

# NSP

<http://www.eai.or.kr>

# Report

National Security Panel

EAI 외교안보센터 : 국가안보패널 정책보고서 ⑫

## 동북아 경제협력과 한국의 FTA전략 : 참여정부의 FTA 정책 평가

후원

중앙일보

국가안보 패널 명단

■ 위원장

하영선(서울대학교 외교학과)

■ 감사위원

전계성(서울대학교 외교학과)

■ 위원

김병국(고려대학교)

김성현(외교안보연구원)

김태현(중앙대학교)

김하경(EAD)

박종철(통일연구원)

박철희(서울대학교)

손영(중앙대학교)

신성호(서울대학교)

이상현(세종연구소)

이태환(세종연구소)

장훈(중앙대학교)

정진영(경희대학교)

정한웅(EAD)

차두현(한국국방연구원)

최강(외교안보연구원)

한용섭(국방대학원)

■ 감사

김수진(EAD)



동아시아연구원 외교안보센터

Tel No. 82-2-2277-1683

Fax No. 82-2-2277-1684

<http://www.eai.or.kr>

## 동북아 경제협력과 한국의 FTA 전략: 참여정부의 FTA 정책 평가 (요약문)

발간일 2006년 1월 2일  
 대표집필: 정진영(경희대)

FTA 정책은 단순히 대외경제정책의 한 부분이 아니다. 이것은 우선 국가의 경제선진화 전략을 어떤 방향으로 이끌고 갈 것인가와 긴밀히 연관돼 있다. 대외개방과 국제경쟁력 증대를 통한 경제선진화를 추구하자면 적극적인 FTA 정책이 반드시 필요하다. 대내적 저항이 따르겠지만 이를 완화할 수 있는 사회적 인프라를 갖추어 극복해 나가야 한다. FTA 정책은 국가의 대외전략과도 긴밀히 연관돼 있다. 어떤 나라와 어떤 수준의 FTA를 언제 체결할 것인가는 국가의 대외전략 및 지역질서의 형성에 중대한 영향을 미칠 수 있다. FTA는 역내 회원국들 사이의 교역과 협력을 증진시키는 반면에 역외 국가들은 차별하는 효과가 있기 때문이다.

동아시아 지역에서도 FTA 등 지역협력의 추구가 활발하다. 1997년의 금융위기 이후 동아시아 지역의 달라진 모습이다. 동아시아 국가들이 한 배를 타고 있다는 공동체 의식과 더불어 중국의 급속한 성장과 적극적 노력이 지역협력을 가속화시키고 있는 것이다. 동남아국가연합(ASEAN)과 동북아 3국으로 구성된 ASEAN plus Three (APT)의 역할이 많은 주목을 받고 있는 가운데, 역내 국가들 사이의 쌍무적 차원에서나 하위 지역적 차원에서 FTA 체결 등 지

역협력이 활발히 전개되고 있다. 물론 이러한 지역협력의 경쟁적 추구 이면에는 각 국가들의 경제적 이익확보와 영향력 증대를 위한 시도가 깔려 있다. 특히 중국과 일본의 동아시아에 대한 영향력 경쟁과 한국과 ASEAN의 동아시아 지역협력 네트워크의 허브역할을 위한 노력이 두드러진다. 물론 동아시아에 대한 영향력을 유지하려는 미국의 역할도 중요한 변수이다. 동아시아 지역협력의 구체적 모습은 각 행위자들의 이러한 노력들이 어떻게 상호작용하느냐에 따라 결정될 것이다. 이러한 국제적 상황에서 동북아와 동아시아의 중견 산업국가로서 한국이 어떠한 선택을 어떻게 추진하느냐에 따라 한국의 미래와 지역질서의 미래가 크게 달라질 수도 있을 것이다.

참여정부는 한국의 FTA 정책을 본격적이고 체계적으로 추진한 최초의 정부이다. 국민의 정부 시절 칠레와의 FTA 협상이 타결되고 일본과의 FTA 협상을 위한 기초가 마련됐지만 FTA 정책은 어디까지나 대외경제정책의 덜 중요한 한 부분에 불과했다. 그러나 참여정부에 들어와 한·칠레 FTA의 국회비준과정을 거치면서 FTA 정책추진에 필요한 기본적인 틀이 완성되었다. FTA 로드맵이 공표되고 이를 추진하기 위한

법적·제도적 체계가 마련되었다. 그결과 싱가포르, EFTA와의 FTA 협상이 타결되었고, 일본, ASEAN, 캐나다와의 협상이 진행 중에 있다. 이 외에도 여러 나라들과 FTA 체결을 위한 사전준비작업이 진행되고 있다. 이런 측면에서 참여정부의 FTA 정책은 짧은 기간에 비교적 좋은 성과를 거두고 있다고 평가할 수 있다.

그러나 참여정부의 FTA 정책은 보다 큰 틀에서 상당한 비판도 역시 받을 수 있다. 첫째, FTA 정책의 비효율성이다. 대규모의 사회적 비용을 지불하면서 추진되고 있는 FTA 정책이 소규모의 개방경제들과의 FTA에 그치고 있는데다가, 구조조정을 통한 국제경쟁력 증진이 확보되지 않고 있어 개방에 대한 저항은 앞으로도 계속될 전망이다. 둘째, 대외전략 목표의 상충성이다. 참여정부는 동북아 협력과 한국의 동북아 경제중심 건설을 국정목표로 시하고 있다. 그러나 한국 무역의 현실을 감안할 때 우리의 FTA 정책은 범세계적 수준에서 추진될 수밖에 없다. 더욱이 경제외교보다 안보외교가 우선시되는 한국 외교정책의 현실에 비추어 볼 때, FTA 정책이 국가정책의 우선순위에서 밀려날 수밖에 없는 실정이다. 비현실적인 동북아 경제중심의 국정목표가 FTA 정책의 적극적 추진에 방해가 되고 있는 것이다. 셋째, FTA 정책의 비전략적 접근이다. FTA가 경제외교와 안보외교를 위한 중요한 수단임을 고려할 때, 국가의 경제이익과 안보이익을 보다 효과적으로 달성할 수 있는 방법으로 추진되는 것이 당연하다. 그러나 참여정부는 FTA 추진의 근본적인 목표나 방향에 있어서 일

관성을 결여함으로써 어느 방향으로 가고 있는지 분간할 수 없게 만들었다. 예컨대, FTA 추진의 우선적인 목표가 동북아 협력인지, 동아시아 협력인지, 아니면 범세계적인 수준에서의 네트워크 구축인지 분명하지 않다. 물론 이 세 차원에서의 협력이 함께 추구될 수 있다. 그러나 전략적 우선순위의 설정은 필요하다.

한국의 FTA 정책, 나아가 대외통상 전략 및 국가발전전략이 효과적이면서도 효율적으로 추진되기 위해서는 세가지의 기본적인 개선이 필요하다. 첫째, 통상국가로의 발전방향에 관한 기본적인 합의가 국민과 정치세력들 사이에 형성되어야 한다. 물론 이러한 합의를 위해서는 개방에 따른 수익과 피해를 어떻게 분담할지에 대한 사회적 합의와 이를 정책적으로 실천할 수 있는 사회적 인프라가 갖추어져야 한다. 둘째, 대내외 협상의 목표와 대비책이 그러한 발전전략을 뒷받침해야 한다. 기본적으로 추상적인 수준에서의 합의가 현실적으로 구속력을 갖기 위해서는 개별 협상의 목표와 전략이 그러한 합의에 비추어 설정되고 추구되어야 한다. 셋째, 통상국가 발전전략을 효과적으로 수행할 수 있는 통상정책결정 및 집행의 기구가 설립되어야 한다. 경제외교와 안보외교의 관계설정과 이를 뒷받침할 수 있는 법적·제도적 틀이 마련되어야 한다.

우리나라의 경제력 증대와 더불어 국제무대에서 우리의 역할과 책임도 증대되었다. 한국은 더 이상 극빈개도국이 아니다. 그렇다고 우리나라가 국제질서를 좌우할 수 있는 강대국도 아니다. 이상적인 대외정책목표를 설정하는 것 보

다는 변화하는 국제관계의 현실 속에서 우리의 국익을 현실적으로 극대화할 수 있는 정책목표의 선택하는 것이 바람직하다. 동북아 공동체나 동북아 경제중심

과 같은 목표는 비현실적일 뿐만 아니라, 현실적으로 보다 중요한 대외정책의 추구에 필요한 관심과 역량을 허비하는 결과를 초래한다.

## 동북아 경제협력과 한국의 FTA 전략: 참여정부의 FTA 정책 평가

발간일 2006년 1월 2일  
대표집필: 정진영(경희대)

### I. 서론

대한민국은 통상국가(trading nation)이다. 외국과의 무역을 통해서 먹고사는 나라라는 뜻이다. 2004년을 기준으로 볼 때, 우리나라의 국민총생산(GDP)은 6,801억 달러였다. 1인당 평균 국민소득은 14,414달러였다. 서비스 교역을 포함할 경우, 수출은 2,992억 달러, 수입은 2,698억 달러로서 무역의존도는 83.7%에 달했다. 이 정도면 세계에서 가장 높은 수준의 무역의존도를 가진 몇몇 나라들 중의 하나이다. 1960년대 경제개발을 시작한 이후 무역의존도는 40% 정도에서 지속적으로 높아져, 약간의 변동이 있기는 하였지만, 대략 70-80%의 수준을 유지해 오고 있다. 우리나라와 같이 자원이 부족하고 인구가 많은 나라가 국민소득을 증가시키는 거의 유일한 방법이

무역을 통한 부가가치 창출이기 때문이다. 이러한 사실은 우리나라가 1인당 국민소득을 2만 달러, 3만 달러 수준으로 끌어올리기 위해서도 마찬가지다.<sup>1)</sup>

그런데 통상국가로서 대한민국이 지속적으로 발전해 나가는데 장애가 될 수 있는 상당한 애로요인들이 국내외적으로 쌓여가고 있다. 우선 대외적 요인들부터 살펴보자. 첫째, 다자간 무역협상이 순조롭게 진행되지 못하는 가운데 지역무역협정들(RTAs)이 급증하고 있다.<sup>2)</sup> WTO의 통계에 따르면, 현재 유효한 180개의 지역무역협정들 중에서 60개만 1995년 WTO 설립이전에 체결된 것이고 나머지 120개는 지난 10년간 체결된 것이다.<sup>3)</sup> 주지하다시피, 지역무역협정들은 회원국들을 우대하는 차별적인 조치들로서, 협정에 가입하지 않는 국가들은 피해를 보게 된다. 특히 주요

1) 무역의존도는 대개 경제규모에 반비례하고 소득수준에 비례한다. 즉, 경제규모가 클수록 무역의존도는 줄어들지만 국민소득이 높은 나라일수록 무역의존도는 높아진다. 2003년도 OECD의 통계에 따르면, 우리보다 경제규모가 큰 미국, 일본, 독일 등은 우리나라보다 낮은 무역의존도로 높은 소득을 달성하고 있지만, 우리보다 경제규모가 작은 네덜란드의 경우 훨씬 높은 무역의존도로 우리보다 높은 소득수준을 달성하고 있다. 우리와 경제규모가 비슷한 멕시코의 경우 무역의존도가 우리보다 낮고 국민소득도 우리보다 낮다. 일인당 수출액을 기준으로 보면 이러한 차이는 더욱 크게 나타난다. 2003년 한국의 1인당 수출액은 4,044 달러였는데, 네덜란드는 14,103 달러였고 멕시코는 1,608 달러였다. 자료: OECD(www.oecd.org) Statistics Portal (2005년 5월 15일 읽음).

2) 지역무역협정은 편의상 두 나라가 참여하는 양자간 협정과 세 나라 이상이 참여하는 지역협정 모두를 포괄한다. 여기서 지역이라는 개념도 주변국들을 지칭하는 통상적인 의미와 WTO 규정상의 지역무역협정을 체결한 국가들을 의미하는 것으로 동시에 사용되고 있다. 지역무역협정의 대표적 유형은 자유무역협정(FTA)과 관세동맹(CU)이다. 그러나 투자협정이나 무역투자협력을 위한 기본합의서와 같은 다양한 형태가 지역경제협력의 범주 속에 포함될 수 있다.

무역상대국들이 다른 나라들과 지역무역협정들을 체결하고 자국과는 체결하지 않을 경우 수출시장을 잠식당할 가능성이 크다.<sup>4)</sup> 둘째, 후발 개도국들의 추격이다. 국제적 자본이동의 증대와 다국적기업들의 활동증대로 중국, 인도, 동남아와 같은 후발 개도국들부터의 추격이 활발하다. 이는 곧 한국이 아래와 위로부터 모두 견제를 받고 있는 상황, 즉 호두까기에 끼인 호두와 같은 위치에 있음을 의미한다. 더욱이 개도국들은 시장확보와 국내개혁을 위해 지역주의 정책을 매우 적극적으로 추구하고 있다. 예컨대, 동남아 국가들은 미국, 유럽, 중국, 인도 등 세계의 주요 경제지역과 무역협정을 추진하고 있다. 한국의 국제경쟁력 증대가 시급한 이유가 여기에 있다. 셋째, 국내시장의 개방에 대한 압력이 높다. WTO의 도하라운드(DDA) 협상이나 자유무역협정의 체결을 위한 협상에서 무역상대국은 한국의 개도국 지위부여를 거부하고 더 높은 수준의 국내시장개방을 요구하고 있다. 한국이 자유로운 세계무역질서에 참여하고 그 역할을 다하기 위해서는 국내시장의 개방이 불가피한 상황이다.

다음으로 국내적인 제약요인을 살펴

보자. 통상국가로의 지속적 발전에 대한 국내적 제약요인은 다름 아닌 개방과 구조조정에 대한 저항이다. 국민소득의 지속적 상승은 국민경제의 효율성과 노동생산성 증가를 통해서만 달성될 수 있다. 그런데 이를 위해서는 국내시장의 대외 개방을 통하여 국내 기업들로 하여금 끊임없이 효율성과 생산성 증대를 위해서 노력하도록 만들 필요가 있다. 경쟁을 이기지 못하는 기업들은 도태되고 살아남은 기업들의 경쟁력은 더욱 증가한다. 이것이 바로 구조조정의 과정이다. 그러나 이것은 사회적으로 매우 고통스러운 과정이다. 도산, 실업 등으로 피해를 보는 산업부문과 집단들이 생겨나기 때문이다. 이들이 개방과 구조조정에 저항하는 것은 당연하다. 따라서 어떻게 하면 이들의 반대를 극복하고 개방을 통한 경제적 효율성 증대를 추구할 수 있을 것인가가 관건이다. 이론적으로 생각해보자면, 생산요소들의 이동성이 증가하여 개방으로 피해를 보는 요소들이 쉽게 다른 부문으로 이동할 수 있으면 개방에 대한 저항이 줄어들 것이다. 예컨대, 직업전환훈련이나 정부 규제완화 등이 이러한 목적에 기여할 수 있다. 생산설비의 해외이전을 용이하

3) 한국무역협회 무역연구소, “전세계 지역무역협정(RTA) 체결현황”(2005년 8월 9일). 이 보고서는 WTO의 통계에 기초하여 작성된 것이다. 그런데 지역무역협정의 증가를 강조하기 위해 사용되는 이 통계는 사실 과장된 측면이 있다. 우선 기존 무역협정의 1/4정도는 EU의 확대와 관련된 것이고, 1/3은 구공산권 국가들과 관련된 것들이며, 그리고 전체의 1/4 이상은 개도국들 사이의 협정이다. 따라서 이러한 통계숫자보다 최근 미국, 중국, 일본, 동남아, EU를 중심으로 적극적인 지역주의 정책이 추구되고 있다는 사실이 더 중요하다. J. Schott, "Free Trade Agreements: Bone or Bane of the World Trading System," J. Schott ed., *Free Trade Agreements: US Strategies and Priorities* (Washington, DC: Institute for International Economics, 2004), p.8.

4) KOTRA는 한국의 경우에 있어서 무역상대국들의 자유협정체결 증대에 따른 피해유형으로 다음의 네 가지를 제시하고 있다. 첫째, 역내외 관세차별로 인한 피해이다. 특히 역내외 관세차가 큰 개도국시장- 예컨대, 아세안과 멕시코-에서의 피해가 크다. 둘째, 정부발주 프로젝트에서의 미회원국 자격 제한에서 오는 피해이다. 셋째, 기술규격인증협정 미체결로 인한 애로이다, FTA 체결국들은 대개 상호기술인증협정을 통해 상대방의 기술인증절차를 인정한다. 넷째, 기타 비관세 장벽으로 인한 불이익이다. 한국은 미국의 철강 셰이프가드나 터키의 이종통관심사제도 등으로 추가 시간과 비용을 부담해야만 했다. KOTRA, “세계 주요국의 FTA 추진현황 및 주요 수출시장에서의 한국상품 차별사례” (2005년1월).

게 하는 것도 도움을 줄 수 있을 것이다. 그러나 이러지도 못하는 집단들에 대해서는 사회적 보상을 통한 구제가 필요하다. 사회보장제도를 잘 갖추고 있는 북구의 나라들이 높은 수준의 개방을 달성하고 있는 것은 결코 우연이 아니다.<sup>5)</sup>

그러면 이러한 국내외적 난관들을 뚫고 선진통상국가로의 발전을 지속하려면 어떻게 해야 할 것인가? 21세기 초 대한민국이 직면하고 있는 가장 핵심적인 과제가 바로 이것임에 틀림없다. 물론 이것은 지금의 참여정부만이 맞닿은 과제가 아니다. 이전의 정부들도 본질적으로 동일한 과제에 직면했었다. <문민정부>는 세계화와 정부규제 철폐를 이에 대한 대응전략으로 제시했다. <국민의 정부>는 구조조정과 동아시아 협력을 강조했다. 그리고 지금의 참여정부는 동북아 경제중심 건설을 제시하고 있다. 물론 각 정부의 대응전략은 당시의 상황과 이에 대한 집권세력의 인식을 반영한 것으로 볼 수 있다. 우루과이라운드의 타결과 APEC의 진전이 문민정부로 하여금 세계화와 정부규제철폐를 들고 나오게 만들었다면, 동아시아 외환/금융위기와 지역협력의 진전이 국민의 정부로 하여금 구조조정과 동아시아 협력을 강조하게 만들었다. 참여정부의 동북아 경제중심 구상은 중국의 부상과 남북관계 진전에 초점을 맞춘 전략이라고 볼 수 있다.

이러한 각 정부들의 경제선진화 전

략들이 국내외적 난관들을 극복하고 대한민국을 선진통상국가로 만드는데 얼마나 기여했는지에 대해서는 상이한 평가가 가능할 것이다. 그러나 한 가지 분명한 사실은 아직도 대한민국에게는 기회가 있다. 대내외적 도전에도 불구하고 이를 극복할 수 있는 잠재력과 대내외적 기회를 활용할 수 있는 능력이 있다. 우수한 노동력과 세계적 경쟁력을 갖춘 기업들이 존재하고, 높은 교육열과 연구개발 열기, 활발한 기업가 정신이 이를 뒷받침해 주고 있다. 중국의 성장과 동아시아 협력이 한국경제의 재도약을 위한 새로운 활로를 열어주고 있다면, 정보통신, 생명공학 등 첨단산업 분야에 있어서의 세계적 경쟁과 시장의 확대는 한국경제의 선진화를 위한 귀중한 기회를 제공해 주고 있다. 따라서 대한민국의 미래는 여전히 밝다. 그리고 그것은 우리의 선택에 달려있다. 우리에게 주어진 대내외적 기회를 최대한 활용할 수 있는 국가전략은 21세기 대한민국을 초일류 선진국으로 발전시킬 수 있겠지만, 대내적인 분열과 대외적 고립을 자초하는 국가전략은 대한민국을 선진국 문턱에서 주저앉은 또 하나의 사례로 만들 것이다. 이 글에서 다루고 있는 FTA 정책은 단순히 통상전략의 한 부분에 그치는 것이 아니다. 이것은 국가발전전략의 핵심적인 요소이고, 국가발전의 방향을 가늠할 수 있는 중요한 척도이다. 세계적 지역주의 추세를 제대로 활용할 수 있는 대내외적 준비를 갖춘다면 한

5) 어떤 생산요소가 특정한 목적을 위해서만 사용될 수 있다면, 이러한 생산요소를 소유하거나 집중적으로 사용하는 집단의 개방에 저항강도는 매우 높을 것이다. 이에 비해 생산요소가 쉽게 다른 부문으로 이동되어 사용될 수 있다면 개방에 반대할 필요가 그만큼 줄어든다. 개방에 따른 피해를 보상하거나 피해집단들에 대한 사회적 안전망이 잘 갖추어져 있는 경우에도 개방에 대한 반대가 줄어들 것이다. 개방과 관련된 이러한 사회경제적 문제들에 관해서는 다음을 참조하라: 정진영, “시장개방, 구조조정, 사회적 보상의 정치경제: 한국 통상정책의 경우,” 『국제정치논총』 제44집 4호 (2004).

국은 선진통상국가로 도약할 것이다. 그러나 폐쇄적이고 민족주의적인 대외정책을 추구한다면 한국의 미래 역시 단할 것이다.

그러면 참여정부는 어떠한 FTA 정책을 추진해 오고 있는가? 출범 직후 참여정부는 적극적인 FTA 정책을 가지고 있지 않았다. 임기초반 참여정부의 핵심적인 대외정책목표는 북한 핵문제 해결과 더불어 동북아 경제중심 건설이었다. 물론 이 두 문제는 긴밀히 연관돼 있다. 북한과 중국을 중시하는 참여정부의 이념적 성향을 반영한 정책선택이었다고 볼 수 있다. FTA는 동북아 경제중심 목표를 위한 하나의 수단으로써 한·중·일 FTA를 거론한 것이 전부였다. 그러나 참여정부는 점차 국제통상환경의 현실과 동북아 경제중심 전략의 비현실성을 인식하게 되었고, 최소한 대외경제정책에 있어서는 FTA를 중심적인 과제로 인식하고 추구하기 시작했다. 그럼에도 불구하고 동북아 경제중심 건설이라는 국정목표는 폐기되지 않았고, FTA 정책을 포함한 모든 대외정책은 이 목표를 달성하기 위한 수단으로 합리화되어야 했다. 대통령 직속의 <동북아경제중심추진위원회>도 대부분의 실질적인 정책조정기능을 상실하였지만 <동북아시아대위원회>로 개명되어 존속하고 있다. 참여정부의 이러한 이념적·정치적 성향은 세계적 수준에서 FTA 네트워크를 건설하고, 이를 통하여 선진통상국가로 발전해야 하는 대한민국의 당면 과제를 해결하는데 기여하기보다 방해가 되고 있다. 참여정부는 FTA를 본격적으로 추진한 최초의 정부라는 긍정적인 평가받을 수 있겠지만, 상당한 한

계를 노출했다는 비판도 면치 못할 것이다. 이 글에서 우리는 참여정부가 추진해 오고 있는 FTA 정책에 대한 평가와 그 한계를 극복하기 위한 정책적 대안의 방향을 제시해 보고자 한다.

■ 통상국가인 한국은 최근 지역주의의 대두, 중국·인도·동남아 국가들의 거센 추격 뿐 아니라 국내적으로는 개방에 대한 사회적 저항이라는 중대한 도전 요인들을 직면하고 있다.

■ FTA 정책은 단순히 대외경제정책의 일부분이 아니라 경제선진화를 위한 국가전략의 핵심으로 접근해야 한다.

## II. 지역경제협력과 국제질서: 동아시아의 경우

FTA와 같은 지역경제협력의 강화가 국제질서에 영향을 미치는 이유는 세 가지로 정리해 볼 수 있다. 첫째, 경제적 효과이다. 지역무역협정은 역내국가와의 무역은 우대하고 역외국가와의 무역은 차별한다. 그 결과 회원국들 사이에 새로운 무역이 창출되기도 하고, 역외 국가들과의 무역이 역내국가들 사이의 무역으로 이전되기도 한다. 따라서 역내 국가들 사이의 무역은 증가하고 역외 국가들과의 무역은 감소할 가능성이 크다. 둘째, 지역무역협정을 통한 경제협력의 증대는 회원국들 사이의 상호 의존과 협력을 강화시킨다. 상대적으로 보면, 회원국들 사이의 유대는 강화되고 비회원국들과의 관계는 멀어진다. 따라서 경제협력이 안보협력으로 이어지기도 하고 안보협력이 경제협력을 더욱

강화시키기도 한다. 즉, 회원국들 사이의 경제협력과 안보협력이 상호보완적 관계를 형성하면서 교류와 협력이 더욱 강화된다. 셋째, 이상의 두 가지 효과는 결국 국제적 역학관계의 변화를 가져올 수 있다. 역외 국가들의 차별과 역내 국가들 사이의 협력강화는 전체적으로나 개별적으로 회원국들의 국제적 영향력을 증대시킬 수 있다. 국제기구들에서 발언권이 높아질 수 있고, 비회원국들과의 관계에서 보다 유리한 위치에 설 수 있다. 따라서 FTA는 경제협력이자 외교 안보협력의 유력한 수단이기도 하다.<sup>6)</sup>

지역경제협력을 통하여 역내 통합과 대외적 영향력 증대를 성공적으로 달성한 대표적인 사례가 유럽연합(EU)이다. 1951년 6개 회원국으로 구성된 석탄철강공동체(ECSC)로 출발한 유럽의 지역경제협력은, 1957년의 로마조약을 통하여 유럽경제공동체(EEC)로 발전했고, 1992년의 마스트리히트조약을 EU로 거듭났다.<sup>7)</sup> 오늘날 EU는 과거의 중동구를 포함하여 유럽 전체의 지역기구로 발전

했으며, 단일통화 도입에 이어 유럽헌법을 준비하는 단계에 까지 이르렀다. 이러한 과정을 통하여 유럽연합은 유럽내의 평화와 번영을 이룩하는데 성공하였을 뿐만 아니라 UN이나 WTO 등 국제무대에서 미국에 버금가는 막강한 영향력을 행사하고 있다. 또한 유럽지역을 넘어 지중해 연안, 중동, 아프리카, 중남미, 동남아 등 세계 대부분의 지역에 있는 주요 국가들과 FTA를 체결하는 등 지역경제협력을 강화하고 있다.

미국은 유럽보다 훨씬 늦게 지역경제협력에 대하여 적극적인 자세를 보이기 시작했다. 1980년대 중반 이스라엘, 캐나다와 FTA를 체결하고 1994년 북미자유무역협정(NAFTA) 체결한 이후 미국의 지역주의 정책은 적극적으로 변모하기 시작했다. 우선 미국의 안보이익이 큰 중남미 및 중동지역과의 FTA를 적극적으로 추진하였다.<sup>8)</sup> 우선 미주자유무역지대(FTAA) 구상에 따라 중남미 국가들 전체와 협상을 진행하고 있으며, 파나마, 칠레와의 쌍무적 FTA에 이어

6) M. Schiff & L. Alan Winters, "Regional Integration as Diplomacy," *The World Bank Economic Review* Vol.12 No.2. 경제협력의 외교안보적 효과에 대해서는 대만이 미국 및 일본과 FTA 체결을 제안한 것에 대한 중국의 반응에 역설적으로 잘 나타나 있다. "대만의 첸수이벤 총통은 경제안보가 지역 및 구가안보의 핵심이라고 강조했다. 이 [FTA] 제안은 중국본토에 대한 대만의 경제적 의존을 줄이려는 "남방정책"과 마찬가지로 경제적 이익보다 정치적 고려에 초점을 맞춘 것이다..... 대만에 있는 분리독립주의자들의 눈으로 보면 대만과 본토와의 경제적 상호의존 증대가 그들의 분리독립 야망을 저해한다. 첸총통이 FTA로부터 얻으려고 하는 것은 대만인의 경제적 이익과는 전혀 관계가 없다. 그것은 단지 그의 정치적 야망에 대한 국제적 지지를 간접적으로 얻으려는 시도일 따름이다. 미국 및 일본과 경제적 유대를 강화함으로써 첸총통은 그의 대만독립 추구에 대한 그들의 묵인 또는 지지를 보다 쉽게 얻으려고 한다. 외국, 특히 미국과의 경제 및 무역관계를 강화함으로써 본토와의 경제관계를 약화 또는 단절하고 대만해협을 통한 경제통합의 속도를 늦추려고 한다..... 첸수이벤의 FTA 제안은 대만을 본토로부터 분리시키려는 새로운 정치적 음모이다." "FTA Ploy Hides Separatist Aims," *China Daily* (2002년 9월 2일).

7) ECSC의 회원국은 서독, 프랑스, 이탈리아와 베네룩스 3국을 합한 6개국이었다. 이후 1973년에 영국, 덴마크, 아일랜드가 EC에 가입했고, 1981년에는 그리스, 1986년에 스페인, 포르투갈이 가입하여 EC 회원국은 12개국이었다. 리고 1995년에 오스트리아, 핀란드, 스웨덴이 가입하여 EU의 회원국은 15개국으로 늘어났고, 이후 2004년에 중동구의 10개국 - 폴란드, 체코, 헝가리, 에스토니아, 라트비아, 리투아니아, 슬로바키아, 슬로베니아, 몰타, 키프로스 - 이 가입했다. 또한 볼리비아와 루마니아가 2007년 가입예정이고, 터키와 크로아티아는 가입 협상을 진행 중이다.

8) 무역과 안보와의 관계에 대한 미 정책당국의 고려는 필릭(Robert Zoellick) 미국통상대표가 행한 연설의 한 구절이 함축적으로 잘 보여 준다. "[미국의 새로운 FTA들은] 우방국들이 경제적, 정치적 개혁을 추구하는 것을

카리브 국가들과도 자유무역협정(CAFTA)을 체결했다. 중동과의 미-중동 자유무역지대 구상(MEFTA Initiative)에 따라 개별국가들과 자유무역협정을 체결해 가고 있다. 요르단, 모로코와는 이미 체결되었고, 오만, UAE, 바레인과는 형상 중이다. 아프리카관세동맹(SACU)과는 FTA를 체결했으며, 아프리카의 많은 나라들과 무역투자기본협정을 체결했다. 동남아 국가들과는 동남아구상(EAI, Enterprise for ASEAN Initiative)에 따라 개별국가들과 FTA 체결을 위한 로드맵을 추진하고 있다. 싱가포르와는 이미 체결되었고, 태국과의 협상이 진행 중이다.

그러면 유럽과 미국의 지역주의 전략에 중국과 일본, 나아가 동아시아는 어떻게 대응하고 있는가? 동아시아 국가들의 지역주의 추구는 1997년 금융위기를 겪으면서 확연히 달라졌다. 동아시아 국가들이 세계경제에서 한 배를 타고 있다는 지역적 정체성이 생겨났을 뿐만 아니라 중국, 일본, 한국 등 주요 국가들이 지역주의 정책을 적극적으로 추진하기 시작했다. 그 결과 지역무역협정을 비롯한 지역협력의 방안들이 활발히 제기되고 있다. 우선 지역전체 차원에서 ASEAN 10개국과 동북아의 한·중·일이 함께 참여하는 ASEAN plus Three (APT) 체제가 만들어졌다. 이를 통하여 역내 중앙은행들간의 통화스왑 체제 -치앙마이 이니셔티브(CMI) -가

만들어졌고, 동아시아 자유무역지대(EAFTA)안이 제기돼 있다. APT가 동아시아의 실질적인 지역협력체라는 평가가 나오는 이유가 여기에 있다.<sup>9)</sup>

동아시아 국가들 사이의 쌍무적이거나 하위지역적(subregional) 차원의 협력방안들도 활발히 추진되고 있다. 지금껏 동아시아 지역협력의 구심적 역할을 해온 주체는 ASEAN이었다. APT도 아세안의 발명품이었으며, ASEAN+1의 형태로 동북아의 한·중·일 모두와 FTA 체결을 위한 협상을 진행하고 있다. 한 걸음 더 나아가, ASEAN은 호주, 뉴질랜드, 인도와도 FTA를 체결하려고 하고 있고, EU와 미국과도 협력을 강화하고 있다. 그러나 ASEAN은 동아시아 지역협력의 허브역할을 수행하는데 상당한 한계를 가지고 있기도 하다. 우선 내부적으로 결속이 약하기 때문에 하나의 경제공동체로 발전해 가는데 상당한 어려움을 겪고 있다. 역내 국가들 사이의 발전수준 격차나 인도네시아-말레이시아 사이의 갈등이 통합에 지장이 되고 있다. 대외적으로는, 경제규모나 정치력의 한계로 인하여 국제적인 영향력 행사에 한계가 있다. ASEAN+3에서 ASEAN이 허브역할을 하고 있지만, 동아시아 경제의 90% 정도를 차지하는 동북아 3국을 상대로 영향력을 발휘하는 데는 한계가 있다. 사실 ASEAN은 이들 국가들 사이의 견제와 균형을 통

돕고 보상할 수 있다. 물론 FTA들은 투자들을 촉진할 것인데, 이는 직장을 창출할 뿐만 아니라 비즈니스 환경을 개선할 수 있다. 무역과 투자를 통해 관계가 더욱 깊어지면, 20세기의 동맹들이 군대들 사이에 창출했던 것과 같은 이념, 교육, 교류의 네트워크가 민간부문에 만들어질 것이다. 과거에는 '무역은 국기를 따른다고 말했지만, 이제 무역과 비즈니스 네트워크로 연계된 세상이 국기가 상징하는 자유와 기회의 정신을 증진시킬 것이다.' Robert B. Zoellick, "So What Is There to Cover? Globalization, Politics, and the U.S. Trade Strategy," Address to the Society of American Business Editors and Writers, Phoenix, AZ. April 30, 2002

9) F. Bergsten, "Towards a Tripartite World," *Economist*, July 13, 2000; R. Stubbs, "ASEAN plus Three: Emerging East Asian Regionalism?," *Asian Survey* Vol.42, No.3 (May/June 2002).

하여 자신의 입지를 확보하고 있다고 볼 수 있다. APT 설립의 경우, 일본-ASEAN 협력체 건설을 위한 일본의 제안을 ASEAN이 일본의 영향력 견제를 위하여 중국과 한국을 끌어들이는 방식으로 이루어졌다. 동아시아 정상회의(EAS)의 조기개최 및 성격변화도 마찬가지로 이해될 수 있다. EAVG와 EASG는 원래 APT 정상회의의 발전적 진화를 통해 중장기적으로 EAS의 설립을 권고했다. 그러나 중국과 말레이시아의 적극적 노력으로 2004년 APT 정상회의에서 조기개최가 확정되었다. 이에 대해 다수의 동남아 국가들과 일본은 EAS의 참가범위 확대를 통해 그 성격을 변화시키는 방법으로 대응했다. ASEAN 국가들은 APT가 EAS로 진화될 경우 동아시아 협력의 주도권을 동북아 3국에 빼길 것으로 우려하는 반면에, 일본은 EAS를 중국이 주도할 것을 우려한다. 그 결과 인도, 호주, 뉴질랜드를 끌어들이함으로써 EAS의 성격이 변화하게 되었다.<sup>10)</sup>

동북아 3국도 동아시아 금융위기 이후 보다 적극적으로 지역주의 정책을 추진하고 있다. 이들 중에서 지역주의 정책을 가장 활발히 추진하고 있는 나

라는 단연 중국이다. 사실 최근 전개되고 있는 동아시아의 지역협력은 무엇보다도 중국의 경제성장에 힘입은 바가 크다.<sup>11)</sup> 중국의 급속한 성장으로 동아시아 각국의 무역과 투자에 있어서 중국 시장이 차지하는 비중이 크게 증가하고 있기 때문이다. 중국이 동아시아 생산네트워크의 허브역할을 수행하고 있는 것이다. 동아시아 외환위기사 중국이 위안화의 평가절하를 단행하지 않음으로써 위기극복에 기여한 점도 중국의 역할증대에 대한 동아시아 각국의 인식변화에 크게 기여했다. 중국의 성장에 대한 우려가 불식되고 지역경제의 안정자로서 이미지가 형성되었다. 또한 중국의 대외 경제정책도 동아시아 위기와 WTO 가입 등을 통하여 매우 적극적으로 변모하였다. 중국은 이제 상당한 자신감을 갖고 동아시아 지역협력의 강화를 추구하고 있고, 이것이 동아시아 협력강화의 촉매제 역할을 하고 있는 것이다. 중국이 ASEAN과 FTA를 추진함으로써, 이에 자극받은 일본과 한국이 ASEAN에 더욱 적극적으로 접근하게 되었다. 심지어 중국은 한국과 일본에 대해서도 쌍무적으로나 동북아 차원의 FTA 체결을 촉구하고 있다.<sup>12)</sup> 일본도 최근에 FTA

10) 배금찬, “제1차 동아시아 정상회의(EAS)의 개체 전망과 과제,” KIEP, 『동아시아 정상회의의 진로와 대응과제』 (정책토론회 시리즈 05-01, 2005년 12월 2일); 권율·이창수, “동아시아 정상회의의 개최 배경과 전망,” KIEP, 『오늘의 세계경제』, 제05-40호(2005년 12월 6일).

11) 동아시아 역내무역의 비중증대나 투자의 역내존도 증가는 모두 동아시아 국가들이 대중국 교역증대와 투자 확대에 기인한 바가 크다. 중국의 경제성장 자체가 동아시아 경제협력을 촉진시키고 있는 것이다. 중국의 성장과 동아시아 지역주의 진전에 관한 최근의 연구들로는 다음을 들 수 있다. E. Vogel, "The Rise of China and the Changing Face of East Asia," *Asia-Pacific Review*, Vol.11, No.1 (2004); K. Ryosei & W. Jisi eds., *The rise of China and a Changing East Asian Order* (Tokyo: Japan Center for International Exchange, 2004); G. Gaulier et al., "China's Integration in East Asia: Production Sharing, FDI & High-Tech Trade," CEPII Working Paper 2005-09; J. Wong & Y. Zhang, "China as a Catalyst for East Asian Economic Cooperation," Institute of Malaysian and International Studies (IKMAS-UKM) & Center for East Asian and Pacific Studies, Univ. of Illinois 주최 국제학술회의 ("The Emerging East Asian Community: Economic and Security Issues") 발표논문 (2005년 5월 19-20일, 쿠알라룸푸르).

12) Z. Yang, "China's FTA Developments," APEC Study Centers Consortium Meeting (2004년 5월 26-29일) 제

체결에 적극적인 자세를 보이고 있다. 2002년 10월에 공표된 일본의 FTA 전략보고서에 따르면, 일본은 여전히 WTO에 기초한 다자간 무역체제의 중요성을 강조하면서도 WTO의 영향력이 미진한 국가들이 존재하고 있고 EU와 미국이 지역주의정책을 추구하고 있다는 현실을 지적하면서 적극적 FTA 정책의 필요성을 제기하고 있다.<sup>13)</sup> 이에 따라 일본도 세계의 주요 교역상대국들과 FTA 추진을 계획하고 있다. 우선 일본의 일차적인 관심은 동아시아의 한국 및 동남아 국가들이다. 그리고 중남미, 남아시아 국가들과의 FTA도 가능할 것으로 예상하고 있다. 그러나 일본의 FTA 전략보고서는 여전히 소극적인 자세를 벗어나지 못하고 있다. 예컨대, 동아시아의 중국 및 ASEAN 전체와의 FTA에 대해서 유보적인 자세를 취하고 있으며, 북미나 유럽과의 FTA도 불가능할 것으로 예상하고 있다. 다만 최근에 들어 중국의 활발한 움직임에 대한 반응으로 일본의 자세도 보다 적극적으로 바뀌어 가고 있다. 2001년 이후 싱가포르 및 멕시코와의 FTA가 체결된데 이어 2004년부터는 동아시아의 한국, 필리핀, 말레이시아, 태국 및 ASEAN과의 FTA가 협상중에 있고, 인도와 칠레와의 FTA도 검토중이다.<sup>14)</sup>

ASEAN과 동북아 3국이 적극적 지

역주의 정책을 추구함에 따라 세계적 지역주의 추세에 뒤쳐져 있던 동아시아의 모습도 근본적으로 바뀌고 있다. 한편으로, 시장을 통한 경제적 통합의 수준이 한층 높아지고 있는 가운데, 개별 국가들 사이의 'FTA 짝짓기 게임'도 활발하다. 어떤 나라들 사이에 어떤 수준의 FTA가 언제 체결되느냐를 둘러싸고 경쟁이 일어나고 있다. 그 결과 FTA 체결의 도미노 현상이 일어나고 있다고 하겠다. <그림1>은 동아시아 FTA 게임의 현황을 보여주고 있다. 우선 ASEAN과 싱가포르, 태국 등 일부 동남아 국가들이 동아시아 FTA 게임의 허브역할을 하고 있는 가운데, 한국, 중국, 일본은 모두 이들과 FTA 체결을 위한 노력을 경주하고 있고, 여기에 미국, 인도, CER(호주+뉴질랜드)이 활발히 참여하고 있다. 이러한 FTA 게임은 경제적 이익 추구의 당연한 결과이기도 하지만, 강대국들의 동남아에 대한 영향력 경쟁의 산물이기도 하다.

다른 한편으로, 동아시아 FTA 게임은 동아시아 지역차원의 경제협력체 건설과 이를 위한 주도권 경쟁이자 이러한 발전을 막으려는 대내외 세력들 간의 경쟁이기도 하다.<sup>15)</sup> 중국은 동아시아 차원의 경제협력체 건설에 가장 적극적이다. 중국경제의 급속한 성장과 동남아 화교들의 역할을 고려할 때, 중국이 이

출논문); J. Wong & Y. Zhang (2005); X. Zhang, "China and Community Building in East Asia," Georgetown Conference on Korean Society ("From Commerce to Community-Korea's Role in East Asia") 발표논문 (2005년 12월 8-9일).

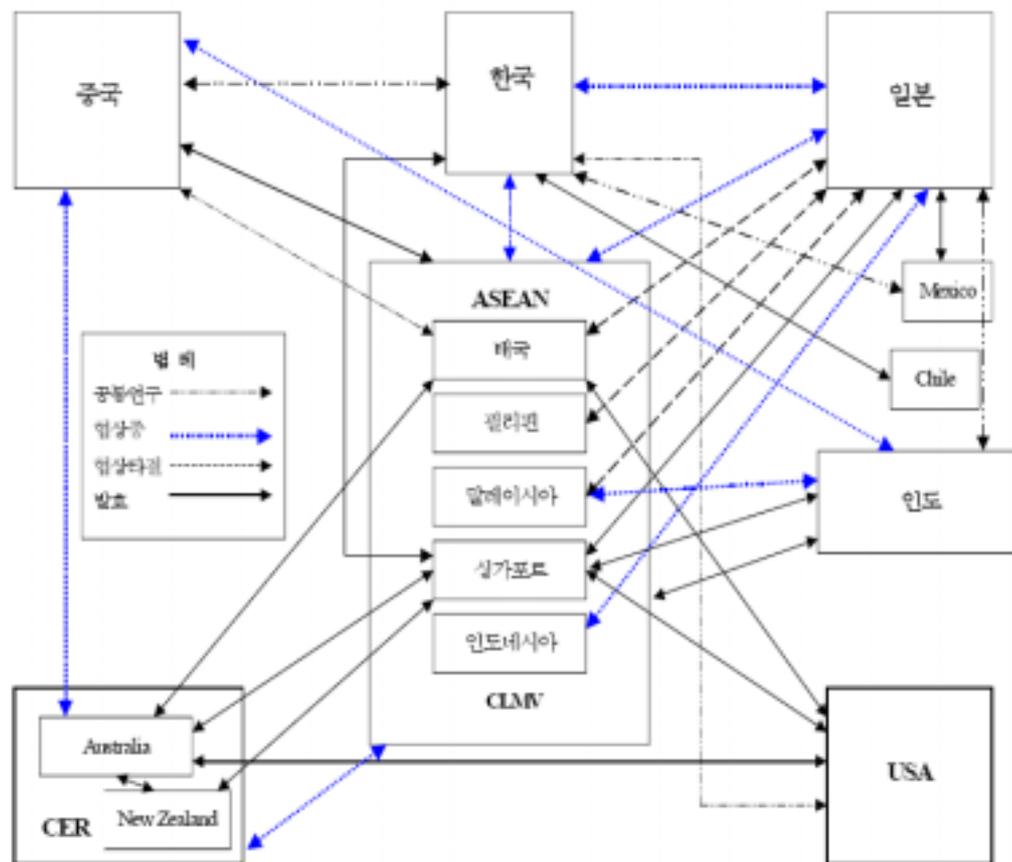
13) Economic Affairs Bureau, Ministry of Foreign Affairs, "Japan's FTA Strategy(Summary)," (October 2002).

14) Ministry of Economy, Trade and Industry, "Japan's Policy on FTAs/EPAs" (2005년 3월). [www.meti.go.jp/english/policy/index-externaleconomicpolicy.html](http://www.meti.go.jp/english/policy/index-externaleconomicpolicy.html).

15) 동아시아에서 진행되고 있는 FTA 게임을 국제정치적 역학관계의 시각에서 설명하고 있는 좋은 예로 다음을 들 수 있다: Byung-Kook Kim, "Redrawing East Asia's Strategic Map: Interests, Identity, and Power." *Redrawing East Asia's Strategic Map: Interests · Identity · Power*, (forthcoming).

러한 비전에 적극적인 것은 당연하다고 볼 수 있다. 특히 동아시아에 대한 미국의 영향력 견제라는 정치적 목표를 고려할 때 더욱 그러하다.<sup>16)</sup> 이에 비해 일본은 중국의 영향력 증대를 견제하면서 자국의 영향력을 증대시킬 수 있는 쌍무적 차원의 협력을 선호하는 경향을 보인다. 일본은 ASEAN+3이나 EAS가 중국의 영향력 증대를 위한 발판으로 사용되는 것을 우려한다. 그리하여 동남아의 개별 국가들과 경제협력을 강화하고, 지역차원의 협력은 미국, 호주, 인도 등 주변 국가들의 참여를 선호하는 경향을 보여주고 있다.<sup>17)</sup>

<그림1> 동아시아 각국의 FTA 추진과 역내협력



16) K. Cai, "The ASEAN-China Free Trade Agreement and East Asian Regional Grouping," *Contemporary Southeast Asia*, Vol.25, No.3 (2003). 중국의 동아시아에 대한 영향력 증대는 미국이 테러와의 전쟁을 수행하면서 동아시아에 관심을 덜 갖고 있는 가운데 이루어지고 있는 측면도 있다. 동아시아 차원의 협력에 관한한 중국이 적극적·공격적이라면 미국과 일본은 소극적·수세적인 입장을 취하고 있다. H. De Santis, "The Dragon and the Tigers: china and Asian Regionalism," *World Policy Journal* Vol.22, No.2 (Summer 2005).

17) 이런 측면에서 동아시아통화기금(AMF) 설립에 대한 일본의 적극적인 태도는 예외적이라 할 수 있다. 그런데 이 방안의 경우 동아시아에 있어서 일본 엔화의 위상과 일본 금융시장의 영향력을 고려할 때 일본의 이익을 잘 반영한 제안이라고 볼 수 있다. 이에 비해 중국의 위안화는 아직 환전이 제한돼 있고 중국 금융시장의 개방이 이루어지지 않았기 때문에, 동아시아 통화·금융협력의 경우 중국이 영향력이 크게 제한될 수밖에 없는 실정이다. 따라서 일본의 입장에서는 이 분야에 있어서 중국의 영향력이 증대하기 이전에 일본의 영향력을 제도적으로 공고화하는 것이 유리하다고 판단할 수 있을 것이다.

미국은 마하티르 수상이 제안한 동아시아 경제공동체(EAEC)안이나 일본이 제안한 동아시아통화기금(AMF)과 같은 동아시아만의 지역협력 방안에 대해 부정적 입장을 취해왔다. 동아시아에 대한 미국의 영향력 감소를 우려하기 때문이라고 볼 수 있다. 따라서 미국은 동아시아의 개별 국가들과 협력을 강화하는 한편 동아시아 차원의 협력방안에도 참여하기를 원한다. 동아시아 지역협력을 둘러싼 역내 및 역외 강대국들 사이의 이러한 경쟁과 견제는 지역협력의 구체적 모습과 전개과정에 중대한 영향을 미치고 있다. 개략적으로 생각해 보면, 동아시아 지역협력의 미래는 세 갈래 중의 하나일 것으로 볼 수 있다.<sup>18)</sup> 첫 번째 방향은 지금과 같은 쌍무적 협력 체제의 구축이 상당기간 계속되어 동아시아 국가들 사이에 그리고 동아시아 국가들과 역외 국가들 사이에 조밀한 협력의 망이 건설되는 경우이다. 이 경우 지역차원에서는 느슨한 형태의 대화체가 존재하겠지만 실질적인 구속력이 거의 없는 상태이다. 두 번째 방향은 ASEAN+3를 중심으로 동아시아 차원의 실질적인 협력체가 건설되는 경우이다. ASEAN과 한국을 매개로 동남아와 동북아 국가들이 명실상부한 경제공동체를 건설해 가는 협력방안이다. 세 번째 방향은 동아시아가 중국진영과 일본/미국진영으로 양분되는 경우이다. 중국과 일본 또는 중국과 미국 사이의 갈등이 고조되는 경우에 나타날 수 있는 시나리오이다. 이 경우 동아시아의 중소국가들은 양 진영으로부터의 러브 콜을 받

겠지만, 지역질서는 불안정하고 동아시아 차원의 지역협력은 생각하기 어려운 상황이 될 것이다. 동아시아가 이 중에서 어떠한 방향으로 발전해갈지는 역내 외의 다양한 변수들의 복합적인 상호작용과정을 통해서 결정될 것이다. 물론 미국, 일본, 중국 사이의 강대국 관계가 무엇보다도 중요한 영향을 미칠 것이다. 그러나 이들 사이에서 중재자나 브로커 역할을 수행할 수 있는 한국과 ASEAN의 역할도 중요할 것이다. 이 글에서 다루고 있는 참여정부의 FTA 정책은 이러한 국제적·지역적 맥락에서 관찰되고 이해되어야 한다. 한국의 움직임은 한국의 운명뿐만 아니라 동아시아 지역질서의 미래에도 중요한 영향을 미칠 수 있다. 그러면 참여정부는 동아시아 FTA 게임의 현실 속에서 한국의 이익과 영향력을 극대화할 수 있는 적절한 FTA 정책을 채택하고 추진해 오고 있는가?

■ FTA는 역내국가와의 무역은 우대하고 역외국가들과의 무역은 차별화함으로써 지역경제협력을 증대시키고 회원국 사이의 상호의존과 협력을 강화시킨다. 뿐만 아니라 FTA는 외교안보이익을 추구하는 중요한 수단이기도 하다.

■ FTA를 통해 역내통합과 대외적 영향력을 증대를 성공적으로 달성하고 있는 EU나, 뒤늦게 FTA 경쟁에 뛰어들었지만 현재 전세계적인 차원에서 FTA 네트워크를 강화하고 있는 미국의 뒤를 이어 동아시아 국가들 역시 1997년 금융위기 이후 적극적으로 지역협력 정책을 추진하고 있다.

18) Jin Young Chung, "South Korea and East Asian Regionalism: Which Path Ahead?," Korea Economic Institute, *Challenges Posed by the DPRK for the Alliance and the Region*. (Washington, DC.: KEI, 2005).

■ 동아시아의 경우 중국의 급속한 경제 성장과 적극적인 FTA 정책으로 지역협력의 구심적으로 등장하고 있으며 ASEAN은 한·중·일과의 인도, 호주, 미국, EU와의 협력강화를 통하여 동아시아 FTA 네트워크의 허브로 역할을 하고 있다.

■ 동아시아 지역협력은 강대국 사이의 영향력 경쟁양상을 띠고 있으며, 한국과 ASEAN은 허브역할을 추구하고 있다. 한국의 FTA 전략은 한국의 미래뿐만 아니라 동아시아 지역질서의 미래에 대해서도 중요한 영향을 미칠 것으로 예상된다.

### III. 참여정부 FTA 정책의 형성과 기본 방향

동아시아의 다른 나라들과 마찬가지로 한국의 FTA 정책도 1997년의 외환/금융위기를 계기로 본격화되기 시작했다. 외화획득을 위해서 수출을 증대하고 외국인 직접투자를 적극적으로 유치할 필요가 있었던 1998년 초에 국민의 정부는 이러한 업무를 종합적으로 심의하고 조정하기 위한 기구로 <대외경제조정위원회>를 설치했다. 그리고 이 기구는 APEC 정상회의를 앞둔 1998년 11월 칠레와의 FTA 추진을 의결하였다.<sup>19)</sup> 이후 사전협상을 거쳐 1999년 12월부터 본격적으로 시작된 칠레와의 FTA 협상은 여러가지 우여곡절을 겪으면서 2002년 10월에야 완료되었고, 국민의 정부

임기가 마감되기 직전인 2003년 2월 15일에 협정문에 대한 서명이 이루어졌다. 국민의 정부로서는 한국 최초의 자유무역협정을 위한 협상을 완료하는 성과를 거둔 셈이다.

그러나 이후 국회의 비준과정에서 드러난 것처럼, FTA 체결은 외국과의 협상 못지않게 또는 그 보다 더 어려운 것이 국내의 이익집단들 및 국회와의 협상이었다. 참여정부는 바로 이러한 과제를 국민의 정부로부터 물려받았다. 2003년 7월 8일에 국회에 제출된 칠레와의 FTA 비준동의안은 여러 차례의 본회의 상정 실패와 재정지출을 통한 엄청난 규모의 국가보상을 약속하고서야 겨우 2004년 2월 16일에 국회에서 가결되었다. 농민단체들을 중심으로 한 사회적 반대와 여야를 가리지 않고 농촌지역 출신 국회의원들의 강력한 반대가 있었기 때문이다. 이런 측면에서 칠레와의 FTA 협상은 한국정부로 하여금 FTA의 정치경제에 대해 학습할 수 있는 좋은 계기가 되었다. 사실 칠레를 최초의 FTA 협상 파트너로 선정한 이유도 FTA 협상경험이 많은 칠레와의 협상을 통하여 FTA 협상에 대해서 많은 것을 배우려는 정부의 의도가 있었다.<sup>20)</sup> 국내적 구조조정의 부담이 적은 칠레를 상대로 FTA를 체결함으로써 FTA 협정을 위하여 대내외적으로 무엇을 어떻게 준비해야 할지를 학습하는 기회를 마련한 것이었다.

참여정부가 출범 초부터 FTA에 대

19) 정인교, “한-칠레 FTA 추진의 배경과 정책 시사점,” 대외경제정책연구원, 『세계경제』 (2001년 9월호), pp.28-33.

20) 예컨대 참여정부에서 통상교섭본부장을 지낸 두 분의 말과 글들이 이러한 점을 잘 보여준다. 황두연, “우리나라의 FTA 정책방향,” 서울대학교 법과대학 초청 연설문 (2004년 7월 28일); 김현중, “왜 FTA를 추진하는가?” 『통상법률』 (2005년 3월호).

한 강력한 의지나 비전을 가지고 있었던 것으로 보이지는 않는다. 16대 대통령직 인수위원회가 펴낸 방대한 백서에서, FTA에 관한 언급은 동북아 경제중심국가 건설이라는 핵심적인 국정과제 수행을 위한 수단으로써 제시된 동북아 경제협력체 형성을 위한 한·중·일 FTA 체결 필요성에 대한 것이 전부이다. 이는 참여정부가 제시한 12대 국정과제의 경우에도 마찬가지다. 어디에도 FTA 정책을 적극적으로 추진하겠다는 언명이 없다. 그러나 한·칠레 FTA의 국회비준 필요성을 역설하고 국민들에게 홍보하는 과정을 통하여 FTA의 중요성과 필요성에 대하여 스스로 인식하는 계기가 마련되었다. 물론 국제통상환경의 변화도 중요한 영향을 미쳤다. 주요 무역상대국들의 적극적인 FTA 추진이 정책당국자들로 하여금 위기의식을 갖게 만들었다. 이러한 과정을 통하여 FTA가 생존이 걸려있는 문제라는 인식이 생겨났다. 2004년 7월에는 개방에 대한 강한 의지를 가진 젊은 통상교섭본부장이 새로 부임하기도 했다. FTA에 대한 참여정부 통상당국의 이러한 인식은 통상교섭본부장의 다음과 같은 발언에 잘 나타나 있다:<sup>21)</sup>

시장의 진입 및 선점이라는 측면을 생각할 때, 이러한 FTA 전쟁도 오래 가지 않을 것입니다. 수년 내에 주요 교역국은 ‘그들만의 FTA 리그’를 완성할 것입니다. 이 대열에

서 소외되면 속절없이 2부, 3부 리그에 남을 수밖에 없습니다. 또한 WTO의 DDA 협상이 수년 내로 완료되면 주요 교역국의 관세가 상당폭으로 인하될 것이므로, 양자간 관세철폐를 주된 내용으로 하는 FTA의 매력은 그만큼 감소할 것입니다. 그러는 사이에 ‘그들만의 리그’에서는 각자 비교 우위에 있는 산업을 중심으로 한 시장선점 작업이 마무리될 것입니다. 결국 FTA를 체결하지 않은 피해를 우리가 고스란히 떠안을 수밖에 없습니다. 저는 이러한 대외적인 상황과 국내의 정치일정 등을 감안해 볼 때, 앞으로 약 2년 정도가 우리에게 열려 있는 마지막 ‘기회의 창’이 될 것으로 생각합니다.

통상국가로서 한국이 급변하는 국제통상환경에서 살아남기 위한 준비기간이 2년 정도밖에 없다는 메시지다.<sup>22)</sup> 이러한 위기위식에 대한 동의여부를 떠나, 한국이 체계적인 FTA 정책을 발전시켜야 한다는 주장에 동의하지 않기는 어렵다. 세계의 주요 통상국가들이 FTA를 활발히 추구하고 있다는 사실 자체가 우리의 생존에 대한 위협이 될 수 있기 때문이다. 이러한 위기위식과 더불어 형성된 참여정부의 FTA 정책은 몇 가지 문서를 통하여 그 골격이 드러나 있다. 첫째, 2003년 9월에 작성되고 2004년 5월에 보완된 이른바 <FTA 로드맵>이다.<sup>23)</sup> 여기에는 참여정부 FTA 정책의

21) 나라경제, “인터뷰: 김현중 외교통상부 통상교섭본부장.” (『나라경제』 2005년 4월호).

22) 2005년 초의 시점에서 2년 정도이면 2007년 초까지의 기간을 의미한다. DDA의 타결과 2007년 대선을 염두에 둔 기간설정으로 볼 수 있겠다. 그러나 도하라운드의 타결이 아직 예측하기조차 어려운 상황이고, 한국이 처한 여건을 감안할 때 어떠한 정부가 들어서도 FTA의 적극적 추진이 불가피하다는 점을 고려한다면, 2년이라는 기간설정 역시 위기위식의 발로라고 볼 수 있다.

기본방향과 FTA 파트너의 선정기준 및 예상되는 국가들의 리스트가 제시되어 있다. 둘째, 2004년 6월 8일에 대통령훈령으로 시행된 <자유무역협정체결 절차규정>이다. 이 문서는 자유무역협정 추진을 위한 기구의 설립과 협상단계별 업무를 제시하고 있다. 셋째, 2004년 3월에 제정된 <자유무역협정 체결에 따른 농어업인들의 지원에 관한 특별법>이다. 이것은 자유무역협정 체결로 영향을 받는 농어업 분야의 경쟁력 제고와 피해를 보상하기 위한 지원방안을 제시하고 있다. 이와 유사하게 시장개방으로 피해를 보는 중소기업 등의 지원을 위해 <무역조정지원법>이 정부주도로 만들어지고 있다. 물론 통상당국의 주요 간부들이 행한 연설문이나 언론 기고문 등도 참여정부의 FTA 정책을 이해하는데 도움을 주는 중요한 자료들이다. 이러한 자료 등을 통하여 나타난 참여정부의 FTA 정책의 주요 내용은 다음과 같다.

#### ① FTA 정책의 기본방향

공식문서를 통하여 나타나고 있는 참여정부 FTA 정책의 기본방향은 세 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 동시다발적(multi-track) FTA의 추구이다. 동시에 여러 나라들과 FTA 협상을 진행하겠다는 정책이다. 왜 이러한 방법으로 FTA를 추진하겠다는 것인가? 두 가지 이유

가 중요하게 제시되고 있다. 김현중 통상교섭본부장의 다음 발언이 이를 압축적으로 보여준다: “순차적으로 진행하기보다 한꺼번에 진행하는 것이 각 협상의 부정적 측면을 상쇄할 수 있고, 무엇보다 뒤떨어진 진도를 만회하는 것이 시급하기 때문”이라는 것이다.<sup>24)</sup> 다시 말하자면, FTA 협상의 각 파트너마다 우리에게 유리한 측면이 있고 불리한 측면이 있는데, 한꺼번에 여러 파트너들과 협상을 진행함으로써 사회집단들 사이에 이익의 균형을 추구할 수 있다는 판단이다. 예컨대, 칠레와의 FTA의 경우 공산품은 유리하고 농산물은 불리하지만, 일본과의 FTA는 거꾸로다. 따라서 이 두 나라와 FTA를 동시에 추구하면, 이익과 피해의 균형을 취할 수 있다는 것이다. 또한 우리나라가 FTA를 늦게 추구하게 된 만큼 많은 나라들과 동시에 추진함으로써 빨리 시작한 나라들을 따라잡을 수 있다는 생각이다.<sup>25)</sup>

둘째, 높은 수준의 포괄적인(comprehensive) FTA를 추구하겠다는 정책이다. 이는 FTA를 통하여 추구할 시장개방의 폭 및 깊이와 관련된 것으로, 상품교역뿐만 아니라 서비스, 투자, 정부조달, 지적재산권, 기술표준 등 모든 분야에 걸쳐서 WTO 하에서의 개방수준 이상의 높은 시장개방을 추구하겠다는 의지의 표명이다. 지역무역협정에 대한 규정을 담고 있는 GATT 24조는

23) 통상교섭본부 주요간부들의 다음과 같은 글들을 통하여 이를 알 수 있다. 황두연, “우리나라의 FTA 정책방향,” 서울대학교 법과대학 강연원고(2004년 7월 28일), [www.fta.go.kr](http://www.fta.go.kr) (2005년 9월 15일 읽음); 유명희, “우리정부의 FTA 추진현황과 정책방향,” “한국의 FTA 정책” 워크숍 발표문, 외교안보연구원(2005년 3월 23일); Kim Han-Soo, "Korea's FTA Policy: Present Status and Future Prospects." Speech at the International Workshop on (April 25, 2005).

24) 김현중 (2005a), “왜 FTA를 추구하는가?.”

25) 이 전략은 논리적으로 설득력이 있다. 그러나 다수의 FTA를 동시에 추구하는데 따라 발생하는 엄청난 정치적, 사회적, 행정적 비용을 고려하면 현실적인 어려움이 예상된다.

협정의 당사국들이 “실질적으로 모든 무역”(substantially all trade)에 대해서 무역상의 모든 장벽을 철폐할 것을 요구하고 있다. 한국은 이러한 정신에 따라 자유무역협정을 체결하겠다는 것이다.<sup>26)</sup>

셋째, 국민적 동의를 바탕으로 한 FTA의 추진이다. FTA를 추진함에 있어서 관련된 이익집단들의 적극적인 참여를 유도하고 국민적 이해와 동의를 구하겠다는 정책이다. 참여정부가 공포한 FTA 협상의 절차규정에 따르면, 통상교섭본부장은 FTA 추진위원회 위원장으로서 FAT 협상의 사전단계나 협상의 각 단계마다 국회와 국민에게 그 사실을 적극적으로 알릴 것을 요구하고 있다. FTA 체결을 둘러싼 사회적 갈등을 감안할 때 당연한 조치라고 할 수 있겠다. 그러나 현실적으로 이러한 노력이 어느 정도로 성공하고 있는지는 의심스럽다. 다수의 이익집단과 사회단체들의 반대로 인하여 FTA의 추진 자체가 불가능해질 수도 있기 때문이다. 사실 앞의 두 가지 정책방향, 즉 동시다발적이

고 포괄적인 FTA의 추구도 결국 이 문제와 직결돼 있다. 국민적 동의를 얻지 못할 경우 다수의 FTA를 동시에 추구하고, 수준높은 FTA를 추구하고는 것도 불가능해지기 때문이다.<sup>27)</sup>

## ② FTA 파트너의 선정

어느 나라와 FTA를 추구하고 싶은가? 이상적으로 볼 때, 우리나라의 주요 무역상대국들이 당연히 우선적인 FTA 파트너가 되어야 한다. 그들의 시장에 안정적으로 접근하는 것이 중요하기 때문이다. 특히 이들 나라들이 다른 여러 나라들과 활발하게 FTA를 추구하고 있는 사실을 감안하면 더욱 그렇다. 그러나 현실적으로 이것은 매우 어려운 일이다. 시장개방에 따른 국내적 구조조정의 부담이 매우 크고, 그러한 나라들이 우리나라와 FTA 체결에 관심을 갖고 있는 것도 변수이다.

정부의 <FTA 로드맵>에 따르면, 4가지의 기준이 협상의 파트너를 선정하는데 중요한 고려사항이다.<sup>28)</sup> 첫째, 경제적 타당성이다. FTA 체결에 따른 경

26) GATT 24조의 정신은 최혜국대우의 원칙에 어긋나는 FTA와 같은 무역우대협정을 체결할 때 당사국들에게 유리한 일부 품목만을 대상으로 하는 것을 금지하는 것이다. 무역왜곡효과를 최소화시키기 위해서다. 그러나 이 조항의 현실적 실효성에 대해서는 많은 논란이 제기되고 있다. 대부분의 다른 나라들과 마찬가지로, 한국도 자유무역협정을 체결하면서 경쟁력이 취약한 일부 품목이나 산업을 자유화 대상에서 제외시키고 있다. 그러나 WTO는 지금껏 이러한 조치들에 대해서 실질적인 규제조치를 취하지 않고 있다.

27) 이 문제는 FTA 협상의 양면성과 관련이 있다. FTA 협상단은 대외적으로 상대국의 협상단과 합의에 도달해야 하기도 하지만, 대내적으로 국회 및 이익집단들과도 협의해야 한다. 푸트넘(R. Putnam)이 제시한 통상협상의 양면게임에 관한 이론은 이 두 면의 협상이 긴밀히 연관돼 있다고 주장한다. 그러나 한국의 경우 대외협상이 먼저 타결되고, 대내협상은 국가의 지원내용을 중심으로 이루어지는 경향이 있다.

28) 미국의 경우도 유사한 기준으로 FTA 파트너들을 선정하고 있다. 쇼트는 미국의 선정기준을 네 그룹으로 나누어 제시하고 있다. 첫째, 국내적으로 지지를 받을 수 있는 나라여야 한다(국내정치적 고려). 둘째, 해외시장의 확보, 수출증대 등 경제적으로 이익이 되는 나라여야 한다(경제정책적 고려). 셋째, 미국과 적극적으로 FTA를 체결하려고 하는 나라여야 한다(상대국의 적극성). 넷째, 미국의 대외정책에 협조적이거나 미국의 지정학적 필요에 도움을 주는 나라여야 한다(외교정책적 고려). 그러나 미국의 경우에도 FTA 정책의 전략적 추구는 현실적으로 많은 난관을 맞고 있는 것으로 나타나고 있다. 두 가지 이유가 중요하다. 첫째, 정치안보상의 이익과 경제적 이익 사이의 우선순위를 설정하기가 어렵다. 둘째, 정부기구들 사이의 정책조정이 어렵다. 국내협상이 국제협상보다 종종 더 어렵기 때문이다. J. Schott, "Assessing US FTA Policy," J. Schott ed., *Free Trade Agreements: US Strategies and Priorities* (Washington, DC: Institute for International Economics, 2003), p.364-71

제적 이익이 큰 나라와 FTA를 체결하겠다는 것이다. 물론 FTA 체결에 따른 수익을 수출증가 등 가시적인 효과로 측정하는 것은 한계가 있다. FTA는 수출증대 이외에도 다양한 이익을 가져올 수 있기 때문이다. 그러나 경제적 수익이 중요한 고려사항인 것은 틀림없다. 둘째, 정치·외교적 함의이다. FTA는 무역협정 이상의 것이다. FTA는 협정 당사국들 사이에 상품이나 서비스, 인적 교류를 증대시킬 뿐만 아니라 국내정치적으로나 외교적으로도 큰 함의가 있다. FTA가 주로 외교적으로 서로 친밀한 나라들 사이에 체결되거나 이러한 목적을 위해 시도되기도 한다. 예컨대, 미국이 호주와 FTA를 맺는 것이 전자의 경우라면, 중동국가들과 FTA를 추구하는 것은 후자의 경우라고 볼 수 있다.

셋째, 우리나라와의 FTA에 적극적인 나라와 체결하겠다는 기준이다. 이러한 나라들은 우리나라와의 FTA를 통하여 많은 것을 얻을 수 있는 나라라고 볼 수 있다. 그만큼 우리나라가 협상에서 유리한 입장에 설 수 있는 나라이기도 하다. 반대로 우리나라와의 FTA에 소극적인 나라일수록 협상을 성사시키기도 어렵고, 협상의 과정에 많은 양보를 하게 될 가능성도 크다. 넷째, 거대 선진 경제권과의 FTA 체결에 도움이 되는 국가를 선정하겠다는 기준이다. 우리나라 FTA 정책의 궁극적인 목적이 우리의 주요 수출시장인 거대 경제권과의 FTA 체결에 있다는 점을 고려할 때, 이러한 목적의 달성에 기여할 수 있는 전략적인 위치에 있는 나라와 먼저 FTA를 체결하는 것이 바람직하다는 것이다. 거대 경제권 국가들이 우리나라와의

FTA에 관심이 없거나, 우리가 아직 내부적으로 준비가 되어 있지 않기 때문에 직접적인 협상에 따른 부담이 너무 크기 때문이다.

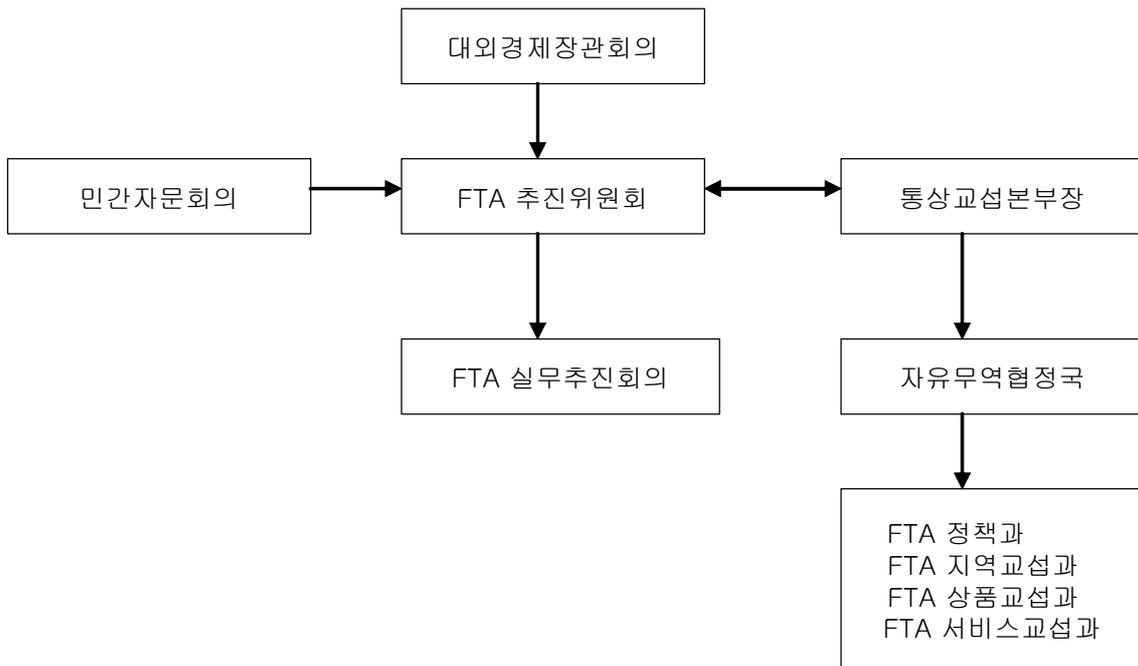
정부는 이러한 FTA 파트너 선정의 기준을 제시하면서, 우리가 우선적으로 고려하고 있는 파트너들의 리스트도 함께 제시했다. 우선 단기적으로 FTA 체결을 추진할 나라들로는 일본, 싱가포르, ASEAN, 멕시코, EFTA 등을 들 수 있다. 그리고 중장기적으로 FTA 체결을 고려해야 하는 나라들을 세 개의 소그룹으로 나누어 제시하고 있다. 첫째, FTA 체결을 위한 호의적인 여건조성이 필요한 나라들로서, 미국, EU, 중국과 더불어 한·중·일 FTA와 동아시아 FTA를 들고 있다. 한 마디로 거대경제권과의 FTA를 위한 여건조성에 나서겠다는 목표이다. 궁극적으로 한국의 FTA 정책이 지향해야 할 방향이기 때문이다. 둘째, 우리나라와의 FTA 체결을 희망한 나라들로서, 이스라엘, 페루, 파나마, 뉴질랜드, 호주 등이다. 셋째, 중장기적으로 FTA 체결이 필요한 나라들로서 캐나다, 인도를 들고 있다. 이러한 선정기준과 우선순위가 FTA 정책의 중요한 평가기준이 될 수 있을 것이다. 그러나 현실적으로 이러한 기본방향을 실천해 나가는 것이 매우 어려울 것이라는 점은 쉽게 짐작할 수 있다.

### ③ FTA 정책의 추진기구

FTA가 정부의 주요 정책과제로 떠오르면서 FTA 추진을 위한 정부의 기구를 확대하고 정비할 필요가 생겼다. FTA 업무의 획기적인 증대와 더불어 전문성을 배양할 필요가 있었기 때문이

다. 2004년 6월에 공포된 <자유무역협정체결 절차규정>은 바로 이러한 필요성에 따른 것이다. 이 규정에 따라 FTA 정책의 핵심적인 기구로 <자유무역협정추진위원회>가 설치되었다. 통상교섭본부장을 위원장으로 관련 부처의 1급 상당 공무원과

<그림2> FTA 정책추진기구



관련 연구원 원장 및 경제단체 부회장들로 구성되는 추진위원회 단체 부회장들로 구성되는 추진위원회는 FTA 정책의 추진과 관련된 전반적인 사항에 대한 심의기구이다. 그리고 산하에 통상교섭조정관을 의장으로 관련 부처의 국장급을 위원으로 하는 <자유무역협정 추진위원회 실무추진회의>를 설치하여 추진위원회의 업무를 지원하도록 하며, <민간자문회의>를 두어 전문가 및 이해

당사자들의 자문을 구하도록 하고 있다 (<그림2> 참조).

FTA 추진위원회의 정책을 실무적으로 보조하고 실제적으로 협상을 담당하는 주체는 통상교섭본부이다. 통상교섭본부장은 우리나라의 통상장관으로 대외적으로 활동할 뿐만 아니라 FTA 추진위원회의 위원장으로 FTA 정책의 전반에 걸쳐 광범위한 영향력을 미칠 수 있는 위치에 있다.<sup>29)</sup> 2004년 10월에는

29) 그러나 통상교섭본부와 통상교섭본부장이 실제로 얼마나 중심적인 역할을 할 수 있는지는 의문이다. 통상교섭본부장은 대외적으로는 장관급이지만 대내적으로 차관과 장관의 사이에 해당되는 위치에 있고, 주요 통상정책의 결정은 대외경제장관회의나 주요 경제부처의 영향력 하에 노여 있다고 볼 수 있다. 무엇보다도 정부의 핵심적인 국정목표가 통상국가 건립에 있지 않는 한 통상교섭본부장의 역할은 제한될 수밖에 없다. 이는 사실 미국의 경우에도 크게 다르지 않다. 대통령의 정책 우선순위와 통상교섭본부장의 비중이 통상대표부의 역할에 중대한 영향을 미친다.

외교통상부 통상교섭본부 산하에 <자유무역협정국>을 신설하는 조직개편안이 마련됨에 따라 FTA 협상을 효과적으로 대처하기 위한 조직과 인력이 마련되었다. 다자통상국 산하에 2개의 과와 소규모 인력으로 운영되던 FTA 업무가 4개의 과와 다수의 인력을 확보한 FTA국으로 이관됨으로써 급증하는 FTA 관련 업무를 어느 정도 효과적으로 감당할 수 있게 되었다.

#### ④ FTA 협상의 절차

<자유무역협정체결 절차규정>에 따르면, FTA 협상은 3단계의 절차를 통하여 이루어지게 돼 있다. 우선 협상전 절차이다. 통상교섭본부장은 FTA 추진위원회를 개최하여 자유무역협정 추진을 위한 기본전략을 심의한 후 대외경제장관회의에 심의·의결을 요청한다. 그리고 실무추진회의와 민간자문위원회에 특정 국가 또는 지역과의 FTA 체결 타당성에 대한 검토를 요청하고 그 결과를 추진위원회에 보고하며, 체결이 타당하다고 판단될 때에는 대외경제장관회의에 FTA 추진에 대한 심의·의결을 요청한다. 물론 체결 당사국과 사전협의를 할 수도 있다.

다음으로 협상이 시작된 이후의 절차이다. 통상교섭본부장은 중앙부처의 장의 추천을 받아 특정 FTA를 위한 협상대표단을 구성한다. 그리고 추진위원회를 통하여 협상안을 심의하고 필요한 경우 대외경제장관회의에 심의·조정을 요청한다. 또한 협상진행사항을 추진위원회 및 대외경제장관회의에 보고하고, 최종 협상안에 대한 심의·의결을 대외경제장관회의에 요청한다. 그리고 협상

의 중요 진행사항을 국회에 보고하고, 이해당사자 및 국민에게 진행상황을 설명하고 의견을 수렴하기 위해 노력해야 한다.

마지막으로 당사국과의 협상이 끝난 이후의 절차이다. 통상교섭본부장은 국회에 협상결과를 보고하고 국민에게 알려야 한다. 그리고 추진위원회를 통하여 국내보완대책의 필요성을 심의하고, 필요한 경우 대외경제장관회의에 보완대책 수립을 위한 심의·조정을 요청할 수 있다. 외교통상부 장관은 협정안을 국무회의에 상정하고 대통령의 재가를 얻어 협정안에 서명한 이후 국회에 비준동의를 요청한다. 국회에 비준동의를 요청할 때에는 관계 장관에게 보완대책을 동시에 제출하도록 요구할 수 있다.

■ 한국의 FTA 정책은 외환/금융위기를 계기로 수립되고 추진되기 시작했다. 참여정부는 한·칠레 FTA의 국회비준 필요성을 역설하고 국민들에게 홍보하는 과정을 통하여 FTA의 중요성과 필요성에 대하여 스스로 인식하게 되었다.

■ 참여정부는 FTA 정책을 체계적으로 추진할 수 있는 기본적인 틀로서 <FTA 로드맵 공표>, <FTA 체결에 따른 피해 보상 지원법> 등을 마련하였다.

■ 참여정부는 동시다발적(multi-track)이며 포괄적인(comprehensive) FTA 정책을 국민적 동의를 바탕으로 추진하겠다는 원칙을 제시하고 있다.

■ 참여정부는 FTA의 성공적인 추진을 위해 실무적으로 뒷받침할 수 있는 제도적 틀을 마련하고 있다.

#### IV. 참여정부 FTA 정책의 성과

적극적인 FTA 추구가 한국 통상정책의 주요한 과제로 떠올랐다. 참여정부 출범 이후의 큰 변화라고 할 수 있다. 도하라운드의 타결이 불투명한 가운데 세계의 주요 무역국들이 적극적으로 지역무역협정들을 체결하고 있는 현실을 감안할 때 불가피하고 바람직한 변화이다. 참여정부는 전임 정부가 협상한 한-칠레 FTA를 발효시키기 위한 국회비준 절차를 밟으면서 FTA 추진에 필요한 많은 준비를 했다. 법적·제도적 절차를 마련하고, 통상교섭본부 내에 자유무역협정국을 설치하고, 대외경제정책연구원(KIET), 산업연구원(KIET) 등 정부출연 연구기관을 FTA 관련 연구에 적극적으로 참여시킴으로써 FTA 정책추진에 필요한 상당한 인프라를 구축하였다.<sup>30)</sup> 참여정부의 큰 성과라고 볼 수 있다.

그러면 구체적인 추진성과를 살펴보자. 우선 한·칠레 FTA의 국회비준과 발효이다. 정부는 2003년 7월에 한·칠레 FTA 비준동의안을 국회에 제출했다.

이후 약 7개월 동안 농민 및 시민단체들의 반대데모와 농촌지역 출신 국회의원들의 국회통과 저지에 부딪혀 한국 최초의 FTA는 좌절될 위기를 맞기도 했었다. 그러나 정부와 국회의 피해 농민들에 대한 막대한 지원약속과 국민다수의 비교적 호의적인 반응에 힘입어 비준안은 2004년 2월 국회를 통과했다.<sup>31)</sup> 그리고 2004년 4월 1일 정식으로 발효가 되었다. 한·칠레 FTA 1주년인 2005년 4월을 전후하여 정부, 업계, 연구기관들은 한·칠레 FTA의 바람직한 성과에 대해서 많은 보고서를 발표했다. 예컨대, 전경련은 한·칠레 FTA가 우리의 주력수출품인 자동차, 휴대폰, 칼라 TV, 캠코더 등을 중심으로 크게 증대했고, 칠레로부터 동과 같은 원료를 안정적으로 값싸게 수입하는 계기가 되었다고 평가했다.<sup>32)</sup> 사실 한·칠레 FTA는 우려했던 농수산물의 수입급증에 따른 농어업인의 피해가 거의 나타나지 않았다. 이는 물론 농수산물의 관세인하가 16년에 걸쳐 천천히 나타나게 돼 있고 일부 품목은 아예 개방대상에서 제외되

30) FTA가 대외경제정책의 핵심적인 과제로 떠오르면서 이에 대한 각종 연구도 활발해졌다. 이를 통하여 FTA 체결에 따른 손익계산과 협상전략에 관한 많은 정보가 축적되었다. 또한 FTA국을 통하여 인력의 전문화, 협상경험의 누적도 이루어지고 있다.

31) 정부(농림부)는 한·칠레 FTA의 국회비준을 원활히 추진하기 위하여 비준안 제출 직후 총 1조원에 달하는 지원대책을 발표했다. 이 당시 정부가 예상한 과수분야의 피해규모는 총 5,860억원이었다. 농림부 보도자료, “정부, 한-칠레 FTA 비준안 제출에 따른 범정부적 「FTA 농업지원대책」 마련” (2003년 7월 16일). 그러나 이후 국회의 비준이 난항을 거듭하면서 정부의 지원규모로 대폭적으로 증대되었다. 이에 대해서는 아래에서 보다 자세히 언급되고 있다. 그리고 대부분의 언론들은 국회의 비준실패를 직무유기라고 비난했다. 2003년 12월 국정홍보처가 여론조사기관에 의뢰하여 조사한 바에 따르면, 한·칠레 FTA에 대해 지지하는 사람은 50.2% (적극지지 5.3% + 지지 44.9%)였고, 반대하는 사람은 46.8%(적극반대 10.3% + 반대 36.5%)였다. SIS Research and Consulting, “한·칠레 FTA 체결에 대한 국민의식 조사,” (2003년 12월). [www.allim.go.kr](http://www.allim.go.kr)(2005년 10월 30일 읽음).

32) 전국경제인연합회, “한·칠레 FTA 발효 1년 평가와 시사점,” *CEO Report* (2005년 5월). 이러한 평가는 외교통상부나 대외경제정책연구원 등이 개최한 세미나에서도 마찬가지였다. 한국무역협회, 대외경제정책연구원, 한국농촌경제연구원 공동주최, “한·칠레 FTA 발효 1주년 기념세미나: 한·칠레 FTA 1년 평가와 향후 과제,” (2005년 4월 1일). 그러나 농민단체들을 중심으로 이와 상반되는 평가를 제시하고 있음은 물론이다. 예컨대, 한국농업경영인중앙연합회, “한·칠레 FTA 1년 농업부문 영향분석,” 정책해설자료 05-01 (2005년 4월 1일). [www.kaff.or.kr](http://www.kaff.or.kr)(2005년 9월 15일 읽음).

기도 하였기 때문이다. 그러나 한·칠레 FTA의 성공적인 1년 경험은 FTA에 대한 국민들의 우려를 상당한 정도로 불식시켰고, 정부로 하여금 자신감을 갖고 FTA를 추진할 수 있는 계기를 만들었다.

참여정부에 들어 처음으로 협상을 개시한 사례는 한-싱가포르 FTA였다. 물론 1999년 이후 싱가포르가 계속해서 FTA를 제외해 왔고, 2002년부터 한국도 긍정적으로 검토하기 시작했으며, 2003년에는 양국간 공동연구가 이루어졌다. 그 결과 2004년 1월부터 개시된 협상은 11월에 협상타결이 선언될 정도로 급속히 진행되었다. 싱가포르가 기본적으로 자유무역을 추구하는 국가인데다가 양국간 무역상 이익의 충돌이 크지 않았으며, 칠레와의 FTA 협상경험을 가진 한국과 이미 다수의 FTA를 체결한 싱가포르 사이에 협상이 순조롭게 진행되었기 때문이다. 정부의 공식적인 설명에 따르면, 한-싱가포르 FTA의 의의는 국제적 비즈니스 거점과의 전략적인 연계라는 점, 동북아 허브와 동남아 허브를 연결하는 FTA라는 점, 개성공단 생산제품을 한국산과 동일시하기로 한 점 등에서 찾을 수 있다.<sup>33)</sup>

스위스, 노르웨이, 아이슬란드, 리히텐슈타인으로 구성된 유럽자유무역연합(EFTA)과의 FTA 협상도 매우 짧은 시간에 쉽게 끝났다. 한-EFTA FTA는 2004년에 공동연구를 시작하였으며, 2005년 1월부터 7월까지 공식협상을 거쳐 2005년 9월에 양측이 가서명했다. 기본

농산물 제외하고 가공농산물만을 시장 개방대상으로 삼았고, 무역상의 이익갈등이 적었기 때문에 비교적 쉽게 끝날 수 있었다. 한국의 입장에서 서비스 시장개방이 부담이 되기는 하지만, 비교적 규모가 작은 나라들이기 때문에 장차 서비스 시장개방에 대비한다는 차원에서 수용했다. 한·EFTA FTA는 선진경제권과의 최초의 FTA라는 점과 유럽진출 확대를 위한 창구역할을 할 수 있다는 점에서 긍정적으로 평가된다. 개성공단 제품의 경우, 60% 이상의 한국산 자재가 투입된 경우에는 한국산으로 인정한다는 조항도 포함됐다.

싱가포르 및 EFTA와의 FTA 협상이 참여정부에 들어와 시작하여 조기에 완료한 사례라면, 일본과의 FTA는 1998년 이후 계속 논의되고 공동연구를 마친 사례이지만, 양국간의 이견으로 협상이 교착상태에 빠져있는 상황이다. 우리 정부의 공식적인 입장은 “일본이 농수산물 양허수준을 너무 낮게 제시”하고 있는데 교착의 원인이 있다.<sup>34)</sup> 일본의 입장에서 보면, 한국과의 FTA는 농수산업에 피해를 줄 것으로 판단할 것이다. 이에 비해 한국은 자동차, 기계부품, 일부 전자제품 등에서 피해를 볼 것으로 판단되고 있다. 즉, 한·일간에 무역상의 이익충돌이 상당부분 존재한다. 이러한 상황에서 양국정부의 FTA 타결에 대한 의지도 높지 않은 것으로 평가된다. 역사·영토문제를 둘러싼 양국간의 갈등이 여전히 강력한 영향을 미치고 있기 때문이다.

33) 외교통상부, “한·싱가포르 FTA의 주요 내용” (2005년 8월 3일).

34) 김한수 (FTA 국장), “FTA 현황과 우리의 대응,” 『월간 전경련』 (2005년 9월호). [www.fta.go.kr](http://www.fta.go.kr) (2005년 10월 5일 읽음).

<표1>은 한국의 FTA 추진현황을 단계별로 보여주고 있다. 싱가포르 및 EFTA와의 FTA를 위한 정부간 협상은 타결되었으며, 국회의 비준절차가 남아있는 상태이다(2005년 10월 현재). 정부간 공식적 협상이 진행되고 있는 경우는 일본, ASEAN, 캐나다와의 FTA이다. 일본과의 협상은 예상하기 어렵지만, ASEAN 및 캐나다와의 협상은 순조롭게 진행되고 있다. 이들 국가들이 차지하는 무역상의 비중을 고려할 때, 이들 나라들과의 FTA 체결은 한국무역에 상당한 영향을 미칠 것이 분명하다. 특히 일본 및 ASEAN과의 FTA는 동아시아의 무역질서, 나아가 역내 국제정치질서에도 상당한 영향을 미칠 수 있는 큰 사건이 될 것이다.

<표1> 한국의 FTA 추진현황

추진단계	대상국가	무역비중(%)		비고
		수출	수입	
실행	칠레	0.3	0.6	2004.4 발효
협상완료	싱가포르	2.4	2.3	2005.4 협정문 가서명
	EFTA	0.6	1.1	2005.7 협상타결 선언
협상중	일본	8.9	20.3	2004.11이후 교착상태
	ASEAN	10.4	10.3	2005.2 협상개시
	캐나다	1.4	1.0	2005.7 협상개시
정부간 공동연구	MERCOSUR	0.7	1.2	2005.5 공동연구 1차 회의
	인도	1.5	0.7	2005.1 공동연구 1차 회의
전문가 공동연구 또는 사전협의	멕시코	1.3	0.2	2004.10 전문가그룹회의 개최
	중국+일본	27.0	32.6	민간공동연구 진행
	중국	18.1	12.3	민간공동연구 진행
	미국	17.7	13.9	2005.2 사전실무점검회의

\* 자료: 외교통상부 FTA, 공식홈페이지([www.fta.go.kr](http://www.fta.go.kr))

관세청 주요 수출입 통계([www.customs.go.kr](http://www.customs.go.kr))

\*\* EFTA: 스위스, 노르웨이, 아이슬란드, 리히텐슈타인

MERCOSUR: 브라질, 아르헨티나, 파라과이, 우루과이

이외에도 정부는 다수의 국가들과 FTA 체결을 위한 준비를 하고 있다. 브라질, 아르헨티나, 파라과이, 우루과이로 이루어진 남미공동시장(MERCOSUR) 및 인도와 공동연구를 진행 중에 있으며,

멕시코, 중국, 미국과도 FTA 체결을 위한 전문가 회의나 사전협의를 진행 중에 있다. 정부의 한 당국자는 FTA 로드맵에 따른 FTA 협상이 순조롭게 진행 될 경우 한국은 2007년경 30-50개의 국

가와 FTA를 체결했거나 협상을 진행 중인 상태에 있을 것으로 예견하고 있다.<sup>35)</sup> FTA 후발주자로서 짧은 시간에 상당한 성과를 거둔 것으로 평가될 수 있을 것이다. 그러나 지금까지 참여정부의 FTA 정책은 성과보다 한계를 노출하고 있는 면이 많다. 다음 절에서는 이 문제를 검토해 보자.

■ 참여정부는 전임 정부가 협상한 한-칠레 FTA를 발효시키기 위한 국회비준 절차를 밟으면서 FTA 추진에 필요한 상당한 인프라를 구축하고 한·싱가포르 FTA, 한·유럽자유무역연합(EFTA) 협상을 조기에 성사시켰다.

■ 현재 한국은 일본·ASEAN·캐나다 등과 FTA 협상을 진행 중이며 인도·멕시코·MERCOSUR·미국 등과도 FTA 체결 타당성을 검토 중이다.

■ FTA 로드맵에 따른 FTA 협상이 순조롭게 진행될 경우 한국은 2007년경 30-50개의 국가와 FTA를 체결했거나 협상을 진행 중인 상태에 있을 것으로 예견하고 있다. FTA 후발주자로서 짧은 시간에 상당한 성과를 거둔 것으로 평가될 수 있을 것이다.

## V. 참여정부 FTA 정책의 비판적 평가

몇 년 전까지만 해도 FTA라는 말 자체가 대다수의 한국인에게는 매우 낯선 것이었다. FTA를 추진해본 경험이

없고, 세계의 여러 지역에서 체결되고 있는 FTA에 대해서도 거의 무관심했기 때문이다. 외환위기 이후 칠레와의 FTA 협상이 진행되면서 FTA라는 말이 우리에게도 익숙해졌다. 심지어 FTA가 모든 종류의 지역무역협정을 지칭하는 것처럼 잘못 인식되고 있기도 할 정도이다.<sup>36)</sup> 칠레와의 FTA에 대한 국회비준과정을 통하여 FTA가 우리에게 무엇을 의미하는지도 깨닫게 되었다. 우리는 FTA를 둘러싼 사회정치적 갈등과 막대한 재정지출이라는 값비싼 대가를 치루면서 FTA의 필요성과 중요성을 인식하게 되었다. 세계통상환경의 변화에도 관심을 갖게 되었으며, 우리가 무엇을 해야 하는지에 대한 공감대도 어느 정도 형성되었다. 참여정부는 FTA 정책을 체계적으로 시도한 최초의 정부로 평가받을 수 있을 것이다. 참여정부에 들어서 처음으로 FTA 정책의 기본방향이나 추진체계가 갖추어졌기 때문이다. 그러나 참여정부의 FTA 정책은 상당한 한계를 노출하고 있기도 하다. 우리는 이를 다음의 세 가지로 정리해서 검토해 보자 한다.

### ① 비효율적 FTA 정책

FTA 정책의 비효율성이란 세 가지 의미를 갖는다. 첫째, 우리나라에 대한 경제적 효과가 미미한 소규모 개방경제들과의 FTA 추진에만 성공하고 있다. <표1>에 볼 수 있는 것처럼, FTA 협상이 타결된 칠레, 싱가포르, EFTA는 모

35) 김한수, “2006년까지 30-50개국과 FTA 추진... 선진 통상국 도약,” 『코리아 플러스』 (2005년 4월 25일), [www.fta.go.kr](http://www.fta.go.kr)(2005년 9월 10일 읽음).

36) GATT/WTO에서 이야기하는 대표적인 지역무역협정은 두 가지다. 하나가 자유무역협정이고, 다른 하나는 관세동맹이다. 그러나 넓게 보면 경제공동체, 경제동맹 등도 차별적인 우대무역협정이며, FTA보다 낮은 차원에서 다양한 형태로 투자와 무역에 관한 협정들이 체결되고 있다.

두 소규모 경제이고, 우리의 주요 무역 파트너라고 보기 어렵다. 더욱이 이들 국가들은 모두 고도의 개방경제들로서 관세율이 이미 낮을 뿐만 아니라 다수의 국가들과 FTA를 체결했다.<sup>37)</sup> 따라서 우리나라와의 FTA 체결이 그들 나라로서는 거의 부담이 없고, 우리에게 미치는 긍정적 효과도 적다. 정부는 이들 국가들과의 FTA 체결을 두 가지로 합리화시킬 수 있을 것이다. 우선 이들 국가들이 남미, 동남아, 유럽으로 진출하는 디딤돌 역할을 할 수 있다는 주장이다. 그리고 이들 국가들이 한국의 시장개방에 대한 요구가 낮기 때문에 국내적으로 무난히 FTA 협정을 비준할 수 있을 것이라는 계산이다. FTA 협상경험이 부족하고 국내적으로 준비가 안 된 상태에서 FTA 정책을 추진하는 정부의 입장에서 보면 일리가 있는 주장이다. 그러나 여전히 FTA 정책의 성과라고 내세우기에는 무역상의 비중이 낮은 국가들임에 틀림없다. 거대 경제권과의 FTA 체결목표는 달성되지 않고 있다.<sup>38)</sup>

둘째, 소규모 FTA임에도 불구하고 대규모의 사회적 비용을 지불하면서 이루어지고 있다. 시장개방으로 피해를 보는 집단이나 산업은 FTA 등을 통한 시장개방에 반대한다. 이들의 반대를 약화시키고 시장개방의 목표를 달성하기 위해서는 사회적 보상이 이루어질 필요가 있다. 그런데 이 보상은 적절한 수준에서 구조조정을 촉진하는 방법으로 제공돼야 한다. 칠레와의 FTA에 대한 국회

의 비준절차를 밟으면서 제정된 <자유무역협정 체결에 따른 농어업인들의 지원에 관한 특별법>은 FTA에 따른 피해 보상을 통하여 FTA 체결을 순조롭게 하는데 그 목적이 있다. 이 법의 제3조는 이러한 목적을 분명히 하고 있다: “정부는 자유무역협정의 이행으로 발생하는 농어업인 등의 피해를 최소화하기 위하여 농어업 등의 경쟁력을 제고함과 아울러 원활한 구조조정과 경영안정을 도모하는 등 세계무역기구설립을 위한 마라케쉬협정이 허용하는 범위 안에서 필요한 조치를 하여야 한다.” 그런데 실제로 얼마만큼의 보상을 어떻게 제공할 것인가 하는 문제는 정치적으로 결정될 수밖에 없고, 이 과정에 상당한 비효율이 발생할 소지가 다분하다.

한·칠레 FTA의 사례를 통하여 이 문제를 검토해 보자. 정부는 한·칠레 FTA 국회비준 동의안을 제출하면서 과일농가의 피해보상을 위해 FTA 이행 특별기금을 8,000억원 -지방비를 포함하면 1조원- 조성하고, 한해 2조원에 달하는 농특세를 5년간 연장하며, 10년간 119조원의 투융자를 실시하겠다는 농촌·농업종합대책을 발표했다. 그러나 비준과정에 농민단체들과 농촌출신 국회의원들의 강력한 저항에 부딪혀 FTA 기금은 1조 2천억원으로, 농특세 연장기간은 10년으로 늘어났으며, 농가 부채의 금리인하 등으로 대략 7,100억원, 경영이양 직불제 연령 확대를 위해 170억원 등 막대한 지원대책을 추가로 제시했

37) 다만, 칠레의 경우, 공산품 관세율이 상대적으로 높다. 따라서 한·칠레 FTA의 경우 우리나라의 공산품 수출에 중요한 영향을 미치는 변수였다.

38) 칠레, 싱가포르, EFTA와의 FTA가 남미, 동남아, 유럽의 거대시장에 진출하는 디딤돌이 될 것이라는 주장은 언뜻 그럴듯해 보이지만 현실적으로 수공하기 어려운 주장이다. FTA는 대부분 엄격한 원산지 규정을 포함하고 있기 때문에, 예컨대, 한국 상품이 칠레를 통하여 브라질이나 아르헨티나로 수출되기는 어렵다.

다.<sup>39)</sup> 정부의 이러한 지원은 한·칠레 FTA로 인하여 발생할 농가피해의 규모보다 훨씬 큰 것이다. 주요 연구기관들의 연구결과에 따르면, 한·칠레 FTA로 발생할 농가피해는 직간접 피해를 모두 합해도 최대 6천억원 정도가 될 것으로 예상되었기 때문이다.<sup>40)</sup> 더욱이 여러 방식으로 지급되는 농가에 대한 지원이 FTA로 인한 피해여부나 정도를 가리지 않고 이루어지기 때문에 도덕적 해이가 발생할 우려가 있다.

셋째, FTA 체결에 따른 피해보상으로 대규모 재정지출이 이루어지더라도 이것이 구조조정과 국제경쟁력 증대를 통하여 차후의 시장개방에 긍정적인 효과를 산출한다면 비효율적이라고 비판할 수 없을 것이다. 그러나 한국의 경우 우루과이라운드 이후의 막대한 재정지출의 경우에도 그랬고, 한·칠레 FTA 이후의 농어촌 지원도 구조조정과 경쟁력 증대라는 소기의 성과를 거두지 못한 채 재정이 허비되는 결과가 초래되고 있는 것으로 지적되고 있다.<sup>41)</sup> 국제경쟁력의 확보 가능성에 대한 면밀한 검토도 없고, 지원금이 실제로 어떻게 사용되는지에 대한 확인도 제대로 이루어지지 않고 있다. 그 결과 농어민의 부채만 증가하고 구조조정이나 경쟁력 확보는 이루어지지 않고 있다. 따라서 차

후의 FTA나 도하라운드 등을 통한 시장개방에 대한 반대는 여전히 계속될 전망이다.

## ② 상충적인 대외경제정책목표

참여정부의 FTA 정책을 평가하고자 할 때 반드시 고려해야 될 사항중의 하나가 바로 이것과 동북아 경제중심 건설이라는 참여정부의 핵심적인 국정목표와의 관련성이다. 앞서 지적한 것처럼, 참여정부가 처음부터 적극적인 FTA 정책을 가지고 있었던 것은 아니다. 동북아 경제중심 건설이라는 국정목표를 달성하기 위해 한·중·일 FTA를 추구한다는 정도가 전부였다. 이러한 참여정부가 FTA에 대해 적극적인 자세를 취하기 시작한 계기는 칠레와의 FTA에 대한 국회비준과정을 통해서였다. 그런데 참여정부가 FTA에 대해 적극적인 자세를 갖기 시작할 즈음에는 동북아 경제중심건설이라는 국정목표는 점차 중요성을 잃어갔다. 많은 관심을 끌며 출발했던 대통령 직속의 <동북아경제중심추진위원회>는 2004년 6월에 <동북아시대위원회>로 바뀌었고, 2005년 3월에는 동북아 경제중심(hub) 관련 업무가 국민경제자문회의로 이관되고, 업무협조 주무부처도 재정경제부에서 통일부로 바뀌었다. 그러나 통상당국자들은 동북

39) 통계자료는 “정부를 굴복시킨 농민의 협상력,” 『머니투데이』 (2004년 2월 16일)에서 인용.

40) 허상만 농림부장관은 한 TV 토론에서 한·칠레 FTA에 따른 피해액이 최대로 잡을 경우 10년간 6천억 정도가 될 것이라는 통계를 제시했다. 따라서 FTA 지원기금 1조 2천억원이 결코 적은 것이 아님을 강조했다. “개방시대, 우리 농업의 미래는”(KBS 1TV 『일요일단』, 2004년 2월 8일 [www.maf.go.kr](http://www.maf.go.kr) (2005년 9월 10일 읽음). 한국농촌경제연구원 분석에 따르면 한·칠레 FTA에 따른 과일농가에 대한 피해액은 2007년의 30억원 수준에서 2010년에는 60억원 정도로 증가할 것이라고 예측했다. 그리고 2008년 이후 복숭아 수입이 자유화될 경우에는 2008년 250억원에서 2010년 450억원 정도로 증가할 것으로 예측했다. 최세균 외, 『한·칠레 FTA에 대응한 농업부문 대책』, 한국농촌경제연구원 정책연구보고서 P052(2002년 10월), p.24.

41) 안세영, “FTA 대내협상도 중요하다,” (2005년 4월 4일 동아일보 시론); 전국경제인연합회, “한·칠레 FTA 발효 1년의 평가와 시사점,” CEO Report (2005년 5월). 이 문제에 대한 빈번한 언급에도 불구하고 이에 대한 체계적인 연구는 아직 미미한 편이다.

아 경제중심전략을 여전히 중시하면서, 이와 관련이 없거나 오히려 상충적인 FTA 정책을 추진하면서도 이 정책의 최종적인 지향점이 “우리나라를 동북아 FTA 네트워크의 중심(hub)으로 만드는 것”이라거나 “이는 참여정부가 추진하는 평화와 번영의 동북아 시대 구현을 위한 동북아 경제중심 전략과 맞닿아 있다”고 애써 강조한다.<sup>42)</sup>

물론 다자적 차원에서의 무역자유화와 지역주의 정책은 공존할 수 있다. 대부분의 나라들은 다자주의와 지역주의를 동시에 추구하고 있다. 또한 세계의 여러 지역들과 협력을 강화하려는 노력과 특정 지역의 협력을 위해 보다 집중적인 노력을 하는 것도 공존할 수 있다. 그러나 한국의 동북아 중시정책은 선진 통상국가를 지향하는 FTA 정책과 조화를 이루지 못하고 있다. 세 가지 이유 때문이다.

첫째, 한국의 대외정책에 있어서 안보와 경제가 갖는 상이한 비중 때문이다.<sup>43)</sup> 한국은 민족의 분단과 4대 강국으로 둘러싸인 열악한 안보환경을 갖고 있다. 안보문제가 대외정책의 가장 중심적인 과제가 될 수밖에 없는 상황이다. 그 결과 대외정책의 우선순위는 자연히 안보문제에 할당된다. 이러한 가운데 한국은 외교통상형 통상정책추진체제를 갖추고 있다. 소위 정무외교와 경제외교를 하나의 중앙행정기관인 외교통상부가 주관하는 형식이다. 통상교섭본부장은 외교통상부에 소속돼 있으면서 대외적으로는 통상장관의 역할을 수행하는

어정쩡한 위치에 있다. 이러한 상황에서 통상문제는 안보문제에 가려 정책적 우선순위에서 밀릴 수밖에 없고, 통상정책의 목표는 안보정책의 목표에 종속된다. 참여정부의 동북아에 대한 강조가 통상외교보다 안보외교 위주로, 전 세계적 통상협력 네트워크의 구축보다 동북아 지역협력에 대한 집중으로 흘러간 배경이 여기에 있다.

둘째, 한국 무역의 현실 때문이다. <표2>에서 볼 수 있는 것처럼, 한국은 전 세계의 주요 경제권과 모두 상당한 수준의 무역을 하고 있는 통상국이다. 물론 한국 무역에 있어서 동북아가 차지하는 비중이 증가하고 있고, 중국의 급속한 경제성장에 따른 시장기회를 충분히 활용해야 한다. 따라서 동북아 지역협력은 우리에게 안보적인 차원에서나 경제적인 차원에서 모두 매우 중요하다. 그러나 동북아에 대한 강조가 다른 지역과의 통상증대 기회를 희생하는 결과를 초래해서는 안 된다. 동북아 지역협력의 실현 가능성이 매우 낮은 상황에서, 이에 대한 집착이 다른 주요 경제권과의 FTA 체결 등 무역협력 강화의 기회를 경시하고 상실하게 만든다면 국가적으로 큰 손실이기 때문이다.

셋째, 동북아 공동체 건설의 현실적 실현가능성과 관련이 있다. 오늘날 동북아의 국제정치적 현실을 감안할 때, 동북아 경제공동체 건설과 같은 비전은 지극히 비현실적인 것이다. 장기적으로 그러한 방향의 발전이 이룩되는 것이 바람직하다고 평가할 수 있을지는 몰라도,

42) 김현중 2005a, “왜 FTA를 추진하는가?”

43) 여기서 안보외교와 경제(통상)외교의 구분은 정치·군사적인 안보에 초점을 맞춘 전통적인 안보개념에 기초하고 있다. 안보를 경제, 환경 등을 포함하는 광의의 개념으로 이해하고, 이에 기초한 안보전략을 구상해 볼 수도 있을 것이다. 그러나 한국의 경우 안보논의의 중심은 여전히 전통적인 안보개념에 기초하고 있다.

&lt;표2&gt; 한국의 주요 경제권별 교역비중(%)

무역상대국	수출		수입	
	2000	2004	2000	2004
중국+홍콩	16.4	26.6	8.7	14.6
일본	11.8	12.4	19.8	20.5
ASEAN	11.4	9.4	10.9	9.9
NAFTA	24.6	19.3	19.7	13.9
EU	14.3	14.7	10.0	10.7

자료: 관세청 주요무역통계 (www.customs.go.kr)

예상할 수 있는 가까운 시기에 그러한 비전이 실현될 수 있을 것이라고 생각할 수는 없다. 중국의 부상과 미·일동맹의 강화가 대립과 갈등으로 이어지는 않는다고 하더라도, 동북아가 “평화와 번영의 공동체”로 발전할 가능성은 지극히 낮다. 이러한 상황에서 동북아 협력을 중시하는 한국의 대외정책은 비현실적일 뿐만 아니라, 미국의 이익에 반하고 중국의 이익에 부합하는 결과를 초래할 가능성이 크다. 참여정부가 제기한 한국의 동북아 균형자론이 한미동맹과의 관련성 측면에서 의구심을 사는 이유가 여기에 있다.<sup>44)</sup>

참여정부의 <FTA 로드맵>은 세계의 주요 경제권과 FTA를 체결하는 것을 목표로 하고 있다. 통상교섭본부는 이에 따라 세계의 여러 나라들과 FTA 교섭을 추진해 오고 있다. 그러나 지금까지 성공하고 있는 사례는 칠레, 싱가포르,

EFTA와 같은 소규모 경제와의 FTA뿐이다. 물론 시간이 지나면서 거대 경제권과의 FTA 체결도 가능할 것이라고 예상할 수 있다. 그러나 참여정부의 FTA 정책은 동북아 경제중심 목표에 밀려 정부차원의 적극적 관심과 지원을 받지 못하고 있다. 한국 통상외교의 대내외적 현실에서 동북아 경제중심 국정 목표와 적극적 FTA 정책은 조화를 이루기 어렵다. 동북아 경제중심 건설은 국가이익과 현실성의 측면에서 잘못된 국정목표이다.

### ③ 전략적 사고의 부재

FTA는 협정의 당사국들 사이의 교역은 촉진시키는 반면에 협정을 체결하지 않은 교역상대국들을 차별한다. 차별적 무역우대협정으로서 FTA가 갖는 본질적인 속성이다. 따라서 협정을 체결한 국가들 사이의 정치적·경제적 관계는

44) 우리는 2절에서 동아시아 협력을 둘러싼 강대국 경쟁을 살펴보았다. 중국은 동아시아 협력의 강화가 자국의 영향력 증대와 미·일의 영향력 감소로 나타날 것이라는 계산 하에 상당한 자신감을 갖고 적극적 자세를 취하고 있다. 이에 비해 미국과 일본은 중국 중심의 동아시아 지역협력에 대하여 소극적이거나 부정적이다. 이러한 상황에서 한국정부의 동아시아, 동북아 지역협력에 대한 강조는 자연히 친중반미로 인식되기 쉽다. 이러한 외교전략을 둘러싼 논란은 이것이 한국의 경제적·외교안보적 국가이익의 실현에 기여하는지 여부에 대한 의문에서 비롯되고 있다.

강화되는 반면에 그렇지 않은 나라들과의 관계는 상대적으로 약화될 수 있다.

FTA 체결이 경쟁적으로 일어나고 도미노 현상을 보이는 이유가 여기에 있다. 서로가 소외되지 않으려고 경쟁하기 때문이다. FTA가 경제적 수익에 대한 고려 못지않게 정치외교적인 고려의 대상이 되는 이유도 여기에 있다. FTA는 가까운 나라들을 더욱 가깝게 할 수 있고, 소원한 관계에 있는 나라들을 화해시킬 수도 있다. 물론 여기에도 힘의 관계가 작동하여 FTA에 따른 이익의 배분이나 위계관계에 영향을 미친다.

바로 이러한 이유들 때문에 FTA 정책은 종합적인 외교전략의 일환으로 전략적인 접근이 필요하다.<sup>45)</sup> 정치외교적인 목표와 경제적 목표 중에서 어느 것을 우선해야 할지 또는 두 목표를 분리해서 접근해야 할지 신중히 선택해야 한다. 그리고 이러한 선택에는 개별 국가들이 처한 특수한 사정이 반영되기 마련이다. 그러나 어떤 경우이든 두 목표는 서로에게 영향을 미치기 마련이고, 각국은 이것을 고려해서 FTA 정책을 추진할 수밖에 없다. 앞서 살펴본 것처럼, 미국은 FTA를 통하여 중남미, 동남아, 중동, 아프리카 국가들과 관계강화를 추구하고 있다.<sup>46)</sup> EU는 중동구로의 확대와 더불어 지중해 연안과 중동지역 국가들과 일련의 무역협정들을 체결해

가고 있으며, 중남미 국가들 및 ASEAN 과도 FTA를 체결하기 위해 노력하고 있다. 중국은 ASEAN을 비롯한 접경국가들과 일련의 협정들을 통한 관계강화에 나서고 있다. ASEAN은 동아시아 지역에 있어서 FTA 네트워크의 사실상 허브역할을 하면서 동북아 국가들과의 ASEAN+3외에 한·중·일 3국과 독자적인 FTA를 추진 중에 있으며, 인도, 호주, 미국, EU, 등과도 무역협력을 강화하고 있다.

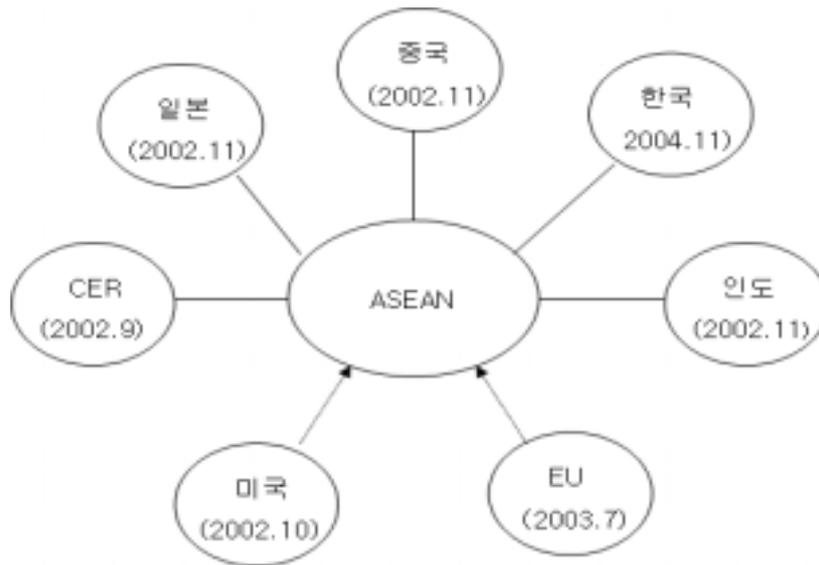
이러한 세계적 추세를 고려할 때, 한국이 FTA 정책을 적극적으로 추진하기 시작한 것은, 앞서 지적한 바와 같이, 일단 긍정적으로 평가할 수 있다. 그러나 세계통상환경의 변화에 대응한 FTA 정책과 참여정부의 정치적·이념적 편향에 따른 동북아 지역에 대한 중시가 혼재하면서 FTA 정책의 전략적 추진에 실패하고 있다. 만약 참여정부의 국정목표 우선순위에 따라 동북아 공동체를 건설하고 한국이 그 중심이 되겠다는 목표를 중시한다면 현실적으로 일본과의 FTA 체결을 우선시 할 필요가 있다. 어차피 한·중·일 3국이 모두 참여하는 FTA가 현실적으로 가능성이 없고, 중국과의 쌍무적 FTA도 농업 및 중소기업의 반대로 매우 어려울 것이라는 점을 고려한다면, 일본과의 FTA를 통하여 중국에 대한 협상력을 강화하고 일본과

45) 김현중 통상교섭본부장은 FTA의 이러한 성격에 대해서 다음과 같이 말한 바 있다. “우리가 추진하는 FTA 정책은 순수한 경제적 효과에 대한 고려가 최우선이 되겠지만, 정치외교적인 함의도 무시할 수 없다. 우리가 여러 나라와 FTA를 체결하게 되면, 우리 경제의 안정성에 대한 상대방 국가들의 관심도가 그만큼 높아질 수밖에 없다. 이러한 측면에서 한반도의 평화와 안정에도 기여할 수 있다.” 김현중, “왜 FTA를 추진하는가?,” p.8.

46) 중남미와는 미주자유무역지대(Free Trade Area for Americas: FTAA) 창설을 위한 협상을 진행중이고, 동남아 지역과는 아세안 이니셔티브 사업(Enterprise for ASEAN Initiative: EAI)에 따라 동남아 국가들과 무역협정을 체결중에 있다. 그리고 중동지역과는 중동자유무역이니셔티브(Middle East Free Trade Initiative)를 추진 중에 있고, 아프리카와는 남아공을 중심으로 하는 남아프리카관세동맹과 FTA를 체결했다.

중국을 한중일 FTA로 유도하는 효과를 거둘 수 있을 것이기 때문이다. 동아시아에 대한 영향력 증대를 위해 노력하고 있는 중국의 입장에서는 한국과 일본이 협력하여 동아시아 경제협력의 주도권을 차지하는 것을 허용하기 어렵기 때문이다.

<그림3> ASEAN의 FTA 전략



주) ( ) 속은 협력/협상의 시작 연월을 가리킴.

CER = 호주 + 뉴질랜드

미국→ASEAN: EAI(Enterprise for ASEAN Initiative)

EU→ASEAN: TREATI(Trans-Regional EU-ASEAN Trade Initiative)

동북아 공동체가 매우 비현실적인 비전이라면, 동남아를 포함하는 동아시아 경제협력은 이미 상당한 진척을 보이고 있다. 1997년 12월부터 시작된 ASEAN+3를 통하여 외환금융협력이 시작되었고, 동아시아 FTA 건설에 대한 공감대가 마련돼 가고 있다. 동아시아 공동체 건설의 필요성을 역설하는 ASEAN+3의 비전 보고서가 공식적으로 채택되었기 때문이다. 이러한 상황에서 한국이 동아시아 협력을 우선시하는 통

상정책을 추구한다면 당연히 ASEAN과의 협력강화를 우선시켰어야 했을 것이다. ASEAN이 동아시아 협력의 실질적인 허브역할을 하고 있기 때문이다. 그러나 한국은 중국, 일본의 경쟁적 ASEAN 접근을 보고나서야 ASEAN과의 FTA 협상을 시작했다.

한 걸음 더 나아가, 통상국가로서 한국이 세계적 FTA 네트워크의 건설을 통하여 선진국 진입에 관심이 있다면 ASEAN의 FTA 전략을 본받을 필요가

있다.<sup>47)</sup> <그림3>이 보여주고 있는 것처럼, ASEAN은 세계의 주요 경제권과 모두 활발한 지역경제협력을 추진하고 있다. 동북아 3국뿐만 아니라 인도, 호주, 미국, EU 등과도 FTA를 포함한 다양한 형태의 경제협력을 강화하고 있다. 동아시아 협력의 구심점 역할을 넘어서 세계적 FTA 네트워크의 중심이 되고자 노력하고 있는 것이다. 이에 비추어 볼 때, 한국의 동북아 공동체 건설과 동북아 경제중심 추진전략은 통상국가 한국의 현실과 어울리지 않는다. 이러한 전략으로는 동북아 경제중심도 선진 통상국가의 건설도 불가능하다.

마지막으로, 우리는 한국의 대외정책에 있어서 안보외교와 통상외교의 관계를 검토할 필요가 있다. 대외정책의 두 측면이 불가피하게 서로 영향을 미친다는 사실은 앞서 지적했다. 각국은 자국의 특수한 사정을 감안하여 이 둘 사이의 관계를 정책추진에 반영하기 마련이다. 그러면 한국의 경우는 어떤가? 지금껏 정부가 이 점에 대해서 명백히 밝힌 적은 없다. 그러나 우리는 두 가지 사실로 이들 사이의 관계를 유추해 볼 수는 있다. 첫째, 통상교섭본부를 외교부 산하에 둔 점이다. 이러한 방식은 안보와 통상을 함께 고려하는 대외정책의 추진을 가능하게 할 수도 있겠지만, 한국적 상황에서는 통상에 대한 안보의 우위를 결과한다. 둘째, 동북아의 경제공동체와 평화공동체의 관계에 대한 언급에서 볼 수 있는 것처럼, 통상을 안보를 위한 수단으로 생각한다. 경제협력을 통하여 안

보협력을 추구하겠다는 발상이다. 이와 같이 통상에 대한 안보 우위의 전략은 특정한 상황에서 매우 타당한 전략일 수 있다. 예컨대, 미국의 경우 통상협정을 통하여 이슬람 국가들과의 관계강화를 시도하고 있다. 이 경우 목표는 통상확대가 아니라 정치적 협력의 강화이다. 그러나 한국의 경우 안보우위의 통상정책은 최소한 선진통상국가의 목표를 달성하는 데는 도움이 되지 않는다. 우리의 안보는 북한 및 주변 4강과의 관계 설정에 따라 좌우되는데 비해 통상이익은 세계적 수준에 걸쳐 퍼져 있기 때문이다. 그리고 통상이익을 제공함으로써 상대방의 안보협력을 유도할 수 있을 정도로 우리가 강대국인 것도 아니기 때문이다. 이러한 실정을 감안할 때, 우리는 안보와 통상을 분리해서 각 분야의 이익을 추구하는 전략을 선택하는 것이 바람직하다. 통상을 안보를 위한 수단으로 사용하는 전략은 통상이익도 안보이익도 달성할 수 없다.

■ 참여정부는 FTA 추진과정에서 적지 않은 성과를 거두고 있는 것이 사실이다. 그러나 참여정부의 FTA 정책은 성과보다 한계를 노출하고 있는 면이 크다.

■ 비효율적인 FTA 정책

주로 우리나라 경제에 대한 경제적 효과가 미미한 소규모 개방경제들과의 FTA 추진에만 성공함으로써 FTA 체결의 실익에 비해 지불해야하는 사회적 비용이 너무 크다. 특히 FTA 체결에

47) ASEAN은 지역 차원에서 뿐만 아니라 개별 회원국들 - 특히 싱가포르와 태국 - 차원에서도 적극적으로 FTA 정책을 추구하고 있다. ASEAN은 경제 규모에 있어서는 한국과 비슷한 정도이지만, 동아시아 지역협력의 허브로서 동아시아의 강대국들뿐만 아니라 미국, EU와 같은 거대 경제권으로부터도 협력강화를 위한 러브 콜을 받고 있다.

따른 피해보상이 구조조정과 경쟁력 강화로 이어지지 못하고 있다는 점에서 비효율적이다.

■ 대외경제정책목표의 상충

동북아 경제중심 건설이라는 참여정부의 핵심적인 국정목표와 전 세계의 주요 경제권과 FTA를 체결한다는 <FTA 로드맵> 정책이 서로 상충하고 있다. 즉, 동북아 중시라는 안보외교의 기본 방향이 FTA와 같은 대외경제정책의 효과적인 추진을 어렵게 하고 있다.

■ 전략적 사고의 부재

FTA 추구의 궁극적 목표와 방향에 대한 합의가 없는 가운데 FTA 정책이 전략적으로 추진되고 있지 못하다. FTA 정책은 종합적인 국가전략의 중요한 부분으로서, 통상과 안보를 분리해서 각 분야의 이익을 추구하는 전략적인 접근이 필요하다.

## VI. 결론

지금까지 우리는 참여정부의 FTA 정책을 중심으로 한국의 통상전략을 검토하고 평가해 보았다. 동북아 경제중심 건설이라는 참여정부의 대외경제정책 목표는 우리나라와 동북아의 현실에 맞지 않는 것일 뿐만 아니라, 세계 통상환경의 변화에 따라 요구되고 있는 적극적인 FTA 정책의 추구와도 부합하지 않는다. 그 결과 참여정부의 FTA 정책은 비효율적이고 비효과적이며 전략적이지 못하다. 통상전략을 안보전략에 종속시키고, 안보전략을 이념적 지향에 따라

추구함으로써, 참여정부의 통상정책은 정책적 우선순위에서도 밀리고 정책의 내용에서도 현실성을 잃게 되었다. 통상전략을 포함한 대외전략의 근본적인 재검토가 필요한 이유이다.

그러면 대한민국이 선진통상국가로 지속적 발전을 이룩해 나가기 위해서 필요한 통상전략 차원의 개선책은 무엇인가? 우리는 크게 세 가지 묶음으로 이 문제를 검토해 볼 수 있다. 첫째, 통상국가로의 발전방향에 관한 기본적인 합의가 국민과 정치세력들 사이에 형성되어야 한다. 둘째, 대내외 협상의 목표와 대비책이 그러한 발전전략을 뒷받침해야 한다. 셋째, 통상국가 발전전략을 효과적으로 수행할 수 있는 통상정책결정 및 집행의 기구가 설립되어야 한다. 하나 씩 차례로 살펴보자.

참여정부는 국가발전목표로 2005년 초부터 선진통상국가의 개념을 사용하고 있다.<sup>48)</sup> 이에 관한 보고서에 따르면, 선진통상국가의 구성요소는 다섯 가지로 구성돼 있다: 글로벌 스탠더드 정착; 능동적 세계시장 참여, 글로벌 생산요소 활용; 세계 일류산업 육성; 그리고 개방친화적 사회인프라 구축. 그런데 참여정부 이전의 민주정부들도 대개 비슷한 발전전략을 제시했었다. 전임 정부들이 제시한 세계화, 개혁과 개방, 정부규제 철폐, 구조조정 등의 정책목표들은 모두가 유사한 발전방향을 지향하고 있다. 그러나 이러한 정책들이 과연 실제로 핵심적인 국정목표였는지는 의문이다. 실제로 각 정부가 한 일들은 이러한 방향과 거리가 있기 때문이다. 이는 현

48) 외교통상부는 대통령에게 2005년도 업무계획을 보고하면서 “선진통상국가 구현을 위한 경제외교”를 주요 정책과제로 제시했다. 이 부분은 대외경제정책연구원의 작업을 기초로 한 것이다. 최낙균 외, “선진통상국가의 개념 정립,” 대외경제정책연구원 정책자료 05-01 (2005년 4월 6일).

정부의 경우도 마찬가지이다. 따라서 지금 우리에게 필요한 것은 선진통상국가 건설을 단순히 구호로 외치는 것이 아니라 실제로 이를 위한 정책들을 중점적으로 추진해 나가는 것이다. 이를 위해서는 이러한 발전목표에 대한 국민과 정치세력들 사이에 광범위한 합의가 형성돼야 한다. 구호에 그치는 국정목표로는 선진통상국가 건설을 위한 험난한 과제들을 해결해 나갈 수가 없다.

다음으로, 선진통상국가의 원리가 정부의 대내외 협상목표에 반영되고, 국내 시장의 적극적인 개방을 위한 제도적·사회적 인프라가 갖추어져야 한다. 정부는 포괄적이고 차원 높은 FTA 정책을 추진하겠다는 공언에도 불구하고 막상 상대국과의 협상에서는 민감품목들을 중심으로 가급적 개방수준을 낮추려고 노력한다. 국내의 관련 이익집단들과 산업부문의 반대를 고려할 때 충분히 이해할 수는 태도이다. 마찬가지로 FTA 파트너들을 우리와의 FTA에 적극적인 자세를 보이는 소규모 개방국가들로 선택하고 있는 것도 이해할 수 있다. 그러나 이러한 태도로 선진통상국가를 달성할 수는 없다.<sup>49)</sup> 더욱이 개방에 따른 피해가 제한적일 것으로 예상됨에도 불구하고 대규모의 보상이 제공될 수밖에 없는 현실에서는 더욱 그렇다. 개방에 따른 피해에 대한 보상은 피해의 정도와 엄격히 연계돼야 한다. 그래야만 개방도 제대로 추진할 수 있고 구조조정과 국제경쟁력 증진의 목표도 달성할 수 있다. 개방에 따른 피해보상이 정치

적으로 결정될 경우, 피해보상은 늘어나도 개방의 목표를 달성하기는 어렵게 된다. 정부는 개방에 따른 피해보상이 엄정한 절차를 통하여 산정되고 제공될 수 있는 제도적 틀을 만들어야 한다. 그리고 개방에 따른 손익을 국민에게 정확히 알리고 개방 지지세력을 넓혀가야 한다.

마지막으로, 위의 두 가지 조건이 충족되더라도 통상정책을 효과적으로 추진할 수 있는 통상정책기구가 설립되지 않으면 소용이 없다. 우리나라는 통상교섭본부를 외교부에 두고 있는 외교통상형 통상정책을 추구하고 있는 국가이다. 이 모형은 크게 두 가지 측면에 있어서 장단점이 뚜렷하다. 첫째, 정무(안보)외교와 통상외교 중 어느 쪽에 비중이 실리느냐에 따라 통상정책의 방향이 좌우되는 데서 오는 장단점이다. 물론 양자 사이의 조화를 전략적으로 추구할 수 있는 장점도 있다. 그러나 우리나라의 대외정책이 대개 남북관계와 주변 4강 외교에 초점이 맞추어져 있는 사실을 고려할 때, 통상외교의 독자성을 확보하기가 어렵다. 둘째, 국내 이익집단과 경제관련 부처들과의 거리에서 비롯되는 장단점이다. 국내 이익집단들이나 이들의 이익을 옹호하는 관련 부처들의 영향력으로부터 떨어져 있기 때문에 시장개방을 선호하는 방향으로 대외협상을 할 수 있을 것이다. 그러나 협상결과에 대한 국내적 반대가 거세고 국회의 비준과정에 어려움을 겪을 수 있다. 그리고 협상결과를 국내적으로 이행하는데

49) 참여정부가 일본 및 ASEAN과의 FTA 협상을 타결하고 미국과의 FTA 협상을 개시하기로 합의할 수 있다면 참여정부의 FTA 정책은 큰 성공으로 평가받을 수 있을 것이다. 또한 시장개방에 따른 농업 및 비농업 분야의 구조조정 지원과 사회적 보상체계를 확립한다면 차후 정부들의 선진통상국가 전략 추진에 크게 기여할 것이다.

있어서 상당한 어려움에 직면할 수 있다. 국내의 정책수단들은 경제관련 부처들의 소관이기 때문이다.

참여정부의 FTA 정책이 보여주고 있는 한계는 통상정책 추진기구의 성격과 부분적으로 관련이 있다고 볼 수 있다. 외교와 통상이 하나의 중앙부서를 이루고 있지만 둘 사이의 전략적 조화는 찾아보기 어렵다. 이는 물론 우리의 안보현실과 통상의 현실이 분리돼 있기 때문이기도 하다. 그리고 동북아 중시라는 참여정부의 이상주의적 대외정책이

초래한 결과이기도 하다. 따라서 이러한 본질적이고 거대한 문제에 대한 국가전략적 선택이 이루어지지 않는 한 대외경제정책의 혼선은 계속될 것이다. 이에 따라 통상정책 추진기구의 위상도 흔들릴 것이다. 선진통상국가의 건립에 나라의 미래가 걸려있다면, 통상정책의 중요성에 대한 국민과 정부의 인식을 높이고, 통상전략을 효과적으로 추진할 수 있도록 통상기구의 위상과 영향력을 대폭 강화해야 할 것이다. (끝)

국가안보패널보고서 12호 부/록/안/내  
“동북아 경제협력과 한국의 FTA 전략: 참여정부의 FTA 정책 평가”

<부록1> 외교통상부 통상교섭본부 “자유무역협정(FTA) 추진 로드맵”

<부록2> 동아시아 연구그룹(EASG)의 對 ASEAN+3 회담 제출 최종 보고서

"EAI 국가안보패널 NSP 보고서 시리즈 소개"

- ① 북핵문제와 6자회담 (하영선 · 전재성 2004. 6. 17)
- ② 이라크 파병과 국가이익 (김성한 2004. 8. 4)
- ③ 주한미군 재배치와 21세기 한국의 신안보전략개념 (한용섭 2004. 9. 24)
- ④ [개정본] 북핵문제와 6자회담 (하영선 · 전재성 2004. 10. 22)
- ⑤ 2004 미국대선과 한반도 (장 훈 2004. 11. 1)
- ⑥ 북한체제위기와 한국의 대북정책 (신성호 2005. 1. 26)
- ⑦ 일본의 안보선택과 한국의 진로 (박철휘 2005. 3. 22)
- ⑧ 21세기 중국의 대외전략과 한국의 전략적 선택 (이태환 2005. 5. 25)
- ⑨ 정보화시대의 군사제국: 미 군사변환의 세계전략과 네트워크  
(이상현 2005. 10. 04)
- ⑩ 미국의 동아태 전략 : 변화와 지속성 (김성한 2005.11.17)
- ⑪ [제2차 개정본] 북핵문제와 6자회담: 평가와 전망  
(하영선 · 전재성 2006. 1. 2)
- ⑫ 동북아 경제협력과 한국의 FTA 전략: 참여정부의 FTA 정책 평가  
(정진영 2006. 1. 2)
- ⑬ 확산안보구상(PSI)과 한반도 (신성호 근간)