6/ 전후 국제무역체제 속에서 한일 양국의 협조와 갈등: 1990년대 이후를 중심으로*

유혁수

스위스 제네바에 있는 세계무역기구(WTO) 건물. 한국과 일본 모두 회원국이다.

유혁수(柳赫秀) 가나가와대학 국제일본학부 교수. 도쿄대학 대학원 법학정치학연구과 석·박사과정을 수료(법학박사)했으며, 국제법, 국제경제법, 외국인의 인권 등을 전공했다. Harvard Law School (1995~1996)과 School of Advanced International Studies(SAIS) of Johns Hopkins University (2003~2004) 객원연구원을 지냈다. 저서로는 『ガット19条と国際通商法の機能』(東京大学出版会, 1994), 『講義国際経済法』(편저, 有斐閣, 2018), 「国際経済秩序の変動と国際通商·投資法」(『横浜法学』 29-2, 2020) 등이 있다.

* 이 논문은 2020년도 일본연구소 발전기금(위임기금-통보 25)의 지원을 받아 수행된 연구임.

https://doi.org/10.29154/ILBI.2021.24.162

1. 들어가며[1]

현재 한일 양국은 외교적인 차원뿐 아니라 통상 차원에서도 넘어야 할 복합적인 과제에 봉착하고 있다. 첫째, 강제징용 배상판결로 악화한 한일 관계는 전후 최악이며 더구나 경제 분야에까지 어두운 그림자를 드리운 상태다. 과거에도 역사 인식 문제로 불거진 한일 관계의 악화가 경제 분야에 미친 경우가 없지 않았다. 하지만 이번에는 일본이 한국 반도체 3종의 소재 품목에 대한 수출규제 강화 및 백색국가 제외라는 강경 수단을 택했고, 한국은 그에 맞서 WTO 제소라는 역시 강경한 대응을 선택하기에 이르렀다. 둘째, 아시아·태평양 지역에서는 진즉 성립한 APEC에 이어 2018년에 포괄적·점진적 환태평양경제동반자협정(이하, CPTPP 또는 TPP11로 약칭)이, 그리고 2020년 11월 15일에는 역내포괄적 경제동반자협정(이하, RCEP로 약칭)이 체결되어 바야흐로 복수의 메가 FTA가 공존·경합하는 FTA 2.0 시대의 막이 올랐다.[2] 마지막으로 4년간의 트럼프 시대가 막을 내리고 바이든 시대가 시작되었다. 과연 바이든 정권은 통상정책에서 트럼프 정권과 얼마만큼 다를 것인가?

한국도 일본도 제2차 세계대전 직후 구축된 국제무역체제에 뒤늦게 참여했다. 일본은 1955년 GATT 체약국이 되었으나 유럽 등 14개국이 제35조를 원용하면서 차별대우를 계속하였고, 30여 년 간 미일 무역 마찰을 겪었다. 그로 인해 1980년대까지는 GATT 협정상의 법적 수단을 통해 분쟁을 해결하기보다는 협상과 타협을 우선하는 나라라는 이미지가 강했으나, 1990년대에 들어와서 크게 변화한다. 한편 한국도 GATT 가입은

1 본고를 집필하는 과정에서 일본연구소 일본비평 학술회의에서 귀중한 코멘트와 지적을 해 주신 연세대학교 김경우 연구교수께 감사 말씀을 드린다.

2 국내에서는 1995년 WTO 설립 전후로 봇물을 이뤘던 FTA 체결 붐은 대체로 지역 내 거대경제 일국이 주도하는 '바퀴축-바퀴살'(hub-and-spoke)형 FTA이거나 인접하는 중소규모 경제 간에 이뤄지는 것을 FTA 1.0시대로. 최근의 지역을 넘어 거대경제권이 복수로 참여하며, FTA체결국들이 중복 혹은 확대된 형태로 체결한다는 것을 FTA 2.0 시대로 구분하는 것이 이미 정착된 듯하다. 김양희, 「TPP 참가, 급할수록 돌아가라」, https://www.pressian.com/pages/articles/112483#0DKU(최종 검색일: 2020. 11. 25.).

1967년에야 이루어졌고,[3] GATT/WTO 체제의 모범적 회원국으로서 지역주의 활용 노선을 병행하여 적극적으로 (메가) FTA를 체결한 것은 1990년대 후반에 들어서였다.

한편 한국과 일본은 전후 20여 년이 지난 1965년 한일 기본관계 조약을 체결하여 국교를 정상화하고, 동시에 체결된 청구권협정에서 일본은 한국에 대해 청구권 등 문제 해결의 대가로 무상 3억 달러, 유상 2억 달러의 경제 협력 기금을 제공했다. 한국 정부는 이 기금을 경제 개발 사업에 활용하는 한편, 이후 일본의 경제권에 편입되어 경제 발전을 달성했다. 이러한 배경을 가진 한일 양국의 경제 관계에는 한국 측의 경제 종속화에 대한 우려와, 역사 인식의 차이가 양국 간의 긴밀한 경제 협력 관계를 가로막을 가능성이라는 두 가지 측면이 각인되어 있다.

본고에서는 전후 국제무역체제 아래에서, 한일 양국의 협력 관계를 어렵게 하는 두 가지 장애 요인을 안은 채 양국의 통상정책이 어떻게 전개되었으며, 양국이 어떤 관계를 맺어 왔는지에 관해 1990년대 이후부터 현재까지 일본의 대응을 중심으로 고찰한다.[4] 한일 양국의 통상정책은 1990년대에 들어 크게 변화했는데, 제2장에서는 일본의 통상정책이 1990년을 전후해서 어떠한 배경에서 변화하고 어떠한 전개를 해 왔는지를 분석한다. 다음으로 제3장에서는 제2차대전 이후의 국제통상질서의 혜택을 가장 많이 입으며 경제 재건과 발전을 해 온 한국과 일본이, 양자 관계에서 그리고 GATT/WTO 회원국으로서 어떠한 협조와 갈등 양상을 보여 왔는지에 대해 고찰한다. 구체적으로는 2000년대에 들어와서 한일 FTA의 좌절, 일본의 반도체 소재 부품에 대한 수출 규제, 그리고 WTO에서의 양국의 협력 관계 및 분쟁 해결의 내용과 결과를 정리했다. 마지막으로 제4장에서는 복

3 박노형 교수는 한국도 1950년 토키 라운드에서 가입할 수 있는 찬스가 있었다고 한다. 「[기고] GATT 가입 50년, 한국의 갈 길은」, 『매일경제』(입력: 2017. 4. 28. 15:51:53).

4 지면의 제약과 필자의 한국에 대한 지식 부족이라는 이유뿐 아니라, 지금까지 1990년대 이후 일본의 통상정책 변천에 대해 한국어로 쓰인 통시적 분석이 별로 없다고 생각되어 일본에 초점을 맞추었다. 1980년대 이후 일본 통상정책의 변천에 대한 영문 문헌으로는 후술하는 Pekkanen(각주 8)을 참조. 본고에서 문맥에 따라서 '통상'과 '무역'을 병행해서 쓰지만 양자의 의미는 같다.

수의 메가 FTA가 병존하는 FTA 2.0 시대에 돌입한 아시아 태평양 지역에서의 한일 양국 통상정책의 과제와 미래에 대해 간단히 전망한다.

2. 1990년대 이후 일본 통상정책의 변천

일본의 통상정책은 1990년대를 전후한 두 시기로 나눌 수 있다. 1990년대 이전까지 일본의 통상정책을 규정한 것은, 값비싼 대가를 치른 GATT 가입과 미일 무역 마찰이란 이중고였다.

일본은 1951년 대일평화조약에 조인하고 평화조약 발효 직후인 1952년 7월 18일 GATT 가입을 신청했다.[5] 하지만 일본의 가입이 정식으로 승인된 것은 거의 3년이 지난 1955년 9월 10일이었으며, 게다가 주요 유럽국가 등 14개 나라들이 GATT 제35조를 원용하여 일본과 체약국 간의 관계를 맺는 것을 거부했기 때문에 일본 수출 전체의 40%가 차별대우를 받는 비싼 대가를 치러야 했는데, 이들 나라의 제35조 원용은 1980년대 초까지 계속되었다.[6] 그리고 1980년대까지의 일본 통상정책을 규정한 또 하나의 요인은 1960년대 말 본격화되어 1990년대 초까지 계속된 미일 무역 마찰이다. 30여 년 계속된 마찰은 미국의 통상법 제301조에 의거한 요구가 수출자율규제를 넘어 경제체제의 불공정성과 목표수치를 내건 수입 확대로 옮겨 가면서 새로운 국면을 맞이했다. 그리고 WTO 설립을 전후하여 일본의 반격과 미·중 간의 무역 마찰로 국면이 이동하면서, 현재는 역사의 뒤안길로 사라졌다.[7]

5 일본의 GATT 가입에 대한 연구로는 국제레짐의 변화라는 시각에서 일본의 GATT 가입을 상세히 분석한 赤根谷達雄,『日本のガット加入問題』(東京大学出版会, 1992)가 있다.

6 원용국은 호주, 오스트리아, 영국, 벨기에, 브라질, 쿠바, 아이티, 인도, 룩셈부르크, 네덜란드, 뉴질랜드, 로디지아, 남아프리카 및 프랑스의 14개국이다.

7 이미 과거의 일이 되어 버렸지만 미일 무역 마찰에 대해서는 다음과 같은 문헌을 참조. 松下満雄,『日米通商摩擦法的争点: 紛争事例分析』, 有斐閣, 1983; 船橋洋一,『日米経済摩擦: その舞台裏』, 岩波新書, 1987; 嶌信彦,「日米貿易摩擦の経緯と今後の展開」,『ジュリスト』No. 849(1985年 11月 15日号), 34~38쪽;「特集日米構造摩擦と企業法制のゆくえ」,『法学セミナー』Vol. 36 No. 10(1991年 10月),

이러한 이중고로 인해 일본은 GATT 협정상의 법적 수단을 통해서 보다는 양자 간의 협상을 통해 분쟁을 해결하는 길을 선호했는데, 여기에는 국제기구로서의 GATT의 불완전성, 특히 분쟁 당사국을 포함한 컨센서스 방식에 의해 운영되는 분쟁해결제도의 결점이 영향을 미쳤다. 일본의 GATT 분쟁해결제도 이용에 대한 소극적인 태도는 1990년대에 들어 극적으로 변화한다. 1980년대 초까지 GATT 체약국의 제35조 원용은 종식되었고, 1980년대 말 처음으로 GATT 분쟁 해결에서 승리한 것을 계기로 그리고 미국 통상법 제301조를 잠재우는 분쟁해결제도를 갖춘 WTO 체제 출범을 기해서, 일본은 국제규범을 적극적으로 활용하는 나라로 거듭났다.

1) 1992년 통산산업성의 「불공정무역보고서」 간행

종래의 일본의 태도는 1988년 캐나다와의 '캐나다산 SPF표준제재목 사건'(*Japan-SPF Dimension Lumber*)에서 처음으로 GATT에서 승소하면서 변하기 시작했다. GATT 분쟁해결제도에 대한 새로운 평가와 아울러 국제통상법규를 의도적, 전략적으로 사용하여 무역상대국의 불합리한 정책, 관행, 또는 요구에 정당하게 대항할 수 있다는 인식을 새롭게 한 것이다. 페커넨은 일본이 새로이 채용한 "무역 분쟁에서 실체적 국제 법규를 때로는 통상정책의 '칼'(sword)로, 때로는 '방패'(shield)로 의도적으로 사용하는 전략"을 '공세적 적법주의'(Aggressive Legalism)라고 명명했다.[8] 이로써 지금까지 타협적이고 수세적이었던 일본의 통상정책과 태도는 커다란 전환점을 맞이한다.

공세적 적법주의가 처음으로 모습을 나타낸 것은 1992년부터 당시의 통산산업성이 주요국의 무역 정책 및 조치를 고발하는 내용의 「불공정무

28~45쪽.

8 Saadia M. Pekkanen, "Aggressive Legalism: The Rules of the WTO and Japan's Emerging Trade Strategy," *World Economy*, 2001, pp. 707~737; *Japan's Aggressive Legalism: Law and Foreign Trade Politics beyond the WTO*, Stanford University Press, 2008. Legalism이란 문제 해결을 일반적인 법적 기준에 의거하는 입장인데 본고에서는 적법주의로 번역했다.
아라키 이치로는, 페커넨의 주장에 대해서, 일본 대응의 실제를 보면 공세적(aggressive)이라기보다는, 온화한(moderate) 적법주의로 부르는 것이 마땅할 것이라고 지적했다. Ichro Araki, "Beyond Aggressive Legalism: Japan and the GATT/WTO Dispute," *World Economy*, 2006, pp. 783~803.

역보고서」(unfair trade report)를 간행한 것이다.[9] 미국의 국가별 무역장벽 보고서(National Estimates Report)와 EU의 그것을 벤치마킹해서 만든 이 보고서는 현재까지 매년 일본어판과 영문판으로 간행되고 있는데, 주요 무역상대국의 불공정한 무역 정책 및 관행을 고발하는 1부, WTO 협정 해설과 주요 분쟁사례를 분석한 2부로 구성되어 오다가[10] 2000년대에 들어 EPA, FTA, 그리고 국제투자협정(IIA)에 대한 3부가 추가되어 현재 29번째를 맞이하고 있다.[11]

우선 서론에서, “본 보고서는 무역·통상 마찰의 냉정하고 건설적인 해결을 위해 ‘공정성’이란 무언인가를 자문해 왔다”고 한다.[12] 이어서 공정성을 판단하는 기준을 ‘결과 지향적 어프로치’(result-oriented approach)와 ‘룰 지향적 어프로치’(rule-oriented approach)로 나누어 다음과 같이 기술한다. “특정 국과의 무역에서 자국에 불리한 ‘결과’가 생긴 것만을 이유로 상대국의 무역정책·조치를 불공정하다고 판단하는 ‘결과 지향’은 객관성이 결여되어 관리무역으로 빠지고 반경쟁적 효과를 초래하기 쉽다. 각국의 무역정책·조치의 ‘공정성’은, 결과가 아니라, 국제적으로 합의된 룰(rule)에 근거해서 객관적으로 판단되어야 한다.” ‘룰 지향적 어프로치’는 ‘결과 지향적 어프로치’와 달리, 국제 합의에 근거한 룰의 효과를 유지해 실효성을 확보하는 한편, 논의가 혼란되고 감정 대립으로 치닫는 것을 미연에 방지해 통상문제의 정치화를 막을 수 있다는 것이다.

공정성 여부를 판단하는 룰이 존재하지 않을 경우에는 어찌해야 하는가? 만약 적절한 룰이 존재하지 않는다면, 먼저 룰 제정을 도모해야 하며

9 정식 영문명은 *Report on Compliance by Trading Partners with Trade Agreements*이다. 현재는 경제산업대신의 자문기관인 산업구조심의회에 설치된 분과 소위원회가 간행한다.

10 현재 보고서 2부는 어떤 국제통상법 교과서보다도 뛰어난 WTO법규 해설일 뿐 아니라, 발간 시기까지의 국제적 동향과 분쟁사례가 망라적으로 분석이 되어 있어 이 분야의 아주 편리한 가이드북이기도 하다.

11 일본 외무성은 FTA를 “물품 관세 및 기타 제한적 통상규제나 서비스 무역 장벽 등의 철폐를 규정하고 있는 GATT 제24조 및 GATS(서비스 무역 협정) 제5조에서 정의하고 있는 협정”으로, EPA를 “FTA의 요소를 포함하면서, 체약국 간의 경제 거래의 원활화, 경제 제도의 조화·협력 촉진 등 시장 제도와 경제활동을 일치시키는 데 주력하는, 대상 분야가 넓은 협정”으로 정의하고 있다.

12 経済産業省通商政策局 編, 『不公正貿易報告書 2020年版』, xvi쪽.

룰 없이 공정·불공정을 판단해서는 안 된다는 룰 지향이야말로 보고서가 제시해 온 '공정성'이며 우리 모두가 의거해야 할 '원칙'(principle)이라고 보고서는 주장한다.[13]

그렇다면 보고서가 의거하는 국제 룰이란 어떤 것들을 말하는가? 첫째는 국제통상에 관한 포괄적인 국제 룰인 WTO 협정이고, 둘째는 WTO 협정 이외의 국제조약, 국제법상의 기본 원칙 및 국제관습법이다. 후자는 WTO 협정이 대상으로 하는 분야 또는 WTO 협정이 대상으로 하지 않는 분야에 관해서 체결된 다른 국제조약 그리고 국제법질서를 지탱하는 기타의 국제법 규범으로 WTO 협정을 보충하는 것들이다. WTO 협정 이외의 조약으로서는, 경제동반자협정·자유무역협정, 투자협정, 두 나라 간의 경제·통상 관계를 규율하는 양자 조약 및 WTO 이외의 다자간조약을 말한다. 또한 성문법의 형태를 갖고 있지 않는 국제법의 기본 원칙과 기타 국제관습법은 모든 국가들이 당연히 준수해야 하는 규범이다.[14]

보고서의 이 입장이 오랜 기간 동안 미국과의 통상 마찰을 겪으며 배태되어 온 것이라는 점은 이해하기 어렵지 않다. "(불)공정성"을 기존의 국제 룰에 근거해서 객관적으로 판단하는 보고서의 입장은 공정성을 합법성과 동일시하고 있다(「공정성 = 합법성」). 이는 (불)공정성을 합법성보다 광의(広義)로 정의하는(「공정성 ≧ 합법성」) 미국과 다른데, 보고서에서는 이러한 차이를 두드러지게 하려는 의도조차 감지할 수 있다.

주지하는 바와 같이, 미국의 1988년 통상법 제301조는 행정부에 두 가지 경우에 대응을 요구하거나 혹은 허용한다. 하나는 상대국의 통상정책, 법 및 조치가 미국이 관여한 통상 협정을 위반하거나 또는 그들 통상 협정에 의해서 미국에 주어진 이익을 침해하는 경우이고, 다른 하나는 외국 정부의 정책, 법 및 조치 등이 불공정, 불합리 또는 차별적이어서 미국 통상에 부담을 주거나 제한하는 경우다. 전자는 분쟁해결에 관한 GATT 제

13 『不公正貿易報告書 2020年版』, xvi쪽.
14 『不公正貿易報告書 2020年版』, xx쪽.

23조 1항의 두 가지 청구의 원인(cause of action), 즉 다른 체약국의 조치 등이 GATT 의무에 위반되거나, 또는 의무 위반은 아니지만 그 조치에 의해 협정상의 이익이 무효가 되거나 침해되는 경우다. 그에 반해, 후자는 대상이 더 넓다. 그리고 제301조는 상대국의 조치 등이 상기 요건에 해당하면, 전자의 경우에는 USTR에게 보복할 것을 '요구'하고, 후자의 경우에는 '허용'한다.[15]

통상법 제301조는 GATT/WTO 분쟁해결제도의 허용 범위를 뛰어넘어, 미국 자신이 정의하는 (불)공정성을 내세워 '단독행동주의'(unilateralism)를 정당화한다. "불공정, 불합리 또는 차별적"이 어떤 경우를 말하는 것인지 정답은 없지만, 1988년 '일미구조협의'에 나타난 바와 같이 엄격한 상호주의에 따라 무역상대국 경제제도의 성격에 따른 '구조적 불공정성'(structural unfairness)까지 문제시하는 것은 확실하다. 보고서의 '결과 지향 어프로치'가 염두에 두고 있는 것이 이 부분이라 하겠다.

문제는 법질서에서 현행 법규가 시대 변화를 따라가지 못하거나 현실 적합성이 결여되는 경우가 존재하는 것이다. 국제법상 일방적 행위(unilateral act)는 국제법적 효과를 수반하는 법률행위의 하나로, 때로는 새로운 법 형성의 계기를 만들기도 한다.[16] 공정성을 판단할 수 있는 현행 법규가 존재하지 않는 경우에는 룰 제정을 도모해야 하며 룰 없이 공정·불공정을 판단해서는 안 된다는 입장은 정론(正論)이지만, 예외적으로 '(불)공정성'과 일방적행위가 가지고 있는 동태성을 도외시하는 문제점이 있다 하겠다.[17]

15 松下満雄, 『国際経済法: 国際通商・投資の規制』(第3版), 有斐閣, 2001, 169쪽.

16 Hyuck-Soo Yoo, "Fairness, Reciprocity, and Retaliation After the WTO: Section 301 of the U.S. Trade Act of 1974," Michael K. Young & Y. Iwasawa, eds., *Trilateral Perspectives on International Legal Issues: Relevance of Domestic Law & Policy*, Transnational Publishers, 1996, pp. 322~324.

17 1980년대 미국행정부가 통상법 수퍼 301조에 의거한 일방적 행위를 빈번하게 발동한 것에 대해 과거 Hudec 교수는 붕괴직전의 GATT체제를 구하기 위한 "정당화될 수 있는 불복종(justified disobedience)"에 해당한다고 옹호했다. R. E. Hudec, "Thinking about the New Section 301: Beyond Good and Evil," Jagdish Bhagwati & Hugh T. Patrick, eds., *Aggressive Unilateralism: America's 301 Trade Policy and the World Trading System*, University of Michigan Press, 1991, pp. 113~159.

2) 다자주의와 지역주의의 혼용

현재의 일본의 통상정책은 1990년대 말 또 한 번의 정책 전환으로 완성된다. WTO를 축으로 한 다자간주의에서 FTA의 적극적 병행 노선으로의 전환이다.

일본은 1990년대 후반까지 FTA에 대해서 부정적인 입장을 취해 왔다. 원래부터 FTA를 다용(多用)해서 전후 무역자유화체제를 좀먹고 있다는 비난을 들어온 유럽공동체(EC)는 말할 것 없고, 자유무역주의의 선도자를 자처했던 미국이 1985년 이스라엘과 첫 번째 FTA를 체결하고 지역주의를 적극적으로 활용하기 시작했을 때에도, 일본은 우루과이 라운드 협상에 적극적으로 참여하여 WTO 설립에 매진하였다. 전술한 바와 같이 WTO 설립을 위한 우루과이 라운드가 진행되던 시기는, 미국과의 무역 마찰이 절정에 달한 1980년대 후반부터 1990년대 전반에 해당한다. 분쟁해결 기능이 강화된 WTO 설립으로 미국과의 마찰에서 '공세적 적법주의'가 유효할 수 있었고 실제로 WTO는 통상법 제301조라는 창날에 대한 방패 역할을 훌륭하게 수행한 것이다.

이러한 다자주의의 실용성 이외에도 일본의 통상정책 담당자들 사이에서는, 지역주의가 이제 막 새롭게 단장해 출범한 WTO를 축으로 한 다자주의를 침식할 수 있다는 인식이 내면화되어 있었다.[18] 무심코 지나치기 쉽지만, FTA의 다른 이름은 당사국 간에 특별한 혜택을 주고받으며 당사국 이외의 국가를 배제하는 '특혜무역협정'(PTA, preferential trade agreement)이다. FTA가 다자간 무역 자유화를 침해할 가능성 때문에, GATT 제24조와 GATS 제5조는 FTA와 관세동맹의 설립, 내용 및 기간에 대한 조건을 설정하고 있는 것이다. WTO의 실용적 효능에 의존하고 있던 일본 통상정책 담당자들은 이러한 인식을 공유하고 있었다.

하지만 이러한 FTA 부정론은 1998년 이후 변화한다. 한국이 IMF 외환위기를 겪고 나서 정책을 전환해 칠레와 FTA 교섭을 시작한 것 역시

18 大矢根聡, 『国際レジームと日米の外交構想』, 有斐閣, 2012, 202쪽.

1998년이었던 것을 생각하면, 비슷한 시기에 일본도 정책 전환을 시작한 셈이다. 일본의 정책 전환에 대한 오야네 사토시(大矢根聡)의 연구에 의하면,[19] 그 배경에는 1990년대 후반의 세 가지 위기가 있었다. 1997년 아시아 금융위기, 버블 붕괴 후의 일본 경제의 침체, 그리고 중국의 경제적 대두이다. 이러한 위기를 배경으로 당시 통상산업성(이하, 통산성) 통상정책국장 곤노 히데히로(今野秀洋) 주도하에 종래의 통상정책의 재검토가 시작되었다. 때마침 멕시코 정부가 수면하에서 통산성 사무차관 출신 일본무역진흥회 하타케야마 노보루(畠山襄) 이사장에게 FTA 체결을 타진해 온 터였다.

소수의 통산성 관료들은 각국의 FTA 중에서도 NAFTA를 모델로 검토를 시작했는데, 그 이유는 NAFTA가 포괄적이며 WTO 이상의 자유화 수준이라는 선진성과, 다자간 무역체제인 GATT/WTO와의 양립 가능성 때문이었다. 검토 결과는 「전략적 통상정책의 추진(지역경제협정의 평가)」이라는 내부 문서로 만들어져 통산대신에게 보고·설명되었다. 흥미로운 것은 FTA 체결 후보국으로서 한국, 아세안(ASEAN) 그리고 미국이 거론되고 있는 것이다. 한국의 이점으로는 "미래 지향의 새로운 관계 구축의 상징"이자 지리적으로 가까워 시장을 일체화할 수 있는 이점이 있으며, 중국 통상정책의 외연 확대에 대한 사전 대비의 의미를 들고 있다. 유의점으로는 한일 간의 역사적 경위와 한국이 한 발 먼저 칠레와 교섭을 진행하고 있는 등 이미 선택지를 넓히고 있는 점을 꼽고 있다. 이듬해 통산성과 외무성은 각각 자신들의 백서에 지역주의의 필요성을 조심스럽게 기술하고 경제단체연합회에 FTA 교섭에 즈음한 요구 사항을 검토할 것을 주문한다. 그리고 때마침 싱가포르가 FTA 교섭을 요구해 옴에 따라 일본의 정책 전환은 2002년 일본과 싱가포르 FTA 체결로 현실화된다.[20]

새로운 일본의 통상정책은, 먼저 WTO 회원국 증가와 교섭의 복잡성

19 『国際レジームと日米の外交構想』 제9장을 참조.
20 이러한 일본의 새로운 통상정책이 확실하게 자리매김하는 것이 2002년 10월 외무성의 「日本の FTA 戦略」이란 문서다. https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/fta/senryaku.html(최종 검색일: 2020. 10. 30.).

등으로 FTA가 필수적인 자유화 추진 루트가 되고 있는 것을 확인하면서도 어디까지나 WTO를 보완하는 관계임을 강조하고 있는 점, 또한 일본으로서는 FTA를 포괄하는 EPA를 선호하는 점을 특징으로 들 수 있다. 마지막으로 농업, 특히 쌀 같은 몇 개의 '성역'의 존재가, 지역주의를 전개할 때 장애물로 작용하는 점을 들 수 있겠다. 그리고 통상정책의 전환에 이어 지적재산권 보호 체계의 정립과 양자투자협정(BIT) 또는 투자를 대상에 포함하는 EPA의 전략적 활용을 통한 무역투자국으로의 전환도 뒤를 따른다.[21]

3. 국교정상화 이후 한국과 일본의 통상 관계

전술한 바와 같이 일본은 1990년대에 들어서 한편으로는 '공세적' 적법주의에 입각하여 WTO 분쟁해결제도를 적극적으로 활용하기 시작했으며, 다른 한편으로는 적극적으로 지역주의를 병행하는 노선을 취했다. 후술하는 바와 같이 한국 역시 비슷한 시기에 무역구제제도를 정비하여 적극적으로 활용하는 한편, 1990년대 말에는 지역주의 활용 노선을 선택하여 적극적으로 FTA와 EPA를 체결해 왔다. 따라서 양국의 통상정책의 목표와 내용 면에서 보면, 인접국가 간 공동 이익과 상호 협력의 필요성에 따라 호혜적인 관계가 이루어질 법도 하지만 현실은 그렇지 않았다.

1) 전후 한일 관계의 두 가지 측면의 각인: 경제종속화 우려와 역사 문제의 그림자

전후 한일 통상 관계는 마찰과 부침을 거듭해 온 한일 관계가 겹쳐진 역사라 해도 과언이 아닐 것이다. 1965년 국교 정상화 이후 한국 경제는 일본과

21 BIT의 전략적 이용에 대해서는, 外務省, 「二国間投資協定(BIT)の戦略的活用についてーニ: ズに応えた積極的推進のために」(2008年 6月)을 참조. 지적재산권 보호 체계는 2002년의 「知財財産基本法」 제정에 이어, 2003년 3월 「知的財産戦略本部」 설치와 같은 해 7월 「知的財産推進計画」 설립으로 이어진다.

의 수직적 분업하에서 급속한 경제 발전을 이루어 왔는데, 주로 중간재의 과도한 대일 의존에서 비롯된 무역 적자가 확대 재생산되었기 때문에, 구조적 무역 적자 체질과 경제 종속에 대한 우려가 끊이지 않았다.[22] 특히 플라자 합의 이후 달러·금리·유가 동반 하락이라는 이른바 3저 호황 속에서도 사상 최대의 대일 무역적자를 기록함으로써 대두된 대일 무역 불균형의 원인과 해결 방안을 둘러싼 양국의 대립은 기억에 새롭다.[23] 그 후 여러 차례의 수입 다변화 정책과 반복된 소재·부품·장비의 국산화 계획의 결과가 어떠했는지는, 최근 일본의 반도체 소재 3품 수출관리 강화가 여전히 한국 경제에 상당한 충격을 주고 있는 것을 보면 알 수 있을 것이다.

또한 양국 통상 관계에도 역사인식 문제가 긴밀한 경제 협력 관계를 가로막을 가능성이 늘 그림자처럼 드리워졌던 역사이기도 했다. 특히 일본의 역사 교과서 기술 문제와 대일 무역 역조가 악화한 가운데 일어난 1980년대 전반의 섬유 마찰은, 당시의 스즈키 젠코(鈴木善幸) 수상이 "복합골절"이라고 표현할 만큼 한일 통상 관계의 복잡한 미래를 암시하는 것이었다. 한국으로부터 섬유제품 수입의 증가에 대항해서 다섬유협정(Multi-Fiber Agreement) 체약국으로서 당연한 권리를 행사해 달라는 일본방적협회 등 섬유업계의 요구에 직면해서, 일본 정부는 GATT 가입 때의 기억과 한일 관계 악화를 우려하며 온건한 대응의 길을 찾았다. 하지만 한편으로는 당시 자민당 정권과 한국의 군사정권이라는 보수정권 간 밀월의 시대였으며, 다른 한편으로는 일본 정부가 국제 통상 규범을 원칙적으로 적극 활용하기 이전이었다는 점에 유의해야 한다.[24]

2000년대에 들어 한일 FTA 교섭과 중단, 한국의 TPP 교섭 불참 그리고 2019년 일본의 수출무역관리 강화 등에서 보듯, 늘 경제 종속에 대한 우

22 「특집 한일불평등 경제관계」, 『신동아』 1984년 11월호, 278~327쪽.
23 한일 경제관계를 '착취'와 '예속' 관계로 보는 한국의 '통설'에 대해, 한국의 대표적인 경제학자·실무가들의 의견에 일일이 반박한 것으로는 다음을 참조. 松本厚治, 『日韓経済摩擦 韓国エコノミストとの論争』, 東洋経済新報社, 1986.
24 大矢根는 『国際レジームと日米の外交構想』(제4장)에서 한일섬유분쟁을 무역분쟁과 역사문제가 얽힌 소재로 기술하고 있다.

려와 아울러 역사 인식의 굴레가 한일 통상 관계를 지배하면서 온건한 타협이 점점 어려워져 왔다.[25]

2) 통상분쟁과 역사문제의 교차

(1) 한일 FTA의 좌절

한일 FTA에 대해서는 2019년 8월 김현종 청와대 국가안보실 제2차장이 TBS 라디오 〈김어준의 뉴스공장〉과의 인터뷰에서 "노무현 정부 당시 한일 FTA가 '제2의 한일 경제 병합'이 될 것으로 보고 이를 깼다."라고 말해 화제가 되었다. 김 차장은 "당시는 핵심장비 분야에서 일본과 기술적 격차가 너무 컸다"며 이같이 말했다. 한일 양국이 뒤늦게 지역주의 노선을 채택한 후 이른 시점부터 교섭이 시작되었지만 결국은 좌초했던 한일 FTA에 대해, 15년 후 교섭에 관여했던 정부 관계자로부터 실패 원인이 개진된 것이다.

한일 FTA에 대한 여러 논고에서 당시는 한일 양국의 경제력의 차이로 인해 적어도 단기적으로는 한국에게 상당한 부담이 되리라는 지적이 있었던 만큼, 김 차장의 발언은 돌발적인 점을 제외하면 그리 놀랄 일은 아니다.[26] 하지만 좌절의 배경에는 거의 유일하게 일본에서 신뢰받는 한국 정치인인 김대중 대통령이 오부치 수상과 역사적인 "한일공동성명"을 발표하는 자리에서 제안된 점,[27] 그리고 과연 한일 양국의 경제·기술 수준의 정확한 현주소를 파악한 연후에 제안이 이루어졌는가 하는 점, 그리고 2001년 8월에 고이즈미 수상이 야스쿠니 신사를 방문하는 등 한일 관계가 다시금 경색 국면으로 접어든 점 등을 확인할 필요가 있겠다.

25 한국과 일본의 통상정책에 대해서는 하기의 논문을 참조. 김영근, 「한일 간 외교·통상정책의 대립과 협력 구조」, 김도형·아베 마코토 외 편저, 『한일관계사 1965-2015 경제』, 역사공간, 2015, 225쪽.

26 朴昶建, 「韓国のFTA推進戦略と東アジア地域主義: 日韓FTAと米韓FTAを中心に」, 『北東アジア研究』 第16号(2008年 12月), 149쪽.

27 그러한 의미에서 "한일 국교정상화로 추동된 한일관계의 진전이 한일 경제협력을 포함해서 한국과 일본의 진정으로 상호 공동의 화해, 협력의 필요성에 의해 시작되기보다는 한일 양측의 국내 정치적 요인, 특히 대통령과 총리의 인식(이념이나 정치 철학)에 기인하고 있다."라는 김영근의 지적은 일면의 정곡을 찌르고 있다 하겠다. 김영근, 「한일 간 외교·통상정책의 대립과 협력 구조」, 228쪽.

금후 한일 FTA 재교섭의 가능성은 어떠할까? 한일 양국의 경제 협력 관계를 가로막는 두 가지 측면 중, 먼저 한국 경제의 대일본 경제 종속이란 우려에 대해서 생각해 보자. 통계적인 수치에 근거한 것은 아니지만, 그리고 최근 일본의 반도체 3개 소재 부품에 대한 수출관리 강화로 인해 여전히 일본에 의존하고 있는 구조적인 부분이 드러나기도 했지만, 총체적인 한일 경제 관계에서 보면 그러한 우려가 더 이상 결정적인 저해 요인이 되지는 않을 것이다. 그보다 한국의 입장에서는, 후술하는 바와 같이 RECP가 체결되고 나서 중국이 갑작스럽게 TPP11 참가 의사를 표명하는 등 메가 FTA를 둘러싼 아시아·태평양지역의 정치·경제 상황에 대해 복합적으로 그리고 전략적 입장을 정리하면서 한중일, 그리고 한일 통상 관계에 임할 필요가 있지 않을까 생각한다.

하지만 현재 한일 관계에 무겁게 드리우고 있는 역사 인식 문제라는 두 번째 저해 요인은 당분간은 걷히기가 쉽지 않아 보인다. 특히 일본 측 태도가 전례를 볼 수 없을 만큼 강경하다. 일본 외무성 홈페이지에서 여전히 "한국은 정치적 중요도, 폭넓은 국민적 교류 상황에서 볼 때, EPA/FTA를 통한 깊은 경제적 상호의존 관계를 구축할 필연성이 아주 크며, 시장 개방을 통한 국내 활력 증진과 기업 간의 연계 등 안정적인 일한 관계를 발전시키기 위해서 조기 교섭 개최가 필요하다"는 문구를 찾아볼 수 있지만, 기재 시기가 2016년이다. 그 후에 일어난 한일 간의 갈등 상황에서 볼 때 지금까지와 같이 일본 정부가 한국과의 FTA를 거론할 가능성은, 강제징용 배상판결을 둘러싼 요구가 관철되지 않는 한 제로에 가까울 것이다.

(2) 일본의 반도체 소재 부품에 대한 수출 규제

2019년 7월 1일 일본 정부는 한국 반도체 관련 세 가지 소재 부품에 대한 수출규제를 강화하는 조치를 발표하고 사흘 뒤인 4일 실시에 들어갔다. 다음 달 2일에는 한국을 이른바 '백색 국가'에서 제외하는 조치를 실시했다. 일본 정부는 자신들의 조치를 어디까지나 안전보장을 이유로 한 수출관리 조치라고 설명했지만, 강제징용 배상판결 등 역사 인식에서 시작된 대립이

경제 면까지 확대되었다는 비판을 받고 있다.[28]

이에 대해 한국은 격렬하게 반발했고, 한국 정부는 동년 8월 22일 '군사정보포괄보호협정'(GGOMIA) 파기 의사를 통보하고, 9월 11일에는 일본의 수출규제 조치를 WTO에 제소한 데 이어, 9월 18일에는 한국의 '백색 국가'에서 일본을 제외하는 보복 조치를 실시했다. 양국 간의 보복 전쟁이 시작된 것이다. 한국은 GGOMIA가 실효(失効)하기 직전인 11월 23일 GGOMIA 파기 의사를 철회하고 WTO 제소도 취하했다. 하지만 한국 정부는 2020년 9월 11일 일본 정부가 만 1년이 지나도록 수출규제 조치를 철회하지 않는 데 대해 "정치적 목적으로 무역을 이용하는 행위가 반복되지 않도록 하기 위해서" 다시 한 번 일본의 조치를 WTO에 제소한 상태다.

한국 정부의 WTO 제소 발표문은 일본의 수출규제 조치가 (i) 강제징용 배상판결에 관련된 정치적 동기, (ii) 한국을 특정한 차별적 조치, (iii) 무역규제의 공정하고 합리적인 운영 의무 위반의 세 가지 점에서 문제가 있다고 주장한다.[29] 일본으로서는 상기 개별 논점에 대해 반론하면서 안전보장을 이유로 한 수입 제한에 관해 규정하고 있는 GATT 제21조 (b)항 (ii)를 원용하리라 생각된다. 하지만 일본의 수출규제 강화 조치 발동 직전인 2019년 4월 5일에 나온 '러시아의 화물 통과(*Russia-Transit*) 사건'에 대한 WTO 패널 보고서를 보면, 사태가 일본이 생각하는 것처럼 그리 만만하지는 않을 전망이다.[30]

이 사건은 러시아가 우크라이나의 제3국행 수출 물품의 자국 영토 통과를 금지한 것에 대해, 우크라이나가 GATT 제5조(통과의 자유) 위반을 이유로 러시아를 제소한 사건이다. 과거 GATT 체약국들은 제21조 원용에 신중한 탓에 패널이 제21조의 '안전보장을 위한 예외 조항'의 의미와 범위에

28 일본의 수출규제 강화 조치 직후에 이루어진 이헌재 전 경제부총리와 오코노기 마사오(小此木政夫) 게이오대 명예교수의 여시재 대담에서, 오코노기 교수는 일본의 조치를 "한강에서 뺨 맞고 종로에서 화풀이하는 격이다."라고 혹평했다.

29 2019년 9월 11일 산업통상자원부, 「일본 수출제한조치의 WTO제소에 대한 발표문」 참조.

30 '러시아의 화물 통과 사건'에 대해서는 柳赫秀, 「国際経済秩序の変動と国際通商・投資法」, 『横浜法学』 第29巻 第2号, 2020, 47~49쪽을 참조.

대해 해석·적용할 기회가 없었기 때문에, 제21조는 "체약국이 자국의 안전보장상 중대한 이익 보호를 위해 필요하다고 생각하면 조치를 취할 수 있는" 거의 '자기판단적'(self-judging) 조항으로 여겨져 왔으나, 본 사건의 패널은 처음으로 한 걸음 나아간 판결을 내렸다. 즉 제21조의 자기판단적 문언에서 패널의 관할권을 부정하는 러시아 주장에 대해, 패널은 제21조 조문 교섭의 역사와 GATT의 사후적 관행에 비추어 볼 때 안전보장상의 조치가 사후적인 객관적 심사 대상이라고 판단한 것이다.

일본의 통상정책 담당자들이, 이번 패널의 판단에도 불구하고 자기판단적 조문이라는 주장을 굽히지 않는 미국과 같은 입장을 갖고 있는 것인지, 아니면 패널의 객관적 심사를 통과할 자신을 갖고 있는지는 알 수가 없다. 하지만 수출규제 조치 발표 후 일본 국내에서 비판적인 의견과[31] 아울러 일본의 힘든 싸움을 예견하는 의견이 나오고 있는 것은 특기할 만하다.

대표적인 것으로 다이라 사토루(平覚) 교수는 일본이 GATT 제21조 (b)항 (ii)를 원용할 경우에는 GATT 제21조 (b)항의 요건 충족을 입증할 책임 이외에, (b)항 (ii)에 해당하려면 규제 대상 품목이 "군사시설에 공여되기 위해 직접 간접으로 이루어지는 거래" 대상임을 입증해야 한다고 지적한다. 이러한 입증 책임을 다하기 위해서는, 일본 정부가 자신들의 조치가 한국 측의 석연치 않은 조치에 대한 안전보장상의 정당한 대응 조치라는 주장을 증빙할 증거를 공개해야 하며, 그 경우 제21조 (a)까지 원용할 필요가 있는데, 러시아 사건의 패널 보고서에 비추어 판단하면 쉽지 않을 것이라는 것이다.[32] 따라서 일본 정부가 말하는 한국 측의 '부적절한 조치' 내용 여하가 중요한데 양측 모두, 특히 일본 측이 상세한 내용을 공개하지 않아서 알 길이 없다.[33]

31 예를 들면 일본안전보장무역학회 제28회 연구대회(2019년 9월 15일)에서 발표된 川瀬剛志(上智大学)의 보고를 들 수 있다.

32 平覚, 「ロシア領通過運送問題とGATT21条の安全保障例外」, 『ジュリスト』 No. 1544, 2020, 285쪽.

33 일본 정부가 한국이 중국을 경유해서 북한에 금수품을 보낸 정황을 포착하고 문제삼고 있는 것이 아닌가 추측될 뿐이다.

일본은 정면으로 인정하고 있지 않지만, 일본 정부가 이렇게까지 강경한 조치를 선택한 데에는, 일본의 보수 엘리트들 사이에서 강제징용 배상판결을 용인할 경우 일본의 전후 청산의 근본이 흔들릴 수 있는 것에 대한 극도의 경계심이 있지 않을까 추측된다.[34] 또한 일본이 선제 공격에 가까운 수출규제 강화 조치를 취한 것이 WTO 회원국들에게는 금후 일본이 안전보장을 이유로 한 통상 조치 발동을 주저하지 않겠다는 묵시적인 의사표시로 비칠 것이다.

3) GATT/WTO에 있어서의 한국과 일본

한일 양국은 가입 시기는 달랐지만 GATT 체약국으로서 자유무역주의 기치 아래 수출주도 경제 정책을 추진해 경제 발전을 이룬 나라들로, 다른 어떤 나라나 지역보다 GATT/WTO 무역자유화 체제의 혜택을 입은 나라들이다. 양국 모두 WTO 회원국으로서 '입법 활동'과 분쟁해결제도의 적극적 활용을 해 왔으며, 많지는 않지만 분쟁당사국으로서 맞서 왔다.

(1) 회원국으로서의 관계

전술한 바와 같이 일본은 1955년 우여곡절 끝에, 그리고 한국은 10년 이상 늦은 1967년 GATT에 가입했다. 하지만 일본은 전술한 바와 같은 사정 때문에 1980년대까지 GATT를 활용하지 못하여 존재감을 드러내지 못했고, 한국 역시 대내외적으로 통상국가로서 존재감을 어필하며 국제통상관계에 부상한 것은 우루과이 라운드를 전후해서였다고 해도 과언이 아니다. 한국이 산업자원부에 무역구제제도 전담반을 설치해 본격적으로 활용하기 시작한 것도 1980년대 후반부터였는데,[35] 우루과이 라운드가 종결된 1990년

34 그러한 의미에서 오야네가 제시한 바와 같은, 즉 일본 측이 강경한 조치를 시사하면, 한국 국내의 불만이 폭발하고 역사 문제와 관련되면서 고조되었다가, 마지막으로 양국 정부가 온건한 대응책을 내어 봉합되는 식의, 과거의 무역 분쟁 패턴은 더 이상 설 자리를 잃었다 하겠다. 大矢根聡, 『国際レジームと日米の外交構想』, 110쪽

35 李秉鎬, 「韓國貿易救濟法의 發展과 課題」, 『貿易救濟』 2001-創刊號, 9~32쪽.

대 전반 법무부 국제법무과에서 우루과이 라운드 합의에 대한 해설서 발행과 아울러 1995년에 잡지 『통상과 법률』을 창간한 것이 그러한 사실을 말해 준다.

하지만 양국 모두 WTO 설립 이후 회원국으로서 손색없는 존재감을 발휘해 확실한 위상을 확보하고 있다. 우선 양국 모두 회원국으로서 WTO 운영 특히 룰의 제정 및 해석 적용에 적극적으로 참여하여 왔는데, 라운드라는 정식 '입법 과정'을 통해 새로운 룰 제정에 관여하는 것뿐 아니라, WTO 분쟁해결제도를 적극적으로 활용함으로써 결과적으로 현행 룰의 해석·적용을 통해서 WTO법의 법리 형성에 기여해 왔다. 이러한 점에서는 한일 양국의 이해관계가 상당 정도 일치하고 있다고 할 수 있을 것이다. 또한 양국 모두 국내적으로 필요하면 각종 무역구제법의 활용을 주저하지 않는 점에서도 같다.[36]

특히 양국의 WTO 분쟁해결제도 활용이 두드러지는데 스스로 제소국과 피소국이 되는 경우뿐 아니라, 분쟁당사국이 아닌 분쟁에 '제3국'으로서도 활발하게 참가해 왔다.[37] 최근 조사된 통계를 보면,[38] 일본은 제소 26, 피소 16건으로 분쟁 당사국 순위 8위를, 한국은 제소 21, 피소 18건으로 10위를 기록하고 있다. 제3국 참가의 경우 일본은 212건으로 당당 제1위를, 한국도 127건으로 8위에 랭크되어 있다. 이처럼 분쟁 당사국 또는 제3국으로써 분쟁에 적극적으로 참여함으로써 WTO 법리 형성에 기여함과 동시에 분쟁해결을 통한 회원국의 협정 준수 상황을 감시하고 개선함으로써 통상에 관한 국제기구로서 WTO의 실효성 제고에 기여하고 있는 것이다.

36 일본은 필요하면 무역구제법의 원용을 주저하지 않는 입장이지만, 한국을 비롯한 주요 WTO 회원국과는 비교가 안 될 정도로 적용 건수가 적다. 그 원인은 정부와 경제계[일본에서는 재계(財界)라 한다] 간에 중요한 무역 사안에 관해 사전에 협의하는 독특한 관민 간 협조 관계가 존재하기 때문이다. 앞으로도 이러한 구조에 큰 변화는 없을 것이 예상되며, 따라서 일본의 무역구제법 사용은 금후에도 활발하지 않을 것이 예상된다.

37 WTO 분쟁해결제도에서는 분쟁당사국뿐 아니라, 분쟁에 실질적인 이해관계를 갖고 있으며 사전에 분쟁해결기구 참가 의사를 표명한 국가의 분쟁해결절차 참가를 인정하고 있는데, 이를 '제3국' 참가라 한다.

38 장재량, 「한국의 WTO 분쟁해결제도 참여성과와 과제」, 『통상법률』 146호, 2020, 161쪽.

마지막으로 한일 양국은 구체적인 WTO 분쟁해결 이외에도 분쟁절차 그 자체를 개선하기 위한 노력인 'WTO분쟁해결양해(DSU) 개정 협상'에 적극적으로 참여하면서 일부 이슈에 대해서는 제안서 제출을 통해 WTO의 분쟁 규범을 업그레이드하고자 노력해 왔다.[39] 그러한 의미에서 현재 임기를 1년여 남기고 물러난 로버트 아제베드 WTO 사무국장 후임을 뽑는 선거에 입후보한 유명희 통상교섭본부장에 대한 한국의 지지 요청에 일본은 일반적인 기준을 나열하며 입장을 명확히 하고 있지 않지만, 현재의 한일 관계의 한 단면을 보여 주고 있다 하겠다.

(2) 주요 분쟁사례를 통해 본 한일 관계

전술한 바와 같이 한일 양국은 WTO의 모범적 회원국인 동시에 당사국 및 제3국으로서 분쟁해결제도의 이용 성적에서도 상당히 상위권이지만, 서로 간의 대적은 제소 및 피소를 포함해서 8건으로 수적으로는 많다고 할 수 없다. 내역을 보면 일본 제소/한국 피소 5건, 한국 제소/일본 피소 3건이다. 일본으로서는 어느 쪽이 분쟁해결 보고서의 권고에 따라 조치를 철회하였는가를 기준으로 2승 1패를 자처하고 있었는데, 2020년 12월 3일 나온 한국의 스테인리스 봉강 덤핑 관세와 관련된 *Korea-Stainless Steel Bars* 사건에 대한 분쟁처리 패널 보고서에서 한국의 1라운드 패배가 결정되어, 일본의 실질적인 3승 1패라고 주장한다. 그러나 한국의 입장에서는 *Korea-Stainless Steel Bars* 사건의 패널 보고서가 나오기 전까지 WTO에서 일본에 패소한 적이 없다고 주장한다.

부연하면 2004년 일본의 김 수입쿼터 조치(*Japan-Quotas on Laver* 사건)를 둘러싸고 협의가 이루어지지 못해 한국이 WTO에 제소해 패널 보고서까지 나왔으나 보고서가 나오기 직전에 양자 간 합의로 해결되었다. 말하자면 양국은 서로 간에 우선 잽을 교환하며 접전을 벌인 셈이다. 2015년 일본이

39 장재량, 「한국의 WTO 분쟁해결제도 참여성과와 과제」, 169쪽. 장재량은 한국이 상소기구의 기능 정상화 노력에도 기여할 수 있는 바가 크다고 언급한다.

동일본 대지진에 기인한 한국의 일본산 수산물 수입제한 조치(*Korea-Radionuclides* (*Japan*) 사건)를 WTO에 제소하자 2019년 4월 26일 상소기구 보고서가 채택되어 한국의 실질적 승소가 확정되었는데, 자신들의 승소를 의심하지 않았던 일본 정부의 충격은 상당히 컸던 것으로 기억한다.

그 후 세 건의 무역구제 제도를 둘러싼 상호 제소가 이루어지는데, 한국의 일본산 공기압 밸브에 대한 반덤핑 조치를 둘러싼 *Korea-Pneumatic Valves* 사건, 앞에서 언급한 *Korea-Stainless Steel Bars* 사건, 그리고 한국산 DRAM에 대한 상계관세에 관한 *Japan-DRAMs* (*Korea*) 사건이다. 일본은 앞의 두 건이 한국 패소, 마지막이 일본의 부분 승소라고 주장한다. 한국은 *Korea-Stainless Steel Bars* 사건을 제외하고는 *Korea-Pneumatic Valves* 사건의 주요 쟁점에서 승소 또는 판정승을 거두었고, *Japan-DRAMs* (*Korea*) 사건은 WTO 승소에도 불구하고 일본이 계속해서 부당하게 상계관세를 유지하였다고 평가한다.

현재는 한국의 조선업 지원(*Korea-Measures Affecting Trade in Commercial Vessels* (*Japan*) 사건)을 둘러싸고 양국 간에 협의가 진행되는 한편, 일본의 한국에 대한 수출규제 조치[*Japan-Products and Technology* (*Korea*) 사건]를 둘러싼 사건에 대해 패널이 설치되어 '한일 대첩'이 조용히 막을 올린 상태다.

마지막으로 양국의 WTO에 있어서의 분쟁 이외에 한국 제품이 어느 정도 일본 무역구제법의 대상이 되어 있는가를 보면, 과세 종료가 반덤핑과 상계관세 각 한 건, 현재 과세가 되고 있는 반덤핑 관세가 두 건, 그리고 현재 반덤핑 조사 중인 한 건 등이다. 도합 5건의 무역구제법 발동은 결코 많다고는 할 수 없는 숫자인데 그 이유는 일본의 경우 무역구제법의 활용이 그다지 많지 않은 나라라는 배경이 있다.

(3) WTO 체제 위기 속의 한일 관계[40]

현재 출범 후 25년을 맞이한 WTO 체제는 중대한 갈림길에 서 있다.

40 柳赫秀, 「国際経済秩序の変動と国際通商·投資法」, 49~54쪽.

〈표 1〉 WTO에 있어서의 한일 분쟁사례 (2020년 12월 현재)

제소국	사건 명
일본	*Korea-Radionuclides* (*Japan*) 사건(DS495) 상소기구 보고서: 2019년 4월 11일
	Korea-Pneumatic Valves 사건(DS504) 상소기구 보고서: 2019년 9월 10일
	Korea-Stainless Steel Bars 사건(DS553) 패널 보고서: 2020년 12월 1일
	Korea-Measures Affecting Trade in Commercial Vessels (*Japan*) 사건(DS571) 협의 요청: 2018년 11월 6일
	Korea-Measures Affecting Trade in Commercial Vessels (*second complaint*) (*Japan*) (DS594) 협의 요청: 2020년 1월 31일 사건
한국	*Japan-Quotas on Laver* 사건(DS323) 협의 요청: 2004년 12월 1일 패널 보고서: 2006년 2월 1일 양자 간 합의로 해결: 2006년 1월 23일
	Japan-DRAMs (*Korea*) 사건(DS336) 협의 요청: 2006년 3월 14일 패널 보고서: 2007년 7월 13일 상소기구 보고서: 2007년 11월 28일
	Japan-Products and Technology (*Korea*) 사건(DS590) 협의 요청: 2019년 9월 11일 패널 설치: 2020년 7월 29일

WTO 출범 후 7년째인 2001년 11월 카타르 도하에서 GATT 시대를 합쳐 9번째인 '도하 라운드'로 불리는 다자간 통상교섭이 시작되었다. 도하라운드는 각종 WTO 협정 이행상 여러 가지 곤란에 봉착하고 있는 개도국의 '이행 문제에 초점이 맞추어진 관계로, '도하 개발 라운드'로 불린다.

당초 도하 라운드는 2004년 말로 교섭 기한을 설정하고 2003년 9월 중간 리뷰를 하기로 되어 있었으나, 2002년 교섭이 시작되자마자 선진국과 개도국의 대립으로 난관에 봉착했고 2008년 사실상 좌초해 오늘에 이르고 있다. 좌초 배경에 대한 자세한 기술은 생략하지만, 종래 미국과 EU 중심의 체제 운영이 브릭스(BRICS)를 축으로 하는 개도국의 대두로 인해 벽에 부

딪힌 것, 때마침 급증하기 시작한 FTA에 상징되는 지역주의의 융성 등을 들 수 있다. 그리고 미국이 2016년 한국 장승화 상소기구 위원의 연임을 반대하고 나서면서 불거진 상소기구 개혁 문제로 현재 WTO 체제는 벌집을 쑤셔놓은 듯한 혼란상을 보이고 있다.[41]

미국은 다자간 통상교섭 장(場)으로서의 WTO의 존재 자체를 부정하고 있지 않지만, 미국, EU와 일본 등 회원국 간에 개혁 조건을 둘러싼 의견 차이가 좁혀지지 않고 있기에 WTO의 재기가 순조롭지는 않을 전망이다. 전술한 바와 같이 한일 양국은 늦은 시점까지 다자간관계를 중시하는 입장을 고수하였고, 지역주의를 병행하면서도 다자간체제의 중요성을 포기하지 않고 있는 WTO 모범 회원국이다. 이번 WTO 사무국장 선출에 있어서 공동보조가 이루어지지 않았지만, 향후 양국이 WTO 개혁 문제에 어떻게 관여하며 기여해 나갈지 주목되는 부분이다.

4. 메가 FTA 시대의 한국과 일본의 통상정책과 전망

한일 양국을 둘러싼 국제통상관계는 현재 지역주의가 주도하는 시대 속에서 전개되고 있다. 주지하는 바와 같이 21세기에 들어 국제경제질서는 WTO를 축으로 한 다자간 관계에서 양자 간 FTA를 중심으로 하는 지역주의로 이동해 왔으며, 2010년대 후반에는 아시아·태평양 지역에 메가 FTA가 복수 병존하는 FTA 2.0시대가 도래했다. 게다가 전술한 것처럼, 다자간 통상 관계를 규율하는 WTO는 현재 중대한 위기에 직면하고 있다. 그리고 4년간의 트럼프 시대가 막을 내리고 바이든 시대가 시작되었다. 과연 바이

41 장승화 위원 사임 이후, 임기 만료로 사퇴하는 상소기구 위원의 후임이 채워지지 않은 상태가 계속되어 현재 정원 7명의 위원 전원이 부재하는 초유의 사태에 이르렀다. 이러한 사태에 대해, EU 주도로 10명의 중재 재판관이 상소기구의 역할을 하는 '다자간잠정상소합의'(MPIA, the multi-party interim appeal arrangement)가 지난 7월 31일 만들어져 EU 이외에 23개국이 참가하고 있다. https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2176(최종 검색일: 2020. 12. 10.)

든 정권은 트럼프 정권과 얼마만큼 다를 것인가? 미국이 TPP에 복귀하지 않을까 하는 기대가 벌써 나돈다. 이번 장에서는 본고를 마감하면서 이러한 국제통상질서 속에서 한일 양국의 통상정책의 과제와 미래에 대해 간단히 전망해 본다.

1) 최근 일본의 통상 외교의 전개

한일 양국은 비슷한 시기에 다자주의와 지역주의 병행 노선을 택했으며, 초기에는 한국이 더욱 발 빠르게 지역주의를 전개했다. 특히 2006년이라는 이른 시기에 한국이 미국과 FTA 교섭을 시작한 것은 일본을 비롯한 동아시아 역내에 상당한 파문을 일으켰다. 그 후에도 한·EU FTA(2009) 체결, 한중FTA(2015) 체결을 향해 활발히 움직이는 한국을 보면서, 일본은 뒤처진 FTA 추진의 극적인 만회를 노려 2010년 TPP 교섭에 참가하였고 관민이 일체가 되어 주력한 끝에 최종적으로 미국이 빠진 상태에서 CPTPP를 매듭짓는 성과를 올렸다.

뒤늦은 일본의 지역주의 통상 외교는 CPTPP 이후에도 계속된다. 이미 2013년부터 교섭이 시작된 일·EU FTA는 2017년 말 교섭이 완료되어 2019년 2월 발효되었다. 2018년 9월 미일 공동성명으로 갑작스레 교섭이 시작된 미일무역협정과 미일디지털 협정은 불과 1년 만인 2019년 9월에 교섭이 종료되어, 2020년 1월 1일 효력이 발생하는 발 빠른 작품이었다. 게다가 일본은 영국의 EU 이탈 후, 일·EU FTA를 대신하는 새로운 무역·투자에 관한 규율의 필요성에 대해 일찌감치 합의하여 2020년 6월부터 교섭을 개시해서 10월 23일에 서명하는 역시 초스피드 성과를 거두었다. 그리고 2020년이 저물어 가는 11월 15일 초창기 멤버인 인도가 마지막 단계에서 불참했지만, 8년여 협상 끝에 RCEP(Regional Comprehensive Economic Partnership: 역내포괄적경제동반자협정)가 성립했다.[42]

42 일본은 자신들의 수출 품목의 91.5%에 대한 관세율이 삭감되는 한편, 일본의 중요 5품목(쌀, 소고기, 돼지고기, 유제품 등)은 삭감 대상에서 제외되었다며 성과를 강조했다.

이로써 일본은 2020년이 저물어 가는 현재 CPTPP와 RCEP라는 두 개의 메가 FTA의 중심 멤버이고, 미국 및 EU라는 초광역경제권 그리고 EU를 이탈하는 영국과 각각 양자 간 협정을 체결하는 등 거의 세계 전역과 FTA로 연결되는 성과를 이루었다. 발효 및 서명이 끝난, 무려 21개의 EPA/FTA 참가국과의 무역은 일본의 무역 총액의 79.0%, 교섭 중인 것을 포함하면 86.1%에 이르는 거대한 EPA/FTA 네트워크가 구축된 것이다.[43]

2) RCEP 타결과 금후의 한국 통상정책

2012년 11월 교섭이 시작되어 2013년 5월 이후 31번의 교섭 회의, 19번의 각료회의 및 4번의 수뇌회담 끝에 타결된 RCEP는, 세계 국내총생산(GDP)과 무역량의 3할을 차지하는 15개국으로 구성되는 대형 FTA이다. 중국 및 한국의 공산품 무관세 품목의 비율은 중국이 8%에서 86%로, 한국이 19%에서 92%로 단번에 수직상승했다.[44] 협정 내용상으로는 TPP보다 낮은 수준의 규범 내용이지만, 지역 내의 무역·투자를 촉진하고 시장 접근을 개선하면서 발전단계와 제도가 다른 다양한 나라 간의 지적재산권, 전자상거래 등 폭넓은 분야에 걸쳐 국제 룰을 갖춘 RCEP라는 메가 FTA가 성립한 것이다. 이것으로 한국과 중국은 메가 FTA라는 틀 안이기는 하지만 처음으로 일본과 FTA 관계를 맺은 셈이다.

한국은 이제 아세안, 중국 및 일본 등이 주도하는 RCEP에서 어떠한 역할을 해야 하는지, 그리고 이전 교섭에 참여하지 않은 TPP11과의 관계를 어떻게 가져야 하는지에 대해서 생각해야 할 것이다. RCEP의 경우 협정 의무 수준이 낮고 의무 이행 연한이 길기에, 당분간은 협정 내용의 충실한 이행 확보를 기하면서 인도 가입을 유인하는 정도로 족할 것이다. 하지만 한일 FTA 체결과 TPP11 참가 여부의 경우는 미국, 중국, 그리고 일본이라는 중요한 세 나라의 동향을 주시하면서, 앞으로 어떻게 통상관계를 정립해

43 일본 외무성 홈페이지. https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000490260.pdf(최종 검색일: 2020. 12. 9.)
44 https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000490260.pdf(최종 검색일: 2020. 12. 9.)

가야 하는가에 대해 개별적으로 그리고 집단적으로 정리해 대응해야 하는 단계에 와 있다 하겠다.

미국의 경우 바이든 대통령 당선인은 미국 경쟁력 강화를 위한 투자가 진행되기 전에는 신규 무역협정을 체결하지 않고, TPP 참가에는 환경·노동 분야의 재교섭을 조건으로 내세우고 있기에 미국이 이른 시일 내에 TPP에 복귀하는 것은 생각하기 어려울 것이다.[45] 따라서 APEC을 제외하고 미국이 참가하지 않는 아시아·태평양 지역주의 시대가 당분간 지속될 전망이다.

그러한 와중에 시진핑 국가주석이 지난 11월 20일 APEC 정상회담 자리에서 TPP11 참가를 "적극적으로 검토하겠다"는 의사를 표명해 커다란 파장을 일으키고 있다.[46] TPP 교섭이 시작된 초기에 중국에서도 TPP 참가에 대한 논의가 없었던 것은 아니지만, 국가 원수인 트럼프 입에서, 트럼프 대통령도 함께 있던 APEC 회의 석상에서 의표를 찌른 돌연한 발언이 나와, 일본에서는 벌집을 쑤셔 놓은 듯 발칵 뒤집힌 것은 말할 나위도 없다. 한 TV 방송국 뉴스의 한 고정 코멘테이터는 "이제 와서 중국이 TPP11을 탈취하려 한다"고 언성을 높이기도 했다. 무리도 아닌 것이 당초 오바마 전 정권은 '중국 포위망 구축'이라는 정치적 의도를 가지고 TPP를 주도했었고 일본의 TPP 참가 역시 같은 의도에서였다. 게다가 일본의 전문가들은 현재 상태에서 중국이 TPP의 높은 의무 수준을 달성하기 어렵다고 보고 있다. 중국의 TPP 참가 실현에는 넘어야 할 여러 가지 장애가 존재하고 있는 것이다.[47]

이미 태국, 영국 그리고 대만 등이 참가 표명을 하고 있는 가운데, 중국

45 2019년 민주당 후보자 토론회에서 바이든은 TPP 참가 조건으로 환경·노동 분야의 재교섭에 대해 언급했다.

46 중국의 참가 의도에 대한 정확한 분석으로서는 『日本経済新聞』, 2020. 11. 28. 조간 「TPP検討 中国の思惑」 기사를 참조.

47 주요 두 신문의 사설과 2022년 TPP 의장국이 되는 일본 입장에 대한 일본경제신문 기사를 소개해 둔다. 日本経済新聞社説 「中国はTPPの要件を満たせるのか.」 2020. 11. 30.; 読売新聞社説 「中国とTPP 厳格なルールを守れるのか.」 2020. 12. 3. 05:00(https://www.yomiuri.co.jp/editorial/20201202-OYT1T50270/); 「TPP拡大 基準は緩めず」, 『日本経済新聞』, 2020. 12. 18.

의 TPP11 참가 의사 표명으로 한국에게도 커다란 과제가 안겨진 셈이다. 한일 FTA 불발과 TPP 불참, 그리고 역사 문제로 인한 일본의 수출관리 강화로 얼어붙은 한일 관계 속에서 한국은 어떻게 행동해야 할까? 한국에서도 당초 TPP 참가를 둘러싼 논의가 없었던 것은 아니며, 실제로 정부가 교섭 참가 의사를 밝힌 적도 있는 것으로 기억한다.[48] 필자는 한일 FTA 체결에는 여전히 신중할 필요가 있는 반면,[49] RCEP에서 이미 FTA관계가 시작된 만큼, TPP11 가입 여부는 미국과 중국의 동향을 봐 가면서, 전향적으로 검토할 필요가 있다고 생각한다.

3) 아시아·태평양 지역의 메가 FTA 시대의 한일 통상 관계

국제통상에 있어서 다자주의와 FTA/EPA로 대표되는 지역주의는 어떠한 관계여야 하는가? 클라우드는 국제기구론에 관한 명저에서, 지역주의(regionalism)가 필요한 경우를 보편주의(globalism)보다 강도 높은 협력이 필요할 때와 보편주의에 다다르는 디딤돌이 될 때의 두 가지라고 했다.[50] 통상문제의 저명한 전문가 볼드윈은 20세기의 지역주의와 다른 21세기 지역주의의 특징으로 다음 세 가지를 들었다. 즉, 시장 접근의 특혜 부여가 아닌 국내 개혁의 마중물 역할, 관세가 아닌 규제 중심, 그리고 다자간 무역체제인 WTO와는 관세 삭감의 경쟁자가 아닌 국제규범 작성의 경쟁자인 점이다.[51] 그러한 의미에서 한·미 FTA나 TPP와 같은 높은 수준의 지역주의가 'WTO + α'적인 기준 형성에 이바지하면서 최종적으로는 다자간 관계에 이

48 김도형은 "한국은 아쉽게도 TPP(12) 교섭 참가를 실기했지만 이제라도 TPP 조기 가입과 동시에 한일 FTA 교섭 재개를 위한 준비작업을 병행해야 한다."라고 역설했다. 김도형, 「한국 경제발전과 한일 경제관계의 전개」, 김도형·아베 마코토 외, 『한일관계사 1965~2015 경제』, 역사공간, 2015, 52쪽.

49 이러한 상황에서도 한일 FTA가 추진될 필요가 있을지에 대해서는 의견이 갈릴 것으로 생각된다. 필자는 한일 FTA에 소극적인 입장으로, 한국이 국력 면에서 일본에 상당 정도 접근했다고는 하나, 적어도 중장기적으로 양국의 산업과 제조 기술력의 차이가 거의 완전히 사라질 때까지는 양자 간 형태보다는 메가 FTA의 장(場)이 바람직하다고 생각한다.

50 Inis L. Claude, *Swords into Plowshares: The Problems and Progress of International Organization*, Random House, 1971, p. 102.

51 Richard Baldwin, "21st Century Regionalism: Filling the Gap between 21st Century Trade and 20th Century Trade Rules," *Centre for Economic Policy Research POLICY INSIGHT* No. 56, May 2011, p. 1.

르는 디딤돌이 될 수 있다면, 클라우드와 볼드윈의 요구대로 진행되고 있다고 할 수 있을 것이다. 보편주의를 체현하고 있는 WTO의 건재가 전제 조건인데, 문제는 전술한 바와 같이 현재 WTO가 심각한 위기에 처하고 있다는 점이다.

하지만 FTA와 메가 FTA가, 반드시 다자간 무역체제와 협력 관계를 유지하면서 참가국 간의 더욱 긴밀한 협력 증진이라는 목적을 향해 경제적 논리에 의해서 움직인다는 보장이 반드시 있는 것은 아니다. 오히려 태양계 시스템처럼 하나의 행성을 중심으로 도는 블록으로 전락하거나, 전락까지는 하지 않더라도 혹성계를 구성하는 큰 행성 간의 끝없는 견제와 알력으로 협력 증진이라는 본래의 목적과 점점 멀어질 수 있는 것이다. 아시아·태평양 지역에서도 큰 행성들인 미국과 중국의 각축 그리고 중국과 일본의 보이지 않는 대립이 끊이지 않아, 지역주의 본래의 목적이 흐려지고 큰 나라 간의 대립과 불신이 지배할 가능성이 없지 않다. 더구나 TPP로부터 미국이 최종 단계에서 빠지고, RCEP에는 인도가 끝까지 참가를 거부하여 각각 앞니가 빠진 모양새이다. 게다가 미국과 일본은 "자유롭고 열린 인도 태평양"이란 슬로건 아래에 인도, 호주와 함께 연계해서 중국에 대한 견제 태세를 구축해 나가고 있다.[52]

한편으로는 WTO가 체현하고 있는 다자간 무역체제를 복구하고 유지하면서, 다른 한편으로는 아시아·태평양 지역에서 APEC이란 지역협력 틀, TPP, RCEP 같은 메가 FTA 간의 건전하고 협조적인 공존을 이루어 가야 하는 과제가 아시아·태평양 지역 국가들에 지워져 있는 것이다. 이러한 상황에서 한국과 일본은 어떻게 협력과 공영을 모색해야 하는가? 한국은 어떤 입장과 전략을 갖고 상기 과제에 임할 것인가? 그리고 강제징용 배상판결 문제로 돌파구가 보이지 않는 현재의 여건 속에서 일본과의 관계를 어떻게 재정립해야 하는가? 한국의 TPP 참가 여부가 돌파구를 마련하는 가늠

52 최근 미국의 지일파 지식인들은 대중국 포위망을 강화해 나가기 위해 일본에 협력을 촉구하는 보고서를 만들었다. 「日米, 機密共有で中国包囲」, 『日本経済新聞』, 2020. 12. 9. 朝刊.

자가 될 수 있을 것인가? 세계 10위의 경제국까지 발돋움한 중규모 통상국가의 역량이 시험을 받고 있다.

투고일자: 2020. 12. 12. | 심사완료일자: 2021. 1. 11. | 게재확정일자: 2021. 1. 19.