

신국제 규범의 형성을 위하여 : OECD의 입장

황 혜 란

(동향 분석 연구실, 연구원)

1. 새로운 경쟁의 구도와 신국제 규범의 필요성

최근 국제 무역 마찰에서 나타나고 있는 새로운 양상은 관세, 비관세 무역 장벽을 중점적으로 논의하던 기존의 접근 방식과는 달리, 각 국가의 시스템 자체에 대한 구조적 차원에서의 협의가 논의되고 있다는 것이다. 즉 기업의 활동을 포함한 서로의 商慣行에 대한 '文法' 조정의 필요성이 부각되고 있는 것이다.

이러한 양상의 배경에는 i)경쟁 구도의 변화 ii)경쟁의 성격 변화라는 양측면이 자리잡고 있다. 1980년대 이후 소위 기업 활동의 '세계화' 현상이 두드러지게 나타나고 있으며 이의 핵심적 내용은 세계적 선도 기업들이 고도 기술 분야에서 협력한다는 것으로, 기존의 경쟁 우위 논리에 입각한 기업 활동의 '국제화' 현상 - 주로, 자임의 노동력 이용을 목적으로 개발 도상국들로 진출하던 - 과는 차별성을 보이는 것이다.¹⁾ 따라서 국제적 교역에서도 각국의 경쟁 우위에 기반하여 생산된 '상품'의 이동이 주가 되는 것이 아니라 고도 기술 분야에서의 기업 활동의 세계화를 가능하게 하는 '자본'과 '인력'의 이동이 중심이 되고 있다.

한편 경쟁의 성격도 기존의 시장 점유를 둘러싼 경쟁으로부터 기업의 경쟁 능력에 영향을 미치는 국가의 혁신 시스템간의 경쟁으로 변화하고 있다. 전후 일본의 급속한 경제적 부상을 가능하게 했던 경쟁력의 원천이 기업의 능력뿐만 아니라 기업 외부 환경의 능력과의 상호작용 과정에서 비롯되었다는 사실이 드러나면서 시스템적 접근의 필요성이 부각되었다. 즉 '장기적 이익'을 추구할 수 있게 해주는 일본의 계열 구조와 더불어 정부에 의한 기업 외부 환경의 정비와 기술의 융합을 가능하게 해주는 혁신 활동 주체들 간의 연계 등이 마이크로일렉트로닉스 기반의 기술 경제 패러다임에 '정합적'인 것으로서 작용했다는 것이다. 따라서 경쟁의 장소가 시장이 아니라 그 以前 단계에, 즉 기업의 능력을 창출하게 하는 국가 혁신 시스템으로 移轉하고 있는 것이다. 현재 두드러지게 나타나고 있는 국제 마찰이 각국의 시스템을 둘러싸고 일어나고 있는 이유가 바로 여기에 있다.

즉 요약하자면 기업 활동의 '세계화'의 확대는 '국경을 넘어선' 새로운 국제 규범의 형성을 요구하고 있으며 이 새로운 국제 규범의 주요한 내용은 기업 능력의 창출에 영향을 미치는 각국 혁신 시스템 간의 조정이라는 형태로 일어나고 있다.

2. 새로운 규범의 형성 : OECD의 입장

1) 새로운 규범 형성의 관점

현재 새로운 규범 형성의 움직임에는 이상에서 살펴본 바와 같이 기업 활동의 세계화와 각국 시스템 간의 조정 필요성이라는 현실의 변화와 더불어 전후 국제 무역 질서의 규범을 제시해 주던 GATT 체제의 위기라는 배경이 존재하고 있다.

1970년대 이후 일본의 급부상과 미국의 쇠락이라는 현상으로 표출된 세계 경제 체제에서의 경제적 배분상의 주요한 변화는 국제 무역 질서에 심각한 영향을 미쳐 수출 자율 규제, 현지 부품 조달, 반덤핑 규제 등의 보호 무역주의의 강화가 나타나기 시작하였다. 이는 바로 자유무역주의에 입각한 기존 GATT 체제의 위기를 의미하는 것이다.

다른 한편으로는 기술 문제와 관련하여 앞서 언급한 혁신 체제의 문제가 결정적인 것이 되면서 이것까지가 무역 레짐의 영역에 포괄되는 것이 현실적으로 요구되고 있으며, 따라서 수량을 결정하는 기존의 무역 제정(fix-quantity)에서 규범을 제시하는 무역 레짐(fix - rule) 이 요구되고 있다는 것이다.

현재 OECD 차원에서 진행되고 있는 새로운 규범이 형성 노력은 바로 이러한 GATT 체제의 변화와 연관되어 있는 것이며 내용적으로는 세계적 차원에서의 시스템 간의 수렴 과정(system convergence process)을 포괄하려는 노력으로 집약되고 있다.

각국의 문화, 역사, 제도적인 상이함 때문에 시스템 간의 마찰은 필연적일 수밖에 없다. 그러나 최소한 각국의 정부 정책 부문에서의 조정은 기대할 수 있는 것이다. OECD 의 입장은 '시스템 수렴'을 강화한다는 관점에서, 기업의 성과와 시장 접근에 중요한 영향을 미치는 국내 규범들을 통합·조정할 수 있는 국제 무역 시스템을 설계한다는 것이다. 이 시스템은 기존의 상품과 서비스 부문의 교역만이 아니라 투자와 기술의 흐름까지도 포괄할 수 있는 것이어야 하며 다변적인 규범 기반의 시스템(multilateral rules-based system)이 되어야 한다는 것이 기본 원칙으로 제시되고 있다.

2) 새로운 규범 형성의 노력

시스템 수렴의 노력들에는 ① EC 의 통합과 ② 미일 간의 구조 조정(Structural Impediment Initiative)의 두 가지가 현재 두드러지게 진행되고 있는 것들이다. EC 통합은 현재 자본, 노동력 등이 자유로운 이동을 보장해 줄 수 있는 규제 시스템간의 수렴이 일어나고 있는 상황이며, 제한적이거나 超國家的인 조정이 이루어지고 있기 때문에 비교적 정치적 어려움이 나 정책적 오류의 위험 없이 수렴 과정이 진행되고 있다.

이에 대해 미일 간의 구조 협의는 정치적 마찰로까지 전화하게 될 위험을 상당히 안고 있으며 쌍무 협정이 갖는 일반적 규범 제정에의 한계 때문에 실질적인 규범 형성에 큰 진전을 보고 있지는 못한 것으로 생각할 수 있다.

OECD 의 입장에서는 EC 의 통합이 바람직한 모델이기는 하지만, 현재 세계 전반적인 수준에서 볼 때 유럽의 수준에 비추어 인력·자본의 자유로운 이동이 부재하고, EC 국 내부에서도 다 규제 시스템의 상이함의 정도가 너무 크며, 유럽에서와 같은 강한 超國家的인 정치적 實體가 부재하기 때문에 EC 통합과 같은 예가 세계적 수준에서 재현될 수 있는 가능성은 희박하다고 평가하고 있다. 따라서 다변적인 조정의 원칙을 고수할 수 있는 현실적 대안은 OECD framework 내에서 찾을 수 있다는 것이다.

3) 새로운 규범 형성의 원칙

한편 새로운 규범을 형성함에 있어 고려되어야 할 원칙에 대한 OECD 의 입장은 현재까지는 기본적으로 GATT 의 원칙들을 유지시키면서 내용을 보완한다는 것으로 정리되고 있다. GATT의 기본 원칙은 대체로 세 가지로 나누어 볼 수 있는데, ① 무차별 원칙(non-discrimination) ② 상호주의 원칙(reciprocity) ③ 투명성 원칙 (transparency) 등이 그 것이다. 현재 새로운 규범의 형성에서도 이상의 원칙들은 고수되고 있는 것으로 볼 수 있으나 내용에 있어서는 일정의 변화를 상정하고 있는 것으로 파악할 수 있다.

즉 새로운 규범에 포괄되어야 할 내용으로는 앞서 지적한바와 같이 ① 상품과 서비스 부문만이 아니라 투자와 기술의 흐름까지를 포괄적으로 다룰 수 있는 시스템이 고려되어야 한다는 것 ② 따라서 투자와 기술의 흐름에 영향을 미치는 각국의 규범들을 시스템 수렴의 관점에서 조정하는 노력이 필요하다는 것 등이다.

이에 따라 현재 조정이 되어 하는 정책으로 논의되고 있는 것들은 주로 혁신 과정과 밀접한 연관을 가지고 있는 것으로서 구체적으로 경쟁 정책, R&D정책, 직접 투자 정책, 금융시장 규제 등을 들 수 있다. 이 각각의 정책 부문들에서의 쟁점이 되고 있는 것들을 살펴보면 다음과 같다.

경쟁 정책의 경우는 이미 미일의 구조 협의 (SII)등에서 일보 계열 구조의 수직적 배열, 거래 관행 등의 문제를 놓고 여러 차례 논의된 바가 있으나 이것이 반독점법의 개선이라는 견지에서 해석되어야 하는 것인지, 카르텔 행위로 이해 되어야 하는 것인지에 대해서는 아직까지 논쟁의 상태에 있다.

R&D 정책의 경우는 여러 정책 이슈가 탐색 단계에 있는 상태이다. 특히 현재 쟁점이 되고 있는 것은 공유성 기술(generic technology)에 대한 정부 지원문제, 기술 개발에 있어 정부 개입의 방식(기술의 혼합을 중시하는 network model에 입각한), 정부 지원 프로그램에 대한 membership 문제(국내, 역내 프로그램에 대한 외국, 역외 기업의 참여 문제) 등이다.

외국 투자 정책에 있어서는 현재 주요 문제 영역이 투자의 '질'이나 내용에 영향을 미치는 직·간접 수단들로서 현지 부품 조달이나 원산지 규정 등을 들 수 있다. 한편 현재 주요한 무역 마찰의 원인이 되고 있는 것은 '접근의 불균형'(미국의 일본에 대한 투자보다 일본의 미국에 대한 투자의 상회문제), '상호주의'의 문제(영국과 독일 간의 논의가 되고 있는 매수의 용이성 차이, 직접 투자의 주요한 메커니즘의 차이 문제)등이다.

마지막으로 금융 시장 규제는 기업의 소유 형태에 영향을 미친다는 측면에서 주목을 받고 있는 것으로 특히 주주에 의존하고 있는 앵글로 색슨 모델(영국, 미국)과 은행에 의존하고 있는 독일, 일본 모델이 주로 비교의 대상이 된다. 소유 형태의 특성은 기업이 경영되는 방식에 직접적인 영향을 미치기 때문에 그 중요성이 더 부각된다. 즉 앵글로 색슨 모델이 단기간의 '이윤추구'의 특성을 보이는 데 반해 독일, 일본 모델은 장기적인 '산업 성장'에 중점을 두게 된다는 것이다.

전체적으로 볼 때 각각의 쟁점들에서 현재 마찰의 원인이 되고 있는 것은 투명성의 부재(특히 일본 시스템에 대한 문제 제기로서)와 상호주의의 문제이다. OECD의 입장은 이러한 상호주의와 투명성의 원칙을 각각의 쟁점 부문들에서 최대한 확보해 나가겠다는 것으로 정리되고 있다.

4) 새로운 규범 형성의 방법

새로운 규범을 형성해 나가기 위해 OECD는 우선적으로 다음의 과정들을 밟아 나가려 하고 있다.

- ① 우선 각 정책들에 대한 분석과 국가 간-특히 Triad를 중심으로-의 차이를 밝혀 낸다.
- ② 이상의 차이점들이 산업과 무역에 미치는 주요한 영향들을 평가한다.
- ③ 이상에 기반하여 상호간에 수용 가능한 정책의 가이드라인을 추출한다.: 개선을 위한 timetable, monitoring의 수단 등

3. 결론 및 시사

1980년대 이후 진전된 기업 활동의 '세계화' 현상은 자본과 기술, 인력 등 각 생산 요소들의 세계적 차원에서의 이동이라는 내용상의 변화를 담고 있다. 따라서 이러한 기업 활동의

세계화를 담보해 줄 수 있는 새로운 국제 무역 질서, 새로운 국제 규범의 형성 움직임이 나타나고 있는 것이다.

더구나 경쟁력의 원천으로서 기술적 요인의 중요성이 부각됨에 따라 혁신 시스템에 대한 관심이 고조되면서 시스템간의 수렴이 고려되고 있는 것이다. 수렴 현상은 두 가지 경로를 통해서 일어나고 있는데, 그 하나는 각국 국내 차원에서 혁신 시스템의 준비가 이루어지고 있는 것이다.

미국에서는 현재 산업 기술 개발 능력의 기반이 되는 공유성 기술(generic technology)에 대한 강조와 하부 구조 준비에 대한 지원이 논의되고 있고 일본은 기초 과학력의 보완을 통한 자기 완결적 혁신 체제의 구축을 과학기술 부문의 장기 목표로 설정해 놓고 있다. 즉 국내의 기술 능력을 배양시킨다는 관점에서(capability enhancing)혁신 체제의 수렴 현상이 일어나고 있는 것이다.

다른 한편으로는 이상에서 논의된 바와 같이 '국경을 넘어선'차원에서 새로운 규범 형성의 노력으로 진행되고 있는 것이다. 특히 이 새로운 규범 형성 노력의 핵심에 위치해 있는 것은 혁신 과정과 연관된 각종 국내 정책의 수렴 현상이다.

요약하자면 한편으로는 국내 혁신 시스템을 고양시키면서 다른 한편으로는 시스템간의 공통의 규범을 형성해 내려는 노력이 동시에 진행되고 있는 것이다.

한 가지 주목해야 할 것은 이러한 시스템간의 수렴 현상은 주로 Triad 간에 이루어지고 있는 것으로서 여타의 국가들은 배제되고 있다는 것이다. 이와 같은 상황에서 우리가 취할 수 있는 길은 우선 국내적으로는 과학 기술 능력을 고양시킬 수 있도록 혁신 시스템을 정비하여 보완적 자산을 확보하는 것과 더불어 신국제 규범 형성 과정에 적극적으로 참여할 수 있는 방안을 강구하는 것이다.

주석1) 따라서 이전에는 상상하기 어려웠던 경쟁 기업들 간의 협력 현상이 진전되고 있는데 이는 결국 경쟁을 위한 협력이라는 관점에서 이해될 수 있는 것이며 이 과정에서 보완적 자산(complementary asset)이 부족한 non-OECD 국가의 기업들은 체계적으로 배제되고 있다.

