

# WTO 체제 개혁과 한국의 다자통상정책 방향

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

**김종덕** 대외경제정책연구원 무역통상실  
무역투자정책팀 연구위원  
jongduk.kim@kiep.go.kr

**박지현** 대외경제정책연구원 무역통상실  
무역협정팀 전문연구원  
jhpark@kiep.go.kr

**김민성** 대외경제정책연구원 무역통상실  
무역협정팀 전문연구원  
mskim411@kiep.go.kr

**안덕근** 서울대학교 국제대학원 교수  
dahn@snu.ac.kr



## 1. 연구의 배경 및 목적

- 선진국 주도의 WTO 체제 개혁에 대한 논의가 본격화되고 있음.
  - 2018년 9월 유럽연합(EU)이 WTO 체제 현대화 구상을 발표한 데 이어 캐나다도 WTO 체제 개혁안을 제시
  - 2018년 10월 캐나다 주도의 WTO 체제 개혁에 대한 주요 13개국 통상장관회담 개최
  - 미국이 EU, 일본, 아르헨티나, 코스타리카와 함께 WTO 체제 개혁의 핵심 의제인 ‘투명성 제고와 통보 강화’에 대한 수정안 제시
- G20 차원에서도 WTO 체제 개혁에 대한 추이와 경과를 지켜볼 것을 언급하고 있음.
  - WTO 다자체제의 기여를 인정하는 동시에 WTO의 기능 개선에 필요한 개혁을 지지하면서 다음 정상회의(2019년 6월, 일본)에서 진전 사항을 지켜보기로 합의
- 이번 WTO 체제 개혁의 움직임은 핵심 선진국이 주도하고 있다는 점과 투명성 제고 및 통보 강화, WTO 분쟁해결제도 개혁, 21세기 신무역규범의 제정, 개도국 세분화 등과 같이 구체적인 의제를 중심으로 전개되고 있다는 점에서 지금까지의 WTO 체제 개혁 논의와 그 성격이 다름.
  - 선진국 중심의 논의가 구체화되면서 WTO 새로운 규범으로 정착될 수도 있으며, 21세기 신무역 규범 논의의 출발점이 될 것으로 예상됨.
- 이러한 WTO 체제 개혁 논의에서 우리나라도 완전히 자유롭지 않으며, 신중한 대응이 요청되는 상황
  - 개도국 세분화는 우리나라 농수산업에 가장 민감한 사안임.
  - 우리나라도 특정 산업의 기술 발전을 위해 다양한 보조정책을 운용하고 있기 때문에 산업보조금의 WTO 통보에 신중한 대응이 요청됨.
  - 특히 미·중 간 양자 무역 분쟁이 WTO 체제 안에서 다자화되고 있는 성격도 지니고 있어 우리나라의 신중한 대응이 요청되는 상황
- 이에 본 연구는 최근 선진국 주도의 WTO 체제 개혁의 의미를 분석하고, 글로벌 통상환경의 변화를 감안하여 우리나라의 다자통상정책 방향을 제시하는 것을 주요 목적으로 함. 그러함에 있어 특히 다음과 같은 점을 분석하는 데 연구의 중점을 둠.

- 그동안 WTO 체제가 거둔 성과와 한계를 고찰
- 선진국 주도의 WTO 체제 개혁 논의가 갖는 의미를 분석하여 우리나라의 WTO 협상대책 수립과 다자통상정책 방향 정립에 주는 정책적 시사점 도출
- 앞의 분석 결과를 바탕으로 우리나라 다자통상정책의 새로운 방향 제시

## 2. 조사 및 분석 결과

### 1) WTO의 성과와 한계

#### ① WTO의 성과

##### ● 상품 및 서비스 무역의 자유화 진전

- WTO 출범 이후 세계 상품교역은 양적으로 3배 이상 성장하였고, 이 과정에서 개도국의 세계 상품교역 비중도 1995년 28%에서 2017년 43%로 증가
- WTO 회원국의 평균 MFN 관세율: 15%(1995년) → 8%(2017년)
- 농산물 수출보조금 철폐 합의, 정보기술협정(ITA) 개정 및 정부조달협정 타결
- 서비스 규범 이행과 무역자유화

##### ● 지식재산권 보호체계의 강화

- 저작권, 특허, 상표권, 지리적 표시, 의장, 집적회로 배치 설계 등 6개 지재산권에 대해 최소한의 보호수준을 설정

##### ● 분쟁해결제도의 정착

- 국제사법기구로는 유일하게 상소절차를 허용하고, 패널절차에서는 비교적 자유롭게 패널위원을 선임하는 등 GATT에서 법적 구속력이 미비된 분쟁해결제도를 성공적으로 정착

##### ● 무역원활화 협정의 합의

- WTO 체제 설립 및 DDA 이후 타결된 최초 다자협약

#### ② WTO의 한계와 문제점

##### ● 지배구조의 한계와 문제

- 의사결정구조의 복잡성과 일괄타결의 구조적 문제

- 분쟁해결제도의 한계와 문제
  - 분쟁해결 이행의 문제와 상소기구의 권한 범위 문제
- 서비스 무역규범의 한계와 문제
  - 서비스 무역구제조치 결여 및 서비스 분류의 구조적 문제
- 개도국 우대의 한계와 문제
  - 개도국 참여 확대에 의한 개발 문제의 정치적 중요성 확대와 그 부작용
- 글로벌 통상환경의 변화에 대한 WTO의 미온적 대응
  - 자유무역협정 확산에 대한 대응 미흡
  - 글로벌 무역의 디지털화에 대한 대응 미흡
  - 신보호주의 및 반세계화에 대한 대응 미흡

## 2) WTO 체제 개혁에 대한 국제 논의

### ① 미국의 WTO 개혁 주장

- 투명성 제고 및 통보 강화
  - WTO 통보 의무는 DDA 실질적 진전의 전제로 WTO 협정문상 통보의무 준수를 강하게 요청하고 통보의무를 준수하지 않을 경우 강력한 징벌적 조치 및 역통보를 제시
- WTO 분쟁해결제도 개선
  - 상소심 심리시한 준수, 임기 만료 상소위원의 심리 개입 금지 등 상소기구의 개혁을 주장
- 신무역이슈
  - 디지털무역 등에 대해 WTO 규범 정립을 위해 WTO 회원국과 협력
- 기존 DDA 이슈
  - 복수국간 협상 방식 주장
  - 거대 개도국에 개도국 우대 부여 반대
  - 과잉어획 수산보조금 금지

## ② EU의 WTO 개혁 제안

### ● 투명성 제고 및 통보 강화

- 보조금을 적시에 통보하지 않을 경우 조치가능보조금으로 간주. 통보인센티브 제안
- 의도적이고 반복적인 미통보 시 제재조치 및 역통보

### ● WTO 분쟁해결제도 개선

- 미국의 입장에 동조하여 현행 DSU를 포괄적으로 개정

### ● 신무역이슈

- 디지털무역장벽 해소, 서비스 및 투자 부문의 차별적 조치 해소

### ● 기존 DDA 이슈

- 복수국간 협상 방식 주장
- 개도국 세분화 및 졸업
- 국영기업 및 무역왜곡보조금 규제 강화

## ③ 캐나다의 WTO 개혁 제안

### ● 투명성 제고 및 통보 강화

- EU와 유사하나 사후 감시제도 정립에 중점
- 미통보 시 처벌에 대한 규정이 없으며, 회원국간의 국내조치가 무역에 미치는 영향과 특정무역 현안 해결을 위한 논의의 장을 WTO 내 마련할 것을 제안

### ● WTO 분쟁해결제도 개선

- 우회적으로 미국의 입장 동조, 상소기구의 부담 경감 및 상소심리 개선 방안 제시

### ● 신무역이슈

- 디지털 무역, 포용적 무역, 지속가능한 개발, 중소기업, 국내 규제 등에 대한 규범 제정 언급

### ● 기존 DDA 이슈

- 복수국간 협상 방식 주장
- 개도국우대와 관련하여 무역원활화협정과 유사하게 의무별/국가별/유예기간별 차등 접근 제안
- 국영기업, 산업보조금 등 경쟁 조건을 왜곡하는 이슈에 대한 논의 필요

#### ④ 향후 전망

- 투명성 제고 및 통보 개선은 향후 일정 부분 강화될 수밖에 없을 것임.
  - 투명성 제고 및 통보요건 준수는 WTO 기능 원활화의 필수 전제
  - 그 어떤 WTO 회원국도 이를 명시적으로 반대할 수 있는 명분이 없으며, 이러한 측면에서 WTO 회원국의 통보의무 준수를 위한 다양한 규제 강화가 예상됨.
- WTO 상소기구의 역할과 기능 명확화는 논란이 따르겠지만 우선적으로 이루어질 전망
  - 미국이 2019년 말까지 계속해서 상소기구위원 선임을 거부하는 가운데 상소기구의 기능 재정립 등 관련 개혁에 대한 미국의 요구가 적절히 수용되지 않을 경우 WTO의 분쟁해결기능은 정지될 수도 있음.
  - 이러한 사태를 방지하기 위해 상소기구의 개편을 포함한 분쟁해결제도의 개혁에 관해 WTO 회원국들이 미국과 집중적인 입장 절충을 벌일 것으로 예상
- 개도국 세분화는 일정 부분 진전이 불가피
  - 개도국간 이질성이 확대되는 현실에서 개도국도 그들간 발전수준의 격차를 인정하지 않을 수 없는 상황
  - 따라서 개도국 세분화 논의는 비록 개도국의 저항이 있겠지만 부분적으로 진전이 이루어질 수 있을 것으로 예상
- 복수국간 협상의 활성화
  - 복수국간 협상이 이전보다 활성화되겠지만 이와 동시에 개도국들이 원하는 DDA 일부 이슈에서는 현재와 같은 일괄타결방식의 협상도 동시에 추진될 것으로 보임

### 3. 정책 제언

#### 1) WTO 체제 개혁 논의에 대한 한국의 입장

- 투명성 제고 및 통보 강화 → 사후 통보평가제도 제안
  - 투명성 제고 및 통보 강화 논의를 원칙적으로 지지하되 개도국의 입장을 감안하여 통보능력이 미비한 개도국은 WTO 무역정책검토기구(TPRB)와 협의하에 기술적 협력과 지원을 전제로 별 척부과대상에서 제외할 것과 통보된 내용을 사후적으로 엄격히 평가하는 '사후 통보평가제도'를 보완적으로 제시할 필요

### 협상 대응 1: 사후 통보평가제도 제안

- 투명성 제고 및 통보 강화: 원칙적으로 지지
  - 단 통보능력이 부족한 국가에 대한 적절한 고려 필요
    - 통보능력 부족국가의 경우 WTO 무역정책검토키구(TPRB)에 기술지원을 요청하고 TPRB는 해당국과의 협의를 통해 통보문제 해결 및 기술지원을 제공(TPRB와의 협의기간 중에는 별치조항 미적용)
  - TPRB가 회원국의 사후 통보내용 평가를 전담하여 발표
- 역통보: 원칙적으로 지지
  - 단 우리나라도 일부 국내조치들이 문제가 될 소지가 있어 이번 기회를 통해 WTO의 해당 규정과의 합치성 여부를 검토하여 필요 시 운용방향을 적절히 수정
- 통보의무 미준수 시 별치조항
  - 일정 수준의 별치는 필요하지만 그 강도는 선진국과 개도국 간 타협과정에서 자연스럽게 조정될 수 있도록 유도
  - 다만 행정제재의 효과도 상당히 클 수 있다는 점을 밝힐 필요는 있음.
- 사후 모니터링 및 통보평가제도 제안
  - 통보문제는 TPRM과 연계, 통보결과를 사후에 엄격히 평가하는 것이 중요
  - 궁극적으로는 사후 모니터링을 강화하고 그 과정에서 문제가 발생할 경우 관련 WTO 규정에 의거하여 자동적으로 상계관세나 그밖의 제재대상으로 간주되는 제도적 장치를 만드는 방안을 제안

### ● 분쟁해결제도 개혁 → WTO 공정성 유지 전제하에 미국 입장 지지

- 원칙적으로 미국의 불만을 해소하는 방향에서 WTO 분쟁해결제도 개혁을 지지하되 WTO 분쟁 해결 절차나 결과가 미국의 일방적인 영향력에서 벗어나 보다 객관적이고 공정해야 한다는 원칙은 고수

### 협상 대응 2: WTO 공정성 유지 전제하에 미국 입장 지지

- 상소심 90일 시한
  - 원칙적으로 상소심 심리기간은 현행 90일 시한을 준수: 미국 주장 반영
  - 단 상소심 설치 결정 이후 1주일 이내 상소기구와 해당국 간 협의를 통한 시한 연장은 가능
- 임기 만료 상소위원의 상소심 관여
  - 분쟁해결기구 또는 일반이사회에서의 관련 사안을 결정: 미국 주장 반영
  - 단 상소심 개입이 가능한 사안으로 임기중 설치된 상소심 관여는 가능
- 상소 제한 유도 및 상고기구 위원 임기 등
  - 상소를 자제하는 제도적 장치(예: 상소심에 준하는 중재 등)를 구성
  - 상소기구 위원의 정원 증가: 전체 논의를 따라감(7명 → 12명 이상).
  - 상소기구 임원 임기: 전체 논의를 따라감(4년 연임 가능 → 8년 단임).

### ● 개도국 세분화 → WTO 개도국 졸업 심사위원회 제안

- 농업과 수산업에 미칠 영향을 고려하여 대부분의 논의에서 구체적인 입장 표명을 자제
- 그러나 개도국 졸업이 논의될 경우 관련 논의에 적극 참여해 졸업을 최대한 지연시키는 전략

필요(개도국 졸업이 구체화될 경우 이를 지연시키기 위해 개도국 졸업을 심사할 WTO 내 기구를 제도화하여(예: WTO 개도국 졸업 심사위) 이 기구에서 졸업 여부 및 유예기간 등을 결정하는 방안을 제안할 필요)

- 이를 통해 선발개도국으로 개도국 졸업을 최대한 늦추되 졸업 시 적절한 유예기간 확보를 추진

### 협상 대응 3: 개도국 졸업 심사위 제안

- 선진국으로 분류를 최대한 억제
  - 선진국으로 분류를 최대한 억제하기 위해 우리 스스로 다음 다자협상에서 개도국 우대를 요청하지 않겠다는 선언을 함으로써 이번 다자무역 협상까지는 개도국으로 남아 있겠다는 대만식 전략도 고려
- 개도국 졸업을 결정하는 제도적 장치 제안: WTO 개도국 졸업 심사위원회
  - 우리나라가 선발개도국으로 분류될 경우, 이는 곧 조만간 개도국 졸업을 의미
  - 따라서 졸업까지 최대한 시간을 늦추는 것이 중요하며, 이를 위해 WTO 차원에서 위원회를 만들어 이를 심사, 결정하는 제도적 장치를 제안(BOP 위원회와 유사한 운영)
    - 개도국 졸업을 결정하는 위원회를 구성, 매 2년마다 선발개도국의 개도국 졸업 여부, 여타 개도국의 선발개도국으로 이동 등을 결정
  - 졸업 결정 시 유예기간의 부여도 제도적으로 확보
- 선발개도국의 의무수준 확보
  - 현행 개도국과 선진국의 중간수준에 해당하는 의무를 확보

### ● 복수국간 협상 → 신축적 다자주의 지지

- 복수국간 협상 도입에 대해 여전히 개도국들의 강한 반발이 예상되기 때문에 우리나라는 기존 DDA의 일괄타결방식과 병행해서 복수국간 협상을 추진하는 신축적 다자주의, 또는 조화된 다자주의를 지지

### 협상 대응 4: 신축적 다자주의 지지 및 복수국간 협상 적극 참여

- 일괄타결방식과 복수국간 협상 방식이 섞여 있는 신축적 다자주의를 지지
  - 개도국이 일괄타결방식을 선호, DDA 일부 이슈에서는 현재와 같은 일괄타결방식 협상이 불가피할 전망
  - 따라서 복수국간 협상과 일괄타결방식의 협상이 공존하는 '신축적 다자주의(flexible multilateralism)'를 지지
    - 전자상거래, 투자원활화 등 선진국이 원하는 분야에서는 복수국간 협상을 추진
    - 기존 DDA 이슈: 일괄타결방식을 그대로 사용
- 선진국 중심의 복수국간 협상에 적극 참여
  - 특히 디지털 무역협정 논의에 적극 참여해 이를 기회로 국내 디지털 무역환경을 정비, 국제 규범화 작업에 편승할 수 있도록 협상전략을 수립



## 2) 우리나라 다자통상정책의 4대 신방향

### ● WTO 체제 내 위상 강화

- 다자통상 전문인력의 확충 및 WTO 사무국 진출 확대
- WTO 주관사업의 적극 참여
- WTO 각료회의 개최
- 교착상태에 빠진 다자무역협상의 진전에 실질적으로 기여
  - 서비스시장 새로운 개방방식 제안: 모범 시장개방안(Model Market Access)
  - 서비스 무역구제제도 제시
  - 규범 협상 논의에서 현행 WTO 내 각종 해당 위원회 활용

#### 정책 제언 1: WTO 체제 내 우리나라의 위상 강화 방안

- 다자통상 전문인력의 확충 및 WTO 사무국 진출 확대
  - WTO 파견: 제네바 현지 공무원 및 국책연구기관 우선 선발
  - WTO 사무국 진출: 제네바 현지 근무 중인 공무원 대상
- WTO 주관 사업에 적극 참여
  - 퍼블릭 포럼에 적극 참여
  - WTO 주관 교육프로그램에 예산 및 인력 지원
  - 개도국 무역지원(Aid for Trade)에 적극 참여
- WTO 각료회의 개최
  - WTO 체제 위기에서 중견 통상국가로서 각료회의를 개최: 이미지 개선
  - 국내외 새로운 개혁의 계기로 활용
- WTO 다자무역협상 진전에 기여
  - 서비스시장 개방방식의 새로운 제안: 모범 시장개방안 방식
  - 서비스 세이프가드 제안, 규범 개정에서 기존 WTO 위원회를 적극 활용

### ● 포용적 무역의 선도

- 무역원활화협정의 이행 확산 주도
- 비관세장벽 중심의 시장개방 선도
- 한국식 양자 및 지역 GSP 프로그램 개발
- 중소기업의 세계화 추진

## 정책 제언 2: 포용적 통상의 선도

- 무역원활화협정 이행 확산
  - 개도국 및 최빈개도국들이 요청한 C의무 중 가장 많이 통보한 조치를 중심으로 지원(싱글윈도우, 위험관리, 인가된 영업자, 평균 반출시간 측정 및 공표 등)
  - 무역원활화협정의 이행지원신탁기금(TFAF) 지원
- 비관세장벽 위주의 상품시장개방 복수국간 협상 추진
  - 비관세장벽 철폐 그룹 형성 및 복수국간 협상을 주도
  - 1단계: 국제기구의 비관세장벽 데이터 통일 및 WTO 통보의무 강화
  - 2단계: 철폐대상 비관세장벽 선정 및 신속적 철폐
- 한국식 양자 및 지역 GSP 프로그램 추진
  - (최빈)개도국을 2~3개 그룹으로 분류
  - 해당 그룹별 우리나라에 대한 요청사항을 시장개방 및 기술협력 지원으로 구분
  - FTA를 감안하여 부분 상품시장개방 및 보완적인 기술협력 지원
- 중소기업의 국제화를 사안별로 지원
  - 생산성이 있는 중소기업을 대상으로 하여 해당 기업-코트라-현지 대사관을 연계, 건별 실적 중심의 양자/다자 협상으로 해결
  - 인센티브 시스템 도입

### ● 양자 및 지역무역협정의 다자화

- 지금까지 추진한 FTA별 서로 상이한 기준(예: 상이한 원산지 기준) 등으로 인해 발생한 거래비용을 낮추기 위해 개별 양자 또는 지역무역협정의 다자화를 추진
- 이를 위해 지금까지 우리나라가 추진했던 FTA를 하나로 묶을 수 있는 공통의 틀이 필요
  - 관세의 경우 개방 폭이 가장 큰 품목을 기준으로 모든 FTA에서의 해당 상품 관세감축 스케줄을 하나로 통일
  - 서비스의 경우도 마찬가지로 단일의 틀을 만들 수 있으며, 기타 관련 제도나 기준 역시 같은 방법을 적용

## 정책 제언 3: 양자·지역무역협정의 다자화

- 상품 및 서비스 양허 스케줄의 일치
  - 동일 상품의 경우 FTA별로 개방 스케줄을 비교하여 가장 빠른 개방 스케줄로 점진적으로 일치화(이를 통해 수입의 효율성 제고를 기할 수 있음)
- 규범 및 원산지규정의 일치
  - 가장 앞선 기준으로 규범의 일치화를 점진적으로 추구
  - 원산지 기준의 경우 일치화를 위해 지속적인 개별 FTA upgrade 필요

### ● 다자통상정책의 지속 가능성 강화

- 환경상품협상(EGA) 재개 및 주도

- WTO 분쟁해결의 신속적 운영에 기초한 무역과 환경의 조화
- 신다자무역규범의 추진: 환경보조금의 허용화

#### 정책 제언 4: 다자통상정책의 지속 가능성 강화

- 환경상품협상(EGA)의 재개 및 주도
  - 1단계로 환경상품협정 재개 분위기 조성
  - 2단계로 환경전문가그룹에 넓은 의미의 환경상품 대상을 요청, 이를 기초로 협상(관세 감축 및 철폐)
- WTO 분쟁해결의 신속적 운영에 기초한 무역과 환경의 조화
  - 환경에 보다 중점을 둔 WTO 분쟁해결기능에 기초한 무역과 환경의 조화
  - 잠정적으로 환경 관련 전문 분쟁해결기구 설치 및 운영도 고려 가능
- 신다자무역규범의 추진: 환경보조금의 허용화
  - 장기적으로 신다자무역규범을 추진하여 환경보조금의 허용화
  - 잠정적으로 각료회의나 일반이사회의 결정을 통해 환경보조금의 상호 허용 내지 상호 제소 자제를 위한 평화협정문 추진

