

# WTO 뉴라운드 중 농업분야 협상내용의 이해

## Understanding of Agricultural Negotiation on Doha Development Agenda of WTO

김 종 욱\*  
Kim, Jong Wook

### 1. 머리말

세계무역기구(WTO, World Trade Organization)는 카타르의 도하(Doha)에서 2001년 11월 9일부터 11, 14일까지 6일간 제4차 각료회의를 마치고, "도하 개발 의제"라는 새로운 무역협상체제의 의제와 일정을 확정하였다. 이번 각료회의 내용 중 우리의 최대 관심 사항은 중국의 WTO 가입과 농업분야 협상을 위한 향후 의제와 일정이다. 각료 선언문중에서 농산물 협상의 의제와 일정은 아래와 같으며, 선언문 원문은 덧붙임과 같다.

#### 가. 의제

- 1) 시장접근의 실질적인 개선  
(Substantial improvements in market access)
- 2) 모든 형태의 수출보조를 단계적 폐지 입장에서 감축  
(Reductions of, with a view to phasing out, all forms of export subsidies)
- 3) 무역을 왜곡하는 국내지원의 실질적인 감축  
(Substantial reductions in trade-distorting domestic support)

### 나. 일정

- 1) 농업분야 협상개시 : 2002. 1월말~
- 2) 농업분야 협상기준 세부원칙 합의 : 2003. 3월까지
- 3) 농산물 개방 이행계획서(양허안)제출 : 2003년 하반기 제5차 각료회의 이전까지
- 4) 농업분야 협상완료 : ~2005. 1. 1

향후 3년 간 진행될 새로운 농산물분야 협상은 우리 농업의 앞날에 지대한 영향을 줄 것이 확실하다. 그 영향이 UR 이상이 될 것이라고 한다. 이에 따라서, 그 동안의 농업정책에 대한 비판이 쏟아지고 있으며, 앞으로 3년 간 우리가 준비하여야 할 과제들이 제시되고 있다. 우리 농업은 물론 농업관련 기관의 나아갈 길을 검토하기 위하여, WTO의 이러한 결정이 나오기까지의 다자간 농산물 무역협상 과정 및 우리 농업에 미칠 영향에 관하여 여러 의견을 모아 정리하였다.

### 2. WTO의 지위

WTO협정은 1995. 1. 1일에 발효되었으며, 근거 협정의 공식적인 명칭은 "세계무역기구 설립을 위한 마라케쉬 협정"이다. WTO회원국들은 1948년에 발효된 관세 및 무역에 관한 일반협정(GATT: General Agreement on

Tariffs and Trade)을 기본으로 GATT에서 채택한 200여 조약과 우르과이라운드 다자무역협상(UR협상)에서 채택한 30여 조약들을 하나의 법적 체제로 통일시킨 단일약속으로서 통합되고 실행가능하며 영속적인 다자간 무역체제의 발전을 목표로 한다. WTO 협정에 가입한 나라들은 모든 부속서, 부속협정, 각종 결정선언을 준수하여야 하며, 회원국의 선택적 구속은 허용되지 않는다. 이번 제4차 각료회의에서 중국과 대만이 가입함으로써, 회원국은 144개국에 이르렀으며, 현재 가입을 준비 중인 국가는 러시아 등 28개국에 달한다. WTO 회원국의 교역규모는 전 세계 교역의 95%를 차지한다.

WTO는 종전의 GATT와는 달리 국제기구로서의 성격을 갖는다. 따라서, 법인격을 가지며, 회원국들은 WTO의 임무수행에 관한 국제법상의 근거를 인정한다. WTO는 협정에 관계된 사안에 대하여 회원국간의 무역관계 수행을 위한 공동의 제도적 구조를 제공한다. 따라서, WTO 창설협정과 이에 부속된 다자간무역협정의 이행, 관리 및 운영을 촉진하고 이들의 목적을 증진하며, 복수간 무역협정의 이행, 관리 및 운영의 골격을 제공한다. 또한, 협정의 원활한 이행을 위하여 분쟁해결에 관한 규칙과 절차에 관한 양해서의 실천과 무역정책 검토기능의 이행을 관장한다.

### 3. WTO의 기구

WTO의 최고 의사결정기관은 각료회의(Ministerial Conference)이다. 적어도 2년에 한번은 개최하도록 되어 있으며, 그 동안 3차에 걸친 회의가 있었다. (제1차 ; 싱가포르 1996. 12. 9~13, 제2차 ; 제네바 1998. 5. 18~20, 제3차 ; 시애틀 1999. 11. 30~12. 3) 1998년의 제네바 제2차 각료회의에서 폭넓은 분야에서의 무역자유화를 위한 뉴라운드 협상을 준비하기로 합의한 후에, 1999년의 제3차

시애틀회의에서는 협상 의제에 대한 합의 도출 실패와 개도국들의 반대로 뉴라운드의 출범이 무산된바 있다.

각료회의 아래에는 일반 이사회(General Council)가 있다. 일반 이사회는 각료회의의 비회기중에 각료회의의 임무를 대신한다. WTO 창설협정과 이에 부속된 다자간 무역협정의 해석과 이들 협정상 의무면제에 관하여 각료회의와 같은 권한을 갖는다. 일반 이사회는 또한 분쟁해결 기관과 무역정책 검토기관으로서의 별개의 독립된 기능도 수행한다.

일반 이사회 아래에는 여러 분야의 다자간 무역협정 이사회가 있다. 다자간 무역협정 이사회에는 상품교역이사회(GATT+MTA), 서비스교역이사회(GATS), 지적재산권이사회(TRIPs), 복수국가간협정하기구 등이 있다. 이들 이사회는 일반 이사회에 일반적인 지침에 따라서 운영된다. 일반 이사회에 승인을 받아서 각각의 의사규칙을 제정할 수 있으며, 필요할 때마다 회의를 소집한다. 이들 이사회는 필요에 따라서 보조기관을 설치할 수 있으며, 이들 보조기관은 각 부문별 이사회에 승인을 받아서 각각의 의사규칙을 제정할 수 있다. 분야별 이사회 아래에는 있는 각종 위원회가 보조기관이며, "농업위원회"는 상품교역이사회 산하에 속해 있다.

### 4. WTO와 GATT의 관계

WTO를 출범시킨 UR협상은 GATT가 주관한 제8차 다자간 무역협상이었다. 관세와 무역에 관한 협정(GATT)은 회원국간의 다자조약이었다. 세계 2차 대전 후에 회원국간의 자유무역 신장을 위하여 정기적으로 관세인하를 위한 협상과 무역분쟁을 해결하기 위한 협력관계를 유지하기 위한 것이었다. GATT는 1947년에 최초로 다자간 무역협상을 채택하였으며, 1960년대에는 케네디라운드에서 비관세 장벽에 관한 별도의 협정을 채택하였다. UR 협상

직전인 1970년대에는 동경라운드로 비관세 장벽에 관한 별도의 협정을 채택하기도 하였다.

1947년 당초의 GATT에는 농산물도 원래 대상상품에 포함되는 것이기는 하였으나, GATT의 적용을 거의 받지 않았다. 농산물이 GATT의 적용을 받게된 것은 GATT 1994의 농업협정에 의한 것이다. GATT 체제에서는 협정별로 가입을 원하는 회원국들만이 가입하여, 많은 비관세 조치에 관한 GATT 계약국의 권리와 의무관계가 단일화되지 않고 복잡하게 분열되어 있었다. 예를 들면, 개발도상국들은 GATT의 가장 기본적인 요소인 관세인하에 관한 의무를 부담하지 않았으며, 다른 GATT 계약국들은 이러한 무임승차를 묵인하였다. 이로써 GATT 체제는 사실상 분열된 것이다. 따라서, 1994년의 GATT 즉, UR 협상으로 개정되어 WTO 체제에 편입된 GATT는 1947년의 GATT와는 법적으로 별개의 것이다.

## 5. UR협상에 의한 우리 농산물 시장의 개방

### 가. 시장접근

우리나라는 쌀을 제외한 총 1,312개 농산물에 대하여 비관세 장벽을 철폐하고 관세화하였다. 따라서, 협정 기준 연도인 '86~'88년의 국내외 가격차를 계산하여 관세로 전환하고

점진적으로 감축을 시행하였으며, 높아진 관세로 인한 수출국의 시장접근의 어려움을 해소하기 위하여 저율관세로 최소시장접근물량(MMA, Minimum Market Access) 및 현행 시장접근물량(CMA, Current Market Access)을 허용하였다. 최소시장접근물량은 국내 소비량의 3~5%, 현행시장접근물량은 현행 수준으로 하였다. 우리나라의 이행계획을 실행하면 2004년의 농산물 평균 양허 관세율은 62.2%가 된다.

쌀의 경우, WTO 협정의 관세화 원칙에 대한 특별취급 조항을 농업협정서 부속서에 반영하였으며, 국별양허표(C/S, Country Schedule)에도 양허율세율을 표기하지 않았다. 따라서, 2004년까지 10년간 관세화를 유예하고, 10년 차에 관세화 유예여부를 재협상하되, 최소시장접근물량은 기준연도('88~'90) 소비량인 5,131천톤의 1~4%로 허용하였다. MMA물량의 관세율은 5%로 단일관세를 적용하였으며, 쌀의 연도별 최소시장접근물량은 <표-1>과 같다.

일본은 6년간 쌀의 관세화를 유예하고 최소시장접근 비율은 4~8%를 허용하였으나, 1999년도 스스로 관세화 유예를 포기하고 관세화 하였다. 현재 쌀 시장 개방이 유예된 국가는 한국과 필리핀뿐이다. 당초 일본의 쌀 최소시장접근물량 내용은 <표-2>와 같다.

보리, 옥수수, 대두, 감자, 고구마 등 개별 법

<표-1> 우리나라 쌀의 연도별 최소 시장접근물량

연 도	'95	'96	'97	'98	'99	2000	2001	2002	2003	2004
소비량비율(%)	1.00	1.25	1.50	1.75	2.00	2.40	2.80	3.20	3.60	4.00
MMA(천톤)	51	64	77	89	102	122	143	164	184	205

<표-2> 일본 쌀의 연도별 최소 시장접근물량(당초)

연 도	'95	'96	'97	'98	'99	2000
소비량비율(%)	1.0	4.8	5.6	6.4	7.2	8.0
MMA(천톤)	379	455	531	606	682	758

령으로 수입을 제한해 오던 주요 농산물(통합 공곡상 111개 품목)은 관세화 상당치(국내의 가격차로 계산한 비관세 보호효과에 상응한 관세 수준, TE, Tariff Equivalent)에 의한 높은 관세로 개방하면서 품목별로 최소 및 현행 시장접근 물량을 허용하였다. 주요 품목의 관세 상당치는 보리 333%, 대두 541%, 옥수수 365% 등이다.

쇠고기, 돼지고기, 닭고기 등 수출입 공고상 수입을 제한해 오던 BOP품목(95개 품목, GATT 체제의 국제수지보호조항에 의하여 수입을 제한하던 품목들)은 고율로 관세를 양허하되 품목별로 개방시기를 달리하였으나, 2001년 이후 모두 개방되었다. 주요 품목의 관세는 쇠고기 41.2%(2001년), 고추 300%, 마늘 400%, 참깨 700% 등이다.

#### 나. 국내보조

모든 농업관련 보조금을 감축보조와 허용보조로 구분하였다. 허용보조는 생산에 미치는 효과와 가격지지 효과가 없거나 미미한 보조이고, 허용보조를 제외한 보조는 모두 감축대상 보조이다. 감축보조는 연도별로 사전에 정해진 총보조총액 측정치(AMS, Aggregate Measurement of Support) 한도 내에서만 지급 가능하고, 매년 감축하여 나가도록 정해져 있다. 대상 품목은 쌀, 보리, 콩, 옥수수, 유채 등 5개 품목이다. 쌀은 '93년도를 기준으로 하고 있다. 따라서, 이들 품목에 대한 정부의 보조지원은 감축기준과 연도별 보조할 수 있는 상한선이 정해져 있다.

#### 다. 수출보조

수출실적을 기준으로 지급하는 보조로 재정지출금액과 수출물량을 동시에 감축하도록 되어 있다. 감축대상 보조는 국제무역에 직접적 또는 간접적으로 영향을 미칠 수 있는 위생 및

식물위생조치에 적용되며, 이러한 조치들은 협정의 규정에 따라서 개발되고 적용된다.

### 6. 농업분야 협상을 위한 도하 개발 의제의 주요 내용

제4차 각료회의의 선언문의 서문에서는 뉴라운드 의 혜택을 개도국과 최빈국이 공유할 수 있도록 노력하며, 무역자유화에 있어 지역무역협정보다는 세계무역규범형성 및 자유화를 위한 포럼으로서의 WTO의 중요성을 확인하였다. 또한, 무역자유화와 환경보호 및 지속가능한 개발 증진이 상호 보완적이며, 건강, 안전, 환경보호 목적의 조치를 보호주의적 목적으로 사용하지 않기로 합의하였다. 아울러, 각료선언문은 뉴라운드 협상이 폭넓고 균형적인 작업계획을 포괄하도록 하였다.

제4차 각료회의에서 채택한 농업분야 각료선언문은 일반 이사회 의장이 제시한 초안을 그대로 채택하되, 협상결과를 예단하는 표현이 들어가서는 안된다는 수입국의 우려가 추가로 반영되었다. 주요 내용을 보면, 공정하고 시장지향적인 무역체제 수립을 협상의 장기목표로 분명히 하되, 분야별 협상방향은 협상결과를 예단하지 않으면서 시장접근의 실질적 개선, 무역 왜곡적인 국내보조의 실질적인 감축을 확정하였다. 농업의 비교역적 관심사항(NTC)도 협상과정에서 고려하여야 한다고 확인하였다. 또한, 개도국의 우대조치는 협상의 모든 요소에서 본질적인 부분임을 인정하였다.

협상일정은 2003년 3월까지 세부원칙을 확정하고, 제5차 각료회의까지 국가별 품목별 이행계획서를 제출하여, 전체협상 타결시점인 2005년 1월 1일에 맞추어서 협상을 종료하도록 일정을 확정하였다.

### 7. 농업분야 협상의 전망

제4차 각료회의의 선언문이 발표된 이후 국내

전문가들이 언론에 발표한 전망들을 종합하여 보면 다음과 같다.

- 서비스분야를 제외하고 농업과 공산품 분야는 기본원칙에 대한 언급만 있어서 앞으로 세부 양허협상에서 많은 논란이 있을 것임(한국대외경제연구원).
- 농업분야의 피해를 감안하더라도 한국은 2~3%의 GDP 성장효과를 낼 것임(중앙일보).
- 공산품의 수출은 증가하되, 농업과 서비스 분야의 타격은 UR 협상 이상이 될 것임(한국일보)
- 쌀의 경우, WTO가 허용하는 최고 관세인 400%를 초과하여도 국제경쟁력이 취약(조선일보, 중앙일보).
- 최소 시장 접근물량을 늘리고 관세화를 다음 라운드까지 한 라운드 더 지속하는 방안이 우리에게 가장 유리(한국일보)
- 농산물의 전면개방은 숙명적으로 농가의 피해를 최소화하는 정교한 농업정책의 마련이 시급(동아일보).
- 경쟁력이 없는 품목을 버리고 시장기능에 맡겨야 함(동아일보, 중앙일보)
- 농산물의 현행 평균 관세율 62.2%에서 20~30%로 추가 인하할 가능성이 있음(조선일보).
- 우리의 현행 농산물관세는 OECD 국가 평균 36%의 두 배에 육박하는 62%인데, 대폭 인하할 것으로 보임(중앙일보)
- 중국도 농산물 부족국가이니, 농산물 가공식품의 수출이 가능할 것임(한국일보).
- 중국의 저가 농산물의 국내 수입이 급증하여 농업분야 타격이 우려되며, 특히 동북3성의 쌀이 그러함(삼성경제연구소)

## 8. 농업분야 협상을 위한 우리의 과제

제4차 각료회의 선언에 따라서 2005.1.1일 까지 3년 사이에 농업분야의 협상을 완료하여

야 한다. 세부원칙을 협상하는 과정에서 관세 감축의 폭, 시장접근물량의 확대수준, 국내 보조금 감축규모 등을 결정하게 된다. 따라서, 국내 농업에 미치는 구체적인 영향은 세부원칙 협상이 확정되는 단계에서나 예측할 수 있을 것이다. 관세와 보조금의 감축수준, 개도국 지위유지 여부 등에 따라서 국내 농업에의 영향을 전망할 수 있겠으나, 관세와 보조금의 수준은 현재보다 낮아질 것이 분명하다.

농정 당국은 세부원칙 협상에 대비하여 WTO 농업협상 추진 체계를 대폭 보강한다고 한다. 또한, 세부원칙의 협상과 최종 단계 양허협상 등에서 국내 농업보호를 위하여 전방위적 통상협력을 강화하기로 하였다. 이에 관세와 보조금 감축, 그리고 시장접근물량의 최소화, 비교역적 관심사항(NTC)의 반영, 합리적인 품목별 이행계획서 작성 등이 포함된다.

농업분야 협상은 국가별 이해득실에 따라서 몇 개의 그룹으로 구분되어 있으며, 우리나라와 이해관계가 같은 국가들과의 협력이 매우 중요할 것이다. 우리나라는 농업의 농산물 생산이외의 여러 가지 기능을 중요시하는 비교역적 기능(NTC, Non-Trade Concerns)을 중요시하는 그룹에 포함된다. NTC 그룹은 한국, EC, 일본, 스위스, 노르웨이 등이 포함된다. 반면에 농산물 무역자유화를 강력히 추진하는 농산물 수출국 그룹은 케언즈 그룹(Cairns Group)이라고 부른다. 케언즈 그룹은 아르헨티나, 브라질, 캐나다, 태국 등이 포함되어 있다. 이 밖에 아프리카 그룹, 아세안 그룹, 카리콤 그룹, 개발도상국 그룹 등이 있다.

따라서 여러 전문가들이 제시한 우리의 과제들을 정리하면 다음과 같다. 농정 당국은 협상전략을 면밀하게 마련하여야 하고, 내부적으로는 취약부문의 구조조정 방향을 서둘러 마련하여 실행하여야 할 것이다. '94년 UR 협상 타결 이후 7년여 동안 시행한 농업

구조개선사업의 성과를 냉정히 분석하고 앞으로의 3년을 더욱 철저히 준비하여야 할 것이다.

#### 가. 협상전략의 마련

- 비교역적 관심사항(NTC)의 설득을 위한 논리 보완
- 쌀의 경우 2004년 이후 관세화와 관세화 유예의 장단점 비교
- 협상전략에 관한 국민적 합의 유도

#### 나. 국내 농업의 지원

- 농업생산기반의 정비
  - 농지의 범용화 추진(논·밭 동시이용 가능한 체계)
  - 고품질, 친환경농산물 생산에 필요한 농업기반정비
- 농업구조 재조정
  - 경쟁력 취약작물 퇴출
  - 경쟁력이 취약하면서도 퇴출이 불가능한 쌀 산업 방향제시
- 농가소득 안전장치 확충

- 농산물의 고품질화

- 친환경 농산물 생산

- 가공산업의 육성

- WTO체제가 허용하는 각종 직불제의 도입

○ 농업이외의 부문의 이득을 농업지원으로 사용

- 상공업 부문의 WTO 가입에 의한 이익을 일부 회수하여 농업에 재투자할 수 있는 장치 마련(국민적 합의 필요)

○ 국제농업연구강화

- 중국, 일본, 러시아 등 인접국은 물론 세계농산물 생산 및 유통 연구강화

- 상호 무역장벽이 없어지므로 해외식량 기지개발 유리

○ 쌀 산업

- 고품질 생산으로 전환하되 생산기반은 유지

- 친환경 농산물의 생산

- 통일후 한반도 전체를 대상으로 정책고려

- 뉴라운드 가동으로 정부의 가격간섭보다는 시장 기능에 맡겨야할 상황

## 참 조

### WTO 뉴라운드 의제 중 농업분야 [전문]

13. 우리는 121개국으로부터 제출된 많은 협상제안서를 포함하여, 농업협정 20조에 따라서 2000년 초에 시작된 협상에서 이루어진 성과들을 승인한다. 우리는 세계 농산물 시장의 제한과 왜곡을 시정하고 방지하기 위한 보호에 대한 강화된 규범과 구체적인 약속을 포함하는 근본적인 개혁을 위한 프로그램을 통하여 공정하고 시장지향적인 무역체제를 수립한다는 농업협정에 언급된 장기목표를 상기한다. 우리는 이러한 프로그램에 대한 약속을 재확인한다. 지금까지 이루어진 성과에 기초하고 협상결과를 미리 예단하지 않으면서, 우리는 ① 시장접근의 실질적인

### Agriculture

We recognize the work already undertaken in the negotiations initiated in early 2000 under Article 20 of the Agreement on Agriculture, including the large number of negotiating proposals submitted on behalf of a total of 121 Members. We recall the long-term objective referred to in the Agreement to establish a fair and market-oriented trading system through a programme of fundamental reform encompassing strengthened rules and specific commitments on support and protection in order to correct and prevent restrictions and distortions in

개선, ② 모든 형태의 수출보조는 단계적 폐지를 목표로 감축, ③ 무역을 왜곡하는 국내보조의 실질적인 감축을 목표로 한 포괄적인 협상을 추진하기로 약속한다. 우리는 개발도상국에 대한 특별하고 차등적인 대우가 협상의 모든 요소에 대한 본질적인 부분이 되고 이행계획서와 협상할 적절한 규범에 구현되어, 효과적으로 실행될 수 있도록 하며, 개발도상국이 식량안보와 농촌개발을 포함한 자국의 개발차원의 필요성을 효과적으로 달성할 수 있도록 해야 한다는 데 동의한다. 우리는 회원국들이 제출한 협상제안서에 반영된 비교역적 관심사항에 주목하고, 농업협정에 규정된 대로 비교역적 관심사항이 고려되어야 함을 확인한다.

14. 특별하고 차등적인 대우를 위한 규정을 포함하여 추가적인 약속에 대한 세부원칙은 늦어도 2003년 3월 31일 이전에는 수립되어야 한다. 회원국들은 그 기본원칙에 입각한 종합적인 이행계획을 제 5차 각료회의 이전에 제출하여야 한다. 협상은 규범에 관한 것과 관련 법조문에 대한 것을 포함하여, 전체 협상체제의 일부로서 협상이 종결되는 날에 완성될 것이다.

world agricultural markets. We reconfirm our commitment to this programme. Building on the work carried out to date and without prejudging the outcome of the negotiations we commit ourselves to comprehensive negotiations aimed at : **substantial improvements in market access; reductions of, with a view to phasing out, all forms of export subsidies; and substantial reductions in trade-distorting domestic support.** We agree that special and differential treatment for developing countries shall be an integral part of all elements of the negotiations and shall be embodied in the Schedules of concessions and commitments and as appropriate in the rules and disciplines to be negotiated, so as to be operationally effective and to enable developing countries to effectively take account of their development needs, including food security and rural development. We take note of the non-trade concerns reflected in the negotiating proposals submitted by Members and confirm that non-trade concerns will be taken into account in the negotiations as provided for in the Agreement on Agriculture.

Modalities for the further commitments, including provisions for special and differential treatment, shall be established no later than 31 March 2003. Participants shall submit their comprehensive draft Schedules based on these modalities no later than the date of the Fifth Session of the Ministerial Conference. The negotiations, including with respect to rules and disciplines and related legal texts, shall be concluded as part and at the date of conclusion of the negotiating agenda as a whole.