

## 최근 WTO 체제 개편 논의와 정책 시사점

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

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

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

## 차 례

1. 머리말
2. WTO 체제 개편 논의
3. 향후 전망
4. 정책 시사점

## 주요 내용

- ▶ 지난 9월 유럽연합(EU)이 WTO 체제 개편에 대한 구상안을 제시, 관련 논의를 촉발한 이래 캐나다와 미국이 뒤를 이어 WTO 체제 개혁방안과 투명성 제고 및 통보강화 방안을 각각 제시, 선진국 주도의 WTO 체제 개편에 대한 논의가 본격화되고 있음.
  - 선진국들은 투명성 강화 및 통보 개선, WTO 분쟁해결제도 개혁, 21C 글로벌 무역환경의 변화를 고려한 신무역규범의 제정, 개도국 세분화, 복수국 간 협상방식(plurilateral negotiation) 등 구체적인 주제를 가지고 WTO 체제의 개편논의를 주도하고 있어 이전의 WTO 개혁 논의와는 성격을 달리하고 있음.
- ▶ 선진국의 WTO 체제 개편 논의는 중국의 산업보조금과 국영기업에 의한 불공정 행위, 지재권 침해 등을 규제하기 위한 것으로, WTO 분쟁해결제도 개혁도 이를 법적으로 안정화시키려는 노력으로 해석해볼 수 있음.
  - 투명성 제고 및 통보 개선, 특히 정해진 시한에 통보를 하지 못할 경우 WTO 회원국 자격을 정지할 수 있는 강한 벌칙조항 등으로 인해 선진국과 개도국의 갈등이 예상되는 가운데 중국의 '제조 2025' 등을 위한 광범위한 산업보조금이 WTO에 통보됨으로써 중국의 보조금 운영 현황이 상당 부분 드러날 것으로 보임.
  - 상소기구 개편은 미국의 의중에 달려 있으며, 미국이 원하는 바가 관철되지 않으면 상소기구의 정지로 인해 WTO 분쟁해결기능이 정지되는 초유의 사태가 발생할 수도 있음.
  - 개도국 세분화는 중국에 개도국 특혜를 부여하지 않겠다는 선진국 공동의 의견 표출이며, 이에 따라 우리나라도 더 이상 개도국 우대를 주장하기 어려울 것으로 예상됨.
  - WTO 체제 개편이 선진국이 원하는 방향으로 전개되지 않을 경우 WTO가 미국 중심의 선진국 연합과 중국, 인도 중심의 개도국 그룹으로 양분되는 사태가 초래될 수도 있음.
- ▶ 우리나라는 WTO 체제 개편 논의에 적극 참여하여 우리의 입장을 관철하기 위한 노력을 배가하는 동시에 투명성 제고 및 통보 강화, 개도국 세분화 진전에 대한 철저한 국내 대책이 필요
  - 통보 전담조직을 만들어 현재 운용하고 있는 산업 및 농업 보조금의 해당 WTO 규정 합치 여부를 철저히 점검하는 한편 통보시한의 철저한 준수를 통해 WTO 분담금 증액 등의 불이익을 피해야 할 것임.
  - 개도국 세분화는 이를 반대하기보다 협상에 적극 참여하여 졸업에 따른 유예기간 확보, 유예기간 중의 의무 이행의 차별화 등 실익을 확보하는 것이 중요

## 1. 머리말

■ 최근 들어 선진국 주도로 WTO 체제 개편에 대한 논의가 점차 구체화되고 있음.

- 지난 9월 유럽연합(EU)이 WTO 체제 개편에 대한 구상안을 제시하여 관련 논의를 촉발한 이래 캐나다가 뒤를 이어 WTO 체제 개혁방안을 제시, WTO 체제 개편에 대한 논의가 본격화되고 있음.
  - 특히 캐나다는 지난 10월 24~25일 미국과 중국을 제외한 주요 12개국을<sup>1)</sup> 오타와로 초청해 WTO 체제 개혁에 대한 각료급 회의를 개최한 바 있음.
- 미국도 지난 11월 1일 EU, 일본, 아르헨티나, 코스타리카와 공동으로 투명성 제고 및 통보 개선에 대한 새로운 제안을 하였음.
  - 이 제안에 따르면 통보시한을 지키지 못하거나 통보요건을 충족하지 못하는 회원국의 경우 최대로 WTO 회원국으로서 권리가 정지되는 불이익을 받을 수도 있음.

■ WTO 체제 개편에 대한 이러한 논의가 이번이 처음은 아니지만 선진국이 주도하고 있으며, 구체적인 제안에 기초해 몇 가지 주제를 집중적으로 다루고 있다는 점에서 기존의 WTO 체제 개편 논의와는 성격을 달리함.

- WTO 체제에 대한 문제점과 한계는 지난 2003년 칸쿤 각료회의의 결렬 이후 제기되기 시작했으며, 2006년 당시 WTO 사무총장이었던 파스칼 라미에 의해 DDA가 중단되었을 때부터 본격화되었음.
  - WTO의 총의(consensus)<sup>2)</sup>에 의한 의사결정방식의 비효율성, 일부 핵심 국가에 의한 비민주적 운영, DDA의 일괄타결방식(single undertaking)의 문제, 분쟁해결제도의 구속력 미흡 등이 핵심 문제로 제기되어 그동안 여러 차례 WTO 개혁에 대한 다양한 논의가 있었음.
- 그러나 그러한 WTO 체제 개혁 논의는 이후 토론이나 보고서 등의 출판에 그쳤으며, 어느 회원국도 이를 심각하게 받아들이지 않았음.
  - 2008년 미국발 글로벌 금융위기와 유로지역의 경제 불안, 보호주의 성향의 조치 확산 등 당시 세계 경제 환경도 WTO 체제 개혁 논의가 본격화되지 못한 한 이유로 볼 수 있음.
  - 아울러 WTO를 이끄는 주요국들도 국내 경제 이슈에 몰입되어 WTO 체제 개혁에 대한 정치적 의지가 약했던 것도 당시 개혁논의가 발전되지 못한 이유로 지적되고 있음.

- 그러나 이번 WTO 체제 개혁은 미국, EU, 일본, 캐나다 등 소위 Old Quad<sup>3)</sup>라는 핵심 선진국들이 주도하고 있다는 점에서, 그리고 ① 투명성 제고 및 통보 강화 ② 분쟁해결제도의 개혁 ③ 21C 글로벌

1) 미국과 중국을 제외한 이유는 제시된 WTO 체제 개편안의 핵심 당사국으로 미국과 중국이 거론되고 있기 때문으로, 논의 진전을 위해서 미국과 중국을 제외한 소위 중도적인 입장을 가지고 있다고 보이는 주요국을 초청한 것으로 전해짐. 오타와 통상각료회의에 초청된 국가는 우리나라를 포함하여 호주, 브라질, 칠레, EU, 일본, 케냐, 멕시코, 뉴질랜드, 노르웨이, 싱가포르, 스위스 등 12개국임.

2) WTO의 의사결정방식은 대개 총의(consensus)에 이루어지는데 총의란 만장일치와는 다르며, 보통 어느 회원국도 명시적으로 반대하지 않은 상태를 의미함. 따라서 일부 회원국이 명시적으로 반대할 경우 합의를 도출하기 어려운 구조적 문제를 가지고 있음. 다만 일부 회원국이라도 협상력이 약하면 다른 국가나 의장에 의해 해당 의견이 묵살되는 경우도 있음.

3) Old Quad는 미국, EU, 일본, 캐나다 등 4개국을 의미하며 지난 우루과이라운드(UR) 때까지 사실상 다자협상을 이끌었다고 평가되고 있음. 이에 반해 New Quad는 2003년 칸쿤 각료회의의 결렬을 계기로 등장했으며 미국과 EU, 그리고 일본과 캐나다 대신에 개도국인 인도와 브라질이 포함됨. DDA 협상은 New Quad에 의해 주도되다가 2008년 소규모 각료회의의 결렬을 계기로 G5(Group 5)가 핵심으로 등장하였는데 G5는 New Quad에 중국이 추가됨. Old Quad와 G5를 비교해보면 WTO 체제에서 개도국의 도약이 여실히 드러남.

무역환경의 변화를 반영한 신무역규범의 제정 등 구체적인 주제를 가지고 논의가 추진되고 있다는 점에서 과거의 WTO 체제 개편 논의와 성격을 달리함.

- 특히 이러한 WTO 체제 개편 논의가 사실상 중국을 겨냥하면서 미·중 양자 통상갈등이 WTO 체제안에서 선진국과 개도국 간 갈등으로 다자화되는 경향을 보이고 있다는 점에서 우리나라 입장에서도 그 대응이 정책적으로도 중요한 의미가 있음.
- 투명성 강화 및 통보 개선은 WTO의 규범을 이용해 중국의 산업보조금(특히 중국 제조 2025 관련 보조금)과 국영기업에 의한 불공정 행위를 규제하고자 하는 의도를 가지고 있으며, 분쟁해결제도 개혁도 이를 법적으로 안정화하기 위한 성격이 있는 것으로 해석될 수 있음.
- 21C 글로벌 무역환경의 변화를 고려한 신무역규범의 제정도 전자상거래, 투자원활화 등이 주요한 의제이기는 하지만 이러한 논의 중에 중국의 지재권 이전 강요, 기업비밀 이전 등의 이슈가 다루어지고 있음.
- 특히 중국과 인도 등 거대 개도국들에 개도국 특혜를 부여하지 않기 위하여 제시된 ‘개도국 졸업’ 개념은 우리나라에도 매우 민감한 이슈이고 아울러 산업보조금 및 국영기업도 우리나라가 자유로울 수만은 없는 부분이 있을 수 있어 이에 대한 신중한 접근과 철저한 대비가 필요함.

## 2. WTO 체제 개편 논의

### 가. 투명성 제고 및 통보 강화

- 투명성 제고 및 통보 강화는 지난 2017년 10월 미국의 제안에서 비롯됨.
- 미국은 WTO상의 통보요건을 충실히 이행하는 것이 DDA의 실질적 진전을 위한 기본 전제라고 주장하면서 WTO 협정문상의 모든 부문에서 통보요건 강화를 제안하였음.
  - 미국은 현재 WTO 협정문에 따라 농업, 반덤핑, 상계관세, 세이프가드, 국영무역, 관세평가, 수입허가, 원산지, 사전검사, 수량제한, 투자조치, SPS, TBT 등 13개 분야의 통보조항을 제시하며 이의 충실한 통보의무 이행을 강조
  - 이에 따라 통보를 지연할 경우 지연 이유와 함께 예상 통보일자를 사무국에 제출하여 관련 논의를 진행하되 사무국과의 논의가 적절히 진행되지 않은 상태에서 1년이 경과될 경우 WTO 내부 기구의 의장 취임 불가, WTO 회원국 사이트 접속 불가, 매년 사무총장과 이를 협의, 일반이사회 및 상품무역위에 통보 및 관련 논의 진행 등의 정치적·행정적 불이익을 주는 벌칙을 제시
  - 특히 지연이 2년 이상이 될 경우 WTO 회원국으로서의 권리를 일시 정지하는 방안도 제시
- 이러한 미국의 제안은 제11차 WTO 각료회의 직전 제출되어 시간상 깊은 논의가 부족한 가운데 개도국 대부분이 미통보에 따른 벌칙 부과에 부정적 입장을 취하면서 논의가 계속되지 못하였음.

■ 이를 최근에 EU가 다시 받아 WTO 체제 개혁의 주요한 이슈로 부각시켰음.

- EU는 최근 WTO 체제 개혁에 대한 구상안(Concept Paper)을 발표하면서 통보의 중요성을 강조
  - EU는 상품무역위원회 주관 회원국의 통보의무 준수 감시, 지연 통보 시 지연사유 통보, 사무국에 의한 회원국 통보내용 평가, 다양한 정례회의에서 미통보국에 대한 논의 등을 통한 압박을 제안
  - 이에 따라 통보를 지연할 경우 다양한 형태의 강한 비판을 받게 만들며, 비록 구체화하지는 않았지만 미국과 같이 WTO 내 회원국의 참정권을 제한하는 방안도 언급
  - 특히 역통보의<sup>4)</sup> 경우 어느 한 회원국이 이를 준비하기 쉽지 않아 관심있는 회원국끼리 협력하여 공동으로 역통보하는 방안도 제안

■ 캐나다는 WTO 회원국의 국내조치(domestic measures) 전반을 통보대상으로 하되 주로 통보 이후의 평가 강화에 중점을 두는 대신 EU와 달리 미통보 시 벌칙에 관해서는 구체적인 제안을 하지 않음.

- 캐나다는 통보대상으로 ‘국내조치’라는 포괄적 용어를 사용하면서 국내조치 관련 내용을 모두 WTO에 통보하되 통보 이후 그에 대한 체계적 평가를 위한 방안을 강조
- 특히 통보된 국내조치가 무역에 미치는 영향을 검토하기 위하여, 통보내용에 대한 주제별 토론 및 전문가와 사무국의 통보내용 평가, 다른 회원국이 관심을 갖는 특정 무역사안에 대해서 WTO에서 이를 정기적으로 다루는 절차와 제도 마련 등의 제안을 하였음.

표 1. 투명성 제고 및 통보 개선에 대한 주요국 제안 비교

	미국 제안 (2017. 10)	EU의 구상 (2018. 9)	캐나다 제안 (2018. 9)	미국 등 5개국 공동제안 (2018. 11)
대상	· WTO 협정상 모든 통보	· 특히 보조금	· WTO 회원국의 국내조치	· WTO 협정상 모든 통보
역통보	· 권장	· 관심국가끼리의 공동 역통보도 가능	· 역통보 가능	· 역통보 장려
미통보 시 벌칙	· WTO 내 기구 의장 취임 불가 · 매년 사무총장과 협의 · 상품무역위에 통보 · 일반이사회에서 논의 · 회원국 자격 일시 정지	· 역통보 시 상계관세 가능 보조금으로 간주 · WTO 내에서의 참정권 제한 · 단 통보능력 부족 개도국 예외	· 사무국에서 관련 자료 수집, 평가 · 전문가 평가 가능 · 정례회의에서 논의 · 특정 무역사안에 대한 논의체제 마련	· WTO 분담금 증액 · WTO 내 기구 의장 취임 불가 · 회원국 자격 정지 · 단 통보능력 부족 개도국 예외 · 일반이사회에서 논의
기타	· 통보 인센티브 없음.	· 통보 인센티브 제공 · TPRM 강화	· 통보 인센티브 및 기술지원 제공 · 통보 세부사항을 검토하여 정리	· TPRM 역할 강화

자료: 각국의 제안을 검토하여 저자 작성.

4) 역통보란 A 회원국이 WTO에 통보할 내용을 B회원국이 독자적으로 또는 다른 회원국과 연합해 조사한 뒤 이를 발표하는 것을 의미.

- 한편 미국은 지난 11월 1일 EU, 일본, 아르헨티나, 코스타리카와 함께 투명성 및 통보에 대한 공동제안을 제출하여 기존 주장을 강화하였음.
- 기존 미국의 제안과 비교할 때 통보능력이 부족한 개도국의 경우 WTO 사무국과의 협의하에 별칙 적용의 예외를 인정하고 있으며, 무역정책검토제도(TPRM: Trade Policy Review Mechanism)의 역할을 강화하여 통보내용을 평가할 수 있게 하였음.
- 가장 큰 차이는 통보의무 미준수 시 해당국의 WTO 분담금을 증액하는 별칙을 추가한 점이며, 기존 제안과 같이 역통보도 장려
- 이러한 제안에 대하여 개도국은 통보능력이 부족한 개도국에 대한 다양한 기술 지원 등이 필요하다고 지적하면서, 아울러 미통보에 따른 별칙조항에 부정적 입장을 보이고 있음.
- 투명성 제고 및 통보 개선이 WTO의 근본 원칙이기 때문에 개도국들도 선진국의 주장을 드러내놓고 반대하기는 어려운 상황
- 이에 개도국들은 통보시한을 준수하려고 해도 통보능력이 부족해 시한을 지키지 못하는 개도국에 대해서는 적절한 고려(예: 별칙 적용의 예외 등) 및 기술 지원 등이 필요하다는 입장임.
- 아울러 별칙보다는 시의 적절한 통보를 유인하는 것이 보다 효과적임을 강조함으로써 미통보에 따른 별칙 조항에 부정적 입장을 우회적으로 제시<sup>5)</sup>

## 나. 분쟁해결제도의 개혁

- 분쟁해결제도의 개혁, 특히 상소기구를 중심으로 한 문제 제기는 미국의 오래된 주장이었음.
- 미국은 규범에 기초한 WTO 체제를 존중하지만 미국의 시각에서 볼 때 불합리한 부분은 적극 개선하겠다는 입장으로 지난 오바마 행정부 때부터 상소기구 운영의 문제점을 지적해왔음.
- 상소기구에 대한 미국의 불만 이면에는 현행 WTO 규범이 중국의 불공정한 산업보조금을 효과적으로 규제하지 못하고 있다는 인식이 있음.
  - 미국은 지난 2017년 12월 제11차 WTO 각료회의에서도 과잉 생산된 중국산 제품이 세계 무역은 물론 미국을 포함한 다른 회원국의 경제에 부정적 영향을 주고 있으며, 특히 중국의 국영기업을 통한 보조금 지급 등 불공정 무역관행이 문제임에도 불구하고 WTO가 이를 적절히 규제하지 못하고 있다고 강하게 불만을 표출<sup>6)</sup>
- 특히 미국은 상소기구(AB: Appellate Body)가 WTO 협정에 규정된 권한을 초월하여 회원국들의 권리를 제한하고 있어서 WTO 분쟁해결에서 미국이 자주 패소하고 있다고 주장하고 있음.

<sup>5)</sup> 특히 중국은 처벌 위주의 투명성 제고방안은 구시대 방식으로 효과적이지 않다고 미국 등 5개국이 제시한 공동제안을 비판(US Inside Trade, November 17, 2018).

<sup>6)</sup> WSJ(2017. 12. 12), "US and Japan Join U.S. in Criticizing China at WTO Summit" 참고.

- 미국이 주장해온 상소기구의 문제는 ① 상소심 심리기간 상시 초과 ② 임기 만료 상소위원의 심리 관여 ③ 상소기구의 권한을 넘어서는 쟁점 관여 ④ 상소기구의 회원국 국내법 심사 ⑤ 선행판례의 문제 등으로 정리할 수 있음.
  - 상소심 심리기간 초과문제는 상소기구가 규정된 상소심 심리기간 90일을 상시 준수하지 않고 있다는 불만이며, 이와 함께 임기가 만료된 상소위원이 계속해서 상소심에 관여하는 것에도 문제를 제기
  - 특히 상소기구가 운영기준(working procedures) 제15조를 근거로 임기 만료된 상소위원의 상소심 심리를 가능하도록 승인했으나, 이에 대해 미국은 그러한 결정을 내릴 권한은 상소기구가 아닌 분쟁해결기구 자체에 있다는 입장임.
  - 미국은 상소기구가 분쟁해결에 필수적이지 않은 또는 분쟁해결과 관련이 없는 쟁점, 특히 분쟁 당사국이 주장하지도 않은 사안을 언급하는 것에 깊은 우려를 표명. 이는 분쟁해결기구의 권고나 판정이 해당 사안의 만족스러운 해결을 목표로 한다는 '분쟁해결규칙과 절차에 관한 양해(DSU: Dispute Settlement Understanding)' 3.4조에 위배된다는 것이 미국의 주장임.
  - 미국은 상소기구가 회원국이 부여한 권한을 넘어 회원국 내 국내법을 심사하고 있다고 문제를 제기하고 있음. DSU 17.6조에 따르면 상소는 패널보고서에서 다루어진 법률 및 패널이 행한 법률해석에만 국한한다고 규정되어 있는바 상소기구가 이에 기초하지 않고 결론을 도출하는 것을 우려하고 있음.
  - 마지막으로 미국은 상소기구가 관련 근거 없이 선례를 들어 판정을 하는 것에 문제를 제기하고 있음. 상소 기구는 이전의 상소기구 판정이 사실상 판례로서 역할이 가능하다고 보고 있으나, 미국은 이러한 선례를 판례로 채택할 수 있는 권한은 WTO 회원국으로 구성된 각료회의나 일반이사회에 있기 때문에 상소기구의 이 같은 결정은 WTO 설립협정문 9.2조 위반이라고 주장하고 있음.
- 미국은 위에서 언급한 문제들이 해결되지 않고 있어서 WTO 분쟁에서 미국이 자주 패소를 하게 되었고 불만을 토로
  - 2017년 3월 기준으로 미국이 제소를 당한 66건의 WTO 분쟁해결에서 미국이 승소한 경우는 6건에 불과한 것으로 나타났음. 특히 미국이 무역구제조치를 발동했을 때 이에 대한 제소를 당한 경우 미국의 승소는 전체 52건 중 2건에 불과<sup>7)</sup>
- 이에 미국은 지난 2016년부터 계속해서 상소기구 위원 선임절차를 거부해왔으며, 이에 따라 상소기구 위원은 정원 7명에서 현재는 3명에 불과, 심리에 필요한 최소 인원을 가까스로 유지하고 있는 상황
- 미국은 지난 2016년부터 WTO 상소기구 위원의 임기가 만료되어 공석이 발생할 경우 이의 임명을 거부해왔음. 이에 따라 7명이 정원인 상소기구 위원은 계속 줄어 2018년 11월 현재 3명뿐임.
  - 상소기구 위원은 현재 바티아(인도), 그라함(미국), 자오(중국) 등 3명으로 상소심 심리에 필요한 최소 인원을 유지하고 있는데, 바티아 및 그라함의 임기가 2019년 12월 10일로 끝나 상소위원 추가 선임이 이루어지지 않을 경우 2020년부터는 사실상 상소기구가 정지되어, WTO 분쟁해결기구는 그 기능을 수행할 수 없는 상황에 직면하게 됨.

7) 고준성 외(2017), 『미국의 신보호주의 부상에 대한 연구』, 경제·인문사회연구회 미래사회 협동연구총서 17-09-01, pp. 105~106.

표 2. WTO 상소기구 위원 현황(2018. 11 기준)

위원	국적	임기
Ujal Singh Bhatia	인도	2011. 12. 11 ~ 2015. 12. 10 2015. 12. 11 ~ 2019. 12. 10
Thomas R. Graham	미국	2011. 12. 11 ~ 2015. 12. 10 2015. 12. 11 ~ 2019. 12. 10
Hong Zhao	중국	2016. 12. 01 ~ 2020. 11. 30

자료: WTO 홈페이지([https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/ab\\_members\\_descrp\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/ab_members_descrp_e.htm))에서 발췌.

■ EU 등 선진국들도 미국의 주장에 동조하면서 미국 주장의 상소기구 문제점을 포함해, 다음과 같은 분쟁해결제도 개혁안을 제시

- EU는 WTO 분쟁해결 상소기구의 개혁을 위해 DSU의 포괄적 개정을 제안하고 있음.
  - 상소기구의 90일 심리시한에 대해서 당사국과 상소기구 간 협의를 통한 연장 가능성을 열어놓되 당사국이 달리 합의하지 않는 한 어떠한 경우에도 90일을 초과할 수 없도록 하였음. 아울러 상소기구 위원 정원을 현재의 7명에서 9명으로 늘릴 것을 제안
  - 임기 만료 상소위원의 상소심 관여에 대해서는 임기 중에 심리했던 사건에 한해서만 가능하도록 제안
  - 선례 문제는 상소기구와 당사국 간 정기 대화와 의견 표명 기회 제공을 제도화해 선례 구속을 최대 억제
  - 기타 상소위원의 임기에 대하여 6~8년의 단임제를 제안(현재는 임기 4년의 중임까지 가능)
- 캐나다도 상소기구의 부담 경감과 상소기구의 WTO 규범해석에 대한 회원국의 감시 강화를 주요 내용으로 하는 분쟁해결제도 개혁안을 제시
  - 90일 시한 초과 시 상소기구와 당사국 간 협의절차를 통해 논의하는 한편 상소기구 부담 경감을 위해 상소심 회부 자제, 간소화된 중재절차 개발, 중재 내지 조정 등의 방안을 적극 유도
  - 판결절차의 간소화, 분쟁해결의 신속화, 상소기구 결정에 대한 회원국의 감시 강화 등의 안을 제시

표 3. 분쟁해결제도 개혁에 대한 주요국 제안 비교

	미국의 당초 요구	EU의 구상(2018. 9)	캐나다 제안(2018. 9)
심리시한	· 90일 시한 준수	· 상소기구와 당사국 간 협의 통해 연장 가능(미합의 시 90일 준수)	- 90일 시한 초과 시 상소기구와 당사국 간 협의절차
임기 만료 상소위원	· 상소심 관여 금지	· 원칙적으로 금지 · 단 임기 중 심의했던 사건에 한해 관여 가능 · 상소위원 정원 증가	- 상소기구의 부담 경감 · 상소행위 자제 · 대체 제도 마련 (간소화된 중재절차, 조정 등을 통한 해결) · 상소기구의 심사관할권 조정
선례 적용	· 선례 적용 불가	· 상소기구와 당사국의 정기적인 접촉 및 당사국의 의견 표명 기회 제공을 제도화하여 선례 적용 가능성을 최소화	- 판결절차의 간소화 - 분쟁해결의 신속화
상소기구 역할	· 역할 재정립 (회원국 국내법 심의 불가)	· 상소기구의 독립성 강화 · 임기 확대	- 상소기구의 WTO 규정해석에 대한 회원국의 감시 강화

자료: 각국의 제안을 검토하여 저자 작성.



## 다. 21세기 신무역규범 제정

### ■ EU는 WTO에서 디지털 무역장벽과 서비스 및 투자 장벽을 해소하기 위한 규범을 조속히 제정해야 한다고 주장

- 디지털 무역 관련 부당한 장벽을 조속히 철폐하는 한편 소비자를 위한 안전한 온라인 환경을 만들기 위한 전자상거래 무역규범의 제정이 시급하며, 특히 강제적인 기술이전(소스코드 공개 등)은 규제되어야 한다고 주장
- 특히 서비스 및 투자에서는 기술의 강제이전 문제가 중요하며, 외국인의 소유를 금지 또는 제한하는 요건(예: 합작회사의 요건, 외국인 지분제한 등)에 대해서도 적절한 평가가 있어야 한다고 주장
- 명확하지 않은 법규에 근거한 행정절차나 허가제도, 광범위한 재량권을 인정하는 행위 등은 적절히 규제되어야 하며, 특히 무역상의 비밀을 요구하는 행위는 근절되어야 한다는 입장
- 또한 UN 지속가능개발목표를 감안해 유해한 수산보조금의 조속한 철폐를 주장

### ■ 이와 함께 EU는 중국을 겨냥, 보조금 및 국영기업에 대한 규범 개선도 제안하고 있음.

- 현행 보조금 및 상계관세(SCM: Subsidies and Countervailing Measures) 협정상의 금지보조금의 대상을 확대하여 현재 허용되고 있는 보조금이라고 해도 국제무역에 해로운 영향을 주면 적절히 규제되어야 한다고 제안
- 예를 들어 SCM 협정 6.1조상 '심각한 손해'에 대한 의미를 확대 해석하여 무제한보증이나 신뢰할 만한 구조 조정이 없는 파산 또는 부실 기업에 대한 보조금은 규제되어야 한다고 제안하고 있음.
- 국영기업이 다른 기업에 지급하는 보조금의 경우 국영기업이 SCM상의 '공적기구(Public Body)'에 포함되지 않아 SCM 협정 적용에서 벗어나고 있는 현실을 감안, 공적기구의 범위를 확대 해석해 국영기업의 보조금 지급행위에도 적용될 수 있도록 하는 규범 개선을 제안

### ■ 캐나다도 디지털 무역, 포용적 무역, 지속가능개발, 중소기업 등 기존에 DDA 밖에서 거론되어오던 의제에 대해서 규범을 조속히 제정해야 한다고 주장하고 있으나 이에 대해 구체적인 제안은 아직 없는 상황

## 라. 기타

### 1) 개도국 세분화

- EU는 WTO의 현행 개도국에 세계 최고의 무역대국이 포함되어 있고 이러한 국가들이 개도국의 특혜를 받는 것은 적절하지 않다고 주장하며, 개도국 졸업제도를 제안

- EU는 개도국 회원국들이 전체적으로 또는 협정별로 개도국을 졸업하든지 아니면 개도국 우대조치의 적용 배제를 권고하고 있음.
  - 개도국 우대조치의 적용기간을 설정해 이 기간이 지나면 개도국을 졸업하는 '개도국 졸업제도'를 도입
  - 이를 위해 개도국 세분화, 졸업에 따른 유예기간 부여 및 지원 등을 제안
- 아울러 추가적인 개도국 우대조치는 그 필요성이 객관적으로 입증되어야 하고, 그로 인해 다른 WTO 회원국에 미치는 영향을 고려한 이후 그 수준을 결정해 허용되어야 한다고 제안
- EU의 이러한 제안 이면에는 현재의 DDA 협상 구조가 개발을 이유로 과도한 개도국 우대조치가 인정되는 분위기여서 이러한 구조를 근본적으로 바꿔야 한다는 선진국들의 공동인식이 있음.

#### ■ 캐나다도 EU와 유사하게 개발 정도에 상응한 개도국 우대를 주장

- 캐나다는 개도국 우대조치 적용을 위한 새로운 모델로 WTO 무역원활화협정에 기초한 개도국 우대방식을 제안
  - 새로운 모델의 구성 요소로 이행 유예기간 부여, 의무별/국가별/유예기간별로 차등접근, 이행능력과 이행의무의 연계(이행능력이 부족한 경우 이행의무를 면제 등) 등을 제안

## 2) 복수국 간 협상방식(plurilateral negotiations)의 도입

#### ■ EU는 현재와 같이 일괄타결방식(Single undertaking)을 가지고 WTO 회원국 간 합의를 기대하는 것은 더 이상 가능하지 않다고 강조하면서 이제는 복수국간협상을 통해 WTO 체제의 안정성을 추구해야 할 때임을 강조

- EU는 복수국간협상방식의 유효성을 강조하며, DDA 이슈에 대한 논의는 기존과 같이 일괄타결방식을 이용하되, 전자상거래나 투자원활화 등 신무역이슈에 대해서는 복수국간협상을 통하여 성과를 도출하는 '신축적 다자주의(flexible multilateralism)'라는 새로운 개념을 제시

#### ■ 캐나다도 복수국 간 협상방식의 필요성을 강조하고 있음.

- 캐나다는 기본적으로 모든 회원국이 WTO 내 모든 협상에 참여할 필요는 없으며, 일부 회원국만의 협상을 통한 합의 도출이 방해받지 않아야 한다며 복수국 간 협상의 필요성을 강조

## 3. 향후 전망

- 선진국을 중심으로 WTO 체제의 개혁방안이 구체적으로 논의되고 있으나 개도국들의 참여가 아직은 저조한 수준이어서 WTO 체제 개혁 논의는 내년이 되어야 집중적으로 이루어질 전망이다, 2020년 7월로 예정된 제12차 WTO 각료회의의 한 성과물이 될 수도 있음.

- 캐나다가 주도하여 WTO 체제 개편 논의를 이끌고 있으나 개도국들의 논의 참여는 아직 저조한 편이며, 특히 대부분의 개도국들은 WTO 체제 개편의 구체적 내용과 의미를 파악하는 데도 한계를 보이고 있음.
- 이에 따라 WTO 체제 개편에 대한 논의는 2019년 WTO 협상의 최대 화두가 될 전망이다.
  - 2019년 1월 다보스 세계경제포럼에서 주요국 통상장관들이 모여 WTO 개혁논의를 다시 재개하기로 한 바 여기서 개혁의 큰 방향이 정해질 수도 있을 것임.
- 이에 따라 WTO 체제 개편에 대한 논의가 성공적으로 추진될 경우 2020년 7월 카자흐스탄에서 열리는 제12차 WTO 각료회의의 한 성과가 될 수도 있음.

■ 투명성 제고 및 통보 개선은 일정 부분 강화될 수밖에 없을 것으로 예상됨.

- 투명성 제고 및 통보 준수는 WTO가 그 역할을 이행하는 데 있어 핵심 전제이기 때문에 그 어떤 WTO 회원국도 이를 명시적으로 반대하거나 거부하기는 어려운 상황임.
- 따라서 미통보 회원국에 대한 강력한 벌칙 부여 등에서 중국, 인도 등 개도국들이 강하게 반발할 것으로 예상되지만, 그럼에도 불구하고 투명성 제고 및 통보 개선의 대의를 거부하기 어렵기 때문에 투명성 제고 및 통보 개선은 일정 부분 강화될 수밖에 없음.
- 아울러 통보된 회원국의 통보내용을 검토하는 모니터링 기능도 이전보다 강화될 것임.
  - 특히 기존 무역정책검토제도(TPRM)의 기능과 역할이 한층 강화되어 WTO 사무국이 회원국들의 무역정책 및 통보내용을 본격적으로 검토하고 모니터링하게 될 것으로 예상
- 이와 관련하여 선진국들이 중국의 산업보조금에 대한 규제 강화를 목적으로 기존 보조금의 개념을 재정립하고 금지보조금의 범위를 이전보다 확대하려고 하고 있기 때문에 산업보조금 역시 규제가 강화될 것으로 예상됨.

■ WTO 상소기구의 역할과 기능 명확화는 우선적으로 이루어질 것으로 예상됨.

- 미국이 2019년 말까지 계속해서 상소기구위원 선임을 거부하는 가운데 상소기구의 기능 재정립 등 관련 개혁에 대한 회원국 간 합의가 이루어지지 않을 경우 WTO의 상소기구 정지라는 초유의 사태가 벌어질 수 있음.
- 이를 방지하기 위하여 WTO 회원국들은 2019년 말까지 분쟁해결제도 개혁에 관해 다양한 논의와 집중적인 입장 절충을 벌일 것으로 예상됨.
- 다만 분쟁해결제도 개혁의 핵심에 있는 미국이 자국의 입장을 분명히 밝히지 않아 아직은 분쟁해결제도의 개혁 방향을 전망하기가 용이하지 않음.
  - 미국이 여러 차례에 걸쳐 상소기구에 대한 불만을 표명한 것은 사실이나 그렇다고 현행 분쟁해결제도가 어떻게 바뀌어야 하는지 구체적인 입장을 언급하지는 않고 있음. 이에 따라 향후 WTO 분쟁해결제도가 어떻게 변할지를 예측하기는 쉽지 않은 상황
  - 특히 미국이 자국의 국내법에 우선되는 현행 WTO의 분쟁해결 판결 자체에 불만을 가지고 있을 경우 미국은

내심 분쟁해결제도의 폐지와 함께 과거 GATT 체제로의 회귀를 원할 수도 있다고 봄. 이 경우 WTO 다자체제는 사활의 중대한 기로에 놓이게 될 것임.

- 다만 미국도 그동안 WTO 체제하에서 많은 혜택을 누려왔기 때문에 아직은 WTO 분쟁해결제도의 개혁에 더 큰 관심을 가지고 이를 추구할 것으로 예상하는 것이 전문가 대부분의 시각임.

■ **개도국 세분화는 개도국들의 강력한 반발이 예상됨에도 불구하고 일정한 진전이 불가피할 것으로 전망됨.**

- 개도국 세분화는 WTO의 오래된 숙제의 하나로 개도국들은 지금까지도 개도국 세분화를 반대
  - 현재 개도국 우대를 받고 있다고 해도 세분화가 되면 언젠가는 개도국을 졸업해 선진국 의무를 이행하게 될 것이라는 점에서 개도국 대부분은 세분화를 강하게 반대
- 그러나 중국, 인도, 브라질 등 거대 개도국의 출현과 함께 무역자유화의 혜택이 개도국 사이에서도 일부 거대 개도국에 편중되고 있다는 비판이 커지면서 개도국들도 세분화에 반대만 하고 있기는 어려운 상황
  - 공산품 시장개방 확대로 중국산 저가 상품의 수입 증가를 우려하는 개도국들이 상당수 존재함.
  - 실제 개도국 간 이질성이 보다 확대되는 현실에서 개도국들도 발전수준 격차를 인정하지 않을 수 없는 상황이고 이에 따라 모든 개도국의 동일한 의무 이행이 가지고 있는 문제점을 충분히 인식
- 이에 따라 개도국 세분화 논의도 일부 진전이 이루어질 수 있을 것으로 예상됨.
  - 개도국이 세분화된다고 해도 최빈개도국에 대한 의무면제는 변하지 않을 것임.
  - 아울러 최근가입국(RAMs), 소규모 취약경제국(SVEs), 식량순수입개도국(NFIDC) 등 개도국 안에서도 추가 융통성을 받을 수 있는 소규모 그룹들이 많이 존재해 개도국 세분화로 인해 실제 개도국이 받을 부정적 영향은 일부 거대 개도국 또는 선진 개도국에 한정될 것으로 예상됨.
  - 따라서 개도국 세분화는 일부 진전이 될 가능성이 높을 것으로 예상

■ **복수국간협상도 기존 일괄타결방식과 병행해서 추진될 것으로 예상됨.**

- 개도국들이 복수국간협상방식을 반대하는 이면에는 DDA에 대한 선진국들의 관심 저하와 함께 협상력 저하에 대한 우려가 있음.
  - 개도국들은 복수국간협상이 활성화될 경우 그들이 관심을 가지고 있는 농업 등 기존 DDA 이슈에 대한 선진국의 관심이 떨어지고 이에 따라 그만큼 합의 도출이 어려워질 수 있다는 점을 우려
  - 아울러 복수국간협상의 의제가 전자상거래, 투자원활화 등 주로 선진국들의 관심사항인 바 개도국들이 자칫 선진국의 들러리로 전락할 수 있음을 우려했기 때문임.
- 이에 따라 개도국이 원하는 DDA 일부 이슈에서는 현재와 같은 일괄타결방식의 협상을 추진하면서 전자상거래, 투자원활화 등 선진국이 원하는 분야에서는 복수국 간 협상을 통해 성과를 도출하는 ‘신축적 다자주의(flexible multilateralism)’ 내지 ‘조화된 다자주의(harmonized multilateralism)’ 등이 추구될 수도 있음.
  - 아직도 상당수 개도국들은 DDA가 계속되어야 한다고 믿고 있으며, 이에 DDA의 성과 도출을 희망하고 있음. 따라서 WTO 개혁 논의에 개도국의 참여를 높이기 위해서는 개도국 관심사인 DDA를 포함시킬 수밖에 없음.

- 최근 EU도 WTO 체제 개혁의 구체적 추진방안으로써 기존 DDA의 이슈는 일괄타결방식으로 논의하되 신무역이슈는 복수국간협상으로 추진하는 신축적 다자주의를 제안한 바 있음.
- 이와 같은 신축적 다자주의 내지 조화된 다자주의가 실현될지는 미지수이나 최소한 복수국간협상방식을 통한 논의가 이전보다 더욱 활성화될 것임은 분명

■ 선진국이 원하는 수준의 WTO 개혁이 이루어지지 않을 경우 WTO 다자체제는 선진국 연합 및 이들을 동조하는 국가들과 그 외의 개도국들 연합으로 양분될 가능성도 배제할 수 없으며, 이 경우 WTO 체제는 더 이상 존속이 어려워질 수도 있는 최악의 상황을 맞을 수도 있음.

- WTO 체제의 개혁이 순조롭게 진행되지 않을 경우 미국은 상소기구의 정지를 통해 WTO 분쟁해결기능을 정지시킬 것이고, 이후 유사한 생각을 가지고 있는 국가끼리의 복수국 간 협상을 통해 그들만의 새로운 무역규범과 제도를 만들어낼 수도 있음.
- 미국이 포함된 TPP나 미·EU TTIP와 같은 것이 그 한 예가 될 수도 있음.
- 이 경우 DDA는 더 이상 진전이 불가능하고, WTO는 선진국 연합 및 이를 동조하는 국가와 그 외 개도국 연합과 증도그룹 등으로 나누어져 사실상 존속이 어려울 수도 있음.

## 4. 정책 시사점

■ 최근 선진국 주도 WTO 체제 개편 논의는 그 종착점이 자칫 WTO 다자체제의 붕괴로까지 연결될 수 있다는 점에서 무역과 통상이 경제성장의 중요한 역할을 하는 우리나라 입장에서는 다른 국가보다 큰 관심을 가지고 이에 적극 대처해야 함.

### 가. 보조정책의 재점검 및 통보시한 준수

#### 1) 산업보조금의 WTO 규정 합치성 재검토 및 금지보조금 확대 추세에 대비

■ 투명성 제고 및 통보 개선에 대한 WTO 개혁 논의를 감안할 때 향후 보조금에 대한 보다 엄격한 분류 및 국제적 검토가 예상되기 때문에, 이에 대비해 우리나라도 산업보조금의 엄격한 특정성 검토 등을 통해 사전에 다른 WTO 회원국들의 상계관세 부과 가능성을 최소화해야 할 것임.

- 현재 우리나라가 운영하고 있는 산업보조금은 주로 연구개발보조로 특정성이 없어서 WTO에 통보하지 않고 있으나, 향후 그 기준이 보다 엄격해질 것에 대비하는 것이 필요
- 산업 부문에 대한 특정성 이외 지역 특정성에도 주의를 기울일 필요가 있음. 특히 세탁기 관련 한·미 WTO 분쟁에서 '수도권과밀억제지역' 이외 지역에 투자할 경우의 세액 공제가 지역 특정성으로 인정받았다는 점

에 유의해야 함.<sup>8)</sup>

- 특히 국가의 산업발전 전략에 따라 핵심 산업 부문을 지원하는 정부의 보조정책은 사전에 WTO 보조금 협정과의 합치성이 충분히 담보되지 않으면 향후 강화된 보조금 규정에 의거하여 상계관세 부과대상이 될 수도 있음에 주의해야 함.
- o 이러한 시각에서 정부가 4차 산업혁명 대비 첨단기술 개발을 위한 특정 산업에 대한 지원이 SCM 규정과의 합치성에 문제가 없는지 검토가 필요하며, 특히 국내 정책홍보를 위해 과장된 문구로 정책을 설명할 경우 실제와 달리 정부가 금지보조금 내지 조치가능 보조금이라는 점을 스스로 자인하는 것을 의미하기 때문에 주의를 기울여야 할 것임.
- o 아울러 정부의 기후변화대응을 위한 다양한 조치와 정책 등이 보조금 규정에 저촉되지 않도록 운용하는 것도 중요
- 한편 이 기회를 통해 연구개발 보조금이라고 해도 그 성과 및 필요성을 재검토하여 성과가 낮거나 필요성이 낮은 것은 과감히 정리할 필요도 있음.

#### ■ 통보시한 미준수에 따른 불이익을 방지하기 위해 WTO 통보대책 전담반 구성

- 향후 통보시한 미준수 시 다양한 형태의 불이익을 받을 수 있으며, 특히 역통보 제도가 활성화되면 미통보된 보조금은 자동적으로 상계관세 부과대상 보조금이 될 수 있기 때문에 철저한 통보준비가 요청됨.
- 반면 우리나라의 국가연구개발사업은 2017년 기준 19조 4,000억 원에 20개 이상의 부(청)가 관리하는 약 61,000개의 세부과제로 나뉘어 있어,<sup>9)</sup> 이를 총괄관리하여 WTO에 전문적으로 통보할 전담조직도 시급히 만들 필요가 있음.

## 2) 허용 농업보조금의 재검토 통보시한 준수

#### ■ 농업보조금도 허용보조금의 경우 농업협정문에서 제시된 기준에 합치하는지의 여부를 재검토할 필요가 있으며, 특히 통보시한은 가급적 준수할 필요가 있음.

- 농업보조금의 경우 WTO 통보 자체에 문제는 없을 것으로 보이나 전체 보조의 70% 이상을 차지하고 있는 허용보조금이 농업협정문상의 기준에 합치하는지를 면밀히 검토할 필요가 있음.
- o 우리나라는 아직 최소허용보조(DM: De minimis)에 있어 여유가 있음.<sup>10)</sup>
- o 따라서 무리하게 허용보조금으로 분류해서 나중에 문제가 되기보다는 엄격한 기준을 적용해 감축보조금으로 분류한 다음 최소허용보조의 여유 안에서 운용하는 방안도 고려할 필요가 있음.

8) 미국의 한국산 세탁기에 대한 반덤핑상계관세 부과(2013년 1월)에 대해 우리나라가 이를 WTO에 제소하였으며(2013년 8월), 패널판정 결과(2016년 6월) 주요 쟁점에서 우리나라가 승소하였으며, 상소심(2016년 9월)에서도 패널에서 패소한 쟁점을 포함한 대부분의 쟁점에서 우리나라가 최종 승소하였음. 그러나 보조금의 특정성과 관련하여 수도권 과밀억제지역 이외의 지역(전체 국토의 98% 지역)에 투자할 경우 세액 공제를 제공한 부분에 대해서는 패널은 물론 상소심에서도 패소하여 지역 특정성이 인정되었음. 이에 따라 보조정책 시행 시 이와 같은 지역 특정성에 주의를 기울여야 함.

9) 과학기술정보통신부, 한국과학기술기획평가원, 『2017 국가연구개발사업 조사·분석 보고서(통계표)』.

10) 우리나라 농업의 최소허용보조(DM) 실제 사용실적은 농업생산액의 3% 안팎으로 약 7%의 여유가 있음.

- 특히 감축보조 증 시장가격지지의 계산에서 적용되는 생산량(eligible production)이 해당 품목의 생산량 전체를 의미하는 것으로 되어 있어 이에 대한 검토도 중요
- 한편 농업보조금의 통보는 다른 회원국의 통보시한도 고려해야 하지만 자체의 기준을 설정해(예: 자료 확보가 가능한 연도에 통보) 운용할 필요
  - o 우리의 농업보조 통보는 2011년까지만 되어 있어 미국, EU의 2014~15년에 비해 3~4년이 늦은 상태

## 나. 개도국 세분화에 대비

- 개도국 지위 유지는 지금까지 우리나라의 DDA 농업협상 대책의 기본 전제였다고 할 만큼 핵심 이슈로 향후 개도국 우대의 혜택을 사용하지 못할 경우에 대비한 대책 마련이 절실
  - 특히 농업 부문은 개도국과 선진국의 의무 이행의 수준 차가 매우 크기 때문에 우리나라의 선진국 의무 이행 시 농업 부문에 상당한 부정적 영향이 예상됨.
  - 이에 따라 개도국을 졸업하더라도 일정한 유예기간을 확보하는 등의 조치 마련이 필요
    - o 개도국 세분화 논의를 반대하기보다 오히려 적극적으로 임해 개도국을 졸업하더라도 일정한 유예기간을 확보하는 전략이 필요
    - o 협상을 통해 개도국 졸업을 결정할 심사기간, 이후 유예기간, 유예기간 동안의 의무부담 수준 등에서 유리한 조건을 확보하는 것이 우리에게 중요

## 다. 관련 WTO 논의에 적극 참여

- 향후 세부 이슈별로 WTO 체제 개편에 대한 논의가 활발히 전개될 전망이므로 우리의 이해가 걸린 부분, 특히 투명성 및 통보, 개도국 세분화 등의 의제에 대해서는 적극 논의에 참여하여 우리나라의 입장을 최대한 반영시키는 노력을 해야 함.
  - 그동안 WTO 다자통상은 양자 FTA나 RTA 등 양자 또는 지역 간 자유무역협정에 밀려 소외되어왔으나, 최근의 WTO 체제 개편 논의는 우리나라의 이해와 직접 연계되어 있어 적극적인 참여를 통한 우리의 이해 반영이 절실히 요청됨.
  - 아울러 현재의 WTO 체제 개혁 논의가 미·중 양자 무역갈등이 WTO 틀 안에서 선진국과 개도국 간 대립 구도로 바뀐 성격도 가지고 있기 때문에 이슈에 따라 우리나라의 신중한 접근도 필요
    - o 중국 내수시장에서 중국기업과의 불공정한 경쟁 환경을 개선한다는 측면에서 관련 논의에 대한 우리의 적극 참여가 필요하지만 동시에 개도국 졸업에 따른 부담 측면에서 신중한 자세도 요청됨. **KIEP**