

WTO 제12차 각료회의를 앞두고 :

현황과 전망

주제네바 대표부 참사관 안 홍 상

I. 머리말

이제 갓 26살을 넘긴 WTO¹⁾에게 2020년은 가장 큰 격변의 시기였다고 해도 무방할 것이다. 그간 다자무역체제를 주도하는 주체이자 규범제정 기관의 역할을 하던 WTO는 미국의 홀대/반대와 회원국들의 합의 부재 속에 WTO의 존재 가치에 대한 회의론과 21세기의 경제·무역 현실을 반영하지 못한다는 비판에 시달리고 있었다. 그 와중에 WTO의 수장이었던 아제베도(Roberto Azevedo, 브라질) 사무총장은 2020년 5월 갑작스레 사임을 표명하였고, 2017년 이래 미국의 반대로 신규 위원을 위촉하지 못하고 있던 WTO 상소기구는 11월말 홍자오(Hong Zhao, 중국) 위원의 임기 만료로 공식적으로 문을 닫게 되었다. 설상가상으로 코로나 판데믹으로 인해 WTO의 공식 업무가 화상회의로 대체되면서 한동안 수산보조금·농업 등 주요 협상

이 지연되었고, WTO 개혁의 신호탄이 될 것으로 예상하였던 제12차 각료회의(MC-12; 12th Ministerial Conference)마저 2021년으로 연기되면서 협상 모멘텀까지 상실하고 말았다. 이와 함께 성대하게 치뤄질 예정이었던 WTO 설립 25주년 행사(Silver Jubilee) 또한 간소하게 화상행사로 대체되었다.

이처럼 큰 홍역을 치른 WTO가 예전의 활기를 되찾기 위해 노력하고 있다. 2021년 3월 새로 선출된 응고지 사무총장(Ngozi Okonjo-Iweala, 나이지리아)은 취임 일성으로 WTO가 다시금 세간의 주목을 받는 의미있는 조직으로 거듭나기 위해 코로나 대응 등 세계적인 문제에 기여할 수 있어야 하고, 다자무역체제에 대한 신뢰 제고를 위해 MC-12의 성공이 매우 중요함을 역설하였다. 이에 응고지 사무총장은 지난 4월 중순 코로나 대응을 위해 백신

1) WTO는 1995년 1월 1일 설립.

생산업체·주요 국제기구·시민단체 등이 참여하는 회의를 개최하여 WTO의 기여방안에 대해 논의하는 한편, 4명의 사무차장을 교체하고 비서실도 재편하는 등 본격적인 행보를 위해 사무국 조직을 정비하고 있다. 미국도 과거 정권과는 다르게 다자 무역체제에 협조적인 모습을 보이고 있으며 WTO 회원국들도 MC-12의 성공적 개최를 위해 다자·복수국간 협상을 가속화하고 있는 등 올해 연말(11.30. ~ 12. 3., 제네바)로 예정된 MC-12에 대한 기대가 높아지고 있는 상황이다.

II. 주요 논의동향

모두 MC-12가 성공적으로 개최되어야 한다는 점에 대해서는 동의하는 바이나, 어떤 성과를 거둘 것인지에 대해서는 각기 견해가 다르다. 하지만 회원국들은 대체로 다자협상 중 수산보조금과 농업, WTO의 적실성 제고를 위한 코로나 대응(무역과 보건), WTO의 체제적 문제 중 분쟁해결체제 정상화(상소기구 기능 복원), 그리고 다소 논란이 있지만 복수국간 협상(공동성명이니셔티브; Joint Statement Initiatives (JSIs)) 중 일부분에 대한 성과가 필요하다는 점에 대해서는 공감하는 바이다.

또한, 현재 코로나 판데믹으로 인해 MC-12의 개최방식이 불확실²⁾하여 화상회의로 치러질 경우 협상이 제한되고, 과거 각료회의의 실패를 피하기 위해 사전에 대부분의 사항에 대해 합의를 하고 각료회의 시 실제 협상을 하기보다 합의된 결과에 대해 서명만 하는 방식도 논의되고 있으나, 이는 협상 추이를 지켜볼 필요가 있어 보인다.

1. 수산보조금

수산보조금 협상은 WTO 도하라운드 맨데이트에 따라 협상이 진행되다가 협상 모멘텀 상실로 2011년 협상이 중단되었으며, 2015년 UN 총회에서 채택된 지속가능개발의제(SDG) 제14.6조에 의거하여 2020년까지 타결이 예정되었던 분야이다. 협상 기한을 넘긴 만큼 회원국들은 금년 말까지 수산보조금 협상의 타결을 고대하고 있으나, 20년 이상 논의가 지속되어 온 만큼 여전히 국가들간 대립도 첨예한 상황이다.

협상 의장(Santiago Wills 주제네바콜롬비아대표부 대사)은 그간 논의 결과를 토대로 작년 하반기 2차례의 수정 통합협정문을 회람하였으며, 최근 5월 중순 회원국들의 합의 도출을 도모하기 위한 수정문안

2) 코로나 상황 및 당시 스위스 방역 당국의 입장에 따라 △전체 대면, △전체 화상(virtual), △하이브리드(일부 대면, 일부 화상) 방식이 검토 중.

을 회담하였다. 그리고 동 협정문에 대한 협상을 토대로 7월 중순 수산보조금에 대한 장관회의를 개최하여 합의를 모색할 계획이다.

수산보조금에 대해서는 각국이 처한 상황 및 해당국의 역량에 따라 입장이 갈리며, △과잉어획/과잉능력에 기여하는 보조금을 금지하는 방식 및 예외, △IUU (Illegal, Unreported and Unregulated; 불법, 비보고, 비규제) 어획에 대한 판정주체와 절차, △개도국 특혜(S&DT; Special & Differential Treatment)를 어떻게 부여할 것인지가 주요 쟁점이라고 할 수 있다.

2. 농업

농업 협상도 수산보조금과 마찬가지로 20여년에 걸쳐 논의가 지속된 분야로서, 세부 협상 분야별로 회원국들의 견해차가 드러난다. 수산보조금 협상과 달리 하나의 통합협정문이 존재하는 것은 아니고 7개 협상 분야별³⁾로 실무그룹을 활용하여 논의를 진전시키고 있으며, MC-12 계기 성과가 필요하다는 공감대는 있으나 국가마다 성과로 생각하는 분야가 다소 다른 상황이다.

최근 논의를 바탕으로 △무역왜곡을 유

발하는 국내보조 감축에 대한 진전된 방안, △식량안보 목적 공공비축에 대한 영구적 해법 마련, △개도국의 식량안보 우려를 해소하면서 세계식량계획(WFP; World Food Program)이 인도적 목적으로 구매하는 식량에 대한 수출제한 배제, △수출제한에 관한 투명성 제고 등이 유망한 성과로 거론되고 있는 바, 협상 의장(Gloria Abraham Peralta, 주제네바코스타리카대표부 대사)은 여름휴가 전까지 성과 패키지에 대한 1차 초안을 작성하여 회담할 계획이다.

일각에서는 욕심을 내기보다 견해차가 심하지 않은 투명성 개선 등의 분야를 금번 각료회의의 목표로 삼자는 주장도 하고 있으나, 일부 국가들은 농업 관련 반드시 주요 성과가 있어야 한다는 입장을 강하게 표출하여 최종 합의 결과에 대한 귀추가 주목된다.

3. 코로나 대응(무역과 보건; Trade & Health)

코로나 팬데믹 대응과 관련하여 WTO가 기여할 수 있는 부분을 모색하지는 분야로, 세계적인 문제에 적실성있게 대응하여 WTO의 위상을 제고하면서 실제 문제 해결을 도모하자는 취지이다. 무역과 보건은

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

현재 국가별 입장 등에 따라 크게 3가지 방안이 제시된 상태이다.

우선 첫 번째는 오타와그룹⁴⁾이 주창하는 ‘무역과 보건 이니셔티브’로서, 필수 의약품의 원활한 이동을 위해 수출규제를 제한하고 원활한 공급망 확보를 위해 무역원활화 조치를 공유하며 투명성을 제고하는 것이다. 5월 중순까지 총 51개국이 동 이니셔티브에 동참을 선언한 상황이다.

두 번째는 인도·남아공을 필두로 60여 개도국들이 제기하는 TRIPs 협정에 대한 일부 면제이다. 이는 과거 에이즈와 조류독감 백신 확보에 어려움을 겪은 아프리카 등 개도국들이, 일부 선진국의 코로나 백신 독점으로 인해 개도국이 백신을 실질적으로 확보하기 위해서는 백신 특허 관련 내용 등을 일부 면제(waiver)하여 개도국이 직접 생산하는 방법밖에 없다는 것이다. 이에 선진국들은 현재 TRIPs 협정내 유연성 조항인 강제실시권과 같은 기존 체제로도 충분히 동일한 효과를 누릴 수 있다고 주장하나, 개도국들은 강제실시권 이행을 위한 국내입법도 녹록치 않은 상황이라고 반박하고 있는 등 견해차를 보이고 있다. 최근 미국이 TRIPs 협정 일부 면제에 대해 함께 합의할 수 있는 문안을 만들어보자는

협상에 동의하고 나서면서 이에 동조하는 국가들이 나타나는 등 예전과는 다른 분위기가 감지되며, 이를 제안한 개도국들은 5월 하순경 기존 제안서를 일부 수정하겠다는 입장을 표명한 상태이다.

마지막으로는 사무총장이 주장하는 ‘제3의 길’, 즉 백신 개발·생산업체와 개도국의 제약업체간 자발적 라이선싱 등을 통해 개도국에서의 백신 생산을 늘려 백신 수급 불균형을 해결하자는 논리이다. TRIPs 협정 일부 면제만으로는 개도국의 기술적·인적 역량상 단기적인 해결책으로 보기 어려우며, 민간간 협업을 통해 개도국의 유통 시설을 활용하자는 실용적인 접근법이다. 이를 위해 서두에서 언급한 바와 같이 4월 중순 백신 생산업체·주요 국제기구·시민단체 등이 함께 모여 백신 수급에 있어 문제점 및 해결방안이 무엇이며, 이를 위해 WTO가 어떻게 기여할 수 있는지 등을 논의한 바 있다.

현재 어느 하나로 의견이 기울기보다 상기 3가지 방안을 모두 포함하여 무역과 보건에 대한 종합 패키지를 작성하려는 시도 등이 논의 중이며, 이에 대한 구체적인 문안 등도 조만간 공개될 것으로 보인다.

4) 중견회원국간 WTO 개혁 관련 논의를 위해 2018년 8월 발족한 소그룹으로, 우리나라를 포함하여 총 14개 회원국으로 구성(조정국 : 캐나다).

4. WTO 개혁

WTO에 대한 개혁은 WTO의 주요 3대 기능 모두에 걸쳐서 논의되는데, ①협상 기능의 활성화, ②통보·모니터링 강화와 투명성 제고 등 회원국들의 규율 강화 및 ③분쟁해결체제 개선 등이다. 그중 회원국들이 가장 시급하며 규범 이행을 담보하기 위한 수단으로 중요하다고 판단하는 것이 WTO 상소기구 기능 복원 등 분쟁해결체제 개선이다.

과거 2019년 분쟁해결기구(DSB) 의장이었던 David Walker(주제네마뉴질랜드대표부 대사) 주도로 상소기구 정상화를 위해 진행된 Walker Process가 미국의 경직적 입장으로 사실상 논의가 중단된 이후 새로운 논의는 부재한 상황이다. 특히, 미국 의회가 초당적으로 상소기구의 역할에 대해 불만을 표출한 상황이며, 새로운 행정부도 아직 상소기구에 대한 구체적인 입장을 내놓고 있지 않아서 선불리 회원국들이 개선안을 제기하기 못하는 실정이다. 다만, 구체적인 정상화 논의가 없는 와중에도 회원국들은 꾸준히 상소기구의 기능 복원을 주장하고 있으며, 시간 제약상 금번 각료회의시까지 상소기구 정상화에 대한 세부 내용이 결정되기는 쉽지 않을 예정이나 이에 대한 작업계획(work program)에라도 합의하여 각료회의 이후 구체적인 내용을 논의

해 나가자는 주장에 공감대가 형성되고 있다.

다른 개혁 의제들도 논의가 미진하며, 일부 국가들은 산업보조금 및 국영기업에 대한 규율을 강화해야 한다고 주장하고 있으나 구체적인 제안이나 논의도 아직은 부재한 상황이다.

5. 복수국간 협상 : 공동성명 이니셔티브

WTO 회원국 전체가 참여하는 다자협상의 성격상 협상 개시 및 타결을 위한 컨센서스 형성이 매우 어렵고, 과거 WTO 설립 당시 규범들이 시대에 뒤떨어졌다는 판단하에 현재 4개의 공동성명 이니셔티브(JSIs)가 복수국간 협상 형식으로 논의가 이루어지고 있다. 다만, 인도·남아공 등 일부 국가들은 이러한 복수국간 협정 또한 컨센서스를 통해 WTO 체제 내로 편입되어야 한다며 동 협상들의 법적 지위에 의문을 제기한 상황으로서, 이러한 우려가 해소되지 않을 경우 협상 타결이라는 성과가 무력화될 가능성도 존재한다.

공동성명 이니셔티브는 ① 전자상거래, ② 투자원활화, ③ 중소·중견기업(MSMEs; Micro, Small and Medium-sized Enterprises) 및 ④ 서비스 국내규제이며, 이중 서비스 국내규제 협상은 서비스 관련

국내규제를 명확히 기재하여 교역장벽을 해소하고 투명성을 증진시키자는 취지로써 기술적인 협상은 대부분 완료되고 일부 정치적 합의가 필요한 바 MC-12까지 협상 타결이 유망한 분야이다. 전자상거래를 통한 신규 무역규범을 제정하는 전자상거래 협상과 각국의 투자 관련 조치의 투명성과 예측가능성을 높이고 행정절차를 간소화·가속화하자는 투자원활화 협상 모두 통합협정문을 바탕으로 논의를 진전시켜 나가고 있으며, 각료회의까지 성과를 도출하기 위해 최대한 노력하고 있다. 국제무역 활동 참여에 많은 어려움을 겪는 중소·중견기업의 진출을 활성화하려는 중소·중견기업 협상은 지난해 말 제시된 무역원활화·금융접근 등 7개 아젠다를 구체화하고 이행하는 한편, 새로운 의제 발굴에도 주력하고 있다.

협상 타결에 가까울수록 각 협상별로 법적 지위를 공고화하고 WTO 체제내로 끊임없이 통합되기 위한 노력을 병행하고 있으며, 이러한 성과가 구체적으로 어떻게 나타날지 기대되는 바이다.

6. 기타 : 환경·여성 등 신규 분야

이외에 협상 타결이라는 성과는 없어도 그간의 진전을 평가하고 앞으로의 방향을 모색하기 위한 일부 분야에 대한 언급이

있을 것으로 보이는 바, 주요 분야로는 △기후변화·순환경제 등 환경적 지속가능성을 강조하는 무역과 환경(Trade & Environment), △무역에 있어서 여성의 경제적 역량을 강화하자는 무역과 여성(Trade & Women) 등이 있다. 이들 분야는 미국 및 EU에서 높은 관심을 가지고 있는 사안들로서, 금번 각료회의보다는 차기 각료회의를 목표로 활발한 논의가 기대된다.

III. 맺음말

응고지 사무총장은 “WTO 각료회의는 금년 주요 국제기구의 연차총회·각료회의 중 가장 마지막 순서에 위치하여 코로나 대응 등 세계적인 문제에 제대로 대응하지 못하는 모습을 보이면 보기 매우 안 좋을 것”이라고 발언한 바 있다. 마지막 순서는 세간의 이목이 집중되는 만큼 MC-12의 성공적 개최를 위해 회원국들을 독려하는 취지면서, WTO도 세계문제에 여전히 기여할 수 있다는 것을 보여주자는 표현일 것이다.

거듭된 각료회의 성과 미흡 등을 통해 의미있는 개혁에 실패하고 규범의 업데이트가 지지부진하며 수년전부터 WTO는 위기에 처해 있다고 언급되어 왔다. 여전히 금년 각료회의의 성과 도출을 위해 갈 길

이 멀지만 이번에도 회원국들이 견해차를 극복하지 못하고 합의에 실패하여 WTO가 더 수렁에 빠질지, 회원국들이 머리를 맞대고 슬기로운 해법을 모색하여 WTO의 위상을 예전처럼 끌어올릴 수 있을지는 지켜볼 필요가 있다. ‘Last, but not least’와 같이 마지막 순서여도 동일하게 중요한 비중을 갖는 국제기구로 계속 남아 있을 필요가 있는 바, 단순히 ‘last’로만 치부하는 일이 없도록 회원국들의 건투를 빈다.