

글로벌 통상질서 변화와 아세안 WTO분쟁의 이해

『아세안의 WTO 무역분쟁 연구: 글로벌 통상질서 변화에 따른 특성 및 비교분석』(나희량 지음, 서울대학교출판문화원, 2020)을 읽고

김형중 연세대학교 미래캠퍼스 국제관계학과 부교수

I. 아세안 WTO 무역분쟁 연구의 중요성과 연구 의미

세계무역기구(WTO)를 비롯한 국제 통상질서가 재편되고 있는 전환기에 아세안의 무역분쟁을 이해하는 것은 향후 통상정책을 전망하고 한국과의 경제협력에 있어 꼭 필요하다. 현재 국제질서의 변화에 따른 WTO의 역동성을 고려할 때 아세안의 WTO 무역분쟁 사례에 대한 종합적이고 포괄적인 분석이 필요하다. 이 책은 아세안의 WTO 무역분쟁에 관한 포괄적이고 체계적인 연구 분석의 결과물이다. 아세안 회원국의 WTO 무역분쟁의 추이 분석과 주요 분쟁 사례를 통해 해당 국가의 무역정책, 산업구조, 대외 경제 관계에 대한 이해를 제공한다.

저자는 국제통상질서의 변화 속에 2008년 금융위기 이후 아세안의 경제적 역할에 주목한다. 중국은 경제 성장에 비해 자유무역질서에서 책임을 다하기에 결함을 지닌 반면, 아세안은 새로운 성장 동력으로 부상하며 중요성이 커지고 있다. WTO 무역분쟁 관련 논의가 국제법 해석에 중점을 둔다면 지역과 국가 차원의 맥락을 이해하기 어려운 문제가 있다. 개별 국가의 특수성에만 주목할 경우 WTO 다자무역체제의 현실을 고려하지 못할 수 있다.

이 책은 이러한 접근법의 문제점을 보완하는 연구로 아세안 국가들의 WTO 분쟁의 배경, 추이, 사례의 특징에 대한 예리한 분석 결과를 친절하게 설명한다. 이 책은 아세안 경제협력과 무역분쟁에 대해 오랜 기간 연구하며 축적한 저자의

통찰력을 잘 반영한다. 다각적 분석, 자료의 시각화, 사례의 수집과 분석에 많은 노력과 시간이 투입된 연구 결과물이다.

이 책에서 제공하는 통계 자료와 분석은 향후 다양한 아세안 관련 연구에 2차 자료로 기여할 것으로 기대된다. 국제통상을 논의함에 있어 복잡한 통계나 어려운 법률용어의 장벽을 넘을 수 있도록 세심한 배려가 느껴지는 서술은 저자의 또 다른 고민과 노력의 흔적을 느낄 수 있게 해 준다. WTO 무역분쟁 사례를 지역적 맥락과 시기적 특성과 연계하여 설명한다. 후술하는 학문적 의미와 함께 이 책은 딱딱한 통상 이야기를 재미있게 이해할 수 있는 단행본이라는 점에서 매우 큰 가치가 있다. 신남방정책의 핵심파트너인 아세안의 지속적인 경제 성장과 한국과의 협력 가능성을 고려할 때 한국의 대 아세안 통상정책을 평가하고 향후 전략을 마련하는 데도 정책적 시사점을 제공할 것으로 기대된다.

II. 변화하는 글로벌 통상질서와 아세안 연구의 필요성

이 책의 부제인 ‘글로벌 통상질서 변화에 따른 특성 및 비교분석’은 이 연구의 중요성과 시의성을 내포한다. WTO는 국제무역질서를 관장하는 동시에 통상 규범을 형성하는 하나의 장으로서 역할을 한다. 최근 유명희 통상교섭본부장이 WTO 사무총장에 도전했으나 최종단계에서 후보 사퇴하며 나이지리아의 응고지 오콘조이웨알라가 선출되었다. 회원국의 만장일치로 선출되는 과정에서 미국이 어느 후보를 지지하느냐가 중요 변수로 작용했다. 일종의 국제정치적 연장선상에서 국가 간 협상이 WTO의 중요한 메커니즘임을 보여 주는 사례다. 신임 사무총장이 코로나 19 감염병 사태를 극복하는 데 있어 강력한 WTO가 필요하다고 밝혔듯이 코로나 사태는 무역질서의 재편을 촉진할 것으로 전망된다.

코로나 사태로 세계 경제는 위축되었고 유엔무역개발회의(UNCTAD)에 따르면 2020년 상품무역은 약 5.6%, 서비스 무역은 15.4% 각각 감소하고 세계 경제도 마이너스 성장이 전망된다. 코로나19의 영향은 단지 무역량 감소에 그치지 않는다. 코로나 사태를 겪으며 다양한 통상문제에 직면했다. 코로나 19 확산 초기에 방역 및 진단 관련 제품들에 대한 수출 제한 조치가 취해진 바 있다. 국제 곡물

가가 폭등할 경우 쌀 수출 제한 등의 조치에 보였듯이 코로나 위기 속에서 자국민의 보호를 위한 당연한 조치로 보일 수 있다. 그러나 방역, 진단 관련 제품을 확보하지 못한 다수의 국가가 존재하는 글로벌 차원에서는 심각한 불균형 상태다. 최근 보급되기 시작한 코로나19 백신도 글로벌 차원에서 볼 때 그 혜택은 선진국에 집중되어 있다. 앞으로 코로나 사태와 같은 감염병 사태의 재발이 없을 것이라고 장담하지 못하는 상황에서 백신 공급을 둘러싼 지적재산권 문제와 보건안보 문제를 동시에 고려하는 논의의 장이 필요하다. 4차 산업혁명, 신재생 에너지 등의 미래 산업 동향과 관련된 규범의 합의도 필요한 상황이다. 국가별 이익을 다투는 ‘국제’ 통상에서 ‘글로벌’ 통상으로의 전환에 대한 고민이 필요한 시점이다.

코로나 위기와 함께 전개된 중국과 미국의 ‘무역전쟁’은 보호주의를 불러온 트럼프의 개인적 특성뿐만 아니라 양국 간 패권경쟁의 연장선상에 있다. 역내포괄적동반자협정(RCEP)과 환태평양동반자협정(CPTPP) 등 중국과 미국이 주도하거나 적극적으로 참여하는 이른바 메가 FTA 등장은 국제무역질서를 둘러싼 중미 경쟁의 연장선에서 해석되곤 한다. 중미 간 무역전쟁을 계기로 자국의 유흐리를 떠나 WTO 국제무역 규범의 준수 필요성을 인식하게 되었다. 강자와 약자가 동시에 존재하는 상황에서 규칙과 규범의 부재는 불평등을 더욱 심화시킨다.

무역분쟁해결절차를 보완한 WTO 출범 이후 무역자유화의 추진과정에서 무역 분쟁의 발생은 불가피한 측면이 있다. 보호무역주의는 필연적으로 분쟁의 가능성을 높인다. 보다 근본적으로는 1994년 우루과이라운드 타결 당시 선진국과 개발도상국의 첨예한 이견을 좁히기 위해 세부적 사안에 대해서는 추후 협상의 여지를 남겨 둔 상태에서 합의했기 때문이다. WTO 무역분쟁 해결절차는 분쟁 당사국에 승패를 판정하는 동시에 판례로서 규범을 보완하는 성격을 지닌다. 판정결과의 이행 강제성을 가짐으로써 무역분쟁의 결과는 국제무역에 매우 큰 영향을 미친다(5쪽). WTO는 주요 선진국의 이해관계를 대변한다는 비판을 종종 받아 왔다. WTO의 전신인 GATT 체제의 설립과 발전 과정에서 미국을 비롯한 선진국 그룹이 상대적으로 큰 협상력을 가져왔기 때문이다. 그런데도 만장일치의사결정 구조 속에서 개도국도 이해관계를 반영하고자 노력했다. 실제 다수의 무역분쟁 사례에서 개도국이 선진국을 상대로 승소한 바 있다. 저자 주장대로

힘의 지배가 아닌 법의 지배가 강화되었기 때문이다(6쪽).

무역정책은 아세안 회원국의 경제발전 전략의 핵심이다. 아세안 국가 대부분은 식민지를 경험하며 1차 상품 공급원으로 세계 경제에 편입된 이래 경제성장은 핵심 국정 목표로 자리 잡았다. 수입대체전략에 집중했던 아세안 국가들은 1980년대 이후 점진적으로 수출주도 정책으로 전환하였다. 1967년 창설된 아세안은 역내 경제협력을 추진하였다. 그러나 냉전 시기 아세안을 통한 경제협력의 이행과 효과는 미미한 수준이었다. 1992년 싱가포르 정상회의에서 합의한 아세안자유무역협정(AFTA)은 유럽 등 세계 지역의 무역 블록화 가능성에 대응하고 탈냉전 시기의 아세안을 하나로 묶는 새로운 구심점 역할을 했다. 점진적 무역장벽의 철폐를 통한 단일시장과 단일생산기지 건설을 핵심 목표로 아세안경제공동체를 출범시켰다. 이러한 경제통합의 과정은 무역자유화를 견인하는 동시에 국제 통상분쟁이 증가하는 데 기여했다. 경제통합의 점진적 진전에도 불구하고 아세안 회원국이 WTO 주요 통상 이슈와 관련하여 아직 집단적 대응과 단일 정책을 펼치지 못했다. 경쟁적 산업구조와 정치경제적 요인은 개별 국가의 국제 무역분쟁과 통상정책을 더욱 복잡하게 한다. 이런 점에서 아세안 국가의 무역분쟁사례를 대내외적 요인을 고려하여 세부적으로 분석한 이 책은 학문적 의미와 정책적 시의성을 갖춘 연구다.

III. 아세안 무역분쟁 현황과 쟁점 분석

저자는 아세안 무역분쟁을 설명하기 위해 아세안 WTO분쟁의 추이(2장), 관세율(3장), 비관세 조치(4장), 무역분쟁 사례(5장)를 각각 분석한다. 끝으로 역내 무역분쟁 해결제도를 살피고 대안을 제시한다.

2장에서 분석한 아세안의 WTO분쟁 추이는 아세안 국가들의 분쟁 관여가 점증하고 있음을 보여 준다. 총 34건의 제소와 14건의 피소가 있었다. 제소사건은 반덤핑과 보조금에 관련된 불공정무역행위와 관련된 것이 주를 이루고 피소 사건은 수입허가, 선적전검사, 무역 관련 투자, 관세 평가 등 비관세장벽 관련 사건이 대부분이다. 진행 중인 15건을 제외하면 제소사건 중 3건에서 패소한 반면

피소사건은 모두 패소했다. 특히 피소사건 분석을 통해 노출된 취약점을 보완할 필요가 있음을 보여 준다. 피소된 14건 모두 패소한 것은 판정의 공정성 문제라기보다 아세안 국가들이 WTO협정에 위배되는 무역정책과 무역조치를 취해 왔음을 의미한다.

저자는 피소 방지를 위한 노력으로 WTO의 규정을 위반하거나 배치될 가능성이 있는 국내 규범, 제도 및 정책의 검토와 제안이 필요하다고 주장한다. 아울러 개별국가 차원을 넘어 역내 전체 차원 즉 아세안 공동체 차원에서 종합적 검토와 대응이 필요함을 지적한다. 이 점은 이 책의 핵심 주장이라고 볼 수 있다. 제소와 피소 사건의 추이와 특성을 거시적 차원에서 보았을 때 도출되는 정책적 제안이 가능할 것이다. “아세안은 수출주도형 경제 성장전략과 동시에 국내시장의 보호를 위한 통상조치도 적극적으로 활용하는 양면의 모습”을 보인다(124쪽). 이는 특정 시점에서 통계적 수치로 설명할 수 없는 아세안 통상정책의 본질적 모습을 지적한 것이다.

3장에서는 보다 구체적으로 관세 조치에 대해 분석했다. 아세안의 평균 양허 관세율 평균은 약 25%로 높은 수준이다. 특히, 인도네시아, 미얀마, 필리핀, 태국 등이 높은 양허 관세율을 보였다. 이에 반해 싱가포르를 비롯해 말레이시아, 베트남, 캄보디아, 라오스 등은 상대적으로 낮았다. 싱가포르와 말레이시아의 산업구조가 역외 무역의 비중이 큰 것을 고려할 때 낮은 양허관세율을 보인다. 베트남, 캄보디아, 라오스는 WTO 가입 시점이 늦어 1995년 기점의 양허 관세율보다 낮다고 분석이다(60쪽). WTO 회원국에 약속한 관세 인하 목표인 양허관세율에 비해 실제 국경에 부과하는 실행관세율은 양허관세보다 일반적으로 낮다. 아세안도 그러한 경향을 보이는데 다만 국가별 경제적 특성, 시장개방 수준, 경제발전 정도에 따라 큰 차이를 보인다(61쪽).

아세안경제공동체가 출범한 시점에서 현재 역내 관세율은 사실상 제로에 가까워 무역자유화를 위한 관세철폐는 큰 진전을 보였다. 역외국가에 대한 관세율을 포함하는 실행관세율도 주요 선진국 다음으로 낮다. 그간 꾸준한 관세 인하를 통한 시장개방과 무역 확대를 추진한 아세안의 실행관세율은 인도, 브라질, 한국보다도 낮다.

아세안 국가의 실행관세율 하락은 1998~2000년에 두드러졌다. 이는 동아시아

아 외환 위기로 인한 급격한 경제정책의 변화에 따른 것으로 분석한다(67쪽). 이러한 경향은 2000년 후반 글로벌 금융위기 이후에도 유사한 경향을 보인다. 즉, 경제위기로 인해 더 개방적 무역정책을 취한 것으로 풀이된다. 다만, 좀 더 그 과정을 세부적으로 살펴본다면 위기의 순간 국내정책의 대응은 일관적이지 않으며 역동적 변화과정을 거쳤다. 1997~1998년 경제위기 당시 태국, 인도네시아, 말레이시아는 위기대응의 수단으로 관세정책을 활용했다. 이들 국가는 공동특혜관세인하제도(CEPT), 아시아태평양경제협력기구(APEC) 등 지역적 차원 무역자유화 추세와 개별국가 차원에서의 자유화 조치로 경제위기 이전에 관세 인하를 추진하고 있었다. 경제위기가 닥치자 일시적으로 관세를 인상했다. 말레이시아의 경우 의류, 신발 등의 관세를 인하하여 쇼핑 관광을 증가시키는 동시에 사치재 및 자동차 등의 관세를 인상했다. 태국도 수요탄력성이 높은 품목 위주로 관세를 인상했고 일시적으로 양허 관세율을 초과하기도 했다. 철강제품에 대한 관세도 인상했다. 인도네시아도 당시 합의와는 달리 설탕과 쌀에 대한 관세를 인상했다. 그러나 이러한 대응은 국제통화기금(IMF)과 세계은행(World Bank)의 꾸준한 압력으로 오래가지 못했으며 경기 회복에 따라 관세 인하 방향으로 전환되었다.

2013년 이후에는 아세안 대부분 국가의 관세율 변화는 정체되었다. 이는 WTO상의 최혜국대우 관세율의 효과가 미미하고 도하개발아젠다 체결이 지연되는 현실에 비해 양자, 지역 차원의 FTA의 비중과 영향력이 증가했기 때문이다(68쪽). 자국의 산업 보호를 위한 조치로 관세장벽의 의미가 점차 퇴색하고 있음을 알 수 있다.

관세장벽이 점진적으로 인하되어 무역정책의 수단으로 활용 가능성이 작아진 반면, 비관세장벽이 실질적인 무역장벽으로 작동하고 있다. 4장에서는 아세안의 비관세장벽을 분석한다. 비관세조치는 위생 및 검역 조치(STC), 무역기술장벽(TBT), 반덤핑관세, 상계관세, 특별긴급수입제한조치, 긴급수입제한조치, 수량제한, 관세할당, 수출 보조금 등을 포함한다. 반덤핑관세와 상계관세는 상대국이 규범을 어긴 행위에 대한 대응 조치다. (긴급)수입제한조치는 상대국의 위법성과 관계없이 국내시장의 피해와 연관된 것이다. 아세안이 그간 비관세장벽의 철폐에 대한 의지를 공식적으로 표방해 왔지만, 실제 본격적이고 실질적인 비관

세장벽 철폐는 지연되고 있다. 1995년 당시와 비교하면 비관세장벽이 줄어들었지만 2008년 글로벌 금융위기와 세계 경제 침체로 새로운 비관세장벽이 추가되는 형국이다(110쪽). 그런데도 비관세장벽은 본질적으로 투명성을 확보하는 데 어려움을 갖는다. 공개된 비관세조치뿐만 아니라 실제 관행에 대한 조사가 필요하다.

비관세조치 중에는 무역기술장벽이 가장 큰 비중을 차지하며 위생검역, 수량 제한, 반덤핑의 순으로 시행되고 있다. 아세안은 국가별 그리고 항목별로 차이를 보인다. 무역기술장벽에서는 태국, 반덤핑은 인도네시아, 수량 제한은 싱가포르가, 위생검역은 필리핀이 가장 큰 비중을 차지한다(127-128쪽). 비관세장벽의 현황 자료를 통해 아세안 국가들이 국내산업 보호를 위한 정책 수단으로 비관세장벽을 적극적으로 활용하고 있음을 알 수 있다. 특정무역현안, 즉, 비관세조치에 대해 공정무역상의 문제를 제기한 경우는 분쟁에 해당한다. 필리핀, 싱가포르, 태국의 경우 비관세 조치 건수에 비해 문제 제기된 건수가 상대적으로 적다. 인도네시아와 말레이시아의 경우는 특히, 할랄식품과 관련되어 문제가 제기되었다. 저자는 이를 선발국의 통상부문에서 상대적인 성숙도를 반영하는 것으로 설명한다.

특정무역현안에 있어서도 개별국가의 산업적 특성이 반영된다. 예를 들어, 태국의 경우 식품안전 및 검역과 관련된 사안이 주를 이루고 있다. 이는 태국에서 식품산업의 비중이 높은 것과 이를 보호하려는 정책과 관련이 있다. 비관세 조치에 대한 문제 제기는 2008년 금융위기 이후 더욱 증가하는 경향을 보인다. 이는 상대국의 피해에 대한 민감도의 증가 때문으로 풀이하고 있다. 특히 인도네시아와 베트남에 현안이 집중되는 현상이 발생하고 있다. 이는 적극적인 시장개방과 동시에 비관세정책을 함께 활용하기 때문이다(205-206쪽). 저자는 향후 위생 및 검역 조치와 관련된 분쟁 가능성에 주목하고 국제적 기준과 관행에 부합하는 절차와 프로세스 도입 필요성을 지적한다. 저자에 따르면 지역 차원의 후발국에 대한 기술지원과 협력을 통해 통상정책을 마련할 필요가 있다. 이는 결과적으로 무역분쟁에 따른 갈등과 비용을 줄일 것으로 기대된다.

STC의 경우 경제적 문제로만 환원되지 않으며 종종 국내 문화, 정치적 요인 과도 무관하지 않다. 저자가 언급한(180쪽) 위생 및 검역 조치와 관련 인도네시아

의 할랄 기준은 단지 통상정책의 성숙도에 의해서만 영향을 받지 않는 국내 정치와 문화적 요인과의 관련이 있다. 주요 무역분쟁 사례로서도 소개된 할랄 식품 관련된 이슈는 국내적으로 다소 민감한 사안으로 종교적 요인이 통상 이슈화되는 대표적 사례로서 주목할 만하다. 무슬림이 인구의 다수를 차지하는 인도네시아와 말레이시아에서 할랄은 정체성을 형성하고 일상적 종교 생활과도 관련이 있다. 할랄식품은 가격과 위생 문제뿐만 아니라 무슬림으로서 자기 정체성이 상품 선택의 중요한 기준이 된다. 할랄 이슈는 사회문화적 요인뿐만 아니라 정치적 요인도 함께 고려될 필요가 있다. 인도네시아는 2014년 할랄법을 제정했고 2022년 강화된 개정을 예고하고 있다. 이는 최근 말레이시아와 인도네시아에서 전개된 이슬람 탈세속화와 종교의 정치적 영향이 커지고 있는 현상과 무관하지 않다. 할랄식품의 인증이 전 세계적으로 단일화되지 않은 상황에서 할랄인증 자체가 하나의 산업적 의미가 있는 점도 상대적으로 까다로운 할랄인증을 요구하는 원인이 되고 있다.

포괄적인 경향을 도출에 이어 5장에서는 무역분쟁에 관한 사례 분석을 제공한다. 특히, 무역분쟁제도 활용이 증가한 인도네시아와 베트남의 사례를 중심으로 현황과 쟁점 사안, 판정 내용을 살핀다. 적극적인 수출산업육성은 역설적으로 무역분쟁의 증가로 이어지고 있음을 지적한다. 무엇보다 아세안 국가들이 가진 통상정책의 이중적 측면에 주목한다. 즉, 외국인 투자 유치를 적극적으로 추진하는 한편 자국의 산업 보호를 위한 정책이 동시에 추진되는 모순적 현상을 보여 준다. 이는 아세안 국가 경제의 구조적 문제점을 보여 주는 대표적 사례다. 현 상황을 고려할 때 향후 아세안의 무역분쟁은 지속적으로 증가할 가능성이 높다. 이에 저자는 무역분쟁에 대한 포괄적인 대응능력을 키울 필요가 있음을 주문한다.

IV. 대안 모색과 제언

저자는 마지막 장에서 무역분쟁해결을 위한 제도적 개선을 제안한다(6장). 아세안 역내분쟁해결메커니즘의 연장선에서 무역분쟁해결을 위한 제도적 한계를

지적이다. 역내 경제통합이 점진적으로 강화되는 시점에서 회원국 간 갈등의 가능성은 증가하고 있지만 이와 관련한 지역 메커니즘의 역할은 미미하다. 아직 한 번도 활용되지 않은 아세안의 분쟁해결메커니즘(EDSM)이 역내 회원국의 무역분쟁을 적극적으로 중재하기 위해서는 극복해야 할 과제가 많다. 저자는 분쟁 해결절차의 구체화, 탈정치화를 통해 중재 기능을 강화할 필요가 있음을 지적하고 대안으로 역내 무역분쟁의 처리에 독점적 권한을 갖는 아세안 중재센터 설립을 제안한다. 그 이유는 중재절차가 갖는 유연성과 더불어 실제 분쟁 해소에 있어서의 기여효과를 갖기 때문이다. 이는 법의 지배를 위한 중요한 임무를 수행할 것으로 기대된다.

이 책이 제공하는 아세안 무역분쟁 관련 사안에 대한 포괄적이고 체계적인 분석과 저자의 제안은 독자가 관련 사안에 대한 명쾌한 이해와 설득을 제공한다. 아울러 이와 연관된 고민의 시작점을 제시한다.

먼저 누구를 위한 통상정책인가에 대한 질문이다. 국제 무역분쟁은 행위자 차원에서도 매우 복잡성을 갖는다. 그간 국가 중심적 절차와 권한을 확대하여 개인 또는 기업의 분쟁당사자로서의 참여 필요성이 제기된다. 이 경우 기업이 소송의 주체가 되면 초국적 대기업의 영향력 확대가 우려된다. 중소기업의 경우 컨소시엄 등을 구성할 수 있으나 근본적인 대처 능력에 제약이 있을 수밖에 없기 때문이다. 국제통상협상은 본질적으로 국내 정치와 대외협상이 복합적으로 작용하는 이중협상이다. 특정 국가에서는 통상정책은 다수의 이익을 위한 것이 아닌 소수 대기업과 엘리트층을 위한 것일 수 있다. 아세안의 경우 다수 국가의 권위주의 체제하에서 정권과 밀접한 관계를 갖는 소수 대기업 또는 엘리트층의 이해관계를 대변할 가능성이 크다. 국영 또는 정부투자 기업도 그 투명성과 이익 배분의 형평성을 향상시킬 필요가 있다. 승자와 패자가 발생하는 국제통상협상에서 패자에 대한 적절한 보상체계를 어떻게 마련할 것인가와 이에 대한 사회적 함의는 매우 중요하다. 아세안의 경제통합 과정에서 회원국 간 그리고 회원국 내부의 빈부격차 문제도 함께 제기된다. 투자자국가소송제도 등 정부 역할과 정책적 재량권을 지나치게 축소시킬 여지가 있다. 경제발전에서 국가의 적극적 역할이 중요한 아세안 국가에 있어 국내 정치는 여전히 중요한 요인이다.

아세안경제공동체는 단일시장과 단일생산기지를 주축으로 하고 경쟁력이 있

는 경제지역, 균형 경제발전, 세계 경제로의 편입을 목표로 하고 있다. 아직 아세안이 단일 정책을 추구하며 집합적 단위로서 협상을 펼치는 데는 여전히 많은 한계가 있다. 상호자격인증과 서비스 분야의 경제통합 과정에서는 이주 등의 민감한 사안도 과제로 남아 있다. 개별국가의 특수성을 용인하는 융통성, 이른바, '아세안 방식'의 문제이기도 하다. 아세안 회원국의 경제 구조와 관계는 상호 경쟁적 성격이 강하다. 특히, 외국인투자 유치를 위한 경쟁은 그간 아세안 경제 통합의 실질적인 목표로 지목되었다. 아세안 역내 교역장벽의 실질적인 감소에도 불구하고 역내 무역비중이 여전히 23% 안팎인 점은 이러한 구조적 문제에서 비롯된다. 강도 높은 법의 지배를 이행하지 못하는 딜레마적 상황이 지속되고 있다.

WTO 다자주의 질서가 당면한 과제도 향후 아세안 통상정책에 중요한 도전으로 작용할 전망이다. WTO의 협정은 규범적 성격을 넘어 무역정책과 관련 사실상 세계적 헌법적 지위를 누리고 있다. 각국의 정책은 WTO 협정에 위반될 소지가 있는지 검토하고 신규 입안하는 무역 관련 법안과 정책도 WTO와의 일치성을 최우선으로 검토하도록 강요받는다. WTO 협상 타결 가능성과 관리 체제에 대한 불확실성이 증가하고 있다. WTO가 선진국과 개도국의 협상 결과로 탄생했고 협상은 기본적으로 제로섬 게임이다. 집단적 협상력을 향상시키기 위한 사안별 전략도 복잡하게 얽혀 있다. 향후 WTO 위상과 역할에 대한 회의적 시각도 존재한다. 1995년 WTO 출범과 함께 시작된 도하개발아젠다(DDA)의 진전은 미미한 실정이고 당시 설정한 의제의 현재적 유효성에도 의문이 제기된다. 출범 당시 규율하지 못하는 다양한 분야에서 새로운 현안이 등장하고 있다는 점이다. 디지털 무역과 지적재산권은 향후 개별 국가 간 다른 수준과 이해관계로 첨예한 이견을 보일 것으로 전망된다. 복수국 간 무역협정은 기존 WTO 다자무역체제에 보완적 역할을 자처하고 있다. 예를 들면, 디지털 무역규범이 복수국 간 협정을 진행되고 있다. 데이터의 국경 간 이동 보장 등 이견이 클 것으로 전망된다.

WTO 무역분쟁해결제도 자체도 제도적 취약점을 갖는다. 상소기구는 7명의 위원으로 구성되는데, 현재는 제 기능을 할 수 없는 상황이다. 임기 만료 위원을 대체할 신규 위원 임명에 미국 측이 지속해서 반대해 왔기 때문이다. 문제는 특

정 개인에 대한 반대가 아니라 상소제도 자체에 대한 불만의 성격이 크다. 바이든 행정부 등장으로 현 상황이 개선될 것으로 기대되고 있지만, 근본적으로 제도적 결함을 보여 주는 사례다.

최근 국제무역질서의 새로운 경향은 RCEP과 CPTPP 등 메가 FTA의 체결이다. 아시아 태평양지역 내 국가 간 대규모 통상협상은 미국과 중국 간 패권경쟁 양상을 띠고 있다. 단지 양국 또는 참가 국가의 관세율 또는 비관세장벽의 해소를 위한 협상에 그치지 않는다. WTO 의제 협상이 정체되는 상황에서 향후 국제무역 규범의 지배적 위치를 둘러싼 경쟁이라고 볼 수 있다. 오마바 전 대통령은 TPP의 타결에 대해 향후 새로운 무역질서의 규칙을 중국이 아닌 미국이 주도해야 한다고 밝혔다. 바이든 정부 등장으로 다자체제에 대한 복귀를 선언했지만 이전과는 다른 복수 간 협정의 비중이 증가할 전망이다. 특히, 메가 FTA는 새로운 무역 규범을 포함하고 있다. 아세안 중심성을 표방하는 가운데 중미 간 무역갈등과 메가 FTA에서의 전략도 한층 복잡해졌다. CPTPP에 기존 국가(싱가포르, 말레이시아, 베트남, 브루나이) 이외에 다른 아세안 국가도 참여를 희망하고 있다. 저자가 향후 연구과제로 지목했듯이 통상질서 내 FTA의 비중이 증가하고 있다.

아세안 무역정책과 관련 분쟁에 대한 분석은 신남방정책에도 시사점을 제공한다. 신남방정책은 사람, 평화와 함께 공동번영을 비전으로 제시한다. 엄밀한 상호주의를 적용한다면 한국의 무역수지 흑자는 더욱 확대될 것이고 신남방정책의 의미도 감소할 것이다. FTA를 통해 엄밀한 상호주의에 융통성을 발휘할 방안을 모색할 필요가 있다. 제한된 분야에서 일반특혜관세 적용 등을 검토할 수 있을 것이다. 개별국가 또는 아세안의 무역분쟁 대응력을 향상하는 데 협력을 제공하는 것을 검토할 수 있다. 한국과 일본의 방사능 오염 수산물에 대한 수입금지 조치와 관련한 분쟁 사례에서 보듯이 과학적 근거 수집과 작성이 무엇보다 중요하다. 종종 누구의 과학이 더 과학적인가라는 문제에 직면한다. 이와 관련해서는 단지 과학기술 수준을 향상하는 것뿐만 아니라 정부의 적극적이고 지속적인 정책적 지원과 의지가 필요하다. 역내 통상협력이 단지 경제부처의 일이 아닌 다차원적 협력이 필요한 이유다.

끝으로 학술적으로 매우 의미가 있는 이 책의 완성도를 높이기 위해 다음의

오기 수정이 필요하다. 289쪽에서 언급된 법의 지배가 아닌 아세안 방식의 요소들을 포함하고 있어 ‘힘의 지배’하에 있다는 것을 의미한다고 지적했다(289쪽). 그러나 아세안 방식은 약육강식과 혼란을 의미하지 않는다. 국익이 충돌하는 민감한 사안에 대해 정치적 타협과 협의를 특징으로 한다. ‘정치적 지배 또는 힘의 지배’ 표현은 자칫 독자에게 강대국 자의적으로 힘을 행사하는 것으로 오해할 수 있는 표현이다. 40쪽의 “특히 아세안 중 WTO가입이 늦었던 캄보디아, 라오스, 베트남과”에서 베트남이 제외되어야 할 것이다. 57쪽의 “소득의 증가를 의미하는 경제성장은 경제발전을 위한 필요조건은 아니더라도 충분조건은 될 수 있다”는 오기로 보인다. 다수의 표에 사례에 적용되는 구체적 기간을 명시하면 이해에 도움이 될 것 같다(예, 표 4-36, 표 3-2 등). 분쟁사례로 다룬 미국-인도네시아/태국 버드수정법 사건과 관련 각주(216쪽 각주3)를 통해 인도네시아 태국이 해당 사건에 추가적으로 참여한 것을 설명했으나 자칫 11개 국가가 제소국이 아닌 제3국이 참여한 것으로 혼돈될 가능성이 있다.

결론적으로 이 책은 변화하는 아세안의 무역분쟁을 다각적으로 분석하면서 변화하는 국제무역 질서 속에서 아세안 회원국이 당면한 과제와 대응방안을 모색한다. 코로나로 인한 경기 침체와 중미간 무역갈등, 다자주의 체제의 한계, FTA의 확산이라는 변화 속에 개별국가 경제성장과 경제공동체로의 진화를 모색하는 아세안을 이해하는 데 매우 유용한 시사점을 제공한다. 국제통상연구와 함께 아세안 지역연구를 연결하는 데 큰 기여를 할 것으로 확신하며 이에 관심 있는 이들에게 꼭 권하는 책이다.

투고일: 2021년 2월 27일 | 게재확정일: 2021년 4월 2일

참고문헌

- Athukorala, Prema-chandra. 2005. “Trade Policy in Malaysia: Liberalization Process, Structure of Protection, and Reform Agenda.” *ASEAN Economic Bulletin* 22, 19-34.

- Baena-Rojas, J. Jose, and Susana Herrero-Olarte. 2020. "From Preferential Trade Arrangements to Free Trade Agreements: One of the Downturns of Cooperation in International Relations?" *Social Sciences* 9(8), 1-17.
- Bijit, Bora and Inge Nora Neufeld. 2001. *Tariffs and the East Asian Financial Crisis*. New York: United Nations Publications.
- Lee Tsun Tat. 2015. "Problems with the ASEAN Free Trade Area Dispute Settlement Mechanism and Solutions for the ASEAN Economic Community." *Journal of World Trade* 2, 277-308.
- Limenta, Michelle, Bayan Edis, and Oscar Fernando. 2016. *Disabling Labeling: The WTO Consistency of the Indonesian Mandatory Halal Labeling Law*. SECO Working Paper 2016/08. <https://www.wti.org/research/publications/989/disabling-labeling-the-wto-consistency-of-the-indonesian-mandatory-halal-labeling-law/>(검색일: 2021. 1. 29).

