

한국 정부의 FTA 추진전략과 문제점

최태욱 (한림국제대학원대학교)

I. 들어가는 말

1998년 이후 FTA는 한국의 주요 통상정책으로 추진돼왔다. 한국 최초의 FTA 협상 국가는 칠레가 되었으며 일본이 그 뒤를 이었다. 그러나 FTA 추진 정책은 초기부터 난항을 겪었다. 한일 FTA는 논의가 시작된 지 만 5년이 넘는 시점인 2003년 12월에 이르러서야 정부 간 협상이 개시될 수 있었고, 한-칠레 FTA는 협상개시 이후 4년 반이 지난 후인 2004년 4월에야 간신히 발효되었다. 물론 FTA 추진 정책은 그 후 상당한 탄력을 받게 된 것이 사실이다. 2004년 11월에는 협상개시 1년여 만에 싱가포르와의 FTA가 실질적으로 타결되었고, 이듬해 7월에는 8개월의 협상기간을 거쳐 EFTA와의 FTA가 맺어졌다. 그리고 2006년 4월에는 한-ASEAN FTA의 상품분야 합의가 이루어졌다. 한편, 2006년 2월에는 한미 FTA 협상 개시 선언이 있었고, 양국은 6월과 7월 각각 1차와 2차 협상을 끝냈다. 2006년 8월 현재 한국 정부는 일본과 미국 외에도 ASEAN(서비스 등 상품 외 분야), 멕시코, 캐나다, 인도 등 수개국과 동시에 FTA 협상을 진행 중에 있다. 향후 중국과 EU 등 거대 경제권과의 양자간 FTA를 체결하는 한편, 한·중·일 FTA 혹은 동아시아 FTA(이하 EAFTA)도 점진적으로 성사시킴으로써 FTA 확산 정책을 통하여 지역주의 발전에도 기여한다는 복안을 갖고 있다.

그런데 문제는 이렇게 많은 국가들을 상대로 하는 FTA가 추진되고 있음에도 한국의 FTA 전략이 무엇인지는 정확히 파악하기 어렵다는 점이다. 혹자는 심지어 한국의 FTA 전략은 아예 존재하지 않는다고도 말한다. 그러나 국정과제로 추진되고 있는 주요 대외정책에 전략이 없을 리는 없다. 무언가 지향하는 바가 있을 것이며, 그렇다면 그 목표를 달성하기 위한 중장기 전략은 분명 존재할 것이다. 다만 그 전략의 방향이나 내용이 시정 혹은 보완을 요하는 것일 수는 있다. 본고에서는 한국 정부의 FTA 전략이 무엇인지를 살펴보고, 그것을 FTA 일반론에 기초한 객관적 잣대로 평가한 후, 평가에서 드러난 문제점들에 대한 개선 방향을 제시하고자 한다. 다음 장인 II장에서는 한국 정부가 밝히고 있는 FTA 추진 목표 및 전략 내용을 살펴본다. 이어 III장에서는 그러한 전략들이 한국의 FTA 추진명분이나 목표와 어느 정도 부합하는지, 그리고 그 유효성은 어느 정도인지 등에 대한 평가를 실시한다. 마지막인 IV장에서는 한국 정부가 고려해야할 FTA 추진 전략의 개선 혹은 보완 방향에 대하여 논의한다.

II. 한국 정부의 FTA 추진 명분과 전략

한국 정부가 내세우고 있는 FTA 추진의 당위성과 명분은 무엇보다 세계적인 지

역주의 확산 추세에 순응하지 못할 경우 치러야 할 국가적 손실이 막대할 것이라는 미래 예측에서 나온다. 한국은 전통적으로 수출의존형 경제발전 전략을 추진해왔는데, 전 세계적으로 진행되고 있는 양자주의나 지역주의의 발전에 제대로 대응하지 못할 경우 수출시장의 상대적 축소라는 기회비용이 점차 증대되어 결국 국가의 미래가 어두워질 거라는 것이다. 수출시장의 안정적 확보는 한국의 미래가 달린 문제이며, FTA 확산전략은 그 담보책이라는 주장이다. 더구나 급속한 대내외적 경제 환경과 구조 변화로 인해 현재 위기 상황에 처해있는 한국산업의 국제경쟁력을 제고시키기 위해서는 근본적이고 대대적인 산업구조조정과 해외투자의 적극 유치, 그리고 관련 정치경제제도의 조기 개혁이 필요한 바, FTA는 그러한 정치경제적 혁신 노력에 크게 기여할 수 있다는 것이다. 이른바 외부 충격 효과를 기대할 수 있기 때문이다. 결국 안정적인 수출시장의 확보와 한국의 경제구조 및 체질 개선을 위해서는 FTA의 추진이 불가피하며 또한 필수적이라는 주장이다.

실제로, 다자주의 원칙만을 고수하던 한국정부가 1998년 FTA 정책 추진을 공표하며 내세운 명분은 매우 단순한 것이었다. 지역주의와 FTA의 확산 추세 속에서 한국이 FTA를 체결하지 않는 소수국으로 남을 수는 없다는 것이었다. ‘다들 하는데 우리만 안할 수는 없다’는 단순 논리가 한국의 FTA 추진 이유를 설명하는 첫 번째 이유라는 주장은 틀린 것이 아니다.¹⁾ 만약 어느 지역주의에도 속하지 않고 어떠한 FTA도 체결하지 않을 경우 한국은 역외국과 FTA 미체결국이 입게 될 수출시장의 상대적 축소라는 손해를 고스란히 감당할 수밖에 없다는 것이었다. 더구나 당시 한국은 1997년에 시작된 동아시아 외환위기라는 광풍의 핵에 위치해 있었다. 신자유주의적 세계화에의 적극 동참과 지역주의적 대응만이 살 길이라고 여겨지던 시기였다. 요컨대, 1990년대 말의 대외 경제 환경은 당시의 김대중 정부가 지역주의와 FTA 정책 추진을 급히 결정할 수밖에 없는 상황을 조성했다는 것이다.

노무현 정부가 전임 정부의 정책을 승계·발전시켜 ‘동시다발적’이라고 하는 적극적인 FTA 확산 정책을 채택하게 된 것도 기본적으로 같은 이유에서였다. 수출의존형 국가인 한국이 선진 통상국가로 발전하기 위해서는 FTA를 핵심 정책수단으로 삼아야 한다는 것이었다. 노무현 대통령은 취임 첫 해인 2003년 ‘2만달러 시대 진입’이라는 슬로건을 제시하면서 이를 달성하기 위해 한국은 ‘개방형’ 통상국가를 지향해야 하며, 그에 따라 FTA에 대하여는 과거의 ‘손실 최소화’와 같은 방어적인 접근이 아니라 ‘이익 극대화’라는 적극적인 정책으로 그 접근 방식을 전환해야 한다는 주장을 펼쳤다. 이듬해에는 정부 차원의 공식 FTA 추진 기구, 즉 통상교섭본부 중심의 「FTA 추진위원회」가 설립된다. 이른바 ‘FTA 추진 시대’가 본격적으로 개시된 것이다.

한국 정부의 FTA 추진 명분과 관련 반드시 언급할 것은 노무현 정부의 동북아시아 구상과의 연관성이다. 동북아시아에 평화와 공동번영의 시대를 도래케 하자는 참여정부의 야심적 장기 비전인 동북아시아 구상의 구현은 실질적으로 동북아안보

1) Chungsoo Kim, "Perceptions on Free Trade: The Korean Debate Over the Japan-Korea Free Trade Agreement," CNAPS Working Paper (Brookings 2002), p.2

공동체와 동아시아경제공동체의 병행 건설을 통해 이루어질 수 있을 것으로 파악되고 있다. 여기서 FTA는 동아시아경제공동체 형성의 가장 현실적인 정책 수단으로 평가된다. 국가 간 경제통합의 가장 기초적 단계가 FTA 체결이기 때문이다. 한국 정부는 한일 FTA, 한중 FTA, 한중일 FTA, 한-ASEAN FTA 등과 같은 역내 FTA 네트워크를 중층적으로 구축해감으로써 중국에는 그것이 EAFTA로 발전되고, 동아시아경제공동체는 그 EAFTA를 기반으로 하여 형성돼갈 수 있을 것이라는 청사진을 그리고 있다. FTA망의 구축이 동북아안보공동체의 실현에 직접 기여하는 것은 아닐지라도 FTA 체결국 간의 경제공동체 의식은 결국 안보 공동체 의식의 함양에도 기여한다는 점에서 역내에서의 FTA 확산 정책은 외교안보 측면에서도 동북아시아 구상의 구현에 이바지할 것이라는 기대를 갖고 있다. 결국 동북아시아의 구현에 기여된다는 점이 또 하나의 FTA 추진 명분이라는 것이다.

이상과 같은 명분을 가진 한국 정부의 FTA 확산 정책은 몇 가지의 전략 기조 하에 추진되고 있다. 그리고 그 전략은 다음과 같은 발전 과정을 거쳐 현재에 이른 것이라고 정리할 수 있다. 다자주의 원칙만을 강조하던 1998년까지는 양자주의거나 지역주의적일 수밖에 없는 FTA 체결은 국가의 통상정책으로 고려되지 않았다. FTA 추진을 통상정책의 일환으로 공식 결정한 것은 1998년 11월의 일이었다. 그 당시 채택된 FTA 전략은 단순히 “확산”이었다. 즉 최초의 FTA 교섭 상대국으로 지정된 칠레나 일본에 그치지 않고 새로운 FTA 파트너를 꾸준히 늘려간다는 것이었다. 다만 초기 FTA 전략은 ‘소극적’ 확산 정책이었다고 평가될 수 있다. FTA 체결국을 늘려가되 그 대상국은 (일본은 예외로 하고) 가능한 농수산물 등 민감한 품목이나 업종 간 갈등 소지가 적을 국가들을 선택한다는 소위 손실 최소화 접근 방법을 취해 왔던 것이다. 칠레 다음으로 싱가포르나 EFTA 등과의 FTA 교섭이 진행된 것도 그러한 이유에서였다.

FTA 전략이 ‘적극적’ 확산 정책으로 바뀐 것은 노무현 정부에 들어와서이다. 상기한 대로 노무현 대통령은 방어적이 아닌 공세적 접근 방식에서의 전환을 강조하였다. 여차피 비용 지불이 없는 이익 창출이란 없는 것이며, FTA를 통해 실질적인 이익을 확보하기 위해서는 오히려 거대 선진 경제권과의 FTA를 과감하게 추진해야 한다는 것이다. 이 같은 맥락에서 한국 정부의 FTA 전략의 양대 기조는 ‘동시다발적’이고 ‘포괄적이며 수준 높은’ FTA를 체결하는 것으로 정해진 듯하다.

한국의 외교통상부 자유무역협정국(이하 FTA국)은 한국 정부의 FTA 전략을 다음의 네 가지 측면으로 설명하고 있다.²⁾ 첫째, 추진 방법은 동시다발적이다. 한국은 그동안 전 세계적인 FTA 확산추세에 비켜서 있었기 때문에 짧은 기간 안에 여러 나라와 FTA를 추진함으로써 그간 지체된 FTA 체결 진도를 단기간 내에 만회해야 하며 그러기 위해서는 동시다발적인 FTA 확산정책이 불가피하다는 것이다. 그렇지 않을 경우 이미 세계 주요시장에서 FTA 미체결로 인해 상당한 불이익을 받고 있는 한국 기업들의 손해가 더욱 커진다는 것이 주요 이유이다. 또한 여러 나라와 동

2) 외교통상부 자유무역협정국, 「2005년도 FTA 추진현황 및 계획」, 2005년 8월.

시에 FTA를 추진하게 되면 FTA 협상의 모멘텀을 유지할 수 있고 단기적으로 무역적자가 예상되는 FTA와 무역흑자가 예상되는 FTA가 동시에 체결됨으로써 무역적자로 인한 부담도 완화할 수 있는 소위 ‘상호 상쇄보완’ 효과를 얻을 수 있다는 것도 다른 이유이다. 예컨대, 한일 FTA의 체결에 따른 단기적 적자 증가의 부담은 ASEAN 등 여타국과의 FTA 체결을 동시에 추진함으로써 상당 부분 줄여갈 수 있다는 것이다.

둘째, 추진 지향점은 거대·선진 경제권 및 신흥 유망시장과의 FTA 체결이다. 한국이 기왕 개방형 선진 통상국가로 갈 거라면 한국 경제의 선진화와 경제적 이익을 극대화 할 수 있는 거대·선진 경제권과의 FTA 체결이 궁극적 목표가 되어야 한다는 것이다. 이와 관련 한국 정부가 특히 강조하고 있는 FTA 대상국은 일본과 미국, EU, 중국, 아세안 등이다. 이들 5개 국가군이 한국의 전체 교역에서 차지하고 있는 비중이 무려 90%에 달하는 상황에서 이러한 거대·선진 경제권과의 FTA 추진 효과는 중·장기적으로 가장 클 것이 자명하다는 것이다.³⁾ 한국 정부는 이들에게 접근하기 위하여 우선 주변을 먼저 공략한다는 전략을 구사하고 있다. 즉 이들의 주변 국가들과의 FTA 선 체결을 통해 교두보를 구축함과 동시에 거대경제권과의 직접적인 협상을 위한 국내외적인 여건을 조성해 놓는다는 것이다. 예를 들면, ASEAN을 겨냥하여 싱가포르와, 미국을 겨냥하여 캐나다 및 멕시코와 그리고 EU를 향하여 EFTA와 먼저 FTA를 체결하는 것이 그것이다. 요약하자면, 중장기적으로는 거대·선진 경제권과의 FTA를 지향하되, 단기적으로는 거대·선진 경제권으로 가는 교두보가 될 만한 주변 국가들 중 협상 개시가 가능한 국가를 우선 선정하여 그들과의 FTA 체결을 먼저 추진한다는 것이다. 한편, BRICs 등 급성장하고 있는 신흥 유망시장과의 FTA 추진을 통하여 한국 산업의 미래 성장 동력을 확보해 놓는다는 전략은 이와 별개로 수립 중에 있다.

셋째, 추진하는 FTA의 내용은 ‘높은 수준의 포괄적 FTA’이다. FTA 체결 효과를 극대화하기 위해서는 단지 상품분야 뿐만 아니라, 서비스, 투자, 정부조달, 지적재산권, 기술표준 등 광범위한 분야를 모두 포함하는, 즉 포괄적인 FTA 체결을 지향해야 한다고 믿기 때문이다. 또한 자유화의 수준도 WTO의 규범과 상치하지 않는 방향으로 정해가되 그 내용면에서는 WTO에서 추진하는 자유화의 폭이나 속도보다 더 크고 빠른 자유화를 추진하는 것을 목표로 하고 있다. 그렇게 할 때에 비로소 WTO로 대표되는 다자주의를 보완하고 FTA를 통해 보다 빠른 시기에 보다 의미 있는 국내제도의 개선과 경제체제의 선진화가 가능할 것이기 때문이라고 한다.

넷째, 국내 여건 조성을 위해서 국민적 공감대를 바탕으로 한 FTA를 추진한다. 모든 개방 조치들이 그렇듯이, FTA에는 사회경제적 고통 또한 따르기 마련이므로

3) 이태호, “우리정부의 FTA 추진현황과 정책방향” 『계간 외교』 제74호, 2005년. 75쪽

국민적 공감대를 바탕으로 추진하지 않으면 국민적 지지를 받기가 어려울 것이기 때문이라고 파악하고 있는 것이다. 한국 정부가 FTA 추진에 대한 국민적 공감대를 형성하고 FTA 추진과정에서의 투명성 제고를 위해 2004년 5월 「자유무역협정체결절차규정(대통령 훈령)」을 제정한 것도 이러한 맥락에서 이루어진 일이라고 할 수 있다. 동 규정에 따른 FTA 추진 절차는 광범위한 의견수렴을 거쳐 국민적 합의를 도출하고 민간 전문가의 참여를 확대하며 절차적인 투명성을 확보하는 것을 주요 목적으로 하고 있다.

III. 전략의 유효성 평가

한국 정부가 밝힌 FTA전략은 상기한 대로이나, 그럼에도 불구하고 여전히 “한국의 FTA전략은 없다”는 주장들이 나오고 있다. 단지 FTA 확산의 필요성만을 강조할 뿐, 추진 순위의 기준이나 중간 혹은 최종 목표 달성의 시간표와 방안 등이 무엇인지 확실치 않다는 것이다. 본 절에서는 이러한 비판론의 근거를 살펴볼 겸 현재 한국 정부가 밝히고 있는 FTA 전략에 대한 평가를 네 가지 측면에서 내려 보고자 한다. 처음의 두 측면은 국내 정치경제와 관련하여, 그리고 나중의 두 측면은 대외관계의 맥락에서 살펴보는 것이다.

1. 경제 목표와의 합치성

상기한대로 한국 정부의 FTA 추진 명분의 핵심은 FTA를 통한 시장접근 기회의 확보와 자유무역의 확대가 결과할 산업구조조정의 촉진에 따른 국가 경제의 효율성 제고이다. 그렇다면 마땅히 FTA의 구체적 추진 전략은 이러한 목표에 합치하는 것으로 수립되어야 할 것이다. 그러나 현재 정부가 내놓은 FTA 로드맵을 살펴보면 이 합치성 문제에 대한 심각한 고민의 흔적을 찾아보기 어렵다. 예를 들면, 거대·선진 경제권과의 FTA 체결을 궁극적 목표로 삼는다는 정부의 FTA 전략은 적어도 시장접근의 기회를 확대한다는 추진 목표에는 부합되지 않는다. 2004년 기준 4.9%인 미국의 평균 관세율과 0.7%인 일본의 공산품 평균 관세율이 보여주듯 선진 경제권은 이미 대부분 시장개방이 상당히 이루어진 국가들이다. 이들과의 FTA체결이 추가적인 시장접근 기회를 제공할 여지는 매우 적다는 것이다. 실질적인 시장접근 기회의 확대 효과는 오히려 중국과 동남아 국가들과 같은 고관세 개발도상국들과의 FTA 체결에서 더 크게 누릴 수 있다는 사실에 유의할 필요가 있다.

FTA를 통하여 비교우위 부문으로의 특화를 결과하는 산업구조조정을 촉진한다는 목표와 관련하여서도 추진 순위 등을 포함하는 FTA 전략은 보다 심도 있는 논의를 거쳐 수립되어야 한다. FTA를 통한 동태적 산업구조조정 효과는 바라는 바와는 달리 오히려 비교우위 구조의 왜곡을 초래할 수 있기 때문이다. 예컨대, 한일이나 한미 FTA가 먼저 체결되고 한중이나 한·인도 FTA 등은 상당기간이 지난 후에야

체결될 경우 한국의 제조산업구조는 일본 및 미국에 대한 비교우위 부문, 즉 저부가가치 제품과 표준화 제품에 특화될 가능성이 매우 크다. 따라서 한국이 장기적으로 고부가가치 제품과 차별화 제품에 특화된 산업구조를 갖추기 원한다면 일본이나 미국보다는 오히려 한국이 기술적 비교우위를 확보하고 있는 중국이나 인도 등과의 FTA 체결을 선행해야 할 것이다.⁴⁾ 요는, 산업구조조정을 위한 중장기 마스터 플랜이 필요하고 그러한 산업정책의 기본 틀에 기초하여 FTA 상대국의 선택 및 품목별 개방 폭과 속도 등에 관한 체계적 FTA 전략이 수립되어야 한다는 것이다.

2. 보상 정책 마련과 공감대 형성 방안

“피해를 최소화할 수 있는’ FTA가 아닌 ‘이익을 극대화할 수 있는’ FTA가 필요하다는 인식이 정부안에서 뿐만 아니라 업계를 비롯한 민간에서 뿌리를 내리는 것이 중요하다”고 하는 FTA국 고위 관료의 주장은 FTA에 대한 한국 정부의 조급성을 잘 나타내고 있다.⁵⁾ 국가전체의 총합적 이익을 계산한다면 동시다발적 FTA 체결이 그 상계 혹은 보완효과로 인해 국익에 유리한 것일 수 있다. 그가 예로 들었듯이 한일 FTA로 인한 단기적 손해가 한-ASEAN FTA에서의 이익으로 상쇄될 수도 있을 것이기 때문이다. 그러나 그러한 국가적 총 이익 늘리기 전략은 자칫 사회 구성원들의 개별 손해 줄이기 노력을 간과하게 하여 특정 사회경제 세력들에 대한 피해 집중 효과를 초래할 수 있다. 그 정도가 심할 경우 사회경제적 혼란 및 정치적 불안 상태로까지 치달을 수 있음에 유의하여야 한다. 예컨대, 국제경쟁력을 갖추지 못한 상당수의 한국 중소기업들은 한일 FTA의 경우에는 물론 ASEAN이나 중국과의 FTA 체결에 의해서도 피해를 입을 수밖에 없는 집단으로 남을 것이 예상된다. 이 경우 동시다발적 FTA 체결은 국가전체로 보면 상쇄효과를 낼 수 있는 것일지 모르나, 이러한 중소기업들에게는 오히려 피해의 집중 혹은 축적만을 결과할 뿐이다. 그들과 같은 처지에 있는 한국의 산업, 기업, 계층들의 규모가 결코 작지 않을 것임을 고려하면 무분별한 FTA 확산 정책의 정치사회적 비용이 대단할 것임은 쉽게 예상될 수 있는 일이다. 요컨대, FTA 전략에는 FTA 체결로 인한 개별 피해 대책까지도 체계적으로 포함되어 있어야 비로소 의미 있는 추진 전략이 될 수 있다는 것이다.

물론 정부는 피해 집단 대책 등 국내 여건 조성의 중요성을 인식하여 2004년 국민적 공감대 형성을 위한 「자유무역협정체결절차규정」을 제정한바 있다. 이 규정에 따라 효과적인 국민의견 수렴을 위해 FTA추진위원회 산하에 업계 및 학계 대표자로 구성된 FTA민간자문회의가 상설되었으며, 각 단계마다 FTA 추진에 대한 정보를 국민에게 제공하고 이해관계자의 의견을 수렴할 수 있는 절차를 따로 마련

4) 김영한, “동아시아 FTA 형성을 위한 최적협상정책방향 연구,” 『국제통상연구』 제9권 2호, 2004년.

5) 이태호, 상계논문,

하였고, FTA 협상 개시 결정 이전에는 반드시 공청회를 개최하여 의견을 수렴하도록 하는 조치가 취해졌다.

이와 같은 정부 규정과 절차 및 조치 등이 있음에도 불구하고 대다수 관찰자들은 그 실효성을 의심하며 여전히 국내 대책의 미비점을 우려하고 있다. 상기 규정에 의한 민간 자문이나 이해관계자의 의견 수렴 절차는 요식행위에 머무를 수 있는 여지가 충분하며, 설령 그 규정 등이 제대로 지켜진다 할지라도 민간위원회의 구성이나 권한 등을 볼 때 FTA 피해 집단들의 이익 반영이 적절하게 이루어질 가능성은 사실상 매우 낮다는 것이다. 2005년 3월 현재 FTA민간자문위원회에 참여하고 있는 14인의 업계 대표들 중 FTA 피해 집단이라고 분류될 수 있는 단체에서 나온 민간 위원들은 농업 섹터에서 2인, 수산업 섹터에서 1인, 그리고 중소기업 부문에서 1인 등 단지 4인에 불과하다. 대다수인 나머지 12인은 모두 대기업 부문과 그 관련 단체에서 나온 분들이다. 더구나 그 4인의 피해 집단 대표들도 중소기업협동조합중앙회, 농협중앙회, 수협중앙회 등과 같은 관제 혹은 준 관제 이익단체들 소속인 점을 생각한다면 그들이 과연 산업 현장의 피해 기업이나 종사자들의 요구사항을 제대로 파악하고 전달할 수 있는지에 대해 의문이 생기는 것은 당연한 듯하다. 무엇보다 노동이나 시민단체 대표들이 빠져 있는 것은 더 큰 문제라 아니할 수 없을 것이다. 그나마 이들 자문위원들은 정부로부터 자문 요구가 있을 때에만 그에 소극적으로 응할 수 있을 뿐 자신들이 적극적으로 문제를 지적하거나 대안을 제시할 수 있는 정책 환경에 있는 것도 아니다. 게다가 이들의 자문 내용이 정책 결정 과정에 영향을 미칠 수 있도록 하는 아무런 법·제도적 구속력도 없다는 점을 감안하면 이 제도의 운영 효과에 기대를 갖기는 어려운 것이 사실이다. 한미 FTA 공청회가 파행 운영된 사례가 보여주듯, 공청회나 청문회 등 여타의 의견 수렴 절차 역시 동일한 문제를 갖고 있다.

IV장에서 재론하겠지만, 정부의 국내협상력은 국제협상력 못지않게 매우 중요한 FTA 정책의 성공 요건이다. 국내협상력의 핵심은 (넓은 의미의) '보상' 제공 능력이다. 그런데 한국의 사회안전망, 복지, 그리고 (좁은 의미의) 보상 체계는 여전히 저급한 수준에 머물러 있다. 예컨대, 한국은 GDP 중 사회복지비 지출이 차지하는 비중이 가장 낮은, 그것도 다른 회원국들에 비해 현격한 차이로 낮은 OECD 국가라는 오명을 어느 한 해도 씻어낸 적이 없다. 김대중 정부 출범 이후 사회복지비 지출이 제법 늘었다고는 하나 그것이 OECD의 복지 최빈국 자리를 바꾸어 주지는 못하였다. 2001년의 통계를 보더라도 한국(6.1%)의 복지 지출 비중은 덴마크(29.2%), 스웨덴(28.9%), 프랑스(28.5%), 독일(27.4%) 등 유럽 선진국과는 비교도 할 수 없을 정도로 낮고, 신자유주의의 주도국으로 불리는 미국(14.8%)보다도 훨씬 낮으며, 복지 후진국이라는 멕시코(11.8%)에도 크게 못 미치는 정도였다.

그렇다고 좁은 의미의 보상체계, 즉 FTA 체결 등에 따른 시장 개방의 직접적 피해를 보상해줄 체계적 방안이 존재하는 것도 아니다. 개방을 통해 소위 '선진통상국가'로 제대로 도약하기를 원했다면 사회안전망이나 복지체계의 확충과 같이 상당

한 시간과 노력을 요하는 일은 차치하고서라도 당장은 좁은 의미의 보상체계라도 적절한 수준으로 갖추어 놔야 했을 일이었다. 그러나 사정은 전혀 그렇지 못하였다. 사실 FTA를 적극 추진하고 있는 국가들의 대다수는 각기 나름대로의 보상체계를 확보하고 있다. 칠레나 멕시코 등은 물론 한국보다 우세한 경쟁력을 갖고 있는 미국이나 일본, 그리고 EU도 피해 집단에 대한 보상과 구조조정 지원을 위한 다양한 정책 프로그램을 가동시키고 있다.

그러나 한국의 경우 정부가 FTA정책을 추진하기 시작한 것은 벌써 1990년대 말부터의 일이지만 그 동안 FTA 체결에 따른 피해 보상 대책을 체계적으로 수립해 놓은 것은 거의 없다. 단지 한-칠레 FTA 체결 과정에서 급하게 몇 가지 개별 법제안을 마련한 것이 전부였다. 이에 반해, 예컨대, 미국을 보면 거기서는 이미 1962년부터 시장개방에 따른 국내 피해를 체계적으로 보상하기 위한 종합 법제화 방안이 시행되고 있다. '무역조정지원법(Trade Adjustment Act, TAA)'이 그것이다. 자타가 공인하는 신자유주의 국가임에도 불구하고 미국은 이렇듯 나름대로의 국내 대책은 따로 마련하고 있다는 점에 유의할 필요가 있다. 그런데 미국이라는 초거대 국가와의 FTA 체결을 추진하고 있는 한국 정부는 2006년 2월 협상 개시 선언을 하고 나서인 동년 4월에야 겨우 미국의 TAA와 유사한 법안의 국회통과를 가능케 했다.

2007년 4월부터 시행될 동법에 의하면 향후 10년간 FTA체결로 피해를 입는 기업과 근로자에게 2조8천억 원이 지원된다. 아무 것도 안한 것보다는 물론 다행이지만 불행하게도 이 지원방안은 너무 늦었고 너무 약소한 것이라는 생각을 지울 수 없다. 서비스업은 아예 지원 대상에서 빠져있을 뿐 아니라, 제조업의 경우도 10년간 2조 8천억 원, 결국 연 평균 고작 2천 8백억 원 정도의 기금으로 한국의 그 수많은 제조업체와 근로자들을 지원하겠다는 것이다. 농업에 대하여는 향후 10년 간 119조 원을 들여 '농업·농촌 종합대책'을 마련하겠으며, 영화산업에 대해서는 5년 간 4천억 원 규모의 '한국영화발전기금'을 조성하겠다는 정부 발표에 비추어 보아도 무역조정지원법의 허술함을 쉽게 알 수 있다. 더구나 이러한 종합 법제안이 제대로 운영되기 위해서는 상당 정도의 시행착오와 수정·보완 기간이 필요하다. 현대 한국 정부가 미국과의 FTA 협상을 타결하겠다는 것은 2007년 3월, 그리고 발효는 그 다음 해인 2008년을 목표로 하고 있다. 그 짧은 기간 안에 무역조정지원법이 실효성 있는 제도로 자리 잡히길 기대하기는 어렵다는 것이다. 이미 45년여를 운영해온 미국의 TAA에 대해서도 아직까지 투명성이나 합리성 문제가 제기되고 있는 터이다.

상황이 이렇다면, 기본적인 사회안전망마저도 여전히 부족한 한국적 현실에서 보다 구속력 있는 보상책 마련의 장과 보다 체계적인 국민적 공감대 형성 방안이 마련되지 않는 한, 한국의 FTA 확산 정책은 사회적 제약에 부딪혀 결국 난항하게 될 거라는 경고가 단순히 기우만은 아닌 듯하다. 특히 상대국이 선진·경제 대국일 경우 문제는 더욱 심각하다. 그러한 국가들과의 FTA 체결은 피해 집단의 규모를 보다 광범위하게 할 것이며 따라서 사회적 저항과 반발도 거셀 것이기 때문이다.

3. 외교안보 변수의 고려

FTA 정책에 대한 기존 논의는 주로 경제적 측면에 국한되어 왔으나 사실상 FTA는 경제 논리를 넘어서는 외교, 안보, 그리고 사회문화적 영역까지도 포함된 포괄적 문제임을 직시해야 한다. 실제로 세계 각국 정부들은 FTA를 단순히 경제 이슈로서만 접근하고 있지 않으며, 그들의 보다 궁극적 목표인 평화와 지역안보 확보를 위한 외교적 정책 수단으로 인식하고 있는바, 한국 정부도 FTA 정책을 수립·집행함에 있어 그것의 외교안보 효과를 염두에 두어야 할 것이다. FTA나 관세동맹이 지역의 평화와 안전 확보책으로 활용되어 그것이 중국에 지역통합으로까지 발전된 예는 바로 EU에서 찾아볼 수 있다. 현 시점에서 미국은 NAFTA에 이어 FTAA(FTA of the Americas)의 형성을 추진함으로써 미주 국가들 간의 경제 및 정치안보 관계의 긴밀화와 자국의 역내 지도력 공고화를 도모하고 있다. 한편, 중국은 ASEAN을 중심으로 한 동아시아 국가들과의 FTA 네트워크 구축을 서둘러 자국 중심의 포괄적 ‘동아주의’를 완성코자 하는 의도를 숨기지 않는다. 일본 또한 동아시아공동체 건설을 장기 외교 목표로 설정, FTA를 주요 정책 수단으로 삼아 이를 추진 중에 있다. 모두가 FTA의 외교안보 효과를 전제로 한 지역전략들을 구사하고 있다는 것이다.

사정이 이러함에도 불구하고, 한국의 FTA 전략 수립과정에서 외교안보적 변수가 중시되고 있다는 증거를 찾아보기는 어렵다. 오히려 그렇지 않다는 증거는 쉽게 찾을 수 있다. 무엇보다 거대·선진 경제권과의 FTA 체결을 겨냥하여 그들과 그들의 주변국들을 동시다발적으로 공략한다는 기본 전략 자체가 외교안보적 변수를 무시하고 있다는 사실을 그대로 웅변하고 있다. 거대·선진 경제이거나 그 주변국들이라면 충분한 것이라고 여길 뿐, 그들과 한국 간, 그들과 제3국 간, 그리고 그들 상호 간의 외교안보 관계가 어떠한 구도로 짜여있는지에 대한 고려는 충분히 이루어지지 않은 전략으로 보인다.

예컨대, 한일 FTA의 경우를 보아도 그러하다. 중국보다 일본과의 FTA 체결을 우선시 한다는 전략이 중국과 일본, 그리고 미국과 중국 간의 외교안보적 갈등 관계 등을 정확히 분석하고 수립된 것인지 의심스럽다. FTA를 출발점으로 하는 양국 간의 경제통합은 당연히 양국 관계 전반의 긴밀화를 촉진하며 그것은 점차 외교안보적 공동체 의식을 함양시킨다. 이는 기능주의적 접근에 의해 경제통합에서 외교 및 정치 통합의 과정으로까지 발전하고 있는 EU의 예에서도 입증된 바 있다. 한일 FTA의 체결로 한일 관계가 긴밀화되면 중장기적으로 그것은 경제뿐 아니라 외교안보적 협력 관계도 심화시키리라는 것이다. 만일 그렇게 한일 간 외교안보 관계가 강화될 경우 그것은 기존의 미일동맹 및 한미동맹과 연결되어 결국 한미일 삼국 간 외교안보 관계의 긴밀화, 즉 한미일 3각 공조체제의 강화로 귀결될 가능성이 크다. 이 경우 한국이 우려해야 할 것은 ‘중국 소외’ 현상이다.

주지하듯, 일본과 중국은 동아시아 지역의 패권국 자리를 놓고 경쟁을 벌이는 양

상을 나타내고 있다. FTA 이슈 영역에 있어서도 양국의 경쟁은 ASEAN은 물론 한국을 대상으로 치열하게 벌어지고 있는 것이 현실이다. 일본은 한일 FTA 체결을 통해 동아시아 지역 리더로서 부상코자 하는 중국과의 경쟁에서 보다 우세한 지위를 선점하려는 의도, 즉 중국의 영향력 증대를 억제하고 역내 주도권을 장악하려는 의도를 보이고 있으며, 중국 역시 2005년 5월 이후 한중 FTA의 체결을 적극 제안하는 등 일본에 대한 역 견제 공세를 펼치고 있다. 이러한 상황에서 한국이 일본과의 FTA를 별 다른 외교적 보완조치 없이 체결하고 만다면 결국 동북아에서의 중국 소외 현상을 초래할 수 있다는 것이다. 이에 더하여 일본의 강력한 후원자인 미국마저 중국과의 잠재적 갈등 상황을 원만히 처리하지 못하고 양국 간의 긴장을 지속시켜 간다면 한미일 3국 공조에 대한 중국의 불안감은 더해질 것이 자명하다. 일본과의 FTA의 체결은 한국의 대 중국 관계를 어렵게 만들 가능성이 크다는 것이다. 한일 FTA 하나만 보더라도 이렇듯 일본, 중국, 미국, 그리고 한국 간의 외교안보 관계가 복잡하게 얽혀 있는데 어떻게 국가들 간의 외교안보 구조에 대한 고려 없이 거대·선진 경제권과 그 주변국들에 대하여 동시다발적인 FTA를 추진하겠다는 것인지 의아하지 않을 수 없다. 미국과의 FTA 체결은 더 큰 문제를 야기할 수 있다. 이는 다음 절에서 자세히 논하기로 한다.

요는 외교안보 변수의 중요성을 감안한다면 FTA 체결 대상국의 우선순위 결정의 문제가 중요해진다는 것이다. 일본이나 미국의 바람대로 한미일 3각 공조 체제의 공고화를 한국의 중장기 외교정책 기조로 삼을 것이라고 한다면 한일 FTA의 선 체결은 외교안보적 맥락에 합치하는 전략으로 평가될 수 있다. 그리고 그것은 한미 FTA와 동시에 추진될 만한 과제이기도 하다. 그러나 중국과의 관계 강화에 더 큰 혹은 동일한 비중을 두겠다고 한다면 한일 FTA의 선 체결은 위험한 행보일 수 있다. 이 경우는 오히려 한중 FTA를 먼저 체결하고 그 후 일본을 합류케 하는 전략을 구사해야 할 것이다. 이 때 그에 상응하는 대일 및 대미 외교 전략이 동시에 수행되어야 할 것임은 물론이다. 요체는 FTA 전략의 외교안보적 정합성을 유지해야 한다는 것이다. 외교안보 정책의 기조는 물론 최종적으로 정부가 선택할 문제이다. 그러나, 그 선택이 무엇이든 그리고 그 방향이 어느 쪽이든, 체결 가능한 국가들에 대하여 동시다발적인 접근을 하겠다는 FTA 전략은 어느 경우에 있어서나 지나치게 안일한, 실질적으로는 무전략에 불과할 뿐이다. 이러한 점에서 현재 한국은 FTA의 외교안보 전략이 없다는 것이다.

4. 상위 외교 목표와의 조화

FTA정책은 마땅히 여타의 주요 외교목표들과의 정합성을 유지하며 추진되어야 한다. 다른 외교목표들과 상충되는 방향이나 속도로 추진될 경우 그로 인해 야기되는 정책 혼란은 FTA의 추진을 곤란하게 하거나 또는 다른 외교 목표 달성을 어렵게 할 것이기 때문이다. 한국 정부는 특히 상위 외교 목표에 해당하는 동북아시아

구상의 실현이나 동아시아공동체의 형성 등과 FTA 정책 추진과의 조화 모색을 늘 염두에 두어야 할 것이다.

어느 나라와 먼저 FTA를 체결하느냐 하는 문제는 바로 동북아나 동아시아공동체 형성의 가능성 자체 또는 그 속도와 정도 등을 결정할 수 있는 중요 사안에 해당된다. 한국 정부는 FTA를 통상정책의 주요 축으로 설정한 이후 역내 주요 국가 중 일본과의 FTA 체결을 최우선시 하는 입장을 견지해왔다. 한일 FTA에 대한 일본의 적극성, 거대 선진 경제인 일본의 FTA 대상국으로서의 경제적 매력, 일본과의 FTA 체결이 갖는 국제정치경제적 상징성 등이 그 요인으로 작용한 듯하다. 그러나 한일 FTA의 선(先) 체결이 끼칠 동(북)아시아 공동체 형성의 경로 혹은 난이도 등에 대한 영향에 대해서는 거의 관심을 기울이지 않았던 것으로 파악된다. 별 다른 체계적 분석 없이 그저 막연한 희망적 사고에 근거하여 한일 FTA는 한중일 FTA로, 그리고 그것은 다시 ASEAN FTA와 연결되어 EAFTA로 발전할 것이라는 장밋빛 로드맵을 그리고 있었던 것이 아닌가 한다.

FTA 정책과 관련, 일본의 분명한 입장 중 하나는 중국과의 FTA는 상당 기간 고려조차 하지 않겠다는 것이다. 이질적인 중국의 정치체제, 그리고 그와 연계된 중국 경제의 불투명성 등이 일본의 대중 FTA 체결 불가의 명목상 이유이다. 그 이유가 합당한지의 여부와는 관계없이, 이러한 일본의 태도는 한일 FTA가 한중일 FTA로 자동 발전될 것은 아니라는 점을 분명케 하는 대목이다. 오히려 한일 FTA의 선 체결은 상기한대로 ‘중국 소외’라는 의외의 결과를 초래하여 한중일 FTA나 EAFTA를 더욱 어렵게 할 수도 있는 소지가 있다. 그렇다면 한일 FTA의 선 체결 전략은 다시금 검토해야할 문제가 아닐 수 없다. 보다 중요한 것은 한일 FTA의 체결 그 자체가 아니라 그것이 한중일 3국간의 FTA와 더 나아가 EAFTA의 체결 가능성에 어떠한 영향을 미칠 것인지를 엄밀히 분석하는 일이다. 어찌면 한중 FTA의 선 체결이 한중일 FTA와 EAFTA의 형성에 더 큰 도움을 줄 수도 있다는 발상의 전환이 필요한 때인지도 모른다. 요는, FTA 전략은 그것이 상위 외교목표의 달성에 도움이 되는 방향으로 수립되고 집행되어야 한다는 것이다.

같은 맥락에서 최근 한국 정부가 심혈을 기울여 추진하고 있는 한미 FTA에 관해서도 냉정한 평가가 필요하다. 당연한 얘기지만, 동아시아공동체나 동북아시대 구상 모두 그 성패는 역내 핵심 국가인 한·중·일 3국의 협력 여부에 달려있다. 둘 다 동북아 3국간의 안정적 협력이 확보되고 그것이 기반이 되어 그 위에 미국과 러시아 그리고 동남아국가들의 협력이 더해질 때에야 비로소 완성될 수 있는 지역전략이란 것이다. 이러한 점에서 ‘동북아균형자론’은 한국의 동(북)아시아 지역전략의 기초에 부합하는 매우 시의적절하며 용의주도한 정책 지향으로 평가될 수 있었다. 역내 국가들 특히 중국과 일본 간의 갈등관계 해소와 협력관계의 유지 및 강화를 위하여 한국이 중재자 혹은 매개자 역할을 자임하고 나선 것이기 때문이다. 이에 더하여 한국은 중국과 미국 간의 관계 개선에도 일정한 역할을 맡겠다는 의지를 보였다. 즉 한국이 동북아의 균형자 역할을 담당함으로써 중일 및 미중 간의 실제적 혹은

은 잠재적 대립 관계를 협력의 관계로 발전시켜 동아시아공동체나 동북아시아 구상의 구현 조건을 충족시키겠다는 것이었다.

그런데 한미 FTA의 선부른 체결은 한국 정부가 이와 같이 조심스레 추진해온 동(북)아시아 지역전략과 상충될 수 있다. 그 위험성은 특히 한미 FTA가 (한국정부의 기대대로) 경제동맹으로 기능하여 기존의 안보동맹과 결합함으로써 한미 관계를 포괄적 동맹관계로 격상시키고, 그것이 다시 중국 소외현상을 야기하는 경우에 발생한다. 이는 사실 미국이 의도하는 결과인 것으로 분석되기도 한다. 미국의 부시 대통령은 2006년 2월 2일의 한미 FTA 협상 개시 선언에 맞추어 성명을 내고, 한국과의 FTA는 양국 모두에 경제적 이득을 가져다주는 것은 물론 “미국의 아시아 개입”을 증대시킬 것이라고 강조했다. 미국의 아시아 개입 증대의 요체란 결국 중국의 급부상에 대한 미국의 견제 강화라는 것은 알 만한 사람들은 모두가 아는 사실이다. 부시 정부는 상당 기간에 걸쳐 광범위한 대중 포위망을 구축하기 위해 노력해왔다. 동북아시아에서는 당연히 일본과 한국의 협조가 절실했다. 그런데 한국은 일본이 매우 적극적으로 나서는 것과는 달리 미온적인 태도를 고수했다. 협조는커녕 중국과의 관계를 다양한 영역에서 한층 심화시켜가는 것으로 비쳐졌다. 심지어 한국 내 일각에서는 ‘중국대안론’이 흘러나오기도 하였다. 한미 FTA는 이렇게 미국이 인내심을 잃어갈 무렵 하나의 호재로 등장한 것이라 할 수 있다.

사실상 더 큰 호재는 한미 FTA 협상 개시에 조금 앞서 미국에게 안겨진 바 있다. 1월 19일 한국 정부가 주한미군의 신속기동군화를 포함하는 미국의 ‘전략적 유연성’을 전격 수용기로 한 것이 그것이다. 이로써 상당 기간 논란을 거듭해오던 “중국을 겨냥한” 미국의 신 안보전략에의 동참 문제 하나가 미국을 만족시키는 방향으로 종결된 셈이다. 경제동맹이라 규정된 한미 FTA 협상 선언은 그로부터 2주 후에 나온 것이었다. 미국 측은 양국관계의 이러한 급속한 발전을 한미동맹관계가 한반도라는 국지적 차원에서 세계적 차원의 협력관계(global partnership)로 진전하고 있는 것이라 평가했다. 한국이 미국의 대중 견제전략에 동참기로 한 것이라는 해석이 힘을 얻는 대목이었다.

실제로 전략적 유연성에 대한 합의와 한미 FTA 체결을 통해 격상될 한미동맹은 과거 그 어느 때보다 강력해진 현재의 미일동맹과 조우하여 중국에 한·미·일 3각 공조 체제의 완성으로 이어질 수 있다. 만일 이러한 삼국 간 발전이 중국을 배제한 채 이루어진다면, 즉 중국의 일본 및 미국과의 갈등관계는 그대로인 채 한·미·일 3국간의 안보협력관계만이 강화된다면, 중국은 이를 자신에 대한 포위 전략으로 받아들여 역내 외에서 독자 행보를 견게 될 가능성이 크다. 한일 FTA의 선 체결에 대해서도 우려했던 중국의 입장에서 본다면 한미 FTA의 체결은 더더구나 위험한 일이 아닐 수 없다. 게다가 한국정부의 최고위 정책결정권자들 사이에서는 ‘중국위협론’이 득세 중에 있으며, 그것이 한미 FTA의 주요 추진 배경 중의 하나라고 하지 않는가. 중국이 동북아의 두 이웃 국가인 한국과 일본이 자신을 소외시키고 역외 국가인 미국과 연대하여 자기의 목을 죄어온다고 인식하게 되면 동(북)아시아

지역협력체제의 구축은 요원한 일이 될 수 있다. 기본적으로 중국의 참여와 협조 없이 동아시아공동체나 동북아시아 구상의 구현은 불가능한 것이기 때문이다.

그렇다면, 즉 한미 FTA의 체결이 한일 FTA의 선 체결의 경우에서와 같이 혹은 그보다 더 중국을 불안케 할 수 있는 소지가 있다면 그에 대한 대책 마련 없이 오직 한미 FTA의 중단기적 효과만을 기대하여 조급한 행보를 내딛는 일은 삼가야 할 것이다. 한미 FTA의 조기 추진 역시 그것이 과연 동(북)아시아 공동체 형성이라는 상위 외교 목표에 부합하는 FTA 전략이 될 수 있겠는가 하는 보다 거시적이고 다차원적인 시각에서 판단해야 할 문제이다.

IV. 나가는 말

FTA 정책은 무릇 경제적 실익, 국내 보상책의 마련, 외교안보변수와의 정합성, 상위 외교 목표와의 조화 정도 등을 고려하여 그 추진 여부, 내용과 속도, 그리고 순서 등이 정해져야 한다. 그런데 이상에서 살펴본 바에 의하면 이러한 기준에 비추어 볼 때 한국 정부의 FTA 전략에는 이미 상당한 문제점들이 도사리고 있다. 본 절에서는 노출된 이 문제점들을 해소 또는 완화시키기 위해서는 한국 정부가 적어도 다음의 두 원칙은 반드시 지켜야 할 것임을 지적하며 본고를 마무리하고자 한다.

하나는 ‘양면게임적 접근’ 원칙이다. 한국 정부의 FTA 전략은 지나치게 ‘국가 중심 시각(state-oriented perspective)’에 경도되어 추진되고 있다. 그러한 시각을 가장 극명하게 나타내는 것이 소위 ‘주변국 때리기’ 전략이다. 이는, 제II장에서 설명했듯이, 거대·선진 경제권과의 FTA 체결을 주변국들에 대한 우선적 공약을 통해 성사시킬 수 있다는 믿음에 근거하고 있는 전략이다. 그런데 이러한 종류의 믿음은 현실주의(realism) 등과 같은 전통적 국제정치이론이 그러하듯 국가를 ‘합리적인 단일체적 행위자(rational and unitary actor)’로 규정할 때만이 유지 가능하다. 즉 국제정치경제의 주인공은 국가이며, 그 국가는 마치 자연인이 그러하듯 하나의 단일체로서 합리적으로 선택하고 합리적으로 행동한다는 전제가 이 믿음에 깔려있는 것이다. 따라서 이러한 믿음의 소유자들에게 있어 특정 국가의 선택과 행동은 오직 주어진 국제체제 환경 하에서 그 국가와 다른 국가들과의 국제적 관계와 상호 작용에 의해서만이 결정되는 것일 뿐, 그것과 개별 국가들 내부에 존재하는 사회 혹은 그 사회세력들의 선호와는 별 다른 관계가 없는 것이 된다. ‘주변국 때리기’ 전략이 작동할 것이라는 믿음도 바로 이러한 시각을 반영하고 있다. 주변에 있는 ‘국가’들을 공략하여 그들이 움직이기 시작하면, 타깃 ‘국가’도 점차 그 주변 ‘국가’들의 움직임에 반응하여 결국 일정한 변화를 보이게 될 거라는 것이다.

한국 정부의 FTA 전략에 국내 피해 집단에 대한 보상책 마련과 국민적 공감대 형성 방안이 아직까지도 제대로 자리하지 못하고 있는 것도 바로 이러한 국가 중심 접근법의 편향적 채택에서 그 원인을 찾을 수 있다. FTA는 어차피 국가 차원에서의 손익계산과 그에 기초하여 수립된 국가전략을 놓고 상대국과의 국제 협상에 의

해서 결정되는 것이니만큼 사회 차원에 대한 배려는 그다지 큰 문제가 아니라고 보는 시각이 팽배했던 까닭이라는 것이다. 쉽게 여기기만 하였던 칠레와의 FTA 체결에서도 국내 저항으로 인하여 상당 기간 상당한 비용을 치렀음에도 불구하고, 또한 한일 FTA의 체결이 양국의 국내제약으로 인하여 논의가 시작된 지 7년이 지나도록 여전히 타결의 기미를 보이지 못하고 있다는 사실에도 불구하고, 한국 정부는 아직 FTA에 대한 국내 변수의 영향력을 심각하게 인식하지는 못하고 있는 듯하다.

물론 현실주의 이론이 국제정치나 국제경제 현상에 대한 상당한 설명력을 확보하고 있는 것처럼, 이러한 국가 중심 시각의 접근법도 상당 정도의 외교 정책적 실효성을 보유하고 있는 것은 사실이다. 특히 군사안보 등과 같은 영역에 있어 이러한 접근법의 유효성은 의심의 여지가 없다. 그러나 문제는 이러한 접근법은 명백하고도 중대한 한계를 내재하고 있다는 점이다. 더구나 그것이 대외경제정책의 영역에 속할 경우 국내변수를 무시한 외교적 접근으로는 소기의 목적을 달성하기 어려운 것이 오히려 일반적이라 할 것이다. 어느 나라의 경우이든 대외경제정책의 결정 문제는 다종다양한 국내 사회세력들의 이해관계가 첨예하게 맞물려 돌아가기 때문이다. FTA가 바로 그러한 문제에 해당하는 대표적 이슈 영역이다. FTA와 관련된 정책결정에는 자유무역의 확대로 인해 손해를 보게 될 국내 이익집단과 그로 인해 이익을 얻게 될 이익집단들 모두가 매우 활발하게 참여하게 된다. 그들 모두에 있어 자유무역의 확대문제는 매우 민감한 사안이기 때문이다. 사회세력들의 참여 확대와 그들의 정책적 민감성 증대는 결국 정부의 정책결정 권한에 대한 국내제약의 상승이라는 결과로 이어진다. 정부 독단의 ‘국가’ 이익에 근거한 ‘합리적’ 선택이 어려워진다는 것이다. 다시 말하자면, FTA는 단지 국가들만의 문제가 아니라 관련국들 모두의 사회문제에 속한다는 것이다. 그렇다면, 사회문제를 국제문제로만 풀려는 시도가 갖는 한계는 명확한 것이 된다.

여기서 우리는 소위 ‘양면게임(two-level games)’적 접근의 필요성을 강조하게 된다.⁶⁾ FTA 정책을 수립하고 집행함에 있어 한국 정부는 국가 중심적 시각에만 매몰되어 있을 것이 아니라 국내 변수의 중요성에도 눈을 떠야 한다. 사실 다른 모든 대외경제정책 이슈가 그렇듯이 FTA는 국제정치문제임과 동시에 국내정치문제이다. 정부로서는 FTA의 상대 국가들과 국제정치 게임을 벌이는 동시에 자국 내의 FTA 이해 집단들과는 또 다른 판의 국내정치 게임을 벌여야 하는 스스로의 입장을 분명히 인식하여야 한다. FTA 정책의 성공적 추진을 위해서는 이 양 게임 모두에 최선을 다해야 하며, 즉 국제협상 못지않게 국내협상을 중요시해야 하며, 따라서 정부는 국제변수와 국내변수의 중요성을 항상 동등하게 평가해야 한다는 것이다.

그런데 한국 정부의 국내협상력은 매우 미흡한 것으로 판단된다. III장에서 본바와 같이 한국의 사회안전망과 복지 및 보상 체계는 여전히 낙후돼있기 때문이다. 이는 결국 국내협상의 주 대상이 되는 FTA 체결의 피해 집단들을 설득하고 납득시킬

6) Robert Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games," *International Organization*, vol.42, no.3 (1988).

수단과 기제가 준비돼 있지 않다는 것을 의미한다. 이들로부터의 저항과 반발이 거셀 경우 FTA 확산 정책의 순항은 기대하기 어렵다는 점을 고려하면 한국 정부는 지금부터라도 국내협상력의 강화를 위해 매진해야 할 것이다.

지켜야할 또 다른 원칙은 소위 ‘순서와 속도 맞추기(sequencing and pacing)’이다.⁷⁾ 이 원칙은 무릇 동서고금에 걸쳐 개방정책 성공의 절대 조건을 구성해왔다. 국내적 수용 및 관리 능력에 맞추어 점진적이고 단계적으로 이루어지는 개방만이 지속적인 경제성장에 도움을 줄 수 있다는 것이다. 그렇지 않을 경우 과도한 사회적 비용의 지출로 인해 개방은 오히려 파국으로 이어질 수 있다. 국내적으로는 산업 경쟁력 제고를 위해 스스로의 계획에 의거한 구조조정 및 제도 개선 노력에 역량을 집중하는 한편, 사회안전망과 복지 및 보상체계를 적정수준으로 확충해 놓아야 한다. 개방의 폭과 속도는 그러한 국내 개혁의 완수 수준에 맞추어 점차 증대시켜 가야한다. 대외적으로는 대상국 선정에 있어서의 우선순위 부여 과정이 중요하다. FTA 체결의 경우에는 자신의 수준과 사정에 맞추어 상대국을 골라야 한다는 의미이다. 스스로의 관리 능력이 제고됨에 따라 보다 경쟁력 있는 상대를 선택해가면 된다는 것이다.

사실 위에서 지적한 대부분의 문제점들은 결국 FTA 추진의 우선순위 부여 문제로 귀결된다. III장에서 제시한 평가 기준들이 타당한 것으로 인정된다면 한국 정부의 FTA 전략에는 그 기준들이 시사하는 방향에 따른 체계적인 우선순위 설정이 포함되어야 한다. 다시 말해서 한국의 FTA 정책은 첫째, 시장접근 기회의 확대나 산업구조조정의 촉진 등 자유무역정책 추진의 경제적 실익을 보장하는 FTA, 둘째, 국민적 공감대 형성이나 적절한 보상의 제공 등으로 그에 대한 사회적 저항을 충분히 극복할 수 있는 FTA, 셋째, 외교안보적 차원에서 무리가 생기지 않을 FTA 그리고 넷째, 정부의 중장기 외교 목표에 합치하거나 그것과 조화될 수 있는 FTA 등에 그 우선순위를 두어 추진되어야 한다는 것이다.

보다 정밀한 분석이 필요한 작업이겠으나, 이 네 가지 기준에 입각하여 현재 상정 가능한 주요 FTA 체결 대상국 혹은 권역을 검토해보자면, 한국의 FTA는 대략 ASEAN, 중국, 일본, EU 그리고 미국 등의 순서에 의해 추진되어야 할 것으로 여겨진다. 우선 ASEAN과 중국이 일본이나 EU 그리고 특히 미국에 비해 상기한 첫째의 기준에 더욱 부합하는 체결 대상이라는 것은 III장에서 지적한 대로이다. 선진 경제권의 관세율은 이미 상당히 낮은 상태에 있으며 따라서 시장접근 기회의 확대를 기대하기 어렵고, 또한 이들과의 경제통합은 산업구조조정의 고도화 정책에 역행하는 결과를 낳을 수 있기 때문이다.

두 번째 기준인 사회적 저항의 정도나 보상 제공의 능력 등과 관련해서도 미국이나 일본에 체결 우선순위를 부여하는 것은 무리이다. 세계 최대·최고의 선진 경제인 이들과의 FTA 체결은 한국의 수많은 산업과 기업 그리고 노동자들에게 적지 않은 손실을 발생케 할 것이 명백하다. 특히 한미 FTA는 큰 문제이다. 중국이나

7) Joseph Stiglitz. *Globalization and Its Discontents* (New York: W.W.Norton & Company, 2002)

ASEAN 국가들과의 FTA 체결은 한국의 농업, 그리고 일본과의 FTA는 한국의 자본 및 기술 집약 제조업 등을 위협할 것이나, 미국과의 FTA는 농업과 서비스업은 물론 제조업의 상당 부문을 위기로 몰아넣을 가능성이 크다. 매우 낮은 수준인 한국의 현 보상 체계로 매우 높은 수준인 한미 FTA의 국내 피해를 어떻게 관리할 것인지 우려하지 않을 수 없다. 일본과의 FTA 협상이 장기적인 교착 상태에 빠져 있는 속사정 중의 하나도 바로 한국의 보상책 미비 때문인 것이 현실인 점을 감안할 때 그 보다 더 큰 사회경제적 비용을 과생할 미국과의 FTA를 서두른다는 것은 이해하기 어려운 일이 아닐 수 없다.

미국 보다는 ASEAN, 중국, 일본 등 동아시아 국가들과의 FTA 체결이 앞서야 한다는 주장은 네 번째 기준에 의해서 지지된다. 한국의 최상위 외교목표가 동북아시아 구상의 구현이나 동아시아공동체의 건설이라고 할 때 이러한 순위 설정은 당연한 것이 된다. 상기한대로 미국과의 FTA 선 체결은 중국 소외 현상을 초래하여 한국의 동(북)아시아 지역전략의 기초를 흔들어 놓을 수도 있는 일이다. 한편, 미국에 비해 EU는 보다 안전한 대상국이 될 수 있다. EU와의 FTA 체결이 중국 소외 현상 등을 야기할 가능성은 적기 때문이다. 그러나 EU는 EAFTA의 형성이 어느 정도 가시화된 이후에 접근하는 것이 보다 바람직한 대상이다. EAFTA가 EU와 연결되면 ASEM의 제도화로 이어질 수 있으며, 이는 다시 유럽과 동아시아 간의 '지역 간 협력체계(inter-regional cooperation system)'로 발전될 수 있기 때문이다. 이 경우 동아시아 지역주의는 공고화 단계로 들어갈 것이 전망된다.

다만, 세 번째 기준과 관련해서는 논란의 여지가 남아 있다. 일본이나 미국보다 중국과의 FTA 체결이 앞설 경우, 그리고 미국과 일본의 대중 관계는 여전히 갈등 혹은 대립적 성격의 것일 경우, 그것은 자칫 한국의 미국 및 일본과의 외교안보 관계에 부정적 영향을 끼칠 가능성이 있기 때문이다. 그러나 그럼에도 불구하고 한중 FTA의 선 체결이 한일이나 한미 FTA의 선 체결보다는 오히려 안전한 것이 아니겠느냐는 판단은 후자의 경우에 야기될 수 있는 중국과의 불편한 관계 보다는 전자의 경우에 초래될 수 있는 일본 및 미국과의 어색한 관계의 개선 및 복원 작업이 보다 용이할 것이라 여겨지기 때문이다. 민주주의와 시장경제라는 보편 가치를 공유하고 있음과 동시에 한미동맹과 미일동맹이라고 하는 두 짝의 양자동맹으로 연결되어 있는 한미일 3국 간에는 한중 양국 간과는 비교할 수 없을 정도의 깊고 오래된 외교안보적 신뢰 관계가 유지돼왔다. 한국 정부에게는 이러한 신뢰 관계가 일종의 외교안보적 자산이며, 그 자산의 활용 가능성이 남아있는 한 중국과의 FTA 선 체결이 한국의 보다 현명한 선택이리라는 것이다.

결국 양면게임적 접근과 '순서와 속도 맞추기' 원칙을 지키겠다고 한다면 ASEAN이 한국의 최우선 순위의 FTA 대상국임은 분명하며, 중국과의 FTA는 일본보다 앞서는 것이 타당하고, 미국은 제일 마지막으로 고려해야할 대상이라는 결론이다. 한편, EU는 우선순위 부여 과정에서 동아시아 국가들과 미국의 중간쯤에 위치시키는 것이 바람직할 것으로 전망된다.