

## WTO 농업협상 논의 동향과 향후 협상 방향

정 일 정\*

WTO는 우리나라의 농업정책 형성에 사실상 가장 중요한 국제기구다. WTO 농업협상을 통해 어떤 결정이 이루어지면, 우리나라의 농업정책은 WTO가 정한 범위 내에서 관세 및 농업 보조금과 관련된 정책을 집행할 수 있으므로, 국내 농업정책의 범위는 사실상 WTO에 의해 결정된다고 할 수 있다.

WTO의 중요한 결정들은 2년마다 개최되는 각료회의에서 이루어진다.

WTO 각료회의와 관련해 자주 회자되는 문구가 있다. “농업협상이 실패하고 다른 분야 모든 협상이 성공하면, 그 각료회의는 절반의 성공이라 평가된다. 농업협상이 성공하면 다른 모든 분야가 실패해도 그 각료회의는 성공한 각료회의가 된다.” 즉, WTO 협상에서 농업 협상은 전통적으로 가장 중요한 분야 중 하나로 여겨져 왔다.

제13차 WTO 각료회의가 2024년 2월 26일~3월 1일까지 UAE의 수도 아부다비에서 개최되었다. 이번 각료회의를 준비하기 위해 2023년에 수도 없이 많은 농업협상 회의가 열렸고, 2024년 1월 중순부터 2월말까지 한달간은 거의 매일 회의가 개최되었다. 그런데, 이번 각료회의는 결과적으로 농업협상 분야에서는 단 한 줄의 각료 결정사항도 없이 종료되었다. 이번 글에서는 그동안 개최되었던 WTO 출범 이후 개최되었던 중요한 각료회의의 결과들을 중심으로 농업협상 논의 동향을 개관하고, 필자가 제네바로 부임해 와서 WTO 농업협상의 현장에 있으면서 직접 겪었던 제12차와 제13차 WTO 각료회의 농업 분야 논의 상황을 점검한 후, 향후 우리나라가 농업협상에서 어떻게 대응할 것인지를 방향에 대하여 논의하고자 한다.

WTO에서의 의사 결정의 원칙은 컨센서스에 의한다. 컨센서스를 이루기 위해서는 어떤 나라도 명시적인 반대가 없어야 하기 때문에 어떤 결정이 채택되기는 무척 어렵지만, 또한

\* 주제네바대표부 농무관(jij200@naver.com).

명시적으로 반대한 나라가 없었기 때문에 컨센서스를 이룬 규정은 국제사회에서 사실상 엄청난 힘을 발휘하는 효과도 있다. 그런데 컨센서스로 결정 방식을 고수한 WTO의 경우, 새로운 무역 규범을 제정하기 위해서는 한 나라라도 반대하면 안 되기 때문에, 새로운 규범을 제정하는 것이 무척 어렵게 되어 있다. 그래서, WTO의 의사 결정 방식을 컨센서스가 아니라 World Bank나 다자개발은행(MDB; Multilateral Development Bank)처럼 다수결 방식이나 2/3 다수결 방식으로 바꾸자는 논의도 현재 WTO 회원국들 사이에서 많이 제기되고 있다<sup>1)</sup>

그런데 무역은 돈이 왔다 갔다 하는 중요한 경제 행위이고, 세계의 무역 질서를 규정할 때 어떤 규정을 찬성하지 않는 나라에게까지 그 규정을 강제하는 것은 사리에 맞지 않을 수 있기 때문에, WTO는 창설 당시부터 컨센서스 의사 결정 방식을 사용하여 오고 있다. 한편, 컨센서스를 이루어 합의한 조항을 개정하기 위해서는 개정 조항에 대해서도 컨센서스를 이루어야 하는데, 각 국가의 이해를 모두 고려하여 절묘하게 균형을 맞추어 놓은 현행 조항을 컨센서스로 다시 개정한다는 것은 사실상 거의 불가능하게 된다. 따라서 한번 컨센서스로 합의한 조항은 바꾸는 일이 거의 없게 되어 인류 역사상 영구 입법이 된다고 보아야 한다. 따라서 합의를 이루어 새로운 규정을 만드는 것도 힘들지만 합의를 이룬 조항은 영구히 존속하여 인류가 존재하는 한 국제 무역질서를 거의 영원히 규율한다는 측면에서 WTO 규범의 커다란 존재감이 있게 된다.<sup>2)</sup>

필자는 그동안 13회 열린 WTO 각료회의 중 네 번을 참석하였다, 멕시코 칸쿤에서 열린 제5차 각료회의와 아르헨티나 수도 부에노스 아이레스에서 열린 제 11차 각료회의가 포함된다. 필자가 제네바 농무관으로 부임한 이후 제12차 WTO 각료회의는 2022년 6월 12~15일 스위스 제네바에서 개최되었고, 제13차 WTO 각료회의는 2024년 2월 26일~3월 1일까지 UAE의 수도 아부다비에서 개최되었다.

1) 사실 WTO는 출범할 때부터 다수결로 결정할 수 있는 제도는 갖추고 있다. 그러나, 관례적으로 컨센서스 방식을 계속 유지해 오고 있으며, 아직까지 다수결로 결정한 사례는 없다.

2) 필자가 제네바에서 근무하는 동안, 컨센서스로 개도국의 TRQ 미소진 개선방안에 대해 2022년 3월 31일에 합의를 이루는 상황을 현장에서 목격할 바 있다. 발리 WTO 각료회의에서 선진국의 TRQ 미소진 개선방안에는 이미 합의가 이루어 졌었고, 개도국의 경우 어느정도까지 선진국보다 유리하도록 TRQ 미소진 해소 메커니즘을 설계할 것인가를 정하는 과제였는데, 한 나라만이 반대하는 상황에서 이를 해결하기 위해 2021년과 2022년에 WTO 농업위원회 비공식회의가 10번 넘게 소집되었다. WTO 일반이사회에서 정한 마지막 합의 시한인 2022년 3월 31일 당일에 합의가 힘겹게 이루어 졌는데, 이렇게 제정된 “개도국의 TRQ 미소진 개선 방안”은 이제 국제사회의 농산물 무역에 관한 하나의 국제 규범으로서, 사실상 인류가 존재하는 한 바꾸기 어려운 국제 법률이 되었다고 보아야 할 것이다.

## 1. WTO 농업협상의 역사

1986년 우루과이 폰타델에스테에서 농업협상을 주요 의제로 한 우루과이 라운드가 출범했다. 우루과이 라운드에서 농업협상은 수출경쟁, 국내보조, 시장접근 3개 분야를 중심으로 논의가 진행됐다. 1994년 모로코 마라케시에서 최종 합의된 WTO 농업협정문 제20조 ‘농업개혁의 지속’에 따르면, 선진국은 우루과이라운드 합의 이행의무가 종료되는 시점에 농업개혁을 가속화하기 위한 논의를 시작해야 했다.<sup>3)</sup> 이에 따라 2000년부터 우루과이라운드 합의사항 이행 이후, 관세와 국내보조 추가 감축을 위한 논의가 시작되었으며, 2001년 도하개발어젠다(DDA) 협상이 출범하면서 농업 추가 개혁 논의도 DDA 협상에 포함돼 진행됐다. 이후 DDA 협상은 몇 차례의 우여곡절을 거쳐 2008년에는 타결 직전 상황에까지 이르렀다. 당시 마지막에 제시된 농업협상 의장초안 제4차 수정안은 국내보조의 모델리티(modality, 협상 기본지침)와 시장접근을 포함하고 있었으며, 농업협상 전 분야를 포괄한 최종 합의안이었다.<sup>4)</sup> 그러나 특별긴급관세(SSM: Special Safeguard Mechanism)에 대해 개도국중 일부가 명시적으로 반대함으로써 마지막 합의를 이루는데에 실패하였다.

WTO 협상은 모든 사안이 합의되기 전까지는 아무 것도 합의된 것이 없다는 일괄타결 방식을 중요한 원칙으로 삼아왔으나, DDA 협상이 장기화되면서 이러한 방식을 고수해서는 결과를 도출하기 어렵다는 공감대가 형성되었다. 이에 2011년 제네바 각료회의에서는 우선 합의 가능한 사안부터 먼저 합의하고 이를 실행해 나가자는 조기수확론이 대두되었다. 이에따라, 2013년 발리에서 개최된 각료회의에서는 공공비축제도의 임시적 해법과 저울관세 할당물량(TRQ) 미소진 해소 메커니즘에 합의를 이루었고, 2015년 케냐 나이로비에서 개최된 각료회의에서는 수출보조와 관련하여 선진국은 즉시 철폐하고, 개발도상국은 점진적으로 철폐해 나가기로 합의되었다. 2017년 아르헨티나에서 열린 제11차 각료회의는 일주일간 치열한 협상이 진행되었으나, 당시 미국 트럼프 행정부의 WTO에 대한 부정적인 입장으로 인해 농업 분야에서는 어떠한 합의도 이루어지지 못하고 종료됐다.

3) 이를 이미 예정된 사안이라는 의미에서 “Built-in Agenda” 라는 용어가 많이 사용되었다

4) 2008년에 제시되었던 농업협상 4차 의장 수정안은 보통 “Rev4” 라고 불리는 문서로 완성된 모델리티 형식을 갖추고 있고, 농업협상의 중요한 부문이 모두 포함된 종합문서였다는 점에서 WTO 창설이후 농업 부문 최고의 완성된 문서로 평가를 받고 있다.

## 2. 제12차 각료회의 전의 농업협상의 주요 쟁점

2022년 6월에 개최되었던 제12차 각료회의를 앞두고 농업협상에서 가장 쟁점이 되었던 몇 가지를 살펴보면 다음과 같다. 식량안보 목적의 공공비축제도(PSH; Public Stockholding for Food Security Purposes)는 WTO에서 오랫동안 논의돼 왔던 핵심 쟁점 중 하나다. 다수의 개도국에서는 국민들의 삶에 직접적인 영향을 미치는 작물을 중심으로 국가가 개입하여 비축하고 이중곡가를 형성하고 있다. 이중곡가가 형성된 것은 국가가 생산자에게는 시장가격보다 높게 매입하고 소비자에게는 생활 안정을 위해 시장가격보다 낮은 가격으로 매출하기 때문인데, 이러한 생산자에 대한 국내보조가 개도국의 경우 그 품목 생산액의 10% 미만일 때는 최소허용보조(de minimis)로 계산되어 문제가 되지 않지만, 10%를 초과할 경우 무역왜곡보조로서 감축대상보조(AMS; Aggregate Measurement of Support)로 계산된다.

우루과이라운드 협상 당시 선진국들은 이를 계산해 AMS를 적용받은 반면, 개도국들은 당시 재정형편상 국내보조가 미미하여 AMS가 없는 경우가 대부분이었다. 우루과이라운드 합의 이후 개도국들의 경제 발전과 더불어 국내보조의 증가에 따라 품목별 보조액이 생산액의 10%를 초과하는 경우가 등장하면서 농업협정을 위반하는 사례가 나타나게 됐다. 이 문제를 해결하기 위해 2013년 발리 각료회의에서는 당시 시행중인 PSH에 한해서는 최소허용보조를 초과해도 분쟁해결절차에 제소하지 않기로 하는 잠정적 해결책에 동의하였고, 향후 협상을 통해 영구적 해법을 모색하기로 하였다.<sup>5)</sup>

2017년 나이로비 각료회의에서 PSH 영구해법 마련을 위한 집중적인 논의가 있었으나, 합의 도출에 실패했다. 개도국들은 PSH 프로그램에 포함될 품목 및 지원 범위에 유연성을 줄 것을 요구하는 반면, 선진국들은 지원 수준에 엄격한 제한을 부여하고, 품목도 식량안보에 직접 관계된 품목으로 제한할 것을 요청하였다.

둘째, PSH 영구해법과 더불어 가장 논의가 집중되었던 농업협상 분야는 국내보조다. 개

5) 당시 미국 등 선진국들은 PSH의 임시해법이 마음에 들지는 않았으나, 무역원활화 협정을 반드시 타결하고자 하는 열망이 있었기 때문에, 선진국과 개도국의 타협으로 PSH 임시해법과 무역원활화 협정이 동시에 발리 각료회의에서 타결되게 되었다. 현재 미국 등 선진국들은 PSH 임시해법을 타결한 것은 개도국에게 과도한 혜택을 부여한 중대한 실책이라고 평가하며, 영구해법은 임시해법의 혜택보다 낮아야 할 것이라는 주장을 하고 있다. 이에 대해, 개도국들은 PSH 잠정해법이 무역원활화 협정과 교환으로 합의가 이루어진 사항인데, 이제와서 잘못된 내용의 협상이었다라는 주장을 하는 선진국의 행동방식은 이미 원하는 것을 챙긴 후 마음에 들지 않는 것만 바꾸려고 하는 것으로 사리에 맞지 않는다는 비판을 하고 있다.

도국들은 기본적으로 우루과이라운드 협상이 선진국들이 유리하게 진행된 대표적 사례로 AMS의 설정을 언급한다. 따라서

최소허용보조를 초과하는 AMS의 경우 모두 철폐해야 하며, DDA 농업협상에서는 역사적 불균형을 시정해야 한다는 것이 개도국의 입장이다. 한편, 케언즈그룹(농산물 수출 시 미미한 보조금을 지급하거나 보조금을 지급하지 않는 국가 그룹)은 무역을 왜곡시킬 수 있는 모든 국내보조의 총합을 산출 후 이를 상당 수준으로 줄여나가자는 입장을 강력히 제시하였다.

셋째, 코로나 발생 이후 자국의 농산물 수급에 대한 우려로 인해 100여 차례 이상 수출 제한조치를 단행한 사례가 관측되었다. 이러한 수출제한조치는 식량 순수입국의 입장에서 바라볼 때, 자국의 식량안보에 큰 위협요소로 다가온다. 따라서 식량 수출국에서 수출 제한을 할 경우 식량 수입국들이 어느 기간 동안 특정 품목에 대해 어떻게 시행할지를 사전에 WTO에 통보함으로써 수입국이 대응해 나갈 수 있도록, 수출제한 시 투명성 강화의 필요성을 협상 과정에서 강하게 제기하고 있다. 반면 개도국들은 지나친 규제 강화로 인해 행정적 부담이 증가한다는 점을 들어 반대를 표명하였다.

넷째, 개도국 SSM에 관한 논의다. SSM은 개도국에서 일정 수의 농산물 품목에 대해 수입이 급증하고 이에 따라 국내가격이 급속히 하락할 때 일정 수준의 추가 관세를 부과함으로써 소규모 농가를 보호하자는 취지의 제도다. 이 제도는 DDA가 지향하는 개도국 우대의 중요한 이슈로 거론되고 있지만, 관세를 인상하는 것은 자유무역의 확대라는 농업협상의 기본 방향과 상충돼 선진국 및 농산물 수출국들이 오랫동안 도입을 반대해 왔다.

다섯째, 내전 또는 자연재해를 겪고 있는 국가에 대한 인도적 식량원조를 현재 세계식량 계획(WFP)이 수행하고 있는데, WFP가 인도적 지원 목적으로 식량을 구매하는 경우에는 해당국가에서 수출제한조치를 취하고 있을지라도 해외반출이 될 수 있도록 허용해 주자는 방안을 싱가포르가 제안해 많은 WTO 회원국의 지지를 받고 있었다.

### 3. 제12차 WTO 각료회의(2022년 6월) 결과

코로나로 인해 계속 연기되다가 4년반만에 개최된 제12차 각료회의를 앞두고 농업분야에서는 향후 협상 방향을 결정할 Work Programme 의 마련이 가장 중요한 화두로 떠올랐다. 2021년 11월 코스타리카 대사인 글로리아 페랄타 WTO 농업협상의장은 그동안의 농업 분야 협상 결과를 반영해 의장수정초안을 회원국들에 제시했다. 각 협상 분야별로 회원국들의 의견이 너무나 달라서 의장수정초안은 사실상 실질적인 협상내용 부분이 상당히 사라지고, 제12차 각료회의 이후 농업협상을 어떻게 진행할 것인지 방향을 제시하는 수준에서 작성됐다.

제12차 각료회의는 당초 4일간 개최되어 6월 15일에 종료하기로 되어 있었으나, 회의 종료를 이틀 연장하며 밤샘협상을 계속한 결과 3개의 각료선언과 6개의 각료결정을 포함하는 제네바 패키지를 도출해 내는 커다란 성과를 거두었다.

제12차 각료회의에서 농업분야는 가장 중요한 의제였던 향후 농업협상 작업계획(Work Programme) 합의 도출에는 실패했지만, 1개의 각료 결정(Ministerial Decision)과 2개의 각료선언(Ministerial Declaration)이 채택되었다. 세계식량계획(WFP)이 구매하는 인도적 지원 목적의 식량에 대해서는 수출제한을 하지 못한다는 각료결정<sup>6)</sup>과 식량안보 위기 대응 각료선언 및 동식물 검역 관련 새로운 도전 대응에 관한 각료선언이 그것이다.

농업협상분야에서 가장 중요한 문서였던 향후 작업계획(Work Programme)은 공공비축제도(PSH)에 대한 선진국과 개도국의 입장이 충돌하면서 제12차 각료회의에서도 결국 최종합의에는 이르지 못했다.

농업분야 향후 작업 계획(Work Programme)에는 국내보조, 시장접근, 수출경쟁, 수출제한, 면화, 식량안보 목적의 공공비축(PSH), 개도국 특별 세이프가드 메카니즘(SSM), 투명성 강화 등 8개 분야에서 향후 협상을 계속하여 다음번 각료회의까지 세부 원칙 등 가시적인 성과를 도출한다는 추진계획을 포함하고 있었다.

각료회의가 시작되기 전 개최된 세차례의 농업협상회의에서 응고지 WTO 사무총장이 직접 참여하여 중재안도 마련하였으나, 결국 공공비축제도 영구해법 마련에 관한 선진국과 개도국의 입장차이를 좁히지는 못하여, 향후 농업협상 방향의 합의 도출에 실패하였다.

6) 그러나, 동 각료결정문의 제2항에 WTO 규정에 합치하는 경우에는 수출제한이 가능하다는 문구가 추가됨으로써, 사실상 WFP의 인도적 지원목적의 구매분에 대해서도 수출제한이 가능하게 됨으로써 유명무실한 각료결정문이 되었다는 비판이 있다.

#### 4. 제12차 각료회의 이후 제13차 각료회의 전까지의 농업 협상 동향

제12차 WTO 각료회의에서 합의했어야 할 가장 중요한 문서였던 농업협상 향후 작업계획(Work Programme)의 타결이 무산되자, 각료회의가 끝난 후에 농업협상의 향후 추진 시스템 전체를 무엇인가 새로운 방향으로 바꾸어야 한다는 목소리가 점점 높아져 가고 있었지만, 2022년 말까지 농업협상은 진행이 거의 되지 못하였다.

농업협상의 새로운 방향 모색을 위해 WTO 사무국은 10월 24일 농업협상 연찬회(Retreat)를 실시하였다. 취지는 식량안보, 기후변화, 환경 등 새로운 국제적 이슈를 농업협상에 담아서 새로운 농업협상의 방향을 찾자는 것이었다.

농업협상 연찬회(Retreat)에서는 FAO, OECD 등 여러 국제기구 및 농업분야 전문가들이 주제 발표를 하였고, 이러한 발표 내용을 바탕으로 회원국들은 향후 농업협상은 어떠한 내용을 담아야 하며, 제13차 각료회의에서 의미있는 결과를 만들기 위해서 농업협상을 어떻게 진행해야 할 것인지에 대한 활발한 토론을 하였다.

대부분의 회원국들은 식량안보, 기후변화, 환경과 같은 주요 글로벌 이슈를 향후 농업협상에 담아야한다는 점에 대해서는 공감을 표시하였다. 하지만 구체적으로 어떤 모습으로 이를 반영할 수 있을 것인지에 대해서는 그 누구도 뚜렷한 해법을 제시하지는 못하였다.

한편, 일부 개도국들은 농업협상의 포괄범위가 확대되는 경우 공공비축, SSM, 개발과 무역이라는 전통적인 주제가 희석화 되어 논의의 중심에서 무역이슈가 멀어진다는 우려를 표시하기도 하였다. 또한, 일부 개도국들은 UR 당시 국내보조를 주고 있었던 선진국들은 AMS와 같은 기득권을 누리고 있어서 농업협정은 역사적 불균형(historical imbalance)이 있는 만큼 이에 대한 개선이 시급하다고 주장하면서 개도국을 위한 PSH, SSM, 특별품목 등 개도국의 개발 어젠다가 협상의 중심의제가 되어야함을 다시 한번 강조하기도 하였다.

또한 협상 내용과 관련하여, 투명성, 수출제한을 중심으로 지속가능한 무역을 고민해나가는 EU측의 의견과 무역왜곡 보조를 먼저 개선해야 한다는 케언즈 그룹의 전통적인 견해도 제시되었다.

농업협상의 프로세스와 관련하여 케언즈 그룹 일부 국가가 농업협상을 WTO 모든 국가가 참여하여 타결하는 것이 너무 어려운 일이므로 WTO 회원국 중 참여를 원하는 국가만으로 협상을 진행하는 복수국간 협정으로 추진하자는 의견을 케언즈 그룹의 연찬회에서

주장한 바가 있었으나, WTO 전체 연찬회(Retreat)에서는 그러한 의견은 제시되지 않았고 대부분의 국가가 현재와 같이 모든 WTO 회원국이 참여하는 다자간 협정으로 하여야 한다는 점에 대해 공감을 표시하였다. 또한, 농업협상은 투명(transparent)하고 포용(inclusive)적으로 진행하여야 한다는 점에 대해서도 회원국은 대부분 동의하였다.

연찬회(Retreat)가 끝난이후 식량위기, 기후변화, 환경, 농촌활력 등 새로운 이슈를 농업협상에 반영하기 위하여 지속가능 보조금 박스(Sustainability Box)를 새로이 만들자는 의견이 제시되기도 하였다. 이러한 아이디어는 획기적인데, 현재의 WTO 농업 보조금의 중요한 골격인 그린박스, 블루박스, 앰버박스 시스템을 파기하고 완전히 새로운 시스템을 도입하는 것을 의미한다. 이 경우 개도국을 위한 개발보조금(농업협정 6.2조 보조)도 없애고, 국내보조는 지속가능 박스의 보조금(Sustainability Box)과 최소허용보조(de minimis)만 남게 된다. 지속가능 박스의 보조금이 만들어 진다면 기존의 그린박스 보조금과 식량안보, 기후변화, 환경 등에 도움이 되는 보조금이 이에 포함되게 될 것이다.

2023년에는 제13차 각료회의를 앞두고 농업협상회의가 10여차례 개최되었다. 농업협상은 전통적인 농업협상 의제에서는 주로 국내 보조 부문에 집중하여 진행되었다. 국내 보조와 관련하여 나온 제안서 중에서 가장 중요한 것은 코스타리카 제안서와 G33-ACP<sup>7)</sup>-아프리카 그룹이 공동으로 제안한 공공 비축(PSH: Public Stock Holding) 제안서이다.

코스타리카 제안서는 그동안 농업 협정문이 상정하고 있던 농업 보조의 그린박스, 블루박스, 앰버 박스의 개념을 그린박스와 무역 왜곡 보조 두 가지 개념으로 재정의하고, 그중 무역 왜곡 보조의 전세계의 합을 앞으로 반이 되도록 획기적으로 줄여 나가자는 안이다.

그런데 무역 왜곡 보조를 줄여나갈 때, 무역 왜곡 보조가 큰 국가들이 더욱 많이 줄여 나갈 것을 상정하고 있어서 보조를 많이 주고 있는 국가들은 반발을 하였다. 또한, 개도국의 농촌 발전을 위한 농업협정문 6.2조의 개도국 보조 부문도 무역 왜곡 보조로 분류를 하고 있어서 개도국의 반발을 샀다.

한편, PSH에 대하여 코스타리카 제안서에는 PSH에 쓸 수 있는 보조금이 이미 무역왜곡 보조금 안에 포함되어 있기 때문에 제안서에 제시된 보조금 한도 범위 내에서 PSH에 사용하면 되므로 별도의 PSH 제도를 이제는 만들 필요가 없다고 주장하고 있다.

7) WTO 농업협상 참여그룹중 하나로 아프리카, 캐리비안, 태평양에 위치한 62개의 개도국들로 구성되어 있다.



또한, 케언즈 그룹은 G33-ACP-아프리카 그룹이 공동으로 제안한 공공 비축(PSH: Public Stock Holding) 제안서에 제시된 PSH를 식량 곡물로 한정하지 않고 모든 농산물에 PSH 적용한다거나, 국내 보조를 PSH 품목에 대해 무한정 줄 수 있도록 허용하는 안은 수용 불가능하여 협상의 기초로 사용할 수 없다는 입장을 보였다.

이러한 양측의 대립은 국내보조 부문의 해법에서 케언즈 그룹의 종합적인 접근법이나, PSH에 대한 영구 해법을 먼저 마련하자는 개도국의 개별적 접근법이나로 대치 구조를 보였으며, 2022년 6월 개최된 제12차 각료회의 직전의 대립 상황보다도 양측이 더 극한적으로 대립되는 양상을 제13차 각료회의 직전에 보인 바 있다.

특히, PHS 국내 보조금을 계산하는 과정에서 인도측은 그동안 인플레이션으로 인해 세계 및 개도국내의 곡물 가격 자체가 많이 올랐으므로 인플레이션을 반영한 외부 참조 가격을 새로 계산해서 국내 보조금을 계산하자는 입장인데 반하여, 케언즈 그룹은 이러한 새로운 방식의 보조금 계산은 현재 각국이 주고 있는 보조금 액수를 줄여서 산출하는 결과가 되어서, 관세와 보조금을 실질적으로 감축하고자 하는 농업 개혁의 방향과 어긋난다고 주장하며 반대하였다.

제13차 각료회의를 위한 농업 분야 각료 결정문을 위해서 2024년 1월 27일 WTO 농업협상 의장인 튀르키예 대사는 농업협상 의장 초안을 회원국들에게 제시했는데, 코스타리카의 국내 보조 제안서, PSH 관련 80개국 공동제안서, 영국의 수출제한 제안서의 내용들이 의장 초안을 만들어 내는 기초가 되었다.

제네바에서는 1월 27일 의장 초안이 제시된 이래 2월 16일까지 거의 매일 크고 작은 회의들이 열리면서 의장 초안에 대한 수정 작업이 진행되었고, 이러한 논의의 내용을 바탕으로 농업협상 의장은 2월 16일 저녁에 아부다비 각료회의에 제시할 의장초안 수정안을 회원국들에게 배포하였다. 다음은 의장초안 수정안의 주요 내용을 정리한 것이다.

#### 〈국내보조 분야〉

- 회원국들은 무역왜곡 효과가 큰 보조를 현저하고 점진적으로(substantially and progressively) 감축해 나가기로 하며, 모델리티를 MC-14까지 채택하거나, 또는 모델리티를 마련하는 방향으로 회원국들은 일해 나가기로 함
- 각국의 무역왜곡 보조의 감축폭을 설정함에 있어서는 국제시장 참여정도, 수출국의 이

익과 수입국의 관심사항, 특정 품목에 대한 보조 집중도 등을 고려하여 결정함

- 개도국에 대한 특별한 고려 및 대우를 유지하며, 저소득이고 낮은 자원 보유를 가진 농가에 대해서는 특별히 고려함
- 국내보조에 대한 통보시에 품목별 총생산액을 포함시켜 통보하기로 함

#### 〈시장접근 분야〉

- 현저하고 점진적으로(substantially and progressively) 시장접근 기회를 늘려나가기 위해, MC-14까지 모델리티를 채택하거나, 또는 모델리티를 마련하는 방향으로 회원국들은 일해 나갈 것에 동의함(Members agree to work towards achieving modalities by MC-14)
- 시장접근 협상에서 관세 단순화, 고율의 관세 문제, TRQ, 농산물 특별 세이프가드 등이 다루어질 수(may address) 있으며, 수출국의 이익과 비교역적 관심사항(NTC)을 포함한 수입국의 민감성이 고려될 것임.

#### 〈수출제한 및 금지 분야〉

- 수출제한에 관한 투명성과 예측 가능성을 높이기 위하여 농업협정문 제12조 수출제한 관련 규정이나, GATT 1994 제11조 2항 (a)에서 사용된 규율을 향상하는 방법을 찾는 노력을 계속해 나갈 것이며, MC-14까지 가시적 성과를 달성하기 위해 회원국들은 일해 나갈 것에 동의함
- 적기에 수출제한 관련 정보를 회원국들에게 제공하기 위해 통보 양식 등을 변경하는 것을 포함하여, 적절한 데이터의 수집, 수출제한에 사용된 개념을 더욱 명확하게 하는 방법을 찾는 노력을 회원국들은 계속해 나갈 것임

#### 〈공공 비축제도(PSH) 분야〉

- PSH 영구해법을 이번 MC-13에서 Annex와 같이 채택하거나(1안), 또는 MC-14까지 마련하여 채택하기로 함(2안)

- PSH는 모든 개발도상국에게 적용되며, 무역을 왜곡시키지 않고, 다른 회원국들의 식량 안보에 부정적 영향을 주지 않아야 함
- PSH 협상에서 다루어야 할 요소로는 AMS 계산시 인플레이션의 영향, PSH 적용 품목, 우회 방지 규정, 투명성 등이 포함됨

의장 초안에 대한 토론과 의장초안 수정안 마련을 위한 협상 문구 수정 작업을 하면서 각 나라의 입장이 극명하게 대조되어 나타났었는데, 그중에서 가장 부각되었던 농업 분야 쟁점들을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 공공비축제도(PSH)의 영구 해법을 이번 각료회의에서 만들 것인가 아니면 제14차 각료회의에서 타결하도록 할 것인가에 대해 의견이 대립되었다.

둘째, 저개발국가(LDCs)와 식량순수입 개도국(NFIDCs)들의 취약한 식량안보 확보 문제를 어떻게 볼 것인가에 대해서도 양 진영은 팽팽히 격돌하였다. 1월 27일 제시된 의장 초안에서 이 문제가 부각되었던 분야는 PSH 임시 해법 연장 분야, 수출제한 면제 분야, 관세 및 보조금 면제 분야와 관련된다.

아프리카 그룹은 그동안 공공비축(PSH)의 영구 해법을 제13차 각료회의에서 결정해야 한다고 주장하다가, 제13차 각료회의 직전에는 제14차 각료회의로 미루어도 된다고 타협안을 제시하면서, 2013년 발리 각료회의에서 타결된 PSH 임시 해법을 저개발국가들(LDCs: Least Developed Countries)에게 당분간은 연장하여 적용하자는 조건을 제시하였다. 즉, 발리 각료회의의 PSH 임시 해법의 혜택을 받으려면 2013년 12월 발리 각료회의 당시에 PSH제도를 운용하고 있어야만 한다. 만약 임시 해법 제정 당시에 PSH 제도를 가지고 있지 못하다가 그 이후 가지게 된 경우에는 임시 해법의 적용을 받을 수가 없도록 되어 있다. 아프리카 그룹의 제안 내용은 저개발국(LDCs)의 경우에는 2013년 이후에 PSH 제도를 도입한 경우에도 임시 해법을 적용할 수 있도록 당분간 이를 임시적으로 연장하여 허용하자는 것이다.

이러한 아프리카 그룹의 주장에 대하여 미국과 케언즈 그룹은 PSH 임시 해법이 발리 각료회의 당시 잘못 설계된 방법인데, 이를 다시 LDC 국가들에게 적용한다는 것은 나쁜 제도를 연장 적용하는 모순이 발생한다며 반박을 하였다. 또한 영구 해법은 임시 해법보다 혜택

이 작은 방안일 텐데, 임시 해법을 LDC에게 적용하면, 이들 나라는 영구 해법을 찾아 나갈 유인이 없어진다는 점도 추가적인 문제점으로 지목을 하였다. 이러한 양 진영의 논의를 더욱 복잡하게 만드는 것은 식량순수입개도국(NFIDCs: Net Food Importing Developing Countries)들에게도 LDC 국가들과 같이 임시 해법 연장시 이를 인정해 줄 것인지의 문제이다.

NFIDC는 LDC와는 다르게 이집트, 케냐, 파키스탄 등의 큰 나라들도 포함되고 있어서, NFIDC를 LDC와 같이 다루어 NFIDC까지 임시해법을 연장하는 것에 대하여 미국과 케언즈 그룹은 인정하기 어려운 상황이다.

이러한 LDC와 NFIDC에 관련된 사안은 수출제한의 면제 문제에서도 부각 되고 있다. 식량 수출제한을 도입한 국가는 세계식량계획기구(WFP)가 인도적 지원목적으로 구입하는 식량에 대해서는 수출제한 조치를 적용하지 않도록 하듯이 LDC가 수입하고자 하는 식량은 이를 수출제한에서 면제해 주자는 것이다. 그런데 LDC에 대해서는 많은 나라가 수출제한 조치 면제에 공감하지만, NFIDC에게까지 이를 적용해 줄 것인가에 대해서는 난색을 표명하는 나라들이 많이 있어서 중요한 쟁점이 되었다.

셋째, 국내보조, 시장접근, 수출제한 등 각 협상 항목별로 그동안 협상 논의가 진행된 정도가 달라서 각 협상별 모델리티의 타결 시점을 언제까지 정할 것인지도 중요한 문제였다. 사실 모델리티의 타결 시점은 앞으로 계획이기 때문에, 또한 그동안 WTO가 농업협상 관련하여 스스로 결정한 시한 등을 지키지 않았던 사례들이 너무나 많았기 때문에 제13차 각료회의에서 향후의 협상 타결 시한을 설정한다고 하여도 지금까지의 협상 진행 상황을 볼 때 이러한 시한이 지켜지지 않을 확률이 높다. 그렇지만, 일단 각 분야별 협상 타결 시한이 정해진다는 것은 이해 당사자들에게 미치는 심리적 영향을 고려할 때 신중히 대응해야 할 필요가 있는 사항이었다.

국내보조 분야의 경우는 그동안 논의의 진전이 많았기 때문에 모델리티를 제14차 각료회의까지 정해야 한다는 점에는 공감대가 많이 형성되었었다. 그러나 시장접근은 그동안 논의의 진전이 많지 않았기 때문에 EU와 G-10 그룹은 제14차 각료회의까지 시장접근 모델리티를 정하는 것은 어렵다는 입장이다. 그런데 미국은 국내보조와 시장접근의 모델리티는 같은 속도로 가야 한다는 입장을 보이고 있어서, 이 문제는 제13차 각료회의에서 격론이 있을 것으로 예상되었다.

넷째, 제13차 각료회의에서 향후 농업협상 방향을 어느 정도 구체적으로 정할 것인가도 중요한 논점이 되었다. 구체성을 강조하면, 각 구체적인 항목마다 찬성하는 국가들과 반대하는 국가들이 있어서 합의된 문구를 만들기 어려워진다. 한편, 구체성이 전혀 없는 일반적인 내용만 기술할 경우에는 과연 무엇을 합의한 것인지 앞으로의 협상 방향이 어떻게 전개될 것인지를 알 수 없는 공허한 문서가 될 수 있다. 따라서, 구체성을 어느 정도까지 결과 문서에 포함할 것인지는 협상의 균형을 고려할 때 예민한 문제가 된다.

WTO 농업협상 의장은 그동안 초안 발표 후 문안 조정 회의에서 논의된 내용을 바탕으로 2월 16일 수정안을 내놓았고, 수정안은 UAE 아부다비에서 열리는 각료회의에서 제출되었다.

## 5. 제13차 각료회의의 결과 및 평가

제13차 WTO 각료회의는 2024년 2월 26일~3월 1일 UAE 수도 아부다비에서 개최되었다. 우리나라는 시장접근과 국내보조, 수출제한 분야에 우선순위를 두고 제13차 각료회의의 농업협상 회의에 임하였다. 나이로비 각료회의 이후 지난 두 차례 각료회의에서 농업 협상 분야는 아무런 성과가 없었던 만큼 이번 각료회의에서 농업협상 분야에서의 진전을 이루는 것이 다자 무역 시스템 유지의 중요한 관건이 된다는 위기의식 속에서 진행된 회의였던 만큼 시작 전부터 아부다비에서는 전운이 감돌고 있었다.

우리나라는 2월 25일 개최된 G-33 회의와 2월 26일 개최된 G-10 회의 등에 참여하면서 공통의 관심사를 가진 국가들과 연대를 강화하는 작업을 시작했다. 농업협상 조정자(Moderator)로 지목된 케냐 통상장관은 2월 27일에 농업협상 전체회의와 2월 29일 30개국 소규모회의를 개최하여 협상타결을 시도하였다. 제13차 각료회의는 진통 끝에 3월 1일 하루 더 연장하기로 하였다. 3월 1일 오전 8시 반에 개최된 농업협상회의 전체회의는 농업협상 조정자가 제시한 조정안으로 타결을 시도하였으나, 각 국가의 입장차이로 결국 결과 도출에 실패하였다.

UAE 수도인 아부다비에서 열린 제13차 각료회의는 농업 부문에서는 결국 단 한 줄의 합의문도 창출해 내지 못하고 회의가 종료되었다. 이렇게 합의를 이루지 못한 원인을 분석해 보면 다음과 같다.

첫째, PSH는 현재 상황이 회원국들이 합의하기 어려운 구조로 되어 있다. 현재 인도는 PSH의 임시 해법을 적용받고 있다. 쌀과 밀 등 주요 곡물에 대해서는 무한정의 보조를 줄 수 있다. 그래서, 임시 해법에 대해 구조적으로 만족하는 수준이다. 그런데 이렇게 무한정 보조를 줄 수 있는 현재의 구조에 대하여 미국 및 케언즈 그룹은 커다란 불만을 가지고 있다. 심지어 2013년 발리 각료회의 당시의 합의가 잘못된 것이라고 주장하고 있다. 따라서 영구 해법은 임시 해법보다 낮은 혜택이 규정이 되어야 한다는 입장이다. 그런데, 현재 임시 해법이 만족스럽고 누릴 것을 다 누릴 수 있는 인도로서는 임시 해법보다 혜택 수준이 낮아지는 영구 해법은 받아들일 수가 없을 것이다. 따라서, 이 문제는 사실 타결 가능한 지점이 잘 보이지 않는 어려운 문제였고 아부다비 각료회의 짧은 시간 동안에 협상을 타결하는 것은 사실상 불가능한 난제였다.

둘째, 미국·EU·인도·중국 등 강대국들이 현재의 농업협정문에 만족하고 있어서 새로운 균형점을 찾아 이동하는 것을 주저하는 측면이 있다. 물론 현재의 균형점보다 각자의 입장에서 더 나은 균형점이 존재할 수 있지만, 그것을 추구하려면 현재 가지고 있고 충분히 누리고 있는 AMS등의 혜택을 일부 포기해야 한다. 따라서 이러한 리스크를 가지면서 새로운 균형점을 찾기보다는 현재에 만족하려는 속성이 있었다.

셋째, 인도는 5월 총선, 미국은 11월에 대통령 선거가 예정되어 있는 등 2024년에는 세계인구의 절반이 선거를 하게 되는 중요한 정치적 사건이 있는 해이다. 선거가 있는 해에 상대국에서 무역과 관련된 부분을 양보하는 것이 어렵기 때문에 협상자들은 자국의 이익 수호에 민감할 수밖에 없고 따라서 강경한 입장을 띠게 되어 더욱더 협상의 타결은 어려워지게 된다.

넷째, 협상 타결에 반드시 필요한 뚜렷한 리더십이 부재하였다. 케언즈 그룹을 제외한 강대국들과 사무국과 의장 모두 협상 타결에 대한 의지나 지도력이 부족했다. 결국 누군가가 나서서 협상을 이끌어 나갔어야 했는데, 아무도 이 어려운 임무나 리스크를 짊어지고 책임지며 완수하겠다는 지도력을 보여주지 않았다.

## 6. 향후 WTO 농업 협상 대응 방향

아부다비 각료회의에서 농업협상이 결렬된 이후, 브라질은 2024년 4월 9일에 향후 WTO 농업협상 진행 방향에 관한 제안서를 일반이사회에 제출하였다. 브라질의 제안서는 아부다비에 제시되었던 케냐 농업협상 조정자(Moderator)의 조정안의 내용을 분야별로 좀더 축약하고, 제14차 각료회의에 이르기까지 어떠한 중간 절차를 거쳐서 각 분야의 모델리티를 만들어 갈 것인가에 대한 향후 일정(timeline)을 제시하고 있다.

5월 22일에 개최된 일반이사회에서 많은 국가들이 브라질의 제안서는 일반이사회가 아니라 농업협상회의(CoA-SS)에서 논의되어야 한다고 주장하였다. 그러나, 브라질은 농업협상회의에서 논의시에는 아부다비 회의 준비과정에서 본 것처럼 협상문의 수정 작업이 계속되면서 아무런 합의도 이룰 수 없게 될 것이라라고 반박하였다. 브라질은 제안서를 바탕으로 회원국간의 비공식 협의(informal consultation)를 거쳐서 극히 일부 문구만을 수정한 후, 7월에 개최되는 일반이사회에 상정하여 정치적 타결을 시도할 계획임을 밝혔다. 현재 브라질이 주도하는 비공식 협의가 협상 분야별로 진행되고 있으며, 6월 27일에 브라질은 그동안 회원국들과의 논의 내용을 반영한 1차 수정안을 WTO 사무국을 통하여 회원국들에게 회람하였다. 그러나, 인도를 비롯한 개도국들이 브라질 주도의 비공식 협의 진행은 WTO 공식 협상의 장인 CoA-SS(Committee on Agriculture-Special Session) 절차를 훼손한다고 반발하고 있어서, 7월 22일 개최될 WTO 일반이사회에서 회원국 모두의 컨센서스를 이루어 브라질의 제안서를 채택하는 것은 불가능한 모습으로 전망이 되고 있다. 이에 따라, 향후 협상을 어떠한 모습으로 다시 세팅하여 시작할 것인지는 7월 일반이사회에서 브라질 제안서가 논의된 이후 그 방향이 새로이 정립되어 갈 것으로 보인다. 향후 어떤 방향으로 협상 논의 방향이 정해지든지 우리나라는 다음과 같은 대응방향을 항상 고려하면서 협상을 진행하여야 할 것이다.

첫째, 우리나라는 농업협상은 다자주의 틀 내에서 진행되어야 한다는 점을 적극 주장하여야 할 것이다. WTO 농업협상이 일부국가들의 반대로 계속 공전이 되고 있는 상황이며, 케언즈 그룹 등 협상 타결을 열망하는 일부국가에서는 복수국가간 협정으로 옮겨서라도 협상을 타결하자는 주장이 나올 가능성은 상존하고 있다. 복수국가간 협정은 필연적으로 무임승차자(free rider) 문제를 발생시키며, 현재 농업협상특별회의(COA-SS; Committee

on Agriculture Special Session) 설치운영 등 농업협상 시스템이 WTO내에 잘 갖추어져 있으니 이를 적극 활용해야 한다는 점을 부각시켜야 한다.

둘째, 농업협상은 투명하고 모든 국가의 어려움을 반영하는 포용적 협상이어야 함을 적극 주장하여야 한다. 각 국가가 느끼는 민감한 상황을 잘 반영하여 협상할 때 균형있는 협상 결과가 도출되고, 회원국들은 협상 결과를 주인의식을 가지고 받아들일 수 있게 된다.

셋째, 식량안보의 중요성과 수출제한시의 투명성이 강조되어야 한다. 특히, 우리나라와 같이 식량자급도가 20%밖에 되지 않는 나라는 식량의 대부분을 무역에 의존하여야 하는데, 수출제한은 이러한 무역흐름에 치명적인 결과를 초래한다. 앞으로 수출제한을 엄격하게 규율할 수 있는 실효성 있는 국제규범을 만들어 나가자는 주장을 꾸준히 전개하여야 한다.<sup>8)</sup>

넷째, 식량안보, 기후변화, 환경 등 새로운 개념을 도입하여 농업협상을 진행해 나가자는 흐름은 식량안보 문제를 중요시하는 우리나라 입장에서는 괜찮은 흐름으로 파악된다. UR 농산물 과잉의 시대에 성안된 현재의 농업협정문은 식량증산을 가져오는 보조금은 모두 잘못된 것이라는 전제를 하고 있는데, 식량안보 향상이라는 틀에서는 식량증산과 자급의 향상이 강조되는 측면이 있어서 우리나라의 입장에서는 유리한 요소를 가지고 있다.

다섯째, G10 수입국 그룹과의 공조를 강화해야 한다. 현재 WTO 논의의 중심이 국내보조에 주어지고 우리나라에 민감한 시장접근 분야는 아직 본격적으로 논의되고 있지는 않다. 우리나라는 G10 수입국그룹에 포함되어 논의에 참여하고 있는데, 국제 협상을 해 보면 같은 입장을 가진 국가들이 얼마나 잘 단결하여 같은 목소리를 내는 것이 중요한 것인지를 알 수가 있다. 따라서, 앞으로 전개될 시장접근 협상에 잘 대응해 나가기 위해서는 우리나라와 같은 입장을 가진 G10 국가들과 잘 단결하여 대응해 나가는 것이 중요하다.

WTO 농업협상은 모든 회원국의 컨센서스를 이루어야 하므로 향후 타결이 쉽지는 않을 것으로 사료되지만, 만약 타결이 되면 우리나라 농업정책 전체의 외연을 규정하는 중요한 사항이 되므로, 향후 농업 협상의 논의 동향을 예의 주시하며 G10 그룹과 중요 사항에 공조하면서, 우리의 입장과 민감성이 충분히 반영되도록 적극 대응해 나가야 할 것이다.

8) 이러한 과제에는 수출제한시 WTO 통보 등 투명성 강화도 필요하지만, 근본적으로는 수출국들이 국내 수급상 필요하다고 자의적으로 판단하면 언제든지 농산물 수출제한이 가능하도록 되어있는 GATT 1994 제11조 2항을 개정하거나, 엄격한 해석 규정을 별도로 마련하는 방안을 추진할 필요가 있다.