

제6호 2006/05/11

KNSI 정책대안

제목 : 한-미 FTA에 대한 우려와 해법

저자 : 임원혁 (코리아연구원 연구위원/브루킹스연구소 CNAPS Fellow)

『한-미 FTA가 절차적으로나 실질적으로 여러 문제를 안고 있다면 정부는 앞으로 어떤 정책을 추진해야 할 것인가? ... 이미 협상을 개시했으니 ‘신중하고 현명하게’ 협상을 계속할 수밖에 없지 않느냐는 견해를 개진하는 경우가 있으나, 이는 바람직한 태도가 아니다.

오히려 정부는 한-미 FTA에 대한 우리측의 우려를 미국측에 전달한 후 최대한 빠른 시일 안에 우리측의 마지노선을 정하고 이를 관철하지 못하면 한-미 FTA 협상을 비교적 우호적인 분위기 속에 종료한다는 입장을 취하는 것이 낫다.』

문의 : knsi@knsi.org
www.knsi.org

사단법인 **새로운 코리아구상을 위한 연구원**

2006년 2월 2일 워싱턴에서 한-미 FTA 협상의 공식 개시를 선언한 양국 협상대표의 긍정적인 태도와는 대조적으로 대다수의 한국 국민들은 다소 의아한 표정으로 그 소식을 받아들였다. 참여정부가 출범 이후 표방한 정책기조를 감안할 때 한-미 FTA는 한 편의 ‘반전드라마’ 같은 것이었기 때문이다. 실제로 한-미 FTA 협상 개시 소식은 여러 절차적·실질적 문제를 제기하게 했다.

절차적인 관점에서 볼 때 가장 큰 문제는 새로운 정책에 대한 공감대를 마련하려는 노력이 부족했다는 점이다. 참여정부는 출범 후 ‘사회적 대타협’을 화두로 제시하면서 사회적 대화와 대외개방을 조화시키는 경제정책을 모색해 왔다. 과거 정부와는 달리, 네덜란드처럼 사회통합을 유지하면서도 세계화의 흐름을 적극적으로 받아들이는 유럽의 강소국 모델에도 관심을 기울였다.¹⁾ 통상정책 부문에서는 도하개발라운드(DDR) 다자협상에 적극 참여하는 한편, 두 개의 보완적인 성격을 가진 FTA 협상을 벌였다. 첫째는, FTA 협상과 이행에 대한 경험이 많으면서도 농산물 수출 비중이 낮은 중소규모국가를 대상으로 한 ‘탐색적’ FTA로서, 칠레, 싱가포르, EFTA(European Free Trade Association)와 체결한 FTA를 예로 들 수 있다. 둘째는, 동북아의 평화와 번영이라는 비전을 염두에 두고 추진한 ‘전략적’ FTA로서, 일본, 중국, 미국 등이 협상상대로 고려되었다.²⁾

참여정부는 이중 특히 한-일 FTA에 초점을 맞췄다. 대다수의 전문가들은 한-일 FTA가 중장기적으로 양국에 서로 이익이 되는 협정이라고 보았고, 이 협정이 한국의 제조업이나 일본의 수산업에 미치는 충격은 양국의 구조조정 지원정책을 통해 소화될 수 있을 것으로 판단했다. 반면 한-중 FTA는 한국의 제조업에는 큰 이익을 가져다주겠지만, 농업부문에는 막대한 타격을 입힐 것으로 보았다.³⁾ 한-미 FTA의 경우 제조업에는 일정 부분 도움이 되

- 1) 일례로 2003년 6월 19일 『청와대 브리핑』은 네덜란드의 성공적 사례를 예로 든 이정우 당시 정책실장을 인용하면서 ‘노사정 대타협 모델’이 절실함을 강조한 바 있다. 프레시안(www.pressian.com)의 이승선 기자는 「“이것이 ‘네덜란드 모델’이다”: 盧정부의 新노동정책, 한국서 수용가능할까」(2003. 7. 2.)에서 2003년 여름 당시의 네덜란드 모델 논의에 대해 자세히 다루고 있다. 이후에도 청와대 홈페이지의 『대통령과 함께 읽는 보고서』란을 보면 알 수 있듯이 「아일랜드의 사회적 협약 검토 보고」(사회정책수석실 노동비서관실, 2005. 3. 18.) 및 「스웨덴 복지국가모델과 시사점」(주 OECD 대표부, 2005. 12.) 등 유럽 강소국 모델에 대한 관심이 지속되었다.
- 2) 갈등으로 점철된 동북아시아의 화해와 협력 모색이라는 역사적 맥락에서 본 한국의 FTA 정책에 대해서는 Wonhyuk Lim, "Economic Integration and Reconciliation in Northeast Asia: Possibilities and Limitations," in *Rethinking Historical Injustice in Northeast Asia: Korean Experience in Regional Perspective*, ed. by Soon-Won Park and Giwook Shin (New York, Routledge, forthcoming), http://www.brookings.edu/comm/events/20060502_wonhyuk2.pdf 참조.
- 3) 전경련이 FTA 상대국의 기술수준을 감안하여 FTA 효과를 추정한 결과에 따르면 한-중 FTA가 사회후생을 22.99%, 산업생산을 27.78% 증가시키고, 한-일 FTA는 각각 3.17%와 -25.41%, 한-미 FTA는 4.73%와 -27.37% 증가시키는 것으로 나온다. 즉, 경제적 측면에서 볼 때 농업부문의 구조조정 문제만 차치한다면 한-중 FTA가 양자간 FTA 중 가장 좋은 대안으로 판단된다는 것이다. 전경련, 「우리나라 FTA로드맵과 보완과제」, 2004. 11. 참조.

겠지만, 농업은 물론 서비스업에도 큰 충격을 가져올 것이기 때문에 장기과제로 간주되었다.⁴⁾ 이와 같은 배경을 놓고 볼 때 많은 국민들이 한-미 FTA에 대해 의아하게 여기는 것은 당연한 일이다. 장기과제로 간주되었던 한-미 FTA가 갑자기 전면에 부상하고 ‘사회적 대타협’ 대신 ‘좌파 신자유주의’가 정부의 정책기조로 제시된 경위는 무엇인가? 사회통합 및 대외개방과 관련하여 네덜란드 모델을 본받을만한 사례로 손꼽던 정부가 놀랍게도 멕시코를 우수사례로 거론하려면 상당한 사전정지작업이 필요하지 않겠는가?

정치경제적인 관점에서 봐도 한-미 FTA 추진과정에 대한 의문점은 한둘이 아니다. 노무현 대통령의 낮은 지지율을 감안할 때 한-미 FTA처럼 논란이 예상되는 협정을 임기 마지막 해에 국회에서 비준되도록 한다는 것이 현실적인가? 시장개방과 자유화에 대한 의지가 있었다면, 임기 초인 2003년이나 여당이 국회 과반수를 확보한 2004년에 한-미 FTA를 추진하는 것이 낫지 않았을까? 또, 전술적인 차원에서 본다면 농업 및 서비스업 부문을 단번에 개방하겠다고 덤비지 말고, 보완대책이 마련되어 있는 분야부터 순차적으로 개방하는 것이 낫지 않을까? 농민부터 영화배우까지 연대하여 FTA에 반대하는 상황을 만들어 놓은 것이 과연 현명한 일일까? 물론 한-미 FTA에 반대하는 단체들을 ‘반미주의자’로 몰아 이들이 잠잠해지기를 기다리는 방법도 있겠지만, 한-미 FTA에 대한 일반국민의 우려를 해소할만한 논리는 준비되어 있는가? 한-미 FTA가 양극화를 심화시키지 않을 것이라는 ‘모범답안’을 제시하기 전에 연구부터 하는 것이 순서가 아닐까? 일부 정치인의 경우 외압을 통해 개혁반대세력의 저항을 극복한다는 ‘차도살인’의 논리를 내세우고 있지만, 미국이 협상을 통해 자신의 이해를 관철하려 하지 않고 단순히 칼만 빌려 주려고 할까?⁵⁾ 질문을 하면 할수록 묻는 사람만 답답할 뿐이다.

-
- 4) 미국국제무역위원회가 쌀을 포함한 전 품목의 관세를 즉시 철폐한다는 가정하에 추정된 결과에 따르면 한-미 FTA로 인해 한국 농업부문의 생산액이 무려 88억 1,900만 달러(8조 8,190억원)나 감소하는 것으로 나타난다. United States International Trade Commission(USITC), *U.S.-Korea FTA: The Economic Impact of Establishing a Free Trade Agreement (FTA) Between the United States and the Republic of Korea* (Washington, DC, 2001) 참조. 이와는 달리 농촌경제연구원의 권오복 연구위원은 쌀을 관세감축 대상에서 제외하고, 곡물, 유지작물, 과일, 채소, 축산물, 낙농제품 등 주요 품목에 대해서도 관세를 부분적으로만 감축하는 것으로 가정한다. 이 경우 농업부문의 생산감소액은 1조 1,552억원에서 2조 2,830억원 정도 감소하고, 농업부문의 고용도 71,505명에서 142,816명 정도 감소될 것으로 추정된다. 권오복, 「한-미 FTA의 농업부문 파급 영향」, 농수축산신문 주최 『한-미 FTA 체결이 국내 농축산업계에 미칠 파장 및 대안모색을 위한 심포지엄』 발표자료 (2006. 2. 15.) 참조. 한-미 FTA와 관련된 주요 자료는 대외경제정책연구원의 『한-미 FTA 자료』란(<http://www.kiep.go.kr/sub02/sub12.asp>)과 Korea Economic Institute의 FTA Resource Center(<http://www.keia.org/4-1-6FTA-StudiesandDataSources.htm>)에서 찾아 볼 수 있다.
- 5) 2006년 2월 중순부터 한 달여간 연재된 『서울경제신문』의 「한미 FTA 이것이 급소」 기획시리즈에 따르면, 정부나 여당에서는 “남의 칼을 빌려 적을 제거한다”는 식의 무협지어나 나올 법한 주장만 하지 구체적으로 어떤 경로를 통해 경제개혁을 추진하겠다고 고민한 적은 별로 없는 것으로 보인다. 2006년 3월 19일 기획시리즈를 마무리하면서 경제 전문가 30명을 대상으로 한-미 FTA 추진을 위한 국내 여건에 관해 설문조사를 한 결과 ‘매우 미흡’이 응답자의 20.0%, ‘미흡’이 53.3%, ‘보통’이 26.7%였고, ‘충분’은 단 한 명도 없었다.

하지만, 여기까지는 절차적·전술적 차원의 문제이다. 실질적·전략적 차원의 문제는 그 과장이 훨씬 더 크다. 많은 사람들은 FTA가 무엇인지도 잘 모르면서 막연히 한-미 FTA가 한-미간의 교역을 증진시키고 한-미관계를 개선시킬 것이라고 생각하지만, FTA의 실체는 그렇게 간단한 것이 아니다. FTA는 다자무역체제의 근간을 이루는 비차별원칙에서 벗어나 협정상대에게 특혜적인 거래조건을 부여하는 협정이다.⁶⁾ 무역경제학의 대가인 바그와티 교수가 자유무역협정을 뜻하는 FTA(Free Trade Agreement) 대신 PTA(Preferential Trade Agreement), 즉 특혜무역협정으로 부르는 것이 FTA의 성격을 더 정확하게 규정한다고 보는 이유도 여기에 있다.⁷⁾ FTA는 다른 교역상대에 비해 협정상대의 재화에 대한 관세를 특혜적으로 감축하는 한편, 협정상대와의 ‘심층통합’을 목표로 서비스, 투자, 지적재산권, 정부조달, 경쟁을 규율하는 제도를 조율한다. 한국에 비해 평균 관세율이 낮고 각종 규제제도가 치밀하게 구성되어 있는 미국은 버거운 협상상대임에 틀림없다. FTA 협상과정에서 관세감축 및 제도조율과 관련하여 한국과 미국 중 어느 쪽이 훨씬 더 많은 부담을 지게 될지는 물어볼 필요조차 없다. 우리나라보다 통상협상 경험이 많은 일본이나 유럽 국가들이 미국과 FTA를 체결하기 위해 함부로 나서지 않는 이유도 ‘자존심’이나 ‘자부심’이 없어서가 아니라 미국과 FTA를 체결하기 위해서는 얼마나 많은 준비작업이 필요한지 잘 알기 때문이다.

그럼에도 참여정부는 원론적인 차원에서 FTA가 한국에 가져올 경제적 편익을 거론하며 한-미 FTA를 추진하고 있다. 정부에 따르면 한-미 FTA의 경제적 편익은 크게 두 가지로 나눌 수 있는데, 첫째는 미국시장에 대한 접근을 용이하게 하여 수출을 증가시키고 둘째는 한국 경제, 특히 서비스업 부문의 효율을 제고한다는 것이다. 한-미 FTA를 통해 ‘글로벌 스탠더드’를 정착시키고 국제적으로 경쟁력이 있는 미국기업이 한국시장에 진출하는 것을 용이하게 함으로써, 교육, 의료, 금융, 물류, 법률 등 서비스 분야의 생산성을 높일 수 있다는 것이다.

하지만, 한-미 FTA의 경제적 편익은 정부가 기대하는 것만큼 크지 않을 가능성이 높다. 우선 한국이 미국시장에 대한 특혜적 접근을 통해 큰 이익을 얻으려면, 미국이 FTA 협정상대와 그렇지 않은 교역상대에 대해 부과하는 관세율간의 차이가 커야 한다. 그런데 미국의 평균 관세율은 2.5%에 불과하기 때문에 한국이 미국시장에 대한 특혜적 접근을 통해 얻을 수 있는 수출증가 효과는 제한적일 수밖에 없다. 반면 한국의 평균 관세율은 상대적으로 높기 때문에 미국이 한국시장에 대한 특혜적 접근을 통해 얻을 수 있는 편익은 훨씬 크

6) 다자무역체제와 FTA에 관한 자세한 논의는 Wonhyuk Lim and Ramon Torrent, ed., *Multilateral and Regional Frameworks for Globalization: WTO and Free Trade Agreements* (Seoul: Korea Development Institute, 2006) 참조.

7) Jagdish Bhagwati, *The Wind of the Hundred Days: How Washington Mismanaged Globalization* (Cambridge: The MIT Press, 2000) 참조.

다. 실제로 대외경제정책연구원(KIEP)이 추정한 결과에 따르면 한-미 FTA 체결 이후 중장기적으로 대미수출은 71억 달러(15.1%) 증가하는 반면 대미수입은 122억 달러(39.4%) 증가할 것이라고 한다.⁸⁾

물론 미국에도 섬유·의류, 해상운송, 사탕수수·설탕, 우유·낙농제품 등 평균에 비해 훨씬 더 높은 관세율이 부과되는 취약산업부문이 있기는 하다. 하지만, 한국이 한-미 FTA를 통해 미국의 취약산업부문에서 큰 수출증가 효과를 거두기는 어려울 것으로 보인다. 첫째, 미국에서 높은 관세율이 부과되는 산업분야는 그에 상응하는 정치적 영향력을 가지고 있고, 이와 같은 분야의 이익단체들은 FTA로 발생할 손실에 대한 충분한 보상이 있지 않는 한 자유화에 반대할 것이다. 예를 들어 해상운송 부문은 미국 해운노조의 정치적 영향력을 감안할 때 별 성과를 기대하기 어렵다. 오스트레일리아의 경우 미국과 FTA 협상을 벌이면서 자국의 비교우위가 있는 우유·낙농제품을 자유화 대상에 포함시키려 했지만, 한마디로 ‘일 없다’는 미국의 태도에 결국 포기할 수밖에 없었다. 둘째, 미국은 섬유·의류부문에서 원료의 원산지에 따라 최종품의 원산지를 규정하는 ‘섬유사 산지주의(yarn-forward rule)’처럼 제한적인 원산지 규정을 적용함으로써 한국의 대미수출이 늘어나는 것을 통제하려고 할 것이다.⁹⁾ 셋째, 사탕수수·설탕, 우유·낙농제품 등 일부 취약산업부문에 대해서는 어차피 우리나라의 비교우위가 없기 때문에 실익을 거두기 어렵다.

한-미 FTA를 통한 전반적인 경제효율 개선효과는 그 액수가 수출증가 효과보다는 크겠지만, 이 또한 그 효과를 과장하지 않는 것이 현명할 것으로 판단된다. 모형에 사용된 가정에 따라 결과가 달라지지만, 대외경제정책연구원은 한-미 FTA가 한국의 실질 GDP를 중장기적으로 0.42~1.99% 증가시키는 것으로 추정하고 있다. 미국국제무역위원회(USITC)는 2001년 발간된 보고서에서 한국의 기대편익을 GDP의 0.7%로 추정한 바 있다.¹⁰⁾ 추정에 사용된 일반균형연산(CGE) 모형이 한-미 FTA 체결 이후 구조조정에 따르는 비용을 반영하지 못했다는 점을 고려하면, 중장기적으로 GDP의 1% 내외에 불과한 기대편익은 실망스러운 숫자이다.

한-미 FTA를 통해 ‘글로벌 스탠더드’를 정착시키고 국제적으로 경쟁력이 있는 미국기업이 한국시장에 진출하는 것을 용이하게 함으로써 서비스 분야의 생산성을 제고한다는 발상 역시 재검토해 볼 필요가 있다. 우선 미국이 FTA를 통해 관철하려는 규범이 곧 ‘글로벌 스탠더드’라고 보기는 어렵다. 이미 지적재산권 등 여러 분야에서는 다자기구를 통해 국제규범이 정립되어 있고 우리나라도 이를 준수하고 있는데, 국제규범보다 더 미국의 국익

8) 이흥식, 이창수, 이경희, 「한-미 FTA의 필요성과 경제적 효과」, KIEP 오늘의 세계경제 제06-01호, 대외경제정책연구원 (2006. 1. 18.) 참조.

9) 방호경, 「최근 미국시장에서의 한-중-일 3국 관세율 및 수출성과: FTA 체결국과의 비교」, 『주간 금융브리프』, 대외경제정책연구원 (2006. 4. 10.) 참조.

10) 이흥식, 이창수, 이경희(2006) 및 USITC(2001) 참조.

에 부합하도록 설계된 규범을 ‘글로벌 스탠더드’ 라고 받아들여서는 안 될 것이다. 또, 교육·의료 등 일부 서비스 분야에서 우리나라가 안고 있는 문제가 과연 시장개방이 되지 않아서 생긴 문제인지 따져봐야 한다. 교육 분야의 경우 과거의 ‘입시지옥’ 과 학연주의에 따른 폐해에 대한 반작용으로 평준화 정책이 도입되긴 했지만, 같은 학교 내에서 학업성취도에 따라 교반을 편성하는 것조차 금지하는 정책이 과연 옳은지 생각해 볼 필요가 있다. 의료 분야의 경우에도 시장개방이 핵심정책과제라고 보기는 힘들고, 더 나아가 보편적 의료보험체계조차 갖추고 있지 않은 미국과 FTA 협상을 통해 제도적 조율을 하는 것이 바람직한지 의문이다. 만약 교육·의료 분야에서 고가의 서비스를 미국까지 찾아갈 필요 없이 국내에서 구입할 수 있도록 하는 것이 목표라면, 이는 경제특구 등 일부 지역에서 부분적으로 허용하면 될 일이다. 제한된 수혜계층을 위해 교육·의료 정책의 근간을 흔들어서는 안 될 것이다.

시장개방과 자유화를 통해 생산성 향상이 기대되는 비즈니스 서비스 분야에서도 한-미 FTA가 과연 바람직한 정책수단인지 따져볼 필요가 있다. 정부가 개방과 자유화를 통해 비즈니스 서비스 분야의 생산성을 제고하고 싶다면 최상의 정책수단은 다자협정인 GATS(General Agreement on Trade in Services)를 활용하는 것이다. 이에 반해 한-미 FTA를 활용할 경우 두 가지 불필요한 문제를 야기하게 된다. 첫째, 미국기업 이외의 외국기업을 차별하게 된다. 즉, 한-미 FTA를 통해 미국기업에게 특혜적 시장접근을 허용하게 됨에 따라 미국기업이 아닌 외국기업은 소중한 경영자산을 가지고 있다고 해도 경쟁에서 불리하게 된다. 둘째, 북미자유무역협정(NAFTA)의 예에서 볼 수 있는 것처럼 미국기업의 투자를 필요 이상으로 보호해 주게 될 가능성이 높다. NAFTA 1110조는 외국인투자자를 대상으로 직간접적 ‘재산몰수(expropriation)’에 해당하는 행위가 있을 경우 투자유치국 정부가 이를 보상하도록 하고 있다. 여기서 ‘재산몰수’란 투자자의 재산을 물리적으로 빼앗아가는 행위 뿐 아니라 정부 정책 등의 영향으로 투자자산의 가치가 감소하는 경우도 해당된다. 또, NAFTA는 이와 같은 ‘재산몰수’ 행위가 발생했을 경우 특별재판소에서 투자자가 투자유치국 정부를 상대로 보상을 요구할 수 있도록 하고 있다. 이와 같은 과도한 투자보호조항은 다국적기업으로 하여금 투자유치국의 중앙정부나 지방정부 차원에서 추진하는 환경·보건정책 등에 정면으로 도전할 수 있도록 한다. 즉, 환경·보건정책 등이 강화되어 투자자산의 가치가 감소했다고 판단할 경우 다국적기업은 이를 ‘재산몰수’로 간주하여 투자유치국의 정부를 제소할 수 있는 것이다. 실제로 미국기업이 멕시코나 캐나다 정부를 상대로 소송을 제기한 사례도 여러 건 있다.¹¹⁾ 물론 이와 같은 투자보호조항으로 인해 공공정책이 ‘완전마비’ 된다는 것은 과장이지만, 한-미 FTA 대신 GATS를 활용하면 직면하지 않아도 될 문제를 일부러 만들 필요는 없지 않은가? 이와 관련해서는 NAFTA와 유사한 투자보호조항을 포함시키려 한 다자간투자협정(MAI)이 ‘주권 손실’을 우려한 선

11) Public Citizen, "NAFTA Chapter 11 Investor-to-State Cases: Bankrupting Democracy," September 2001, <http://www.citizen.org/documents/ACF186.PDF> 참조.

진국들의 반대로 인해 무산되었음을 상기할 필요가 있다.¹²⁾

서비스 분야뿐만 아니라 다른 분야에서도 한-미 FTA는 유사한 문제를 야기할 수 있다. 예를 들어 쌀 시장의 경우 우리나라는 WTO 다자간 협정의 틀 안에서 이미 관세화 대신 최소 시장접근(MMA) 정책을 유지할 것을 결정하고, 미국과 협상을 벌여 2004년 12월 타협안을 도출한 후 2005년에 국회의 비준을 받은 바 있다. 이에 따라 향후 10년간 쌀 수입을 두 배로 늘리고 해마다 최소한 5만톤의 미국 쌀을 수입하기로 했다.¹³⁾ 그런데 앞으로 한국과 미국이 FTA를 체결하기 위해서는 WTO 24조 규정에 따라 양국 교역의 '실질적으로 모든 부분(substantially all)' '을 자유화해야 한다. 쌀 시장에 대해서는 이미 다자간 협정의 틀 안에서 한-미간에 합의를 보았기 때문에 양자간 FTA 협상에서 이를 배제하는 것이 가능하다는 논리는 성립하지 않는다. 단지 '실질적으로 모든 부분'에 쌀을 포함시키지 않기로 한다는 식의 타협이 가능할 뿐이다. 결국 우리나라의 입장에서는 2004~5년 많은 논쟁 끝에 마무리된 것으로 보였던 쌀 시장 개방 문제를 한-미 FTA 협상으로 인해 다시 논의해야 할 처지가 된 것이다. 이처럼 한-미 FTA는 경제적인 측면에서 편익과 비용을 비교해 볼 때 실익이 무엇인지가 불분명하다.

지정학적 효과도 마찬가지다. 이와 관련해서는 우선 지난 1년여 동안 참여정부가 추진한 외교정책을 되짚어 볼 필요가 있다. 2005년 봄 참여정부가 주창한 '동북아균형자론'은 미국에서 상당한 파문을 일으켰다. 미국과 동맹관계를 맺고 있는 한국이 이에 구애받지 않고 미국과 중국 사이에서 균형자 역할을 하겠다는 것으로 해석되었기 때문이다. 그런데 지난 6개월 사이에 참여정부는 태도를 바꿔 미국의 '전략적 유연성' 원칙을 받아들이고 한-미 FTA 협상을 공식 개시한다는 선언을 했다. 이번에는 중국이 어리둥절해 하고 있다. 미국이 일본, 인도 등과 손을 잡고 중국을 봉쇄하려는 움직임이 가시화되고 있는 마당에 왜 갑자기 한국이 미국과의 안보·경제관계를 강화하겠다고 하는가? 중국으로서는 당연히 물어볼 수밖에 없는 질문이다.¹⁴⁾ 결국 참여정부는 예고되지 않은 발언과 행동으로 불과 1

12) Emmanuel Glimet, "Multilateral Agreement on Investment: Lessons of a failure three years later," presented at the seminar on *The Regulatory Framework of Globalisation*, organized by the Observatory of Globalisation, University of Barcelona, October 5-6, 2001 참조.

13) 최근 한-미간의 통상협안에 대해서는 Mark E. Manyin, "South Korea-U.S. Economic Relations: Cooperation, Friction, and Prospects for a Free Trade Agreement(FTA)," CRS Report for Congress, Order Code RL 30566, updated February 9, 2006 참조.

14) 현재 중국에 대한 미국의 정책은 봉쇄(containment)와 포용(engagement)을 혼합한 봉쇄포용(congagement)이라는 표현에서도 볼 수 있듯이 정확하게 무엇인지 불분명한 측면이 있다. Jay Solomon, "U.S. Increasingly Pursues Two-Track China Policy," *Wall Street Journal*, Nov. 17, 2005 참조. 봉쇄포용정책의 기원에 대해서는 Zalmay M. Khalilzad, Abram N. Shulsky, Daniel L. Byman, Roger Cliff, David T. Orletsky, David Shlapak, and Ashley J. Tellis, *The United States and a Rising China: Strategic and Military Implications* (Santa Monica, CA: RAND, 1999), http://www.rand.org/pubs/monograph_reports/MR1082/ 참조. Robert Zoellick 국무부 차관의 경우 중국이 '책임감 있는 이해당사자(responsible stakeholder)'로 행동할 것을 기대하며 미국과 중국이 중심이 된 다자협력체제를 구상하는 듯한 인상을 주는 반면, Donald Rumsfeld 국방장관

년여 사이에 미국과 중국을 차례로 당혹하게 하는 ‘성과 아닌 성과’를 거둔 것이다. 한-미 FTA 협상은 중국의 우려를 무시하고 한-미 동맹을 강화하겠다는 새로운 정책의 표시인가, 그동안 손상된 한-미 관계를 복원할 의향이 있다는 성의표시 정도인가, 아니면 또 다른 속셈이 있는가? 아무도 참여정부의 의중이 무엇인지 알지 못하는 가운데 한국의 외교 전략에 대한 불확실성만 가중되고 있다. 이와 같은 상황에서 한-미 FTA의 지정학적 효과를 가늠하기는 어렵다.¹⁵⁾

그럼에도 불구하고 많은 사람들은 한-미 FTA가 한-미관계를 강화하는 수단이 될 것으로 가정하고 있다. 물론 협상이 원만하게 타결된다면 그럴 수도 있겠지만, 이는 너무 낙관적인 견해로 보인다. 오히려 한-미 FTA 협상은 농업과 서비스업 등 한국의 취약산업부문이 감내해야 할 구조조정이 국내산업의 경쟁력 부족 때문이 아니라 미국의 압력 탓이라는 인상을 줄 가능성이 높다. 우리나라가 지금까지 농업개방 등 민감한 문제를 다자간 협상의 틀 안에서 다뤄온 한 가지 이유도 이와 같은 문제가 과도하게 정치화되는 것을 막고 싶었기 때문이다. 실제로 WTO를 통한 다자간 협상의 경우 개방저항세력은 세계화라는 일반적인 현상에 반대하지만, 한-미 FTA와 같은 양자간 협상의 경우에는 협상상대인 특정국가를 겨냥하게 될 가능성이 높다. 그렇게 되면 한-미 FTA 협상은 옹호론자가 기대하는 것과는 정반대로 한국의 반미감정과 미국의 반한감정을 부채질하게 될 것이다. 최근 몇 년간 한-미 간에 여러 갈등이 있었음에도 불구하고 양국간 교역과 투자는 양국관계를 안정시키는 역할을 했다는 점을 감안할 때 이는 불행하고 불필요한 일이다.¹⁶⁾

한-미 FTA가 이처럼 절차적으로나 실질적으로 여러 문제를 안고 있다면 정부는 앞으로 어떤 정책을 추진해야 할 것인가? 한-미 FTA에 대해 비판적인 시각을 가진 사람 중 일부에서는 이미 협상을 개시했으니 ‘신중하고 현명하게’ 협상을 계속할 수밖에 없지 않느냐는 견해를 개진하는 경우가 있으나, 이는 바람직한 태도가 아니다. 협상이 결렬될 것을 각오하지 않는 한 우리 측의 협상력이 약화될 것이고, 한-미 FTA에 반대하는 단체의 시위도 거세질 것이기 때문이다. 오히려 정부는 한-미 FTA에 대한 우리 측의 우려를 미국 측에 전

은 중국에 대한 군사적 봉쇄에 초점을 맞추고 있다. 미국의 대중 봉쇄정책에 대해서는 Bill Gertz, "More Muscle, with Eye on China," *Washington Times*, April 20, 2006 참조.

15) 미국의 경우에도 한-미 FTA에 대한 전략적 구상이 무엇인지 불분명하다. 실제로 한-미 FTA는 미국 측의 치밀한 전략적 계산에 의해 추진된 것이 아니라 우리 측에서 먼저 제안한 것이고, 미국은 의외라고 생각하다가 스크린 쿼터 축소와 미국산 쇠고기 수입 재개 등 네 개의 통상현안을 한국이 먼저 일방적으로 해소한다면 추진해 볼 만하다고 판단했던 것으로 보인다. 물론 전략적인 차원에서 볼 때 미국은 한-미 FTA를 통해 중국 주도의 동아시아 경제권이 부상하는 것을 방지하고 미국이 동아시아 경제통합 과정에 참여할 수 있는 통로를 마련하려고 하고 있다고 추측할 수는 있다. 하지만 정작 부시 행정부가 이와 같은 전략적 계산을 하고 있다는 증거는 찾아보기 어렵다.

16) 한-미 FTA가 없었음에도 불구하고 양국은 분기별 통상실무회의 등을 통해 현안을 원만하게 해결해 왔다. 2005년 기준으로 한국은 미국의 7대 교역상대국이고, 미국은 중국·일본에 이은 한국의 3대 교역상대국이다.

달한 후 최대한 빠른 시일 안에 우리 측의 마지노선을 정하고 이를 관철하지 못하면 한-미 FTA 협상을 비교적 우호적인 분위기 속에 종료한다는 입장을 취하는 것이 낫다.

이미 미국은 (1) 반덤핑 및 상계관세정책의 수정, (2) 개성공단 제품의 한국산 인정, (3) 미국방문 비자 면제 등 우리측이 제시한 세 가지 구체적 요구사항에 대해 부정적인 견해를 밝힌 바 있다.¹⁷⁾ 반덤핑 및 상계관세정책의 수정은 미국의 무역촉진권한법(TPAA)에서 명시적으로 배제하고 있고,¹⁸⁾ 개성공단 제품의 한국산 인정 문제는 미 의회와 노조의 반대 때문에 어렵고,¹⁹⁾ 비자 면제는 무역협정인 FTA에서 다룰 문제가 아니라는 것이다. 또, 앞에서 설명한 바와 같이 섬유·의류나 해운부문에 대한 협상도 난항을 겪을 가능성이 높다.

결국 우리 측에서 볼 때 남은 과제는 지적재산권이나 투자보호, 쌀 시장 개방 등 정치·경제적으로 민감한 부문에서 다자협정에 비해 불리한 조건을 받아들이지 않겠다는 원칙을 세우고 이를 관철하기 위해 노력하는 것이다. 구체적으로 지적재산권은 다자기구를 통해 확립된 국제규범을 따르고, 투자보호조항의 경우 NAFTA의 전례를 피하는 한편, 쌀 시장 개방 등 최근 다자간 협상들을 통해 이미 다룬 문제는 한-미 FTA에서 배제할 필요가 있다. 또, 의료 등 일부 분야에 대해서는 미국 편향적으로 제도·법규를 수정하지 않겠다는 원칙을 세워야 한다. 각종 추정결과에 따르면 이와 같은 원칙들이 관철된다고 해도 한-미 FTA를 통해 미국이 얻는 수출증가 효과는 한국에 비해 큰 것으로 나타난다. 만약 미국이 한-미 FTA가 시장개방 및 투자보호 등과 관련하여 '가장 포괄적이고 가장 높은 수준의 FTA'가 되어야 한다고 계속 주장한다면, 더 이상 서로 감정이 상하지 않도록 협상을 종료하는 것이 바람직하다.

다른 한편으로는 한-미 FTA라는 칼을 휘두르면 농업·서비스업 등 모든 부문에서 경제개혁이 이뤄질 것이라는 환상에서 벗어나, 각 분야의 문제가 구체적으로 무엇인지 파악하고 이를 어떻게 해결할 것인지 모색하는 실사구시적인 자세가 필요하다. 예를 들어 농업부문의 경

17) 최근까지 미국통상대표부(USTR)에서 Deputy Assistant Representative로 일하며 한국과의 통상현안을 다뤘던 Amy Jackson이 지난 5월 2일 세종연구소와 브루킹스연구소 공동 주최 Seoul-Washington Forum에서 발표한 "Prospects for the U.S.-Korea FTA ("KORUS FTA"): Is Korea Really Changing?... Enough?", http://www.brookings.edu/comm/events/20060502_jackson.pdf, pp.4-5 참조.

18) 2007년 6월말에 만료되는 무역촉진권한법(Trade Promotion Authority Act)은 반덤핑 및 상계관세정책과 관련하여 USTR에 협상권한이 없음을 명시하고 있다.

19) 개성공단 제품의 한국산 인정 문제에 대해 Wendy Cutler 현 Assistant U.S. Trade Representative는, 과거 미국-싱가포르 FTA에서 싱가포르 기업을 대상으로 한 인도네시아 소재 공단 제품이 싱가포르산으로 인정되기는 했지만, 미 의회에서 더 이상의 예외는 없을 것이라고 못박았다고 밝힌 바 있다. 또, AFL-CIO의 Thea Lee 정책국장은 2006년 4월 17일 필자와의 면담에서 한-미 FTA에 대한 반대 입장을 분명히 하면서, 개성공단 북한 노동자의 노동권 문제를 보편적 인권 보호 차원에서 지속적으로 제기하겠다고 했다. 다른 한편으로 Thea Lee 국장은 NAFTA 11장과 같은 과도한 투자보호조항에 대해서는 부정적인 견해를 피력하면서 한국의 보편적 의료보험체계는 유지하는 것이 바람직하다는 점에 동의했다.

우 국제경쟁력이 없는 분야에 종사하는 인력을 다른 분야로 어떻게 이전시키고 예상피해에 대한 보상은 어떤 식으로 할 것인지 대책이 마련되어야 하고, 교육분야에서는 평준화 원칙과 성과주의 원칙을 어떻게 적용할 것인지 정리되어야 한다. 사실 농업 및 서비스업 부문에 큰 충격을 줄 것으로 예상되는 한-미 FTA가 성사될 수 있다고 믿는다면, 이보다 정치적인 부담이 적으면서 경제적으로 우월한 대안을 찾는 것은 어려운 일이 아니다. 많은 전문가들이 다자협정의 틀 안에서 취약산업부문에 대한 개혁을 추진하는 한편 경제적 실익이 좀 더 확실한 FTA를 먼저 체결하고 한-미 FTA는 장기과제로 고려하자고 주장한 이유도 여기에 있다.

지정학적으로는 동북아의 균형자가 아니라 협력촉진자로서의 자세를 견지하는 것이 바람직하다. 고구려 역사 문제나 북한에 대한 중국의 영향력 등을 감안할 때 미국과 동맹관계를 유지하면서 ‘중국의 굴기가 화평하지 못할 가능성’에 대해 대비하는 것은 필요하지만, 중국을 무조건 봉쇄하는 포위망에 적극적으로 참여한다는 인상을 주는 것은 피해야 한다.²⁰⁾ 특히 ‘전략적 유연성’ 문제를 ‘전략적 모호성’으로 얼버무릴 것이 아니라, 주한미군이 이라크 등 타지역의 전쟁에 참전하기 위해 한국을 떠나는 것(departing from)과 대만해협 등 동북아시아의 분쟁에 개입하기 위해 한국으로부터 작전을 수행하는 것(operating from)을 구분하여, 후자의 경우에는 한국 국민의 동의가 필요하다는 점을 명확하게 할 필요가 있다. 더 근본적으로는 미국이 지나치게 일본 편향적인 자세에서 벗어나 중국과 일본 사이에서 안정자 역할을 수행하도록 꾸준히 설득해야 한다. 그렇게 하는 것이 한반도를 중심으로 대륙세력과 해양세력이 첨예하게 대립하는 것을 방지할 뿐 아니라 일본이 이웃나라들과의 관계를 개선하도록 하고 미국이 동북아에서 영향력을 유지하는 길이라는 점을 강조해야 한다. 한-미, 한-중, 한-일 FTA 등 ‘전략적’ FTA도 이처럼 포괄적인 외교전략의 틀 안에서 검토되어야 하고 협상상대 이외의 국가들이 오해를 하지 않도록 사전에 충분한 논의가 있어야 할 것이다.

2006/05/11

새로운 코리아구상을 위한 연구원

20) 냉전시대에 형성된 비대칭동맹인 한-미동맹이 직면하고 있는 심리적·전략적 과제에 대한 좀 더 자세한 논의는 Wonhyuk Lim, "Transforming an Asymmetric Cold War Alliance: Psychological and Strategic Challenges for South Korea and the U.S.," Nautilus Policy Forum Online 06-30A, Apr. 18, 2006, <http://www.nautilus.org/fora/security/0630Lim.pdf> 참조.