

2022년 WTO 공공포럼 (Public Forum)의 논의 동향

임 송 수 *

1. 서론

2022년 9월 27~30일에 스위스 제네바에서 세계무역기구(WTO)가 주관한 공공포럼(Public Forum)이 열렸다. WTO의 가장 큰 연례 외부 행사로써 2001년부터 시작한 공공포럼은 세계 무역 발전에 관한 최신 동향을 논의하고 다자간 무역체제를 개선할 방법을 제안할 수 있는 소통의 공간을 제공해오고 있다.

2022년 공공포럼은 "지속가능하고 포용적인 회복을 위해: 행동을 위한 열망(Towards a sustainable and inclusive recovery: ambition to action)"이란 주제 아래 무역이 COVID-19 이후 경제 회복에 어떻게 이바지할 수 있는지 살펴보는 것에 논의의 초점을 맞추었다. 특히, 더욱 탄력적이고 지속 가능하며 포용적인 무역체제를 조성하기 위해 무역 규범을 강화하고 정부 정책을 개선하는 방안에 관해 검토하였다.

공공포럼의 세부 주제는 다음 3가지이다.

- ① 포용적 회복을 위한 기술 활용
- ② 지속가능한 미래를 위한 무역 의제의 제시
- ③ 무역의 미래 조성

이러한 주제의 배경을 설명하면 다음과 같다.

먼저, 기술 측면에서는 디지털 기술과 전자상거래가 경제 위기 가운데 경제 활동과 무역을 지지하는 중대한 역할을 해왔다. 여러 산업에 걸쳐 새로운 기술을 빠르게 이행함으로써

* 고려대학교 식품자원경제학과 교수(songsoo@korea.ac.kr)

상품의 생산과 무역 및 소비 등을 포함한, 이른바 디지털 전환을 촉진한 것이다. 그러나 디지털 격차(digital divide)에 직면한 최빈개도국(LDC)과 영세 사업체가 존재하므로 이들에 관한 지속적인 지원도 필요하다.

둘째, 인간의 건강과 삶 및 경제에 큰 영향을 미치는 환경훼손, 기후변화, 인간이 초래하는 재난 등은 팬데믹 이후의 회복을 위한 세계의 노력에 중대한 도전일 수 있다. 무역은 세계가 저탄소 미래로 전환하는데 필요한 상품과 서비스 및 지식에 대한 접근을 촉진함으로써 기후 위기 대응에 이바지할 수 있다. 무역체계가 기후 대응과 생물다양성을 더욱 잘 지원하고 기후변화 적응과 완화에 대한 문제를 제대로 다룰 수 있도록 하는 게 중요하다. 관련 의제에는 공정한 저탄소 사회로 전환, 무역 조치에 관한 투명성 제고, 무역과 연계한 탄소 조치와 플라스틱 오염 및 수산업과 화석연료 보조 등에 대해 WTO 회원국 간 소통과 협력의 촉진 등이 포함된다.

끝으로, WTO 개혁은 조직을 견고히 할 뿐만 아니라 신속한 경제 회복을 지원하고 미래 팬데믹이나 다른 충격에 대해 더 잘 준비할 수 있도록 한다. 또한, 개도국과 LDC, 여성과 청년 및 영세 사업체를 위한 공정한 무역 규범 설정과 이행을 통해 탄력적이고 포용적인 경제 회복을 지원할 수 있다.

이 글은 이러한 주제 아래 논의된 의제들을 정리하면서 농식품과 직접 관련한 내용을 살펴보고자 한다. 특히 농식품 의제 중 기술혁신과 디지털 및 식량안보에 관한 논의를 정리하고 그 배경이나 관련 내용을 덧붙임으로써 무역 관련 협상 및 정책 시사점을 도출하고자 한다.

2. 공공포럼 프로그램

WTO 건물이 있는 스위스 제네바에서 나흘 동안 열린 공공포럼은 총 144개 세션, 671명의 발표, 3,200명의 참석자 등의 결과를 나타냈다. 또한, 세션과 더불어 해양 자원의 보호 등 13개 전시회도 진행되었다.

최신 무역 관련 의제의 동향을 파악하는 데 유용하도록 각 세션의 주제를 정리하면 <표 1>-<표 4>와 같다.

〈표 1〉 WTO 공공포럼의 세션별 주제: 9월 27일(첫째 날)

세션	형태	주제
1	개회	CNN Richard Quest와 WTO 사무총장 Ngozi Okonjo-Iweala와 대화
2	전체토론	지속 가능하고 포용적인 회복을 위해: 야망에서 행동으로
3	대화	대화
4	저자만남	무역 연계: 새로운 세계를 위한 새로운 규범
5	작업반	포용적 성장을 위한 디지털 플랫폼
6	작업반	포용적 무역의제: COVID-19 발단 중 여성 무역인의 권능
7	작업반	식량체계와 무역정책의 지속성을 증대하기 위해 혁신을 어떻게 활용할 것인가?
8	작업반	자연은 균형을 유지하는가?
9	작업반	팬데믹 이후의 현실에서 파격적인 무역 조치에 직면
10	워크숍	세계회복 시기에 과소 대표의 수출업체를 지원: 이론에서 실천까지
11	작업반	몽블랑 시나리오: 무역 미래로 여행
12	작업반	무역 수단을 사용하여 기후변화에 대응한 싸움을 가속화하고 규모화하는 방법
13	정보	제12차 WTO 각료회의의 패키지: 농업
14	작업반	더욱 탄력적이고 지속가능하며 포용적인 무역체계의 핵심요소로서 식량안보
15	워크숍	변화하는 무역체계: 미래를 만들어 낼 것인가?
16	작업반	어떻게 무역이 농산물의 지속 가능한 생산을 지원할 수 있는가?
17	작업반	세계 무역에서 WSME(woman-led small and medium-sized enterprises) 복원력을 지원하는 기술의 활용
18	작업반	WTO 정보기술협정(ITA-3)의 확대가 개도국과 선진국에서 포용성, 탈탄소화, 의료혁신, 지속가능성, 탄력적인 공급망 등을 어떻게 촉진할 것인가?
19	작업반	탄소 국경조정제도의 최근 동향: 신흥국의 관점에서 기술, 법, 무역, 경제정책의 고려 사항
20	작업반	COVID 이후 회복기에 어떻게 무역과 무역정책이 더욱 탄력적이고 지속 가능한 패션 의류 공급망에 이바지할 수 있는가?
21	작업반	지속 가능하고 포용적인 분쟁 해결을 위해: 비용이 크고 배타적인 소송의 대안으로써 중재
22	작업반	위기 상황에서 식량에 대한 접근 보호
23	작업반	MSMEs: AfCFTA 아래 지속 가능한 이익을 실현하는 핵심
24	작업반	COVID 이후 회복기에 민주적인 기술 개발과 디지털 격차 극복하기
25	작업반	중복된 위기와 회복: 지역 이야기부터 WTO 의제 설정까지
26	작업반	포용적인 팬데믹 이후 경제 회복기에 파괴적인 기술과 전자상거래의 주된 역할: 통관의 관점에서
27	작업반	MC12 이후: 지속 가능하고 포용적인 미래를 위한 WTO 의제는 무엇인가?
28	작업반	미래의 틀: 포용적인 무역과 원주민
29	워크숍	지속 가능한 서비스 무역의 미래
30	작업반	WTO 성평등 연구 허브 생각하기

자료: WTO(https://www.wto.org/english/forums_e/public_forum22_e/pf_programme22_e.pdf, 검색일: 2022.11.02)

〈표 2〉 WTO 공공포럼의 세션별 주제: 9월 28일(둘째 날)

세션	형태	주제
31	고위급패널	포용적인 회복을 위한 기술 활용
32	팟캐스트	경제학자가 WTO 사무총장에게 묻다
33	작업반	개발을 위한 투자 촉진에 관한 WTO 협정: 탄력적이고 포용적인 경제 회복을 지원하기 위한 다자적인 행동
34	작업반	우방과 생산시설 구축과 일치된 일방주의 및 WTO 개혁
35	작업반	지속 가능하고 포용적인 회복을 지원하기 위한 아프리카 내 무역의 증대: 여성에 관한 AfCFTA 의정서에 성평등의 렌즈 고안과 적용
36	작업반	식량안보: 위기에 어떤 무역정책이 국내 식량수급에 균형을 가져오나?
37	작업반	더 나은 회복: 건강 관련 기술에 실행 가능하고 지속 가능하며 공정한 접근 구축
38	작업반	공공재를 위한 데이터: WTO 전자상거래의 시사점
39	작업반	무역과 기술과 역량 강화: 모두가 함께 더 잘 회복
40	워크숍	무형의 그리고 국제무역의 가치 창출에서 그들의 참여 증가
41	정보	규제 상황을 탐색하기 위한 ePing SPS & TBT 플랫폼 사용
42	저자만남	국제 무역법에 관한 해설
43	작업반	21세기 경쟁적인 경제 구축을 위한 전환적 개혁
44	작업반	WTO 수산 보조금 협정: MC12에서 일어난 일과 다음에 생길 일
45	작업반	자유무역에서 공정한 무역까지: 개도국 SME를 위한 시사점
46	작업반	지속 가능한 미래를 위한 인간 중심 회복의 핵심에 선 여성
47	작업반	웹 3.0과 메타버스: 어떻게 인터넷의 다음 단계가 공정한 개발을 지원할 수 있는가?
48	작업반	기후변화의 해결책의 일환으로 농업-축산 체계와 무역
49	작업반	서비스 무역과 디지털화 및 팬데믹 이후 회복
50	작업반	JSI(MC11에서 Joint Statement Initiative)가 지속 가능하고 탄력적이며 포용적인 세계 무역체계의 갈길인가?
51	정보	MC12 제네바 패키지: TRIPS 협정에 관한 결정문 등을 포함하는 WTO의 팬데믹 대응
52	작업반	복원력과 순환 경제 및 포용적 에너지 전환의 구축: 어떻게 무역정책이 도울수 있는가?
53	작업반	기술, 윤리, 성, 혁신 및 경제
54	워크숍	무역 형평성과 지속 가능성을 위한 소규모 성공 기업들
55	작업반	지속성에 기반한 PPMs 조치를 어떻게 다룰 것인가?
56	작업반	디지털 서비스 무역을 위한 규정의 틀의 진전
57	팟캐스트	세실리아 마름스트롬(Cecilia Malmstrom)과 함께하는 무역의 바람
58	작업반	지속 가능한 발전을 달성하는데 있어 무역과 투자는 어떤 역할을 해야 하는가?
59	워크숍	WTO와 비즈니스 간 더욱 구조화한 참여를 통해 무역의 미래 조성하기
60	작업반	무역 장벽 없이 상품의 에너지 효율과 지속 가능성을 진전시킬 수 있는가?
61	작업반	무역이 적응의 길과 저탄소 미래로 전환을 어떻게 지원할 수 있는가?
62	작업반	지정학적 도전에 직면해 무역에 기대기
63	작업반	기후와 무역 협상가들: 탄력적이고 지속 가능한 농업을 위해 손 잡기
64	작업반	COVID-19 이후 MSMEs의 내부화 지원: 무역 원활화를 통한 회원국의 기여
65	작업반	수산 보조금과 지속 가능한 발전: 의무 사항의 충족
66	작업반	포용적 성장을 위한 디지털 무역정책의 미래 만들기
67	작업반	COVID-19 이후 무역과 건강: 서비스 무역 측면
68	작업반	투자 원활화에 관한 다자 규정의 협상: 지속 가능한 미래에 이바지할 것인가?

자료: WTO(https://www.wto.org/english/forums_e/public_forum22_e/pf_programme22_e.pdf, 검색일: 2022.11.02)

〈표 3〉 WTO 공공포럼의 세션별 주제: 9월 29일(셋째 날)

세션	형태	주제
69	고위급패널	지속 가능한 미래를 위한 무역 의제 활용
70	고위급패널	남성 위주의 산업부문에 진입하기
71	작업반	산업 4.0 기술과 부가가치 서비스: LDC를 위한 기회와 도전
72	작업반	지속가능하고 포용적인 무역의 활용: 민관 동반관계와 혁신적인 투명성 체계를 위한 데이터 과학의 해결책
73	작업반	성별 격차 줄이기: 디지털 기술과 무역정책의 역할
74	작업반	녹색성장의 원동력으로서 투자 촉진
75	작업반	미국의 무역정책과 WTO 및 무역 우선순위의 재정비
76	작업반	지역협정과 AfCFTA 및 취약계층: 어떤 WTO 개혁인가?
77	작업반	지속 가능한 발전의 핵심 요소로서 무역 규범을 통한 식량안보 촉진
78	작업반	클라우드 기반의 지속 가능한 농업 무역: 디지털 전환을 위한 첨단 기술의 활용
79	작업반	COVID-19 이후 TRIPS 협정의 미래(2부)
80	저자 면담	세계화의 6개 얼굴: 누가 승자이고 패자인가 및 왜 이것이 문제인가?
81	작업반	공급망 복원을 위한 지속 가능한 무역: 노동과 기후 문제를 다루는 포용적 WTO 관리
82	작업반	디지털 무역 분야에서 WTO가 어떻게 지속가능하고 포용적인 해결책을 촉진할 것인가? 전자상거래 JSI에 초점을 맞춰
83	작업반	지속가능하고 책임 있는 어류 무역을 지원하는 국가 및 세계의 수단
84	작업반	국제 농식품 가치사슬의 복원력을 증진하기 위해 더 나은 무역 규범과 국제 기준의 사용
85	작업반	원주민 관점에서 지속 가능한 무역 의제
86	작업반	복합적 위기 아래 장기 식량안보와 복원을 위한 무역 규범의 탐색: MC12 이후 어떻게 추진할 것인가?
87	작업반	무역과 환경: WTO와 함께 양자 및 지역협정의 수렴
88	워크숍	농산업 미래를 위한 청년 연합: 다음 세대의 이름 없는 영웅들
89	정보	MC12 제네바 패키지: 전자상거래 작업프로그램과 모라토리엄
90	작업반	연결된 서비스와 경쟁적 비즈니스: 소규모 경영체를 기술과 가치사슬에 연결하기
91	작업반	지속가능하고 포용적 복원을 위한 블루(blue) 경제
92	작업반	디지털 무역과 서비스 표준
93	작업반	지속 가능한 COVID-19 회복을 위한 국제무역으로 내륙 개도국의 통합 촉진: 디지털 기술의 역할
94	작업반	믿을 수 있는 데이터 공간: 남북 간 소통
95	작업반	디지털 전환이 아시아 태평양 지역의 소규모 비즈니스의 복원에 어떻게 힘을 더하는가?
96	작업반	WTO의 복수국가 간 환경 이니셔티브가 기후변화와 다른 환경 도전 과제를 효과적으로 다룰 것인가?
97	작업반	아프리카의 포용적이고 지속 가능한 식량 체계를 어떻게 무역이 주도할 것인가: 더 큰 복원력을 위한 생산과 시장 다각화
98	정보	MC12 제네바 패키지: 수산 보조금 협정
99	작업반	성별에 민감한 공공 조달과 함께 더 나은 재건
100	작업반	플라스틱 오염에 대응하는 국제무역 협력: 환경 결과를 증진하기 위한 선택지와 경로
101	작업반	열대 농업: 세계 공급망을 위한 지속 가능한 대안
102	작업반	사람의 관점에서 무역의 미래
103	작업반	지속 가능한 발전을 증진하는 측면에서 보조금에 관한 무역 규범의 재고
104	워크숍	전쟁 중의 곡물 수출: 국제무역 규정
105	작업반	포용적이고 기후 스마트하며 지속 가능한 커피 부문을 위한 신세대 커피와 아프리카 로부스타의 촉진

자료: WTO(https://www.wto.org/english/forums_e/public_forum22_e/pf_programme22_e.pdf, 검색일: 2022.11.02)

〈표 4〉 WTO 공공포럼의 세션별 주제: 9월 30일(넷째 날)

세션	형태	주제
106	작업반	무역과 기후변화 완화 및 적응: 지역의 관점에서
107	작업반	의료 기술의 무역을 통한 삶과 생계의 개선
108	작업반	COVID 이후 경제 회복기의 AI: 지적 재산권의 유인책이 필요한가?
109	작업반	국제무역에서 성평등 만들기: 포용적 무역정책과 이니셔티브에 관한 토론
110	워크숍	MSME 소외 없애기: 디지털 격차 해소를 통한 공동체에 권능 부여
111	작업반	기후 평화조항: 무역 규범을 기후변화 행동에 맞추기
112	작업반	포용적 무역과 환경 조치의 보장
113	워크숍	케이블 스파게티? 규범적 이질성과 디지털 경제의 포용성
114	작업반	변화의 조성: 무역의 미래에서 노동과 기술
115	작업반	세계 식물 가치 사슬망에서 순환의 기회: 포용적 전환을 지원하기 위한 무역 규범 활용
116	워크숍	다목적 무역정책을 위해: 세계화에 관한 경쟁적인 묘사가 국제무역 협력을 어떻게 재편하는가?
117	작업반	잃어버린 평화: 포용적 무역의 미래 조성에 청년의 참여 개선
118	작업반	중앙아메리카에서 무역의 미래: 무역 원활화를 위한 기술적 수단
119	작업반	건강을 위한 공공재의 창출과 보호(COVID-19의 경험)
120	작업반	WTO에서 개발을 주류화하기
121	워크숍	지속가능하고 포용적인 WTO: 경로 변경 또는 경로 지속?
122	저자 만남	국제무역에서 원산지 규정(2판)
123	작업반	대서양 연안 국가의 무역과 녹색 전환: 세계적인 해결책의 모형?
124	작업반	플라스틱을 위한 무역정책과 순환 경제: 개도국에서 얻는 통찰력
125	작업반	무역의 영웅들: 규정적 협력을 통한 지속 가능한 회복 촉진에 있어 기술 규정과 표준의 역할
126	작업반	통관절차에서 새로운 디지털 수단과 표준: 개도국과 선진국 모두의 공급망 기능을 개선하는 주요 혁신
127	작업반	지속가능하고 포용적인 무역을 위한 국제기구 활용: 이론에서 실행까지
128	작업반	아프리카 역내 무역을 통해 지속 가능하고 포용적인 회복을 위한 디지털 무역 혁신
129	작업반	디지털 경제와 무역 및 개발
130	작업반	세계 식량 공급을 위한 지속 가능한 정책
131	작업반	무역과 생물다양성: COP15 이전의 점검
132	작업반	국제무역을 더 지속가능하게 만들기 위한 공동 작업
133	작업반	세계 가치사슬의 녹색화
134	작업반	전자상거래에 관한 WTO 합동 이니셔티브에서 상품과 서비스 자유화 제안서의 의미는 무엇인가?
135	작업반	중앙아시아에서 무역의 미래: WTO 가입과 그 이후
136	작업반	녹색 공공 조달, 포용적이고 지속 가능한 회복을 향한 한 걸음
137	작업반	우리가 알았다면 지금은 무엇을 아는가: 규범 기반 다자무역체제의 기원과 전제에 대한 새로운 시선
138	작업반	순환 경제와 무역: 체제전환국의 기회와 도전
139	작업반	디지털 무역을 위한 세계 데이터 흐름과 교환에 있어 데이터 관리
140	작업반	지속 가능한 디지털 경제를 위한 일관된 조세정책 관련 WTO 전자상거래 제안서의 의미
141	작업반	지속 가능한 접근을 위한 TRIPS의 신축성: 도전과 기회
142	작업반	건강 기술에 접근: 법률과 정책 대응에 있어 공공 건강 기반의 접근을 위해
143	작업반	WTO에서 의욕적인 기후 의제를 향한 전진
144	작업반	아프리카의 무역과 지속 가능한 발전 의제를 진전하기 위한 기술과 디지털 혁신의 활용

자료: WTO(https://www.wto.org/english/forums_e/public_forum22_e/pf_programme22_e.pdf, 검색일: 2022.11.02)

3. 농식품 관련 주요 논의 내용

공공포럼이 다룬 주제 가운데 농식품과 직접 관련된 세션은 작업반(working session) 15개, 워크숍(workshop) 2개, 정보(information) 1개 등 총 18개로 전체 세션의 13%에 해당한다. 농식품 분야의 주제를 구분하면 식량안보에 관한 사항이 5개(세션 14, 22, 36, 77, 86)로 가장 많았고 지속 가능한 생산과 식량 체계가 4개(세션 16, 97, 104, 130), 기후변화 대응이 3개(세션 48, 63, 105), 농식품 가치사슬이 2개(세션 84, 101), 혁신과 디지털 전환이 2개(세션 7, 78) 순이고 농업 협상(세션 13)과 청년 농업(세션 88)이 각각 1개를 차지하였다.

이 가운데 혁신과 디지털 전환 및 식량안보에 관한 주요 논의 내용을 정리하고 각각의 주제에 관한 부가 정보를 살펴보면 다음과 같다.

3.1. 혁신과 디지털 전환

만성적인 굶주림, 영양실조, 구조적인 불평등, 갈등과 전쟁, 경제 및 건강 위기, 기후변화, 환경측면의 도전 가운데서도 증가하는 세계 인구에 충분하고 영양가 높은 식량을 공급하는 일은 엄청난 도전일 수밖에 없다. 더욱이 이러한 도전 과제들은 식량의 생산과 무역 및 소비에 영향을 미치면서 더욱더 다각적이고 복원적이며 포용적이고 지속 가능한 식량 체계를 요구한다. 이에 대응한 디지털 가치사슬 솔루션을 포함한 농업 혁신과 기술은 경제와 사회 및 환경측면의 지속성을 증대하는 중요한 원동력이다.

특히, 데이터의 사용과 클라우드(cloud)에 기반한 기술은 농가의 의사결정을 개선하고 농업의 지속 가능성을 촉진하는 데 활용할 수 있다. 예를 들면, 토양의 형태, 관개, 기후, 단수, 운송, 수송체계, 동물 건강 등에 관한 자료의 분석과 가공은 최적화한 경영과 국경 간 친환경 공급망 구축에 활용할 수 있는 통찰력을 제공한다. 클라우드 컴퓨팅이 뒷받침하는 머신 러닝, 로봇, 사물인터넷(Internet of Things: IoT) 등을 사용함으로써 경영체는 그 규모와 관계없이 더욱더 지속 가능한 결과를 도출할 수 있다.

많은 정부가 국가의 디지털 전환 전략과 미래형 및 개방형 디지털 무역정책을 추진하고 있다. 농업이 데이터 기반의 기술을 사용하도록 하는 이러한 정책은 더욱더 포용적이고 생산적이며 지속 가능한 경제적 결과를 창출할 수 있다.

공공포럼에서 논의한 사항은 아니지만, FAO의 2022년 세계 식량 농업보고서(State of Food and Agriculture Report)는 농식품 체계의 전환을 위한 농업의 자동화 주제를 다루면서 다음과 같은 관련 메시지를 내놓았다(FAO, 2022).

- ① 농업 자동화는 복원력을 증대하고 생산성 및 자원 사용의 효율성을 높이며 식량 품질과 안전을 개선함으로써 빈곤 퇴치(SDG 1)와 기아 종식(SDG 2)뿐만 아니라 환경측면의 지속성과 기후변화 목표를 달성하는데 이바지할 수 있다.
- ② 농업 자동화는 소농이나 청년 혹은 여성 농업인에 대한 불평등을 촉진할 수 있고, 특히 대형 자동화 기계를 사용하는 기술의 경우 단작이나 토양 침식을 초래함으로써 환경에 음(-)의 영향을 미칠 수 있다.
- ③ 디지털 혁신 이전에 트랙터와 같은 모터 기반의 기계화는 농업 전환의 증대한 기여자였으나 국내 혹은 국가 간 채택률은 큰 차이를 나타냈는데, 특히 사하라 이남 아프리카의 채택률이 낮았다.
- ④ 디지털 자동화 기술의 사용은 증가하고 있으나 주로 고소득 국가에 한정되어 있다. 아직 시제품 단계에 있거나 농촌의 기반 시설 역량(예: 인터넷 연결, 전기 등)이 제한된 개도국의 경우 해당 기술의 보급이 여의찮다.
- ⑤ 기반 시설 역량을 위한 투자, 금융과 보험, 교육 등 농촌 서비스에 대한 접근 개선은 소농이나 여성농 등 한계 농업인이 이러한 기술에 접근할 수 있도록 하는 증대된 요소이다.
- ⑥ 디지털 자동화 기술은 효율성, 생산성, 지속 가능성, 복원력을 높이는 잠재력을 지니고 있으나 여성과 청년이 최종 사용자로서 이러한 기술을 활용할 수 있도록 하는 맞춤형 포용적인 투자가 필요하다.
- ⑦ 농업 자동화가 고용에 미치는 영향은 상황에 따라 다르게 나타날 수 있다. 만약 임금이 높고 노동력이 부족하다면 자동화는 기술을 지닌 청년들에게 기회를 창출하는 등 양(+)의 효과를 가진다. 반대로, 노동력이 풍부하고 임금이 낮은 상황에서 자동화는 실업을 초래할 수 있다. 특히 자동화 비용을 인위적으로 낮추기 위해 보조금을 지급할 경우 실업의 위험은 더욱 커진다. 이에 따라 정부의 정책은 보조금이 아닌, 기술의 채택률을 높이는 환경 창출에 초점을 맞추는 게 필요하다. 또한, 전환기에 실업 가능성

이 큰 비숙련 노동자에 대한 사회적 보호장치 제공이 중요하다.

- ⑧ 역량을 갖춘 환경을 창출하려면 법 규정, 기반 시설, 제도 정비, 교육과 훈련, R&D, 민간부문 혁신 과정에 대한 지원 등 복수의 일관된 대응책이 필요하다. 책임 있는 농업 자동화 촉진 대책은 인터넷 연결 상태, 지식과 기술 측면의 제약, 기반 시설의 적절성, 접근 측면의 불평등 등 각각의 맥락에 부합하는 방식으로 추진되어야 한다.

3.2. 식량안보

세계의 식량안보는, 최근에 특히 농산물 주요 수출국인 우크라이나 전쟁의 맥락에서 가장 중요한 관심 사항으로 대두되었다. 이는 COVID-19로 이미 농산물과 투입재 가격이 폭등한 상황에서 어려움과 불확실성을 더한 결과이다. 식량안보 위기에 대한 공감대가 형성되고 불확실성이 지속되는 지금과 같은 환경에서는 무엇보다 세계 식량 공급망의 복원력을 확충하는 일이 중요하다. EU 의회처럼 정책 입안자의 관점에서 필요한 사람들에게 식량을 공급하는 데 이바지할 수 있는 무역의 역할을 촉진하는 한편 충분한 국내 공급을 보장하기 위해 생산자들의 관 심사항을 다루는 방안 마련이 필요하다.

밀, 옥수수, 유지 종자 등 주요 작물의 높은 가격은 농가의 생산 증대에 유인책으로 작용하지만 투입재와 에너지 가격 상승 및 수출제한 조치는 생산 농가로 하여금 규모화의 역량을 발휘하거나 수입 수요에 대응하는 데 걸림돌이 된다. 우크라이나 전쟁에서 비롯한 평년 대비 수출 격차와 높은 식량 가격 아래 다른 수출국들이 어떻게 대응해야 하는지도 관심 사항이다. 또한, 높은 농산물 가격의 맥락에서 식량 순수입 국가들이 수입을 감당할 수 있도록 하는 적절한 대책 마련도 필요하다.

식량 위기에 처한 인구가 2020년에 4,000만 명에서 2021년에 1억 9,300만 명으로 급증한 상황에서 국제무역의 역할이 더욱더 중요하다. 특히 WTO를 향한 메시지는 관세장벽을 낮추고 CODEX 기준 등 증거 기반의 국제 표준 채택을 강화하며 국내 보조와 같은 규범을 개혁함으로써 무역 왜곡을 줄이고 공정한 경쟁을 촉진해야 한다는 것이다.

또한, 식량 순수입 개도국(NFIDC)과 LDC 관점에서 제12차 WTO 각료회의(MC12, 2022년 6월 12~17일, 스위스 제네바) 이후의 건설적인 의제 설정이 중요하다. MC12에서 확인한 회원국 간 입장 격차를 줄이면서도 미래 위기에 대응할 수 있는 강력하고 복원력 있는

세계 농산물 생산 및 무역체계를 보장하는 시스템 구축에 이바지하는 방안 마련이 필요하다.

패널 토론에서 참석자들은 식량안보와 관련한 MC12의 성과를 높게 평가하였다. WTO MC12는 "식량 불안정 관련 비상 대책에 대한 각료 선언(Ministerial Declaration on the Emergency Response to Food Insecurity)"과 "수출 금지나 제한으로부터 WFP 식량구입을 제외하는 각료 결정(Ministerial Decision on World Food Program Food Purchases Exemptions from Export Prohibitions or Restrictions)"에 합의하였다.

먼저 각료 선언의 내용은 정리하면 다음과 같다(WTO, 2022a).

- ① 2022년 6월 12~17일에 스위스 제네바에서 가진 제12차 WTO 각료회의에서 각료들은 식량 불안정에 대한 비상 대책 선언을 채택한다.
- ② 무역은 국내 생산과 함께 모든 측면에서 세계 식량안보를 개선하고 영양을 증진하는데 중요한 역할을 한다.
- ③ 곡물과 비료 및 다른 농업 생산요소를 포함해 식량과 농업에 대한 세계 시장의 기능과 장기적인 복원력을 개선하고 무역을 촉진하기 위해 각료들은 구체적인 조치를 취하기로 하였다. 특히 LDC와 NFIDC 등 개도국이 필요한 사항과 여건에 관심을 둘 것이다.
- ④ 농식품 무역이 원활히 이뤄지는 게 중요하고 관련 WTO 규정에 부합하지 않는 방식의 수출 금지나 제한을 부과하지 않도록 해야 한다.
- ⑤ 식량안보 우려에 대응하려고 도입한 비상조치들은 가능한 무역 왜곡을 최소화하고, 단기간만, 목표에 따라, 투명하게 그리고 통보되어야 하고 WTO 규범 아래 이행되어야 한다.
- ⑥ 특히 인도주의적 위기 속에 필요한 사람들을 위해 더욱더 개선된 생산성과 생산, 무역, 식량의 공급과 접근 및 가용성을 보장하도록 협력한다.
- ⑦ 특히 국제 식량원조를 포함해 수출 경쟁에 관한 나이로비 결정(Nairobi Decision on Export Competition)과 농업협정의 수출 경쟁에 관한 규범을 재확인하되, 공여국이 WFP 등을 통해 가난한 사람들과 취약한 국가에 식량을 공급하도록 권장한다.
- ⑧ 개혁 프로그램이 LDC와 NFIDC에 미칠 잠재적 음(-)의 영향에 관한 마라케시 결정(Marrakesh Ministerial Decision)의 효과적인 이행과 관측의 중요성이 재확인하고,

이 결정이 농업협정 제16조에 따라 더욱더 효과적으로 작동할 수 있도록 농업위원회의 전담 작업프로그램을 만들기로 한다. 이 작업프로그램은 LDC와 NFIDC가 그들의 농업 생산을 촉진하고 위기에 필요한 국내 식량안보를 증진하는 데 있어 최상의 신축성을 발휘할 수 있도록 고려하는 것 등을 포함, 이들의 심각한 식량 불안정에 대응해 그 복원력을 증대하는 방안을 검토하게 될 것이다.

- ⑨ LDC와 NFIDC의 농업 생산 역량, 기반 시설, 농업 투입재에 대한 접근을 개선할 목적으로 국제 및 지역 금융기관 등을 포함해 기술과 금융 지원을 제공하는 게 중요하다.
- ⑩ 적절한 식량비축은 국내 식량안보 목적을 구현하는데 이바지할 수 있으며 잉여 비축 식량을 가진 회원국은 WTO 규범에 맞게 세계 시장에 이를 방출하도록 권고한다.
- ⑪ WTO 통보 요건을 포함해 정보 교환 체제에 적극적으로 참여함으로써 무역과 식량 및 농업시장에 영향을 줄 수 있는 정책 관련 정보를 적시에 공유하는 게 중요하다. WTO 사무국은 다른 관련 국제기구와 협력해 지금의 식량 가격 폭등과 과도한 가격 변동성에 대해 무역과 시장변화를 정기적으로 갱신해 제공하도록 권고한다.
- ⑫ 농업시장 투명성과 식량안보를 위한 정책 대응을 증진하는데 AMIS(Agricultural Market Information System)의 양(+)의 역할을 인정한다.

또한, 각료 결정은 농업협정(Agreement on Agriculture) 제12조와 1994년 GATT 협정 제 11조와 관련한 것으로 다음 사항을 담고 있다(WTO, 2022b).

- ① 회원국은 WFP가 비 상업적 인도주의 목적의 식량 구입에 대해 수출 금지나 제한을 부과하지 않아야 한다.
- ② 이러한 결정은 WTO 관련 규정에 따라 각 회원국이 국내 식량안보를 보장하기 위해 채택하는 조치를 저해하는 것으로 해석하지 않아야 한다.

이와 같은 각료 선언과 각료 결정은 세계 식량 불안정이 심각하다는 인식에서 출발하는데, FAO가 MC12 직전에 배포한 보고서가 이를 잘 대변한다(WTO, 2022c). FAO 보고서에 따르면, 2021년에 최소한 1억 9,300만 명의 세계 인구가 심각한 식량 불안정에 처해 있다. 이는 2020년 수준 대비 3,800만 명이나 증가한 것인데 이에 따라 53개국이 외부의 식량 지원을 요청하는 상황이다.

지금의 식량안보 위기는 COVID-19와 그 확산을 억제하는 조치들과 관련이 깊다. 곧 세계 경제의 침체, 소득과 생계의 위축, 식량 구매력 하락 등이 그것이다. 공급 측면에서 팬데믹은 국경 폐쇄, 여행 제한, 방역, 시장과 공급망 및 무역 교란 등을 통해 식량안보에 영향을 미쳤다. 이는 다른 요인과 함께 2020년 기준으로 영양결핍 인구가 7억 2,000만 명에서 8억 1,100만 명 사이에 이르도록 만들었다. 지난 5년간 거의 변화가 없었던 영양결핍 비율(prevalence of undernourishment: PoU)은 2020년에 1.5% 포인트 상승하여 9.9%에 다다랐는데, 이는 2030년 SDG 목표로 설정한 기아 근절(Zero Hunger) 달성을 더욱 어렵게 하는 결과이다.

오늘날 세계는 다수의 도전 과제와 서로 연관된 위험들을 맞고 있다. 식량과 농업 투입재(예: 비료) 및 에너지 가격의 급등과 더욱 커진 변동성, 물류의 병목현상(예: 우크라이나 전쟁으로 인한 흑해 지역의 곡물 수송 제약), 식량 작물에 미치는 생산 위험, 기후변화와 천연자원 및 생태계의 질적 저하, 재난의 빈도와 강도의 증가 등이 이에 해당한다.

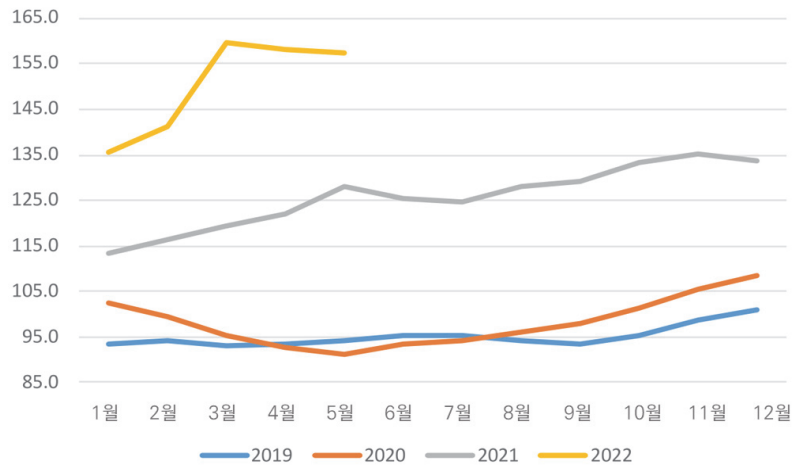
우크라이나 전쟁으로 세계 경제성장률 전망치도 하향 조정되고 있다. IMF는 2022년과 2023년 세계 경제성장률 전망치를 각각 3.6%로 낮췄고 세계은행은 같은 기간의 전망치로 각각 2.9%와 3%를 제시하였다. 이는 2021년 실적치인 5.7%와 비교해 상당히 후퇴한 결과인데, 원자재 가격 상승과 자금 경색 국면이 지속될 것이란 전망이 반영되었다.

2022년에 세계 곡물생산량은 2021년의 기록적인 추정치에서 1,600만 톤이 감소한 27억 8,400만 톤에 이를 전망이다. 2022년 밀 생산량은 7억 7,100만 톤으로 전망하는데 이는 2021년의 기록적인 수준에서 0.8% 감소한 수준이다. 곡물 무역량은 2021/22년 수준에서 2.6% 감소한 4억 6,300만 톤에 이를 전망이다. 이는 우크라이나 전쟁으로 말미암아 잡곡과 밀 무역의 축소, 일부 국가의 무역정책 변화, 높은 세계 가격 등이 반영된 결과이다. 특히 전쟁을 겪고 있는 우크라이나의 경우 모든 상업적인 운송체계의 중지, 민간의 곡물과 가공 작업의 일시 중단, 내륙 운송과 보관 및 가공 시설의 피해, 일부 작물의 수출 허가요건의 도입이나 수출 금지 등의 영향으로 기존 및 신규 수출계약의 이행에 차질이 발생하고 있다.

〈그림 1〉은 FAO 식량가격 지수(Food Price Index: FFPI) 추이를 나타낸다. 2022년 3월에 FFPI는 159.7 포인트로 가장 높은 수준을 나타냈다. 2022년 4월과 5월에는 하락하였으나 여전히 2021년 동기간 대비 높은 수준을 유지하고 있다.

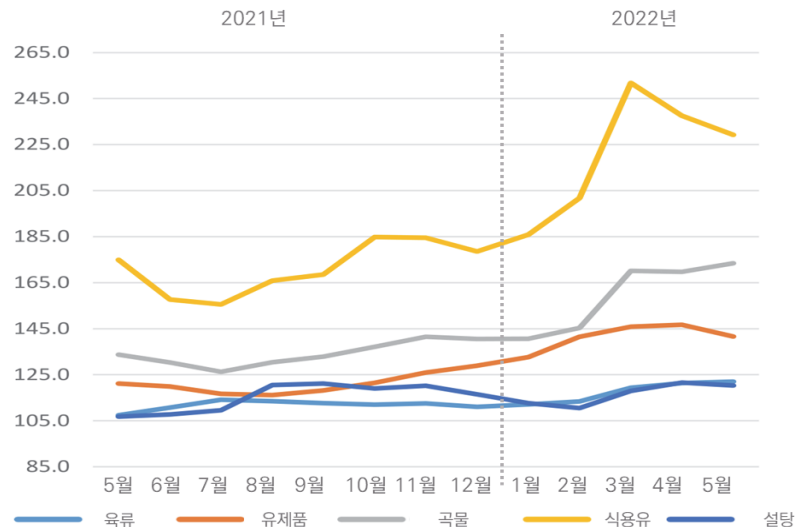
〈그림 2〉는 품목군 기준의 세부 지수 추이를 나타낸다. 곡물 가격지수는 2022년 5월에 173.4 포인트로 정점에 이르렀는데, 이는 2021년 대비 30% 가까이 높은 수준이다. 특히 밀, 옥수수, 보리 등의 빠박한 공급과 시장 불확실성, 에너지와 투입재 가격 상승의 영향으로 적어도 2022/23년 시즌의 전반기까지 세계 곡물 가격이 높게 유지될 것으로 내다보인다.

〈그림 1〉 FAO 식량가격지수(FFPI) 추이: 2014-16=100



자료: WTO(2022c)

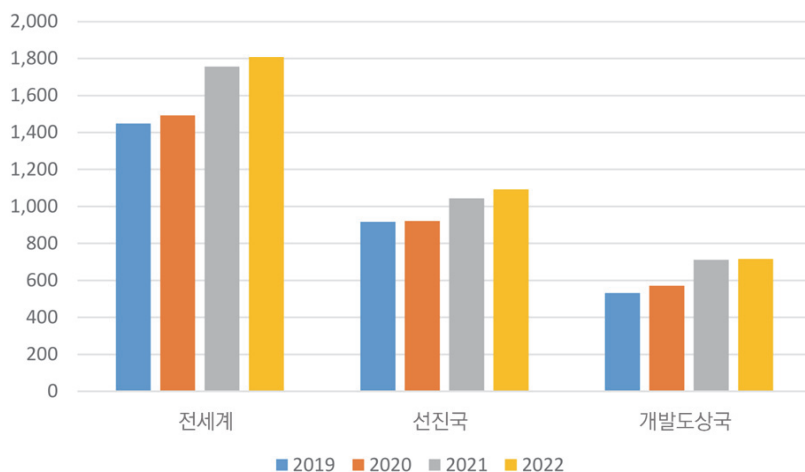
〈그림 2〉 식량 작물 가격지수: 2014-16=100



자료: WTO(2022c)

〈그림 3〉은 세계의 식량 수입액 추이를 나타낸다. 2022년 식량 수입액 규모는 전년 대비 3% 증가한 1조 8,000억 달러에 이를 전망이다. 그러나 세계 식량 구입의 확대는 상당히 조정될 것으로 전망되는데 이는 이미 2020-21년에 거의 18%나 증가했기 때문이다. 2022년의 수입액 증대는 대부분 세계가격 상승으로 인한 결과로 설명할 수 있는데, 가격 상승 요인으로 490억 달러가 늘어나는 반면에 물량 증가로 인한 증대 폭은 20억 달러에 머물 전망이다.

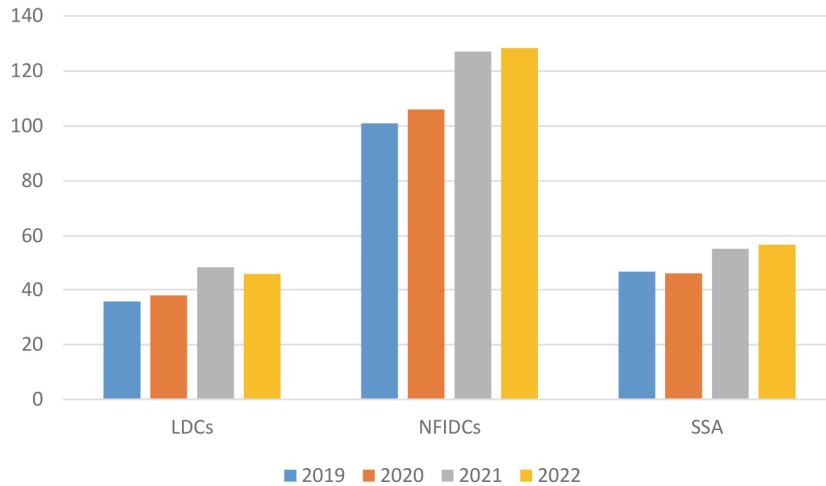
〈그림 3〉 세계 식량 수입액 추이: 10억 달러



자료: WTO(2022c)

세계 식량 가격 상승으로 인해 많은 국가가 이전보다 적은 물량의 식량을 수입하면서도 더 큰 비용을 감당하는 상황에 놓여 있다(그림 4). 특히 사하라 이남 아프리카 지역은 식량 수입을 위해 15억 달러를 더 지출하되, 수입 물량은 오히려 감소할 것으로 전망된다. 이 수입 감소량을 가치로 환산하면 9억 달러에 해당한다. NFIDC 경우에도 식량 수입액의 추가 증가분은 13억 달러이고, 감소하는 수입 물량의 환산 가치는 22억 달러에 이를 것으로 내다보인다. 가격 상승으로 말미암아 LDC도 24억 달러에 상당하는 수입량 감소를 겪을 것으로 예상된다.

〈그림 4〉 개도국 지역의 식량 수입액 추이: 10억 달러



자료: WTO(2022c)

공공포럼 논의에서 개도국 패널들은 이미 WTO 농업협정 규정이 선진국을 위한 “기울어진 운동장”이라고 비판하였다. 특히 ① 선진국들이 농업 보조를 허용 보조(Green Box) 형태로 전환(box shifting)하여 농업 부문에 대한 정부 지원을 지속하고 있으나 많은 개도국은 최소허용보조(de minimis)에만 전적으로 의존해야 하는 점, ② 선진국과 달리 많은 개도국은 특별긴급관세(Special Safeguard: SSG)를 활용해 국내시장을 보호하지 못하는 점, ③ 자국의 식량안보를 위해 공공 비축(public stockholding program: PSH) 제도를 운용해야 하는데 기존 규범이 이를 제한하고 있는 점 등을 들어 WTO 규범의 불공평성을 지적하였다.

이 가운데 PSH 보조에 대한 합법화는 줄 곳 개도국이 주장해 온 중요 협상의제이다. 이에 인도네시아 발리(Bali)에서 열린 제9차 WTO 각료회의(MC9)는 “식량안보 목적의 공공 비축(Public Stockholding for Food Security Purpose)”에 관한 각료 결정을 채택하였다(WTO, 2013). 이 결정에 따라 개도국의 PSH 보조는 WTO가 영구적인 해결책을 만들어낼 때까지 잠정적으로 분쟁 대상에서 제외되었다. 이후 인도만이 이른바 이 평화조항(Peace Clause)을 사용해 양허 수준보다 큰 규모의 국내 보조를 WTO에 통보하였다.

아직 WTO 회원국들이 영구적인 해결책에 합의하지 못한 상황에서 다양한 협상 제안서와 연구 결과물이 제시되고 있다(Vutula, 2022; WTO, 2021). 이 가운데 PSH 문제의 해결책으로써 IISD (2021)가 검토한 선택지는 다음과 같다.

- ① 감축대상보조(AMS) 산출에 사용하는 오래전의 기준연도(base period)를 최근 연도로 갱신하기
- ② AMS 산출에 사용하는 수혜 대상 생산량(eligible production)을 다시 정의하기
- ③ 세계 가격보다 낮게 구매가격을 설정한 경우 예외 인정하기
- ④ LDC와 소국 경제에 예외 인정하기
- ⑤ 발리(Bali) 각료 결정에 어느 정도 기반을 둔 영구적 해결책을 설정하기

PSH은 G-33 개도국 그룹을 비롯해 많은 개도국의 지지를 받으면서도 브라질, 미국, 케언즈 그룹 등 주요 수출국의 반대로 인해 협상이 난항을 겪고 있다. 공공포럼 개도국 패널들은 선진국들이 PSH 규범화를 승인하는 게 개도국의 식량안보 보장에 이바지하는 것임을 강조하였다. 앞으로도 PSH에 관한 영구적인 해결책은 WTO 농업협상의 핵심 의제로서 다뤄질 것이다.

4. 시사점과 결론

지금 세계는 복합적인 위기에 직면해 있다. 여기서 살펴본 WTO 공공포럼의 주제와 내용은 이러한 당면과제를 제시하면서 그 대응책을 모색하는 국제사회의 노력으로 평가한다. 특히 농업과 식량에 관한 의제 중 식량안보와 기술혁신 및 디지털 전환은 지속 가능한 사회 구축에 필요한 범 분야(cross-cutting) 이슈에 해당한다.

이 글이 포함하지 않았으나, 기후변화와 연계한 지속성도 복합적인 위기의 동인으로써 간과할 수 없는 문제이다. 유엔기후변화협약(UN Framework Convention on Climate Change) 당사국 총회(COP)는 지구의 평균 온도 상승 폭을 산업화 이전 기준으로 1.5℃ 이하로 제한하도록 합의한 파리협정(Paris Agreement) 이행을 위해 해마다 회의를 통해 그 협력방안을 논의하고 있다. 2022년 11월 6일부터 이집트 샤름 엘 셰이크에서 열린 COP27은 감축, 적응, 재원, 탄소시장 등 90여 개의 협상 의제를 논의하였다. 특히, 이번 회의에서는 기후변화에 따른 개도국의 손실과 피해를 보상하는 기금 조성 방안이 협상 쟁점으로 부각되었다. 2022년 COP27에서 당사국이 약정한 적응자금(adaptation fund) 규모는

1억 7,200만 달러이다(Adaptation Fund, 2022). 우리나라도 처음으로 84만 달러를 약정하였고 앞으로 지속적인 지원을 약속하였다.

WTO는 기후변화를 작업프로그램에 포함하지 않고 있으며, 기후변화 특징적인 WTO 규범도 존재하지 않는다. 그러나 공유된 기후 목표의 달성을 위한 무역과 무역정책은 다양한 방면에서 무역과 연계되어 있다. 무역이 저탄소 경제와 지속 가능한 사회로 전환에서 중요한 역할을 하기 때문이다.

WTO MC12가 내놓은 식량안보에 관한 각료 선언과 각료 결정은 다자체제를 통한 공조 의지를 천명하였다는 점에서 그 의미를 부여할 수 있다(통상, 2022). 또한, 2020년 기준으로 곡물자급률이 20%이고 식량자급률이 46%에 불과한 우리나라의 처지에서 회원국의 수출 금지나 제한 조치가 WTO 규범에 부합해야 한다고 강조한 각료 선언은 시의적절한 성과로 평가할 수 있다.

그러나 이러한 방향 설정을 뒷받침하기 위한 구체적인 시행 내용이 없다는 점은 아쉽다. 또한, 공공포럼의 패널들이 지적했듯이, 농업협상에서 식량안보 목적의 공공비축제도에 관한 합의가 요원한 것도 안타깝다. 그러나 사실 이러한 결과는 식량안보를 포함한 개도국 특별 우대 조치(special and differential treatment)가 도하개발의제(Doha Development Agenda)의 중심에 있음에도 불구하고 지난 20년간 이에 관한 협상이 가시적인 성과를 나타내지 못하고 있는 맥락에서 이해할 수 있다.

2021년 기준으로 WTO 회원국 중 우리나라를 포함해 총 32개국이 농업협정 부속서 2(Green Box)에 근거한 식량안보 목적의 공공비축제도 시행을 WTO에 통보하였다(Vutula, 2022). 이 목록에는 EU, 스위스, 노르웨이, 일본 등 선진국과 브라질, 중국, 인도, 인도네시아, 이스라엘, 파키스탄, 필리핀, 러시아, 베트남 등의 개도국 및 LDC인 네팔과 잠비아도 포함된다.

우리나라 및 대다수 선진국의 PSH 프로그램은 허용 보조(Green Box)나 최소허용보조(de minimis)의 한도 안에서 운용이 가능하다. 그러나 다른 개도국들은 그렇지 못하기 때문에 PSH 보조 문제에 대한 영구적인 해결책을 협상에서 요구하고 있는 것이다. 인도처럼 농업 보조의 절대 규모가 큰 개도국에 투명하지 않은 방식의 예외 조치를 허용하는 것은 다자체제 무역 규범의 근간을 훼손할 수 있다는 주장과 함께 일부 회원국이 반대하고 있으나 PSH의 합법화는 찬반의 문제라기보다 방법의 차이이므로 결국 합리적인 해결 방안을 찾으리라 기대한다.

취약한 식량안보 상황에 직면의 우리나라의 관점에서 수출 금지나 제한에 관한 엄격한 WTO의 규범과 PSH의 해결책 마련은 바람직하다. 국내 식량안보 관련 정책 신축성과 영역을 확장할 수 있기 때문이다. 이에 따라 우리나라는 관련 논의 동향을 면밀히 모니터링하면서 WTO 협상에 적극적으로 참여해야 한다. 또한, WTO 공공포럼이나 다른 국제기구 및 단체의 모임에서 국제적 공조 방안을 모색하고 수입국의 식량안보 보장을 위한 논의에 더욱 힘써 참여해야 한다.

참고문헌

- 통상. 2022. WTO MC12 식량위기와 농업: 세계 식량위기에 대응하기 위한 WTO의 방향. 2022년 7월호, Vol. 122.
- Adaptation Fund. 2022. Adaptation Fund Receives Nearly US\$ 172 Million in 2022 Pledges from the Most Climate-Vulnerable to Date at COP27. (<https://www.adaptation-fund.org/adaptation-fund-receives-nearly-us-172-million-in-2022-pledges-for-the-most-climate-vulnerable-to-date-at-cop27/>) (접속일: 2022년 11월 17일)
- FAO. 2022. The State of Food and Agriculture Report 2022: Leveraging Automation in Agriculture for Transforming Agrifood Systems. ([fao.org/3/cb9479en/online/cb9479en.html](https://www.fao.org/3/cb9479en/online/cb9479en.html)) (접속일: 2022년 11월 11일).
- IISD. 2021. Procuring Food Stocks Under World Trade Organization Farm Subsidy Rules: Finding a Permanent Solution. IISD Report, Manitoba, Canada.
- Vutula, N. 2022. WTO Farm Talks on Public Stockholding for Food Security Purposes: Consequences of the Missed Deadlines for a Permanent Solution. Tralac Trade Report No. S22TR06/2022, Stellenbosch, South Africa.
- WTO. 2013. Public Stockholding for Food Security Purposes. Ministerial Conference 9th Session, WT/MIN(13)/38, Geneva.
- _____. 2021. Special Session Proposal by G-33. Committee on Agriculture, JOB/AG/214, Geneva.
- _____. 2022a. Ministerial Declaration on the WTO Response to the COVID-19 Pandemic and Preparedness for Future Pandemic. Ministerial Conference 12th Session, WT/MIN(22)/31, Geneva.
- _____. 2022b. Ministerial Decision on the World Food Programme Food Purchases Exemption from Export Prohibitions or Restrictions. Ministerial Conference 12th Session, WT/MIN(22)/29, Geneva.
- _____. 2022c. Food and Agriculture Organization (FAO) Submission on “COVID-19 and Agriculture.” Committee on Agriculture, G/AG/GEN/202, Geneva.