중장기통상전략연구 17-04

Korea Institute for International Economic Policy

최근 국제통상 환경의 변화에 따른 한국의 새로운 통상정책 방향

박성훈 · 한홍열 · 송유철 · 강문성 · 송백훈

KIEP 대외경제정책연구원
Korea Institute for International Economic Policy

중장기통상전략연구 17-04

최근 국제통상 환경의 변화에 따른 한국의 새로운 통상정책 방향

KIEP 대외경제정책연구원
Korea Institute for International Economic Policy

서언

세계경제는 아직도 글로벌 금융위기의 여파에서 완전히 벗어나지 못하고 있습니다. 미국을 필두로 시작한 양적완화 정책의 점진적인 종결이 또 어떠한 파급효과를 가져올지 정확하게 예측하기가 쉽지 않습니다. 유럽에서는 유로존 재정위기가 어느 정도 안정화되었으나, 영국의 브렉시트 국민투표 결정에 따른 체제의 불안정성이 그 어느 때보다도 높은 상황입니다. 오랫동안 고성장을 구가하던 중국경제도 이제 6%대 이하의 성장이 고착화되는 등 세계경제의 성장에 대한 기여가 현저하게 축소되었습니다. 역사적으로 보면 이렇게 불안정성과 불확실성이 강한 시기에는 대부분 보호무역주의가 횡행하였습니다. 지금도 예외가 아닙니다. 이러한 세계경제의 전반적인 보호무역주의 경향에는 미국 트럼프 행정부가 주도한 '자국이익 중심주의'와 '일방주의'가 커다란 역할을 한 것으로 파악됩니다.

최근 변화들은 지난 50여 년간 개방된 세계경제를 대상으로 대외지향적이며 수출의존적인 경제발전 정책을 견지해 온 한국경제에 다양한 도전과제를 던져 주고 있습니다. 정부와 기업, 그리고 일반국민들을 대상으로 통상정책에 대한 자문과 조언을 계속해온 본원에서는 이러한 문제들에 대한 심층 분석을 통해 해법을 제시하고자 (사)국제경제연구소와 협력하여 본 정책연구를 수행하였습니다. 탁월한 분석과 전망을 통해 활용 가능한 정책제안을 만들어 주신 (사)국제경제연구소의 박성훈 교수(고려대), 한홍열 교수(한양대), 송유철 교수(동덕여대), 강문성 교수(고려대), 송백훈 교수(동국대) 등 연구진께 깊은 감사를 드립니다. 본 연구에서 제시된 결론과 정책제안은 연구진의 의견이며, 대외경제정책연구원의 공식 의견이 아님을 밝혀 둡니다.

아무쪼록 본 연구가 정부의 정책 결정 및 집행과 우리 기업들의 영업활동 및 학계의 연구 활동에 도움이 되기를 기원합니다.

2017년 12월

원장 **현 정 택**

국문요약

최근 수년간 세계경제의 국제통상환경이 지속적으로 악화되어왔다. 2009년 발발한 글로벌 금융위기 이후 많은 나라들이 보호주의적 무역정책을 확대해왔으며, 유로존 재정위기가 아직 해소되지 않아 유럽선진국들의 구매력이 크게 떨어진 채 회복되지 못하고 있다. 2017년 1월 출범한 미국 트럼프정부는 '자국이익 우선주의'와 '일방주의'를 내세워 가뜩이나 불안정한 국제통상환경을 더욱 부채질하였다. 트럼프대통령이 선거 과정에서 주장했던 TPP 서명 철회, 미국의 국익에 부합하지 않는 FTA의 파기 또는 재협상 등의 공약이 하나둘 현실화되면서 오랫동안 미국을 선두주자로 형성되어왔던 국제통상체제가 크게 흔들리고 있다. 또한 개도국, 신흥시장국, 선진국을 망라하여 많은 나라들이 위기가 고조되었던 시기에 도입한 보호조치들을 충분히 거두어들이지 않고 있다. 세계경제를 주도하는 G20 국가들에서도 보호무역조치의 동결(standstill) 또는 철폐(rollback) 등 자신들의 약속을 철저하게 이행하고자 노력하는 국가들은 극히 일부분에 지나지 않는다. 여기에 영국의 EU 탈퇴 결정이 상징하는 '고립주의'도 가세하고 있다. 브렉시트 협상이 진행되는 과정에서 만약 추가 탈퇴국이 나온다면, 지금까지의 EU 통합의 성과를 송두리째 수포로 돌리는 파급효과를 가져올 수 있어 매우 신중한 정책대응이 요구되고 있다.

한편 글로벌 가치사슬의 확대에 따른 기업의 생산활동 분절화와 함께 주요국들이 제조업 회귀정책을 실시하는 등 기업 및 정부정책의 변화 또한 세계경제의 새로운 변수로 자리매김하였다. 세계의 공장에서 세계의 소비시장으로 불릴 정도로까지 급속한 경제성장을 이룩한 중국, 다국적기업들의 생산활동 유치를 통해 경제성장을 달성하려는 인도 등 거대신흥시장의 등장은 이러한 거대한 조류와 그 궤를 같이 하고 있다.

이처럼 복잡다단하게 전개되고 있는 국제통상환경의 변화 속에서 한국경제의 입지는 지속적으로 약화되고 있다. 오랫동안 대외지향적 경제성장의 궤적을 그려온

한국경제에 이러한 변화는 무엇을 의미하는가? 이러한 도전들에 대해 한국의 통상정책은 어떠한 대응전략을 마련해야 하는가?

본 연구는 '최근 국제통상 환경의 변화에 따른 한국의 새로운 통상정책 방향'이라는 주제하에 이상의 두 가지 기본적인 질문에 해답을 주고자 하였다. 이를 위해 본 연구의 제2장에서는 최근 나타나고 있는 세계경제 및 국제통상질서의 변화를 중심으로 한국의 통상정책이 고려해야 할 정책환경을 심층 분석하였다. 제3장에서는 세계경제질서의 주도국인 미국의 통상정책 변화와 보편적인 현상으로 자리잡은 신보호무역주의의 원인과 배경, 그리고 그 추세를 파악하려고 노력하였다. 제4장은 한국경제가 당면하고 있는 여러 가지 문제점 중에서 통상정책과 관련 있는 핵심적인 현안들을 심층적으로 점검하는 데 중점을 두었다. 제5장에서는 제2~4장에서 얻어낸 분석 결과와 시사점을 종합적으로 조망하면서, 앞으로 한국의 통상정책이 나아가야 할 방향을 제시하였다. 특히 이 장에서는 ① 선진 통상시스템 구축 ② 포용적인 통상정책 채택 ③ 안정적 국제통상질서에 기여하는 통상정책 구현 등 세 가지를 한국 통상정책의 비전으로 제시하는 한편, 이에 기초하여 한국 통상정책의 5대 과제를 제시하고 이를 달성하는 구체적인 조치들로 9대 세부추진전략들을 설명하였다.

CONTENTS | 차례

서언 ····· 3

국문요약 ····· 4

제1장 서론 ····· 11

제2장 세계경제 및 국제통상 질서의 변화 ····· 19

1. 세계경제 환경의 변화 및 주요 특징 ····· 20
가. 세계경제의 최근 동향 ····· 20
나. 글로벌 가치사슬(GVC)의 변화 ····· 28
다. 선진국의 제조업 회귀현상(reshoring) ····· 37
2. 국제통상체제의 변화 ····· 45
가. 다자통상체제의 변화와 새로운 과제 ····· 45
나. 지역통상체제의 확대와 향후 전망 ····· 49

제3장 미국 통상정책의 변화와 신보호무역주의의 확산 ····· 61

1. 신보호무역주의의 원인과 배경 ····· 62
가. 신보호무역주의의 정치·경제적 배경 ····· 62
나. 미국 통상정책의 변화 ····· 69
2. 새로운 보호무역조치의 추세와 현황 ····· 78
가. 보호무역조치 관련 전반적 추세와 기존 연구 ····· 78
나. 무역구제조치 ····· 85
다. 비관세장벽 ····· 94

제4장 한국 통상정책의 주요 현안 ····· 99

1. 세계경제 및 통상환경 변화의 시사점 ····· 100

2. 한국 통상정책의 주요 현안 ····· 103
가. 무역의 성장기여도 약화 ····· 103
나. 중소기업의 수출경쟁력 한계 ····· 111
다. 낮은 FTA 활용도 ····· 122
라. 통상 거버넌스의 비효율성 ····· 128

제5장 한국의 새로운 통상정책 방향 ····· 135

1. 한국의 통상정책 비전 ····· 136
2. 한국 통상정책의 5대 정책과제 ····· 139
가. 통상 거버넌스 효율화 ····· 139
나. FTA 정책의 효과성 제고 ····· 144
다. 통상정책의 사회통합 기능 강화 ····· 149
라. 중소기업의 국제화 지원 강화 ····· 153
마. 신 다자통상체제에서의 역할 강화 ····· 157
3. 통상정책 9대 추진전략 ····· 164

제6장 요약 및 결론 ····· 173

참고문헌 ····· 181

Executive Summary ····· 191

표 차례

표 2-1. 오프쇼어링으로 인한 일자리 상실 ····· 38
표 3-1. 용도별 및 기술 수준별 미국의 수입구조 변화 ····· 67
표 3-2. 미국의 환율조작국 평가 ····· 75
표 3-3. 미국의 무역구제조치 ····· 77
표 3-4. G20 국가의 조치별 신규 무역제한조치 동향 ····· 86
표 3-5. 주요 WTO 회원국별 반덤핑관세 조사개시 건수 ····· 87
표 3-6. 반덤핑관세 조사개시의 주요 대상 국가 ····· 88
표 3-7. 주요 산업별 반덤핑관세 부과 건수 ····· 89
표 3-8. 비관세장벽의 연도별·유형별 부과 건수 ····· 95
표 4-1. 한국의 순상품 교역지수 및 소득교역지수 ····· 106
표 4-2. 중소기업의 비중 ····· 111
표 4-3. 연도별 중소기업의 수출 현황 ····· 114
표 4-4. 총수출에서 해외 부가가치가 차지하는 비율 ····· 116
표 4-5. 중소기업 발전 5개년 계획 ····· 118
표 4-6. FTA 협정별 수출 및 수입활용률 ····· 124
표 4-7. 산업별 FTA 수출 및 수입활용률 ····· 125
표 4-8. 업종별 · FTA별 활용도 ····· 126
표 4-9. 한국의 FTA 지원기관 및 지원업무 현황 ····· 127
표 5-1. 기관별 단계별 수출지원 프로그램 ····· 153
표 5-2. 중소기업의 해외직접투자 추이 ····· 155

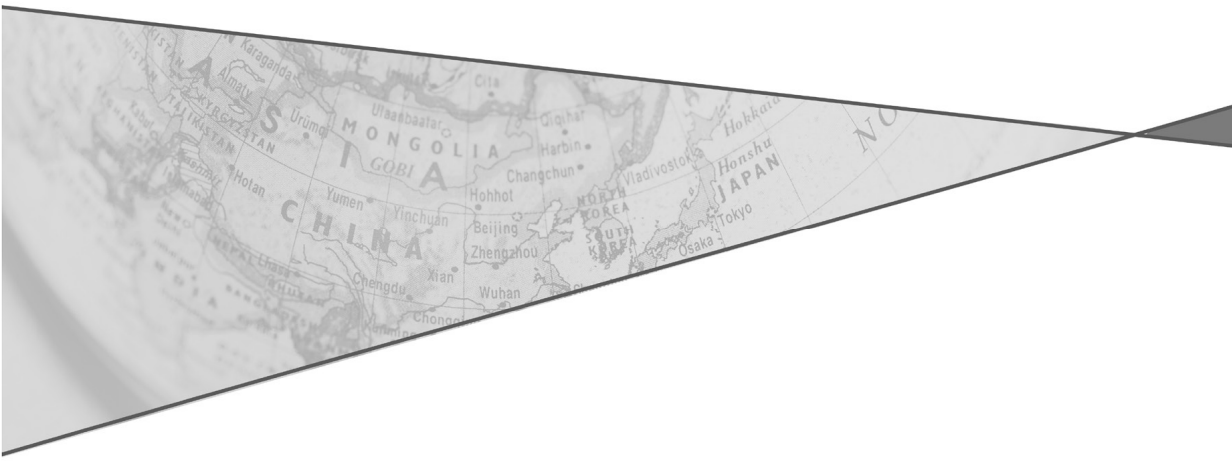
그림 차례

그림 2-1. OECD 세계 경제성장률 전망 ····· 21
그림 2-2. UN의 성장률 전망 ····· 21
그림 2-3. 주요 선진국 및 신흥국가의 성장회계 비교 ····· 22
그림 2-4. 한국의 외환보유고 추이 ····· 23
그림 2-5. GDP와 무역의 장기성장률 추세 역전 ····· 25
그림 2-6. 세계의 불평등지수 변화 ····· 26
그림 2-7. 주요국의 수출 내 외국 부가가치 비율의 추이 ····· 30
그림 2-8. G20 주요국 총수출에서의 국내 부가가치 비율 ····· 31
그림 2-9. 주요 경제협력체의 총수출에서 국내 부가가치의 비율 ····· 32
그림 2-10. 수출 국내 부가가치의 분해 ····· 33
그림 2-11. G20 주요국의 서비스 수출에서 국내 부가가치의 비율 ····· 34
그림 2-12. 주요 경제협력체의 총수출 중 국내 서비스 부가가치 비율 ····· 35
그림 2-13. 제조업 수출에서 외국 서비스 부가가치의 비중 ····· 37
그림 2-14. 제조업의 아웃소싱 결정요인 ····· 40
그림 2-15. 동남아시아 국가의 임금상승률 ····· 41
그림 2-16. 기술 수준별 유럽의 제조업 국내회귀 비율 ····· 43
그림 2-17. GATT 체제 출범 이후 지역주의 추세(1948~2017년) ····· 50
그림 3-1. 아시아 지역의 생산구조와 미국의 무역불균형 ····· 66
그림 3-2. 미국의 무역수지 적자 규모 추이 ····· 70
그림 3-3. 미국의 대한국, 대NAFTA 무역적자 규모 추이 ····· 72
그림 3-4. 미국 대통령 재임 시기별 무역구제조치 건수 ····· 76
그림 3-5. G20 국가의 신규 무역제한조치 동향 ····· 80
그림 4-1. 한국의 실질 산업생산과 수출 추이 ····· 104
그림 4-2. 수출의 GDP에 대한 성장기여도(2010~17년) ····· 107

그림 4-3. 수출의 GDP에 대한 성장기여도(2001~08년) ····· 108
그림 4-4. 중소기업과 대기업의 부가가치 기여율 ····· 112
그림 4-5. 중소기업과 대기업의 고용 기여율 ····· 113
그림 4-6. 한국의 산업별 수출품에서 수입중간재가 차지하는 비중 ····· 117
그림 4-7. 민관합동 수출지원협의회 발표자료 ····· 121
그림 5-1. 수출산업경기전망지수(EBSI) 추이 ····· 150
그림 5-2. 미국의 국가별 WTO 분쟁 건수 ····· 159
그림 6-1. 국제통상환경 변화에 따른 새로운 통상정책 방향 ····· 176

제1장

서론


Karaganda
Almaty
Ürümqi
Ulaanbaatar
MONGOLIA
GOBI
Qiqihar
Harbin
Changchun
Vladivostok
Hokkaido
Honshu
JAPAN
Tokyo
Osaka
Hotan
Yumen
Yinchuan
Hohhot
Beijing
Zhengzhou
Xian
Wuhan
Chengdu
CHINA
NORTH KOREA
SOUTH KOREA

2008년 글로벌 금융위기 이후 나타난 세계경제의 불확실성이 아직도 완전히 걷히지 않고 있다. 미국의 서브프라임모기지 사태에서 촉발되었던 미국의 금융위기는 유럽과 아시아의 주요국에 대규모 파급효과를 유발하면서 글로벌 금융위기로 확산되었다. 이 여파로 나타났던 유로존 재정위기 또한 한동안 유럽의 지역경제를 넘어 세계경제의 불확실성을 크게 가중시키는 요인으로 작용하였다. 미 연방준비위원회, 유럽중앙은행, 일본은행 등 주요 선진국 중앙은행들의 정책공조에 힘입어 글로벌 금융위기와 유로존 재정위기는 최근 들어 진정국면에 진입했다는 평가가 주를 이루고 있다. 그럼에도 불구하고 수년간에 걸쳐 실시된 양적완화 정책이 정상적인 통화정책으로 회귀해야 할 시점이 언제일지, 과연 양적완화가 종결되고 점진적으로 금리 인상이 단행될 경우 주요국 경제는 대칭적으로 반응할 수 있을지 여부 등 다양한 불확실성이 아직도 완전히 소멸되지는 않고 있어 향후 세계경제에 대한 전망은 매우 어렵다고 하겠다.

한편 글로벌 금융위기 발발시점을 전후하여 나타난 몇 가지 새로운 움직임들은 여전히 넓게는 세계경제의, 그리고 좁게는 세계통상체제의 불확실성을 가중시키는 요인으로 작용하고 있어 우려감을 자아내고 있다. 우선 2017년 취임한 미국 트럼프 행정부가 추구하고 있는 자국이익 우선주의 및 이와 관련된 보호무역주의의 강화 현상을 들 수 있다. 물론 글로벌 금융위기 발발 당시 1920~30년대의 '대공황(Great Depression)'과 유사한 상황이 도래할 것을 우려한 세계경제의 지도자들이 G20, APEC 등 다양한 국제협력포럼을 통해 '새로운 보호무역주의 조치의 도입 동결(standstill)' 및 '기존 조치들의 철폐(rollback)'에 대해 여러 차례 합의한 바 있다. 이러한 약속이 어느 정도 주효하면서 초기에는 지나친 보호무역주의가 나타나지는 않았으나, 시간이 지나면서 경제상황이 빠른 속도로 호전되지 않자 국가들의 약속 이행 의지가 약해지기 시작하였다. 이와 더불어 오랫동안 다자통상체제의 보호자로 중요한 역할을 담당해왔던 미국에서 대규모 무역적자가 지속되면서, 오바마 정부하에서 특히 새로운 반덤핑제도의 도입 등 보호주의적인 방향으로의 통상정책 변화를 시사하

는 조치들이 나타나기 시작했으며, 동 조치들은 특히 트럼프 정부에 의해 보다 강력하게 활용되는 양상으로 발전하게 되었다. 미국에서의 보호무역주의 강화는 인도, 브라질, 러시아 등 다른 개도국의 보호무역조치를 촉발하는 요인으로 작용한 것이 사실이다.

둘째, 1973년 EU에 가입한 이후 43년 만인 2016년 6월 실시된 국민투표를 통해 영국이 EU로부터 탈퇴하기로 결정한 소위 브렉시트(Brexit)는 그 시기를 전후하여 나타난 고립주의의 대표적인 사례로서 유럽의 지역경제를 넘어서 세계경제에까지 불확실성을 가중시키는 요인으로 작용하고 있다. 브렉시트의 조건에 대한 영국과 EU 사이의 협상이 진행되고 있는 상황하에서도 스페인의 바르셀로나 시를 중심으로 한 카탈루냐 지역이 스페인으로부터 독립하기로 결정한 사례, 그리고 협상이 종결되어 발효를 앞두고 있던 환태평양경제동반자협정(TPP)으로부터 미국의 트럼프 행정부가 서명철회하기로 결정한 사례 등 다양한 형태의 고립주의 움직임이 나타나 세계경제의 불확실성을 가중시키고 있는 것이다. 이러한 사례들은 1948년 이후 세계경제의 중요한 성장 동력의 하나로 작용하였던 글로벌 차원의 그리고 지역 차원의 경제통합 노력이 고립주의에 의해 분열되는 방향으로 발전하지 않을까 하는 의구심을 증폭시키는 배경으로도 작용하는 양상이다.

전술한 두 현상, 즉 보호무역주의의 강화(또는 신보호무역주의의 대두) 및 고립주의의 확대라는 두 현상이 과연 지속적으로 세계경제를 규정하는 요소로 작용할 것인가에 대해 정확히 전망하기는 어려우나, 적어도 이 현상들이 최근 수년간, 그리고 향후 수년간 세계경제의 불확실성을 가중시키는 요인으로 작용했고 당분간 계속 작용할 것이라는 데는 의심의 여지가 없다고 하겠다.

이러한 움직임들에 추가하여 2000년대 들어 두드러지게 나타난 현상인 '글로벌 가치사슬(GVC: Global Value Chain)의 확대'가 글로벌 경제의 새로운 패러다임으로 자리매김하면서 세계 각국에서는 그에 상응하는 정책적 대응을 요구하고 있다. 즉 다국적기업들이 가장 유리한 곳으로 생산공정의 일부를 이

전하는 해외 소싱(Global Sourcing) 현상의 확산 및 이에 따라 나타나는 국제적 분업의 심화로 대표되는 글로벌 가치사슬의 확대 현상에 적극적으로 동참함으로써 자국에서 생산되는 부가가치를 극대화하기 위한 다양한 노력이 많은 나라에서 관찰되고 있는 것이다. 뿐만 아니라 미국, 일본 그리고 EU 등 주요 선진국에서는 1980년대 중반 이후 나타난 세계화 현상에 편승하여 해외로 진출했던 자국의 제조업 기업들이 회귀(Reshoring)하는 데 필요한 비즈니스 환경을 조성하기 위한 정책적 노력을 강화하고 있기도 하다. 물론 여기에는 중국 등 주요 신흥시장국가들에서의 가파른 임금 인상 및 정부의 외국인 직접투자에 대한 인센티브 축소 등에 의한 투자 매력 저하 등의 요인도 작용하였으나, 기본적으로는 미국이 최근 추구하는 자국 상품 구매(Buy American) 및 자국 노동자 고용(Hire American) 확대정책에서도 엿볼 수 있듯이 자국의 약화된 제조업 기반을 재구축함으로써 경제성장을 위한 새로운 활력을 창출하려는 정부의 정책 방향이 크게 작용하고 있는 것으로 이해할 수 있다. 최근 인도의 모디(Modi) 정부가 성공적으로 추진하고 있는 '인도에서의 생산(Make in India)' 장려정책 또한 같은 맥락에 있는 것으로 평가된다.

앞에서 간략하게 살펴본 세계경제의 새로운 움직임들과 함께 한국경제의 보다 적극적인 정책대응을 촉구하는 또 하나의 환경 변화로 1990년대 초반 이후 세계무역질서의 새로운 변수로 떠오른 '지역주의의 강화 및 다자주의와의 공존 현상'을 지적할 수 있다. 1990년대 초반 이후의 지역주의 발흥은 1980년대 중반에 단행된 미국의 정책 전환, 1990년대 후반 아시아금융위기 이후 나타난 아시아 국가들의 지역주의에 대한 관심 고조, 2006년 Global Europe 전략을 채택하면서 적극적인 지역주의 전략을 구사해온 EU의 정책 변화 등 다양한 요인에 의해 지속적으로 자극을 받은 결과이다. 당초 다자통상체제의 최대수혜국 중 하나로서 지역주의 움직임에 극히 무관심했던 한국이 2000년을 전후하여 매우 적극적으로 이러한 국제통상 환경 변화에 동참하고 있다는 사실은 최근의 세계경제 환경 변화와 함께 한국의 바람직한 정책대응을 도출하는 과정에서 반

드시 고려해야 할 정책 환경임에 틀림없다.

종합적으로 살펴보면, 앞에서 살펴본 일련의 변화들은 다음과 같은 점에서 한국경제에 커다란 도전 요인으로 작용하고 있다. 첫째, G20 국가 및 주요 신흥시장국가들에서 관찰되고 있는 보호무역주의의 강화는 수출을 핵심적인 경제성장동력으로 활용해온 한국경제에 부정적인 환경을 구축하고 있다. 1960년대 초반 경제개발을 본격적으로 추진하기 시작한 이후 한국경제가 지속적으로 추진해온 다자통상체제 편입을 통한 국제 분업체제에의 적극적 참여와 1990년대 말 이후 추구해온 FTA 네트워크의 강화를 통한 성장동력 제공이라는 한국경제의 발전공식이 새로이 강화되고 있는 보호무역주의적 환경하에서는 작동하기 매우 힘들기 때문이다. 둘째, 유럽 및 미국에서 감지되고 있는 고립주의 움직임은 한국경제에 직접적, 간접적으로 적지 않은 파급효과를 가져오고 있다. 예를 들면 미국의 고립주의는 자국이익 우선주의와 결합하며 추구되고 있는데, 미국의 TPP 서명철회, NAFTA 재협상, 한·미 FTA의 개정협상(또는 폐기 시도) 등이 그 대표적 사례라고 할 수 있다. 한·미 FTA 개정협상 개시에 대한 양국 정부의 합의가 있기는 했으나, ① 파행으로 치달은 한국에서의 공청회 ② FTA 반대파로 분류되던 주요 트럼프 행정부 인사들의 퇴진 ③ 협상결과에 대한 미국 의회의 비준 여부 등 실로 다양한 형태의 난관과 불확실성이 예견된다고 하겠다. 셋째, 1990년대 중반 이후 거세게 진행되었던 경제의 세계화 현상은 비단 대외적 문제들뿐만 아니라 국내적으로도 다양한 문제들을 야기한 것으로 관측되었다. 세계화의 수혜계층과 피해계층 간의 격차 확대, 대기업의 경쟁력 강화에 못 미치는 중소기업의 생산성 및 국제경쟁력 열위 등이 그것이다. 통상정책의 입안과 운용 과정에서 이러한 국내 문제들에도 관심을 기울이고 여기에 대응할 수 있는 체제를 갖출 필요가 있다.

본 연구는 이처럼 높은 불확실성이라는 특징을 보이고 있는 최근의 새로운 글로벌 통상환경하에서 한국의 통상정책이 나아가야 할 바람직한 중장기적 방향을 모색할 목적으로 수행되었다. 이를 위해 본 연구는 세계경제 및 국제통상

질서의 변화를 분석하는 제2장에서 중장기 성장동력의 약화 및 보호무역주의의 발흥을 중심으로 하여 세계경제의 최근 동향을 살펴봄과 동시에 글로벌 가치사슬의 변화와 선진국의 제조업 회귀정책이 지닌 현실적 의미를 살펴보았다. 또한 1990년대 중반 이후 지속되고 있는 지역무역협정의 증가 추세 및 다자통상체제의 약화가 한국경제에 가지는 함의 및 다자통상체제의 향후 전개방향을 다양한 각도에서 조망해 보았다.

제3장에서는 미국의 최근 통상정책 변화와 글로벌 차원에서 전개되고 있는 신보호무역주의의 확산 현상을 본격적으로 심층 분석하였다. 본 연구에서는 신보호무역주의의 확산 현상이 단순히 자국의 경제적인 이익을 확대하기 위한 목적에서 추구되기보다는 다양한 정치적, 경제적 목적하에서 추구되기 때문에 대응방안의 마련이 매우 복잡할 수 있음을 지적하는 한편, 이러한 분석 결과 또한 미국의 통상정책 변화에도 적용될 수 있음을 보여주고 있다.

제4장에서는 한국의 통상정책이 당면한 주요 현안을 심층 분석하였다. 본 연구에서는 한국경제가 1960~70년대의 고도성장기 이후 지금까지도 계속 유지하고 있는 수출일변도의 통상정책이 커다란 도전에 직면하고 있으며, 이를 해결하기 위해서는 적절한 정책대응이 필요하다는 점을 지적하였다. 특히, ① 수출을 포함한 전반적인 무역활동이 경제성장에 미치는 긍정적 기여도가 하락하고 있다는 점 ② 대기업 위주의 수출활동에 기인하여 중소기업의 수출경쟁력이 전반적으로 한계에 봉착하고 있다는 점 ③ 2003년 FTA 로드맵 제정 후 적극적인 정책 추진에 의해 15개로 확대된 FTA 네트워크에도 불구하고 수출활동에 있어서 FTA 활용이 부진한 점 ④ 통상정책 거버넌스 시스템을 정비하고 개선할 필요성이 있다는 점 등 네 가지를 심층 분석하였다.

제5장에서는 한국의 새로운 통상정책 방향을 제시하고자 하였다. 연구진은 한국 통상정책의 새로운 비전으로서 ① 선진 통상시스템 구축 ② 포용적인 통상정책 채택 ③ 안정적 국제통상질서에 기여하는 통상정책 구현 등 세 가지를 제시하는 한편, 이에 기초하여 한국 통상정책의 5대 과제를 제시하고 이를 달

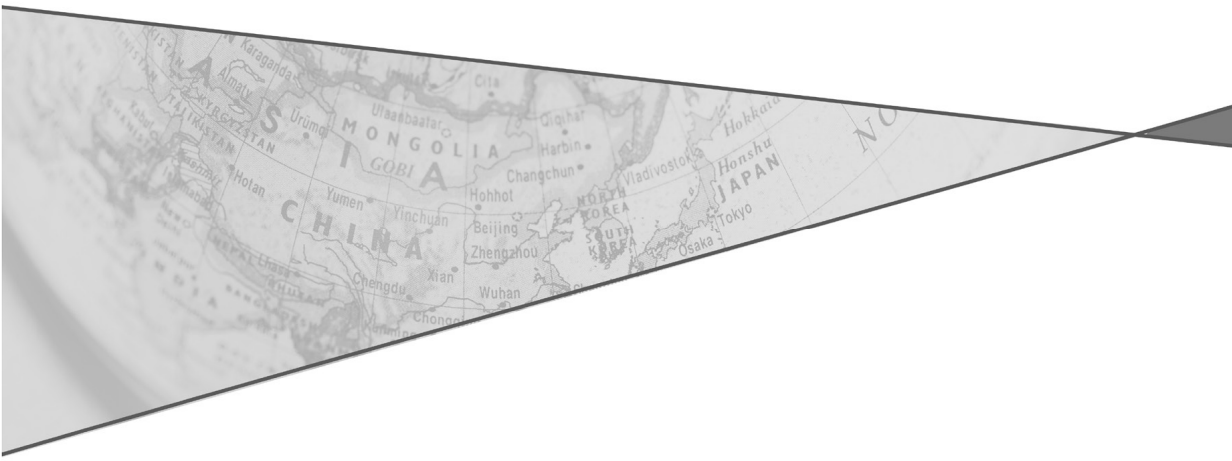
성하는 구체적인 조치들로 9대 세부추진전략들을 설명하였다. 마지막으로 제6장에서는 본 연구의 내용을 요약하는 한편 주요 결론을 정리·제시하였다.

제2장

세계경제 및 국제통상 질서의 변화

1. 세계경제 환경의 변화 및 주요 특징

2. 국제통상체제의 변화



1. 세계경제 환경의 변화 및 주요 특징

가. 세계경제의 최근 동향

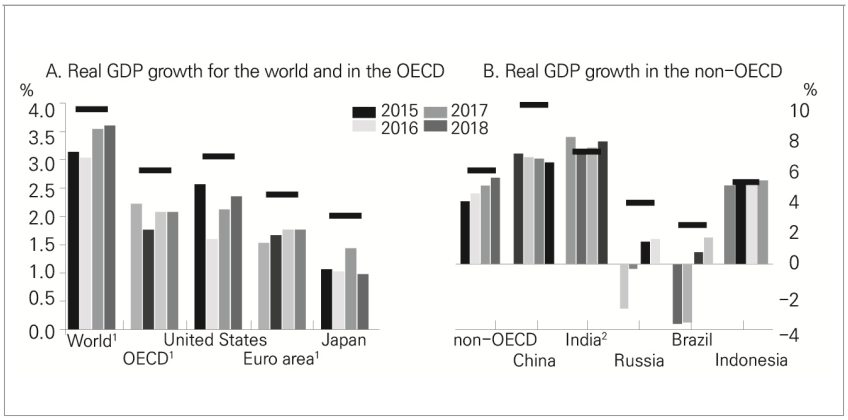
1) 세계경제의 장기침체와 구조적 요인

세계경제는 글로벌 금융위기 이래 전반적인 저성장 추세에서 완전히 벗어나지 못하고 있다. 물론 2017년 들어 세계경제의 반등이 관찰되었고 이러한 회복세가 2018년까지 지속될 가능성이 높은 것으로 전망되고 있다(그림 2-1 참고).[1] 그러나 이러한 추세는 세계경제의 구조적 개선에 의한 것이 아니라 경기순환적 성격이 강하다는 평가가 지배적이다.[2] 중장기적 관점에서 볼 때, 세계경제는 2008년 글로벌 금융위기 직후 단기간의 V자 회복을 제외하고는 거의 10년간 경기침체에서 완전히 회복하지 못하고 있는 것으로 판단할 수 있다.

UN의 세계경제 전망(World Economic Situation and Prospects)[3] 역시 대체로 이러한 평가와 그 궤를 같이 한다. [그림 2-2]가 보여주는 바와 같이 UN의 상기 보고서는 세계경제가 최근의 부분적인 반등에도 불구하고 글로벌 금융위기 이전 10년의 평균성장률을 회복하지 못하고 있음을 보여 준다. 그리고 최근의 성장률 반등 역시 과거의 성장률을 회복할 만큼 강력한 회복세인지 여부에 대해서 국제기관들이 확신하지 못하고 있다.[4] 특히 전반적으로 낮은 생산성과 국제적, 국내적 소득불균형 등 구조적 요인은 세계경제성장에 제약요인으로 작용할 것으로 전망되고 있다. 세계화가 성장을 주도하던 시기와는 달리, 국가들이 대내지향적으로 정책방향을 선회하는 경향을 나타내는 것도 부정적

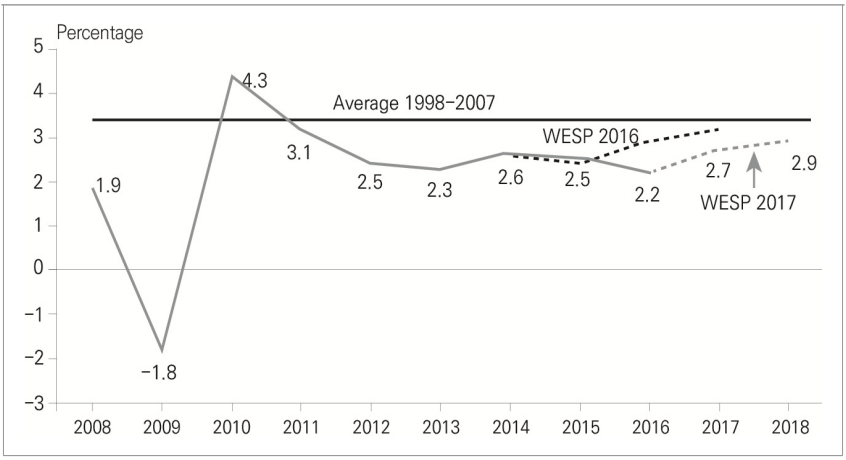
1) IMF(2017a)에 의하면 2016년의 세계경제 성장률은 3.2%로 2017년 4월의 추정치보다 약간 높은 것으로 추산된다. 이는 주로 예상보다 높은 이란의 성장률과 국가재정 개혁에 따른 인도의 경제 활성화를 반영한 것이다. 선진국과 신흥경제 및 개발도상국의 경제 활동은 2017년에 각각 2%와 4.6%로 가속화 될 것으로 예상하고 있으며, 이에 힘입어 세계경제 성장률은 3.5%로 예상하고 있다. 2018년의 성장 전망은 선진국의 경우 1.9%로서 큰 변화는 없으며 세계경제 성장률 역시 2017년과 유사한 3.6%에 머무를 것으로 전망하고 있다.
2) IMF(2017b), *World Economic Outlook, update*, p.1. (July)
3) UN(2017).
4) 보다 자세한 내용은 World Economic Forum(2017)을 참고.

그림 2-1. OECD 세계 경제성장률 전망



주: 수평선 표시는 1987~2007년간의 평균성장률(러시아는 1994~2007 자료).
자료: OECD(2017, p. 12, 재인용).

그림 2-2. UN의 성장률 전망

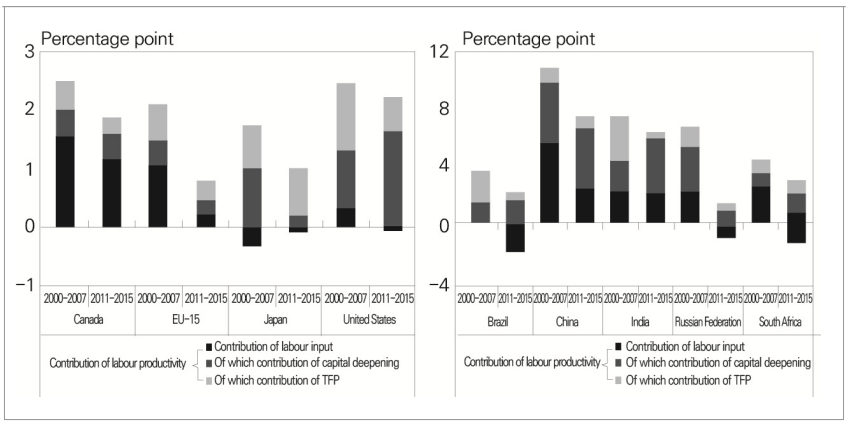


자료: UN(2017), p. 2.

전망의 배경이 되고 있다.

이와 같이 최근 10년간의 성장률이 부진한 직접적인 원인은 생산성과 투자의 부진에서 찾을 수 있다. [그림 2-3]은 주요국의 성장회계를 보여주는데, 선후진국을 막론하고 투자와 생산성이 성장에 기여하는 비중이 금융위기 이전의 수준에 크게 미치지 못하고 있음을 알 수 있다. 특히 투자의 부진은 최근 세계경제의 경기 회복세에도 불구하고 중장기적인 구조적 불황 가능성을 예고하는 것일 수 있다. 즉 투자의 부진이 제반 구조적 문제점에 기인하는 것이라면 세계경제가 정상적인 경기순환 과정을 나타내지 않을 가능성이 크다. 또한 전반적인 생산성의 부진도 그 원인에 대한 진단이 뚜렷하지 않은데, 투자 부진이 그 부분적인 원인으로 해석된다. World Economic Forum(WEF)을 포함한 주요 국제기관이 경기하향의 위험을 지속적으로 지적하고 있는 이유이기도 하다.

그림 2-3. 주요 선진국 및 신흥국가의 성장회계 비교

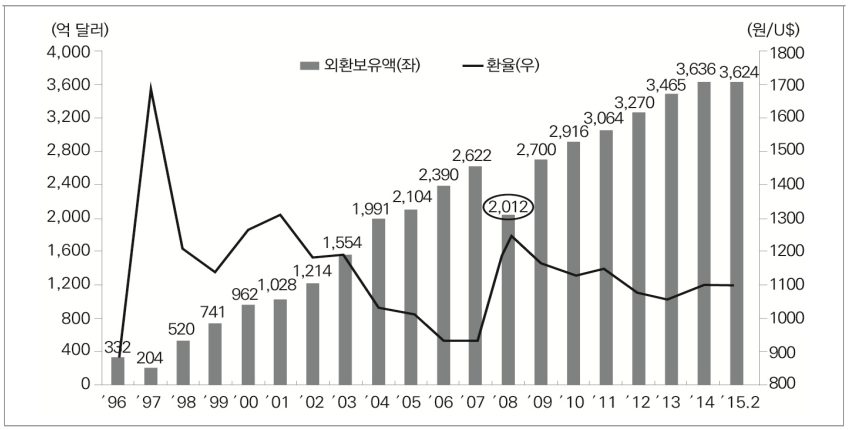


자료: UN(2017), p. 4.

세계경제가 여전히 구조적 문제점에 직면하고 있다는 평가의 근거는 대체로 다음과 같다. 첫째, 경제의 급격한 '금융화'는 경제 시스템의 전반적인 변동성

을 증가시켰는데 이로 인한 불확실성의 증가는 대부분의 경제권에서 투자 부진의 원인이 되고 있다. 글로벌 금융위기 이후 미국, 일본, 독일, 프랑스 등 일부 국가를 제외하고는 대부분의 국가에서 총고정자본 형성이 크게 감소한 사실이 이 같은 분석을 뒷받침한다. 또한 미국의 경제 회복에 따른 이자율 인상은 여타 국가들의 투자 회복에 부정적으로 작용할 가능성이 높다. 반복된 금융위기의 발생은 개도국으로 하여금 과도한 외환보유고를 유지하게 만들고 있다. 한국 역시 2016년 기준 GDP의 6%에 달하는 외환보유고를 유지하고 있는데, 이는 지난 수십 년간 반복적으로 발생하고 있는 외환위기에 대비하여 일종의 '보험'을 유지하려는 정책적 선택으로 이해된다. 이는 보다 생산적인 부문에 투자되어야 할 자원이 거의 '사장(死藏)'되는 것과 마찬가지인 결과이며 이러한 자원의 비효율적 배분이 구조적 저성장의 주요 원인으로 작용한다(그림 2-4 참고).

그림 2-4. 한국의 외환보유고 추이



자료: 통계청, dreamlog.tistory.com/463(검색일: 2017. 10. 5)에서 재인용.

둘째, 세계경제의 장기 침체는 1980년대 이후 세계화 시대에서 가능하였던 수출주도 성장의 종언을 의미할 수 있다. 세계화는 지난 수십 년 동안 세계경제

의 성장동력 역할을 해왔지만, 2000년 들어 다양한 측면에서 한계를 나타내고 있다. 이 같은 평가는 단순히 브렉시트, 미국의 보호주의 등 최근에 발생한 국가주의적, 일방주의적 경향에 기초한 것이 아니라 무역성장률과 경제성장률 간의 장기 추세 변화에 근거를 두고 있다. [그림 2-5]에서 알 수 있듯이 최근 성장과 교역의 장기 추세가 반전되었다. 이러한 추세는 2000년을 전후하여 시작되었는데 무역성장률의 하락세가 비교적 장기간에 걸쳐 진행되었으며 최근의 무역성장세 반등이 이 추세를 뒤집을 가능성은 크지 않을 수 있다.

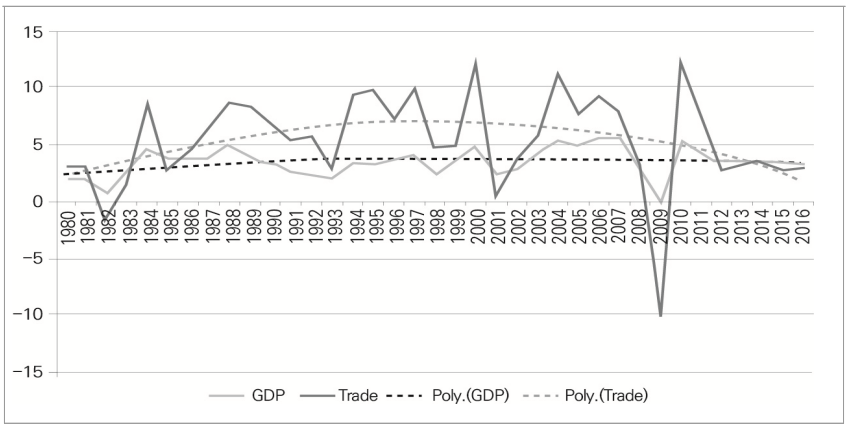
이와 같은 추세는 세계화의 추가적 확대가 본질적으로 한계에 봉착했을 가능성을 시사한다. 즉 추가적 세계화는 현재의 낮은 수준의 통합(shallow integration)에서 깊은 수준의 통합(deeper integration)으로 진행되어야 함을 의미하는데 이를 위해서는 국가간의 제도적 통합과 국가 주권의 약화 그리고 국내 정책의 독립성 포기를 전제로 해야 하기 때문이다. 후술하는 바와 같이 다자통상체제가 추가적 세계화를 진행시키지 못하고 있는 것도 국제적 거버넌스의 추가적 강화가 현실적으로 불가능하다는 사실에 기인함을 인식해야 한다. WTO에서 오랫동안 진행되었던 도하개발어젠다(DDA) 협상의 실패는 이 같은 평가를 뒷받침하는 뚜렷한 증거로 볼 수 있다. 결론적으로 세계화가 더 이상 세계경제성장을 이끌어내지 않을 뿐만 아니라 세계화 자체가 더 이상 확장 될 수 없는 단계에 도달한 것으로 볼 수 있다.

셋째, IMF의 연구는 대부분의 주요 경제지역에서 소득불평등 상황이 악화되었음을 보고하고 있다.[5] 세계경제성장을 이끌어온 중국과 에너지 자원에 기반한 러시아의 소득불평등은 가장 빠른 속도로 악화되었으며, 대부분의 선진국에서도 지니계수가 악화되고 있음을 알 수 있다. 그리고 저개발국의 절대적으로 높은 소득불평등 상황은 의미 있는 개선을 보이지 못하고 있다(그림 2-6 참고). 1980년대 이후 세계적 소득불평등의 원인에 대한 다양한 논쟁은 대체로 세계화에 의한 것이라는 결론으로 귀결되고 있다. 또한 소득불평등 자체를 줄이는

5) Dabla-Norris, *et al.*(2015).

것은 오늘날 중요한 정책 목표가 되었는데, 경제성장을 촉진시키는 것이 그 해결에 효과적이라는 증거가 점점 늘어나고 있다. 예를 들어 균형 잡힌 소득분배는 부자와 가난한 자의 한계소비성향 차이를 고려하여 안정적인 경제성장에 필요한 보다 유효한 수요를 제공한다. 사회가 소득분배를 개선하지 못하면 저성장과 소득불평등의 악순환에 빠지는 위험에 직면할 수 있다. IMF는 기술적 격차와 세계화가 오늘날의 소득불평등을 초래할 수 있다는 점을 지적하고 있다. 그러나 고소득층의 불평등이 다시 가속화된 세계화로 인해 국가간 및 사회 집단간 기술격차를 확대시킬 수 있다. 따라서 세계경제의 미래에 대한 비관적인 전망의 배경에는 세계적 소득불평등 확대가 자리하고 있는 것이다. 최근 들어 IMF가 포용적 성장(inclusive growth)의 필요성을 지속적으로 강조하고 있다는 사실이 이를 시사한다.[6)]

그림 2-5. GDP와 무역의 장기성장률 추세 역전

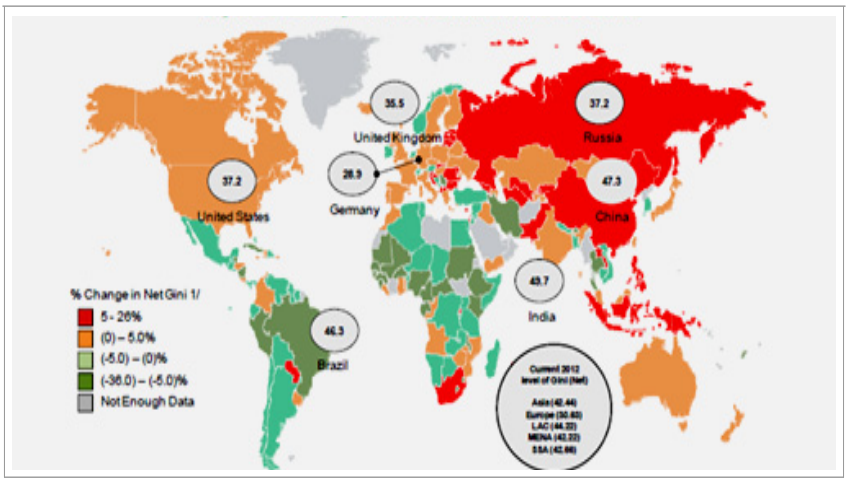


자료: IMF Statistics, http://data.imf.org/?sk=388DFA60-1D26-4ADE-B505-A05A558D9A42 05-A05A558D9A42(검색일: 2017. 10. 10~10. 11) 이용하여 저자 작성.

6) 2017년 라가르드 IMF 총재는 세계화가 소득불균형 문제를 해결할 수 있는 방향으로 진행되어야 함을 강조하였다. 최근 들어 세계화가 세계적 소득불균형의 원인이 되었다는 평가와는 외형적으로라도 일관성이 있는 발언으로 평가하기 힘들다. 오히려 세계화의 한계를 맞이한 세계경제의 과제를 강조한 것으로 평가해야 할 것이다.

그림 2-6. 세계의 불평등지수 변화

(단위: %)



주: 1) Solt Database를 활용한 IMF 산출자료 재인용.
2) LAC= Latin America and the Caribbean, MENA = Middle East and North Africa, SSA = Sub-Saharan Africa.
3) 1990~2012 기간 GINI 계수의 % 변화치.
자료: Dabla-Norris *et al.*(2015, p. 11, 재인용).

2) 세계경제 거버넌스의 관리 역량 약화

자국의 이해관계에 입각한 일방주의적 무역정책의 등장은 국제적 협력 과정에서 초래되는 경제 및 정치적 비용을 줄이기 위한 합리적 선택의 측면이 있다. 국제관계에 대한 비용-편익 관점의 예로서, 우루과이라운드의 타결(WTO의 시작)과 동시에 지역무역블록이 빠른 속도로 확산되었다는 사실을 들 수 있다. 1995년의 WTO 출범은 국제 사회에서 가장 중요한 업적 중의 하나이다. 분쟁해결을 위한 구속력 있는 메커니즘 도입 등 무역정책과 무역활동에 대한 역사상 가장 포괄적 관리체제를 국제사회가 창출한 것이다. 그러나 역설적이게도 WTO의 탄생은 주로 FTA의 형태를 띤 지역무역협정의 폭발적인 확대를 가져왔다. 그것은 다자 차원의 시장개방을 위한 협력이 가져올 수 있는 무역상의 편

익에 비하여 협력의 비용이 과다해졌다는 현실에서 비롯된 것이다. 기본적으로 WTO는 '시장을 위한 시장'과 '무역정책 수단에 관한 행동준칙(code of conduct)'의 플랫폼이다. DDA의 실패는 다자간 무역체제에서 협상 노력의 한계이익이 세계 시장자유화의 예상된 이익보다 훨씬 낮은 상황에 도달했다는 증거이다. 이보다는 지역무역협정을 통하여 당사국들이 집중적인 경제효과를 상대적으로 빠르고 낮은 협상비용을 통하여 성취하는 것이 합리적인 상황이 되었다는 관측이 가능하다.

한편 세계시장이 고도로 자유화됨에 따라 다국적 기업뿐만 아니라 중소기업의 국제적 생산분업에 유리한 환경이 조성되었다. 신지리경제학(New Economic Geography)이 설명하는 바와 같이, 생산분업으로 인하여 국경을 넘어 산업활동이 집적되는 현상이 발생하고 있다. 비록 미국 등 서비스 산업이 극도로 발전한 경제권에 해당된다고 말할 수는 없지만 적어도 제조업 분야에서 직접화 현상과 그 요인을 동 이론이 잘 설명하고 있다. 이를 지역무역협정의 확산과 연계하자면 지역단위의 산업활동 집적화가 시장통합에 대한 수요를 자연스럽게 발생시킨다고 해석할 수 있다. 실제로 산업활동의 국제적 분포와 지역무역협정의 분포가 중첩되는 것이 일반적이다. 산업활동의 지리적 분포는 지역무역협정의 분포에 선행하는 것이다. 따라서 산업활동이 지역무역협정이라는 제도를 '수요'하고 있다는 해석을 가능케 한다.

한국의 경우, 시장 확대를 목적으로 동시다발적인 지역무역협정 정책을 추진해왔다는 점에서 순서가 뒤바뀐 측면이 있다. 따라서 이러한 정책이 보다 실질적인 효과를 가지기 위해서는 주요 협정당사국과의 산업협력이 동반되어야 할 필요가 있다. 과거 미국, EU 등 주요 수출시장과의 FTA는 시장 확대라는 뚜렷한 목표가 있었다. 그러나 현재 추진하고 있는 FTA 대상국들은 단순한 시장 확대 이상의 경제협력을 기대하는 국가들이라 할 수 있다. 예컨대 러시아, 카자흐스탄, 벨라루스, 아제르바이잔, 키르키즈스탄 등 5개국의 경제통합체인 Eurasian Economic Union(EAEU)와의 FTA를 실시할 경우, 대상국들이 시

장 확대효과를 기대하고 추진한다고 생각하기는 힘들다. 정책적 수요를 창출하기 위해서는 협정당사국간의 경제교류 확충이 전제되어야 할 것이며 새로운 경제협력 모델이 창출되어야 할 필요가 있음을 말해 준다.

나. 글로벌 가치사슬(GVC)의 변화

글로벌 가치사슬의 확대는 최근 국제무역에서 나타나는 가장 두드러진 현상이다. 한 지역 또는 한 국가에서 모든 생산공정을 집적하여 생산한 제품을 수출하였던 과거의 무역구조가 이제는 그 공정이 여러 지역 또는 여러 국가로 분업화, 조직화 되어가고 있는 추세이다. 자원이 풍부한 나라, 인건비가 낮은 나라, 기술력이 뛰어난 나라 등 생산공정의 일부분이 비교우위를 지니거나 규모의 경제를 달성할 수 있는 지역에서 각각 일부 공정을 담당하는 국제적 분업이 활발히 이루어지고 있다. 글로벌 가치사슬이 확대됨에 따라 개도국들은 외국인직접투자(FDI)와 연계하여 선진국의 글로벌 생산네트워크에 편입하기 위한 노력을 기울이고 있다. 특히 노동력이 풍부하여 인건비가 낮은 동아시아를 중심으로 글로벌 가치사슬이 확대되어가고 있으며, 현존하는 글로벌 가치사슬에 편입하지 못한 여타 국가들은 이에 동참하기 위하여 외국인직접투자에 대한 인센티브를 부여하는 등 다양한 정책을 펼치고 있다.

정보통신기술(ICT: Information Communication Technology)의 발달은 글로벌 가치사슬 혹은 글로벌 생산네트워크가 형성되고 확대되는 데 크게 기여하였다. ICT 기술의 발전과 함께 국가간 운송비용이 절감되었고, 이는 생산공정을 세계 전 지역으로 분산시켜 많은 국가들이 생산과정에 참여할 수 있게 하였다. 정보기술협정(ITA: Information Technology Agreement)과 같은 국제협정이 글로벌 가치사슬에 미치는 영향도 작지 않다. 정보기술협정은 정보통신기술을 전 세계적으로 확대시키는 데 커다란 역할을 하였고, 그 결과 세계교역비용은 꾸준히 감소하고 있는 추세이며, 그로 인해 글로벌 가치사슬이

점차 확대되고 있다.

수출에서의 부가가치는 크게 국내부문이 창출한 부가가치와 외국부문이 창출한 부가가치로 나뉜다. 수출의 국내 부가가치(DVA: Domestic Value Added)는 그 성격에 따라 다시 세 가지로 분류할 수 있다. 첫째, 수출국의 재화가 수입국에서 최종재 또는 중간재의 형태로 직접 소비된 재화 또는 서비스에 내재된 수출국의 국내 부가가치이다. 둘째, 수출된 재화(중간재 또는 부품)가 제3국으로 재수출된 재화(최종재 또는 중간재)에 내재된 국내 부가가치이다. 흔히 전방참여형 GVC(forward GVC participation)로 표현된다. 마지막으로는 수출된 중간재 또는 부품을 수출국이 수출의 목적으로 다시 수입한 재화에 내재된 국내 부가가치이다. 한편 수출품에 내재된 외국의 부가가치는 흔히 수직특화(vertical specialization)라고 칭한다. 수출을 목적으로 수입된 중간재·최종재·서비스의 부가가치를 수출의 외국 부가가치로 정의한다. 흔히 후방참여형 GVC (backward GVC participation)로 표현하기도 한다.

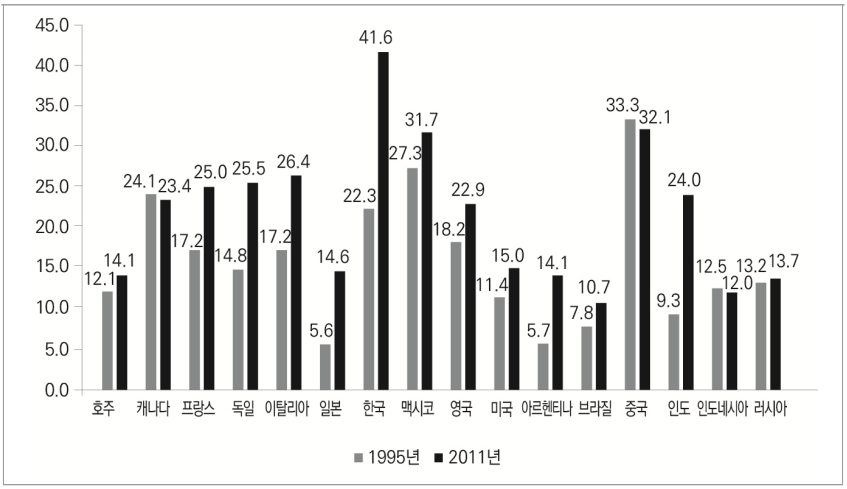
[그림 2-7]은 1995년과 2011년에 나타난 주요국 수출데이터에서 나타난 외국 부가가치 비율(FVA: Foreign Value Added)을 보여준다. OECD와 WTO는 글로벌 가치사슬과 관련된 데이터를 생산하고 발표하고 있다.[7] 2017년 현재 OECD에서 발표하는 가장 최신의 수출 부가가치 데이터는 2011년이므로, 본 연구에서는 2011년 데이터를 이용하여 과거에 비하여 어떤 변화가 나타나고 있는지를 설명하도록 한다. 대부분의 국가들이 10% 이상의 외국 부가가치 비율을 보여준다. 그중에서도 한국, 말레이시아, 싱가포르 등의 국가들은 40% 이상의 높은 외국 부가가치 비율을 기록하고 있다. 즉 이 나라들은 자국의 수출품에서 창출되는 국내 부가가치 비율이 높지 않은 대표적 국가들이다. 한국은 1995년에는 22.3%였던 외국 부가가치 비율이 2011년에는 41.6%로 16년 사이에 약 19.3%포인트 상승하여, 다른 국가들에 비하여 가장 높은 상승세를 보인 국가 중 하나이다. 인도, 태국, 일본 또한 높은 외국 부가가치 비율의

7) http://oecd/tiva 또는 http://www.wto.org/miwi 등에서 부가가치수출 데이터를 확인할 수 있다.

상승을 보이는 국가이다. 반면 중국의 경우 2011년 비율이 32.1%로 1995년도의 비율인 33.3%와 크게 다르지 않다. 아래 통계에서 나타나는 바와 같이, 대체로 아시아 국가들의 수출에서 외국 부가가치 비율이 타 지역 국가들에 비하여 상대적으로 높음을 알 수 있다. 이는 동아시아를 중심으로 글로벌 생산네트워크가 확대됨에 따라 국제적 생산의 분화가 발생한 데에 따른 결과이다.

그림 2-7. 주요국의 수출 내 외국 부가가치 비율의 추이

(단위: %)



자료: OECD TiVA database(검색일: 2017. 9. 20)를 참고하여 저자 작성.

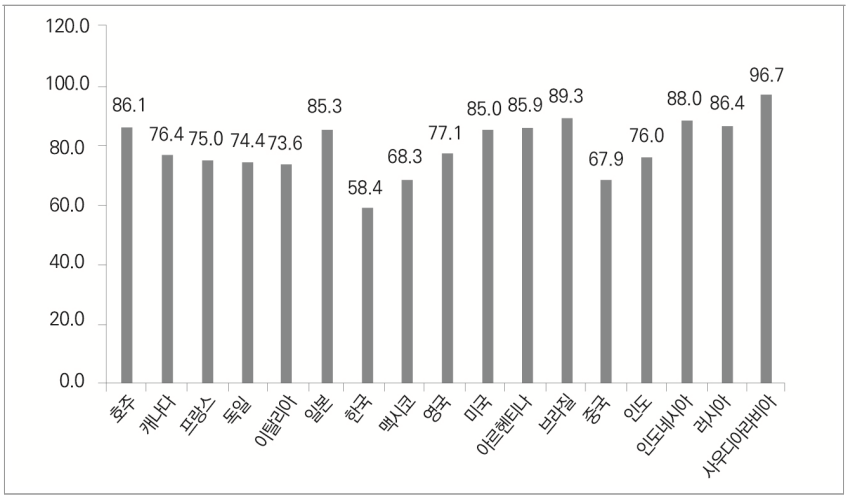
1995년 이후 G20 국가들의 GVC 참여 비중은 확대되고 있다. 이 국가들의 GVC 참여율은 30~60% 정도였지만, 중국, 인도, 한국, 일본의 GVC 참여율이 가장 크게 상승하고 있다. 주변 지역과의 GVC 참여율은 나라마다 정도가 다르지만, 대부분 국가들이 10% 초반대를 유지하고 있다. 예를 들면 중국, 멕시코, 독일은 그들 주변 국가들과 각각 13%, 13%, 14%의 부가가치 수출 비율을 기록하고 있다. 호주, 러시아와 같은 천연자원수출국의 경우와 영국, 일본과 같이 국내에서 중간재 조달을 많이 하는 산업구조를 가지고 있는 국가들의 경

우에는 국내에서 창출된 부가가치 수출 비율이 높은 반면, 작은 국가 또는 세계의 공장 역할을 수행하는 국가들의 국내 창출 부가가치 수출 비율은 대체로 낮다.[8] 전통적인 최종재화의 수출 비중은 전체 교역의 약 25%에 불과하다. 반면 중간재, 투자재 및 서비스 무역이 전 세계 무역의 75%를 차지한다.

[그림 2-8]과 [그림 2-9]는 2011년 각각 G20 주요국 및 주요 경제협력체의 총수출에서 차지하는 국내 부가가치 비율을 보여준다.[9] 천연자원 및 농산물을 많이 수출하는 국가인 사우디아라비아, 호주, 브라질, 아르헨티나, 인도네시아 등의 국내 부가가치 창출 비율이 다른 나라들에 비하여 상대적으로 높게 나타나며, 선진국 중에서는 일본, 미국, 영국이 상대적으로 높은 수준의 국내 부가

그림 2-8. G20 주요국 총수출에서의 국내 부가가치 비율

(단위: %)



주: 2011년 기준.
자료: OECD TiVA database(검색일: 2017. 9. 20)를 참고하여 저자 작성.

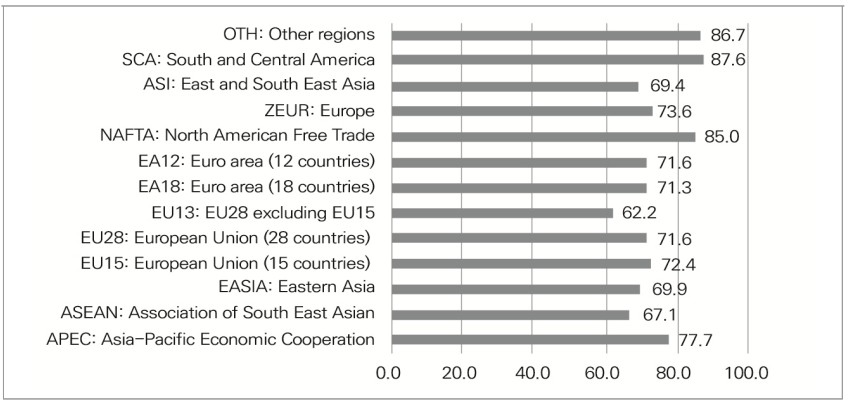
8) OECD(2014), p.13.
9) 2016년에 발표한 OECD TiVA database가 가장 최근 발표된 데이터이지만, 부가가치 무역 데이터는 2011년까지만 포함되어 있다.

가치를 창출하고 있다. 이 나라들이 다른 선진국들에 비해서 높은 국내 부가가치 비율을 보이는 이유는 다른 나라에 비하여 높은 수준의 기술력을 요구하는 제품의 생산 비율이 높으며, 이에 필요한 중간재를 국내에서 공급하기 때문인 것으로 파악된다. 반면 우리나라는 약 58%의 국내 부가가치 창출 비율을 보이고 있어, 여타 국가에 비하여 가장 낮은 수준의 국내 부가가치를 창출하고 있음을 알 수 있다. 이는 우리나라가 부품, 소재 등 중간재를 해외로부터 조달한 뒤 최종재화를 생산하여 수출하는 산업구조를 지니고 있음을 보여준다.

[그림 2-9]를 보면 미주지역(NAFTA와 SCA)에서의 수출품 국내 부가가치 비율이 80% 이상으로 높게 나타난다. 반면 아시아 지역의 국내 부가가치 창출 비율은 상대적으로 낮다. 동아시아 69.4%, ASEAN 67.1% 등 아시아 지역에서의 국내 부가가치비율은 유럽, 미주 지역에 비하여 높지 않다. 아시아 국가들이 유럽이나 미주지역에 비하여 기술력이 높지 않고, 외국인투자 유치에 따라 공장 가동 등에 영향을 받는 탓에 국내에서 순수하게 창출되는 부가가치가 타 지역에 비하여 낮게 나타나는 것으로 평가된다.

그림 2-9. 주요 경제협력체의 총수출에서 국내 부가가치의 비율

(단위: %)

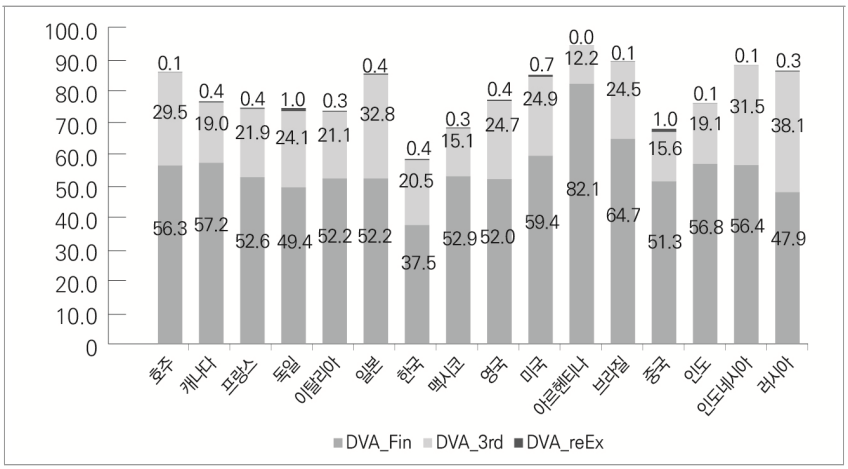


주: 2011년 기준.
자료: OECD TiVA database(검색일: 2017. 9. 20)를 참고하여 저자 작성.

[그림 2-10]은 [그림 2-8]에서 살펴본 국내 부가가치 비율을 그 성격에 따라 재구분한 것이다. 앞서 설명한 바와 같이 수출의 국내 부가가치 비율은 ① 수출국의 재화가 수입국에서 최종재 또는 중간재의 형태로 직접 소비되었을 때 그 재화 또는 서비스에 내재된 국내 부가가치(DVA_Fin) ② 수출된 재화(중간재 또는 부품)가 제3국으로 재수출되었을 때 그 재화(최종재 또는 중간재)에 내재된 국내 부가가치(DVA_3rd) ③ 수출된 중간재 또는 부품을 수출국이 제3국에 수출하기 위한 목적으로 다시 수입했을 때 그 재화에 내재된 국내 부가가치(DVA_reEx) 등 세 가지로 구성된다. 대부분 국가에서 국내 부가가치를 구성하는 요소 중 DVA_reEx가 차지하는 비중은 1% 미만으로 매우 낮게 나타난다. 반면 수입국에서 직접 소비되는 재화에 내재된 국내 부가가치 비율(DVA_Fin)은 가장 높은 비중을 보여 대부분의 국가가 50% 이상의 비율을 나타냈다. 하지만 한국의 동 비율은 37.5%로 다른 나라들에 비교하여 매우 낮게 나타났다. 이는 국내에서 제조된 재화가 수입국에서 최종재로 소비되는 비율이

그림 2-10. 수출 국내 부가가치의 분해

(단위: %)



주: 2011년 기준.

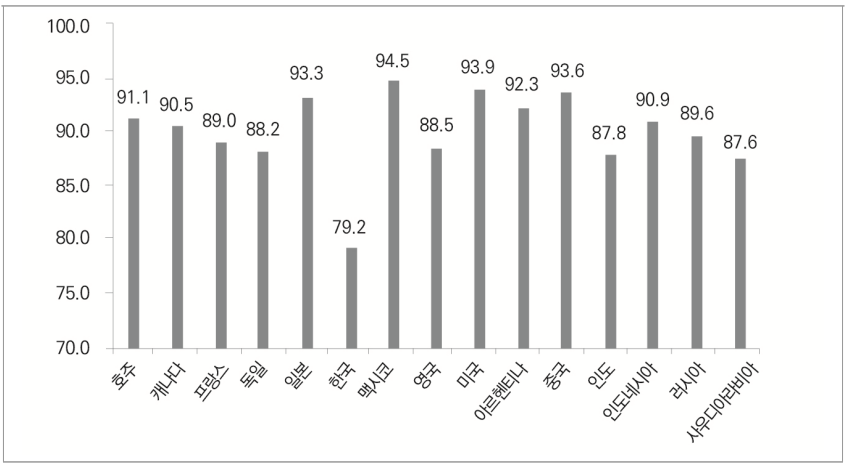
자료: OECD TiVA database(검색일: 2017. 9. 20)를 참고하여 저자 작성.

그만큼 낮음을 의미한다. 반면 수출된 재화가 다시 제3국으로 수출되었을 때 포함된 국내 부가가치 비율(DVA_3rd)은 20.5%로 중국(15.6%), 멕시코(15.1%), 인도(19.1%)보다 다소 높은 것으로 나타난다.

GVC는 제조업뿐만 아니라 서비스업에서도 일어나고 있다. [그림 2-11]과 [그림 2-12]는 2011년 G20 주요 국가들의 서비스 수출의 국내 부가가치 비율을 보여준다. 대부분의 나라들이 제조업에 비하여 서비스업에서 다소 높은 국내 부가가치비율을 시현하고 있음을 알 수 있다. G20 국가 중 대부분의 국가가 90% 이상의 높은 국내 서비스 부가가치를 창출하고 있는 반면, 독일, 영국, 인도, 사우디아라비아, 한국 등이 서비스 수출에서 차지하는 국내 부가가치가 상대적으로 낮음을 알 수 있다. 그중에서도 우리나라는 80%에도 미치지 못하는 최저의 국내 서비스 부가가치 창출 비율을 보인다.

그림 2-11. G20 주요국의 서비스 수출에서 국내 부가가치의 비율

(단위: %)

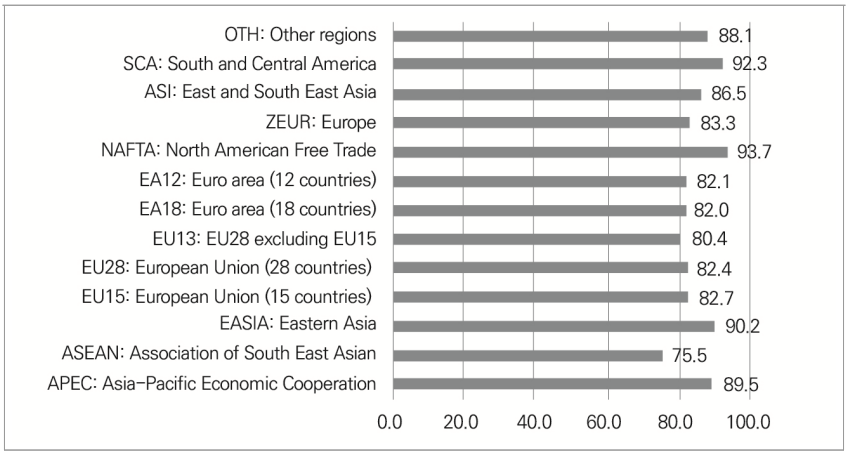


주: 2011년 기준.
자료: OECD TiVA database(검색일: 2017. 9. 20)를 참고하여 저자 작성.

[그림 2-12]는 주요 경제협력체의 총수출 대비 국내 서비스 부가가치 비율을 보여준다. 북미와 남미 등 미주지역의 비율이 상대적으로 높다. 그중에서도 북미자유무역협정(NAFTA) 내에서의 비율이 93.8%로 가장 높으며, 다음으로는 중남미(South and Central America)지역이 92.3%로 높다. 반면 동부유럽지역(EU13)과 ASEAN 내의 서비스 부가가치 창출 비율은 각각 80.4%와 75.5%로 가장 낮다.

그림 2-12. 주요 경제협력체의 총수출 중 국내 서비스 부가가치 비율

(단위: %)



주: 2011년 기준.
자료: OECD TiVA database(검색일: 2017. 9. 20)를 참고하여 저자 작성.

전 세계적인 GVC 참여를 확대시키기 위해서는 통상정책의 역할 또한 중요하다. 예를 들면 관세 및 비관세장벽의 존재는 GVC의 확대를 어렵게 만든다. GVC 내에서 중간재 교역의 비중이 커지고 있는 상황에서 관세장벽이 존재하며 중간재가 국경을 넘을 때마다 관세가 누적 부과되고 결국 관세장벽이 중간재의 가격을 여러 번 상승시키는 역할을 한다. 이런 경우 더 많은 국가와 GVC를 형성하기가 어려워진다. 관세행정의 역할 또한 중요하다. 신속한 관세행정은

공급체인이 원활하게 돌아가는 데 큰 역할을 한다. 느린 관세행정으로 인하여 중간재의 국경간 교역 또는 유통이 늦어진다면 그만큼 글로벌 가치사슬의 형성을 저해하는 요인으로 작용할 것이다. 따라서 무역 원활화(trade facilitation)는 GVC 활성화에 큰 기여를 할 수 있다.

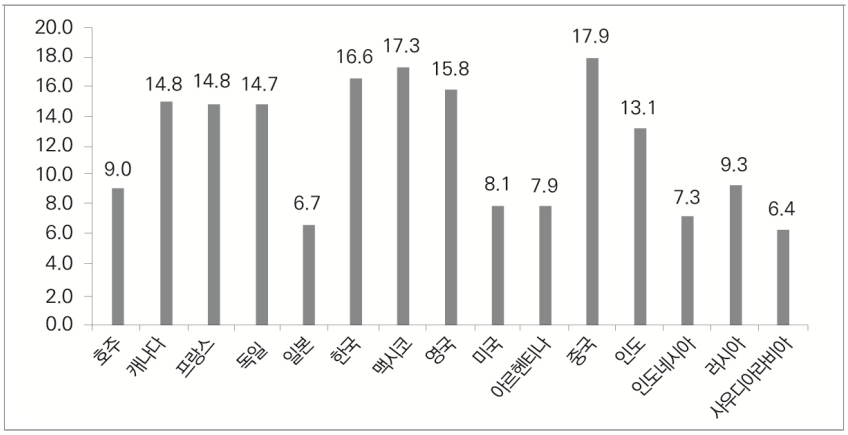
서비스 교역 자체도 증가하는 추세일 뿐만 아니라, 제조업에서 필요로 하는 서비스의 중요성도 커져가고 있다. 예를 들면 글로벌 생산네트워크는 운송·유통 서비스와 밀접한 연관이 있다. 운송서비스의 발전과 도움 없이는 GVC의 창출 및 확산은 불가능하다. 운송 및 유통서비스가 발전하기 위해서는 충분한 인프라 서비스가 갖추어져 있어야 한다. 이외에도 금융서비스, 통신서비스, 기타 사업서비스 등이 유기적으로 뒷받침이 되어야만 GVC가 완성될 수 있다.

[그림 2-13]은 G20 주요국의 제조업 수출에서 외국 서비스 부가가치가 차지하는 비중을 보여준다. 일본, 사우디아라비아 등 일부 국가의 외국 서비스 부가가치 비율은 10% 이내이지만, 많은 국가들에서 10% 중반 정도의 비중을 보이고 있다. 특히 우리나라는 약 16.6%로서, 중국, 멕시코 다음으로 높은 비율의 외국 서비스를 이용하고 있다.

다자무역협상 및 양자무역협상은 전 세계 GVC를 확대시키는 역할을 하였다. 상류(upstream) 및 하류(downstream) 산업 간의 무역장벽 제거의 중요성이 확대됨에 따라, 다자무역협상을 통하여 개발도상국가들의 글로벌 생산네트워크 합류 가능성이 확대되었다. 정보통신협정(ITA)이 가장 대표적인 다자무역협상의 성공적인 예이다. 1997년 체결된 ITA는 전 세계 IT 산업의 글로벌 가치사슬 형성에 큰 공헌을 한 것으로 평가된다. 지역무역 또는 양자무역협상을 통해서도 GVC가 확대되었다. 지역 및 양자 협상을 통해 원산지 규정이 완화되면 GVC 친화적인 통상환경이 조성될 수 있고, 이는 장기적으로 GVC에 참여하는 국가의 생산성을 한층 더 높이는 계기가 될 수 있을 것이다.

그림 2-13. 제조업 수출에서 외국 서비스 부가가치의 비중

(단위: %)



주: 2011년 기준.
자료: OECD TiVA database(검색일: 2017. 9. 20)를 참고하여 저자 작성.

다. 선진국의 제조업 회귀현상(reshoring)

2000년 이후 미국, EU, 일본 등 선진국을 중심으로 제조업의 국내회귀 현상이 나타나고 있다. 1970년대 이후 중국을 중심으로 개발도상국가를 향한 선진국 제조업의 오프쇼어링(offshoring)이 두드러지게 나타났다.

2005년도 European Restructuring Monitor(ERM)의 연구에서는 2005년 유럽 국가를 중심으로 산업구조의 개편에 따른 일자리 상실과 오프쇼어링으로 인한 일자리 상실의 크기를 비교하고 있다. 프랑스, 독일, 영국 등 선진국에서 나타나는 오프쇼어링으로 인한 일자리 상실 비율은 상대적으로 낮다. 총 일자리 상실에서 오프쇼어링으로 인한 일자리 상실 비율은 독일 7.2%, 프랑스 4.6%, 영국 3.4%에 불과하다. 반면 슬로바키아, 슬로베니아의 일자리 상실 비율은 각각 25.2%와 24.0%에 이르는 것으로 나타난다(표 2-1 참고). 2008년 금융위기, 2010년 유럽 재정위기를 겪으면서 유럽의 국가들은 오프쇼어링으

로 인한 일자리 손실 비율을 낮추고 제조업체를 본국으로 되돌리려는 노력을 하게 된다.

표 2-1. 오프쇼어링으로 인한 일자리 상실

(단위: 건)

총 일자리 상실(A)		오프쇼어링으로 인한 일자리상실(B)		비율(B/A)	
영국	200,706	독일	7,765	포르투갈	54.7
독일	108,233	미국	6,764	오스트리아	29.6
프랑스	45,405	포르투갈	2,448	덴마크	28.8
폴란드	27,117	프랑스	2,080	슬로바키아	25.2
네덜란드	22,111	슬로베니아	1,516	슬로베니아	24.0
스웨덴	16,691	덴마크	1,505	아일랜드	23.6
체코	14,949	아일랜드	1,345	핀란드	15.9
스페인	13,963	이태리	1,171	이태리	15.7
헝가리	10,960	핀란드	1,153	벨기에	10.9
이태리	7,467	스웨덴	904	독일	7.2

자료: Görg(2011), p. 30을 참고하여 저자 작성.

중국의 저임금과 거대한 내수시장, 저평가된 위안화 가치, 중국정부가 제공하는 외국인투자기업에 대한 다양한 인센티브 등을 활용하기 위해서 과거 세계 주요 선진국들은 제조공장을 중국으로 이전한 바 있다. 하지만 최근 중국의 임금이 가파르게 상승하는 동시에 중국정부가 과거에 제공하였던 다양한 외국 제조기업 우대정책을 축소하기 시작하면서, 중국에 진출한 많은 외국인 기업이 본국으로 돌아가는 현상이 발생하고 있다. 중국 제조업 노동자 임금의 연평균 상승률은 2000~05년 사이 약 10%, 2006~10년 동안에는 약 19%를 기록하여, 중국은 더 이상 저임금 국가로서의 매력을 유지할 수 없게 되었다. 게다가 중국정부는 2020년까지 최저임금을 매년 13% 상승시키겠다는 정책을 시행 중이다. 반면 선진국들의 실질임금 상승률은 중국의 임금상승률에 크게 미치지 못한다. 선진국의 연간 임금상승률은 연간 인플레이션율에도 미치지 못하였다. 선진국 내 노사관계가 개선되어 파업이 줄어드는 동시에 노동의 유연성이

확대되어 선진국의 노동생산성은 꾸준히 증가하였다. 그 결과 선진국들은 더 이상 개발도상국, 특히 중국에 제조생산의 많은 부분을 의존할 필요성을 느끼지 못하게 되었다.

해외 노동비용 상승 외에도 해외에서 생산되는 제품의 질 저하 문제, 수송비 상승의 문제 등도 기업의 회귀현상을 촉진시키는 요인으로 작용한다. 2008년 미국 금융위기와 2010년 유럽 재정위기 등 두 차례의 경제위기를 겪으면서, 시장 수요가 감소한 것도 해외 생산의 이점을 감소시키는 요인으로 작용했다. 이와 같은 제조업체의 국내 회귀현상은 주로 전기전자산업, 통신장비산업, 자동차 산업에서 많이 나타난다.

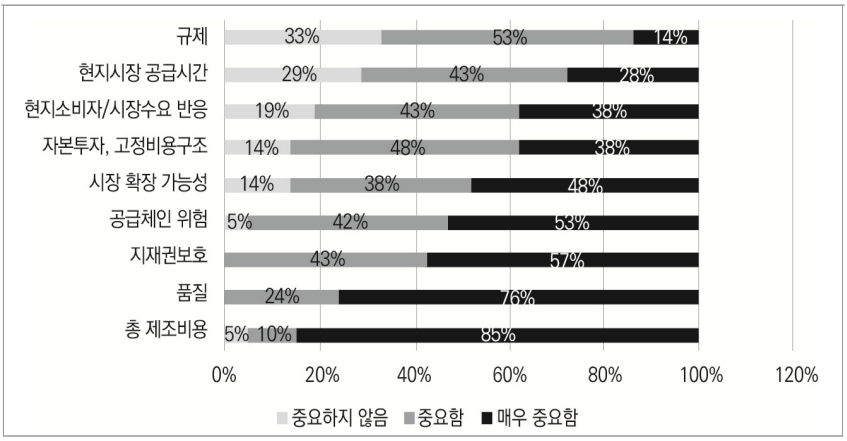
보스턴 컨설팅 그룹이 매출액 10억 달러 이상을 기록하는 미국 기업들을 대상으로 조사한 바에 따르면, 이 기업들 중 약 37% 이상이 중국으로부터 미국으로 다시 돌아가려고 한다고 응답하였다. 이들이 제조시설을 미국으로 회귀시키고자 하는 주요 이유(복수 응답)로는 노동비용(57%), 제품의 질(41%), 기업환경(29%), 소비자 인접성(28%) 등이 꼽혔다. 중국 내에서의 노동비용이 대폭 상승함에 따라 과거 중국이 지녔던 노동에 대한 비교우위가 사라지고 있음을 보여준다. 그리고 제품의 질을 담보하지 못하는 제품관리의 어려움과 기업환경의 악화 등도 미국기업들이 다시 본국으로 돌아가는 원인으로 분석된다.[10] [그림 2-14]는 EPRS(2014)가 조사한 기업들의 아웃소싱 결정 이유를 보여준다. 본 조사에 따르면, 기업이 해외 아웃소싱을 고려할 때 총 제조비용이 얼마인지,[11] 국내에서 생산할 때와 동일한 수준의 품질이 보장되는지, 지식재산권이 얼마나 잘 보호되는지 등을 가장 중요하게 생각하고 있는 것으로 나타났다. 반면 투자 대상국가의 외국인 기업에 대한 규제 수준, 현지시장 공급에 걸리는 시간, 현지 소비자 또는 시장의 반응 등은 상대적으로 중요하게 생각하지 않는 것으로 나타났다.

---

10) The Economist(2013). https://www.economist.com/news/special-report/21569570-growing-number-american-companies-are-moving-their-manufacturing-back-united(검색일: 2017. 10. 14).
11) 총 제조비용은 원재료, 부품, 제조비용, 운송비용, 재고관리 비용, 세금 등을 포함한 총비용을 의미한다.

그림 2-14. 제조업의 아웃소싱 결정요인

(단위: %)



자료: EPRS(2014), p. 3을 참고하여 저자 작성.

미국의 한 연구에 따르면, 제조업의 오프쇼어링으로 인해 2000~03년 사이 연평균 22만 명의 일자리가 사라졌다. 하지만 2014~15년에는 오프쇼어링으로 상실되는 일자리 수와 FDI 유치 및 제조업 회귀로 인해 창출되는 일자리 수가 거의 비슷해졌으며, 2016년에는 오프쇼어링으로 상실되는 일자리(약 5만 명)보다 제조업 회귀 및 FDI로 인해 창출되는 일자리 수가 더 많아져서, 약 2만 7,000명의 일자리가 미국 내에서 창출되었다는 평가를 내렸다.[12)]

일본은 2014년 이후부터 자국 제조업의 국내 회귀를 추진하고 있다. 일본의 제조업 회귀현상은 엔화의 약세가 가장 큰 역할을 했으며, 중국을 포함한 동남아시아 지역의 전반적인 노동비용 상승으로 인해 더 이상 해외생산에서 이점을 누리기 어려워졌기 때문이기도 하다. 게다가 자국 내에서의 일본제품 생산 비율을 높이려고 하는 일본정부의 노력 또한 일본 제조업의 회귀현상을 심화시켰다.

2012년 아베노믹스 추진과 함께 엔화 약세 현상이 뚜렷이 나타났다. 엔화의

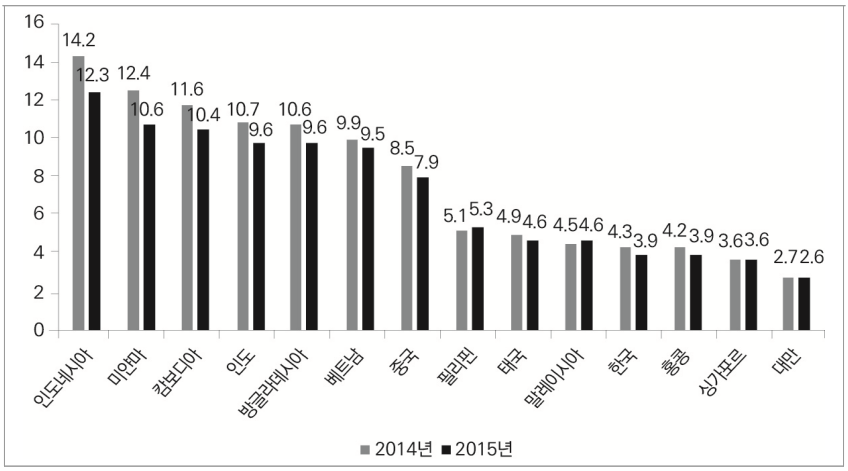
12) http://www.reshorenow.org(검색일: 2017. 11. 21) 참고.

가치가 하락함에 따라 일본 국내 제조업체의 수익성이 개선되기 시작하였다. 반면 해외에서 생산된 제품은 엔저의 효과를 누리지 못함에 따라 해외에 거점을 두고 있던 일본 제조업체들이 일본으로 회귀하기 시작하였다. 앞서 서술한 바와 같이 최근 중국의 임금이 크게 상승하기 시작했다. 일본, 한국 등 아시아 국가들이 제조업체를 해외, 특히 중국이나 동남아시아로 이전하는 가장 큰 이유는 인건비 등 낮은 제조비용의 이점을 노리는 것이다. 하지만 중국, 베트남 등의 최저임금을 포함한 전반적인 임금 상승 정책은 제조업체를 해외로 이전시킨 국가들에게 부담으로 다가왔으며, 더 이상 저노동 비용의 매력을 느끼지 못한 제조업체들은 국내로 복귀하는 수순을 밟게 되었다.

[그림 2-15]는 2014년과 2015년 동남아시아 국가에서의 임금상승률을 보여준다. 인도네시아, 미얀마, 캄보디아 등이 두 기간 모두 10% 이상의 임금상승률을 기록하였다. 특히 인도네시아는 2014년 14.2%, 2015년 12.3% 등 동남아시아 국가 중에서도 가장 높은 임금상승률을 보여, 현지에 투자한 외국기

그림 2-15. 동남아시아 국가의 임금상승률

(단위: %)



자료: 김양팽(2015), p. 79를 참고하여 저자 작성.

업의 경영환경이 악화되었음을 알 수 있다. 그리고 인도, 방글라데시, 베트남 등의 국가들도 10%에 가까운 임금상승률은 보였다. 중국의 임금상승률은 8% 내외로 한국(약 4%), 대만(약 2.6%)과 비교하면 높은 임금상승률을 보였다. 이상과 같이 중국과 베트남뿐만 아니라 동남아시아 국가의 전반적 임금상승은 중소기업은 더 저렴한 국가로 산업기지를 이전하고 일부 대기업은 본국으로 돌아가는 요인으로 작용하고 있다.

일본정부는 법인세 인하를 통해 일본기업의 회귀를 장려하고 있다. 34%인 법인세를 실효세율 20%로 인하하고자 시도하고 있으며, 2014년 1월 산업경쟁력 강화법을 시행하여 각종 규제를 완화하려는 노력을 하고 있다. 생산성이 향상되는 기업 인수합병 계획에 대해 절차 간소화 및 세제혜택을 부여하는 사업재편 촉진제도를 시행하여 기업의 생산성을 향상시키기 위한 정책을 펼치고 있다. 이와 같은 일본정부의 노력에 힘입어 토요다, 혼다, 파나소닉 등 일본의 대표기업들이 각각 미국, 베트남, 중국으로부터 일본으로 제조업의 일부를 회귀시켰다. 일본 경제산업성에 따르면, 2015년에 해외에 있던 약 724개의 일본기업이 일본으로 되돌아온 것으로 파악된다.

유럽은 제조업을 국내로 회귀시키려는 노력과 함께 유럽 내 주변지역으로 제조업체를 옮기게 하는 근접회귀(nearshoring) 정책을 추진하고 있다. 중국 등 동아시아 지역으로 진출했던 제조업체를 자국 또는 유럽 내에서 제조비용이 저렴한 동부유럽으로 이전시키고자 하는 것이다. EU가 발표한 보고서[13]에 따르면 유럽 전체 GDP에서 제조업의 생산액이 차지하는 비중을 현재 15% 수준에서 2020년 20%로 상향시키려는 목표를 설정하고, 이에 맞는 산업정책을 제시하고 있다.

아직까지 유럽에서는 제조업 회귀현상이 확연히 나타나고 있지는 않지만 과거에 비하여 미세하게 증가한 것으로 나타난다. 2007~09년과 비교하면 2010~12년 사이 유럽의 제조업 국내회귀율은 약 0.6%포인트 증가한 것으로

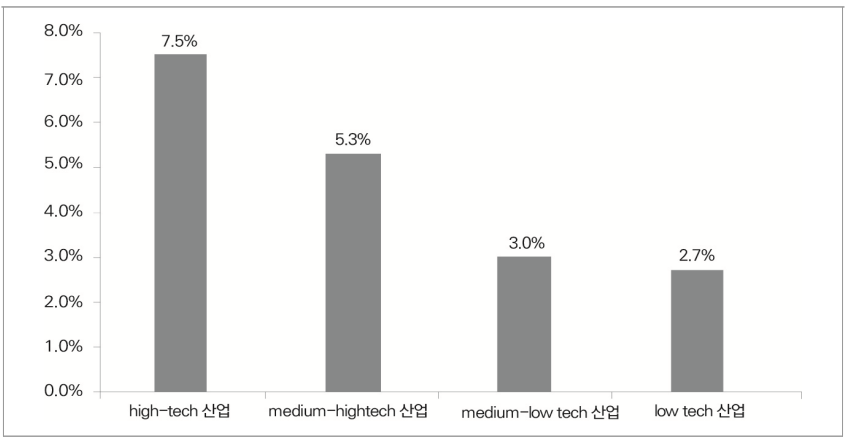
13) European Commission(2012)와 Herbert(2014) 참고.

나타난다. 국내로 돌아오는 기업들은 대부분 EU 인접국가, 중국, 인도, 미국, 캐나다 등에 위치한 기업들이다. Dachs and Zanker(2014)의 조사에 따르면, EU 국가로부터 본국으로 돌아온 경우가 전체의 약 63%를 차지한다. 그리고 인도 및 중국으로부터는 21%, 미국, 캐나다로부터는 7%를 차지한다.

산업 측면에서 살펴보면 기술력을 필요로 하는 산업으로부터의 제조업 회귀 현상이 두드러진다. 고기술(high technology), 중고기술(medium-high technology), 중저기술(medium-low technology), 저기술(low technology)로 기술 수준을 구분하여 살펴본 결과, 기술력이 높은 산업일수록 제조업 회귀 비율이 높은 것으로 나타난다(그림 2-16 참고). 즉 전기전자, 자동차 산업에서의 제조업 회귀는 상대적으로 빈번한 데 반하여, 식음료, 의류, 목재 산업 등 기술을 요하지 않는 산업일수록 여전히 오프쇼어링을 유지하려는 경향이 있다. 이는 기술력에 좌우되는 품질보다는 노동비용이 더 중요한 산업이기 때문에 노동비용이 비싼 자국으로 제조업체를 회귀시키기보다는 노동비용이 저렴한 타 지역에서 생산하는 것이 유리하기 때문이다.

그림 2-16. 기술 수준별 유럽의 제조업 국내회귀 비율

(단위: %)



자료: Dachs and Zanker(2014), *European Manufacturing Survey,* p. 4를 참고하여 저자 작성.

한국정부는 제조업 회귀를 위해 '기업의 국내 유턴(U-turn)'이라는 표현을 사용하여 장려하였다. 2012년 4월에는 국내 유턴기업 종합대책을 발표하면서 법인세 감면, 고용보조금 지원 등의 정책을 펼쳤다. 그러나 이런 정책의 효과는 거의 없는 것으로 나타나고 있다. 특히 대기업이 국내로 돌아온 경우는 아직 없으며 중국, 동남아시아 등으로 진출한 일부 중소기업들이 다시 한국으로 돌아왔다. 하지만 앞서 살펴본 미국, 일본, 유럽의 경우와는 달리 제조업 회귀현상이 눈에 띄는 수준은 아니며 오히려 그 반대 현상이 일어나고 있다. 2012년 이후 제조업의 국내 회귀 건수는 불과 41건에 불과하다. 그 이유는 다음과 같다. 첫째, 너무 많은 기업 규제때문이다. 규제환경 부문에서 150개국 중 138위를 차지할 정도로 우리나라는 높은 규제장벽을 가지고 있다. 독일(18위), 미국(29위), 일본(54위)에 비하여 아주 높은 수준의 규제를 가지고 있음을 알 수 있다. 외국인직접투자 측면에서 OECD 35개 국가 중 30위를 차지한 것도 외국인투자를 유치하기에 환경이 좋지 못함을 암시한다. 그 결과 2016년도 외국인직접투자 유치 규모는 465억 달러로 세계 37위에불과하다. 둘째, 해외로 진출한 제조업체의 대부분이 해외의 낮은 인건비를 이용하고자 진출한 기업이기 때문이다. 비록 중국, 베트남 등 우리나라 제조업체 진출지역의 임금이 최근 많이 상승하였다고는 하지만, 여전히 한국보다는 낮은 수준이다. 이 나라들로 진출한 중소기업은 한계기업의 성향이 강하기 때문에 중국 및 베트남 등지에서의 임금 상승은 이들 기업으로 하여금 국내로의 회귀가 아니라 더 낮은 인건비를 보유하고 있는 다른 동남아시아 국가로의 이전을 선택하게 한다. 최근 우리나라의 통상임금 적용, 최저임금 상승 등 인건비 상승압력으로 인해 제조업체의 국내 회귀는 더 어려워질 전망이다. 셋째, 대기업의 경우 해외의 낮은 인건비 활용도 중요하지만, 해외에 제조기지를 건설하는 가장 중요한 이유는 현지 시장 혹은 인근 시장을 공략하기 위함이다. 따라서 해외에 수출기지를 만들 목적으로 진출한 대기업은 그 목적상 국내로 회귀하기가 쉽지 않다.

2. 국제통상체제의 변화

가. 다자통상체제의 변화와 새로운 과제

WTO에 의해 대표되는 다자통상체제는 2차 세계대전 이후 50년 동안 세계 무역 및 투자를 자유화하고 국제통상규범의 제정과 운영에 기여한 GATT 체제의 경험을 바탕으로 지난 20여 년에 걸쳐 국제통상체제의 개선을 위해 다양한 노력을 기울여왔다. 우루과이라운드 협상 결과 채택된 서비스무역에 관한 일반협정(GATS)에 기초한 동 분야의 무역 자유화 추진, 새롭게 도입된 농업 자유화의 순조로운 진전, GATT 체제에 비해 더욱 강력해진 분쟁해결기구의 원활한 운영 등이 그 대표적 예이다. 그러나 이러한 성과에도 불구하고 다자통상체제는 다양한 문제점에 봉착해 있는 것이 현실이다. WTO 출범 이후 진행된 첫 번째 다자간 무역자유화 협상인 도하개발어젠더(DDA)의 실패 및 2008년부터 이어지고 있는 주요국들의 보호무역주의 추세의 지속 등이 그중요한 사례인데, 이는 매우 다양한 요인에 의한 것으로 분석된다. 본 소절에서는 이러한 다자통상체제의 변화를 살펴보고, 동 체제가 당면해 있는 중요한 과제들을 분석해보도록 한다.

1) WTO의 회원국 확대 및 파급효과

과거의 GATT 체제에 비해 WTO 체제의 가장 큰 차이는 회원국 구성에서 찾아볼 수 있다. GATT가 운영되기 시작한 1940년대 후반에는 대략 20여 개의 선진국들만이 협정 조인국으로 참여하였다. 그 이후 동경라운드, 우루과이라운드 등을 거치면서 지속적으로 회원국이 확대되기는 하였으나, 100여 국가 정도에 불과하였다. 그러나 1990년대 초반 이후 구동구권의 체제전환국들이 대거 가입하기 시작하면서 WTO 체제는 신흥시장국을 광범위하게 포괄하는

명실상부한 다자통상체제의 면모를 갖추게 되었다. 특히 2000년대 들어 대표적인 체제전환국인 중국(2001년), 베트남(2007년), 러시아(2012년) 등이 회원국으로 가입한 사실이 이를 상징적으로 표현한다고 하겠다.

이러한 회원국 확대는 WTO에 의한 진정한 다자통상체제의 정착이라는 순기능을 가져오기는 했으나, 이에 따른 다양한 형태의 과제도 동시에 던져주었다. 회원국 확대와 더불어 WTO가 당면하게 된 다양한 과제들은 ① 관할 및 관심 영역의 확대 ② 의사결정의 효율성에 대한 파급효과 등 두 가지 측면으로 분류할 수 있다. 우선 관할 및 관심 영역의 확대에 있어서는 다음의 두 가지를 지적할 수 있다. 첫째, 개발도상 회원국이 크게 늘어나면서 WTO 체제 내에서 '개발' 의제의 중요성이 매우 크게 확대되었다. 즉 2017년 11월 현재 총 164개로 집계되고 있는 WTO 회원국 중에서 120개 정도의 국가들이 개발도상국으로 분류되기 때문에 WTO 내에서 이들의 영향력이 매우 커지게 되었다. 이에 따라 무역자유화가 개도국들의 경제개발에 긍정적인 파급효과를 전파할 것이라는 기제를 만들어 내야만 국제통상체제의 운용을 지속할 수 있게 된 것이다. 2001년 개시되어 지난 16년 동안 진행되어온 DDA 협상이 바로 이 '개발' 의제의 중요성 확대를 반영한 전략적 선택이었다. 하지만 동 협상이 실질적으로 실패로 돌아가게 된 중요한 원인의 하나도 바로 무역자유화와 경제개발 사이의 긍정적인 연결고리를 설득력 있게 제시하지 못한 데서 찾을 수 있다. 이진면 외(2014, p. 40)는 이와 관련하여 추가적으로 중국의 역할 확대 및 개도국에 대한 영향력 강화 현상을 주목해야 한다고 지적한 바 있다. 둘째, 지난 20년간 지속적으로 회원국을 확대한 결과 WTO 체제 내에는 원년 회원국인 쿠웨이트(1995년)뿐만 아니라 사우디아라비아(2005년), 러시아(2012년), 카자흐스탄(2015년) 등의 원유수출국들이 이미 회원국으로 활동하고 있는바, 이에 따라 '에너지교역 문제'를 WTO 체제의 새로운 관심영역으로 채택해야 할 필요성이 대두되었다.

또한 의사결정의 효율성에 대한 파급효과와 관련해서는 다음의 두 가지 과

제의 중요성이 눈에 띠게 확대되었다. 첫째, 기존의 GATT 체제는 초기에는 선진국을 중심으로, 그리고 점차 개도국으로 지평을 넓히기는 하였으나 기본적으로 자본주의체제에 속한 국가들을 회원국으로 하여 운영되었다면, 현재의 WTO 체제는 경제발전 수준 및 경제개방도 측면에서는 선진국-개도국-(거대) 신흥시장국 등이 혼재되어 있으며, 경제운영체제 측면에서는 자본주의, 사회주의, 체제전환 등 다양한 형태의 경제운영 방식을 소화해야 하는 복잡성의 문제에 봉착하게 되었다. 이러한 복잡성의 증대는 무역 및 투자의 자유화를 추진함에 있어서는 물론이고 특정 WTO 규범의 적용에 있어서도 국가간 이해관계가 상충하는 중요한 원인이 될 수 있기 때문에 다자통상체제의 운영에서 중대한 장애요인으로 작용할 가능성이 있다. 예를 들면 최근 미국 및 EU 등 주요 선진국들과 중국 사이에서 논란이 되고 있는 중국에 대한 '시장경제국 지위(Non-Market Economy Status) 부여' 이슈가 이러한 복잡성이 현실적으로 통상분쟁의 원인이 될 수 있음을 잘 보여주고 있다. 둘째, 회원국 구성의 복잡성 증대는 전반적인 WTO 체제하 의사결정체계의 비효율성을 높이는 요인이 될 것으로 전망되므로 이를 지혜롭게 해결할 수 있는 새로운 방식을 모색할 필요성이 있다. 설립 초기부터 '합의(consensus)'를 의사결정 방식으로 채택했던 GATT/WTO 체제는 회원국 수가 크게 확대되면서 의사결정에 있어서 다양한 문제에 봉착하게 되었다. 안덕근(2012, pp. 30~33)은 이와 관련하여 다자통상체제의 의사결정 방식을 개선하기 위해 논의되고 있는 ① 과반수 표결방식 ② 압도적 다수결 방식 ③ 유럽연합이 자주 활용하는 가변기하적 의사결정(variable geometry) ④ 의미 있는 다수(critical mass) 방식 등을 대안으로 제시하면서 논의하고 있는데, 각 방식들이 제각기 장단점이 있어 조만간 어느 하나로 회원국의 의견이 모아지기는 어려울 것으로 전망된다.

2) 분쟁해결절차 강화에 따른 변화 및 과제

WTO 체제가 기존의 GATT 체제와 명확하게 구분되는 특징은 분쟁해결절차가 보다 정치화되고 강화되었다는 것이다. 그러나 지난 20여 년간 WTO 체제의 출범과 거의 때를 같이 하여 시작된 지역주의 추세는 이러한 다자통상체제의 분쟁해결절차가 적지 않은 도전을 받게 되는 또 다른 파급효과를 가져 왔다. WTO의 최근 집계에 의하면, 1948년 GATT 체제 출범 이후 2017년 9월 말까지 총 659개의 지역무역협정(RTA)이 통보되었으며, 그중에서 279개가 실질적으로 작동하고 있다.[14] 지역주의 추세는 동구권 국가들이 소련체제에서 해방되었던 1990년대 초중반, 그리고 아시아 국가들이 지역주의에 커다란 관심을 기울였던 2005년을 전후한 시기에 가장 강했다가 글로벌 금융위기 이후에 다소 약화되기는 하였으나, 2000년대 초반 Park(2000)에서 이미 한동안 지속될 것으로 예측했던 바와 같이 최근의 세계경제는 '다자주의와 지역주의의 공존'이라는 매우 독특한 특징을 보이고 있다고 해도 과언이 아닐 정도로 지역주의 추세가 활발하다고 하겠다. 이에 따라 현재 극소수를 제외하고는 절대다수의 WTO 회원국들이 적지 않은 수의 RTA에 참여하고 있다. 현재 실질적으로 작동하고 있는 약 280개의 RTA가 자체적인 분쟁해결절차를 규정하고 있어 다자통상체제에서 규정하고 있는 분쟁해결절차와 충돌할 가능성이 증대되고 있는 점이 우려된다.

안덕근(2012, pp. 41~46)과 이진면 외(2014, p. 42)는 이와 관련하여 궁극적으로는 다음의 두 가지 요인에 의해 다자통상체제인 WTO 분쟁해결제도의 역할이 확대될 것으로 전망하고 있다. 첫째, 적지 않은 RTA가 자체적인 분쟁해결제도를 도입하고는 있으나, 그 적용에 있어서 전체 RTA 협정에 대해 적용하지 못하도록 규정되어 있는 등 그 적용 상에 한계점을 내포하고 있는 것으로 분석되었다. 둘째, WTO와 달리 RTA의 경우 분쟁해결제도를 운영해본 경험

14) WTO, https://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/regfac_e.htm(검색일: 2017. 9. 30) 참고.

이 풍부한 전문인력을 확보하기 쉽지 않아 RTA에 독특하게 적용할 수 있는 고유한 규정을 만들어 내지 못하고 WTO의 규정을 원용하는 데 그치는 등 실질적으로는 RTA 분쟁해결제도가 WTO 분쟁해결제도의 영향권 내에 있는 것으로 평가할 수 있다는 점이다. 셋째, 양자간 RTA의 경우 대다수의 분쟁해결제도에서 패널 선정시 당사국의 전문가들이 포함될 수밖에 없는 구조여서 객관성과 중립성 확보에 있어서도 한계를 드러내고 있다.

이러한 점들은 RTA 자체적인 분쟁해결제도가 도입되더라도 WTO의 제도가 여전히 유효할 것이라는 점을 시사한다. 그럼에도 불구하고 다자통상체제의 분쟁해결제도가 적용되지 않는 사각지대가 존재할 수 있다는 점은 앞으로 WTO가 매우 각별한 주의를 기울여야 하는 과제인 것으로 평가된다.

나. 지역통상체제의 확대와 향후 전망

1) 지역주의 발흥의 원인과 지역통상체제의 현재 모습

가) 지역주의 발흥의 원인

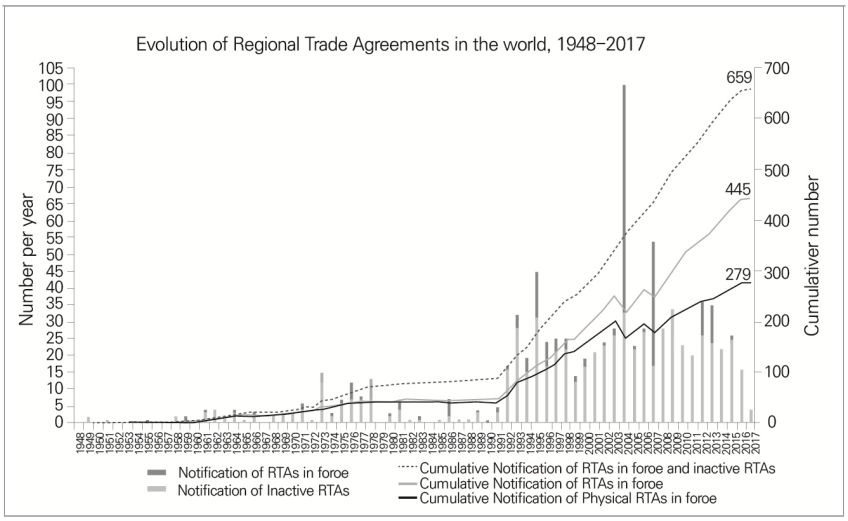
1948년 출범한 GATT는 형식적인 측면에서는 국가간 협정으로 동 협정에 조인한 국가들에게만 적용되는 한계를 지니고 있었으나, 실질적으로는 일종의 준국제기구의 성격을 바탕으로 오늘날의 다자통상체제 확립에 적지 않은 기여를 했다고 평가할 수 있다. 1995년 WTO의 출범을 일각에서는 '다자주의의 승리'라고 표현하면서 세계경제 전체를 대상으로 한 무역자유화와 통상규범의 적용이 멀지 않았다는 기대를 낳기도 하였다. 그러나 이러한 기대는 다양한 요인에 의해 지역주의 추세가 확대되면서 약화되었으며, 심지어 향후 오랫동안 다자주의체제는 지역주의체제와 공존할 수밖에 없다고 평가되고 있다.

[그림 2-17]은 이러한 추세를 명확하게 보여준다. 1990년대 초반 이후의 지역주의 추세 강화에는 다음과 같은 세 가지 요인이 작용한 것으로 판단된다. 우

선 전후 오랜 기간 동안 다자통상체제의 수호자 역할을 자임하고 있던 미국에서 1985년 이스라엘과의 첫 번째 FTA 체결을 계기로 다자주의와 지역주의를 병행 추진하는 쪽으로 통상정책의 전략적 방향전환이 있었다. 즉 미국은 1980년대 말 캐나다와의 FTA와 1990년대 초 북미자유무역협정(NAFTA)을 체결하는 등 지역주의를 다자주의의 대안으로 채택하였다. 이는 미국과의 통상관계를 중요시했던 많은 나라들을 자극하였다. 둘째, 1990년대 초반 소련체제에서 해방된 많은 구동구권 국가들은 자신들의 정치적 안정 및 경제적 번영을 위해 유럽연합(EU)과의 관계 개선을 필요로 했다. 이는 여러 건의 준회원국 협정(Association Agreement)으로 이어졌으며, 이에 자극받은 나라들의 지역주의 정책이 강화되기도 하였다. 셋째, 1997년 말 발생한 아시아 금융위기는 오랫동안 다자통상체제의 수혜자였던 동아시아 국가들이 지역주의에 처음으로 강한 관심을 가

그림 2-17. GATT 체제 출범 이후 지역주의 추세(1948~2017년)

(단위: 개)



자료: WTO, https://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/regfac_e.htm(검색일: 2017. 9. 30).

지기 시작한 계기로 작용하였다. 그 결과 2000년대 초반 아시아 국가들을 중심으로 한 지역주의의 강화 추세가 나타난 것으로 평가된다. 종합적으로 살펴보면 지역주의 강화 현상은 다자통상체제의 약화에 기인하기도 하지만, 결과적으로 다자통상체제의 약화로 귀결되기도 한다는 점에서 지역주의와 다자주의 사이의 관계는 매우 독특한 특징을 보여주고 있다.

이러한 지역주의 추세의 강화는 근본적으로 GATT 24조를 통해 지역주의를 허용한 데서 기인한다. 물론 지역주의를 제어하기 위한 최소한의 장치를 도입하기는 하였으나,[15] 규정 해석을 둘러싼 논란 가능성이 여전히 열려 있다는 점에서 지금처럼 지역주의 추세가 왕성해진 근본적인 원인 중 하나라고 볼 수 있다. 이러한 문제점들을 인식하고 WTO는 최근 들어서 지역주의를 약화시킬 수 있는 처방을 제시하기보다는 어떻게 하면 지역주의 강화가 다자통상체제의 약화로 이어지지 않도록 할 수 있는가에 보다 더 많은 관심을 기울이기 시작하였다. 이러한 노력의 일환으로 2008년 WTO는 '지역주의의 다자주의화(Multilateralizing Regionalism)'를 지향점으로 제시하고 많은 전문가들을 동원하여 다양한 정책보고서를 발표하였다.[16]

나) 지역통상체제의 현황

최근 관찰되고 있는 지역통상체제는 다음과 같은 세 가지 특징을 보이고 있다. 첫째, 지역주의 현상이 지구상의 거의 모든 지역을 휩쓸 정도로 보편적인 현상으로 자리를 잡게 되었으며, 보편화 현상의 이면에는 각 지역에서 지역주의의 중심(hub)으로서 주변 국가들과 다양한 형태의 지역무역협정을 체결하는 선도국가들(FTA Champions)이 존재하고 있는 것으로 분석된다. 예를 들면

15) GATT 24조가 규정하고 있는 지역주의 방어장치는 ① '실질적으로 모든 무역(substantially all the trade)'을 당사국 사이에 자유화해야 한다는 점 ② 이전 보다 무역장벽이 '실질적으로 더 높거나 규제적이어서는 안 된다(not on the whole higher or more restrictive)'는 점 그리고 ③ 합리적인 기간(10년으로 규정) 내에 실현해야 한다는 점 등 세 가지라고 할 수 있다. 그러나 동 규정들은 다양한 형태의 모호성을 내포하고 있어 지역주의를 실질적으로 제어하는 효과가 없는 것으로 평가된다.

16) 이러한 WTO의 노력은 WTO(2008)에 잘 정리되어 있다.

중남미 지역에는 칠레와 멕시코가, 아시아 지역에는 싱가포르가 그러한 역할을 담당하고 있는 것으로 평가할 수 있다. 이 국가들은 제각기 20여 개의 자유무역협정을 다른 나라들과 체결하고 무역자유화가 제공하는 다양한 과실을 능동적으로 경제 및 사회발전에 활용하려고 노력하고 있다. 여기에서 우리나라의 지역주의 정책은 여러 가지 면에서 독특한 면모를 보이고 있다. 이를테면 세계 3대 무역대국인 중국, 미국, EU와 동시에 FTA를 체결한 나라는 한국, 싱가포르, 칠레 등 극소수에 불과하다. 이와 같이 우리나라는 지역주의를 통한 무역자유화에서 선도적인 역할을 담당하고 있다. 또한 한국의 FTA 정책은 2003년 FTA 로드맵(Roadmap)이 발표된 지 10여년 만에 15개의 FTA 협정을 통해 52개 국가들과 FTA 관계를 확보하고 있을 정도로 매우 진전된 FTA 네트워크를 확보하게 되었다. 이는 2016년 한국경제의 대외의존도(무역/GDP 비중)가 82%인 점을 고려할 때 의미 있는 성과인 것으로 해석할 수 있다.

둘째, 최근 지역통상체제의 또 다른 특징은 여러 개의 메가(mega) FTA 협상이 진행되고 있다는 점이다. 최근 미국의 서명철회로 약화되기는 하였으나 미국, 일본, 캐나다 등 통상대국들이 칠레, 싱가포르, 뉴질랜드 등의 소규모 개방경제 및 베트남, 말레이시아 등의 신흥시장과 함께 아시아-태평양 지역에서 초대형의 FTA를 출범시키려 했던 환태평양경제동반자협정(TPP: Trans-pacific Partnership)이 그 예이다. 또한 세계 최대의 경제대국으로서 오랫동안 다자주의 체제의 보호자(guardian)로서 활동해온 미국과 EU 사이의 자유무역협정을 목표로 진행되어 온 범대서양무역투자동반자협정(TTIP: Transatlantic Trade and Investment Partnership) 협상과 EU·일본 간의 FTA 협상도 이러한 초대형 FTA의 한 예라고 할 수 있다. 뿐만 아니라 그 강도와 속도에서 미진하기는 하지만 한·중·일 3국간의 FTA 협상, 그리고 ASEAN+6 국가들이 참여하는 포괄적지역경제동반자협정(RCEP: Regional Comprehensive Economic Partnership) 협상 역시 동아시아 지역의 대표적인 초대형 FTA 사례이다.

셋째, 앞에서 제시한 두 가지 특징에서 간파할 수 있듯이 최근 강화되고 있는

지역통상체제에서 동아시아 국가들이 주도적인 역할을 담당하고 있다는 점이다. 특히 동아시아의 경제성장동력이 21세기 세계경제의 성장을 견인할 것이라는 예측과 함께 지역통상체제에 대한 동아시아 국가들의 적극적인 참여는 다른 측면에서는 다자통상체제에 커다란 도전을 뜻하기도 한다고 평가된다는 점에서 중요한 의미를 갖는다.

2) 지역통상체제의 향후 전망

가) 주요 통상대국의 지역주의정책 현황

지역주의의 향후 전망을 논의하려면 미국, EU, 중국, 일본 등 주요 통상국의 지역통상체제에 대한 정책기조를 먼저 살펴봐야 한다. 우선 미국은 1990년대 초반에 이어 오바마 전 대통령 집권 기간 중 아시아로의 회귀(Pivot to Asia)라는 기치하에 재차 아시아 국가들과의 협력을 중시하는 정책방향을 채택하였으며, 이를 위해 아시아-태평양 지역의 경제적 동력을 활용하기 위한 무역협상을 전개하는 한편, 전통적인 무역대상국인 EU와도 자유무역을 실현하기 위한 협상을 추진한 바 있다. 이러한 오바마 행정부의 노력은 2017년 2월 등장한 트럼프 대통령의 정책기조 전환에 따라 커다란 결실 없이 종결될 처지에 놓이게 되었다. 즉 트럼프 대통령 취임 이후 나타난 미국 통상정책의 기조는 ① 미국의 국익을 우선하는 한편 ② 이를 관철하기 위한 양자주의 집중이라는 두 가지 특징으로 요약할 수 있다. 이에 대응하는 무역상대국의 입장에서는 무역자유화에 대해 근본적으로 부정적인 시각을 가진 트럼프 행정부가 일부 자유무역협정의 파기까지도 불사할 것이라는 점을 고려한 국가전략 수립이 요구된다.

EU의 경우 오랜 기간 동안 자체적인 통합프로그램을 심화하는 데 우선적으로 역량을 집중해왔으며, 이에 따라 EU에 속하지 않는 다른 유럽 국가들이나 과거 EU 회원국의 식민지로서 전통적으로 EU로부터 특혜적 대우를 받아온 African, Caribbean and Pacific(ACP) 국가들을 제외한 다른 국가들과의

특혜무역협정에 대해서는 커다란 관심을 두지 않았다. 즉 EU는 2차 세계대전 후 수십 년 동안 미국과 함께 다자주의의 보호자라는 역할을 수행해왔다. 그러나 DDA 협상의 진전이 매우 불투명해진 2006년 장기간 동안 지속되어온 저성장과 고실업 문제를 해결하기 위해 필요한 수출시장에 대한 접근 강화를 주요 골자로 한 Global Europe 전략을 채택하는 한편, 그 일환으로 뜻을 같이하는 한국, 인도, ASEAN, MERCOSUR 등의 국가들과 상호 시장접근을 강화하는 FTA 협상을 개시하였다. Global Europe 전략은 EU가 미국과의 TTIP 협상과 일본과의 FTA 협상을 개시하는 데 있어서도 매우 중요한 토대를 제공하였던 것으로 평가된다.

중국의 지역주의 통상정책은 기본적으로 '아시아-태평양 중시정책'으로 평가할 수 있으나, 최근 들어서는 통상정책을 전략적으로 활용하는 사례가 점차 확대되는 양상을 보이고 있다. 중국의 아시아-태평양 중시정책은 한국 및 ASEAN 등 아시아권 주요국과의 양자간 FTA 체결을 위한 적극적인 노력과 아태지역 전체를 아우르면서 미국과 일본이 주도하는 TPP에 대해 대항마의 역할을 할 RCEP 체결을 위한 주도적 역할에 의해 상징적으로 나타나고 있다. 특히 RCEP의 경우 'ASEAN이 중심에 있기는 하나(ASEAN-Centered), 중국이 지배적인 역할을 하는(dominated by China)' 16개국이 참여하는 복수국가간 FTA로 인식되고 있다.

일본의 통상정책은 기본적으로 수동적인 추종자(passive follower)의 면모를 보여왔다. 그러나 1990년대 중후반 들어 세계경제의 전반적인 지역주의화 경향이 두드러지게 나타나면서 점차 적극적인 FTA 정책으로 전환하였다. 이러한 정책 변화에도 불구하고 미국, EU, 중국 등 세계 3대 시장과의 FTA에 있어서는 매우 조심스러운 자세를 보인 나머지, 매우 적극적인 FTA 정책하에 이들 국가와 FTA를 체결한 한국과 비교하여 세계 3대 시장에 대한 시장접근 기회가 상대적으로 약화되는 상황에 처하게 되었다. 일본의 정책담당자들은 이를 극적으로 전환하기 위해 2013년 전격적으로 TPP 협상에 참여하기 시작하는 한편

EU와의 FTA 협상을 개시하면서 전향적으로 시장 개방을 위한 대국민 설득에 나서는 등 최근에는 매우 적극적인 FTA 정책을 추구하고 있다. EU와의 FTA 협상은 2017년 말 성공적으로 종결되었으며, 일정 기간 동안 진행될 양측의 국내절차를 거쳐 2019년 1월경 발효될 예정이다.

그러나 이처럼 지난 수년간 매우 적극적인 FTA 전략을 구사해 온 EU, 중국, 일본의 통상정책 방향은 트럼프 행정부의 출범에 따라 '미국 우선주의', '일방주의', '양자주의', '보호무역주의' 등의 방향으로 급회전한 미국 통상정책의 변화에 아직도 제대로 적응하지 못하고 있는 것으로 평가된다. TPP 서명철회, NAFTA 및 한·미 FTA 등 중요한 FTA에 대한 폐기 경고와 같이 매우 거친 방식의 미국의 새로운 통상정책은 지역통상체제뿐만 아니라 다자통상체제에 대해서도 커다란 도전을 의미하고 있다. 이러한 평가에 따라 향후 지역통상체제의 흐름에는 매우 커다란 불확실성이 존재하고 있는 것으로 평가할 수 있다.

나) 한국을 중심으로 한 지역통상체제의 정책 환경

한국을 중심으로 한 지역통상체제의 향후 전개방향을 분석하려면 앞에서 분석한 주요 통상대국들의 지역통상정책 방향에 대한 깊은 통찰, 즉 한국을 둘러싼 지역주의 구도의 정책환경에 대한 분석이 선행되어야 한다. 특히 한국이 이미 참여하고 있거나 참여를 고려하고 있는 역내 또는 양자간 FTA 체제에 대한 이 국가들의 전략적 선택을 예상할 필요가 있다. 따라서 각 통상대국별로 다음과 같은 정책방향을 예상하고 이에 기초하여 한국의 정책 대응방안을 고려해야 한다.

① 미국: 한·미FTA 개정협상을 위한 강력한 압박 + TTIP 협상 결렬

② EU: EU·일본 FTA 성사 + TTIP 협상 결렬

③ 중국: RCEP 협상에 대한 적극적 노력

④ 일본: EU·일본 FTA 성사 + TPP-11 구축 노력 강화 + RCEP에는 소극적

먼저 미국의 지역통상정책은 트럼프 대통령의 재임기간 동안 TTIP 등 새로운 무역자유화 협상 중단과 한·미 FTA 등 미국의 국익에 도움이 되지 않는다고 판단되는 양자간 FTA 재협상을 위한 강력한 압박이라는 두 가지의 방향으로 전개될 것으로 예상해볼 수 있다.

EU의 경우 미국의 자국이익 우선주의에 기초한 TTIP 협상방식에 적지 않은 불만을 가지고 있는바, 종국적으로는 TTIP 협상의 결렬을 감수하더라도 자국의 이익보호를 관철하는 전략적 선택을 할 것으로 관측된다. Park(2017)에서 논의한 바와 같이 2009년 말 리스본 조약 발효 이후 EU 이사회(European Council)와 같은 수준으로 강력해진 유럽의회의 정책 결정권한을 고려하면 이러한 EU의 정책적 성향은 향후 보다 두드러지게 나타날 것으로 예상된다.

한편 EU는 2017년 말 일본과의 FTA 협상을 성공적으로 종결한 가운데 아시아에서는 한국 다음으로 두 번째 FTA 파트너인 일본과의 무역투자 확대를 통한 성장동력 확충을 더욱 추진할 것으로 예상된다.

중국의 경우 아태지역을 중시하는 지역통상정책의 방향을 일정 기간 동안 유지할 것으로 예상해볼 수 있다. 이와 관련하여 미국의 서명철회로 동력이 크게 약화된 TPP가 일본의 주도로 TPP-11의 형태로 출범할 것에 대한 대응 차원에서, 그리고 아태지역의 역학구도에서 주도권을 강화하는 노력의 일환으로 RCEP 협상에 대한 노력을 배가할 것으로 예상된다.

일본의 지역통상정책은 미국의 TPP 서명철회 이후 TPP 내에서의 지도력을 확보하는 한편, 향후 미국의 통상정책이 TPP를 중시하는 방향으로 변경될 가능성에 대비하여 TPP-11을 유지하는 정책에 가장 커다란 관심을 기울일 것으로 예측된다. 또한 2017년 11월 현재 협상이 종결된 EU와의 FTA를 조기에 발효하기 위한 정책절차에 착수할 것으로 예상된다.

이러한 매우 복합적인 정책 환경하에서 한국의 통상정책은 실로 다양한 요소들을 반영하는 가운데 입안 및 추진될 필요가 있다. 이 중에서도 특히 다음의 세 가지 요소에 대해 집중적인 정책적 고려가 필요한 것으로 판단된다. 첫째,

일본이 추진하고 있는 TPP-11이 조만간 출범한다는 가정하에 TPP-11 가입 여부를 결정할 필요가 있다. 이에 대해서는 특히 미국의 트럼프 행정부가 TPP 포기정책을 지속할 것인가, 그리고 트럼프 행정부 이후의 미국 지역통상정책은 TPP 참여로 수정될 가능성이 있는가에 관한 분석이 선행되어야 할 것이다. 둘째, 한·중·일 3국이 동시에 참여하고 있는 RCEP 및 한·중·일 FTA 등 두 개의 FTA 협상에 어떠한 장기계획(Roadmap)하에 어떠한 강도(intensity)로 참여할 것인가를 결정해야 한다. 이에 대해서는 과연 주도권 경쟁을 벌이고 있는 강대국인 중국과 일본 사이에서 한국이 조정자로서의 역할을 할 수 있을 것인가, 그리고 가능하다면 어떠한 방식으로 이를 확보할 수 있는가에 관한 정책방향 설정이 필요하다. 셋째, EU·일본 FTA 등 한국이 이미 확보한 시장접근상의 이익이 상실되는 '소위 특혜침식(preference erosion)' 상황에 대비한 지역통상정책의 개선이 요구된다. 예를 들면 한·EU FTA의 세부사항 중에서 어떠한 부분을 한국에 유리한 방향으로 수정할 수 있는가에 관한 세밀한 분석이 필요하다.

3) 지역주의 관련 다자통상체제의 과제

가) 지역주의에 대한 지속가능한 관계 설정 필요

전술한 바와 같이 1990년대 초반 이후 세계경제의 특징 중 하나로 다자통상체제(다자주의)와 지역통상체제(지역주의)가 공존하고 있는 현상을 들 수 있다. WTO Azevedo 사무총장이 WTO 발간물의 서문에서 밝혔듯이 GATT 기간 중 연평균 3개 정도에 불과했던 RTA 체결 건수가 WTO 기간 중에는 25개로 증가했다는 사실을 통해(Acharya 2016, p. xviii) 지역주의의 움직임은 세계무역의 중요한 변수로 자리 잡았음을 알 수 있다. 이러한 상황에서 다자주의적 통상체제는 과연 지역통상체제와 어떠한 관계를 설정해야 하는가 하는 매우 실질적인 의문이 자연스럽게 생겨나게 되었다. 1990년대 중후반 본격적으로, 그리고

지금도 간헐적으로 진행되고 있는 '다자주의와 지역주의의 관계'에 관한 논쟁은 바로 이러한 연원을 가지고 있다.

지역주의와 다자주의 간의 관계에 관한 논쟁에서는 '걸림돌(stumbling block)'과 '디딤돌(building block)'이라는 두 가지 대립되는 시각이 존재한다. 즉 지역주의가 다자주의에 걸림돌이 되어왔다는 지역주의에 대한 부정적인 시각과 지역주의가 오히려 다자간 무역자유화의 달성에 디딤돌이 되어 도움을 줄 수 있다는 긍정적인 시각이 그것이다.[17)]

다자통상체제가 지역주의 확대로 인해 위협을 받기 시작한 1995년에 WTO와 OECD는 지역주의의 확대 가능성에 관심을 기울이고 지역주의의 확대가 잠재적으로 다자통상체제에 어떠한 파급효과를 가져올 수 있으며 양자간의 통상관계를 어떻게 설정해야 하는가에 관한 정책연구보고서를 발표하였다. WTO(1995)와 OECD(1995)는 그 당시까지만 해도 지역주의가 다자주의 강화에 걸림돌로 작용하기보다는 디딤돌로 작용했다는 결론을 내리면서 대체적으로 ① 지역주의가 다자주의를 위한 실험실(laboratory) 기능을 수행하며 ② 지역주의에 참여하는 국가들이 협상기술(negotiation skills)을 향상시킴으로써 추후 다자간 협상에 보다 용이하게 참여할 수 있고 ③ 지역 차원에서의 자유화가 진행될 경우 나타나는 이해관계의 변화를 정치적으로 조정해본 경험(internal political process)을 축적할 수 있기 때문에 다자간 자유화에 의한 이해관계 변화에 있어서도 그 경험을 활용할 수 있으며 ④ 어떤 경우에는 다자간 자유화를 처음부터 개시하기 어려울 경우 지역통상체제에서 나타난 긍정적인 경험을 다자주의의 강화에 활용할(spillover) 수가 있다는 네 가지 이유를 제시하였다.

지역주의에는 부정적인 측면과 긍정적인 측면이 공존하고 있기 때문에 논쟁에서 어느 시각이 절대적으로 옳다고 할 수 없으나, 기본적으로는 다자통상체제에 의해 세계경제가 통합되는 것이 수많은 지역주의에 의해 세계경제가 분할

17) 이 논쟁의 주요 내용에 관해서는 이진면 외(2014) 참고.

되는 것보다 우월하다고 보는 것이 대부분 학자들과 정책담당자들의 견해이다.[18] 게다가 지역주의의 긍정적인 측면을 강조하는 학자들의 주장도 기본적으로는 지역주의가 다자통상체제를 강화하는 데 기여해야 한다는 역할론에 그 주장의 기초를 두고 있는 것으로 판단된다. 즉 실용주의적인 차원에서 지역주의가 지속적으로 확대되고 있는 현실은 인정하되, 이로 인해 다자주의적 질서가 큰 피해를 받지 않도록 하는 데 정책역량을 집중할 필요가 있을 것으로 판단된다.

나) 지역주의 관련 모니터링 기능 강화

앞에서 살펴본 바와 같이 지역주의와 다자주의의 관계 설정에 대하여 WTO(1995)와 OECD(1995)가 별도의 연구를 통해 이미 20여 년 전에 거의 같은 결론에 도달하면서 지역주의의 긍정적인 역할을 강조한 바 있다. 그리고 다른 한편에서는 지역통상체제가 크게 확대될 경우 다자통상체제에 피해를 줄 수 있다는 의견을 제시하면서 이를 방지하기 위해서는 WTO 내에 지역무역협정을 관리하는 위원회를 설치할 필요가 있다는 의견이 제시되었다. 이러한 제안을 받아들여 WTO의 제1차 각료회의인 1996년 싱가포르 각료회의에서 지역무역협정위원회(CRTA: Committee on Regional Trade Agreements)를 설치하기로 합의하였다.

이진면 외(2014, p. 74)는 지역통상체제에 대한 WTO의 대응이 오랫동안 너무 소극적이었으나 최근 적극적인 개입의 움직임이 포착되어 다행이라는 평가를 내리면서 CRTA의 역할을 보다 적극적으로 수정할 필요가 있다는 견해를 밝히고 있다. 예컨대 지역무역협정의 수가 크게 확대되면서 각 협정마다 채택하는 무역규범이 복잡다단한 양상을 띠고 있는데, 이러한 무역규범 다양화의 현황을 CRTA가 주도적으로 조사하여 과연 이들이 WTO 규범과 합치하는 내용으로 구성되어 있는가를 주도면밀하게 평가할 필요가 있다.

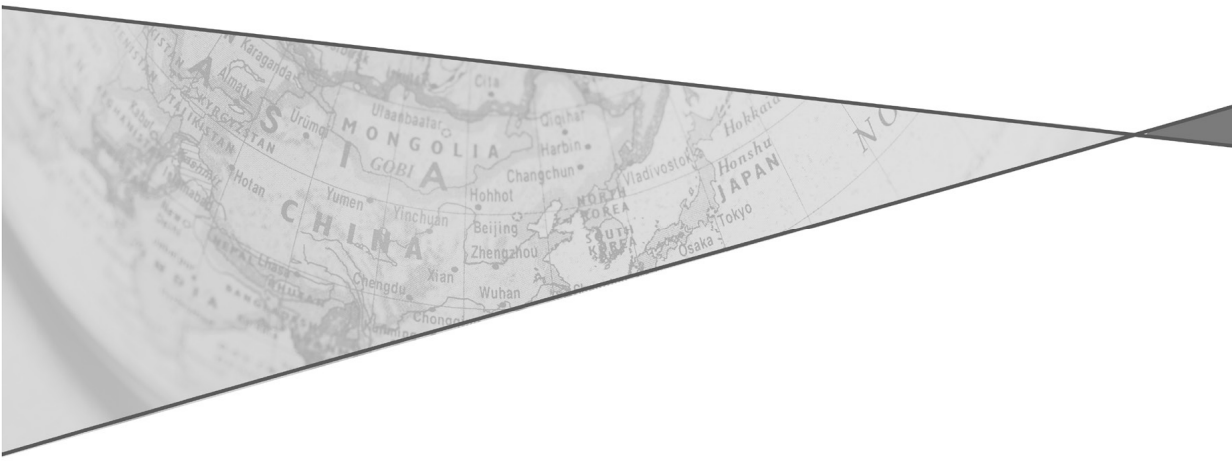
18) 예를 들면 Wei and Frankel(1998); Winters(1996) 등 참고.

제3장

미국 통상정책의 변화와 신보호무역주의의 확산

1. 신보호무역주의의 원인과 배경

2. 새로운 보호무역조치의 추세와 현황



1. 신보호무역주의의 원인과 배경

가. 신보호무역주의의 정치·경제적 배경

신보호무역주의(New Protectionism)라는 용어는 세계경제의 위기마다 반복적으로 등장하였다.[19] 따라서 신보호무역주의는 특정한 시기의 현상을 지칭한다기 보다는 세계경제의 환경 변화가 보호무역주의를 야기할 우려가 있을 때마다 이를 대변하는 의미를 갖는다. 2차 세계대전 이후 브레튼우즈 체제가 성립되면서 자유주의적 국제무역 환경이 조성되었고 이는 세계경제 성장에 크게 기여하였다. 그러나 1970년대에 들어서면서 국익을 우선하는 통상정책이 나타나기 시작하였다. 1971년 미국이 닉슨 독트린으로 금태환 중지를 선언하면서 브레튼우즈 체제하의 고정환율제가 붕괴되었고 이뒤이은 1973년의 오일쇼크는 자유무역 기조를 쇠퇴시키는 배경으로 작용하였다. 당시 미국은 주요 무역상대국에 대하여 통화가치 절상 요구를 포함하는 신경제정책을 발표하는 등 최근과 유사한 통상정책을 시행하기 시작하였다. 유럽과 동남아 지역에서의 지역주의 진전은 역내통합이라는 자유주의적 성격과 무관하게 보호주의에 대한 우려를 증대시키는 원인이 되었다.

한편 미국을 중심으로 보호주의라고 불릴 수밖에 없는 수입규제 정책을 다양하게 실시한 것은 특정 상품의 수입 급증에 따른 국내 생산업자 보호조치의 수요에 대한 정치적 대응이기도 했다. 1950년대 미·일 면직물 협정에서 출발하여 1970년대 도입된 다자간섬유협정(MFA)은 수입 증대로 인한 국내의 실업 문제가 통상정책적 사안을 넘어서는 정치적 사안임을 보여주는 대표적 사례이다. 또한 철강, 가전제품, 자동차에 취해졌던 다양한 회색지대 조치(Gray

19) 2008년 글로벌 금융위기에도 보호무역주의의 회귀를 우려하면서 신보호무역주의라는 용어가 등장한 바 있으며, 최근 트럼프 행정부의 일련의 조치와 국가간 협력적 메커니즘의 퇴보에 따른 일방주의의 등장에도 본 용어가 빈번히 결부되는 경향이 있다.

Area Measures)도 동일선상에서 이해될 수 있다. 당시의 신보호무역주의는 국제적 비교우위 구조의 빠른 변화를 반영한 것이다. 즉 후발개도국의 노동집약적 상품 수출이 본격화되고 이에 대응하여 선진국들이 자국 산업에 대한 보호조치를 적극적으로 활용하였다. 당시로서는 신보호무역주의라는 용어가 자연스러울 만큼 새로운 현상으로 받아들여졌다.

최근 들어 경제적 이해관계에 대한 국가주의적 경향이 높아지고 국제통상체제에서 보호무역주의 성격이 강화되었다는 점에서 당시의 경향과 유사점이 있다.[20] 그러나 이러한 경향을 '새로운' 보호무역주의라고 부를 만큼 특별한 현상으로 규정하기에는 시기상조로 보인다. 특히 세계경제의 환경 변화에 대응한 선진국의 통상정책은 단순한 보호주의뿐만 아니라 다면적 성격을 갖고 있음이 지적되어야 한다. 브레튼우즈 체제하에서 보호주의는 매우 단기적으로 지속되었을 뿐이며 전반적으로는 시장개방 확대를 위한 다양한 통상압력과 국제협력이 공존했다고 보아야 한다. 예를 들어 1980년대 중반 플라자 협정을 기점으로 특히 일본을 대상으로 한 시장개방 압력이 가중되었는데 이는 엄밀한 의미에서 보호주의라고 규정하기는 어렵다. 왜냐하면 플라자 협정을 통해 엔화 가치의 급상승을 꾀함으로써 미국의 수출가격 경쟁력 개선을 시도하였을 뿐만 아니라 미·일 구조조정협의(Structural Impediments Initiatives)를 실시하여 일본 시장의 유통구조를 개선시키고자 했다는 점에서 '시장개방 확대'가 더 본질적 성격이었다. 당시 일본의 산업정책, 규제환경 그리고 특허권 보호에 대한 요구

20) 그 당시 신보호무역주의 사례로서 1973년에 체결된 복합섬유협정(Multi-Fiber Arrangement)을 들 수 있다. GATT가 최소한 공산품에 대해서만은 지속적인 시장접근 개선을 이루어왔음에도 불구하고 선진국들은 개도국에 대하여 섬유에 대한 쿼터를 설정하는 수량규제(QR: Quantitative Restriction)의 제도화를 도입한 것이다. 본 협정은 우루과이라운드의 추진과정에서 이른바 Grand Exchange를 통하여 폐지가 합의되었고 2005년에 섬유의류협정(ATC: Agreement on Textile and Clothing)으로 전환되었다. 1970년대에는 이 밖에도 경공업 제품에 대한 시장질서 유지협정(Orderly Market Arrangement), 수출자율규제(Voluntary Export Restraint) 등 다양한 형태의 회색지대조치가 활용된 시기이기도 하였으며 반덤핑 및 상계관세 조치 등을 위협의 수단으로 사용되기도 하였다. 또한 1980년대 들어 한국의 대미 무역수지 흑자가 증가하자 미국은 시장개방 압력 역시 강화하였다. 예를 들어 보험·금융·유통·통신서비스 시장, 농산물 시장개방 요구 등 광범위한 분야를 포함하고 있다. 또한 미국은 특허권·저작권 등 지식재산권의 보호를 요구하기 시작하였고, 1988년 종합무역법에서 슈퍼 301조를 도입하면서 한국을 우선협상대상국에 포함시킬 수 있음을 시사하며 한·미 통상마찰이 심화되었다.

도 강화하였다. 즉 일본의 보호주의를 해소하려는 노력이었다고 보는 것이 옳다. 1983년에 논의가 시작되어 1986년 시작된 우루과이라운드 역시 미국이 상대적으로 비교우위를 갖고 있는 서비스 시장의 다자적 개방이 가장 중요한 목표였음은 주지의 사실이기도 하다.

1980년대 미국의 정책은 세계의 시장개방 확대를 목적으로 다자간, 지역내, 양자간 협상을 동시에 진행하는 '트리플-트랙 접근방법(Triple-Track Approach)' 또는 '경쟁적 자유화(Competitive Liberalization)' 전략으로 요약할 수 있다. 미국의 이러한 접근은 통상마찰의 증대에도 불구하고 서비스 시장의 개방, 지식재산권의 보호 등 새로운 분야에 대한 세계시장의 개방을 목표로 하였다는 점에서 보호주의의 확대라기보다는 개방적 무역환경을 강화하기 위한 접근으로 이해할 필요가 있다. 즉 1970년대는 자국시장을 수입으로부터 보호하고 실업을 방지하는 것을 주된 목적이었다면, 1980년대는 선진국이 국제적 비교우위 구조의 변화를 인정하는 대신 서비스 무역 등 신시장의 개방을 통하여 글로벌 불균형을 해소하고자 했다는 차이가 있다. 후자의 경우 그 형식은 양자간의 통상마찰과 다자협상이 동시에 취해지고 있으나 내용상으로는 1970년대와 본질적으로 상당한 차이가 있었다고 평가해야 할 것이다.[21)]

이러한 관점에서 볼 때, 최근 미국의 일방주의적 통상정책은 과거 미국이 자국 경제 및 정치적 상황에 따라 취해왔던 장기 정책기조와 통상전략에서 근본적으로 벗어난다고 보기 어렵다. 그리고 이러한 정책기조는 달러를 기축통화로 하는 브레튼우즈 체제의 비대칭적 성격과 미국경제의 상대적 비중 하락이라는 세계경제의 구조를 반영한 것이다. 달러를 기축통화로 하는 브레튼우즈 체제에서 세계는 무역을 통하여 달러를 확보하는 것이 당연한 정책목표이다. 또한 미국이 압도적 경제력으로 세계경제를 주도하던 시기에는 자유무역 기조를 앞세우는 것이 일반적일 뿐만 아니라 시장경제의 강화에 중요한 역할을 하였다.

21) 실제로 1980년대 미·일, 한·미 통상마찰의 주된 대상은 서비스 산업의 개방, 지식재산권의 보호 등 신시장 분야에 집중되었다.

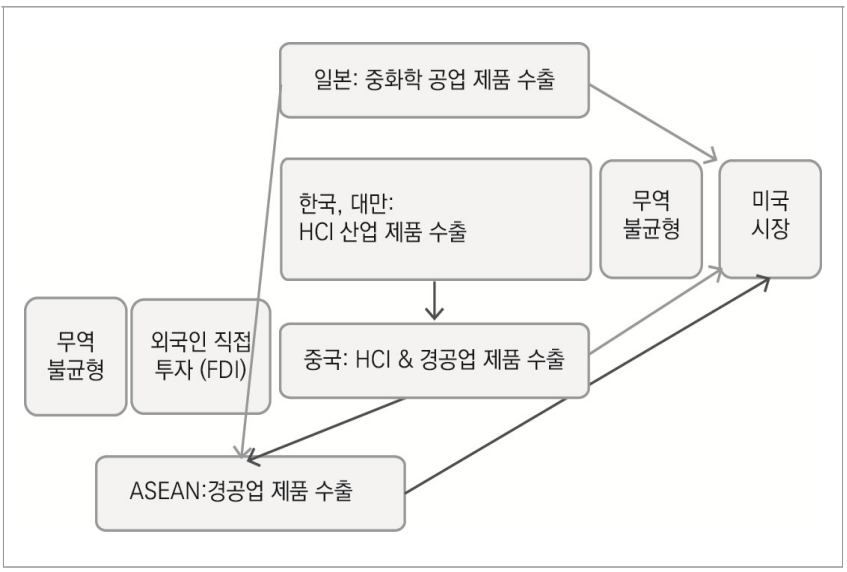
1950년대 미국경제는 세계 총생산의 30%를 상회하는 비중을 차지하였으나 1970년대 들어 20% 중반으로 하락하였다. 이러한 상대적 지위의 약화는 종전의 관용적 대외통상정책에서 국가적 이해관계를 중시하는 정책으로의 변화를 가져오는 배경 중 하나로 작용하였다.

그러나 미국의 통상정책이 상당 부분 국내경제의 문제점을 근본적으로 해소하기 위해서라기보다는 통상정책을 통하여 정치적 비난을 해소하기 위한 수단으로 활용되었다는 해석도 가능하다. 최근 트럼프 행정부의 통상정책 기조는 이러한 해석의 타당성을 뒷받침하고 있기도 하다. 예를 들어 1980년대 세계경제 현안은 미·일간 무역불균형을 핵심으로 하는 글로벌 불균형이 주요 이슈였다. 이론적 관점에서 볼 때, 그 원인은 일본시장의 폐쇄성보다는 미국의 재정확대정책에서 찾는 것이 합리적이었다. 즉 당시 미국의 쌍둥이 적자는 레이건 행정부의 과도한 국방지출에 근본적으로 기인한 것으로 볼 수 있으며 따라서 무역적자는 미국경제의 대규모 저축-지출 격차의 결과적 현상이었다. 미국의 과도한 지출을 브레튼우즈 체제의 비대칭성이 뒷받침해주었다고 볼 수 있을 정도이다. 그러나 미국은 1980년대의 쌍둥이 적자 문제를 국내 거시경제 조정으로 해결하기보다는 플라자 협정, 미·일 구조개혁 협상 등으로 이어지는 국제적 조치로 대응하였다. 미국의 내부적 문제를 통상정책적으로 해소하고자 했던 시도로 해석하는 이유이다.

한편 이와 같은 미국의 통상정책은 국제적 분업구조의 구조적 변화를 통하여 이해할 수 있다. 무엇보다도 지난 수십 년간 태평양 양안, 즉 아시아 지역과 미국 간의 무역의 구조가 일정하게 유지되어왔다는 사실에 주목할 필요가 있다. 즉 일본과 아시아 신흥공업국 그리고 동남아 및 중국의 순으로 아시아 지역의 순차적 산업화가 진행되었다(Flying Geese Model). 지난 반세기를 돌이켜 볼 때, 미국의 통상정책이 양 지역간의 비교우위 구조를 변화시킬 가능성이 없었음을 말해주는 것이다. 미국의 경상수지 적자 대상 국가만 시간을 두고 변화해왔을 뿐 미국의 적자구조 그 자체는 큰 변화가 없었기 때문이다. [그림 3-1]

과 [표 3-1]은 아시아 지역의 생산구조 변화에도 불구하고 양 지역간의 무역불균형은 일종의 '항상성(Normality)'을 갖고 있음을 보여 준다. 미국의 제조업 부문에 대한 경쟁력 약화는 제품주기설의 관점에서도 필연적인 현상이며 이는 오히려 미국경제의 강점이라고도 볼 수 있다. 즉 제조업 부문에서 서비스 부문으로의 구조 전환과 해외직접투자의 증가를 반영하는 결과인 것이다.

그림 3-1. 아시아 지역의 생산구조와 미국의 무역불균형



자료: Han(2014), p. 67을 참고하여 저자 작성.

표 3-1. 용도별 및 기술 수준별 미국의 수입구조 변화

(단위: 백만 달러)

	1990	1995	2000	2005	2007	2009	2011
총 수입액	534,153	780,944	1,285,841	1,732,320	2,017,120	1,601,895	2,262,585
용도별							
중간재	51.90	50.00	48.70	50.50	51.10	48.80	53.4
가정 내 소비	20.40	19.90	19.30	19.80	19.80	21.20	18.20
자본재	11.30	12.20	12.30	11.30	11.60	11.60	11.20
혼용	13.30	14.80	15.80	15.20	14.30	14.60	14.40
기술 수준별							
고기술	0.18	0.24	0.24	0.21	0.20	0.24	0.21
중고기술	0.29	0.31	0.29	0.28	0.28	0.25	0.27
중저기술	0.13	0.11	0.11	0.13	0.14	0.13	0.14
저기술	0.21	0.21	0.19	0.19	0.18	0.19	0.17
정보통신 기술	0.13	0.19	0.19	0.15	0.14	0.16	0.14

자료: OECD Stat Database(검색일: 2017. 9. 1~10. 30)를 참고하여 저자 작성.

이상의 논의에도 불구하고 최근 트럼프 행정부의 통상정책 기조는 1970년대의 신보호무역주의에 비해서도 돌출적이며 퇴행적 성격이 매우 강한 것으로 보인다. 그것은 일차적으로 트럼프 행정부의 출범 뒤에 자리한 정치지형을 배경으로 한다. 그러나 동시에 트럼프의 통상정책은 최근 국제무역체제의 변화에 따른 자연스러운 귀결이라는 평가도 필요하다.

현재 전 세계적으로 확산되고 있는 고립주의적 경향은 우려할 만한 현상임은 분명하다. 고립주의는 사회양극화와 유권자 권력이 결합하여 정치적 투표행사라는 형식으로 영향력을 발휘하는 현상이다. 더구나 이것이 특히 유럽지역에 전염되는 경향과 함께 트럼프 행정부의 출범으로 그 위기감이 현실화되는 과정에 있는 것으로 이해해야 한다. 유권자의 분포가 좌우 양봉의 형태로 나타나는 경우가 많은 국가에서 발견되고 있다. 예를 들어 프랑스(국민전선), 스웨덴, 헝

가리의 우파나 스페인(포데모사), 그리스(시리자), 스코틀랜드의 좌파가 전면에 부상하고 있다. 이는 본질적으로 세계화와 사회양극화가 동시에 진행됨에 따라 그 상호작용에 대한 설명과는 별개로 유권자들이 적극적으로 정치적 태도를 결정함에 따라 나타난 것이다. 이러한 해석은 브렉시트에 대해서도 적용될 수 있다. EU 통합은 역내 경제교류 자유화와 EU의 사회경제적 규율에 내재된 사회적 비용이라는 성격을 모두 갖고 있다. 브렉시트는 경제통합의 이득과 EU의 규율이 부과하는 비용 사이에서 영국이 자유주의를 선택한 것으로 이해할 수 있다. 영국이 대외교역의 개방성 유지를 위한 협상을 추진해나간다는 점에서 브렉시트를 보호주의적 선택으로 해석하기 어려울 수도 있지만, 결과적으로 세계무역의 보호주의적 분위기를 촉발하고 있는 것도 사실이다.

트럼프주의는 국제규범에 따른 다자주의 정책보다는 '힘의 정치(Power politics)'를 선호한다. 지금까지의 '신자유주의(Neo-liberalism)' 시대가 '신국가주의(Neo-nationalism)' 시대로 전환되는 신호탄으로 해석할 수 있다. 따라서 트럼프 대통령은 적어도 재임기간 동안에 규범과 도덕 그리고 구성주의(constructivism)로 설명되는 정치적 올바름보다는 힘의 시대, 이익의 시대를 낳을 수 있는 국가주의의 출현을 촉진할 것으로 전망된다.

한편 경제적 관점에서 볼 때 트럼프 행정부의 일방주의적 접근은 자유주의적 국제협력에 수반되는 경제적, 정치적 비용을 줄이고자 하는 선택으로 해석될 수 있다. TPP를 폐지하고 중국, NAFTA 회원국, 한국 등에 압력을 가하는 것은 근본적으로 이 국가들에 대한 시장접근을 개선하는 것이 목적이라고 할 수 있다. WTO의 다자주의를 통한 추가적 시장개방이 거의 불가능함은 DDA의 실패로 증명되었으며, 지역무역협정의 포화는 이의 한계적 편익을 크게 떨어뜨리고 있는 상황이다. 따라서 무역에 관련된 미국의 이해관계 증진을 위한 수단으로서 일방주의적 압력은 미국의 입장에서 합리적인 선택이라고 해석될 여지가 있다. 최근에 미국이 시행하기 시작한 일련의 수입규제 조치는 한편으로는 국내의 정치적 기반을 강화시키기 위한 수단인 동시에 무역상대국에 대한

압력 수단으로서의 기능도 갖고 있다.

이러한 점에 비추어 볼 때, 보호주의 확산에 대한 두려움은 다소 과장된 측면이 있다. 보호주의의 위협은 현실적이지만 일방주의적 접근의 종착역은 무역상대국의 시장접근 개선이 될 가능성이 높다. 우려해야 할 사항은 일방주의적 접근이 교역국간의 무역분쟁을 증가시킬 가능성이 있다는 것이다. 특히 세계경제의 장기 침체 속에서 주요 교역국의 차별적 조치가 증가 추세에 있기도 하다. 그러나 이러한 추세 그 자체가 문제라기보다는 향후 WTO가 분쟁 관리자로서의 역할을 얼마나 충실히 담당할 수 있을지에 주목해야 한다. 현재의 다자무역체제는 보호무역주의로의 회귀를 성공적으로 막아왔다. 2007~08년 글로벌 금융위기 당시 많은 전문가들이 2차 세계대전 이전 수준의 보호주의가 재등장할 가능성을 우려하였지만, WTO의 존재는 국제무역 질서의 안정에 크게 기여하였음을 인정해야 한다. 따라서 최근의 통상 현안에도 불구하고 WTO를 중심으로 한 다자체제의 강화를 국제통상환경의 안정성을 장기적으로 유지하는 데 필요한 것으로 판단하고 이에 대해 보다 큰 관심을 가지는 것이 중요한 시점으로 판단된다.

나. 미국 통상정책의 변화

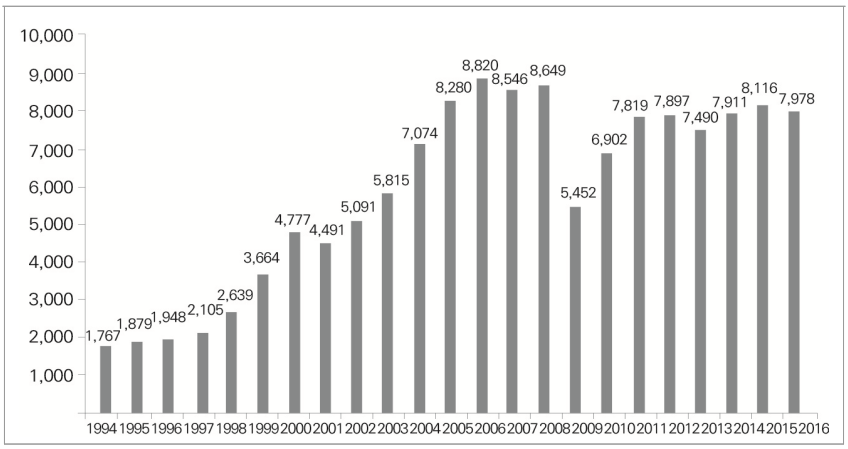
1) 미국의 무역수지 적자 확대

미국의 무역수지 적자 규모는 과거에 비하여 크게 확대되었다. 1994년 NAFTA가 발효될 당시만 해도 미국의 무역수지 적자 규모는 1,767억 달러였다. 하지만 2000년을 전후로 하여 미국의 무역수지 적자 규모는 급증하기 시작하였다. 2000년 4,777억 달러의 무역적자를 보였고, 2006년에는 사상 최대치인 8,820억 달러 적자를 기록하였다. 6년 만에 무역수지 적자 규모가 약 85% 가량 증가한 것이다. 2008년 금융위기 이후 잠시 무역수지 적자폭이 줄어드는 듯하였으나, 최근에는 다시 8,000억 달러대로 복귀하였다(그림 3-2 참고).

무역상대국별로 살펴보면 미국의 전체 무역수지 적자 중에서 중국과의 무역 적자 규모가 가장 크며, 다음으로는 일본, 독일, 멕시코 순이다. 2016년 기준 중국, 일본, 독일, 멕시코와의 무역수지 적자 규모는 각각 3,659억 달러, 719억 달러, 671억 달러, 671억 달러이다. 이 네 국가로부터의 무역수지 적자 규모가 전체 무역수지 적자의 약 71.7%를 차지한다. 그리고 동년 한국과의 무역수지 적자는 296억 달러로, 전체 무역수지의 약 3.7%에 불과하다.

그림 3-2. 미국의 무역수지 적자 규모 추이

(단위: 억 달러)



자료: UN COMTRADE DB(검색일: 2017. 9. 24)를 참고하여 저자 작성.

미국은 지금까지 14건의 자유무역협정(FTA)을 체결·발효 중이다. 2000년 이전까지 미국은 이스라엘(1985년), NAFTA(1994) 등 불과 2건의 FTA만을 체결했을 뿐, 양자간 자유무역협정에는 적극적이지 않았다. 부시 대통령 재임기간(2001~08년) 동안 6건(요르단, 싱가포르, 칠레, 호주, 모로코), 오바마 대통령 재임기간(2009~16년) 동안 6건(DR-CAFTA, 오만, 페루, 한국, 콜롬비아, 파나마)의 FTA가 발효되었다.[22)]

22) DR-CAFTA(2008년 1월), 오만(2008년 2월), 페루(2008년 2월), 한국(2007년 타결, 2012년 3월 발효)

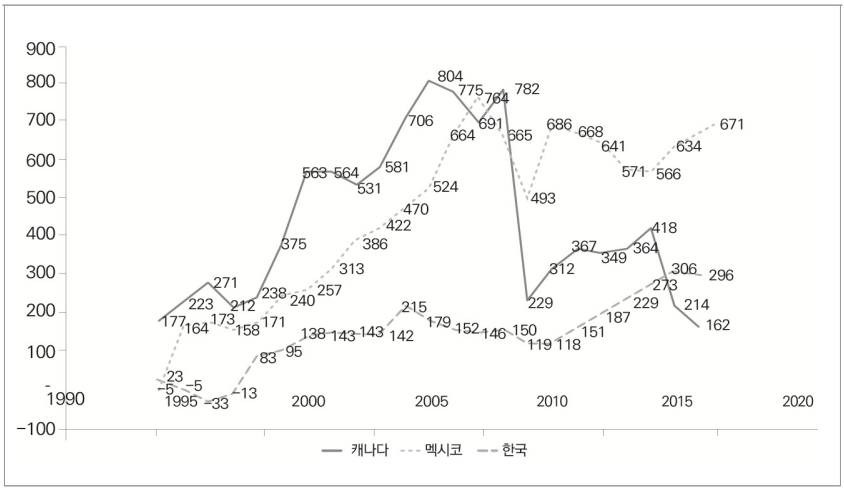
미국이 체결한 FTA 협정의 성과를 무역수지 측면에서 관찰해 보면, NAFTA, 이스라엘, 한국과의 무역수지 적자는 발효 이후 확대되었다. 그 결과 미국이 최근 NAFTA 재협상, 한국과의 FTA 개정협상을 추진하는 직접적 계기가 되었다. NAFTA 및 한국과의 누적 무역수지 적자 규모는 각각 약 2조 205억 달러, 약 1,291억 달러이다. 이스라엘과의 경상수지 누적 적자 규모(1,550억 달러)가 한국보다 크기는 하지만 이는 약 30년에 걸친 누적 액수이기 때문에, 한국과의 무역수지 적자 누적 기간이 5년 동안에 불과하다는 점을 생각하면 큰 규모라고 할 수 없다. 한편 미국이 체결한 FTA 중 무역수지 적자 규모가 가장 큰 FTA는 NAFTA이다. 1994년 172억 달러 규모였던 대NAFTA 무역수지 적자는 2003년에 처음으로 1,000억 달러를 넘었으며(1,004억 달러), 2007년에는 1,454억 달러로 최고치를 기록하였다.

캐나다 및 멕시코와의 무역적자 규모는 [그림 3-3]에 잘 나타나 있다. 캐나다와의 무역수지 적자는 1994년 177억 달러에서 2005년까지 대폭 증가하였다. 2005년 804억 달러의 무역적자를 기록한 후 감소하여, 2016년에는 162억 달러 수준으로 감소하였다. 반면 멕시코와는 1994년 5억 달러의 무역흑자를 기록하였으나, NAFTA 발효 이듬해인 1995년부터 무역수지가 적자로 전환되었다. 1995년 164억 달러의 무역수지 적자를 시작으로, 그 규모가 꾸준히 증가하여 2016년에는 약 671억 달러 규모의 무역수지 적자를 기록하였다. 한국과의 FTA는 2012년 발효되었다. 발효 전인 2011년 약 151억 달러였던 무역수지 적자 규모는 발효 후부터 꾸준히 증가하였다. 2012년 187억 달러로 증가한 이후, 2016년에는 약 296억 달러로 증가하였다.

등 4건의 FTA는 부시대통령 재임기간에 FTA 협상이 시작된 것인바, 실질적으로는 부시 대통령 재임기간이 가장 FTA 협상을 활발하게 진행된 시기이다.

그림 3-3. 미국의 대한국, 대NAFTA 무역적자 규모 추이

(단위: 억 달러)



자료: UN COMTRADE DB(검색일: 2017. 9. 24)를 참고하여 저자 작성.

2) 환율조작국 기준 마련

미국 트럼프 행정부 출범 이후 미국은 일방주의적 무역조치를 단행하고 있으며, 그중에서도 가장 큰 주목을 받고 있는 것이 환율조작국 지정 문제이다. 이는 트럼프 대통령이 대통령 선거운동기간 중에도 여러 차례 지적한 문제이므로 한국, 중국 등을 포함한 지정 대상 후보군에 있는 국가들로서는 만약 환율조작국으로 지정될 경우 부정적 영향이 불가피한 실정이다.

미국 재무부는 무역상대국의 환율정책 문제를 1988년 종합경쟁법 제3004조와 2015년 무역원활화 및 집행법 제701조에 의거하여 검토하고 있다. 동 법의 해당 조항에 따르면, 재무부는 매년 외국정부의 환율정책 및 개입 정도를 분석하고, 해당 국가의 정부가 달러 대비 자국의 통화 환율을 조작하는지 여부를 검토한다.[23] 해당 국가가 일정 수준의 경상수지 흑자를 기록하고 있는 동시에

23) OMNIBUS TRADE AND COMPETITIVENESS ACT OF 1988 Sec. 3004(a).

미국과의 교역에서 일정 수준 이상의 양자간 무역흑자를 보유할 경우 재무부 장관은 환율조작으로 인한 불공정성을 해소하기 위해 IMF를 통하거나 또는 대상국과 직접 양자협상을 개시할 수 있다.[24] 또한 재무부는 교역상대국의 달러 대비 환율조작 여부를 검토한 보고서를 작성하여 의회에 제출하여야 하며, 해당 국가와의 양자협상 결과 역시 의회에 보고하여야 한다.[25]

미국은 종합무역법(Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988)과 교역촉진법(Trade Facilitation and Trade Enforcement Act of 2015)에 근거하여, 반기별로 주요 교역 상대국과의 거래 현황, 환율 등의 내용을 담은 보고서를 의회에 제출하도록 되어 있다. 교역촉진법 제7장에 따르면 미국은 주요 무역상대국에 대한 환율보고서를 작성하여 일정 기준을 넘어설 경우 양자간 협의 또는 시정조치를 취할 수 있도록 하고 있다.[26]

상기 보고서는 대미 양자간 무역수지 흑자 규모가 크고, 일정 수준 이상의 경상수지 흑자를 나타내면서 외환시장에 지속적으로 개입하는 교역상대국의 거시정책을 정밀 분석(enhanced analyses)할 것을 포함하도록 규정하고 있다.[27] 이에 따라 재무부 장관은 제701조 요건을 충족하는 교역상대국에 대하여 미국의 우려를 표명하고 정책을 변경할 것을 촉구하며, 미국이 그에 상응하는 조치를 취할 수 있음을 통지하고 협의하기 위해 관련 협의(enhanced bilateral engagement)를 개시할 수 있다.[28] 이와 같은 관련 협의가 개시된 이후 1년 이내 해당 국가가 통화 저평가 문제와 양자간 경상수지 흑자 문제를 해결하기 위해 적절한 조치를 채택하지 않았다고 재무부가 판단할 경우, 대통령은 ① 해당 국가에서 수행되는 모든 신규 투자 프로젝트에 대하여 해외민간투자공사(OPIC: Overseas Private Investment Corporation)의 자금지원 및 보험보증을 금지하거나 ② 미국 연방정부가 상대국의 상품과 서비스를 구매

24) OMNIBUS TRADE AND COMPETITIVENESS ACT OF 1988 Sec. 3004(b).
25) OMNIBUS TRADE AND COMPETITIVENESS ACT OF 1988 Sec. 3005.
26) 19 U.S.C. §4421(a)(1).
27) 19 U.S.C. §4421(a)(2).
28) 19 U.S.C. §4421(b)(1).

하거나 상대국과 계약을 체결하는 것을 금지하거나 ③ 미국 수석대표를 통해 IMF가 해당 국가의 거시경제정책 및 환율정책에 대해 보다 적극적으로 감시하고 필요한 경우 환율조작에 대하여 공식적으로 논의하도록 지시하거나 ④ 미 무역대표(USTR)를 통해 해당 국가와 양자 또는 지역무역협정 협상 여부를 평가할 때 이러한 문제들을 고려하도록 지시해야 한다.[29] 단 이러한 시정조치도 상기 관련 협의와 마찬가지로 미국경제에 득보다 실이 클 것으로 판단되거나 미국 국가안보에 심각한 위협을 초래할 것으로 판단되는 경우 조치를 취하지 않을 수도 있다.[30]

대미 무역수지 흑자가 200억 달러 이상, 경상수지가 GDP 대비 3% 이상, 외환시장 개입 비중이 GDP 대비 2% 이상을 모두 충족하는 국가를 심층분석국(enhanced list)으로 지정하고 3가지 기준 중에서 2가지를 충족시키는 국가를 관찰대상국(monitoring list)으로 지정하도록 한다. 최근 미국은 한국을 포함한 중국, 독일, 일본, 대만, 스위스 등 6개 국가를 관찰대상국가로 지정하였다.

2017년 4월에 발표한 보고서 [표 3-2]에 따르면, 중국, 일본, 독일, 멕시코, 이탈리아, 한국, 인도, 스위스, 대만, 유로지역 등이 최소한 한 개의 기준에 해당되는 것으로 나타났다. 특히 일본, 독일, 한국, 스위스, 유로지역은 2개 이상의 기준에 해당되어 관찰대상국으로 분류되었다. 반면 미국의 최대 무역수지 적자 교역국인 중국은 대미 무역수지 기준만 충족할 뿐, 경상수지 비율, 외환시장 개입 비중은 충족하지 않는 것으로 나타났다. 2016년 10월 보고서에서 중국의 경상수지 비율이 2.4%였던 것과 비교하면, 경상수지 비율이 약 0.6%포인트 가량 하락한 것으로 나타나 중국을 환율조작국으로 지정하기에는 더욱 어려워졌다. 하지만 환율조작국 기준을 수정한다면 언제든지 중국, 한국 등 무역수지 적자를 안겨주는 국가를 환율조작국으로 지정할 가능성도 존재한다. [표 3-2]에서 나타난 바와 같이, 미국이 환율조작국의 기준에서 외환시장 개입지

29) 19 U.S.C. §4421(c)(1).
30) 19 U.S.C. §4421(c)(2).

표를 삭제할 경우 일본, 독일, 한국 등의 국가가 환율조작국의 범주에 포함될 수 있다. 만약 세 가지 기준 중에서 두 가지 기준을 충족할 경우 환율조작국으로 지정하는 것으로 기준을 바꿀 경우, 스위스까지 포함하여 4개 국가가 환율조작국으로 포함 될 수 있다. 미국의 무역수지 적자의 절반이 중국으로부터 기인한다는 통계를 볼 때, 이와 같은 환율조작국 지정 기준의 재정립으로 일본, 독일, 한국, 스위스가 지정된다고 하더라도 그 실익은 크지 않을 것이다. 하지만 어느 방향으로 평가 기준을 바꾸더라도 중국을 환율조작국으로 지정하기에는 무리가 있다. 미국의 관심은 중국을 어떻게 환율조작국의 범주에 넣느냐에 있을 것이다. 혹은 유사 범주로 분류하여 중국과의 무역수지 적자 규모를 줄이려고 노력할 것이다.

표 3-2. 미국의 환율조작국 평가

(단위: %)

	대미무역적자 (억 달러)	경상수지 (GDP 비중, %)	외환시장 개입 지표	
			외환 순매수 (GDP 비중, %)	외환순매수 규모 (억 달러)
중국	3,470	1.8	-3.9	-4,350
일본	689	3.8	0.0	0
독일	649	8.3		
멕시코	632	-2.7	-0.5	-60
이탈리아	285	2.8		
한국	277	7.0	-0.5	-70
인도	243	-0.5	0.4	100
프랑스	158	-1.2		
스위스	137	10.7	10.0	660
대만	133	13.4	1.8	100
캐나다	112	-3.3	0.0	0
영국	-11	-5.1	0.0	0
Euro지역	1,257	3.4	0.0	0

주: 2017년 4월 기준.
자료: U.S. Department of the Treasury(2017), p. 24를 참고하여 저자 작성.

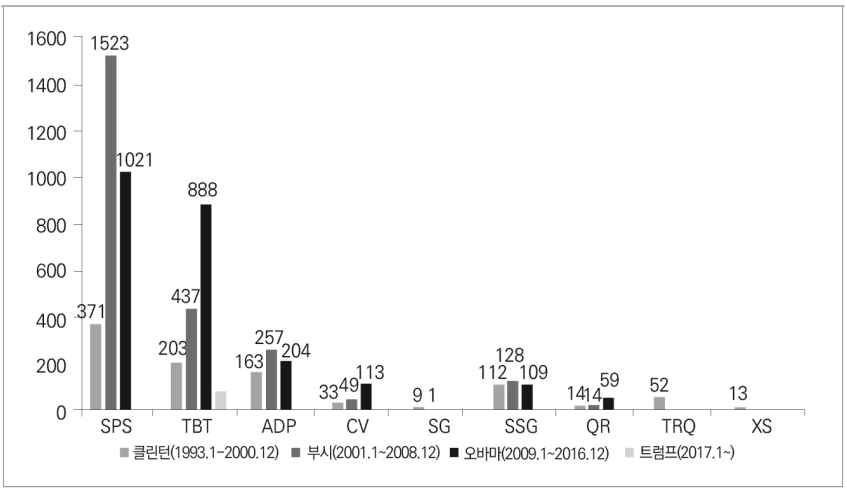
3) 보호무역조치 강화

미국은 2001년 부시대통령의 재임기간부터 무역구제조치가 급증하였다. 클린턴 대통령 재임 시기(1993~2000년)에는 970건이었던 무역구제조치 건수가 부시 대통령 재임 시기(2001~08년)에 2,408건으로 급증하였으며, 그 기조는 오바마 대통령 재임 시기(2009~2016년)에도 2,394건으로 이어졌다. 트럼프 대통령이 취임한 2017년에는 불과 70건에 불과하지만, 취임 첫 해의 통계인 만큼 그 숫자가 보이는 신뢰성은 높지 않다. 트럼프 대통령은 취임하고 얼마 되지 않아 TPP 철회를 선언했으며, 동년 8월부터 NAFTA재협상이 이어지고 있다. 그리고 2017년 11월 현재 한·미 FTA 개정협상이 준비되고 있다.

역대 대통령재임기간 중 가장 많이 적용된 무역구제조치는 위생 및 식물위생(SPS)조치이다. 클린턴 대통령 재임기간에 371건에 불과했던 SPS조치가 부시 및 오바마 대통령 시기에는 각각 1,523건 및 1,021건으로 급증하였다.

그림 3-4. 미국 대통령 재임 시기별 무역구제조치 건수

(단위: 건수)



자료: WTO I-TIP, http://i-tip/wto.org(검색일: 2017. 9. 26)를 참고하여 저자 작성.

기술무역장벽(TBT) 조치 또한 꾸준히 증가하였다. 클린턴 대통령 재임 시기에는 203건이었으나, 부시대통령 재임 시기 437건, 오바마 대통령 재임 시기 888건으로, 대통령이 바뀔 때마다 두 배 가까이 증가하는 추세를 보였다. 이와 같이 미국은 여러 가지 보호무역 장벽 중에서도 농수산물 분야에서는 SPS, 제조업 분야에서는 TBT를 통해 자국 산업을 보호하려는 노력을 지속하고 있다(그림 3-4 참고).

보호무역이 본격화된 부시 대통령 취임기간인 2001년 이후를 자세히 살펴보면, 미국은 위생 및 식물위생(SPS)조치, 기술무역장벽(TBT), 반덤핑(ADP), 상계관세(CV), 세이프가드(SG), 특별 세이프가드(SSG), 수량제한(QR) 등을 적극 활용하여 보호무역을 강화해왔다.

WTO에서 발표한 통계에 따르면, 미국은 2001년 이후 SPS 2,505건, TBT 1,248건, 반덤핑 436건 등 무역구제조치 중에서 SPS, TBT, 반덤핑조치를 가장 빈번하게 이용하여 왔다. 동 기간 동안 미국이 우리나라에 실시한 무역구제조치는 SPS, 반덤핑, 상계관세 부과이다. 반덤핑 건수가 28건으로 가장 많았으며, 상계관세 12건, SPS 6건을 적용하였다. 반면 TBT, (특별)세이프가드, 수량제한 등의 조치는 취한 적이 없는 것으로 조사된다(표 3-3 참고).

표 3-3. 미국의 무역구제조치

(단위: 건)

	SPS	TBT	ADP	CV	SG	SSG	QR
대세계	2.505	1.248	436	156	1	154	59
대한국	6		28	12			

주: 2001년 이후.
자료: WTO I-TIP, http://i-tip/wto.org(검색일: 2017. 9. 26)를 참고하여 저자 작성.

트럼프 대통령 이전에는 SPS, TBT 등 개별 보호무역의 장치를 발동시켜 자국 산업을 보호하려는 노력을 한 반면, 트럼프 행정부는 개별 무역구제조치뿐

만 아니라 TPP, NAFTA, 한·미 FTA 등 기존에 체결되었거나 협상 중이던 무역 협정을 후퇴시키는 등 단순히 무역구제조치 건수로 측정할 수 없는 더 심한 보호무역정책을 실시하고 있다. 즉 미국은 개별 무역구제조치와 무역협정 재협상의 병행을 통해 보호무역주의의 효과를 극대화하려는 노력을 기울이고 있다. 트럼프 정부 출범 이후 미국은 우리나라 발전기에 대하여 61%의 반덤핑관세를 부과한 바 있으며, 태양광 전지 및 패널과 삼성과 LG 세탁기에 대한 세이프가드 발동을 검토하고 있다. 특히 세이프가드조치는 2002년 우리나라 철강제품에 8~30%의 관세를 부과하는 세이프가드를 발동시킨 후 약 15년 만에 취해지는 조치로서, 앞으로 미국의 보호무역주의가 얼마나 거세질 것인가를 보여주는 하나의 예이다.

2. 새로운 보호무역조치의 추세와 현황

가. 보호무역조치 관련 전반적 추세와 기존 연구

앞서 서론에서 지적한 바와 같이 세계경제가 2008년 글로벌 금융위기를 겪고 그 이후 주요 국가 및 지역의 경제회복이 지연됨과 동시에, 2016년 6월 영국의 유럽연합(EU) 탈퇴(Brexit) 결정과 2017년 1월 미국 트럼프 행정부의 출범 등으로 인해 반세계화 추세와 보호무역주의(protectionism)에 대한 우려가 점차 확산되고 있다. WTO(2016)에 따르면, 글로벌 금융위기 이후에는 보호무역주의 관련 조치가 예상보다 크게 확산되지 않았으나, 오히려 세계경제의 경기가 점차 회복되던 2015년부터 보호무역주의 조치가 다시 증가하기 시작하였다. 또한 미국 트럼프 행정부는 2017년 1월 출범 이후 소위 '미국 우선주의(America First)'를 최우선 정책목표로 설정하고 '미국산 구매, 미국인 고용

(Buy American, Hire American)'이라는 정책우선순위를 발표하는 등 보호무역주의와 일방적 무역제재조치에 대한 우려가 확산되고 있다.

본 절에서는 보호무역조치 중에서도 무역구제조치, 비관세장벽 등을 중심으로 최근 동향과 추세를 분석한다. 이에 앞서 보호무역조치에 대한 경제학계의 다양한 연구 결과를 소개하고 개별 조치에 대한 연구 결과도 함께 정리한다.

고준성 외(2017)에서 언급한 것처럼[31] 보호무역주의와 관련된 기존의 연구는 보호무역주의 관련 정책이나 조치의 동향을 분석한 연구, 관련 정책이나 조치를 수행하게 되는 경제학의 이론적 근거를 분석한 연구, 관련 정책이나 조치가 어떠한 경제적 효과를 야기했는지를 분석한 연구 등으로 나눌 수 있다.

먼저 보호무역주의 관련 정책이나 조치의 동향을 분석한 연구는 주로 국제기구에서 발간하는 보고서에 의해 주도되는데, 가장 주목을 받는 보고서는 WTO가 G20 국가들의[32] 관련 정책 및 조치의 동향을 분석하는 소위 'G20 보고서'이다.[33] 2008~09년 글로벌 금융위기 이후 보호무역주의 조치가 급증할 것을 우려한 G20 국가의 정상들은 2008년부터 G20 국가들의 수출 및 수입에 영향을 미치는 각종 무역정책의 동향을 분석하여 연 2회 보고서를 제출할 것을 WTO에 요청하였다. 이는 금융위기 이후 보호무역주의 관련 정책 및 조치의 확산을 선제적으로 예방하기 위해서였다.

WTO(2017)[34]에 따르면, 2016년 10월 중순부터 2017년 5월 중순까지의 기간 동안 G20 국가들의 보호무역주의 조치(월 평균 건수)는 다소 감소하였으나, 보호무역주의 추세는 어느 정도 지속되고 있는 것으로 나타났다. [그림

31) 고준성 외(2017), pp. 8~22.

32) G20 회원국은 아르헨티나, 호주, 브라질, 캐나다, 중국, 프랑스, EU, 독일, 인도, 인도네시아, 이탈리아, 일본, 한국, 멕시코, 러시아, 사우디아라비아, 남아공, 터키, 영국, 미국 (이상 알파벳 순) 등이다.

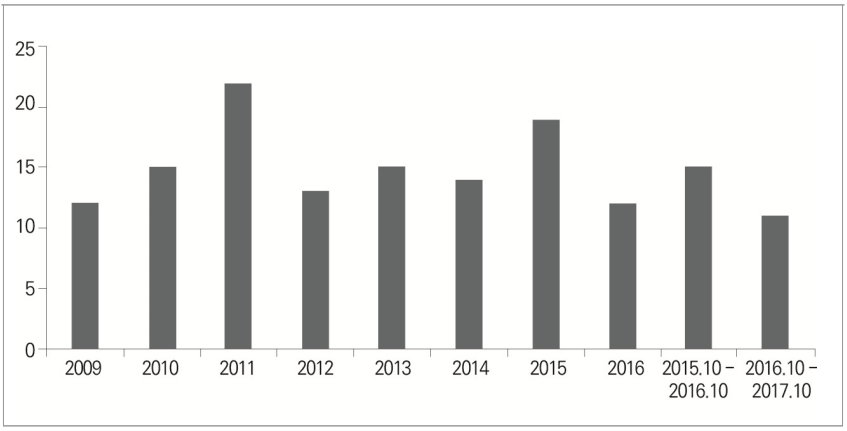
33) 이와 같은 보고서는 다자통상체제의 기본 원칙 중 하나인 투명성(transparency) 측면에서 도움이 되는 것으로 평가된다. 즉 회원국별 무역정책에 대한 정보를 상호 교환하여 공유함으로써 특정 국가의 무역정책을 파악할 수 있고 나아가 동 무역정책이 자국에 어떠한 영향을 미치는지 분석할 수 있는 기회가 주어지기 때문에, 동 보고서와 같은 무역정책 모니터링 보고서는 회원국간 무역정책에 대한 투명성 제고에 도움이 되는 것으로 평가된다.

34) 동 보고서는 2008년 이후 이어진 WTO Report on G20 Trade Measures 연구의 제17차 보고서로서 2016년 10월 16일부터 2017년 5월 15일까지의 7개월 동안 G20 국가들의 수출입 관련 조치의 동향을 분석한 것이다.

3-5]에 나타난 바와 같이 동 기간 동안 G20 국가는 월 평균 11건(총 74건)의 신규 무역제한조치(trade-restrictive measures)를 수행하여 직전 보고서인 WTO(2016)의 분석기간(2016년 5월 중순~2016년 10월 중순) 동안의 월 평균 17건(총 85건, 5개월)보다 감소하였다. 동 수준은 2008년 금융위기 이후 가장 낮은 수준을 나타내고 있으나, 향후 이와 같은 추세가 지속될지 아니면 보호무역주의 추세가 다시 강화될지 좀 더 지켜볼 필요가 있다.

그림 3-5. G20 국가의 신규 무역제한조치 동향

(단위: 월 평균 건수)



주: 건수는 반올림한 수치.
자료: WTO(2017), p. 4를 참고하여 저자 작성.

고준성 외(2017)에 정리된 바와 같이 보호무역주의에 관련하여 다양한 연구주제가 존재하나, 보호무역주의와 경기변동(business cycles) 간의 관계를 분석하는 것이 그동안 주된 연구과제였다. 일반적으로 보호무역주의 관련 조치는 경기변동에 역행(countercyclical)한다는 것인데, 즉 경기가 악화될수록 기업들의 이윤이 감소하여 정부에 보호무역주의적인 정책을 강화해 줄 것을 요구하게 되고 이러한 요구 및 정책수요가 실제 정책에 반영된다는 것이다.

좀 더 구체적으로 경기변동이 보호무역주의 정책을 야기하는 경로에 대해 다양한 이론적 연구가 진행되어 왔는데, Bagwell and Staiger(2003)의 연구는 교역조건(TOT: Terms of Trade)의 변화를 상기 경로로 분석하였다. 즉 경기가 침체될수록 교역조건을 개선하려는 목적으로 보호무역주의 정책 및 조치를 사용한다는 것이다. 일반적으로 수출입과 같은 국가간 교역량은 경기변동과 동일한 방향으로 움직인다. 즉 경기가 호황일 경우 국가간 수출입 역시 증가하고 교역으로부터 얻을 수 있는 편익 역시 높아 무역전쟁(trade war)이 야기하는 비용 역시 높아지기 때문에 교역 국가들이 보호무역주의 정책을 취할 유인이 낮다. 그러나 경기가 불황일 경우 보호무역주의 정책의 시행을 통해 상대 교역국의 수출비용을 증가시키면 수입국의 교역조건이 일시적으로 개선되는 효과가 나타난다는 것이 보호무역주의의 이론적 배경이다.

이에 반해 Hansen(1990)의 연구는 재정수지 개선을 보호무역주의 시행 동기로 분석하였는데, 정부는 재정수지를 개선하려는 목적으로 보호무역주의 정책을 취한다는 이론적 분석이다. 즉 경기가 불황일 경우 관세수입 하락으로 정부의 재정수입 역시 하락하는데 이를 만회하기 위해 관세율을 높이려는 유인이 발생하여 보호무역주의 정책을 시행한다는 것이다. 그러나 이러한 이론적 설명은 관세수입이 재정수입에서 큰 비중을 차지하던 과거의 선진국 또는 현재의 개도국(일반적으로 30~40%)에게만 적용될 수 있기 때문에, 관세수입의 규모가 5% 미만인 현재의 선진국에서는 큰 의미가 없어 실무적으로는 이론적 설득력이 미약한 것으로 평가된다.

또 다른 이론적 근거는 정치경제학적 접근 방법을 이용한 것으로, 국내 생산자로부터의 로비활동에 따라 보호무역주의 정책이 시행된다는 것이다. 이와 관련된 논문은 Cassing, Mckeown, and Ochs(1986), Grossman and Helpman(1994) 등의 연구에서 제기되었는데, 경기가 불황일 경우 국내 생산자의 이윤이 하락하므로 수입 규제에 대한 정책적 수요가 증가한다는 논리이다. 이와 같은 정치경제학적 접근 방법은 Grossman and Helpman(1994)의 연구를 통해 통상

정책을 설명하는 핵심적인 국제경제 이론으로 발전되었다. Kang and Park(2011)의 연구에 따르면, 한국의 반덤핑관세 역시 정치경제학적 요소가 반영된 결과로 나타났는데 산업별 협회가 구성되어 있는 산업일수록 수입품에 대한 반덤핑관세의 부과가 빈번한 것으로 계량분석 결과 입증되었다. 즉 Grossman and Helpman(1994)의 연구 결과와 같이 관련 협회가 설립 및 운영되면 해당 산업을 보호해 달라는 요구를 정책결정 과정에서 상대적으로 강하게 반영시킬 수 있으므로 해당 산업 수입품에 대한 반덤핑관세가 높게 부과되는 것으로 나타났다.

그러나 최근에는 경기변동과 보호무역주의 간의 관계에 대해 기존 연구 결과와 상이한 이론이 제기되고 있으며, 실증분석 결과 역시 일부 상이한 결과가 제기되고 있다. 이와 같은 연구는 과거의 경기침체 시기와는 달리 2008~09년 금융위기 이후에는 보호무역주의가 크게 대두되지 않았다는 사실에 근거한다. WTO(2014)의[35] 연구에 따르면 2008~09년 금융위기로 촉발된 세계경제 침체기에는 과거의 경기침체와는 달리 보호무역주의 조치가 크게 증가하지 않은 것으로 평가되었다. 또한 World Bank(2011)의 연구에서도 2008~09년 금융위기 이후 분석 대상 국가(총 11개국)의 보호무역주의 조치가 우려와는 달리 급증하지 않은 것으로 분석되었다.[36] 심지어 동 금융위기 이후 무역량이 급격히 감소한 무역 붕괴(trade collapse)[37] 현상에 대한 원인 분석 연구에서 보호무역주의 조치의 효과는 2% 미만에 불과한 것으로 나타났다.[38]

이에 따라 보호무역주의 조치가 과거와는 달리 경기변동에 역행하지 않고, 즉 경기변동과 동일한 방향으로 움직이거나(pro-cyclical) 또는 경기변동과 무관(acyclical)하다고 주장하는 연구 결과가 나타나고 있으며, 이와 같은 결

35) WTO(2014), pp. 177-190.
36) 한국의 경우에서도 글로벌 금융위기 시기에 발생한 새로운 반덤핑 조사 개시는 2008년 5건, 2009년 0건으로 나타났다. Kang and Park(2011) 참고.
37) 상기 금융위기 기간 동안 아시아 지역에서 발생한 무역 붕괴 현상에 대한 현황 분석은 Bark and Kang(2011) 참조.
38) Gawande, Hoekman, and Cui(2015); Kee, Neagu, and Nicita(2013) 등 참고.

과를 야기하는 경로로서 다양한 이론적 설명이 제기되고 있다. 먼저 글로벌 가치사슬이 보다 심화 및 확대되고 있다는 점이 기존의 역행 관계를 변화시킨다는 설명이 있다. 글로벌 가치사슬이 심화되고 확대된 상황에서는 국내에서 생산한 후 수출한 부품을 사용하여 외국에서 최종 생산한 완제품의 수입에 보호무역주의 조치를 부과할 경우 외국 생산업체뿐만 아니라 동 업체에 부품을 제공한 국내 제조업체에게도 해당 조치가 해가 될 수 있다는 것이다. 관련 실증연구로서 Blanchard, Bown, and Johnson(2016)에서는 해외에서 생산된 제품에서 국내 생산가치의 비중이 높거나 국내에서 생산된 제품에서 해외 생산가치의 비중이 높을 경우 무역구제조치의 부과가 적어지는 것을 통계적으로 분석하였다. Gawande, Hoekman, and Cui(2015)의 연구 역시 유사한 결과를 발견하였는데, 이를 바탕으로 생산체계의 글로벌 분업화(fragmentation)의 강화가 '보호무역주의에 맞설 수 있는 강력한 유인(powerful incentives against protectionism)'이라고 주장하였다.

이에 반해 정치경제학적 접근 방법을 시도한 연구가 존재하는데, 2008~09년 금융위기 이후 G20 정상회의에서 G20 정상들이 새로운 보호무역주의 조치를 시행하지 않도록 합의(소위 standstill commitment)[39]하는 등 보호무역주의 확산을 피하기 위해 국제사회가 적절히 대응하였다는 것이다(Gawande, Hoekman, and Cui 2015). 앞서 지적한 바와 같이 정치경제학적 분석에 따르면 보호무역주의 정책은 관련 정책에 대한 로비와 이에 대한 수요 상승의 결과이므로, 국제사회가 보호무역주의 확산에 따른 부정적 결과를 회피하기 위해 노력하였으며 그 정치적 노력이 성공적이었다고 평가된다.

이와 같은 보호무역주의 정책 유인에 대한 연구 외에도 보호무역주의의 효과에 대한 연구 역시 존재한다. 보호무역주의의 효과에 대한 기존 연구는 주로

39) 2008년 11월 미국 워싱턴에서 개최된 정상회의 선언문(Declaration of the Summit on Financial Markets and the World Economy, Paragraph 13) 참고. G20 정상들은 동 선언문 13항에 나타난 바와 같이 12개월 동안 신규 무역 및 투자 제한조치를 취하지 않기로 합의하였으며, 2010년 11월 서울에서 개최된 정상회의에서도 추가적인 보호무역주의 조치를 취하지 않기로 재확인하였다(The G20 Seoul Summit, Leaders' Declaration, Paragraph 8~9).

부정적인 결론을 제시하였다. 주요 국제경제학 교과서가 설명하는 이론은 보호무역주의 정책에 의해 '자유무역(free trade)' 균형에서 벗어나게 될 경우 무역패턴뿐만 아니라 국내 경제의 효율적인 자원배분에 왜곡이 발생한다.

보호무역주의 관련 정책이나 조치가 어떠한 경제적 효과를 야기했는지를 분석한 이론적 연구에 따르면, 보호무역주의 정책 시행 시 시장균형은 자유무역의 균형점에서 벗어나는데 수입량이 감소하면서 관련 제품의 국내 가격이 상승하고 국내 생산자는 가격상승과 수입경쟁의 약화에 따라 생산을 증가시키지만 균형 생산물량은 이전보다 감소한다. 결국 수입 감소에 따라 이전 균형 시점보다 공급 부족(shortage) 상태에 이르므로 국내 시장에서 가격은 인상되고 결국 소비자 후생(consumer welfare)만이 하락하게 된다. 이에 반해 국내 생산자는 가격 인상 및 수입경쟁의 약화로 인해 생산자 후생(producer welfare)이 증가하고, 정부 역시 보호무역주의 관련 조치로 인해 추가적인 관세수입을 획득하게 된다. 하지만 가격인상으로 인한 소비자 후생의 하락이 생산자 후생의 증가 및 정부 세수 증대의 긍정적 효과를 상회하기 때문에 결국 보호무역주의 조치는 자중손실(deadweight loss)을 발생시킨다. 이와 같은 자중손실은 국내 가격의 상승에 따른 소비자의 소비 감소(less consumption)와 국내 생산자의 과잉생산(over-production)으로부터 야기되는 비효율성(inefficiency)을 의미한다.

물론 미국과 같이 경제 규모가 큰 국가의 경우 경제 규모가 작은 국가와는 상이한 환경에 있다. 즉 자국 보호무역주의 정책을 통해 상대국의 국내가격에 영향을 미칠 정도로 경제 규모가 큰 국가는 보호무역주의 조치시행 시 '교역조건 외부성(externality)' 효과를 통해 자국의 교역조건을 개선시킬 수 있기 때문에 보호무역주의 정책을 사용할 유인이 증가한다.

또한 앞서 논의된 바와 같이 자국의 경제적 이익이 크지 않더라도 국내 이해당사자의 로비와 국내 정치적 역학관계에 따라 보호무역주의 정책을 시행할 유인이 증가하기도 한다. 국내 이해당사자(special-interest groups)는 국내 시

장에서의 이윤을 증가시키기 위해 정부가 보호무역주의 정책을 강화하도록 정치적 영향력(political contributions)을 행사한다. 이와 같은 이론적 근거는 의회와 행정부 간의 협력과 견제를 통해 통상정책이 결정되는 국가의 정책결정 과정에도 적용될 수 있다. 즉 수입품과 경쟁하는 시장에서 종사하는 국내 생산자는 본인이 속한 선거구의 의회 정치인에게 국내시장을 보호할 수 있는 정책이 시행되도록 요구할 것이고, 의회는 이러한 정책 수요를 반영하여 정책을 결정하게 된다. 지금까지 논의된 보호무역주의에 대한 최근 이론과 동향 분석 결과에 따르면, 보호무역주의 추세는 경기변동에 역행(countercyclical)하기보다는 자국의 민감산업을 보호하기 위해 빈번히 발생하고 있어, 보호무역주의의 일상화 현상으로 요약될 수 있다. 또한 보호무역주의가 소비자 후생 하락으로 경제 전반에 부정적인 영향을 미치더라도 국내 정치역학에 따라 특정 산업을 보호하기 위해 발생할 수 있다는 측면에서, 해당 국가의 정치역학에 대한 사전 연구가 한국의 대응방안 구축 과정에 필요하다고 판단된다.

나. 무역구제조치

보호무역주의는 다양한 형태로 표출될 수 있지만, 가장 빈번히 사용되고 있으며 WTO 회원국으로서 해당 절차[40]에 따라 부과될 경우 허용되는 무역제한조치가 반덤핑관세, 상계관세, 세이프가드 등을 포함하는 무역구제조치(trade remedy measures)이다.

[표 3-4]에 나타난 바와 같이 2016년 이후 G20 국가들의 신규 무역구제조치의 조사개시 건수가 증가한 반면, 기존 무역구제조치의 종료 건수는 감소하여 무역구제조치를 활용하는 사례가 증가하고 있는 것으로 분석된다. G20 국가의 월별 조사개시 건수를 살펴봐도 2012년 21.3건에서 2016년 28.8건으로

40) 반덤핑관세와 상계관세는 GATT VI조, 세이프가드는 GATT XVI조에 따라 허용된다. 또한 반덤핑협정, 보조금 및 상계조치 협정, 세이프가드협정 등은 상기 조항을 보다 명확히 하고 동 조항들과 함께 무역구제조치 관련 정의, 절차, 범위, 조사방법 등을 규율한다.

대폭 상승한 반면, 기존의 무역구제조치가 종료된 건수는 2014년 월별 18.4건을 정점으로 점차 하락하고 있으며, 2016년 10월 중순부터 2017년 5월 중순까지의 기간 동안에는 10.1건에 불과한 것으로 기록되어, 기존의 무역구제조치가 연장되는 경우가 많은 것으로 풀이된다.

표 3-4. G20 국가의 조치별 신규 무역제한조치 동향

(단위: 건수)

구분	2012	2013	2014	2015	2016	2015.10 중순 ~ 2016.10 중순	2016.10 중순 ~2017.5 중순 (7개월)
조사개시	255	338	304	278	345	340	174
반덤핑 관세	208	287	236	230	300	290	147
상계관세	23	33	45	31	34	33	24
세이프 가드	24	18	23	17	11	17	3
월 평균	21.3	28.2	25.3	23.2	28.8	28.3	24.9
종료	206	186	221	212	161	161	71
반덤핑 관세	175	160	186	167	133	132	63
상계관세	21	17	23	25	13	17	7
세이프 가드	10	9	12	20	15	12	1
월 평균	17.2	15.5	18.4	17.7	13.4	13.4	10.1

자료: WTO(2017), pp. 21-45를 참고하여 저자 작성.

무역구제조치 중 가장 빈번히 사용되는 것이 반덤핑관세인데, 이를 WTO 통계를 통해 살펴보면 [표 3-5]와 같다. 동 통계에서는 조사개시(initiations)에 초점을 두었는데, 이는 반덤핑관세의 최종 판정 없이 조사개시만으로도 대상국의 수출이 하락하는 냉각효과(chilling effects)가 존재하기 때문이다. 1995년 WTO 출범 이후 반덤핑관세 조사를 가장 적극적으로 사용하고 있는 국가는 인도이다. 인도는 총 839건(전체 비중의 15.9%)의 반덤핑관세 조사를 개시하였

고, 그 뒤를 이어 미국(606건, 11.5%), EU(493건, 9.3%), 브라질(403건, 7.6%), 아르헨티나(348건, 6.6%) 등의 순서이다. 이와 같이 상위 10개 국가의 조사개시 건수는 총 3,894건으로 WTO 회원국 전체 조사개시 건수의 73.7%에 달한다. 과거 미국, EU, 호주, 캐나다 등의 선진국이 주도하던 반덤핑관세 조사개시는 최근 들어 인도, 브라질, 아르헨티나, 중국, 남아공, 터키 등과 같은 개도국이 보다 적극적으로 활용하고 있는 것으로 나타났다.

표 3-5. 주요 WTO 회원국별 반덤핑관세 조사개시 건수

(단위: 건수)

	1995~97	1998~2000	2001~03	2004~06	2007~09	2010~12	2013	2014	2015	2016	합계
인도	40	133	206	80	133	81	29	38	30	69	839
미국	51	130	149	46	64	29	39	19	42	37	606
EU	99	119	55	89	43	45	4	14	11	14	493
브라질	34	45	29	26	46	100	54	35	23	11	403
아르헨티나	64	71	39	31	54	33	19	6	6	25	348
호주	66	52	48	27	17	37	20	22	10	17	316
중국	0	16	66	61	35	22	11	7	11	5	234
남아공	73	78	18	32	11	5	10	2	0	0	229
캐나다	30	47	45	19	10	15	17	13	3	14	213
터키	4	16	44	45	35	18	6	12	16	17	213
WTO 회원국 합계	629	919	917	623	600	546	287	236	229	300	5,286

자료: WTO, https://www.wto.org/english/tratop_e/adp_e/adp_e.htm(검색일: 2017. 11. 1) 자료를 참고하여 저자 작성.

시기별로 분석할 경우 2001년 세계경제 침체 전후로 반덤핑관세의 조사개시 건수가 급격히 증가한 것으로 나타난 반면, 2008~09년 금융위기 이후로는 크게 증가하지 않아 WTO(2014, 2016) 등의 연구 결과와 유사하다. 그러나 2016년 경기가 다소 회복되고 있음에도 불구하고 또 다시 증가하여 연간 300건을 기록하였는데, 이는 연간 311건을 기록한 2002년 이후 가장 높은 수치이

다. 특히 2016년 WTO 회원국 전체의 조사개시 건수가 300건인데 이 중 인도의 동 건수가 69건(23.0%)을 기록해 WTO 출범 이후 인도의 비중인 15.9% 보다 월등히 높음을 알 수 있다(표 3-5 참고).

표 3-6. 반덤핑관세 조사개시의 주요 대상 국가

	1995~97	1998~2000	2001~03	2004~06	2007~09	2010~12	2013	2014	2015	2016	합계
중국	96	113	158	175	217	155	76	63	70	94	1,217
한국	40	85	63	46	30	42	25	18	17	32	398
대만	29	46	48	47	29	36	17	13	10	10	285
미국	48	43	47	37	29	38	13	11	5	5	276
인도	22	36	42	28	17	21	11	15	13	12	217
태국	22	33	36	30	30	23	14	9	12	10	210
일본	25	48	43	25	12	16	11	7	3	12	207
인도네시아	23	38	38	31	26	15	7	5	8	9	198
러시아	16	43	31	17	12	8	5	4	6	12	155
브라질	23	28	19	21	17	8	6	0	7	13	142
WTO 회원국 합계	629	919	917	623	600	546	287	236	229	300	5,286

자료: WTO, https://www.wto.org/english/tratop_e/adp_e/adp_e.htm(검색일: 2017. 11. 1) 자료를 참고하여 저자 작성.

이와 같은 반덤핑관세 조사개시가 어떠한 국가들을 대상(target)으로 하는지 분석하면, 총 5,286건 중 23.0%가 중국에 집중되고 있다. 이를 통해 WTO 회원국들이 반덤핑관세를 활용하여 중국으로부터의 수입을 규제하려 하고 있음을 알 수 있다. 중국이 WTO에 가입한 것이 2001년이었음에도 불구하고 중국에 대한 반덤핑관세 조사개시는 그 이전부터 빈번히 활용되었다. 2016년에는 연간 94건에 달해 연간 건수로 WTO 역사상 가장 높은 조사개시 건수를 기

록하였으며 2016년 총 건수인 300건 중 31.3%를 중국이 차지하여 중국에 대한 반덤핑관세 조사개시가 급증하고 있음을 알 수 있다. 특히 미국과 EU는 중국에 대한 반덤핑 조사과정에서 반덤핑관세율을 좀 더 올리기 위해 비시장경제(NME: Non-Market Economy) 지위를 계속 유지하기로 결정하였고, 이에 중국은 미국과 EU를 WTO에 제소하였다.[41]

중국이 압도적인 반덤핑관세 대상국가로서 1위를 차지한 한편, 그 뒤를 이어 한국(398건, 7.5%), 대만(285건, 5.4%), 미국(276건, 5.2%), 인도(217건, 4.1%), 태국(210건, 4.0%) 등이 자리를 차지한다. 이와 같이 상위 10개 대상국가에 대한 조사개시 건수는 총 3,894건으로 WTO 회원국 전체 조사개시 건수의 73.7%에 달한다. 또한 한국을 대상으로 반덤핑관세를 가장 많이 부과한 국가는 인도(45건), 중국(29건), 미국(25건), 호주(20건) 등의 순서이다.

표 3-7. 주요 산업별 반덤핑관세 부과 건수

(단위: 건수)

	1995~97	1998~2000	2001~03	2004~06	2007~09	2010~12	2013	2014	2015	2016	합계
산동물	3	6	8	9	0	2	0	0	3	0	31
야채류	6	8	7	6	6	3	0	0	1	1	38
동식물 기름	0	0	1	1	0	0	0	0	0	1	3
가공 식품	13	5	6	6	3	2	0	2	0	0	37
미네랄	3	9	20	7	4	3	3	0	1	2	52
화학품	53	79	163	104	92	96	22	31	50	39	729
플라스틱/고무	34	67	84	75	45	35	30	21	26	12	429

41) 지난 2016년 12월 중국은 반덤핑 조사 시 가격비교 방법에 대한 미국의 조치가 반덤핑협정 2.1, 2.2, 9.2, 18.1, 18.4 조항, GATT 1조 1항, 6조 1~2항, 마라케시협정 16조 6항에 위배된다고 제소하였다(DS515). 또한 2017년 7월 중국은 반덤핑 조사 시 가격비교 방법에 대한 EU의 조치가 반덤핑협정 2.1 및 2.2 조항과 GATT 1조 1항, 6조 1항에 위배된다고 제소하였다(DS516). WTO, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_status_e.htm(검색일: 2017. 11. 1).

표 3-7. 계속

	1995 ~97	1998~ 2000	2001 ~03	2004 ~06	2007 ~09	2010 ~12	2013	2014	2015	2016	합계
가죽류	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	2
목재류	2	14	3	14	9	3	5	1	2	3	56
종이류	4	44	18	21	15	19	1	4	2	8	136
섬유류	21	49	41	48	57	22	5	8	4	8	263
신발류	4	10	3	2	2	2	0	0	0	0	23
돌/보석	7	18	13	16	13	26	11	19	6	4	133
금속류	119	232	191	79	69	102	69	61	57	72	1,051
기계류	42	48	34	27	54	28	11	8	19	6	277
자동차	7	2	3	3	6	5	3	0	6	3	38
기기류	3	11	2	4	9	5	0	1	0	4	39
기타	17	11	14	11	8	1	1	1	4	0	68
합계	339	613	611	434	392	354	161	157	181	163	3,405

자료: WTO, https://www.wto.org/english/tratop_e/adp_e/adp_e.htm(검색일: 2017. 11. 1) 자료를 참고하여 저자 작성.

또한 산업별로 반덤핑관세 부과 건수를 비교하면, [표 3-7]에 나타난 바와 같이 철강을 포함하는 금속류가 전체 건수의 30.9%를 차지하는 1,051건을 기록하였다. 그 뒤를 이어 화학제품류가 21.4%인 729건, 플라스틱/고무류가 12.6%인 429건, 기계 및 전자제품류가 8.1%인 277건, 섬유류가 7.7%인 263건을 각각 차지하였다. 한국의 경우 한국의 수출에 부과된 반덤핑관세 전체 건수인 239건 중 33.5%인 80건이 철강을 포함한 금속류에 집중되었으며, 그 뒤를 이어 플라스틱/고무류(46건, 19.2%), 화학제품류(44건, 18.4%), 섬유류(30건, 12.6%), 기계 및 전자제품류(24건, 10.0%) 등에 많이 부과 되었다.

고준성 외(2017)의 연구에서도 정리된 바와 같이, 개별적인 무역구제조치에 대한 이론은 주로 반덤핑관세, 상계관세 등에 초점을 두고 발전되어왔다. 먼저 수출기업의 덤핑행위에 대한 이론적 연구 중 Viner(1923)의 연구에서는 덤핑행위(dumping practices)를 불공정 무역행위(unfair trade practices)가 아

니라 국내시장과 해외시장과 같이 분화된 시장(segmented markets)에서의 가격차별(price discrimination)로 인식하였다. 또한 Eichengreen and van der Ven(1984)의 연구에서는 시장구조(market structure)의 차이에 따라 덤핑행위가 발생한다고 분석하였는데, 국내에서 독점적 지위(monopolistic power)를 보유하고 있는 기업이 수출할 경우 일반적으로 해외시장은 국내시장보다도 더욱 경쟁적이기 때문에 국내시장에서 유지할 수 있던 독점적 가격보다 낮게 가격을 설정할 수밖에 없으며 이로 인해 덤핑 현상이 발생한다는 것이다. 그 외에도 Davies and McGuinness(1982)의 연구에 따르면, 수출기업이 여타 경쟁기업의 시장진입을 저지(entry deterrence)하기 위해 한계비용 이하로 가격을 책정하는 가격제한전략(limiting pricing strategy)의 결과로 덤핑행위가 발생하게 된다.

수출보조금과 관련된 이론적 연구 중 가장 핵심적인 논문은 Brander and Spencer(1985)의 연구인데, 정부가 자국 수출기업에 수출보조금을 지원할 경우 동 수출기업은 수입국가의 현지 기업에 비해 우월한 경쟁지위를 확보할 수 있기 때문에 전략적으로 중요한 산업의 기업을 육성하는 데 도움이 된다는 이론이다.

이와 같은 덤핑과 수출보조금의 지급 등 불공정(unfair) 무역행위에 대응하여 국내 산업 및 기업을 보호하기 위한 수단으로서 반덤핑관세, 상계관세가 부과될 수 있다. Finger, Hall and Nelson(1982), Ethier(2002) 등의 연구는 상기 무역구제조치를 국가기관에 의한 '관리 보호무역주의(administered protectionism)'라 지칭하고, 상기 무역구제조치가 부과될 경우 상대국 수출업자의 수출가격을 상승시켜 해당 국가의 교역조건을 악화시킴으로써 최종적으로 자국으로의 시장접근(market access)을 억제하는 효과를 나타낼 수 있다고 분석하였다.

무역구제조치에 대한 통계적 분석 역시 다양한 방면으로 진행되어왔는데, 주로 상계관세나 세이프가드보다는 반덤핑관세에 연구 초점을 두고 있다. 이는

반덤핑관세가 더욱 빈번히 사용되고 있어 무역구제조치의 효과를 통계적으로 분석하기에 충분한 표본을 지니고 있기 때문이다. 앞서 지적한 바와 같이 World Bank(2011)의 연구는 2008~09년 금융위기 이후 주요 11개국(미국, EU, 캐나다, 한국, 중국, 인도, 브라질, 아르헨티나, 멕시코, 터키, 남아공)의 무역구제조치 동향을 분석하였는데, 우려와는 달리 보호무역주의 조치가 급증하지 않았지만 상기 국가들은 다양한 방식으로 무역구제조치를 사용한 것으로 분석되었다. 이 연구에서 World Bank의 Temporary Trade Barriers 관련 데이터베이스를 활용하여 분석한 결과, 2008~09년 금융위기 이후 무역구제조치(대부분이 반덤핑관세) 대상 수입품의 비중(HS 코드 기준)은 지속적으로 상승하여 금융위기 이전에는 전체 수입품의 2.4%였던 것이 2008년에는 2.7%에 이르는 것으로 나타났다.

무역구제조치의 효과 분석과 관련된 연구는 상계관세보다는 반덤핑관세에 초점을 두고 있는데, 일반적으로 반덤핑관세의 부과는 수입에 부정적이며 관련 조사의 개시만으로도 수입이 하락하는 것으로 분석되었다. 미국의 반덤핑관세를 분석한 Prusa(2001)의 연구 결과, 반덤핑관세 부과로 인해 수입이 30~50% 하락하는 것으로 나타났으며 조사가 개시되어 덤핑이 없었다고 판결이 나더라도 수입이 하락하는 것으로 밝혀졌다. Brenton(2001)의 연구는 EU의 반덤핑관세를 분석하였는데, 반덤핑관세 1% 증가에 대상 품목의 수입 비중이 2.1% 하락하는 무역전환(trade diversion)효과를 밝혀냈다. 또한 미국, EU, 중국의 경우를 분석한 Kang, Lee, and Park(2011)의 연구에서는 반덤핑관세의 효과가 특정 국가별로 달리 나타나기보다는 산업 특정적인(industry-specific) 효과를 나타내는 것으로 분석되었다.

통상법적인 측면에서 무역구제조치 관련 법안은 더욱 보호무역주의적인 방향으로 개정되는 추세인데, 미국이 가장 단적인 예이다. 트럼프 행정부 출범 이후 보호무역주의에 대한 우려가 대두되고 있지만, 고준성 외(2017)에서도 분석한 바와 같이 보호무역주의적인 무역구제조치 법안 개정과 같은 제도적 기반

은 이미 오바마 행정부에서 마련되었다.

WTO 설립 이래 25차례 이루어진 미국의 반덤핑 및 상계관세 관련 법 개정 중에서 18차례의 개정이 오바마 행정부에서 진행된 것으로 나타났다. 트럼프 행정부는 이와 같은 보호무역주의의 제도적 기반을 적극적으로 활용하고 있는 것이다. 오바마 행정부 기간 동안 진행된 법 개정 내용의 대부분은 개정은 무역구제조치 관련 행정기관의 더욱 효율적인 집행을 위해 관련 절차를 이전보다 자동화하였고, 그동안 진행되어온 무역구제조치 조사기관의 기존 관행적인 재량을 법제화함으로써 향후 소송으로 비화될 가능성을 차단하는 데 초점을 두고 있는 것으로 분석된다.

2014~15년의 반덤핑/상계관세법 관련 개정 내용 중 핵심적인 사항은 '이용 가능한 불리한 사실(AFA: Adverse Facts Available)' 적용권한 강화, '실질적 피해' 정의 개정, '특별한 시장 상황(PMS: Particular Market Situation)' 관련 상무부 재량권 강화 등이다. '이용 가능한 불리한 사실(AFA)'은 상무부의 조사 과정에서 성실하게 응답하지 않는 조사 대상 기업에 불리한 추론을 허용하는 것인데, 기존의 관행을 법제화한 것으로 평가되며 AFA를 적극적으로 활용할 경우 보다 높은 반덤핑관세율을 부과할 수 있다. 또한 '실질적 피해'의 정의와 관련하여, 상무부가 국내기업의 피해 여부를 고려할 때 검토해야 할 요소들을 기존 요건보다 확대하였다. 또한 '특별한 시장 상황(PMS)'의 범위 역시 확대되었는데, 판매가격 외에 생산비까지도 고려할 수 있게 되어 해당 국가에서의 생산비용이 정확하게 정상적인 생산비용을 반영하지 않는 경우 이러한 상황 역시 '특정한 시장 상황'으로 판단할 수 있도록 규정하였다.[42]

이와 같이 무역구제조치 법안을 강화한 것은 오바마 행정부의 통상정책 기조와 연계되어 있는데, 환태평양경제동반자협정(TPP) 협상의 성공적인 타결

42) 19 U.S.C. §773(e). 상무부는 2017년 4월 11일 우리나라 유정강관에 대하여 전례 없이 특별한 시장 상황을 적용하였다. 관련 언론보도에 따르면 상무부는 제기된 4가지 주장에 대하여 각각은 특별한 시장 상황이 아니나, 총체적으로 특별한 시장 상황이라고 판단하였다. Inside U.S. Trade(2017. 4. 14), "Commerce hits Korean steel tube producers with 'unprecedented' duties," https://insidetrade.com/(검색일: 2017. 10. 2).

이 핵심적인 통상정책이었던 오바마 행정부는 무역증진권한(TPA)을 의회로부터 획득하기 위해 의회의 행정부 견제장치 강화, 보호무역주의적 조치 강화, 무역조정지원(TAA) 강화 등을 그 대가로 도입하였다.

지금까지 논의된 무역구제조치에 대한 최근 이론과 동향 분석 결과에 따르면, 결국 관세와 같은 무역장벽이 그동안의 다자무역협상에 따라 점차 완화되고 결국은 철폐되는 상황에서 무역구제조치는 보호무역주의의 가장 핵심적인 정책 도구로 대두되고 있다. 특히 반덤핑관세가 무역구제조치 중 가장 빈번히 사용되는 정책인데, 최근 들어 인도, 브라질, 아르헨티나, 중국, 남아공, 터키 등과 같은 개도국이 보다 적극적으로 활용하고 있다. 이에 반해 미국과 같은 선진국에서는 관련 규정을 보다 강화하여 그동안 관행으로 취급되던 구체적인 조사과정에서의 기법들이 명문화 되는 등 보호무역주의 색채가 더욱 강해지고 있는 추세이다.

다. 비관세장벽

앞서 분석된 무역구제조치 외에도 무역기술장벽(TBT: Technical Barriers to Trade), 위생 및 검역조치(SPS: Sanitary and Phyto-sanitary Measures), 수량제한(QR: Quantitative Restrictions) 등 다양한 형태의 비관세장벽(NTBs: Non-Tariff Trade Barriers)이 존재한다.[43] UNCTAD의 Trade Analysis and Information System(TRAINS)에 따르면, 비관세장벽은 100개 이상의 다양한 형태로 나타나는 것으로 분석되었으며 이에 더해 예상치 못한 새로운 형태로 나타나는 것으로 밝혀졌다. WTO 역시 회원국의 비관세장벽 관련 통보의무를 활용하여 비관세장벽 관련 데이터베이스를 구축하고 있다.

[표 3-8]에 나타난 바와 같이 비관세장벽은 유형에 따라 연도별로 다소 상이한 추세를 보여주고 있다. 무역기술장벽(TBT)의 경우 매년 1,000여 건 이상의

43) 비관세장벽에 대한 일반적인 논의는 OECD(2009) 참조.

발의(initiation)가 보고되고 있는데, 이와 같은 발의 보고 건수 모두를 비관세장벽이라고 칭하기에는 한계가 있다. 그 이유는 기술이 발전하고 새로운 상품이 개발될수록 그에 상응하는 기술표준이 마련되기 때문에 이와 같은 통보 건수가 반드시 여타 회원국의 무역에 장애가 되는 요소라고 결론지을 수 없기 때문이다. 다만 시행 건수가 2008년 전년대비 급격히 증가하여 254건이 시행되었고, 다시 2015년 급격히 늘어 477건을 기록하고 있다는 점은 기술장벽을 활용하여 보이지 않는 보호무역주의가 확산되고 있다는 우려의 배경이 되고 있다.

표 3-8. 비관세장벽의 연도별·유형별 부과 건수

(단위: 건수)

		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
TBT	발의	760	866	1,022	1,238	1,350	1,269	1,140	1,480	1,539	1,428	1,223	1,446
	시행	15	27	27	49	254	291	226	236	207	194	477	452
SPS	발의	650	901	629	589	522	704	686	545	651	830	1,016	765
	시행	9	5	240	353	313	418	361	346	346	371	289	322
QR	발의	0	1	0	1	0	5	2	98	1	196	0	323
	시행	538	526	517	506	500	487	453	443	66	31	12	0

자료: WTO, https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/itip_e.htm(검색일: 2017. 11. 1) 자료를 참고하여 저자 작성.

주로 농축수산물에 초점을 두고 있는 위생 및 검역조치(SPS)의 경우 매년 평균 600건 내외의 조치가 발의되고 있으나, 시행되는 건수는 2007년 이후 급증하여 매년 300건 내외의 신규 조치가 시행되고 있다. 수량제한(QR)의 경우 신규 발의 건수는 매우 저조하나 2014년 196건으로 급증하였고, 2016년 다시 323건으로 급증하였다. 이는 1994년 종료된 우루과이 라운드(UR) 협상에 따

라 대부분의 수량제한조치가 10년을 주기로 종료되거나 연장되기 때문에 2014년 전후로 해당 조치에 대한 발의 건수가 급격히 증가한 것으로 평가된다.

비관세장벽의 경우 앞서 분석된 무역구제조치와는 달리 유형, 범위, 대상품목 등이 명쾌하게 나타나지 않는 경우가 많고 수치로 나타내기 어려워 여타 조치와 그 추세를 비교하기에는 한계가 있다. 그뿐 아니라 2003~04년 한국이 광우병을 우려하여 소고기 수입금지를 시행한 것처럼 소비자 보호라는 비경제적인 목적을 달성하기 위해 부과되는 경우도 있으므로 비관세장벽을 무작정 보호무역주의라 지칭할 수는 없으며, 이와 같이 공공보건(public health)을 위한 수입제한은 GATT 협정 XX조에 보장되어 있는 WTO 회원국의 권리이다.[44)]

하지만 수입국 정부가 특정 제품의 수입을 규제하기 위해 보다 자의적으로 절차상의 장벽을 적용하는 경우, 동 장벽은 해당 국가간의 무역을 왜곡시키는 동시에 관련 수출국의 상업적 이익에 직접적으로 부정적인 영향을 초래한다. 이러한 관점에서 비관세장벽은 관세나 무역구제조치처럼 보호무역주의를 표면적으로 나타내지 않으면서 국내 규제 및 제도를 통해 의도적으로 수입품에 차별적인 조치를 취하는 것이어서, 자국 산업과 시장을 보호하기 위해 보다 적극적으로 사용될 유인이 존재한다.

비관세장벽에 대한 기존 연구는 이론적 모형분석 보다는 비관세장벽의 존재가 무역에 미치는 영향 분석에 초점을 둔 계량분석 연구가 주를 이루고 있다. 이는 비관세장벽이 유형별로 운영되는 형태가 다르기 때문에 이를 정치한 이론모형으로 편입시키는 작업이 쉽지 않기 때문인 것으로 파악된다.

무역기술장벽(TBT)과 관련된 연구 중 이론적 배경을 분석한 연구는 많지 않다. Felbermayr and Jung(2011)은 무역기술장벽을 수출시장 진입과 관련된

44) GATT 협정 XX조는 자유무역의 일반적인 예외(General Exceptions)와 관련된 조항으로 ① 공중도덕(public morals)을 보호하기 위하여 필요한 조치 ② 인간 및 동식물의 생명과 건강을 보호하기 위한 조치 ③ 금과 은의 수출입에 관한 조치 ④ GATT 협정에 위배되지 않는 국내법령의 보호 ⑤ 교도소 재소자의 노동 상품에 관한 조치 ⑥ 미술적, 역사적, 고고학적 가치가 있는 국보의 보호를 위하여 적용되는 조치 ⑦ 유한 천연자원의 보호에 관한 조치 ⑧ 정부간 상품협정상의 의무 ⑨ 국내 원료가격 안정계획에 의한 국내원료의 수입제한 ⑩ 공급 부족을 이유로 한 수출 규제 등을 포함한다. 따라서 관련 조치가 차별적이거나 위장된 보호주의가 아닌 한, 회원국 정부는 인간 및 동식물의 생명과 건강을 보호하기 위한 조치를 취할 수 있다.

일종의 규범적 고정비용(fixed regulatory costs)으로 규정하고 이를 포함한 이질적 기업(heterogeneous firms) 모형을 구축하였는데, 관련 무역기술장벽의 하락이 산업별로 어떠한 영향을 미치는지 측정(calibration)하였다. 계량분석 연구로서 Bao and Qiu(2012)의 연구는 WTO 105개 회원국의 무역기술장벽 관련 통보 건수에 초점을 두고 이와 같은 통보 건수가 무역에 어떠한 영향을 미치는지 중력모형(gravity model)을 통해 분석하였다. 그 결과 개도국의 무역기술장벽 통보 건수는 여타 개도국의 수출에 부정적인 영향을 미친 반면, 선진국의 수출에는 유의미한 영향을 미치지 못한 것으로 나타났다. 이에 반해 선진국의 무역기술장벽 통보 건수는 개도국뿐만 아니라 선진국의 수출에도 부정적인 영향을 미친 것으로 나타나, 선진국의 무역기술장벽 통보가 높아질수록 세계 통상환경에 부정적인 영향을 미칠 가능성이 높은 것으로 나타났다.

위생 및 검역조치(SPS)에 대한 국제경제학 분야에서의 학술논문은 그리 많지 않으나, 개발 이슈와 연계하여 Henson and Loader(2001)의 연구는 선진국의 위생 및 검역조치(SPS)가 개도국의 농산물 수출에 어떠한 영향을 미칠 수 있는지 정성적으로 분석하였다. 특히 개도국의 경우 과학적, 기술적 전문성이 결여되어 있고 관련 정보 및 자금지원(finance) 역량 역시 부족한 실정이다보니 선진국(동 논문에서는 EU)의 위생 및 검역조치를 충족하기 어려워 이와 같은 문제가 개도국의 농산물 수출에 큰 장애요인인 것으로 평가되었다. 그 외의 연구는 주로 특정 국가의 SPS 관련 정책에 대한 연구, SPS 조치가 특정 품목의 무역에 미치는 영향 등에 초점을 두고 있다.

수량제한(QR)에 대한 연구는 수량제한조치 자체보다는 관세와의 비교에 초점을 두고 있는 경우가 많다. 특히 Dellas, Fernandes, and Neusser(2007)의 연구와 같이 수량제한과 관세의 동등성(equivalence)에 대해 분석하거나 수량제한을 관세로 전환할 경우의 동등치(equivalent)를 계산하는 연구에 초점을 두고 있다. 수량제한의 형태 중 하나인 수입쿼터(import quota)의 경우 대부분의 국제경제 관련 교과서에서 그 효과 및 관세정책과의 비교 등에 초점을 두고

있다. 관세와 수입쿼터가 혼용된 정책인 관세할당(TRQ: Tariff-Rate Quota) 역시 주로 농산물 수입에 대해 빈번히 사용되는 정책수단이나, 관련 이론적 배경 연구는 그렇게 많지 않다.

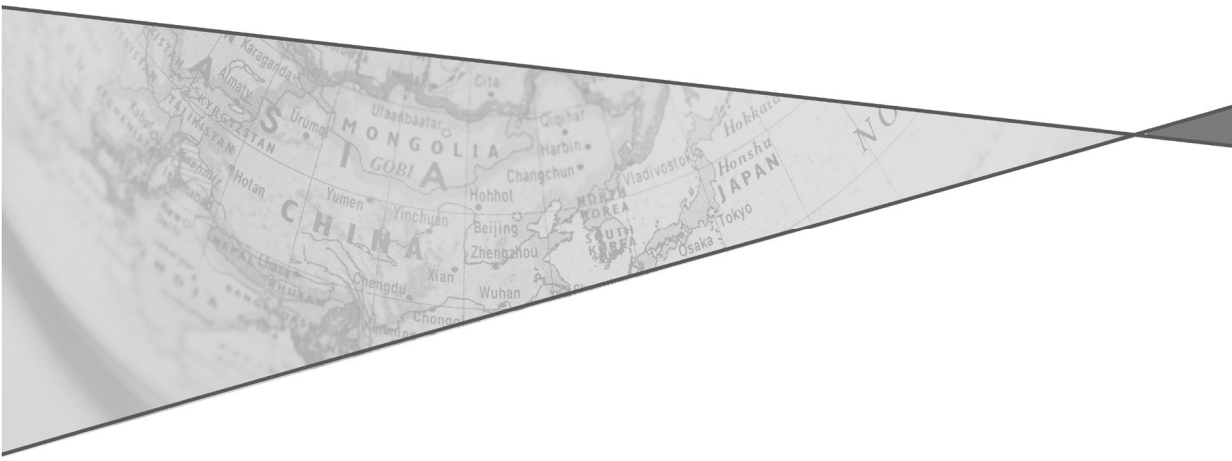
지금까지 논의된 비관세장벽에 대한 최근 이론과 동향 분석 결과에 따르면, 무역기술장벽, 위생 및 검역조치, 수량제한 등과 같은 비관세장벽은 증가하는 추세를 보이고 있다. 이는 관세와 같이 명시적인 수치로 표시되는 무역장벽이 앞서 논의된 바와 같이 우루과이라운드까지 총 8차례의 다자무역협상을 통해 상당히 하락하였기 때문에 자국 국내 생산자 및 시장을 보호하기 위한 수단으로 비관세장벽에 좀 더 정책적 초점을 두고 있기 때문인 것으로 평가된다. 또한 비관세장벽은 일반적으로 해당 국가에서 입법 또는 행정적 조치의 형태로 부과되기 때문에 해당 조치의 유형 및 범위, 무역왜곡 효과의 정도, 향후 감축 방식 등의 측면에서 불확실한 요소가 많다는 점이 우려된다. 따라서 이와 같은 우려에 적절히 대응하기 위해 우리는 주요 교역상대국의 비관세장벽 관련 정보를 사전에 입수하여 보다 선제적인 대응체제를 구축하고 관련 대응방안을 모색할 필요가 있는데, 이러한 측면에서 수입규제 관련 모니터링을 강화할 필요가 있다.

제4장

한국 통상정책의 주요 현안

1. 세계경제 및 통상환경 변화의 시사점

2. 한국 통상정책의 주요 현안



1. 세계경제 및 통상환경 변화의 시사점

앞의 두 장에서 살펴본 바와 같이 세계경제는 분명 커다란 변화 속에 있으며 이는 한국경제에 또 다른 도전을 제시한다. 20세기 후반부터 세계경제를 이끌어온 세계화 현상은 일정한 수준에 도달한 이후 그 기세가 약화되었다. 그 과정에서 생겨난 구조적 변화는 최근 세계경제의 순환적 반등에도 불구하고 장기불황에 대한 우려를 잠재우지 못하고 있다. 경제 규모의 확대에도 불구하고 한국경제의 해외의존도는 여전히 높은 수준에 있으며, 따라서 세계경제의 환경변화는 직접적인 도전으로 작용하고 있다. 경제의 국내외 구분이 약해진 만큼 모든 분야의 정책이 새로운 정책적 공간을 확보해나가야 하겠지만 무엇보다도 통상정책이 최전선에서 새로운 전략과 정책수단을 모색해야 할 시점인 것으로 판단된다. 특히 다음과 같은 점들을 고려할 필요가 있다.

첫째, 통상정책의 역할과 기능에 대한 포괄적 논의가 필요하며 새롭게 정의되어야 한다. 한국의 경제성장을 이끌어온 무역정책의 역할과 기여도는 변화하고 있다. 더구나 무역성장률의 추세적 하락, 주력 수출시장에 대한 경쟁 격화 등 무역의 지속적 확대를 제약하는 시장요인은 많다. 특히 수출 확대가 국내 생산의 확대로 이어지지 않는 현상이 2008년 글로벌 금융위기 이후 뚜렷하다. 전통적인 무역정책의 활용이 어려워진 상황에서 통상정책은 무역협정을 체결하거나 무역분쟁을 관리하는 기능에 초점이 맞추어져 있다. 한국의 수출은 대기업이 주도하고 있고 무역정책적 수단의 현실적 대상과 효과는 중소기업에 한정된다고 보아야 한다. 행정부 조직개편에서 드러나듯이, 우리 사회의 통상정책에 대한 기대는 높으나 지난 10년간 자유무역협정의 확대가 정책수단의 핵심으로 자리해왔을 뿐이다. 그러나 변화한 환경 속에서 통상정책은 보다 적극적인 기능과 효과를 확보해야 한다. 이를 위해서는 통상정책이 향후 어떠한 방향으로 재설정되고 이와 일관된 정책수단이 개발되어야 할지 심각한 논의가 필요

한 시점이다.

둘째, 포용적 성장을 지원하기 위한 통상정책의 역할을 확보해야 한다. 지난 10년간의 세계적 불황, 미국과 영국 그리고 유럽의 여러 국가에서 나타나고 있는 국가주의적, 일방주의적 경향은 향후 통상환경의 전개 방향이 매우 불확실할 것임을 말해준다. 그럼에도 불구하고 DDA 등 다자간 협력체제의 추동력은 약하며 오히려 기존 성과를 부분적으로나마 훼손할 가능성에 대한 우려가 높다. WTO를 중심으로 한 다자체제와 지역무역협정은 지난 반세기가량의 세계화를 이끄는 주축이었다. 수년 전 IMF 등 주요 국제기관이 소위 '포용적 성장(Inclusive Growth)'의 필요성을 확인하고 나선 것은 국제적 국내적 소득불평등 등 세계화가 초래한 부작용을 인정하고 이를 해소하기 위한 대책이 필요함을 강조한 것이다. 한국은 세계화의 최선두에서 자유주의적 대외정책을 채택해왔던 나라이다. 이는 역설적으로 첨단에서 세계화를 이끌어왔던 IMF가 정책방향을 근본적으로 선회하였음에도 불구하고 한국은 이러한 추세를 받아들이는데 있어 몇 걸음 늦었음을 의미한다. 이러한 점에서 새 정부의 출범이 소득주도 성장전략을 채택한 것은 세계적인 추세에 동참하는 의미도 있다. 이러한 맥락에서 통상정책이 사회적 통합을 지원해야 한다는 정책목표를 포함한 것으로 볼 수 있다. 사회통합 기능을 확보하기 위해서는 수동적 의미의 무역조정지원제도 강화뿐만 아니라 고용창출 효과가 높은 중소기업 고도화를 위한 지원정책의 효율성 확보, 산업협력을 위한 FTA 협정의 새로운 모형개발 등 다양한 정책과제가 고려되어야 할 것으로 보인다.

셋째, 통상정책이 중소기업의 구조고도화를 핵심적 정책목표로 포함해야 한다. 중소기업의 중요성에 대한 일반적 공감대에도 불구하고, 정부의 제반 정책수단이 이를 위하여 효과적으로 조정 및 집행되고 있는지에 대한 검토가 있어야 한다. 통상정책의 경우 지난 10년간 추진해 온 FTA 확대는 '시장접근'의 개선에서 주로 그 의미를 찾았다. 그러나 전반적으로 기대보다 낮은 FTA 활용률이 상징하는 바와 같이 중소기업의 수출에 대한 직접적인 효과가 그리 높다고

할 수 없었다. 그것을 개선하기 위하여 정책적 자원이 집중적으로 투입되었지만 뚜렷한 개선효과가 발견되는 것도 아니다. 중소기업은 대기업의 글로벌 전략에서 소외될 가능성이 있고 이는 제조업의 비중이 높은 한국경제의 기반을 아래로부터 훼손할 수 있는 위험요인으로 작용한다. 통상정책이 중소기업 고도화에 초점을 맞추는 것은 사회통합의 기능을 확보하는 의미가 있을 뿐만 아니라 적극적인 의미에서 산업정책을 지원하는 효과를 가질 수 있다. 일반적인 중소기업의'시장접근' 개선을 목표로하는 단계에서 나아가 통상정책이 중소기업을 국제적 생산분업 구조에 편입시키기 위한 역할을 담당해야 할 이유이다.

넷째, 다자무역체제의 강화는 통상국가로서의 한국의 이해관계에 중요하기 때문에 한국의 통상정책 추진과정에서 안정적 국제통상질서 구축을 위한 노력을 기울일 필요가 있다. 미국의 일방주의적 무역정책에 대한 우려가 WTO뿐만 아니라 세계은행, IMF 등 주요 국제기구에 의해서 표현되고 있는 상황에서 한국의 통상정책은 다자주의에 대한 적극적 지원을 주요 정책목표로 설정해야 한다. 국가간 합의에 의하여 창조된 규범 중심(rule-based)의 다자무역체제가 훼손되는 것이 한국의 이익에 크게 반한다는 사실은 자명하다. 최근 한·미 통상마찰에서 실감하고 있고 국제사회가 우려하는 바와 같이, 무역분쟁이 규범이 아니라 국제정치관계에서의 힘(power)에 좌우될 경우 다자간 무역체제가 치러야할 비용은 실로 막대할 것이다. 따라서 무역을 통하여 경제성장을 이끌고자하는 아시아, 유럽, 중남미의 많은 국가들과의 공조를 통하여 국제사회가 성취한 다자적 무역질서를 보호하려는 노력에 앞장서는 것은 한국경제의 이해관계와 일관성이 있을 뿐만 아니라 국제적 위상을 장기적으로 확보하는 데 매우 유효한 전략이 될 것이다.

2. 한국 통상정책의 주요 현안

가. 무역의 성장기여도 약화

무역은 여러 경로를 통해 장기적인 성장에 영향을 미친다. 첫째로 무역은 자본 축적에 영향을 미침으로써 성장에 영향을 미칠 수 있다. 여러 경제학적 모델은 국제무역이 경제성장을 촉진하는 많은 사례를 보여주고 있다. Ventura(1997)는 1970년대와 1980년대에 동아시아 신흥공업국들의 경제성장을 무역을 통해 설명한 바 있다.

둘째로 무역은 기술혁신 동기에 영향을 미쳐 성장을 촉진할 수 있다. 통상적으로 무역에 종사하는 기업은 규모의 경제를 시현하게 되며 무역에 의해 강화된 경쟁은 기업들의 R&D에 대한 투자 의욕을 증가시키므로 무역 개방과 성장 사이에는 전반적으로 긍정적 관계가 나타나게 된다.

마지막으로 무역은 제도적 인프라에 영향을 미쳐 성장에 긍정적인 작용을 할 수 있다. 통상적으로 무역자유화는 외부에 대한 약속의 채택과 병행된다. 예를 들어 WTO 회원국들은 무역정책의 투명성 규칙을 준수해야 하고 기술적 규제, 보조금 또는 재산권과 같은 특정 규칙을 준수해야 한다. 따라서 무역 개방은 성장을 촉진하는 기제로 작용할 수 있다.

그러나 특정 업종에 대한 높은 의존도는 장기적으로는 전체적인 생산성을 떨어뜨리는 요인으로도 작용할 수 있다. 또한 비교우위는 시간이 지남에 따라 변하기 때문에 특정 수출산업에 대한 집중은 장기적으로는 성장의 제약요인으로 작용할 수도 있다.

한편 한국경제는 수출을 통하여 성장을 달성한 대표적인 사례이며 한국의 높은 무역의존도는 무역이 국내경제의 성장엔진으로서 매우 중요한 역할을 하였음을 보여준다. 하지만 최근 수출의 성장 기여도가 점차 저하되는 문제를 나

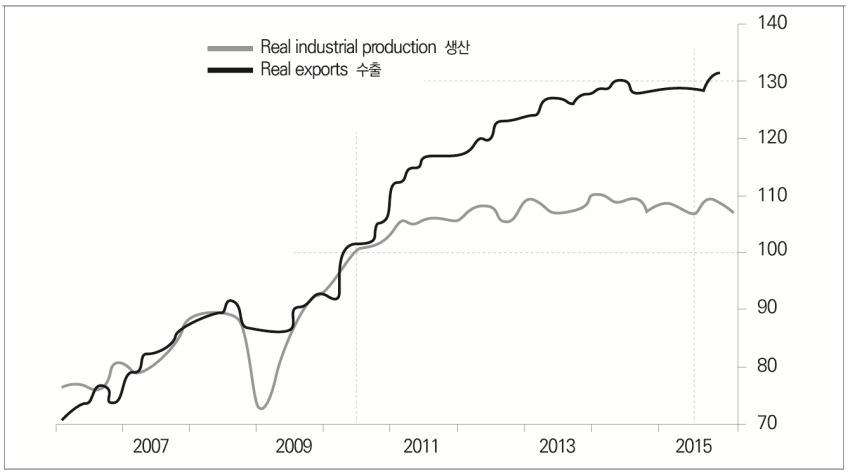
타내고 있다.

먼저 한국 수출입의 GNI 비율은 1950년대 10%대에서 시작하여 1980년대까지 꾸준히 증가하였고 그 이후 1990년대 중반까지 약간 감소하기는 하였으나 1997년 외환위기 이후 약간의 부침을 겪으면서 꾸준히 상승하여 2011년 113.5%까지 상승하였다. 하지만 2011년부터는 지속적으로 하락하고 있는데 2016년에는 80.8%까지 하락하였다.[45]

또한 2016년 한국의 총수출(통관기준)은 4,954억 달러를 기록하여 전년대비 5.9% 감소하였다.[46] 이러한 감소세는 세계경제 성장의 침체, 국제유가 하락에 따른 수출상품 단가 하락, 한국 내 생산여건 악화에 따른 한국기업의 해외생산 확대 등에 원인이 있는 것으로 판단된다. 또한 OECD(2016)에 의하면 2015년 수출은 2010년 대비 30% 정도 증가하였음에도 불구하고 생산의 증가는

그림 4-1. 한국의 실질 산업생산과 수출 추이

(단위: %)



주: 2010년=100 기준.
자료: OECD(2016), p. 22.

45) 한국은행경제통계시스템, http://ecos.lok.or.kr(검색일: 2017. 9. 30).
46) 한국무역협회 무역통계, http://www.stat.kita.net(검색일: 2017. 9. 30).

10% 미만에 불과한 것으로 나타나고 있다(그림 4-1 참고). 이러한 수치는 한국의 수출 자체 성장률이 지속적으로 높은 수준을 유지하기 어려워 수출이 한국 경제 성장에 큰 영향을 줄 수 없음을 의미하며 또한 한국의 수출 증가가 종전에 비하여 성장에 많은 기여를 하지 못하고 있음을 보여준다 할 수 있다. 수출과 성장 간의 괴리(Decoupling)가 한국이 해결해야 할 당면과제가 아닐 수 없다.

한국의 수출은 전자와 조선산업이 수출 증가에 크게 기여하면서 무역 호황기에는 매우 높은 수출기여도를 기록한 바 있다. 그러나 무역이 감소하기 시작한 2011년부터 한국의 수출품 중 경기 둔화에 민감한 최종재의 수출이 감소하면서 경기 변화에 큰 영향을 받지 않았던 중간재 수출의 증가율도 크게 둔화되었다. 2011년에 무역 1조 달러 시대에 진입하였던 한국의 무역량은 해외투자 수요의 위축으로 인해 거의 모든 업종에 걸쳐 감소 추세를 보이고 있다. 특히 기계·설비 등 투자에 사용되는 최종재 수출의 타격이 매우 큰 것으로 나타나고 있다. 품목별로는 컴퓨터를 제외한 자동차, 무선통신기기 등 대부분의 주요 수출 품목이 감소세를 보였다. 특히 석유제품(-17.5%), 평판 DP(-15.5%), 선박(-14.5%), 자동차(-11.3%) 등 한국의 5대 수출품목 대부분이 10% 이상의 감소세를 나타내어 이제까지의 주요 성장엔진으로 작용하던 수출산업의 부진을 보여주고 있다. 또한 지역별로도 한국의 주요 수출국가 중 베트남(17.6%)을 제외한 중국(-9.3%), 미국(-4.8%), 일본(-4.8%), EU(-3.0%) 등 대부분의 주요 수출대상국에 대한 수출이 감소세를 보이고 있다는 점도 문제점으로 제기되고 있다.[47]

한국뿐만 아니라 전 세계적으로도 경제성장률 보다 높은 증가를 보이던 무역량 증가율은 2016년에는 오히려 낮은 증가를 보이고 있다. 2016년 전 세계 무역량 증가율은 1.3%에 불과한데 전 세계적 경제불황 시기인 2008년 이후 가장 낮은 수치이다. 이는 2015년 2.6%의 절반 수준이며 1980년 이후 평균치인 4.7%에 비하면 매우 낮은 증가를 보이고 있는 것이다. 1980년 이후 GDP

47) 한국무역협회 무역통계, http://www.stat.kita.net(검색일: 2017. 9. 30).

성장률보다 낮은 무역량 증가율을 나타내었던 경우는 2001년과 2008년을 포함하여 2016년까지 단 3번에 불과할 정도로 무역은 GDP에 비해 높은 성장을 보여 왔다는 점을 고려하면 2012년 이후의 무역성장률과 GDP 성장률 간의 격차 축소는 시사하는 바가 크다고 할 수 있다(그림 4-1 참고). 또한 2차 세계대전 이후 GDP보다 1.5배 빠른 속도로 증가하던(1990년대에는 2배 이상의 속도로 증가) 무역의 성장률이 2016년에는 GDP 성장률보다 낮게 나타난 것과 무역성장률 자체의 저하에 대해서 관심을 두어야 한다고 할 수 있다. 가격기준으로는 전 세계 상품무역이 2015년 13.5%의 하락보다는 낮은 수준이기는 하지만 2016년에도 역시 3.3%의 감소를 보이고 있다는 점도 주목할 만한 사실이다.

이러한 국제무역의 감소는 전 세계 경제의 위축에 그 원인이 있기도 하지만 그 기저에는 무역의 중요한 부분을 차지하는 자본재의 무역 감소가 있는 것으로 분석되고 있다. 또한 2015년부터 나타나기 시작한 주요 상품가격의 하락은 수출의 성장기여도를 약화시키는 원인이 되고 있다. 한국의 경우에도 [표 4-1]에 나타나고 있는 바와 같이 소득교역지수는 지속적으로 개선되고 있으나 순상품교역지수가 2015년까지는 2010년보다 낮은 수준을 유지하고 있다가 2016년에야 2010년 수준을 약간 상회하는 수준까지 올라가고 있다. 이는 한국의 수출이 성장에 많은 기여를 하였던 시기에 비해서는 매우 낮은 수준이라 할 수 있다.

표 4-1. 한국의 순상품 교역지수 및 소득교역지수

	순상품교역조건지수	소득교역조건지수
1990	218.13	22.69
1995	218.10	39.83
2000	175.59	61.30
2005	134.54	80.55
2010	100.00	100.00

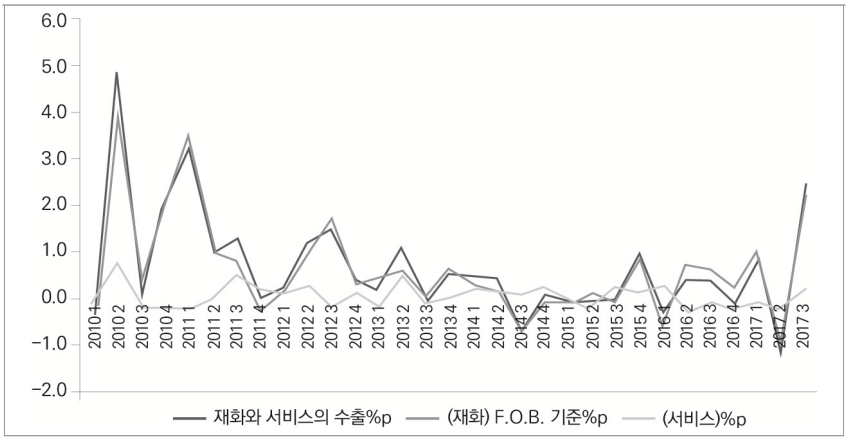
표 4-1. 계속

	순상품교역조건지수	소득교역조건지수
2011	89.15	101.52
2012	87.03	104.62
2013	89.56	112.84
2014	89.94	118.18
2015	99.95	134.59
2016	102.06	138.78

주: 2010년=100 기준.
자료: 한국은행 경제통계시스템 , http://ecos.bok.or.kr(검색일: 2017. 9. 30)을 참고하여 저자 작성.

그림 4-2. 수출의 GDP에 대한 성장기여도(2010~17년)

(단위: %)

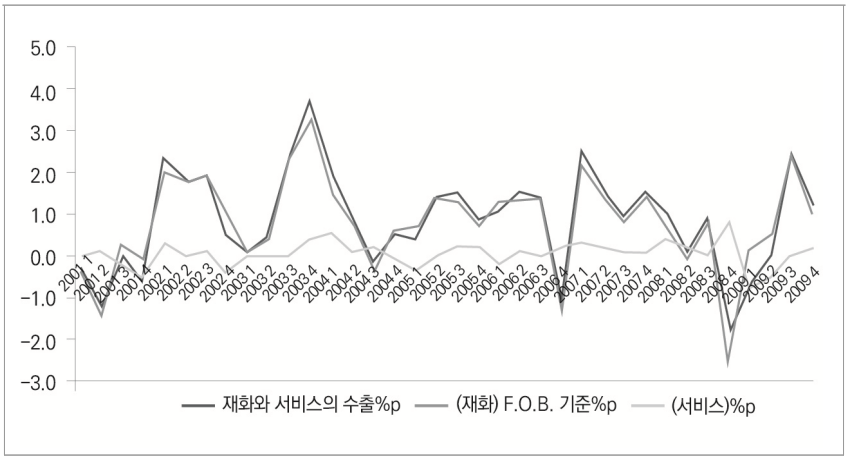


주: 2010~17년.
자료: 한국은행 경제통계시스템, http://ecos.bok.or.kr(검색일: 2017. 9. 30)을 참고하여 저자 작성.

한국은행에 의하면 2010년부터 현재까지의 수출의 GDP에 대한 성장기여도는 [그림 4-2]와 같다. 이는 [그림 4-3]의 2000년대의 수출의 GDP에 대한 성장기여도보다 낮은 수준이다. 물론 최근 들어 한국의 경제성장률이 저조한 데에도 그 원인이 있지만 수출의 성장에 대한 기여도는 시간이 경과할수록

그림 4-3. 수출의 GDP에 대한 성장기여도(2001~08년)

(단위: %)



주: 2001~08년.
자료: 한국은행 경제통계시스템, http://ecos.bok.or.kr(검색일: 2017. 9. 30)을 참고하여 저자 작성.

하락하고 있다는 것을 확인할 수 있다. 따라서 이를 높이기 위한 방안이 필요한 시점이다.

심혜정(2017)은 수출의 경제기여도에 대해 다음과 같은 분석 결과를 제시하고 있다. 먼저 2016년 수출의 국민경제에 대한 기여도는 전년 36.8%에서 대폭 하락한 12.1%로 과거 5년간 가장 낮은 수치를 기록하고 있는 것으로 분석되었다. 또한 수출단가 증가율은 11년 4.7%, 12년 -3.7%, 13년 -1.9%, 14년 -2.2%, 15년 -11.3%, 16년 -6.4% 등을 기록한 것으로 분석되어 지속적으로 감소하고 있는 것을 보여주고 있다. 한편 총 수출액 대비 생산유발액 비중을 보여주는 수출의 생산유발도는 2.07로 2015년과 같은 수준을 유지했지만, 총 수출액 대비 수입유발액 비중을 보여주는 수출의 수입유발률은 43.4%로 2015년 대비 소폭 하락한 것으로 나타나고 있다. 단 2016년 수출의 부가가치율은 55.9%를 보이고 있어 2010년 이후 최고치를 기록하고 있는 것으로 분석하였다. 수출을 통해 창출된 일자리는 408만 명으로 추정되었으며 수출 백만 달러

당 취업인원은 8.23명으로 전년대비 증가한 반면 총 취업에 대한 기여율은 15.5%로 전년대비 0.6%포인트 소폭 하락한 것으로 분석하고 있다.

이러한 분석 결과는 한국 수출의 성장기여도가 저하되고 있다는 주장을 뒷받침한다. 특히 기여도가 일시적으로 감소하는 것이 아니라 지속적으로 감소하고 있는 것은 향후 한국경제의 발전을 위한 수출의 역할 제고를 심각히 고려해야 하는 시점이 되었음을 시사하는 것이라 판단된다.

최근 세계경제는 회복세를 보이고는 있으나 중국을 비롯한 주요 수입국의 성장률 저하 및 무역구조 변화가 나타나고 있다. 따라서 한국 수출이 양적 성장을 지속적으로 유지할 수 있을지에 대해서는 의문이 제기되고 있으며 감소하고 있는 한국 수출의 성장기여도가 단기간에 개선될 여지는 크지 않은 것으로 판단된다. 세계 수입 수요는 세계경제의 저성장과 무역 환경의 악화로 인해 중기적으로 볼 때 큰 폭의 증가가 어려울 전망이다. 또한 높은 경제성장률을 기록하며 세계무역을 이끌어 오던 신흥국의 성장률이 큰 폭으로 떨어지면서 무역에 대한 이들 국가의 기여도는 크게 낮아지고 있다. 한국 수출의 변화에 있어 가장 큰 요인인 세계경제와 무역 환경의 여건 개선은 다소 비관적이다. 지역별로 보아도 세계 최대 무역국인 중국은 최근 투자수요가 감소하면서 성장세가 급격히 하락하고 있다. 국제무역의 한 축을 담당하고 있는 EU 경제 역시 브렉시트 등의 영향으로 추후 경제성장 전망이 불확실하다. 또한 미국은 트럼프 정부의 출범 이후 보호무역주의를 강화하면서 세계 무역환경을 더욱 어렵게 만들고 있다.

한국 산업은 해외 수요의 증가에만 의존하는 단기적인 수출위주 전략에서 국내산업에 기여도가 높으면서 무역 경쟁력 제고에 기여할 수 있는 수출을 강화하는 장기적인 전략으로의 전환이 필요하다. 4차 산업혁명 시대에 한국경제의 성장에 기여할 수 있는 신산업 분야의 수출산업화에도 노력하여야 함은 물론, 기존의 수출주력산업에서도 고부가가치 중간재 및 최종재의 생산과 수출에 집중하여야 한다. 전통적인 제조업 강국들도 최근 부가가치가 낮은 제품의 수출보다는 오히려 고부가가치 서비스 및 솔루션 부문의 개발에 집중하고 있다.

그러나 한국의 경우 서비스 수출 비중은 고작 14% 정도에 불과하고 특히 서비스 수출의 성장기여도는 매우 낮은 수준이다.

따라서 수출이 지속적인 경제성장 엔진으로서 역할하기 위해서는 부가가치를 높이는 방안이 강구되어야 한다. 또한 서비스산업의 수출산업화, 고부가가치 제품의 기술 및 품질 경쟁력 제고, 신성장산업의 수출 활성화 등도 추진되어야 한다.

WTO(2014)에서는 무역과 성장 간의 관계에 영향을 미치는 새로운 경향으로 다음과 같은 네 가지 요소를 들고 있다. 새로운 개도국들의 국제무역 참여에 의한 경쟁의 심화, Supply Chain을 통한 범세계적 생산통합의 진행, 농산물 및 원자재 가격의 상승, 세계경제의 의존성 심화에 따른 보다 빠르고 범세계적인 경제충격의 전파가 바로 그것이다. 이러한 요인 중에서 한국의 대응이 가능한 부분은 개도국 시장 진출 확대 및 범세계적 가치사슬(Global Value Chain)에 대한 적극적인 참여를 들 수 있을 것이다. Auboin and Borino(2017)는 주요 교역국의 수입수요에서 중요한 비중을 차지하는 투자의 부진을 2012년부터 2015년까지 나타난 국제무역의 절대적 및 GDP 대비 성장률 하락의 가장 중요한 원인으로 분석하고 있으며 보호무역주의는 통계적으로 유의하지 않음을 보여주고 있다.

수출과 성장의 관계가 약화된 원인으로 수입대체산업 위주의 정책을 펼친 국가들의 성장 둔화 경험에 따라 최근 수출주도 성장전략을 택한 국가들이 증가하였다는 점을 들 수 있다. 그러나 수출주도 성장의 장점 중 하나인 규모의 경제 효과에 의해 한 국가의 생산 확대가 다른 국가 생산을 감소시키는 결과를 초래할 수 있다. 따라서 다수의 국가들이 유사한 부문에서 수출을 증대시키려 하는 정책을 실시한다면 경쟁 확대에 따른 교역조건 악화, 통화 경쟁 등을 통한 부정적 영향이 발생할 가능성이 있다. 따라서 한국의 경우에도 수출의 경쟁력을 유지하면서 내수와 수출이 균형 있게 성장을 이끌어가는 시스템을 만들어야 할 것이다. 다만 아직 한국은 내수기반이 부족한 상황이어서 수출이 크게 위축

될 경우 내수성장이 어렵기 때문에 수출제조업의 경쟁력 확대 노력은 지속되어야 한다.

나. 중소기업의 수출경쟁력 한계

중소기업의 국제화 역량 향상은 한국경제의 가장 중요한 현안인 일자리 창출에 매우 중요한 의미를 지닌다. 대부분의 국가에서 그러하듯이 중소기업은 전 산업에 걸쳐 사업체 수의 절대 다수를 차지하고 있으며 고용 비중도 90% 가까이 차지한다(표 4-2, 그림 4-4, 그림 4-5 참고). 제조업 비중이 높은 한국의 산업구조에서 제조업 내의 중소기업 비중 역시 절대적이라는 점에서 중소기업의 역할은 매우 중요하다. 뿐만 아니라 최근 들어 경제성장에 있어서 부가가치 기여율, 고용창출 기여율이 대기업에 비하여 높다는 점도 주목할 만하다. 향후 통상정책이 중소기업을 목표로 해야 할 이유는 충분하다.

표 4-2. 중소기업의 비중

(단위: 개, 명, 억원, 천원, %)

구분			단위	2000	2010	2012	2013	2014
전산업	사업체 수	중소기업 (비중)	개, %	2,707,805 (99.2)	3,122,232 (99.9)	3,351,404 (99.9)	3,415,863 (99.9)	3,542,350 (99.9)
		-소상공인 (비중)	개, %	2,442,787 (89.5)	2,748,808 (87.9)	2,918,595 (87.0)	2,962,367 (86.6)	3,063,001 (86.4)
		-여성경영인 (비중)	개, %	948,415 (34.7)	1,203,832 (38.6)	1,305,967 (39.0)	1,335,404 (39.1)	1,378,159 (38.9)
	종사자 수	중소기업 (비중)	명, %	8,680,694 (80.6)	12,262,535 (86.8)	13,059,372 (87.7)	13,421,594 (87.5)	14,027,636 (87.9)
		-소상공인 (비중)	명, %	4,726,727 (43.9)	5,333,561 (37.7)	5,677,013 (38.1)	5,777,765 (37.7)	6,046,357 (37.9)
		-여성경영인 (비중)	명, %	1,959,343 (18.2)	3,139,163 (25.6)	3,449,470 (26.4)	3,571,283 (26.6)	3,755.566 (23.5)

표 4-2. 계속

(단위: 개, 명, 억원, 천원, %)

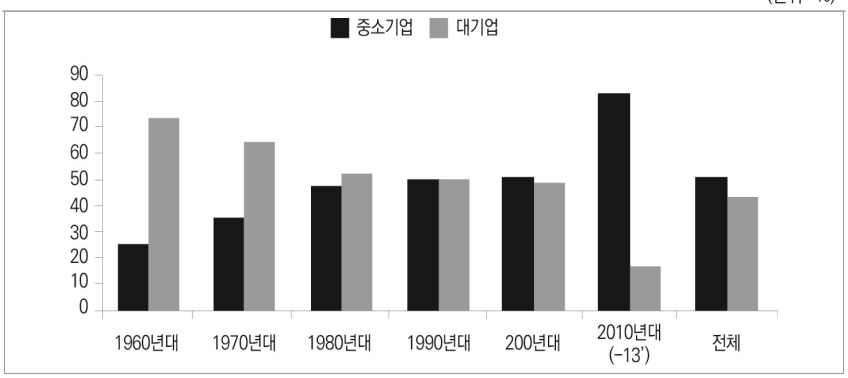
구분			단위	2000	2010	2012	2013	2014
제조업	사업체 수	중소기업 (비중)	개, %	97,379 (99.3)	112,897 (99.5)	115,500 (99.4)	118,102 (99.4)	123,661 (99.4)
	종사자 수	중소기업 (비중)	명, %	1,962,908 (74.0)	2,289,339 (77.1)	2,363,961 (76.4)	2,441,749 (77.1)	2,529,673 (77.4)
	생산액	중소기업 (비중)	억 원, %	2,675,619 (47.4)	6,514,106 (47.0)	7,171,505 (45.7)	7,280,080 (46.9)	7,482,101 (48.3)
	출하액	중소기업 (비중)	억 원, %	2,648,706 (47.3)	6,476,776 (47.0)	7,143,531 (45.7)	7,254,850 (46.8)	7,453,164 (48.2)
	부가 가치	중소기업 (비중)	억 원, %	1,101,508 (50.2)	2,157,359 (47.4)	2,392,607 (47.6)	2,451,086 (48.9)	2,600,115 (51.2)
	1인당 부가가치 생산성	중소기업 (대기업 대비수준)	천 원, %	56,116 (35.4)	94,245 (26.8)	107,646 (29.9)	106,758 (30.2)	109.313 (32.5)
	1인당 연간급여	중소기업 (대기업 대비수준)	천 원, %	14,419 (55.5)	25,295 (46.9)	29,130 (53.6)	30,534 (54.8)	31,970 (56.5)

주: 1) 전 산업은 종사자 수 1인 이상, 제조업은 5인 이상 기준.
2) 제조업의 대기업 대비 수준은 대기업이 100일 때 중소기업의 수준임.

자료: 중소기업중앙회, 중소기업통계, http://www.kbiz.or.kr/user/nd29231.do(검색일: 2017. 10. 22)를 활용하여 저자 재작성.

그림 4-4. 중소기업과 대기업의 부가가치 기여율

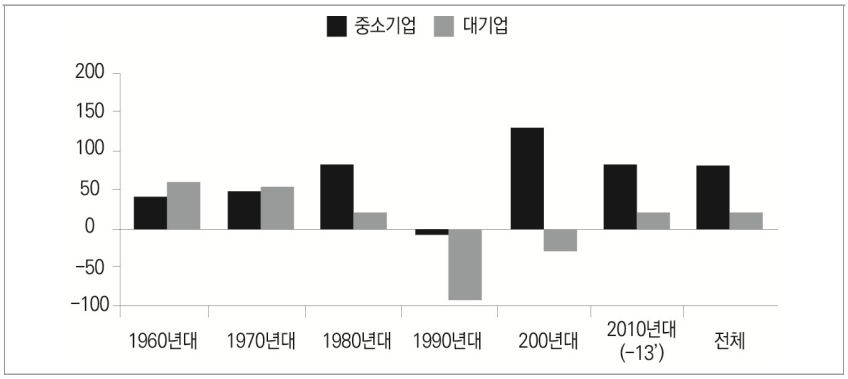
(단위: %)



자료: 중소기업중앙회, 중소기업통계, http://www.kbiz.or.kr/user/nd29231.do(검색일: 2017. 10. 22)를 활용하여 저자 재작성.

그림 4-5. 중소기업과 대기업의 고용 기여율

(단위: %)



자료: 중소기업중앙회, 중소기업통계, http://www.kbiz.or.kr/user/nd29231.do(검색일: 2017. 10. 22)를 활용하여 저자 재작성.

수출업무를 수행하고 있는 중소기업의 일자리 창출 능력은 일반 중소기업보다 뛰어나다고 평가된다. 수출지향적 중소기업의 수출성과에 있어서 지원정책의 중요성에 대한 이론의 여지는 많지 않다. 대체로 지원정책이 수출지향적 활동에 긍정적으로 유의한 영향을 미치는 것으로 보고되고 있다.[48] 한국의 경우만이 아니고 다른 선진국의 경우에도 해외 진출 중소기업의 고용창출 능력의 우수성이 증명되고 있는 것으로 보인다.[49] 또한 기업의 지속성과도 연관되어 있는데 기업이 오래 유지될수록 수출금액과 수출국 등 분야의 성과가 높은 것으로 나타나고 있다.

이런 점에서 볼 때, 고용시장에서 내수 중심의 중소기업에 대한 취업 수요가 상대적으로 낮은 반면 해외에 진출한 중소기업에 대한 선호가 높은 것은 자연스러운 현상이다. 중소기업의 국제화 역량 제고는 중소기업을 꺼려하는 최초 취업자들의 선호도를 개선할 수 있다. 즉 노동에 대한 수요와 공급의 일치도를 높임으로써 고용시장의 불균형을 해소하는 데에 매우 효과적일 가능성이 높다.

48) 박광호, 안윤지(2015), pp. 23~25.
49) 오호영, 제연정(2013), pp. 17~20.

한국의 중소기업 수출은 총 수출의 18~19%를 차지하고 있으며 중견기업까지 범위를 확대할 경우 30%를 약간 상회하는 비중을 보이고 있다. 2000년 들어 중소기업의 수출은 대기업과 중견기업에 비하여 상대적으로 낮은 증가세를 보이고 있을 뿐만 아니라 증가세도 둔화되고 있는 현상을 보인다. 2000년 이후 대기업의 평균 수출증가율은 10%를 상회하나 중소기업의 경우 4%에 머무르고 있는 것으로 보고되었다(표 4-3 참고). 그리고 2010년 이후 이러한 격차는 더욱 심화되고 있다. 2014년 현재 전체 기업 수의 99%, 종업원 수의 77%를 차지하며 총 부가가치의 51% 이상을 생산하고 있는 데 비하여 중소기업의 수출에 대한 기여는 현저히 낮은 것이 현실이다.[50] 앞에서 살펴본 바와 같이, 글로벌 금융위기 이후 한국의 수출증가율과 산업생산율의 괴리 현상이 뚜렷하게 나타나고 있는데 이는 대기업의 수출 증가에도 불구하고 이것이 국내 중소제조업의 수출로 연결되고 있지 못함을 말해주는 것이다.

표 4-3. 연도별 중소기업의 수출 현황

(단위: 억 달러, %)

구분	2000	2005	2008	2009	2010	2012	증가율	
							09~12	00~12
중소기업(A)	635	921	1,305	768	986	1,029	10.1	4.1
- 비중	36.9	32.4	30.9	21.1	21.1	18.8	-	-
중견기업(B)	-	-	-	574	626	728	11.9	-
- 비중	-	-	-	15.8	13.4	13.3	-	-
대기업(C)	1,086	1,921	2,913	2,283	3,035	3,712	16.8	10.6
- 비중	63.1	67.5	69.1	62.8	65.1	67.8		-
총수출 (=A+B+C+기타)	1,721	2,842	4,218	3,635	4,664	5,479	14.7	10.1

주: 1) 비중은 각 기업 규모별 수출이 총 수출에서 차지하는 비중.
2) 2008년 수출 통계부터 중소기업과 중견기업을 구분하여 집계.
자료: 산업연구원(2014), p. 6.

50) 중소기업중앙회, http://www.kbiz.or.kr/user/nd45322.do(검색일: 2017. 10. 22).

이러한 현상은 크게 중소기업의 낮은 효율성에 따른 수출경쟁력 약화와 대기업 의존적인 생산 및 영업구조에서 비롯된다고 볼 수 있다. 2014년 발표 기준 IMD의 국가 경쟁력지수에 의하면 한국의 대기업도 생산성 및 효율성 지수가 5.86으로 세계 47위의 부진한 평가를 보였다. 그러나 중소기업은 더욱 나쁜 평가를 받아 3.91로 55위를 차지하였다. 또한 이러한 대기업과 중소기업 간의 지수 격차가 상위그룹의 선진국에 비하여 매우 높다는 것도 주목해야 할 점이다. 이와 같은 평가는 OECD의 한국경제보고서(2016, pp. 33~34)에서도 동일하게 지적되고 있다. 한편 한국의 중소기업은 내수시장에 의존하고 있으나 매출의 대부분을 대기업 또는 계열사에 공급하는 형태가 주를 이루고 있다. 뿐만 아니라 대기업 공급체계가 1, 2, 3차 협력업체로 이어지는 중층적 구조로 되어 있어 자체 마케팅 역량의 확보에 근본적 제약요인으로 작용하고 있다. 중소 수급기업의 경우에도 판매의 80%를 수급에 의존하고 있으며 이 또한 한국의 주력 수출업종인 자동차/트레일러 및 기타 운송장비의 경우 90%를 상회하는 것으로 보고되고 있다(오동윤 외 2012). 이와 같이 중소기업의 대기업 의존 구조는 일본과 유사한 측면이 있으나, 일본의 중소기업들이 동북대지진 이후 기존의 게이렛츠 구조에서 탈피하여 납품기업의 다양화를 추구하고 있으며, 대기업도 중소납품 업체의 안정성을 확보하려는 목적으로 이를 지원하고 있다는 사실은 시사하는 바가 크다(Todo 2017).

2000년대 이후 급속히 진행되고 있는 국내 제조 대기업의 국제화 전략은 국내 제조업의 공동화로 이어지고, 이는 다시 중소기업의 생존과 성장에 커다란 도전이 되고 있다. 이 같은 한국 대기업의 글로벌 전략은 한국의 수출에서 해외 부가가치가 차지하는 비중을 높이고 있다. [표 4-4]에서 알 수 있듯이 한국의 수출에서 해외 부가가치가 차지하는 비율이 절대적으로 높을 뿐만 아니라 가장 빠른 증가세를 보였다. 한편 이러한 변화는 중소기업과 대기업 간에 커다란 편차를 보이고 있다.

표 4-4. 총수출에서 해외 부가가치가 차지하는 비율

(단위: %)

	1995	2000	2005	2008	2009	2010	2011
독일	14.88	20.22	21.34	24.77	21.87	23.34	25.54
일본	5.61	7.4	11.12	15.77	11.2	12.73	14.68
한국	22.33	29.77	33.02	41.76	37.53	39.24	41.7
영국	18.25	18.05	17.08	19.54	18.89	21.14	23.05
미국	11.46	12.58	13.05	15.62	11.6	13.44	15.03
브라질	7.83	11.46	11.71	12.54	9.99	10.34	10.77
중국	33.38	37.28	37.43	31.77	30.82	32	32.16
인도	9.36	11.28	17.47	22.66	20.97	22.31	24.1
말레이시아	30.5	47.73	45.95	41.23	40.04	41.73	40.62
러시아	13.26	18.31	12.78	13.89	12.7	13.1	13.72

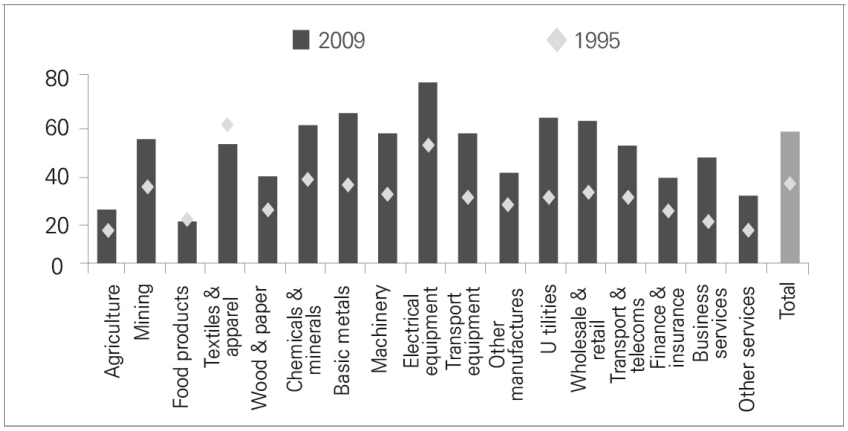
자료: 한홍열 외(2015, pp. 41~48)를 참고하여 저자 작성.

한홍열 외(2015, pp. 41~48)의 보고서는 “중소 제조업체가 다수를 이루고 있는 섬유 부문의 경우, 국내 부가가치가 수출에서 차지하는 비중이 1995~2009년 기간에 15%에서 3%로 감소한 것은 이러한 현상을 단적으로 보여준다. 반면에 운송장비의 경우, 그 변화가 11%에서 오히려 20%로 증가하였는데 이는 운송장비 산업의 글로벌 전략에도 불구하고 수출이 같은 기간 동안 비약적으로 확대한 것을 반영한다고 이해되어야 한다”고 기술하고 있다. 위의 연구는 이러한 현상을 “한국의 제조업 업종간에 국제적 생산분업에 편입되는 정도가 상당한 편차를 보이고 있으며, 이는 다시 대기업과 중소기업 간의 차이를 시사하는 것”으로 해석하고 있다. 한국의 산업구조에서 제조업의 비중이 매우 높다는 점에서 중소 제조업의 국제화는 산업 및 통상정책의 당면과제임을 시사한다.

이와 같은 구조적 요인에도 불구하고 중소기업의 국제화를 위한 정책이 적절한 진단에 기초하고 있는지에 대해서는 의문이 제기된다. 과거 정부가 벤처 및 중소기업의 글로벌 진출 강화를 정책 목표로 내세우고 마케팅 활동 강화를 통한 판로 개척과 해외 시장 진출 지원을 위한 국내외 인프라 확충 등을 정책과

그림 4-6. 한국의 산업별 수출품에서 수입중간재가 차지하는 비중

(단위: %)



자료: 국제경제연구소(2014), 비공개 내부 보고서.

제로 선정하였다(표 4-5 참고). 그러나 세부계획을 살펴보면 수출지원 프로그램 개발, 중소기업이 부족한 가격, 디자인, 마케팅 지원, 인력부족 해결방안 마련 등에 머무르고 있어 정책목표와 괴리가 있고 실효성이 높지 않은 것으로 평가된다.

중소기업의 국제화 전략이 성과를 거두지 못하고 있는 이유는 크게 두 가지 측면에서 지적된다. 첫째, 수출지원정책을 중심으로 구성되어 있는 정책수단들이 내수 중심의 중소기업을 '수출기업'으로 효과적으로 전환시키지 못하기 때문이다. 현재 실시되고 있는 중소기업 해외진출 지원제도는 기관별(정부부처, 한국무역협회, 중소기업중앙회, 세계한인무역협회, 대한상공회의소, 지방자치단체 등)로 시행되고 있는 수출 지원에 편중되어 있다. 즉 이미 수출을 수행하고 있는 중소기업의 수출활동 촉진에 집중되어 있어 내수 위주 중소기업이 수출기업으로 전환하기 위한 역량 강화를 지원하는 수단은 많지 않다. 한국에서 중소기업이 밀집되어 있는 업종은 섬유, 생활용품, 플라스틱 고무가죽 등인데, 이들은 대체로 내수 위주이며 수출하더라도 그 규모가 매우 영세하다는 점,

표 4-5. 중소기업 발전 5개년 계획

추진 목표	「중소기업 발전 5개년 계획」 추진으로 2017년 중소기업 수출 비중 30% 달성

⇧

핵심 과제	1. 수출참가율: 20% → 30% (* 수출 중소제조업체 수/전체 중소제조업체 수) 2. 수출지향률: 13% → 25% (* 중소제조업의 수출액/생산액) 3. 100만 달러 이상 수출기업: 1만 4,000개 → 3만 개 달성 4. 500만 달러 이상 글로벌 강소기업 비중: 2.3% → 5% 달성

⇧

세부 정책 과제	① FTA 체결 확대를 통한 비즈니스 기회 창출 지속	⇨	· 주요 교역국 및 신흥시장 FTA 확대 필요 (2012, 무협 수출산업실태조사)
	② 내수기업의 수출기업화를 통한 수출 참여율 제고	⇨	· 로컬수출 중소업체 약 5만 5,000개 사 중 직수출 실적이 없는 3만 3,000개 사의 수출기업화 필요
	③ 기업 특성별 맞춤 수출지원 프로그램 개발	⇨	· 생산시설, 기업연차, 기업 규모, 수출증감 여부에 따라 기업의 니즈가 다양한 만큼 세밀한 맞춤형 지원프로그램 개발 필요
	④ 수출기업의 기업 유지기간 연장을 위한 지원 필요	⇨	· 기업연령이 길수록 수출금액이 증가함은 물론, 수출품목과 수출국가도 증가 · 창업 초기 기업의 기업 유지기간 연장을 위한 지원 프로그램 마련 필요
	⑤ 가격, 디자인, 품질 경쟁력 제고를 위한 지원	⇨	· 디자인, 품질 경쟁력 열세는 점차 개선 추세이나 가격경쟁력 약화가 지속되는 만큼 환율을 비롯한 가격경쟁 요인 안정화 필요
	⑥ 만성적인 '생산직', '연구직' 인력부족 타개 방안 마련	⇨	· 중소기업 근무환경 및 인식 개선, 외국인 및 산업기능요원 확대, 구인구직 정보 제공 확대 등
	⑦ 지방 중소기업에 대한 특화 프로그램 마련	⇨	· 주요국의 경우 비재정 지원의 일환으로 지방 중소기업 특화 및 특산품 수출지원 강화 추세

자료: 한국무역협회(2013), p. 34를 참고하여 저자 작성.

그리고 국제비교우위 구조에서 수출경쟁력 확보가 쉽지 않다는 점을 고려해야 한다. 단순히 수출 역량 강화 및 수출 확대에 초점을 맞춘 정책이 획기적인 성과를 거두기 힘들 것임을 예상할 수 있고 따라서 새로운 형태의 진출전략을 모색해야 할 시점인 것이다.

과거 정부는 기관별 특성에 따른 수출지원사업 추진실적과 향후 계획을 발표한 바 있다. 이를 구분하면 대체로 다음과 같다.[51)]

* 종합지원: KOTRA, 무역협회, 중소기업진흥공단, 중기중앙회 등
* 품목지원: 농수산식품유통공사, 콘텐츠진흥원, 보건산업진흥원
* 금융지원: 무역보험공사, 수출입은행

또한 「중소·중견기업의 수출경쟁력 강화」 국정과제를 선정하여 발표하였는데 이를 살펴보면 여전히 중소기업의 수출을 지원하는 기존의 정책과제에서 벗어나지 못하고 있음을 알 수 있다. 과거 정부에서 추진한 바 있는 주요 기관별 수출지원 방안을 살펴보면 다음과 같다.[52)]

ㅇ 코트라(KOTRA)는 연내 성과 창출을 위해 주요 사업을 최대한 조기에

---

51) 산업통상자원부 보도자료(2017. 7. 25), https://www.google.co.kr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwiQ0Lyrq7XXAhWDgbwKHYYPA60QFggtMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.motie.go.kr%2Fcommon%2Fdownload.do%3Ffid%3Dbbs%26bbs_cd_n%3D16%26bbs_seq_n%3D78164%26file_seq_n%3D2&usg=AOvVaw0Vtr4LxIM6kvgDilgbVyLp(검색일: 2017. 10, 13).

52) 그 주요 내용은 다음과 같다.
1. 총력 수출지원체계 구축
- 지역별 원스톱 수출지원네트워크 구축 및 대통령 주재 무역진흥전략회의 개최 등을 통해 수출애로 해소
- 중소·중견기업 해외진출을 위해 KOTRA는 국내 역할 강화, 중진공은 해외BI 진출 강화
- 무역투자진흥회의: 국내 중소기업수출지원센터를 중심으로 유관기관 연계를 통한 원스탑 수출지원체계 구축 계획 보고
- 대외경제장관회의: 중소기업 해외진출 역량강화 방안으로 국내 원스톱 수출지원 및 협업체계 구축 의결
2. 국내 수출 원루프 지원체계 구축
- 수출지원센터 확대 개편: 11개 지역 수출지원센터를 중심허브로 수출지원 유관기관 협업을 통한 중소기업 수출애로 발굴 및 원루프 해소 지원
- 수출지원협의회: 지역별 수출지원센터 중심으로 지자체, 수출지원기관의 장으로 지역별 수출지원협의회 구성·운영

시행하고 연간 성과결산형 수출상담회를 개최한다.

- 중소기업진흥공단은 정책자금 지원 후, 수출에 성공한 기업과 수출실적이 향상된 기업에 대출금리를 일정 기간(1년간) 우대(이자환급)한다.
- 중소기업중앙회는 해외시장정보와 전문인력 부족 등으로 독자적 해외시장 개척이 어려운 내수 중소기업에 국내 무역상사를 연계시키는 '무역상사·우수중소기업 수출한마당'을 개최한다(5월).
- 농수산식품유통공사는 중국 검역장벽 해소품목(김치, 포도 등)에 대한 판로 개척과 소비저변 확대를 위해 중국중앙방송(CCTV) 홍보다큐 제작·방영, 과실 전문 온라인몰 신규 입점 및 온라인 판매 지원 계획을 밝힐 계획이다.
- 무역보험공사는 수출실적 10만 달러 이하 영세·초보 수출기업에 대해 무역협회 등 유관기관의 지원으로 무역보험을 무료 지원하며, 중동·아프리카 등 신흥 수출시장 대상 단기성 보험을 확대한다.

문제는 새 정부하에서도 중소기업의 국제화를 위한 통상정책적 고려가 크지 않다는 사실이다. 새 정부는 국정운영 5개년 계획에 중소기업 수출역량 강화를 포함하고 있는데 추진방안으로서 해외직접판매 지원체계 마련, 온라인수출 통합지원을 위한 온라인수출 통합플랫폼 구축, 지역별 수출협의회 운영, 수출지원센터 확충, 지역전략산업 특화마케팅 지원을 통해 지역 수출지원 인프라 강화 등을 포함하고 있다. 이러한 정책수단은 위에서 설명한 과거 정부의 내용과 본질적으로 차이가 없다는 것을 알 수 있다.[53] 즉 새 정부의 정책도 기존 수출중소기업의 시장접근 여건 개선 및 역량 강화에 초점을 맞추는 데 그치고 있다. 이는 2017년 9월 산업통상자원부가 발표한 '민관 합동 수출지원협의회' 발표자료 내용에서도 잘 알 수 있다(그림 4-7 참고).

둘째, 정책 집행 대상의 경제활동 변화를 반영해야 하나 지난 수십 년간의 정

53) 국정기획자문위원회(2017), p.142.

그림 4-7. 민관합동 수출지원협의회 발표자료

"대-중소기업 상생의 수출생태계 조성에 범부처가 나선다"
- 9.26(화), 민관합동 수출지원협의회 개최 -
- 통상본부 출범에 따른 부처·기관간 수출지원정책 방향 공유 및 추진사업 점검 -

① **대기업과 중소기업이 균형을 이루며 상생하면서 성장할 수 있는 수출생태계를 조성**

- 매년 내수기업 5,000개를 수출기업으로 전환하고, 중소·중견기업에 대한 무역보험 지원도 2016년 44조 원에서 2022년 65조 원으로 대폭 확대
- 중소기업이 대기업의 해외네트워크와 진출 노하우를 공유하여 수출성공률을 높일 수 있도록 지원하여, 중소·중견기업 수출 비중을 2022년까지 40% 이상으로 확대

② **수출품목의 고도화, 다변화를 통해 수출 부가가치와 고용효과를 제고**

- 4차 산업혁명 시대를 맞이하여 민간의 혁신적인 기술과 제품의 해외진출을 위해 규제 개선·연구개발(R&D) 지원·세제 지원 등을 강화하고, 일자리 창출효과가 높은 서비스와 소비재산업의 수출지원을 확대

③ **수출시장 다변화를 통해 안정적인 수출구조를 확립**

- 최근 주요 국가가 보호무역주의를 강화하면서 우리 수출 전망의 불확실성을 더하고 있는 만큼, 2020년까지 수출대체시장인 아세안·인도 수출 비중을 20%까지(2016년 17.3%) 확대하여 우리 수출시장의 저변을 넓혀 나갈 계획

④ **수출지원체계를 수출실적 위주에서 일자리 중심으로 전면 개편**

- 수출 예산 편성, 지원 기업 선정, 사후 성과평가 등 수출지원 전 과정에 일자리 창출효과를 최우선으로 반영

자료: 산업통상자원부 보도자료(2017. 9. 26), http://www.motie.go.kr/motie/ne/presse/press2/bbs/bbsView.do?bbs_seq_n=159670&bbs_cd_n=81(검색일: 2017. 10. 22)를 참고하여 저자 정리.

책 패러다임에서 벗어나지 못하고 있다. 앞에서 살펴본 바와 같이 지역무역협정의 확대는 산업활동의 지리적 집적현상과 밀접한 관계를 갖고 있다. 이를 구체적으로 표현하면, 국제적 경제활동에서 'trade in tasks'로의 전환이 활발하며 지역무역협정은 이를 뒷받침하기 위한 노력이라는 것이다. 예컨대 글로벌 가치사슬의 모든 단계에서 집적된 부가가치는 관세구조에 따른 실효보호율을 높일 가능성이 있으며 이는 다시 지역무역협정에 대한 산업계의 수요를 증가시키게 되는 것이다. 그러나 현재의 통상정책은 여전히 FTA에 집중되어 있으며 그 목표를 높은 수준의 '시장접근'으로 삼고 있다. 현재 정부가 추진하고 있는 한국과 유라시아 지역 국가간의 FTA는 시장접근 개선이 이루어지더라도 양 지역간의 낮은 경제교류 현황을 감안하면 기대효과가 크지 않다. 따라서 양 지역간의 경제관계 강화를 동시에 모색해야 할 필요가 있음을 말해준다. 반대로 TPP, RCEP 등 메가 FTA에 참여하는 국가들과는 이미 상당한 수준의 상호 시장개방을 이루고 있으므로 한계편익이 매우 높다고 할 수 없다. 향후 통상정책은 시장접근이 아닌 특히 중소기업의 국제적 생산분업 강화를 목표로 재구성되어야 할 필요가 있다.

다. 낮은 FTA 활용도

1999년 12월 칠레와의 협상 개시를 시작으로 진행된 한국의 FTA는 2017년 10월 현재 칠레, 싱가포르, 유럽자유무역연합(EFTA: European Free Trade Association, 스위스, 노르웨이, 아이슬란드, 리히텐슈타인), 동남아시아국가연합(ASEAN: Association of Southeast Asian Nations, 10개국), 인도, EU(28개국), 페루, 미국, 터키, 호주, 캐나다, 중국, 뉴질랜드, 베트남, 콜롬비아 등 52개국과 15개의 FTA가 발효되어 있는 상황이다. 또한 한·중미 FTA(니카라과, 엘살바도르, 온두라스, 코스타리카, 파나마, 과테말라)를 타결하였으며 한·중·일, RCEP(ASEAN, 한국, 중국, 일본, 호주, 뉴질랜드. 인도), 에콰도

르, 이스라엘과 FTA 또는 전략적 경제보완협정(SECA: Strategic Economic Complementation Agreement)을 협상 중이다. ASEAN, 인도, 칠레와는 개선협상을 추진 중이며 멕시코, 걸프협력회의(GCC: Gulf Cooperation Council, 바레인, 쿠웨이트, 오만, 카타르, 아랍에미리트, 사우디아라비아), 남미공동시장(MERCOSUR: Mercado Comun del Sur, 아르헨티나, 브라질, 파라과이, 우루과이, 베네수엘라), 유라시아경제연합(EAEU: Eurasian Economic Union, 러시아, 카자흐스탄, 벨라루스, 키르기스스탄, 아르메니아)과는 협상 재개 또는 협상여건을 조성 중에 있다. 최근 트럼프 행정부 출범이후 미국과는 한·미 FTA 개선협상에 관한 논의를 진행 중에 있기도 하다.

2016년 현재 한국의 FTA 체결 대상국에 대한 총 수출금액은 약 3,500억 달러(전체 수출 4,954억 달러) 수준이며 이 국가들로 부터의 총 수입금액은 약 2,610억 달러(전체 수입 4,062억 달러) 수준을 보이고 있다. 이 국가들과의 무역수지는 890억 달러 흑자(전체 무역수지 흑자 892억 달러) 수준이다.

협정별 수출활용률[54] 및 수입활용률[55]을 살펴보면 [표 4-6]과 같다. 협정 전체의 평균 수출활용률은 63.8% 이고 평균 수입활용률은 69.6%로서 수출활용률이 수입활용율보다 다소 낮은 수준을 보이고 있다. 가장 높은 수출활용률을 보이고 있는 것은 한·캐나다 FTA로 89.1% 수준이며 가장 낮은 수출활용률은 한·콜롬비아 FTA로 단지 17.4%에 불과하다. 수입활용률이 가장 높은 FTA는 한·칠레 FTA인데 99.3% 수준을 보이고 있고 가장 낮은 FTA는 한·인도 CEPA로 56.0%의 수입활용률을 보이고 있다. 중국, 뉴질랜드, 아세안, 호주, 베트남, 콜롬비아, 칠레와의 FTA는 수출활용률이 수입활용률보다 낮은 것으로 나타나고 있는데 특히 베트남의 경우 그 차이가 50%포인트 이상으로 수출활용률이 매우 저조하다. 그 외 국가와의 FTA는 수출활용률이 수입활용률보다 높게 나타나는데 그 차이는 전자의 경우보다는 크지 않다(표 4-6 참고).

54) 수출활용률=FTA 원산지증명서 발급실적/FTA 특혜대상품목 수출실적*100.
55) 수입활용률=FTA 협정세율 적용실적/FTA 특혜대상품목 수입실적*100.

표 4-6. FTA 협정별 수출 및 수입활용률

(단위: %)

협정구분	수출활용률(누적) : A	수입활용률(누적) : B	A-B (%포인트)
중국	33.9%	58.1%	-24.2
뉴질랜드	31.8%	56.8%	-25.0
EFTA	80.4%	72.1%	8.3
아세안	52.3%	73.5%	-21.2
인도	65.8%	56.0%	9.8
EU	84.8%	72.1%	12.7
페루	83.3%	77.5%	5.8
미국	75.6%	70.7%	4.9
터키	80.4%	65.9%	14.5
호주	77.4%	79.2%	-1.8
캐나다	89.1%	75.1%	14.0
베트남	36.9%	88.2%	-51.3
콜롬비아	17.4%	66.4%	-49.0
칠레	78.6%	99.3%	-20.7
합계	63.8%	69.6%	-5.8

주: 2016년 기준.

자료: 관세청, http://www.customs.go.kr(검색일: 2017. 9. 30) 자료를 참고하여 저자 작성.

따라서 한국의 수출증진을 위해서는 수출활용률이 저조한 국가 중심으로 FTA의 수출증진 효과를 극대화하기 위한 시장진출 지원전략을 강구하여야 할 것이며 수출활용률이 수입활용률보다 저조한 국가에 대해서는 추후 협의를 통해 협정문 개선도 고려해 보아야 한다. 또한 아직 FTA 발효 후 시간이 많이 경과하지 않아 활용률이 낮은 경우도 있을 것이므로 각 FTA별로 원인을 파악하는 작업도 수반되어야 한다.

산업별 수출활용률과 수입활용률은 [표 4-7]과 같다. 가장 높은 수출활용률을 보이는 산업은 기계류로 73.3%이며 그 다음이 플라스틱 고무 및 가죽제품, 잡제품, 화학공업제품 순이다. 가장 낮은 산업은 섬유류로 45.9%이며 생활용품, 전자전기제품도 50% 내외의 수출활용률을 보이고 있다. 수출활용률이 낮은 산업은 대부분이 부품 등의 수입에 의해 생산이 이루어지는 산업으로 판단되는데 따라서 원산지 판정 등에 있어서의 어려움이나 특혜마진의 크지 않음에

표 4-7. 산업별 FTA 수출 및 수입활용률

(단위: %)

MTI1	수출활용률(누적): A	수입활용률(누적): B	A-B (%포인트)
광산물	58.3%	52.6%	5.7
기계류	73.3%	69.1%	4.2
농림수산물	50.8%	82.6%	-31.8
생활용품	48.1%	65.7%	-17.6
섬유류	45.9%	76.6%	-30.7
잡제품	60.8%	59.1%	1.7
전자전기제품	51.1%	56.7%	-5.6
철강금속제품	59.6%	73.6%	-14.0
플라스틱 고무 및 가죽제품	64.7%	72.5%	-7.8
화학공업제품	59.7%	75.5%	-15.8
합계	63.8%	69.6%	-6.0

주: 2016년 기준.
자료: 관세청, http://www.customs.go.kr(검색일: 2017. 9. 30) 자료를 참고하여 저자 작성.

따른 적용 회피 등의 이유로 FTA 활용도가 낮은 것으로 분석된다.

FTA 상대국이 한국무역 및 무역수지에서 높은 비중을 차지함에도 불구하고 중소기업들의 FTA 활용도는 낮은 것으로 보고되고 있다. 중소기업중앙회(2013)에 의하면 중소기업들이 체감하는 FTA의 효과는 평균 3.41점(만점 5점), 보통 수준으로 나타나고 있다(표 4-8 참고). 또한 중소기업이 FTA 체감효과가 없거나 부정적이라고 판단하는 이유로는 '일반관세율과 특혜관세율간 적은 차이'(34.6%), '까다로운 수출국 통관절차'(29.5%), '특혜관세 적용 대상 품목이 아님'(20.5%) 등으로 조사되었다. 가장 중요한 요인으로 인식하고 있는 미미한 관세율 격차 문제는 근본적인 문제로 해결할 수 없는 것이지만 행정부담 완화 등을 통해 미소한 관세율의 격차라도 활용할 수 있는 방안을 마련해주어야 할 것이다. 다음으로 수출국 통관절차의 문제는 각 FTA에 마련되어 있는 공동위원회 등을 활용하여 해결해야 한다.

표 4-8. 업종별·FTA별 활용도

(단위: 점)

응답구분		미국	EU	아세안	싱가포르	인도	칠레	페루	EFTA	터키
전체		3.58	3.37	3.32	3.36	3.27	3.50	3.67	3.80	3.18
업종	전기, 전자(부품)	3.45	3.19	3.47	3.17	3.18	2.60	3.00	3.00	2.25
	기계(부품)	3.77	3.36	3.21	3.00	2.60	3.50	3.50	4.00	3.33
	자동차(부품)	3.21	3.00	2.75	3.50	2.60	3.80	3.67	3.50	3.50
	섬유	4.07	3.44	3.47	3.75	3.30	4.00	3.00	-	3.00
	금속	3.63	3.50	3.25	1.00	2.50	-	-	-	-
	고무화학	3.30	3.26	2.63	-	3.00	3.00	-	5.00	2.00
	음식료	3.50	3.89	3.56	-	4.50	-	-	3.00	3.00
	의료기기	3.80	3.55	3.73	1.00	4.00	-	-	-	5.00
	의약품	3.50	2.50	3.50	4.00	-	-	-	-	-
	기타	3.33	3.25	3.57	4.50	3.50	4.00	4.00	4.00	4.00

주: 1) FTA별 특혜관세 활용을 하는 경우만 응답한 것으로 FTA별 응답업체 수는 다름.
2) 0점: 전혀 없다 1점: 매우 낮다 2점: 낮은 편이다 3점: 보통이다
4점: 높은 편이다 5점: 매우 높다

자료: 중소기업중앙회(2013), 「중소기업 FTA 활용조사보고서」를 참고하여 저자 작성.

물론 한국정부는 기술협력 및 R&D 지원, 자금금융 지원, 해외조달시장 진출 지원 등을 통해 기업의 수출을 지원하고 있다. 또한 전년도 수출실적 10만 달러 이하의 내수 및 수출초보기업에 대해 다음과 같은 서비스를 제공하고 있다. 수출기업화를 위한 종합 컨설팅 서비스로 역량 강화 적합 공사 사업, 유관기관 지원사업 연계, 수출전문위원의 수출실무 상담, 해외시장 정보 및 타겟시장 선정 등 종합 수출 컨설팅 등의 지원이 한국정부가 제공하고 있는 무역촉진 정책이다. 또한 KOTRA 해외 무역관에서 발굴한 인콰이어리 연결 등 바이어 상담기회 제공 등의 서비스도 제공하고 있다.

한편 제조업, 제조 관련 서비스, 지식기반 서비스 중소기업 중 전년도 수출실적 100만 달러 미만 기업(간접수출 포함)에 대해서는 기업의 수출역량에 따라 내수 및 수출초보기업으로 구분하여 무역교육, 홍보디자인, 해외시장정보 등을 지원하고 있다. 하지만 해당 지원을 직접 활용하고 있는 기업은 그다지 많

지 않으며 따라서 FTA의 활용도 역시 높지 않은 것으로 판단된다.

표 4-9. 한국의 FTA 지원기관 및 지원업무 현황

기관	주요 업무	기관	주요 업무
FTA 종합지원센터	FTA 콜센터 1380 OK FTA 컨설팅 애로상담, FTA 정보	KOTRA 해외시장뉴스	해외시장정보 국가정보 해외투자정보
FTA PASS	관세청 원산지관리시스템	UNI-PASS	관세청 전자통관시스템
관세법령 정보포털	관세, 무역 관련 법령 세계 HS 정보	Trade NAVI	통합무역정보서비스 HS 코드세율, 규제정보 검색
FTA KOREA	원산지관리시스템 원산지 판정, 원산지 증명서 발급	U Trade Hub	무역업무 포털사이트 FTA-KOREA (원산지시스템)
대한상공회의소 무역인증 서비스센터	원산지 증명(기관 발급) 일반 무역인증	한국무역 통계진흥원	HS품목분류 확인 서비스 HS코드 내비게이션
수입규제 통합지원센터	수입규제 통합지원센터 수입규제 대응 컨설팅	CUSTRA	HS 품목정보 수출입 요령 종합세출, 통관정보
중소벤처기업부	중소기업 수출역량 강화	SBC 중소기업 진흥공단	지원자금 컨설팅 해외마케팅
중소기업 수출지원센터	수출지원사업 수출인큐베이터 글로벌 강소기업 육성	Gobiz KOREA	중소기업 온라인 수출 지원 글로벌바이어 구매 알선 지원
기업마당	중소기업 지원사업정보	trade Korea.com	원스톱 무역거래 네트워크 글로벌 마케팅 바이어 검색
KOTRA	해외시장 개척 지원 해외투자정보	TradeSOS 무역애로 컨설팅센터	무역애로 건의 컨설팅 유형 및 신청 정보 우수컨설팅 사례
해외조달정보 센터	WTO/FTA 정부조달협정 국가별 해외조달시장 정보 해외조달제도 및 절차	국세원산지 정보원	원산지 아카데미 국내외 원산지 정보관리
KOFOTI 섬유산업 FTA 지원센터	원산지포괄확인서 발급 가능 원사기업 정보 섬유생산기업 정보시스템	KITA 무역아카데미	자격시험 차세대 인력 양성 FTA School
FTA Agri	농수산 특화 원산지 관리시스템	한국농수산식품 유통공사	FTA 기금, 사업

주: 2017년 7월 기준.
자료: http://www.fta.go.kr(검색일: 2017. 9. 30)를 참고하여 저자 작성.

지역별로 17개의 FTA 활용 지원센터도 설립하여 운영하고 있다. 하지만 지원센터의 활동 내용은 지역별로 많은 격차를 보이고 있다. [표 4-9]에 따르면 다양한 기관들이 FTA 관련 지원을 수행하고 있다. 다양한 기관이 FTA 관련 지원서비스 기능을 갖추고 있는 이유는 각 기관의 특성에 맞게 지원을 해야 한다는 취지이다. 하지만 전반적인 원스톱 서비스의 부재는 FTA 활용도를 제고하는 데 있어 혼선을 야기하고 있다. 즉 다수의 기관이 기업의 FTA 활용을 지원하고는 있으나 각 기관의 업무가 중복되어 효율성이 떨어지고 현장의 수요와는 일치하지 않는 행정편의주의적인 FTA 정보 제공 등의 문제점이 있다. 국민경제적 관점에서 기업의 FTA 활용 정책을 총괄적으로 추진하고 조율하는 기관이 필요한 상황이다.

FTA의 활용도를 높이기 위해서는 기업의 과도한 추가적 노력이 필요하지 않도록 하는 것이 무엇보다도 중요하다. 기업들이 복잡한 원산지 증명서를 제출하기 위해 많은 시간 및 노력을 투입해야 하는 상황에서는 특혜관세를 활용해 얻을 수 있는 이익보다 원산지증명 등 행정에 더 많은 비용이 소요되는 문제가 발생한다. 특히 영세한 중소기업들은 전문인력 부족 등으로 따라서 원산지 증명 간소화, 관세정보 통합제공 등을 통해 기업이 쉽게 활용할 수 있도록 하여야 한다. 또한 기업의 비즈니스 활동을 저해하는 비관세장벽이 완화되지 않고 있는데, 특히 지재권, 인증, 서비스·투자 규제 등의 문제로 인해 FTA의 활용도가 높지 못한 것으로 판단된다. 그것을 개선하기 위한 분야로 컨설팅을 집중시키는 등의 방안을 강구하여야 한다.

라. 통상 거버넌스의 비효율성

한국의 경제성장 과정에서 통상정책이 매우 중요한 한 축을 차지하고 있음은 분명하며 특히 제조업 중심의 산업기반 확립에 기여하였다. 1990년대 이후 한국경제가 전반적으로 정부 주도에서 시장 주도적 시스템으로 전환됨에 따라

무역정책의 역할도 과거와 달라졌다. 즉 WTO 가입 이후 한국의 무역정책은 과거와 같이 뚜렷한 방향성을 갖기보다는 개별 사안에 대한 대처의 형태로 나타났으며 무역정책의 대부분을 FTA 추진을 중심으로 하는 대외통상 부분과 중소기업에 대한 수출지원정책이 차지하고 있다.

한국의 통상정책은 시장원칙에 입각하여 자유롭고 개방된 경제를 지향하는데 그 목표를 두고 있으며 이를 위하여 다자간 협정과 지역무역협정(RTA)을 통해 타국에 대한 시장접근 확대를 추구하고 있다. 그러나 DDA 협상이 실패함에 따라 지난 10년 이상 동안 통상정책은 주로 지역간 협정의 확대에 초점을 맞추고 있는 형편이다. 2013년 이후에만 콜롬비아, 중국, 뉴질랜드, 베트남, 캐나다, 호주 및 터키 등 7 개의 RTA가 발효되었는데 이로써 한국은 기존의 거대시장 및 신흥시장과의 FTA(ASEAN, APTA, 칠레, EFTA, EU, 인도, 페루, 싱가포르 및 미국)에 더해 세계에서 가장 광범위한 FTA 네트워크를 형성한 국가 중의 하나로 자리 잡게 되었다. 한마디로 '동시다발적 FTA 추진'이라는 통상정책의 목표가 거의 완성된 것으로 평가된다. 한편 통상협상을 담당하는 통상교섭본부가 새 정부의 출범과 함께 산업통상자원부 내에 신설되어 역할 강화가 예상되며 이전 정부에서 추구했던 '통상정책과 산업정책 간의 연계'라는 정책목표가 유지되었다.

새 정부에서 발표한 국정운영 5개년 계획에 나타난 통상정책을 살펴보면 [그림 4-8]과 같다. 가장 눈에 띄는 특징은 과제목표를 미국과 중국 간의 안정적 통상협력과 보호무역주의 확산의 저지 그리고 신흥시장의 개척으로 삼고 있으나 세부 내용에서는 여전히 FTA 중심의 정책적 프레임워크가 작용하고 있다는 것이다.[56] 구체적으로 통상 관련 목표는 첫째, '대미 · 대중 통상 현안의 안정적 관리 및 호혜적 경제협력 확대' 둘째, '보호무역주의 확산을 저지하고 신흥시장을 적극 개척'이라고 설정되어 있으나 정책의 추진은 대부분 지역무역협정

56) 국정기획자문위원회가 발표한 국정운영 목표와 계획이 부처별로 어떻게 이행될 것인지는 확실하지 않다. 그러나 본 내용이 부처별로 고안되고 취합되는 과정을 거친다는 점에서 적어도 현재의 추진방향으로 간주하는 것이 타당할 것이다.

과 관련되어 있음을 알 수 있다.

지역무역협정을 중심으로 하는 통상정책의 골간이 현재에도 적절한 것인가? 이 질문에 답하기 위해서는 지금까지 논의한 통상환경의 변화를 꿰뚫는 흐름을 이해할 필요가 있다.

첫째, 최근 WTO의 다자간체제는 약화되었다기보다는 다자간 체제가 관리할 수 있는 범위의 한계를 보여주는 것이라는 사실이다. 세계가 소위 Deep Integration을 추진할 수 있는 제도적 협력에 한계가 있다면 세계무역을 관리할 수 있는 수준 역시 이에 의하여 한정된다. 따라서 현재 WTO는 국제사회가 다자적 차원에서 무역질서의 유지를 위하여 가질 수 있는 가장 높은 수준의 관리체계로 인정할 필요가 있다. DDA의 실패가 보여 주듯이, WTO가 주도하는 새로운 시장개방을 위한 시도는 향후 일정 기간 동안 가능하지 않은 것이 현실이다. 오히려 다자적 무역질서의 효율적 관리를 통하여 안정성을 확보하는 것이 보다 본질적인 임무이다.

둘째, 지역무역협정의 확산은 역설적으로 다자간 체제의 안정이 낳은 결과물로도 볼 수 있다. 즉 다자 차원의 추가적 시장개방이 어려워짐에 따라 효율적인 시장접근 개선의 수단으로 활용된 측면이 있다. 이런 점에서 한국의 동시다발적 FTA 정책이 갖는 유용성이 인정된다. 그럼에도 불구하고 지역무역협정 체제의 확산에 따라 이러한 전략의 한계효용이 낮아지고 있다. 세계 주요 국가들이 다수의 지역협정에 가입하고, 다자 차원의 시장접근 개선에 따라 차별적 혜택의 수준이 낮아졌기 때문이다. 따라서 지난 10년 이상 유지하였던 지역무역협정에 치중한 통상정책의 재검토가 필요한 시점이다.

셋째, 다자체제의 추가적 동력 약화, 지역무역협정의 포화 등은 자연적으로 사안별 양자통상의 강화로 이어진다. 예를 들어 향후 한·미 양자통상의 양상은 과거 1980년대식으로 주요 현안마다 한국에 대한 미국의 통상압력과 분쟁의 형식으로 전개될 가능성이 높으며 이 또한 현실화되고 있다. 따라서 현재 FTA 중심의 거시적, 전략적, 제도적 접근방식에서 벗어나 미시적 관점에서 분쟁 이

슈별로 전문적인 동시에 정치적 접근의 비중을 높이는 방향으로 통상정책을 전환해야 할 필요성이 제기되고 있다.

현재 산업통상자원부와 부처 내의 통상교섭본부를 중심으로 하는 대외통상정책의 초점은 적어도 단기적으로는 양자간 통상마찰의 관리, 다자 및 지역협정의 강화 그리고 통상정책과 산업정책의 효과적 결합 필요성으로 모아진 것으로 보인다. 이러한 방향 설정과 통상정책의 거버넌스는 적절하고 효율적인 것으로 볼 수 있는가?

첫째, 경제성장 내지 발전과정에서 한국의 무역정책은 매우 중요한 역할을 담당해왔는데 오늘날 한국경제의 제반 과제를 해결하는데 있어서 그 역할의 초점을 '통상'에 집중하는 것이 과연 적절한가? 하는 문제를 제기할 수 있다. 무역과 투자 분야에서 시장접근 수준은 DDA 협상의 실패에서 증명된 바와 같이 다자간 협력을 통하여 성취 가능한 최고 수준에 달하였으며 지역간 협정을 통하여 추가적인 개선도 이루어졌다. 이러한 상황에서 무역정책적 수단의 활용 여지는 매우 축소되었다. 무역정책이 국제적 통상현안을 관리하기 위한 통상정책으로 이동하고 지난 10년간 무역정책이 FTA 확산이라는 통상정책적 수단에 집중된 것은 자연스러운 결과이다. 문제는 FTA의 추가 체결 대상이 많지 않은 상황에서 원칙적으로 '관리' 기능의 성격을 갖고 있는 통상정책을 위하여 정책적 자원이 지나치게 집중된 것이 아닌지에 대한 평가가 필요하다.

둘째, 한국경제의 제반 과제를 해결하기 위한 방법으로서 무역정책의 수단에 대한 면밀한 재검토가 이루어지지 않은 채 과거 수출 주도 성장 시기의 제도적, 행정적 인프라가 지속적으로 강화되어왔다. 이와 동시에 과거 수출 촉진을 위하여 설립된 기구들에서 기관 자체의 이해관계 때문에 고유의 기능과 정책효과가 오히려 감소되는 현상도 부분적으로 발견된다. 과거 무역정책은 기본적으로 한국의 제조업 중심 산업정책과 동전의 양면 관계에 있었다. 세계 최고 수준의 제조업 비중과 수출경쟁력은 오늘날 한국경제의 성과를 대변하고 있지만 한 단계 높은 발전을 지향하는 산업구조 고도화를 위해 풀어야 할 숙제이기도 하

다. 많은 국내 연구기관과 단체가 무역정책의 지향점 변화 필요성을 제시하고 있으나 이를 추진하는 무역정책 거버넌스의 변화 필요성을 언급하는 경우는 드물다.[57] 당연히 지난 수십 년간 형성되어온 상품수출 중심의 정책수단에 더하여 새로운 기능을 추가하는 수준의 논의에 머물고 있다. 전반적인 행정적 제도적 인프라에 대한 재평가를 실시하고 이를 바탕으로 무역정책의 방향과 추진체계의 재구축에 대한 고민이 필요하다.

셋째, 무역정책의 대상이 '제품'에서 '국제적 생산활동'으로 충분히 전환되지 못하고 있다. 앞에서 지적한 바와 같이, 특히 중소기업을 대상으로 한 지원정책은 수출 진흥의 관점에 머무르고 있다. 과도한 제조업 공급능력은 대기업의 활발한 글로벌 전략에 따라 조만간 구조조정의 필요성을 제기하기도 한다. 따라서 향후 무역정책은 국내 제조업의 국제화가 단순히 수출기업으로의 전환을 넘어 능동적으로 국제 분업체계에 참여할 수 있도록 국가간 산업협력을 지원하는 방향으로 전환되어야 한다.

넷째, 통상교섭정책 기능이 다양한 형태의 통상교섭, 다자간 및 양자간 분쟁해결 등을 포함하고 있지만 통상마찰의 사전적 예방과 상대국 통상정책 결정과정에서의 영향력 확대를 도모할 필요가 있다. 통상마찰은 대부분 산업계의 이해관계를 배경으로 하고 있고 이는 주로 의회를 통해 행정부에 압력을 행사함으로써 발생하는 경우가 많다. 따라서 통상마찰의 사전관리 능력 및 정책결정과정에서의 영향력 제고를 위한 노력이 필요하다. 한국의 통상정책 역량 강화에 있어서 주요 교역상대국 통상정책 결정과정에 대한 영향력 확대 필요성이 제기되었으나 여전히 성과를 거두지 못하고 있다. 예를 들어 통상정책을 책임지고 있는 미 의회에 대한 로비력 등 통상정책 결정과정에 대한 영향력 수준은 일본과 대만 등에 비하여 매우 미약한 수준으로 평가된다. 통상 관련 다양한 이해관계 그룹과의 공통 이해관계 형성을 위한 전략 수립이 필요함에도 불구하고, 한국의 접근방식은 단발성 통상 고위급 면담, 주요 연구기관 등과의 토론회

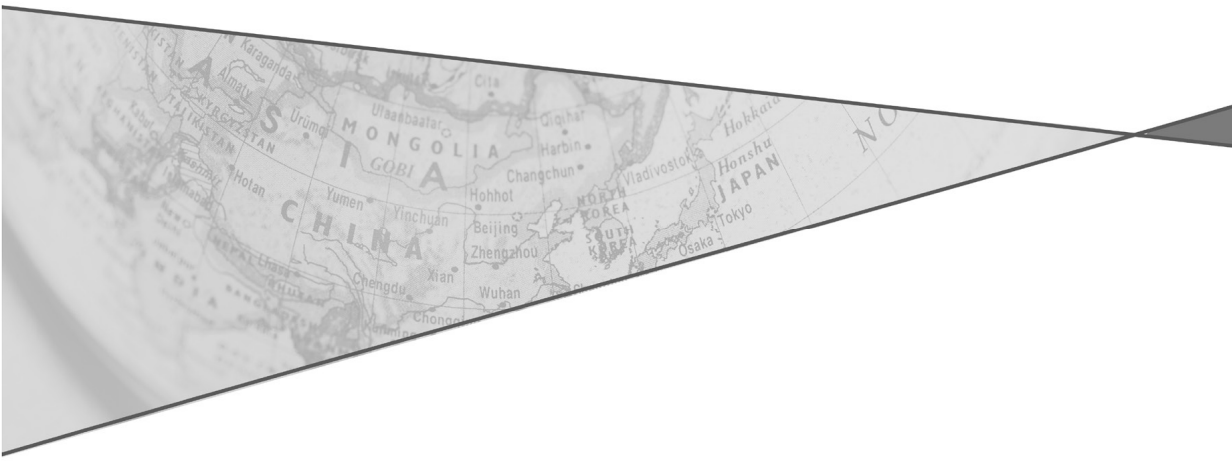
57) 향후 무역정책의 새로운 대상에 관한 논의로는 산업연구원(2012), 무역협회(2016) 등을 참고할 것.

등 일회성 행사를 추진하는 데 그치고 있는 것을 볼 수 있다. 최근의 통상환경에서 가장 시급한 과제는 한·미 통상마찰의 효율적 관리라고 할 수 있는데, 보다 구체적으로 트럼프 행정부의 '관리무역'적 성격의 접근에 어떻게 대응해나갈 것인가가 가장 중요한 정책과제이다.

제5장

한국의 새로운 통상정책 방향

1. 한국의 통상정책 비전
2. 한국의 통상정책의 5대 정책과제
3. 통상정책 9대 추진전략



1. 한국의 통상정책 비전

한국경제는 1960년대 초반 본격적인 경제개발을 추진하기 시작한 이후 지속적으로 '수출입국(輸出立國)'의 정신에 기초하여 수출 확대를 통한 경제성장 동력 확대를 통상정책의 가장 중요한 기본원리로 활용해왔다. 즉 정부는 국제규범이 허락하는 한도 내에서 수출기업에게 다양한 물질적인 유인과 각종 편의를 제공함으로써 수출을 확대하도록 유도하고, 수출 확대가 생산 및 고용의 창출과 확대에 기여하고 이는 다시 소득 증대로 연결되는 선순환구조를 활용하고자 했던 것이다. 이러한 정책기조는 매우 성공적으로 한국의 경제성장에 기여하였다.

물론 한국의 수출경쟁력이 확대되고 이를 통해 경제성장이 촉진되어 한국경제가 빠른 속도로 빈곤퇴치에 성공하고 최빈개도국 → 신흥공업국 → OECD 회원국의 궤적을 밟으면서 선진국 진입을 향해 발전해온 과정에서 국제사회는 한국의 시장개방을 놓고 지속적인 압력을 가하였다. 또한 1980~90년대에 주요 선진국들은 한국기업의 산업경쟁력 확대가 가져오는 자국 산업에 대한 경쟁압박을 완화하기 위하여 산업구조조정에 대한 국제협의체를 가동하기도 하였다. 1990년대 초중반 OECD에서 진행된 조선산업에 대한 구조조정 협상은 한국을 상대로 한 이러한 국제적 압력의 대표적 사례이다. 전반적으로 살펴보면, 지난 30년 동안 다소의 불협화음과 부작용이 있었음에도 불구하고 한국경제는 한편에서는 수출 확대를 위한 지속적인 노력을 기울이고, 다른 한편에서는 자국시장의 개방도 비교적 성공적으로 추진했던 것으로 평가할 수 있다. 특히 2000년대 초반 채택하기 시작하여 2017년 현재 52개국과 15개에 달하는 협정을 발효시킴으로써 한국경제의 개방화를 이끌었던 적극적인 FTA 정책은 이러한 상호 호혜적인 시장개방을 적극적으로 활용하려 한 한국정부의 전략적 선택을 웅변하고 있다고 하겠다.

한편 본 연구에서 분석한 바와 같이 신보호무역주의의 대두, 고립주의의 확산, 자국이익 우선주의의 확대 등 급변하고 있는 국제통상환경하에서, 선진국의 문턱에 들어서고 있는 한국의 통상정책은 중장기적인 관점에서 어떠한 비전에 따라 구현되어야 하는가에 대한 깊은 통찰이 필요하다. 통상정책의 비전에 대한 논의는 특히 한국경제가 당면한 다양한 과제들을 해결하는 데 있어서 통상정책이 어떠한 기여를 할 수 있는가에 관한 해답을 제시할 수 있어야 한다.

이러한 문제의식하에 본 연구에서는 다음과 같은 세 가지를 한국이 추구해야 할 중장기 통상정책의 비전으로 제시하고자 한다. 첫째, **선진통상시스템의 구축**이 필요하다. 이를 위해서는 한국통상정책의 정책과정을 선진적으로 운영하는 한편, 성장정체 현상 등 최근 한국경제가 당면한 다양한 문제점 해결에 도움이 되는 통상정책을 실현하는 노력이 필요하다. 이를 위해서는 특히 정부 내에서의 통상정책 입안과 집행 및 대외협상 등 일련의 정책결정 및 집행과정에서 활용되고 있는 정책인프라가 최대의 효과를 발휘하고 효율적으로 운영되고 있는가를 재점검해 보아야 한다. 또한 한국경제의 개발연대 초기에 설립된 KOTRA, 무역협회 등 각종 정부 외곽의 통상지원기관들이 현재의 기업 및 정책수요에 타당한 역할과 기능을 제대로 수행하고 있는가도 면밀하게 살펴볼 필요가 있다. 뿐만 아니라 2017년 현재 52개 국가들과 이미 발효시킨 15개의 FTA가 얼마나 잘 활용되고 있으며, 실질적으로 수출 확대에 기여하고 있는가를 검토하여 그 효과성이 극대화되는 방법을 모색하는 작업도 매우 중요한 것으로 판단된다.

둘째, **포용적인 통상정책의 채택**이 요구된다. 한국이 지난 수십 년간 성취한 경제개발의 성과는 지속적인 세계시장 개방 추세를 활용함과 동시에 점진적으로 이루어진 우리 시장 개방에 기초하여 달성되었다. 상품시장, 금융시장, 투자제도 등 실로 다양한 분야에서의 개방이 전 세계적으로 진행되었다. 이러한 현상을 표현하는 세계화(globalization)가 가져온 다양한 긍정적인 파급효과에도 불구하고 국가간, 그리고 한 국가 내에서 계층간의 소득격차가 확대되는 양

극화(polarization) 현상도 부수적으로 나타났다. 특히 무역 확대가 세계화 현상의 중요한 한 축으로 작용해왔기 때문에 세계화에 편승했던 한국의 통상정책 또한 일부나마 다양한 형태의 역효과에 직간접적인 책임이 있다고 하겠다. 우루과이라운드 협상, 한·칠레 FTA 및 한·미 FTA 등 중요한 대외통상협정의 협상과 비준동의 과정에서 관찰되었듯이 국내의 이해관계자들은 과거와는 달리 다양한 형태로 자신들의 권익보호를 위해 목소리를 내고 있다. 즉 시장개방에 의해 피해를 입을 것으로 예상되는 사회계층 및 산업분야의 이해관계를 보다 적극적으로 보호해주는 통상정책에 대한 요구에 부응할 필요가 있는 것이다. 또한 대기업에 비해 국제경쟁력이 열악하여 세계시장의 개방을 수출 확대에 적극적으로 활용하지 못하거나, 국내시장의 개방에 따라 생산 및 고용기반을 잃을 수도 있는 중소기업들이 보다 적극적으로 국제화 및 세계화에 참여할 수 있도록 지원하는 역할도 통상정책이 담당해야 할 중요한 역할 중의 하나라고 하겠다. 이는 대기업 위주로 확대되어온 국제경쟁력의 긍정적 효과가 중소기업에게도 전달되는 '낙수효과(spillover effect)'가 극대화될 수 있는 기업환경을 조성하는 데 있어서 통상정책이 중심적인 역할을 담당할 수 있음을 의미한다.

셋째, **안정적 국제통상질서에 기여하는 통상정책**을 구현해야 한다. 주지하듯이 한국경제의 눈부신 발전은 세계시장 개방을 주도한 다자통상체제를 매우 적극적으로 활용한 결과이기도 하다. 그럼에도 불구하고 1990년대 말 이후의 한국의 통상정책은 FTA 정책에 의해 대변된다고 해도 과언이 아닐 정도로 지역통상체제를 활용하는 데 치중되어왔다. DDA 협상의 결렬 및 미국 등 주요 통상대국에서 나타나는 신보호무역주의 경향 등으로 다자통상체제가 커다란 도전을 받고 있는 점 및 이미 한국의 FTA 네트워크가 거의 포화 상태에 이르렀다는 점을 고려할 때, 이제는 더 이상 FTA에 주력하기보다는 다자통상체제의 강화에도 기여할 수 있는 방향으로의 정책전환이 필요한 것으로 사료된다. 즉 중장기적인 관점에서 향후 한국의 통상정책은 다자통상체제와 지역통상체제를 '균형적으로' 추구하는 방향으로 전개하는 것이 바람직하다. 이는 한국의 통상정책이 지

나치게 지역무역협정에 경도되기보다는 지역통상체제의 구축을 위해 노력하되, 새로이 구축될 다자통상체제에 있어서도 최대한 기여할 수 있는 방안을 제시하는 방향으로 정책전환이 필요함을 의미한다. 또한 한국의 경제발전 성과를 모범으로 삼아 한국이 국제경쟁력 확보를 위해 통상정책, 산업정책 등 다양한 정책을 어떠한 방식으로 운영해왔는가를 사례연구하려는 개도국의 수가 크게 늘어난 점을 고려하여, 한국의 경험을 국제사회와 공유하는 노력을 보다 적극적으로 경주하는 것도 '국제통상질서 안정에 기여'하는 방안이 될 수 있다. 이에 대해서는 특히 기획재정부의 예산으로 운영되는 지식공유사업(KSP) 및 외교부의 예산으로 운영되는 개발경험공유사업(DEEP) 등을 범부처적으로 운영하는 방안을 강구할 필요가 있다고 하겠다.

본 연구는 이러한 세 가지의 중장기 통상정책 비전을 제시하는 한편, 다음의 두 절에서는 이에 기초하여 한국 통상정책의 5대 과제와 9대 추진전략을 제시하기로 한다.

2. 한국 통상정책의 5대 정책과제

가. 통상 거버넌스 효율화

통상 거버넌스의 효율화는 다음과 같은 측면에서 검토되어야 한다. 첫째, 국제경제 환경의 변화에 효율적으로 대응하기 위한 통상 조직 및 기능 재조정에 대한 재검토가 필요하다. 둘째, 주요 교역상대국의 통상정책 결정과정에 미치는 영향력 확대를 위한 제도적, 인적 인프라의 구축이 필요하다.

1) 통상 조직 및 기능 조정

전술한 바와 같이 한국은 지난 10년 이상 FTA 협상을 중심으로 제도적이며 규범적 협상에 역점을 두어왔다. DDA 다자간 협상이 교착 상태에 빠짐에 따라 통상정책의 대상이 FTA에 집중되었던 것은 부분적으로 그 불가피성이 인정된다. 그러나 외교부로부터 산업통상자원부로의 통상교섭본부 이관의 목적인 '통상과 산업의 연계'라는 취지하에 형성된 통상조직 및 기관의 조직과 기능을 세계경제의 환경 변화에 보다 적합한 형태를 갖추도록 검토할 필요가 있다.

산업통상자원부는 국내 산업정책을 담당하는 차관실과 통상교섭본부로 구성되어 있다. 산업정책과 무역정책의 연계는 같은 부처하에 있으므로 일정 수준의 정책 조율이 가능한 체제라고 할 수 있다. 통상교섭본부는 통상정책국, 통상협력국, 통상교섭실 그리고 무역투자실로 구성되어 있다. 글자 그대로 다자, 지역 그리고 주요 국가별 통상교섭 기능에 자원이 집중되어 있는 것이다. 문제는 자원배분이 통상교섭 기능의 강화에 치중되었음에도 불구하고, 향후 다자간, 지역간 통상교섭 정책수요가 많지 않을 것이라는 사실이다. 최소 수년간은 TPP 논의에 본격적으로 개입할 가능성이 크지 않다. 다자간 협상 역시 DDA가 사실상 폐기된 상황에서 '교섭' 자체를 위한 정책수요가 높다고 할 수 없다. 추가적으로 FTA를 체결할 경제권도 거의 없는 상황이다. 한국이 적극적으로 지역무역협정을 확대해온 것은 비록 그 내용이 '개방의 확대'에 있다 하더라도 산업적 수요에서 비롯된 것이라기보다는 정부의 판단에 입각한 정책의 공급이라는 성격이 강하다. 최근에 단행된 정부조직 개편과 통상교섭본부의 부활은 산업이 아닌 정부의 구조가 '교섭'의 수요를 만들어 낼 가능성을 열어 놓았다는 점에 유의할 필요가 있다. 즉 적어도 단기적으로 분야별 통상 분쟁에 대한 수요가 증가할 가능성이 높은 상황에서 새로이 구성된 통상체제에서는 조직과 기능간의 괴리가 발생할 가능성이 높아 보인다. 새로운 조직의 구성이 융통성을 발휘할 수 있도록 조정되어야 할 필요성이 있는 것이다.

한편 정부 각 부처별로도 통상 관련 업무를 담당하는 부서를 두고 있는데 사안별로 부서간의 효율적 협력도 중요한 과제이다.[58] 협정 체결을 위한 조직 및 기능에 치우쳐 있는 통상교섭본부를 보완하기 위한 조치가 필요하다. 예를 들어 중소벤처기업부가 신설됨에 따라 통상분쟁 시 기업, 특히 중소기업에 대한 지원 등의 기능은 상대적으로 약화된 상황에 있다. 따라서 반덤핑 등 무역구제 조치에 대한 기술적 재정적 중소기업 지원방안이 중소벤처기업부에 마련되어야 할 것이다. 이 경우 산업통산자원부와의 기능 조정 방안이 조속히 마련되어야 한다. 또한 산업통상자원부가 관장하는 무역 관련 정책기능을 중소벤처기업부도 동시에 설치 또는 강화할 경우 업무상의 중복이 우려되지 않을 수 없다. 일반적으로 행정부 조직 개편에는 절차적 어려움이 있음을 감안하여, 중복 가능성 내지 업무 경쟁에 따른 부작용을 해소하기 위한 조정장치가 고려되어야 할 것이다.

2) 통상 관련 기관의 역할 재설정

통상정책을 지원하는 정부 외 기관은 KOTRA와 중소기업진흥공단이 대표적이며 이 밖에도 무역협회, 상공회의소 그리고 중소기업중앙회가 중요한 역할을 담당하고 있다. 이와 같이 무역 및 투자진흥을 담당하는 정부 외곽 공공기관의 역할 변화, 특히 해외공관의 기능 변화를 모색해야 할 시점이다. 특히 가장 핵심적인 역할을 담당하고 있는 KOTRA 및 유사 지원기관의 기능을 환경 변화에 맞추어 재조정할 필요가 있다.

예를 들면 KOTRA 해외 사무소의 기능이 주로 정보 제공 기능에 머물러 있

58) 산업통상자원부, 통상교섭본부 이외에도 각 부처에 통상 기능을 담당하는 부서를 다음과 같이 두고 있다. 외교부 양자경제외교국 양자경제외교총괄과, 기획재정부 대외경제협력관 통상정책과, 농림축산식품부 국제협력국 국제협력총괄과, 해양수산부 국제원양정책관 통상무역협력과, 행정자치부 지방세제정책관, 보건복지부 국제협력관 통상협력담당관, 미래창조과학부 국제협력관 국제협력총괄담당관, 국토교통부 정책기획관 국제협력총괄담당관, 고용노동부 국제협력관 국제협력통상담당관, 식품의약품안전처 기획조정관 국제협력담당관, 산림청 해외자원협력관 국제협력담당관, 관세청 정보협력국 국제협력팀. 산업통상자원부 홈페이지, http://www.motie.go.kr(검색일: 2017. 10. 23) 참고.

는데 이는 경제 및 정보환경이 급속히 변하고 있는 시대적 추세와 괴리가 있다. 특히 정보환경의 변화에 따라 과거 공공기관이 정보상 우위를 가졌던 독점적 지위가 상대적으로 약화된 것도 사실이다. 이러한 상황은 여타 무역 관련 지원 업무를 담당하고 있는 공공기관의 경우에도 마찬가지로 적용된다. 정부 및 무역 지원 관련 공공기관들이 내수기업의 신규 수출기업화, 국내기업의 해외진출, 새로운 수출산업 육성 등의 목표를 설정하고 있지만 그 정책수단이 수출마케팅 지원, 시장개척 컨설팅, 전시회 참여 지원 등 전통적인 수출 확대방안을 크게 벗어나지 못하고 있다. 한국의 중소기업에 대한 무역 지원 관련 기관은 무역의 기여도, 국제경제활동의 성격 변화, 중소기업의 지원수요와 유리되어 있으며 관성적으로 확대되어왔다. 정책비용과 성과 사이의 균형을 심각하게 검토해야 할 시점이라 하겠다.

중소벤처기업부의 출범은 정부 산하기관의 중소기업 국제화 관련 업무에 대한 재조정을 필요로 할 수 있다. 현실적으로 KOTRA는 중소기업 지원이 주된 업무이므로 향후 중소기업진흥공단 등과의 기능 조정은 불가피하게 제기될 가능성이 있다. 중소기업은 산업고도화를 목적으로 지원되어야 할 대상인 동시에 효율적 구조조정의 필요성을 안고 있기도 하다. 국제화 지원정책은 단순히 수출지원을 넘어 다양한 형태의 정책과제 분석 및 새로운 정책수단 발굴이 필요한 시점이다. 이를 바탕으로 관련 공공기관의 역할도 재구성해나가야 할 것이다.

3) 주요 교역상대국의 통상정책 결정과정에 대한 영향력 제고

오래전부터 주요 교역상대국의 통상정책 결정과정에 대한 영향력 확대 필요성이 제기되어왔으나 여전히 별다른 진척이 있다고 평가하기는 힘들다. 최근 한·미 통상마찰의 발생을 해결해나가는 과정에서 다양한 현지 영향력 동원을 위하여 노력하고 있으나 기존의 인프라 활용이라기보다는 사안별 대처 수준에 머무르고 있다.

미국의 통상정책은 의회의 권한과 책임하에 있으나 다양한 행정부 및 사법기관이 관련 업무를 분담하고 있으며 각종 이익단체, 연구기관, 소비자단체, 산업별 민간협회 등이 이해관계자로서 정책 결정과정에 참여하고 있다. 따라서 정책 결정과정에서 한국의 이해관계가 반영될 수 있는 통로를 다차원적으로 확보해나가고 국내 전문가를 확충하는 등 중장기 대책의 수립이 필요하다.

이와 관련하여 정부는 2016년에 주요 업종별 협회, 무역지원기관, 민·관 연구기관 및 미국 통상전문가로 구성한 '대미(對美) 통상협의회'를 구성한 바 있다. 본 협의회를 통하여 미국 트럼프 정부의 통상환경 변화가 우리 경제에 미칠 영향 및 대응방안, 민간 차원의 협력방안 등을 논의하였다. 본 협의회는 대미 통상 대책, 양국간 신규 협력방안 및 아웃리치 전략 등을 종합적으로 수립하고 추진하게 될 핵심적인 민관공동 거버넌스로 계획되었다. 그러나 주지하다시피 이러한 협의회는 대체로 요식행위에 그치는 경우가 많다고 할 수 있다. 민관협의회의 결과가 정책으로 이어지는 제도적 뒷받침이 결여되어 있기 때문이다. 또한 한국의 학계 및 정책당국자 그리고 연구자들은 해외에서의 교육을 경험하였으나 전문 분야별 대상국 연구가 충분히 이루어지고 있지 못하다. 그리고 분야별 한·미 협력기관 역시 미국의 이해관계가 전달되는 통로의 역할을 하거나 소극적 방어를 위한 수단 이상의 역할을 담당하지 못하고 있기도 하다.

따라서 분야별 전문성 확보와 전문가 네트워크 형성 그리고 교역상대국 현지 로비력 확보를 통하여 대응 역량을 강화해나가야 한다. 현재 한국의 이해관계를 반영하려는 노력은 대체로 사안별 대처의 형식으로 이루어지는 것이 일반적이며 상시적인 관련 인프라 구축은 매우 부족한 상황이다. 따라서 이해관계자 형성, 정보 확보, 정책 결정과정 참여, 여론 형성 등에 필요한 중장기적 기반을 형성하지 못하고 있다. 교역상대국에 대한 통상 인프라 확충을 위해서는 다음과 같이 목표 그룹을 설정하고 정책로비의 기반을 구축해나가야 할 필요가 있다.

○ 제1그룹(직접통제):

- 공식적으로 정책 결정과정에서 로비활동에 참여하는 법률, 홍보 및 컨설팅 회사의 체계적이고 지속적 관리 및 확대가 필요함.
- 이들은 한국의 이해관계를 직접적으로 대변하거나, 정보 수집 및 분석, 고위 공직자와의 관계 형성 그리고 정치과정에 있어서의 전략적 자문 등 간접적인 방식으로 지원하는 역할을 담당하도록 함.

○ 제2그룹(재정지원):

- 국내의 재정지원으로 제반 활동을 지원하지만 활동의 내용과 형식에 대한 직접적 통제를 하지 않음으로써 한국을 지원하는 활동의 대외적 공신력을 갖는 개인 및 단체로 분류됨.
- 이들은 Think-Tank, 학술 연구기관, 대학의 한국 연구 프로그램, 한·미 이해증진을 위한 단체 등을 포함하며 세미나, 컨퍼런스 그리고 연구 프로젝트의 형식을 통하여 지원하는 것이 일반적임. 이와 관련하여 통상 분야에 대한 자원 투입을 확대해나가야 함.

○ 제3그룹(전문가):

- 한국 전문가 및 분야별 전문가들로서 이들에 대한 지원은 직접적 재정지원보다는 전문성에 대한 인정과 대우의 형식으로 이루어짐.
- 대체로 전직 공무원 및 민간 전문가로서 현안에 대한 높은 관심과 정책 결정과정에 대한 참여를 유지하려는 욕구를 가진 그룹임. 국내외 전문가 간의 네트워크 형성을 위한 지원을 확대해나가야 함.

나. FTA 정책의 효과성 제고

한국은 2003년 FTA 로드맵을 처음 채택한 이후 지금까지 매우 적극적인

FTA 정책을 추진하고 있다. 세계 10대 무역대국 중에서는 유일하게 중국, 미국, EU와 동시에 FTA를 체결하여 발효시켰으며, TPP 협상에 참가한 12개국 중에서도 일본과 멕시코 등 2개국을 제외한 다른 모든 참여국과 이미 FTA를 체결하였다. 따라서 FTA를 통한 경제적 효과를 가장 많이 만들어낼 수 있는 기본 여건은 갖추고 있다고 할 수 있다. 하지만 앞에서 살펴본 바와 같이 그 효과면에서는 아직도 개선의 여지가 많은 것도 사실이다.

한국이 체결한 FTA의 경우 비관세장벽에 관한 내용이 포함되어 있기는 하지만 많은 경우 선언적 수준에 그치는 경우가 대부분이다. 최근 각국의 관세 수준이 많이 인하됨에 따라 통상정책에서 관세보다 더 많은 비중을 차지하는 것이 비관세장벽이다. 하지만 WTO의 비관세장벽에 대한 규정 역시 아직 완비되지 못한 것이 현실이다. 그러나 비관세장벽으로 작용하는 대부분의 제도적 문제점들은 구조적으로 양자간 통상관계보다는 다자간 통상관계에서 해결하는 것이 더 용이하며, FTA 협정 내에서도 규범화하기 어려운 실정이다. 한국의 FTA 협정문을 분석해보면 관세철폐, 비관세장벽, 물량규제 철폐, 투자자유화, 서비스 자유화 등 다섯 개의 자유화 대상 분야는 모든 FTA에 포함되어 있다. 보다 구체적으로 살펴보면, 매우 구체적이고 포괄적인 규정을 담고 있는 한·미 FTA 또는 한·EU FTA를 제외하면, 비관세장벽의 철폐 또는 완화에 대해 ① 부분적으로만 논의하였거나 ② 추후에 협상을 진행하기로 합의한 경우가 많은 반면, 어떤 경우에는 아무런 합의조차 없는 경우도 발견된다. 한편 관세, 투자자유화, 원산지규정, 관세행정, 분쟁해결 등 5개 항목은 모든 FTA 협정에 반영되어 있다. 그러나 세이프가드, 반덤핑·상계관세, 상호인증, 위생 및 검역조치, 기술적 무역장벽, 정부조달, 지적재산권, 경쟁정책, 전자상거래, 인력이동, 환경, 노동 등에 관한 조항은 일부 FTA에만 제시되어 있다. 예를 들면 노동 및 환경 조항은 선진 무역대국인 미국 및 EU와의 FTA에만 포함되어 있다. 물론 이러한 분야의 조항이 FTA에 포함된다 하더라도 얼마만큼 깊이 있게 다루어지는가가 더 중요하다 할 것이다. 그 심도에 따라서 다양한 선택이 가능하기 때문이

다. 이와 같이 비관세장벽이 FTA에 포함된다 하더라도 주제 자체가 중요하기 보다는 그 협력의 폭과 깊이에 따라 당사국간 거래 확대에 기여하는 정도가 달라진다. 따라서 이러한 비관세장벽을 호혜적으로 철폐해나가는 일정계획 등을 FTA 대상국과 협의해나가야 FTA에 의한 수출 증대효과를 더욱 확대시킬 수 있을 것이다.

또한 한국의 FTA 협정문을 분석해보면 산업분야별로 제조업 및 임업 분야의 경우 자유화가 거의 모든 제품에 걸쳐 매우 빠른 속도로 진행되도록 합의된 것을 알 수 있다. 하지만 수산업과 농업의 경우 자유화의 범위 및 속도에 있어서 매우 낮은 수준임을 알 수 있다. 또한 각 FTA 별로도 관세인하의 범위와 속도에 있어 많은 차이를 보이고 있다. 예를 들어 한·ASEAN FTA의 경우 관세인하 일정은 제시되고 있지만 그 이외 부문에서는 단순한 협력 차원에 불과한 수준이고, 한·중 FTA의 경우는 2단계 협상방식을 도입함으로써 90% 수준의 시장개방에 합의하여 다른 FTA에 비해 개방 수준이 상당히 낮게 나타나고 있다. 따라서 주기적인 협의를 통해 낮은 수준의 FTA를 높은 수준의 FTA로 발전시켜나가야 한다.

한국의 FTA 체결과정을 보면 선진국과의 FTA 협상에 있어서는 상대적으로 수세에 있다고 할 수 있으나, 앞으로 비교우위 산업을 중심으로 한 특화 촉진과 같은 방식으로 한국의 산업구조조정 전망에 기초하여 협상력의 약세를 보완하는 노력을 하여야 하며 보다 적극적으로 FTA 정책을 수립하고 추진해나가야 한다. 종래 한국이 추구했던 동시다발적 FTA 추진전략하에서 체결된 FTA들은 각 FTA별로 특성이 있어 소위 스파게티볼(Spaghetti Bawl) 효과라 불리는 불필요한 혼란과 무역비용을 초래하기도 한다. 즉 한국의 FTA 정책은 FTA 협상 대상국에 따라 그 수준 차이가 너무 크다는 문제가 있다. 따라서 주요국과의 FTA가 완성된 현 시점에서는 이러한 다양한 FTA들을 종합적인 통일 원칙하에서 개정하고 통합해가는 작업이 필요하다. 즉 FTA 체결 단계에서는 상황별로 특성화하여 협상을 타결하여야 하지만 이행 단계에서는 점진적으로 우리의 통

상정책 원칙에 입각한 일관된 FTA 협정으로 수렴하도록 전반적인 통상정책을 추진할 필요가 있다.

최근 RCEP 등의 Mega FTA 협정에 관한 협상이 진행되고 있다. 하지만 이와 같은 Mega FTA는 체결된다 하더라도 제대로 기능하기 위해서는 상당한 시간이 필요할 것으로 판단된다. 한국의 입장에서는 이러한 Mega FTA 협상과 관련하여 아직 미참여하고 있는 FTA에 대해서는 참여 여부를 예비적으로라도 결정하는 것이 바람직하다. 또한 협상에 참여하고 있는 FTA의 경우에도 협상 과정에서 한국의 입장이 잘 반영되도록 노력을 경주하여야 할 것이다.

TPP는 APEC 차원에서 추진되었던 Free Trade Area of the Asia Pacific (FTAAP)의 진전이 부진하자 회원국 중에서 대표적인 소규모 개방국가인 칠레, 싱가포르, 뉴질랜드, 브루나이 등 4개국이 2000년대 초반 결성한 FTA인 P-4(Pacific Four)에 기초하여 출범하였다. P-4는 그 성격상 다른 국가들에 미치는 파급효과가 미미할 것으로 예상되어 별다른 관심을 받지 못하였으나, 미국이 2008년 참여 의지를 표명한 이후 그중요성이 매우 크게 확대되었고 일본을 포함하여 12개국이 참여한 아태지역에서 가장 영향력이 큰 지역무역협정 중 하나로 급부상하게 되었다. 비록 트럼프 행정부의 서명철회로 그 의미가 희석되기는 하였지만, 2017년 11월의 APEC 정상회담을 계기로 잔여 11개국의 통상담당 장관은 공동성명을 통해 'TPP를 위한 종합·진보적 협약(CPTPP: Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership)'이라 불리는 TPP의 "핵심 요소"에 합의했다고 발표했다. 아직까지 각국 지도자들이 이 합의를 공식적으로 승인할지는 불확실하나, 11개국 중 절반이 넘는 6개국에서 비준할 경우 합의는 발효된다.[59] 동 합의는 미국을 제외한 나머지 국

59) 캐나다 무역장관은 합의문 도출에도 불구하고 자동차와 문화산업 부문은 여전히 협상이 필요하다며 여지를 남긴 바 있다. 이날 합의된 CPTPP는 TPP의 일부 의무 이행을 보류할 수 있도록 했는데 대부분이 지식재산권 부문에 집중돼 있어 캐나다의 요구가 수용되지 않았다. 또 캐나다는 미국과 북미자유무역협정(NAFTA)을 둘러싼 협상도 앞두고 있어 TPP의 합의되지 않은 부분에서 이익을 추구하고 NAFTA 조정도 동시에 진행해야 하는 부담을 안고 있다.

가들이 종전 합의한 TPP를 기반으로 일부 항목의 시행시기를 동결하기는 하였지만 관세철폐를 유지하는 큰 틀에 합의한 것으로, TPP가 파국에 들어가지 않고 향후 지속할 수 있는 계기를 마련했다는 의미가 있다. 기존에 논의되었던 TPP는 매우 높은 수준의 무역자유화를 목표로 하고 있으면서, 일반적인 FTA에서는 잘 다루어지지 않았던 환경, 노동, 규제시스템, 투자자유화 및 국영기업 등 무역 이외의 다양한 분야에서도 매우 높은 수준의 개방화를 지향하고 있다. 따라서 세계경제 전체에 대해 적지 않은 파급효과를 예상해볼 수 있다. 한국은 2013년 TPP 가입 의향을 표시하고 수차례에 걸친 예비양자협의를 진행한 바도 있다. TPP에 가입하기 위해서는 농산물 시장 추가 개방 등 추가적 부담이 있을 수 있지만 TPP 가입을 미루게 되면 자동차 부품, 가전 등 부문에서 경쟁국 일본에 경쟁우위를 상실할 위험도 있다. 한국은 11개 TPP 회원국 중 일본과 멕시코와만 FTA를 맺지 않고 있어 TPP 가입으로 인한 추가 이익이 크지 않다는 견해도 있으나 누적원산지 적용에 따른 한국의 비교우위 상실도 우려된다. 따라서 가입 시기와 전략을 치밀하게 고민하여야 한다.

RCEP(Regional Comprehensive Economic Partnership)는 ASEAN이 기체결한 한국, 중국, 일본, 호주, 뉴질랜드, 인도와의 개별 FTA를 통합하여 심화하고 확대하는 차원에서 추진되고 있는데, 중국의 주도로 2012년 11월 협상 개시가 선언된 이래 2017년 10월 제20차 협상까지 진행되었다. RCEP 협상은 상품 무역에 더하여 서비스 무역, 투자, 경쟁, 지식재산권 등 다양한 분야를 포함하고 있다. 하지만 회원국사이의 경제 수준 차이를 감안하여 개도국 및 최빈개도국 회원국들에 특혜대우를 부여하는 등의 우대조건을 부과하고 있다. 2015년 내 협상 타결을 목표로 설정한 바 있으나 아직 실질적인 진전은 이루지 못하고 있다. 5년 동안 진행된 20차에 걸친 협상에도 불구하고 양허 수준, 시장개방 범위 및 기준에 대한 핵심 쟁점에서 이견을 좁히지 못하고 있는 상태로 아직 구체적인 결과를 도출하고 있지 못하고 있는 것이다. 따라서 향후 단시간 내에는 타결에 도달하기는 어려울 것으로 판단된다. 미국의 TPP 탈퇴로 인해

RCEP의 협상동력이 확대되었다는 견해도 있으며 정치적인 결단에 의해서 급격히 진행될 가능성도 있기 때문에[60] 한국도 이에 대한 준비가 필요한 것으로 판단된다.

다. 통상정책의 사회통합 기능 강화

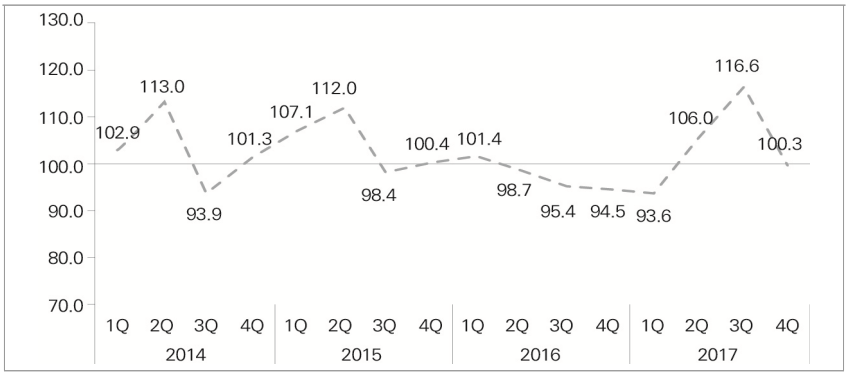
한국경제는 최근 심각한 양극화 현상을 보이고 있으며 이에 따른 사회적 갈등이 나타나고 있다. 수출산업과 내수산업, 정규직과 비정규직, 제조업과 농업 등의 격차는 심화되고 있다.

한국무역협회(2017)에 의하면 수출기업은 2017년 4/4분기 수출산업경기전망지수(EBSI)[61]를 100.3으로 전망해 수출경기가 3/4분기와 유사할 것으로 전망하고 있다(그림 5-1 참고). 이 지수는 3분기 연속으로 100 이상을 기록하고 있어 수출 여건 악화에 대한 우려는 발생하지 않고 있지만 상승세는 크게 둔화되었다. 물론 경기적 요인 외에도 4/4분기 조업일수가 전년대비 6.5일 줄어든 점이 부정적으로 작용한 것으로 분석되고 있기는 하다. 그러나 3분기 연속 100 이상을 기록한 것은 2015년 2/4분기 이후 처음이다. 이는 한국의 수출기업들이 현재의 상황에도 불구하고 지속적인 경기 개선을 전망하고 있음을 보여주는 것이다.

60) 2017년 11월 동아시아 정상회의를 계기로 1차 RCEP 정상회의를 개최하기로 결정한 바도 있다.
61) 수출산업경기전망지수(EBSI)는 다음 분기 수출경기에 대한 국내 수출기업들의 기대를 나타내는 지표로 수출 여건이 전 분기 수준으로 기대되면 100, 전 분기에 비해 개선될 것으로 예상하는 경우 100보다 큰 값을, 악화될 것으로 예상하는 경우 100보다 작은 값을 가짐.

그림 5-1. 수출산업경기전망지수(EBSI) 추이

(단위: %)



자료: 한국무역협회(2017), p. 1을 참고하여 저자 작성.

하지만 한국은행의 기업경기실사지수(BSI)를 살펴보면 제조업의 10월 업황 BSI는 81로 전월대비 2포인트 하락하였으며 비제조업의 10월 업황BSI도 76으로 전월대비 3포인트 하락하였다. 이처럼 수출산업과 전체 산업의 경기전망은 차이를 보이고 있는 상황이다.

한국의 경제와 무역구조는 이제 산업발전 초기의 유치산업 보호단계를 넘어서서 글로벌 가치사슬의 중심에 서 있다. 따라서 종전에 한국 통상정책의 주요 기조였던 수출 촉진과 국내산업 보호는 이제 더 이상 의미를 가질 수 없는 상황에 도달한 것으로 판단된다. 통상정책에 기반을 두고 시장장벽을 통해 경쟁을 제한하거나 수출산업이라는 이유로 효율성이 떨어지는 산업에 대한 지원을 확대하는 방안은 적절하지 않으며, 그보다는 국내시장에서의 경쟁을 확대하여 중장기적인 국제경쟁력을 제고하는 방향으로 통상정책이 입안되어야 한다. 특히 한국정부는 WTO 체제 내에서 항상 소극적인 입장을 유지해왔는데, 이는 쌀 관세화 유보를 비롯한 농산물 시장개방 문제 때문에 수세적 자세를 고수할 수밖에 없었던 것으로 판단된다. 통상정책의 경우 사회통합적 기능을 포함하기는 매우 어렵다. 특히 사안별로 단기적인 개별 부처 입장만을 반영하려 한다면 갈등의

소지만을 더 많이 만들어 낼 수밖에 없다.

따라서 현 시점에서의 산업통상전략은 중장기적인 산업구조조정 정책을 기반으로 작성되어야 한다. 2000년대 이후 급격히 나타나고 있는 글로벌 가치사슬의 발전과 중국을 위시한 신흥국가들의 급속한 발전은 한국 산업구조의 재편 필요성을 근본적인 측면으로부터 제기하고 있다. 향후 한국경제는 국내산업 보호와 육성보다는 해외직접투자와 글로벌 가치사슬 확대로 국제경쟁력을 제고하고 새로운 성장동력을 창출해나가야 한다. 따라서 통상정책은 중장기적인 기술력을 지속적으로 육성하고 고부가가치 산업 분야로의 신속한 산업구조조정을 지원할 수 있는 방향으로 입안되어야 할 것이다. 이 과정에서 민감부분이나 비교열위 산업의 경우 많은 어려움을 겪게 될 것이고 이에 따른 사회적 통합의 어려움이 제기될 것은 확실시된다.

통상정책이 사회적 통합을 더욱 어렵게 한 대표적인 예가 한국의 FTA 추진 과정에서 나타나고 있다. FTA 협상을 전후하여, 그리고 발효된 후에도 일반 국민 및 산업계와의 소통이 원활하지 못하였다는 문제점이 지적되고 있다. 특히 한국의 통상절차법에 의하여 특정국과의 FTA 협상 시작 전 의무사항으로 지정되어 있는 공청회가 요식행위로서의 역할밖에 하지 못하고 있다는 비판이 제기되고 있다. 정부 측은 공청회를 통하여 한국의 민감분야가 모두 제시된다면 이는 협상전략상 우리의 약점을 노출하는 것이 되기 때문에 자세한 내용은 공개할 수 없다는 입장인 반면 취약업종의 경우 이러한 방식의 공청회는 밀실협상의 전형이라는 주장을 하고 있다. 찬성 측과 반대 측의 의견을 모두 수렴할 수 있는 단계로서의 공청회를 통해 취약업종의 이해를 구하고 정부는 지원정책을 제시함으로써 사회적 통합을 도모할 수 있는 계기로 삼아야 할 것이다. 즉 일반 국민에 대한 정책 설명 및 홍보뿐만 아니라 서로 이해관계가 다른 정부부처 사이의 협상도 포괄하는 공청회를 개최할 필요가 있다. 모든 이해관계자들이 참여할 수 있도록 사전에 충분한 시간을 가지고 공청회를 계획해야 한다. 또한 모든 의견이 논의될 수 있도록 하여야 한다.

정부부처 사이에서도 개방 및 통상에 관한 다양한 의견이 존재할 수 있다. 따라서 이를 효과적으로 조율할 수 있는 방안이 필요하다. 국내협상을 통해 국가전략이 범정부적 차원에서 정립된 후에 국제협상을 실시하여 사회적 통합에 기여할 수 있는 절차를 모색하여야 한다.

또한 개방에 의한 단기 피해보전 대책과 더불어 중장기적인 산업별 세부적인 경쟁력 제고방안 등을 입안하여 취약산업의 불안을 해소하여야 할 것이다. 현재 범정부 차원의 국내 대책 마련은 한계에 도달한 것으로 판단된다. 대외협상은 범정부적으로 추진되는 반면 대내적인 보완대책 수립은 취약산업의 해당부처 중심으로 진행되는 체제가 지속됐기 때문이다.

이와 더불어 통상정책을 추진함에 있어서 산업정책을 고려한 전략적 사고가 필요하다. 특히 한국이 이미 국제경쟁력을 확보한 산업은 기업 차원에서의 전략 수립에 도움을 주는 방향으로 나아가되, 다른 개도국에 비교열위를 보일 것으로 예상되는 산업 분야의 구조조정을 위한 국가 차원의 중장기 산업발전 비전을 통상정책과 병행하여 추진할 필요가 있다. 즉 통상정책 단독으로 해외시장 확대에만 집중한다면 제한된 국가자원을 효과적으로 활용하지 못할 가능성이 있다는 점에 주의하여야 한다.

현재 한국은 FTA 체결 상대국으로부터 무역피해가 인정되어 무역조정지원기업으로 지정 받은 기업에 대해 융자지원과 컨설팅 지원을 하는 제도를 중소기업진흥공단을 통하여 운영하고 있다. 융자지원은 시설자금, 사업장 건축자금·토지구입비·임차보증금, 사업장 확보(매입, 경·공매)자금, 운전자금을 연 2.1%의 고정금리를 적용하여 자금별로 2년에서 3년 이내의 거치기간을 두고 5년에서 8년 이내의 기한으로 대출해주고 있다. 컨설팅 지원 면에서는 FTA 체결 상대국으로부터 무역피해가 인정되어 무역조정지원기업으로 지정 받은 기업에 대해 무역조정 상담지원을 제공하고, 매출액(또는 생산량)이 5% 이상 감소한 무역피해기업 중 중소기업진흥공단으로부터 무역피해 판정을 통해 승인을 받은 기업에 대해서는 경영안정 및 경쟁력 확보 상담지원을 제공하고 있다.

지원범위는 무역조정 상담지원은 기업당 연간 4,000만 원 이내에서 3년간 여러 번 지원이 가능하고 경영안정 및 경쟁력 확보 상담지원은 기업당 4,000만 원 이내에서 1회에 한하여 지원하는데 컨설팅 소요비용의 80%를 지원해주고 있다. 이러한 무역지원제도는 통상정책의 일환으로 사회통합적 기능을 제고할 수 있다.

라. 중소기업의 국제화 지원 강화

1) 국제화 지원정책의 방향 전환

전술한 바와 같이 현재 한국의 중소기업 국제화 정책은 대체로 수출 지원정책이 주를 이루고 있는데 [표 5-1]은 이와 같은 현황을 요약하고 있다. 즉 국제화 지원정책이 수십 년간 수행해온 틀에서 크게 벗어나지 못하고 있는 것이다.

표 5-1. 기관별 단계별 수출지원 프로그램

구분	중소기업 진흥공단	KOTRA	기타 공공기관, 협회	지방자치단체(시, 도)
① 무역교육 및 컨설팅	· 수출역량 강화		· 무역교육, 연수(무협) · 종합무역컨설팅(무협) · 전략물자수출 절차 (전략물자 관리원) · 환위험관리 컨설팅 (중기중앙회)	· 교육, 무역 인력 양성(8) · 통번역비 지원(9)
② 수출품 품질 제고	· 수출역량 강화			· 내수기업 수출기업화(3) · 수출스타기업 육성(3)
③ 정보 제공, 판매 인프라 구축	· 수출역량 강화 · 글로벌바이어 국내소싱	· 해외시장 조사 · 해외진출정보	· 해외 바이어 정보 제공(무협) · 무역 동향 정보(무협) · 바이어발굴 (OKTA)	· 해외시장 정보 제공(6)

표 5-1. 계속

구분	중소기업 진흥공단	KOTRA	기타 공공기관, 협회	지방자치단체(시, 도)
④ 수출절차 및 인증	· FTA 활용 역량강화		· 해외규격인증 획득 지원(산업 기술시험원) · 전자무역인프라 (무역정보통신)	· 해외 규격인증 지원 (7) · FTA 활용지원(6) · 성분분석지원(2)
⑤ 해외 마케팅	· 무역사절단, 해외전시회 (국내활동) · 산업기술협력 사절단 파견 · 온라인 수출 지원	· 무역사절단 파견 · 해외 전시회 참가 · 온라인 마케팅	· 해외 전시회 참가(무협) · 무역투자사절단 파견(무협) · 해외 전시회 참가 (중기중앙회) · 시장개척단 파견 (중기중앙회) · 국내 전시회 개최 지원 (전시산업 진흥회) · 해외 전시회 참가 지원(전시산업 진흥회)	· 전시회, 박람회 참가(16) · 통상사절단, 시장개척단 파견(16) · 온라인 마케팅 지원(13) · 해외 바이어 초청(14) · 해외 바이어 네트워킹(3) · 해외출장 지원(2) · 해외홍보 지원(4)
⑥ 해외시장 접근		· 비즈니스 출장 지원 · 지사화 사업	·해외시장조사, 마케팅(OKTA)	· 해외지사화사업 지원 (12) · 해외네트워킹(3) · 국제물류지원(5) · 상설전시장운영(1)
⑦ 수출금융 및 보험	· 수출금융		·무역기금융자(무협) ·수출신용보증(신보) ·수출신용보증(기보)	· 수출보험료 지원(12) · 수출진흥자금 지원(1) · 수출기업 특별 보증(1)
⑧ 해외 법인, 지사 설립	· 수출인큐베이터 · 해외민간 네트워크	· 해외진출컨설팅	· 해외투자컨설팅 (중기중앙회)	
⑨ 기타			· 무역구제 지원 (중기중앙회) · 중재사건 처리 지원(상사중재원)	· 통상닥터제(1) · 수출컨소시엄(3)

자료: 한남대학교 산학협력단(2012), p. 34를 참고하여 저자 작성.

산업연구원(2014)에 의하면, 중소기업의 글로벌화 활동은 수출 위주(98.4%)의 단선적 글로벌화 활동에 머물러 있고, 전략적 제휴, 인수합병, 현지법인 설립 등 높은 단계의 글로벌화 활동을 영위하고 있는 중소기업은 각각 5% 이내로 매우 낮은 상황이다. 특히 본 보고서는 "글로벌시장 진출 목적도 내수시장 과당경쟁 회피(56.3%)가 가장 높은 등 절반 이상이 글로벌화 전략을 내수시장 전략의 대체 수단으로 인식하고 있음"을 보여 주고 있다. 또한 [표 5-2]에서 알 수 있듯이 중소기업의 해외투자 수준이 낮으며 투자가 선진국보다 개도국에 치중되어 있어서 비용절감형 성격이 높음을 알 수 있다. 따라서 중소기업의 국제화 정책이 경제적으로 긍정적 효과를 가져오지 못할 가능성이 크다. 이러한 관점에서 중소기업의 글로벌 진출을 위한 정부의 지원 정책의 방향 설정을 새로이 할 필요가 있다. 즉 수출중심의 국제화가 아니라 중소기업의 국제적 제휴를 통한 글로벌 가치사슬 편입으로 확대해나가야 한다.

표 5-2. 중소기업의 해외직접투자 추이

(단위: 백만 달러, 건)

		2000	2005	2008	2009	2010	2012	2013	증가율	
									09~13	00~13
대기업	신고건수(건)	692	1,177	1,792	1,584	1,748	1,794	1,777	2.9	7.5
	투자금액(백만불)	2,832	4,265	17,400	17,053	20,663	21,107	18,964	2.7	15.8
	건당투자금액	4.09	3.62	9.71	10.77	11.82	11.77	10.67	−0.2	7.7
중소기업	신고건수(건)	2,230	3,891	5,482	4,120	4,259	3,983	4,323	1.2	5.2
	투자금액(백만불)	2,255	2,284	5,557	3,051	3,312	3,365	4,596	10.8	5.6
	건당투자금액	1.01	0.59	1.01	0.74	0.78	0.84	1.06	9.5	0.4

자료: 산업연구원(2014), p. 25.

2) 중소기업 고도화를 위한 새로운 지역무역협정 모형의 개발

한국의 중소기업 고도화를 위해서는 국제적 생산분업 편입을 지원하는 방향으로 통상정책의 전환이 필요하다. 즉 향후 통상정책이 단순한 시장개척 기능에서 더 나아가 산업협력을 지원하는 새로운 모형의 개발이 필요한 것이다. 현재 한국의 중소기업 중에서 세계시장에서 경쟁우위를 갖고 있는 기업은 기술개발력을 기반으로 하거나 OEM 방식의 생산력을 갖추고 있는 기업이라고 할 수 있다. 이는 적절한 지원이 이루어질 경우, 해외시장에서 경쟁력을 발휘할 잠재력이 있다고 평가할 수 있는 근거가 된다.[62] 중소기업 국제화 지원정책이 수출마케팅 지원에 그칠 것이 아니라 해외기업과의 전략적 제휴, M&A 등을 통하여 적극적으로 생산분업관계를 국제적으로 형성해나가도록 지원해야 함을 시사한다.

한국은 세계 거대 경제권과의 FTA 체결 이후 EAEU, 몽골 등 미개척 시장과의 협정 체결을 추진하고 있다. 이 국가들은 단순한 시장접근보다 한 차원 높은 협력 메커니즘을 요구하고 있다. 예를 들어 러시아, 카자흐스탄과 같은 체제전환국들은 자원의존적 경제구조를 탈피하기 위하여 적극적인 산업정책을 수행하고 있다. 그리고 FTA 체결을 통하여 이러한 산업정책을 뒷받침하고자 하는 욕구가 매우 높다. 따라서 시장접근을 중심으로 하는 전통적 FTA에 대해서는 오히려 부정적인 시각이 강하다고 할 수 있다. 한국의 경우 이 국가들과의 협력 강화를 중소기업 고도화를 위한 통로로 활용할 수 있다. 대체로 신흥시장을 보유한 국가의 기업들은 국내 판로를 확보하고 있는 대신 기술 및 생산역량의 고도화를 국제적 협력을 통하여 얻고자 하는 높은 욕구를 갖고 있다. 다시 말하면, 신흥시장 국가의 산업정책과 한국의 중소기업 고도화 간에는 보완적 협력 잠재력이 매우 높다.

따라서 중소기업 지원을 위한 통상정책은 지역무역협정의 새로운 모형을 적

62) 산업연구원(2014)은 그 비중이 거의 80%에 달하는 것으로 보고하고 있다.

극적으로 모색하는 데서 출발할 필요가 있다. FTA가 아니라 TDA(Trade and Develoment Agreement) 모형을 제시해야 한다. TDA는 기존의 FTA에 더하여 산업협력 메커니즘이라는 새로운 협력 요소를 포함하는 것이다. 즉 통상적 FTA + 체약국간 산업협력 조정 메커니즘 + 산업제휴를 위한 공동자원 조성을 기본 모형으로 추진하는 것이 바람직하다.

3) 중소기업 대상 무역구제조치 관련 지원제도 운영

단기적으로 확산의 우려가 있는 주요 교역국 특히 미국의 무역구제조치에 대한 대응전략을 지원해나가야 한다. 관련 사안에 있어서 기업의 전략은 대기업과 중소기업의 역량이 확연히 다르기 때문에 상대적으로 열악한 중소기업의 무역구제조치 대응체제를 보다 효율적으로 지원하는 제도를 운영할 필요가 있는 것이다. 대기업의 경우 미국의 무역구제조치에 대해 자체 법무팀을 활용하거나 현지 및 국내 법률회사의 외주용역을 통해 자체 해결하는 시스템을 적극 운영하고 있다. 그러나 중소기업의 경우 미국 무역구제조치에 대한 이해 수준이 상대적으로 낮고 그에 대한 법률적 대응체제 역시 열악하여 효율적인 대응이 어려운 실정이다. 따라서 중소기업을 대상으로 무역구제조치(특히 반덤핑제도)에 대한 사전교육을 확대 및 강화하고, 실질적인 분쟁 발생 시 보다 적극적으로 법률자문을 지원하는 등 다양한 방면으로 지원제도를 운영해야 한다.

마. 신 다자통상체제에서의 역할 강화

다자무역체제의 미래는 그다지 밝지 않다. 1995년 WTO 출범 이후 첫 번째 다자무역협상(MTN: Multilateral Trade Negotiation)인 '도하개발어젠더(DDA)' 협상은 2001년 시작된 이후 2017년 아르헨티나에서 제11차 각료회의가 개최되었음에도 불구하고 현재로서는 가까운 미래에 종료될 가능성이 낮

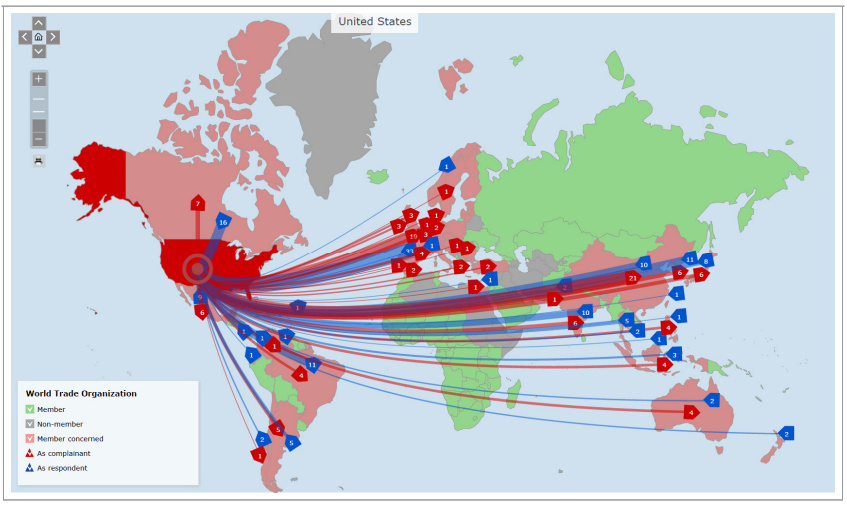
아 보인다.

또한 WTO 중심의 다자무역체제에 대한 미국의 불만이 점차 고조되고 있으며, 트럼프 행정부 출범으로 이와 같은 불만이 표면화되고 있다. 비록 미국은 WTO를 중심으로 다자무역체제가 제정한 규정을 통한 시장개방과 세계무역의 확대에 대해 지속적인 지지를 밝히고 있으나,[63] WTO 중심 다자무역체제의 미래에 관해서는 아직 정확한 대응전략을 마련하지 못하고 있는 것으로 평가된다.

이와 같은 불만의 이유로는 크게 두 가지가 존재하는 것으로 판단된다. 첫째, 중국이 2001년 WTO에 가입하면서 다자무역체제의 이익을 최대한 누리고 있는 반면, 미국은 WTO 체제가 중국의 다양한 형태의 불공정무역행위를 규제하는데 있어 지금까지 효과적이지 못했다고 판단하고 있다(USTR 2017). 둘째, WTO 중심의 다자무역체제 아래 회원국간 무역분쟁을 해결하는 '분쟁해결 메커니즘(DSM: Dispute Settlement Mechanism)'에 대해 미국은 부정적인 시각을 지니고 있다(USTR 2017). 특히 분쟁해결 메커니즘을 통해 미국이 의도했던 것과는 달리 자국의 통상정책을 수정하여야 하는 상황이 지속되자, 이러한 부정적인 시각이 형성된 것으로 평가할 수 있다. 즉 이러한 여러 가지 요인에 의해 USTR은 WTO 체제 내에서 미국의 각종 통상정책이 도전을 받고 있다는 인식을 가지게 된 것이다(USTR 2017). [그림 5-2]에 나타난 바와 같이 2017년 11월 현재 미국은 1995년 WTO 출범 이후 총 115건이 제소된 반면, 총 130건을 제소하였다. 미국이 WTO 분쟁해결기구(DSB: Dispute Settlement Body)에 제소된 115건 중 양자협의(bilateral consultation) 과정에서 해결된 경우를 제외하고 패널(Panel)이 구성되거나 그 이후 상소되었을 경우만을 살펴보면 미국이 패소하여 패널 또는 상소기구(Appellate Body)의 결정을 이행하여야 하는 사례가 91.3%에 달한다(고준성 외 2017).

63) WTO(2016).

그림 5-2. 미국의 국가별 WTO 분쟁 건수



주: 붉은색은 미국이 제소한 건수, 파란색은 미국이 제소당한 건수.
자료: WTO 웹사이트, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_status_e.htm (검색일: 2017. 11. 1).

그리고 다자무역체제에 대한 미국의 비판적인 시각이 가까운 시일 내에 변화할 가능성이 거의 없다는 점은 추가적으로 우려되는 문제점이라 하겠다. 그럼에도 불구하고 미국은 현재 다자무역체제의 미래 또는 이를 대체할 적절한 대안 등에 대해서 아직 구체적인 계획이나 방안을 가지고 있지 않은 상황으로 판단된다. 따라서 이와 같이 향후 계획이나 대안이 마련되지 않은 상태에서 미국은 미국의 동의 없이 DDA 협상이나 WTO 체제가 어떠한 형태로든 진전 또는 변화되는 것을 원하지 않을 것으로 평가된다. 하지만 동시에 미국이 적절한 대안 없이 WTO를 탈퇴할 가능성도 매우 낮아 보인다.

결국 WTO에서의 논의는 DDA 협상의 경우 당분간 큰 진전을 기대하기 어려울 것으로 전망되며, 현재 진행 중인 복수국간(plurilateral) 협상 접근방법 중심으로 진행될 가능성이 높다. 이와 같은 상태를 유지한 채 미국이 다자무역

체제에서 다양한 실험을 할 가능성 역시 존재한다. 예를 들면 분쟁해결 메커니즘에서 판결을 수용하지 않을 방안을 제시할 수도 있다. 즉 패널 및 상소기구의 결정을 이행하지 않아도 되는 특수 상황을 조건으로 제시할 수도 있다.

이와 같이 WTO 중심의 다자무역체제에 대한 미국의 관심은 점차 하락할 것으로 전망되므로 WTO 입장에서는 당분간 미국의 리더십이 약화된 상태에서 WTO를 어떻게 운영해나가고 DDA 협상, 복수국간 협상을 어떻게 진행해나갈지 고민하여야 할 때이다.

이와 같이 다자무역체제의 불확실한 전망 속에서 한국의 다자무역정책을 어떻게 수립하고 다자무역체제에서 우리의 역할을 어떻게 정립해나갈 것인가는 매우 어려운 과제이다. 한국이 일제 식민지 시대와 한국전쟁 이후 극도로 가난한 나라에서 시작해 짧은 시간 안에 급격한 경제성장을 이룩하고 2015년 기준 세계 제11위의 경제 규모를 가진 국가로 압축 성장할 수 있었던 이유는 전 세계적으로 확산된 '무역 자유화'라는 대세를 슬기롭게 활용하였기 때문이다. 또한 경제 규모와 국제사회에서 정치적 파워가 강한 교역상대국의 불공정한 수입규제에 대응하여 한국의 통상 이익을 적극적으로 보호할 수 있었던 것 역시 규범에 의해 운영되는 다자무역체제와 해당 분쟁해결기구(DSB)가 중요한 역할을 한 것으로 분석된다. 이러한 관점에서 미국 트럼프 행정부가 지난 2017년 1월 발표한 Trade Policy Agenda 2017 보고서(USTR 2017)에 나타난 다자무역체제에 대한 비판적 시각과 분쟁해결기구의 판단을 무력화하려는 트럼프 행정부의 숨겨진 의도는 향후 세계통상질서를 혼돈시킬 개연성이 높다. 따라서 다자무역체제를 수호하고 보호무역주의에 대해 국제사회가 공동 대응하는 것이 한국의 통상이익에 이로울 것이라는 인식을 보다 확산시킬 필요가 있으며, 이와 관련된 국제사회 중견국과의 국제협력과 다자, 지역, 양자 차원에서의 다양한 국제공조를 더욱 강화할 필요가 있다.

트럼프 행정부 출범 이후 보호무역주의에 대한 국제사회의 우려가 점차 확산되고 있다. 국제통상 업무를 전담하는 WTO뿐만 아니라 World Bank, IMF

등 국제기구는 각종 연차 보고서, 정책논단 등 다양한 채널을 활용하여 보호무역주의의 확산에 대해 우려를 표현하고 있다. 또한 다양한 지역의 미국 교역상대국은 트럼프 행정부의 보호무역주의 인식에 의한 직·간접적인 피해를 선제적으로 막기 위해 보다 적극적으로 반대 의사를 나타내고 있다. 따라서 한국은 유사한 정책방향을 보유한 국제기구 및 국가들과 협력하여 보호무역주의에 공동으로 대응하고 다자무역체제의 수호와 강화를 위해 더욱 노력을 기울여야 한다.

가장 핵심적인 우려는 규범 중심(rule-based)의 다자무역체제인 WTO의 기본적인 체계 및 운영원리가 훼손될 경우 국제무역을 통해 영위하던 한국의 경제적 이익이 심각한 손상을 받을 개연성이 매우 높다는 사실이다. 만약 다자무역체제가 규범 중심이 아닌 국제정치관계에서의 힘(power)에 의해 운영된다면, 수출 중심의 경제구조를 지닌 한국은 무역 분쟁이 발생할 경우 우리의 입장을 적극 반영하기가 쉽지 않을 것으로 보인다. 따라서 규범 중심 다자무역체제 중요성을 모든 WTO 회원국이 인식할 수 있도록 한국의 외교 역량을 결집할 필요가 있다. WTO에서 개최되는 회의는 물론 지역별, 지역간 다양한 형태의 국제회의에서 다자무역체제를 유지하는 것이 무역전쟁(trade war) 없이 평화적인 방법으로 경제적 공영(economic prosperity)을 달성하는 데 얼마나 효율적인지 적극적으로 주장할 필요가 있으며, 뜻을 같이하는 국가들과 공조할 필요가 있다.

또한 단순히 GATT 협정에 서명하고 WTO 회원국이 되는 것만으로 무역자유화의 이익을 영위할 수 있는 것이 아니므로 불합리한 국내 무역시스템을 보다 개선하려는 개혁의지 및 실행이 뒷받침되어야 한다. 이러한 측면에서 국내에 개혁이 필요한 부분이 있다면 과감히 무역자유화 정책을 도입할 필요가 있으며, 이를 위해 다자무역체제를 적극 활용하여야 한다. 즉 무역자유화로 인한 피해를 최소화하는 데 정책 역량을 집중하는 소극적인 전략에서 벗어나, 비효율적이고 불합리한 국내 경제 시스템을 개혁하기 위해 무역자유화를 활용하는 보다 전향적인 전략을 채택할 필요가 있다. 다자무역체제 협상 과정에서 정부

가 무역자유화를 약속할 경우 이와 같은 약속은 되돌릴 수 없기 때문에 무역자유화 계획을 사전 예고하고 이를 과감히 실행하는 전략을 취하여 예정된 개혁정책을 후퇴 없이 잠금(lock-in)하여 추진하도록 하여야 한다.

또한 다자무역체제에서 규범은 WTO 회원국 모두 이행하여야 하는 의무를 발생시킨다. 현재 진행 중인 환경상품협정(EGA: Environmental Goods Agreement) 협상이나 서비스무역협정(TiSA: Trade in Services Agreement) 협상과 같은 복수국간 협상이 좋은 예인데, 환경상품에 대한 정의 및 범위, 개방 범위 등에서 향후 협상 결과에 따라 규범이 정해질 예정이며 서비스무역 역시 복수국간 자유화가 선행될 예정이므로 협상과정에 보다 적극적으로 참여하며 우리의 이해를 해당 규범에 반영시키려는 다양한 노력을 경주할 필요가 있다. 또한 독자적인 제안서 제출 외에도 유사한 입장을 보유한 국가들과의 연대를 통해 Friends Group을 적극 구성하여 이를 활용하는 등 보다 능동적인 전략을 전개해나가야 한다.

이와 동시에 개방이 예정된 분야에 대해서는 국내영향평가를 바탕으로 대응정책도 마련해야 하는데, 국내영향평가는 국가경제를 모두 포괄하는 일반균형모형(CGE) 외에도 피해 예상 부문에 초점을 두고 분석하는 '부분균형분석(Partial Equilibrium Analysis)'까지 포함할 필요가 있다. 또한 국내영향평가에는 정량적인(quantitative) 분석 외에 정성적인(qualitative) 분석도 포함하여 다양한 방면으로 효과를 계측하려는 노력이 필요하다. 또한 이에 기초하여 국내 이해당사자들과 보다 활발한 소통을 통해 대응정책을 마련해야 한다.

앞서 지적한 바와 같이 WTO의 분쟁해결 메커니즘에 대한 미국의 부정적인 시각이 쉽게 사라지지 않을 가능성이 크기 때문에, WTO 분쟁해결절차가 수정될 가능성에도 유의할 필요가 있다. 현재 우리나라가 특정 국가와 무역 관련 분쟁이 발생할 경우 최종적인 해결방안은 WTO에 제소하는 것이다. 만약 WTO 분쟁해결절차가 변경되거나 패널 및 상소기구의 결정에 대해 이행을 거부할 수 있는 권한이 특정 조건 아래 도입된다면, 우리 정부의 분쟁 해결 대응방안을 원

점부터 재고하여야 할 가능성 역시 존재한다. 만약 규범 중심의 다자무역체제가 원활히 운영되지 못한다면, 이보다 효율적이자 평화적으로 무역분쟁을 해결하기는 쉽지 않을 전망이며 WTO 제소 없이 과연 어떠한 분쟁 해결 대응방안을 고려할 수 있을지 어려운 상황이다. 해당 국가와의 외교적 합의를 도출하려는 시도가 적절한 대안으로 제기될 수 있으나, 특정 부문에서의 분쟁을 해결하기 위해 다른 부문과 연계하여 분쟁을 외교적으로 해결할 경우 국내에서 형평성 문제가 제기될 수도 있으므로 보다 다양한 이해관계자와의 협의를 통해 분쟁 해결 대응방안을 구축할 필요가 있다.

또한 WTO의 미래가 불투명한 상황에서 다자무역체제로서의 WTO 기능이 대폭 축소되고, 무역분쟁 해결과 '무역과 개발'과 관련된 이슈에만 초점을 둔 형태의 국제기구로 전락할 가능성도 존재하는바 이에 대한 대응전략도 마련할 필요가 있다. 이와 같은 최악의 시나리오가 아니더라도 향후 WTO는 회원국 중 2/3 이상이 개발도상국이기 때문에 '무역과 개발' 분야에 초점을 둘 수밖에 없다. 이 경우 전후 가난했던 나라에서 개발도상국 지위를 거쳐 선진경제로 발전한 경험을 보유한 한국이 국제사회에서의 책임을 다하기 위해 다양한 형태의 역할을 수행할 수 있을 것으로 기대된다. 즉 무역을 통해 경제개발을 이룩한 우리의 경험을 최빈개도국(LDCs) 및 개발도상국과 공유하기 위한 다양한 역량강화(capacity building) 프로그램을 디자인할 수 있으며, 한국이 이와 같은 프로그램에서 보다 주도적인 역할을 수행해나갈 수 있을 것으로 기대된다.

3. 통상정책 9대 추진전략

추진전략 1. 통상정책 제도적 인프라 조정

통상정책과 제반 무역지원 정책의 적절한 배분 및 통합을 통하여 제도적 인프라의 효율성을 기해야 한다. 현재 정부 각 부처별로도 통상 관련 업무를 담당하는 부서를 두고 있는데 사안별로 효율적 협력이 필요하며 이를 위한 조정 기능을 확보해야 한다. 중소벤처기업부의 신설에 따른 중소기업 무역지원 업무의 중복성을 해소하고 일관성 있는 정책시스템의 구축이 필요하다. 산업통상자원부와 중소벤처기업부 간의 업무 조정 방향은 통상교섭과 무역지원이라는 기능별 분배를 검토할 수 있으나, 업무효율성의 문제가 발생할 것으로 예상된다. 이 경우 무역 관련 업무를 산업통상자원부가 전담하는 방안도 가능하나 중소벤처기업부 역시 무역 관련 정책수단 및 산하기관을 보유하고 있다는 점에서 조정상의 어려움이 예상된다.

동일한 관점에서 KOTRA와 중소기업진흥공단 등 관련 공공기관의 역할 재구성과 분담을 통하여 정책효율성 제고가 필요하다. 예를 들어 가장 핵심적 역할을 담당하고 있는 KOTRA가 정보 생산 및 현지 통상지원 역할을 전담하고 중소기업진흥공단은 내수기업의 신규 수출기업화, 국내기업의 해외진출, 새로운 수출산업 육성 등 중소 수출업체 관련 지원업무를 담당하는 방안도 검토할 필요가 있다.

추진전략 2. 주요 교역상대국에 대한 현지 통상기반 강화

해외통상에 있어서는 현지 전문가 확보와 전문가 네트워크 형성 및 교역상대국에 대한 정책적 영향력 확보를 위한 투자가 필요하다. 이를 위해서는 앞에

서 살펴본 바와 같이 다양한 층위의 접근이 필요하다.

첫째, 공식적으로 정책 결정과정에서 로비활동에 참여하는 법률, 홍보 및 컨설팅 회사의 체계적이고 지속적 관리 및 확대가 필요하다. 둘째, Think-Tank, 학술 연구기관, 대학의 한국 연구 프로그램 그리고 한·미 이해증진을 위한 단체에 대한 상시적 지원 프로그램을 제도적으로 추진해나가야 한다. 셋째, 전직 공무원 및 민간 전문가 네트워크 형성을 위한 지원을 확대해나가야 한다.

추진전략 3. FTA 지원제도의 원스톱 서비스 심화

한국의 다양한 FTA 지원기관은 기관 고유의 업무를 수행하면서 나름의 역할을 통해 기업의 FTA 활용을 제고하기 위해 노력하고 있다. 하지만 해당 기업의 입장에서는 다양한 업무의 담당기관이 어디인지를 확실히 알지 못할 뿐 아니라 여러 기관을 통해 업무를 처리해야 한다는 문제가 있다. 따라서 FTA 지원제도의 일원화가 필요하다.

현재 한국정부는 2012년부터 FTA 종합지원센터를 설치하여 운영하고 있으며 그 기능은 FTA 콜센터 1380 관리, OK FTA 컨설팅, 애로상담, FTA 정보제공 등이다. 하지만 실제 기업의 활용도는 높지 않은 것으로 판단된다. 물론 한 기관이 모든 지원업무를 수행하는 것은 현실적인 한계가 있으므로 모든 지원기관을 통합하기보다는 지원 포털을 보다 활성화하여 그 기관에 지원을 하면 담당자가 관련 지원기관과 직접 협의하여 기업에게 결과를 제공하는 방식으로 하는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 이를 통해 기업의 업무부담을 경감시키고 업무의 신속성을 제고하며 중소기업의 전문성 보완을 통해 FTA의 활용을 극대화할 수 있을 것이다.

추진전략 4. FTA의 고도화

한국의 FTA는 체결국가나 범위에서 다른 국가들보다 매우 다양하고 광범위하다. 한국은 미국, EU와 모두 FTA를 체결하고 있는 국가이며 총 52개국과 FTA를 체결하고 있다. 또한 범위에 있어서도 거의 모든 통상 관련 규정들을 포함하고 있다. 하지만 체결 초기에 협상 타결에 중점을 두고 추진한 나머지 그 내용 면에서는 아직 성숙한 단계라고 할 수 없다. 또한 한국의 민감품목 보호를 위해 FTA 상대국의 관심품목에 대한 개방을 유보한 경우도 많이 있는 것으로 판단된다. 따라서 FTA별로 양허대상, 양허기간 등에 있어 큰 차이를 보이고 있다. 그리고 FTA의 양허대상 중에 DDA 협상 이후로 논의를 미루어둔 것들도 많이 있다. 또한 FTA 체결 당시에 비해 한국 및 협상상대국의 상황이 변한 경우도 있다.

따라서 중장기적인 한국의 경제발전 과정을 고려하고 FTA 전체의 일관성을 고려한 FTA의 고도화가 요구된다. 특히 WTO에 대해서는 국제무역체제에서의 중요성에도 불구하고 협상의 장으로서의 역할을 당분간은 기대하기 어려울 것으로 판단되므로 FTA 내의 규정 개정을 통해 우리의 이익을 반영할 수 있는 방향으로의 논의도 필요하다.

이러한 여러 상황을 고려할 때 각 FTA에 마련되어 있는 공동위원회의 기능을 정상화하여 관련 규정 및 세부상황에 대한 논의를 진행하고 이를 통한 FTA의 고도화를 추진하여 한국의 경제발전에 도움이 되는 실질적인 FTA 완성이 필요하다.

추진전략 5. 무역지원조정제도의 정비

한국의 무역조정지원제도는 미국의 Trade Adjustment Assistance(TAA)를 참조하여 도입되었으므로 유사한 점이 많다. 하지만 미국의 TAA제도는 근

로자 지원 중심이며 FTA를 포함한 무역피해 전반에 대해 지원한다는 점에서 한국의 제도와는 차이를 보이고 있다. 미국 TAA는 전체 예산의 90% 이상을 근로자 TAA에 배정하여 근로자 지원이 중심이지만 한국은 기업의 경쟁력 강화를 목적으로 한 기업 지원 중심이다. 물론 한국의 경우 실업급여 및 구직자(실업자) 훈련제도를 활용하고 있기는 하지만 미국의 경우 실업수당 외에 TAA 소득지원도 가능하다는 점은 우리도 도입을 고려해볼 필요가 있을 것이다. 또한 미국 TAA의 경우 매출, 생산, 고용 등의 감소 여부, 주생산품 또는 대체가능품목의 수입 증가 여부 등 무역자유화로 인한 피해만 입증하면 신청이 가능하지만, 우리나라는 FTA 관세철폐로 인한 피해까지도 입증하여야 한다. 물론 예산 규모의 차이로 인해 선정 범위의 확대에 제약이 있기는 하지만 사회통합적 비용을 감안하면 예산의 증액 등을 통한 보다 전향적인 검토가 필요하다. 또한 미국은 FTA와 무역피해의 인과관계를 입증하지 않아도 되며 컨설팅 지원이 조정지원의 핵심이지만, 우리나라는 FTA로 발생한 피해에 대해서만 지원하며 컨설팅보다는 융자 지원 위주라는 점에서의 차이가 있다. 따라서 한국의 경우 동 지원제도의 운영에 대한 검토를 통해 개선안을 마련할 필요가 있다.

추진전략 6. 중소기업 지원형 지역무역협정 모형의 개발

산업협력적 요소를 포함하는 지역무역협정의 개발 및 추진을 통하여 한국의 중소기업 고도화를 지원해나가야 한다. 그 목적은 한국의 중소기업이 해외기업과의 전략적 제휴, M&A 등을 통하여 국제적 생산분업관계에 편입할 수 있도록 하는 데 있다. 최근 추진하고 있는 지역무역협정 대상 국가들은 단순한 시장접근이 아닌 산업협력 차원의 협력을 포함하는 협정을 원하고 있다. 그리고 시장접근을 중심으로 하는 전통적 FTA에 대한 부정적 견해가 일반적인 상황이다. 따라서 전통적인 FTA에서 나아가 무역개발협정(TDA: Trade and Development Agreement) 모형을 제시해야 한다.

TDA는 기존의 FTA에 더하여 산업협력을 위한 새로운 협력 요소를 포함하는 것이다. 따라서 TDA는 다음과 같은 주요 요소를 포함해야 한다.

- 통상적 시장접근 중심의 FTA
- 공동 산업정책 수행을 위한 정책 수립 및 이행 메커니즘. 예를 들어 기존의 다양한 공동위원회를 활용하되 체약국간의 합의를 바탕으로 정책 수립 및 집행기능 부여
- 산업협력을 위한 정책자원의 조성. 예를 들어 산업협력기금 조성 및 인프라 공급협약 등

추진전략 7. 중소기업 국제화 전략의 효율화

단기적으로 확산의 우려가 있는 주요 교역국, 특히 미국의 무역구제조치에 대한 대응전략을 지원해나가야 한다. 관련 사안에 있어서 기업의 전략은 대기업과 중소기업의 역량이 확연히 다르기 때문에 상대적으로 열악한 중소기업의 무역구제조치 대응체제를 보다 효율적으로 지원하는 제도를 운영할 필요가 있다. 대기업의 경우 미국의 무역구제조치에 대해 자체 법무팀을 활용하거나 현지 및 국내 법률회사의 외주용역을 통해 자체 해결하는 시스템을 적극 운영하고 있다. 그러나 중소기업의 경우 미국의 무역구제조치에 대한 이해 수준이 상대적으로 낮고 그에 대한 법률적 대응체제 역시 열악하여 효율적인 대응이 어려운 실정이다. 따라서 중소기업을 대상으로 무역구제조치(특히 반덤핑 제도)에 대한 사전교육을 확대 강화하고, 실질적인 분쟁 발생 시 더욱 적극적으로 법률자문을 지원하는 등 다양한 방면으로 지원제도를 운영해야 한다.

추진전략 8. 다자무역체제를 보호하기 위한 국제공조 강화

WTO(2014), World Bank(2011) 등의 연구에서 나타난 바와 같이 2008~09년 금융위기 직후 보호무역주의 조치가 당초 예상과는 달리 급증하지 않은 데에는 G20 정상회의, APEC 등을 통해 보호무역주의 확산을 사전에 차단하려는 국제사회의 공조가 있었기 때문이다. 물론 2017년 보호무역주의 성향의 트럼프 행정부 출범 이후 미국이 주도적인 역할을 하고 있는 G20 정상회의, APEC 등에서 보호무역주의 반대 성명을 공동으로 발표하는 것은 여의치 않을 수 있다. 그러나 이와 같은 다자, 지역, 양자 등 다양한 차원에서의 정상회의에서 끊임없이 보호무역주의 확산과 다자무역체제의 중요성을 국제사회에 환기시켜 보호무역주의적 성향의 트럼프 행정부를 국제사회에서 압박하려는 노력이 지속되어야 한다.

따라서 앞서 지적한 바와 같이 다자무역체제를 보다 강화하고 보호무역주의에 공동 대응하기 위해 우리 정부는 우리와 유사한 입장을 지닌 중견국과 다자, 지역, 양자 차원에서의 국제공조를 보다 강화할 필요가 있다. 더 자세히 설명하자면, 미국이 참여하지 않는 외교 채널에 한국이 적극 참여하여 이를 활용한 국제공조를 활성화시킬 필요가 있다. 이에 대한 구체적인 사례가 멕시코, 인도네시아, 한국, 터키, 호주 등이 참여하는 믹타(MIKTA) 중견국 협의체를 활용하는 방안이다. 상기 협의체 참여 국가 중 멕시코는 NAFTA 재협상으로 인해 미국의 보호무역주의에 대해 직접적인 통상 이해관계를 지니고 있으며, 호주는 미국의 TPP 탈퇴 결정으로 인해 아태지역 중심으로의 국제통상질서 재편이 훼손될 것을 걱정하고 있는 실정이다. 따라서 상기 협의체에 참여하고 있는 국가들은 통상 측면에서 한국과 유사한 이해관계를 보유하고 있으므로 이를 활용한 국제공조를 보다 가시화할 필요가 있다.

추진전략 9. 무역과 개발 분야에서 한국의 기여 확대

앞서 논의한 바와 같이 WTO 중심의 다자무역체제는 향후 어디로 발전할 것인가를 앞두고 갈림길에 서 있다. 다자무역체제에 대한 미국의 부정적 시각으로 인해 어떠한 형태로든 변화가 불가피할 것으로 평가된다. 다만 다자무역체제가 어떠한 방향으로 변화하더라도 회원국의 2/3 이상이 개발도상국인 현 상황을 고려할 때, '무역과 개발' 이슈는 보다 핵심적인 분야로 대두될 수밖에 없는 실정이다. 이 경우 한국은 우리의 경제개발 경험을 개발도상국인 WTO 회원국들과 공유하기 위한 다양한 프로그램을 운영하면서 국제사회에서의 책임을 다할 수 있을 것으로 기대된다.

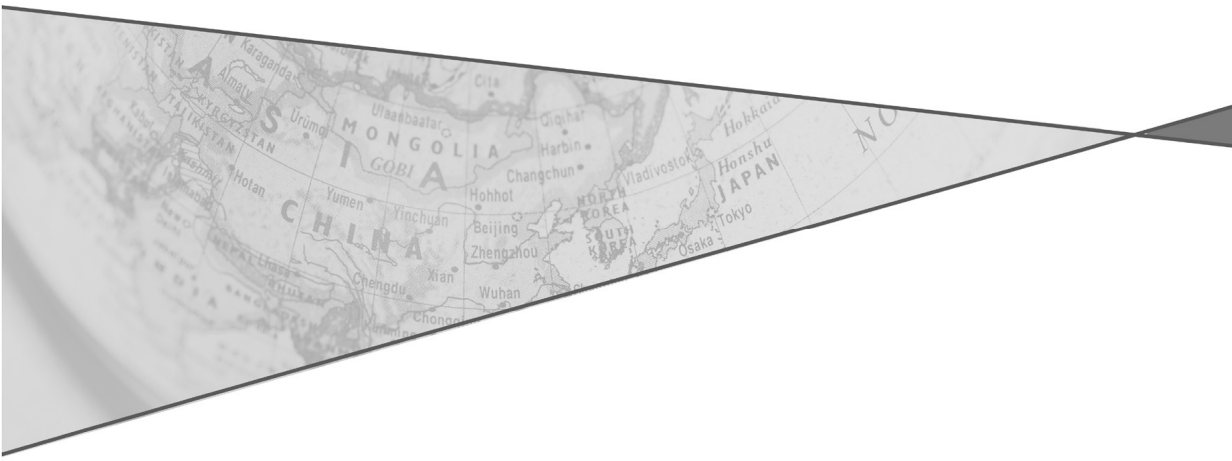
좀 더 구체적으로 2005년 홍콩 각료회의에서 제시된 '무역을 위한 원조(AfT: Aid for Trade)' 이니셔티브와 연계하여 한국의 역할을 강화할 필요가 있다. 무역을 위한 원조는 경제 인프라(economic infrastructure), 생산능력 배양(productive capacity building), 무역정책 및 규범 기술지원(technical assistance for trade policy and regulations), 무역 관련 조정(trade-related adjustment) 등 네 가지 분야에 대한 해외원조를 지칭한다. 이 중 무역정책 및 규범에 대한 기술지원의 경우 개발도상국 정책입안자들의 관심이 높은 분야인데, 자국의 자체적인 경제개발목표를 달성하기 위해 구체적으로 어떠한 정책을 수립하여야 할지, 이행하는 과정에서 예기치 못한 상황이 발생할 때의 대처 방안 등에 대해 기술적인 자문이 필요한 개발도상국이 많은 실정이다.

따라서 우리 정부는 WTO에 무역정책자문 위원회의 설립을 제안하여 WTO와 UN이 공동 설립한 International Trade Centre(ITC)와 공동으로 사무국 역할을 수행하는 방안을 고려해볼 수 있다. 동 위원회가 한국정부와의 협조 아래 개발도상국의 자체적인 개발목표를 달성하기 위해 어떤 무역정책을 입안하고 어떠한 방향으로 추진하며 어떠한 과정을 거쳐 이행할 것인지를 실무적으로 지원하는 역할을 수행하는 것이다. 이 과정에서 한국정부는 한국의 경제개발

경험뿐만 아니라 여타 회원국들이 경험한 '모범 관행(best practices)'을 발굴하여 이를 개별 개발도상국의 현실에 맞게(customized) 정책지원해 줄 수 있을 것이다. 이와 같은 활동을 통해 한국은 다자무역체제에서의 역할을 보다 강화할 수 있으며, 국제사회의 일원으로서 주어진 책무를 수행할 수 있는 계기가 될 것으로 기대된다.

제6장

요약 및 결론


Karaganda
Almaty
Ürumqi
Ulaanbaatar
MONGOLIA
GOBI
Qiqihar
Harbin
Changchun
Hohhot
Hotan
Yumen
Yinchuan
Beijing
Zhengzhou
Xian
Chengdu
Wuhan
Vladivostok
Honshu
JAPAN
Tokyo
Osaka

본 연구는 최근 수년간 국제통상 환경에서 나타나고 있는 다양한 변화들에 대응하기 위한 한국 통상정책의 중장기 정책방향을 제시할 목적으로 수행되었다. 특히 본 연구에서는 한국의 중장기 통상정책이 지향해야 할 세 가지 지향점(비전)을 제시하는 한편, 이에 기초하여 5대 정책과제와 9대 추진전략을 논의하였다.

한국의 새로운 통상정책 방향을 도출하기 위해 본 연구에서는 제2장에서 세계경제 및 국제통상 질서의 변화를 분석하였는데, 특히 세계경제 차원에서 관찰되고 있는 중장기 성장동력의 약화와 보호무역주의의 발흥 현상이 대외의존도가 매우 높은 통상국가인 한국의 통상정책에 커다란 도전으로 작용하고 있다고 관측하였다. 또한 주요 선진국에서 의욕적으로 추진하고 있는 제조업 회귀 정책과 선후진국을 망라하여 정책과제로 새로이 부상한 글로벌 가치사슬의 변화는 한국의 통상정책이 정책 입안 및 집행과정에서 반드시 참고해야 할 정책변수라는 의견을 제시하였다. 또한 최근 공존현상이 가시화되고 있는 다자통상체제와 지역통상체제의 상호관계하에서 지난 수십 년간 개방적인 다자통상체제의 최대 수혜국 중 하나였던 한국이 2000년대 초반부터 추구하고 있는 지역통상체제 중시정책을 지속할 정책 여건이 조성되어 있는가에 대해서도 부정적인 논리를 제시하였다.

제3장에서는 미국의 최근 통상정책 변화와 글로벌 차원에서 전개되고 있는 신보호무역주의의 확산 현상을 본격적으로 심층 분석하였다. 특히 우리의 전통적 우방국이자 오랫동안 최대 수출기지였던 미국이 트럼프 행정부 취임 이후 '신보호무역주의' 색채를 강하게 띠면서 '자국이익 중심주의'를 내세워 양자주의적 방향으로 추진하고 있는 최근의 정책방향이 당분간 지속될 것이라고 예측하였다. 특히 미국의 일방주의와 보호무역주의가 반덤핑 제소 건수의 증가 등의 형태로 나타나고 있는바, 전통적으로 이러한 무역피해 구제제도의 희생양이 되었던 한국의 산업계와 정부가 힘을 합하여 극복해나가야 한다는 견해를 밝혔다. 또한 최근 나타나고 있는 새로운 형태의 보호무역주의가 다양한 정치적, 경제

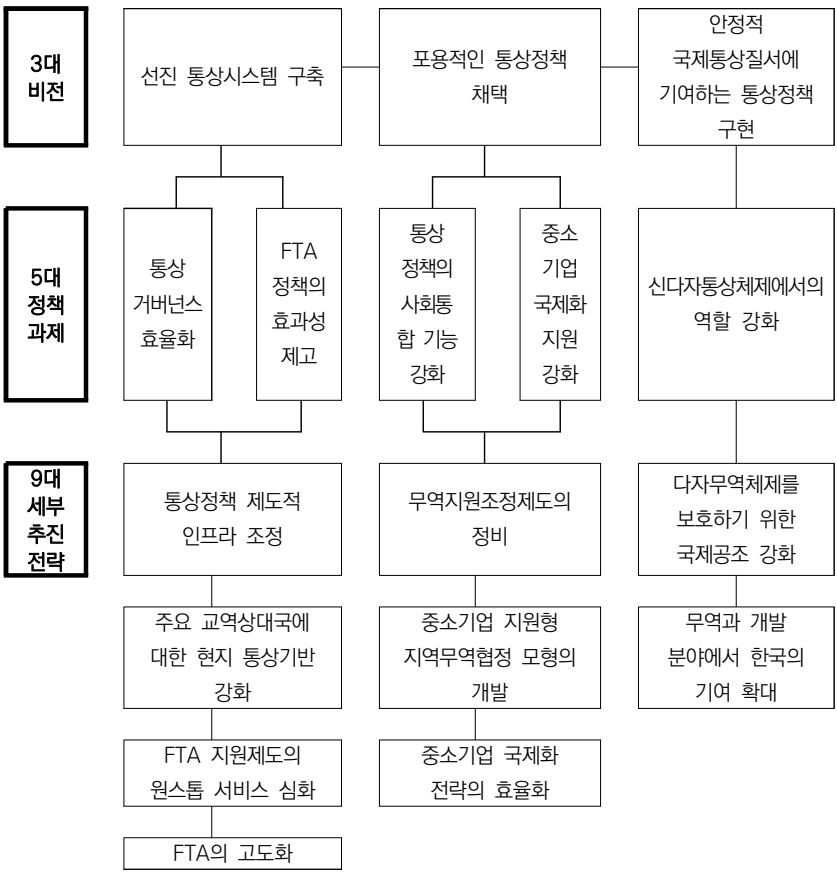
적 목적하에서 추구되는 관계로 대응정책을 채택하는 정책과정이 매우 어렵게 전개될 수 있다는 우려와 함께, 동 보호무역조치들이 취해지고 있는 다양한 형태를 분석하여 향후 일정 기간 동안 이러한 추세가 지속될 수 있으므로 이에 대한 대응을 게을리 하지 말아야 한다고 지적하였다.

제4장에서는 한국이 당면하고 있는 다양한 문제점들이 어떠한 방식으로 통상정책의 대상이 될 수 있으며, 문제 해결을 위해 통상정책이 기여할 수 있는 부분이 무엇인가를 논의하였다. 특히 이 장에서는 수출일변도의 통상정책을 추구해온 한국의 통상정책은 ① 수출을 포함한 전반적인 무역활동이 경제성장에 미치는 긍정적 기여도가 하락하고 있다는 점 ② 대기업 위주의 수출활동에 기인하여 중소기업의 수출경쟁력이 전반적으로 한계에 봉착하고 있다는 점 ③ 2003년 FTA 로드맵 제정 후 적극적인 정책 추진에 의해 15개로 확대된 FTA 네트워크에도 불구하고 수출활동에 있어서 FTA 활용도가 부진한 점 ④ 통상정책 거버넌스 시스템을 정비하고 개선할 필요성이 있다는 점 등 네 가지로 요약되는 주요 현안에 봉착해 있다는 분석 결과를 심층 논의하였다.

제5장에서는 한국의 통상정책이 중장기적인 관점에서 나아가야 할 지향점(비전)이 무엇인가를 논의하고 이러한 비전을 달성하는 데 필수적으로 요구되는 5대 정책과제와 9대 추진전략을 제시하였다. 연구진은 여기 제시한 5대 정책과제와 9대 추진전략을 통해 세계 7대 수출국 지위를 확보할 정도로 무역대국으로 부상한 한국이 앞으로 추구해야 할 통상정책은 기존 정책과는 차원을 달리할 정도로 발상의 전환이 요구된다는 견해를 밝혔다.

앞의 제2장부터 제4장까지 진행된 주요 연구내용과 제5장에서 제시한 한국 통상정책의 나아가야 할 방향 등을 종합하여 본 연구에서 제시하는 주요 결론은 다음과 같다. 제5장에서 상세하게 논의하였듯이 본 연구에서는 ① 선진 통상시스템의 구축 ② 포용적인 통상정책의 채택 ③ 안정적 국제통상질서에 기여하는 통상정책 구현 등 세 가지의 중장기 통상정책 비전을 제시하였다. [그림 6-1]을 통해 알 수 있듯이, 본 연구가 제시하는 3대 비전은 각각 1~2개 항목의 정책

그림 6-1. 국제통상환경 변화에 따른 새로운 통상정책 방향



자료: 저자 작성.

과제를 내포하여 5대 정책과제로 집약되고 있으며. 이 정책과제들은 또다시 정책과제의 수행과 비전의 달성을 위한 9대 세부추진전략으로 이어진다.

한국 통상정책의 첫째 중장기 비전은 '선진 통상시스템 구축'으로 집약된다. 이 중장기 비전을 달성하기 위해서는 먼저 한국 통상정책의 입안, 집행 및 사후관리 등 전반적인 통상 관련 거버넌스의 개선을 통한 효율성 제고가 필수적으로 요구된다. 또한 이미 체결한 시장접근 수단들의 효과성을 제고함으로써 각

종 FTA 협정을 포함한 제반 국제통상협정들이 실질적으로 수출 확대로 연결되고, 이를 통해 생산과 고용에 대해서도 긍정적인 파급효과가 일어나는 선순환 구조의 확립이 필요하다 하겠다.

첫째, 통상거버넌스의 효율화에서 핵심적인 사항은 통상정책 관련 제도 및 인프라가 21세기 정책 및 기업의 수요에 걸맞게 효과적으로 작동할 수 있도록 조정되어야 한다는 점이다. 산업정책과의 강한 연계하에 통상교섭이 추진되어야 함은 물론, 부처간에도 통상정책의 방향과 통상교섭의 입장이 효과적으로 조율될 수 있는 정책과정을 만들어야 한다. 뿐만 아니라 미국, EU 및 중국 등 한국의 주요 교역대상국에서 현지의 친한국 전문가 활용 및 주요 싱크탱크들과의 연계를 강화하여 한국기업 및 제품의 통상기반이 강화되도록 정책지원이 이루어져야 한다.

둘째, FTA 정책의 효과성 제고를 위해서는 우선 한국이 2017년 12월 현재 총 52개국과 15개 FTA를 발효시키고 있을 정도로 세계적으로 가장 FTA를 활발하게 활용하고 있는 나라 중 하나라는 점을 고려하여 수출기업, 특히 중소기업에게 이러한 선진화된 FTA 네트워크를 수출 확대를 위해 효과적으로 활용할 수 있는 시스템을 제공해줄 필요가 있다. 또한 FTA 파트너국에 대한 시장접근 및 통상제도 등 여러 방면에서 FTA 체제를 고도화하는 노력을 기울이는 한편, 필요할 경우 이를 위한 추가적인 협상도 진행해야 한다. 이러한 정책조치들이 최대한의 효과를 발휘할 수 있도록 국내적으로도 FTA 활용을 지원하는 원스톱 서비스를 재정비해야 한다.

한국 통상정책의 둘째 중장기 비전은 '포용적인 통상정책 채택'이다. 이러한 비전을 달성하기 위한 정책방향으로 본 연구는 ① 통상정책의 사회통합 기능 강화 ② 중소기업의 국제화 지원이라는 두 가지 정책과제를 제시하였다.

첫째, 통상정책의 사회통합 기능 강화는 무역지원조정제도의 정비를 통해 성취할 수 있다. 즉 다른 나라의 시장접근 및 기업 영업환경 개선을 주요 골자로 하는 통상정책 추진 과정에서는 WTO 협상 및 각종 FTA 협상, 그리고 투자

제도의 개방화 등을 실시하게 된다. 이 과정에서 불가피하게 피해를 경험하는 산업 분야 및 사회계층이 생겨나게 되는바, 이들을 위한 무역조정지원제도가 제대로 정비될 필요가 있는 것이다. 합리적인 방식으로 피해 구제가 진행되어야 이들도 시장개방을 통한 타국 시장접근 강화를 통해 가능했던 한국경제의 발전과정에 동참하고 이를 통해 사회적 비용을 최소화할 수 있다. 즉 통상정책의 사회통합 기능이 충분히 발휘될 수 있는 제도적 여건이 마련되는 것이다.

둘째, 중소기업의 국제화 지원 정책과제에 있어서는 기존의 또는 향후 체결되는 지역무역협정을 중소기업 지원형으로 구성할 필요가 있다. 기존의 지역무역협정이 대부분 수출의 주된 책임을 맡고 있는 대기업의 수출시장 확보를 중시해왔다면, 이 대기업들과 비즈니스 관계에 있는 중소기업들이 이러한 대기업의 수출 확대에 동참할 수 있도록, 즉 대기업 수출 확대 혜택을 중소기업들도 공유할 수 있는 메커니즘의 개발이 요구된다. 또한 중소기업들이 국내시장을 넘어서 수출기업화할 수 있도록 지원하는 기존의 지원체계가 보다 효과적으로 작동할 수 있도록 지원창구의 일원화, 지원수단의 예산 확대 및 대기업과의 상생을 위한 보다 효과적인 환경 조성 등 다양한 추진전략을 구사할 필요가 있다.

한국 통상정책의 셋째 중장기 비전은 '안정적 국제통상질서에 기여하는 통상정책 구현'이다. 동 비전은 기본적으로 세계 7대 통상대국으로 발전한 한국경제가 개방적인 다자통상체제의 가장 큰 수혜국 중 하나였기 때문에 다자통상체제의 강화가 향후 한국경제의 발전과정에서 여전히 중요하다는 인식과 함께, 수출 확대를 경제발전의 기제로서 가장 성공적으로 활용한 나라였으며 수많은 개도국들이 한국의 경험을 공유하고자 하는 최근의 국제적 추세를 반영하여 국제적으로 품격 있는 통상정책을 구현해야 한다는 시대의 요구를 담고 있다고 하겠다. 즉 DDA의 실패, 지역주의의 발흥 및 지속, 신보호무역주의의 확대, 자국이익우선주의의 확산, 일부 선진국의 일방주의적 통상정책의 우려 등 다양한 대내외 도전에 따라 불안정한 모습을 보이고 있는 다자통상체제가 안정적으로 운영될 수 있도록 한국이 주도적 역할을 담당해야 한다는 비전이라고 하겠다.

이를 위해서 본 연구는 ① 다자통상체제를 보호하기 위한 국제공조 강화를 위해 노력하는 한편 ② 무역과 개발 분야에서 한국의 기여 확대라는 두 가지 정책과제를 제시하였다.

첫째, 다자통상체제 보호를 위한 국제공조 강화에 있어서는 특히 신보호무역주의, 자국이익우선주의 및 일방주의 등 다자통상체제를 뒤흔드는 미국과 중국 등 주요 통상대국의 최근 통상정책에 대한 대응 차원에서, 한국이 주도적으로 참여하고 있는 중견국 협의체인 MIKTA 등 다양한 외교채널을 활용하여 보호무역주의의 확산을 방지하고 일방주의적인 통상정책 행사를 억제할 수 있는 국제적 압력을 가할 필요가 있다.

둘째, 무역과 개발 분야는 한국이 세계적으로 가장 강점을 보유하고 있는 분야이다. 따라서 한국의 무역(수출) 확대를 통한 경제발전 경험을 배우려는 다양한 개도국의 수요에 부응하여 기존에 이미 실시하고 있는 기획재정부의 KSP 사업과 외교부의 DEEP 사업 등을 총괄적으로 운영하여 그 정책 효과를 배가할 수 있는 방법을 고안해낼 필요가 있다.

이상에서 요약적으로 제시한 바와 같이 "최근 국제통상 환경의 변화에 따른 한국의 새로운 통상정책 방향"이라는 제목하에 진행된 본 연구에서는 한국 통상정책의 나아갈 방향으로서 3대 비전과 이 비전을 실현하는 데 필요한 5대 정책과제를 제시하였다. 본 연구는 더 나아가 이러한 비전과 정책과제를 추구하는 데 있어서 필수적으로 요구되는 9대 세부추진전략을 제시하고 있다. 본 연구가 제시하는 이러한 통상정책의 새로운 방향을 통해 한국경제가 당면한 다양한 문제점을 극복하고 한국경제가 다시 한 번 도약할 수 있는 토대가 마련될 수 있을 것으로 기대한다.

참고문헌

[국문자료]

고준성 외. 2017.『미국의 신보호무역주의 부상에 대한 대응 연구』. 경제·인문사회연구회 미래사회 협동연구총서 17-09-01. 경제·인문사회연구회.

국정기획자문위원회. 2017.「문재인 정부 국정운영 5개년 계획」.

국제경제연구소. 2014. 비공개 내부 보고서.

김양팽. 2015.「일본 제조업의 국내회귀 실태분석과 시사점」.『KIET 산업경제』. 산업연구원.

무역협회. 2016.『2030 한국무역 미래비전 2016』.

박광호, 안윤지. 2015.「수출지속 중소기업의 수출역량이 수출성과에 미치는 영향: 수출시장지향적 활동, 지원정책 활용수준의 매개효과를 중심으로」.『중소기업연구』, 37-4.

산업연구원. 2012.『2020년 무역발전 비전과 전략』.

산업연구원. 2014.「중소기업 수출지원 체계 효율화 방안」. 국무조정실 제출 보고서.

심혜정. 2017.「수출의 우리경제에 대한 기여와 시사점」. *IIT Trade Focus*, Vol. 14. 국제무역연구원.

오동윤, 백필규, 김익성, 김주미, 홍운선, 남윤형, 표한형, 홍성철, 한국공공행정학회. 2012.『중소기업 발전 및 육성전략 수립』. 기본연구 12-02. 서울: 중소기업연구원.

오호영, 제연정. 2013.『수출기업과 내수기업의 일자리 창출 비교분석: 우량기업을 중심으로』. 한국무역협회 국제무역연구원.

이진면, 김수동, 김세원, 박성훈, 안덕근. 2014.『글로벌 통상질서 속의 지역주의 전망과 한국 신통상정책의 발전방향』. 산업연구원 정책연구자료.

안덕근. 2012.『세계무역기구의 지배구조 관련 문제점과 한국의 정책 대안』.

연구보고서 12-02. 대외경제정책연구원.
중소기업중앙회. 2013.『중소기업 FTA 활용조사 보고서』.
한국무역협회. 2013.「최근 중소기업 수출동향과 수출확대 방안」. *Trade Focus*.
_____. 2017.「2017년 4/4분기 수출산업경기전망조사(EBSI)」. *IIT Trade Focus*, 17-39.
한남대학교 산학협력단. 2012.『한남대학교 자체진단 평가보고서』.
한홍열, 윤성욱, 박지원, 박정호. 2015.『EEU 출범과 한-유라시아 산업협력 방안』. 대외경제정책연구원.

[외국문자료]

Acharya, Rohini ed. 2016. "Regional Trade Agreement and the Multilateral Trading system." A Pubeicahm by WTO and Cambridge University Press.
Auboin, Marc and Floriana Borino. 2017. "The Falling Elasticity of Global Trade to Economic Activity: Testing the Demand Channel." WTO Working Paper, ESRD 2017-09. WTO Economic Research and Statistics Division.
Bagwell, Kyle and Robert W. Staiger. 2003. "Protection and the Business Cycle." *Advances in Economic Analysis and Policy,* pp. 1-43.
Bao, Xiaohua and Larry D. Qiu. 2012. "How Do Technical Barriers to Trade Influence Trade?" *Review of International Economics,* 20, pp. 691-706.
Bark, Taeho and Moonsung Kang. 2011. "Asia's Strategic Participation in the Group of 20 for Global Economic

Governance Reform: From the Perspective of International Trade." ADB Working Paper Series on Regional Economic Integration.

Blanchard, Emily J., Chad P. Bown, and Robert C. Johnson. 2016. "Global Supply Chains and Trade Policy." CEPR Working Paper, No. 11044.

Brander, James and Barbara Spencer. 1985. "Export Subsidies ad International Market Share Rivalry." *Journal of International Economics,* Vol. 18, pp. 83-100.

Brenton, Paul. 2001. "Anti-Dumping Policies in the EU and Trade Diversion." *European Journal of Political Economy,* Vol. 17, No. 3, pp. 593-607.

Cassing, James, Timothy J. McKeown, and Jack Ochs. 1986. "The Political Economy of the Tariff Cycle." *American Political Science Review*, pp. 843-862.

Dabla-Norris, Era, Kalpana Kochhar, Nujin Suphaphiphat, Frantisek Ricka, Evridiki Tsounta. 2015. "Causes and Consequences of Income Inequality: A Global Perspective." International Monetary Fund.

Dachs, Bernhard and Christoph Zanker. 2014. "Backshoring of Production Activities in European Manufacturing." *European Manuacturing Survey*.

Davies, Stephen W. and Anthony J. McGuinness. 1982. "Dumping at Less Than Marginal Cost." *Journal of International Economics,* Vol. 12, pp. 169-182.

Declaration of the Summit on Financial Markets and the World

Economy. 2008. "G20 Information Centre." Universify of Toronto.

Dellas, Harris, Ana Fernandes, and Klaus Neusser. 2007. "On the Equivalence of Quantitative Trade Restrictions and Tariffs." *Economics Letters*, pp. 331-336.

Eichengreen, Barry and Hans van der Ven. 1984. "U.S. Antidumping Policies: The Case of Steel." NBER Working Paper, No. 1098.

Ethier, Wilfred. 2002. "Unilateralism in a Multilateral World." *Economic Journal*, Vol. 112, pp. 266-292.

European Commission. 2012. "A Stronger European Industry for Growth and Economic Recovery." Brussels.

EPRS(European Parliamentary Research Service). 2014. *Reshoring of EU manufacturing*.

Finger, Joseph, H. Keith Hall, and Douglas Nelson. 1982. "The Political Economiy of Administered Protection." *American Economic Review*, Vol. 72, pp. 452-466.

Felbermayr, Gabriel J. and Benjamin Jung. 2011. "Sorting it Out: Technical Barriers to Trade and Industry Productivity." *Open Economies Review*, 22, pp. 93-117.

Gawande, Kishore, Bernard Hoekman, and Yue Cui. 2015. "Global Supply Chains and Trade Policy Responses to the 2008 Crisis." *World Bank Economic Review,* pp. 102-128.

Grossman, Gene M. and Elhanan Helpman. 1994. "Protection for Sale." *American Economic Review*, No. 4, pp. 833-850.

Görg, Holger. 2011. "Globalization, Offshoring and Jobs." Bacchetta Marc and Marion Jansen eds. *Making Globalization Socially*

Sustainable. WTO and ILO.

Han, Hongyul. 2014. "Development of Asia's Industrial Network and Cross-Pacific Trade." Gournga Das ed. Current Issues in International Trade: Methodologies and Development Implications for the World Economy. Nova Sciences Publishers.

Hansen, John M. 1990. "Taxation and the Political Economy of the Tariff." *American Economic Review,* pp. 833-850.

Henson, Spencer and Rupert Loader. 2001. "Barriers to Agricultural Exports from Developing Countries: The Role of Sanitary and Phytosanitary Requirements." *World Development*, 29, pp. 85-102.

Herbert, Didier. 2014. "For a European Industrial Renaissance." European Commission.

IMF(International Monetary Fund). 2017a. *World Economic Outlook: "Seeking Sustainable Growth: Short-Term Recovery. Long-Term Challenges."* Washington DC.: IMF. (October)

_____. 2017b. *World Economic Outlook Update*. (July)

Kang, Moonsung, Hongshik Lee, and Soonchan Park. 2011. "Industry-Specific Effects of Antidumping Activities: Evidence from the US. the European Union and China." *Applied Economics*, pp. 1-10.

Kang, Moonsung and Soonchan Park. 2011. "South Korea: Temporary Trade Barriers Before and During the Crisis." *The Great Recession and Import Protection: The Role of Temporary Trade Barriers*. Washington. DC: World Bank.

Kee, Hiau Looi, Cristina Neagu, and Alessandro Nicita. 2013. "Is Protectionism on the Rise? Assessing National Trade Policies during the Crisis of 2008." *Review of Economics and Statistics,* pp. 342-346.

OECD(Organization for Economic Co-operation and Development). 1995. "Regional Integration and the Multilateral Trading System. Synergy and Divergence." Paris.

_____. 2009. "Protectionism? Tariffs and Other Barriers to Trade." *Internationafl Trade: Free, Fair and Open?* Paris: Organization for Economic Cooperation and Development.

_____. 2014. *Global Value Chains: Challenges, Opportunities, and Implications for Policy*.

_____. 2016. *OECD Economic Survey: Korea 2016.* Paris: OECD Publishing.

_____. 2016. Trade in Value Added(TiVA).

_____. 2017. *Economic Outlook*, Vol. 2017, Issue 1.

Park, Sung-Hoon. 2000. "APEC's Open Regionalism and WTO's MFN." *Journal of APEC Studies*, Vol. 2, No. 1, pp. 73-86.

_____. 2017. "The New Politics of Trade Negotiations: The Case of the EU-Korea FTA." *Journal of European Integration*, Vol. 39, No. 7, pp. 827-841. (Forthcoming)

Prusa, Thomas J. 2001. "On the Spread and Impact of Anti-Dumping." *Canadian Journal of Economics*, pp. 591-611.

The G20 Seoul Summit Leaders' Declaration. 2010. G20 Information Centre, Universify of Toronto.

Todo, Yasuyuki. 2017. "Supply Chains in Japan: How do they Affect

Resilience and Innovation of the Economy?" Faculty of Political Science and Economics Waseda University. Mimeo.

UN(United Nations). 2017. *World Economic Situation and Prospects (WESP)*. Newyork.

US Department of the Treasury. 2017. "Foreign Exchange Policies of Major Trading Partners of the United States." (Aprill 14)

USTR(United States Trade Representative). 2017. *2017 Trade Policy Agenda and 2016 Annual Report*. Washington, DC.

Ventura, Jaume. 1997. "Growth and Interdependence." *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 112, No. 1, pp. 57-84.

Viner, Jacob. 1923. *Dumping: A Problem in International Trade*. Chicago: University of Chicago Press.

Wei, Shang-Jin and Jeffrey A. Frankel. 1998. "Open Regionalism in a World of Continental Trading Blocs." IMF Stafff Papers, Vol. 45, No. 3. (September)

Winters, L. Alan. 1996. "Regionalism versus Multilateralism." A paper presented at a CEPR Conference on Regional Integration. La Coruna. Spain. (April 26~27)

World Bank. 2011. *The Great Recession and Import Protection: The Role of Temporary Trade Barriers.* Washington, DC: World Bank.

World Economic Forum. 2017. "The Global Risks Report 2017." *Insight Report,* 12th Edition.

WTO(World Trade Organization). 1995. "Regionalism and the World Trading System." Geneva.

_____. 2008. "Multilateralizing Regionalism: Challenges to the

Global Trading System." Patrick Low and Robert Baldwin eds. Geneva.

_____. 2014. *World Trade Report 2014: Recent Trends and the Role of the WTO*. Geneva: World Trade Organization.

_____. 2016. *Report on G20 Trade Measures: Mid-May 2016 to Mid-October 2016*. Geneva: World Trade Organization.

_____. 2017. *Report to the TPRB from the Director-General on Trade-Related Developments: Mid-October 2016 to Mid-May 2017*. Geneva: World Trade Organization.

[온라인 자료]

관세청. http://www.customs.go.kr(검색일: 2017. 9. 30).

산업통상자원부 홈페이지. http://www.motie.go.kr(검색일: 2017. 10. 23).

산업통상자원부. 2017.「대-중소기업 상생의 수출생태계 조성에 범부처가 나선다」. 보도자료. (9월 26일). http://www.motie.go.kr/motie/ne/presse/press2/bbs/bbsView.do?bbs_seq_n=159670&bbs_cd_n=81(검색일: 2017. 10. 22).

산업통상자원부. 2017.「수출지원센터, 중소기업 수출지원 허브기관으로 새롭게 출발」. 보도자료. (7월 25일). https://www.google.co.kr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwiQ0Lyrq7XXAhWDgbwKHYYPA60QFggtMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.motie.go.kr%2Fcommon%2Fdownload.do%3Ffid%3Dbbs%26bbs_cd_n%3D16%26bbs_seq_n%3D78164%26file_seq_n%3D2&usg=AOvVaw0Vtr4LxlM6kvgDilgbVyLp(검색일: 2017. 10. 13).

중소기업중앙회. http://www.kbiz.or.kr/user/nd45322.do(검색일: 2017. 10. 22).

중소기업중앙회. 중소기업통계. http://www.kbiz.or.kr/user/nd29231.do (검색일: 2017. 10. 22).

통계청. http://dreamlog.tistory.com/463(검색일: 2017. 10. 5).

한국은행경제통계시스템. http://ecos.lok.or.kr(검색일: 2017. 9. 30).

한국무역협회 무역통계. http://www.stat.kita.net(검색일: 2017. 9. 30).

Inside U.S. Trade. 2017. 4. 14. "Commerce hits Korean steel tube producers with 'unprecedented' duties." https://insidetrade.com/(검색일: 2017. 10. 2).

IMF Statistics, http://data.imf.org/?sk=388DFA60-1D26-4ADE-B505-A05A558D9A42(검색일: 2017. 10. 10~10. 11).

OECD, Tiva database(검색일: 2017. 9. 20).

OECD Database(검색일: 2017. 9. 1~10. 30).

The Economist. 2013. "Coming Home." https://www.economist.com/news/special-report/21569570-growing-number-american-companies-are-moving-their-manufacturing-back-united(검색일: 2017. 10. 14).

UN, COMTRADE database(검색일: 2017. 9. 24).

UNCTAD. Trade Analysis and Information System(TRAINS). http://unctad.org/en/Pages/DITC/Trade-Analysis/Non-Tariff-Measures/NTMs-trains.aspx(검색일: 2017. 11. 1).

WTO. I-TIP, http://i-tip/wto.org(검색일: 2017. 9. 26).

WTO. https://www.wto.org/english/tratop_e/adp_e/adp_e.htm(검색일: 2017. 11. 1).

WTO. https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_status_e.htm(검색일: 2017. 11. 1).

WTO, https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/itip_e.htm(검색일:

2017. 11. 1)
WTO. https://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/regfac_e.htm (검색일: 2017. 9. 30).
World Bank. Temporary Trade Barriers DB(검색일: 2017. 10. 19).
http://www.reshorenow.org(검색일: 2017. 11. 21).
http://www.fta.go.kr(검색일: 2017. 9. 30).

[법령]

OMNIBUS TRADE AND COMPETITIVENESS ACT OF 1988 Sec. 3004(b).
OMNIBUS TRADE AND COMPETITIVENESS ACT OF 1988 Sec. 3005.
19 U.S.C. §4421(a)(1).
19 U.S.C. §4421(a)(2).
19 U.S.C. §4421(b)(1).
19 U.S.C. §4421(c)(1).
19 U.S.C. §4421(c)(2).
19 U.S.C. §773(e)

Executive Summary

The New Development in World Trade Environment and its Implications for Korea's Trade Policy

PARK Sunghoon, HAN Hongyul, SONG Yoocheul,
KANG Moonsung, and SONG Backhoon

The international trade policy environment has deteriorated continuously over the past few years. The world economy witnessed a continuous increase of protectionist trade policy measures in may countries, especially since the outbreak of the 2009 Global Financial Crisis. In addition, the still on-going Eurozone's Sovereign Debt Crisis has led to substantial weakening of EU member states' purchasing power, thereby contracting their overall import demand. The newly-launched Trump Administration of the US has consistently implemented 'America-first policy' and 'unilateralism' in its pursuit of external economic policies, thus further jeopardizing the international trade environment that had already been suffering from a number of threats mentioned above. Especially, the US cancelled its signature to the already negotiated Trans-pacific Partnership (TPP) agreement, and successively started to implement Trump's promise of either cancelling or renegotiating a few seemingly unfavorable trade agreements, such as the NAFTA and KORUS FTA. All these have shattered the stability of the multilateral global trading system, which has long been supported by the strong

leadership displayed by the open and liberal trade policy of the US.

The 'egoistic' trade policy of the US has had deep impacts in the global trading system on the one hand, and the trade policies of many countries on the other. Partly influenced by the US move, many countries, regardless of their level of economic development, have resorted strongly to trade protectionism over an extended period, and did not yet come back to their traditional trade policy line. Even the G20 countries, that are supposed to show exemplary economic and trade policies, have been unable to keep their frequent promises to standstill and roll back protectionist trade policy measures. The soaring of 'Isolationism', which was expressed most impressively by the Brexit decision of the United Kingdom, is an additional factor that has the potential to further suppress the global economic and trade environment. The world economy will receive a big blow if more countries want to pull their membership out of the EU, and therefore has been watching the process of Brexit negotiation with great interest.

On the other hand, the following two new developments are calling for more dedicated policy responses worldwide: Firstly, we have been observing an increasing fragmentation of production activities based on the expansion of 'global value chains'. Secondly, the policy of 're-shoring' with the view to expanding their economic growth potential has become increasingly prevalent in the world economy. The emergence of China as a leading economic powerhouse and 'Make in India' initiative of the Modi government are only two of many compelling outcomes of this new trend, which

has therefore been posing enormous challenges to Korea's road to achieving the path of sustainable development.

With the overall theme of "Korea's new trade policy direction under changing international trade environment," this study pursued to provide policy consultation to the question of "how can the Korean economy and more specifically Korea's trade policy address the continuous weakening of locational advantages caused by the challenges mentioned above?" For this purpose, Chapter 2 of this study characterizes main features of recent changes in the world economic and trade order. A strong focus was given here to the analysis of the trends and implications of 'global value chains (GVCs)' and 're-shoring', as well as the changes in the multilateral and regional trading system. Chapter 3 then was devoted to the detailed investigation of new developments in US trade policy and the proliferation of the new protectionism, which have been identified as most significant threats to the outward-oriented economies like Korea. Based on the analysis of chapters 2 and 3, Chapter 4 identifies five challenges facing the Korean economy that bear relevance to trade policy. Based on the insights earned through the previous chapters, Chapter 5 developed the basic framework for the future direction of Korea's trade policy. Especially, this study presented 3 long-term visions for Korea's trade policy: ① establishment of an advanced structure of Korea's trade policy, ② adoption of an inclusive trade policy, and ③ trade policy contributing to the stability of international trade order. Based on these three visions, the research team successfully derived five

trade-policy tasks and 9 actions plans. Main rationales and contents are detailed in the report.

KIEP 연구보고서 발간자료 목록

■ 2017년

17-01 대ASEAN FDI 결정요인의 특징과 정책적 시사점 / 정형곤 · 방호경 · 이보람 · 백종훈

17-02 중동지역의 전력산업 정책과 국내기업 진출 확대방안 / 이권형 · 손성현 · 장윤희 · 유광호

17-03 중국의 일대일로 전략 평가와 한국의 대응방안 / 이승신 · 이현태 · 현상백 · 나수엽 · 김영선 · 조고운 · 오윤미

17-04 한국 중소기업의 동남아 주요국 투자실태에 대한 평가와 정책 시사점 / 곽성일 · 김재완 · 김재국 · 신민이

17-05 부패 방지의 국제적 논의와 무역비용 개선의 경제적 효과 / 김상겸 · 박순찬 · 강민지

17-06 북한의 무역과 산업정책의 연관성 분석 / 최장호 · 임수호 · 이석기 · 최유정 · 임소정

17-07 주요국의 4차 산업혁명과 한국의 성장전략: 미국, 독일, 일본을 중심으로 / 김규판 · 이형근 · 김종혁 · 권혁주

17-08 세계 무역둔화의 구조적 요인 분석과 정책 시사점 / 최낙균 · 강준구 · 이홍식 · 한치록

17-09 환율변화가 한국기업에 미치는 영향분석과 정책적 시사점: 기업데이터 분석을 중심으로 / 윤덕룡 · 김효상

17-10 남미공동시장(MERCOSUR)의 경제환경 변화와 한 · MERCOSUR 기업간 협력 활성화 방안 / 권기수 · 김진오 · 박미숙 · 김효은

17-11 국제금융시장 통합이 한국 통화정책과 장기금리에 미치는 영향 및 정책 시사점 / 김경훈 · 김소영 · 강은정 · 양다영

17-12 원산지 누적 조항의 무역비용 추정과 경제적 효과 / 정 철 · 박순찬 · 박인원 · 김민성 · 곽소영 · 정민철

17-13 아프리카 소비시장 특성 분석과 산업단지를 통한 진출방안 / 박영호 · 정재욱 · 김예진

17-14 미국 신정부 통상정책 방향 및 시사점: 미 · 중 관계를 중심으로 / 윤여준 · 김종혁 · 권혁주 · 김원기

KIEP 설립 이후 현재까지의 모든 발간자료 원문은 홈페이지(http://www.kiep.go.kr)에 수록되어 있습니다.

17-15 한 · 유라시아경제연합(EAEU) 산업협력 증진방안 /
박정호 · 염동호 · 강부균 · 민지영 · 윤지현

17-16 ODA 성과평가 개선방안과 정책과제: 영향력평가를 중심으로 /
허윤선 · 정지선 · 이주영 · 유애라 · 윤상철 · 이종욱

17-17 인도 제조업의 세부 업종별 특성 분석을 통한 한 · 인도 협력방안 /
이 웅 · 배찬권 · 이정미

17-18 수출이 국내 고용에 미치는 영향 /
황운중 · 이수영 · 김혁황 · 강영호

17-19 디지털상거래가 무역과 고용에 미치는 영향 /
이규엽 · 배찬권 · 이수영 · 박지현 · 유새별

17-20 북한 외화획득사업 운영 메커니즘 분석: 광물부문(무연탄 · 철광석)을 중심으로 / 임수호 · 양문수 · 이정균

17-21 뉴노멀 시대 중국의 지역별 혁신전략과 한국의 대응방안 /
정지현 · 이상훈 · 노수연 · 오종혁 · 박진희 · 이한나 · 최재희

17-22 대외개방이 국내 분배구조에 미치는 영향 /
김영귀 · 남시훈 · 금혜윤 · 김낙년

17-23 중국의 제조업 발전 현황과 한국의 대응방안 /
이현태 · 최장호 · 최혜린 · 김영선 · 오윤미 · 이준구

17-24 신보호무역주의하에서의 비관세조치 현황과 영향에 관한 연구: UNCTAD 비관세조치 분류체계를 중심으로 /
조문희 · 김종덕 · 박혜리 · 정민철

17-25 글로벌 통상환경 변화와 일본의 통상정책 /
김규판 · 이형근 · 이정은 · 김제국

17-26 아시아 주요국의 4차 산업혁명 추진전략과 협력방안: 중국, 인도, 싱가포르를 중심으로 / 조충제 · 정재완 · 송영철 · 오종혁

17-27 국제 에너지시장 구조변화의 거시경제효과 분석 /
안성배 · 김기환 · 김수빈 · 이진희 · 한민수

17-28 브렉시트 이후 EU 체제의 전망과 정책 시사점 /
조동희 · 이철원 · 오태현 · 이현진 · 임유진

17-29 한 · 중 · 일의 서비스무역규제 분석 및 정책적 시사점 /
최보영 · 이보람 · 이서영 · 백종훈 · 방호경

17-30 대중국 서비스무역 활성화 방안: 주요 업종별 · 지역별 분석 /
이상훈 · 정지현 · 김홍원 · 박진희 · 이한나 · 최지원 · 김주혜 · 최재희

17-31 온실가스 감축을 위한 국제사회의 탄소가격제 도입과 경제영향 분석 / 문진영 · 한민수 · 송지혜 · 김은미

17-32 투자주도 성장정책의 이론과 정책의 국제비교 / 표학길

■ 2016년

16-01 뉴노멀 시대 중소기업의 대외경쟁력 제고를 위한 정책과제 연구: 한국과 대만을 중심으로 / 이승신 · 이현태 · 나수엽 · 조고운 · 오윤미 · 이준구

16-02 수출기업의 금융구조와 수출 간의 관계에 관한 연구 / 김경훈 · 최혜린 · 강은정

16-03 고령화시대 주요국 금융시장 구조변화 분석과 정책적 시사점 / 윤덕룡 · 이동은

16-04 글로벌 통상환경의 변화와 포스트 나이로비 다자통상정책 방향 / 서진교 · 이효영 · 박지현 · 이준원 · 김도희

16-05 서비스분야 규제완화가 외국인직접투자에 미치는 영향: STRI를 중심으로 / 김종덕 · 조문희 · 엄준현 · 정민철

16-06 한국의 수입구조 결정요인과 기업분포에 미치는 영향 / 김영귀 · 박혜리 · 금혜윤 · 이승래

16-07 남북한 CEPA 체결의 중장기 효과 분석 및 추진 방안 연구 / 임수호 · 최장호 · 이효영 · 최유정 · 최지영

16-08 북한 주변국의 대북제재와 무역대체 효과 / 최장호 · 임수호 · 이정균 · 임소정

16-09 중국 주도의 신금융질서 태동과 한국의 대응방향 / 임호열 · 이현태 · 김홍원 · 김준영 · 오윤미 · 최필수

16-10 아베노믹스 성장전략의 이행 성과와 과제 / 김규판 · 이형근 · 김승현 · 이정은

16-11 한 · 아세안 기업간 지역생산 네트워크 구축전략 / 곽성일 · 정재완 · 김제국 · 신민이 · 라미령

16-12 인도의 산업정책과 기업특성 분석: 기업 규모, 이윤, 비용, 생산성을 중심으로 / 이 웅 · 배찬권 · 이정미 · 신세린 · 김신주

16-13 SDGs 도입 이후 개도국 협력전략과 대응과제: 무역과 기후변화의 정책 일관성을 중심으로 / 권 율 · 정지원 · 허윤선 · 정지선 · 이주영

16-14 신기후체제하에서의 국제 탄소시장 활용방안 / 문진영 · 정지원 · 송지혜 · 이성희

16-15 디지털경제의 진전과 산업혁신정책의 과제: 주요국 사례를 중심으로 /
김정곤 · 나승권 · 장종문 · 이성희 · 노수연

16-16 미국 경제구조 변화에 따른 성장 지속가능성 점검 및 시사점 /
김원기 · 윤여준 · 천소라 · 김종혁 · 권혁주

16-17 브렉시트의 경제적 영향 분석과 한국의 대응전략 / 김흥종 외

16-18 신통상정책에 나타난 EU의 FTA 추진전략과 시사점 /
김흥종 · 이철원 · 이현진 · 양효은 · 강유덕

16-19 중앙아 주요국의 경제발전 전략과 경협 확대방안 /
박정호 · 강부균 · 민지영 · 윤지현 · 권가원 · 예브게니 홍

16-20 민관협력사업(PPP)을 활용한 중남미 인프라 · 플랜트시장 진출
확대방안 / 권기수 · 김진오 · 박미숙 · 이시은

16-21 국제유가 하락과 한 · 중동 협력방안: GCC 산유국을 중심으로 /
이권형 · 손성현 · 장윤희 · 유광호

16-22 아프리카 도시화 특성 분석과 인프라 협력방안 /
박영호 · 방호경 · 정재완 · 김예진 · 이보얀

■ 2015년

15-01 북한무역의 변동요인과 북한경제에 미치는 영향 /
임호열 · 최장호 · 방호경 · 임소정 · 김준영 · 주셴핑 · 진화림 · 정은이

15-02 국제금융시장 변동성 증대에 대응한 거시건전성정책 연구 /
강태수 · 임태훈 · 서현덕 · 강은정

15-03 외국인직접투자가 국내 산업구조와 노동시장에 미치는 영향 /
최혜린 · 한민수 · 황운중 · 김수빈

15-04 주요국의 위안화 허브전략 분석 및 한국의 대응방안 /
한민수 · 서봉규 · 임태훈 · 강은정 · 김영선

15-05 글로벌 가치사슬에서 수출부가가치의 결정요인 분석과 정책 시사점 /
최낙균 · 박순찬

15-06 주요국의 서비스 개방수준 차이가 무역에 미치는 영향 /
김종덕 · 성한경

15-07 국내 제조업 생산성의 결정요인과 수출 간의 관계에 대한 분석 /
배찬권 · 김영귀 · 금혜윤

15-08 외국인직접투자의 유형별 결정요인 분석 /
이승래 · 강준구 · 김혁황 · 박지현 · 이준원 · 이주미

15-09 중국 서비스시장 개방전략의 변화와 시사점: 상하이 자유무역시험구의
사례를 중심으로 / 노수연 · 오종혁 · 박진희 · 이한나

15-10 중국의 소비 주도형 성장전략 평가 /
이장규 · 김부용 · 최필수 · 나수엽 · 김영선 · 조고운 · 이효진

15-11 중국 환경시장의 분야별 특징 및 지역별 협력방안 /
정지현 · 김홍원 · 이승은 · 최지원

15-12 한 · 중 · 일의 비관세장벽 완화를 위한 3국 협력방안: 규제적 조치를 중심으로 / 최보영 · 방호경 · 이보람 · 유새별

15-13 북 · 중 분업체계 분석과 대북 경제협력에 대한 시사점 /
최장호 · 김준영 · 임소정 · 최유정

15-14 저성장시대 일본 정부의 규제개혁에 관한 연구 /
김규판 · 이형근 · 이신애

15-15 인도 모디(Modi) 정부의 경제개발정책과 한 · 인도 협력방안 /
조충제 · 송영철 · 이정미

15-16 기후변화 대응을 위한 국제사회의 지원체제 비교 연구 /
정지원 · 문진영 · 권 율 · 이주영 · 송지혜

15-17 아세안 경제통합과 역내 무역투자 구조의 변화 분석 및 시사점 /
곽성일 · 이창수 · 정재완 · 이재호 · 김제국

15-18 국제 디지털 상거래의 주요 쟁점과 한국의 대응방안 /
김정곤 · 나승권 · 장종문 · 이성희 · 이민영

15-19 동남아 도시화에 따른 한 · 동남아 경제협력 전망 /
오윤아 · 나희량 · 이재호 · 신민금 · 신민이

15-20 아프리카 민간부문개발(PSD) 현황 및 한국의 지원방안 /
박영호 · 정지선 · 박현주 · 김예진

15-21 저성장시대의 고용확대 정책: 유럽 주요국의 사례 및 실증분석을 중심으로 / 강유덕 · 이철원 · 오태현 · 이현진 · 김준엽

15-22 남미 주요국의 신산업정책과 한국의 산업협력 확대방안 /
권기수 · 김진오 · 박미숙 · 이시은

15-23 미국 통화정책 정상화에 따른 출구전략 효과 및 시사점 /
윤여준 · 이 웅 · 문성만 · 권혁주

15-24 GCC 국가들의 물류허브 구축전략과 한국의 협력방안: 사우디아라비아와 UAE를 중심으로 / 이권형 · 손성현 · 박재은 · 장윤희

15-25 러시아의 '경제현대화' 정책과 한 · 러 협력방안 /
제성훈 · 강부균 · 민지영

박성훈(朴成勳)
서울대학교 경영학 학사
독일 베를린공대 경제학 박사
고려대학교 국제대학원/국제학부 교수
(現, E-Mail: shpark@korea.ac.kr)

저서 및 논문

"The new politics of trade negotiations: the case of EU-Korea FTA" (2017) 외

한홍열(韓弘烈)
한양대학교 경제학 학사
University of Pittsburgh 경제학 박사
한양대학교 경제학부 교수
(現, E-Mail: hyhan@hanyang.ac.kr)

저서 및 논문

"Industrial, Science and Innovation Policy of South Korea and Japan" (2017) 외

송유철(宋有哲)
서울대학교 경제학 학사
Indiana University 경제학 석사 및 박사
동덕여자대학교 국제경영학과 교수
(現, E-Mail: ycsong@dongduk.ac.kr)

저서 및 논문

"신기후체제 출범과 국제통상환경의 변화" (2017) 외

강문성(姜文盛)

고려대학교 경제학 학사 및 석사
University of Wisconsin 경제학 박사
고려대학교 국제학부 교수
(現, E-Mail: mkang@korea.ac.kr)

저서 및 논문

"Korea's Growth-Driven Trade Policies: Inclusive or Exclusive?" (공저, 2017) 외

송백훈(宋栢勳)

연세대학교 경제학 학사 및 석사
Pennsylvania State University 경제학 박사
동국대학교 국제통상학과 교수
(現, E-Mail: bsong@dongguk.edu)

저서 및 논문

"Vertical Specialization in the Korean Manufacturing Sector" (2016) 외

중장기통상전략연구 17-04

최근 국제통상 환경의 변화에 따른 한국의 새로운 통상정책 방향

2017년 12월 20일 인쇄
2017년 12월 27일 발행

발 행 인 **현정택**
발 행 처 대외경제정책연구원
30147 세종특별자치시 시청대로 370 세종국책연구단지 경제정책동
전화: 044) 414-1114 FAX: 044) 414-1001
인 쇄 (사)아름다운사람들복지회 전화 1833-9650
등 록 1990년 11월 7일 제16-375호

ISBN 978-89-322-7096-8 94320 정가 10,000원
978-89-322-7092-0 (세트)

KIEP 발간자료회원제 안내

■ 본 연구원에서는 본원의 연구성과에 관심있는 전문가, 기업 및 일반에 보다 개방적이고 효율적으로 연구 내용을 전달하기 위하여 「발간자료회원제」를 실시하고 있습니다.

■ 발간자료회원으로 가입하시면 본 연구원에서 발간하는 모든 보고서를 대폭 할인된 가격으로 신속하게 구입하실 수 있습니다.

■ 회원 종류 및 연회비

회원종류	배포자료	연간회비		
S	외부배포 발간물 일체	기관회원	개인회원	연구자회원*
		30만원	20만원	10만원
A	East Asian Economic Review	8만원		4만원

* 연구자 회원: 교수, 연구원, 학생, 전문가풀 회원

■ 가입방법

우편 또는 FAX 이용하여 가입신청서 송부 (수시접수)
30147 세종특별자치시 시청대로 370 세종국책연구단지 경제정책동
대외경제정책연구원 지식정보실 학술출판팀
연회비 납부 문의전화: 044) 414-1179 FAX: 044) 414-1144
E-mail: sklee@kiep.go.kr

■ 회원특전 및 유효기간

- S기관회원의 특전: 본 연구원 해외사무소(美 KEI) 발간자료 등 제공
- 자료가 출판되는 즉시 우편으로 회원에게 보급됩니다.
- 모든 회원은 회원가입기간 동안 가격인상에 관계없이 신청하신 종류의 자료를 받아보실 수 있습니다.
- 본 연구원이 주최하는 국제세미나 및 정책토론회에 무료로 참여하실 수 있습니다.
- 연회원기간은 加入月로부터 다음해 加入月까지입니다.

KIEP 발간자료회원제 가입신청서

기관명 (성명)	(한글)	(한문)
	(영문: 약호 포함)	
대표자		
발간물 수령주소	우편번호	
담당자 연락처	전화 FAX	E-mail :
회원소개 (간략히)		
사업자 등록번호	종목	

회원분류 (해당난에 ✓ 표시를 하여 주십시오)

	S 발간물일체	A 계간지
기 관 회 원 □ 개 인 회 원 □ 연 구 자 회 원 □		

* 회원번호 * 갱신통보사항

(* 는 기재하지 마십시오)

특기사항

Long-term Trade Strategies Study Series 17-04

The New Development in World Trade Environment and its Implications for Korea's Trade Policy

PARK Sunghoon, HAN Hongyul, SONG Yoocheul,
KANG Moonsung, and SONG Backhoon

본 연구는 최근 국제통상 환경의 변화에 따른 한국의 새로운 통상정책 방향을 제시한다. 미국을 중심으로 펼쳐지고 있는 신보호무역주의의 원인과 배경을 살펴보고, 우리나라 통상정책과 관련된 주요 현안을 심층적으로 분석하여 향후 우리나라 통상정책이 나아가야 할 방향을 제안한다.

대외경제정책연구원
Korea Institute for International Economic Policy

30147 세종특별자치시 시청대로 370 세종국책연구단지 경제정책동
T.044-414-1114 F.044-414-1001 • www.kiep.go.kr

ISBN 978-89-322-7096-8
978-89-322-7092-0(세트)

정가 10,000원