

ECIPE OCCASIONAL PAPER • No. 5/2010

한국의 다음 세기 번영을 위한
한국-유럽연합 (EU) 자유무역협정 분석

SECURING KOREA'S PROSPERITY IN THE
NEXT CENTURY: An analysis of the Korea-EU
Free Trade Agreement

저자 (by) Fredrik Erixon, 이호석 (Hosuk Lee)

유럽국제정치경제연구소 (ECIPE) 공동소장
Co-directors of European Centre for International Political Economy, ECIPE

한국판(원본은 영어판)
Korean and English versions



www.ecipe.org

info@ecipe.org Rue Belliard 4-6, 1040 Brussels, Belgium Phone +32 (0)2 289 1350

서론¹

한국은 국제무역을 통하여 성장한 국가로서 한국의 전후 발전상은 성공적인 경제 변혁의 교과서적인 예로 꼽히고 있다. 어려운 지정학적 여건과 한국전쟁 후의 불리한 여건에도 불구하고 한국은 약 40여년 동안 고도의 성장을 거듭하여 세계에서 가장 번영한 국가 중 하나가 되었다. 한국은 이러한 위대한 업적으로 인하여 세계적인 찬사를 받아왔으며 근래에는 한국의 발전을 모방하려는 국가들이 적지 않다. 하지만 과거의 방식이 미래의 방향을 제시할 수는 없을 것이다. 최근 글로벌 경쟁이 심화되고 있어 국제무역을 성공적으로 지속하려면 한국도 다른 나라들과 마찬가지로 국가 경쟁력을 더욱 향상시켜야 할 것이다. 이를 어떻게 달성해야 하는가?

이 문서는 금년 가을에 서울과 브뤼셀에서 비준될 한국과 유럽연합간 자유무역협정(FTA)의 내용과 양측의 책임 있는 정책입안자들이 이를 지원해야 하는 이유를 제시한다. 이 문서는 한국과 유럽연합간 자유무역협정에 대한 홍보문서가 아니다. 여타 모든 무역 협정처럼 이 무역협정도 유럽이 원하는 만큼의 자유무역 혜택을 제공하지는 못하고 있다. 하지만 이 협정을 통해 양측이 모두 이익을 얻을 수 있다는 데에는 의심의 여지가 없다. 이 문서의 목적은 특히 한국 정책입안자들에게 협정 내용을 객관적으로 설명하는 데에 있다.

이 문서는 한국과 유럽연합간 자유무역협정의 배경, 즉 현재 경제 환경과 글로벌 경쟁이 심화되는 상황에서 이 협정이 한국의 경제발전에서 차지하는 역할, 특히 동남아시아 인접국가와 관련된 역할을 고찰하고자 한다. 그로부터 한국이 얻게 될 단기적 / 장기적 이득을 분석하고 한국의 생산성 측면에서 그 이득을 분석하며, 마지막으로 EU와의 통합을 강화함으로써 발생하는 지정학적 시사점을 살펴보고자 한다.

위기 이후의 세계에서 한국의 위상

한국의 이례적인 경제 변혁은 국제 무역을 통하여 가능하였다. 세계 인구의 0.7%에 불과한 한국은 세계 상품 교역량의 2.6%를 차지하여 전체 세계무역에서 국가규모의 거의 네 배에 달하는 비중을 차지하고 있다.² 한국의 GDP 대비 무역 비율은 96%로 선진국가들 중에서도 무역 의존도가 가장 높은 편이다.³ 아시아의 지역경제통합으로 인하여 예전에 경쟁자이자 적이었던 중국과 일본은 중요한 경제 파트너가 되었으며 한국은 개방무역 체제를 지능적으로 활용할 수 있었다.

도하 라운드에서 세계무역기구(WTO) 협상이 교착 상태에 빠지면서 양자간 자유무역협정(FTA)을 통한 새로운 상호 무역 자유주의가 힘을 얻고 있다. 하지만 아직 10대 경제권간 체결된 양자간 무역협정은 거의 없으므로 양자간 무역 자유화를 통해 얻을 수 있는 잠재적 이득은 매우 클 것으로 예상된다.⁴ 글로벌 무역 자유화의 다음 장은 한국의 미국 및 유럽과의 FTA를 통한 세계 최대의 양대 경제체제와의 압심 찬 경제적 자유화로부터 시작될 것이다. 이 두 건의 FTA는 매우 중요한데 양자간 무역 거래를 향한 새로운 글로벌 동인의 바탕이 되고 나아가 이러한 무역 자유화를 통하여 미래에 달성해야 할 표준이 될 것으로 예상된다. 그러므로 이제 한국은 글로벌 무역 정책의 중심에 서 있다고 볼 수 있겠다.

하지만 한국의 수출 주도형 성장의 바탕이 된 개방 무역 체제도 새로운 위협에 직면해 있다. 예전에 패스칼 라미(Pascal Lamy) WTO 사무총장은 국제 무역이 “위기의 희생양”이라고 언급한 바 있는데,⁵ 이는 매우 절제된 표현이다. 국제무역은 최근에 있었던 다음과 같은 두 가지 위기의 희생양으로 볼 수 있기 때문이다. 첫째는, 핵심 산업 부문 특히 자동차와 전자제품의 글로벌 수요가 대규모로 정비되었고; 둘째는, 무역금융에 대한 접근성 및 외국 직접투자에 영향을 주고 세계의 환율을 요동치게 만든 금융위기이다. 한국, 베트남, 중국, 일본과 같은 수출주도형 경제는 그러한 문제에 과다하게 노출되어 있으므로 다른 국가들에 비하여 교역 위축으로 인한 어려움을 더욱 많이 겪었다. 처음에는 한국 원화의 저평가로 인하여 그 효과가 일부 완화되었지만, 과잉생산능력은 이를 경제체제의 핵심 수출 분야에 대한 구조조정으로 이어졌다.

나아가 한국의 무역 파트너들은 현재 중상주의 정책(수출은 좋고 수입은 나쁘다는 생각)옹호자들로부터 커다란 압박을 받고 있다. 중국은 외국 수입품을 대체할 목적으로 자체적인 혁신 작업을 착수하였다. EU와 미국은 특정 국내 산업을 지원하기 위해 경기부양법안을 통과시켰으며, 제조업 일자리를 국내에 유지하라는 목소리를 높이고 있다. 그러한 관념은 무역이 더 이상 1970년대처럼 작동하지 않고 있다는 사실을 오도하고 무시하고 있다. 현대의 글로벌 기업들에게 지리적 경계는 거의 무의미해져 글로벌 기업은

글로벌 시장에 의존하며 생산 설비를 세계의 여러 곳에 두고 있다. 이러한 맥락에서 미래의 산업역량은 전통적 보호주의가 아닌 무역 개방성을 필요로 한다. 특정 기술이나 생산 측면에서 경제의 전문성이 강화되어, 그로 인한 공급망의 분화 정도도 심해졌다. 예를 들어 휴대전화의 최종 조립단계까지 부품들은 100개 이상의 국경을 넘으며, 산업내 무역(동일 부문에서 이루어지는 국가간 수입과 수출)이 한국 대외 교역의 70%를 차지하고 있다.⁶ 이렇듯 정교한 글로벌 공급망으로 연결된 세계에서 보호무역주의는 오히려 다양성을 제한하고 투입 물품의 원가를 상승시킴으로써 외국 산업보다는 국내 산업에 피해를 줄 가능성이 높다.

수출주도형 성장에서 개방형 동적 경제체제로 변화

한국이 소수의 특정 제조 부문에서 무역흑자를 내는 것에 초점을 맞춘 정책은 1960년대의 섬유산업에서 시작되었으며, 오늘날의 자동차와 전자제품(반도체, 휴대전화, 평면 스크린)까지 이어져왔다. 이것이 여지껏 한국에게 유용한 전략이었을 수 있지만, 미래에도 이러한 전략이 성공하리라는 보장은 없다.

첫째, 한국의 수출 모델은 아시아 내에서의 경쟁 심화에 민감하게 반응한다. 한국의 수출품목 중에서 완제품(최종 조립된 소비자 제품 및 자본재)이 차지하는 비율은 40%⁷로 여전히 높은 수준이다. 이에 비하여 대만은 수출품의 26%만이 완제품이고 71%는 선진 기술을 적용한 중간재가 차지하고 있다.⁸ 완제품에 대한 지나친 집중은 한국 수출품의 부가가치에 부정적 영향을 끼쳤으며, 실제로도 과거 한국의 부가가치는 일본과 대만보다 낮았다.⁹ 또한 이는 한국 수출품의 가격 민감도를 높이고 중국 및 동남아시아 국가 등 세계경제에 진입하는 새로운 국가들과의 경쟁에 직접 노출시켰다. 한편, 중국이 신흥 수출시장으로서 부상함에 따라 한국은 일본 등에서 수입한 해외 중간재를 사용하여 중국에 수출할 완제품을 제조하면서 수출구조를 강화시키기도 하였다. 이러한 ‘삼각무역’에서 한국은 일본 수입품에 크게 의존하고 있으며, 일본의 한국에 대한 중간재 수출은 그 역방향의 중간재 수출보다 3.5배나 많다.¹⁰

표 1: 한국의 중간재 교역량 (2009년, 단위: 천불)

	일본	중국
수출	5 935 600	27 714 795
수입	22 118 009	13 939 181
무역 수지	-16 182 409	13 775 614

출처: COMTRADE

둘째, 선진국이 되면서 한국은 노동력보다 자본의 효율적인 사용으로 생산성 향상을 모색해야 한다. 하지만 한국은 완제품에 중점을 두기 때문에 여전히 노동 생산성에 의존하고 있는 실정이다. 그럼에도 현재 한국의 노동 산출량(근무시간당 GDP로 측정)은 미국의 44% 수준에 불과하다.¹¹ 결과적으로 한국의 제조업분야 총요소생산성 증가율은 둔화되고 있으며.(표2) 다른 국가에 비해서도 장기적으로 증가율이 약화되고 있다 (그림 1).

표 2: 제조부문의 총요소생산성 성장 추세 비교 (1985~2004)

	1990-1995	1995-2000	2000-2004
한국	5,62	-0,75	2,73
일본	0,59	1,58	1,77
중국	n/a	n/a	6,98

출처: Fukao, Inui, Kabe, Liu, 2008, 일본, 한국 및 중국 상장기업들의 TFP 수준 국제비교. 일본 경제연구센터

한국의 요소 효율성과 수출 구조의 발전추세를 감안할 때 수출이 반드시 미래 성장으로 이어진다고 보기는 어렵다. 한국은 성장을 유지하려면 요소 생산성을 제고하거나 고부가가치 활동을 다양화할 필요가 있다.

한국과 유럽연합간 자유무역협정의 거래내용

EU-한국 FTA (및 미국과의 FTA) 협정은 단순히 세계 최대 경제체제와의 자유무역 협정이 아니다. 관세감축만을 다루고 기타 민감한 부문을 모두 회피하는 아시아의 전형적 FTA 와는 크게 다르다. 이는 상대방의 규모뿐만 아니라 야망의 수준에서도 한국이 이전에 체결하였던 FTA 형식을 벗어난 것이다. 협상 당사자들은 상이한 또는 비대칭적인 이해관계를 갖고 있으며, 이 협정은 관세감축을 넘어서 특히 국내 규제 체계를 비관세장벽 (NTB)에 대한 명확한 억제효과와 조화시킴으로써 한국이 예전에 EFTA 및 ASEAN과 체결했던 FTA보다 훨씬 더 야심적이다. 이러한 장벽들은 한국의 경우 76% 수준에서, EU의 경우 46% 수준에서 동일한 보호효과를 갖는다.¹² 한편 한국의 평균 관세는 12.2%에 불과하고 EU의 평균 관세는 5.6%이므로,¹³ 관세 감축을 통하여 무역을 자유화하면 수확체감 현상이 나타날 뿐이다.

한국과 유럽의 저명한 연구기관들이 협정의 이득에 관한 연구내용을 발표하였는데, 이에 따르면 한국과 EU 모두에게 가장 큰 이득은 “포괄적 자유화”에서 찾을 수 있다. 이들 연구는, 무역자유화의 종합적 효과를 평가하는데 사용된 계량경제학 방법론은 추정에 근거한 것이기는 하나, 한국의 수출이 230억 유로 증가 (38% 증가)하고 EU의 수출은 330~410억 유로가 증가 (84%의 증가)할 것이라고 예상한다.¹⁴ 따라서 이것이 한국의 GDP에 미치는 영향은 매우 크다. 최소 GDP 증가 예상치는 0.8%,¹⁵이고 (이는 FTA로 인한 GDP 증가로는 상대적으로 큰 수치임) 최대 증가 예상치는 3.08%에 이른다.¹⁶ 또한 경제학자들이 채용한 CGE 모형은 무역자유화의 효과를 과장하기보다는 보수적으로 나타내는 경향이 있음에 주목할 필요가 있다. EU와의 협정은 한국에서 진행 중인 다른 협정들을 상대적으로 왜소하게 보이게 만들며, 일부에서는 미국과의 협정과 비교하여 GDP에 미치는 영향이 최소한 2.4배는 클 것이라고 예측한다.¹⁷

한편 EU 측에서 보면 서비스, 식품 및 농산물 분야의 시장 접근성이 확대될 것이다. 하지만 주지하다시피 한국에 비하여 경제규모가 18배나 큰 EU에게 한국 시장 접근으로 인하여 얻는 이득이 규모적으로 그다지 크지는 않다. GDP는 불과 0.08% 증가할 것으로 예측되며, FTA가 고용이나 후생에 주는 영향은 미미할 것으로 예상된다. 열핏보면 한국과 유럽연합간 자유무역협정이 EU에게 주는 이득 (손실)이 거의 없는 것처럼 보일 수 있다.¹⁸ 하지만 그러한 주장은 비관세 장벽 관련 내용이 협정에 포함되었다는 점과 한국이 단행할 기타 개혁조치의 중요성을 간과하는 것이다. 한국은 많은 경우에 있어서 유럽산 상품과 서비스를 한국산 품목과 동일하게 자동적으로 수용함으로써 규제 장벽을 낮출 것이다. 이는 EU에게 유리한 방식이며, 다른 지역과의 자유화 및 규제 체계 조화를 통해 성장을 구가해온 EU의 성장방식이다. 양자간 무역 협상도 결코 다르지 않다. 유럽의 무역 논쟁 시에 양자간 시장 접근과 관련하여 “경쟁조건의 평등”(levelling the playing field)이라는 용어가 자주 등장하는데, EU 정책입안자들은 한국이 유럽의 제품과 서비스에 대하여 지나치게 폐쇄적이라는 인식을 갖고 있다. 예를 들어 (올해 9월에 한국과 유럽연합간 자유무역협정을 거부하겠다고 위협했던) 이탈리아는 지난 5년 동안 한국에 자동차를 단 한 대도 수출하지 못한 것으로 보인다.¹⁹

협정으로 인한 한국의 대가: 농업 부문

논란의 여지 없이 한국은 세계 최대 시장에 대한 접근성 향상으로 인하여 후생이 상당히 증가될 것이다. 하지만 무조건적인 시장 접근은 있을 수 없다. 이번 FTA 협정은 정치적으로 민감한 품목에 대한 예외 적용에 인색하지 않다. EU는 한국이 이미 EU내의 공장과 일자리에 투자를 실시한 부문, 특히 자동차와 전자제품 부문에 대해서는 과도기적 조치를 적용할 수 있는 방안을 선택하였다. 한편 한국에서 정치적으로 민감한 사안과 협정 예외사항은 최대 15년의 과도기 조치를 허용한 농산물에 초점을 맞추고 있으며 쌀 및 관련제품은 완전히 배제되었다. 하지만 이러한 과도기 조치가 적절한지 여부에 관하여 일부 우려의 목소리도 있다.

우선, 한국의 인당 농업면적은 (전체 면적은 적지만) 일본과 거의 동일한 수준으로 약 0.04 헥타르이며, 계속 감소 추세에 있다. 대폭적인 효율성 향상으로 실제 산출량이 크게 증가하였음에도 불구하고 농업이 한국 GDP에서 차지하는 비중은 60% 감소하여 3% 미만에 불과하다. 농업 부문 자체가 축소된 것은 아니지만, 서비스와 제조 부문이 농업부문을 앞질렀다.²⁰

표 3: 농업 지표 비교

	농산품 수입 (천 달러)	인당 농산품 수입 (천 달러)	농지 면적 (천 Ha)	인당 농지 면적 (Ha)
영국	53 544 127	0,86	17 647	0,28
독일	70 340 429	0,86	29 418	0,36
프랑스	44 515 058	0,68	29 418	0,45
이탈리아	39 634 362	0,66	13 888	0,23
캐나다	22 442 284	0,66	67 600	1,97
스페인	26 752 324	0,58	28 004	0,61
일본	46 042 272	0,36	4 650	0,04
한국	14 894 786	0,30	1 840	0,04

출처: COMTRADE; FAO 통계

이러한 빌전에도 불구하고, 한국의 농업 생산성은 여전히 다른 국가들에 비하여 높은 수준이라 보기 어렵다. 한국 농업부문은 비교적 소규모인 농지, 농업 인력 고령화, 노동력 부족으로 특정 지울 수 있으며, 따라서 파동에 취약한 구조를 갖고 있다.²¹ 그래서 일부 선별적인 기본 작물(예컨대 쌀)을 제외하고는 자급자족이 불가능하다.

표 4: 근로자당 농업생산성

	생산고 (천 달러)	농업 근로자 (천명)	농업 근로자당 생산고 (달러)	인당 생산고 (천 달러)
한국	8 595 814	1 693	5 078	0,173
일본	15 449 896	3 216	4 804	0,119
캐나다	24 279 910	372	65 198	0,681
영국	15 385 812	485	31 723	0,243
프랑스	35 140 967	824	42 657	0,546
독일	30 510 704	860	35 478	0,379
이탈리아	24 997 273	993	25 168	0,411

출처: FAO 통계; OECD 통계 2009

이러한 상황에도 불구하고 한국의 인당 농산물 수입량은 규제수준이 가장 높은 농업시장 중 하나인 일본보다도 낮다 (일본: 인당 \$378/연, 한국: \$308).²² 하지만 사실 지난 십 년 동안 OECD 국가 중에서 한국의 식품 가격이 가장 빠르게 상승하였음을 볼 때, 자급자족 및 수입 제한 조치가 식량 안보나 가격 안정화를 보장하지는 않음은 명확해 보인다. 하지만 핵심적 사안은 과연 저렴한 유럽 수입품이 한국의 농부들을 궁지로 몰 것인가 하는 문제이다. ‘아니요’라는 답변이 나올 가능성성이 높다.

첫째, 농산물은 일반상품이 아니며, 식품은 부패하기 쉬운 특성을 갖고 있다. 맛, 원산지, 운송 거리 등의 특성들이 상호 밀접하게 연결되어 있고, 세계 어느 곳이든 현지 상품에 대한 선호도가 매우 강하다. 또한 일부 식품은 상호 대체가 불가능하다. 일례를 들면, 유럽의 부추 모양은 한국의 부추와 매우 다르다. 농산물에 대한 무역 제한조치가 완화되더라도 그러한 선호도의 차이가 중요한 요소로서 지속된다. 그렇기 때문에 현재의 관세 철폐에 큰 의미가 없을 수도 있으며 (일반적으로 2% ~ 61%의 정도 차이가 있을 것으로 예상됨),²³ 특히 15년 동안 단계적으로 적용할 경우에는 더욱 그러하다.

둘째, 각국은 소수의 농작물과 제품에 집중하는 경향이 있으며, 동 품목들은 제외되거나 과도기 조치에 포함될 것이다. 더욱이 특정 품목에 대한 특화는 농작물이나 생산품의 경쟁력을 향상시키므로 한국 농업의 장기적 발전에 도움이 될 것이다. 위 두 가지 요점을 통하여 세 번째 요점을 살펴볼 수 있는데, 유럽으로부터의 농산물 수입은 한국의 농업 개혁을 가속화하기 보다는 제품의 다양성을 제고할 가능성이 높다.

표 5: 소비자물가지수 (기준연도, 2005 = 100)

	2000	2005	2009	2000~2009 년 변화율
한국	80,4	100	116,2	44,53%
일본	102,2	100	104	1,76%
캐나다	88,1	100	115,1	30,65%
영국	92,5	100	123,2	33,19%
프랑스	89,6	100	108,5	21,09%
독일	95,3	100	110,9	16,37%
이탈리아	88	100	112,3	27,61%
스페인	80,7	100	113,1	40,15%

출처: OECD 통계

무역 자유화의 적극적 활용

앞서 우리는 무역을 통하여 이득을 얻으려면 반드시 대가가 따른다는 점을 언급하였다. 많은 사람들은 무역협상이 한쪽이 이득을 보면 다른 쪽은 손해를 보는 제로섬 게임이라는 오해를 하고 있는데, 이것은 사실과는 정말 거리가 멀다. 수출을 통해 무역 조건을 개선하고 자본을 축적하면 상당한 이득을 기대할 수 있다는 것은 사실이지만²⁴ 그러한 결론은 불완전하다고 할 수 있으며, FTA 효과를 평가할 때 사용되는 CGE 모형은 수입의 동적 역할을 과소평가하는 경향이 있는데, 사실 무역으로부터 최대의 동적 이득을 얻을 수 있는 것은 바로 수입을 통해서이다. 수입은 다양한 상품과 서비스에 대한 접근을 가능케 하고, 내부 자원의 효율적 활용에 기여하며, 배분의 효율성(allocative efficiency)을 개선시킨다. 더욱 중요한 점은 수입이 국내 생산품을 경쟁에 노출시켜 기업들로 하여금 생산성 제고 노력을 하게끔 한다는 것이다.

한국에 대한 일부 경험적 연구들은 이미 수출의 중요한 역할을 입증한 바 있다. Lawrence and Weinstein (1999)은 과연 일본과 한국이 60~70년대에 수출 주도로 성장하였는가에 대한 의문을 제기하기에 이르렀다.²⁵ 그들의 연구에 따르면 수출보다는 오히려 수입, 경쟁 심화 그리고 외국 경쟁자들로부터의 학습이 생산성 향상에 더욱 기여했다고 한다. 최근 한국에 관한 한 연구를 통하여 한국에서 수입과 총요소생산성 간에 분명한 연결성이 있음이 확인되었으며,²⁶ 이는 수입이 생산성과 경쟁력의 근간임을 의미한다. OECD의 한국에 관한 연구에서도 규제개혁과 무역장벽 제거가 혁신과 투자를 촉진하고 따라서 생산성을 향상시킬 것이라는 동일한 내용을 확인할 수 있다.²⁷ 그러므로 수입은 한국, 나아가 한국의 수출을 위해서도 바람직하다는 것이다. 한국이 현재의 수출주도형 모델에서 탈피하려면 개방을 확대해야 하며, 이는 여타 아시아 국가들과의 경쟁 심화에 직면하고 있는 한국 경제를 다양화하는 데에 도움이 될 것이다.

과거의 수출 주도형 성장이 얼마나 취약한는 일본의 경우만 봐도 알 수 있다. 일본의 지난 10년 간 성장률은 겨우 4.8%에 불과하다 (이는 중국의 연간 성장률에도 미치지 못함).²⁸ 이와 같이 부진한 이유 중 일부는 일본이 세계화를 미온적으로 수용하였기 때문이다. 일본은 양자간 무역협정에 참여하기를 가장 꺼려하는 국가 중 하나이기도 하다. 또한 일본은 일부 경쟁력이 약한 업체들을 보호하기 위해 주로 규제 장벽(예: 외국 상품 또는 국제기술표준에 대한 필수적 시험 및 허가 제도)을 통한 강도 높은 수입대체를 추진하고 있다. 그 대가는 가격경쟁력 상실로 나타났고 일본 기업의 수출 감소로 이어졌다. 시간이 경과함에 따라 일본의 국내 시장 의존도는 지나치게 높아졌지만 자국 시장은 세계 시장을 겨냥한 생산능력을 지속하기에는 충분한 규모가 아니다. 한국도 그와 유사한 상황은 피해야 할 것이며, 또 피할 수 있다. 그래서 대규모 외국 시장에 대한 접근성의 향상과 대내외 무역장벽을 없애는 것이 더욱 중요하다. 보호주의는 결국 막다른 골목에 도달하고 수출 감소로 이어지기 때문이다.

효율성 향상의 또 하나의 원천은 투자이다. 한국과 유럽연합간 자유무역협정은 제조업 및 서비스 부문에 대한 투자를 동일하게 취급하고 있다. 그리고 한국 자본에 대한 기존의 제약요인을 제거하고, 양측이 향후에 쿼터, 독점 및 경제적 수요심사(EU가 자체 시장 보호를 위해 적용하는 ENT) 제도를 금지하고 있다. 지금까지 한국의 대외무역 중 상당 부분은 기업내 교역(intra-firm trade)이며, 이는 다국적 기업의 지속적 투자에 크게 의존한다.²⁹ 투자는 한국의 수출에 있어 큰 영향을 미치며, 아마도 운송이 쉽지 않은 자동차 부문에서 특히 더욱 그러할 것이다. 자동차 부문은 유통, 서비스 센터 및 보조 금융 서비스 체계를 구축하는 데에 크게 의존하고 있으며, 운송비 절감을 위해 해외 제조설비에 대한 투자를 점진적으로 늘리고 있다. 결국, 한국이 EU에 양보한 사항은 지속적인 수출과 성장에 긍정적으로 기여할 것이다. 한국은 수입을 통해 요소생산성을 향상시키고 투자를 통해 외국 시장 점유율에 영향력을 행사할 수 있을 것이다.

한국의 주도권

2010년에도 도하 라운드의 원만한 해결을 기대하기 어려우며, 조만간 타결될 기미도 보이지 않는다. 또한 경제위기는 많은 무역 정책 의제가 무산시켰고 다수의 FTA 협상을 교착상태에 빠뜨렸다. 이러한 상황에서 한국은 기타 인접국과 다른 독특한 입장을 활용하여 미국 및 EU와의 협상을 타결할 수 있었다. FTA는 EU에게 민감한 사안이다. 과거에는 WTO를 무력화시킬 수 있다는 우려에서 대규모 FTA는 거부되어 왔다. 유럽은 다자간 체제 촉진이라는 이념적 목표를 계속 유지하고 있기 때문에 적어도 중국은 EU 와의 FTA협의 대상에서 제외되고 있다. 더욱이 과거의 EU-중국 무역 회담은 (비록 FTA 형식이 아닌 고위급 대화 형식으로 진행되었지만) 아무런 성과를 도출하지 못했다. EU 측에서 중국과 FTA에 관한 협의를 시작하려면 아마 많은 세월을 기다려야 할 것이며, 양자간 투자협정 (BIT) 체결 가능성도 불확실한 상태이다.

한편 일본은 한국-EU FTA 협정이 규정한 표준을 준수하기 어려울 것으로 보이는데, 그 이유는 일본의 기업과 규제당국이 비관세 장벽을 포함하지 않고 예전처럼 관세만을 규정하는 협정을 매우 선호하기 때문이다. 그러면 사실상 EU의 협상 파트너로서 일본의 매력을은 없어진다.³⁰ 대만과 EU 간의 관계는 중국의 적대적인 반응에 대한 우려 때문에 진전이 없다. 마지막으로 EU와 ASEAN 개별 국가들과의 FTA는 여러 가지 난항을 겪고 있다.

표 6: 현재 EU 및 미국과의 여타 FTA 협상 진행 상태

EU		미국
일본	지속적으로 협의는 하지만 협상 계획은 없음	현재 협상 계획의 발표 내용 없음
싱가포르	2010년 3월에 협상 시작함	2004년에 발효됨
말레이시아	공식 협상이 2010년에 시작될 것으로 예상됨	2006년 6월에 협상 시작함
중국	현재 협상 계획의 발표 내용 없음	현재 협상 계획의 발표 내용 없음
베트남	2010년 3월에 협상 착수를 발표함	2007년에 '무역 및 투자 기본 협약' (TIFA) 체결함
대만	현재 협상 계획의 발표 내용 없음	현재 협상 계획의 발표 내용 없음
태국	현재 협상 계획의 발표 내용 없음	2006년에 FTA 회담이 중단됨

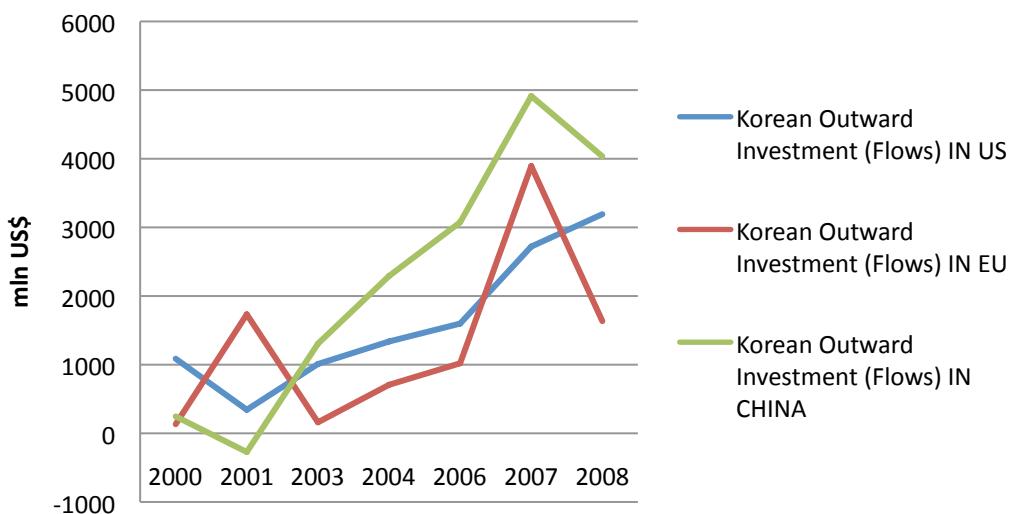
출처: 유럽 위원회, DG 무역; US 무역 대표

새로운 중국 – 새로운 유럽연합

상호의존적인 국제 경제에서 인접국가와의 관계가 한국에 미치는 영향이 증가하고 있다. 특히 한국은 아시아의 새로운 무게중심인 중국과의 강력한 통합으로부터 혜택을 보고 있다. 인접 대국과 강력한 경제 유대관계를 발전시키고 정치적인 영향을 받고 있는 국가들은 많이 있으나, (EU의 국경을 둘러보면 많은 예를 찾을 수 있음), 중국의 성장은 지역 경제질서를 재편했을 뿐만 아니라 새로운 전략적 도전을 제기하고 있다. 이는 무역과 지정학적 요인 간의 새로운 관계를 강조하며, 최근 중국내 동향을 보면 중국 당국이 국영 시장 경제에 대한 통제를 강화하고 있음을 알 수 있다. 중국은 이제 더 이상 국내 시장 및 세계 시장에서 적극적 역할을 수행하는 것을 회피하지 않고 있다. 게다가 중국은 필요 자원의 공급 확보를 위해 경제 네트워크를 확장해왔으며, 새로운 경제대국으로서의 영향권 확대를 모색하고 있다. 이는 특히 아시아 지역에서의 마찰을 수반할 것이다. 중국은 영토 분쟁으로 인하여 일본과의 불화가 증가하고 있다. 중국은 여전히 북한에 대한 영향력을 행사하고 있으며 북한 정권의 존속을 지원하고 있다.

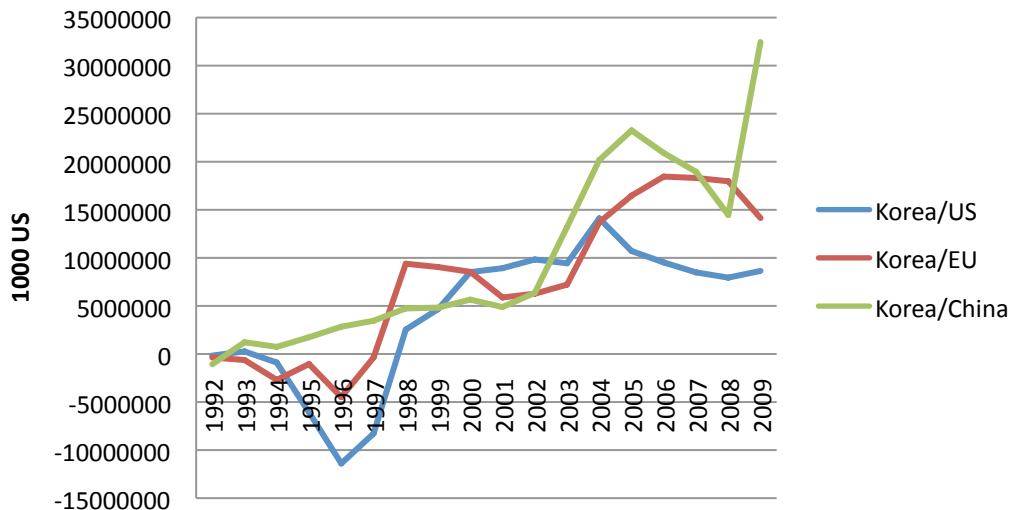
한편 중국은 한국의 가장 중요한 무역 파트너, 즉 한국의 가장 중요한 해외 투자 대상국으로서 미국을 급속히 따라잡고 있다 (그림 1 참조). 중국은 한국산 상품의 수출지이기도 하지만 수입지이기도 하다. 이는 한국의 다국적 기업들이 중국에서 제조한 상품, 또는 중국에서 수입된 부품으로 제조한 상품을 미국이나 EU등 제3국으로 투자하는 삼각무역 형식으로 운영되고 있다.

그림 1: 한국의 해외 투자 (흐름) – 비교표



출처: OECD, 파트너 국가별 FDI 흐름

그림 2: 한국과 미국, EU, 중국 간의 무역 규모



출처: COMTRADE, 2010

무역 부문에서의 이러한 상황은 태평양 지역에서 미국의 안보우산 역할이 점차 축소되면서 급속하게 전개되고 있다. 향후 10년 동안 미국이 경제적으로 동북아시아에서 최소한 부분적으로라도 후퇴할 것이라는 시나리오가 설득력을 얻고 있다.³¹ 그리고 중국이 수세기 만에 처음으로 통일되고 중앙집권 체제 하에서 큰 저항세력이 없는 정세를 유지하고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 한국 경제에서 중국이 지난 중요성을 보면 그 동안 한국이 중국의 성장을 활용했음을 알 수 있지만, 중국은 (위협이 아닐지라도) 한국이 대처해야 할 새로운 정치 현실을 제시하고 있다. EU와의 경제 자유화는 불가피하게 한국 경제를 다양화 하고, EUKOR 협정도 그러한 상황에서 새로운 역할을 하게 될 것이다. 유럽이 과거에 극동 지역에 대한 이해관계를 보유하고 있었던 것은 사실이지만, 현재 EU는 일반적으로 아시아에 지정학적 교두보가 부족한 실정이다. EUKOR 협정은 EU가 지정학적 권력이 아닌 경제적 이해관계를 기반으로 하는 경제적 연합이라는 사실을 변화시키지는 않을 것이며, 독일, 프랑스, 영국과 같은 대규모 회원국들이 개별 국가 이익을 증진하기 위해 EU를 활용할 가능성도 매우 낮다. 하지만 EU와 한국 간에 포괄적 통합 무역협정이 존재한다는 사실 자체만으로도 중국의 한국 이권 침해 시 발생할 정치 경제적 부담은 증대될 것이다.

한편 2009년 말里斯본 조약이 발효함으로써 EU는 대외 정책에 관한 새로운 힘을 얻었다. 이 새로운 정치연합의 윤곽은 아직 불확실하며 이것이 수행할 역할 또는 회원국들이 수행할 역할은 전혀 확정된 바가 없다. 하지만 새로운 EU 우선순위의 일부는 이미 정해져 있다. 즉 EU는 경제적 이익 증진을 위해 FTA와 같은 경제적 수단을 활용하는 경제연합의 기능을 지속적으로 유지할 것이다. 나아가 향후의 무역 전략도 여전히 아시아와 같은 해외 성장경제 활용을 바탕으로 할 것이다. EU와 최빈국 간의 파트너십을 제외하고, FTA는 우방국에 대한 대가성이 아닌, 비즈니스를 촉진하는 역할은 수행하고 있다. 가치의 측면에서 볼 때, FTA는 항상 공정하고 예측 가능한 규칙, 즉 보편적인 차별금지와 불간섭 원칙에 바탕을 둔 무역 규칙을 매우 강조하게 된다.

결어 – 기로에 선 국가

역사적으로 한국의 국가규모, 위치 및 인접국가들과의 연결관계는 한반도와 한민족을 괴롭혀온 비극의 원인이었다. 그러므로 이제 한국이 그러한 여건 때문에 무능한 인접국가들 사이에서 유일하게 민첩한 역할을 수행할 기회를 얻게 되었다는 사실은 꽤나 아이러니하다. EU가 한국을 첫 번째 파트너로 선택한 것이 결코 우연이 아니며,

경쟁국가들과의 정치적 상황을 고려할 때 한국은 앞으로 여러 해 동안 선점국가로서의 혜택을 누릴 수 있을 것이다.

세계 최대 시장에 접근하려면 상당한 대가를 치루어야 한다. 하지만 FTA는 한쪽이 승리하고 상대방이 패배하는 제로섬 게임이 아니다. 이와 같은 맥락에서 한국의 협정조건은 대체적으로 옳은 내용이며, 양보한 사항도 한국의 경쟁력과 안정성 제고에 기여하게 될 것이다. 한국의 성장은 일본의 성장과 많은 비교가 되어왔는데, 이제는 그러한 유주도 끝이 났다. 한국의 미래가 일본의 현재 와 같을 수 없기 때문이다. 간단히 말해서 한국은 장기간의 제로 성장을 견뎌낼 수 없으며, 최근 보여지듯 일본처럼 높은 부채비율 유지할 수도 없을 것이다. 사실 자유화의 이득을 잘 활용한다면 그럴 필요도 없는 것이다.

한국과 중국 간의 경제적 연결고리는 유익하고 공생적인 관계이며, 이것이 EU가 한국과의 FTA 협정에 관심을 갖는 이유 중 하나이다. 이 지역에서 EU나 미국은 중국의 역할을 대체할 수는 없지만, 보완적 역할을 수행하고 중국과의 정치적 위험 관계를 완화시키기를 원한다. 한국이 중국 영향권에 완전히 묻힐 것이라고 일부 관측통들이 예상하고 있는 시점에서 EU의 존재는 안정성과 호혜적 규칙 체계를 바탕으로 이 지역의 역학구조를 변화시킬 것이다.³²

바로 이점이 한국-EU 자유무역협정이 전략적으로 중요한 이유이다. 이는 과거와 미래 사이를 운행하는 열차에 탑승할 기회를 잡느냐 아니면 놓치느냐에 관한 선택의 문제이다.

참고 문헌

Decreux, Yvan, Milner, Chris and Péridy, Nicolas (2010), *Report for the European Commission: The economic impact of the free trade agreement between European Union and Korea*. CEPII/ATLASS study, 2010년 5월.

Chen, Yongmin and Feenstra, Robert (2005), *Buyer investment, product variety and intra-firm trade*. NBER 연구자료 No. 11752.

Erixon, Lee-Makiyama (2010), *Stepping into Asia's Growth Markets: Dispelling Myths about the EU-Korea Free Trade Agreement*. ECIPE 정책보고서 No. 03/2010

Francois, J. (2007), *Economic Impact of a Potential Free Trade Agreement (FTA) Between the European Union and South Korea*. Copenhagen Economics, 2007년 3월.

Jones, Randall S. (2009), *Boosting Productivity in Korea's Service Sector*. OECD 경제부서 연구자료 No. 673

Kaplan, Robert D. (May/June 2010), *The Geography of Chinese Power*. Foreign Affairs

Kim, Heung-Chong (2007), *Economic Effect of KOR-EU FTA Centering on CGE Model*. Special Committee of National Assembly on KORUS FTA

Kim, Sangho, Lim, Hyunjoon, Park, Donghyun (2007), *The Effect of Imports and Exports on Total Factor Productivity in Korea*. RIETI 토론 문서 시리즈 07-E-022

Lawrence, Robert and Weinstein, David (1999), *Trade and Growth: Import-Led or Export-Led? Evidence from Japan and Korea*. NBER Working Paper Series, Vol. w7264

Nippon Keidanren (2009년 11월 17일), *Call for the Start of Negotiations on Japan-EU Economic Integration Agreement*.

OECD (2009), *OECD 통계연보2009*

OECD (2008), *Evaluation of Agricultural Policy Reforms in Korea*

세계은행 (2009), *세계무역지표 2009*

세계무역기구 (2009), *국제무역통계 2009*.

각주

1. Michal Krol의 연구 지원에 감사 드립
2. 세계무역기구(2009), 국제무역 통계 2009.
3. OECD 통계 (2010). 총 교역량, 현재 가격 및 현재 환율 기준임; Korea Times (September 13th, 2010), *Korea most dependent on trade in OECD*. Accessed from http://www.koreatimes.co.kr/www/news/biz/2010/09/123_73001.html
4. 세계 10대 경제 강국들 중에서 일본-멕시코, EU-멕시코 FTA만 서명/비준되었음. 한국은 11위의 국가임 (2010년 IMF 순위 집계, EU를 하나의 국가로 간주).
5. Pascal Lamy의 연설 (2010. 6. 26), 지속가능한 성장의 동인. 토론토 G20 정상회의
6. OECD 통계(2010)
7. COMTRADE (2009), UN BEC (Broad Economic Categories) 근거 자료

8. 세계무역기구 (2009), 국제무역통계
9. RIETI 아시아 투입-산출 표 (2005)
10. COMTRADE (2010)
11. OECD (2009), *OECD Factbook 2009*
12. 이들 수치는 EU->한국 수출 및 한국->EU 수출에 대한 NTB 종가상당치로서 현재 교역량을 기준으로 가중치를 적용한 수치이다. 자체 계산 근거: CEPPI/ATLASS (2010), *Report for the European Commission: The economic impact of the free trade agreement between European Union and Korea*
13. 세계무역기구, Integrated Database (IDB) based on tariff line based average.
14. 주석 12 참조.
15. *ibid.*
16. Kim Heung-Chong (2007), *Economic Effect of KOR-EU FTA Centering on CGE Model*, 국회 한미FTA 특별위원회
17. *ibid.*
18. Erixon, Lee-Makiyama (2010), Stepping into Asia's Growth Markets: Dispelling Myths about the EU-Korea Free Trade Agreement. ECIPE Policy Brief No. 03/2010
19. KAIDA (2010). The figures excludes parallel or 'grey' imports
20. 세계은행 (2009), 세계무역지표 2009
21. OECD (2008), 한국의 농업정책 개혁 평가
22. COMTRADE (2009); CIA 통계연보2009
23. Francois, J. (2007), 유럽연합과 한국 간의 잠재적 FTA 협정의 경제적 영향. Copenhagen Economics
24. *ibid.*
25. Lawrence, Robert and Weinstein, David (1999), Trade and Growth: Import-Led or Export-Led? Evidence from Japan and Korea. NBER 연구자료 시리즈, Vol. w7264
26. Kim, Lim, Park (2007), The Effect of Imports and Exports on Total Factor Productivity in Korea. RIETI 토론 문서 시리즈 07-E-022
27. Jones, Randall S. (2009), *Boosting Productivity in Korea's Service Sector*, OECD 경제부문 연구자료 시리즈 No. 673
28. 국제통화기금, EconStats 2000~2009. 자국통화 불변가격 GDP
29. Feenstra Chen (2007) 및 Zeile (2003)의 연구에 따르면 한국의 대미 수출의 32.8%가 기업내 무역이며, 이는 대만의 9.8%와 대비되는데 양측 모두 그 비중이 계속 증가해왔을 것으로 추정됨.
30. Nippon Keidanren (2009년 11월 17일), 일본-EU 경제 통합 협정 시작의 요구.
31. Kaplan, Robert D. (2010. 5/6월), The Geography of Chinese Power. Foreign Affairs
32. *ibid.*

INTRODUCTION¹

It is difficult to think of a country that has prospered as much from global trade as Korea. Its post-war development is a textbook example of successful economic transformation. Almost forty years of medium-to-high growth has turned Korea into one of the world's most prosperous economies, despite a difficult geopolitical situation and adverse circumstances at the end of the Korean War. This great accomplishment has drawn admiration from the rest of the world, and recent history is not short of attempts by other countries to mimic the Korean example. Yet the past is not always a good guide for the future. With increasing global competition, Korea – as other countries – needs to gear up its competitiveness to remain successful in international trade. How can this be achieved?

This paper concerns the EU-Korea Free Trade Agreement (FTA), due for ratification in Seoul and Brussels this autumn, and why responsible policymakers on both sides should give their support. It is not a campaign brochure for the Korea-EU FTA; this trade agreement, like all other trade agreements, fails to deliver as many free trade benefits to Europe as would be desirable. Yet there should not be any doubts that both parties stand to gain from the agreement. The purpose of the paper is to give a dispassionate account of the agreement that is of relevance primarily to Korean policymakers.

In this paper, we will look at the context of the Korea-EU FTA – its role for Korea's economic development in the current economic climate and generally rising global competition, especially vis-à-vis its neighbours in East and Southeast Asia. Short and long-term gains for Korea will be analysed, and we aim to analyse them in the context of Korean productivity. Finally, we will look at the geopolitical implications of a strengthened integration with the EU.

KOREA IN A POST-CRISIS WORLD

Korea's exceptional economic transformation was made possible thanks to international trade. Korea, with only 0.7 percent of the world's population, accounts for 2.6 percent of world's merchandise trade, thus carrying almost four times its weight in world trade.² Korea has a trade-to-GDP ratio of 96 percent, making it one of the most trade-dependent economies in the developed world.³ The economic integration in Asia has also turned two former rivals and adversaries, namely China and Japan, into important economic partners. Korea skilfully capitalised on open trade regimes.

As the World Trade Organization (WTO) negotiations in the Doha round has fallen into stalemate, impetus for new reciprocal trade liberalisation comes from bilateral FTAs. Yet few bilateral trade agreements have been struck between the top ten largest economies in the world, suggesting there are larger potentials to be unleashed from bilateral trade liberalisation.⁴ The next chapter of global trade liberalisation will start with Korea's FTAs with the US and the EU – and ambitious economic integration with two of the world's largest economies. These two FTAs are important; they form the basis for the new global drive towards bilateral trade deals. Furthermore, they will set the standard for what in future will be achieved through this route of trade liberalisation. Hence, Korea is now at the centre for global trade policy.

But the open trading system, the foundation of Korean export-led growth, is also under renewed threat. Pascal Lamy, the Director-General of the WTO once remarked that international trade was “a casualty of the crisis”⁵ This is an understatement: international trade has been the casualty of two recent crises. Firstly, a massive readjustment of global demand in

key industrial sectors, *inter alia* automotives and electronics; secondly, the financial crisis that affected access to trade financing, foreign direct investments (FDIs) and rippled through world's exchange rates. Export-led economies like Korea, Vietnam, China and Japan were overexposed to these problems and suffered more than others from the trade contraction. While the depreciation of the Korean Won initially cushioned some of the effects, overcapacities have led to restructuring of key export sectors in these economies.

Furthermore, Korea's trading partners are currently under great pressure from those who advocate mercantilist policies (exports are good and imports are bad). China has embarked on promoting indigenous innovations aimed to substitute imports from abroad. The EU and the US have passed stimulus packages to support selected domestic industries; voices are raised about keeping the manufacturing "jobs at home". Such notions are misleading and ignore the fact that trade no longer works as it did in the 1970s – today, geographical borders are almost an alien concept to modern global firms. They are dependent on global markets, and have production facilities in many parts of the world. In this context, future industrial prowess requires trade openness, and not traditional protectionism. Economies have also become more specialised in certain technologies or aspects of the production, which resulted in an increasingly fragmented supply chain – for example, components in a mobile phone have crossed more than 100 borders before the final assembly; intra-industry trade (countries import and export in the same sector) accounts for 70 percent of Korea's external trade.⁶ In this world of sophisticated global supply chains, protectionism is more likely to hurt domestic than foreign industries by limiting variety and increasing the cost of input goods.

FROM EXPORT-DRIVEN GROWTH TO AN OPEN, DYNAMIC ECONOMY

KOREA'S FOCUS ON building up trade surpluses in few, selected manufacturing sectors started with textiles in the 1960s, and have continued to autos and electronics (such as semiconductors, mobile phones and flat screens) of today. Perhaps this is a strategy that served Korea well, but its future success is not given.

First, Korea's export model is sensitive to the rising competition in Asia. Korea has still a significant share of its export, approximately 40 percent,⁷ in final goods – finalised and assembled consumer and capital goods, rather than the technologically advanced components that go into them, which are referred to as intermediate goods. As a comparison, Taiwan has only 26 percent of its exports in assembled finalised goods while 71 percent of its exports are attributed to technologically advanced intermediate goods.⁸ High concentration on final goods has had negative effects on value-added in Korean exports, which historically has been lower than Japan and Taiwan.⁹ Also, this makes Korean exports more price-sensitive and open to direct competition from new entrants to the world economy, like China and countries in South-East Asia. Korea's export structure has also been reinforced by China's emergence as its primary export market. There is now a 'triangular trade' where final goods destined for China is made in Korea, often using intermediate goods from abroad, e.g. Japan. Korea relies heavily on inputs from Japan – and Japanese exports to Korea in intermediate goods are 3.5 times larger than intermediate exports going in the other direction (table 1).¹⁰

TABLE 1: KOREA'S TRADE IN INTERMEDIATE GOODS (2009 YEARS DATA IN \$ 000)

	JAPAN	CHINA
Exports	5 935 600	27 714 795
Imports	22 118 009	13 939 181
Trade balance	-16 182 409	13 775 614

Source: COMTRADE

Second, the growth in Korean productivity, essential to export prowess, is slowing down. Growth in Korea's total factor productivity in the manufacturing sector is high in comparison with Japan's, but the long-run trend is declining (table 2). Furthermore, Korea is still dependent on increasing labour productivity due to its focus on finalised goods while Korean output from labour (measured in GDP per hour worked) is currently only 44 percent of equivalent figure for US.¹¹

TABLE 2: COMPARISON OF TOTAL FACTOR PRODUCTIVITY GROWTH IN MANUFACTURING (1985-2004)

	1990-1995	1995-2000	2000-2004
Korea	5,62	-0,75	2,73
Japan	0,59	1,58	1,77
China	n/a	n/a	6,98

Source: Fukao, Inui, Kabe, Liu, 2008, An International Comparison of the TFP Levels of Japanese, Korean and Chinese Listed Firms. Japan Center for Economic Research.

Given the developments in factor efficiencies and the structure of the Korean exports, it is clear that the future growth effects from export cannot be taken for granted; either factor productivities must increase or Korea needs to diversify into more value-adding activities in order to maintain growth.

THE TRADE-OFFS IN THE KOREA-EU FTA

The EU-Korea FTA (and the equivalent agreement with the US) is not only a free trade agreement with world's largest economy by size. It also differs greatly from typical Asian FTAs that stop short at tariffs and avoid sensitive sectors altogether. It is a departure from previous FTAs that Korea has concluded. This is not only because of the sheer size of the counterpart, but also the level of ambition. The negotiation parties had different or asymmetrical offensive interests – and the agreement is more ambitious than Korea's previously concluded FTAs with EFTA and ASEAN by going beyond tariffs, especially by harmonising the domestic regulatory framework with a clear depressing effect on non-tariff barriers (NTBs). These barriers have the same protection effect as a tariff at 76 percent in Korea and 46 percent in the EU.¹² Meanwhile, the average tariff is "only" 12.2 percent in Korea and 5.6 percent in the EU.¹³ Thus, trade liberalisation through tariff reductions suffers from diminishing returns.

Prominent research institutes in both Korea and Europe have published studies on the gains from establishing. It is clear that the biggest gains are to be found in "deep-integration" measures for both Korea and the EU. These studies suggest increases of €23 bn for Korean exports (an increase by 38 percent) while EU exports are estimated to increase by €33-41 bn

(an increase by 84 percent).¹⁴ The effects on Korean GDP will be significant. The lowest estimates start at a 0.8 percent increase in GDP,¹⁵ which is a comparatively high GDP effect from an FTA, and up to 3.08 percent.¹⁶ It is also worth to note that the CGE modelling employed by economists tend to underestimate rather than exaggerate the effects from trade liberalisation, especially as many studies are not capturing the full dynamic effects. The agreement with the EU dwarfs other agreements that are in the works for Korea, and is estimated by some to have at least 2.4 times bigger impact on GDP compared to the agreement with the US.¹⁷

The EU on the other hand will gain from better market access for its services, food and agricultural products. Yet, understandably, market access to Korea amounts to modest gains for the EU, which is an economy eighteen times larger than its counterpart. GDP is predicted to increase by just 0.08 percent, and the FTA is expected to have no measurable effects on employment or. At first glance, Korea-EU FTA may seem to have little gains (or costs) for the EU.¹⁸ But such an assertion omits the importance of the inclusions of NTBs in the agreement, and other reforms that Korea undertakes as part of the agreement. Korea will lower its regulatory hurdles for European goods and services, in many cases by automatically accepting them as Korean equivalents. This is the preferred mode for the EU and how it has achieved most of its growth: through accession or integration with other territories, and by harmonising the regulatory framework between them. Bilateral trade negotiations are by no means different. In the European trade debate, the phrase “levelling the playing field” is often repeated in the context of bilateral market access – and EU policymakers perceive Korea as exceedingly closed for its products and services. For example, Italy (who threatened to veto the agreement in September this year) appears not to have exported a single car to Korea in the last five years.¹⁹

THE COSTS OF THE AGREEMENT FOR KOREA: AGRICULTURE

Inarguably, Korea will get much of its welfare gains from improved market access to world's largest market. However, there is seldom such a thing as unconditional market access. This FTA is fairly modest in the use of exemptions for politically sensitive goods. The EU has chosen to make transition arrangements for sectors in which Korean firms have already invested in factories and jobs inside the EU, notably automotives and electronics. Meanwhile, Korea's political sensitivities and exceptions from the agreement are focused on agricultural products that enjoy extensive transition arrangements up to 15 years, while rice and its derivative products are exempted entirely. Yet, some have voiced concerns whether these transitional agreements are adequate.

To begin with, Korea has approximately the same amount of agricultural area per capita as Japan (hence even less in total), at about 0.04 hectares, which is constantly decreasing. Despite the significant efficiency gains that have resulted in an increase of real output, the share of agriculture in Korean GDP has decreased by 60 percent to less than 3 percent of Korean GDP. The agricultural sector has not shrunk but services and manufacturing have simply outrun it.²⁰

TABLE 3: AGRICULTURAL INDICATORS COMPARED

	Agriculture products Imports, \$'000	Agriculture Product Imports per capita \$'000	Agricultural Area ('000 Ha)	Agricultural Area A (Ha) per capita
UK	53 544 127	0,86	17 647	0,28
Germany	70 340 429	0,86	29 418	0,36
France	44 515 058	0,68	29 418	0,45
Italy	39 634 362	0,66	13 888	0,23
Canada	22 442 284	0,66	67 600	1,97
Spain	26 752 324	0,58	28 004	0,61
Japan	46 042 272	0,36	4 650	0,04
Korea	14 894 786	0,30	1 840	0,04

Source: COMTRADE; FAO statistics

Despite these developments, Korean agriculture is still modest compared to other economies. The Korean agricultural sector is characterised by relatively small farms with an aging workforce and labour shortages, making it vulnerable to fluctuations.²¹ Therefore, self-sufficiency is impossible except for a few selected base crops. Nor is it desirable.

TABLE 4: AGRICULTURAL PRODUCTION PER WORKER

	Production (\$'000)	Agricultural employment ('000)	Production per agricultural worker \$	Production per capita \$'000
Korea	8 595 814	1 693	5 078	0,173
Japan	15 449 896	3 216	4 804	0,119
Canada	24 279 910	372	65 198	0,681
UK	15 385 812	485	31 723	0,243
France	35 140 967	824	42 657	0,546
Germany	30 510 704	860	35 478	0,379
Italy	24 997 273	993	25 168	0,411

Source: FAO Statistics; OECD statistics 2009

Despite these conditions, Korea has very low agricultural imports per capita. Korea imports even less per capita than one of the most restricted agricultural markets: Japan (\$378 per person and year, compared to Korea's \$308).²² It appears clear that self-sufficiency and import restrictions do not provide food security or stable prices. Korea had in fact the fastest surge in food prices over the past decade amongst the OECD countries. But the key question is whether cheap European imports will crowd out Korean farmers at home? The answer is most likely no.

Firstly, agricultural products are not generic goods. Food is a perishable, non-generic good. Characteristics, such as taste, country of origin and transport distances are closely inter-linked, and there is a strong preference for local produce almost everywhere in the world. Also, all food is not interchangeable. European leeks does not look anything like Korean leeks, to take one example.

Such differences in preference continue to play an important factor after the trade restriction on agriculture are scaled down. Furthermore, the current protection can be severe in some products but less in others with little implications (estimates typically vary between 2 to 61 percent),²³ especially if they are phased in over a period of fifteen years.

Secondly, each country tends to specialise in a few crops and products, and the conditions for trade in these goods are politically sensitive. Predictably, they are either exempted or covered by transition periods. Furthermore, specialisation will increase competitiveness of that crop or produce, which will help to sustain Korean agriculture in the long run. These two points bring us to a third point, namely that European imports would most likely increase product variety, rather than accelerate agricultural reform in Korea.

TABLE 5: CONSUMER PRICE INDEX (BASE YEAR, 2005 = 100)

	2000	2005	2009	CHANGE IN % 2000-2009
Korea	80,4	100	116,2	44,53%
Japan	102,2	100	104	1,76%
Canada	88,1	100	115,1	30,65%
UK	92,5	100	123,2	33,19%
France	89,6	100	108,5	21,09%
Germany	95,3	100	110,9	16,37%
Italy	88	100	112,3	27,61%
Spain	80,7	100	113,1	40,15%

Source: OECD Statistics

LEVERAGING TRADE LIBERALISATION

WE STATED INITIALLY that gains from trade rarely come without costs. However, one of the biggest misconceptions of trade negotiations is that they are zero-sum games, suggesting that a gain for one side is a loss for the other. Nothing could be further from the truth. It is true that significant gains are expected to come from improved terms of trade and capital accumulation.²⁴ But such a conclusion is incomplete, and the CGE modelling used to assess effects from FTAs tends to underplay the dynamic role played by imports, and it is here that the biggest dynamic gains from trade are to be found. Imports give access to larger variety of goods and services, contribute to better use of internal resources and improve allocative efficiency. More importantly, import exposes domestic production to competition, forcing firms to behave more productively.

Several empirical studies on Korea have already demonstrated the important role of imports. Lawrence and Weinstein (1999) went as far as calling into question whether the Japanese and Korean growth in the 60s and 70s were export-led.²⁵ According to their study, imports and increased competition – and learning from foreign competitors – contributed more to productivity growth than exports. In a more recent Korean study, a positive link between imports and total factor productivity was confirmed in Korea,²⁶ which suggests that imports underpin productivity and competitiveness. This is also confirmed by OECD research on Korea that suggests that regulatory reforms and dismantling of trade barriers will stimulate innovation and investment, thereby promoting productivity.²⁷ Hence, imports are good for

Korea – and for Korean exports. More openness helps to diversify the Korean economy, which is necessary to move away from its current export-led model and face rising competition from other Asian economies.

As an example of how vulnerable that an overreliance on old export-led growth models can be, one only needs to look to Japan. Its growth is anaemic at mere 4.38 percent over the entire past decade (less than the annual growth for China).²⁸ At least parts of this are attributable to Japan's lukewarm embrace of the opportunities presented by globalisation. Furthermore, Japan was notoriously late to jump up on the bandwagon of bilateral trade agreements. It is also engaging in severe forms of import substitution, mainly through regulatory barriers (like mandatory testing and licences for foreign goods, or national technical standards) for the sake of protecting some less competitive firms. This comes at the price of loss in competitiveness, which in turn has resulted in diminishing exports for Japanese firms. Over time, they became overspecialised on the Japanese domestic market, which is not large enough to sustain capacities dimensioned for world exports. Korea should, and could, avoid a similar scenario. Yet it means that improved markets access to big foreign markets becomes more important. Protectionism leads to a dead-end and a vicious circle leading to diminishing exports.

Another source of improved efficiency is investments. The Korea-EU FTA has a uniform bearing on investments in both manufacturing and services sectors where the agreement applies. It removes existing restriction on Korean capital and proscribes future use of quotas, monopolies and economic needs-test (so-called ENTs, applied by the EU to protect its market from overcrowding) on both sides. A significant share of Korea's trade with the rest of the world has historically been driven by intra-firm trade, and such trade is dependent on continued investments by multinational enterprises.²⁹ Investments have also a leveraging effect on Korea's exports, perhaps most notably automotives that do not travel lightly. The automotive sector is heavily dependent on building up distribution, service centres and auxiliary financial services. Increasingly, the sector is also investing in manufacturing abroad to succumb the transportation costs. In conclusion, Korea's concessions to the EU will also contribute positively towards sustained growth and exports; imports will lead to better factor productivity, while investments will leverage its market shares it holds abroad.

KOREA TAKING THE LEAD

2010 WILL MARK another year of Doha round impasse. Nor does it look to be concluded any time soon. In addition, the crisis have incapacitated many trade policy agendas and stalled several negotiations for FTAs. In this context, Korea has found itself in a unique position to be able to strike a deal with both the US and the EU, something most of its neighbours are not likely to do. FTAs are sensitive issues for the EU. Ideas for big-economy FTAs have in the past been rejected as they could render the WTO obsolete. Europe maintains its ideological objective to promote the multilateral system. This takes at least China off the FTA agenda. Furthermore, past EU-China trade talks (although not in the form of an FTA but a High Level Dialogue) have led nowhere. There will be many years still before there is even a talk of an FTA with China on the part of the EU. It is uncertain if a bilateral investment treaty (BIT) is feasible.

Japan, on the other hand, seems incapable of living up to the standards set by the Korea-EU FTA as its business and regulators have a strong preference for old-style tariff-only agreements without the inclusion of non-tariff barriers. This effectively renders Japan uninter-

esting as a negotiation partner for the EU.³⁰ EU initiatives with Taiwan have been held up by possible hostile reactions from China. Finally, FTAs with individual ASEAN countries pose various difficulties.

TABLE 6: CURRENT STATE OF PLAY FOR OTHER FTA NEGOTIATIONS WITH EU, US

	EU	US
Japan	Ongoing consultations, but no negotiations planned	No negotiations currently announced
Singapore	Negotiations started in March 2010	Entered into force in 2004
Malaysia	Official negotiations expected to start in 2010	Negotiations started in June 2006
China	No negotiations currently announced	No negotiations currently announced
Vietnam	Negotiations announced in March 2010	Trade & Investment Framework Agreement (TIFA) concluded in 2007
Taiwan	No negotiations currently announced	No negotiations currently announced
Thailand	No negotiations currently announced	FTA talks suspended in 2006

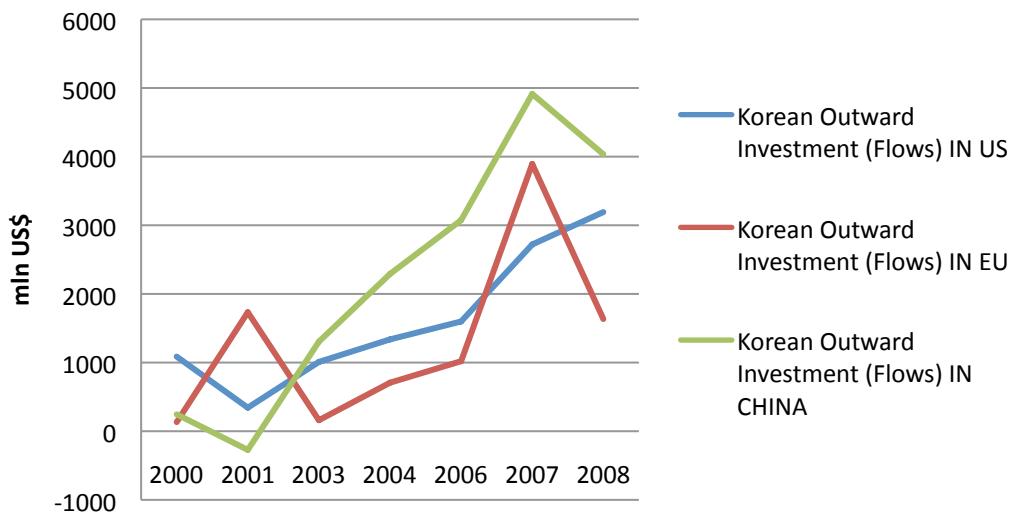
Source: European Commission, DG Trade; US Trade Representative

A NEW CHINA – AND NEW EUROPEAN UNION

IN THE INTERDEPENDENT world economy, Korea is increasingly affected by its relation to its neighbours. In particular, it enjoys strong integration with Asia's new centre of gravity, China. There are plenty of economies that have developed strong economic ties with their larger neighbours (many examples can be found along the borders of the EU) and are politically influenced by them. But the rise of China has not only re-drawn the regional economic order, but also poses new strategic challenges. It highlights the new nexus between trade and geopolitics, and recent developments in China show that Beijing is tightening its grip over the state-run market economy. It is no longer shying away from playing an activist role at home or the world markets. Moreover, China has extended its economic network in order to secure the supply of resources it requires. As a realist world power, China is willing to expand its sphere of influence that comes with its new economic power. This will not happen without friction, especially in the east. China is increasingly at odds with Japan with territorial disputes between them. China still exercise influence over North Korea and chooses to sustain the regime.

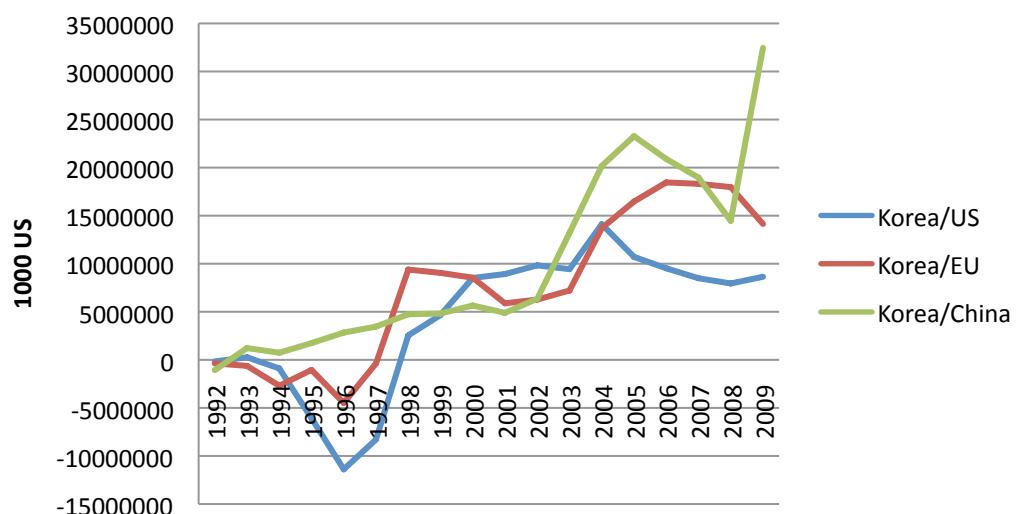
Meanwhile, China has very rapidly overtaken the US to become Korea's most important trading partner – and the most important destination for outward investments (see Figure 1). It works like triangular trade, where Korean multinationals exports goods manufactured in China, or made out of components imported from China, to a third country like the US or the EU.

FIGURE 1: KOREA'S OUTWARD INVESTMENT (FLOW) – A COMPARISON



Source: OECD, FDI Flows by partner country

FIGURE 2: KOREA'S TRADE VOLUMES US, EU AND CHINA



Source: COMTRADE, 2010

These rapid developments on the trade arena take place as the US security umbrella in the Pacific region is gradually diminishing. The US economic projections for the coming decade make at least a partial withdrawal from North-East Asia a plausible scenario.³¹ China is unified, centrally governed and largely unopposed for the first time in several centuries. The importance of China to the Korea's economy show that Korea has been able to tap into its growth – but it presents, if not a risk so a new political reality that Korea needs to address. Economic integration with the EU will inevitably diversify the Korean economy, but the FTA will also introduce a new actor onto this scene. While it is true that there have been European interests in the Far-East in the past, the European Union largely lacks a geopolitical footprint in Asia. The agreement is not going to change this fact – the EU is first and foremost an economic union, driven by economic interests and not by geopolitical ambitions elsewhere in

the world. Nor are the larger member states like Germany, France or the UK likely to leverage the EU to advance their own national interests. But the sheer presence of a deep-integration trade agreement between the EU and Korea will increase the political and economic costs for China to interfere in Korea's interests in an unfriendly and uncooperative fashion.

Meanwhile, the entry of the Lisbon Treaty in late 2009 has given the EU new powers in foreign policy. The contours of this new political union are still blurred, and it is far from certain what role it will play – or be allowed to play by its member states. However, some of the priorities of the new EU are already given: EU will continue to be an economic union that uses economic instruments, such as FTAs, to advance its economic interests. Furthermore, its future trade strategy will still be based on the need to tap into growth markets overseas, particularly in Asia. With the exception of EU's partnerships with the least developed countries, FTAs are not about rewarding friends, but promoting business. Whenever it pushes for any values, there is strong emphasis on fair and predictable rules – trade rules based on universal principles of non-discrimination and non-intervention.

FINAL REMARKS – A COUNTRY AT THE CROSSROADS

HISTORICALLY, KOREA'S SIZE, location and links to its neighbours have been the cause of the deep tragedies that have been inflicted upon the Korean peninsula and people. It is therefore ironic that these conditions have now come to provide an opportunity where Korea stands as the only agile actor amongst unable neighbours. It is not a coincidence that the EU has chosen Korea as its first partner, and given the political situation with its competitors, Korea may enjoy the benefit of having the first-mover advantage for many years ahead.

Access to the world's largest market will come at a price. But FTAs are not zero-sum games where one side wins and the other loses. In this context, we have concluded that Korea's trade-offs are largely correct – and the concessions done will improve Korean competitiveness and stability. Many comparisons have been drawn with the development of Japan and we have now reached the end that analogy: Korea's future cannot be Japan of the present state. It simply cannot survive long zero-growth periods. Recent history shows that the Korean economy cannot accumulate similar levels of debt ratios as Japan. Neither does it have to, if it exploits the gains from globalisation.

Korea's economic link with China is a beneficial and symbiotic one, and also one of the reasons why the EU is interested in having an FTA with Korea. Neither the EU nor the US will seek, or be able to, replace China's role in the region – but they want to complement it, and defuse relationships with China of their political risks. The presence of the EU will change the regional dynamics in favour of stability and a reciprocal rule-based system, at a time when some observers have started to mark Korea as a country lost into China's sphere of influence.³²

This is why the Korea-EU Free Trade Agreement is strategically important. It is a choice between grasping the opportunities or missing the train – between past and its future.

BIBLIOGRAPHY

Decreux, Yvan, Milner, Chris and Péridy, Nicolas (2010), *Report for the European Commission: The economic impact of the free trade agreement between European Union and Korea*. CEPII/ATLASS study, May 2010.

Chen, Yongmin and Feenstra, Robert (2005), *Buyer investment, product variety and intra-firm trade*. NBER Working Paper No. 11752.

Erixon, Lee-Makiyama (2010), *Stepping into Asia's Growth Markets: Dispelling Myths about the EU-Korea Free Trade Agreement*. ECIPE Policy Brief No. 03/2010

Francois, J. (2007), *Economic Impact of a Potential Free Trade Agreement (FTA) Between the European Union and South Korea*. Copenhagen Economics, March 2007.

Jones, Randall S. (2009), *Boosting Productivity in Korea's Service Sector*. OECD Economics Department Working Papers No. 673

Kaplan, Robert D. (May/June 2010), *The Geography of Chinese Power*. Foreign Affairs

Kim, Heung-Chong (2007), *Economic Effect of KOR-EU FTA Centering on CGE Model*. Special Committee of National Assembly on KORUS FTA

Kim, Sangho, Lim, Hyunjoon, Park, Donghyun (2007), *The Effect of Imports and Exports on Total Factor Productivity in Korea*. RIETI Discussion Paper Series 07-E -022

Lawrence, Robert and Weinstein, David (1999), *Trade and Growth: Import-Led or Export-Led? Evidence from Japan and Korea*. NBER Working Paper Series, Vol. w7264

Nippon Keidanren (November 17, 2009), *Call for the Start of Negotiations on Japan-EU Economic Integration Agreement*.

OECD (2009), *OECD Factbook 2009*

OECD (2008), *Evaluation of Agricultural Policy Reforms in Korea*

World Bank (2009), *World Trade Indicators 2009*

World Trade Organization (2009), *International Trade Statistics 2009*.

ENDNOTES

1. We gratefully acknowledge Michal Krol for his able research assistance.
2. World Trade Organization (2009), *International Trade Statistics 2009*.
3. OECD Statistics (2010). Based on total trade, current prices and current exchange rates; Also Korea Times (September 13th, 2010), *Korea most dependent on trade in OECD*. Accessed from http://www.koreatimes.co.kr/www/news/biz/2010/09/123_73001.html
4. Only Japan-Mexico and EU-Mexico FTAs have been signed and ratified between the top 10 world economies. Korea ranks number 11 (according to IMF ranking 2010, counting EU as one country).
5. Speech by Pascal Lamy (June 26th, 2010), *Drivers of Sustainable Growth*. Toronto G20 Summit
6. OECD Statistics (2010)
7. COMTRADE (2009), based on UN Broad Economic Categories (BEC)
8. World Trade Organization (2009), *International Trade Statistics*

9. RIETI Asia Input-Output Tables (2005)
10. COMTRADE (2010)
11. OECD (2009), *OECD Factbook 2009*
12. The figures refer to NTB Ad valorem equivalents faced by EU exports to Korea and Korean export to the EU, weighted by current volumes of trade. Own calculations based on CEPII/ATLASS (2010), *Report for the European Commission: The economic impact of the free trade agreement between European Union and Korea*
13. World Trade Organization, Integrated Database (IDB) based on tariff line based average.
14. See note 12.
15. *ibid.*
16. Kim Heung-Chong (2007), *Economic Effect of KOR-EU FTA Centering on CGE Model*, Special Committee of National Assembly on KORUS FTA
17. *ibid.*
18. Erixon, Lee-Makiyama (2010), *Stepping into Asia's Growth Markets: Dispelling Myths about the EU-Korea Free Trade Agreement*. ECIPE Policy Brief No. 03/2010
19. KAIDA (2010). The figures excludes parallel or 'grey' imports
20. World Bank (2009), *World Trade Indicators 2009*
21. OECD (2008), *Evaluation of Agricultural Policy Reforms in Korea*
22. COMTRADE (2009); CIA factbook 2009
23. Francois, J. (2007), *Economic Impact of a Potential Free Trade Agreement (FTA) Between the European Union and South Korea*. Copenhagen Economics
24. *ibid.*
25. Lawrence, Robert and Weinstein, David (1999), *Trade and Growth: Import-Led or Export-Led? Evidence from Japan and Korea*. NBER Working Paper Series, Vol. w7264
26. Kim, Lim, Park (2007), *The Effect of Imports and Exports on Total Factor Productivity in Korea*. RIETI Discussion Paper Series 07-E-022
27. Jones, Randall S. (2009), *Boosting Productivity in Korea's Service Sector*, OECD Economics Department Working Papers No. 673
28. International Monetary Fund, EconStats 2000~2009. GDP in constant prices and in national currency
29. See studies by Feenstra and Chen (2007) and Zeile (2003) seem to suggest that up to 32.8 percent of Korean exports to US is intra-firm trade, compared to only 9.8 percent for Taiwan, while both their shares are assumed to have increased since.
30. Nippon Keidanren (November 17, 2009), *Call for the Start of Negotiations on Japan-EU Economic Integration Agreement*.
31. Kaplan, Robert D. (May/June 2010), The Geography of Chinese Power. *Foreign Affairs*
32. *ibid.*