

WTO 수산보조금 협상 논의에 관한 고찰 : 제11차 각료회의 이후

정명화 · 안지은[†]

한국해양수산개발원(부연구위원) · [†]한국해양수산개발원(전문연구원)

An Analysis of the WTO Fisheries Subsidies Negotiation after the 11th Ministerial Conference

Myeong-Hwa JUNG · Ji-Eun AN[†]

Korea Maritime Institute(director) · [†]Korea Maritime Institute(senior researcher)

Abstract

The WTO fisheries subsidies negotiations, which began in 2001, have continued for 20 years due to disagreement among members states on the details of subsidies discipline. The consensus has been formed among members states regarding the necessity of regulation of fisheries subsidies, but there is still acute confrontation between members states regarding the details of how and to what extent to govern this. Following the Hong Kong Ministerial Conference in 2005, the first draft fishery subsidy agreement "DRAFT CONSOLIDATED CHAIR TEXTS" was circulated in 2007. However, widespread subsidy prohibits have led to sharp disagreements between the 'Friends of Fish' countries that support the chair texts and those that support limited prohibits such as Japan, Taiwan, and Korea. At the 11th Ministerial Conference in 2017, the chair communication was prepared before the meeting, but due to the disagreement between developed and developing countries, only the Ministerial Decision was adopted. Subsequently, the Member States developed the text based on the 2017 chair communication and prepared the Integration Agreement (2018) and the Facilitator Working Document (2019) for each theme. This led to the stage of a textual confirmation of the dissent of member countries on IUU fishing, overfishing, and overcapacity subsidies, which are being discussed as prohibited fisheries subsidies. The purpose of this paper is to examine the development process of fisheries subsidies negotiation through the compares and reviews the 2007 Chair Texts which is the first draft of the Fisheries Subsidy Agreement, and the Fisheries Subsidy Agreement circulated between 2018 and 2019. Through this, we will look into the areas where consensus can be derived and seek directions for Korea's response.

Key words : WTO, Fisheries subsidies, IUU fishing, Overfishing, Overcapacity

I. 서론

세계 수산자원의 지속가능성에 대한 우려가 커지고 있다. 현재 전 세계의 수산자원의 약 30%가

과잉어획 상태이며, 약 60%는 완전 어획상태로 평가되고 있다(FAO, 2016). 또한 수산자원의 비효율적 관리로 연간 500억 달러의 경제적 손실을 입고 있으며 이 분야의 전반적인 개혁의 필요성

[†] Corresponding author : 051-797-4583, an2412@kmi.re.kr

* 이 논문은 한국해양수산개발원(KMI) 현안연구과제(2019년)에 의해 연구되었음.

이 대두되고 있다(Kang, 2019). 현재 지구상의 주요 수산자원들은 지속적으로 감소하고 있다는 과학적 증거가 계속 나타나고 있으며 세계 어획량이 감소하는 추세를 보이고 있다(Zhang and Kang, 2018). 이러한 세계 수산자원의 지속 불가능한 수준에 다다르게 한 주요 요인으로 수산보조금이 지목되고 있다. 최근 연구 결과에 따르면 세계 수산보조금의 규모는 약 300~350억 달러로, 세계 수산업 생산액의 약 20%를 차지하는 것으로 나타났다(Sumaila et al., 2019). 수산보조금의 대부분은 교역, 환경 그리고 지속가능한 개발에 부정적 영향을 미친다(Chen, 2010). 특히 수산보조금에서 가장 많은 비중을 차지하고 있는 것으로 나타난 연료보조금(Tipping, 2018; Schmidt, 2018) 등의 형태는 어업 능력을 향상시켜 지속가능성에 기여하기보다 과잉 어획으로 귀결될 가능성이 높다. 이에 한편에서는 수산보조금을 감축시킨다면 과잉 어획과 과잉어획 노력을 장려하는 정책 왜곡 효과를 제거하는데 효과적일 수 있다는 이론도 제기되고 있다(World Bank, 2017; Kim, 2017).

교역 차원에서 수산보조금은 영향을 미친다. 수산보조금을 지급한 수산물 수출국은 보조금을 지급하지 않은 국가의 수산물과 비교할 때 불공정한 비교우위를 제공함으로써 수입국 수산업에 부정적 영향을 야기할 수 있다. 환경과 지속가능한 개발측면에서 수산보조금은 수산자원을 지속 가능한 수준 이상으로 이용하도록 하는 경제적 유인을 제공함으로써 수산자원이 과잉어획과 고갈을 이르게 할 가능성이 있는 것이다. 수산자원 고갈은 좁게는 특정 국가의 어업에 의존하는 영세 어업인, 넓게 보면 국가 경제에서 수산업이 차지하는 부분이 큰 개발도상국 또는 군소도서국의 발전에 부정적 영향을 미칠 수 있다.

이와 같은 배경 하에서 세계무역기구(World Trade Organization, 이하 WTO)는 2001년부터 수산보조금에 대한 규율 마련을 위해 오늘날까지 논의되고 있다. 대부분의 WTO 회원국들은 수산자원 보호를 위해 수산보조금 규율 마련의 필요

성에 공감하나, 세부 내용에 대해서는 회원국 간 이견을 좁히지 못하고 있다. 2005년 홍콩각료회의를 계기로 2007년 수산보조금 최초의 협정 초안을 마련되었다. 현행 WTO 보조금 협정 제8부속서로 마련된 의장 초안은 어선의 건조·수리 및 어선의 제3국 이전, 운영비, 어항 인프라 및 어항 설비에 대한 보조금과 소득지지, 가격지지, 입어료 지원, 불법어업 보조금과 과잉어획 상태 수산자원에 영향을 미치는 모든 형태의 보조금을 금지보조금으로 규정하였다. 의장 초안에 대해 미국, 호주, 뉴질랜드, 아이슬란드, 칠레, 페루, 에콰도르, 필리핀 등의 국가가 포함된 피시프렌즈 그룹(Friends of Fish)은 상당히 만족하였지만 우리나라, 일본, 대만, 등 제한적 금지를 지지하는 국가들의 강한 반발에 부딪혔다. 이에 WTO 규범 협상 의장은 수산보조금에 대해 2008년 주요 쟁점별 논의가 필요한 ‘로드맵’을 제시하였으나 회원국 간 의견 대립이 계속되었다.

이후 수산보조금 협상은 지지부진한 논의를 이어오다 2016년 수산보조금 협상에 대한 구체적 성과물을 도출하고자 하는 정치적 의지를 확인하고, 2017년 제11차 각료회의 개최 전까지 집중 논의를 통해 각료합의문(chair communication, TN/RL/W/274/Rev.1)을 마련하기에 이른다. 그러나 제11차 각료회의에서도 개발도상국과 선진국 간 이견 차이를 좁히지 못하고 수산보조금 각료결정문을 채택하는 수준에 그친다. 그럼에도 불구하고 회원국은 2017년 마련된 각료합의문을 기초로 총 6차례 개정 과정을 거쳐 2018년 11월 ‘수산보조금 통합협정문(TN/RL/W/274/Rev.6)’을 마련하였다. 이 ‘통합 협정문’은 그간 수산보조금 협상에서 논의된 텍스트를 총망라한 것으로, 서문과 정의, 범위, 금지보조금 등 총 8장으로 구성되었다. 그리고 아직 회원국 간 합의가 이뤄지지 않는 분야에 대해서는 대괄호 [] 를 씌워 정리하였는데, 그 수가 총 538개에 달한다. 이후 2019년에는 주제별 퍼실리테이터(facilitator) 작업문서를 마련하여 금지보조금인 불법·비보고, 비규제, 어업

(Illegal, unreported or unregulated fishing, 이하 IUU 어업)과 과잉어획, 과잉어획능력 보조금에 대한 회원국 간의 이견을 텍스트에서 확인할 수 있는 단계까지 이르렀다.

이에 본 연구는 WTO 수산보조금 협상 초기 문안부터 현재 협상 문안을 비교·분석하여 수산보조금 협정문안의 발전 과정을 살펴보고, 국제사회 수산보조금 규율 방향을 예측해보고자 하였다. 또한, 향후 합의 도출이 가능한 분야 전망을 통해 우리나라의 선제적인 대응을 위한 정책 제언을 제시하고자 한다. 이를 위해 WTO 수산보조금 협상의 최초 협정문인 2007년 의장 초안과 최근 협상에서 도출된 WTO 공식문서인 2018년 「통합 협정문」과 2019년 「피실리테이터 작업문서」의 주요 내용 및 쟁점사항을 검토하고, 금지보조금 규율을 중심으로 2019년 수산보조금 협상의 주요 쟁점 사항을 분석하였다. 이를 통해 국제 수산보조금 규제에 따른 국내 수산부문 영향 범위를 최소화하고, 보조금 협정 예외 사항 적용 가능성과 이를 위한 국제법적 논거 마련 등 국제 수산보조금 규제 형성에 대비한 우리나라의 대응 방안마련에 기여하고자 한다.

II. 이론적 배경

1. 2007년 의장 초안의 탄생

2001년 제4차 WTO 각료회의에서 도하개발아젠다(Doha Development Agenda, 이하“DDA”) 협상이 출범함에 따라 농산물, 비농산물 시장접근(Non-Agricultural Market Access, 이하 “NAMA”), 서비스, 규범, 무역 원활화, 지적재산권, 환경, 개발, 분쟁해결절차 등 총 9개 분야의 협상이 시작되었다(Park, 2004). 규범 분야에 포함된 수산보조금 협상은 WTO 규율의 명확화 및 개선을 목표로 한다. 이러한 협상 목표를 확인하고 2005년 제6차 WTO 각료회의에서 채택된 홍콩 각료선언은 “과잉어획과 과잉어획능력에 기여하는 특정 형태의

수산보조금을 금지함으로써 규율을 강화한다”는 맨데이트(mandate)를 명확하게 제시하고 있다. 또한 “투명성 및 이행 등을 포함한 수산보조금의 성격과 범위에 관한 규율을 마련하기 위한 추가적인 작업을 즉시 취할 것”을 요구하였다.

홍콩 각료 선언은 WTO가 최초로 무역 자유화, 환경보호 그리고 지속가능한 개발 목표를 위해 상호 윈윈(win-win)할 수 있는 결과를 추구하였다는 측면에서 상당한 이정표 역할을 하였다고 평가된다(Chen, 2010). 홍콩각료회의 이후 남아프리카 공화국 요하네스버그에서 개최된 지속가능한 발전에 관한 UN 세계정상회의(World Summit on Sustainable Development, 이하 WSSD)에서 지속가능한 어업을 달성하기 위한 최우선 순위로 WTO 수산보조금 협상이 거론되기도 하였다.

홍콩각료회의 이후 수산보조금 협상 동력을 가속화시키기 위해 WTO 규범 협상의 Guillermo Valles Games 의장은 2002년부터 수산보조금 규범 협상에 회원국이 제출한 제안서와 논의 결과를 바탕으로 수산보조금 협정 초안(TN/RL/W/213)을 마련하였다(Cho, 2012). 당시 수산보조금 협정 초안은 보조금 협정의 제8부속서로 작성되었으며, 총 8항으로 구성되었다.

<Table 1> Structure of the Chair’s draft (2007)

Article	Title
Article I	Prohibition of Certain Fisheries Subside
Article II	General Exceptions
Article III	Special and Differential Treatment of Developing Countries Members
Article IV	General Discipline on the Use of Subsidies
Article V	Fisheries Management
Article VI	Notification and Surveillance
Article VII	Transition Provisions
Article VIII	Dispute Settlement

Source : WTO, TN/RL/W/213(2007)

의장 초안의 가장 큰 특징은 Bottom-up 방식에

근거한 금지보조금과 일반 예외로 구성되었다는 점이다. 금지보조금은 어선 또는 운반·공급선 및 급유선 등 어업활동 지원 선박의 자본비 및 운영비 지원, 어항 인프라, 소득지지, 가격지지, 제3국 입어 지원, IUU 어업에 교부되는 보조금이다(제1.1항). 그리고 명백하게(unequivocally) 과잉어획된 어족에 영향을 미치는 보조금(제1.2항)을 금지보조금으로 하였다. 표면적으로 제1.1항에서 목록 방식의 특정 보조금만 금지하는 것으로 보이나, 제1.2항에서 과잉어획된 어족에 영향을 미치는 보조금을 금지함으로써 포괄적으로 보조금을 금지하는 방식을 취하고 있다.

금지 예외 보조금으로는 자연재해 구제, 안전, 수산자원관리, 어선 및 어업의 어획능력 영구 저감을 위한 보조금이 제시되었다. 제5항은 제2항 금지 예외와 제3항의 S&DT의 전제조건으로 금지보조금의 예외를 허용하기 위한 최소 기준으로 효과적인 수산자원관리제도를 제시하였다.

2. 2007년 의장초안 주요 내용

가. 수산보조금의 정의와 범위

의장의 수산보조금 초안은 현행 보조금 협정에 대한 부속서로 작성되었기 때문에 보조금 협정상의 보조금 개념과 보조금 협정의 규율 체계 등이 수산보조금에도 그대로 적용됨을 명확하게 하고 있다. 즉, 정부 조치는 보조금 협정의 적용 대상 보조금에 해당하며, 보조금 협정 적용을 위해서는 세 가지 전제조건을 충족해야 한다. 첫째 정부 또는 공공기관으로부터의 재정적 기여(financial contribution by a government or any public body)가 존재해야 하며, 둘째 그로 인한 경제적 혜택(benefit thereby conferred)이 발생하고, 셋째, 특정성(specificity)이 존재하는 것이어야 한다(Chang, 2019).

의장은 WTO 수산보조금의 규율을 일반해면어업(marine wild capture fishing)에 한정하고 양식어업과 내수면 어업은 규율 범위에서 제외되었다.

뉴질랜드 등은 양식어업에 이용되는 사료가 일반 해면어업에서 어획한 수산물을 원료로 하거나 일반해면어업에서 포획한 어린 물고기를 양식장에서 육성하기 때문에 수산자원의 보전을 위해서는 일반해면어업 뿐만 아니라 양식어업을 포함하여 규율할 것을 주장하였으나 의장 초안에 반영되지 못하였다.

의장 초안은 제1조에서 수산보조금의 적용 범위를 일반해면어업으로 한정하고, 어업 관련활동으로 어선 건조, 양륙(landing), 가공분야(processing)를 포함하였다. 같은 맥락에서 금지 수산보조금 목록의 제1.1조(d)항에 양륙과 관련된 어항 인프라 및 어항 설비를 포함시켰다. 어항을 어업활동과 직접적으로 연계되는 기반시설로 보고, 어항 설비에 대한 보조금을 금지보조금으로 분류하여 엄격하여 규제하려는 취지인 것으로 보인다(Cho, 2012).

FAO의 책임있는 수산업을 위한 행동 강령(Code of Conduct for Responsible Fisheries)은 제1.3조에서 수산업의 효과적 관리를 위해 어선, 양륙, 가공, 마케팅, 전재(transshipment), 판매 활동 등 ‘해상에서 육상(ship to shop)’까지의 활동을 포괄한 것과 비교하면 의장의 수산보조금 초안은 규율 범위가 제한적이라는 평가도 있다. 그러나 항만 시설 및 설비를 포함한 사회간접자본에 대한 지원은 보조금 협정의 적용대상에 해당하지 않는데, 어항만 별도로 취급하여 이에 대한 보조금을 금지보조금으로 규정한 것은 보조금 협정상의 보조금 개념과 충돌하는 문제가 발생한다.

나. 금지 수산보조금

의장 초안은 IUU 어업에 개입한 어선에 지급되는 보조금을 금지보조금으로 하였다. IUU 어업의 정의는 UN FAO의 IUU 어업 예방 및 근절에 관한 국제행동계획(International Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal Unreported and Unregulated Fishing, 이하 IPOA-IUU) 제3항의 정의를 준용하고 있다(<Table 2> 참조). IUU 어업 행위를 수산자원 고갈의 주요 원인으로 보고, 이

러한 IUU 어업 행위에 대한 보조금 지급이 운영비, 자본비 절감으로 이어져 세계 수산자원 고갈을 가속화시킬 수 있다고 인식하고 IUU 어업에 교부되는 보조금을 금지보조금으로 분류한 점은 수산자원의 지속가능한 이용 측면에서 의미 있다. 하지만 규율의 명확성 측면에서 의장 초안은 많은 한계점을 가진다. 의장초안은 IUU 어업의 판단 주체는 누구인지, 금지보조금의 발동 요건은 무엇인지에 명확하게 제시하지 못하였다. 다만, 제6항 보조금 통보와 이행에서 회원국은 명백한(apparent) IUU 어업 행위에 관하여 지역수산관리기구(Regional Fisheries Management Organization, 이하 RFMO) 등 ‘적절한(pertinent)’ 제3기관으로부터 받은 정보를 통보해야 함을 의무로 규정함에

따라 RFMO의 IUU 목록에 등재될 때 금지보조금이 발동되는 것으로 유추할 수 있으나, 이에 대한 구체적인 논의가 이뤄진 것은 아니다.

한편, IUU 어업과 함께 의장 초안은 제1.2조에서 명백하게 과잉어획된 어족에 영향을 미치는 어선 또는 어업 활동에 대한 보조금 금지를 명시하였다. 그러나 동 문안은 어종별 과잉어획을 판단할 수 있는 기준을 제시하지 못하고 포괄적 금지 문안만을 제시한 데 그쳤다. 즉, 특정 어종의 과잉어획 상태 판단 주체와 과잉어획 상태에 있는 어업에 미치는 ‘영향(affecting fish stocks)’에 대한 정의와 의미, 그리고 수산자원에 미치는 ‘부정적 영향’에 대한 정의와 의미를 구체적으로 제시하지 못하였다.

<Table 2> Scope of IUU Fishing from IPOA-IUU Article III

Article	Original text
Article 3.1	<ol style="list-style-type: none"> 1. conducted by national or foreign vessels in waters under the jurisdiction of a State, without the permission of that State, or in contravention of its laws and regulations; 2. conducted by vessels flying the flag of States that are parties to a relevant regional fisheries management organization but operate in contravention of the conservation and management measures adopted by that organization and by which the States are bound, or relevant provisions of the applicable international law; or 3. in violation of national laws or international obligations, including those undertaken by cooperating States to a relevant regional fisheries management organization.
Article 3.2 Unreported fishing refers to fishing activities:	<ol style="list-style-type: none"> 1. which have not been reported, or have been misreported, to the relevant national authority, in contravention of national laws and regulations; or 2. Unregulated fishing refers to fishing activities:
Article 3.3 Unregulated fishing refers to fishing activities:	<ol style="list-style-type: none"> 1. in the area of application of a relevant regional fisheries management organization that are conducted by vessels without nationality, or by those flying the flag of a State not party to that organization, or by a fishing entity, in a manner that is not consistent with or contravenes the conservation and management measures of that organization; or 2. in areas or for fish stocks in relation to which there are no applicable conservation or management measures and where such fishing activities are conducted in a manner inconsistent with State responsibilities for the conservation of living marine resources under international law.

Ⅲ. 연구 방법 및 내용

1. 연구 방법

본 연구는 WTO 수산보조금 문서를 중심으로 문헌 연구와 전문가 자문조사를 병행하여 실시하였다. 문헌연구는 WTO 협정상 보조금의 요건을 파악하기 위해 WTO 보조금 협정과 관련 선행연구 결과를 검토하였다. 또한 수산보조금 협상 논의 동향 및 최근 회원국 제안서는 기본적으로 WTO 공식 문서를 통해 확인하였다. 이와 더불어 최근 수산보조금 협상 논의동향과 향후 전망을 도출하기 위해 최근 WTO 수산보조금 협상에 참여하고 있는 해양수산부 담당자 및 학계 전문가를 대상으로 자문을 실시하였다.

2. 제11차 각료회의 이후 협상 동향

2007년 수산보조금 의장 초안은 수산보조금 협정에 관한 최초의 텍스트라는 의미를 가지나, 수산보조금에 대한 규율을 개선하고 명료화하였는지에 대한 비판적 견해가 많고 보조금 협정 체계와의 유기적 연계성도 부족하다는 평가를 받고 있다. 이후 수산보조금 협상은 지지부진한 논의를 이어가다 2015년 제10차 나이로비 각료회의를 앞두고 일부 국가들이 수산보조금 제안서를 제출하면서 협상이 다시 활발하게 이어졌다. 그리고 2017년 제11차 WTO 각료회의에서 회원국은 차기 각료회의까지 건설적인 수산보조금 협상을 지속적으로 이어나가는 것에 합의하였다.

제11차 각료회의 이후 WTO 수산보조금 협상은 2018년 「통합 협정문」을 마련하고, 협상의 효과적 진전을 위해 2019년에는 수산보조금 협상의 주제별 소그룹 회의 방식을 추진한 결과 4개 분야의 ‘퍼실리테이터 작업문서(working document)’가 마련되었다. 이들 문서는 지난 2017년부터 회원국이 제출한 제안서를 바탕으로 수차례의 논의 과정을 통해 마련한 텍스트이기 때문에 향후 WTO 수산보조금 협정문은 이들 텍스트에 기초

하여 도출될 가능성이 높을 것으로 예상된다.

3. 2018년 「통합 협정문」

2017년 각료회의 개최 전 회원국 간 의견이 대립된 핵심 쟁점에 대괄호가 쳐진 각료 합의문(chair communication, TN/RL/W/274/Rev.1)이 마련되었다. 이를 기초로, 2018년은 각 핵심 쟁점사항에 대한 각 회원국 의견을 구체화하는 작업이 이어졌고, 1년간의 논의 끝에 2018년 11월 통합 협정문(TN/RL/W/274/Rev.6)이 마련되었다. 이를 기반으로 2019년 협상은 회원국간 논의를 통해 통합 협정문의 대괄호를 벗기는 작업이 이어졌다.

통합 협정문은 제2조에서 수산보조금 규율의 적용 범위를 정의하고 있다(<Table 3> 참조). 보조금 협정상 보조금의 정의에 해당하고, 특정성이 있는 보조금에만 규율이 적용됨을 명시하고 있다. 즉, 모든 형태의 정부 지원 및 정책 또는 보조금 정책을 규제 대상으로 하는 것이 아니라 상기 특정 요건을 충족하는 경우에 규율 대상이 된다. 한편 2.4항에서는 수산보조금 규율 예외사항을 상세하게 제시하였다. 양식어업 보조금, 내수면 어업, 유어어업, 자연재해 구제 보조금, 안전-R&D, 수산자원관리 개선 보조금, 환경유해 저감을 위한 장비 설치, 안전장치 보조금 등이 포함되었다.

통합 협정문은 합의가 도출되지 않고, 이견이 있는 모든 사항에 ‘대괄호’가 쳐져있는 상황으로, 2.4항의 수산보조금 규율 예외사항을 명백하게 수산보조금 규율에서 제외되는 것으로 해석할 수는 없다.

4. 2019년 「퍼실리테이터 작업문서」

2018년 통합 협정문과 함께 2019년 수산보조금 협상의 기초가 된 문서는 퍼실리테이터 작업문서이다. 퍼실리테이터는 효과적인 협상 진행을 위해 2018년 7월 규범 의장이 도입한 ‘인큐베이터 그룹 회의’의 소그룹 의장이라고 할 수 있다. 각

회원국 입장과 특성을 고려해 4개 그룹으로 분류된 인큐베이터 그룹은 수산보조금 전체 회의 개최 전 주제를 지정하여 사전 논의가 이루어질 수 있도록 한 회의 방식이다. 2018년 9월부터 본격 시행된 인큐베이터 그룹별 논의는 수산보조금 전체 회의에서 회람되며 논의를 이어나갔다.

이러한 노력의 결과 2019년 상반기에 과잉어획, 과잉어획능력, IUU, 범분야 이슈 등 4개 분야의 퍼실리테이터 작업문서가 도출되었다. 금지보

조금인 과잉어획, 과잉어획능력, IUU 어업 이외에 해결해야 할 사항인 정의적용범위·S&DT·분쟁 해결·구제조치, 제도조항(규범의 형태)은 범분야 공통이슈(cross-cutting issue) 그룹에서 논의되었다.

2019년 7월 회람된 범분야 이슈 퍼실리테이터 보고서(RD/TN/RL/94/Rev.1)에 따르면, 수산보조금 적용 범위를 보조금 협정의 정의에 한정하고, 양식어업과 내수면 어업을 제외한 일반해면어업에 한정하는 것으로 명시하고 있다.

<Table 3> Scope of Regulation on Fisheries Subsidies from the working document Rev.6(2018)

Article	Main Content
2.1	[The instrument provides specific provisions regarding fisheries subsidies [and it is an integral part of the Agreement on Subsidies and Countervailing Measures (SCM Agreement)].]
2.2	This instrument applies [exclusively] to subsidies within the meaning of Article 1.1 of the SCM Agreement [that are specific within the meaning of Article 2 of that Agreement], to [vessels [, operators] [, fishing or fishing [related] activities] [at sea]] and shall be [confined][applicable] to subsidies to [wild marine [capture]][fishing [or fishing [related] activities [at sea]][fisheries].
2.3	[For the purpose of this instrument, a subsidy shall be attributable to the Member granting it, regardless of the flag of the vessel involved [benefitting from the subsidy] [or the application of rules of origin to the fish involved.]]
2.4	This instrument shall not apply to: [subsidies for aquaculture] [fuel [subsidies] [de-taxation schemes]] [subsidies for inland fisheries] [subsidies for recreational fishing] Subsidies for [natural] disaster relief [Subsidies for safety, research and development, and sustainability of stocks [Subsidies for the installation of equipment for safety or for control and enforcement purposes, and equipment fitted for the purpose of reducing environmentally harmful emissions] [Subsidies directly resulting from agreements between WTO Members in which one party grants access to its exclusive economic zone to fishing vessels of another party]
2.5	[This instrument shall not [affect the claims][apply to matters] concerning disputed waters [or zones] of a Member] [[have] [be interpreted as having] legal implications regarding territoriality[, sovereignty] or delimitation of maritime jurisdictions.]]
2.7	[a Member does not thereby become bound by measures or decisions of, or recognize, any regional fisheries management organization of which it is not a Party.]
2.8	[Except for disciplines regarding IUU fishing, in waters under national jurisdiction [in the EEZ] of a Member, disciplines of this instrument shall not be construed or applied in a manner that would prevent Members from applying measures to ensure small-scale [and] artisanal fishers to access marine resources and markets, provided that their fisheries have a fisheries management system]

Source : WTO, TN/RL/W/274/Rev.6(2018)

특히 양식어업과 내수면 어업의 제외에 대해서 대다수 회원국의 집중적 논의 결과로 도출되었음을 밝히고 있다. 범위에서 제외될 가능성이 있는 요소(other possible elements to exclude from scope)로는 면세유, 유어어업, 자연재해 구제보조금 등이 제시되었으며, 범위에 포함될 가능성이 있는 보조금(other possible elements to include within scope)으로 어업관련 활동과 비특정성이 존재하는 유류 보조금이 제시되었다.

IV. 결과 및 고찰

앞서 살펴본 WTO 수산보조금 협상의 통합 협정문과 퍼실리테이터 작업문서를 통해 금지보조금에 관한 이견은 대체적으로 좁혀지고 있다. 먼저, 수산보조금 협상에서 말하는 ‘수산보조금’은 기존 보조금 협정의 보조금 개념을 그대로 차용하고 여기에 수산업의 특성을 가미한 형태라고 할 수 있다. 통합 협정문 상 금지보조금은 보조금을 구성하는 정부의 재정적 기여와 경제적 혜택, 특정성이 확인됨과 동시에, IUU 어업, 과잉어획 상태의 어족자원에 부정적 영향을 미치는 보조금, 그리고 과잉어획능력 보조금에 해당하는 것이어야 한다. 또한, 수산보조금 협상이 목표로 하는 세계 어족자원 고갈 방지 및 수산자원의 지속가능한 이용을 위한 수산보조금 범위는 일반해면어업, 양식어업, 내수면 어업, 유어어업 등 수산업의 다양한 유형 중에서 일반해면어업으로 한정된다.

다만, 통합 협정문을 기반으로 금지보조금 규율에 관한 논의는 현재까지도 진행되고 있는 만큼, 협상의 기초가 되는 통합 협정문과 2019년 제출된 회원국 제안서를 중심으로 핵심내용과 주요 쟁점사항을 분석해보면 다음과 같다.

1. IUU 어업 보조금

IUU 어업 보조금은 통합 협정문 제3.2에서

IUU 어업이 다루지고 있다. IUU 어업에 대해 합의가 도출되지 않는 부분은 IUU 어업의 판정 주체이다. IUU 어업을 판정할 수 있는 주체는 현재 자국 국기를 게양한 어선을 관할하는 기국, 보조금 지급국, 연안국 그리고 RFMO이다. IUU 어업을 판정하기 위한 기준, 즉, IUU 어업의 정의는 구체적으로 논의되지 않고 통합 협정문 각주 4에서 “IUU 어업을 결정 또는 확인할 권리가 기국과 보조금 지급국에 있으며, IUU 어업 결정시 IPOA-IUU의 para.3에 근거할 수 있다”는 단서 조항을 제시하고 있다. 현재 해당 부분에 대해 합의가 도출되지 않아 대괄호로 표시되어 있다. 각국마다 어업이 처해있는 상황과 불법의 내용이 상이할 수 있기 때문에 IUU 어업을 일괄적으로 정의할 수 없다는 입장과, IUU 어업에 대한 정의를 최대한 국제 기준에 따라 간결하게 정의하자는 입장의 대립에 따른 결과이고, 여전히 합의가 이뤄지고 있지 않은 상황이다.

IUU 어업과 관련한 다른 핵심 쟁점은 IUU 어업의 규율 대상을 어선에 한정할 것인지, 어선을 실제 소유한 운영자(operator)까지 포함할 것인지 여부이다. 지난 2007년 의장 초안에서는 규율 대상이 IUU 어업에 가담한 어선에 한정하였지만, 2017년 이후 논의를 거듭하면서 IUU 어업 행위를 한 어선과 어선의 실질 소유자인 운영자까지 규율 대상으로 확대하자는 주장이 제기되면서 운영자 포함 여부에 대한 논의가 이뤄지고 있고, 해당 부분에 대한 합의도 이뤄지고 있다. 운영자가 복수 어선을 소유한 경우 IUU 어업 행위를 한 어선에 대한 보조금 지급의 당연 금지뿐만 아니라 IUU 어업 행위에 가담하지 않는 나머지 어선에 대한 보조금 지급 금지로 해석될 가능성이 남아있기 때문이다.

2. 과잉어획 보조금

통합 협정문 제3.3~3.6조는 두 번째 금지보조금인 과잉어획된 어족에 부정적 영향을 미치는

어업(이하 과잉어획 보조금이라 칭함)에 대한 규율을 담고 있다. 과잉어획 보조금의 금지 자체에 대해서 회원국 간 이견은 없으나 규율의 판단 주체, 판단 기준 등 규율의 명확화를 위한 논의가 진행되고 있다.

과잉어획 보조금에서 쟁점이 되는 부분은 제 3.3조의 적용 범위이다. 목표 어종만을 어획하는 어업에 한정할 것인가의 문제인데, 이는 바다 속에서 다양한 어구를 사용하여 이동성을 가지고 있는 어족 자원을 포획하는 일반 포획어업의 특성에 기인한 문제라고 할 수 있다. 낚시어업 등 선택적 어업을 하는 일부 어업을 제외하고 끝이류, 망류 등의 어구를 이용하는 일반 포획어업은 특정 대상 어종만을 선택적으로 어획하는 것이 현실적으로 매우 어렵기 때문에 제기되는 문제이다. 또한 선단 조업의 경우 주 어획을 하는 본선 이외에 본선의 활동을 지원하는 어탐선, 운반선에 대한 규율 적용 여부도 논의가 진행되고 있다. 지리적으로 회원국의 관할 수역을 모두 포함해야 하는지, 영세소규모 어업이 이뤄지는 해역은 규율 예외로 할 것인가에 대해서도 여전히 논의되고 있다.

과잉 어획의 정의를 도출하기 위해 선결되어야 하는 문제, 즉, 과잉어획의 판단 주체는 누구인지, 과잉어획 결정을 위한 실질적 기준은 무엇인지, 과잉어획 결정을 위한 정보의 수준은 어떻게 되어야 하는지에 대한 논의도 이뤄지고 있다. 대체적으로 과잉어획의 판단 주체는 보조금 지급국과 RFMO로 의견이 좁혀지고 있으며, 제소국이 보조금 지급국의 판단에 이의를 제기할 경우 WTO DSU의 분쟁 메커니즘을 활용할 수 있다.

과잉어획과 관련해 수산자원관리가 규율의 일부로서 수산자원관리가 효과적으로 운영될 경우 보조금의 부정적 영향에 대한 해결책으로 볼 것인가에 문제는 쟁점으로 남아있는 상태이다. 또한 예산과 인력, 기술적 제약으로 바다의 모든 어족 자원을 자원평가를 할 수 없는 상황에서 자원평가가 이뤄지지 않는 어족을 과잉어획으로 일

응 추정해야 하는지에 대해서도 회원국 간 합의가 이뤄지지 않고 있다.

과잉어획상태 어족 자원에 대해 보조금의 ‘부정적 영향 평가’에 대해서도 쟁점이 남아있는 상태이다. 부정적 영향 평가가 필요한가라는 문제 제시에 대해 목록방식과 영향평가 방식으로 입장이 양분되어 있는 상황이다. 부정적 영향 평가를 한다면 부정적 영향의 결정 주체는 누가 되어야 하는지에 대해서 대체적으로 보조금 지급국과 RFMO로 의견이 모아지고 있다.

3. 과잉어획능력 보조금

과잉어획능력(overcapacity and overfishing) 보조금이란 특정 어족이 현재 과잉어획된 상태는 아니지만 과잉어획능력이 통제되지 않을 경우에는 과잉어획될 가능성이 있기 때문에 사전적으로 과잉어획능력을 규율하자는 목표를 가진다. 과잉어획능력 보조금의 종류에는 면세유, 어선 건조, 어구 지원 등 일반 해면어업의 운영비용 및 자본비용 지원이 있다.

통합 협정문은 과잉능력 보조금을 규율하는 방식으로 목록화 방식이 제시되었고 2019년에는 미국의 보조금 상한제한, ACP그룹(The African, Caribbean and Pacific Group of States)의 자본비용 면비 금지를 주요 내용으로 하는 신규 제안서가 제출되었다. 통합 협정문의 과잉어획능력은 목록화 방식이다. 즉, 과잉어획능력을 야기하는 보조금으로 협정문 제3.7조에서 어선 건조, 어선의 어탐 능력을 증가시키는 장비 지원, 어선 수입, 유류비, 운영비 등 7개 항목이 제시되어 있다. 목록으로 제시된 과잉어획능력 보조금은 어떤 보조금이 금지되는지 명확하게 예측할 수 있다는 장점을 가진다. 그러나 수산정책 수단으로 활용되는 해당 보조금을 규율 대상으로 하는 것인 만큼 회원국 간의 이견 차를 좁히기 힘들 것으로 전망되며, 해당 분야 협상 타결을 위해서는 상당한 시한이 소요될 것으로 전망된다.

목록 방식의 과잉어획능력 보조금 금지가 회원국 간 합의 도출에 난항이 예상되자, 미국은 보조금의 상한을 설정하고, 상한을 초과하는 과잉어획능력보조금을 금지하자는 내용의 제안서를 2019년 3월 정식 제출하였다. 미국의 이러한 상한제 방식의 제안에 대해 필리핀과 중국도 상한제 규율을 주요 내용으로 하는 제안서를 제출한 바 있다. 특히 중국의 상한제 제안은 비특정성이 존재하는 면세유를 포함하고, 상한 기준이 높아 광범위한 예외 보조금을 인정하자는 내용으로 미국 측 제안서에 맞서는 제안서라고 할 수 있다. 광범위한 예외 등으로 개발도상국의 지지를 받았으나, 미국 등의 반대로 구체적으로 논의되지 않았다. 그 외 미국은 관할 수역 밖에서의 조업 또는 조업 활동을 조건으로 하는 보조금을 금지하는 제안서(RD/TN/RL/91)를 제출하면서 과잉어획능력 보조금은 금지보조금 가운데 가장 다양한 방식의 논의가 이뤄지고 있는 분야이다.

V. 결론

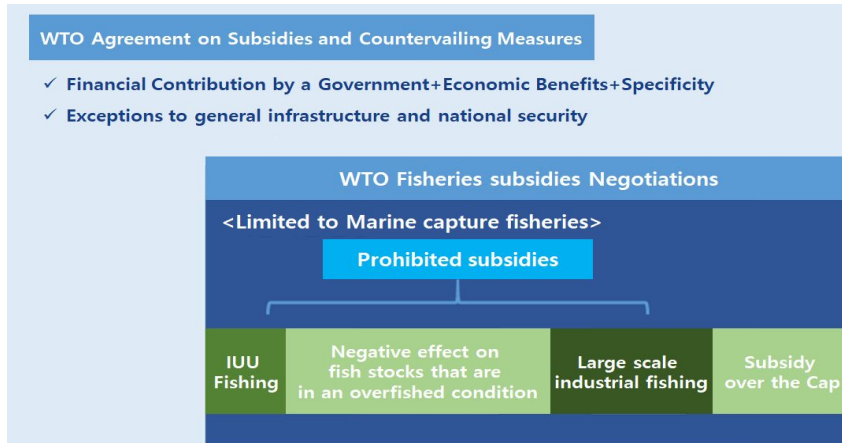
고갈되는 세계 어족 자원 보호를 위해 보조금 철폐가 시급하다는 인식에서 출발한 수산보조금 협상이 20년째 이어지고 있다. 2001년 수산보조금 협상이 시작된 이래, 2005년 홍콩각료회의에서 “수산보조금의 성격과 범위에 대한 협상을 즉각적으로 시작하고, 2006년 중 협상을 완료할 수 있도록 의장이 협상의 기초가 될 협정 개정안 초안을 작성”하는데 합의하였다. 이로써 수산보조금 협정 의장초안이 마련되고, 로드맵이 마련된 2006~2008년이 WTO 수산보조금 협상의 제1차 동력이 정비된 시기라고 할 수 있다.

WTO 보조금 협정의 “규율 개선과 명료화”에 대한 원칙과 비교할 때 의장 초안이 가지는 한계점으로 인해 합의를 도출하지 못하고 수산보조금이 긴 동면기에 접어들었다. 이후 2015년 UN

SDG 14.6에서 ‘2020년까지 IUU 어업을 근절하고 과잉어획 및 과잉어획능력에 기여하는 특정 형태의 수산보조금을 철폐한다’는 목표 시한이 마련되면서 수산보조금 협상이 집중 논의가 이뤄진 2015~2019년이 WTO 수산보조금 협상의 제2차 동력이 마련된 시기이다. 제11차 각료회의에서 마련된 수산보조금 각료결정문 그리고 UN SDG의 목표 시한을 고려해 2020년 6월 제12차 각료회의에서 어떻게 의미 있는 성과를 도출할지는 미국 등 주요 선진국의 정치적 의지에 따라 달라질 것으로 전망된다.

제11차 각료회의 이후 마련된 WTO 수산보조금 통합 협정문과 퍼실리테이터 문서를 종합해 볼 때 수산보조금 협정문은 보조금 협정에 부속서로 추가될 가능성이 매우 높다. 이에 따라 보조금 협정상의 개념과 보조금 협정의 규율 체계가 수산보조금 협정에도 적용될 가능성이 높으며, 금지보조금은 일반해면어업의 IUU 어업, 과잉어획, 과잉어획능력 보조금, 그리고 공해상 어업에 대한 보조금이 유력할 것으로 전망된다. 특히, 과잉어획능력보조금은 목록 방식에 대한 합의 도출의 어려움을 감안할 때 상한제에 기초하여 상한내 보조금은 허용하고, 상한을 초과하는 보조금은 금지될 가능성이 높으며, 상한제에 대한 구체적인 내용은 미국이 제시한 제안서가 협상의 기초가 될 가능성이 높다고 할 수 있다.

2018년 「통합 협정문」 이후 회원국 간 집중 논의가 이어지면서 일부 쟁점이 남아있지만 합의의 방향성이 좁혀지고 있는 추세이다. 그러나 과잉어획능력보조금에 관해서는 접근 방식조차 합의가 이뤄지지 않아 목록 방식, 효과 방식, 상한제 등이 동일한 무게 중심을 두고 팽팽하게 맞서고 있다. 그럼에도 불구하고 세 가지 금지보조금 중 합의가 가능한 일부 보조금을 우선 타결하는 방식을 취할 것으로 전망되지는 않는다.



[Fig. 1] Conceptual diagram of prohibited subsidies under the WTO Fisheries Subsidies Negotiations.

수산보조금 협상을 주도하는 미국 등 피시프렌즈 그룹은 낮은 수준의 협상 타결을 원치 않을 뿐만 아니라 각 보조금이 상호 연계되어 있기 때문에 단독으로 규율을 마련하는 것도 힘들기 때문이다. 그럼에도 불구하고 이번 수산보조금 협상이 UN SDG 등 외부 영향을 의식하여 협상이 급물살을 탈 가능성을 배제할 수 없다.

우리나라는 기업형 또는 산업적 규모를 갖춘 일부 어업을 제외하고, 수산업의 영세성이 두드러지게 나타나는 국가 중 하나이다. 이로 인해 연근해 어업의 정부 지원에 대한 의존도가 매우 높은 편으로, 수산보조금 폐지 시 그 영향은 연안어업뿐만 아니라 전·후방 연관 산업까지 피해가 불가피하다(Jeon and Nam, 2018). 또한, 우리나라의 수산보조금 규모는 약 32억 달러로 세계 4위 수준이나, 약 47%가 면세유를 비롯한 어업개발, 수산물 가격지지 등 과잉어획능력 보조금에 속하는 것으로 분석되었다(Sumaila et al., 2019). 즉, 국내 수산정책이 과거와 비교하여 지속가능성 방향으로 상당부분 전환되었으나 여전히 국제사회 규제 대상에 포함될 가능성이 높은 보조사업이 약 50%에 달한다는 뜻이다.

따라서 우리나라는 국제사회 수산보조금 규제 논의 결과에 따라 직접적인 영향을 받을 수밖에 없는 상황으로, WTO 수산보조금 협상 결과를 예

의 주시하고 예상 결과에 따른 국내적 조치가 마련되어야 할 것이다. 특히, 수산보조금 협상의 쟁점사항이 되고 있는 과잉어획과 과잉어획능력 보조금 관련 논의에 적극 개입하여 우리나라의 입장을 관철시키기 위한 노력이 필요하며, 이에 대한 선제적 대응책으로 국내 수산 정책사업 개편 등의 논의가 시급하게 이루어져야 할 것이다.

References

- Chang, SW(2019). Designation as Public Corporation and WTO Subsidies Agreement, *International Trade Law*, 142, 10-41.
- Chen CJ(2010). *Fisheries Subsidies under International Law*, Hamburg Studies on Maritime Affairs.
- Cho, YJ(2012). An Analysis of WTO DDA Fisheries Subsidies Negotiation, *Korean Journal of International Economic Law*, 10(2), 69~95.
- FAO(2016). *The State of World Fisheries and Aquaculture*.
- Jeon YH and Nam JO(2018). The Estimation of Virtual Damage to Major Coastal Fisheries Based on Prohibition of Main Fisheries Subsidies, *Ocean Policy Research*, 33(1), 247~279. <https://doi.org/10.35372/kmiopr.2018.33.1.010>
- Kang BD(2019). An Approach for Assessing Response of Fish Stocks to Changes in Fishery Supporting Policies, *Journal of Fisheries and*

- Marine Sciences Education, 31(4), 1090~1099.
<https://doi.org/10.13000/JFMSE.2019.8.31.4.1090>
- Kim EC(2017). A Study on the Fisheries Subsidies and WTO Negotiations, Korea International Commerce Review, 32(3), 287~302.
- Park MG(2004). The Fisheries Subsidies Negotiations In The WTO : A Strategy for Korea, Inha Law Review, 7, 59-100.
- Schmidt CC(2018). Issues and Options for Disciplines on Subsidies to Illegal, Unreported and Unregulated Fishing, Fisheries Subsidies Rules at the WTO, 53~81.
- Sumaila UR, Skerritt D, Schuhbauer A, Ebrahim N, Li Y, Kim HS, Mallory TG, Lam V, and Pauly D(2019). Updated estimates and analysis of global fisheries subsidies, Marine Policy, 109, 103695.
<https://doi.org/10.1016/j.marpol.2019.103695>
- Sumaila UR, Lam V, Manach F, Swartz W, and Pauly D(2016). Global fisheries subsidies: An updated estimate, Marine Policy, 69, 189~193.
<https://doi.org/10.1016/j.marpol.2015.12.026>
- Tipping A(2018). Overview: Building Comprehensive and Effective WTO Rules on Fisheries Subsidies, Fisheries Subsidies Rules at the WTO, 11~24.
- World Bank(2017). The Sunken Billions Revisited: Progress and Challenges in Global Marine Fisheries.
- WTO, RD/TN/RL/105, 2019.09.10.
- WTO, RD/TN/RL/91, 2019.06.27.
- WTO, RD/TN/RL/94/Rev.1, 2019.07.05.
- WTO, TN/RL/GEN/168, 2010.09.24.
- WTO, TN/RL/GEN/197, 2019.03.25.
- WTO, TN/RL/GEN/197/Rev.1, 2019.05.06.
- WTO, TN/RL/GEN/197/Rev.1 Annex 1, 2019.05.06.
- WTO, TN/RL/GEN/197/Rev.2, 2019.07.11.
- WTO, TN/RL/W/213, 2007.11.30
- WTO, TN/RL/W/274/Rev.1, 2017.12.04.
- WTO, TN/RL/W/274/Rev.6, 2018.11.14.
- Zhang CI and Kang BD(2018). Status and Countermeasures of Fisheries Research for Achieving UN's Sustainable Development Goals (SDGs), Journal of Fisheries and Marine Sciences Education, 30(2), 556~572.
<https://doi.org/10.13000/JFMSE.2018.04.30.2.556>

-
- Received : 29 September, 2020
 - Revised : 28 October, 2020
 - Accepted : 09 November, 2020