

국제통상환경의 변화와 우리의 대응

Recent Development in International Trade and Policy Implications

강문성* · 송백훈** · 김한성***

[국문요약]

국제통상질서는 향후 3~5년 내에 급격히 변화할 가능성이 크다. 다자무역협상이 장시간 교착되고 분쟁해결절차에서 상소기구의 업무가 정지되며 다자무역체제의 개혁과 변화에 대한 요구가 과거 어느 때 보다 강해지고 있다. 또한, 환태평양경제동반자협정(CPTPP), 역내포괄적 경제동반자협정(RCEP) 등 거대 지역주의가 형성되고 북미지역의 NAFTA협정이 USMCA협정으로 개정되며 지역주의 역시 큰 변화의 흐름에 직면해 있다. 또한, 그동안 확대, 강화되어 온 글로벌 가치사슬이 코로나-19 사태의 영향으로 관련 불확실성이 증대하고 있는 실정이다. 이에 한국 정부는 다자무역협상 및 WTO 개혁 논의에 적극적으로 참여하고, 기존 FTA협정을 개선하는 정책, 글로벌 가치사슬의 리스크를 적극 관리하는 등 다양한 정책과제를 수행할 필요가 있다.

핵심주제어: 다자무역체제, 지역무역협정, 글로벌 가치사슬

I. 서론

2008~09년 발생했던 글로벌 금융위기에서 오랫동안 벗어나지 못하던 세계 경제는 2017년 트럼프 행정부 출범 이후 보호무역주의의 악화와 유로존(Euro Zone) 지역의 재정위기 지속 등으로 어려움을 겪어왔다. 이에 더해 2019년 중국 우한에서 시작된 코로나바이러스(코로나-19, COVID-19)가 2020년 들어 전 세계로 확산하면서 세계 경제는 경기침체로 접어들고 있다. 코로나-19로 인해 주요국의 국내 경기 위축은 점차 심화하고 있고, 세계 경제의 침체로 수입품 수요가 감소하면서 수출에 대한 의존도가 높은 한국 경제는 직접적인 타격을 입고 있고 불확실성 역시 확대되어 앞으로의 경기 흐름을 가늠하기 힘든 상황이다.

* 고려대학교 국제학부

** 동국대학교 국제통상학과

*** 아주대학교 경제학과

2020년 3월 이후 유럽과 미국 등에서 코로나-19의 확진자 수가 급격히 증가하면서 대외수요의 감소하여 한국의 수출 부진은 심화하고 있다. 또한, 그동안 확대, 심화한 글로벌 가치사슬(GVC: Global Value Chain)에 의존해 오던 한국 제조업은 코로나-19가 중국 내에서 확산하면서 부품수급이 차질을 빚게 되자 최종재 생산에 어려움을 겪은 바 있어, 향후 글로벌 가치사슬의 변화 역시 한국경제의 미래에 중요한 변수이다.

이러한 코로나-19사태 외에도 국제통상환경의 급격한 변화에 직면해 있다. 2001년부터 시작된 도하개발아젠다(DDA: Doha Development Agenda)의 다자무역협상은 교착상태에서 헤어나지 못하고 있으며, 세계무역기구(WTO: World Trade Organization) 회원국의 분쟁을 국제법의 규범 아래 체계적으로 해결해 오던 분쟁해결절차(DSP: Dispute Settlement Procedure)는 상소기구(Appellate Body) 위원의 신규임명이 미국에 의해 봉쇄되면서 상소기구의 직무는 정지된 상태이다. 그동안 다자무역체제 아래 무역자유화의 혜택을 누려온 한국경제로서는 다자무역체제의 위기와 그에 따른 국제통상질서의 변화는 큰 도전으로 인식할 수밖에 없다.

다자무역체제와 국제통상질서의 양대 축으로 인식되는 지역주의 역시 큰 변화의 흐름에 직면해 있다. 2010년대 후반부터 현실화하기 시작한 거대 지역주의가 가장 대표적인 흐름이다. 미국 트럼프 행정부가 2017년 환태평양동반자협정(TPP: Trans-Pacific Partnership Agreement) 참여 철폐를 선언하면서, 미국을 제외한 11개국은 지난 2018년 12월 환태평양경제동반자협정(Comprehensive and Progressive Trans-Pacific Partnership: 이하 CPTPP)을 발효시켰다. 또한, 2019년 11월, 한국을 포함한 동아시아 지역 15개 국가 간에 잠정 합의된 역내포괄적경제동반자협정(Regional Comprehensive Economic Partnership: 이하 RCEP) 역시 거대 지역주의의 예이다. 또한, 미국 트럼프 행정부는 기존의 북미자유무역협정(NAFTA: North America Free Trade Agreement)을 재협상하여 미국-멕시코-캐나다 무역협정(USMCA)을 오는 7월 발효할 예정이다. 이와 같은 거대 지역주의와 지역주의의 재편을 어떻게 활용하여야 할지는 한국 경제에게 주어진 또 다른 과제이다.

또 다른 국제통상환경의 변화는 글로벌 가치사슬(GVC: Global Value Chains)의 확대 및 심화이다. 세계 경제의 글로벌화가 진행되면서 다국적 기업(MNCs: Multinational Corporations)은 비용을 절감하고 생산체계의 효율성을 높이기 위해 생산과정의 글로벌화를 진행해왔다. 이러한 글로벌 가치사슬의 확대와 심화는 그동안 한국경제 역시 참여한 국제통상환경이어서 향후 글로벌 가치사슬이 어떠한 방향으로 재편되는지는 한국경제에 중요한 환경 변화로 인식할 수 있다.

이에 본 고는 제2절에서 국제통상환경의 변화를 다자무역체제, 지역무역체제, 글로벌 가치사슬의 측면에서 점검하고 전망한다. 또한, 제3절에서는 코로나-19로 인한 국제통상환경의 변화 가능성 역시 점검한다. 이러한 국제통상환경의 동향과 전망을 바탕으로 본 고의 제4절에서는 한국의 정책적 대응전략과 시사점을 제시하고자 한다.

II. 국제통상환경의 변화

1. 다자무역체제의 위기

1947년 제정되고 1948년 발효된 ‘관세 및 무역에 관한 일반협정(GATT: General Agreement on Tariffs and Trade)’에 의해 출범한 다자무역체제(MTS: Multilateral Trading System)는 지난 1995년 세계무역기구(WTO: World Trade Organization)가 설립되면서 지난 25년 동안 자유무역을 기반으로 한 국제통상질서를 이끌어 왔다. 다자무역체제 초기 핵심 협상의제이었던 비농산물 시장(non-agricultural markets)의 관세 분야를 넘어, 우루과이라운드 이후에는 농업 분야, 서비스 시장, 무역 관련 지식재산권 등의 분야로 다자무역체제의 범위를 확대함과 동시에, 개별 분야의 무역자유화 수준을 높이는 데 다자무역체제가 크게 이바지하였다.

그러나 2001년 출범하였던 도하개발어젠다(DDA: Doha Development Agenda)의 다자무역협상이 20여 년이 지난 지금에도 아직 교착상태에 빠져있고, 미국 트럼프 행정부 출범 이후 미국에 의해 가시화된 상소 기구(Appellate Body)의 직무 정지상태 등 다자무역체제는 다양한 도전에 직면해 있다. 더불어 미·중 무역분쟁이 격화하는 과정에서, 무역을 관장하는 국제기구로서 WTO가 이를 해결하기 위한 적절한 기능을 전혀 수행하지 못하자 WTO에 대한 무용론, 개혁 필요성 등이 대두되고 있다. WTO 내에서 향후 어떠한 방향으로 WTO를 개혁할 것인지 회원국 간 논의가 전개되고 있지만, 향후 다자무역체제가 어떤 모습으로 변모할지 매우 불확실한 상황이다. 이에 본 연구에서는 WTO의 DDA 협상 부진 상태와 상소 기구 직무 정지상태 등을 중심으로 현재의 동향을 점검하고 향후 전개될 방향을 논의한다.

1) DDA 협상의 부진

2001년 카타르 도하에서 개최된 WTO 각료회의에서 개시 선언된 DDA 협상은 농업, 비농산물 시장접근, 서비스, 지식재산권, 무역과 개발, 무역과 환경, 무역 원활화, 규범, 분쟁 해결 양해(DSU: Dispute Settlement Understanding) 등 총 9개 분야에 초점을 두고 진행 중이다. 2003년 칸쿤 각료회의에서 협상의 틀을 결정하는 양식(modalities) 도출에 실패하는 등 우여곡절이 있었으나, 2005년 홍콩 각료회의에서 최빈개도국에게 선진국의 무관세-무쿼터 시장개방을 제공하고 무역을 위한 원조(AfT: Aid for Trade)를 강화하기로 합의하는 등 나름대로 성과를 거두기도 했다. 또한, 2013년 발리 각료회의에서 회원국들은 무역 원활화 협정에 합의를 끌어내고 동 협정이 2017년 발효되면서 WTO 출범 이후 발효된 첫 다자무역협정을 기록하는 등 긍정적인 성과를 거두기도 했다.

그러나, 농업, 비농산물 시장접근, 서비스 등 핵심 의제에 대한 회원국 간 이견이 좁혀지지 않고 있고, 다자무역체제에 대해 회의적인 시각을 지닌 미국 트럼프 행정부의 출범 등으로 DDA 협상이 진전되지 못하고 있다.

이처럼 DDA 협상이 진전되지 못하는 첫 번째 이유는 회원국 수의 증가에 있다. <표 1>에 나타난 바와 같이 다자무역협상에 참여하는 국가의 수가 늘어날수록 협상 기간이 길어짐을 알 수 있다. 102개 국가가 참여한 도쿄 라운드부터 100개 넘는 국가가 협상에 참여하면서 협상 기간 역시 급격히 증가하였다. 박성훈 외(2017)의 연구에서도 나타난 바와 같이 회원국 확대에 따라 WTO는 (1) 관할 및 관심 영역의 확대, (2) 의사결정의 효율성에 대한 파급효과 등 다양한 과제에 직면해 있는데, 회원국 확대에 따라 의사결정 과정의 효율성이 낮아져 DDA 협상이 진전되지 못하고 있다.

<표 1> 다자무역협상별 기간과 회원국 수

	다자무역협상	연도	협상 기간(개월)	참여 회원국 수
1	제네바(Geneva) 라운드	1947	7	23
2	안시(Annecy) 라운드	1949	5	34
3	토키(Torquay) 라운드	1950	8	34
4	제네바(Geneva) 라운드	1956	5	22
5	딜런(Dillon) 라운드	1960~61	11	45
6	케네디(Kennedy) 라운드	1964~67	37	48
7	도쿄(Tokyo) 라운드	1973~79	74	102
8	우루과이(Uruguay) 라운드	1986~94	87	123
9	도하개발아젠다(DDA)	2001~	?	164

자료: Hoekman and Kostecki (2009)를 활용하여 저자 정리

두 번째 이유는 DDA 협상 이전 진행되었던 8번의 다자무역협상을 통해 상대적으로 쉽게 합의 도출이 가능한 의제는 이미 완료되었고, 앞서 논의된 9개 분야 중 농산물시장 개방 및 관세인하, 농업 보조금 감축, 비농산물 시장개방, 서비스 시장개방 등 남아 있는 의제가 민감한 주제들이기 때문이다. 이에 따라 협상 의제 측면에서 합의 도출이 쉽지 않다.

또한, 세 번째 이유로 세계화가 진전되면서 개발도상국의 목소리가 커져 왔는데, 중국, 인도, 브라질 등 개도국을 대표하는 국가들의 입장에서는 다자무역협상이 그리 중요하지 않다는 점이다. 즉, 다자무역협상 과정에서 미국, 유럽연합(EU) 등 선진국 외에도 이들 국가의 입장이 중요해졌는데, 이들 국가에는 DDA 협상이 체결되지 않더라도 외국인 직접투자(FDI: Foreign Direct Investment)가 지속해서 유입되고 있고 현재 수준의 개방 정도에도 충분히 세계화의 편익을 누릴 수 있으므로 추가적인 시장개방이 그다지 중

요하지 않다.

네 번째 이유로 자유무역협정(FTA: Free Trade Agreements) 등 지역무역체제가 확대 및 강화되면서, WTO 회원국의 다자무역협상보다는 지역무역협상에 적극적으로 임하고 있기 때문이다. 다음 소절에서 구체적으로 논의될 예정이지만, WTO 회원국은 지역주의의 확산에 따라 지역무역협상에 적극적으로 참여해 왔다.

그동안 다자무역협상의 역사적 측면에서 다자무역협상이 실패한 적이 없었지만, DDA 협상의 전망이 그리 밝지 않다. 앞서 논의된 네 가지 이유가 단시일 내 변화를 보일 가능성은 매우 낮은 것으로 평가되며, 미국, EU 등의 정치적 일정 역시 DDA 협상 진전에 도움이 되질 않는다. 미국은 오는 2020년 11월에 제46대 대통령을 선출하는 선거인단 선거가 열릴 예정이어서 다자무역협상에 적극적으로 참여하여 리더십을 보일 가능성은 매우 낮다. 또한, EU 역시 오는 2020년 연말까지 영국과 EU의 무역협정 등 미래의 통상 관계 협상을 진행하여야 하므로, DDA 협상에 정책적 우선순위를 두기 힘들다. 따라서, 가까운 시일 내에 DDA 협상이 큰 진전을 보기에는 힘든 상황이며, 최악의 경우 DDA 협상이 실패한 첫 다자무역협상으로 기록될 가능성까지 존재한다. 이에 부문별로 자유화를 논의하는 선별적 자유화를 논의할 가능성이 있으며, 모든 회원국이 참여하는 다자무역협상보다는 선별적 회원국 간의 무역협상인 복수 국가 협상(plurilateral negotiation) 역시 염두에 두고 다양한 형태의 논의로 발전될 가능성이 있다.

2) 상소 기구의 직무 정지상태

우루과이 라운드 협상 결과 다자무역체제가 지니게 된 큰 장점 중의 하나가 규범 중심의 다자무역체제를 확립하였고 이를 바탕으로 회원국 간의 무역분쟁을 적절한 시한을 포함한 체계적인 절차에 따라 규범에 바탕을 둔 법리적 심리에 의해 해결할 수 있는 시스템을 구축했다는 것이다. 이것이 분쟁해결양해(DSU: Dispute Settlement Understanding)에 바탕을 두고 분쟁해결기구(DSB: Dispute Settlement Body)가 운영하는 분쟁해결절차(DSP: Dispute Settlement Procedure)이다.

WTO의 분쟁해결절차는 패널(Panel, 1심), 상소 기구(Appellate Body, 최종심)의 2단계로 구성되어있다. 패널의 경우 개별 분쟁에 대한 3명의 전문가를 섭외하여 임의로 구성하지만, 상소 기구 위원회의 경우 7명이 4년의 임기로 임명(1회 연임 가능)되고 7명 중 3명의 위원이 상소된 개별 분쟁의 심리에 배정된다. 그러나, 지난 2017년 이후 미국은 상소 기구 위원회의 신규임명을 저지하면서 그동안 3명의 위원만이 남아 있다가 2019년 12월 Ujal Singh Bhatia (인도), Thomas R. Graham(미국; 이상 2011.12.11.~2015.12.10.과 2015.12.11.~2019.12.10.) 위원회의 임기가 종료되었다. 이에 Hong Zhao(중국; 임기: 2016.12.01.~2020.11.30.)¹⁾ 위원

1) 무역협회(2020)에 따르면, 테니스 세어 WTO 주재 미국대사는 지난 3월 5일 WTO 분쟁해결제도

만이 남아 있으나, 상소 기구에서의 심리는 분쟁마다 최소 3명이 심리에 참여하여야 하므로 이제 추가적인 위원의 신규임명 없이는 정상적으로 상소 기구를 운영할 수 없다.

Bown(2020), 광동철(2020) 등의 연구에서 나타난 바와 같이 WTO에서 분쟁해결기구가 설립된 것은 우루과이 라운드에서 미국과 다른 회원국 간의 암묵적인 합의가 있었기 때문인데, 미국이 국제통상 관련 현안(서비스 무역 및 지식재산권 보호 등)을 반영하는 대신 한 나라가 통상 분쟁의 판정을 막을 수 없도록 하는 분쟁해결기구가 탄생하도록 허용하였다. 그러나 그 이후 일련의 상소 기구의 판정이 미국의 패소에 따라 미국 국내 법이 수정되거나 철폐되어야 하는 상황이 발생하며 미국의 국익에 부합하지 않았지만, 중국의 불공정 무역관행을 제어하는 데 비효율적이었다는 것이 미국의 판단이다. 특히, 반덤핑관세와 관련된 분쟁에서 미국은 지속적으로 패소하며 국내 산업을 보호하는 것에 과도하게 제한 받고 있는 반면, 중국의 공기업 지원 정책, 산업보조금 정책, 환율조작, 불투명한 기업 정책 등을 통해 국내 산업을 보호하고 수입을 억제해 왔다는 것이 미국의 기본적인 시각이다.

상소 기구가 제대로 운영되지 못한다면 WTO 분쟁해결절차(DSP)는 상소 없이 패널의 심리만 존재하던 과거 GATT 시절로 회귀함을 의미하기 때문에, 규범 중심의 다자무역체제가 크게 훼손될 가능성이 높다. 이와 같은 불확실성을 해소하기 위해 현재 WTO 내에서는 WTO 개혁 관련 논의와 별개로 상소 기구의 현실적 대안에 대해 다양한 의견이 제기되고 있다. 광동철(2020)의 연구에서도 제시된 바와 같이 크게 세 가지의 대안이 WTO 안팎에서 논의되고 있는데, 먼저 임시 상소중재협정을 체결하는 방안이다. 이는 분쟁해결양해(DSU) 제25조²⁾를 근거로 분쟁해결의 대체적 수단으로 중재(arbitration)를 허용하여 상소 기구의 기능이 복원될 때까지 양자 또는 다자 간 협정을 체결하여 임시로 상소중재 절차를 진행하는 방안이다.

두 번째 대안은 상소의 기회를 없애고 패널 판정을 최종심으로 확정하는 안이다. 상소 기구의 기능이 정지된 상태에서 이 안은 어쩔 수 없는 현실적 대안이 될 수 있다. 다만, 분쟁에서 패소한 회원국이 패널의 판정을 최종심으로 받아들이지 않을 가능성이 커, 동 대안의 지속성에 대해서는 불확실성이 존재한다.

세 번째로는 현재의 분쟁해결절차에 대한 미국의 불만이 무역구제조치(trade remedy measures)³⁾에 대한 상소 기구의 판단에 기인하므로 무역구제 관련 분쟁만을 전문적으로

회의에서 미국 측에 불리한 내용을 담은 상소기구 보고서 채택에 반대하면서, 동 보고서 작성에 참여한 Hong Zhao 위원이 자괴미달이라고 주장하였다. Zhao 위원은 중국 상무부 산하 국제무역경제협력원(AITEC: Academy of International Trade and Economic Cooperation)의 부총재이어서 ‘상소 위원은 그 어떤 정부 기관에도 소속되어서는 안 된다’는 분쟁해결양해(DSU) 제17조 3항을 위배하였다고 미국은 주장하였다.

2) 분쟁해결양해(DSU) 제25조는 중재에 관한 조항인데, 제1항에서 ‘분쟁해결의 대체적 수단으로서 WTO 안에서의 신속한 중재는 양 당사국이 명백하게 규정한 문제와 관련된 특정 분쟁의 해결을 촉진할 수 있다’고 규정하고 있다.

심리하는 상소 기구를 독립적으로 설립하는 방안이다. 다만, 동 기구의 설립 과정에서 미국의 의사를 반영한 위원 선임이 전제되어야 하는데, 여타 회원국이 이를 동의할 수 있는지 여부가 관건이다.

2. 지역무역협상의 변화

1990년대 중반, 북미에서는 북미자유무역협정(NAFTA: North American Free Trade Agreement)이 체결되고, 유럽에서는 유럽연합(EU: European Union)이 동유럽 10개국을 새로운 회원국으로 받아들이는 국제통상환경의 분위기가 전개되자, 세계 각 국가는 경쟁적으로 지역무역협상(RTA: Regional Trade Agreement)을 체결해 나가기 시작했다. 1990년 22건에 불과했던 자유무역협정 누적 건수는 2000년 83건, 2010년 214건, 2020년 303건으로 급증하였다.⁴⁾ 2005년을 목표로 추진되던 DDA협상이 교착상태에 접어들자, 세계 각국은 더 이상 WTO가 주도하는 다자협상에 기대지 않고, 각 국가가 자신의 경제적, 정치적 이해관계가 맞는 파트너 국가를 선택하여 자유롭게 양자 간 혹은 다수 간 자유무역협상을 적극적으로 추진하였다.

1990년 중반부터 양자 간 혹은 소수 국가 간의 RTA가 자유무역의 주요 형태였다면, 2000년대에 들어서 여러 국가가 동시에 참여하는 거대 RTA (Mega-RTA)가 주목을 받기 시작하였다. DDA 협상이 교착상태인 상황에서, 세계 각국은 양자간 RTA의 체결에 따른 무역자유화의 한계에 직면하였으며, 이를 타개하기 위하여 여러 국가들이 함께 모여서 무역자유화를 추진하기 시작한 것이다. 대표적인 Mega-RTA로는 2018년 3월에 11개 국가 간에 협상이 체결된 환태평양경제동반자협정(CPTPP: Comprehensive and Progressive Trans-Pacific Partnership)과 2019년 11월에 15개 국가 간에 잠정 체결된 역내포괄적경제동반자협정(RCEP: Regional Comprehensive Economic Partnership)이 있다.

2010년 3월 아시아태평양지역 12개 국가 간의 Mega-RTA인 환태평양경제동반자협정(Trans-Pacific Partnership: 이하 TPP)이 발족되었다. 하지만, 2017년에 미국의 트럼프 행정부가 TPP 탈퇴를 선언하면서, TPP 협상의 탄력이 크게 약화되었다. 한국은 그 당시 TPP 참여에 따른 찬반여론이 나뉘고, 그 실익을 따지느라 TPP 참여의 기회를 놓쳤다. 반면, 일본은 협상을 적극적으로 주도하여 2018년 3월에 TPP-11 또는 CPTPP라는 명칭으로 공식 서명하면서 8년간의 긴 협상을 완성하였다.

RCEP은 애초에 ASEAN 10개국과 한국, 중국, 일본, 인도, 호주, 뉴질랜드 등 16개 국가의 참여로 협상이 시작되었으나, 협정 타결 후 무역적자가 심화될 것을 우려하는 인도가 협상에서 빠짐에 따라 15개 국가만이 참여한 채 2019년 11월에 협상이 잠정 마무리되었다.

3) 반덤핑관세, 상계관세, 세이프가드 등 세 가지 조치를 포함한다.

4) www.rtais.wto.org

1) 주요국의 RTA

최근 미국과 일본은 상반된 RTA 행보를 보인다. 즉, 미국은 보호주의적 기조로 전환한 반면, 일본은 적극적으로 RTA에 참여하고 있다. 2018년 트럼프 행정부가 출범한 미국은 지역무역협상의 기조에 큰 변화를 가져온다. 기존의 지역무역협정을 수정하도록 강요하고, 무역구제조치를 적극적으로 실시하여 자국의 경제를 우선시하는 보호무역주의를 확대해 나가고 있다. 먼저, 미국은 약 25년 전에 체결된 NAFTA를 재협상하도록 강요하였으며, 이를 통해 기존의 무역협정을 자국에 유리하도록 수정하였다. 미국은 먼저 멕시코와 양자 협의를 진행하여 2018년 7월에 합의를 도출하였으며, 캐나다와도 양자협의를 추진하여 동년 9월에 협상을 타결하였고, 지역무역협정의 의미가 강했던 NAFTA대신 USMCA라는 새로운 무역협정의 이름을 내세웠다. USMCA는 미국의 보호무역 흐름 속에서 타결된 첫 자유무역협정으로서, 향후 미국의 RTA 지향점을 파악하는 기준점이 될 수 있다. 상품시장에 대하여는 큰 조정을 하지 않았다. 다만, 유제품 시장의 개방을 이끌어냄에 따라 미국의 농축산업 분야의 수출을 도모했다. 조문희 외(2018)에 따르면, 상품시장 외에도 신통상규범의 수립을 위해 디지털무역, 환율, 노동, 환경, 반부패 챕터를 추가한 것으로 나타난다. 특히 환율챕터를 추가함에 따라, 우리나라를 포함하여 중국에 대한 견제를 강화할 근거를 마련한 것으로 평가된다.

이후 미국은 한국과의 FTA 재협상을 통해 일부 상품에 대해서 관세율인하 조치를 유예하는 등 기존의 무역질서에서 볼 수 없었던 협상 행보를 보였다. 특히 미국은 자동차 분야에서의 관세철폐 기간을 20년 더 연장하고, 섬유제품의 원산지 규정을 강화하는 등 그동안 한국으로부터 수입이 많았던 상품에 대한 보호 조치를 강화하였다.

이와 같이 미국은 기존에 발효 중이던 지역무역협정을 재정비하는 한편, 미국에게 최대의 무역적자를 기록하는 중국을 중심으로 한 전 세계에게 각종 보호무역조치를 실시하였다. 서진교 외(2018)에 따르면, 미국은 전 세계를 대상으로 통상법 201조, 232조 등의 무역제제조치를 태양광 패널, 가정용 세탁기, 철강, 알루미늄 등에 실시하였다. 그리고 중국을 상대로 통상법 301조를 3차례 실시하여, 추가관세를 10~25% 부과하였으며, 금액으로는 약 2,367억 달러(1차: 326억 달러, 2차 136억 달러, 3차 1905억 달러)에 달한다.

반면, 일본은 자유무역을 적극적으로 확대해 나가기 시작했다. 2017년 CPTPP 협상을 마무리 지음과 동시에 일본은 EU와의 RTA 협상을 진행하여 2019년 1월에 협상을 타결하였다. 그리고 2019년에는 미국과의 FTA 협상을 개시하여 동년 9월 협상을 부분적으로 타결하였다.⁵⁾ 일본의 이와 같은 RTA 행보는 한국의 기체결 RTA와 상당 부분 중

5) 자세한 협정 내용은 산업통상자원부(2018) 참조

6) 자세한 협정 내용은 USTR (2019a, 2019b) 참조

복된다. 즉, 일본 입장에서는 CPTPP 국가 중에서는 멕시코를 제외한 모든 국가가 한국과 FTA를 체결한 국가들이며, 미국, EU 또한 한국의 FTA 기체결국이다. 일본이 한국과 RTA를 체결한 국가들과 연달아 RTA를 체결한다는 것은 곧 한국이 기존에 누렸던 시장 선점 효과를 상당 부분 잠식당할 가능성이 크다는 것을 의미한다. 좀 더 자세히 한국의 FTA 체결 현황과 비교해보면, 2020년 기준, 일본은 호주, 스위스, EU 등 48개국과 17건의 FTA를 체결하였고, 한국은 미국, EU, 중국 등 56개국과 19건의 FTA를 체결(발효 기준: 55개국 16건 FTA)하였다. 일본의 초기 FTA 정책은 아시아 특히 ASEAN 회원국들과의 개별적 FTA 추진에 중점을 두었다. 최근에는 호주, 스위스, EU, 미국, CPTPP 등 자유무역협정 대상국의 범위를 아시아 이외의 지역으로 확대시켜 나가고 있다[송백훈(2019)].

2) 한국의 RTA

<표 2>에 나타난 바와 같이 2020년 기준, 한국은 56개국과 19건의 RTA를 체결하였으며, 한국의 주요 무역 상대국 중에서 일본을 제외한 대부분의 국가와 RTA를 체결하였다. 한국은 아프리카 대륙의 국가를 제외한 모든 대륙의 국가들과 전 방위적인 자유무역을 추진해 왔다. 미주 대륙과는 멕시코를 제외한 많은 북미, 남미, 중미 국가들과 RTA를 체결하였고, 유럽(EU, 영국, EFTA), 아시아(아세안, 중국, 인도), 오세아니아(호주, 뉴질랜드) 등 전 대륙으로 그 범위를 넓혔다. 최근에는, 브렉시트를 통해 EU로부터 탈퇴가 예정된 영국과 선제적으로 RTA를 체결함으로써 유럽 지역에서 발생할 수 있는 RTA 공백을 최소화하였다.

반면, 한국은 일본과는 자유무역을 추진하지 못하고 있다. 중단되었던 한일 FTA를 2006년에 협상을 재개하기 위한 실무적 노력이 추진되었으나, 두 국가 간에 존재하는 정치 외교적·경제적 대립관계로 인해 협상은 진행되지 못하였다. 이 외에도, 한국은 한·중·일 FTA, MERCOSUR 등의 복수간 RTA 및 러시아, 에콰도르, 필리핀, 말레이시아 등 양자간 RTA 협상을 진행 중이다.

한국은 아시아 지역에서의 연대를 강화하고 있다. 2007년 6월, 한국-ASEAN FTA의 상품협정이 발효 되었으나, 10개국과의 동시 협상으로 인해 개방수준의 정도가 낮았었다. 이를 보완하고자, 한국은 아세안 회원국 개별국가와 FTA를 추진해 왔고, 그 결과 베트남, 인도네시아와 FTA를 타결하였고, 현재 필리핀, 말레이시아와는 FTA협상을 진행 중이다. 10개국 중에서 경제적으로 의미 있는 5개국(싱가포르 포함)과 FTA를 체결함에 따라, 중국과 일본의 무역의존도를 낮추고, 아시아에서의 무역 및 글로벌 가치사슬을 더 효과적으로 활용할 수 있는 기틀을 마련하였다.

<표 2> 한·미·일 RTA비교

	한국	미국	일본
체결 RTA	칠레, 싱가포르, EFTA, ASEAN, 인도, EU, 페루, 미국, 터키, 호주, 캐나다, 중국, 뉴질랜드, 베트남, 콜롬비아, 중미, 영국, 이스라엘, 인도네시아	이스라엘, NAFTA, 요르단, 싱가포르, 칠레, 호주, 모나코, 바레인, 오만, 페루, 한국, 콜롬비아, 파나마	싱가포르, 멕시코, 말레이시아, 칠레, 태국, 인도네시아, 브루나이, 필리핀, ASEAN, 스위스, 베트남, 인도, 페루, 호주, 몽골, CPTPP, EU

자료: 한국의 자유무역협정(<http://fta.go.kr>; 검색일: 2020년 4월 15일)

3) 향후 RTA 전망

지금까지 많은 국가들이 자유무역주의를 지지하며 자국의 이익에 부합하는 국가들과 적극적으로 RTA를 추진해왔다. 하지만 트럼프 행정부 출범 이후 미국은 일련의 강력한 보호무역 조치들을 추진하며 기존의 자유무역주의에 역행하고 있다. 미국은 중국, 일본, 유럽 등 전방위적으로 무역구제조치를 실시하였다. 특히, 미국은 중국과 가장 심각한 무역 전쟁을 추진하였으며, 유럽, 일본 그리고 한국을 향한 무역구제조치는 언제든 발동할 준비를 하고 있다.

서론에서 논의된 바와 같이 보호무역이 팽배해지는 현 시점에 전 세계가 코로나-19의 확산으로 인해 역사상 유례가 없는 경제적 어려움을 겪고 있다. 1997년 말의 아시아 경제위기, 2005년의 미국발 금융위기, 2008년의 유럽발 재정위기는 실물경제와 금융경제에서 나타난 경제위기인 반면, 2020년 전 세계를 강타한 코로나-19 사태는 국가 간의 상품 및 인력의 이동이 대폭 제한함에 따라 지금까지 경험해 보지 못한 범세계적 경기하강이 나타나고 있다. 1930년대 미국의 대공황보다 더 심각한 경제하락을 예측하기도 한다. 코로나-19의 전 세계적 확산으로 인해, 국가 간의 상품거래가 줄어들 뿐만 아니라, 국가 간 인력이동도 제한되어 국제 노동시장의 교류 단절이 발생하고 있으며 서비스 시장에서도 국가 간 교역이 단절되고 있다.

이는 국가 간의 경제적 결속을 강조하고 협력을 지향했던 RTA에도 큰 영향을 미칠 것으로 예측된다. 특히, 코로나-19의 원인과 유래를 두고, 미국과 중국은 서로의 탓을 하는 등 국가 간의 신뢰와 협력에 부정적 영향을 미치고 있으며, 세계 곳곳에서 나타나는 신 인종차별적 행동들로 인해 국가 간의 경제협력에도 적지 않은 부정적 영향을 미칠 것이다. 신 민족주의적 성향이 강해짐에 따라 각 국가들의 리쇼어링(reshoring) 정책이 강화될 것이고, 지금까지 체결된 지역무역협정의 개정, 수정이 요구될 가능성도 배제할 수 없다.

3. 글로벌 가치사슬의 변화

하나의 상품을 생산함에 있어 생산과정이 분화되어 다수의 국가가 참여한다는 의미의 글로벌 가치사슬(GVC)은 유사한 의미의 다양한 이름으로 불리고 있다. Grosman과 Rossi-Hansberg(2008)는 노동력의 국제적 세분화를 작업 교역(task trade)로 정의하였고, 이 밖에도 생산의 수직적 특화(vertical specialization), 오프쇼어링(offshoring), 아웃소싱(outsourcing), 생산 공유(production sharing), 생산 분화(production fragmentation), 가치사슬의 절단(slicing the value chain) 등 다수의 국가가 참여하는 국제적 생산은 다양한 방식으로 정의되고 있다. 각각의 정의는 국제적 생산을 바라보는 시각에 따라 미세한 차이를 지니고 있지만 모두 복수의 국가가 생산과정에 참여하여 최종재화를 생산하는 생산방식을 설명한다.

운송수단의 발전과 정보통신기술(information communication technology)의 확산으로 글로벌 가치사슬이 심화되면서 GVC에 대한 관심과 중요성이 높아지고 있다. 개도국은 적극적인 글로벌 가치사슬에 참여하여 자국 산업화를 업그레이드하기 위해, 선진국은 효율적인 생산방식을 통해 자국 상품의 국제 경쟁력을 높일 수 있다는 점에서 GVC는 선진국과 개도국 모두에게 중요한 통상현안이 된다. 본 소절에서는 이러한 글로벌 가치사슬의 발전과 현황 그리고 향후 전망에 관해 간략히 살펴보고자 한다.

1) 글로벌 가치사슬의 발전

산업혁명으로 대규모 생산과 원거리 운송이 가능해지면서 국가간 교역은 폭발적으로 증가하였다. 무역의 황금기라고 불리는 19세기말에서 20세기 초반 국가간 교역은 리카르도나 헉처-올린 모형에서 설명되고 있는 바와 같이 국가간 기술력의 차이나 생산요소의 차이로 인해 발생하였고, 최종재화가 국가간에 이동하는 형태가 주를 이루었다. 이를 통해 각 국가는 비교우위와 규모의 경제를 통한 경제적 이득의 확대가 가능해졌고, 국제적으로 생산과 소비가 분리되는 국제화의 첫 번째 분화(globalization's first unbundling)를 경험하게 되었다(Baldwin, 2006).

생산과 소비가 분화되는 과정에서 초기에는 ‘근접성(proximity)’이 생산과정에서의 중요한 요인으로 등장하였다. 대규모 생산이 시작되면서 자본과 기술, 노동력과 교육 그리고 투자와 정보가 서로 인접한 지역에 위치함에 따라 기업들은 복잡한 생산과정의 원활한 조정과 운송비용 절감이 가능했다. 따라서 초기의 생산은 주로 특정 지역의 산업 클러스터를 중심으로 발생하였고 국가간 중간재나 부품 소재의 교역은 제한적인 특징을 보였다.

그러나 초기의 생산형태는 국가간 교역이 확대되고 규모의 경제가 더욱 확실해지면

서 변화의 계기를 맞게 되었다. 자사에서 직접 생산한 혹은 근접 지역에서 생산한 부품·소재를 사용하던 생산은 대량 생산으로 규모의 경제와 생산과정의 학습효과로 기술력과 특허를 바탕으로 한 부품·소재 기업이 등장하면서 국경을 넘어 부품·소재를 조달하는 것이 보다 높은 이득을 얻을 수 있는 배경이 되었다. 따라서 초기의 생산 분화는 특정 기업이나 산업을 중심으로 산업내 교역(intra-industry trade)이 확대되었고, 선진국-개도국 간의 생산 분화보다는 제조업 강국인 선진국 간의 분화가 주를 이루었다.⁷⁾

이처럼 선진국간에 공유되던 생산 분화는 선진국-개도국 간의 임금격차가 확대되고 이에 따른 수직적 외국인 직접투자가 증가하면서 개도국의 생산 공유(production sharing)가 증가하는 계기가 되었다. 개도국의 입장에서 외국인 투자의 유입이 자국 경제발전에 중요한 요인으로 인식되면서 외국인 투자를 확대하기 위한 다양한 정책이 도입되었고 선진국과 개도국 간의 임금격차가 확대됨에 따라 선진국 기업들의 개도국과의 생산 공유에 따른 이득이 확대될 수 있었다. 또한, 1980년대 중반 정보통신기술혁명(ICT revolution)과 국제표준의 확산은 국제 생산 분화 확대의 계기를 제공하였다. ICT 기술의 발전은 저비용으로 원거리에서의 업무조정이 가능하게 되었고 국제표준의 확대는 품질 검증 매커니즘을 통한 생산과정의 모듈화가 가능하게 되면서 국가간 생산 분화가 확대될 수 있었다(John and Kierzkowski 1990, 2001). Baldwin(2006)은 이러한 특징을 산업혁명 이후 초기에 생산과 소비가 분리되었던 국제화의 첫 번째 분화와 대비되는 ‘국제화의 두 번째 분화(globalization’s second unbundling)’로 정의하였다.

이러한 국제화의 두 번째 분화 현상은 1990년대를 거치면서 빠르게 확대되었다. 특히 선진국-개도국 간의 임금 격차에 따른 노동집약적 상품을 중심으로 한 생산 분화는 개도국의 산업화를 촉진하였고, 최근에 와서는 단순 노동집약적 상품뿐만 아니라 high-technology 집약적인 상품과 서비스 부문에서의 생산 분화로까지 확대되는 특징을 보여주고 있다.

2) 전세계 글로벌 가치사슬 현황

Wang et. al.(2017)은 국가의 생산활동을 국가간 생산 공유 여부에 따라 4가지로 분류하였다. 첫 번째와 두 번째 유형은 각각 국내 부품·소재만을 사용하여 국내에서 최종 소비되는 경우와 국내에서 생산된 최종재화가 외국에서 최종 소비되는 경우로 국가간 생산 공유가 발생하지 않는 경우이다. 반면에 세 번째 유형은 국내 부품·소재가 외국으로 수출되어 외국에서 최종재화 생산에 사용되어 최종적으로 소비되는 경우이다. 이 경우 부품·소재의 국가간 이동은 한 번 발생하며 Wang은 이를 ‘단순 GVC’로 분류하였다. 마지막 유형은 국내에서 생산된 중간재가 외국으로 이동하여 외국에서 중간재 혹은

7) Feenstra(1998)은 이를 기업이 위치한 특정 지역을 중심으로 경제활동이 이루어지던 ‘포드 방식’ 생산시스템의 이탈(departure from Fordist production system)이라고 지칭하였다.

최종재 생산에 결합된 후, 다시 다른 국가로 수출되는 생산형태이다. 이는 국내에서 생산된 중간재가 최소 두 번 이상의 국경을 넘어 이동하는 경우로 이를 ‘복합 GVC’로 분류하였다.

<표 3>과 <표 4>는 이러한 분류 방식에 따라 국가의 소득군별 전방·후방 참여형 GVC의 변화를 보여주고 있다. 2000년과 2007년을 비교하면 고소득, 중상위 소득 및 중하위 소득 국가군 모두 전방·후방 참여형 GVC는 증가하였다. 그러나 2008~09년 글로벌 금융위기로 전 세계 교역이 위축되고 보호무역주의 성격이 강한 통상정책이 등장하면서 2017년 소득군별 전방·후방 참여형 GVC는 2007년 수준을 회복하지 못하고 있다. 소득군별로는 고소득 국가만이 2007년의 GVC 참여 수준을 회복하였고, 중상위 및 중하위 국가의 GVC 참여는 글로벌 금융위기 이전인 2007년을 밑도는 수치를 기록하였다.

고소득 국가의 전방 참여형 GVC는 2007년 11.8%에서 2017년 12.4%로 0.6% 포인트 상승한 반면 중상위 소득국가와 중하위 소득국가의 전방 참여형 GVC는 동 기간 각각 3.6%와 3.3% 포인트 감소하였다. 중상위 소득군의 단순 GVC 비중은 2007년 8.4%에서 2017년 6.4%로 2% 포인트 감소하였고 복합 GVC 비중은 5.6%에서 4.2%로 1.4% 포인트 감소하였다. 또한, 중하위 소득군의 단순 GVC와 복합 GVC 비중도 각각 1.9%, 1.4% 포인트 감소하면서 두 국가군 모두 단순 GVC의 감소가 큰 특징을 보였다.

<표 3> 소득군별 전방 참여형 GVC Index

(단위: GDP 대비 비중, %)

소득군	GVC 참여			단순 GVC			복합 GVC		
	2000	2007	2017	2000	2007	2017	2000	2007	2017
고소득	9.5	11.8	12.4	5.6	6.8	7.1	3.8	5.0	5.3
중상위 소득	11.4	14.1	10.5	7.2	8.4	6.4	4.2	5.6	4.2
중하위 소득	10.8	12.4	9.1	6.9	7.6	5.7	3.9	4.8	3.4

자료: WTO(2019), p.15 Table 1.1A

후방 참여형 GVC도 고소득 국가의 경우 2007년 11.7%에서 2017년 11.8%로 2017년에 와서야 글로벌 금융위기 이전의 수준을 회복하였고 중상위 및 중하위 소득군의 후방 참여형 GVC는 2007~17년 기간에 각각 3.6%와 2.4% 포인트 감소하여 여전히 2007년 수준을 밑돌았다. 중상위 소득군의 후방 참여형 GVC는 복합 GVC의 감소가 큰 반면, 중하위 소득군의 후방 참여형 GVC의 감소는 주로 단순 GVC의 감소가 크게 작용하였다.

전방 및 후방 참여형 GVC의 변화는 경제의 외생적 충격이나 통상정책의 변화에 민감한 GVC의 특징을 보여준다. 2008/09년 글로벌 금융위기와 이를 극복하기 위한 보호무역주의 성격의 통상정책의 확산은 GVC의 수준이 2007년 수준을 회복하기 어렵게 만

드는 요인으로 작용하였다. 또한 글로벌 금융위기 이후 선진국에 비해 중상위·중하위 소득군의 GVC 참여가 더디게 회복하고 있다는 점은 이들 국가들의 산업구조가 변화하고 있다는 점을 보여준다. 개도국들은 적극적인 GVC 참여를 통해 자국의 산업화 정도를 높일 수 있었고, 이를 통해 기존에 수입에 의존하던 중간재 일부를 국내산으로 대체하려는 노력을 지속함에 따라 GVC에서 자국 가치사슬의 길이를 확장할 수 있었다. 이처럼 2000년대 이후 통상환경의 변화와 국가간 기술격차의 감소, 개도국 및 최빈개도국 산업화의 심화 등은 국가간 교역구조와 GVC에 영향을 미치는 요인으로 등장하고 있다.

<표 4> 소득군별 후방 참여형 GVC Index

(단위: 최종재화대비 비중, %)

소득군	GVC 참여			단순 GVC			복합 GVC		
	2000	2007	2017	2000	2007	2017	2000	2007	2017
고소득	9.3	11.7	11.8	5.8	6.8	6.5	3.5	4.9	5.3
중상위 소득	12.5	14.1	10.5	7.3	7.7	6.3	5.2	6.4	4.2
중하위 소득	11.7	14.2	11.8	7.9	9.3	7.6	3.8	4.8	4.2

자료: WTO(2019), p.15 Table 1.1B

3) 글로벌 가치사슬의 확산에 따른 위험성 증가

국제화의 결과 기업들은 자국을 벗어나 국제시장을 대상으로 필요한 중간재와 부품·소재를 조달할 수 있게 되었다. 글로벌 가치사슬을 통해 전세계를 대상으로 필요한 중간재와 부품·소재를 조달하고 혹은 자사가 생산한 부품·소재를 국제시장에 공급할 수 있게 됨에 따라 기업은 보다 효율적인 생산이 가능하게 되었고, 이윤 확대의 기회를 받게 되었다. 그러나 이러한 글로벌 가치사슬의 확산으로 기업은 안정적인 생산이 자신이 조정할 수 있는 범위를 벗어나는 부분에 의존하게 됨에 따라 보다 많은 위험성에 노출되는 결과를 초래하였고, 기존에 중요하지 않던 요인이 자사의 생산에 중요한 요인으로 작용하게 되었다. 특히 글로벌 가치사슬의 길이가 확장되고 생산 분화가 세분되면서 기업은 더욱 많은 위험성에 노출되게 되었다.

Sodhi and Tang(2012)은 글로벌 가치사슬의 심화에 따른 위험성의 증가 요인을 세 가지 측면에서 설명하였다. 첫째로는 생산 공급망에 참여하는 기업의 수가 증가함에 따라 공급망의 붕괴를 초래할 수 있는 요인의 수가 증가한다는 점이다. 둘째로는 가치사슬의 길이가 늘어나면서 위험요소에 대한 기업 혹은 국가의 가시성과 투명성이 감소하고 이는 위험성의 파악과 대처를 어렵게 만드는 요인이 된다는 점을 들었다. 마지막으로 기업간 및 국가간 상호연관성이 높아짐에 따라 지역적으로 최선의 선택이 전체의 최적화를 저해하는 요인으로 작용함에 따라 위험성을 높인다고 지적하였다.

2000년대에 들어서면서 국제사회는 글로벌 가치사슬의 확대로 생산의 상호연관성이 확대되면서 생산위험이 현실화 된 사례들을 볼 수 있었다. 2011년 미국의 911 사태, 2003년 중국과 홍콩을 중심으로 발생한 사스(SARS), 2011년 동일본 대지진이나 2011-12년 태국의 홍수 등은 각각 특정 지역에서 발생한 자연재해 혹은 사건이지만 특정 지역에서의 사건이 단순히 해당 지역의 생산에만 영향을 미치는 것이 아니라 여타 지역의 생산에 부정적인 영향을 초래하였다.

실증적으로 Singhal(2005)은 10년 동안 800개 이상의 기업을 대상으로 공급망 중단 관련 회사 발표를 조사하면서 공급망 문제로 인해 부정적인 영향을 받은 회사는 그렇지 않은 기업에 비해 약 33-40% 낮은 주식 수익률을 기록했음을 보여주었다. Ye and Abe(2012)는 2011년 동일본 지진과 태국의 홍수로 지역적인 생산 공급망의 붕괴가 전체적인 생산에 미치는 영향을 사례 분석을 통해 살펴보았다. 자연재해에 따른 국제 생산 네트워크의 취약성을 지적하면서 생산 공급망 확대에 따른 효율성과 위험성 간의 균형을 찾을 필요가 있으며, 이러한 과정에서 정부와 민간 부문의 긴밀한 협력이 필요하다고 강조하였다.

4) 향후 글로벌 가치사슬 전망

최근 코로나-19의 전 세계적인 유행은 다시금 글로벌 가치사슬의 취약성을 노출시키는 계기가 되었다. 코로나 19로 글로벌 가치사슬의 중요 참여자인 중국의 생산에 문제가 생기면서 이는 세계 많은 기업의 생산에 차질을 초래하였다. 특히 유럽, 미국, 아시아 전역으로 코로나-19가 확산되면서 많은 국가들이 자국 의료진을 위한 마스크를 비롯해 방호용품 등 핵심 의료용품에 대한 수요가 증가하였지만 생산을 위한 원자재 공급이 원활하게 운영되지 못하면서 이들 제품들의 세계적인 품귀현상이 발생하였다.

이러한 경험을 통해 글로벌 가치사슬에 대한 회의적인 시각과 이를 보완하기 위해 산업별로 새로운 정책이 도입될 수는 있지만, 글로벌 가치사슬은 향후에도 더욱 심화될 것으로 예상된다. 국제시장에서 선진국간 혹은 선진국과 개도국 간의 경쟁이 치열해지고 효율적인 생산이 이러한 국제시장에서 생존하기 위한 중요한 요인이 됨에 따라 글로벌 가치사슬은 더욱 길게 세분화될 것으로 전망된다.

또한, 최근 생산 분화는 지역을 중심으로 강화되는 경향을 보인다. 글로벌 가치사슬의 확산은 개도국의 산업화를 촉진하였고, 개도국들의 생산 능력이 향상됨에 따라 기존의 미국과 개도국, 유럽과 개도국 중심의 글로벌 가치사슬은 지역내 생산 분화가 강화되는 모습을 보여주었다. Baldwin(2012)은 'Factory Asia', 'Factory North America', 'Factory Europe'을 강력한 공급체인을 구축하는 블록으로 각각 일본과 미국 그리고 독일을 중심으로 한 spoke and hub 형태의 지역 생산네트워크가 강화될 것으로 전망하였다. 특히 역내 양자·다자간 무역협정에 소극적이었던 동아시아 지역의 국가들이 적극적으로 역

내국 간의 FTA를 추진하면서 동아시아 지역의 역내 가치사슬은 향후 더욱 확대될 수 있는 촉진제로 작용하였고 2019년 동아시아 15개국 정상들 간에 합의되어 2020년 연내 정식 서명 예정인 역내 포괄적 경제 동반자 관계(RCEP)는 동아시아 지역에서 마지막으로 남아 있는 한국과 일본, 중국과 일본 간의 FTA 퍼즐을 완결함에 따라 역내 생산 분화를 업그레이드 할 수 있는 기초가 될 것이다.

Ⅲ. 코로나-19와 향후 통상환경 전망

1. 코로나-19사태의 영향

2019년 중국 우한에서 시작된 코로나-19는 한국을 포함한 동아시아 지역을 넘어 유럽, 미국으로 급격히 확산하였고, 이에 따라 경제활동이 급격히 위축하면서 세계 경기가 침체국면으로 접어들고 있다. 한국의 총선 결과가 미국 등 다른 국가에도 참고가 되듯이 코로나 관련 위기를 어떻게 극복하느냐에 따른 선거의 결과가 좌우될 가능성이 크기 때문에, 2020년 대통령 선거를 앞둔 미국의 트럼프 행정부와 국내 정치적 영향을 고려하는 주요 국가는 코로나 위기 극복에 정권의 미래를 걸고 적극적으로 대처하고 있다.

특히, 코로나-19사태가 국제통상에 미치는 영향은 먼저 의료품 관련 무역에 직접 영향을 미치는 조치와 코로나-19로 인한 세계 경기침체가 국제통상에 미치는 간접적 영향으로 나누어 분석할 수 있다. 앞서 지적한 바와 같이 주요 국가는 코로나-19사태를 어떻게 극복하는지는 선거 결과와 정권의 지지도에 직접적인 영향을 미치기 때문에 의료품의 안정적인 공급이 정책적인 측면에서 매우 중요하다. 그러나 이와 관련된 구체적인 정책은 의료품의 수출국 입장과 수입국 입장에 따라 상이하게 나타날 수 있다. 의료품 수출국은 관련 의료품의 안정적 국내 공급을 위해 수출을 제한하거나 수출 가능 물량에 상한을 두는 조치를 시행하는 반면, 의료품 수입국은 해당 품목에 대한 관세철폐를 통해 의료품의 안정적 공급을 도모하고 있다. 결국, 정책적 핵심방향은 의료품의 안정적인 공급이기 때문에 생산국가는 적절한 수출규제를 사용하는 반면, 수입국은 무역장벽의 제거를 통해 의료품을 확보하는 전략을 사용하고 있다.

또한, 일부 유럽 국가에서 대두된 중국산 코로나 진단기기의 품질 문제로 인해 단순히 의료품의 안정적인 공급이 중요한 것이 아니라 적절한 품질을 보장하는 수준의 의료품 확보가 중요하기 때문에, 품질과 관련된 공급선 확보 역시 정책입안자 측면에서는 중요한 정책과제라 볼 수 있다. 즉, 자국민의 보건의료와 직접 연관된 물품이기 때문에 해당 의료품의 품질이 보장되지 않을 경우, 중장기적인 수급 관계가 형성되지 않는다.

또한, 의료품 생산과정에 있어 관련 글로벌 가치사슬이 재편될 가능성 역시 존재한

다. 한국의 마스크 제조업체가 마스크 제작의 핵심 소재인 부직포를 중국 공급업체에 의존하다가 코로나-19의 발발로 인해 적절한 시기에 해당 소재를 공급받는 데 실패하면서 마스크 제조과정 전체가 타격을 받은 경우가 발생하였다. 이에 따라 적절한 대안 없이 해외로부터의 부품 및 소재 공급에 의존할 경우, 전 생산공정이 운영되지 않을 수 있어 적절한 공급망 대안을 확보하려는 기업의 노력이 이어질 가능성이 크다. 국가의 전체적인 의료시스템 차원에서 의료품의 안정적인 생산과 이에 따른 수급 체계의 구축이 중요하므로 비용 절감의 경제적 목적을 위한 가치사슬 구축보다는 전략적 관점에서 국내 부품 소재 공급망을 구축할 필요가 높아질 것이다.

그러나 코로나-19로 인해 가장 우려되는 것은 이로 인한 경제행위의 위축과 그에 따른 세계 경기침체이다. 글로벌 가치사슬의 확대 및 심화로 그동안 경제통합 수준을 높여 온 국가들은 이번 코로나-19로 인해 부품 소재의 국경간 이동이 원활치 못하자 생산공정에 큰 타격을 받았다. 따라서, 글로벌 가치사슬의 확대 및 심화를 통해 비용을 절감하던 다국적 기업은 이제 원활한 수급을 위해 안정적이고 지속적인 공급 대안의 필요성을 자각하고 있다. 생산활동의 저하는 국내총생산의 하락을 의미하며, 경기 하락에 이은 대규모 실업과 기업의 수익성 악화로 이어져 세계 경제의 침체가 심화할 수 있다.

또한, 이러한 세계 경제의 침체는 자국 생산자를 보호하기 위한 보호무역주의의 확산으로 이어질 가능성 역시 크다. 보호무역주의 성향은 경기변동과 밀접한 관계를 지니고 있는데, 경기가 악화할수록 자국 생산자를 보호하려는 정책적 수요가 증가하게 되고 이는 보호무역주의적 정책으로 이어진다. 즉, 경기가 악화할수록 자국 기업의 수익성이 악화하고 외국 기업의 반덤핑 행위, 외국 정부의 불법보조금에 대한 국내기업의 제소 건수가 증가하여 무역구제조치(trade remedy measures) 사용이 빈번해진다. Bagwell and Staiger(2003)의 연구에서도 경기가 침체할수록 교역조건(terms of trade)을 개선하려는 정책이 사용됨을 이론적으로 분석하였다. 즉, 보호무역주의적 정책으로 상대 교역국의 수출가격을 인상하여 교역조건을 개선하려는 효과를 목적에 두고 정책을 시행할 유인이 높아진다는 것이다. 또한, 정치경제학적 접근방법을 이용한 Cassing et al.(1986), Grossman and Helpman (1994) 등의 연구는 경기침체에 따른 국내 생산자의 수익 악화를 수입규제를 통해 만회하려는 기업들의 정책 로비의 결과가 보호무역주의라고 설명하였다. 이러한 이론적 배경 외에도 미국 트럼프 행정부 출범 이후 보호무역주의가 점차 강화하는 상황에서 코로나-19로 인한 미국, 유럽 등 주요국의 경기침체는 보호무역주의 정책성향을 더욱 확산할 것으로 전망된다.

2. 향후 무역형태의 변화 가능성

코로나-19사태로 인해 생산공정의 글로벌화가 예상치 못한 부품 및 소재의 수급 어

려움으로 이어질 수 있다는 것을 다국적 기업과 정책입안자는 인식하게 되었다. 이에 적절한 대안 없이 최종재 생산을 위한 가치사슬 체계를 글로벌화하는 것이 코로나-19사태와 같은 환경 아래 경제활동을 해야 하는 경우 심각한 리스크로 작용할 수 있음을 다국적 기업과 정책입안자가 인지한 것이다. 이에 따라 그동안 확대, 심화해온 글로벌 가치사슬이 변화할 가능성이 큰 실정이다. 특히, 보건의료서비스에 직접 관련된 의료품 생산의 경우 생산의 국내 자급률이 중요시 고려될 가능성이 크다. 이에 따라 의료품 생산의 글로벌 가치사슬의 경우 부품 및 소재의 국산화 과정을 높이는 방향으로, 각국 정부가 관련 정책을 운용하거나 생산업체 역사가 부품 및 소재의 안정적인 국내 수급을 확보하려는 경영활동으로 이어질 가능성이 크다. 의료품 생산 외에도 글로벌 가치사슬을 활용하는 모든 다국적 기업 역시 코로나-19사태와 같은 상황 아래 안정적인 생산활동을 지속해 나갈 수 있는 관련 리스크 관리 체계 구축이 중요한 과제로 대두될 가능성이 크다. 효율성과 저비용 중심의 글로벌 가치사슬 구축이 안정적인 생산활동 영위 측면으로 재편되고, 글로벌 가치사슬의 운용과 관련된 리스크를 어떻게 관리하느냐가 해당 기업의 가치를 평가하는 중요한 요소가 될 것이기 때문에 다국적 기업은 글로벌 가치사슬의 효율성과 리스크 관리 차원에서의 대안 시스템 구축이 중요한 경영과제로 인식할 것이다.

또한, 미국의 오바마 행정부 이후 산업정책의 핵심 과제가 된 리쇼어링(reshoring) 정책을 미국뿐만 아니라 주요 국가 모두 적극 활성화할 가능성이 크다. 글로벌 가치사슬이 확대, 심화하여온 그동안의 추세에서 코로나-19사태로 인해 생산공정의 국산화가 안정적인 생산활동에 중요한 요소임을 국가가 인식했기 때문에, 해외로 진출했던 자국 기업이 국내로 돌아올 때 정부는 다양한 유인정책을 통해 이를 더욱 활성화하여 안정적인 국내 생산체계를 구축하려는 정책 수요가 높아졌다. 이에 따라 해외로 진출했던 국내 기업이 자국으로 복귀할 경우 보조금 지급, 세제상의 혜택 부여, 적절한 행정적 지원, 관련 산업공단 운영 등 다양한 유인정책을 각국 정부가 확대 운용할 가능성이 크다.

또한, 코로나-19사태로 인해 국경 폐쇄, 자가격리 시간의 부담, 관련 검역 과정의 심화, 통관절차의 지연 등 물리적인 통상활동의 어려움이 가중되고 있으므로, 이에 대한 대안으로 디지털 무역이 과거보다 활성화할 가능성이 크다. 디지털 기술의 발전과 더불어 그동안 통상의 미래로 인식되어오던 디지털 무역이 코로나-19사태를 계기로 관련 논의뿐만 아니라 이를 실질적인 무역으로 적용하려는 기업의 노력으로 이어질 가능성이 크다. 상품 기획, 생산, 유통 등의 단계에서 빅데이터를 활용하는 기업이 점차 확대하고 있으며, 코로나-19사태로 인해 상품 운송, 택배 등 유통부문이 점차 활성화하면서 휴대전화기 앱을 활용한 상품거래가 점차 늘어나고 있다. 또한, 3D 기술을 이용한 디지털 디자인, 3D 프린팅, 로봇 생산 등을 활용한 상품 기획 및 생산활동 역시 활성화할 것으로 전망된다. 또한, 코로나-19사태와 더불어 소비자의 수요 형태 역시 변화하고 있어 개인 맞춤형 주문 및 생산시스템 구축에 많은 기업이 참여하여 정보통신기술(ICT)을 융합

한 공정혁신과 기술개발 상용화가 더욱 활성화할 것으로 예상된다.

IV. 우리의 대응 및 정책 시사점

앞서 살펴본 바와 같이 다자무역체제, 지역주의, 글로벌 가치사슬 등이 형성하는 국제통상질서는 가까운 시일내에 변화할 가능성이 큰 상황이다. 특히, 오랜 시간 교착상태에 빠져있는 다자무역협상, 직무 정지상태인 WTO의 상소기구 등으로 인해 다자무역체제의 변화 가능성이 매우 큰 상황이다. 1967년 GATT협정에 서명하며 다자무역체제로 편입한 한국은 그동안 다자무역체제가 제공하는 자유무역의 큰 흐름으로부터 경제 성장을 도모할 수 있었고, 다자무역체제가 운영하는 분쟁해결절차를 통해 한국의 상업적 이익 (commercial interests)을 보호하고 다른 WTO 회원국의 잘못된 무역관행을 개선하며 우리의 이익을 지킬 수 있었다. 그러나 다자무역체제는 그동안 나타난 의사결정과정의 비효율성, 미국, EU, 중국 등 강대국의 이해관계에 따라 변화가 불가피한 상황에 처해 있다.

이러한 과정에서 현재 논의 중인 WTO 개혁 이슈는 다자무역체제의 혜택을 영위한 국가로서 한국경제에 매우 중요한 과제이다. 따라서, 한국 정부는 다자무역협상은 물론 다자무역체제의 개혁 논의에 대한 동향 파악 능력을 보다 강화할 필요가 있다. 또한, 관련 동향 파악을 바탕으로 한국 정부는 다자무역협상과 WTO 개혁 논의에 보다 적극적으로 참여하여 우리의 입장이 관련 협상과 논의에 반영될 수 있도록 협상 및 논의 초기 단계부터 능동적으로 임하여 협상력을 높여야 한다. 이 과정에서 한국 정부는 우리의 입장과 유사한 국가와 협력을 강화하여 협상 및 논의과정에서 우리의 입장이 반영될 수 있도록 국제적 공조 체계를 수립하여 운용할 필요가 있다.

또한, WTO 상소기구 업무 정지에 따른 대안 구축에 한국 정부는 정책적으로 대응할 필요가 있다. 그동안 통상마찰에 대한 우리의 대응전략에서 최종적인 대응과정은 WTO 분쟁해결기구(DSB)에 해당 통상마찰국가를 제소하는 것이다. 그러나, 상소기구의 업무가 실질적으로 정지된 상태에서 WTO 제소는 태생적 한계를 지닐 수 밖에 없는 실정이다. 따라서, 한국 정부는 통상마찰 대응 매뉴얼을 전체적으로 점검하여 새로운 대응전략을 초기부터 수립할 필요가 있다.

지역무역협정 분야에서 한국은 이미 경제적으로 의미 있는 국가들과 다수의 RTA를 체결하였다. 더 이상의 RTA 영토 확장이 한국에게 경제적으로 큰 이익을 가져다주지는 않을 것으로 평가된다. 이에 한국 정부는 코로나-19 상황으로 인해 무너진 국가 간의 신뢰를 회복하고 경제협력 체계를 재정비할 필요가 있다. 그리고 많은 국가들이 글로벌 가치사슬의 확대가 경제위기 상황에서는 오히려 득보다 실이 크다는 것을 경험했다. 따라서 한국은 자유무역협정의 추가적인 확대보다는 기존의 자유무역협정을 변화한 국제

통상환경에 맞게 개정하는 단계로 진입해야 할 것이다. 이 과정에서 공급가치 사슬 내에서 안정적인 공급망이 작동되도록 하는 조항을 추가하려는 노력이 기울여져야 할 것이다. 특히, 한국과 글로벌 가치사슬이 밀접하게 연결되어 있는 ASEAN 국가 및 중국을 대상으로 기존의 FTA 관련 조항을 재점검하고 개정함으로써, 그들과의 경제적 결속력을 한층 더 강화시킴과 동시에 안정적인 중간재 공급망을 구축하도록 해야 할 것이다.

앞서 글로벌 가치사슬의 변화와 코로나-19 사태로 인한 글로벌 가치사슬의 변화 가능성 역시 살펴보았다. 특히, 코로나-19가 글로벌 가치사슬에 어떠한 영향을 미칠지 불확실하다. 즉, 코로나-19의 확산에 따라 글로벌 가치사슬이 국내 공급망 중심으로 재편될 수도 있지만, 기존의 글로벌 가치사슬이 강화될 수도 있어 불확실성이 높은 상황이다. 결국, 글로벌 가치사슬과 관련된 리스크를 어떻게 관리하느냐가 한국 정부와 국내기업에 주어진 정책과제라 판단된다. 아무런 대안 없이 기존의 글로벌 가치사슬에 따라 경제행위를 지속하는 것은 코로나-19가 종식되더라도 2020년 가을 또는 겨울에 재유행할 수 있고 또 다른 형태의 바이러스가 창궐할 수 있어서 적절한 방안이 될 수 없다. 따라서, 보다 능동적으로 글로벌 가치사슬과 관련된 리스크를 관리할 필요성이 과거 어느 때보다도 높아진 상황이라 판단된다. 국내기업은 이와 같은 인식 아래 부품 및 소재의 안정적인 공급망을 구축하는 것이 당면한 과제이며, 한국 정부 역시 이러한 기업의 노력이 현실화될 수 있도록 다양한 정책적 지원이 강구되어야 할 것이다. 또한, 경기침체가 악화되지 않도록 보다 선제적인 대응방안 마련에 한국 정부의 역량을 집중할 필요가 있으며, 코로나-19에 따른 세계 경기침체와 이로 인한 보호무역주의 대두에 보다 능동적으로 대응하여야 한다.

향후 3~5년 내에 국제통상질서가 급격히 재편될 가능성이 커, 국제통상환경과 관련된 불확실성이 매우 높은 상황이다. 다자무역체제의 개혁, 지역주의 확대 및 심화, 글로벌 가치사슬의 재편 가능성, 코로나-19 사태 등 동시다발적인 요인에 의해 국제통상환경의 불확실성이 높다. 또한, 미국 트럼프 행정부의 등장, 미·중 무역갈등의 지속, ICT 기술발전 등에 따른 무역형태의 변화 가능성 등 우리에게는 다양한 위협과 도전이 가로막고 있는 동시에, 우리 경제가 다시 도약할 기회와 환경이 조성될 수도 있어 한국경제가 중대한 갈림길에 있다고 판단된다. 지금까지 우리가 직면했던 도전을 슬기롭게 극복한 한국만의 경험을 바탕으로 현재의 불확실한 국제통상환경이 우리 경제가 보다 성숙하고 나아갈 기회로 활용되기를 기대해 본다.

참고문헌

- 곽동철(2020), “백투더퓨처: WTO 상소기구의 위기와 개혁 논의,” 『KITA 통상 리포트』, Vol. 02, 한국무역협회 통상지원센터.
- 박성훈·한홍열·송유철·강문성·송백훈(2017), 『최근 국제통상 환경의 변화에 따른 한국의 새로운 통상정책 방향』, 중장기 통상전략연구 17-04, 세종, 대외경제정책연구원.
- 산업통상자원부(2018), 『한미 FTA 개정협상 결과 상세설명자료』, 산업통상자원부.
- 서진교·윤여준·강구상·김현수(2018). “미 중간선거 결과와 트럼프 행정부 통상정책의 변화 가능성,” 『오늘의 세계경제』, 18(39), 1-11, 대외경제정책연구원.
- 송백훈(2019), “일본의 자유무역확대에 따른 한국경제 파급효과: CPTPP, EU, 미국과의 자유무역,” 『EU학연구』, 24(3), 5-24.
- 조문희·권혁주·강민지(2018), “NAFTA 재협상(USMCA)결과: 평가와 시사점,” 『오늘의 세계경제』, 18(36), 1-21, 대외경제정책연구원.
- Bagwell, K., and R. W. Staiger(2003), “Protection and the Business Cycle,” *Advances in Economic Analysis and Policy*, 1-43.
- Baldwin, R.(2012), “Global Supply Chains: Why they Emerged? Why they Matter? And Where they are Going?,” *CTEI Working Papers*, Working Paper Number 2012-13, The Graduate Institute, Geneva.
- Bown, C. P.(2020), “Why Trump Shot the Sheriffs: The End of WTO Dispute Settlement 1.0,” *PIIE Working Paper No. 20-4*, Washington, DC, Peterson Institute for International Economics.
- Cassing, J., T. J. McKeown, and J. Ochs(1986), “The Political Economy of the Tariff Cycle,” *American Political Science Review*, 843-862.
- Feenstra, R. C.(1998), “Integration of Trade and Disintegration of Production in the Global Economy,” *The Journal of Economic Perspectives*, 12(4), 31-50.
- Grossman, G. M., and E. Helpman(1994), “Protection for Sale,” *American Economic Review*, 4, 833-850.
- Grossman, G. M., and E. A. Rossi-Hansberg(2006), “Trading Tasks: A Simple Theory of Offshoring,” *American Economic Review*, 98(5), 1978-1997.
- Hoekman, B. M., and M. M. Kosteck(2009), *The Political Economy of the World Trading System*, Oxford, Oxford University Press.
- Jones, R., and H. Kierzkowski(1990), “The Role of Services in Production and International Trade: A Theoretical Framework,” Chapter 3 in Jones and Anne Krueger(eds.): *The Political Economy of International Trade*, Oxford: Blackwells.

- _____ (2001), "Horizontal Aspects of Vertical Fragmentation," in L. Cheng and H. Kierzkowski (eds.), *Global Production and Trade in East Asia*, Kluwer.
- Sodhi, M. S., and C. S. Tang(2012), "*Managing Supply Chain Risk*," Springer: New York.
- USTR(2019a), "Fact Sheet: US-Japan Trade Agreement," 2019.10.
- USTR(2019b), "United States-Japan Trade Agreement Negotiation," 2019.12.
- Ye, L., and M. Abe(2012), "The impacts of natural disasters on global supply chains," ARTNeT Working Paper No. 115, June, Bangkok, ESCAP.