

KINU 연구총서 13-02

# 한국의 FTA 전략과 한반도

김규륜 · 전병곤 · 정성철 · 성기영 · 박진수

KINU 연구총서 13-02

# 한국의 FTA 전략과 한반도

김규륜 · 전병곤 · 정성철 · 성기영 · 박진수

## 한국의 FTA 전략과 한반도

인 쇄 2013년 12월

발 행 2013년 12월

발 행 처 통일연구원

발 행 인 통일연구원장

편 집 인 국제관계연구센터

등 록 제2-02361호 (97.4.23)

주 소 (142-728) 서울시 강북구 4·19로 123(수유동) 통일연구원

전 화 (대표) 900-4300 (직통) 901-2527 (팩시밀리) 901-2543

홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

기획·디자인 예원기획 (02-745-8090)

인 쇄 처 예원기획

ISBN 978-89-8479-720-8 93340

가 격 ₩8,500

© 통일연구원, 2013

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.

(구입문의) 정부간행물관매센터:

·매장: 734-6818 ·사무실: 394-0337

# 한국의 FTA 전략과 한반도

○ 본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며,  
당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.

# 목 차

요약 .....	ix
I. 서론 .....	1
II. FTA 현황과 이론 .....	7
1. FTA와 WTO .....	9
2. FTA의 최근 동향 .....	15
3. FTA 추진의 동기 및 효과 .....	24
III. 한미 FTA의 추진배경 .....	41
1. 미국의 FTA 전략 .....	43
2. 한미 FTA의 추진배경 .....	59
IV. 한중 FTA의 추진배경 .....	75
1. 중국의 FTA 전략 .....	77
2. 한중 FTA의 추진배경 .....	87
V. 한미·한중 FTA의 전략적 효과 .....	99
1. 한미 FTA .....	101
2. 한중 FTA .....	121

VI. FTA와 한반도 .....	129
1. 한국의 FTA 전략 추진방향 .....	131
2. 동북아 정세와 한국의 FTA 추진방향 .....	138
VII. 결론 및 정책적 고려사항 .....	159
참고문헌 .....	169
최근 발간자료 안내 .....	183

# 표 목 차

<표 II-1> 동아시아 국가별 FTA 현황 .....	17
<표 II-2> 국가군별 RTA 체결 현황 .....	19
<표 II-3> 동아시아 국가의 FTA/EPA의 지역별 현황 .....	22
<표 III-1> 미국의 FTA 체결 현황 .....	53
<표 III-2> 미국의 그룹별 FTA 체결국가 .....	70
<표 IV-1> 중국의 FTA 추진현황 .....	81
<표 IV-2> 한중 FTA의 추진경과 .....	90

# 그림 목 차

KINU 연구총서 13-02

한국의 FTA 전략과 한반도

<그림Ⅱ-1> GATT/WTO의 RTA 변화 .....	16
<그림Ⅲ-1> 미국 내 테러 인명피해 .....	64
<그림Ⅲ-2> 중국과 미국의 종합국력지수 .....	65
<그림Ⅲ-3> 한국-중국/미국 무역량 .....	67
<그림Ⅲ-4> 일본-중국/미국 무역량 .....	68
<그림Ⅲ-5> 한국의 대중/대미 수출량 .....	68
<그림Ⅲ-6> 일본의 대중/대미 수출량 .....	69
<그림Ⅵ-1> 남북한 교역액 .....	151
<그림Ⅵ-2> 남북한 경제의존도 .....	151
<그림Ⅵ-3> 한중일 무역량 변화, 1960-2009 .....	153
<그림Ⅵ-4> 1차 세계대전 이전 강대국간 무역량 .....	153



## 요 약

21세기 세계경제질서와 관련해서 두드러지는 특징은 경제주체간의 자유무역협정(Free Trade Agreements: FTA) 체결이 활발해지고 있다는 것이다. FTA는 이러한 양자간 혹은 다자간 시장통합의 확산을 통해 세계경제질서를 자유화하는데 선도적 역할을 하고 있다.

1991년 소련이 붕괴하고 미국이 전 세계의 유일 패권국가로 등장하면서 세계경제질서에도 상당한 변화가 있었다. 세계무역기구(World Trade Organization: WTO)와 다자간 무역기구 등이 설립되고 지역 협력이 증진되었으며, 이를 바탕으로 세계경제의 자유화를 위한 움직임이 가시화되었다. 하지만 유럽 이외 지역에서는 지역통합이 뚜렷한 성과를 거두지 못하였으며, 우루과이 라운드(Uruguay Round)에 이어 시작된 도하개발아젠다(Doha Developmental Agenda: DDA)도 큰 성과를 거두지는 못하였다. 이러한 가운데 1997년 말 발생한 아시아 금융위기는 세계경제질서 정립 방식에 대한 근본적 의문을 야기시켰으며, 21세기에 들어 세계 각국은 FTA에 의한 무역자유화에 보다 많은 관심을 기울이게 되었다.

FTA의 확산과정에서 한국은 선진 통상국가로서 싱가포르에 이어 두 번째로 많은 32개의 FTA에 참여하고 있으며 2003년 한칠레 FTA를 시작으로 싱가포르, 아세안(ASEAN), 인도, 유럽연합(EU) 등을 포함한 다양한 국가들과 FTA를 체결하였다. 또한 중국과의 FTA 체결 협상을 개시하였으며, 동북아시아의 주요 3국인 한중일간 FTA 추진에 대해서도 관심을 표명하고 있는 상황이다.

FTA는 특성상 경제적 동기와 더불어 정치적 동기가 만났을 때 전략적 협력관계를 긴밀하게 하는 효과가 있다. 그러나 여타 지역들과는

다른 동아시아의 FTA 환경에서 그러한 효과가 여전히 유효한지에 대해서 생각해 볼 필요가 있다.

한국은 FTA 전략수립 과정에서 더 많은 정책적 고려를 해야 할 것이다. 물론 한미 FTA가 동맹의 강화에 기여하고 인접국으로 하여금 한국과 FTA를 체결하려는 강화된 유인을 제공한다는 데에는 별다른 이견이 없을 것이다. 그러나 이를 활용하여 더욱 구체적인 동아시아 외교 전략을 수립할 필요가 있다는 것이 중론이다. 또한 한국은 분단국가로서 북한과의 통일을 염두에 두고 대외정책을 추진할 수밖에 없기 때문에 분단국가의 특성에 따른 제약을 극복해야 하는 특수한 상황에 놓여있다.

이와 같은 맥락에서 본 연구는 미국·중국과의 FTA 체결이 한국의 대외정책 추진에 어떠한 영향을 미치는지를 분석하고자 한다.

본 연구는 다음과 같은 내용으로 구성되었다.

우선 제Ⅱ장 ‘FTA 현황과 이론’에서는 FTA와 관련된 국제적 현황과 이론적 배경을 살펴보고 1990년대 이후부터 동아시아에 급속하게 확산되고 있는 FTA의 주요한 특징들을 분석하여 본 연구의 방향을 제시하였다.

제Ⅲ장 ‘한미 FTA의 추진배경’에서는 정치적·경제적 대외목표를 달성하기 위한 미국의 특혜무역협정 전략에 대해 살펴보고, 이를 토대로 미국의 전략이 한미 FTA에 주는 영향을 검토하였다.

제Ⅳ장 ‘한중 FTA의 추진배경’에서는 급속한 경제성장으로 세계경제질서의 큰 축이 된 중국의 FTA 추진과정을 분석, 그 목적에 대해 고찰 하였다. 중국의 FTA 추진 동기는 경제적, 외교적 목적으로 구분

할 수 있는데 전자는 해외시장 개척 및 중국기업의 해외진출, 선진기술 획득, 후자는 에너지자원 확보, 지역협력안보와 주도권 강화 등을 위한 것이다.

제V장 ‘한미·한중 FTA의 전략적 효과’에서는 한미 FTA 체결이 한반도 및 동북아 안보에 미치는 영향을 살펴보고, 한중 FTA 체결로 인한 국내 정치사회적 영향 및 동아시아 지역협력에 대해 분석하였다.

제VI장 ‘FTA와 한반도’에서는 한국의 FTA 정책에 대한 성과 및 향후 추진 방향을 살펴보면서 미래지향적 차원에서 한중 FTA가 체결 되었을 경우를 상정해서 그 영향을 전망하였고, 미래 한반도 통일과의 연관성에 대한 분석을 시도하였다.

끝으로 바람직한 한미·한중 FTA의 방향을 논의하면서 개성공단 국제화의 의미와 효과를 분석하고, FTA를 통한 국익 추구 방안을 살펴 보았다. 한국은 한반도 신뢰프로세스와 조화시키는 방향으로 FTA 전략을 추진하면서 한미·한중 FTA의 전략적 연계를 고민할 필요가 있다. 한중 FTA가 남북관계의 안정 및 발전에 기여할 수 있도록 하기 위해서는 개성공단 제품을 한국산으로 인정받을 수 있도록 원산지 특례 규정을 확대할 필요가 있고, 동아시아 경제통합을 지향하는 방향으로 추진되어야 할 것이다. 더 나아가 한중 FTA 이후 한반도에서 중국의 영향력이 확대되는 부정적 결과를 예방하는 차원에서 한미관계를 더욱 강화해 나갈 필요가 있다.

**주제어:** 한미 FTA, 한중 FTA, WTO, 개성공단

## Abstract

### **Korea's FTA Strategy and the Korean Peninsula**

*Kim, Kyuroon et al.*

The FTA has played a leading role in the liberalization of the international economic order. It assists in strengthening international partnerships with an economic interest combined with political motivation. Accordingly, KOR should make in-depth consideration of how to involve the FTA in its political strategy.

This study aims to analyze the effects of the KOR-US and KOR-China FTA on the foreign relations of KOR, focusing on 1) identifying FTA trends and effectiveness, 2) analyzing the strategy and background of KOR-US and KOR-China FTA, 3) figuring out the consequential strategic effect on the Korean Peninsula, and 4) suggesting the direction of KOR's FTA strategy in the future.

**Keywords:** KOR-US FTA, KOR-China FTA, WTO, Gaeseong Industrial Complex

I

---

서론



21세기의 세계경제질서와 관련해서 두드러지는 특징은 경제주체간의 자유무역협정(Free Trade Agreements: FTA) 체결이 활발해지고 있다는 것이다. FTA는 이러한 양자간 혹은 다자간 시장통합의 확산을 통해 세계경제질서를 자유화하는데 선도적 역할을 하고 있다.

1991년 소련이 붕괴하고 미국이 전 세계의 유일 패권국가로 등장하면서 세계경제질서에도 상당한 변화가 있었다. 세계무역기구(World Trade Organization: WTO)와 다자간 무역기구 등이 설립되고 지역 협력이 증진되었으며, 이를 바탕으로 세계경제의 자유화를 위한 움직임이 가시화되었다. 하지만 유럽 이외 지역에서는 지역통합이 뚜렷하게 진전되지 못하였으며, 우루과이 라운드(Uruguay Round)에 이어 시작된 도하개발아젠다(Doha Developmental Agenda: DDA)도 큰 성과를 거두지 못하였다. 이러한 가운데 1997년 말 발생한 아시아 금융위기는 세계경제질서 정립 방식에 대한 근본적 의문을 야기시켰으며, 21세기 들어 세계 각국은 FTA에 의한 무역자유화에 보다 많은 관심을 기울이게 되었다.

이와 같은 FTA의 확산과정에서 한국은 선진 통상국가로서 싱가포르에 이어 두 번째로 많은 32개의 FTA에 참여하고 있으며 2003년 한칠레 FTA를 시작으로 싱가포르, 아세안(ASEAN), 인도, 유럽연합(EU) 등을 포함한 다양한 국가들과 FTA를 체결하였다. 또한 중국과의 FTA 체결 협상을 개시하였으며, 동북아시아의 주요 3국인 한중일 FTA 추진에 대해서도 관심을 표명하고 있는 상황이다.

FTA는 특성상 경제적 동기와 더불어 정치적 동기가 만났을 때 전략적 제휴관계를 긴밀하게 하는 효과가 있다. 그러나 여타 지역들과는 다른 동아시아의 FTA 환경에서 그러한 효과가 여전히 유효한지에 대해서 생각해 볼 필요가 있다.

I
II
III
IV
V
VI
VII

따라서 한국은 FTA 전략수립 과정에서 더 많은 정책적 고려를 해야 할 것이다. 물론 한미 FTA가 동맹의 강화에 기여하고 인접국으로 하여금 한국과 FTA를 체결하려는 강화된 유인을 제공한다는 데에는 별다른 이견이 없을 것이다. 그러나 이를 활용하여 더욱 구체적인 동아시아 지역 외교 전략을 수립할 필요가 있다는 것이 중론이다. 또한 한국은 분단국가로서 북한과의 통일을 염두에 두고 대외정책을 추진할 수밖에 없다는 점에서 분단국가의 특성에 따른 제약을 극복해야만 하는 특수한 상황에 놓여있다고 할수있다.

이와 같은 맥락에서 본 연구는 미국 및 중국과의 FTA 체결이 한국의 대외관계 운영에 어떠한 영향을 미치는지를 분석하고자 한다. 이를 위해서 II장에서는 FTA와 관련된 국제적 현황과 이론적 배경을 살펴보고 1990년대 이후부터 동아시아에 급속하게 확산되고 있는 FTA의 주요한 특징들을 분석하여 본 연구의 진행 방향을 제시하고자 한다. III장에서는 정치적, 경제적 대외목표를 달성하기 위한 미국의 특혜무역협정 전략에 대해 살펴보고, 이를 토대로 한미 FTA에 대한 영향을 검토하고자 한다. IV장에서는 급속한 경제성장으로 세계경제질서의 큰 축이 된 중국의 FTA 추진과정을 분석, 그 목적에 대해 고찰 하였다. 이와 같은 이론적 검토, 한미 FTA의 전략적 영향, 중국의 FTA 추진 동기 및 목적에 대한 분석을 바탕으로 V장에서는 한미 FTA 체결이 한반도 및 동북아 안보에 미치는 영향을 살펴보고, 한중 FTA의 국내 정치사회적 영향 분석 및 한중간 비대칭적 상호의존관계에 따른 동아시아 지역협력 방안을 모색하고자 한다. 마지막으로 VI장에서는 한국의 FTA 정책에 대한 성과 및 향후 추진방향을 살펴보면서 미래지향적 차원에서 한중 FTA가 체결되었을 경우를 상정해서 그 영향을 전망해 보고, 미래 한반도 통일과의 연관성에 대한 분석을 시도하고자 한

다. 더불어 바람직한 한미·한중 FTA의 방향을 논의하면서 개성공단 국제화의 의미와 효과를 구체적으로 분석하고, FTA를 통한 국익 추구 방안에 대하여 제시하고자 한다.

I

II

III

IV

V

VI

VII



# II

---

## FTA 현황과 이론





이 장에서는 한미·한중 FTA의 전략적 함의를 본격적으로 고찰하기에 앞서 FTA의 개념을 정의하고 지역무역협정(Regional Trade Agreements: RTA)과 WTO 중심의 비차별적인 다자적 세계무역질서와의 관계를 살펴본다. 또한 1990년대 이후 전 세계에 급속하게 확산되고 있는 FTA의 현황과 특징을 살펴보고 FTA에 대한 다양한 이론적 접근을 시도함으로써 FTA의 전략적 함의 분석에 방향을 제시하고자 한다.

## 1. FTA와 WTO

FTA는 국가간 관세 및 비관세 무역장벽을 완화하거나 아예 철폐하여 회원국 사이의 무역 및 투자를 촉진하기 위한 협정을 말한다. 이러한 점에서 FTA는 관세동맹(Custom Union), 공동시장(Common Markets) 등과 함께 회원국 상호간에 배타적인 무역 특혜를 제공하는 무역특혜협정(Preferential Trade Agreements: PTA)의 한 유형이다. FTA와 관세동맹은 회원국 사이에 자유로운 무역이 행해진다는 점에서 유사하지만 FTA는 회원국이 독자적으로 관세율을 정할 수 있다는 점에서 비회원국에 대하여 공동관세를 부과하는 관세동맹과 다르다. 따라서 FTA는 관세동맹에 비해 회원국 정부의 정책성을 더 많이 보장하며 공동시장은 관세동맹의 특징에 더하여 회원국 상호간에 노동과 자본의 자유로운 이동을 포함한다.

한편 FTA는 종종 경제동반자협정(Economic Partnership Agreements: EPA)과 혼용된다. 특히 일본은 일본-싱가포르 경제동반자협정(Japan-Singapore Economic Partnership Agreement: JSEPA)과 같이 FTA 보다는 EPA 사용을 선호하는 경향이 있다. EPA는 관세 인하 및 무역 장벽의 철폐뿐만 아니라 인적 자원 교류, 기술 이전 등 경제

I
II
III
IV
V
VI
VII

교류 전반에 걸친 협력을 약속하는 협정으로 FTA보다 포괄적인 개념이다. 그러나 최근에 체결되는 FTA의 범위가 상품 분야의 무역자유화와 관세인하에서 점차 확대되어 서비스 및 투자 자유화, 지적 재산권, 정부조달, 경쟁정책, 무역구제/제제 등 정책의 조화부문까지 포함함에 따라 FTA와 EPA의 경계는 점차 희미해지고 있다.

FTA는 협정에 참여하는 국가의 수에 따라 양자(Bilateral) 협정과 셋 이상의 국가가 모여 무역을 자유화하는 소다자(Minilateral) 협정으로 구분된다. 북미자유무역협정(North American Free Trade Agreement: NAFTA)은 소다자 협정의 전형적인 예이다. 이러한 양자, 소다자 FTA가 국제정치경제에서 중요한 이슈로 부각되는 이유는 FTA가 협정 당사국 사이의 정치, 경제적 관계에만 영향을 미치는 것이 아니라 1990년대 이후 전 세계적으로 확산되고 있는 지역주의 움직임과 WTO체제로 대표되는 비차별적 다자 세계무역질서에 중요한 변수로 작용하고 있기 때문이다.

전통적으로 FTA는 종종 RTA의 가장 느슨한 형태로 여겨져 왔다. 예를 들어 초기 지역통합을 연구한 발라사(Bella Balassa)는 지역통합의 5단계를 FTA, 관세동맹, 공동시장, 경제 및 통화동맹(Economic and Monetary Union), 정치연합(Political Union)으로 설정하였다.<sup>1</sup> 또한 WTO가 지역적 차원의 모든 무역협정에 대한 감독권을 지역무역협정위원회(Committee on Regional Trade Agreements)에 부여하고 있기 때문에 현실에서도 FTA는 종종 RTA로 간주 된다. 한국정부도 이에 따라 FTA를 RTA의 한 형태로 인식하고 정책을 수립하고 있다.

그러나 한미 FTA의 예에서 보는 것과 같이 FTA가 반드시 지역적

---

<sup>1</sup> Bella Balassa, *The Theory of Economic Integration* (Homewood: Richard Irwin, 1961), pp. 5~7.

인 범위 안에서 이루어지는 것은 아니다. 과거에는 국가들이 대개 EU나 NAFTA 등과 같이 인접국가나 일정한 지역을 중심으로 FTA를 체결하였다. 반면, 최근에는 국가들이 같은 지역 내의 국가들뿐만이 아니라 다른 지역의 국가들과도 FTA를 맺는 경향이 증가하고 있다. 이러한 교차 지역(Cross-Regional) FTA의 증가는 FTA의 지역성을 점차 약화시키고 있다.

또한 1990년대 중후반 이후 FTA가 전 세계적으로 급속히 확산됨에 따라 FTA의 확산이 지역통합을 촉진하는지 혹은 반대로 지역통합의 저해 요인으로 작용하는지에 대한 논쟁이 가열되고 있다. 예를 들어 볼드윈(Richard Baldwin)은 그의 유명한 도미노 이론(Domino Theory)을 통해 양자 FTA의 확산이 지역적 수준의 자유화로 확산될 것이라고 주장한다.<sup>2</sup> 반면 다른 학자들은 동아시아의 FTA 확산은 정치적인 이유이며 경쟁적 FTA는 지역통합을 촉진하기보다는 약화시킬 것이라고 주장한다.<sup>3</sup> 이처럼 FTA와 지역통합 혹은 RTA와의 관계에 대하여 합의된 이해는 존재하지 않으며 여전히 FTA 연구의 중요한 영역으로 남아 있다.

FTA 확산이 WTO가 지향하는 비차별적인 다자적 세계무역질서에 미치는 영향에 대해서도 많은 관심이 집중되고 있다. FTA는 양자 혹은 소다자 협상을 통하여 회원국 상호간에 시장 우선 접근권 등과 같은 무역 특혜를 제공하여 무역을 촉진하는 것을 목표로 하면서도 그

<sup>2</sup> Richard Baldwin, "The Causes of Regionalism," *World Economy*, Vol. 20, No. 7 (November 1997), pp. 865~888.

<sup>3</sup> John Ravenhill, "The 'New East Asian Regionalism': A Political Domino Effect," *Review of International Political Economy*, Vol. 17, No. 2 (February 2010), pp. 178~208; Mireya Solis, Barbara Stallings and Saori N. Katada, *Competitive Regionalism: FTA Diffusion in the Pacific Rim* (New York: Palgrave Macmillan, 2009). 참조

I
II
III
IV
V
VI
VII

특혜를 비회원국에 제공하지 않는다는 점에서 차별적인 성격을 가지고 있다. 이러한 FTA의 차별성은 최혜국대우(Most Favored Nation: MFN) 원칙에<sup>4</sup> 근거하여 비차별적인 다자적 세계무역체제를 확립하고자 하는 WTO의 기본원칙에 정면으로 배치된다. WTO의 기본원칙과 FTA의 차별적 특성이 대립함에도 불구하고 WTO는 상품분야의 자유무역 지역 및 관세 및 무역에 관한 일반협정(General Agreement on Tariffs and Trade: GATT) 24조 4-10항, 서비스 분야의 RTA 체결에 대한 서비스 교역에 관한 일반협정(General Agreement on Trade in Services: GATS) 5조, 다른 회원국에게 동일한 대우를 부여하지 않으면서도 개도국만을 우대하는 조치를 취할 수 있도록 허용한 소위 ‘권능조항(Enabling Clause)’의 세 가지 예외조항을 두어 회원국이 FTA와 같은 차별적 특혜무역협정을 체결할 수 있도록 허용하고 있다.<sup>5</sup> WTO 예외조항에서 인정하고 있는 FTA 충족 조건을 살펴보면 다음과 같다.<sup>6</sup> 첫째, 역내 상품과 서비스에 대한 모든 차별이 실질적(Substantially)으로 철폐되어야 한다. 둘째, 역외 상품과 서비스

---

4. 최혜국 대우 원칙이란 한 국가가 무역과 경제적 교류에서 어떤 외국에 부여하고 있는 가장 유리한 대우를 다른 상대국가에게도 동일하게 부여하는 원칙을 말한다. 예를 들어 한국이 호주와의 쇠고기 협정에서 관세를 2%이하로 낮추는 협정을 체결하였다면 미국과 쇠고기 협상을 맺을 때에도 동일하게 관세를 2% 이하로 낮추어야 한다. 이처럼 최혜국 대우 원칙은 비차별적인 세계무역질서를 수립하는 토대가 되고 있다. 또한 최혜국 대우 원칙 하에서 국가들은 경제적 힘의 크기와 상관없이 모든 무역 상대국에게 동등한 대우를 해주어야 하고, 정치적인 갈등이나 대립관계를 이유로 어떤 무역 상대국에게도 차별적인 무역정책을 취할 수 없다. 그러므로 최혜국 대우 원칙은 무역관계의 비정치화(Depoliticization)에 중요한 기여를 하고 있는 것으로 여겨진다. John Ravenhill, “The Study of Global Political Economy,” J. Ravenhill (ed.), *Global Political Economy* (Oxford: Oxford University Press, 2010), p. 11.

5. 보다 자세한 사항은 WTO 홈페이지 참조.

<[http://www.wto.org/english/tratop\\_e/region\\_e/regrul\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/regrul_e.htm)>.

6. 전병곤·구기보, 『중국의 한·중 FTA 추진의도와 남북관계에 주는 함의』 (서울: 통일연구원, 2008), pp. 13~14.

에 대해서 자유무역협정 체결이전보다 관세 및 기타 모든 무역장벽을 강화시키지 않는다. 셋째, FTA를 체결하기 전 단계인 잠정협정을 FTA로 이행하는데 필요한 ‘합리적 이행 기간(Reasonable Length of Time)’은 10년을 넘지 않는다.

WTO가 예외조항을 두어 FTA나 다른 특혜무역협정을 용인하였던 이유는 이들 협정을 통한 인접 국가들 간의 자유무역 확산이 장기적으로 WTO가 추구하는 비차별적인 다자적 세계무역질서 형성을 앞당길 수 있다는 인식 때문이었다.<sup>7</sup> 실제로 몇몇 국가들은 WTO 협정내용보다 더 높은 수준의 무역자유화를 추진하는 ‘WTO Plus’ 방식의 FTA를 체결함으로써 무역자유화를 촉진하고 있다.

그러나 FTA가 WTO 체제를 보완하고 다자적 세계 자유 무역질서의 형성을 촉진할 수 있을 것이라는 주장에 대한 회의적인 시각도 있다. 우선 기업 혹은 국가는 FTA가 제공하는 ‘차별성’을 선호할 수 있다. 즉 FTA는 기업들에게 시장의 확대와 규모의 경제와 같은 혜택을 제공함과 동시에 그들의 경쟁자에 대해서는 관세와 비관세 장벽을 유지할 수 있는 ‘기회’를 제공한다. 그리고 기업 및 국가는 이러한 특권적 지위를 계속 유지하고자 한다.

또한 특정 FTA가 WTO 규정에 부합하는지 판단할 수 있는 WTO 규정이 불명확하다.<sup>8</sup> 예를 들어 WTO 예외조항에서 관세 및 다른 무역 제한 조치들이 ‘실질적’으로 철폐되어야 한다고 규정되어 있지만 어느 정도가 ‘실질적’인지에 대해서 국가들 사이에 합의가 존재하지 않는다. 몇몇 국가는 느슨한 WTO 규정을 교묘히 이용해 국내적으로 민감한 경제영역을 무역자유화에서 제외함으로써 정치적 위험을 최소화

<sup>7</sup> John Ravenhill, “The Study of Global Political Economy,” pp. 173~212.

<sup>8</sup> *Ibid.*, pp. 204~205.

I
II
III
IV
V
VI
VII

하려고 하기도 한다.<sup>9</sup> 실제로 레이븐힐(John Ravenhill)에 따르면 아시아 태평양 지역에서 체결된 대부분의 양자 FTA는 민간품목들을 제외하고 있어 모든 교역에서 실질적인 자유화를 이루어야 한다는 WTO 24조 조건을 충족하지 않고 있다.<sup>10</sup> 이러한 상황에서 과연 WTO가 전 세계적으로 확산되는 FTA에 대한 감시기능을 수행하고 FTA를 비차별적인 다자적 세계무역질서 수립의 지렛대 역할을 할 수 있도록 유도할 수 있는가에 대한 많은 의구심이 존재하고 있다.

오히려 몇몇 국가들은 FTA를 표류하고 있는 WTO 체제 중심의 세계무역질서의 대안으로 인식하고 있기도 하다. WTO는 1995년 수립 이후 DDA를 주도하며 비차별적 다자 세계무역질서 확립을 위해 노력하고 있다. 그러나 WTO 체제하의 다자 협상이 장기화 되고 있고, 많은 회원이 참여하는 WTO 회의에서 국가들 사이에 단기간의 합의를 이끌어 낼 수 없다는 부정적 전망 속에서 보다 단기적이고 손쉬운 FTA에 국가들의 관심이 더욱 증대되고 있는 실정이다. 이처럼 FTA와 비차별적 다자 세계무역질서를 수립하고자 하는 WTO와의 긴장관계는 당분간 계속될 것이다.

---

<sup>9</sup>- Gene M. Grossman and Elhanan Helpman, "The Politics of Free Trade Agreements," *American Economic Review*, Vol. 85, No. 4 (September 1995), pp. 667~690.

<sup>10</sup>- John Ravenhill, "The Political Economy of the New Asia-Pacific Bilateralism: Benign, Banal, or Simply Bad?," V. Aggarwal and S. Urata (eds.), *Bilateral Trade Agreements in Asia-Pacific: Origins, Evolution, and Implications* (New York and London: Routledge, 2005), pp. 27~49.

## 2. FTA의 최근 동향

### 가. FTA 체결의 증가세

지난 20년간 세계무역체제에 있어서 가장 눈에 띄는 변화는 FTA의 급속한 증가이다. WTO 회원국(WTO 이전에는 GATT 체결국)은 자신들이 참여하는 RTA<sup>11</sup>를 WTO(혹은 GATT)에 보고하도록 되어 있다. 아래 <그림 II-1>은 GATT와 WTO에 보고된 RTA의 수를 나타낸다. GATT가 설립된 1948년부터 WTO로 전환되기 직전인 1994년까지 총 123개의 RTA가 GATT에 보고되었다. 그러나 1995년 창립 이후 WTO에 보고된 RTA의 수는 급속도로 증가하고 있으며 2013년 6월 현재 총 546개에 이르고 있다.<sup>12</sup>

546개의 RTA 중 390개 협정은 GATT 24조에 따라 통보되었으며, 38개 협정은 관능조항, 나머지 118개 협정은 GATS 5항에 따라 통보되었다. WTO에 통보된 RTA 중에서 현재도 그 효력이 유지되고 있는 협정은 375개이며, 이중 FTA는 217개로 약 56%에 해당한다.<sup>13</sup>

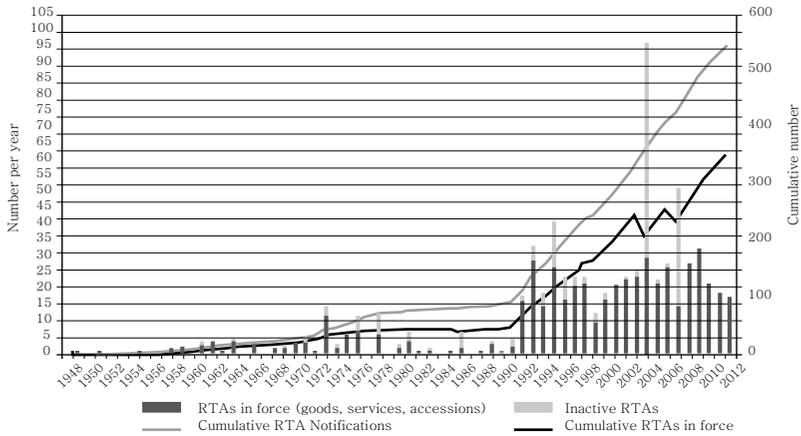
<sup>11</sup> 앞서 살펴보았던 것처럼 WTO가 정의하는 RTA는 전 세계적 차원에서 이루어지지 않는 모든 특혜무역협정을 말한다. 따라서 WTO의 RTA 개념은 한 지역의 역내 국가들 사이에 체결되는 FTA 및 여타의 특혜무역협정뿐만 아니라 다른 지역에 속한 국가들끼리 체결하는 특혜무역협정 역시 포함하는 개념이다. 따라서 이하에서는 ‘지역무역협정’은 한 지역의 역내 국가들 사이에 체결된 협정만을 한정하여 지칭하는 용어로, ‘RTA’는 WTO에서 사용하는 특혜무역협정을 지칭하는 용어로 구분하여 사용된다.

<sup>12</sup> WTO, “Regional Trade Agreements,” <[http://www.wto.org/english/tratop\\_e/region\\_e/region\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/region_e.htm)> (검색일: 2013.5.30). WTO는 무역협정, 서비스 협정, 양허(Accession) 협정이 하나의 일괄 협정으로 체결되어 보고되더라도 이들 무역, 서비스, 양허 협정을 별개의 단일 협정으로 간주하여 별도로 셈한다. 이들 일괄협정을 하나의 단일협정으로 셈할 경우 WTO 보고된 RTA 수는 414개이며, 이중 235개만이 현재 발효 중이다.

<sup>13</sup> WTO, “Some Figures on Regional Trade Agreements Notified to the GATT/WTO and in Force,” <<http://rtais.wto.org/UI/publicsummarytable.aspx>> (검색일: 2013.5.30).

I
II
III
IV
V
VI
VII

● 그림 II-1 GATT/WTO의 RTA 변화



출처: WTO, “Regional Trade Agreements: Facts and Figures,” <[http://www.wto.org/english/tratop\\_e/region\\_e/regfac\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/regfac_e.htm)> (검색일: 2013.5.30).

동아시아 이외의 국가들이 1990년대 초반부터 FTA를 무역자유화를 촉진하기 위한 유용한 수단으로 보고 추진하였던 반면, 동아시아 국가들은 다자적 무역자유화에 보다 많은 관심을 기울이면서 FTA에 대해서는 상대적으로 관심을 보이지 않았다. ASEAN 국가들이 1993년 ASEAN FTA를 체결하였지만 대부분의 동아시아 국가들은 2000년대까지 단 한건의 FTA도 체결하지 않았다. 그러나 2000년대 들어서면서 동아시아<sup>14</sup> 지역을 중심으로 전 세계적인 FTA의 급속한 확산을 이끌고 있다.<sup>15</sup> 2002년 일본-싱가

14. 동아시아 지역의 범위에 대해서는 많은 이견이 존재한다. 크게 한국, 중국, 일본, ASEAN 10개국을 포함한 ASEAN+3의 13개국을 주장하는 의견과, 이들 ASEAN+3 국가들에 호주, 뉴질랜드, 인도를 포함한 16개국을 주장하는 의견이 있다. 이 글에서 동아시아는 ASEAN+3 국가들을 지칭한다.

15. Richard Baldwin, “Multilateralizing Regionalism: Spaghetti Bowls as Building Blocks on the Path to Global Free Trade,” *World Economy*, Vol. 29, No. 11 (November 2006), pp. 1451~1518; Masahiro Kawai and Ganeshan Wignaraja, “Multilateralising Regional Trade Arrangements in Asia,” R. Baldwin and P.

포르 EPA를 시작으로 동아시아 국가들은 급속하게 FTA를 체결하기 시작하였다. <표 II-1>은 동아시아 국가들의 FTA 현황을 보여주고 있는데 2013년 현재 동아시아 국가들이 체결한 FTA 협정의 총 수는 134개이며, 79개의 FTA가 협상 중에 있으며, 68개의 FTA가 제안되었다.<sup>16</sup>

표 II-1 동아시아 국가별 FTA 현황

(2013년 1월 현재)

국가	제안	협상 중		체결 (미발효)	발효	합계
		협상을 합의	협상시작			
싱가포르	5	1	10	3	18	37
한국	11	0	10	2	9	32
중국	6	2	7	0	12	27
일본	5	0	8	0	13	26
말레이시아	6	1	6	1	12	26
태국	6	3	5	0	12	26
인도네시아	5	1	6	2	7	21
베트남	4	1	5	1	7	18
브루나이	5	2	2	0	8	17
필리핀	6	0	2	0	7	15
라오스	3	0	2	0	8	13
미얀마	3	1	2	0	6	12
캄보디아	3	0	2	0	6	11
합 계	68	12	67	9	125	281

출처: Asia Regional Integration Center, "Free Trade Agreements, Table 6. FTA Status by Country, 2013," <<http://www.aric.adb.org/ftatrends.php>> (검색일: 2013.5.30).

Low (eds.), *Multilateralizing Regionalism: Challenges for the Global Trading System* (Cambridge: Cambridge University Press, 2009), pp. 495~549.

<sup>16</sup> 동아시아 국가 사이에 논의되고 있는 FTA 경우 복수로 계산되어 반영되었다. 예를 들어 한국-싱가포르 FTA의 경우 한국과 싱가포르 각각 1개씩으로 계산되었다.

동아시아 국가 중에서 FTA에 가장 적극적인 모습을 보이고 있는 국가는 싱가포르이다. 싱가포르는 미국, EU, 인도, 한국, 일본, 중국 등 동아시아 국가뿐만 아니라 전 세계 국가들과 FTA를 체결하였으며, 현재 총 37개의 FTA에 참여하고 있다. 그러나 싱가포르의 경제규모를 감안하면 그 파급 효과는 제한적이다.

한국은 싱가포르에 이어 두 번째로 많은 32개의 FTA에 참여하고 있다. 한국은 2003년 칠레와의 FTA를 시작으로 싱가포르, 유럽자유무역연합(European Free Trade Association: EFTA), ASEAN, 인도, EU, 페루, 미국, 터키, 콜롬비아와 FTA를 체결하였다. 또한 중국과 FTA 협상을 진행 중이며, 일본과는 FTA 협상 재개를 위한 실무자간 공동 회담을 진행 중이다.

중국과 일본도 각각 12개와 13개의 FTA를 체결하는 등 공세적인 FTA 정책을 펴고 있다. 그러나 한국이 미국, EU 등 세계 주요 경제대국과 FTA를 체결하고 있는 반면, 중국과 일본은 상대적으로 규모가 작은 동남아 국가들이나 호주, 뉴질랜드, 페루, 칠레 등 오세아니아 지역 또는 남미 국가들과의 FTA에 집중하고 있다.

싱가포르뿐만 아니라 말레이시아, 인도네시아, 태국 등 ASEAN의 주요 국가들도 공격적인 FTA 정책을 펴고 있지만 경제 규모 등을 감안할 때 그 중요성이 크지는 않다. 오히려 이들 국가들이 개별적인 차원에서 체결한 FTA보다는 ASEAN 전체 차원에서 체결한 FTA에 주목할 필요가 있다. ASEAN은 2001년 처음으로 중국과 ASEAN-중국 FTA를 합의한 이후 한국, 일본, 인도, 호주, 뉴질랜드 등과 ASEAN+1 차원의 FTA를 모두 체결하면서 동아시아 지역의 FTA 네트워크의 허브(Hub)로서의 역할을 하고 있다. 특히 2011년에 ASEAN은 6개의 ASEAN+1 차원의 FTA 네트워크를 하나로 통합하는 역내포괄적경제

동반자협정(Regional Comprehensive Economic Partnership Agreement: RCEP)을 제안하고 2012년 동아시아 정상회의에서 다른 회원국들로부터 협상 개시에 대한 동의를 확보하였다.

## 나. FTA 확산의 특징

1990년 중후반 이후 동아시아 및 전 세계에서 급속하게 확산되고 있는 FTA는 다음과 같은 세 가지 주요한 특징을 내포하고 있다. 첫 번째 특징은 FTA를 체결하는 국가들의 관계가 다양해지고 있다는 점이다. <표 II-2>에서 보는 것처럼 1980년대 말까지 22개의 RTA가 GATT

● 표 II-2 국가군별 RTA 체결 현황

연도	현황	선진국-선진국	선진국-개도국	선진국-과도국	개도국-개도국	개도국-과도국	과도국-과도국	합계
1958-1964		2	0	0	1	0	0	3
1965-1969		0	0	0	0	0	0	0
1970-1974		5	1	0	2	0	0	8
1975-1979		0	2	0	1	0	0	3
1980-1984		2	1	0	1	0	0	4
1985-1989		1	1	0	2	0	0	4
1990-1994		2	3	0	6	1	5	17
1995-1999		3	7	0	7	0	17	34
2000-2004		1	20	4	19	3	6	53
2005-2009		6	29	3	23	1	3	65
합계		22	64	7	62	5	31	191

출처: John Ravenhill, *Global Political Economy*, p. 190.

주) 선진국은 캐나다, 미국, EU, 유럽자유무역연합, 일본, 한국, 호주, 뉴질랜드, 과도국은 구소련연방국가, 중동부 유럽 국가, 발틱 지역 국가, 발칸 지역 국가, 나머지 국가들은 개도국으로 분류.

에 보고되었는데, 그 중에서 선진국 사이에 체결된 FTA는 10개로 전체의 45%를 차지하였다. 그러나 1990년대 이후 선진국과 개발도상국, 그리고 개발도상국과 개발도상국 사이에 이루어지는 FTA가 급속히 증가하는 등 FTA를 체결하는 국가들의 관계가 다양화되고 있다. 예를 들어 2010년을 기준으로 191개의 RTA가 WTO에 보고되었는데, 선진국과 개발도상국 사이에 체결된 RTA가 64개(34%), 개발도상국 사이에 체결된 RTA가 62개(32%)로 전체의 2/3 이상을 차지하는 반면, 선진국 사이에 체결된 RTA는 22개로 전체 RTA에서 차지하는 비중은 12%로 급감하였다.

이러한 변화 양상은 몇 가지 주목할 만한 특징을 보여주는데, 첫째는 FTA가 개발도상국들의 주요한 대외경제정책으로 받아들여지고 있다는 것이다. 현재 WTO 회원국 중에서 FTA를 체결하지 않은 개발도상국은 몽골이 유일하다. 둘째, 선진국들이 경제적 수준이 낮은 국가들과의 FTA에 적극적으로 나서고 있다는 점이다. 다시 말하면 FTA 체결로 인해 기대할 수 있는 경제적 효과가 그리 크지 않은 국가들과의 FTA에도 선진국들이 적극적으로 나서고 있다.

FTA의 확산과정에서 나타난 또 다른 특징은 다른 지역의 국가들과 체결하는 교차 지역 FTA가 증가하고 있다는 점이다. 지역통합에 대한 전통적 접근에 따르면 낮은 운송비와 거래비용은 무역의 집중을 촉진할 수 있기 때문에 지리적 근접성은 특혜무역관계를 형성하는데 있어 핵심적인 요소로 간주되어 왔었다.<sup>17</sup> 그러나 이러한 주장은 더 이상 유효해 보이지 않는다. 최근에는 FTA가 지리적 공간을 뛰어넘어 전 세계에 걸쳐서 형성되고 있다.

---

<sup>17</sup> Edward Mansfield and Helen Milner, "The New Wave of Regionalism," *International Organization*, Vol. 53, No. 3 (Summer 1999), pp. 590~591.

동아시아 지역도 예외가 아니다. <표 II-3> 에서 보는 것과 같이 2013년 5월 현재 동아시아 국가들이 발효하거나 타결한 FTA 및 EPA는 52개이다. 이중 동아시아 지역 국가 사이에 체결한 FTA는 16개이며, 36개가 다른 지역 국가들과 체결한 교차지역 FTA이다. 동아시아의 범위를 넓혀 동아시아정상회의(East Asia Summit: EAS)에 참여하고 있는 호주, 뉴질랜드, 인도와 체결한 FTA를 제외하더라도 교차 지역 FTA는 25개로 전체의 약 50%에 육박한다. 한국의 경우 싱가포르, ASEAN과 체결한 2개의 FTA를 제외하고 나머지 모든 FTA를 다른 지역의 국가와 체결하였다. 비단 한국뿐만 아니라 중국과 일본 등 지역의 주요 경제국은 물론, 싱가포르, 말레이시아, 태국 등 동남아 국가들 역시 경쟁적으로 다른 지역의 국가 혹은 국가 연합과의 FTA 체결에 적극 나서고 있다.

언뜻 보면 동아시아 국가들 사이에 ASEAN+1 형태의 FTA 네트워크가 구축되어 있기 때문에 동아시아 국가들이 지역 내의 국가들과 별도의 양자적 FTA를 맺기 보다는 지역 외의 국가들과의 FTA 체결을 통한 시장 확대에 나서는 것을 당연하게 생각할 수도 있다. 그러나 일본의 경우 ASEAN과 EPA를 체결함과 동시에 ASEAN의 주요 국가와도 별도의 양자 FTA를 체결하고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 또한 ASEAN+1 형태의 FTA에서 다루고 있는 자유화의 수준이 상대적으로 낮기 때문에 동아시아 지역의 국가들과 보다 높은 수준의 FTA를 체결해야 할 필요성이 제기되고 있다. 그럼에도 불구하고 교차 지역 FTA의 증가가 동아시아 지역 FTA 확산의 중요한 특성의 하나라면 교차 지역 FTA를 추구하는 국가들의 동기와 그 결과에 대한 보다 세밀한 이론적 접근이 요구된다.<sup>18</sup>

<sup>18</sup> Mireya Solis and Saori N. Katada, "Understanding East Asian Cross-Regionalism: An Analytical Framework," *Pacific Affairs*, Vol. 80, No. 2 (Summer 2007), pp. 229~258.

I
II
III
IV
V
VI
VII

표 II-3 동아시아 국가의 FTA/EPA의 지역별 현황

지역내 FTA/EPA		교차 지역 FTA/EPA		
양자	소다자	양자		소다자
일본-말레이시아	ASEAN	말레이시아-뉴질랜드	일본-칠레	싱가포르-EFTA
일본-베트남	ASEAN-인도	말레이시아-파키스탄	일본-페루	ASEAN-호주/뉴질랜드
일본-싱가포르	ASEAN-일본	말레이시아-호주	중국-뉴질랜드	한국-EFTA
일본-인도네시아	ASEAN-중국	싱가포르-GCC*	중국-칠레	한국-EU
일본-태국	ASEAN-한국	싱가포르-뉴질랜드	중국-코스타리카	환태평양전략경제동반자
일본-필리핀		싱가포르-미국	중국-파키스탄	
중국-대만		싱가포르-요르단	중국-페루	
중국-마카오		싱가포르-인도	태국-뉴질랜드	
중국-싱가포르		싱가포르-파나마	태국-페루	
중국-태국		싱가포르-페루	태국-호주	
한국-싱가포르		싱가포르-호주	한국-미국	
		인도네시아-파키스탄	한국-인도	
		일본-멕시코	한국-칠레	
		일본-스위스	한국-터기	
		일본-인도	한국-페루	
			한국-콜롬비아	
11개	5개	31개		5개

\* 걸프협력회의(Gulf Cooperation Council)

FTA 확산과 관련한 마지막 특징은 FTA의 복잡성과 중첩성이다. 1990년대 이후 많은 국가들은 다수의 중첩되는 FTA에 동시에 참여하고 있다. 동북아 차원에서 한국과 중국, 한국과 일본은 양자적 차원에서 FTA를 체결하기 위한 협상을 벌이거나 협상 재개를 위한 실무자급 회담을 추진하고 있다. 동시에 한국, 중국, 일본은 2012년 11월 한

중일 3국 FTA 혹은 동북아 FTA 체결을 위한 협상을 개시하기로 합의하였다.

한국, 중국, 일본은 동북아 소지역 차원의 FTA 뿐만 아니라 동남아 국가들과의 소지역간 FTA로 연결되어 있다. <표 II-3>에서 보는 것처럼 일본은 말레이시아, 인도네시아, 태국, 싱가포르, 필리핀, 베트남 등 동남아의 주요국과 양자 FTA를 맺음과 동시에 ASEAN과 FTA를 체결하였다. 한국과 중국 역시 ASEAN과 FTA를 각각 체결하고 있고, 그에 따라 동북아와 동남아를 연결하는 ASEAN+1 FTA 네트워크가 형성되었다.

한편 동아시아 지역 차원의 FTA 체결을 위한 논의도 활발하게 진행 중이다. 중국은 ASEAN과 한국, 중국, 일본을 포함하는 동아시아 자유무역협정(East Asian Free Trade Agreement: EAFTA)을 제안하였다. 일본은 이에 대응하여 ASEAN과 FTA를 체결하고 있는 다른 국가들, 즉 호주, 뉴질랜드, 인도를 동아시아 지역무역협정에 참여시키는 포괄적 동아시아 경제동반자 협정(Comprehensive Economic Partnership for East Asia: CEPEA)을 제안하였다. 중국과 일본이 동아시아 지역무역협정에 대한 각기 다른 비전을 가지고 경쟁하고 있는 가운데, ASEAN은 동아시아 지역 협력에서 주도적인 역할을 계속 유지하기 위해 2011년 11월 6개 ASEAN+1 FTA 네트워크를 하나로 묶는 RCEP를 제안하였다. 다른 6개국이 ASEAN의 제안에 참여하면서 2012년 11월 RCEP를 위한 협상이 시작되었다.

이처럼 동아시아 국가들은 다수의 중첩되는 FTA에 복잡하게 참여하고 있다. 예를 들어 한국은 양자 FTA(한-중, 한-싱가포르), 소지역 FTA(한-중-일 또는 동북아), 소지역간 FTA(한-ASEAN), 동아시아 지역 FTA(RCEP) 등에 동시에 가입 및 추진하고 있다. 이처럼 중첩

I
II
III
IV
V
VI
VII

되고 복잡한 양상으로 전개되고 있는 동아시아 지역의 FTA 확산이 동아시아 지역의 정치적·경제적 통합에 미치는 영향과 미국의 동아시아 정책에 미치는 영향은 여전히 FTA 연구의 중요한 주제 가운데 하나이다.

### 3. FTA 추진의 동기 및 효과

#### 가. 경제적 시각

FTA에 대한 경제적 접근법을 이해하기 위해서는 먼저 FTA의 경제적 효과에 대한 이해가 필요하다. 바이너(Jacob Viner)<sup>19</sup>에 따르면 FTA나 관세동맹과 같은特惠무역협정은 무역창출 효과(Trade Creation Effects)와 무역전환 효과(Trade Diversion Effects)를 만들어 낸다. 무역창출 효과란 회원국 사이에 관세가 철폐되면 상품의 생산이 고비용 생산국가에서 저비용 생산국가로 이동되고 그 결과 무역이 창출되는 현상을 말한다. 무역전환 효과란 FTA 체결이후 회원국 사이의 관세는 철폐되는 반면, 비회원국의 관세는 그대로 유지됨에 따라 상품의 수입이 생산비가 낮은 비회원국에서 생산비가 더 높은 회원국으로 전환되는 현상을 말한다.

예를 들어 한국, 미국, 호주의 쇠고기 1kg당 생산비가 각각 11,000원, 10,000원, 9,000원이고, 한국의 쇠고기 수입관세가 20%라고 가정하면 한국에서 쇠고기 소비자가는 한국산 11,000원, 미국산 12,000원, 호주산 10,800원이 된다. 이 경우 한국 소비자는 한국산 쇠고기를 소비

---

<sup>19</sup> 다음을 참조. Jacob Viner, *The Customs Union Issue* (New York: Carnegie Endowment for International Peace, 1950).

하거나 값싼 호주산 쇠고기를 찾게 될 것이다. 하지만 한미 FTA가 체결되어 미국산 쇠고기에 대한 수입 관세가 없어지면 한국에서의 미국산 쇠고기 소비자가는 10,000원이 되고 이 경우 미국산 쇠고기의 한국으로의 수출이 가능해지면서 무역창출 효과가 나타나게 된다. 반면 호주산 쇠고기의 경우 생산비가 가장 낮음에도 불구하고, 한미 FTA 이후 20%의 수입관세가 지속되어 호주산 쇠고기의 수입이 미국산으로 전환되는 무역전환 효과가 나타나게 된다. FTA 회원국은 무역창출의 긍정적 효과를 얻게 되는 반면, 비회원국은 무역전환효과로 인해 부정적인 영향을 받게 된다.

무역창출 효과와 무역전환 효과는 흔히 FTA의 정태적(Static) 효과로 여겨진다. 이러한 정태적 효과와 달리 FTA 체결이후 일정한 시간이 지남에 따라 서서히 나타나는 동태적(Dynamic) 효과들도 있는데 시장확대 효과와 경쟁촉진 효과 등이 대표적인 동태적 효과이다.<sup>20</sup> 시장확대 효과는 FTA 체결이후 시장 규모가 확대됨에 따라 규모의 경제(Economies of Scale)가 가능해져 생산비가 절감되고 결과적으로 경제적으로 효율성이 증대되는 효과를 말한다. 경쟁촉진 효과는 FTA를 통해 각종 무역 규제가 완화 내지 철폐되면 기업들의 독점적 초과 이윤이 사라지고 기업 간의 무한 경쟁이 촉진되어 높은 생산성을 달성할 수 있게 되는 것을 말한다. 또한 FTA 체결 이후 불합리한 무역 및 투자 규제가 개선되고 투명성이 강화되어 효율적인 생산과 분배를 가능하게 한다. 이러한 시장확대 효과와 경쟁촉진 효과는 FTA 회원국의 경제 성장을 가져옴과 동시에 비회원국의 FTA 회원국가로의

<sup>20</sup> FTA의 효과에 대한 자세한 논의는 다음을 참조. Richard Baldwin and Anthony J. Venables, "Regional Economic Integration," G. M. Grossman and K. Rogoff (eds.), *Handbook of International Economics 3* (Elsevier: Amsterdam, The Netherlands, 1995), pp. 1597~1644.

I
II
III
IV
V
VI
VII

수출을 확대한다는 점에서 회원국 및 비회원국 모두에게 긍정적 효과가 있는 것으로 인식된다.<sup>21</sup>

경제 중심적 접근은 FTA의 긍정적 기대효과를 적극 활용하여 수출 시장을 확대하는 ‘공격적 동기’를 강조하는 신기능주의 모델 및 압력단체 모델, 그리고 기존 FTA에서 배제되어 발생하는 무역전환의 부정적 효과를 상쇄하기 위한 ‘방어적 동기’를 강조하는 도미노 효과 모델로 나뉜다. 이들 모델들이 FTA 추진에 있어 기업 등 민간 영역의 주도적 역할과 국가 행위자의 수동적인 수용을 주장하는 반면, 발전전략 모델은 정책적 자율성을 가진 국가의 주도적 역할을 강조한다.

먼저 신기능주의 모델은 경제적 상호의존의 심화와 기업 및 민간 영역의 역할에 주목한다.<sup>22</sup> 이 모델에 따르면 무역과 투자가 증대되는 등 경제적 상호의존이 심화되면 기업들은 무역과 투자 거래에서 발생하는 불확실성과 거래비용을 줄이고 규모의 경제를 통한 이윤의 극대화를 보장하는 제도적 장치를 요구하게 된다는 것이다.<sup>23</sup> 따라서 기업들이 FTA를 추구하는 목적은 경제적 상호보완성이 높은 국가와의 상호 시장 접근성을 확대하고, 규모의 경제 실현을 통해 신규시장에 대한 접근성을 제고하기 위함이다. 이처럼 신기능주의 모델은 경제적 상호의

---

<sup>21</sup> FTA의 긍정적 효과와 달리 바그와티는 FTA 확산의 부정적 효과로서 ‘스파게티볼 효과(Spaghetti Bowl Effect)’를 강조한다. 그에 따르면 다수의 교차 지역 FTA가 체결되면 복잡한 원산지 규정으로 인해 거래 비용이 증가되고 보호 무역을 촉진하여 결과적으로는 FTA 회원국과 비회원국 모두에게 부정적 효과를 가져온다고 주장한다. Jagdish Bhagwati, “U.S. Trade Policy: The Infatuation with Free Trade Areas,” J. Bhagwati and A. O. Krueger (eds.), *The Dangerous Drift to Preferential Trade Agreements* (Washington, D.C.: American Enterprise Institute, 1995), pp. 1~18.

<sup>22</sup> 신기능주의에 대해서는 다음을 참조. Ernst Haas, *Beyond the Nation-State* (Stanford: Stanford University Press, 1964).

<sup>23</sup> 다음 자료를 참조. Walter Mattli, *The Logic of Regional Integration: Europe and Beyond* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999).

존의 심화로 나타나는 문제들을 관리, 해결하고 더 높은 수준의 경제적 통합을 촉진하는 제도적 장치로서의 FTA의 역할에 주목한다.<sup>24</sup>

반면 신기능주의 모델에서 정부 행위자는 기업 및 민간 영역의 요구를 수용하는 수동적 행위자로 여겨진다.<sup>25</sup> 정부 행위자는 기본적으로 정치적 자율성을 중시하기 때문에 국가의 경제적 주권을 일정 정도 포기해야 하는 경제통합이나特惠무역협정 등에 부정적이다. 그러나 동시에 정권의 유지 혹은 재창출에 최우선적 가치를 두고 있는 정부 행위자는 경제적 성공이 정권의 유지 및 재창출에 필수 요소임을 잘 알고 있다. 따라서 FTA가 국가 경제의 전반적인 효율성을 강화하여 자신들의 정치적 생존을 담보할 수 있다면 정부는 기업 및 민간 영역의 요구를 수용하여 FTA의 추진에 나선다. 반면 그 과정에서 FTA의 이득과 손실의 국내적 배분의 문제는 충분히 고려되지 못하는 경향이 있다.

시장의 접근성을 확대하기 위한 동기를 강조하는 또 하나의 접근법은 국내 압력단체 모델이다. 국내 압력단체 모델은 시장을 확대하려는 수출 산업으로부터의 압력과 FTA의 국내 정치적 영향을 고려한 정부의 대응 사이의 역동적 관계에 주목한다.<sup>26</sup> 그로스만(Gene Grossman)과 헬프만(Elhanan Helpman)에 따르면 기업들은 단순히 경제적 상호의존 심화로 파급되는 문제를 관리하기 위해 FTA를 정부에 요구하는 것이 아니라 주요시장에서 우선접근권을 확보하는 동시에 경쟁자를 배제시키기 위해 FTA를 정부에 요구한다. 위의 쇄고기 사례를 예로 들면 미국의 쇠

<sup>24</sup> Mireya Solis and Saori N. Katada, "Understanding East Asian Cross-Regionalism," pp. 246~247.

<sup>25</sup> 다음 자료를 참조. Walter Mattli, *The Logic of Regional Integration: Europe and Beyond*.

<sup>26</sup> Gene M. Grossman and Elhanan Helpman, "The Politics of Free Trade Agreements," pp. 667~690.

I
II
III
IV
V
VI
VII

고기 수출업자들은 한국시장의 우선 접근권을 확보하면서 동시에 한국 시장에서 경쟁자인 호주의 쇠고기 수출업자를 배제하기 위한 전략으로 미국 정부에게 한국과의 FTA 체결하도록 압력을 행사한다는 것이다.

반면 정부는 단순히 수출업자들의 압력에 반응하는 것뿐만 아니라 유권자들에게 미칠 영향을 고려하여 FTA 정책을 추진한다고 가정된다. 정부가 수출업자들의 FTA 요구를 받아들이는 경우는 다음과 같다. 첫째, 일반 유권자들이 제안된 FTA로부터 충분한 혜택을 얻을 수 있을 것으로 기대되는 반면, FTA로부터 불이익을 받는 경제 집단이 FTA 반대를 위한 힘을 충분히 결집시키지 못할 경우 정부는 FTA를 승인한다. 둘째, 수출업자들이 FTA로부터 얻을 것으로 기대되는 이익이 FTA로부터 불이익을 받는 경제 집단의 손실을 초과할 경우 정부는 FTA를 추진한다.

신기능주의 모델과 국내 압력 모델이 FTA를 통한 시장의 접근권 확대라는 공격적 동기를 강조한 반면, 볼드윈은 ‘도미노 효과’ 모델을 통해 FTA의 주요한 동기가 무역전환의 부정적 효과를 상쇄하려는 것이라고 주장한다.<sup>27</sup> 위에서 살펴보았던 것처럼 FTA의 체결은 회원국 기업들에게는 무역을 창출할 수 있는 기회를 제공하는 반면, FTA에서 배제된 국가의 경쟁 기업들은 무역전환 효과에 따른 피해를 입게 된다. 이에 따라 무역전환 효과의 피해를 입는 기업들은 그들의 정부에게 이미 체결된 FTA에 참여하거나 혹은 타국의 경쟁기업이 받는 동일한 수준의 무역 특혜를 제공하는 별도의 FTA를 체결하도록 그들의 정부에 로비를 하게 된다는 것이다. 한국, 호주, 미국 사이의 쇠고기 무역 거래를 다시 예로 들어 살펴보면 한국과 미국이 쇠고기 자유 무

---

<sup>27</sup>. 다음 자료를 참조. Richard Baldwin, *National Bureau of Economic Research, Working Paper 4465* (Massachusetts: National Bureau of Economic Research, 1993).

역 협정을 체결하였을 때 호주 쇠고기 수출업자들은 한국시장에서 그들의 경쟁상대인 미국의 쇠고기 수출업자에 비해 불이익을 받게 된다. 따라서 호주의 쇠고기 수출업자들은 호주 정부에게 한국시장에서 그들의 경쟁상대인 미국의 쇠고기 수출업자들이 누리는 것과 똑같은 무역 혜택을 받을 수 있도록 한국과 FTA를 체결하도록 요구한다는 것이다.

도미노 효과 모델의 핵심은 하나의 FTA가 체결되면 그로 인해 발생하는 무역전환 효과를 상쇄하기 위한 FTA가 연쇄적으로 고리를 형성 한다는 것이다. 따라서 도미노 효과 이론은 지역적 혹은 전 세계적 차원에서 FTA가 확산되는 원인에 대한 논리적인 설명을 제공하고 있다. 또한 볼드윈은 논의를 확장하여 FTA의 확산이 RTA와 전 세계적 차원에서의 다자적 자유무역을 촉진할 것이라고 주장한다.<sup>28</sup> 그에 따르면 FTA의 확산은 무역자유화에 대한 국내 정치세력 사이의 힘의 균형에 변화를 가져온다. FTA가 확산되면 각국에서 무역자유화를 주장하는 수출업자들의 힘이 강화되는 반면, 보호무역을 주장하는 세력의 힘은 약화되게 된다. 그 결과 국내 정치세력간의 힘의 균형이 무역자유화 중심으로 옮겨 가게 된다. 이런 변화가 각국에서 발생하면 자유무역질서에 찬성하는 국가가 많아지게 되어 결국에는 지역 혹은 전 세계적 차원에서의 무역자유화가 달성되게 된다.

바그와티(Jagdish Bhagwati)는 FTA의 확산이 서로 다른 복잡한 원산지 규정을 가진 FTA를 양산하여 기업들의 거래비용을 늘리고 지대 추구를 강화시키는 이른바 ‘스파게티볼 효과(Spaghetti Bowl Effect)’를 양산하여 지역적 혹은 전 세계적 차원에서의 무역자유화 실현에 방해가 될 것이라고 주장한다.<sup>29</sup> 볼드윈 역시 FTA 확산의 부정적 효과를

<sup>28</sup> Richard Baldwin, “Multilateralising Regionalism: Spaghetti Bowls as Building Blocs on the Path to Global Free Trade,” pp. 1451~1518.

I
II
III
IV
V
VI
VII

인정하지만 그는 전 세계적 생산 네트워크를 가진 기업들의 역할에 더욱 주목하고 있다. FTA의 확산은 전 세계적 생산 네트워크를 가진 기업들의 성장을 촉진하고, 이들이 거래비용을 줄이기 위해 다시 정부에 지역적 혹은 전 세계적 차원에서 다자무역체제를 수용하도록 압력을 가하기 때문에 궁극적으로는 FTA의 확산이 다자무역체제의 형성을 촉진할 것이라고 주장한다.

신기능주의 모델, 국내 압력 모델, 도미노 효과 모델은 FTA 추진의 공격적 혹은 방어적 동기를 강조한다는 점에서 차이를 보이고 있지만, 이들 모두 FTA 정책 수립에서 기업 및 민간 영역의 역할을 강조하는 반면, 국가의 역할을 수동적으로 바라보고 있다는 공통점이 있다. 이러한 시각에서 일부 학자들은 실제로 동아시아 국가들, 특히 일본의 FTA 정책을 분석하며 기업 및 민간영역의 역할에 주목하였다. 이들은 일본 정부의 무역정책이 다자적 무역질서의 수호에서 FTA 정책의 추진으로 변화하는데 있어 일본 경제인 연합회(Keidanren)가 핵심적 역할을 수행하였다고 주장한다.<sup>30</sup> 또한 일부 학자들은 반대로 일본 농업 단체의 압력은 일본 정부가 일관적이고 적극적인 FTA 정책을 추진하지 못했던 주요한 요인 중 하나라고 주장한다.<sup>31</sup>

---

<sup>29</sup>. Jagdish Bhagwati, "U.S. Trade Policy: The Infatuation with Free Trade Areas," pp. 1~18.

<sup>30</sup>. Mireya Solis, "Japan's New Regionalism: The Politics of Free Trade Talks with Mexico," *Journal of East Asian Studies*, Vol. 3, No. 3 (December 2003), pp. 377~404; Hidetaka Yoshimatsu, "Japan's Keidanren and Free Trade Agreements: Societal Interests and Trade Policy," *Asian Survey*, Vol. 45, No. 2 (March/April 2006), pp. 258~278.

<sup>31</sup>. Aurelia G. Mulgan, "Where Tradition Meets Change: Japan's Agricultural Politics in Transition," *The Journal of Japanese Studies*, Vol. 31, No. 2 (Summer 2005), pp. 261~298; Mireya Solis and Saori N. Katada, "Understanding East Asian Cross-Regionalism," pp. 229~258.

그러나 이러한 주장에 모두가 동의하는 것은 아니다. 예를 들어 레 이븐힐은 동아시아 지역에서의 FTA 정책은 국가에 의해서 주도되고 있으며 기업 및 민간 영역의 역할은 미미한 수준에 그치고 있음을 주장한다.<sup>32</sup> 또한 기업 및 민간 영역의 역할을 강조하는 분석 모델이 모든 국가에서 적용 가능한 것도 아니다. 미국은 전통적으로 무역정책 수립 시 의회의 역할이 강하며, 의회는 국내의 압력단체에 민감하게 반응한다. 따라서 기업 및 민간 영역의 압력과 역할을 강조하는 모델이 적합하다. 그러나 동아시아 국가들은 전통적으로 대외경제정책 수립을 국가가 주도하고 산업화 과정에서 개발국가(Developmental State) 담론을 강조하였다.<sup>33</sup> 또한 그 과정에서 동아시아 국가들은 사회세력에 대하여 국가가 상대적으로 강력한 자율성을 가지는 ‘강한 국가(Strong State)’의 특성을 가지게 되었다. 따라서 이러한 강한 국가의 특성과 국가주도의 발전 전략이 FTA의 정책수립에도 영향을 미칠 수 있을 것으로 생각된다. 즉, 동아시아 지역의 FTA 확산의 중심에는 바로 사회세력에 대한 ‘강한 국가’가 있다는 것이다.<sup>34</sup> 이런 관점에서 FTA는 국가에 의한 발전전략의 관점에서 이해할 수 있다.

발전전략으로서의 FTA는 세 가지의 목표를 가지고 있다. 첫째, 앞서 살펴보았듯이 FTA를 통해 주요 수출시장에 대한 접근권을 확보하거나, 다른 국가가 체결한 FTA로 인한 무역전환의 부정적 효과를 최

32. John Ravenhill, “The ‘New East Asian Regionalism’: A Political Domino Effect,” pp. 178~208.

33. 다음을 참조. Robert Wade, *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization* (New Jersey: Princeton University Press, 1990).

34. Vinod K. Aggarwal and Min Gyo Koo, “Beyond Network Power? The Dynamics of Formal Economic Integration in Northeast Asia,” *The Pacific Review*, Vol. 18, No. 2 (June 2005), pp. 189~216.

I
II
III
IV
V
VI
VII

소화하기 위함이다. 무역자유화를 위한 WTO 중심의 다자 회의가 교착상태에 이르고 있는 상황에서 수출 지향적 경제체제를 가진 동아시아 국가들은 FTA 체결을 통해 주요 시장에 대한 접근을 확대하고자 하였다. 동시에 1990년대 이후 NAFTA와 EU의 설립과 같은 지역무역협정의 확대가 무역전환 효과를 창출함에 따라 주요 시장의 접근권을 유지하기 위한 전략으로 FTA를 선택하게 되었다.<sup>35</sup>

둘째, 국가들은 FTA 체결을 통해 자국을 매력적인 투자처로 만들고자 한다. 특히 이러한 동기는 1990년대 이후 신자유주의 급속한 확산과 전 세계적으로 자본의 자유로운 이동이 확산된 이후 강해졌다. 전 세계적 기업 및 자본들이 그들의 활동에 제약을 가하는 국가에 투자하는 것을 꺼려하고 일단 투자를 진행하였다 하더라도 언젠가 국가가 개입적인 조치를 취할 경우 투자를 철회함에 따라 이들 기업 및 자본들의 투자를 요하는 국가들은 시장 친화적인 정책을 추구할 필요성을 느끼게 되었다. 멕시코의 NAFTA 가입에서 볼 수 있는 것처럼 산업화된 국가와의 FTA를 체결하는 것은 국제 자본과 기업들에게 신뢰성을 심어주어 투자를 확대할 수 있는 계기로서 작용할 수 있다.<sup>36</sup> 실제로 멕시코는 1994년 NAFTA에 가입한 이후 외국인 투자가 급속하게 증가하였다. 1990년에서 1995년까지 멕시코에 투자된 금액은 연평균 80억불이었으나 1997년에는 140억불, 2001년에는 240억불로 증가하였다.<sup>37</sup> 또한 복수의 FTA를 체결하여 FTA 네트워크의 중심 국가

---

35. Shujiro Urata, "Exclusion Fears and Competitive Regionalism in East Asia," Mireya Solis, Barbara Stalling and Saori N. Katada (eds.), *Competitive Regionalism: FTA Diffusion in the Pacific Rim* (United Kingdom: Palgrave Macmillan, 2009), p. 47.

36. 다음을 참조. Stephan Haggard, "Regionalism in Asia and the Americas," E. D. Mansfield and H. V. Milner (eds.), *The Political Economy of Regionalism* (New York: Columbia University Press, 1997).

가 될 경우 역시 다국적 기업 및 해외 투자를 유치할 수 있다. 예를 들어 멕시코는 미국, 유럽과 FTA를 체결함으로써 FTA 허브가 되었다. 그 결과 미국의 기업들은 유럽에 진출하기 위해서 멕시코에 투자를 하고 있으며, 동시에 유럽의 기업들은 미국에 진출하기 위해 멕시코에 투자하기도 한다.

마지막으로 국가들은 국내의 경제구조를 개혁하기 위해 FTA를 체결하기도 한다. 국가들은 국내의 경제구조를 개혁하여 선진 경제체제를 갖추고 이를 통해 국가의 국제경쟁력을 강화하고자 한다. 그러나 이러한 개혁은 종종 국내의 저항을 맞기도 한다. 국가들은 종종 FTA를 국내 경제개혁의 지렛대로 사용한다. FTA 체결을 통해 외국의 기업들이 국내 시장에 들어오게 되면 국내 기업들은 외국의 기업과 경쟁하기 위해서 개혁을 단행해야 하고, 이는 전체적으로 국가 경쟁력의 강화로 이어질 수 있다는 것이다. 또한 FTA를 통해 외국의 선진 기술이 이전되면 국가 경쟁력은 더욱 향상될 수 있다.

## 나. 정치적 시각

경제적 목적이 국가가 FTA를 추구하는 유일한 이유는 아니다. 국가들은 종종 정치적 목적을 달성하기 위해 경제적 수단을 이용하기도 한다. FTA도 이러한 정치안보와 경제의 연계(Political Security-Economy Nexus)의 관점에서 이해할 수 있다. 국가들은 신뢰구축, 동맹강화, 국가의 국제적 지위를 강화하기 위해 FTA를 이용한다.

먼저 국가들은 FTA 체결을 통해 국가간의 신뢰구축을 이루어내고자 한다. 이러한 주장은 상업적 자유주의자(Commercial Liberalist)에

---

<sup>37</sup>. John Ravenhill, *"The Study of Global Political Economy,"* p. 183.

의해서 제기된다. 상업적 자유주의자들은 국가간 무역관계를 강화함으로써 국가간 평화가 달성될 수 있다고 생각한다. 즉 국가간 무역관계가 강화되면 무역관계가 가져다주는 이익을 얻는 사람이 늘어나고, 국가간 전쟁의 위험성이 커질 때 이들은 자신의 이익을 지키기 위해 국가간 갈등을 평화적으로 해결하려는 세력이 된다고 주장한다.<sup>38</sup> 특히 분쟁의 역사를 가지고 있거나 동반자적 협력관계의 전통이 없는 국가들 간의 관계에서 경제적인 문제에 대한 협력은 신뢰구축의 핵심요소가 될 수 있다.<sup>39</sup> 이러한 상업적 자유주의자의 주장에 따르면 FTA는 협력 외교의 중요한 수단이 될 수 있다. FTA를 통한 경제적 협력의 강화는 갈등관계에 있는 국가들 상호간의 신뢰를 증진시키는 요인으로 작용할 수 있다.

대표적인 예는 유럽석탄철강공동체(European Coal and Steel Community: ECSC)이다. 유럽석탄철강공동체는 1951년 프랑스, 서독, 이탈리아, 벨기에, 네덜란드, 룩셈부르크의 6개국으로 설립되었는데 석탄과 철강 자원의 공유를 위해 상품 및 노동 시장을 단일화하였다. 이를 통해서 유럽 국가들은 2차 세계대전 이후 서독의 평화적 재건을 관리하고 서독을 자신들의 ‘이웃’으로 통합시키며, 궁극적으로 2차 세계대전까지 촉발하였던 갈등관계를 극복하고 신뢰를 구축하고자 하였다.

현실주의자들은 국가들이 경제정책을 안보위협에 공동으로 대처할 수 있는 동맹 혹은 적어도 연대 세력(Coalition)을 형성하는데 사용할 수 있다고 주장한다. 고와(Joanne Gowa)에 따르면 국가들은 안보와 동맹의 관계를 고려하여 다른 나라와 무역관계를 형성한다고 주장한다.<sup>40</sup> 그의 주장을 따른다면 FTA는 제3국으로부터의 잠재적 혹은 실

38. 다음을 참조. 유현서, 『국제정세의 이해』 (서울: 한울, 2013), p. 25.

39. John Ravenhill, “The Study of Global Political Economy,” p. 179.

질적 위협에 대처하기 위한 안보동맹을 강화하기 위한 수단으로 사용될 수 있다. 대표적인 예로 미국은 냉전과 9.11 테러 이후 대외경제정책의 안보화(Securitization)를 통해 정치적·군사적 동맹 및 연대를 강화하였다.<sup>41</sup> 미국은 냉전시절 반공산주의 동맹의 강화를 위하여 일본, 한국, 대만과 같은 동맹국가와의 경제적 관계를 강화하였다. 또한 9.11 테러 이후에는 FTA를 테러와의 전쟁에 적극 협력한 국가들에 대한 보상의 수단으로 활용하기도 하였다. 강대국만이 FTA 정책을 안보화하는 것은 아니다. 약소국들도 FTA 체결을 통해 강대국과의 안보적 관계를 강화하여 안보적 취약성을 개선하려는 목적으로 협정을 체결하기도 한다.

또한 선진국은 최근 개발도상국들로부터 파생되는 환경재앙, 불법이민, 조직범죄, 마약, 테러리즘과 같은 비전통적 안보 위협을 감소시키기 위해 개발도상국들과의 FTA를 이용하기도 한다.<sup>42</sup> 예를 들어 미국은 NAFTA의 환경규정을 통해서 멕시코로부터의 환경위험을 방어할 수 있고, 간접적으로는 멕시코의 경제를 발전시켜 멕시코로부터의 불법이민이나 마약과 같은 문제들이 발생할 수 있는 근본원인을 약화시킬 수 있다.

마지막으로 FTA는 국가들의 정치적 영향력이나 국제적 지위를 강화하는 수단으로 사용된다.<sup>43</sup> 허쉬먼(Albert Hirschman)에 따르면 나치

40. 다음을 참조. Joanne Gowa, *Allies, Adversaries and International Trade* (Princeton: Princeton University Press, 1994).

41. Richard Higgott, "US Foreign Policy and the 'Securitization' of Economic Globalization," *International Politics*, Vol. 41 (June 2004), pp. 147~175.

42. John Ravenhill, *The Study of Global Politics and Economy*, p. 179.

43. 다음을 참조. Mike M. Mochizuki, "Political-Security Competition and the FTA Movement: Motivations and Consequence, in East Asia," Mireya Solis, Barbara Stalling and Saori N. Katada (eds.), *Competitive Regionalism: FTA Diffusion in the Pacific Rim* (United Kingdom: Palgrave Macmillan, 2009), p. 55.

I
II
III
IV
V
VI
VII

독일은 주변국과 특혜무역관계를 형성하여 유럽에서의 상대적 영향력을 확대하였다.<sup>44</sup> 마찬가지로 현재의 패권국은 FTA의 선택적 체결을 통하여 기존 지지세력의 충성심과 의존성을 강화하고 새로운 지지세력을 형성하며 잠재적인 도전세력의 힘을 약화시킴으로써 자신의 지배력을 강화할 수 있다. 반대로 패권 도전 세력은 FTA를 통해 자신의 지지세력을 강화하고 패권국의 영향력을 약화시키기 위해 FTA를 사용할 수도 있다.

또한 강대국들은 지역 리더십을 쟁취하기 위해 FTA를 사용하기도 한다. 실제로 중국은 ASEAN과의 FTA 체결을 통해 동아시아 지역에서의 자국의 리더십을 강화하고자 했으며, 일본은 이에 대항하여 중국의 영향력을 약화시키고 자국의 경제적 리더십을 강화·유지하기 위해서 ASEAN 국가들과의 양자적 FTA를 강화하였다.

중견국이나 약소국 역시 종종 FTA를 자신들의 영향력 강화와 국제적 지위 향상을 위해 사용한다. 이들은 강대국들과의 FTA 네트워크를 형성하고, 네트워크의 중심 역할을 수행함으로써 국제사회의 영향력을 강화하기도 한다. 예를 들어 ASEAN은 한국, 중국, 일본과 ASEAN+1 형태의 FTA 네트워크를 형성하여 동아시아 지역 경제협력에서의 핵심 역할을 수행하고 있다. 또한 개발도상국들이 FTA나 지역 협정을 통해 자신들의 외교적 역량을 결집한다면 국제사회에서 자신들의 영향력을 강화할 수도 있다. 세계은행(World Bank)의 한 연구 보고서에 따르면,<sup>45</sup> 개발도상국들간의 FTA 네트워크나 지역협력은 다음과 같은 국제적 효과를 가질 수 있다. 첫째, 국제 관계에서 더 큰 영향력을

---

<sup>44</sup> Albert O. Hirschman, *National Power and the Structure of Foreign Trade* (Berkeley: University of California Press, 1980), p. 55에서 재인용.

<sup>45</sup> World Bank, *Trade Blocks* (New York: Oxford University Press, 2000), p. 20.

행사할 수 있다. 둘째, 개별적인 국가의 힘으로는 행할 수 없는 협정을 협상할 수 있다. 셋째, 자신들의 대표를 국제기구의 중요한 직위에 선출되게 할 수도 있다. 개발도상국간의 FTA는 또한 강대국과의 관계에서도 약소국의 발언권을 강화하거나 협상력을 강화할 수 있도록 도와줄 수 있다.<sup>46</sup>

#### 다. 정치경제적 시각

이상에서 살펴보았던 것처럼 FTA에 대한 이론적 접근은 다양하며 하나의 접근법만으로는 FTA의 복잡한 과정과 결과를 설명하기에는 충분하지 않다. 따라서 FTA의 정책적 함의를 분석하고 이해하기 위해서는 각각의 분석을 통합하여 종합적인 접근을 할 필요가 있다. 지금까지의 논의를 종합하여 볼 때 세 가지에 주목할 필요가 있다.

첫째, FTA에 관련된 다양한 행위자가 존재한다. 앞서 살펴보았던 것처럼 신기능주의 모델, 국내 압력단체 모델, 도미노 효과 모델은 기업 및 민간 영역의 역할이 FTA 정책수립에서 중요한 역할을 수행하며 국가는 단지 이들 행위자의 요구를 수용하거나 혹은 정치적 생존만을 고려하여 관련 정책을 수립하는 수동적 존재로 이해한다. 반면, 발전전략 모델 및 다른 정치적 접근법들은 국가를 FTA 정책 수립의 주요한 행위자로 보면서 기업 등 민간 영역 행위자의 역할은 상대적으로 미미하다고 주장한다. 한미·한중 FTA의 전략적 함의를 고찰하고자 하는 본 연구는 이러한 두 가지 시각을 종합할 필요가 있다. 미국은 다

<sup>46</sup> Joseph M. Grieco, "State Interests and Institutional Rule Trajectories: A Neorealist Interpretation of the Maastricht Treaty and European Economic and Monetary Union," *Security Studies*, Vol. 5, No. 3 (December 1996), pp. 261~305.

I
II
III
IV
V
VI
VII

원적 사회이며 사회세력에 대한 국가의 정책적 자율성이 상대적으로 '약한' 국가인 반면, 중국은 권위적인 사회이며 국가가 사회세력에 대한 강력한 정책적 자율성을 행사하는 '강한' 국가이다. 한국은 미국과 중국의 중간적 특성을 가지고 있다. 따라서 이들 국가의 정치·경제·제도적 특성을 고려하여 국가 중심적 시각과 기업 및 시장 중심적 시각을 동시에 고려할 필요가 있다.

둘째, 국가의 FTA 추진동기와 관련하여 이상의 관점들을 적용하면 일국의 FTA 추진 목적은 다양하다. 경제적 접근법은 FTA를 통한 시장의 확보, 주요 시장에서의 배제 방지, 그리고 국가의 경제발전과 같은 동기를 중요시한다. 반면 정치적 접근법은 FTA를 통한 신뢰 구축, 동맹 및 안보의 강화, 국제 관계에서의 영향력 확대 및 지위 격상과 같은 동기를 중요시 한다. 그러나 경제와 안보의 문제를 결코 분리하여 생각할 수 없다. 미국의 동아시아 정책은 자국 상품의 수출시장을 확보하고자 하는 경제적 목적과 동 지역에서의 정치, 군사적 영향력을 유지하고자 하는 정치적 목적에 기반하고 있으며, FTA 정책도 이러한 전략을 반영하고 있다. 중국도 자국 경제의 성장동력을 유지함과 동시에, 동아시아 지역 및 전 세계에서 자국의 영향력을 강화하기 위한 목적으로 FTA 체결에 적극적으로 나서고 있다. 한국은 FTA를 통한 주요 시장을 확보함과 동시에, FTA 네트워크 허브로서 지위를 활용하여 국제사회에서의 영향력을 확대하고자 한다. 따라서 이들 국가간에 체결된 한미·한중 FTA의 전략적 함의를 고찰하기 위해서는 경제적 측면과 정치적 측면의 종합적 분석이 필요하다.

마지막으로 FTA의 파급효과가 광범위하다는 점에 유의할 필요가 있다. FTA의 체결은 생산의 비교우위에 따라 국내의 산업구조를 재편성할 수 있으며, FTA에 따른 비용과 이익의 배분문제는 소비자, 기

업, 국가의 정치적 관계에 영향을 미칠 수 있다. FTA 체결로 인해 발생할 수도 있는 불균등한 이득은 협정국간 갈등을 발생·증폭시키기도 하고, 반대로 경제적 상호의존이 강화되고 협력이 제도화됨으로써 국가 간의 신뢰를 형성할 수도 있다. 또한 FTA는 회원국 간의 경제, 정치적 관계에만 영향을 미치는 것이 아니라 지역 혹은 나아가 세계무역질서 형성에 영향을 줄 수 있으며 회원국들의 지역적 혹은 세계적 차원의 역할에 영향을 미칠 수 있다. 따라서 한미·한중 FTA의 전략적 함의 분석은 작게는 한국, 미국, 중국의 국내적 문제에서부터 양국관계 나아가 동아시아 및 세계정치경제질서에 미치는 영향을 고려하여야 한다. 이러한 분석은 궁극적으로 한미·한중 FTA가 한반도 및 남북관계에 미치는 영향을 분석하는 데 있어 중요한 토대를 제공할 수 있을 것이다.

---

I

II

III

IV

V

VI

VII

---



# III

---

## 한미 FTA의 추진배경





## 1. 미국의 FTA 전략

이 절에서는 미국이 정치적·경제적 대외목표를 달성하기 위해 FTA와 RTA 같은 특혜무역협정을 어떻게 전략적으로 활용하여 왔는지를 살펴보고 FTA와 관련한 최근의 미국의 전략을 살펴본다. 2차 세계대전 이후 냉전시절동안 미국은 비차별적인 다자 세계무역질서의 수립을 위해 노력하는 한편, 정치, 안보적 필요에 의해 유럽 및 아시아 국가들이 차별성을 특징으로 하는 지역무역협정과 발전전략을 채택하는 것을 용인하였다. 미국은 1980년대 중후반부터 FTA를 자국의 대외경제, 정치적 목표를 달성하기 위한 수단으로 사용하기 시작했다. 1990년대에는 FTA를 자신들이 목표로 하는 비차별적인 다자 세계무역질서 수립의 징검다리로서 활용하였던 반면, 2000년대에는 정치, 안보적 이익실현을 위해 FTA를 ‘안보화’하였다. 미국의 경제적 위기가 심화되고 있는 최근에는 FTA의 경제적 효과와 전략적 효과를 동시에 고려하는 특징을 보이고 있다.

### 가. 다자 세계무역질서 원칙과 전략적 예외 추진

미국은 2차 세계대전 이후 비차별적인 다자 세계무역질서 수립에 앞장서왔다. 이는 1930년대 경제 대공황 시기에 국가들이 취한 강력한 보호무역주의 정책이 2차 세계대전이라는 비극으로 귀결되었다는 미국의 인식 때문이었다. 따라서 미국은 2차 세계대전이후 GATT의 설립을 주도하고 이를 통해 자유, 비차별의 원칙에 기반을 둔 전후 세계무역질서를 수립하고자 하였다.

그러나 이러한 원칙은 냉전기 미국의 군사, 안보적 필요에 의해 종종 무시되어왔다. 2차 세계대전 이후 세계질서수립을 위한 미국의 지

I

II

III

IV

V

VI

VII

정확적 목표는 두 가지였다.<sup>47</sup> 첫째는 소련과 공산주의 확장을 억제하는 것이며, 둘째는 이를 위해 소련의 확장을 봉쇄할 수 있는 대항세력 거점을 전 세계에 걸쳐서 구축하는 것이었다. 이러한 지정학적 전략 목표를 달성하기 위해 미국은 자신들의 대외경제적 수단을 활용하였으며, 이 과정에서 미국이 추구하고 있던 비차별적인 다자 세계무역질서의 원칙은 종종 훼손되었다. 특히 미국은 유럽이나 아시아의 국가들이 비차별적인 다자 세계무역질서에 위협이 될 수 있는 지역무역 협정 혹은 발전전략을 취하더라도 이를 용인하였다. 이는 자본주의 진영에 속해 있는 국가들 사이의 협력을 촉진하고, 이들 국가들의 경제적 재건 혹은 성장을 촉진하여 자본주의 국가들의 세력을 강화함과 동시에 공산주의의 확산을 막기 위한 미국의 전략적 의도를 반영한 것이었다.<sup>48</sup>

2차 세계대전 이후 유럽에서는 외부 국가에 대한 차별성을 특징으로 하는 지역주의가 발전하였다. 미국은 유럽지역에서의 지역주의 성장을 용인하였을 뿐만 아니라, 오히려 이를 촉진하는 역할을 수행하였다. 미국은 2차 세계대전 이후 유럽의 경제재건을 돕기 위해 마셜플랜(Marshall Plan)을 제안하면서 유럽의 경제재건을 위한 계획을 유럽인들 스스로 협의하여 공동으로 조정할 수 있도록 촉구함과 동시에 서독의 경제재건과 유럽으로의 복귀를 적극적으로 권장하였다. 미국의 이러한 조치는 유럽 국가들이 유럽석탄철강공동체를 형성하는 밑거름이 되었다. 또한 미국은 서유럽 국가들이 1957년 석탄철강공동체를 유럽경제공동체(European Economic Community: EEC)로 전환하였을

---

47. 미국의 지정학적 목표에 대한 내용은 다음을 참조. John L. Gaddis, *Strategies of Containment: A Critical Appraisal of Postwar American Security Policy* (New York: Oxford University Press, 1980).

48. John Ravenhill, "The Study of Global Politics and Economy," p. 191.

때에도 이를 지지하였다. 유럽경제공동체가 GATT의 지역무역협정 조건을 충족하지 못하였을 뿐만 아니라 미국산 상품에 대한 차별적 조치를 포함하고 있었지만 유럽에서 소련과 체제경쟁을 벌이고 있었던 미국으로서는 자본주의 진영의 세력을 강화하고 동맹을 공고화하기 위해서 지역무역협정을 지지하였던 것이다.

한편 동아시아에서는 유럽과는 다른 방식으로 ‘미국 중심의 반공 전후 질서(American-centered Anti-Communism Post-War Order)’를 구축하고자 하였다.<sup>49</sup> 미국은 2차 세계대전 이후 일본, 한국, 대만, 싱가포르, 필리핀 등과의 강력한 군사 양자 동맹을 바탕으로 ‘허브 앤 스포크(Hub-and-Spokes)’ 체제를 구축하여 동아시아 지역에서 미국의 영향력을 강화하고자 하였다.<sup>50</sup> 미국은 이들 국가들과의 동맹관계를 강화하기 위하여 군사적 원조뿐만이 아니라 경제적 수단을 적극적으로 활용하였다. 미국은 한국과 대만에 상당한 양의 경제적 원조를 제공함과 동시에, 일본, 한국, 대만, 싱가포르 등의 국가들에 대한 시장 개방 요구 없이 세계에서 가장 거대한 시장인 미국 시장을 개방하였다. 동아시아 국가들은 미국이 제공하는 무역 특혜를 적극적으로 활용하였다. 일본, 한국, 대만, 싱가포르 등은 보호무역 정책을 통해 자국의 기업과 시장을 보호함과 동시에, 자국 상품의 미국 시장 수출을 장려하는 수출주도형 경제정책을 통해 급격한 경제성장을 이룩할 수 있었다.

49. G. John Ikenberry, “American Hegemony and East Asian Order,” *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 58, No. 3 (September 2004), p. 355.

50. 미국이 왜 유럽과 동아시아에 각각 다른 정책을 취했는지에 대한 설명은 다음을 참조. Mark Beeson, “Rethinking Regionalism: Europe and East Asia in Comparative Historical Perspective,” *Journal of European Public Policy*, Vol. 12, No. 6 (December 2005), pp. 969~985; Christopher J. Hemmer and Peter J. Katzenstein, “Why is there no NATO in Asia? Collective Identity, Regionalism, and the Origins of Multilateralism,” *International Organization*, Vol. 56, No. 3 (July 2002), pp. 575~607.

I
II
III
IV
V
VI
VII

동아시아 국가들의 이러한 대외경제정책은 ‘개발국가(Developmental State)’ 경제모델의 탄생으로 이어지게 되었다. 일본을 시작으로 뒤이어 한국, 대만, 싱가포르 등이 채택한 개발국가 경제모델은 미국이 지향하는 시장 중심의 자유주의적 경제질서를 위협하는 것이었지만 미국은 동아시아 지역에서의 안보이익을 위해 이를 용인하였다.

#### 나. FTA 추진과 세계무역질서 조화 추구

냉전시기 동안 미국이 안보적 필요에 의해 유럽과 동아시아 국가들의 차별적 무역 정책을 용인하였지만 미국 스스로는 비차별적인 다자 세계 무역질서 수립을 위해 적극적으로 노력하였다. 특히 GATT 차원에서 ‘케네디 라운드(Kennedy Round: 1963-1967)’, ‘도쿄 라운드(Tokyo Round: 1973-1979)’와 같은 무역 협상을 주도하며 전 세계적으로 관세를 낮추고 차별 무역을 방지하기 위해 노력하였다.

그러나 미국의 이러한 정책은 1980년대 초를 기점으로 크게 바뀌게 된다. 1982년 미국 무역 대표부(United States Trade Representative: USTR) 브록(William Brock) 대표는 미국이 지역무역협정에 참여할 의지가 있음을 표명하였다. 이런 변화는 두 가지 원인에서 기인한다.<sup>51</sup> 우선, 세계 무역자유화를 달성하기 위해 미국이 GATT 체제하에서 주도하였던 여러 차례의 다자무역 협상이 뚜렷한 성과를 거두지 못하고 있었던 상황이 미국의 정책 변화를 촉진했다. 보다 직접적인 요인은 유럽 공동체의 공동농업정책(Common Agricultural Policy: CAP)이 초래한 무역 질서의 왜곡과 그로 인한 무역마찰이었다. 1950년대 식량을 자급자족하지 못하고 상당량을 미국으로부터의 수입에 의존했던

---

<sup>51</sup> John Ravenhill, *The Study of Global Politics and Economy*, p. 192.

유럽은 역내 농업생산성 증대를 위해 공동농업정책을 도입하였다. 공동농업정책의 주요 내용은 국제가격보다 높은 역내 가격을 설정해 생산을 촉진하고 농산물의 해외시장 판매를 촉진하기 위해 수출 보조금을 지급하며 수입 농산물에 대해서는 국내 농산물과 가격이 동일하게 형성될 수 있도록 수입부과금을 매기는 것이었다. 이러한 공동농업정책의 수출 보조금 등에 힘입어 유럽은 1980년대 세계 농산물 시장에서 점유율을 급속히 확대할 수 있었다. 이는 곧 주요 농산물 수출국이었던 미국에 큰 타격을 주었으며 결과적으로 유럽과 미국의 무역마찰을 야기하였다. 이런 상황에서 미국은 FTA와 지역무역협정에 적극적으로 나서면서 유럽의 보호무역주의에 대응하고 동시에 유럽에 자유무역을 압박하고자 하였던 것이다.

이러한 정책변화와 상응하여 미국은 1985년 이스라엘, 1989년 캐나다와 FTA를 체결하였다.<sup>52</sup> 1994년에는 기존 캐나다와의 FTA를 확대하여 멕시코를 포함하는 NAFTA를 발효하였다. 특히 NAFTA는 미국이 개발도상국과 체결한 최초의 FTA라는 점에서 의미를 가진다. 또한 1994년에는 NAFTA를 확대하여 남미 국가들을 포함시키는 미주자유무역협정(Free Trade Agreement of Americas)을 2005년까지 설립하기 위한 협상을 시작하였다.

미국의 FTA의 적극 활용의지는 아시아-태평양 지역에서도 나타난다. 미국은 일본과 호주가 주도적으로 창설하였던 아시아태평양경제협력체(Asia-Pacific Economic Cooperation: APEC)에 적극 참여하였을 뿐만 아니라 APEC을 신자유주의 무역과 경제를 논의하는 공론의

<sup>52</sup> 미국이 이스라엘을 선택한 이유는 중동 지역에 홀로 고립되어 있던 동맹국이었을 뿐만 아니라 미국 국내에 강력한 정치 로비 세력의 뒷받침을 받고 있었기 때문이었다. 반면 캐나다는 미국과 국경을 맞대고 있는 국가로 경제 산업구조가 미국의 국내 산업과 밀접하게 연계되어 있었다.

I
II
III
IV
V
VI
VII

장으로 적극 활용하였다. 호주와 일본의 원래 의도는 APEC을 통해 아시아-태평양 국가들의 지역 경제협력을 촉진하는 것이었으나, 미국은 APEC을 아시아 태평양 지역의 무역자유화를 위한 수단으로 도구화하였다.

미국이 1990년대 초반 체결한 양자 FTA와 RTA는 미국이 GATT 체제하에서의 다자무역 협상만을 고집하였던 오랜 관행에서 벗어났음을 의미하는 것이었다. 그러나 이것이 곧 미국이 지속적으로 추구하여 왔던 비차별적인 다자 세계무역질서 수립의 포기를 의미하는 것은 아니었다. 오히려 미국은 양자 FTA와 RTA를 세계적 무역자유화를 촉진하는 수단으로 인식하기 시작했다. 다시 말하면 미국은 이제 더 이상 FTA나 지역무역협정을 비차별적인 다자 세계무역질서 수립의 걸림돌로 인식하지 않게 되었다. 예를 들어 클린턴 행정부에서 재무부 차관과 부장관을 역임했던 서머스(Lawrence H. Summers)는 일방, 양자, 삼자, 다자 등 모든 측면에서 무역 장벽을 줄이기 위한 노력이 필요하다고 강조하면서 세계적 차원에서의 무역자유화가 가장 바람직하겠지만 지역적 차원에서의 무역자유화도 좋을 수 있다고 강조하였다.<sup>53</sup> 즉 무역자유화에 기여만 할 수 있다면 방법에 구애받지 않겠다는 것을 표현하는 것이었다.

그러나 미국의 이러한 행위는 오히려 미국이 주도하였던 다자무역질서를 약화시키는 결과를 가져왔다.<sup>54</sup> 비차별적인 무역자유화와 GATT/ WTO를 통한 세계무역규칙 제정을 주도하였던 미국이 양자 FTA를 체결하고 지역

---

<sup>53</sup>-Lawrence H. Summers, *Symposium Report of the Federal Reserve Bank of Kansas* (Wyoming, 1991), p. 296.

<sup>54</sup>-Ann Capling, "Preferential Trade Agreements as Instruments of Foreign Policy: An Australia-Japan Free Trade Agreement and Its Implications for the Asia Pacific Region," *Pacific Review*, Vol. 21, No. 1 (March 2008), pp. 27~43.

무역협정에 가입하자 다른 국가들도 적극적으로 FTA와 RTA 체결에 나서게 되었고 결과적으로 미국은 이를 규제할 명분을 잃게 되었다.<sup>55</sup>

한편 FTA를 비차별적인 다자 세계무역질서 확립의 촉진제로 사용하고자 했던 미국 행정부의 의도는 NAFTA 이후 계속되는 국내적 반대와 의회의 비협조 속에 더 이상 진전되지 못하였다.<sup>56</sup> NAFTA 발효를 전후하여 한국, 대만, ASEAN, 호주 등의 동아시아 국가들과 코스타리카, 엘살바도르, 과테말라, 온두라스, 니카라과 등의 중미 국가들이 클린턴 행정부에 양자 FTA 체결을 요구하였다. 그러나 NAFTA 협상과정에서 미국 국내의 다양한 반대세력들이 결집하게 되었고, 이들은 NAFTA 이후 추가적인 FTA 협상에 반대하였다. 또한 이들 국내 유권자에 민감한 의회는 클린턴 행정부의 FTA 추진에 비협조적인 태도를 보였다. 특히 의회는 클린턴 행정부의 ‘신속처리 권한(Fast Track Authority)’ 요청을 계속해서 거부하였다. 미국 헌법에 따르면 미국 정부가 관세 및 국내법의 변경을 야기하는 대외무역협정을 체결하고자 할 경우 관련 법안의 승인 과정에서 의회는 무역협정을 수정할 수 있는 권한을 가지고 있다. 따라서 종종 의회의 수정 요구에 따라 행정부는 수정된 협정내용으로 협상체결국가와 재협상을 벌여야 하고 이에 따라 협상이 장기화 되거나 무산되는 경우가 있었다. 이러한 문제점을 개선하기 위해 미국 헌법에 보장된 의회의 권한을 일정한 기간 동안 행정부에 위임하여 다른 나라와 통상교섭을 할 때 효율성을 강화하기 위한 신속처리 권한이 1974년 도입되었다. 이후 1979년 도쿄라운드, 1993-1994년 우루

<sup>55</sup>. John Ravenhill, *The Study of Global Politics and Economy*, p. 192.

<sup>56</sup>. Cintia Quiliconi and Carol Wise, “The US as a Bilateral Player: The Impetus for Asymmetric Free Trade Agreements,” Mireya Solis, Barbara Stallings and Saori N. Katada (eds.), *Competitive Regionalism: FTA Diffusion in the Pacific Rim* (New York: Palgrave Macmillan, 2009), pp. 97~117.

I
II
III
IV
V
VI
VII

과이 라운드, 1994년 NAFTA 등 주요 무역 협상 시 행정부에 신속처리 권한이 부여되었다. 클린턴 행정부는 NAFTA 체결이후 종료된 여러 차례 신속처리 권한을 의회에 재요청하였으나 그때마다 의회는 이를 거부하였다. 국내적 반대와 의회의 비협조속에 클린턴 행정부는 1990년대 중후반에 단 한건의 추가적인 FTA 체결도 이루어내지 못하다가 임기 말인 2000년에 겨우 중동의 동맹국인 요르단과 FTA를 체결하였다.

#### 다. 반테러 전략 지원 연대

비록 1990년대 뚜렷한 성과를 이루어내지는 못했지만 FTA와 비차별적인 다자 세계무역질서 수립을 연계하고자 했던 클린턴 행정부의 대외무역정책은 조지 부시 행정부에도 그대로 이어졌다. 2001년 부시 행정부의 미국 무역대표부의 로버트 졸릭(Robert Zoellick) 대표는 ‘경쟁적 자유화(Competitive Liberalization)’를 미국의 대외무역정책 기조로 발표한다.<sup>57</sup> 경쟁적 자유화의 기본적인 개념은 양자, 지역, 전 세계적 무역협정이 서로를 보완하고 강화한다는 것이다. 졸릭은 미국이 양자, 지역, 전 세계적 무역협상을 동시에 진행함으로써 무역자유화를 위한 경쟁을 만들어 내고 이는 궁극적으로 전 세계의 시장개방을 촉진할 것으로 생각했다.<sup>58</sup>

그러나 부시 행정부의 경쟁적 자유화에 기반을 둔 FTA 정책은 9.11 테러 이후 급속하게 변화한다. 9.11 테러 이후 미국의 최우선적인 정책

---

<sup>57</sup>- Robert Zoellick, “Free Trade and Hemispheric Hope,” <[http://ctr.c.sice.oas.org/geograph/westernh/zoellick\\_3.pdf](http://ctr.c.sice.oas.org/geograph/westernh/zoellick_3.pdf)> (검색일: 2013.8.22); Robert Zoellick, “The United States, Europe and the World Trading System,” <[http://www.ustr.gov/archive/assets/Document\\_Library/USTR\\_Speeches/2001/asset\\_upload\\_file206\\_4282.pdf](http://www.ustr.gov/archive/assets/Document_Library/USTR_Speeches/2001/asset_upload_file206_4282.pdf)> (검색일: 2013.7.21); Robert Zoellick, “American Trade Leadership: What is at Stake,” <<http://www.iie.com/publications/papers/zoellick1001.pdf>> (검색일: 2013.8.22).

<sup>58</sup>- Robert Zoellick, “The United States, Europe and the World Trading System.”

목표는 테러와의 전쟁이었으며 부시 행정부는 FTA를 반테러 동맹을 공고히 하는 수단으로 사용하기 시작하였다. 9.11 테러 이후 전략적으로 혹은 지정학적으로 중요한 국가들과 일련의 양자무역 협상을 진행하면서<sup>59</sup> 부시 대통령 및 행정부 관료들은 미국의 안보 이익과 FTA의 연계를 공공연히 강조하기 시작했다. 싱가포르와 2003년 5월 FTA를 체결한 이후 전략적 동반자 협정에 서명하기 위해 싱가포르를 방문한 부시 대통령은 무역과 안보 협력과의 연계를 공식적으로 강조하였다. 또한 2005년 서울에서 열린 APEC 정상회의에서도 FTA가 남아시아 지역에서의 반테러 전쟁을 위한 안보 협력을 촉진할 수 있으며 대량살상무기의 확산을 방지하는데 있어 중요한 역할을 할 수 있다고 강조하였다.<sup>60</sup> 줄릭 대표도 호주와의 FTA 협상개시 의도를 의회에 보고하는 자리에서 FTA는 미국의 정치, 안보적 목표를 이루기 위한 중요한 전략이라고 강조했다. 그는 FTA가 동맹국과의 안보협력 토대를 강화하고, 태평양 민주주의 국가들 사이의 상호이해, 공유된 경험, 공동의 가치를 증진시킬 수 있는 새로운 협력 네트워크를 촉진하여 제3자로부터의 위협에 효과적으로 공동대응할 수 있는 능력을 향상시키는 데 기여할 것이라고 강조했다.<sup>61</sup>

<sup>59</sup>-Gregory W. White, "Free Trade as a Strategic Instrument in the War on Terror? The 2004 US - Moroccan Free Trade Agreement," *The Middle East Journal*, Vol. 59, No. 4 (Autumn 2005), pp. 597~617; Heribert Dieter and Richard Higgott, "Is Washington Losing East Asia? The Drawbacks of Linking Trade and Security in America's Foreign Policy," <<http://www.warwick.ac.uk/fac/soc/csgf/events/conferences/conference2007/papers/dieter.pdf>> (검색일: 2013.7.21).

<sup>60</sup>-Eulsoo Pang, "Embedding Security into Free Trade: The Case of the United States-Singapore Free Trade Agreement," *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 29, No. 1 (May 2007), pp. 1~32.

<sup>61</sup>-Robert Zoellick, "Letter to Speaker of the House Dennis Hastert and Senator Robert Byrd," <[www.ustr.gov/new/fta/australia.htm](http://www.ustr.gov/new/fta/australia.htm)> (검색일: 2013.7.28).

I
II
III
IV
V
VI
VII

졸릭은 또한 미국과의 FTA는 대외정책과 안보 이슈에 대한 긴밀한 협력을 통해서 얻을 수 있는 특권(Privilege)이라는 점을 공공연히 강조했다.<sup>62</sup> 이는 미국이 FTA를 반테러전쟁을 지지하고 도운 동맹국에게 제공하는 정치적 ‘보상’으로 인식하고 있다는 점을 보여주는 것이었다. 실제로 미국이 FTA를 체결한 아시아 국가들은 싱가포르, 호주, 한국인데, 이들은 모두 미국의 이라크 침공을 지지하였던 국가들이다. 미국과 호주의 FTA는 2004년 5월 체결되었는데, 이는 미국과 호주가 안보협력을 강화한 시기와 일치한다. 또한 미국은 한국과의 FTA 협상을 2005년에 개시하였는데, 이 역시 이라크 파병 등 테러 전쟁을 지지하였던 한국 정부에 대한 보상적 성격이 강하였다. 반면 미국은 뉴질랜드를 FTA 협상 대상국 명단에서 제외함으로써 테러와의 전쟁에 비협조적인 동맹국을 차별하겠다는 의지를 명확하게 보여주었다.<sup>63</sup>

부시 행정부가 이처럼 FTA를 반테러 동맹을 공고히 하는 수단으로 적극적으로 활용할 수 있었던 것은 클린턴 행정부와 달리 의회로부터의 적극적인 협조를 얻을 수 있었기 때문이다. 부시 행정부는 2001년부터 신속 처리 권한을 의회에 요구했으며 ‘무역 촉진 권한(Trade Promotion Authority: TPA)’으로 개명된 법안이 9.11 테러 이후인 2001년 12월과 2002년 5월 각각 미국 하원과 상원을 통과하였다. 이 법안은 부시 행정부가 타결한 무역협정 결과를 미국 의회가 수정을 요구하지 않고 90일 안에 승인여부를 결정하도록 규정하였다. 부시 행정부가 2002년

---

62. AFTINET, “Zoellick Says FTA Candidates Must Support U.S. Foreign Policy,” <<http://aftinet.org.au/bulletins/2003/AFTINETBulletin59.pdf>> (검색일: 2013.8.21).

63. Mike M. Mochizuki, “Political-Security Competition and FTA Movement: Motivations and Consequences,” *GIARI Working Papers*, Vol. 2008 E, No. 6 (June 2008), p. 62.

의회로부터 TPA를 보장받은 기간은 2005년 6월 1일까지였으나 부시 행정부가 미국 의회에 대하여 2년 연장을 요청하였고 의회가 이를 승인함에 따라 2007년 7월 1일까지 연장되었다. 따라서 TPA를 통해 의회로부터 광범위한 국제무역협상 권한을 위임받은 부시 행정부는 반테러 동맹의 공고화라는 정치 안보적 목적을 달성하기 위해 FTA를 적극적으로 활용할 수 있었다. 이 기간 동안 미국은 싱가포르, 칠레, 호주, 바레인, 모로코, 오만, 중미-도미니카공화국과의 FTA를 발표시켰으며, 콜롬비아, 파나마, 한국 등과의 FTA에 합의하였다.

● 표 III-1 미국의 FTA 체결 현황

이스라엘 (1985)	호주 (2005)	페루 (2009)
캐나다 (1988)/ NAFTA (1994)	바레인 (2006)	파나마 (2011)
요르단 (2001)	모로코 (2006)	한국 (2012)
싱가포르 (2004)	오만 (2006)	콜롬비아 (2012)
칠레 (2004)	중미-도미니카공화국 (2006)	

\* 2013년 5월 기준

\*\* ( ) 발효된 년도

그러나 미국의 FTA 안보화 전략은 두 가지 부정적인 결과를 만들어냈다.<sup>64</sup> 우선 클린턴 행정부시절의 FTA 전략이 그랬던 것처럼 부시 행정부의 양자무역협정 중시 전략은 미국이 지향하는 비차별적인 다자 세계무역질서를 약화시키는 요인으로 작용하였다. 그러나 더욱 중요한 것은 FTA 안보화가 아시아에서 미국의 영향력 약화로 연결되

<sup>64</sup> Heribert Dieter and Richard Higgott, "Is Washington Losing East Asia? The Drawbacks of Linking Trade and Security in America's Foreign Policy."

I
II
III
IV
V
VI
VII

었다는 점이다. 부시 행정부가 FTA 협상 대상국의 선정에 반테러 동맹과 연계하면서 미국이 아시아에서 선정할 수 있는 FTA 협상 대상국의 폭이 제한되었다. 미국은 아시아에서 싱가포르, 호주, 한국 세 나라와 FTA를 맺었을 뿐, 뉴질랜드나 대만과 같은 나라의 FTA 협상 요청을 받아들이지 않았다. 이처럼 미국이 아시아에서 잠재적 FTA 협상국의 폭을 제한함에 따라 동 지역에서 미국의 전략적 영향력은 점약화되었다. 반면 중국은 급속히 성장하는 경제력을 바탕으로 과거 자국과 불편한 관계에 있던 아시아 국가들과의 관계를 적극적으로 개선하면서 동아시아 지역에서 영향력 확대를 꾀할수 있었다. 결과적으로 부시 행정부의 FTA와 안보의 연계 전략은 아시아에서 미국의 힘을 상대적으로 약화시키는 요인이 되었던 반면, 중국이라는 잠재적 경쟁자가 아시아에서 힘을 키울 수 있도록 하는 요인으로 작용하였다.

## 라. 경제위기 해결과 중국 영향력 견제

부시 행정부 시절 미국은 가장 많은 FTA를 체결하였지만, 이들은 경제적 의미보다는 정치, 안보적 상징성을 가진 것들이었다. 부시 행정부 시절 미국이 FTA를 체결한 국가들은 한국과 호주를 제외하면 대부분 개발도상국이거나 경제적 규모가 매우 작은 국가들이었다. 따라서 이들과의 FTA를 통해 기대되는 경제적 효과는 극히 미미했다.

반면 오바마 대통령 당선 이후 미국은 경제적·정치적으로 큰 파급력을 지닌 FTA 협상을 추진하기 시작했다. 특히 1기 오바마 행정부의 출범과 함께 미국은 환태평양경제동반자협정(Trans-Pacific Partnership: TPP)을 적극 추진하였으며, 2기 행정부가 출범한 2013년 2월에는 유럽과의 FTA 협상 개시를 전격적으로 선언하였다. 이들 FTA 협상이

성공적으로 완결된다면 아시아-태평양 지역과 대서양 지역을 모두 아우르는 FTA 네트워크를 형성할 수 있게 된다. 이러한 오바마 행정부의 FTA 추진은 2007-2008년 경제위기 이후 침체되어 있는 미국 경제의 활성화를 목표로 하고 있을 뿐만 아니라 세계경제질서를 형성하는 과정에서 미국의 영향력을 강화하는 동시에 잠재적 경쟁자로 부상하고 있는 중국의 영향력을 견제하기 위한 전략적 의도를 반영하고 있다.

TPP는 오바마 행정부의 아시아-태평양 지역 경제정책의 토대를 이루고 있다.<sup>65</sup> 미국의 아시아-태평양 지역 전략은 전통적으로 다섯 가지의 핵심 목표를 가지고 있다. 이들 목표는 첫째, 미국 수출품을 위한 동아시아 시장의 접근성 확보, 둘째, 미국의 군사적 영향력 유지, 셋째, 다른 세력의 동아시아 지역 지배 방지, 넷째 상호적인 안보동맹을 통한 군사기지 유지, 다섯째 민주주의의 촉진이다.<sup>66</sup> 그러나 부시 행정부가 전 세계적으로 테러와의 전쟁에 몰두하면서 상대적으로 동아시아 지역에 관심을 덜 기울이는 사이 동아시아에서 미국의 영향력은 크게 약화되었다. 2장에서 살펴보았던 것처럼 2000년대 이후 동아시아 국가들의 FTA 체결은 폭발적으로 강화되었다. 그러나 FTA 협상 대상국의 범위를 테러와의 전쟁을 지지하는 국가들로 한정하였던 미국은 다른 동아시아 국가들에 비해 FTA 확산과정에서 뒤처지게 되었다. 이에 따라 미국의 동아시아 시장 접근성은 다른 국가들에 비해 상대적으로 약화되었다.

또한 미국이 상대적으로 아시아에 관심을 덜 기울이는 기회를 틈타

<sup>65</sup> USTR, "The United States in the Trans-Pacific Partnership," November 2011, <<http://www.ustr.gov/about-us/press-office/fact-sheets/2011/november/untied-states-trans-pacific-partnership>> (검색일: 2013.7.28).

<sup>66</sup> 다음을 참조. Michael McDevitt, "The 2006 Quadrennial Defense Review and National Security Strategy: Is There an American Strategic Vision for East Asia," *CSIS Issues and Insights 01-07* (Washington, D.C.: Center for Strategic & International Studies, 2007).

중국은 동아시아 지역에서 자국의 영향력을 점차로 확대하고 있었다. 급속히 성장한 경제력을 수단으로 삼아 주변국과의 관계개선에 나섰으며 ASEAN과의 FTA 추진을 통해 지역 내의 FTA 확산을 주도하였고 나아가 미국을 배제한 동아시아 지역 공동체 형성을 시도하였다.

오바마 행정부는 부시 행정부의 실수를 되풀이 하지 않기 위하여 집권과 동시에 ‘아시아 재개입(Re-engagement with Asia)’ 전략을 추진하였다.<sup>67</sup> 국무부와 국방부 역시 미국의 전통적인 전략적 목표를 다시금 강조하였다. 오바마 행정부의 국무장관이었던 힐러리 클린턴(Hillary R. Clinton)은 미국의 아시아 지역 관여를 강조하면서, 안보와 지역 안정성 강화, 경제 성장 확대, 민주주의와 인권이 미국의 동아시아 핵심 전략 목표임을 확인하였다.<sup>68</sup> 미국 국방부도 지역의 평화, 안정, 자유 무역 확대, 미국의 영향력 유지 등이 미국의 동아시아 안보 전략의 주요 목표임을 확인하였다.<sup>69</sup>

TPP는 아시아-태평양 지역 개입을 최우선 정책과제로 삼고자 했던 오바마 행정부의 핵심전략이었다.<sup>70</sup> 오바마 대통령은 TPP가 “아시아-태평양 지역이 경제통합에 이를 수 있는 가장 신뢰할 수 있는 수단”<sup>71</sup>이며 “세계에

---

67- The White House, “Remarks by President Barack Obama at Suntory Hall,” <<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-barack-obama-suntory-hall>> (검색일: 2013.7.28).

68- Hillary R. Clinton, “Remarks on Regional Architecture in Asia at Imin Center-Jefferson Hall.” January 12, 2010, <<http://www.state.gov/secretary/rm/2010/01/135090.htm>> (검색일: 2013.7.28).

69- Department of Defense, “USA, Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense.” <[http://www.defense.gov/news/Defense\\_Strategic\\_Guidance.pdf](http://www.defense.gov/news/Defense_Strategic_Guidance.pdf)> (검색일: 2013.8.2).

70- USTR, “FACT SHEET: The United States in the Trans-Pacific Partnership: Increasing American Exports, Supporting American Jobs,” June 2012, <<http://www.ustr.gov/about-us/press-office/fact-sheets/2012/june/us-tpa-increasing-american-exports-supporting-american-jobs>> (검색일: 2013.7.24).

71- *Ibid.*

서 가장 빠르게 성장하는 지역과 미국을 연결해 주는 고리”<sup>72</sup>라고 평가했다.

미국 정부는 아시아 시장에 대한 접근성을 확보하고 미국의 경제를 회복시키는 것이 TPP의 주요 전략적 목표라는 점을 명백하게 밝히고 있다. USTR에 따르면 미국은 TPP를 통해 주요 경제대국을 포함해 전 세계 무역의 40%를 차지하는 아시아 시장으로의 수출을 증대하고 미국경제를 부흥시키며 양질의 일자리를 창출·유지하는 것을 목표로 하고 있다.<sup>73</sup> 또한 오바마 대통령도 2013년 2월 의회 연설에서 미국의 수출을 증대시키고 국내 일자리를 창출하며 급속히 성장하고 있는 아시아 시장에서 미국 기업이 공평한 경쟁 기회를 보장받을 수 있도록 하기 위해 TPP를 추진하고 있음을 강조하였다.<sup>74</sup>

경제적 목표만큼 명백하게 밝히지는 않았지만 지정학적 고려도 TPP를 추진하는 주요한 요인이다. USTR은 TPP의 목표가 ‘미국의 우선순위와 가치를 반영한 아시아-태평양 무역 협정’임을 밝히고 있다.<sup>75</sup> 이는 곧 아시아-태평양에서 상대적으로 약화되고 있는 미국의 영향력을 회복하고 미국 중심의 아시아-태평양 무역 질서를 만들겠다는 의지의 표명이다. 동시에 TPP는 아시아 지역에서 영향력을 확대하고 있는 중국을 견제하고자 하는 미국의 의도를 반영하고 있다. 미국이 TPP를 경제적 목적으로만 추진하고 있다면 중국의 참여를 촉진할 수

72. “美·中·日 둘러싼 ‘눈치 싸움,’” 『한국경제』, 2011년 11월 18일, <<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=103&oid=015&aid=0002582387>> (검색일: 2013.7.28).

73. USTR, “FACT SHEET: The United States in the Trans-Pacific Partnership: Increasing American Exports, Supporting American Jobs.”

74. “President Obama’s State of the Union Address: Fair Enough but Forgettable,” *The Guardian*, February 13, 2013, <<http://www.theguardian.com/commentisfree/2013/feb/13/president-obama-state-union-address>> (검색일: 2013.8.11).

75. USTR, “FACT SHEET: The United States in the Trans-Pacific Partnership: Increasing American Exports, Supporting American Jobs.”

I
II
III
IV
V
VI
VII

있는 여러 가지 제반조치를 취해야 하지만 미국은 중국의 참여를 적극적으로 장려하는 모습을 보이지 않고 있다. 오히려 TPP를 WTO와 같은 수준 혹은 더 높은 수준의 무역자유화를 추구하는 협정으로 규정하면서 높은 수준의 개방과 무역자유화를 받아들일 준비가 되어있지 않은 중국의 참여를 사실상 제한하고 있다.

TPP에 더하여 미국은 2013년 2월 EU와의 FTA 협상 개시를 선언하였다. 미국과 유럽이 전 세계 경제총생산의 반 이상을 차지한다는 점에서 그 파급력은 이전까지 체결되었거나 논의되었던 그 어떤 FTA 보다 클 것으로 예상된다. 유럽과의 FTA를 추진하는 미국의 의도와 목적이 무엇인지에 대해서는 아직까지는 구체적으로 밝혀지지 않았지만 크게 두 가지 사항이 고려된 것으로 판단된다. 첫째, 2000년대 후반 경제, 금융위기로 인해 위축된 미국과 유럽의 경제를 활성화시키기 위한 돌파구로서 FTA를 추구하고 있다는 점이다. 오바마 대통령은 유럽과의 FTA 협상 개시를 선언하면서 대서양지역에서 공정하고 자유로운 무역이 활성화되면 수백만의 양질의 일자리를 만들 수 있을 것이라고 강조하였다.<sup>76</sup> 두 번째로 중국, 인도, 러시아, 브라질 등 소위 BRICs 국가들이 경제적 강국으로 성장하고 있는 가운데 FTA를 통한 경제적 연합을 통해 세계경제질서 형성과정에서 미국과 유럽의 주도권을 유지하고자 한다는 것이다.<sup>77</sup>

---

76. The White House, "Remarks in the State of the Union Address." <<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/02/12/remarks-president-state-union-address>> (검색일: 2013.8.11).

77. "EU and US Free-Trade Talks Launched," *BBC*, February 13, 2013.

## 2. 한미 FTA의 추진배경

### 가. 추진과정

2005년 9월 한미 정상간의 전화 통화 이후 한미 FTA 논의는 본격적으로 진행되었다. 사실 한국 정부는 칠레, 싱가포르와 FTA를 체결한 이후 한일 FTA를 추진하였으나 일본의 소극적 자세로 2005년 초 양국간 협상은 중단된 상태였다. 이러한 상황 속에서 중국추격론이라는 국제적 상황과 양극화 해소와 산업구조 조정이라는 국내적 과제를 고려한 노무현 전 대통령은 예상되는 국내적 반발에도 불구하고 한미 FTA를 추진한다.<sup>78</sup> 미국 역시 이전까지 한미 FTA 경제적 효과에 대해 의문을 표시하며 보여준 수동적인 태도에서 벗어나 한국을 비롯한 4개국을 FTA 우선협상대상국으로 선정하였다. 양국은 2006년 2월 한미 FTA 추진 발표를 하고 같은 해 6월부터 협상에 들어가 2007년 4월 협상타결 후 같은 해 6월 한미 FTA에 서명을 한다. 하지만 2009년 출범한 미국 오바마 행정부는 자동차 산업의 불공정성을 시정할 것을 요구하였고 한국은 이른바 광우병 파동을 겪으며 한미 FTA 발효는 늦어지게 되었다. 마침내 양국은 2010년 12월 추가협상 타결 이후 2011년 10월과 11월 국내 비준을 마치게 되면서 한미 FTA는 2012년 3월 15일 발효되기에 이르렀다.

당시 한국 정부는 경제적 이유를 내세우며 한미 FTA를 추진하였다. 노무현 전 대통령은 집권 4년차인 2006년 1월 신년연설에서 처음으로 한미 FTA를 언급했다. 이 신년연설의 대부분을 내수 회복과 일

<sup>78</sup> 박용수, “노무현대통령의 한미 FTA 추진 이유: 대통령리더십을 통한 접근,” 『평화연구』, 제19권 1호 (평화와민주주의연구소, 2011), pp. 51~56; 전창환, “한미 FTA 협상 결정의 배경과 그 파장,” 『동향과 전망』, 제67호 (한국사회과학연구소, 2006), p. 163.

I
II
III
IV
V
VI
VII

자리 문제, 비정규직 문제 등 경제 문제에 할애하고 난 뒤 연설 마지막 부분에서 한미 FTA를 한 차례 언급했다. 노 전 대통령은 “개방문제도 거역할 수 없는 대세이며 적극적으로 대처해서 우리 경제를 선진화하는 기회로 삼아나가겠다”고 천명한 뒤 “우리 경제의 미래를 위해 앞으로 미국과도 자유무역협정을 맺어나가야 한다”고 언급했다.<sup>79</sup> 노 전 대통령은 사후 출판된 자서전에서 “세계 경제의 흐름을 보면 장기적으로 FTA를 회피하기는 어려울 것 같았다. 어차피 뛰어들 것이라면 남보다 먼저 해야 앞서 갈 수 있는 기회를 포착할 수 있지 않겠는가”라고 밝힌 바 있다.<sup>80</sup> 노 전 대통령을 보좌했던 참모들 역시 협상 시작 이후 노 전 대통령이 철저히 “장사꾼 논리”를 강조했다고 증언하며 안보적 고려보다는 경제적 이해득실에 치중했다는 점을 분명히 하고 있다.<sup>81</sup>

## 나. 추진의도

그렇다면 한미 FTA를 추진하고 체결한 미국의 의도는 무엇인가? 한국시장의 선점이라는 경제적 이익 뿐 아니라 테러의 확산과 중국의 부상이라는 안보위협 속에서 기존의 동맹관계의 심화라는 전략적 고려를 하고 있다고 볼 수 있다. 사실 미국의 대외경제전략은 냉전 기간부터 경제적 이익뿐 아니라 전략적 이익에 바탕을 두고 전개되었다. 이러한 대외경제전략의 안보화(Securitization)는 냉전의 종식과 더불어 탈안보화(Desecuritization)된 모습을 보여주었으나 9.11 테러와

79. 『조선일보』, 2006년 1월 19일.

80. 노무현 재단, 『운명이다: 노무현 자서전』 (파주: 돌베개, 2010), pp. 15~16.

81. 예를 들어, 문재인 당시 대통령 비서실장은 자신의 책 『운명』에서 “100% 국익 기준으로 하라. 협상 과정에서 국익에 배치되면 안 해도 좋다. 조건이 맞지 않으면 언제든 중단해도 좋다”는 노 전 대통령의 “협상 지침”을 소개한 바 있다. 문 전 실장은 이를 한미동맹과 정치적 요소에 대한 고려가 아닌 ‘실용주의,’ ‘국익외교’라고 정의하기도 했다.

중국의 부상으로 재안보화(Resecuritization)의 과정을 보여준다.<sup>82</sup> 이러한 변화는 미국이 FTA를 체결한 비(非)아메리카 대륙의 국가들, 이스라엘(1985년), 요르단(2001년), 호주(2004년), 싱가포르(2004년), 바레인(2006년), 모로코(2006년), 오만(2006년), 한국(2011년)을 살펴 보면 확인할 수 있다. 냉전기부터 특수한 관계이었던 이스라엘을 제외하고 미국의 FTA 상대는 중동과 아시아 국가들인데 중동의 국가들은 일반적으로 반테러 전선에 있어서 주요한 우방이며, 아시아 국가들은 대(對)중국 미국 외교정책에 있어서 주요 우방들이었음을 알 수 있다.

미국과 소련, 자유주의 진영과 공산주의 진영의 대결이었던 냉전은 사회주의권의 변화와 소련의 붕괴(1991년)로 종식되었다. 이러한 양극 체제에서 일극체제로의 전환을 역사의 종언과 팍스아메리카나의 시작으로 바라보는 이들이 등장하였다. 역사상 유례없는 글로벌 패권국인 미국은 자유주의와 시장경제라는 정치경제 체제의 우수성과 막대한 군사력의 우위를 통하여 세계의 안정을 이룩할 것이라는 긍정적 전망이었다. 반면, 전통적인 세력균형 이론에 입각하여 미국의 막대한 힘과 영향력에 두려움을 느낀 강대국들을 연합하게 만들어 미국과 반미 세력간 갈등을 예상하는 이들이 있었다. 하지만 냉전의 종식 후 미국은 자국 중심의 평화를 이룩한 것도 반미연합세력으로부터의 도전에 맞서게 된 것도 아니었다. 대신에 미국은 테러와 중국이라는 두 가지 새로운 위협에 직면하면서 한국을 비롯한 전통적 동맹국들과의 관계를 심화시키고자 하였다. 특히 단순한 안보동맹을 벗어나 경제, 문화, 예

<sup>82</sup> 다음 자료들을 참조. Min Gyo Koo, "US Approaches to the Trade-Security Nexus in East Asia: From Securitization to Resecuritization," *Asian Perspective*, Vol. 35, No. 1 (March 2011); Yul Sohn and Min Gyo Koo, "Securitizing Trade: The Case of the Korea-US Free Trade Agreement," *International Relations of the Asia-Pacific*, Vol. 11, No. 3 (September 2011).

I
II
III
IV
V
VI
VII

너지와 같은 다양한 분야에서의 협력까지 추구하는 포괄적 동맹을 추구하는 모습을 보이고 있다.

### (1) 새로운 안보위협 대처

2001년 9월 11일 뉴욕과 워싱턴에서 발생한 알카에다의 테러공격은 미국이 테러와의 전쟁을 선포하게 된 결정적 계기였다. 9.11 테러사건 이후 미국은 아프가니스탄과 이라크에서 전쟁을 전개하면서 테러조직과 이를 돕는 국가들과 전면전을 펼치게 되었다. 미국에서 행해진 테러 행위의 빈도수가 탈냉전기에 들어서 증가한 것은 아니었다. 미국내 테러의 횟수는 1970년대 240회, 1980년대 130회, 1990년대 46회, 2000년대 113회이었다. 하지만 <그림 III-1> 에서 보는 바와 같이 9.11 테러로 인한 인명피해는 그 이전에 상상할 수 없었던 규모였으며 정치와 경제의 수도에서 동시에 발생했다는 점에서 탈냉전기 미국 외교의 전환점으로 작용하였다. 하지만 테러와의 전쟁은 테러조직이라는 비(非)국가행위자들 대상으로 하는 전쟁이라는 점에서 어려움이 따른다. 자신의 영토가 아닌 네트워크에 기반한 행위자를 대상으로 전쟁을 펼치기 위하여 미국은 중동과 아시아 국가들과의 협력을 통하여 테러조직의 위치를 확인하고 자원을 동결하는 전략을 취해야 했다.

미국의 경제정책은 9.11 테러 이후 ‘시장개방을 통한 테러와의 전쟁 (Combating Terrorism with Open Markets)’을 추구하였다.<sup>83</sup> 2002년 9월의 미국의 국가안보전략보고서(The National Security Strategy of the United States of America)는 “9.11 테러는 아프가니스탄과

---

<sup>83</sup>- Brink Lindsey, “The Trade Front: Combating Terrorism with Open Markets,” <<http://object.cato.org/sites/cato.org/files/pubs/pdf/tpa-024.pdf>> (검색일: 2013.5.24).

같은 약소국이 강대국과 마찬가지로 우리의 안보에 심대한 위협이 될 수 있다” 는 점을 언급하며 약소국이 “빈곤, 취약한 제도, 그리고 부패” 로 인하여 “자국의 영토내 에서의 테러 네트워크와 마약 카르텔에 취약”하다고 지적하면서, 자유무역과 자유시장이 빈곤의 문제를 해결해 왔다고 강조한다.<sup>84</sup> 2003년 5월 사우스캐롤라이나 대학 졸업식 연설에서 부시 대통령은 9.11 테러 이후 중동의 중요성을 이야기한 후 향후 10년 이내에 미국-중동 자유무역지대(US-Middle East Free Trade Area) 창설을 제안하였다.<sup>85</sup> 이후 미국은 바레인, 모로코, 오만과 FTA 를 체결하는 것을 비롯하여 온건한 이슬람 국가들과의 양자간 투자협정(Bilateral Investment Treaty)과 무역 및 투자협정(Trade and Investment Framework Agreement) 등을 통하여 다양한 경제관계를 추진하였다.

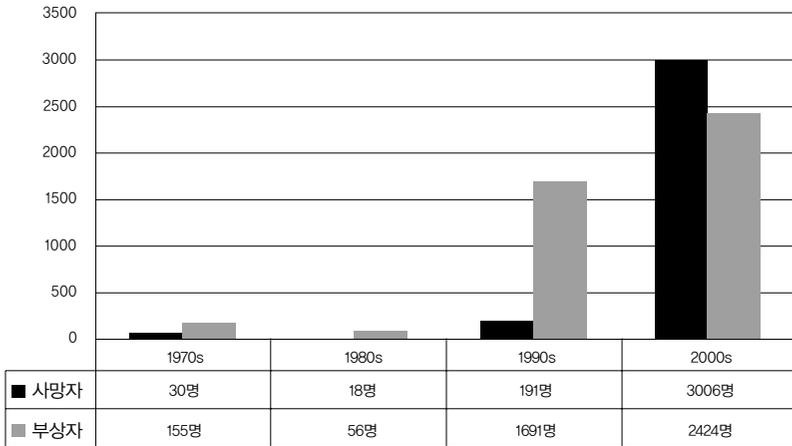
I
II
III
IV
V
VI
VII

---

<sup>84</sup>. “The National Security Strategy of the United States of America 2002,” <<http://www.state.gov/documents/organization/63562.pdf>> (검색일: 2013.5.24).

<sup>85</sup>. George W. Bush, “Commencement Address at the University of South Carolina in Columbia,” <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=407>> (검색일: 2013.5.24).

● 그림 III -1 미국 내 테러 인명피해



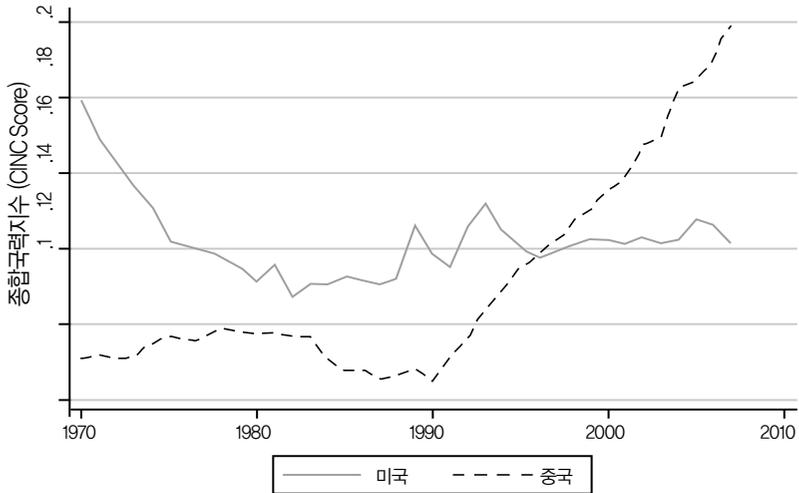
출처: “Rand Database of Worldwide Terrorism Incidents,” <<http://www.rand.org/nsrd/projects/terrorism-incidents.html>> (검색일: 2013.6.21).

한편 탈냉전 이후 미국은 중국을 잠재적 위협으로 인식하게 되었다. 2000년대에 들어서도 중국의 경제 성장이 계속되자 ‘중국 분열/붕괴론’은 힘을 잃어 갔으며 미국과 중국 사이의 세력전이(勢力轉移, Power Transition)에 대한 논의들은 본격화 되었다.<sup>86</sup> 미국과 중국의 경제 규모의 격차는 점차 줄어들고 있으며 <그림 III-2> 에서 나타나는 바와 같이 도시와 전체 인구, 군사비, 병력 수, 에너지 소비, 철강 생산에 기초한 종합국력지수(Composite Index of National Capability)에서는 중국이 미국을 1996년에 역전하였다. 이러한 상황 속에서 중국을 미국의 패권에 도전하는 위협으로 바라보는 인식이 확산되었다. 중국 위협론자들은 역사 속에서 쇠퇴하는 패권국과 상승하는 도전국 사이

<sup>86</sup> 다음을 참조. 박병광, “중국의 ‘미래상’에 관한 담론 고찰,” 정재호 편, 『중국의 강대국화: 비교 및 국제정치학적 접근』 (서울: 길, 2006).

에서 발발 했던 패권전쟁들, 예를 들어 펠로폰네소스 전쟁(스파르타와 아테네), 나폴레옹 전쟁(프랑스와 영국), 양차 세계대전(영국과 독일)에 주목하며 미국과 중국 사이에 글로벌 혹은 아시아 패권을 둘러싼 갈등은 불가피한 것으로 바라본다.<sup>87</sup>

●그림 Ⅲ-2 중국과 미국의 종합국력지수



출처: “National Material Capabilities v4.0, Correlates of War Project,”  
 <<http://www.correlatesofwar.org/COW2%20Data/Capabilities/nmc3-02.htm>>  
 (검색일: 2013.06.21).

## (2) 미국의 아시아 중시 추구

실제로 아시아 지역에서 중국의 영향력이 빠른 속도로 확대되면서 미국의 영향력은 상대적으로 줄어들었다. 미국의 월등한 군사력과 해외주

<sup>87</sup> John J. Mearsheimer, “China’s Unpeaceful Rise,” *Current History*, Vol. 105, No. 690 (April 2006), p. 162.

I
II
III
IV
V
VI
VII

둔기지 등을 고려할 때 탈냉전 이후에도 아시아에서 군사력의 균형은 유지되지만 중국의 경제적 성장은 중국과 주변국들의 경제적 상호의존을 심화시키고 있다. <그림 III-3>, <그림 III-4>, <그림 III-5>, <그림 III-6>에서 나타나는 바와 같이 한중과 일중 무역량은 한미와 미일 무역량을 초월하였으며 한국과 일본의 대중국 수출량은 대미국 수출량을 초과하였다. 또한 중국은 홍콩, ASEAN, 칠레, 파키스탄, 뉴질랜드와 FTA를 체결하였으며 한국과 일본을 비롯한 다양한 국가들과의 FTA를 추진 혹은 검토하고 있는 상황이다.<sup>88</sup> 이처럼 중국의 아시아 지역내 자국의 영향력을 확대하고 있는 상황에서 미국은 자신의 영향력을 유지하고자 재균형(Rebalancing) 전략을 추구하고 있다. 자신의 첫 해외순방지역을 유럽이 아닌 아시아로 선택했던 힐러리 클린턴 전 국무장관은 포린폴리시(Foreign Policy)에 기고한 글 ‘미국의 태평양 세기(American Pacific Century)’에서 미국의 번영과 안보는 고립주의로 달성할 수 없으며 미국은 앞으로 아시아 문제에 개입하고 지도할 확고한 의지가 있음을 천명하였다.<sup>89</sup> 이러한 미국의 ‘아시아로의 회귀 정책(Pivot to Asia)’은 아래의 여섯 가지 지침으로 요약된다.

첫째, 일본, 한국, 그리고 필리핀과의 양자동맹을 강화한다.

둘째, 중국, 인도, 인도네시아와 같은 부상하는 세력과의 관계를 심화한다.

셋째, ASEAN과 APEC과 같은 지역기구를 적극적으로 활용한다.

---

<sup>88</sup> 전병곤·구기보, 『중국의 한·중 FTA 추진의도와 남북관계에 주는 함의』 (서울: 통일연구원, 2008), pp. 25~54.

<sup>89</sup> Hillary Clinton, “America’s Pacific Century,” *Foreign Policy*, November 2011, <[http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/10/11/americas\\_pacific\\_century?page=0,1](http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/10/11/americas_pacific_century?page=0,1)> (검색일: 2013.5.24).

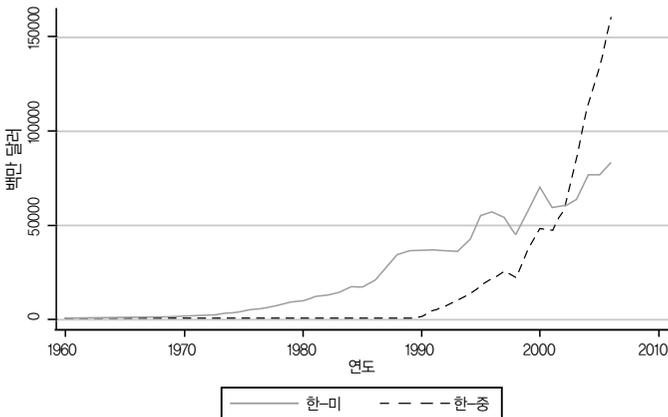
넷째, 무역과 투자를 확대한다.

다섯째, 아시아 태평양 지역에서 군사력의 재균형을 이룩한다.

여섯째, 버마와 중국 등에서 민주주의와 인권의 신장을 도모한다.<sup>90</sup>

위에서 나타나듯이 미국은 외교의 중심을 유럽과 중동에서 아시아로 전환하면서 전통적인 동맹 관계와 국제기구를 활용하여 미국의 아시아내 군사적·경제적 영향력을 유지 혹은 확대하고자 한다. 따라서 냉전기 ‘허브 앤 스포크’라고 불리는 미국 중심의 동맹체제의 회원이었던 한국은 여전히 미국에게 전략적 가치를 지닌 오래된 동맹국이라고 볼 수 있다.

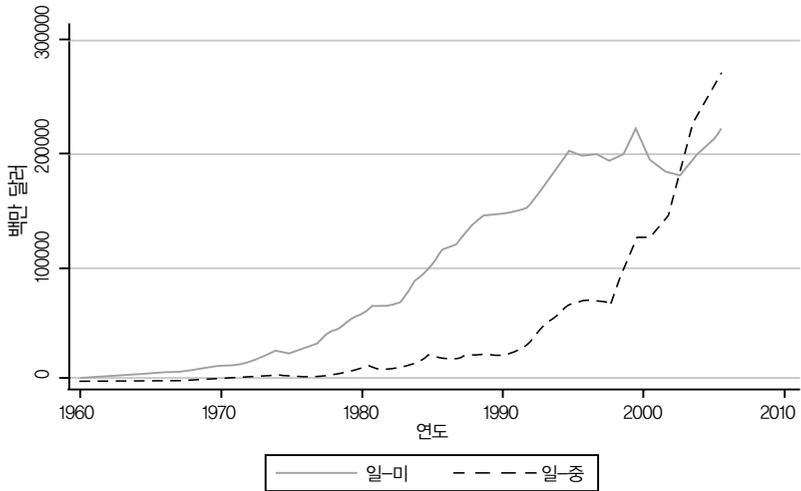
그림 III-3 한국-중국/미국 무역량



출처: Barbieri, Keshk, and Pollins, 2008.

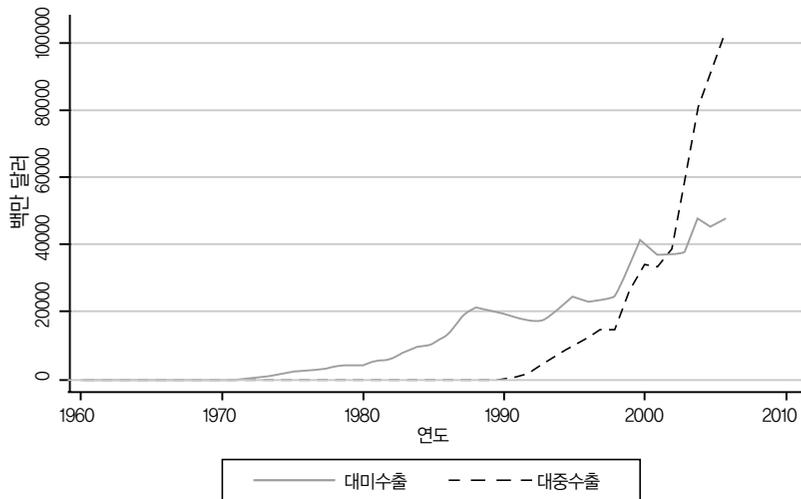
<sup>90</sup>-Eric S. Morse, "Pivot to Asia: Calculus and Consequences," *The National Strategy Forum Review*, Vol. 21, No. 4 (Fall 2012), <<http://www.nationalstrategy.com/Portals/0/documents/Fall%202012%20NSR/Morse-Pivot%20to%20Asia.pdf>> (검색일: 2013.5.24).

●그림 III-4 일본-중국/미국 무역량



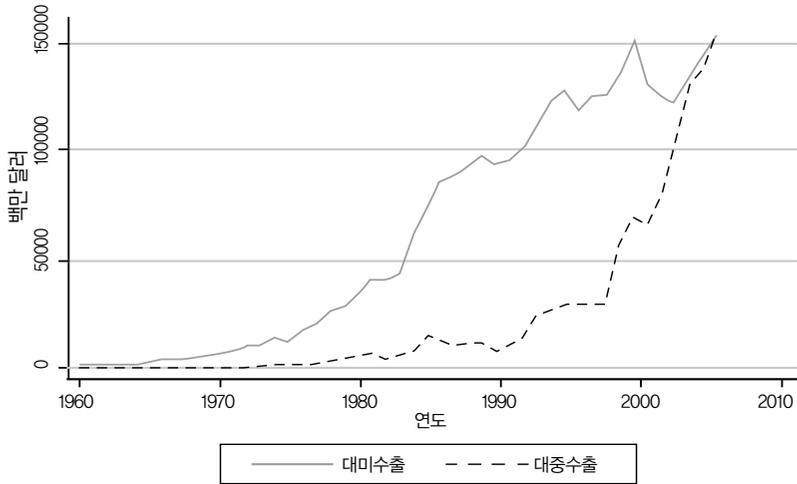
출처: Barbieri, Keshk, and Pollins, 2008.

●그림 III-5 한국의 대중/대미 수출량



출처: Barbieri, Keshk, and Pollins, 2008.

●그림 III-6 일본의 대중/대미 수출량



출처: Barbieri, Keshk, and Pollins, 2008.

미국은 안보와 경제를 모두 고려하면서 한국을 포함한 아시아 국가들과의 FTA를 추진하였다. 따라서 이들 국가와 FTA를 체결하기 위한 미국의 협상 과정을 분석하면 안보와 비안보 이슈들이 동시에 거론되는 것을 확인할 수 있다. 아가왈(Vinod Aggarwal)은 FTA 협상과정의 주요 이슈들을 살펴보면서 미국의 FTA 체결국가들을 다섯 그룹으로 분류하였다.<sup>91</sup> <표 III-2> 에서 볼 수 있듯이 한국은 싱가포르, 칠레, 호주와 더불어 안보와 경제 이슈가 함께 부각된 FTA 협상을 거친 그룹에 속한다. 중동 국가들, 이스라엘, 요르단, 모로코는 순수한 안보적 고려를 바탕으로 미국과의 FTA를 추진한 반면, 미국은 ‘동맹심화(Promotion and Support of Allies)’와 ‘세력균형(Balance of Power Consideration

- I
- II
- III
- IV
- V
- VI
- VII

<sup>91</sup> Vinod K. Aggarwal, “U.S. Free Trade Agreements and Linkages,” *International Negotiation*, Vol. 18, No. 1 (February 2013), pp. 100~107.

vis-a-vis other Powers)’이라는 안보적 동인과 ‘무역과 투자 이익 (Classical Gain from Trade and Investment)’과 ‘폭넓은 협상 촉진 (Catalyzing Broader Negotiations)’이라는 경제적 동인을 바탕으로 아시아 3개국, 한국, 싱가포르, 호주와 FTA를 체결하였다.

표 III-2 미국의 그룹별 FTA 체결국가

구 분	국가명	FTA 협상 주요 이슈	기타 특징
그룹 1	캐나다	경제	
그룹 2	NAFTA	환경 및 사회	3개국 FTA
그룹 3	싱가포르, 칠레, 호주, 한국	안보와 경제	
그룹 4	이스라엘, 요르단, 모로코, 바레인, 오만	안보	
그룹 5	도미니카공화국과 중앙아메리카 5개국(DR-CAFTA), 페루, 콜롬비아, 파나마	환경 및 사회	

출처: Vinod K. Aggarwal, “U.S. Free Trade Agreements and Linkages,” *International Negotiation*, Vol. 18, No. 1 (February 2013), pp. 93-95의 내용을 기반으로 재구성.

### (3) 한미동맹의 발전

미국의 외교정책은 부시 행정부에서 오바마 행정부로 이행하는 과정에서 이상주의에서 실용주의, 일방주의에서 다자주의, 경성권력 강조에서 연성권력 강조로 변화하는 모습을 보였다.<sup>92</sup> 이러한 변화는 행정부의 변화 뿐 아니라 미국의 상대적 국력 쇠퇴와 2008년 미국의 경제 위기에 따른 것으로 볼 수 있다. 쇠퇴하는 국가들은 종종 힘의 균형이

<sup>92</sup> 신성호, “오바마 행정부의 동아시아 및 한반도 동맹정책,” 『EAI 국가안보패널 보고서』, 제39호 (동아시아연구원, 2009. 12).

더 이상 불리하게 변하지 않도록 예방조치를 취하기도 했다.<sup>93</sup> 또한 국가는 정치적·경제적 상황으로 국내 자원 동원이 어려울 때 일반적으로 자강보다는 동맹을 통한 안보정책을 선호한다.<sup>94</sup> 물론 미국의 양자 동맹 정책을 테러와 중국이라는 두 위협 요소에 대한 대응 전략으로만 이해할 수는 없다.<sup>95</sup> 그러나 미국이 상대적 쇠퇴를 경험하고 아시아의 부흥을 지켜보면서 한미동맹을 포함한 전통적 아시아 군사 동맹을 안보, 경제, 에너지, 환경 등의 다양한 영역들의 협력을 꾀하는 포괄적 동맹으로의 변화를 추구한다는 사실을 부인할 수 없다. 더구나 이러한 동맹관계의 심화는 군사, 경제, 문화, 환경과 같은 다양한 영역들을 서로 연계시켜 경성권력과 연성권력을 동시에 적절히 활용하여 자신들의 국익을 극대화하겠다는 스마트파워론(Smart Power Theory)을 기저에 두고 있다.<sup>96</sup>

이처럼 한미 FTA의 추진 배경에는 미국의 아시아 중시 외교와 더불어 군사력 뿐만 아니라 경제력과 외교력을 동시에 활용하겠다는 새로운 외교 전략이 존재한다. 게다가 2008년 세계금융위기 속에서 미국은 한국과의 FTA의 필요성을 재확인할 수 있었다. 국내경제의 침체 속에서 아시아 시장의 확보는 보다 중요해지고 있으며 북한의 핵무기

<sup>93</sup> 세력균형의 변화에 따른 예방전쟁에 대해서는 다음을 참조. Jack S. Levy, "Preventive War and Democratic Politics," *International Studies Quarterly*, Vol. 52, No. 1 (March 2008), pp. 1~24.

<sup>94</sup> 국내불안정과 동맹관계에 대한 연구로는 다음을 참조. Jack S. Levy and Michael Barnett, "Domestic Sources of Alliances and Alignments: The Case of Egypt, 1962-1973," *International Organization*, Vol. 45, No. 3 (Summer 1991), pp. 369~395.

<sup>95</sup> Jae Jeok Park, "The US-led Alliances in the Asia-Pacific: Hedge against Potential Threats or an Undesirable Multilateral Security Order?," *Pacific Review*, Vol. 24, No. 2 (May 2011), pp. 140~144.

<sup>96</sup> Hillary Clinton, "The Art of Smart Power," *NewStatesman*, July 18, 2012, <<http://www.newstatesman.com/politics/politics/2012/07/hillary-clinton-art-smart-power>> (검색일: 2013.5.27).

I
II
III
IV
V
VI
VII

개발과 중국의 지속적 성장 속에서 한국의 전략적 가치는 유지되고 있다.<sup>97</sup> 상대적 국력의 쇠퇴 속에서 강대국이 선택하는 ‘축소(Retrenchment)’ 전략의 하나는 기존 동맹국들과의 관계를 강화하는 것이다. 특히 상대적 국력의 쇠퇴가 빠른 속도로 진행될 경우에는 국내 개혁만으로 효율적인 관리가 불가능하기 때문에 동맹과 외교정책의 공조를 통한 국면 전환을 모색한다.<sup>98</sup> 현재 미국은 상대적 국력의 쇠퇴와 국내경제 침체의 해법을 아시아에서 찾고 있으며, 한미 FTA는 그러한 미국의 세계 전략의 일환으로 실행되었다고 볼 수 있다.

한국 역시 한미 FTA를 단순히 경제적 동기에 추진한 것은 아니었다. 노무현 대통령 집권 이후 전시작전권, 주한미군 방위비 분담, 전략적 유연성 관련 이슈 등을 다루어나가는 과정에서 한미동맹에 전환적 국면을 맞이했고 이를 돌파하기 위한 수단으로 한미 FTA가 추진되었다는 견해도 있다. 이러한 가설의 연장선상에서 정부 관계자들은 한미 FTA를 ‘경제동맹’이라고 지칭하며 의미를 부여하기도 했다. 또는 ‘경제동맹’이라는 용어를 사용하지 않더라도 군사동맹으로 출발한 한미동맹이 FTA 체결이라는 계기를 통해 한 단계 도약할 수 있었다는 데에는 이론의 여지가 없을 것이다. 이러한 평가는 ‘한미동맹의 복원’을 내세웠던 이명박 정부 시기부터 두드러졌으며 박근혜 정부 들어서도 FTA에 대한 평가는 이러한 연장선상에서 이루어지는 모습을 보였다.<sup>99</sup> 요약하면 한국 정부는 한미 FTA가 단순히 교역의 확대와

97. 다음을 참조. Steven Schrage, “The United States and Korea Leading beyond the Storm,” *A Report of the CSIS Scholl Chair in International Business* (November 2009).

98. 쇠퇴하는 강대국들의 외교정책에 대해서는 다음을 참조. Paul K. MacDonald and Joseph M. Parent, “Graceful Decline? The Surprising Success of Great Power Retrenchment,” *International Security*, Vol. 35, No. 4 (Spring 2011), pp. 7~44.

99. 『조선일보』, 2013년 5월 8일.

경제적 후생의 증가라는 목적 이외에도 한미관계 전반 특히 한미 안보 관계와 관련하여 적지 않은 기대 속에서 양국간 FTA를 추진·협상·체결하였던 것이다.

I
II
III
IV
V
VI
VII



# IV

---

## 한중 FTA의 추진배경





# 1. 중국의 FTA 전략

## 가. 추진현황

일반적으로 일국의 FTA 추진은 경제적 이익의 추구를 목적으로 하지만, 다른 국가나 지역을 대상으로 하기 때문에 국제관계의 이해와 영향력 등과 같은 외교·안보적 이익추구도 반영된다. 특히, 지속적 경제 성장을 통해 체제를 안정시키고 강대국으로 부상하려는 국가 중국의 경우에는 더욱 그러하다. 따라서 중국이 FTA를 적극적으로 인식하고 추진하게 된 배경에는 경제적 측면과 정치·외교적 측면이 동시에 작용하고 있다.

중국이 FTA를 적극적으로 인식하고 추진하게 된 경제적 배경에는 지속적 경제성장을 위한 경제발전 전략과 밀접한 관련이 있다. 1979년부터 추진된 개혁개방 정책을 통해 중국은 대내적으로 시장화와 사유화를 통한 사회주의시장경제체제를 확립하는 한편, 점진적 개방을 통한 외국인 직접투자와 수출을 확대함으로써 세계경제체제에 적극 편입해갔다.

WTO 가입을 전후해 중국은 세계화와 지역주의 추세를 중국적으로 인식, 수용하기 시작했다. 즉, 중국의 경제성장에 어느 것이 유리한가를 기준으로 세계화와 지역주의를 상호대립적 관계가 아닌 상호 보완적 관계로 인식하였다.<sup>100</sup> 중국의 세계화에 대한 동참은 자국경제성장에 유리하기 때문에 WTO 가입에 적극적이었지만, 세계화에 따른 양극화 문제 같은 부정적 영향들에 대한 대응차원에서 지역주의와 양자주의에도 주목하였다.

<sup>100</sup> 秦亞青, “多邊主義研究: 理論與方法,” 『世界經濟與政治』, 2001年 第10期 (北京: 世界經濟雜誌社, 2001), pp. 9~10.

I
II
III
IV
V
VI
VII

이러한 중국의 인식은 2001년 WTO 각료회의에서 결렬된 DDA가 기폭제가 되었다. WTO에 가입한 중국은 WTO체제에서 선진국과 개도국의 불공정한 거래와 불평등 문제가 해소될 수 없음을 인식하고<sup>101</sup> EU(1993), NAFTA(1994), 남미공동시장(Mercade Comun del Surb: MERCOSUR, 1995) 등 세계적 지역주의 확산에 대응해 동아시아 지역에서의 경제협력체 형성에 깊은 관심을 갖게 되었다.

이에 따라 중국은 세계 다자무역체제에 적극 참여하면서 지역 및 양자간 경제협력의 확대를 통한 경제발전전략을 수립하였고 대외무역 및 투자유치 증대를 통한 경제발전 및 지역 경제협력을 확대시키는 수단으로 FTA를 중시하였다. 2005년에 발표한 중국의 11차 5개년 경제규획에 의하면 국민경제와 대외무역의 발전을 위해 전방위적이고 다층적인 FTA 체제를 구축하여 세계 각 지역 및 국가와 경제무역관계를 확대할 것임을 명기하고 있다.<sup>102</sup> 또한 같은 해 7월 상무부가 마련한 ‘지역경제협력 참여 전략’에서는 주변국과의 협력, 시장개척, 에너지·자원 확보의 원칙에 따라 FTA를 추진할 것임을 밝히고 있다.<sup>103</sup>

이처럼 중국의 적극적인 FTA 인식은 경제발전전략의 변화와 더불어 탄력을 받기 시작했다. WTO 가입에 따른 무역확대와 외환보유액의 증가를 배경으로 중국은 ‘해외로부터의 기술과 자본을 유치하는(引進來)’ 기존 발전전략에 더하여 ‘해외로 진출하는(走出去)’ 전략을 도입하기 시작했다. 이를 통해 기업의 해외진출, 해외투자, 다국적 경영을 장려함으로써 기업의 국제경쟁력을 강화하고 해외시장 진출 및 수출 증진, 선진

101. 楊洁勉, 『國際體系轉型和多邊組織發展』(北京: 時事出版社, 2007), pp. 109~114.

102. “中共中央關於制定國民經濟和社會發展第十一個五年規劃的建議,” 『十六大以來重要文獻選編(中)』(北京: 中央文獻出版社, 2006), p. 1076.

103. “具備區域經濟合作基礎: 商務部初定中國策略,” <<http://www.gx.xinhuanet.com>> (검색일: 2005.7.11).

기술 도입, 에너지자원 공급선 확보 등을 도모해왔다.<sup>104</sup> 이러한 전략의 변화는 중국이 FTA를 적극적으로 추진하는 배경이 되었다.

이처럼 중국은 지속적인 경제성장을 위해 FTA를 전략적으로 활용함과 동시에 개혁개방의 부작용인 지역, 빈부격차, 실업, 부패, 소수민족문제 등 사회불안 요인을 제어하고자 노력해왔다. 이러한 요소들의 제어는 지배체제의 안정과 2020년 전면적 샤오강(小康)사회를 실현하는데 필수적이기 때문이다. 따라서 중국의 FTA 추진은 경제적 이익 추구하고 더불어 지속적 부상을 위한 안정적 주변 환경의 창출과 국제적 지위 및 영향력을 확대하려는 대외전략과 궤를 같이한다.

탈냉전 이후 중국은 ‘평화와 발전’을 표방하면서 세계 각국과 우호협력관계를 발전시키는 전방위 외교와 다극화 전략을 구사해왔다. 다극화 전략은 경제발전을 위해 미국과 협력관계를 지속하면서도 미국의 일방주의를 견제해야 하는 딜레마를 해결하기 위해 다극의 주체가 될 수 있는 여타의 강대국과 동반자 관계를 도모하는 다자외교로 구현되었다. 중국은 이를 통해 책임대국의 이미지를 구축함으로써 주변국의 경계를 완화하고 국제사회에서 주도적으로 활동하면서 자신의 영향력을 확보하고자 했다.<sup>105</sup> 따라서 중국은 글로벌 차원에서 다자외교를 추진함과 동시에 지역강대국으로서의 역할에 걸맞은 주변지역 특히, 동아시아 지역에서 다자주의를 주도하기 시작했다.<sup>106</sup> 이러한 변화는 중국이 주변국(지역)에서 FTA를 적극 추진하는 배경이 되었다. 왜냐하면 주변국과의 FTA 체결은 경제협력은 물론 중국의 현대화를 위한

104. 백권호·서석홍, “중국기업 해외직접투자(走出去)의 현황과 평가,” 『중국학연구』, 제35집 (중국학연구회, 2006), pp. 283~307.

105. 전병곤·구기보, 『중국의 한중 FTA 추진의도와 남북관계에 주는 함의』 (서울: 통일연구원, 2008), p. 27.

106. 위의 책, p. 27.

I
II
III
IV
V
VI
VII

주변정세의 안정과 주변국들이 전통적으로 갖고 있는 중국에 대한 안보적 불안 심리를 완화시키는데 유용하며, 특히 역내 주도권을 확보할 수 있는 통로와 수단으로 기능할 수도 있기 때문이다.<sup>107</sup>

이러한 배경에서 중국은 2001년 WTO 가입 이후 FTA를 전략적으로 추진해왔다. 일반적으로 FTA 추진은 공동연구, 협상, 발효의 3단계로 진행되며, 이를 기준으로 2013년 10월 현재 중국의 FTA 추진 현황을 도표로 정리한 것이 <표 IV-1>이다. 중국은 구체적으로 12개의 국가 및 지역과 FTA를 체결했으며, 7개의 국가 및 지역과 FTA 협상 중에 있고, 3개의 국가 및 지역과는 공동연구 단계에 있다. 중국이 2000년대 이후에야 비로소 본격적으로 FTA를 추진했다는 점과 공동연구와 협상을 거쳐 발효에 이르는 과정에 적지 않은 시간이 필요하다는 점을 감안하면 중국의 FTA 추진은 상당한 성과를 거두고 있다고 평가된다.

---

<sup>107</sup> 전병근·구기보, 『중국의 한중 FTA 추진의도와 남북관계에 주는 함의』, pp. 26~28.

표 IV-1 중국의 FTA 추진현황(2013년 10월 현재)

진행단계	상대국(지역)	추진현황
기체결 12건	홍콩	03년 6월 CEPA체결 8차례의 CEPA 보완협정 체결
	마카오	03년 10월 ECPA 체결 10차례의 CEPA 보완협정
	ASEAN	상품: 04년 11월 서명, 05년 7월 발효 서비스: 07년 1월 서명, 07년 7월 발효 투자: 09년 8월 서명, 10년 1월 발효
	칠레	상품: 05년 11월 서명, 06년 10월 발효 서비스: 08년 4월 서명, 10년 8월 발효
	파키스탄	상품, 투자: 06년 11월 서명, 07년 7월 발효 서비스: 09년 2월 서명, 10년 8월 발효
	뉴질랜드	08년 4월 서명, 09년 1월 발효
	싱가포르	08년 10월 서명, 09년 1월 발효
	페루	09년 4월 서명, 10년 3월 발효
	코스타리카	10년 4월 서명, 11년 8월 발효
	대만	10년 6월 ECFA 기본협정 서명, 10년 9월 발효 12년 8월 세관협력협정 및 투자보장협정 체결 상품서비스 협상 진행중
	아이슬란드	07년 4월 협상 개시, 13년 4월 서명, 발효 미정
	스위스	11년 1월 협상 개시, 13년 7월 서명
협상중 8건	GCC	05년 4월 협상 개시, 09년 6월 제5차 협상
	호주	05년 5월 협상 개시, 13년 6월 제19차 협상
	노르웨이	08년 9월 협상 개시, 10년 9월 제8차 협상
	SACU *	04년 6월 협상 개시 선언
	한국	12년 5월 2일 협상 개시 선언, 13년 4월 제5차 협상
	한중일	12년 11월 20일 협상 개시 선언, 13년 3월 제1차 협상
	RCEP **	12년 11월 20일 협상 개시 선언, 13년 5월 제1차 협상
공동연구 3건	인도	RTA 공동연구 완료(03.6-07.10, 6차례회의)
	SCO	공동연구 검토
	남아프리카공화국	공동연구 검토

출처: 산업통상자원부, <<http://www.fta.go.kr>> (검색일: 2013.10.9).

\* 남아프리카 관세동맹(Southern African Customs Union).

\*\* 상하이 협력기구(Shanghai Cooperation Organization).

## 나. 추진전략

상술한 바처럼 다양한 지역 및 국가와 FTA를 추진하고 있는 중국의 FTA 추진 전략을 실증적으로 분석하기 위해 2013년 10월 현재 중국이 이미 체결했거나 협상중인 19건을 대상으로 중국의 FTA 추진 목적을 분석하고 그 전략적 함의를 도출하고자 한다.

### (1) 추진 목적

중국의 FTA 추진과정을 보면 주변지역을 중심으로 추진 대상국이 전방위적으로 확산되고 있으며 협상형식도 양자협정과 다자협정, 그리고 합의내용도 낮은 수준에서 포괄적 수준으로 확대되는 추세에 있다.<sup>108</sup> 예를 들면, 추진 대상국이 아시아에서 중남미(페루, 코스타리카), 아프리카(남아공), 유럽(아이슬란드, 노르웨이) 등으로 확대되고 있으며, 추진형식도 양자협정과 권역별 다자협정(ASEAN, SCO, GCC 등)으로 구분되고, 낮은 수준(ASEAN, 칠레)에서 포괄적 수준(뉴질랜드, 파키스탄)으로 확대되고 있다. 따라서 개별적인 중국의 FTA 추진 목적도 다양할 수밖에 없지만 대체로 다음 몇 가지로 요약할 수 있다.<sup>109</sup>

첫째, 해외시장 개척 및 중국기업의 해외진출이다. 중국은 급증하는 무역마찰을 해소하기 위해 FTA를 체결하는 한편, FTA를 통해 새로운 시장을 개척해 수출시장을 다변화하고 중국기업의 해외진출을 촉진하려는 의도를 가지고 있다. 이러한 목적은 칠레, 호주, 노르웨이, 스위스 등에서 두드러진다.

---

<sup>108</sup> 전병곤·구기보, 『중국의 한중 FTA 추진의도와 남북관계에 주는 함의』, p. 47.

<sup>109</sup> 전병곤, “중국의 FTA 추진과 대외전략적 함의,” 『중국 신외교전략과 당면한 이슈들』 (서울: 오름, 2013), pp. 197~200.

둘째, 국내개발이다. 중국은 지속적인 경제성장을 위해 새로운 성장 동력으로 서부대개발과 동북진흥계획을 제시한 적이 있다. 따라서 인접국과의 FTA를 통해 이 지역의 개발을 활성화시키고자 한다. 인접한 SCO 및 파키스탄과의 에너지 협력 및 수송망 확충은 서부대개발과 연계될 수밖에 없고, 중국 동북지역의 경우에도 한국과 일본의 자본과 기술을 유치하는데 FTA는 유용한 수단이 된다.

셋째, 선진기술의 획득이다. 중국은 선진기술 이전 및 획득을 위해 해외 인수합병(Mergers and Acquisitions: M&A)을 포함한 ‘해외진출(走出去)’전략을 추진하고 있는데 FTA는 외국인직접투자(Foreign Direct Investment: FDI) 증가로 인한 기술이전 외에도 상대국에 대한 M&A에 유리한 여건이 조성될 수 있기 때문에 이를 활용하고자 한다. 중국의 FTA 대상국 중 기술 선진국인 한국, 싱가포르, 호주, 스위스 등이 이에 해당한다.

넷째, 산업경쟁력 제고이다. FTA를 추진하는 다른 대부분의 국가와 마찬가지로 중국도 관세인하 및 비관세장벽 철폐를 통해 시장접근성을 강화하고 산업고도화 촉진을 도모한다.<sup>110</sup> 투자환경 및 제도, 금융, 서비스산업이 취약한 중국의 입장에서 국내 산업에 미치는 충격이 크지 않으면서 경쟁력을 강화시켜줄 수 있는 FTA 대상국으로는 중소 규모의 선진국인 홍콩, 싱가포르, 아이슬란드, 뉴질랜드 등이 해당된다.

다섯째, 에너지 자원의 확보이다. 중국은 지속적인 고도 경제성장에 따른 석유 및 원자재 수요 급증과 가격의 상승에 대한 대응책으로 석유, 희귀 광물자원 등 원자재 확보를 위해 FTA를 적극 추진하고 있다.<sup>111</sup> 구체적으로 원유와 천연가스 등 에너지 자원을 확보하기 위해

<sup>110</sup> 전병근·구기보, 『중국의 한중 FTA 추진의도와 남북관계에 주는 함의』, p. 51.

<sup>111</sup> 위의 책, pp. 51~52.

I
II
III
IV
V
VI
VII

GCC, SCO와, 에너지 수송을 위한 파이프라인 건설 및 광산개발을 위해 파키스탄과 FTA를 추진하고 있다.<sup>112</sup> 또한 칠레(구리), 호주(아연, 니켈, 철광석), 아이슬란드(알루미늄)도 주요 자원보유국으로 여기에 해당된다.<sup>113</sup>

여섯째, 화교네트워크 및 중화경제권 형성이다. 홍콩, 마카오는 중국의 통합대상이며 향후 통합해야 할 대상인 대만과도 FTA를 전략적으로 추진하고 있다.<sup>114</sup> ASEAN 역시 화교의 주요 경제활동지역이다. 중국은 이들 지역과 중국 내지와의 경제적 연계성 및 상호의존성을 높임으로써 중장기적으로 홍콩 포함 대만을 통합시키려는 의도를 가지고 있으며, 이를 발판으로 ASEAN까지 포괄하는 중화경제권을 구상하고 있다.<sup>115</sup>

일곱째, 지역협력 안보와 주도권 강화이다. FTA를 통한 경제교류협력의 강화는 경제적 상호의존도를 높이고 경제통합을 가속화할 뿐만 아니라 정치사회적 신뢰와 안정성을 제고시켜 지역통합을 촉진시킬 수 있다.<sup>116</sup> 이러한 기능주의적 접근에 FTA는 유리한 수단이 된다. 최근 중국은 자국의 경제력을 바탕으로 주변국과의 경제협력을 강화해 상호 공동이익을 추구하고 있기 때문에 FTA는 중국의 평화적 부상에 유리한 주변 환경 창출과 ‘중국위협론’을 완화시키는데 유효한 수단으로 활용되고 있다. 주변지역, 특히 동아시아 지역에서 추진하고 있는 FTA는 이러한 목적이 강하게 내포되어 있다.

---

112. 전병곤·구기보, 『중국의 한중 FTA 추진의도와 남북관계에 주는 함의』, pp. 51~52

113. 위의 책.

114. 위의 책, p. 52.

115. 위의 책.

116. 위의 책.

## (2) 전략적 합의

이상 중국의 FTA 추진목적은 종합하면 해외시장 개척 및 중국기업의 해외진출, 선진기술 획득, 산업경쟁력 제고, 국내개발 등은 경제적 목적에 해당되나, 화교네트워크 및 중화경제권 형성, 에너지자원 확보, 지역협력안보와 주도권 강화는 외교안보적 목적에 해당된다고 평가된다. 물론 특정 국가(지역)와의 FTA 체결이 어느 하나의 목적만을 이루기 위해 추진되는 경우는 거의 없고 대부분 2개 또는 3개의 목적이나 효과를 동시에 고려해 추진하며 경제적 이익을 우선적으로 고려해 추진하는 것이 일반적이다.

그럼에도 불구하고 중국의 FTA 추진전략에서 경제적 동기 이외에 에너지자원 확보와 외교안보적 동기는 중요한 요인으로 작용하고 있다. 앞서서도 언급했지만 중국의 FTA 대상국 중 GCC, SACU, SCO, 칠레, 호주, 아이슬란드, 페루 등 주요 자원보유국이 거의 망라되어 있다. 중국이 FTA 체결 대상국 선정에서 자원을 중시하는 이유는 빠르게 성장하는 거대국가로서 에너지 및 광물자원이 필요하기 때문이기도 하지만 중국이 기존 에너지질서의 일원이 아닌 새로운 참여국이기 때문이기도 하다.

또한 중국이 FTA를 추진하는데 외교·안보적 목적은 매우 중요하게 고려되고 있다. 중국이 FTA의 협상과정에서 보여준 정치적 양보와 타협은 이를 상징적으로 보여준다. 특히, 교역비중이 낮고 경제적 효과도 두드러지지 않은 페루, 칠레, 파키스탄과의 경우와 통합의 대상인 홍콩, 마카오, 대만 등에서 그러한 모습을 보였다. 또한 중국이 FTA 대상국을 선정하는데 경제규모가 작은 국가를 우선한다는 점도 그러하다. 사실 중국이 경제적 효과만을 고려한다면 거대경제국이나 경제 강국과의 FTA가 더 효과적이다. 그러나 중국이 추진하는 FTA 대상국들은 대

I
II
III
IV
V
VI
VII

부분 개도국이거나 선진국이라 하더라도 충격이 적은 중소 규모의 국가들이다. 이는 외교안보적으로 경쟁관계에 있는 국가보다 중국의 주도적 역할을 발휘할 수 있는 국가들과 우선하려는 의도로 보인다.

특히, 중국의 FTA 추진 대상 국가 및 지역이 주로 주변지역에 집중되어 있다는 점은 주목된다. 이는 중국이 주변지역과의 FTA 추진을 통해 주변 정세의 안정을 도모하는 상호의존효과를 기대하고 있음을 알 수 있다. 왜냐하면 FTA는 거대 중국이 상대적으로 소규모인 국가와 협력을 제도화함으로써 상호의존도를 높일 수 있는 유용한 수단이기 때문이다. 이는 그동안 중국이 ASEAN 및 한국과의 FTA 추진에 적극적인 반면, 경제적 비중이 높은 미국, 일본과의 FTA에 소극적인 데서도 확인할 수 있다.

이처럼 중국이 FTA를 수단으로 주변지역과의 경제통합을 통해 안정화를 도모하려는 시도는 역내 영향력을 확대하고 주도권을 확보하려는 의도와 맞닿아 있다.<sup>117</sup> 구체적으로는 미국의 대중국 견제에 대한 대응이며 역내 차원에서는 인도 및 일본의 주도권 및 영향력에 대한 경쟁이다.

중국의 외교안보정책에 있어서 대미관계를 어떻게 설정하는가는 가장 중요한 부분이다. 그동안 중국은 미국과의 직접적인 대결보다는 협력을 통한 국력 증진을 도모하면서 동시에 미국의 대중국 견제에 맞서 지역적 영향력을 강화하는 정책을 구사해왔다. 최근 중국이 상호 협력을 통한 상생의 ‘신형대국관계’ 건설을 제시한 점도 이의 연장선상에 있다. 특히, 주변 지역에서 중국의 부상을 견제하려는 역학구조의 형성을 차단하면서 자국에 유리한 질서형성에 깊은 관심을 보이고 있다.

---

<sup>117</sup> 전병근·구기보, 『중국의 한중 FTA 추진의도와 남북관계에 주는 함의』, p. 53.

이 점에서 FTA는 상대국과 공동이익과 의존성이 확대되어 상대적으로 미국의 영향력을 약화시키는데 유용한 수단으로 활용될 수 있다.<sup>118</sup>

중국의 이러한 전략적 고려가 가장 두드러지게 나타나는 FTA는 SCO와 ASEAN이며, 한국, 한중일, RCEP 역시 이의 일환으로 해석된다. 이처럼 중국의 FTA 추진은 제도적 경제협력을 통해 지속발전을 위한 안정적 환경을 조성하려는 일환이나, 중장기적으로는 이를 수단으로 주도권 확보와 영향력 확대를 도모함으로써 자국에 유리한 질서형성에 활용하려는 전략적 의도를 갖고 있다고 평가된다. 따라서 중국의 FTA 추진 전략에는 독자적 강대국화 추구를 향한 통상전략과 외교안보적 목표가 결합되어 있으며,<sup>119</sup> 이는 한중 FTA에도 적지 않은 시사점을 제공한다. 대표적으로 지역협력 안보나 지역주도권 강화는 한중 FTA를 추진하는 중국의 전략적 의도와 관련해 많은 시사점을 준다.

## 2. 한중 FTA의 추진배경

### 가. 추진경과

중국은 ASEAN과 FTA 체결에 합의한 2002년 말부터 한중일 FTA에 관심을 보였다. 특히, 2003년 10월 한일 FTA 협상이 개시되자 중국은 한국과의 FTA 체결을 위해 적극적인 입장을 보이기 시작했다. 그 결과 2004년 9월 한중 FTA의 타당성에 관한 공동연구를 추

<sup>118</sup> 이를 FTA의 안보외부효과라 한다. 전병곤·구기보, 『중국의 한중 FTA 추진의도와 남북관계에 주는 함의』, p. 53.

<sup>119</sup> 중국이 FTA를 통해 지역내에서 독자적인 강대국화를 추진하고 있다는 시각은 Agata Antkiewicz and John Whalley, “China’s New Regional Trade Agreements,” *NBER Working Paper*, (December 2004)를 참조.

I
II
III
IV
V
VI
VII

진하기로 합의하였고, 2005년부터 2년간 중국의 국무원 산하 세계발전 연구중심과 한국의 대외경제정책연구원이 공동연구를 수행하였다.

이어 2007년 3월부터 2010년 5월까지 양국의 정부, 학계, 업계 전문가가 참여하는 산관학 공동연구를 진행하였다. 당시 양국의 산관학 공동연구의 추진 배경에는 2006년 2월부터 공식 개시된 한미 FTA 협상에 자극 받은 중국의 적극성이 작용했다. 한미 FTA 협상 직후인 2006년 3월 당시 중국의 상무부장인 보시라이는 한중 FTA가 필요하다고 주장한바 있고, 2007년 방한한 당시 국무원 총리인 원자바오도 한중 산관학 공동연구의 조속한 결과를 촉구하기도 했다.<sup>120</sup>

3년간의 산관학 공동연구를 종료한 이후 한중은 FTA 협상을 위한 사전 및 실무협의를 거쳐 2012년 5월 협상개시를 공식 선언하였다. 다만 농수산물 및 일부 제조업 분야에 대한 국내적 우려를 고려하여, 일반 FTA 협상과는 달리 단계별 협상방식을 채택했다. 즉, 1단계에서 민감품목 보호 범위를 정한 후 2단계에서 전면적인 품목 협상을 진행하는 방식이다. 1단계 협상은 총 7차례의 협상을 거친 끝에 2013년 9월 종료되었는데 이는 한중정상회담(6.27)에서의 ‘높은 수준의 포괄적 FTA 원칙’과 ‘협상 가속화에 대한 합의’가 적절한 역할을 했다고 볼 수 있다.<sup>121</sup> 즉, 박근혜 정부에서 진전된 한중관계가 한중 FTA의 협상을 조속히 마무리하는데 배경으로 작용하였다고 평가된다.

이로써 양국은 상품 분야, 서비스·투자 분야, 법률 분야, 경제협력 분야의 협상기본지침(Modality)에 대해 기본적인 합의를 이루었다. 1단계 협상에서 적극적인 중국에 비해 한국은 상대적으로 신중한 접근을

---

120. “溫家寶在中韓經濟界午餐會上發表演講,” <<http://www.fmprc.gov.cn/chn/wjdt/zyjh/t310601.htm>> (검색일: 2013. 7. 1).

121. “中韓面向未來聯合聲明(全文),” <<http://www.fmprc.gov.cn>> (검색일: 2013. 7. 1).

펼치면서 중국의 민감 분야에 대한 양보를 얻어낸 성과를 거두기도 했다. 대표적인 예로 그동안 중국측이 논의에 소극적이었던 경쟁, 지적재산권, 전자상거래, 환경, 투명성, 경제협력 등의 분야를 향후 협상대상에 포함시킨 점과 우리 민감품목에 대한 보호와 주력 수출품에 대한 공세적 이익을 확보할 수 있는 자유화율에 합의한 점을 들 수 있다. 특히, 역외가공지역 논의에 합의한 것은 개성공단의 국제화와 한반도 신뢰프로세스에도 기여할 수 있을 것으로 평가된다.<sup>122</sup>

그럼에도 불구하고 향후 1단계에서 합의한 기본지침을 기초로 전 분야의 협정문 및 시장개방 양허 안에 대해 본격적인 협상을 진행할 경우 적지 않은 난관에 봉착할 것으로 예상된다. 양국의 민감 품목은 물론 개방 수준 등에서 쟁점이 많을 뿐만 아니라 한반도를 둘러싼 외교 안보 지형의 변화와 전략적 동기들을 고려하면 더욱 그러하다.

I

II

III

IV

V

VI

VII

<sup>122</sup> 산업통상자원부, “한중 FTA 제1단계 협상 마무리,” <<http://www.fta.go.kr>> (검색일: 2013.10.9).

표 IV-2 한중 FTA의 추진경과

일정	추진 내용
2004.09	AEAN + 3 경제장관회의 계기 한중 통상장관회담시 민간 공동연구 개시 추진 합의
2005	2005년부터 중국의 국무원발전연구중심(Development Research Center of the State Council: DRC)과 대외경제 정책연구원(KIEP)간 공동연구 개시, 1년차 연구수행
2006	민간공동연구 2년차 연구수행 후 11월 연구종료
2006.11.17	APEC 각료회의 계기 한중 통상장관회담에서 한중 FTA 산관학 공동연구를 2007년부터 개시기로 합의
2007.03.22-23	한중 FTA 산관학 공동연구 제1차 회의 개최(북경)
2007.07.03-04	한중 FTA 산관학 공동연구 제2차 회의 개최(서울)
2007.10.23-35	한중 FTA 산관학 공동연구 제3차 회의 개최(위해)
2008.02.18-20	한중 FTA 산관학 공동연구 제4차 회의 개최(제주)
2008.06.11-13	한중 FTA 산관학 공동연구 제5차 회의 개최(북경)
2010.02	한중 FTA 산관학 공동연구 수석대표간 협의(북경)
2010.05.23	한중 통상장관 회담시 산관학 공동연구 종료 방안 논의
2010.05.28	양국 정상 입석하에 양국 통상장관, 산관학 공동연구 종료 관련 양해각서 서명
2010.09.28-29	한중 FTA 정부간 사전협의 제1차 회의 개최(북경)
2011.04.11	한중 통상장관 회담(북경)
2012.02.24	한중 FTA 공청회
2012.03.01-02	한중 FTA 추진 관련 사전 실무협의 개최(서울)
2012.03.22-23/04.05	한중 FTA 추진 관련 사전 실무협의 개최(북경)
2012.05.02	한중 FTA 협상 개시 선언(북경)
2012.05.14	제1차 협상(Kick-off Meeting) 개최(북경)
2012.07.03-05	제2차 협상 개최(제주)
2012.08.22-24	제3차 협상 개최(위해)
2012.10.30-11.1	제4차 협상 개최(경주)
2013.04.26-28	제5차 협상 개최(하얼빈)
2013.07.02-04	제6차 협상 개최(부산)
2013.09.03-05	제7차 협상 개최(웨이팡)

출처: 산업통상자원부, <<http://www.fta.go.kr>> (검색일: 2013.10.12).

## 나. 추진의도

한중 FTA가 제안된 이후 1단계 협상에 이르기까지 약 10년 동안 한중 FTA의 추진 경과를 보면 한국보다 중국이 상대적으로 더 적극적인 입장을 보여 왔다. 중국이 한중 FTA에 깊은 관심을 갖는 이유는 무엇일까? 중국의 FTA 전략을 한중 FTA에 적용하면 중국의 한중 FTA 추진 의도에는 경제적 측면과 외교안보적 측면이 복합적으로 작용하고 있음을 알 수 있다. 경제적 측면에서는 해외시장 개척 및 중국 기업의 해외진출, 선진기술 획득, 산업경쟁력 제고, 수출 및 투자 증대, 국내개발 등이, 외교안보적 측면에서는 지역협력 안보나 지역주도권 강화 등이 적용 가능하다. 여기에다 중국의 대외전략과 동북아 및 한반도 정책을 종합적으로 고려해 중국의 한중 FTA 추진의도를 전략적으로 분석하면 다음과 같다.

### (1) 지속적 부상

중국은 자국의 안정적이고 지속적인 부상을 실현시키려는 전략의 일환으로 한중 FTA를 추진하고 있다. 중국은 2005년 미국, 일본, 독일에 이어 세계 4위의 경제대국으로 부상했으며, 2008년 독일을 제치고 세계 3위를 기록한데 이어, 2010년 일본을 누르고 세계 2위 경제대국으로 부상했다. 2012년 기준 중국의 교역량 3.87조 달러로 미국(3.88조 달러)에 이어 세계 2위를 기록했고, 외국인 투자유치 규모 역시 1,117억 달러로 미국(1,467억 달러)에 이은 세계 2위에 올라있다. GDP 또한 15조 6,085억 달러인 미국에 이어 8조 2,270억 달러를 기록하며 점차 격차를 줄이고 있다.<sup>123</sup>

이러한 경제적 부상을 지속시키기 위해 중국은 한국과의 FTA 체결

I
II
III
IV
V
VI
VII

을 전략적으로 활용하려는 의도를 가지고 있다. 그동안 한중 양국은 지리적 인접성과 문화적 유사성, 경제적 상호보완성에 기초해 무역과 투자를 확대해왔기 때문에 FTA는 이러한 양국의 경제교류협력을 안정적으로 제도화하는데 유리하다. 구체적으로 살펴보면 한중 FTA 체결로 중국기업의 한국 진출이 용이해짐으로써 중국이 한국의 선진기술과 관리경험 획득 및 수출시장확대에 유리할 수 있다. 한국은 중국의 무역적자 대상국이므로<sup>124</sup> 중국은 한국과의 FTA를 통해 한국에 대한 수출을 증대시킴으로써 무역적자 폭을 감소시키려는 의도를 가지고 있다. 특히, 한국은 중국의 주력 수출시장인 미국 및 유럽과 FTA 체결국이기 때문에 이들 시장에 한국을 경유한 우회적 진출이 가능할 수 있다. 따라서 중국은 미국 및 유럽 시장에 직접적 진출 할 경우 요구되는 다양한 규제와 관세 및 무역마찰을 최소화하는데 한국과의 FTA를 전략적으로 활용하려는 의도를 갖고 있으며, 이러한 견지에서 FTA는 중국의 수출확대를 통한 경제성장에 기여할 수 있다.

한편, 중국은 한국과의 FTA 체결을 통해 한국으로부터의 투자를 한 차원 높은 단계로 끌어올림으로써 자국 경제의 경쟁력을 강화하고 국내 지역개발에 활용하려는 의도를 갖고 있다. 즉, 최근 중국은 임금 인상, 환경규제 강화 등 세계적 경제 환경 변화에 부응한 환경친화적 산업, 첨단기술 산업 등 고부가가치 산업의 육성에 박차를 가하고 있으며 선진산업의 투자유치에도 깊은 관심을 갖고 있다. 한국과 중국은 경제적 상호보완성이 커서 경제협력이 비교적 용이한 편이며 한국은 구미 선진국에 비해 중국이 습득, 소화하기 용이한 기술 수준을 갖고

<sup>123</sup> 외교부, 『2013중국개황』, (2013.5), p. 164.

<sup>124</sup> 한국무역협회의 통계에 의하면, 2010년부터 2102년까지 중국의 대한민국 무역적자는 차례로 453억 달러, 478억 달러, 535억 달러로 매년 증가하는 추세에 있다.

있는 국가이기 때문에 중국의 입장에서 한국과의 FTA는 국내 산업구조의 고도화를 이루는데 유용한 수단이 될 수 있다.<sup>125</sup> 특히, 정치경제적 위험 부담이 큰 미국식의 자유시장경제제도의 도입보다 한국식 발전모델은 상대적으로 부담이 적고 유사한 발전경로를 보이고 있기 때문에 중국은 한국과의 FTA 체결을 적극적으로 추진하고 있다.

더욱이 중국은 한중 FTA를 서부대개발과 동북지역개발에 활용하려는 의도를 갖고 있다. 특히, 중국은 지리적으로 가깝고 조선족이 많이 거주할 뿐만 아니라 이미 적지 않은 한국기업이 진출해 있는 동북3성 지역에 대한 한국기업의 투자를 기대하고 있다. 더 나아가 중국은 한중 FTA를 통해 외부의 압력을 완화하는 동시에 자국 중심의 역내 경제협력을 유도함으로써 동아시아 지역의 경제적 주도력과 영향력을 강화하려는 의도를 가지고 있다. 한중 FTA 체결은 한중일 FTA를 유인할 수 있고 이미 체결한 대만, 홍콩, ASEAN과의 FTA와 상호 조용시키는데 유리할 수 있기 때문이다. 또한 그동안 중국이 미국을 중심으로 한 위안화 평가절상 압력을 받아왔지만 FTA 체결국간의 경제협력 확대는 위안화의 국제화를 촉진한다는 점에서 외부로부터의 압력을 완화시키는 데에도 기여할 수 있다.<sup>126</sup>

## (2) 대 한반도 영향력 확대

중국이 한국과의 FTA를 적극적으로 추진하려는 의도에는 경제적 동기만이 아닌 외교안보적 동기, 즉 한국 및 한반도에 대한 전략적 가치에

125- 李雪威·吳昊 “新貿易環境下中韓FTA促進戰略評析,” 『東北亞論壇』, 2013年·第3期, pp. 64~65.

126- Jinhe Liu, “The Sino-Korean FTA: A Perspective from China,” *SERI Quarterly*, Vol. 4, No. 3 (July 2011), p. 54.

대한 고려도 작용하고 있다. 물론, FTA가 체결국간 배타적 무역협정이 라는 점에서 한중 FTA는 한중 양국의 경제교류와 협력관계를 강화할 수 있는 중요한 수단임에는 틀림없다. 그러나 한중 양국의 경제교류와 협력은 FTA의 틀 없이도 확대되는 추세이기 때문에 중국이 순수 경제적 동기만을 가지고 한중 FTA를 접근하는 것이 아니라 한중 FTA를 통해 한반도에 대한 영향력을 유지, 확대하려는 의도를 갖고 있다.

사실, 한반도는 중국이 국가발전 및 대외전략을 성공적으로 수행하는 데 매우 중요한 전략지역이다. 따라서 중국은 자국의 근대화를 위한 한반도의 평화·안정 유지와 한반도에서의 영향력 우위를 통한 대국으로서의 입지 강화라는 한반도정책을 추진해왔다. 중국의 입장에서 경제발전에 유리한 한반도의 안정적 관리는 핵심적인 외교과제가 된다. 중국에 인접한 한반도의 불안정은 정치·사회적 안정을 통해 경제발전에 주력해야 하는 중국의 국가적 과제 달성을 어렵게 할 수 있기 때문이다. 특히 최근 급부상하고 있는 중국의 원동력이자 다양한 국내적 과제들을 해결하는데 필수적인 지속가능한 안정적 경제발전을 저해할 수 있다. 또한 대외적인 측면에서도 한반도의 안정 없이 중국이 의도하는 조화외교를 추진할 수 없으며 동북아 지역 및 세계적 차원의 전방위 외교 추진도 불가능하다.<sup>127</sup> 더욱이 한반도의 불안정은 중국에 유리한 질서 형성에 부담이 되는 경쟁국의 개입 여지 또는 한미일 협력의 강화를 초래할 수도 있을 뿐만 아니라 중국의 국익인 안보와 발전이익을 침해하는 사안으로 인식하고 있기 때문에 중국은 한반도의 안정적 관리를 중시해왔다.<sup>128</sup>

<sup>127</sup>- 전현준 외, 『북한의 국력평가 연구』 (서울: 통일연구원, 2009), p. 97.

<sup>128</sup>- Byoung-kon Jun and Jang-ho Kim, "China's Role and Perception of a Unified Korea," *The Korean Journal of Defense Analysis*, Vol. 25, No. 3 (September 2013), p. 372.

따라서 중국은 한국과의 FTA 체결을 통해 한국과의 경제적 상호의존성을 증대시키고, 이를 바탕으로 남북한과의 3자 협력을 주도하면서 중국과 한반도의 경제통합을 가속화하고 한반도를 안정적으로 관리하고자 한다. 한반도의 안정적 관리는 궁극적으로 한반도에 대한 영향력 강화와 밀접한 관련이 있다. 왜냐하면 FTA로 인한 체결국간 경제교류의 확대와 상호의존의 심화는 공동의 이익을 유발시키고 상호신뢰 형성 및 정치안보 분야에서의 협력이라는 파급효과를 기대할 수 있기 때문이다.<sup>129</sup> 실제로 중국은 남북한과의 균형외교와 6자회담을 통해 한반도를 안정적으로 관리하는 한편, 자국의 영향력 확대를 추구해왔다. 한미 FTA가 2006년부터 협상을 개시하고 2007년 4월에 합의를 이루는 과정에서 중국이 한중 FTA의 적극적 추진을 시도한 것도 한반도에 대한 중국의 영향력 약화를 우려한 측면도 있다.

중국이 이처럼 미국의 대중국 견제에 대한 대응 차원에서 한중 FTA를 접근하는 이유에는 자국의 부상과 대외전략에서 한국이 차지하는 전략적 가치가 점차 증대하고 있음을 의미한다. 중국은 개혁개방, 특히 탈냉전 이후 한국과의 경제적 호혜, 정치 안보적 차원에서의 선린 우호 협력이 중요하다는 인식을 갖게 되었다. 경제성장을 위한 평화로운 주변 환경 조성에는 한국과의 협력관계 구축은 중국의 국익에 유리하기 때문이다. 게다가 중국이 점차 부상함에 따라 자국에 유리한 역내 질서 수립을 위해서, 그리고 국제사회에서 책임 있는 역할을 주도적으로 수행하기 위해서라도 한국과의 관계는 점차 중요해지기 시작했다. 특히 미국 및 일본과의 관계를 고려한 한국과의 관계 설정은 전략적으로 중요한 비중을 갖기 시작하였다.<sup>130</sup>

<sup>129</sup>-David Miltrany, *A Working Peace System* (Chicago: Quadrangle Book, 1943), p. 38.

I
II
III
IV
V
VI
VII

2008년 5월 한중 전략적 협력동반자 관계의 수립과 2013년 6월 한중 전략적 협력동반자 관계의 내실화에 합의한 것도 이러한 중국의 입장이 반영된 결과로 평가된다. 이와 같이 중국은 한국의 전략적 가치를 중시하고 한국과의 관계 증진을 통해 한반도에 대한 영향력을 유지, 확대하려는 의도를 갖고 FTA를 적극적으로 추진하고 있다.

### (3) 동아시아 주도권 확보

중국은 한중 FTA를 통해 한반도에서 강화된 발언권을 바탕으로 동아시아 지역협력 및 질서형성을 주도하려는 의도를 가지고 있다. 활발한 경제교류협력에도 불구하고 EU와 같은 지역협력체가 형성되어 있지 않은 동아시아 지역에서 중국은 FTA를 수단으로 자국 중심의 지역주의 형성을 시도하고 있다. 이 점은 중국이 ASEAN이나 대만, 홍콩 등 주변 국가들과의 FTA 협상 과정에서 많은 부분 양보를 한 사례를 통해서 확인할 수 있다.

이러한 중국의 의도는 FTA를 통해 자국 주도의 동아시아 지역협력 구상 추진과 미국 및 일본과의 경쟁구도에서 찾을 수 있다. 중국은 2000년 이후 ASEAN과 FTA에 합의한 후 ASEAN+3(한중일)를 중심으로 하는 동아시아자유무역지대(East Asian Free Trade Area: EAFTA)를 통해 자유무역구 건설에 주력해왔다. 그러나 한일 FTA 논의가 한중일 FTA보다 앞서가자 중국은 한일 FTA로 인한 역내 주도권 제약을 우려해 한중 FTA를 적극 추진하기 시작했다. 한국과의 FTA를 우선 체결한 후, 이를 바탕으로 한중일 FTA를 유리한 방향으로 설정,

---

<sup>130</sup>- Scott Snyder, "China-Korea Relation: Establishing a 'Strategic Cooperative Partnership'," <[http://csis.org/files/demia/csis/pubs/0802qchina\\_korea.pdf](http://csis.org/files/demia/csis/pubs/0802qchina_korea.pdf)> (검색일: 2013. 8. 21).

추진하려는 의도를 갖고 있다. 2012년 11월 한중일 3국이 2013년부터 한중일 FTA에 관한 논의를 시작하기로 합의했으나 센카쿠 열도(중국명: 댜오위다오)를 둘러싼 중일간 분쟁으로 답보상태에 머무르자 중국은 한국과의 FTA 1단계 협상을 조속히 마무리 한 점도 그렇다.<sup>131</sup> 따라서 중국의 한중 FTA 추진은 동아시아 지역에서 일본의 주도권 내지 영향력을 최소화하고 자국의 주도권을 확보하려는 의도를 갖고 있다고 해석된다.

한편, 중국은 2011년 11월 제19차 ASEAN 정상회의에서 ASEAN과 한중일 및 호주, 뉴질랜드, 인도 등 16개국을 묶는 RCEP을 제안하였는데, 이는 중국이 FTA를 수단으로 지역질서를 유리하게 형성하려는 구상이며 2008년부터 미국이 적극적으로 참여하기 시작한 TPP에 대한 대응이라 할 수 있다. 실제로 TPP는 미국이 주도하면서 중국의 독주를 우려하는 말레이시아, 브루나이, 싱가포르, 베트남 등 ASEAN 4국이 참여한데 이어, 2011년 일본이 참여의사를 밝히고, 인도네시아, 태국이 관심을 보이는 등 급부상하고 있다. 이에 대해 중국은 미국이 TPP를 통해 아태지역의 경제적 영향력은 물론 정치, 문화적 영향력을 강화함으로써 동아시아 지역에서 약화된 영향력을 회복하고 자국을 견제하려 한다고 우려하고 있다.<sup>132</sup>

따라서 중국은 미국 주도의 TPP와 경쟁을 위해 이미 FTA를 체결한 ASEAN 국가와의 협력을 강화하는 한편, 호주, 뉴질랜드, 한국과의 FTA 협상에 박차를 가하고 있다. 중국의 입장에서 중국의 한중

<sup>131</sup> 郭永興, “釣魚臺爭議聲中的中日韓FTA의展望,” 『展望與探索』, 第11卷 第3期 (2013.3), pp. 91~92.

<sup>132</sup> 陳鴻瑜, “東協推動‘區域全面經濟夥伴協定’(RCEP)對臺灣之影響,” 『展望與探索』, 第10卷 第12期 (2012.12), pp. 10~11.

FTA 추진은 한미 FTA와 TPP가 중국에 미칠 불리한 측면을 제어하고 일본의 한중일 FTA 참여를 유도함으로써 역내 경제 질서 및 공동체 형성을 유리하게 이끌려는 의도를 가지고 있다고 평가된다.<sup>133</sup>

---

<sup>133</sup> 李雪威·吳昊, “新貿易環境下中韓FTA促進戰略評析,” 『東北亞論壇』, p. 65.

V

---

## 한미·한중 FTA의 전략적 효과





## 1. 한미 FTA

한미 FTA가 한미 안보관계, 나아가 동북아 안보에 어떠한 영향을 미치는지에 대한 논의의 출발점은 교역과 안보의 상관관계에 대한 이론적·경험적 검토로부터 출발해야 할 것이다. 교역과 안보의 관계에 대한 논의는 오랜 역사를 갖고 있다. 동서양을 막론하고 국가간 교역과 관련한 분쟁은 전면전을 유발하는 중요한 원인의 하나로 작용해왔다. 또 냉전시대를 거치면서 교역의 증대나 중단은 상대국에 대한 외교적 수단, 나아가 제재 또는 제재 완화의 수단으로 사용하게 되면서 교역과 안보는 뿔 수 없는 관계를 유지하게 되었다.

이러한 관점에서 본다면 한미 FTA라는 양자간 무역협정 역시 한미 관계의 안보적 측면, 나아가 동북아의 안보에 미치는 영향이 없다고 할 수 없다. 2차 세계대전과 한국전쟁 종전 이후 한미관계는 안보동맹이 경제적 상호의존을 증대시키는 방향으로 전개되어왔다고 해도 과언이 아니다. 미국은 한국에 안보 우산을 제공함과 동시에 시장 접근성을 허용함으로써 경제적 상호의존을 양적으로 증대시키고 질적으로 고도화하는 역할을 맡았다.

따라서 그 반대의 경우, 즉 경제적 상호의존의 증대가 안보동맹에 어떠한 영향을 끼칠지에 대한 논의는 관심 밖에 머물러 있었던 것이다. 그러한 의미에서 한미 FTA는 경제적 상호의존 증대가 안보에 미치는 영향을 측정해 볼 수 있는 중요한 시금석이 되고 있다.

이와 관련하여 FTA와 같은 RTA의 체결이 안보의 강화와 평화의 구축에 이바지한다는 구체적 연구 결과도 있다. 예를 들어 맨스필드(Edward D. Mansfield)와 피브하우스(Jon Pevehouse)는 RTA가 협정 당사국들 사이의 갈등을 억제하고 평화적 관계를 강화한다고 주

I
II
III
IV
V
VI
VII

장하는데, 그 근거는 대략 세 가지로 요약되고 있다. 첫째, RTA 당사국들은 미래의 경제적 수익에 대한 기대를 갖기 때문에 이러한 수익의 실현을 불가능하게 할 수도 있는 갈등의 발생을 억제하려고 한다. 둘째, 호혜적 협상을 통해 체결된 무역협정은 이익의 균형을 추구하기 때문에 양자 누구도 이러한 이익의 균형을 깨는 행위를 하려고 하지 않는다. 셋째, RTA는 당사국들 사이의 긴장을 완화하고 갈등을 해결할 수 있는 제도적 채널을 구축함으로써 갈등 해결에 긍정적 기여를 제공한다.<sup>134</sup>

그러나 교역과 안보의 인과관계에 대한 이러한 긍정적 해석에도 불구하고 노무현 정부 시기 한미 FTA 추진 선언(2006년 2월)부터 협상 타결(2007년 6월 30일), 그리고 이명박 정부 들어서 추진되었던 추가 협상의 타결(2010년 12월 3일)까지의 과정을 살펴보면 양국간 FTA의 안보 효과는 필요 이상으로 정치화된 논쟁을 보여주었다는 사실을 알 수 있다.

한미 FTA가 한국의 안보를 증진시킬 것이라는 주장은 한미동맹과 미일동맹이 한반도의 안보를 지탱하는 ‘린치핀(Linchpin)’이라는 인식에 기반을 두고 있다. 특히, 부시 행정부의 일방주의 외교와 노무현 정부의 대미정책 변화 움직임이 맞물리고 기존의 한미동맹이 전환기를 맞으면서 한미 FTA의 안보에 대한 효용성은 더욱 주목받기 시작했다. 이러한 배경에서 한미 FTA를 지지하는 정치적 그룹에서는 FTA가 경제적 후생 효과뿐만 아니라 정치적 동맹을 강화하는 결과를 가져올 것이라고 주장했다. 나아가 이러한 주장은 ‘한미 FTA가 한미동맹의

---

<sup>134</sup>-Edward D. Mansfield and Jon Pevehouse “Trade Blocs, Trade Flows, and International Conflict,” *International Organization*, Vol. 54, No. 4 (Autumn 2000), pp. 775~808.

물질적 토대이며 냉전시대 군사동맹을 대체하는 성격을 가진다’는 주장으로까지 발전하기에 이르렀다.<sup>135</sup>

반면, 한미 FTA가 한국의 안보를 오히려 위협할 것이라는 주장은 동아시아에서 미국의 공세적 패권주의와 중국의 정치적 부상에 주목하고 있다. 미국은 동아시아에서 패권적 질서를 포기하지 않고 한미동맹을 업그레이드하기 위한 대안으로 한미 FTA를 추진했으며, 이는 한국 경제의 전면적 신자유주의화라는 사회경제적 효과뿐만 아니라 한국이 갖고 있는 정치경제 모델의 대미 종속화라는 결과로까지 이어질 것이라고 이들은 주장하고 있다.<sup>136</sup> 한미 FTA가 안보에 부정적 영향을 미칠 것이라는 주장은 중국의 부상이라는 동아시아 지역의 안보 동학 변화의 흐름을 타고 더욱 강화되었다. 특히, 한미 FTA가 주한미군의 신속기동군화를 포함하는 부시 행정부 당시의 전략적 유연성 논의와 거의 같은 시기에 추진됨으로써 대중국 견제 전략의 성격을 갖고 있는 것이라는 의심이 제기되었다. 이러한 의심은 중국으로 하여금 한미 FTA와 한미일 동맹 구조의 공고화에 맞서 북한과 러시아를 끌어들이 북중러 경제공조를 강화함으로써 결과적으로 한반도 주변에 냉전적 대결구도가 조성되어 안보불안으로 이어질 것이라는 논리로 발전하였다.<sup>137</sup>

135. 구해우, “한미 FTA와 한반도 정세,” 정인교 편, 『한미 FTA, 그 진실은』 (서울: 해남, 2006), p. 416.

136. 배성인, “한미 FTA와 전략적 유연성,” 한미 FTA 저지 범국민운동본부 정책기획연구단 편, 『한미 FTA 국민보고서』 (서울: 그린비, 2006); 조지 부시 미국 대통령은 2006년 2월 2일 한미 FTA 협상 개시 선언에 맞춰 성명을 내고 “한국과의 FTA는 양국 모두에 중요한 경제적, 정치적, 전략적 이득을 가져다 줄 것이며, 미국의 아시아 개입을 증대시킬 것”이라고 강조한 바 있다. 한미 FTA 반대론자들은 한미 FTA로 인한 미국의 전략적 이득을 중국봉쇄론과 연결시키는 경향을 보이고 있다.

137. 최태욱, “한미 FTA 체결의 사회경제 및 정치외교적 영향 전망,” 『한미 FTA, 왜 문제이며 어떻게 대응할 것인가』 (한미 FTA 시민사회단체 토론회, 2006.4.26), pp. 23~25.

I
II
III
IV
V
VI
VII

특히, 한미 FTA가 동맹체제의 강화로 이어져 안보를 증진시킬 것이라는 주장과 반대로 동아시아 지역의 대결구도를 부추길 것이라는 주장은 각각 한미 FTA 자체에 대한 찬반양론의 정치적 배경을 형성하였다. 물론 국회와 시민사회에서 한미 FTA의 찬반을 둘러싼 논쟁은 금융 및 자본시장 개방, 농업에 대한 영향, 투자자-국가 소송제도(Investor-State Dispute), 역진 방지(Ratchet) 조항 등 FTA의 경제적 영향에 대한 각론을 둘러싸고 진행되었다. 그러나 양측의 이러한 주장의 배경에는 한미 FTA가 동아시아 지역에 몰고 올 안보지형의 변화에 대한 서로 다른 인식이 자리 잡고 있다는 사실을 부인하기는 힘들다. 특히, 우루과이라운드 협상 이후 통상협상에서 주요 행위자로 떠오른 시민 사회단체들은 FTA의 국내 피해자 집단과 반대연합(Opposition Coalition)을 결성해 한미 FTA 반대운동을 주도했는데, 이들이 내건 주장의 이면에도 중국 변수를 감안한 한미 FTA 신중론이 자리 잡고 있다는 사실을 부인하기 어렵다.<sup>138</sup> 이렇듯 한미 FTA 협상이 진행되는 과정에서 찬성과 반대를 둘러싼 논쟁이 정치화되어 나타남으로써 대내 협상은 더욱 어렵게 진행되었다.

따라서 이 절에서는 한미 FTA 자체에 대한 찬반양론을 떠나 이 협정이 한반도와 동북아에 미치는 전략적 영향을 네 가지 차원으로 나누어 분석해보고자 한다. 첫 번째 차원은 한미 FTA로 인해 예상되는 양국간 교역의 증가가 한미관계 전반에 어떠한 영향을 미치는가이다. 두 번째 차원은 60년의 역사를 갖고 있는 한미동맹을 바탕으로 강력한 동맹국간에 맺어진 한미 FTA가 동북아 지역 전반의 안보 메커니즘에 어떠한 변화를 가져올 것인가 하는 점이다. 세 번째는 한미

---

<sup>138</sup> 최태욱, “한미 FTA 체결의 사회경제 및 정치외교적 영향 전망,” p. 26.

FTA 부속서에 언급되어 있는 한반도 역외가공지역, 즉 개성공단과 관련하여 한미 FTA가 어떠한 작용을 할 것인지를 차원이다. 네 번째는 한미 FTA 추진 과정을 바탕으로 양국이 FTA 체결에 나서게 된 배경을 살펴보는 한편, 동아시아에서 FTA의 다자화 등 새로운 도전요인이 형성되는 과정에서 한미 FTA의 긍정적 안보 효과를 모색하는 것이다.

### 가. 양국간 교역량 증대

한국무역협회 분석에 따르면 한미 FTA가 발효된 2012년 3월 이후 1년간 대미 수출은 전년 동기 대비 1.3% 증가했고, 수입은 8.9% 감소한 것으로 나타났다. 통상환경 악화로 같은 기간 한국의 전체 수출이 2.0% 감소한 것과 비교하면 대미 수출은 상대적으로 안정적인 모습을 보였다는 것이 무역협회의 분석이다. 특히, FTA 수혜 품목의 경우 전년 동기 대비 14.6% 성장 추세를 보였는데, 이는 대미 수출 경쟁국인 일본(13.0%)과 중국(6.9%)을 상회하는 것이었다.<sup>139</sup>

그러나 FTA 발효 이후 소폭 성장세를 보인 한미간 무역이 과연 안보에 영향을 미칠 것인지, 미친다면 긍정적 영향을 미칠 것인지 아니면 부정적 영향을 미칠 것인지에 대해서는 전혀 논의된 바가 없다. 이는 관찰 기간이 지나치게 짧다는 한계 이외에도 무역과 안보의 인과관계에 대한 국제정치경제적 연구와 관련하여 보더라도 합의된 결론이 존재하지 않기 때문이다. 양국간 교역 증대가 해당국의 안보 관계에 긍정적 영향을 끼치는지 부정적 영향을 끼치는지에 대해서는 국제정치

<sup>139</sup> 다음을 참조. 명진호 외, 『한미 FTA 1주년 평가: FTA 혜택별 수출 효과와 경쟁국과의 비교를 중심으로』 (서울: 한국무역협회 국제무역연구원, 2013).

I
II
III
IV
V
VI
VII

경제 분석에서 자유주의와 현실주의 등 어떠한 이론적 관점을 유지하느냐에 따라 확연히 다른 견해를 보이고 있다.

자유주의적 입장을 옹호하는 학자들은 양국간 무역의 증대가 정치적 우호관계로 이어지고 궁극적으로는 갈등을 해소하고 평화를 구축하는 효과가 있다고 주장한다.<sup>140</sup> 이러한 주장은 거슬러 올라가면 칸트(Immanuel Kant)의 ‘무역과 전쟁은 양립불가능하다’는 명제나 19세기 맨체스터 학파의 자유무역 운동, 그리고 코헤인(Robert Keohane)의 상업적 자유주의(Commercial Liberalism) 등에 뿌리를 두고 있다고 할 수 있다.

무역의 증대가 정치적 동반자 관계를 강화하고 궁극적으로 국제질서의 정치적 측면을 재구성한다는 가설을 가장 적극적으로 보여주고 있는 주장은 코헤인과 나이가 체계화한 복합적 상호의존론(Complex Interdependence Model)이라고 할 수 있다. 코헤인과 나이는 복합적 상호의존론의 특징을 세 가지로 요약하고 있다. 첫째, 국제관계의 행위자와 채널이 다양화하면서 국가뿐만 아니라 초국적기업, 국제기구, 비정부단체들이 주요 행위자의 역할을 한다. 나아가 이들을 연결해 주는 통로들 역시 다양화하고 대단히 복잡한 형태를 띠게 된다. 둘째, 국제관계를 구성하는 이슈들이 다양해지고 이러한 이슈들간의 수직적 위계구조가 소멸된다. 비정부 사회세력들이 국경을 넘어 상호 연계망을 맺기도 한다. 셋째, 국제관계의 현안을 해결하는 수단으로서 군사력이 갖는 효용성이 줄어들게 된다. 이는 문제 해결 수단으로서의 군사력이 더 이상 쓸모없다는 것이 아니라 군사력 사용에 따르는 기회비용이 절

---

<sup>140</sup>- Solomon W. Polachek, "Conflict and Trade," *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 24, No. 1 (March 1980), pp. 55~78; J. R. Oneal and M. Russett, "The Classical Liberals were Right: Democracy, Interdependence, and Conflict 1950-1985," *International Studies Quarterly*, Vol. 41, No. 2 (June 1997), pp. 267~294.

대적으로 증가하여 국가들이 군사력 사용을 꺼리게 된다는 것이다.<sup>141</sup>

반면 현실주의적 입장에서 보면 무역의 증대는 상대국으로 하여금 무역의 혜택을 누리게 함으로써 국력의 비대칭성을 가져오게 하는 요인으로 작용한다. 이러한 ‘상대적 이익(Relative Gains)’의 발생 때문에 무역이 평화를 가져오기 보다는 갈등의 요인으로 작용한다는 것이 ‘무역-안보’ 관계에 대한 현실주의적 인식의 요체이다. 미어샤이머(John Mearsheimer)는 경제적 상호의존이 증가할수록 자원의 공급을 둘러싼 경쟁이 안보 측면에서의 경쟁으로 이어질 것이라고 경고한다.<sup>142</sup>

‘무역-안보’ 관계에 대한 이러한 현실주의적 인식은 나아가 ‘정치·군사적으로 가까운 나라들 사이에서 무역이 증진된다(Trade Follows the Flag)’는 주장으로 발전한다.<sup>143</sup> 정치·군사적 동맹과 무역상대국 사이에 불일치가 일어날 경우 각국의 전략적 이익에 기반을 둔 증장기적 이익이 무역증진으로 인한 단기적 이익에 우선하는 것 또한 당연시된다.

물론 이러한 현실주의적 입장의 연원을 거슬러 올라가면 17세기 중상주의 사상과 조우하게 된다. 국가는 필수적 자원을 놓고 타국에 대한 경제적 의존을 줄임으로써 국력과 부를 확보할 수 있다는 중상주의적 사상은 무역 상대국간의 정치적 관계는 필연적으로 갈등으로 이어질 수밖에 없다는 현실주의적 인식의 토대를 이룬다.<sup>144</sup>

---

<sup>141</sup>- Robert Keohane and Joseph Nye, *Power and Interdependence* (New York: Longman, 1989), pp. 24~29.

<sup>142</sup>- John Mearsheimer, “Disorder Restored,” Graham Allison and Gregory F. Treverton (eds.), *Rethinking America’s Security* (New York: W.W. Norton, 1992), p. 223.

<sup>143</sup>- Brian Pollins, “Does Trade Still Follow the Flag?,” *American Political Science Review*, Vol. 83, No. 2 (June 1989), pp. 465~480.

<sup>144</sup>- Jacob Viner, “Power Versus Plenty as Objectives of Foreign Policy in the Seventeenth and Eighteenth Centuries,” *World Politics*, Vol. 1, No. 1 (October 1948), pp. 1~29.

I
II
III
IV
V
VI
VII

이렇듯 ‘무역-안보 관계’를 보는 시각이 자유주의나 현실주의냐에 따라 무역증진이 안보환경에 미치는 영향에 대해 상반된 견해가 존재하는 것이 현실이다. 물론 FTA와 같은 무역협정이 안보에 미치는 영향을 분석하는데 있어 교역량이라는 변수만을 대입시켜 이를 판단하는 것은 불충분하다고 할 수 있다. 특히, 한미 FTA처럼 경제력과 경제규모의 차이가 확연한 국가들 간에 체결되는 무역협정의 경우 그 효과는 단순히 호혜적이기 보다는 비대칭적인 결과를 낳을 가능성도 크다. 바로 이러한 점 때문에 유럽의 경제통합 노력이 정치적 통합을 불러온 것처럼 한미 FTA의 효과를 단선적으로 파악하여 경제적 상호의존이 정치적 유대의 강화를 가져올 것이라는 전제를 수용하기는 어렵다.

또한 한미 FTA가 가져올 효과의 비대칭성과 관련해서도 한 가지 결론이 존재하는 것은 아니다. 즉, 경제력과 규모가 상대적으로 작은 나라에 더 큰 이익이 주어질 것이라는 주장과 경제력과 규모가 큰 나라가 더 큰 혜택을 얻을 것이라는 주장이 대립하고 있는 것이다. 예를 들어 세계은행 보고서는 개도국이 선진국과 자유무역협정을 체결하면 개도국의 경제발전이 매우 긍정적 효과가 발생한다는 결론을 내리고 있는데 반하여 경제력 격차가 큰 나라들 간에 체결되는 한미 FTA로 인해 한국의 미래 산업 경쟁력이 커지기는커녕 오히려 발전이 저해될 것이라고 주장하는 학자도 있다.<sup>145</sup>

나아가 한미 FTA로 인해 호혜적 효과가 기대된다는 주장을 펴는 학자들도 그 경로와 관련해서는 상이한 견해를 나타내고 있다. 스캇

---

<sup>145</sup> 예를 들어, 전자의 주장에 대해서는 World Bank, *Trade Blocs: A World Bank Policy Research Report* (New York: Oxford University Press, 2000)를, 후자의 주장에 대해서는 장하준 “한미 FTA 더 깊이 생각해야 한다,” 『경향신문』, 2011년 11월 8일 참조.

(Jeffrey Schott) 등은 한미 FTA로 인한 미국의 혜택은 한국의 무역 장벽이 낮아지면서 한국시장에 대한 수출증대로 얻어지는 반면, 한국이 누릴 수 있는 이득은 비효율적인 국내 생산을 수입품으로 대체하는 데서 얻게 될 것이라고 주장한다.<sup>146</sup>

이렇듯 한미 FTA로 인한 효과를 평가하는 작업은 단순히 교역량의 증대라는 정태적(Static) 요인뿐만 아니라 교역 패턴의 변화와 이러한 변화로 인해 국내적으로 겪게 되는 산업구조의 중장기적 변화라는 동태적 변화까지를 감안하지 않고서는 유의미한 결론으로 이어지기 어렵다. FTA가 한미 안보관계에 미치는 영향 역시 이러한 평가에 기반을 두어 이루어질 때 더 큰 설득력을 가지게 될 것이다.

따라서 한미 FTA가 초래하게 될 안보적 외부효과(Externality)는 FTA 이행 이후 나타나게 될 수익 균형의 변화와 연동해서 살펴봐야 할 것이다. 다시 말해 양국 사이에 수익 불균형이 심각하게 나타나거나 한미 양국 중 어느 한 쪽의 산업구조가 부정적 영향에 노출될 경우 양국 사이의 갈등이 심화되고 결과적으로 안보에도 부정적 영향을 미치게 되리라는 것이다.

한미 FTA의 안보적 외부효과를 진단한 정진영(2007)의 연구도 이 점을 강조하고 있다. 한미 FTA의 안보적 외부효과는 협상의 진행과정에서 찬성론자와 반대론자들이 주장했던 것처럼 크지 않으며 이러한 논란은 대부분 과장되어 있다는 것이다.<sup>147</sup> 이에 따르면 한미 FTA로 인해 한국의 산업구조가 크게 선진화될 것이라는 주장도, 한국의 정

<sup>146</sup>- Jeffrey J. Schott, Schott C. Bradford and Thomas Moll, "Negotiating the Korea-United States Free Trade Agreement," *Policy Briefs in International Economics*, No. PB 06-4, (June 2006), p. 7.

<sup>147</sup>- 정진영, "RTA의 안보적 외부효과: 한미 FTA를 중심으로," 『국방연구』, 제50권 1호 (국방대학교 안보문제연구소, 2007), pp. 3~52.

I
II
III
IV
V
VI
VII

치경제 모델이 미국화하면서 종속구조로 이어질 것이라는 주장도 사실과는 거리가 멀다고 할 수 있다. 한미 FTA가 발효된 지 1년 6개월여가 지난 시점에서 협상을 둘러싼 찬반양론이 극심한 형태로 대립했던 시기와 비교했을 때 더 이상의 논쟁을 찾아보기 어려운 것이 이러한 사실을 방증한다고 할 수 있다.

#### 나. 동북아 안보 구도에 대한 영향

2000년대 들어 동아시아에서 양자간 FTA 체결이 크게 늘어나면서 FTA가 가져오는 안보 증진 효과에 대한 관심 또한 크게 높아졌다. 이미 중국과 일본의 대ASEAN FTA 경쟁을 통해 많은 동아시아 국가들은 FTA가 경제적 실익 증진뿐만 아니라 지역 내 전략적 이해 관철의 수단으로도 활용된다는 사실을 경험한 바 있다.

이러한 상황에서 당초 북핵문제에 대한 대응방법을 두고 미국과 정치적 갈등을 노출하고 있다고 여겨지던 노무현 정부에서 한미 FTA를 전격적으로 추진하자 역내 국가들은 한미 FTA가 가져올 역내 안보 동학의 변화에 관심을 가지지 않을 수 없었다. 게다가 동북아 지역은 IMF발 외환위기의 여파, 특히 그 중에서도 APEC과 같은 다자 경제 협력기구가 지역 내 경제위기의 예측과 극복 과정에서 별다른 역할을 하지 못한데 대한 실망감이 미국의 역할에 대한 의문으로 이어지고 있었던 상황이었다.

물론 한미 FTA가 처음부터 안보적 고려를 염두에 두고 이에 대한 한미 양국의 견해가 일치한 상황에서 출발한 것은 아니었다. 앞서 III장에서 밝혔듯이 노무현 대통령은 경제적 이해를 앞세웠고 부시 대통령은 동북아에서 외환위기 이후 ASEAN+3, 치앙마이 이니셔티브

(Chiang Mai Initiative: CMI) 등 확산되고 있는 동아시아 지역주의에 맞서 미국의 영향력 확산에 대한 필요를 느끼고 있었다.

그러나 협상이 거듭되면서 한국 내에서도 FTA를 통한 한미동맹의 구조화가 강조되기 시작했다. 한미 FTA 찬성론자들은 한미 FTA가 통상 확대라는 경제적 목적과 안보 강화라는 정치적 목적을 동시에 추구하는 ‘혼합 목적형 FTA’의 선도적 사례가 될 것으로 전망했다.<sup>148</sup>

특히 중국의 부상, 일본의 보통국가화가 동시에 진행되면서도 북핵 위기는 위기대로 지속되고 있는 불안정한 안보 상황에서 노무현 정부로서는 FTA 체결을 계기로 과도기적 진통을 겪고 있는 한미동맹을 강화하는데 관심을 기울이지 않을 수 없었을 것이다.<sup>149</sup> 또 한미동맹 복원을 강조한 이명박 정부 들어 한미 FTA 추가협상을 거쳐 협정이 발효되면서 FTA의 한미동맹 강화론은 더욱 강조되었다.

흥미로운 사실은 FTA와 안보의 연계가 동아시아 협력의 제도화 과정에서 ‘양날의 검’과 같은 역할을 한다는 점이다. 즉, FTA의 확산이 지역 내 안보 불안 요소를 해소시키는 역할을 하는 동시에 바로 FTA의 안보효과 때문에 더 넓은 형태의 다자간 FTA를 때로는 저해하기도 한다는 것이다.<sup>150</sup>

이러한 관점을 한미 FTA에 대입해 보면 바로 한미 FTA의 안보효과 때문에 동북아 안보 메커니즘의 핵심이라고 할 수 있는 한중일간 FTA를 통한 협력이 직간접적인 영향을 받을 가능성도 있다. 이러한

<sup>148</sup> 『연합뉴스』, 2007년 4월 2일.

<sup>149</sup> Seungjoo Lee, “The Economy-Security Nexus in East Asian FTAs,” Vinod K. Aggarwal and Kristi Govella (eds.), *Linking Trade and Security: Evolving Institutions and Strategies in Asia, Europe, and the United States* (New York: Springer, 2013), p. 151.

<sup>150</sup> *Ibid.*, p. 136.

I
II
III
IV
V
VI
VII

가능성을 검토하기 위해서는 FTA를 통한 무역전환(Trade Diversion) 효과를 살펴보아야 한다.

무역전환 효과는 FTA와 같은 특혜무역협정 체결 후 회원국 사이의 관세는 철폐되는 반면 비회원국의 관세는 그대로 유지됨에 따라 상품의 수입이 생산비가 낮은 비회원국에서 생산비가 더 높은 회원국으로 전환되는 현상을 말한다.<sup>151</sup> 이는 곧 FTA로 인한 무역전환 효과로 인해 불이익을 얻게 되는 국가들이 생겨나게 된다는 사실을 의미한다.

그렇다면 교역 상대국이 자국이 아닌 제3의 국가와 FTA와 같은 특혜무역협정을 체결한 이후 무역전환 효과로 인해 피해를 보게 되는 나라들은 어떠한 방식으로 이를 극복하려 하는가? 이는 대략 두 가지의 방식으로 나타나는데 첫 번째는 FTA 자체에 반대하는 것이고, 두 번째는 FTA 체결 이후 이에 상응하는 대응조치를 취하는 것이다. 교역 상대국의 FTA 체결에 대한 대응조치 역시 두 가지로 나누어 볼 수 있다. 이미 체결된 FTA에 동참하거나 아니면 반대로 이에 대항하기 위해 또 다른 FTA를 체결하는 방식이다.

한미 FTA 체결로 인한 무역전환 효과를 검토한다면 가장 먼저 고려해야 할 교역 상대국은 중국과 일본일 것이다. 중국은 두말할 것도 없이 2003년 이래 우리의 최대교역국으로 자리 잡았고 한국과의 무역 비중이 날로 커지고 있다. 한국과 중국은 지난 2012년 5월 FTA 협상 개시를 선언한 이래 지금까지 여러 차례에 걸친 FTA 협상을 벌인 바 있다. 일본 또한 2위의 수출국이자 3위의 수입국(2010년 기준)으로서 지난 2004년 11월까지 FTA 체결을 위해 6차 협상까지 진행했던 잠재적 FTA 대상국이기도 하다.

---

<sup>151</sup> Jacob Viner, *The Customs Union Issue* (New York: Carnegie Endowment for International Peace, 1950).

한중일 3국을 비교해 볼 때 역내 무역 비중이 가장 높은 나라는 한국이다. 한국의 교역에서 중국 및 일본이 차지하는 비중은 이미 30%를 넘어섰다. 이는 일본의 교역에서 중국과 한국이 차지하는 비중(26.6%)이나 중국의 교역에서 한국 및 일본이 차지하는 비중(17.4%, 각 2009년 기준)을 훨씬 상회하는 것이다.<sup>152</sup> 게다가 이미 한중일 3국은 2012년 정상간 합의에 따라 2013년 3월 FTA 협상에 착수한 바 있다.

특히 한중일 FTA는 지역협력의 제도화 수준이 매우 낮은 동북아 지역에서 경제협력의 새로운 틀을 형성할 수 있는 대안으로 주목받고 있다. 이를 통해 동북아 지역 안보협약체 구상에 긍정적 영향을 미칠 수 있을지도 초미의 관심사이다. 물론 한중일 FTA를 통한 경제협력은 경제적 이해관계뿐만 아니라 역사적, 정치적, 안보적 요인들로 인하여 쉽게 달성될 수 있는 성질의 것은 아니다.<sup>153</sup> 그러나 이미 발효되어 시행 중인 한미 FTA가 무역전환 효과와 관련하여 중국과 일본의 어떠한 대응을 유도할 것인지, 나아가 한중일 FTA는 한미 FTA에 대한 중국 및 일본으로부터의 대응의 연장선상에서 어떠한 의미를 갖는지 관심 있게 지켜볼 필요가 있다.

무역전환 효과와 관련하여 보자면 중국보다는 일본이 한중일 FTA에 더욱 적극적 자세로 나올 가능성이 크다고 할 수 있다. 미국 시장에 대한 수출 품목을 둘러싼 한일간 경쟁이 한중간 경쟁보다 치열한 데다 한미 FTA로 인해 미중교역이 한미교역으로 대체될 가능성보다 미일교역이 한미교역으로 대체될 가능성이 더 크기 때문이다.

<sup>152</sup> “한·중·일 FTA의 경제·안보적 함의와 동북아평화체제 구축에 미치는 영향,” 『한중일 FTA 세미나』 (국가안보전략연구소 세미나, 2011.9.20).

<sup>153</sup> 김성철, “한중일 FTA의 안보적 함의와 국제정치에 미치는 영향,” (국가안보전략연구소 자료집, 2011년 9월), pp. 76~78.

I
II
III
IV
V
VI
VII

따라서 가능성의 측면에서 본다면 한중일 FTA 역시 일본이 더욱 적극적으로 나오는 것이 합리적인 선택이 될 것이다. 그러나 최근 들어 크게 악화된 중일간 영토 및 정치 갈등은 3자간 FTA의 가능성에 암운을 드리우고 있다. 동아시아 지역이 경쟁적 FTA 협상 국면으로 접어든 이후 일본은 이러한 흐름에서 소외되는 모습을 보였으나 최근 들어 한중일 FTA는 물론, 미국이 주도하는 TPP 참여를 선언하면서 RTA의 흐름에 적극적으로 뛰어들고 있다. 이러한 배경에는 한일 FTA와 달리 예상을 뛰어넘는 속도로 협상이 진척되어 이미 이행 단계로 접어든 한미 FTA도 일정한 영향을 미쳤다고 볼 수 있다.

한중일 FTA와 같은 동북아의 지역주의 추세가 이에 대한 미국의 입장을 무시한 채 논의될 수 없다는 점을 감안할 때 한미 FTA가 동북아의 지역화 흐름을 촉진했다는 사실은 다소 역설적이다. 미국과 일본이 TPP를 매개로 하여 동아시아 지역주의 흐름을 대표하는 RCEP에 대응해가는 구도를 형성하는 것도 이러한 역설에 대처해가는 방식일 것이다.

한미 FTA 협상 초기 반대론자들이 제기했던 대로 한미 FTA가 동북아 지역내 배타적 동맹을 강화함으로써 중국을 포위하러 한다는 비판은 한중일 FTA와 RCEP 협상이 내실있게 전개될수록 논리적 기반을 상실하게 될 것이다. 우리로서는 이 과정에서 한미 FTA가 동아시아 경제협력의 걸림돌이 아니라 디딤돌로 작용하도록 하는 것이 필수적 과제라고 할 수 있다. 나아가 동아시아내 경제협력의 긍정적 파급(Spillover)효과를 가져와 궁극적으로 동아시아 안보협력의 주춧돌로 작용할 수 있도록 유도하는 정책적 아이디어를 구상하는 것이 무엇보다도 중요할 것이다.

#### 다. 한미 FTA의 개성공단 조항

개성공단에서 생산한 제품을 한미 FTA에서 국내산으로 인정받느냐는 문제는 협상 당시 중요 의제는 아니었다. 그러나 남북 경제협력에 갖는 특수성을 감안할 때 한미 FTA의 안보적 함의를 논의하는 과정에서 결코 간과할 수 없는 문제인 것만은 분명하다.

한미 FTA 부속서 22-나항은 ‘개성공단’이라는 명칭을 언급하지 않은 채 한미 양국이 ‘한반도 역외가공지역 위원회(Committee on Outward Processing Zones on the Korean Peninsula)’를 설립한다는 데에 합의했다고만 밝혀놓고 있다. 당시 노무현 대통령은 FTA 협상 타결에 맞춰 발표한 대국민 특별담화에서 이를 두고 개성공단 제품도 국내산으로 인정받을 수 있는 근거를 만들었으며 앞으로 개성공단 뿐만 아니라 북한전역이 이 조항의 적용을 받을 수 있을 것이라고 밝힌 바 있다.

한미 FTA 부속서 합의에 따라 양국 공무원들로 한반도 역외가공지역 위원회가 구성되면 여기에서 역외가공지역으로 지정될 수 있는 구역들을 확인하는데 위원회는 협정 발효 1주년이 되는 날에 위원회를 개최한다고 명시하고 있다.

더 중요한 사실은 부속서 22-나항에서 역외가공지역의 상품이 FTA에서 규정하는 원산지 상품으로 간주될 수 있기 위한 사전 조건을 열거해놓고 있다는 것이다. 여기에는 한반도 비핵화를 향한 진전뿐 아니라 역외가공지역들이 남북관계에 미치는 영향, 그리고 역외가공지역의 임금 관행이나 노동 기준 등이 모두 포함되어 있다.

그러나 한미 FTA 발효 1주년이 이미 지났음에도 불구하고 역외가공지역 위원회 개최와 관련한 논의는 전혀 진행되지 않고 있다. 게다가 개성공단은 2013년 4월 이후 약 5개월여간 북한측의 근로자 철수에

I
II
III
IV
V
VI
VII

다른 조업중단 사태를 경험하며 정치적 상황에 대한 취약성을 드러낸 바 있다. 한반도 비핵화 진전과 같은 안보상의 사전 조건들도 충족되기능커녕 한미 FTA 체결과 발표 시점에 비해 상황은 훨씬 악화되어 있는 것이 현실이다.

개성공단 생산제품의 한국산 인정 여부가 FTA 협상의 막판 쟁점 중 하나로 떠오르면서 미국 의회와 일부 전문가들 사이에서는 북한산 제품의 미국 시장 진출 움직임을 우려하는 목소리도 나오기 시작했다.

예를 들어 미 하원 외교위원회 산하 테러 비확산 무역 소위원회의 셔먼(Brad Sherman)의원(민주, 캘리포니아)은 로스앤젤레스 타임스 기고문을 통해 “한미 FTA가 북한을 이롭게 해 미국의 안보와 경제적 이익을 훼손해서는 안 된다”고 강조하고 개성공단 제품의 인정 여부에 대한 ‘입법적 승인(Legislative Approval)’ 절차를 명확히 할 것을 요구하기도 했다.<sup>154</sup> 또 보수 성향 싱크탱크인 헤리티지 재단의 릴리(Bryan Riley) 연구원도 한미 FTA 체결 여부와 관계없이 미국 정부는 북한에서 생산되는 제품의 수입을 지속적으로 통제할 것이며 구체적으로는 미 재무부 산하 해외자산통제실(Office of Foreign Asset Control: OFAC)의 허가 없이는 직접적이든 제3국을 통해서든 북한산 제품이 미국으로 수입될 수 없다는 입장을 분명히 하고 있다.<sup>155</sup>

이러한 사례에서 보듯 개성공단 문제에 관한 한 한미 FTA는 경제적 문제를 뛰어넘어 양국 모두에게 중요한 안보 문제로 받아들여지고 있다. 특히, 개성공단의 임금 지급 방식 등에 대해 의구심을 가져왔던 미국 입장에서는 한미 FTA를 통해 북한 근로자들이 생산한 제품을 무관세로 수입한다는 것은 북한 체제의 붕괴냐 연장이나 하는 전략적 판단

---

154. 『연합뉴스』, 2011년 3월 17일.

155. 『연합뉴스』, 2011년 4월 22일.

과도 연관되어 있다. 2012년 미 의회조사국(Congressional Research Service: CRS)이 지적했던 것처럼 개성공단은 북한 체제를 지탱해주는 자금줄의 일부로 작용한다는 의심을 불러일으키는 반면, 북한 내에 자본주의적 생산의 교두보를 확보함으로써 궁극적으로 다른 지역에 파급효과를 가져올 수도 있는 잠재적 기지로 작용할 수도 있기 때문이다.<sup>156</sup> 미국 정부와 의회로서는 이 양자에 대한 판단 사이에서 어디에 더 관심을 기울이느냐에 따라 개성공단에 대한 입장을 결정할 수밖에 없을 것이다.

미국 측의 입장과 한반도 주변의 안보 상황을 종합해 볼 때 당초 기대했던 대로 한미 FTA가 북한에 대해 개혁을 압박하거나 유도하는 효과가 있을 것이라는 가정은 현재로서는 가설에 그칠 가능성이 큰 것으로 보인다. 물론 개성공단의 조업이 재개되고 한반도 역외가공지역 위원회가 개최되어 개성에 대한 역외가공지역 지정 여부에 대한 검토에 들어간다면 상황은 달라질 것이다. 게다가 박근혜 정부가 공약한 대로 ‘개성공단의 국제화’라는 목표가 이뤄진다면 한미 FTA의 안보적 효과는 극대화될 수도 있다. 그러나 이러한 시나리오가 실현되기 위해서는 넘어야 할 장애물이 너무 많은 것 또한 현실이다.

I
II
III
IV
V
VI
VII

<sup>156</sup>- Mark E. Manyin and Dick K. Nanto, “The Kaesong North-South Industrial Complex,” *CRS Report*, April 2011, <<http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL34093.pdf>> (검색일: 2013.8.21).

## 라. 동아시아 지역협력에 미치는 영향

앞 절에서 이미 언급하였듯이 FTA를 추진하는 것은 단순한 경제적 동기에서 만은 아니다. 단순화의 위험을 무릅쓰고 한국의 경제적 동기와 미국의 정치적 동기가 만나는 지점에서 한미 FTA 협상이 이뤄졌다고 말한다면 이러한 양국의 동기가 변화하는 동아시아의 FTA 환경에서 여전히 유효한지, 아니면 이 역시 변화하고 있는지를 살펴보는 것도 또한 필요한 일이다.

동아시아의 FTA 환경은 크게 요동치고 있다. 2000년대 후반 부터 RCEP, TPP, 한중일 FTA와 관련한 협상이 동시다발적으로 진행되고 있다. 양자간 FTA가 다자간 FTA로 진화하는 현상이 뚜렷하게 나타나고 있는 것이다. 한미 FTA를 ‘목표’로써 사그하는 시대를 지나 ‘수단’으로 인식해야 하는 시대가 다가오고 있는 것이다.

2000년대 초반 동아시아에서 FTA를 전략적 도구로 활용하기 위한 전선이 중국과 일본 사이에 형성되어 왔었던 것은 주지의 사실이다. 2001년 중국이 ASEAN과 FTA를 전격 선언하자 일본이 바로 이듬해 일-ASEAN FTA 협상에 돌입하였고 중국이 동아시아 FTA(ASEAN+3 FTA)를 제안하고 나서자 일본은 동아시아 포괄적 경제동반자 협정(ASEAN+6 FTA)으로 대응한 바 있다.

그러나 2008년 미국발 금융위기와 2010년 미국의 아시아 재균형 선언 이후 동아시아에서 미중간 경쟁과 협력의 구도가 가시화되면서 그 여파는 FTA 전략에도 영향을 미치고 있다. 미국은 TPP 전략을 내세워 동아시아의 경제블럭화 움직임을 주도하겠다는 의지를 표현하고 있으며 이미 일본의 참여까지 이끌어낸 바 있다. 반면 중국은 RCEP을 내세워 미국의 이러한 의도에 맞불을 놓겠다는 시나리오를 갖고 있는 것으로 보인다.

이렇듯 동아시아에서는 FTA가 가져올 경제적 영향보다 전략적 영향에 더 큰 초점이 맞춰지는 상황이 전개되면서 기존의 한미 FTA와 이러한 다자간 FTA를 어떻게 연계할 것인가에 더 많은 정책적 고민이 필요한 상황이다. 물론 한미 FTA가 동맹의 강화에 영향을 주고 인접국으로 하여금 한국과 FTA를 체결하려는 강화된 유인을 제공한다는 데에는 별다른 이론의 여지가 없을 것이다. 그러나 이를 활용하여 더욱 정교한 동아시아 지역 외교 전략을 수립하지 못했다는 지적이 제기되고 있는 것 또한 사실이다.<sup>157</sup>

게다가 이러한 FTA 환경의 변화는 동아시아 국제정치 질서의 재편뿐만 아니라 국내 정치경제적 환경 변화에 대한 예고를 동반하고 있다. 2008년 미국발 세계금융위기 이후 우리나라에서도 신자유주의적 정책 처방에 근거한 미국식 금융자본주의가 경계의 대상으로 전략하면서 창조경제론, 경제민주화론, 중소기업 동반성장론, 그리고 일자리 나누기와 같은 새로운 형태의 자본주의를 요구하는 정치적 흐름이 형성되고 있는 것이다. 이러한 국내외적 변화의 물결 역시 한국으로 하여금 새로운 FTA 전략수립을 요구하는 도전 요인이 되고 있다.<sup>158</sup>

이러한 국내외적 환경 변화 속에서 한미 FTA가 가져올 전략적 영향을 살펴보기 위해서는 무엇보다도 어떠한 주변 안보환경에서 FTA가 체결되었는지를 먼저 살펴보아야 한다. 이를 바탕으로 경제적 상호의존이 동맹을 포함한 안보관계에 긍정적 영향을 미치기 위한 조건을 만들어 나가는 것이 중요하다. 그런데 이러한 안보환경이 이미 변화하고 있기 때문에 한미 FTA의 효과 역시 이와 관련하여 재조명하는 것이 필요할 것이다.

157. 손열 외, 『2013 EAI Special Report』 (서울: 동아시아연구원, 2013), p. 11.

158. 위의 책, pp. 8~9.

I
II
III
IV
V
VI
VII

무엇보다도 한미 FTA의 경험이 향후 한중 FTA 또는 한중일 FTA, 나아가 RCEP등을 추진하는데 있어서 가교 역할을 할 수 있도록 자리 매김하는 것이 중요하다. 동아시아 지역에서 뿌리 깊은 중국과 일본의 주도권 경쟁은 변화하는 FTA 환경에서도 예외가 아닐 것이다. 이러한 경쟁 구도는 지난 10년간 동시다발적 FTA 추진을 통해 일정한 노하우를 갖춘 한국의 중견국 외교와 가교 외교의 역할을 요구하는 요인으로 작용할 것이다.

일본과 중국뿐만 아니라 미국과 중국의 FTA 전략 사이에서도 한국의 역할은 필요하다. 무엇보다도 상호 정합성을 갖기 어려운 양자가 동아시아에서 공존할 수 있는 무역 규칙을 제정하는 데 한국이 기여할 수 있는 부분을 찾아 나가야 할 것이다. 이른바 서로 다른 FTA와 연계를 통한 확산 전략이다.<sup>159</sup>

개성공단 생산제품의 원산지 이슈는 아직까지 한미 FTA에서 별다른 진전을 보지 못하고 있으나 향후 예정되어 있는 동아시아 지역의 FTA 논의에서는 보다 적극적이고 공세적으로 문제를 제기할 필요가 있을 것이다. 한국 중소기업이 투자해 생산하는 개성공단 제품을 전략적 관점 위주로 판단하는 미국과 대북한 경협, 또는 경협을 통한 관여(Engagement)의 차원에서 접근하는 중국 등 기타 국가 사이에는 관점의 차이가 있을 수 있다.

게다가 북한은 2013년 4월 최고인민회의에서 경제개발구를 창설하기로 결정하고 최근 경제개발구법 제정을 공포한 것에서 보듯 외국으로부터의 투자 유치를 강화하려는 움직임을 보이고 있다. 특히, 북한이 각 도(道)의 특성을 감안하여 14개에 이르는 경제개발구를 설치했다고

---

<sup>159</sup>- 손열 외, 『2013 EAI Special Report』, p. 42.

발표한 점을 감안하면<sup>160</sup> 향후 FTA 협상을 통해서 북한 내 생산제품의 국내산 인정 이슈를 선도적으로 제기함으로써 대북한 투자 효용과 투자 방식에 대한 전반적 논의를 시작하는 것 또한 FTA의 전략적 영향을 극대화하는데 도움이 될 것으로 보인다.

## 2. 한중 FTA

### 가. 국내 정치사회적 영향

한중 FTA는 한중 간 경제교류협력의 제도화를 의미하기 때문에 한중 FTA 체결이 국내 정치사회에 미칠 영향은 제한적이다. 그럼에도 불구하고 한중 FTA로 인한 양국간 경제교류협력의 증대와 이해관계의 확대에 파생되는 국내 정치사회적 영향도 적지 않을 것으로 예상된다. 우선 경제적 측면에서 한중간 무역, 서비스, 투자 등의 자유화를 지향하는 FTA가 발효되면, 양국의 경제성장에 모두 긍정적 효과를 가져다 줄 것으로 예상된다. 양국의 공동연구 결과(2010년)에 의하면 한중 FTA가 발효될 경우 중국과 한국의 GDP는 각각 0.395%와 2.443%가 증대할 것으로 예상된다.<sup>161</sup> 또한 개방 수준에 따라 10년간 GDP의 2.28%에서 3.04% 증가할 것으로 분석한 대외경제정책연구원과 한국의 대중국 수출이 32-34% 증가할 것으로 예측한 삼성경제연구소의 연구결과들도 이러한 예상을 뒷받침한다.<sup>162</sup>

<sup>160</sup> 『연합뉴스』, 2013년 10월 23일.

<sup>161</sup> Jae Lee Chang, *et al.* (eds.), "Rationale for a China-Japan-Korea FTA and Its Impact on the Korean Economy," <<http://www.kiep.go.kr/include/filedown.jsp?fname=POAN200504.pdf>> (검색일: 2013.7.3).

그러나 거시경제적 측면에서 한중 FTA는 양국 모두에 이익을 가져다줄에도 불구하고 개별 산업에 대한 영향은 다르게 전개될 개연성이 크다. 구체적으로 한국이 비교우위에 있는 석유화학, 자동차, IT 등 첨단산업, 금융 및 서비스업 등은 수혜 업종이 될 전망이나 중국이 비교우위에 있는 농수산업 및 노동집약적 제조업 분야에서 피해가 발생할 가능성이 크며 중국이 관심을 갖고 있는 인력이동 분야에 대한 부분 개방이 불가피함에 따라 취업 등 일자리 부족현상과 사회갈등도 야기될 가능성이 있다.

이처럼 한중 FTA로 인한 분야별, 산업별 이해관계의 차이는 국내 이해 충돌로 이어져 이와 연관되거나 중첩된 이슈에서 정치사회적 갈등을 야기할 가능성이 있다. 물론 중국에 대한 국내 관점 및 이해의 스펙트럼이 대미관계처럼 폭 넓고 선명하지 않기 때문에 한중 FTA를 둘러싼 국내 정치사회적 갈등이 한미 FTA를 둘러싼 쇠고기 파동과 촛불 시위처럼 확산될 가능성은 제한적이다. 더욱이 한중 FTA는 10년 이상 논의와 단계별 협상을 거치면서 국내에 미칠 충격을 최소화할 수 있고 또 협상결과에 따라 중국의 양보도 얻어낼 가능성이 있기 때문이다.

그럼에도 불구하고 한중 FTA로 인한 중국과의 접촉 및 교류가 빈번해지고 경제적 의존성이 증대할 경우 국내 행위자간 이해관계의 폭을 확대시킬 가능성이 존재하며, 이것이 국내의 편협한 민족주의와 결합될 경우 국내 정치사회적 갈등 양상이 본격화 가능성도 있다. 한국과 중국은 이미 역사문화 주권 관련 논쟁을 겪은 바 있고, 동북공정을 둘러싼 심각한 갈등이 한국 사회내에 잠재해 있을 뿐만 아니라, 경제적 G2로 부상한 중국의 변화를 수용하지 못하거나 불만이 저변에 자리하

---

<sup>162</sup> 박민순 외, 『한중 FTA 의의와 주요 쟁점』 (서울: 삼성경제연구소, 2011), p. 79.

고 있다.<sup>163</sup> 이러한 반감이 한중 FTA로 심각한 피해를 입은 농민단체의 반발이나 국내 일부 취약산업의 도산과 실업문제 등과 결합될 경우 ‘중국위협론’의 근거로 확대, 해석될 개연성도 배제할 수 없다. 또한 대미관계와 대중관계를 어떻게 설정하고 조화를 이룰 것인가에 관한 논쟁이 이해관계와 결합되면서 심각한 갈등을 야기하거나 정치사회적 부담으로 작용할 가능성도 있다.

#### 나. 한중간 비대칭적 상호의존관계

한중 FTA는 양자간 경제교류협력에 관한 협정이라는 점에서 한중 관계에 깊은 영향을 줄 것으로 예상된다. 한중 FTA는 양국의 교역, 투자관계를 더욱 심화시키고 중장기적으로 산업간 또는 산업 내 분업을 증대시켜 양국간 경제의존도의 심화와 경제통합을 촉진시킬 것으로 예상된다. 그러나 한중간 경제교류협력의 확대와 경제의존도의 심화가 공동의 이익을 유발시키고 정치·안보 분야의 협력을 파급시켜 궁극적으로 통합으로 나아간다는 기능주의적 관점대로 전개되지는 않을 것이다. 왜냐하면 한국은 이미 한미, 한EU 등 거대경제권을 비롯한 다수의 국가 및 지역과 FTA를 체결, 발효 중이기 때문에 한중 FTA가 발효된다 해도 경제협력 심화 → 상호 신뢰형성 → 정치안보적 협력 → 통합으로 이어지는 단선적인 효과를 거둘 수는 없을 것이다.

다만 지금까지 경제협력관계의 발전이 정치·외교적 협력을 이끌면서 발전해온 한중관계를 고려했을 때 한중 FTA로 인해 확대된 경제관계는 경제적 상호의존도를 높이고 상호 신뢰형성 및 정치·외교적 협

<sup>163</sup> 董向榮 外, 『韓國人心目中的中國形象』(北京: 社會科學文獻出版社, 2012), pp. 105~123.

I
II
III
IV
V
VI
VII

력을 촉진시키는 기회로 작용할 수 있을 것으로 전망된다. 특히, 2008년에 합의한 전략적 협력동반자 관계를 중장기적으로 강화하는데 기여할 수 있다. 그런 점에서 2013년 6월 한중 정상회담에서 한중 전략적 협력동반자 관계를 정치·경제·사회 전 분야에 걸쳐 내실화하기로 합의한 사안을 이행하는 데에도 도움이 될 전망이다.<sup>164</sup>

중장기적으로 한중 FTA로 인한 긴밀한 경제협력 및 상호의존은 중국이 자국의 재산과 이익을 보호하기 위해 한반도의 평화정착과 안정적인 발전에 외교적 노력을 기울일 강력한 동기를 부여할 것이기 때문에 한중은 경제통상 분야를 넘어 사회문화 및 외교안보 등 전 분야에 걸친 협력과 지역 및 세계무대에서의 협력에도 긍정적인 일 수 있다. 더 나아가 한국 주도의 통일이 중국에 유리할 수 있다는 ‘통일편익론’의 확산에도 기여하는 측면이 있을 것이다.

그러나 부정적인 측면도 배제할 수 없다. 즉, 중장기적인 차원에서 한중 FTA는 한중간 경제규모 차이로 인한 한국의 대중국 의존도가 중국의 대한국 의존도를 상회하는 비대칭적 상호의존관계의 형성을 가속화할 수 있다. 이는 중국이 한국에 외교적 압박 카드로 사용할 수 있는 경제적 수단이 증가함을 의미한다. 2010년 일본에 대해 희토류 수출 제한과 같은 경제적 수단을 외교적 압박카드로 사용한 적이 있는 중국은 만일 한국이 중국의 핵심이익에 직간접적으로 도전할 경우 이를 재사용할 가능성도 배제할 수 없을 것이다.<sup>165</sup>

만일 한중간 비대칭적 상호의존관계가 고착화된다면 중국이 의도한 대로 한중관계 및 한반도 관련 문제에서 중국의 발언권 및 영향력이

---

164. “中韓面向未來聯合聲明(全文),” <<http://www.fmprc.gov.cn>> (검색일: 2013. 7. 1).

165. 전병곤 외, 『한중일간 외교안보협력관계 비교분석과 전망』 (서울: 경제인문사회연구원, 2012), p. 55.

강화될 수 있을 것이다. 또한 한중이 경제적 관계의 팽창에 부합하는 신뢰를 구축하지 못한 상황에서 중국의 부상이 가속화할 경우 한중 양국의 국력 차이로 인한 공통 관심 사항이 역내 일부 및 양자 차원의 문제로 국한될 가능성이 있으며 양자 차원의 협의에서도 이해관계 충돌 시 합리적 조정의 어려움에 직면할 수도 있을 것이다. 물론 한미 FTA가 이미 발효 중에 있고 한미동맹이 굳건한 상황에서 한중간 비대칭적 상호의존관계가 형성되었다고 해서 한중관계가 중국이 의도한 대로만 끌려가지는 않을 것이다. 하지만 한국은 중국을 고려한 양자 및 다자간 외교안보협력의 비중을 조정하며 대응해야 하는 과제를 안게 될 것이다.

종합하자면 한중 FTA가 한중간 경제관계를 긴밀화시키고 정치안보적 협력을 장기적으로 유인시키는 영향력이 있을 뿐만 아니라 전략적 협력 동반자 관계의 내실화를 이루는데 기여할 수 있음을 부정할 수는 없다. 그러나 한중 FTA가 한미관계를 넘어서서 한중간 안보적 협력을 강화할 수 있을 정도의 영향력은 없다고 평가된다. 오히려 한중 FTA가 국내 경제에 미칠 부정적 측면과 이로 인한 국내의 반중 및 중국 내 험한 정서의 확산 가능성, 그리고 비대칭적 상호의존관계의 형성으로 인한 양국간 협력 수준의 조정 등과 맞물리면서 한중관계의 발전에 부담을 주는 측면도 고려해야 할 것이다.

#### 다. 동아시아 지역협력

한중 FTA는 동아시아 지역의 FTA 논의와 협상을 촉진시킴으로써 중장기적으로 동아시아 지역의 협력을 촉진시키는 계기로 기능할 것으로 전망된다. 이미 한중 FTA의 협상 전개가 일본을 자극해 한중일

I
II
III
IV
V
VI
VII

FTA의 협상을 개시하자는데 공감대를 형성한 바 있다. 물론 영토분쟁을 둘러싼 중일 관계의 악화가 한중일 FTA의 협상을 지연시키고 있지만 일본은 한중 FTA의 2단계 협상이 진행될수록 동북아 및 동아시아 지역 협력에서 배제되는 것을 원치 않는다는 점에서 어떤 형태로든 역내 FTA에 관심을 보일 것으로 예측된다.

왜냐하면 한중 FTA는 양자간 FTA로만 국한되는 것이 아니라 동아시아 FTA 및 경제공동체로 나아가는 첫걸음이자 핵심적인 구성요소이기 때문이다.<sup>166</sup> 또한 한중 FTA가 타결되면 향후 확대될 동아시아 FTA의 다양한 양자 및 다자간 협상의 기준으로 될 가능성이 크다. 그런 점에서 향후 동아시아 각국은 한중 FTA의 협상과정을 예의주시하며 깊은 관심을 가질 수밖에 없을 것이다. 따라서 한중 FTA는 협상과정은 물론 타결 후에도 동아시아 국가간 복합적인 FTA 논의를 촉진시킬 것이고, 이는 장기적인 동아시아 경제통합의 논의를 자극할 가능성이 있다.

또한 경제협력이 사회문화, 외교안보 분야의 협력을 증진시킨다고 보는 기능주의 시각에서 보면 한중 FTA는 여타 분야의 역내 협력을 촉진할 가능성이 있다. 세계 2위의 경제대국으로 부상한 중국과 한국의 FTA 체결은 역내 경제협력을 유인할 수 있는 잠재력이 크다는 점에서 역내 경제협력의 활성화와 정치 외교적 협력에도 기여할 수 있을 것이다. 특히, 중국이 한중 FTA를 통해 역내 경제협력질서를 주도하려는 의도를 갖고 있기 때문에, 이를 견제하려는 미국과 일본의 참여는 역설적으로 역내 경제 및 외교안보적 협력을 활성화시키는 계기로 작용할 것이다.

---

<sup>166</sup> 許佳·牛一, “中韓FTA與東北亞經濟合作,” 『延邊大學學報(社會科學版)』, 第46卷第2期 (2013.4), p. 21.

그러나 한중 FTA가 동아시아 안보협력을 촉진시킬 가능성은 매우 제한적이다. 한중 FTA가 동북아 지역의 협력을 저해하는 역사인식, 영토분쟁, 민족주의 등의 이슈를 완화시키는데 일정 수준 도움이 될 수는 있어도 완전한 해소에는 분명 한계가 있기 때문이다. 더욱이 중일 간 역내 주도권 다툼 및 중국의 부상에 따른 미국의 대중 견제와 중국의 맞대응은 역내 안보협력은 물론 경제협력에도 긍정적이지 않다. 더욱이 역내 경제·안보협력에서 자국이 배제되는 것을 원치 않는 미국의 존재와 역할, 그리고 한미 FTA의 존재는 동아시아 지역의 안보협력에 대한 한중 FTA의 영향력을 더욱 제한할 것이다.

그럼에도 불구하고 이 과정에서 유럽·미국과 FTA를 체결한 한국은 한중 FTA가 자극할 중일 경쟁 구도에서 상대적으로 열세에 있는 우리의 가치를 극대화하며 협력을 주도할 수 있다. 일본은 미국 주도의 TPP에 대한 참여를 통해 중국을 견제하고자 하며, 중국은 한중일 FTA를 통해 미일 세력을 견제하는 상황에서 중견국인 한국의 중국과의 FTA를 추진하면 갈등 및 대립구도를 완화시키면서 동아시아 지역 협력을 촉진시킬 수 있다. 왜냐하면 중국과 일본도 상대적으로 부담이 적은 한국과의 협력을 우선 추진하는 것이 지역협력 구도에서 배제되지 않으면서도 상대를 견제하는데 유리할 수 있기 때문이다.

I
II
III
IV
V
VI
VII



# VI

---

## FTA와 한반도





## 1. 한국의 FTA 전략 추진방향

지난 10여 년간 한국은 FTA 체결을 위해 많은 노력을 기울여 왔고 그 결과 양적 측면에서 괄목한 만한 성장을 이루어 왔다. 1999년 12월 역사상 최초로 칠레와 FTA 협상을 개시할 때만 해도 한국은 몽골과 함께 WTO에 가입한 국가 중 단 한건의 FTA도 체결하지 않은 유일(唯一)한 국가였다. 그러나 2013년 1월 기준 한국은 이미 체결한 10건의 FTA를 포함하여 총 31건의 양자, 다자 FTA에 참여하고 있다. 특히, 한국은 ASEAN에 이어 미국, 그리고 EU와의 FTA를 체결함으로써 세계의 주요 경제권 모두와 FTA를 체결한 유일한 국가가 되었다.

이처럼 지난 10여 년 동안의 FTA 체결의 양적 성장을 바탕으로 한국은 FTA 후발국의 위치에서 벗어나 세계적인 FTA 확산의 주도세력으로 급부상하였다. 이제 한국은 그동안의 외연적 성장을 토대로 다양한 국가적 목표를 실현할 수 있는 한 단계 진일보된 FTA 정책을 모색할 필요가 있다.<sup>167</sup> 이를 위해서 그동안 한국이 FTA를 통해서 이루고자 했던 목표가 무엇이었는지, 그리고 그러한 목표를 달성하기 위해 한국이 취한 전략이 무엇이었는지를 살펴보고 향후 한국이 취해야 할 FTA 정책의 목표와 전략을 생각해 보아야 할 것이다.

지난 10여 년간 한국의 FTA 정책은 수출시장 확대를 통한 경제성장이라는 경제적 목표 달성을 최우선 과제로 설정하였다. 또한 이러한 목표를 달성하기 위한 전략은 ‘교두보 확보(1998-2004년)’, ‘거대경제

---

<sup>167</sup> 손열 외 4명의 학자는 지난 10년 동안의 한국의 “FTA 1.0”을 기반으로 향후 10년을 겨냥한 “FTA 2.0”을 마련해야 함을 주장하고 있다. 이들은 FTA와 관련된 한국의 위상 변화, 대외 통상환경의 변화, 그리고 국내 정치환경 변화라는 도전 요인에 대응하기 위해 번영과 공생을 목표로 하여, 개방, 참여, 공유, 확산의 원칙을 추구하는 FTA 2.0 정책을 마련해야 한다고 제안한다.

I
II
III
IV
V
VI
VII

권과의 본격추진(2005-2008년)', '글로벌 FTA 허브(2008년 이후)' 등의 세 단계로 변화하여 왔다.<sup>168</sup>

한국은 1998년 11월 대외경제조정위원회에서 WTO 중심의 다자주의와 함께 FTA를 통상정책의 주요 수단으로 적극 활용하기로 방침을 정하였다.<sup>169</sup> 이러한 변화의 기저에는 두 가지 경제적 고려가 깔려 있었다. 우선 냉전 종식 이후 변화하는 국제정치경제 환경에 대응하기 위한 전략적 고려에서 출발하였다. 특히, 1993년 EU의 출범과 1994년 NAFTA의 발효를 계기로 지역주의가 세계적으로 확산되면서 FTA 네트워크 역외국가로서의 피해를 최소화하고, 나아가 이러한 도전에 적극적으로 대응하기 위해 FTA를 추진하게 되었다.<sup>170</sup> 즉, 한국의 FTA 정책은 FTA의 세계적 확산에 대한 일종의 추격(Catch-up) 전략의 일환으로 시작되었다. 두 번째로 1997년 아시아 금융위기 이후 한국의 경제 구조를 개혁할 필요가 있었으며 FTA 체결은 국내 경제의 체질개선에 도움이 될 것으로 인식되었다.

이러한 경제적 목표 실현을 위한 한국 정부의 FTA 전략은 향후 본격적인 FTA 확대를 위한 교두보 확보였다. 김대중 정부는 한국의 첫 FTA 협상 대상국으로 칠레를 선택하였다. 김대중 정부의 뒤를 이은 노무현 정부는 동시다발적인 FTA 추진을 기반으로 하는 'FTA 로드맵(Roadmap)'을 수립하고, 그 첫 단계로서 칠레(중남미), 싱가포르(동남아), EFTA(유럽), 캐나다(미국) 등 거점 국가들과의 FTA 체결을 목표로 향후 거대 경제권 국가들과의 FTA 체결을 위한 교두보를 확보

---

<sup>168</sup> 다음을 참조. 외교통상부, 『2007 외교백서』 (서울: 외교통상부, 2007).

<sup>169</sup> 위의 책, p. 157.

<sup>170</sup> 산업통상자원부, "FTA 추진 정책," <<http://www.fta.go.kr/new2/ftakorea/policy.asp>> (검색일: 2013.8.21).

하고자 하였다. 이들 FTA 대상 국가 중 한국은 2004년 1월 싱가포르와의 FTA 협상을 개시 하였다.

한국 정부가 FTA를 통상정책의 주요 수단으로 활용하는 방침을 정하였으나 FTA 협상 대상국가의 선정이나 점진적인 접근 방식을 고려할 때 초기 한국의 FTA 정책은 기본적으로 방어적인 성격이 강하였다. 비록 한국 정부가 일본의 요청을 받아들여 한일 FTA를 위한 공동 연구를 시작하기도 하였으나 이 시기 공식적인 FTA 협상을 시작한 국가는 칠레와 싱가포르에 국한되었다. 한국이 이들 국가들을 FTA 협상 대상국으로 선정한 이유는 이들 국가들과의 FTA가 한국 경제에 미치는 파급효과가 적은 반면, 이들 국가들은 이미 FTA에 대한 충분한 경험과 이해를 가지고 있어 향후 본격적인 FTA 협상을 위한 좋은 실험이 될 수 있었기 때문이다.<sup>171</sup>

그러나 방어적인 한국의 FTA 전략은 2005년을 기점으로 거대 경제권 국가, 특히 미국과의 FTA를 추진하는 공세적인 전략으로 전환되었다. 비록 한국 정부가 FTA 로드맵에서 거대 경제권과의 FTA를 중장기 전략으로 상정하고 있었지만 교두보 확보를 위한 지역 거점 국가들과의 FTA가 충분히 이루어지지 않은 시점에서 미국과의 FTA 협상 개시를 선언한 것은 다소 놀라운 일이었다. 이러한 전략적 변화는 두 가지 정책적 고려를 반영하고 있다. 우선 중국과 일본 등 동아시아 지역의 경쟁국이 공세적인 FTA 전략을 추구하고 있는 상황에서 한국도 방어적인 FTA 전략을 수정할 필요가 있었다. 두 번째로 FTA에 대한 국내적 저항 등으로 인하여 FTA 교두보 확보 전략이 진전을 이

<sup>171</sup> 이런 점에서 문돈 교수는 1998년부터 2004년까지 한국의 정책을 ‘우회(Detouring)’ 전략으로 이해하고 있다. Don Moon, “From Latecomer to Forerunner in Global FTA Networks: A Change in South Korea’s FTA Policy,” *Korean Political Science Review*, Vol. 44, No. 5 (December 2010), pp. 101~125.

루지 못하고 있는 상황에서 미국과의 FTA 협상을 개시함으로써 FTA 추격 전략의 돌파구를 마련하고자 하였다.<sup>172</sup> 이처럼 한국은 세계 최대 경제권인 미국과의 FTA 체결을 통해 주요 시장에서의 선점 효과 누리면서 주변 경쟁국과의 경쟁에서 유리한 위치를 확보하고 향후 FTA 확대를 위한 국내외적 환경을 조성하고자 하였다.

한국은 2007년 미국과의 FTA 협상을 타결한 뒤, 이를 바탕으로 글로벌 FTA 허브를 지향하는 한 차원 진전된 FTA 전략을 추진하게 된다. ASEAN, 미국과의 FTA를 체결한 이후 EU와의 FTA 협상에 나섬으로써 한국은 “유럽-동아시아-미국을 연결하는 ‘동아시아 FTA 허브’로 부상 하는 확고한 계기를 마련” 하고자 하였다.<sup>173</sup> 또한 중국과의 FTA 협상을 개시함으로써 글로벌 FTA 허브의 마지막 퍼즐을 완성하고자 하였다. 이러한 글로벌 FTA 허브 전략은 미국, 유럽, 중국 등과의 FTA를 선제적으로 추진함으로써 세계 주요 시장에서 선점 효과를 누리고 FTA 허브로서의 지위를 적극 활용해 국내 투자 유치의 확대 등 직접적인 경제 효과를 거두고 향후 FTA 경쟁에서 유리한 위치를 확보하기 위한 목표를 가지고 있었다.

지난 10여 년간 한국은 다수의 FTA를 빠른 시일에 체결함으로써 초기 의도하였던 대로 FTA 추격을 성공적으로 이루어 내었다. 이 뿐만 아니라 세계 FTA 확산을 주도하는 국가로서의 위상을 확보하였다. 또한 수출시장 확대를 통한 경제성장이라는 목표 달성에 있어 어느 정도의 소기의 성과를 거두었다. 미국, EU 등을 포함하여 세계 경제(GDP 기준)의 약 60%와 FTA를 체결하여 경제영토를 세계 3위 수준

---

<sup>172</sup>- Don Moon, “From Latecomer to Forerunner in Global FTA Networks: A Change in South Korea’s FTA Policy,” pp. 101~125.

<sup>173</sup>- 외교통상부, 『2007 외교백서』, p. 171.

까지 확대하였다.<sup>174</sup> 반면 FTA의 외연확대에 지나치게 치중한 결과 낮은 무역자유화 수준의 FTA를 체결한 경우가 많고 체결된 FTA간 연계성 및 낮은 활용도와 같은 문제점이 나타나기도 하였다. 이러한 한국 FTA 정책의 성과를 고려할 때 FTA의 경제적 효과를 극대화하기 위한 향후 한국의 FTA 전략은 외연 확대 위주의 전략에서 벗어나 기존 체결된 낮은 수준의 FTA를 보다 높은 수준의 FTA로 전환하고 향후 체결될 FTA는 보다 높은 수준의 자유화를 추구하는 등 질적 향상을 추구해야 할 것이다.

또한 향후 한국의 FTA 정책은 경제적 효과 극대화라는 단일한 목표에서 벗어나 정치, 안보, 사회 등 다양한 국익을 동시에 추구할 수 있는 종합적인 목표를 지향해야 할 필요가 있다. 미국의 FTA 전략에서 보이는 것처럼 FTA를 매개로 경제와 안보를 연계하는 현상은 분단 상황과 북한의 위협 등 안보적 도전에 직면하고 있는 한국에 많은 시사점을 제공하고 있다. 또한 RCEP과 TPP 등 동아시아, 아시아-태평양을 단위로 한 지역경제통합 논의가 활발히 논의되고 있으며 아시아 무역질서 수립을 둘러싼 미국과 중국간의 전략적 경쟁이 심화되고 있는 반면, 한국은 동아시아 혹은 아시아-태평양 질서의 무역질서에 대한 명확한 비전을 제시하지 못한 채 양적, 외형적 협력에 치중해 오고 있다는 한계를 보이고 있다.<sup>175</sup> 따라서 향후 한국은 FTA를 단순히 경제적 목표를 달성하기 위한 수단으로 활용하는 방식을 넘어 국제정

174. 기획재정부, “지난 5년간 대외경제정책의 평가와 향후 추진방향.” (검색일: 2013. 8. 22). 2012년 10월 22일 기준 경제영토 세계 1위는 칠레(87%)이며 72%의 멕시코가 세계 2위의 경제영토를 확보하였다.

175. 기획재정부, “지난 5년간 대외경제정책의 평가와 향후 추진방향.”; 유현석, “동아시아 공동체 논의와 한국의 전략,” 『한국정치외교사논총』, 제32집 2호(한국정치외교사학회, 2010), pp. 157~187.

I
II
III
IV
V
VI
VII

치경제 환경의 변화 속에서 새로이 추구해야 할 정치, 안보적 목표를 동시에 추구하는 방식으로 전환되어야 할 것으로 보인다.

그렇다면 한국이 FTA를 통해서 추구할 수 있는 정치, 안보적 목표는 무엇인가? 첫째, 향후 FTA는 한반도의 안정을 유지하고 북한의 경제 개혁·개방을 촉진함으로써 장기적으로 남북관계를 개선하는데 기여하여야 한다. FTA는 체결국간의 무역 거래를 활성화 시킬 뿐만 아니라 안보동맹과 전략적 관계를 강화할 수 있는 유용한 수단으로 사용될 수 있다. 한국의 정부 당국자들도 미국, 중국과의 FTA가 양국간의 군사, 전략적 관계를 강화하여 북한 문제를 안정적으로 관리하는데 효과적일 수 있음을 인지하고 있으나, 이를 FTA 추진의 중요한 정책 목표중의 하나로 인식하기보다는 단순히 FTA 체결을 통해 부수적으로 얻어지는 것으로 인식하는 경향이 있다. FTA를 한반도 안정의 주요한 수단으로 활용하기 위해서는 보다 세밀하고 전략적인 고려가 필요하다. 또한 한국은 FTA를 북한의 경제 개혁·개방을 유도하는 수단으로 사용하는 방안을 고려하여야 한다. 한미, 한중 FTA 논의에서 개성공단, 역외가공지역 인정 문제가 포함될 수 있도록 정책적 노력을 기울임과 동시에 주변국과의 FTA를 북한의 경제 개발과 연계하는 다양한 방안을 모색하여야 한다.

둘째, 한국은 향후 FTA 정책을 추진함에 있어 동아시아 무역질서 수립과정에서 주도권을 두고 경쟁하는 미국과 중국의 대립이 심화되는 것을 방지하고 역내 협력과 미중 협력을 강화하는 것을 염두에 두어야 한다. 중국은 기존에 체결하였던 ASEAN과의 FTA, 홍콩, 마카오, 대만 등 중화권 경제와의 FTA 네트워크 기반 위에 한중 FTA, 한중일 FTA, RCEP을 동시에 추진함으로써 자국을 중심으로 하는 동아시아 FTA 네트워크를 구축하고자 한다. 반면 미국은 2009년부터

TPP를 적극적으로 주도하면서 아시아-태평양 지역을 단위로 하는 FTA 네트워크 구축을 통해 자국의 아시아 지역 영향력을 유지 강화하고자 노력하고 있다. 이와 같은 아시아 지역의 무역질서 형성을 둘러싼 미국과 중국간의 전략적 경쟁은 양국간의 세력전이 가능성과 그에 따른 전략적 불신이 더해져 동아시아 안보 경제의 불안정 요인으로 작용하고 있다. 한국이 글로벌 FTA 허브 전략을 통해 한국의 전략적 지위를 강화하였음에는 틀림이 없으나 이를 동아시아 전략적 목표를 달성하기 위한 효과적 수단으로 활용하지 못하였던 것 또한 사실이다. 따라서 동아시아 지역 질서와 관련한 향후 FTA 전략 비전은 미중 양국간 세력전이에 따른 불신과 갈등을 평화적으로 관리할 수 있는 제도적 틀을 마련하는 것이 되어야 한다.<sup>176</sup>

마지막으로 한국의 향후 FTA 전략은 한국의 중견국 외교와 역할을 강화하는 방안으로 수립되어야 한다. 박근혜 정부는 중견국 외교를 한국의 핵심 외교정책 중의 하나로 제시하고 있으며, 한국의 글로벌 FTA 네트워크를 중견국 외교와 역할 강화를 위한 중요한 자원으로 인식하고 있다.<sup>177</sup> 한국의 중견국 외교는 선진국과 개발도상국간의 가교 역할을 수행하며, 개발도상국의 경제 개발과 인간 안보의 증진 등을 돕는 방향으로 진행될 것이다. 한국이 구축한 글로벌 FTA 네트워크는 한국의 중견국 가교외교에 있어 중요한 수단으로 활용되어 질 수 있다. 또한 FTA는 전통적 안보 관계의 개선에 도움을 줄 뿐만 아니라 인권, 인간안보, 환경 등 비전통안보 분야에서의 협력과 연계될 수 있다.<sup>178</sup> 따라서 향후 한국의 FTA 추진 방향은 개발도상국과의 경제협

<sup>176</sup> 손열 외, “한국의 FTA 2.0 신전략 제안,” p. 3.

<sup>177</sup> Kyou-hyun Kim, “Keynote Speech by Vice Minister of Foreign Affairs, Republic of Korea,” *KAIS-KF International Conference 2013*, (April 19, 2013).

I
II
III
IV
V
VI
VII

력을 촉진하는 것뿐만 아니라 이들 국가들의 전통, 비전통안보 분야의 협력을 촉진하여 한국의 중견국 외교강화에 기여할 수 있어야 한다.

경제적 목표와 정치·안보적 목표를 동시에 실현하기 위한 한국의 새로운 FTA 정책의 핵심은 아마도 한미, 한중 FTA가 될 것이다. 다음에서는 한국의 새로운 FTA 정책을 추진함에 있어 세력전이와 더불어 한미, 한중 FTA의 정책적 함의와 향후방안을 보다 구체적으로 살펴볼 것이다.

## 2. 동북아 정세와 한국의 FTA 추진방향

### 가. 세력전이 상황 고려 균형 대처

한국은 현재 미국과 FTA를 체결한 후 중국과의 FTA 체결을 앞두고 있다. 세계 패권국인 미국과 이를 뒤쫓는 도전국인 중국과 FTA를 체결하게 되면 한국은 세계적 세력전이 현상의 두 당사국과 긴밀한 경제관계를 형성하게 된다. 과연 이러한 경제관계는 무엇을 의미하는가? 아직 한중 FTA 협상을 진행하고 있는 우리의 전략은 어떠해야 하는가? 이러한 미국과 중국과의 FTA 관계가 남북한 관계, 나아가 한반도 통일에 미치는 영향은 어떠한 것인가? 우선 미중 세력전이와 한반도의 관계를 개관한 후 바람직한 한미 FTA와 한중 FTA의 방향을 논의하고자 한다.

흔히 세계화로 표현되는 자유무역의 확대와 심화는 대세이다. 재화뿐 아니라 자본과 노동력의 이동이 눈에 띄게 증가하면서 경제활동의 구획이 점차 무의미해지는 요즘 국가들은 양자 FTA를 체결하거나 다

---

<sup>178</sup> 다음을 참조. Vinod K. Aggarwal and Kristi Govella (ed.), *Linking Trade and Security: Evolving Institutions and Strategies in Asia, Europe, and the Untied States* (New York: Springer, 2013).

자 FTA를 맺는 것을 통하여 경제성장을 꾀하고 있다. 냉전의 종식과 더불어 세계패권국으로 등장한 미국과 이러한 미국의 상대적 쇠퇴 속에서 미래의 패권국으로 점쳐지고 있는 중국은 현재 아시아에서 서로 다른 자유무역협정의 체결을 위해 노력하면서 충돌 양상을 보이고 있다. 미국은 TPP, 중국은 RCEP을 통하여 아시아내 경제통합에 중심에 서고자 한다. 2005년 뉴질랜드, 싱가포르, 칠레, 브루나이가 시작한 TPP는 2006년 미국이 참가하였으며 현재 12개국 이 상품·서비스·투자·노동 및 환경에 대한 협상을 진행하고 있다. 지난 3월 일본이 참여를 선언하였으며 현재 우리 정부도 참여를 적극적으로 검토하고 있다. 한편, RCEP은 한중일 3국과 ASEAN 국가들을 중심으로 2015년 협상 타결을 목표로 진행되고 있는 거대 FTA이다. 현재 총 7개국, 호주, 뉴질랜드, 베트남, 말레이시아, 싱가포르, 브루나이, 일본이 두 다자 FTA 협상에 참여하고 있다.<sup>179</sup> ‘아시아로의 회귀(Pivot to Asia)’를 선언하며 아시아 시장과 자원을 통한 경제 재도약을 노리고 있는 미국과 자신의 영역에서 경제를 비롯한 다양한 분야의 주도국으로 변신을 꾀하는 중국 사이의 ‘경제 냉전’ 구도는 점차 가시화되고 있다.<sup>180</sup>

그렇다면 과연 한국의 선택은 어떠해야 하는가? 미국의 쇠퇴와 중국의 부상 속에서 이른바 친미(親美)와 친중(親中)을 두고 벌어진 우리 사회 내의 논쟁은 더 이상 찾기 힘들다. 실제로 우리처럼 중국의 부상에 직접적 수혜를 받으면서 동시에 전략적 위협에 도출된 아시아 역내 국가들은 중국에 대하여 이중적 태도를 취하고 있다. 이는 국제정치의

179. “정부 ‘환태평양 12國 FTA’ 참여키로,” 『조선일보』, 2013년 9월 9일.

180- Scott W. Harold, “Is an Economic Cold War Emerging in Asia?,” *The Asian Forum*, July 19, 2013, <<http://www.theasanforum.org/is-an-economic-cold-war-emerging-in-asia/>> (검색일: 2013. 8. 22).

I
II
III
IV
V
VI
VII

대표적인 이론인 세력균형이론(Balance of Power Theory)의 예측과는 다르다. 외부의 증가하는 파워 혹은 위협에 대하여 내적균형, 즉 자강(自強)을 취하거나 외적균형, 즉 동맹(同盟)을 맺는 것을 통하여 안보를 확보하려고 한다는 세력균형논리와는 다르게 아시아 역내 국가들은 뚜렷하게 대중국동맹을 강화하거나 자국의 군사력 증진에 매진하는 모습을 보이지 않는다.<sup>181</sup> 대신 쇠락하는 미국과 상승하는 중국 사이에서 헤징(Hedging)전략을 추구하는 모습을 보이고 있다. 고(Evelyn Goh)는 헤징 전략을 다음과 같이 정의한다.

“나의 헤징에 대한 선호하는 정의를 말하면 균형(Balancing), 편승(Bandwagoning) 혹은 중립(Neutrality)과 같은 보다 노골적인 정책을 취할 수 없는 상황을 벗어나기 위한 일련의 전략들이다. 이러한 전략들을 통하여 다른 전략을 포기하면서 하나의 전략을 취하는 것을 미연에 방지하거나 피하는 중간지대를 형성한다. 보다 구체적으로 말하자면, 아태지역의 변화하는 안보구조 속에서 나는 헤징이 간접적 균형정책들과 더불어 관여 정책들을 취하는 전략을 묘사하는 가장 정확한 용어라고 믿는다.”<sup>182</sup>

위의 헤징개념은 미국과 중국이 상대에게 취하는 전략을 묘사할 때도 지칭되지만,<sup>183</sup> 동시에 아시아 역내 국가들의 대중국 전략을 지칭하거나 예측할 때도 흔히 사용되고 있다.<sup>184</sup> 이러한 헤징전략은 미중

<sup>181</sup> 다음 자료를 참조. David C. Kang, *China Rising: Peace, Power, and Order in East Asia* (New York: Columbia University Press, 2007).

<sup>182</sup> Evelyn Goh, “Understanding ‘Hedging’ in Asia-Pacific Century,” *PacNet 43*, August 31, 2006, p. 2, <<http://www.stratad.net/downloads/PacNet%2043.pdf>> (검색일: 2013.7.21).

<sup>183</sup> 예를 들어, 박재적, “중국의 부상 이후, 미국의 대중 안보전략과 미-중 전략적 관계,” 배정호 편, 『중국의 부상에 따른 동북아 전략환경의 변화와 한반도』 (서울: 통일연구원, 2011); Evan S. Edeiros, “Strategic Hedging and the Future of Asia-Pacific Stability,” *The Washington Quarterly*, Vol. 29, No. 1 (December 2005), pp. 145~167.

의 세력전이의 구체적 시점과 영역을 예측하기 힘든 현 상황에서 미중의 틈바구니에 놓인 국가들이 취하는 현실적 전략으로 폭넓게 인정되고 있다. 실제로 미중의 경제규모의 역전은 2030년경에 이루어지리라는 전망이 우세하지만 다른 영역, 특히 군사영역에서의 역전은 가까운 시일 내에 이루어지기 힘들다고 본다. 따라서 미국과 중국이 당분간 동아시아 지역 차원의 양극체제를 구현할 것으로 예상할 때 아시아 국가들의 선택은 어느 한 강대국의 편을 들면서 다른 강대국을 적으로 삼기보다 사안별로 자신의 입장을 내세우면서 국익을 극대화하는 선택을 취하고 있다.

이러한 헤징 전략을 우리의 FTA 전략에 대입하면 현 상황에서 두 강대국, 미국과 중국과 FTA를 각각 체결하는 것은 한국의 이익에 부합한다고 볼 수 있다. 만약 우리가 두 강대국 중 어느 한 나라와만 FTA를 체결한다면 다른 강대국으로 하여금 우리가 자신의 동맹 혹은 우방이기를 포기한다는 평가를 내리게 되어 결국 우리는 두 강대국 중 어느 한 국가의 운명에 우리의 국운이 달려있는 상황을 맞게 된다. 따라서 미중이 아시아에서 양자 FTA와 다자 FTA를 두고 경쟁하는 상황에서 일단 양국과 각각 양자 FTA를 체결하면서 경제적 이익과 더불어 안보적 이익을 고려하는 것이 현명하다고 판단된다.

앞으로 한국은 미국과 중국 사이에서 자신의 전략적·안보적 가치를 입증하고 인정받으면서 남북관계와 통일과 관련된 두 강대국의 협조를 동시에 확보하는 노력을 경주해야 할 것이다. 두 강대국 사이에서 한 국가를 선택하기 힘들어서 두 국가 사이에서 머뭇거리는 소극적 헤징이 아니라 두 강대국 사이에서 자신의 가치를 최대한 인정해 주는

<sup>184</sup> 다음 자료를 참조. Evelyn Goh, "Great Powers and Hierarchical Order in Southeast Asia," *International Security*, Vol. 32, No. 3 (August 2007), pp. 113~157.

I
II
III
IV
V
VI
VII

강대국을 선택하려는 적극적 헤징을 취해야 하는 것이다. 미국과 중국이 주도하는 두 개의 서로 다른 다자 FTA에 합류하게 된다면 한국은 미중의 서로 다른 경제 블록이 서로 만나는 접점에 속한 지리적·경제적 이점을 최대한 살리는 동시에 현재의 한미·한중관계의 변화와 발전을 피해야 할 것이다.

## 나. 한미동맹 긴밀화와 경제이익 증진 동시추구

앞에서 언급한 바와 같이 한미 FTA를 추진하였던 미국의 속내는 경제 이익 뿐 아니라 안보 이익이 자리 잡고 있었다. 2000년 9.11 테러 사건 이후 냉전기 안보를 고려한 경제정책의 부활 속에서 중동과 아시아의 주요국들과 자유무역협정 체결을 통하여 테러와의 전쟁을 지속하였던 것이다. 많은 전문가들은 한미 FTA 역시 미국이 체결한 자유무역협정 가운데 안보 고려가 일정부분 작용한 것으로 해석하고 있다. 물론 자동차와 쇠고기 시장 확보라는 경제적 이익이 전혀 배제된 상태에서 추진된 FTA는 아니었다. 더구나 ‘아시아로의 회귀’를 선언한 내면에는 미국의 미래 성장 동력은 아시아에 있다는 경제적 고려가 존재하고 있는 것이다. 그러나 ‘아시아로의 회귀’와 더불어 미국은 ‘재균형’ 정책을 천명하고 있으며 그 대상이 중국이라는 사실은 자명하다.

그렇다면 한미 FTA를 통하여 우리가 추구할 바는 무엇인가? 미국은 잠재적 위협 혹은 경쟁자로 중국을 바라보면서 새로운 균형 전략을 피하면서 한미 FTA를 추진 및 성사시켰다. 우리 역시 한미동맹 60주년을 맞이한 지금 순수한 안보동맹관계를 안보와 경제동맹으로 변환시킬 노력을 기울여야 한다. 이러한 방향은 한미 정상이 2009년 발표한 공동비전에서 이미 구체화된 바 있다. 안보뿐 아니라 경제, 환경, 에너지, 빈곤,

인권과 같은 다양한 영역에서 공동의 이익과 가치를 추구하면서 영속적인 우의와 상호 존중을 바탕으로 하는 새로운 동맹관계에 대한 일정한 합의가 도출되었다. 이러한 동맹관계의 변화는 냉전의 종식과 테러리즘의 부상이라는 안보환경의 변화와 한국의 경제적 성장과 미국의 경제 쇠퇴라는 동맹내 역학 변화를 반영한 결과라고 볼 수 있다.

이러한 변화 속에서 안보와 관련한 우리의 부담이 증가하고 역할이 확대되는 것을 거부할 수는 없겠지만 경제와 관련된 이익 확보에 노력을 기울여야 할 것이다. 많은 이들이 지적하듯이 한국의 대중국 경제 의존은 점차 심화되고 있다. 이는 중국과의 무역과 투자 활동을 통하여 많은 이익을 한국이 보고 있다는 말과 동시에 한국의 대중국 민감성(Sensitivity)과 취약성(Vulnerability)이 증대되고 있다는 것을 의미한다.<sup>185</sup> 비록 중국과의 밀접한 관계를 통하여 경제적 이익을 확보할 수 있지만 양자 무역에 있어서 상대적으로 의존도가 낮은 국가는 의존도가 높은 국가에 대하여 경제관계의 단절 혹은 변화를 카드로 일정한 영향력을 행사할 수 있다.

중국이 한중 FTA를 추진하는 주요 외교안보적 의도에는 한반도에서의 영향력 확대가 포함되어 있다. 즉, 중국은 한중 FTA를 활용, 한국과의 긴밀한 경제협력관계 구축을 통해 한국의 대중 경제의존도를 높임으로써 대한국 외교안보적 영향력을 제고시키는 수단을 확보하고자 한다. 그러나 한중 FTA로 인해 형성될 양국간 상호의존도는 한중 협력을 긴밀하게 하는 측면이 있으나 한중간 경제 규모와 국력의 격차로 비대칭적인 상호의존관계를 형성할 가능성이 크다. 이 경우 양국이

<sup>185</sup> 국가간 상호의존이 국가의 민감성과 취약성에 미치는 영향에 대한 일반적인 논의는 다음을 참조. Joseph Nye, "Independence and Interdependence," *Foreign Policy*, Vol. 22 (Spring 1976), pp. 133~135.

I
II
III
IV
V
VI
VII

각자의 이익을 위해 동등한 조건의 협력을 추진하더라도, 상대적으로 혜택이 클 것으로 예상되는 한국이 중국보다 더 협력적일 가능성이 크다. 만일, 양국간 갈등 또는 이익충돌의 사안이 발생할 경우 최악의 상황에서 더 많은 피해를 받을 것으로 예상하는 한국이 중국보다 더 타협적 태도를 지향하게 될 것이다.

이는 중국이 한국을 자신의 의도대로 유도할 수 있는 레버리지(Leverage)를 확보함을 의미한다. 따라서 한중 FTA의 비대칭적 상호의존 효과는 한중관계는 물론 북한문제나 남북한 및 중국의 3자 협력에서 중국의 주도력을 강화하고 우리의 주도력을 약화시키는 부정적 측면이 있다. 이 경우 북한문제에서 우리의 의도대로 중국의 협조를 구하는데 불리하며 오히려 중국이 의도하는 남북중 3자 협력이나 남북관계가 형성될 가능성이 더 크다. 이는 장기적으로 우리가 원하는 방향으로 남북관계의 진전이나 통일을 이루는데 제약이 될 수 있고 자칫 남북관계의 고착화를 야기할 개연성도 배제할 수 없을 것이다.

예를 들어 2000년 한중 양국간 마늘 분쟁은 우리의 대중국 민감성과 취약성을 보여준다. 한국 정부는 1999년 마늘 가격의 급락을 값싼 중국 마늘의 수입이 초래했다고 보고 중국산 마늘에 대한 세이프가드(Safeguard)를 발동하였다. 이에 중국 정부는 예상보다 강경한 보복조치로 마늘에 비하여 교역액이 월등히 많은 한국산 폴리에틸렌과 휴대폰의 수입을 금지하였다. 결국 한국 정부는 세이프가드 발동 7주 만에 중국 측 요구를 상당부분 받아주면서 합의에 도달하였다.<sup>186</sup> 이처럼 중국의 부상으로 한국은 거대 시장을 확보하게 되었지만 동시에 대중국 취약성이 증대되는 것을 우려해야 하는 상황을 맞이하고 있는 것이다.

---

<sup>186</sup> 정재호, “대한민국과 중화인민공화국 간의 외교,” 『중국근현대사연구』, 제56권 (중국근현대사학회, 2012), pp. 30~32.

따라서 우리는 중국의 자원과 시장에 일방적으로 기대는 경제 종속을 방지하는 차원에서 미국과의 경제 관계의 개선과 발전을 도모해야 한다. 한국전쟁 이후 한미동맹의 성격이 공동 안보를 위한 것이었다면 이제는 공동 안보와 번영을 위한 관계로 발전해야 할 것이다. 따라서 한미 FTA를 통하여 한미동맹의 안보 공동체를 추구하기 보다는 안보에서 안보와 경제를 포괄하는 이익 증진을 추구하는 것이 바람직하다. 한편 미국은 아시아 재균형 선언으로 중국이 미국의 봉쇄 정책을 염려하는 상황에서 우리는 한국이 한미 FTA를 통하여 무역과 투자의 다변화를 추구하려는 경제적 목적을 달성하려고 한다는 신호를 분명히 중국 측에 보낼 필요가 존재한다. 동시에 현 시점에서 한미 FTA에서 개성공단의 역외가공지역으로 인정받는 문제 등을 통하여 안보 환경을 개선하기 보다는 한미 FTA를 통한 경제이익 확보에 초점을 두는 것이 바람직하다고 본다.

## 다. 한중 FTA의 안보효과 모색

현재 협상 중인 한중 FTA는 기존의 한중 경제관계의 심화와 발전을 통한 우리의 경제 이익 뿐 아니라 안보 이익을 증진시키는 방향으로 진행되어야 한다. 위에서 언급한 데로 한중수교 이후 양국의 경제적 관계는 비약적 성장을 보였으며 무역량에 있어서 중국은 한국의 제1교역국이 되었다. 이러한 상황에서 대중국 무역 의존도의 일방적 심화는 바람직하지 않으며 자유무역협정을 통한 경제와 안보 이익을 동시에 추구해야 한다. 보다 구체적으로 중국의 대북한 영향력과 더불어 북중 특수관계를 이용하여 북한의 변화, 즉 개혁과 개방을 유도할 방안을 강구해야 한다는 것이다. 중국은 아시아로 되돌아오겠다는 미국의

I
II
III
IV
V
VI
VII

재균형 정책에 한국이 동반자가 되는 것을 막고자 하는 의도가 강하다는 점에서 한국은 중국의 이러한 우려를 불식시킴과 동시에 중국의 대북한 관여정책을 확대시키는 노력을 기울여야 한다.

한중 FTA를 통한 북한의 변화 유도를 위해 가장 먼저 고려할 사항은 개성공단을 역외가공지역으로 인정하는 문제이다. 현재 한국 기업만이 들어가 생산하면서 대부분의 제품을 한국시장에 파는 형태의 개성공단을 국제화시키는 방안이 대두되고 있다. 그 중에서 북한과 특수한 관계를 형성해 온 중국 기업이 개성공단에 입주하고 개성공단에서 생산된 제품들에 대하여 한중 양국이 무관세 조치를 취한다면 이는 개성공단의 국제화의 첫걸음이 될 것이다. 이러한 개성공단의 국제화는 북한으로 하여금 특정 국가에 예속되어 있다는 우려를 불식시키면서 동시에 개성공단의 중단 혹은 폐쇄에 따른 증가한 외교적·경제적 비용을 부담하게 하는 효과가 있다.

한중 FTA의 역외가공지역으로 개성공단 이외의 지역도 적극 검토할 필요가 있다. 북중 국경지대에 경제특구가 개발 혹은 개발 계획에 있다. 예를 들어 나진·선봉과 황금평 특구 지역을 역외가공지역으로 지정하고 한중 기업이 합작 투자하여 이들 지역을 발전시킨다면 북한은 경제적 이익을 확보하는 가운데 한국과 중국을 통한 개방을 경험하게 될 것이다. 이렇듯 북한 내 특구지역에서 중국의 기업들이 물건을 생산하여 수출하게 될 경우 미국 시장의 확보를 위하여 북한의 변화, 즉 비핵화로 향하는 변화를 시도할 가능성도 있다. 현재 미국의 입장을 고려할 때 북한 비핵화의 뚜렷한 진전이 없는 상황에서 북한 내 특구를 역외가공지역으로 인정할 가능성은 상당히 낮기 때문이다. 따라서 중국은 북한의 비핵화를 통한 북미관계 개선을 유도하면서 한반도 안정화뿐 아니라 자신의 경제적 이익을 확대하는 방안을 추구할 가능성이 존

재한다. 이처럼 한중 FTA는 단순히 양국 사이의 경제활동 증가를 뛰어 넘어 북한을 아우르는 경제활동을 통하여 남북중 경제적 이익 증대 뿐 아니라 한반도 안보환경의 개선의 출발점이 될 수 있다.

따라서 한중 FTA는 남북관계의 안정 및 한반도 평화정착에 일정 부분 기여할 가능성이 높다. 한중 FTA는 G2로 부상하며 북한과 긴밀한 소통 및 협력관계를 유지하고 있는 중국과의 협력관계를 안정적으로 발전시킬 수 있는 주요 동인으로 작용하면서 한중간 외교적 협력 기회도 점차 증대할 것으로 예상되기 때문이다. 주지하다시피 중국은 지속발전을 위한 평화로운 주변 환경의 창출을 위해 한반도의 평화와 안정을 중시하고 남북관계의 안정적 발전을 지지해왔다. 남북관계의 불안정 및 남북한의 갈등과 대립은 중국에 양자택일을 강요하는 상황이 발생할 뿐만 아니라 미국의 개입여지를 증대시킴으로써 한반도에서의 영향력 손실을 초래할 수 있기 때문이다.

중국은 남북한과 동시 발전을 추구하면서 한반도의 안정관리와 영향력 확대를 추구해왔는바, 중국의 한중 FTA도 이의 연장선상에 있다. 더욱이 한중 FTA의 진전에 따라 상호 증대된 무역 및 투자는 중국이 자국의 이익과 재산을 보호하는데 더 깊은 관심을 갖도록 유도할 것이라는 점에서 중국은 남북관계의 개선 및 안정적 발전을 남북한 모두에게 요구하는 등 적극적인 역할을 할 것으로 보인다. 특히, 한반도의 안정을 저해할 수 있는 북한의 급변사태, 미사일 및 핵 실험, 도발 등 북한의 긴장조성 행위를 억제하는데 주력하는 한편, 한반도에서 미일과의 갈등을 조장하기보다 완화를 희망할 것이다. 이에 따라 한중은 한반도의 평화와 안정, 북핵문제의 평화적 해결, 남북관계의 개선 및 긴장완화, 대화 및 협상국면 조성 등에서 상호 건설적인 역할과 협력을 하는데 긍정적인 측면이 있다. 중장기적으로 한중

I
II
III
IV
V
VI
VII

FTA로 촉진된 역내 협력의 확대는 역내 외교안보 관련 의제 설정과 논의를 증대시킴으로써 궁극적으로 한반도의 평화정착에도 기여할 수 있을 것이다.

앞으로 한중 FTA에 대한 우리 정부의 대국민 정책 역시 경제와 안보에 미치는 긍정적 영향을 강조해야 한다. 경제적 이익의 확보에 치중하기 보다는 한반도 안정화에 미치는 영향을 강조하면서 이와 관련된 국내 여론을 FTA 협상 과정에 반영하는 전략을 취해야 할 것이다. 한중 양국은 이른바 높은 수준의 FTA를 목표로 하면서 지난 9월 관세철폐 범위를 확장한 1차 협상을 마무리했다. 향후 농수산물 분야의 타격이 예상되는 한중 FTA에 대한 대국민 홍보와 논의 과정에서 북한 역외가공지역이 우리의 안보에 미치는 긍정적 영향을 강조할 필요가 있다. 한중 FTA가 국제 자유무역과 국내 구조조정을 통한 경제적 이익을 위한 방편일 뿐 아니라 북한 문제를 풀기 위한 창조적 방안 중 하나로 설명하고 이를 바탕으로 국내 합의에 기초한 중국과 협상을 진행시켜야 할 것이다.

## 라. 개성공단의 국제화 촉진기제 활용

그렇다면 다른 나라와의 FTA를 통한 개성공단의 국제화는 왜 이루어져야 하며, 어떻게 이루어질 수 있는가? 우선 개성공단의 국제화의 필요성을 살펴보자. 지난 5월부터 9월에 이르는 약 5개월 동안 개성공단은 북한의 일방적인 조치로 잠정폐쇄를 경험했다. 이는 2004년 개성공단이 가동을 시작한 이후 처음 있는 사태로 개성공단의 안정화와 더불어 국제화의 필요성에 대한 논의를 불러일으켰다. 개성공단의 안정화는 “개성공단 입주 기업의 운영, 관리, 유지, 소유, 청산 및 매각 등

입주기업의 제반 투자 활동에 대한 법적 보장을 통한 (입주)기업 경영의 안정성을 확보해주는 것”을 의미한다. 현재 개성공단은 법과 제도에 따른 운영, 통행·통신·통관, 투자보장 및 상시중재, 노무관리, 보험서비스 등 다양한 부문에 있어서 개선의 필요성을 안고 있다. 따라서 국제표준에 부합하는 개성공단의 운영을 위해서는 다양한 문제에 있어서 제도화가 이루어져야 한다. 하지만 북한이 올해 초처럼 일방적으로 북측 인원을 철수시키면서 잠정중단은 선언할 경우 제도화의 성공은 이루어질 수 없다. 따라서 개성공단의 안정화를 위한 ‘안전판’으로 개성공단의 국제화가 관심을 받고 있는 것이다.<sup>187</sup>

이러한 개성공단의 국제화에 중국의 참여는 현실적이면서 바람직하다. 북한은 탈냉전 이후 중국과의 무역과 원조를 통해 체제 유지에 필요한 물자를 확보하면서 동시에 중국을 통하여 외교에 있어서 전면적인 고립을 피할 수 있었다. 따라서 중국 기업이 개성공단에 입주하였을 경우 이들에게 극심한 피해를 입히면서 공단의 중단을 시도하는 것은 큰 경제적·외교적 부담으로 작용할 것이다. 또한 개성공단을 시작으로 북중 협력이 활발히 이루어질 계획인 나진·선봉과 황금평 지역의 특구들 역시 한중 FTA의 역외가공지역으로 인정받는 것도 기대할 수 있다. 개성공단의 국제화를 통하여 북한의 국제화의 물꼬를 트는 일이 발생할 수도 있는 것이다.

중국은 2010년과 2011년 김정일 방중 시 개혁개방의 이례적 권유와 치당치국(治黨治國)의 경험 교류 등 전략적 소통 강화를 제시하였고<sup>188</sup> 2012년 8월 장성택의 방중 시에도 시장시스템의 적용을 강조한

187- 권호, “개성공단 진출 외국기업, 국내투자자 똑같이 세 감면,” 『중앙일보』, 2013년 10월 3일.

188- “朝鮮勞動黨總書記金正日對我國進行非正式訪問,” <<http://www.fmprc.gov.cn>>

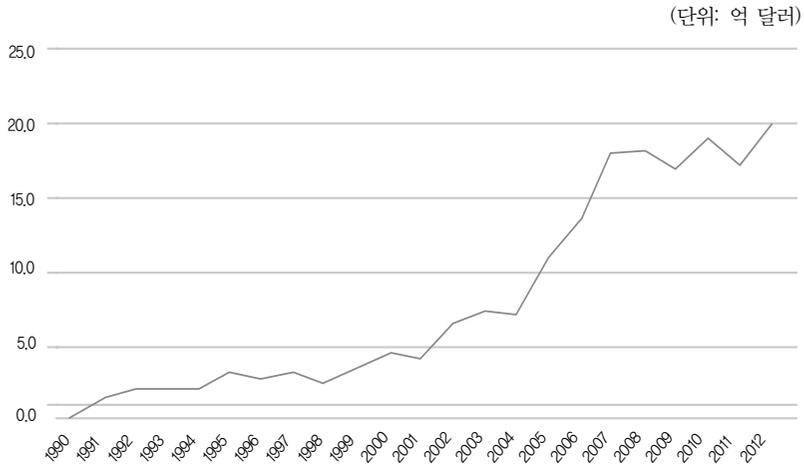
바, 북한의 시장화와 개방화를 통해 국제사회의 일원으로 유도하려는 의지를 갖고 있다. 북한의 3차 핵실험 이후 중국의 대북제재도 북한에 핵보유와 벼랑 끝 전술의 무용, 핵포기 유도, 6자회담 복귀 이외에 대내외 안정과 경제발전에 주력하라는 메시지도 포함된 것으로 평가된다. 이러한 중국의 대북정책과 입장을 통해 볼 때 한중 FTA로 한중 협력관계가 한 단계 더 진전되는 가운데 개성공단의 국제화가 이루어진다면 한중 양국은 북한의 개혁개방을 지속적으로 유도할 수 있는 공감대 형성과 협력 공간을 확보하는데 더 용이해질 수 있다.

사실 1990년대부터 남북한 경제교류는 개성공단이 상징하듯이 꾸준히 확대되었지만 기대했던 안보 효과를 거두지는 못하였다. <그림 VI-1>에서 나타나듯이 1990년 0.1억 달러에 불과하던 남북한 교역액은 2012년 19.8억 달러에 이르렀다. 이러한 비약적 성장은 남북한 관계에서 북한의 대남한 경제의존도의 심화를 의미하는 것이다. 2012년도 남북한 교역액을 제외한 남한의 무역총액은 1조 674억 달러이고 북한의 무역총액은 68억 달러로 약 157배에 이른다. 따라서 남북한 교역이 양국의 무역과 경제에 차지하는 비중은 상당한 차이를 보인다 (<그림 VI-2>참조). 북한의 경우 2000년대 중후반 남북한 교역액이 나머지 무역액의 40%를 초과하기도 하였지만 남한의 경우 남북한 교역액이 나머지 무역액의 1%에 불과하다. 이러한 북한의 남한에 대한 경제의존은 한반도 안보 환경의 개선으로 이어지지는 못하였다. 북한은 1994년 1차 북핵 위기 이후 2006년, 2009년, 그리고 2013년에 핵실험을 실시하면서 핵무장을 지속적으로 추진하면서 한국을 비롯한 주변국을 위협하고 있다.

---

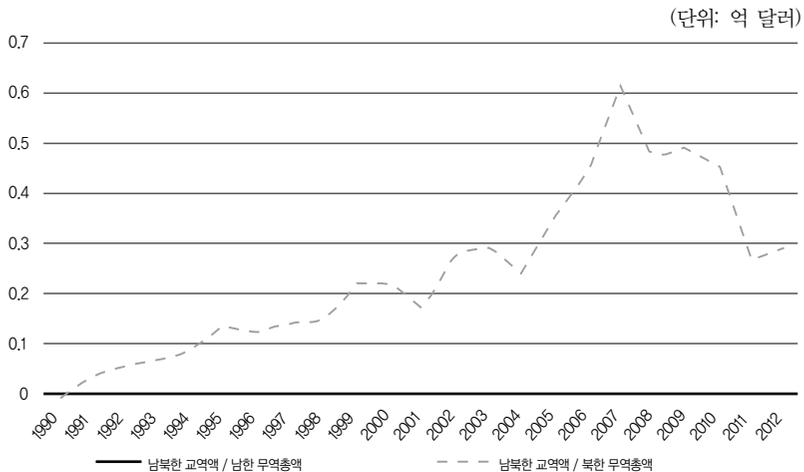
(검색일: 2012. 5. 7); “胡錦濤同金正日在長春舉行會談” <<http://www.fmprc.gov.cn>>  
(검색일: 2012. 8. 1).

●그림 VI-1 남북한 교역액



출처: 한국무역협회, KOREA, 통일부; <<http://www.kosis.kr/bukhan>> (검색일: 2013. 9. 27).

●그림 VI-2 남북한 경제의존도



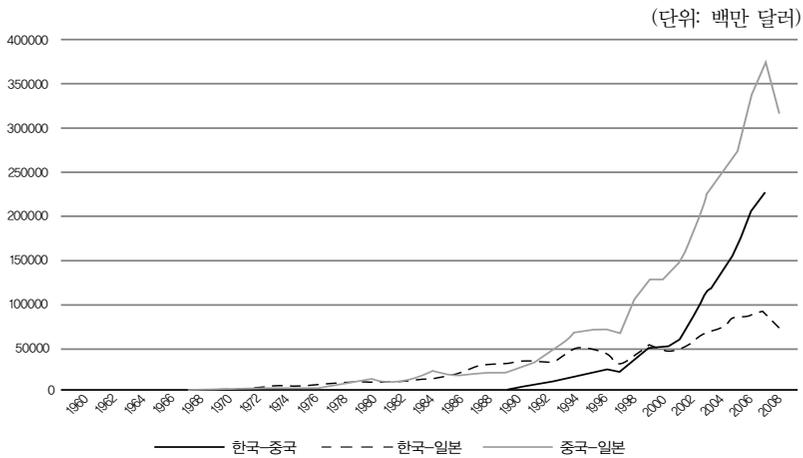
출처: 한국무역협회, KOREA, 통일부; <<http://www.kosis.kr/bukhan>> (검색일: 2013. 9. 27).

I
II
III
IV
V
VI
VII

이렇듯 국제정치에서 경제협력과 안보협력의 불일치는 동북아의 현재와 유럽의 과거에서도 발견할 수 있는 현상이다. 동북아 국가들, 즉 한국, 중국, 일본은 데탕트와 중국의 개방 이후 비약적 경제협력 관계를 구축하고 있다 (<그림 VI-3> 참조). 하지만 끊임없이 영토 분쟁과 역사 문제 속에서 군사적 긴장 관계를 해소하지 못하고 있는 이른바 ‘아시아 패러독스(Asia’s Paradox)’를 보여주고 있다. 활발한 역내 무역과 투자를 통하여 한중일 3국은 경제적 이익을 보고 있지만, 이러한 경제적 이익이 국가간 영토와 역사 문제에서의 갈등을 해소하지는 못하면서 냉전 이후 동북아 3국의 관계는 미국과 중국의 세력전이 속에서 새로운 갈등 구도로 변하고 있다. 그러나 이러한 현상은 양차 세계대전 이전 유럽에서도 발견할 수 있다. <그림 VI-4>가 보여주듯이 19세기 후반부터 1차 세계대전이 발생하기 이전 유럽 강대국 사이의 무역은 비약적으로 성장하였다. 산업혁명과 교통혁명 이후 국가간 무역을 뚜렷한 상승세를 보이면서 보호주의에서 벗어나 자유무역으로 향하는 모습을 확인할 수 있다. 그러나 이러한 경제협력의 심화는 양차 세계대전이라는 전대미문의 대규모 무력충돌을 막지 못하였다.

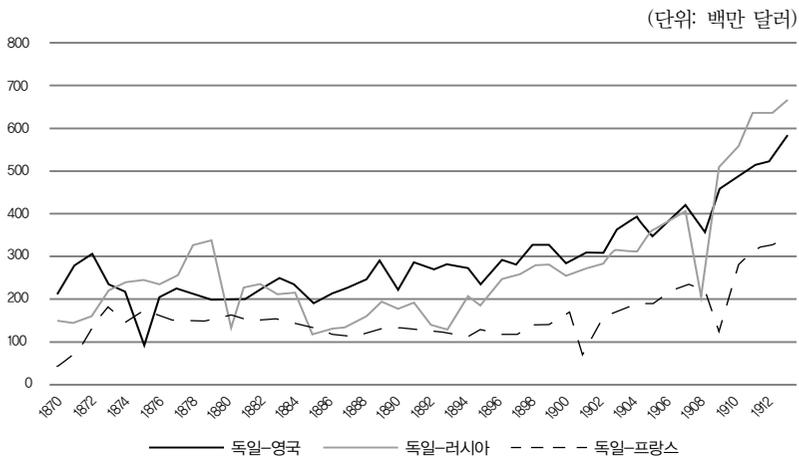
따라서 단순한 남북한 경제협력의 확대만으로는 한반도 평화를 담보하지 못한다. 어떠한 경제협력인지를 생각해야 하는 것이다. 앞서 언급하였듯이 단순한 교역의 확대는 상대적으로 무역과 경제규모가 작은 국가로 하여금 민감성과 취약성에 기반한 대처를 불러일으킬 수 있다. 경제적 이익을 지속적으로 추구하기보다 경제 종속화를 우려하여 무역상대국에 대하여 호의적이지 않은 행동을 할 수 있다. 즉, 경제관계의 확대는 분쟁의 빌미를 제공하는 측면이 존재한다. 따라서 개성공단의 국제화는 북한으로 하여금 자국의 경제가 남한의 경제에 지나치게 의존하는 상황을 의식하지 않으면서 점차 경제개방으로 이끌 수 있는 좋은 방안

●그림 VI-3 한중일 무역량 변화, 1960-2009



출처: Katherine Barbieri and Omar Keshk, “2012, Correlates of War Project Trade Data Set Codebook, Version 3.0,” <<http://www.correlatesofwar.org>> (검색일: 2013. 9. 27).

●그림 VI-4 1차 세계대전 이전 강대국간 무역량



출처: Katherine Barbieri and Omar Keshk, “2012, Correlates of War Project Trade Data Set Codebook, Version 3.0,” <<http://www.correlatesofwar.org>> (검색일: 2013. 9. 27).

I
II
III
IV
V
VI
VII

이 될 수 있는 것이다. 국가는 항상 절대적 이익(Absolute Gains)을 추구하여 경제협력이라는 합리적 선택을 한다는 자유주의적 발상이 기존의 남북한 경제협력에 기저에 깔려 있었다고 할 수 있다. 이제는 국가가 단순히 절대적 이익보다는 자국의 이익과 타국의 이익을 비교하여 경제관계를 조정한다는 현실주의적 접근을 고려해야 할 것이다.

하지만 개성공단의 국제화가 현실적으로 이루어지기 위해서는 적어도 두 가지 과제가 해결되어야 한다. 첫째, 외국 기업의 참여를 가로막는 정치적 리스크이다. 외국 기업들에게 있어서 주요 관심은 북한의 양질의 값싼 노동력이라는 매력적인 투자 조건보다 불안정한 한반도 안보상황이다. 개성공단의 국제화를 북한의 도발행동에 대한 ‘안전판’으로 활용하고자 하거나 한반도 평화를 위한 발판으로 삼고자 하는 의도가 지금까지 논의의 핵심을 형성했다. 그러나 역설적이게도 개성공단의 안정화와 한반도의 안정화가 이루어졌을 때 외국 기업의 유치는 활발히 이루어질 수 있다.<sup>189</sup> 다양한 혜택을 통하여 한국의 중소기업과 한국에 진출한 외국계 기업의 개성공단 진출을 유도할 수는 있겠지만 참여국가를 다변화하고 기업수준을 높이기 위해서는 보다 매력적인 투자지역으로의 변화가 요구된다. 따라서 현실적인 대안은 북한과 전략적 이해관계를 공유하는 강대국인 중국과 러시아의 참여를 1차적으로 고려할 수 있다. 이러한 과정을 통하여 개성공단의 안정화와 제도화가 어느 정도 이루어진 후 보다 확대된 국제화가 현실적으로 가능할 것이다.

둘째, 개성공단에서 생산한 제품의 수출 판로의 확보이다. 현재 개성공단에서 생산 중인 물건의 86%는 한국시장에서 판매되고 있으며 나머

---

<sup>189</sup> 성기영, “상호의존론과 남북 경제협력: 개성공단 국제화를 위한 대안적 검토,” 『북한연구학회』 (2013년 추계학술회의), p. 12.

지 물품들은 다른 국가들에서 대부분 북한산으로 인정받고 있다. 북한이 WTO의 회원국이 아니기 때문에 현재 북한산 제품은 미국과 일본 등지에서 최혜국대우를 받지 못한 채 고율의 관세를 통해 수출할 수밖에 없다. 따라서 개성공단의 제품이 한국산으로 인정받지 못할 경우 개성공단 제품의 수출에 큰 제약이 따를 수밖에 없다. 따라서 가장 바람직한 방법은 한국이 다른 나라와 FTA를 체결하는 과정에서 개성공단의 제품을 한국산으로 인정하는 원산지 특례규정을 도입하는 것이다.<sup>190</sup>

개성공단 국제화의 방법론과 관련해서는 이제부터라도 집중적인 논의와 검토가 필요할 것이다. 사실 북한의 도발적 행동과 이에 대한 대응 과정에서 한반도 주변의 정치적 긴장이 온존한 상태에서 국제화를 통해 공단의 안정성을 확보한다는 논리는 매우 근시안적인 정책 접근이라는 비판에 노출될 수밖에 없다. 앞서 언급한 대로 개성공단을 둘러싼 정치적 리스크야말로 외국기업의 개성 진출을 가로막는 최대 장애물이었다는 사실을 감안하면 더욱 그러하다.

개성공단 국제화를 위한 외국기업 설명회가 남북관계를 둘러싼 여건 악화로 인해 무기한 연기된 것은 이러한 근시안적인 접근의 사례를 보여준다고 할 수 있다. 설명회 무기 연기라는 해프닝은 역외 공업단지 운영의 핵심이라고 할 수 있는 이른바 통행·통신·통관(3통) 문제에 대한 협의가 전혀 진전되지 않은 상태에서 진행되는 국제화 논의가 얼마나 공허한 것인지를 보여주는 사례에 해당한다. 결국 제도 개선의 ‘결과’로서 국제화가 이루어져야 함에도 불구하고 제도 개선의 ‘수단’으로 국제화를 성급하게 추진했다는 비판에 직면하지 않을 수 없을 것이다.

오히려 국제화 합의를 그대로 놓아두고 이번 기회에 광범위한 제도

<sup>190</sup> 고준성, 『개성공단 활성화를 위한 FTA 원산지 특례규정 협상 대응방안』 (서울: KIET, 2007), p. 87.

I
II
III
IV
V
VI
VII

개선을 통해 포괄적 국제화를 이뤄갈 수 있는 로드맵을 그려나가는 것이 더욱 생산적인 접근법이 될 것이다. 이렇게 볼 때 개성공단 국제화 논의는 보다 장기적인 관점에서 개성공단의 외연 확장과 연계하여 고민해 볼 필요가 있을 것이다. 이와 관련해서는 현재 몇 가지 방향에서 초보적 논의가 진행되고 있다.

첫째, 개성공단을 폐쇄형 경제특구에서 개방형 경제특구로 전환하는 방안이다. 남북경협을 환경을 획기적으로 개선하려면 궁극적으로 경협의 범위를 북한의 핵심 지역인 평양과 남포로 확대해야 하는 것은 물론이다. 이러한 관점에서 보자면 개성공단은 남한의 수도권과 북한의 수도권을 연결하는 연결고리에 해당한다고 볼 수도 있다. 특히, 개성공단은 남한의 수도권에서 북한의 평양지역으로 연결되는 도로 수송의 남쪽 거점에 해당한다는 사실 때문에 개성공단을 개방형 경제특구로 전환할 경우 그 파급 효과는 적지 않을 것이다.<sup>191</sup>

둘째, 중장기적 차원에서 개성공단의 국제화는 광역화를 통하여 추진될 수도 있을 것이다. 현재의 개성공단 국제화 논의는 개성공단 ‘내부’에 다국적 회사를 유치하는 것에 집중하면서 개성공단을 ‘외부’와 연계하는 방안은 다루지 못하고 있다. 따라서 현재의 개성공단을 북한 내 경제특구, 남한 내 경제특구, 또는 동북아 내 특구와 연계하여 클러스터를 형성하는 방안을 고려할 필요가 있다. 북한 내 그리고 동북아 내 경제특구와 연계하는 방안은 북한 혹은 외국 정부와의 협의와 동의를 필요로 하는 작업이지만 한국 내 특구와의 연계는 이보다는 용이하게 접근할 수 있다.

예를 들어 개성공단, 강화군과 송도 등의 인천경제 자유구역, 그리고 서울을 연계함으로써 개성공단을 수도권 산업에 편입시키는 효과를

---

<sup>191</sup> 이석기, “개성공단 발전을 위한 정책 과제: 중장기 정책과제를 중심으로,” (제6회 개성공단포럼 국제학술세미나 ‘개성공단의 국제화, 전망과 과제’ 자료집), pp. 28~29.

기대할 수 있다. 개성을 생산 거점으로 하고, 인천을 물류 거점, 서울을 금융 거점으로 하는 클러스터가 형성된다면 현재의 개성공단은 수도권 분업 시스템 하에서 일종의 배후지(Hinterland)로 기능하게 된다. 이러한 외부 지향적 국제화는 북한과 외부와의 연계를 강화해 북한의 변화를 추동하는 도관(Conduit) 역할을 할 수 있을 것이다. 특히, 이러한 방식은 북한 경제의 외부 의존성을 강화함으로써 북한에 대한 영향력을 증가시키는 중요한 계기가 될 것이다.<sup>192</sup>

이러한 두 가지 방식의 공통점은 개성공단과 외부와의 접점을 만들어 경제특구의 외연을 확장한다는 ‘연계를 통한 확산’ 전략에 근거하고 있다는 것이다. 북한의 개방화 준비 정도나 개방화 여건을 감안할 때 과거 중국이 보여왔던 점-선-면 방식의 경제특구 확대 전략은 북한 내에서 이뤄지기 결코 쉽지 않을 것이다. 따라서 북한 내부에서 경제특구의 연계전략을 찾기보다는 외부의 여건을 활용하여 ‘연계를 통한 확산’ 전략을 구사하는 것이 보다 현실적이고 효율적인 접근법일 수도 있다.

개성공단 국제화 논의 과정에서 북한측이 제기할 수도 있는 갈등적 요소들을 사전에 파악해 대비하는 것 또한 필요하다. 사실 북한이 처음부터 개성공단 국제화에 흔쾌히 동의한 것으로 보기는 어렵다. 북한은 개성공단 운영 과정에서도 ‘우리민족끼리’ 정신을 강조하며 개성공단을 ‘6·15 정신의 산물’로 보는 시각을 종종 노출해 왔기 때문이다.

따라서 북한이 개성공단 국제화 추진에 동의한 것은 북한 입장에서 ‘전략적 판단 착오’라고도 할 수 있는 개성공단 근로자 철수 사태를 하루빨리 수습하기 위해 협상 과정에서 내놓은 고육책일 가능성에도 관심을 기울여야 한다.

<sup>192</sup> 성기영, “상호의존론과 남북 경제협력: 개성공단 국제화를 위한 대안적 검토,” pp. 13~14.

I
II
III
IV
V
VI
VII

이러한 경우 북한은 국제화 논의 과정에서 투자 유치 설명회 개최 등에 동의하는 대신 자신들의 입맛에 맞는 별도 요구조건을 제시하고 나올 가능성도 상존한다. 예를 들어 외국 기업 유치와 함께 2단계 개발 착수를 요구하거나 북한이 최근 공포한 경제특구 관련 설명회를 병행하는 방안을 제시할 가능성도 점쳐진다. 뿐만 아니라 노무, 세무, 임금, 보험 등 관련 제도를 국제적 수준으로 발전시켜 나간다는 개성공단 정상화 합의사항에 근거하여 국제적 수준으로 임금 인상을 요구하고 나설 가능성도 배제할 수는 없다.<sup>193</sup>

따라서 외국계기업의 국내법인 및 군대를 개성공단에 입주시키는 정도의 형식상 국제화가 아니라 개성공단을 남북한 및 동북아 경제권과 연계하여 발전시키는 중장기적 국제화의 구체적 밑그림을 지금부터라도 그려나가는 것이 무엇보다 시급하다고 할 것이다. 이 과정에서 개성공단의 외연 확대에 대해 부담을 느끼게 될 북한이 ‘연계를 통한 확산’ 방식의 국제화에 동의하는 조건으로 들고나올 예상 요구사항도 면밀히 검토하여 대응 방안을 구축하는 것 또한 필요한 일이라고 할 수 있다.

---

<sup>193</sup> 조봉현, “개성공단의 신뢰 증진을 위한 현안 정책과제,” (제6회 개성공단포럼 국제 학술세미나 ‘개성공단의 국제화, 전망과 과제’ 자료집), pp. 16~17.

# VII

---

## 결론 및 정책적 고려사항





한미·한중 FTA를 통하여 한반도의 안정과 통일에 기여하는 방법은 무엇인가? 미국과 중국이 세력전이의 양상을 보이는 시점에서 세력전이의 당사국들과 맺는 FTA는 한국이 처한 전략적 상황을 보여준다. 한국은 미국의 전통적인 동맹국이면서 동시에 역사적·지리적으로 중국의 가까운 동반자라는 점에서 양국의 자유무역 확대를 통해 미국과의 관계를 안보 중심에서 안보와 경제 관계로, 중국과의 관계를 경제 중심에서 경제와 안보를 지향하는 관계로 발전시킬 기회를 마련할 수 있을 것이다. 단순히 경제 이익에 기초한 FTA 협상과 체결보다는 국익의 다양한 측면을 고려해 대처한다면 종합적인 국력의 극대화를 꾀할 수 있을 것이다. 한 국가에 일방적으로 안보 혹은 경제를 의존하는 것은 우리의 취약성을 증가시키기 때문에 두 강대국 모두에게 안보와 경제 이익을 확보하는 것이 우리의 헤징 전략의 핵심이 되어야 할 것이다.

한편 한미·한중 FTA는 개성공단의 국제화를 통한 이른바 북한문제의 해결에도 일정부분 기여할 수도 있을 것으로 기대된다. 개성공단을 역외가공지역으로 인정받는다면 개성공단에 다국적 기업의 참여를 유도할 수 있을 뿐만 아니라 개성공단에서 생산된 제품의 수출 판로를 다변화하여 북한의 변화를 유도해낼 수 있을 것으로 기대된다. 지난 상반기 개성공단의 가동중단 사태는 단순한 남북경제협력 확대의 한계를 여실히 보여준다. 비록 북한이 남북경협을 통하여 경제적 이익을 확보한다고 하더라도 북한이 자국 경제의 의존도 심화를 우려하여 경제협력의 지속과 발전에 소극적일 수 있다. 이러한 상황에서 어떠한 경제협력을 추구할 지가 관심의 대상이 되는 가운데 개성공단의 국제화가 핵심이슈가 되었다. 개성공단 제품의 수출 판로 다변화와 개성공단 입주 기업의 다국적화는 개성공단의 안정화와 제도화를 증진시키면서 북한 경제의 개방을 유도할 수 있을 것이다. 따라서 한국은 향후 FTA 협상

I
II
III
IV
V
VI
VII

에서 개성공단을 역외가공지역으로 인정받는 등의 조치를 통해 개성공단이 보다 매력적인 생산거점이 되도록 노력해야 할 것이다.

한미·한중 FTA를 통한 한반도 안정과 평화를 위한 노력은 한국 내 논의와 합의를 기반으로 진행되어야 할 것이다. 한미 FTA 협상과정에서 보았듯이 비록 국가간 협상이라 하더라도 국내 여론의 이해와 동의가 없는 경우 국내분열과 정부불신을 증가시킬 수 있다. 민주적 절차에 기반한 의사수렴을 통해 국내합의가 도출될 경우 다른 나라와의 협상에서 국내비준을 내세워 보다 유리한 협상결과를 도출할 수 있지만, 반대로 이러한 과정을 생략한 채 정부가 협상을 진행한다면 오히려 사회 혼란 속에서 국익 추구는 더욱 어려워진다. 앞으로 다양한 양자 혹은 다자 자유무역협정을 추구하는 가운데 자유무역협정을 통한 우리의 경제와 안보적 이익에 대한 사회적 논의가 활성화되고 합리적 합의가 도출되어야 할 것이다. 한미 FTA가 발효된 지 1년이 지나고 한중 FTA 협상이 진행되는 현 상황에서 정책적 고려사항은 다음과 같다.

첫째, 한미·한중 FTA를 전략적으로 연계할 필요가 있다. 중국은 한중 FTA를 통해 한반도와 동북아 지역에서 자국 중심의 주도권 확보 및 질서형성을 의도하고 있는바, 중국의 영향력 및 질서 내에 완전 편입되지 않으면서 우리의 가치를 지속적으로 제고시키기 위해 한미 FTA를 전략적으로 활용해야 한다. 한반도에서 미일과 경쟁하고 있는 중국의 의도를 활용, 한중 FTA 협상과정에서 중국의 양보를 이끌어 낼 수 있는 방향으로 추진해야 할 것이다. 예를 들면 한미 FTA에 대한 국민들의 반미 감정 표출처럼 한중 FTA에 대한 국민들의 반중 정서가 확산되는 것을 경계하고 있는 중국의 우려를 활용해 역외가공이나 농수산물 등 민감 분야에서 중국의 양보를 유도할 수 있을 것이다. 이미 중국은 주변국과의 FTA에서 적지 않은 양보를 통해 중국위협론

을 완화하고 책임대국 이미지를 강화해왔기 때문에 한중 FTA 협상에 서도 양보를 얻어내는 것이 가능할 것으로 전망된다. 게다가 중국이 경제하는 TPP 협상에 일본이 참여하기로 결정했다는 점에서 중국은 한중 FTA에 적극적이다. 중국 주도의 FTA나 미국 주도의 TPP 참여에 대한 부담이 없는 우리의 입장에서는 전략적 가치를 극대화할 수 있는 기회가 될 수 있다.

향후 한중 FTA는 한중 FTA의 부정적 측면인 비대칭적 상호의존 관계 형성을 제어할 수 있는 균형추로서 기존 한미 FTA와 전략적 연계하에서 추진해야 할 것이다. 한미 FTA를 통한 글로벌 경제중심과의 연결성을 확보하고 안정적인 외환시장, 수출시장, 에너지자원 등을 확보함으로써 중국경제에 대한 의존성을 줄이고 중국의 국제규범 준수 확산에 기여할 수 있어야 한다. 또한 미국과 중국이 각기 한미·한중 FTA를 이용해 서로의 시장에 진출할 수 있도록 유인함으로써 우리는 한국의 FTA를 매개로 한미중 3국 협력을 촉진시키는 계기로 삼아야 한다. 한미 FTA가 먼저 발효되었지만 장기적으로 북미관계보다 긴밀한 북중관계를 고려하면 남북중 협력이 남북미 협력을 능가할 가능성이 큰 바, 한미 FTA를 활용한 남북미 3자 협력 및 상호의존도를 증대시킬 수 있는 방안을 마련할 필요가 있다. 그러기 위해서는 역외가공 지역의 기준을 한반도 비핵화와 연동시키고 제2, 3의 개성공단을 추가 개발해 남북미간 경제적 상호의존성을 높임으로써 남북중 상호의존성과 균형을 추구하거나 북핵문제와 연계해 한국산 인정 범위를 점차 확대하는 한편, 미국과의 공동협력 하에 대북지원 및 북한개발협력 프로그램에 참여해야 할 것이다.

둘째, 한중 FTA는 한반도 신뢰프로세스와 조화시키는 방향으로 추진해야 할 것이다. 한중 FTA로 증대될 중국의 영향력을 상쇄하는 한

I

II

III

IV

V

VI

VII

편, 한중관계의 진전을 우리의 국익에 유리한 방향으로 활용하기 위해서 남북관계를 관리, 개선, 발전시키는 한반도 신뢰프로세스를 가동해야 한다. 남북관계 관리의 차원에서 중국에 과도한 기대나 역할을 부여할 경우 중국의 영향력만 확대시키고 우리의 입지를 제약하는바, 남북관계의 당사자로서 우리의 주도권을 제고하는 차원에서라도 남북관계의 개선 및 발전은 필요하다. 왜냐하면 남북관계의 교류 채널이 유지되어야만 한반도 주변에서 중국이 갖는 영향력의 일방적 확대를 견제하면서 한중 FTA를 통해 중국의 대북 영향력을 효과적으로 활용할 수 있기 때문이다. 따라서 남한은 김정은 체제의 안착을 위해 남북관계와 한반도정세의 불안정성을 유지하려는 북한의 입장을 고려해 중국과의 협력을 통한 남북관계의 안정적 관리에 치중하되, 민간채널을 포함한 대북 인도적 지원 방침은 그대로 유지할 필요가 있다. 이후 북한의 호응 가능성이 큰 대북지원 및 남북경협을 위한 대화를 추진해 남북관계의 안정을 주도하는 한편, 인도적 지원과 이산가족 상봉을 연계시켜 남북관계를 개선시킨다. 남북대화를 통해 천안함, 연평도 사건 사과와 5·24 조치 철회를 맞교환하고, 남북경협을 활성화해 북한의 대중 의존도를 줄이고 대남 의존도를 높임으로써 북한의 변화를 촉진하고 남북경제의 통합을 제고시킨다.

셋째, 한중 FTA가 남북관계의 안정 및 발전에 기여할 수 있도록 하기 위해서는 개성공단 제품을 한국산으로 인정받도록 원산지 특례규정 확대를 추진해야 할 것이다. 개성공단 제품의 한국산 인정은 한국기업의 대북 투자를 확대하고 남북경협을 활성화시킴으로써 한중 FTA로 인한 한국기업의 대중투자가 대북투자를 대체하거나 남북경협이 위축되는 것을 제어하는 효과를 거두는 한편, 한중 FTA로 도산 위기에 처한 국내 중소기업의 활로를 열어주는 데도 기여하게 될 것이다.

한칠레 FTA와 한미 FTA를 제외하고 한국이 체결한 모든 FTA에서 개성공단 제품을 한국산으로 인정하는 바, 한중 FTA 협상에서도 당연히 역외가공 특례조항 도입을 요구해야 한다.<sup>194</sup> 한미 FTA의 경우에도 ‘한반도 역외가공지역 위원회’에 관한 부속서를 두어, 향후 이 위원회가 개성을 역외가공 지역으로 인정할 수 있는 근거를 마련해 놓은 바 있다. 더욱이 남북관계의 안정을 원하는 중국은 북한과의 우호관계, 미국과의 경쟁관계, 한반도에서의 영향력 확대 등을 고려해 개성공단 제품의 한국산 인정 여부 협상에 적극적으로 임할 가능성도 있다.

넷째, 한중 FTA 논의에 북한문제를 개입시킬 수 있는 여지를 마련할 필요가 있다. 한중 FTA는 기본적으로 한중 양국간 경제교류협력을 제도화하는 협정이기 때문에 제3자인 북한에 대한 구속력이 없으나 남북관계의 특수성을 감안해 한중 FTA 논의에 북한을 염두에 둔 접근을 고려할 필요가 있다. 한중 FTA를 계기로 확대된 한중협력을 북한의 개혁개방을 유도하는데 사용할 경우 남북관계와 통일을 고려해 북한의 개방화나 시장화가 중국 지향적이지 않고 친한국적인 방향을 유지할 수 있는 방안을 강구해야 한다. 이를 위해 한국 상품은 물론 한류가 중국을 거쳐 북한에 유입되도록 문화상품에 관한 내용을 한중 FTA 논의에 포함시키는 것도 하나의 방안이 될 수 있을 것이다.

무엇보다도 개성공단 제품의 한국산 인정과 관련한 역외가공특례조항을 확대하는 것은 향후 북한 개혁개방 촉진 및 북한의 대남 의존도 제고를 통한 남북경제공동체 형성 차원에서 북한산 제품 전체를 국내산으로 인정받을 수 있는 근거로 활용 가능하다. 우리가 나선 및 황금평에 관심을 두고 있는 것처럼 중국 역시 개성공단에 적지 않은 관심

<sup>194</sup> 전병곤·구기보, 『중국의 한중 FTA 추진의도와 남북관계에 주는 함의』, p. 116.

I
II
III
IV
V
VI
VII

을 갖고 있는바, 추후 중국의 개성공단 참여에 관한 논의를 열어두는 것도 고려할 필요가 있다. 만일 중국이 개성공단에 참여하면 개성공단이 더욱 안정적으로 발전할 뿐만 아니라 향후 우리가 북한의 나선 및 황금평에 진출할 수 있는 근거로 사용 가능하기 때문이다.

다섯째, 동아시아 경제통합을 지향하는 방향으로 추진되어야 할 것이다. 한국과 중국은 동북아 지역의 밀접한 국제 분업구조 속에서 실질적으로 통합되어 있다. 따라서 한중 FTA의 협상목표는 단순한 상대국 시장의 개방에 있는 것이 아니라 상호간의 거래비용을 최소화함으로써 제3국 시장에서 양국 제품의 경쟁력을 높일 수 있는 관세구조 및 무역 활성화 방안을 마련하는 것이어야 한다. 그런 점에서 한중 FTA는 양자간 FTA로 끝나는 것이 아니라 향후 확대될 동아시아의 FTA 논의와 지역 경제협력의 활성화 및 통합을 겨냥해서 높은 수준의 개방과 포괄적 FTA 협상을 추구하고 내용을 담아내야 할 것이다. 협상 타결 후에도 분야별 공동위원회를 통해 새로운 의제를 제기하고 장기적으로 변화되는 지역 협력 환경을 선도할 수 있어야 할 것이다.

동아시아 지역은 중국 주도의 FTA와 미국 주도의 TPP간 경쟁국면에 있는바, 우리는 중국과의 FTA를 추진하되 한중일 FTA와 TPP에 대한 참여를 고려하면서 신중하고 개방적인 입장을 지향해야 할 것이다. 중국도 TPP가 자국 주도의 질서형성에 미칠 영향을 검토하면서 조심스럽게 TPP 논의에 대한 참여를 고려하고 있고, 미국 및 일본도 중국의 독주를 막기 위해 중국의 참여를 유인하고 있기 때문이다. 따라서 우리는 한중 FTA의 추진을 통해 동아시아 지역의 RCEP과 TPP에 관한 논의를 촉진시키는 역할을 수행하는 한편, 향후 개방적 지역협력 논의를 고려해 한중 FTA의 협상과정이나 내용에도 이를 반영시킬 수 있어야 한다.

여섯째, 한중 FTA 이후 중국 영향력 확대의 부정적 측면을 방지하기 위해 한미관계를 강화할 필요가 있다. 다만 한중관계와 한미관계의 제로섬적인 접근이나 이분법적인 사고에서 탈피해 한미동맹과 한중 전략적 협력동반자 관계의 동시 발전을 추구하되, 미중간 전략적 이익의 변화와 공유 등 미중관계 및 동아시아 국제관계의 변화를 예의주시하면서 한미 FTA를 통한 포괄적 동맹관계의 형성과 발전을 도모해야 한다. 물론 한미 FTA가 이미 발효된 상황에서는 한중 FTA의 부정적 측면인 한중 비대칭적 상호의존관계의 형성과 한미관계의 약화로 인한 중국 영향력의 일방적 강화 현상이 심화되지 않을 것으로 예상된다. 그러나 현재와 같은 비정상적인 북미관계가 지속되고 남북한과 중국의 3자 협력이 확대될 경우 남북관계에서 중국의 영향력과 비중도 증대하므로 한미관계의 강화는 여전히 중요하다.

특히, 한미관계의 강화는 한중관계에서 우리가 주도권을 확보하면서 중국과의 균형적 협력을 유인할 수 있는 방향으로 추진해야 한다. 즉, 한미는 한국 주도의 대북정책 및 통일에 대한 공감대 형성과 한중관계를 포함한 포괄적·장기적 전략을 협의·공유할 수 있어야 한다. 이를 위해 양국의 외교·국방장관이 참여하는 2+2 전략대화의 상설 운영이 필요하고 한미 FTA로 강화된 한미관계가 북미관계 및 남북관계, 그리고 한반도 평화·통일에 상호 긍정적 영향을 촉진하고 역내 복합 다자 협력망 구축의 동인이 되게 함으로써 중국의 대북정책 변화와 책임 있는 역할을 유도하는데 유효한 수단으로 활용할 수 있어야 할 것이다.

마지막으로 한중 FTA는 북한의 개혁개방과 변화를 촉진하는데 긴밀한 북중관계를 전략적으로 활용할 수 있는 기회를 제공할 것이나 북한은 중국의 요구를 적극적으로 수용하기보다 체제수호적(제한적) 개방에 주력할 가능성이 높기 때문에 한중간의 긴밀한 협력을 통해 북한

I
II
III
IV
V
VI
VII

의 개혁개방을 유도·압박할 수 있는 동기를 중국에 부여할 필요가 있다. 또한 중국을 통한 북한개혁개방 유도 및 압박은 북한경제의 중국(동북지역) 경제 의존도 및 통합을 촉진시킬 수 있다는 점에서 한중 FTA가 남북중 3자 협력을 창출할 수 있는 방안을 모색해야 할 것이다.

이러한 토대 위에 북한이 안정적인 개혁개방정책을 지속할 수 있도록 북한 정권만이 아닌 관료와 일반 주민을 대상으로 하는 북한 개혁개방 유도방안을 마련하고, 이를 중국과 협력할 수 있도록 한중 FTA를 추진해야 한다. 구체적으로 북한 내 주요 정책결정자들의 시장 마인드·경험 부족, 미흡한 시장화 조치 및 정책 혼선 등의 제약 요인이 있는바, 중국이 개혁개방의 이론과 경험을 북한에 전수함으로써 북한 내부의 개혁개방 주체세력을 지원·양성하도록 권유하는 한편, 생필품 조달과 일자리 창출이 가능한 경공업 부문에 한중 양국이 공동 진출할 수 있는 방향으로 한중 FTA를 추진해야 할 것이다.

6자회담을 통한 북핵문제 해결에 일정한 진전과 그에 상응하는 대북 국제지원에 대비, 한중 경협 및 동북아 경협을 활성화해 맞춤형 개발지원 프로젝트를 개발하거나 시장촉진형 투자협력을 추진함으로써 북한의 개혁개방과 변화를 촉진할 수 있는 환경을 한중 FTA가 마련할 수 있도록 추진해야 한다. 한중 FTA로 양국간 경제협력이 한 단계 높아질 경우 한중경협과 북중경협의 연계 및 남북중 3자 협력 사업을 추진하되, 북한의 제도적 개혁과 일반 주민 생활 향상에 밀접한 분야를 한중이 공동으로 개발할 필요가 있다. 여기에는 증대된 한중간 물류량을 소화하기 위한 남북중 철도협력, 광역두만강개발사업(Greater Tumen Initiative: GTI) 등 동북아 다자협력에 북한의 참여를 유도하는 방안도 포함될 수 있을 것이다.

# 참고문헌

## 1. 단행본

고준성. 『개성공단 활성화를 위한 FTA 원산지 특례규정 협상 대응방안』.  
서울: KIET, 2007.

구해우. 『한미 FTA, 그 진실은』. 서울: 해남, 2006.

노무현 재단. 『운명이다: 노무현 자서전』. 파주: 돌베개, 2010.

명진호 외. 『한미 FTA 1주년 평가: FTA 혜택별 수출 효과와 경쟁국과의  
비교를 중심으로』. 서울: 한국무역협회 국제무역연구원, 2013.

박변순 외. 『한중 FTA 의의와 주요 쟁점』. 서울: 삼성경제연구소, 2011.

박병광. 『중국의 강대국화: 비교 및 국제정치학적 접근』. 서울: 길, 2006.

손열 외. 『2013 EAI Special Report』. 서울: 동아시아연구원, 2013.

외교부. 『2013중국개황』. 서울: 외교부, 2013.

외교통상부. 『2007 외교백서』. 서울: 외교통상부, 2007.

유현석. 『국제정세의 이해』. 서울: 한울, 2013.

전병곤 외. 『한중일간 외교안보협력관계 비교분석과 전망』. 서울: 경제인  
문사회연구회, 2012.

전병곤·구기보. 『중국의 한중 FTA 추진의도와 남북관계에 주는 함의』.  
서울: 통일연구원, 2008.

전현준 외. 『북한의 국력평가 연구』. 서울: 통일연구원, 2009.

Aggarwal, Vinod K. and Govella Kristi. *Linking Trade and  
Security: Evolving Institutions and Strategies in Asia,  
Europe, and the Untied States*. New York: Springer, 2013.

- Balasa, Bella. *The Theory of Economic Integration*. Homewood: Richard Irwin, 1961.
- Baldwin, Richard. "A Domino Theory of Regionalism." *National Bureau of Economic Research Working Paper 4465*. Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research, 1993.
- Baldwin, Richard. and Anthony J. Venables. "Regional Economic Integration." G. M. Grossman and K. Rogoff (eds.). *Handbook of International Economics 3*. Amsterdam: Elsevier, 1995.
- Bhagwati, Jagdish. "U.S. Trade Policy: The Infatuation with Free Trade Areas." Jagdish Bhagwati and Krueger Anne O. (eds.). *The Dangerous Drift to Preferential Trade Agreements*. Washington, D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1995.
- Gaddis, John L. *Strategies of Containment: A Critical Appraisal of Postwar American Security Policy*. New York: Oxford University Press, 1980.
- Gowa, Joanne. *Allies, Adversaries and International Trade*. Princeton: Princeton University Press, 1994.
- Haas, Ernst. *Beyond the Nation-State*. Stanford: Stanford University Press, 1964.
- Haggard, Stephan. "Regionalism in Asia and the Americas." E. D. Mansfield and H. V. Milner (eds.). *The Political Economy of Regionalism*. New York: Columbia University Press, 1997.
- Hirschman, Albert O. *National Power and the Structure of Foreign*

- Trade*. Berkeley: University of California Press, 1980.
- Kang, David C. *China Rising: Peace, Power, and Order in East Asia*. New York: Columbia University Press, 2007.
- Kawai, Masahiro and Ganeshan Wignaraja. "Multilateralising Regional Trade Arrangements in Asia." R. Baldwin and P. Low (eds.). *Multilateralizing Regionalism: Challenges for the Global Trading System*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
- Keohane, Robert and Joseph Nye. *Power and Interdependence*. New York: Longman, 1989.
- Mattli, Walter. *The Logic of Regional Integration: Europe and Beyond*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- McDevitt, Michael. "The 2006 Quadrennial Defense Review and National Security Strategy: Is there an American Strategic Vision for East Asia." *CSIS Issues and Insights 01 -07*. Washington, D.C.: Center for Strategic & International Studies, 2007.
- Mearsheimer, John. "Disorder Restored." Graham Allison and Gregory F. Treverton (eds.). *Rethinking America's Security*. New York: W.W. Norton, 1992.
- Miltrany, David. *A Working Peace System*. Chicago: Quadrangle Book, 1943.
- Mochizuki, Mike M. "Political-Security Competition and the FTA Movement: Motivations and Consequence in East Asia." Mireya Solis, Barbara Stalling and Saori N. Katada (eds.). *Competitive Regionalism: FTA Diffusion in the Pacific Rim*. United Kingdom: Palgrave Macmillan, 2009.

- Quiliconi, Cintia and Carol Wise. "The US as a Bilateral Player: The Impetus for Asymmetric Free Trade Agreements," Mireya Solis, Barbara Stallings and Saori N. Katada (eds.). *Competitive Regionalism: FTA Diffusion in the Pacific Rim*. New York: Palgrave Macmillan, 2009.
- Ravenhill, John. "Regional Trade Agreements." John Ravenhill (ed.). *Global Political Economy*. Oxford: Oxford University Press, 2011.
- \_\_\_\_\_. "The Political Economy of the New Asia-Pacific Bilateralism: Benign, Banal, or Simply Bad?" V. Aggarwal and S. Urata (eds.). *Bilateral Trade Agreements in Asia-Pacific: Origins, Evolution, and Implications*. New York and London: Routledge, 2005.
- \_\_\_\_\_. "The Study of Global Political Economy." J. Ravenhill (ed.). *Global Political Economy*. Oxford: Oxford University Press, 2010.
- Solis, Mireya, Barbara Stallings and Saori N. Katada. *Competitive Regionalism: FTA Diffusion in the Pacific Rim*. New York: Palgrave Macmillan, 2009.
- Urata, Hujiro. "Exclusion Fears and Competitive Regionalism in East Asia." Mireya Solis, Barbara Stalling and Saori N. Katada (eds.). *Competitive Regionalism: FTA Diffusion in the Pacific Rim*. New York: Palgrave Macmillan, 2009.
- Viner, Jacob. *The Customs Union Issue*. New York: Carnegie Endowment for International Peace, 1950.
- Wade, Robert. *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. New

Jersey: Princeton University Press, 1990.

World Bank. *Trade Blocs: A World Bank Policy Research Report*.  
New York: Oxford University Press, 2000.

董向榮 外. 『韓國人心目中的中國形象』. 北京: 社會科學文獻出版社, 2012.

楊洁勉. 『國際體系轉型和多邊組織發展』. 北京: 時事出版社, 2007.

“中共中央關於制定國民經濟和社會發展第十一個五年規劃的建議.”  
『十六大以來重要文獻選編(中)』. 北京: 中央文獻出版社, 2006.

秦亞青. “多邊主義研究: 理論與方法.” 『世界經濟與政治』. 2001年 第  
10期. 北京: 世界經濟雜誌社, 2001.

## 2. 논문

박용수. “노무현대통령의 한미 FTA 추진 이유: 대통령리더십을 통한  
접근.” 『평화연구』. 제19권 1호 (평화와민주주의연구소), 2011.

박재적. “중국의 부상 이후, 미국의 대중 안보전략과 미·중 전략적 관계.”  
배정호 편저. 『중국의 부상에 따른 동북아 전략환경의 변화와  
한반도』. 서울: 통일연구원, 2011.

배성인. “한미 FTA와 전략적 유연성.” 한미 FTA 저지 범국민운동본부  
정책기획연구단 편저. 『한미 FTA 국민보고서』. 서울: 그린비, 2006.

백권호·서석홍. “중국기업 해외직접투자(走出去)의 현황과 평가.” 『중국  
학연구』. 제35집 (중국학연구회), 2006.

유현석. “동아시아 공동체 논의와 한국의 전략.” 『한국정치외교사논총』.  
제32집 2호 (한국정치외교사학회), 2010.

전병근. “중국의 FTA 추진과 대외전략적 함의.” 김홍규 엮음. 『중국  
신외교전략과 당면한 이슈들』. 서울: 오름, 2013.

- 전창환. “한미 FTA 협상 결정의 배경과 그 파장.” 『동향과 전망』. 제67호 (한국사회과학연구소), 2006.
- 정재호. “대한민국과 중화인민공화국 간의 외교.” 『중국근현대사연구』. 제56권 (중국근현대사학회), 2012.
- 정진영. “RTA의 안보적 외부효과: 한미 FTA를 중심으로.” 『국방연구』. 제50권 1호 (국방대학교 안보문제연구소), 2007.
- Aggarwal, Vinod K. “U.S. Free Trade Agreements and Linkages.” *International Negotiation*. Vol. 18, No. 1, February 2013.
- Aggarwal, Vinod K. and Min Gyo Koo. “Beyond Network Power? The Dynamics of Formal Economic Integration in Northeast Asia.” *The Pacific Review*. Vol. 18, No. 2, June 2005.
- Baldwin, Richard. “Multilateralising Regionalism: Spaghetti Bowls as Building Blocs on the Path to Global Free Trade.” *World Economy*. Vol. 29, No. 11, November 2006.
- \_\_\_\_\_. “The Causes of Regionalism.” *World Economy*. Vol. 20, No. 7, November 1997.
- Beeson, Mark. “Rethinking Regionalism: Europe and East Asia in Comparative Historical Perspective.” *Journal of European Public Policy*, Vol. 12, No. 6, December 2005.
- Capling, Ann. “Preferential Trade Agreements as Instruments of Foreign Policy: An Australia–Japan Free Trade Agreement and Its Implications for the Asia Pacific Region.” *Pacific Review*. Vol. 21, No. 1, March 2008.
- Edeiros, Evan S. “Strategic Hedging and the Future of Asia-Pacific Stability.” *The Washington Quarterly*. Vol. 29, No. 1,

December 2005.

Goh, Evelyn. "Great Powers and Hierarchical Order in Southeast Asia." *International Security*. Vol. 32, No. 3, December 2007/08.

Grieco, Joseph M. "State Interests and Institutional Rule Trajectories: A Neorealist Interpretation of the Maastricht Treaty and European Economic and Monetary Union." *Security Studies*. Vol. 5, No. 3, December 1996.

Grossman Gene M. and Elhanan Helpman. "The Politics of Free Trade Agreements." *American Economic Review*. Vol. 85, No. 4, September 1995.

Hemmer, Christopher J. and Peter J. Katzenstein. "Why is there no NATO in Asia? Collective Identity, Regionalism, and the Origins of Multilateralism." *International Organization*. Vol. 56, No. 3, July 2002.

Higgott, Richard. "US Foreign Policy and the 'Securitization' of Economic Globalization." *International Politics*. Vol. 41, June 2004.

Ikenberry, G. John. "American Hegemony and East Asian Order." *Australian Journal of International Affairs*. Vol. 58, No. 3, September 2004.

Jun, Byoung-kon and Jang-ho Kim. "China's Role and Perception of a Unifies Korea." *The Korean Journal of Defense Analysis*. Vol. 25, No. 3, September 2013.

Koo, Min Gyo. "US Approaches to the Trade-Security Nexus in East Asia: From Securitization to Resecuritization." *Asian Perspective*. Vol. 35, No. 1, March 2011.

- Levy, Jack S. "Preventive War and Democratic Politics." *International Studies Quarterly*. Vol. 52, No. 1, March 2008.
- Levy, Jack S. and Michael Barnett. "Domestic Sources of Alliances and Alignments: The Case of Egypt, 1962-1973." *International Organization*. Vol. 45, No. 3, June 1991.
- Liu, Jinhe. "The Sino-Korean FTA: A Perspective from China." *SERI Quarterly*. Vol. 4, No. 3, July 2011.
- MacDonald, Paul K. and Joseph M. Parent. "Graceful Decline? The Surprising Success of Great Power Retrenchment." *International Security*. Vol. 35, No. 4, Spring 2011.
- Mansfield, Edward D. and Helen Milner. "The New Wave of Regionalism." *International Organization*. Vol. 53, No. 3, Summer 1999.
- Mansfield, Edward D. and Jon Pevehouse. "Trade Blocs, Trade Flows, and International Conflict." *International Organization*. Vol. 54, No. 4, Autumn 2000.
- Mearsheimer, John J. "China's Unpeaceful Rise." *Current History*. Vol. 105, No. 690, April 2006.
- Mochizuki, Mike M. "Political-Security Competition and FTA Movement: Motivations and Consequences." *GIARI Working Papers*. Vol. 2008 E, No. 6, June 2008.
- Moon, Don. "From Latecomer to Forerunner in Global FTA Networks: A Change in South Korea's FTA Policy." *Korean Political Science Review*. Vol. 44, No. 5, December 2010.
- Morse, Eric S. "Pivot to Asia: Calculus and Consequences." *The National Strategy Forum Review*. Vol. 21, No. 4, Fall 2012.

- Mulgan, Aurelia G. "Where Tradition Meets Change: Japan's Agricultural Politics in Transition." *The Journal of Japanese Studies*. Vol. 31, No. 2, Summer 2005.
- Nye, Joseph. "Independence and Interdependence." *Foreign Policy*. Vol. 22, Spring 1976.
- Oneal J. R. and M. Russett. "The Classical Liberals were Right: Democracy, Interdependence, and Conflict 1950-1985." *International Studies Quarterly*. Vol. 41, No. 2, June 1997.
- Pang, Eulsoo. "Embedding Security into Free Trade: The Case of the United States-Singapore Free Trade Agreement." *Contemporary Southeast Asia*. Vol. 29, No. 1, May 2007.
- Park, Jae Jeok. "The US-led Alliances in the Asia-Pacific: Hedge against Potential Threats or an Undesirable Multilateral Security Order?" *Pacific Review*. Vol. 24, No. 2, May 2011.
- Polachek, Solomon W. "Conflict and Trade." *Journal of Conflict Resolution*. Vol. 24, No. 1, March 1980.
- Pollins, Brian. "Does Trade Still Follow the Flag?" *American Political Science Review*. Vol. 83, No. 2, June 1989.
- Ravenhill, John. "The 'New East Asian Regionalism': A Political Domino Effect." *Review of International Political Economy*. Vol. 17, No. 2, February 2010.
- Sohn, Yul and Min Gyo Koo. "Securitizing Trade: The Case of the Korea-US Free Trade Agreement." *International Relations of the Asia-Pacific*. Vol. 11, No. 3, September 2011.
- Solis, Mireya. "Japan's New Regionalism: The Politics of Free Trade Talks with Mexico." *Journal of East Asian Studies*.

Vol. 3, No. 3, December 2003.

Solis, Mireya. and Saori N. Katada. "Understanding East Asian Cross-Regionalism: An Analytical Framework." *Pacific Affairs*. Vol. 80, No. 2, Summer 2007.

Viner, Jacob. "Power Versus Plenty as Objectives of Foreign Policy in the Seventeenth and Eighteenth Centuries." *World Politics*. Vol. 1. No. 1, October 1948.

White, Gregory W. "Free Trade as a Strategic Instrument in the War on Terror? The 2004 US - Moroccan Free Trade Agreement." *The Middle East Journal*. Vol. 59, No. 4, Autumn 2005.

Yoshimatsu, Hidetaka. "Japan's Keidanren and Free Trade Agreements: Societal Interests and Trade Policy." *Asian Survey*. Vol. 45, No. 2, March/April 2006.

郭永興. "釣魚臺爭議聲中的中日韓FTA的展望." 『展望與探索』. 第11卷 第3期. 2013.3.

李雪威·吳昊. "新貿易環境下中韓FTA促進戰略評析." 『東北亞論壇』. 2013年 第3期.

陳鴻瑜. "東協推動'區域全面經濟夥伴協定'(RCEP)對臺灣之影響." 『展望與探索』. 第10卷 第12期. 2012.12.

許佳·牛一. "中韓FTA與東北亞經濟合作." 『延邊大學學報(社會科學版)』. 第46卷 第2期. 2013.4.

### 3. 기타자료

『경향신문』.

『연합뉴스』.

『조선일보』.

『중앙일보』.

『한국경제』.

기획재정부. “지난 5년간 대외경제정책의 평가와 향후 추진방향.”  
<<http://www.mosf.go.kr>>.

김성철. “한중일 FTA의 안보적 함의와 국제정치에 미치는 영향.” 국가안  
보전략연구소 한중일 FTA의 경제안보적 함의와 동북아평화체  
제 구축에 미치는 영향 자료집, 2011.9.

산업통상자원부. “FTA 추진 정책.” <<http://www.fta.go.kr>>.

신성호. “오바마 행정부의 동아시아 및 한반도 동맹정책.” 『EAI 국가안보  
패널 보고서』. 제39호 (동아시아연구원), 2009.

이석기. “개성공단 발전을 위한 정책 과제: 중장기 정책과제를 중심으로”  
제6회 개성공단포럼 국제학술세미나 ‘개성공단의 국제화, 전망  
과 과제’ 자료집.

최태욱. “한미 FTA 체결의 사회경제 및 정치외교적 영향 전망.”  
<<http://www.iiri.or.kr>>.

AFTINET. “Zoellick Says FTA Candidates Must Support U.S.  
Foreign Policy.” 2003. <<http://aftinet.org.au>>.

Antkiewicz, Agata and John Whalley. “China’s New Regional  
Trade Agreements.” <<http://www.nber.org>>.

- Asia Regional Integration Center. “Free Trade Agreements.”  
<<http://www.aric.adb.org>>.
- Bush, George W. “Commencement Address at the University of South Carolina in Columbia.”  
<<http://www.presidency.ucsb.edu>>.
- Clinton, Hillary. “America’s Pacific Century.”  
<<http://www.foreignpolicy.com>>.
- \_\_\_\_\_. “Remarks on Regional Architecture in Asia at Imin Center-Jefferson Hall.” <<http://www.state.gov>>.
- \_\_\_\_\_. “The Art of Smart Power.”  
<<http://www.newstatesman.com>>.
- Department of Defense. “Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense.”  
<<http://www.defense.gov>>.
- Dieter, Heribert and Richard Higgott. “Is Washington Losing East Asia? The Drawbacks of Linking Trade and Security in America’s Foreign Policy.” <<http://www.warwick.ac.uk>>.
- Goh, Evelyn. “Understanding ‘Hedging’ in Asia-Pacific Century.”  
<<http://www.stratad.net>>.
- Harold, Scott W. “Is an Economic Cold War Emerging in Asia?.”  
<<http://www.theasanforum.org>>.
- Kim, Kyou-hyun. “Keynote Speech by Vice Minister of Foreign Affairs, Republic of Korea.” <<http://www.mofa.org>>.
- Lindsey, Brink. “The Trade Front: Combating Terrorism with Open Markets.” <<http://object.cato.org>>.
- Manyin, Mark E and Nanto, Dick K. “The Kaesong North-South

- Industrial Complex.” CRS Report. <<http://www.fas.org>>.
- Schott Jeffrey J., Scoot C. Bradford and Thomas Moll. “Negotiating the Korea-United States Free Trade Agreement.” <<http://www.iie.com>>.
- Schrage, Steven. “The United States and Korea Leading beyond the Storm.” <<http://csis.org>>.
- Snyder, Scott. “China-Korea Relation: Establishing a ‘Strategic Cooperative Partnership’.” <<http://csis.org>>.
- Summers, Lawrence H. “Regionalism and the World Trading System.” <<http://www.kansascityfed.org>>.
- The National Security Strategy of the United States of America. <<http://www.state.gov>>.
- The White House. “Remarks by President Barack Obama at Suntory Hall.” <<http://www.whitehouse.gov>>.
- \_\_\_\_\_. “Remarks in the State of the Union Address.” <<http://www.whitehouse.gov>>.
- USTR. “FACT SHEET: The United States in the Trans-Pacific Partnership: Increasing American Exports, Supporting American Jobs.” <<http://www.ustr.gov>>.
- \_\_\_\_\_. “The United States in the Trans-Pacific Partnership.” <<http://www.ustr.gov>>.
- WTO. “Regional Trade Agreements.” <<http://www.wto.org>>.
- \_\_\_\_\_. “Regional Trade Agreements: Facts and Figures.” <<http://www.wto.org>>.
- \_\_\_\_\_. “Some Figures on Regional Trade Agreements notified to the GATT/WTO and in Force.” <<http://rtais.wto.org>>.

Zoellick, Robert. "American Trade Leadership: What Is At Stake."  
<<http://www.iie.com>>.

\_\_\_\_\_. "Free Trade and the Hemispheric Hope."  
<<http://ctr.c.sice.oas.org>>.

\_\_\_\_\_. "Letter to speaker of the House Dennis Hastert  
and Senator Robert Byrd." <[www.ustr.gov](http://www.ustr.gov)>.

\_\_\_\_\_. "The United States, Europe and the World  
Trading System." <<http://www.ustr.gov>>.

“具備區域經濟合作基礎：商務部初定中國策略。”  
<<http://www.gx.xinhuanet.com>>.

“溫家寶在中韓經濟界午餐會上發表演講。”  
<<http://www.fmprc.gov.cn>>.

“朝鮮勞動黨總書記金正日對我國進行非正式訪問。”  
<<http://www.fmprc.gov.cn>>.

“中韓面向未來聯合聲明(全文).” <<http://www.fmprc.gov.cn>>.

“胡錦濤同金正日在長春舉行會談.” <<http://www.fmprc.gov.cn>>.

연구총서

2011-01	제2차 핵안보정상회의와 북한 핵문제	전성훈	14,500원
2011-02	북한군의 기강 해이에 관한 연구	이교덕 외	11,000원
2011-03	통일 진입과정에서의 북한 재건 방향	최진욱, 김진하	5,500원
2011-04	북한의 부문별 조직실태 및 조직문화 변화 종합연구	정영태	16,000원
2011-05	북한형사재판제도 연구: 특징과 실태	이규창, 정광진	8,000원
2011-06	북한주민의 삶의 질: 실태와 인식	김수암 외	12,000원
2011-07	한반도 평화와 북한 비핵화: 협력적 위협감축(CTR)의 적용방안	박종철 외	10,000원
2011-08	대북한 핵협상 전략구상방향	홍우택 외	6,000원
2011-09	중국의 부상에 대한 북한의 인식과 대응	허문영, 마민호	10,000원
2011-10	북한 핵의 국제정치와 한국의 대북 핵전략	배정호 외	11,000원
2011-11	평화통일을 위한 통일외교 전략	박영호 외	13,500원
2011-12(I)	중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략 제1부	황병덕 외	15,500원
2011-12(II)	중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략 제2부	황병덕 외	13,500원
2011-12(III)	중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략 제3부	황병덕 외	18,000원
2012-01	미국의 對韓 핵우산정책에 관한 연구	전성훈	14,000원
2012-02	북한부패와 인권의 상관성	김수암 외	11,000원
2012-03	보호책임(RP) 이행에 관한 연구	이규창 외	11,000원
2012-04	EC/EU사례분석을 통한 남북 및 동북아공동체 추진방안: 유럽공동체 형성기를 중심으로	손기웅 외	14,000원
2012-05	김정은체제의 권력엘리트 연구	이교덕 외	13,000원
2012-06	독재정권의 성격과 정치변동: 북한 관련 시사점	박형중 외	11,000원
2012-07	북방삼각관계 변화와 지속: 북한의 균형화 전략을 중심으로	허문영, 유동원, 심승우	10,000원
2012-08	북한 핵문제의 전망과 대응책: 정책결정모델(Decision Making Model)을 이용한 전략 분석	홍우택	8,000원
2012-09	중국의 한반도 관련 정책연구기관 및 전문가 현황분석	전병곤, 양갑용	6,000원
2012-10	2000년대 대북정책 평가와 정책대안: '동시병행 선순환 모델'의 원칙과 과제	박종철 외	12,500원
2012-11	리더십교체기의 동북아 4국의 국내정치 및 대외정책 변화와 한국의 통일외교 전략	배정호 외	11,500원
2012-12	김정은 정권의 정책전망: 정권 초기의 권력구조와 리더십에 대한 분석을 중심으로	최진욱, 한기범, 장용석	7,500원
2012-13	신정부 '국가전략 DMZ 평화적 이용'	손기웅 외	8,000원
2013-01	남북러 가스관과 동북아 에너지 협력의 지정학	이기현 외	6,000원
2013-02	한국의 FTA전략과 한반도	김규륜 외	8,500원

2013-03	김정은 체제의 변화 전망과 우리의 대책	박종철 외	10,000원
2013-04	EC/EU사례분석을 통한 남북 및 동북아공동체 추진방안 - EC기 분석을 중심으로 -	손기웅 외	12,000원
2013-05	오바마·시진핑 시대의 동북아 국가들의 국내정치 및 대외정책과 한국의 대북 및 통일외교	배정호 외	11,000원
2013-06	북한사회 위기구조와 사회변동전망: 비교사회론적 관점	조한범, 황선영	6,000원
2013-07	인도적 지원을 통한 북한 취약계층 인권 증진 방안 연구	이규창 외	12,500원
2013-08	새로운 세대의 탄생: 북한 청소년의 세대경험과 특성	조정아 외	15,000원
2013-09	북한의 핵·미사일 대응책 연구	홍우택	6,000원
2013-10	북한에서 국가재정의 분열과 조세 및 재정체계	박형중, 최사현	7,000원

### 학술회의총서

2011-01	한반도 통일비전과 국제협력		4,000원
2011-02	북한인권 실상과 효율적 개입방안		8,500원
2012-01	The Outlook for the North Korean Situation & Prospects for U.S.-ROK Cooperation After the Death of Kim Jong-il		6,000원
2012-02	김정은 체제의 북한 인권문제와 국제협력		19,000원
2012-03	해외 이주·난민 지원제도의 시사점		12,000원
2013-01	유엔 인권메커니즘과 북한인권 증진방안		20,000원
2013-02	한반도신뢰프로세스 추진전략		19,000원

### 협동연구총서

2011-14-01	북한정보관리체계 개선방안(총괄보고서)	황병덕 외	14,500원
2011-14-02	북한정보관리체계 개선방안(상)	황병덕 외	13,000원
2011-14-03	북한정보관리체계 개선방안(중)	황병덕 외	12,000원
2011-14-04	북한정보관리체계 개선방안(하)	황병덕 외	13,500원
2011-15-01	북한 경제발전을 위한 국제협력 프로그램 연구: 국제사회의 경험 분석(총괄보고서)	임강택 외	11,000원
2011-15-02	부패의 개념과 실태 및 반부패 개혁	박형중 외	10,000원
2011-15-03	체제전환국의 시장-민주제도 건설 지원	박영호 외	13,000원
2011-15-04	국제사회의 개발지원전략과 협력체계 연구	장형수 외	9,500원
2011-15-05	수원국의 역량발전을 위한 개발협력전략과 사례연구	이종무 외	9,500원
2011-15-06	인프라 개발을 위한 국제협력 사례와 시사점	이상준 외	9,000원
2012-11-01	북한 경제발전을 위한 국제협력 프로그램 실행방안(총괄보고서)	임강택 외	11,000원
2012-11-02	북한 부패실태와 반부패 전략: 국제협력의 모색	박형중 외	10,000원
2012-11-03	북한 경제발전을 위한 국제협력체계 구축 및 개발지원전략 수립 방안		
		장형수 외	8,000원
2012-11-04	북한의 역량발전을 위한 국제협력 방안	이종무 외	8,000원

2012-11-05	북한의 인프라 개발을 위한 국제사회 협력 프로그램 추진방안	이상준 외	8,000원
2012-12-01	한반도 통일 공공외교 추진전략() - 공공외교의 이론적 조명과 한반도 주변4국의 對한국 통일 공공외교(총괄보고서)	황병덕 외	13,500원
2012-12-02	공공외교의 이론적 조명과 주변4국의 한반도통일 공공외교 분석틀	김규륜 외	8,500원
2012-12-03	미국의 對한국 통일 공공외교 실태	박영호 외	9,500원
2012-12-04	중국의 對한국 통일 공공외교 실태	이교덕 외	7,500원
2012-12-05	일본의 對한국 통일 공공외교 실태	이진원 외	8,000원
2012-12-06	러시아의 對한국 통일 공공외교 실태	여인곤 외	7,500원

## 논총

통일정책연구, 제21권 1호 (2012)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 21, No. 1 (2012)	10,000원
통일정책연구, 제21권 2호 (2012)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 21, No. 2 (2012)	10,000원
통일정책연구, 제22권 1호 (2013)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 22, No. 1 (2013)	10,000원

## 북한인권백서

북한인권백서 2010	박영호 외	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2010</i>	박영호 외	20,000원
북한인권백서 2011	김국신 외	17,500원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2011</i>	김국신 외	17,500원
북한인권백서 2012	김수암 외	19,500원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2012</i>	손기웅 외	23,500원
북한인권백서 2013	조정현 외	24,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2013</i>	조정현 외	23,000원

## 기타

2011	통일대비를 위한 북한변화 전략(통일대계연구 2011-01-1)	박형중 외	17,000원
2011	북한변화를 위한 한-중 협력방안(통일대계연구 2011-01-2)	임강택 외	6,500원
2011	남북 친화력 확대 방안(통일대계연구 2011-02)	조민 외	6,000원
2011	통일대비를 위한 국내과제(통일대계연구 2011-03)	박종철 외	13,000원
2011	통일외교 과제와 전략(통일대계연구 2011-04)	최진욱 외	13,000원
2011	US-China Relations and Korean Unification (Grand Plan for Korean Unification 2011-05)	최진욱 편저	12,000원

2011	통일 비용·편익 연구의 새로운 접근: 포괄적 연구요소의 도입과 대안의 모색 (통일 비용·편익 종합연구 11-01)	김규륜 외	19,000원
2011	체제전환 비용·편익 사례연구(통일 비용·편익 종합연구 11-02)	조한범 외	10,500원
2011	통일 비용·편익 추계를 위한 북한 공식경제부문의 실태연구 (통일 비용·편익 종합연구 11-03)	임강택 외	9,500원
2011	2011년 통일에측시계구축	박영호, 김형기	8,000원
2011	한반도 통일과 동북아 4국의 입장과 역할	배정호 외	6,500원
2011	Korean Unification and the Positions and Roles of the Four Neighboring Powers	배정호 편	8,000원
2011	중국의 부상에 따른 동북아 전략환경의 변화와 한반도	배정호 편	12,000원
2011	2011 Unification Clock: When will We See a Unified Korea? Park Young-Ho, Kim Hyeong Ki		4,000원
2011	알기쉬운 통일교육 12주제	허문영 외	35,000원
2012	탈북자 관련 국제조약 및 법령	이규창 외	19,500원
2012	북한인권 이해의 새로운 지평	북한인권연구센터 편	20,500원
2012	알기쉬운 통일교육: 해외한인용	허문영 외	30,000원
2012	통일대비를 위한 대북통일정책 모색(통일대계연구 12-01)	박형중 외	15,000원
2012	통일한국에 대한 국제적 우려해소와 편약: 지역 및 주변국 차원 (통일대계연구 12-02)	박종철 외	14,000원
2012	Korean Unification and a New East Asian Order (Grand Plan for Korean Unification 12-03)	최진욱 편저	6,000원
2012	Korean Peninsula Division/Unification: From the International Perspective Kim Kyuryoon, Park Jae-Jeok		13,000원
2012	중국의 국내정치 및 대외정책과 주요 국가들의 대중국 전략	배정호, 구재회 편	22,000원
2012	China's Domestic Politics and Foreign Policies and Major Countries' Strategies toward China	Bae Jung-Ho, Ku Jae H.	22,500원
2012	통일 비용·편익의 분석모형 구축 (통일 비용·편익 종합연구 2012-1)	김규륜 외	11,500원
2012	'선도형 통일'의 경로와 과제(통일 비용·편익 종합연구 2012-2)	김규륜 외	9,000원
2013	유엔 인권메커니즘과 북한인권	북한인권사회연구센터 편	18,000원
2013	중국 시진핑 지도부의 구성 및 특징 연구 (중국 지도부의 리더십 분석과 한중정책협력방안 2013)	전병근 외	9,000원
2013	통일 이후 통일을 위한 갈등해소 방안 사례연구 및 분야별 갈등해소의 기본방향	박종철 외	13,000원
2013	한반도 통일에 대한 동북아 4국의 인식 통일외교 컨텐츠 생산(1)	배정호 외	16,500원
2013	알기 쉬운 통일교육III: 북한이탈주민용	조정아 외	11,000원
2013	알기 쉬운 통일교육III: 북한이탈주민용 수업지침서	조정아 외	6,000원
2013	민주화 및 양질의 거버넌스 수립: 북한 변화와 통일을 위한 시사점 (통일대계연구 13-01)	박형중 외	13,500원
2013	시장화 및 빈곤감소형 경제질서 수립: 북한 변화와 통일을 위한 시사점 (통일대계연구 13-02)	임강택 외	12,500원

2013	정치·사회·경제 분야 통일 비용·편익 연구(통일 비용·편익 종합연구 2013-02)	조한범 외 17,500원
2013	전환기 중국의 정치경제 (통일대비 중국에 대한 종합적 전략 연구: 통일시대 한중관계 전망 2013-1)	배정호 외 15,500원
2013	China's Internal and External Relations and Lessons for Korea and Asia(통일대비 중국에 대한 종합적 전략 연구: 통일시대 한중관계 전망 2013)	Bae Jung-Ho, Ku Jae H. 17,500원

### 연례정세보고서

2011	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2011~2012	6,000원
2012	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2012~2013	7,000원
2013	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2013~2014	7,000원

### 통일정세분석

### 비매품

2011-01	2011년 북한 신년 공동사설 분석	최진욱 외
2011-02	미·중 정상회담의 의미와 한국의 전략적 고려사항	배정호 외
2011-03	2011년 미·중 정상회담 평가: 동북아 및 한반도예의 함의	황병덕 외
2011-04	2009년 헌법 개정 이후 북한 노동법제 동향	이규창
2011-05	최근 북한 주민의 의식변화와 정책적 시사점	임순희
2011-06	최고인민회의 제12기 제4차 회의 결과 분석	임강택, 최진욱
2011-07	중동 민주화 혁명과 한반도 전략적 함의	배정호, 박영호, 박재적, 이기현
2011-08	북한의 여성권·아동권 관련 법 제정 동향	임순희, 김수암, 이규창
2011-09	상반기 북한정세 분석 보고서	최진욱 외
2012-01	2012년 북한 신년 공동사설 분석	최진욱 외
2012-02	북한의 아동교육권 실태와 관련 법령 제정 동향	임순희, 조정아, 이규창
2012-03	북한 미사일 발사에 대한 국제사회의 대응	배정호 외
2012-04	제4차 당대표자회와 제12기 제5차 최고인민회의의 분석	박형중 외
2012-05	최근 국제사회의 북한인권 논의동향	이금순, 한동호
2013-01	2013년 북한 신년사 집중분석	전성훈 외
2013-02	3차 핵실험 이후 김정은 정권의 대내외 정책	전성훈 외
2013-03	시진핑 체제의 출범과 대내외정책 방향 12기 전국인민대표대회 제1차 회의 결과분석	전병곤, 이기현
2013-04	북한 3차 핵실험 이후 미국의 대북정책 논의 동향	박형중, 박영호, 김동수
2013-05	대북경제제재에 대한 북한의 반응과 대북정책에의 함의	임강택
2013-06	한미정상회담 결과 분석	김규륜 외
2013-07	한중정상회담 결과 분석	이기현
2013-08	김정은 정권의 대내외 정책평가와 우리의 대응방향	박영자

## KINU 정책연구시리즈

비매품

2011-01	재스민혁명의 분석과 북한에 대한 시사점	박종철 외
2011-02	창지투(長吉圖) 선도구와 북한나선특별시, 러시아 극동지역 간 경제협력 과제	림금숙
2011-03	6자회담과 남북관계: 전망과 대책	박종철 외
2011-04	보호책임(R2P)의 이론 및 실행, 그리고 한반도에의 함의: 리비아 및 코트디부아르 사태를 중심으로	조정현
2011-05	남북러 가스관 사업의 효과, 쟁점, 과제	이윤식
2011-06	DMZ 총람: 개요, 정치·군사적 현황	손기웅 외
2011-07	DMZ 평화적 이용의 국가적 의미	손기웅 외
2012-01	통일재원 마련 및 통일외지 결집 관련 국민의 인식	김규륜, 김형기
2012-02	2012년 상반기, 북한 정책동향 분석: 북한 매체의 논조를 중심으로	박형중 외
2012-03	러시아의 극동개발과 북한 노동자	이영형
2012-04	오바마 2기 행정부의 대 한반도 정책 전망	김장호 외
2012-04(E)	The Second Term Obama Administration's Policy towards the Korean Peninsula	Jangho kim
2012-05	중국 18차 당대회 분석과 대내외정책 전망	이기현 외
2013-01	북한 지하자원을 활용한 DMZ/접경지역 남북 산업단지 조성방안	손기웅 외
2013-02	박근혜정부의 대북정책 추진 방향	최진욱 외
2013-03	박근혜정부의 통일외교안보 비전과 추진 과제	최진욱 외
2013-04	유엔조사위원회(COI) 운영 사례 연구	김수암 외
2013-05	Trustpolitik: 박근혜정부의 국가안보전략 - 이론과 실제 탐색연구 -	박형중 외
2013-06	서독의 대동독 인권정책	안지호 외

## 북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응

비매품

2011	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제6권 1호	김수암, 전현준, 이규창
2011	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제6권 2호	김수암, 김국신, 이규창
2012	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제7권 1호	손기웅 외
2012	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제7권 2호	손기웅 외
2013	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제8권 1호	이금순 외

## Studies Series

비매품

2011-01	A New Approach to the National Community Unification Formula Park Jong Chul, Hong Woo Taek, Lee Kyu Chang, Kim Philo, Chun Chae Sung, Cho Seong Ryoul, Hong Ilk Pyo, Hwang Sun Hye
2012-01	Study of Disciplinary Problems in the North Korean Army Lee Kyo Duk, Chung Kyu Sup

2012-02	The Quality of Life of North Korean: Current Status and Understanding	Kim Soo Am et al.
2012-03	Basic Reading on Korean Unification	Huh Moon Young et al.
2013-01	Study on the Power Elite of the Kim Jong Un Regim	Lee Kyo Duk et al.
2013-02	Relations between Corruption and Human Rights in North Korea	Kim Soo Am et al.
2013-03	Easing International Concerns over a Unified Korea and Regional Benefits of Korean Unification	Park Jong Chul et al.
2013-04	'Peaceful Utilization of the DMZ' as a National Strategy	Son Gi Woong et al.



## ■■ 통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적 주도적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

### 1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구종사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

### 2. 가입방법

- 가) 『회원 가입신청서』 작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

### 3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, 『International Journal of Korean Unification Studies』, 단행본 시리즈인 연구총서, 학술회의 총서, 협동연구총서, 통일정세분석 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 구간자료 20% 할인된 가격에 구입

### 4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (142-728) 서울시 강북구 4·19로 123(수유동) 통일연구원  
통일학술정보센터 출판자료팀 도서회원 담당자 (pcm@kinu.or.kr)
- 나) 전화: (02)901-2559, FAX: (02)901-2547
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소 변경시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.







[www.kinu.or.kr](http://www.kinu.or.kr)



ISBN 978-89-8479-720-8