

신통상정책에 나타난 EU의 FTA 추진전략과 시사점

김흥종 대외경제정책연구원 구미·유라시아본부
유럽팀 선임연구위원
hckim@kiep.go.kr

이철원 대외경제정책연구원 구미·유라시아본부
유럽팀 전문연구위원
hckim@kiep.go.kr

이현진 대외경제정책연구원 구미·유라시아본부
유럽팀 전문연구위원
hckim@kiep.go.kr

양효은 대외경제정책연구원 구미·유라시아본부
유럽팀 전문연구위원
hckim@kiep.go.kr

강유덕 한국외국어대학교 L&T학부 조교수
ydkang@hufs.ac.kr



1. 연구의 배경 및 목적

- 2015년 10월에 발표된 EU의 신통상정책은 새로운 세계무역환경에 맞추어 EU가 지향해야 할 새로운 통상정책의 방향을 담고 있음.
 - 글로벌 가치사슬(GVC: Global Value Chain) 활용의 극대화, 고용 및 성장 간의 연계성, 해외서비스 시장진출 및 투자확대 등을 목표로 정하고, 적극적인 대외통상정책을 전개해나갈 것임을 천명하고 있음. 또한 신통상정책에서 양자간 FTA는 EU의 신통상정책의 핵심과제를 달성하기 위한 중요한 수단으로 인식되고 있음.
 - EU는 2006년 신통상정책 발표 이후 차세대 FTA의 모범적 사례로서 우리나라와 FTA를 타결하여 2011년 7월부터 발효하고 있으며, 그 외 싱가포르와 FTA를 서명하였고, 캐나다 및 베트남과 FTA 협상을 타결, 미국, 일본, 인도, 말레이시아, ANDEAN 등과 협상을 진행하고 있음. 또한 개도국을 대상으로도 과거 176개 국가에 적용하던 일반특혜관세(GSP: Generalized System of Preference)를 개혁하여, 2014년 1월부터 적용대상 국가를 92개국으로 축소하고 제외된 국가 중 일부와는 FTA 또는 EPA(Economic Partnership Agreement) 형식으로 특혜무역관계를 전환할 예정인바, FTA의 활용범위를 확장하고 있음.
- EU의 신통상정책은 국제통상질서 재편에 선제 대응하는 통상교섭 추진, 국내 정책과의 연계 강화로 성과의 국내공유 확대 등을 세부정책내용으로 하는 우리 정부의 신통상 로드맵과 유사한 측면이 많음.
 - 따라서 EU의 신통상정책을 보다 면밀히 분석하여 EU 통상정책의 방향을 선제적으로 파악하고 우리 통상정책에 대한 시사점을 삼고자 함.
- 이 연구의 목적은 EU의 신통상정책에서 언급되고 있는 여러 가지 통상정책의 목표가 새롭게 중요성을 부여받은 양자간 FTA 전략에서 어떻게 적절히 구현되고 있는가를 살펴보는 것임.
 - 보다 구체적으로, 신통상정책이 EU 규범의 확산과 보편성 획득에 기여해야 한다는 점, 통상정책이 역내 경제의 고용창출과 긴밀한 연계성을 갖고 발전해나가야 한다는 점, 그리고 통상정책이 최근 중요한 주제로 떠오른 가치사슬의 문제를 고려하여, 역내 가치사슬 확산과 역외 글로벌 가치사슬의 연계성 증대와 함께 발전해야 한다는 점에 주목함.
 - 신통상정책의 주요한 수단으로 떠오른 양자간 FTA 전략이 과연 이러한 신통상정책의 목표를 얼마나 충실하게 구현하면서 발전되어나가고 있는가를 점검하는 것이 필요함.

- 첫째, EU는 역내에서는 규제의 상호인정을 통해 제품 및 서비스 간의 경쟁을 촉진하고, 역외에서는 규범·표준을 선점한 후 대외 통상정책을 통해 상대국에 수용을 요구하는 전략을 구사하고 있는바, EU의 FTA에서 이러한 부분이 어떻게 구현되고 있는지 살펴보는 것임.
 - EU는 과거 역내통합과정에서 역내 회원국간 비관세장벽 철폐를 위해 규제의 상호인정과 조율을 적극적으로 활용한 바 있음. 이를 바탕으로 최근 EU가 미국, 일본 등 선진국과 FTA를 추구하는 것은 글로벌 통상규범, 기준 및 표준 설립에서 갖고 있는 비교우위를 확산하고자 하는 인식에서 비롯되고 있음. 유럽 기업의 이익을 보호하고 FTA 협상 시 전략적, 규범적 우위를 점하기 위해 지재권, 노동기준 준수, 환경보호를 강조하고 있음.
 - 이런 움직임에 주목하여 이 연구에서는 기존의 FTA 연구와 차별화하여 EU가 FTA를 통해 추구해 온 규범제정(rule-making) 전략을 연구하고자 함. EU는 국제규범의 제정자로 스스로를 인식하고 EU가 주도한 국제규범을 WTO나 양자간 FTA를 통하여 적극적으로 확산하고자 노력하고 있음.
- 둘째, FTA 전략에서 FTA가 국내경제에 미치는 영향에 관한 사전평가 및 사후평가체계가 어떻게 만들어져 있고 실제로 작동하는지 살펴보고, 개별 FTA에서 역내 고용창출에 관해 어떠한 고려를 해왔는지 점검해 볼 것임.
 - 글로벌 경제위기 이후 경기침체와 장기적 저성장, 이에 따른 국내 고실업 문제가 크게 대두됨에 따라 EU가 통상정책의 목표를 과거에 비해 훨씬 더 고용에 맞추게 되었기 때문에 FTA 전략에서도 이러한 고려사항이 대폭적으로 정비되고 강화되었음. 그런데 FTA 전략이 국내 고용창출과 연계되기 위해서는 FTA 대상을 정하고 구체적인 협상 전략을 수립하며 협상의 결과가 과연 역내 고용시장에 어떠한 영향을 미칠 것인지에 대한 엄밀한 평가체계가 수립되어 있어야 함.
- 셋째, EU를 둘러싼 가치사슬이 EU 역내에서 어떻게 발전하고 FTA 전략에서 역내외 가치사슬이 어떻게 고려되고 있는지 살펴볼 것임.
 - 통상정책의 주안점이 점차 전통적인 시장접근에서 기업의 GVC 확대와 해외서비스 시장 진출로 옮겨가고 있는 상황에서 EU의 FTA 전략도 환경변화를 적극적으로 수용하고 구현해나가야 할 것임. 점차 확대되는 GVC 체제에서는 글로벌 시장에서의 고기술, 고가치 산업에 대하여 관련 국가간 특화와 가치배분을 고려하는 통합적인 접근방식이 필요
- 이 연구를 통해서 EU의 신통상정책을 이해하고 한·EU FTA 개정 등 양국간 통상관계의 발전을 위한 시사점을 얻으며, 선진국의 규제규범의 전개방향을 이해하고 대외개방정책이 국내 고용시장에 주는 영향을 이해하는 데 도움이 될 것임.
 - EU의 신통상정책에서 FTA 전략이 어떻게 발전되어 나가는지 파악하고 현재 논의되고 있는 한·EU

- FTA 개정이나 브렉시트 이후 우리나라의 대유럽 특혜무역관계의 재설정 등에도 도움이 될 것임.
- TPP, TTIP, RCEP 등 메가 FTA 시대를 맞아 선진국 규제의 선제적인 수용이 적극적으로 논의되고 있는바, 이러한 규제규범의 전개방향을 이해하는 데 필요함.
- 이 연구는 대외개방정책이 고용시장에 주는 영향과 대책을 수립하는 데 정책의 필요성을 파악하고 정책을 수립하며 정책을 이행하고 성과 및 영향을 파악하는 엄밀한 절차를 이해하는 데 도움을 주어 우리 정부의 통상정책 수립에 기여하고자 함.
- 이 연구는 EU의 FTA 전략 및 추진현황을 분석함으로써, 향후 3~5년 후 EU의 FTA 네트워크를 미리 예상함으로써 우리 정부의 대EU 통상전략 및 포괄적 FTA 운영전략에 기여하고자 함.

2. 조사 및 분석 결과

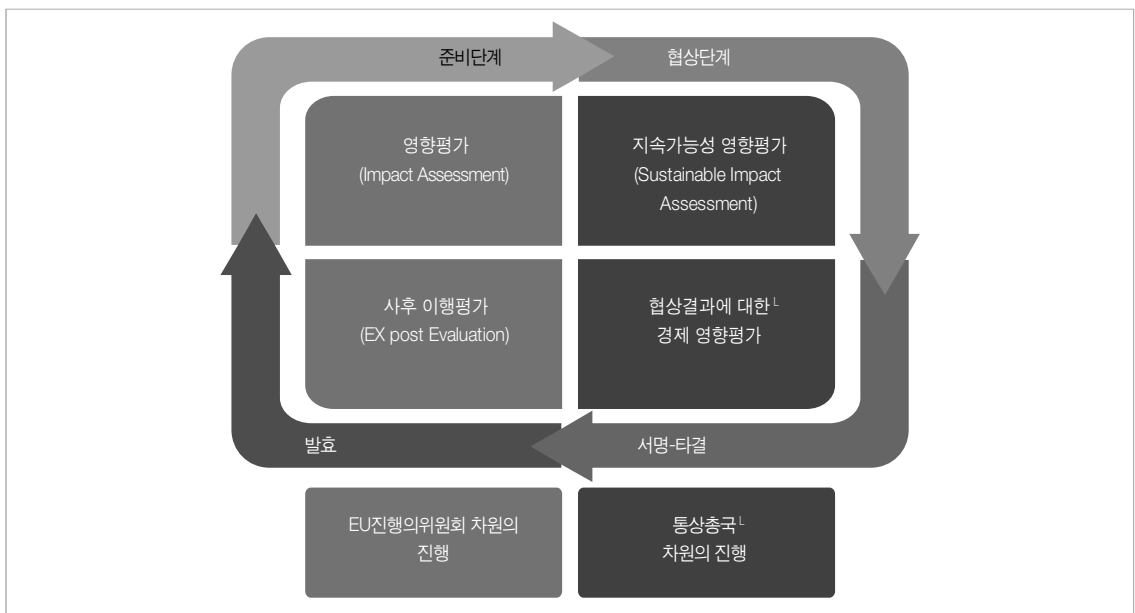
가. EU 규범의 확산과 관련하여, EU는 최근 양자간 FTA에서 EU 규범을 적극적으로 확산하고자 노력해 왔으나, 메가 FTA에서는 EU 규제의 글로벌화가 잘 진행되고 있는 것은 아님.

- EU 규범의 국제표준화 작업은 다자간 무역협상이 지지부진한 2000년대 중반 이후 신통상정책을 수립하여 차세대 FTA 전략을 통하여 이어졌음.
 - 과거부터 역내 회원국간 상이한 규범을 조화해 본 경험을 축적해 왔고 이를 토대로 EU 규범을 주로 GATT/WTO의 다자간 무역협상에 적용하여 글로벌화에 노력해 왔음. EU의 규제 수립과정을 보면, 1980년대 중반까지는 기술규격을 조화하여 제품 목록에 강제적으로 적용하는 방식을 고집한 전통적인 규제 수립전략을 구사하다가 1985년에 필수 요건만 조화시키고 조화된 유럽 표준에 강제성 없이 적합성 평가에 자율성을 인정하는 새로운 규제 수립전략을 도입한 바 있음. 1989년부터는 EU 역내에서 수립된 규제를 국제 표준화하는 작업을 해왔음.
 - 신통상정책이 발표된 후 최초로 타결한 한·EU FTA에서는 자동차 부문의 안전기준 및 환경기준, 전기전자 적합성, 공급자 적합성 선언, 노동/환경 규약 분야 등에서 EU 규범을 확산하고자 노력하였음. 이러한 노력은 EU·캐나다 CETA, EU·베트남 FTA 등에서 계속되고 있음.
- TTIP 등 대규모 FTA에서도 규제의 글로벌화를 추구하고 있으나 규제조화의 어려움에 따라 성과가 크지 않으며 브렉시트 이후 불확실성의 증대와 규제의 다양화 가능성으로 인하여 메가 FTA에서 규제의 글로벌화는 아직 큰 성과가 있는 것은 아님.

나. EU는 FTA가 역내 고용시장에 미치는 영향을 면밀히 고려하기 위해서 네 단계의 FTA 평가체계를 세밀하게 구축하고 이를 수행해나가고 있음.

- 네 단계 평가체계로는, 사전에 수행하는 영향평가, 협상 중에 실시하는 지속가능성 영향평가, 협상결과에 대한 경제 영향평가, 그리고 발효 후 일정 기간 이후에 시행하는 사후 이행평가의 네 단계로 구분됨.
- 영향평가가 제일 처음에 실시하는 타당성 평가로서 주로 정량적 분석에 치중하는 반면에 지속가능성 영향평가의 경우에는 정성적 평가를 강조하여 경제, 사회, 인권, 환경에 대한 전반적인 분석과 특정 분야에 대한 심층 분석을 병행하고 있음. 각각의 영역에서는 경제지표의 변화뿐만 아니라 고용, 노동조건, 소득분배, 환경에 대한 영향, 그리고 협상대상국에 따라 달라지는 특정 분야, 예컨대 시장, 경쟁력, 일자리, 중소기업 등에 대한 분석을 병행하고 있음.

그림 1. FTA 협상 단계별 이행평가 절차



자료: European Commission(2016), *Handbook for Trade Sustainability Impact Assessment*, 2nd edition, p. 7.

- 협상이 끝나고 나면 협상결과에 따라 정성적·정량적 분석을 하여 각 산업에 미치는 영향, 법적인 측면, 사회적 영향 등에 대해서 다시 한번 평가하고 FTA 협정 발효 후 상당한 시간이 지나고 나면 사후 이행평가를 통하여 특정 FTA가 가져온 경제사회적 영향을 종합적으로 평가함. 여기에는 FTA의 효과성과 효율성뿐만 아니라 지속가능발전, 인권에 미치는 영향, 기본협력협정 및 양국 간 통상정책과의 정합성, 양국통상 이슈와의 연계성 등을 종합적으로 평가함.

- EU가 맺고 있는 FTA에서 고용부문의 효과는 주로 지속가능성 영향평가를 통해서 산업별로 장단기 효과를 구분하여 분석하고 있음.
 - 한·EU FTA의 경우 1차 산업에서 EU의 고용에 긍정적인 효과가 있으나 제조업에서는 약간의 감소, 그리고 서비스업을 통하여 상당한 고용증가가 있을 것으로 분석
 - EU·캐나다 FTA의 경우에는 돈축업을 제외한 낙농업에서 긍정적인 고용창출효과가 있을 것으로 기대하고 있으며, EU·베트남 FTA의 경우 자동차 등 제조업에서 고용창출효과를, EU·일본 FTA에서는 비록 고용창출효과가 미미하지만 일본의 대EU 투자증대효과를 고려한다면 고용에 긍정적인 효과가 있을 것으로 기대. TTIP에서도 상호 투자확대를 통하여 긍정적인 효과를 기대하고 있음.
 - 이와 같이 지속가능성 영향평가는 FTA 이후 취약산업에 대한 부정적인 충격과 경쟁력 있는 산업의 고용증가를 산업별로 세밀하게 분석하여 제시하고 있으며, 이는 EU가 하는 FTA의 효과성과 효율성을 증대시키는 방향으로 이루어지고 있음.

다. EU의 FTA는 GVC 확대에 따라 활용을 극대화하는 전략을 추구함. 2006년 이후 EU의 FTA 추진 정책은 사실상 GVC 활용을 지원하는 방향에 초점이 맞추어짐.

- EU도 역내에서 GVC의 활용이 크게 증가하였는데 이는 국제 분업의 증가뿐만 아니라 제조업 생산에서 서비스 중간재 투입의 비중이 현저히 증가하는 형태로 나타남. EU 회원국은 다른 지역에 비해 GVC 활용도가 훨씬 높은 것으로 나타났지만, 회원국별 편차가 심한 편인데 이는 EU 단일시장의 구성에 따라 역내 생산시설의 이동과 국가별 산업특화의 양상이 다르기 때문에 나타나는 것으로 판단됨. 이러한 변화 속에서 산업특화와 고도화가 진행됨.
- EU가 제조업 부문의 관세철폐 외에 이른바 WTO plus, 그리고 WTO extra로 불리는 차세대 통상 이슈를 양자 FTA 협정문에 포함시킨 것은 GVC 활동을 지원하기 위해서임.
- EU는 FTA 정책에서도 GVC를 적극적으로 활용하기 위한 다양한 전략을 구사함. 글로벌 무역에 적용되는 기준을 수립하고 서비스 시장을 효율화하며 GVC상에서 고부가가치화, 고기술화를 유도하고 최종재뿐만 아니라 공정별로 시장접근성을 강화함.
 - 전방참여율을 높이고 안정적인 전방공급을 위하여 지재권 보호를 더욱 강화함. 전자상거래, 금융 서비스 공급 등을 확충함. EU의 통상정책 중 GVC의 활용을 극대화하기 위한 전략으로는, 서비스 무역의 촉진, 국경간 전자상거래의 활성화, 인력이동의 활성화, 국제규제협력의 강화, 지재권 보호 등을 FTA 전략의 핵심으로 구사함.

3. 정책 제언

가. EU의 규제 조화와 관련해서는 적극적으로 대응을 할 필요가 있음.

- 우리에게 없는 규제의 경우 그 규제가 글로벌화되어 있는 경우에는 과감히 도입할 필요가 있으며, 그렇지 않은 경우에는 WTO 등 여타 국제기구를 통해서 규제조화를 추구하는 것이 바람직함.
 - 4차 산업분야 등 미래기술 분야의 경우 플랫폼 확산이 매우 중요하므로 우리의 플랫폼을 적극적으로 조화시켜 나가는 노력을 병행해야 함.
- TTIP 등 메가 FTA에서 규제조화를 잘 모니터링하여 규제조화 또는 상호인정의 범위를 면밀히 검토하여 우리에게 필요한 경우에는 선제적으로 도입하고 그렇지 않은 경우에는 협상의 대상으로 남겨둘 수 있음.
 - 규제강국으로 떠오르는 중국의 동향을 면밀히 살펴볼 필요가 있으며, 한·중 FTA를 향후 양국간 규제조화의 틀로 활용할 필요가 있음.

나. 우리나라의 FTA 평가 시스템은 내용을 더욱 확대하고 필수적인 새로운 단계를 도입하여 보다 정치하게 할 필요가 있음.

- EU FTA 평가체계의 특징은 FTA라는 개방정책이 유럽 사회에 미치는 영향에 대하여 폭넓게 조망하고 있다는 것임.
 - 정량적·경제적 분석뿐만 아니라 정성적·제도적 분석을 하고 있으며, 경제적 분석과 함께 사회적 영향 평가, 노동시장, 고용보호, 환경, 심지어 인권에까지 미치는 영향을 폭넓게 고려하고 있음. 대외개방이 더 이상 경제적인 이슈만으로 해석되기 어려운 시점에서, 브렉시트를 포함한 반세계화 흐름이 더욱 강화되고 있는 상황에서, 이민과 인력이동에 대한 거부감이 더욱 커지고 있는 현실에서 FTA를 포함한 대외개방정책이 사회 다양한 분야에 미치는 영향을 폭넓게 살펴볼 필요가 있음.
 - 이런 점에서 본다면 EU의 평가체계는 진일보한 것이며 우리의 FTA 영향평가 및 이행평가도 보다 다양한 평가지표를 사용하여 이루어질 필요가 있음. 이행평가에서 보완대책을 넘어서선 고용 및 사회적 영향평가를 해볼 필요가 있음.

- 우리나라의 평가시스템은 세 단계로 이루어져 협상이 끝나기 전에 행해지는 지속가능성 영향평가가 생략되어 있음. 우리나라의 경우 타당성 평가가 EU의 이행평가보다 더 폭넓게 이루어지는 경우도 있으나 지속가능성의 관점에서 이루어지는 평가라고 보기는 어려운 것이 현실임. 대외개방정책이 지속적으로 국민들로부터 지지를 받고 동력을 잃지 않기 위해서는 이러한 지속가능성 영향평가를 필수사항으로 의무화할 필요가 있음.

다. GVC의 활용을 극대화하기 위해서는 GVC가 잘 구축된 나라를 FTA대상국으로 선정할 뿐만 아니라 다양한 정책적 노력이 필요함.

1) GVC 전방참여율 확대

- GVC의 활용을 극대화하기 위해서는 끊임없는 기술혁신을 통해 국내산업의 고부가가치화, 고기술화를 유도하고, 고부가가치 중간재를 해외에 공급하는, GVC상의 전방참여율을 높일 필요가 있음. 따라서 기존의 GVC상에서 고부가가치 영역으로 이전하기 위한 정책적 노력이 필요함.

2) 시장접근성 강화

- 중간재 및 생산관련 서비스 등 공정의 전 단위에 걸쳐 시장접근성을 강화하는 조치가 필요
 - 이를 위해서는 우리나라와 가치사슬이 잘 구축된 동아시아를 비롯한 주요 국가들과의 포괄적 FTA 체결은 필수적이며 이 FTA에서는 중간재 시장접근성 강화, 서비스시장 개방을 강력하게 추진해야 함.

3) 지재권 적극 보호

- 전방공급에 포함되는 중간재(서비스 포함)의 경쟁력을 유지하기 위해서 지재권 보호 필요
 - 우리나라는 이제 해외에서 우리 지재권 보호를 위하여 적극적이고 공세적으로 나아갈 필요가 있으며, 지재권 보호를 통해서 중간재 수출을 확대해나가야 함.

4) 전자상거래 단일시장 구축과 서비스시장 개방확대

- 전자상거래의 확대와 금융서비스 및 전문직 서비스의 공급은 GVC 활용과 관련이 깊은바, 이를 위한 전자상거래 단일시장 구축과 서비스시장 개방 확대가 시급한 사안임.

5) 선진국 GVC 활용방안 심층 연구

- 미국, EU를 비롯한 선진국의 FTA 정책에 있어 GVC 지원을 위한 정책을 파악하고, 이를 국내기업의 GVC 참여를 지원할 수 있는 방향으로 매칭 전략을 구성할 필요가 있음.
 - EU가 자국의 통상정책을 통해 해외에서의 지재권 보호를 강화하고, 자국 중심의 규제수렴을 촉구할 경우, 이것이 한국기업의 GVC 활용에 어떻게 도움이 될 것인지를 파악함으로써 수용여부를 결정하고, 이를 국내기업에 이익이 되는 방향으로 활용할 필요가 있음.

라. 동아시아 역내 GVC 활용도 제고를 위한 선결과제

- FTA별로 상이한 원산지 규정을 조율하기 위한 별도의 협의체를 구성하여 분야별 선별과제를 식별한 후, 중장기 로드맵을 마련, 포괄적경제동반자협정(RCEP), 한·중·일 FTA 추진과 연계하여 단계별 과제를 추진할 필요가 있음.
- 동아시아 내 규제대화를 위한 협의기구를 활성화할 필요가 있음.
 - 동아시아 경제통합의 성격상 상위기구를 통해 강제성을 띤 규제수렴은 어렵지만, 무역촉진의 관점에서 GVC 활용이 집중적으로 이루어지는 산업분야를 선정, 이 분야를 시작으로 규제대화를 촉진해나갈 수 있을 것임.
 - 다수의 국가들이 참여하기 어려울 경우 동아시아 내 산업선진국을 중심으로 규제협력을 추진하고, 이 결과를 바탕으로 후발국가들의 참여를 독려하는 방식을 채택
- 동아시아에서 GVC 활용을 극대화하기 위하여 RCEP 등 동아시아 차원의 메가 FTA에서 시장접근 강화, 서비스시장 개방, 지재권 보호, 전자상거래 활성화, 무역원활화 조치 등이 달성될 수 있도록 노력해야 할 시점임.