

WTO와 시장통합, 정부규제의 변화:

세계화가 국가주권에 미치는 영향을 둘러싼 논의를 중심으로 *

윤 흥 근 | 서울과학기술대학교

글로벌화의 영향에 대한 논란의 한 중심에는 국가주권의 문제가 위치하고 있다. 글로벌화의 폐해를 주장하는 논자들은 글로벌 시장통합으로 각국에서 자국 경제와 국내 시장에 미치는 중앙 정부의 역할이 크게 제한되는 경제적 주권의 위축이 불가피하게 나타나고, 이것이 글로벌화 폐해의 궁극적인 요인인 것으로 설명한다. 글로벌화를 경제적 주권의 위축에 연계시키는 논의는 한편으로 초국적 기업의 영향력을, 다른 한편으로 WTO 등의 초국가 기구의 역할을 주요 설명 변수로 삼는다. 이 논문은 WTO의 경쟁정책의 다자규범화 실패사례 분석, 그리고 환경 정책 관련 다자규범의 성격 규명을 통해서 WTO는 '국경선 위에서 작동하는 정책영역에서와는 달리, '국경선 안에서'의 정책 사안들에 대해서는 각국의 국가주권을 제약하는 데에는 뚜렷한 한계를 갖는다는 점을 밝히고 있다.

주제어: 글로벌화, 국가주권, WTO, 정책거버넌스, 경쟁정책, 환경정책

I. 서론: 세계화와 국가주권 문제

경제적 측면에서 세계화(globalization)는 세계가 하나의 거대한 시장으로 통합되어 가는 현상을 의미한다. 세계화의 장점과 편익을 집중적으로 부각시키는 세계화 지지론자들은 지구촌 전체가 한 단위의 세계 시장으로 통합되어 가는 현상을 매우 바람직한 것으로 주장한다. 각국의 시장이 국경선을 뛰어 넘어 하나의 세계 시장으로 통합됨으로써 국경선 위에서와 국경선 안에서의 서로 다른 시장규칙체계가 낳아 온 부정적 외부효과를 최소화할 수 있고, 이로써 시장의 효율성구현이 전 세계적 차원으로 확대될 수 있다고 본다

*이 논문은 2010년 11월 29일 한국국제정치학회 동계학술회의에서 발표한 글을 수정 보완한 것이다. 유익한 토론을 해주신 분들과 익명의 심사자들에게 감사드린다.

(Evenett 1999; Offe 1987; Rodrik 1997; 1999; Wei and Wu 2001).

반면에 세계화 회의론자들은 글로벌 차원의 시장 통합이 현실적으로 가능하지도 않고, 실제 그러한 방향으로 뚜렷한 진행이 이루어지고 있지도 않으며, 그러한 변화가 바람직하지도 않다고 주장한다. 극단적인 세계화 비판론자들에게 세계화는 선진경제 국가들이 주도하는 세계 시장의 통합화가 약육강식의 시장 정글법칙을 전 세계적 차원으로 확대 재생산하는 것일 뿐이다. 초국적 기업이 주도하는 세계 시장의 통합이 부의 불균등 배분을 지구촌 차원으로 확대 심화시키는 결과를 나올 뿐이라는 것이다(Stiglitz 2002, 2006; Rhodes 1999). 세계화 회의론자들은 지구촌 곳곳의 사회 영역에까지 시장경쟁 법칙이 확대되고, 냉혹한 경쟁의 심화가 이루어짐에 따라 자유와 정의, 평등 등의 사회적 가치가 크게 훼손되고, 이들 가치에 근거를 두고 있는 각국의 고유한 제도와 정책이 점차 소멸되어 갈 수 있다고 경고한다(Massey and Jess 1995).

세계화의 전반적인 영향에 대한 평가 문제는 세계화와 관련된 국가주권 논란과 긴밀히 연계되어 있다. 세계화가 각국에서의 국가주권, 특히 시장과 경제에 영향을 미칠 수 있는 각국 중앙 정부의 정책결정권을 크게 제한하고 있으나, 아니면 여전히 각국 정부가 상당한 정도의 정책재량권을 가지고 있느냐 하는 것이다. 세계화의 영향과 관련해서 국민국가의 '위축'(shrunk)이나 '퇴각'(retreat), 혹은 '변환'을 논의 가운데, 국가주권 문제가 새롭게 재조명되고 있다(Reinicke 1997, 1999; Held and McGrew 1999; Strange 1996; 민병원 2006; 정진영 2006).

세계화가 국가주권에 미치는 영향에 대해서도 '위축'을 주장하는 논지로부터 '유효성 지속'을 주장하는 논지, 그리고 '새로운 주권개념'을 주장하는 논지에 이르기까지 다양한 이론들이 병립하고 있다. 라이니케(Reinicke 1997, 130)에 의하면 글로벌 기업 네트워크(global corporate network)의 위력 때문에 국가 단위의 대내적 주권이 크게 위협받고 있으며, 자국 내 기업 활동에 대한 정부의 합법적 권력이 더 이상 독점적으로 행사되지 못한다. 위축 또는 소멸을 주장하는 논자들의 관점에 따르면 국경선 실종의 글로벌 경제 체제 하에서 중앙 정부의 역할은 글로벌 자본의 원활한 유동성을 보장하는 통로가 되며, 국가의 주요한 역할은 '글로벌 자본주의의 초전도체(superconductor)'로 작동할 뿐 각국의 중앙 정부가 글로벌 시장의 힘을 거슬러 자국 시장에만 영향을 미치는 공공 정책들을 유지해 나가는 것이 더 이상 어려워지고 있다(Bryan and Farrell 1996, 187).

이와는 상반된 관점에서 세계화의 위력에도 불구하고 국가주권이 크게 위축되고 있거나 소멸되고 있다고 볼 수 없다는 주장이 제기되기도 한다. 가렛(1996, 1998)은 교역량 증

대, 생산의 다국적화, 자본유동성 증대 등 오늘날 세계화의 가장 뚜렷한 경제적 동향이 국내 정치와 정책과정에 미치는 영향은 그리 크지 않으며, 국가의 권위를 축소시키고 있다는 경험적 증거도 불충분하다. 세계화가 각국의 국내 정치 및 공공정책 과정에 미치는 영향이 제한적이며, 각국 고유의 정치 제도와 시장제도의 의미 있는 특성이 지속되고 있다는 관점은 다양한 다른 많은 학자들에 의해서 제기된 바 있다(Dore 1995; Berger and Dore 1996; Golub 2000; Vogel and Kagan 2004). 이들의 논지 중심에는 세계화로 국가가 무용지물이 되는 것이 아니며, 각국의 시장과 경제에서 가장 중요한 권위를 행사하는 단일의 행위자이다.

세계화의 영향에 대한 이러한 상반된 평가와 설명은 세계화 개념 자체가 논쟁적일 수밖에 없음을 나타내 준다. 세계화를 둘러싼 논쟁 뒤에는 좌와 우, 진보와 보수, 시장 대 반시장의 이데올로기적 갈등이 전제되어 있다. 문제는 이러한 이데올로기적 갈등을 넘어 세계화의 있는 그대로의 모습을 그려 볼 필요가 있다는 것이다. 경제적 측면에서 세계화가 세계적 차원의 시장통합을 의미하는 것이라면, 이러한 시장통합의 실상을 제대로 파악할 필요가 있다.

세계화가 시장에 대한 각국 정부의 주권적 개입을 얼마만큼 실질적으로 제약하고 있는가 하는 문제를 해명하는 데에는 크게 두 유형의 이론적 설명의 틀이 있다. 하나는 초국적 기업의 역할에 초점을 맞추어, 초국적 기업들이 주도하는 글로벌 시장의 힘이 각국 고유의 정책과 제도를 축소시켜 나가고 있다는 설명이다. 다른 하나의 설명은 WTO나 IMF 등의 초국가 기구의 역할에 초점을 맞추어 이들 국제기구들이 어떻게 각국에서의 정책재량권에 제한을 가하고 있는지를 살펴보는 것이다. 지금까지의 많은 국내외 연구는 전자에 초점이 맞추어져 오고 있다. 초국가 기구의 역할과 권위에 초점을 맞추어 각국에서의 공공정책의 수렴 현상, 그리고 그 연장선상에서 국가주권 문제를 다루고 있는 연구는 상대적으로 제한되어 있다. 더욱 전자 유형의 설명과 후자의 설명의 어떻게 상호 연계되어 있는지에 대한 이론적 해명은 드물다. 이 연구는 WTO의 정책 거버넌스를 중심으로 이러한 문제들을 해명하고자 한다.

오늘날 세계화와 시장통합 논의의 한 중심에는 WTO가 있다. WTO에는 시장 개방을 통한 경제성장을 추구하는 지구촌 대다수의 국가들이 회원국으로 참여하고 있다. WTO의 다자규범 틀은 회원국 정부를 구속하며, 각국의 시장제도 운영과 정부의 경제정책 결정에 큰 영향을 미친다. WTO의 국제회의가 열리는 곳에서는 번번이 '반세계화'의 기치를 내건 단체들의 격렬한 시위가 일어난다. WTO는 글로벌 차원에서 시장경제의 통합을 주도해 나

가며, 각국의 정책 수렴을 주도하면서 국가주권을 위축시켜 가고 있는 강력한 초국적 기구로 기능하고 있는가? 이 논문은 경쟁정책과 환경정책을 중심으로 이 문제를 다루고자 한다.

경쟁정책과 환경정책은 각국의 중앙 정부가 그 나라의 시장과 경제에 개입하여 영향을 미칠 수 있는 가장 주요한 정책 영역이다. 특히 정부가 자국 기업의 시장 활동에 대해 직접적으로 규제를 가할 수 있는 정책영역이다. 시장에 대한 정부 규제는 크게 경제적 규제와 사회적 규제로 나누어진다. 경제적 규제는 기업의 시장진입이나 퇴출, 가격책정, 기업 간 경쟁과 공정한 거래 등의 정책 사안을 다룬다. 이러한 사안들은 기업의 본원적 활동에 관한 것임을 알 수 있다. 특히 공정 거래와 경쟁에 관한 정책 사안은 시장 감시자로서 시장에 대한 정부의 가장 중요한 역할 범위에 속한다. 사회적 규제는 환경이나 안전, 소비자 보호 등 기업 활동의 사회적 폐해 가능성을 예방하거나 감축하기 위한 정책 목표를 갖는다. 사회적 규제는 정부가 기업 활동을 직접적으로 규율할 수 있는 문제 영역이다. 경제적 규제와 사회적 규제는 ‘국경선 안’에서 이루어지는 정부정책의 가장 중요한 영역이며, 기업은 직접적으로 이러한 정부 규제로부터 영향을 받는다.

II. 시장 통합과 정책수렴, 국가주권

1. 시장통합과 정책수렴

일차적 의미에서의 세계화는 지리적 경계선 위에서 기능하면서 외부효과와 거래비용을 발생시켜 오던 장애물의 축소와 소멸을 의미한다. 사람과 물자, 자본과 기술의 교류를 가로 막아오던 장애물은 국경선 상의 국경수비대일 수도 있고, 국경선 위에 적용되던 법규일 수도 있다. 그런가 하면 국경선 안에서(behind the border) 작동해 오던 각국 정부의 고유한 제도와 정책일 수도 있다. 각국의 국경선 안팎에서 기능해 오던 장애물의 제거는 곧 시장 통합을 의미한다. 세계적 수준에서 이루어지는 시장 통합은 시장과 경제에 영향을 미치는 각국 정부의 제도와 정책의 조율 필요성의 문제를 낳는다. 세계화는 국경선 위에 기능하는 시장규칙의 국가 간 표준 뿐 아니라, 국경선 안에서 작동되는 시장 규칙의 조화와 수렴 문제에 대한 뜨거운 논란을 불러일으키고 있다. 국경선 상에서의 상품과 자본의 자유 이동문제는 궁극적으로 국경선 안에서의 기업 활동의 자유 및 경쟁 이슈로 연계되어질 수

밖에 없다. 무역 자유화는 통상정책을 넘어, 경쟁정책의 영역으로 확대된다(윤홍근 2008). 이 연구가 경쟁정책을 사례로 선택하고 있는 이유가 여기에 있다. 또한 기업 활동 과정에서 환경이나 근로자 안전 문제, 소비자 보호 등과 관련된 사회적 규제정책 상의 문제를 일으키며, 이러한 문제들이 통상이슈나 경쟁정책 이슈와 연계되기도 한다. 이 연구는 사회적 규제정책의 대표사례라 할 수 있는 환경정책을 선택하고 있다.

세계화가 각국의 시장제도와 경제정책에 미치는 영향에 대한 논의는 크게 두 관점의 설명이 대립하고 있다. 하나는 세계화가 각국의 시장제도와 경제정책의 수렴현상을 낳고 있다는 설명이다. 세계화에 따라 시장에 영향을 미치는 제도와 정책의 각국의 고유한 특성이 차츰 사라지면서, 영역에 따라서는 조화를 넘어 수렴의 방향으로 나아가고 있다는 것이다. 다른 하나는 세계화가 각국의 시장제도와 경제정책에 영향을 미치고는 있다는 점은 인정하지만, 수렴현상이 이루어지기 보다는 국가 간의 차이(national variance)가 여전히 지속되고 있다는 설명이다.

각국의 정책과 제도가 조화를 이루어 가는 현상은 ‘정책이전’(policy transfer) 혹은 ‘정책 확산’(policy diffusion)이라는 개념을 중심으로 설명되어 오고 있다. 정책이전 과정은 초국가 기구를 매개로 강압적으로 이루어질 수도 있고, 개별국의 정치적 선택과 학습, 모방 등을 통해 자발적인 방식으로 이루어질 수도 있다.¹⁾ 홀진저와 닐(K. Holzinger and C. Knill)은 외압(imposition)과 국제적 조화(international harmonization), 규제경쟁(regulatory competition) 등과 같은 외부로부터 직접적인 영향력 하에 진행되는 수렴 방식과 초국가적 커뮤니케이션(transnational communication), 독자적인 문제해결(independent problem-solving) 등과 같은 개별국의 자발적 선택에 의한 수렴 방식으로 대별하고 있다.

국가 간 정책 수렴 현상을 설명하기 위해서는 수렴의 정도(degree of convergence), 수렴의 방향(convergence direction), 수렴의 범위(convergence scope) 등의 변수들을 살펴볼 필요가 있다. 수렴의 정도는 국가 정책 간 유사성이 얼마나 늘어나고 있고, 표준 편차가 얼마나 줄어들고 있느냐 하는 것을 말하며, 수렴방향은 규제가 강화되면서 규제 기준이 엄격해지는 방향으로의 변화나, 아니면 규제가 약화되면서 규제기준이 낮아지는 방향으로의 변화나를 의미한다. 수렴의 범위는 얼마나 많은 국가들에서 얼마나 많은 정책들이 수렴되어 가고 있는 현상을 보이고 있느냐를 뜻하는 것이다.

1) 도로위츠와 마르쉬는(1996) 정책 수렴의 동인을 강압에 의한 정책이전과 자발적 정책이전이라는 양 극단으로 나누고 그 연속선 사이에 경제적 경쟁, 정보네트워크, 사회적 모방 등의 메커니즘이 있을 수 있음을 지적한다.

2. 글로벌 정책거버넌스와 정책이전

많은 경우 국가 간 정책과 제도의 유사성 증대는 초국적 기구를 매개로 해서 이루어진다. 초국적 기구의 회원국 가입을 선택한 국가들은 그 국제기구가 마련하고 있는 규약이나 법규, 지침 등을 국내법 체계에 옮겨 심어야 한다. ‘조화’(harmony)는 초국적 기구의 가입 회원국들 사이에서 이루어지는 상호협력을 통한 정책 조율의 산물로서 나타나게 된다. 국제조화는 회원국 간 호혜적 협력을 통해 정책 수렴이 이루어져 가는 상태를 지칭한 개념이다 (Majone 1999).

호혜적 협력이 그 국제기구에 의해서 회원국 정부에 강제되는 의무의 정도, 그리고 국제 규약의 국내법 체계내의 수용 방식 및 절차는 정책 사안에 따라 다를 수 있다. 마호네(G. Majone)은 EU의 규약이 회원국 정부의 규제체제에 전적으로 수용되느냐 아니면 최소한의 정도로만 수용되느냐를 기준으로 총체적 조화(total harmonization)와 최소 조화(minimum harmonization)로 구분하고 있다. 마호네는 말하는 총체적 조화를 ‘적극적 통합’ 개념과 연계시키며, ‘최소 조화’는 ‘소극적 통합’ 개념과 연계시켜 설명한다(Majone 1996).

소극적 통합은 사람과 물자, 자본 등의 자유로운 이동을 가로막을 수 있는 국내 법규와 정책상의 차별적 요소들을 제거하는 것을 의미한다. 어느 한 국가의 고유한 차별적인 높은 규제 기준은 상품과 자본 등의 자유로운 유입을 가로막는 장애물로 기능할 수 있다. 소극적 통합은 이러한 장애물로 기능하는 차별적 장애물의 문턱을 낮추거나 제거해 나간다는 의미에서 규제 완화나 탈규제의 흐름을 수반하는 것이다. 적극적 통합은 각국 정부가 반드시 취해 나가야 하는 조치들을 구체적으로 열거하여, 이를 각국 정부에 지침으로 제시하는 접근법을 취한다. 각국 정부는 국제 규약이나 지침으로 하도록 되어 있는 것만을 할 수 있으며, 나머지 다른 조치는 원칙적으로 취할 수 없다. 가장 강력한 적극적 통합은 각국 정부가 가지고 있는 해당 정책 사안에 대한 규제 권한을 초국적 기구에 아예 위임해 버리는 것이다. 이제 그 정책 사안에 대해서는 각국 정부가 규제를 가할 수 있는 권한이 없으며, 초국적 기구가 회원국 간 합의된 규약을 토대로 해당 정책 사안을 결정하고, 이에 대한 집행권을 직접 행사한다. 초국적 기구의 집행권 행사는 초국적 기구에 제도화되어 있는 집행장치를 통해 이루어진다. 이 경우 각국 정부는 당해 정책 사안에 대해 어떠한 의사결정권도 행사할 수 없는 주권 상실을 경험하게 된다.

정책국가 간 정책수렴은 다양한 정책이전 메커니즘을 통하여 이루어진다. 정책영역별로 혹은 정책 유형에 따라 초국가 기구의 주도 하에 강압적인 방식으로 정책이전이 이루어질 수도 있고, 회원국들의 자발적 수용을 유도하거나 혹은 아예 회원국들에게 자발적 선택의 재량권이 폭넓게 주어질 수도 있다. 정책이전 메커니즘의 다양성은 국제기구가 추구하는 정책영역별 거버넌스 구조의 다양성에 기인한다. 샤프(Fritz Scharpf)는 정책영역별 거버넌스 구조를 위계적 구조와 합의적 구조, 자발적 순응구조 등으로 크게 셋으로 구분하고 있다(Scharpf 1996). 유사한 관점에서 EU 통합을 정책이전이라는 관점에서 설명하고 있는 벌머와 패지트(Bulmer and Padgett)는 EU의 거버넌스 양식을 크게 위계적 거버넌스(hierarchical governance)와 협상 거버넌스(governance by negotiation), 자발적 참여 거버넌스(facilitated governance)로 나누고 있다(Bulmer and Padgett 2004).

위계적 거버넌스 구조 하에서는 초국가 기구가 이미 확립되어 있는 규칙을 강제할 수 있는 권한을 가지고서 회원 국가로 하여금 국내법 체계에 규약을 수용하도록 강제한다. 따라서 위계적 거버넌스 체제 하에서 정책이전은 강제적 방식으로 이루어진다. 위계적 거버넌스 구조 하에서 초국가 기구는 각국의 고유한 국내적 '정책공간'(policy space)의 한계를 결정하고, 이행여부가 지속적으로 모니터링 된다. 따라서 회원국의 정책 재량권은 갈수록 줄어들게 되고, 관련 국내법의 신축적이고 탄력적인 법적용은 갈수록 한계를 가지게 된다.

합의적 거버넌스 구조 하에서는 회원국 상호간의 동의와 협상절차를 거쳐 이 과정에 참여하고 있는 국가들이 관련 규범과 정책을 국내법 체계나 정책결정 및 집행과정에 수용하게 된다. 합의적 거버넌스 체제 하에서 당사국 사이의 합의는 구속력을 갖는 법규의 형태를 띠 수도 있고, 비공식적인 양해(informal understandings) 수준의 것일 수도 있다. 합의적 거버넌스 하에서 정책이전은 '협상에 의한 이전'(negotiated transfer) 형식을 띠게 된다.

자발적 순응구조 하에서 회원국은 해당 정책부문에서 국제기구의 규범이나 결정을 수용해야 할 아무런 구속력을 받지 않는다. 회원국들이 정부 차원에서 특정 규범이나 정책의 채택을 둘러싸고 협상하거나 구속력 있는 합의를 도모하지 않는다. 다만 매우 느슨하게 구성된 제도적 틀(loosely constituted institutional setting) 안에서 정책을 상호조정하거나 상호협력을 모색하는 절차가 진행되기도 한다. 자발적 순응구조 하에서 등 초국가 기구의 역할은 회원국 정부가 이러한 가이드라인이나 '모범적 관행'(best practice)을 채택하도록 '분위기를 조성하는' 역할을 맡는다. 자발적 수용구조 하에서 정책이전은 회원국 정부의 재량적 선택에 의해 이루어지는 '자발적 이전'(voluntary transfer)의 성격을 가지게 된다.

정책영역별 거버넌스 구조는 당해 정책결정 및 집행과정의 제도화(institutionalization)

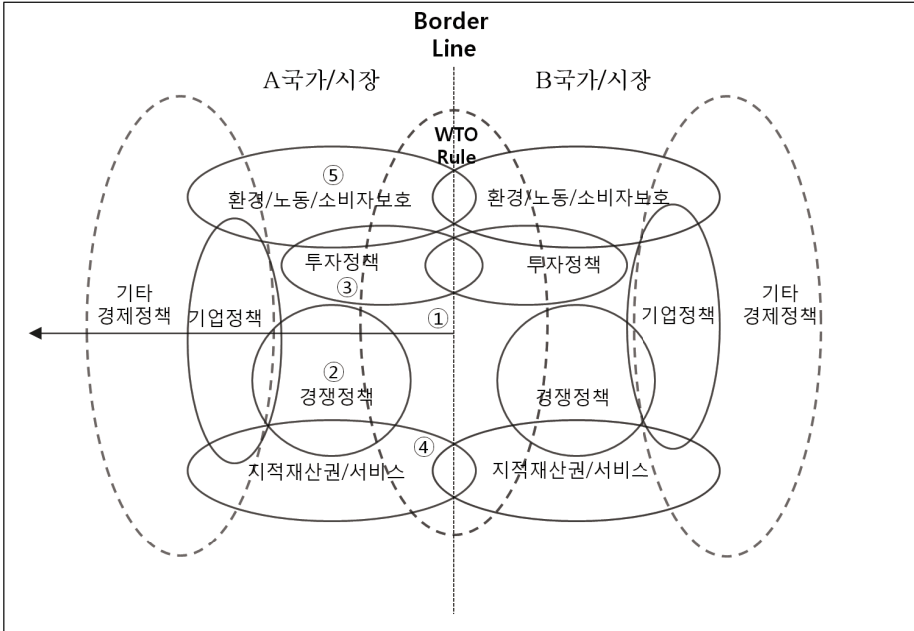
수준에 따라 결정된다(윤홍근 2008). 제도화 수준은 두 차원을 가질 수 있다. 첫째는 경성법(hard law) 차원의 제도화이고 다른 하나는 연성법(soft law) 차원의 제도화이다. 경성법 차원의 제도화는 회원국 정부의 선택과 행동에 제약을 가하는 공식적 규칙이 정립되어 있고, 규칙의 이행여부를 모니터링하며, 분쟁을 해소할 수 있는 기구가 존재하는 경우이다. 이러한 의미에서의 높은 수준의 제도화는 회원국에 대한 강압적이고 신속한 정책이전 및 높은 수준의 정책수렴 결과를 낳는다. 그러나 정책이전을 강제할 수 있는 제도화된 권위와 절차가 경성법 차원에서 잘 확립되어 있어야만 회원국 간 정책이전 및 수렴이 가능한 것은 아니다. 회원국 간의 정책수렴은 연성적 접근법에 의해 이루어질 수도 있다. 회원국 정책당국에게 강요되는 의무부과 없이 선택여부에 관한 폭넓은 재량권이 주어져 있더라도 정책이전은 가능할 수 있다(Christoph and Andrea 2004; Jacint and David 2004). 회원국이 따라야 할 가이드라인이나 모범적 관행이 제시될 뿐, 정책이전을 강제할 어떠한 제도화된 권위나 절차가 확립되어 있지 않아도 개별국가의 정치적 선택에 의해 정책이전이 이루어질 수 있다.

이하에서는 WTO 경쟁정책의 다자규범화 추진 실패 사례에 대한 분석을 통해 ICN (International Competition Network)을 중심으로 이루어지는 자발적 정책이전 과정을, 또한 WTO 환경정책의 '제한된 다자규범화' 위에서 각국의 환경정책의 국가적 편차 가능성을 분석한다.

3. WTO와 정책이전, 정책수렴: '국경선 위'로부터 '국경선 안'으로²⁾

오늘날 대부분의 기업 활동은 국경선 밖으로 향하고 있다. 국내 시장의 문턱이 낮아지면서 해외 시장과 국내 시장의 경계가 차츰 흐려지고 있다. 국경선 너머로 기업 활동이 확대되어 가는 과정에서는 초국적 기업 못지않게 WTO 등 초국적 경제기구들이나 NAFTA나 OECD 등 지역경제공동체 기구의 역할이 매우 중요해진다. 초국적 경제기구나 지역경제공동체 기구의 역할은 한 나라 안에서의 시장과 그 나라 밖의 시장이 어떻게 연계되어야

2) 글로벌화가 각국 국내정책에 미치는 영향 분석의 토대위에서 각국 규제정책의 수렴 여부를 설명하는데 주력하고 있는 가렛(G. Garret)이나 마호네(G. Majone), 드레즈너(D. Drezner) 등은 '국경선 안'의 정책에 초점을 맞추고 있다. 이들이 명시적으로 '국경선 위'(on the borderline)와 '국경선 안'(behind the borderline)의 정책을 개념적으로 구분하고 있는 것은 아니다. 여기서의 이분법적 구분은 이들이 말하고 있는 '국경선 안'의 개념을 원용하여 이분법적으로 구분한 것이다.



- ① WTO General Agreement on Tariffs and Trade
- ② 경쟁정책(ICN)
- ③ Agreement on Trade-related Investment Measures
- ④ GATT/ General Agreement on Trade in Services/ Agreement on Trade-related Aspect of Intellectual Property Rights
- ⑤ GATT/ Agreement on Sanitary and Phytosanitary/ Agreement on Technical Barriers to Trade
- ⑥ 기업정책

〈그림 1〉 WTO 정책거버넌스와 다자규범화 진행도

하는지 하는 문제를 다룬다. 한 국가의 국내 시장이 다른 국가의 시장과 만나는 접점은 자본과 상품, 기술, 인력이 넘나드는 국경선이 된다. 기업들이 국경선을 뛰어 넘는 활동 과정에서는 기업이라는 ‘선수’들이 시장이라는 ‘경기장’에서 어떻게 ‘플레이’하도록 할 것인가 하는 것이 관건이 된다.

초국적 경제기구로서 WTO의 다자규범은 국경선 위에 작동되는 국제 통상규칙에 초점이 맞추어져 있다. WTO 다자규범의 틀을 만드는 과정에서 전개된 우루과이 라운드 협상은 ‘국경선 위의 통상규칙을 넘어 ‘국경선 안’으로 이를 확대하기 위한 노력으로 이루어졌

다. 하지만 우루과이 라운드 협상 과정에서는 국경선 상의 규칙과 직접적으로 긴밀하게 연계되어 있는 지적 재산권 문제나 서비스 부문에 대한 제한된 범위의 다자규범화에 성과를 이루었을 뿐이다. 더 깊숙한 ‘국경선 안’의 정부의 규제정책 영역에까지 WTO의 규율영역(WTO boundaries)을 넓히는 데에는 뚜렷한 한계를 보였다.

〈그림 1〉은 WTO의 정책영역별 규범체계의 상호 연관성을 보여 주는 개념도이다. 국가 A와 국가 B가 WTO의 규범체계 내에서 어떻게 상호 연계되어 있는지를 나타내 준다. 영역 ①의 세로로 긴 타원형은 각국의 무역정책을 규율하는 다자규범을 나타낸 것이다. 무역 다자규범은 국경선 위에 적용된다. 국가 A와 국가 B의 무역정책은 WTO의 다자규범을 전적으로 적용받는다. ‘국경선 위’로부터 멀리 떨어져 화살표 방향으로 ‘국경선 안’으로 들어갈수록 무역정책에 직접적으로 연계되어 있지 않은 정책영역이 된다.

영역 ④와 ⑤의 타원형은 WTO가 제한적으로 다자규범화가 이루어진 서비스 및 지적재산권 관련 정책영역을 나타내고 있다. 국가 A와 국가 B의 정책영역에 교집합이 있다는 것은 이 정책사안과 관련하여 부분적으로는 WTO의 다자규범을 공통적으로 적용받는다는 점을 나타내 준다. 영역 ③ 역시 다자규범화가 이루어진 투자정책 영역이다. 국가 A와 국가 B의 교집합이 존재하지 않는 ②와 ⑥은 WTO의 다자규범화가 이루어지지 않은 기업정책과 경쟁정책이다. 이 논문은 제한적으로 다자규범화가 이루어진 영역 ⑤ 가운데에서 환경정책을, 그리고 정책영역 ②의 경쟁정책이 주된 분석 대상이 된다.

III. WTO의 경쟁정책 거버넌스

1. WTO 경쟁정책 다자규범화를 둘러싼 논란

WTO 틀 내에 경쟁정책에 관한 다자규범 즉, ‘WTO 경쟁규칙’ 수립 문제를 둘러싸고 회원국들 사이에 많은 논란이 있어 왔다(Hoekman and Saggi 2004; Simon and Hoekman 2006). WTO 차원에서 경쟁정책 사안에 대한 다자규범화의 필요성이 논의되기 시작한 것은 1990년 후반의 일이다. WTO 출범 바로 다음해인 1996년 싱가포르에서 있었던 WTO 각료회의에서는 경쟁정책과 무역정책 사이의 상호성 이슈를 놓고 회원국들에 의해 제기되었던 쟁점들을 연구하기 위한 ‘무역 및 경쟁정책 작업반’(Working Group on Interaction between Trade and Competition Policy: WGTCP)을 설립할 것에 합의하였다. WGTCP는

도하 개발 아젠다(DDA: Doha Development Agenda)에 따라 2002년 4월부터 2003년 5월 까지 여섯 차례 회의를 개최하여 다자규범화를 위해 사전 협상이 필요한 이슈들에 대해 합의가 모색되었다. 하지만 연속된 회의에서는 주요 쟁점을 둘러싸고 회원국 간 입장의 차이가 갈수록 확연하게 드러났다. 경쟁정책 사안에 대한 경성법적 접근 가능성을 둘러싼 WTO의 논란은 General Council이 2004년 '7월 결정'(July 2004 Package)을 통해 경쟁정책 이슈를 WTO 작업프로그램의 구성요소에서 제외하기로 함으로써 일단락되었다.³⁾

다자규범화를 둘러싼 WTO 논의 과정에서는 선진국과 개도국, 미국과 EU 간 큰 입장의 차이가 드러났다. EU와 일본, 한국 등이 다자규범화에 대해 적극적이었던 반면, 대부분의 개발도상 국가들은 부정적이었으며, 미국은 'WTO 경쟁정책'에 대해서 큰 틀에서는 찬성 하지만 다자규범화에 대해서는 소극적인 입장이었다. 선진 국가들 사이에도 다자규범화 여부를 둘러싼 논의에서 적지 않은 입장의 차이가 있었다. 특히 개도국들은 어떤 형태로든지 다자규범화가 가져다 줄 수 있는 편익에 대해 회의적이었으며, WTO 경쟁규칙에 대한 합의가 끝내 선진국들에 의한 시장개방의 도구로 이용되고 말 것이라는 점을 우려하였다 (Hoekman and Saggi 2004, 17).

WTO 틀 내의 논의 과정에서는 개별국의 경쟁규칙의 차이가 시장접근성에 장애가 되어서는 안 된다는 점에서는 인식의 공유가 확인 되었다(Hoekman and Saggi 2004, 10). 경쟁정책이 그 자체로서가 아니라, 무역정책과의 연계성 하에서 다루어져야 한다는 점이 재확인되었던 것이다. 경쟁규칙과 관련해서는 투명성, 비차별성, 절차적 공정성이라는 WTO 다자규범의 핵심적 원칙에 대한 공감대를 형성할 수 있었다. 또한 다자규범화가 이루어진다면 경쟁카르텔 문제가 우선적으로 고려되어야 한다는 데에 대한 공동의 인식이 확인될 수 있었다. 경쟁정책 당국이 EU 경쟁정책당국처럼 직권 조사권을 갖는 등의 강력한 법집행기관이어서는 안 되며, 회원국 간 정보의 교류 및 회원국 경쟁당국의 역량 강화를 기술 지원하는 역할에 치중해야 한다는 점에 대한 공감대가 이루어지기도 했다. 규범의 조화나 의무이행 확보 방안에 대해서는 회원국들의 자발적 협력 이외 다른 강제적 접근이 대안일 수 없다는 점을 확인하는 선에서 논의가 중단되었다.

이러한 매우 제한된 성과를 남겼지만 WTO 출범 이후 지속되어 오던 WTO 경쟁정책 다자규범화를 위한 논의는 2004년 8월 이후 중지된 상태에 있다. WTO 내 경쟁정책 다자규

3) WTO, "July 2004 Package." http://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/draft_text_gc_dg_31july04_e.htm(검색일: 2010. 10. 25).

범화 가능성에 대한 논의는 구체적으로 어떠한 규범과 물을 둘 수 있을 것인가에 대한 논의의 단계에 이르지 못했다. WTO는 ‘국경선 안’에서 작동하는 경쟁정책 사안에 대해 회원국의 국내 경쟁법 체계에 직접적으로 영향을 미칠 수 있는 다자규범화에 실패한 상태로 머물고 있는 것이다.

2. WTO 경쟁정책 거버넌스와 정책수렴

WTO 내 경쟁정책 이슈를 둘러싼 공식적 논의의 중단은 WTO 경쟁정책에 관한 한 경쟁법적 접근이 현실적으로 쉽지 않고, 경쟁정책의 위계적 거버넌스의 정립이 사실상 불가능하다는 것을 의미한다(윤홍근 2008, 381). EU 경쟁정책 수준의 위계적 거버넌스는 물론이거니와 훨씬 온건하고 신축적인 다자규범화도 가능한 대안이 아니었음을 보여 준다. 다자규범화 추진에 가장 적극적이었던 EU가 절충안으로 내어 놓은 ‘경쟁정책의 기본 규범에 대한 합의’(flexible framework agreements)조차도 수용되기 어려웠다. EU의 절충안은 WTO 경쟁정책의 기본원칙, 즉 내국민대우(national treatment), 비차별성, 투명성에 대한 합의만을 전제로 한 것이었다. 그것은 각국이 각각의 특수한 여건을 고려하여 경쟁법규를 만들되, 이러한 기본 원칙만을 법규에 반영한다는 전제 하에서 아주 제한된 극소수의 실제적 법규범 주로 경성카르텔에 관한 것-에 대한 합의를 추구하자는 것이었다. 법집행 역시 개별국 정부가 각국의 경제상황을 감안하여 충분한 재량권을 갖도록 하되, 투명성 원칙만을 충족시키면 된다는 것이었다.

WTO 경쟁정책 작업반의 논의는 WTO의 표준화된 경쟁규칙을 만들고, 각국 경쟁법의 적극적 조화를 추구하는 높은 수준의 목표를 갖지 않았다. 또한 각국의 의무이행을 담보할 수 있는 국제 경쟁정책 당국을 수립하는 목표를 추구하지도 않았다. WTO 경쟁정책 논의과정에서는 각국의 여건을 감안한 경쟁법규의 독자성과 개별국 경쟁정책 당국의 고유한 집행권을 재확인하는 선에서 WTO 도하라운드 밖의 다른 논의의 틀을 활용하여 추후 논의를 계속할 수도 있다는 여지만을 남겨 두게 되었다.

WTO 회원국들 사이에는 경쟁정책 사안에 대한 국제적 협력과 공동의 접근법이 바람직할 것이라는 인식을 공유하고 있지만, 이에 이를 수 있는 구체적 경로에 대해서는 입장의 차이가 있었다. 많은 국가들이 시한을 정해 놓고 추진되는 WTO의 다자규범화에 대하여 반대하고 있다. 조화가 가능하다고 하더라도 개별국의 고유한 여건이나 특수성이 최대한 고려되는 국제적 협력을 통하는 것이 최선이라고 믿고 있다. 이러한 상황 하에서 다자규

범화를 대체할 수 있는 유력한 대안은 무엇일까? 많은 연구자와 정책실무자들이 자발적 접근법(voluntary approach)이 그 해답이라고 제시하고 있다(Sabel and Reddy 2002; Haas 1992; Vandenbroucke 2001).

WTO 회원국들 가운데 120여 국가가 각기 고유한 경쟁법규를 유지하고 있다. 그렇지만 회원국들 사이에는 경쟁정책의 국제적 조화 및 경쟁 당국 간 협력이 호혜적 이득이 된다는 점에 대해서 인식의 공유가 이루어지고 있다. 자발적 접근법은 경쟁정책 사안에 대한 최종적인 결정권을 개별국 경쟁당국에 그대로 맡겨 놓되, 개별국가의 자발적 선택에 따라 조화와 협력을 추진하는 접근법이다.

자발적 접근법에서 중요한 것은 개별 정책 당국과 정책결정자들에게 제공되는 학습기회이다. 정책결정자들의 학습기회는 다양한 경로를 통해 주어질 수 있다. 외국의 '성공사례'에 대한 학습이 있을 수 있고, 인접국이나 선진국의 성공적인 제도나 정책을 모방하는 학습경로가 있을 수 있다. 국제기구에서 제시하는 정책규범이나 모범관행(best practices)을 학습하면서 이를 도입하는 경우도 있다. 모방과 학습에 의한 정책이전은 정책결정자들의 벤치마킹 프로세스를 통해 이루어지는 정책 확산과정을 의미한다. 어느 경로이든 학습에 의한 정책이전 과정에서는 정책결정자들의 인식의 변화가 관건이 된다.

정책결정자의 학습을 통한 정책수렴 과정에는 정책결정자들의 인식변화라는 인지적 요소(ideational factors)와 함께, 정책결정자 사이의 인식공유라는 엘리트 간 합의적 요소가 갖추어져야한다(Vandenbroucke 2001). 이와 같은 조건을 충족시킬 수 있는 국제기구로 출범한 것이 바로 ICN(International Competition Network)이다. ICN은 개별 회원국 '정책 결정자들의 인식변화 및 인식공유'를 통해 '장기적 안목에서의 국제적 조화와 협력'을 표방하면서 출범한 국제경쟁 정책 기구이다. ICN은 WTO 내 경쟁정책의 위계적 거버넌스의 모색에 대한 새로운 대안으로 부상한 것이라고 할 수 있다. 다자규범화가 실패로 돌아간 이후, 개별국 간 경쟁 정책의 조화를 지향하는 국제 정책이전 메커니즘으로 ICN이 출범한 것이다(윤홍근 2008).

IV. WTO의 환경정책 거버넌스

1. WTO 내 환경정책 관련 다자규범

다자규범화의 가능성을 염두에 둔 채, 환경 정책 등 사회적 규제정책 이슈가 본격적인 협상의제로 논의된 것은 1994년 마르케시 합의를 통해서이다. 마르케시 선언은 환경정책 사안에 대해서 WTO가 추구하는 관심은 크게 두 가지인 것을 보여 주고 있음을 알 수 있다. 하나는 WTO 틀 내에서 다루어지는 환경정책 이슈는 무역정책과의 연계성 하에서 다루어진다는 것이고, 다른 하나는 WTO 틀 내에서 논의되고 있는 환경정책 영역은 국제적 차원의 자연보호나 자원정책, 보건위생 정책 등을 포함하는 거시적 차원에서 접근된다는 점이다.

환경정책을 각국에서의 대기나 토양, 물 등의 오염 문제에 국한 시키지 않고, 자연이나 자원관리, 사람의 보건위생 문제에 까지 연계시키는 WTO의 접근법을 염두에 둔다면 WTO 틀 내에서는 이미 환경정책 사안과 연계된 제한된 다자규범화 틀이 마련되어 있음을 알 수 있다.

1) WTO 환경정책 다자규범: '비차별 조항'의 예외

WTO 체계 속에 정립되어 있는 다자규범 가운데 환경규제에 영향을 미치고 있는 다양한 요소들을 살펴 볼 필요가 있다. WTO 다자규범을 관통하고 있는 비차별 조항(non-discrimination provisions)은 회원국들의 해외 생산자들에 대한 차별 조치를 금지하고 있다. 해외 기업들에 대한 내국민 대우(National Treatment; Article III)와 최혜국(Most Favoured Nation; Article I) 대우 조항에서는 해외 생산자에 대한 차별을 금지하고 있으며, 모든 수입 품목에 대한 비차별 대우를 요구하고 있다. 두 규정에 따라 각 회원국들은 국내 기업의 생산이나 해외 기업의 생산에 대해서 동일한 환경 및 보건 안전 규제를 부과하여야 하는 것이 원칙이다.

다자규범 가운데에는 비차별 조항에 대한 예외를 인정하는 규정을 두고 있다. 즉 사람과 동식물 보호를 위해 필요한 경우[Article XX(b)], 그리고 고갈 가능성 있는 자원의 보존을 위해서[Article XX(g)]라면 이러한 '비차별' 적용에 대한 예외를 인정할 수 있다는 규정을 두고 있는 것이다. 하지만 이러한 예외의 인정이 자유무역에 우선하는 것은 아니다. 비

차별 적용의 예외가 자국 산업을 보호하기 위한 목적에서 이루어지는 ‘가장된 보호주의 조치’(disguise protectionist measures)인 경우에는 예외 보다는 비차별 조항의 엄격한 적용이 우선한다.

2) TBT 다자규범과 환경정책

WTO의 다자규범 체계 가운데 환경규제와 관련된 또 다른 규범은 ‘기술장벽에 대한 일반협정’(Agreement on Technical Barriers to Trade)이다. WTO의 기술적 장벽에 대한 일반협정은 국제 통상에 적용되는 각국에서의 여러 유형의 기술규정이나 표준 및 적합성 평가 절차 등의 문제(품질, 안전성, 표시제도 등)를 다루고 있다. 특히 선진 유럽 국가들을 중심으로 자국민의 ‘삶의 질’에 관련된 여러 가지 유형의 사회적 가치에 대한 인식이 증대되면서 안전이나 보건 위생, 환경 보호, 자연 자원보존 등의 규제 문제가 공공정책의 주요 현안으로 등장하게 되었고, 이에 따라 이들 분야에서 많은 규제 장치들이 법규화 되었다. 그러나 자국민의 삶의 질을 고양시킨다는 취지의 사회적 규제 장치들이 국내 산업에 영향을 미칠 뿐 아니라, 해외로부터 유입되는 상품이나 서비스 부문에 똑같이 적용됨으로써 자유무역을 가로막는 기술적 장벽으로도 기능하기도 한다. 사회적 규제 목적의 기술 표준은 국내 산업의 기술적 우위성을 이용한다든지, 혹은 사회적으로 합의된 높은 규제 기준을 국내 시장에 유통되는 모든 상품에 적용함으로써 결과적으로는 여기에 미치지 못하는 해외 기업의 시장접근성을 제한하는 효과를 초래한다. 차별적 국내 표준의 기술 장벽이 자국 산업을 보호하는 보호주의적 조치로 작동하는 것이 문제인 것이다.

비관세 장벽으로서 기술 표준 문제가 처음 다루어진 것은 70년대 도쿄라운드(1973-1979)에서였다. 도쿄라운드에서는 기술규정이나 표준 등 기술적 장벽과 관련된 이슈들을 생산된 ‘제품’(공산품과 서비스)에 한정하였으나, 이후 우르과이 라운드(1986-1995)의 최종 결정 이후에는 기술 표준 등의 문제를 제품 뿐 아니라, 생산 공정에까지 확대 적용하게 되었다. TBT(Technical Barriers to Trade) 일반 협정에 의하면 환경이나 안전, 보건 등의 같은 사회적 규제 목표의 성취를 촉진하기 위한 것이라면 각국은 제품 및 생산공정 상의 국내 표준을 법규로 제정할 수 있다. WTO의 TBT 일반 협정은 각국이 새로운 기술규정을 도입하고자 하는 경우에 국제표준이 존재하는 경우에는 국제표준을 도입하도록 하고 있고, 기존의 국내 표준이 국제표준과 불일치하는 경우에는 이러한 불일치가 무역장벽으로 기능하는 것을 제한하고 있다.

TBT 일반 협정은 WTO의 환경 규제 이슈와 긴밀하게 연계되어 있다. TBT 일반협정은

국제표준의 사용을 권장하고 있지만, 환경과 인간, 자연과 자원을 보호하기 위한 목적의 각국 고유의 규제 권한을 인정하고 있다. 다만 각국 고유의 규제 조치가 자유무역에 불필요한 장애를 초래해서는 안 된다. 기술 장벽은 압도적인 기술 우위를 확보하고 있거나, 또는 '삶의 질'에 관련된 높은 기준을 설정해 놓고 있는 선진 경제국가의 차별적 규제만이 문제가 되는 것은 아니다. 개도국 정부가 오랫동안 유지해 오던 기술 요소와는 무관한 차별적 국내표준, 까다로운 통관 및 검역 절차 등의 관료주의적 병폐, 규제 기준의 차별적 적용 등도 TBT 다자규범의 규율의 대상이 된다.

TBT 협정에서는 국제 표준을 권장하고 있지만, 과학적 기술적 타당성이 있고, 무역장벽으로 기능하지 않는 한, 각국 고유의 규제 기준을 인정하고 있다. 하지만 국제표준 권장 조항이나 국제표준과 국내 표준의 합치를 고무하면서 규제 기준의 조화를 추구하고 있는 조항에 대해서는 선진국들과 개도국 모두가 반대해 오고 있음을 알 수 있다. 선진경제국가들은 규제 기준의 조화가 선진국들이 정립하고 있는 높은 규제 기준의 하향 평준화를 초래할 가능성을 우려 하고 있다(Dunkeley 1997; McDonald 1998; Trish Kelly, 2003). 개도국에서의 반대는 거꾸로 현재 수준의 기술력이나 가용자원의 범위를 훨씬 뛰어 넘는 정도로 규제기준이 상향 조정되는 것에 대한 우려감에서 나오고 있다(McDonald 1998).

2. WTO 환경정책 거버넌스와 국가주권 문제

국내 환경규제기준은 다양한 경로를 통해 국제 통상에 영향을 미칠 수 있다. 국가 간 차별적 환경규제 기준은 자국 기업의 해외 경쟁력을 떨어뜨릴 수도 있고, 외국 기업의 국내 시장 접근성을 떨어뜨릴 수 있다. 높은 규제 기준의 효과로 나타나는 해외경쟁력 저하는 주로 사회적 규제 기준의 상향화가 이루어진 선진경제 국가들에 해당하는 경우이고, 시장 접근성 제한은 선진국이나 개도국 모두에서 나타날 수 있는 경우가 된다.

일반적으로 환경규제는 자국 기업들에 추가적인 비용 부담을 안겨 준다. 환경 규제 강화가 초래하는 비용 부담 증대로 자국 기업의 해외 시장에서의 경쟁열위를 초래할 수 있다. 이러한 까다로운 규제에 대해 기업들은 규제기준이 낮은 해외로 공장 시설 등을 옮겨 가고자 하는 '이탈 옵션'(exit option)으로 대응할 수 있다. 세계화로 해외직접투자가 용이해졌고, 외국 자본의 유치를 원하는 국가들은 환경이슈를 공공정책의 어젠더에 올리지 않을 것이기 때문에 이러한 이탈옵션은 기업들에게 매력적인 대안이 될 수 있다. 기업이 가질 수 있는 이탈옵션은 각국의 환경규제 기준을 낮추기 위한 하향 경쟁을 불러일으킬 수 있다는

우려가 제기되기도 하지만, 각국 정부 간 규제하향 경쟁(Race-to-the-Bottom)이 이루어지고 있다는 경험적 증거는 비교적 약한 것으로 알려지고 있다(Vogel and Kagan 2004).

환경정책 사안에 대한 WTO의 현행 다자규범은 규제 하향경쟁 가설과 직접적으로는 무관하다고 할 수 있다. WTO의 환경정책 다자규범은 자국 기업의 해외 경쟁력에 영향을 미치는 사안에 대해서는 직접 관여하지 않는다. 환경규제와 관련하여 각국 정부는 큰 폭의 정책재량권을 갖는다. WTO는 회원국들에 대하여 특정 수준의 환경 규제 기준을 요구하지 않는다. 낮은 규제 기준으로 자국 기업의 비용부담을 줄여 줌으로써, 해외경쟁력을 가질 수 있도록 하는 것에 대해서도 WTO 환경 다자규범은 관여하지 않는다. WTO 환경 다자규범이 규율하는 것은 차별적 규제가 해외 기업의 시장 접근성에 제한을 가하는 경우이다. 각국 고유의 환경정책이 자국 기업의 경쟁력 우위확보를 위한 보호주의 수단으로 이용되는 것에 대해서만 제한을 가할 뿐이다.

실제 각국은 대기오염에 관한 고유한 환경 규제 기준을 설정할 수 있다. WTO 환경 다자규범이 각국의 대기의 질이나 수질에 대하여 동일한 규제 기준의 채택을 요구하는 것은 아니기 때문이다. 환경오염 기준은 각국마다 다 다를 수 있다. 국토 면적이나 자연환경 조건, 기후, 지리적 위치, 인구사회학적 조건들이 각기 다르기 때문에 동일한 환경 기준을 부과하는 것은 오히려 불합리할 수도 있다. 각국마다 사람들의 가치관이 다르고, 건강과 위험요인에 대한 태도가 다르다. '삶의 질' 문제에 대한 인식의 정도와 '삶의 질' 문제가 공공정책의 어젠다에 오르고, 규제 장치가 도입되는 시점도 다르다. '삶의 질'을 고양하기 위해 얼마나 큰 규모의 비용을 개인적으로 그리고 사회 전체적으로 짊어질 것인가 대한 사회적 합의의 정도도 국가마다 다르다. 각국에서의 이러한 차이는 각국 고유의 환경정책 목표가 왜 정당화될 수 있는지를 말해 준다.

국가마다의 환경 문제에 대한 인식의 차이와 고유한 환경 정책목표는 곧 국가마다 환경에 대한 고유한 규제기준을 가질 수 있음을 말해 준다. 환경정책 사안에 관한 결정은 개별국 고유의 주권적 결정 영역에 속한다. WTO 환경 이슈에 대한 일반 협정은 각국의 환경 기준의 국가 간 조화를 추구하지 않는다. 어떠한 규제기준을 두어야 하는지에 대한 일체의 경성법적 접근법을 취하고 있지 않으며, 환경 규제의 일반적 규범이나 가이드라인을 제시하는 연성법적 접근법과도 거리가 멀다. 환경정책 사안은 자유무역 이슈와 연계되지 않는 한, 전적으로 국가주권의 영역에 속하는 것이다.

V. WTO 다자규범의 특징과 정부 규제, 국가주권 문제

세계화가 심화되면서 이루어지는 시장통합이 정부 정책의 수렴을 가져 오는가? 그리고 규제 기준의 하향 경쟁을 가져 오는가? 세계화는 시장과 경제를 자국민의 정치적 결정에 따라 좌지우지할 수 있는 국가주권을 위축시키고 있는가? 세계화는 ‘민주 정치의 위축’(diminished democracy) 혹은 ‘민주적 결핍’(democratic deficit)을 낳을 수밖에 없는가? 글로벌 경제 통합은 궁극적으로 정치 영역의 축소를 가져 올 것인가?

이와 관련해서는 대체로 다음과 같은 두 논지가 대립하고 있다. 하나는 세계화는 각국에서 규제 하향 경쟁을 초래하고 있기 때문에 규제 기준이 낮아지면서, 각국 정부는 시장에 대해 손을 떼어 가는 방향으로 나아가게 된다는 것이다. 이러한 논지에는 세계화 심화로 적어도 시장과 경제에 관한 한, 국가주권이 크게 위축될 수밖에 없다는 전망이 포함되어 있다(Rodrik 2000). 두 번째 논지는 세계화가 반드시 규제 경쟁에 따른 규제기준 하향화나 각국 정부의 정책 수렴을 초래하는 것은 아니며, 여전히 각국 정부는 자국의 시장과 경제에 대하여 자국민의 정치적 결정이나 사회적 합의에 따라 개입해 나갈 수 있는 권한과 능력을 가지고 있다는 것이다. 따라서 세계화 심화에도 불구하고, 국가적 차별성(national variance)은 여전히 지속되고 있다는 전망을 제시한다(Mosley 2005; Garrett 1998; Scharpf 1999).

세계화에 따라 시장과 경제위에 작동하는 국가 주권이 크게 제약당하고 있다는 관점은 초국적 기업들을 유치하기 위한 각국의 규제경쟁을 그 설명의 근거로 제시한다. 세계화와 규제정책의 수렴을 인과론적으로 분석하고 있는 대표적인 설명모델에는 규제경쟁 가설이 있다. 규제경쟁 가설은 세계화가 심화되면서 각국에서의 규제기준이 경쟁적으로 하향 조정되고 있다는 관점을 제시한다. 규제경쟁 가설은 세계화 심화로 각국의 시장통합이 이루어지면서 정부 정책의 수렴이 이루어지고, 이러한 수렴의 방향은 정부 규제 기준의 하향화를 가져 온다고 주장한다. 규제경쟁 가설은 시장 통합이 시장력(market forces)의 구조적 외압에 의한 것임을 전제하고 있다. 특히 금융시장의 자유화로 자본의 국제적 유동성이 증대됨에 따라 각국 정부의 시장개혁 경쟁이 가속화되고 있고, 시장개혁은 시장이나 경제에 가해지던 정부 규제의 완화, 혹은 규제 철폐로 나타난다고 본다. 규제경쟁 가설은 세계화가 규제정책의 변화를 가져오는 동인은 자본의 유동성 증대에 의해 촉발된 경제적, 시장 구조적 요인이며, 각국에서 규제기준이 하향화되는 방향으로 정책 수렴이 이루어진다고

설명한다.

한편 이러한 하향수렴론에 대해서는 경험적 근거가 빈약하며, 실제로는 이러한 현상이 나타나지 않고 있다는 반론이 제기 되고 있다. 반론에 의하면 하향수렴 가설은 경험적 근거가 전적으로 결여되어 있는 신화에 불과한 것이다(Drezner 2000).⁴⁾ 규제경쟁 가설의 경험적 타당성에 의문을 제기하는 학자들은 규제기준의 하향경쟁 보다는 규제기준을 높여 나가는 상향적 경쟁(race-to-the-top)이 이루어지고 있음을 보여 주는 경험적 근거를 제시하기도 한다(Vogel and Kagan 2004). 상향경쟁 모델을 제시하고 있는 보겔(D. Vogel)은 세계화가 델라웨어 효과(Delaware Effect)가 국제적으로 적용되는 규제기준의 ‘낮추기 경쟁’ 뿐 아니라, 캘리포니아 효과(California Effects)의 국제적 확산이라 할 수 있는 규제기준 ‘올리기 경쟁’을 낳기도 한다고 주장한다.

규제경쟁으로 인한 규제기준하향화 가설의 타당성 문제는 위에서 다루고 있는 WTO의 다자규범화 추진 노력에 연계되어 있다. WTO는 다자규범의 틀을 ‘국경선 위’로부터 ‘국경선 안’으로 확대해 나가기 위한 노력을 지속해 오고 있다. 그러면 국경선 위로부터 국경선 안으로 향하고 있는 WTO 다자규범화 작업은 얼마나 성공적으로 이루어지고 있는가? 경쟁정책과 환경정책 사례를 통해서 본다면, WTO의 ‘국경선 안’으로의 진입은 그렇게 성공적인 것 같지 않다.

WTO의 다자규범화는 여전히 국경선 위에 머물러 있다. WTO는 각국의 통상 관계에 절대적으로 영향을 미치고 있지만, 국경선 안에서의 정부정책의 조화에는 뚜렷한 한계를 갖는다. WTO의 경쟁정책 다자 규범화는 회원국 간의 입장의 차이가 크다는 점을 확인하면서, WTO의 주요 의사결정 기구인 각료회의의 주요 의제에서 배제되어 있다. 환경정책에 대해서 WTO는 원칙적으로 각국 정부의 주권적 결정을 받아들이고 있으며, 회원국 정부의 환경 정책 수렴 문제를 공식적인 의제에 다루고 있지 않다. 다만 차별적 환경 규제 기준이 국경선 상에서 이루어지는 자유무역과 상충하는 경우에 한하여, 이를 문제 삼고 있을 뿐이다.

각국에서 경쟁정책과 환경 정책은 그 국가의 산업 발달 수준이나 경제성장 단계에 긴밀하게 관련되어 있다. 경쟁정책과 환경정책은 그 나라 근대화 및 산업화와 뚜렷한 역사적

4) 하향수렴론에 대한 비판론자들은 하향수렴 가설이 경험적 근거가 박약한 비과학적 이론에 불과하지만 한편으로는 환경단체나 노조, 인권단체 등의 세계화 반대론자들에 의해, 다른 한편으로는 경제 개혁과 개방을 정치적으로 선택한 정치지도자들에 의해, 또 다른 한편으로는 값싼 노동력과 낮은 규제기준을 원하는 다국적 기업들에 의해 교묘하게 부추겨져 왔다는 점을 지적한다.

경로의존성을 갖는다. 각국에 형성되어 있는 시장제도와 고유의 시장규칙은 기본적으로 그 나라의 근대화과 산업화 경험의 역사적 응축물이라 할 수 있다. 그것은 또한 그 시장공동체 안에서 살아가고 있는 사람들의 사회적 합의를 반영하고 있다. 각국은 정치적 결정을 통해 시장의 힘을 제어하거나, 혹은 시장력 발현을 촉진할 수 있는 제도와 공공정책을 유지하고 있다. 기업 활동에 대한 정부의 규제 방식은 그 나라 정부-기업관계의 오랜 역사적 특수성을 반영하고 있다(윤홍근 2009).

정부-기업관계의 성격은 그 나라 산업화나 경제 성장의 역사적 경로에 의해 결정된다. 사회경제적 성장을 민간 기업이 주도했느냐 아니면, 국가 주도로 이루어졌느냐에 따라 정부-기업 관계의 성격이 같을 수 없다. 정부가 시장 감시자나 기업 활동 규제자로서의 역할에 초점을 맞추느냐, 아니면 성장 촉진자나 경제 관리자로서의 역할에 주력해 왔느냐 하는 것에 의해서 정부-기업의 관계가 달라질 수밖에 없다. 각국의 서로 다른 경쟁법이나 경쟁법 집행 관행상의 차이는 기본적으로 이러한 정부-기업관계의 역사적 전통을 반영하고 있는 것이다. 정부와 기업이 상호 불신의 대결 구도 하에 있는지, 아니면 호혜적 협력 관계 - 긍정적인 의미에서나 부정적 의미에서 - 하에 있는지에 따라 규제방식에 차이가 있을 것이다.

그런가 하면 기업 활동에 대한 규제방식의 국가별 차이는 그 나라의 정치적 민주화 경로나 민주화의 수준을 반영하고 있는 것이기도 하다. 정부의 공공 정책에 반영되는 사회적 이해관계의 배열이 어떠한가? 혹은 공공정책 결정과정에서 얼마나 투명하고 공개적으로 결정되는가 하는 것에 따라 정부-기업관계가 달라질 수밖에 없다. 시장과 경제에 영향을 미치는 공공정책 어젠다에 '분배적 정의'나 '삶의 질'에 관련된 이슈들이 얼마나 빈번하게 올려지고, 정치적 결정과정에서 얼마나 심도 있게 다루어지느냐 하는 것은 그 나라의 민주 발전의 수준과 직접적으로 관련되어 있다.

WTO의 다자규범화 추진은 국경선 안 깊숙이에서 이루어지고 있는 공공정책 사안에까지 정책수렴을 지향하고 있는 것으로 볼 수 없다. 각국의 경제발전의 역사나 민주 발전의 단계에 따라 국가적 차별성이 나타날 수밖에 없는 사회경제적 제도에 이르기까지의 적극적 통합이 WTO에 의해 주도되고 있다고 볼 수 없는 것이다. 국경선 안 깊숙이 역사적, 사회적으로 내재되어(socially embedded) 있는 제도와 이로부터 연계되어 있는 정책 사안에 대해서는 여전히 WTO 등 초국적 기구의 외압 보다는 국가주권이 우세한 것으로 보인다.

VI. 맺는 말: 연구의 한계

시장과 경제 영역에서의 세계화가 꼭 정치제도나 정부정책의 세계화를 같은 수준으로 불러일으키는 것은 아니다. 지구상의 대부분이 세계화를 경험하고 있지만, 세계화의 수준과 정도는 국가별로 차이가 있고, 정책 사안의 유형에 따라 다 다르게 나타난다. 거기에는 큰 흐름의 방향만 공유되어 있을 뿐, 변화에 일정한 패턴이나 규칙성이 발견된다고는 할 수 없다. 국경선 상의 장애물 제거만으로 시장통합이 이루어지는 것은 아니다. 궁극적인 시장통합은 각국의 국내 시장에 적용되는 제도와 정책의 수렴을 수반하는 것이다. WTO가 주도하는 시장통합은 국경선 상에 작동되는 장애물을 제거하는데 초점이 맞추어진 소극적 통합이고, 국경선 안으로 깊숙이 침투해 들어가는 데에는 뚜렷한 한계를 보이고 있다. 이러한 관점에서 이 연구는 세계화의 외압이 시장과 경제위에 작동하는 각국 정부의 정책과 사회제도의 조화 또는 수렴 현상을 낳고 있다는 가설에 대한 회의론을 지지한다.

그렇지만 이 연구는 다음 몇 가지 점에서 한계를 갖는다. 첫째는 개별 회원국에로의 정책이전을 도모하고 있는 초국가 기구는 WTO 외에도 다양하게 존재하기 때문에 다른 국제경제 기구의 다양한 다른 사례들에 대한 분석이 뒷받침될 필요가 있다. 둘째, 이 연구는 경쟁정책과 환경정책을 추상성의 수준이 높은 매우 일반적이고 거시적인 맥락에서 다루고 있기 때문에 아주 구체적인 개별 정책사안 하나하나에 대한 미시적 분석에 의해서도 논의가 뒷받침될 수 있는지 추가적으로 검토될 필요가 있다. 경쟁정책의 범주라 하더라도 예컨대 시장 지배적 지위의 남용이나 불공정 거래 행위규제, 인수합병 절차규제 등과 관련하여 WTO에 제소된 구체적인 사례에 적용되는 법제화된 분쟁해결 절차 및 그 판례가 각국의 국내 경쟁법 체계를 얼마나 규율하고 있는지 등의 추가 연구에 의해 보완될 필요가 있다. 셋째, WTO의 가장 강력한 다자규범 체계는 국경선 위에 적용되는 통상규칙이다. WTO 통상규칙과 관련된 국가주권 제약 문제를 둘러싼 논란들이 이 연구에서 다루어지고 있는 경쟁정책이나 환경정책과 관련된 국가주권 문제와 논리적으로 또한 실제적으로 어떻게 연계되어 있는지에 대해서도 추가적인 연구가 필요하다. 이러한 한계를 뛰어 넘어 논의의 타당성을 보다 심도 있게 검증할 수 있는 구체적인 개별 정책 사례에 대한 분석은 후속 연구로 미루어 둔다.

심사일: 2011년 8월 17일
게재확정일: 2011년 8월 30일

참고문헌

- 민병원. 2006. “세계화 시대의 국가변환: 네트워크 국가의 등장에 관한 이론적 고찰.” 『국가전략』 제12권 3호, 5-36.
- 윤홍근. 2005. “글로벌화와 경쟁정책의 변화: 스칸디나비아 국가비교연구.” 한국세계지역연구학회. 『세계지역연구논총』 제23권 4호, 1-21.
- _____. 2008. “전문가 인식공동체 주도의 정책수렴: 국제경쟁정책 네트워크(ICN) 사례연구.” 『한국정치연구』 제17권 1호, 371-396.
- _____. 2009. “한국의 경제성장과 정부-기업관계의 변화.” 이정복 편, 『21세기 한국정치의 발전 방향』, 533-566. 서울: 서울대학교출판부.
- 정진영. 2006. “WTO의 내국민대우 원칙과 국가의 규제주권: 주세분쟁 사례를 중심으로.” 『국제정치논총』 제46권 2호, 7-29.
- Berger, Suzanne, and Ronald Dore. eds. 1996. *National Diversity and Global Capitalism*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Bulmer, Simon and Stephen Padgett. 2004. “Policy Transfer in the European Union: an Institutional Perspective.” *British Journal of Political Science* 35. No. 1, 103-126.
- Drezner, Daniel W. 2000. “Bottom feeders.” *Foreign policy* No. 121 (Nov-Dec), 64-70.
- _____. 2001. “Globalization and Policy Convergence.” *International Studies Review* 3. No. 1(Spring).
- Dore, R. ed. 1995. *Convergence of Diversity? National Model of Production in a Global Economy*. New York: Cornell University Press.
- Garrett, Geoffery. 1996. “Capital Mobility, Trade, and Domestic Politics of Economic Policy.” in R. O. Keohane and H. V. Milner, eds. *Internationalization and Domestic Politics*, 79-107. Cambridge: Cambridge University Press.
- _____. 1998. “Global Markets and National Politics: Collision Course or Virtuous Circle?” *International Organization* 52. No. 4, 787-824.
- Held, David and A. McGrew, D. Goldblatt, J. Perraton. 1999. *Global Transformations: Politics, Economics and Culture*. Stanford: Stanford University Press.
- Hirst, P. and G. Thompson. 1999. *Globalization in Question*, 2nd ed. Cambridge: Polity Press.

- Hoekman, Bernard and Kamal Saggi. 2004. "International Cooperation on Domestic Policies: Lesson from the WTO Competition Policy Debate." Working paper, World Bank.
- Holzinger, K. and Knill, C. 2005. "Competition and Cooperation and Communication: A Theoretical Analysis of Different Sources of Environmental Policy Convergence and their Interaction." Working Paper, Political Science Series 102. Vienna: Institute for Advanced Studies.
- Knill, Christoph and Andrea Lenschow. 2004. "Mode of Regulation in the Governance of the European Union: Toward a Comprehensive Evaluation." In Jacint Jordana and David Levi-Faur. ed. *The Politics of Regulation: Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Jacint Jordana and David Levi-Faur. eds. 2004. *The Politics of Regulation: Institutions and regulatory Reforms for the Age of Governance*. Massachusetts: Edward Elgar Publishing.
- McDonald, B. 1998. *The World Trade System: The Uruguay Round and Beyond*. London: Palgrave Macmillan.
- Majone, Giandomenico. 1996. *Regulating Europe*. London: Routledge.
- _____. 1999. "Regulation in Comparative Perspective." *Journal of Comparative Policy Analysis* 3. No. 1, 309-324.
- Reinicke, Wolfgang H. 1997. *Global Public Policy: governing without government?* Brookings Institution Press Washington, D.C.
- _____. 1999-2000. "The Other World Wide Web: Global Public Policy Networks." *Foreign Policy* No. 117 (Winter), 44-57.
- Rhodes, Martin. 1999. "Globalization and European welfare : Is there a 'Third Way' for the public domain?" presented at the conference on governing the public domain beyond the Era of the Washington Consensus?, Toronto.
- Rodrik, D. 1999. *The New Global Economy and Developing Countries: Making Openness Work*. Washington DC: Overseas Development Council.
- _____. 1997. *Has Globalization gone too far?* Washington, DC: Institute for International Economics.
- _____. 2000. "How Far Will International Economic Integration Go?" *Journal of Economic Perspective* 14. No. 1, 177-186.
- Scharpf, F. W. 1996. "Negative and Positive Integration in the Political Economy of European Welfare State." In Fritz Scharf, Gary Marks, Philippe Schmitter and Wolfgang Streeck. eds. *Governance in the European Union*. London: Sage.

- _____. 1999. *Governing in Europe: Effective and Democratic?* Oxford: Oxford University Press.
- Simon J. Evenett and Bernard M. Hoekman. 2006. *Economic Development and Multilateral Trade Cooperation, The International Bank for Reconstruction and Development.* Washington: Palgrave Macmillan and World Bank.
- Steger, Manfred B. 2009. *Globalization: A Very Short Introduction.* Oxford: Oxford University Press.
- Strange, Susan. 1996. *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy.* Cambridge: Cambridge University Press.
- Trish Kelly. 2003. "The WTO, The Environment and Health and Safety Standards." *The World Economy* 26. No. 2, 131-151
- Vogel, D. and R. Kagan, 2004. *Dynamics of Regulatory Change: How Globalization Affects National Regulatory Policies.* California: University of California Press.
- Wei, Shang-Jin and Yu Wu. 2001. "Globalization and inequality : Evidence from within China." NBER working paper series No. 8611, National bureau of Economic research. Cambridge MA.

ABSTRACT

WTO, Market Integration, and the Change of Government Regulation: Focused on the Effect of Globalization Over the National Economic Sovereignty

Hong Keun Yoon | Seoul National University of Science & Technology

Does globalization limit the role of national government over national economy, and has shrunken national sovereignty gradually? The arguments about the effect of globalization are centered on either the power of transnational corporations or the expanding role of international economic organizations such as WTO and IMF. This article tried to show the WTO's limited authority as a transnational organization which restrains the national sovereignty of the member states. By analysing the failed attempts of multilateral agreements in the competition policy area and the traits of environmental multilateral agreements, this study asserts that although the WTO has tried to set up the multilateral rule 'behind the borderline', the national sovereignty of each state is still working over its market and economy.

Keywords: globalization, WTO, national sovereignty, policy governance, competition policy, environmental policy