

무역-안보 연계 관점에서 본 한일 무역 갈등

GATT 제21조 안보상의 예외를 중심으로 *

구민교

1. 들어가는 말

한국과 일본은 서로에게 가깝고도 먼 나라다. 1965년 국교 정상화 이후 한일 양국의 경제적 상호의존성은 꾸준히 증가해 왔다. 2020년 현재 한국은 일본의 3대 교역국이고 일본은 한국의 5대 교역국(수입액 기준으로는 3위)이다. 같은 해 일본의 GDP 규모는 미국과 중국에 이어 3위이고 한국은 9위다.¹

구민교(具民敎) 서울대학교 행정대학원 교수. UC버클리에서 정치학 박사 학위를 취득하고 캘리포니아대학(USC) 국제문제연구소 박사후연구원, 연세대학교 행정학과 교수를 역임했다. 주요 연구로 『국제무역의 정치경제와 법: 자유무역 이상과 중상주의 편향 사이에서』(2019), “Who Embraces Technical Barriers to Trade? The Case of European REACH Regulations”(World Trade Review 20(1), 2021), “The Hegemonic Competition in the Indo-Pacific Region and the Making of South Korea as a Middle Sea Power”(Korean Journal of Defense Analysis 32(1), 2020), “East Asian Way of Linking the Environment to Trade in Free Trade Agreements”(Journal of Environment & Development 27(4), 2018), “Japan and the Identity Politics of East Asian Maritime Disputes”(Korean Social Science Journal 44(1), 2017) 등이 있다.

* 이 논문은 2017년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2017 S1A3A2067636).

<https://doi.org/10.29154/ILBI.2021.24.212>

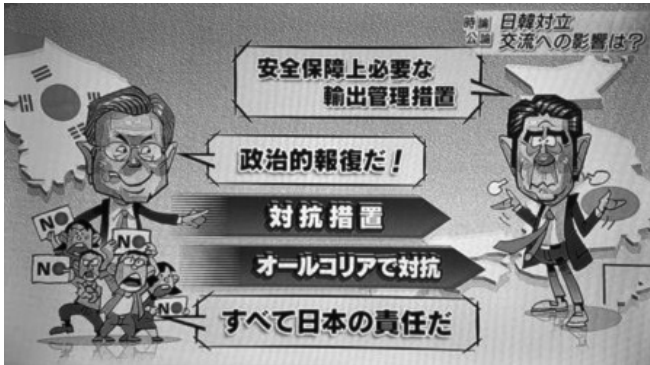
한일 양국 모두 명실상부한 글로벌 경제대국이다. 심화된 상호의존성에 따르는 부작용에 대한 논란에도 불구하고 전후 한일 양국의 경제관계는 상생의 관계였다.

하지만 양국은 1965년 국교 정상화 이후에도 여전히 전전의 식민지 수탈, 가해와 피해의 아프고 민감한 기억에서 완전히 벗어나지 못하고 있다. 영토 문제와 역사 문제를 안고 있는 양국은 언제라도 첨예하게 대립할 준비가 되어 있는 것으로 보인다. 특히 2011년 이후 정치적·외교적으로 양국은 견원지간(犬猿之間)이 따로 없다. 2008년 출범한 이명박 정부는 2009년에 들어선 일본의 민주당 정부와 원만한 관계를 유지했으나 양 정부는 임기 말에 들어 양국 간 관계를 전후 최악의 수준으로 후퇴시켰다.² 2012년 8월 임기가 얼마 남지 않은 시점에서 이명박 대통령은 일본에 대한 불편함을 천황 관련 발언과 독도 방문으로 풀었다. 정치적·외교적으로 일본과의 관계는 바닥으로 떨어졌다. 박근혜 정부 들어서서도 정치·외교 분야에서는 여전히 갈등을 빚었다. 다만 경제 분야에서는 여전히 활발한 교류를 이어 가는 ‘정랭경열’(政冷經熱)의 특징을 보였다.

최근 들어서는 경제 관계마저 차가워지고 있다. 2018년 10월 대한민국 대법원의 강제징용 피해자 배상 및 미쓰비시중공업 등 전범 기업의 한국 내 자산 압류 판결에 이어 2018년 12월부터 2019년 1월까지 총 4차례 걸친 일본 해상자위대 소속 초계기의 대한민국 해군 함정들에 대한 저공 위협 비행 사건이 일어났다. 2019년 8월 이후에는 일본의 한국 화이트리스트 배제 조

1 OECD, “Real GDP Long-term Forecast (indicator),” 2020, doi: 10.1787/d927bc18-en.

2 간 나오토(Kan Naoto) 총리는 식민지배에 대해서 처음으로 강제성을 인정했고 『조선왕실의례』를 포함해서 일본으로 가져갔던 책도 다수 돌려줬다. 하지만 2011년 3월 문부과학성이 독도가 한국 정부에 의해 불법 점거되었다고 기술한 검인정 교과서 4종을 승인하면서 관계가 냉각되기 시작했다. 같은 해 여름 일본 외무성의 일본 외교관 대한항공 탑승 금지 조치, 자민당 의원들의 독도 방문 시도, 대한민국 정부가 1965년 한일 기본협정에 따라 인정하고 있지 않던 일본군 위안부 피해자와 원폭 피해자의 대일 청구권 사안에 대해 정부의 부작위가 위헌이라는 한국 헌법재판소의 판결 등으로 한일 관계가 경색되는 상황에서 12월에 도쿄에서 열린 한일정상회담은 관계 개선 가능성에 종지부를 찍었다. 이명박 대통령은 민주당의 마지막 총리였던 노다 요시히코(Noda Yoshihiko)와의 정상회담 자리에서 일본군 위안부 문제에 대한 일본의 정치적 결단을 강력하게 촉구하며 돌아올 수 없는 강을 건넜다. 『동아일보』, 2011. 12. 18., 「이대통령, 일에 위안부 해결 요구 직접 결단한 것」, <https://www.donga.com/news/Politics/article/all/20111218/42697758/1> (최종 검색일: 2020. 12. 27.).



〈그림 1〉 일본의 수출규제 조치에 따른 한일 관계의 경색을 다룬 일본 NHK 방송의 시사 논평(2019년 8월 9일)

출처: 저자가 TV 화면 갈무리. 이 만평에서 아베 총리는 안전보장상 필요에 따라 수출관리 조치를 취한 것인데 문재인 정부가 왜 그렇게 반발하는지 의아하다는 제스처를, 문재인 대통령은 (대법원 판결에 대한) 정치적 보복이라며 대항조치를 취하겠다는 강경한 표정을, 반일 시위를 벌이고 있는 한국 시민들은 “모두 일본의 책임”이라고 주장을 하고 있다.

치와 한국의 일본산 불매운동과 반일시위까지 더해져 양국 간 강대강 국면이 이어지고 있는 것이다.

특히 일본 정부는 2019년 6월 말 오사카에서 열린 주요 20개국(G20) 정상회의가 끝나기가 무섭게 한국으로의 수출관리 규정을 개정해 스마트폰 및 TV에 사용되는 반도체 등 그 제조과정에 필요한 3개 품목의 수출규제를 강화한다고 발표하였다. 일본은 동 조치가 2018년 한국 대법원 판결에 대한 보복이 아니라 “한일 양국 간 신뢰 관계가 현저히 훼손됐기 때문”이라고 주장했다. 일본은 신뢰 훼손의 원인으로 한국이 일본의 전략물자를 제3국에 밀수출한 사례가 적발되었기 때문에 한국에 대한 수출규제 강화조치는 ‘안보’ 문제이며, 따라서 세계무역기구(WTO, World Trade Organization) 규정에 위배되지 않는다는 입장을 견지한다.

이에 대해 한국에서는 일반 국민들의 일본산 제품과 일본 관광 불매운동을 넘어 여당 정치인들을 중심으로 지난 2016년에 체결된 한일 군사정보보호협정(GSOMIA)의 연장 여부를 재검토해야 한다는 목소리가 제기되었다. 2019년 8월 12일 아베 신조(Abe Shinzo) 정부가 한국을 화이트리스트에서 공식적으로 제외하기로 하자 동년 8월 22일 문재인 정부는 GSOMIA

종료를 선언했다.³

한국 대법원의 강제징용 관련 판결이 한일 간 무역 이슈로, 한일 간 무역 이슈가 다시 한일 간 안보 이슈로 확대되면서 궁극적으로는 한미일 삼각 안보 협력 관계에 부정적인 영향을 미치는 등 그 파급효과가 2020년 말 현재에도 계속되고 있다. 이미 삼각 안보 협력 균열의 틈새를 중국과 러시아가 파고든 바 있다.⁴ 이처럼 한일 간 무역 분쟁은 한일 양국의 문제 그 이상의 의미를 갖고 있다. 그 원만한 해결이 중요한 이유다. 2019년 이후 한일 간 무역 갈등의 원인을 분석하는 이 연구는 다음과 같이 구성된다.

제2장은 1965년 한일국교정상화를 중심으로 전후 한일 간 무역관계의 형성 과정을 살펴본다. 일본이 제공한 경제협력자금은 한국 경제에 긍정적·부정적 영향을 동시에 미쳤다. 긍정적 측면은 무엇보다 대외 지향적 수출주도산업화 정책을 펼칠 수 있는 계기가 되었다는 점이고 부정적 측면은 대일 의존도의 비대칭성이 심화되는 계기가 되었다는 점이다. 따라서 이 장은 2019년 한일 간 무역 갈등의 주요 원인이 1965년 체제에서 잉태되었음을 밝힌다.

제3장은 한일 간 무역의 비대칭성을 배경으로 2019년 일본의 수출규제 조치를 이슈연계 전략 차원에서 분석한다. 최근 무역 관련 이슈연계 분야에서 가장 큰 특징은 무역과 안보 이슈의 연계다. 미국 트럼프(Donald Trump) 행정부가 부활시킨 「1962년 무역확장법」(Trade Expansion Act of 1962)에서 거의 사문화되었던 제232조(Section 232)가 대표적이다. 일본 정부의 조치도 그

3 문재인 정부의 결정은 대내외적으로 많은 논란을 일으켰다. 특히 중국을 견제하고 동아시아에서 우월적 지위를 유지하기 위해 한일 양국의 협조와 원만한 관계가 절실한 미국의 유무언의 압박 속에서 2019년 11월 한국 정부는 언제든지 한일 GSOMIA의 효력을 종료시킬 수 있다는 전제 아래 2019년 8월 종료 통보의 효력을 정지시키기로 했다. 또한 한일 간 수출관리정책 대화가 정상적으로 진행되는 동안 일본 측의 3개 품목 수출규제에 대한 WTO 제소 절차를 정지시키기로 결정했다. 신정은, 「지소미아 종료 통보 효력 정지... WTO 제소 중단」, SBS News, 2019. 11. 22., https://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1005534775&plink=ORI&cooper=NAVER (최종 검색일: 2020. 12. 27.).

4 2019년 7월 23일 중국 공군과 러시아 공군이 아태 지역에서 실시한 첫 합동 장거리 초계비행 훈련과 정에서 한국방공식별구역(KADIZ) 무단진입 및 독도 인근 한국 영공을 침범하고도 오히려 한국 정부의 대응을 비난하는 적반하장식의 주장을 폈다.

연장선상에 있다.

제4장은 일본의 수출규제 조치를 국제규범, 특히 관세 및 무역에 관한 일반협정(GATT, General Agreement on Tariffs and Trade) 제21조 안보상의 예외를 중심으로 분석한다. 국제 무역규범에서는 무역과 안보 관련 이슈에 관해 확립된 판례나 이론이 희소하기 때문에 아직 앞으로 한국과 일본이 WTO의 분쟁해결절차에서 제21조의 적용과 해석을 둘러싼 공방을 벌이는 과정에서 많은 논란이 예상된다. 이 절에서는 이와 관련된 WTO 분쟁해결기구의 최초이자 유일한 판례인 러시아-우크라이나 분쟁 사례를 통해 향후 예상되는 한일 간 법적 분쟁에 대한 시사점을 도출한다.

제5장과 제6장은 한국 정부의 핵심소재 국산화 정책과 한일 무역 갈등을 종합적으로 평가하고 양국 관계의 정상화를 위한 제안을 도출한다.

2. 전후 한일 무역관계의 형성 과정

한국전쟁 이후 한국은 미국 등 선진국과 세계은행으로부터 차관을 도입하여 경제성장의 발판을 마련하였다. 1950년대까지는 미국의 원조가 주를 이루었으나 1960년대 들어 점차 축소되다가 결국 중단되었다. 이에 박정희 정부는 격렬한 반대 여론에도 불구하고 한일 관계의 개선을 통해 경제발전의 돌파구를 마련하고자 하였다. 비록 순탄한 과정은 아니었으나 한일 양국 간 경제협력 차원에서 협의된 자금의 도입은 경공업 중심 초기 산업화의 초석을 다지는 데 기여하였다.⁵

한일 기본조약과 청구권협정 등이 체결된 1965년 6월에 이르기까지 한일국교정상화 교섭에서 핵심쟁점 가운데 하나는 무상원조 3억 달러, 정부차관 2억 달러, 상업차관 3억 달러로 타결된 대일 청구권 문제였다. 당시 한

5 구민교, 「국제관계와 한국 행정의 과거, 현재 및 미래」, 문명재 외 19인, 『미래 사회와 정부의 역할』, 문우사, 2017, 211~229쪽.

국의 총 외환보유고가 3억 달러 미만이었다는 사실을 고려하면 일본으로부터의 차관 도입액은 매우 큰 규모였다. 이와 함께 한일 각료회담, 한일경제협의회, 한일협동위원회 등 정부와 민간차원의 경제협력기구들이 마련되었다. 국제통화기금(IMF, International Monetary Fund)이나 대한국제경제협의체(IECOK, International Economic Consultative Organization for Korea) 등과 협력이 본격화된 것도 이 시기였다. 잘 알려진 바와 같이 이렇게 도입된 경제협력자금은 박정희 시대 경제개발정책 추진을 위한 주요 재원이 되었다. 그러나 한일회담 타결 이후에도 한일 양국은 동 자금의 사용 등과 관련된 논의를 순조롭게 진행시키지 못했다. 자금의 범위, 사용의 원칙과 조건 등에 대한 양국 간 이견이 컸기 때문이다.⁶

한일 양국의 청구권과 경제협력 문제에 대한 접근방식에 큰 변화가 생긴 계기는 미국의 대외원조정책의 변화였다. 아시아 지역에서 미국이 부담해야 할 원조를 일본이 대신해 주기를 바란 미국은 1960년대부터 한일 관계 개선을 위한 적극적인 중재자로 나섰다. 한일 간의 지속적 반목이 미국의 냉전정책에도 도움이 되지 않는다고 본 미국 케네디(John F. Kennedy) 대통령은 이케다 하야토(池田勇人) 일본 수상은 물론 박정희 대통령에게도 한일 관계의 개선을 촉구했다. 이후에도 미국 정부는 청구권 문제의 처리에 정치적 타협을 권유하며 일본의 대 한국 경제원조를 한국의 대일 청구권 해결과 연결 짓는 경제협력 방식을 제안했다.⁷

박정희 정권은 미국과 일본의 냉전인식에 타협하고 내생적 성장(endogenous growth) 또는 수입대체산업화(ISI, import substitution industrialization) 전략보다는 국제 분업체제에 적응하여 경제발전을 지향하는 수출지향산업화(EOI, export-oriented industrialization) 전략을 선택하였다. 그 과정에서 청구권 문제와

6 이현진, 「국교정상화 이후 한일경제협력 논의의 전개과정」, 『사립』 제35권, 282~283쪽; 안소영, 「한일 청구권 문제의 구조와 기원」, 이원덕 외 9인, 『한일국교정상화 연구』, 대한민국 역사박물관, 2016, 224~226쪽.

7 이현진, 「한일회담과 청구권 문제의 해결방식: 경제협력방식으로서의 전환과정과 미국의 역할을 중심으로」, 『동북아역사논총』 제22권, 87~94쪽.

한일 간의 경제협력을 연계하는 방식을 선택했던 것이다.⁸

그 결과 박정희 정부는 국제 신인도를 제고함으로써 국제 금융기구로부터 재정차관을 원활히 도입할 수 있게 되었다. 예컨대 1962~1965년간 국제 금융기구로부터의 재정차관은 국제개발협회(IDA, International Development Association)에서 들어온 1,400만 달러가 전부였으나, 한일협정을 체결한 뒤 1968~1972년 사이에는 세계은행(World Bank) 9,200만 달러, 아시아개발은행(Asian Development Bank) 3,200만 달러 등 재정차관이 무려 1억 5,200만 달러에 이를 정도로 크게 늘어났다.⁹ 일본이 제공한 경제협력자금은 한국 산업의 고정자본 형성, 국민총생산, 부가가치생산 등 여러 방면에 걸쳐 중요한 기폭제 역할을 하였다. 경제성장의 원동력은 산업화에 대한 박정희 정부의 의지와 한국 국민의 근면성, 교육열 등 내생적 요인에 기인한 바 크지만, 그러한 성장 잠재력을 이끌어 내는 데 경제협력자금이 초기 동력을 제공한 것은 부인할 수 없는 사실이다.¹⁰

그러나 경제협력자금이 한국 경제에 미친 부정적인 측면도 많았다. 첫째, 동 자금으로 인해 기업 활동에 대한 정부의 지나친 간섭, 승자독식 체제 등 일본식 발전국가(developmental state)의 부정적 측면까지 그대로 답습하게 되었다. 둘째, 동 자금은 한국 경제가 일본 경제에 예속되는 결정적 계기가 되었다. 특히 고질적인 대일 무역적자가 구조화됨으로써 일본이 한국 경제에 직간접적인 영향력을 행사하는 빌미를 제공하게 되었다. 셋째, 자금의

8 太田修, 『日韓交渉: 請求權問題の研究』, 書出版クレイン, 2003(송병권 외 옮김, 『한일교섭: 청구권문제 연구』, 선인출판사, 2008), 241~251쪽.

9 구현우, 『발전국가의 산업화정책 변동에 관한 제도론적 분석: 역사적 제도주의를 중심으로』, 부산대학교 대학원 행정학과 박사학위논문, 2010, 66쪽.

10 일본이 제공한 경제협력자금이 한국 경제에 미친 긍정적인 측면은 네 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 외자의 효율적 관리를 위한 경험과 지식을 쌓아 이후 외자 도입을 통한 경제개발 전략을 성공적으로 수행할 수 있는 밑거름이 되었다. 둘째, 동 자금은 제2차 경제개발 5개년 계획(1967~1971) 추진을 위한 중요한 마중물이 되었고 박정희 정권은 본격적인 산업화와 수출입국 정책을 추진할 수 있었다. 셋째, 동 자금이 추가 외자 도입의 기폭제가 되어 도입 외자 금액뿐만 아니라 차관 제공국이 확대되는 효과가 있었다. 넷째, 동 자금을 활용한 대외지향적 경제개발정책의 추진은 전시효과(demonstration effect)를 창출하여 국고 정상화 후유증으로 분열되었던 국민 여론을 달래는 계기가 되었다(조수중, 「대일청구권자금이 초기한국경제의 발전에 미친 영향: 특히 자금의 성격과 직접적인 효과를 중심으로」, 『한국동서경제연구』 제7권, 1996, 84~86쪽).

〈표 1〉 한일 FTA 협상 일지

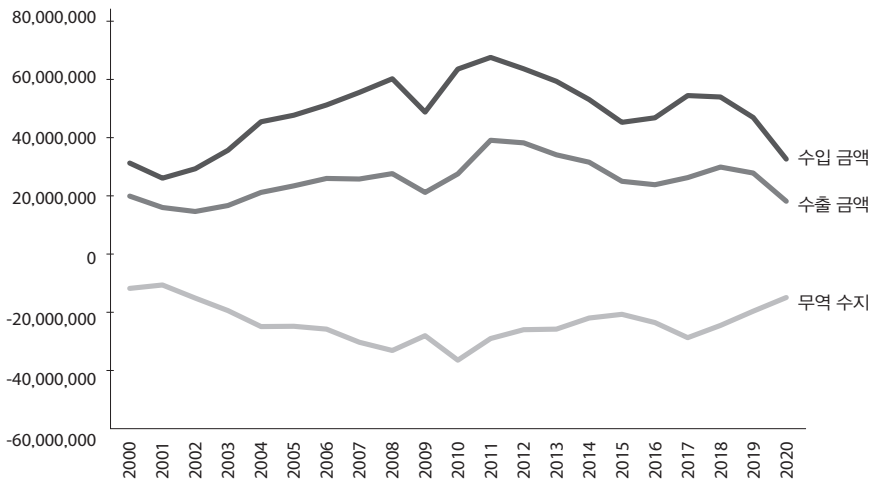
기간	추진 경과
1998. 12.~ 2003. 10.	• 민간 공동연구, 비즈니스포럼, 산관학 공동연구 등 추진 • 2003년 10월 한일 정상회담에서 “높은 수준의 포괄적” FTA 추진에 합의
2003. 10.~ 2004. 11.	• 6차례 공식 협상을 진행 • 농수산물 시장개방 양허(일본), 소재 및 부품류 등 자본재 시장개방 양허(한국) 문제에 대한 이견을 좁히지 못해 2004년 11월 제6차 도쿄 협상을 끝으로 무기한 중단
2008. 4.~ 2012. 6.	• 2008년 4월 이명박 대통령-후쿠다 야스오 총리 간 정상회담을 계기로 ‘한일 FTA 협상 재개 환경 조성’을 위한 실무 협의 개시 • 2010년 5월 이명박 대통령-하토야마 유키오 총리 간 정상회담을 계기로 실무협의를 고위급으로 격상하기로 합의
2012. 11.~ 2019. 11.	• 한일 FTA 추진은 동력 상실 • 2012월 11월 캄보디아 프놈펜에서 열린 한중일 3국 통상장관 회의에서 3국 FTA 협상 개시 선언 • 2019년 11월 현재 16차 한중일 3국 FTA 협상 완료

출처: 도다 다카시, 「한일 FTA 협상 중단 요인 분석: Putnam의 양면게임이론을 중심으로」, 서울대학교 행정대학원 석사학위논문, 2013과 산업통상자원부, 「한중일 자유무역협정(FTA)」(<https://www.fta.go.kr/cnjp/>)을 재구성.

효율적 관리와 정치자금화를 방지하기 위한 제도적 장치 마련은 역설적으로 기업에 대한 정부규제와 간섭의 강화로 나타나 정경유착 또는 부정부패 현상이 발생하였다.¹¹⁾

이 중에서 대일 무역적자의 고착화는 지금까지도 한일 경제관계가 한 단계 진화하는 것을 가로막는 최대의 장애요인이 되고 있다. 대표적으로 한일 자유무역협정(FTA, free trade agreement) 협상의 무산을 들 수 있다. 1965년 한일 국교 정상화 이래 양국 관계에서 가장 중요한 선언으로 평가받는 1998년 ‘김대중-오부치 공동선언’, 즉 ‘21세기 새로운 한일 파트너십 공동선언’을 계기로 상호 협력 분위기가 무르익으면서 추진된 FTA 협상은 결국 상호 불신의 벽을 넘지 못하고 노무현 정부 시절이던 2004년 무기한 중단되었다. 일본은 한국산 농수산물의 수입 확대에 부정적이었던 반면, 한국은 가

11 조수종, 「대일청구권자금이 초기한국경제의 발전에 미친 영향: 특히 자금의 성격과 직접적인 효과를 중심으로」, 84~86쪽.



〈그림 2〉 한일 무역수지 (2000년~2020년) 현황(단위: USD 1,000)

출처: 관세청 수출입무역통계, <https://unipass.customs.go.kr/ets/index.do>.

특이나 일본에 대한 의존이 심한 제조업 부문에서의 우려 때문에 협상을 접은 것으로 알려졌다.¹² 이후에도 양자 FTA 체결을 위한 시도가 계속되었으나 결국 2012년 이명박 정부 시절 한일 관계가 경색되면서 더 이상의 논의는 중단되었다. 이후 양자 FTA 대신 2012년 11월부터 한중일 3자 FTA 협상이 추진되고 있으나 이 역시 2020년 현재까지 별다른 진전이 없다.

1965년 이후 한국은 한 번도 대 일본 무역수지 적자에서 벗어난 적이 없다. 외환위기 이후 2000년대 들어서는 그 규모가 더 커졌다. 2000년부터 2019년까지의 기간 동안 산유국인 사우디아라비아를 제외하고 일본은 한국에게 부동의 최대 교역 적자국이었다.¹³ 특히 2008년 세계 경제위기 이후에는 그 의존이 더 심화되었다. 2010년에는 역대 최대 무역수지 적자인 361억 달러에 달했다.¹⁴ 최근 들어 대일 무역수지 적자 폭은 다소 완화되고

12 Min Gyo Koo, "From Multilateralism to Bilateralism? A Shift in South Korea's Trade Strategy," Vinod K. Aggarwal & Sujiro Urata, eds., *Bilateral Trade Arrangements in the Asia-Pacific: Origins, Evolution, and Implications*, New York: Taylor & Francis, 2006, pp. 140~159.

13 2011년부터 2014년까지 사우디아라비아가 1위였고 일본이 2위였다.

14 관세청 수출입무역통계, <https://unipass.customs.go.kr/ets/index.do>(최종 검색일: 2020. 12. 27.).

있으나 여전히 불균형은 유지되고 있다.

그렇다면 대일 무역수지 적자는 과연 바람직하지 않은가? 우선 경제적 관점, 특히 전체 무역수지 차원에서 보면 크게 문제가 되지 않는다. 양자 차원에서 적자가 나더라도 다자 차원에서 흑자가 나거나 수지균형을 이룬다면 얼마든지 지속가능하다. 특히 단순 소비재 때문에 발생하는 적자가 아닌, 부품과 소재와 같은 중간 자본재 수입 때문에 발생하는 적자는 최종적으로 다음 단계의 중간재나 완제품의 형태로 제3국에 수출되는 경우 글로벌 가치사슬(GVC, global value chain)이 발달한 오늘날 흔히 볼 수 있는 유형이다. 소재나 부품 산업에 비교우위를 갖는 일본이나 중간재 생산에 비교우위를 갖는 한국 모두 무역을 통해 이득을 볼 수 있다. 앞서 언급한 2010년의 경우 중국, 홍콩, 미국 등과의 교역에서 막대한 흑자를 본 덕분에 한국의 전체 무역수지 흑자 규모가 대 일본 적자 규모보다 큰 412억 달러에 달했다. 대표적으로 한국의 최대 흑자 품목인 메모리 반도체 산업은 일본산 부품과 소재를 수입해 완제품을 만들어 전 세계에 수출하는 방식, 즉 GVC 체제에 최적화된 덕분에 빠르게 성장해 세계 초일류가 될 수 있었다.¹⁵

그러나 다음 장에서 다루는 바와 같이 무역 의존성과 그에 따른 상대적 이득의 배분은 국제정치학적으로 의도하지 않은 힘의 역학을 만든다. 교역 상대국 간에 정치적·외교적 관계가 원만하지 않을 경우에는 덜 의존적인 국가가 더 의존적인 국가를 압박하는 수단으로 무역관계를 악용할 수 있다. 최근 일본의 수출규제 조치뿐만 아니라 한국이 주한미군의 고고도미사일방어체계(THAAD), 즉 사드 배치를 허용하자 중국이 한국에 관광객을 보내지 않는 등 무역 제재조치를 취한 것도 같은 맥락이다. 따라서 양자 간 무역수지의 적자폭 또는 흑자폭이 경제규모 대비 지나치지 않도록 적절히 관리하는 것이 중요하다.

15 때문에 양자 관계에서의 무역 흑자 또는 적자에 일회일비할 일이 아니다. 예를 들어 중국이 대 중국 교역에서 막대한 무역수지 흑자를 누리는 한국과의 관계가 지속가능하지 않다고 판단해 무역제한 조치를 취한다면 결국 대 미국 교역에서 막대한 무역수지 흑자를 누리는 중국 자신의 이익을 해치는 것과 같은 이치다.

3. 일본의 이슈연계 전략 평가

일본은 반도체 핵심 소재 및 부품의 수출과 관련하여 ‘수출절차 간소화 국가군’, 일명 ‘화이트리스트’ 제도를 운영하고 있다. 2019년 8월 매우 모호한 이유로 일본 정부가 이 리스트에서 한국을 제외한 것이다. 반도체 제조에 필요한 장비 수입의 상당 부분을 일본에 의존할 뿐만 아니라 반도체 수출이 전체 수출에서 차지하는 비중이 매우 높은 한국으로서는 매우 충격적인 조치였다. 이러한 조치는 단기적으로는 한국의 반도체 기업에 타격을 줄 것이 분명했다. 하지만 장기적으로는 일본 수출 기업에도 역풍으로 작용할 수 있는 조치였다. 일본으로서는 최악의 경우 한국 반도체 기업이 자급자족을 달성하거나 거래처를 다변화할 경우 일본 소재 기업들은 삼성전자와 SK하이닉스와 같은 최대 고객을 잃을 수도 있기 때문이다. 그런데도 일본 정부는 왜 이러한 무리수를 두었던 것일까?

물론 일본의 규제조치가 포토레지스트(감광액), 고순도 불화수소 등 핵심 소재의 수출 자체를 막는 것은 아니었다. 하지만 수출절차 간소화로부터 한국을 제외함으로써 수출을 위한 절차와 기간이 길어진다면 실질적으로는 수출을 막는 것과 같은 효과가 예상되었다.

한일 간 무역 분쟁이 처음은 아니다. 2000년대 초 하이닉스 반도체 상계관세 분쟁이 있었고 2010년대 들어서는 후쿠시마 수산물 분쟁도 있었다. 두 분쟁 모두 WTO 분쟁해결절차에까지 가는 치열한 싸움이 있었지만, 한국이나 일본 내에서는 정치적으로 크게 문제가 되지 않았고 행정부 차원에서 비교적 차분하게 관리가 이루어졌다. 그러나 화이트리스트 무역 분쟁은 한국뿐만 아니라 일본 국내적으로도 큰 논란이 되었다.¹⁶ 무엇보다 이 사례

16 2019년 여름 한국 정부는 정부가 일본의 대 한국 수출규제에 대해 세계무역기구(WTO) 제소의 칼을 빼 들었다가 잠정 보류한 바 있다. 하지만 2020년 들어서 일본이 문제 해결 의지를 보이지 않자 동년 6월 한국 정부는 제소 재개를 결정했다. 조재영, 「정부, 문제 해결 의지 없는 일본에 ‘WTO 제소 재개’ 칼 꺼냈다」, 『연합뉴스』, 2020. 6. 2., <https://www.yna.co.kr/view/AKR20200602126451003?input=1195m> (최종 검색일: 2020. 12. 27.).

가 중요한 이유는 안보와 역사 이슈 등이 전 방위적으로 연결되어 있기 때문이다.

이론적으로 이슈연계는 크게 세 가지 방식이 있다.¹⁷

첫째, 전술적 연계(tactical linkage)는 지식기반(knowledge base)이 취약한 상황에서 서로 다른 이슈를 연계할 때 발생한다. “연계시킬 수 없거나 엉뚱한 이슈와 연계를 시도하는” 경우를 말한다. 전술적 연계는 다른 당사자가 그러한 연계를 원치 않음에도 불구하고 다른 당사자의 ‘강압’이나 ‘매수’에 의해 이루어지는 경우가 많다. 이처럼 ‘권력’에 의존한 전술적 연계는 실패하거나 매우 불안정한 균형을 초래한다.

둘째, 실질적 연계(substantive linkage)는 서로 다른 이슈들이 공동의 지식기반을 바탕으로 연계될 때 발생한다. 서로 공통의 이해를 바탕으로 연계에 참여하기 때문에 그 연계는 매우 안정적인 균형을 만들어 낸다.

셋째, 파편화된 연계(fragmented linkage)는 서로 다른 이슈를 둘러싼 이해와 관심이 비대칭적으로 분포되어 있을 때 발생한다. 한 당사자는 해당 이슈들이 연계되어 있다고 믿는 반면 다른 당사자는 그렇지 않다고 여기는 경우가 여기에 해당된다. 예를 들어 국가 간 무역협상에서 서로 다른 이슈를 연계시킬 수 없거나 엉뚱한 이슈와 연계를 시도하다 보면 결국 서로에게 좀 더 나은 합의에 이르지 못하는 경우를 흔히 볼 수 있다. 같은 맥락에서 강대국이 약소국에 이슈연계를 강요하는 것은 호혜적 이득을 위한 것으로만 볼 수 없는 경우가 많다. 반면에 보복에 취약한 국가가 이슈연계를 추구하면 오히려 역효과만 초래할 수도 있다.

이러한 관점에서 보면 일본이 전술적 연계를 시도하고 있는 것을 알 수 있다. 무역이 국가 간 갈등의 단골 메뉴인 이유는 국제사회에서 무역의 중요성이 그만큼 크기 때문이다. 많은 국가의 무역 의존도가 점차 높아지고 있다. 한국의 경우가 대표적이다. 1980년대까지만 해도 ‘무역입국’(貿易立國)

17 구민교·최병선, 『국제무역의 정치경제와 법: 자유무역 이상과 중상주의 편향 사이에서』, 박영사, 2019, 192~193쪽.

〈표 2〉 이슈연계와 연계 기반

연계 유형	강대국의 연계 인식	약소국의 연계 인식	연계 기반	협상 결과
실질적 연계	연계	연계	지식	안정적
파편화된 연계	연계	비연계	배제의 두려움 또는 보상을 위 한 경쟁	일시적 안정
	비연계	연계	위신비용	불안정적
전술적 연계	Unconnected	Unconnected	권력	잠재적 불안정

출처: Vinod K. Aggarwal, ed., *Institutional Designs for a Complex World: Bargaining, Linkages, and Nesting*, Ithaca: Cornell University Press, 1998을 재구성.

이란 말이 흔히 회자되던 한국은 GDP 대비 무역(수출+수입) 의존도가 70%에 달하는, 명실상부한 통상국가(trading state)로 발돋움하였다.¹⁸ 일본이 수출규제를 시도한 것도 한국의 무역의존도, 특히 부품 수입의 대일 의존도가 높다는 것을 알고 있기 때문이다.

국제무역이 국제정치 권력관계에 미치는 영향에 관한 가장 중요한 통찰력을 제공한 이는 저명한 경제학자이자 정치이론가인 허쉬만(Albert Hirschman, 1915~2012)이다. 그는 무역에 참여하는 모든 국가는 무역이득(gains from trade)을 누린다는 신고전파 무역이론에서 한 걸음 더 나아가 무역이 어떻게 국력의 신장수단으로 사용되는지, 종속적인 무역관계를 통해 왜 영향력과 지배관계가 파생되는지를 규명하였다. 그는 무역이 두 가지 의도하지 않은 정치적·권력적 효과를 갖는다고 보았다.¹⁹

첫째, 간접공급 효과(indirect supply effect)다. 다른 국가로부터의 수입은 긴요한 상품, 특히 원자재나 전쟁 수행에 필요한 물자의 공급을 풍부하게 하

18 2017~2018년 기준 미국은 21%, 일본은 28%, 중국은 34%의 무역의존도를 갖고 있다. 동아시아 국가 중 말레이시아(130%), 싱가포르(207%), 대만(96%), 태국(101%)이 한국보다 무역의존도가 높으나 GDP 규모가 상대적으로 작고 중개무역의 비중이 높아서 단순 비교는 어렵다. 한국의 경제 규모와 비슷하거나 그보다 큰 G20 국가 중에서 무역의존도가 한국보다 더 높은 국가는 멕시코(74%)와 독일(71%)뿐이다. 국가통계포털, <http://kosis.kr/index/index.do> (최종 검색일: 2020. 12. 27.).

19 구민교·최병선, 『국제무역의 정치경제와 법: 자유무역 이상과 중상주의 편향 사이에서』, 35쪽.

고 수입경쟁 산업에 투입될 자원을 잠재력 군사력을 증강시킬 수 있는 산업에 투입할 수 있게 해 준다. 결과적으로 수입국은 수출국의 힘을 이용해 잠재적 군사력을 증강시킬 수 있다는 것이다.

둘째, 직접영향 효과(direct influence effect)다. 무역은 국가 간에 경제적 상호의존 관계를 만드는 데 그치지 않는다. 수요독점의 경우에는 수입국이 수출국에 대해, 공급독점의 경우에는 수출국이 수입국에 대해 의도적으로 또는 비의도적으로 강제력을 행사할 수 있는 관계를 만들어 내기도 한다. 결국 무역이 단절되었을 때 누가 더 많은 피해를 입고(민감성, sensitivity) 또 그것을 감당할 수 있느냐(취약성, vulnerability)에 따라 권력관계가 나누어진다. 다른 조건이 동일할 때 피해를 덜 입는 쪽이, 그리고 피해를 입더라도 좀 더 쉽게 새로운 공급원이나 수입원을 찾아 기존의 수입이나 수출을 대체할 수 있는 국가가 유리하다. 따라서 무역단절의 위협은 타격을 적게 받는 국가가 타격을 더 많이 받는 국가에 대하여 상대적으로 강한 영향력과 강제력을 행사할 수 있게 만든다.²⁰

일본의 이슈연계 전략은 무역의 권력적 속성을 잘 보여 준다. 그 표면적인 이유는 한국이 일본의 전략물자를 수입하여 북한 등 적성국에 밀수출함으로써 일본의 안보를 위협한다는 것이다. 하지만 더 근본적으로는 한국이 민감성과 취약성을 동시에 갖고 있는 반도체 핵심 소재 및 부품의 수출에 제한 조치를 가함으로써 한국에 대해 직접영향 효과를 과시한 것이었다.²¹ 아마도 일본 정부는 이번 조치를 취하면서 1996년 당시 김영삼 정부와 벌였던 독도 분쟁을 떠올렸을 것이다.²² 이번 화이트리스트 분쟁의 경우도 한

20 Albert O. Hirschman, *National Power and the Structure of Foreign Trade*, Berkeley: The University of California Press, 1980[1945], pp. 13~40.

21 Ben Dooley, "Japan Cites 'National Security' in Free Trade Crackdown. Sound Familiar?," *New York Times*, 15 July 2019, <https://www.nytimes.com/2019/07/15/business/japan-south-korea-trade-war-semiconductors.html>(최종 검색일: 2020. 12. 27.); Editorial Board, "Abe's Trade War With South Korea Is Hopeless: Japan's Leader Should Never Have Introduced Commercial Weapons into a Political Dispute," *Bloomberg* 22, July 2019, <https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2019-07-21/japan-s-hopeless-trade-war-with-south-korea>(최종 검색일: 2020. 12. 27.).

22 당시 UN해양법협약 체결 과정에서 독도 문제가 수면 위로 떠올랐다. 역사 교과서 문제도 터졌다. 김영삼 대통령이 "일본의 버르장머리를 고치겠다"고 발언한 것도 이때다. 그러던 중 한국은 외환위기

국 대법원의 판결에 불만을 품은 일본 정부가 일부 자국 기업의 희생을 감수하고서라도 반도체 등에 의존도가 높은 한국을 길들이겠다는 의도를 가지고 시작한 것이라고 볼 수 있다.²³

일본의 연계 전략은 단기적으로는 의도한 효과를 볼 수도 있지만 중장기적으로는 무역규범을 해칠 개연성이 높다. 더 나아가 규제가 생기면 일본 기업도 수출에 장애를 겪는다. 따라서 후생경제적 관점에서 보면 일본의 조치는 비합리적이다. 자국 기업의 희생을 감수하고서라도 외국 기업에 피해를 입히는 것은 경제적 피해를 상회하는 정치적 편익이 존재한다는 뜻이다. 미중 무역 분쟁과 비슷한 맥락이다. 국제무역을 이러한 정치 논리로 다루면 그간 국가 간 합의에 의해 만들어진 국제규범이 흔들릴 수밖에 없고, 그렇다면 결국 모두가 피해자가 될 수밖에 없다.²⁴ 따라서 한국의 경우도 확실한 규범이나 지식에 기반을 둔 것이 아니라면 일본의 조치에 대해 선부른 연계, 특히 무역-안보 연계전략으로 맞서지 않는 것이 좋다. 물론 WTO가 정한 분쟁해결절차에 따라 적극적이고 정당한 문제제기를 하는 것은 일견 타당하다. 다만 다음 장에서 서술하는 바와 같이 무역과 안보의 연계는 현행 WTO 체제 아래서 아직 그 규범이 모호하고 느슨하기 때문에 일본과의 법률전(legal warfare 또는 lawfare)에서 이기기 위해서는 매우 정교한 사실 및 법리 입증이 요구된다.

의 소송들이에 휘말렸다. 1997년 여름 일본 시중 은행들은 일제히 단기외채를 회수하기 시작했고, 그 여파로 국내 은행의 자금 흐름이 역전되면서 외환위기가 가속화되었다. 일본 정부가 한국의 버르장머리를 고치려 한다는 소문이 현실이 된 것이다. 이돈섭, 「[비즈니스워치] 한일 갈등 결말은? “국내 경제 정상화 기회”」, 『비즈니스워치』, 2019. 8. 8., <http://news.bizwatch.co.kr/article/market/2019/08/08/0017/naver>(최종 검색일: 2020. 12. 27.).

23 사실 한국 대법원이 미쓰비시 중공업의 한국 내 자산 압류 판결을 내렸을 때 일본 정부는 물론 많은 돈과 시간이 들더라도 투자자-국가 간 소송 제도(ISDS, Investor-State Dispute System)를 통해 문제 해결에 나설 수도 있었다. 그러는 것이 정부가 최전선에 나서서 한국 정부와 전면전을 치르는 것보다 나을 수 있었다. 그러나 일본 정부가 그러지 않았다는 사실은 국내정치적인 고려와 더불어 한국과의 기싸움 차원이 크게 작용했던 것으로 보인다. 이돈섭, 「[비즈니스워치] 한일 갈등 결말은? “국내 경제 정상화 기회”」.

24 이돈섭, 「[비즈니스워치] 한일 갈등 결말은? “국내 경제 정상화 기회”」.

4. GATT 제21조 안보상 예외의 의의와 한계

WTO에서 상품무역 관련 규범을 관할하는 GATT 제21조는 (a) 공개시 자신의 필수적인 안보이익에 반한다고 체약당사자가 간주하는 정보를 제공하도록 체약당사자에게 요구할 수 없고, (b) 자신의 필수적인 안보이익의 보호를 위하여 필요하다고 체약당사자가 간주하는 (i) 핵분열성 물질 또는 그 원료가 되는 물질에 관련된 조치, (ii) 무기, 탄약 및 전쟁도구의 거래에 관한 조치와 군사시설에 공급하기 위하여 직접적 또는 간접적으로 행하여지는 그 밖의 재화 및 물질의 거래에 관련된 조치, (iii) 전시 또는 국제관계에 있어서의 그 밖의 비상시에 취하는 조치를 체약당사자가 취하는 것을 방해할 수 없으며, (c) 국제 평화 및 안보의 유지를 위하여 국제연합헌장하의 자신의 의무에 따라 체약당사자가 조치를 취하는 것을 방해하지 않을 것을 규정하고 있다. 일반적으로 이 조항은 국가의 안전보장을 이유로 무역제한적이거나 차별적인 조치를 취할 수 있는 것으로 해석된다.²⁵

일본이 제시한 논리 중 하나가 바로 이 조항에 따른 무역-안보 이슈의 연계이다. 일본은 수출규제 강화 대상인 필수 소재와 부품을 전략물자로 간주하고 이를 전쟁도구의 거래에 관한 조치이자 국제 평화 및 안보의 유지를 위해 취하는 정당한 조치로 주장하고 있다. 문제는 ‘국가안보’에 대한 판단이 대단히 자의적일 수밖에 없고 정치적으로 악용될 소지가 많다는 것이다. 이런 점에서 당시 아베 정부의 통상보복은 최근 트럼프 행정부의 통상정책과 닮은꼴이다. 다만 차이점이 있다면 아베 정부는 수출제한 조치를, 트럼프 행정부는 수입제한 조치를 취했다는 점이다.

25 국가안보를 이유로 한 보호무역론은 앞으로 있을지 모르는 경제·군사적 분쟁에 대비해 주요 물자의 국내 생산능력을 갖추어야 하므로, 이들 물자의 수입을 제한할 필요가 있다는 주장이다. 이런 주장의 역사적 뿌리는 깊어, 16~18세기 중상주의 시대에 지배적인 무역정책 사조로 크게 유행한 바 있다. 근대 자유무역의 원조 격인 영국도 전세를 대비해 평화 시에 조선업과 해운업을 육성하고 선원을 양성하는 것이 중요하다고 보고, 영국을 드나드는 모든 교역물자는 반드시 영국이나 수출국 국적 선박을 이용하도록 「항해법」을 제정·시행했다. 중상주의의 무역정책을 맹렬히 비판했던 애덤 스미스조차 국방을 이유로 이 법을 지지했을 정도였다. 구민교·최병선, 『국제무역의 정치경제와 법: 자유무역 이상과 중상주의 편향 사이에서』, 34쪽.

앞서 언급한 바와 같이 트럼프 행정부는 「1962년 무역확장법」에서 거의 사문화되었던 제232조를 부활시켜 “수입제품이 미국의 국가안보를 위협하는 경우” 일방적 수입제한 조치를 취하고 있다. 국가안보에 대한 판단은 다음의 사항을 고려하여 상무부(DOC, Department of Commerce)가 내린다: ① 해당 상품의 미국 내 생산량, ② 미래에 필요한 생산능력, ③ 노동력, 원자재, 생산설비, 기타 국가안보에 필요할 것으로 예상되는 생산요소, ④ 투자, 탐사, 개발 등과 관련된 성장요건 등. 실제 DOC는 2018년 3월 철강과 알루미늄에 대한 추가관세 부과조치의 이유로 국가안보에 중요한 동 산업의 설비가동률, 고용률, 시장점유율 등이 수입품으로 인해 감소했다는 논리를 제시했다.²⁶

이와 관련하여 러시아의 우크라이나 화물경유 제한 조치에 대한 WTO 분쟁해결기구의 2019년 4월 판례(DS512: Russia—Measures Concerning Traffic in Transit)를 살펴볼 필요가 있다. 이는 무역-안보 연계와 관련된 WTO 최초의 판례다. 동 사건은 러시아가 2016년 1월 카자흐스탄과 키르기스스탄으로 가는 우크라이나 화물의 자국 경유를 금지하자 우크라이나가 이를 동년 9월 WTO에 제소하면서 개시되었다. 2017년 3월 패널 구성 이후 2년여 만에 나온 판정에서 WTO의 분쟁해결기구 패널은 러시아를 포함한 모든 WTO 회원국은 “핵심 안보이익(essential security interests)이 걸린 문제에 대해 교역에 제한을 둘 수 있으며 WTO는 이때 그 제한이 선의(good faith)로 이뤄졌는지를 살펴봐야 한다.”라고 밝혔다. 이어 동 패널은 러시아는 우크라이나와의 관계에서 2014년 분쟁과 같이 전쟁이나 무력충돌의 핵심요인(“hard core” of war or armed conflict)에 준하는 상황에 놓여 있기 때문에 GATT 제21조에 따라 자국의 핵심 안보이익을 지키기 위해 우크라이나 화물의 자국 경유를 금지하는 조치를 취할 수 있다고 판단했다.

여기에서의 쟁점은 ‘핵심 안보이익’을 어떻게 볼 것이냐이다. WTO 패널은 이를 “국가의 핵심적 기능과 관련된 이익”(those interests relating to the

26 구민교·최병선, 『국제무역의 정치경제와 법: 자유무역 이상과 중상주의 편향 사이에서』, 55쪽.

quintessential functions of the state)으로 규정한 후 구체적인 이익의 판단은 “특수한 상황과 해당 국가의 인식”(the particular situation and perceptions of the state in question)에 달려 있고, 동시에 “변화하는 상황에 따라 달라질 수 있으므로”(can be expected to vary with changing circumstances) 일반적으로(in general) 모든 회원국이 자국의 핵심 안보이익을 어떻게 정의하느냐가 중요하다고 보았다.²⁷

2019년 9월 요청한 일본과의 협의가 실패하자 한국 정부는 2020년 6월 WTO 분쟁해결기구에 패널 설치를 요청했고, 동 기구는 곧 패널을 설치했다. 한국 정부는 일본의 조치가 GATT 제1조(일반적 최혜국대우), 제8조(수입과 수출에 관련된 수수료 및 절차), 제11조(수량제한의 일반적 철폐), 제13조(수량제한의 무차별 시행), 제23조(무효화 또는 침해) 외에도 무역원활화 협정(TFA), 무역 관련 투자조치 협정(TRIMS), 무역관련 지식재산권 협정(TRIPS), 서비스 무역 협정(GATS) 등의 관련 조항에 위배된다는 논리를 전개했다.²⁸ 여기서 주목할 점은 한국이 의도적으로 제21조를 제소의 근거로 삼지는 않았지만 일본이 무역-안보 연계 입장을 고수하는 만큼, 앞으로 패널의 검토 과정에서 제21조의 적용과 해석을 둘러싼 공방이 거셀 것으로 예상된다.

핵심은 한국이 일본의 전략물자를 수입하여 제3국, 특히 북한이나 이란 등의 적성국에 밀수출한 사례가 성립하는지와 한일 양국 간의 신뢰 관계가 일본의 국가안보를 위협할 정도로 현저히 훼손되었는지의 여부를 입증하는 것이다. 아직 조심스러운 판단이기는 하지만, 일본 정부가 수출규제 조치를 취하기에 앞서 한국 정부와의 합의 도출을 위해 성실하게 노력하지 않았다는 점은 분쟁해결절차에서 일본에 불리하게 작용할 것으로 보인다. 또한 러시아-우크라이나 사례와는 달리 한일 양국 간 무력 충돌의 위험이 매우 낮

27 World Trade Organization, “Dispute Settlement: DS512-Russia-Measures Concerning Traffic in Transit,” 26 April 2019, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds512_e.htm (최종 검색일: 2020. 12. 27.).

28 World Trade Organization, “DS590-Japan-Measures Related to the Exportation of Products and Technology to Korea,” https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds590_e.htm (최종 검색일: 2020. 12. 27.).

은 상황에서 과연 수출 규제조치가 국가안보상 반드시 필요한 조치였는지를 입증하기도 어려울 것으로 보인다. 그러나 러시아-우크라이나 사례에서 WTO가 핵심 안보이익에 관한 ‘자기판단’의 중요성을 인정한 만큼 일본의 주장이 받아들여질 가능성도 배제할 수 없다.

5. 핵심소재 국산화 정책의 의의와 한계

한국 정부는 일본의 핵심소재 수출규제에 대응해 “핵심 부품·소재·장비 사업을 점검해 연내 추진 가능한 사업들은 추경 국회 심의에 반영되게 하겠다”며 2020년 예산안 편성과정에서 관련 사업을 적극 반영하였다. “해외 의존도가 높은 부품·소재·장비 등의 국산화를 위해 핵심 기술개발 및 사업화, 실증 등 관련 분야 사업을 적극적으로 추진해 일본에 대한 의존도를 낮추고, 핵심 부품 등에 대해 자립도를 높여 나갈 것”이라는 방침을 표명한 것이다.²⁹ 한국 정부가 추진하는 핵심 부품과 소재의 국내 생산 혹은 제3국 조달 등 공급망 재편을 ‘전략적 디커플링’ 현상으로 진단하는 시각도 있다. 순수 경제 논리로 보면 순도 낮은 국산품이나 제3국 제품을 사용할 이유가 없지만 한일 양국 간 정치적 불확실성을 고려하면 일본 업체와의 디커플링(decoupling)은 불가피하다는 것이다.³⁰

그러나 다른 한편으로 우려스러운 점은 정부의 이러한 갑작스럽고 인위적인 조치가 의도치 않은 사회적 비용을 야기할 수도 있다는 점이다. 무엇보다 일본에 비해 이들 산업분야에서 절대적 열위는 물론 비교열위에 놓여 있는 상황에서 이들 산업에 단기적으로 무리한 투자가 이루어지다 보면 국

29 구민교, 「최근 한일 갈등의 안보적 함의」, 『월간KIMA』 Vol. 18, August 2019.

30 손열, 「좌절하는 한일관계: 다가오는 위기, 멀어지는 해법」, 『EAI 논평』, 2020. 7., 3쪽. 2019년 현재 일본의 포토레지스트 시장 점유율을 94%에 달하고 불화수소도 70%에 달한다. 일본 기업들이 압도적 비교우위를 갖고 있다는 뜻이다. 이상무, 「日 포토레지스트 시장 94% 점유…‘脫일본’ M&A 어려워」, 『한국일보』, 2019. 8. 9., <https://www.hankookilbo.com/News/Read/201908081725375134>(최종 검색일: 2020. 12. 27.).

가 전체적으로는 자원배분의 효율성이 낮아질 수밖에 없다. 즉 우리가 비교우위를 갖고 있는 기존 산업분야에 대한 투자가 제로섬(zero-sum)으로 줄어들 수밖에 없다는 말이다.

전시 또는 무역봉쇄와 같은 비상시를 대비해 국가안보와 직간접적으로 연관된 산업을 육성하거나 전략적으로 중요한 물자를 충분히 확보하는 것이 중요한 것은 사실이다. 그러나 국가안보를 위해 수입이 제한되는 물자의 국내 생산을 국가가 나서서 증가시켜야 한다는 주장의 이론적 근거는 취약하다. 우선 전시에 사용될 주요물자를 평화 시에 비축하는 것은 기회비용이 따른다. 만일 주요 물자가 비축될 수 있는 성질의 것이라면, 가장 효율적인 비축방법은 평화 시에 자국에서 생산하기보다는 외국으로부터 가장 싼 값에 사들여 비축하면 그만이다. 다시 말하면 자국은 비교우위 품목의 생산에 특화해 외화를 벌어들이고, 이 돈으로 해당 물자를 사 두는 것이 훨씬 경제적이다. 일본으로부터의 도입이 불가능하다는 것이 다른 국가로부터의 수입을 포기하고 자급자족을 해야 한다는 것을 의미하지는 않는다. 비교우위가 없음에도 국방력 강화 차원에서 무리하게 관련 산업을 육성하는 것은 어떤 상황에서도 바람직하지 않다. 희소자원의 낭비만 초래할 뿐이다.

한편, 아주 오랜 역사를 갖고 있는 경제제재, 좁게는 무역제재의 성공률은 상당히 낮은 것으로 평가된다. 무역제재의 성공률이 낮은 이유로 ① 제재 수준의 미흡성, ② 제재 대상국의 국내적 단결, ③ 오히려 적절한 대처방안 마련을 촉진하는 제재의 역설, ④ 제재 대상인 국가의 동맹국의 지원, ⑤ 제재국 내에서 제재에 불만을 가진 수출 이익집단의 로비활동 등을 들 수 있다.

끝으로 국가안보를 이유로 한 수입대체 산업화 논리를 어느 정도 받아들이나 할지라도 그 논리들은 고무줄처럼 탄력적이어서 남용의 가능성이 매우 크다. 물론 국가안보에 긴요한 품목이 있을 수 있지만, 과연 누가 어떤 품목이 긴요하고 어떤 품목이 그렇지 않다고 단언할 수 있겠는가? 특히 오늘날과 같이 전쟁의 양상이 재래전에서 전면전, 더 나아가 사이버전으로 변화한 시대에 유사시 전쟁과 무관한 산업이란 존재할 수 없게 되었다. 국가

안보에 중요한 것은 총체적인 국가의 경제능력이지, 소위 방위산업이나 전략산업으로 일컬어지는 특정 산업만의 성장이 아니다. 국가안보를 이유로 한 국산화 논리는 언뜻 보면 강력하지만, 경제적으로는 허점투성이이고 정치적으로는 남용의 가능성이 매우 높다.³¹

2020년 현재 한국 내에서는 정부의 국산화 노력이 성공적이었다는 자화자찬이 주를 이룬다. 한국 기업들에게는 타격이 적었던 반면, 오히려 일본 기업들이 큰 피해를 입었다는 것이다. 물론 한국 정부의 신속한 100대 핵심전략품목 지정과 그에 따른 ‘소부장’(소재·부품·장비) R&D 투자, 세계 지원 대책 등이 전혀 성과가 없지는 않았다. 국내 첨단 산업계의 장기적 생태계 흐름을 다잡는 계기가 되었다는 평가도 나온다. 국내 소재기업이 불화 수소 국산화 등을 이루면서 실체가 있는 성과도 낸 바 있다.³² 그 여세를 몰아 한국 정부는 ‘첨단산업 세계공장 도약을 위한 소부장 2.0 전략’을 발표하며 ‘소재·부품·장비’ 경쟁력 강화를 흔들림 없이 강력하게 추진하겠다는 의지를 표명했다.³³

하지만 국내 언론에서는 그 기회비용, 즉 같은 자원이 사회적·경제적으로 다른 분야에 쓰일 수 있는 기회를 포기한 데에 따르는 비용에 대해서는 함구한다. 지난 1년 동안 적게는 1조 원에서 많게는 4조 원까지 투입된 예산을 고려할 때 과연 비용 대비 효과가 확실했던 것일까? 정부의 예산과 기업의 시간 및 노력이 무한하지 않기 때문에 부품의 국산화 비율을 높이기 위한 경쟁은 앞 장에서 언급한 이유로 정치적으로는 합리적일지 몰라도 최소한 경제적으로는 지속가능하지 않다. 소재 기술 국산화에는 항상 불확실성이 따르기 때문이다. 이 분야에서는 성과가 나더라도 자원의 ‘전환효

31 구민교·최병선, 『국제무역의 정치경제와 법: 자유무역 이상과 중상주의 편향 사이에서』, 55~56쪽.

32 박근태·윤신영, 「소부장 대책 성공적… 日규제 넘어 탄탄한 산업 생태계 구축해야」, 『동아일보』, 2020. 7. 20., <https://www.donga.com/news/article/all/20200719/102061069/1> (최종 검색일: 2020. 12. 27.).

33 정한교, 「정부, ‘소부장 2.0 전략’ 발표…정책대상 및 투자 확대」, 『인더스트리 뉴스』, 2020. 7. 13., <https://www.industrynews.co.kr/news/articleView.html?idxno=38917> (최종 검색일: 2020. 12. 27.).

과’(diversion effect) 때문에 오히려 다른 분야에서는 장기 경쟁력에 손실이 발생했을 수도 있다. 국제분업의 원리에 따라 한국과 일본이 메모리 반도체 글로벌 가치사슬(GVC)에서 서로 이득을 보던 2019년 여름 이전에 비해 총 후생 수준이 증가했다고 볼 증거는 없다.

동시에 소재 국산화가 정치경제적 진공상태에서 일어나는 것은 아니라는 점을 인식해야 한다. 국내적으로 반드시 기회비용이 따른다. 전략 물자는 귀에 걸면 귀걸이 코에 걸면 코걸이가 되는 경우가 많다. 정부의 재정을 투입해서 특정 소재의 국산화에 나서면 다른 소재 분야도 정부의 지원을 요청하게 될 공산이 크다. 정부가 시장실패가 일어나는 분야에서 해야 할 일을 안 하는 것도 문제지만 하지 않아도 될 일에 나서서 정부실패를 일으키는 것도 경계해야 한다.³⁴

무엇보다 한국 정부의 정책은 WTO의 보조금 및 상계조치에 관한 협정(Subsidy and Countervailing Measures Agreement)에 따르면 특정성(specificity) 원칙 위반으로 금지보조금(prohibited subsidy)이 되거나 ‘조치가능 보조금’(actionable subsidy)이 되어 일본의 상계조치나 WTO 분쟁해결기구에 제소 당할 위험을 안고 있다.³⁵

예를 들어 금융위원회의 주도로 3대 국책은행(산업·수출입·기업)이 참여하는 ‘해외 M&A 인수금융협의체’를 통해 소부장 관련 핵심기술 획득이나 공급선 확보를 위해 외국 기업을 인수하는 국내 기업에 2조 5,000억 원 규모의 인수자금을 지원하고 해당 기업에 법인세 세액공제(공제율 5~10%) 해

34 2019년 11월 6일 이루어진 산업연구원(KIET) 소재산업실 관련자와의 인터뷰에 따르면 한국 정부는 초기부터 100개 기업의 선정에 많은 어려움을 겪었다고 한다. 소부장 산업 기반이 취약해 대상 기업이 많지 않은 상황에서 100개 기업을 선정하다 보니 경쟁력이 취약하거나 소부장 산업과의 관련이 적은 기업들도 그 대상에 포함되었다고 한다.

35 SCM 협정 제2조에 따르면 특정 제조업에 대한 정부의 직접적인 보조금은 금지보조금으로 분류된다. 여기서의 특정성이란 산업 또는 경제 전체의 일반적 이용 가능성과 반대되는 개념이다. 기업 특정성과 지역 특정성과 더불어 WTO가 산업 특정성도 허용하지 않는 이유는 정부의 보조금이 생산 비용에 직접적인 영향을 주어 경쟁체제에 인위적인 왜곡을 낳기 때문이다. 정부의 보조금이 특정성을 갖는 경우 SCM 협정 제2부에 규정된 금지보조금 규정에 따르거나 조치가능 보조금 또는 상계조치의 규정에 따르게 된다.

택을 부여한다는 한국 정부의 계획이 그것이다.³⁶ ‘소부장 2.0 전략’에 따라 100대 소부장 핵심전략기술에 2022년까지 5조 원 이상을 투자하고, 미래 차·반도체·바이오 등 빅3 산업에는 2021년 2조 원 수준의 투자를 진행한다는 정부의 계획³⁷도 지금 당장은 아니지만 실제 지원이 이루어진 이후에는 일본 정부의 문제제기가 예상된다. 금지보조금과 조치가능 보조금이 최근 SCM 협정 관련 WTO 분쟁 사례의 주를 이루고 있다는 점에서 더욱 유의할 필요가 있다.

6. 맺는말

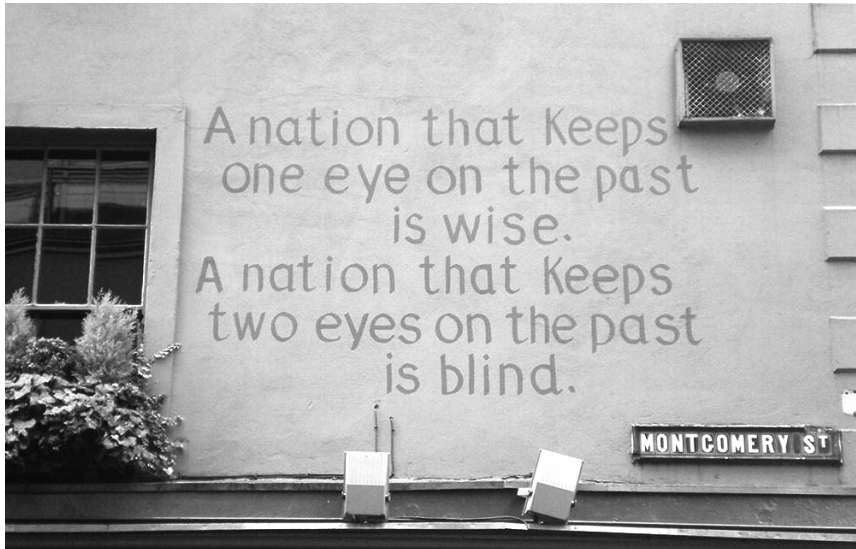
한국과 일본은 역사 문제 ‘때문에’(because of) 서로에게 등을 돌릴 것이 아니라 역사 문제에도 ‘불구하고’(in spite of) 상호 협력해야 한다. 한국은 물론 일본도 과거만을 소비해서는 안 된다. 위안부와 징용노동자 이슈라는 과거사는 그 교훈을 통해 보다 나은 미래를 만드는 데 기여할 때 그 의의를 갖는다. 북아일랜드 벨파스트의 어느 선술집에 걸려 있다는 글귀도 같은 맥락이다. “한쪽 눈으로 과거를 직시하는 국가는 현명하다. 하지만 양쪽 눈 모두로 과거만 바라보는 국가는 눈이 멀었다”(A nation that keeps one eye on the past is wise; a nation that keeps both eyes on the past is blind).

한일 양국의 관계는 1965년 체제를 바탕으로 갈등과 견제 속에서도 협력과 연대를 통해 공진화해 왔다.³⁸ 그러나 한국 대법원의 강제징용 관련 판결은 1965년 체제에 근본적인 물음을 제기했다. 현재 한일 양국의 정치 상황을 볼 때 ‘퇴행적 민족주의’에 근거한 반일 및 혐한 감정이 가까운 장래에 치유될 가능성은 낮은 것으로 평가된다. 때문에 앞으로 해야 할 일은 한일 관계의 단순한 개선이 아니라 한일 관계의 재구축과 재건축이라는 주장

36 이상무, 「日 포토레지스트 시장 94% 점유…‘脫일본’ M&A 어려워」.

37 정한교, 「정부, ‘소부장 2.0 전략’ 발표…정책대상 및 투자 확대」.

38 남기정, 「한일 국교정상화 50년: 갈등과 협력은 어떻게 진화하는가?」, 『일본비평』 제12호, 2015, 7쪽.



〈그림 3〉 북아일랜드의 교훈: 북아일랜드 벨파스트의 어느 선술집 외벽에 써여 있는 글귀(A nation that keeps one eye on the past is wise, A nation that keeps two eyes on the past is blind.). 이 글귀의 출처는 불분명 하지만(확인 가능한 범위 내에서는 무명씨로 알려져 있다) 북아일랜드의 아픈 역사를 담고 있다. 지금의 아일랜드 공화국이 1920년 영국 연합왕국에서 독립할 때 영국계 주민이 다수였던 북아일랜드 지방은 영국에 남음으로써 일련의 민족주의 분쟁의 씨앗이 되었다. IRA(Irish Republican Army, 아일랜드 공화국군)이라는 단체가 주도한 무장 투쟁은 1960년대 후반에 시작되어 1980년대 정점에 이른 뒤 1998년 벨파스트 협정으로 마무리되었다. 역사적 맥락이 전혀 다른 그들의 교훈이지만 우리도 되새겨볼 만하다.

이 제기된다.³⁹

이러한 관점에서 볼 때 한일 무역 갈등은 한일 양국 누구에게도 도움이 되지 않는다. 일본의 수출규제가 한국 대법원의 일제 강제징용 배상 판결에 대한 사실상의 보복 조치였던 만큼, 양국 간 외교적으로 풀어야 했다. 하지만 한일 양국 모두 국내정치적인 이유로 가지 말았어야 할 가시밭길을 택한 셈이다.

기왕에 엮일려진 물이고 무역 갈등 이전으로 쉽게 돌아갈 수도 없으니 이 분쟁 사례를 계기로 한일 양국 모두 몇 가지 교훈을 도출해야 한다.⁴⁰

39 남기정, 「한일관계를 어떻게 할 것인가?: 한일관계 재구축의 필요성, 방법론, 가능성」, 『역사비평』 통권 제127호, 2019, 13쪽; 손열, 「좌절하는 한일관계: 다가오는 위기, 멀어지는 해법」, 『EAI 논평』, 2020. 7., 5쪽.

40 이돈섭, 「[비즈니스워치] 한일 갈등 결말은? “국내 경제 정상화 기회”」.

첫째, 한국은 이를 왜곡된 경제 구조를 개혁하는 기회로 삼아야 한다. 반도체에 지나치게 의존하는 무역 구조를 다변화하지 않으면 또 다른 부품 소재 파동을 겪을 수 있다. 소재 산업을 담당하는 중소기업이 발달하지 못한 것도 대기업 중심의 경제 구조가 자리 잡았기 때문이다. 반도체 수출 중심의 경제가 아니었다면 이번 일본 정부의 조치도 나오지 않았을 것이다. 일본 스스로도 유혹을 느끼지 않게 한국 경제와 산업의 체질을 단계적으로 바꾸어 나갈 수 있는 계획을 세워야 한다.

둘째, 이번 사례가 다시금 일깨워 준 바와 같이 눈에는 눈, 이에는 이 식으로 대응하는 것을 지양해야 한다. 국제분업 체제 시각에서 일본 정부의 행보는 납득할 수 없는 측면이 많기 때문에 한국 정부가 똑같이 대응하면 얽힌 실타래를 더욱 꼬이게 할 뿐이다. 다행히 한국에 가시적 피해가 발생하지 않았기 때문에 한국 정부가 먼저 일본 정부에 손을 내밀 수 있는 여지가 생겼다. WTO 분쟁해결절차도 끝까지 고집할 이유가 없다. 일본 정부는 안보적 조치라는 주장을 하고 있지만 그 법적 근거는 매우 약하다. 핵물질이나 미사일 등 국제사회 차원에서 금기시되는 중대한 사항에 해당하는 경우에만 GATT 예외조항에 해당한다.

셋째, 한일 양국이 아무리 서로가 싫고 눈에 가시 같아도 지각변동이 일어나지 않는 한 두 나라는 계속 이웃사촌으로 살아가야 한다. 당장 혐한이나 반일 감정을 없애기 위해 괜한 노력을 할 필요는 없다. 서로를 좋아할 필요는 없지만 이해는 해야 한다. 상대 국가에 대한 존중은 국제사회의 기본적인 요소다. 가치공동체(value community)로서 한일 양국은 스스로의 문제를 직접 해결해야 하고 또 그럴 수 있다.

끝으로 한국은 무역입국의 신화를 써 내려 오면서 몇몇 국가, 특히 미국 중국 일본 등 세 국가와 주로 교류해 왔다. 특히 1965년 체제는 한국에게 경제적 이득을 주었지만 동시에 대일 교역에 대한 민감성과 취약성을 높여 불리한 권력관계에 놓이게 만들었다. 최근 신남방정책을 통해 동남아시아 지역으로 진출한다고는 하지만 이 지역 역시 교역 상대국 중 베트남이 차지하는 비중이 절반 가까이나 된다. 특정국에의 쏠림현상이 심하다는 것은 경

제적으로는 편리할지 몰라도 정치적으로는 부메랑이 될 수 있다. 한일 무역 갈등을 해결하는 차원에서라도 교역 상대국 다변화가 필요하다. 제2의 부품소재 파동, 제2의 사드 사태를 막기 위해서는 지금이라도 분산화, 다변화 작업을 시작해야 할 것이다.

투고일자: 2020. 12. 2. | 심사완료일자: 2020. 12. 17. | 게재확정일자: 2021. 1. 5.