

투자원활화협정의 WTO 법체제 편입 동향 및 쟁점

산업통상부 세계무역기구과 수석전문관 이 충 녕

*논문접수 : 2025. 12. 29. *심사개시 : 2026. 1. 23. *게재확정 : 2026. 2. 4.

〈목 차〉

I. 서론	2. 투자원활화협정의 WTO 법체제 편입 타당성 검토
II. 투자원활화협정의 연혁 및 주요내용	3. 투자원활화협정의 WTO 법체제 편입 방안
1. 투자원활화협정의 연혁	4. 투자원활화협정 관련 동향
2. 투자원활화협정의 주요내용	
III. 투자원활화협정의 WTO 법체제 내 정당성에 대한 고찰	IV. 결론
1. 투자원활화협정의 정당성에 관한 쟁점	참고문헌

I. 서론

국가 간 직접투자(Foreign Direct Investment, FDI)는 지난 수십 년 동안 세계경제에서 가장 역동적인 흐름 중 하나로 급속히 확대되어 왔으나, 최근 들어서는 세계 실질 GDP 및 무역 성장세에 비해 둔화되는 양상을 보이고 있다.¹⁾ FDI의 지역별 분포 또한 심각한 불균형을 보이고 있는데, 전 세계 FDI 스톡의 약 75%는 고소득국 간에 집중되어 있으며, 저·중소득국은 전 세계 GDP의 38%를 생산함에도 FDI 스톡의 22%만을 점유하는 데 그치고 있다.²⁾ 최근 UNCTAD 보고서에 따르면 2023년 개도국으로의 FDI 유입은 전년 대비 7%

* 산업통상부 수석전문관, 법학 박사: 본고는 필자 개인의 견해이며 정부 공식 입장과는 무관합니다

1) UNCTAD, *World Investment Report 2024: Investment Facilitation and Digital Government* (Geneva: United Nations, 2024), pp.34, 39.

2) WTO, *Information on Investment Facilitation for Development - IFD (IFD toolkit)* (2024), p.4.

감소하였으며, 지속가능발전목표(SDGs) 달성을 위해 필요한 연간 투자 규모와 실제 투자 수준 사이의 격차는 약 4조 달러에 달한다.³⁾ 이는 개발도상국의 지속가능한 성장을 위해서 투자 유입을 위한 제도적 기반 강화가 필수적임을 시사한다.

반면, 투자를 규율하는 국제경제법 질서는 지금까지 양자투자협정(BIT), 자유무역협정(FTA)의 투자 챕터 등을 중심으로 분절적이고 비대칭적으로 형성되어 왔다. 2025년 말 기준 3,300개를 상회하는 이들 협정은 국제투자법 체제의 파편화를 야기했으며, 주로 투자자 보호에 치중된 나머지 유치국의 규제 권한이나 개발 수요를 충분히 반영하지 못한다는 비판을 받아왔다.⁴⁾ WTO 차원에서는 서비스무역 일반협정(General Agreement on Trade in Services, 이하 GATS)의 Mode 3(상업적 주재)와 무역관련 투자조치협정(Agreement on Trade-Related Investment Measures, 이하 TRIMs)이 제한적으로 투자 요소를 다루고 있으나, 이는 포괄적인 투자 절차 개선을 규율하기에는 한계가 있다.⁵⁾ 이러한 국제 투자 규범의 한계는 투자 활동과 관련된 행정절차의 불투명성이나 인허가 지연 등의 문제를 해결할 수 있는 보편적 기준의 부재로 이어졌으며, 이와 같은 규범적 공백은 국제적 차원에서 해결해야 할 핵심 과제로 부상하였다.

이와 같은 배경에서, 행정절차의 투명성 제고, 규제 조정, 반부패 체계 구축, 책임 있는 기업행동(Responsible Business Conduct, RBC) 등을 포함하는 새로운 형태의 투자규범에 대한 수요가 증가하였고, 이러한 흐름 속에서 「개발을 위한 투자원활화협정」(Investment Facilitation for Development Agreement, 이하 IFDA)이 WTO 내에서 협상·타결되었다. IFDA는 시장접근, 투자보호, 투자자-국가 분쟁해결(ISDS) 등 전통적 투자협정의 핵심 요소를 명시적으로 배제하고, 투자자 보호가 아닌 유치국의 행정·제도 환경 개선을 중심으로 설계되었다는 점에서 기존 투자협정들과 구별된다.⁶⁾ 연구에 따르면 IFDA가 완전 이행될 경우 전 세계 후생은 약 1.73%(약 1조 410억 달러) 증가하고, 그 편익의 상당 부분이 저·중

3) UNCTAD, *supra* note 1, pp. 6, 13, 24, 48.

4) Ivana Damjanovic, "The Reform of International Investment Law: Whose Rule of Law?" *European Journal of Risk Regulation* 15, no. 3 (2024): p.540; Hyoeun Yang, *The EU's Investment Court System and Prospects for a New Multilateral Investment Dispute Settlement System*, Policy References 17-06 (Sejong: Korea Institute for International Economic Policy, 2017), p.4.

5) Marie-France Houde and Katia Yannaca-Small, *Relationships between International Investment Agreements*, OECD Working Papers on International Investment 2004/01 (Paris: OECD, 2004), p.6.

6) WTO, *supra* note 2, pp.2, 6.

소득국에 귀속될 것으로 추정된다.⁷⁾ 이러한 점에서 IFDA는 기존 투자협정 체제의 한계를 보완하고, 개도국의 투자환경 개선을 통해 생산능력 강화 및 지속가능발전목표 달성을 지원하는 ‘제3의 형태’를 띤 개발지향적 다자 규범으로 평가받는다.⁸⁾

투자 규범의 파편화, WTO 입법 기능의 정체, 상소기구(Appellate Body)의 기능 중단 등 다자무역체제의 구조적 위기가 심화되는 가운데, IFDA 협상은 WTO의 규범 형성 기능 회복과 협상 방식의 변화라는 이중적 맥락에서 이해되어야 한다. IFDA 협상은 전통적인 일괄타결 방식이 아닌 공동성명 이니셔티브(Joint Statement Initiative, 이하 JSI)를 통해 출범하였다. 2017년 제11차 각료회의에서 70개국이 공동성명을 채택한 이래, 2020년 9월 공식 협상이 개시되었으며, 2025년 11월 현재 128개 회원국이 참여하는 최대 규모의 JSI로 발전하였다. 특히 2024년 제13차 각료회의 계기 장관급 회의에서 123개국 장관들은 IFDA의 최종 타결을 선언하고 마라케쉬 협정 제X조 제9항에 따라 이를 부속서 4(Annex 4)에 편입할 것을 요청하였으나, 인도와 남아프리카공화국 등의 반대로 컨센서스 요건이 충족되지 못해 편입이 무산되었다. 이후 2025년 2월 일반이사회 등에서도 편입 시도가 반복적으로 저지되면서, 현재 IFDA는 실체적 합의에도 불구하고 절차적 장벽에 가로막혀 발효되지 못하고 있는 상황이다.

IFDA는 그 규범적 내용뿐 아니라, WTO 법체제 내에서의 절차적 정당성과 규범 형성 방식에 관한 새로운 질문을 던지고 있다. 첫째, IFDA는 WTO 역사상 최초로 투자 분야에서 복수국간 협정(plurilateral agreement)으로의 편입을 시도함으로써 WTO 협정 체계의 외연 확장을 시험하고 있다. 둘째, IFDA 협상 과정은 JSI 방식의 적법성, 컨센서스 원칙의 운용, 부속서 4 편입 요건 등 WTO의 핵심적인 제도적 쟁점들을 전면으로 부각시켰다. 셋째, IFDA를 둘러싼 주요국 간 입장 대립은 향후 WTO가 ‘컨센서스 제도에 갇힌 정체’ 상태에 머물 것인지, 아니면 ‘개방형 복수국간주의(open plurilateralism)’를 통해 유연한 규범 형성 체제로 나아갈 것인지에 대한 선택의 문제와 직결된다.

지금까지 IFDA와 관련된 연구들은 투자원활화의 개념이나 JSI의 제도적 적절성 등을 개별적으로 검토해 왔으나, 2023년 말 최종 문안 확정과 2024년 제13차 각료회의 이후의

7) Ibid., p.7.

8) Wentian Zu and Ying Bi, “Investment Facilitation and the Structural Evolution of International Investment Law: Toward a Third Configuration,” *World Trade Review* 24, no. 5 (2025), pp.543, 550.

최신 논의, 특히 IFDA의 부속서 4 편입을 둘러싼 법적·정치적 쟁점을 종합적으로 분석한 국내 연구는 미흡한 실정이다. 이에 본 논문은 IFDA의 규범적 내용뿐만 아니라 WTO 편입의 법적 타당성, 절차적 정당성, 컨센서스 제도의 구조적 한계, 그리고 최근 회원국 간의 외교적 동향을 입체적으로 분석하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해, 먼저 제II장에서는 IFDA의 연혁과 협정문의 주요 내용을 정리한다. 제III장에서는 IFDA의 정당성에 관한 쟁점과 WTO 법체제 편입 타당성, 그리고 독자적 발효 가능성을 검토한 후, 최근의 편입 지연 사태를 컨센서스 의사결정 제도의 구조적 특성과 연관 지어 분석한다. 마지막으로 제IV장에서는 이러한 논의를 종합하여 IFDA가 WTO 개혁과 다자주의 회복에 갖는 제도적·정책적 함의를 도출한다.

II. 투자원활화협정의 연혁 및 주요내용

1. 투자원활화협정의 연혁

가. 배경과 초기 논의(2017년 이전)

외국인직접투자는 1990년대 이후 세계 교역과 생산을 견인하는 핵심 동인으로 부상하였으나, 이를 규율하는 국제법 질서는 주로 양자투자협정과 자유무역협정 내 투자 챕터에 의해 파편적으로 형성되어 왔다. WTO 차원에서는 GATS의 ‘상업적 주재(Mode 3)’와 TRIMs가 투자의 특정 측면을 제한적으로 규율할 뿐, 포괄적인 다자간 투자협정은 부재하였다.⁹⁾ 이러한 구조 속에서 투자자-국가 분쟁해결(ISDS)을 포함한 수천 개의 투자협정이 누적되면서, 국제투자법 체제는 규범의 파편화와 투자자 보호 편향성이라는 비판에 직면했고, 이에 대한 대안으로 ‘보호(protection)’가 아닌 ‘원활화(facilitation)’에 초점을 둔 새로운 규범의 필요성이 제기되었다.¹⁰⁾

WTO 차원의 투자 논의는 1996년 제1차 싱가포르 각료회의에서 이른바 ‘싱가포르 이슈’가 도입되면서 본격화되었다. 당시 각료선언 제20항은 ‘무역과 투자 관계에 관한 작업반

9) Vasyl Chornyi, Marianna Nerushay and Jo-Ann Crawford, *A Survey of Investment Provisions in Regional Trade Agreements*, WTO Working Paper ERSD-2016-07 (Geneva: World Trade Organization, 2016), p.5.

10) UNCTAD, *UNCTAD's Reform Package for the International Investment Regime* (Geneva: United Nations, 2018), 12, p.122.

(WGTI)’을 설치하되, “향후 다자 규범 협상 개시 여부에 대해 어떠한 선입견도 갖지 않는다”는 단서를 달았고, 향후 협상 시에는 “명시적 컨센서스(explicit consensus)”가 필요하다고 규정했다. 이는 훗날 인도 등이 주장하는 “부정적 위임(negative mandate)” 논리의 단초가 되었다.¹¹⁾

1997년부터 2001년까지 WGTI는 매년 여러 차례 회의를 개최하며, 무역과 투자의 관계(Item II), 개발 및 경제 성장에 대한 합의(Item I), 기존 국제 협정의 현황 분석(Stocktaking), 그리고 투자 정의, 투자 인센티브 및 성과요건 등을 포괄적으로 검토하였다.¹²⁾ 선진국들은 투명하고 안정적인 투자 환경 조성을 위해 비차별, 최혜국대우, 내국민대우 등 WTO의 핵심 원칙을 투자에도 적용하는 다자간 프레임워크를 주장하였다. 반면, 개도국들은 ① 다자간 투자협정이 FDI 유입을 증대시킨다는 ‘실증적 증거’가 존재하지 않으며, ② 이러한 규범이 개발을 위한 국가의 ‘정책 공간’을 심각하게 제약하여 국내 기업 우대와 같은 개발 정책을 불가능하게 만들 것이라고 반박하였다. 이에 따라 개도국들은 WGTI의 작업이 협상을 전제로 하지 않는 ‘교육적’ 성격임을 강조하며 논의가 분석 단계에 머물러야 한다는 입장을 고수하였다.¹³⁾ WGTI의 작업은 결국 협상 개시 여부를 둘러싼 회원국 간 견해 차이를 남긴 채, 분석·토론 수준에서 종료되었고, WTO 차원의 투자 논의는 잠정적으로 정체 상태에 들어가게 된다.¹⁴⁾

2001년 제4차 WTO 각료회의(도하 각료회의)는 싱가포르 이슈의 향방을 가늠하는 중요한 분기점이었다. 도하 각료선언 제20-22항은 ① “투명하고 안정적이며 예측 가능한 투자 환경 조성을 위한 다자간 프레임워크의 필요성”을 인식한다고 전제하면서, ② 개발도상국을 위한 기술지원 및 역량 강화의 필요성을 강조하고, ③ 제5차 각료회의에서 “협상방식(modalities)에 대한 명시적 컨센서스(explicit consensus)에 의한 결정이 있을 경우에 한하여 협상을 개시한다”는 엄격한 조건을 부가하였다.¹⁵⁾ 이 조항은 한편으로는 향후 투자규범

11) WTO, *Singapore Ministerial Declaration*, WT/MIN(96)/DEC (18 December 1996), para. 20.

12) WTO, *Report (1998) of the Working Group on the Relationship between Trade and Investment to the General Council*, WT/WGTI/2 (8 December 1998).

13) Martin Khor, *The “Singapore Issues” in the WTO: Evolution and Implications for Developing Countries*, TWN Trade & Development Series No. 33 (Penang: Third World Network, 2007), pp.6-7.

14) Mina Mashayekhi et al., *Developments and Issues in the Doha Work Programme of Particular Interest to Arab Countries in the Context of Millennium Development Goals*, UNCTAD/DITC/TNCD/2005/9 (New York and Geneva: United Nations, 2006), pp.24-25.

협상 가능성을 열어두었지만, 다른 한편으로는 “명시적 컨센서스”라는 엄격한 조건을 전제함으로써, 사실상 개별 회원국에게 협상 개시에 대한 ‘거부권’을 부여하는 결과를 초래하였다.¹⁶⁾ 이후 인도 등 일부 국가는 이 조항과 싱가포르 각료선언 제20항을 결합하여, “투자 관련 의제는 명시적 컨센서스 없이는 협상 자체가 금지된다”는 이른바 ‘투자에 대한 부정적 위임(negative mandate)’이 존재한다고 주장하게 된다.¹⁷⁾

그러나 2003년 제5차 각료회의(칸쿰)에서 선진국과 개도국 간 갈등이 격화되면서, 각료들은 투자·경쟁정책·정부조달 투명성을 포함한 싱가포르 이슈에 대해 협상 개시(modalities 합의)에 실패하였다. 이 여파로 2004년 8월 1일 일반이사회는 이른바 ‘7월 패키지(July 2004 Framework)’를 채택하면서, 네 번째 싱가포르 이슈인 무역원활화(trade facilitation)에 대해서만 협상을 공식 출범시키고, 나머지 3개 이슈(투자, 경쟁, 정부조달 투명성)는 도하 개발아젠다(DDA) 작업계획에서 제외하기로 결정하였다.¹⁸⁾ 이 결정은 도하 라운드 기간 동안 ‘투자’에 관한 ‘다자’ 규범 협상을 진행하지 않는다는 정치적 합의였을 뿐, 조문 어디에도 “향후 영구적으로 투자 관련 논의를 금지한다”는 문언은 존재하지 않는다. 그럼에도 불구하고 인도 등 일부 국가는 이를 근거로 “투자는 WTO의 적법한 논의 대상이 아니다”라는 이른바 ‘부정적 위임’ 논리를 전개하며, 이후의 투자원활화 논의에 대해서도 같은 논리를 적용하여 반대하고 있다.¹⁹⁾

2004년 이후 DDA가 교착 상태에 빠지는 동안 투자 이슈는 WTO의 중심 의제에서 사실상 배제되었으나, 투자 관련 규범의 형성은 BIT·FTA 등 양자 및 지역 협정 차원에서 가속화되었다. 그 결과 2025년 말 기준 국제투자협정(IAs)의 수는 3,300개를 상회하게 되었고, 이러한 다층적 규범 구조는 조약 간의 상충·중복 및 체제의 파편화 문제를 심화시켰다.²⁰⁾

15) WTO, *Ministerial Declaration*, WT/MIN(01)/DEC/1 (20 November 2001), paras. 20-22.

16) Henri J. Nkuepo, “Ten Years after Cancún: Bringing the Singapore Issues Back to the Table” (SSRN Scholarly Paper, Rochester, NY, 2013), p.2.

17) Erya Zhao and Wei Shen, “Incorporating the IFDA into the WTO? Tackling India’s Question with WTO Jurisprudence,” *Journal of World Trade* 59, no. 6 (2025), pp.1087-88.

18) WTO, *Doha Work Programme: Decision Adopted by the General Council on 1 August 2004*, WT/L/579 (2 August 2004), para. 1(g), Annex D.

19) Erya Zhao and Wei Shen, *supra* note 17, pp.1088-1090.

20) UNCTAD, *World Investment Report 2014: Investing in the SDGs: An Action Plan* (New York and Geneva: United Nations, 2014), p.114.

동시에 2008년 글로벌 금융위기 이후 지속가능한 발전에 대한 요구가 증대되고 ISDS 분쟁이 급증하면서, 기존의 투자자 보호 중심 모델에 대한 정치적 반발과 개혁 필요성이 제기되었다. 이에 대한 대안으로 UNCTAD와 세계경제포럼(WEF) 등을 중심으로 투명성 제고, 행정절차 개선, 책임 있는 기업행동, 반부패 등을 포괄하는 ‘투자원활화’ 논의가 급부상하였다.²¹⁾ 2017년 이후 WTO 내에서 전개된 IFDA 논의는 바로 이러한 국제적 흐름, 즉 투자 규범의 파편화 극복, 보호 중심 모델의 한계 보완, 그리고 지속가능한 발전을 위한 실용적 규범 수요가 결집된 결과라 할 수 있다.²²⁾

나. 비공식 대화 개시 및 공동성명 발표(2017년)

2017년 이전 WTO에서 투자 관련 논의는 싱가포르 이슈의 좌초, 도하 라운드 협상 중단 등으로 지지부진한 상황이었다. 그러나 국제투자규범의 파편화와 ISDS 체제에 대한 저항, 그리고 개도국의 투자 유치 필요성이 맞물리면서, WTO 내에서는 투자 보호가 아닌 투자원활화 중심의 새로운 규범에 대한 공감대가 형성되기 시작했다. 이러한 흐름 속에서 2017년 4월, 개도국과 최빈개도국이 주축이 된 ‘개발을 위한 투자원활화 우호국 그룹(Friends of Investment Facilitation for Development, FIFD)’의 제안으로 WTO 내에서 ‘개발을 위한 투자원활화 비공식 대화(Informal Dialogue on Investment Facilitation for Development)’가 출범하였다.²³⁾ 비공식 대화의 핵심은 기존 양자투자협정의 쟁점인 시장접근, 투자 보호, ISDS를 논의 범위에서 철저히 배제하고, 투명성 제고, 행정절차 개선, 국제 협력 등 비쟁점적이고 제도적인 요소에만 집중한다는 것이었다.

이러한 논의는 2017년 12월 아르헨티나 부에노스아이레스에서 열린 제11차 각료회의에서 구체적 성과로 이어졌다. 당시 70개 회원국은 「개발을 위한 투자원활화 공동장관성명(Joint Ministerial Statement on Investment Facilitation for Development)」을 채택하고, ‘구조적 논의(structured discussions)’를 개시하기로 합의하였다.²⁴⁾ 공동성명은 다음의 세 가지 핵심

21) Ibid., pp.126-127; Axel Berger, Yardenne Kagan and Karl P. Sauvant (eds.), *Investment Facilitation for Development: A Toolkit for Policymakers* (2nd edition, Geneva: ITC/DIE, 2022), pp.1-4.

22) Axel Berger et al., “Facilitating Sustainable Investment to Build Back Better” (SSRN Scholarly Paper, Rochester, NY, 2021), p.884.

23) WTO, “Investment Facilitation for Development Agreement: Factsheet,” May 14, 2025, p.1.

24) Ibid.

원칙을 천명하였다. 첫째, 개발 지향성(development dimension)이다. 투자원활화는 개도국과 최빈개도국의 행정 능력 개선과 투자 절차 간소화에 주안점을 두며, 이를 위한 기술지원과 역량 강화를 핵심 목표로 한다. 둘째, 포용성(open, inclusive process)이다. 이 논의는 모든 WTO 회원국에게 개방된 투명하고 포괄적인 절차로 진행된다. 셋째, 범위의 제한(scope limitation)이다. 시장접근, 투자 보호, 그리고 ISDS는 논의 대상에서 명시적으로 제외한다. 이는 WTO 투자원활화 규범이 기존의 보호 중심 투자협정 체계와는 본질적으로 다른 “행정개혁·투명성·협력 기반의 새로운 규범”임을 국제적으로 공인하는 계기가 되었다.²⁵⁾

다. 협상 준비 및 확대(2018~2020년)

제11차 각료회의의 공동성명 채택 이후, 2018년부터 2019년까지는 참여국 간의 본격적인 구조적 논의가 진행되었다. 이 단계는 이전의 비공식 대화와 달리, 구체적인 규범 요소를 식별하고 공통의 이해를 형성하는 데 중점을 두었다. 논의는 주로 ① 투자 조치의 투명성 및 예측가능성 제고, ② 행정절차의 간소화 및 신속화, ③ 국제 협력 및 정보 공유 강화, ④ 분쟁 예방 및 국내 연락창구 지정, ⑤ 개도국을 위한 기술지원 및 역량강화 등 5대 핵심 요소를 중심으로 전개되었다.²⁶⁾ 이러한 논의의 결과로 2019년 7월, 협상 조정자가 작성한 ‘작업문서(Working Document)’가 회람되었다. 이 문서는 각국의 제안과 논의 내용을 체계적으로 통합한 것으로, 단순한 현황 점검을 넘어 향후 협정문 초안의 기초가 되는 실질적인 토대를 제공하였다.²⁷⁾

이어진 2019년 11월 상하이 WTO 미니각료회의는 협상의 정치적 모멘텀을 확보하는 중요한 계기가 되었다. 이 회의에서 98개국 장관들은 「개발을 위한 투자원활화에 관한 공동장관성명」을 발표하며, 앞서 회람된 작업문서를 지지하고 제12차 각료회의에서 ‘구체적 성과’를 도출하겠다는 목표를 공식화하였다.²⁸⁾

25) WTO, *Joint Ministerial Statement on Investment Facilitation for Development*, WT/MIN(17)/59 (13 December 2017), paras. 2-4, 6.

26) Katya Garcia-Israel, *Investment Facilitation Joint Statement Meetings in the WTO (2018-2019)*, Note (Geneva: CUTS International, 2019), pp.4-5.

27) WTO, *WTO Structured Discussions on Investment Facilitation for Development - Working document*, INF/IFD/ RD/39 (24 July 2019).

28) WTO, *Joint Ministerial Statement on Investment Facilitation for Development: Revision*, WT/L/1072/Rev.1

이후 참여국 수가 지속적으로 확대됨에 따라, 2020년 9월 25일 참여국들은 기존의 구조적 논의를 공식적인 협상 모드로 전환한다고 선언하였다.²⁹⁾ 당시 105개국이 참여한 이 결정은 DDA의 교착 이후 사실상 정지되었던 WTO의 규범 형성 기능이 복수국간 차원에서나마 재가동되었음을 알리는 상징적 사건이었다.³⁰⁾

라. 협정문 협상(2021~2023년)

2021년부터 2023년까지는 실질적인 텍스트 협상 단계였다. 2021년 4월, 협상 조정자는 회원국 제출 문서를 통합한 이른바 ‘Easter Text’를 배포하였으며, 이는 이후 협상의 중심이 되는 통합 협상문으로 자리 잡았다.³¹⁾ 이어 같은 해 12월 10일, 110개국 이상의 회원국이 공동으로 문서 WT/L/1130을 제출하여, 당시 회람된 ‘Easter Text’를 향후 협상의 기초로 공식 승인하고 2022년 말까지 협상을 타결하겠다는 목표를 설정하였다.³²⁾

이후 협상은 가속화되어 2023년 7월 6일, 참여국들은 투자원활화협정(IFDA)의 텍스트 협상 타결을 공식 선언하였다.³³⁾ 같은 해 11월에는 법률적·기술적 정합성 검토가 완료되어 2024년 제13차 각료회의에 상정할 최종 협정문의 준비가 마무리되었다.³⁴⁾

마. 협정문 완성 및 공식 발표(2024년 2월, MC13 이후)

2024년 2월 아부다비에서 개최된 제13차 WTO 각료회의는 IFDA 협상 과정의 정점이었다. 2024년 2월 25일, 123개 회원국 장관은 「개발을 위한 투자원활화협정에 관한 공동장관

(22 November 2019), paras. 4-5.

29) WTO, “Structured discussions on investment facilitation for development move into negotiating mode,” WTO News Item (25 September 2020); WTO, *WTO Structured Discussions on Investment Facilitation for Development: Explanatory Note by the Co-Coordination*, INF/IFD/W/46 (16 December 2022), para. 5.

30) Rashmi Jose, *Investment Facilitation for Development Agreement: A Reader’s Guide* (Winnipeg: International Institute for Sustainable Development, 2024), p.36.

31) WTO, *WTO Structured Discussions on Investment Facilitation for Development: Consolidated Document by the Coordinator “EASTER TEXT”*, INF/IFD/RD/74 (Geneva: WTO, 12 April 2021).

32) WTO, *Joint Statement on Investment Facilitation for Development*, WT/L/1130 (10 December 2021), paras. 4-5.

33) WTO, “Participants conclude text negotiations on Investment Facilitation for Development Agreement,” WTO News Item (6 July 2023).

34) WTO, “Investment facilitation negotiators distribute final Agreement text ahead of MC13,” WTO News Item (14 November 2023).

선언」을 채택하였다.³⁵⁾ 동 선언을 통해 참여국들은 ① 협정문 텍스트가 “최종적으로 확정”되었음을 선언하고, ② 이 협정을 대외에 공개하기로 합의하였으며, ③ 마라케시 협정 제X조 제9항에 따라 IFDA를 WTO 협정 부속서 4에 편입할 것을 공식 요청하였다.³⁶⁾ 그러나 MC13 본회의에서는 인도와 남아프리카공화국 등이 절차적 정당성과 컨센서스 부재를 이유로 반대함에 따라, 즉각적인 편입 결정은 이루어지지 못했다.

이에 대응하여 IFDA 참여국들은 각료회의 종료 직후인 2024년 3월 8일, 일반이사회에 「부속서 4 편입 요청문」을 공식 제출하며 절차를 이어갔다.³⁷⁾ 이후 참여국 확대에 따라 요청문은 지속적으로 갱신되었다. 2024년 5월에는 부르키나파소(Burkina Faso)가 추가된 1차 개정문(Rev.1)이,³⁸⁾ 2024년 10월에는 2차 개정문(Rev.2)이 회람되었다.³⁹⁾ 특히 2025년 7월 18일에는 파키스탄 등이 공동제안국으로 이름을 올린 3차 개정문(Rev.3)이 제출되었으며, 2025년 12월 4일에는 이집트가 공동제안국으로 새롭게 추가된 4차 개정문(Rev.4)이 회람됨으로써 개도국의 참여가 지속적으로 확대되고 있음을 입증하였다.⁴⁰⁾

2025년 11월 현재까지 부속서 4 편입 절차는 완료되지 않았으나, ‘협정문 최종 확정(2024.2.) → 공동장관선언 채택 → 일반이사회 편입 요청 및 지속적 확대(2024-2025)’로 이어진 일련의 과정은 IFDA가 단순한 정치적 선언을 넘어 WTO 법체계 내로의 편입을 목표로 설계된 정식 조약임을 명확히 보여준다.

2. 투자원활화협정의 주요내용

IFDA는 WTO 회원국 중 참여를 희망하는 국가들을 당사국으로 하는 복수국간 무역협

35) WTO, “Ministers endorse Investment Facilitation for Development Agreement,” WTO News Item (25 February 2024).; WTO, *Joint Ministerial Declaration on the Investment Facilitation for Development Agreement*, WT/MIN(24)/17 (25 February 2024), paras. 1-4.

36) *Ibid.*, para. 4.

37) WTO, *Incorporation of the Investment Facilitation for Development Agreement into Annex 4 of the WTO Agreement*, WT/GC/W/927 (8 March 2024).

38) WTO, *Incorporation of the Investment Facilitation for Development Agreement into Annex 4 of the WTO Agreement: Revision*, WT/GC/W/927/Rev.1 (14 May 2024).

39) WTO, *Incorporation of the Investment Facilitation for Development Agreement into Annex 4 of the WTO Agreement: Revision*, WT/GC/W/927/Rev.2 (14 October 2024).

40) WTO, *Incorporation of the Investment Facilitation for Development Agreement into Annex 4 of the WTO Agreement: Revision*, WT/GC/W/927/Rev.3 (18 July 2025); *Ibid.*, WT/GC/W/927/Rev.4 (4 December 2025).

정으로, 서문(Preamble)과 7개 절(Section I-VII), 총 45개 조문으로 구성된다.⁴¹⁾ 이 협정은 투명성 제고와 행정절차의 효율화를 통해 FDI 유입을 촉진하고, 이를 통해 특히 개발도상국 및 최빈개도국의 지속가능한 발전을 도모하는 것을 목적으로 한다.⁴²⁾

학계와 전문가들은 IFDA를 국제투자법의 구조적 진화, 즉 '투자 보호(1단계)'와 '자유화(2단계)'를 넘어선 '투자 원활화'라는 제3의 구조(third configuration)로 평가한다.⁴³⁾ 이는 투자자의 권리를 보호하거나 시장 개방을 강제하여 국가의 규제 권한을 제한하던 기존의 접근법과 달리, 행정 절차의 투명성 및 효율성 제고를 통해 투자 환경의 질을 개선하는 '역량 기반' 모델을 지향하기 때문이다. 이를 위해 IFDA는 투자 보호 및 분쟁 해결과 같은 민감한 쟁점으로부터 본 협정을 분리하는 전략적 설계를 취하고 있다.⁴⁴⁾

가. 서문

IFDA 서문은 FDI와 무역의 상호보완적 관계를 재확인하며, FDI가 기술 이전, 고용 창출, 글로벌 가치사슬(GVC) 편입을 통해 지속가능한 발전의 핵심 동력이 됨을 선언한다. 특히 개도국과 최빈개도국이 직면한 불투명한 규제와 비효율적인 행정 절차가 투자의 구조적 장벽임을 인지하고, 이를 해소하기 위한 다자간 협력의 필요성을 강조한다. 아울러 서문은 회원국의 '규제 권한'을 명시적으로 인정하여, 안보·보건·환경·공공질서 등 공공복리 달성을 위한 각국의 정책 자율성이 보장됨을 확인한다.⁴⁵⁾ 또한 부패 방지 및 책임 있는 기업행동의 중요성을 명시함으로써, 협정이 단순한 절차적 편의를 넘어 지속가능한 투자 거버넌스를 지향함을 밝히고 있다.

나. 적용범위 및 일반원칙

제I절(제1조~제5조)은 협정의 실체적 범위와 기본 원칙을 규정하며, 이는 WTO 규범 내에서의 정당성 확보를 위한 전략적 기초가 된다. 제1조는 투명성 증진, 행정 절차의 간소

41) WTO, *Draft Investment Facilitation for Development Agreement*, WT/GC/W/927/Rev.4 (4 December 2025) [이하 IFDA 협정문].

42) Rashmi Jose, *supra* note 30, p.2.

43) Wentian Zu and Ying Bi, *supra* note 8, pp.543-545.

44) Rashmi Jose, *supra* note 30, p.8; Erya Zhao and Wei Shen, *supra* note 17, p.5.

45) IFDA 협정문, *supra* note 41, Preamble.

화 및 가속화, 그리고 국제 협력 증진을 통해 FDI 흐름을 촉진하고 개발도상국 및 최빈개도국의 지속 가능한 발전을 지원하는 것을 목적으로 명시하고 있다.⁴⁶⁾

제2조는 협정의 대상을 “외국인 투자자의 투자활동에 영향을 미치는 조치”로 한정한다. 특히 본 조항은 시장접근, 투자 보호(수용 및 보상 등), ISDS 등 전통적인 국제투자협정의 민감한 요소를 명시적으로 제외함으로써, IFDA가 ‘투자 자유화’가 아닌 ‘원활화’에 집중함을 명확히 하고 있다. 또한 정부조달 및 보조금 관련 조치 역시 적용 대상에서 배제된다.⁴⁷⁾ 이는 IFDA가 기존 투자협정의 민감한 쟁점을 배제하여 협상의 수용성을 높이고 WTO 내 규범적 정당성을 확보하려는 전략적 설계이다.⁴⁸⁾ 제3조는 “투자활동(investment activities)”, “조치(measures)”, “투자자(investor)” 등에 대한 명확한 정의를 통해 협정 운용의 법적 예측성을 제공한다.⁴⁹⁾

제4조는 이른바 ‘방화벽 조항(firewall clause)’으로 불리며, IFDA와 기존 국제투자협정 간의 법적 분리를 명문화한다.⁵⁰⁾ 구체적으로, 국제투자협정을 근거로 IFDA를 해석하거나 적용할 수 없으며, 그 반대의 경우도 금지된다. 이러한 설계의 핵심적 목적은 투자자가 호스트 국가의 IFDA상 의무 불이행을 근거로 ISDS 절차를 이용해 국제 중재를 제기하는 시나리오를 원천적으로 차단하는 데 있다. 즉, IFDA는 기존의 투자 보호 체계에 영향을 주지 않으면서 독자적인 원활화 규범으로서만 기능하도록 법적 차단막을 형성한다.⁵¹⁾

제5조는 참여국이 도입하는 개선된 투자원활화 조치는 최혜국대우 원칙에 따라 비참여국을 포함한 모든 WTO 회원국에게 조건 없이 확장 적용되도록 한다.⁵²⁾ 이는 ‘개방형 복수국간 협정’으로서 WTO의 다자주의적 가치를 보존하려는 시도이며, 비참여국은 혜택을 향유하면서도 참여국을 상대로 IFDA상의 의무 이행을 요구하는 분쟁해결 메커니즘을 가동할 수는 없다는 점에서 권리와 의무의 현실적인 균형을 도모한 것이라 할 수 있다.⁵³⁾

46) *Ibid.*, Article 1.

47) *Ibid.*, Article 2;

48) Rashmi Jose, *supra* note 30, pp.2-3.

49) IFDA 협정문, *supra* note 41, Article 3.

50) *Ibid.*, *supra* note 41, Article 4.

51) Erya Zhao and Wei Shen, *supra* note 17, pp.14.

52) IFDA 협정문, *supra* note 41, Article 5.

53) Erya Zhao and Wei Shen, *supra* note 17, pp.16-17.

다. 투자조치의 투명성

제II절(제6-12조)은 규제에의 예측가능성과 정보 접근성 강화를 위한 투명성 의무를 규정한다. 제6조는 투자활동에 영향을 미치는 법령·규정·절차·요건을 신속히 공표하고 전자적 형태로 접근 가능하도록 보장할 것을 의무화한다. 제7조는 인허가 절차심사기준요구서류·수수료·처리기한·불복 절차 등 핵심 정보를 명확히 공표하도록 요구한다. 제8조는 투자 관련 주요 정보를 한 곳에서 열람할 수 있는 단일 정보 포털의 설치를 장려하며, 제9조는 공표된 정보의 열람에 대해 별도의 비용을 부과하지 못하도록 규정한다.⁵⁴⁾

제10조는 신규 규제 도입 시 사전 공표와 이해관계자의 의견 제출 기회를 보장하도록 규정하는데, 이는 WTO 무역원활화협정에서 확립된 '모범규제관행(Good Regulatory Practices)'을 투자 분야로 확장하여 정책의 예측 가능성을 높이는 조항이다.⁵⁵⁾ 제11조는 회원국의 IFDA 관련 규정에 대한 WTO 통보 의무를 명시하고, 제12조는 투자활동 관련 외국인의 입국 및 임시체류 절차에 관한 정보를 제공하도록 규정한다. 다만, 이는 비자 자유화가 아니라 절차상 투명성 확보에 한정된다는 점을 명확히 한다.⁵⁶⁾

라. 행정절차의 간소화 및 합리화

제III절(제13-21조)은 투자 관련 인허가 절차의 공정성·효율성을 제고하기 위한 핵심 규범을 담고 있다. 제13조는 행정조치의 집행이 객관적·합리적·공정하게 이루어져야 한다고 규정한다. 제14·15조는 허가 절차의 기준, 신청 기간, 심사 절차, 보완요구 방식, 거부 사유의 서면 통지, 갱신 및 연장 절차 등을 구체적으로 규율한다. 제16조는 복수 기관 신청 부담을 줄이기 위해 단일 창구(single window) 설치를 장려하며, 제17·17bis는 인허가 수수료의 투명성·합리성과 투명성, 금융서비스 분야 특수성 등을 규정한다.⁵⁷⁾

제18조는 전자정부(e-government)의 활용을 촉진하고, 제19조는 행정기관의 독립성과 이해상충 방지를 요구한다. 제20조는 이의신청 및 재심 절차 보장을 규정하며, 제21조는 행정절차의 정기적 검토·개선을 규정한다.⁵⁸⁾ 이와 같이 IFDA는 수수료 합리화(제17조), 행정

54) IFDA 협정문, *supra* note 41, Article 6-9.

55) *Ibid.*, Article 10; Rashmi Jose, *supra* note 30, pp.6-9.

56) IFDA 협정문, *supra* note 41, Article 11-12.

57) *Ibid.*, Article 13-17.

기관의 독립성 및 이해상충 방지(제19조), 이의신청 및 재심 절차 보장(제20조) 등을 통해 투자 관련 행정의 불필요한 형식주의(red tape)를 제거하고 절차적 선진화를 도모한다.⁵⁹⁾

마. 연락기관, 국내조정 및 국경 간 협력

제IV절(제22-26조)은 투자 관련 행정·규제기관 간의 수평·수직적 조정과 국가 간 협력 메커니즘을 다룬다. 제22조는 투자자 문의에 대응할 연락기관(focal point) 설치를 의무화하여 정부와 투자자 간의 소통 채널을 제도화한다. 제23조는 규제 영향평가(regulatory impact assessment) 등을 통한 부처 간 정책 일관성 확보를 장려한다. 제24조는 개도국의 공급자 데이터베이스 구축을 권장하고, 제25조는 공급자 역량강화 프로그램을 장려한다. 제26조는 당사국 간 규제 경험 및 모범사례 공유 등 비구속적 협력을 규정하여, 협정이 단순한 의무 이행을 넘어 회원국 간 상호 학습과 정책 조율의 플랫폼으로 기능하도록 유도한다.⁶⁰⁾

바. 개발도상국 및 최빈개도국 특혜

제V절(제27-36조)은 개도국과 최빈개도국의 이행 역량을 고려한 특별·차등 대우(S&DT)를 제도화했다. WTO 무역원활화협정의 모델을 따라, 제27·28조는 각국이 이행 능력을 스스로 진단하여 조항별 이행 시기를 A(즉시), B(유예기간 후), C(기술지원 전제) 카테고리 로 지정할 수 있으며, 특히 C 범주에 속하는 조항에 대해서는 구체적인 지원 수요를 명시 하도록 요구된다.⁶¹⁾

제31조는 이행기한 준수가 어려운 경우 조기경보제도를 통해 기한 연장을 요청할 수 있는 절차를 마련하고, 제32조는 카테고리 B·C 조항 이행을 지원하기 위한 전문가그룹을 설치하여, 개도국이 자력으로 이행하기 어려운 조항에 대해 기술적 권고와 이행경로를 제시 하도록 규정한다.⁶²⁾

제34조는 IFDA에 대한 WTO 분쟁해결양해(DSU)의 적용을 일정 기간 유예하는 내용을

58) *Ibid.*, Article 18-21.

59) Rashmi Jose, *supra* note 30, pp.10-13.

60) IFDA 협정문, *supra* note 41, Article 22-26.

61) *Ibid.*, Article 27-28.

62) *Ibid.*, Article 31-32.

담고 있으며, 개도국에는 2년, 최빈개도국에는 최소 5년 이상의 유예기간을 인정함으로써, 이행능력 제고 이전에 분쟁에 휘말릴 위험을 줄이려는 장치를 마련하고 있다.⁶³⁾

제35·36조는 WTO 사무국, 세계은행, IDB, UNCTAD, ITC 등과 연계한 기술지원 및 역량배양 지원체계를 규정하고, 지원 현황을 투자원활화위원회에 보고하도록 함으로써, 협정 이행을 통한 개발효과 실현을 제도적으로 뒷받침한다.⁶⁴⁾

사. 지속가능한 투자

제VI절(제37-39조)은 책임 있는 기업행동과 반부패 조치에 초점을 맞춘 조항으로, IFDA를 통해 단순한 행정절차 간소화를 넘어 지속가능한 투자를 촉진하려는 규범적 의도를 보여준다. 제37조는 회원국이 OECD 다국적기업 가이드라인, UN 기업과 인권 이행원칙, ILO 선언 등을 기반으로 한 책임 있는 기업행동 원칙의 국내 정책·법제 반영을 촉진할 것을 규정한다.⁶⁵⁾

제38조는 유엔반부패협약(UNCAC) 및 OECD 뇌물방지협약 등에 기초하여 투자 행정에서의 부패 근절 조치를 의무화한다. 제39조는 자금세탁 방지, 부패 관련 정보교환, 집행기관 간 협력 등을 규정한다.⁶⁶⁾ 이러한 조항들은 IFDA가 투자의 양적 확대뿐만 아니라 질적 건전성을 담보하는 현대적 통상 규범으로 진화했음을 시사한다.⁶⁷⁾

아. 제도 및 최종 조항

마지막 제VII절(제40-45조)은 IFDA의 제도적 틀과 발효·개정·탈퇴 절차를 규정한다. 제40조는 협정 이행을 감독하고 논의 포럼을 제공하기 위해 WTO 내에 ‘투자원활화 위원회’를 설치하고, 동 위원회가 WTO 일반이사회에 정기적으로 보고하도록 규정한다. 위원회는 연 1회 이상 정례 회의를 개최하고, 필요시 보조기구를 설치할 수 있으며, UNCTAD, OECD, 세계은행, ITC 등 국제기구와의 협력도 수행할 수 있다. 제41-43조는 일반예외, 안

63) *Ibid.*, Article 34.

64) *Ibid.*, Article 35-36.

65) *Ibid.*, Article 37.

66) *Ibid.*, Article 38-39.

67) Rashmi Jose, *supra* note 30, p.25.

보예외, 금융예외 등 기존 GATT·GATS 구조와 유사한 예외조항을 두고 있으며, 이를 통해 공중도덕, 공공질서, 국가안보, 거시건전성 등 공익 목적을 위한 규제 권한이 보장된다.⁶⁸⁾

제44조는 IFDA의 해석 및 적용에 관한 분쟁에 대해 WTO 분쟁해결양해(DSU)를 적용함을 명시함으로써, 본 협정이 WTO 법체계 내에서 집행력을 갖는 규범임을 확인한다. 단, 지속가능한 투자와 관련된 ‘책임 있는 기업경영(제37조)’과 ‘부패 방지 조치(제38조)’는 분쟁해결절차의 적용 대상에서 제외된다는 점에 유의해야 한다.⁶⁹⁾

제45조는 협정의 발효 조건으로 75번째 수락서가 기탁된 후 30일째 되는 날 발효됨을 규정하고 있으며, 협정의 운용을 WTO 사무국이 지원하도록 명시하고 있다. 이는 IFDA가 WTO 마라케쉬 협정 부속서 4에 편입되어 WTO의 제도적 기반 위에서 작동하도록 설계되었음을 뒷받침한다.⁷⁰⁾ 따라서 제45조와 IFDA 편입을 위한 일반이사회 결정문 초안의 내용은 IFDA가 WTO 체제와 분리되어 독립적으로 존재하기 어렵다는 협정의 구조적 특성을 보여준다.

III. 투자원활화협정의 WTO 법체계 내 정당성에 대한 고찰

IFDA는 투자 절차의 투명성, 효율성, 예측가능성을 제고하기 위해 마련된 최초의 다자적 투자원활화 규범으로, 전통적인 국제투자협정에서 중점적으로 다루어 온 투자자 보호나 ISDS와는 달리 행정절차 개선·제도 현대화·국제협력을 핵심 목표로 한다. 2025년 11월 기준 128개 WTO 회원국(전체의 70% 이상)이 IFDA에 참여하고 있으나, 동 협정은 아직 WTO 마라케쉬 협정의 공식 부속서로 편입되지 않았으며, 따라서 참가국들은 IFDA에 따른 조약상 의무를 부담하는 단계에 이르지 않았다.

마라케쉬 협정 제X조 제9항은 부속서 4에 새로운 무역협정을 추가하려는 결정은 각료회의 또는 일반이사회에서 “컨센서스(consensus)”로 채택되어야 한다고 규정하는데,⁷¹⁾ 이

68) IFDA 협정문, *supra* note 41, Article 41-43.

69) *Ibid.*, Article 44.

70) *Ibid.*, Article 45.

71) 원문은 다음과 같다; “The Ministerial Conference, upon the request of the Members parties to a trade agree-

는 IFDA가 WTO 법체제의 일부가 되기 위해서는 WTO의 목적과 범위와의 부합 여부라는 실체적 요건과 부속서 4 편입을 위한 컨센서스라는 절차적 요건을 모두 충족해야 함을 의미한다. 이러한 조건은 IFDA의 법적 정당성을 둘러싼 논의의 핵심 틀이 된다.

이와 같은 상황에서 인도는 IFDA의 부속서 4 편입에 대해 가장 강경한 반대 입장을 유지해 왔다. 인도는 2023년 12월 WTO 일반이사회에서 공식 서면 성명을 제출하면서, IFDA가 WTO에서 협상 개시에 필요한 컨센서스 절차를 거치지 않은 채 JSI 방식으로 추진되었다는 점을 지적하였다. 인도는 이를 “위법하고 법적 일관성이 결여된 과정”이라고 비난하며, IFDA를 부속서 4에 편입하려는 절차는 WTO 협정에 반한다고 주장하였다.⁷²⁾ 이후 제네바 외교 현장 및 주요 국제정책 포럼에서도 인도는 동일한 논리를 반복하면서 IFDA 편입은 WTO 규범 위반이라는 입장을 적극적으로 전개하였다.⁷³⁾ 아래에서는 2023년 12월 일반이사회에서 인도가 제기한 문제의식을 ① IFDA의 실체적 정당성, ② 협상 개시·편입 등 절차적 정당성 측면에서 구분해 검토한다.

1. 투자원활화협정의 정당성에 관한 쟁점

가. IFDA는 WTO의 정당한 논의 대상인가

(1) 다자적 무역관계의 범위와 투자

인도는 우선 IFDA가 마라케쉬 협정 제III조 제2항이 규정하는 “다자적 무역관계”의 범주에 직접적으로 결부되지 않는다고 주장한다. 인도는 WTO 일반이사회에 제출한 서면문서(WT/GC/262)에서 “투자는 그 자체로는 무역이 아니며, 무역을 수반할 수도 있고 그렇지 않을 수도 있는 별도의 규범 영역이다”라고 주장하면서, WTO의 설립 목적이 “상품·서비스의 국경 간 교역 촉진”에 한정된 것이라고 해석한다.⁷⁴⁾ 더 나아가 인도는 무역-투자-교

ment, may decide exclusively by consensus to add that agreement to Annex 4.”

72) WTO, *Statement by India on Agenda Item 18: Information on Investment Facilitation for Development*, WT/GC/262 (21 December 2023) [이하 Statement by India].

73) Peter Ungphakorn, “Comment: on India’s claim that a plurilateral WTO deal is ‘illegal’”, *Trade β Blog*, 12 January 2024; “WTO: IFD initiative ‘illegal’ and not part of MC13 agenda, says India”, *Third World Network*, 18 December 2023; “India strongly objects to pushing talks on investment facilitation at WTO”, *Deccan Herald*, 22 December 2023.

74) 원문은 다음과 같다. “Investment per se is not trade. It could or could not result in cross-border trade, which

용의 상호 연계성은 인정하되, WTO가 그러한 연계성만을 근거로 고용·노동·환경 등 광범위한 분야를 의제화하지 않는 점을 언급하며, “단순한 연계성 존재만으로 새로운 규범영역을 WTO에 포함시킬 수 없다”고 주장한다.⁷⁵⁾ 이러한 논거에 따르면, 투자 일반은 WTO가 규범을 제정할 수 있는 정당한 의제 범위를 벗어난다.

인도는 또한 TRIMs와 GATS 제I조 제2항(c)호(Mode 3, 상업적 주재)가 이미 무역에 직접적으로 연계된 투자 측면을 규율하고 있다는 점을 근거로, WTO 내에서 투자일반을 포괄하는 새로운 규범 채택의 필요성을 부정한다.⁷⁶⁾ 즉, TRIMs는 수입대체 의무수출성과요건 등 무역을 왜곡하는 특정 투자조치를 규율하고, GATS는 Mode 3를 통해 서비스 공급자의 상업적 주재를 다룸으로써, “무역과 관련된 투자 측면”을 충분히 커버하고 있다는 것이다.

따라서 인도의 해석에 따르면, TRIMs·GATS로 규율되는 범위를 넘어서는 추가적인 투자 규범은 WTO의 권한 범위를 초과하는 시도이며, IFDA는 이러한 점에서 마라케쉬 협정 제III조 제2항과 WTO 설립 목적에 부합하지 않는다는 결론을 도출하게 된다.

(2) 투자 관련 논의에 대한 부정적 위임 존속 여부

인도는 IFDA의 실체적 정당성에 대한 문제를 넘어, 과거 각료선언 및 일반이사회 결정에서 투자 관련 협상을 명시적으로 제한했던 이른바 ‘부정적 위임’이 여전히 유효하다고 주장한다. 인도가 제시하는 근거는 크게 세 가지 문서로 요약된다.

첫째, 2001년 도하 각료선언(Doha Ministerial Declaration)이다.⁷⁷⁾ 동 각료선언은 제20-22항에서 투자, 경쟁, 정부조달 투명성 등 이른바 싱가포르 이슈에 대해, “제5차 각료회의에서 협상방식(modalities)에 관한 명시적 컨센서스(explicit consensus)가 있을 경우에만 협상을 개시한다”고 규정하였다. 인도는 2003년 칸쿤 각료회의에서 투자에 관한 협상방식(modality)이 합의되지 못한 점을 들어, 투자 관련 협상은 명시적 컨센서스가 없는 한 개시

is the subject of multilateral trade relations.” Statement by India, *supra* note 72, para.9.

75) 원문은 다음과 같다. “A linkage of an issue with the trade does not empower WTO to negotiate on it under the aegis of multilateral trade relations.” *Ibid.*

76) 원문은 다음과 같다. “As far as the investment aspects of trade are concerned, the Agreement on TRIMs and the GATS already deal with trade-related investment aspects in goods and services, respectively.” *Ibid.*, para.10.

77) WTO, *Doha Ministerial Declaration*, WT/MIN(01)/DEC/1 (20 November 2001).

될 수 없다는 부정적 위임이 현재까지 존속한다고 주장한다.

둘째, 2004년 7월 일반이사회 결정(July Package)이다.⁷⁸⁾ 동 결정은 투자-경쟁-정부조달 투명성을 DDA의 공식 협상 의제에서 제외한다고 명시하였다. 인도는 이를 “WTO 회원국이 투자 관련 협상을 하지 않기로 한 명시적 정치적·법적 합의”로 해석하며, IFDA는 이 결정을 정면으로 위반한 것이라고 본다.

셋째, 2015년 나이로비 각료선언(Nairobi Ministerial Declaration)이다.⁷⁹⁾ 인도는 나이로비 선언이 새로운 이슈에 대한 다자협상 개시는 모든 회원국의 동의를 필요로 한다고 확인한 점을 근거로, 투자 등 과거 싱가포르 이슈뿐 아니라 어떠한 새로운 의제도 컨센서스 없이는 협상을 개시할 수 없다고 주장한다.

인도는 상기 세 문서를 종합하여, “투자원활화는 도하 각료선언·7월 패키지·나이로비 선언을 통해 협상대상에서 명시적으로 제외된 이슈이므로, 부정적 위임(negative mandate)이 존속하는 한 WTO 포럼에서 협상을 재개할 수 없다”는 결론을 도출한다.⁸⁰⁾

나. 협상 개시와 부속서 4 편입의 컨센서스 요건

인도는 IFDA의 절차적 정당성과 관련하여, “새로운 규율을 위한 협상 개시는 모든 WTO 회원국의 컨센서스를 필요로 한다”라고 주장한다.⁸¹⁾ 이에 따르면 JSI 형식으로 출범한 IFDA 협상은 각료회의 또는 일반이사회의 공식 컨센서스 없이 진행되었으므로, 협상 개시 단계부터 절차적 하자가 존재하여 무효라는 것이다. 또한, 마라케쉬 협정 제X조 제9항은 부속서 4에 새로운 협정을 추가하기 위해서는 각료회의 또는 일반이사회가 컨센서스로 결정해야 한다고 규정하는데, 인도는 IFDA의 부속서 4 편입은 이 요건을 충족할 가능성이 없으며, “컨센서스 규칙을 편입 단계에만 적용하려는 시도는 이를 자의적으로 분절한 것”이라고 비판한다.⁸²⁾

78) WTO, *Decision Adopted by the General Council on 1 August 2004*, WT/L/579 (2 August 2004).

79) WTO, *Nairobi Ministerial Declaration*, WT/MIN(15)/DEC (2015).

80) 원문은 다음과 같다. “It is clear, as is evident from the observation of the GC Chair, that members had vastly differing views on the issue. It lacked consensus. ... GC was not required to take a decision, nor could it have taken a decision taking into account the negative mandate. Statement by India, *supra* note 72, para..5(v).”

81) 원문은 다음과 같다. “As per the provisions of Article III.2 and Article X of the Marrakesh agreement, any new disciplines needing negotiation require consensus of all WTO members.” *Ibid.*, para.5(vii).

인도는 특히 “부정적 위임이 존재하는 이슈에 대해, 일부 회원이 비공식 포맷을 통해 사실상의 협상을 진행하고 그 결과를 WTO 공식 규범으로 편입하려는 것은 조약상 내재된 (treaty-embedded) 권리를 침해하는 행위”라고까지 평가한다.⁸³⁾ 즉, 인도는 IFD 협상은 JSI라는 법적 구속력이 결여된 비공식 과정을 통해 진행되었다는 점을 지적하며, 이는 과거 각료결정에서 확인된 부정적 위임을 우회하고, 마라케쉬 협정이 예정한 컨센서스 기반 의사결정 구조를 무력화하려는 것이라고 비판한다.⁸⁴⁾ 이러한 인도의 입장은 단순한 정치적 반대라기보다는, WTO의 회원국 주도 원칙과 컨센서스 기반 의사결정을 제도적으로 방어하려는 전략적 접근으로 평가된다.

2. 투자원활화협정의 WTO 법체제 편입 타당성 검토

인도는 IFDA가 실체적 측면에서 WTO의 정당한 규범 형성 대상이 아니며, 절차적 측면에서도 컨센서스 원칙에 위반되어 출범하였다고 주장하면서 부속서 4 편입에 강하게 반대하고 있다. 이러한 인도의 문제 제기에 남아프리카공화국과 튀르키예가 동참함으로써, IFDA를 둘러싼 논쟁은 단순한 소수 의견을 넘어 WTO 개혁 논의 전반과 직결되는 핵심 쟁점으로 부상하였다.⁸⁵⁾ 본 절에서는 주요 학계 논의를 바탕으로 인도의 주장에 대한 반박 논리를 정리하고자 한다.

82) 원문은 다음과 같다. “In respect of any new Agreement that has to become part of Annex 4 (Plurilateral Agreement), if such agreement falls within the scope of WTO, consensus is needed to start such negotiation, and consensus is needed to incorporate the negotiated and agreed text to the Annex 4 in accordance with Article X of the Agreement. Slicing this consensus rule only to seek to incorporate an agreement into Annex 4 is illegal.” *Ibid.*, para.5(vii).

83) 원문은 다음과 같다. “Therefore, it is a matter of serious concern to us if the proponents of IFD, a JSI outcome, try to force their interests into the rule-based WTO multilateral system in violation of WTO Rules and the basic foundation of the Marrakesh Agreement, which specifically requires decision-making through consensus.... In our view, the proponents of the informal process are trying to take away our treaty embedded right in the consensus-based decision-making process of the WTO in their attempt to push this agenda.” *Ibid.*, paras.6-7.

84) 원문은 다음과 같다. “As demonstrated, the whole approach to JSI is legally inconsistent with the fundamental principles and procedures of the Marrakesh Agreement.” *Ibid.*, para.13.

85) Reuters, *India, South Africa block major investment deal at WTO talks*, 29 February 2024; Reuters, *WTO reform prospects clouded by investment deal block, sources say*, 23 July 2025.

가. “투자는 WTO의 적법한 논의 대상이 아니다”는 주장에 대한 반박

(1) WTO 규범의 진화적 성격과 무역 관련 사안

WTO 규범의 진화적 성격을 고려할 때, 투자원활화는 WTO의 정당한 논의 대상에 해당한다. 마라케쉬 협정 제III조 제2항은 WTO가 “회원국 간 다자적 무역관계를 둘러싼 협상을 위한 포럼(a forum for negotiations concerning their multilateral trade relations)”을 제공한다고 규정한다. 여기서 “무역관계(trade relations)”의 구체적 범위는 출범 당시 고정된 것이 아니라, 회원국 합의에 따라 ‘무역 관련 사안(trade-related matters)’을 중심으로 점진적으로 확장·진화해 왔다고 보는 것이 타당하다.

Joost Pauwelyn(2005)은 TRIPS, TBT, SPS 등 출범 당시 새로운 이슈로 간주되던 규범들이 결국 WTO 협정에 편입된 사례를 분석하면서, WTO가 상품·서비스 교역뿐 아니라 지식재산, 위생·검역, 기술규제 등 광범위한 무역 관련 분야를 포섭함으로써 사실상 규범적으로 진화하는 체계로 기능하고 있음을 지적한다.⁸⁶⁾ 글로벌 가치사슬의 확산과 FDI-무역 간 상호연계성을 고려할 때, 행정절차·투명성·규제조정 등에 초점을 둔 투자원활화를 WTO의 ‘무역 관련 영역’으로 이해하는 것은 이러한 규범 진화의 연장선으로 해석할 수 있다.

(2) 기존 WTO 규범 내부의 투자 관련 요소

WTO 내부에는 이미 상당 수준의 ‘투자 관련 조치’가 내재되어 있다는 점에서, 인도가 주장하는 “투자는 WTO에서 논의될 수 있는 영역이 아니다”라는 논리는 설득력이 크지 않다. Petros Mavroidis(2013)는 TRIMs 협정, GATS 제I·XVI·XVII조, 특히 상업적 주재(commercial presence)로서의 서비스 공급을 규율하는 Mode 3 조항이 사실상 FDI와 긴밀히 연계되어 있음을 지적하면서, 무역과 투자의 경계가 이미 허물어지고 있다고 평가한다.⁸⁷⁾

TRIMs는 수입대체 의무, 수출성과 규정 등 FDI에 부수하는 특정 투자조치가 상품무역을 왜곡하는 경우를 규율하고, GATS는 외국 서비스 공급자의 상업적 주재를 통해 발생하는 투자 흐름을 다루고 있다. 이러한 점을 고려할 때, IFDA는 기존 WTO 규범이 포착하지

86) Joost Pauwelyn, “The Transformation of World Trade,” *Michigan Law Review* 104, no. 1 (2005), pp.3, 5, 24-25.

87) Petros C. Mavroidis, “Regulation of Investment in the Trade Régime: From ITO to WTO,” in Zdenek Drabek & Petros C. Mavroidis (eds.), *Regulation of Foreign Investment: Challenges to International Harmonization* (Hackensack, NJ: World Scientific, 2013), ch. 2 (WTO Era section).

못한 투자 절차상 또는 행정적 장애요소를 보다 체계적으로 규율하는 보완 협정으로 이해할 수 있으며, WTO 설립 목적과 괴리된 전혀 새로운 영역을 개척하는 협정으로 보기는 어렵다.

(3) 부정적 위임의 범위

IFDA는 시장접근, 투자보호, ISDS를 명시적으로 제외하고, 행정절차·투명성·협력에 초점을 맞춘 규범이라는 점에서, 과거 도하 라운드에서 논의되던 ‘포괄적 다자 투자 규범’과는 법적·정책적 성격이 근본적으로 다르다.

2004년 7월 일반이사회 결정(일명 ‘7월 패키지’)은 “무역과 투자 간의 관계, 무역과 경쟁 정책의 상호작용, 정부조달의 투명성”에 관하여 “도하 라운드 기간 동안에는 작업계획의 일부를 구성하지 않으며 어떠한 협상도 진행하지 않는다”고 규정하였다.⁸⁸⁾ 2015년 나이로비 각료선언은 “다른 이슈를 협상대상으로 식별·논의하자고 주장하는 회원도 있고 그렇지 않은 회원도 있다”고 전제하면서, “이러한 이슈에 대한 다자협상의 개시는 모든 회원국의 동의에 의해서만 가능하다”고 재확인하였다.⁸⁹⁾ 이에 대해 Erya Zhao and Wei Shen(2025)은 과거 합의문들이 겨냥했던 ‘무역과 투자의 관계’는 전통적인 투자 자유화나 규범 제정을 의미하는 것으로, 이를 정보공개·행정절차 개선·규제 협력 등에 초점을 둔 ‘투자 원활화’와 동일시할 수 없다고 지적한다. 이들은 인도가 해당 문언을 ‘투자 관련 사안’ 전반으로 임의 확대 해석하여, 성격이 다른 IFDA까지 부정적 위임의 범주에 포함시키려는 것은 조약 문언상 “부적절하고 근거 없는” 시도라고 비판한다.⁹⁰⁾

인도가 주장하는 이른바 ‘부정적 위임(negative mandate)’은 도하 라운드 맥락에서 투자자 보호·시장접근·ISDS 중심의 다자 투자규범에 대한 협상을 한시적으로 배제하는 정치적 타협의 산물로 이해하는 것이 타당하며, 오늘날 IFDA가 다루는 행정절차·투명성·투자

88) 원문은 다음과 같다. “Relationship between Trade and Investment, Interaction between Trade and Competition Policy and Transparency in Government Procurement: the Council agrees that these issues, mentioned in the Doha Ministerial Declaration in paragraphs 20-22, 23-25 and 26 respectively, will not form part of the Work Programme set out in that Declaration and therefore no work towards negotiations on any of these issues will take place within the WTO during the Doha Round.” WTO, *supra* note 78, p.3.

89) 원문은 다음과 같다. “While we concur that officials should prioritize work where results have not yet been achieved, some wish to identify and discuss other issues for negotiation; others do not. Any decision to launch negotiations multilaterally on such issues would need to be agreed by all Members.” WTO, *supra* note 79, para.34.

90) Erya Zhao and Wei Shen, *supra* note 17, pp.1104, 1106.

촉진까지 포괄하는 ‘투자 관련 모든 논의’를 영구적으로 금지하는 법적 금지조항으로 보기는 어렵다.

(4) IFDA의 개발지향적 성격과 WTO 설립 목적과의 정합성

IFDA는 개도국·최빈개도국의 수요에서 출발해 설계된 개발지향적 투자 협정이며, 개발 촉진, 경제성장과 생활수준 제고라는 WTO 설립 목적과 높은 정합성을 가진다. Sofia Baliño, Martin Dietrich Brauch and Rashmi Jose(2020)는 WTO의 투자원활화 논의가 행정절차 간소화, 국내 규제 조정, 반부패, 기업의 사회적 책임(CSR) 등을 포괄하고 있음을 분석하였다. 특히 이들은 해당 논의가 개도국·최빈개도국의 글로벌 투자 흐름 참여 확대와 생산능력 확충, 지속가능한 개발 등을 핵심 목표로 하는 ‘개발 중심적 성격’을 가지고 있다고 설명한다.⁹¹⁾ Codeço and Freitas(2021) 또한, 글로벌 사우스(Global South) 국가들이 기존의 투자 보호 중심 체제에서 제약되었던 정책 공간을 회복하고 FDI 유치를 위해 투자 원활화로 전환하고 있음을 강조한다. 이들은 IFDA가 투명성 제고, 절차 간소화, 그리고 이해관계자 간의 조정 및 협력을 강화하는 규범으로서 기능하며, 이를 통해 투자자와 국가 간의 관계를 보다 균형 있게 재설정하고 지속 가능한 개발에 기여하는 대안적 프레임워크가 될 수 있음을 지적한다.⁹²⁾

이러한 점들을 종합할 때, “투자는 WTO의 적법한 논의 대상이 아니다”라는 인도의 주장은 무역과 투자의 연계성을 바탕으로 확장되어 온 WTO 규범의 진화적 맥락과 규제 협력 및 개발을 지향하는 IFDA의 본질적 성격을 간과한 단편적 해석으로 평가된다.

나. “JSI 협상은 컨센서스 위반이므로 무효”라는 주장에 대한 반박

(1) 이중 컨센서스 요구의 법적 근거 부재

인도가 제기하는 이른바 ‘이중 컨센서스’⁹³⁾ 요구는 마라케쉬 협정상 명문 규정에 근거

91) Sofia Baliño, Martin Dietrich Brauch, and Rashmi Jose, *Investment Facilitation: History and the Latest Developments in the Structured Discussions* (Geneva: International Institute for Sustainable Development and CUTS International, January 2020), pp.10-15.

92) Rafael Ramos Codeço and Ana Rachel Freitas, “Multilateral Framework of Investment Facilitation at the WTO: Initiatives and Perspectives from the Global South,” *Contexto Internacional* 43, no. 2 (2021), pp.305-306, 308-309, 319.

93) 절차적 측면에서 인도의 핵심 주장은, “새로운 WTO 규범 협상은 컨센서스에 의해서만 개시될 수 있으

하지 않는다. 마라케쉬 협정 제X조 제9항은 “부속서 4에 새로운 복수국간 협정을 추가하는 결정은 각료회의가 컨센서스로 채택한다”고 규정하지만, 이는 어디까지나 ‘편입’ 단계에 관한 요건일 뿐, 그 이전 단계인 ‘협상 개시’를 컨센서스에 종속시키는 규정은 아니다.

Joost Pauwelyn(2003)은 WTO 의무가 본질적으로 “양자적 의무의 묶음(bundles of bilateral obligations)”이라는 점에 주목한다. 그는 WTO 의무가 인권 조약과 같은 “집단적 의무(collective obligations)”가 아니기 때문에, 일부 회원국들이 제3자의 권리를 침해하지 않는 범위 내에서 상호 간 합의를 통해 기존 의무를 변경하거나 새로운 규범을 수립하는 것은 국제법상 허용된다고 본다.⁹⁴⁾ 이에 따르면, 전 회원국의 컨센서스가 없더라도 일부 회원국이 JSI와 같은 복수국간 협상을 통해 새로운 규범을 창설하는 것은 조약상 금지된 행위가 아니라 정당한 조약 당사자의 권리 행사로 볼 수 있다.

이러한 법리적 해석은 역사적으로 축적된 GATT/WTO의 협상 관행과도 궤를 같이한다. Americo Zampetti, Patrick Low and Petros Mavroidis(2022)는 ‘회원국 간(inter se) 협정’이 WTO의 새로운 발명품이 아니며, 이미 케네디 라운드에서 존재했고 도쿄 라운드에서 확산된 오랜 관행임을 지적한다.⁹⁵⁾ 실제로 도쿄 라운드에서는 비관세장벽을 다루기 위해 반덤핑, 보조금, TBT, 정부조달 등 9개의 ‘코드(Codes)’가 체결되었는데, 이는 당시 일부 회원국만 참여한 복수국간 협정의 성격을 띠었다. 그러나 이들 코드는 이후 WTO 출범 시 ‘일괄타결(single undertaking)’ 원칙에 따라 컨센서스를 통해 마라케쉬 협정의 부속서 1A(다자무역협정) 또는 부속서 4(복수국간무역협정)로 통합되었다. 즉, ‘일부 회원국 그룹의 이니셔티브 → 제한된 참여를 전제로 한 협상 → 이후의 다자체제 편입 또는 부분적 확산’이라는 경로는 WTO 규범 형성의 확립된 역사적 경로이며, 협상 개시 단계에서의 컨센서스 부재가 결과물의 불법성을 의미하지 않음을 보여준다.

최근 Peter Van den Bossche(2025) 역시 2024년 MC13에서 인도가 IFDA의 편입을 저지한

며, JSI 형식은 그러한 컨센서스를 우회하는 비법적 과정”이라는 것인데, Erya Zhao and Wei Shen(2025)은 인도가 협상 개시에 대한 컨센서스와 협정의 마라케쉬 협정 편입에 대한 컨센서스라는 ‘두 번의 컨센서스(two instances of consensus)’가 모두 필요하다고 주장하고 있음을 지적한다. Erya Zhao and Wei Shen, *supra* note 17, pp.1092-1093.

94) Joost Pauwelyn, “A Typology of Multilateral Treaty Obligations: Are WTO Obligations Bilateral or Collective in Nature?”, *European Journal of International Law* 14, no. 5 (2003), pp.931-932, 946-947, 951.

95) Americo B. Zampetti, Patrick Low, and Petros C. Mavroidis, “Consensus Decision-Making and Legislative Inertia at the WTO: Can International Law Help?”, *Journal of World Trade* 56, no. 1 (2022), p.6.

사태를 ‘컨센서스 관행의 남용’으로 규정하며, 비참여국에게 어떠한 의무도 부과하지 않는 협정을 소수가 막는 행태를 비판한다.⁹⁶⁾ 결국 JSI 형식의 IFDA 협상은 조약상 금지된 절차가 아니라, 입법 마비 상황에서 회원국들이 국제법과 역사적 관행에 따라 선택할 수 있는 합법적인 규범 형성 방식이다.

(2) 국제법상 유효한 상호 간 합의로서의 JSI

JSI 방식의 복수국간 협상은 비참여국의 권리·의무를 침해하지 않는다는 점에서 국제법상 허용되는 ‘변경(modification)’ 행위이며, 과거 GATT/WTO의 관행과도 궤를 같이한다. Erya Zhao and Wei Shen(2025)은 마라케쉬 협정 제III조 제2항이 WTO를 “다자간 무역관계에 관한 협상을 위한 포럼”으로 규정하고 있지만, 이것이 곧 ‘다자간(multilateral)’ 협상만을 유일한 방식으로 한정하는 폐쇄적 규정은 아니라고 해석한다. 오히려 동 조항 제2문은 “추가적인 협상(further negotiations)”을 위한 포럼을 제공한다고 명시하고 있어, 복수국간 협상을 포함한 다양한 형태의 협상 가능성을 열어두고 있다.⁹⁷⁾

이러한 맥락에서 Americo Zampetti, Patrick Low and Petros Mavroidis(2022)는 현재 WTO가 겪고 있는 ‘입법적 무력증(legislative inertia)’의 원인이 컨센서스제에 대한 경직된 집착에 있다고 진단하며, 조약법에 관한 비엔나 협약(VCLT) 제41조가 유효한 대안적 입법 경로를 제공한다고 주장한다. 이들은 WTO 협정이 회원국 상호 간(inter se) 합의를 명시적으로 금지하지 않으므로, ① 비참여국의 권리 향유나 의무 이행에 영향을 미치지 않고 ② 조약의 대상과 목적의 실효적 집행을 저해하지 않는다면, JSI와 같은 합의는 국제법상 유효하다고 분석한다.⁹⁸⁾

이와 관련하여 Zhao and Shen(2025)은 IFDA가 제45조 제3항을 통해 비참여국에게 어떠한 의무도 부과하지 않음을 명시하고, 최혜국대우(MFN) 원칙에 따라 협정의 혜택을 조건 없이 확장하는 ‘개방형 복수국간 협정(open plurilateral agreement)’으로 설계되었으므로 비엔나 협약 제41조의 요건을 충족한다고 평가한다.⁹⁹⁾ 특히 이들은 이러한 구조 하에서 비

96) Peter Van den Bossche, *In Search of Consensus on WTO Consensus Decision-Making*, WTI Working Paper No. 7/2025 (Bern: World Trade Institute, 2025), pp.2-3, 6-7.

97) Erya Zhao and Wei Shen, *supra* note 17, p.1108.

98) Americo B. Zampetti, Patrick Low, and Petros C. Mavroidis, *supra* note 95, pp.2, 18-19, 23-25.

99) Erya Zhao and Wei Shen, *supra* note 17, p.1108-1109; WTO 법체제에 포함된 복수국간 합의의 유형은 크

참여국은 의무 부담 없이 혜택만을 누리는 무임승차국(free-riders)이 되므로, 비참여국의 조약상 지위나 권리가 침해된다는 주장은 성립하기 어렵다고 지적한다.¹⁰⁰⁾

결국 IFDA는 비참여국의 권리를 침해하지 않으면서 다자무역체제의 목적에 부합하는 규범을 형성하는 합법적인 ‘상호 간(inter se)’ 합의로서, 컨센서스 부재를 이유로 그 유효성을 부정할 수 없다. 오히려 이는 컨센서스 제도의 한계로 인한 입법 공백을 메우고 WTO의 협상 기능을 활성화하는 현실적이고 유효한 법적 대안으로 평가받아야 한다.

다. 소결

이상의 논의를 종합할 때, IFDA는 ① 무역 확대와 지속가능한 발전이라는 WTO 설립 목적과 직접적으로 연결된 ‘무역 관련 투자절차’를 규율하고, ② TRIMs·GATS Mode 3 등

계 두 가지로 나누어 볼 수 있다. 먼저, 부속서 4의 복수국간 협정들이다. 이들은 마라케쉬 협정 제II조 제3항에 따라 참여국에 대해서만 법적 구속력을 갖는다. 이러한 부속서 4 협정에는 현재 민간항공기협정(TCA)과 정부조달협정(GPA)이 있다. 정부조달협정(GPA)과 같은 부속서 4 협정은 마라케쉬 협정에 의해 공식적으로 승인된 복수국간 협정이며, 채택을 위해서는 모든 회원국의 컨센서스가 필요하고 협정상 권리·의무는 참여국에만 한정된다는 의미에서 “폐쇄된 복수국간 협정”(closed plurilaterals)이라 명명된다. Wentian Zu and Ying Bi, *supra* note 8, 561.

또한, 일부 회원국들이 상품 추가자유화 또는 서비스 추가약속을 합의하고 최혜국원칙(MFN)에 따라 모든 회원에게 그 약속의 혜택을 확장하는 방식의 복수국간 협정이 있다. 정보기술협정(Information and Technology Agreement)이 대표적 사례이며, 최근에는 서비스 국내규제 규범(Disciplines on Services Domestic Regulation)이 개별 회원국의 양허표(schedule)에 합의된 규범을 탑재하고 최혜국대우 원칙에 따라 혜택은 모든 회원국들에게 적용하는 유사한 메커니즘으로 채택된 바 있다. 정보기술협정(ITA)과 서비스 국내규제(SDR) 규범은 일부 회원국들의 자발적 참여를 통해 그들 간에 체결되었지만, 그 결과는 최혜국대우 원칙에 따라 전 회원국에 개방되는 복수국간 협정이며, 비참여국은 의무는 지지 않지만, 그 혜택은 모든 회원국에 개방된다는 의미에서 “개방형 복수국간 협정”(open plurilaterals)이라 불린다. 이러한 유형의 협정은 부속서 4 편입을 전제로 하지 않으며, WTO 협정문에 명시되지 않은 실무상(practice-based) 형태로 발전해왔으며, 특히 발효 요건으로 전 세계 교역량의 90%와 같이 ‘무역 비중’에 기반한 ‘임계질량(critical mass)’ 방식을 주로 채택해왔다. Erya Zhao and Wei Shen, *supra* note 17, p.1099.

이와 대조적으로 투자원활화협정(IFDA)은 독특한 ‘하이브리드적’ 위치를 점하고 있다. 첫째, 발효 요건에서 차이가 있다. IFDA는 교역 비중이 아닌 ‘75번째 회원국의 수락’을 발효 기준으로 삼아, 기존 개방형 협정(ITA 모델)과 다른 접근을 취한다. 둘째, 혜택과 권리의 이원화이다. IFDA는 MFN 원칙에 따라 비참여국도 투자 환경 개선의 경제적 혜택을 ‘무임승차(free-riding)’ 할 수 있는 ‘개방형’ 성격을 띠지만, 분쟁 해결절차(DSU) 이용이나 전담 창구 활용 등 협정 이행상의 법적 권리는 참여국에만 한정하는 ‘클럽형 메커니즘(club-like mechanisms)’의 ‘폐쇄형’ 요소를 동시에 가진다. 셋째, 절차적 딜레마이다. 실질적으로는 개방된 혜택을 제공함에도 불구하고, 형식적으로 부속서 4 편입을 목표로 하기 때문에 역설적으로 모든 회원국의 컨센서스라는 ‘폐쇄된 협정’의 엄격한 절차적 장벽을 넘어야 한다. 따라서 IFDA는 개방형 협정의 실질(MFN 혜택 공유)과 폐쇄형 협정의 절차(컨센서스 및 부속서 4 편입)가 결합된 ‘하이브리드적 복수국간 협정’이라고 할 수 있다. Wentian Zu and Ying Bi, *supra* note 8, 560-562.

100) Erya Zhao and Wei Shen, *supra* note 17, p.1099.

기존 WTO 규범의 연속선상에서 이해될 수 있으며, ③ 과거 ‘부정적 위임’의 대상이었던 투자자 보호·시장접근·ISDS 중심의 다자 투자협정과 구분되는 ‘협력·투명성·행정개혁 중심’의 규범이라는 점에서, WTO 체제 내에서 실체적으로 정당한 규범 형성 대상으로 평가된다.

또한, JSI 방식의 협상은 협상 개시 단계에서 컨센서스를 요구하지 않는다는 WTO 협정의 구조와 합치되고, GATT/WTO에서 축적된 복수국간 협상의 관행과도 부합한다. 인도가 주장하는 “투자는 WTO의 비적법적 논의 대상”이라는 논리와 “JSI 협상은 컨센서스 위반이므로 무효”라는 주장은 마라케쉬 협정의 문언·체계·관행 및 최근 학계 논의와 상당한 괴리를 보인다.

그럼에도 마라케쉬 협정 제X조 제9항이 부속서 4 편입에 대해 컨센서스를 요구하는 한, 인도·남아프리카공화국·튀르키예의 반대가 지속되는 경우 IFDA의 WTO 협정 편입은 실현되기 어렵다. 2024년 MC13에서의 IFDA 채택 무산과 2025년 10월 일반이사회에 이르기까지 IFDA의 편입이 지속적으로 저지됨에 따라, WTO의 의사결정은 “마비(paralyzed)”되었으며 이는 컨센서스 관행의 “남용(abuse)”에 해당한다는 평가가 나온다.¹⁰¹⁾

3. 투자원활화협정의 WTO 법체제 편입 방안

IFDA의 WTO 법체제 편입과 관련하여 가장 자연스럽고 원칙적인 경로는 마라케쉬 협정 제X조 제9항에 따라 부속서 4에 이를 추가하는 것이다. 그러나 인도, 남아프리카공화국, 튀르키예 등 일부 회원국이 IFDA의 편입에 대해 반복적으로 반대 입장을 표명함에 따라, 현실적인 대안으로서 WTO 체제 외부에서의 발효 및 운용 가능성이 제기되기도 한다.

이러한 외부 발효 모델의 선례로는 공동성명 이니셔티브(JSI) 중 하나인 중소기업(Micro, Small, and Medium Enterprises, 이하 MSME) 협력 이니셔티브가 종종 언급된다. MSME 이니셔티브에 참여한 회원국들은 2017년 MC11에서 채택된 공동장관성명을 출발점으로 하여, WTO 내 비공식 작업프로그램을 구성하고, 2020년 ‘MSME 패키지’를 통해 일련의 권고 및 선언을 채택하였다.¹⁰²⁾ 그러나 이 패키지는 법적 구속력이 없는 연성법

101) Peter Van den Bossche, *supra* note 96, pp.2, 4-5, 11.

102) WTO, *Joint Ministerial Statement: Declaration on the Establishment of a WTO Informal Work Programme*

(soft law), 즉 회원국들의 최선 노력(best endeavours)을 요하는 약속들로 구성되어 있어 독자적인 분쟁해결절차나 WTO 기구에 대한 공식적인 보고 의무를 전제하지 않는다.¹⁰³⁾

이러한 점을 감안할 때, MSME 모델은 법적 의무, 분쟁해결양해(DSU), WTO 제도와의 유기적 연계를 필수로 하지 않는다는 점에서 WTO 외부 존속이 가능할 수 있으나, 구속력 있는 조약으로서의 IFDA에 동일한 방식을 적용할 수 있는지는 별도의 엄밀한 법적 검토가 요구된다.

가. WTO 외부 발효 방안과 IFDA 조문 구조의 충돌

IFDA의 조문 구조를 면밀히 살펴보면, 이 협정은 태생적으로 WTO 내부 협정으로 설계되었으며, WTO 외부에서 독립 협정으로 발효·운용되는 것을 상정하지 않았음을 알 수 있다. 우선, IFDA의 일반원칙을 규정한 제45조 제3항은 본 협정이 “WTO 협정과 그 권리·의무에 일치하는 방식으로 적용되어야 한다”는 취지의 문언을 포함하고 있다. 이러한 조항은 IFDA의 해석과 적용이 마라케쉬 협정 및 부속 협정들과의 조화적 적용을 전제로 한다는 의미이며, 이는 IFDA가 WTO 체계와 분리되어 독립적으로 운용되는 자율 협정이 아님을 시사한다.¹⁰⁴⁾

보다 직접적으로, 제45조 제1항은 IFDA의 발효 요건을 “마라케쉬 협정 부속서 4에 이 협정을 추가하는 결정이 이루어진 후, 75번째 수락서(instrument of acceptance)가 WTO 사무총장에게 기탁된 날로부터 30일이 지난 시점”으로 명시하고 있다.¹⁰⁵⁾ 즉, ① 부속서 4에 IFDA를 추가하는 일반이사회의 결정(마라케쉬 협정 제X조 제9항에 따른 컨센서스 채택)과 ② WTO 사무총장을 수탁자(depositary)로 하는 수락 절차라는 두 가지 요소가 결합되어야만 IFDA가 발효할 수 있다.

따라서 IFDA를 WTO 외부에서 발효시키는 방안은 단순히 정치적 선택의 문제가 아니라, 조약문이 스스로 정한 발효 요건과 정면으로 충돌하는 결과를 초래한다. WTO 외부에

for MSMEs, WT/MIN(17)/58 (13 December 2017); WT/MIN(17)/58/Rev.1 (20 December 2017).

103) Daria Boklan, Olga Starshinova, and Amrita Bahri, “Joint Statement Initiatives: A Legitimate End to ‘Until Everything is Agreed’?”, *Journal of World Trade* 57, no. 2 (2023), p.354.

104) Erya Zhao and Wei Shen, *supra* note 17, p.1109.

105) IFDA 협정문, *supra* note 41, Annex, Article 45.1.

서 IFDA를 별도의 조약으로 재협상하는 방안을 이론적으로 상정할 수 있으나, 이는 이미 타결된 IFDA를 문안 그대로 발효시키는 것이 아니라, 전혀 다른 법적 성격의 문서를 새롭게 창설하는 것에 가까우며, 이는 협상 비용과 법적 안정성 측면에서 막대한 손실을 야기할 것이다.

나. WTO 제도와 연계성 및 분쟁해결의 공백

IFDA는 발효 요건뿐만 아니라 이행, 모니터링, 분쟁해결, 개도국 지원 등 협정의 핵심 기제를 WTO 제도와 밀접하게 연계하고 있다. 첫째, 제39조는 회원국이 투자 관련 조치를 WTO에 통보하고 이를 검토할 “투자원활화 위원회”를 설치하도록 규정한다. 동 위원회는 당사국 모두에게 개방되며, 투자원활화 조치의 이행 상황 점검, 역량 배양 지원, 모범 사례 공유 등을 논의하는 핵심 기구이다. 또한 제11조에 따른 통보 의무와 제39조에 따른 정기적 이행 검토는 무역정책검토제도(TPRM)나 무역원활화협정의 이행위원회 구조 등 기존 WTO 메커니즘을 모델로 하고 있다. 만약 IFDA가 WTO 외부에서 운영된다면, 독립된 사무국과 검토 기구를 별도로 설치해야 하는 중복 비용이 발생하며, 기존 WTO 위원회들과의 유기적인 정보 교환이 차단되어 제도의 실효성이 저하될 것이다.

둘째, IFDA 제44조는 WTO 분쟁해결양해(DSU)의 적용을 명시적으로 규정하고 있다. DSU 제1조 제1항은 “이 양해는 WTO 협정에 부속된 대상협정(covered agreements)에만 적용된다”고 규정하고 있으며, WTO 상소기구는 Mexico - Taxes on Soft Drinks 사건 등에서 패널과 상소기구의 관할권이 WTO 대상협정에 한정됨을 일관되게 확인한 바 있다.¹⁰⁶⁾ 이는 IFDA가 DSU의 적용을 받기 위해서는 반드시 DSU 부속서 1의 대상협정 목록에 추가되어야 함을 의미한다.

다. 기술지원·역량배양 조항과 WTO 개발 메커니즘의 결합

IFDA는 개도국 및 최빈개도국의 이행 역량을 보장하기 위해 특별·차등대우(S&DT)와 기술지원·역량배양을 협정의 핵심 축으로 삼고 있다. 이는 투자 관련 협정의 구조가 단순한 자유화를 넘어 포용적 접근법으로 진화하고 있음을 보여주는 사례로, IFDA는 규정 준

106) Appellate Body Report, *Mexico - Tax Measures on Soft Drinks and Other Beverages*, WT/DS308/AB/R, adopted 24 March 2006, para. 56.

수 능력이 부족한 국가들에게 역량 강화를 지원함으로써 포용성을 확보하려 한다.¹⁰⁷⁾

IFDA 참여 개도국은 무역원활화협정 방식에 따라 조항별 이행 시점을 A(즉시 이행), B(유예기간 후 이행), C(기술지원 후 이행) 범주로 구분하여 통보하며, 특히 C 범주 조항에 대해서는 국제기구 및 공여국의 기술지원을 전제로 이행 의무를 부과한다. 이때 기술지원의 제공 주체로 WTO 사무국을 비롯하여 세계은행, OECD, UNCTAD, 지역개발은행 등이 명시되어 있는데, 이는 IFDA의 이행 지원이 ‘무역을 위한 원조(Aid for Trade)’ 등 기존 WTO 개발 메커니즘과 연계되어 있음을 나타낸다.¹⁰⁸⁾

실례로 2024년 7월 WTO 사무국은 ITC, OECD, 세계은행 등과 합동으로 「투자원활화 자가진단 가이드」를 개발하여 개도국의 수요 진단(needs assessments)을 지원하고 있으며, 캄보디아, 카메룬, EU 등 IFDA 촉진국(co-facilitators)들이 이를 주도하고 있다.¹⁰⁹⁾ 만약 IFDA가 WTO 외부에서 운영된다면, 이러한 공식적 개발 지원 채널과의 연계가 단절되고 재원 조달 및 조정 메커니즘이 불명확해져, 결과적으로 “개도국의 투자환경 개선을 통한 개발 촉진”이라는 협정의 근본 취지가 훼손될 위험이 크다.

라. 부속서 4 편입의 당위성

이상의 논의를 종합하면, IFDA는 단순한 정치적 선언이 아니라, 조문 구조, 제도적 설계, 발효 요건, 개발 지원 체계 등 모든 면에서 WTO 법체제와의 통합을 전제로 설계된 복수국간 협정이다. 실제로 IFDA 당사국들은 제13차 각료회의 직후인 2024년 5월부터 2025년 10월 일반이사회에 이르기까지 “투자원활화협정을 WTO 협정 부속서 4에 추가할 것”을 요청하는 결정안을 반복적으로 상정하고 있다.¹¹⁰⁾ 이는 당사국들이 IFDA를 WTO 외부 협정으로 운용할 의사가 없으며, 협정문이 규정한 발효 조건을 준수하고자 함을 보여준다.

107) Wentian Zu and Ying Bi, *supra* note 8, pp.558-560.

108) IFDA 협정문, *supra* note 41, Article 28, 35, 36.5, 39.6.

109) WTO, *Agreement on Investment Facilitation for Development: Investment Facilitation Self-Assessment Guide*, INF/IFD/W/56 (3 July 2024), p.1.

110) WTO, “Incorporation of the Investment Facilitation for Development Agreement into Annex 4 of the WTO Agreement”, WT/MIN(24)/17 (25 February 2024); WT/MIN(24)/17/Rev.1 (29 February 2024); WT/GC/W/927 (18 April 2024); WT/GC/W/927/Rev.1 (14 May 2024); WT/GC/W/927/Rev.2 (14 October 2024); WT/GC/W/927/Rev.3 (July 2025); WT/GC/W/927/Rev.4 (4 December 2025).

결국 MSME JSI와 같이 연성법 형태로 외부에서 존속하는 모델은 구속력 있는 규범을 지향하는 IFDA에 적용하기 어렵다. IFDA의 유효성과 집행 가능성을 확보하기 위한 최선이자 유일한 방안은 마라케쉬 협정 제X조 제9항에 따른 부속서 4 편입이다. 현재 인도, 남아프리카공화국, 튀르키예의 반대로 인한 편입 지연은 IFDA 자체의 법적 결함이라기보다는, 컨센서스 관행과 WTO의 정치경제적 갈등이 결합된 의사결정 구조상의 문제로 보인다.¹¹¹⁾ 결국 IFDA는 WTO 체제 내에서 실체적으로 정당하고 절차적으로도 적법한 국제협정이라 할 수 있으나, 그 부속서 4 편입의 최종적인 성패는 순수한 법리적 논쟁을 넘어, WTO의 개혁과 의사결정 방식의 유연화를 둘러싼 회원국들의 정치적 결단에 달려 있다고 보아야 할 것이다.

4. 투자원활화협정 관련 동향

공동성명 이니셔티브(JSI)를 통한 복수국간 협정은 DDA 이후 사실상 마비된 WTO의 협상 기능을 복원하기 위한 주요 수단으로 부상하고 있다. 그러나 마라케쉬 협정이 채택한 컨센서스 관행과 이를 사실상 만장일치(unanimity)처럼 운용해 온 제도적 특성 때문에, 복수국간 협상 타결과 WTO 법체제 편입 사이에 상당한 시차와 교착이 발생하고 있다. 이러한 구조적 긴장은 특히 IFDA의 부속서 4 편입을 둘러싼 최근 논쟁에서 가장 극명하게 드러난다.

가. WTO 컨센서스 제도의 구조적 한계

마라케쉬 협정 제IX조 제1항은 “WTO는 GATT 1947에서 따르던 관행에 따라 컨센서스에 의하여 의사결정을 계속한다”고 규정한다. 이는 다수결 투표를 기본으로 했던 1947년 GATT 체제와 달리, 형식적 표결 대신 ‘이의 부재(absence of objection)’를 의사결정 기준으로 삼는 관행을 확인한 것이다. WTO 의사결정 절차에 관한 마라케쉬 협정 제IX조 제1항의 주석 1에서는 “컨센서스란 회의에 참석한 어떠한 회원국도 명시적으로 반대 의견을 표시하지 않는 상태”로 정의된다.¹¹²⁾

111) Peter Van den Bossche, *supra* note 96, pp.2-4; Erya Zhao and Wei Shen, *supra* note 17, p.1110; Wentian Zu and Ying Bi, *supra* note 8, pp.561, 564.

112) 원문은 다음과 같다. “The body concerned shall be deemed to have decided by consensus on a matter submitted for its consideration, if no Member, present at the meeting when the decision is taken, formally ob-

이러한 컨센서스 제도는 표면상으로는 모든 회원국에게 동일한 발언권을 부여하고, 특히 개도국·최빈개도국에게 의제 설정과 최종 결정에 대한 실질적 참여권을 제공한다는 점에서 포용성과 형평성을 구현하는 메커니즘으로 평가되어 왔다.¹¹³⁾ 그러나 동시에 단 한 개 회원국의 명시적 반대만으로도 결정을 채택할 수 없게 만드는 구조를 통해 사실상의 거부권을 부여하는 효과를 낳는다. 마라케쉬 협정 제IX조는 컨센서스에 실패할 경우 투표도 허용하지만, 실무에서는 투표가 거의 사용되지 않고 컨센서스 관행이 사실상 절대 규범처럼 작동한다는 점이 지적되어 왔다.¹¹⁴⁾

2001년 도하 라운드(DDA) 출범 이후 20년 이상이 지났음에도 불구하고, 2013년 발리에서 채택된 무역원활화협정을 제외하면 사실상 새로운 다자 규범을 한 건도 제정하지 못했다. 이러한 배경 속에서 최근에는 상소기구 기능 정지와 맞물려 WTO는 “규범 제정 (rule-making) 기능의 사실상 정지”라는 보다 근본적인 위기에 직면해 있다는 주장도 제기된다.¹¹⁵⁾ 이는 회원국 수가 166개로 증가하고, 회원국 간 이해관계가 다극화·이질화됨에 따라, 모든 회원국의 묵시적 동의를 얻기 위한 정치적 비용이 과도하게 상승한 결과라고 보는 견해도 있으나, 한편으로 컨센서스 의사결정 제도 자체가 야기한 구조적인 문제라고 보는 시각도 존재한다.¹¹⁶⁾

나. IFDA 편입을 둘러싼 컨센서스 관련 회원국 간 대립

이러한 상황에서 IFDA와 같은 복수국간 협정은 협상 개시 단계부터 전원 합의를 요하는 전통적 다자주의의 경직성을 극복하기 위한 실용적 대안으로 부상하였다. 이는 모든 회원국의 즉각적인 동의를 전제로 하지 않고, 우선 관심 있는 회원국들끼리 유연하게 합의를 도출한 후 이를 점진적으로 개방하여 다자화를 지향한다는 점에서 차별화된다.¹¹⁷⁾ 이러한 복수국간 접근법의 실효성은 2024년 2월 MC13에서 IFDA가 공식 타결됨으로써 입

jects to the proposed decision.” *Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization*, April 15, 1994, 1867 U.N.T.S. 154, Art. IX:1, n. 1.

113) Peter Van den Bossche, *supra* note 96, p.3.

114) Americo B. Zampetti, Patrick Low, and Petros C. Mavroidis, *supra* note 95, pp.2, 7-8.

115) *Ibid.*, p.4.

116) Peter Van den Bossche, *supra* note 96, p.2-3; Americo B. Zampetti, Patrick Low, and Petros C. Mavroidis, *supra* note 95, p.17.

117) Americo B. Zampetti, Patrick Low, and Petros C. Mavroidis, *supra* note 95, p.17.

증되었으며, 현재는 이를 WTO 법체제 내에 공식 수용하기 위한 제도화 단계에 진입해 있다. 이에 따라 참여국들은 마라케시 협정 제X조 제9항을 근거로 IFDA를 부속서 4에 편입시키기 위한 각료결정안을 제출한 상태다.¹¹⁸⁾

그러나 인도는 JSI 방식의 복수국간 협정을 “컨센서스 기반 다자주의를 우회하는 협상 채널”로 규정하며, IFDA의 부속서 4 편입에 일관되게 반대하고 있다.¹¹⁹⁾ 2024년 MC13에서 인도와 남아프리카공화국은 IFDA 부속서 4 편입 결정을 차단하여 협정의 공식 채택을 막았고, 이후 2024년 3·5·7·10·12월 및 2025년 2월 이후 일반이사회에서도 동일 안건이 반복 상정되었으나, 인도의 반대에 2024년 하반기 이후 남아프리카공화국과 튀르키예가 가세하면서, 매번 “합의 불성립(no consensus)”으로 종결되는 교착상태가 지속되고 있다. 2025년 2월 일반이사회에서도 인도·남아프리카공화국·튀르키예가 IFDA 편입 결정을 다시 한 번 저지하였고, EU는 이를 “규범 형성에 대한 소수 회원의 체계적 봉쇄(blockages)”라고 비판하며 해결을 촉구하였다.¹²⁰⁾

인도는 공식·비공식 발언에서, IFDA가 공동성명 이니셔티브(JSI)라는 비전통적 형식으로 협상이 개시되었고, 컨센서스에 기반한 각료급 맨데이트 없이 새로운 WTO 규범을 제정하려 한다는 점을 들어 “법적 효력이 없다(without any legal sanctity)”라고 주장한다. 또한 인도는 부속서 4 편입 단계에서만이 아니라 협상 개시 단계에서도 컨센서스가 필요하다는 논리를 펼치며, JSI를 통해 체결된 모든 복수국간 협정을 원칙적으로 수용할 수 없다는 입장을 표명했다.¹²¹⁾

118) WTO, *Joint Ministerial Declaration on the Investment Facilitation for Development Agreement*, WT/MIN(24)/17/Rev.1 (29 February 2024); WTO, *Draft Ministerial Decision on Adding the Investment Facilitation for Development Agreement to Annex 4 of the WTO Agreement*, WT/MIN(24)/W/25 (29 February 2024).

119) WTO, *The Legal Status of 'Joint Statement Initiatives' and Their Negotiated Outcomes: Communication from India and South Africa*, WT/GC/W/819 (19 February 2021); WTO, *Statement by India on Agenda Item 18: Information on Investment Facilitation for Development*, WT/GC/262 (21 December 2023); WTO, *Ministerial Statement by India*, WT/MIN(24)/29 (1 March 2024).

120) European Union, “EU Statement at the General Council Meeting, 18–19 February 2025,” *European External Action Service*, February 19, 2025.

121) Statement by India, *supra* note 72, paras. 4, 5(viii).

다. 컨센서스 제도 개선 논의

IFDA 편입이 반복적으로 좌절되면서, 일부 회원국들은 컨센서스 제도의 운용 방식에 대한 제도개선 논의를 본격적으로 제기하기 시작하였다. 2024년 5월, 브루나이·코스타리카·감비아·한국·노르웨이·페루·싱가포르·스위스·대만 등 9개국은 일반이사회에 “책임 있는 컨센서스(Responsible Consensus)”에 관한 제안서를 제출하며, 마라케쉬 협정 제IX조 제1항상의 컨센서스 원칙을 전제로 하되, 회원들이 이를 보다 ‘책임 있게’ 행사해야 한다는 점을 강조하였다.¹²²⁾ 이 제안은 구체적으로, ① 자국 이익을 추구하되 WTO 체제의 장기적·체제적 이익을 함께 지원할 것, ② 상호이익적(win-win) 결과를 도출하기 위해 유연성과 타협을 발휘할 것, ③ 사실과 증거에 기반한 건설적 협상을 지향할 것 등을 “책임 있는 컨센서스”의 요소로 제시하였다.

반면, ACP 그룹과 아프리카 그룹은 공동제안서를 통해 현행 컨센서스 관행 유지에 대한 강한 지지를 표명하며, ‘책임 있는 컨센서스’와 같은 새로운 개념이 마치 일부 회원국에게 “더 많은 책임”을 부과하거나 자격을 부여함으로써 기존의 평등한 의사결정을 사실상 수정하려는 시도가 될 수 있다고 우려를 표명하였다.¹²³⁾ 이들은 컨센서스 제도가 개도국의 제도적 안전장치이며, 이를 약화시키는 어떠한 시도도 힘의 역학(power dynamics)을 선진국에 유리하게 재편하려는 움직임으로 해석될 수 있다고 지적하였다. 인도 역시 별도의 공식 제안서는 제출하지 않았지만, 일반이사회 발언을 통해 컨센서스 제도 개혁 논의가 소수의 반대권을 부정하는 방향으로 흘러서는 안 되며, 이는 WTO의 회원국 주도 원칙과 평등성을 훼손할 수 있다고 비판하였다.¹²⁴⁾

이러한 논쟁 속에서 중국은 비공식 문서를 통해, 컨센서스 원칙 자체는 유지하되, 컨센서스 반대 시 명확한 이유 제시, 제안국과의 협의 의무, 그리고 압도적 다수가 지지하는 안건에 대한 의장 또는 사무총장의 조정 절차 도입을 제안하며 양측 입장 간 조정 가능성을 탐색하였다.¹²⁵⁾ 한편, 오킨조이웰라 WTO 사무총장은 2025년 10월 미래투자이니셔티브

122) WTO, *Responsible Consensus - Communication from Singapore et al.*, WT/GC/W/933 (7 May 2024); WT/GC/W/933/Rev.1 (5 June 2024).

123) WTO, *Preserving the Current Practice of Consensus-Based Decision-Making in the WTO - Communication from the ACP Group*, WT/GC/W/932 (7 May 2024); WT/GC/W/932/Rev.1 (22 May 2024).

124) WTO, *Minutes of the Meeting of the General Council held on 22 and 23 May 2024*, WT/GC/M/211 (distributed 31 July 2024), paras. 21.14-21.15.

(FII) 연설에서 “현재의 컨센서스 의사결정 방식은 ‘사실상 만장일치’로 운영되고 있어 의사결정을 지연시킨다”고 지적하며 시스템 개혁을 촉구한 바 있으며, 2025년 일반이사회 보고 등을 통해서도 IFDA의 협정 편입이 무산된 사례를 언급하며, 컨센서스 방식이 ‘마비’를 초래하지 않도록 복수국간 협정 활성화를 포함한 유연한 접근이 필요함을 강조해왔다.¹²⁶⁾

결국, WTO의 컨센서스 제도는 포용성과 효율성 간의 균형이라는 구조적 딜레마에 직면해 있으며, IFDA 편입 논란은 이 딜레마가 구체적인 개혁 과제로 부상했음을 상징적으로 보여주는 사례라 할 수 있다.

라. IFDA 편입을 위한 회원국들의 노력

IFDA 참여국들은 컨센서스 제도의 구조적 제약에도 불구하고, 협정의 WTO 편입을 위한 외교적·제도적 노력을 꾸준히 전개하고 있다. MC13에서 IFDA 공식 타결이 발표된 직후인 2024년 2월 29일, 협정 참가국들은 ‘투자원활화협정을 WTO 협정 부속서 4에 편입할 것’을 요청하는 각료결정안을 공식 제출하였고, 동 문서는 이후 수정본 형태로 일반이사회에 지속적으로 상정되고 있다.¹²⁷⁾ 해당 문서에는 IFDA 참가국 명단, 협정문 전문, 발효 절차, WTO 사무국의 행정·기술 지원 요청 등이 포함되어 있으며, 각료결정을 통해 협정의 부속서 4 편입 승인이 선행된 후, 회원국들이 수락서를 기탁함으로써 협정이 발효된다는 절차를 제45조 제1항 등에 규정하고 있다.¹²⁸⁾

IFDA 협상의 공동조정국(Co-Coordinator)은 칠레와 한국으로, 이들은 협상 타결 이후에도 제네바 및 각 수도 간 외교채널을 통해 비참여국 설득, 개도국 우려 해소, 편입 절차에 관한 법률 검토 등 정치적·제도적 조율을 주도해 왔다.¹²⁹⁾ 편입 촉진자(Co-Facilitators)는

125) WTO, *Procedures to Facilitate Consensus-Building in the General Council – Communication from China*, JOB/GC/376 (21 May 2024).

126) Ngozi Okonjo-Iweala, WTO Director-General, “Remarks at the Future Investment Initiative (FII)” (Riyadh, 28 October 2025); WTO, “DG urges reform amid ambiguity, defers key decisions to December” (7 October 2025).

127) 관련 문서들은 다음과 같다: WT/MIN(24)/W/25, WT/GC/W/927, WT/GC/W/927/Rev.1, WT/GC/W/927/Rev.2, WT/GC/W/927/Rev.3, WT/GC/W/927/Rev.4.

128) WTO, *Draft Ministerial Decision on Adding the Investment Facilitation for Development Agreement to Annex 4 of the WTO Agreement*, WT/MIN(24)/W/25 (29 February 2024), p. 2 (Draft Decision) & Art. 45.1.

캄보디아·카메룬·EU가 맡고 있는데, 이들 3개 회원국은 2024년 하반기부터 2025년 현재까지 ASEAN, CARICOM, APEC 등 지역기구와의 협의, 제네바 대표부 대상 브리핑, 수도권 고위급 접촉 등을 통해 IFDA의 개발지향적 성격과 개도국에 대한 잠재적 편익을 설명하고, 우려 해소를 위한 기술지원 강화, 이행 유예기간 조정 등 추가적 설계를 모색하고 있다. 또한, ITC, IDB, 세계은행, UNCTAD, 지역개발은행 등과 협력하여 개도국·최빈개도국을 대상으로 수요 진단(needs assessment)과 역량 배양(capacity-building) 프로그램을 시행함으로써, IFDA 이행을 위한 국내 제도정비·행정절차 개선·디지털 인프라 구축 등에 필요한 자원·기술을 연계하는 작업도 병행하고 있다.¹³⁰⁾ 이러한 아웃리치 외교와 이행 준비 지원은 개도국의 협정 참여 확대와 IFDA의 실질적 이행 가능성 제고에 기여하고 있으며, 일부 개도국은 이를 계기로 IFDA 참여를 검토하거나, 최소한 IFDA 편입 자체에 대한 공개적인 반대 입장을 자제하는 방향으로 입장을 조정하고 있다는 분석도 나온다.¹³¹⁾

향후 과제는 MC14 이전 혹은 그 전후 시점에, IFDA 부속서 4 편입에 대한 정치적 결단을 도출하는 것이다. IFDA를 WTO 법체제에 통합하는 과정은 단순한 기술적 절차를 넘어, 회원국 주도 원칙을 유지하면서도 WTO의 신뢰성과 포용성을 회복할 수 있는지 여부를 평가할 수 있는 시험대가 될 것이며, 나아가 향후 전자상거래 등 다른 복수국간 논의의 제도화 방향에도 중요한 선례를 제공할 것이다.

IV. 결론

세계 경제에서 무역 규범의 파편화와 지역주의의 심화는 WTO 중심의 다자무역체제가 심각한 구조적 도전에 직면했음을 시사한다. 상소기구의 기능 정지로 분쟁해결 메커니즘이 사실상 마비되고, 규범 제정 협상 또한 장기간 교착 상태에 빠지면서 WTO의 제도적 정당성은 크게 훼손되었다. 이러한 위기 속에서 2024년 최종 문안이 공개된 투자원활화협정(IFDA)은 WTO가 여전히 새로운 글로벌 규범을 생산할 잠재력을 지니고 있음을 입증하

129) WTO, “Investment facilitation for development – Key documents and news”, 2024-2025.

130) European Union, “EU Statement on behalf of the Co-Facilitators on ‘Incorporation of the Investment Facilitation for Development Agreement into Annex 4 of the WTO Agreement – Draft Decision’ (agenda item 2) of the General Council, 20 May 2025,” *European External Action Service (EEAS)*, May 21, 2025.

131) *Ibid.*; WTO, “Participants in IFD Agreement step up outreach and needs assessments for developing members,” *WTO News*, June 12, 2025.

는 중요한 진전이라 할 수 있다.

무엇보다 IFDA는 글로벌 투자 환경의 절차적·행정적 측면을 다루는 최초의 다자적 규범이라는 점에서 큰 의의를 가진다. 전 세계 외국인직접투자(FDI)의 지역별 편중 현상은 많은 개발도상국이 행정 절차의 비효율성, 낮은 규제 투명성, 기관 역량 부족 등 구조적 제약으로 인해 글로벌 가치사슬(GVC)에 효과적으로 편입되지 못하는 현실을 반영한다. IFDA는 바로 이 지점을 겨냥하여, 투자 관련 인허가 절차의 간소화, 규제 투명성 제고, 국경 간 협력 강화, 책임 있는 기업행동 촉진 등 절차적 접근을 통해 투자 환경의 질적 개선을 도모한다.

그러나 IFDA의 앞날에는 여전히 제도적 난관이 존재한다. 동 협정의 발효는 마라케쉬 협정 부속서 4 편입을 전제로 설계되었으나, 인도 등 일부 회원국이 실체적 정당성과 컨센서스 원칙 위반을 이유로 편입에 반대하면서 제13차 각료회의 및 이후 일반이사회에서도 합의 도출에 난항을 겪고 있다. 인도는 JSI 방식이 컨센서스를 우회한 절차적 흠결이 있으며, DDA 당시의 ‘부정적 위임’이 여전히 유효하다고 주장한다. 그러나 본 논문에서 검토한 바와 같이, IFDA는 무역 확대와 지속가능한 발전이라는 WTO 설립 목적에 부합하는 무역 관련 투자 절차를 규율하며, 과거 논의가 중단된 투자자 보호나 시장접근과는 명확히 구별되는 협력 중심의 규범이라는 점에서 실체적 정당성을 갖는다. 또한, JSI 방식은 협상 개시 단계에서 컨센서스를 요구하지 않는다는 WTO 협정의 구조적 해석 및 복수국 간 협상의 역사적 관행과도 합치된다.

그럼에도 불구하고 IFDA의 WTO 편입 전망은 법적·경제적 타당성보다는 정치적 역학 관계에 의해 제약받고 있는 것이 현실이다. 일각에서는 WTO 외부에서의 발효 가능성을 제기하기도 하나, 협정문 자체는 이를 상정하지 않고 있다. 발효 요건, 분쟁해결양해(DSU) 적용, 통보·검토 메커니즘, 기술지원 체계 등 협정의 핵심 기제들이 모두 WTO 제도 내부에서만 작동하도록 설계되어 있어, IFDA가 WTO 체제와 분리되어 독립적으로 존속하기는 어렵다. 따라서 IFDA의 제도적 안정성과 실효성을 담보하는 사실상 유일한 경로는 마라케쉬 협정 제X조 제9항에 따른 부속서 4 편입뿐이라고 할 수 있다.

한국의 입장에서 IFDA는 경제적·전략적으로 중요한 기회를 제공한다. 한국은 JSI 출범 초기부터 텍스트 협상, 법률 검토, MC13 선언에 이르기까지 전 과정을 주도해 왔으며, 협

정의 핵심인 투명성·행정절차 개선·규제 일관성은 이미 선진화된 한국의 제도 수준과 높은 정합성을 보인다. 더욱이 글로벌 공급망에 깊이 통합된 한국 기업들에게 국제적으로 조화된 투자 원활화 규범의 확산은 해외 진출 및 운영 비용을 실질적으로 절감하는 효과를 가져올 것이다. 이에 한국은 공동의장국이자 글로벌 중추국가로서 IFDA의 WTO 편입을 위한 외교적 노력뿐만 아니라, 개도국 역량 강화 지원 등 후속 조치에도 주도적인 역할을 지속해야 할 것이다.

결론적으로 IFDA는 단순한 복수국간 협정의 타결을 넘어, WTO가 다자주의의 회복과 입법 기능의 재가동을 시도할 수 있음을 보여주는 결정적 전환점이 될 것이다. IFDA의 성공적인 부속서 4 편입은 WTO가 여전히 글로벌 경제 거버넌스의 핵심 플랫폼임을 재확인하는 계기가 될 것이며, 향후 WTO 개혁 논의, 특히 컨센서스 제도의 유연화, 개방형 복수국간주의의 정착, 그리고 개발지향적 규범 현대화의 방향성을 가늠하는 중요한 분수령이 될 것이다.

참고문헌

1. 국내문헌

- 김대순, 『국제법론』, 제22판, 서울: 삼영사, 2025.
- 김명준, “WTO 투자원활화 논의 어디까지 왔나?”, 『나라경제』 제347호, 한국개발연구원, 2019. 10, 54-57면.
- 김관호, “WTO 투자원활화협정 논의의 성격과 의미의 고찰”, 『국제통상연구』 제25권 제2호, 한국국제통상학회, 2020. 6, 81-107면.
- 박현석, “의사결정 방식을 중심으로 본 주권국가와 국제기구와의 관계”, 『국제법학회논총』 제54권 제3호, 대한국제법학회, 2009, 135-164면.
- 안덕근, “WTO체제 거버넌스의 구조적 문제점과 개선방안 분석”, 『통상법률』 2011년 제2호, 법무부, 2011, 1-43면.
- 이성환, “개발을 위한 투자원활화 협상, 관전 포인트는?”, 『나라경제』 제360호, 한국개발연구원, 2020. 11, 57-59면.
- 장학수, “WTO 의사결정절차의 문제점과 해결방안”, 『통상법률』 2014년 제6호, 법무부, 2014, 45-79면.
- 조수정, “전자상거래 복수국간 협정 채택: 의의 및 전망”, 『국제법학회논총』 제70권 제3호, 대한국제법학회, 2025, 463-495면.
- 한우용, “투자원활화(IFD) 협정 합의, WTO 무용론 속 다자통상체제에 힘 실어”, 『나라경제』 2023년 9월호, KDI 경제정보센터, 2023.

2. 외국문헌

(1) 논문 및 단행본

- Berger, A., Kagan, Y., and Sauvant, K. P., eds, *Investment Facilitation for Development: A toolkit for policymakers*, Second edition, International Trade Centre, Geneva,

Switzerland, 2022.

Berger, A., et al., “Facilitating Sustainable Investment to Build Back Better”, SSRN Scholarly Paper, Rochester, NY, 2021.

Baliño, Sofia, Martin Dietrich Brauch, and Rashmi Jose, *Investment Facilitation: History and the Latest Developments in the Structured Discussions*, Geneva: International Institute for Sustainable Development and CUTS International, 2020.

Boklan, Daria, Olga Starshinova, and Amrita Bahri, “Joint Statement Initiatives: A Legitimate End to ‘Until Everything is Agreed’?” *Journal of World Trade* 57, no. 2, 2023.

Chornyi, Vasyl, Marianna Nerushay, and Jo-Ann Crawford, *A Survey of Investment Provisions in Regional Trade Agreements*, WTO Working Paper ERSD-2016-07, Geneva: World Trade Organization, 2016.

Codeço, Rafael Ramos, and Ana Rachel Freitas, “Multilateral Framework of Investment Facilitation at the WTO: Initiatives and Perspectives from the Global South”, *Contexto Internacional* 43, no. 2, 2021.

Damjanovic, Ivana, “The Reform of International Investment Law: Whose Rule of Law?”, *European Journal of Risk Regulation* 15, no. 3, 2024.

Garcia-Israel, Katya, *Investment Facilitation Joint Statement Meetings in the WTO (2018-2019)*, Geneva: CUTS International, 2019.

Houde, Marie-France, and Katia Yannaca-Small, *Relationships between International Investment Agreements*, OECD Working Papers on International Investment 2004/01, Paris: OECD, 2004.

Jose, Rashmi, *Investment Facilitation for Development Agreement: A Reader’s Guide*, Winnipeg: International Institute for Sustainable Development, 2024.

Khor, Martin, *The “Singapore Issues” in the WTO: Evolution and Implications for Developing Countries*, TWN Trade & Development Series No. 33, Penang: Third

World Network, 2007.

Mashayekhi, Mina, et al., *Developments and Issues in the Doha Work Programme of Particular Interest to Arab Countries in the Context of Millennium Development Goals*, UNCTAD/DITC/TNCD/2005/9, New York and Geneva: United Nations, 2006.

Mavroidis, Petros C., “Regulation of Investment in the Trade Régime: From ITO to WTO.” In *Regulation of Foreign Investment: Challenges to International Harmonization*, edited by Zdenek Drabek and Petros C. Mavroidis, Hackensack, NJ: World Scientific, 2013.

Nkuepo, Henri J., “Ten Years after Cancún: Bringing the Singapore Issues Back to the Table”, SSRN Scholarly Paper, Rochester, NY, 2013.

Pauwelyn, Joost, “A Typology of Multilateral Treaty Obligations: Are WTO Obligations Bilateral or Collective in Nature?”, *European Journal of International Law* 14, no. 5, 2003.

Pauwelyn, Joost, “The Transformation of World Trade”, *Michigan Law Review* 104, no. 1, 2005.

Van den Bossche, Peter, *In Search of Consensus on WTO Consensus Decision-Making*, WTI Working Paper No. 7/2025, Bern: World Trade Institute, 2025.

Yang, Hyeon, *The EU’s Investment Court System and Prospects for a New Multilateral Investment Dispute Settlement System*, Policy References 17-06, Sejong: Korea Institute for International Economic Policy, 2017.

Zampetti, Americo B., Patrick Low, and Petros C. Mavroidis, “Consensus Decision-Making and Legislative Inertia at the WTO: Can International Law Help?”, *Journal of World Trade* 56, no. 1, 2022.

Zhao, Erya, and Wei Shen, “Incorporating the IFDA into the WTO? Tackling India’s Question with WTO Jurisprudence”, *Journal of World Trade* 59, no. 6, 2025.

Zu, Wentian, and Ying Bi, “Investment Facilitation and the Structural Evolution of International Investment Law: Toward a Third Configuration”, *World Trade Review* 24, no. 5, 2025.

(2) 언론 기사

Ungphakorn, Peter, “WTO: IFD initiative ‘illegal’ and not part of MC13 agenda, says India”, *Third World Network*, December 18, 2023.

Ungphakorn, Peter, “India strongly objects to pushing talks on investment facilitation at WTO”, *Deccan Herald*, December 22, 2023.

Ungphakorn, Peter, “Comment: on India’s claim that a plurilateral WTO deal is ‘illegal’”, *Trade β Blog*, January 12, 2024.

Reuters, *India, South Africa block major investment deal at WTO talks*, February 29, 2024.

Reuters, *WTO reform prospects clouded by investment deal block*, sources say, July 23, 2025.

Okonjo-Iweala, Ngozi, *Remarks at the Future Investment Initiative (FII)*, Riyadh, October 28, 2025.

3. WTO 문서

(1) 협정문 및 분쟁해결기구 보고서

WTO, *Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization*, 1867 U.N.T.S. 154 (15 April 1994).

Appellate Body Report, *Mexico – Tax Measures on Soft Drinks and Other Beverages*, WT/DS308/AB/R, adopted 24 March 2006.

(2) WTO 공식 문서

- WTO, *Singapore Ministerial Declaration*, WT/MIN(96)/DEC (18 December 1996).
- WTO, *Report (1998) of the Working Group on the Relationship between Trade and Investment to the General Council*, WT/WGTI/2 (8 December 1998).
- WTO, *Doha Ministerial Declaration*, WT/MIN(01)/DEC/1 (20 November 2001).
- WTO, *Doha Work Programme: Decision Adopted by the General Council on 1 August 2004*, WT/L/579 (2 August 2004).
- WTO, *Nairobi Ministerial Declaration*, WT/MIN(15)/DEC (19 December 2015).
- WTO, *Joint Ministerial Statement: Declaration on the Establishment of a WTO Informal Work Programme for MSMEs*, WT/MIN(17)/58 (13 December 2017); Rev.1 (20 December 2017).
- WTO, *Joint Ministerial Statement on Investment Facilitation for Development*, WT/MIN(17)/59 (13 December 2017).
- WTO, *WTO Structured Discussions on Investment Facilitation for Development - Working document*, INF/IFD/RD/39 (24 July 2019).
- WTO, *Joint Ministerial Statement on Investment Facilitation for Development: Revision*, WT/L/1072/Rev.1 (22 November 2019).
- WTO, *The Legal Status of 'Joint Statement Initiatives' and Their Negotiated Outcomes: Communication from India and South Africa*, WT/GC/W/819 (19 February 2021).
- WTO, *WTO Structured Discussions on Investment Facilitation for Development: Consolidated Document by the Coordinator "EASTER TEXT"*, INF/IFD/RD/74 (12 April 2021).
- WTO, *Joint Statement on Investment Facilitation for Development*, WT/L/1130 (10 December 2021).
- WTO, *WTO Structured Discussions on Investment Facilitation for Development: Explanatory Note by the Co-Coordinators*, INF/IFD/W/46 (16 December 2022).

WTO, *Statement by India on Agenda Item 18: Information on Investment Facilitation for Development*, WT/GC/262 (21 December 2023).

WTO, *Joint Ministerial Declaration on the Investment Facilitation for Development Agreement*, WT/MIN(24)/17 (25 February 2024); Rev.1 (29 February 2024).

WTO, *Draft Ministerial Decision on Adding the Investment Facilitation for Development Agreement to Annex 4 of the WTO Agreement*, WT/MIN(24)/W/25 (29 February 2024).

WTO, *Ministerial Statement by India*, WT/MIN(24)/29 (1 March 2024).

WTO, *Incorporation of the Investment Facilitation for Development Agreement into Annex 4 of the WTO Agreement*, WT/GC/W/927 (8 March 2024).

WTO, *Preserving the Current Practice of Consensus-Based Decision-Making in the WTO – Communication from the ACP Group*, WT/GC/W/932 (7 May 2024); Rev.1 (22 May 2024).

WTO, *Responsible Consensus – Communication from Singapore et al.*, WT/GC/W/933 (7 May 2024); Rev.1 (5 June 2024).

WTO, *Incorporation of the Investment Facilitation for Development Agreement into Annex 4 of the WTO Agreement: Revision*, WT/GC/W/927/Rev.1 (14 May 2024).

WTO, *Procedures to Facilitate Consensus-Building in the General Council – Communication from China*, JOB/GC/376 (21 May 2024).

WTO, *Agreement on Investment Facilitation for Development: Investment Facilitation Self-Assessment Guide*, INF/IFD/W/56 (3 July 2024).

WTO, *Minutes of the Meeting of the General Council held on 22 and 23 May 2024*, WT/GC/M/211 (distributed 31 July 2024).

WTO, *Incorporation of the Investment Facilitation for Development Agreement into Annex 4 of the WTO Agreement: Revision*, WT/GC/W/927/Rev.2 (14 October 2024).

WTO, *Incorporation of the Investment Facilitation for Development Agreement into Annex 4 of the WTO Agreement: Revision*, WT/GC/W/927/Rev.3 (18 July 2025).

WTO, *Incorporation of the Investment Facilitation for Development Agreement into Annex 4 of the WTO Agreement: Revision*, WT/GC/W/927/Rev.4 (4 December 2025).

(3) WTO 뉴스 및 기타 자료

WTO, “Structured discussions on investment facilitation for development move into negotiating mode”, *WTO News Item* (25 September 2020).

WTO, “Participants conclude text negotiations on Investment Facilitation for Development Agreement”, *WTO News Item* (6 July 2023).

WTO, “Investment facilitation negotiators distribute final Agreement text ahead of MC13”, *WTO News Item* (14 November 2023).

WTO, “Ministers endorse Investment Facilitation for Development Agreement”, *WTO News Item* (25 February 2024).

WTO, *Information on Investment Facilitation for Development - IFD (IFD toolkit)* (2024).

WTO, “Investment facilitation for development – Key documents and news” (2024–2025).

WTO, *Investment Facilitation for Development Agreement: Factsheet* (14 May 2025).

WTO, “Participants in IFD Agreement step up outreach and needs assessments for developing members”, *WTO News* (12 June 2025).

WTO, “DG urges reform amid ambiguity, defers key decisions to December” (7 October 2025).

4. 기타 국제기구 문서

European Union, “EU Statement at the General Council Meeting, 18–19 February 2025”, *European External Action Service*, February 19, 2025.

European Union, “EU Statement on behalf of the Co-Facilitators on ‘Incorporation of the Investment Facilitation for Development Agreement into Annex 4 of the WTO Agreement – Draft Decision’ (agenda item 2) of the General Council, 20 May 2025”, *European External Action Service*, May 21, 2025.

UNCTAD, *World Investment Report 2014: Investing in the SDGs: An Action Plan*, New York and Geneva: United Nations, 2014.

UNCTAD, *UNCTAD’s Reform Package for the International Investment Regime*, Geneva: United Nations, 2018.

UNCTAD, *World Investment Report 2024: Investment Facilitation and Digital Government*, Geneva: United Nations, 2024.

[국문초록]

투자원활화협정의 WTO 법체제 편입 동향 및 쟁점

이충녕

본고는 최근 최종 문안이 타결된 「개발을 위한 투자원활화협정(IFDA)」의 주요 내용을 분석하고, 동 협정의 WTO 법체제 편입을 둘러싼 법적·정치적 쟁점 및 다자주의적 의의를 고찰하는 것을 목적으로 한다.

오늘날 WTO는 상소기구 마비와 규범 제정 기능의 정체라는 구조적 위기에 직면해 있다. 이러한 상황에서 2017년 제11차 각료회의 공동성명 이니셔티브(JSI)로 출범한 IFDA는 2020년 공식 협상 개시를 거쳐 현재 120개국 이상이 참여하는 최대 규모의 복수국간 협상으로 발전하였으며, 2024년 최종 문안이 공개되었다. 본고는 IFDA가 투자 관련 인허가 절차의 간소화와 규제 투명성 제고를 통해 개도국의 글로벌 가치사슬 편입을 지원하는 최초의 다자적 투자 규범이라는 점에 주목한다. 특히 IFDA는 기존 투자협정의 핵심인 투자자 보호나 시장접근을 배제하고 유치국의 행정 환경 개선에 집중하는 협력 중심의 규범을 제시한다는 점에서 중요한 의의를 갖는다.

그러나 IFDA는 마라케쉬 협정 부속서 4 편입을 통한 발효를 목표로 함에도 불구하고, 인도 등 일부 회원국의 반대로 인해 제13차 각료회의 이후 절차적 난관에 봉착해 있다. 반대 측은 JSI 방식의 절차적 흠결과 컨센서스 원칙 위반을 주장하나, 본고는 IFDA가 WTO 설립 목적에 부합하며 JSI 방식 또한 WTO의 구조적 해석 및 관행과 합치된다는 점에서 실체적·절차적 정당성을 확보하고 있음을 논증한다. 특히 제14차 각료회의를 앞둔 현시점에서 IFDA의 성공적인 편입은 WTO 개혁의 진전을 증명하는 결정적 지표가 될 것이다.

결론적으로 IFDA의 편입은 WTO가 글로벌 거버넌스 플랫폼으로서의 기능을 회복하는 전환점이자, 향후 ‘개방형 복수국간주의’의 정착과 컨센서스 제도의 유연화, 그리고 개발 수요를 반영한 규범 현대화의 방향성을 가늠하는 중요한 분수령이 될 것이다.

주제어: 투자원활화협정(IFDA), WTO 개혁, MC14, 공동성명 이니셔티브(JSI), 부속서 4, 협력 중심의 규범, 개방형 복수국간주의

[Abstract]

Incorporating the Investment Facilitation Agreement into the WTO Legal Framework: Current Status and Key Issues

Choong-nyoung Lee

This paper analyzes the primary content of the Investment Facilitation for Development Agreement (IFDA) and examines the legal and political issues surrounding its incorporation into the WTO framework, along with its implications for multilateralism.

Amidst the structural crisis of the World Trade Organization, characterized by the paralysis of the Appellate Body and the stagnation of rule-making functions, the IFDA emerged from a Joint Statement Initiative (JSI) at MC11 in 2017. Following formal negotiations since 2020, it has evolved into the largest plurilateral negotiation with over 120 members. This paper highlights that the IFDA serves as the first multilateral framework to streamline investment procedures and enhance transparency, facilitating the integration of developing nations into Global Value Chains. Notably, the IFDA presents a cooperation-oriented norm, distinguishing itself from traditional treaties by focusing on the host country's administrative environment rather than investor protection or market access.

Despite these contributions, the IFDA faces procedural hurdles as some members oppose its incorporation into Annex 4 of the Marrakesh Agreement. While opponents argue the JSI process violates the consensus principle, this paper contends that the IFDA possesses both substantive and procedural legitimacy, aligning with WTO objectives and historical practices. At this juncture, with the 14th Ministerial Conference approaching, the successful incorporation of the IFDA will serve as a crucial milestone demonstrating the progress of WTO reform.

In conclusion, the incorporation of the IFDA represents a turning point for the WTO to regain its function as a global governance platform. It will act as a litmus test for the institutionalization of 'open plurilateralism,' the flexibility of the consensus rule, and the modernization of development-oriented trade norms.

Key Words: Investment Facilitation for Development Agreement (IFDA), WTO Reform, MC14, Joint Statement Initiative (JSI), Annex 4, Cooperation-oriented Norm, Open Plurilateralism