FTA FOCUS

변화하는 글로벌 통상질서와 한국의 선택

최석영 | 법무법인 광장 상임고문

변화하는 글로벌 통상질서와 한국의 선택

최석영
현) 매일경제 객원논설위원
현) 외교부 유엔외교독립패널 공동의장
현) 법무법인 광장 상임고문 등
전) WTO 서비스무역 이사회(CTS) 의장(2014~2015)
전) UNHCR 집행이사회(EXCOM) 의장(2013~2014)
전) 주제네바 대표부 대사(2012~2015)
전) 외교부 FTA 교섭대표(2010~2012)

강대국의 일방조치와 보호주의가 확산되면서 국제무역에서 불확실성이 극대화되고 있다. 미국 우선주의와 미·중간 갈등은 물론 중국과 유럽연합의 대미 보복절차가 전개되고 있다. 유럽연합이 분리되는 브렉시트 등 전례없는 변화도 진행 중이다. 세계무역의 구조적인 변화로 글로벌 통상여건도 급변하고 있다. 이런 변화 속에서 분쟁과 갈등이 심화되고 있음에도 다자통상체제는 역할을 하지 못하는 실정이다.

전후 세계통상질서를 관장해 왔던 관세 및 무역에 관한 일반협정(GATT)이 1995년 WTO로 대체되면서 그 기능과 권한이 대폭 강화됐다. 상품에 국한되었던 무역규범을 서비스와 지식재산권 분야에까지 확장하고 상소기구 설치와 분쟁해결 제도를 개선했다. 무역구제 규정을 강화하여 시장 왜곡을 감시하고 비차별원칙을 적용함으로써 공정한 무역규범에 대한 기대감을 높였다. 그러나 지난 20여년간 WTO의 운영실적은 초라하기 짝이 없다. 선진국과 신흥개도국간 갈등은 물론 반세계화와 보호주의 확산으로 활력을 상실하고 2001년 개시된 도하개발어젠다(DDA) 협상은 혼수상태에 빠진지 오래다. 갈등과 분쟁의 급증으로 WTO의 사법기능에 과부하가 걸리고 분쟁해결에 과도한 시간이 소요되고 있다. 전후 미국이 지탱해 온 다자무역체제가 미국에 의해 부정되면서 심각한 위기를 맞고 있다.

글로벌 통상여건도 급변하고 있다. 2008년 글로벌 금융위기 이전에 연 5%대를 유지하던 경제성장률이 2012년 이후 3%대로 떨어지고, 무역성장률은 GDP 성장률을 하회하고 있다. 전후 세계경제를 견인했던 무역이 더 이상 성장엔진의 역할을 하지 못하고 있다는 의미다.

학자들은 이런 현상이 세계 무역의 구조적 변화에 기인한다고 지적한다. 첫째는 세계상품수요의 구조적 변화다. 글로벌 금융위기 이후 수입중간재에 대한 수요가 감소하고 원자재와 자본재에 대한 국내조달이 증가하는 소위 온쇼어링(on-shoring)현상이 심화되고 있다. 둘째, 중국의 내수시장 확대와 서비스 비중의 증가현상이다. 셋째, 글로벌 가치사슬의 증가세가 둔화되어 공급사슬을 최적화하려는 노력이 증가하고 있다. 마지막으로 보호주의의 확산이다. 2010년에 267건이었던 비관세장벽이 2016년에는 855건으로 급증했다. 무역자유화시대에 역설적인 현상이다. 새로운 보호주의는 과거와 다른 특징을 가지고 있다. 선진국이 자국산업의 보호를 위해 자의적이고 차별적인 조치를 도입하고 있다. 조치의 내용을 보면 기술장벽, 보조금, 원산지와 지식재산권 분야 등 정책적인 조치와 환경, 노동, 환율 등 비무역적인 조치를 광범위하게 활용하고 있다. 이런 신보호주의의 배경은 반세계화와 반무역주의 정서의 확산 그리고 불평등 악화에 기인한다. 또한 자본집약도가 높은 산업일수록 수출의 고용효과가 낮은 것도 문제로서 결과적으로 포용적 성장의 요구가 급증하고 있는 것이다.

트럼프 대통령은 이런 반무역적인 정서에 불을 지폈다. 소위 "미국우선주의" 기치 하에 새로운 통상정책을 시행한 것이다. 국내 정치 지지층의 표를 의식한 조치지만 국제적으로 심각한 갈등을 초래하고 있다. 미국 USTR이 발표한 "2018년 통상정책 아젠다"는 국가안보의 우선적 고려, 미국경제의 강화, 양자 무역협정 교섭 우선추진, 국내무역법의 이행강화 및 다자무역체제의 개혁 등을 내걸었다. 달리 말하면 국제규범보다는 국내법 우선, 다자보다 양자주의 중시, 안보와 통상의 연계, 외교적 고려보다는 국내정치 우선, 중국의 불공정 관행에 대한 지속적 압박을 골자로 한다. 미국내 반무역 정서와 수입규제조치는 2008년 글로벌 금융위기 이후 제도적으로 강화돼 왔다. 2015년 제정된 TPEA법에 의거 반덤핑 및 상계관세관련 조사당국의 재량권을 대폭 강화하는 관세법을 개정했다. 불리한 가용정보(AFA)와 특별한 시장여건(PMS) 등을 적용한 수입규제조치 강화로 비협조를 유도하거나 AFA를 확대 적용하여 수출업체에 불리한 처분을 유도하기 다반사였다. 2016년 제정된 TFTEA법은 관세환급 절차의 간소화 및 확대적용을 포함한 광범위한 개혁조치를 담고 있다. 글로벌 세이프가드 조치도 강화했다. 1962년 무역확장법 제232조를 원용하여 국가안보를 이유로 철강 및 알루미늄의 수입제한 조치를 취했다. 최근에는 외국의 자동차 및 부품의 수입이 미국의 국가안보에 미치는 영향에 대한 조사를 개시함으로써 일본, 독일 및 한국 등 자동차 수출국은 초긴장 상황이다.

그 밖에 관세법 제337조에 따라 지재권 침해 등에 대한 불공정 무역관행에 제재조치를 취하고 1974년 무역법 제301조에 따른 무역제한조치를 자의적으로 남발하고 있다. 또한 환율조작국으로 의심되는 국가에 대한 모니터링을 강화하고 있다. 미국은 무역뿐만 아니라 외국인 투자에 관한 조사도 강화하고 있다. 1975년 포드 미대통령 행정명령으로 설치된 CFIUS는 미국 내 투자의 국가안보에 대한 영향을 모니터링하고 1988년 Exon-Florio 개정을 통해 미의회는 대통령에게 외국기업에 의한 합병, 기업인수, 경영권 취득으로 인한 미국 기업 기술 및 자본의 해외유출이 미치는 국가안보에 대한 영향을 심사할 권한을 부여했다. 미의회는 FIRRMA(외국인투자위험검토 현대화법안) 법안을 심의하고 있다. 동 법안은 미 군사시설이나 안보 민감시설에 인접한 부동산에 대한 외국인의 구매 또는 민감한 기술보유 기업에 대한 외국인의 투자제한을 강화하는 것을 골자로 한다.

미국 우선주의 정책은 중국의 불공정 무역관행을 목표로 하고 있다고 하면서도 사실상 미국의 동맹국에 자의적이고 차별적인 조치를 강화하고 있다. 멕시코, 카나다 등 NAFTA 회원국과 한국은 기존의 FTA를 개정하라는 압박을 받았다. NAFTA 협상은 아직도 지지부진하다. 미국이 지속적으로 수용하기 어려운 요구를 하고 있기 때문이다. 한국은 금년 상반기 중 한-미 FTA개정협상을 마무리 지었다. 물론 철강분야에 대한 수출제한 쿼터로 규제를 받고 같은 시기에 진행된 환율이슈에 관련해서도 미국과 합의하는 댓가를 치렀다. EU와 일본도 발등에 불이 떨어졌다. 중국은 미국에게 최대 적자를 안기는 국가로서 바짝 긴장하고 있다. 그간 세 차례에 걸쳐 협상이 진행되고 있으나 미·중간 통상 갈등은 구조적인 문제임에 비추어 상호 만족할 만한 합의를 이루는 데는 시간이 걸릴 것이다.

국제통상 질서의 불확실성과 국제통상규범의 파행은 앞으로 상당기간 지속될 것이다. 다자통상체제가 안고 있는 구조적인 문제가 해소될 기미가 보이지 않기 때문이다. 미국은 한국에 이어 NAFTA를 압박하여 개정협상을 마무리 짓고 일본 및 영국 등과 FTA 협상을 개시할 것이다. 또한 CPTPP와 RCEP 등과 같이 미국을 제외한 메가 FTA 협상도 계속될 것이다. 그럼에도 불구하고 WTO 규범의 대안을 모색하기 위한 노력 또한 지속될 것이다. 제네바에서는 전자상거래, 환경상품 및 투자원활화 등에 관한 복수국간 협정에 대한 협상추진을 모색하고 있다. WTO는 복수국간 협정을 다양한 형식으로 용인해 왔다. 첫째, 정부조달협정처럼 과거에 존재하던 복수국간 협정을 WTO 협정의 부속서로 편입하는 방식이다. 둘째, 환태평양경제동반자 협정, 파트너십 협정(TPP)과 같이 포괄적이고 높은 수준의 자유화를 규정하는 지역 무역협정을 체결하는 방안이다. 수많은 자유무역 협정(FTA)이 WTO 체제에서 정당화된 것과 같은 이치다. 마지막으로 정보기술협정처럼 특정 부문의 자유화를 추진하면서도 비회원국에 대해 조건없는 최혜국대우를 제공하는 방식이다. 이 경우 비회원국은 개방의무는 없으면서 회원국과 같은

특혜를 누리기 때문에 반대할 이유가 없다. 문제는 일부 국가가 특정 분야에 국한된 자유화를 추진하면서 비회원국을 차별하여 특혜대우를 하지 않는 경우다. 현행 규범에 위반됨에도 불구하고 일방조치가 횡행하는 무질서를 타개하기 위한 고육지책으로 이런 접근방식이 제시되는 이유다.

국제통상질서의 대변화 속에서 한국은 선택이 어렵다. 첫째, 한-미 FTA 개정협정을 조기에 발효시킬 수 있도록 해야 한다. 개정협상은 당초 미국이 과도한 요구를 했음에도 소규모 패키지로 타결하여 대체로 선방한 것으로 평가된다. 미국이 높은 수준의 자유화를 지향하는 한·미 FTA를 지지하는 것으로 앞으로 미국의 FTA 협상에 일정한 전례를 구성할 것이다. 둘째, 미국발 수입제한조치에 대해 면밀히 모니터링을 해야 한다. 그러나 개정협상과 병행하여 진행된 철강과 환율 분야 협상에서 미국의 요구를 반영할 수밖에 없었고 앞으로 자동차분야에 대한 미국의 조사가 진행되고 있다는 점에 유의해야 한다. 셋째, 미·중간 통상갈등과 해소 노력 동향을 관찰하고 선제적 대응을 해야 한다. 미·중이 차지하는 세계무역의 비중과 우리나라와의 교역량 등에 비추어 미·중간 갈등에서 부수적인 피해를 입지 않기 위한 조치다. 넷째, 강대국의 일방조치와 보호무역조치가 취해지고 다자간 통상체제가 제대로 작동하지 못함에도 불구하고 한국으로서는 맞춤형 무역자유화 노력을 경주해야 한다. 이미 체결된 협정을 업그레이드 하는 작업과 병행하여 중미국가, MERCOSUR와의 자유무역협정 등 새로운 경제영토를 개척해 나가야 한다. 다섯째, 외교전략과 통상정책을 통합적으로 고려해야 한다. 강대국의 보호주의 조치는 자유무역보다는 관리무역의 양상을 띠고 있음에 비추어 법률적 분쟁해결을 모색하면서도 정치적인 절충의 여지가 있다는 점에 유의해야한다. 여섯째, 미국우선주의 및 중국의 일방적 무역제한 조치에 대해 WTO, G-20, OECD, APEC 등 다자간 포럼에서 일방조치 및 보호조치를 배격하는 국제공조를 강화해야 한다.

FTA TRADE REPORT