

# 동북아 통합의 가능성과 그 실천방안★

2009.5.21(월)

외교통상부 에너지자원대사 조 현

## I. 머릿말 : 동북아 통합은 가능한가?

- 동북아 3국의 통합은 EU와 비교해 큰 문화적 이질성과 경제적 격차에 비추어 거의 불가능하다는 평가가 있다.
- 그러나 세계 제1, 2차 대전 후 유럽이 현재와 같은 수준으로 통합되리라 누가 장담했겠는가?
  - 동북아 3국간 교역 비중, 투자 비중을 살펴보면 얼마나 빠르게 통합이 진행되고 있는지 알 수 있다.
    - 비교 : 1957년 당시 EU 역내 비중(약20%) vs. 2007년 동북아 3국 역내 비중(약25%)
- EU 형성 초기인 1950년대의 유럽과 2000년대의 동북아 3국을 비교함으로써 동북아 통합의 가능성을 살펴보고 그 수단, 조건과 방안을 제시해 본다.
  - 통합에 관하여 동북아를 EU와 비교하는 것은 EU가 가장 성공적인 통합사례일뿐 아니라 동북아처럼 갈등과 전쟁의 역사를 가지고 있기 때문이다.

---

★ 이 글은 필자가 2002-3년간 한·일 FTA 산·관·학 공동연구회 한국측 의장으로 활동한 경험을 바탕으로 작성되었으며, 이 글에 포함된 모든 주장은 필자 개인의 견해로서 외교통상부의 입장과는 무관합니다.

## II. 통합의 필요성

- EU와 마찬가지로 동북아 통합의 목적은 경제적 번영과 안보 확보이다.
  - 중국과 일본은 상호 보완적 경제 관계로서 통합시 큰 경제적 효과가 기대된다.
  - 안보적 측면에서도 중국은 사실상의 한·미·일 3각 동맹에 의한 안보위협을 해소할 수 있다. 일본 또한 중국으로 부터의 위협을 감소시킬수 있다. 무엇보다도 통합은 동북아 3국의 군비 경쟁을 완화시킬수 있다.
- 특히 한국은 베네룩스 3국의 경우와 같이 동북아 통합을 통해서 경제적 이득은 물론, 중·일과의 관계 증진을 통한 안보문제의 궁극적 해결을 성취할 수 있다.
  - 베네룩스 3국이야 말로 EU의 최대 수혜자이다. EU는 제1, 2차 대전의 희생국인 베네룩스 3국에게 안보문제의 근본적 해결을 가져다 주었다.
- 또한 서독이 EU라는 틀 안에서 평화적 통일을 이룩할 수 있었던 것처럼 한국도 동북아 통합을 촉진함으로써 평화적 통일을 보다 수월하게 달성할 수 있다.
  - 독일 중심의 중부 유럽권(Mittel Europa)의 포기, EU 확대 일환으로서의 통일독일은 통독의 필수적 조건이었다.
- 따라서 안보문제와 통일문제를 동시에 갖고 있는 한국은 동북아 3국중에서 동북아 통합에 가장 큰 인센티브를 찾을 수 있을 것이다.

### III. 통합의 수단

- EU는 전쟁 억제의 방안으로 전쟁에 긴요한 자원인 철과 석탄을 공동 생산·관리하는 것으로 통합 수단을 삼았다. 이어서 무역 자유화와 공동화폐 제도 도입이 통합의 견인차 역할을 하였다.
- 21세기인 지금의 통합은 상품무역과 투자의 자유화는 물론 서비스 시장의 자유화를 의미하며, 이것은 FTA의 체결로 실현된다.
- FTA는 또한 상품·서비스 등의 표준화, 에너지 공동구매 협력, 위생과 검역 조건의 일치, SARS 공동 대처 등의 다양한 공조를 가져올 수 있다.

### IV. 통합의 로드맵

#### 1. 유럽 통합의 사례

- 유럽의 통합은 6개국 → 15개국 → 27개국으로 확대되면서 (widening) 그 영역도 단일시장 → 공동화폐제도 도입 → 정치적 통합으로 이어졌다 (deepening).
- 이러한 통합은 EC 회원국간의 협정, 즉 국제법에 기초한 법적 (De Jure) 통합 과정이었다. EU 체제의 확대(widening)와 심화(deeping)를 달성하기 위해서 EU 회원국들은 매번 새로운 협정과 추가 협정을 맺어 나왔다.
  - EU는 리스본 협약에서 볼 수 있듯이 비준이 되지 않으면 진전이 안 될 정도로 국제법에 근거한 통합이다.
- 이 통합 과정에서 역외 국가가 어떤 작용과 역할을 했는지 살펴볼 필요가 있다. 소련과 동구권은 분명히 유럽 국가들의 단합을 촉진시켰다. 그러나 미국은 유럽 통합을 촉진시켰을 뿐

아니라 그 방향성을 제시하는데 있어서 가장 큰 역할을 한 외부 세력이었다. 미국은 NATO의 일원으로서 평화의 수호자 역할을 하였을 뿐 아니라 마샬플랜에 따른 경제적 지원자와 EU상품 수출시장의 역할을 하였다.

## 2. 동북아 통합의 방안

- 동북아 통합 방안으로는 ①한-중-일간 양자 FTA (한-일, 한-중, 중-일 FTA) ②삼자간 FTA (한-중-일 FTA), 그리고 ③분야별 협력(sectoral approach)등을 고려할 수 있다.

### 가. 양자간 FTA를 통한 단계적 통합방안(step-by-step approach)

- 한·일 FTA는 그 전망이 어둡다. 양측은 2003년 12월부터 1년간 6차례의 협상을 실시하였으나 이견으로 협상이 중단되었으며, 2008년 6월과 12월에 재개된 두 차례의 실무협의에서도 협상의 진전이 없었다.
  - 일본은 농수산물 시장 개방에 인색하고 부품소재 산업협력, 비관세 장벽 등에 소극적이다. 건설시장 조합 카르텔과 민간 자율규제 등으로 한·일 FTA를 통해 한국이 기대할 실익이 크지 않다.
  - 관세 철폐에 한정된 한·일 FTA에서는 한국이 실익을 찾기가 어렵다. 비관세 장벽 때문에 자유화의 효과가 크지 않기 때문이다. 따라서 일본에 주는 정치적 의미가 큰 한·일 FTA는 한·일간에 이익의 균형을 가져오기 어렵다.
  - 또한 한·일 FTA는 중국을 자극할 가능성이 있다. 한·미 FTA에 이어 한·일 FTA가 체결되면 중국은 이를 한·미·일에 의한 대중국 포위(containment) 정책으로 받아들일 수 있다.

FTA의 상징성(symbolism) 때문에 한반도상의 남·북한 경계선이 국제 정치·경제적 단층선(fault line)으로 해석될 수 있다.

- 그렇다면 한·중 FTA는 어떤가? 중국이 비교적 적극적인 입장을 취해오는 가운데, 2007년 3월 산-관-학간 공동연구가 개시되었으며 이후 예비협상 회의가 개최 되었다.
  - 한국의 입장에서는 저가 공산품과 농산물의 대량 유입, 위생·검역 문제 등에 관해 우려하지 않을 수 없다. 한국 경제가 거대 중국 경제권에 편입되는 것이 가져올 결과에 관해 면밀해 검토해야 한다.
  - 따라서 한·중 FTA는 한국이 중국으로부터 얻을 당장의 이익보다는 한·중 경제 관계를 선진화 시키고 중국 경제가 보다 예측 가능한 시장경제 체제로 변모하는데 도움이 되는 방향으로 추진되어야 한다.
  - 또한 미국과의 동맹관계를 유지해야 하는 한국으로서는 한·중 FTA체결이 한·미 관계에 미칠 영향에 대해서도 신중히 고려하지 않을 수 없다.
- 이러한 이유에서 한·중 FTA나 한·일 FTA 어느 하나를 먼저 체결하는 것은 한국 외교정책상 바람직하지 않다. 또한 어느 한 나라와 FTA를 먼저 체결하는 것은 다른 나라와의 FTA 체결을 더디게 만들 수도 있음에 비추어, 양자 FTA를 하나씩 체결해 나가는 방식(Step by step approach)은 장기적인 동북아 통합에 도움이 되지 않는다.
- 그러나 한·중, 한·일 FTA의 교섭은 꾸준히 진행시켜나가는 것이 장기적인 동북아 통합에 필요하다. 여건의 변화로 인해 한·일 또는 한·중 FTA중 하나의 타결이 가시화 되는 경우, 한·일 또는 한·중 FTA가

비슷한 시기에 함께 타결될 수 있도록 속도를 조절해야 할 것이다.

#### 나. 한·중·일 FTA 방안(grand bargain)

- 한·중·일은 현재 FTA 논의를 초보적 단계에서 시작하고 있다. 1999년 3국간 경제협력에 관한 공동연구를 시작하고 2002년부터 3국간 FTA의 경제적 효과에 대한 민간공동연구가 진행 중에 있으나, 한·중·일 FTA는 중·일간의 반목으로 기대하기 곤란하며 현실성이 낮다. 중·일간 양자 FTA는 아직 논의조차 없는 상황이다. 한·중·일간 투자협정도 아직 체결이 요원한 것이 현실이다.
- 동북아 통합을 한·중·일 3국간 FTA의 일괄타결을 통해 추진하려고 하면 단기간내 그 성취가 무망하므로 자칫 통합을 향한 단기적 성과를 경시하게 되기 쉽다. 이러한 방식에만 의존할 경우, 동북아 통합은 비현실적인 미래의 “비전”으로 치부될 수 있다.

#### 다. 실질적 통합 추진 방안(sectoral approach)

- 앞에서 살펴본 바와 같이 한-중, 한-일 FTA 어느 것을 먼저 추진한다는 방식은 곤란하며, 양자 FTA를 통해 한-중-일 FTA를 이끌어내는 방식도 오랜 시간이 걸린다는 취약점이 있다.
- 따라서 한-중-일간 각각의 FTA 협상은 지속하되, 현실성 있는 실질적인 분야에서의 협력을 우선 추진하는 것이 필요하다.
- 한·중·일은 경제적 격차와 상호불신도 아직 크기 때문에 유럽의 통합에 비해 훨씬 어려울 것이다. 그러므로 당장 FTA 체결과 같은 법적(De Jure) 통합보다는 많은 교류를 쌓아가면서 우선 가능한 분야부터 통합해 나가는 실질적(De Facto) 통합을 추진하는 것이 현실적이다.

- 우선 한·중·일은 ASEAN+3 계기를 활용하여 한·중·일간 정상회담, 분야별 장관급 회담을 활성화하여 정부간 교류를 확대해야 한다. 동시에 상호 협력이 가능한 부문별로 시스템의 조화(harmonization)와 통합을 시도해야 한다.
- sectoral approach가 WTO 협정 위반 소지가 있는 부문별 자유화(관세철폐)를 의미하는 것은 아니다. 분야별로 협력을 강화해 나간다는 것을 의미하며, 이는 WTO 협정에 합치된다.
- 예를 들어, 에너지 소비대국인 3국간의 가스공동구매, 원유 비축 등의 에너지 분야 협력과 황사, 산성비, 해양오염 공동대응 등 초 국경성 환경 분야의 협력 등을 고려해 볼 수 있다.
  - 최근의 금융위기를 배경으로 3국 중앙은행 총재간 정기협의와 협력방안도 제시되었다. 3국간 통화스와프를 확대하고 이를 활용해 나가는 것도 중요한 신뢰구축 수단이 될 것이다. 이는 치앙마이 이니셔티브를 확대시켜 나가는 것을 포함하며 궁극적으로는 AMF의 창설도 고려할 수 있다.
  - 3국간 유학생교류 확대도 미래지향적인 좋은 협력분야이다. 같은 맥락에서 현재의 한·중·일 차세대 지도자 사업도 계속 추진해 나가야 한다.
  - 김포-하네다 및 김포-상하이간 셔틀항공편과 같이 3국 주요 도시간 항공편을 국내선화 하는 방안도 통합을 위한 좋은 사례이다. 특히 사전 검역 및 통관 제도를 실시해 보는 것은 국경 장벽을 없애는 첫 걸음이 될 수 있다.
  - 아울러, 상호간의 반감을 없애나가기 위해 상호 문화교류를 확대해 나가는 문화적 접근도 필요하다. 중국과 일본에서 한

류의 성공은 이러한 문화적 교류가 동북아 통합을 위해 국민 정서적인 측면에서 긍정적 역할을 할 수 있음을 보여준다.

- 한·일 또는 한·중간에는 현재 의원 연맹과 같은 양자간 교류가 많이 있다. 앞으로는 이러한 양자간 채널을 가급적 한·중·일 3국간 채널로 바꾸어 나가는 노력을 해야 한다.

○ 한편, 한·중·일간 정치적 협력도 경제적 통합을 지원하는 수준에서 그 역할을 시작할 수 있다. 6자회담, 북한핵문제 공동대처 등 바람직한 framework를 만들어 나가면서 핵확산과 군비경쟁을 막는 협력은 동북아 통합의 중요한 필수 불가결요소(sine qua non)이다. 유럽통합은 동구 공산권과의 대립 속에서 냉전기간 동안에 주로 이루어졌다. 동북아 3국도 북한 문제를 통합촉진의 요소로 활용할 수 있을 것이다.

- 아직 정치 분야에 머무르고 있지만 대북한 지원에 관한 3국 협력도 검토해 볼만하다. 특히 90년대 KEDO의 사례와 같이 전력 또는 중유 등 북한에 대한 에너지 지원 문제는 3국간 협력의 가능성과 필요성이 높은 분야로 보인다.
- 이러한 부문별 통합 (sectoral integration)이 상당히 진척된 후에 그 결과를 모아서 한·중·일 FTA를 체결하는 것(de jure approach)이 바람직하다.

○ ASEAN을 망라하는 大아시아 통합 방안도 생각해 볼 수 있으나 East Asia Summit의 진전현황에서 볼 수 있듯이 이는 구체적인 실현 방안을 가지고 추진하기에는 비현실적이다. 또한 자칫 ASEAN과의 FTA 추진 경쟁처럼 상호협력 보다는 ASEAN을 자신의 편으로 끌어 들이기 위한 한·중·일간의 경쟁으로 변모할 가능성도 있다.

### 3. 동북아 통합과정에서 미국의 역할



- 다행히 한국은 미국과 FTA를 체결하였다. 이는 한·중·일 경제통합이 배타적인 동북아 경제 공동체로 나가지 않을 것임을 시사한다.
- 한·미 FTA는 동북아 경제공동체가 대외 개방적이며 세계적 표준(global standard)에 합치되는 방향으로 나가도록 그 방향성을 제시할 수 있다.
  - 따라서 한·중 또는 한·일 FTA 협상은 한·미 FTA가 발효된 뒤에 본격화 시켜야 한다.
- 미국은 또한 지역 안보를 책임지는 상호안전보장협정을 한국, 일본과 각각 체결하고 있어서 EU통합과정에서 보여주었던 평화 수호자(guarantor of peace)의 역할을 동북아 지역 통합과정에서도 할 수 있다.

## V. 결론

- 동북아 통합은 지금 당장 요원하게 보이지만 제반 상황과 그 필요성에 비추어 EU 통합 못지않게 절실하며 상황의 변화에 따라 그 실현이 불가능한 것도 아니다.
  - 장기적으로는 6자회담이 동북아 평화체제로 발전하고, 한·중·일간 각 분야의 협력이 경제통합으로 발전되어야 한다.
- 이를 위해서는 한·중·일 3국이 현명하고 미래지향적인 정책을 함께 만들어 나가는 노력을 경주해야 할 것이다. 무엇보다도 동북아 통합에 관한 비전을 공유해야 하며, 로베르슈망이나 아데나워 같은 비전을 가진 정치지도자의 역할도 필요하다.
  - 또한 정부관리, 학자, NGO 등은 stakeholder로서 3국간 교류·협력을 꾸준히 확대해 나가야 한다.
  - 무엇보다도 동북아 통합에 대한 역주행을 경계해야 한다. 즉,

3국간 협력을 해치는 민족주의적 정서의 확대를 지도자들 간에 협력을 통해 막아야 한다. 가장 민감한 영토문제는 현상 (status quo)을 수용하면서 다른 분야의 협력을 망치지 않도록 관리해 나가야 할 것이다.

- 이러한 협력의 과정에서 한국의 역할이 특히 중요하다. 왜냐면 중국과 일본은 상호 경쟁적 관계에 있으며 통합을 추진할 만한 상호신뢰가 아직 구축되지 않았기 때문이다.
  - 그러나 이러한 한국의 역할은 조심스럽게 확대되어 나가야 한다. 노무현정부에서 추진되었던 한국의 균형자론은 한국의 역할을 과장함으로써 결과적으로 일본과 중국이 소극적 입장을 취하도록 만들었다.
- 또한 한·중·일 3국만의 협력으로 국한하여 추진하면 배타성을 띄기 쉬우므로 동남아시아를 포함하는 전체 아시아 국가들간의 협력의 큰 틀속에 3국 협력을 추진하는 것이 바람직하다. 이러한 맥락에서 이명박 대통령이 2009년초 주창한 신아시아 외교정책의 밑그림 또는 장기적 과제로 동북아 3국 통합을 검토해 볼 수 있을 것이다. /끝/