

침체기에 빠진 WTO, 제12차 각료회의 성과를 통해 부활할 수 있을까?

주제네바 대표부 참사관 안 홍 상

I. 머리말

4년만에 맞이한 WTO 제12차 각료회의(12th Ministerial Conference, 11.30~12.3, 제네바)가 갑작스레 무기한 연기(indefinitely postpone)되었다. 성과를 거둘 준비에 한창 분주했던 협상들이 거의 마무리되고 주말에 각료들을 맞이할 준비를 하던 금요일 저녁(11.26), 긴급 일반이사회가 저녁 9시 반에 소집되어 전격 연기가 결정된 것이다. 코로나-19 변이 바이러스(오미크론)가 전세계에 창궐하면서 같은 날 저녁 8시에 스위스 방역당국이 벨기에, 남아공, 홍콩 등 10여개국 입국자에 대해 백신 접종 여부에 무관하게 10일간 격리하도록 강제하는 등 일부 회원국에 출입국 제한 조치가 내려졌고, 일부 각료들의 회의 참석이 어려워짐에 따라 긴급하게 상황이 호전될 때까지 각료회의를 연기하기로 한 것이다.

일반이사회 결정에 대해 회원국들은 과

단성있는 연기 결정을 지지하면서도 그간 협상 성과 도출을 위한 지속적인 노력에 아쉬움을 표하고, 이어져온 협상이 모멘텀을 잃지 않고 계속되길 기대한다고 언급하였다. 또한, 어려운 상황일수록 회원국간 연대가 필요하며 무리한 회의 개최보다는 코로나-19 확산을 방지하고 사람의 생명이 우선되어야 한다고 밝혔다. 주요 분야별 논의가 평행선을 달리고 서로 일방적인 발언만 하던 과거와 달리, 최근 회원국들이 상호 의견을 청취하고 타협점을 제시하고자 하는 노력이 조금씩 일어나고 있었다는 점에 비추어 보면 연기 결정이 아쉬운 것은 사실이다. 특히, 응고지 WTO 사무총장(Ngozi Okonjo-Iweala, 나이지리아)도 취임 첫 해인만큼 열정적으로, 때로는 회원국들을 다그치면서 전체 협상을 이끌어가고 있었으며, 협상 의장들도 주말을 이용하여 협상 타결의 실마리를 찾는 등 성과를 거양하기 위해 모두가 매진하고 있는 터였

다.

그렇다면 회원국들은 어느 분야의 논의를 통해 어떤 성과를 기대하고 있었을까? WTO가 침체기에 빠지고 여러 해 동안 성과를 거두지 못하면서 과거에 비해 기대치가 낮아지긴 했지만, 무역의존도가 높고 다자무역체제의 수혜자라고 볼 수 있는 우리에게도 여전히 WTO 각료회의 성과가 의미 있다고 하겠다.

II. 주요 논의동향

최근 세계무역은 회복세에 접어들고 있으나 코로나-19 팬데믹이 큰 영향을 미친 만큼 WTO가 아직 유효하다는 것을 증명하기 위해 이에 대응하는 체계를 구축할 필요가 있다. 또한, 20여년간 이어져 온 다자협상인 수산보조금과 농업 협상을 결말 짓는 것도 회원국들의 숙원 중 하나이다.

WTO가 직면한 또 하나의 문제는 GATT 체제와 달리 무역원활화 협정 등 일부를 제외하면 세계무역에 영향을 미치는 다자무역규범을 창설하지 못한다는 점에 있다. 특히, 디지털 교역, 기후변화 등 무역환경의 변화에 뒤처진다는 비판을 받아오고 있는 바, 새로운 전환점이 필요하며 이는 자연스럽게 WTO 체제에 대한 개혁 문제로 이어진다. 이외에도 전자상거래, 환경 등에

새로운 규범을 형성할 수 있느냐의 논의가 공동 관심국가 사이에서 활발하게 전개되고 있으며, 이를 통해 전체 회원국(다자협상)이 아닌 일부 회원국(복수국간 협상)만이라도 공통된 규범을 도입하자는 협의가 이루어지고 있다.

1. 수산보조금

수산보조금 협상은 7월 15일 장관회의를 개최하여 협정문에 대한 협상을 본격화하라는 지침을 받았으며, 9~10월에는 △과잉어획/과잉능력, △IUU (Illegal, Unreported and Unregulated; 불법, 비보고, 비규제) 어획, △개도국 특혜 (S&DT; Special & Differential Treatment) 등 주요 쟁점에 대한 집중 논의를 통해 대립되는 견해 사이에서 절충점을 모색해왔다. 그리고 11월 들어서는 협상 의장 (Santiago Wills 주제네바 콜롬비아 대표부 대사)이 회람한 통합 협정문안에 대해 조항별(line-by-line) 논의를 개시하였고, 분쟁해결, 영토성 등 회원국별 입장차가 크지만 9월 이후 논의되지 못한 쟁점에 대해 소규모 그룹별로 논의를 병행하고 있다.

수산보조금은 주로 선진국/개도국과 수산강국/연안·영세 어업국이나에 따라서 입장이 갈리며, 20년 이상 협상을 지속해 온 만큼 서로의 입장이 뚜렷하게 대립되어

있다. 개도국들은 특혜를 최대한 많이, 오래 부여받고자 하며, 선진국들은 영세어업 개도국에 대해서는 양보의 여지가 있으나 같은 개도국이라 하더라도 대규모 어획이 이루어지는 국가의 특혜에 대해서는 부정적이다. 이외에도 강제노동 금지, 편의치적 금지, 유류보조금 등에 대해서도 각국이 처한 상황 및 역량에 따라 회원국간 이견이 존재한다.

오랜 시간을 끌어왔으며, UN 총회에서 예정한 협상 기한(2020년)을 넘긴 터라 협정문안 협상까지 온 만큼 이번 기회를 놓치면 안 된다는 분위기가 감지되나, 국가별로 상업적 이익이 크게 달려있는 터라 지금까지 견지한 입장을 쉽게 바꾸기는 힘든 상황이다. 정치적으로 중요한 이슈들에 대해 마지막까지 합의 도출을 모색하기 위해 노력할 것인 바, 각료회의가 끝나는 순간에서야 타결 여부가 판가름 날 것으로 보인다.

2. 농업

농업은 협상 의장 (Gloria Abraham Peralta, 주제네바 코스타리카 대표부 대사)이 7월 29일 회람한 농업 분야 각료결정문안을 바탕으로 회원국간 논의를 진행하고 있다.

올해 상반기에는 7개 협상 분야별¹⁾로 실무그룹을 활용하였으나, 10월부터는 공조(like-minded) 그룹별 조정국을 대상으로 주제별 소규모 그룹 논의를 진행하고 있다. 다만, △무역왜곡을 유발하는 국내보조 감축에 대한 진전된 방안, △식량안보 목적 공공비축에 대한 영구적 해법 마련, △관세감축을 바탕으로 한 시장접근 등 핵심 쟁점에 대해 선진국과 개도국간 이견이 좁혀지지 않아 협상이 난항을 겪고 있다.

개도국/선진국 공히 농업 협상이 중요하며, 일부 개도국들은 농업 관련 반드시 성과가 있어야 한다는 입장을 강하게 표명하나, 선진·수출국들은 국내보조 감축 및 시장접근, 개도국들은 식량안보 목적 공공비축에 대한 영구적 해법과 개도국 특별긴급관세가 필요하다는 입장에서 전혀 물러서지 않고 있어 원론적인 수준에서의 작업 계획 정도만 합의될 가능성이 높다. 한편, 개도국의 식량안보 우려를 해소하면서 세계식량계획(WFP; World Food Program)이 인도적 목적으로 구매하는 식량에 대한 수출제한을 배제하는 사안에는 다수의 회원국이 공감하고 있으며, 농업 분야에 대한 통보 규정을 현행화하는 등 투명성을 제고하자는 논의에 대해서는 개도국의 역량 부족으로 합의가 모호한 상황이다.

1) ①국내보조, ②시장접근, ③수출경쟁, ④수출제한, ⑤면화, ⑥식량안보 목적 공공비축(PSH), ⑦개도국 특별 긴급관세(SSM)

농업 분야는 전체적인 협상 타결이 이미 어려운 단계지만, WFP의 식량 구매에 대한 수출제한 배제와 같이 어떠한 분야에 추가적인 합의를 도출할 수 있을지가 관건이다.

3. 코로나 대응 (WTO Response to the Pandemic)

코로나 판데믹 대응은 응고지 WTO 사무총장이 가장 역점을 두는 분야로서, 현재는 크게 2개 분야로 나누어서 생각할 수 있다.

첫 번째로는 코로나 대응을 위한 각료회의의 선언문 등 마련을 목적으로 6월에 조정자 (David Walker, 주제네바 뉴질랜드 대표부 대사)가 임명되었으며, 동 조정자 중심으로 △투명성, △수출제한 자제, △무역원활화, △국제기구 협력 등의 항목이 검토 중이다. 각료회의를 앞두고 최종 수정문안이 회람될 예정이며, 조정자는 동 문안이 정치적 약속으로서 새로운 의무를 창출하지 않는다는 입장이나, 개도국과 미국은 일부 문안이나 용어가 새로운 의무를 창출할 우려가 있다고 주장하고 있다.

두 번째는 인도·남아공을 필두로 60여 개도국들이 제기하는 TRIPs 협정에 대한 일부 면제이다. 과거 에이즈·조류독감 백신 확보에 어려움을 겪은 개도국들은 현재

에도 선진국 중심으로 코로나 백신이 불균등하게 배분되고 있으며, 이러한 현실을 타개하기 위해서는 특허권 등 TRIPs (무역 관련 지식재산권 협정) 일부 조항을 면제 (waiver)하는 방법밖에 없다는 것이다. 이에 EU·스위스 등 선진국들은 현재 TRIPs 협정내 유연성 조항인 강제실시권과 같은 기존 체제로도 충분히 동일한 효과를 누릴 수 있으며 기업의 백신 개발 인센티브 부족으로 정부-업계간 협력체제에 부정적 영향을 초래할 것이라고 하나, 개도국들은 강제실시권 이행을 위한 국내입법도 부족치 않은 상황이라고 반박하고 있는 등 대립된 견해를 보이고 있다. 최근 미국이 TRIPs 협정 일부 면제에 대한 문안 협상에 동의하고 나서면서 다수 국가들이 이에 동조하며 논의에 열려있다는 입장을 취하고 있으나, 여전히 합의점 도출에 어려움을 겪고 있다.

응고지 사무총장 등은 조정자의 코로나 대응을 위한 각료회의 선언문에 TRIPs 협정 일부 면제 내용도 포함되어 코로나 대응을 위한 전체 패키지가 완성되기를 기대하고 있으나, 이는 TRIPs 협정 일부 면제에 대해 타협점을 찾을 수 있을지에 달려 있다. 동 분야에 대한 세간의 관심 및 각료회의 역점 사항으로 간주되고 있는 점을 감안할 때, 각료회의 막판까지 이견 조정 및 문안 협상이 이루어질 것으로 보인다.

4. WTO 개혁

WTO 개혁은 어느 회원국이나 중요하며 필요하다는 점을 인정하고 있고, 시급히 이루어져야 한다는 점에 공감대가 있으나 본격적인 논의가 진행되고 있지는 않다. 유일하게 논의되는 곳은 각료회의 선언문 안 작성 과정에서이며, 현재 ①협상 기능, ②통보·모니터링 기능 및 ③분쟁해결체제 기능 개선을 위해 논의를 계속하자는 것이 주요 내용이다. 또한, WTO 규범 이행을 담보하기 위한 수단으로 중요한 WTO 상소기구 기능 복원이 필요하다는 사항도 언급되어 있다.

WTO 개혁이 단순히 말이 아닌 행동으로 실천되기 위해서는 상기 문안으로 부족한 것이 사실이다. 이에 어떠한 수단으로 이를 실행할 것인지, 어느 시점까지 달성할 것인지 등 구체적인 사항들이 적시되어야 하나, 미국·개도국 등의 반대로 세부 내용이 생략되어 있다. 미국의 경우 미국 의회내 양당 모두 상소기구의 역할에 대해 불만을 가지고 있으며, 새로운 행정부도 아직 상소기구에 대한 구체적인 입장을 표명하지 않아서 구체적인 기한 및 내용 설정에 부정적이며, 개도국들도 WTO 기능 개선에 있어서 정책적 재량을 확보하고 소그룹 논의가 아닌 개방되고 투명한 공간에서의 작업을 선호하는 결과로 보인다.

최근 미국·EU·일본이 공정 경쟁 환경을 조성하기 위한 3자간 대화체를 재개한다고 발표하는 등 WTO내 여러가지 개혁·개선 사항에 대한 논의가 이루어질 여지가 충분하다. 우리도 우리 이익을 극대화하는 방향으로 WTO 개혁 논의가 진행되도록 유념하며 여러 논의에 임해야 할 것이다.

5. 복수국간 협상 : 공동성명 이니셔티브

2017년 부에노스 아이레스에서 열린 제 11차 각료회의에서는 급변하는 무역환경에 대비하고 시대에 뒤떨어진 무역규범을 새로 규율하기 위해 공동성명 이니셔티브(JSIs)를 복수국간 협상 형식으로 개시하기로 합의하였다. 이렇게 시작된 공동성명 이니셔티브는 ①서비스 국내규제, ②중소·중견기업 (MSMEs; Micro, Small and Medium-sized Enterprises), ③투자원활화 및 ④전자상거래 등 4개 분야이다. 복수국간 협상은 마음이 맞는 국가들끼리 협상을 하므로 비교적 손쉽게 합의를 이룰 수 있어 20여년간 협상이 지지부진한 다자협상에 비해 컨센서스 형성이 유리하다는 장점을 가지고 있으나, 인도·남아공 등은 복수국간 협상을 통해 형성된 규범을 협상에 참여하지 않은 나머지 국가들에게 강요하는 수단으로 이용될 여지를 우려하며, 이러한

복수국간 협정 또한 컨센서스를 통해 WTO 체제내로 편입되어야 한다고 주장하고 있다.

서비스 국내규제 협상은 서비스 관련 국내규제를 명확히 기재하여 교역장벽을 해소하고 투명성을 증진시키자는 취지이며, 최근 미국과 싱가포르, 필리핀의 참여에 힘입어 합의가 완료되었다. 세계 서비스 산업의 90%를 차지하는 총 66개국이 협상에 참여하고 있으며, 50여개 국가가 양허표를 제출하였고 각료회의시 별도의 장관회의를 개최하여 협상 타결을 선언하는 각료선언문을 발표할 예정이다.

국제무역에 다소 어려움을 겪는 중소·중견기업의 해외 진출을 활성화하려는 중소·중견기업 협상은 지난해 말 합의된 무역원활화·금융접근 등 7개 아젠다를 구체화하고 새로운 의제 발굴에 주력하고 있다. 총 95개 국가가 참여하고 있고 참여국의 확대를 위한 아웃리치를 추진 중이며, 2020년 합의된 아젠다를 각료선언문으로 구성하는데 합의를 도출하여 역시 각료회의시 별도 장관회의를 통해 공표할 계획이다.

각국의 투자 관련 조치의 투명성과 예측가능성을 높이고 행정절차를 간소화·가속화하자는 투자원활화 협상은 꾸준한 협상을 통해 각료회의까지 최대한 합의를 많이 도출하자는 목표 아래 진력 중이다. 현

재 105개 국가가 참여 중으로 여타 국가의 추가 참여를 호소하고 있으며, 각료 선언문안에 사실상 합의하여 각료회의시 발표할 예정이고, 이에 따라 2022년 말까지 협상을 타결하기 위해 노력할 전망이다.

전자상거래 협상은 전자상거래를 통한 신규 무역규범을 제정하자는 목표를 가지고 있으며, 현재 △스캠, △전자인증·서명, △전자계약, △투명성, △온라인 소비자보호, △개방정부데이터 등 총 6개의 문안에 합의하였다. 현재 86개 국가가 참여 중이며, 각료회의까지 최대한 많은 문안에 합의를 도출한다는 계획으로 협상을 진행하고 있다. 참고로, 그간 각료회의마다 연장을 거듭해 온 전자상거래 모라토리엄(전자적 전송물에 대한 관세 면제)은 제13차 각료회의까지 모라토리엄을 연장하는 방안을 두고 논의가 진행 중이며, 각료회의에서 최종 결정될 것으로 보인다. 선진국은 전자상거래 활성화를 위해 영구적인 관세 면제 또는 최소한 차기 각료회의까지 관세를 면제할 것을 주장하고 있으나, 인도·남아공 등은 세수 부족과 함께 전자적 전송물의 정의 및 범위를 명확히 해야 한다고 주장하며 모라토리엄 연장을 반대하고 있다.

복수국간 협상은 타결도 중요하지만 이를 WTO 체제내로 끊임없이 통합하는 방

안이 관건이며, 성공적으로 안착될 경우 여타 분야에 대해서도 유사한 복수국간 협상을 개시하여 다자협상에서의 협상 교착을 타개하는 대안으로 활용될 전망이다.

6. 기타 : 환경 · 여성 등 신규 분야

협상은 아니지만 무역에 있어서 중요한 영향을 미치는 분야들이 존재하는 바, 이 중 환경과 여성이 가장 각광을 받고 있다. EU에서 시행을 예고하고 있는 탄소국경조정제도(CBAM; Carbon Border Adjustment Mechanism)와 같이 기후변화 · 환경 등은 무역에 있어서 새로운 장벽으로 등장할 가능성이 있는 바, 이러한 기후변화 · 순환경제 등 환경적 지속가능성을 강조하는 무역과 환경(Trade & Environment)이 앞으로 중요해질 것이다. 또한, 전자상거래 등의 발달로 무역에 있어서 여성의 경제적 역량이 부각될 예정인 바, 여성의 역량을 강화하는 무역과 여성(Trade & Women)도 중요한 의제로 논의될 전망이다.

각료회의시 환경 · 여성 분야도 별도의 각료선언문을 발표하고 이를 홍보하는 세션이 개최될 예정이다. 또한, 미국 및 EU 등 선진국 중심으로 높은 관심을 가지고 있는 만큼, 향후 더욱 활발한 논의가 기대되는 바이다.

III. 맺음말

11월 19일 무역협상위원회에서 어느 대사는 금번 각료회의가 “불이 꺼지지 않는” 회의가 될 것으로 기대하며 각료들이 정치적 의지를 발휘하고 이견을 좁혀 끝까지 합의를 도출하기 바란다는 입장을 표명하였다. 그리고 응고지 사무총장도 최근 “우리는 다자무역체제를 통한 다자간 국제기구를 지향하지만 막상 다자협상 하나도 타결할 수 없는 모순에 빠져있다”라고 발언한 바 있다. 4년 전에는 회원국들이 공동 각료선언조차 도출하지 못하였으며 근래 WTO에 대한 신뢰가 매우 낮아졌다는 점을 감안했을 때, 이제 20여년 묵은 협상을 하나씩 털어내는 성의를 보일 수는 없을까.

11월 29일에는 제12차 각료회의 의장단²⁾이 협상 모멘텀을 상실하지 않기 위해 3월 첫째주에 각료회의를 개최하자고 제안하는 등 벌써 연기된 협상의 재개 논의가 조금씩 이루어지고 있다. 협상의 불씨를 잘 살리고, 아직도 갈 길이 멀지만 코로나 대응 및 수산보조금 협상 등 전세계에 유의미한 다자간 협상에 극적으로 합의하여 바닥으로 떨어진 WTO의 위상이 과거와 같은 영광을 되찾길 기대해 본다.

2) 의장 : 카자흐스탄 통상장관, 부의장 : 우간다, 호주, 바베이도스 통상장관