

국제법 현안 Brief



국제법 현안 Brief 편집위원회

편집위원장 정인섭 교수 (서울대학교)

편집위원 백범석 교수 (경희대학교)

김현정 교수 (연세대학교)

투고문의 ksilbrief@gmail.com

웹사이트 www.ksil.or.kr

국제법 현안 Brief는 국제법 관련 현안문제에 관해 간략한 설명을 제공함으로써 국제법 연구자는 물론 일반인에게 국제법에 대한 이해를 돕는 것을 목표로 합니다. 국제사회에서 발생하는 최근 현안과 관련된 국제법 쟁점에 대한 인식과 최근 국제법 동향에 대한 지식을 공유함으로써 국제법에 대한 사회적 인지도를 향상시키는데 도움이 되기를 기대합니다.

미중(美中) 무역분쟁, 왜 장기전이 될 수밖에 없는가? - 국제법의 시각에서 바라본 G2 무역갈등

이재민 (서울대학교 교수)



1. 미중 무역분쟁의 격화와 국제법적 함의

국제교역체제가 뿌리부터 흔들리고 있다. WTO 협정을 근간으로 하는 다자주의 체제는 그 규범적 권위와 실무적 동력이 날로 소진되어 가고 있다. 1947년 GATT 체제가 출범한 이래 처음으로 겪는 ‘본질적’ 위기다. 처음에는 단순히 2008년 금융위기의 여진으로 보호무역주의 파고가 확산되는 것으로만 이해하는 분위기가 있었다. 이에 더하여 각국에서 보수·우익 정치 세력과 민족주의 경향이 확산됨에 따라 발생하는 부수물로 파악하였다. 이에 시간이 지나면 결국 다시 원위치로 돌아갈 것으로 기대하였다. 그러나 작금의 상황은 이러한 평가가 지나치게 낙관적이며, 국제 교역 체제에 대한 구조적인 변화가 진행되고 있음을 강하게 시사하고 있다.

이러한 위기의 핵심에 미국과 중국간 무역분쟁이 자리 잡고 있다. 2018년 연초부터 격화된 양국간 분쟁은 연말이 가까워 오는 현 시점에도 해결의 실마리가 보이지 않는다. 지난 3월 22일 미국의 대중(對中) 통상법 301조 조사결과를 발표 이후 7월6일, 8월23일, 9월24일 세 번에 걸쳐 총 2,390억불에 이르는 중국 수입물품에 10~25%의 추가관세가 부과되었다. 중국 역시 미국에 맞서 동일한 수준의 관세를 부과하였다. 2017년 중국의 대미 수출총액이 5,056억불이니 2,390억불은 그 절반에 해당한다. 미국은 중국의 반응에 따라 앞으로 나머지 중국 상품 (2,666억불 상당)에 대하여도 관세부과 예정임을 언급하고 있다. 양국은 이제 사활을 건 일전을 벌일 태세다. 미국은 차제에 확실하게 중국의 부상을 견제하겠다는 의지가

명확하다. 2006년부터 시작된 중국에 대한 통상압박이 별 효과가 없자 이제 모든 카드를 꺼내고 있다. G2 국가를 자처하는 중국 입장에서도 양보하기 어려운 상황이다.

현재 진행 중인 미중 무역분쟁의 촉발은 물론 2017년 1월 미 트럼프 행정부의 출범에서 비롯되었다. 그러나 그 원인을 반드시 트럼프 대통령으로 돌리기는 힘들다. 2001년 11월 중국의 WTO 가입 이래 계속 쌓여온 미국의 불만과 우려가 한계점에 이른 것으로 보는 것이 보다 정확하다. 1995년 이후 서서히 축적되어 온 WTO 체제에 대한 미국의 불신도 여기에 일조하였다. 따라서 현재 미중 무역분쟁의 저변에는 중국의 경제 운용과 교역방식에 대한 미국의 불만과 이를 제어하지 못하는 다자주의 체제에 대한 불신이 깔려 있다. 남중국해 분쟁, 대만문제, 북핵문제 등 여러 영역에서 양국간 패권경쟁의 강화는 교역분야에서 양국의 대립을 더욱 첨예하게 하고 있다. 이러한 상황을 감안 하면 설사 트럼프 대통령이 2년 후 재선에 실패하고 민주당 행정부가 들어선다고 해도 최소한 무역분야에서 현 상황이 본질적으로 바뀔 것으로 보기는 어렵다.

이에 따라 최근 미중 무역분쟁에 대한 다양한 검토가 이어지고 있다. 특히 미중 무역분쟁에 대한 경제적 분석이 두드러진다. 미국과 중국의 대결로 세계 경제와 교역이 얼마나 피해를 보는지에 대한 연구이다. 국내에서도 양국 분쟁에 따라 우리가 얼마나 피해를 보는지에 대한 검토가 이어지고 있다. 두말할 나위 없이 우리나라의 가장 큰 교역 상대국인 두 나라의 정면충돌로 인한 피해는 상당할 수밖에 없다. 또한 미중 갈등과 대결로 인한 지정학적 파급효과도 분주하게 검토되고 있다. 가령 미중간 균열로 북핵 문제에 대한 국제사회의 대응전선이 더욱 복잡해 진다는 분석 등이 그러하다. 그런데 그간 미중 무역분쟁이 제시하는 국제법적 측면에서의 함의에 대한 평가는 드물었다. 아마 서로 통상협정을 위반하며 조치를 발동하는 상황에서 국제법을 언급하는 것이 어색하였던 측면과도 연관되어 있을 것이다. 그러나 작금의 미중 충돌은 국제법적 측면에서도 중요한 함의와 교훈을 제시한다.

국제법적 시각에서 미중 무역분쟁을 조망하면 몇 가지 중요한 포인트를 찾을 수 있다. 특히 눈에 띄는 것은 (1) 조약의 해석문제, (2) 정부기관 행위로의 귀속 문제, 그리고 (3) 분쟁해결절차의 운용 문제가 그러하다. 미중 분쟁은 이러한 국제법의 주요 현안이 직접적으로 반영된 결과이다.

2. 조약의 해석

- 급격한 기술발전과 시대의 변화

먼저 조약해석 측면에서 이 문제를 살펴보자. 양국 무역분쟁이 본격적으로 대두한 것은 2006년 전후이다. 그 이전에는 WTO 협정문의 애매모호함이 자리잡고 있다. WTO 협정은 다른 협정에 비해 상세한 조항들이 도입되어 있음에도 불구하고 실제 분쟁에서 인용되는 조항들에는 불명확한 부분이 적지 않다. 이는 크게 두 가지 이유에서 비롯한다.

먼저 협정문 자체가 협상 당시 완벽하게 정리되지 않은 부분을 상당수 포함하고 있다는 점이다. WTO 협정을 출범시킨 우루과이라운드 협상은 1986년부터 8년간 진행되었으나 모든 이슈에 대한 완벽한 합의를 도출하는 데에는 물리적인 한계가 있었다. 이러한 부분은 의도적이든 아니든 ‘공백’으로 남겨지게 되었다. 아직까지도 갈등의 불씨가 사라지지 않은 반덤핑 조사에서의 ‘제로잉(zeroing)’ 문제가 대표적이다. 마찬가지로 반덤핑협정, 보조금협정, 세이프가드협정이 규정하고 있는 조사당국의 권한의 범위도 불명확하다. 한편으로 적법절차의 준수가 강조되는 반면 때로는 조사의 효율성이 부각되기도 한다. 이러한 공백을 가장 극적으로 보여주는 것이 바로 반덤핑협정과 보조금협정은 국가들간 이견으로 ‘전문(preamble)’을 채택하는 데에도 실패하였다는 사실이다. 어떻게 보면 처음부터 동상이몽이었다.

최근 우리의 주목을 끌고 있는 ‘국가안보’를 이유로 한 새로운 수입제한 조치도 마찬가지다. 미국발 수입제한 조치가 철강에서 자동차로 확산되었고, 머지않아 반도체와 가전제품으로 이어질 가능성이 높다. 이들은 GATT 제XXI조(국가안보를 이유로 한 예외)를 근거로 하고 있다. 그러나 이 중요한 조항의 의미와 범위가 불명확하다.

또 다른 이유는 급격한 기술과 시장의 변화를 협정문이 쫓아가지 못하는 현상이다. 80년대 후반 상황을 반영한 현재의 WTO 협정문은 이제 현실과 너무 동떨어져 있다. WTO 협정 전체에 산재해 있는 소위 '시장연동' 조항은 이로 인한 문제점을 잘 보여준다. 이들 조항들은 그 위반 여부를 실제 시장에서의 상황 내지 시장에 대한 파급효과와 연계하고 있다. GATT 협정과 GATS 협정의 '비차별 대우' 원칙이 그 한 사례다. 무역구제조치 역시 시장의 확인과 시장에서의 평가를 중심으로 운용된다. 문제는 WTO 협정의 핵심을 이루는 이러한 "시장(market)" 자체가 이제는 복잡하고 다층적이라는 점이다. 새로운 디지털 경제나 4차 산업혁명은 우루과이 라운드 협상 당시에는 생각도 못해 본 시장환경이다. 새로운 상품·서비스가 등장하고 처음 보는 거래방식이 나타나며, 또한 이들은 나날이 변화하고 있다. 이러한 새로운 "시장"에 대한 정확한 평가는 그만큼 어렵게 되었다. 30년전의 시장을 염두에 두고 도입된 현재의 조항들은 이제 여러 영역에서 현실과 괴리를 보인다.

교역부문에서 미중간 끊이지 않는 갈등에는 WTO 협정 해석과 관련한 이러한 구조적 문제가 자리잡고 있다. 2001년 이후 양국간 진행된 38건 분쟁의 상당 부분은 이러한 측면을 내포하고 있다. 특히 미국이 중국을 제소한 23건은 중국의 경제운용체제 및 사회제도와 밀접한 관련을 갖고 있다. 이들 쟁점을 포괄적이고 압도적으로 다루기에는 지금의 협정문이 때로는 불명확하다.

물론 이러한 애매모호함은 상호간 협조정신과 신뢰가 있을 때에는 원만한 해결도 가능하다. 그러나 서로 첨예한 갈등의 길로 접어선 상황에서는 이러한 애매모호함은 자기확신과 상대방에 대한 불신을 조장하는 기제가 되었다. 더구나 도하라운드 협상이 사실상 실패로 귀결되며 협정문의 개선과 현실화를 이루지 못하였다. 이러한 상황은 미국과 중국 모두를 실망시켰고, 결국 여러 영역에서 양국간 분쟁으로 이어지게 되었다.

3. 정부영역·민간영역의 구분 - 협정상 의무의 우회

미중 갈등을 촉발한 두 번째 이슈는 바로 정부와 비정부기관간의 관계이다. 특정 행위의 정부로의 "귀속(attribution)" 문제는 국제법의 중요한 현안 중 하나이다. 특히 이 문제는 그간 통상협정의 주요 쟁점으로도 자리매김하고 있다. 이를 어떻게 평가하는지에 따라 통상협정의 적용범위에 큰 차이가 발생하기 때문이다. 특히 예나 지금이나 민간기업·정부유관기업이 자국 정부와 협력·협조 하에 국제교역이나 국내시장 보호에 나서는 경우가 심심찮게 확인된다. 이 경우 어디까지가 정부의 행위로 통상협정의 적용대상이며, 어디서부터가 그 영역 이원에 위치하는지 때로는 애매하다. 정도의 차이는 있지만 대부분의 국가에서 나타나는 현상이다. 우리나라도 예외는 아니다. 예컨대 우리나라와 관련하여서도 우리 공기업, 국책연구기관, 국립대학 등이 통상협정의 적용 대상 여부인지에 대하여 교역상대국으로부터 지속적인 문제 제기가 있다.

이러한 문제가 가장 극명하게 나타나는 국가가 바로 중국이다. 중국은 정부와 민간기업, 정부와 국영기업, 국영기업과 민간기업이 협업체제로 움직이는 국가로 미국 눈에는 비치고 있다. 미국이 중국에 대하여 특히 목소리를 높이고 있는 국영기업, 지식재산권, 환율, 그리고 국가안보 문제 역시 그 저변에는 바로 이러한 판단이 깔려 있다. 정부와 민간이 역할 분담을 하여 하나의 유기체로 교역에 나선다는 것이다. 특히 중국 GDP의 대략 50% 이상을 차지하는 국영기업(State-Owned Enterprise)의 활동과 성격에 대한 미국의 우려와 불만이 두드러진다. 이들 국영기업을 중국 정부의 일부로 보는 미국의 입장과 민간기업에 가까운 것으로 보는 중국의 입장 대립이 첨예하다. 그 결과 동일한 협정문을 놓고도 양국이 생각하는 통상협정의 적용대상과 적용기관이 상당한 차이를 보인다. 결국 서로 협정위반을 주장하고 있다.

이 문제가 해결되지 않고는 미중 무역분쟁의 해결은 요원하다. 협정의 적용범위와 대상이 가변적인 상황에서 서로 만족할 만한 타협이란 쉽지 않기 때문이다. 설사 어떠한 '조치'에 대하여 서로 합의한다 하여도 결국 그러한 조치의 적용대상이 분명하지 않은 상태

라면 또 다시 협정위반과 협정우회 주장이 불거질 수밖에 없다. 현재 미중간 근본적인 입장차이는 이러한 가능성을 강하게 시사한다.

국영기업 문제의 파급력을 인지한 미국에게 이제 이 문제는 새로운 통상질서를 도입하는데 있어 가장 중요한 현안이 되었다. 중국을 겨냥하여 국영기업 문제만을 다루는 별도의 국제규범이 필요하다는 것이다. 정부와 국영기업, 그리고 국영기업과 민간기업간 칸막이를 세워 상호 지원과 협업을 막자는 것이 이러한 새로운 규범의 골자이다. 앞으로 미국은 자신이 주도하는 여러 통상협정의 주요 항목으로 국영기업 챕터를 도입할 예정임을 거듭 확인하고 있다. 아마 자신의 경제운용체제의 핵심을 흔드는 이러한 규범을 중국이 수용하기는 어려울 것이다.

4. 에매한 분쟁해결절차

- 분쟁 해결과 미해결의 사이

미중 무역분쟁이 격화된 세 번째 이유는 WTO 분쟁 해결절차에서 찾을 수 있다. 여러 비판에도 불구하고 분쟁해결절차는 현 WTO 체제의 가장 중요한 성과 중 하나이다. 1995년 1월 WTO 출범 이후 2018년 11월 20일 현재 모두 571건의 분쟁이 WTO 분쟁해결절차에 회부되었다. 그러나 한편으로 그 '외형적' 성공의 이면에는 여러 내재적 문제가 자리잡고 있다. 분쟁이 늘어남에도 신속한 판정과 효과적인 구제수단을 제공하지 못하고 있다는 평가가 대표적이다. 동일한 협정문이지만 결국 선진국과 광대한 국내 시장을 가진 국가들에게 유리하게 작동될 수밖에 없는 현실에 대한 개도국들의 불만도 날로 커지고 있다. 지금 미국이 언급하는 WTO 분쟁해결절차 '무용론'에 동의하는 국가는 거의 없을 것이다. 그러나 어떠한 방식으로든 대폭적인 개선이 필요하다는 데에는 대부분의 국가가 공감하고 있다. 이러한 분위기를 반영하여 최근 EU와 캐나다는 WTO 개혁을 주요 화두로 제시하며 그 핵심에 분쟁해결절차 개선을 포함하고 있기도 하다.

분쟁해결절차와 관련한 이러한 상황은 최근 미국과 중국의 갈등을 부추기는 데 적지 않은 기여를 하였다.

서로 상대방이 도입한 문제의 조치를 분쟁해결절차에 회부하였으나 그 종결에 시간이 오래 걸리고, 실제 분쟁이 '공식적'으로 해결되어도 근본적인 문제는 해결되지 않는 상황에 실망한 것이다. 이제 최소한 양국간에는 분쟁해결절차 회부를 크게 두려워하지 않을 뿐 아니라, 그 결과에 대하여도 과거와 같은 신뢰를 보여주지 않는 상황으로 이어지고 있는 모습이다. 이러한 미중 갈등은 분쟁해결절차 판정관 선임과 제도의 운용에도 중대한 영향을 끼쳤다.

미중 갈등을 전후한 WTO 분쟁해결절차 운용의 경험은 앞으로 여타 국제체제에서 분쟁해결절차를 도입, 운용, 개선하는 데에도 중요한 시사점을 제시한다. 가령 최근 투자분쟁해결절차 개선 논의에서 WTO 분쟁해결절차를 차용한 제도를 도입하는 방안이 심도있게 논의되고 있다. 그 외형적 성과에만 매몰되지 않고 WTO 분쟁해결절차의 공과(功過)와 장단점이 함께 고려되어야 할 것이다.

5. 나가며

미중 무역분쟁이 격화되고 있다. 앞으로도 당분간 이 갈등이 쉽사리 해결될 기미는 보이지 않는다. 간헐적으로 타협의 시도가 없지 않으나 설사 타협에 합의한다 하여도 아마 곧바로 재연될 가능성이 높다. 그 기저에 상대방에 대한 불신과 구조적인 불만이 자리잡고 있기 때문이다. 특히 미중 무역분쟁의 기저에 자리잡은 위세 가지 이슈는 타협에 이르기도 쉽지 않고 타협에 이르러도 이행이 어렵다.

동시에 이들 세 이슈는 국제법 연구에도 중요한 함의를 가진다. 급속한 기술발전과 지정학적 역학관계의 변화로 현실과 조약문간의 괴리는 점점 커져가고 있다. 민관(民官) 구분이 점차 애매해지고 때로는 민관협력이 강조되는 상황에서 양자를 어떻게 구분하고 조약상의 의무를 계약당사국에 부과할 것인지도 중요한 과제이다. 분쟁해결절차의 구성과 운용, 그리고 그 권한도 여러 측면에서 생각할 거리를 제시하고 있다. 미중 무역분쟁은 한편으로 이러한 중요한 국제법적 과제를 비추어주는 거울이기도 하다.

G2 국가간 분쟁을 단순히 교역상의 분쟁과 관세분쟁으로 보는 시각을 지양하고 그 구조적인 측면을 이해하여야 한다. 특히 국제법적 측면에서의 평가는 국제법 여타 분야의 연구와 제도개선에도 중요한 시사점과 교훈을 제시하여 줄 수 있을 것이다. 그리고 이러한 검토를 통해 도출된 교훈과 시사점을 지금 우리나라가 교섭, 체결하는 여러 통상협정, 투자협정에 적절히 반영하여야 한다. 이제 과거의 통상협정, 투자협정의 기본틀 (template) 이 더 이상 효과적으로 작동하기 힘든 상황에 이르렀고 새로운 틀을 모색하는 시점이다. 과거의 교훈을 적절히 반영할 좋은 기회다. ∷

∷ 필자 소개 ∷

이재민 교수는 서울대학교 법학전문대학원에서 국제법 교수로 재직 중이다.

국제법 헌안 Brief의 내용은 필자 개인의 견해이며 **대한국제법학회**의 공식적인 입장은 아닙니다.