

WTO體制下에서의 通商政策과 制度改編

表 鶴 吉

新政府는 '新경제 100일계획'과 '新경제 5個年計劃'을 실시하였다. 동계획하에 추진된 경기활성화를 위한 일련의 조치들은 수출경기의 회복에 힘입어 어느 정도 성공을 거두었으나, 동계획들은 충분한 부처간 협의에 의해 정책우선순위들이 검토되지 않은 상태에서 성급히 상안·집행됨으로써 적어도 通商政策에 관련된 분야에선 많은 문제점들이 발생하였다. 이 논문의 목적은 이러한 인식을 바탕으로 WTO體制의 출범에 따른 通商政策과 通商關聯制度改編의 기본방향을 모색하고 통상관련제도의 확충과 개편필요성을 지적하는 데 있다. 개발도상국 통상정책이론인 유치산업보호론을 검토한 결과 정부가 자의적으로 유치산업을 신장할 것이 아니라 市場信號(market signal)에 의해 자생적으로 정의될 수 있도록 유도할 것이 요청된다. 선진국의 통상정책이론은 기본적으로 불완전경쟁시장이론으로부터 파생된 전략적 무역이론에 입각하고 있다. 이러한 통상정책이론에서 볼 때, 무엇보다 WTO體制下에서 선진국으로의 진입을 모색하고 있는 우리 나라로서는 국내통상관련제도와 기구의 전면개편이 시급한 상황에 있다. 이와 관련하여 通商代表部의 신설과 貿易委員會의 존속법기구조의 확대개편 등을 제안하고자 한다.

1. 序 論

지난해 2월 탄생한 新政府는 출범한 후 한달 이내에 '新경제100일계획'을 완성하여 3월 22일부터 실시하고 '新경제 5個年計劃'을 1993년 6월말까지 완성, 동년 하반기부터 실시해 왔다. 동계획하에 추진된 경기활성화를 위한 일련의 조치들은 선진국경기의 회복·円貨強勢에 따른 수출경기의 회복에 힘입어 어느 정도 성공을 거두었다.

그러나 동계획들은 충분한 부처간 협의에 의해 정책우선순위들이 검토되지 않은 상태에서 성급히 상안·집행됨으로써 적어도 通商政策에 관련된 분야에선 많은 문제점들이 발생하였다. APEC회의 이후 돌발한 UR과동, 그리고 연이어 발생한 UR 이행계획서 제출을 둘러싼 파동 등은 신정부도 通商政策을 수립하고 집행하는 과정에서 각 부서간의 업무를 효율적으로 조정·통제하여 단계별로 충분한 준비를 하는 관행을 아직 정착시키지 못하였음을 露呈시켰다. 지금 현재도 UR최종협정문에 포함된 WTO(World Trade Organization)協定の 국회비준을 앞두고 있으나 비준의 필요성에 대한 대국민홍보가 광범위하게 확산되어 있지 못한 상태에 있다. 특히 미국·EC 각국·일본 등 여타 주요국가가 비준을 하지 않은 상태

에서 早期批准을 해야하는 논리를 적절히 설명하지 못하고 있다. 야당 역시 비준반대의 논리를 명료하게 국민에게 제시하지 못하고 있으며, 비준반대후 가질 수 있는 代案이 무엇인지를 밝히지 못하고 있다. 이러한 추세가 계속된다면 우리 나라의 通商政策은 다시 兩非論에 휩쓸려 표류하게 되고 불필요하게 국력을 소모하게 하는 원인을 제공하게 된다.

이 논문의 목적은 이러한 인식을 바탕으로 WTO體制의 출범에 따른 通商政策과 通商關聯制度改編의 기본방향을 모색하고 통상관련제도의 확충과 개편필요성을 지적하는 데 있다. 이를 위하여 먼저 通商政策理論의 현대적인 전개과정을 살펴보고 이러한 이론을 배경으로 '新經濟' 通商政策을 평가해본다. 그 다음 WTO와 지역경제통합기구들이 混在하게 되는 新世界交易秩序 속에서 우리 나라가 추구해야 하는 通商政策을 일관성있게 추구하기 위해 필요한 제도개편을 논의하기로 한다.

2. WTO體制下에서의 通商政策理論

冷戰體制가 瓦解되면서 나타난 새로운 현상중의 하나는 多者間貿易協商이 활력을 되찾은 동시에 세계경제의 불력화 경향이 강화되는 상호모순되는 국제경제현상이다. 이러한 경향은 각국이 冷戰體制를 대신할 地域安保機構의 필요성을 느끼게 되면서 더욱 강화될 것으로 예상된다.

이와 같은 상호모순은 사실 냉전체제가 본격적으로 와해되기 훨씬 이전부터 예상되어 왔다. Blackhurst(1981)는 각국경제의 상호의존도가 높아질수록 전통적으로 국내정책의 영역이라고 간주되어온 부분에까지 국제규범을 마련해야 할 것으로 예상하였다. 이러한 규범이 마련되어야 할 부분은 상품교역 이외에도, 투자, 조세, 서비스는 물론 환경문제와 사회보장의 영역까지로 확산될 수밖에 없는 추세에 있다. 특히 컴퓨터 기술의 확산, 통신·방송의 국제화 추세로 말미암아 기본통신·보험·금융·건설·여행·수송·항공 등 서비스에 대한 각국의 이해관계는 첨예하게 대립될 가능성이 높아지고 있다.

지난 4월 모로코의 마라케쉬(Marakesh)에서 채택된 UR각료회의의 UR최종 협정문(Final Act Embodying the Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations)에 포함된 WTO협정(World Trade Organization Agreement)에는 서비스분야에 대한 協定文과 分野別 讓許 그리고 知的財産權에 대한 규정이 수용되었다. 그런데 서비스분야와 지적소유권분야에 대한 妥結內容을 살펴보면 協商이 완결되었다고 하기보다 앞으로 각국의 分野別 讓許內容을 가지고 협상이 계속되어야 함을 알 수 있다. 즉 WTO體制의 출범은 多者間協

商의 완결이 아니라 새로운 始作이라고 평가되어야 할 것이다.

이러한 시점에서 우리는 通商政策에 임하는 기본 입장을 재음미하여야 하며 通商政策理論이 어떠한 時流를 갖고 변화해왔는가를 살펴보아야 한다. 우리 나라는 현재 개발도상국 지위의 卒業(graduation)과 1996년 OECD加入을 앞두고 있는 전환기적 시점에 와 있다. 그 결과 이번 UR의 서비스협상이나 지적소유권협상에서도 우리 나라는 선진국보다는 적은 분야의 업종을 양허하기로 하였으나 中國·태국·말레이시아 등 주요개발도상국보다는 광범위한 분야에 걸쳐 포괄적인 양허내용을 제출한 바 있다.⁽¹⁾ 따라서 우리는 선진국에만 통용될 수 있는 通商政策理論이나 개발도상국에만 통용될 수 있는 通商政策理論을 일방적으로 수용하기가 지극히 어려운 미묘한 단계에 와 있는 것이다. 그러나 그렇다고 하여 '理論없는 政策의 漂流'를 계속할 수는 없을 것이다. 이러한 상황의 인식 밑에서 이하에는 먼저 개발도상국의 통상정책이론과 선진국의 통상정책이론을 차례로 간략히 살펴보고 신흥공업국으로서 OECD가입을 목전에 둔 우리에게 적절한 通商政策理論을 모색해 보기로 한다.

2.1. 開發途上國의 通商政策理論

Krueger(1984)는 개발도상국의 通商政策은 工業化를 통한 경제발전전략과 밀접한 관련을 가질 수밖에 없다고 보았다. 개발도상국에서도 自由貿易政策은 주요한 通商政策手段이 될 수 있으며 특히 國內市場의 獨占을 타파하고 보다 효율적인 생산요소의 활용을 고취시키는 거의 유일한 수단임은 널리 알려져 있다. 그러나 자유무역정책에만 의존할 수 없는 논리로 제기된 이론들이 유치산업보호론(infant industry argument), 교역조건비관론(terms of trade pessimism), 및 要素市場의 不完全性(factor market imperfections)에 관한 이론들이다.

유치산업보호론에 입각한 우리 나라의 산업정책은 通商政策에도 깊은 영향을 미쳤다. 유치산업보호론이 성립하기 위해서는 (1) 당해산업이 우선 국내에 존재해야 하며, (2) 수입 제한조치등을 통한 당해산업의 보호가 어느 정도의 기간이 경과한 후에는 外部經濟效果의 시현으로 국민경제에 도움이 되어야 하며, (3) 어느 단계에는 유치산업의 보호가 종료될 수 있어야 한다. 우리 나라의 경우 60년대에 시작한 철강산업과 70년대에 본격적으로 시작된 자동차산업은 대표적인 유치산업이라고 볼 수 있으며 지금까지도 여러 형태의 수입보호 조치에 의해 이들 산업이 보호되어왔다. 이들 산업은 또한 당초에 의도한 대로 전후방 연쇄효과를 통해 外部經濟效果를 시현시켜 국민경제에 크게 기여한 것이 사실이다. 그러나 이들 산업이 언제까지 보호되어야 하며 이들 산업에서 파생되는 제품(가령 특수강이라든가

(1) 우리 나라는 전체 11개분야 155개 업종 중에서 교육, 보건·사회, 문화·오락의 3개부분을 제외한 8개 분야의 총 78개 업종을 讓許하였다. 주요국별 양허업종수를 보면 미국(107) EC(110) 일본(105) 캐나다(95) 중국(46) 태국(55)이다[對外經濟政策研究院(1993) 참조].

전기자동차 등)에 대해서도 유치산업의 보호차원에서 계속 보호하는 통상정책을 추진해야 할 것인가 하는 문제는 신중히 검토되어야 할 것이다.

먼저 포항제철이라는 독점공기업에 의해 발전해온 한국의 제철산업을 살펴보자. 포항제철의 성공사례는 이미 국내외에 널리 알려졌으며 광양만에 제 2의 제철소를 준공시켜 국내수요증대에 대비하고 해외시장에도 성공적으로 수출하고 있다. 지난해에는 제 2 이동통신사업에까지 진출하였고, 중국을 비롯한 해외시장의 개척에도 상당한 성과를 거두고 있다. 이러한 시점에서 제철산업은 어느 정도까지 계속 보호되어야 하는지를 재검토하여야 한다. 일본의 경우 제철산업보다는 전력회사들에 의한 통신사업진출이 보다 활발한 상태에 있다. 그 이유는 통신사업의 특성상 송·배전에 경험이 있는 전력회사의 경영기법과 기술축적이 제철회사들보다 월등하기 때문이다. 결국 유치산업을 유치단계가 지난 후에도 계속 보호한 결과 얻게 되는 비효율을 경계하지 않으면 안되며 그 비효율의 규모가 클 경우 국민경제에 치명적인 영향을 미칠 수 있는 것이다. 다음 자동차산업에 대한 진입제한등의 정책도 이러한 시각에서 재고되지 않으면 안될 것이다. 국내 자동차시장을 전면적으로 개방하지 않으면 안되는 시점에서 일부 기업의 자동차산업 진입을 경제력 집중을 근거로 억제하는 것은 설득력이 희박하며 향후의 通商政策의 方向과도 합치하지 않는 정책이다. 경제력 집중의 문제는 공정거래법으로 해결해야 할 문제이지 通商政策으로 해결해야 할 문제가 아니기 때문이다.

개발도상국들이 보호무역에 의존해야 한다는 두번째 논리로 제시된 교역조건비판론은 흔히 '수출비판론'(export pessimism)으로 불리웠으며 유명한 Singer-Prebisch가설에 의존한 이론이다.⁽²⁾ 이 이론은 개발도상국이 1次商品의 수출에 의존할 경우 이 제품의 교역조건은 점점 불리하게 변화하기 때문에 자유무역주의에만 의존할 수 없다는 논리를 전개하였다. 그러나 우리 나라의 경우 공업화를 통한 노동집약적 제조업 제품의 수출 그리고 보다 자본·기술집약적 제조업제품으로의 이행을 성공시킨 대표적인 사례에 속하기 때문에 이러한 이론에 근거한 通商政策의 사례는 거의 없다고 볼 수 있다.

후진국개발론자들이 제시해온 보호무역론의 세번째 근거는 후진국경제에 존재하는 요소시장의 불완전성이다. 그들은 후진국 노동시장이 이중구조를 갖고 있고 제조업의 임금이 기회비용보다 지나치게 높게 책정되고 있기 때문에 자유무역에 의해 방관하는 것보다는 보호무역에 의해 보다 적절한 자원배분을 유도해야 한다고 주장하였다. 요소시장의 불완전성을 반영하는 두번째 사례로 자본시장에 존재하는 與信割當(credit rationing)을 들 수 있다. 이러한 여신할당은 자본집약적인 기술과 활동을 유인시키는 원인을 제공하게 되는데 우리

(2) 동가설에 대한 역사적 고찰은 拙著(1993, pp. 329~335) 참조.

나라도 1970년대 후반 이미 이러한 현상을 경험한 바 있다. 그 결과 이러한 要素市場歪曲을 계속 존속시키는 방향으로 보호무역정책의 기초가 강화될 수밖에 없었던 것이다.

2.2. 先進國의 通商政策理論

선진국의 通商政策에 대한 理論은 ‘貿易을 통한 경제발전’이라는 시각보다 국내산업과 이해집단의 政治經濟라는 시각에서 접근할 수 있다. 선진국통상정책에 대한 최근의 연구동향은 크게 두 가지 부류로 나누어 생각할 수 있다. 그 첫번째 부류에 속하는 것은 같은 선진 국내에서 產業別로 보호의 정도가 크게 차이가 나는 현상에 대한 설명과 UR과 같은 多者間貿易協商에서 각국이 산업별로 차등적인 관세율 인하를 옹호하는 이유에 대한 설명을 시도한 이론들이다. 두번째 부류는 소위 관리무역(managed trade)이 불가피한 이유, 雙務性(reciprocity)이 불가피한 이유 등을 불완전 경쟁이론이나 게임이론으로 설명하는 이론들이다.

어느 선진국이든 보호무역론자와 자유무역론자가 대립하기 마련이지만 Baldwin(1984)은 산업별로 보호무역의 정도가 차별적일 수밖에 없는 이유에 대한 설명이론으로 대체로 다음과 같은 7가지의 모델을 소개하고 있다.

- (1) 이해집단모형—당해산업이 정치적인 압력그룹으로 조직될 수 있는 능력을 분석
- (2) 당해산업이 투표에서 행사할 수 있는 힘을 분석하는 이론
- (3) 무역구조조정모형—당해산업의 노동자들이 수입경쟁에 적응할 수 있는 능력을 분석
- (4) 주식중심모형—고용자들의 소득과 기술수준을 분석
- (5) 비교우위모형—당해산업의 비교우위력에 의존하는 이론
- (6) 국제협상모형—경쟁수입제품을 공급하는 나라의 협상능력과 정치적인 중요성에 의해 설명하는 이론
- (7) 현상유지모형—당해산업의 보호에 대한 역사적인 수준을 비교분석하는 모형

이들 모형 전부에 대해 일일이 설명할 수는 없지만 이들 모형이 의도하는 論旨에 대한 이해는 향후 우리 나라의 通商政策 수립당국으로서 갖추어야 할 필수적인 소양이라고 본다. 왜냐 하면 향후 多者間 또는 雙務協商에서 선진국이 特定產業에 대한 압력을 행사할 때 그 압력의 배경을 이해하고 대처하는 데 도움이 되기 때문이다. 이러한 논지에 입각하여 마지막 두 모형을 설명해 보기로 한다.

국제협상모형은 Helleiner(1977)에 의해 제시되었는데 이 모형은 이해집단모형 즉 당해산업이 정치적인 압력그룹으로 조직될 수 있는 능력이 높으면 보호의 수준이 높을 수밖에 없다는 모형을 보완적으로 설명하기 위한 이론이다. 이 모형은 선진국 내에서 각 산업에 대한 보호의 수준이 다른 이유는 각 산업과 경쟁관계에 있는 수출국들의 대응능력이 다르기

때문이라고 본다. 즉 어느 특정국가의 협상력에 영향을 미치는 중요한 요인 중의 하나는 상대국이 무역장애수준을 낮출 때 자국의 무역 장애수준을 어느 정도 낮출 수 있는가에 대한 판단이다. 가령 개발도상국들은 일반적으로 자국의 무역장애수준을 줄이려 하지 않기 때문에 선진국들은 일반적으로 개발도상국들의 수출관심 품목에 대해 상대적으로 높은 수준의 수입부과금을 책정하는 경향이 있다는 것이다. 현상유지모형은 정부관리들이 어느 특정 산업에 대규모의 조정비용을 수반시키는 통상정책을 시도하려 하지 않기 때문에 선진국의 산업별 보호수준은 역사적인 보호수준에서 크게 벗어날 수 없다고 설명하고 있다.

다음에는 선진국의 通商政策을 설명하는 두번째 부류의 이론 중에서 戰略的 貿易政策 (strategic trade policy)의 이론을 고찰해 보기로 한다.⁽³⁾ 이 이론은 미국과 같은 나라가 왜 GATT주도의 多者間貿易協商에만 의존할 수 없고 雙務主義(reciprocity)에 입각할 수밖에 없는가를 설명하는 이론으로 원용되고 있다.

이 이론을 주장하는 학자들은 현대적인 각국간의 무역현상을 분석하고 각국의 무역정책의 변화과정을 이해하기 위해서는 고전과적인 무역정책이론의 기본가정에서 벗어나야 한다고 본다. 즉 고도의 기술발전에 의해 상호의존적으로 발달해온 선진국의 제품시장에서는 완전 경쟁보다는 불완전경쟁이 더욱 일반적인 시장구조로 등장하고 있다는 것이다. 그 결과 가령 미국의 보잉(Boeing)과 같은 항공기 제작회사나 자동차회사들은 농부들이나 의류제조업자들이 국제시장에서 직면하는 것과는 상이한 종류의 경쟁에 직면한다고 한다. 이들은 독과점이론이 시사하는 대로 ‘전략적’(strategic)인 활동을 시도할 수밖에 없고 이들 업체가 속한 산업이 무시할 수 없는 주요산업일 경우 선진국 정부는 결국 개입주의정책(interventionist policy)을 쓸 수밖에 없게 된다고 보았다.

결국 선진국들 간에는 <表 1>에 예시된 것과 같은 개입정책게임이 벌어지게 된다. 가령 A국과 B국은 각각 자국에 유리한 개입주의를 채택할 수 있으나 그 결과 타국의 희생은 감소한다고 가정하자. 각국은 서로 ‘협조’(cooperate)할 것인가 ‘위반’(defect)할 것인가를

<表 1> 政府 對 政府의 介入政策게임

B국

		B국	
		협조(비개입)	위반(개입)
A국	협조(비개입)	400, 400	50, 500
	위반(개입)	500, 50	100, 100

(3) 이 이론은 Krugman(1986)에 소개되어 있으며 拙著(1993, pp. 287~290)에 인용된 바 있다.

결정하여야 하는데 그러한 결정에 상응하여 각국에 귀속되는 순이익(net payoff)은 표에 표시된 숫자와 같다고 가정해 보자.

A국과 B국이 서로 협조하는 것이 최선이지만 각국은 '위반'에 대한 강한 誘引動機를 갖게 된다. 가령 A국의 경우 B국이 非介入政策을 채택하면 A국은 介入을 감행함으로써 추가적인 이익(500과 400의 차이)을 획득할 수 있고 설사 B국이 介入政策을 채택하는 경우에도 A국은 介入을 감행함으로써 역시 추가적인 이익(100과 50의 차이)을 획득할 수 있기 때문이다. 각국은 게임이론에서 말하는 일종의 '囚人의 딜레마'(prisoner's dilemma)에 빠지게 되는 것이다.

2.3. 適正通商政策理論의 摸索

우리 나라는 지금까지 산업정책과 깊이 연계된 通商政策을 추진해 왔다. 소위 산업표적 정책(industrial targeting policy)을 통하여 일부 산업을 유치산업으로 보호하고 일부 산업을 수출산업으로 육성하여 왔다. 우리 나라가 현재 개발도상국의 지위를 졸업하고 OECD의 가입단계에 와 있다고 해서 산업정책이 放棄되고 통상정책과의 연계를 끊어야 한다는 것은 아니다. 다만 WTO協定에 명시된 보조금의 삭감·철폐 등 새로운 交易秩序에 대응하기 위해서는 산업정책과 통상정책이 한차원 높은 형태로 연계되지 않으면 안된다. 바로 이러한 시각에서 개발도상국과 선진국의 통상정책이론을 재조명하여 보았다.

개발도상국의 통상정책이론에 입각하여 우리는 다음과 같은 문제들은 음미해 보아야 한다. 먼저 현단계에서 아직도 유치산업으로 정의될 수 있는 산업이 있는가 하는 것과 있다면 어떻게 이를 보호하는 통상정책이 타당한가 하는 문제를 생각할 수 있다. 또한 앞으로 정부는 어떻게 유치산업을 식별할 것이며 유치산업으로서의 보호를 종료시키는 시점을 어떻게 판별할 것인가 하는 문제가 대두된다. 가령 자동차·반도체, 항공산업 등을 유치산업으로 볼 것인가의 문제와 어떻게 이를 식별할 것인가 하는 문제가 남게 된다.

이러한 맥락에서 우리 나라의 철강산업과 자동차산업에 대해서는 유치산업으로서 존속시킬 수 있는지를 면밀히 검토하여야 한다. 이론으로부터 객관적인 판정기준을 유추하기는 어렵지만 (1) 당해산업 제품이 국제적인 製品週期(product life cycle)의 어느 시점에 있는지에 대한 판별, (2) 당해산업의 국내시장에서의 독과점 구조와 독과점 형태의 지속기간, (3) 당해산업의 수출비율과 전망 및 (4) 예상되는 수입경쟁의 정도 등을 기준으로 하여 여러 국내외연구기관들에게 객관적인 분석을 위탁할 수 있을 것이다. 필자의 판단으로는 이들 산업은 이미 유치산업의 단계를 지났다고 보며, 보다 전향적인 通商政策에 의해 투자의 효율화와 산업구조의 개편을 유도해야 한다고 본다.

이러한 맥락에서 한국의 반도체 산업을 대상으로 한 Yoon(1992)의 분석은 흥미로운 점들을 제시하고 있다. 한국의 반도체 산업은 처음부터 정부가 유치산업으로 지정 보호한 것이 아니라 세계반도체시장의 동향에 민감한 국내가진업체들에 의해 경쟁적으로 시장진입이 이루어졌다는 것이다. 즉 이들 기업들은 세계 반도체시장에서의 제품주기를 관찰한 결과 64K와 DRAM시장에서의 시장진입가능성을 포착하였다. 미국과 일본의 반도체제조업자들은 일종의 '예비적 투자경쟁'(pre-emptive investment competition)에 돌입하게 되어 수년후에는 64K와 DRAM의 공급부족이 예상되었다는 것이다. 1980년대를 통하여 계속된 한국 반도체업체들의 시장진입은 정부의 계획과 통제에 의한 것이 아니라 市場信號(market signal)에 따른 경쟁적 진입이라고 보아야 한다는 것이다. 이와 같이 유치산업에 대한 정의가 정부가 선정하는 산업이 아니라 시장에서 경쟁의 결과 자생적으로 생성되는 산업으로 바뀌어야 하는 것이다.

要素市場의 不完全性에 기초하여 보호무역조치를 정당화해온 통상정책이론도 WTO體制下에서는 점차 적용하기 어려운 이론이 되고 있다. 우리 나라의 경우 노동시장의 二重構造는 거의 해소되고 있고 오히려 임금상승을 제조업이 아닌 서비스업에서 선도하고 있는 실정이다. 자본시장의 왜곡도 대외개방과 더불어 그 정도가 줄어들어 결국 완전히 제거될 수밖에 없는 시점에 와 있다. 다만 要素市場의 왜곡은 要素市場에 대한 補助金-租稅政策에 의한 것이 최선의 정책이며 通商政策의 변경에 의하는 것은 차선의 정책이라는 무역정책의 기본원리에 충실할 것이 요청된다.

한편 선진국의 通商政策理論으로부터 우리는 비록 WTO體制가 출범하였다고는 하나 미국이나 EC는 결국 雙務主義에 입각한 무역협상을 포기하지 않은 것임을 알 수 있다. 미국이 최근 통상법 301조를 부활하기로 한 것이 이를 증명하는 것이다[USTR(1994) 참조]. 우리가 기억해야 할 것은 우리 나라가 미국이나 EC와 雙務協商을 시도하는 경우 <表 1>과 같은 대칭적 純利益行列(net payoff matrix)을 상정할 수 없다는 것이다. 즉 경제규모가 작은 우리로서는 협조하였을 때의 순이익은 상대적으로 작은 반면 위반하였을 때의 손실은 상대적으로 훨씬 클 것이기 때문이다. 최근 OECD에 加入한 멕시코는 NAFTA에 의해 보호될 수도 있으나 우리 나라는 그에 상응하는 보호막이 없는 상태에서 雙務協商에 임해야 하는 입장에 놓이게 된다. OECD에 가입한 후에도 개발도상국의 통상정책에 매달릴 수 없기 때문에 우리는 통상정책의 방향을 선진국의 시각에 맞추고 통상관련 법규와 제도를 시급히 정비해 나가지 않으면 안될 것이다. 이러한 관점에서 선진국의 통상정책이론을 어떻게 수용하여 통상관련 법규와 제도의 개편에 반영할 것인가 하는 것이 최대의 현안과제라고 볼

수 있다.

이제 이상과 같은 通商政策理論의 전개과정을 염두에 두고 新경제 5個年計劃이 상정한 通商政策의 개요를 분석해 보기로 하자.

3. ‘新경제’ 通商政策의 概要와 課題

3.1. ‘新경제 5個年計劃’의 成案과 推進

‘新경제 5個年計劃’은 1962년 이후 추진되어온 경제개발 5개년계획 그리고 1980년대에 개칭된 경제사회개발 5개년계획과의 연계를 의도적으로 단절시킨 상태에서 새로운 5개년계획으로 출범되었다. 그러나 일반 대중은 물론 일부 경제부처관료들까지도 ‘新경제’의 실체가 무엇인지, 또한 그것을 구현하기 위하여 왜 새로운 5개년계획이 성안되어야 하고 과거의 계획과 단절되어야 하는지에 대한 공감대가 형성되지 못한 채 출범되었다. 그리고 향후 새로운 정부의 탄생 때마다 새로운 5개년계획이 수립되는 것이 타당한 것인지에 대한 충분한 검토가 이루어지지 못하였다. 한국적인 정치상황을 염두에 둘 때 다음번 5개년계획은 사실상 1996년초부터 성안되기 시작하여야 하는데 차기정부의 정책의지가 반영될 수 있는 제도적 장치가 없다고 볼 수 있다. 그 결과 차기 정부도 집권하자마자 시급히 새로운 5개년계획을 내 놓아야 할 입장에 놓이게 될 것이다. 현정부의 집권말기 2년동안 차기정부가 실행하게 될 5개년계획을 성안하는 데 어느 정도의 효율적인 노력이 경주될 수 있을지가 의문으로 남기 때문이다. ‘新경제 5個年計劃’의 성안과 관련된 이러한 문제점들을 지적할 수 있지만 동계획이 한국경제의 현실을 적절히 진단하고 있으며 비교적 타당한 정책방향을 제시하고 있다는 점도 지적할 수 있다. 다만 중점과제의 선정이 너무 추상적이며, 정책 추진사항이 너무 광범위하게 나열되어 있어 우선순위를 가늠하기가 힘들다는 단점이 있다. 그리고 정책 추진과제가 연도별로 명시되어 있지 않아 중간점검 내지는 중간평가가 어렵다는 점도 지적되어야 할 것이다.

‘新경제 5個年計劃’은 기본적으로 ‘財政・金融・行政規制・經濟意識의 改革’을 통하여 ‘성장 잠재력의 강화와 국제시장기반의 확충’을 도모한다는 구상을 전개하였다. 이러한 기본구상은 지극히 타당한 것으로 정부는 물론 민간기업・소비자들도 개혁을 통해서만이 ‘제2의 경제도약’을 실천할 수 있다는 것에 대해 광범위한 공감대를 형성하여왔다. 그러나 그러한 ‘개혁’의 실천을 너무 안이하게 생각해온 것 또한 사실이다.

가령 동계획은 행정규제개혁의 주요 실천사항으로서 공산품가격, 공공서비스 요금 및 개

인서비스요금에 대한 규제완화 등 가격규제개혁을 내세웠으나 이미 몇차례의 시도가 물가 안정에 대한 집착 때문에 무산되고마는 쓰라린 경험을 겪었다. 또한 동계획은 ‘현재의 대외 경제정책 추진체제를 전반적으로 분석하여 국내경제정책과의 조화를 이루도록 종합·조정 기능을 보장하고 정책추진상황에 대한 사후평가·관리기능을 강화해 나갈 것이다.’[大韓民國政府(1993, p. 281, 2. 4. 1. 對外經濟政策 推進體制的 補強)]고 천명하였으나 6개월 후에 진행된 UR파동에 효과적으로 대비하지 못하였을 뿐만 아니라 UR이행계획서 제출에 대한 파동이 재연됨으로써 정부의 사후 평가, 관리기능에 손상을 주고 말았다. 이는 결국 경제정책 관련제도의 개혁과 개편이 얼마나 어려운 것인가를 시사해주고 있는 것이다. 동계획의 전반적인 추진과정에 대하여도 다음과 같은 문제점을 지적할 수 있다. 신경계계획위원회의 회의가 너무 요식적 이어서 과거 대통령주재하의 수출확대회의등의 연장이라는 느낌을 주고 그 결과 ‘신경제’에 대한 차별적인 이미지를 일반에게 부각시키지 못하고 있다는 점이다. 또한 행정규제 완화등에 대해 계획입안당국이 평가반을 구성함으로써 규제완화에 대한 평가를 제도적으로 독립시키고 그 평가결과를 여론화시키는 데 실패하고 있다는 점을 지적할 수 있다.

결론적으로 ‘新경제 5個年計劃’은 타당한 기본구상을 가지고 출발하였으나 계획자체가 너무 추상적이고, 추진정책이 너무 광범위하게 나열되어 있으며, 년도별 중간평가에 대한 제도적 기능이 보완되지 않았다는 점에서 보다 구체적인 중간점검과 실천계획에 의한 보완이 시급하다고 본다.

3. 2. 通商政策에 대한 評價

‘新경제 5個年計劃’에는 通商政策이 별도 항목으로 분리되지는 않았으나 經濟施策의 제2 중점과제로 선정된 國際市場基盤의 擴充(제 4 장 제 2 절)부분에서 다음과 같은 通商政策의 기본방향이 제시되어 있다(〈表 2〉 참조):

- (1) 國際化的 擴大·深化
- (2) 世界經濟秩序에의 參與 확대
- (3) 自主的 金融體制的 확립
- (4) 資本協力の 강화
- (5) 開途國 經濟協力の 강화
- (6) 南北經濟協力の 강화

國際化的 擴大·深化를 위해 경제제도의 국제화, 개방정책의 적극적인 촉진 및 OECD加入實現을 추구하고 있다. 교역관련제도를 국제규범에 부합되도록 개선하는 노력은 전반적인 규제완화노력에 부응하는 것으로 각 부서별로 어느 정도 추진되어 왔으나, 자본시장관

〈表 2〉 ‘新경제 5個年計劃’ 상의 通商政策關聯部門 발취

국제시장기반의 확충(경제시책의 제2 중점과제)

<p>(1) 國際化的 擴大·深化</p> <p>(i) 經濟運用 및 제도·관행의 국제화</p> <ul style="list-style-type: none"> · ‘신경제’ 제도개혁과 대외경제정책의 병행추진 · 교역관련제도를 국제규범에 부합되도록 개선 · 人力交流의 원활화로 경제활동의 국제화 확산 <p>(ii) 적극적인 개방정책의 추진</p> <ul style="list-style-type: none"> · 시장개방 확대 · 외국인투자개방에서 5개년계획을 추진 · 관세율 구조개편 · 산업피해 구제기능강화 <p>(iii) OECD에서의 加入實現</p> <p>(2) 世界經濟秩序에의 적극 대처</p> <p>(i) 多者間 國際協商에의 적극 대처</p> <ul style="list-style-type: none"> · UR협상을 우리 경제 국제화의 전기로 적극 활용 · 지구환경보전협상에의 능동적 참여와 효율적 대응 · 경쟁정책협상에의 적극 대응 · 산업별 다자간협상에의 대처 <p>(ii) 地域主義 심화에 효과적으로 대처</p> <ul style="list-style-type: none"> · 주요지역 경제권에의 진출 확대 · APEC의 활성화 유도 · 지역주의에 대한 종합대응전략수립 <p>(iii) 지역별 시장기반확대노력 강화</p> <ul style="list-style-type: none"> · 선진국과의 협력 강화 · 중국·동남아와의 투자교류협력 강화 · 시장경제전환경제권 국가와의 경제협력 <p>(iv) 대외경제정책 추진체제 보강 및 專門人力養成</p> <ul style="list-style-type: none"> · 대외경제정책 추진체제의 보강 · 대외전문인력의 양성·활용 확대 	<p>(3) 自主的 輸出體制의 확립</p> <p>(i) 증점추진과제</p> <ul style="list-style-type: none"> · 수출상품구조의 고도화 및 고부가가치화 촉진 · 독자적인 해외마케팅 기반의 확충 <p>(ii) 무역제도의 선진화 및 下部構造의 확충</p> <p>(iii) 관광산업의 발전</p> <p>(4) 資本協力的 강화</p> <p>(i) 외국인 투자개방 확대 및 국내경영환경 개선</p> <ul style="list-style-type: none"> · 외국인 투자개방 확대 및 절차간소화 · 외국인 투자영업환경 개선 <p>(ii) 해외투자촉진을 위한 企業의 國際化支援</p> <ul style="list-style-type: none"> · 해외투자절차 간소화 및 기업의 해외영업 활동 규제완화 · 해외투자정보의 체계적 수집·지원 · 해외투자 안전성 제고 · 해외동포 밀집지역과의 협력증진 <p>(5) 開途國 經濟協力的 擴大</p> <p>(i) 開途國에 대한 지원규모의 확대</p> <p>(ii) 開途國 經濟協力的 효율적 추진</p> <ul style="list-style-type: none"> · 한국국제협력단(KOICA)의 무상협력과 대외경제협력기금(EDCF)에 의한 유상협력의 연계 <p>(iii) 對開途國 經濟協力的 國內對應體制 정비</p> <p>(6) 南北經濟協力的 強化</p> <p>(i) 남북경제교류협력의 단계적 실시</p> <ul style="list-style-type: none"> · 시범사업 실시 및 제도화 단계 · 분야별 교류협력 활성화 단계 · 經協의 본격화 단계 <p>(ii) 남북한 해외공동진출의 확대</p> <p>(iii) 남북경제공동체 형성을 위한 기반조성</p>
--	---

資料：大韓民國政府(1993).

련제도, 외국인 투자관련제도 및 통관절차에 관계되는 사항 등에서 아직까지는 큰 진전을 보았다고 말할 수 없다.⁽⁴⁾ 관세율의 구조개편도 크게 진전된 것이 없으며, 다만 외국인 투

(4) 經濟企劃院 對外經濟局(1994)의 보고서는 금융·외환부문의 현행제도를 기준으로 할 경우 자유화 정도는 OECD회원국 평균이나 멕시코의 수준에 비하여 크게 낮다고 지적하고 있다. GATT(1992)의 한국에 관한 통상정책 분석보고서 역시 한국이 1986년 이후 개방화정책을 추진해왔고 또한

자개발에서 5個年計劃이 보다 높은 강도로 추진되고 있어 외국인 투자촉진은 어느 정도 성과를 거두고 있는 것으로 보인다. 또한 1996년 OECD加入을 목표로 각 부서별로 준비가 순조롭게 진행되고 있어 가입에는 큰 문제가 없을 것으로 예상된다.

다음 多者間國際協商에 적극 대처한다는 정책목표는 UR최종합의서에 서명하는 것으로 일단락되었으나 국회의 비준동의가 미해결인 상태로 남아있어 통상정책의 최대현안이 난관에 봉착하여 있다. 야당이 전개하고 있는 논리도 자세히 검토해보면 비준 그 자체에 대한 반대라기보다 조기비준에 대한 반대로 해석할 수 있다. 지금까지 정부의 조기비준의 득실에 대한 홍보가 부족하지 않았나 하는 느낌을 갖는다. 한때 정부는 NAFTA 가입신청을 검토하고 있다고 전해졌으나 일단은 APEC을 활성화시키는 것을 지역주의에 대응하는 일차적 정책목표로 삼고 있는 듯하다. 한국경제는 향후 東北亞經濟圈과 흥망을 같이 해야 할 입장에 있기 때문에 중국과 일본이 미국과 더불어 자연스럽게 대화를 나눌 수 있는 APEC을 지역경제활성화의 수단으로 사용하려는 정책방향은 타당하다고 볼 수 있다. 또한 작년 APEC 회의에서 貿易投資委員會의 초대장국으로 선출된 바 있으므로 이 위원회를 통하여 APEC을 경제협력기구로 발전시키는 것이 바람직할 것이다.

이러한 점들을 감안할 때 '新경제'通商政策이 실질적으로 구현되기 위해서는 通商關聯制度和 기구에 대한 획기적인 개편이 요구된다.

4. 通商關聯制度的 擴充과 改編

선진국의 통상정책이론에 부합되는 通商政策의 구현은 결국 현재 우리가 가지고 있는 통상관련제도의 확충과 개편에 의해서만 달성가능한 것이다. '新경제 5個年計劃'에서도 <表 2>에 요약된 바와 같이 '교역관련제도를 국제규범에 부합되도록 개선,' '대의경제정책추진체제의 보강,' '무역제도의 선진화 및 下部構造의 확충' 등의 목표를 제시하고 있으나 구체적인 實踐計劃(action program)이 제시되지 못하고 있는 실정이다.

이러한 제도의 확충과 정비는 상당한 시간을 요하고 WTO體制的 出帆과 OECD加入이라는 일정에 순조롭게 대응해 나가기 위해서도 각부처의 지혜와 전문인력의 지식을 총동원하여 통상관련제도의 확충과 개편을 시도해야 한다.

4.1. 自由化移行期間中の 巨視經濟政策調整

이 문제는 通商政策에만 관련되는 것이 아니지만 순조로운 通商政策의 성안과 집행에 지

많은 진전이 있었으나 아직도 농산물수입제한, 부품국산화정책 및 수입지역다변화정책 등에 의한 수입제한조치를 제거하지 못하고 있다고 평가하고 있다.

대한 영향을 미치지 때문에 여기에서 언급하지 않을 수 없다. 우리는 1996년 OECD에 정식가입하기까지 금융·외환부문, 서비스부문, 해외투자부문 등에 걸쳐 일련의 자유화정책(liberalization policies)을 시행해 나가야 한다. 이러한 과도기적 자유화과정이 성공적으로 수행되기 위해서는 World Bank(1987)가 지적한 대로 금리·환율·고용·물가 등 거시경제 변수의 안정이 절대적으로 필요하다. 과거 南美諸國의 자유화정책이 실패하였던 이유도 결국 거시경제의 안정화정책이 실패하였기 때문이다.

지금 현재의 경제정책조정에는 책임과 권한이 불분명한 상태에서 때로는 기획원을 중심으로 때로는 청와대경제수석비서관실을 중심으로 이루어지고 있으며 경제장관회의는 극히 형식적인 회의로 일관하는 경향이 있다. 미국의 경우 1985년에 설립된 經濟政策會議(Economic Policy Council: EPC)는 대통령(不在時에는 재무부장관)이 의장을 맡으며 관련된 각료들로 구성된다. 대통령은 이 회의를 주재함으로써 거시경제정책의 방향을 검토하고 책임과 권한의 소재를 분명히 하게 된다. 우리 나라도 大統領制를 유지하고 있는 한 거시경제정책의 방향에 대해서는 대통령이 직접 주재하는 소규모 고위경제회의가 정례화 될 필요가 있다. 또한 미국과는 달리 중앙은행의 독립이 이루어져 있지 않으므로 한국은행총재도 이러한 회의에 참여하여야 하며 재무부장관과의 권한과 책임한계를 분명히 하여야 할 것이다.

물론 이러한 고위정책회의가 정례화 될 때 차관급으로 구성되는 실무준비회의 역시 정례화되어야 할 것이다.

4.2. 通商代表部の 新設

經濟企劃院 對外經濟調整室은 지난해 기획원기구의 축소개편이라는 명분하에 對外經濟局으로 사실상 격하되었다. WTO體制下에서 앞으로 예상되는 通商關聯業務의 범위와 중요성을 감안할 때 이 업무는 독립된 부서 가령 通商代表部에서 관장되어야 한다고 본다. 과거 이러한 논의가 제기 되었을 때 通商代表部の 신설에 반대한 주된 논리는 통상압력의 표적이 될 수 있다는 점이었다. 그러나 그러한 압력은 독립된 통상대표부의 유무에 상관없이 계속되어왔고 앞으로도 계속될 것이다. 무엇보다 WTO協定の 각 부문별 양허계획의 검토와 OECD加入에 수반되는 각 부처 업무의 조정 등을 효율적으로 수행하기 위해서는 대폭적인 통상 전문인력의 보강이 필요하며 이는 특별채용의 형식을 취해야 할 것이기 때문이다. 지난해 경험한 UR과동, 이행계획서 파동도 궁극적으로는 통상업무에 대한 책임과 권한이 불분명한 현 체제의 단점에 기인하는 것이다.

4.3. 貿易委員會의 擴大改編

현재 상공자원부산하에 있는 무역위원회를 명실상부한 수입피해구제기관으로 독립시키고

대통령직속의 준사법적 성격을 갖는 기관으로 확대 개편하여야 한다. 무역위원회는 국내 산업피해를 신속히 파악할 수 있도록 자체의 정보 및 통계자료 등을 확보하고 전산화할 뿐 아니라 통상정책 및 제도에 관한 연구, 법률·회계업무 등을 심도있게 수행할 수 있는 기구로 발전되어야 한다[對外經濟政策研究院(1994, p. 282) 참조].

선진국과의 통상마찰에 대비하고 예상되는 수입피해로부터 국내산업을 보호하기 위해서는 선진국들이 납득할 수 있는 선진화된 무역위원회의 효과적인 활동이 전제되어야 한다. 또 이러한 준사법적 기구의 설립은 통상의 공무원이 아닌 통상·법률 및 회계 전문인력을 육성시키고 활용해 나갈 수 있는 계기를 마련하는 것이다. 또한 앞으로 WTO, OECD 등 국제기구에 나가 일할 수 있는 예비인력이 활동할 수 있는 기구로 육성해 나갈 수 있다.

4.4. 海外派遣人力에 대한 優待措置의 制度化

지금 현재 정부 각 부서에서 국제기관은 물론 대사관에 파견근무하는 경우 보이지 않는 많은 不利益이 존재한다. 가장 대표적인 예로 사항으로 지적되는 것이 자녀의 교육문제와 승진 및 보직배치에서의 불이익이라고 한다. 이와 같은 불이익이 존재하는 한 국제화에 부응하는 해외전문인력의 장기적인 육성은 요원한 상태에 있다.

먼저 총무처를 중심으로 이러한 불이익을 제거하고 오히려 인센티브를 부여할 수 있는 획기적인 조치가 있어야 하며 무엇보다 우선 관련부서의 인사관행이 국제업무우선으로 바뀌지 않으면 안된다. 각 부서에서의 인사관행에 보다 가시적인 개혁이 요청된다.

4.5. APEC貿易投資委員會의 活性化

향후 한국경제의 발전이 東北亞經濟圈의 번영에 크게 좌우된다고 볼 때 APEC貿易投資委員會의 의장국으로서 동위원회의 활성화에 보다 진취적인 태도를 보여야 할 것이다. 가령 동위원회의 준비사무국을 개설하고 인력을 보충하며 다른 회원국과의 교류를 위한 준비를 선행시켜야 한다. APEC회원국들은 경제발전단계나 지정학적인 측면에서 동질성을 가지고 있지는 않지만 대체로 상호보완적인 무역구조를 가지고 있는 것으로 파악되고 있다. 따라서 관세동맹보다는 개방적인 형태의 자유무역지역(free trade area)으로 확대시킬 수 있는 가능성은 얼마든지 있다고 보겠다. 또한 이러한 자유무역지역의 형성은 우리 나라와 같이 협상 지위가 약한 나라로서는 손해 볼 일이 아니라고 판단된다.

또한 향후 북한의 대외개방정책이 결실을 볼 경우 APEC은 북한과의 관계를 개선할 수 있는 국제기구가 될 수 있다. 무엇보다 비중이 커지고 있는 對中國貿易과 對日本貿易에 관련된 현안들을 多者間協商의 틀에서 논의할 수 있는 기구로 활용할 수 있을 것이다. 이러한 관점에서 APEC貿易投資委員會가 韓·中·日간의 三者貿易會議의 계기가 될 수 있도록 그

기능을 조기에 활성화하는 조치와 준비가 필요하다.

5. 結 論

WTO제도의 특징은 GATT體制보다 광범위한 분야에 걸쳐 각국간의 무역을 보다 효율적으로 규제하려는 제도적 장치가 많이 보완·첨가되었다는 점에 있다. 그러나 의결권제도가 각국에 1표씩을 주고 만장일치를 도모하고 있다는 점등에서 국제경제의 현실이 제대로 반영되었다고 볼 수는 없다. 바로 이러한 이유 때문에 미국이나 EC가 雙務協商에 의존할 가능성은 계속 남아 있을 것으로 예상된다.

본 논문에서는 먼저 개발도상국과 선진국의 통상정책이론을 통하여 전환기에 있는 우리 실정에 맞는 통상정책이론을 모색해 보았다. 개발도상국통상정책이론인 유치산업보호론을 검토한 결과 정부가 자의적으로 유치산업을 선정할 것이 아니라 市場信號(market signal)에 의해 자생적으로 정의될 수 있도록 유도할 것이 요청된다. 또한 우리 나라의 철강·자동차 등 기존의 유치산업에 대해서도 계속보호의 필요성을 신중히 재검토하여야 한다.

선진국의 통상정책이론은 기본적으로 불완전경쟁시장이론으로부터 파생된 전략적 무역이론에 입각하고 있다. OECD加入을 예상하고 있는 우리 나라로서는 이와 같은 통상정책이론에 대한 연구분석을 통해 우리에게 필요한 통상정책이론을 모색하여야 한다. 다만 우리의 경제규모가 미국·EC·일본보다는 작기 때문에 결국 비대칭적인 정책대응게임에 입할 수밖에 없고, 이를 보완하기 위해서는 비록 엄격한 의미에서의 관세동맹은 아니라고 하더라도 APEC이 자유무역지역으로 격상되는 것이 바람직하다고 보았다.

무엇보다 WTO體制下에서 선진국으로의 진입을 모색하고 있는 우리 나라로서는 국내통상관련제도와 기구의 전면개편이 시급한 상황에 있다. 이와 관련하여 通商代表部の 신설과 貿易委員會의 준사법기구로의 확대개편 등을 제안하고자 한다.

서울大學校 經濟學部 教授
151-742 서울 관악구 신림동
전화 : (02) 880-6395
팩시 : (02) 888-4454

參 考 文 獻

- 經濟企劃院(1994a):『韓美經濟關係主要懸案』,科學·技術·通商에 관한 韓美議員協議會 代表議員團 第5次 美議會 訪問資料.
- _____ (1994b):『OECD 加入準備資料』.
- 經濟企劃院 對外經濟局(1994):『OECD加入推進과 우리 經濟의 國際化』.
- 對外經濟政策研究院(1993):『UR 總點檢』.
- _____ (1994):『WTO출범과 新交易秩序』.
- 大韓民國政府(1993):『新經濟 5個年計劃 1993~1997』.
- 表鶴吉(1993):『國際貿易論』全訂版,貿易經營社.
- 表鶴吉·權晳寧(1993):“交易條件變化와 資本自由化의 效果分析,”政策研究 93-34,對外經濟政策研究院.
- Baldwin, R.E.(1984):“Trade Policies in Developed Countries,” in R.W. Jones and P.B. Kenen (eds.), *Handbook of International Economics, Volume 1*, North-Holland.
- Blackhurst, R.(1981):“The Twilight of Domestic Economic Policies,” *The World Economy*, 4, 357~373.
- GATT(1992): *Trade Policy Review: Republic of Korea, Vol. I and II*, Geneva.
- Helleiner, G.K.(1977):“The Political Economy of Canada's Tariff Structure; An Alternative Model,” *Canadian Journal of Economics*, 4, 318~326.
- Krueger, A.O.(1984):“Trade Policies in Developing Countries,” in R.W. Jones and P.B. Kenen (eds.), *Handbook of International Economics, Volume 1*, North-Holland
- Krugman, Paul R.(ed.)(1986): *Strategic Trade Policy and the New International Economics*, The MIT Press.
- United States Trade Representative(1994): *1994 Trade Policy Agenda and 1993 Annual Report*, Washington D.C.
- World Bank(1987): *Trade and Industrial Policies in the Developing Countries of East Asia*, Report No. 6952, Washington D.C.
- Yoon, Chang-Ho(1992):“International Competition and Market Penetration: A Model of the Growth Strategy of the Korean Semiconductor Industry,” in Gerald K. Helleiner(ed.), *Trade Policy, Industrialization, and Development*, Clarendon Press Oxford.