

동아시아 중견국의 통상 정책: 한국과 싱가포르의 FTA 정책을 중심으로*

최영미 | 전남대학교 정치외교학과 조교수

본 연구는 동아시아 지역주의 발전에 있어 동아시아의 두 대표적인 중견국(middle power)인 한국과 싱가포르의 자유무역협정(free trade agreement: FTA) 외교 전략을 분석함으로써 동아시아 중견국 통상 전략의 유형화에 그 목적이 있다. 한국과 싱가포르는 국가 주도적 수출 지향 산업화를 통해 상대적으로 빠르게 중견국으로 성장하였으며 여전히 대외무역을 통한 국익 증대를 목표로 하고 있다. 1997~98년 동아시아 금융위기 이후 싱가포르와 한국은 세계 다양한 국가들과의 양자적 그리고 다자적 성격의 FTA를 체결하고 있으며 동아시아 내 FTA 보유국 1위와 2위를 각각 차지하고 있다. 동아시아의 두 중견국은 무역 확장을 통한 경제적 이익뿐만 아니라 자국의 정치·외교적 목적을 달성하기 위한 수단으로서 FTA를 적극적으로 이용하고 있다. 한국과 싱가포르의 FTA 체결 현황 및 특징에 대한 분석을 통해 본 연구는 동아시아 중견국은 FTA 논의를 발전시킴에 있어 자유주의적 시각에 입각한 중재자, 조정자 등의 역할보다는 현실주의적 시각을 바탕으로 미중 FTA 패권 경쟁으로부터의 위험을 회피하고 자국의 이익을 추구하기 위한 수단으로 FTA 체결을 전략적으로 이용하고 있음을 발견했다.

주제어: 자유무역협정(Free Trade Agreement: FTA), 동아시아 중견국, 한국, 싱가포르, 통상정책

* 본 논문은 전남대학교 학술연구비(과제번호: 2018-0986) 지원에 의하여 연구되었음. 또한 2018 국제정치학회 하계학술대회에서 발표한 논문을 발전시켜 작성되었음.

I. 서론

본 연구는 동아시아 지역주의 발전에 있어 동아시아의 두 대표적인 중견국인 한국과 싱가포르의 FTA 외교 전략을 분석함으로써 동아시아 중견국 통상 전략의 유형화에 그 목적이 있다. 타 지역에 비해 상대적으로 지역주의가 덜 발전한 동아시아의 역내 국가들은 전통적으로 그들의 통상 정책을 수립함에 있어 세계무역기구(World Trade Organization: WTO)를 기반으로 한 다자주의적 논의를 지지해왔다. 동아시아 지역주의 저발전에 대한 기존의 국제정치학적 연구들은 주로 강대국의 역할에 그 초점을 두어왔다. 예를 들어 지역 패권을 차지하기 위한 중일 간 경쟁으로 인한 지역 리더십의 부재와 더불어 동아시아 지역주의의 발전을 자국의 국익 추구에 있어 부정적으로 바라보는 역외 패권 미국의 역할 등을 분석해왔다. 그러나 이러한 강대국 위주의 분석은 동아시아 지역주의 저발전에 대한 통합적 분석을 제시하지 못한다. 이에 본 연구는 또 다른 주요 행위자인 중견국의 FTA 외교 전략을 분석함으로써 동아시아 지역주의에 관한 기존 연구의 공백을 메우는 데 기여하는 것을 1차적 목표로 한다.

1997~98년 동아시아 금융위기 이후, 다자주의적 논의인 WTO의 한계를 깨닫고, 유럽연합, 북미자유무역협정 등 타 지역 경제 협력체로부터의 불이익의 문제를 해결하고자 동아시아 역내 국가들은 적극적으로 FTA를 추진하기 시작했다. 동아시아의 대표적인 두 중견국인 싱가포르와 한국은 동아시아 내 FTA를 가장 많이 체결하고 있는 국가 순위 1위와 2위로 각각 22개와 15개의 FTA를 체결하고 있다. 본 연구는 왜 중국 또는 일본 등 동아시아 지역 강국이 아닌 싱가포르와 한국이 FTA를 주도적으로 체결하고 있는가라는 질문에서 시작된다.

한국과 싱가포르 두 국가 모두 상대적으로 짧은 기간 내 약소국에서 중견국으로 성장했는데 그 성장의 원동력은 바로 국가 주도적 수출지향 산업화 전략이었다. 1960년 국내총생산(Gross Domestic Product: GDP) 기준 세계

〈표 1〉 한국과 싱가포르 비교

	한국		싱가포르	
	1960	2016	1960	2016
국내총생산(Million US\$)	3,957.8	1,411,245.5	704.4	296,975.6
1인당 국내총생산(US\$)	158.2	27,538.8	427.9	52,962.5
인구(명)	25,012,374	51,245,707	1,646,400	5,607,283
무역(% of GDP)	14.6	77.7	339.4	318.4

자료: World Development Indicator, 2018.

32대와 57대 경제였던 두 국가는 2016년 세계 11대와 38대의 경제 규모를 자랑하고 있다. 또한 1960년 1인당 GDP가 각각 160달러 그리고 430달러에 지나지 않았던 한국과 싱가포르는 56년 후인 2016년 2만 8천불과 5만 3천불을 달성할 정도로 급속한 경제 성장을 달성했다. 또한 천연 자원의 부족과 각각 5천만 그리고 5백6십만 인구라는 상대적으로 작은 내수 시장으로 인해 한국과 싱가포르는 경제발전의 원동력을 대외 무역에서 찾았다. 싱가포르는 GDP 대비 무역의 비율이 300퍼센트에 달하며 1960년대에는 세계에서 가장 높은 그리고 2016년에는 3번째로 높은 무역의존도를 보이고 있다. 한국 역시 무역의존도가 거의 80퍼센트에 육박하는 대표적 무역의존 국가이다.

이렇듯 대외무역의 중요성이 어느 나라보다 높은 한국과 싱가포르는 동아시아 금융 위기 이후 지역과 경제규모 측면에서 세계의 다양한 국가들과의 FTA를 체결하고 있다. 냉전시대 유물이 여전히 잔존하고 있는 동아시아에서 역내 국가들은 그들의 무역 정책을 수립함에 있어 경제적 최적(economic optimality)뿐만 아니라 정치적·안보적 고려를 반영한다는 점은 널리 인식되어 왔다(Goldstein and Mansfield, 2012). 특히 동아시아 국가들은 더 높은 수준의 무역 자유화를 추구하는 관세동맹(customs union), 공동시장(common market), 경제동맹(economic union)보다 상대적으로 낮은 수준의 자유화인 FTA를 주로 추구하고 있다. 더 높은 수준의 무역 자유화는 일반적으로 더 많은 경제적 이익을 보장함에도 불구하고, 동아시아 중견국은 FTA 체결을 통해 무역 확장을 통한 경제적 이익뿐 아니라 더 넓은 의미에서의 외교적 목적을 달성하고자 FTA를 하나의 외교적 도구로 이용하고 있다(Solís et al.,

2009).

특히 한국과 싱가포르 FTA 체결의 가장 두드러진 특징은 양국 모두 정부 주도형 FTA 체결을 추진하고 있다는 점이다.¹ 먼저 싱가포르는 특유의 정치 구조로 인해 대부분의 FTA 추진에 있어 이익집단들과 정치적 갈등이나 협상과정이 없고, 주로 전문경제관료가 중심이 되어 진행되고 있다. 특히 통산산업부의 경제 관료들이 산업정책의 틀을 마련하고 통산산업부 산하 경제개발위원회에서 집행한다(Akkemik, 2009: 27-32). 또한 외무부, 무역개발원, 통화청, 통신정보부 등 다양한 정부부처가 FTA 정책에 참여한다. 한국 역시 행정부 주도 하, FTA를 적극적으로 추진하기 시작했던 1997년 2월부터 2013년 2월까지의 외교통상부 내 통상교섭본부에 의해 2013년 3월부터 현재까지는 복잡하게 얽혀있는 국내 산업의 이해관계에 대한 이해를 돕기 위해 산업통상자원부 내 통상교섭실이 주도적으로 FTA 논의를 이끌고 있다.

따라서 동아시아 중견국의 FTA를 분석함에 있어 북미나 유럽의 경험에서 발전한 통합이론(integration theory)을 그대로 적용하는 것은 명백한 한계를 노정한다. 정부주도형 FTA 체결 과정으로 인해 한국과 싱가포르에서는 사회적 행위자 특히 산업이익집단들의 영향력이 북미나 유럽 국가들에 비해 상대적으로 적고 반대로 정부는 경제적 이익뿐 아니라 외교적 목표를 달성하기 위한 수단으로 FTA를 상대적으로 쉽게 이용할 수 있다. 이에 본 연구는 동아시아 대표적인 중견국인 한국과 싱가포르가 FTA를 체결함에 있어 어떠한 외교적 목표를 바탕으로 어떠한 행태를 보이고 있는지를 분석하고자 함으로써 동아시아 중견국의 통상 외교 전략의 유형화를 그 최종 목표로 한다.

연구 목적의 달성을 위해 본 연구는 다음과 같이 구성되어 있다. 먼저 II장에서는 문제 분석을 위한 이론적 틀의 구축을 위해 중견국의 역할과 행태를 둘러싼 국제정치적 논의를 살펴보고자 한다. 다음의 III장에서는 한국과 싱가포르가 어떠한 국가들과 FTA를 체결하고 있는지를 확인함으로써 그 특

1. 이는 경제성장을 위한 국가의 여타 정책들과 크게 다르지 않았던데러 일본, 태국, 말레이시아를 비롯한 동아시아 국가들 역시 비슷한 성향을 보이고 있다. 다시 말해 동아시아는 정부주도형 경제성장을 추구하면서도 자국 산업의 보호가 아닌 신자유주의적 시장개방을 촉진하는 이중적인 정책을 추진하는 신중상주의 국가로 명명될 수 있다(Chong, 2007).

장을 파악하고자 한다. 본 연구의 핵심 부분으로서 제IV장에서는 양자적 FTA와 다자적 FTA 체결 현황을 통해 파악되는 한국과 싱가포르의 FTA 외교 전략을 분석하고자 한다. 마지막 V장의 결론에서는 한국과 싱가포르가 ‘중진국의 함정(middle income trap)’에서 벗어나 진정한 FTA 허브(hub) 혹은 핵심국(linchpin)으로 성장하기 위한 정책적 함의를 제시하고자 한다.

II. 중견국의 외교 전략에 관한 이론적 논의

중견국의 FTA 외교 전략을 논하기에 앞서, 중견국을 정의하는 방법은 크게 전통적 접근법(traditional approach)과 행태적 접근법(behavioral approach)의 두 가지로 나뉜다. 전통적 접근법은 국가의 물리적, 경제적, 그리고 군사적 능력을 기반으로 중견국을 정의한다(Holbraad, 1984; Handel, 1990). 전통적 접근법에 따르면 중견국은 강대국에는 미치지 못하지만 약소국보다는 강한 경성권력(hard power)을 바탕으로 자국의 외교 전략을 펼칠 수 있는 능력을 보유하고 있다. 반면 행태적 접근법은 경성권력은 중견국을 정의하는데 충분치 않으며 중견국을 정의하는데 있어 더욱 중요한 요소는 외교적 행태라 주장한다(Vital, 1971; Cooper et al., 1993; Bélanger and Mace, 1997). 중견국의 외교적 행태는 강대국의 그것과 차별화되는 것으로 일반적으로 전 지구적 문제에 적극적으로 참여하며 다자주의적 접근과 평화적 문제 해결 방식을 선호한다는 것이다.

최근의 절충적 연구들은 국가의 능력과 외교적 행태는 각기 서로 다른 문제가 아니며 일반적으로 국가들은 경성권력을 키운 후 그에 걸맞은 외교적 행태를 보인다고 주장한다(Jordaan, 2003; Robertson, 2007; 김치욱, 2009). 다시 말해 절충적 연구들은 전통적 접근법을 보완하고자 경성권력은 중견국을 구성하는 하나의 필요조건이며, 문화력, 경제 이데올로기, 네트워크 권력 등 다른 부가적 요소들의 중요성 역시 강조한다. 그러나 사회과학의 여러 개념과 유사하게 중견국을 명확하게 정의하는 것은 결코 쉽지 않다. 더욱 최근

의 연구들은 중견국의 정의를 일반화하여 규정하는 것은 현실적으로 거의 불가능하며 특정 분야 혹은 이슈 영역별로 중견국을 정의하는 것이 중견국 연구의 발전을 이끌 것이라 주장한다(강선주, 2015). 이러한 최근의 연구 경향을 바탕으로 본 연구는 동아시아에서 높은 수준의 FTA 권력과 체결 능력을 기반으로 주도적 FTA 체결 행태를 보이고 있는 한국과 싱가포르가 다른 영역은 차지하더라도 FTA 외교 분야에서만큼은 중견국으로 분류되기에 부족함이 없음을 가정한다. 이러한 가정을 바탕으로 한국과 싱가포르의 FTA 외교 전략을 분석함으로써, 중견국 통상 정책 연구 발전에 기여하고자 한다.

국제정치 분야의 다양한 연구들은 이론적 논의를 바탕으로 중견국의 외교 전략 분석에 기여해왔다. 국제정치의 삼대 시각인 현실주의, 자유주의, 그리고 구성주의는 중견국의 외교 전략에 있어서도 그 의견을 달리해왔다. 먼저 현실주의는 기본적으로 중견국의 군사력, 경제력, 영토, 인구, 자원과 같은 실증적 능력의 측면을 강조한다. 또한 중견국을 국익 상승과 외교 정책의 목표 달성을 위해 패권국을 지지하거나 패권국 간 충돌을 완화시키는 지역 강자와 같은 중재 국가로 이해한다. 현실주의는 중견국은 기본적으로 주어진 패권국의 역할과 국제체제의 구조에 따라 상대적으로 제한된 선택을 가지고 있다고 본다(Waltz, 1979). 중견국이 일반적으로 취할 수 있는 전략으로는 편승(bandwagoning)과 균형(balancing)을 들 수 있는데 전자는 강한 국가와 동맹이나 연합을 통해 국익 상승이나 외교정책의 목표 달성을 꾀하는 반면 후자는 상대 국가의 국력 상승을 위기로 보고 이를 견제하는 전략이라 할 수 있다. 편승과 균형이라는 양 극단의 전략 사이에, 중견국은 위협으로부터 자신을 보호하고 자국의 외교정책 목표를 달성하기 위해, 숨기(hiding), 초월(transcending), 특화(specializing), 순응(accommodation), 위험회피(hedging) 등의 다양한 전략을 펼친다(Pape, 2005; Kang, 2009).

강대국과의 관계뿐 아니라 약소국과의 관계에 관해서는 중견국은 약소국으로부터의 도전에 직면 시, 강대국과 달리 중견국 간 공동의 행동과 협력을 이루지 않는다. 이는 강대국 간에는 명확한 이해관계를 바탕으로 공조가 쉽게 일어나는 반면, 중견국 사이에는 공유하고 있는 이익이 불투명하기 때문이다(Holbraad, 1984: 76). 또한 강대국 간 혹은 동맹국간 갈등과 경쟁이 심

화될 경우 이를 자제하고 완화시키고자 하는 외교적 영향력을 보이는 것이 일반적이다(Holbraad, 1984: 206-207). 그러나 이러한 행동은 전체 국제 사회를 이롭게 하기 위해서라기보다 자국에 도움이 국제체제의 유지와 형성을 위함이라 볼 수 있다.

반면 자유주의는 중견국가의 기능과 행태적 측면을 강조한다(Chapnick, 1999; Cooper, 1997; Cox, 1989). 세계화로 인한 상호의존의 증가, 국제 사회 내 정치, 경제적 문제뿐만 아니라 환경, 인권, 테러 등의 이슈가 다양화되고 이러한 문제를 해결하기 위한 국제기구, 지역기구, 비정부 단체 등의 국제적 행위자가 다원화로 인해 더욱 복잡해진 국제 환경 아래에서의 중견국의 조정자(peacemaker), 이슈를 만드는 자(issue trendsetter), 제도적 중재자(institutional mediator) 또는 가교국(bridge state)으로서의 역할을 강조한다. 중견국은 냉전 시대와 달리 다양하고 복잡해진 세계적, 지역적 문제 해결에 적극적으로 동참하며 ‘뜻을 같이 하는(like-minded)’ 국가간 다자주의적 해결을 위한 촉매제(catalyst) 역할을 한다. 이 단계가 성공적으로 끝나면, 중견국은 다자주의 체제를 더욱 공고히 하는 촉진자(facilitator)의 역할을 수행하며 최종 단계에서는 기구를 설립하고 사무국을 운영하는 관리자(manager)가 된다(Young, 1989).

또한 자유주의는 중견국의 제도와 신뢰구축을 위한 규범적 측면들을 강조한다. 규범기획자(norm entrepreneurship)로서의 중견국은 국제 상황의 예측 가능성을 높이는 국제법과 국제기구에 강한 역할을 부여하며 글로벌 거버넌스에 적극적으로 참여한다. 자세히 말하자면, 중견국은 국가의 비도덕적인 행동을 제한하는 규제적 규범(regulative norms)과 협력과 국제 사회에 기여를 권장하는 등 적합한 행위를 제안하는 처방적 규범(prescriptive norms)을 강조한다(Wang and French, 2013: 991). 중견국들이 이러한 외교적 행태의 목표는 국제체제가 자국에 이롭게 작동하도록 만들고 동시에 그것의 연장선상에서 국제사회 역시 이롭게 하는 것이다.

구성주의는 현실주의와 자유주의는 고정된 국제체제의 구조 아래 국가 간 물질적 이해관계가 국제통상제도와 회원국 간 상호주관적인 관계를 통해 변화하는 속성을 지니고 있다는 점을 설명하지 못한다고 비판하며 논의를 시작

한다(Wendt, 1999; Katzenstein, 2005). 구성주의에 따르면, 기본적으로 중견국의 이데올로기, 정체성, 물질적 이해관계 등이 고정된 것이 아니라 타국과의 상호작용을 통해 변화하며, 이러한 것들은 사회적 구성물(social construction) 혹은 사회적 의미(social meanings)이다(Cooper, 1997; Hurrell, 2000; 진시원, 2009). 다시 말해, 자유무역의 득실을 결정하는 것은 객관적인 수치계산의 결과에 의해서만이 아니라 국가가 믿고 추종하는 경제 이데올로기가 구성하고 있는 사회적 구성물 혹은 의미인 것이다. 따라서 구성주의자들은 중견국을 규정하고 그 외교정책을 판별함에 있어 중견국의 국익과 위상이 고정되어 있거나 영속적인 것이 아니라 지속적으로 변화한다는 인식론적 시각을 갖는 것이 중요하다고 주장한다(진시원, 2009: 283).

변화한 글로벌 거버넌스의 환경에서 협력과 갈등의 구조는 과거와 달리 고정적이지 않기에 중견국들은 매우 유동적인 외교정책을 펼치고 있다. 예를 들어 특정 연구들은 네트워크상의 구조적 위치에서 중견국의 ‘중개자(broker)’로서의 역할에 주목한다(김상배, 2011). 상호배타적인 네트워크를 형성하는 강대국과 달리 중견국은 경쟁적 네트워크에 모두 참여하는 것이 가능하기에 강대국들이 형성한 배타적 네트워크를 연결하는 위치를 점할 수 있다(Hafter-Burton et al., 2009). 이 경우 중견국은 네트워크 파워를 갖게 되며 이는 경성권력을 뛰어넘는 새로운 차원의 힘이 될 수 있다(김상배, 2014). 이러한 네트워크 파워를 바탕으로 중견국은 패권적 지위를 추구하지 않기에 근본적으로 다른 국가들에게 안보적 위협이 되지 않으며 결과적으로 협력을 이끌어내기에 유리한 위치에 있다. 또한 강대국 위주의 기존 질서의 틀 속에서 성장을 이루었기에 강대국들의 우려를 최소화함과 동시에 국제 무대에서의 영향력 상승을 달성할 수 있다(이승주, 2016: 97). 그러나 강대국간 상호경쟁이 심화되어 강대국의 중견국 또는 약소국들을 자신의 세력권으로 끌어들이는 현상이 본격화될 경우 중견국의 네트워크 파워는 약화되기에 이러한 상황을 방지하거나 해결하기 위해 노력한다.

이렇듯 국제정치의 다양한 시각은 각기 상이한 가정을 바탕으로 중견국의 서로 다른 특징과 역할을 강조하고 있지만 공통점 역시 보이고 있다. 먼저 변화한 국제사회의 환경 아래 중견국의 위치와 중요성이 과거에 비해 상대적

으로 증가했다는 점이다. 2차 세계대전 이전의 국제정치 연구는 강대국에 그 초점을 맞춰왔으며 냉전시기에는 이를 미국과 소련이라는 초강대국으로 이동시켰다. 그러나 현재 국제 사회에는 과거의 군사, 정치, 경제적 문제를 넘어 환경과 인권 등 다양한 이슈들이 그 해결을 기다리고 있는 상황이다. 이러한 다양한 이슈들을 해결하기 위해 강대국뿐만 아니라 다양한 국가, 특히 특정 수준 이상의 능력과 문제 해결 의지를 갖추고 있는 중견국들의 참여와 협력이 필요한 상황 아래, 중견국의 기능과 역할에 관한 연구들이 점점 늘어나고 있는 추세이다.

둘째, 중견국은 강대국 간 패권 경쟁을 예방하거나 완화시키기 위해 외교적 역량을 발휘한다는 점에 대해서는 세 가지 시각이 공통된 의견을 보이고 있다. 그러나 그들은 이러한 행동의 원인에 대해서는 서로 다른 설명을 제시한다. 현실주의는 강대국 패권 경쟁이 편들기(taking sides)를 강요함으로써 중견국의 국익을 감소시키기 때문이라 주장하는 반면 자유주의적 설명은 패권 경쟁이 국제 제도와 레짐을 약화시키고 그 결과 중견국의 예측 가능성을 줄이기 때문이라 설명한다. 마지막으로 구성주의는 강대국 패권 경쟁에 의한 중견국의 네트워크 파워의 약화를 강조한다. 또한 강대국 패권 경쟁을 약화시킬 수 있는 외교적 역량의 기반을 이루는 능력에 대해서도 서로 차이점을 보인다. 현실주의는 군사력, 경제력 등의 경성권력을 강조하는 반면 자유주의와 구성주의는 문화력, 네트워크 파워 등의 연성권력 역시 중요하다고 주장한다. 그러나 세 가지 시각은 그 의도와 능력을 떠나 결과적으로 중견국의 강대국 패권 경쟁 예방과 완화를 위한 중견국의 외교적 행태에는 비슷한 의견을 보이고 있다.

III. 동아시아 중견국의 FTA 체결 현황과 특징

1. 한국과 싱가포르의 FTA 체결 현황

동아시아 역내 국가들은 1997~98 동아시아 금융위기 이후 위기 시 다자 기구의 해결책에 한계를 느끼고 이를 극복하고자 지역적으로 그리고 구조적으로 다양한 FTA를 꾸준히 추구해왔다. 현재 동아시아에서 FTA를 가장 많이 체결하고 있는 나라는 싱가포르로 개별국가로서 그리고 아세안 회원으로서의 투트랙(two-track) 채널을 통해 총 22개의 FTA를 34개국과 체결하고 있다. 그 뒤로 한국은 총 15개의 FTA를 52개국과 체결하고 있다. 양자적 성격의 FTA뿐만 아니라 동아시아의 대표적인 FTA 주도국으로 한국과 싱가포르의 다양한 메가 FTA 논의에도 참여하고 있다. 싱가포르는 2018년 4월 아세안 국가 중 첫 번째로, 그리고 한국에 이어 아시아 국가 중 두 번째로 EU와의 FTA에 서명했으며 발효를 기다리고 있다. 또한 2018년 3월에는 미국이 빠진 포괄적·점진적 환태평양경제동반자협정(Comprehensive and Progressive Trans-Pacific Partnership: CPTPP)을 타결시켰다. 한국 역시 2018년 니카라과, 엘살바도르로 온두라스, 코스타리카, 파나마의 5개국을 포함한 한-중미 FTA에 아시아 국가 최초로 서명한 상태이다.² 이 외에도 민관 합작 공동연구를 체결하여 세계 여러 국가와의 FTA 체결을 꾸준히 고려하고 있다.

2. 한국과 싱가포르의 FTA 체결 특징

한국과 싱가포르의 FTA 체결 현황의 특징을 살펴보면, 먼저 체결 시기의

2. 중미 FTA의 또 다른 국가인 과테말라는 협정 발표 후 정식 가입절차를 거쳐 참여 예정이다.

〈표 2〉 한국과 싱가포르의 FTA 체결 현황

	한국	싱가포르	아세안 전체차원
발효	칠레(2004)	뉴질랜드(2001)	중국(2007)
	싱가포르(2006)	일본(2002)	일본(2008)
	EFTA ³ (2006)	EFTA(2003)	인도(2010)
	아세안(2010)	호주(2003)	한국(2010)
	인도(2010)	미국(2004)	호주-뉴질랜드(2010)
	EU(2011)	요르단(2005)	
	페루(2011)	인도(2005)	
	미국(2012)	파나마(2006)	
	터키(2013)	한국(2006)	
	호주(2014)	TPSEP(2006) ⁴	
	캐나다(2015)	중국(2009)	
	중국(2015)	페루(2009)	
	뉴질랜드(2015)	GCC(2013)	
	베트남(2015)	코스타리카(2013)	
	콜롬비아(2016)	대만(2014)	
		터키(2017)	
	스리랑카(2018)		
서명	중미(2018)	EU(2018)	홍콩(2017)
		CPTPP ⁵ (2018)	
협상중	한중일	멕시코	RCEP
	RCEP	캐나다	
	에콰도르	파키스탄	
	이스라엘	우크라이나	
	멕시코	RCEP ⁶	
	GCC ⁷		
	MERCOSUR ⁸		
	EAEU ⁹		

자료: 한국 산업통상자원부(<http://www.fta.go.kr/main/situation/fta/world/>), 싱가포르 기업청 (<https://ie.enterprisesg.gov.sg/trade-from-singapore/international-agreements/free-trade-agreements/singapore-fta>)

주: 괄호 안 숫자는 발효 년도를 의미.

차이가 있을 뿐 미국, 중국, 인도, 페루, 칠레, 호주, 뉴질랜드 등 FTA 체결국의 중첩현상이 눈에 띈다. 특히 양국은 한-싱가포르 FTA, 한-아세안 FTA, 그리고 추진 중에 있는 RCEP의 세 경로를 통해 FTA 주도국으로서 동아시아 메가 FTA 논의를 시작할 수 있는 가능성에도 불구하고 양자적 성향의 FTA 추진에 중심을 두어왔다. 그 결과 FTA 간 정합성이 떨어져 경제적 효과가 기대했던 것만큼 발생하지 않는 ‘누들볼 효과(noodle bowl effect)’가 초래되고 있으며 양국이 체결한 FTA는 더 넓은 의미의 지역협력 발전을 위한 디딤돌(stepping stones)이라기보다 걸림돌(stumbling stones)로 작용하고 있다.

또 다른 주목할 만한 특징은 한국과 싱가포르 모두 세계 경제의 중심일 뿐만 아니라 동아시아 지역주의 발전에 있어 주요 행위자인 미국과 중국, 양국 모두와 양자적 FTA를 체결하고 있다는 점이다. 먼저 미국은 싱가포르의 가장 큰 외국 투자국이며 2016년 기준 세 번째 무역 상대국이다. 반대로 싱가포르는 미국의 19번째 무역 상대국이다. 많은 미국 기업들의 지역 허브로서 싱가포르가 지니는 지정학적 가치를 바탕으로, 아세안 국가 중 미국이 체결한 첫 번째 FTA인 미-싱가포르 FTA는 향후 미국과 아세안 국가들간 FTA의 템플릿(template)으로 작용할 것이라는 기대가 높았다. 아시아 국가 중 미국의 두 번째 선택은 한국이었다. 2016년 기준 한국은 미국의 여섯 번

-
3. EFTA(European Free Trade Association: 유럽자유무역연합): 스위스, 노르웨이, 아이슬란드, 리히텐슈타인.
 4. TPSEP(Trans-Pacific Strategic Economic Partnership: 환태평양 전략적 경제동반자협정): 칠레, 뉴질랜드, 브루나이, 싱가포르.
 5. CPTPP(Comprehensive and Progress Agreement for Trans-Pacific Partnership: 포괄적·점진적 환태평양 경제동반자협정): 일본, 캐나다, 호주, 뉴질랜드, 칠레, 멕시코, 페루, 싱가포르, 말레이시아, 브루나이, 베트남.
 6. RCEP(Regional Comprehensive Economic Partnership: 역내 포괄적 경제동반자협정): 아세안, 한국, 중국, 일본, 호주, 인도, 뉴질랜드.
 7. GCC(Gulf Cooperation Council: 걸프협력회의): 사우디아라비아, 쿠웨이트, 아랍에미리트연합, 카타르, 오만, 바레인.
 8. MERCOSUR(Mercado Común del Sur: 남미공동시장): 브라질, 아르헨티나, 우루과이, 파라과이, 베네수엘라.
 9. EAEU(Eurasian Economic Union: 유라시아 경제연합): 러시아, 카자흐스탄, 벨라루스, 키르기스스탄, 아르메니아.

〈표 3〉 2016 동아시아 주요 국가의 10대 무역 상대국

(단위: 백만 달러)

	미국	싱가포르	일본	중국	한국
1	중국	중국	중국	미국	중국
	(597,492)	(83,272)	(270,382)	(520,798)	(211,411)
2	캐나다	말레이시아	미국	홍콩	미국
	(549,237)	(67,253)	(199,807)	(303,952)	(110,146)
3	멕시코	미국	한국	일본	일본
	(527,817)	(53,359)	(71,254)	(274,939)	(71,820)
4	일본	홍콩	대만	한국	베트남
	(198,535)	(44,158)	(62,254)	(252,681)	(45,125)
5	독일	인도네시아	태국	대만	홍콩
	(165,559)	(39,244)	(47,537)	(179,074)	(34,392)
6	한국	대만	호주	독일	대만
	(114,194)	(38,053)	(44,537)	(151,323)	(28,623)
7	영국	일본	독일	호주	독일
	(110,595)	(34,432)	(39,675)	(108,177)	(25,359)
8	프랑스	한국	홍콩	베트남	호주
	(80,260)	(31,519)	(35,574)	(98,265)	(22,675)
9	인도	태국	인도네시아	말레이시아	사우디아라비아
	(69,395)	(19,836)	(29,542)	(86,929)	(21,386)
10	대만	인도	말레이시아	태국	싱가포르
	(66,754)	(15,727)	(29,473)	(75,715)	(19,265)

자료: UNCTAD(http://unctadstat.unctad.org/wds/ReportFolders/reportFolders.aspx?sCS_ChosenLang=en)

주: 괄호 안 숫자는 총 무역량

째 무역 상대국이고 반대로 미국은 한국의 두 번째 무역 상대국이다. 한국과 싱가포르 모두 미국과의 FTA 체결 후 양국 모두에게 첫 번째 무역 상대국인 중국과의 양자적 FTA를 체결했다. 중국에게도 한국과 싱가포르는 각각 네 번째 그리고 12번째의 중요 무역 상대국이다.

한국과 싱가포르의 FTA 체결 현황 중 가장 두드러진 차이점 중 하나는 일본과의 FTA 체결 여부다. 일본은 싱가포르의 일곱 번째 무역 상대국이며

반대로 싱가포르는 일본의 12번째 무역 상대국이다. 국내 농업을 비롯한 보호주의 세력의 정치적 권력으로 인해 상대적으로 FTA를 체결하기 어려운 일본의 첫 번째 FTA 상대국 선택은 바로 싱가포르였다. 싱가포르 역시 2001년 뉴질랜드와의 첫 번째 FTA 체결 후 다음 해에 일본을 그들의 두 번째 FTA 상대국으로 선택했다. 반면 한국은 1998년 본격적으로 FTA 체결을 논하기 시작한 이래 일본과의 FTA를 끊임없이 논의해왔으나 현재까지 가시적 성과를 내지 못하고 있다.

〈표 3〉에서 볼 수 있듯이 한국과 싱가포르는 그들의 주요 무역 상대국들과의 FTA를 체결해왔다. 그러나 FTA 체결요인으로 무역 및 경제적 최적을 강조하는 경제학적 접근들은 두 중견국의 FTA 분석에 충분한 설명을 제시하지 못한다. 예를 들어 기존 무역량이 많을수록 FTA 체결이 더욱 쉽게 일어난다는 ‘자연무역상대(natural trading partner)’ 가설과 같은 경제학적 접근들은 한국과 싱가포르가 그들의 제 1무역 상대국인 중국과의 FTA를 미국과의 FTA보다 늦게 체결했음을 설명하기 어렵다. 또한 한국은 그들의 세 번째 무역 상대국인 일본과의 FTA를 체결하지 못한 반면 싱가포르는 일곱 번째 무역 상대국임에도 불구하고 체결하고 있다. 다시 말해 한국과 싱가포르는 FTA 체결을 경제적 최적을 위해서뿐만 아니라 그들의 외교적 목적을 달성하기 위한 수단으로 사용해 왔다. 또한 한국과 싱가포르 양국 모두 그들의 안보적 필요를 무역 활동에 투여해왔다(Solis et al., 2009; Goldstein and Mansfield, 2012). 다음에서는 한국과 싱가포르가 어떠한 외교적 목표와 안보적 필요를 그들의 FTA 체결에 반영해왔는지 분석하고자 한다.

IV. 동아시아 중견국의 FTA 외교 전략

동아시아는 오랜 열망에도 불구하고 다른 지역에 비해 지역주의가 가장 덜 발전한 지역이다. 1997~98년 동아시아 금융 위기 이후, 지역주의 발전에 필요성을 느낀 역대 국가들이 FTA 체결을 통해 지역주의 발전을 이끌고자

했으나, 양자적·역외적(bilateral and extra-regional) 성격의 FTA는 지역주의 발전을 위한 걸림돌로 작용했다. 2000년 이후 본격적으로 시작된 미중 FTA 패권 경쟁 역시 동아시아 지역주의 저발전의 부분적 요인으로 작용했다. 일반적으로 강대국은 FTA 체결을 통한 즉각적 이익에 관심이 있다기보다 ‘템플릿 경쟁(contest of templates)’을 통해 자국 위주의 경제적 질서를 수립하는데 더욱 집중한다(Petri and Plummer, 2012). 강대국 간 서로 다른 이해관계로 인해, 지역협력을 위한 논의 역시 당위적으로 다른 방향으로 발전한다. 예를 들어, 미국의 지역경제협력에 관한 논의는 일반적으로 지적재산권, 국유기업에 관한 문제 등 높은 수준의 자유화를 추구하기에 중국은 이러한 논의에 참여하는 것이 현실적으로 힘들다. 반대로 중국은 노동자 보호, 인권, 환경문제에 대해 미국과 다른 기준을 제시하기에, 만약 미국 정부가 지지할지라도 미국 의회의 기준을 통과하기 힘들다.

급속한 경제 성장을 바탕으로 2000년 이후 중국은 본격적으로 동아시아 지역주의 논의를 주도하기 시작했다. 2007년 아세안과의 양자적 FTA를 한·중·일 동북아 삼국 중 처음으로 체결한 중국은 그 뒤로 아세안 10개국과 한중일을 포함한 아세안+3 형태의 동아시아 FTA(East Asia Free Trade Agreement: EA FTA)를, 현재는 동아시아 FTA에 호주, 인도, 뉴질랜드를 포함한 아세안+6 형태의 RCEP 논의를 이끌고 있다. 이러한 중국의 부상한 경제적 리더십에 대응하기 위해 미국은 아시아태평양 지역에서의 TPP 논의를 발전시키기 시작했고 이는 오바마 행정부의 ‘아시아로의 회귀(Pivot to Asia)’ 전략의 일환으로 평가되었다.

동아시아 내 미중 FTA 패권 경쟁이 벌어지고 있는 상황 아래, 동아시아의 대표적인 중견국이자 무역의존국인 한국과 싱가포르의 FTA를 경제적 이익을 위한 수단뿐 아니라 외교적 목적을 달성하기 위한 도구로 사용해왔다. 미중 양국을 포함하여 다양한 성격의 양자적 FTA를 체결함과 동시에, 미중이 이끄는 메가 FTA 논의에 전략적으로 참여함으로써 패권 경쟁으로 인한 위험을 회피하는 FTA 외교 전략을 펼치고 있다.

1. 양자적 FTA를 통한 외교 전략

미중 FTA 패권 경쟁 하 한국과 싱가포르의 편승이나 균형 같은 한쪽으로 치우쳐진 외교 전략보다는 미국과 중국 모두와 양자적 FTA를 동아시아 역내 다른 국가보다 빠르게 체결함으로써 선택의 위험을 피하고 양자 모두와 균형적 관계의 유지를 목적으로 헤징전략을 펼치고 있다. 미국과 중국 중 두 중견국의 첫 번째 선택은 기존 세력인 미국이었다. 미국은 미-이스라엘 FTA 그리고 미-요르단 FTA의 경우에서 볼 수 있듯이 자국의 외교·안보 정책을 지원한 국가에 대한 정치적 보상으로 FTA를 이용해왔다(Pang, 2007: 3). 미-싱가포르 FTA와 한미 FTA의 경우 역시 미국의 동아시아 지역 내 개입과 중국 견제라는 지정학적 고려와 중견국 한국과 싱가포르의 군사·안보적 고려가 반영된 결과라 할 수 있다.

먼저 미국과 싱가포르는 군사적 동맹 관계는 아니지만 미국은 싱가포르의 해군과 공군 기지에 대한 접근 권한을 지니고 있다. 또한 싱가포르는 아시아 국가 중 미국 컨테이너안전협정(the U.S. Container Security Initiative)에 가입한 첫 번째 국가이다(Koh, 2004). 아시아 국가 중 미국의 첫 번째 FTA 상대국으로서 싱가포르는 경제적 최적을 위해서뿐만 아니라 다른 아세안 국가와 미국 간 FTA의 규칙제정자로서 역할을 하기 위해 미국과의 FTA를 추진했다(Daquila and Huy, 2003: 918).¹⁰ 또한 싱가포르는 주변 강대국인 인도네시아와 말레이시아 사이 그 지정학적 위치로 인해 이들을 견제할 수 있는 수단으로 미국과 같은 역외 강대국들과의 FTA를 적극적으로 추진해왔다(Pang, 2007; Daquila and Huy, 2003). 예를 들어 미-싱가포르 FTA가 발효되고 얼마 지나지 않아, 양국 간 전략적 방어 파트너십(strategic partnership framework agreement)이 체결되었다.

오랜 동맹국인 한국과 미국 사이의 한미 FTA 역시 경제적 이익뿐만 아니

10. 그러나 현재까지 미국의 대 동남아시아 FTA는 미-싱가포르 FTA가 유일하다. 싱가포르 FTA 체결 후 미국은 태국, 인도네시아, 필리핀으로 눈을 돌려 미-태국 FTA가 2003년 이후 논의되어왔으나 2006년 태국의 쿠데타 이후 논의가 중단된 상태이고 나머지 두 FTA논의도 큰 진전을 보이지 못하고 있다(Medalla and Balboa, 2006).

라 느슨해진 한미동맹 및 한미관계의 회복과 강화를 위한 목적 하에서 제안되었다(Heo, 2008; Cooper et al., 2012). 2002년 제2차 북핵 위기 발발 후 미국의 부시 정권과 한국의 노무현 정권은 서로 다른 북한에 대한 시각과 정책으로 서로 충돌했다. 게다가 같은 해 두 명의 한국 여중생이 미국 장갑차에 치여 사망하는 사건으로 인해 젊은 세대를 중심으로 반미감정이 확산되었다. 초기 미국과의 FTA 체결에 적극적 태도를 취한 일본 및 아세안의 다른 나라들을 제쳐두고 한국을 선택한 이유에는 미국의 한미동맹 회복의 의도가 반영되어 있다고 할 수 있다. 이는 미국 의회 내 군사 및 안보 문제를 중시하는 의원들이 그렇지 않은 의원들보다 한미 FTA에 찬성표를 던진 경험적 증거에 의해 부분적으로 증명된다(Choi, 2015). 한국 역시 한미 간 경제적 관계를 통해 한반도 평화에 대한 미국의 헌신(commitment)을 높여 한국이 두려워하는 버림받기(abandonment)의 위협과 같은 동맹의 딜레마를 감소시키고자 했다(유현석, 2006: 138).

미국과의 FTA 체결 후 양국은 지역 강자이자 제 1무역 상대국인 중국과의 FTA를 체결했다. 중국 역시 경제적 이익의 추구보다는 자국의 지정·지정학적 이해관계를 반영하기 위한 수단으로 FTA를 체결해왔다(이원근, 2015: 113). 2005년 중국에 의해 제안된 아세안과의 FTA 체결 후 중국은 중-아세안 FTA의 강화를 위해 아시아 국가 중 처음으로 싱가포르와 양자 FTA를 체결했다. 2006년 8월 중-아세안 FTA 체결이 거의 마무리되어가던 시기 싱가포르를 중국과의 양자 FTA 체결을 위한 공식 협상을 시작했고 그 후로 2년 후인 2008년 10월 최종적으로 중-싱가포르 FTA에 서명했다. 사실 중국과의 FTA 체결에 있어 낮은 무역상호보완성으로 인해 싱가포르는 경제적 이익을 크게 기대할 수 없었다. 중국 역시 중-싱가포르 FTA보다는 중-아세안 FTA에 더욱 집중했는데 이는 미국 이전에 동남아 지역에서 자국의 경제적·정치적 권력의 확보를 위함이었다. 중-아세안 FTA 체결 후 중국은 이를 ‘미국이 체결하지 않은’ FTA의 성과로 대대적으로 홍보했다.

2004년 한미 양국이 FTA 체결을 위한 공동 연구를 시작한 직후, 중국은 한국과 동북아 지역에서의 미국의 영향력에 대한 견제 수단으로서의 한중 FTA에 대한 관심을 표명했다(Sohn, 2012). 초반 한국은 한미 FTA 체결 과

정에서 발생한 국내 정치적 문제를 언급하며 중국과의 FTA는 좀 더 신중히 처리하자는 입장을 고수했다(이원근, 2015: 110). 그러나 2007년 미국과의 FTA 체결 직후, 중국과의 양자적 FTA 체결을 위한 논의를 본격적으로 시작하며 한중 FTA 논의에 가속도를 붙였다. 2012년 3월 한미 FTA가 양국의 비준 후 발효되고 두 달 후인 5월 한중 양국은 제1차 공식 협상을 시작했으며 1년 후인 2014년 11월 14번의 공식 협상 후 체결되었다.

미국과 중국이라는 세계 2대 경제와의 양자적 FTA, 그리고 지정학적 측면에서 다양한 국가들과의 양자적 FTA 체결을 통해 증가한 FTA 네트워크 권력에도 불구하고, 한국과 싱가포르의 동아시아 내 FTA 패권 경쟁을 억제하고 더 넓은 의미의 세계적 협력, 혹은 글로벌 경제적 거버넌스의 발전을 위한 움직임은 딱히 관찰되지 않고 있다. 미국과 중국과의 양자적 FTA 체결 이후 한국은 뉴질랜드, 베트남, 콜롬비아와의 양자적 FTA를, 싱가포르는 코스타리카, 대만, 터키, 스리랑카와의 양자적 FTA 체결했다. 다시 말해, 자유주의가 강조하는 중견국의 의제설정자, 조정자, 중재자, 가교로서의 역할보다 또는 구성주의의 주장대로 네트워크 권력을 기반으로 하여 지역주의 발전을 위한 적극적인 역할보다는, 현실주의적 시각에 입각하여 양국 간 협력적 FTA의 행태보다는 자국의 이익을 위해 FTA의 질보다는 양에 집중하여 서로 FTA 숫자 늘리기를 위한 경쟁적 FTA 체결 행태를 보이고 있다.

2. 다자적 FTA를 통한 외교전략

위에서 논의한 미중 과의 양자적 FTA 체결뿐만 아니라, 자국 위주의 경제 질서 수립을 위해 미국과 중국이 추진하고 있는 메가 FTA 논의에도 한국과 싱가포르는 참여해왔다. 2008년 미국의 부시 대통령은 미국의 아시아·태평양 지역에서의 영향력 강화를 위해 칠레, 뉴질랜드, 싱가포르, 브루나이 4개국을 체결한 환태평양 전략적 경제동반자협정(TPSEP)의 가입을 투자 협정 체결을 목적으로 희망했다. 2009년 오바마 행정부가 더욱 적극적으로 논의를 이끌기 시작하며 2010년에는 호주, 페루, 베트남, 말레이시아가, 2012

년에는 캐나다, 멕시코가 협상에 참여했으며, 2013년에는 오랜 기간의 숙고를 거친 일본이 참여를 선언하며 총 12개의 회원국이 논의를 진행했다. 초기 회원국으로서의 위상과 책임에도 불구하고 싱가포르는 이 메가 FTA 논의를 주도적으로 이끌거나 적극적으로 참여한다기보다는 메가 FTA 내 개별 국가들과의 양자적 FTA 체결에 더욱 열을 올렸다. 2017년 트럼프 대통령 취임 직후 TPP 탈퇴를 선언함으로써 일본의 주도 아래 남은 11개 국가의 CPTPP가 서명된 이후, 싱가포르는 CPTPP 국가 중 양자적 FTA를 체결하지 않은 캐나다, 멕시코와의 양자적 FTA 체결에 집중하고 있다.

싱가포르는 개별 국가의 이익 추구, 인도네시아와 필리핀 같은 국가들의 정치적, 안보적 문제로 인해 상대적으로 더딘 아세안을 통한 지역통합의 문제를 양자적 채널을 통해 해결하려 노력했다. 예를 들어 미국, 일본, 유럽연합과 아세안 사이 자유무역협상의 진전이 더디자, 양자적 FTA 체결을 통해 그 속도를 올리곤 했다. 싱가포르의 이러한 투 트랙 FTA 전략에 대해 아세안 국가들은 상이한 반응을 보여왔다. 예를 들어 말레이시아의 외교부장관인 시에드 하미드 알바(Syed Hamid Albar)는 싱가포르의 양자적 FTA 체결을 위한 노력이 결국 아세안의 협상력을 약화시킬 수 있다는 점을 우려했다(Daquila and Huy, 2003: 914). 또한 싱가포르의 비아세안 국가와의 양자적 FTA 체결이 결국 그들에게 아세안 시장에 침투할 수 있는 경로를 제공한다고 비난했다. 그러나 이러한 싱가포르의 양자적 FTA 추진을 달가워하지 않던 많은 아세안 국가들 역시 오늘날 양자적 FTA를 적극적으로 추진하고 있다. 예를 들어 말레이시아, 인도네시아, 태국, 브루나이, 베트남은 일본과의 양자 FTA를 체결했다. 그 결과 양자적 FTA가 서로 연결되지 않고 제 각기 난무하는 ‘누들볼 효과’가 심화되었다.

동아시아 금융 위기 이후 동남아시아와 동북아시아의 경제적 연결을 통해 동아시아 지역 전체 수준에서의 경제협력을 이끌고자 했던 EA FTA 논의 역시 아세안이 중국, 일본, 한국 순서의 양자적 FTA 체결하면서 중단되었다. 아세안의 이러한 아세안+1 모델은 한중일 삼국의 경쟁관계를 적절하게 이용하여 자신들의 협상력을 높였다(이승주, 2016: 112). 싱가포르는 2002년 일본과, 2006년 한국과, 그리고 2009년 중국과의 양자적 FTA 체결을 통해 아

세안이 아세안+1 모델을 선택하는데 있어 부분적으로 공헌했다. 그러나 이러한 방식은 동아시아 역내 회원국 간 상호 경쟁을 격화시켜 여전히 동아시아는 유럽연합과 같은 수준의 지역통합을 이루지 못하고 있다.¹¹

싱가포르의 미국 주도의 TPP와 중국 주도의 RCEP 논의에 모두 참여했던 반면, 한국은 중국 주도의 RCEP에는 참여하고 있으나 TPP에는 참여하지 않았으며 미국이 현재 재고려중인 CPTPP에 참여를 고려하고 있는 상황이다. 또한 한국은 중국이 참여하고 있는 다자 FTA 논의인 CJK FTA와 EA FTA에도 참여하고 있다. 그러나 이러한 현실이 한국이 외교관계의 중심축을 기존의 안보 우방국인 미국에서 제 1무역 상대국인 중국으로 이동하고 있다는 식으로 해석되어서는 안 된다. 또한 TPP에 대한 싱가포르와 한국의 서로 다른 입장은 외교 전략의 차이이기 보다는 시기적 차이 의한 결과라 볼 수 있다. 2010년 오바마 행정부가 TPP 논의를 본격적으로 주도했을 당시, 동아시아의 우방국인 일본과 한국에게 가장 먼저 참여를 제안했다. 그러나 당시 한국은 한중 FTA 체결을 진행 중에 있었으며 TPP 참여로 인해 악화될 수 있는 한중 관계에 대한 우려를 표명했다. 실제로 한중 FTA 협상 당시 한국의 FTA 협상가들은 중국의 협상가들로부터 TPP 불참에 대한 압력을 느꼈다고 증언했다(Sohn, 2012: 477). 반면 싱가포르는 2009년 이미 중국과의 양자 FTA를 발효시켰으며 TPP논의의 초기 회원국으로서 미국보다 먼저 TPP 논의에 참여했다.

2013년 한국은 TPP 회원국 중 미국을 포함하여 이미 7개국과 양자적 FTA를 체결했기에 상대적으로 낮은 경제적 이익이 기대됨에도 불구하고 TPP 가입을 위한 양자 예비협상을 본격적으로 시작했다. 이에 미국은 한국을 포함한 국가들이 현재 진행되고 있는 TPP 논의에 참여하는 것은 현실적으로 어렵다는 반응을 보였다. 이러한 반응은 한중 FTA이 체결이 미국의 입

11. 이러한 경험은 한중일 FTA 논의에도 적용될 수 있다. 동아시아 경제의 90% 이상을 차지하는 한중일 삼국간 FTA인 한중일 FTA는 중일 양국 간의 관계에서 허브로 작용할 수 있는 한국이 한중 양자적 FTA를 논의를 시작한 후, 일본이 무역전환효과로 인해 한중 FTA에 참여해 한중일 FTA 논의가 진전될 것이라는 자유주의적 기대와 달리, 일본의 TPP 참여 선언과 미국이 빠진 CPTPP를 일본이 주도적으로 이끌며 논의가 거의 중단된 상태이다.

장에서는 한국이 외교 정책의 무게 중심을 중국으로 이동시키고 있다고 해석된 결과라 볼 수 있다.

메가 FTA 논의를 통해 더욱 심화된 강대국의 FTA 패권 경쟁의 틈바구니 속에서 한국과 싱가포르의 위험회피 전략은 더욱 두드러진다. 중견국간 협력을 통한 연합을 형성하여 메가 FTA 논의 내 그들의 상대적으로 상승한 권력을 바탕으로 '규칙 이행자'에서 '규칙 제정자'로서의 역할 전환을 위해 노력한다기보다, 강대국 패권 경쟁으로 인한 위험을 회피하고 다자적 논의 안에서 회원국과의 양자적 관계에 더욱 집중함으로써 자국의 이익을 중심으로 FTA를 체결하고 있음을 확인할 수 있다. 현실적으로 중견국이 단독으로 혹은 중견국 간 연합을 통해 규칙을 제정하는 것에는 어려움이 분명히 존재한다. FTA 협상과정의 핵심인 이슈 연계와 분배 형평성 제고를 위한 측면보상(side payment) 관련하여 강대국에 비해 경제 규모가 작은 중견국이 주도적으로 논의를 이끄는 것은 역부족이기 때문이다(이용욱·하경석, 2014: 30). 결과적으로 동아시아의 대표적 FTA 중견국인 한국과 싱가포르의 FTA 체결은 그 체결 형태에 상관없이, 즉 양자적·다자적 FTA 논의 모두 현실주의적 행태를 따르고 있다.

V. 결론

오늘날 동아시아 지역주의의 두드러진 특징은 진정한 지역주의의 이념을 실현하고 참가국들이 실질적 이익을 얻을 수 있는 제도가 형성되기보다는 전략적 고려에 의한 양자적 FTA가 수없이 난립하고 있다는 점을 들 수 있다(Corning, 2011). 이는 동아시아 무역질서가 역내 국가들의 경제적 이익과 정치·외교적 목적들이 복합적으로 얽힌 결과물이기 때문이다. 자국 중심의 경제적 질서를 수립하고자 하는 미중간 FTA 패권 경쟁으로 인해 역내 국가들은 선택을 강요받았고, 이는 비단 한국과 싱가포르에게만 해당되는 문제는 아니며, 일본, 호주 등 전통적으로 미국의 동맹국이면서 중국과의 경제적 관

계가 급속하게 성장하고 있는 국가들에게 딜레마를 제기하고 있다.

동아시아의 대표적인 두 중견국인 한국과 싱가포르를 경제적 이익뿐만 아니라 다양한 목적 달성을 위한 수단으로 FTA를 체결해왔으며 그 결과 동아시아 내 FTA 보유국 순위에서 가장 높은 위치를 차지하고 있다. 그러나 문제는 이 두 중견국 간 연합이나 협력의 움직임 없이 오히려 서로 경쟁적으로 FTA 체결 횟수 늘리기에 집중함으로써, FTA와 같은 무역 자유화를 통해 얻을 수 있는 진정한 의미의 이득을 누리지 못하고 있는 상황이다. 동아시아에서 벌어지고 있는 미중 경제적 패권 경쟁 하, 한국과 싱가포르 두 중견국이 강대국 간 패권 경쟁을 약화시키고 다수 국가의 참여를 유도하는 의제 설정자나 조정자 역할을 하는 것에는 명백한 어려움이 존재한다.

그러나 미국, 중국, 유럽연합 등 거대 경제권과 FTA를 기체결하고 있는 한국과 싱가포르는 증가한 네트워크 권력과 경험을 바탕으로 한 정책 비전과 아이디어 제공에는 분명한 강점 있다(이용욱·하경석, 2014: 30). 이러한 이익을 극대화하기 위해서는 한국과 싱가포르, 그리고 더 나아가 아세안 채널을 통해 이미 기체결하고 있는 FTA를 서로 연결함으로써 기 체결 FTA 간 정합성을 높여 중견국 간 연합 권력을 상승시켜야 한다. 이러한 연합 권력을 바탕으로 강대국 간 이해관계 충돌 시 이를 조화시킬 수 있는 방안을 모색해야 한다. RCEP 논의 과정에서 중국과 일본이 견해 차이를 좁히지 못하고 있었을 때 아세안이 보여준 리더십을 기억해야 한다(이승주·방은혜, 2015: 41).

이러한 목적을 달성하기 위해 한국과 싱가포르는 눈에 보이는 단기적 이익이 아닌 더욱 광범위하고 장기적인 국익에 그 중심을 두어 동아시아 대표 중견국으로서 더욱 책임감 있는 통상정책을 수립해야 한다. 더 나아가 FTA와 같은 낮은 수준의 무역 자유화를 넘어, FTA 체결을 통해 얻은 경험을 바탕으로 관세 동맹, 공동 시장과 같은 더 높은 수준의 무역 자유화를 추구하는 통상 정책을 수립함으로써 동아시아 지역주의 발전에 기여해야 한다.

참고문헌

- 강선주. 2015. 「중견국 이론화의 이슈와 쟁점」. 『국제정치논총』 55권 1호. pp. 137-174.
- 김상배. 2011. 「네트워크로 보는 중견국 외교전략」. 『국제정치논총』 51권 3호. pp. 51-77.
- 김상배. 2014. 『아라크네의 국제정치학: 네트워크 세계정치이론의 도전』. 서울: 한울아카데미.
- 김치욱. 2009. 「국제정치의 분석단위로서 중견국가 (Middle Power)」. 『국제정치논총』 49권 1호. pp. 7-36.
- 유현석. 2006. 「한미 FTA 와 한미관계: 통상 및 외교안보 관계를 중심으로」. 『평화학연구』 7권 3호. pp. 127-144.
- 이승주. 2016. 「연합 형성과 중견국 외교」. 『국제지역연구』 25권. pp. 91-116.
- 이승주·방은혜. 2015. 「동아시아 지역아키텍처 재설계의 국제정치경제」. 『사회과학논총』 31권 2호. pp. 37-72.
- 이용욱·하경석. 2014. 「동아시아 다자주의 무역질서 형성과 한국의 전략」. 『국가전략』 20권 1호. pp. 5-35.
- 이원근. 2015. 「중국의 지역무역협정 체결의 정치경제학적 함의와 전망-양안 ECFA와 한중 FTA를 중심으로」. 『대한정치학회보』 23권 4호. pp. 99-122.
- 진시원. 2009. 「국제통상제도에서 중견국의 변화와 유형」. 『21세기정치학회보』 19권 1호. pp. 277-299.
- Akkemik, K. A. 2009. *Industrial Development in East Asia*. New Jersey: World Scientific Pub. Co.
- Bélanger, L., and Mace, G. 1997. "Middle Powers and Regionalism in the Americas: The Cases of Argentina and Mexico." In Andrew Cooper (Ed.) *Niche Diplomacy. Studies in Diplomacy*. London: Palgrave Macmillan. pp. 164-183.
- Chapnick, A. 1999. "The Middle Power." *Canadian Foreign Policy*, 7(2): 73-82.
- Choi, Y. 2015. "Constituency, Ideology, and Economic Interests in US Congressional Voting: The Case of the US-Korea Free Trade Agreement." *Political Research Quarterly*, 68(2): 266-279.
- Chong, A. 2007. "Singapore's Political Economy 1997-2007: Strategizing Economic Assurance for Globalization." *Asian Survey*, 47(6). 952-976.
- Cooper A. 1997. "Niche Diplomacy: A Conceptual Overview." In Andrew Cooper (Ed.), *Niche Diplomacy. Studies in Diplomacy*. London: Palgrave Macmillan. pp. 1-24.
- Cooper, A., Higgott, R., and Nossal, K. 1993. *Relocating middle powers: Australia and Canada in a changing world order*. Vancouver: University of British Columbia Press.

- Cooper, W., Manyin, M., Jurenas, R. and Platzer, M. 2012. "The Proposed US-South Korea Free Trade Agreement (KORUS FTA): Provisions and Implications." *Current Politics and Economics of Northern and Western Asia*, 21(1): 1-54.
- Coming, G. 2011. "Trade Regionalism in a Realist East Asia: Rival Visions and Competitive Bilateralism." *Asian Perspective*, 35: 259-286.
- Cox, R.W., 1989. "Middlepowermanship, Japan, and Future World Order." *International Journal*, 44(4): 823-862.
- Daquila, T. and Huy, L. 2003. "Singapore and ASEAN in the Global Economy: the Case of Free Trade Agreements." *Asian Survey*, 43(6): 908-928.
- Goldstein, A., and Mansfield, E. 2012. *The Nexus of Economics, Security, and International Relations in East Asia*. Stanford: Stanford University Press.
- Hafter-Burton, E., Kahler, M., and Montgomery, A. 2009. "Network Analysis for International Relations." *International Organization*, 63(3): 559-592.
- Handel, M. 1990. *Weak states in the international system*. London: Frank Cass & Co. Ltd.
- Heo, U. 2008. "The US-ROK Alliance: Security Implications of the South Korea-US Free Trade Agreement." *Pacific Focus*, 23(3): 365-381.
- Holbraad, C. 1984. *Middle Powers in International Politics*. London: Palgrave Macmillan.
- Hurrell, Andrew. 2000. "Some Reflections on the Role of Intermediate Powers in International Institutions." In Andrew Hurrell et al. (Ed.), *Paths to Power: Foreign Policy Strategies of Intermediate States*. The Latin American Program Working Paper Series Number 244. Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Jordaán, E. 2003. "The Concept of A Middle Power in International Relations: Distinguishing between Emerging and Traditional Middle Powers." *Politikon*, 30(2): 165-181.
- Kang, D. 2009. "Between Balancing and Bandwagoning: South Korea's Response to China." *Journal of Eastern Asian Studies*, 9(1): 1-28.
- Katzenstein, P. 2005. *A World of Regions: Asia and Europe in the American Imperium*. Ithaca and London: Cornell University Press.
- Koh, T.B. 2004. "The USSFTA: A Personal Perspective." In Tommy Koh and Chang Li Lin (Ed.), *The United States-Singapore Free Trade Agreement: Highlights and Insights*. Singapore: Institute of Policy Studies.
- Medalla, E., and Balboa, J. 2006. "Deliberating a Philippine-US Free Trade Agreement: Issues, Challenges and Prospects." *Philippine Institute for Development Studies*, No. 2006-03.
- Pang, E. 2007. "Embedding Security into Free Trade: The Case of the United States-Singapore Free Trade Agreement." *Contemporary Southeast Asia*, 29(1): 1-32.
- Pape, R. 2005. "Soft balancing against the United States." *International Security*, 30(1):

7-45.

- Petri, P. and Plummer, M. 2012. "The Trans-Pacific partnership and Asia-Pacific integration: Policy implication." *Policy Briefing(s)*. Retrieved from <https://piiie.com/publications/policy-briefs/trans-pacificpartnership-and-asia-pacific-integration-policy>.
- Robertson, J. 2007. "South Korea as a Middle Power." *International Journal of Korean Unification Studies*, 16(1): 151-174.
- Sohn, Y. 2012. "The Abe effect on South Korea's Trade Policy." *Asian Perspective*, 39(3): 461-481.
- Solis, M., Stallings, B. and Katada, S. eds. 2009. *Competitive Regionalism: FTA Diffusion in the Pacific Rim*. New York: Palgrave Macmillan
- Vital, D. 1971. *The Survival of Small States: Studies in Small Power/Great Power Conflict*. London: Oxford University Press.
- Waltz, K. 1979. *Theory of International Politics*. Boston: Addison-Wesley.
- Wang, H. and French, E. 2013. "Middle Range Powers in Global Governance." *Third World Quarterly*, 34(6): 985-999.
- Wendt, A. 1999. *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Young, O. R. 1989. "The Politics of International Regime Formation: Managing Natural Resources and the Environment." *International Organization*, 43(3): 349-375.

Middle powers' Trade Policy in East Asia: FTA Policy of South Korea and Singapore

Youngmi Choi

Assistant Professor, Dept. of Political Science
Chonnam National University

This study aims to figure out the types and characteristics of middle powers' trade policy in East Asia by analyzing FTA policy of South Korea and Singapore, the two typical middle powers in East Asia. South Korea and Singapore have grown into middle powers relatively fast through export-oriented industrialization and still tried to increase their national interest through international trade. Since the 1997-98 Asian financial crisis, the two countries have formed a number of bilateral as well as multilateral FTAs with various countries. As a result, Singapore and South Korea have been ranked first and second respectively among countries having most FTAs in East Asia. They have used FTAs not only to obtain economic optimality through trade expansion, but also achieve broader foreign policy goals. After investigating the current situations and the distinct features of the two middle powers' FTAs, this study finds that the two middle powers' FTA policy is better explained with realistic perspectives emphasizing the hedging strategies to avoid the dangers from US-China FTA competition than liberal views stressing a middle power's roles as a mediator, facilitator, and/or manager.

Keywords: Free Trade Agreement, East Asian middle powers, Korea, Singapore,
Trade policy