제11차 WTO 각료회의 결과와 그 시사점

임 송 수 *

1. 들어가며

제11차 WTO 각료회의(Ministerial Conference, MC11)가 2017년 12월 10-13일에 아르헨티나 부에노스아이레스(Buenos Aires)에서 개최되었다.[1] MC11 의장은 개최국인 아르헨티나의 말코라(Susana Malcorra) 장관이 맡았다. 예상대로 각료회의의 결과는 미흡했다. 수산물 보조와 전자상거래 및 지적재산권 등 일부 의제에 관해서만 논의가 진척되어 앞으로 작업 방향에 관해 합의한 정도이다.

가장 큰 관심을 끌었던 농업협상 의제, 곧 식량안보를 위한 공공비축 관련 해결책 찾기는 별다른 실효성 있는 논의도 하지 못한 채 종결되고 말았다. 이 의제는 MC11까지 그 영구적인 해결책을 찾아야 한다는, 2013년 인도네시아 발리(Bali) 각료회의의 유일한 위임사항(mandate)이었음에도 불구하고, 미국을 포함한 주요 회원국의 반대에 부딪혀 결렬된 것이다.[2]

이 글에서는 농업부문을 포함하여 MC11를 통해 도출된 주요 협상 결과를 살펴본 후 인도를 비롯한 많은 개발도상국들이 주장하는 식량안보 목적의 공공비축제도에 관한 WTO의 논의와 협상을 소개하고자 한다. 또한 MC11 결렬 이후 관련 의제의 논의 방향에 대해서도 간단히 정리하고자 한다.

---

* 고려대학교 교수 (songsoo@korea.ac.kr).

1) WTO 각료회의는 "세계무역기구 설립을 위한 마라케시 협정(Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization)"의 제4조 1항에 따라 최소 2년에 한 번 열려 WTO의 기능을 수행하고 이에 필요한 조치를 취해야 함. 이에 따라 각료회의는 WTO 협정의 모든 사항에 대해 결정을 내릴 수 있는 기구라 할 수 있음. 마라케시 협정문의 세부 내용은 다음 웹사이트를 참조하기 바람(https://goo.gl/cxitRe).

2) 2015년 케냐 나이로비(Narobi)에서 열린 제10차 WTO 각료회의에서도 각료들은 식량안보 목적의 공공비축에 관한 각료결정문을 채택하여 식량안보 목적의 공공비축 문제에 관한 영구적 해결책의 모색 필요성을 다시 한 번 확인함(WT/MIN(15)44).

2. 주요 합의 내용과 의미

MC11이 결정한 의제들은 크게 5개인데, ① 수산 보조금에 관한 각료 결정(Ministerial Decision), ② 전자상거래(electronic commerce)에 관한 작업계획, ③ TRIPS 협정(Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights)의 비위반 제소(non-violation and sutiation complaints), ④ 소규모 경제(small economies)에 관한 작업계획, ⑤ 남수단(South Sudan)의 회원국 가입 작업반 조직 등이다. 이 가운데 ①~④ 의제의 논의 배경과 그 논의 결과를 간단히 정리하면 다음과 같다.

2.1. 수산 보조금

2.1.1. 각료 결정문 내용

MC11이 합의한 수산 보조금 관련 결정문 내용은 다음과 같다(해양수산부 2017; WTO, 2017a).

1. TN/RL/W/274/Rev.2와 RD/TN/RL/29/Rev.3 문서에 반영된 바와 같이 제10차 각료회의 이후 만들어진 진전에 더하여, 회원국들은 개도국과 최빈개도국 회원국에 대한 적절하고 효과적인 특별하고 차별적인 조치(우대조치)가 수산 보조금 협상의 필수적인 부분이어야 한다는 것을 인정하면서, 과잉어획능력과 과잉어획에 기여하는 특정 형태의 수산 보조금을 금지하고, 불법과 비보고 및 비규제(illegal, unreported, unregulated, IUU) 어업에 기여하는 보조금을 제거하는 포괄적이고 효과적인 협정을 2019년 각료회의 때까지 채택하기 위한 관점에서 수산 보조금 협상에 건설적으로 참여하는 것을 계속할 것에 합의한다.

2. 회원국들은 수산 보조금에 관한 투명성을 강화시킬 수 있도록 WTO 보조금 및 상계조치 협정(Agreement on Subsidies and Countervailing Measures, ASCM) 제25.3조의 현행 통보의무를 이행할 것을 다시 약속한다.

2.1.2. 배경과 의미

수산 보조금은 도하개발의제(Doha Development Agenda, DDA) 협상 의제 분류상 규범(Rules) 분야에 속한다<표 1>. 각료 결정문이 밝혔듯이, 수산 보조금의 협상 목표는, ① 과잉 어획능력(overcapacity), ② 과잉 어획(overfishing), ③ IUU 어업 등을 초래하는 보조를 금지하는 것이다. 이미 2005년 홍콩 각료 선언문은 과잉 어획능력과 과잉 어획에 영향을 미치는 수산 보조금을 금지하는 것 등 관련 규율을 강화하도록 규정하고 있다.

<표 1> WTO DDA 협상의제의 분류

구분	의제	해당 품목/분야
시장개방 관련	농업(agriculture)	농산물
	비농산물 시장접근(non-agricultural market access: NAMA)	임산물, 수산물, 공산품
	서비스(service)	사업, 통신, 건설, 유통, 교육, 환경, 금융, 은행, 건강, 오락, 여행, 운송, 기타(12개 분야)
규범 (Rules)	기존 협정 개정	반덤핑(anti-dumping) 보조금(subsidies): 수산 보조금 포함 지역무역협정(regional arrangements)
	신규 협정 제정	무역원활화협정(Agreement on Trade Facilitation))
기타	무역과 환경 (trade and the environment)	다자간 환경협약(multilateral environmental agreements: MEAs), 환경상품과 서비스에 관한 무역장벽
	지적재산권 (intellectual property rights)	TRIPS, 지리적 표시제(geographical indication: GI), 생물다양성협약(Convention on Biological Diversity: CDB)
비고	개도국의 개발 문제	개도국 우대조항

주: 2013년 12월에 MC9에서 타결된 WTO 무역원활화협정은 총 164개 회원국 가운데 2/3에 해당하는 112개국이 수락한 2017년 2월에 발효됨. 한국은 2015년 7월에 회원국 중 10번째로 의정서를 기탁한 바 있음.
자료: 산업통상자원부(www.wtodda.mofa.go.kr).

이후 논의를 통해 수산 보조금 규율이 구체화 되면서 각료 합의문 초안이 배포될 정도로 회원국 간 상당한 공감대가 형성된 것으로 나타났다. 그러나 MC11에서 핵심 쟁점들이 해소되지 않아 결국 2019년까지 관련 논의를 지속하기로 합의하였다. 이번 MC11의 결정은 아래에 소개하는 것처럼 2015년 9월에 UN이 설정한 지속가능발전목표(Sustainable Development Goal, SDG)의 제 14목표와 일맥상통한다(국제개발협력시민사회포럼 2016).

[제14.4조]

2020년까지 효과적으로 어류 포획을 규제하고, 남획, 불법·미신고·비규제어업(Illegal, Unreported, Unregulated) 및 파괴적 어업관행을 근절하며, 가능한 빠른 시일 내로 어류자원이 생물학적인 특성에 따라 지속 가능한 최대 산출량 수준으로 복원되도록 과학에 기반한 관리계획을 이행한다.

[제14.6조]

2020년까지 생산

과잉 및 남획에 영향을 주는 특정 형태의 어업보조금을 금지하고, 불법·미신고·비규제어업을 조장하는 보조금을 제거하며, 그러한 형태의 보조금의 신설을 제한하는 동시에 개발도상국과 최빈국에 대한 적절하고 효과적인 특별우대조치가 세계무역기구(WTO) 어업보조금 협상에 포함되어야 한다는 사실을 인지한다.

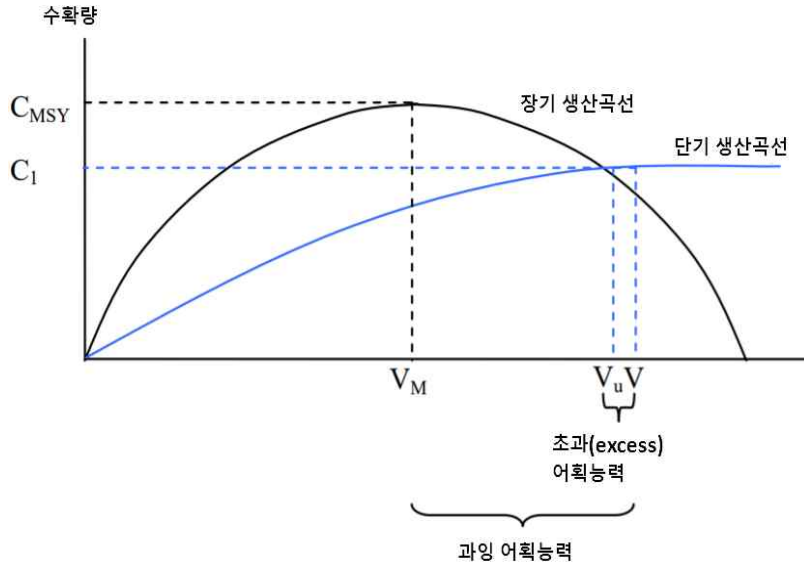
수산 보조금을 둘러싼 주요 쟁점은 주로 해당 보조금의 범위와 기준에 관한 것이다. 먼저, 금지 대상 보조금의 경우 보조 방식에 따른 보조금 목록을 정해 규제하기보다 과잉 어획된 어종에 음(-)의 영향을 미치거나 과잉 어획능력을 조장하는 보조금으로 판정된 것들만을 대상으로 하는 방식이 유력하게 협의되고 있다. 또한 과잉 어획능력, 과잉 어획, IUU 어업 등의 기준이나 정의에 관해서는 회원국 간 이견이 상존한다. 예를 들면, "과잉(over)" 여부를 판별할 수 있는 객관적인 기준과 신뢰할 수 있는 자료가 무엇인지 등이다.

FAO(2008)에 따르면, 과잉 어획능력은 장기적인 사안으로 현재 수준의 수산물 생산량을 획득하는데 사용하는 자원과, 적정 수준에서 해당 수산물을 획득하는데 필요한 자원 사이의 격차를 반영한다. <그림 1>에서 V척의 어선이 C1만큼의 어획량을 나타낸다고 가정한다. 어느 특정한 시점에서 어업은 스톡(stock)의 크기에 좌우되는 단기 생산 곡선아래 운영된다. 이와 같은 어업 집약도 수준에서 단기 생산 곡선은 장기 생산 곡선보다 여전히 크기 때문에 지속가능하지 않은 어획량이라 할 수 있다.

만약 최대 지속가능 생산(maximum sustainable yield: C_{MSY})을 달성하려면 어선의 수는 V_{MSY} 수준까지 감소되어야 한다. V와 V_{MSY}의 차이가 어업의 과잉 어획능력을 나타낸다. 그러나 실제의 상황에서 생산량 기준아래 과잉 어획능력을 추정하는 것은 복잡하다. 한편,

투입량 관점에서 보면 과잉 어획능력은 바람직한 장기 지속가능한 목표 생산량을 달성하는데 필요한 어선 수보다 더 많은 선박 수가 존재함을 뜻한다.

<그림 1> 과잉 어획능력의 개념



자료: FAO(2008).

IUU 어업의 기준과 정의에 관해서도 회원국들은 다른 견해를 피력하고 있다. 특히, 선박에 한정한 기준과, 선박과 운영자 및 소유주까지 포함한 포괄적인 접근방식 사이에 의견이 충돌하고 있다. 어선에 제공되는 연료 보조에 대해서는 이를 금지해야 한다는 주장과 예외적 사항이 있다는 주장이 대립된다.

끝으로, 수산 보조금에 대한 규율 설정에서 개도국 특별우대 조치(special and differential treatment, SDT)에 관한 쟁점이 주요 의제로 제기된 상태이다. 인도, 중국 등 많은 개도국들은 자국 어업능력의 제고 측면에서 수산 보조금이 필요하거나 신축적인 접근이 필요하다는 입장이다. 또한 어선의 연료인 기름에 대해 세금을 면제하는 면세유나 기타 유류 보조금에 대해서는 규율의 예외가 필요하다는 주장이다. 이밖에도 인도 등 일부 회원국들은 배타적 경제수역 내의 활동에 대해 예외로 인정할 것과, 이른바 어업관리제도(허가, 면허 등)를 적용할 수 없다는 뜻을 개진하였다.

이에 반해, 주로 수산물 수출국으로 구성된, 이른바 FFG(Fish Friends Group: 미국, 호주,

뉴질랜드, 칠레, 아르헨티나 등)은 수산 보조금의 포괄적이고 전면적인 금지를 주장하고 있다. 또한 중국, 인도 등 대규모 경제국에 대해 SDT를 부여할 수 없다고 주장한다. SDT의 내용도 개도국들의 요구와 달리 상당히 제약된 범주에 한해 적용되어야 한다는 게 일부 선진국들의 입장이다.

2.2. 전자상거래[3)]

전자상거래에 관해 MC11은 다음과 같은 전자상거래 작업계획(work program)을 결정하였다(WTO 2017b).[4)]

각료들은 지난 세션의 WT/L/274에 명시된 기존 위임사항에 근거하여 전자상거래에 관한 작업계획에 따라 작업을 계속하는데 동의한다. 각료들은 우리 작업의 활력을 되찾기 위해 노력할 것이며, 관련된 WTO 기관들이 제출한 보고서를 기반으로 하여 일반이사회(General Council)가 2018년 7월과 12월 및 2019년 7월의 회기 중 이를 정기적으로 검토하여 다음 각료회의에 보고하도록 지시한다.

각료들은 2019년에 개최되는 다음 세션 때까지 전자적 전송(electronic transmissions)에 관해 관세를 부과하지 않는 현행 방식을 유지하기로 동의한다.

위 각료 결정문이 언급한 위임사항(WT/L/274)이란 1998년에 제2차 각료회의가 채택한 각료선언문을 통해 일반이사회로 하여금 전자상거래에 관해 종합적인 작업계획을 추진하도록 한 것을 말한다(WTO 1998). 이 작업계획은 서비스 무역 이사회(Council for Trade in Services), 상품무역이사회(Council for Trade in Goods), TRIPs 이사회(Council for TRIPs), 무역개발위원회(Committee for Trade and Development) 등 해당 WTO 기구들이 전자상거래와 무역관련 각각 해당된 사항들에 대해 검토하고 그 결과를 보고하도록 요구한 것을 말한다.

---

3) 전자상거래(electronic commerce)는 전자적인 수단을 통해 상품과 서비스를 생산, 배분, 유통, 판매, 배송하는 것을 뜻함(WTO 1998).
4) 이하 이탤릭체로 제시한 각 각료 결정문의 우리말 번역은 저자에 의한 것으로 공식 번역이 아님.

1998년 이래 WTO는 전자적 전송에 관한 무관세 조치를 한시적으로 유지해 오고 있다.[5] MC11은 전자상거래의 무관세 관행을 2019년까지 연장하는데 합의하였으나, 회원국 간 이견을 완전히 해소하지 못하였다. 개도국들은 전자상거래와 개발 측면의 연계를 강조한 반면에 EU와 이에 동조하여 한국 등 일부 회원국들은 전자상거래 작업반을 만들어 관련 협상을 더욱 적극적으로 추진할 것을 제안하였다.

전자상거래의 무역자유화는 한마디로 정보의 자유로운 이전과 이용 측면을 강조한다. 곧 디지털 상품의 무관세와 비차별적인 대우뿐만 아니라 정보의 국경 간 이전을 가능하게 하거나 컴퓨팅 설비의 위치를 지정하는, 이른바 데이터 현지화 요구의 금지, 소프트웨어의 소스코드 공개 요구의 금지 등의 규정까지 포함할 수 있다.

2.3. 지적재산권에 관한 비위반 제소

지적재산권(TRIPs)에 관한 비위반 제소(non-violation and situation complaints)에 관해 MC11은 다음처럼 결정하였다(WTO 2017c).

TRIPs 비위반 제소에 관한 2015년 12월 19일의 각료 결정문(WT/L/976)에 따라 지적재산권 이사회가 수행한 작업에 주목하고, 1994년 GATT 제1(b)조와 제1(c)조가 명시한 형태의 제소들에 관한 범주와 모델리티에 대해 계속 조사하여 2019년의 각료회의에 제안하도록 지시한다. 그동안 회원국들은 TRIPs 협정아래 그와 같은 제소를 제기하지 않기로 합의한다.

여기서 “비위반 제소”는 일방 회원국이 지적재산권 협정(TRIPs)의 특정 조항을 위반하지 않더라도 이 협정아래 기대되는 이익을 무효화(nullification) 또는 침해(impairment)하는 조치를 취할 경우 타방 당사국이 이를 제소할 수 있도록 하는 제도이다(정명현 2013). 비위반 제소는 이미 1947년 GATT법부터 도입되어 GATT 제23조, 서비스협정(GATS) 제23조, 지적재산권 협정 제64조, 정부조달협정(GPA) 제22조 등에 포함되어 있다. 다만 지적재산권 협정의 경우 그 적용이 유예되고 있는 상태이다.

5) 전자적 전송은 소프트웨어, CD, DVD 등과 같은 유형의 디지털 재화와 앱, 음원, 영화파일 등 온라인으로 전송되는 디지털 콘텐츠를 포함함(박지은 2016).

이번에도 각료회의는 2019년까지 비위반 제소의 유예를 연장하기로 결정하였다. DDA에서 회원국들은 지적재산권 협정아래 비위반 제소의 실행 가능성이나 그 타당성 등에 관해 논의해 오고 있다. 특히 미국과 스위스 등은 비위반 제소가 발생할 수 있다는 주장을 펴고 있는 반면에 다른 많은 국가들은 이에 수긍하지 않는 형국이다.

2.4. 소규모 경제에 관한 작업계획

MC11은 상대적으로 취약한 소규모 경제가 직면한 도전과 기회에 관해 논의하는 작업계획을 다음처럼 결정하였다(WTO 2017d).

각료들은 소규모 경제에 관한 작업계획에 관한 공약을 재확인하고 지금까지 수행된 모든 작업을 주목한다. 특히 각료들은 WT/COMTD/SE/W/22/Rev.8 문서와 그 이전의 수정 문서들이 제11차 각료회의 때까지 별도세션(Dedicated Session)의 작업을 반영하고 있는데 주목한다. 각료들은 상품과 서비스 무역에서 글로벌 가치사슬을 연계시킬 때에 소규모 경제가 직면한 도전과 기회를 포함해 2015년부터 수행된 작업에 주목하고, 무역개발위원회(Committee on Trade and Development, CTD)가 일반이사회의 전체적인 책임아래 별도세션에서 그 작업을 지속하도록 지시한다.

또한 각료들은 별도세션이 지금까지 제출받은 다양한 제출안들을 더욱 자세히 검토하고, 회원국들이 제출하기를 원하는 추가 제안서들이 있는지 검토하고, 가능하다면 그 위임사항 안에서 이 제안서들 중 어떤 것도 일반이사회에 제안하도록 지시한다. 일반이사회는 관련 자문기구가 행동 권고안을 작성하기 위해 CTD가 확인한 무역 관련 사항들에 대한 대응을 구성하도록 지시해야 한다. 각료들은 WTO 사무국에 특히 소규모 경제에 관한 작업(Work Program on Small Economies) 제2항 k가 밝힌 분야에 있어 CTD의 별도세션에서 회원국 간 토론을 위한 관련 정보와 사실 분석을 제공하고, 특히 무역 원활화 분야에서 무역 비용을 줄이기 위한 노력에서 소규모 경제가 겪는 어려움에 관해 그 작업을 계속하도록 지시한다.

별도세션에서 CTD는 WTO 기구들과 협상그룹들의 소규모 경제 관련 제안서들의 진행

사항을 지속적으로 모니터링하여 다자무역체제 안에서 소규모 취약경제(Small and Vulnerable Economies, SVEs)의 완전한 통합을 위해 확인된 무역관련 사항들에 조속히 대응해야 한다.

소규모 취약경제(SVEs)이란 세계 무역에서 차지하는 비중이 상대적으로 낮은 WTO 회원국들을 말한다. WTO(2008)가 밝힌 SVEs의 정의는 1999-2004년에 평균 기준아래 다음 조건들을 모두 충족해야 한다.

- 세계 상품무역에서 차지하는 비중이 0.16%를 초과하지 않을 것
- 세계 비농산물(NAMA) 무역에서 차지하는 비중이 0.10%를 초과하지 않을 것
- 세계 농산물 무역에서 차지하는 비중이 0.40%를 초과하지 않을 것

DDA에서 SVEs 회원국들은 관세감축 등에서 우대받는 방향으로 논의되고 있다. 최빈개도국 이외에 SVEs에 해당하는 회원국들은 알바니아, 피지, 쿠바, 가나, 온두라스, 케냐, 몽고, 스리랑카, 우루과이, 짐바브웨 등 총 45개국으로 제시되었다.

또한 각료들이 언급한 WT/COMTD/SE/W/22/Rev.8은 2001년에 출범한 소규모 경제에 관한 작업계획이래 WTO 기구들과 협상 그룹들이 논의해 온 다양한 내용들과 각종 결정 및 제안서들을 WTO 사무국이 정리한 것이다.[6] 이번 MC11 결정문은 지금처럼 무역개발위원회(CTD) 주도로 관련 논의를 지속해 나가도록 지시하고 있다.

3. 식량안보용 공공비축제도의 협상 쟁점

2001년에 공식 출범한 DDA 협상에서 농업부문은 가장 민감하면서도 주목을 받는 의제들을 다루어 왔으나, 의장 종합 보고서가 제시된 2008년부터 그 협상 동력이 상당부분 위축되어 있는 게 사실이다. 특히 개도국 특별우대(SDT) 조항과 관련하여 개도국과 선진국 그룹간 대립이 해소되지 않은 채 평행선을 달리고 있다.

이 가운데 최근에 부각된 문제가 식량안보를 목적으로 한 공공비축(public stockholding

6) 이 문서의 내용은 다음 WTO 웹사이트에서 확인할 수 있음(https://goo.gl/sG4agh).

for food security purpose, PSH) 제도이다. 인도를 비롯한 많은 개도국들은 PSH 제도아래 보조가 자국의 식량안보 확충을 위해 반드시 필요하나, 이것이 WTO 국내보조 규정을 위반할 소지가 있으므로 이를 해소할 방안을 마련해야 한다고 주장해 왔다. 이에 따라 WTO는 관련 해결책을 이번 MC11 때까지 찾기로 합의하였는데, 그래서 MC11의 PSH 의제가 가장 큰 주목과 관심을 받은 것이다.

3.1. 배경과 의미

2013년에 인도네시아 발리(Bali)에서 개최된 제9차 WTO 각료회의는 일부 개도국의 PSH 제도가 WTO 체제아래 정당한 조치로 인정받으려면 그 농업보조 규정의 완화가 필요하다는 점에 공감하였다. 비록 합의에 이르지는 못했으나 추후 논의를 통해 그 영구적 해결책(permanent solution)을 찾아야 한다는 각료 결정문을 내놓았다. MC11 때까지 영구적 해결책을 도모하되, 그 전환기 조치로 이른바 평화조항(peace clause)을 제시하였다. 평화조항은 PSH 제도에서 초래될 WTO 규범위반 제소를 한시적으로 자제하자는 권고이다.

3.1.1. WTO 규범

식량의 공공비축에는 큰 비용이 소요된다. 이러한 비용은 보통 시장에서 다 부담하지 못하므로 정부의 개입이 필요하다. 곧, 조세나 국경세, 다른 시장부문으로 전이(부과금), 소비세, 식량원조 등을 통해 자금이 조달된다.[7] 이러한 회원국 정부의 지출은 WTO 규범에 부합해야 한다.

농업협정 부속서 2(Annex 2)의 제3항은 식량안보 목적의 공공비축(PSH) 지출이 허용보조(Green Box)가 되는 요건을 명시한다. 일단 허용보조로 분류되면 그 지출 규모에 대한 상한이 없다. 감축대상 보조(Ambor Box)가 아니기 때문이다. PSH 제도가 허용보조가 되려면 그 기본 요건(가격과 무역왜곡의 최소화, 소비자에게 전가되지 않고 공공자금에 의한 지원, 생산자에게 가격보조 효과가 없을 것 등)뿐만 아니라 다음과 같은 특정 요건을 만족시켜야 한다.

7) 스위스는 필수 식량의 수입업체들로 하여금 정부가 처분할 수 있는 비축물량을 유지하도록 규정하고 있음(Häberli 2014). 또한 스위스는 이러한 비축비용을 국경세(그 만큼 높아진 시장가격)를 통해 소비자가 모두 부담하도록 하고 있음.

- 국가 법체계 아래 식량안보 조치가 실행
- 현행 시장가격에 따른 식량의 수매와 판매
- 개도국의 경우 현행 시장가격이 아닌 정부의 관리가격(administered price)을 적용할 수 있으나, 수매가격과 고정 외부참조가격(fixed external reference price, FERP)의 격차는 감축대상 보조로 분류

농업협정 부속서 2의 제4항에 명시된 국내 식량원조(domestic food aid)의 요건도 정리하면 다음과 같다.

- 수혜 조건은 영양 목적과 연계되어 명확하게 정의된 기준에 부합
- 지원 방식은 직접 식량공급 또는 수혜자가 시장가격이나 보조된 가격으로 식량을 구입할 수 있는 수단 제공
- 정부의 식량수매는 시장가격으로 하고, 자금조달과 행정은 투명하게 운용

3.1.2. 인도 사례와 쟁점

WTO 협상에서 개도국, 특히 인도와 중국 및 이른바 G33 개도국 그룹은 PSH 제도가 WTO 규범상에서 더욱 확실하게 해석되어야 함을 요구하고 있다. 이는 개도국에 있어 무엇보다 정부의 개입에 의한 식량안보의 확충이 중요하기 때문이다. 또한 허용보조의 틀 속에 개발이란 DDA 목표를 구현시킬 수 있으며, 지금까지 주로 선진국들이 많이 사용해 온 허용보조의 형평성 측면에서도 이러한 개발 중심의 요구에 관한 정당성을 담보할 수 있기 때문이다.

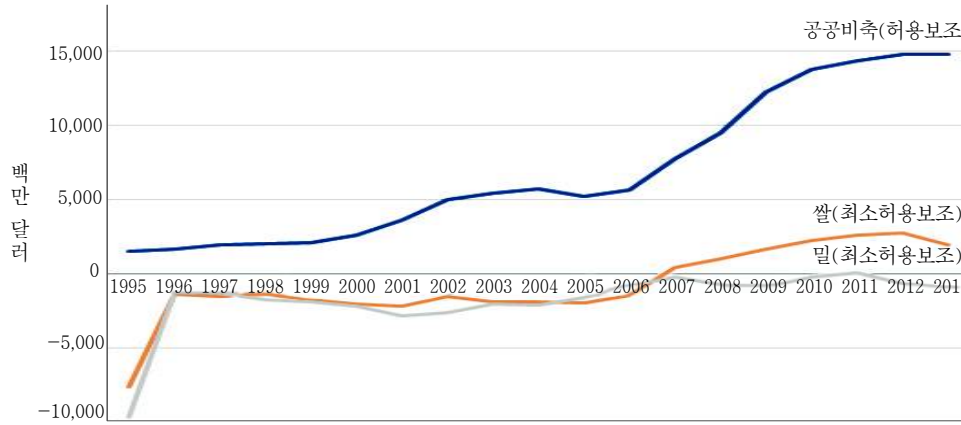
문제는 지금의 허용보조 규정아래 인도 등 일부 개도국의 PSH 제도가 완전히 부합되지 않아 결국 감축대상 보조(Ambor Box)로 분류될 수밖에 없으며, 이에 따라 해당국의 보조총액측정치(Aggregate Measurement of Support, AMS) 상한에 구속을 받을 수 있다는 점이다. 더욱이 인도의 이행계획서(Schedule XII)에 따르면, 총 AMS 양허수준(bound level)은 “0”으로 기록되어 있는데, 이는 기준기간인 1986-88년에 감축대상 보조의 기준(base) AMS가 빈 칸으로 되어 있음을 뜻한다.[8] 이에 따라 인도의 감축대상 보조는 해당 품목 생산액(value

8) 감축대상 보조의 총 AMS 양허수준이 설정되어 이행 기간에 AMS 감축 의무를 지닌 WTO 회원국 수는 한국을 포함하여 34개국에 불과함(https://goo.gl/tG1Zvg). 우루과이 라운드(Uruguay Round) 당시 인도는 총 19개 농산물(품목)에 대한

of production, VOP)의 10%로 설정된, 이른바 최소 허용보조(de minimis)의 한도 안에서 운용될 수밖에 없다. 인도의 PSH 보조가 허용보조가 아닌 감축대상 보조로 분류되어 현행(current) AMS 산출에 포함될 경우 그 보조 규모는 각각 쌀과 밀 생산의 10%를 초과하지 못하게 된다.[9)]

<그림 2>은 농업협정 이행 첫 해인 1995년부터 인도가 WTO에 통보한 가장 최근 연도인 2013년까지 그 국내보조 이행 실적을 나타낸 것이다.

<그림 2> 인도의 주요 국내보조 통보 실적 추이



주: 1995−2013년 국내보조 실적은 유통연도 기준으로 1998년(G/AG/N/IND/1), 2002년(G/AG/N/IND/2), 2011년(G/AG/N/IND/7), 2014년(G/AG/N/IND/10), 2017년(G/AG/N/IND/11)에 인도가 WTO에 통보한 결과를 나타냄.
자료: WTO(https://docs.wto.org/).

인도가 허용보조로 통보하고 있는 PSH 보조는 단기에 수급 불균형의 불확실성에 대비하기 위한 곡물의 완충재고(buffer stock) 조치이다. 그에 대한 지출은 1995년부터 오름세를 보이면서 2013년 현재 148억 달러에 이르고 있다. 인도의 작물 생산에서 가장 큰 비중을 차지하는 쌀과 밀의 경우 가격지지보조의 규모, 곧 현행 AMS가 산출되어 제시되었는데,

---

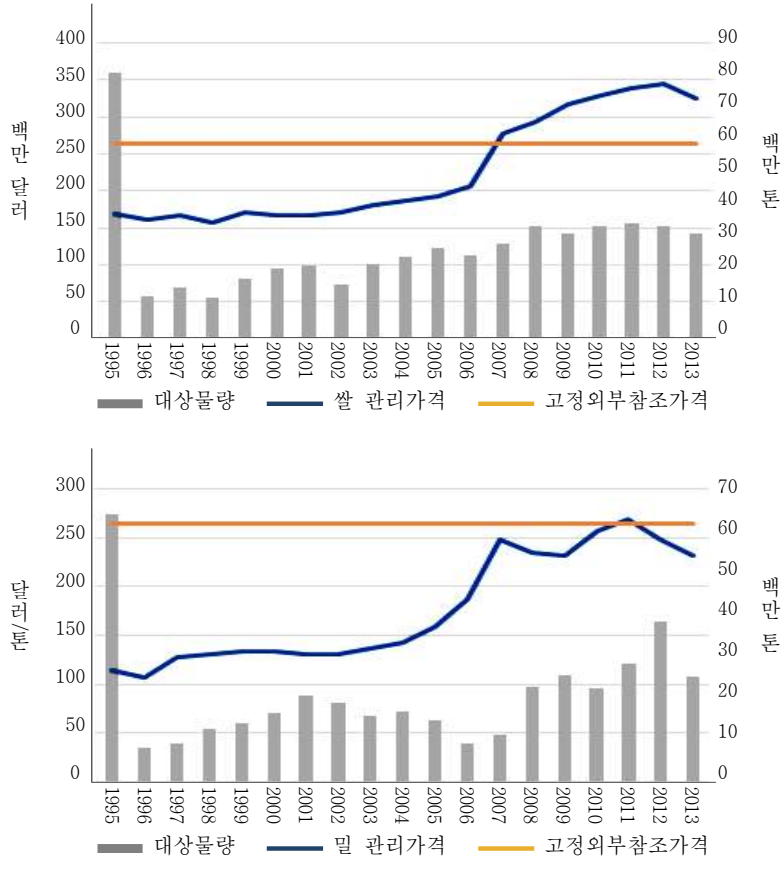
기준 AMS를 제시하였는데, 이들 품목 특정(product specific) AMS는 오직 시장가격보조(market price support)로만 제시됨(Brink, 2014). 또한, 인도의 이행계획서의 화폐 단위는 루피(rupee)로 제시하였으나, 이행 기간에 국내보조 통보는 물가상승률에 따른 영향을 최소화하기 위해 미국 달러로 전환하여 하고 있음.

9) 현행 AMS의 산출식은 농업협정 부속서 3에 명시된 대로, "AMS = (관리가격−고정 외부참조가격) × 대상 생산량"임. WTO 규범에 "관리가격(administered price)"에 관한 명확한 정의는 없지만, 보통 정부에 의해 설정된 수매가격을 말함. "고정 외부참조가격(fixed external reference price: FERP)"는 1986−88년 기준의 f.o.b. 단위가격(순수출국) 또는 c.i.f. 단위가격(순수입국)을 나타냄. 이 두 가격의 차이가 AMS 지지가 되며, 여기에 "대상 생산량(eligible production)"을 곱하면 보조 총액을 산출할 수 있음. "대상 생산량"은 정부의 수매 조치아래 가격지지 대상이 될 수 있는 모든 물량을 지칭한다. 회원국들은 정부가 수매한 실제 물량, 국내법 규정에 따라 사전에 수매하기로 명시된 물량, 또는 자가 소비량을 뺀 전체 생산량 등 다르게 통보하고 있음.

모두 최소 허용보조에 해당된다고 통보되었다.

쌀의 경우 1995-2006년에 현행 AMS는 모두 음(-)으로 나타났다. 이는 이 기간에 관리가격 또는 농가로부터 수매가격이 고정 외부참조가격(FERP) 또는 기준 세계가격보다 낮았음을 뜻한다. 이후 현행 AMS는 양(+)으로 돌아서 2012년에 약 28억 달러까지 증대하였다가 2013년에 약 20억 달러로 감소하였다<그림 3>.

<그림 3> 인도의 쌀과 밀의 현행 AMS 추이



주: 쌀과 밀의 고정 외부참조가격(FERP)은 각각 톤당 262.5달러(3,520루피)와 264달러(3,540루피)임. 만약 인도가 달러가 아니라 기준 AMS 산출시 사용했던 루피로 표기된 FERP을 사용했다면, 쌀과 밀의 현행 AMS는 1995년부터 모두 양(+)의 값을 가지는 것으로 나타남(Narayanan 2014).
자료: WTO(https://docs.wto.org/).

밀의 현행 AMS는 2011년에 약 1억 달러를 기록한 것을 제외하고 다른 모든 연도에 음(-)으로 통보되었다. 이는 정부의 밀 수매가격 또는 최저가격이 기준연도 기준의 세계가격보다

낮았음을 뜻한다.

1996년부터 인도는 현행 AMS 산출에서 정부가 실제로 생산자로부터 수매한 물량을 “대상 생산량(eligible production)”으로 간주하였다. 이는 자국의 이행계획서(기준 AMS 산출)와 1995년 통보 때 전체 생산량을 사용한 것과 다르다(Brink, 2014). 이와 관련, 2000년에 한국의 소고기 분쟁(한국-소고기)에서 WTO 패널(Panel)은 정부가 설정한 수매가격이 실제로 수매한 물량뿐만 아니라 시장에 유통되는 전체 생산량에 대해 그 가격을 지지하는 효과를 나타내므로 전체 생산량을 대상 생산량으로 봐야 한다고 판시한 결과를 참조할 수 있다(WTO, 2000a). 실제로 미국과 EU는 현행 AMS 산출시 전체 생산량을 사용하고 있다(DTB Associates, 2014). 그러나 한국-소고기 분쟁에서 상소기구(Appellate Body)는 대상 생산량이란 수매에 적합(fit)하거나 수매권(entitled)을 지닌 물량이기 때문에 정부가 수매하기로 사전에 공표한 최대 물량으로도 볼 수 있다고 해석하였다(WTO 2000b).

대상 생산량을 수매 물량으로 국한한 인도의 AMS 산출방식은 비록 2002년에 그 방식의 변화를 WTO에 통보하였다고 하여도 쟁점이 될 수 있다. WTO 농업위원회(Committee on Agriculture)에서 인도는 수매제도가 일부 지역에 국한해서 시행된다는 점과 수매가격이 현행 시장가격보다 낮다는 점을 부각시키면서 지금의 자국 입장을 방어하고 있다.[10)]

끝으로, 인도의 보조 상한 초과 가능성에 대해 선행 연구들은 상이한 전망을 내놓고 있다. ICTSD(2016)은 2000-15년에 관리가격과 세계가격의 격차 평균을 산출한 결과 인도의 쌀과 밀이 음(-)의 값을 갖는다고 밝히고, PSH 제도아래 수매되는 물량의 비중도 쌀이 30%, 밀이 27% 정도라고 지적하였다. 반면에 Brink(2014)와 DTB Associates(2014) 등은 인도의 PSH 지출이 WTO의 보조 상한을 초과하는 것으로 산출하였다.

3.2. 영구적 해결책의 대안과 MC11의 협상 결과

3.2.1. 영구적 해결책의 대안

<표 2>은 WTO 규범아래 공공비축 제도의 규율 완화를 주장하는 개도 수입국(예: G33)과 이에 반대하는 수출국 및 선진국 간의 기본 견해들을 정리한 것이다.

10) 이 밖에도 Hoda and Gulati(2007)은 유통 물량(marketable surplus)만이 관리가격의 대상이 되므로 이를 대상 물량으로 볼 수 있다는 견해를 밝힘.

<표 2> 공공비축 제도를 둘러싼 WTO 회원국들의 기본 견해

찬성 측 주장	반대 측 주장
• 개도국에 식량안보 문제는 협상대상이 아닐 정도로 중요함.	• 무역을 왜곡시키는 조치는 국내시장뿐만 아니라 외국의 식량안보를 해칠 수 있음.
• 개도국의 경우 관리가격으로 수매하더라도 이를 AMS 산출에서 예외로 간주함.	• 무역을 왜곡시키는 보조를 예외로 하는 것은 공정한 무역체제를 훼손시킬 수 있음.
• 저소득 또는 자원 빈약 생산자들을 지원할 목적의 공공비축은 무역을 왜곡시키지 않음.	• 관리가격이 높게 설정되면 생산자의 생산결정을 왜곡하여 과잉 생산을 초래하고 이는 국제가격을 위축시킴.
• 개도국의 AMS 양허수준과 허용보조 수준은 선진국에 견주어 상당히 낮아 정책 신축성이 취약함.	• 기존 규범에도 개도국 특별우대 조치가 적용되고 있음.

자료: 저자 작성.

MC11를 대비하여 PSH 제도의 협상 방안을 담은 일부 회원국들의 제안서가 회람, 논의되었다. 브라질, EU, 콜롬비아, 페루, 우루과이는 최빈개도국(LDC)의 PSH 제도와, 다른 개도국의 경우 총 생산액(VOP)의 일정 비율(예: 10%)을 넘지 않는 수매 지출에 대해 현행 AMS에 포함시키지 않는 방안을 공동으로 제안하였다(WTO 2017e). 위에서 소개한 대로 G33 개도국 그룹은 브라질 등의 제안보다 더 폭 넓은 국가들과 품목 범위를 PSH 제도아래 포함시킬 것을 주장하였다.

러시아와 파라과이는 발리(Bali) 각료 결정문이 명시한 대로 평화조항을 따를 것을 제안하면서, 비축된 물량이 무역을 왜곡하거나 다른 나라의 식량안보에 해가 되지 않도록 하는 추가적 안전장치(safeguard)가 필요하다고 강조하였다. 노르웨이와 싱가포르도 발리 각료 결정문에 기반을 두되, LDC와 소규모 개도국의 새로운 PSH 조치까지도 포함시킬 것을 제안하였다.

제시된 제안들을 논의하는 과정에서 많은 회원국들은 현행 AMS 산출에서 PSH 제도를 예외로 인정하는 것에 반대한다는 의사를 표방하였다. 결국 PSH 제도에 관한 어떤 공감대나 합의 실마리가 부재한 상태에서 MC11가 개최된 것이다.

지금까지 제시된 PSH 제도의 영구적인 해결책에 관한 WTO 안팎의 논의 내용을 정리하면 다름과 같다(Glaluber 2016).[11]

11) 이 밖에도 Díaz-Bonilla(2017)을 참고 바람.

① 최소 허용보조(de minimis) 상한의 상향 조정

장점: 개도국의 경우 기존 농업 생산가치의 10%에서 인상(예: 15%)하면 정책 신축성이 증가

단점: 특정 보조에 목표하는 것보다 정책 비효율 창출

② 고정 외부참조가격을 최근 연도 기준으로 갱신

장점: 태국 5% 쌀을 기준으로 1986-88년의 $226, 1996-98년의 $315, 2006-08년의 $427가 되어 관리가격 또는 세계가격과 격차 축소

단점: 세계가격이 하락할 경우 엄청난 보조가 생산자에게 축적

③ 고정 외부참조가격을 이동 또는 올림픽 평균으로 조정

장점과 단점: 위 ②와 비슷

④ 미국 달러를 기반으로 한 가격 격차 산출

장점: 큰 폭의 물가상승률이나 환율 변동에 상대적으로 덜 노출

단점: 많은 개도 회원국들이 이미 전환하여 통보 중

⑤ 대상 물량의 제한

장점: 가격지지 제도아래 수매 물량을 사전에 설정

단점: 주곡의 가격탄성치가 낮아 소량을 시장으로부터 격리하더라도 가격효과가 크고 이에 따라 생산결정의 왜곡 초래

⑥ 관리가격을 시장가격보다 낮게 설정

장점: 사전에 수매가격을 고시하여 적정 물량을 확보

단점: 수매가격이 최저가격으로 작동하여 시장가격이 떨어질 때 상당한 보조 효과를 발휘

⑦ 최빈개도국(LDC)의 경우 예외 적용

장점: 많은 LDC가 식량안보용 공공비축 제도를 시행 중이고 지역 수준에서 비상비축제도(regional emergency reserve stock scheme)를 운용하면 식량안보를 더욱 확충 가능

단점: 없음

⑧ 전환기 조치인 평화조항을 영구적으로 적용

장점: 농업협정아래 소송으로부터 자유

단점: 해마다 WTO에 이행결과를 통보해야 하며, 보조금과 상계관세(Subsidies and Countervailing Measures, SCM) 협정아래 제소될 가능성

3.2.2. MC11의 협상 결과

MC11에서 PSH 제도에 관한 회원국들의 진지한 협상은 사실 존재하지 않았다고 평할 수 있다. 기존에 제출된 제안서들에 관한 공감대가 형성되지 못하였고, 무엇보다 미국이 소규모 그룹 협상에서 PSH 제도에 관한 영구적 해결책에 반대한다고 밝혔기 때문이다. 미국의 반대로 관련 의제를 비롯하여 거의 모든 농업의제들이 제대로 논의되지 못하였다.

WTO 아제베도(Azevedo) 사무총장은 이와 같은 협상결과에 큰 실망감을 드러내며 회원국들이 자기 탐구(soul searching)의 노력을 할 것을 촉구하였다. 또한 그는 다자 협상이란 자국이 원하는 것을 얻어내는 게 아니라 가능한 것을 얻는 것이라고 지적하였다.

이처럼 MC11이 결렬되었으나, PSH 제도에 관한 평화조항은 계속 지속될 것으로 예상된다. 또한, 그 영구적 해결책을 찾기 위한 협상도 추진될 것으로 전망된다.

4. 결론과 시사점

MC11은 그 유일한 위임사항인 식량안보를 위한 공공비축(PSH) 제도에 관한 합의를 이끌어 내지 못하였다. 뿐만 아니라 각료 선언(Ministerial Declaration) 없이 결정문만 도출하고 종료되어, 사실상 결렬된 회의로 평가할 수 있다(서진교 등 2018). 그나마 수산 보조금과 전자상거래 및 지적재산권에 관한 비위반 제소 등 일부 의제에 관해 지속적으로 논의한다는 합의를 도출한 것은 다자 무역기구로서 WTO의 역할과 위상 지키기에 도움이 되었다고 하겠다. 그러나 앞으로 협상구도는 분야별 또는 이해관계가 부합하는 국가그룹별 접근으로 변모해 갈 수 있을 것으로 전망된다.

이러한 변화 기조는 이미 2001년 DDA 출범 이후 16년 간 고착된 협상의 흐름에서 뿐만 아니라 이번 PSH 제도를 두고 선진국과 개도국 간 대결 양상에서도 엿볼 수 있다. 특히, MC11의 결렬 직후 인도 정부가 40개국이 참여하는 소규모 각료회의 개최를 제안한 것은,

이를 통해 WTO가 선진국들에 의해 일방적이거나 자국 이익을 대변하는 도구로 잘못 사용되는 것을 경계한다는 메시지를 전달하려는 것으로 해석할 수 있다.[12)]

트럼프 행정부가 들어선 미국의 측면에서도 자국의 이익을 극대화하는, 이른바 "미국우선주의(America First)"에 따라 다자적 무역질서를 대체하려는 의도가 명백해 보인다(고명헌, 2017). 곧 NAFTA나 한-미 FTA 협정의 개정 논의가 미국의 요구로 진행되고 있음에서 알 수 있듯이, 미국은 다자체제보단 양자 FTA의 틀 속에서 자국의 이해관계를 개진해 나가고 있다. 반대로, DDA 협상에서 미국은 개도국이 요구하는 개발(development) 관련 논의에 소극적으로 대응하는 한편 WTO의 이행 통보와 투명성, 분쟁해결기구의 개선, 국영무역사항 등 핵심에서 벗어난 지엽적인 의제 중심의 의견을 제안 또는 개진해 왔다.

결국 이번 MC11의 결과는 오랫동안 교착상태에 놓인 WTO 협상과 이해당사국 간 첨예한 대립 및 실익 추구에서 초래된 한계를 다시 한 번 드러낸 것으로 해석된다. 농업협상 측면에서는 개발(development)이란 DDA 명분 실현의 구체적인 수단을 둘러싸고 개도국과 선진국 간 의견 대립이 평행선을 달리고 있음을 극명하게 보여준 결과이다. 특히 인도와 중국 등 거대 개도국들을 경계하는 미국 및 기타 선진국들의 강경한 대응은 개도국 특별우대 관련 의제들에 대한 이들의 무관심이나 소극적 태도를 통해 지금처럼 지지부진한 결과를 반복해서 초래하고 있다. 이에 따라 적어도 2019년에 개최될 다음 각료회의 때까지 협상의 전개 방향은 지금과 크게 다르지 않은, 그 현상 유지의 형태로 남아 있을 가능성이 높다.

12) (https://goo.gl/BHaVFG).

참고문헌

고명현. 2017. 트럼프의 외교기조와 대북정책. 아산정책연구원 이슈브리프 2017-09. 아산정책연구원. https://goo.gl/r2bm1f. (검색일: 2016.01.18.)

국제개발협력시민사회포럼. 2016. SDGs 국문번역 감수본. 2016년 1월 5일. 국제개발협력시민사회포럼. https://goo.gl/WB8pP1. (검색일: 2016.01.13.)

박지은. 2016. TPP 전자상거래 규정 연구. 국제무역연구원 Trade Focus 37호. 국제무역연구원. https://goo.gl/GuwT7U. (검색일: 2016.01.20.)

서진교, 김종덕, 박지현, 김민성, 엄준현. 2018. 제11차 WTO 각료회의(MC11) 평가와 시사점. 대외경제정책연구원 『KIEP 오늘의 세계경제』 Vol. 18, No. 1. 대외경제정책연구원.

정명현. 2013. "WTO TRIPS 협정상 비위반제소의 적용에 대한 검토." 『안암법학』 42: 247-278.

해양수산부. 2017. 세계무역기구, IUU어업, 과잉어획 등에 대한 수산 보조금 금지 규범 마련을 위한 협상 계속에 합의. 보도자료 2017년 12월 15일. 해양수산부.

Brink, L. 2014. Support to Agriculture in India in 1995-2013 and the Rules of the WTO. IATRC Working Paper #14-01.(https://goo.gl/pPD1fA. (검색일: 2016.01.20.)

Díaz-Bonilla, E. 2017. Food Security Stocks and the WTO Legal Framework. In Bouët, A. and Laborder, D. (Eds.), *Agriculture, Development and the Global Trading System: 2000-2015.* International Food Policy Research Institute, Washington DC. https://goo.gl/ds2q6y. (검색일: 2016.01.18.)

DTB Associates. 2014. Agricultural Subsidies in Key Developing Countries: November 2014 Update. https://goo.gl/o3BvWY. (검색일: 2016.01.17.)

FAO. 2008. Fisheries Management. FAO Technical Guidelines for Responsible Fisheries 4 Suppl. 3. Rome. http://www.fao.org/3/a-i0318e.html. (검색일: 2016.01.17.)

Glauber, J. 2016. After Nairobi: Public Stockholding for Food Security. In ICTSD (Ed), Evaluating Nairobi: What Does the Outcome Mean for Trade in Food and Farm Goods? Geneva, Switzerland. https://goo.gl/qSU9sY. (검색일: 2016.01.20.)

Häberli, C. 2014. After Bali: WTO Rules Applying to Public Food Reserves. FAO Commodity and Trade Policy Research Working Paper No. 46. https://boris.unibe.ch/63056/1/a-i3820e.pdf. (검색일: 2016.01.17.)

Hoda, A. and Gulati, A. 2007. WTO Negotiations on Agriculture and Developing Countries. The Johns Hopkins University Press, Baltimore. https://goo.gl/t3Tkom. (검색일: 2016.01.18.)

ICTSD. 2016. Public Stockholding for Food Security Purposes: Options for a Permanent Solution. Geneva: International Centre for Trade and Sustainable Development. https://goo.gl/cjHoao. (검색일: 2016.01.19.)

Narayanan, S. 2014. "The National Food Security Act vis-a-vis the WTO Agreement on Agriculture." *Economic & Political Weekly* Vol. 49, No. 5, February 1, 2014. https://goo.gl/HoXGjV. (검색일: 2016.01.20.)

WTO. 2017a. Fisheries Subsides: Ministerial Decision of 13 December 2017. WT/MIN(17)/64.

_____. 2017b. Work Program on Electronic Commerce. WT/MIN(17)/65.

____. 2017c. TRIPS Non-Violation and Situation Complaints. WT/MIN(17)/66.

____. 2017d. Work Program on Small Economies. WT/MIN(17)/63.

____. 2017e. Proposal on Domestic Support, Public Stockholding for Food Security Purposed and Cotton from Brazil, European Union, Columbia, Peru and Uruguay. JOB/AG/99.

_____. 2008. Revised Draft Modailities for Agriculture. TN/AG/W/4/Rev.4.

_____. 2000a. Korea-Measures Affecting Imports of Fresh, Chilled and Frozen Beef. Report of the Panel. WT/DS161/R.

_____. 2000b. Korea-Measures Affecting Imports of Fresh, Chilled and Frozen Beef. Report of the Appellate Body. WT/DS161/AB/R.

_____. 1998. Work Program on Electronic Commerce: Adopted by the General Council on 25 September 1998. WT/L/274.