

제11차 WTO 각료회의(MC11) 평가와 시사점

서진교 무역통상본부 다자통상팀 선임연구위원 (jksuh@kiep.go.kr, Tel: 044-414-1156)

김종덕 무역통상본부 다자통상팀 연구위원 (jongduk.kim@kiep.go.kr, Tel: 044-414-1181)

박지현 무역통상본부 다자통상팀 전문연구원 (jhpark@kiep.go.kr, Tel: 044-414-1136)

김민성 무역통상본부 다자통상팀 전문연구원 (mskim411@kiep.go.kr, Tel: 044-414-1113)

엄준현 무역통상본부 다자통상팀 전문연구원 (jheom@kiep.go.kr, Tel: 044-414-1149)

차 례

1. 나이로비 각료회의 이후 WTO 논의 경과
2. 협상 분야별 쟁점
3. 제11차 WTO 각료회의 주요 합의 내용
4. 평가 및 시사점

주요 내용

- ▶ 제11차 WTO 각료회의(MC11)가 부에노스아이레스에서 개최되었으나 핵심 의제에서 성과도출에 실패하고 일부 의제에서만 각료결정을 도출한 채 각료선언 없이 종료되어 실질적 진전을 이루지 못함.
 - 개막식 직후 성과도출을 위해 주요 협상그룹 의장과 조정자(facilitator)에 의한 다양한 절충노력이 있었으나, 핵심 쟁점에서 선진국과 개도국 간 입장차이를 좁히지 못해 합의도출에 실패하고, 각료선언마저 채택하지 못한 채 회의를 폐막
 - 수산보조금과 전자상거래, 지적권 비위반제소 등에서 각료결정이 도출되기는 하였으나 실질적 진전이 있는 것으로 평가하기는 어려움.
- ▶ MC11은 실패한 각료회의로 평가할 수 있는데, 특히 그 결과가 미국이 사전에 의도한 바와 일치함.
 - 중국, 인도 등 개도국들의 노력에도 불구하고 미국의 반대로 모든 합의문서에서 DDA 연관 내용이 포함되지 못하였고, 이에 따라 DDA는 사실상 종료된 것으로 볼 수 있음.
 - DDA가 사실상 종료됨에 따라 미국이 주장한, '뜻이 맞는 국가끼리의(like-minded countries) 협상을 통한 분야별 접근(sectoral approach)'이 활성화될 전망
 - 특히 MC11 결과가 미국이 사전에 예고한 그대로였고, 미국이 주장한 내용만이 최종 문서화되었다는 점에서 국제무역체제에서 미국의 힘과 위치를 재확인
- ▶ 우리나라는 변화하는 다자통상환경에 맞추어 기존 협상대책을 적절히 수정할 필요
 - 향후 WTO 협상이 미국이 원하는 분야에서 복수국간협상으로 전개될 가능성이 높으나, 이에 대한 대비 필요
 - 특히 향후 WTO 협상이 미국 주도의 분야별 복수국간협상과 개도국 주도의 DDA 연계협상으로 구분될 것으로 보이므로, 이러한 국제 통상협상의 구도 변화에 대한 준비가 필요
 - 아울러 개발이라는 개념이 더 이상 WTO 협상의 내부 요소가 되지 않을 것으로 보이는 동시에 개도국우대 축소가 예상되므로 이에 대비해 우리나라의 개도국 지위 관련 협상대책을 재정비할 필요
 - 특히 기존 농업협상 대책의 대부분이 우리나라의 개도국 지위 유지에 근거하고 있기 때문에 관련 통상정책을 수정할 필요가 있음.

1. 나이로비 각료회의 이후 WTO 논의 경과

가. 무역원활화협정 이행 현황

■ 2013년 발리 각료회의에서 극적으로 타결된 무역원활화협정은 2014년 11월 27일에 무역원활화협정의 WTO 협정 편입을 위한 개정의정서가 일반이사회에서 채택되어 정식으로 WTO 협정에 편입

- 무역원활화협정 타결 이후 무역원활화 준비위원회는 협정 발효를 위해 개도국 및 최빈국의 A, B, C 의무 통보 및 의정서 수락 현황을 점검하고 회원국간에 관련 정보를 공유함.¹⁾

■ 이후 회원국의 2/3 이상이 의정서 수락을 위한 국내 절차를 완료함에 따라 무역원활화협정은 2017년 2월 22일에 정식 발효되었으며, 무역원활화 위원회가 공식 출범하여 회원국들의 이행현황 점검 및 효율적인 이행방안을 논의 중임.

- 협정발효 이후 회원국들은 조항별 이행현황과 관련 정보를 WTO 사무국에 제출하고 있음.

- 추가로 개도국 및 최빈국은 A, B, C 의무통보 및 이행일자를, 선진국은 통관 관련 기술지원 및 능력배양 지원 현황을 통보함.

○ 2017년 12월 현재 A의무를 통보한 회원국은 101개 국가이며, B의무 및 C의무를 통보한 회원국은 각각 35개국, 26개국임.²⁾

■ 한편 개도국 및 최빈국의 효율적인 협정 이행을 지원하기 위해 설립된 무역원활화협정 이행지원 신탁기금(TFAF: Trade Facilitation Agreement Facility)은 지원이 필요한 개도국과 공여국 간의 연계, TFAF 지원금 프로그램 운영, 워크숍 개최, 요청(needs) 평가, 교육/훈련, 관련 정보 제공 등의 활동을 수행하고 있음.³⁾

나. DDA 및 기타 이슈 논의 동향

■ 브렉시트, 미 트럼프 행정부의 통상정책 등 세계적으로 기존의 경제통합 및 무역자유화 논의 기초의 변화가 예상되며, 그동안 WTO 논의를 주도해오던 미국이 다자통상 대신 양자통상에 중점을 두고 WTO 다자통상에 대한 관심을 줄임으로써 전반적으로 WTO 협상의 진전에 난항을 겪음.

1) 무역원활화협정에서는 개도국 및 최빈개도국에 대한 우대조치로 협정에 명시된 무역원활화 조치를 자국의 이행 능력에 따라 A, B, C 의무로 분류하고 이행일자를 통보하도록 명시하고 있음. A의무는 협정 발효 즉시 이행할 수 있는 의무, B의무는 협정 발효 이후 일정 기간 후에 이행할 수 있는 의무, C의무는 협정 발효 이후 일정 기간 및 지원이 있어야 이행할 수 있는 의무를 의미함.

2) <https://www.tfadatabase.org/>(검색일: 2017. 12. 14).

3) <http://www.tfafacility.org/workplan-2017>(검색일: 2017. 12. 14).

■ 2017년 6월 파리에서 개최된 WTO 통상장관회의에서는 다자무역체제 강화를 위한 포용적 무역·성장 추진방안과 MC(Ministerial Conferences)11 성과도출을 위한 논의가 본격적으로 시작되었으나 회원국간에 이견이 표출됨.⁴⁾

- 미국은 성과도출이 가능한 분야로 언급되고 있는 의제에 동의하지 않은 채 WTO의 분쟁해결기구 및 상소기구, 투명성 등과 관련된 문제점들을 지적함.
 - 특히 덤핑, 차별적 비관세장벽, 기술이전의 강요, 보조금, 시장을 왜곡하는 국영기업에 의한 기타 지원 등의 무역장벽 및 불공정 무역관행이 철폐되어야 함을 강조함.
- 한국을 비롯한 EU, 일본, 호주, 뉴질랜드, 브라질, 아르헨티나 등은 MC11에서의 성과도출을 위해 수산보조금, 무역왜곡보조, 디지털 상거래, 투자원활화, 중소기업 등에 대해 논의가 지속되어야 함을 주장함.
 - 더불어 환경상품협정(EGA: Environmental Goods Agreement), 서비스 복수국간 협정(TiSA: Trade in Services Agreement) 등 복수국간 협정 협상의 재개를 요청함.
- 반면 인도, 남아공, 인도네시아 및 아프리카, 카리브해, 태평양지역 국가(ACP: African, Caribbean and Pacific Countries)들은 식량안보용 공공비축 보조(PSH: Public Stock Holding for Food Security Purpose), 개도국 특별긴급수입제한(SSM: Special Safeguard Mechanism), 영세 어업자에 대한 우대 조치(S&DT: Special and Differential Treatment) 강화 등과 같이 DDA 지침이 있는 의제(DDA mandated issues)에 대한 성과가 중요하며, 전자상거래, 투자원활화, 중소기업과 같은 신규 이슈에 대한 논의에 반대 입장을 표명함. 새로운 이슈를 논의하기 전에 도하작업계획(Doha work program)의 협상 지침에 따른 이슈가 먼저 해결되어야 함을 주장함.

■ 2017년 10월 마라케쉬에서 개최된 WTO 통상장관회의에서는 MC11의 성과도출을 위한 막바지 논의가 진행되었으나 회원국들이 의제별로 기존의 입장만 되풀이함에 따라 성과 없이 끝남.⁵⁾

- WTO 회원국들은 식량안보용 공공비축 보조, 수산보조금 분야에 대한 성과를 우선적으로 추진하려했으나 미국의 반대로 무산됨.
 - 미국은 MC11 의제로 ① WTO의 통보 및 투명성 절차 개선 ② 우대조치(S&D) 부여 시 개도국 세분화를 포함하는 개발과 무역의 상호작용에 관한 작업 ③ 공급과잉과 같은 다양한 분야에서의 문제 해결을 위한 WTO 구조개선 ④ 분쟁해결기구의 기능 개선 ⑤ 국영무역 관련 이슈 해결 등을 제시함.
- 농업에서 EU와 케언즈 그룹(Cairns Group)은 생산액에 비례하여 무역왜곡보조총액에 상한을 설정하지는 제안을 했으며, 중국과 인도는 이보다 선진국의 감축보조(AMS: Aggregate Measurement of Support) 철폐가 우선이라고 강조
- 수산보조금과 관련해 중국과 러시아는 미국의 수산보조금 투명성 강화 주장을 완화하기 위해 수산보조금의 투명성 강화와 반덤핑 및 상계관세 조치 조사에 대한 절차 개선을 연계한 제안서를 제출함.
 - 수산보조금의 투명성 강화와 반덤핑·상계관세 조치의 절차 개선은 모두 규범분야 이슈로, 미국이 수산보조금 통보의무 강화를 제안하자 중국이 미국이 수세에 있는 반덤핑 분야 절차개선을 제시해 연계 논의를 제안함.

4) 파리 WTO 통상장관회의의 결과는 Washington Trade Daily, "Mr. Lighthizer at the Paris Ministerial"(2017. 6. 8~9)을 참고함.

5) 마라케쉬 WTO 통상장관회의의 결과는 Washington Trade Daily, "A Precursor to Buenos Aires?"(2017. 10. 3~13)를 참고함.

- 기타 이슈에서 선진국들은 전자상거래 논의 필요성을 강조했으나 남아공, 인도를 비롯한 개도국은 전자상거래 논의를 반대하였으며, 일부 개도국은 개도국우대조치(S&DT) 개선을 요구함.
- 이에 아제베도 WTO 사무총장은 회의를 마무리하며 MC11에서의 성과도출을 위해 우선순위를 설정할 필요성을 강조하면서, 이의 예로 식량안보용 공공비축 보조(PSH)와 수산보조금을 제시함.
- o 반면 농업에서의 국내보조감축, 미국이 주장한 투명성 제고, 중국의 반덤핑 및 상계관세 조치의 절차 개선 등은 회원국간 입장차이가 커 이번 각료회의에서 성과를 기대하기 어려움을 언급함.

■ 2017년 11월 이후 WTO 일반이사회 의장은 각료선언에 담을 내용으로 ① 1994 마라케쉬 협정의 목표 및 원칙 재확인 ② 나이로비 각료회의 이후 진전 사항 ③ 최근 세계 무역의 추세 ④ 개발의 중요성과 개도국의 추가적인 무역체제 편입의 필요성 등을 제시하였으나 미국의 반대로 합의에 이르지 못함.⁶⁾

- 미국은 투명성 강화, 상소기구를 비롯한 분쟁해결 절차의 개선 등 미국이 제안한 WTO의 제도적인 개혁이 따르지 않을 경우 주요 이슈에 대한 어떠한 진전에도 반대하며, 아울러 개발(development)에서도 DDA 협상 구체화에 대해 반대를 표명함.
- 이에 인도를 비롯한 다수의 개도국은 지난 16년간 WTO의 상당수 작업이 개발과 관련된 이슈로, WTO에서 개발의 중요성을 재차 강조하여 미국과 근본적인 시각 차이를 보임.

■ 아제베도 WTO 사무총장은 MC11에서의 협상진전을 위해 ① 농업 ② 개발 ③ 규범(수산보조금, 투명성 개선, 반덤핑에서의 적법한 절차) ④ 전자상거래 ⑤ 서비스 등 5개 분야의 조정자(facilitator)를 임명함.⁷⁾

- 더불어 아제베도 사무총장은 중소기업, 투자원활화 등 새로운 이슈에 대해서도 각료회의에서 조정자나 의장을 지명할 수 있도록 기회를 부여함.

2. 협상 분야별 쟁점

가. 농업

■ 국내보조감축

- 국내보조감축과 관련해 기본적으로 미국은 중국의 보조감축 없이는 어떠한 감축이행도 수용할 수 없다는 입장인 반면, 중국은 지금까지의 논의에 따를 때 개도국으로서 보조감축의 의무가 없다고 대응해왔기 때

6) Washington Trade Daily, "An Unsettled Situation in Geneva"(2017. 11. 20)와 Washington Trade Daily, "US Says 'No' to Buenos Aires Declaration"(2017. 11. 23) 참고.

7) Washington Trade Daily, "Still in Disarray As MC-11 Approaches"(2017. 11. 29).

문에 논의의 대부분은 감축보다 무역왜곡보조(TDS: Trade Distorting Domestic Subsidy)의 상한을 설정하는 데 집중되었음.

- 가장 많이 논의되었던 EU·브라질 제안⁸⁾은 무역왜곡보조(TDS)에 감축보조(AMS) 및 최소허용보조(DM: De-minimis)만을 포함해 이의 상한을 연도별 농업총생산액(VoP)의 일정 비율로 제한(유동형 상한)하자는 것임.
- 이에 농업생산액을 기반으로 하는 유동형 상한 설정에 반대하는 국가들의 의견을 취합해 호주, 뉴질랜드, 캐나다가 무역왜곡보조에 블루박스는 물론 개도국 개발보조까지 포함해 이의 상한을 설정하는 고정형 상한(Fixed Cap)을 설정하는 방안을 제시
- 중국, 인도는 무역왜곡이 가장 심한 감축보조(AMS)의 감축이 우선적으로 이루어져야 한다는 선진국의 감축보조 우선적 철폐를 제안⁹⁾
- MC11 주최국인 아르헨티나가 타협을 위해 기존 EU·브라질 제안과 호주·뉴질랜드·캐나다 제안, 그리고 중국·인도의 제안을 모두 반영한 종합안¹⁰⁾을 제시했으나, 각료회의 직전까지 제네바 차원에서 합의안 마련에는 실패
- 무역왜곡보조(TDS) 상한 설정방식에 관해 의견이 모아지지 않는 상황에서 대상보조에 대한 이견은 물론, 고정상한과 유동상한이 대립되는 가운데 감축보조 우선 철폐 주장까지 나와 제네바 차원에서 타협안이 도출되기는 역부족인 상황이 전개되었음.

■ 식량안보용 공공비축(PSH)보조의 허용

- 식량안보용 공공비축(PSH)보조는 지난 2013년 제9차 WTO 각료회의(발리)에서 영구해법 마련시한을 MC11로 설정하고, 그동안은 평화조항에 의한 문제를 제기하지 않기로 하였음.
- 나이로비 각료회의에서는 PSH 항구적 해법 마련을 위한 별도의 특별 세션을 설치하고, 관련 협의를 신속히 진행한다는 선에서 합의가 도출되었음.
- PSH의 항구적 해법 마련 시한이 다가옴에 따라 G33을 중심으로 다양한 논의가 있었으나, 대상품목 및 투명성 조건 등을 포함해 항구해법 접근방법을 놓고 선진국과 G33이 대립, 의견 차이를 좁히지 못해 제네바 차원에서의 합의안 도출에 실패
 - EU, 브라질은 국내보조감축과 식량안보용 공공비축을 연계시키고, 기존 평화조항의 적용을 통해 개도국 PSH의 AMS 산입을 면제해주는 내용을 제안(단 농업총생산액의 10% 이내로 제한하되 대상품목 및 적용대상 국가 확대)
 - 반면 G33은 현존 농업협정문의 개정을 통해 식량안보 목적의 공공비축보조를 허용하는 방안을 제시하면서 기존에 부과된 투명성 요건을 대폭 완화¹¹⁾
 - 결국 항구적 해법 마련에 대한 방법론상의 근본적인 시각 차이와 함께 미국이 2013년 발리 합의를 넘어서는 어떠한 제안에도 반대한다는 입장을 고수함에 따라 합의안 도출에 실패

8) JOB/AG/99, JUL 17, 2017.

9) JOB/AG/102, JUL 18, 2017.

10) JOB/AG/120, NOV 2, 2017.

11) JOB/AG/105, JUL 19, 2017.

■ 개도국 긴급수입제한 조치(SSM)

- 개도국만이 사용할 수 있는 SSM은 그동안 G33이 논의를 주도하면서 각료회의 성과로 만들려고 노력하였으나, 선진국 및 수출국들이 이러한 논의에 무관심으로 일관하여 반응을 보이지 않았으며, 이에 따라 SSM은 제네바 논의에서 이미 사장된 의제가 되었음.
- G33은 제안서¹²⁾에서 기존 2015년 11월 제안(WT/MIN(15)/W/19)과 유사한 수준의 물량 및 가격기준 SSM을 제안한 바 있으며, 필리핀은 기존 G33 제안에서 물량기준 SSM을 삭제하고 가격기준 SSM만을 제시하는 등¹³⁾ 타협 노력을 보였음.
- 그러나 여타 국가들은 이러한 제안에 무관심으로 일관해 더이상 의미 있는 논의가 진행되지 못했고, 결국 SSM은 이미 제네바 논의과정의 MC11 의제에서 제외되었음.

■ 기타

- MC11을 앞두고 특별세이프가드(SSG: Special Safeguard) 관련 몇몇 의견이 제시되었으나 형식적인 수준에 그쳤으며, 수출제한 문제를 놓고 다양한 의견이 개진되었으나 각료회의 의제로 선정되기에는 논의가 부족
- SSG는 필리핀이 2019년 말까지 전체 농산물의 6% 이하로 SSG 대상범위를 축소하자고 제안한 바 있으며, G10은 농업협정 5.9조에서 농정개혁 기간 동안 SSG 존속을 명시하고 있다고 밝히면서 SSG 철폐를 주장하는 일부 국가의 제안에 반대
- 수출제한·금지조치에 대해 싱가포르는 이행 30일 이전에 통보의무 부과를 제안했으며,¹⁴⁾ G10은 수출제한 관련 투명성 제고만으로 수출제한조치 제어가 부족해 보다 실질적인 요소를 논의해야 함을 강조

나. NAMA와 서비스

■ NAMA는 사실상 실질적 협상이 전혀 진행되지 않고 있으며, 서비스는 국내규제와 관련 논의가 일부 진행되는 수준으로 관련 복수국간협상으로 인해 사실상 협상은 중단된 상황

- NAMA는 실제 협상이 열리지 않아 사실상 죽어버린 협상이 되었으며, WTO 회원국들도 이를 인정하여 다른 복수국간협상에 더 큰 관심을 보이고 있음.
- 서비스도 NAMA와 별 차이가 없이 협상이 중단된 상황으로, 그나마 2013년 시작된 복수국간서비스협상(TiSA)에서 서비스 분야 개방에 대한 일부 논의 진전이 있었으나, 최근 미국 트럼프 행정부가 협상 참여를 중단함으로써 이 역시 더이상의 진전이 없음.
- 서비스 국내규제와 관련하여 그동안 일부 논의가 있었으나 성과를 기대하기에는 시기상조

12) JOB/AG/111, SEP 15, 2017.

13) JOB/AG/130, NOV 30, 2017.

14) JOB/AG/94, MAY 29, 2017.

다. 규범

1) 수산보조금

■ 수산보조금은 이미 지난 10차 WTO 각료회의에서 상당 부분 의견이 모아져 이번 MC11에서 성과도출 가능성이 가장 높은 분야로 인식되었고, 이에 따라 제네바에서 집중적인 논의를 거쳐 각료합의문 초안이 배포된 바 있음. 다만 배포된 각료합의문 초안은 의견이 대립된 핵심쟁점을 브래킷 처리하여 최종 타협이 필요함을 제시

- 수산보조금은 2001년 11월 DDA 각료선언문¹⁵⁾에 WTO 차원에서 수산보조금을 규율할 것을 명시하였고, 2005년 5월 홍콩 각료선언문¹⁶⁾에서 수산보조금 금지를 결의한 바 있음.
- 이후 쟁점별로 활발한 논의가 진행되어 지난 2015년 12월 제10차 WTO 각료회의에서는 합의에 이를 정도로 의견이 모아졌음.
- 2017년에도 주요 쟁점에 대한 다양한 제안이 제출되고 이를 중심으로 논의가 진전되면서 제네바 차원에서 유일하게 MC11 각료회의에 상정할 합의문 초안이 나온 분야임.

■ 수산보조금의 주요 쟁점은 금지보조금 범위, 불법, 비보고, 비규제(IUU: Illegal, unreported and unregulated fishing) 어업 및 과잉어획의 판별기준, 어업관리제도 역할, 개도국우대(S&D) 수준, 투명성 제고 등임.

■ 금지보조금

- 금지보조금의 규율 방법과 관련해서 과잉어획된 어족에 부정적 영향을 미치는 보조금을 금지할 것인지, 아니면 영향 평가 없이 특정 보조금을 금지하는 목록형 방식으로 보조금을 금지할 것인지를 놓고 회원국 간 의견이 대립
 - 미국, 호주, 뉴질랜드, 칠레 등 피쉬프렌즈그룹(FFG: Fish Friends Group)은 가급적 폭넓은 금지보조금을 지지하는 반면, 우리나라를 비롯한 일본, 대만, EU, 캐나다 등은 가급적 축소하자는 입장임.
 - 이 가운데 개도국 특별대우의 확대를 주장하는 중국, 인도 등 개도국 입장이 이를 반대하는 미국 등 선진국과 대립
- 금지보조금의 범위는 IUU 어업, 과잉어획된 어종에 부정적 영향을 미치는 보조금, 과잉어획능력에 기여하는 보조금 등으로 범위가 좁혀졌지만 IUU 어업, 과잉어획, 과잉어획능력의 정의 및 기준, 지리적 범위 등 기술적인 사안에 대해서는 선진국과 개도국 간의 의견차이가 여전히 큰 상황
 - IUU 어업보조금의 철폐에 대해서는 대부분 합의했지만, IUU 어업기준으로 유엔식량농업기구(FAO: Food

15) DDA 각료선언문(2001. 11. 14): 개도국의 수산분야 중요성을 고려하여 수산보조금에 대한 WTO 규율을 명료화하고 개선할 것(28. ~ participants shall also aim to clarify and improve WTO disciplines on fisheries subsidies, taking into account the importance of this sector to developing countries).

16) 홍콩 각료선언문(2005. 12. 18) 중 부속서 D: 규범그룹은 과잉능력과 과잉어획에 영향을 미치는 특정형태의 수산보조금 금지를 포함하여 수산분야의 보조금에 대한 규율을 강화해야 함(9. Group should strengthen disciplines on subsidies in the fisheries sector, including through the prohibition of certain forms of fisheries subsidies that contribute to overcapacity and over-fishing).

and Agriculture Organization of the United Nations) 국제행동계획(IPOA: International Plan of Action)을 준용할 것인지와 IUU 어업의 지리적 범위를 연안국과 공해에 모두 적용할 것인지의 여부에 대해서는 각국의 입장이 서로 상이

- IUU 판별기준도 우리나라, 일본, 싱가포르, 중국, 파나마 등은 대다수 지역수산물관리기구(RFMO: Regional Fisheries Management Organisations)가 선박 기준으로 IUU 리스트를 작성 중인바, 규제 대상을 선박기준으로 하자는 입장인 데 반해, EU, 미국, 노르웨이 등은 IUU 규정의 우회방지를 위해 선박뿐만 아니라 운영자, 소유주를 모두 규제해야 한다는 입장
- 과잉어획(overfishing)의 기준도 우리나라를 비롯해 EU, 노르웨이, 중국, 브라질, 러시아 등은 각 어종별 과잉어획 여부를 판단하기 위한 객관적 기준과 과학 데이터가 불충분하다는 입장이며, 과잉어획능력(overcapacity)도 선박의 어획능력을 어떤 기준으로 측정하고, 얼마 이상을 '과잉'이라고 판정할 것인가에 대해 회원국간 논란이 있음.
- 한편 수산업의 발전단계가 뒤쳐진 회원국은 금지보조금에 예외가 필요하다는 입장임. 특히 중국과 인도는 개도국의 경우 수산능력 강화를 위한 보조금은 허용해야 한다는 입장
- 유류보조금도 러시아, 인도네시아 등은 금지해야 한다는 입장인 반면, EU, 우리나라 등 다수 국가는 예외가 필요하다는 입장
 - 특히 인도 등은 개도국에 면세유에 대한 예외 인정과 자국의 배타적 경제수역 안에서의 어업행위를 예외로 해 줄 것을 요구

■ 어업관리제도

- 일본, EU, 우리나라 등은 어업관리제도가 효과적으로 운영된다면 보조금을 지급하더라도 남획을 방지할 수 있다는 입장으로, 개도국우대와 어업관리제도의 연계를 주장
- 중국, 인도, ACP 그룹, 최빈개도국(LDCs: Least-Developed Countries) 그룹, 군소도서국 등은 개도국우대 부여 조건으로 어업관리제도를 연계하는 것에 반대

■ 개도국 특별대우(S&DT)

- ACP 그룹, LDC 그룹은 적절한 개도국우대(S&D) 부여(기술지원, 역량강화 등)를 주장하고, 미국은 주요 수산개도국(중국, 인도 등)에 대해서는 개도국우대를 부여할 수 없다는 입장
- 뉴질랜드, 호주, 페루 등은 IUU, 과잉어획된 어종 관련 보조금 금지 등 핵심 규율에 대해서는 어떠한 개도국우대 부여도 불가하며, 다만 그 외의 경우 이행기간 방식으로 개도국우대가 가능하다는 입장

■ 투명성

- 투명성에 대해서는 통보대상의 범위, 통보 의무 강화 시 개도국 부담 경감방안 등이 논의되고 있음.
- EU는 어업행위를 지원하는 모든 보조금을 통보해야 하며, 수산보조금의 효과적인 모니터링을 위해 필요

한 필수요소는 통보의 의무조항으로 구분하고, 어류자원에 대한 자료의 통보는 노력조항으로 구분할 것을 제안

- 뉴질랜드, 페루, 아르헨티나 등은 수산보조금 및 어류자원 현황 관련 자료의 WTO 제출을 통보의무로 규정
- LDC 그룹은 기본적인 자료의 통보만을 주장하고 있으며, 최빈국에 대해서는 통보의무 예외를 주장

2) 무역구제

■ [반덤핑 및 상계관세] 2017년 상반기 동안 중국과 EU의 제안이 있었으나 가시적인 진전이나 결과물을 보여주지는 못했음.

- 중국은 2017년 4월 24일 반덤핑 및 상계관세 조사 절차에서의 투명성 제고 및 적법 절차 강화를 내용으로 하는 제안서를 제출했고, 이후 6월 23일에도 기 제출된 제안서의 내용을 명확히 한 제안서를 제출¹⁷⁾
 - 중국의 제안은 ① 신청인 자격 ② 조사개시 전 통지 ③ 정보에 대한 접근 ④ 정보 공개 ⑤ 보조금 주장에 대한 증거의 기준 관련임.
- EU는 2017년 5월 30일 보조금 통지규정의 개선에 관한 제안서를 제출하면서 WTO 사무국을 지금보다 더 큰 역할을 하는 체제로 가다듬을 필요가 있다고 주장¹⁸⁾
 - WTO 보조금협정에 의해 각 WTO 회원국은 자국이 제공하는 모든 특정성 있는 보조금을 매년 WTO에 통보할 의무가 있으나, 보조금을 통보하는 회원국의 비율이 1995년에 50%에서 2015년에는 38%(162개 회원국 중 62개)까지 떨어졌고, 지방정부 또는 지방자치단체가 제공하는 보조금을 누락한 채 통보하는 회원국도 있음.

■ [긴급수입제한조치] 긴급수입제한조치의 경우 회원국의 관심이 현저히 감소하여 논의나 진전이 전무한 상황임.

라. 새로운 의제

1) 전자상거래

■ 전자상거래에 대한 회원국의 관심이 커지면서 그동안 다양한 안건이 제출되었으며, 2016년 10월 개최된 전자상거래 별도 세션에서 개도국들이 일부 수평적 이슈만 별도 세션에서 논의하고 나머지 이슈는 각 이사회별로 논의되어야 할 것을 주장한 이후 각 이사회 및 소그룹에서 논의가 진행되었음.

- 특히 개도국은 지금까지 진행된 전자상거래 논의에 반발하면서 개발을 전자상거래 논의의 핵심 이슈로 다루어야 한다고 주장

17) TN/RL/GEN/185(24 April 2017) 및 TN/RL/GEN/190(26 June 2017).

18) TN/RL/GEN/188(30 May 2017).

■ 이에 EU는 MC11에서 새로운 작업반을 설치하여 전자상거래에 관한 본격적인 협상을 시작해야 한다고 주장

- EU는 2019년 말 종료되는 전자적 전송물에 대한 관세부과 면제조치의 연장을 포함하여 전자상거래 작업반을 설치하기 위한 각료결정문 초안을 작성하여 제출했으며, 여기에는 우리나라를 비롯한 호주, 캐나다, 칠레, 콜롬비아, 이스라엘, 멕시코, 몬테네그로, 노르웨이, 파라과이, 페루, 우크라이나, 뉴질랜드가 지지의사를 밝혔음.¹⁹⁾

2) 중소기업(MSMEs: Micro, Small and Medium-sized Enterprises)

■ 중소기업은 최근 세계통상환경 변화에 따라 그 중요성이 커지며 WTO 차원에서 논의가 시작된 이슈임.

- 중소기업은 전 세계 기업의 95%를 차지하며, 민간분야 고용의 60~70%를 차지하고 있어²⁰⁾ 중소기업의 사회경제적 역할이 중요
- 이러한 관점에서 중소기업 의제가 WTO에서 논의되었으며, 아직까지는 논의의 초기단계로 특별한 결과가 도출되기는 시기상조인 것으로 인식
- 다만 2017년 6월의 WTO 일반이사회에서 아르헨티나, 브라질 등 남미 일부국가가 중소기업의 국제무역 참여 촉진을 위한 제안을 하였음.
 - 중소기업 의제는 WTO 개발 어젠다의 한 요소로 중소기업은 새로운 시장에 대한 정보의 부족 등으로 수출에 애로점이 생기는 경우가 빈번하기 때문에 이러한 문제를 해결하기 위해 양자간 혹은 지역무역협정에 소상공인과 중소기업을 위한 헬프데스크 등의 설립을 제안
 - 헬프데스크를 통해 관세와 통관절차, 기술규제, 원산지규정 등 소상공인과 중소기업이 국제무역의 참여 과정에서 필요한 정보를 획득할 수 있음.
 - 비교적 적은 비용으로 원거리의 생산자와 소비자를 연결해주는 전자상거래는 소상공인과 중소기업에 수출 확대를 도모할 수 있는 좋은 기회가 될 수 있음. 그러나 최빈국(LDCs)은 인터넷 연결성(Internet connectivity)에서 큰 차이가 나기 때문에 디지털 격차 또한 논의되어야 함.
- 2017년 11월 기존에 참여했던 27개국 외에 8개국이 새롭게 'Friends of MSMEs'에 합류, 소상공인, 중소기업에 관한 워킹그룹을 형성하여 관련 논의를 활성화

19) Washington Trade Daily, "E-Commerce"(2017. 12. 1).

20) ICT-WTO, 09/10/2014, 'A joint ITC-WTO study: Aid for Trade and SME competitiveness Connecting developing country SMEs to Global Value Chains,' A presentation at the joint ITC-WTO workshop, "Aid for Trade and SME Competitiveness," p. 2.

3. 제11차 WTO 각료회의 주요 합의 내용

가. 개괄

- 제11차 WTO 각료회의는 당초 예상했던 대로 미국 등 선진국과 인도, 중국 등 개도국 간의 근본적인 시각차이로 특별한 성과를 도출해내지 못한 채 일부 의제에 한해 각료결정 및 공동발표문만 합의하고 각료선언 없이 폐막되었음.
- 개막식 직후 MC11에서의 성과도출을 위해 주요 협상그룹 의장과 조정자(facilitator)들이 다양한 절충노력을 기울였음.
- 특히 성과도출이 기대되었던 수산보조금 분야와 MC11이 타결시한으로 설정된 개도국 식량안보용 공공비축 논의에서 다양한 절충노력이 시도되었음.
- 이러한 다각적 노력에도 불구하고 주요 의제에서 선진국과 개도국 간 입장차를 좁히지 못해 특별한 성과를 도출해내지 못하였으며, 각료선언마저 DDA를 보는 근본적인 시각차이로 합의 도출에 실패
- 다만 일부 분야에서 사실상 무의미한 각료결정이 도출되었으며, 몇몇 공동선언이 배포되었음.
- 농업은 소극적으로 나선 미국의 영향으로 합의도출이 어려웠으며, 특히 DDA와의 연계문구 때문에 향후 작업 계획조차 마련하지 못하였음.
- 기대를 모았던 수산보조금은 인도 등의 개도국우대 요구에 대해 낮은 수준의 합의는 수용할 수 없다는 미국의 입장이 대립해, 결국 수산보조금 통보의무 강화 및 향후 협상 계속이라는 의미 없는 수준에서 각료결정이 채택됨.
- 전자상거래의 경우 향후 WTO 틀 안에서 본격적인 협상을 계속한다는 정도의 각료결정을 채택
- 각료회의 종료 직전에 각료선언 채택을 위한 주요 6개국 비공식 대표회의(HOD)가 개최되었으나, 이 역시 DDA 및 개도국우대를 보는 미국과 인도의 시각차이로 합의도출에 실패
- 이에 아르헨티나 부에노스아이레스에서 개최된 제11차 WTO 각료회의는 특별한 성과 없이 폐막되었으며, 그 결과 WTO 다자통상을 통한 성과도출에 근본적인 한계를 보인 '실패한 각료회의'로 기록될 전망

나. 주요 의제별 논의 및 합의 내용

1) 농업

- 핵심 의제인 국내보조 감축, 식량안보용 공공비축(PSH) 등이 집중적으로 논의되었으나, 미국 등 선진국과 인도, 중국 등 개도국의 대립으로 합의도출에 실패
- 국내보조감축의 경우 무역왜곡보조총액에 대한 상한 설정은 제네바 차원에서 다양한 논의가 시도되었음에도 불구하고 이견을 좁히지 못해 MC11에서도 깊은 논의가 이루어지지 못했음.

- 감축대상보조인 AMS에 대해 중국, 인도 등이 우선 철폐를 요구하여 미국과 대립하였으나, 미국은 당초 언급한 대로 시장개방과 함께 논의하지 않는 이상 국내보조만의 논의를 수용할 수 없다는 입장을 고수하여 합의 도출은 실패로 귀착
- MC11까지 항구적인 해법을 마련하기로 합의한 개도국의 식량안보용 공공비축 논의는 MC11 직전 미국이 기존의 발리 각료선언 당시의 공공비축 내용에서 더 이상 확대된 내용은 수용할 수 없다는 입장을 고수하여 이 역시 실질적 논의가 이루어지지 못하고 합의도출에 실패
- 개도국 특별긴급수입제한(SSM)은 G33의 다양한 노력에도 불구하고 MC11에서는 논의조차 되지 못하였음.

■ 그나마 MC11 이후 향후 작업계획에 기대를 걸었으나, 이마저 DDA와의 연계를 주장하는 인도 등 개도국의 주장이 이를 반대하는 미국에 의하여 거부됨에 따라 농업은 향후 작업계획마저 도출하지 못한 채로 협상이 종료됨.

2) 수산보조금

■ 당초 MC11에서 성과도출 기대가 높았으나, 결국 수산보조금 통고의무 및 IUU 어업과 과잉어획에 기여하는 수산보조금 금지협상을 계속한다는 내용의 각료결정(사실상 작업계획 수준) 채택에 그침.

- 수산보조금은 제네바 차원에서 IUU 어업과 과잉어획에 기여하는 보조금 금지 논의가 집중적으로 이루어지고 MC11에서 합의할 문서초안도 회람되어 MC11에서 집중적인 논의가 이루어졌음.
- 그러나 과잉어획에 대한 명확한 개념 설정 등 기술적 어려움과 함께 인도 등의 유류보조금 예외 및 자국의 배타적 경제수역(EEZ) 안에서는 적용 예외 등을 내용으로 하는 개도국우대 요구를 미국 등 선진국이 거부함에 따라 합의도출에 실패
- 마지막 절충단계에서 IUU 어업 관련 보조금 금지만이라도 합의를 도출하려고 했으나, 개도국우대에 대한 미국의 반대와 그러한 낮은 수준에서의 합의는 향후 논의에 부정적인 영향을 줄 뿐이라는 미국의 주장으로 결국 합의도출에 실패
- 이에 향후 관련 협상을 계속한다는 작업방향과 미국이 평소에 주장해온 투명성 제고 관련 문안을 중심으로 각료결정을 채택
- 2019년 제12차 WTO 각료회의까지 과잉어획(overfishing), 과잉능력(overcapacity), 불법·비보고·비규제(IUU: Illegal, Unreported, Unregulated) 어업 관련 수산보조금 금지를 위한 협상을 지속하기로 합의하고, 현행 WTO 보조금 협정상 통고의무를 수산보조금과 관련해서도 이행할 것을 재약속

3) 기타

■ 전자상거래(E-Commerce)

- 향후 작업반에서 관련 논의를 계속하는 한편, 전자전송물에 대한 무관세 관행을 2년 한시 연장(moratorium)하는 각료결정을 채택

■ 지재권(TRIPS) 비위반제소

- 지금까지 유예해왔던 WTO 지재권 비위반제소의 적용유예를 2019년 차기 각료회의까지 2년 한시연장(moratorium)하기로 합의(각료결정)

■ 소규모 경제(Small Economies)에 대한 작업계획

- 소규모 경제가 직면하는 어려움에 대한 지금까지의 논의를 일반이사회 산하 별도의 독립된 세션에서 계속 논의하기로 합의(각료결정)

■ 기타

- 국내규제 작업반을 중심으로 32개국 공동발언문 제시
- 생물다양성조약, 중소기업, 투자원활화, 서비스 국내규제 등에 대한 일부 회원국의 공동선언

표 1. 제11차 WTO 각료회의 결과

분야		각료결정 도출	비고
1. 농업		합의 도출 실패	향후 작업계획 마련 실패
2. NAMA		-	
3. 서비스			
4. 규범	수산보조금	각료결정(작업계획) 도출	작업계획 마련
5. 지재권	비위반 제소	각료결정	2년 한시 유예
6. 기타	전자상거래	각료결정(작업계획) 도출	무관세 관행 2년 한시 유예
	소규모 경제	각료결정(작업계획)	작업계획 마련

자료: 저자 작성.

4. 평가 및 시사점

가. 평가

■ 사실상 실패한 각료회의

- 제11차 WTO 각료회의의 결과 수산보조금, 전자상거래, 지재권 비위반제소, 소규모 경제 등에 대한 3개의 각료결정이 도출되었으나, 그 내용을 보면 의미 있는 성과가 없어 사실상 실패한 각료회의로 평가할 수 있음.

- 아제베도 WTO 사무총장도 각료회의의 폐막식에서 제네바에서의 핵심 쟁점에 대한 참여한 입장대립으로 MC11에서 성과도출이 어려울 것으로 예상했으며, 각료회의가 항상 성공적인 것은 아니라고 언급

■ DDA의 종언

- 중국, 인도 등 개도국들의 노력에도 불구하고 미국의 반대로 모든 합의문서에서 DDA 관련 내용이 포함되지 못하였고, 이에 따라 향후 협상에서 DDA 지침(mandate)이 지속되기 어렵다는 점이 명확히 드러남.
- 그나마 MC10 각료선언에서는 서로 상이한 내용이라 할지라도 병렬적으로 DDA가 언급되어 있었으나, MC11에서는 미국의 반대로 이마저 사라져버림.
- 이에 따라 향후 WTO 협상에서 개도국들은 여전히 DDA에 기초해서 협상을 추진하려고 할 것으로 보이나 그럴 경우 선진국, 특히 미국은 참여하지 않을 것으로 예상되며, 결국 DDA는 그 이름은 유지하더라도 내용이 없어 실질적으로 종료된 것으로 볼 수 있음.

■ 선진국 중심의 복수국간 분야별 협상이 다자협상을 대체하는 단초

- DDA의 사실상 종언에 따라 미국이 언급했듯이 향후 WTO 협상은 뜻(마음)이 맞는 국가끼리의 (like-minded countries) 협상을 통한 분야별 접근(sectoral approach)이 활성화되고 실제 이러한 협상을 통해 부분적 성과가 도출될 것으로 보여, 기존의 다자협상을 통한 성과도출은 어려울 전망
- EU도 더이상 현재와 같은 다자협상을 통해서도 실질적 성과도출을 기대하기는 불가능하다고 언급
- 그럼에도 불구하고 개도국들은 기존의 DDA에 기초한 협상을 계속 추진할 것으로 보이나, 문제는 여기에 미국이 참여하지 않을 것으로 보여 개도국만의 협상으로 변질될 가능성이 높으며, 결국 WTO 협상은 개도국 중심의 다자협상과 선진국 중심의 분야별 협상이 병행될 것으로 전망
- 이에 따라 WTO 다자협상체제는 회원국들로부터 신뢰를 크게 상실하게 될 것임.

■ 국제무역체제에서 미국의 영향력 재확인

- 제11차 각료회의의 결과는 미국이 사전에 언급한 그대로 나타났고, 미국이 주장해온 내용만이 최종 문서화되었다는 점에서 국제무역체제에서 미국의 힘과 위치를 느낄 수 있는 자리였음.
- 미국은 MC11 이전부터 이번 MC11에서 의미 있는 성과도출이 불가능하다고 보고 이러한 상황에서 무리한 성과도출에 반대한다는 뜻을 여러 차례 밝혀왔음. 특히 DDA나 개발, 그리고 기존의 다자통상체제 등과 같은 문구가 포함된 각료선언이나 합의는 수용하지 않을 것임을 강조
- 아울러 투명성 제고 차원에서 WTO 회원국의 통보의무를 강조해왔으며, 신무역 이슈로 전자상거래에 대한 논의의 진전을 주장해옴.
- 결국 미국의 이러한 뜻은 MC11에서 그대로 반영되어 의미 있는 성과도출은 없었으며, 수산보조금에서 투명성 제고가 내용에 포함되고 전자상거래에 대한 논의가 본격 시작되는 등 사실상 MC11은 미국의 의도를 상당히 반영한 최종결과를 도출하는 데 그침.

나. 정책 시사점

■ 선진국 중심의 분야별 복수국간 협상에 대비

- 향후 WTO 협상이 미국이 원하는 분야에서 뜻이 맞는 국가끼리의 복수국간협상으로 전개될 가능성이 높으나, 이에 대한 대비 필요
- 우리나라의 이해(利害)에 맞는 분야를 개발해 복수국간협상을 주도하는 한편, 미국 주도의 분야별 복수국간협상에 참여 여부를 결정해 우리의 이익을 확보하는 전략을 수립해야 함.

■ DDA 단절이라는 WTO의 새로운 환경에 효과적으로 대응

- DDA와의 단절로 인해 향후 WTO 협상은 미국 주도의 분야별 복수국간협상과 개도국 주도의 DDA 연계 협상으로 구분될 것으로 보이는바, 이러한 협상 방식의 변화에 대한 준비 필요
- 특히 DDA 지침(mandate)에 기초한 협상전략은 근본적으로 재검토하여 상황변화에 적합한 협상전략으로 재구성할 필요가 있음.
- 개발이라는 개념이 더이상 WTO 협상의 내부 요소가 되지 않는 상황에 적합한 전략 필요

■ 개도국우대 축소에 따른 협상전략 정비 및 대책마련 필요

- 미국 등 선진국들이 DDA 단절을 주도한 이면에는 지금까지 DDA 협상에서의 과도한 개도국우대에 대한 반발이 자리하고 있으며, 특히 중국 등 거대 개도국 내지 선발개도국의 개도국우대 활용을 줄이고자 하는 의도가 큼.
- 이에 따라 향후 WTO 협상에서는 개도국우대의 폭이 기존에 비해 대폭 축소될 가능성이 높으며, 경우에 따라 개도국 세분화 논의도 새롭게 시작될 수 있기 때문에 이에 대비해 우리나라의 협상전략을 재정비할 필요가 있음.
- 특히 농업 및 수산업 협상 대책의 대부분은 우리나라의 개도국우대 적용에 기초하고 있기 때문에 이와 같은 통상환경 변화에 맞게 향후 협상전략 및 대책을 적절히 수정할 필요가 있음. **KIEP**