

國際經濟秩序의 再編과 韓國經濟의 選擇

김 세 원*

I. 1960년대 이후의 회고

최근 볼 수 있는 국제경제질서의 展開樣相이 과거의 연장이기는 하나 특히 1980년대 말 이후 눈에 두드러지게 큰 변혁을 거듭하고 또 한층 가속화하는 느낌을 주고 있다.

韓國經濟는 1960년대 들어서면서 대외지향적 성장전략을 택하였는데 공교롭게도 이 시기는 선진공업국이 史上 최고의 高度成長을 누리고 자유무역주의의 파급이 급속히 이루어지던 해였다. 또 GATT나 UNCTAD의 테두리 내에서 後進國의 「무역을 통한 개발」을 지원하자는 분위기가 성숙하던 시기이기도 하였다.

그러나 석유위기를 거치면서 국제거래는 세계적인 경기침체의 와중에서 벗어나지 못하게 되었는데 「브레튼·우즈」체제의 모습이 크게 뒤편 것도 바로 이 때부터였다. 미국이 누리던 지배적·獨占의 지위가 소멸함으로써 EC 및 일본과 더불어 「3大 경제권」의 형체가 드러나기 시작하였고 국제경제의 안정적 성장을 뒷받침하였던 금·달러 및 고정환율제가 붕괴하였다.

나아가 모든 국가가 자유무역주의의 原則을 고수한다고 강조하나 실질적으로는 보호주의에 더 호소하는 이른바 自國利益 우선적 입장이 뿌리를 내리는 단계에 접어들었다. 단지 1920~30년대의 보호주의·보복주의의 쓰라린 경험은 국제거래의 발전을 보장하는 하나의 교훈으로 남았고 선진공업국은 新보호주의적 추세에 더하여 국내 경제활성화의 대안으로 수출경쟁에 치중하기 시작하였다.

新興工業國으로 부상한 한국경제는 이 기간 종래 누리왔던 특혜적 지위를 상실하고 발전전략의 전환기를 맞게 되었다. 주목해야 할 것은 1970년대 중반 이후 국제경제 환경의 변화와 관련하여 한국경제가 가장 큰 파급을 받을 수 밖에 없었다는 점이다. 新보호주의라는 새로운 형태의 輸入制限政策이 국내 수출산업구조의 再調整을 요구하였다면, 선진공업국에 의한 시장개방 압력에

* 서울대학교 국제경제학과 교수

따라 산업 전반의 경쟁력 제고를 위한 노력이 전개되었어야 한다고 생각한다. 1979년 종결된 東京·라운드 결과 채택된 협정 내용중 소위 「졸업개념」의 주 대상이 한국경제였음은 두 말할 필요가 없다.

그럼에도 불구하고 한국경제는 이러한 변화에 적극적으로, 그리고 동태적으로 적절하게 대응해 오지 못했다는 아쉬움을 갖게 된다. 다시 말하여 輸出産業구조의 개편이나 산업의 경쟁력 강화는 다같이 국내 발전전략의 전환을 의미하며 이는 보다 생산성 증대를 내용으로 하는 集約的 成長(intensive growth)과도 연결을 갖는다.

물론 1980년대 들어서면서 구조적 재조정을 위한 새로운 방향설정의 필요성이 강조되기 시작했다. 기술개발을 통한 생산성 증대, 자본·기술집약 산업 중심의 수출산업 육성, 시장개방에 대비한 경쟁력 강화, 국제화·자율화의 추구, 경제정책 결정의 민주화·분권화 등이 그 중요 내용이다. 또 이 기간 일부 중화학 공업부문이 特化産業으로서 경쟁력을 갖춘 것도 사실이나 原材料, 부품 및 소재를 비롯한 중간재의 높은 대외 수입의존으로 인하여 여전히 加工·組立의 단계를 크게 벗어나지 못하였다.

名分을 앞세운 드높은 口號에도 불구하고 국내 경제적 현실은 급속히 변화하는 국제경제 환경에 신속적으로 적용할 정도로 개선되어 나가지 못했다. 그 이유는 무엇보다도 당시 한국경제의 발전단계가 정치·사회의 발전 없이는 더 이상 가능하지 않았기 때문이다. 즉 권위주의 체제 아래 정부의 명령, 지시, 계획, 간섭, 통제에 의하여 운영되는 경제가 산업전반의 생산성, 효율성 및 경쟁력 제고에 기여하기에는 그 자체가 限界에 이르렀다고 생각된다. 이러한 의미에서 6共시절 우리가 경험한 민주화 과정은 여러가지 아쉬움을 남기고는 있으나 새로운 발전방향의 定立을 위하여 좋은 교훈을 주고 있다.

한편, 1980년대 중반 이후 국제경제적 환경면에서 진행되고 있는 구조적 변화는 허다하다. 물론 이들이 어제, 오늘에서 비롯되지는 않았다 하더라도 이제 서서히 그 모습을 굳혀간다는데 의의가 있으며 따라서 韓國經濟의 입장에서는 중·장기적으로 적절한 대책의 마련이 요청된다.

II. 몇가지 중요한 變化들

사회주의체제의 개혁과 理念대립의 종식에 따라 국제관계가 實利中心의 국제거래로 재편되고 있다는 점이 흔히 지적되고 있다. 특히 계획경제와 시장경제로 兩分되어 왔던 국제경제질서는 비교우위에 입각한 분업의 촉진에 바탕을 둔 GATT체제를 軸으로 一元化되어 나갈 전망이다.

그 결과 자본주의-사회주의체제間 경제거래의 급속한 확대는 물론 국제시장에 있어서 경쟁관계가 더욱 치열해질 것으로 예상되는데 문제는 어떤 분업질서가 유지되느냐에 있다. 더구나 中國을 비롯한 대부분 사회주의 제국이 GATT에 가입함에 따라 무차별 원칙의 혜택을 누리게 된다면 品目別로는 산업구조의 재조정을 통하여 特化의 방향을 다시 설정해야 한다는 과제가 등장한다.

한 예로 韓-中國間 경제거래를 든다면 中國은 韓國의 제3의 무역 대상국 그리고 開途國中 제1의 투자 대상국으로 그 중요성을 더해 가고 있다. 또 中國은 미국을 비롯한 선진공업국內에서 한국 수출상품의 市場占有率을 잠식하는 장본인이기도 하다. 아직까지 국민소득수준을 비롯하여 정확한 발전단계가 알려지지 않는다고 있으나 만약 풍부한 자원과 高度의 기초기술을 보유하고 있는 中國이 시장경제의 본 궤도에 오르고 현재의 성장속도를 가속화 해 나간다면 과연 한국경제에 어떤 파급을 가져올 것인가를 생각하지 않을 수 없다.

이 경우, 최근 논의되고 있는 一部 農·工產品 수입이나 第3國內 경합관계 뿐만 아니라 國內 산업구조 조정의 차원에서 대안이 마련되어야 한다. 다시 말하여 韓-中國間 경제거래의 확대는 양측의 이익을 위하여 다같이 바람직한 현상이나 한국측의 입장에서는 보다 동태적으로 어떻게 분업질서를 유도해 나가느냐는 과제를 안고 있다.

다음, 이와같이 국제경제질서가 시장경제로 수렴해 감에 따라 미국, EC 및 일본에 의한 3대 경제권 체제는 더욱 두드러지게 된다. 국제경제관계의 발전은 이들간 어떤 관계가 지속되느냐 또는 어떤 방향으로 유도하기로 합의를 이루느냐에 따라 크게 영향을 받게 된다.

과거 Pax-Americana의 경우와는 달리 국제거래의 원만한 발전을 위한 가장 근본적인 前提는 무엇보다도 3대 경제권간 균형과 견제의 유지라고 할 수 있다. 지난 年初 클링턴 정부의 先攻에서도 볼 수 있듯이 경제적 이해가 첨예하게 대립된다면 보호·보복주의의 위험이 되풀이 됨으로써 不安이 조성될 수도 있다. 3대 경제권의 밖에 있어 협상권(negotiating power)면에서 열세에 있으면서도 점차 선진공업국의 의무만을 지켜야만 하는 한국경제는 地位에 걸맞는 선택을 모색해야 하는 입장에 있다.

한 가지 낙관적인 측면은 국가간 경제적 상호의존이 심화되므로 보호주의의 채택이 갖는 破해를 깊이 인식하고 있다는 데 있다. EC나 일본은 물론 미국의 경우도 대외 무역의존도가 확대되어 왔을 뿐만 아니라 국제거래의 세계화 추세(globalization)가 한층 더해 간다는 사실은 그 어느 국가도 배타주의에로의 전환을 물리적으로 불가능하게 하고 있다. 이러한 세계화 경향은 산업내 분업의 촉진, 생산요소 이동의 자유화, 생산과정의 국제화, 다국적 기업의 비대화 및 지역주의적 추세 등에 따라 1980년대 후반 이후 더욱 가속화되고 있다.

그 이외 점차 두드러지고 있는 국제무역정책의 質的 變化는 앞으로 한국의 對內外 경제정책의

수행에 있어서 많은 시사점을 주고 있다.

한 예로 클링턴 정부의 등장 이후 한층 강조되고 있는 공정무역(fair trade)이나 호혜성 원칙(reciprocity)은 물론 최근 자주 거론되고 있는 산업정책, 국가간 巨視政策的 조정 및 경쟁정책 등의 강화는 국제무역정책의 展開方向을 예고해 준다. 다시 말하여 前者(공정무역 및 호혜성 원칙)는 시장개방의 확대와 동시에 국내 산업구조의 재편 및 경쟁력 강화를 요구하고 있다. 반면, 後者의 경우 관세가 그간 국제협상의 개최 결과 거의 보호적 성격을 상실하게 됨에 따라 非관세장벽(NTB)과 함께 이제 국내 경제정책이 대외거래를 규제하는 수단으로 등장하고 있음을 의미한다.

Ⅲ. 굳혀지고 있는 지역주의적 추세

EEC에 뒤이어 EFTA 및 LAFTA가 설립된 1960년대 초 이미 국제주의의 한계가 드러났으며 지역주의에 대한 우려가 제기되기 시작하였다. 특히 EC가 발전을 거듭하고 西유럽 全域을 포함하고 과거 식민지였던 A. C. P(아프리카, 카리브 및 태평양)지역과 특혜관계를 설정하기에 이르러 이러한 우려는 하나의 現實로 나타났다.

그러나 韓國의 입장에서 본다면 이 보다는 1992년 8월 NAFTA협정의 조인이 미국을 비롯한 北美地域과의 경제거래에 결정적인 타격을 줄 수도 있다는 점에서 지역주의의 부정적인 파급에 대한 대안을 서두르게 된 것 같다. 왜냐하면 美國이 국제주의를 고수하는 限 EC의 排쇄주의를 견제할 수 있을 뿐만 아니라 한국의 전통적인 대외거래에도 크게 영향을 받지 않을 것이라는 견해가 지배적이었기 때문이라고 생각된다.

미국이 지역주의를 택하게 된 배경은 경제통합 이론에서도 주장되듯이 시장의 확대를 통하여 정·동태적 이익을 추구함으로써 당면한 국내 경제적 과제를 해결하자는 데 있다. 그러나 이러한 發想이 대두되게 된 실마리는 결국 미국이 주도하여 설립한 GATT체제 자체에 대한 실망에서 비롯되었다고 보아야 할 것 같다. 한 마디로 다변주의와 무차별주의가 하나의 이상에 불과하다는 사실이 입증되었음은 물론 GATT메카니즘에 의한 국제협상 또한 국제거래의 자유화를 위한 실질적인 수단이 될 수 없다고 판단하였기 때문이다.

여기서 한 가지 명확히 해 두어야 할 것은 지역주의(regionalism)라는 用語가 혼동을 불러 일으키고 있다는 점이다. 예로 EC와 NAFTA가 同一線上에서 혼용되고 있는가 하면 심지어는 APEC과 같은 일종의 국제회의까지 지역주의의 일환으로 포함되는 경우를 볼 수 있다. 그러나,

엄밀한 의미에서의 지역주의란 GATT의 무차별 원칙에 대한 포기조항(Waiver clause)에 근거한 자유무역지역(FTA) 이상 형태의 지역경제 통합을 가리킨다.

이러한 의미에서 현재 진행중인 지역주의는 크게 세 갈래로 정리·종합될 수 있다. 첫째는 EC로서 그 기원은 유럽통합으로 거슬러 올라가며 92년 계획의 完成, 유럽동맹條約(一名 마스트리트條約) 그리고 EEA(유럽경제지역)의 체결에서도 알 수 있듯이 그 설립 취지는 單一 경제·시장의 실현에 있다. 둘째 NAFTA와 같은 자유무역지역을 들 수 있는데 이미 지적하였듯이 그 형성 배경은 단순히 域內 무역장벽의 제거에 의하여 경제적 이익을 얻자는 데 국한하고 있다. 미국은 계속 中·南美地域과도 자유무역지역을 설립할 계획이라고 전해지는데 이러한 전망이라면 앞으로 국제경제는 EC경제권(全유럽은 물론 A. C. P., 지중해 연안국가들 포함하는 아랍제국 등을 포함하는)과 NAFTA경제권의 兩大軸으로 分立될 가능성이 크다. 셋째는 아프리카, 中南美 그리고 ASEAN제국 등 開發途上國內 추진되고 있는 경제통합을 들 수 있다. 한국 및 중국 등 일부 국가를 제외하고는 개도국 전부가 여기에 포함되고 있는데 이제껏 진행과정을 살펴보면 경제통합이라기 보다는 무역특혜지역의 태두리를 벗어나지 못하고 있다.

그렇다면 지역주의의 확산이 과연 국제거래의 발전에 과연 어떤 파급을 가져올 것인가?

분명한 것은 지역주의가 강화된다 하더라도 결코 과거 1920~30년대 볼 수 있었던 배타적 利己主義, 보호주의적 불력化 또는 보복주의의 악순환으로 되돌아 가지는 않을 것이라는 점이다. 선진공업국 자신들이 이러한 부정적 경향이 그 어느 국가에도 이익을 가져오지 않는다는 사실을 너무나 잘 인식하고 있기 때문이다.

사실 지역주의적 경제통합의 노력은 현실 세계에서 그 나름대로 설득력을 갖고 있으며 이를 저지할 물리적 방법도 있다. 나아가 낙관적인 견해에 따르면 국가간 상호의존의 심화로 인하여 域外 국가에 대하여 결코 보호주의를 추구할 수 없으며 소득증가가 가속화 됨에 따라 오히려 域外輸入이 확대될 수 있다는 긍정적인 측면이 자주 지적되고 있다.

이렇게 볼 때 「좋은 불력」의 확산이 국제거래의 자유화에 실질적으로 기여한다는 逆說이 성립할 수도 있음을 부인할 수는 없다. 문제는 지역경제권에 속한 국가들이 域外국가들에 대하여 어떤 경제·무역정책을 추구하느냐에 있으며 UR과 같은 다변주의적 自由化 노력에 얼마만큼 성의를 갖고 참여하느냐가 관건을 갖고 있다고 본다. UR이 성공적으로 타결될 수 있다면 지역주의에 따르는 피해, 즉 무역전환과 같은 비효율적 자원배분의 효과가 그만큼 줄어들기 때문이다.

끝으로 지역주의의 확산에 대한 국제경제적 차원에서의 대응은 기본적으로 GATT체제內에서 찾아야 한다고 생각한다. 다시 말하여 이와 관련한 GATT의 감독·관리기능을 강화하는 한편 기존 경제통합의 움직임에 참여하고자 하는 모든 域外국가들에게도 문호를 개방하는 태두리가

설정되지 않으면 안된다.

IV. 맺는 말

이상 한국경제에 미치는 파급을 중심으로 최근 국제경제질서가 변하는 모습을 정리하였는데 이에 적절히 대응하는 길은 한 마디로 국내 경제전반에 걸친 경쟁력 제고라는 해답으로 요약된다. 예로 대외수출의 지속적인 증대 또는 국내시장의 개방은 다같이 국내 산업의 생산성·경쟁력 강화를 요구하며 탄력적인 대외진출전략의 전개는 결국 조직·관리·수행의 차원에서 논의될 문제라고 생각된다. 더구나 시장개방의 추세에 따라 국내외 시장間 구분이 점차 없어져 가고 있다는 사실을 前提로 할 때 이러한 명제는 더욱 강조된다.

새 정부의 출범과 함께 추진되고 있는 新경제 5개년 계획도 한국적인 경제 여건을 바탕으로 한 새로운 「制度의 설정」(institution-building)을 통하여 국제경제전략을 추구해 나가야 한다고 믿는다.

우선 자주 지적되고 있거니와 경제주체의 자율성·창의력의 제고를 취지로 하는 시장메카니즘의 活性化를 부추기기 위하여 정부의 간섭, 지시, 규제 등을 최소화 할 필요가 있다. 그러나 이에 못지않게 중요한 것은 시장경제적 게임·규칙(game rule)을 定立하는 일로서 법·제도·질서의 측면에서 테두리(framework)가 설립되어야 한다.

무엇보다도 그간 권위주의적 체제와 함께 고속성장과정에서 누적되어 온 각종 경제적 남용(예로 不勞所得, 부조리, 부동산 투기, 비리 등)이 더 이상 용납될 수 없는 제도적 장치가 마련되어야 한다. 보람을 갖고 일하고 또 일할려는 의욕을 되찾는 분위기가 조성되지 않는 한 근본적으로 생산성 증대를 기대할 수 없다고 본다. 富나 所得이 땀흘려 일한 댓가로 인식될 때 자본주의는 비로서 꽃필 수 있다.

새 정부가 추진하고 있는 경제제도 개혁(경제행정, 재정 및 금융 등)도 한편으로는 시장기능의 제고에 초점을 두되 다른 한편 장기적으로는 제도적 테두리의 수립에 그 취지가 두어져야 한다. 또 이 자체가 경제적 민주화를 의미한다는 점에서 정치권의 협조가 수반되어야 함은 물론이다.

다음, 국제경쟁력의 강화와 관련하여 사회간접시설의 확충과 같은 성장 잠재력의 보강과 함께 적극적인 산업정책이 再定立되어야 한다.

자유시장경제의 대표적인 예라 할 수 있는 美國에 있어서도 클링턴 정부의 등장과 함께 산업정책에 대한 논의가 再開되고 있거니와 과거의 직접적인 특혜정책과는 달리 여건조성을 위한 간접

적·유인적 정책이 수립되어야 한다. 새로운 산업정책의 취지는 단순히 고도의 기술과 대규모의 투자를 필요로 하는 특정 첨단부문의 육성 뿐만 아니라 기존 비교우위 산업의 생산성 제고물 내용으로 하는 구조적 조정에도 두어져야 한다고 믿는다.

정부의 역할은 정보의 제공 및 기술개발 지원 등의 간접적 유인책에 중점을 둘 필요가 있으며 거시정책, 중소기업 육성, 경쟁정책 및 지역개발 정책 등과 조화를 이루지 않으면 안된다.

그 이외 對外的 側面에서 지역주의적 추세에 효율적으로 대응하기 위해서는 새로운 分業體制가 형성되고 있다는 점을 명심할 필요가 있다. 예로 商品輸出도 중요하거니와 이와 함께 각 지역의 특성에 맞게 자본·기술 진출의 확대를 위한 노력도 요구되고 있다. 이는 단순히 수입제한 정책을 迂廻한다는 잇점 뿐만 아니라 現地 大市場을 활용한다는 적극적인 의미도 갖고 있다.

그밖에 경제외교적인 측면에서 이미 지적하였듯이 UR의 성공적인 종결이야말로 지역주의의 폐해를 극복할 수 있는 실질적인 수단이라는 점을 강조하고자 한다. 또 일부 국가들이 추진하고 있듯이 이번 기회에 GATT의 기능을 보강할 수 있다고 보며 한국의 입장에서는 이러한 努力에 적극 참여하여야 한다고 믿는다.

끝으로 비록 APEC이 아직까지 지역경제 통합체는 물론 경제협력기구에 이르는 요원한 감이 있다 하더라도 어떤 방향으로 발전하느냐에 따라 한국경제의 이익에 기여할 수 있다는 사실을 간과해서는 안된다. 다시 말하여 APEC이 회원국간 협력의 강화를 통하여 시장확대를 가져올 수 있음은 물론 對EC 협상권을 강화해줄 수 있기 때문이다. 단지 同 모임이 성격상 배타적인 지역주의를 추구할 수 없거니와 보다 域內 거래의 증대를 통하여 국제거래의 자유화를 유도해야 한다는 점을 강조하고자 한다.