

보호무역정책의 정치경제적 결정요인 연구: 주요국 사례를 중심으로

김남석 대외경제정책연구원 세계지역연구2센터
동남아대양주팀장
nskim@kiep.go.kr

주재우 경희대학교 중국어학과 교수
jwc@khu.ac.kr

신민이 대외경제정책연구원 세계지역연구2센터
동남아대양주팀 전문연구원
mlshin@kiep.go.kr

김제국 대외경제정책연구원 세계지역연구2센터
동남아대양주팀 전문연구원
jegook@kiep.go.kr



차례

1. 연구의 배경 및 목적
2. 조사 및 분석 결과
3. 정책 제언

주요 내용

- ▶ [다국가 실증 분석] 정치경제 이론에 기반한 실증 분석 결과, 국내 불평등 증가는 자본 부국의 경우 더 높은 무역장벽을 초래하고, 노동 부국에서는 더 낮은 무역장벽으로 이끔.
 - 무역장벽을 관세장벽과 [관세장벽과 비관세장벽을 모두 포함하는 각국의 대외통상조치의 빈도]로 측정했을 때 모두 위의 발견이 확인됨.
- ▶ [국가별 질적 분석] 주요국들에 대한 국가별 사례 분석을 통해 질적 특수성을 연구함.
 - [미국] 미국 통상 당국은 로비 기여를 더 많이 받는 산업일수록 더 잦은 대외통상개입 조치를 발표해왔음.
 - [중국] 중국 시진핑 정부는 자국 국민들에게 자본주의 체제에 대한 사회주의 체제의 우월성을 입증하는 데에 있어서 무역을 통한 경제성장을 적극적으로 강조해왔고, 보호무역정책은 이를 위한 산업 육성의 주요 수단이 되어왔음.
 - [EU] 유럽 유권자들의 기후변화에 대한 태도가 특정 정당에 대한 지지 여부를 통계적으로 유의미하게 설명한다는 점에 비추어 볼 때, 유럽연합 당국의 최근 신속한 기후변화 관련 조치는 일정 부분 국내 정치적 수요를 반영한 조치로 이해해야 함.
 - [베트남] 베트남의 철강 반덤핑 관세, 가금류 산업 보호를 위한 수입규제, 광업 육성을 위한 수출제한은 베트남 현지 기업의 수요와 당국의 정책 목표가 상호작용한 결과로 인식할 수 있음.
 - [인도네시아] 인도네시아의 원광 수출제한정책, 농산물 수출입제한조치, 그리고 국산부품 사용요건의 배경으로는 각각 자원민족주의 및 포퓰리즘, 식량주권 담론, 정부-기업 간의 이해관계 등의 국내정치적 요인이 있음.
- ▶ [정책적 시사점] 보호무역정책의 정치경제적 결정요인을 파악하여, 향후 강화될 수 있는 보호무역주의에 대해서 선제적인 전망과 예방적인 대응을 취할 수 있는 역량을 확보해야 함.
 - [미국] 한국기업들의 대미 통상 로비 채널 재정비 및 초당적(공화-민주) 균형 도모
 - [중국] 중국의 통상 조치들에 대한 정무적 해석 적용 및 중국 관련 조직·인원 확충
 - [EU] 한국의 대EU 소통의 실효성을 구조적으로 재점검
 - [베트남, 인도네시아] 한국과의 협력 확대는 베트남과 인도네시아 당국의 정치적 제약으로부터 자유롭고, 현지 경제성장에 크게 기여한다는 실증적 논리 마련

1. 연구의 배경 및 목적

- 세계 각국의 보호무역정책 입안이 자국의 국내정치적 수요에 의해 설명되는 사례가 최근 급증하면서, 이에 대한 한국의 대응전략을 고도화하기 위한 정치경제학적 다층적 분석에 대한 필요성이 커짐.
 - 미국은 2016년 대통령 선거를 시작으로, 2020년, 2024년 대통령 선거에서 모두 무역정책에 대한 논의가 핵심 유세 캠페인 이슈로 자리 잡았고, 공화당 정권과 민주당 정권 모두 중위투표자(median voter)에 호소하기 위해 적극적으로 보호무역정책을 활용함.
 - 중국공산당은 자국 국민들에게 자본주의 체제보다 사회주의 체제가 더 우월하다는 것을 입증하기 위해 무역을 통한 경제성장을 적극적으로 강조해왔고, 보호무역정책은 이를 위한 산업 육성의 주요 수단이 되어왔음.
 - 유럽연합의 유권자들은 2010년대부터 다른 대륙의 유권자들에 비해 기후변화와 녹색전환 정책에 대한 선호를 적극적으로 투표에 반영해왔고, 유권자들의 요구가 반영된 다양한 환경 관련 입법들이 무역장벽으로 역할을 하는 경우가 빈번해짐.
 - 한국의 주요 통상 파트너이자 제조업 생산 네트워크 거점으로 급부상한 베트남과 인도네시아 역시 무역 개방이 국내 특정 산업/지역/계층에 초래할 수 있는 후생 손실을 최소화하기 위해 보호무역정책을 입안하는 경우가 빈번해짐.
- 본 연구¹⁾는 이론적 분석과 실증 분석을 통해 보호무역정책의 결정요인에 관한 이해를 제고하고, 주요 국가별 사례 분석을 통해 질적 특수성을 연구하여 정책적 시사점을 도출하고자 함.

2. 조사 및 분석 결과

1) 정치경제 이론에 기반한 실증 분석 결과

- ① 국내 불평등의 증가는 자본 부국에서 무역장벽을 높이고, 노동 부국에서는 무역장벽을 낮추는 효과를 갖음.
- 중위투표자 모형(median voter model)과 정치지지함수(political support function) 접근에 기반

1) 김남석, 주재우, 신민이, 김제국(2024), 『보호무역정책의 정치경제적 결정요인 연구: 주요국 사례를 중심으로』, 연구보고서 24-13, 대외경제정책연구원.

하여 관세 장벽 형성의 결정 요인에 대한 141개국, 1991~2019년 패널 데이터 추정을 실시한 결과, 위와 같이 국내 불평등의 정도가 해당 국가의 생산요소 부존량과 유의하게 상호작용하여 관세장벽을 형성함을 확인할 수 있었음.

- 각국의 산업별 관세장벽의 정도를 적용 관세(applied tariff)를 기준으로 측정하는 경우와, MFN 관세를 기준으로 측정하는 경우 모두를 고려했고, 집계 시 산업별 가중 평균(무역량 기반)과 단순 평균을 모두 사용하여 별도로 분석함.
 - 중위투표자 모형은, 국내 불평등의 정도가 국내 생산요소 부존량과 상호작용하여 무역장벽을 형성한다고 예측하고, 정치지지함수 접근법에서는 집권세력 혹은 다수당의 이념 성향이 국내 생산요소 부존량과 상호작용하여 무역장벽을 형성한다고 예측함.
 - 이번 연구의 관세장벽에 대한 추정은 중위투표자 모형의 예측을 지지하며, 정치지지함수 접근법은 지지하지 않음.
- 최근 보호무역정책은 관세장벽 이외의 비관세장벽(간접조세, 선별적 보조금, 무역 기술 장벽, 위생관련 규정 등)을 통해 이루어지는 경우가 빈번하기 때문에, 분석 대상을 관세장벽뿐 아니라 [관세장벽과 비관세장벽을 모두 포함하는 각국의 대외통상조치의 빈도]로 확대하여 앞의 추정을 다시 실시함.
 - [관세장벽과 비관세장벽을 모두 포함하는 각국의 대외통상조치의 빈도] 역시 중위투표자 모형의 예측에 의해 설명되는 반면에, 정치지지함수 접근법의 설명력은 낮음.
 - 즉 국내 불평등의 증가로, 자본 부국의 대외통상조치 빈도는 증가했고, 반대로, 노동 부국은 빈도가 낮아짐.

2) 미국과 중국의 보호무역정책에 대한 분석 결과

- ① 미국 통상 당국은 더 많은 로비 기여를 하는 산업에 대해 더 자주 대외통상개입조치를 취함.
- Lobby View 자료를 이용한 산업별 로비활동 집계와, Global Trade Alert 자료를 이용한 미국의 대외통상개입조치 빈도 집계를 대응 분석한 결과, 미국의 통상 당국은 로비 기여금액이 더 높은 산업에 대해 더 잦은 대외통상개입조치를 취함.
 - 이는 국제경제학에서 미국의 보호무역정책 입안 과정을 산업 단위 로비 활동을 통해 설명한 'protection for sale' 연구 담론의 이론과 부합하는 패턴임.
- 한국 주요 기업들의 로비는 양적으로 많이 증가했지만, 일본기업들에 비해 로비 건당 기여 금액은 크지 않은 것으로 나타남.
 - 그리고 일본 자동차 기업들의 경우, 미국의 양당에 대한 로비 활동을 균형 있게 추진하여 정파적 편향 논쟁으로부터 자유로운 데 비해, 한국 자동차 기업들은 일본에 비해 그렇지 못함.

- ② 중국 시진핑 정부는 사회주의 경제 체제의 자본주의 경제 체제에 대한 우월성을 국내외에 강조하기 위해 무역 관련 이슈를 적극적으로 활용하고 있고, 이러한 맥락에서 최근 도입한 비관세 장벽 및 광물 수출 규제 등의 보호무역정책을 이해할 수 있음.
- 시진핑 주석의 집권 초기부터 국내법적인 정비 작업이 이루어졌고, 이를 바탕으로 비관세 장벽 도입 근거와 논리를 치밀화함.
 - ‘중국 제조 2025’, ‘중국 표준 2035’, ‘국가 표준화 발전 강요(綱要)’, 「신국가안전법」, 「홍콩 국가보안법」, 「국가정보법」, 「신사이버 보안법」, 「외국인간첩법」 등이 2015년부터 본격적으로 입안되기 시작함.
 - 위의 제도적 근거가 보호무역정책에 적용된 대표적 사례로는 2023년 3월 중국의 국가인터넷 정보판공실 산하 인터넷 안보 심사 판공실(CAC)이 실시한 미국 마이크론사(社)의 중국 내 판매제품에 대한 인터넷 안보심사가 있음.
 - 중국 당국은 안보심사의 이유로, “핵심적인 정보인프라의 공급망 안전을 보장하고, 제품의 잠재적 문제가 인터넷 안보 위협을 일으키는 것을 예방해 국가 안보를 보호하기 위한 것”이라고 밝힘.
 - 중국 상무부는 2022년 12월 행정고시로 ‘수출금지·제한기술 목록’을 발표했고, 해당 고시를 근거로 2023년 공식화된 희토류 등의 광물 수출 규제를 실시함.

3) 유럽연합과 베트남, 인도네시아 보호무역정책에 대한 분석 결과

- ① 유럽 유권자들의 기후변화에 대한 태도가 특정 정당에 대한 지지 여부를 통계적으로 유의하게 설명한다는 점에 비추어 볼 때, 유럽연합 당국이 취한 최근의 신속한 기후변화 관련 조치는 국내 정치적 수요를 어느 정도 반영한 조치로 이해할 수 있음.
- 이번 연구의 유권자 단위 투표 확률 모형 실증 분석에 따르면, 유럽 유권자들의 기후변화에 대한 태도가 자국 내 최대 보수정당에 대한 지지 투표 확률을 유의미하게 설명함.
 - 이로써, 유럽 주요 정당들의 입장에서 유권자들의 기후변화에 대한 요구에 적극적으로 부응하여 득표율을 극대화하는 전략을 구상할 수 있음을 확인
- 본 연구는 유럽연합의 전기차 관세 부과와 탄소국경조정제도에 대한 사례 분석을 실시하여, 위의 관찰과 부합하는 정치경제적 배경을 확인함.
 - 전기차 관세 부과와 탄소국경조정제도의 대내 정치경제적 배경으로는 EU 집행위원회의 녹색산업경쟁력 강화 중시 기조, 그리고 대외 정치경제적 요인으로는 전통적인 자동차 강국인 EU의 전기차 신흥강국으로 부상한 중국에 대한 견제를 들 수 있음.

- 탄소국경조정제도의 경우 유럽 현지 산업계의 다양한 입법 로비 노력이 있었음이 확인되고, 유럽철강협회를 포함한 산업계 및 기업의 로비와 성명, 입장 발표에 따라 탄소국경조정제도의 내용도 변경된 여러 정황이 확인됨.
 - EU 현지 기업 혹은 현지 산업협회 외에도 非EU 지역 기업과 협회의 로비도 진행되었는데, 특히 한국과 일본의 철강기업 및 협회는 탄소국경조정제도 도입에 따른 비EU 기업에 대한 부정적 영향을 완화하기 위해 2021년부터 EU 집행위원회, WTO 등을 상대로 적극적인 활동을 전개함.

② 베트남의 철강 반덤핑 관세, 가금류 산업 보호를 위한 수입규제, 광업 육성을 위한 수출제한은 베트남 현지 기업의 요구와 당국의 정책 목표가 상호작용한 결과로 이해됨.

● 베트남 통상 당국은 현지 철강 기업, 가금류사육협회 등의 청원이나 의견을 반영하여 각각 반덤핑 관세와 수입규제를 도입한 것으로 확인됨.

- 베트남 현지 철강 기업과 현지에 진출한 한국 철강 기업이 함께 베트남 정부 측에 중국産과 대만산 저가제품의 과도한 유입으로 기업 운영의 피해가 크다는 불만사항을 개진한 바가 있으며, 경쟁당국과 산업무역부는 2014년에 위 청원을 일부 반영하여 중국, 인도네시아, 말레이시아 및 대만에서 수입되는 냉연 스테인리스강 제품에 대해 3.07~37.29%의 반덤핑 관세를 부과한 바 있음.
- 코로나19의 영향으로 가금류 생산을 위한 투입 원가가 증가해 가격-비용 마진이 줄어들자 가금류 농장은 가금류사육협회를 통해 정부에 도움을 요청했고, 베트남 정부는 2023년 5월 총리령 전보를 통해 수입규제조치를 실시함.

③ 인도네시아의 원광 수출제한정책, 농산물 수출입제한조치, 그리고 국산부품 사용요건은 각각 자원민족주의 및 포퓰리즘, 식량주권 담론, 정부-기업 간의 이해관계 등의 국내 정치적 배경을 가짐.

● 인도네시아의 민주주의 공고화와 무역 개방이 동시에 진행되는 동안, 수입 경쟁(import competition)에 노출된 현지 유권자들과 산업집단이 보호무역정책을 요구하면 정치인들이 이를 선거에 적극적으로 반영하여 집권에 활용할 유인이 존재함.

- 포퓰리즘적 정치 성향의 현지 정치세력들이 국내 자원민족주의 정서에 기반해 광물 부문 보호 무역정책을 도입했고, 이는 그들의 지지층 확보와 결집에 기여했다고 평가됨.
- 인도네시아 집권층은 전통적으로 식량 수입을 줄여 왔고 자급자족을 통한 식량안보를 매우 중시해 왔으며, 이러한 이념 성향은 농산물 수출입제한조치의 도입에 기여함.
 - 이와 같은 집권세력의 이념 형성에는 다음과 같은 두 가지 요인이 크게 기여함: 첫 번째는 과거 식량위기로 초래된 정권불안 경험이고, 두 번째는 대규모 유권자층인 농업 인구임.

- 국산부품 사용요건정책의 도입과 변경에 있어서 인도네시아 정부와 해외 주요 기업 간 이해 관계가 상호작용해 왔고, 특히 스마트폰과 전기차의 국산부품 사용요건 관련 정책의 도입 과정에서 정치경제적 상호작용이 두드러지게 관찰됨.

3. 정책 제언

- 한국의 통상 당국은 상대국이 직면한 경제적 제약과 더불어 정치적 제약을 파악하기 위해 더 노력해야 함.
 - 경우에 따라, 상대국의 경제적 제약보다 국내 정치적 제약이 통상정책에 더 강한 영향력이 있음.
 - 보호무역정책의 정치경제적 결정요인을 파악하여, 향후 주요 교역 상대국에서 강화될 수 있는 보호무역주의적 조치들을 선제적으로 전망하고, 그에 대한 예방적 대응을 취할 수 있는 역량을 보강해야 함.
- [미국] 한국기업들의 대미 로비 활동이 정파 편향적으로 이루어짐으로써 본의 아니게 미국 정계에 왜곡된 메시지가 전달되는 것을 방지하기 위해, 한국의 통상 당국은 대한상공회의소와 같은 공공 채널이나 한국경제인협회와 같은 민간 채널을 통해 한국기업들의 대미 로비 활동을 꾸준히 모니터링하여 정파 편향성이 없도록 유도할 필요가 있음.
 - 한국기업들의 대미 로비 활동별 배경과 경과를 정부와 민간이 공유하여, 한국 당국의 통상 현안 대응 논리와 민간의 대미 로비가 서로 조화를 이루도록 노력해야 함.
- [중국] 이번 연구의 정치경제적 분석 결과는 한국 당국이 중국의 조치를 정무적 관점에서 해석할 수 있는 역량을 육성하는 것이 매우 중요함을 강조함.
 - 관련 부처와 대통령실에도 경제안보를 담당하는 전문부서와 조직 신설·확장이 수반되어야 함과 동시에, 해당 조직에 중국의 국내 정치 동향을 해석할 수 있는 인력이 충원되어야 함.
 - 특히 미·중 간의 전략경쟁이 심화되면 될수록 한국이 중국을 활용할 수 있는 레버리지는 상승한다는 점을 감안하여 한국 당국이 주체적인 전략을 수립해야 함.
- [유럽연합] 이번 연구가 분석한 전기차 관세 부과와 탄소국경조정제도의 도입 배경을 참고하여 현재 한국의 대EU 소통의 실효성을 구조적으로 재점검할 필요가 있음.
 - 특히 당국 차원의 의사전달과 민간기업 차원의 의사전달 중에 더 효과적인 채널이 무엇인지를 점검하여 향후 유럽연합의 무역장벽 고도화에 대한 적절한 대응 매뉴얼을 민·관이 함께 논의해야 함.

- [베트남, 인도네시아] 한국과의 통상 협력 확대는 베트남과 인도네시아 당국의 정치적 제약으로부터 자유롭고, 현지 경제성장에 크게 기여한다는 논리를 실증적 증거에 기반하여 확보해 두어야 함.
 - 베트남의 철강산업 관련 조치, 베트남의 광물산업 관련 조치, 인도네시아의 국산부품 사용요건 등이 염두했던 산업들은 각국이 공급망과 가치사슬 차원에서 한국기업의 현지 투자로부터 많은 이익을 거두었던 산업들임.
 - 이에, 한국과의 협력 확대는 베트남과 인도네시아의 산업 보호·육성 의지를 뒷받침할 수 있다는 한국의 주장이 양적 근거를 바탕으로 설득력을 얻을 여지가 큼.
 - 향후 유사한 조치들이 베트남과 인도네시아에서 발표될 것에 대비하여, 한국의 관련 연구기관들은 한국기업의 베트남 및 인도네시아에 대한 현지투자로 인한 현지산업 육성효과를 양적으로 확인할 수 있는 연구 결과를 선제적으로 확보해 두어야 함. **KIEP**