



발행일 2019년 12월 16일  
발행처 국회입법조사처  
발행인 김하중 국회입법조사처장  
www.nars.go.kr

## 이슈와 논점

# 우리나라 WTO 농업분야 개도국 지위 ‘자기선언’의 변화와 향후 과제

김규호\*

정부의 WTO 농업분야 ‘개도국 특혜 주장 중단’ 발표 이후 아직 가시화된 영향은 없다. 그러나 향후 WTO 회원국들 간 부분 협상이 진행되거나 새로운 통상조약이 추진되면, 우리는 처음으로 WTO 개도국 지위가 인정되지 않는 조건으로 국제 통상 무대에 서게 될 것이다. 따라서 포스트 WTO 시대 대비, 대내협상 강화, ‘허용보조’ 및 ‘최소허용보조’의 활용 등의 과제에 대해 공개적·심층적 논의를 할 때다.

### 1 들어가며

지난 10월 25일 정부는 대외경제장관회의를 열어 앞으로 WTO 협상에서 개발도상국(이하, 개도국) 특혜를 주장하지 않기로 결정하고 이를 공식 발표하였다. 당시 쌀 등 민감 분야의 보호, 피해보전, 농업 경쟁력 제고 등 3대 대응방향과 이에 따른 세부 대책의 추진 계획을 함께 밝혔으나, 농업계에서는 이러한 대책이 기존에 계획된 정책의 일환일 뿐이고, 발표에 이르기까지 관련 업계와 사전 조율이나 협의도 부족했다며 ‘개도국 포기 선언’의 철회까지 촉구하고 있는 상황이다.

이 글에서는 WTO 개도국 지위의 의미와 정부가와 관련된 특혜를 더 이상 주장하지 않기로 한 배경은 무엇인지, 그리고 농업계는 왜 정부의 결정에 반발하는지 등에 대하여 알아보고 향후 과제를 제시하고자 한다.

### 2 WTO 개도국 지위의 의미

#### (1) WTO 협정에 따른 개도국 특별대우

WTO 협정에서 개도국에 대한 ‘특별하고 차별적인 대우(Special and Differential Treatment, S&DT)’를 규정한 조항은 약 150여 개에 달한다.<sup>1)</sup> 이들 조항은 대체로 선진국과 비교하여 크게 세 부류의 특혜를 개도국에 부여하기 위한 것으로, 낮은 관세 감축률, 낮은 보조금 감축률, 보다 긴 감축 의무 이행 기간 등의 내용을 담고 있다.

농업분야를 예로 들면, 개도국의 관세와 보조금 감축 폭은 선진국의 2/3 수준이며, 총 감축대상보조(Aggregate Measurement of Support, AMS)의 감축 이행 기간도 선진국보다 4년 더 연장된 10년이다. 이밖에도 관세 감축 의무가 어느 정도 면제

1) 서진교·박지현·김민성, 「최근 WTO 개도국지위에 관한 논의 동향과 정책 시사점」, 대외경제정책연구원, 2019, p.14.

되거나 완화되는 ‘특별품목(special products)’의 허용, 농업·농촌개발에 대한 지원이나 투입재 보조 예산의 총 AMS 산입 의무 면제(WTO 농업협정 제 6조제2항) 등도 대표적인 개도국 우대 조치이다.

### (2) WTO 개도국 관련 논의 경과

WTO의 전신인 GATT(GATT-1947) 18조 이래, ‘상호주의(reciprocity)’를 바로 적용하기에는 무리인 개도국들의 저개발 현실을 감안하면서도, 다자간 국제 무역질서 속으로 이들 국가를 끌어들이는 것이 그간 WTO 개도국 관련 논의의 핵심이었으며, 상술한 ‘개도국 특별대우’도 1995년 WTO 출범과 함께 같은 맥락에서 마련되었다.

이후 2001년 11월, WTO 체제를 강화하고 시장 개방을 가속화하기 위하여 출범한 도하개발아젠다(Doha Development Agenda, DDA) 협상은 그 명칭에서 드러나듯 처음부터 ‘개발’ 도상국 우대 문제를 쟁점화하였으나, 2008년 4차 의장 수정안을 마지막으로 답보 상태를 보이고 있다.<sup>2)</sup>

### (3) 농업분야 개도국 지위를 유지해온 대한민국

WTO에서 개도국 지위 여부는 자기선언(Self-declaration) 방식에 따른다. 우리나라는 1995년 개도국 자격으로 최초 WTO에 가입하였으나, 이듬해 OECD에 가입하면서 농업과 기후변화 분야 외에는 개도국 특혜를 포기하기에 이르렀다. 이에 1995년부터 2004년까지 10년간 농업 분야 총 AMS를 양허표(Schedules of Concessions)에서 약속한 1조 4천 900억 원까지 감축하였으며, 이후 DDA 협상이 교착 상태에 빠짐에 따라 자연스럽게 동 수준에서 농업분야 개도국 지위를 유지해왔다.

2) 4차 의장 수정안은 현 WTO 농업협정에 비하여 선진국의 관세 및 보조금 감축 의무를 더욱 강화한 반면, 개도국에게는 보다 광범위한 우대사항을 적용하고 있다.

## 3 개도국 지위 자기선언의 변화와 그 영향

### (1) 배경

DDA 협상이 정체되자 2018년 후반부터 미국 등 선진국을 중심으로 WTO 체제 개혁 논의가 본격화되었다. 새로운 국제 무역질서가 등장하지 않는 상황 속에서 일부 신흥개도국이 반사이익을 얻고 있다는 것이 이들 국가의 주요 불만이였다.

특히 미국은 2019년 2월 개도국 특혜 축소를 골자로 하는 개혁안을 WTO에 제출하고,<sup>3)</sup> 이 때 4개의 개도국 제외 기준<sup>4)</sup>을 밝혀 중국과 인도 등의 반발을 샀다.<sup>5)</sup> 그러나 7월에 트럼프 대통령이 직접 미 무역대표부(USTR)에 이와 관련해 ‘활용 가능한 모든 조치(all available means)’를 취할 것을 지시하면서 관련국들에 대한 압박은 더욱 거세졌다. 그 후 10월, 우리나라는 싱가포르와 아랍에미리트(UAE) 등의 뒤를 이어 향후 협상에서 개도국 특혜를 주장하지 않을 것임을 공표하기에 이르렀다.

### (2) 정부의 입장<sup>6)</sup>

정부는 개도국 특혜 관련 결정<sup>7)</sup>이 우리나라의 대외적 위상과 개도국 특혜 관련 대외 동향, 그리고 우리나라가 받을 영향 및 대응 여력 등을 고려하여 내려졌다고 한다. 우리나라가 국제사회에서 개도국으로 더 이상 인정받기는 어려운 상황이고, 결정이 늦어질수록 대외적 명분과 협상력 모두를 잃어

3) WTO General Council, 「WT/GC/W/764」, 2019.2.15.

4) OECD 회원국(예비 포함), G20 국가, 세계은행 분류 고소득국가, 세계 무역 차지 비중 0.5% 이상

5) WTO General Council, 「WT/GC/W/765/Rev.1」, 2019.2.26.

6) 관계부처 합동, 「WTO 개도국 논의의 관련 정부입장 및 대응방향」, 2019.10.25.의 주요 내용을 요약함.

7) ① 미래에 WTO 협상이 전개되는 경우에 ② 우리 농업의 민감분야는 최대한 보호할 수 있도록 유연성을 협상할 권리를 보유·행사한다는 전제 하에, “미래 WTO 협상에서 개도국 특혜를 주장하지 않기”로 결정함. (관계부처 합동, 앞의 글, 2019.10.25.)

버릴 가능성을 우려했다는 것이다.

이와 동시에 정부는 우리 농업의 경쟁력과 체질 강화를 최우선 과제로 규정하고, 여기에 정책역량을 집중하겠다고 밝힌 상황이다. 공익형 직불제의 조속한 도입과 농업재해보험 제도 개선 등 농업인 소득안정 지원, 로컬푸드 소비기반 마련과 채소류 가격안정제 확대 등 국내 농산물 수요기반과 수급 조절기능 강화, 청년·후계농 육성 등이 정부가 제시한 대책이다. 또한 예상되는 피해에 초점을 맞추는 데 그치지 않고, '농업의 미래를 위한 투자' 차원에서 관련 정책을 적극 추진하겠다는 입장이다. 농정 자원 확보에 대한 의지를 표명하며 '내년 농업에 산을 최근 10년 내 가장 높은 증가율 수준(4.4%)'으로 확대 편성한 사실도 밝혔다.

### (3) 영향과 전망

발표 후 한 달 남짓한 시간이 흐른 지금, 아직 가시화된 영향은 없다. 무엇보다 당장 WTO/DDA 협상이 재개될 가능성이 낮을 뿐 아니라, WTO 상소기구 위원 선임과 관련된 미국의 보이콧 탓에 연말 이후에는 WTO 주요 기능이 무력화될지도 모르는 상황이 전개되고 있기 때문이다. 한-미와 한-EU FTA 등 현재까지 50여 개 이상의 국가와 체결한 FTA의 이행을 통해 점차 WTO 양허관세보다 낮은 관세율이 적용되거나 아예 관세가 철폐되는 품목이 늘어날 예정인 사실도 이번 발표의 실질적인 영향력을 낮추는 요인이 된다.

물론 이는 애초 민·관이 공히 예상했던 바이기도 하다. 하지만 농업계 일각의 우려는 향후 '일괄타결' 방식이 아니더라도 WTO 회원국들 간 개별 이슈에 대한 부분 협상이 급물살을 타거나 새로운 통상조약이 추진될 때 이번 선언이 미칠 영향이 크다는 점에 있다. 게다가 상호간 이해가 대립되는 국제

통상협상의 장에서 우리가 개도국 특혜 관련 주장을 자발적으로 중단했음에도 불구하고 다른 국가들로부터 확보한 실익이 불분명하다는 점, 거론된 대책이 새롭기보다는 대부분 원래 추진 중이던 것이 많다는 점에서 농업계의 우려와 반발이 쉽게 잦아 들기는 힘들 것으로 보인다.

## 4 향후 과제

### (1) 포스트 WTO 시대에 대한 대비

다자간 협의체로서 '컨센서스(consensus)' 방식의 의사결정을 고수해온 WTO의 원칙에 대한 각국의 회의와 불만이 최근 들어 급격히 표출되고 있다. 이러한 현상은 특히 트럼프 미 대통령 취임 이후 불거진 미-중 갈등, 세계적인 보호무역 및 자국 우선주의 열풍 등으로 한층 확산·심화되고 있는 형국이다. 우리나라의 농업분야 개도국 특혜 관련 결정도 사실상 이러한 대외적 여건을 심각하게 받아들인 측면이 있다고 볼 수 있다.

따라서 지금은 WTO 체제의 안팎에서 진행 중인 지역별, 또는 복수국가 간 다수 경제 블록의 확산에 대비할 때다. WTO 체제 하에 우리나라가 가졌던 권리와 의무는 향후 불확실성이 더욱 커진 국제 통상협상의 장에서 기본 출발점으로 기능할 가능성이 크다. 물론 이는 농업 협상에만 국한된 문제는 아닐 것이나, 농업 분야는 WTO 개도국 지위가 전혀 인정되지 않는 조건으로 통상조약에 임해본 전례가 없다는 점에서 더욱 대비를 강화해야 할 것이다.

### (2) 대내협상 및 농정 거버넌스 강화

Putnam(1988)<sup>8)</sup> 이래 통상 전문가들은 대체로

8) Robert Putnam, *Diplomacy and Domestic Politics: the Logic of Two-Level Games*, International Organization, Vol. 42, No. 3

국제통상협상을 대외협상과 대내협상으로 이뤄진 ‘양면게임(two-level game)’으로 본다. 여기서 ‘대내협상’은 자국 내 다양한 산업과 계층의 이해관계를 조정하고 사회적 합의를 도출해가는 일련의 활동을 뜻한다.

2012년 1월에야 처음으로 「통상조약의 체결절차 및 이행에 관한 법률(통상조약법)」을 제정한 우리나라에서 이 부문에 대한 관심은 상대적으로 낮았다고 할 수 있다. 예컨대 이번 개도국 특혜 관련 결정은 이렇다 할 국회 차원의 보고 및 논의 없이 내려졌고, ‘모든 노력을 다할 것’이라던 정부 발표에도 불구하고 내년 농정 예산안 증가율이 정부 총 예산안 증가율인 9.3%에 크게 못 미치는 점도 농업계를 실망시키고 있다.<sup>9)</sup> 또한, 진행 중인 ‘역내 포괄적 경제동반자협정(RCEP)’에서 이번 결정이 우리나라 농업 부문의 지위에 대한 협상대상국들의 인식과 전략에 어떤 영향을 미치고 있는지도 알려진 바가 없어, 농업계가 불안해하고 있다.

따라서 산업별, 계층별 손익이 다를 수 있는 대외협상을 추진할 시, 정부는 대내협상에도 힘을 기울여 사회적 후유증을 최소화할 필요가 있다. 법제에 허점이 있다면 이를 고쳐야 하고, 법제의 취지도 보다 적극적으로 해석하여 대내협상에 임해야 할 것이다. 농정 거버넌스를 강화하고, 향후 대책의 추진 과정에서 농정 주체들 간 신뢰가 쌓일 수 있는 계기를 마련하는 일도 긴요한 과제가 될 것이다.

### (3) ‘허용보조’와 ‘최소허용보조’의 활용

WTO 농업협정에 따르면 직불제 등 특정 농정 예산이 AMS에 포함되는지 여부는 우리가 무슨 목적과 어떤 방식으로 해당 농업정책을 운용하느냐에

(1988), pp.427~460.

9) 서훈, 「시장개방 확대로 농업 발간불... 농식품예산 대폭 늘려야」, 『농민신문』, 2019년 10월 30일자(3면),

달려 있다. 예컨대 정부의 일반적인 서비스나 식량안보 목적의 공공비축, 소득보험 지원, 환경 및 조건불리직불 등의 정책은 ‘허용보조(Green box)’로 분류되어 어떤 회원국도 전혀 감축의무를 지지 않는다. ‘최소허용보조(De minimis)’라 불리는 감축면제 보조 역시, 선진국에게 개도국보다 강한 의무가 부과되기는 하나, 예산 한도 내에서 기술적으로 활용할 수 있는 여지가 많은 정책 수단이다.

앞으로 농가소득 안전망 마련과 농업경쟁력 제고를 위해 이러한 정책들을 얼마나 효과적으로 마련하고 추진하느냐가 포스트 WTO 시대에 대내협상과 농정 거버넌스의 내실을 판단하는 시금석이 될 것이다.

## 5 나가며

1947년 GATT 발족 이후 열린 총 8차례의 무역자유화협상에서, 농업 부문은 최종 UR협상에 이르러 비로소 의제로 채택되었을 만큼 매우 민감한 분야이다. UR협상의 타결 및 WTO 출범에 마지막까지 관건이자 변수가 되었던 분야가 농업이었음도 주지의 사실이다. 「통상조약법」 제19조는 통상조약의 이행을 이유로 「대한민국 헌법」 제123조에 따른 농업 등의 보호·육성 의무를 훼손해서는 아니 됨을 규정하고 있다.

이제 국제 시장의 불안정성에 더욱 노출된 국내 농업이 사회적 가치와 성과를 지속적으로 창출하도록 하기 위한 정부의 노력과 역할이 중요해진 시점으로 보인다.

『이슈와 논점』은 국회의원의 입법활동을 지원하기 위해 최신 국내외 동향 및 현안에 대해 수시로 발간하는 정보 소식지입니다.

