



세종연구소

경제와 정책

1 한·미 자유무역협정 (FTA)의 전략적 의미

김기수

한·미 자유무역협정 (FTA)의 전략적 의미

김기수 (세종연구소 수석연구위원)
kskim@sejong.org

5 전시작전통제권 이양· 환수 문제: 쟁점 및 해결방안

송대성

FTA의 역사적 배경과 미국의 입장

1980년대까지만 해도 FTA는 유럽의 현상으로만 이해되었다. 그렇게 된 가장 큰 이유는 유럽통합이 수십 년의 공을 들였음에도 성사될 가능성이 별로 없다고 여겨졌기 때문이다. 이러한 인식은 GATT(General Agreement on Tariffs and Trade) 형성 초기의 예외 조치를 통해 배태되기 시작했다. 즉 현 유럽연합(EU: European Union)의 초기 모델이었던 유럽철강 공동체(ECSC: European Coal and Steel Community)의 대외적 차별을 GATT 원칙의 예외로 인정한 바 있기 때문이다. ECSC는 이에 참가한 서유럽 6개국의 석탄 및 철강 제품의 교역을 배타적으로 완전히 자유화한 조치였으므로 사실상 전후 최초의 다자간 FTA 형태를 띠고 있었다. 당시만 해도 그 정도의 예외가 무슨 큰 문제일 까라는 것이 미국의 인식이었고, 따라

서 유럽의 일부에서만 일어나는 예외적인 사태로 치부되었다. 그러나 유럽이 실제로 통합을 이루자 미국의 인식은 언제 그랬냐는 식으로 급변했다. 1985년 12월 유럽 단일의 정서(European Single Act)가 채택되며 유럽의 시장통합이 가시화되자 미국은 지역 FTA인 북미자유무역협정(NAFTA: North American Free Trade Agreement)을 캐나다와 함께

오랫동안 태평했던 미국의 인식이 변화한 동인은 무엇일까? 우선 경제통합은 대외적으로 배타적인 것이며, 나아가 회원국들이 공동의 사고와 행위로 무장하는 경우 커다란 영향력의 권역(the sphere of influence) 탄생한다고 이해했기 때문이다. 즉 유럽이 단합하여 한 목소리를 내는 경우 대외적으로 이들의 영향력은 과거 개별국가 수준의 그것과는 비교할 수 없을 만큼 막강해질 수밖에 없다. 미국의 우려했던 것은 통합된 영향력의 증대가 미국에 도전하는 방식으로 활용되는 것이었다. 따라서 일단 북미시장을 묶어 동일 수준의 대응책을 마련한 후 유럽의 움직임을 주시했던 것이다.

준비하기 시작한다. 실제로 유럽의 시장통합을 의미하는 마스트리히트(Maastricht) 조약이 1992년 2월 서명되자, 같은 해 12월 미국, 캐나다 그리고 멕시코를 하나로 묶는 북미자유무역협정이 체결되었다. 미국이 한치의 오차도 없이 유럽의 통합에 같은

10 2006 QDR 분석: 한미동맹에 대한 함의

이상현

14 국제사회의 핵의혹: 이란 vs. 북한

정은숙

방식으로 대응했음을 알 수 있다.

오랫동안 태평했던 미국의 인식이 변화한 동인은 무엇일까? 우선 경제통합은 대외적으로 배타적인 것이며, 나아가 회원국들이 공동의 사고와 행위로 무장하는 경우 커다란 영향력의 권역(the sphere of influence)이 탄생한다고 이해했기 때문이다. 즉 유럽이 단합하여 한 목소리를 내는 경우 대외적으로 이들의 영향력은 과거 개별국가 수준의 그것과는 비교할 수 없을 만큼 막강해질 수밖에 없다. 미국의 우려했던 것은 통합된 영향력의 증대가 미국에 도전하는 방식으로 활용되는 것이었다. 따라서 일단 북미시장을 묶어 동일 수준의 대응책을 마련한 후 유럽의 움직임을 주시했던 것이다.

FTA 확산의 전략적 함의

미국의 행보는 이에 그치지 않았는데, 다수 국가들의 모임이라는 단위체의 특성상 개별 국가들과 FTA를 맺는 것이 상대적으로 어려울 수밖에 없는 유럽연합의 약점을 파고들었다. 이번엔

요컨대 국제무역은 FTA를 통해 각국이 개인적 이해를 추구하는 방식으로 발전해가고 있음을 알 수 있다. 특히 경제적 이해는 물론 전략적 혹은 외교적 이해가 연계되어 있다는 사실에서 FTA의 중요성이 더욱 부각된다. 미국의 적극적인 행보가 가시화되자 거의 모든 국가들이 FTA를 마치 국가의 중대사인 양 호들갑을 떠는 이유를 이를 통해 이해할 수 있다. 즉 FTA 체결이 늦어지는 경우 개별 국가의 정치 및 경제적 이해가 제한되는 것이 불가피함으로 FTA는 마치 국제정치의 군비경쟁(arms race)과 같이 전 세계적으로 확산되고 있는 것이다.

는 미국이 선수를 쳐, 지역 및 쌍무적 차원의 FTA를 적극 체결하기 시작한 것이다. 새로운 전략은 특히 현 부시행정부 이후 가시적으로 시행되었는데, 현재까지 미국이 맺은 FTA 건수는 다른 어느 국가들보다 다양하고 많다. 싱가포르, 요르단, 이스라엘, 칠레, 호주, 모로코, 바레인

그리고 파나마 등과 이미 쌍무적 FTA를 맺었고, 중남미 6개국과는 미국-중미 FTA 그리고 남미 4개국과는 안데안(Andean) FTA를 체결하였다.

여기서 흥미로운 사실이 하나 발견된다. 경제적으로는 별로 중요하지 않은 국가들과 FTA를 다수 체결한 것이다. 이는 곧 미국이 FTA를 전략적 사고에 기초하여 이해하고 있음을 의미한다. 이스라엘과 요르단, 그리고 모로코 등이 대표적인데, 경제적으로는 그러하지 않지만 외교적으로는 미국에 대단히 중요한 국가들이기 때문이다. 비슷한 맥락에서 미국-싱가포르 FTA는 미국이 동아시아 국가들에게도 비슷한 전략을 구사하기 시작했다는 추론의 단초를 제공하고 있는 셈인데, 이 모든 것이 결국 한미 FTA의 전략적 배경인 것이다.

요컨대 국제무역은 FTA를 통해 각국이 개인적 이해를 추구하는 방식으로 발전해가고 있음을 알 수 있다. 특히 경제적 이해는 물론 전략적 혹은 외교적 이해가 연계되어 있다는 사실에서 FTA의 중요성이 더욱 부각된다. 미국의 적극적인 행보가 가시화되자 거의 모든 국가들이 FTA를 마치 국가의 중대사인 양 호들갑을 떠는 이유를 이를 통해 이해할 수 있다. 즉 FTA 체결이 늦어지는 경우 개별 국가의 정치 및 경제적 이해가 제한되는 것이 불가피함으로 FTA는 마치 국제정치의 군비경쟁(arms race)과 같이 전 세계적으로 확산되고 있는 것이다.

한미 FTA의 전략적 의미

미국이 동아시아의 주요 국가에 대해 적극적인 관심을 표명한 것은 금번 한미 FTA가 처음이다. 미국의 세계전략에서 가장 중요한 지역인 동아시아에서 사실상 첫 FTA 공략 대상으로 한국을 선택한 셈이다. 앞서의 분석에서 알 수 있듯이 미국은 주로 미주지역을 하나로 묶는데 주력해 왔고, 그 외 지역의 경우 경제적 이해보다는 오히려 정치적 이해를 중심으로 대상 국가들을 선택해 왔다. 이런 맥락에서 한미 FTA는 유별난 면이 있다. 미주 이외의 지역에서 정치 및 경제적 이해 모두

가 고려된 사실상 미국의 첫 도전이라는 측면이 있기 때문이다.

우선 경제적으로 한국과 미국은 모두 세계 10위권 내에 드는 경제강국들이다. 이미 통합된 유럽국가들을 제외하고 10위권 내의 국가들 사이에 FTA가 체결된 적은 현재까지 없다. 여기서 일단 큰 규모가 창출하는 경제적 이득이 한국에 접근하는 미국의 주요 목적임을 알 수 있다. 다음으로 전략적인 고려 또한 부인할 수 없는데, 지정 및 지경학적으로 한국은 세계 최강국들 중 하나인 중국과 일본의 가운데에 위치하고 있기 때문이다. 과거 100년의 역사는 한반도에 대한 밀착도에 따라 동북아시아 나아가 동아시아 패권의 향배가 결정되었음을 보여주고 있다. 따라서 사실상 경제동맹을 의미하는 FTA가 체결되는 경우 미국은 중국과 일본을 동시에 견제할 수 있는 경제적 교두보를 마련하는 셈이다. 이를 통해 이른바 승수효과가 창출될 가능성이 높는데, 한국과의 군사동맹관계가 다시 한번 강화되는 계기를 마련함으로써 동북아시아에 대한 영향력을 증진시킬 수 있기 때문이다.

전략적인 고려 또한 부인할 수 없는데, 지정 및 지경학적으로 한국은 세계 최강국들 중 하나인 중국과 일본의 가운데에 위치하고 있기 때문이다. 과거 100년의 역사는 한반도에 대한 밀착도에 따라 동북아시아 나아가 동아시아 패권의 향배가 결정되었음을 보여주고 있다. 따라서 사실상 경제동맹을 의미하는 FTA가 체결되는 경우 미국은 중국과 일본을 동시에 견제할 수 있는 경제적 교두보를 마련하는 셈이다. 이를 통해 이른바 승수효과가 창출될 가능성이 높는데, 한국과의 군사동맹관계가 다시 한번 강화되는 계기를 마련함으로써 동북아시아에 대한 영향력을 증진시킬 수 있기 때문이다.

현 부시행정부는 특히 중국에 대한 포위 및 견제 전략을 숨기지 않고 있는 바, 그러한 전략적 사고의 상당 부분이 한미 FTA에 배어있다는 점을 부인하기는 힘들다. 그렇지 않아도 긴밀한 경제관계를 형성하고 있는 한국과 중국이 FTA를 먼저

체결하는 것은 바람직하지 않다는 계산이 드리워져 있는 것이다. 또한 2001년 중국과 아세안 간에 합의된 FTA가 2005년 7월부터 발효되기 시작하여 양 진영의 시장통합이 현실화되기 시작한 점도 미국의 움직임에 간접적으로 영향을 미쳤다고 보아야 할 것이다. 왜냐하면 겉으로는 그렇지 않다고 부인하나 현실적으로는 대외팽창전략을 구사하고 있는 중국의 숨겨진 의도가 중-아세안 FTA를 통해 사실상 확인되었기 때문이다. 따라서 한국의 가치는 그러한 움직임을 상쇄하고도 남을 만큼 큰 것이라는 계산이 가능하기에 미국이 기존의 미온적인 자세를 버리고 한국과의 FTA에 적극적으로 나선 것이다.

한국의 이해는 미국의 그것보다는 스케일이 작으나 분명한 점이 몇 가지 있다. 우선 강대국에 둘러싸여 있는 한국의 지정학적 위치 때문에 과거 100년의 역사가 보여주듯 한국은 어느 강국과 더욱 친밀하게 지내야 되는지를 고민할 수밖에 없다. 모두와 잘 지내면 되지 않느냐고 주장할 수도 있으나, 현실은 그렇지 않다는 데 문제가 있다. 국제관계의 현실론, 즉 국가의 이해를 통제할 범세계적 시스템의 부재로 국가들은 그들이 싫든 좋든 상호 불신하며 경쟁할 수밖에 없다는 냉혹한 현실이 한국의 그러한 이상적인 처신을 항상 가로막고 있는 것이다. 한반도 주변 강대국들은 최소한 두 개의 대립하고 경쟁하는 집단으로 늘 나뉘어져 왔다. 따라서 논리적으로 이들을 모두 만족시키는 완벽한 정책이란 존재할 수 없다. 우리의 이해를 더욱 잘 투영할 수 있는 한 국가 혹은 집단에 기울 수밖에 없는 것이다. 이런 맥락에서 사실상 경제동맹인 금번 한미 FTA는 군사적으로는 물론 경제적으로도 미국이 우리의 우선 이해국임을 확인시켜주고 있는 셈이다.

지난 수년 동안 FTA의 중요성은 알면서도 한국-칠레 그리고 한국-싱가포르라는 소규모의 FTA밖에 성공시키지 못한 한국이 이제는 우리의 경제체제 및 대외경제관계 자체에 영향을 미칠 수 있는 대규모의 FTA가 불가피하다는 결론을 내린 것으로 볼 수 있다. 사실상 그 첫 번째 대상

인 미국과의 FTA는 따라서 한국경제가 대내외적으로 획기적으로 변하는 동기를 제공하고 있는 셈이다. 전략적으로 특히 중요한 점은 한미 FTA 성공의 파급 효과가 양국 간에 국한되지 않는다는 사실일 것이다. 일단 한미 FTA가 체결되는 경우, 한반도 이해 당사국인 중국과 일본 모두는 한국에 접근하려는 기존의 노력을 배가할 것인 바, 특히 지난 몇 년간 답보상태를 보이고 있는 한일 FTA 교섭은 가장 직접적인 영향을 받게 될 것이다. 요컨대 한미 FTA는 그 엄청난 가중치 때문에 주변 국가들에게도 영향을 미칠 수밖에 없는 것이다.

한국의 전략

한미 FTA의 이해득실 그리고 교섭상의 문제점에 대해서는 이미 많은 분석과 예측이 이루어진 바 있다. 경제적으로 미국은 한국의 서비스 산업

의 이해가 관철되고 양국의 입장이 조율되면 성공할 것이나 그렇지 않은 경우 결렬될 수도 있다”고 하였다. 한미 FTA를 성공시키려는 현 정부의 의지를 확인 할 수 있지만, 한편으로는 우리의 이해를 철저히 추구하겠다는 강한 뜻도 엿볼 수 있다. 어차피 한미 FTA가 큰 전략적 함의를 지니고 있는 것이라면, 그것의 성공 여부는 결국 전략적 결단에 의해 판가름 날 가능성이 높다. 즉 현 정부가 FTA 반대론자들에게 FTA의 전략적 이득을 얼마만큼 잘 설명하는가와 미국이 전략적 이득을 어떻게 계산하며 그들의 이해를 어느 선에서 조정하는가가 핵심 변수인 셈이다. 따라서 한미 FTA의 성공 가능성에 희망을 갖게 되는 이유를 여기서 발견할 수 있다.

어차피 한미 FTA가 큰 전략적 함의를 지니고 있는 것이라면, 그것의 성공 여부는 결국 전략적 결단에 의해 판가름 날 가능성이 높다. 즉 현 정부가 FTA 반대론자들에게 FTA의 전략적 이득을 얼마만큼 잘 설명하는가와 미국이 전략적 이득을 어떻게 계산하며 그들의 이해를 어느 선에서 조정하는가가 핵심 변수인 셈이다. 따라서 한미 FTA의 성공 가능성에 희망을 갖게 되는 이유를 여기서 발견할 수 있다.

그리고 농산물 분야에서의 이득을 겨냥하고 있고 한국은 공산품의 대미수출 확대를 바라고 있다. 그러나 미국이 자신들의 국내정치적 이해를 조절하는 데는 큰 어려움이 없어 보이는 반면, 한국의 경우에는 반드시 그렇지 않다는 점이 문제이다. 서비스 분야의 개방은 이미 오래 전부터 과감하게 해온 터라 파고를 큰 무리 없이 넘을 가능성이 있으나 농산물 분야에서의 국내적 반발은 엄청날 것이기 때문이다. 노무현 대통령은 며칠 전에 입장을 피력한 바 있다. “한미 FTA가 특정 이해단체의 활동에 지장을 받아서는 안 되며, 아울러 우리

세종연구소 신간안내

한국의 국가전략 2020: 정치·사회

박기덕 편

한국은 1987년 이후 상당한 정치·사회적 발전을 이룩하여 국제사회에서 성공사례로 인정을 받고 있으나 아직 실질적 민주주의의 확립이 미흡하다는 주장이 적지 않게 대두되고 있다. 이러한 상황에서 향후 15년 동안 우리의 국내 정세에 영향을 미칠 중요한 요소들을 규명, 앞으로의 전개될 상황을 예측하여, 우리가 가져야 할 바람직한 정치·사회질서를 도출하고자 한다. 그런 의미에서 본서는 2020년 한국이 ‘선진평화강국’의 지위와 남북간 공존공영의 관계를 확립했다는 전제 아래, 정치제도, 정당과 시민사회, 사회적 갈등의 평화적 관리, 교육 및 인적자원, 복지 그리고 문화라는 여섯 가지 분야에서 성취해야 할 각각의 목표와 비전을 설정, 이를 달성하기 위한 전략을 제시하고자 한다.