

제품차별화 중심의 기업전략과 산업구조고도화 중심의 공공정책에 대한 연구: Mega FTA에 대한 한국의 통상정책을 중심으로

황해두

전 건국대학교 무역학과 교수

신현주

건국대학교 무역학과 박사

A Case Study on Corporate Strategy Focused at Product Differentiation and Public Policy for the Enhancement of Industrial Structure: Korea's Trade Policy towards the Mega FTA

Hae-Du Hwang^a, Hyeon-Joo Shin^b

^aDepartment of International Trade, Konkuk University, South Korea

^bDepartment of International Trade, Konkuk University, South Korea

Received 19 July 2019, Revised 19 August 2019, Accepted 23 August 2019

Abstract

This article recapitulates the recent changes in trade laws, which may be accentuated due to the intriguing emergence of fortified protectionism and Mega FTAs. It points out the need to formulate not only the corporate strategy for enhancing the product differentiation and architectural capabilities but also the public policy, which comprises the industrial adjustment policy to cope with possible negative impulses caused by the digital trade and foreign direct investment. It is imperative for Korea to facilitate the alignment between corporate strategy and industrial adjustment policy as an effective means of enhancing industrial structure by nurturing those linkage effects between relevant forward and backward industries. Given the drastically volatile trade norms of multi-track trade policies, it may be a pivotal momentum for Korea to pursue a paradigm shift of its trade policy with a prime objective of achieving such an alignment between corporate strategy and industrial adjustment policy, which affords increased value-added and the further development of product or generic technology instead of resorting to the misuses and abuses of economies of scale and production technology for the maximization of export amount.

Keywords: Mega FTA, Industrial Adjustment Policy, Corporate Strategy, Product Differentiation, Trade Laws

JEL Classifications: F15, K33, L52

^a First Author, E-mail: hhd550@daum.net

^b Co-Author, E-mail: proserpi@daum.net

© 2019 The Korea Trade Research Institute. All rights reserved.

I. 서론

한국은 1948년 정부수립 이후 수입대체 공업화 전략을 추구해오다가, 1960년대 전반에 수출지향적 공업화 전략으로 전환한 이후에 고도성장을 달성하였다. 한국은 1947년에 출범한 GATT와 원만한 협력관계를 유지하면서 다자주의를 기조로 무역과 해외직접투자를 확대해왔고, 1995년에 출범한 WTO와도 적극적으로 협력해 왔다. 한국의 정책수립자는 자유무역을 신봉하면서 수출극대화를 후생극대화로 간주하거나 또는 적극적으로 FTA를 체결하면서 FTA를 체결한 만큼 경제영토가 확장되었다고 주장해 왔다. 그러나 세계경제가 어려워지면서 대부분의 국가가 실업과 저성장의 문제에 직면하였고 한국경제도 예외는 아니었다. 1997년 OECD에 가입한 직후인 1998년에 외환위기를 겪었지만 금융 분야의 구조조정과 안정적 재정에 힘입어 다행히 외환위기로부터 벗어날 수 있었다. 그러나 실업문제, 중소기업의 부진, 서비스산업 활성화의 미비와 같은 산업구조조정 문제는 여전히 남아 있다.

제2차 세계대전 이후에 독점적 경쟁시장과 상이한 생산기술을 중요시하는 기술격차이론, 제품수명주기설에 이어서 산업내무역이 대두되었고, 산업내무역이 확대되면서 전략적 무역정책의 중요성이 증가하고 있다. 더 나아가 미국이 중국을 견제하기 위하여 인도와 베트남을 포함한 동남아에 대하여 선별적 무역정책을 구사하는 최근의 경향은 서유럽국가들이 무역정책을 외교정책의 연장선에서 보고 피라미드 형태의 선별적 무역정책을 실시하는 것과 유사하다는 점에서 국제관계 및 군사협력 측면을 고려하는 정치경제적 무역정책의 역할이 증가하고 있다.

1980년대 말의 냉전종식과 IT산업의 발달에 힘입어 가속화된 세계화의 열풍에 이어서 공정무역의 가치를 내세우고 1995년에 출범한 WTO는 회원국에 대하여 구속력이 있는 결정을 할 수 있는 법인격을 구비하였기 공정무역의 범위를 확대시킬 수 있으리라는 기대가 컸었다. 그러나 정작 회원국의 만장일치를 확보하는데 시간과 노력이 예상보다 많이 소요됨에

따라서 미국과 일본은 자국의 경쟁우위가 막강한 상품의 수출을 확대하기 위하여 FTA체결을 가속화함에 따라서 FTA가 번성하게 되었다. 이 같은 과정에서 촉매역할을 하게 된 다음 두 가지 계기가 있었다. 하나는 DDA가 2006년 7월에 정체되었다가 2007년 1월에 다시 활동하기 시작하였으나 서비스와 농업개방을 포함한 해외직접투자과 기술개방에 대하여 괄목할만한 진전을 달성하지 못한 결과 이 같은 과제들을 FTA 협상에서 다루게 되었다. 다른 하나는 미국이나 EU와 같이 경제력이 강한 국가들이 WTO 통상규범보다 강한 개방을 요구하면서 자국의 이익을 반영하는 Mega FTA를 결성하기 시작하였다.

이 글은 다자주의와 양자주의, 세계화와 지역화, 간헐적 정부개입이 동시에 존재하는 중층주의(multi-track trade policy) 하에서 미국이 주도해 오다가 일본이 주도하고 있는 CPTPP와 중국과 ASEAN이 중심역할을 하는 RCEP와 같은 Mega FTA에 대응하기 위한 한국의 통상정책을 통상법과 거시경제측면뿐만 아니고 산업구조조정측면에서 분석하고자 한다. 다만 산업구조조정정책을 무역정책과 연관 지어서 분석하자면 특정 산업의 기업전략도 동시에 분석해야 하는데 그렇게 하기에는 연구범위가 너무 확대되어서 특정산업에 대한 사례연구는 하지 못하고 전반적 수준에서 기업전략과 산업조정정책의 조화의 필요성을 조명하는 차원에서 Mega FTA에 대한 한국의 통상정책을 모색하고자 한다.

II. FTA와 Mega FTA에 대한 선행연구

1. FTA

일본의 Mashihito Kaiwai(2005)는 동아시아 경제가 대외개방, 국내구조개혁, 글로벌과 지역경제와 시장주도의 통합을 통하여 상호 간의 의존도가 크게 증가하였다고 지적한다. 그는 몇 개의 쌍무적 FTA와 범지역적보다 작은 FTA 교섭의 개시, 지역감시체제의 설치, 치앙마이

주도를 통한 지역유동성지원체제, 아시아채권 시장의 발전이 있었지만, 동아시아가 광범위한 지역협상의 개시와 환율조정을 포함한 몇 개의 도전에 직면해 있다고 주장한다.

조문희(2017) 외는 WTO 출범 이후 국제기구를 통하여 모니터링이 용이한 관세정책보다 비관세조치가 보호무역주의의 정책수단으로 등장하고, 비관세조치에서도 위생검역제도(Sanitary and Phytosanitary: SPS)와 무역에 대한 기술장벽(Technical Barrier to Trade: TBT)이 매우 높은 비중을 차지하고 있다고 지적한다. 특기할 점으로는 TBT가 교역을 촉진하는 것으로 분석되었고, 전기·전자 산업에서 TBT는 개도국에서 선진국으로의 수출을 저해하는 것으로 나타난 반면, 선진국에서 개도국으로 수출을 촉진하는 것으로 나타났다고 주장한다.

조문희·권혁주·강민지(2018)는 기존 NAFTA 제17장에서는 비교적 간략하게 지식재산권을 다루고 있었으나 USMCA에서는 TPP와 유사하게 지식재산권 보호가 강화되었으며 저작권 보호, 생물의약품 정보 독점 등 일부규정에 대해서는 TPP보다도 더 강력한 지재산권 보호 및 집행을 규정하고 있다고 지적한다. 그들은 NAFTA와 비교했을 때 USMCA는 신통상규범 수립을 위해 디지털 무역, 노동, 환경, 반부패, 환율 등의 챕터(chapter)를 추가하였고, TPP와는 전반적으로 유사하나 환율 등 일부 챕터가 새로이 추가되었다고 강조한다.

2. Mega FTA

김종덕 외 (2014)는 경제발전수준 격차가 큰 다양한 지역의 다양한 국가를 포괄하는 TPP는 기존 상품시장 개방 중심의 협정을 넘어 서비스, 투자 및 통상 규범에 대한 전반적인 업그레이드를 추진하고 있기 때문에 또 다른 차원의 도전이라고 볼 수 있다고 지적한다. 그들은 서비스무역에 대한 일반협정(GATS) 이후 대부분의 서비스 협상이 양허를 위주로 이루어졌으나, TPP에서는 협정 및 규범 논의에 진전이 있을 것으로 예상된다고 보고 OECD가 개발한 서비스 무역제한지수를 다양한 국내제도를 분석에 포함시킴으로써 서비스 무역제한사항의 질

적 수준을 좀 더 엄밀하게 분석하였다.

유세별(2016)은 TPP 협정도 WTO 협정이나 우리나라 이미 체결한 무역에 대한 기술장벽(TBT) 협정과 유사한 수준으로 규정되어 있지만 적합성 평가, 투명성, 유예기간, 협력, 부속서 등 일부 조항에서 기존에는 없었던 새로운 규범이 등장하고 있다고 지적한다. 이러한 측면에서 TPP 협정은 그간 체결되었던 FTA중 가장 높은 수준으로 규정되었다고 볼 수도 있다. 그 중에서 적합성 평가에는 평가절차에 대한 내국민대우 또는 수용가능성뿐만 아니라 적합성 평가의 내국민대우와 요구조건 완화 등이 규정되어 있고, 투명성 조항에는 TBT 조치의 제·개정 시 회원국이 준수해야 할 의무사항이 구체적으로 수준 높게 명시되어 있다고 강조한다.

권영희(2015)는 TPP 협상에서는 누적원산지, 국영기업, 전자상거래에서 국경 간 정보이동의 허용, 수산보조금 금지 등이 새롭게 도입되었고, 민간기업과 국영기업 간에 공정한 경쟁환경의 조성, 구글·아마존 등 플랫폼 중심의 디지털경제 확대, 과잉어획 상태에 있는 어족자원 보호 등 새로운 경향을 반영한 특징이 있다고 지적한다. EU는 투자자-국가 간 분쟁해결절차(ISDS)의 새로운 모델에 대한 EU안을 확정하고 이를 TTIP에서 논의하고자 하고, 미국은 TPP에서 진전된 조항을 TTIP에 추가하고자 한다.

한정민(2015)은 선진공업국들은 WTO 규정이 해결해 주지 못하고 있는 서비스협정, 정보기술협정, 환경상품협정과 같이 제품기술이 월등하게 앞서있거나 이윤이 큰 특정분야별로 관심이 있는 회원국들 간의 복수국간 협상(plurilateral negotiations)을 활발하게 추진하고 있다고 지적한다. 21세기 글로벌 무역규범은 Mega FTA, WTO안에서는 복수국간 협상이 주류를 이루면서 무역질서를 주도해 가리라고 예상되고 이 같은 Mega FTA는 대부분의 경우 통상법의 헌법 역할을 하는 WTO 규정을 압도하는 경향을 보이고 있다고 강조한다.

성한경(2015)은 연산가능일반균형(Computable General Equilibrium)모형을 사용하여 RCEP와 TPP의 경제통합효과(실질 GDP 변화)를 도출하고 그 결과를 활용하여 한국, 중국, 일본 간

게임 나무(game tree)를 활용하여 부분게임완벽균형에 해당되는 전략집합을 분석한다. 분석 결과에 따르면 단기적으로는 모든 국가가 TPP를 선택하는 것이 부분게임완벽균형이 되고, 장기적으로 이 같은 균형 하에서 한국은 RCEP를 선택하게 된다고 지적한다. 중국과 일본이 적극적인 선택을 한다는 가정에서 한국의 입장에서 TPP나 RCEP이라는 어떠한 선택의 해에 대해서 순수하게 긍정적인 결과를 기대할 수는 없지만 한국은 더 나은 결과를 이끌어 내기 위해 적극적으로 TPP나 RCEP에 대응해야 한다고 주장한다.

3. 선행연구의 기여 및 미비점

선행연구는 동아시아에서의 지역무역협정이 발달하고는 있지만 근간을 이룰만한 진전은 없었다고 지적하다든지, 글로벌 가치사슬의 강화에 부수되는 통상법의 변화를 파악하여 대응책을 수립해야 한다든지, 비관세장벽 중에서도 위생검역제도와 무역에 대한 기술장벽이 매우 높은 비중을 차지하면서 강화되고, 지식재산권과 환율조작에 대한 감시기능이 추가되는 경향을 지적한 장점을 지니고 있다. 특히 서비스, 투자 및 통상 규범에 대한 전반적인 업그레이드경향과 디지털경제 확대에 대비하기 위한 서비스 무역제한지수의 도입과 이윤이 큰 특정분야별로 관심이 있는 회원국들 간의 복수국간 협상의 중요성을 반영할 필요성을 지적한 것과 연산가능일반균형모형을 사용하여 RCEP와 TPP의 경제통합효과를 분석한 결과 특정한 가정 하에 한국의 입지를 전개한 점도 장점에 해당된다.

이 같은 장점에도 불구하고 선행연구는 Staffan Linder(1961)가 『무역과 산업구조전환』에서 강조한 바와 같이 무역도 중요하지만 더 중요한 것은 대표수요와 제품차별화, 학습효과와 같은 산업내무역을 활성화시킬 수 있는 산업구조전환의 중요성을 간과하였다. 다르게 표현하면 Mega FTA가 가져오게 될 경제적 영향을 거시경제측면과 통상법 측면에서 구체적으로 분석하였으나 시장과 기술개발을 고려한 기업전략과 제품차별화, 학습효과, 기술혁신을 유도하면

서 산업간 및 대기업과 중소기업 간의 연관효과 증대방안에 대한 분석은 적은 편이어서 이 연구는 통상규범의 변화를 검토하면서 그 이면에 감추어진 이 같은 특성을 보완하고자 한다. 그리고 다른 미비점으로는 Mega FTA의 대두는 통상법의 헌법이라고 할 수 있는 WTO 규범보다 더 강력한 개방정책을 사용하는 근원은 Jacob Viner(1950)가 언급한 무역창출과 무역전환효과를 초월하여 경제력이 강한 국가의 영향력을 증가시키고자 하는 국제관계 측면을 반영하지 못한 점과 상대적으로 소득이 유사하여 대표수요가 중복되어서 안정적 무역을 할 수 있는 RCEP에 대해서 CPTPP에 비하여 분석이 적다는 점을 들 수 있다. 연관효과에 대한 분석은 제3장에서 통상규범의 변화를 살펴보면, 국제관계와 대표수요에 대한 분석은 각각 제4장 CPTPP와 RCEP에서 보완하고자 한다.

Ⅲ. 통상규범의 변화

통상규범의 변화를 보면 종전과 같이 농산물이나 노동집약공산품에 대한 고려는 거의 없었고 첨단제품이나 서비스무역에 대하여 집중적으로 논의하면서 발전시켜가고 있다. 다르게 표현하면 정태적 규모경제의 중요성은 감소하고 제품차별화를 촉진시킬 수 있는 기술혁신이나 마케팅에 중점을 두고 있다. 기업의 입장에서는 기술혁신과 인적자원개발 및 관리가 중요해지고, 정부의 입장에서는 기업이 하지 못하는 기초연구나 인적자원개발의 기반을 제공할 교육역량의 강화와 플러스의 외부효과를 가져오는 특정산업의 육성을 일관되게 한시적으로 추진할 필요가 증가하고 있다.

1. 다자주의 통상규범의 변화

WTO 체제는 그 이전에 있었던 GATT와 농업과 서비스 개방을 강조하였던 우루과이 라운드(UR)를 합친 체제이다. WTO 출범 이전의 무역자유화는 대부분 공산품에 해당되는 것으로 인식되었으나 UR협상을 계기로 서비스, 농산물, 투자, 지적재산권을 포함하는 광범위한 분

야로 확대되었으며, 공정한 경쟁여건의 확립을 포함하는 개념으로 변화하고 있다. GATT는 자유무역을 신장하기 위하여 무역장벽을 낮추거나 철폐하는데 중점을 두었다면, WTO는 공정무역을 촉진하기 위하여 경쟁정책의 촉진 또는 환경과 무역과 같은 규정제정(rule-making)에 중점을 두고 있다. 또 다른 특징으로는 GATT는 임의기구이었으나, WTO는 법인격(legal identity)을 갖추었기 때문에 구속력이 있다는 점이다. WTO 출범 이전의 GATT체제에서는 미국과 EU가 주도하여 대체로 그들이 원하는 규범이 순조롭게 채택되어 왔으나 1999년 11월 미국 시애틀에서 개최된 WTO 각료회의에서 개도국들이 총의에 따른 의사결정을 활용하여 미국과 EU국가들에 의한 규범협상의 주도를 저지하였다.¹⁾

WTO 체제하에서는 산업규제제도에도 해당되는 반덤핑조치, 상계관세, 긴급수입제한조치를 제외한 모든 회색지대조치는 폐지되었다. 반덤핑조치와 상계관세는 불공정무역을 시정하기 위한 조치인 반면에, 긴급수입제한조치는 공정무역인 경우에도 적용할 수 있다는 점에서 악의로 이용될 가능성이 크다. 2005년에 다자간 섬유협정(Multi-fiber Agreement: MFA)이 철폐된 이후에 세계 섬유시장의 상당한 부분을 중국이 차지하자 미국과 EU는 긴급수입제한조치를 수시로 발동하기도 하였으나 중국은 서비스산업의 개방속도를 늦추겠다고 발표하면서 미국과 EU와 별다른 통상마찰이 없이 이 문제를 해결하였다.

WTO의 무역관련 지적재산권(Trade-related Intellectual Property Right: TRIPs)은 세계무역의 확대와 점진적인 자유화를 증진하고, 국가간 투자를 촉진함으로써 외국인투자와 관련하여 상품의 무역흐름을 제한하거나 왜곡시키는 효과를 가져 오는 투자유치국의 규제나 인센티브에서 비롯되는 부정적 효과를 감소시키면서 자유경쟁을 보장할 목적으로 체결되었다. 선진공업국들은 지적재산권의 보호가 특허를 보호하고 촉진하는 데 중요할 뿐만 아니라, 이 같은

특허를 확보하지 못한 국가들이 모조품(fakes)을 양산함으로써 선진국의 지적재산권을 침해할 수도 있기 때문에 TRIPs를 중요하게 취급하고 있다. 2016년부터 디지털 무역(digital trade)이 중심사안으로 부상되면서 TRIPs보다 지적소유권의 개념이 더 강화된 디지털무역제한지수가 사용되고 있다.

국제무역에 불필요한 장애를 초래할 수 있는 여건을 완화 또는 제거함과 동시에 비차별적이며 투명하고 공정한 기술규정, 표준 및 적합성 평가절차를 보장하기 위해 1995년에 WTO 회원국은 '무역에 대한 기술장벽에 관한 협정'에 합의하였다. 2001년에 개최된 WTO 최초의 다자주의 협상인 도하발전의제(DDA) 협상에서 농업, 공산품, 서비스시장개방뿐만 아니라 규정 개정 등 광범위한 의제를 다루기로 합의하였다. 여기서 달성된 서비스무역에 대한 일반협정(General Agreement on Trade in Services: GATS)에서 서비스의 공급형태에 따라 국경간 공급(mode 1), 관광과 같은 해외소비(mode 2), 자회사나 지사를 설립하여 '사업적 주체'를 통한 서비스 공급(mode 3), 개인이 이동하는 자연인의 이동(mode 4)으로 나누고 있으며, 해외직접투자와 관련하여 중요한 형태는 '사업적 주체'를 통한 서비스의 공급(mode 3)이다. GATS는 시장지향적 무역체계를 지향하면서도 개도국에는 유예기간을 허용하고 있다.

2. 지역주의 통상규범의 변화

세계화와 관련되는 통상규범을 WTO로 나타낼 수 있다면 이에 대응되는 지역화와 관련된 통상규범은 FTA로 나타낼 수 있다. GATT1994/WTO의 양측은 최혜국 약관(most-favored nations clause)과 내국민대우 약관(national treatment clause)인데, FTA를 체결하게 되면 역내국에게는 혜택을 제공하고, 역외국에는 불리한 혜택을 주기 때문에 WTO의 다자주의를 위배하게 된다. GATT 제24조에서는 "관세동맹이나 자유무역협정은 실질적으로 모든 무역을 포함해야 하고 무역장벽은 전체적으로 그 전보다 높거나 더 제한적이 되어서는 안 된다."라고 규정하고 있다. 즉 지역무역협정(Regional Trade

1) 시애틀 각료회의의 후원자(sponsor)는 Boeing과 Microsoft이었다.

Agreement: RTA)이 자유무역협정, 관세동맹, 공동시장, 경제통합과 같은 경제적 심화(economic deepening) 과정을 거쳐서 다자주의 방향으로 진행된다면 RTA를 예외적으로 허용하고 있다.

국가 간의 RTA를 체결 또는 추진하는 배경으로 무역창출과 무역전환, 경쟁압력의 증가와 같은 경제적 요인을 분석한다. 그러나 관세동맹 형태로 출범한 EEC는 독일과 프랑스가 중심이 되어 작게는 유럽에서의 전쟁 재발을 방지하고, 크게는 구소련의 침공을 막기 위한 정치·군사적 목적에서 시작되었기 때문에 이 같은 목적이 반이고, 나머지 받은 경제적 동기라고 할 수도 있다.

1990년대 와서는 멕시코는 국내제도의 개혁이 미비한 경우에 환경 및 노동개혁에 대한 장애를 해결하기 위한 수단으로 FTA를 활용하였다. 미국과 일본, 싱가포르는 WTO 다자간무역체제에 크게 의존해 왔으나 자국의 경쟁력이 강한 상품을 수출하기 위한 조기개방요청이 만장일치에 도달하는데 소요되는 시간과 비용을 고려하여 FTA를 적극적으로 활용하기 시작하였다. 양자 간 및 복수국가 간 FTA는 WTO 체제에서 명문화하지 못한 무역 및 투자의 자유화와 규제완화와 같은 문제를 쉽게 해결할 수 있기 때문에 선호되기도 한다. 고준성(2003)은 WTO 다자간 무역협상에서 합의를 도출하기가 어려운 환경협력이나 경제기술협력 등과 같은 의제를 그 규율 대상에 포함시키는 사례들이 증가하고 있다고 지적한다. NAFTA에서는 노동 및 환경문제에 관해 보충협정의 형식을 통해 이에 관해 규정하였고, 일본·싱가포르 경제동반자협정(JSEPA)의 경우 경제기술협력에 관한 별도의 장을 두고 있는 것은 좋은 예라고 할 수 있다.

3. EU와 NAFTA 통상규범의 변화

EU와 NAFTA와 같은 대형 RTA는 통상규범의 변화를 통하여 지역화에 영향을 미치게 된다. EU는 2004년 5월에는 중·동구국가의 저임금이면서도 양질의 노동력과 시장을 확보하고자 하였고, 중·동구국가들은 EU의 자본과 기술을 필요로 하면서 동부확장이 진행되었다.

독일의 Volkswagen이 체코에 위치한 Skoda라는 승용차 회사를 합병한 이후 크게 매출과 수출이 증가한 경우는 구회원국의 자본과 기술이 신회원국의 양질의 노동력과 시장과 결합함으로써 상당한 시너지 효과를 가져 온 사례로 인용되기도 한다.

2013년에 크로아티아(Croatia)가 EU에 가입함으로써 회원국이 28개국으로 되었다가 2016년에 영국이 브렉시트 과정에서 EU로부터의 탈퇴를 결정함에 따라서 EU의 위상이 다소 약화될 것 같이 보이지만 경제·사회·환경문제를 동시에 취급하는 영역확대(economic widening)정책의 효과가 지속되면서 다른 Mega FTA와 더불어 경제통합으로의 위상이 더 강화될 것으로 예상된다. 회원국 간의 동질성을 유지 및 발전시키고자 하는 사회결속기금(social cohesion fund)과 지역 간의 소득격차를 감소시키고자 하는 불균형완화기금은 영역확대의 좋은 예가 될 수 있다.

더 나아가 EU는 미국과의 디지털격차를 완화시킬 필요가 절실해서 2000년에 10년의 계획으로 리스본전략을 출범시켰고 2005년에 '유럽사회모형'을 추가하였다. 그리고 2010년에 리스본전략의 후속조치로 출범한 'Europe 2020'은 리스본전략의 효과를 확대하면서 EU의 경제·사회·환경에 대한 전반적인 정책 방향을 제시하였다.²⁾ 'Europe 2020'의 세 가지 중점분야는 기술혁신과 녹색성장, 포용적 성장이고, 이 같은 과정에서 사회결속기금과 불균형완화기금은 구조조정자금으로 통합되었고, 소득이 낮은 계층에 대한 지원규모를 서서히 줄여가면서 기술혁신에 대한 지원을 확대하고 있다. 예를 들어 공동농업정책을 통한 농업보조금은 상당한 크기로 축소되는 반면에, 유럽대학간의 학문교류의 촉진과 고등교육향상을 도모하는 볼로냐 협약(Bologna Accord)은 활성화되고 있다. 유럽합중국을 향한 리스본조약(Lisbon Treaty)은 2007년에 프랑스와 네덜란드에서 부결되었지만 축약된 형태로 2009년에 합의에 도달하였다. EU는 2001년에 공동외교안보정책,

2) Communication from the Commission, "Europe 2020, A Strategy for smart, sustainable and inclusive growth", Brussels, 3.3 2010 COM(2010).

2007년에 공동에너지정책을 발족시키면서 경제·사회·정치 분야에서 성숙된 가능성을 보여주고 있다.

EU의 공동통상정책의 특징으로는 다양한 특혜무역협정의 실시와 수입제한정책의 활용을 들 수 있다. EU는 WTO 출범 이전에는 수출자율규제를 많이 사용해 왔고, 환경에 대한 규제가 엄격한 편이다. 유럽표준제도인 CE Mark 제도와 같은 기술장벽을 극복하기 위해서는 표준에 대한 모범관행규약에 가입할 필요가 있다. EU는 실질적 변형인 경우에 부가가치 기준을 선호하고, 회원국에 대해서는 완전누적을, 그리고 회원국과 FTA를 체결한 경우에는 유사누적(diagonal cumulation)을 허용하고 있다. 2010년에 발효된 한-EU FTA는 EU의 공동무역정책으로 인하여 한국기업의 입장에서는 관세율의 인하는 유리하지만, 환경 또는 기술과 관련된 무역규정은 전보다 강화되어서 불리한 측면도 있다.

미국은 트럼프 행정부가 출발하면서 굴뚝산업이 집중되어있는 중부의 녹이 쓴 지역(rust belt)의 노동자를 보호하기 위하여 NAFTA 탈퇴를 고려하다가 재협상을 시도하고 있다. NAFTA 현대화 협상이 난항을 겪자 미국은 2018년 가을에 캐나다를 제외하고 미-멕시코 양자 협정을 체결하기로 합의한 후 캐나다를 압박해 미-캐나다간 무역협상이 타결되자 3자 협정에 잠정합의하였다. 그리고 새로운 NAFTA 협정의 명칭을 '미국-멕시코-캐나다 협정'(US-Mexico-Canada Agreement: USMCA)으로 대체하였다.

IV. Mega FTA의 출범동기 및 발전

미국이나 EU와 같이 경제력이 강한 국가들이 WTO 통상규범보다 강한 개방을 요구하면서 자국의 이익을 반영하는 Mega FTA를 결성하기 시작하였다. 일본은 경제력은 강하지만 사실상 일본의 무역에서 FTA 국가들이 차지하는 비중이 한국에 비하여 반 정도이지만 Mega FTA 움직임에 편승하지 않고는 자국의 수출이나 해외직접투자 확대가 어렵다고 보고 CPTPP에서 주도적 역할을 하고 있다. 선진공업국이

주도하는 CPTPP와 같은 Mega FTA를 작동원리를 파악하기 위해서는 선진공업국의 탈공업화(deindustrialization), 공산품 수입의 증가로 인한 국제수지적자와 실업증가, 첨단제품에 대한 시장개방의 촉구, 관리무역의 대두에 대한 이해가 필요하다. 이에 반하여 ASEAN과 중국이 중심이 되어 출범한 RCEP는 급진적 개방이 아니면서 점진적 개방을 추구하고 있지만 대표 수요가 중복된다는 점에서 불황기에는 소수의 부자보다 다수의 가난한 계층에 마케팅 초점을 맞추다 보면 RCEP가 CPTPP보다 안정적으로 성장할 수도 있다. 다만 중국은 국제무역과 국제금융에서 미국과의 대치가 심각해짐에 비례하여 RCEP의 확장보다는 아시아 인프라투자은행(AIIB) 발전에 더 중점을 두고 있다.

1. Mega FTA의 형성배경 및 통상규범의 변화

1950년대의 FTA는 매우 초보적 단계의 지역 무역협정이었기 때문에 회원국의 주권을 양보할 필요도 없었고 구속력도 강하지 않았다. 프랑스와 독일이 주축이 되어 출범한 EEC에 대항하기 위하여 영국은 역사적으로 원만한 외교관계를 유지해 온 덴마크, 그리스 등을 포함하여 EFTA를 출범시켰다. 1950년대의 FTA가 가장 아장 기어가는 아기(toddler)였다면 DDA 정체 이후의 FTA는 홉스(Hobbes)의 리바이어던(Leviathan)과 같은 정도로 복잡한 사고체계를 갖춘 어른이라고 할 수 있다. 의견상으로는 원원전략을 구사하면서도 암묵적으로 제3자를 어렵게 하기 위하여 언제라도 담합하는 자세를 취하는 이중인격자로 행동할 자세를 갖추고 있다.

Harry Johnson(1953)은 모든 관세는 사회무차별곡선을 원점 가까이 이동시킴으로써 후생을 감소시키지만, 최적관세는 예외적으로 교역조건 개선으로 얻는 편익이 자중손실로 나타나는 비용을 초과함으로써 후생이 개선될 수도 있다고 주장한다. 더 나아가 그는 국가경제규모가 큰 국가는 최적관세를 활용할 수 있지만, 그렇지 않은 국가는 보복에 의하여 최적관세의 효과가 상쇄되기 때문에 부과하기 어렵다고 지적하고, 큰 국가의 경우에도 최적관세는 보조

금보다는 차선정책이라고 지적한다.

이 같은 맥락에서 Mega FTA는 미국과 같이 경제력이 강한 국가 또는 EU와 같이 최적관세를 구사할만한 크기의 경제통합인 경우에는 무역 또는 해외직접투자의 개방을 가속화하기 위하여 Mega FTA의 출범 및 가입을 적극적으로 추진할 수 있지만, 한국과 같이 경제력이 아주 강한 국가도 아니고 최적관세를 구사할 만큼 경제규모가 크지 않은 경우에는 상황을 잘못 판단하고 Mega FTA에 가입할 경우에는 한국은 Mega FTA에 내재된 우발적 위험이 커서 순교역조건의 악화 또는 산업구조조정 추가비용으로 불이익을 입을 수도 있다.

2005년 미국의 신경제³⁾가 붕괴되면서 난관에 봉착한 미국과 2004년 동부확장 이후 재정 부담이 가중된 EU 간에 DDA 협상에서 농산물 보조에 대한 합의에 도달하지 못하면서 2006년 7월에 DDA 협상이 정체되었다. 농산물 협상에서 미국은 EU의 수출보조를, EU는 미국의 국내보조를 감축하라고 주장하였다. 다행히 2007년 1월에 DDA 협상이 재개되기는 하였지만 중환자실의 환자와 같이 기력이 쇠퇴한 상태이다.

FTA의 확산에 이어서 진행되고 있는 Mega FTA의 확산은 2006년 DDA 정체에 대한 실패로 인한 WTO 다주주의의 한계와 2007년에 DDA협상이 재개되었음에도 불구하고 서비스 개방과 투자에 대한 진전을 달성하지 못하는 다주주의의 무력함에 대한 인식으로부터 야기되었다. 농산물의 예외 없는 관세화와 다자간 섬유협정(Multi-fiber Agreement: MFA)을 철폐시키고, 서비스산업의 개방을 적극적으로 도모하고 있는 WTO는 평균관세수준 15% 감축, '위생 및 검역조치(SPS)에 관한 협정'과 '무역에 대한 기술장벽(TBT)협정' 등과 같이 비관세장벽 철폐 등의 성과를 도출하였다.

그러나 2001년 11월 시작된 DDA 협상은 농업과 서비스시장 개방에 대한 회원국 간 입장 차이로 18년째 교착상태에 있다. 2013년 '무역 원활화협정' 등 일부협상의제가 타결되기도 하

였으나, 일괄타결은 쉽지 않은 상황이다. 그 결과 해외직접투자와 서비스 협상의 상당한 부분은 FTA협상 테이블로 이동하게 되었다. FTA가 빠른 속도로 확장되면서 지역주의의 영향력이 강화되는 상황에서 Mega FTA가 대두되었다. 최근에는 지역주의 확산이 소수 국가들의 참여가 아닌 지역·대륙간 통합 형태인 Mega FTA의 체결로 나타나고 있는데, 대표적인 Mega FTA로는 CPTPP와 RCEP을 비롯하여 범대서양 무역투자동반자협정(Transatlantic Trade and Investment Partnership: TTIP)을 들 수 있다.

최근에 와서 보호정책의 동향이 광범위하게 자유무역이나 공정무역을 촉진하면서 상대방 시장의 개방을 통한 편익이 크다고 판단되는 산업을 집중적으로 공략하는 형태로 변화하고 있다. 다르게 표현하면 최근의 무역정책은 공정무역을 표방하기는 하지만, 그 중에서도 이윤이 많은 시장의 확보를 위하여 선별적 무역정책의 실시를 강화시키고 있다. 예를 들어 현재 진행 중인 미국과 중국 간의 통상협상은 공정무역이라기 보다는 자국의 경제력을 활용하여 자국의 입지를 증가시키면서 동시에 상대방의 입지를 축소시켜가면서 상대방국의 양보를 얻어내는 성격이 강화되고 있다.

선진공업국들은 핵심기술과 관련된 산업에 대해서는 자국의 경쟁우위를 지속시키기 위하여 무역관련 지적재산권 보호(TRIPs)에 총력을 기울이고 있다. 좋은 예로는 자동차협상, 금융시장의 완전개방을 위한 일정의 공개, 영화나 비디오산업과 같은 서비스산업의 개방과 5G와 관련된 정보통신기술과 관련된 TRIPs를 들 수 있다. 이와 같은 분야는 대부분의 경우 선진공업국의 경쟁우위가 막강하기 때문에 개방을 하더라도 선진공업국 위주의 일방적인 개방이 되기 쉽다. 기술보호주의가 확대되고 지식소유권 보호가 강화될수록 선진공업국은 시장지배력을 가진 상품을 할증가격(mark-up pricing)을 활용하여 지속적으로 높은 가격으로 판매할 수 있다는 장점을 가지고 있기 때문에 Mega FTA의 확산도 이와 같은 움직임의 연장선이라고 볼 수도 있다.

3) 케인스학파는 필립스곡선을 사용하여 완전고용과 물가 안정은 반비례관계에 있다 주장하였다. 그러나 미국 경제가 완전고용에 가까우면서도 물가상승이 완만해서 신경제(New Economy)라는 주장이 대두되었다.

2. 포괄적·점진적 환태평양동반자 협정(Comprehensive and Progressive Trans-Pacific Partnership: CPTPP)

환태평양경제동반자협정'(Trans-Pacific Partnership: TPP)은 아시아·태평양 지역경제의 통합을 목적으로 2005년 6월 뉴질랜드, 싱가포르, 칠레, 브루나이 4개국 체제로 출범한 다자간 자유무역협정으로, 2006년 1월까지 회원국 간 관세의 90%를 철폐하고, 2015년까지 모든 무역장벽을 철폐하는 것을 목표로 하고 있다. 2008년 2월 미국이 이 협정에 참여하기 위한 협상을 시작하였고, 그해 8월 호주, 베트남, 페루가 참여의사를 밝혔으며, 2010년 10월 말레이시아가 참가를 선언하였다.

오바마 대통령은 TPP가 아시아·태평양 지역경제통합에 있어 가장 강력한 수단이며, 세계에서 가장 빠르게 성장하는 지역과 미국을 연결해 주는 고리라고 평가한 바 있다. 미국은 2006년 아·태자유무역지대(Free Trade Area of the Asia-Pacific: FTAAP) 구상을 제안하였으나 회원국의 동의를 얻지 못하였고, 2008년 DDA의 활력이 약화됨에 따라서 아시아 중시정책의 일환으로 아·태지역의 통상규범형성과정에서 주도권을 잡기 위해 TPP 협상에 매진해 왔다. 이 같은 상황은 EC가 1992년에 공동시장을 달성함을 인식하고 동시에 우루과이라운드의 진전이 불확실해서 GATT의 위치가 흔들릴 때 미국은 다자주의 무역체제를 수호하기 위하여 아니면 자국의 영향력을 유지하기 위하여 일본, 호주와 같이 APEC 출범을 시도한 것과 유사한 측면이 있다. 미국이 적극적으로 TPP 협정 체결을 추진하고, 아시아 국가들의 동참을 유도하고 있는 것은 고도성장을 달성하고 있는 중국을 견제하려는 의도가 크게 작용한 때문이라고 알려져 있다.

일본은 2013년 7월부터 TPP 협상에 공식으로 참여하였고, Mega FTA를 통해 그동안 부진한 성과를 보인 양자 FTA 통상정책의 미비점을 보완하고자 한다. TPP에 참여하지 않은 중국은 공식적으로 TPP 타결을 환영한다는 입장을

밝혔으며 WTO 원칙에 부합하고 아태지역의 경제통합에 기여하는 모든 제도에 중국은 개방적 태도를 유지하고자 한다고 강조하였다. TPP 협상은 지적재산권, 노동권, 환경보호, 국영기업 등 비관세분야의 협상 범위가 포괄적이기 때문에 국영기업의 사유화 과정이 서서히 진행되어온 중국이 참여하기 어려운 분야도 있다. TPP에서는 발전(development) 개념을 최초로 협정문에 추가하였다. 그러나 선진공업국과 개도국 간에 효과적인 기술협력이나 기술이전이 없는 수식어에 불과할 수도 있다.

CPTPP는 2017년 1월 미국이 TPP를 탈퇴한 이후 일본, 캐나다, 호주, 멕시코, 싱가포르, 말레이시아, 칠레, 베트남, 페루, 뉴질랜드, 브루나이 등 11개국이 2018년 3월 8일 정식 서명한 다자간 무역협정으로 2019년 1월 14일 베트남 회의에서 발효되었다.

미국은 국내시장이 방대한 점을 활용하여 '국내경쟁여건의 국제적 조화'를 추구해 오다가 최근에 와서는 '자국경쟁법의 역외적용(extra-territorial application)'을 확대하는 경향을 보이고 있다. 미국이 대한항공과 영국항공에 대하여 공정거래법을 위반하였다고 제소하고 벌금형을 부과하거나, 미국이 일본이 자기자본이 빈약한 상태에서 은행규모의 확대 또는 이로 인하여 야기될 수 있는 신용위험(credit risk)을 감소시키자고 국제결제은행(Bank for International Settlement)에 자기자본비율을 적어도 8% 수준으로 유지하도록 하는 바젤자본협약(Basel Capital Accord) I이 필요하다고 제기한 후에 실시단계에 와서 자국의 중소기업규모의 은행이 입을 피해를 고려하여 준수하지 않는 것은 자국경쟁법의 역외적용의 좋은 예가 될 수 있다. 국제법상의 관할권 일반원칙에 따르면 인정되지 않지만, 미국이 자국경쟁법의 역외적용을 해오면서 오늘날에는 적지 않은 국가들이 미국을 따라 자국경쟁법의 역외적용을 인정하고 있는 추세에 있다. 미국은 독점에 부정적(allergic) 태도를 지녔지만 경쟁우위가 가장 강한 영화직배와 상대적으로 경쟁우위가 뒤쳐진 철강산업에 대해서는 예외를 허용하고 있다.

미국은 CPTPP에서 탈퇴하고 언젠가는 복귀하거나, 아니면 현재와 같은 상태에서 강력한

보호무역주의를 구사할 수도 있기 때문에 미국이 다자주의에서 보호주의로 전환한 과정을 파악할 필요가 있다. 제2차 세계대전 종전 이후에 다자주의 무역체계를 가장 강하게 주장해왔던 국가는 미국이었고, 역설적으로 공정무역을 주장하는 WTO가 1995년에 출범한 이후에 양자간 FTA를 적극적으로 추진한 국가도 미국이었고, CPTPP와 같은 Mega FTA를 강하게 추진하는 국가도 미국이다. 미국은 적어도 1970년대까지는 다자주의를 지향하였으나 1980년대에 와서 무역적자와 재정적자를 포함한 이중적자(twin deficits) 문제가 대두되는 상황에서 전통적 산업지대로의 수출이 급격하게 감소하면서 경제상황이 어려워지자 1980년대 후반부터는 관리무역을 주장하는 학자와 관료의 입장이 강화되면서 관리무역을 국가주권의 강화입장에서 분석하기도 한다.

Richard Kutter(1989)는 미국이 어떤 이유에서 관리무역을 주장하는가를 다음과 같이 설명한다. 1940년대와 1950년대에 미국은 세계 경제에서 거의 독점적 위치에서 견인차(locomotive) 역할을 하였고 광범위한 자유방임정책으로 야기되는 비용과 많은 장점은 수용하였다. 그러나 1980년대 이후 야기된 만성적 무역적자와 외국과의 경쟁에서 미국의 중요한 산업이 경쟁력을 상실한 상황에서 단순히 국가안보를 군사적 측면에서만 정의하는 것은 상식에 벗어날 수도 있다. 그러나 최근의 무역협상의 역사들은 미국이 군사적 목적에 비하여 무역목표에 상대적으로 낮은 우선순위로 부과함으로써 야기되는 미국 동맹국들이 향유하는 방위비 부담 측면에서 무임승차에 대하여 미국은 인내를 가지고 대하다가 이 같은 관계에 변화가 있어야 한다고 주장한다.

Richardson, David, Lionel Olmer and Paula Stern(1994)는 미국이 첨단기술 산업의 제품과 서비스의 수출은 외국에 장애요인을 부과하면서 동시에 현지기업들에 대하여 보조금을 제공하였다고 지적한다. 그리고 이 과정에서 최소한의 다자주의(mini-lateralism)와 관리무역과의 회의적 적극적 개입이 강화되었다.⁴⁾ 다른 이유

로는 냉전이 완화됨에 따라서 무역정책을 외교정책의 일환으로 사용할 유인도 감소한 점을 들 수 있다. 미국관리무역의 완만한 형태는 공작기계에 대한 수출자율규제이고, 더 강한 형태는 일본과의 반도체 협정을 들 수 있다. 미국은 우발적(contingent) 다자주의, 즉 미국무역대표부는 자국의 이익을 반영하기 위하여 다자주의규정에 예외를 두기가 쉽지 않음을 인지한 이후에는 '가능하면 다자주의, 필요하면 최소한의 다자주의' 형태의 절충전술로 대체하였다.⁵⁾

국내왜곡 또는 해외왜곡을 구분함이 없이 자유무역과 보호무역의 우월성을 논의한다는 것은 쟁점이 없다고 강조한 James Meade(1955)의 신개입주의와 성격이 전혀 다른 관리무역이 미국을 중심으로 확대되고 있다. 관리무역주장자들은 다자주의가 장애에 직면할 경우에는 보복조치를 취함으로써 그들의 입장을 강화시킬 수 있었다고 주장한다. 관리무역은 미국이 강한 경쟁력을 구비한 첨단산업에서는 다자주의를 주장하면서 다른 한편으로는 미국의 경쟁력이 상실한 굴뚝산업분야에서는 최소한의 다자주의를 주장하는 우발적 접근방법(contingency approach)을 전략적 무역정책과 정치경제학적 무역정책입장에서 구사하면서 동시에 경제통합과 안보문제를 필요에 따라서 묶어서 보기도 하는 통상정책이다.

일본기업은 가전제품과 자동차 수출을 위하여 FDI를 미국과 유럽으로 확대해 왔으며, 동남아시아 지역에 대해서는 생산기지와 시장으로서 FDI를 확대하고 있다. 2005년에 와서 도요자동차는 환경기술을 강조하고, 닛산자동차는 현지에서 생산하는 다양한 형태의 자동차의 모델을 확대하면서 미국시장에서 약진하고 있다. 일본이 미국과 FTA를 체결하지 않았던 경제적 이유로는 공산품은 관세를 인하하여 FTA를 체결하더라도 크게 확대되지 않을 뿐만 아니라, FTA 체결하지 않고서도 공산품을 미국

이 사용되고, mini-lateralism은 관리무역을 주장하는 학자들이 만든 용어이어서 편의상 '최소한의 다자주의'로 번역하였다.

5) The multilateral diversion attempt of the USRT failed and was replaced by eclectic tactics: multilateral if possible; mini-lateral if necessary.

4) 통상법에서는 multilateralism, bilateralism, plurilateralism

에 대량으로 수출하는 상황에서 FTA를 체결하게 되면 농업을 개방해야 하는 추가적 부담이 있었기 때문이었다. 그러나 이 같은 일본의 입장은 2013년에 TPP 가입을 신청하면서 전향적 입장을 취함으로써 크게 달라졌다.

3. 역내 포괄적 경제동반자협정 (Regional Comprehensive Economic Partnership: RCEP)

1967년에 천연자원을 바탕으로 하는 동남아시아 국가인 말레이시아, 싱가포르, 인도네시아, 태국, 필리핀은 공산주의 확산을 방지하고 외부 위협에 대한 공동대처를 위한 정치적 목적에서 집단안보체제형태인 동남아시아국가연합(ASEAN)을 출범시켰고, 1976년 이후에는 다양한 경제협력을 추진하는 경제블록으로 발전하였다. 방콕협정 회원국의 교역규모가 작은 관계로 그동안 방콕협정의 특혜관세 공여효과가 크지 않았으나, 2000년 당시 세계무역규모 11위인 중국의 가입으로 방콕협정의 실효성이 확대되었다.

ASEAN은 무역을 포함한 국제관계에서의 영향력을 증가시키기 위하여 중국, 일본, 한국이 포함된 ASEAN plus Three를 1997년에 출범시켰고, 2002년에 인도, 호주, 뉴질랜드를 포함한 ASEAN plus Six로 발전시켰다. 1990년대 후반에 해외직접투자를 유치함으로써 ASEAN은 선진공업국들을 위한 중요한 생산기지가 되었다. 2011년 19차 ASEAN 정상회의에서 회원국들은 TPP에 비하여 유연성이 상대적으로 큰 RCEP의 출범에 동의하였다. 2015년에 출범한 ASEAN 경제공동체(AEC)는 관세동맹의 형태에 도달하였지만 EU의 전신인 EEC에 비하여 구속력이 상당히 느슨한 조직이다.

RCEP는 ASEAN 10개국과 한·중·일 3국, 호주, 뉴질랜드, 인도 등 16개 국가가 참여하는 다자간 자유무역협정으로 2012년부터 협상이 개시되었다. 세계 인구의 절반과 세계 GDP의 30%를 포함하는 Mega FTA이다. 2015년 11월에 RCEP 정상 공동선언문이 채택되고, 2016년

에 협상이 타결되었다. RCEP는 ASEAN과 마찬가지로 전혀 강한 성격의 지역무역협정은 아니지만 소득수준이 비슷한 국가들 간의 무역이 주종을 이루면서 세계의 공장역할을 하기 때문에 성장잠재력은 크다고 할 수 있다. 즉 Staffan Linder(1961)가 무역흐름을 공급측면이 아닌 수요측면에서 소득이 비슷한 국가 간에 무역이 활발하게 진행된다는 대표수요이론이 적용될 수 있다. 그리고 회원국 중에서 생산기술이나 공정기술이 아닌 제품기술에서의 획기적 기술 혁신을 달성할 경우에는 진입장애역할을 하는 금지적 학습비용(prohibitive learning cost) 문제를 해결할 경우에는 회원국 간의 윈-윈 전략도 가능하게 되면서 다른 지역에 대한 통상교섭력도 크게 증가할 수도 있다.

중국은 ASEAN 주도로 진행되어온 RCEP에 참가는 하였지만 적극적 태도를 보이지 않고 있다. 그러나 중국은 2013년 일대일로(一帶一路, 육해상 실크로드) 프로젝트를 구상하고, 이를 지원하기 위해 2015년 6월 아시아 인프라투자은행(AIIB)을 출범시킴으로써 세계금융과 무역의 중심역할을 강화시키는 데는 적극적 자세를 유지하고 있다. 미국과 중국과의 세계금융과 무역의 주도권 쟁탈전은 어떻게 보면 TPP와 RCEP와의 대립이라기보다는 TPP와 AIIB와의 대립이라고 볼 수도 있다. 즉, 미국과 중국은 각각 세계경제에 대한 자국의 영향력을 증가시키기 위하여 미국은 CPTPP에 재가입해서 CPTPP에서 디지털 무역을 강화시키고자 하는 반면에 중국은 AIIB의 역할을 강화시켜가고자 한다.

CPTPP와 RCEP에 비해 한·중·일 FTA의 협상 속도는 이에 미치지 못하고 있다. 한국은 EU, NAFTA 등 다른 지역과 비교하여 중국, 일본에 대한 무역의존도가 크다는 관점에서 보면 한·중·일 FTA 체결을 통한 안정적인 수출시장의 확보가 필요하다. 아·태자유무역지대(Free Trade Area of the Asia-Pacific: FTAAP)는 APEC의 최종목표로서 중국이 주도적으로 추진하고 있으며, CPTPP에 대항하는 성격이 강하다. 한국은 2017년 11월 베트남에서 개최된 APEC 정상회의에서 FTAAP 실현을 적극적으로 지지한다는 견해를 표명하였다.

V. Mega FTA에 대응하기 위한 한국의 통상정책

1. CPTPP에 대한 통상정책

TPP가입에 찬성하는 전문가들은 TPP 창설 멤버로써 가질 수 있는 특허나 투자자유화와 같은 선점을 최대한 활용할 수 있고, 국제규범 제정 작업에 적극적으로 참여하여 미국과 중국을 연계하는 전략적 핵심 축 역할이 기대되는 점, 그리고 무역의 자유화로 얻을 수 있는 이익이 비용을 초과한다는 점을 강조한다. 기업들은 TPP의 누적 원산지 기준 일괄적용에 따른 경제적 손실을 우려하여 TPP 참여를 서둘러야 한다는 의견을 제시하고 있다.⁶⁾

우리나라가 CPTPP에 대하여 공식적으로 참여선언을 하게 되면 먼저 11개국의 만장일치에 의한 승인절차를 밟아야 하는데, 아무런 추가 조건이 없이 승인될 것으로 예상하기는 어렵다. 예를 들어, 미국은 2017년 탈퇴하기 전까지 한·미 FTA의 완전한 이행이 한국이 TPP의 높은 기준을 충족할 준비가 되어 있음을 보여주는 가장 중요한 조치라고 강조하면서 한국의 화학물질 평가법, 전기안전기준, 사이버보안 적합성 검증 등을 기술무역장벽으로 지목하고 있다. 미국은 국제경쟁력이 아주 강한 ICT 산업을 활용하여 디지털 무역의 통상규범을 주도하기 때문에 미국이 TPP에 재가입할 경우에는 디지털 무역에 대한 통상규범도 강화되리라고 예상된다. CPTPP와 RCEP와 같은 Mega FTA의 경우 누적원산지 개념이 적용되어 최종 생산제품에 가입국의 부품·소재를 사용하면 자국산으로 간주하여 특혜 관세를 부여함에 따라 해당협정에 참여하지 않은 국가의 상품의 가격경쟁력은 상대적으로 취약하게 된다.

그러나 CPTPP가입에 반대하는 전문가들은 대일 개방시장으로 인한 우리의 수출주력품목인 자동차, 기계업종의 타격과 이미 CPTPP에 참여하고 있는 거의 모든 회원국과 FTA협정을

체결하였기 때문에 CPTPP에 참여하기보다는 한국과 중국 간의 FTA를 발전시킬 필요가 있다고 주장한다. 그들은 CPTPP가 미국 내에서도 지지받을 확률이 반반이라는 점과 누적원산지 활용은 미국보다는 일본이 동남아 생산기지를 활용하겠다는 의도이면서도 다른 한편으로는 일본 자동차산업이 1980년대 중반의 플라자 회의 이후에 글로벌화 하는 과정에서 원산지누적이 되지 않았음으로 인하여 입은 손실을 보상하는 차원에서 주장하지만, 한국이 RCEP 회원국만 잘 활용하더라도 누적원산지 효과를 누릴 수도 있다는 점을 지적한다. 자동차산업의 경우 한국자동차가 NAFTA 회원국에 비하여 불리한 입장에 있을 경우에도 이 같은 불이익과 국내 서비스 및 기술시장의 발전을 맞추어주는 기술축적이 불연속이 될 확률이 높다고 볼 수도 있다. 따라서 가장 경계해야 하는 분야는 서비스시장의 개방, 무역관련 기술장벽완화, 환경과 기술, 전자상거래라고 지적한다.

2. RCEP에 대한 통상정책

TPP에 대해서는 상당히 민감한 반응을 보여왔던 한국은 RCEP에 대해서는 상대적으로 과묵한 반응을 보이고 있다. 그러나 개방속도를 다소 늦추어가면서 국내시장을 기반으로 산업 구조조정을 하면서 경제력을 신장해 간다는 전략을 추구한다면 RCEP에 보다 적극적인 자세를 가질 필요가 있다. Mega FTA가 3개의 거대한 규모로 발전할 경우에는 태평양을 중심으로 아시아와 미주 간의 Mega FTA, 대서양을 중심으로 미주와 유럽 간 Mega FTA, 신실크로드를 중심으로 한국과 중국을 포함한 아시아와 유럽 간의 Mega FTA로 발전할 가능성이 크다. 한국은 가급적이면 미국과 중국 간에 CPTPP와 RCEP와 같이 Mega FTA를 활용하는 침예한 무역전쟁의 영향을 감소시키기 위하여 경제적 실익을 추구하고 동시에 문화적 유산을 회복하는 차원에서 신실크로드를 통하여 중앙아시아와 유럽과의 경제 및 문화협력을 확대하고 강화시킬 필요가 증가하고 있다.

TPP 타결 선언 직후 아베 총리는 TPP를 시작으로 RCEP, 나아가 FTAAP 등 아시아 국가와

6) Mega FTA에 따른 누적원산지 효과를 확보하기 위해서는 업종별 글로벌 생산망(Global Value Chain)과 부품의 아웃소싱 전략 등 기업의 관점에서 철저한 분석이 필요하다.

협력하여 거대경제권을 만들어 나갈 것이라는 입장을 밝혔다. 한국은 RCEP 16개국 중 일본을 제외한 14개국과 FTA를 체결한 상황이기 때문에 RCEP 체결에 따른 경제적 영향은 크지 않을 것으로 전망된다. RCEP는 미얀마, 캄보디아 등 개도국 중심으로 경제협력체를 만들려는 목적으로 논의가 시작된 만큼 이들 국가에 높은 수준의 시장개방을 기대하기는 어렵다. 그러나 외부적 금융충격이 많은 상황에서 차라리 금융충격이 상대적으로 적은 RCEP가 한국의 무역과 해외직접투자에 도움이 될 수도 있다. 따라서 RCEP 회원국으로서 CPTPP가입을 신중하게 추진하면서 더 큰 형태의 FTAAP를 추구하는 전략이 한국의 국익에 도움이 될 수도 있다.

3. Mega FTA에 대한 통상정책의 모색

1) 제품차별화와 설계능력의 강화를 위한 기업전략의 수립

다국적기업은 세계적 관점에서 생산과 기술을 재배치하는 과정에서 얻은 자본의 축적을 기술적 우위를 강화시키는데 다시 사용함으로써 지식집약적인 서비스산업에 대한 독점력을 증가시켜가고 있다. 세계화와 지역화로 이득을 얻기 위해서는 자본이 많거나, 제품기술이 앞서 있거나, 글로벌마케팅 능력이 커야만 한다. 대표적 예로는 미국, 독일, 네덜란드는 각각 자본, 기술, 마케팅 측면에서 강하다고 볼 수 있다. 이와 반대인 경우에는 거의 적자생존에 가까운 세계화와 지역화는 처절한 돌풍이 될 수도 있다. 선진공업국의 보호정책이 기술 또는 지식집약산업이나 서비스산업이기 때문에 선진공업국과의 기술격차를 줄여가면서 후발주자와의 격차를 늘려가기 위한 기업전략이 요구된다. 즉 정태적 규모를 활용하면서도 제품차별화와 설계능력을 향상시키기 위한 기업전략이 절실하게 요구된다. 이 같은 맥락에서 한국 기업은 독일과 스웨덴의 합작회사 ABB와 같이 제품차별화와 설계능력 강화를 위한 핵심역량 제고와 암묵적 지식네트워크를 강화시킬 기업

전략의 수립이 필요하다. 다르게 표현하면 생산요소의 단순한 투입에 의한 외연적 성장이 아닌 기술혁신이나 조직개선에 의한 내연적 성장(intensive pattern of growth)을 통하여 산업 경쟁력을 강화시켜갈 필요가 있다.

2) 산업구조 고도화정책 차원에서의 기업 전략과 공공정책과의 조화(alignment)

FTA를 체결하면서 무역창출과 무역전환과 같은 정태적 경제적 효과에 의한 수출입의 변화를 통하여 국민소득의 증가를 분석하기 보다는 FTA 체결이 경쟁우위와 산업구조고도화에 어떤 영향을 미치는가를 분석함으로써 산업조정정책의 일환으로 기업전략과 공공정책을 동시에 수립할 필요가 있다. 무역창출과 무역전환에 대한 연산가능일반균형모형에 의한 분석은 경제전체의 변화를 파악하는 데는 유용하지만 중요한 산업에 대해서는 산업별 특성, 무역장벽, 시장구조를 반영한 부분균형분석 또는 경쟁우위에 대한 정성적 분석으로 보완할 필요가 있다.

한국경제는 특정산업별로 기술장벽이 상대적으로 높은 서비스산업, 정보통신산업, 환경산업, 디지털 무역과 같이 새로운 비즈니스 모델을 기초로 등장하는 무역규범들에 대하여 사전에 대응함으로써 이 같은 분야의 무역으로 야기되는 마찰비용을 감소시킬 수 있다. Mega FTA는 WTO 협정보다는 더 강한 형태의 국내 경쟁여건의 국제적 조화를 추진하고, 이 같은 규제의 조화는 Mega FTA에서 투자, 서비스, 무역에 대한 기술장벽과 같은 분야에서 중요한 역할을 하고 있다. 비관세장벽이 될 수 있는 이 같은 조치에 대하여 무역에 대한 기술장벽을 극복할 수 있도록 연구개발에 대한 기업전략과 이를 위한 기반을 강화시켜주기 위한 공공정책의 수립이 필요하다.

Mega FTA는 강력한 영향력을 발휘할 수 있는 회원국들 간의 담합을 통하여 시장구조를 변경하거나, 무역규범을 자국에게 유리하게 변형시키는 과정이라고 볼 수도 있다. 이 같이 급격하게 변화하는 여건에서는 시장을 신봉하면 자유무역을 하고, 더 나가면 수출지향적 공업

화가 되고, 지역무역협정을 추구하고, 글로벌 파레토 최적을 도모하는 세계화로 가게 된다는 이론이나 정책은 허구에 불과할 수도 있다. 미국의 관리무역주창자들은 자유방임이 좋다고 하면서 실제로는 개입을 할 뿐만 아니라 이 같은 개입이 자유방임을 회복하거나 아니면 기술 혁신을 촉진하기 위한 경쟁을 촉진시키게 된다고 주장한다.

선진공업국은 회원국에 대하여 다자주의 또는 양자주의 일부 혜택이나 경제발전을 달성할 수 있다고 주장하고 있지만 현실은 이와 반대이다. 다르게 표현하면 선진공업국은 통상정책의 명칭에 더 이상 구속받지 않고 시장지배력을 활용하여 순교역조건의 개선을 도모하거나, 아니면 첨단기술의 특허권이나 지적재산보호권을 활용하여 경제지대의 성격을 지닌 독점이윤을 증가시켜가고 있다. 이 같은 상황에 대처하기 위하여 한국은 통상정책을 산업조정정책을 포함하는 공공정책과 제품차별화와 설계능력향상을 도모하는 기업전략과 긴밀한 협력관계를 유지하면서 수립할 필요가 있다. 즉, 일부 산업에서 달성한 정태적 규모경제의 이익과 핵심역량 또는 경쟁우위강화를 위한 제품차별화와 설계능력을 어떻게 강화시켜야 하는가를 분석하면서 통상정책을 수립하여야 한다.

3) 대표수요이론과 관리무역을 반영한 산업조정정책의 수립

EU가 1987년에 단일유럽법(Single European Act)을 발족시킴으로써 1992년까지 공동시장 완성을 추진한 동기는 규모경제의 약점을 극복하기보다는 미국과 일본에 비하여 뒤진 산업조정능력의 제고에 있었다. FTA 체결은 시장선점 효과도 있지만, 다른 한편으로는 산업조정능력을 완성하는 과정으로 활용할 필요도 있다. Staffan Linder(1961)가 지적한 바와 같이 대표수요이론을 근거로 국내시장을 안정적으로 확보하고, 서서히 해외수요와도 중복된 제품에 특화하면서 해외로 진출할 필요가 있다. 그가 강조한 바와 같이 소득이 유사한 국가 간에 무역이 활성화된다는 대표수요를 파악하기도 어려울 뿐만 아니라, 부가가치가 큰 상품에 대하여

선진공업국에서 금지적 학습비용을 활용하여 만든 진입장벽이 무역장벽보다 크다는 점을 인지하고 무역(trade)보다는 산업구조전환(transformation)을 적극적으로 추진할 필요가 있다.

중상주의 같이 부국강병을 추구는 하지만 첨단기술이나 기술혁신에서 경쟁원리를 주장하고, 동시에 디지털무역에서의 불필요한 장벽을 철폐하자고 주장하는 관리무역은 전략적 무역정책에 산업별로 다른 가중치를 부과하기 때문에 이에 대응하기 위해서는 종전의 자유무역 또는 보호무역의 선택이나 이 두 가지의 조합보다는 장기적 관점에서 산업구조 고도화를 달성하기 위한 기업전략과 공공정책의 조화가 필요하다.

FTA로 야기되는 마찰비용을 감소시키고 동시에 부가가치를 증가시키기 위해서는 국내수요와 중복되면서 해외 틈새시장도 있는 상품에 대하여 제품차별화와 설계능력증가를 통한 고부가가치 생산으로 이동하기 위한 산업조정정책이 필요하다. 한국이 그동안 기술축적을 통하여 경쟁우위를 확보한 소형원자로 플랜트 수출은 이 같은 정책의 좋은 예가 될 수 있다. 더 나아가 자국 중심의 신중상주의적 관리무역에 대해서는 상황적합이론을 가지고 대응할 필요가 있다. 즉 서비스무역의 개방 또는 디지털무역의 개방과 같은 통상압박에 현혹되거나 착시현장에 빠지기 보다는 산업구조조정을 어떻게 하면 효과적으로 함으로써 산업경쟁력 강화를 통한 후생의 증가를 도모할 필요가 있다.

4) 산업경쟁력 확보차원에서의 개방일정 조정의 필요성

Mega FTA의 확산이 WTO 다자주의에서 실현되지 못한 예민한 서비스, 기술장벽, 경쟁정책, 환경문제 등을 중심으로 진행되기 때문에 이 같은 위험을 감수하면서까지 Mega FTA에 적극적으로 가입할 필요는 없다. 다르게 표현하면 수출극대화 추구에서 벗어나서 부가가치 창출과 고용창출의 관점에서 수입대체가 안된 분야의 발전을 선별적으로 도모해야 한다. 통상정책의 출발점을 FTA의 확대에서 한 발 물러나서 산업경쟁력이 있는 범위 내에서 Mega

FTA에 가입하는 신중한 자세가 필요하다. 더 나아가 CPTPP와 RCEP의 대립에서 여유를 가지고 산업경쟁력을 확보하기 위해서는 지역무역협정의 발전단계를 순차적으로 달성한 EU를 전형적인 모형으로 간주하면서 개방일정을 조정할 필요가 있다.

5) 발전계획의 일관성 유지와 원만한 국제관계유지

영국의 Susan Strange(1990)는 『국가의 쇠퇴』에서 다국적기업의 활동이 강화되면서 국가의 권력이 약화된다고 주장하였다. 그러나 그녀가 주장하는 국가권력의 약화는 WTO와 같은 통상기구에 국가권력의 일부의 이양하는 정도이고, 불경기에 직면해서는 자국의 다국적기업에 대한 지원을 더욱 강화하게 된다. 미국의 관리무역은 필요에 따라서는 WTO의 헌법적 지위를 넘어서는 경우도 있을 정도로 무역에 비합리적 자세로 개입하기도 한다. 이 같은 관리무역 또는 신중상주의가 확산되는 상황에서 몇 년 전에 실시한 산업은행의 민영화는 부적절한 정책일수도 있다. 산업은행은 투자은행과 해외 자본유치 분야에서 선두주자이기 때문에 국가의 입장에서 이 같은 역할이 필요한 경우에는 대체할만한 기구가 정상궤도에 오를 때까지 산업은행의 역할을 지속시킬 필요가 있다. 한국의 입장에서 전략적 무역정책 또는 정치경제학적 무역정책을 포함하는 통상정책을 수립하기 위해서는 정책의 연속성이 중요하다. 따라서 행정부가 교체되더라도 EU와 같이 '리스본 전략'에서 'Europe 2020'으로 자연스럽게 이동하면서도 연속성을 지닐 수 있는 장기발전계획에 대한 청사진이 필요하다.

Mega FTA는 경제적 요인 이외에 국제정치적, 군사적 측면도 고려해야 하기 때문에 우리와 동질성이 있고, 문화적 갈등이 적은 국가를 선택할 필요가 있다. 더 나아가 한국의 입장에서는 동쪽으로 FTAAP를 발전시키면서 동시에 서쪽으로 중앙아시아를 넘어 유럽과 신실크로드를 발전시켜가면서 주변 국가들과 원만한 국제관계를 유지할 필요도 증가하고 있다. 이 같은 방안은 한국경제가 미국, 중국, 일본에 대한

의존도가 너무 크다는 점에서 수출과 수입대상국을 다변화시킴으로써 국제관계의 악화로 야기될 수 있는 경제 및 안보위험을 감소시키는 측면에서도 중요하다.

VI. 맺는 말

글로벌불균형에 대한 논쟁에서 미국은 중국이 내수를 확대시킬 필요가 있다고 지적하는 반면에, 중국은 미국이 마이너스 저축을 감소시킬 필요가 있다고 주장한다. 경제력이 큰 국가 간에 무역전쟁과 통화전쟁이 진행되더라도 우리가 적극적으로 개입할 여력이 없는 편이고, 수출을 확대시키고자 하는 시도는 비관세장벽으로 인하여 장애에 부딪히면서 지역 간의 협력도 경제력이 큰 국가 중심으로 Mega FTA로 이동하는 상황에서 한국은 세계경제여건의 변화에 대응하기 위하여 산업구조 고도화정책에 부합되는 통상정책의 재조정이 없이는 수출의 신장, 산업간 연과효과의 증대를 통한 부가가치증대, 중소기업 활성화를 통한 고용의 증가를 달성하기 어려울 수도 있다. 특히 산업조정정책을 포함한 정부의 공공정책과 기술혁신과 글로벌마케팅, 인적자원개발 및 관리를 포함하는 기업전략 간의 긴밀한 협조가 없이는 Mega FTA에서 제기되는 민감한 개방분야의 산업경쟁력을 강화하기 어려운 실정이다.

이 글은 미국의 양자주의와 공정하지 못한 개방적이 아니면서 상호간에 우호적인 무역정책(fair and reciprocal trade policy, but derailed from the open one)이 Mega FTA에 미칠 영향뿐만 아니라 미국의 인도-태평양전략이 CPTPP 11에 미칠 영향을 분석하지 못한 한계가 있다. 그리고 선행연구에서 다른 국가의 학계 또는 연구기관의 연구에 대한 검토를 충분하게 하지 못한 미비점이 있다.

이 같은 한계에도 불구하고 CPTPP와 RCEP와 같은 Mega FTA에 대한 대응방안을 수립하기 위해서는 Mega FTA가 단순한 무역정책 또는 통상정책의 발전이 아닌 선진공업국의 입장에서 불황에서 벗어나기 위하여 거의 전쟁에 가까운 정도로 통상규범을 WTO 수준보다 상

향조정하는 과정에서 담합을 통하여 시장지배력을 증가시키려는 의도가 있음을 간과해서는 안 된다. 더 나아가 선진국에서도 정부와 시장에 대한 신뢰도가 감소하는 상황에서 한국경제는 불확실성이 내재된 중층주의와 관리무역이 확산되는 과정에서 잠재적 경쟁우위산업의 발

달을 촉진함으로써 수출을 확대시키고, 새로운 경제 및 정책변수로 나타난 Mega FTA에 대응하기 위하여 산업구조조정정책을 포함한 통상정책과 기업전략 간의 긴밀한 협조체제를 확립해야 한다.

References

- Cho, Moon-hee, Jong-Duk Kim, Hyeri Park and Min-chirl Chung(2017), A Study on the Effects of Non-Tariff Measures(KIEP Policy Analysis, 17-24), KIEP.
- Cho, Moon-hee, Hye-kju Kwon and Min-ji Kang(2018), The Outcome of NAFTA Renegotiation(USMCA): An Assessment and Its Policy Implication(KIEP World Economy Today, 18-36), KIEP.
- Go, Jun-sung(2001), Analysis on the Provisions of FTA(KIET Policy Analysis, 2003-73), KIET.
- Han, Jung-min(2015), Current Situation and Policy Implication of Launching a Mega FTA for Shaping an Asian Economic Integration(KIET Industrial Economic Analysis, December), KIET, 87-98.
- Johnson, Harry(1953), "Optimum Tariffs and Retaliation.", *Review of Economic Studies*, 21(2), 142-153.
- Kawai, Mashihiro(2005), "East Asian Economic Regionalism: Progress and Challenges", *Journal of Asian Economics*, 16(1), 29-55.
- Kim, Heung-chong, Cheol-Won Lee, Hyun-Jean Lee, Hyo-eun Yang and Yoo-Duk Kang(2016), EU's FTA Strategies in its New Trade Policy Initiatives and Policy Implications(KIEP Policy Analysis, 16-18), KIEP.
- Kim, Jong-deuk, Jun-gu Kang, Ju-mi Lee and Jun-hyun Eyum(2014), An Analysis on the Investment and Service Barriers of Major TPP Member Nations(KIEP Research Report, 14-07), KIEP.
- Kuttner, Robert(1990), "Managed Trade and Economic Sovereignty", *Proceedings of the Academy of Political Science*, The Academy of Political Science, 37(4), 37-53.
- Kwon, Young-hee(2015), Strategic Trade Policy for the Proliferation of Mega FTAs(KIET Industrial Economic Review, November), KIET, 63-65.
- Linder, Staffan(1961), *An Essay on Trade and Transformation*, John Wiley and Sons.
- Meade, James(1955), *The Theory of International Economic Policy, Vol II. Trade and Welfare*, Oxford University Press.
- Richardson, David, Lionel Olmer and Paula Stern(1994), CH. 10 "Trade Policy" in *American Economic Policy in the 1980s* Feldstein, Martin (ed.), University of Chicago Press.
- Strange, Susan(1990), *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge University Press.
- Sung, Han-koung(2015), "Studies on Economic Effect of East Asian Economic Integration and Trans-Pacific Partnership Agreement: Application of CGE Model and Game Theoretical Approaches", *International Economic Analysis*, KIEA, 21(2), 83-104.
- Yoo Sae-byul(2016), Study on the Strategies for Mega FTAs: A Comparative Analysis of TBT Chapters of Korea's FTAs(KIEP Policy Analysis, 16-04), KIEP.
- Viner, Jacob(1950), *The Customs Union Issue*, Carnegie Endowment for International Peace.