

최근 국제통상체제의 위기와 우리의 대응



대외경제정책연구원 원장 **현 정택**

1. WTO 다자통상체제의 약화

1986년 9월 우루과이의 Punta del Este에서 출범하여 7년 반 동안 이어온 우루과이라운드(UR) 협상 결과 1995년에 WTO 체제가 출범하게 되었다. WTO 체제는 단순한 국제협정에 불과했던 이전의 GATT와는 달리 의사결정이나 분쟁해결절차에서 훨씬 구속력이 강화되었을 뿐만 아니라 농업을 포함해 서비스, 지식재산권 등 새로운 무역이슈를 포괄한 명실상부한 국제무역기구였다.

그러나 이렇게 강화된 위상과 기능에도 불구하고 WTO체제는 그 출범이후 이렇다 할만한 종합적인 성과를 내지 못하고 있다. 2001년 11월 카타르 도하에서 출범한 WTO 다자간 무역협상인 도하개발어젠다(DDA: Doha Development Agenda)협상은 개시된

지 무려 16년이 지났음에도 중국, 인도, 브라질 등 거대 개도국들과 미국, EU 등 선진국들이 농업, 비농산물시장접근, 서비스 등 핵심 분야에서 극심한 이견을 표출하면서 아직까지 특별한 성과를 내지 못하고 있다.

단지 2013년 제9차 WTO 각료회의에서는 무역원활화 협상이 타결되었고, 2015년 제10차 WTO 나이로비 각료회의에서는 정보기술확대협정(ITA2)¹⁾이 타결된 것이 그나마 실적이라고 할 수 있다.

2017년 12월 제11차 WTO 각료회의 역시 선진국과 개도국간 근본적인 시각차이로 각료선언 조차 채택하지 못하고 막을 내렸다. 특히 이번 각료회의를 통하여 미국과 EU 등 선진국들이 향후 다자협상을 통해 실질적 성과를 도출하기란 불가능할

1) 주요 IT 제품에 대해 무세화 혜택을 부여하는 정보기술협정(Information Technology Agreement, ITA)은 82개국이 참여중인 WTO 복수국간 협정으로 1996년 발효되었다. 정보기술확대협정(ITA2)에서는 전기기기·의료기기·계측기기·음향기기 등과 소재·부품·장비 등 연관제품까지 무세화 범위를 확대했다.

것임을 언급하면서 마음이 맞는 국가끼리 (like-minded countries)의 협상을 통한 부분합의(sectoral agreement)방식을 언급하고 있어 향후 WTO체제안에서 다자협상을 통한 의미있는 성과도출도 기대하기는 어려울 전망이다.

WTO가 제 기능을 발휘하지 못하는 상황에서 세계적으로는 여전히 각국의 보호무역조치가 지속되고 있다. WTO에 통보된 전 세계 비관세조치는 2000년 총 1,449건에서 점차 증가하여 2012년에는

3,086건에 달하여 10여 년 동안 2배 이상 증가하였다. 이후 2016년까지 지속적으로 2,800~3,000건 사이를 기록 중이다. 비관세 조치 중 가장 큰 비중을 차지하고 있는 조치는 기술무역장벽(TBT)으로 2016년 현재 전체 비관세조치의 57.1%이며, 위생검역 (SPS)이 28.5%, 무역구제조치는 11.88%를 차지하고 있다. 직접적으로 수입을 규제하는 무역구제조치 뿐 아니라 우회적으로 교역을 저해할 가능성이 있는 비관세조치들이 더 빠르게 증가하는 상황이다.

<그림> 관세와 비관세조치 추이

(단위: 건, %)



주) 통계에 반영된 비관세조치는 총 7개(SPS, TBT,수량제한, 반덤핑, 상계관세, 세이프 가드, 특별세이프 가드)조치로 2000년대 이후 조치 건수가 미미한 관세할당과 수출 보조금은 제외

자료: World Bank, WTO(I-TIP), (2017. 9. 10. 방문)

글로벌 경제위기 이후 보호주의가 증가하는 가운데 주요국들은 자유무역의 중요성에는 공감하면서도 과거와 같이 장벽을 완화하기 위한 노력에는 소극적이다. 지난 2008년 워싱턴 G20 정상회의에서 신규 보호무역조치의 동결(standstill) 및 원상회복(roll back)에 대해 합의한 이래 2013년 상트페테르부르크 정상회의에서는 보호무역조치 동결 약속을 2016년까지 재연장하기로 합의했고, 2015년 안탈리아 정상회의에서도 보호무역조치 동결 약속을 재확인하는 수준에서 합의가 이뤄졌다. 2016년 항저우 정상회의에서 G20 정상들은 2018년까지 보호무역조치 동결과 원상회복을 약속했으나, 2017년에는 미국의 반대로 그나마 이에 대한 선언문 합의에도 실패했다. 대신 “상호 호혜적인(reciprocal) 무역과 투자의 프레임워크와 비차별 원칙의 중요성을 인식한다”며 “적법한 무역보호수단의 역할을 인식함과 동시에 불공정 무역관행을 포함한 보호주의와도 계속 맞설 것”이라며 자유무역의 기초를 유지하면서도 적법한 보호수단에 대한 언급을 명시하였다.

DDA 협상의 부진은 WTO 체제가 갖고 있는 구조적인 문제점이 노정된 결과이다. 우선 참가국들의 컨센서스에 기초하여 의사를 결정하는 현행 WTO 의사결정방식의 비효율성을 들 수 있다. 컨센서스는 의

사결정에 참석한 회원국 가운데 어느 회원국도 공식적으로 반대하지 않는 상태를 말하며, 따라서 주요국간 이해가 첨예하게 대립되는 핵심 쟁점일수록 최종 타협안의 도출까지 그만큼 많은 시간이 필요하다. 2017년 현재 WTO 회원국은 164개국이다. 회원국 수가 증가하면서 회원국간 이해관계의 다양성과 복잡성이 증가했고, 이로 인해 경제발전 단계와 경제여건이 상이한 개별 회원국의 다양한 이해관계를 조정, 반영하는 타협안 도출과정이 더욱 복잡해지고 어려워졌다. 특히 DDA 출범으로 개발(development)이라는 개념이 무역협상에 도입되면서 WTO가 유엔기구화되었다는 점도 문제로 지적되고 있다. 즉 개발 개념이 도입되면서 선진국이 개도국의 발전을 위해 도움을 주어야 한다는 의무 아닌 의무개념이 WTO내 개도국들 사이에서 확산되었다. 이로 인해 WTO가 본래의 시장경제에 기초한 통상협상의 장(場)이 아니라 빈곤과 개발을 다루는 유엔과 유사한 성격으로 변질되었고, 결국 선진국과 개도국간 근본적인 대립구도에서 빠져나오지 못하게 되었다.

미국의 현존 WTO의 분쟁해결절차에 대한 불신의 증가도 큰 문제이다. WTO의 분쟁해결제도(Dispute Settlement System)는 법적 일관성의 확보나 상대적으로 신속한 의사결정 및 보복조치의 허용 등으로 중

전 GATT 체제와 비교하여 상당히 강화된 것으로 평가되어 왔다. 그러나 최근 이러한 WTO 분쟁해결제도에 대한 미국의 불만이 점차 고조되고 있다. 불만의 중심에는 WTO가 중국의 산업정책을 효율적으로 제어하지 못하고 있다는 인식이 자리 잡고 있다. WTO 체제가 중국의 다양한 형태의 불공정 무역행위를 규제하는데 있어 지금까지 효과적이지 못했다는 것이다. 최근 라이트하이저 USTR 대표도 “WTO가 본질적으로 집중해야 할 부분을 잃어버린 채 분쟁해결에 집중된 조직이 되었고, WTO 회원국들도 협상에서 얻지 못한 것을 WTO 분쟁해결제도를 통해 얻으려고 한다”고 비판한 바 있다. 이에 미국은 현행 WTO의 분쟁해결제도의 개혁을 요구하며 수개월째 WTO 상소기구의 신규 위원 선임을 막고 있어 2018년 부터는 7인의 위원 중 3인이 공석이 되어 회원국 간 분쟁해결도 영향을 받게 될 전망이다.

2. 개방과 통합에 대한 노력의 후퇴

이렇듯 WTO차원에서의 다자무역자유화에 대한 논의가 교착상태에 빠지자 복수국간 협정이나 지역무역협정, 메가FTA 등이 등장하고 있다. 그러나 최근에는 반무역자유화에 대한 정서가 확산되면서 개방과 통합에 대한 노력이 후퇴하고 있는

모습이다.

2016년 6월 영국은 국민투표를 통해 EU를 탈퇴하기로 결정했다. 이는 그 동안 EU를 경제통합의 성공적인 롤 모델이라고 여겼던 전 세계를 큰 충격에 빠뜨렸다. IMF, OECD 등 국제기구, 유럽중앙을 포함한 여러 중앙은행들에서 그 부정적인 영향에 대해 경고해 왔으나, 이민·난민의 유입 증가와 제조업 일자리 감소가 세계화와 유럽통합에 대한 영국민들의 반감을 키워 브렉시트(BREXIT)를 이끌어 냈다. 국민투표 이후 취임한 메이 영국총리가 2017년 3월 29일 EU 측에 영국의 탈퇴의사를 공식적으로 통보하면서, EU와 영국 간의 탈퇴협상이 원만하게 진행되지 못해 최악의 상황을 맞이한다면 이들 양자 관계는 경제통합 이전 수준으로 후퇴하게 될 것이다.

트럼프 미국 대통령의 환태평양경제동반자협정(TPP) 탈퇴도 한 예이다. 미국이 전 세계 GDP의 약 40%를 차지하는 최대 규모이자 21세기형 무역협정을 지향하던 TPP에서 탈퇴함에 따라 세계 무역질서의 지각변동이 불가피해졌다. 미국의 탈퇴에도 불구하고 남은 TPP 11국은 일본 주도로 TPP 조기타결을 위한 협상을 진행하여 왔으나 여전히 완전한 타결과는 거리가 있으며 캐나다 등이 타결에 소극적인 자

세를 보여 향후 전망이 불투명한 상황이다.

또한 미국은 NAFTA 재협상 과정에서 무역불균형 해소에 집착한 나머지 오히려 개방에 역행하는 조항들을 주장하고 있다. 미국은 자동차 제조 시 미국산 부품을 50% 이상 사용하도록 의무화하는 조항을 신설하고 북미산 부품 비율도 현행 62.5%에서 85%로 늘릴 것을 내용으로 하는 원산지 규정 개정을 요구하는 것으로 알려져 있다. 이는 역외국으로부터의 수입을 제한함으로써 글로벌 가치사슬의 효율적 활용을 저해하는 요인이 될 것이다. 또한 5년마다 NAFTA의 성과를 검증하여 협정의 지속 여부를 결정하도록 하는 ‘일몰조항’ 신설을 요구하기도 했는데, 이는 개방에 대한 약속으로부터의 후퇴 가능성을 의미하기 때문에 제도적 통합의 예측가능성과 안정성의 관점에서 바람직하지 않다.

최근 미국, 중국, 러시아, 일본 등 주요국에서 민족주의에 기반한 과감한 리더십을 내세운 소위 스트롱맨 리더십이 정권을 잡고 있다. 파이낸셜타임즈는 이들이 자국내에서 지지를 받지만 민주주의에 역행하며 시스템에 기대지 않는 탓에 세계정세를 불안하게 한다고 분석하고 있다.

3. 제언

WTO를 중심으로 한 규제기반 다자통

상시스템의 기능 약화, G20, APEC 등 주요 협의체에서의 자유무역추진을 위한 회원국 간의 합의 실패, 보호주의 및 자국우선주의 정책 확산 등은 한국과 같은 소규모 개방지향 경제에 위기요인으로 작용할 수 있다. 국제통상체제가 약화되면서 통상관계에서도 국제규범이 아닌 정글의 법칙이 적용될 위험이 점차 커지고 있기 때문이다. 따라서 개방을 통한 성장을 지속해야 하는 우리로서는 WTO가 제대로 기능할 수 있도록 관심과 노력을 기울여야 한다.

예를 들어, WTO의 고질적인 문제로 지적되고 있는 컨센서스 룰에 대해 선진국과 개도국간의 중재자로서 대안을 제시할 수도 있을 것이다. 지금까지 WTO에서 자주 활용된 소규모 비공식 회의를 기본으로 하되 개발도상국들이 제기한 투명성과 관련된 불만을 보완하는 방식을 검토해볼 수 있을 것이다. 구체적으로는 모든 회원국의 이익을 대표할 수 있는 장치를 둔다거나 비공식회의 개시 사실과 논의 사항 및 그 결과를 모든 회원국에 적절히 통보하는 것 등이 포함될 수 있을 것이다. 비공식협회는 필요시마다 설치할 수 있고, 아울러 참여국 명단은 쟁점별로 달리 선정할 수 있기 때문에 특별위원회보다 구성에 있다 보다 융통성 있는 방식이라는 점도 장점이다.

또한 WTO DDA협상에서의 일괄타결방식을 벗어나 관심있는 국가들끼리 가능한 분야를 선정하여 자유화 노력을 지속할 수 있도록 새로운 의제를 제안할 수도 있다. 그 동안 정부조달협정(GPA), 정보기술 확대협정(ITA2), 환경상품협정(EGA), 서비스 복수국간협상(TISA) 등 관심국들끼리 특정분야를 대상으로 한 복수국간 협정은 비교적 활발하게 전개되어 왔다. 따라서 우리 수준에 적절한 의제들을 적극적으로 발굴함으로써 무역자유화의 실질적인 진전을 도모할 수 있을 것이다. 최근 세계화에 대한 불만을 고려할 때 포용적 성장에 도움이 되는 의제를 검토해볼 수 있을 것이다. 예를 들어, 인터넷 플랫폼을 활용한 중소기업의 글로벌 가치사슬²⁾로의 진입 확대를 돕기 위한 전자상거래와 중소기업 의제, 일자리 창출을 위한 투자원활화 의제 등은 EU 등 선진국들이 신규의제로 제안한 바도 있고 포용적 통상정책의 관점에서 의미 있는 의제가 될 수 있을 것이다.

아울러 다자체제와 자유무역을 지지하는 중견국가(middle-power countries)들과 새로운 협력 플랫폼(new cooperation platform) 추진도 생각해볼 수 있다. WTO, APEC,

ASEM 등 기존 협의체는 회원국 수가 많고 회원국 간 경제 발전 단계 상 이질성이 커 보호주의 공동대응 및 자유무역 기조 확산에 대한 합의조차 어려웠던 것이 사실이다. 특히, 최근 미국, EU 등 선진국과 중국, 브라질, 인도 등 신흥 경제대국 사이의 이해관계가 복잡해지면서, 한국과 같은 중견 국가의 이해관계에 대한 고려가 점점 더 어려워지고 있다는 점도 주목해야 한다. 이러한 측면에서 자유무역주의 추구라는 큰 틀 안에서 우리의 이해를 국제 통상 논의에 반영하기 위해 한국과 같은 의지를 가진(like-minded) 중견 국가들로 기존의 협의회를 보완하는 새로운 통상협력 플랫폼을 구성하는 것도 고려해볼만하다. 이러한 중견국가 협력 플랫폼을 기반으로 현재의 통상환경에서 통상 현안에 대한 공동 대응하고, 보호무역주의에 대응하여 다자무역체제의 신뢰 회복에 기여하며, 기존 이슈에 대해 진전을 이루어내는 동시에 빠르게 변화하는 세계 경제 환경 변화에 발 맞추어 새로운 통상 이슈(4차 산업혁명, 전자 상거래, 서비스 무역 등)에 대한 논의 효과적으로 참여하는 효과를 기대할 수 있을 것이다.

2) 글로벌 가치사슬(Global value chain, GVC)이란 재화나 서비스가 초기 구상단계부터 생산, 마케팅과 판매에 이르는 단계가 여러 국가에 걸쳐 이뤄지는 현상을 의미한다. 국제생산 분업구조가 제조과정의 국제분업을 의미하는데 비해, 글로벌 가치사슬은 제조과정의 전 단계부터 그 이후 단계를 포괄하는 개념이며 그 과정에서 창출되는 부가가치에 초점을 맞춘다.