

IFS 국가 정책 제언 미중 갈등의 새 전선: WTO 2.0의 도전과 기회

서울대 정치외교학부 박종희 교수



1

WTO와 규칙중심 국제질서

■ 규칙중심 국제질서의 핵심

- 세계무역기구(WTO)는 국제 무역 체제의 근간을 이루는 핵심 기구로, 글로벌 경제 질서를 유지하는 데 중추적인 역할을 해옴
- WTO는 '규칙 중심 질서'의 양관의 보석이라 불릴 만큼 중요한 위치를 차지하고 있으며, 특히 그 중에서도 분쟁해결절차 (dispute settlement mechanism)는 가장 중요한 기능으로 평가받고 있음
- 한국은 지금까지 WTO 분쟁해결절차를 적극적으로 이용해 옴. 총 21건을 제소했으며 총 19건에서 피제소국이었음. 또한 총 144건에서 제 3국으로 참여하여 적극적으로 의견을 제시함
- WTO 분쟁해결절차와 같은 다자간 분쟁 해결 메커니즘은 국내법, 양자 협상, 또는 개별 협정상의 절차에 비해 더 효율적이고 공정한 해결 방식을 제공함
- 특히 한국과 같이 대외 무역 의존도가 높고 미국, 유럽연합, 중국과 같은 거대 경제권과의 교역 비중이 큰 국가에게는 이러한 다자적 규범 체계가 전략적으로 유리한 위치를 제공함



자료: WTO 홈페이지 (<https://www.wto.org/index.htm>)



■ 미국의 WTO 개혁 요구

- 2017년 트럼프 행정부는 WTO 개혁에 대한 논의를 공식적으로 제안하였으며, 2020년에 United States Trade Representative “Report on the Appellate Body of the World Trade Organization”(이하 USTR Report)로 정리해서 제출함
- USTR Report가 제기하는 문제점은 상소기구의 권한 남용 및 WTO 규정 위반, WTO 협정의 잘못된 해석, 이로 인한 부정적 결과로 요약됨. 미국은 이러한 문제들이 WTO 분쟁해결제도와 WTO 전반의 신뢰성을 훼손하고 있다고 주장하며, 근본적인 개혁이 필요하다고 강조함
- WTO의 만장일치제 의사결정 구조로 인해 이러한 변화를 미국이 독자적으로 추진하는 데 어려움을 겪으면서 상소기구 위원 임명 거부 방법으로 WTO의 기능을 정지시킴

2 WTO 개혁에 대한 주요 쟁점

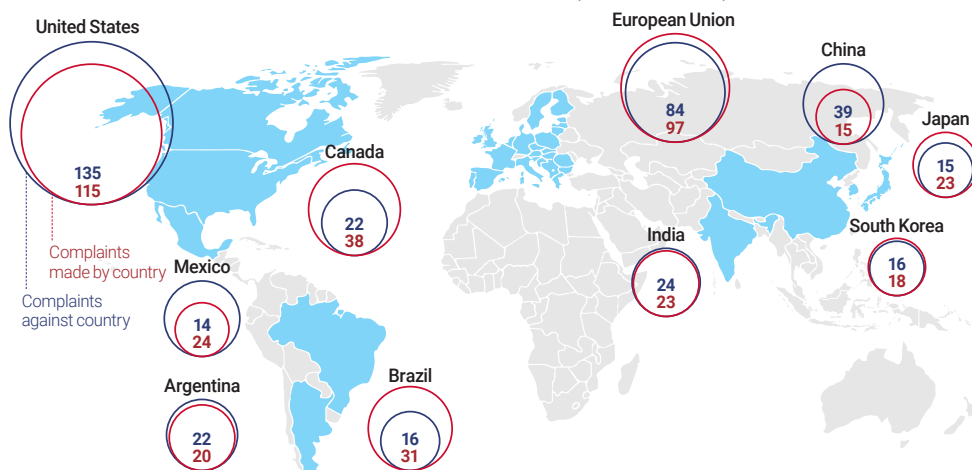
국영기업 보조금 문제

- 중국은 비시장경제(non-market economy)라는 특수 지위를 주장하며 국영기업에 대한 보조금 지급, 공산당의 민간기업에 대한 통제 및 임원 임명 관행을 정당화하고자 함. 미국은 WTO가 "공공기관" 개념을 협소하게 해석하여 비시장 경제 국가에게 유리한 판결을 내린다고 비판함
- 중국이 세계 2위의 경제 대국으로 성장했음에도 불구하고 비시장경제라는 특수지위를 계속 유지함과 동시에 WTO 내에서 개발도상국 지위를 유지하고 있는 것에 대한 국제사회의 비판이 증가하고 산업기술의 군사기술화에 대한 우려가 증가하면서 안보적 우려로 전환됨

분쟁해결절차

- 미국은 WTO 상소 기구가 상소 기한 90일을 지속적으로 위반하고, 임기가 만료된 위원들이 계속 활동하는 것이 분쟁 해결의 신속성을 저해하고 분쟁해결기구의 임명 권한을 침해한다고 주장함
- 상소기구가 법적 문제를 넘어 사실 관계를 검토하고, 분쟁 해결에 불필요한 자문 의견을 제시하며, WTO 협정에 없는 선례구속성 원칙을 주장한다고 비판함
- 미국은 이러한 문제들이 종합적으로 WTO 분쟁해결제도의 신뢰성을 훼손하고, 회원국들의 권리와 의무를 변경시키며, 궁극적으로 WTO 체제 전반의 기능을 저해한다고 주장함

WTO 회원국 분쟁 참여 현황 (1995년-2017년)



Source:WTO.

자료: Council on Foreign Relations
홈페이지 (<https://www.cfr.org/backgrounder/whats-next-wto>)

보조금 지급 통보의 투명성

- 보조금 지급에 대한 투명성 확보도 중요한 쟁점임
- 현재 WTO 회원국들은 자국의 보조금 지급 내역을 WTO에 통보해야 하지만, 많은 국가들이 이를 제대로 이행하지 않고 있음
- 특히 중국의 경우, 국영기업에 대한 보조금 지급 내역을 충분히 공개하지 않아 국제사회의 비판을 받고 있음

3 WTO 개혁에 대한 시나리오

시나리오 1: WTO의 붕괴

- 미국과 중국 간의 갈등이 심화되어 WTO가 붕괴되는 최악의 시나리오가 발생할 경우, 가장 큰 피해를 받을 국가는 한국과 같은 개방경제 중견국가들임
- 미국과 중국, 유럽연합은 상대적으로 큰 내수시장을 바탕으로 WTO 붕괴에도 불구하고 일정 기간 내에 경제 회복이 가능하지만, 한국과 같은 중소 개방경제는 심각한 경제 침체에 직면할 가능성이 높음
- 또한 거대 경제권 국가들이 한국 수출품에 대해 무역제재를 가할 경우에도 무역보복의 효과가 비대칭적이어서 효과적인 대응이 어려움



시나리오 2: 중국의 축출

- 중국을 WTO에서 축출할 경우, 글로벌 사우스 국가들이 중국 블록으로 대거 이동할 가능성이 높아짐
- 특히 베트남과 같이 한국과 밀접한 관계를 가진 비시장경제 국가가 WTO에서 이탈하여 중국 블록으로 이동할 경우 한국의 손실이 매우 클 수 있음
- 이는 세계 경제의 블록화를 심화시키고, WTO를 '부자들의 클럽'으로 전락시킬 수 있음
- 이러한 상황은 장기적으로 글로벌 경제 질서의 안정성을 해치고, 한국과 같은 개방경제의 성장잠재력을 침식함
- 북한, 중국, 러시아가 정치적, 경제적 연결성을 강화하게 되어 한국의 대외 안보상황이 더욱 악화할 수 있음

시나리오 3: 단계적 WTO 개혁

- 한국에게 가장 바람직한 시나리오는 WTO가 중국과 다른 비시장경제를 포용하면서 미국과 유럽연합이 요구하는 중요한 개혁 조치를 단계적으로 진행하는 것임
- 한국은 미국, 유럽, 일본이 중심이 된 WTO 개혁에 대한 삼자협정이 중국을 세계 무역 전체에서 고립시키는 디커플링 전략을 구사하지 않도록 주시해야 함
- 단계적 개혁을 통해 'WTO for All'이 되도록 하는 것이 한국의 경제적 이익을 보호함과 동시에 규칙 중심의 국제질서로 세계 경제를 안정시킬 수 있는 길임
- 보조금의 정의와 범위, 허용 가능한 보조금의 기준 등에 대한 명확한 규정을 확립하는 것이 비시장경제의 참여 문제를 해결하는 첫 단추가 될 것임

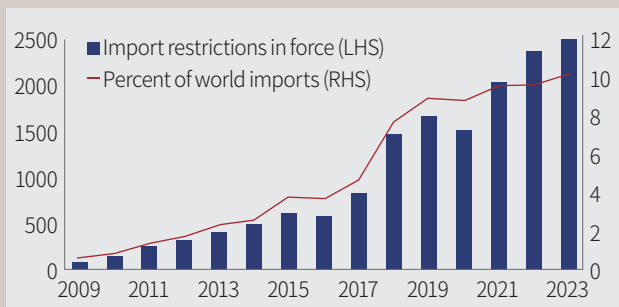
4 WTO 개혁에 대한 한국의 전략

중견국 외교의 강화

- 2023년 기준, 한국은 무역 비중이 GDP 대비 88%로 미국의 27%, 일본의 47%, 캐나다의 67%에 비해 매우 높은 수준임. 따라서 WTO의 붕괴, 기능정지 혹은 약화가 가져올 충격이 다른 선진국에 비해 더 클 수 있음
- 한국은 WTO 개혁 과정에서 중견국 외교를 강화해야 함. 특히 오타와 그룹*의 일원으로서 캐나다와의 공조를 통해 WTO 개혁 논의에서 중견국의 목소리를 높일 필요가 있음
- 이는 미국, 중국 등 강대국의 이해관계에 치우치지 않는 균형 잡힌 WTO 개혁을 추진하는 데 도움이 될 것임

2009년 이후 수입 제한 조치의 누적 무역 범위

(단위: 10억 달러, 전세계 수입 비율[%])



자료: International Monetary Fund, Asia and Pacific Dept. (2024). People's Republic of China: 2024 Article IV Consultation-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for the People's Republic of China. IMF Staff Country Reports, 2024(258), A001. Retrieved Oct 16, 2024, from <https://doi.org/10.5089/9798400284281.002.A001>

명확한 어젠다 개발

- WTO 개혁에 대한 한국의 국익을 반영하면서도 국제질서의 보편적 이익을 대변하는 명확하고 선명한 개혁 어젠다를 개발해야 함
- 오타와 그룹을 통해 WTO 개혁을 주도하는 캐나다와 적극적으로 협력하고 어젠다 공동개발을 위한 다양한 채널을 확보해야 함
- 특히 중국, 베트남과 같이 한국과 밀접한 관계를 가진 비시장경제 국가가 WTO에서 배제되지 않는 포용적이고 단계적인 개혁 어프로치를 분쟁해결절차, 보조금, 국영기업 지위 등의 문제에서 주요 이해관계국과 공동 개발해야 함

중장기 전략 수립

- WTO 개혁은 분쟁해결절차, 보조금과 국영기업에 대한 규정, 그리고 덤핑 및 상계관세에 대한 규정, 전자 상거래에 대한 규정 등 광범위한 분야에 대한 규칙변화를 가져올 것임. 이에 대한 기업과 국내 법제도 차원의 대비가 필요함
- WTO 관련 전문인력을 양성하고 정부, 학계, 산업계 간 협력 체계 구축하여 한국의 국익을 반영한 개혁 어젠다를 개발하고 새로운 규칙 변화에 대비해야 함

*오타와 그룹: 호주, 브라질, 캐나다, 칠레, 유럽연합, 일본, 케냐, 한국, 멕시코, 뉴질랜드, 노르웨이, 싱가포르, 스위스, 영국 14개국이 2018년에 결성. 캐나다가 주도적인 역할. 지금까지 총 6차례 회담을 진행했으며 2022년 제12차 WTO 각료회의(MC12)와 2024년 제13차 WTO 각료회의(MC13)에서 주요 이슈(분쟁 해결, 어업 보조금, 무역 및 산업 정책, 전자상거래)에 대한 논의 진행