

# WTO 체제의 구조적 위기와 한국의 신 다자협상 대응방향

**서진교** 대외경제정책연구원 무역통상실  
무역협정팀 선임연구위원  
jksuh@kiep.go.kr

**이천기** 대외경제정책연구원 무역통상실  
무역협정팀 부연구위원  
leeck@kiep.go.kr

**이주관** 대외경제정책연구원 무역통상실  
신통상전략팀 부연구위원  
jklee@kiep.go.kr

**김지현** 대외경제정책연구원 무역통상실  
신통상전략팀 연구원  
jihyeon@kiep.go.kr

**정명화** 한국해양수산개발원 원양산업연구실장  
jmh@kmi.re.kr



## 차 례

1. 연구의 배경 및 목적
2. 조사 및 분석 결과
3. 정책 제언

## 주요 내용

- ▶ WTO 다자체제의 구조적 위기
  - WTO 체제의 구조적 위기 저변에는 WTO 자체의 제도적 취약성이란 문제도 있지만 주요국(특히 미국과 중국) 간 정치적 힘의 대립도 밀접히 연계
  - 따라서 쉽게 해결될 수 있는 문제가 아니며, 상당 기간 WTO 다자체제의 표류와 다양한 복수국 간 협상의 부상이 예상됨.
- ▶ 세계 무역 환경 및 구조 변화
  - 신보호무역주의의 정착: 개도국까지 확산되어 향후 지속될 전망
  - 미-중 무역 갈등의 심화: 국제 무역에서 변수가 아닌 고정 상수화
  - 세계 무역의 서비스화 및 디지털화 가속
    - 부가가치로 본 서비스무역은 이미 상품무역을 초과
    - 향후 다자협상에서 서비스와 지적권의 중요성 확대
  - 글로벌 가치사슬의 진화: 지역화, 소비지 근접화, 지식 중심
    - 저임금 중심의 가치사슬이 high-tech, 지식중심으로 변화
- ▶ WTO 다자협상의 새로운 대응 방향
  - 유형(有形) 중심에서 무형(無形) 중심으로
  - 역내·외 가치사슬의 연계 및 FTA와의 조화: 역내 가치사슬은 중국과 일본 및 아세안 중심으로, 역외 가치사슬은 미국과 EU 중심으로
  - 다양한 복수국 간 협상 참여와 주도
  - 기후변화 및 환경협상 진전에 대비: 특히 환경상품협상 및 탄소국경조정세
  - 중장기 시각에서 전략적 접근을

## 1. 연구의 배경 및 목적

- WTO 다자무역체제가 10여 년 전부터 구조적으로 위기를 경험
  - 164개 회원국이 참여하는 다자무역협상을 통해 새로운 무역규범을 제정하는 기능은 DDA 교착으로 사실상 중단
  - 회원국의 무역규범 준수여부를 모니터링하고, 회원국 무역정책을 정기적으로 검토하는 기능 또한 당초의 기대와 달리 형식적이어서 오래전부터 WTO의 구조적 문제로 지적되어 옴.
  - WTO 체제의 안정성과 예측가능성을 뒷받침하는 분쟁해결제제도도 최근 상소기구 기능 정지라는 초유의 사태로 WTO 체제에 대한 회원국의 신뢰가 상당히 저하
  
- 지난 20여 년간 국제무역 환경도 구조적으로 다양한 변화를 경험
  - 2008년 미국발 금융위기로 촉발된 각국의 보호무역 색채의 조치들이 최근까지 계속 이어지고 있으며, 그 와중에 촉발된 미-중 간 무역 갈등으로 보호무역주의가 세계적으로 확산되고 있음. 특히 반세계화와 포퓰리즘의 확산과 맞물려 ‘신보호주의’라는 이름으로 이제는 정착단계
  - 세계 무역의 서비스화·디지털화가 급속히 진행되어 왔음.
    - 부가가치 기준으로 본 서비스 수출액은 상품에 체화된 서비스와 데이터 무역을 포함할 경우 13.4조 달러(2017년 기준)로 추산되어 이미 수출액을 넘어선 것으로 평가
  - 글로벌 가치사슬(GVC)이 지역화되면서 동시에 지식중심으로 진화되고 있음.
    - 글로벌 가치사슬이 점차 독일 중심의 유럽권, 중국-일본-한국의 동아시아권, 미국 중심의 북미권 등으로 지역화하고 있으며, 특히 저임금중심에서 고부가가치 지식집약적 사슬로 진화되는 경향
  
- 우리나라의 WTO 다자협상에 임하는 입지도 지난 2019년 고비로 크게 변화
  - 향후 WTO 다자협상에서 더 이상 개도국 특혜를 추구하지 않겠다고 결정한바 향후 협상에서 보다 적극적으로 무역자유화 협상에 참여할 수 있는 토대 마련
  
- 이에 본 연구는 WTO 다자체제의 구조적 위기와 원인을 분석하고, 세계 무역의 질적인 변화 및 우리나라의 입지 변화를 감안하여 향후 우리나라가 취해야 할 다자무역협상의 새로운 대응방향을 제시
  - 아울러 제12차 WTO 각료회의가 개최될 예정임을 감안하여 예상되는 주요 의제별 협상대응의 기본 방향도 함께 제시

## 2. 조사 및 분석 결과

### 1) WTO 다자체제의 구조적 위기 분석

#### ① WTO의 협상기능 위기의 원인

##### ● WTO 내부의 제도적 원인

- 의사결정 방식 및 합의도출의 비효율성
  - 협상 참가국의 컨센서스에 기초한 의사결정방식의 비효율성은 그동안 계속해서 지적되어 온 WTO의 협상 기능을 저해하는 대표적인 내부 원인 중 하나
- 일괄타결방식 및 회원국 수의 증가
  - 특히 경제발전단계와 경제여건의 스펙트럼이 넓어짐에 따라 회원국 간 이해가 다양·복잡해졌으며, 이에 따라 개별 회원국의 이해관계를 조정, 반영한 타협안 도출은 더욱 어려워지게 되었음.
- 개발의제의 도입: 선진국과 개도국의 대립

##### ● WTO 외부의 제도적 원인: 국제 리더십 부재

- 미국의 패권 약화와 중국의 부상
- 국제무역환경 변화에 대한 WTO의 적극 대응 부족

#### ② WTO의 무역규범 집행과 감시기능 위기의 원인

##### ● 무역정책검토 메커니즘(TPRM)의 비구속성

- 법적 구속력이 없기 때문에 문제가 되는 정책이나 관행을 시행하고 있다고 해도 자발적으로 WTO 규범에 맞는 정책의 변화로까지 이어지지 않음.

##### ● 통보의무의 미준수

- 정확한 통보가 효과적인 무역정책검토의 전제 조건
- WTO 통보의무를 준수하지 않는 회원국 비중이 1995년 25%에서 2017년 48%로 증가
  - 회원국의 통보의무를 강조하는 한편 통보된 자료에 대해 사후 면밀한 검토를 수행할 필요

##### ● 무역정책검토보고서에 대한 일반의 무관심

- WTO 회원국 내 일반 대중(언론)의 관심을 끌지 못했기 때문에 실제 그 정보가 무역정책의 변화로 이어지지 못하는 경향

● 무역정책검토보고서의 정보의 질에 한계

③ WTO의 무역분쟁 해결기능 위기의 원인: 미국의 불만

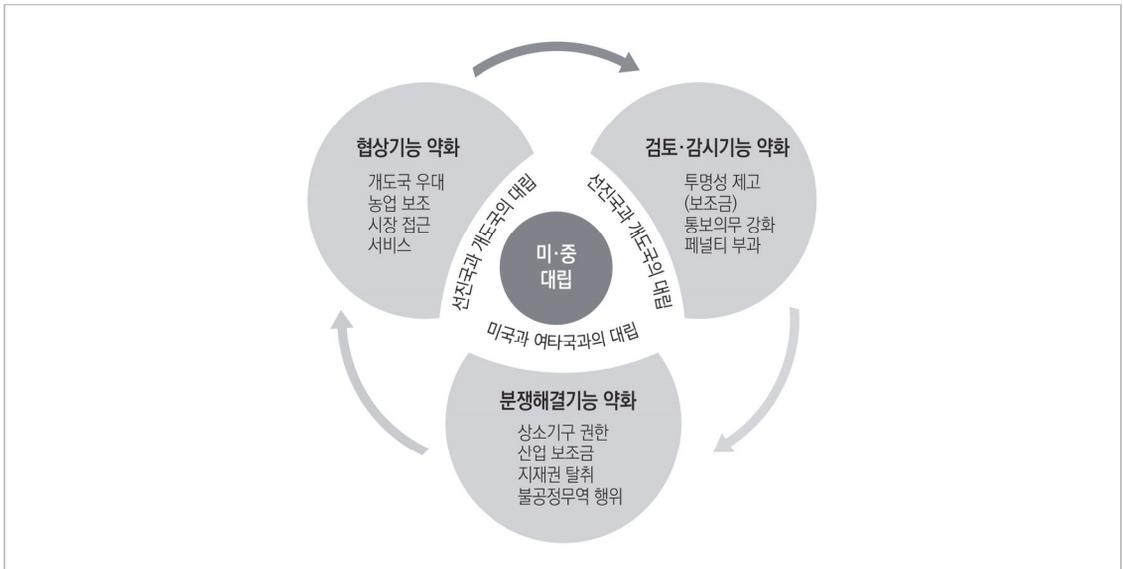
● 미국의 상소기구에 대한 불만

- 미국은 상소기구의 지위와 역할에 대해서 이견(상소기구는 독립적인 국제법원이 아님)
- 상소기구 위원의 임기 만료 후 상소심 참여
- 상소심 90일 시한 준수, 상소기구의 사실문제 검토, 상소기구의 사법적극주의, 선례구속

④ 정책 함의

- WTO 체제의 구조적 위기 저변에는 WTO 자체의 제도적 취약성이란 문제도 있지만 주요국 간 정치적 힘의 대립도 밀접히 연계되어 있음(그림 1 참고).

그림 1. WTO 3대 기능의 약화와 미·중 대립



자료: 저자 작성.

● 우리나라가 다자협상에서 서두를 필요가 없음

- WTO 다자협상이 갈등과 대립으로 인해 실질적 진전이나 타협안 도출까지는 상당한 시일이 소요될 전망

● 다양한 복수국 간 협상에 대비할 필요

- 이해관계에 따라 그들끼리 소규모 그룹을 구성하여 다양한 복수국 간 협상이 추진될 가능성

2) 세계 무역 환경 및 구조의 변화와 정책 시사점

① 세계 무역 환경의 변화

● 신보호무역주의의 정착

- 정착 배경

- 선진국 내 불평등 확산과 계속된 경기 부진
- 포퓰리즘(populism)의 등장

- 개도국의 보호무역조치의 활용 확산

- 세계적 신보호무역주의하에서 신흥국들도 선진국 못지않게 비관세조치를 중심으로 보호무역조치를 적극 활용하는 추세(WTO 출범 이후 연평균 14%씩 증가. 선진국은 0.5%)

● 미-중 무역 갈등의 심화와 전망

- 미-중 무역전쟁의 결과

- 상품과 서비스 무역수지는 중국과 무역 갈등 이전보다 다소 개선(특히 상품무역수지). 시장균형과 후생 측면에서 무역전쟁의 영향을 살펴본다면 상호 관세부과는 두 국가에게 모두 상당한 손실

- 바이든 행정부의 대중 정책은 트럼프 행정부와 큰 차이를 보일 것으로는 예상되지 않음.

- 기술패권 경쟁이라는 중장기적인 미-중 대결과 갈등의 본질이 대선 결과에 따라 변하지 않을 것임.

② 세계 무역 구조의 변화

● 세계 무역의 서비스화 및 디지털화

- 부가가치로 본 서비스무역액은 2017년 약 13.4조 달러를 기록하여 부가가치로 본 상품무역액 13.0조 달러를 능가

- 디지털 기술의 급속한 발전으로 인해 거래비용 감소가 서비스 무역과 맞물려 시너지 효과를 내면서 빠른 속도로 디지털화

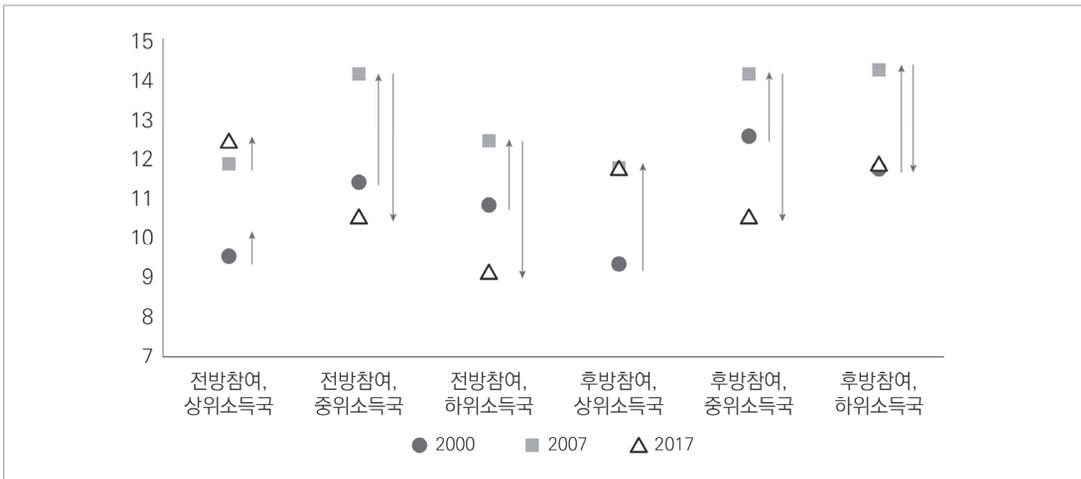
- ICT 상품의 세계 수출은 2005년 1.3조 달러에서 2018년 2.2조 달러로 증가하여 연평균 4.3%로 성장(특히 통신장비와 전자부품은 같은 기간 각각 연평균 7.2%, 7.3%의 증가율 시현)
- 세계 전자상거래 소매 판매액 증가세도 2023년까지 증가할 것으로 예상되어 연평균 19.3% 신장세

● 글로벌 가치사슬의 진화

- GVC 확산의 둔화

- 2000년과 2007년의 전방 및 후방 가치사슬 참여도를 비교해 보면(○→□) 소득에 관계없이 상승
- 그러나 2007년과 2017년을 비교해 보면(□→△) 상위 소득국가를 제외하고 중위 소득국가와 하위 소득국가는 모두 전방과 후방 가치사슬 참여도가 하락(그림 2 참고)

그림 2. 글로벌 가치사슬 참여도 변화(2000~17년)



주: 세로 수치는 글로벌 가치사슬 참여도를 의미함. 동 수치는 해외부가가치와 해외로 수출되는 국내부가가치의 합을 전체 수출로 나눈 값임. 자료: WTO(2019) 재인용(UIBE GVC 인덱스)하여 저자 작성.

- GVC의 지식 중심화

- 저임금에 기반을 둔 상품생산 가치사슬이 축소(섬유와 같은 노동집약적 산업에서도 저임금 국가에서 고임금 국가로의 수출은 2007년 총 수출의 55%를 차지하였으나, 2017년에는 43%로 하락)
- 세계 무역이 점차 인건비보다 전문화(예: 숙련된 노동력), 자원접근성, 시장접근성, 기초 인프라의 우수성 등에 중점을 두는 방향으로 변모

- GVC의 지역화: 2008년 이후 성장세가 둔화되는 가운데 지역화 경향

- 글로벌 가치사슬은 유럽(독일), 북미(미국), 아시아의 3개 가치사슬로 구분 가능
- 2017년 중국이 일본을 대신해 아시아의 거점으로 부상하면서 2000년과 비교할 때 지역간 거래가 상대적으로 축소
- 2017년에는 3개 지역 GVC 사이에 상호 유의할 수준의 직접 교류는 감소한 대신 각 지역거점을 중심으로 역내 교류가 발달

### ③ 정책 시사점

#### ● WTO의 무역정책 검토 및 감시기능 강화

- WTO 출범 이후 변화하는 세계무역환경은 WTO 다자체제의 기능강화를 요구하고 있으나 다른 한편 주요국 간 대립상황에서는 WTO 다자체제가 아닌 복수국 간 협상을 통한 특정그룹 안에서의 수입규제를 자제하는 정도가 더욱 실현 가능한 대안이 될 수 있을 것임.
- 그렇다고 해도 WTO가 갖는 위상을 고려하여 무역정책 검토 및 감시기능을 높이기 위한 회원국의 자발적인 노력과 기여가 필요하며, 이 부분이 WTO 다자체제에서 우리나라가 주도해 나갈 분야가 될 수 있음.
  - 특히 우리나라는 시장접근 개선 측면에서 미국과 EU 등 선진국은 물론 중국과 인도, 아세안 등 개도국의 무역규제조치 확대의 부정적 영향을 가장 크게 받는 회원국이 될 수 있기 때문에 WTO 다자체제의 무역정책 검토 및 감시강화는 우리가 보다 큰 관심을 가지고 집중해야 할 분야

#### ● 서비스무역 및 가치사슬 연계의 중요성

- 미국이 바이든 행정부 들어 국내 문제에 중점을 둘 때 우리나라가 서비스무역의 핵심 부분에 대한 국내 제도를 정비하여 서비스협상을 선도해 나갈 수 있는 기회
  - 특히 향후 CPTPP나 중국의 양자 FTA 협상에 대비하여 서비스에서 시장개방을 확대할 분야를 결정해 WTO 서비스협상이나 TiSA 협상에서 우리나라의 입장을 분명히 제시할 필요
- 우리나라가 속해 있는 동아시아 가치사슬의 경우 중국을 중심으로 한 연계가 더욱 강화되고 있기 때문에 지역 가치사슬의 안정화 차원에서 통상협상을 바라볼 필요
  - WTO 협상에서 동아시아 역내 가치사슬(Within value chains)의 안정화 관점에서 역내국간 무역자유화 내지 시장접근의 개선에 보다 중점을 두되, 동시에 우리나라는 미국을 중심으로 한 북미 가치사슬 및 EU 중심의 가치사슬과의 연계도 중요하기 때문에 기존 미국 및 EU와의 FTA를 활용하여 지역 가치사슬을 연계하는(Between value chains) 전략도 추구할 필요

### 3) 우리나라의 다자협상 입지 변화

#### ① 우리나라의 개도국 특혜 중단 결정과 그 의미

- 미래 협상에 한해 적용되지만 사실상 현재 진행 중인 농업협상에 적용될 가능성도 존재
- 중단에 따른 실제 영향은 상당한 기간이 흐른 미래에 나타날 것
- 협상을 통해 민감품목에 대한 융통성 확보의 여지를 남겨 둬.
- 장기적 관점에서 본다면 사실상 개도국 졸업과 차이가 없어짐.

## ② 우리나라의 입지 변화

- 오랜 국가적 제약에서 탈피
- 보다 정교한 주고받기가 가능
- 선진국 입장에서 새로운 전략 수립이 필요
- WTO 내에서의 국가 위상 제고 활용
- 개도국 우대 협상 주도의 유리한 입지

## 3. 정책 제언

### 1) 다자협상 대책의 새로운 기본 방향

#### ① 상품 등 유형(有形) 중심에서 서비스 및 지재산 등 무형(無形) 중심으로

##### ● 서비스 무역의 중요성

- 세계 무역은 앞서 살펴본 대로 급속히 서비스화·디지털화
- 우리나라의 경우 GDP 대비 서비스 무역비중이 증가하고 있으나 그 수준은 여전히 OECD 평균은 물론 세계 평균에도 미치지 못하는 실정

##### ● 지재산 협상의 중요성

- 향후 고부가가치 지식집약형 상품이나 서비스 개발의 제도적 토대를 구축하는 기초 인프라로서 4차 산업혁명에 따라 디지털 경제와 인공지능, 5G, 블록체인 등이 실제 생활에 적용되면 특허나 저작권은 물론 데이터나 영업비밀 등에 관한 지재산은 한층 더 중요해질 전망

#### ② 역내 및 역외 가치사슬의 흐름과 조화

##### ● 역내 가치사슬과 역외 가치사슬의 공고화 방향에서 협상 전략을 수립

- 먼저 중국을 중심으로 동남아 가치사슬이 중요하며, 그 외 미국과 일본이 가치사슬에서도 중요한 의미를 갖는 국가임. EU는 서비스 무역에서 중요한 지역
- 따라서 WTO 다자협상에서 국가별로는 미국, 중국, 일본 그리고 지역별로 동남아 및 EU를 대상으로 할 때에는 지역 내 공급망의 효율성과 안정성을 높이는 방향으로 협상전략을 구사할 필요
- 한편 서비스무역은 미국과 EU와의 연계를 위해 지역간 가치사슬을 연결하는 전략(예를 들어 아시아 가치사슬과 북미 가치사슬의 연결 등)이 필요

● 기존 체결한 FTA 및 RTA와의 조화

- WTO 다자협상 대책과 우리나라가 체결한 FTA 협정의 내용이나 전략이 모순되지 않아야 함은 물론이며, 상호 시너지 효과를 극대화하기 위하여 조화

③ 다양한 복수국 간 협상 참여 및 주도, 상호 조화

- 우리나라가 체결한 기존의 FTA, 그리고 향후 우리나라가 가입을 고려하고 있는 다양한 FTA에서의 개방수준 등을 종합적으로 고려하여 복수국 간 협상 대응방향을 마련

④ 기후변화 및 환경협상과의 조화

- 바이든 신 행정부가 출범하면서 탄소국경세 논의가 보다 구체화될 가능성이 높아 이에 대한 사전 준비
- WTO 내 무역과 환경협상에 대한 우리나라의 적극적인 참여

⑤ 그러나 서두를 필요 없이 중장기 시각에서 전략적으로 접근

● 장기 관점에서 협상 전략을 만들 필요

- 다자협상 대부분의 핵심 쟁점이나 의제는 선진국과 개도국 또는 미국과 중국이 서로 첨예하게 대립하고 있는 구조인데다 서로 신뢰하지 못하고 상대방에 대한 불신이 커서 타협점까지 이르기에는 많은 시간을 필요로 하고 있는 상황

## 2) 이슈별 MC12 대책 방향

① 농업

- 수출국이 임의로 수출을 제한하거나 금지하는 행위인 수출제한은 식량 수입국 입장에서 적절히 규제
- 국내보조의 경우 최근 코로나 19로 인해 각국의 보조금이 급격히 증가하고 있는 상황을 감안하여 농업보조, 특히 생산과 가격에 연동된 감축보조의 증가세는 적절히 규제될 필요
- 시장접근이나 개도국 특별 세이프가드는 각료회의에서 논의될 가능성이 희박하지만 논의될 경우 먼저 실질적인 시장접근의 보장을 위해 실행관세와 양허관세 사이의 격차문제를 출발점으로 제시

② 수산보조금

- WTO 수산보조금 규범수준을 수용할 것인지, 또는 WTO 규율보다 높은 CPTPP 수준의 규율을 수용할 것인지에 대한 정책적 판단이 선행될 필요

### ● IUU 어업

- IUU 어업에 관한 거버넌스 및 규범을 형성하는 해역별 RFMO, UN, FAO 등 연례회의에 전문가들이 지속적으로 참여하여 관련 의제 및 보존관리조치를 분석할 필요
- 국내 IUU 어업 적발과 보조금 지급 금지 간 행정처리의 연계성 강화
- 연근해 어업인이 어획량을 보고할 수 있는 인센티브 제도 마련과 인프라 구축이 필요

### ● 과잉어획 어업

- 데이터에 기반한 자원관리체계를 구축
- 수산자원평가를 고도화하여 어종별 목표관리기준을 설정하고 관리
- 어업과 수산자원 간 역학 관계를 규명할 수 있는 R&D를 강화

### ● 과잉어획능력 어업

- 수산자원관리를 잘 이행하여 수산자원에 부정적 영향이 없는 어업에 한해서 조건부로 면세유를 지급하는 안을 고려
- 장기적으로는 유류 사용을 저감할 수 있는 전기 어선 보급을 고려
- 과잉어획능력 규율에서 그린박스에 대한 논의를 지속적으로 가져갈 필요

## ③ 전자상거래

### ● 완성된 형태의 협정문을 도출하고 MC-12 전까지 합의에 도달하기는 어려울 전망

- 전자상거래 협상참여국 간 이해관계, 협상 의제 범위, 협상 기간 등을 종합적으로 고려할 때, MC12에서 합의에 도달하더라도 낮은 수준(남은 기간을 고려할 때, 입장차가 작은 조항이나 합의 도출이 용이한 분야만을 선택적으로 묶어 협정을 타결하는 조기수확이 그나마 가능성)

### ● 대책 방향

- 디지털 무역규범 도입에 따른 국내 산업부문별 영향을 분석하고 이슈별 이해관계자 입장을 검토
- 산업별 경제적 영향 분석에 근거한 협상 전략을 구체화하고 WTO 전자상거래 협상에서 기업, 산업, 이해관계자의 애로요인을 관철할 수 있도록 적극적으로 참여
- FTA 차원의 디지털 무역규범 강화와 WTO 차원에서 나타날 변화에 능동적으로 대처하는 차원에서 한국도 대응전략을 모색하고 국내 제도 정비와 협상 대책 준비

#### ④ 개도국 지위

##### ● 신중한 접근

- WTO 출범 이후 계속해서 개도국이라고 강변해 온 우리나라의 입장에서 신중한 접근이 필요

##### ● 기본 원칙은 명확히 언급

- 개도국의 개발을 위해 개도국 우대가 필요한 것은 모두 인정
- 개도국 우대의 효과적 적용을 위해서 선진국의 자발적 협조가 필요
- 개도국 간 경제발전의 차이를 감안할 때 모든 개도국에 동일한 수준의 개도국 특혜를 부여하는 것은 문제가 될 수 있으며, 개도국들도 발전수준에 상응한 기여가 필요

##### ● 기준 설정에 따른 개도국 세분화보다는 위원회를 활용한 사안별 접근

- 개도국 특혜를 원하는 국가가 있다면 개도국 특혜가 필요한지 그 필요성을 제시하고 특정 위원회에서 그 적절성을 심의해 개도국 우대 허용 여부, 허용할 경우 그 수준 등을 권고하는 방안

#### ⑤ 산업보조금

##### ● 가능한 한 협상범위를 넓혀 상호 주고받을 수 있는 협상카드를 많이 확보한 상태에서 개정 논의를 개시

- 미·EU·일이 생각하는 WTO 보조금 개정방향은 중국이 생각하는 방향과 그 내용과 방향성에 큰 차이가 있어 타협이 가능하지 않은 상황
- 산업보조금은 각국의 산업지원정책에 직접 관련된다는 점에서 미국과 중국만의 문제가 아니라 모든 회원국들에게도 민감한 사안
- 협상의제 확대는 그만큼 관련 회원국의 증가를 의미하므로 많은 회원국의 참여를 유도할 수 있다는 점에서도 유의미
- 의사결정방식으로서 일괄타결방식을 적용하는 데 신중
- WTO 보조금 개정협상이 유의미하기 위해서 개정논의에 가능한 한 많은 회원국의 참여를 유도
- G20나 산업별 국제포럼 등 다양한 다자채널을 보충적으로 활용할 필요

#### ⑥ 분쟁 해결

##### ● 협상의 우선순위 설정과 상소기구 감시기구

- 동시다발적 협상을 통해 상정된 안건을 논의해 향후 로드맵을 마련하고 일괄타결 또는 단계별 타결을 목표로 협상을 개시할 것인지 여부를 결정하는 방식의 협상방식이 필요

● **컨센서스 의사결정 방식에 대한 재검토**

- 컨센서스 관행을 유지하면서 '일정 수준의' 유연한 의사결정이 실제 이루어질 수 있도록 컨센서스 개념의 해석과 적용에 관한 회원국 간 논의를 심화

● **복수국 간 협정 추진 가능성에 대비**

- 다자간임시상소중재약정(MPIA)도 WTO 회원국 간 분쟁해결을 위한 복수국 간 협정의 일례

● **FTA를 통한 양자 통상분쟁 해결 가능성에 대비**

- 향후 WTO 분쟁해결제도 개선 및 상소기구 기능회복 노력에 더하여 FTA 분쟁해결제도를 통해 문제가 불거질 가능성을 감안하여 FTA 상대국과 긴밀한 소통과 모니터링을 유지하고 관련 규범의 준수 및 이행 메커니즘을 마련할 필요 **KIEP**