

# 협상의 실패는 세계무역환경의 붕괴?

-도하개발어젠다 협상 전망-

DDA협상의 실패는 세계무역환경이 DDA출범 이전으로 회귀함을 의미하는 것이 아니라 다자체제의 실패를 의미하여 세계무역환경의 심각한 악화로 연결될 것으로 보인다. 따라서 이 협상을 성공시키기 위해서 풀어야 할 과제 및 협상 전망을 알아보기로 한다. <편집자주>

## 1. 의제의 복잡성

**도하** 각료회의 이후 비록 포괄적인 새로운 라운드로서의 DDA 협상 출범은 순조로웠지만 마지막 타결까지의 길은 매우 험난할 것으로 보인다. 우선 각료회의의 논의과정에서는 농업, 반덤핑 등 세부 이슈에 대해 주요국간의 이견이 첨예하게 표출되었다.

또한 지난 1년 동안의 협상 진행

과정을 보더라도 각 의제별로 선진국과 개도국간 혹은 특정 분야의 수출국과 수입국간 입장이 대립되는 분야가 확연히 드러나고 있다. 특히 이행문제, 개발문제, 개도국 우대조항문제 등 개도국 관련 문제들에 대한 진전이 매우 불만스럽다는 점이 협상 타결의 어려움을 시사하는 것으로 보아야 할 것이다.

농업협상은 과거 UR 협상에서도

마지막까지 협상 타결의 최대 걸림돌로 작용했던 분야이다. 이번 DDA 농업협상에서도 농산물 수출국과 수입국간의 합의 도출이 가장 어려운 과제의 하나가 될 전망이다. 또한 협상의제별로는 수출국 혹은 수입국 내에서도 서로 다른 입장을 보이고 있어 협상이 본격적인 단계에 돌입하게 되면 자국의 입장에 따라 새로운 연대를 형성하게 될 수도 있다. 농업협상과 관련해서는 향후 두세 차례의 고비가 있을 것으로 보인다.

우선은 2003년 3월까지로 예정된 협상의 세부원칙(modality) 확정 시한의 준수 여부이다.

현재는 의장 종합보고서를 토대로 문안 협상이 이루어지고 있으며 2003년 2월로 예정되어 있는 소규모 WTO 각료회의를 통해 이를 위한 정치적 영향력이 행사될 가능성도 없지 않다. 2003년 3월 말까지 modality 확정에 실패하는 경우 2003년 9월로 예정되어 있는 제5차 각료회의가 합의도출을 위한 두 번째 고비가 될 것이다. DDA 중간평가 성격을 지니고 있는 각료회의는 정치적 합의를 통해 협상을 가속화하는 하나의 계기로 작용할 것이다.

세부계획이 확정되면 세부 품목 혹은 정책별로 관세와 보조금을 어느 정도 감축할지에 대한 이행계획서 협상이 진행될 것이며 이 단계에 이르면 개도국 지위문제가 최대 쟁

점으로 부각될 가능성이 있다.

서비스 협상에서는 인력이동 서비스, 관광서비스 및 시청각 서비스 등의 분야가 합의 도출에 어려움을 겪을 전망이다. 이들 중 인력이동과 관광 분야는 개도국이 관심을 집중하는 분야이며 특히 인력이동 분야는 서비스 협상 전체적으로 개도국들의 참여를 이끌어 내어 협상을 원만하게 타결하는데 핵심적 역할을 할 분야이다.

따라서 이 분야에서 개도국들의 요구수준을 어느 정도 반영하느냐의 여부가 향후 서비스 협상의 관건이 될 것이다.

시청각 서비스는 UR 협상에서도 미국과 EU간의 이해가 대립되었었고 이후 OECD의 다자간투자협정(MA)에서도 협상의 결렬 요인으로 작용했던 분야로서 UR 이후 기술 및 시장 발전 상황을 고려하여 자유화를 확대하려는 문제를 둘러싸고 논란이 예상된다.

규범 분야의 반덤핑 문제는 미국의 반대에도 불구하고 의제로 채택되었으나 협정의 기본개념, 원칙, 유효성 및 그 수단은 유지한다는 단서 조항이 있어 개정의 수위를 둘러싼 논란이 예상되며 기존 협정을 제한적으로 보완하는 수준에서 협상이 이루어질 가능성을 배제할 수 없다.

또한 새로운 통상 이슈에 대해서도 제5차 각료회의 이후 이들 이슈에 대한 협상개시를 규정하면서도

그때까지 협상방식에 대한 합의를 전제로 한 것이라는 점에서 논란의 여지를 남겨 두고 있다.

전체적으로 DDA 협상 출범에 합의한 도하각료선언문은 과거의 그것에 비해 간결하면서 협상에 필요한 최소한의 원칙만 규정하고 있는데, 이것은 원활한 협상 출범을 위한 회원국들간의 이해대립을 최소화하기 위한 의도도 있는 것으로 판단된다.

이것은 결국 원만한 협상 출범을 위해 협상의 부담을 향후 협상과정에 넘긴 것으로 판단되며 이러한 의미에서 각료회의의 성공에도 불구하고 향후 본격적인 협상과정에서의 부담은 UR 협상에 못지 않게 클 것으로 전망되고 있다.

## 2. WTO 내 개도국의 입지 강화

DDA 협상 전망과 관련하여 고려되어야 할 또 하나의 중요한 변화는 시애틀 각료회의를 전후하여 나타나고 있는 WTO 내 개도국의 발언권 강화 현상이며 이것이 향후 협상의 어려움을 가중시키는 요인으로 작용할 가능성이 있다.

이번 DDA 협상의 쟁점사항들을 살펴보면 수출국과 수입국의 대립으로 규정되는 농산물 협상을 제외하면 대부분의 의제에서 선진국과 개도국간의 이해관계의 차이점에서 비롯된다. 이러한 선진-개도국간의 대립구도는 UR 협상 당시에 비해 보다 첨예한 것으로 보이는데

여기에는 몇 가지 이유를 생각해 볼 수 있다.

첫째, 협상의제 자체의 성격에서 비롯되는 측면이 있다. 농업을 제외하면 당초 DDA 협상의 의제는 서비스, 환경, 지적재산권 그리고 투자, 경쟁정책 등을 포함하는 새로운 통상의제로 구성되는데, 이들 대부분의 분야가 일반적으로 선진국이 비교우위를 갖는 분야이기 때문에 이 분야의 자유화는 곧 개도국의 부담으로 나타날 것이라는 인식이 있었다.

도하 각료회의 당시 마지막 순간에 개발문제와 이행문제가 추가되고 협상 명칭이 도하개발어젠다로 바뀌게 된 것도 이러한 배경에 연유한다고 할 수 있다.

둘째, WTO 내의 개도국 비중이 증가함으로써 개도국의 목소리가 커진 것도 그 이유의 하나가 된다. 수적으로 전체 회원국의 80%를 상회함에도 불구하고 최근까지 개도국 그룹은 그에 상응하는 역할을 수행하지 못했음을 물론 실질적으로 Green Room 프로세스 등을 통해 주요 의사결정 과정에서 소외되어 왔다.

그러나 개도국들의 다자협정에 대한 이해관계가 긴밀해지고 이에 따라 협상에 임하는 자세가 적극적으로 변화하면서 WTO에서의 영향력이 확대되고 있다. 이러한 개도국의 연합된 힘이 나타나기 시작한 것이 1999년의 시애틀 각료회의였

다. 더욱이 지난 도하 각료회의에 서는 중국의 WTO 가입이 이루어 짐으로써 개도국의 목소리는 더욱 커질 것으로 예상된다.

중국이 앞으로 WTO의 선진국과 개도국 사이에서 어떤 입장을 취할 지 불확실한 측면이 없는 것은 아니 지만 중국이 처한 경제적 상황이 개 도국의 입장에 있는 만큼 중국의 적 극적 역할이 없는 경우에도 개도국의 입김은 강화될 것이며 이에 따라 WTO 내 의사결정의 어려움은 더 욱 가중될 것으로 보인다.

셋째, 세계화의 진전에 따른 경제 력 격차의 확대가 개도국의 적극적 태도를 유발한 하나의 요인으로 보 인다. 무역자유화를 지향하는 WTO는 이러한 세계화에의 참여 능력이 결여된 개도국의 개발 기회 를 축소하는데 기여할 수 있다는 인 식이 확산되면서 개도국으로 하여 금 적극적인 문제제기로 나아오게 하였다.

그 결과 이번 DDA 협상에서는 개 도국의 요구에 의해 이행문제와 개 발문제가 의제로 채택되었고 그 결 과 여부가 협상의 성공적 타결에 관 건으로 작용하는 상황이 된 것이 다.

넷째, 개도국의 다자협상에 대한 인식 변화도 이러한 개도국의 변화 에 기여한 것으로 생각된다. UR 협 상 이전까지 개도국은 사실상 GATT/WTO의 다자협상에 큰 관 심을 기울이지 않았다.

그것은 GATT 체제 하에서 다자 협상의 결과는 최혜국대우 원칙에 따라 개도국에 부여되는 반면 자유 화 의무에서는 비교적 높은 수준의 면제를 받았기 때문에 협상 참여에 대한 적극적 유인이 없었다.

그러나 UR을 계기로 개도국에 대 해서도 상당한 의무가 부과되고 또 한 세계화로 인한 세계경제의 통합 에 따라 그 결과가 개도국 경제에 직접적 영향을 미치면서 자신들의 입장을 적극적으로 반영하고자 하

DDA 농업협상에서도  
농산물 수출국과  
수입국간의 합의 도출이  
가장 어려운 과제의  
하나가 될 전망이다  
또한 협상의제별로는  
수출국 혹은  
수입국 내에서도...

는 인식 및 태도의 변화를 초래하게 되었다.

이와 같은 요인들은 많은 개도국 들을 협상 테이블로 끌어들었고 WTO 내의 의사결정 및 역학구도 에 적지 않은 변화를 초래하고 있 다.

이로 인해 예컨대 개도국이 이행 문제 이외에도 WTO 차원에서 본 격적으로 다루기 어려운 개발문제, 기술협력 문제 등을 강한 톤으로 제 기하는 경우 협상이 지연될 수 있을

것이다.

현재의 협상 과정에서 논의되고 있는 이행문제와 S&D 검토문제 등 에 대한 조속한 합의가 이루어지지 않으면 DDA 협상 전반에 부정적 영향을 미칠 것이다. 현행 WTO 협 정에도 개도국에 대한 특별우대조 항들이 마련되어 있다.

그러나 이러한 우대조항을 통해 개도국의 요구를 충족시키기 위해 서는 결국 선진국 및 국제기구의 적 극적 지원 제공과 함께 WTO 협정 상 예외를 인정하는 것이 필요할 것 이다. WTO의 새로운 역학구도 하 에서 이 문제에 대한 진지한 접근 없이는 성공적 협상 타결을 기대하 기 어려울 것이다.

### 3. 종합 평가

도하 각료선언은 협상의 시한을 2005년 1월 1일로 정해놓고 있다. 이에 앞서 설정된 임박한 시한으로 는 2003년 3월까지의 농업협상 modality 확정, 5월말까지의 비농 산물 협상 modality 수립 및 분쟁 해결양해(DSU) 개정협상 완료, 그 리고 9월 멕시코 각료회의까지 새 로운 통상 이슈 협상방식에 대한 합 의 등이 이루어져야 한다.

따라서 멕시코 각료회의까지의 협상 진전 상황이 일차적 고비가 될 전망이다. 상기 사항에 대한 합의 가 여의치 않을 경우 멕시코 각료회 의에서의 각국의 정치적 의지에 입 각한 일괄 타결을 기대할 수밖에 없

을 것이다.

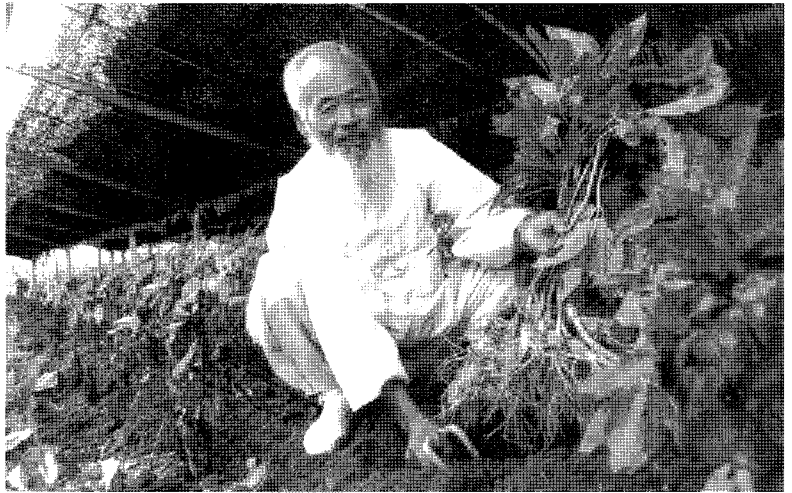
그러나 의제의 포괄성이 UR에 못지 않고 또 그 민감성으로 볼 때 선진국과 개도국간, 농산물 수출국과 수입국 간의 이해 대립이 UR보다 더욱 첨예할 것으로 예상되어 협상 타결이 상당히 지연될 가능성도 배제하기 어려울 것이다.

앞으로 DDA 협상이 성공적으로 타결됨으로써 모든 회원국이 수혜자가 되고 또한 세계무역 환경을 개선하는데 기여하기 위해서는 다음의 몇 가지 조건이 충족되어야 할 것이다.

첫째, 향후 협상에서 개도국에 대한 배려가 상당한 정도 반영되어야 한다. 세계화의 흐름에서 소외되고 있다고 생각하는 개도국들은 그들의 참여와 실질적 혜택을 보장할 수 있는 협상이 없이는 UR의 전철을 되풀이할 수밖에 없다는 인식 하에 개발 및 이행문제에 대한 진전과 개도국 우대조치 등의 협정안 반영을 요구하고 있다.

증가하고 있는 WTO 내 개도국의 비중을 감안할 때 이를 위한 진지한 노력 없이 성공적 협상 타결을 기대하기 어렵다.

둘째, 투자, 경쟁정책, 정부조달과 같은 새로운 무역관련 통상이슈인 이른바 싱가포르 이슈의 순조로운 협상 출범이 이루어져야 한다. 제5차 각료회의까지 협상방식에 대한 합의를 전제로 각료회의 이후 협상을 시작하도록 되어 있지만 개도국이



이에 반대하고 있다.

이러한 이슈들은 UR 이후 급변하는 세계무역 환경 속에서 새롭게 부각되는 이슈들이며 따라서 WTO가 세계무역을 효과적으로 규율하기 위해서는 이들 분야에서의 다자규범이 확립되어야 한다. 새로운 통상이슈에 대한 규범화의 필요성은 세계화가 진전될수록 더욱 강조될 것이므로 개도국의 반대를 설득할 수 있는 협상외제의 선택과 논리의 개발이 있어야 할 것이다.

셋째, 협상의 마지막 단계에서는 UR에서와 같이 주요 선진국의 협상 타결을 위한 정치적 의지가 관건이 될 것이다. 협상 초기인 현재 이미 농업, 이행문제 등에서는 심각한 협상 지연 현상이 나타나고 있다. 협상의 세부원칙에 대한 이러한 합의 지연은 늦어도 제5차 멕시코 각료회의까지는 해소되지 않으면 안된다.

따라서 도하 각료선언문에 명시

된 협상 일정이 지켜지기 위해서는 미국, EU와 같은 선진국의 정치적 의지가 중요하며 아울러 한국과 같은 중견국가들의 적극적인 중재노력이 수반되어야 할 것이다.

이러한 점에서 2002년 미국 의회에서 통과된 행정부에 대한 무역협상권한(TPA: Trade Promotion Authority)의 부여는 긍정적 신호로 간주될 수 있다.

요컨대 현 시점에서 상정할 수 있는 최악의 경우는 DDA 협상의 결렬 혹은 실패이다.

이것은 세계무역 환경이 DDA 출범 이전으로 회귀함을 의미하는 것이 아니다. 협상의 실패는 다자체제의 실패를 의미하며 이것은 보호주의 심화와 배타적 지역화의 확산을 비롯한 세계무역 환경의 심각한 악화로 연결될 것이다. 각국이 이러한 인식을 공유하는 것이 협상을 타결로 이끄는 가장 유력한 요인이 될 것이다. ●