

2013 EAI Special Report

한국의 FTA 2.0 신전략 제안

FTA 2.0: A New Trade Strategy for South Korea

손 열 · 송영관 · 이승주 · 이용욱 · 전재성

2013. 4

2013 EAI Special Report

한국의 FTA 2.0 신전략 제안

FTA 2.0: A New Trade Strategy for South Korea

손 열, 송영관, 이승주, 이용욱, 전재성

2013.4



목차

정책제안(Executive Summary)	2
제1장 서론 : FTA 2.0의 목표, 전략, 강령	8
제2장 국제환경의 변화와 국제경제질서	13
제3장 한국 FTA 정책의 성과와 한계	24
제4장 쟁점과 전략	33
저자 약력	51

정책제안(Executive Summary)

I. 왜 FTA 2.0인가

한국의 자유무역협정(Free Trade Agreement: FTA) 전략은 여러 국가들과 동시에 협상함으로써 FTA 후 발국의 처지를 일거에 만회하고 시장을 선점하겠다는 “동시다발형 FTA 전략” 하에 괄목할 만한 성과를 이루었다. 이제 FTA에 관한 한 한국은 추격을 넘어서 선두권의 반열에 올랐으므로 향후 10년을 겨냥한 FTA 2.0을 마련해야 할 시점이다.

2010년대 들면서 통상정책은 세가지 도전요소에 직면하고 있다. 첫째, 양자 FTA로부터 다자 FTA로의 방향전환이 이루어지고 있다. 한-중-일 FTA, 역내 포괄적 경제동반자 협정(Regional Comprehensive Economic Partnership: RCEP), 환태평양 경제동반자 협정(Trans-Pacific Partnership: TPP) 등 동북아, 동아시아, 아시아-태평양을 단위로 한 지역 다자적 통합 움직임이 개별적으로 진전되고 있어서 기존의 양자협정 전략과 다른 다자협정 전략을 마련해야 한다. 둘째, FTA의 지역다자화 경향의 이면에는 동아시아 FTA 네트워크를 둘러싼 미국과 중국간의 전략적 경쟁이 자리하고 있다. 중국은 아세안과의 FTA 체결을 필두로 홍콩, 마카오, 대만과 협정을 체결한 이래 한-중 FTA, 한-중-일 FTA, RCEP 추진을 통해 자국을 중심으로 아시아 FTA 네트워크를 구축하고자 한다. 이에 반하여 미국은 TPP를 적극적으로 활용하면서 아태지역을 단위로 한 FTA 네트워크 구축으로 맞서고 있고 일본이 TPP 교섭참가를 선언함으로써 동아시아 혹은 세계 FTA 판도는 요동치고 있다. 주요 거대 시장과 양자 FTA를 선취하여 “글로벌 FTA 허브”를 추구해 온 한국의 전략 역시 수정을 가하지 않을 수 없게 되었다. 세 번째 도전요인은 신자유주의를 요구하는 국내정치적 환경의 변화이다. 힘겹게 체결한 대형 FTA가 국내적으로 경제사회 전반에 적하효과(trickle-down effect)를 주기보다는 일부 수출대기업과 수입업자의 협소한 이익을 챙겨준다는 인식하에 FTA 피로현상이 나타나고 있다. 이는 2008년 세계금융위기가 발생한 이래 신자유주의적 성장의 한계가 노정되면서 사회안전망 확대와 경제민주화를 담는 새로운 자본주의가 모색되는 추세와 연결되면서 향후 FTA 전략이 내향적 성향을 띠게 작용하고 있다. 향후 FTA 전략은 기왕의 시장선점, 수출시장 확보, 신자유주의적 개혁이란 목표를 일정하게 조정하는 과제를 안게 되었다.

FTA와 관련된 한국의 위상 변화, 대외통상환경의 변화, 그리고 국내정치환경의 변화라는 도전요인에 대응해 마련해야 할 통상정책 2.0은 변영과 공생을 목표로 하여 개방, 참여, 공유, 확산의 원칙을 추구하는 것이라 할 수 있다. 수출시장 확대를 통한 경제성장이라는 단일 목표를 추구했던 FTA 1.0과 대별되는 대목이다. 향후 10년 세계 자본주의는 2008년 세계금융위기의 반성으로 신자유주의적 성장을 넘어 인간 및 자연과의 공생을 추구하는 지속 가능한 자본주의를 끊임없이 모색할 것이다. 따라서 FTA 2.0은 이러한 거대조류에 조응하면서 한편으로 동아시아 아키텍처를 둘러싼 미·중 대립을 유연하게 흡수하여 함께 변영할 수 있는 네트워크 질서를 구축하는 목표를 실천한다.

FTA 2.0은 네트워크 2.0이 갖는 의미 그대로 열린 플랫폼 하에서 더 많은 행위자들이 참여하고 더 많이 공유하는 FTA라는 의미를 갖는다. FTA 2.0은 (1) 배타적이지 않고 개방적인 FTA를 지향한다. 특정 지역을 한정하여 구성원간의 배타적 특혜협정을 맺는 것이 아니라 일정한 진입기준을 만족시키



는 행위자에게 개방하는 성격을 갖는다. (2) 개도국과 신흥국에게 참여의 문을 열고 포용하는 FTA를 추구한다. (3) 개방의 과실을 사회 구성원 골고루 향유할 수 있는 공유의 FTA를 추구한다. (4) FTA들을 연결하여 정합성, 호환성을 높여 확산하는 FTA를 추구한다.

무역규칙 제정 : 이러한 목표와 원칙 하에서 한국의 교섭은 관세 양허 협상을 넘어서 초국적 생산이 일어나는 지역을 단위로 무역-투자-서비스의 결합을 돕는 새로운 제도환경을 만드는데 초점을 맞춰야 한다. 재산권 보장, 원산지 규정, 자본 이동, 인력 이동, 경쟁 정책, 인프라 서비스 등 지역을 단위로 한 다자적 무역규칙과 규범을 제정할 수 있도록 대비해야 한다.

공생의 FTA : 향후 한국이 마주할 RCEP 중심의 FTA 교섭국은 주로 한국보다 경제규모나 발전 정도가 낮은 아시아 개도국들이다. 한국은 한-미 FTA나 한-유럽연합(European Union: EU) FTA를 통해 고수준 개방을 단행하였으나, 아시아 개도국들이 이런 고수준의 개방을 수용하기 어려운 현실을 인정하고 이들을 포용할 수 있는 FTA 전략이 필요하다. 또한 국내적으로도 개방을 추구하되 사회구성원들이 공유하는 사회적 가치를 지탱하는 FTA를 추진해야 한다. 개방에 따른 승자의 이득을 나누고 패자의 손실을 보상함으로써 개방의 과실을 함께 향유할 수 있도록 제도를 설계해야 한다.

중견국의 가교외교 : 경제적으로 통합의 길을 걸으며 부상하는 동아시아 지역질서의 주도권을 잡기 위해 미국과 중국은 이 지역 경제아키텍처의 설계를 놓고 군사와 경제면에서 다양한 수단을 동원하여 각축을 벌이고 있다. 문제는 이 두 국가의 건축비전이 정합적이지 못하고 경합적이라는 데 있으며 그 이면에는 미·중간 세력전이와 그에 따른 전략적 불신이 자리하고 있다. 따라서 한국의 전략적 비전은 양국간 세력전이에 따른 불신과 갈등을 평화적으로 관리하는 체제적 유연성을 확보할 수 있도록 제도설계를 해 나가는 일이다. 한국은 가교로서 미국과 중국의 FTA망이 동아시아에서 공존하면서 정합성과 호환성을 향상시키는 네트워크 전략을 추진하고, 동시에 군사안보 영역과 연계하여 “강대국 정치의 비극”(Tragedy of Great Power Politics)을 되풀이하지 않도록 복합네트워크를 구축해 나가야 한다.

II. 국제환경의 변화: 안보·경제 넥서스

국제경제질서는 시장의 논리에 기반하지만 안보, 군사, 외교 등 국제정치질서 전반의 영역과 밀접하게 관련되어 형성되고 유지된다. 미국과 소련이 각축을 벌였던 냉전 질서, 냉전 종식 이후 미국 주도의 세계질서가 확립되고 확장되었던 1990년대, 9.11테러를 기점으로 미국 주도의 안보질서에 대한 도전이 가시화되고 세계화의 모순에 관심이 집중된 21세기 초반, 그리고 2008년 경제 위기 이후 G20, G2 등 다양한 현상이 나타나고 있는 현재에 이르기까지 국제환경의 변화는 국제경제질서의 형성과 변화에도 많은 영향을 미쳤다. 제2차 세계대전 종식 이후 미국은 국제경제질서의 체계 조성자(system maker)이자 특권 향유자(privilege taker)의 지위를 향유했다. 냉전이라는 지구적 아키텍처 속에서 미국은 동맹국들에게 다양한 안보 재화를 공급하는 한편, 이를 바탕으로 자신이 주도하는 자유주의 경제질서를 유지할 수 있었다.

1990년대 공산권 몰락 이후 미국 클린턴 행정부는 단극체제의 환경을 활용하여 세계무역기구(World Trade Organization: WTO)를 통한 세계무역정책을 강화하고 자유주의 경제질서를 보다 광범위한 지역에 확산하는 정책을 추구했다. 9.11테러와 2008년 세계금융위기 이래 미국은 심각한 재정적자로 인해 지구적으로 이른바 축소(retrenchment)전략을 추구하게 되었다. 미국은 약화된 미국의 패권을 활성화하기 위해 당분간 지구적 군사적 개입을 줄이고, 국방비를 삭감하며 주변적 이익에서 후퇴하여 핵심적 이익 증진에 집중하는 전략을 세우고 있다. 또한 미국은 경제활성화를 위해 아시아 시장과 보다 긴밀한 관계를 가지면서 이를 보장할 아시아의 안정적 안보환경 증진, 그리고 중국과의 유리한 경제관계 유지 및 안보 현상유지 등을 추구하고 있다. 미국은 이른바 아시아 중시전략 속에서 전반적 아키텍처 구상에 맞는 지역 차원의 경제 아키텍처 수립을 향한 전략을 추구하고 있다. 미국은 아시아지역 TPP의 협상을 적극 추진하고 있으며, 대중국 경제관계에서 규범에 기반한 무역이 미국의 생산자들의 이익에 부합된다는 이념 하에 중국의 대외경제정책의 행태를 WTO의 기준에 맞추도록 노력하고 있다. 동아시아 경제아키텍처에 대한 중국의 정책도 매우 활발하다. 중국은 한국, 일본 등과 3국간 자유무역협정 협상, 한국과의 자유무역협정 협상을 벌이고 있으며, RCEP 협상도 동시에 추진하고 있다. 한국, 일본, 아세안 국가들 역시 미-중의 경쟁 양상 속에 활로를 개척하는 외교전략과 FTA 전략 등을 고안하면서 자국의 국가이익을 도모하는 동시에 동아시아가 대결적 세력전으로 휩쓸려 들어가지 않도록 지역질서를 변환하는 과제에 직면하고 있다.

III. 한국 FTA 정책의 성과와 한계

한국 FTA 정책은 냉전의 종식으로 상징되는 1990년대 국제정치체제의 변화로 인해 촉발된 국제통상환경의 변화와 맥을 같이한다. 한국의 FTA 정책은 FTA의 세계적 확산에 대응하는 FTA 따라잡기 정책의 일환으로 시작되었다. FTA 따라잡기를 위한 대외협상의 효율적 실행을 위해 정부는 통상교섭본부의 신설 등의 제도적 강화를 시도하였다. 그러나 국내적으로 피해집단들이 대외협상에 영향을 미칠 수 있는 공식적인 통로를 확보하고 있지 못하기 때문에, 정책결정의 후반부에 국회를 활용하여 보상을 추구하는 과정에서 FTA가 정치화되는 경향이 나타났다. 그 결과 피해집단에 대한 직접보상을 지급하는 현상이 초래되었다.

한편 정부는 동시다발적 추진전략과 거대 선진경제권과의 FTA 추진전략을 통해 보다 공세적인 FTA 전략을 실행하였다. 이 전략은 FTA 따라잡기를 효과적으로 추진하고 동시에 글로벌 FTA 허브를 지향하는, 한 차원 진전된 FTA 전략이라고 할 수 있다. FTA 허브전략은 다수의 FTA를 빠른 시일 내에 체결함으로써 FTA 따라잡기를 완수했다는 의미가 있을 뿐 아니라, 미국, EU, 중국 등과 FTA를 선제적으로 추진함으로써 주요 시장에서 선점 효과를 누리고, 향후 FTA 경쟁에서 유리한 위치를 확보할 수 있도록 했다는 점에서 긍정적으로 평가할 만하다. 그러나 이 과정에서 낮은 FTA 활용도, 협상 주도권의 약화, 다자화에 대한 대비 미흡 등의 문제점이 나타나기도 했다. FTA 정책에서 발견되는 또 하나의 특징은 한-미 FTA의 사례와 같이 FTA를 매개로 경제와 안보가 연계되는 현상이 발생했다는 점이다.



IV. 7대 강령

강령-1: 개방과 참여, 포용의 FTA를 추구한다.

FTA는 배타적이지 않고 개방형 플랫폼으로 다른 FTA와의 연계를 통한 확대(scalable)가 가능하도록 설계되어야 한다. 한-중 FTA, 한-중-일 FTA, RCEP이 동시에 추진되는 상황에서 한국은 향후 이 세 가지의 FTA가 RCEP으로 묶여질 수 있는 가능성, 그리고 중국과 미국의 관계에 따라 TPP와 RCEP, 또는 범대서양 무역투자동반자협정(Transatlantic Trade and Investment Partnership: TTIP)과 RCEP이 하나의 FTA로 발전될 가능성을 염두에 두어야 한다. 한국은 포괄적이고 포용적인 즉, FTA 블록 간 협정문의 내용이 충돌되지 않고 향후 융합될 수 있는 방향으로 FTA를 추구한다. 또한 향후 주요 FTA 대상국인 개도국들과의 교섭에서는 이들에게 충분한 이행기간을 부여하여 대비할 시간을 주는 동시에, 전자관세화 등 다양한 분야에서 공적개발원조(Official Development Assistance: ODA)와 연계해 기술 전수 및 개도국의 능력 배양 프로그램을 FTA와 연계해 지원하고, 상호 관심분야에 위원회 등을 설치하여 향후 지속적으로 보다 높은 수준의 자유화와 투명성을 이룰 수 있도록 해야 한다.

강령-2: 장기적으로 높은 수준의 자유화를 지향한다.

동아시아를 중심으로 한 생산의 세계화 현상인 가치사슬 혹은 생산네트워크를 더욱 발전시키기 위해서는 관세 뿐 아니라 비관세장벽을 포함한 전반적 분야에서 높은 수준의 자유화 전략이 필요하다. 중간재 무역에 방해가 되지 않도록 고수준의 상품 무역 자유화와 더불어 원산지 규정의 통일, 서비스와 투자의 자유화, 그리고 전문인력의 자유로운 이동을 FTA 틀 내에서 보장할 필요가 있다. 현재 인터넷의 발달로 전자상거래가 급증하고 있으므로 이에 대한 자유화 논의도 필요하다. 또한 RCEP 국가 중 한국, 일본, 싱가포르를 제외하고는 정부조달협정(Agreement on Government Procurement: GPA) 가입국이 아니기 때문에 정부조달시장 개방 문제도 중요한 의제로 다루어야 한다.

강령-3: 투명성, 경쟁정책, 지식재산권, 환경정책에 대한 제도 선진화를 추구한다.

규제의 투명성, 경쟁정책, 지적재산권, 환경 등 다양한 제도에 대한 공생의 장을 마련할 필요가 있다. 이를 위한 기본 방향은 우선 각국의 관심 분야에 위원회 등을 설립하여 공동 논의의 장으로 활용하고 각국의 '모범 사례(best practice)'를 공유해야 한다.

강령-4: 당면한 여러 FTA 교섭에서 순차성(sequencing)은 한-중-일 FTA > RCEP > TPP 순이 유리하다.

정책 순차성(Sequence Priority)의 경우, RCEP가 TPP보다 우선되어야 하고, 한-중-일 FTA가 RCEP보다 우선되어야 한국에 전략적으로 유리할 것으로 본다. 전자의 경우, RCEP은 이미 협상개시가 선언되었고 한-중-일 FTA와 별도로 한-중 FTA 협상도 진행 중이어서 중국이 배제된 TPP에 우선 순위를 두

는 것은 전략적 부담이 클 수 밖에 없다. 반면 미국이 요청하는 TPP의 경우, 한국은 미국과 높은 수준의 FTA를 이미 체결하고 운영 중이어서 TPP 참여 지연 등이 미국과 외교적 마찰을 일으킬 개연성은 상대적으로 작다.

현재 RCEP의 다자 FTA 수준에 대한 기대는 낮은 편이다. 우선 대외개방도가 한, 중, 일 뿐만 아니라 동남아 국가들보다 현저하게 낮고, 낮은 수준의 FTA를 선호하는 인도가 포함되어 있고 한, 중, 일, 동남아 국가들 역시 FTA 수준에 있어 상이점들이 있다. 한국은 한-중-일 FTA의 성공과 공고화에 순차적 선호를 두되, 무역 규칙의 제정에 협상의 중점을 두어 성사한 후, 이를 RCEP까지 연결시키는 전략이 필요하다.

강령-5: 중견국 가교외교를 통하여 역내 협력과 미중 간 협력을 추동한다.

한-중-일 FTA나 RCEP의 경우, 한국은 중국과 일본 사이의 가교외교와 중국과 일본의 역내 패권 야심의 완화를 위한 동남아 국가들과의 협력 등을 추구해야 한다. 미국과 중국의 FTA망 사이에서 한국은 양자가 동아시아에서 공존하면서 정합성과 호환성을 향상시키는 네트워크를 이룰 수 있도록 돕는 역할을 모색해야 한다.

강령-6: 다자협상에서 ‘원칙적 최소주의와 규제의 현지화(Principled Minimalism and Host Regulation),’ ‘분해 및 이슈 연계(Decomposition and Issue Linkage),’ ‘비정부간 네트워크 활성화 및 활용’을 실천한다.

다자주의의 제도적 공고화를 위한 미시적 전략의 성공은 우호적이지만은 않은 구조적 제약 속에서 역내 국가들의 협력패턴을 견인하고 지속시키는 현실적 전략의 개발과 적용에 달려있다. 이 같은 미시적 전략은 다음의 세 가지로 요약된다. 1) ‘원칙적 최소주의와 규제의 현지화(Principled Minimalism and Host Regulation)’는 동아시아 역내국가간 힘의 불균형, 주권에 대한 민감성, 이질적 국내 정치 및 경제 제도 등을 고려할 때 가장 합의하기가 쉬운 원칙을 중심으로 협력 패턴을 만들고, 합의된 원칙의 국내적용은 상호 호혜를 바탕으로 각 국가의 재량에 맡기는 방안이다. 2) ‘분해 및 이슈 연계(Decomposition and Issue Linkage)’는 상당한 정책적 협력과 진통이 예상되는 주요 사항의 경우 제도화 과정을 여러 단계로 나누어 점증적으로 추진하는 ‘분해’ 전략과, 협상의 원활한 진행을 위해 협상 과정에서 인접 이슈 영역과의 연계를 통해 협상 결과에 따른 국가별 분배 형평성의 제고를 추구하는 ‘이슈 연계’ 전략을 결합하는 방안이다. 3) ‘비정부간 네트워크 활성화 및 활용(Informal Intermediaries)’은 각국 정부 관계자들과 학계, 전문가 그룹간의 인적 교류, 회의, 정책공동개발 등의 트랙 1.5 외교와 비정부간 정책네트워크 형성과 같은 트랙 2 외교의 활성화 전략을 의미한다.

강령-7: 국내 보완대책의 정치화를 막고 사회적 안전망을 강화하는 방향으로 정책이 이루어져야 한다.

통상국가를 지향하는 한국처럼 무역의존도가 높은 국가의 경우, 개방은 일회성이 아니라 상시적인 것



이어서 개방의 효과와 개방에 따른 불확실성과 위험성이 동시에 높아지게 되므로 개별 FTA의 추진을 위해 피해집단에 보상을 지급하는 기존 방식은 한계가 있을 수밖에 없다. 정부는 FTA 추진처럼 개방성의 증대로 인한 피해와 부담이 사회 구성원 모두에게 발생할 수 있다는 전제 아래, 이러한 불확실성을 사회적으로 완충할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다. 이런 점에서 보완대책은 직접보상 위주에서 사회적 안전망을 강화하는 방향으로 변화를 모색해야 한다.

제1장 서론 : FTA 2.0의 목표, 전략, 강령

I. 왜 FTA 2.0인가

지난 10년 한국은 FTA 체결을 위해 많은 노력을 기울였고 괄목할 만한 성과를 거두었다. 뒤늦게 FTA 체결경쟁에 뛰어들어 한국은 힘겹게 맺은 한-칠레 FTA를 시발로 하여 한-아세안 FTA를 거쳐 한-미 FTA라는 거대무역협정을 성사시켰다. 곧이어 한-EU FTA를 체결함으로써 세계 양대 경제권과 FTA를 맺은 유일한 국가로 발돋움하였다. 한-인도 FTA를 체결한 후 한국은 이제 중국과 FTA 교섭 중이다. 이러한 지난 10년의 성과 이면에는 2003년 노무현 정부가 설계한 “동시다발형 FTA 전략”이 자리해왔다. 여러 국가들과 동시에 협상함으로써 후발국의 지위를 일거에 만회하고 시장을 선점하겠다는 추격전략이다. 이제 한국은 FTA에 관한 한 추격을 넘어서 선두권의 반열에 올랐으므로 새로운 전략이 요청된다. 지난 10년을 FTA 1.0으로 부른다면 향후 10년의 전략으로서 FTA 2.0을 마련해야 할 시점이다.

FTA 2.0이 필요한 또 다른 이유는 변화하는 시대적 추세에 적응하기 위해서이다. 2000년대 후반에 접어들면서 동아시아에는 중대한 변화의 흐름이 형성되기 시작하였다. 첫째, 양자 FTA로부터 다자 FTA로의 방향전환이 이루어지고 있다. 한-중-일 FTA, 역내 포괄적 경제동반자 협정(RCEP), 환태평양 경제동반자 협정(TPP) 등 동북아, 동아시아, 아시아-태평양을 단위로 한 지역 다자적 통합 움직임이 개별적으로 진전되고 있는 것이다. 이는 양자통상협정이 갖는 장점이 상대적으로 감소하는 경향 때문이다. 양자 FTA의 수가 늘수록 배제에 따른 특혜적 이익은 줄어들고 대신 복잡한 원산지 규정 등으로 인한 거래비용이 증가한다. 사실 동아시아에서 체결되어 온 수많은 FTA들은 그 내용이 상이하다. 중국이 추진해온 FTA는 상품교역의 장벽을 제거하는 수준의 개도국 FTA인 반면 일본의 경우는 농산물 등 민감품목을 제외하면서 경제협력 등을 강조하는 모델이다. 한국의 FTA는 고수준의 자유화를 겨냥한 협상을 보여주고 있다. 이상과 같이 역내 서로 다른 유형의 FTA가 혼재할 경우 이른바 스파게티 볼 효과가 발생할 가능성이 크고 그 대안으로 양자 FTA의 다자화 논의가 나오게 되는 것이다.

둘째, FTA의 지역다자화 경향의 이면에는 동아시아 FTA 네트워크를 둘러싼 미국과 중국간의 전략적 경쟁이 자리하고 있다. FTA는 국부증진의 수단인 동시에 외교정책의 수단이므로 동아시아에서는 다양한 짝짓기 경쟁이 연출되어 왔다. 역내 FTA의 급증을 정치적 도미노효과(political domino effect)로 부르기도 한다. 최근 수년간 두드러진 변화는 미국과 중국 간 경쟁구도로 압축되고 있는 현실이다. 중국은 아세안과의 FTA 체결을 필두로 홍콩, 마카오, 대만과 협정을 체결한 이래 작년, 한국과 FTA 교섭을 개시하였고, 한-중-일 FTA 추진에 적극적으로 나오고 있으며, RCEP에도 대단히 적극적이다. 모두 자국을 중심으로 아시아 FTA 네트워크를 구축하려는 시도이다. 이에 반하여 미국은 TPP를 적극적으로 활용하면서 아태지역을 단위로 한 FTA 네트워크 구축으로 맞서고 있다. 클린턴 전 국무장관은 미국의 “태평양 세기(Pacific Century)”를 떠받치는 6대 기둥 가운데 TPP와 아시아-태평양 경제협력체(Asia-Pacific Economic Cooperation: APEC)을 꼽고 있다(Clinton 2011). 이러한 양자경쟁구도는 이른바 지역질서 건축(regional architecture) 경쟁의 한 모습으로 전개되고 있어 여러 국가들에게 양자선택을 강요하는 상황으로 치달을 가능성이 농후하다.

이런 가운데 일본은 최근 TPP 교섭참가를 선언하였고 한-중-일 FTA와 RCEP에도 적극성을 보



이고 있다. 장기불황에서 벗어나기 위해 일본경제체제에 대한 일종의 쇼크요법(shock therapy) 차원에서 TPP와 같은 자유화의 정도가 높은 대형 FTA를 추진하여 경제부활을 꾀하는 동시에 팽창하는 중국의 지역적 영향력을 견제하고자 하는 전략이다. 당장 일본이 TPP 교섭참가를 선언함으로써 동아시아 혹은 세계 FTA 판도는 요동치고 있다. 주요 거대시장과 양자 FTA를 선취하여 “글로벌 FTA 허브”를 추구해 온 한국의 전략 역시 수정을 가하지 않을 수 없게 되었다.

세 번째 도전요인은 신자유주의를 요구하는 국내정치적 환경의 변화이다. 한-미 FTA 교섭체결 및 비준동의를 놓고 한국사회는 기나긴 갈등과 대립을 보여왔다. 그 결과 대형 FTA가 가져다 주는 경제, 사회적 실익이 그다지 크지 않다는 비판이 대두되면서 FTA 피로현상이 만연하고 있다. 힘겹게 체결한 FTA가 경제사회 전반에 적하효과(trickle-down effect)를 주기보다는 일부 수출대기업과 수입업자의 협소한 이익을 챙겨준다는 인식이다. 그 이면에는 신자유주의에 대한 이념적 비판이 자리하고 있다. 2008년 세계금융위기가 발생한 이래 신자유주의적 성장의 한계가 노정되면서 사회안전망 확대와 경제민주화를 담는 새로운 자본주의가 모색되고 있다. 신 정부가 출범하면서 외교통상부의 통상기능이 경제부처로 이관되어 산업통상자원부가 탄생한 이면에는 이러한 시대적 추세에 맞추어 FTA가 주는 경제적 이익을 보다 면밀히 계산하겠다는 논리가 작용하고 있는 것으로 보인다. 따라서 향후 FTA 전략은 기왕의 시장선점, 수출시장 확보, 신자유주의적 개혁이란 목표를 일정하게 조정하는 과제를 안게 되었다.

새로운 FTA 전략은 이상과 같은 한국의 위상 변화, 대외통상환경의 변화, 그리고 국내정치환경의 변화란 도전요인에 대응해 준비되어야 한다. 이 연구보고서는 FTA 추진에서 선진국 따라잡기, 수출시장 선점, 경제영토 확대 등 “성장”의 목표가 수정되어야 한다면 대안은 무엇인가, “동시다발형 FTA 전략”, “글로벌 허브전략”을 넘는 전략개념과 수단은 어떤 것인가에 대한 답을 제시하고자 한다. 이 작업의 출발은 기존 FTA 효과(혹은 기대효과)에 대한 정밀한 검증으로부터 시작한다.

II. FTA 2.0의 접근법

첫째, FTA의 경제효과 및 활용도에 대한 검증이다. 한국을 포함한 동아시아 국가들은 2000년대 이전만 하더라도 무역특혜협정에 소극적인 태도를 보여왔으나 2000년대 들면서 역내외 국가들과 경쟁적으로 양자협상을 벌이고 있다. FTA 체결건수는 급속도로 증가하여 현재 100건을 상회하고 있으나, 그 74퍼센트가 양자협정이다. 문제는 양자협정들의 내용이 서로 다를수록, 자유화의 일정에 차이가 날수록 FTA의 장점이 줄어들 여지가 크다는 점이다. 실제로 카와이 등 (Kawai et al 2009)에 의한 동아시아 609개 기업 서베이 결과에 따르면 기업의 22퍼센트 정도만이 관세효과를 활용하고 있다고 보고하였다. 이는 EU나 북미자유무역협정(North American Free Trade Agreement: NAFTA)의 60퍼센트와 현격한 차이를 보이는 결과이다. FTA의 다자화 논의는 이러한 현실적 배경에서 나오는 것이다. 이 점에서 볼드윈(Baldwin 2011)의 연구는 시사적이다. 그는 21세기 무역의 새로운 양태를 분석하면서 이에 걸맞은 FTA 유형을 제시한다. 20세기 교역이 생산과 소비의 지리적 분리 하에서 이루어지는 것 즉, 한 국가의 공장에서 생산된 상품을 다른 국가의 소비자에게 파는 것이었다면, 21세기 교역은 공장과 사무소가

국경을 넘는 생산공정의 분업체계를 구축하고 그 안에서 거래하는 것이라 할 수 있다. 동아시아의 경우도 국제분업은 비교우위에 입각한 산업단위의 분업으로부터 생산공정 또는 태스크 단위의 국제분업으로 크게 변모했다. 특히 기계산업부문에서 일본기업과 한국기업은 다른 다국적기업과 함께 새로운 국제분업을 통한 생산 네트워크(production network) 혹은 공급사슬(supply chain)을 구축하는데 선도적 역할을 맡아왔다. 이런 부문에서는 중간재교역을 중심으로 한 네트워크 내부 교역이 전체 교역의 50퍼센트 이상을 차지하고 있을 정도이다.

볼드윈은 기존의 다수 무역특혜협정(PTA)에서 특혜대우의 낮은 비중을 보여준다. 세계무역에서 FTA가 차지하는 비중이 50퍼센트, 특혜(예컨대 관세특혜)는 16.7퍼센트에 불과하며, 특혜 마진 역시 낮다는 것이다(16.7퍼센트). 또한 특혜마진과 수입탄력성 간 상관관계도 낮다는 연구결과가 나오고 있다. 다시 말해서 21세기적 생산 환경에서 양자협정에 의한 상품양허 특혜는 무역행위자들에게 그다지 큰 특혜가 아니라는 말이다. 볼드윈에 따르면 국경을 넘어 분산된 생산 공정 태스크 간의 치밀한 조정(coordination)이 요구되는 국제분업을 위해서는 과거와 다른 정책환경이 필요하게 된다. 초국적 생산 네트워크의 성패를 가늠하는 것은 각국 국내(behind the border)의 비즈니스 환경, 그리고 생산블록을 연결하는 서비스 링크이다. 향후 동아시아에서 FTA는 이상과 같은 정책환경의 실현을 위해 국제규칙 혹은 규범을 확립해야 하는 과제를 안고 있다.

따라서 통상정책의 초점은 관세조치와 같은 20세기 정책이 아니라 초국적 생산이 일어나는 지역을 단위로 하여 무역-투자-서비스의 결합을 돕는 새로운 제도환경을 만들어 주는 데 있다. 바로 이런 이유로 최근 FTA 교섭의 추세를 보면 상품 양허안보다 재산권 보장, 원산지 규정, 자본이동, 인력 이동, 경쟁정책, 인프라 서비스 등이 주요한 교섭쟁점이 되고 있는 것이다. 향후 한국이 당면할 FTA는 지역을 단위로 한 다자적 무역규칙과 규범을 제정하는 데 교섭의 초점이 맞추어질 것이고 한국은 이에 대비하여야 한다.

둘째, 향후 한국이 마주할 FTA 교섭국은 주로 중국 등 신흥국, 동남아의 개발도상국, 호주와 캐나다 등 중견국들이다. 특히 RCEP을 통해서 동아시아 지역과 본격적으로 관여와 결속이 추진될 것인데, 이는 앞서 언급하였듯이 다자 규칙 제정의 영역이란 점과 함께 한국보다 경제규모나 발전 정도가 낮은 국가와의 FTA이어서 새로운 접근이 필요하다. 한국은 한-미 FTA나 한-EU FTA를 통해 고수준 개방을 단행하였으나, 아시아 개도국들이 이런 고수준의 개방을 수용하기 어려운 현실을 인정하여 이들을 포용할 수 있는 FTA 전략이 별도로 필요하다. 제4장에서 분석하는 것처럼 일반적으로 개도국들은 FTA 정책 마련은 물론 협상과 이행의 역량이 부족하다. 통상정책을 담당할 전문인력, 연구기관의 부재, 무역, 투자 원활화 및 지원 서비스 측면에서도 무역협정을 이행할 행정당국의 능력이 떨어진다. 이런 처지의 개도국을 FTA 선진국으로 밀어붙이면서 이익을 취하는 자세보다는 이들에게 충분한 이행기간을 인정해 주면서 이행능력 배양을 위해 지원하는 공생의 FTA 외교가 요청된다.

셋째, FTA에서 공생이란 가치는 국내적으로도 적용되어야 한다. 대외의존형 경제구조에서 벗어나기 힘든 한국에게 개방은 선택이 아니라 필수다. 그렇다고 개방이 반드시 신자유주의적 경쟁으로 귀결되는 것은 아니다. 독일과 북유럽국가는 유럽연합 국가들에게 문을 활짝 연 개방경제이지만 자국특유의 복지자본주의를 실천하고 있다. 좋은 FTA는 개방을 추구하되 사회적 가치를 담은 제도를 지탱하고 있다. 특정 이익집단을 위한, 그리고 중소기업과 농민을 곤경으로 몰고 재벌계 수출기업의 이익을 보장하는 나쁜 FTA는 국민의 지지를 받지 못한다. 개방에 따른 승자의 이득을 나누고 패자의 손실을



보상함으로써 개방의 과실을 함께 향유할 수 있도록 제도를 설계해야 한다. FTA를 통한 무역자유화의 이익이 사회 전반에 파급될 수 있도록 경제 거버넌스의 개선이 동반되어야 한다. 또한, FTA는 기업(주주)의 이윤 증대보다 일자리를 창출할 수 있어야 하며, 특히 젊은 인력의 해외진출을 적극 지원할 수 있다면 더 좋은 FTA이다.

넷째, FTA의 전략적 고려에 대한 치밀한 검증이 필요하다. 과거 통상교섭본부는 지난 10년간 동시다발형 FTA를 추진하면서 치밀한 경제적 효과 계산이 미흡했던 만큼이나 주도 면밀한 전략적 고려 속에서 협상을 이끌지 못한 측면이 있다. 동아시아에서 FTA는 시장의 힘이라기 보다는 국가간 전략적 고려가 강하게 작동하면서 전개되었다고 보는 레벤힐(Ravenhill 2010)의 주장에 타당성이 있다. 실제 동아시아 주요 국가간에는 이미 낮은 관세율에다 다양한 관세환급조치 등이 제공되고 있으며, 자유화 정도도 국내정치적 고통이 크지 않도록 조정되어 있다(“liberalization without political pain”). 이렇듯 FTA 체결국간 특혜마진이 크지 않은 이유는 앞서 언급한 대로 지역생산네트워크 혹은 공급사슬의 존재이기도 하지만 그보다 각국이 전략적으로 FTA 체결에 나서기 때문인 측면이 강하다.

동아시아에서 중국과 일본간 FTA 경쟁은 주지의 사실이다. 중국이 2001년 아세안(Association of South East Asian Nations: ASEAN)과 FTA를 전격 선언하자 일본은 이듬해 바로 반격하여 일-아세안 FTA 협상에 돌입하였고, 중국이 아세안+3 FTA(동아시아 FTA, East Asia Free Trade Area: EAFTA)를 주장하고 나서자 일본이 아세안+6 FTA(동아시아 포괄적 경제동반자협정, Comprehensive Economic Partnership for East Asia: CEPEA)로 대응한 바 있다. 아세안 국가들도 이른바 “아세안중심성”(ASEAN centrality)을 주장하면서 나름의 지위를 확보하려 애써왔다. 이는 모두 동아시아 지역주의의 주도권 싸움으로 간주할 수 있으며 FTA는 지역전략의 일환으로서 활용되어 온 것이다. 이제 경쟁의 양상은 변화하여 동아시아에서 중국의 주도권 장악 추세를 견제하기 위해 미국이 본격적으로 개입해 오는 양상으로 전개되고 있다. 앞서 언급한 미국의 아시아 재균형(rebalancing) 혹은 중심축 이동(pivot)론은 TPP라는 전략을 주요한 매개로서 추진되고 있으며 중국은 한-중 FTA, 한-중-일 FTA, RCEP으로 대항하는 형국이다. 제2장에서 상세히 기술하겠지만 이는 미국과 중국간 동아시아 경제아키텍처의 설계를 놓고 경합을 벌이는 양상으로 이해해야 한다. 경제적으로 통합의 길을 걸으며 부상하는 이 지역질서의 주도권을 잡기 위해 두 국가는 군사와 경제 면에서 다양한 수단을 동원하여 각축을 벌이고 있다.

지역질서 주도권을 놓고 주요국들이 치열한 FTA 추진 경합을 벌이는 속에서 한국은 이렇다 할 전략적 대응을 하지 못하였다. 한-미 FTA와 같은 지역횡단적 네트워크는 동맹강화에 도움을 주고 또한 인접국으로 하여금 한국과 FTA를 추진하고자 하는 유인으로 작용했음은 틀림없으나 이를 활용하여 정교한 지역(동아시아) 혹은 지역주의 외교전략을 수립하지 못하였던 것 또한 사실이다. 이제 한국은 미-중 강대국 간 지역질서 건축을 둘러싼 경쟁의 와중에 놓여있다. 문제는 이 두 건축비전이 정합적이지 못하고 경합적이라는 데 있으며 그 이면에는 미-중 간 세력전이와 그에 따른 전략적 불신이 자리하고 있다. 따라서 한국의 전략적 비전은 양국간 세력전이에 따른 불신과 갈등을 평화적으로 관리하는 체제적 유연성을 확보할 수 있도록 제도설계를 해 나가는 일이다(하영선 편 2013). 구체적으로 경제영역에서 네트워크 거버넌스적 추세를 잘 살려 나가면서 군사안보 영역과 연계하여 강대국정치의 비극을 되풀이하지 않도록 복합네트워크를 구축해 나가는 전략이 요청된다. 한국의 FTA 전략은 중견국 외교의 일환으로서 미국과 중국의 FTA망이 동아시아에서 공존하면서 정합성과 호환성을 향상시키는 네트워크 전략으로 모색할 필요가 있다. 앞서 과제로 제시한 무역규칙 제정은 이러한 가교(bridge)

적 역할특성을 살려나가는 방향으로 추진하여 서로 다른 FTA와 연계를 통한 확산(scalability)이 가능하여야 한다.

III. FTA 2.0의 목표, 원칙, 강령

이상에서 보듯이 2.0은 번영과 공생이란 가치를 함께 추구한다. 수출시장 확대를 통한 경제성장이란 단일한 목표를 추구한 1.0과 대별되는 대목이다. 향후 10년 세계 자본주의는 2008년 세계금융위기의 반성으로 신자유주의적 성장을 넘어 인간 및 자연과의 공생을 추구하는 지속 가능한 자본주의를 끊임 없이 모색할 것이다. 따라서 FTA 2.0은 이러한 거대조류에 조응하면서 또 한편으로 동아시아 아키텍처를 둘러싼 미중 대립을 유연하게 흡수하여 함께 번영할 수 있는 네트워크 질서를 구축하는 목표를 실천한다.

전략적인 측면에서 2.0은 단순히 지난 10년과 차별적이란 점에서 쓰는 것은 아니다. 네트워크 2.0이 갖는 의미 그대로 열린 플랫폼 하에서 더 많은 행위자들이 참여하고 더 많이 공유하는 FTA라는 의미를 갖는다. 보다 구체적으로 FTA 2.0은 (1) 배타적이지 않고 개방적인 FTA를 지향한다. 특정 지역을 한정하여 구성원간의 배타적 특혜협정을 맺는 것이 아니라 일정한 진입장벽 기준을 만족시키는 행위자에게 개방하는 성격을 갖는다. (2) 개도국과 신흥국에게 참여의 문을 열고 포용하는 FTA를 추구한다. (3) 개방의 과실을 사회 구성원 골고루 향유할 수 있는 공유의 FTA를 추구한다. (4) FTA들을 연결하여 정합성, 호환성을 높여 확산하는 FTA를 추구한다.

요컨대, FTA 2.0은 번영과 공생을 목표로 하여 개방, 참여, 공유, 확산의 원칙을 추구하는 것이라 할 수 있다. 이러한 목표와 원칙을 바탕으로 이 보고서는 다음과 같은 7대 강령을 마련하였다.

강령-1: 개방과 참여, 포용의 FTA를 추구한다.

강령-2: 장기적으로 높은 수준의 자유화를 지향한다.

강령-3: 투명성, 경쟁정책, 지식재산권, 환경정책에 대한 제도 선진화를 추구한다.

강령-4: 향후 교섭의 순차성(sequencing)은 한-중-일 FTA > RCEP > TPP 순이 유리하다.

강령-5: 중견국 가교외교를 통하여 역내 협력과 미·중간 협력을 추동한다.

강령-6: 다자협상에서 ‘원칙적 최소주의와 규제 의 현지화(Principled Minimalism and Host Regulation),’ ‘분해 및 이슈 연계(Decomposition and Issue Linkage),’ ‘비정부간 네트워크 활성화 및 활용’을 실천한다.

강령-7: 국내 보완대책의 정치화를 막고 사회적 안전망을 강화하는 방향으로 정책이 이루어져야 한다.



제2장 국제환경의 변화와 국제경제질서

I. 국제정치질서와 국제경제질서

국제경제질서는 시장의 논리에 기반하지만 안보, 군사, 외교 등 국제정치질서 전반의 영역과 밀접하게 관련되어 형성되고 유지된다. 역사적으로 근대국가의 형성 및 발전과정, 국제체제의 변화과정은 국제경제질서와 밀접하게 연관되어 있었다. 패권체제, 양극체제, 혹은 다극체제와 같은 국제세력배분구조, 유럽에 국한된 국제체제 혹은 전 세계적으로 펼쳐져 있는 지구적 세계체제 등의 지리적 범위, 기술의 발전과 더불어 국가를 관통하는 세계화의 맥락 등 다양한 국제정치의 요소들은 국제경제질서를 변화시키는데 중요한 변수로 작동해왔다.

제2차 세계대전이 종식된 이후 국제경제질서는 대체로 자유주의 경제질서를 유지해왔지만 그 구체적 내용에 있어서는 국제환경의 변화와 밀접한 관계를 맺어왔다. 미국과 소련이 각축을 벌였던 냉전질서, 냉전 종식 이후 미국 주도의 세계질서가 확립되고 확장되었던 1990년대, 9.11테러를 기점으로 미국 주도의 안보질서에 대한 도전이 가시화되고 세계화의 모순에 관심이 집중된 21세기 초반, 그리고 2008년 경제 위기 이후 G20, G2 등 다양한 현상이 나타나고 있는 현재에 이르기까지 국제환경의 변화는 국제경제질서의 형성과 변화에도 많은 영향을 미쳤다.

국제경제질서는 국익에 의해 움직이는 국가에 의해 형성되지만 동시에 시장의 논리와 비국가 경제행위자의 영향을 받고 있다. 따라서 국제환경, 혹은 국제정치질서가 국제경제질서를 형성한다는 의미에서 인과관계가 성립한다고 보기는 어렵다. 주어진 국제정치질서 속에서 각 국가들이 자국의 이익을 극대화하고, 각 경제행위자들이 이윤을 극대화하는 행위가 부딪히면서 국제경제질서를 형성하는 것이다. 이 과정에서 1) 패권이 존재할 때 패권 중심의 국제 경제 레짐의 각 분야가 형성되는 경향이 있고, 2) 패권국가는 자국의 이익을 극대화하기 위해 국제경제구조를 형성하는 동시에 자국 주도의 경제구조가 위기에 봉착할 때 안보적 유인과 경제적 유인을 결합하여 경제질서를 유지시키고, 3) 패권구조의 약화와 같은 국제세력배분구조의 변화가 일어날 때 기존의 경제질서를 유지시킬 수 있는 권력자원이 약화되며, 4) 새로운 국제정치질서에 부합하는 국제경제질서가 출현하고 발전하는 사실을 알 수 있다. 이러한 과정이 2차 세계대전 이후 미국 중심의 무역, 금융, 투자 질서가 유지되고 냉전 종식 직후 최정점에 올랐다가 21세기 미국의 지도력이 약화되면서 국제경제질서 역시 변화를 겪고 있는 상황에 반영되고 있다.

II. 국제경제질서의 역사적 변천 과정

1. 냉전기의 미국 주도 질서

21세기의 국제경제질서의 연원은 2차 세계대전이 종식될 즈음에 성립된 미국 주도의 무역, 금융 레짐이라고 할 수 있다. 당시 미국은 승전국의 수장으로서 전후 세계안보와 정치질서를 수립하는 주도적 역할을 하였고 그 과정에서 국제무역기구(International Trade Organization: ITO) 및 브레튼우즈 체제와 같은 국제경제질서를 수립하였다. 물론 1970년대 초 미국의 무역적자 및 금태환 금지 선언, 이에 따른 변동환율제로의 변화 등 큰 변화가 있었고, 냉전 종식 이후 미국 주도의 경제질서가 전 세계로 확장되는 변화를 겪는 한편, 2008년 경제위기 이후 미국 주도의 경제질서가 약화되는 변화를 겪었지만 전체적으로 현재의 국제경제질서는 여전히 2차 대전 이후의 자유주의 국제경제질서의 골간을 유지하고 있다고 하겠다. 미국은 타국가에 비해 압도적인 군사력을 유지해 왔고 이는 냉전 시작 이후 60여 년이 지난 현재까지도 지속되고 있다.

이 과정에서 흥미로운 점은 미국이 주도하는 세계안보질서가 세계경제질서와 밀접하게 연결되어 있었다는 점이다. 미국은 국제경제질서의 체계 조성자(system maker)이자 특권 향유자(privilege taker)의 지위에 있었다(Michael Mastanduno 2009, 121-154). 미국은 국제경제질서를 자유주의에 기반하여 유지하였는데, 재화와 서비스, 자본과 기술이 자유무역의 원칙에 따라 교역되고 그 영역이 확대되는 것을 목표로 하였다. 이 과정에서 설립된 것이 관세 및 무역에 관한 일반 협정(General Agreement on Tariffs and Trade: GATT)과 브레튼우즈 체제였다. 미국은 다자주의적인 자유무역질서를 한 축으로 하고 자본주의 국가들 간의 고정환율을 유지하면서 공산주의 국가들을 배제하는 미국 중심의 국제경제 틀을 조성하였다. 미국은 냉전기간 동안 서독을 비롯한 서유럽 국가들, 그리고 일본과 대만 등의 주요 자본주의 국가들과 강건한 국제경제관계를 유지하였다. 미국의 패권기와 냉전기가 일치하면서 미국은 자신의 동맹 및 파트너 국가들과 안보 및 경제관계를 일체화하여 결속을 강화하였다. “무역은 깃발을 따른다”는 말과 같이 안보파트너와 경제파트너의 범주가 거의 일치하는 한편 공산권과의 교역은 전체 국내총생산(gross domestic product: GDP)에서 차지하는 비중이 무시할 만한 수준에 머물렀던 것이 사실이다.

자유주의 경제질서가 유지되기 위해서는 패권국의 책임있는 역할이 요구된다. 미국은 소련과 공산권에 대항하여 안보질서를 유지하는 가운데 자국의 시장을 개방하는 한편, 다양한 안보 재화를 공급하였다. 유럽과 1949년부터 나토를 결성하여 상시 군사협력관계를 맺은 한편, 일본과는 양자동맹을 맺었으며, 대만에 대한 안보적 지원을 통해 긴밀한 관계를 유지하는 것도 미국 책임의 일부였다. 체제가 유지되기 위해서는 위기를 해결해야 하는 책임도 주어졌는데, 미국은 국제통화기금(International Monetary Fund: IMF)과 협력하여 1980년대 라틴 아메리카의 경제위기, 1994년 멕시코 경제위기, 그리고 1997년 아시아 경제 위기 시 적극 개입하여 위기를 타결하기 위해 노력했다. 1991년 걸프 전쟁도 예외는 아니다. 미국은 군사적 개입을 통해 자본주의 동맹국들의 원유공급을 원활히 하기 위한 노력을 기울여 냉전 종식 즈음에 지도력을 인정받았다.

이러한 미국의 노력이 항상 책임에만 집중된 것은 아니다. 미국은 자국의 경제적 이익이 침해되거나 약화된다고 생각할 때 체제유지뿐 아니라 자국의 국익보존을 위해 다양한 기제를 마련하였다.



1980년대와 1990년대 슈퍼 301조는 하나의 예이다. 미국은 자유주의 무역질서를 유지한다는 기치 아래 자국의 경제적 이익을 해치는 비공정 무역 대상국들에게 압도적인 관세를 부과하였다.

이처럼 미국의 지도력이 유지된 것은 미국의 파트너들이 실제로 얻은 이익 때문에 가능했다. 우선 주요 파트너 국가들은 미국의 지도적 지위를 인정하고 미국이 유지하는 국제경제질서의 일원으로 미국 달러화의 기축통화 지위와 미국의 경제레짐 주도권을 인정하였다. 이들 국가들은 상대적으로 개방된 미국 시장의 혜택을 향유하였으며 미국이 보유하고 있는 세계적 차원의 원자재에 대한 자유로운 접근권을 보장받을 수 있었다. 무엇보다 이들 국가들은 자국의 안보적 이익을 보장하는데 미국의 도움을 받았다. 이는 다자동맹, 양자동맹, 혹은 사안에 따른 안보협력 등 다양한 형태를 띠고 있었다. 냉전 기간 동안 미국은 막대한 국방비를 사용하여 미국 주도의 안보질서를 유지하였다. 반면 미국의 무역수지 추이를 보면 미국이 점차 적자에 허덕이면서 안보재화를 이와 연계해서 사용할 수밖에 없는 상황을 시사한다.

문제는 미국 주도의 경제질서가 항상 원활하게 작동하는 것은 아니라는 점이다. 단기적으로는 이러한 질서가 이익을 가져다 주지만 장기적으로 지속되는 지구적 불균형이 문제가 되었다. 소위 트리핀 딜레마를 해결해야 하는 정책적 필요가 미국에게 부과되었는데 미국은 한편으로는 파트너 국가들에게 유동성을 제공하기 위해 국제수지 적자를 유지하면서도 다른 한편으로는 미국 달러화의 신용을 해치지 않을 정도의 적자를 유지해야 하는 정책적 어려움을 감수해야 했다. 또한 국가 이외의 경제행위자들, 특히 금융분야의 시장의 힘은 인위적인 정치적 구도에 대해 반발하게 되었다. 체제위기가 발생했을 때 체제의 근본 작동방식을 바꾸거나 미국의 국내정치적 개혁을 통해 문제를 해결하기 보다 미국은 파트너 국가들의 정책조정을 요구하였다. 그 과정에서 미국은 파트너 국가들의 무임승차 행위, 부담의 불공정한 분담 등을 이유로 자국의 입장을 강화하는 방향을 취한 것이 사실이다.

1970년대 미국 경제는 스태그플레이션, 1980년대 중반까지 미국 달러화의 강세로 인한 경제사정 악화, 그리고 더불어 산업 공동화, 무역의존도 증가, 만성적 무역적자 등의 문제로 심각성을 더해갔다. 이 과정에서 1980년대 미-일 관계에 주목할 필요가 있다. 전후 일본이 경제적 어려움을 겪을 당시 미국은 자국의 시장을 개방하여 일본경제 활성화를 위해 기여했다. 그러나 1971년 미국이 최초로 무역수지 적자를 기록하면서 일본의 수출위주 경제는 미국 경제의 건전성을 위협하는 요소로 인식되었다. 미국은 1973년 GATT의 도쿄라운드를 필두로 일본이 다자주의 무역질서 속에서 자국의 시장을 개방하도록 압력을 가하였다. 1971년의 무역법 301조도 이러한 맥락에서 출현하였다. 미국은 1980년대 자국의 무역적자의 주된 원인이 대일 무역적자라고 판단하고 일본 시장의 개방 및 대일 무역조건 완화를 위해 일본에 압력을 가하였다. 1980년대 9월의 플라자합의 역시 미국 달러화의 평가절하와 일본 엔화의 절상을 토대로 미국 경제의 건전성을 높이기 위한 노력이었다. 일본은 1980년대 말에 이르러 거품경제, 경제후퇴, 스태그네이션의 늪에 빠지기 시작하였지만 미국과의 경제협력 필요성과 안보의존성 때문에 불가피한 선택이었다. 특히 1980년대 소련의 안보위협이 가중되면서 이러한 필요성은 더 커졌다.

2. 탈냉전기의 변화

1990년대 공산권 몰락 이후 미국은 자유주의 국제경제질서를 세계 모든 지역으로 확산하는데 주력했다. 공산권에서는 완전히 성공적이진 않았지만 동아시아, 라틴아메리카, 중앙 유럽에서 국가주도 산업화 전략을 시장중심으로 바꾸는데 성공하였다. 클린턴 행정부 하에서 미국 경제는 활성화되어 재정적자를 줄이고 1998년에서 2001년까지 3년 연속 재정흑자를 기록하였다.

그러나 9.11테러 이후 전비가 확산되면서 미국의 경제적 어려움이 가중된다. 2005년 이후 미국의 재정적자는 천정부지로 늘어나 2005년에는 7,670억 달러의 적자를 기록해 GDP 대비 6.5퍼센트에 이르렀다. 이는 1987년 레이건 행정부 적자규모의 두 배였다. 이러한 적자는 9.11테러 이후 급증한 국방비지출에 기인한 바가 크다. 이를 해결하기 위해 미국이 취할 수 있는 대안은 해외 군사력 투사 (projection)를 줄이고 미국 경제를 활성화하기 위해 국내적으로 긴축경제를 실시하는 것이다. 그러나 미국은 아시아 국가들에 의존하여 대외 채권발행과 소비경제 유지를 대안으로 삼아 불균형을 심화시켰다. 2005년까지 미국의 대외부채는 2조 달러에 이르렀고 그 절반은 일본과 중국에 의한 것이었다.

이 과정 역시 국제정치질서와 국제경제질서의 밀접한 연관을 보여준다. 미국의 파트너들이 미국 주도의 경제관계를 계속 용인한 것에는 미국의 안보재 제공이 중요한 동기로 작용했다. 일본은 침체된 경제를 살리기 위해 여전히 수출 주도의 경제를 유지할 필요가 있었으며 그 과정에서 미국에 안보적으로 의존하는 과거의 정책을 되풀이했다. 중국 역시 지속적 경제발전을 위해 미국 시장을 필요로 했고, 국제적 안보책임을 최소화하는 전략을 취한 것이다. 미국은 중국의 무역 상대국 1위 국가이자, 수출 대상국 1위의 국가이다. 중국은 또한 미국 채권의 최대 보유자로서 2011년 8월 현재 약 1조 1천 4백억 달러의 미국 국채를 보유하고 있다. 2010년 미국의 대중 무역적자도 2,731억 달러에 달하고 있다. 결국 중국은 미국과의 무역에서 창출되는 수익을 경제적 부상의 한 축으로 삼고 있다는 점을 알 수 있다. 동시에 중국의 수출이 다변화되고 있다는 사실도 지적할 필요가 있다. 중국 수출에서 미국이 차지하는 비중은 2004년 GDP의 약 10퍼센트에 달해 최고 수준을 기록했지만, 이후 하락하기 시작하여 2009년에는 GDP의 약 6퍼센트 수준으로 줄어들었다.

정작 중요한 문제는 미국 중심의 국제정치질서가 변화하면서 일본과 같은 미국의 파트너 국가들이 안보재 제공 때문에 미국에 의존할 필요가 점차 줄어들고 있다는 사실이다. 미국은 오바마 행정부 등장 이후 소위 축소(retrenchment)전략을 신중히 고려하고 있는 것으로 보인다. 부시 행정부가 물려준 심각한 재정적자를 해결해야 하는 오바마 행정부는 향후 10년 간 국방비 중 4,870억 달러를 줄이기로 계획하고 있다. 과거 국방비를 증가시키던 추세가 역전되는 것은 물론 미국의 해외 군사력 투사가 점차 줄어들 것을 알 수 있다. 이는 비단 미국의 안보책임을 약화되는 것을 의미할 뿐 아니라 안보재를 제공하면서 국제경제체제를 유지해 온 체제유지자의 지위가 약화되는 것을 의미한다.

III. 아시아 국제환경의 변화와 국제경제질서

21세기 국제질서가 미국의 상대적 약화와 중국의 부상으로 요약될 수 있다면 또 다른 요인은 동아시아



아 시장의 질적 변환이다. 아시아의 경제질서는 시장의 변환이란 배경 하에서 미국의 아시아 중시전략, 중국의 부상, 그리고 한국, 일본, 아세안 등과 같은 역내 국가들의 외교전략 등에 의해 결정된다고 할 수 있다.

1. 동아시아 시장통합과 지역주의의 부상

냉전기 압도적이던 지역내 대미무역 비중은 꾸준히 저하되어 왔다. 반대로 역내 무역비중은 꾸준히 증가하여 40퍼센트를 상회하는 수치를 기록하고 있다. 유럽과 미국에 비해 이렇다 할 다자 FTA가 존재하지 않고, 특히 역내 경제의 80퍼센트를 차지하고 있는 한-중-일 사이에 FTA가 결여된 속에서 50퍼센트 전후의 역내 무역비중수치는 상당히 높은 것으로 평가할 수 있다. 또한 투자의 측면에서도 해외 직접투자(FDI)의 동아시아 유입이 지속적으로 확대되어 왔다. 1990년대 중반까지 아세안에 집중되던 직접투자는 이후 중국으로 전환되고 있다. 또한 역내의존도(전체 유입액 중 역내국가의 투자액)도 지속적으로 상승하고 있다. 유럽연합의 경우, 총 해외직접투자(FDI) 유입 중 역내 투자의 유입이 차지하는 비중은 2005년 기준으로 70퍼센트에 달한다. 이에 비하면 동아시아는 40퍼센트 수준이지만 이 역시 상당한 수준이며 또한 꾸준한 증가세를 보이고 있다.

[표 1] 동아시아 지역의 역내 교역 비중

(단위: 비중 퍼센트)

	1990	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
한-중-일	12.3	18.6	20.3	23.7	22.8	22.2	21.5	22.3	22.1	21.3
ASEAN	17.0	21.0	22.7	24.9	24.8	25.0	24.8	24.3	24.6	24.1
ASEAN+3	28.6	36.9	37.4	39.1	38.2	37.8	37.5	38.3	38.7	38.2
RCEP	33.0	40.3	40.6	43.0	42.3	42.2	42.6	43.5	44.1	43.8
TPP	40.0	44.3	48.1	43.5	42.6	41.2	39.9	39.1	39.0	38.6
EU	65.4	65.4	65.1	65.2	65.5	66.0	64.8	64.9	65.2	64.8
NAFTA	37.2	42.0	46.8	43.0	42.0	41.0	40.0	39.4	40.0	39.9

자료: IMF(2012) 통계를 기초로 계산. 출처: 최병일·이경희(2012), p. 7

이렇게 무역과 투자의 역내비중이 높은 까닭은 양자가 결합되어 형성되는 지역생산네트워크(regional production network) 혹은 공급사슬(supply chain)의 존재 때문이다. 즉, 생산네트워크의 원활한 운용을 위한 산업 내 교역의 증가 혹은 네트워크 무역의 증가, 그리고 투자의 증가와 밀접한 관련이 있다. 1980년대 후반 토요다와 같은 일본의 수출기업(주로 자동차와 전기기계)은 동남아에 생산시설을 이전, 생산네트워크를 짜 왔으며, 1990년대 이후 중국경제의 급성장과 함께 중국민족 중심의 지역 네트워크가 빠르게 확장되어 왔다. 한국의 다국적기업 역시 중국을 중심으로 한 현지 생산네트워크를 확산하고

있다. 지역 네트워크화가 확산과 심화의 과정을 겪을수록 역내 무역과 직접투자는 증가되는 것이다. 동아시아경제권은 이러한 수순을 밟고 있으며 2000년대 들면서 이 추세는 가속화되고 있다.

이와 같은 실물부문에서의 추세는 제도부문에서의 추세로 이어졌다. APEC을 대신하여 아세안 +3(ASEAN plus Three: APT)가 주요한 지역협력포럼으로서 자리잡게 되고, 동아시아정상회의(East Asia Summit: EAS) 역시 지역다자제도로써 역할을 떠안고 있다. 특히 1997년 동아시아 금융위기를 겪으면서 역내국가들은 금융세계화의 거센 파도 속에서 지역 수준에서 일종의 안전망(safetynet)을 구축하고자 APT로 모였고, 그 결과 2000년 치앙마이 이니셔티브가 이루어졌으며 동아시아채권시장이 모색되었다. 이후 APT와 EAS를 중심으로 다양한 협력 포럼이 전개되고 있으며 이런 차원에서 역내 양자 FTA 체결도 활발하다. 2000년대 초부터 중국과 일본은 동아시아 지역주의의 주도권을 확보하는 차원에서 ASEAN과 경쟁적으로 FTA를 체결하였다. 일본은 ASEAN 개별 국가들과의 양자 FTA를 별도로 구축해 왔다. 한국 역시 ASEAN과 FTA를 체결하였다. 이 과정에서 ASEAN은 동아시아 지역 협력에 있어서 하나의 단일한 행위자로서 부상할 수 있었다.

동아시아 경제통합 흐름의 최대수혜자는 중국이다. 중국이 세계의 공장으로서 떠오르면서 모든 동아시아국가들에게 중국경제의 비중이 급속히 확대되어 최대 교역국으로 자리매김하게 되었다. 특히 2008년 세계금융위기를 계기로 역내 국가들의 중국의존도는 더욱 커져갔고 자연스럽게 중국의 영향력도 커졌다(손열 2011). 이제 주요 국가들은 신흥대국과 새롭게 전략적 관계 설정을 해야 하는 과제를 안게 되었다.

반면 미국은 도하(Doha) 라운드 등 지구다자협상이 결렬, 지지부진하면서 미국은 경쟁적 자유화란 슬로건 하에 양자 FTA를 추진하였다. 경제적 고려와 전략적 고려가 복합된 무역정책이었다. 그러나 테러와의 전쟁이라는 상황적 맥락에서 무슬림 국가, 그리고 지역을 엮는다는 맥락에서 중남미 소국에 관심을 두고 있었기 때문에 동아시아에서의 FTA에는 상대적으로 덜 적극적이었다. 이런 배경에서 동아시아의 시장적 통합이 가속화되고, 중국이 그 허브로 부상함으로써 워싱턴 컨센서스로 상징되는 미국의 영향력이 상대적으로 쇠퇴하는 현실이 드러나게 되었다. 미국이 한국과 FTA에 적극적으로 나선 까닭은 부분적으로 여기에 있다(Sohn and Koo 2010). 미국은 중국이 허브가 되는 동아시아 무역 네트워크에 한국을 통해 링크를 놓으려 하였다.

2. 미국의 전략과 동아시아 경제질서

동아시아 경제권의 부상과 신흥대국 중국의 부상은 기성대국 미국의 본격적 대응을 불러왔다. 오바마 행정부가 추진하는 외교전략 중 가장 두드러진 변화의 하나로서 아시아 중시전략은 이런 맥락에서 대두된 것이다. 미국은 약화된 미국의 패권을 활성화하기 위해 당분간 지구적 군사적 개입을 줄이고, 국방비를 삭감하며 주변적 이익에서 후퇴하여 핵심적 이익 증진에 집중하는 전략을 세우고 있다. 이런 차원에서 유럽과 중동에 대한 안보 공약 수준을 낮추고 아시아에 집중한다는 이른바 “아시아로의 회귀”(return to Asia), “재균형”(rebalancing), “아시아로의 중심축 이동”(pivot to Asia) 등 다양한 명칭의 아시아 중시전략은 2011년부터 본격화되어 오늘에 이르고 있다.

아시아 중시전략의 내용은 군사, 경제, 외교의 세 차원에서 살펴봐야 한다. 첫째, 군사적 차원에



서 미국은 아태 지역에 대한 군사력 배치를 강조하고, 해군력을 강화하고 있다. 아태지역의 남부(호주, 싱가포르 등)에 대한 군사적 배치를 강화하고, 중국의 반접근/지역거부(Anti-Access/Area-Denial: A2AD) 전략에 대항하는 “Counter-A2AD” 전략(Air Sea Battle, Joint Access Operational Concept 등)을 전개하며, 동맹국과 부담을 분담하면서, 인도양과 태평양을 잇는 새로운 전략적 차원(말라카 해협 등)을 강화하는 것이 군사적 차원의 특징이다.

둘째, 경제적 차원에서 환율·지적재산권 등의 사례에서 볼 수 있듯이 미국은 중국과의 경제 협력 관계를 강화함과 동시에 중국 시장을 공략하는 전략을 추진하고 있다. 또한 아시아 시장을 이용하여 패권부흥의 기반을 준비하려 하며, 한-미 FTA에 이어 TPP 성공을 지향하면서 새로운 발판을 마련하고자 한다.

셋째, 외교적 차원에서는 보다 적극적으로 아시아 다자협력기구에 참여하며, 미국의 규범제정자 역할을 강조하면서 신공공외교를 강화하고 있다. 동남아 국가들에 대한 배려 역시 강화하고 있으며, 인도와의 전략적 관계설정도 지속할 것으로 보인다.

아시아 중시전략의 내용 중에서 경제부분은 특별히 관심을 끌다. 미국은 경제활성화를 위해 아시아 시장과 보다 긴밀한 관계를 가지면서 이를 보장할 아시아의 안정적 안보환경 증진, 그리고 중국과의 유리한 경제관계 유지 및 안보현상유지를 추구하고 있다. 미국의 경제활성화를 위해 아시아 시장은 매우 중요하다. 미국은 중국을 포함한 아시아와의 교역 비중을 점차 높여가고 있다. 수출 면에서 2000년 22퍼센트였던 것이 2010년에는 23.5퍼센트로 증가하였고, 수입 면에서는 2000년의 28.9퍼센트에서 2010년의 32.3퍼센트로 지속적인 증가세를 보였다. 미국에게 아시아는 수출 분야 2위의 상대지역이자, 수입부문 1위의 상대지역이 된 것이다.

이러한 변화는 아시아가 세계경제에서 차지하는 경제적 중요성의 증가와 연관된 것으로, 단지 중국의 부상이 아니라 아시아의 경제적 부상이라는 측면에서 주목할 필요가 있다. 중국을 포함하여 아시아가 세계경제에서 차지하는 비중은 수출의 경우 유럽 다음으로 2위 지역이고, 수입의 경우도 마찬가지로 2위에 올라있다.

냉전 종식 이후 APEC 등 아시아 다자주의를 통해 큰 성공을 거두지 못한 미국은 현재 아시아 중시전략이라는 전반적 아키텍처 구상에 맞는 지역 차원의 경제 아키텍처를 향한 새로운 전략을 추구하고 있다. 무엇보다 미국은 TPP의 협상을 적극 추진하여 조기에 성과를 거두는 것을 중요한 아시아 전략의 목표로 삼고 있다. 미국은 이를 통해 경제성장, 일자리 창출, 경제 혁신 등을 추구하지만, 이보다 현재 세계경제질서가 안고 있는 문제를 해결하는 차세대급 무역협정을 추진한다는 목적을 내걸고 있다. 또한 이미 발표된 한국과의 자유무역협정을 성공적으로 운영하여 향후 자유무역협정을 중요한 정책수단으로 활용하려는 모습도 보이고 있다. 동남아시아 국가들과의 통상협력, 특히 빠르게 무역량이 증가하고 있는 인도와의 협력을 강조하고 있는 것도 중요한 이슈이다.

[표 2] 미국 상품무역의 지역적 배분 현황

(단위: 퍼센트)

	수출		수입	
	2000	2010	2000	2010
아프리카	1.1	1.8	1.8	3.7
중국 포함 아시아	22.0	23.5	28.9	32.2
중국 제외 아시아	20.3	17.6	22.6	16.2
중앙·남아메리카	6.0	8.9	4.7	5.7
독립국가연합	0.3	0.6	0.6	1.4
유럽	18.8	17.9	15.8	15.4
중동	1.9	3.1	2.5	3.3
북아메리카	29.5	26.6	23.2	22.2

자료: U. S. International Trade Commission

출처: Mark E. Manyin 외 2012, p. 7

[표 3] 전 지구적 상품무역의 지역적 배분 현황

(단위: 퍼센트)

	수출		수입	
	1980	2010	1980	2010
아프리카	6.0	3.3	4.7	3.0
중국 포함 아시아	15.9	33.3	16.9	31.4
중국 제외 아시아	15.0	22.9	16.0	22.3
중앙·남아메리카	4.5	3.8	4.9	3.7
독립국가연합	3.8	3.9	3.3	2.7
유럽	44.1	37.0	48.8	37.4
중동	10.4	5.9	4.9	3.6
북아메리카	15.3	12.9	16.5	17.4

자료: World Trade Organization 출처: Mark E. Manyin 외 2012, p. 26

미국의 아시아 통상정책의 중요한 대상은 역시 중국이다. 미국은 규범에 기반한 무역이 미국의 생산자들의 이익에 부합된다는 이념 하에 중국의 대외경제정책의 행태를 WTO의 기준에 맞추도록 한다는 목적을 표방하고 있다. 중국과 세계무역질서에 공동책임을 지기 위하여 협상, 대화, 강제 등 모든 통로를 동원한다는 것이다. 지식재산권 보호, 투명성 강화, 중국의 무역장벽 해소 등은 이 과정에서 중



요한 이슈로 등장하고 있다. 미국은 WTO의 기준을 모든 통상정책에 적용하는 것이 비단 미국의 개별 목적만을 위한 것이 아니라 세계무역질서를 바로잡는데 필수적이라는 사실을 강조하고 있다. 또한 중국 견제를 위해 TPP를 전략적으로 활용하려는 목적도 숨기지 않고 있다. 미국이 유독 이 협정을 중시하는 이유는 보다 넓은 견지에서 중국과의 경쟁 때문이다. 동아시아가 중국을 중심으로 엮이면서 태평양이 가로 막힐 것이란 미국의 우려는 커지고 있다. 이런 점에서 TPP는 태평양의 남쪽을 연결하여 동아시아로 들어가 중국의 경제적 주도권을 일정하게 제약하는 전략적인 성격을 띠고 있다.

이상에서 볼 때 지구적 차원에서 미국의 패권적 지위가 약화되어 세계경제질서의 조성자 및 유지자의 역할이 약화된 것은 사실이나, 아시아 중시전략이 다양한 하위정책목표들을 통해 오히려 경제 활성화를 추진하며 이를 위한 안보적 역할을 강화하는 추세가 새롭게 등장하는 추세이다. 따라서 향후 아시아의 지역경제질서를 예측할 때 미국의 변화된 전략을 관찰하는 것이 중요할 것이다.

3. 중국의 전략과 동아시아 경제질서

미국의 아시아중시 전략에 민감하게 반응하는 국가는 물론 중국이다. 아시아 질서의 주도권을 장악하기 위해 중국은 향후 정치 안정, 주권 수호, 경제발전 등의 핵심이익을 지키면서 소강사회 달성을 위한 경제의 지속적 발전을 추구하고 있고 이를 위해서는 미국과의 협력이 필수적임은 두말할 나위도 없다. 그러나 중국은 군사, 경제 양면에서 미국에 대한 전략적 대응을 구체화하고 있다. 우선 동아시아 영토분쟁 및 중국이 의식하는 미국의 중국 포위전략에 대처하기 위해 군사적 대응을 강화하고 있다. 미국이 명명한 소위 중국의 지역거부, 반접근 전략을 뒷받침하기 위한 군사적 기반을 갖추어가고 있으며 군사비 증강 역시 활발하다. 군사무기 측면에서 중국은 ‘베어더우’(北斗) 위성기반의 전 지구 위치 파악시스템을 이용한 군사정보 및 타격체계를 구축했고, 항모를 추가로 건조했다. 5세대 스텔스 전투기를 실전배치 했고, 위성파괴무기 및 DF-21D와 같은 비대칭전력의 증강을 추구하고 있으며, J-15함재기의 이착륙비행에 성공하기도 했다. 또한 두 번째 항모를 개발하는데 성공했고, 독자적 위성항법체계의 개발 등을 추진 중에 있으며, 향후 수년 내 항모단을 갖출 전망이다. 군사비 증강 역시 활발하여 매년 GDP 대비 10퍼센트 이상의 증가를 보이고 있으며 미국의 군사비 축소 경향과 함께 고려해 볼 때, 2020년대에 들어 미□□의 군사비가 균형점을 찾을 것으로 보인다.

동아시아 경제아키텍처에 대한 중국의 전략 역시 구체화되고 있다. 미국 주도 TPP의 확산에 대응하여 한-중-일 FTA와 RCEP을 대단히 적극적으로 추진하고 있다. 이런 속에서 중국은 동아시아에서 탈미국적 질서를 수립하고자 한다. 그 내용은 고수준 자유화의 TPP와 대조적으로 중-저수준 자유화를 추구하는 FTA라는 특징을 찾을 수 있다. 중국경제의 수준을 고려할 때 그럴 수 밖에 없는 것이 현실이나, 다른 한편으로 조심스럽게 미국의 신자유주의와 대별되는 경제적 가치를 내걸고 있다. 예컨대, 후진타오 주석은 발전모델의 다양성 존중, 실물경제와 금융경제의 균형, 국내수요와 국제수요의 균형, 효율성과 평등성의 균형을 통해 포괄적 발전(inclusive development) 추구한다는 측면에서 워싱턴 컨센서스와 차별성을 부각하고 있고, 이런 개념들이 베이징 컨센서스, “중국특색의 발전모델” 혹은 “중국모

델” 등으로 포장되고 있다(조영남 2006; Joshua Cooper Ramo 2004).¹ 그러나, 중국은 이러한 경제발전모델이 플랫폼이 되는 무역 아키텍처를 본격적으로 제시하지 못하고 있는 것으로 보인다. 미래의 권력으로서 현재적 상황을 기초로 한 아키텍처를 설계할 필요성이 적기도 하지만 아직 경제 선진국으로서 매력적인 아키텍처를 내어 놓을 지식권력을 충분히 보유하지 못한 까닭이다.

4. 역내 국가들의 전략과 동아시아 경제질서

한국, 일본, 아세안 국가들이 공통으로 추구하는 전략은 미-중의 경쟁 양상 속에 활로를 개척하는 외교전략을 고안하면서 동시에 자국의 국가이익을 도모하고 동아시아가 대결적 세력전으로 휩쓸려들어 가지 않도록 지역질서를 변환하는 것이다. 한국의 경우 미국과의 전략동맹관계를 유지하면서 중국과의 전략적 협력동반자 관계를 유지해야 하는 과제를 안고 있다. 미-중 양국이 동아시아 패권을 놓고 경쟁하는 양상을 빚어내지 않도록 양국 간 전략적 불신을 최소화하는 중견국 외교전략을 추진하는 것이 이 과정에서 매우 중요하다. 세력균형과 세력전이 가 결합되고 있는 지역질서 속에서 한국은 자국의 이익을 극대화하면서도 지역협력을 증진할 수 있는 경제아키텍처를 조성하는 일에도 노력을 기울이고 있다. 이러한 전략적 필요는 미국과의 양자자유무역협정, 중국과의 자유무역협정 협상, 중국, 일본과의 3자간 자유무역협상 협상, RCEP에 적극 참가 등으로 구체화되고 있다. 다양한 양자 FTA 네트워크를 통해 한국의 중심적 역할을 부각시키는데 이는 비단 경제적 이익만을 위한 것이 아니라 동아시아의 불확실한 지역 아키텍처를 보다 협력적으로 변환시키는 것과도 관련이 있다.

이러한 노력은 비단 한국에 의해서만 추진되는 것은 아니다. 일본 역시 미국과의 동맹관계강화, 중국과의 경제적 관계 긴밀화, 지역다자협력 강화 등의 노력을 추진하고 있다. 중국, 한국과의 FTA 협상, 특히 최근 아베 정부가 선언한 TPP 협상 참가 등은 일본 역시 동아시아 경제질서 형성과정에 적극참여하고자 한다는 점을 보여준다.

아세안 국가들은 이미 중국, 일본, 한국 등과 다각적인 FTA를 맺고 있으며 자신의 경제적 지위의 중요성을 배가하고자 노력하고 있다. 중국과의 남중국해를 둘러싼 갈등, 미국의 동남아시아 안보 연계 강화 등의 현상 속에서 동남아시아의 전략적 환경을 안정시키면서 경제적 이익을 취하고자 하는 노력은 한국, 일본과도 상통하는 바가 많다.

이러한 과정 속에 이들 중견국이 추진하는 상호간의 경제협력은 단순히 경제협력만을 위한 것이 아니며 변화하는 지역지전략적 상황과 밀접하게 관련이 있으며 이러한 노력이 향후 지역 경제질서

1 워싱턴 컨센서스가 그렇듯이 베이징 컨센서스 역시 경제 뿐만 아니라 사회, 정치, 국제관계 전반에 걸친 개혁 프로그램을 담고 있다. 이는 여타국가들에게 “경제발전모델인 동시에 국제질서 속에서 자립적 지위를 확보하는 방법, 자신의 삶의 방식과 정치적 선택을 보호하는 방법을 제시”하는 사회발전모델이기도 하다. 이 모델은 다음과 같은 세가지 개념으로 요약될 수 있다. 첫째, 중국의 발전모델은 혁신에 기초하고, 둘째, 지속가능성(sustainability)과 평등성(equality)을 우선시하며, 셋째, 대외적으로 자결(self-determination) 혹은 독자성을 추구한다는 것으로서, 이는 곧 시장의 도입에 의한 충격요법(shock therapy)이 아니라 국가주도하에서의 점진적이고 단계적인 경제개혁, 국내적 균형발전, 독립자주노선 등에 의한 사회발전을 목표로 하는 전략이다. 특히 사회적 안정을 중시하는 속에서의 개혁프로그램은 후진타오 시대 중국이 강조하고 있는 “조화사회” 즉, 도시와 농촌, 연해지역과 내륙지역, 경제와 사회, 인간과 자연, 국내와 국제간의 균형발전을 추구하는 전략으로 드러나고 있다.



를 형성해가는데 또한 영향을 미치게 될 것이다.

이상에서 논의한 국제정치질서와 경제질서의 변화과정을 표로 정리하면 다음과 같다.

[표 4] 국제경제질서의 변천과정 정리

	1945-1991	1991- 2007년 경	2007년 이후
국제체제의 성격	양극체제	단극체제	단극체제에서 복합네트워크로 이행
국제안보구조	미소대립과 양국 중심의 견고한 동맹체제	지역·지구 차원에서 미국 중심 체제	단극체제의 약화와 중국 등 부상국가들의 영향력의 점진적 강화
국제경제구조	미국 주도의 자유무역과 브레튼우즈 금융체제	미국 중심의 신자유주의 경제질서	미국 지도력의 약화와 G20 등 다자기제 등장 및 중국 영향력 강화
중견국의 지위	미국 추수 및 양대 진영 대결 정책	미국 추수정책과 자율성 입지 확보 전략	복합화된 국가이익 및 미·중 경쟁관계 완화 전략
무역정책	지구적 다자자유무역정책	지구적 다자주의 약화 및 개별 이익 전략	양자·다자 FTA 전략의 네트워크 복합화

제3장 한국 FTA 정책의 성과와 한계

I. 국제정치경제환경의 변화와 FTA 따라잡기

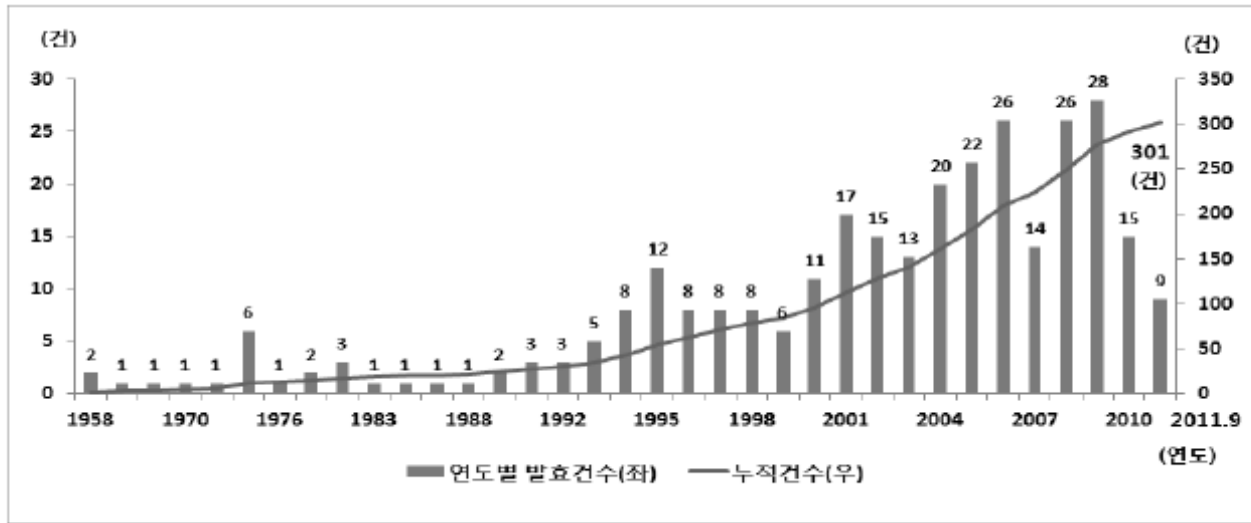
냉전의 종식으로 상징되는 1990년대 국제정치체제의 변화는 국제통상환경의 근본적 변화를 초래하는 계기로 작용하였다. 특히 1990년대 미국을 중심으로 한 단극체제가 형성됨에 따라 국제통상체제 역시 근본적인 변화의 조짐을 보이기 시작했다. 대외경제정책을 실행하는 데 있어서 안보적 고려의 필요성이 상대적으로 약화되자 미국을 비롯한 선진국들은 개도국들을 상대로 과거 무역 자유화의 예외가 되었던 분야의 개방을 본격적으로 요구하기 시작한 것이다. 우루과이 라운드의 타결과 WTO의 출범은 국제통상환경의 변화를 알리는 신호탄이었다. 농산물과 서비스업의 자유화를 둘러싼 선진국과 개도국 간 갈등은 우루과이 라운드에서 이미 시작된 바 있으며, 높은 수준의 무역 자유화를 지향하는 WTO 체제 아래에서 양 진영의 갈등이 격화될 것이라는 점은 어느 정도 예상된 일이었다. 그 결과 다자주의 무역 자유화의 장을 제공하였던 GATT 체제가 1995년 WTO로 발전적 해체를 하면서, 무역 자유화의 범위가 농산물, 서비스, 지적재산권 등으로 대폭 확대되었고, 한층 강화된 분쟁해결 절차가 도입되었다. 그러나 의제의 확대와 제도화의 진전은 무역 자유화를 둘러싼 선진국과 개도국 사이의 갈등이 첨예화될 수 있음을 예고하는 것이기도 했다. WTO 체제가 출범한 지 20년이 되어가는 시점에서 다자 수준의 무역 자유화 협상이 여전히 타결되지 못했다는 것은 개방의 수준과 범위를 둘러싼 격랑을 대변한다.

이러한 배경에서 FTA가 주요 교역국들의 정책적 대안으로 부상하였다. WTO 차원의 무역 자유화를 위한 협상 타결의 전망이 매우 불투명해짐에 따라, 주요 국가들이 상대국 시장에 대한 특혜적 접근을 교환하는 FTA를 적극적으로 모색하기 시작한 것이다. 이 과정에서 상대적으로 시장의 규모가 큰 선진국들은 특혜적 시장 접근을 허용하는 대신, 개도국들에게 농산물, 서비스, 지적재산권 분야의 개방을 요구할 뿐 아니라 개도국 정부의 역할을 제한하려 하는 등 WTO 협상에서 실현하기 어려웠던 문제들을 해결하려고 하였다.

1990년대 중반 이후 다수의 국가들이 FTA 정책을 적극 추진함에 따라, 전 세계적 차원의 FTA 체결 건수는 급속히 증가하였다. 1958년~1994년 사이 43건에 불과했던 FTA의 체결 건수가 1995년~2000년 사이에 추가로 53건의 FTA가 체결된 것은 국제통상환경의 급격한 변화를 짐작할 수 있게 한다. 이후 주요 국가들 사이의 FTA 경쟁은 더욱 가속화하여 2001년에서 2011년 사이에 총 118건의 FTA 체결되어, 2011년까지 발효된 FTA는 모두 301건에 이르렀다([그림 1] 참조). 그 결과 1990년대 중반 이후 FTA 체결국 사이에서 이루어지는 교역의 비중이 급격하게 증가하기 시작했다.



[그림 1] 지역무역협정 발효 현황



출처 : 명진호 · 백청아 2011 재인용.

한국도 이러한 국제통상환경의 변화로부터 자유로울 수 없었다. 한국은 GATT와 WTO로 대표되는 다자주의를 근간으로 한 다자무역체제의 지지자로서, 1990년대 말까지 중국, 일본, 몽고 등과 함께 한 건의 FTA도 체결하지 않은 소수의 국가 가운데 하나였다. 그러나 1991년 17퍼센트에 불과했던 FTA 교역의 비중이 1995년 29퍼센트로 증가했으며, 이러한 추세는 더욱 가속화되어 2011년에는 약 48퍼센트에 달할 것으로 예견되었다(명진호·백청아 2011). 이는 당시 무역 의존도가 약 70퍼센트에 달했던 한국의 통상환경이 급속도로 악화되고 있음을 의미하는 것이었다.

FTA 경쟁에서 뒤쳐져 있다는 인식을 갖게 된 한국 정부는 기존 다자주의 통상정책의 전환을 모색하기 시작하였다. 1998년 11월 김대중 정부가 변화하는 국제통상환경의 변화에 대응한다는 명분으로 FTA의 추진을 공식화하고, 1999년 12월 칠레와의 FTA 협상이 개시되면서 한국의 ‘FTA 따라잡기’가 본격화하였다(손열 2006). 그러나 당시 김대중 정부의 초기 FTA 전략은 FTA의 세계적 확산에 대응하는 차선의 방어적 정책으로서의 성격을 가졌을 뿐 구체성을 띠었던 것은 아니었다. 세계적으로 FTA 체결 건수가 급속도로 증가함에 따라, 시대적 조류에 동참하는 데 더 이상 시간적 여유가 없다는 우려에서 FTA를 서둘러 추진하였지만, FTA를 추진하는 데 필요한 전략적 구상은 결여되었던 것이다.

한편, 2000년대 국제통상환경 변화의 영향은 동아시아에도 가시화되기 시작했다. FTA 체결에 미온적이었던 동아시아의 국가들이 일제히 FTA로 정책전환을 시도한 것이다. 2001년 동아시아 국가 간 최초의 FTA인 일본-싱가포르 FTA의 체결은 동아시아 국가들의 FTA 경쟁을 가속화하였을 뿐 아니라 동아시아 경제통합의 주도권을 둘러싼 경쟁 구도를 형성하였다. 다시 말해, 동아시아 국가들의 FTA는 경제적 효과는 물론 동아시아 지역주의의 주도권을 확보하는데 수단적 의미를 내포하고 있었던 것이다. 일본의 선제적 움직임에 자극을 받은 중국이 2001년 동남아시아국가연합(ASEAN)에 FTA 협상을 전격 제의하였다. ASEAN에 대한 중국의 전략적 접근은 일본 FTA 정책에 커다란 변화를 초래하였다. 일본은 당초 농업 등 정치적으로 민감한 분야에 대한 보호의 필요성 때문에 협상력을 높이기 위해 싱가포르, 말레이시아, 인도네시아 등 동남아시아 국가들과 선별적 FTA 협상을 추진하였다. 그러나 중국

-ASEAN FTA 추진에 자극을 받은 일본 정부는 기존 FTA 전략을 수정하여, 2003년 ASEAN 전체와의 FTA를 제안하게 되었다(이승주 2009).

이처럼 주변 국가들이 동아시아 경제통합을 위한 FTA 경쟁에 돌입함에 따라, 한국의 FTA 정책 역시 전략적 요소를 가미하지 않을 수 없게 되었다. 한국 역시 중국과 일본의 영향을 받아 FTA 정책에 동아시아 지역주의에 대한 고려를 반영하기 시작한 것이 대표적 사례이다. 한국이 2003년 ASEAN에 FTA를 서둘러 제안하고, 2005년 협상을 개시한 것은 이러한 맥락이다. 그 결과 동아시아 FTA는 한-중-일 3국이 각각 ASEAN과 개별적으로 FTA를 체결하는 ASEAN+1의 형태를 띠게 되었다. 이처럼 한국의 초기 FTA 정책은 후발의 불리함을 단시일 내에 극복하겠다는 FTA 따라잡기의 논리만 있었을 뿐 반응적 성격을 벗어나지 못하는 한계를 갖고 있었다. 한국은 2000년대 중반 이후에야 비로소 FTA 정책에 전략적 성격을 포함시키기 시작하였다.

II. 대외협상의 효율성과 갈등

김대중 정부는 1998년 2월 외교통상부, 재정경제부, 산업자원부에 분산되어 있던 통상정책 기능을 통상교섭본부로 일원화하는 정책결정구조의 변화를 통해 FTA 정책을 보다 효과적으로 추진할 수 있는 제도적 기반을 마련했다. 조직 개편의 의도는 좁게는 정부 부처 간 정책조정 효율성을 향상시킴으로써 대외협상력을 제고하는 데 있었다. 또한 보다 넓은 차원에서 보면, 이러한 제도 개편을 통해 정치·안보·경제통상을 아우르는 총체적 국익의 관점에서 통상정책에 접근할 수 있도록 하는 데 목표가 있었다. 노무현 정부는 이러한 제도 개혁의 기본 목표를 유지하는 가운데 통상교섭본부를 강화함으로써 정책결정구조의 일원화를 한층 심화시켰다. 따라서 통상교섭본부 차원에서도 조직이 확대되면서 FTA를 신속하게 추진함으로써 가시적 성과를 조기에 실현해야 할 동기가 커졌다.

통상교섭본부의 신설과 제도적 강화가 FTA 따라잡기를 위한 대외협상의 신속한 추진을 가능하게 하였음은 분명하다. 반면 조직 개편으로 인해 통상교섭본부가 주도하는 대외 협상과 재정경제부가 관련 부처들의 의견을 수렴하여 조정하는 대내 협상이 분리되는 이원적 구조가 초래되었다. 이는 대외 협상을 대내협상에 우선하는 결과를 초래하였다(이승주 2007). 국내의 정치경제적 이해관계로부터 비교적 자유로운 위치에 놓여 있는 통상교섭본부는 국내의 정책 및 의견 조정보다는 통상협상의 효율성을 앞세워 대외협상을 빠른 속도로 진행했다. FTA 피해집단의 관점에서 볼 때, 이는 결과적으로 자신들의 이해관계를 반영할 수 있는 제도적 통로가 충분히 확보되지 못한 것이었다.

정부가 국내의 정치적 저항에도 불구하고 국내 경제에 미치는 영향이 큰 FTA를 우선 추진할 수 있었던 제도적 배경은 여기에 있다. 광범위한 자유화와 심층적 통합을 지향한 한-미 FTA의 조기 추진에서 나타나듯이, 한국은 FTA를 체결하는 데 있어서 국내의 경제적 여건을 고려하여 무역 자유화의 범위와 수준을 조절하기보다는 경제적 효과를 극대화할 수 있는 FTA를 추구하였다. 결과적으로 이원적 정책결정구조는 국내 이익집단과 제도적으로 연계되어 있지 않은 통상교섭본부가 대내협상의 영향을 비교적 적게 받으면서 FTA를 추진하는 제도적 기반이 되었다.

물론 국내 보완대책이 미흡하다는 비판에 직면한 노무현 정부가 2006년 1월 재정경제부가 국내



보완대책을 총괄하도록 하는 조치를 취한 데서 나타나듯이 FTA 피해집단에 대해 아무런 제도적 보완을 하지 않은 것은 아니다. 이어 2007년 6월 노무현 정부는 국내 정책조정 기능을 강화하는 차원에서 'FTA 국내대책본부'를 출범시켰다. FTA 국내대책본부는 전략기획단, 대외협력단, 지원 대책단을 산하에 두고 FTA에 대한 홍보와 피해 집단에 대한 지원 대책을 총괄하도록 계획되었다. 전략기획단은 대외 협상 상황을 검토하여 정부 부처 간 의견을 수렴하는 역할을 하고, 지원 대책단은 피해 집단에 대한 대책을 강구하는 역할을 담당하게 되었다. 그러나 전반적으로 국내 보완대책은 이원적 협상구조에 따른 제도적 미비점을 해소하는 데까지 미치지 못하였다. 이는 결국 FTA 정책이 정책결정의 후반부에서 과도하게 정치화되는 현상으로 이어진다.

III. FTA와 보상

통상교섭본부가 FTA 정책을 주도한 반면, 국회와 기타 공식 행위자들은 주변적 역할을 하는 데 머물렀다. 위에서 언급한 정책결정구조의 특성을 고려할 때, 정부는 정책결정과정의 초반부터 FTA와 관련되어 있는 주요 행위자들의 이해관계에 구애되지 않고 대외협상을 추진할 수 있었던 반면, 주요 행위자들의 이해관계를 사전적으로 수렴하여 대외협상에 나서거나, 정책결정과정 중에 반영하여 대외협상의 속도와 범위를 조절하기 어려웠기 때문이다. FTA의 피해집단 역시 조직화된 강한 반대를 제기한 것은 사실이지만, 이들은 공식적 정책결정과정에 참여할 수 있는 제도적 통로를 확보하고 있지 못했기 때문에, 정책결정의 초반부에 실질적인 영향력을 행사하기 어려웠다. 적어도 공식 협상과정에서 정부는 이들의 이해관계로부터 상당히 절연되어 있을 뿐 아니라, 효율적인 대외협상을 위해 이들의 이해관계를 반영하려는 적극적인 노력을 기울이지 않는 것이다. 따라서 FTA 피해집단이 제기하는 강한 반대는 대외협상의 진행 과정과 협상 내용에는 커다란 영향을 미치지 못하게 되었다. 제도적 차원에서 볼 때, 한국에서 강한 반대에도 불구하고 FTA가 지속적으로 추진되었던 이유는 이 때문이다.

그러나 강한 반대의 존재가 아무런 영향력을 행사하지 못한 것은 아니다. 피해집단의 역할은 대외협상이 종결된 이후 비준 단계에서 두드러지게 된다. 피해집단은 FTA의 범위와 속도를 제한하기 위하여 정부를 상대로 반대 의사를 표출하기도 하지만, 대외협상에 영향을 미칠 수 있는 공식적인 통로를 확보하고 있지 못하기 때문에 대외협상의 최종 단계 또는 국회의 비준과정에서 비로소 자신들의 이해관계를 강렬하게 표출하게 된다. 즉 FTA 피해집단들은 정책결정의 후반부에서 국회를 활용하여 보상을 획득하려고 시도하는 것이다. FTA 추진과정에서 보상이 수반되는 제도적 원인은 여기에 있다(이승주 2011).

FTA 추진 과정에서 보상이 활용되는 한국적 특징은 국회의 비준과정에서 더욱 강화되었다. FTA에 대한 강렬한 반대에 직면하여 대외협상의 성공적 타결을 위해 피해집단에 보상을 지급하는 데 관심을 갖고 있던 정부와 마찬가지로, 국회의원들 역시 비준과정에서 보상의 크기를 확대하는 데 정치적 이해관계를 갖고 있었다. 즉 국회는 비준동의에 대한 거부권을 활용하여 비준안을 지연시킴으로써 정부가 제공하는 이면보상의 크기를 더욱 확대하였다. 이러한 현상은 한-칠레 FTA와 한-미 FTA처럼 피해집단의 반대가 조직화된 FTA에서 두드러졌다.

IV. 공세적 FTA로의 전환과 FTA 로드맵의 수정

노무현 정부는 2003년 8월 FTA 로드맵을 발표하면서 김대중 정부의 FTA 따라잡기 전략에서 탈피하여 보다 체계적인 FTA 전략을 추진하였다. FTA 로드맵은 경제적 타당성, 정치 외교적 합의, 상대국의 체결 의사, 거대선진경제권과의 체결에 도움이 되는 국가 등 다양한 요인에 근거하여 상대국 선정 기준, 추진 전략, FTA 체결의 우선순위를 구체화한 것이다. FTA 로드맵에 나타난 노무현 정부의 FTA 추진전략의 핵심은 ‘동시다발적 FTA’와 ‘거대선진경제권과의 FTA’ 추진 전략이다.

동시다발적 추진 전략은 가능한 한 다수의 FTA를 동시에 추진하려는 것이었다. 물론 상대국 선정의 타당성과 업계의 지지와 같은 대내 협상 여건의 성숙 정도 등 일정한 기준이 제시되었다. 이에 따라 일본, 싱가포르, ASEAN, 캐나다, 유럽자유무역연합(European Free Trade Association: EFTA), 멕시코가 우선 추진 대상국으로 선정되었다. 동시다발적인 FTA 추진전략은 지체된 FTA의 체결을 빠른 시간 내에 만회하는 데 초점이 맞추어져 있다는 면에서 김대중 정부의 따라잡기 FTA 전략의 연장이라고 할 수 있다. 한편 동시다발적 FTA 전략은 다수의 FTA를 동시다발적으로 체결함으로써 전략적인 FTA 네트워크를 구축하고, 이를 통해 한국을 동아시아 및 글로벌 FTA 허브로 발전시킨다는 목표를 지향하고 있다는 점에서는 기존 따라잡기 전략과는 차별적이다.

거대선진경제권과의 FTA 추진전략은 경제적 효과가 큰 국가들과의 FTA를 추진하자는 것으로, 손실 최소화에 초점을 맞춘 수세적 FTA 전략에서 벗어나 이익을 적극적으로 실현하기 위한 FTA 전략으로의 전환을 예고하는 것이었다. 구체적으로 거대선진경제권과의 FTA 추진전략은 어느 정도 국내적 손실을 감수하더라도 선진국 또는 경제적 규모가 큰 국가들과의 FTA를 추진하겠다는 것으로, 중국, 인도, 미국, EU, 한-중-일 FTA, 동아시아 FTA(EAFTA), 남미공동시장(Mercado Comun del Cono Sur: MERCOSUR) 등이 여기에 포함되었다.

동시다발적 추진전략과 거대선진경제권과의 FTA 추진전략은 상호보완적이다. 동시다발적 추진 전략은 FTA를 전방위적으로 추진하되, 거대선진경제권과의 체결에 도움이 되는 국가들과의 FTA를 우선 추진한다는 점에서 전략적 성격을 내포하고 있다. 즉 거대선진경제권과의 FTA 협상을 용이하게 하는 교두보를 확보하겠다는 전략이었다. 노무현 정부가 미국과의 FTA 추진을 위한 캐나다와의 FTA를 우선 추진하려 했던 것도 이 때문이다(김현종 2011). 멕시코와 EFTA가 FTA 단기 추진국으로 선정된 것도 유사한 이유이다. 반면, 동시다발적 FTA 추진전략은 경제 규모가 크지 않거나 한국과의 교역 규모가 크지 않은 국가들과 주로 체결되었기 때문에 FTA로 인한 경제적 효과를 크게 기대하기 어려웠던 측면이 있다. 동시다발적 추진전략은 경제적 이득의 극대화보다는 손실의 최소화에 초점을 맞춘 방어적 전략의 성격을 갖고 있었고, 거대선진경제권과의 FTA 추진전략은 경제적 효과가 큰 국가들과의 FTA를 추진한다는 점에서 동시다발적 추진전략의 단점을 보완하는 것이다.

한편, 2006년 노무현 정부는 기존 FTA 로드맵을 추진 순서를 수정하여 한-미 FTA 협상을 개시하였다. FTA 로드맵에 따르면, 한-미 FTA는 일본, 중국과의 FTA 이후에 추진하도록 되어 있었다는 점에서 한-미 FTA의 우선 추진은 FTA 로드맵의 근본 수정에 해당하는 것이었다(김양희 2008). 노무현, 이명박 정부는 한-미 FTA를 통해 한국이 FTA 허브로 부상할 수 있는 결정적 계기가 될 뿐 아니라, 향후 중국이 한-중 FTA를 보다 적극적으로 추진하게 될 것이라는 전략적 구상의 일단을 밝힌 바 있다. 또한 한-미 FTA는 한·중 FTA가 실현될 경우 더욱 가속화될 중국에 대한 경제적 의존도를 선



제적 조절한다는 의미를 갖는다. 실제로 한국은 한-미 FTA의 발효 직후 한-중 FTA 협상에 착수하였다. 한-중 FTA 협상의 개시는 한-일 FTA 협상의 재개에도 상당한 영향을 미칠 것으로 예상되었다.

그러나 FTA 로드맵의 수정을 초래할 만한 전략적 환경의 변화에 대한 구체적 설명이 제시되지 않았다는 데 문제가 있다. 한-미 FTA의 초기 추진 논리가 주로 경제적 관점에 치중되었던 까닭에, 중국의 부상과 그에 따른 미-중 관계의 변화 속에서 한국의 입지를 어떻게 설정할 것인지에 대한 전략적 구상을 결여한 채 한-미 FTA가 추진되었던 것이다. 한-미 FTA 추진 과정에서 정부가 다양한 반대에 직면한 것도 이와 관련이 있다.

V. FTA 허브전략과 FTA의 다자화

동시다발적 추진전략과 거대선진경제권과의 FTA 추진전략을 실행하면서 한국은 글로벌 FTA 허브를 지향한다는 목표를 명시적으로 드러내기 시작했다. 한국이 표방한 글로벌 FTA 허브가 되기 위해서는 단순히 다수의 FTA를 체결할 뿐 아니라, 경제적 효과가 큰 FTA를 체결할 필요가 있었다. 한국이 주요국 가운데 유일하게 미국, EU, 중국, 일본과 FTA를 체결함으로써 실질적인 글로벌 FTA 허브가 될 것이라는 계산이 작용하였다. 실제로 한-미 FTA가 발효되면서 한국의 FTA 교역의 비중은 35.1 퍼센트까지 증가하게 되었고(Institute of International Trade of Korea 2011), 한-중 FTA와 한-일 FTA를 성공적으로 체결할 경우, FTA 교역의 비중은 세계 주요 경제권 가운데 가장 높은 수준에 이르게 될 것으로 예상된다. FTA 허브전략은 다수의 FTA를 빠른 시일 내에 체결함으로써 FTA 따라잡기를 완수했다는 의미가 있을 뿐 아니라, 미국, EU, 중국 등과 FTA를 선제적으로 추진함으로써 주요 시장에서 선점 효과를 누리고, 향후 FTA 경쟁에서 유리한 위치를 확보할 수 있도록 했다는 점에서 긍정적으로 평가할 만하다.

그러나 한국의 FTA 허브 전략은 성과 못지않게 그 한계 역시 분명했다. 한국 정부가 다수의 FTA를 체결한 것은 사실이나, 그 경제적 효과에 대해서는 의문의 여지가 없지 않기 때문이다. 한-칠레, 한-싱가포르, 한-EFTA, 한-ASEAN 등 이미 발효된 FTA 상대국들과의 교역 규모가 평균 100퍼센트 이상 증가한 데서 알 수 있듯이, 전반적으로 한국이 이미 체결한 FTA의 효과는 긍정적으로 평가할 수 있다. 그러나 FTA 상대국과의 교역 증가가 주로 무역창출보다는 무역전환에 따른 것으로 추정되는 점에서 당초 기대했던 효과를 거두고 있다고 속단하기는 어렵다. 해외직접투자(FDI)의 경우에도, 외국인의 대한 투자는 다소 증가하기는 하였으나, 유통, 물류, 금융, 부동산 등 주로 유통과 서비스에 집중되는 경향이 있음. 반면, 한국기업의 FTA 상대국에 대한 해외직접투자(FDI)는 대체로 증가하고 있는 것으로 나타났다(배찬권 외 2012).

동아시아 국가들이 체결한 FTA의 활용도가 높지 않은 것은 잘 알려져 있다. 동아시아 국가들의 FTA 활용도에 대한 카와이와 위그나라자의 설문조사에 따르면, 설문 대상 609개 기업 가운데 약 22 퍼센트의 기업들만이 FTA 특혜를 활용하고 있는 것으로 나타났다(Kawai and Wignaraja 2009). 국가별로 비교하면, 일본(29퍼센트)과 태국(24.9퍼센트) 기업의 활용도가 비교적 높은 반면, 한국(21퍼센트), 필리핀(16.9퍼센트), 싱가포르(17.3퍼센트) 기업의 활용도는 낮은 편이다(Kawai and Wignaraja 2008;

Cheong and Cho 2009). 이 조사에서 알 수 있듯이 한국은 다수의 FTA를 체결한 데 따른 허브 효과를 극대화하는 데까지는 이르지 못하고 있는 실정이다.

물론 모든 FTA의 활용률이 낮은 것은 아니다. 2010년 한-칠레 FTA의 활용률은 85.5퍼센트(수출 기준)를 기록하였으며, 2012년 5월을 기준으로 한 한-미 FTA 활용률은 63.8퍼센트에 달하는 것으로 나타났다(한국무역협회 보도자료 2012/08/02). 한-미 FTA의 경우, 다른 발효 1년차 당시 한-ASEAN FTA의 활용률이 3.5퍼센트, 한-인도 FTA의 활용률이 17.7퍼센트에 불과했다는 점을 감안하면 매우 높은 수준이라고 할 수 있다(한국무역협회 보도자료 2012/08/02). 또한 2009년 조사에 따르면, 향후 FTA를 활용할 의사가 있는 기업의 비율은 55퍼센트에 달하는 것으로 나타났다. 이는 일본(47.4퍼센트), 싱가포르(28.0퍼센트), 필리핀(41.5퍼센트)보다 높은 수준으로 한국 기업들의 FTA에 대한 기대가 그만큼 높다는 것을 의미하기도 한다. 즉 한국 정부는 기업, 특히 중소기업들이 FTA를 최대한 활용할 수 있도록 제도적·정책적 지원을 하는 한편, 원산지규정 등 기존 FTA의 정합성을 제고하는 노력을 할 필요가 있다.

한편 한국 정부가 FTA 허브라는 목표에 치중한 나머지 협상의 주도권을 상대국에 내주는 결과가 초래된 것도 문제점으로 지적될 수 있다. 국내정치적 부담에도 불구하고 미국의 재협상 요구에 응하고 자동차 부문 양허의 폭을 확대하기로 합의하면서도 이에 상응하는 미국의 양보를 얻어내지 못한 것이 이러한 사례에 해당한다. 또한 정부의 예상대로 한-미 FTA 타결 이후 한-중 FTA 협상을 개시하기는 하였으나, 한국이 주도하였다기보다는 중국의 태도 변화에 따른 것이라고 할 수 있다.

허브 전략의 한계는 현재 동아시아에서 활발하게 진행되고 있는 FTA의 다자화에 대한 대비에서도 나타난다. 한국은 FTA 허브 전략의 효과를 극대화하기 위해 FTA의 다자화에 대해서는 신중한 태도를 취해왔다. 한국 정부의 계산은 TPP가 가까운 장래에 성사될 가능성이 낮고, TPP 협상 참가국 대다수와 이미 양자간 FTA를 체결하였거나 추진 중이므로, TPP 참가를 서두를 필요 없다는 것이다. 한국이 TPP 9개국 가운데 7개국과 이미 FTA를 체결한 것이나, TPP의 무역 자유화 수준도 한-미 FTA의 수준을 크게 넘지 않을 것이라는 점이 정부의 이러한 전략적 고려를 뒷받침하기도 한다. 그러나 한국 정부는 FTA 허브 전략 이후의 새로운 FTA의 전략적 구상이 미비한 것으로 보인다. 역내 포괄적 경제 동반자 협정(RCEP)이나 한-중-일 FTA에 대해 적극적 정책을 펼치지 못하는 것이 이를 대변한다. FTA의 다자화가 점차 확대되는 상황에서 양자 FTA에 기반한 허브 전략은 한계가 있을 수밖에 없다. FTA의 다자화는 누들 볼 효과의 완화, FTA의 정합성 제고, 새로운 규칙의 제정 등 다양한 효과가 기대됨에도 불구하고, 허브 전략 이후의 새로운 FTA 전략이 명확하지 않은 것은 향후 한국 정부가 풀어야 할 과제이다.

VI. FTA와 경제안보의 연계(economy-security nexus)

FTA를 고리로 한 경제안보의 연계 현상은 노무현 정부와 이명박 정부가 FTA에 전략적 요소를 가미하면서 한국 FTA 정책의 뚜렷한 특징으로 나타났다. 경제안보의 연계 현상이 나타나는 이유는 FTA에 대한 찬성과 반대가 확립되지 않고 매우 가변적인 국내 정치 상황과 관련이 있다. 한-미 FTA와 관련



한 여러 여론조사의 결과를 보면 FTA에 대한 국내 정치적 지형의 가변성이 잘 나타난다. 한-미 FTA에 대한 일반국민들의 지지 의사는 협상 출범부터 재협상의 타결까지 상승과 하강을 거듭하였다. 2008년 1월 30일 실시된 여론조사에서는 국회비준이 시급하다고 의사를 밝힌 사람과 그렇지 않다는 사람의 비율이 각각 53.5퍼센트와 25.9퍼센트로 찬성 비율이 압도적으로 우세한 것으로 나타났다(리얼미터 2008/1/30). 그러나 불과 네 달 뒤인 2008년 5월 13일 조사에서는 찬반 비율이 28.3퍼센트와 55.4퍼센트로 오히려 반대의사가 과반을 넘었다(리얼미터 2008/5/13). 2010년 12월 6일 재협상 타결 이후 실시된 여론조사에서는 재협상이 잘한 것이라는 사람의 비율과 잘못된 것이라는 사람의 비율이 각각 38.5퍼센트와 46.2퍼센트로 나타났다(리얼미터 2010/12/6). 국회 비준에 대해서도 2008년 5월 비준 반대의사가 55.4퍼센트달했던 반면, 2010년 12월에는 찬성 43.7퍼센트로 반대 26.9퍼센트보다 훨씬 높게 나타났다(리얼미터 2010/12/6). 이처럼 한-미 FTA 협상에 대해서 뿐 아니라, 국회 비준에 대해서도 찬성과 반대가 반복적으로 변화하는 현상이 나타났다.

FTA에 대한 찬반이 경제적 이해관계를 기반으로 하여 안정적으로 형성되지 않기 때문에, 정부는 경제적 쟁점과 안보적 고려를 연계하여 대외협상을 신속하게 추진하려는 동기를 갖게 되었다. FTA에 안보 논리가 부가되는 경제안보 연계 현상이 극명하게 나타난 대표적 사례는 한-미 FTA이다. 일반적으로 경제안보 연계를 촉진하는 요인은 국가안보의 강화, 국제 교섭능력 신장, 개혁 공약을 통한 국제신뢰도 향상 등을 들 수 있다. 한국의 경우, 안보화의 논리는 두 가지 차원에서 제시되었다. 첫째, 노무현 정부는 급변하는 역내 환경과 그에 대한 전략적 대응의 필요성을 한-미 FTA의 조속한 추진 근거로 제시한 바 있다. 북핵 문제와 같은 안보환경의 변화는 물론, 중국과 일본 사이에 낀 한국의 경제적 위치가 한국의 전략적 위치를 취약하게 만들고 있다는 것이었다. 노무현 정부는 한-미 FTA를 추진하면서 경제적 효과에만 주목하는 데서 벗어나 한-미동맹, 더 나아가 동아시아에서 한국의 위상에 미치는 긍정적 영향과 연계하였다. ‘개방형 통상국가’의 실현을 위해 국가전략 차원에서 FTA를 추진해야 한다는 것이었다. 이러한 배경에서 한·미 FTA가 새로운 대안으로 부상했다.

둘째, 노무현 정부는 한-미 FTA의 체결은 한국과 미국 간 경제동맹뿐 아니라, 미국과의 포괄적 동맹을 형성하는 데 매우 긴요하다고 보았다(Sohn and Koo 2011). 한-미 FTA가 “냉전시대 군사동맹을 대체하는 새로운 물질적 토대를 제공하여” 한층 성숙한 한-미 관계를 열어가는 초석이 될 것이라는 주장이다. 더 나아가 유일 초강대국이자 신뢰할 수 있는 동맹국인 미국과의 FTA를 통한 동맹 강화는 증대하는 동아시아의 전략적 불확실성 속에서 한국이 북한을 포함한 주변국들과의 관계를 적극적으로 형성하고, 지역협력을 주도하는 데 도움이 될 것이라는 주장이었다(이동휘 2006).

이처럼 한-미 FTA의 추진 과정에서 경제적 이득에 대한 논의를 벗어나 안보적 함의가 추가되는 경제안보 연계 현상이 대두되었다. 미국과 같이 한국에 특수한 의미를 갖는 국가와 FTA를 체결하는데 있어서 안보적 고려가 이루어지는 것은 어쩌면 당연한 일이다. 그러나 FTA의 안보화 자체보다는 안보화 과정에서 문제가 나타났다. 특히 FTA를 매개로 경제안보의 연계는 한-미 FTA에 대한 정치 역할을 바꾸는 계기로 작용했다. FTA에 안보적 요인이 추가된 것은 한-미 FTA의 경제적 효과에 대한 논란이 격화되었기 때문이다. 경제적 효과에 대한 의문이 제기되면서 한-미 FTA를 추진할 부가적 논리로 등장하였다. 그러나 FTA와 안보의 성급한 연계는 장점에도 불구하고 혼란을 야기하는 결과를 초래했다. 한-미 양국의 특수 관계를 고려하여 경제적 이득은 다소 양보해도 좋다는 것인지, 반대로 특수 관계만큼 미국으로부터 추가적 양보를 기대할 수 있다는 것인지 매우 불분명하였다.

한-미 FTA는 경제안보 연계의 과정을 거치면서 경제적 이익을 중심으로 찬성과 반대가 형성되는 데서 벗어나, 정치적·사회적 쟁점을 포괄하는 광범위한 쟁점으로 재구성된 것이다. FTA의 경제적 효과에 대한 찬성과 반대를 넘어선 쟁점들이 개입되면서 한-미 FTA를 둘러싼 한국의 정치적 지형은 더욱 복잡하게 되었다. 그 결과 한-미 FTA에 나타난 경제안보 연계는 구체적 논리를 상실한 채, 상황에 따라 논리가 변화하는 현상이 초래되었다. FTA를 매개로 한 안보와 경제의 연계는 지구적 또는 지역적 차원의 질서 변화에 대한 정확한 이해의 기반 위에서 시도되어야 한다. 이를 바탕으로 FTA의 정합성과 추진 순서(sequence)뿐 아니라, FTA를 통한 지역질서의 형성에 대한 구체적 로드맵을 수립할 필요가 있다. 새 정부가 FTA 협상에 관한 기능을 산업통상자원부로 이관함에 따라, FTA 협상 시 경제안보의 연계를 지휘·조정하는 기능이 약화될 가능성이 있으므로, 이에 대한 제도적 장치를 마련할 필요가 있다.



제4장 쟁점과 전략

한국은 대외무역정책에 있어 중대한 전환기를 맞이하고 있다. 다름아닌 양자주의 자유무역협정에서 다자주의로의 전환이 요구되고 있다는 것이다. 한국은 지난 15년에 걸쳐 APEC 중심의 APFTA, 아세안+3 중심의 동아시아 자유무역지대(EAFTA) 혹은 아세안+6 중심의 동아시아 포괄적 경제동반자협정(CEPEA) 등 지역다자 FTA 협정은 장시간이 걸릴 것으로 보고 단기간에 실현 가능하고 경제적 효과가 클 수 있는 양자 FTA 추진 정책을 대외무역정책의 근간으로 활용하였다. 이러한 양자 FTA 중심 정책은 TPP, RCEP, 한-중-일 3각 FTA 등이 등장하면서 지역 다자 주의로의 전환을 강하게 요구 받고 있다. 지역 다자 FTA는 양자 FTA의 창궐로 나타나게 된 ‘스파게티 보울’ 효과에 대한 거래비용 감소 측면에서 대응, 그리고 지역을 단위로 한 생산네트워크의 확산과 심화에 따른 경제정책적 대응뿐만 아니라 미국과 중국간의 동아시아 정치, 경제 질서 재편에 관한 전략적 성격도 내포 하고 있다.

먼저, 미국의 TPP 참여는 동아시아의 경제적 위상이 강화되는 한편 이 지역에서 중국의 영향력이 증대되는 현실에 대응하는 것이라 볼 수 있다. 당초 TPP는 칠레, 뉴질랜드, 싱가포르, 브루나이 등 아태지역 몇몇 국가들에 의해 APEC을 통한 무역, 투자 자유화가 한계에 부딪히자 이를 해결하기 위한 경제적 동기로 2006년 5월에 P4로 출범하였는데 2008년 미국이 참여하면서 정치적 성격이 강해졌으며 특히 중국이 배제되어 미국의 중국 견제가 그 배경이라는 시각에 큰 이론이 없다. 한편, RCEP의 출범 배경에는 중국의 전략적 고려가 있다. 지난 10여년 동안 동아시아에서는 중국이 선호하였던 아세안+3 중심의 EAFTA와 일본이 선호하였던 아세안+6 중심의 CEPEA, 두 다자 FTA모델의 경쟁으로 인해 큰 성과가 없었다. RCEP는 2012년 11월 캄보디아 프놈펜에서 열린 동아시아 역내국가 정상회의 및 장관회의에서 협상 개시가 선언되었는데 관련 협상국은 아세안+6으로 정해졌다. 이는 중국의 양보로 가능하게 되었다고 볼 수 있는데 중국의 입장 변화는 일본의 TPP 협상 참여가 큰 영향을 미쳤다고 평가된다. 따라서 RCEP는 TPP를 통한 미국의 중국 견제에 대한 중국의 전략적 대응이라고 볼 수 있다. RCEP와 함께 2012년 11월 캄보디아 프놈펜에서 열린 동아시아 역내국가 정상회의 및 장관회의에서 한-중-일 FTA 협상개시도 선언되었고 지난 3월 협상이 개시되었다. 이 역시 중국이 대단히 적극적으로 추동하였음을 알 수 있다.

보다 거시적으로, 향후 10년간 FTA를 중심으로 하는 통상질서는 미국과 EU, 그리고 동아시아를 중심으로 하는 블록화의 경향을 보일 것으로 예상되는 동시에 이들간 연계도 시도되고 있다. 현재 미국은 북중미를 엮는 NAFTA 이후 한-미 FTA를 넘어 아시아를 향한 TPP를 추진하고 있고, 또 유럽을 향한 범대서양 무역투자동반자협정(TTIP) 추진을 준비하고 있다. EU는 인도, 캐나다, ASEAN, 베트남, 말레이시아, MERCOSUR (브라질, 아르헨티나, 파라과이, 우루과이, 베네수엘라)와의 FTA를 추진 중이다. ASEAN은 RCEP 국가들과 모두 FTA를 체결하였다. 한국은 주요 교역국 중 미국 및 EU와 FTA를 체결하였고, 현재 캐나다, 인도네시아, 중국, 베트남과 개별 FTA를, 그리고 한-중-일 FTA와 RCEP을 추진 중에 있다. 향후 한국은 빠르게 성장하고 있는 개도국 위주의 신흥 시장으로 대외 지형을 더욱 넓혀야 한다. 그리고 FTA는 경제협정이지만 경제교류 관계가 깊어지면 외교관계 또한 더욱 중요해진다. 따라서 신흥 개도국과의 FTA를 추진할 경우, 한국이 향후 국제사회에서 책임 있는 중견 국가로 활동할 수 있는 발판을 구축하여야 한다.

전략-1: 개방과 참여의 FTA를 추구한다.

현재 협상 중인 FTA를 포함하여 한국의 향후 FTA 목표 중 하나는 미래지향적 FTA 체결이 되어야 할 것이다. 이는 외형적으로 회원 수의 면에서 다른 FTA와의 연계를 통한 확대가 가능한 FTA를 말한다.

한-중 FTA, 한-중-일 FTA, RCEP이 동시에 추진되는 상황에서 한국은 향후 이 세 가지의 FTA가 RCEP으로 묶여질 수 있는 가능성을 염두에 두어야 한다. 또한 중국과 미국의 관계에 따라 TPP와 RCEP, 또는 TTIP와 RCEP이 하나의 FTA로 발전될 가능성이 남아 있다. 따라서 한국이 추구하는 FTA는 궁극적으로 FTA의 확대에 방해가 되지 않게 포괄적이고 포용적인 것이어야 할 것이다. 이를 위해서는 FTA 블록 간 협정문의 내용이 충돌되지 않고 향후 융합될 수 있는 방향으로 FTA를 타결해야 한다.

이를 위해 우선 필요한 것이 비관세 무역장벽의 제거와 법적·기술적 규제의 표준화이다. 앞으로 전개될 TTIP에 규제이슈와 글로벌 통상에 관한 규율이 포함될 예정이어서 그 내용에 따라 향후 TTIP의 규율이 글로벌 거버넌스로 발전할 가능성이 있다. 즉 TTIP에서 농업·항공산업 등의 보조금 문제, 전기·전자 자동차의 규격 통일 문제, 유전자변형농산물(Genetically Modified Organism: GMO)이나 호르몬 함유 쇠고기 문제 등에 합의된 규율을 도출할 수 있다면 이는 장차 WTO 규율로 발전할 가능성이 높다. 따라서 한국이 추진하는 FTA에서는 TTIP와 TPP 규율의 제정 움직임을 면밀히 관찰하며 다른 FTA와의 규율 간 정합성을 높이는 방향으로 추진하여야 할 것이다.

개도국을 참여, 포용하는 FTA를 위해 중요한 것은 전자관세화 등 다양한 분야에서 ODA와 연계해 개도국에게 기술을 전수하고 능력을 배양시키는 것이다. 2010년 서울에서 개최된 G20 정상회의에서 채택된 서울 개발 컨센서스(Seoul Development Consensus) 개발의제는 인도주의적이고 자선적인 원조를 넘어 개도국의 인프라 투자와 생산능력 배양을 통해 지속가능하고 복원력 있는 성장을 추구하는 것이었다. 이 정신을 살려 향후 한국이 추진하는 FTA는 '상생외교'의 목표에 걸맞게 개도국과 상생하는 FTA가 되어야 할 것이다. 많은 개도국은 무역정책 마련과 시행은 물론 무역협정의 협상과 이행에 있어 역량이 부족하다. 부족한 전문인력과 무역정책 관련 문제를 분석할 수 있는 독립적인 연구기관의 부재로 인해 무역관련 전문성, 분석 기술, 협상 기술이 부족하다. 또한 무역·투자 원활화 및 지원 서비스 측면에서도 원산지규정·보건·위생 및 환경 기준을 체계적으로 이행할 행정당국의 역량이 부족하다. 따라서 FTA를 통한 무역·투자의 자유화와 더불어 개도국의 이행 능력 배양이 함께 이루어진다면 개도국에 대한 상생의 외교가 될 것이다. 또한 FTA 틀에서 최빈국 수출품에 대한 무관세 무쿼터(Duty Free Quota Free: DFQF) 확대 추진이 이루어진다면 최빈국과 함께 갈 수 있는 FTA의 모범이 될 것이다.

포용적 FTA를 위해 또한 중요한 것은 공통의 관심 분야에 대해 위원회 등을 설립하여 향후 이 분야의 높은 자유화와 투명성을 지속적으로 이룰 수 있는 틀을 만드는 것이다. 일례로 한-미 FTA에서는 협정의 원활한 이행을 위해 최고 감독기구인 장관급 공동위원회와 농산물무역위원회, 섬유 및 의류 무역위원회, 정부조달 작업반 등 총 19개의 위원회 및 작업반을 두고 있다. 이런 지속적 대화의 장을 마련함으로써 개도국의 발달 정도에 따라 협정의 지속적 발전 가능성을 열어놓는 것이 또한 포용적 FTA를 위해 중요할 것이다. 이런 기구가 구성되는 경우 양국의 정부 당국자들뿐만 아니라 학계, 연구소, 보조금 관련 국제규범 전문가들을 광범위하게 포함하여 정책적인 협의과정에서 엄밀한 법적 검토



가 수반되는 것이 실제로 관련 조치나 문제에 관하여 양국간 합의를 도출하는데 중요한 역할을 하게 될 것으로 보인다.

전략-2: 궁극적으로 높은 수준의 자유화를 지향한다.

동아시아를 중심으로 한 생산의 세계화의 현상인 가치사슬 혹은 생산네트워크를 더욱 발전시키기 위해서는 관세뿐 아니라 비관세장벽을 포함한 전반적 분야에서 높은 수준의 자유화 전략이 필요하다. 또한 이를 위해 원산지 규정의 통일이 시급하다. 1990년대 이후 세계 다국적 기업들이 동아시아 지역을 중심으로 국제 생산망을 구축하면서 동아시아 지역은 ‘세계의 공장’으로 부상하였다. 한 상품이 생산되어 판매되기까지 기획, 디자인, 원료부터 부품생산, 반제품 생산, 완제품 생산, 포장, 수송, 판매에 이르기까지 세분화된 단계를 거치는데, 국제생산망은 이 각각의 단계들이 각기 경쟁력이 있는 다른 국가에서 발생하는 생산구조를 일컫는다.

이런 국제 생산망의 확대를 지원하기 위해서는 특히 중간재 교류에 방해가 되지 않도록 높은 수준의 상품무역자유화와 더불어 원산지 규정의 통일, 서비스와 투자의 자유화, 그리고 전문인력의 자유로운 이동을 FTA 틀 내에서 보장할 필요가 있다. 현재 인터넷의 발달로 전자상거래가 급증하고 있으므로 이에 대한 자유화 논의도 필요하다. 또한 RCEP 국가 중 한국, 일본, 싱가포르를 제외하고는 GPA 가입국이 아니기 때문에 정부조달시장 개방 문제도 중요한 의제이다.

1. 관세 자유화

RCEP의 경우 ASEAN은 일본, 한국, 중국, 인도, 호주, 뉴질랜드 각각과 모두 FTA를 체결한 상황이므로 이 여섯 개의 FTA를 어떻게 통일할 것인가가 문제이다. ASEAN의 경우 관세율이 전반적으로 높은 상황이어서 관세 자유화도 중요한 요소이다.

[표 5] ASEAN 각국의 평균 관세율(Simple average final bound duties)

(단위: 퍼센트)

국명	전체	농산물	비농산물
대한민국	16.6	56.1	10.2
브루나이	25.3	30.7	24.5
캄보디아	19.1	28.1	17.7
인도네시아	37.1	47.0	35.6
말레이시아	23.0	66.8	14.9
미얀마	83.4	103.4	23.0
필리핀	25.7	35.1	23.4
싱가포르	10.3	26.9	6.4
태국	28.0	39.9	25.5
베트남	11.5	18.5	10.4

* 라오스: WTO 미가입국으로 자료가 부재

출처: WTO Statistics (<http://stat.wto.org>)

ASEAN이 일본, 한국, 중국, 인도, 호주, 뉴질랜드 각각과 체결한 FTA는 자유화 정도가 높지 않다. Fukunaga and Kuno(2012)에 의하면 ASEAN+1 FTA에서 ASEAN 10개국 가운데 6개국은 90퍼센트 이상 양허를 하였으나, 나머지 4개국은 80퍼센트대의 양허를 하였다. 또 ASEAN과 FTA를 체결한 국가 중 나머지 국가는 90퍼센트 이상의 관세 양허를 하였으나 인도는 78.8퍼센트의 관세 양허를 하였다. 따라서 향후 RCEP에서는 관세 양허폭을 어떻게 가야할 지도 중요한 의제이다. 한국은 아시아 개도국에 대해 고수준의 관세자유화를 목표로 구속적이면서도 충분히 이행기간을 주어 내부적으로 적응할 수 있도록 유도하여야 한다.

2. 정부조달의 개방

정부조달이란 정부가 공공서비스를 제공하기 위해 상품과 서비스를 구매하는 것을 말한다. 정부조달시장의 규모에 대해서 전 세계적으로 정확한 통계는 없고 전 세계 GDP의 15-20퍼센트 정도로 추정된다 [Audet (2002)]. 중국 등과 같이 국가의 경제에 대한 통제가 강한 국가일수록 국제무역 협정을 통한 정부조달 시장의 개방문제는 더욱 중요하다. 특히 중국은 경제에서 국유기업의 비중이 매우 크고, 국가가 국유기업을 통해 경제에 대한 영향력을 미치고 있기 때문에 중앙 및 지방 정부 뿐 아니라 정부가 실질적으로 통제하고 있는 국유기업을 정부조달시장의 수요자로 포함시켜 중국의 정부조달 시장을 포괄적으로 개방하도록 하는 문제는 매우 중요하다. 개도국 중에는 중국과 같이 경제에서 정부가 차지하는 비중이 높은 국가들이 많다. 따라서 개도국의 빠른 경제성장을 고려하였을 때 정부조달 시장의 잠재력은 매우 크다고 할 수 있다.



3. 원산지 규정 통일

동아시아 생산망의 효율화를 도모하기 위해서는 무엇보다 원산지 규정의 통일이 필요하다. 원산지규정이 단일화되고 검증 서류 및 방식 등의 나라별 정합성이 증대되면, FTA 원래 목적 중 하나인 교역비용의 감소에 크게 기여할 것이다. 이런 역내 교역의 거래비용 감소는 역내 국제생산망의 생산비 감소로 나타나 생산망의 효율성 증대와 양적 확대를 유발할 것이다. 현재 ASEAN+1 FTAs의 원산지규정 누적조항은 대체로 양자누적만을 인정함에 따라, 자국 생산품을 협정 상대국에 수출할 때, 자국산 및 협정 상대국 원재료만을 역내산으로 인정하고 있다. 이에 따라 원산지규정을 충족시키기 위해 FTA 체결 국가들의 생산업체는 원재료 수입선을 기존 수입국에서 FTA 협정 상대국으로 전환해야 하는 상황이다. 그 결과 이미 ASEAN국가들과 여러 동아시아 국가들 간에 FTA가 체결되어 있음에도 불구하고 동아시아 역내 기업들이 동아시아 생산망을 효율적으로 활용하는 데 한계가 있다. 특히 다양한 국가들과 많은 양의 수출입 물량을 다루는 대기업들의 경우 상이한 원산지규정으로 인한 비용이 증가할 가능성이 크다.

동아시아 역내에 단일 원산지규정을 도입할 경우, 역내산 원재료의 범위가 한국, 중국, 일본 및 ASEAN을 포함하는 역내로 확대될 것이다. 동아시아 국가 간의 역내 교역비중과 생산망을 고려했을 때, 이에 따른 경제적 파급효과는 매우 클 것으로 기대된다. 바람직한 원산지 결정기준은 간결하고 단순하며 품목별로 통일성을 유지하여 명확한 기준이 제시되는 것이다. 또한 원산지 검증 방식과 절차를 단순하고 합리적으로 설계해야 할 것이며, 특히 동아시아 내에서 중간재 교역 비중이 높다는 점을 고려해서 중간재에 대한 검증방식을 간소화할 필요가 있다. 원산지 규정 외에도 관세행정과 환경 및 안전 기준과 같은 비관세장벽 분야에서의 규제 정합성의 증진은 매우 중요할 것이다.

RCEP에는 경제발전 단계가 낮은 캄보디아, 라오스, 미얀마, 베트남, 그리고 인도가 참여하고 있기 때문에 높은 수준의 자유화를 짧은 시간에 이루기는 힘든 상황이다. 따라서 높은 수준의 자유화를 추구하는 대신 '공생의 FTA'란 관점에서 이들 나라에게는 충분한 이행기간을 인정해 줄 필요가 있다. 다만 충분한 이행기간을 부여하되 엄격한 이행점검을 병행하여 협정의 실효성을 높여야 할 것이다.

전략-3: 투명성, 경쟁정책, 지식재산권, 환경정책에 대한 제도 선진화를 추구한다.

무역과 관련된 다양한 제도들이 국제협정의 대상이 되고 있다. 투명성, 경쟁정책, 지적재산권, 환경 등과 관련된 다양한 제도에 대한 공생의 장을 마련할 필요가 있다. 이를 위한 기본 방향은 우선 각국의 관심 분야에 위원회 등을 설립하여 공동 논의의 장으로 활용하고 각 국의 '모범사례(best practice)'를 공유하는 것이다.

1. 투명성 규범 확립

개도국의 경우 특히 규제의 불투명성이 문제가 되므로 향후 FTA에서 투명성 증진 전략이 필요하다. 투명성의 목적은 정책의 내용을 정확히 알리는 것이다. 무역을 방해하는 요소를 크게 두 가지로 나눈다면 직접장벽과 간접장벽으로 나눌 수 있다. 직접장벽은 관세, 보조금, 비관세장벽, 지분제한, 외국인 차별 등 직접적으로 관찰할 수 있는 장벽이다. 반면 간접장벽은 무역규범, 국내제도 및 규제의 불투명성에서 오는 장벽이다. 특히 서비스 규제와 비관세장벽에 있어 투명성의 확보는 상품에 있어 관세에 대한 투명성 확보에 비교될 수 있다. 불확실성이라는 것은 기업에게는 큰 부담이다. 투명성은 정보의 비대칭성으로 인한 효율 저하를 방지할 수 있다. 무역은 많은 위험을 안고 있는 거래이고, 외국에 대한 자세한 정보는 더욱 얻기 힘들다. 따라서 무역 상대국의 정책불확실성은 무역에 큰 장애요소가 된다. 투명성은 정책의 불확실성을 감소시키기 때문에 무역협정에 있어 투명성은 매우 중요하다. 투명성이 담보되지 않으면 무역은 저해될 수 밖에 없다. 특히 서비스 교역의 경우 많은 자금이 소요되는 투자 형태가 절반 이상을 차지하기 때문에 다수를 무역규범의 불투명성은 기업 투자 위험성을 증가시켜 서비스 교역에 장애가 된다. 투명성은 해외시장에 대한 사적 정보를 얻기 힘든 중소기업에게 더 중요하다.

투명성 규범의 목적은 무역정책과 실제 관행(practice), 그리고 집행과정(process)이 개방적이고 예측 가능하게 하는 것이다. WTO 투명성 규범은 GATT, 위생 및 식물위생 조치에 관한 협정(Sanitary and Phytosanitary Agreement: SPS), 기술규제장벽협정(Technical Barriers to Trade Agreement: TBT), 서비스교역에 관한 일반협정(General Agreement on Trade in Services: GATS), 그리고 아직 발효는 되지 않고 있지만 '회계규범상 투명성 규범' 등에 다양한 형태로 나타나고 있다. 향후 한국이 체결할 FTA에서 투명성의 대상으로는 기존의 SPS와 TBT 대상 조치뿐 아니라 보조금과 서비스 국내규제도 포함되어야 할 것이다. 또한 서비스의 양허 방식을 'negative' 방식으로 하여 WTO에 양허하지 않은 서비스의 시장접근 및 외국인차별에 대한 정보도 투명하게 하여야 할 것이다. 투명성 규범은 이런 대상에 대한 자국 제도에 대한 정보 제공, 제도의 제·개정 시 관련 내용 통보, 이에 대한 적극적 의견 수렴 및 정보 제공, 협정의 이행과정 정보의 접근이 가능하게 하고, 재심절차를 운영하는 등의 내용을 담을 수 있다. 참고로 한국이 지금까지 체결한 FTA에서는 다양한 방법으로 투명성을 높이고 있다. 한국이 체결한 대부분의 FTA에서는 서비스 무역 전반과 금융 및 통신서비스에 대한 투명성 조항을 포함하고 있다. 특히 투명성에 대한 독립된 별도의 장을 만들어 FTA 전반의 투명성을 높이고자 하는 노력이 자주 눈에 띈다.

개도국, 특히 최빈·개도국의 경우 국내제도에 대한 발전 정도가 낮고 또한 전반적 투명성이 담보되지 않은 경우가 많다. 또한 서비스 무역에 있어 GATS의 양허 수준이 낮기 때문에 개도국 제도에 대한 이해가 더욱 어려울 수 있다. 따라서 투명성 규범은 개도국과의 FTA에서 더욱 중요하다.

한국이 향후 체결한 FTA에서 투명성을 강화하기 위해서는 여러 의제에 대한 합의가 필요하다. 그 중의 하나가 특히 서비스 무역의 투명성에 대한 수평적 규범을 만들 것인가 아니면 분야별 규범을 만들 것인가에 대한 것이다. 수평적 규범 제정을 찬성하는 측에서는 서비스 분야는 다양하지만 투명성 규범은 공통 요소가 많다는 점과 분야별 규범으로 갈 경우 이익집단의 영향을 많이 받을 수 있다는 점을 들고 있다. 반면 분야별 규범을 찬성하는 측에서는 모든 서비스가 같을 수는 없고 우선 순위가 있다는 점, 그리고 특히 개도국의 경우 행정력 제한으로 수평적 규범을 수용하기 어렵다는 현실적 이



유를 들고 있다. 투명성 규범을 제정하기 위해서는 규범 대상, 이행 점검 여부와 동시에 행정부담을 고려해야 한다. 규범 대상에 따라 수평적 규범과 분야별 규범이 동시에 가능할 수도 있다.

투명성 규범 제정 시 가장 중요한 문제 중 하나가 투명성 규범의 대상을 어떻게 설정하는가이다. 현재 GATT와 GATS에서는 '무역에 상당한 영향을 주는 조치' 등으로 다소 모호하게 투명성 규범의 대상이 설정되어 있다. SPS와 TBT 협정의 투명성 규범 대상은 훨씬 구체적이다. 한국이 향후 체결할 FTA에서 투명성 규범의 대상 조치를 어떤 범위로 할 것인지는 투명성 규범의 목적에 따라 결정되어야 할 것이다. 다만 이를 결정할 때 특히 개도국의 행정부담을 고려하지 않을 수 없다. 투명성의 경우에도 위원회 등을 설립하여 개도국의 규제 발전 정도에 따라 규범도 계속 발전할 수 있는 제도적 장치를 FTA 내에 설립하여야 할 것이다.

2. 경쟁정책의 조화

경쟁정책에 대한 협력은 특히 국유기업과 관련하여 주목을 받고 있다. 경쟁정책은 일반적으로 경쟁법을 통해 경쟁 제한적이거나 반경쟁적인 관행을 금지시키고 경쟁당국으로 하여금 이를 집행토록 하는 것을 일컫는다. 경쟁정책의 통제대상에 속하는 반경쟁적인 기업관행으로는 가격 혹은 수요담합(카르텔), 인수합병을 통한 시장의 독점, 시장지배적 지위의 남용, 수직·수평적 거래제한 등을 들 수 있다. 경쟁정책의 목적은 시장에서 자유롭고 공정한 경쟁을 보장하고 촉진하며, 소비자의 권익을 보호하는 것이다.

경쟁정책은 자유무역협정 또는 경제통합 등을 통한 무역자유화를 논하는데 있어 반드시 거론되어야 할 분야이다. 경쟁정책이 FTA에서 문제가 되는 이유는 기업의 비경쟁적 행위로 인해 FTA가 주는 시장개방의 이익이 감소될 수 있기 때문이다. 국경에서의 자유화는 이루어졌으나, 국내에서의 반경쟁적인 행위로 인해 수입품과 국내 제품 간 자유로운 경쟁이 배제된다면 무역자유화를 통한 경제효율성 증대를 희석시키는 결과가 초래된다. 또한 자유무역협정 회원국의 미온적 경쟁정책 집행이나 전략적 활용(예컨대, 자국기업의 반경쟁적 행위에는 관대하고 외국기업에게는 엄격하게 경쟁법을 적용하는 경우)으로 인해 무역자유화에 역행할 수 있으므로 공통의 규범이 필요하다는 인식이 지배적이다. 따라서 FTA 등 협상에서 경쟁정책은 FTA에서 약속한 시장접근이 국내의 지나친 규제 또는 부족한 규제로 무력화되지 않도록 보장하는 중요한 정책이다. 따라서 향후 한국이 체결할 FTA에서는 우선 정보교환 등을 목적으로 한 경쟁당국간 협의체 구성이 필요하다. 또한 협의과정에서 의무 규정도 요구된다. 그리고 전자상거래 등 새로운 서비스 대비하여 한-미 FTA처럼 소비자 보호에 협의할 수 있는 협의체도 필요하다.

3. 지식재산권의 조화

1990년대 이후 지식재산권의 국제적 보호에 있어 특징적인 점은 WTO/무역관련지적재산권(Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights: TRIPs)와 같은 '다자협상접근'(Multilateral negotiating

approach) 방식 외에, FTA 협상에서도 해당 회원국 간 지식재산권 제도의 조화와 통일에 대한 논의가 핵심적인 영역으로 등장하기 시작했다는 것이다. FTA협상에서 논의되는 지식재산권의 내용은 TRIPs협정의 원용 정도, 세계 지적 재산권 기구(World Intellectual Property Organization: WIPO)가 권장하는 국제협약 등의 활용 여부, 별도의 지식재산권 분야별 내용, 특정 유예기간의 단축 여부, 집행 및 집행 관련 협력 등이다. 또 이들이 FTA협정문에 얼마나 구체화 되는가에 따라 지식재산권 보호수준의 조화 정도를 EU 방식, NAFTA 방식, TRIPs-plus 방식 및 상호권고 방식 등 4가지로 구분할 수 있다. 지금까지 한국은 FTA에서 지식재산권에 대해 소극적, 방어적 입장을 취해 왔다. 그러나 해외에서 우리기업의 안정적인 기업 활동을 지원하기 위한 수단으로 FTA를 통한 지식재산권 보호의 중요성이 증대됨에 따라 한국기업의 진출이 많은 동아시아 등과의 FTA에서는 지식재산권 협상에서 보다 적극적인 대응이 필요하다.

4. 환경정책의 제도적 완비

FTA에서 제도적 논의를 해야 할 분야로 환경 분야를 들 수 있다. FTA에서 환경부분은 ‘환경협력’, ‘환경성 평가’, ‘환경통상’으로 구분되어 논의되고 있다. 한국은 한·미 FTA, 한·EU FTA에서 별도의 환경 챕터를 마련하여 환경보호의무 및 협력을 약속하였다. 환경 문제는 이제 한 나라의 정책만으로는 그 효과를 달성할 수 없고 국제적 공조가 필요한 상황이다. 따라서 향후 한국이 체결할 FTA에는 각 체결 당사국에게 국제환경협약 준수 의무를 부여하는 등 FTA 틀에서 체결국 간 환경협력을 위한 제도적 장치 설치가 가능할 것으로 보인다.

전략-4: 교섭의 순차성은 한-중-일 FTA > RCEP > TPP 순이 유리하다.

‘정책의 순차성’은 한국이 특정 다자주의 형태를 선택하고 나머지는 배제하여야 한다는 것을 논의하는 것이 아니라, 이들 다자주의 틀의 연계성에 착안하여 한국이 선택할 수 있는 정책 우선 순위와 강조점에 관한 것이다. 극단적으로 말하면 TPP, RCEP, 한-중-일 FTA 모두 그 속도와 방향성에 있어 한국이 제어 할 수 없을 가능성도 있다. 동시에 동아시아 FTA 네트워크 내의 한국이 가진 매개권력은 한국의 정책 지향점에 따라 역내 FTA 다자주의 경쟁 결과가 달라질 수도 있다(김치욱 2012). 한국이 고려하고 있거나 (고려하여야 할) 지역 다자주의 FTA는 크게 세 가지이다. 미국이 주도하고 있는 TPP, 아세안+6 중심의 RCEP, 한-중-일 FTA이다. 전술한대로 RCEP와 한-중-일 FTA는 이미 협상이 개시되었고 TPP 협상 참여는 아직은 가능성으로 남아 있으나 미국과의 동맹 관계에 비추어 볼 때 미국으로부터 정식 요청이 있을 경우 심각하게 고려하게 될 것이다. 이들 세 옵션을 동시다발적으로 추진 할 수도 있겠으나 (특히 RCEP와 한-중-일 FTA는 시간상으로는 동시적 추진) 순차적으로, 정책적 순위를 정해서 진행하는 것이 한국에 유리할 것으로 판단된다. 핵심 이슈는 미국과 중국의 전략적 관계이고 이에 따른 멤버십이다. TPP에는 중국이 제외되어 있고 RCEP에는 미국이 제외되어 있다. 일본은 양쪽 모두



에 속해 있는데 향후 일본의 선택도 한국의 정책적 판단에 영향을 줄 수 있다. 우선 TPP와 RCEP의 순차성을 상정해 볼 수 있고 동시에 진행되고 있는 RCEP와 한-중-일 FTA의 순차성을 살펴본다.

TPP와 RCEP의 경우 RCEP에 우선 순위를 두어야 할 것으로 보인다. 한국의 경우 RCEP은 이미 협상개시가 선언되었고 한-중-일 FTA와 별도로 한-중 FTA 협상도 진행 중 이어서 중국이 배제된 TPP에 우선 순위를 두는 것은 전략적 부담이 클 수 밖에 없다. 중국 입장에 대한 고려는 중국이 한국의 최대 무역 파트너란 측면뿐 아니라 동아시아 역내 다른 이슈 영역에까지 파급 효과가 클 개연성이 높다. 가령, 북한 핵 문제와 한반도 통일, 치앙마이 이니셔티브 다자화 등의 동아시아 금융협력, 환경협력, 에너지 및 기후 협력 등의 이슈영역에서 중국은 한국의 동아시아 외교 성패의 핵심 변수이다.

한국은 이미 미국과 높은 수준의 FTA를 이미 체결하고 운영 중 이어서 TPP 참여 지연 등이 미국과 외교적 마찰이 일으킬 개연성은 상대적으로 적다. 경제적 이득 측면에서도 한국의 TPP 참여가 한국이 미국과 FTA 체결을 통해 얻을 수 있는 특혜적 이득을 오히려 감소시킬수 있다는 주장도 나오고 있다. 같은 맥락에서 TPP 참여 11개국 중 한국은 미국을 비롯한 5개국과 이미 FTA를 체결하였고 미체결국인 캐나다, 호주, 뉴질랜드와도 현재 양자 FTA협상 중이거나 협상을 고려하고 있어 TPP참여가 경제적으로 큰 실익을 가져다 주지는 못할 개연성이 있다. 이와 관련해서 RCEP가 한국에 가져다 줄 경제 효과에 대해서는 대체적으로 긍정적이다. 2012년 10월 24일에 열린 RCEP 공청회에서 다수의 경제학자들은 RCEP이 관세철폐효과에 따른 한국의 추가실질 GDP 증가에 도움을 줄 것으로 예상했다(CGIE 모형에 따르면 개방수준에 따라 5년에 0.38~0.68퍼센트, 10년에 1.21~1.71퍼센트). 서비스 및 투자 자유화, 단일원산지 규정을 통한 복잡성 해소 및 FTA 활용율 제고, 동아시아 생산네트워크의 효율적 활용도 한국경제에 도움이 될 것으로 내다보았다.

또한, TPP는 높은 수준의 다자 FTA를 추구하는 바 그 제도적 성공여부 혹은 TPP 미래 자체에 대한 불확실성도 높다. TPP 참여국들은 현재 민감품목의 예외취급 방식, 관세철폐 원칙, 원산지 규정, 투자, 정부조달, 경쟁정책 등 핵심 협상 쟁점에 대해 이견을 표출하고 있다. 일본이 TPP 협상에 참여하기로 하였지만, 호주, 뉴질랜드 등이 농산물 개방, 유제품 수입 개방 등을 이유로 일본의 참여에 대해 아직 유보적 입장을 취하고 있다. 일본 TPP 참여를 진두지휘하고 있는 아베 총리 역시 2013년 3월 4일 국회연설에서 6개항의 참가 조건을 밝혔는데, 이를 보면 과연 일본이 미국 등과 농산물 개방을 포함한 높은 수준의 다자 FTA를 받아들일지 될 지는 두고 보아야 할 것으로 보인다. 참고로 아베 총리가 밝힌 6개항의 참여조건은 다음과 같다. (1) 성역 없는 관세철폐를 조건으로 하는 한 협상참여 반대; (2) 자유무역 이념에 반하는 자동차 등 공산품의 수치목표(수입할당)는 수용 불가; (3) 공적 의료보험제도 사수; (4) 식료품의 안전 기준 사수; (5) 국가주권을 침해하는 ISD 조항 도입 반대; (6) 정부조달, 금융서비스 개방에 공수 입장을 적절히 조합(김규관 2013, 6). 이 중 특이한 사항은 식료품의 안전 기준 사수 인데 일본은 TPP 협상과 별도로 쇠고기 수입제한 대상 월령을 30개월로 2013년 2월부터 상향 조정 하였다. 정리하면, 한국이 RCEP을 먼저 추진하고 TPP로의 이행은 가급적 지연시키는 것이 정치, 경제적 부담이 훨씬 적으며 실질적인 이득도 더 기대 할 수 있다고 보여진다.

다음으로, RCEP와 한-중-일 FTA의 순차성을 살펴보자. 여기서 핵심적으로 고려해야 할 사항은 RCEP를 이름 뿐이고 큰 경제효과가 없는 낮은 수준의 다자 협력이 아닌 상당한 수준의 다자 협력으로 이끌어야 하는 과제가 있다. 현재 RCEP의 다자 FTA 수준에 대한 기대는 낮은 편이다. 우선 대외 개방도가 한, 중, 일 뿐만 아니라 동남아 국가들보다 현저하게 낮고, 낮은 수준의 FTA를 선호하는 인

도가 포함되어 있고 한, 중, 일, 동남아 국가들 역시 FTA 수준에 있어 상이점들이 있다.

그러나 다른 한편, 높은 수준의 혹은 점진적으로 높아질 수 있는 가능성도 보인다. 동남아 국가들의 경우 동아시아 지역 협력에서 국가나 경제 규모 면에서 훨씬 큰 한국, 중국, 일본 등을 상대하며 ‘아세안 중심(ASEAN Centrality)’을 유지하려는 정책적 노력이 있는데 이 ‘아세안 중심’의 유지를 위해서는 한-중-일의 협력이 필요하다. 따라서 한-중-일이 ‘원산지 규정’ 등을 비롯한 의미있는 수준의 지역 다자 FTA를 원할 경우 이에 지속적으로 반대하기는 어려울 것으로 보인다(Fukunaga and Isono 2013). 따라서 한-중-일의 공동 보조의 유무가 RCEP의 수준과 내용을 결정할 수 있을 것이다.

이러한 연유로 한국은 한-중-일 FTA의 성공과 공고화에 순차적 선호를 두어야 할 것으로 보인다. 한-중-일 FTA협상은 상품 양허의 경우 고수준으로 타결하기는 어렵다. 일본의 일부 제조업부문에 대한 한국과 중국의 우려, 중국의 농산물 및 일부 제조업부문에 대한 한국과 일본의 우려 등으로 의미 있는 결과를 도출하기에 쉽지 않은 여건이다. 따라서 협상의 중점은 무역 규칙의 제정에 두어야 한다. 결국 한-중-일 FTA나 RCEP의 수준을 가늠할 수 있는 것은 원산지규정을 비롯한 투자와 서비스 부문의 자유화이다. 이에 대한 규칙을 제정하여 RCEP에까지 연결시키는 전략이 필요하다. 추가적으로 한-중-일 FTA 협상 자체의 성공도 신뢰 프로세스 형성을 통해 영토 분쟁, 역사 문제로 어려움을 겪고 있는 세 국가간의 관계에 신뢰 증진을 도모 할 수 있을 것으로 예상된다. 특히 중국과 일본간의 리더십 경쟁에서 한국은 가교로서 상당한 역할을 해낼 수 있고 이에 따른 협상력의 우위도 기대 할 수 있을 것이다.

전략-5: 중견국 가교외교를 통하여 역내 협력과 미중간 협력을 추동한다.

한국이 규칙 제정자 위상 확립 속에서 성공적 지역 다자주의 출범과 공고화를 위한 협상 전략은 크게 두 단위에서 생각 해 볼 수 있다. 첫 번째는 거시적 전략(Macro Strategies)이고 두 번째는 미시적 전략(Micro Strategies) 이다.

거시적 전략의 핵심은 주요국 간의 가교(bridge)외교 혹은 중개(broker)외교이다. 한-중-일 FTA나 RCEP의 경우, 중국과 일본 사이의 가교외교와 중국과 일본의 역내 패권 야심의 완화를 위한 동남아 국가들과의 협력 등을 들 수 있다. 한국이 가장 어려운 처지에 빠질 수 있는 상황은 중국과 일본이 먼저 게임의 룰을 만들고 한국에 통보하는 경우이다. 중국과 일본 사이에는 리더십 등에 대한 경쟁 의식도 작동하지만 협력의 필요성도 공감하고 있다는 것을 놓쳐서는 안 된다. 최근 중국과 일본은 에너지, 환경, 금융 부분에서 협력을 강화하고 있다. 따라서 한국은 중국과 일본 사이에서 때로는 가교, 때로는 제휴(coalition building), 때로는 강경 정책 등을 적절히 활용할 필요가 있다.

또한 한국은 자유화의 정도에서 상호 정합적이지 않은 미국과 중국의 FTA망 사이에서 양자가 동아시아에서 공존하면서 정합성과 호환성을 향상시키는 네트워크를 이룰 수 있도록 돕는 역할을 모색할 필요가 있다. 앞서 과제로 제시한 무역규칙 제정은 양자간 가교(bridge)적 역할특성을 살려나가는 방향으로 추진하여 서로 다른 FTA와 연계를 통한 확산(scalability)이 가능하여야 한다. 이렇게 경제영역에서 협력네트워크가 구성될 때 미-중간 전략적 불신을 완화하고 협력적 질서를 이루는 데 도



움을 줄 수 있을 것이다.

전략-6 : 다자협상에서 ‘원칙적 최소주의와 규제의 현지화(Principled Minimalism and Host Regulation),’ ‘분해 및 이슈 연계(Decomposition and Issue Linkage),’ ‘비정부간 네트워크 활성화 및 활용’을 실천한다.

제도적 공고화를 위한 미시적 전략을 살펴보자. 한국의 지역다자 FTA 외교의 속제는 우호적이지만은 않은 구조적 제약들 속에서(일본과 중국의 역내 리더십 경쟁, 역내 국가들의 주권 민감성, 역내 국가들의 정치제도 및 경제구조의 이질성 등) 역내 국가들의 협력패턴을 견인해내고 지속시키는, 현실성 있는 전략의 개발과 적용에 있다고 볼 수 있다. 이를 위한 구체적인 미시적 전략은 다음과 같다. (1) ‘원칙적 최소주의와 규제의 현지화(Principled Minimalism and Host Regulation)’; (2) ‘분해 및 이슈 연계(Decomposition and Issue Linkage)’; (3) ‘비정부간 네트워크 활성화 및 활용(Informal Intermediaries)’.

‘원칙적 최소주의와 규제의 현지화(Principled Minimalism and Host Regulation)’는 동아시아 역내국가의 힘의 불균형, 주권에 대한 민감성, 이질적 국내 정치 및 경제 제도 등을 고려할 때 가장 합의하기가 쉬운 원칙(규제와 규칙들을 포함하여)들을 중심으로 협력 패턴을 만들고 합의된 원칙의 국내 적용은 상호 호혜를 바탕으로 각 국가의 재량에 맡기는 방안이다.

‘분해 및 이슈 연계(Decomposition and Issue Linkage)’는 다음과 같다. ‘분해’는 원산지 규정, 투자 및 서비스 산업 개방, 농산물 개방 등 상당한 정책적 협력과 진통이 예상되는 주요 사항의 경우 제도화 과정을 여러 단계로 나누어 점증적으로 추진하는 것을 의미한다. ‘이슈 연계’는 협상의 원활한 진행을 위해 협상 과정에서 인접 이슈 영역과의 연계를 통해 협상 결과에 따른 국가별 분배 형평성의 제고를 추구하는 전략이다.

‘비정부간 네트워크 활성화 및 활용(Informal Intermediaries)’은 각국 정부 관계자들과 학계, 전문가 그룹간의 인적 교류, 회의, 정책공동개발 등의 트랙 1.5 외교와 비정부간 정책네트워크 형성과 같은 트랙 2 외교의 활성화 전략을 의미한다. 이를 통해 지역다자 FTA 제도화 과정에서 나타날 수 있는 국가간의 입장차이를 좁히고 참신한 정책 아이디어와 비전을 도모 할 수 있다. 특히 다양한 공식, 비공식 정책 채널을 이용하여 역내 국가간 정책 제안 경쟁에 따른 부작용을 해소할 수 있다(Depersonalizing Effect). 가령 지역 리더십 경쟁 관계에 있는 일본과 중국이 서로의 정책제안에 대해 그 내용을 떠나 부정적인 반응을 보일 수도 있는데 이런 경우에 비공식 모임 등이 정책 제안의 형식으로 논의를 시작하여 국가간 상호 신뢰를 쌓고 정책 비전을 공유하게 할 수 있다.

위에 언급된 동아시아가 직면하고 있는 구조적 제약들을 고려해 볼 때, ‘원칙적 최소주의와 규제의 현지화,’ ‘분해 및 이슈 연계,’ ‘비정부간 네트워크 활성화 및 활용’ 전략은 점진적이면서도 현실적 설득력이 있다고 할 수 있다. 한국은 이들 전략을 시의의 적절성과 이슈의 성격을 판단하여 활용해야 하며 이를 통해 동아시아 지역에서 입지를 공고히 하고 신뢰를 쌓아 정책공조의 핵심축으로 자리매김해야 할 것으로 보인다.

전략을 자세히 분석해 보면 순차적 혹은 단계별 활용도 생각해 볼 수 있다. ‘원칙적 최소주의와 규제의 현지화’는 정책 목표와 관련이 있고, ‘분해 및 이슈 연계’는 협상 과정 전략이며, ‘비정부간 네트

워크 활성화 및 활용'은 물밑 작업을 동반한 아젠다 세팅 전략에 해당된다고 볼 수 있다. 따라서 다른 두 전략의 초석이 될 수 있는 '비정부간 네트워크 활성화 및 활용' 방안을 한국이 주도하여 역내 정책 여론 방향을 선도하고 형성하는 것이 중요한 정책적 시작이 될 수 있다. 이는 특히 일본과 중국을 잇는 가교 역할을 수행할 한국의 종합적 전략에도 부합한다.

전략-7 : 국내 보완대책의 정치화를 막고 사회적 안전망을 강화하는 방향으로 정책이 이루어져야 한다.

향후 대세가 될 것으로 예상되는 다자화된 FTA를 보다 효과적으로 추진하기 위해서는 국내적 차원의 보완대책을 강화할 필요가 있다. 특히 TPP의 사례에서 나타나듯이 다자화된 FTA 가운데 상당수는 고품질 FTA를 지향할 것으로 알려진 만큼 국내에 미치는 경제적, 사회적 파급 효과 역시 상당할 것으로 예상된다. 그동안 국내 보완대책의 기본 방향은 FTA 피해집단에 대한 직접 보상의 지급이었다. 정부가 다수의 FTA를 추진하면서 보상의 범위가 농업 중심에서 제조업 일부를 포함하는 형태로 바뀌었을 뿐, 보완대책의 핵심은 그대로 유지되고 있다.

그러나 피해집단의 구제를 기본으로 하는 FTA 보완대책은 한계가 뚜렷한 만큼 변화되어야 한다. 우선 직접보상의 지급은 FTA 정책결정을 계속해서 정치화할 가능성이 있다. 피해집단이 예상되는 피해에 대한 보상을 요구하고, 정부와 국회가 이에 응하는 방식은 정치화를 피하기 어렵기 때문이다. 보상 지급의 효과에 대한 객관적 평가가 쉽지 않은 것도 정치화를 초래하는 요인이 된다. 미국의 경우에도 무역조정지원(trade adjustment assistance)의 효과에 대한 논란이 지속되고 있는데, 이는 피해집단에 대한 보상이 정치화될 수 있음을 보여주는 대표적 사례라고 할 수 있다. 한-미 FTA 추진 과정에서 피해집단에 대한 구제가 제조업으로 확대되었다. 이는 국내 보완대책의 범위가 확대되었다는 점에서는 긍정적으로 평가할 만하다. 그러나 정부의 지원이 종업원이 아니라 업체에 제공되기 때문에, 오히려 한계기업을 지원하는 결과가 초래될 가능성을 배제할 수 없다. 보완대책의 초점을 기업과 종업원 가운데 어디에 두어야 할지에 대한 명확한 선택 기준이 있어야 할 것이다.

보다 장기적으로는 보완대책을 직접보상 위주에서 사회적 안전망을 강화하는 방향으로 변화를 모색해야 할 것이다. 통상국가를 지향하는 한국처럼 무역의존도가 높은 국가의 경우, 개방은 일회성이 아니라 상시적인 것이다. 상시적 개방은 곧 개방의 효과와 개방에 따른 불확실성과 위험성이 동시에 높아지는 것을 의미한다. 개별 FTA의 추진을 위해 피해집단에 보상을 지급하는 기존 방식은 한계가 있을 수밖에 없다. 정부는 FTA 추진과 같은 개방성의 증대로 인한 피해와 부담이 사회 구성원 모두에게 발생할 수 있다는 전제 아래, 이러한 불확실성을 사회적으로 완충할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다. 더욱이 최근 복지 증대에 대한 사회적 공감대가 형성되고 있음을 감안하면, 상시적 개방에 대비한 사회적 안전망의 확충도 복지대책의 일환으로 추진할 필요가 있다. 이는 개별 FTA의 추진에 대한 반대와 피해집단에 대한 직접보상을 감소시키고, 상시적 개방에 대한 국민적 공감대를 형성하는 데 기여할 것이다.



부록

[부표 1] 한-ASEAN FTA 적용 대상 상품 수 및 전체 상품 중 비중

국명	총계	일반품목군	민감품목군			양허제외
			소계	일반민감품목	초민감품목	
대한민국	5,224	4,742	482	282	200	40
	99.2%	90.1%	9.2%	5.4%	3.8%	0.8%
브루나이	5,251	5,211	40	27	13	13
	99.8%	99.0%	0.8%	0.5%	0.2%	0.2%
캄보디아	5,224	4,759	465	265	200	40
	99.2%	90.4%	8.8%	5.0%	3.8%	0.8%
인도네시아	5,224	4,760	464	308	156	40
	99.2%	90.4%	8.8%	5.9%	3.0%	0.8%
라오스	5,264	4,738	526	326	200	0
	100.0%	90.0%	10.0%	6.2%	3.8%	0.0%
말레이시아	5,225	4,763	462	349	113	39
	99.3%	90.5%	8.8%	6.6%	2.1%	0.7%
미얀마	5,224	4,831	393	193	200	40
	99.2%	91.8%	7.5%	3.7%	3.8%	0.8%
필리핀	5,224	4,874	350	257	93	40
	99.2%	92.6%	6.6%	4.9%	1.8%	0.8%
싱가포르	5,264	5,264	0	0	0	0
	100.0%	100.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
베트남	5,224	4,707	517	317	200	40
	99.2%	89.4%	9.8%	6.0%	3.8%	0.8%

* 품목수는 HS 6단위 기준, 총 품목수는 민감품목군 소계자료에서 역산

**태국은 상품협정을 별도로 서명하여 자료가 확보되지 않음

출처: 외교부(2007)

[부표 2-1] 한-ASEAN FTA 일반품목군에 대한 관세이행 일정(한국, ASEAN 6)

국명	발효	2007	2008	2009	2010	2011	2012
대한민국	일반품목 70% 이상 관세 철폐		일반품목 95% 관세철폐		일반품목 관세철폐 완료		
ASEAN6 (브루나이, 인도네시아, 말레이시아, 필리핀, 싱가포르, 태국)		일반품목 최소 50% 관세 0~5% 인하		일반품목 최소 90% 관세철폐	1)전체 관세 품목 5% 이하 2)합의된 계획이 있는 품목 1), 2) 외의 관세철폐 완료		일반품목 관세철폐 완료

출처: 외교부(2007)

[부표 2-2] 한-ASEAN FTA 일반품목군에 대한 관세이행 일정(CLMV)

국명	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2020
베트남	일반품목 70% 이상 관세 철폐		일반품목 90% 관세철폐	1)전체 관세품목 5% 이하 2)합의된 계획이 있는 품목 1), 2) 외의 관세철폐 완료		일반품목 관세철폐 완료	
CLM (캄보디아, 라오스, 미얀마)		일반품목 최소 50% 관세 0~5% 인하			일반품목 최소 90% 관세철폐	1)전체 관세품목 5% 이하 2)합의된 계획이 있는 품목 1), 2) 외의 관세철폐 완료	일반품목 관세철폐 완료

출처: 외교부(2007)



[부표 3-1] 민감품목군에 대한 관세이행 일정 (한국 및 ASEAN 6)

품목		2012	2016
일반민감품목		2012년 1월 1일까지 20%로 인하	2016년 1월 1일까지 0~5%로 인하
초민감 품목	관세율 상한 50% 적용품목		2016년 1월 1일까지 50% 이하로 인하
	20% 관세를 인하하는 품목		2016년 1월 1일까지 20% 이상 인하
	50% 관세를 인하하는 품목		2016년 1월 1일까지 50% 이상 인하
	최소수입물량 적용 품목	발효시부터 각각의 계획표에 규정된 조건에 따라 최소수입물량 적용	
	관세양허 제외품목	당사국은 품목의 관세율을 유지할 권리를 보유	

출처: 한 ASEAN FTA 부속서2

[부표 3-2] 민감품목군에 대한 관세이행 일정(베트남)

품목		2017	2021
일반민감품목		2017년 1월 1일까지 20%로 인하	2021년 1월 1일까지 0~5%로 인하
초민감 품목	관세율 상한 50% 적용품목		2021년 1월 1일까지 50% 이하로 인하
	20% 관세를 인하하는 품목		2021년 1월 1일까지 20% 이상 인하
	50% 관세를 인하하는 품목		2021년 1월 1일까지 50% 이상 인하
	최소수입물량 적용 품목	발효시부터 각각의 계획표에 규정된 조건에 따라 최소수입물량 적용	
	관세양허 제외품목	당사국은 품목의 관세율을 유지할 권리를 보유	

출처: 한 ASEAN FTA 부속서2

[부표 3-3] 민감품목군에 대한 관세이행 일정 (캄보디아, 라오스, 미얀마)

품목		2020	2024
일반민감품목		2020년 1월 1일까지 20%로 인하	2024년 1월 1일까지 0~5%로 인하
초민감품목	관세율 상한 50% 적용품목		2024년 1월 1일까지 50% 이하로 인하
	20% 관세를 인하하는 품목		2024년 1월 1일까지 20% 이상 인하
	50% 관세를 인하하는 품목		2024년 1월 1일까지 50% 이상 인하
	최소수입물량 적용 품목	발효시부터 각각의 계획표에 규정된 조건에 따라 최소수입물량 적용	
	관세양허 제외품목	당사국은 품목의 관세율을 유지할 권리를 보유	

출처: 한 ASEAN FTA 부속서2



참고문헌

- 김양희. 2008. “노무현 정부의 동북아시아 구상에 대한 비판적 고찰.” <동향과 전망>. 74: 44-80.
- 김치욱. 2012. “아시아의 양자주의 무역질서와 한국의 다자화 전략.” <국제정치연구> 1, 2: 88-107.
- 명진호·백청아. 2011. 《2011년, 주요국 FTA 추진 동향과 시사점: 18개 경제권(64개국)을 중심으로》. 서울: 국제무역연구원.
- 배찬권·김정곤·금혜윤·장용준. 2012. 《한국 기발효 FTA의 경제적 효과 분석(연구보고서 12-03)》. 서울: 대외경제정책연구원.
- 손열. 2006. “자유무역협정의 정치경제: 한국의 FTA 추진의 국제정치경제: FTA 경쟁과 따라잡기의 동학.” <세계정치> 6: 93-133.
- 손열. 2011. “세계무역질서의 변화,” 하영선 편 《위기와 복합: 경제위기 이후 세계질서》 서울: 동아시아연구원.
- 이용욱. 2012. “변환하는 세계금융질서와 한국의 선택: 지역과 글로벌 다자주의 연계.” <국가전략> 18, 3: 5-34.
- 이용욱. 2012. “변환하는 세계금융질서와 한국의 선택: 지역과 글로벌 다자주의 연계.” <국가전략> 18, 3: 5-34.
- 이동휘. 2006. 《주요국제문제분석: 한·미 FTA의 외교안보적 중요성》 서울: 외교안보연구원.
- 이승주. 2007. “한국 통상정책의 변화와 FTA.” <한국정치외교사논총> 29, 1: 103-134.
- 이승주. 2009. “일본 FTA 정책의 형성과 변화: 행위자와 제도의 상호작용을 중심으로.” <한국과 국제정치> 25, 3: 65-97.
- 이승주. 2011. “한국의 무역 자유화: 개방·보호·보상의 정치경제.” <한국정치학회보> 45, 5: 349-369.
- 이창재 외. 2009. 《동아시아 FTA 실현을 위한 당면과제와 해결방안(연구보고서 09-12)》. 서울: 대외경제정책연구원.
- 최병일·이경희. 2012. 《동아시아 광역 FTA 형성 관점에서 본 한국의 FTA 추진 전략 (정책연구 2012-10)》. 한국경제연구원.
- 한국무역협회. 2012. “한국무역협회 보도자료.” <http://iit.kita.net> (검색일: 2012. 8. 2).
- Audet, Denis. 2002. “Government Procurement: A Synthesis Report”. *OECD Journal on Budgeting*. 2, 3.
- Baldwin, Robert. 2011. “21st Century Regionalism : Filling the Gap between 21st Century Trade and 20th Century Trade Rules.” *Policy Insight* 56.
- Cheng, Inkyo and Jungran Cho. 2009. “An Empirical Study on the Utilization Ratio of FTAs by Korean Firms.” *Journal of Korea Trade* 13, 2: 109-126.
- Fukunaga, Yoshifumi and Arata Kuno. 2012. “Toward a Consolidated Preferential Tariff Structure in East Asia: Going beyond ASEAN+1 FTAs (ERIA Policy Brief 2012-03)”. *Economic Research Institute for ASEAN and East Asia* (<http://www.eria.org/ERIA-PB-2012-03.pdf>).
- Fukunaga, Yoshifumi and Ikumo Isono. 2013. “Taking ASEAN+1 FTAs towards the RCEP: A Mapping Study.” *ERIA Discussion Paper Series* 2013, 2.

IMF. 2012. *World Economic Outlook Update (July)*

Institute of International Trade of Korea. 2011. “The Current Status of FTA Expansion and Its Implications.” *Trade Focus* 10, 19.

Masahiro Kawai and Ganeshan Wignaraja. 2008. “Regionalism as an Engine of Multilateralism: A case for a single East Asian FTA.” *ADB Working Paper Series on Regional Economic Integration* 14

Ravenhill, John. 2009. “Extending TPP: The Political Economy of Multilateralization in Asia.” Presented at Asia Pacific Trade Economists’ Conference, November 2-3. Bangkok.

Sohn, Injoo. 2012. “Toward Normative Fragmentation: An East Asian Financial Architecture in the Post-Global Crisis World.” *Review of International Political Economy* 19, 4: 586-608.

Sohn Yul and Koo Min Gyo. 2011. “Securitizing trade: the case of the Korea--US free trade agreement.” *International Relations of the Asia-Pacific* 11: 433-460.

리얼미터. 2008. “2008/1/30.” <http://www.realmeter.net>.

_____. 2008. “2008/5/31.” <http://www.realmeter.net>.

_____. 2010. “2010/12/6.” <http://www.realmeter.net>.



저자 약력

손 열 연세대학교 국제학대학원 교수 겸 원장. 시카고대학교에서 정치학 박사를 받고, 중앙대학교 교수, 도쿄대학, 와세다대학, 노스캐롤라이나대학교 방문교수를 지냈다. 전공분야는 국제정치경제, 일본 정치경제, 동아시아지역주의, 글로벌거버넌스이다. 현대일본학회장과 한일신시대 공동연구 위원을 지내고, 현재 외교부 정책자문위원, 국립외교원 자문위원, 동북아역사재단 자문위원으로 활동중이다. 최근 연구업적으로는 "Attracting the Neighbors: Soft Power Competition in East Asia," "Securitizing Trade: The Case of US-Korea FTA," and "Japan's New Regionalism: China threat, Universal Values, and the East Asian Community" 등이 있다.

송영관 한국개발연구원(KDI) 연구위원. 미국 위스콘신 메디슨 대학교에서 경제학 박사학위를 받고, 대외경제정책연구원(KIEP) WTO 팀장, (대통령 직속) 한미FTA 체결지원위원회 수석전문관, (대통령 직속) G-20 정상회의 준비위원회 자문관, 존스홉킨스 국제대학원(SAIS) 방문학자를 역임한 바 있다. 연구관심은 국제무역과 서비스, 정치경제학이며, 최근 저술로는 "중국 국유기업과 한중 FTA,"(KDI, 미간), "Audiovisual Services in Korea: Market Development and Policies,"(ADB, 2012), "KORUS FTA vs. Korea-EU FTA: Why the Differences?"(Korea Economic Institute, 2011), "G20 형성과 전망: 국제 금융 체제에 대한 논의를 중심으로"(동향과 전망, 2010), "GATS 국내규제와 투명성 규범에 대한 연구"(국제통상연구, 2009) 등이 있다.

이승주 중앙대학교 정치국제학과 교수. 연세대학교 정치외교학과를 졸업하고 미국 캘리포니아 버클리 대학교(University of California at Berkeley)에서 정치학 박사학위를 취득하였다. 통일연구원 연구원, 버클리대학교 APEC 연구소 박사 후 연구원, 싱가포르 국립대학교 정치학과 조교수, 연세대학교 국제관계학과 조교수를 역임하였으며, 최근 저작으로는 *Northeast Asia: Ripe for Integration?* (공편, Springer, 2008), *Trade Policy in the Asia-Pacific: The Role of Ideas, Interests, and Domestic Institutions* (공편, 2010) 등이 있다. 그 외 <한국정치학회보>, *Comparative Political Studies*, *The Pacific Review*, *Asian Survey* 등의 저널에 다수의 논문을 발표하였으며, 최근 주된 연구분야는 동아시아 지역주의, 글로벌 FTA 네트워크, 종건국 외교, 개발협력외교 등이다.

이용욱 고려대학교 정치외교학과 부교수. 캔사스 대학에서 동아시아학 학사, 남가주 대학에서 국제정치학 박사 학위를 취득하였다. 도쿄 대학교 사회과학연구원 방문 연구원, 남가주 대학교 국제관계학부 강사, 브라운 대학교 왓슨 국제연구소 및 동아시아학과 프리먼 펠로우, 오클라호마 대학교 중미 연구소 연구위원, 동대학 정치학과 및 국제지역학부 조교수로 활동했다. 저서는 *The Japanese Challenge to the American Neoliberal World Order: Identity, Meaning, and Foreign Policy* (Stanford University Press, 2008)가 있다. 편서로는 《동아시아 금융지역주의의 정치경제》(2012, 아연출판부)가 있고 현재 동아시아 금융지역주의에 대한 단행본을 집필 중이다.

전재성 서울대학교 외교학과 교수. 서울대학교 외교학과 학사, 석사를 거쳐, 미국 노스웨스턴 대학교에서 국제정치이론으로 국제정치학 박사 학위를 받았다. 일본 게이오 대학교 방문교수를 지낸 바 있다. 전공분야는 국제정치이론, 국제관계사, 동아시아 안보론, 한국외교정책 등이다. 주요 저서로는 《동아시아 국제정치: 역사에서 이론으로》(동아시아연구원, 2011), 《정치는 도덕적인가? 라인홀드 니버의 초월적 현실주의》(한길인문학문고, 2012)가 있으며, 주요 논문으로는 “유럽의 국제정치적 근대 출현에 관한 이론적 연구”(《국제정치논총》, 2009), “구성주의 국제정치이론에 대한 탈근대론과 현실주의의 비판 고찰”(《국제정치논총》, 2010), “강대국의 부상과 대응국의 전략 연구”(《안보문제연구》, 2009) 등이 있다.

보다 나은 세상을 향한 지식 네트워크

- 동아시아연구원(EAI)은 미국 맥아더재단(MacArthur Foundation)으로부터 재정지원을 받고 있으며 아시아 지역안보에 대한 전문적인 연구 및 정책 개발을 위해 2009년 1월 아시아안보연구원(소장: 전재성 서울대)를 설립하였습니다.
- 본 자료집은 아시아안보연구센터의 연구 결과물로서 정책결정 및 학술연구, 각종 교육사업에 활용되기를 기대합니다. 본 자료집 내용의 일부 혹은 전부를 인용할 시에는 출처와 저자를 명시해 주시기 바랍니다.
- 이 보고서는 동아시아연구원 홈페이지 [EAI 출판]과 각 프로젝트 페이지에서 내려 받으실 수 있습니다.
- 보다 자세한 문의는 아래로 연락해 주십시오.
배진석 외교안보연구팀 팀장 Tel. 02 2277 1683 (내선 107) jsbae@eai.or.kr
서희정 외교안보연구팀 연구원 Tel. 02 2277 1683 (내선 140) hjsuh@eai.or.kr

