



KNSI 특별기획 제18-4호

한미FTA에 대한 약평과 대안적 개방전략

유철 규

(성공회대학교 사회과학부 교수)

- I. 한-중-미 경제축과 산업구조, 그리고 FTA : 미국이나, 중국이나
- II. 한미 FTA의 정치경제(political economy) : "나도 쇠고기 한번 먹어 봅시다."
- III. 한-미 FTA의 의미: 금융빅뱅이 뒤흔든다.
- IV. 세계경제의 불안과 한국경제: 몇 가지 정책과제를 생각한다

I. 한-중-미 경제축과 산업구조, 그리고 FTA : 미국이나, 중국이나

제조업과 금융이라는 아주 단순화된 방식으로 세계 산업지도를 그려본다면, 한 축은 세계의 공장으로 빠르게 부상하고 있는 중국이고, 또 하나는 뉴욕의 월스트리트를 가진 미국이다. 한국경제는 이 두 축의 중간에 자리잡고 있으며, 한국경제의 입장에서 둘 모두가 갖고 있는 의존도와 영향력은 다른 지역에 비할 수 없을 만큼 크다. 90년대 초까지 한국경제의 대외관계를 설명하던 공식은 한-미-일 삼각 분업구조였다. 1992년 한중 수교이후 얼마 지나지 않아 이 틀은 더 이상 유효하지 않게 되었으며, 더구나 아세안 지역과 동구를 위시한 유럽, 중동, 인도 등지와와의 경제적 연관 또한 급속히 확대되었다. 이에 따라 미, 일 의존적인 기존의 경제적 대외관계의 틀을 완전히 새로 짜야 할 필요성이 시급한 과제가 되었다. 물론 이 틀 속에는 전통적인 한-미 경제관계와 새로이 등장한 한-중 경제관계가 가장 중요한 비중을 차지할 것이다.

김대중(DJ) 정부 말기에 마련된 금융허브론은 노무현 정부의 정권 인수위원회를 거치면서 동북아 경제허브론(중심론)으로 수정·확장되는데, 후자에는 금융허브론의 내용과 함께 동북아 연구개발(R&D) 및 물류 중심이라는 또 다른 내용이 병렬적으로 추가되었다. 아마도 금융허브론의 현실성과 양극화와 같은 사회경제적으로 부정적인 결과물에 대한 비판적 관점이 초기 인수위원회에 있었기 때문이다. 또 한번 매우 단순화시켜 이야기하자면, 금융허브론은 미국에서부터 중국과 인도로 뻗어 가는 금융자본의 금융망(network)속에서 한 하위 고리를 한국경제가 담당하자는 것이며, R&D 및 물류 중심론은 R&D를 통한 제조업의 업그레이드로 중국과의 안정적인 제조업 분업관계를 형성하



고 중국제품의 물동량을 한국경제가 처리함으로써 발전을 도모하자는 구상이다. 불행하게도 이 두 관점은 유기적인 관련성을 갖기 보다는 병렬적으로 제시된 모습이었고, 그 결과 근 3년간에 걸쳐 서로 대립한 채 논쟁을 지속했다. 자유무역협정(FTA)의 관점에서 보자면 하나는 한-미 축을 먼저 구축하고 그것에 기반해서 한-중, 한-유럽, 한-일 관계 등을 정리하자는 것이고, 다른 하나는 한-중-일-아세안 등과 경제관계의 정립을 먼저 추진하고, 그 과정에서 자연스럽게 결합될 수밖에 없는 미국과의 경제관계가 아시아 지역의 다자간 협의 방식으로 처리되어야 한다는 것으로 이해할 수 있다. 한-중을 추진하면 미국이 개입하지 않을 수 없으며, 한-미를 추진하면 중국이 가만있을 수 없다. 한-미 축은 빅뱅(Big Bang)식 금융개혁을 통해 금융자본의 활동 여건을 만드는 과제가, 한-중 축은 R&D와 혁신을 통해 제조업의 격차를 유지해서 안정적인 분업관계를 형성해야 하는 과제가 뒤따랐다.

한-미 FTA 추진이 결정된 것은 현 정부내 논쟁에서 금융허브론이 우위에 서고 제조업 업그레이드 입장이 약화된 결과이며, 금융빅뱅을 통한 금융주도 경제로의 전환 정책이 본격화될 전망이다.

II. 한미 FTA의 정치경제(political economy) : "나도 쇠고기 한번 먹어 봅시다."

복지지출을 포함한 공공부문의 지출이 갖는 비중과 크기는 각국별로 다양하다. 이를 결정하는 요인에 관해 지난 20여 년간 다수의 비교국제정치경제학 연구들이 수행되었는데, 중요한 결론중 하나는 다음과 같다. 1960년대 이후 최소한 1990년대 중반까지의 기간에 걸쳐 세계 각국의 통계자료를 보면 개발도상국과 선진국을 망라해서 일반적으로 대외교역의 개방정도와 공공부문의 지출간에 뚜렷한 양의 상관관계가 존재한다는 것이다(Cameron, 1978; Garrett, 2001; Rodrik, 1998).

경제의 대외개방정도가 클수록 복지지출 등 공공지출이 크다는 관계를 이론적으로 설명할 수 있는 몇 가지 길도 찾아 볼 수 있다. 하나는 개방으로 인한 세계시장의 경쟁을 견뎌야 하는 소규모 개방경제는 규모의 경제에 따라 상대적으로 집중된 경제구조를 갖는 경향이 있다는 데서 설명을 찾고자 한다. 소수의 산업과 기업에 집중화된 경제구조는 기업이 협회와 노동조합도 집중된 구조를 갖도록 만들고, 집중화된 노동조합조직은 사회민주주의 정당 혹은 노동당의 힘을 강하게 해서 분배 정책과 복지국가의 팽창을 촉구하게 된다. 또한 집중화된 기업과 노동자 조직은 국가차원의 노사(혹은 노사정) 협약을 가능하게 해서 임금안정과 그 반대 급부로 실업수당 및 각종 연금과 사회보험 등 공공 지출의 증대를 맞교환한다는 것이다. 이 설명은 유럽 국가들에서 찾아지는 소규모 코포라티즘 국가들에 적용될 수 있겠다.

또 다른 설명은 세계시장에 대한 통합도가 높아질수록, 소규모 경제가 노출되는 위험이 커진다는 데서 원인을 찾고자 한다. 개방도가 높은 소규모 경제는 비교우위론의 설명을 빌면 제한된 수의 특



화된 산업에 수출경쟁력을 의존하게 되고, 이렇게 집중화된 경제구조 때문에 세계경제의 변동과 경기 사이클에 민감해 질 수밖에 없다. 다시 말해 개방에 따라 국내경제에 소득변동의 불안정성과 위험이 높아지게 되므로, 정권과 정책당국이 사회적·정치적 안정을 중시한다면 이 소득변동을 줄이려고 하게 된다. 정부부문 혹은 공공부문은 국제경제의 변동에 가장 둔감한 부문이므로 이 부문의 확대가 경제적 위험의 감소를 위한 수단이 된다는 것이다. 다시 말하면 정치권이 세계경제의 외부적 충격 때문에 생겨나는 유권자 가계의 소득 불안정과 그로 인한 정치적 압력을 꺼린다면, 공공부문의 확대가 나타날 수 있다는 설명이다.

어느 정도라도 민주화된 정치체제를 가정하고, 어떤 사회가 정치적으로 경제개방의 확대를 받아들여려면 교역의 확대와 개방을 통해 이득을 보는 부문과 계층이 손실(단순히 경제적 손실만이 아니다)과 고통을 겪어야 하는 부문과 계층에게 보상을 해야 한다. 그리고 이 보상의 유력한 형태가 사회복지와 개방 대응형 산업정책, 그리고 노동자 정책을 포함한 공적프로그램의 확대라는 것이 기존 연구들의 결론이라고 볼 수 있다.

이미 17대 국회에 비준동의안이 상정되어 있는 한미 FTA를 두고 우리사회에 격렬한 대립이 있어 왔고 앞으로도 이 대립은 지속될 것이다. 나라 경제의 주권과 민중 생존권의 위협이라는 근본적인 비판을 벗어나더라도, 그 졸속성의 위험에 대한 우려는 자유무역 찬성론자에게도 공감대를 얻고 있다. 관련된 국내 제도의 발전수준이나 정비도 미흡하고, 산업별 득실과 FTA 효과에 대한 부분적인 사전 연구조차 매우 부족한 가운데 그나마 일관성있는 결론조차 얻지 못하는 등 매우 부실한 상태에서 쫓기듯 이루어졌기 때문이다. 2년 전만해도 중장기적 과제로 분류되던 사항이 갑자기 급박한 현안으로 바뀌게 된 정치적 내막도 강한 의구심을 일으켰다. 졸속성에 대한 우려는 개방정도의 확대와 그에 따라 피해를 입을 사회 각 부문과 계층에 대한 보상의 문제가 제대로 공론화되지도 못한 것을 의미한다. 최소한의 민주주의가 요구하는 사회적 합의과정이 생략된 채 협상이 진행되었고, 그 결과를 다수의 국민과 산업부문이 받아들이기를 강요하고 있는 것이다. 관료와 정권의 정책독재라고까지 부를 만하다.

우리사회의 절대다수가 FTA를 통해 이득을 얻고 따라서 이에 동의한다고는 결코 볼 수 없음에도 불구하고 협상타결 직후 현 정권에 대한 지지도가 일시적이라도 많이 상승했기 때문에, 한국에서 개방과 그에 따른 보상 문제가 어떻게 처리되고 있는지는 생각해 볼 만한 문제이다. 정부와 재계 내 한미 FTA 추진 주체는 직접 피해를 입는 계층이 수용할 수 있는 믿을 만한 사회적 보상 프로그램을 제시하는 데 실패했다. 정확히는 그럴 의도가 없었다고 보는 것이 맞는 것 같다. FTA를 통해 실질적으로 이득을 독점할 측이 갖고 있는 강한 이념적 입장이 작은 정부론이기 때문이다.

협약이 있어야 할 당사자관계, 즉 농업과 자동차산업, 수출대기업과 내수 중소기업, 세계시장의 경쟁과 변동위험에 삶이 한층 더 노출된 노동자와 새로운 투자 기회를 얻게 된 기업 간의 관계 대신에 정부와 재계 내 한미 FTA 추진 주체가 정치적 지지를 얻기 위해 동원한 것은 소비자의 이득



이었다.

"나도 쇠고기 한번 먹어 봅시다". 한우 값이 워낙 비싸 먹을 수 없다는 이 항변은 한미 FTA와 연계된 소고기 수입반대에 나선 이들의 가슴을 찢을 만했다. 사회적 합의 과정을 회피한 정부의 동원 논리는 보호 속에 얻은 생산자의 부당이익을 소비자에게 돌려준다는 것이다. 이렇게 함으로써 수출대기업과 한우농가를 당사자로 두는 대신 소비자와 한우농가를 대립시켰고, 민주적 과정에 따른 FTA논의를 요구해 온 세력에 상당한 타격을 입힐 수 있었고 정치적 지지도 얻을 수 있었다.¹⁾

그러나 6~7 단계에 이른다는 복잡한 한우 유통과정을 고려하면 이야기는 상당히 달라진다. 누구나 알고 있듯이 비싼 한우가격이 생산자인 한우 농가에게 부당이익을 안겨다 주는 것이 아니기 때문이다. 만약 정부가 이른바 명품화를 통한 고가정책만을 밀어붙일 것이 아니라, 유통구조의 단순화를 위한 개혁을 우선시했다면 농업 부문이 겪을 피해와 부담은 상당히 줄었을 것이다. 유통구조 개혁을 통한 국산 농산물의 대중화 대신에 채택된 명품화, 고급화정책은 농민과 도시 노동자의 이해관계를 어긋나게 하는 역할을 한다. 명품화된 한우고기와 농산물의 소비계층은 저소득 서민층이 아니라 중산층 이상이 될 것이기 때문이다. 묘한 상황이 연출되었다. 생산자인 농민과 그 생산물을 앞으로 소비하지 못할 노동자가 함께 쇠고기 수입반대운동에 연대했던 것이다. 한우와 국산 농산물 소비의 대중화는 유통과정의 개혁 없이는 이루어질 수 없고, 이 개혁은 반드시 FTA를 필요로 하지 않는다.

또 다른 영역에서 FTA에 대한 강력한 정치적 지지세력이 만들어졌다. 한미 FTA는 금융시장의 확대정책을 더욱 가속화시키는 계기가 되고 있는데, 금융시장의 팽창은 한미 FTA에 대한 지지세력의 팽창이기도 하다. 한미 FTA는 주식시장과 국가신용도 문제에 미리 반영되었기 때문에, 최근 급격히 늘어난 직간접 주식투자자들은 한미 FTA의 잠재적 지지세력이 되고 있다. 증권업협회에 따르면 지난 7월 31일자로 우리나라 증권시장의 활동계좌(예탁 자산의 합계가 10만원을 넘고 최근 6개월간 거래가 있었던 위탁매매계좌와 증권저축계좌) 수가 1000만9800 계좌를 기록했다. 작년 8월 이후에만 200만 계좌 이상이 증가했으며 올 들어 매일 평균 증가수는 11,000개이다. 이와 함께 펀드 계좌수는 6월말 현재 1588만개에 달했다.

가계의 금융자산 구성을 보면, 한국(2001년 3월 말 현재)의 경우 위험 금융자산(주식 및 투신) 비중이 6.8%이며, 일본(2002년말)은 8.0%, 독일(2002년말)은 20.1%, 미국(2002년말)은 43%이다. 그리고 한국은행의 내부자료를 인용한 보도(동아일보, 2007.8.14)에 따르면, 2007년 말 기준으로 개인금융자산구조에서 주식과 채권이 차지하는 비중이 한국은 각각 18.7%와 10%, 미국은 42.5%와 9.8%, 일본은 11.8%와 8.4%, 영국은 13%와 3.1%이다.

1) 재정경제부가 한미 자유무역협정(FTA)과 소고기 개방 찬성 여론을 조성하기 위해 시민단체를 동원했다는 의혹도 있었다(세계일보, 2007.6.3 참조).



Ⅲ. 한-미 FTA의 의미: 금융빅뱅이 뒤따른다.

금융허브론과 한-미 FTA가 강한 연관을 갖고 있다는 점을 생각한다면, 한-미 FTA는 그간 있어 왔던 한-칠레 FTA(2004년 4월 1일 발효), 한-싱가포르 FTA(2004년 4월 1일 발효), 한-아세안 FTA(태국을 제외한 9개국, 2006년 5월 상품분야 타결), 한-유럽자유연합 FTA (EFTA, 스위스 등 4개국, 2006년 9월 1일 발효)와 다른 성격을 갖는다.

칠레, 싱가포르, EFTA와의 FTA 체결은 상대국의 국제경쟁력이나 경제규모, 개방수준에 있어서 한국경제의 기존 운영틀 속에서 협상되고 조정되었다. 그러나 한-미 FTA에 대해서는 이런 방식의 판단을 내리기가 대단히 어렵다. 본격적인 금융규제 해체와 금융주도경제로의 전환시도가 포함되어 있어서 단순히 어떤 산업이 얼마나 피해를 입고 이득을 얻는가라는 문제를 벗어나 있기 때문이다. 실제로 산업별 효과를 판단할 수 있는 정부차원의 분석 결과 자체가 매우 부족한 상황이고, 이를 매우기 위한 정부 차원의 의지도 약했다. 이런 맥락에서 협상 타결 직후 “한-미 자유무역협정(FTA) 체결은 한국 경제 발전에 도움이 될 것이다. 하지만 FTA만 가지고서는 안 된다. 국민소득 2만·3만달러로 가기 위해서는 그에 맞는 제도와 관행을 정착시켜야 한다”. “폐지 혹은 개선되어야 할” 제도로써 금융산업구조개선법(금산법) 등 “한-미 FTA와 상관없이 모든 경제제도를 대상으로 검토하게 될 것”이라는 재정경제부의 주장이 뒤따랐다(서울경제신문, 2007.4.23). 정부(혹은 협정 추진세력)는 경제제도 전반을 영미식 기준으로 전면 개편하는 데 한-미 FTA가 필요하다고 판단했을 수 있다. 한-미 FTA가 기존의 기업환경개선대책 차원을 넘어서서 그간 금기시되던 금산법의 폐지까지 시도할 수 있는 계기를 열어 주는 것이다. 외환위기 이후 구조조정이 갖고 있는 주요 특징이 이전과 달리 제도와 법률을 고치는 것이라고 한다면 한-미 FTA는 그 연장선상에 서 있으면서 전면적인 영미식 제도 개혁의 계기를 만드는 것이고, 한-미 FTA는 외환위기 이후 구조조정의 한 단계 마무리라는 의미를 가진다고 할 수 있다. 이런 측면에서 지난 7월 24일 국무회의에서 통과된 '자본시장과 금융투자업에 관한 법률 공포안'은 한미 FTA의 일부라고 보는 것이 타당하다. 이 법을 계기로 재벌의 은행업 영위를 막아 왔던 금산분리 원칙을 폐지하기 위한 본격적 움직임이 가시화되고 있으며, 향후 보험업에 관한 대응 법률의 제정까지 준비되고 있기 때문이다. 현재 정부의 공식입장은 한-미 FTA와 자본시장통합법은 아무 관계가 없다는 것이다. 표면적으로 이번 자본시장통합법을 포함하는 통합금융법 전반에 관한 논의는 2003.3 ~ 2004.12 기간에 이미 진행되었기 때문에 올해 제출된 ‘자본시장과 금융투자업에 관한 법률 공포안’은 한-미 FTA와 독립적으로 만들어진 것처럼 보인다. 그러나 미국은 은행, 증권, 보험 부문간의 장벽제거를 포함하여 개방된 겸업주의 금융시스템으로의 전환을 지속적으로 요구해 왔으며(미한재계회의와 주한미국상공회의소, 『2005 정책보고서』 참조.), 이 요구를 증권부분에서 충족시키는 이번 법은 미국의 요구를 수용하는 하나의 방식이다.



IV. 세계경제의 불안과 한국경제: 몇 가지 정책과제를 생각한다

한미 FTA의 국회비준 여부와는 별도로 생각해 할 정책과제가 있다.

우선, 한국경제에 절대적 중요성을 갖고 있는 미국과 중국이라는 두 축과 어떻게 관계를 구축해야 하는가라는 과제가 중요하다. 이는 곧 어떤 산업구조를 갖춰나갈 것인가라는 문제인데, 금융빅뱅과 한미-FTA를 몰아붙이는 현 정부의 입장에 깔려 있는 기본 구상은 수정되어야 한다. 불행하게도 세계경제가 직면하고 있는 불안정성의 진원지 가운데 으뜸이 미-중, 중-미 관계의 불균형에서 발생하고 있으며, 그것은 곧 한국경제의 불안정성을 의미한다. 현재 세계경제는 역사적으로 높아지고 있는 미국의 무역적자와 신흥시장경제 특히 중국을 위시한 동아시아 국가들의 잉여 때문에 심각한 불균형에 직면해 있다. 2000년 이후 급속히 증가해 온 미국의 경상수지 적자(current account deficit)는 2005년의 경우 7,714억 달러로 GDP의 6.2%에 이르렀고, 미국경제의 순외채(external debts)는 2005년의 2조 7000억 달러를 넘어, 2006년에 3조를 넘은 것으로 추정된다. IMF나 OECD 기준 어느 쪽으로 보더라도 GDP의 6%를 넘는 경상수지 적자는 지속가능하지 않다. 언젠가라도 미국달러의 급락과 이로 인한 국제금융시장의 급변동이 발생할 수 있으며 이러한 전망에 더 이상 설명이 필요하지도 않은 상태이다. 이러한 불균형 가운데 동아시아, 특히 미국 경상수지 적자의 40%를 설명하는 중국과 미국의 관계는 중동과의 관계가 유가의 변동에 기인하는 것과는 달리 보다 구조적이기 때문에 운 좋게 피해 갈 수 있으리라 믿을 수 없다. 따라서 모험적이고 공격적인 전략보다도 한국경제가 직면하고 있는 위험에 대한 관리가 중요해진다. 이를 위해 현 정부의 동북아 경제 중심론에서 병렬적으로 제시된 금융과 제조업의 관계가 유기적으로 구축되어야 한다. 중국의 추격과 비용문제로 제조업의 수명이 다했다거나, 반대로 산업국가가운데 이미 가장 높은 수준의 제조업 비중을 더 늘리자는 식의 어떤 극단적인 구상도 바람직하지 않다. 지금 필요한 정책의 요체는 선점의 효과를 주장하며 어떤 산업에 '올인' 할 것인가가 아니라 각 산업간의 유기적 연관관계를 구상해야 한다는 것이다. 외환위기 이후 한층 빠른 속도로 무너진 국내 각 산업부문간 연관관계를 구축하는 길은 중국과 미국이 각각 주고 있는 기회와 위협을 모두 이용하고 관리할 수 있는 기반이기도 하다.

정치적인 과제로 국민경제의 미래에 결정적인 영향을 미칠 전략이 결정되는 과정이 합리적이어서야 한다는 점이다. 피해를 입은 부문과 계층, 이득을 얻은 부문과 계층이 민주적인 과정을 거쳐 납득하고 합의할 수 있도록 하는 정부의 역할이 절실하다. 양극화 문제를 어쩔 수 없는 비용처럼 생각하거나 풀어야 할 문제를 비켜가려는 등 일방적인 입장을 정부가 취하면 우선은 일의 속도가 빠른 것처럼 보이지만, 사회공동체가 겪을 고통과 갈등, 후유증은 오래가고 우리사회를 끝없이 갇아 먹을 것이다. 피해의식이 끝없이 확대되기 때문이다. 또 이는 정책 불신, 정부 불신의 문제이기도 하다.



이 때문에 FTA를 수단으로 삼아 개혁을 한다는 생각은 위험하다. 예를 들어 정면으로 구조개혁을 해야 할 농산물 유통과정의 문제를 왜 FTA를 통해 해결하고자 하는가. 국내에서 유통개혁을 하는 것이 농가 문제를 해결하기 위해 우선적으로 추진해야 하는 일이다. FTA는 농민뿐 아니라 유통업의 자영업자들이 겪어야 할 비용과 고통도 훨씬 증폭시킨다. 유사한 문제로 공정위에 신고되어 있는 국내판매가격과 해외가격간 자동차 가격의 이중구조 문제도, 국내 자동차 산업의 독과점 구조에 따른 문제로 접근하고 해결해야 할 과제인데, 이를 FTA 문제와 연관시켜 놓은 방식도 정부가 정책 과제를 회피하는 사례이다.(2007/10/01)



<참고문헌 >

- Cameron, David R. 1978. "The Expansion of the Public Economy: A Comparative Analysis", American Political Science Review 72: 1243-61.
- Garrett, Geoffrey. 2001. "The Distributive Consequences of Globalization". Manuscript, January 2001, Yale University.
- Rodrik, Dani. 1998. "Why Do Open Economies Have Bigger Government?", Journal of Political Economy 106: 997-1032.