

# 국제무역질서의 변화와 한국: 다자주의, 지역주의, 양자주의, 그리고 한국\*

문 | 논 | 경희대 국제학부

최근의 국제무역질서는, 보편성과 비차별성을 특징으로 하는 WTO 중심의 다자주의, 지리적 인접성에 기초하여 통합을 지향하는 지역주의, 그리고 지역을 초월하여 맺어지는 자유무역협정과 같은 양자주의의 세 축이 각각의 동력을 형성하며 복합적으로 진행되고 있다. 이 논문에서는 각각의 흐름을 정리하고, 특히 지역초월 양자주의를 무역질서 변화의 주요한 현상으로 주목하여 그 전제조건, 참여 동기, 확산메커니즘, 그리고 목표 등을 살펴본다. 지역초월 양자주의는 상대국 시장에 대한 특혜적 접근이라는 직접적인 경제적 동기에 의해 주로 추진되며, 따라서 향후에도 지속적으로 확산될 것임을 예측할 수 있다. 아울러 다자주의, 동아시아 지역주의, 양자주의 각각에서 그 동안 한국이 어떻게 대응해 왔는지 평가하고 현재의 추진현황과 제기되는 과제는 무엇인지 살펴본다.

**주제어:** 국제무역체제, 다자주의, 지역주의, 양자주의, 동아시아 지역주의, 자유무역협정, 지역초월협정, 한-미 FTA, 한국, 통상전략

## I. 서 론

한-미 자유무역협정(Free Trade Agreement: 이하 FTA) 타결의 충격파가 채 가라앉기도 전에 한-EU FTA 협상이 조만간 타결될 것이며 한-캐나다 FTA 협상도 순항 중이라는 보도가 나오고 있다. 수년간 추진되었던 일본과의 FTA 협상은 중단

---

\* 본 논문은 2007년 한국정치학회 하계학술회의 발표논문을 수정, 보완한 것임. 유익한 논평을 해주신 최영중, 권형기, 김형국 교수님께 감사드립니다.

된 상태인 반면 중국은 한-미 FTA의 파장을 예의주시하면서 한국과의 FTA에 높은 관심을 표명하고 있다. 종료 예정일을 이미 수차례 연기했던 도하 라운드는 최근 G-4(미국, EU, 인도, 브라질) 회합에서 선진국과 개도국, 미국과 EC 사이의 깊은 이견과 감정의 골만 남기고 결렬되었다. 일각에서는 도하라운드가 사망선고를 받은 것이 아니냐는 회의론도 나온다. 한편, 국내적으로는 한-미 FTA의 비준이라는 험난한 정치적 과정이 남아 있다. 대선이라는 당면한 정치일정과 반대집단의 격렬한 저항을 고려하면 올해 내 비준은 거의 불가능해 보이고 내년 상반기조차 가능할지 불투명하다.

이상 열거한 여러 사건들은 국제무역체제의 역동적 변화, 그리고 이와 불가분 영향을 주고받을 수밖에 없는 한국의 상황을 보여주는 것들이다. 지금 우리의 주변에서는, WTO를 중심으로 한 다자주의(multilateralism), 지리적 인접성에 기초하여 경제, 정치, 사회, 안보 공동체를 지향하는 지역주의(regionalism), 지역을 초월한 두 국가 사이의 자유무역협정으로 표현되는 양자주의(bilateralism), 그리고 이와 밀접하게 연관된 국내정치경제적 이슈에 이르기까지, 상호 갈등, 경쟁, 강제, 조건화하는 다기한 여러 흐름들이 복합적으로 작동하고 있는 것이다. 이 논문의 첫 번째 목적은 이러한 복잡한 흐름들과 그 변화의 양상을 정리하는 것이다. 다자주의, 지역주의, 양자주의로 대별되는 국제무역체제의 세 가지 축들이 각각 어떻게 독자적 동력을 형성함과 동시에 상호작용 하는지 살펴 볼 것이다. 특히 이 글은 지역을 초월하여 이루어지는 양자 FTA의 폭발적 증가를 국제무역체제의 중요한 변화 가운데 하나로 주목하고자 한다.

국제무역질서에 대한 논의를 기초로 하여 다음에 다루어 볼 주제는 당연히 한국의 대응에 관한 것이다. 한국은 전통적으로 다자주의 옹호 및 열린 지역주의(90년대 중후반까지)의 입장을 견지해 왔으나, 노무현 정부 초기 '동북아 평화와 번영 공동체' 론으로 동아시아 지역주의에 대한 강한 지향을 표명하기도 했으며, 최근에는 동시다발적 FTA론으로 지역초월적 양자주의에 정책추진의 우선순위를 두는 듯한 인상을 주고 있다. 다자주의, 지역주의, 그리고 양자주의 흐름 속에서 우리나라의 대응이 어떻게 진행되고 있는지, 개방형 통상국가라는 목표가 국제무역체제의 변화 속에 적절하게 설정된 좌표이며 동시다발적 FTA 추진 전략이 적절한 수단인지 등을 점검해 볼 필요가 있다.

이 글은 다음과 같은 순서로 구성된다. 먼저 II장에서는 국제무역질서의 변화를 다자주의, 지역주의, 양자주의의 세 축으로 구분하여 살펴본다. 각각의 흐름을 짚어 봄과 동시에 세 축이 어떻게 충돌하거나 상호강제하면서 현재의 국제무역질서를 변화시켜 가는지 고찰한다. 특히 지역초월적 양자 FTA(cross-regional FTA: 이하 CRTA)가 기존의 다자주의, 지역주의와는 또 다른 축으로 국제무역체제의 일각을 새롭게 차지하게 되었으며 앞으로 더욱 가속화되어 진행되리라는 점에서, 이를 추구하는 국가들의 동기와 진행양상, 그 국제적, 국내적 파장에 대해 면밀하게 분석할 필요가 있다. III장은 '국제무역질서의 변화와 한국'에 대한 논의로, WTO 중심의 다자체제, 동아시아 지역주의, 지역을 초월한 양자주의 각각에 한국이 어떻게 대응하고 있는지 살펴보는 것이다. 마지막 결론에서는 우리나라의 '개방형 통상국가'와 '동시다발적 FTA 추진' 정책을 간략히 평가하고 그 전제가 되는 국내정치적 과제를 짚어 볼 것이다. 방대한 논의주제의 성격 상, 본 논문은 학제 간 거대 프로젝트를 예비적으로 탐사해 보는 일종의 시론으로서 그 의의와 한계를 동시에 지닌다. 각 주제에서 보다 발전된 논의가 촉발되기를 기대한다.

## II. 국제무역질서의 변화: 다자주의, 지역주의, 양자주의

기존의 국제경제학적, 국제정치경제학적 연구는 국제무역질서를 분석하는 틀로서 다자주의와 지역주의 두 유형을 설정하고 그 상호관계를 규명하는데 논의의 초점을 맞추어 왔다. 이러한 접근은, 지리적 인접성에 기초를 두고 지역통합을 목표로 추진되는 '지역 내 협정' (intra-regional arrangements)과 지리적 범위를 뛰어넘어 특혜적 시장접근을 목표로 추진되는 '지역초월협정' (cross-regional arrangements)을 구분하지 못하는 문제점을 지니고 있다. 추진 동기와 확대의 메커니즘, 중장기적 목표와 전망이 상이한 두 가지의 흐름을 지역주의라는 단일한 개념으로 묶어버림으로써, 현재 폭발적으로 증가하고 있는 지역협정의 내용과 형식, 주체와 동력 등을 차별화하여 설명하지 못하고 있는 것이다. 여기서는 전자를 지역주의, 후자를 양자주의로 구별하여 사용하기로 한다. 먼저 다자주의, 지역주의, 양자주의에 대한 개념을 명확히 하는 것으로부터 논의를 출발해 보자.

## 1. 다자주의, 지역주의, 양자주의

주지하듯이 국제무역체제에서 다자주의(multilateralism)란 GATT/WTO와 같은 전 세계적 국제제도/기구를 중심으로 대다수 국가가 참가하여 형성되는 질서를 의미하는데, 회원구성의 보편성과 대우의 비차별성(non-discrimination)이 그 핵심적 특징이다. 다자무역체제는 무역자유화, 비차별성(최혜국대우(Most Favored Nation)로 표현되는 회원국간의 비차별성과 내국인대우(National Treatment)로 표현되는 수입품과 국내 상품간의 비차별), 상호주의(reciprocity), 탄력성(flexibility) 등을 제도적 원칙(principle)으로 삼고 있다. 1994년 우루과이라운드 협상 타결을 통해 등장한 WTO 체제는 다자무역체제에 중요한 내용적, 형식적 변화를 가져왔다. GATT 시기의 심각한 문제였던 비관세장벽(non-trade barriers)을 완화하고, 무역자유화 범위에서 제외되었던 주요 상품분야(특히 농산품과 섬유부분), 서비스, 지적재산권, 그리고 투자부분(신 통상이슈) 등을 다자무역규범의 틀 내로 포함했으며, 합의에 기초한 외교적 방식의 분쟁해결기제를 강한 구속력을 지닌 법적 방식의 분쟁해결기제로 변화시켰다. 아울러 미국 등 강대국에 의해 악용되었던 일방주의(unilateralism)를 제한함으로써 다자체제의 신뢰성과 통합성을 높이는 계기를 마련하게 되었다.<sup>1)</sup>

한편, 지역주의 개념은 이제까지 매우 모호한 방식으로 사용되어 왔다. 상식적인 의미에서 지역주의란, 지리적 분포에 기초하여 동일지역 혹은 인접지역에 속하는 국가들 사이에 경제적, 정치적, 사회적으로 긴밀하고 집중화된 교류가 일어나는 현상을 지칭하거나(엄밀하게 말하면 이것이 지역화(regionalization)의 개념이다), 또는 이를 실현하기 위해 국가들 간에 정책을 조율하고 특혜적인 관계를 형성하는 인위적이고 정치적인 과정(이것이 지역주의(regionalism)의 개념이다)을 의미한다.<sup>2)</sup> 유럽연합(EU), NAFTA, ASEAN, 남아메리카의 MERCOSUR나 안데스공동체(ANDEAN Community), 카리브공동체, 아프리카대륙의 남아프리카관세동맹이나 동아프리카공동체 등이 그 예이다. 자유무역협정(FTA), 관세동맹과 같은 특

1) GATT에서 WTO 체제로의 변화에 대해서는 Jackson(1997) 등을 참조할 것.

2) 지역주의와 지역화 개념의 차별성에 대해서는 Mansfield(1998) 등을 참조할 것.

혜무역협정 단계를 넘어서 경제공동체와 경제연합, 나아가 정치연합의 단계로 진입해 있는 유럽연합(EU)의 경우를 제외한다면, 나머지 대다수 지역경제협력체는 아직 FTA, 관세동맹의 단계에 머물러 있으며, 실질적인 통합의 수준과 경제적 효과는 그리 높지 않다.

이제까지의 지역주의 연구는 국가들 간의 특혜협정을 모두 지역주의로 포괄하여 칭해 왔는데,<sup>3)</sup> 지리적 인접성을 뛰어넘어 형성되는 양 국가 간의 특혜무역협정(PTA: preferential trade agreement)은 양자주의라는 별도의 개념으로 포착하는 것이 정확해 보인다. 지역 내에서 작동하는 지역주의의 흐름과 지역을 초월하여 형성되는 양자주의는, 각각의 실현을 위한 전제조건인 경제수준의 동질성 정도, 역사적·문화적·사회적 공유의 정도에서 두드러진 차이가 있으며, 협정의 중장기적 목표와 전망에서도 현격한 차이를 보이고 있기 때문이다. 지역을 초월한 양자주의는 최근 급격하게 증가하여, 현재 체결되었거나 체결이 예정된 무역협정의 다수를 차지할 만큼 비중이 높아졌다. 일단 두 국가 사이에 특혜적 FTA 협정이 체결되면 기존의 협정체결국 혹은 경쟁국 들이 덩달아 협정을 체결하는 일종의 도미노 현상도 발견된다. CRTA는 포괄적 FTA의 형태로(상품 뿐 아니라 서비스, 지적재산권, 투자부문을 포괄한다는 의미에서) 추진되는 것이 일반적인데, 경제적·정치적·사회적 통합과 같은 중장기적 목표가 아닌 특혜적 시장접근이라는 단기적 경제효과를 노리고 추진된다는 특징을 보여준다. 따라서 당사국 간의 경제적, 정치적, 사회문화적 이질성은 양자협정 체결에 중요한 걸림돌이 되지 않는다.

## 2. 국제무역질서의 변화: 양자 FTA의 증가

90년대 이후 국제무역질서의 특징으로 가장 두드러진 것은 지역적·양자적 무역협정이 폭발적으로 증가하고 있다는 점이다. 그림 1에서 알 수 있듯이, 1992년부터 증가하기 시작하여 WTO가 출범한 1995년 이후 급격한 증가를 보이고 있다.

3) 이러한 방식으로 개념이 혼용되어 사용된 것은, 국제무역에서 지리적 인접성이 차지하는 비중이 약화되는 객관적 추세에서 기인하기도 하지만, 한편으로는 GATT 24조에서 지역주의의 개념을 관세동맹(Customs Union)과 자유무역지대(Free Trade Area)의 두 가지 유형으로 정식화하여 관용적으로 사용한 것과는 관련이 깊다. 이에 관해서는 Mathis(2002)를 참조할 것.

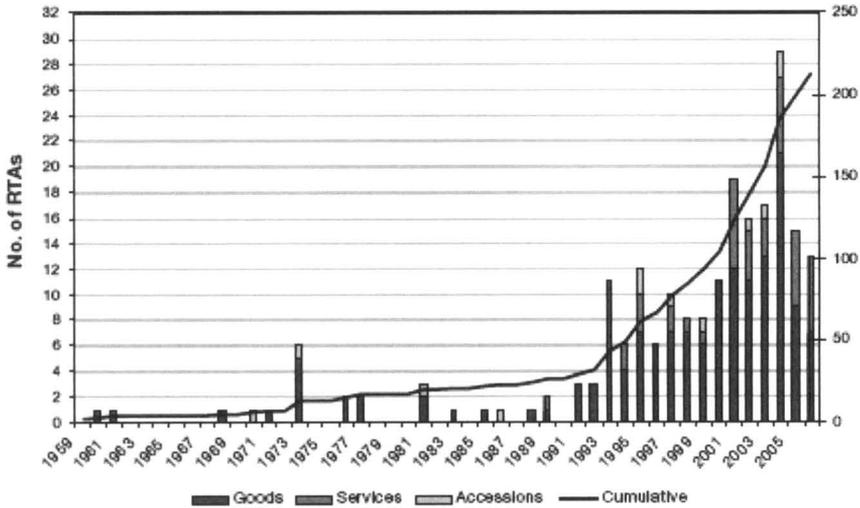


그림 1. WTO에 보고된 지역무역협정(Regional Trade Agreement)

연도별 건수: 왼쪽 스케일/ 누적 건수: 오른쪽 스케일.

출처: Fiorentino 외 2007.

1995년 1월부터 2006년 12월까지 WTO에 통보된 무역협정의 수는 모두 367개로, 이 가운데 214개가 발효 중이다(Fiorentino 외 2007). 이 숫자는 1947년부터 1994년까지 GATT의 전 기간 동안 통보된 124개를 크게 상회하는 것이다.<sup>4)</sup>

여기서 주목할 것은 지역적·양자적 무역협정 체결이 다자체제의 부침과는 일정정도 독립적인 현상으로 지속적인 증가의 추세를 보여준다는 것이다. 기존의 설명은 다자주의의 정체나 한계를 지역주의의 활성화, 양자적 무역협정 확산의 원인으로 제시해 왔다. 80년대와 90년대 초반 국제무역체제의 위기적 상황, 즉 미국-유럽-일본 사이에 벌어지는 심각한 무역마찰과 배타적 블록화 경향, 우루과이라운드 협상의 타결 가능성에 대한 회의, 분쟁해결에서의 일방주의의 만연 등 다자무역체제의 위기적 징후들을 배경으로 하여 다자체제에 대한 대안적 혹은 보험적 성격으로 지역주의의 확산을 설명해 왔던 것이다. 차별적인 블록을 형성하여 안정적인 시장을 확보함으로써 다자체제의 불안정성을 극복하거나(Mansfield 1998, Perroni

4) 이러한 수적 증가는 WTO 체제의 출범 이후 한층 강화된 지역협정 통보의 의무가 부분적인 원인일 수 있으나, 그보다는 실제로 다양한 유형과 동기의 지역협정들이 크게 증가한 것에서 그 원인을 찾아야 한다.

외 2000, Srinivasan 1998), 다자무역협상에서 유리한 협상력을 확보하고자 한다는 것이다(Mansfield 외 2003).

그러나 협상개시부터 협정체결에 이르기까지 대략 1~2년의 시간적 지체가 있음을 감안한다 하더라도, 95년 WTO 체제의 출범 후에 협정체결 건수가 지속적으로 상승하는 것을 기존의 논리로 설명하기 어렵다. WTO체제가 성공적으로 출범한 후에도 지역적·양자적 무역협정을 맺기 위한 협상은 계속되어 왔기 때문이다. 또한 도하라운드의 난맥상(특히 2004년 후)이 2005년 이후 협정체결이 증가하게 된 부분적 원인으로 해석될 수도 있지만, 체결된 협정의 협상 시작 시점이 대부분 2003년을 전후하여 이루어졌다는 것을 고려하면 반드시 다자주의의 정체로부터 지역주의와 양자주의의 증가 원인을 찾는 것은 무리가 있다. 그렇다면 WTO 체제가 어느 정도 성공적으로 안착되어 운용되고 있으며 도하라운드(DDA)가 완전히 파탄에 이른 것은 아님에도 불구하고 지역적·양자적 무역협정이 지속적으로 추진되고 성사되는 현상을 어떻게 설명할 것인가? 그 해답은 새로운 동기와 메커니즘을 가진 CRTA가 폭발적으로 증가하는 것에서 찾아질 수 있다. 1995년 1월 이후 발효된 지역적·양자적 무역협정을 지역과 성격에 따라 구분해 보면 다음과 같다.

여기서 구사회주의권 국가(transition economies),<sup>5)</sup> EU와 EFTA, 아시아, 아프리

표 1. 지역적, 양자적 무역협정(1995~2004)

지역 및 유형	수	비율
Transition Economies	37	30.3%
EU Enlargement & EFTA	20	16.4%
Asia(동남아, 중동, 남아시아, 동북아시아 포함)	12	9.8%
Africa	4	3.3%
Caribbean Community	1	0.8%
지역초월적 양자협정(Cross-regional FTA)	48	39.3%
전체	122	100%

5) 구사회주의권 국가들 사이에서 맺어지는 지역협정의 경우, 전체의 숫자는 30%에 이르지만, 그 포괄성의 정도나 자유무역의 실행 정도, 그리고 경제적 파급효과 등에 있어 큰 의미를 부여하기는 어렵다. 실제로 이들 국가들 사이의 협정은 정치적이고 상징적인

카, 캐리비안 국가들 사이에서 맺어지는 무역협정은 지리적 인접성에 기초한 지역 내 협정으로, 기타의 경우는 모두 CRTA로 분류할 수 있다. CRTA는 WTO에 통보된 전체 지역협정의 40%에 이를 만큼 비중도 클 뿐만 아니라, 이를 추진하는 국가들에게는 상당히 전면적이고 실질적인 무역자유화를 가져오게 된다. 이러한 국가들의 예로 남미의 칠레, 아시아의 싱가포르, 오세아니아의 오스트레일리아와 뉴질랜드, 아프리카의 모로코와 남아공화국, 유럽의 EFTA, NAFTA 가입국인 미국, 캐나다, 멕시코, 그리고 미국과 FTA를 체결한 요르단, 이스라엘 등을 들 수 있다. 최근 한-미 FTA의 체결, 한-EU FTA 추진 등으로 우리나라 역시 이러한 국가군에 확실히 속하게 되었다. CRTA에 나서는 국가들은 자신의 주요 무역파트너와 FTA를 맺고 있거나 추진 중에 있으며, 지역 내 경제협력체에도 주도적으로 참여하는 역내 자유무역의 선도국가들임에 동시에, 역외의 거대시장 및 유사한 지위의 역외 국가들에 대해서도 공세적이고 적극적으로 자유무역협정을 추진해 나가는 국가들이다.

앞서 본인은 지역 내 통합의 흐름인 지역주의와 지역을 초월한 양자주의가 그 전제, 동기, 확산 메카니즘, 목표와 전망 등에서 중요한 차별성을 지닌다고 주장한 바 있다. 먼저 전제조건 측면에서 보자면, 지역주의는 당연히 지리적 인접성에 의해 자연적으로 형성되는 인적·물적 집중성에 근거를 두고 있으며, 경제적 수준과 이념적 지향, 정치제도 등에서 일정 수준의 유사성과 친화력 등을 가질 것을 요구한다. 또한 이질성에도 불구하고 이를 수용하거나 양보를 제공할 의사를 가지고 있다는 점에서 지역 내의 공동체 의식(community identity)이 어느 정도 형성될 것을 필요로 한다.<sup>6)</sup> 반면 현재 활발하게 진행되고 있는 양자협정에서는 이러한 전제조건이 거의 필요치 않다. 협정의 파트너를 선택함에 있어 대륙과 지역에 대한 지리적 고려보다는 특혜적 시장접근을 상호 허용함으로써 주고받을 수 있는 경제적 이익의 문제가 주된 관심사가 된다. 문화적, 언어적, 종교적 유사성이나 역사적 경험의 공유와 같은 공동체의 구성요소 역시 큰 변수가 되지 않으며, 경제적 발전 수준에서의 동질성 역시 대상선택과 협정체결의 필수요건은 아니다.<sup>7)</sup>

---

의미가 큰 '종이 위의 협정' 수준을 벗어나지 못하고 있으며, 일부는 EU의 확대라는 원심력 때문에 자체적인 지역통합보다 EU에 편입되어 나갈 가능성이 크다.

6) 지역주의에서 공동체적 정체성(community identity)의 중요성에 대한 연구로는 Katzenstein(1996), Kupchan(1997) 등을 참조할 것.

지역협정과 양자협정에 참여하는 국가들의 동기와 목표 면에서도 중요한 차이가 발견된다. World Bank(2000)는 지역주의(와 양자주의)<sup>8)</sup>의 다섯 가지 정치적 목적과 두 가지 경제적 목적을 정리하고 있는데, 규모의 경제를 실현하고 역내 경쟁을 강화시켜 경제적 효율성을 높이는 것이 경제적 목적이라면, 다자무역협상에서의 협상력을 강화하거나, 국내정치적으로 무역자유화 경향을 공고히 하고(잠금장치), 다양한 국제적 프로젝트를 추진할 수 있으며, 지역의 안보와 평화를 증진시키는 것이 정치적 목적이라 할 수 있다.<sup>9)</sup> 이처럼 지역 내 협정이 경제협력을 기반으로 지역적 정체성을 확립하고 나아가 정치적, 군사적, 사회적 공조와 협력의 강화, 지역 내 평화유지, 지역의 전반적 통합성 제고와 같은 중장기적인 목표를 가진다면, CRTA에서는 그러한 목표와 전망을 거의 찾아 볼 수 없다.<sup>10)</sup> 상대국 시장에 대한 특혜적·차별적 접근의 확보, 수출시장에서의 경쟁에서 우월적 지위의 확보, 투자의 유치와 국내산업구조의 경쟁력 강화와 같은 직접적인 경제적 동기를 중심으로 양자 FTA가 추진되는 것이다.

CRTA를 추구하는 국가의 동기를 국내정치적 측면과 국제정치적 측면으로 나누어 좀 더 자세히 살펴보자. 먼저 국내정치적으로, 이들 국가들은 주요 무역 파트너와 FTA를 추진 중이거나 이미 성사시킴으로써 자유무역에 대한 국내적 걸림돌을 상당부분 제거한 상태에 있다. 일반적으로 주요한 교역대상국과의 포괄적 FTA는 국내의 보호주의 장치나 제도를 큰 폭으로 제거하는 경우에 가능하기 때문이다. 이러한 과정에서 국내의 반자유무역 저항은 상당 정도 그 충격이 흡수된 상태라

7) 그런 이유 때문에 현재의 양자 무역협정은 선진국과 개도국, 중진국과 개도국, 개도국과 개도국 등 경제적 수준 편차를 뛰어넘어 무차별적으로 체결되는 양상을 보인다.

8) 앞서 지적한 바 있듯이, 여기서 지역주의 개념은 지역 내 협정과 지역초월협정을 모두 포함하여 사용되고 있다.

9) 유사한 설명으로 Whalley(1998)를 참조할 것.

10) 이 말이 한-미 FTA에서 양국 간의 정치적, 안보적 고려가 내포하고 있음을 부인하는 것은 아니다. 하지만 한-미동맹의 강화는 한-미 FTA를 통해 기대되는 긍정적 파생효과라고 보는 것이 정확하며, 동맹 강화 자체를 위한 수단으로 FTA가 추진된 것은 아니라는 점을 명확히 할 필요가 있다. 또한 미국이 체결하는 FTA의 경우, 세계적 차원에서 미국과 긴밀한 관계를 유지하는 지정학적 거점국가를 확보한다는 전략적 동기가 크게 작용함을 부정할 수 없으나, 지역초월 양자협정의 일반적 사례에 비추어 이것이 오히려 이례적인 것이라 할 수 있다.

할 수 있다. 이처럼 국내정치적 조건이 충족된 상황에서, 타 지역의 시장에서 우월한 경쟁을 가능하게 하기 위해 전세계적으로 CRTA의 대상국을 물색하게 되는 것이다. 일단 자유무역의 국내정치적 임계점(threshold)을 넘어서게 되면, 다음은 더 많은 국가와 더 포괄적인 FTA를 공격적으로 지향하게 된다는 것이다.

국제적 측면에서도, CRTA는 매우 복잡한 동기에 의해 추진된다. 한편으로는 지역 내 지역주의가 팽창하면서 참가의 특혜가 감소되는 것에 대한 대안으로 타 지역으로 진출한다는 의미를 가진다. 또는 지역 내 통합이 정체되거나 지지부진한 경우에도 역외로의 진출을 모색하게 된다. 직접적인 경제적 이익의 동기로서, 일정한 규모 이상의 시장을 가진 역외의 국가에 선도적으로 진입함으로써 그 시장을 놓고 향후에 전개될 여타 국가와의 경쟁에서 선점의 효과를 누리려는 동기를 가지고 있다. 나아가 주요 무역대상국과 CRTA를 선도적으로 실현함으로써, 자신이 소속된 인접지역 국가들과의 경쟁에서 유리한 지위를 차지할 수 있다. 역외 거대시장과의 CRTA는 지역 내의 경쟁국들에 비해 대외투자유치의 측면에서, 신인도의 제고의 측면에서, 그리고 지구적 차원의 산업구조나 생산 재편과정에서 자신을 거점(hub)로 하고 인접국을 빗살(spoke)로 하는 지위 변동의 측면에서, 긍정적인 효과를 기대할 수 있게 해준다. 즉, 지역거점으로서 자신의 위상을 정립할 수 있다는 것이다.

지역 내 협정과 CRTA는 그 확산메커니즘에서도 차이를 보여준다. 지역 내 무역협정의 확대와 강화는 기존의 지역주의 연구에서 강조해 왔던 것으로서, 하나의 지역주의가 등장할 때 이에 대한 대항으로서 각 지역이 자신의 지역주의를 진전시키거나(balancing), 혹은 존재하는 지역통합에 그 주변국가가 적극적으로 동참하는(bandwagoning) 방식으로 새로운 지역주의가 등장하거나 참가국가가 확대되는 현상을 의미 한다(Baldwin 1995, Sapir 2001). 유럽을 중심으로 한 지역통합과 이에 대한 대항블록으로서 NAFTA의 체결, 그리고 각 블록이 인접지역으로 확대되는 양상은 “지역주의의 제2의 물결(second wave of regionalism)”이라는 개념으로 제시된 바 있다(Mansfield 외 1999).<sup>11)</sup> 1980년대 지역주의는 지역 대 지역간의 경쟁과 대항

11) 1960년대의 제1세대 물결(first wave)은 유럽에서 EC의 형성(1957)과 함께 밀려온 것으로서, 아프리카와 라틴아메리카의 개도국들도 유럽의 성공을 모방하여 다양한 지역경제협력체를 구성하게 되었다. 수입대체산업을 위한 시장 확보, 원자재의 수출 카르텔 형성, 그리고 제3세계의 지역적 정치적 연대를 목표로 추구했던 개도국에서의 시도들

의 동기가 강하게 작동하였다고 할 수 있는데, 이시기 유럽, 미주, 아시아라는 배타적 경제블록으로 세계경제가 삼분되는 것이 아닌가 하는 우려가 높았으며, 이럴 경우 GATT 다자무역체제에 심각한 부정적 영향을 미칠 것으로 예측되었다 (Krugman 1993). 역외국에 대한 지역적 차별조치에 대항하여 자신들의 독자적인 지역협정을 체결하거나 혹은 차별을 회피하기 위해 적극적으로 기존의 지역협정에 가입함으로써, 지리적으로 구분되는 블록이 형성되고 각 블록을 중심으로 인근의 국가들이 빨려 들어가는 현상이 나타나는 것이다. 또한 지역협정의 공간적 팽창만 이루어지는 것이 아니라 각 지역협정의 내적 무역자유화 역시 가속화되고 투자, 서비스, 지적 재산권 등으로 포괄범위를 넓히는 등 질적 심화 역시 이루어지게 된다.

반면, 지역을 초월한 양자협정의 확산과정은 지리적 인접성에 기초한 배타적 블록 형성 및 블록 간 경쟁의 심화와는 별반 상관이 없으며, 양자협정의 선발자(first-mover)에 대한 후발자 추격이라는 양상으로 확대된다. 기존의 무역파트너가 타국과 CRTA를 맺어 특혜적 시장접근을 허용하게 되면 자신의 주요 수출시장을 위협 받게 된 국가는 그 시장에서의 수출경쟁력을 회복하기 위해 무역파트너와 FTA를 추진할 동기를 가지게 된다. 즉, 후발자로서의 불이익을 상쇄하기 위해 FTA에 참여하는 것이다. 따라서 일단 두 국가 간의 FTA가 성사되면 그 국가들을 중심으로 하여 여러 국가들이 동시다발적으로 FTA를 체결하는 복잡한 거점-빗살(hub & spoke)이 형성되는 것이다. 또한 두 국가 각각에 대해 기존에 이미 FTA를 체결하고 있던 국가들 역시 상호간에 FTA에 체결하는데 적극적으로 나서게 된다. 이상 지역주의와 양자주의의 차별성을 정리하면 표 2와 같다.

---

은 거의 모두 실패하였고, 명맥상으로 지역경제협력체의 형식을 유지하는데 머물게 된다. 제2의 물결은 1986년 유럽 단일의정서(Single European Act)의 채택 이후 가시화되었는데, GATT체제의 위기와 정체에 대한 대응, 그리고 유럽통합에 대한 대항블록의 형성이라는 차원에서 1988년 미국이 지역주의를 수용하고 미국-캐나다 FTA를 건설한 것에 의해 직접적으로 촉발되었다고 할 수 있다. 남미에서의 MERCOSUR, 동아시아에서의 지역주의 논의(예를 들어 EAEC) 등 각 대륙별 지역협력체 건설이 논의되고 다양한 수준의 무역협정이 체결되었는데, 이러한 지역협정은 말 그대로 지역적 근접성에 기초하여 자체 시장의 배타성을 유지하려는 대항적 성격을 강하게 띠는 것이었다.

표 2. 지역주의와 양자주의의 차별성

차별성	지역주의(지역내 협정)	양자주의(지역초월협정)
전제조건	지리적 인접성 인적, 물적 교류의 집중성 경제발전 수준의 동질성 정치적, 사회적, 문화적 유사성 역사적 경험의 공유 및 지역 정체성(identity) 형성	경제적 기대 이익의 균형
참여국가의 동기	규모의 경제 실현 지역통합의 기반조성 다자무역협상 협상력 강화 지역의 안보와 평화 증진 국내 자유무역 경향 공고화 국내산업의 경쟁력 강화	선발주자로서 시장 선점의 효과 지역 내 구심(hub)의 지위 국내 자유무역 경향 공고화 국내산업의 경쟁력 강화
확산 메커니즘	타 지역의 블록화에 대한 대항블록의 형성(balancing) 지역통합 배제의 불이익 해소를 위한 참여(bandwagoning)	시장접근에서의 불이익 해소를 위한 참여 지구적, 지역적 차원의 거점과 뿔살(hub & spoke) 구축
목표와 전망	경제, 정치, 사회적 통합성을 지닌 지역공동체(regional community)의 구축 장기적으로 지역통합	높은 수준의 포괄적 자유무역 지대 구축 정치, 사회적 통합성을 지닌 공동체나 통합의 목표 부재

### III. 국제무역질서의 변화와 한국

#### 1. 다자주의체제와 한국

우리나라는 80년대와 90년대를 거쳐 일관되게 국제무역질서의 다자주의를 옹호하고 배타적 블록화 경향을 보이는 지역주의에 반대하는 입장을 표명해 왔다. 미국과 유럽 등의 지역 외 국가를 주요 수출시장으로 삼았던 우리로서는 비차별성에 기초한 다자주의가 통상이익에 부합하는 것이었기 때문이다. 또한 APEC이라는 느슨한 지역협력체의 건설과 운영과정에서도 우리나라는 개방적 지역주의의 입장

을 견지해 왔는데, 이 역시 지역주의의 차별성과 배타성을 경계하고 다자체제와의 양립가능성 및 상호조화를 강조하는 입장이었다고 할 수 있다. 다자주의에 지나치게 경도된 태도는 90년대 들어 다양한 지역주의와 양자주의의 흐름에서 고립·지체되는 부정적 결과를 초래하기도 했다.

다자체제의 현황과 한국의 대응을 살펴보기 위해, 우리는 먼저 현재 교착상태에 빠져있는 도하라운드와, 지금도 일상적인 활동을 지속하고 있는 WTO체제 전반을 구분할 필요가 있다. 도하라운드가 다자체제의 장래 규칙을 제정하기 위해 새로운 협상을 진행하고 있는 것이라면, WTO 체제 자체는 우루과이라운드에서 확정된 기존의 규칙에 입각하여 무역정책감시, 분쟁해결, 분쟁판정의 실행과 같은 일상적인 업무를 지속하고 있다는 것이다. 이를 구분하는 것이 중요한 까닭은, 현재 도하라운드에서 나타나는 심각한 갈등과 정체에도 불구하고 그것이 다자무역체제전반에 미치는 영향은 제한적이라는 사실에 유의할 필요가 있기 때문이다. 다자체제에서 한국의 대응을 전반적으로 이해하기 위해서는 규칙제정(rule-making) 과정인 도하라운드에서 우리의 대응, 그리고 WTO의 일상적 활동과 특히 분쟁해결(dispute settlement) 과정에서 우리의 대응을 구분하여 살펴볼 필요가 있지만, 여기서는 전자의 주제만을 다루도록 하겠다.<sup>12)</sup>

도하개발아젠다(DDA)라는 명칭이 드러내듯, 다자무역체제의 내용적 형식적 틀을 전면적으로 갱신했던 우루과이라운드와 달리 도하라운드는 다소 온건한 목표를 내걸고 2001년 출범했다. 관세인하를 통한 무역자유화의 심화, 농업부문과 서비스, 투자부문 등 기설정외제(built-in agenda)에서의 양허 확대, 반덤핑과 보조금 협정 등 무역관련규율의 강화, 환경과 무역의 조화 문제, 그리고 분쟁해결제도의 평가와 개선 문제 등이 그 의제였다. 원래 2004년 말까지를 타결시한으로 삼았으나 2003년 캔쿰, 2005년 홍콩 각료회담이 실패로 돌아갔고 2007년 6월 마침내 협상 중단이 선언되기에 이르렀다. 이견 해소를 목적으로 진행된 G-4(미국, EC, 인도, 브라질) 소규모 협상마저 2007년 7월 합의에 이르지 못하고 종결됨으로써 가까운 시일 내 타결은 무망하게 되었다.

현재의 난맥상에 이르게 된 핵심 쟁점은 무엇인가? 미국, EC, 인도와 브라질에 의해 대변되는 개도국 Group은, 농업보조금감축(미국에 대한 요구), 농업관세감축

12) 지난 13년간 WTO 분쟁해결기구에서 한국의 대응과 관련해서는 문돈(2007)을 참조할 것.

(EC에 대한 요구), 그리고 공산품관세 감축(개도국에 대한 요구)을 서로에게 요구해 왔는데, 요구의 편차가 너무 커서 결국 결렬된 것이다. 미국은 자국의 농업보조금 총액을 총 170억불로 낮추겠다고 제안했으나 EC은 150억불 이하를, 인도와 브라질은 120억불 이하를 요구했다. EC는 농업관세의 60% 이상 감축 요구에 대해 민감 품목에 대한 신축성 확보를 주장하고 있으며, 개도국의 공산품관세를 18% 이하로 낮추라는 미국과 EC의 요구에 인도와 브라질은 30%를 고집하고 있다.<sup>13)</sup>

협상의 중지와 결렬이라는 결과는 예상 밖의 것이다. 2004년 7월 미국과 EC 사이에 협상기본틀(framework)에 대한 합의가 전격적으로 도출된 후, 대다수는 도하라운드나 순조롭게 종료될 수 있을 것으로 예상했었다. 다자무역체제의 두 거대주주 사이에 합의를 도출하는 것이 문제이지, 이것만 이루어지면 다른 국가들은 두 국가의 압력과 부분적 양보 하에 동참하는 것이 과거의 상례였기 때문이다. 여기서 우리는 다자무역협상에서 나타나는 협상력 분포의 변화에 주목할 필요가 있다. 인도와 브라질에 의해 대변되는 개도국의 발언권과 협상력이 과거에 비해 엄청나게 커졌다는 점이다. 국제무역체제에 질적 변화를 가져왔던 우루과이라운드에서, 주요 협상 당사국은 Quad라 불리는 미국, EC, 일본, 그리고 캐나다였다. 이들 국가들이 일단 합의에 도달하면 나머지 개도국들은 그 합의를 수용하기에 급급했으며 자신들의 독자적 블록을 형성하여 선진국에 대항한다거나 협상진행과 결과에 영향력을 미칠만한 행동을 조직할 수 없었다. 개도국의 발언권 강화는 DDA가 개도국의 개발이슈를 의제로 내걸고 있다는 점에서 기인하기도 하지만, 보다 근본적으로는 WTO의 150여 회원국 가운데 2/3 이상이 개도국 지위에 있다는 사실에서 기인하는 것이다. 그러나 개도국의 발언권과 협상력 강화가, 개도국이 원하는 협상 목표를 달성하는데 실질적인 기여를 할 수 있을지, 다자무역체제의 형평성과 정당성 강화에 도움이 될 수 있을지, 개도국들이 내부적 응집력을 유지하여 단일한 목소리를 계속 낼 수 있을지는 아직 미지수이다.

한편, 도하라운드에서 한국은 농업, 서비스, 비농산물 시장접근, 무역규범, 환경 등 9개 분야별로 대응해 왔는데, 특히 우리에게 중요한 쟁점이 되었던 것은 농

13) 통상교섭본부 자료 "DDA 협상동향"을 참조할 것(<http://www.wtodda.net>). 한편 G-4 결렬 후 최근 제출된 의장초안과 관련해서는 대외경제정책연구원 자료 KIEP "오늘의 세계경제" 07-35호를 참조할 것.

업분야와 서비스, 그리고 무역규범분야라 할 수 있다. 아직 협상이 최종적으로 결정된 것은 아니나, 우리는(우루과이라운드 때와 유사하게) 농업부문에서 쌀 시장 개방을 막는데 총력전을 펼쳐왔던 것으로 보인다. 쌀의 관세화를 10년간 유예하여 연장하는 대신 최소수입무량(MMA)을 기존의 4%에서 7.8%까지 단계적으로 확대하는 것을 골자로 하여 미국 등 주요 수출국과의 쌍무적 합의를 이루었다. 서비스분야의 협상에서는 경쟁력이 있는 통신, 해운, 유통 분야에서는 상대국의 시장 개방을 요구하는 반면, 선진국의 개방 압력이 강한 시정각, 법률, 교육 분야에서는 점진적인 개방의 계획을 2003년 1차, 2005년 2차에 걸쳐 제출한 바 있다. 반덤핑, 상계관세 등 무역규율분야는 수출의 중요성이 큰 우리나라의 입장에서 대단히 중요한 협상분야이다. 각국이 보호주의를 목적으로 무역규율 자국법에 근거하여 일방적인 수입규제를 양산하고 있는 현 상황에서, 규칙 작성과정에 적극 참가하여 법적, 제도적 개선을 이루는 것은 특히 중요하다.<sup>14)</sup> Zeroing 금지, 조사개시요건 강화, 구성가격 산정기준 강화, 재심절차의 개선 등 여러 세부적인 사항에서 개선안을 제안하고 있으나, 미국의 완강한 반대로 인해 그 성과는 아직 미흡한 실정이다.

도하라운드에서 한국의 대응을 간략히 평가해 보자. 무역자유화가 이미 상당정도 진행되었고 교역의 규모가 세계 10위권인 한국으로서는 다자체제의 안정화와 도하라운드의 성공적 타결에 걸려있는 이해관계가 여타 개도국과 비교할 수 없을 만큼 크다. 우리의 이해관계와 일반 개도국의 이해관계가 크게 상이한 만큼, 브라질과 인도에 의해 개도국의 이해가 집중되어 대표되고 이것이 선진국의 이해와 전면적으로 충돌하는 현재 도하라운드의 양상은 우리에게 결코 바람직한 것이 아니다. 경제규모와 무역규모에서 중간 수준의 국가, 무역자유화에 일정한 이해를 공유하는 국가, 개도국에 대한 배려와 선진국의 양보를 촉구할 수 있는 국가, 양 그룹간의 타협을 촉진하고 다자체제의 안정화에 노력하는 국가들과 함께 현재의 난맥상을 극복하기 위한 제3의 그룹을 조직하려는 노력이 필요하다.<sup>15)</sup> 또한 아직도 중상주의적 보호주의 논리에 사로잡혀 도하라운드의 실패가 자신의 승리라고 생각하는 몇몇 강경 개도국 국가와는 협상과정에서 명확하게 선을 그을 필요가 있다.

14) 실제로 이제까지 한국이 WTO에 제소한 총 13건의 분쟁사건 가운데 12건이 상대국의 무역관련 규제조치를 대상으로 한 것이었다.

15) 이러한 그룹에 참여할 국가 중 하나는 중국이다. 중국 역시 다자체제의 안정화에 중요한 이익이 걸려 있기 때문이다.

둘째, 쌀 시장 사수를 다자협상의 모든 것으로 간주하고 총력전을 펼쳤던 과거 우루과이라운드에서의 오류는 이제 극복되어야 한다. 국내정치적 압력에 지나치게 연연하여 쌀 시장 사수를 위해 다른 협상분야에서 양보로 일관하거나 소극적으로 대응하는 것은 더 큰 이익을 해칠 수 있기 때문이다. 실상 순수하게 경제적 측면에서 보자면 쌀 시장 사수보다 무역관련규율의 개선과 이를 통한 수출의 증대가 더 큰 실익을 줄 수 있다. 또한 쌀의 관세화 10년 유예조치 역시 최소시장접근을 두 배 확대하고 여타의 부가양보를 대가로 하여 얻어낸 것인 만큼 실제적 보호효과와는 그리 크지 않을 수 있다. 관세화로의 이행이 불가피한 대세인 만큼, 맹목적으로 관세화 유예에 집착하기 보다는 적절한 시점에 관세화로 이행하는 문제를 신중히 검토할 필요가 있다.

다양한 의제가 동시다발적으로 논의되는 다자라운드의 특성 상, 협상의 각 의제마다 이해관계가 충돌하는 그룹이 상이하게 형성되는 것은 당연하다. 각 협상마다 유사한 입장을 가진 그룹을 적극적으로 형성하고 이들과 공조체제를 유지하거나 공동의 제안서를 제출하는 것은 우리의 취약한 협상력을 제고하는데 큰 도움이 된다. 특히, 미국의 일방적인 반덤핑, 상계관세조치에 대해 개선의 필요성을 공감하는 국가들이 다수 존재하는 만큼, 이들과의 긴밀한 공동행동은 절대적으로 필요하다 할 것이다.

## 2. 동아시아 지역주의와 한국

앞에서 본인은 지역주의와 양자주의를 구분하고, 전자를 지리적 인접성에 기초하여 형성되는 경제적, 정치적, 사회적 통합력의 강화 경향 및 이를 위한 정책적 제도적 협력과정으로 규정한 바 있다. 이러한 관점에 비추어, 동아시아의 지역은 한국, 중국, 일본과 ASEAN 회원 10개국으로 그 범위가 제한되며, 서아시아나 중동지역은 동일한 지역의 범주에 속하지 않는 것으로 간주할 수 있다. 동아시아 지역주의는 유럽이나 북미의 그것과는 대단히 상이한 역사적 경로를 밟아 왔으며, 여타 지역과 비교할 때 지역 내 구심력보다 원심력이 크게 작용해 왔다.<sup>16)</sup> 무역과

16) 세 지역에서 나타나는 차별성에 대해, 기존의 연구는 역사적 요인, 제도적 요인, 문화적 요인, 그리고 경제적 요인(역내 국가 간 경제발전단계 상의 동질성과 이질성 여부

투자에 있어 동아시아국가들 사이의 경제적 집중 정도는 상당히 높음에도 불구하고 이를 뒷받침할 정치적, 제도적 여건은 지체되어 동아시아의 독자적인 경제협력체는 아직 부재하다. 각 국가들 사이의 경제적 편차, 중국과 일본 사이의 강한 라이벌 의식과 공동리더십의 부재, 미국과 유럽 등 역외 시장에 크게 의존하는 무역구조 상의 특수성, 그리고 안보적 불확실성을 완화하기 위해서는 미국에 크게 의존할 수밖에 없다는 점 등이 “지역주의 없는 지역화(regionalization without regionalism)”라는 기형적 결과를 낳게 된 것이다.

지역 내 통합의 흐름과 관련하여 가장 주목되는 것이, ASEAN을 중심으로 한·중·일이 참가하는 ASEAN+3이다. ASEAN+3는 외환위기 이후 치앙마이 이니셔티브라는 통화스왑체계를 구축하는데 성공하였고, 동아시아자유무역지대(EAFTA)의 창설을 비전으로 제시하고 있으며, 동아시아의 국가들만으로 구성된다는 점에서 동아시아 지역공동체로서 발전할 잠재력을 가장 높게 갖춘 조직체라 할 수 있다.<sup>17)</sup> 한·중·일 삼국은 각각 ASEAN과 FTA 협상을 이미 시작하였고, 조만간 실현될 가능성이 높다. 그러나 그 허브가 되는 ASEAN 자체가 무역자유화의 정도나 내부적 통합력의 정도가 높지 못하다는 점, 중국과 일본에 의해 공동으로 발휘되어야 할 리더십이 양국의 갈등적·경쟁적 관계로 인해 원만하게 작동되기 어렵다는 점, 그리고 지역 내에서 중요한 영향력을 행사하는 미국이 아시아의 독자적인 경제블록화에 반대한다는 점 등에서 여전히 전망이 불투명하다.<sup>18)</sup>

지역 내 통합의 구심력이 취약한 상황에서 지역을 초월한 양자주의(CRTA)의 원심력이 크게 작동할 수밖에 없으며, 동아시아지역의 현실은 이를 잘 보여준다. ASEAN의 역내 자유무역 선도국인 싱가포르의 이미 ASEAN과 동아시아라는 지역을 뛰어넘어 미국, 칠레, 뉴질랜드, 오스트레일리아, EFTA, 요르단 등과 독자적인 FTA를 체결하였으며, 쿠웨이트, 카타르, 파나마, 페루 등과의 FTA 협상을 진행하고 있다. 태국은 오스트레일리아와 FTA를 체결함으로써 CRTA의 흐름에 동참하고 있다. 한국 역시 칠레, EFTA, ASEAN, 미국과 FTA를 체결하였고, EC와 캐나다와의 협상이 속도를 높여 진행되고 있는 반면, 오랜 준비기간을 거쳤던 일본과의

등) 등을 그 원인으로 지적하고 있다. 이에 대한 연구로는 Katzenstein 1996; Kahler 1995; Mansfield 외 1997; Mattli 1999; Coleman 외 1998 등을 참조할 것.

17) 이에 대한 낙관적 전망으로는 Bergsten 2002를 참조할 것.

18) 이러한 비관적 전망으로는 Lincoln 2004를 참조할 것.

FTA 협상은 교착에 빠져 있고 중국과는 아직 공동연구단계에 있다.

노무현 정부 초기 대외경제정책, 더 넓은 의미에서 외교정책의 기조로 내세웠던 것이 “동북아 평화와 번영 공동체” 구상인데, 이는 동북아평화공동체 건설, 동북아번영공동체 건설, 동북아 경제중심으로서 한국의 위상 정립 등으로 요약된다.<sup>19)</sup> 그 현실적 가능성과 우리의 역량에 대한 논란은 차치 하더라도, 이러한 구상의 밑바탕에는 동아시아 지역주의의 중요성에 대한 강조, 지역주의 현실화에 대한 높은 기대, 그리고 우리의 중심적 역할에 대한 자신감 등이 깔려 있었다고 볼 수 있다. 북핵문제 해결을 위한 다자적 틀인 6자회담을 발전시켜 동북아 다자안보체제를 건설하고, 한-중-일-ASEAN을 포괄하는 동아시아 FTA(EAFTA)를 성사시켜 중국과 일본의 분열을 막고 지역경제통합을 이룬다는 것이 비전으로 설정되었고, 여기에서 한국은 중국과 일본의 갈등을 조정하고 중재하는 균형자(?)로서 위치가 격상되었다.

이 구상에서 비록 미국을 배제한 동아시아국가들만의 경제협력체 건설이 명시적으로 제시되지는 않았으나, 당시 노무현 정권의 모호한 대미관과 맞물리면서 미묘한 파장이 일기도 했다. 동북아공동체 구상이 부분적으로나마 정책으로 현실화된 것이 한일 FTA라 할 수 있는데, 한일 FTA를 전략적 지렛대로 하여 한중 FTA를 견인하고, ASEAN을 중심으로 형성되고 있던 한-중-일 경쟁구도를 여기에 덧붙여 동아시아 FTA를 실현할 수 있다는 낙관론이 그럴듯한 시나리오로 제시되었다.<sup>20)</sup> 하지만 독도와 역사문제 등 민족감정을 자극하는 민감한 이슈가 계속 터져 나오고 농업분야에서 일본이 놀라울 만큼 완강한 보호주의의 태도를 고집함으로써, 결국 2004년 이래로 한일 FTA는 교착상태에 빠지게 되었다. 한-미 FTA 추진으로 통상정책의 기조가 급격하게 변화하면서 동북아공동체 구상은 비중 있는 정책으로서의 활력과 비전을 상실하게 되었지만, 완만하게나마 동아시아 지역협력의 제도적 틀이 마련되고 있음은 부인할 수 없다. 아래의 표에서 보듯, 한-싱가폴, 한-

19) 동북아 경제중심 건설전략에 대한 비판적 평가로는 정진영 2004를 참조할 것.

20) 한일 FTA의 진행과정에서, 본인은 이러한 시나리오의 문제점을 지적하고 한-미 FTA가 한중 FTA에 선행할 수 있음을 강조한 바 있다. 기본적으로 한국의 대외경제전략은 동아시아 지역의 국가들로만 구성되는 닫힌 지역주의를 지향해서는 안 되며 미국과 유럽 등과의 FTA를 동시다발적으로 추진하는 개방형 지역주의 전략이 되어야 한다는 것이다. 이에 대해서는 문돈 2004를 참조할 것.

표 3. 한국과 동아시아 지역 내 FTA

명칭	경과 및 결과
한-싱가폴 FTA	2003년 10월 협상개시선언, 2005년 8월 서명, 2006년 3월 발효
한-ASEAN FTA	2004년 11월 협상개시선언, 2006년 8월 상품무역협정 서명, 2007년 6월 상품무역협정 발효, 서비스 투자협상 진행 중
한-일 FTA	2003년 10월 협상개시선언, 2004년 11월 6차 협상 이후 교착상태
한-중 FTA	2007년 3월 산관학 공동연구 1차 회의

ASEAN FTA는 이미 타결되었고 중국과 일본 역시 ASEAN과의 포괄적 파트너십 협정을 이미 타결지었기 때문이다. 하지만 한·중·일이 공동으로 참가하는 단일한 경제협력체 건설을 통해서만 동아시아 지역주의가 실효성과 파급력을 지닐 수 있다는 점을 감안하면, 가까운 장래에 동아시아 지역주의가 뿌리내리기는 그리 쉽지 않아 보인다.

아이러니하게도, 내부적으로 정체된 EAFTA의 동력은 한-미 FTA나 한-EU FTA와 같은 외부적 충격에 의해 다시 점화될 수 있다. 아직 발효되지도 않은 한-미 FTA의 효과를 예단하기는 어렵지만, 농산물과 같은 일부 품목의 경우 한국시장에서 미국에게 부여된 특혜적 지위는 중국이 기존에 누려왔던 우위를 위협하게 될 것이고 이것은 중국으로 하여금 한국과의 FTA를 적극적으로 고려하게 만드는 요인이 될 것이다.<sup>21)</sup> 유사한 논리로, 우리나라의 대표적 대일 무역적자 품목인 기계류, 전자부품, 자동차부품, 화학제품, 정밀특수기계 등에서 그 수입선이 일본에서 미국이나 유럽으로 전환될 경우 일본 역시 FTA를 통해 한국시장에서 지위를 회복하는데 더 큰 관심을 기울이게 될 것이다. 이러한 현상은 NAFTA의 사례에서도 발견되는데, 1988년 미국과 캐나다의 FTA 체결이 미국시장에서 멕시코 상품의 경쟁력을 급격히 떨어뜨렸으며 그것이 1992년 멕시코가 NAFTA 참가로 정책을 급선회하게 된 중요한 이유였다는 주장이 바로 그것이다(Gruber 2000).

동아시아 지역주의에 대한 한국의 태도는 일관되게 개방적 지역주의를 옹호하는 것이 되어야 한다. 여기서 개방성이란 한편으로는 동아시아 지역만의 폐쇄적

21) 일부 경제학자의 연구에 따르면, FTA로 인한 수입대체효과가 가장 큰 부분은 농산물분야인데 주로 중국과 호주로부터 미국으로의 수입대체효과가 압도적일 것으로 추정된다고 한다.

블록화를 반대하고 다자주의·양자주의와 양립·병행할 수 있는 지역주의여야 한다는 것이고, 다른 한편으로는 그 속도와 대상설정에 있어 동아시아의 지역성이 우선적으로 고려되는 것이 아니라 경제적 실익과 대상의 준비정도에 맞게 동시다발적으로 추진되는 것이어야 한다는 것이다. 동아시아 지역주의와 지역을 뛰어넘는 양자주의는 시간적·논리적 선후관계로 이해되어서는 안 되며 각 흐름에 맞게 능동적으로 참여하는 것이 바람직하다. 이 과정에서 지역주의와 양자주의가 서로를 강제하여 시너지효과를 낼 수 있도록, 즉 지역주의의 진전이 그 학습효과를 통해 양자주의를 촉진하고 반대로 양자주의로부터 인입된 국가 간 경쟁 메커니즘이 지역협력에 기여할 수 있도록, 균형 있게 추진될 필요가 있는 것이다.

### 3. 지역초월 양자주의와 한국

1999년 시작된 칠레와의 FTA 협상이 2004년에 이르러서야 비준을 거쳐 발효된 것은, 양자 FTA에 대한 우리의 준비와 대응이 대외적으로 뿐만 아니라 대내적으로도 크게 부족했음을 보여준다. 한-칠레 FTA는 남미 시장에서 교두보를 마련한다는 목적 이외에도, 지역을 초월한 양자 FTA의 제도적 틀을 최초로 만들어보는 일종의 실험으로서 더 큰 의미가 있는 것이었다. WTO 회원국 대다수가 이미 양자 혹은 소수자 FTA에 적극 참여하고 있는 상황에서, 그 필요성에 대한 우리의 인식은 매우 늦었다고 할 수 있다. 또한 FTA 비준과정에서 엄청난 국내정치적 충돌과 파란을 겪고 나서야, 국내 통상정책의 중요성, 갈등을 조절하는 통합적 리더십의 중요성을 자각하게 되었다. 이후 우리의 통상정책은 지역을 초월한 FTA 보다 지역 내 FTA 추진에 더 큰 비중을 두었다고 볼 수 있는데, 앞서 설명한 바 있는 동북아 경제중심 구상과 맞물려 한-싱가포르, 한-일, 한-ASEAN FTA 등이 추진되었다. 미국, EC와 같은 거대경제시장과의 FTA는 그 충격을 고려하여 2005년까지도 여전히 중장기적 추진과제로 설정되어 있었으며, 오히려 멕시코와 캐나다, 또는 EFTA와의 FTA가 미국과 EC에 대한 일종의 우회전략으로 먼저 추진되었다.

이러한 점진적·우회적 접근은, 2006년 미국과의 FTA 추진의사를 전격적으로 표명함으로써 급변하게 된다. 추진대상의 우선순위는 완전히 뒤바뀌게 되었으며, 과연 한-미 FTA 추진이 준비된 것인가에 대한 의구심은 줄속추진 논란, 혹은 황당한 '음모론'을 낳게 되었다. 한-미 FTA를 지지할 이익집단은 전혀 준비되지 못한

채 정부의 일방적 발표를 접하게 되었으며, 당연히 반대집단의 강경한 목소리만 여론을 주도하게 되었다. 국제정치경제적 차원에서 양자 FTA의 중요성이 증대하는 추세를 설명하고 이에 대한 능동적 대처로 정책선회의 필요성이 설명되기 보다는 한-미 FTA의 핵심이슈에서 상대적으로 동떨어진 국내서비스분야의 경쟁력 강화를 협정의 주된 동기로 강변함으로써, 정책변화의 설득력과 타당성 자체가 거센 공격을 받게 되었다. 이는 통상을 둘러싼 국내정치의 측면에서, 여전히 우리 정부의 미숙함과 취약함을 보여주는 것이다. 정부의 일방적 주도과 시민사회의 배제, 피해 집단에 대한 보상과 조정의 대안 부족, 그리고 사회적 갈등을 수렴하고 제도화된 틀을 통해 해소하는 정치적 리더십의 부재 등 국내통상정치의 문제점은 여전히 개선되지 못하고 있는 것이다.

한편 한국의 입장에서 지역초월 양자협정의 전망은 어떠한가? 한-미 FTA 타결 후 한-EU, 한-캐나다 등 역외국과의 FTA 논의가 더욱 활성화되는 현상은 지역초월 양자주의가 상당 기간 한국 통상정책의 중심축으로 작동하리라는 것을 시사해 준다. 이미 우리나라는 각 대륙의 주요 수출대상국 또는 신흥시장들과 양자 FTA를 위한 공식협상에 돌입했거나 공동연구를 진행하고 있다(아래 표 참조). 경제적 효과의 측면에서 그 중요성의 편차는 있겠지만, 우리의 FTA 대상국은 앞으로도 계속 확대될 것이고 무역자유화의 폭 역시 더욱 확대될 것으로 예상할 수 있다. 양자 FTA의 본질적 추진동기가 상대시장에서 특혜적 지위를 확보하여 선발자의 이익을 누리거나 후발자의 불이익을 상쇄하는데 있다고 한다면, 양자주의의 도미노 현상은 불가피하다. 한-미 FTA가 한-EU FTA를 가속화시키는 데서도 이를 확인할

표 4. 한국과 지역 초월 양자 FTA

명칭	경과 및 결과
한-칠레 FTA	1999년 9월 협상개시선언, 2003년 2월 서명, 2004년 4월 발효
한-EFTA FTA	2004년 12월 협상개시선언, 2005년 12월 서명, 2006년 9월 발효
한-미 FTA	2006년 2월 추진발표, 2007년 4월 협상타결
한-EU FTA	2007년 5월 협상개시선언, 2007년 7월 2차 협상
한-멕시코 SECA	2005년 9월 추진합의, 2006년 6월 3차 협상
한-인도 CEPA	2006년 2월 협상개시선언, 2007년 4월 6차 협상
한-캐나다 FTA	2005년 7월 협상출범합의, 2007년 4월 10차 협상
한-MERCOSUR FTA	2006년 10월 공동연구 4차 회의

수 있다.

한-칠레, 한-EFTA 협상타결이 한-미, 한-EU FTA를 위한 일종의 예비 단련장이었다고 한다면, 한-미, 한-EU FTA는 우리나라의 통상정책 전반에 질적 변화를 가져올 전환점으로서의 의미를 가진다. 국내적으로 피해를 입는 부문에 대한 조정과 보상의 메커니즘을 확립하여 자유무역의 충격을 성공적으로 흡수해 나간다면, 국내산업의 효율성과 경쟁력을 획기적으로 상승시키는 계기가 될 것이다. 미국과 EC와 같은 주요 교역대상국과의 FTA는, 기존에 이들과 FTA를 맺고 있던 국가들과의 FTA도 매우 용이하게 체결할 수 있게 해준다. 일단 주요 대상국과 FTA를 맺음으로써 국내시장을 개방하게 되면, 여타 국가와의 FTA에서도 유사한 수준의 개방을 추가적 부담 없이 제공해 줄 수 있기 때문이다. 국내시장에서 여러 수출국들이 경쟁하게 함으로써 더 많은 소비자잉여를 거둘 수 있음은 물론 반대급부로 상대시장에 우월적 접근을 보장받을 수 있다는 것이, 더 많은 국가들로 하여금 양자 FTA의 흐름에 경쟁적으로 참가하게 하는 동기인 것이다. 이러한 맥락에서 볼 때, 현재 진행 중인 여러 FTA는 상대적으로 빠른 시간 내에 타결될 가능성이 높으며, 그 대상 역시 주요 FTA 체결국들과 기존에 FTA를 체결하고 있는 여러 국가들로 계속 확산될 가능성이 높다.

#### IV. 결론

이 글에서 본인은 현재 국제무역체제의 변화와 흐름을 다자주의, 지역주의, 양자주의로 구분하고, 특히 지역을 초월하여 활발하게 형성되고 있는 양자 FTA를 그 변화의 핵심적 요소라고 주장했다. 역외의 주요 무역 대상국 시장에 특혜적으로 접근함으로써 기대되는 선점의 효과, 인접 국가들에 대한 허브로서의 위상 정립 등 CRTA를 통해 기대되는 효과는 대단히 매력적인 것이어서, 앞으로도 더 많은 국가들이 더 적극적으로 이러한 무역협정에 나서는 것은 불가피할 것으로 예상된다. 이 점이 한국의 통상전략에 시사하는 바는 결코 작지 않다. 지역을 초월한 FTA가 빠르게 확산되는 국제무역질서의 변화 속에서, 우리가 설정한 '개방형 통상국가'의 목표, 그리고 그 수단으로서의 '전방위적인 FTA의 추진'은 기본적으로 올바르고 정당한 방향이라 평가할 수 있으며, 어찌 보면 우리가 선택할 수밖에 없

는 유일한 대안이다. 강화되는 권역별 지역주의에 대응하여 역외국으로서의 차별적 조치들을 회피하기 위해서, 타국가들이 맺는 CRTA에 의해 주요 수출시장에서의 경쟁력 하락을 막기 위해서, 선도적으로 CRTA를 체결하여 시장선점과 경쟁력 강화의 이익을 누리기 위해서, 나아가 동아시아지역의 허브로 투자유치와 지역통합의 구심 역할을 하기 위해서도 전방위적 FTA전략은 적극적으로 추진되어야 한다.

그러나 이러한 전략을 추진하기 위한 전제에 대한 고민은 다시금 국내정치적 문제로 우리의 주의를 환기시킨다. 세계화와 개방화의 충격에서 단순히 이것에 반대함으로써가 아니라 어떻게 능동적으로 적응함으로써 경제적 효율과 사회적 통합을 달성할 것인가? 개방과 변화에 의해 손해를 입는 집단을 어떻게 보상하고 재배치함으로써 정치적·사회적 통합력과 안정성을 유지할 것인가? 유능하고 효율적인 거버넌스 체계와 통합적 리더십을 구축하여 어떻게 사회적 갈등을 치유하고 조정할 것인가? 이에 대한 적절한 해답이 제시되고 사회적 합의가 도출되지 못한다면, 개방형 통상국가라는 목표와 전방위 FTA 추진전략은 거센 저항과 역풍 속에 실종될 것이고 그 결과는 가속화되어 진행되는 세계무역질서의 변화에서 낙오되는 것이다.

## 참고문헌

- 대외경제정책연구원. 2007. “오늘의 세계경제” 07-35호.
- 문 돈. 2004. “한일 FTA의 정치경제적 효과: 개방형 FTA의 중요성에 대하여.” 『사회과학논총』 22집. 경희대학교.
- \_\_\_\_\_. 2007. “한국과 WTO 분쟁해결기구: 분쟁해결전략에 대한 법경제학적 접근.” 초고.
- 정진영. 2004. “변방에서 중심으로?: 한국의 동북아 경제중심 건설을 위한 대외전략.” 『한국과 국제정치』 20집 1호.
- 최태욱. 2001. “대외통상정책의 국제정치와 국내정치: 한일 FTA를 중심으로.” 『한국정치학회보』. 한국정치학회.
- 통상교섭본부. 2007. 『DDA 협상동향』 1호. <http://www.wtodda.net>.
- Baldwin, Richard E. 1995. “A Domino Theory of Regionalism.” R. Baldwin, P. Haaparanta, and J.

- Kiander, eds. *Expanding Membership of the European Union*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Baldwin, Richard E. 2006. "Multilateralising Regionalism: Spaghetti Bowls and Building Blocs on the Path to Global Free Trade." *The World Economy* 29 (11).
- Bhagwati, Jagdish, and Arvind Panagariya. 1996. "Preferential Trading Areas and Multilateralism- Strangers, Friends, or Foes?" Jagdish Bhagwati and Arvind Panagariya, eds. *The Economics of Preferential Trade Agreements*. Washington, D.C.: The AEI Press, 1-78.
- Coleman, D. William, and Geoffrey R. D. Underhill, eds. 1998. *Regionalism and Global Economic Integration: Europe, Asia and the Americas*. Routledge.
- Crawford, Jo-Ann, and Roberto V. Fiorentino. 2005. "The Changing Landscape of Regional Trade Agreements." World Trade Organization. Geneva: WTO Publications.
- Fiorentino, Robert V., Luis Verdeja, and Christelle Toqueboeuf. 2007. "The Changing Landscape of Regional Trade Agreements: 2006 Update." WTO Discussion Paper No. 12.
- Frankel, Jeffrey. 1997. *Regional Trading Blocs in the World Economic System*. Washington DC: Institute for International Economics.
- Frankel, A. Jeffrey, ed. 1998. *The Regionalization of the World Economy*. The National Bureau of Economic Research. Chicago: The University of Chicago.
- Gruber, Lloyd. 2000. *Ruling the World: Power Politics and the Rise of Supranational Institutions*. New Jersey: Princeton University Press.
- Jackson, John H. 1997. *The World Trading System: Law and Policy of International Economic Relations*. Second Edition. The MIT Press.
- Kahler, Miles. 1995. *International Institutions and the Political Economy of Integration*. The Bookings Institution.
- Katzenstein, J. Peter. 1996. "Regionalism in Comparative Perspective." *Cooperation and Conflict* 31(2), 123-59.
- Krugman, Paul. 1993. "Regionalism versus Multilateralism: Analytical Notes." Jaime de Melo and Arvind Panagariya, eds. *New Dimensions in Regional Integration*. Cambridge, UK: Cambridge U. Press, 58-84.
- Kupchan, Charles A. 1997. "Regionizing Europe's Security: The Case for a New Mitteleuropa." Mansfield and Milner, eds. *The Political Economy of Regionalism*. New York: Columbia University Press.
- Lincoln, J. Edward. 2004. *East Asian Economic Regionalism*. The Bookings Institution.
- Lloyd, J. P., and Donald MacLaren. 2003. "The Case for Free Trade and the Role of RTAs."

- Seminar on Regionalism and the WTO. Geneva.
- Mansfield, D. Edward. 1998. "The Proliferation of Preferential Trading Arrangements." *The Journal of Conflict Resolution* 42.
- Mansfield, Edward D., and Eric Reinhardt. 2003. "Multilateral Determinants of Regionalism: The Effects of GATT/WTO on the Formation of Preferential Trading Arrangements." *International Organization* 57 (Fall), 829-62.
- Mansfield, Edward D., and Helen V. Milner. 1999. "The New Wave of Regionalism." *International Organization* 53 (3), 589-627.
- Mathis, James H. 2002. *Regional Trade Agreements in the GATT/WTO*. T.M.C. Asser Press.
- Mattli, Walter. 1999. *The Logic of Regional Integration: Europe and Beyond*. Cambridge University Press.
- Panagariya, Arvind. 2000. "Preferential Trade Liberalization: The Traditional Theory and New Developments." *Journal of Economic Literature* 38 (2), 287-331.
- Perroni, Carlo, and John Whalley. 2000. "The New Regionalism: Trade Liberalization or Insurance?" *Canadian Journal of Economics* 33 (1), 1-24.
- Pomfret, Richard. 1997. *The Economics of Regional Trading Arrangements*. Oxford University Press.
- Sapir, Andre. 2001. "Domino Effects in Western European Regional Trade, 1960~1992." *European Journal of Political Economy* 17 (2), 377-88.
- Soderbaum, Fredrik, and Timothy M. Shaw, eds. 2003. *Theories of New Regionalism*. International Political Economy Series: Palgrave Macmillan.
- Srinivasan, T.N. 1998. "Regionalism and the WTO: Is Nondiscrimination Passe?" Anne Krueger, ed. *The WTO as an International Organization*, 329-52. Chicago: Chicago University Press.
- Whalley, John. 1998. "Why Do Countries Seek Regional Trade Agreements?" Jeffrey A. Frankel. *The Regionalization of the World Economy*, 63-83. Chicago: University of Chicago Press.
- World Bank. 2000. *Trade Blocs*.
- World Bank. 2005. *Global Economic Prospects 2005: Trade, Regionalism, and Development*.
- World Trade Organization, Committee on Regional Trade Agreements, 2000. Mapping of Regional Trade Agreements (WT/REG/W/41).
- World Trade Organization. 2005. "Regionalism: Friends or Rivals?" ([http://www.wto.org/English/thewto\\_e/whatis\\_e/tif\\_e/bey1\\_e.htm](http://www.wto.org/English/thewto_e/whatis_e/tif_e/bey1_e.htm), 2007년 5월 3일 검색)

