

시대의소리

제4호

2004 · 6 · 1

||| 교양사회

시대의소리

4

2004
Summer

1부 FTA의 이해

FTA란? / FTA와 WHO / FTA현황	5
FTA규정 / FTA의 경제적 효과	

2부 FTA의 현장

자유화의 '초석' 인가 '걸림돌' 인가 - 최영중	46
북미자유협정의 평가 - 조찬수	64
동아시아 FTA 전망 - 진시원	80
FTA와 대만경제 - 황조인	96
한국의 FTA 추진전략 - 진시원	110
한일자유무역협정의 전망 - 오쿠다 사토루	135

특 집

자유무역협정

시대의 논단

이라크의 현재와 미래	144
-------------	-----

포커스

러시아에서 확산되는 소련 로스탈지아	166
힐러리 클린턴의 세계상	175

News Relay

아부 그라이브 수용소의 고문	183
-----------------	-----

Archive

Q & A ; 이라크의 미래	197
-----------------	-----

특 집

자유무역협정

1부 FTA의 이해

- ◇ FTA란?
- ◇ FTA와 WHO
- ◇ FTA의 현황
- ◇ FTA의 규정
- ◇ FTA의 경제적 효과

FTA



FTA의 이해

정리 / 교양사회

FTA



FTA란?

FTA(Free Trade Agreement ; 자유무역협정)는 일반적으로 복수의 국가, 지역들이 관세 등 무역장벽을 철폐, 자유로운 무역을 실현하기 위하여 체결하는 협정을 말한다. 이에 대해, 관세동맹은 가맹국, 지역 간의 자유무역은 물론 이에 추가하여, 대외관세도 공통으로 하고 있는 점이 다르다. FTA가맹국들의 대외관세는 제각각이다. FTA는 북미자유무역협정(NAFTA)이 대표적이며, 관세동맹의 대표는 유럽연합(EU)이다. 세계의 지역통합의 압도적 다수가 FTA이기 때문에 편의상 관세동맹도 FTA에 포함하는 것이 일반적이다.¹⁾

FTA는 가맹국의 합의로 제멋대로 체결할 수 있는 것은 아니며, 이는 어디까지나 WTO가 정한 조건에 합치하지 않으면 안 된다. FTA가 WTO의 '무차별원칙' ('관세 및 무역에 관한 일반협정' (GATT)제1조의 최혜국대우)의 예외로서 인정되고 있기 때문이다. FTA의 체결 조건은 GATT 제24조에 규정되고 있다. 그것은 ①실질

적으로 모든 무역을 자유롭게 한다. ② 10년 이내에 FTA를 발효시킨다. ③ FTA를 체결하기 전보다 (타국에 대한) 무역장벽을 높여서는 안 된다 는 것 등의 세 가지다. ①의 '실질적으로 모든'은 왕복무역 액의 90%로, 농업 등 어떤 산업을 제외하는 것은 인정되지 않는다고 일반적으로 해석된다. 단지 WTO는 개발도상국에 대해서는 선진국과는 다른 취급이 인정되며(수권조항이라는), 개발도상국 간의 FTA는 GATT 제24조에 따라야 할 것인가가 확정되어 있지 않으며, AFTA(ASEAN 자유 무역지역)도 이 조건에 합치하지 않는다. FTA를 체결할 때 문제가 되는 것은 ①에 큰대 농업 등 국제경쟁력이 약한 산업(센시티브산업)을 어떻게 취급할 것인가 ② 우회수입을 방지하기 위해 원산지 룰을 어떻게 결정할 것인가 등이다. 최근의 FTA는 무역의 자유화만이 아니라, 서비스, 투자, 정부조달, 지적 재산권, 규격 등의 상호승인 등 대상범위가 확대하고 있는 것이 특색이다.

FTA의 경제적 효과는 가맹국간의 무역확대, 가맹국에의 외국투자의 증가 등과 함께, 최근에는 경쟁의 활발성이나 경제개혁의 촉진 등 경제를 활성화시키는 효과가 중시되고 있다. FTA가 증가됨에 따라, FTA를 체결하지 않음으로 인한 불이익마저 나타나고 있다. 체결을 위한 준비 중에 있는 주목할만 한 FTA에는 북중남미 34개국을 포용하는 미주자유무역지역(FTAA), EU의 확대, 중국과 ASEAN의 FTA 등이 있다. 아시아태평양경제협력기구(APEC)는 지역협력기구나, FTA는 아니다. APEC의 무역자유화는 참가국이 자주적으로 행하는 '비 구속'적인 것으로, 여기서의 자유화는 참가국이외에도 적용되는 '열린 지역주의'이기 때문이다.

FTA와 WTO

〈룰의 배경과 과제〉

WTO협정의 전신이며, 현재도 WTO체제 물품무역을 규율하는 국제협정으로서 중요한 의의를 가지고 있는 '관세 및 무역에 관한 일반협정'(GATT)은 특정 가맹국끼리 체결하는 무역자유화를 위한 협정을 ①관세동맹(Custom Union), ②자유무역지역(Free Trade Area), ③그들의 형성을 위한 중간협정(Interim Agreement)

1) FTA에 근거하여 형성된 자유무역지역에서는 가맹국들 간의 관세 철폐 등 역내무역이 자유화되나, 역외국가에 대한 관세는 독자적으로 설정한다. 한편, 관세동맹은 역내무역의 자유화는 물론, 역외국에 대하여 통일한 관세를 설계하고 있다. 따라서 일반적으로는 관세동맹도 FTA에 포함하여 사용하고 있으며, 양자를 구별할 필요가 있을 때에 한에 이들을 나눠 사용한다.

의 세 가지로 분류하고 있다 (제24조). 관세동맹과 자유무역지역의 차이는, 전자가 구성국 끼리 역외에의 관세율, 통상규칙을 동일하게 하지 않으면 안 되는데 반해, 후자는 이를 동일하게 할 필요가 없다는 점이다. 역내의 관세, 제한적 통상규칙을 철폐하는 것으로 역내의 무역을 자유화하는 것은 양자에게 공통적 요소다.

우루과이 라운드교섭 결과, 새롭게 책정된 서비스 무역에 관한 일반협정(GATS)에도, GATT 제24조와 거의 비슷한 형태로 경제통합에 관한 규정이 내포되어 있다.(제5조). WTO에서는 위의 ①-③의 협정을 총칭하여 ‘지역무역협정’(Regional Trade Agreement)라고 부르고 있으나, 여기서는 이들 지역통합, 경제통합을 목적으로 하는 협정을 ‘자유무역협정’(FTA)라고 부른다. FTA는, GATT 제24조 및 GATS 제5조에 의해, 역외에 대해서 장벽을 높이지 않을 것과, 역내에서의 장벽을 실질적으로 모든 무역에서 철폐하는 것 등 일정 조건아래서, 최혜국대우원칙의 예외로서 정당화된다. 예컨대 FTA 등에 의한 지역통합의 결과, 역내의 무역이 자유화되었다고 해도, 역외에 대해서 장벽을 높이려고 할 경우에는 WTO룰에서는 허용되지 않는다. 이렇듯 WTO는 전반적으로는 FTA에 대해서 엄격한 태도로 임하고 있다. 그러나, 이러한 엄격한 룰에도 불구하고 WTO가맹국 가운데 어떤 FTA도 체결하지 않고 있는 나라는 대만, 홍콩 등 아주 소수에 머물고 있으며, 이들 나라나 지역에서도 FTA체결 움직임이 활발 화되고 있기 때문에, FTA가 세계적으로 확대되고 있음은 의심의 여지가 없다. 이러한 현상을 고려하면, 지금 문제로 삼아야 할 것은, WTO의 룰이 현실에 입각한 것인가 아닌가 하는 점이다.

FTA를 지금 이상으로 보급, 전개시켜야 할 것이라고 생각하는 사람들은 기존의 WTO룰이 너무나 경직되어있다고 본다. 한편, WTO체제하에서의 다각적 무역규율을 중시하는 입장에서는, 현실과 같은 FTA의 확대는 우려할만한 상태며, 각종 협정이 각국 간에 거미줄과 같이 서로 얽혀져 있는 사태는, 각 국간의 차별을 조장하고, 제도의 운용을 곤란하게 한다는 비판이 있다. 이 입장에서는 WTO에 의한 FTA 규율을 일층 강화해야 한다고 하는 결론이 도출된다. 사태를 더욱 복잡하게 하는 것은, 개발도상국의 특별취급이다. GATT는 종래, 개발도상국에 대해서는 ‘다르고, 또, 특별한 대우’(Special and Different Treatment)를 인정해 왔다. FTA에 관해서도, 1979년의 동경라운드에서 채택된 수권조항(Enabling Clause)에서 개발도상국의 특별취급을 인정하고 있다. 또 수권조항에 있어서 마저 구체되지 않는 특정 개발도상국에 대한 특혜공여에 대해서는 WTO의 의무에서의 일탈이 웨이버(Waiver ; 의무면제)라고 하는 형태로 인정되는 경우가 있다. 이들 특혜협정도, 형

식적으로는 FTA라고 하는 체제를 취하는 경우가 많다. WTO의 신 라운드는 정식으로는 ‘도하 개발아젠다’라고 불려질 정도로 개발도상국의 존재를 의식한 것으로 되어 있기 때문에 개발도상국이 구성국으로 되어 있는 FTA를 WTO를 에서 어떻게 취급할 것인가 하는 문제도 중요한 과제가 되고 있다.

〈GATT와 FTA〉

GATT는 제1조에서 최혜국대우를 기본적으로 규정하고 있으며, 가맹국이 특정국과의 사이에서만 관세를 인하하는 것은 원칙적으로 허용치 않게 하고 있다. 그러나 관세동맹 및 자유무역지역의 설정 및 그를 위한 중간협정 체결이, 역내와 역외국과의 무역에 대한 장애를 일으키지 않고, 역내의 무역을 용이하게 한다는 목적을 가질 경우는, 무역자유화의 전지에서 허용될 수 있다는 입장에서, 제24조 및 8의 각 요건에 적합 할 것 (특히, ①협정체결 전 보다도 대외무역을 제한적으로 하지 않을 것과, ②관세 그 밖의 제한적 통상규칙을 구성지역 간의 실질상의 모든 무역(substantially all trade)에 대해서 폐지하는 것의 두 가지 점이 중요하다)을 조건으로 FTA를 최혜국 대우원칙의 예외로 인정하고 있다.

GATT체제(48년-94년)아래서는 많은 관세동맹, 자유무역지역에 대해서 GATT 제24조와의 정합성의 문제가 심사됐다. 구체적으로는, 체약국 단 - GATT은 WTO와는 달리, 조직적 규정을 가지고 있지 못하기 때문에, 모든 중요한 결정은 ‘체약국단’이 행하는 것으로 되어 있다 - 에 통보된 개개의 FTA에 설치된 작업팀이 심사를 담당했다. 그러나 24조에는 ‘실질적으로 모든 무역’, ‘그 밖의 제한적 통상규칙’, ‘전체로서 ---고도한 것이나 또는 제한적 것이어서는 안 된다’ 등, 다양한 해석을 허용하는 내용이 많이 사용되고 있기 때문에, FTA의 GATT 정합성 심사는 대부분의 경우, 제24조의 내용해석을 둘러싸고 대립, 작업팀 보고서는, ‘GATT 정합적이다’고 주장하는 FTA의 가맹국 측과 ‘GATT 비정합적인 점이 있다’고 주장하는 비가맹국의 두 가지 상반된 주장 모두를 병기하는 것으로 끝나고 있다.

GATT 제24조의 해석은 57년의 ‘유럽경제공동체’(EEC)를 설립한 로마협정에

지역통합, 경제통합을 목적으로 하는 협정인 FTA 등에 의한 지역통합의 결과, 역내의 무역이 자유화되었다고 해도, 역외에 대해서 장벽을 높이려고 할 경우에는 WTO룰에서는 이가 허용되지 않는다. 이렇듯 WTO는 전반적으로는 FTA에 대해서 엄격한 태도로 임하고 있다.

대한 심사에서 문제가 된 것에서 시작, 94년 말까지 심사를 종료한 69건 가운데, 정합성의 문제에 대해 합의에 이를 수 있었던 것은 겨우 6건이었다. 또 거의 대부분의 FTA의 심사에서 GATT 제24조와의 정합성에 대한 의견이 대립했음에도 불구하고, FTA에 근거한 특별조치가 GATT제24조에서 정당화될 것인가 아닌가에 대해 분쟁처리소위원회에서 논의되었던 것은 GATT의 전 기간을 통해서 3건밖에 없으며, 파렐보고도 미 채택인체였다.

〈우루과이 라운드와 FTA〉

우루과이 라운드교섭에서는, ‘GATT조문’ 교섭 그룹에서, 제24조의 해석을 곤란하게 하고 있는 불명확한 요건을 없애기 위한 토론이 행해졌다. 그 결과, ‘관세의 전반적인 수준’에 관한 요건에 대해서는, WTO협정의 일부를 구성하고 있는 ‘GATT 제24조의 해석에 관한 양해’에서, 그때까지 유럽공동체(EC)가 전통적으로 사용해 왔던 산술평균이 아니고, 무역량을 가미한 가중평균을 사용하는 것이 명기되었다. 그러나 ‘실질적으로 모든 무역’에 관한 요건에 대해서는, 주요산품을 제외하는 것은 인정하지 않게 하는 제안이 나왔으나 합의에 이르지 못했다. 일반적으로 ‘실질적으로 모든 무역’에 대해서는, 무역량을 증시할 양적기준과, 어떤 ‘중요’ 섹타의 배제도 인정하지 않는다고 하는 질적 기준 두 가지 입장이 있으며, 이들은 상호배타적이지 않는 것으로 여겨지고 있으나, 무엇으로 ‘실질적으로 모든 무역’으로 할 것인가의 기준에 대해서는 GATT시대로부터 오늘날에 이르기까지 합의가 이뤄지지 않고 있다.

‘GATT 제24조의 해석에 관한 양해’의 그 밖의 개선점으로서, ①중간협정의 존속기간은 원칙적으로 10년 이내로 할 것 ②관세동맹의 구성국이 양허 관세율을 초과한 관세를 인상할 경우는 관세양허의 변경 등을 행하기 전에, 그것에 의해 영향을 받을 제3국이 관세동맹의 결성에 의해 편익을 받을 경우가 있더라도 보상을 제공할 의무는 없는 것 등이 확인된 점이다. 이 밖에, 서비스분야에 대해서는, GATS 제5조(경제통합)에 GATT 제24조5 및 8과 같은 규정이 설계되었으나, GATS에는, 관세동맹과 자유무역지역의 구별이 없을 뿐 아니라, 대상범위도 ‘실질적으로 모든 무역’이 아니라, 보다 완화된 ‘상당한 범위의 분야’라고 하는 표현이 사용되고 있다. 단지 ‘이 요건은, 분야의 수, 영향을 받는 무역의 량 및 제공의 형태에 의해 이해한다. 이 요건을 충족키위해서는, 당해협정은 어떤 제공의 형태에 대해서도 사전

에 배제할 것을 정해서는 안 된다'고 하는 주석이 있음에 유의할 필요가 있다.

〈지역무역협정위원회(CRTA)에서의 검토〉

1995년1월에 발족한 WTO아래서는, FTA의 증대에 따라, 기존협정의 정기통보 심사부담이 증대하는 것을 염려했다. 때문에, 심사의 효율화를 목적으로 하는 단일의 위원회에 의한 심사체제에의 이행이 합의돼, 96년2월의 일반이사회에서의 지역통합에 대한 전문위원회로서 지역무역협정위원회(CRTA)가 설치됐다. CRTA에서는 종래 물품이사회, 서비스이사회 및 무역개발위원회(CTD)아래서, FTA에 설치된 개별 작업부가 행하고 있던 심사를 통일적으로 실시, 심사의 효율화를 도모하는 것 이외에, 지역통합이 다각적무역체에 미친 영향의 분석 등을 검토하는 것이 합의됐다. 구체적으로는 ①통보된 FTA의 심사, ②기존협정의 실시상황통보체제의 검토, ③심사절차의 개선책의 검토, ④다국간무역체제에 대해 FTA가 가진 시스템적 문제 및 양자의 관계의 검토 등이 추가사항이 됐다.

① FTA의 심사

CRTA연차보고서에 의하면, 2001년10월 현재, 110개의 협정이 심사중이다. FTA의 심사는 사실심사는 진전되고 있으나, 결과로서 CRTA 설치 후 심사보고서가 채택에 이른 예는 없다. 이것은 GATT시대로부터의 관행을 계승하여, 채택에 회합 출석 국에 의한 합의를 필요로 하기 때문이다.

② 기존협정의 실시 상황의 보고를 개선하기 위한 검토

‘GATT 제24조의 해석에 관한 양해’ 11에 의해, 기존의 FTA는 2년마다 실시상황 보고가 의무 지워져 있으나, 지금까지 보고가 행해진 FTA는 없는 형편이다. 한편 서비스에 대해서는 정기적 보고가 의무 지워져 있지 않으며, 또 수권조항 아래 있는 FTA는 CTD에 보고되게 되어 있으나, WTO협정과의 정합성을 판단하기 위한 충분한 보고가 행해지고 있지 않다고 하는 문제도 있다. 이 때문에 협정실시의 보고를 개선하기 위한 검토가 진행되고 있다. 실시상황의 투명성을 향상시키는 것은 유익하나, 상세한 보고를 행하는 것의 부담, 법적 의무를 초월한 새로운 의무, 무역정책검토제도(TPRM)와의 중복 등을 고려하여, 통보의 구체적 방책이 의논되고 있다. 이 점에 대해서는, 2002년에 WTO사무국의 체제가 변경돼, TPRM 담당국과 CRTA담당국이 통합되었기 때문에, 어느 정도의 진전이 기대될지도 모른다.

③ 신규협정 심사절차의 개선책 검토

신규의 FTA심사에서는, 위의 문제점을 개선키 위해, 정보제공의 표준 포맷 및 심사절차의 표준화가 검토되고 있다. 표준 포맷에 대해서는, 물품 및 서비스의 양 분야에 관한 비구속의 가이드라인으로 합의에 이르러, 또 심사절차에 대해서도 통보의 타이밍, 심사의 표준처리기간 및 심사보고서의 구성 등에 대해, 비구속적 가이드라인이 앞으로 재평가되어 개선해 갈 것에 합의에 이르고 있다.

④ 다각적 무역체제 가운데 FTA가 가진 체계적인 문제의 검토

CRTA에서는 소위 체계적인 문제에 대해서, 지금까지 개별심사에서 논의나 해석의 차이까지를 포함한 논점을 정리한 체크리스트가 작성돼, 이것을 근거로 개별 논점에 대해서 논의가 진전되고 있다. FTA가 관세이외의 그 밖의 통상규칙에 대해서 역외에 대해서 장벽을 올렸는지 여부를 판단하기 위해 필요한 GATT 제24조5항 및 8항의 ‘그 밖의 통상규칙’의 개념에 대해서나, ‘실질적으로 모든 무역’의 기준에 관한 작업등으로부터 논의가 개시되고 있으며, 사무국에 의한 조사 등의 자료(일례로서 WT/REG/W/37, 2 March 2000)가 제출되고 있다.

〈분쟁처리절차와 FTA〉

WTO의 분쟁처리제도는 ‘다각적 무역체제에 안정성 및 예측가능성을 줄 중심적 요소’(분쟁해결양해 : DSU 제3조 2)로 여겨지고 있다. 여기서 중요한 것은, WTO의 구조 외에서 일방적체제의 위협을 무기로 분쟁해결을 도모할 움직임이 봉쇄되고 있는 것이다. DSU 제23조1은, ‘가맹국은, 대상협정에 근거 의무에 대한서의 위법 그 밖의 이익의 무효화 혹은 침해 혹은 대상협정의 목적의 달성에 대한 장해에 대해 시정을 요구할 경우, 이 양해에 정해진 규칙 및 수속에 의한 것으로, 또 이것을 준수한다’고 한, 제23조2는 보다 구체적으로 파넬 절차를 경유하지 않고 일방적으로 협정위반을 인정해서는 안 되는 것과, WTO의 승인 없이 제제를 발동해서는 안 된다고 규정하고 있다.

이것은 우루과이 라운드의 큰 성과의 하나다. 과거 미국은 1974년, 통상법 301조를 근거로, 타국의 ‘불공정 무역관행’에 대한 제재로서 일방적 수입제한조치를 발동하고 있거나, 혹은 그것을 발동할 것을 위협하는 것을 반복하면서 당해국과의 통상교섭에 임하는 것이 비일비재했다. 이러한 미국의 소위 공격적 일방주의를 봉쇄하는 것은 EU, 일본, 인도, 그 밖의 주요국이 공통하여 우루과이라운드에서 추구한 과제였다. 미국은, 최종적으로는 분쟁처리제도의 효율성, 유효성을 GATT시

대보다도 비약적으로 높이기 위한 목적으로, DSU 제23조의 규율을 받아드렸던 것이다. 효율성, 유효성강화는 기본적으로 GATT시대의 분쟁처리제도(79년과 88년의 분쟁해결양해에 의해 상당히 정교한 체계가 만들어 졌다)를 발전시키는 형태로 행해졌으나, 특히 패널절차의 중요국면에 자동성을 도입한 것과, 분쟁처리에 요하는 기간을 (통상법301조 아래서의 시간적 구조와 정합적인 모습으로)한정한 것이 중요하다. 패널수속의 자동성이란 ①분쟁처리 패널의 설치(DSU 제6조1), ②패널 보고서의 채택 (동 제16조4, 제17조14), ③권고불실시의 경우 제재승인(동 제22조6)이라는 내용으로 구성된 행위에 대해서는, 분쟁해결기관(DSB)의 의사결정에 ‘역합의 방식’을 도입, ①-③의 의제를 취급하는 DSB의 회합에서 당해행위를 하지 않는다고 하는 명시적 합의가 성립하지 않는 한, DSB는 당해행위를 한 것으로 본다고 하는 것이다. 통상 그러한 합의가 성립하는 것은 있을 수 없기 때문에, 이 GATT이사회와 같은 ‘폐소’ 당사국이 보고서의 채택을 저지하는 것으로 분쟁처리 수속이 중단되는 등의 사태는 없어졌다. 이 때문에, GATT시대에는 피 제소국의 국내정책상, 실사가 곤란해 패널 보고서가 미 채택된 사건(예컨대, 모두가 EC가 제소된 사건인 ‘바나나사건’이나 ‘홀몬 육류 사건’)이 WTO 아래서 다시 제소되고, 이 보고서가 자동적으로 채택돼, 제도의 협정정합성을 요구하는 패널권고의 조기이행을 피 제소국 측이 요구된 사태가 생기고 있다. 분쟁처리제도는 GATT로부터 WTO으로의 이행하는 과정에서 커다란 변화를 일으켰다고 봐도 좋다.

FTA를 둘러싼 사건도 예외는 아니다. GATT시대에는, GATT 제24조의 해석이 문제가 된 패널사건이 3건 있었으나, 어느 것이나 보고서는 미 채택으로 종료되었다. WTO체제 아래서는 DSB에서는 패널 보고서가 없었으면(상소된 경우에는)상급위원회보고서는 자동적으로 채택된다. WTO의 아래서의 분쟁처리에서 GATT 제24조의 해석이 문제가 된 사건은 더러 있으나, 가장 중요한 선례는, ‘터키 섬유사건’(Turkey-Restrictions on Imports of Textile and Clothing Products, WT/DS34, Panel and Appellate Body reports adopted on 29 November 1999)다. 이 사건은 EC와 관세동맹을 체결한 터키가, EC가 실시하고 있는 섬유의 수입제한 범위(‘섬유제품의 국제무역에 관한 범위’-MFA)에 유래하는 것으로, WTO섬유협정에서도 그 존속은 인정되고 있다)가 터키 경유의 우회수입으로 침탈되는 것을 예방키 위한 명목아래, 새로운 섬유수입범위를 설정한 것에 대해서, 인도가 GATT제11조(수량제한의 일반적 금지)에 위반한다고 제소한 것이다. 터키는 당해 섬유수입제한은 EC와의 관세동맹을 유지하기 위한 불가결한 것으로, GATT 제

24조에서 정당화된다고 주장했다. 페널은 이 항변을 인정하지 않고, 인도 승소의 보고서를 발표했으며, 터키가 이것을 불복하여 상급위원회에 상소했다.

상급위원회는 GATT 제24조는 GATT의 일반원칙에 대한 예외이기 때문에, GATT 비정합적 조치에 대한 정당화 근거가 될 수 있다고 하고, 그러한 조치가 정당화될 경우에 대해서 아주 엄격한 해석을 하고 있다. 즉 ①당해 FTA(본건의 경우는 관세동맹)이 GATT 제24조5(a) 즉 종전보다도 무역제한적이 되어서는 안 된다고 하는 조건 및 GATT 제24조8 (a) 즉 ‘실질적으로 모든 무역에 대해서’의 관세 그 밖의 제한적 통상규칙의 폐지의 양 조건을 완전히 충족하고 있으며, 또 ②당해 조치가 관세동맹의 결성, 유지에 필요불가결할 경우에 비로써 정당화된다는 것이다. 상급위원회는 ①에 대해서는 본건에서는 논점이 되지 않았다는 이유로 판단을 내리지 않고, ②에 대해서는 터키의 섬유수입제한은 관세동맹의 조직을 위해 필요불가결하지는 않았다고, 본건 수입제한은 정당화되지 않는다고 판단했다.

상급위원회가 위의 ①에 대해서 판단하지 않았기 때문에, 이 사건으로 CRTA에서 문제가 되었던 것처럼 해석문제가 결착한 것은 아니다. 또 현실문제의 해결로서도, 당해 조치의 GATT정합화를 요청한 터키는 인도로부터의 섬유제품 수입제한을 대폭적으로 완화해, 터키-EU관세동맹 그 자체의 유지가 곤란해져서도 아니다. (인도는 이 터키 제한 완화를 환영, 본건은 쌍방의 만족이 만족스러운 상태로 결착했다고 WTO에 통보했다). 그러나 GATT시대와는 달리, GATT 제24조 관련 사건에서도 분쟁처리 수속에 호소하면 흑백을 가릴 수 있다고 하는 전례로서 본건은 중요하다. 현실에 부딪치면, 분쟁처리수속에 보다 한꺼번에 사태의 타개를 도모한다고 하는 나라가 나타나도 이상하지는 않다.

〈개발도상국과 FTA〉

수권조항은, 일반적으로는 선진국이 일반적 특혜관세제도(GSP)에 따라 개발도상국 원산품에 유리한 대우를 하는 것이 GATT 제1조의 최혜국대우원칙에 위반하지 않는 것을 확인한 규정이라고 생각할 수 있으나, 개발도상국끼리의 무역자유화에 대해서도 언급이 있기 때문에, 모든 구성국이 개발도상국인 FTA에 대해서는, GATT 제24조와는 별도의 정당화근거가 된다고 여겨지고 있다. 이 수권조항은 GATT제24조와의 관계에 대해 명확히 정리하고 있지 않기 때문에, 수권조항에 의한 개발도상국간의 FTA와 GATT 제24조와의 관계에 대해서는, 다음 3가지 중에서

어느 방법을 채용할 것인가는 불명확하게 되어 있으며, 수권조항에 근거하여 통보된 FTA는 추가적인 문제를 불러일으켰다. ①수권조항은, 개발도상국의 수출입증대, 경제발전촉진을 위해 결정된 것이며, 개발도상국간의 FTA는, 수권조항 만에 의해 판단한다. ②수권조항은 본래 GSP와 같은 부분적, 비 포괄적인 협정을 취급하는 것이며, 또 조치를 강구하는 가맹국들에 대해서 일정의 통보의무와 협의의무를 과하고 있음에 지나지 않으며, 본적인 FTA를 취급하는 것으로서는 규율이 불충분하다. 본격적인 FTA에 대해서는, 가령 그 구성국들이 모두 개발도상국들이라고 하더라도, 그 GATT정합성은 어디까지나 GATT제24조에 의해 판단한다. ③개발도상국간의 FTA에 대해서는, GATT제24조와 수권조항 쌍방을 감안하여 판단한다.

이 문제에 대해서는 1992년3월에 GATT 체약국단에 통보된 남미남부공동시장(멜코슬)의 심사방법에 관련하여 GATT에서 처음으로 검토되었다. 여기서는 멜코슬을 GATT 제24조 아래서 통보할 것, 및 그 심사를 위한 작업팀을 GATT이사회에 설치할 것을 요구하는 국가 및 부탁사항(수권조항 및 GATT제24조에 따라 심사하고, 그 결과를 체약국 단에 보고함과 동시에, 이사회에 그 사본을 송부한다)에 대한 합의가 모아졌다. 그리고 1996년2월에 CRTA가 신설됨에 따라, 멜코슬에 대한 심사는 동 위원회에서 실시되었다. 또 ‘동남아시아제국연합자유무역지역’(AFTA)에 관해서도 같은 논의가 있었으나, 지금까지 합의가 이뤄지지 않고, 단지 CTD에의 통보만이 있었을 뿐이다.

〈앞으로의 전망〉

2001년11월에 개최된 도하각료회의에서 채택된 각료선언에서, FTA에 적용된 현행의 WTO의 규정에서의 규율 및 수속의 명료화 및 개선을 목적으로 한 교섭에 대한 합의가 이뤄져, 앞으로의 검토가 기대된다. 이미 오스트랄리아는 물 교섭 그룹에 앞으로 검토되어야 할 과제를 정리한 페이퍼를 제출하고 있다. 이것은 위의 CRTA에서의 논의의 정리를 거쳐, 여러 가지 논점의 정리를 한 것이다.앞에서와 같이, GATT 제24조의 요건은 반드시 명확한 것은 아니며, 지금까지 충분히 기능해왔다고도 말할 수 없다. 그러나 현상으로도 이미 다수의 FTA의 체결이나 EU의 확대, 심화 특히는 미주자유무역지역(FTAA), ‘ASEAN+3’(일본, 중국, 한국) 구상 등의 광범위한 FTA의 움직임이 있으며, 세계무역 중에서 자유무역지역 등의 비중이 전에 없이 높아지고 있는 현상으로 볼 때, 금후는 자유무역지역 등이 역외에 대

해서 폐쇄적인 것이 되지 않고, 다각적 무역체제를 보완하는 형태로 적용돼 갈 것이 중요해 질 것이다. 특히 GATT제 24조 및 GATS 제5조를 과도하게 자의적으로 해석함으로써, 최혜국대우의 예외가 쉽게 인정돼, 다각적 무역체제의 형태로 이어질 것은 문제다. 이러한 해석은 앞의 ‘터키섬유사건’의 상급위원회 판단에 비춰봐서도 분명하다. 한편 FTA는 다각적 무역체제에 대해서 +, - 쌍방으로 영향을 미칠 수 있는 것이기 때문에, WTO의 구조만을 통해서 FTA에 의해 생긴 - 영향(무역전환 효과, 스파게티 볼 현상 등)을 최소화함과 동시에, FTA에는 장래의 다각적자유화를 미리 취하는 효과가 있는 것을 염두에 두고 교섭할 필요가 있다. 즉 정부로서는 지역의 무역자유화에서 달성된 성과 (소위 신 분야에서의 룰 만들기, 무역원활화) 등을 WTO에서 장래의 자유화에 최대한 활용해 갈 자세가 긴요하다.

FTA의 현황

■ 전반적 상황 ■

FTA는 1957년의 ‘유럽경제공동체’(EEC)설립을 목적으로 한 로마조약을 제1호로 하여 2003년말월 현재 270여건이 체결되었으며, 이 중 190여건이 발효 중이며, 60여건이 체결을 진행 중에 있다.²⁾

FTA는 70년대에 증가한 것으로, 89년 말까지 약 30년간에는 26협정이 체결되었을 뿐이다. 그러나 90년대 이후 급증한다. 89년까지의 FTA의 발효건수는 연간 평균 0.8건이었으나, 90년부터 94년은 6건, 95년부터 99년까지는 12건, 2000이후는 11건이며, 90년대 후반에 증가속도는 가속하고 있다. (표1)

WTO에 의하면, 위의 143건 가운데 관세동맹은 9건이며 FTA가 114건, 기타는 수권조항에 근거한 것으로, ‘동남아국가연합(ASEAN)자유무역협정’(AFTA)과 같이 FTA와 방콕협정 등의 개발도상국가의 무역규정 등이 포함되어 있다. 수권조항은 개발도상국에 대한 무역상의 특별대우의 근거가 되는 것으로, 79년의 도쿄라운드 때 합의되었다. 개발도상국간의 FTA를 ‘관세 및 무역에 관한 일반협정’(GATT) 제1조(최혜국대우)의 예외로서 인정하고 있으나, GATT 제24조와의 관계에 대해서는 언급하고 있지 않기 때문에, WTO룰과의 관계가 불명확하다. 관세동맹은 유럽연합(EU) 및 EU와 터키 등 EU가 그 밖의 제국과 체결한 것이 4건, 남미남부공동시

장, (멕시코)등 중남미를 대상으로 한 것이 3건 및 체코-슬로바키아 간 등 합계 9건에 이른다.

〈유럽 - 지중해 지역에서 활발〉

FTA의 지역적 분포를 보면, 유럽-지중해 지역이 74건으로 과반을 점하고, 중, 동구와 독립국가공동체(CIS)지역이 35건으로 그 다음이다. 한편, 아시아 태평양이나 사하라와 아프리카는 FTA가 적은 지역이다. (표2)

〈표-1〉 FTA건수의 추이 및 내용

발효시기(연)	자유무역협정	관세동맹	기타	합계
1950-59		1		1
1960-69	1	1	1	3
1970-79	10	3	2	15
1980-89	2		5	7
1990-94	22	2	6	30
1995-99	56	2	2	60
2000-	20		2	22
합계	114	9	20	143

주) 2002년6월30일 현재, WTO에 통보되어 발효 중인 168건의 지역무역협정 가운데, EU신 가맹 때의 통보 등 동일하다고 보여 지는 중복 분 28협정을 제외했다. 그 밖은 수권조항에 의해 체결된 것.

〈출처〉 WTO의 자료에 의해 작성

〈표-2〉 FTA의 지역별 분포

발효시기(연)	유럽-지중해	미주	아시아-태평양	중-동구-CIS	사하라-아프리카	지역횡단
1950-59	1					
1960-69	1	1				1
1970-79	11	1	2			1
1980-89	1	3	2			2
1990-94	19	1	3	6	1	
1995-99	31	2	1	23	1	2
2000-	10	1	2	6	2	5
합계	14	9	10	35	4	11

2) <한국일보>, 2004년2월25일 자

유럽-지중해지역의 FTA가 많은 것은 EU가 적극적으로 FTA를 체결해 왔기 때문이다. EU(당시 EEC)는 70년대에 스위스나 아이슬란드 등 가맹국 이외의 유럽제국과 FTA를 체결함과 동시에, 말타나 이집트 등 지중해지역 4개국과 관세동맹이나 FTA를 체결했다. 92년 이후는 중, 동구제국과의 FTA를 적극적으로 체결하고 있었으며, 92년에 체코, 슬로바키아, 헝가리, 폴란드, 93년에 루마니아, 불가리아, 95년에 라트비아, 에스토니아, 리투아니아, 97년에 슬로베니아와 FTA를 체결하고 있다. 지중해 제국과의 FTA체결도 94년의 유럽, 지중해 파트너십 구상에 근거, 90년

❖ 세계의 주요한 FTA 개념도



대 후반에 체결이 진전되고 있다. 97년의 팔레스타인자치정부, 98년의 튀니지아에 이어, 2000년에 모로코, 이스라엘과 FTA가 체결되었다. 유럽자유무역연합(EFTA)도 중-동구 제국, 지중해 제국과 적극적으로 FTA를 체결하고 있다. 이렇듯 유럽-지중해지역에서는 90년대에 FTA의 광범한 네트워크가 형성되고 있다.

터키도 FTA에 적극적이며, EU와의 관세동맹(96년), EFTA와의 FTA(92년)와 더불어, 중-동구제국 등과 함께 13건의 FTA를 체결하고 있다. 터키는 EU와의 협정에 의해, EU가 FTA를 체결한 제3국에 대해서 우선적으로 FTA를 체결할 것이 결정되어 있기 때문이다. 소련방 붕괴 후 시장경제화가 진전되고 있는 중-동구나 CIS지역에서는 95년 이후에 FTA가 증가하고 있다. 93년의 체코와 슬로바키아의 관세동맹을 시발로, 불가리아, 헝가리 등 중-동구 7개국에 의한 ‘中歐자유무역협정’(CEFTA), 에스토니아, 라트비아, 리투아니아에 의한 ‘발트자유무역지역’(BAFTA) 등, 중-동구제국간의 FTA도 증가했다. CIS구성국들 간, CIS구성국들과 중-동구 간 등 90년대에 함께 29건의 FTA가 체결됐다. 미주의 FTA는 9건으로 적은 편이나, 중남미에서는 60년대에 움직임이 시작되고 있다. 관세동맹인 ‘中美공동시장’(CACM)은 61년, ‘칼리브공동체-공동시장’(CARICOM)은 73년에 발효하고 있다. 88년의 ‘안데스공동체’(CAN)와 91년의 멜코슬이라는 4가지의 관세동맹과 그 구성국, 기구로서, 혹은 구성국이 독자적으로 FTA를 체결할 움직임을 활발히 하고 있다. 또

FTA란 이름그대로 체결국간의 자유무역을 위한 협정이며, 자유로운 무역을 방해하는 장벽의 제거 철폐에 대한 협정이다. 무역장벽으로 먼저 거론할 수 있는 것은 물품의 무역에 대한 관세나 수량제한이며, 이들 철폐에 관한 규정이 FTA의 가장 기본적이고 중심적인 요소다.

〈표-3〉 최근의 지역횡단적인 FTA의 예

* 발효된 것

1980-89 : 미국 - 이스라엘

1995-99년 : 캐나다 - 칠레

2000년 이후 : EU-이스라엘, 멕시코-이스라엘, EU-멕시코, EFTA-멕시코
EU-남아공, 한국-칠레

* 교섭 중인 것

미국-싱가포르, 캐나다-싱가포르, 싱가포르-멕시코, 싱가포르-EFTA,
뉴질랜드-칠레, EU-안데스공동체, EU-칠레, EU-멕시코, 캐나다-EFTA,
멕시코-남아공

수권조항에 의한 FTA으로서 12개국이 가맹하는 ‘라틴아메리카통합연합’(ALADI)이 81년에 발효되었다. 이렇듯 중남미는 FTA 건수는 적으나, FTA가 포괄하는 나라라는 많고, 유럽과 함께 FTA의 선진지역이다.

북미에서는, 미국이 1985년의 이스라엘과의 협정, 94년의 ‘북미자유무역협정’(NAFTA)의 2건만으로 FTA에 소극적이었으나, 2000년에 요르단과의 협정을 체결한 이후, 적극적인 자세로 전환하고 있다. 캐나다도 NAFTA에 이어 97년에 이스라엘, 칠레와의 협정을 발효시켰다. 아시아 태평양지역에서는, ‘방콕협정’(76년), AFTA(92년), ‘남아시아특혜무역협정’(SAPTA, 95년) 등 수권조항에 의한 협정이 많고, GATT 제24조에 근거한 FTA는 오스트랄리아, 뉴질랜드 간의 경제협력긴밀화협정(CER, 83년), 2001년에 발효한 뉴질랜드와 싱가포르 간의 경제연휴협정은 GATT 제24조에 근거한 FTA이며, 2002년 발효되었다.

〈지역횡단적인 협정 증가〉

2000년 이후의 새로운 경향은 원거리 혹은 지역횡단적인 FTA의 증가다. EU나 NAFTA 등에서 나타나는 것과 같이, 종래 FTA는 인접 혹은 근접하고 있는 국가, 지역들 간에서 체결되어왔다. 99년까지 발효한 지역횡단적인 FTA는 미국과 이스라엘, 캐나다와 칠레의 2건 뿐이었다. 그러나 2000년 이후는 EU와 멕시코 등 이미 5건을 넘었고, 미국과 싱가포르 등의 많은 협정이 교섭단계에 있다. (표3) 지역횡단에 더해, EU와 멜코슬이나 EU와 안테스공동체 등 자유무역지역(또는 관세동맹)간의 협정도 교섭 혹은 검토되고 있다.

특히 EU에서 대표되고 있는 것과 같이 어떤 지역 전체를 포괄하는 대규모적인 FTA가 타 지역에서도 교섭 혹은 검토단계에 있다. 미주 34개국이 참가하는 미주자유무역지역(FTAA)는 2005년 내에 발효를 목표로 교섭 중에 있으며, 아시아에서는 ASEAN과 중국, ASEAN과 일본, ASEAN+3(일본, 중국, 한국)이라는 동아시아의 많은 국가, 지역을 포괄하는 FTA구상이 연구되고 있다.

■ 지역별 상황 ■

FTA의 교섭, 연구, 검토는 한결 활발해지고 있다. (표4) 다음에서는 FTA에 대한 움직임을 지역별로 개괄한다.

〈표-4〉 주요국, 지역 FTA 현황

2001년 이후 발효, 체결 혹은 교섭이 종료된 FTA	교섭 중인 FTA	연구, 협의, 구상 단계의 FTA
-----------------------------------	-----------	-----------------------

〈북미〉

〈미국〉 요르단(01년12월 발효)	칠레, 싱가포르, FTAA	오스트랄리아, 뉴질랜드, 대만, ASEAN, 타이, 중미제국(엘살 바도르, 콰테말라, 온두라스, 리카라과, 코스타리카, 남아프 리카
〈캐나다〉 코스타리카 (01년4월 교섭 종료)	FTAA, EFTA, 싱가포르 중미4개국, 카리브제국	

〈중남미〉

〈멕시코〉 중남미 북부3개국(과테말라, 엘살바도르, 온두라스) (01년3월 발효) EFTA (01년 7월 발효)	FTAA, 바나나, 일본, 싱가포르	
〈브라질〉	FTAA, 멜코슬-EU 멜코슬-안데스공동체	
〈칠레〉 한국 (04년3월 발효)	FTAA, 미국, EU, EFTA	

〈유럽〉

〈EU〉 FYROM (01년6월 발효) 이집트 (01년6월 조인)	중, 동구 12개국과 EU가맹 교섭 중, 칠레, 안데스공동체, 멜코슬	싱가포르, 스리랑카
〈EFTA〉 마케도니아 (01년6월 발효) 멕시코 (01년7월 발효) 요르단 (02년1월 발효), 크로아치아 (02년 1월 발효), 싱가포르 (02년6월 발효)	싱가포르, 캐나다	멜코슬

〈아시아, 오세아니아〉

〈중국〉		중국-ASEAN, 중국-홍콩 마카오- 남아프리카공화국
〈홍콩〉		뉴질랜드, 중국
〈대만〉		뉴질랜드, 싱가포르, 일본, 미국
〈ASEAN〉	중국	일본, 미국, 인도
〈타이〉	오스트랄리아, 인도(교섭개시 합의), 바레인(교섭개시합의)	뉴질랜드, 한국, 크로아치아, 체코, 일본, 미국, BIMSI(인도, 타이, 미얀마, 방글라데시, 스리랑카)
〈인도네시아〉		싱가포르, 미국FTA의 qse나섬 에의 적용
〈필리핀〉		일본, 미국
〈싱가포르〉 뉴질랜드(01년1월 시행), 일본 (02년1월 조인), EFTA(02년 6월조인)	미국, 캐나다, 멕시코, 오스트랄리아	칠레, EU, 인도, 한국, 대만, 홍콩
〈베트남〉		러시아
〈인도〉		타이, 싱가포르 BIMST, ASEAN
〈오스트랄리아〉		미국, 타이, 일본
〈뉴질랜드〉 싱가포르(01년6월 발효)		홍콩, 미국

〈중근동, 아프리카〉

〈터키〉 크로아치아 (02년3월 체결)	모르코, 이집트, 펠로제도, 팔레스타인, 튀니지아	남아프리카공화국 요르단, 말타, 멕시코
〈이스라엘〉 루마니아 (01년7월 발효) 불가리아 (02년1월 발효)		
〈이집트〉 이라크 (01년1월 체결) EU (01년 6월 조인)		
〈남아프리카〉	인도, 멜코슬	EFTA, 터키, 중국, 미국

FTA의 규정

FTA란 이름 그대로 체결국간의 자유무역을 위한 협정이며, 자유로운 무역을 방해하는 장벽의 제거 철폐에 대한 협정이다. 무역장벽으로 먼저 거론할 수 있는 것은 물품의 무역에 대한 관세나 수량제한이며, 이들 철폐에 관한 규정이 FTA의 가장 기본적이고 중심적인 요소다. 그러나 오늘날의 FTA가 규정하고 있는 것은, 관세나 수량제한의 철폐에 국한되지 않는다. FTA의 규정내용은 기본적인 부분으로부터 두 가지 방향으로 확장하고 있다. 제1의 방향은 삭감, 철폐의 대상이 되는 ‘무역장벽의 종류’의 확장이다.

실제 무역은 관세나, 수량제한과 같은 직접적, 의도적인 무역장벽에 국한되지 않고, 세관수속, 위생식물검역, 기준-인증, 정부조달 룰 등에 의해서도, 원활함이 저해되는 면이 있다. 후자와 같은 간접적, 비의도적인 무역장벽의 삭감은, 관세나 수량제한의 철폐를 내용으로 하는 협의의 자유화와 구별하여 ‘원활화’라고도 하나, 관세 등의 삭감, 철폐가 상당정도 진전한 오늘날에 있어서는 이러한 원활화 요소를 포함한 광의의 자유화에 뛰어드는 것이 필요불가결하게 되었으며, 많은 FTA가 광범하고 다면적인 자유화, 원활화 규정을 가지게 되었다.

제2의 확장방향은 FTA가 취급하는 ‘경제활동의 종류’다. 관세나 수량제한의 철폐는 물품의 무역에 관한 것이긴 하나, 현대 무역에서는 물품뿐 아니라 서비스가 커다란 비중을 하고 있음은 말할 필요도 없어, 많은 FTA는 서비스무역의 자유화에 대해서도 규정하고 있다. 또 오늘날 국경을 초월한 경제활동에 있어서는 무역과 병행하여 투자가 당연히 중요하며, 투자의 보호나 자유화에 대해서 규정하고 있는 FTA도 적지 않다. 특히 지적재산권, 경제정책, 환경, 노동, 경제협력 일반 등, 무역 자유화와 직접적으로는 관계없는 규정을 포함하고 있는 예도 있다.

여기서는 이러한 다양한 FTA의 규정내용 가운데, 가장 기본적인 요소인 관세철폐에 관한 규정과, 제2의 규정방향에서의 서비스무역, 투자, 경쟁정책, 환경, 노동에 관한 규정에 대해, 세계의 주요한 FTA를 예로 개괄한다. 예로 들고 있는 FTA는 ‘북미자유무역협정’(NAFTA, 94년 발효), ‘유럽연합’(EU)의 기초가 되고 있는 ‘유럽공동체설립조약’(로마조약, 58년 발효), ‘동남아국가연합자유무역지역’(AFTA)을 창설키 위한 공동효과특혜관세(CEPT)협정(93년 발효)와 그 밖의 관련

협정, 일본이 처음으로 체결한 FTA인 싱가포르 신시대경제연휴협정(JSEPA) 등이다.

〈물품무역의 자유화〉

물품 무역의 자유화, 그 가운데서도 관세철폐에 관한 규정은 다양화하는 FTA의 규정내용에서도 단연 가장 기본적인 부분이다. 이에 관한 규정은, 협정문 가운데, 처음 총칙적 부분 바로 다음에 위치하는 경우가 많다.

관세철폐에 관해서는 먼저, 어떤 품목의 관세가 철폐될 것인가가 규정되지 않으면 안 된다. 체결국과의 무역을 특별하게 대우하는 FTA가, 무차별대우를 원칙으로 하는 WTO협정에서 예외로 인정되는 것은, 체결국간에서의 체결국 원산품의 ‘실질적인 모든 무역’에 대한 장벽을 철폐하는 것이 아니면 안 되나, (관세 및 무역에 관한 일반협정 ‘GATT제24조8항’), 이것은 반드시 전 품목의 관세철폐를 의미하지 않기 때문에, 대상품목의 규정이 필요하게 된다. 규정방법에 대해서는, 대상품목을 열거, 그것에 포함되지 않는 품목은 자동적으로 대상 외(예외)로 하는 ‘포지티브 리스트’(positive list)방식과, 원칙적으로 전 품목을 대상으로 하고, 예외만을 열거하는 ‘네가티브 리스트’(negative list)방식이 있으며, 기본적으로는 후자 쪽이 보다 발전된 방법으로 여겨진다.

NAFTA는 제2부〈물품의 무역〉제3장〈물품의 내국민대우와 시장접근〉섹션B ‘관세’의 302조 ‘관세의 철폐’ 2항에서, “각 체결국은, 부속서 302.2에 첨부된 스케줄에 따라, NAFTA 원산 수입품에 대한 관세를 점진적으로 철폐 한다”고 규정하고 있다. 이 부속서 302.2의 스케줄이 포지티브 리스트에 해당하는 것이나, 실질적으로는 모든 품목을 관세철폐대상으로 포함하고 있다. 단지, 자동차 부문과 섬유, 의류에 대해서는, 각각 부속서 300-A, 동 300-B에서 별도의 방안이 제시되고 있다.

EU의 로마조약은 제3부〈공동체의 정책〉제1편〈물품의 자유이동〉의 서부에 있는 9조에서 “공동체는, 모든 물품무역을 대상으로, 가맹국들 간의 수출, 수입에 대한 관세 및 동등의 효과를 가진 모든 과징금의 폐지와, 제3국과의 관계에서 공통관세의 도입을 포함, 관세동맹을 기초로 한다”고 정하고 있으며, 관세철폐는 원칙으로 모든 품목을 대상으로 하고 있다. 단지, 동 부 동 편 제1장〈관세동맹〉제1절〈가맹국 간의 관세의 철폐〉(12-19조)와는 별도로, 동부 제2편〈농업〉은 공통농업정책(CAP)의 창설을 규정하고 있으며(38조4항), 농산품무역의 관세철폐는 별도의 CAP의 범

위 내에서 실시되었다. CAP의 대상이 되는 품목은 부속서에서 정하고 있다. (38조 3항)

AFTA의 CEPT협정 3조〈대상품목범위〉는 “본 협정은 자본재를 포함한 모든 제조품과, 농산품에 적용 된다”고 규정하고 있다. 당초부터, ASEAN과 같이 CEPT도 상당히 유연한 성질을 가지고 있으며, ①일시적 제외 품목, ②센시티브 품목, ③고도의 센시티브 품목 이라는 3종류의 예외 품목 군이 존재한다. ①은, CEPT의 대상으로 하는 준비가 되어 있지 않기 때문에 기한부로 대상 외로 하는 품목으로, 대상품목 리스트에의 이행기한

FTA는 체결국간의 체결국원산품의 자유무역을 위한 협정이기도 하다. FTA가 규정하는 우대조치의 대상은, 그 체결국을 원산으로 하는 물품에 한정한다면, 체결국이 교섭과 양보 끝에 체결한 FTA가 가져오는 이익이 반드시 체결국에 되돌아 오지 않고 마는 아이러니에 빠지고 만다.

은 원래의 가맹 6개국(인도네시아, 말레이시아, 필리핀, 싱가포르, 태국, 불가리아)에 대해서는 2000년 초였으나 (CEPT협정2조3항), 몇 개 국/품목으로 이행은 연기되고 있다. ②, ③은 99년에 합의된 의정서에 의해, 대상품목 리스트에 들어갈 때 탄력적인 취급이 인정되었던 농산품으로, 92년에 합의된 수정 전의 CEPT협정에서는 전면적으로 대상외가 되고 있던 품목 군이다. 이상에서와 같이, CEPT는 예외품목 리스트와 대상품목 리스트(Inclusion List)가 함께 존재하는, 즉 포지티브 리스트와 네가티브 리스트를 병용하는 특수한 방식이 채택되고 있다.

이상과 같이, FTA의 관세철폐는 ‘실질적으로 모든 무역’을 대상으로 하는 것이 WTO협정의 조건이며, AFTA나 JSEPA에서 대상 외(예외)품목의 존재가 이것에 저촉되지 않을 수 있을 지가 문제가 된다. 이 조건의 해석은 오늘날까지 확정되어 있지 않으나, ①무역량의 90%이상을 대상을 할 것 ②특정 부문을 제외하지 않을 것 등이 최소한 필요시 되는 것으로 여겨진다.

〈관세철폐 스케줄〉

FTA가 ‘실질적으로 모든 무역’에 대해서 관세를 철폐한다고 하더라도, 대상이 되는 관세를 협정발효와 동시에 전폐하는 것은 반드시 현실적이지는 않다. WTO협정에서의 FTA의 조건도, ‘합리적인 기간’ 내에 자유무역지역을 완성시키는 것으로 하고 있으며(GATT 제24조5항), 합리적인 기간이란 10년으로 이해되고 있다.

〈표-5〉 NAFTA의 관세철폐 스케줄

카테고리	관세철폐시점	대상이 될 품목 범위
A	1944년 1월 1일 (발효즉시)	- 미국의 대 멕시코수입의 84%, 7,300품목 - 멕시코의 대 미국수입의 43%, 멕시코의 대 캐나다 수입의 41%, 5,900품목 - 캐나다의 대 멕시코수입의 79%, 5,900품목
B	1998년 1월 1일 (발효 5년째)	- 미국의 대 멕시코수입의 8%, 1,200품목 - 멕시코의 대 미국수입의 18%, 멕시코의 대 캐나다 수입의 19%, 2,500품목 - 캐나다의 대 멕시코수입의 8%, 2,500품목
C	2003년 1월 1일 (발효 10년째)	- 미국의 대 멕시코수입의 7%, 700품목 - 멕시코의 대 미국수입의 38%, 멕시코의 대 캐나다 수입의 38%, 3,300품목
D	2008년 1월 1일 (발효 15년째)	- 3개국 모두 나머지 1%
E	발효 이전	- 이미 실행세율을 계속

(‘GATT제24조의 해석에 관한 양해’ 제3항)

FTA는 체결국 별, 품목에 관세철폐의 스케줄을 정해놓고 있으며, 대상품목을 설정하는 포지티브 리스트에 동시에 규정되고 있는 것이 많다. NAFTA의 부속서 302.2는, 〈표1〉에서 나타나는 5종의 스케줄을 설정하고 있으며, 각 품목은 이들의

〈표-6〉 로마조약에서의 당초의 관세철폐 스케줄

제1단계 (1958년 1월 1일 ~ 62년 12월 31일)	
제1회 (1959/1/1)	각 품목에 대한 관세율을 일률적으로 10% 삭감.
제2회 (1960/1/1)	관세징수액이 전체로서 10% 감소하도록 각 품목-의 관세율을 최저 5%씩(관세율 30% 초과 품목은 최저 10%)삭감.
제3회 (1962/1/1)	위와 같음.
제2단계 (1962년 1월 1일 ~ 65년 12월 31일)	
제4회 (1963/1/1)	
제5회 (1965/1/1)	
제6회 (1966/1/1)	
제3단계 (1962년 1월 1일 ~ 65년 12월 31일)	
로마조약에서는 회수, 삭감 율 등을 미정, 후에 각료이사회에서 결정.	

〈표-7〉 CEPT의 관세철폐 스케줄

원 가맹 6개국												
트랙 구분	당초세율	연										
		2010	2010	2010	2010	2010	2010	2010	2010	2010	2015	
Fast Track	20%미만	5%이하로 이행기		0%로의 이행기						0 %		
	20%이상	5%이하로 이행기			0%로의 이행기							
Normal track	20%미만	5%이하로 이행기			0%로의 이행기							
	20%이상	20%이하로 이행기		5%이하로 이행기		0%이하로 이행기						

후발 가맹 4개국												
국명, 가맹년		1995	1997	1999	2002	2003	2005	2007	2008	2010	2015	2018
베트남	1997년 가맹	5%이하 대상품목수 최대화				0%으로의 이행기		0%으로의 이행기			0 %	
		5%이하로의 이행기										
라오스 미얀마	1997년 가맹	5%이하 대상품목수 최대화			0%대상품목최대화		0%으로의 이행기					
		5% 이하로의 이행기										
캄보디아	1999년 가맹	5% 이하 대상품목 최대화				0% 대상품목 최대화			0%이행기			
		5% 이하로의 이행기										

카테고리의 어딘가로 분류되고 있다. 카테고리 C+의 품목은, 양적으로는 미미하나, WTO가 양해하고 있는 기간을 초과하여 관세철폐가 행해지게 된다.

EU의 로마조약은 원래의 가맹국 6개국(서독, 프랑스, 이탈리아, 벨기에, 네덜란드, 룩셈브르크)에 대해서, 제1부 〈원칙〉의 7조에서, 58년 최초의 발효에서 12년간인 69년 말까지를 과도기간(transitional period)을, 제3부 제1편 제1절 13조에서, 그간에 가맹국 간의 수입관세를 단계적으로 폐지한다고 했다.

이어 14조에서는 아래 표와 같이 관세철폐 스케줄을 정했다. 그러나 실제로는, 당시의 할슈타인 유럽위원회 위원장 주도로, ‘촉진계획’(60년5월12일) 등 관세 삭감, 철폐의 촉진에 관한 제안에 따라, 61년1월1일과 62년7월1일 두 차례에 걸쳐, 로마조약에서는 예정되어 있지 않던 관세 삭감이 이뤄졌다. 그 결과, 수입관세의 삭감은 총 10회에 걸쳐 행해져, 당초 예정보다 1년 반 일찍 68년7월1일에 철폐가 완료됐다.

AFTA의 CEPT협정은 1992년에 협정에 합의될 때, ‘93년 초부터 15년 즉 2008년까지 관세를 5%이하까지로 단계적으로 삭감 한다’고 하고 있으나(이 점에서 당초목표는 관세철폐는 아니었다), 이 기한은 그 후, 먼저 2003년까지(95년 합

의), 특히 원래 가맹국 6개국에 대해서는(예외를 인정하고서도) 2002년까지 계속 반복되었다(98년 합의). 99년에는 관세자유화의 목표를 5%이하에서 0%로 심화시키는(최종목표를 관세철폐로 한다)것이 합의되었으나, 제로관세의 달성기한은 원가맹국에 대해서는 2010년, 후발가맹 4개국(95년 가맹한 베트남, 97년의 라오스와 미얀마, 99년의 캄보디아)에 대해서는 2015년까지로 하고, 관세철폐는 WTO의 관례를 대폭적으로 상회하는 17-18년에 걸쳐 행해지게 하였다.

삭감 철폐 스케줄은 원 가맹국에 대해서는 페스트 트랙(fast track, 조기인하)과 노말 트랙(normal track, 정상인하)의 두 가지 프로그램이 있고, 또 후발가맹국에 대해서는 각국에 지연된 기한이 인정되기 때문에, 다음 표와 같은 복잡한 구성이 되었다.

〈원산지 규칙〉

FTA는 체결국 간의 자유무역을 위한 협정이나, 엄밀하게는 체결국간의 체결국 원산품의 자유무역을 위한 협정이기도 하다. FTA가 규정하는 우대조치의 대상은, 그 체결국을 원산으로 하는 물품에 한정한다면, 체결국이 교섭과 양보 끝에 체결한 FTA가 가져오는 이익이 반드시 체결국에 되돌아오지 않고 마는 아이러니에 빠지고 만다. 예컨대 X라는 제품에 대해 체결당사국 A, B가 있을 때, A는 10%의, B는 5%의 관세를 붙여, 양국간에서는 관세가 철폐되었다고 하자. 이 0 관세율의 적용을 A 내지 B를 원산으로 하는 제품 X에 한정하지 않는다고 한다면, C라는 제3국의 생산자가 제품 X를 A국에 수출할 경우, B국을 경유시킴으로서, 본래 10%가 부과되어야 할 관세를 5%밖에 지불하지 않고 A에 수출할 수 있게 돼, C국이 A-B 양국의 FTA의 혜택을 받고 만다. 이러한 우회무역에 의한 제3국의 FTA 이용을 방지해야 할, 체결국원산품이란 무엇인가를 정의하는 것이 원산지규칙이며, 그것은 FTA에 필요불가결한 요소다.³⁾

또 미 가공농산품은 원산지도 쉽게 특정될 수 있으나, 다양한 원재료나 부품으로 만든 현대의 공업제품은 그들의 원재료, 부품도 모두 체결국내에서 생산되고 있는 경우가 오히려 적을 수 있으며, 체결국에서 수출된 제품이, 그 나라에서 실질적으로

3) 당초 원산지 규칙이 FTA 특유의 것은 아니다. 수출국을 한정된 통상정책을 실시할 때의 대상품목의 특정이나, 무역통계 작성 등 '비특혜 분야'에서도 원산지규칙은 필요하며, '특혜분야'에서도 FTA이외에 일반특혜제도(GSP)에 관한 원산지규칙이 있다.

생산된 것인지 아니면 단지 경유하여 무역된 것과 같은 것(실질적 생산이라고 할 수 없을 정도의 표층적인 가공을 실시한 것뿐인)일 뿐인가의 구별을 하지 않으면 안 된다.

따라서 원산지규칙은, 체결국 이외에서 수입된 원재료, 부품을 사용하여 생산되고 있는 것을 전제로, 어떤 제품이 체결국 원산이라고 인정되기 위해 분명히 하지 않으면 안 될 요건을 설정한다. 그 요건의 일반적인 것은 관세분류 변경요건과 현지조달 비율 요건이며, 이들 두 가지를 사용하고 있는 FTA가 많다.

관세분류변경요건은 체결국에서 수출되는 최종제품의 관세 상의 분류가, 그 원재료, 부품단계에서의 분류에서 일정정도 이상으로 변경되어 있으면 - 즉 관세분류를 뛰어넘을 정도로 실질적인 가공이 체결국내에서 실시되고 있으면, 원재료, 부품이 국산품인가 수입품인가 관계없이, 그 제품을 체결국 원산이라고 인정하는 것이다. 예컨대, HS 코드2208.30의 위스키로 체결국 원산이라고 인정되는 것은 동 22.07(에틸알콜 및 변성 알콜) 또는 22.08 (에틸알콜 및 증유주, 리콜 그 밖의 알콜 음료)에 해당하는 원재료 이외의 재료에서 체결국내에서 생산된 것에 한한다는 규정이 된다.

현지조달비율(local content)요건은 어떤 물품 전체 가격의 일정비율 이상이 체결국내에서 부가된 것이라고 한다면 체결국원산이라고 인정하는 것이다. NAFTA에서는 제2부 ‘물품의 무역’ 제4장이 ‘원산지 규칙’이며, 그 모두의 401조 원산품에 의하면, 전체가 NAFTA가맹국 역내에서 획득, 생산된 물품 (동조 a 항), 및 NAFTA원산지 규칙을 충족하는 원재료만을 사용하여 제조되는 물품(동 c 항)이외는, 다음과 같은 경우에 NAFTA 원산품이라고 인정된다. ① 물품의 생산에 비 NAFTA원산의 원재료가 사용되고 있으나, 그 물품의 생산이 NAFTA역내에서 실시된 결과로, 사용된 비NAFTA원산의 원재료의 관세 분류에 부속서 401이 정한 변화가 생기든지, 동 부속서가 정한 그 밖의 요건의 충족될 경우 (동 b 항) ②물품의 생산은 NAFTA 가맹국 내에서 실시되나, 어떤 이유 때문에, 그 물품의 생산에 사용된 비 NAFTA원산의 원재료 가운데 하나 또는 둘 이상에 대해서 관세분류가 변화하지 않을 경우, 거래가격방식(TVM)으로 계산할 경우는 60%, 순비용방식(NCM)으로 계산할 경우는 50%의 최저 현지조달비율을 충족할 것(동 b 항). 위의 ①의 단계는 관세분류변경이며, ‘부속서 401이 정한 그 밖의 요건’이라는 것은 대부분의

4) U.S. Customs Service(1998)

경우 최저현지조달비율이기 때문에, 후반부는 현지조달비율이다. 관세분류변경에 추가하여 현지조달비율을 추가적 요건으로 부과하는 예가, 많은 상품에서 보여 진다.⁴⁾ 또 상기②도 현지조달비율이다.

AFTA의 원산지 규칙은 현지조달비율을 채용하고 있으며, CEPT협정2조 및 ‘CEPT를 위한 원산지 규칙’에서, ①부가가치의 40%이상이 ASEAN 역내에서 생산된 ②자본재를 포함한 모든 공업제품과 농산품 이라고 규정되고 있다. 이 40%는 복수의 ASEAN가맹국에서 누적적으로 달성되어도 좋다. 40%라고 현지조달비율은 전술한 NAFTA 또는 세계적으로 보더라도 상당히 낮은 요건이며, 이점에서 AFTA는 비교적 개방적인 FTA라고 할 수 있다. EU에는 이상에서와 같이 우회무역에 의한 편승을 방지키 위해 FTA특유의 목적을 위한 원산지 규칙은 존재하지 않는다. EU는 자유무역지역이 아니라 관세동맹이기 때문이다. 위에서 살핀데로, 편승이라는 것은 각 FTA체결국의 관세율의 차를 이용하는 것이나, 관세동맹은 대외공통관세를 가진다. EU도 원산지 규칙은 가지고 있으나, 그것은 EU전체로서의 대외통상정책(반 덤핑세, 상쇄관세, 수량제한, 일반특혜제도 등)을 위한 것이다.

〈서비스무역의 자유화〉

서비스무역에서는 물건이 물리적으로 국경을 넘어 이동하지 않기 때문에, 그 자유화는 관세나 수량제한과 같은 ‘국경조치’에 의한 장벽을 철폐하는 형태는 취하지 않는다. 물건의 무역에 비해 형태가 복잡, 다양한 서비스무역에 대해 FTA는 대상으로 하는 서비스의 정의의 범위를 넓히면서, 그 자유화 내용을 별도의 스케줄로 나타내, 최혜국대우나 내국민대우를 보증하는 것이 일반적이다.

NAFTA의 서비스무역자유화에 관한 규정은 제5부 ‘투자, 서비스 및 관련사항’ 제12장 ‘국경을 넘은 서비스무역’에 있으며, 먼저 적용범위를 ①서비스의 생산, 유통, 마케팅, 판매 및 인도, ②서비스의 구입, 지불 또는 사용, ③서비스의 제공에 관련한 유통, 수송시스템에의 접속과 그 이용, ④어떤 체결국에서 다른 체결국에의 서비스 제공자의 진출, ⑤서비스제공자를 위한 조건으로서의 보증금 또는 다른 형식의 금전적 담보 제공 이라고 정하고 있다. (1201조). 그리고 체결국은 다른 체결국의 서비스제공자에 대해, 내국민대우 또는 최혜국대우 가운데, 보다 유리한 쪽을 인정하려 하고 있다(1202조, 1203조). 단지, 금융서비스, 에너지, 기초 석유화학 제품에 관련한 서비스, 항공수송서비스는 적용이 제외된다. 또 체결국은 서비스의

제공자에 대해, 자국영역 내에서 사업소의 설립을 요구해서는 안 되게 되어있다.

EU의 로마조약은 제3부 제3편 ‘자연인, 서비스, 자본의 자유이동’ 제3장 ‘서비스’의 제59조에서, EC내에서의 가맹국 국민에 의한 서비스 공급의 자유에 대한 제한을, 과도 기간에 점차 폐지하려 한다. 그러나 자유화의 내용이나 스케줄에 대해서는 조약에서는 규정되어 있지 않으며, 조약발효에서 2년 이내에 위원회가 이사회에 철폐 안을 제출, 이사회는 동 4년 내에 (과도기간의 제1단계)에 일반 프로그램을 작성한다고 규정하고 있는데 그친다.(63조) 그러나 수송서비스에 대해서는 제3부 제3편 ‘운수’에서 규정되었다. 또 은행, 보험 서비스에 대해서는, 자본이동의 자유화와 관계하는 것으로 취급되었다.(61조2항)

특정 국가나 지역이 FTA를 체결하는 최대의 목적은 FTA가 체결국에 적든 크든 경제적 효과를 가져다준다고 생각되고 있기 때문이다. FTA는 체결국 즉 역내국 뿐 아니라, 그 FTA에 가맹하지 않고 있는 나라 즉 역외국에게도 영향을 미친다. FTA의 경제적 효과로 알기 쉬운 것은 무역량의 확대다.

ASEAN에서의 서비스무역의 자유화란, 물건의 무역에 관한 CEPT협정과는 별도로, 95년에 합의된 ‘서비스에 관한 ASEAN구조협정(ASEAN Framework Agreement on Service)’에서 구조만 설정되고 있다. 동 협정은 1조 ‘목적’의 c항에서 ‘서비스의 자유무역지역을 실현할 것을 목적으로, 서비스무역에 관한 일반협정(GATS)아래 가맹국이 실시하고 있는 자유화의 정도와 범위를 확대하는 것으로 서비스의 무역을 자유화 한다’고 주장, 3조 ‘자유화’에서 “(a)가맹국간에서 실질적으로 모든 기존의 차별적 조치와 시장접근제한을 철폐, (b)신규의 혹은 보다 많은 차별적 조치와 시장접근제한을 금지하는 것으로 상당수의 분야에서 합리적인 시간적 구조 내에서 서비스무역을 자유화 한다”고 하고 있다.

〈투자 자유화〉

투자에 관해서는, 무역의 WTO협정에 상당하는 포괄적인 다국간 룰은 지금도 존재치 않는다. 따라서 2국간 내지 복수국간의 FTA에서 투자 관련규정은, WTO협정을 전제로 ‘WTO +’라고 불린다. 그 형태로서는 서비스무역의 자유화에 관한 규정과 같이, 최혜국대우나 내국민대우를 보증하는 것이 일반적이다.

NAFTA의 투자관련 규정은 제5부 ‘투자, 서비스 및 관련사항’ 제11장 ‘투자’ 섹션 A ‘투자’에 있으며, 먼저 적용범위를, 금융서비스를 제외한 다른 체결국에서의 대내투자(자회사설립, 주식취득, 자회사에의 론 대여, 부동산, 유형-무형재의 구입 등) 및 그러한 투자를 행하는 투자가, 기업으로 정해, 각 체결국은 다른 체결국의 투자나 투자가에 대해서 내국민 대우와 최혜국 대우를 하게 되어 있다. 단지 자동차 제품, 섬유, 농산품 등은 내국민 대우의 예외가 되고 있다.

EU의 로마조약에서의 투자의 자유화는 제3부 제3편 제2장 ‘설립의 권리’ 및 동 제4장 ‘자본, 지불’에서 규정되고 있으며, 전자가 직접투자, 후자가 그 밖의 투자전반을 커버하는 것으로 이해된다. ‘설립의 권리’의 52조는, 가맹국 국민이 역내에서 행하는 기관(agencies), 지점, 자회사 등의 설립에 대한 제한을, 과도기간에 점진적으로 폐지 한다.

또 ‘자본, 지불’에 대해서는 67조가, 역내의 자본이동에 대한 모든 제한을, 과도기간에, 공통시장의 적절한 기능에 필요한 한, 점차 폐지하려 한다. 구체적인 자유화의 내용이나 스케줄은 이사회지령(60년 채택의 제1차 지령, 62년의 제2차 지령)에 의해 규정되어 있으며, 이것에 근거, 직접투자 뿐 아니라, 부동산투자, 상장, 비상장증권투자 등 투자전반이, 일부 적용제외를 적용받으면서 실시되었다. 그러나 67-73조는 마스트리히트조약 아래서 94년부터 새로운 조항으로 대체돼, 신규 삽입된 73b조는, 가맹국간 및 가맹국과 제3국간의 자본이동 및 지불에 관한 모든 제한은 폐지된다고 했다.

〈경쟁정책, 노동문제, 환경문제〉

이밖에 경쟁정책, 노동문제, 환경문제도, WTO협정에서는 커버되고 있지 않는 ‘WTO +’의 분야다. 이들에 관한 규정은 오늘날의 FTA에서도 많지 않고, AFTA/ASEAN에서는 이들에 관한 협정 등은 찾아볼 수 없다.

경쟁정책에 대해서, NAFTA의 제5부, ‘투자, 서비스 및 관련사항’ 제15장 ‘경쟁정책, 전매기업 및 국영기업’은 1501조에서, 각 체결국은 반 경쟁적인 상행위를 금지하는 조치를 실시, 유지, 그를 위환 적절한 행동을 취한다고 한다. 또 경쟁정책의 실시에 있어, 상호 법적지원, 통보, 협의, 정보교환을 포함 협력을 행하려 하고 있다.

EU의 로마조약은 제3부 제5편, ‘경쟁, 과세, 법의 통일화에 관한 공통 룰’ 제1

장 ‘경쟁에 관한 룰’의 85조에서, 가맹국 간의 통상에 영향을 미치고, 또 통일 시장 내에서의 경쟁의 제한, 왜곡을 목적 내지 효과를 내는 모든 기업간 합의, 기업연합체에 의한 결정, 협조적 관행은 금지되고 있다. 노동문제에 관해 NAFTA는, 협정전문에서, 새로운 고용기회의 창출, 노동조건 및 노동자의 기본권의 보호, 확대 및 실시를 주장하고 있다. 이밖에 노동조건 및 생활수준의 향상을 목적으로 한 북미노동협력 협정이 보완협정으로 존재한다. 로마조약 등에서는 적어도 명시적으로 노동문제와 관계된 규정은 존재하지 않는다.

환경문제에 대해 NAFTA는 먼저 제1부 ‘총칙’ 제1장 ‘목적’의 104조에서 워싱턴조약(절멸 및 어떤 야생동식물의 종의 국제적 거래에 관한 조약), 오존층을 파괴할 물질에 관한 몬트리올의정서 등 5가지의 국제협정을 들어, 그것들이 NAFTA와 모순 할 경우에는 전자가 우선된다고 본다. 또 제3부 ‘무역에 대한 기술적 장벽’ 제9장 ‘기준관련조치’의 903조에서, NAFTA 이외의 환경관련 협정 등 국제협정아래서의 기준관련조치에 관한 체결국의 권리, 의무를 확인하고 있다. 특히 체결국내에서의 환경의 보호, 개선을 강화할 것을 목적으로 북미환경협력협정이 보완협정으로 존재한다. EU의 정책이 환경의 고도한 보호를 목표로 하고 있음과, 그에 관련하는 규정이 구비되어 있다. 이상에서 개괄한 FTA의 규정내용 중에서도, 관세철폐에 관한 규정에 대해서는, 기본적인, 전통적인 요소로 그 스타일은 이미 확립되어 있으며, 관심의 초점은 예외품목이나 원산지규칙 등의 내용에 중복된다. 한편 후반에서 살핀 ‘WTO+’ 분야의 규정은 그 스타일 뿐 아니라, 그것이 포함되는 가 아닌 가도 지금껏 표준화되어 있지 못하기 때문에, 새로운 FTA - 특히 ‘경제연대협정’이나 ‘경제관계 긴밀화협정’ 등으로 불리는 새로운 스타일의 FTA - 에 있어서는 특히 주목되는 점이라고 생각된다.

FTA의 경제적 효과

특정 국가나 지역이 FTA를 체결하는 최대의 목적은 FTA가 체결국에 적든 크든 경제적 효과를 가져다준다고 생각되고 있기 때문이다. FTA는 체결국 즉 역내국 뿐 아니라, 그 FTA에 가맹하지 않고 있는 나라 즉 역외국에게도 영향을 미친다. FTA의 경제적 효과로 알기 쉬운 것은 무역량의 확대다. 이것은 FTA로 역내국의 관세를 철폐함으로써 상품의 가격이 관세 분만큼 내려가, 역내국의 소비자들의 구매력이

높아지는 것을 통해, 무역거래의 확대가 기대되기 때문이다. 또 관세철폐에 의한 무역자유화로 역내국의 무역량이 신장하는 등의 직접적인 효과 이외에도, 기업들 간의 경쟁을 통한 생산성의 상승이나 기업의 직접투자의 증가와 연계 되는 등, FTA는 다양한 간접적인 효과를 만들어 내는 것도 연구에 의해 밝혀지고 있다.

실제로, FTA는 세계무역에 상당부분을 점하게 되었다.(표8) 북미자유무역협정(NAFTA), 유럽연합(EU), 동남아국가연합자유무역지역(AFTA) 및 남미남부공동시장(멜코슬) 등 주요한 FTA의 2000년의 수출액합계는, 세계전체 수출의 65%를 점하고 있다. 또 세계전체의 수출은 2000년에 12% 신장했으나, 동 기간 NAFTA, AFTA, 멜코슬의 수출신장률은 각각 14%, 19%, 14%로 다같이 세계 전체를 상회하고 있다. 특히 FTA의 가맹국들끼리의 수출거래, 즉 역내수출은 NAFTA가 18%, AFTA가 28%, 멜코슬이 17%로 각각의 역외수출을 상회하는 신장률을 나타내고 있다. 이것은 ‘무역창출효과’가 현저하게 나타나고 있음을 표시한다.

한편, NAFTA, AFTA, 멜코슬에 대해, 역내와 역외의 수출입비율을 1990년부터 2000년에 걸친 추이를 보면, 어느 것이나 역내수출입의 비율이 증가, 상대적으로 역외수출입의 비율이 감소하고 있다. 이에 대해서는 다음의 ‘무역전환 효과’가 나타나고 있다고 생각된다. 여기서는 NAFTA, EU, AFTA, 멜코슬 등의 FTA가 미치는 경제효과에 관한 일반적인 논리에 대해정리하려 한다.

〈정태적 효과와 동태적 효과〉

FTA의 경제효과는 역내의 관세나 수입수량 제한 등의 철폐가 역내국, 지역간의 무역에 직접 영향을 주는 효과와, FTA를 체결함으로써 역내국에서 생산성의 상승이나 자본의 축적 등이 생김으로서, 간접적으로 역내국, 지역의 경제성장으로 연결되는 효과라고 하는 두 가지로 크게 나눌 수 있다. 전자에 대해서는 현상의 무역량이 단순히 변화하기 때문에 ‘동태적 효과’, 후자에 대해서는 관세철폐 등이 간접적으로 역내국의 기업의 생산 활동이나 투자활동에 영향 줄 수 있기 때문에 ‘동태적 효과’라고 각각 부르고 있다.

정태적 효과 (static effect)

정태적 효과로 가장 중요하고 또 대표적인 것은 ‘무역창출 효과’와 ‘무역전환 효

〈표-8〉 세계무역 (상품)에서의 주요한 FTA의 위치

		금액(10억불)	對世界貿易	전년대비신장률(%)		域內-域外수출입비율(%)	
		2000년	2000년	90-00연평균	2000년	1990년	2000년
세계	수출	6,186	100.0	6	12	-	-
	수입	6,490	100.0	6	12	-	-
NAFTA(3)	수출	1,224	19.8	8	14	100.0	100.0
	역내수출	686	11.1	11	18	42.6	56.0
	역외수출	539	8.7	5	9	57.4	44.0
	수입	1,672	25.8	10	18	100.0	100.0
	역내수입	674	10.4	11	18	34.4	40.3
	역외수입	998	15.4	8	18	65.6	56.7
EU(15)	수출	2,251	36.4	4	2	100.0	100.0
	역내수출	1,392	22.5	4	0	64.9	61.8
	역외수출	859	13.9	5	7	35.1	38.2
	수입	2,362	36.4	4	5	100.0	100.0
	역내수입	1,396	21.5	4	0	63.0	59.1
	역외수입	966	14.9	5	13	37.0	40.0
AFTA(10)	수출	427	6.9	11	19	100.0	100.0
	역내수출	101	1.6	13	28	20.1	23.7
	역외수출	326	5.3	11	17	79.9	76.3
	수입	367	5.7	8	23	100.0	100.0
	역내수입	90	1.4	13	31	16.2	24.5
	역외수입	277	4.3	7	20	83.8	75.5
멜코슬(4)	수출	85	1.4	6	14	100.0	100.0
	역내수출	18	0.3	16	17	8.9	20.9
	역외수출	67	1.1	5	13	91.1	79.1
	수입	89	1.4	12	8	100.0	100.0
	역내수입	18	0.3	16	14	14.5	20.1
	역외수입	71	1.1	11	7	85.5	79.9
EU(15)	수출	3,987	64.5	-	-	-	100.0
	역내수출	2,197	35.5	-	-	-	55.1
	역외수출	1,791	29.0	-	-	-	44.9
	수입	4,490	69.2	-	-	-	100.0
	역내수입	2,178	33.6	-	-	-	48.5
	역외수입	2,312	35.6	-	-	-	51.5

주) FTA 명칭 뒤의 ()안의 수자는 가맹국 수

〈출처〉 International Trade Statistics 2001(WTO)에서 작성

과’라고 생각한다. 이에 대해 최초로 이론적인 구조를 구축한 것은 미국의 경제학자 바이나로, 1950년에 관세동맹이 무역거래에 미치는 영향에 대해 분석한 논문을 발표했다.⁵⁾

1950년이라는 해는 58년에 로마조약의 발효에 의해, 오늘날 EU로 연결되는 유럽경제공동체(EEC)가 발족되는 등, 특정 국가, 지역 내에서 관세철폐를 실시할 자유무역지역, 즉 FTA가 본격적으로 탄생한 해다. 특정국, 지역간만의 관세장벽 등을 없어, 그 밖의 나라나 지역에 대하해서는 장벽을 유지하는 구조가, 제2차세계대전 후에 세계규모에서 무역 물량을 정하고 있던 관세 및 무역에 관한 일반협정(GATT)제 1조의 ‘최혜국 대우’와 ‘무역전환 효과’로 나눠 취급함으로써, 관세철폐가 반드시 역내국가, 역외국가 쌍방에 대해서 +효과를 분명히 했던 것이다. 그러면 먼저 무역창출효과란 어느 정도의 것인가에 대해서 예를 들어 설명해보자.

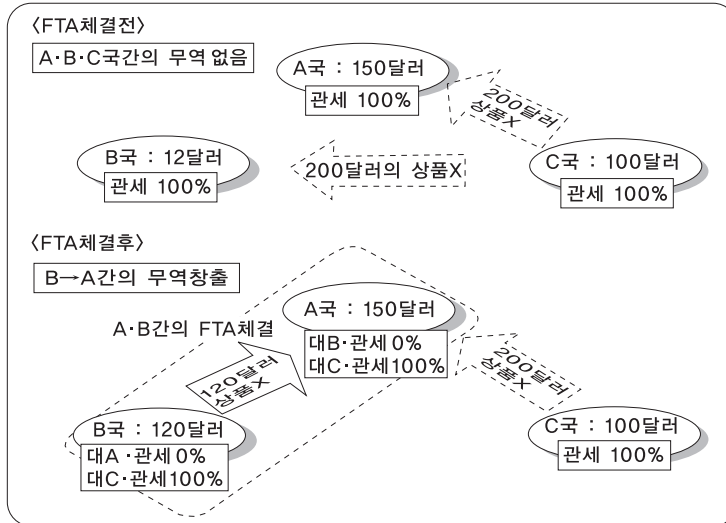
무역창출 효과

무역창출효과란 FTA의 체결에 의한 역내관세 철폐에 따라, 종래 관세장벽 존재로 코스트가 높은 자국에서 생산되고 있는 제품들이, 코스트가 낮은 다른 역내국에서 수입됨으로써, 연개국간의 무역량이 확대되는 것이다. 이에 따라 자국에서 높은 코스트 제품을 생산, 소비하고 있던 나라는 역내의 타국에서 낮은 코스트 제품을 구입 소비하는 것이 가능케 되었다. 또 관세장벽 때문에 장애를 받던 수출이 제대로 되지 않던 저 코스트 제품의 생산국은 역내 다른 나라에 대해서 수출을 확대하는 것이 가능해, 역내수출입국의 쌍방의 경제에 이익을 가져다 주는 것이다.

예컨대 A,B,C 등의 세 나라가 있고, 품질이나 모양이 동일한 상품 X를 각각의 나라에서 생산하고 있다고 하자 (그림 1). 3개국의 생산코스트는 각각 달라, 상품X의 가격이 A국에서는 150불, B국에서는 120불, C국에서는 100불이라고 하자. 이 경우, A국에서 생산하는 것은 비효율적이며, C국에서의 생산은 효율적이라고 생각할 수 있다. 그리고 3개국 모두 상품X에 대해서 100%의 수입관세를 부과하고 있다고 하자. 이 경우 가장 저 코스트 생산이 가능한 C국 산 X를 A국, B국에 수출하면, 100%의 수입관세에 의해 A국, B국에서의 수입코스트, 즉 가격은 200달러가 되기 때문에, A국 산 X, B국 산 X에 대해서 가격경쟁력에서 견뎌내지 못 한다. 이러한

5) J. Viner, "The Customs Union Issue," in J.Bhagwati, P.Krishna, A.Panagariya eds., Trading Blocs, (MIT Press, 1999)

〈그림-1〉 무역창출효과의 예시도

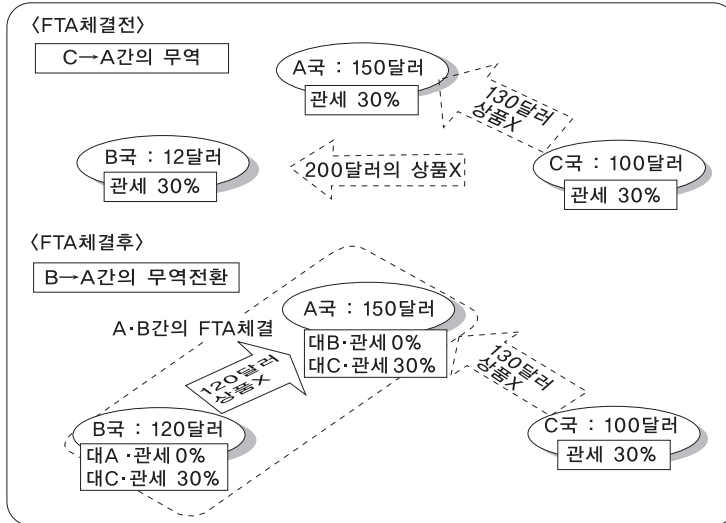


상태에서는 3개국간의 무역은 전혀 행해지지 않고, A,B,C국의 소비자들은 각각 자국 산의 X를 소비할 수밖에 없다. 그러나 여기서 A국과 B국이 새롭게 FTA를 체결하여 관세를 철폐하게 되면 어떻게 될까.

A국에 의해 상품X의 가격은 자국 산이 150달러, B국산의 수입품이 120달러, C국산은 여전히 100%의 수입관세가 부과되어 있기 때문에 수입하면 200달러가 돼, B국산이 가장 가격경쟁력을 가지게 된다. 이렇게 되면, A국의 소비자는 자국 산의 상품을 150달러에 구입하는 것을 단념하고, 그것보다도 30달러나 싼 120달러로 B국산을 수입하게 되며, 상품 X 1개당 30달러의 소비자이익(잉여)을 얻는다. A국의 경제전체를 생각할 때, A-B국간의 FTA의 체결에 의해, A국산 X는 B국산 수입품 X에 눌러 가격이 떨어진다. 즉 A국의 소비자가 이익을 얻는 상품X 1개당 이익 30달러는 A국산의 생산자가 잃어버린 이익(같은 상품X 1개당 30달러)에 의해 상쇄된다.

그러나 상품X에는 가격저하에 의한 새로운 수요가 발생하여 수입량이 증가하기 때문에, A국 경제전체에 있어서는 수입량이 증가한 만큼 (+) 효과를 얻게 된다. 또 B국에 있어서는 지금까지 전혀 무역되지 않았던 상품X가 새롭게 수출되게 됨에 따라, X의 생산량의 확대한다. 이렇게 하여, A, B 양국은 각각의 FTA체결에 의한 이익을 얻게 된다. 한편 C국으로서는, 자국생산의 X의 소비를 계속함으로써 A, B 양

〈그림-2〉 무역전환효과의 예시도



국간의 FTA체결에는 (+)의 영향도 (-)의 영향도 받지 않는다. 즉, 무역창출효과에서는 수입국의 소비자는 보다 싼 물건을, 서비스를 얻게 돼, 수출국의 생산자도 수출 확대의 이익을 얻음으로서, 가맹국, 지역 내의 경제적 메리트는 높아짐으로서, (+)(+)효과로 여겨진다.

무역전환 효과

무역전환효과란, FTA를 체결하기 전에는 외국으로부터 낮은 코스트 제품이 수입되던 것이, FTA가 체결되어 관세가 철폐되면서, 역내국에서 높은 코스트 제품의 수입으로 대체되고 마는 것이다. 이것은 관세가 부과되지 않는 높은 코스트 제품이, 관세가 부과되고 있는 낮은 코스트 제품보다도 결과적으로 가격이 낮게 됨으로써 생기는 현상이다.

이것을 무역창출효과와 동일한 예로 설명해 보자. A, B, C의 3개국이 있어, 품질이나 형태가 꼭 같은 상품X를 생산하고 있으나, 3개국의 생산코스트는 각각 달라, A국에서는 150달러, B국에서는 120달러, C국에서는 100달러가 든다. 이 전제 조건은 무역창출효과에서 나타낸 예와 같다. 그리고 여기서는 3개국 모두 상품X에 대해서 30%의 수입관세를 과하고 있다고 하자. 이 경우, 가장 낮은 코스트의 생산

이 가능한 C국산의 X를 A국, B국에 수출하면, 30%의 수입관세에 의해, A국, B국에서의 수입코스트, 즉 가격은 130달러가 된다. 이 경우는 B국산 X의 120달러에 대해서는 가격경쟁력에서 뒤져, A국산 X의 150달러보다는 싸기 때문에, A국은 C국에서 상품X를 수입, A국의 소비자는 150달러의 자국산이 아니라, 130달러의 C국산을 소비하게 된다. 그러나 여기서 A국과 B국이 FTA를 체결하여 양국간의 관세를 철폐하게 되면 어떻게 될까. (그림 2)

FTA의 성립으로 역외국이 FTA 역내국에서의 현지생산을 할 수 없게 되었으며, 직접투자의 본래의 흐름을 왜곡시킬 가능성이 생긴다. 이러한 기업의 해외직접투자활동의 결과, 국내에서의 투자가 줄어든다면, 그것은 국내의 산업공동화라고 하는 현상으로도 연결될 수 있다.

A국에 있어 상품X의 가격은 자국 산이 150달러, B국산의 수입품이 120달러, C국산은 여전히 30%의 수입관세가 부과되고 있기 때문에, 이것을 수입하면 130달러가 되고, 이번에는 B국산이 가장 가격경쟁력을 가지게 된다. 이렇게 되면, A국의 소비자는 C국산의 수입품을 130달러에 구입할 것을 단념하고, 그것보다도 10달러 싼 120달러에 B국산을 수입하게 된다. 이것은 B국으로서는 지금까지 전혀 무역되지 않았던 상품X가 새롭게 수출되는 것이 되며, X의 생산량은 확대하게 되기 때문에 이익이 생기나, C국 산의 생산은 감소케 된다. 이것은 A국에 있어서는 본래, 가장 낮은 코스트의 생산이 가능한 C국 상품의 수입이, A국과 B국이 FTA를 체결함으로써, 상대적으로 비효율적인 B국산의 수입으로 전환되고 말게 되는 것이다. 이 경우 FTA의 역외국 C국의 경제적인 이익이 없어지는 것이다.

또 수입국 A국 전체를 생각할 때, A국의 소비자는 상품X 1개당, 수입관세가 설정되고 있을때의 C국산 X의 가격 130달러와 FTA체결에 의해 수입된 B국산 X의 가격 120달러의 차이 10달러의 이익을 얻는다. 상품X의 가격하락의 의한 수입량은 증가하기 때문에, 소비자이익은 그 증가분만큼 확대한다. 한편, A-B국간의 FTA체결에 따른 관세철폐에 의해, A국은 종래 수입하고 있던 C국산X 1개당 30달러 관세수입의 감소가 일어난다. 따라서 A국 전체의 이익은, 소비자가 얻는 이익과 관세수입의 감소에 의한 손실과의 차이이며, 이것이 +가 될지 -가 될 것인가는 사안에 따라 달라질 수 있다. 이렇게 일반적으로 무역전환효과는 C국과 같은 역외국의 이익을 잃고, A국과 같이 역내수입국의 이익은 +도 -도 있을 수 있게 된다.

〈동태적 효과 (dynamic effect)〉

FTA에서 동태적효과에 대해서는 헝가리 태생의 미국 경제학자 바랏샤가 1961년에 제기했다.⁶⁾ 지금까지의 설명으로는, 관세철폐에 의한 무역량의 변화 등 자원배분의 효율성을 정태적으로 분석한 것이었으나, 이에 더해, 바랏샤는 FTA의 체결에 의해 역내의 기업의 생산성이 상승하기도, 직접투자가 확대하기도 하는 것에 의해 경제성장이 달성된다고 하는 동태적 효과를 설명했다.

근년의 FTA에서는 단순한 물건의 무역의 자유화뿐 아니라, 서비스, 기술, 투자 등 폭넓은 분야에서의 교류를 목적으로 한 것이 많다. 이것은 FTA에 의한 동태적효과를 효과적으로 발휘시키려는 저의가 배경에 있다. 또 동태적효과는 FTA의 체결에 수반한 경제성장의 요인에 대해, 다음과 같은 생산성 상승에 수반한 것과, 자본축적에 수반한 것으로 분류되고 있다.

생산성 상승에 수반한 경제효과

생산성상승에 수반 FTA의 경제적 효과는 특히 다음의 4가지의 구체적 효과로 설명되고 있다. 이는 ①역내무역의 증가로, 기업에 있어 역내의 판매시장이 확대하는 시장 확대효과 ②기업의 경쟁격화로 국내시장이 활성화하여, 생산성도 향상하는 경쟁촉진효과 ③가맹국, 지역에서의 뛰어난 경영 노하우나 기술이 유입하는 기술 확산효과 ④체결교섭 시나 체결후의 가맹국, 지역간의 경쟁으로 국내규제나 제도가 재조정되는 국내제도혁신 효과 등이며, 보가 구체적으로 다음과 같이 말할 수 있다.

①의 시장확대 효과는 FTA에 의한 관세철폐 등에 의해 시장이 통합되면, 역내의 기업에 있어 대상이 될 시장이 확대되기 때문에 기업은 이에 따라 생산을 확대하게 된다. 생산을 확대하면 일정 정도까지 규모의 효과가 창출돼, 각 기업의 생산에 요구되는 코스트는 저하하고 이익이 생김으로써, 역내국 그것에 경제성장이 결과되는 것이다. ②의 경쟁촉진 효과란, 역내시장의 무역장벽 등이 제거됨으로써 시장이 경쟁적으로 되고, 지금까지 국내독점 혹은 과점적 지위를 향유해 오던 대기업도 역내 타국의 동업기업과의 사이에 경쟁에 처하게 된다. 이러한 경쟁에 의해 가격의

6) B. Ballasa, The theory of Economic Integration, (Richard D. Irwin, 1961)

하락이나 품질향상이 생겨나, 소비자는 메리트를 얻는 외에, 살아남은 기업도 생산량이 확대한다고 하는 효과를 얻게 될 수 있다. ③기술확산효과는 역내 타국으로부터 뛰어난 기술이 직접투자 등을 통해 도입되는 것에 의해 국내기업의 생산성이 상승되는 것이다. ④의 국내제도혁신효과에 대해서는 멕시코의 사례를 들 수 있다. 멕시코에서는 1982년의 통화위기에 비해 1995년에 발생한 통화위기 때가, 경제회복이 빨랐다고 한다.

1982년 위기 때는 국내총생산(GDP)이 위기 전 수준으로 되돌아가는데 5년, 국제금융시장에의 복귀에는 7년을 필요로 했으나, 1995년 위기 때는, 각각 2년 및 7개월이라는 아주 빠른 회복을 만들어 냈다. 1995년의 위기로부터의 회복이 빨랐던 이유로서는 1994년의 NAFTA에의 가맹이 규제완화 등의 멕시코의 국내경제개혁을 후퇴시키지 않도록 하는 구조로서 움직인 가능성이 고려될 수 있다. 이러한 효과는 개혁의 역류에 자물쇠를 채워 움직이지 않게 한다고 하는 의미에서 'lock in 효과'라고도 불린다.

자본축적에 수반한 경제효과

한편 자본축적에 수반한 FTA의 경제효과에는 기업의 직접투자를 들 수 있다. FTA의 체결에 의한 시장의 확대나 기업간 경쟁촉진이 이뤄질 경우, FTA역내국에서의 사업 활동의 매력이 증가하기 때문에, 역외국에서의 역내국에의 기업의 직접투자활동이 활발화 된다. 또 최근의 FTA는 관세의 철폐뿐 아니라, 역내국 상호간 투자의 확대에 직접적으로 기여한다. 이러한 투자활동에 의한 자본축적을 통해, 역내국의 경제성장이 높아진다고 생각할 수 있다.

그러나 그런 한편, FTA의 체결로 정해진 원산지 규칙이 엄격해져, 그것이 역외국의 제품에 의해 대단히 엄격해질 경우, 역내에의 수출에 대신하여 역내에의 직접투자가 촉진되기 때문에, 투자전환효과가 생길 가능성이 있다. 예컨대 A국의 어떤 기업이 자국에서 부품을 수출, 해외생산거점이 있는 B국에서 제품을 조립하여 제3국인 C국에 수출했다고 하자. 이 때, B국과 C국이 FTA를 체결하여 양국간의 관세를 철폐함과 동시에 엄격한 원산지규칙을 설정했을 경우, A국 기업이 B, C 양국의 FTA의 메리트를 누리기 위해서는 부품의 공급을 A국으로부터의 수출이 아니라, B국에서의 현지조달로 바꿀 필요가 대두한다.

즉 A국의 부품생산 거점을 폐쇄하여 B국에 새로운 거점을 설치하지 않으면 안

된다. 종래는 수출로 대응할 수 있었던 것이, FTA의 성립으로 역외국이 FTA 역내국에서의 현지생산을 할 수 없게 되었으며, 수익성이 높은 곳으로 자본이 흘러들어 간다고 하는 직접투자의 본래의 흐름을 왜곡시킬 가능성이 생긴다. 이러한 기업의 해외직접투자활동의 결과, 국내에서의 투자가 줄어든다면, 그것은 국내의 산업공동화라고 하는 현상으로도 연결될 수 있다.

〈경제적 효과에 관한 여타 이론〉

FTA는 차선택

무역창출 효과와 무역전환 효과의 이론은 FTA의 경제효과에 대해 자주 사용되는 견해들이다. 이러한 FTA의 경제효과에는 (+)면도 있으며, (-)면도 있다. 각각의 이론에는 무역정책에 의해 세계전체의 경제적인 이익을 상승시키는 최선의 방책은, 세계 각국, 지역의 모두가 관세를 철폐하고 자유무역을 행하는 것이며, 그것이 자원 배분 상 가장 바람직스럽다. 즉 일부 국가, 지역이 어떤 특정한 국가나 지역과의 사이에 관세 등의 무역장벽을 제거하는 FTA라고 하는 수법은 차선택이라고 생각할 수 있으며, (+), (-) 어떤 효과가 나타날 것인가를 간단히 말할 수 없다.

자연스러운 무역 파트너

FTA에 의해 세계전체의 경제적인 이익을 최대화 하는 것은, 위에서 말한 무역창출효과를 최대화하고, 무역전환효과를 최소화하는 것과 같이 체결국의 조합을 생각하면 좋을 것이다. 이에 대해서, 미국 경제학자 사마스가 1991년에 'Natural Trading Partner' 이라는 아이디어를 냈다.⁷⁾ 그에 의하면 FTA를 체결하기 전부터 당초 무역량이 큰 나라들끼리, '자연스러운 파트너'가 FTA를 체결하면, 체결국 이외와의 무역은 당초부터 적기 때문에, FTA체결에 의해 발생할 무역전환효과는 한정된다고 한다.

단지, 이에 대해서는 ① '자연스러운 파트너' 라면, 각각 관세 등의 무역장벽도 당초부터 낮았을 것이 예상돼, FTA체결에 의한 무역창출도 한정적일 가능성, ② 무역량이 크다는 이유가, 언젠가는 어떤 무역장벽에 의해 왜곡된 결과로, '자연스러운' 것과는 거리를 둘 가능성, ③ 어떤 나라에 있어서는 '자연스러운' 파트너라도, 상대

국에서 보면 그렇지 않는 경우 등이 문제점으로 지적되고 있다.

또, ‘자연스러운 무역파트너’에 대해서는 또 한 가지, 지리적인 관점에서 보는 경우다. 즉 지리적으로 가까운 나라나 지역들끼리는 수송코스트 등이 낮기 때문에 무역량이 큰 경우가 많고, 이것이 ‘자연스러운 무역파트너’의 조건일수 있다. 그러나 근년의 EU-멕시코 FTA와 같이 다른 대륙으로까지 먼 거리의 FTA체결의 설명에는 불충분하며, 점점 무역이란 거리가 가깝다고 해서 행해지는 것은 아니라는 점에 유의할 필요가 있다.

FTA에 의한 역내의 경제효과를 측정할 뿐 아니라, FTA에 의한 지역주의와 WTO에 의한 다국간주의가 동시 병행적으로 진전되고 있는 현실을 포함하여, 그들의 상호관계를 검증하는 것으로, FTA가 다국간의 무역자유화와 연결되는 가 아닌가를 분석하는 것도 중요한 과제가 되고 있다.

무역전환효과가 발생치 않는 관세율

과연 이상적인 FTA를 만드는 것은 가능할 가는 점에 대해, FTA의 체결전과 후에 역외국과 역내국의 무역량이 변화하지 않는, 즉 무역전환효과에서 (-) 효과가 생겨나지 않는 수준에 역외관세를 설정하면 좋을 것(이 경우는 관세동맹에서의 대외 공통관세)이라고 생각할 수 있다. 그러나 현실의 FTA에서는 날로 가동 무역량의 변화를 종래의 양으로 국한시키게 하기 위해서는 역외관세를 복잡하게 상하로 조정하는 것은 불가능하다.

경제효과가 최저가 되는 FTA의 수

미국의 저명한 경제학자 쿠르구만은 세계경제가 몇 개의 FTA에 의한 블록으로 나뉘어져 있을 때가 세계경제의 이익에서 가장 문제가 크다는 것을 자신의 경제모델에 의해 계산했다.⁸⁾ 그 결과 FTA에 의한 블록이 10개, 9개, 8개 등으로 적어짐에 따라 경제적인 이익이 감소, 3개로 최소가 된다고 봤다. 단지 FTA에 의한 경제 블록이 2개, 1개가 되면, 그 경제효과는 다시 크게 돼, 세계가 하나의 FTA, 즉 세계전

7) L. H. Summers, "Regionalism and the World Trading System," in J. Bhagwati, P. Krishna, A. Panagarya eds., Trading Blocs (MIT Press, 1999)

체가 자유화될 때 가장 경제적 이익이 높아진다는 것이었다. 이것은 FTAA에 의한 미주지역의 통일, EU의 중-동구의 확대, 일본이나 중국에 의한 ASEAN제국과의 연계 움직임과 같이, 최근의 FTA가 세계를 세 지역경제권으로 수렴시켜가는 방향으로 움직이고 있는 현실을 생각하면, 현실성이 없다고는 볼 수 없다. 이 분석에 대해서도 다양한 전제아래 만들어진 모델을 사용하고 있음을 유의할 필요가 있다.

FTA의 시간적인 전개를 고려

종래의 FTA의 연구는 위에서와 같이 무역창출효과나 무역전환효과 및 직접투자 촉진효과에서 나타나는 것과 같이, FTA의 체결에 의해 무역이나 생산 패턴이 변화하는 내용을 분석 하는 것이었다. 이것은 FTA의 체결 전후의 자원배분의 문제이기도 하다. 그러나 근래 각국, 지역간의 무역교섭의 무대나 수단은 보다 복잡화하고 진화하고 있으며, 현실세계에서는 WTO에서 다각적인 통상교섭이 행해지고 있음과 동시에, 각국, 지역이 복수의 FTA를 복수의 상대국과 교섭, 나날이 새로운 FTA가 체결되게 되었다.

이러한 시간적인 경과도 고려하면서, 또 FTA에 의한 역내의 경제효과를 측정할 뿐 아니라, FTA에 의한 지역주의와 WTO에 의한 다국간주의가 동시 병행적으로 진전되고 있는 현실을 포함하여, 그들의 상호관계를 검증하는 것으로, FTA가 다국간의 무역자유화와 연결되는 가 아닌가를 분석하는 것도 중요한 과제가 되고 있다. 이를 포함한 분석을 미국경제학자 바그와티는 ‘동학적시간경로의 문제’로 이름 붙였다. 그는 세계적인 무역자유화를 보완, 그 초석이 되는 FTA와 세계적인 무역자유화의 걸림돌이 될 수 있는 FTA를 분리 파악했다.⁹⁾ 예컨대, 어떤 FTA에서 WTO에는 없는 투자에 관한 포괄적이고 고도의 룰이 정해졌다고 하자. 그 경우, 다음과 같은 두 가지의 영향이 생각될 수 있다. 하나는, 이 FTA에서의 사례가 선례가 돼, WTO에서도 유사한 룰이 형성되는 것이다. 이 경우는 바그와티가 말하는 FTA가 빌딩 블록이 되는 예다. FTA가 WTO에서 자유화의 초석이 돼, 견인차로서 움직이는 것이다.

또 두 번째는 이런 것도 생각될 수 있다. 즉 가맹국이 144개국 (2002년6월 현재)에도 달하고 있는 WTO에서의 무역자유화의 절차나 룰의 책정보다도, 2국간이

8) P.Krugman, : "Regionalism and the World Trading System," in J. Bhagwati, P.Krishna, A. Panagarya eds., Trading Blocs (MIT Press, 1999)

나 지역에서의 FTA교섭이 용이하고 빠를 경우가 많다. 그리고 2국간의 합의마저 있다면, WTO보다도 고도한 룰을 책정할 가능성도 높다. 이 경우, 고도한 룰을 지향할 국가나 지역은, WTO에서가 아니라 FTA를 체결하는 것으로 무역자유화나 룰의 정비를 도모한다고 하는 인센티브가 작용하여, WTO에서의 다각적인 절차가 경시될 가능성이 나타난다. 이것은 FTA가 WTO의 장애요인이 될 수 있는 예다.

원산지 규칙의 경제효과

FTA는 특정국, 지역간에서만 관세를 철폐하고 무역을 자유화하는 것이며, 그 경우, 역외로부터의 우회수입에 의해 FTA체결국간의 무역이 왜곡되지 않도록 원산지규칙이 엄격히 적용되게 된다. 원산지규칙은 최근과 같이 FTA체결국에서 원산인 것의 증명을 부친 상품만을 FTA대상, 즉 관세 제로의 무역 품목을 하는 것이다. 그러나 최근과 같이 FTA가 대단히 많아지게 되면, 멕시코나 EU와 같이 1개국, 1지역에서 10-20개의 FTA를 체결하는 경우가 있다. 그리고 원산지규칙은 FTA 1건에 마다 다르게 되어 있다. 바그와티는 FTA의 증가에 의해 다종다양한 원산지규칙이 복잡하게 서로 얽혀 존재하는 상태를 ‘스파게티 볼 현상’으로 부르고, 그럴 경우는, 무역의 통관체제가 무너져 세계무역이 혼란케 될 우려가 있음을 지적 하고 있다.

맺는 말

FTA의 경제효과는 다양하며, 종래, 무역창출효과와 무역역전효과의 두 가지 유형에서 논해해 왔으나, 현재는 FTA와 WTO에서의 자유화의 어느 쪽이 세계경제에 있어 보다 바람직한 것인가, 혹은 FTA가 시간적으로 진화해 가고 있는 가운데 어떤 경제효과를 포착해 가는 것이 좋을 가를 논하는 것과 마찬가지로, 의논은 복잡화 해 지고 있다.

개개의 FTA가 경제적으로 효과가 있을 가의 여부에 대해서도, 그 FTA의 규모나 체결할 상대국, 또는 체결할 항목이 관세철폐만이, 관세철폐 이외에도 투자, 서비스무역의 자유화, 지적재산권 룰의 공통화 등 다양한 항목을 포함한 것인가 등에 의해 달라지기 때문에, 경제효과에 대하여 일률적으로 말할 수는 없다. 실제는, 세

9) J. Bhagwati, "Regionalism and Multilateralism : An Overview," in J. Bhagwati eds., Trading Blocs, (The MIT Press, 1999)

계의 대부분의 나라와 지역들이 WTO에서 다각적인 세계적인 무역자유화를 추구하고 있더라도, 정치적, 경제적인 중요성에 따라, 중요한 무역상대국과의 사이에는 2국간, 지역간의 무역자유화의 조합이 행해지고 있으며, 그것이 가장 현실적인 선택이라고 할 수 있다.





민족정치론의 체계화를 위한 정지작업

현대정치와 민족문제

〈 주요 목차 〉

제 1 부

제 2 부

1. 새로운 정치환경과 민족문제
2. 개념 정의
3. 네이션
4. 내셔널리즘
5. 국민국가론
1. 중국 : 통일적 다민족국가의 건설
2. 華僑 : 落葉歸根에서 落地生根으로
3. 러시아연방 : 마트로시카적 중층성
4. 미국 : '멜팅 포트'에서 '샐러드 볼'로
5. 일본 : 단일민족 신화의 허구
6. 캐나다 : 다문화주의의 실천장
7. 북한 : 통일정책과 민족정책



교양사회 조정남 저 / 값 15,000원

특집

자유무역협정

2부 FTA의 현장

자유화의 '초석' 인가 '걸림돌' 인가 / 최영종

북미자유무역협정의 평가 / 조찬수

동아시아FTA 전망 / 진시원

FTA와 대만경제 / 黃兆仁

한국의 FTA추진전략 / 진시원

한일자유무역협정 전망 / 오쿠다 사토루

FTA



자유화의 '초석' 인가 '걸림돌' 인가

최 영 중 (가톨릭대학교 교수)

FTA는 참가국 모두에게 참가 이전과 비교하여 경제후생의 증대를 가져다준다. 하지만 국가간에 무역장벽을 철폐하기로 약정하는 것은 고도의 정치적 행위이다. 이것은 불가피하게 국가 주권과 정책 자율성을 침해하고, 국내에 자유화로 인해 손해를 보는 집단을 만들어낸다.



서 론

현 재 국제통상체제는 “세계화 속의 급속한 지역화” 현상으로 특징지을 수 있을 것이다. 세계경제가 다자체제인 WTO를 중심으로 통합되고 있는 와중에도 많은 새로운 지역무역협정(regional trading arrangements: RTAs)이 등장하고 있으며, 아울러 기존의 RTA들도 점차로 확대·심화되어 가는 추세를 보이고 있다. 현재 250여개의 RTA가 이미 체결되었거나 협상 중에 있고, 그 중 170개 이상이 발

효 중이다. 지역주의 움직임이 별로 두드러지지 않았던 아시아·태평양 지역도 1990년대 이후부터 자유무역협정(free trade agreement: FTA)에 적극적인 관심을 보이고 있다. 특히 지금까지 RTA에 참가하지 않고 있던 일본, 중국 등도 자유무역협정 체결에 적극 나서고 있다. 현재 RTA는 피할 수 없는 대세이고, 한국도 이런 흐름으로부터 자유로울 수 없는 입장이다. 통상국가인 한국은 지금까지 국제무역체제에 적극 가담함으로써 빠른 경제성장을 이룩할 수 있었다. 하지만 최근 한국을 둘러싼 통상환경은 선진 주요 시장의 보호주의적 경향과 차별적 RTA의 발흥으로 인해 급속도로 악화되고 있다.

우리나라가 현재 WTO주도의 자유화 과정에 적극 참여하여 왔고, 또 통상국가라는 위치를 고려할 때 자유무역협정을 체결함으로써 커다란 이득을 취할 수 있을 것이 분명하다. 그러나 자유화의 급속한 진행과 민주화의 진전으로 인해 국내에서 자유화나 세계화에 반대하는 세력이 상당히 증가했다.

RTA 중에서 가장 낮은 단계인 FTA는 경제통합의 한 형태로 체결국간의 상품 및 서비스 교역에 대한 관세와 기타의 무역장벽을 제거하는 것을 목적으로 하는 것으로서 교역증대와 경쟁촉진, 외국인 투자증대, 경제성장 촉진 등 다양한 경제적 이득을 가져온다. 이외에도 대외에 자유무역에 대한 확고한 의지를 천명할 수 있고, 국가의 대외 신인도를 제고시킬 수 있으며, 아울러 체결국과 조화로운 외교관계를 유지할 수 있도록 하는 부수효과도 가지고 있다. 또한 FTA에 가담하는 국가들은 국내 정치적으로 추진하기 힘든 경제개혁을 성취하고, 이를 차후에 쉽사리 역전시킬 수 없도록 움아매는 효과(lock-in effect)도 거둘 수 있다.

이와 같이 FTA는 참가국 모두에게 참가 이전과 비교하여 경제후생(economic welfare)의 증대를 가져다준다. 하지만 국가간에 무역장벽을 철폐하기로 약정하는 것은 고도의 정치적 행위이다. 이것은 불가피하게 국가 주권과 정책 자율성을 침해하고, 국내에 자유화로 인해 손해를 보는 집단을 만들어낸다. 자유화의 이득은 국가 전체에 골고루 퍼지지만 이로 인해 발생하는 손해는 특정 집단에 집중된다. 이런 이유로 자유화에 대하여 반대하는 집단이 훨씬 더 적극적으로 정치행위에 나설 인센티브를 갖게 되는 것이다. 이와 같은 국내정치 동학은 FTA와 같이 국가 전체적으로 볼 때 이득이 되는 결정이 왜 실제로는 행해질 수 없는지 설명하는 데 유용하다. 이런 이유로 FTA를 성공적으로 체결하기 위해서는 고도의 정치적 기술과 많은 노력을 필요로 한다.

우리나라로서도 현재 WTO주도의 자유화 과정에 적극 참여하여 왔고, 또 통상 국가라는 위치를 고려할 때 자유무역협정을 체결함으로써 커다란 이득을 취할 수 있을 것이 분명하다. 그러나 자유화의 급속한 진행과 민주화의 진전으로 인해 국내에서 자유화나 세계화에 반대하는 세력이 상당히 증가했으며, 정치적으로도 이들의 목소리를 무시하거나 억누르기가 힘든 상황이 전개되고 있다. 현재 우리나라에는 경제 자유화를 원하는 목소리는 물론이고 보호주의에 대한 요구도 증대되고 있는 소용돌이의 장이 펼쳐지고 있다. 최근에는 반덤핑관세나 세이프가드 조치 등 보호주의적 성향이 강한 정책이 적극 활용되고 있으며, 이런 경향은 앞으로 더욱 심화될 것으로 예상된다. 이것은 장래의 자유화 정책에 커다란 걸림돌로 작용할 뿐만 아니라, 주요 교역 상대국과의 통상마찰도 심화시킬 우려가 있다. 자유무역협정과 관련하여 우리나라의 최대 관심사는 국가적 분열을 최소화하면서 FTA를 체결하는 데 있다고 보인다.

본 논문은 현재 급속하게 확산되고 있는 자유무역협정의 추진현황과 자유무역협정이 가져오는 효과에 대한 분석, 그리고 자유무역협정의 시대의 개막이 시사하는 바에 대해서 간략하게 살펴볼 것이다.

자유무역협정의 추진 현황

자유무역협정이란 경제통합의 한 형태로 협정 체결국 간 상품 및 서비스교역에 관세와 기타 무역장벽들을 제거하는 것을 목적으로 한다. 이는 가입 당사국들이 역

〈표-1〉 지역무역협정의 통보현황

터키	1948 - 1959	1960 - 1979	1970 - 1979	1980 - 1989	1990 - 1994	WTO 출범이후(1995- 2002. 6. 30 현재)	계
숫자	5	21	39	11	33	120	229

출처: *Regional Trade Agreements Notified to the GATT/WTO and in Force*,
http://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/region_e.htm(검색일: 2002년 9월 14일).

1) 발라사(Balassa)는 경제통합의 발전단계를 자유무역협정(free trade agreement) → 관세동맹(customs union: 공동대외관세 보유) → 공동시장(common market: 생산요소의 자유이동 허용) → 경제동맹(economic union: 거시경제정책의 조화) → 완전한 경제통합(single market: 통화, 재정정책의 완전한 통합)으로 분류하였다. Bela A. Balassa, *The Theory of Economic Integration*. Homewood, Ill: Irwin, 1966).

외국에 대해서 각기 별도의 관세와 무역정책을 유지하는 것으로서 공동역외관세를 적용하는 관세동맹보다는 낮은 단계의 경제통합이다.¹⁾ 2001년도에 발표된 WTO의 자료에 의하면 2000년 7월 현재 전 세계적으로 240개의 지역무역협정이 이미 체결되었거나, 협상 중에 있으며, 그 중에서 약 70%인 172개가 효력을 발효하고 있는 것으로 조사되었다.²⁾

지역무역협정이 체결된 추세를 살펴보면, 1960년대까지는 완만한 증가세를 보이다가, 세계경제가 침체에 빠지고 새로운 보호주의의 파고가 높던 1970년대에 급증세를 보였다. 이후 1980년대에는 소강상태를 보이다가, 1990년대에 들어서 다시 급격히 증가하였다. 이런 추세는 우루과이라운드가 난항을 거듭하고 있던 현실을 반영하여 일종의 안전장치로서 지역무역협정을 체결한 것이라는 관측이 일반적이었다. 그러나 <표-1>에서 잘 드러나 있듯이 WTO가 출범한 1995년 이후에 오히려 지역무역협정의 체결은 더욱 가속화되고 있다. WTO의 출범과 함께 이른바 '지역무역협정의 시대'가 도래하고 있는 것이다.

지금까지 체결된 지역무역협정은 관세동맹보다는 자유무역협정이 보편적이었다. 2000년 6월말 현재 발효 중인 지역무역협정 가운데 90%에 가까운 148개가 자유무역협정이고, 관세동맹은 24개에 불과하다. 자유무역협정 중에서 관세 및 비관세장벽을 전면적으로 철폐한 사례도 그다지 많지 않고, 관세동맹 중에서 자신들이 지향하는 목표를 성공적으로 달성한 사례도 극소수이다. 무수히 많은 지역무역협정 중에서 관세동맹의 단계를 넘어서는 정도의 경제통합을 성공적으로 이룬 사례는 유럽연합 정도에 불과하다. 아직도 많은 국가들은 통합수준이 매우 낮으면서 경제정책의 독자성이 보장되는 자유무역협정을 선호하고 있다.

지역무역협정의 지역적 분포를 살펴보면, 서유럽과 지중해 연안지역이 현재 발효 중인 협정의 50% 이상을 차지하고 있으며 미주지역이나 동유럽도 상당히 많은 수의 자유무역협정을 가지고 있다. 특히 최근에 협상 중인 지역무역협정의 수를 보면 미주대륙과 유럽-지중해 연안 지역이 거의 대등한 수준에 있다. 주목할 만한 점은 지금까지 지역무역협정의 불모지에 가까웠던 아시아·태평양 지역에서도 서서히 변화의 조짐이 보이고 있다는 점이다. 지금까지 AFTA (1992), 일본-싱가포르 (2001), 미국-싱가포르 (2003), 한국-칠레 (2003) 등과 같은 자유무역협정이 체결되었고, 현재 중국, ASEAN, 한국, 일본 등과 같은 동아시아의 주요 행위자들 사

2) 이 조사보고서의 제목은 *Mapping of Regional Arrangements*로서 WTO 사무국이 2000년 7월에 행한 조사에 기초한 것이다. 지금부터 지역무역협정에 관한 WTO 통계는 이 보고서에 기초한 것이다.

이에 자유무역협정 논의가 빠르게 진행되고 있다.

자유무역협정의 효과

자유무역협정이 경제적 교류가 확대 심화되어서 저절로 형성되든, 아니면 정부의 의도된 계획에 의해 추진되든 상관없이 지역통합은 대개 경제적 의제들을 중심으로 이루어진다. 그리고 그 핵심적 내용은 거의 예외 없이 시장확대, 역내 분업의 심화, 소득과 그 배분의 변화, 교역조건의 변화, 그리고 거래비용의 삭감 등을 망라하게 된다. 자유무역협정은 투자와 무역에 대한 상호 특혜 대우, 안정된 통화지대 형성, 그리고 보다 넓은 시장의 창출을 통해 참가국에게 소득 증대 효과를 가져다준다.

최근의 자유무역협정은 단순히 무역장벽을 제거하는 수준에 머물지 않고 보다 깊은 통합을 지향하고 있다. 단순하게 무역장벽을 제거하는 것을 넘어서 투자와 사람의 이동 등 다양한 측면에서 자유화가 추진되는 심도 있는 통합이 많은 관심을 받고 있다. 여기서 중요한 점은 ‘규범(rule)의 통합’ 내지 ‘조화’이다. 사실 아주 간단한 경제거래도 규제와 표준화, 그리고 재산권에 대한 규정을 필요로 한다. 국제 거래를 하고자 하는 기업가에게 발생하는 거래비용 중 가장 큰 부분은 국가마다 상호 다른 법과 제도를 갖기 때문에 생겨난다. 예로는 세관 및 기타 국경 통제와 상이한 기술기준, 위생 및 환경 규제, 상법체계, 통화 등의 상이함을 들 수 있다. 자유무역협정은 상대국과 무역, 투자 상의 장벽을 제거하고, 규제제도의 조화 등을 시도함으로써 국내 경제구조개혁을 촉진하고, 고비용 구조를 시정해 가는 효과를 가진다. 이것은 기업의 경쟁력 강화에도 기여하고, 소비자가 양질의 값싼 상품을 소비할 수 있도록 함으로써 경제 전체의 후생을 향상시키는 데도 큰 도움이 된다. 자유무역협정의 이익은 참가하지 않는 국가들에 대한 차별로부터 파생하기보다는 자유화의 진전과 경쟁의 촉진이라는 배타적이지 않은 측면에서 생겨나는 것을 주된 특성으로 하고 있다.

국내적으로 볼 때 자유무역협정은 경쟁을 강화하고 불필요한 부분을 도려내는 구조조정을 촉진함으로써 경제 전반의 경쟁력을 높이려는 목적에서 추진되기도 한다. 자유무역협정은 위에서 살펴본 바와 같이 참가자들 사이의 경제거래를 원활하게 함으로써 이득을 가져다주지만, 다른 한편으로는 규범이나 규칙을 통해서 참가국들의 행동을 구속하고, 제약하는 역할을 하기도 한다. 이런 이유로 자유무역협정은 다양한 국내 및 국제 정치적 목적을 달성하기 위한 수단으로 이용되기도 한다.

특히 행정부의 정책 담당자들은 경제개혁과 무역자유화를 지향하는 국가의 시책에 대한 이익집단들의 반발을 억누르기 위해 자유무역 협정을 체결하기도 한다.

예를 들어 유럽의 경제통합은 국내 경제체제의 경직성으로 상징되는 유럽의 복지국가들이 자신의 경제개혁을 촉진하고, 개혁을 되돌리기 어렵도록 만들려는 시도였다. 또한 미국 정부(특히 대통령)가 자신의 정책결정의 자율성을 약화시킬 소지가 있다는 점을 알면서도 캐나다와의 자유무역협정 체결 당시 '양국간 분 쟁 해 결 패 널 (binational dispute resolution panel)'에 합의한 것도 국내적으로 보호주의 세력의 정치적 영향력을 통제하기 위한 목적에서 기인한 바가 컸다.³⁾ 브라질과 아르헨티나가 경제통합에 노력하기로 1986년에 합의하고, 1991에 이를 MERCOSUR로 확대·강화한 일면에는 정권 담당자들이 이를 통해 국내의 민주적 개혁을 공고화하고, 경제개혁을 촉진하기 위한 의도가 있었다.⁴⁾ 멕시코가 미국의 과도한 요구를 수용하며 NAFTA에 합의한 것은 국내 경제개혁을 위로부터 이루어내려는 의도였음은 잘 알려져 있다.⁵⁾ 현재 일본이 자유무역협정 체결에 적극 나서고 있는 중요한 이유 중 하나가 바로 장기 침체에 허덕이면서도 자유화가 어려운 자국의 경제 시스템을 개혁하기 위해서란 점은 잘 알려져 있다.

자유무역협정은 당사자들에게 현실 정치적인 이득을 가져올 수 있다. 자유무역 협정을 체결하면 외교관계가 원활해질 수 있는 효과도 수반하고, 아울러 국제협상에서 공동 대처능력 혹은 교섭력을 제고시켜 줄 수 있는 효과도 가진다. 유럽통합에는 소련으로부터의 위협과 미국의 지원이라는 외적 요인들은 유럽통합의 초기 단계에서 이를 추동하는 가장 중요한 촉매제였다. 이후 유럽통합이 1980년대 중반부터 재차 가속화된 것은 미국과 일본으로부터의 경제적 위협의 증대에 대한 집단적 대

자유무역협정은 참가자들 사이의 경제거래를 원활하게 함으로써 이득을 가져다주지만, 다른 한편으로는 규범이나 규칙을 통해서 참가국들의 행동을 구속하고, 제약하는 역할을 하기도 한다. 이런 이유로 자유무역협정은 다양한 국내 및 국제 정치적 목적을 달성하기 위한 수단으로 이용되기도 한다.

3) Judith Goldstein, "International Law and Domestic Institutions: Reconciling North Americas Unfair Trade Laws," International Organization, 50-4 (1996).

4) Lia Valls Pereira, "Toward the Common Market of the South: Mercosur's Origins, Evolution, and Challenges," in Riordan Roett (ed.), MERCOSUR (Boulder: Lynne Rienner, 1999), pp. 8-9.

5) Frederick W. Mayer, Interpreting NAFTA (New York: Columbia University Press, 1998), pp. 32-41.

응 내지는 세력균형정책이었다. 유럽 밖에서의 경제통합 시도는 예외 없이 유럽통합의 위협에 대한 반작용으로 추진되어진 성격이 강하다. 특히 제3세계 국가들 사이의 시도는 세계 경제의 침체나 패권국가의 하락과 관련된 세계시장의 폐쇄화 경향과 밀접한 관련이 있다. 최근 동아시아에서 자유무역협정에 대한 관심이 급속히 증대된 것은 1997년에 경험한 공통의 경제위기와 이에 대한 공동 대처의 필요성에 대해서 공감대가 형성된 것으로 설명할 수 있을 것이다. 미국이나 국제금융기관들의 힘 앞에 무력하기만 했던 자신들의 모습에 대한 반성과 이에 대한 대비책으로서 자유무역협정을 통해 집단적 교섭력을 제고하려는 노력의 일환이었다.

역사적으로 볼 때 힘센 국가가 주변의 약소국가들에 대한 자신의 영향력을 증대시키기 위하여 지역통합을 시도한 사례는 많았고, 역으로 약소국가들이 자신의 집단적 영향력을 향상시키기 위하여 지역통합을 시도했던 사례도 많았다.⁶⁾ 특히 50년대부터 70년대 사이에 주로 발전도상국가들 간에 추진된 지역통합 시도는 수입대체 산업화나 자력갱생이란 목표를 달성하는 데 필요한 대외적 영향력을 증대시키려는 노력의 일환이었다. 유럽통합의 심화는 타 지역에서 이에 대항하기 위한 지역통합 시도를 연쇄적으로 일으키는 계기가 되었다. 이의 두드러진 예가 미국이 캐나다를 비롯한 주요 무역상대국들과 자유무역협정을 적극 추진한 것이었다. NAFTA는 원래 유럽연합에 대한 교섭력을 높이기 위한 목적에서 추진되었지만, 점차 그 자체가 목적이 되었다.⁷⁾ APEC도 우루과이라운드 협상에서 EU의 양보를 얻어내기 위한 목적에서 추진된 것이다. 남미공동시장(MERCOSUR)은 브라질과 아르헨티나의 역사적인 라이벌 관계를 해소시키려고 출범하였지만, 일면으로는 주변국가들에 대한 패권적 지배를 구축하려는 브라질의 야망의 표현이기도 했고, 보다 넓게는 남미 국가들이 미주대륙 전체의 자유무역 협정이나 기타 경제 이슈를 다루는데 있어서 집단적 교섭력을 증대시키기 위한 목적도 가지고 있었다.⁸⁾ 동남아시아 국가들은 자신들의 정치적 영향력을 향상시키기 위해 ASEAN과 EAEC(East Asian Economic Caucus)를 추진했으며, 현재 ASEAN과 중국 사이에 논의되고 있는 FTA도 일본의 영향력을 견제하려는 정치적 목적에서 시작된 것이다.

자유무역협정이 유행하는 또 다른 이유는 체질이 용이하다는 점이다. 잘 알려진

6) Albert O. Hirschman, *National Power and the Structure of Foreign Trade* (Berkeley: University of California Press, 1945).

7) Robert Gilpin, *The Challenge of Global Capitalism: the World Economy in the 21st Century* (Princeton: Princeton University Press, 2000), p. 239.

8) Gilpin (2000), p. 249.

바와 같이 WTO를 통한 세계적 차원의 자유화는 상당한 어려움에 직면해 있다. 단적으로 현재 140여 WTO 회원국 중에서 3분의 2정도가 개도국으로서, 이들은 심도 있는 자유화에 대해 강한 거부감을 가지고 있다. 그리고 미국, EU, 일본을 포함하는 소위 WTO 중심국가들 내에서도 자유화에 대한 이견이 분분한 상태이다. 더구나 WTO의 모든 회원국들은 형식적으로나마 WTO의 안전에 대해 거부권을 행사할 수 있기 때문에, 회원국 중 거의 전부가 동의하지 않는다면 자유화의 진전이 이루어질 수 없는 것이 현실이다. 회원국 간에 존재하는 이해관계의 다양성과 WTO가 가지고 있는 제도적 결함이 자유화의 순조로운 진행을 불가능하게 만들고 있는 것이다.

이런 인식 하에 자유화를 선호하는 국가들은 자유무역협정을 통해 자유화에 대한 추진력을 유지하는 동시에 WTO 규범의 미비점을 보완하려고 시도하고 있다. 자유무역협정은 보통 참가국의 수효가 적기 때문에 신속하고 유연한 자유화 협상을 가능하게 하고, 또 당사자에게만 적용되는 맞춤형의 자유화도 가능하게 한다. 예를 들어 요즘 도하라운드와 관련해 한창 논란이 되고 있는 WTO의 반덤핑 협정의 문제점을 해결하기 위해 자유무역협정 체결 당사국들이 반덤핑 조치를 상호에 취하지 않는다고 협정내용에 못 박아 두는 사례가 증가하고 있다.

현재 자유무역협정의 거의 대다수는 2개의 국가 혹은 지역무역협정이 당사자로 구성되어 있다. 참가자의 수를 최소화함으로써 협력의 문제가 극복될 수 있고, 거래비용도 줄일 수 있으며, 서로의 필요에 맞도록 협정을 재단할 수 있으며, 또 협정의 이행을 보다 확실하게 담보할 수 있다는 장점을 가진다. 이런 이유로 자유무역협정의 수효가 폭발적으로 증가하고 있다. 그리고 지리적으로 멀리 떨어져 있는 나라 사이의 자유무역협정도 일반화되고 있으며, 선진국-개도국 간의 경제통합 움직임도 두드러진다. 그 이유는 바로 경제의 세계적 통합이 상당히 진전되었다는 점에서 찾을 수 있을 것이다. 현재 자유무역협정은 전통적으로 중요한 위치를 차지했던 지리적 근접성보다는 경제관계의 긴밀도가 더 중요한 변수로서 대두되고 있다.

일반적으로 자유무역협정은 체결 후에 양국간의 제반 수준이 수렴하는 경향이 있다. 한 국가의 관점에서 볼 때 자기보다 발전 수준이 낮은 국가와의 FTA는 하향평준화 효과를 갖고, 발전 수준이 높은 나라와의 FTA는 상향평준화 효과를 가진다. 예를 들어 우리나라의 입장에서 볼 때 일본이나 미국과 같이 발전수준이 높은 강대국과의 협정은 소득수준 향상효과에 더해서, 국내 구조개혁이라는 측면에서도 커다란 긍정적인 효과를 가져다 줄 수 있다. 그렇지만 중국과 같이 발전수준이 낮은 강대국과의 자유무역협정은 소득수준 저하 가능성에 더해서, 구조개혁 효과도 별로

없을 가능성이 크다. 이와 같은 효과에도 불구하고 최근에 선진국과 개도국 사이의 자유무역협정 체결이 빈번해지고 있는 이유는 선진국들이 자신의 우월한 협상력을 바탕으로 FTA가 자신에게 미칠 부정적 효과를 극소화할 수 있었기 때문이다. 미국은 멕시코와 자유무역협정을 맺는 데 있어서 멕시코의 개방과 구조개혁을 강도 높게 요구하였다. 이와 마찬가지로 유럽연합도 자신의 우월한 지위를 이용하여 동유럽 국가에 대해서 경제, 사회, 정치적 수준을 크게 향상시킬 것을 가입조건으로 내걸었다.

위에서 살펴본 바와 같이 자유무역협정은 참가국에게 다양한 정치적, 경제적, 전략적인 이득을 가져다준다. 그렇지만 자유무역협정이 이득이 있다고 해서 저절로 생겨나는 것은 아니다. 실제로 경제적 효율성 측면에서 참가국들에게 커다란 이득이 될 수 있었던 자유무역협정들이 유명무실하게 된 사례는 엄청나게 많다. 주된 이유는 참가국 국내에 존재하는 보호주의적인 현실안주 세력의 정치적 영향력에서 찾을 수 있을 것이다. 정치동학 측면에서 볼 때 자유화의 이득은 수많은 소비자에게 골고루 조금씩 배분되지만, 자유화의 손실은 경쟁력을 상실한 기업이나 산업에 집중되기 때문에 이들이 정치적으로 집단행동을 할 인센티브가 매우 강하다. 따라서 자유무역협정은 국내 정치적 갈등을 증폭시킬 우려가 크다. 자유화로부터 이득을 얻는 세력이 손해를 보는 세력에 대해서 적절한 이면보상(side-payment)을 제공하지 않게 되면 자유무역협정의 체결은 커다란 어려움에 직면할 가능성이 크다.

자유무역협정은 관세율 수준의 격차 여하에 따라 무역수지에 부정적 효과를 가질 수 있다. 특히 상대국의 관세율이 자국보다 낮을 경우에 무역수지에 악영향을 미칠 수 있다. 우리나라에서 자유무역협정의 효과에 대한 경제학적인 분석의 대부분은 관세 및 비관세 장벽의 수준을 측정하여 이것이 무역수지에 미칠 영향을 측정하고 있다. 대부분의 경우 결론은 관세율이 낮은 일본과의 자유무역협정은 우리의 무역수지에 부정적인 영향을 미치고, 우리보다 관세율이 높은 중국과의 FTA는 긍정적인 효과를 가질 것이라고 예측하고 있다.

그러나 이런 단편적인 분석은 자유무역협정의 본질을 왜곡하고, 또 불필요한 우려를 조장하는 결과를 가져오기도 한다. 우선 한 나라의 무역수지란 교역상대국 전 부와의 총합이 의미를 갖는 것이고, 특정 나라와의 무역수지는 별다른 의미를 갖지 않는다는 점이다. 부연한다면, 자유무역협정의 체결로 인해 상대국과의 무역수지가 적자가 된다 하더라도 여타의 국가에 대한 무역수지에 긍정적인 효과를 미친다면 우려할 바가 없다. 더구나 자유무역협정은 단순히 재화나 용역의 무역 자유화에 머

무는 것이 아니고, 인적 자원?자본?정보 등의 경영자원이 국경을 넘어서 자유롭게 이동함으로써 경제 전체의 효율과 경쟁력을 제고시킬 수 있다. 따라서 최근의 자유무역협정은 관세 인하에 더해서 통관 수속의 간소화, 표준의 상호 승인, 반덤핑, 긴급구제조치(safeguard), 원산지 규정 등 통상규범의 강화, 그리고 전문 인력의 이동 원활화나 전자상거래 관련 법제에 대한 협력 등 광범위한 내용을 포함하는 것이 추세이다.

자유무역협정이 세계적 차원의 무역 자유화에 미칠 영향에 대해서는 경제학자들 간에 견해가 갈리고 있다. 볼드윈(Baldwin)은 지역무역블록이 가져올 긍정적 파급효과에 주목하면서 “도미노 이론(domino theory of regionalism)”을 제시하고 있고, 바그와티(Bhagwati) 등은 복잡하게 뒤얽힌 자유무역협정이 오히려 거래비용을 증대시키고 세계적 차원의 자유화를 저해할 것이라는 취지로 “스파게티 그릇 현상(spaghetti bowls phenomenon)”을 지적하고 있다.

그러나 지역무역협정이 범세계적 차원의 자유화에 걸림돌(stumbling block)인가 아니면 초석(building block)인가 하는 것은 생략적으로 정해진 것이 아니라 당사국들이 어떻게 만들어 가느냐에 달린 것이다. 앞에서도 지적한 바와 같이 지역무역협정은 차별적인 성격을 갖기 쉽다. 즉, 역내 국가들은 역외 국가들과 대비하여 자신의 교역조건을 향상시키고, 역외 관세부과와 역내 관세철폐를 통해 역외 무역을 역내 무역으로 전환함으로써 자기들의 경제성장을 촉진할 수 있다. 자유무역지대와 같이 공동의 관세를 부과하지 않는 온전한 협정일지라도 역내 및 역외 국가들의 경제활동에 대한 인센티브에 변화를 가져오며, 그 결과 저가의 비회원국에서 고가의 회원국으로 무역의 전환이 일어나게 된다. 거의 모든 지역에서 역내 무역은 역외 무역에 비해 훨씬 빠르게 증가하고 있고, 또 많은 경제학자들은 무역이 지리적으로 집중되어 있다는 사실을 지적하고 있다.⁹⁾

그러나 역내 무역 집중도가 높은 이유가 ‘지리적 근접성’ 때문인지 아니면 ‘차별

지역무역협정이 범세계적 차원의 자유화에 걸림돌(stumbling block)인가 아니면 초석(building block)인가 하는 것은 생략적으로 정해진 것이 아니라 당사국들이 어떻게 만들어 가느냐에 달린 것이다. 앞에서도 지적한 바와 같이 지역무역협정은 차별적인 성격을 갖기 쉽다.

9) Jeffrey A. Frankel, *Regional Trading Blocs in the World Economic System* (Washington DC: Institute for International Economics, 1997), p. 13-33.

적 정책'의 산물인지는 분명하지 않다.¹⁰⁾

그러나 자유무역협정이 어느 정도 무역전환 효과를 가진다고 인정하더라도 이것이 반드시 세계적 무역자유화나 여타 영역에서의 협력을 저해할 것으로 보이지는 않는다. 어느 한 블록이 자신의 시장 지배력을 이용하여 배타적 이득을 챙기려는 동기를 억지하는 가장 강력한 힘은 바로 이것이 초래할 차별대우 경쟁이나 무역전쟁의 가능성이다. 또한 경제통합 자체가 가지는 효과는 매우 역동적이기 때문에 명확하게 결론짓기가 힘들다. 즉 경제통합은 역내의 경제성장을 촉진시킬 것이고, 무역이 경제규모와 함수관계를 갖기 때문에 경제성장은 구성원과 비구성원 사이의 무역을 또한 증대시킬 것이다. 물론 역내 무역 성장률이 훨씬 더 빨리 증가할 것이나, 역외 무역의 절대량도 증가할 것이 확실하다. 그 결과 비회원국도 지역통합의 과실을 향유할 수 있어서 경제실적이 향상되게 된다. 따라서 자유무역협정을 비롯한 경제통합이 외부세계에 미치는 영향은 분명하게 단정 지을 수가 없다. 그렇지만 자유무역협정을 체결하는 국가들은 차별적인 결과를 가져올 우려가 있는 조치들을 회피함으로써 자유무역협정의 부정적 효과를 최소화하면서, 동시에 WTO 주관하의 진정한 국제통상체제를 유지해 나가는 것이 필요할 것이다.

자유무역협정시대의 개막 시사

이제 바야흐로 자유무역협정의 시대가 개막되었다고 주장하는 가장 큰 이유는 바로 자유무역협정이 단순한 유행에 불과하지 않다는 점에 있다. 사실 많은 통상전문가들은 자유무역협정이 WTO의 출범과 함께 점차 그 중요성이 약화되고, 동시에 세계적 차원의 자유화가 진전됨에 따라 그 필요성도 줄어들 것이라고 진단하였다. 그러나 이런 관측이 오류였음은 WTO의 출범 이후에 자유무역협정의 숫자가 폭발적으로 증가했다는 점에서 잘 드러난다. 그러나 아직도 논란의 여지가 없지는 않다. 왜냐하면 1950년대부터 70년대에 걸쳐서 의욕적으로 추진되었던 경제통합 시도들이 거의 단명으로 끝났기 때문이다. 현재의 지역 차원의 경제통합은 비록 영속적으로 번성할 것이라고 볼 수는 없겠지만, 그럼에도 상당히 견고한 바탕 위에 서 있는 것만은 분명하다. 그 이유는 경제통합이 국가가 전략적 필요에 따라 단기적인 이득을 추구하기 위해서 선택한 대안이라기보다는 장기적으로 쉽게 변하지 않는 국가

10) Frankel (1997), p. 29-33.

선호도의 자체의 변화를 반영하고 있기 때문이다.

현재 자유화에 대한 세계의 주요 통상국의 입장은 확고하다. 세계적인 시장 자유화에 대한 확신은 미국이나 영국에 국한되어 있지 않고, 동유럽, 라틴아메리카, 그리고 아시아에 이르기까지 광범위하게 퍼져있다. 이것은 미국이나 국제기구의 강요에 의한 것이 아니라 상당 부분 자발적인 선택의 결과였다. 과거 보호주의 정책이나 케인즈주의 정책이 초래한 문제점을 잘 인식하고 규제완화, 사유화, 통화주의(monetarism)로의 전환, 인플레이에 대한 엄격한 통제, 임금통제 등을 받아들여지게 되었다. 그리고 이러한 변화들은 경제통합에 매우 유용한 환경이 조성되었음을 의미하였다. 즉 많은 국가들이 자유화와 경쟁의 확대에 수용적인 자세를 갖게 되었다.

자유무역협정은 많은 나라들에게 냉혹한 감량 경영과 기존에 노동이 향유하였던 특권적 지위의 약화를 의미하였다. 자본의 입장에서도 일부 사양산업들이 과거에 누렸던 안정적 지위를 박탈당하는 측면이 있었으나, 반면에 이들이 구조조정을 통해 새롭게 태어날 수 있는 기회를 갖는다는 긍정적 측면도 있었다. 이런 면에서 자유무역협정은 자유주의적인 방향으로 국내 개혁을 촉진하는 유용한 정치적 수단이기도 하였다. 개방과 자유화를 지향하는 국내 정치·경제적 개혁을 촉진하기 위해 경제통합을 추진한다는 현상은 자유무역협정의 시대가 갖는 특징적인 일면이다. 그리고 자유주의적 개혁을 위해 자유무역협정이 실제 이용된 정도는 그 전례가 없을 정도이다.

현재 자유화에 대한 수용적 태도가 세계적으로 널리 퍼져있고, 아울러 정보, 통신, 생산 기술의 발달은 생산 및 판매가 세계적 차원으로 분산되어 이루어지는 것을 기술적으로 가능하게 하였다는 점에서 자유무역협정은 지속적으로 확대될 것으로 예측된다. 이런 경향은 앞으로 세계적 차원의 자유화가 원활하게 진행될 가능성이 그다지 크지 않다는 점에서 더욱 강화될 것으로 보인다. 카타르 도하에서 2001년 11월 14일 종료된 제4차 WTO 각료회의에서 출범한 새로운 다자간 협상체제인 도하라운드(DDA: Doha Development Agenda)가 순조로운 향해를 하지 못할 것으로 보이기 때문이다. 이 새로운 라운드는 우루과이라운드가 서비스나 농업 자유화 부문 거둔 미진한 성과로 인해 그 필요성이 미리 예견되었지만 회원국간의 현격한 입장 차이로 인해 1998년 제네바에서 개최된 제2차 WTO 각료회의에서 포괄적 무역자유화를 위한 뉴라운드 협상의 출범에 합의하였음에도 불구하고 1999년 시애틀 제3차 각료회의에서 출범이 무산되었다. 미국과 유럽사이의 농업자유화를 둘러싼 갈등과 노동과 환경문제를 둘러싼 선진국과 개도국 사이의 갈등이 특히 심각했다.

그러나 지난 2년간 회원국들의 합의도출 노력과 최근 세계경제 침체 및 무역의 위축에 따른 위기의식으로 인해 무역자유화를 위한 WTO의 역할이 더욱 절실하게 요구되었다. 따라서 제4차 도하 각료회의에서 DDA가 역사적 출범을 선언할 수 있었다.

DDA는 애초부터 의제설정을 둘러싸고 심각한 갈등이 있었다. 미국의 경우는 농업, 서비스, 지적재산권, 그리고 전자상거래 자유보장 등에 초점을 둔 미니라운드를 선호했고, 유럽연합 회원국들은 환경, 노동, 무역피해보상, 투자, 경쟁정책을 포함하는 광범위한 라운드를 선호했다. 또 개도국들은 환경, 노동, 투자, 경쟁정책을 빼고 자신들이 선호하는 의제인 공산품 및 열대품목에 대한 관세, 농업자유화(자신들은 예외로 하면서), TRIPs에 대한 예외 인정 등을 포함시킬 것을 요구했다. 새로운 라운드는 회원국 전체의 동의가 있어야 출범할 수 있는 관계로 최종 결과는 다수를 차지하고 있는 개도국의 요구를 대폭 수용하는 형태로 결정되었다.

개도국의 요구사항이 출범 당시 의제로 포함되는 것이 물론 전혀 새로운 현상은 아니다. 최근 5번의 GATT 라운드(Dillon Round, Tokyo Round, Kennedy Round, Uruguay Round, and Doha Round)는 모두 선진국 대(對) 개도국간의 갈등 구조를 축으로 하여 전개되었다. 일반적 패턴은 선진국들이 애초에는 개도국이 요구하는 의제(자신들에 대한 특별취급을 주된 내용으로 함)를 포함하는데 소극적이지만, 그들의 강력한 항의에 부딪쳐 마지못해 출범 시점에는 의제로 포함시키고, 실제 논의과정에서 개도국이 주장한 의제는 관심을 거의 받지 못하고 사장되고 마는 것이었다.

그러나 금번 DDA는 의사결정 과정에서 개도국들의 목소리가 효과적으로 배제될 가능성이 이전과 비교해서 훨씬 적을 것으로 보인다. DDA에는 개도국의 요구사항이 우루과이라운드 때보다 훨씬 더 진전되었고, 국가주권 원칙에 근거한 WTO 의사결정의 민주화가 급속히 진행되었으며, 개도국 회원국의 숫자도 대폭적으로 늘어났기 때문에 원만한 타결이 구조적으로 어려운 상황이다. 더구나 WTO의 본질이 훼손되어 유엔무역개발회의와 같이 개발이나 원조문제가 자유화보다 우선시하게 될 공산이 크다. 보다 어려운 점은 패권국가인 미국이 개도국 의제에 대해 별다른 관심을 갖고 있지 않다는 사실이다. 그리고 DDA가 주요 목표로 하고 있는 개발능력의 배양(개발원조 제공 및 기술협력 등)이 어떻게 WTO의 틀 속에서 이루어질 수 있을 것인가는 상당히 회의적이다.

더 큰 문제는 DDA의 타결에 있어서 지도력을 발휘해야 할 선진국들 간의 이행

상충의 정도가 전례 없이 심하다는 사실이다. 미국과 유럽의 공조에 바탕을 둔 집합적 지도력이 이전의 라운드와 비교하여 취약하기 때문에 시의 적절한 타결에 어려움이 클 것으로 예상된다. 미국과 유럽 사이의 타협의 결과는 선진국 시장의 더 많은 개방보다는 우리에게 농업부문이나 서비스 부문의 개방을 더욱 가속화시키는 의미를 가질 것으로 보인다. 특히 우리가 관심을 갖고 있는 반덤핑 문제는 미국이 국내적 반대에도 불구하고 마지못해 의제에 포함시킨 것으로서 이에 대한 의미 있는 개정이 이루어지기는 거의 불가능할 것으로 보인다. 최근에 통과된 미국의 TPA(trade promotion authority) 법안은 미국의 반덤핑, 상계조치법을 약화시키는 무역협정을 추진하지 못하도록 규정하고 있는 정도이다. 이런 맥락에서 자유무역협정은 매우 중요한 역할을 할 수 있다. 즉 FTA를 체결할 경우에는 반덤핑제도는 무의미해지고, 문제의 본질이 경쟁정책의 문제로 변할 것이다. 최근에는 자유무역협정 자체에 반덤핑제도의 적용을 면제하는 조항을 명시하는 것이 추세이다.

비회원국도 지역통합의 과실을 향유할 수 있어서 경제실적이 향상되게 된다. 자유무역협정을 체결하는 국가들은 차별적인 결과를 가져올 우려가 있는 조치들을 회피함으로써 자유무역협정의 부정적 효과를 최소화하면서, 동시에 WTO 주관하의 건전한 국제통상체제를 유지해 나가는 것이 필요할 것이다.

DDA 협상이 장기적으로 지체가 되고, 또 그 성과 자체가 기대 이하일 경우에 지역통합의 경향이 더욱 가속화될 우려가 있다. 우리나라는 이런 가능성에 대비하기 위해서라도 적극적으로 자유무역협정을 추진할 필요가 있다. 우루과이라운드 당시 미국은 협상을 자기가 원하는 바대로 촉진시키기 위해서 NAFTA와 APEC을 지렛대로 활용했다. 현재 DDA의 타결시한과 FTAA의 시한이 거의 일치한다는 것은 바로 미국이 FTAA를 협상의 지렛대로 활용하고자 한다는 강하게 시사하고 있다. 따라서 DDA 협상과정에서 지역주의가 더욱 강화되고, 확산될 것으로 예상된다.

자유무역협정이란 발빠르게 선두에 서서 다수의 상대자와 체결하는 국가가 중심지(hub)로서 여러 시장에 특혜적으로 접근할 수 있는 커다란 이득을 향유하게 된다. 중심지와 주변(spokes)에 위치한 국가를 비교할 때 그 이득의 격차는 현격하다.¹¹⁾ 중심 국가는 주변의 국가보다 비용 면에서 우위에 있을 수 있고, 또 무역의 중

11) Paul Wonnacott and Mark Lutz, "Is There a Case for Free Trade Agreements?" in Schott, J., (ed.), *Free Trade Areas and U.S. Trade Policy* (Washington D.C.: Institute for International Economics, 1989), pp. 59-84.

심지로서 기능할 수 있다. 싱가포르가 적극적으로 FTA에 나서는 이유 중 하나는 바로 발 빠른 행보를 통해 FTA의 중심으로서 자신의 위치를 공고화하고, 나아가서 자신의 무역중개항(entrepot)으로서의 역할을 강화하려는 의도였다. 물론 FTA는 보통 원산지 규정을 두어 이런 효과를 상쇄시키려 하나, 최소한도 외부로부터 중심 국가에 대한 직접투자를 촉진시키는 효과를 갖게 될 것이다. 현 상태에서 한국은 국내 정치적 요인으로 인해 체중이 무거워서 싱가포르와 같이 발 빠른 행보를 하기가 어려운 상황이다. 그렇다손 치더라도 마냥 늦장만 부릴 수만은 없는 상황이다.

특히 우리가 가장 주목해야 할 점은 바로 일본이 자유무역협정 체결국 대열에 당당히 들어섰고, 또 지금 여러 나라와 자유무역협정 체결을 위한 작업을 발 빠르게 진행하고 있다는 사실이다. 한국과 일본이 유사한 산업구조로 세계시장에서 경쟁하고 있는 상태에서 일본이 한국의 주요시장과 자유무역협정을 체결한다면 그 타격은 직접적이고 또 심대할 것으로 예상된다. 일-싱가포르의 자유무역협정은 일본이 ASEAN 시장에 대한 접근 창구역할을 할 가능성이 크고, 현재 협상이 진행 중인 일-멕시코 혹은 일-캐나다 자유무역협정이 현실화되면 일본의 북미시장에의 접근은 훨씬 용이해질 전망이다.

우리나라와 일본의 NAFTA와 AFTA 양 지역에 대한 수출상품의 경합 정도가 높은 점을 고려할 때 이들 주요 시장과의 자유무역정책 체결에 있어서 일본에 뒤지면 불이익이 상당히 클 것으로 보인다. 이제 자유무역협정의 열기는 동아시아에서도 타오르기 시작하고 있다. 우리나라가 이 흐름에서 제외될 때 우리에게 미칠 부정적인 효과는 점차 커지고, 또 직접적이 될 것이다.

우리가 또 주목해야 할 것은 미국이 최근 외국과의 통상협상이나 무역협정과 관련해 매우 중요한 제도를 하나 부활시켰는데, 그것은 바로 대통령의 무역촉진권(TPA)이다. 미 행정부가 무역상대국과의 통상협상 결과 합의에 이르러 관련 법안을 의회에 내면 의회는 법안 전체를 놓고 가결이나 부결이나 만들, 그것도 정해진 기간 안에 표결할 뿐이지 부분적으로 법안 내용에는 손 댈 수 없도록 하는 제도다. 이로 인해 미국의 대외 통상정책이 적극적인 방향으로 탄력을 얻고 있다. 지난 해 미국은 싱가포르와 FTA를 체결하였으며, 미주지역 전체를 대상으로 하는 자유무역협정(FTAA)이나 칠레 등과 같은 개별 무역 상대국과의 통상협상도 보다 빠르게 진척될 것으로 보인다. 이와 같은 변화는 우리나라의 주요 수출 시장인 미주대륙에서의 경쟁을 더욱 어렵게 만들 것이다. 여기에 유럽연합까지 구 동구권과 중남미로 자유무역협정을 활발히 확대시키고 있다. 자유무역협정의 시대 개막은 우리에게 시급한

행동을 요구하고 있다.

결 론

본 논문은 자유무역협정의 시대의 개막이 우리에게 어떤 의미를 갖는지 살펴보는 것이 주된 목적이었다. 자유무역협정은 특히 WTO의 출범 이후에 급속한 양적, 질적인 팽창을 보이고 있으며, 현재 거역할 수 없는 대세를 형성하고 있다. 자유무역협정은 다양한 경제적 이득을 가져온다. 무역의 자유화에 더해서, 통상체제의 조화를 통한 거래비용의 감축, 경쟁의 강화를 통한 경제 효율성 향상, 그리고 국내정치적으로 불가능한 구조조정을 가능케 함으로써 참가국 모두에게 이득을 가져다준다. 그리고 자유무역협정은 당사자들 사이의 외교관계를 발전시키고, 동시에 국제무대에서 집단적 교섭력을 증대시켜 줄 수 있다는 매력도 가지고 있다.

그러나 자유무역협정이 좋기만 한 것은 아니다. 이것은 경쟁의 강화를 의미하기 때문에 패자를 양산할 수도 있고, 또 냉혹한 구조조정을 필요로 하기도 한다. 이로 인해 자유무역협정을 둘러싼 치열한 국내 정치적 갈등이 생겨나기도 한다. 또한 자유무역협정은 무역수지에 부정적인 영향을 미칠 수도 있고, 또 전 세계적 차원의 자유화를 저해할 가능성도 있음을 본 논문은 지적하였다. 그러나 이에 대한 적절한 대비책이 있어야 자유무역협정의 이익을 극대화 하면서 이것이 수반하는 비용을 적절히 관리할 수 있을 것으로 판단된다.

현재 동아시아의 지역통합은 오랜 침체기를 거쳐서 새로운 부흥기를 경험하고 있으며, 다양한 수준에서 지역통합이 시도되고 있다. 그 가운데 가장 관심을 끄는 것은 바로 자유무역협정의 논의가 확산되고 있는 현상이다. 지금까지 동아시아에서는 실현 가능성이 별로 없는 유럽과 같은 지역공동체 형성을 위한 제안들이 많이 제시되었다. 그 결과 논의는 많았지만 동아시아 공동체 형성을 위한 의미 있는 진전은 별로 없었다. 자유무역협정은 손쉽게 체결될 수 있다는 장점을 가지는 동시에 도미노 효과를 갖기 때문에 지역 전체로 확산될 가능성이 매우 크다. 우리나라로서도 앞으로 다가올 동아시아 공동체 형성과정에서 배제되지 않기 위해서라도 자유무역협정 체결에 적극 나서야 할 것이다.

특 집 FTA의 현장

북미자유무역협정(NAFTA)의 평가 - 10년간의 대차대조표

조 찬 수 (강남대학교 국제학부 교수)

NAFTA는 여러 수준에서 관찰과 해석이 가능한 다면적인 현상이다. 무엇보다도 북미자유무역협정은 국제통상과 자본 이동의 장벽 철폐라는 미국, 정확히 말해 미국의 국제주의적 기업공동체 주도의 세계화가 가져온 결과였다.



세계화 10년, 북미자유무역협정 10년

2004년은 세계 곳곳에서 지역적 경제블록들이 형성된 이후로 가장 포괄적인 자유무역협정이 북미의 세 나라, 미국, 캐나다, 멕시코 사이에 발효된지 10년이 되는 동시에 한국에서는 김영삼 정부가 국제화의 담론을 국정을 주도하는 이념으로 내건지 10년이 되는 해이다. 1993년 11월에 미국 시애틀에서 개최된 아시

아-태평양 경제협력체(APEC) 정상회담에 참가하고 온 김영삼 대통령이 차기 국정목표를 “국제화 추진”으로 선언한 것이었는데(강명구·박상훈 1997), 이는 시점상 이듬해 발효를 눈앞에 두고 있던 북미자유무역협정의 구상과 전망으로부터 크게 영향받았다고 볼 수 있다. 특히 미국을 주된 수출시장으로 삼고 있는 한국으로서는 멕시코와 같은 하위경쟁국이 NAFTA라는特惠무역체제하에 편입됨으로써 초래되는 교역손실이 상당할 것으로 우려되었고, 이는 국내적으로 국제화에 대한 적극적 대응을 촉구하게 만든 당시의 외부환경이었다.

여전히 잘 받아들여지지 않는 독트린(Irwin 2002, 1)은 1992년과 1993년의 공론장 한편을 지배했다. 미국의 국제주의 기업공동체에게 NAFTA는 미국에 대해 보호주의 관세를 전통적으로 적용해왔던 남북의 이웃나라들을 완전히 자유주의 국제경제질서 속으로 편입시킨 시장의 쾌거였다.

북미라는 지역적 수준에서 지난 10년 동안 NAFTA가 1980년대 이후 심화되어온 세계화 또는 신자유주의화를 대륙적 규모로 파급하는 효과를 가졌다면, 한국에서 지난 10년은 국제화에 대한 적극적 대응이 제대로 이루어지기도 전에 미증유의 경제위기로 인해 국가적 차원의 구조조정이 외부로부터 강제되고 그 결과 경제와 사회의 신자유주의화가 가속화되었던 과정이다.

이처럼 한국의 정치경제적 변화와 밀접한 관계에 있는 NAFTA는 여러 수준에서 관찰과 해석이 가능한 다면적인 현상이다. 무엇보다도 북미자유무역협정은 국제통상과 자본이동의 장벽 철폐라는 미국, 정확히 말해 미국의 국제주의적 기업공동체 주도의 세계화가 가져온 결과였다. 자동차 3사, 즉 제너럴 모터스, 포드, 크라이슬러와 그 부품생산업체들과 같은 다국적 기업화된 제조업 부문, 월마트와 같은 대형 유통업체, 그리고 투자은행들은 개별국가가 자신들의 사회에 고유한 특징에 맞도록 만들어놓은 보호막들을 철거하는 데 적극적으로 움직였다. 이 국제주의적 기업공동체는 자유무역의 고전적 혜택들을 열거하며 강조했고, 그들은 수많은 지지자들을 학계와 정책결정 공동체에서 찾을 수 있었다. 자유무역은 참가하는 모든 이들에게 혜택을 준다는 고색창연한, 그러나 여전히 잘 받아들여지지 않는 독트린(Irwin 2002, 1)은 1992년과 1993년의 공론장 한편을 지배했다. 즉 미국의 국제주의 기업공동체에게 NAFTA는 미국에 대해 보호주의 관세를 전통적으로 적용해왔던 남북의 이웃나라들을 완전히 자유주의 국제경제질서 속으로 편입시킨 시장의 쾌거였다.

또다른 측면에서 NAFTA는 미국이 이차대전 종전 이후 통상정책의 지향점으로

삼아왔던 다자주의적 국제경제질서 확립의 목표를 상당부분 포기한 또는 현실과 타협한 선택으로 파악된다. 관세 및 교역에 관한 일반협정, 즉 GATT은 무차별주의(non-discrimination)에 기초한 다자주의 교역질서의 건설을 추구했다. 물론 GATT 24조는 지역적 통상블록 형성이 가능한 예외적 조건들을 규정해 놓았고, 이 규정에 따라 유럽연합, 캐나다-미국 자유무역협정(CUFTA), NAFTA 등이 정당화될 수 있었다. GATT은 자유무역의 무조건적 추구보다는 개별국가들이 자유무역의 이상으로부터 벗어날 수 있는 현실적 제약조건들을 상술해놓은 일종의 “예외법령집”이었다(Trebilcock and Howse 1995, 27; 조찬수 2003a, 309). 실제로 전후 미국 통상정책의 기초는 다자주의이기보다는 상호성(reciprocity)이라고 말하는 것이 더 정확한 것이다. 당시로서는 보호주의 성채 아메리카를 자유무역에 근접시켰던 1934년의 상호통상협정법(RTAA) 이후 타국들에 대한 미국의 관세인하조건은 “너희들도 우리처럼 하라”는 것이었다. 1980년대 중반을 전후하여 일본을 비롯한 주요 교역상대국들에 대한 공세의 근거를 제공했던 수퍼 301조와 그 집행기관으로서 미 통상대표부(USTR)는 다름아닌 상호성의 적극적 표출이었다. 요컨대 미국은 전후 시기 대부분을 통해 자유무역보다는 공정무역(fair trade)을 관철시키려 더 노력했다.

비록 GATT의 예외규정에 의거하여 정당하게 창설되었지만 NAFTA는 갈수록 제도화 수준을 높여가는 유럽연합의 지역주의적 흐름을 한편으로 하고 WTO와 같은 다자주의적 접근법의 정치적 비용(최영종 2003, 25-26)을 다른 한편으로 하는 미국의 현실적 계산법이 적용된 결과였다. 더욱이 미국은 협정이 없는 상태에서 그 통합도가 제고되고 있는 북미시장에서 자국이 가장 경쟁력 있는 부문들 가운데 하나인 서비스 부문의 교역을 장기적으로 확대하기 위해서라도 지역수준의 자유무역을 필요로 했다. 여기에 다른 부차적인, 그러나 공론장에서는 격렬한 논쟁을 불러 일으켰던 이유들이 추가되었다. 예컨대, 관세 없는 미국과의 국경은 멕시코를 해외 투자자들에게 매력적인 투자대상으로 만들 것이고 따라서 확대된 생산과 늘어난 고용은 멕시코인들의 불법이주를 크게 줄일 것이라는 그럴듯한 기대가 있었다. 이 기대는 이루어지지 않았다. 세계최대 시장인 미국을 포함하는 특혜무역지대의 창설은 또한 역외국가들과의 협상에서 미국이 보다 많은 레버리지를 누릴 수 있는 계기를 마련할 것으로 기대되었다. 이 기대는 상당히 실현되고 있다.

이처럼 복합적인 이유에서 출발한 NAFTA가 창설 10년을 맞았다. 최근년에 와서 미국의 일방주의적 패권정책에 대한 비판과 결부되어 더욱 부각되고 있는 “세계

화에 대한 반동”(backlash against globalization)을 배경으로 하여 NAFTA가 과연 필요한 선택이었는지, 그리고 필요했다면 그것은 다른 유사한 정책적 실험에 어떤 함의를 줄 수 있는지가 활발히 논의되고 있다. 이 글은 미국, 캐나다, 멕시코라는 대단히 그 성격이 상이한 경제들을 한 지붕 아래 모았던 북미자유무역협정에 대한 지난 10년 동안의 대차대조표를 작성한다. 다음 절에서는 출범 당시의 기대효과들과 우려사항들이 어떤 것이었는지 되돌아본다. 세 번째 절에서는 NAFTA로 인한 경제적 효과를 통상과 투자의 영역에서 확인한다. 네 번째 절은 NAFTA가 가져올 경제적 효과의 사회적 비용에 대한 여러 가설들을 검증한다. 결론에서는 미주자유무역지대(FTAA)의 창설이 운위되는 현재의 시점에서 NAFTA 유지 및 확대의 현실적 동기는 국제적 정책편승이지만 그 과정은 동시에 국제적 정책조율을 필요로 한다고 지적한다.

자유무역의 꿈과 짐, 10년 전의 기대와 우려

1992년 12월 17일에 미국의 부시 대통령, 캐나다의 멀루니 총리, 멕시코의 살리ナス 대통령이 조인한 NAFTA는 1년에 걸친 국내 비준절차를 마치고 1994년 1월 1일부터 발효되었다. 협정의 골자는 캐나다, 미국, 멕시코간 무역장벽을 향후 15년내에--캐나다와 멕시코간은 10년내--완전제거하고, 공정한 경쟁체제를 도입하며, 역내국가간 투자를 촉진하고 지적 재산권을 보호하며, 통상분쟁 중재기구를 설립하는 것이었다. 인구 3억6천만 명에 총 시장규모가 7조 달러에 이르는 이 거대한 자유무역지대의 창설은 특히 미국으로 하여금 멕시코의 저임금 노동력을 통해 국제적 가격경쟁력을 회복할 뿐만 아니라 기존의 캐나다에 더해 멕시코의 소비시장을 가져다줄 것으로 예측되었다. 또한 앞서 언급했던 불법이주 문제에 대한 가장 효율적인 해결책이 될 것이라는 희망이 제기되었다. 그러나 동시에 멕시코와의 자유무역협정은 노동력 비용을 줄이려는 미국 기업들의 대규모 남행을 유발하여 미국 노동자들의 대량실업을 야기할 것으로 우려되었다. 미 의회에서 NAFTA 비준이 지난한 과정을 겪었던 이유들 가운데 하나가 바로 이 실업효과에 대한 AFL-CIO를 위시한 조직노동의 반발이었다.

1992년 대통령 선거는 NAFTA 체결 여부를 두고 미국의 여론이 요동을 쳤던 계기였고, 이 절호의 정치적 부각의 기회를 잡은 것은 제3당 후보로 등장해 돌 을 일으켰던 로스 퍼로(H. Ross Perot)였다. NAFTA는 미국의 일자리를 “꿀꺽 삼키는

소리”(great sucking sound)라는 포퓰리즘적 수사를 사용하면서 퍼로는 애초에 자유무역협정을 추진했던 공화당도 그것을 이어받아 의회비준을 서두르던 민주당도 탐탁치 않게 여긴 백인 남성 노동계급의 표를 상당부분 끌어올 수 있었다(조찬수 2004, 6).

NAFTA는 특히 미국-캐나다 관계의 측면에서 볼 때는 오랜 대륙화(continentalization) 전략의 완결이라고 말할 수 있는, 즉 두 나라 경제관계에서 구조적으로 예견된 결과였다. 물론 이러한 진술이 두 나라 각각에서, 특히 비대칭적으로 약자의 위치에 서 있는 캐나다 내부에서 대륙화에 대한 유의미한 반대가 없었다고 말하는 것이 아니다. 캐나다에서 NAFTA에 대한 우려와 기대는 경제적 손실과 이득 이상의, 국가적 정체성 확립이라는 해묵은 謎題를 둘러싸고 표출되었다. 초대 총리였던 맥도널드(John A. Macdonald)경에 의해 주창된 1879년의 그 유명한 국가정책(National Policy)에서 시작하여 1980년에 트뤼도(Pierre Elliott Trudeau) 총리가 시행한 국가에너지프로그램(National Energy Program)에 이르기까지 한 세기 이상 동안 캐나다 경제정책을 지배했던 고민사항들 가운데 하나는 미국으로부터의 생존이었다.

트뤼도는 1969년에 미국 청중을 향해 “당신들 이웃으로 산다는 것은 코끼리와 함께 잠자는 것과 같다”는 생생한 비유로 캐나다의 미국 공포증을 표현한 바 있었다. 1989년의 CUFTA로 인해 국가정책은 종언을 고했으나 여전히 캐나다는 경제에 대한 국가의 광범한 개입과 상대적으로 관대한 복지체제에 힘입어 미국보다 높은 수준의 사회적 안전망을 구축하고 있었다. NAFTA는 비록 경제총량의 규모에서는 비교할 필요조차 없지만 삶의 질에서 미국보다 앞선다고 공인되는 캐나다 사회의 장점들을 훼손시킬 것으로 우려되었다. 캐나다 경제사의 오랜 구조적 대세였던 대륙화, 즉 미국과의 단일시장 형성이 너무 멀리 진행되어 온 것이 아닌가라는 의문이 제기되었던 것이다.

NAFTA에 대한 찬반은 캐나다에서 지역별로 두드러진 차이를 보였다. 대체로 미국이 캐나다로부터의 수입에 크게 의존하는 1차 상품들의 수출과 가공이 경제활동의 중심을 차지하는 서부의 주들, 특히 브리티시 컬럼비아와 앨버타는 확대된 자유무역을 지지한 반면에 제조업 집중도가 전통적으로 가장 높은, 따라서 보호주의 정책의 혜택을 가장 많이 입은 온타리오는 반대했다. 온타리오와 더불어 중부 캐나다를 형성하는 퀘벡은 그러나 1960년대 이후의 조용한 혁명(Quiet Revolution)의 결과로 영어권 캐나다의 경제적 지배하에 있기보다는 미국과의 독자적인 교류확대

를 선호해왔고 NAFTA에 적어도 반대는 하지 않았다(조찬수 2003b, 119). NAFTA가 서부 캐나다와 퀘벡을 한데 묶었던 멀루니 연합(Lusztig 1996, chap. 4)의 내부적 해체에도 불구하고 국내인준을 받을 수 있었던 것은 그만큼 경제의 지역적 구획화가 뚜렷했기 때문이다.

대륙화의 완성을 추구했던 기업들은 자유무역협정이 양국간의 무역분쟁 해결을 위한 보다 성숙한 제도적 장치를 마련해줄 것으로 기대했다. 자유무역을 옹호하는 경제학자들은 생산성 향상으로 인해 캐나다 노동자들은 이전보다 더 높은 소득을 보장받을 것이라고 예측했다. 연방 재무부는 미국과의 자유무역이 향후 10년에 걸쳐 2.5%에 이르는 GDP 성장을 가져다줄 것으로 기대했다. 다른 한편으로 자유무역의 반대자들은 캐나다의 사회적 환경, 특히 노동과 복지에 관련된 보편적 혜택들이 미국 수준으로의 하향 균일화(downward harmonization)를 겪을 것을 우려했다. 또한 거의 단일화된 시장의 존재는 캐나다-그것이 연방정부 수준이든 지방정부 수준이든의 정책자율성을 관세 영역과 비관세 영역 모두에서 심각하게 위축시킬 것으로 전망되었다(Richie and Baldwin 2000, 184). CUFTA 이후 이미 시작된 캐나다 기업들의 미국행(moving south)은 NAFTA로 인해 멕시코로 그 범위가 확대되면서 기업공동체로 하여금 연방정부와 노동운동을 동시에 압박할 수 있게 해주었다.

미국과 캐나다는 세계에서 가장 긴 무방위 국경을 공유하는 나라들로서 특별한 관계(special relationship)에 있다고 말할 수 있다. 그러나 바로 이 특별한 지정학적 관계가 9·11 테러리스트 공격 이후에는 양국간 통상관계의 걸림돌로 바뀔 수도 있음을 최근의 국경상황은 보여준다.

성장과 규모의 국제정치경제

현재 NAFTA는 가입국 세 나라의 국내총생산(GDP)을 합쳐 미화 11조 4천억 달러의 시장규모를 갖고 있는데, 이는 전세계 총액의 약 1/3이고 유럽연합보다도 7% 포인트 더 많은 규모로서 세계최대 무역블록으로 자리잡았다. 세 나라의 국내총생산 총액 가운데 대부분은 미국의 몫이며, 미국은 동시에 일인당 GDP가 가장 높은 나라이다. 캐나다의 일인당 GDP는 미국보다 약간 낮은 수준을 유지하고 있으나, 이 점은 캐나다의 인구가 미국의 1/9, 국내총생산이 1/11에 불과하다는 사실과 함께

고려되어야 한다. 반면에 캐나다보다 3배 정도 인구가 많은 멕시코는 30% 정도 아래의 생활수준을 유지하고 있다(Minister of Public Works and Government Services Canada 2003, 5-7).

NAFTA 발효 이후에도 가장 많은 교역이 이루어지는 쌍은 여전히 미국과 캐나다로서 하루 평균 19억 Cdn달러 어치의 상품과 서비스가 두 나라 국경을 넘나들면서 양국간 교역을 세계 최대 규모로 유지시키고 있다. NAFTA에 앞서 1989년에 양국간의 자유무역협정(CUFTA)이 발효된 이래로 교역량은 2,352억 Cdn달러였던 것이 2002년에는 6,778억 Cdn달러로 거의 세 배가 늘어났다. 이 기간 동안 캐나다의 대미의존도 역시 심화되었는데, 1989년에 캐나다 총 수출액의 71.1%가 미국으로 갔던 데 비해 2002년에는 80.8%로 더 늘어났다.

총 수출 규모를 좀 더 세분해보면 캐나다의 대미의존도는 더욱 두드러진다. 서비스 품목을 제외한 총 수출액 가운데 미국이 차지하는 비중은 2002년에 3,454억 Cdn달러를 기록함으로써 1989년 이후 250% 성장세를 보였는데, 이는 87.2%의 상품수출이 미국에 집중됨을 의미한다. 미국으로부터의 수입 역시 같은 기간에 150%의 성장세를 보였는데, 그 액수가 2,183억 Cdn달러로서 미국에 대해 1,271억 Cdn달러의 흑자를 유지하고 있다(Minister of Public Works and Government Services Canada 2003, 9).

전통적으로 제조업의 기반이 약했던, 그리하여 미국을 포함한 해외수출의 대부분을 1차 상품이 차지했던 캐나다에게 CUFTA 이후 약 15년 동안의 구조적 전환 노력은 괄목할만한 결과를 낳았다. 이제 캐나다는 내수시장에서의 소비량보다 더 많은 제조공산품을 미국시장에 수출하고 있다. 또한 지역적으로도 캐나다의 대미수출은 과거에 국경 인접주들, 특히 온타리오와 퀘벡, 이른바 중부 캐나다(Central Canada)와 마주보고 있는 주들에 집중되었던 것과는 달리 미국의 남부와 서부에 그 종착지를 두고 있다(Minister of Public Works and Government Services Canada 2003, 15-20). 이는 미국내에서의 경제지리학적 변화추세, 즉 남부의 플로리다와 서부의 캘리포니아로 대표되는 이른바 선벨트(Sunbelt)가 북동부 지역을 생산과 투자, 소비 모두에서 앞서고 있는 현상을 그대로 반영한 것이다.

애초에 NAFTA를 추진할 때의 미국 정책결정자들의 계산과는 달리 서비스 부문은 여전히 캐나다와 미국간의 교역에서 큰 비중을 차지하지 못하고, 오히려 NAFTA로 인해 그 비중이 작아졌다. 이는 서비스 부문의 성장세가 둔화되어서라기 보다는 앞서 언급한 대로 캐나다의 제조업 수출이 급증했기 때문이다. 비록 전체 교

역량에서의 비중은 아직 낮지만 서비스 부문, 특히 FIRE(Finance, Insurance, and Real Estate)나 생산자 서비스(producer services)의 성장세는 두드러져 1989년에서 2002년까지 수출의 8.8%, 수입의 6.5%가 서비스 부문에서 이루어졌다(Minister of Public Works and Government Services Canada 2003, 26-32). 이러한 추세는 지적 재산권 보호에 대한 미국의 오랜 집착이 앞으로도 지속될 것임을 잘 보여준다. 생산자 서비스에 속하는 법률, 회계 등은 특허권이나 저작권에 대한 미국의 비교우위를 뒷받침하는 서비스 영역이기 때문이다.

투자 영역에서도 NAFTA의 위력은 대단했다. 1998년과 2001년 사이에 급증한 양국간의 해외직접투자(FDI)는 주식시장의 성황과 왕성한 기업합병 및 인수(M&A) 활동에 기인한 바 컸다. 그러나 NAFTA 이후의 캐나다 FDI 상황은 그 이전과는 근본적인 차이점을 보여준다. 과거에는 FDI의 흐름이 미국에서 캐나다로 유입되는 것이 대부분이었고, 캐나다 해외투자의 대상국도 주로 미국에 한정되었으나 이 구조에 변화가 주어졌다. 1989년에 캐나다로 들어오는 FDI의 65.6%를 차지했던 미국 자본의 비율은 2002년에 64.2%로 소폭이나마 떨어졌고, 캐나다의 해외투자 가운데 미국으로 가는 비율은 63%에서 46.7%로 대폭 떨어졌다(Minister of Public Works and Government Services Canada 2003, 33-42). 이는 캐나다가 NAFTA를 단순히 미국과의 대륙적 수준에서의 시장통합을 도모하는 수단으로만 보지 않고, 급변하는 국제경제상황에 적극적으로 적응하는 전략적 수단으로 사용해 왔음을 의미한다. NAFTA를 정치적으로 반대했던 자유당의 장 크레티앵(Jean Chretien) 총리가 1994년부터 州수상들(premiers)과 기업인들을 묶어 팀 캐나다(Team Canada)라는 경제사절단을 해마다 직접 이끌고 아시아-태평양 지역과 라틴 아메리카 나라들을 순방했던 것은 이러한 캐나다의 교역상대국 다변화 노력을 잘 보여준다.

미국과 캐나다는 세계에서 가장 긴 무방위 국경(defenseless border)을 공유하는 나라들로서 특별한 관계(special relationship)에 있다고 말할 수 있다. 그러나 바로 이 특별한 지정학적 관계가 9/11 테러리스트 공격 이후에는 양국간 통상관계의 걸림돌로 바뀔 수도 있음을 최근의 국경상황은 보여준다. 미국과는 달리 중동지역으로부터의 이민에 개방적인 캐나다가 알 카에다와 같은 테러리스트 조직들의 중간거점이 될 수 있다는 그럴듯한 판단하에 미국은 국경에서의 보안검색을 강화했고, 이는 물류의 지연을 가져왔다(Minister of Public Works and Government Services Canada 2003, 45-47). 이처럼 비경제적인 요인들이 언제라도 양국관

계를 저해할 수 있지만, 그럼에도 불구하고 미국에게도 캐나다는 가장 중요한 경제적 파트너이다. 지난 10년 동안 두 나라의 생산체제는 과거에 비해 훨씬 상호의존적으로 바뀌었고, 미국의 39개 주가 캐나다를 가장 중요한 수출대상국으로 간주하고 있다. 물론 미국이 석유를 비롯한 에너지 자원을 캐나다로부터 가장 많이 수입한다는 사실 역시 변치 않았다.

NAFTA를 통해 가장 새로운 형태와 내용의 경제관계를 맺은 것은 캐나다와 멕시코의 짝이다. 미국은 멕시코와의 지리적 근접성과 오랜 역사적 상호작용 때문에 NAFTA 이전에도 긴밀한 경제적, 특히 사회적 영향을 주고 받아왔다. 반면에 멕시코를 포함하는 라틴 아메리카는 NAFTA 이전에는-트뤼도 총리의 중남미 외교 같은 노력들이 있기는 했으나 캐나다에게 거리가 먼 이웃이었다. NAFTA의 영향도 그렇게 뚜렷하지는 않다.

2001년 현재 멕시코는 캐나다 수출의 0.7%, 수입의 3.1%를 차지하고 있다. 투자 영역에서는 더욱 미약하여 2002년 현재 캐나다의 對멕시코 투자는 0.8%, 멕시코의 對캐나다 투자는 0.02%에 불과하다. 그러나 최근년에 통상의 증가세가 두드러져 1994년과 2002년 사이에 캐나다의 對멕시코 제조공산품 수출은 연간 10.5%, 수입은 13.8%의 증가를 보였다. 두 나라의 경제발전 차이는 엄존하기 때문에 교역의 내용도 큰 차이를 보인다. 캐나다의 수출품이 고부가가치 제품인 반면에 멕시코의 수출은 노동집약적인 부문에 의해 주도되고 있다(Minister of Public Works and Government Services Canada 2003, 48-67).

멕시코는 외형적으로는 NAFTA를 통해 세 가입국들 가운데 가장 큰 변화--아마도 성장이라고 부를 수 있을 것--를 경험한 나라라고 말할 수 있다. 물론 NAFTA가 발효되면서 즉각적으로 어떤 가시적인 결과가 나온 것은 아니었다. 오히려 그반대였다. 1995년의 폐소貨 위기는 그나마 1993년에는 0.6%를 유지하던 경제성장률을 -6.2%로 끌어내렸다. 하지만 통화위기를 벗어나면서부터는 꾸준한 성장세를 보여 2000년에는 6.9%의 성장률을 기록했고, 일인당 GDP도 1993년의 미화 3,896달러에서 2002년의 6,304달러로 두 배 가까운 신장세를 보였다. 또한 멕시코는 NAFTA를 통해 세계 최대시장인 미국과의 지리적 근접성을 공식적으로 활용함으로써 교역국가로서의 위상을 높였다. 1993년의 멕시코 총수출액은 519억 달러에 불과했으나 2002년에는 1,607억 달러로 큰 폭의 증가세를 보였다. GNP에서 수출이 차지하는 비중 또한 같은 기간 15%에서 30%로 배가되었다.

캐나다-미국 관계에서와 마찬가지로 멕시코의 대미 수출도 과거의 원유를 비롯

한 1차 상품 중심이던 것이 제조공산품 중심으로 바뀌었다. 1993년에는 1차 상품의 비율이 총 수출액의 80% 정도였으나 2002년에는 10%가 채 못되는 구조로 변화된 것이다. 그대신 섬유, 자동차, 전자 분야의 공산품들이 미국시장에 대거 진출하게 되었는데, 이는 발전과 아울러 한계를 보여준다. 한편으로는 미국의 산업자본 투자가 이루어진 결과로 미국에서 가격경쟁력을 가질 수 없는 노동집약적 부문의 제조업이 급성장한 것이다. 다른 한편으로 멕시코의 대미수출 증대는 여전히 국경 근처에 집중된 마quil라도라(maquiladora) 산업에 그 기반을 두고 있다. 국경 바로 건너편 미국에서 건너온 부품들을 조립만-이 부품들에 대해서는 관세가 적용되지 않는다 해서 다시 미국시장으로 돌려보내는, 극도로 대미의존적인 수출산업이 경제를 추동하는 힘들 가운데 하나라는 것은 자산이 기보다는 부채이다. 멕시코가 캐나다처럼 자체적인 경제발전의 동력을 가지고 미국과의 통상관계를 선진화시키기 위해서는 아직도 갈 길이 멀다.

멕시코가 NAFTA로 인해 얻은 가장 큰 혜택은 미국과의 지리적 근접성과 싼 노동력이라는 이중적 비교우위가 가져다준 해외투자유입의 절대적 증가와 다변화라고 말할 수 있다. 1993년에 44억 달러에 불과하던 외국인 투자는 1994년에 110억 달러로 급증했고, 2002년까지 연평균 140억 달러의 FDI가 이루어졌다. 2001년에는 253억 달러의 투자를 유치함으로써 라틴 아메리카에서 가장 많은 FDI를 받아들인 나라로 기록되었다.

특기할만한 것은 이처럼 증대된 해외투자의 원천이 NAFTA 파트너인 미국과 캐나다 뿐만 아니라 북미시장 진출을 위한 교두보를 멕시코에 설치하고자 하는 역외 국가들에게로 다변화되었다는 점이다. 한국은 특히 NAFTA로 인해 미국시장을 멕시코에 잠식당할 것을 크게 우려했고, 그러한 상황을 돌파하려는 전략으로서 멕시코 현지투자를 크게 늘렸다. 물론 이러한 멕시코의 이점은 최근에 와서는 중국의 더 큰 이점에 가려지는 추세를 볼 수 있다. 마지막으로 NAFTA는 멕시코 경제에 더 많은 일자리를 창출하는 효과를 낳았다. 1993년에 3.3%였던 실업률은 2002년에 들어와 2%대로 떨어졌다.

북미 수준에서의 교역 증가는 미국이 더 이상 대량으로 생산하지 않는 제조공산품을 싼 가격에 들여오고 그대신 미국이 세계에서 가장 경쟁력 있는 부문의 생산에 집중할 수 있게 해주었다. 자유무역은 효율성의 추동력이자 고용창출의 추동력이 아니라는 것이다.

이유있는 항의와 자유무역의 사회적 비용

위에서 본 바대로 NAFTA는 그 주창자들의 과장된 예측치에 미치지지는 못했지만, 세 가입국들 모두에서 분명한 성장의 효과를 가져왔다. 그러나 자유무역의 오랜 역사를 통해 반복되었듯이 통상자유화에 의한 성장은 그 정도의 차이는 있을지언정 여러 형태의 사회적 비용을 수반했다. NAFTA도 예외가 될 수는 없었다. 사회적 비용의 여러 형태들 가운데 NAFTA 출범 당시에 가장 많은 우려를 낳았던 것은 실업이었다.

역대 노동부 장관들의 NAFTA 옹호론에도 불구하고 2002년까지 미국 노동부의 실업급여 연장 신청자 명단은 408,000명에 이르렀다. 대부분 원래의 고용주들이 작업장을 멕시코로 옮기면서 실직한 노동자들이었다. 1994년에서 2000년 사이에 766,030명에 달하는 노동자들이 실제로 그리고 잠재적으로 실업을 경험하고 있었다. 더욱 심각한 것은 실업이 노동력 단가가 높은 미국만의 문제가 아니라는 데 있다. 살리나스 대통령은 자국민들에게는 미국이 잃은 일자리를 멕시코가 가질 것이라고 누차 강조했고, 미국인들에게는 미국의 실업은 멕시코 노동자들의 “北行”을 막는 효과를 가질 것이라고 다짐했다. 그대신 NAFTA 발효 첫해에 멕시코는 100만 개의 일자리를 잃었다. 대량실업 사태는 NAFTA로 인해 의무사항이 되어버린 각종 국유기업들의 민영화, 특히 철도와 항공을 비롯한 대규모업체들의 민영화와 더불어 악화되었다. 높아진 실업률과 경제침체를 피하기 위한 복행은 계속되었다(Bacon 2003).

멕시코인들의 복행이 지속되고 있는 것은 NAFTA로 인한 고용창출 효과가 전혀 없었음을 증명하기보다는 그 효과가 지역적으로 대단히 편중되고 있는 현실의 반영이다. 예컨대, 멕시코 중부에 위치한 모렐로스주 페쁘스틀란 무니시피오의 농촌지역인 산 안드레스 데 라 깔은 1960년대 이후 지속되어온 미국과 캐나다로의 노동력 공급원이라는 역할을 계속해오고 있다(김세건 2000). 1995년의 폐소화 위기로 인한 경제위기와 대량실업은 미국 접경지역에 소재한 마퀼라도라 업체들의 성장에 힘입은 고용증대로써 어느 정도 상쇄되었다. 2001년까지 마퀼라도라 산업에 고용된 노동자의 수는 130만명을 넘어섰다. 그러나 마퀼라도라 산업의 성장은 어디까지나 미국경제의 상태에 달려 있었고, 2001년에 미국이 경제침체에 들어가면서 마퀼라도라 업체들에서의 해고가 속출했다. 이는 국경에서 흔히들 입에 올리는 경구, 즉

“미국경제가 감기가 들면 멕시코 경제는 폐렴에 걸린다”는 말을 다시 한번 실감케 해주는 사태였다. 그러나 마킬라도라 산업협회와 멕시코 정부는 지금까지 국경지대에서의 실업은 갈수록 치열해지는 중국과의 경쟁의 결과, 따라서 NAFTA 자체보다는 세계화(globalization)의 결과인 것으로 설명해왔다. 그러나 문제의 핵심은 미국시장이 흡수할 수 있는 양 이상으로 과잉생산되는 마킬라도라 산업의 내부구조 자체에 있었다. 또한 마킬라도라 산업은 환경저하를 막는 데 그리 성공적이지 못했다.

실업과 함께 멕시코 노동자들이 감내해야 할 자유무역과 새로운 성장의 비용은 과거의 권위주의적 코포리티즘하에서 구축되었던 노동권의 약화였다. 적어도 1990년까지 지속되었던 제도혁명당(PRI)의 권위주의 체제는 본원적으로 유약한 정당성을 보충하기 위해 조직노동에게 다양한 형태의 반대급부를 제공해왔다. 그러나 NAFTA 체제가 6년째 접어들던 2000년에 멕시코인들은 71년 동안의 PRI 통치를 끝내고 기업이 출신인 빈센테 폭스(Vincente Fox Quesada)를 대통령으로 선출했다. 진보세력의 지지에 크게 힘입어 성립된 이 새로운 민주주의 정부는 체제개혁의 경제적 기반으로서 통화안정과 자유무역을 강조했다. 과거의 권위주의 체제와는 달리 민주적 정당성을 갖춘, 따라서 개혁적이어야 하는 이 정부는 NAFTA로 그 환경이 조성된 신자유주의화를 가속화시켰다. 이를 1990년대 라틴 아메리카의 여러 나라들에서 목격된 민중주의 정권의 신자유주의적 “정책전환”(policy switch; Stokes 2001)과 동일시할 수는 없지만, 민주적 정당성을 확보한 정권이 경제정책과 사회정책에서 더 많은 자율성을 누린다는 점을 재확인해준 사례라고 하겠다. 로베르토 웅거(Unger 2000)가 기대했던 것과는 달리 폭스의 제도개혁은 거꾸로 선 뉴딜에 가까웠다.

또한 10년의 실험을 거치고 나서 자유무역의 사회적 비용에 대한 다른 시각에서의 해석들이 나오고 있다. 자유무역이 잔인할 수 있다는 사실을 결코 숨기지 않는, 주로 경제학적인 이 해석들은 애초에 NAFTA가 추구했던 것은 보다 많은 일자리가 아니라 보다 광범한 범위의 시장이 효율적으로 움직이는 상태였다고 주장한다. 앞서 이 글의 세 번째 절에서도 보았듯이 NAFTA의 가장 큰 효과는 통상의 증대였다. 미국의 멕시코와 캐나다에 대한 수출은 각각 95%와 41% 증가했다. 멕시코의 대미 수출은 무려 195%의 증가를 보였고, 캐나다 역시 61%의 대미수출 성장세를 나타냈다(Hall 2003). 그리고 북미 수준에서의 교역 증가는 미국이 더 이상 대량으로 생산하지 않는 제조공산품을 싼 가격에 들여오고 그대신 미국이 세계에서 가장 경쟁력 있는 부문의 생산에 집중할 수 있게 해주었다. 자유무역은 효율성의 추동력이자

고용창출의 추동력이 아니라는 것이다.

NAFTA가 노동시장에 어떤 긍정적 효과를 갖는다면 그것은 기존부문들에서의 일자리를 더 많이 만들어내는 데 있지 않다. 고용창출이 두드러졌던 부문은 미국이 국제적 경쟁력을 갖는 부문이었고, 대체로 그러한 부문들에서의 고용은 더 많은 기초교육과 직업훈련을 요구했다. 부가적으로 새로이 고용된 노동자들은 장기적으로 더 나은 근로조건과 임금을 기대할 수 있었다. 미국경제의 발전은 노동시장의 분절화를 가져왔고, NAFTA는 노동생산성에서 경쟁력을 잃어가는 부문을 구조조정하는 가장 효율적인 방법이었다. 이 점에서 1941년에 만들어진 스톨퍼-새뮤얼슨 공리(Stolper-Samuelson Theorem)는 당시의 통상정치를 설명하는 데도 충분한 한계를 갖지만 60여년이 지난 오늘날의 복잡다단한 산업-교역 연계를 제대로 설명하지 못한다. 노동의 부문간 완전이동성(perfect mobility)을 전제한다는 것 자체가 너무나 비현실적이기 때문에 통상자유화에 대한 찬반이 어떻게 갈리는가를 정확히 이해하기 위해서는 노동의 부문특유성(sector-specificity)을 고려하지 않으면 안 된다. NAFTA로부터 어떤 방향으로든 영향받는 것은 노동자 전체가 아니라 특정부문의 노동자이기 때문이다.

이처럼 지역화, 국제화, 세계화라는 얼핏 보면 비슷한, 그러나 엄밀히 따져볼 때 그 차이가 존재하는 현상들이 병행하고 교차하는 오늘날 NAFTA의 사회적 비용이 얼마인지 그리고 어디서 발원하는지를 적시하는 것은 쉽지 않다. 특히 실업과 관련해서 미 노동부 산하 고용훈련국(Employment and Training Administration)은 2002년 11월에 NAFTA로 인한 실업자 산출을 중단했다. 현재 발표되고 있는 통계에서 독립변수는 NAFTA에서 국제통상으로 바뀌었다(Hall 2003). 자유무역을 승자와 패자를 만들어낸다. 그러나 협정이 맺어질 때와는 달리 목소리가 커지는 것은 패자이고, 승자는 멀찌감치 서서 결과를 지켜보거나 자신이 누리는 혜택이 어디서 비롯되는지 알지 못한다. 패자는 뒤늦게 조직화되고, 승자는 다시 조직화할 필요가 없기 때문이다.

국제적 정책편승의 현실과 조율

앞으로의 10년 동안 NAFTA가 어떤 모습으로 변해갈지에 대한 여러 예측이 가능하겠지만, 최근에 와서 가장 많은 관심을 끌고 있는 문제는 NAFTA의 경험에 미주자유무역지대(FTAA)의 순조로운 창설로 이어질 것인가이다(이내영 2001). 지난

해 11월에 마이애미에서 FTAA 창설을 협의하기 위한 통상관련 각료회의가 열렸을 때 회의장 안팎의 분위기는 이 미국 주도의 대륙화 기획이 앞으로 헤쳐나가야 할 길이 상당히 험난할 것임을 예고했다. 회의장 밖의 표정만 본다면 1999년 시애틀에서의 반세계화 시위와 크게 다를 바 없었다. 자유무역에 대한 객관적 분석을 강조하는 학자들은 자유무역의 본질은 승자와 패자를 만들어낼 수밖에 없다는 논리를 또다시 되풀이할 수 있는 상황이었다. 그러나 마이애미와 시애틀의 차이는 회의장 안에 있었다. 브라질, 에콰도르, 아르헨티나, 베네수엘라 같이 최근에 좌파정부가 들어선 나라들이 강력한 이견집단으로 자리잡고 있었다.

국제적 정책편승은 관찰자의 시각과는 상대적으로 무관하게 엄존하는 현실이다. 동시에 새로운 국제레짐을 창설하려는, 그리고 기존의 레짐을 운영하는 강자들, 특히 패권국 미국이 고려해야 할 것은 국제질서의 정당성을 이루는 또다른 기반은 국제적 정책조율의 추구라는 점이다.

물론 국제레짐의 형성과정에서 해당국 정권의 파당적 기반이 갖는 영향력을 과장할 필요는 없다. 국제경제레짐으로서 NAFTA 또는 그것의 확대판으로서의 FTAA에 개별국가들이 갖는 이해관계를 설명하는 접근법에는 여러 가지가 존재한다. 아마도 라틴 아메리카 나라들 일부에서의 좌파정권 수립이 FTAA 창립에 어떤 방향으로든 큰 영향을 미칠 것이라고 보는 시각은 자유주의적 제도론(liberal institutionalism)일 것이다. 특히 국내정치의 제도적 배열이 국제협력에 유의미한 편차를 야기할 수 있다고 보는 시각(Milner 1997)이 그러할 것이다. 또한 구성주의자들(constructivists)에게 중남미 좌파정권들의 등장은 대안적 국제경제레짐에 대한 논의가 이루어지는 계기일 수도 있다.

필자가 보기에 보다 현실적인 설명은 로이드 그루버(Gruber 2000, pt. 3)의 절충적 현실주의의 시각에서 발견된다. 국제협력이 기본적으로 자발적이라는 사실이 곧 참여자 모두가 국제협력으로부터 혜택을 받는다는 것을 의미하지는 않는다. 분명히 중남미 나라들 가운데 상당수는 FTAA 창설 이전보다 경제정책과 사회정책에 대한 자율성을 더 제약받을 것이며, 그 반대급부로서의 성장과 번영은 결코 보장되지 않는다. 그럼에도 불구하고 약자들이 강자들의 국제레짐에 참여할 수밖에 없는 이유는 19세기 말, 20세기 초의 군함외교가 재현되기 때문이 아니라 약자들이 참여하지 않더라도 그들만의 레짐을 만들 수 있는 강자들의 힘(go-it-alone power)

때문이다.

이같이 다양한 시각들 가운데 어느 하나를 취하는 것이 중요하게 보이지는 않는다. 특히 그루버와 같은 절충적 현실주의의 시각은 중남미 좌파정권들의 앞으로의 행보도 예측해줄 수 있을지 모른다.

국제적 정책편승(international policy bandwagoning)은 관찰자의 시각과는 상대적으로 무관하게 엄존하는 현실이다. 특정의 정책이념이 성공적으로 실행되는 사례의 수가 늘어날수록 각 나라 안에서 그 정책이념을 지지하는 세력들은 힘을 얻게 된다(Ikenberry 1990). 그러나 동시에 새로운 국제레짐을 창설하려는, 그리고 기존의 레짐을 운영하는 강자들, 특히 패권국 미국이 고려해야 할 것은 국제질서의 정당성을 이루는 또다른 기반은 국제적 정책조율(international policy coordination)의 추구라는 점이다. 미국은 NAFTA와 같은 小다자주의(minilateralism; Yarbrough and Yarbrough 1992, chap. 5) 실험에서도 높은 국제적 정책조율도를 보이지 못했다. 이제 유럽연합의 규모에 필적하는, 참여자가 훨씬 많아진 새로운 레짐을 창설하려는 미국은 진정한 다자주의를 추구하지 않으면 안된다. 자유무역은 시장의 논리, 힘의 논리와 아울러 사회적 논리를 가져야 하기 때문이다.

참고문헌

- 강명구·박상훈. 1997. “정치적 상징과 담론의 정치: ‘신한국’에서 ‘세계화’까지.” *《한국사회학》* 31집(봄): 123-61.
- 김세건. 2000. “북을 향하여: 멕시코 농민들의 미국?캐나다로의 일시이민과 사회문화적 변동의 제양상.” *《한국사회과학》* 22권 2호: 159-98.
- 이내영. 2001. “미주자유무역지대(FTAA)의 추진경과와 출범 전망.” *《IRI 리뷰》* 7권 1호: 39-77.
- 조찬수. 2003a. “전후 국제경제질서의 국내정치적 기반: 내장된 자유주의에 대한 하나의 역사제도주의적 설명.” *《한국정치학회보》* 37집 2호: 307-24.
- , 2003b. “국제적 정책편승과 캐나다 정치경제의 신자유주의적 전환: 국내 정치 접근법으로부터의 반론.” *《캐나다논총》* 9집: 105-26.
- , 2004. “두 개혁당 이야기: 미국과 캐나다 제3정당들에 대한 하나의 보고.” *《국회도서관보》* 41권 2호: 4-11.
- 최영중. 2003. *《동아시아 지역통합과 한국의 선택》*. 서울: 아연출판부.
- Bacon, David. 2003. “NAFTA at Ten.” *ZNet/Global Economics*, November 19.
- Gruber, Lloyd. 2000. *Ruling the World: Power Politics and the Rise of Supranational Institutions*. Princeton: Princeton University Press.

- Hall, Kevin G. 2003. "No Massive Job Losses, Trade Pact Unpopular." *Detroit Free Press*, December 13. Available at www.freep.com
- Ikenberry, G. John. 1990. "The International Spread of Privatization Policies: Inducements, Learning, and Policy Bandwagoning." In *The Political Economy of Public Sector Reform and Privatization*, ed. Ezra N. Suleiman and John Waterbury. Boulder: Westview Press.
- Irwin, Douglas A. 2002. *Free Trade Under Fire*. Princeton: Princeton University Press.
- Lusztig, Michael. 1996. *Risking Free Trade: The Politics of Trade in Britain, Canada, Mexico, and the United States*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- McCleery, Robert K. 1999. "The Dynamics of Integration in the Americas: A Look at the Political Economy of NAFTA Expansion." In *Regionalism, Multilateralism, and the Politics of Global Trade*, ed. Donald Barry and Ronald C. Keith. Vancouver: University of British Columbia Press.
- Milner, Helen V. 1997. *Interests, Institutions, and Information: Domestic Politics and International Relations*. Princeton: Princeton University Press.
- Minister of Public Works and Government Services Canada. 2003. *NAFTA at 10: A Preliminary Report*. Available at www.dfait-maeci.gc.ca/eet
- Richie, Nancy, and Robert Baldwin. 2000. "Economic Integration and Harmonization with the United States: A Working-Class Perspective." In *Vanishing Borders*, ed. Maureen Appel Molot and Fen Osler Hampson. Toronto: Oxford University Press.
- Stokes, Susan C. 2001. *Mandates and Democracy: Neoliberalism By Surprise in Latin America*. New York: Cambridge University Press.
- Trebilcock, Michael J., and Robert Howse. 1995. *The Regulation of International Trade: Political Economy and Legal Order*. London: Routledge.
- Unger, Roberto Mangabeira. 2000. "In Mexico, a New Era and ... a New Deal?" *New York Times*, July 4.
- Yarbrough, Beth V., and Robert M. Yarbrough. 1992. *Cooperation and Governance in International Trade: The Strategic Organizational Approach*. Princeton: Princeton University Press.

특 집 FTA의 현장

동아시아자유무역협정(EAFTA) 전망 - 한·중·일·아세안 관계를 중심으로

진 시 원 (부산대학교 교수)

동아시아 정체성은 동북아시아와 동남아시아 간의 더욱 밀접한 교류와 상호작용을 통해서 더욱 공고화될 것이며, 이와 동시에 동아시아 지역이 경제적 이해관계를 중심으로 미주 및 유럽지역과 앞으로 빈번하고 강도 높게 접촉하면서 더욱 강화될 것이라고 볼 수 있다.



서 문

동아시아 지역을 모두 아우르는 동아시아 자유무역협정(East Asia Free Trade Agreement: EAFTA)의 형성이 가시화되고 있다. 1997년 말에 발발한 동아시아 경제 위기를 분기점으로 동아시아 지역에서 자유무역협정을 둘러싼 타당성 연구조사와 함께 국가 간 자유무역협정 교섭과 체결이 본격적으로 활성화되고 있는 것이다. 주지하다시피 유럽지역은 유럽연합(EU)을 중심으로 그리고 북

미지역은 북미자유무역협정(NAFTA)을 중심으로 지역주의가 심화되고 확대되고 있던 반면, 동아시아 지역은 이 지역을 모두 아우르는 지역기구의 부재를 노정하고 있었다. 유럽지역은 2004년 5월 1일 중동부유럽과 지중해유럽 10개국을 신입회원국으로 맞이하여 25개국으로 구성된 세계 최대의 지역공동체를 구성하게 되며, 미주지역은 쿠바만을 제외한 34개국이 모두 참여하는 미주자유무역지대(FTAA)를 2005년부터 발족시키기로 국가 간 합의를 마친 상태이며 이를 위하여 2005년 1월 협상을 완료할 예정이다.

동남아시아 국가들이 동아시아 지역주의를 주도해왔다는 점은 ASEAN 창설 30주년을 맞아 ASEAN 회원국과 한중일 3국이 참여하는 'ASEAN+3'를 발족시켜 동아시아 지역 국가들이 모두 참여하는 협력과 대화 채널을 최초로 마련했다는 점에서도 찾아볼 수 있다.

이렇듯 양 지역이 지역주의의 확대와 심화를 강력하게 추진하고 있는 반면, 동아시아 지역은 지역 전체를 포괄하는 지역공동체 건설과정에서 상당히 더딘 행보를 보여왔다. 물론 동남아시아 지역은 동남아시아국가연합(ASEAN)을 중심으로 동남아 지역주의를 실행해왔고 1992년 아세안자유무역협정(AFTA)을 출범시켜 역내 자유무역을 촉진시키고자 노력해왔다. 그러나 한중일을 포괄하는 동북아 지역에서의 지역주의는 동아시아 경제위기 이전에는 그 맹아조차 찾아보기 어려운 상황에 놓여 있었다. 동북아시아에서의 이러한 상황은 ASEAN의 동남아 지역을 중심으로 한 지역주의화 노력에도 불구하고 동아시아 전체를 아우르는 지역공동체의 미성숙으로 귀결되었던 것이다.

그러나 동아시아 경제위기 이전과 직후 동아시아 국가들 간의 경제협력과 통합에 대한 노력이 없었던 것은 아니다. 우선 경제위기 이전 동아시아에서 추진된 지역기구로는 말레이시아가 주도했던 동아시아경제협력회의(EAEC)를 들 수 있다. EAEC는 미국의 영향력으로부터 독자적인 동아시아 경제협력기구로서의 상징성을 지니고 있었으나 미국의 강력한 견제로 실현이 무산되었던 경험이다. 또한 경제위기 직후 동아시아 국가들은 아시아통화기금(AMF)을 건설하기 위하여 노력하였으나 미국의 반대와 지역국가 간의 이해관계의 충돌로 인하여 무산된 바 있다. 일본은 엔화의 국제화를 촉진하기 위한 방편으로 AMF의 창설을 추진했으며, 동남아시아 국가들은 IMF의 까다로운 조건보다는 이용하기가 편리한 AMF의 건설을 찬성했던 것이다. 그러나 IMF의 영향력 약화를 우려한 미국의 반대와 일본 엔화의 지역통화화

를 미연에 견제하려는 중국의 제동으로 인하여 AMF의 건설은 실패로 돌아갔던 것이다. 이러한 배경으로 인하여 동아시아 경제통합과 협력은 일단 좌절되었으나, 1990년대 말기에 접어들어 동아시아 국가 간의 양자간 FTA가 활성화되면서, '한중일 FTA'와 함께 한중일 및 ASEAN이 모두 참가하는 '동아시아 FTA'의 건설이 활발한 정책적이고 학문적인 연구와 함께 현실화될 가능성이 점차 높아지고 있는 것이다.

본 연구는 우선적으로 경제위기 이전 동아시아 국가 간의 경제지역주의 추진이 왜 부진했었는지를 조사해보고, 이어서 동아시아 국가 간 양자간 FTA의 형성 과정을 살펴보는 동시에 '동북아시아 FTA'와 '동아시아 FTA' 건설을 위한 현재까지의 논의를 정리해보고자 한다. 동아시아 지역에서 활발해지고 있는 국가 간 FTA 협상 논의를 살펴보는 작업은 동아시아 경제협력과 통합의 미래적 전망을 살펴볼 수 있는 단초를 우리에게 제공할 것이다.

동아시아 지역주의 형성의 부진 배경

동아시아 경제 지역주의가 부진했던 배경을 살펴보는 작업은 우선적으로 동남아시아 지역과 동북아시아 지역을 구분하는 자세를 필요로 한다. 동남아시아 지역이 ASEAN을 중심으로 지역주의를 통한 국가 간의 협력과 공조를 지속적으로 추진해 온 점과는 대조적으로 동북아시아 지역에서는 경제 지역주의에 대한 논의조차 없었던 것이 경제위기 이전 시기까지의 상황이었기 때문이다. 동북아시아 국가들과는 달리 동남아시아 국가들이 1967년 ASEAN을 건설하고 지역주의에 박차를 가해온 배경에는 여러 가지 설명이 존재할 수 있으나, 다음과 같은 세 가지 점이 지적될 수 있다.¹⁾

첫째, 1967년 ASEAN의 건설은 당시 중국과 베트남이라는 사회주의 국가들의 동남아시아 해양세력으로서의 팽창을 봉쇄하기 위한 공동안보의 목적으로 이루어졌음을 상기할 필요가 있다. 즉, 당시 인도네시아, 말레이시아, 필리핀 등의 회원국들은 공산주의의 확산을 막아내는 데 공동의 안보 이해관계를 지니고 있었고, 따라서 적극적인 지역공동체 건설에 나설 수 있었던 것이다. 안보 중심의 지역협력은 이후 공산주의의 팽창위협이 감소하고 1980년대 이후 국제정치경제체제에서 경제적 이슈

1) 김명섭 조성대 진시원, 『세계의 정치와 경제』, (서울: 한국방송통신대학교, 2003).

의 중요성이 점차적으로 강화되면서 ASEAN 회원국 간의 기존의 안보 중심의 협력 관계는 자연스럽게 경제적인 지역주의의 추진과 경제협력으로 귀결되었던 것이다.

둘째, 비동맹 외교의 중심에 서 있던 인도네시아를 비롯하여 동남아시아 국가들은 남남협력에 지대한 관심을 가지고 있었으며, 따라서 남남협력의 일환으로 개도국들로만 형성된 ASEAN을 비교적 이른 시기인 1967년에 발족시킬 수 있었다. ASEAN 회원국들의 이와 같은 남남협력에 대한 지대한 관심은 냉전질서가 붕괴된 직후인 1992년 AFTA를 발족시킴으로서 더욱 구체화되었다고 할 수 있다. AFTA는 세계 최초의 개도국 간의 자유무역협정임을 상기할 필요가 있다. 즉, 유럽연합은 선진국 간의 지역주의를 중심으로 활성화되어 왔고, NAFTA는 미국이라는 선진국과 멕시코라는 개도국이 맺은 자유무역협정이었던데 비해 AFTA는 개도국 만의 자유무역협정이었던 것이다. 마지막으로 셋째, 동남아시아가 유럽국가들의 식민지를 경험했다는 점 또한 중요한 요인으로 지적될 수 있다.²⁾ 이와 더불어 동남아시아 국가 지도자들의 학력 배경은 유럽대학들이 많다는 점에서 동남아시아 국가들이 유럽 지역의 역사적 경험과 제도를 학습하고 받아들이는 데 보다 친숙했으며 적극적이었던 것이다. 따라서 2차 대전 이후 유럽 지역에서 지속적으로 추진되어 온 지역통합과 지역협력을 동남아시아 국가들은 적극적으로 학습했으며 이 지역의 지역주의 형성을 유럽식으로 추진해왔던 것이다.

이러한 예는 동남아시아 국가들이 동아시아 지역에서 ASEAN과 AFTA 및 아시아지역안보포럼(ARF)을 건설하면서 지역주의를 촉진하고 주도해왔다는 점에서 확인된다. ASEAN이 1967년 유럽공동체(EC)의 발족과 같은 시기에 건설되었으며, AFTA의 건설은 1960년 결성된 유럽자유무역연합(EFTA)을 모델로 삼고 있으며, 동아시아 다자안보기구로 작동하고 있는 ARF는 유럽안보협력기구(OSCE)의 전신인 유럽안보협력회의(CSCE)를 동형화한 점은 동남아시아 국가들이 유럽의 경험으로부터 많은 점을 학습한 결과물이라고 할 수 있는 것이다.

동남아시아 국가들이 동아시아 지역주의를 주도해왔다는 점은 ASEAN 창설 30주년을 맞아 ASEAN 회원국과 한중일 3국이 참여하는 ASEAN+3를 발족시켜 동아시아 지역 국가들이 모두 참여하는 협력과 대화 채널을 최초로 마련했다는 점에

2) 유럽지역에서 동아시아 지역에 대한 학문적인 연구가 동북아시아 지역보다 동남아시아 지역에 집중되어 있는 상황은 유럽과 동남아시아 지역간의 역사적인 연계가 현재까지도 지속되고 있음을 보여주는 중요한 지표라고 할 수 있다. 유럽지역에서 동북아시아에 대한 연구는 동북아시아 안보문제에 집중되어 있으며, 동북아시아 경제통합에 대한 연구는 극히 제한적으로 이루어지고 있다. 동북아시아 경제통합에 대한 연구는 동북아에 국한되어 연구되기 보다는 미국과의 연관관계에서 광범위한 아시아태평양 지역경제통합이라는 광범위한 연구주제범위 안에서 수행되고 있다.

서도 찾아볼 수 있으며, 현재 활성화되고 있는 동아시아 국가 간의 FTA 협상 또한 ASEAN이 중심에 서서 추진해왔다는 점에서도 확인된다.

주지하다시피, ASEAN은 2002년 중국과 ‘포괄적 경제협력 Framework 협정’에 서명하여 지역국가들의 FTA 추진을 촉발했던 것이다. 중국의 ASEAN과의 FTA협정은 일본을 자극하여 2003년 일본과 ASEAN 간의 ‘포괄적 경제동반자관계협정 Framework’를 이끌어냈으며, 차세대 대국인 인도 또한 2003년 ASEAN과 ‘포괄적 경제협력 Framework 협정’에 서명하도록 유도했던 것이다. 이렇듯 급속하게 진행된 FTA는 한국 또한 자극시켜 한국이 일본, 싱가포르, ASEAN 등의 국가들과 FTA 협상을 급속도로 추진하게 만들기도 했던 것이다. 위에서 살펴본 바와 같이 ASEAN은 중국과 일본 간의 동아시아 지역패권을 둘러싼 미묘한 긴장과 경쟁을 중심에 서서 활용하여 인도와 한국, 싱가포르 등의 여타 국가들도 지역경제 통합에 끌어들이었다는 점에서 동아시아 지역 FTA 협상을 주도해왔고 따라서 ASEAN은 일종의 지역 세력균형자 역할을 수행해왔다고 판단할 수 있는 것이다.

그러나 동북아시아는 위에서 살펴 본 동남아시아의 역사적 배경과는 다른 상황에 놓여 있었으며 따라서 지역통합과 지역공동체 건설에 부진했다고 할 수 있다. 첫째, 동북아시아 지역은 동남아시아 지역과는 달리 안보상의 공동의 적이 존재하지 않았기 때문에 지역안보공동체의 설립을 이룰 수 없었다. 동북아시아 지역에서는 한미안보조약과 미일안보조약을 중심으로 한 한미일 3자 동맹과 북한과 중국 및 소련 간의 3자 동맹이 서로 간의 체제경쟁을 하고 있었던 것이다. 이와 같이 동북아시아 지역은 공동의 적이 부재했고 열강을 중심으로 팽창과 봉쇄 정책이 치열하게 각축을 벌이고 있던 상황이었던 관계로 경제 지역주의는 물론이고 안보 지역주의 또한 작동하기 어려웠던 것이다. 즉, 미국과의 밀접한 양자동맹관계는 한국으로 하여금 비동맹 세력에 적극 가담하기도 어렵게 했으며, 일본 한국 북한 중국 간의 거대한 경제적 격차는 이 지역에서 남남협력 혹은 북북협력을 이룰 근거를 미연에 박탈했던 것이다.

또한 미국, 일본과 삼자동맹을 유지하고 있던 한국은 미국과 일본의 제도 및 정책에 지대한 영향을 받았고, 따라서 지역통합과 지역협력에 대한 학습대상이 부재했다고 할 수 있다. 미국과 일본은 2차 대전 이후 1980년대 후반까지 지역통합과 지역협력에는 정책적 실천 뿐만 아니라 정책적 관심조차 부재했기 때문이다. 이러한 상황들은 동북아시아 지역을 경제 지역주의는 물론 안보 지역주의가 부재한 지역으로 유도했던 것이다.

위에서 살펴본 바와 같이 동남아시아와 동북아시아 지역 간의 역사적이고 제도적이며 정책적인 차별성과 이질성은 양 지역을 모두 아우르는 동아시아 지역주의의 출현을 가로막는 지대한 요인으로 작용했던 것이다. 그러나 이러한 역내 지역 간의 불균등성과 이질성과 함께 중요한 요인으로 지적될 수 있는 점은 미국이라는 세계패권국의 역내 영향력이라고 할 수 있다. 2차 대전 이후 세계패권국으로 등장한 미국은 지리적으로는 북미국가이지만 지정전략적이고 지경전략적인 차원에서는 가장 강력한 지도력을 행사하고 있는 동아시아 국가라고 할 수 있다.

동아시아 국가만이 참여하는 경제지역주의의 태동과 발전을 제한해 왔던 제약요인들은 1990년대 들어서면서부터 서서히 그 영향력의 약화와 축소를 노정하고 있으며, 이러한 상황에서 동아시아 경제통합과 협력은 맹아단계와 탐색단계를 지나 본격적인 발전단계로 접어들고 있다.

중국과 러시아를 제외한 대다수 동아시아 국가들은 자국의 안보를 정도는 다르지만 미국에 의존해왔으며, 경제적으로도 미국의 국내시장에 심각하게 의존해왔다. 일본과 NIEs, ASEAN 국가들은 수출주도경제를 가진 나라들로서 미국의 국내시장에 대한 이들 국가들의 과도한 의존은 이들 국가들이 미국과의 관계에서 독자적인 목소리를 내는데 일종의 원초적인 제약으로 작용해왔음은 주지의 사실이다. 경제적인 상호의존관계가 아니라 일방적인 의존관계가 미국과 동아시아 국가들 간에 존재했으며, 이러한 상황은 동아시아 국가들의 자체적인 경제 지역주의 추진에 심각한 장애요인으로 기능해왔던 것이다. 수출시장으로서의 미국에 대한 동아시아 국가들의 종속관계는 기술과 자본에 있어서도 미국의 영향력으로부터 자유롭지 못했으며, 이러한 상황은 동아시아 국가들이 미국의 이해관계와는 배치되는 독자적이고 자율적인 경제 지역공동체를 추진하는 데 더욱 넘기 어려운 한계로 작동해왔던 것이다.

이러한 상황에서 동아시아 경제통합은 동아시아 국가들 만의 경제 지역주의의 태동으로 귀결되지 못하고, 1989년 아시아태평양경제협력체(APEC)의 등장으로 다소 왜곡적으로 현실화되었음을 주시할 필요가 있다. APEC은 동아시아 지역주의(East Asia regionalism)가 아닌 동아시아와 미주 간의 지역간주의(inter-regionalism)임을 각인할 필요가 있다는 것이다. 미국은 동아시아 지역에서 자국의 이해관계가 배제된 채 진행되는 지역주의의 태동을 미연에 방지하고 자국의 영향권 아래 동아시아 국가경제를 묶어놓을 의도로 APEC건설과 제도화 과정을 주도

했던 것이다. 그리고 EAEC와 AMF가 미국의 견제와 반대로 실현이 좌절된 점은 이러한 연장선상에서 더욱 명확하게 이해할 수 있는 것이다.

그러나 동아시아 국가만이 참여하는 독자적인 경제지역주의의 태동과 발전을 근본적으로 제한해왔던 위와 같은 제약요인들은 1990년대 들어서면서부터 서서히 그 영향력의 약화와 축소를 노정하고 있으며, 이러한 상황에서 동아시아 경제통합과 협력은 맹아단계와 탐색단계를 지나 본격적인 발전단계로 접어들고 있다. 다음 장에서는 동아시아 경제지역주의가 정체와 더딘 행보를 벗어나 급물살을 타고 발전하기 시작한 배경요인들을 살펴보고자 한다.

동아시아 경제 지역주의의 활성화 배경

1990년대 들어서 동아시아 경제 지역주의에 대한 맹아적 논의가 시작된 배경으로는 다음과 같은 요인들을 지적할 수 있다. 첫째, 이 시기 들어 동아시아 역내 국가들 간의 무역과 투자액이 증가된 반면, 선진국 시장 특히 미국시장에 대한 수출의존도가 점차 감소하기 시작했다. 예를 들어 1993년 현재 동아시아 10개국 수출을 동아시아 지역이 48%를 흡수한 반면, 미국시장은 32%를 흡수하는데 그치고 있으며, 1992년 현재 아시아 역내 무역량이 아시아와 북미 사이의 무역량을 이미 넘어섰다. 해외직접투자(FDI)의 동아시아 역내 흐름 역시 1985년 플라자협정(Plaza Accord)을 기점으로 급속하게 증가하고 있다. 플라자 협정으로 인한 일본 엔화의 가치절상은 일본기업의 ASEAN 지역으로의 해외직접투자를 급속도로 증가시켰으며, 이 결과 ASEAN 지역은 일본의 생산기지이자 대선진국 수출전진기지로 탈바꿈했던 것이다. 이와 더불어 1980년대 중반 이후 NIEs 국가들의 대 ASEAN 직접투자 또한 비약적으로 확대되고 있으며, 1990년대 이후에는 중국이 세계의 생산기지로 자리 메김하면서, 동남아시아 화교자본 뿐 아니라 NIEs 자본 그리고 ASEAN 자본의 대 중국 해외직접투자가 가파르게 확대되고 있는 것이다. 이와 같은 동아시아 지역 국가경제들 간의 무역과 투자를 통한 협력과 통합의 심화는 이 지역 국가들의 대미 수출 및 자본, 기술에 대한 의존도를 상당 부분 약화시켰으며, 이에 상응하여 동아시아 경제 지역주의의 추진에 대한 자신감과 필요성 또한 정비례로 증가해왔던 것이다.

둘째, 1992년 체결된 NAFTA와 1993년 출범한 유럽연합(EU)은 양 지역에서 경제 지역주의의 심화와 확대를 주도해왔고, 동아시아 국가들은 이러한 양 지역의 통합 활성화에 일종의 위협과 고립감을 느꼈으며 이를 해소시킬 방안으로 동아시아

경제 지역주의를 추진할 필요성을 인식하기 시작했던 것이다. 지역주의의 성격을 둘러싼 논쟁은 지역주의가 세계화로 가는 징검다리 역할을 하는지 아니면 보호주의와 폐쇄주의의 또 다른 이름인지에 대한 논쟁이었다. 그러나 확실한 것은 경제 지역주의를 추진하는 국가들 간에는 관세 및 비관세장벽을 제거하며 자유화를 통한 시장접근의 확대와 이에 따른 무역확대 효과를 볼 수 있는 반면, 지역주의에 참여하지 못한 역외 국가들은特惠무역에서 제외되어 불이익을 감수해야 한다는 것이다. 즉, 경제 지역주의는 회원국 간에는 자유화가 진척되어 시장통합의 이익을 나눌 수 있는데 비해 비회원국들에게는 또 다른 보호주의 장벽으로 작용한다는 점이다. 이러한 견지에서 살펴보았을 때, 동아시아 국가들이 유럽과 북미지역에서 심화되고 있는 경제 지역주의로부터 소외감과 위기감을 느끼기 시작했고, 이에 대한 대안으로 동아시아 지역주의에 대한 필요성을 절감하기 시작했다고 할 수 있는 것이다.

셋째, 위에서 살펴본 동아시아 경제 지역주의의 건설 필요성에 대한 의식차원의 맹아적 공감대의 형성은 동아시아 경제위기를 맞아 전환기적 기회를 맞이했다고 풀이할 수 있다. 의식적 차원의 필요성이 물질적 차원의 필요성과 결합되어 맹아적 지역주의 형성 노력이 구체적으로 현실화되기 시작했던 것이다. 동아시아 경제위기를 경험하면서 위기를 겪은 국가들은 미국과 IMF를 등에 업은 신자유주의 공세에 혹독한 희생비용을 치루었다. 경제적 주권은 IMF에게 이양되었으며, IMF의 긴축 정책과 고금리정책으로 인하여 국내 정치경제적인 혼란과 비용 및 엄청난 국민적 고통을 감내했던 것이다. 이러한 상황에서 동아시아통화기금(AMF)의 설립을 통한 동아시아 국가들 간의 통화협력과 공조의 필요성은 더 이상 회피하기 어려운 과제로 등장했던 것이다. 그러나 결과적으로 AMF 건설의 실패는 무역과 투자를 통한 동아시아 국가 간의 경제협력의 필요성을 더욱 강화시키는 역설적인 상황으로 귀결되었다. 동아시아 국가들은 미국과 IMF의 이해관계를 직접적으로 거스르는 민감한 통화부분의 협력보다는 무역과 투자를 통한 역내 경제통합과 협력을 추진하게 된 것이었고, 이에 따라 ASEAN, 중국, 일본, 한국, 싱가포르 등 주요 경제국가들 간의 양자간 FTA 형성이 본격적으로 추진되고 있는 게 바로 현재적 상황인 것이다.

넷째, 위에서 살펴본 바와 같이 동아시아 경제위기는 동아시아 경제통합을 활성화시킨 가장 중요한 요인으로 작용했으나, 이러한 구조적 요인들은 기회를 잘 활용하는 행위자가 없다면 무용지물로 남아있을 수 밖에 없다는 점을 인식할 필요가 있다. ASEAN은 일본과 중국 간의 지역 패권 경쟁을 중간자적 입장에서 잘 활용했으며, 이를 기반으로 ASEAN과 중국, ASEAN과 일본 간의 FTA를 현실화시켰다는

점은 위에서 이미 살펴보았다. 중국과 일본의 FTA 형성 경쟁은 이러한 의미에서 동아시아 경제지역주의를 추동시킨 가장 중요한 요인이며, 이러한 경쟁관계를 잘 활용한 ASEAN 또한 전략적인 정치경제 행위자로서 평가받을 수 있는 것이다. 중국과 일본의 FTA 경쟁은 이후 한국과 싱가포르 등의 FTA 추진을 자극했으며, 이 결과 한중일 FTA와 동아시아 FTA의 형성이 대두되고 있는 상황이 도래한 것이다.

중국과 일본의 지역 경제패권을 둘러싼 경쟁은 학문적 영역 뿐만 아니라 동아시아 국가들의 정책적인 측면에서도 상당한 관심을 불러 모으고 있다. 위에서도 언급했지만, 1985년 이후 1990년대 초반까지 동아시아 경제성장을 주도한 지역은 ASEAN 지역이었으며, ASEAN의 경제성장은 일본의 천문학적인 대ASEAN 해외 직접투자로 인해 가능했던 것이다. 따라서 일본은 ASEAN을 자국의 생산기지로 만들고 이 지역 국가들과의 경제협력을 기반으로 외교적인 밀착관계를 건설하기 위해 주력해왔다.

지정전략 측면에서 살펴보았을 때, 2차 대전 이후 일본이 팽창 할 수 있는 영역은 경제영역 뿐이었고 경제적 팽창이 가능한 방향은 일본의 동쪽(미국과 태평양)과 남쪽(동남아시아 지역) 뿐이었다. 일본의 북쪽은 소련과의 악관계로 인하여 경제적 팽창이 불가능했으며, 서쪽은 남한을 제외하고 북한과 중국으로 인해 봉쇄되어 있었던 것이다. 따라서 일본은 1950년대 이후부터 일본의 남쪽 국가들 즉, 동남아시아 국가들과 오세아니아 국가들 간의 관계개선을 통한 이 지역으로의 지정전략적 확장을 추진해왔으며, 마침내 1980년대 ASEAN 국가들을 일본의 생산기지와 수출 우회기지로 건설하면서 그 결실을 얻은 것이었다. 이를 위하여 일본 정부는 통산성을 중심으로 일본 공적개발원조(ODA)와 해외경제협력기금(OECF)을 동남아시아 국가들에게 집중적으로 배분하기 시작했으며, ODA와 OECF를 일본 기업의 대ASEAN 직접투자와 적극적으로 연계시켰던 것이다. 일본과 동남아시아 국가(특히 말레이시아) 그리고 오세아니아 국가(특히 호주)와의 긴밀한 외교관계는 이러한 일본의 장기적인 지정전략적이고 지정전략적인 정책의 부산물이었던 것이다.³⁾

그러나 1990년대 들어 일본 경제가 장기 불황에 빠지고, 중국경제가 세계경제 성장을 주도하는 상황에 이르면서, 일본의 동남아시아에서의 독점적이고 독자적인 지위는 서서히 위협받기 시작하는 동시에 감소하기 시작했다. 이러한 상황에서 중국이 ASEAN과 먼저 FTA를 맺으면서 일본은 기존의 소극적인 FTA 전략을 적극

3) 일본의 이와 같은 대 ASEAN 전략에 대하여는 Hatch, Walter and Kozo Yamamura, *Asia in Japan's Embrace: Building a Regional Production Alliance*, (Cambridge: Cambridge University Press, 1996) 참조.

적이고 공격적으로 바꾸게 되었다. 중국과 ASEAN과의 FTA 체결은 일본에게는 일종의 굴러들어온 돌이 박힌 돌을 밀어내는 상황으로 인식되었으며, 이에 따라 일본정부에게는 커다란 충격임과 동시에 기존의 소극적인 FTA전략의 일대전환시키는 기회로 받아들여졌던 것이다.

일본정부는 전통적으로 GATT와 WTO를 통한 다자주의를 통한 무역자유화를 선호해왔으며, 국내 농민세력의 적극적인 반대 요구로 인하여 양자간 FTA 추진이나 경제 지역주의 움직임에는 소극적으로 대처해왔다. GATT를 통한 무역자유화는 일본이 경쟁력을 지니고 있는 공산품의 관세인하에 유리했으며, 자민당과 일본농민 간의 선거를 통한 전통적인 후원자 관계는 일본정부가 농업자유화를 추진하는데 있어 가장 강력한 견제요인으로 작용해왔던 것이다. 일본이 자국의 농업에 피해를 줄 수 있는 양자간 FTA를 추진하면서 한일FTA를 제외하고 자유무역협정이라는 용어를 직접적으로 사용하기 보다는 ‘포괄적 동반자관계 협정(Comprehensive Economic Partnership Agreement)’이라는 우회적인 용어를 사용한 이유도 농업문제의 심각성 때문이었다.

그러나 중국이 동아시아 지역 경제에서 차지하는 비중이 강화되고 중국이 마침내 ASEAN과 먼저 FTA를 체결하면서 일본정부는 더 이상 농업문제에 발목을 붙잡혀있을 수 없는 상황에 처하게 되었다. 또한, 일본은 부상하는 중국을 견제한다는 측면에서 미국과의 공동의 이해관계를 찾아냈으며, 이를 통한 미국의 동조 및 묵인을 바탕으로 미국의 대동아시아 이해관계를 직접적으로 침해하지 않는 방향에서 동아시아 경제통합에 적극적으로 발벗고 나선 것이다. 그리고 그것은 일본의 ASEAN과의 포괄적 경제동반자관계협정 서명, 싱가포르와의 FTA 체결(정식명칭은 일?싱가포르 신시대 경제동반자 협정: Japan-Singapore Economic Agreement for a New Age Partnership), 그리고 한국과의 FTA 논의 및 말레이시아, 타일랜드, 필리핀과의 FTA 협상 등을 추진하는 방향으로 귀결되고 있는 것이다.

일본 정부가 FTA 체결에 기존의 입장을 바꿔 전향적인 자세로 임하게 된 배경은 중국을 견제하기 위한 전략적 방편이외에도 다음과 같은 요인들이 중요하게 작

중국이 동아시아 경제 지역주의의 형성에서 한 발 빠른 행보를 보이면서 주도권을 강화해나가는 점은 일본과 한국 및 ASEAN을 자극하여 양자간 FTA 추진 경쟁과 다층적인 거미줄망으로 형설될 동아시아 국가 간의 양자간 지역 FTA로 귀결될 수 있을지는 아직도 불분명하다.

용했다. 우선 지적되어야 할 점은 여타 지역에서 FTA 체결의 증가로 해외시장과 수출에 지장을 받기 시작한 일본 경단련(계단련)이 일본정부의 보다 적극적인 FTA 체결 노력을 촉구하고 나섰던 것이다. 이와 더불어 일본정부 스스로도 장기불황을 돌파하기 위하여 경쟁력을 상실한 사양산업(농업과 비효율적 중소기업 영역)의 구조조정을 적극적으로 추진하는 방안으로 FTA의 효율성을 깨닫기 시작했던 것이다. FTA를 통한 시장 자유화는 국내 경제의 구조조정을 촉진하는 기능을 수행하기 때문이다. 이러한 요인들이 일본정부가 적극적인 FTA 체결을 추진하게 유도했으며, 일본정부는 적극적으로 FTA 체결을 추진하기 위하여 경제산업성(METI) 내의 'FTA 추진실' (정식명칭은 경제연대교섭추진실) 인원을 5명에서 80명 수준으로 증원하는 등의 노력을 기울이고 있다.

동아시아 경제 지역주의의 한계와 미래적 전망

그러나 이상에서 살펴본 바와 같이 중국과 일본의 지역 패권을 향한 경쟁은 동아시아 경제 지역주의를 추진하는 배경이기도 하지만, 중국과 일본 간의 첨예한 경쟁관계는 동아시아 지역을 모두 아우르는 경제 지역주의의 등장을 가로막는 요인으로도 작용하고 측면이 있음을 인식할 필요가 있다. 중국은 ASEAN과의 FTA를 우선적으로 추진함으로써 확보한 지역 경제통합 과정에서의 주도력을 '한중일 FTA' 건설을 한국과 일본보다 한 발 앞서서 제안하면서 지속적으로 이어가고 있다. 중국이 동아시아 경제 지역주의의 형성에서 한 발 빠른 행보를 보이면서 주도권을 강화해 나가는 점은 일본과 한국 및 ASEAN을 자극하여 이들 국가들 간의 양자간 FTA 추진 경쟁을 부채질 하는 측면도 강하지만, 이러한 다층적인 거미줄망으로 형설될 동아시아 국가 간의 양자간 FTA가 어떻게 하나의 지역 FTA로 귀결될 수 있을지는 아직도 불분명하다. 즉, '동아시아 자유무역지대'의 건설은 아직도 갈 길이 멀고, 그 여정은 일본과 중국의 융합되기 어려운 경쟁관계를 포함하고 있다는 점에서 그 미래적 전망이 불투명하다는 것이다.

현실주의 국제관계이론은 지역주의 등장 배경을 기본적으로 국가 간의 자국의 이익을 극대화하기 위한 전략적인 선택의 결과로 이해한다. 이러한 기본인식 하에서 현실주의 이론은 지역주의는 다음과 같은 상황에서 발생한다고 주장한다.⁴⁾ 첫째,

4) Hurrell, Andrew, "Explaining the Resurgence of Regionalism in World Politics," *Review of International Studies*, V 21, (1995).

지역주의는 현존하는 패권국가에 대한 대응책으로 지역에서 지배적인 국가나 위협적인 국가를 견제하고 세력균형을 이뤄내기 위하여 등장한다. 예를 들어 1960년대 당시 ASEAN은 동남아시아 지역에서 이 지역 공산주의 팽창국가였던 중국과 베트남을 견제하려는 의도에서 건설되었으며, AFTA와 아세안투자지역(AIA) 또한 중국의 강력한 경제력 강화에 대응하기 위한 ASEAN의 자구책이었던 것이다. 둘째, 약소국들이 지역주의에 편승(bandwagoning)하여 지역패권국가나 지역주의가 제공하는 혜택과 양보를 얻어내려는 전략적 선택을 하면서 지역주의가 등장한다는 것이다. 중동부유럽 국가들이 유럽연합에 가입하려는 의도는 바로 이점에서 찾을 수 있다. 셋째, 지역패권국가 자체가 자국의 국익과 지도력 확장 및 강화를 위하여 적극적으로 지역주의의 설립과 건설을 추진할 수 있다. 미국이 APEC과 NAFTA 및 FTA 건설을 주도하며 자국의 지도력과 영향력을 강화하고 있는 것이 바로 이러한 예라고 할 수 있다.

동아시아 지역은 신자유주의 제도론보다는 현실주의 이론이 더욱 설득력있는 설명을 내놓고 있는 지역이다. 동아시아 국가들은 일본과 태국을 제외하고 거의 신생국들이고 따라서 이 지역은 근대국가의 형성기에 놓여 있다고 볼 수 있다. 유럽에서 근대국가의 형성기인 16세기에서 19세기까지 근대국가 간의 경제적이고 군사적인 치열한 경쟁과 전쟁이 지속적으로 발생했던 점은 동아시아 지역 국가관계의 현재와 미래적 모습을 예측하는 데 많은 도움을 준다. 결과적으로 신생 근대국가로 구성된 동아시아 지역에서 국가간의 현실주의적 경쟁과 이해관계의 충돌은 당분간 지속되리라고 볼 수 있는 것이다. 따라서 자유주의 이론보다는 현실주의가 제시하는 지역주의의 등장배경을 동아시아에 적용해 보는 일은 상당한 설득력을 동반한다고 판단할 수 있는 것이다. 위에서 살펴본 현실주의의 세 가지 지역주의 등장 설명을 동아시아에 지역에 적용해보면 ‘동아시아 자유무역지대’의 등장이 결코 간단치 않은 문제임을 확인해준다.

첫째, 현재 동아시아에는 명확한 지역패권 국가가 존재하지 않는다. 중국과 일본이 경쟁하고 있으며 미국은 지정전략적이고 지정전략적으로는 명백한 동아시아 국가이지만, 동아시아의 독자적인 경제 지역주의 형성과정에서는 제외될 수 밖에 없다. 미국은 APEC을 통하여 동아시아 경제의 활기찬 움직임에는 참여할 수는 있지만 ‘동아시아 FTA(EAFTA)’에는 참여하기 어렵기 때문이다. 명확한 지역패권국의 부재는 지역패권국을 견제하고 세력균형을 이뤄내려는 지역주의의 등장을 어렵게 한다. 물론 중국을 견제하려는 AFTA와 AIA를 통한 지역주의가 존재하지만 그것은

엄밀한 의미에서 '동아시아 지역주의'가 아니라 '동남아시아 지역주의'이다. 둘째, 약소국들이 지역주의에 동참함으로써 지역패권국가로부터 혜택과 양보를 얻어내려는 의도는 동아시아에도 존재한다. 예를 들어 동남아시아 국가들이 일본을 전면에 내세워 EAEC와 AMF 건설을 추진했던 점이 바로 그것이다. 그러나 일본의 지역패권을 강화시킬 수 있었던 EAEC와 AMF는 미국과 중국의 거부 의사로 현실화되지 못했다. 일본과 중국의 상호경쟁과 견제가 동아시아 지역주의의 등장을 좌절시켰던 것이다. 셋째, 현재 동아시아 지역에 명확한 지역패권 국가가 부재한 상태이기 때문에 패권국이 자체적으로 추진하는 지역주의의 등장은 현재 이 지역에서 찾아보기 어렵다.

우리는 위에서 동아시아 경제통합이 국가 간 양자 FTA를 중심으로 활성화되고 있지만, 동아시아 전체를 아우르는 '동아시아 FTA'의 등장에는 간단치 않은 문제점들이 존재하고 있음을 살펴보았다. 그러나 동아시아 FTA 등장을 가로막고 있는 가장 중요한 문제점은 이 지역국가들이 위에서 살펴 본 바와 같이 아직도 근대국가의 형성기에 놓여 있으며, 이에 따라 지역국가들이 자유주의적인 상호이익적 세계관(positive sum game)과 절대이득 개념에 충실하기 보다는 현실주의적인 영합게임 세계관(Zero sum game)과 상대이득에 민감하다는 점에서 찾아볼 수 있다. 현실주의 세계관은 중상주의와 보호주의 성향을 의미하는 것으로 동아시아 국가 간의 정치경제관계는 자유주의 시각의 시장논리보다는 아직도 중상주의 경쟁이 지배적이라는 점을 의미한다.

예를 들어 AFTA는 회원국 간의 경쟁의 심화로 인하여 목표한 바를 얻고 있지 못하며 지지부진한 상태에 놓여 있다. AFTA 회원국들은 모두 수출주도경제를 가지고 있으며, 이에 따라 중상주의적인 강력한 산업정책을 보유하고 있다. 따라서 AFTA 건설 협상에서 농산물은 모두 제외했으며, 민감한 공산품도 모두 잠정적인 예외규정을 마련했던 것이다. 또한 AFTA 회원국들은 경제위기 이후 자국경제의 회생에 치중하여 AFTA를 통한 무역자유화는 그 모멘텀을 상실하고 말았다고 평가되고 있다. 이렇듯 AFTA 회원국 간의 경쟁관계는 AFTA를 지지부진한 지역통합 단계로 전락시키고 말았던 것이다. AFTA가 발효된지 10년이 넘었으나 ASEAN 지역으로의 외국인 투자유치는 역으로 감소하고 있으며, 역내 수출비율 또한 오히려 하락하고 있는 것이다.⁵⁾

5) AFTA 10년에 대한 평가는 삼성경제연구소, "세계 FTA 경쟁과 한국의 선택," CEO Information 제444호, (2004. 3. 31.) 참조.

동아시아 국가 간의 경쟁관계가 동아시아 경제통합을 저해하는 예들은 여기서 멈추지 않는다. 1990년대 중국이 세계의 공장으로서 부상하면서 ASEAN 지역으로의 해외직접투자 뿐만 아니라 한국을 비롯한 NIEs 국가들로의 직접투자 또한 급감했다. 이에 따라 ASEAN은 AIA를 건설하여 대응해오고 있으며, 한국은 다양한 인센티브를 제공하며 외국인 직접투자를 유치하려고 노력해왔으나 1999년 이후 ASEAN과 한국으로의 직접투자 유입액의 급속한 감소추세를 보여주고 있다. 이렇듯 동아시아 국가 간의 해외직접투자 유치를 둘러

동아시아FTA의 등장은 장기적인 관점에서 현실화될 수도 있고, 실현이 지지부진하거나 좌절될 수도 있지만, 이러한 결과는 동아시아 국가들의 정책적 의지와 함께 미주지역과 유럽 지역에서의 경제 지역주의의 활성화 정도에 따라 지대한 영향을 받을 것이라고 판단할 수 있다.

싼 경쟁의 강화는 지역 국가 간의 경제협력과 공조를 통한 ‘동아시아 FTA’ 건설에 부정적인 요인으로 작용하고 있는 것이다. 더욱이 중국이 해외직접투자의 광범위한 유입에 힘입어 전통적인 농업집약산업 뿐만 아니라 자본집약산업과 기술집약산업에서도 비교우위를 행사하기 시작하면서 동아시아 지역은 기존의 국가 간 수직적인 분업체제의 붕괴를 경험하고 있으며 NIEs와 ASEAN 국가들은 일본과 중국의 사이에서 고사될 위험까지 강제받고 있는 상황이 도래한 것이다.⁶⁾

이러한 상황에서 동아시아 국가 전체가 참여하는 ‘동아시아FTA’의 건설은 상당한 시간을 필요로 한다고 판단할 수 있다. 유럽의 경제통합은 기존회원국인 선진국 간의 수평적 노동분업과 함께 기존회원국과 신입회원국인 개도국 중심의 중동부유럽국가 간의 수직적인 노동분업이 공존하면서 추진되고 있는 반면, 북미통합은 선진국인 미국과 선진국임과 동시에 미국경제에 심각하게 의존적인 캐나다 그리고 개도국 멕시코간의 수직적 노동분업을 통해 추진되고 있다. 2005년 예정된 FTAA가 실질적으로 건설될 경우 미주지역은 미국과 캐나다는 선진국과 나머지 개도국 간의 수직적 노동분업을 통하여 상호 보완적인 경제통합을 추진하게 된다. 한마디로 유럽지역과 미주지역은 선진국간 수평적 노동분업을 통하거나 선진국과 개도국 간의 상호보완적인 수직적 노동분업을 통하여 지역경제통합을 추진하고 있는 것이다.

그러나 동아시아 지역은 미주와 유럽 지역과는 다른 독특한 경제구조를 드러내

6) 해외직접투자 흐름이 야기한 동아시아 경제구조의 변화과정에 대하여는 진시원, “해외직접투자가 동아시아 경제체제의 변화에 미친 영향,” 『아세아연구』 제46권 2호, (2003) 참조.

고 있다는 점에서 지역 경제통합의 어려움을 가중시키고 있다. 위에서 살펴본 것처럼 동아시아 국가 간의 전통적인 수직적 노동분업구조는 중국의 급속한 부상으로 인하여 붕괴되고 있으며, 이에 따라 차후 동아시아 경제 구조가 어떻게 형성될지 예측하기 어려운 상황에 봉착해 있는 것이다. 장기적인 관점에서 NIEs와 ASEAN이 기술력과 투자자금을 확보하고 국가경쟁력을 강화하여 결과적으로 일본과 중국 사이에서 고사하지 않고 생존하게 된다면 동아시아 경제구조는 비교적 동등한 기술력을 소유한 국가들 간의 수평적 노동분업 구조를 통한 경제 지역주의를 건설할 수 있을 것으로 판단된다. 그러나 기술력과 외국으로부터의 투자자금의 확보를 위한 동아시아 국가 간에 경쟁이 가속화될 수 밖에 없다는 점에서 동아시아 국가 모두를 아우르는 경제 지역주의의 등장은 많은 난관에 봉착해있다고 지적할 수 있다. 경쟁국 간의 협력은 용이하지 않기 때문이다.

이러한 상황에서 동아시아 국가들이 중단기적으로 취할 수 있는 전략은 양자간 FTA를 확장시키며 자국의 경쟁력과 국익을 확보하는 것이라고 할 수 있다. FTA 협정은 시장접근성을 확대하여 회원국 간의 무역창출효과를 동반하며, 협정국으로의 외국인투자를 활성화시키는 효과를 지니고 있다. 따라서 앞으로 동아시아 국가 간의 양자간 FTA는 지속적으로 확산될 것이며, 한중일을 포괄하는 ‘한중일 FTA’⁷⁾ ‘와 한중일 및 ASEAN이 참여하는 ‘동아시아 FTA’의 형성은 이러한 양자간 FTA의 확산이 지속되는 가운데 장기적인 차원에서 추진될 것으로 예측된다. 동아시아 FTA의 등장은 장기적인 관점에서 현실화될 수도 있고, 실현이 지지부진하거나 좌절될 수도 있지만, 이러한 결과는 동아시아 국가들의 정책적 의지와 함께 미주지역과 유럽지역에서의 경제 지역주의의 활성화 정도에 따라 지대한 영향을 받을 것이라고 판단할 수 있다.

아울러 향후 동아시아 경제 지역주의의 발전정도는 위에서 언급한 요인들(즉, NIEs와 ASEAN 국가들의 기술경쟁력 확보 전망과 미주와 유럽지역에서의 패쇄적 경제지역주의 활성화 정도) 이외에도 다음과 같은 점에서 지대한 영향을 받을 것으로 보여진다. 우선 지적될 수 있는 점은 중국경제의 지속적인 성장여부이다. 이 문제에 관한 논의는 이 글의 연구목적과는 배치되므로 부연설명을 제외한다. 그러나 중국의 지속성장 여부가 동아시아 경제 지역주의의 발전여부를 좌우하는 중요한 요인임을 부인하기 어렵다는 점은 반드시 이해할 필요가 있는 것이다. 다음으로는 ‘동

7) 동북아시아 FTA에 대한 논의는 신광하, “동북아시아 FTA 체결의 경제적 고찰,” 『국제지역연구』 제7권 1호, (2003) 참조.

아시아 FTA'의 형성을 어느 지역이 주도하느냐의 문제다. 동아시아 FTA의 추진과 형성을 ASEAN이 주도하게 될지 아니면 한중일 중심의 동북아시아 지역이 주도하게 될지 현재로서는 정확히 판단하기 어렵지만, 한 가지 명확한 점은 지역 패권을 경쟁하고 있는 중국과 일본이 모두 포진하고 있는 지역이 동북아시아 지역이고, 동아시아 국가를 모두 아우르는 지역주의를 건설하기 위해서는 지도력을 행사하는 국가가 반드시 존재해야 한다는 것이다. 이러한 측면에서 판단해보았을 때, 결국 동아시아 FTA의 건설은 동북아시아 지역 국가들이 주도할 수 밖에 없으며, 한중일이 참가하는 '동북아시아 FTA'의 건설 시기와 발전 정도에 따라 '동아시아 FTA'의 건설 시기와 미래적 발전정도가 좌우된다는 점은 거의 자명한 논리적 귀결인 것이다.

마지막으로 지적되어야 할 사항은 국가 간 물질적인 이해관계의 조정을 통한 지역주의의 활성화 노력도 중요하지만, 지역 국가 간의 공동의 지역 정체성의 강화 노력 또한 동아시아 지역주의의 촉진을 위하여 반드시 필요한 과정임을 각인할 필요가 있다는 점이다. 지역주의와 정체성 문제에 대하여는 진시원, "사회 구성주의를 통해 본 유럽의 정체성,"『국제정치논총』제43집 3호(2003)을 참조.

동아시아 국가들의 공동의 정체성 강화는 동아시아 전체를 아우르는 지역주의의 등장을 촉진시키는 강력한 요인이다. 그리고 동아시아 정체성은 동북아시아와 동남아시아 간의 더욱 밀접한 교류와 상호작용을 통해서 더욱 공고화될 것이며, 이와 동시에 동아시아 지역이 경제적 이해관계를 중심으로 미주 및 유럽지역과 앞으로 비변하고 강도 높게 접촉하면서 더욱 강화될 것이라고 볼 수 있다.

참고문헌

- 김명섭 조성대 진시원, 『세계의 정치와 경제』, (서울: 한국방송통신대학교, 2003).
- 신광하, "동북아시아 FTA 체결의 경제적 고찰,"『국제지역연구』제7권 1호, (2003).
- 진시원, "사회 구성주의를 통해 본 유럽의 정체성,"『국제정치논총』제43집 3호, (2003).
- 진시원, "해외직접투자가 동아시아 경제체제의 변화에 미친 영향,"『아세아연구』제46권 2호, (2003).
- Hatch, Walter and Kozo Yamamura, *Asia in Japan's Embrace: Building a Regional Production Alliance*, (Cambridge: Cambridge University Press, 1996).
- Hurrell, Andrew, "Explaining the Resurgence of Regionalism in World Politics," *Review of International Studies*, V. 21, (1995).

특 집 FTA의 현장

FTA와 대만경제 - 대만-필리핀, FTA모델로부터의 분석

黃 兆 仁 (대만경제연구원 연구원)

근래, 대만은 지역적인 자유무역협정체결의 움직임으로부터 저해될 위기를 피하기 위해서, 적극적으로 교섭을 행하고 있으나, 중국이 국제사회에서 전개하고 있는 '하나의 중국' 정책으로, FTA교섭은 실무적으로 곤란한 상황에 있다.



서 론

다국간 혹은 2국간의 자유무역협정 및 경제협력강밀화협정(Closer Economic Partnership Agreement, CEPA)는 현 단계 지역경제통합의 주요한 발전방향이 다.¹⁾ 동아시아의 경우, FTA를 주로 한 지역경제통합에는 다음과 같은 것들이 있다. 즉 2003년에 정식발행하게 된 ASEAN자유무역지역(ASEAN Free Trade Area,

AFTA), 2002년1월에 조인된 일본-싱가포르경제연휴협정(Japan-Singapore Economic Partnership Agreement), 2002년11월에 조인된 중국-ASEAN포괄 경제협력협정(Framework Agreement on Comprehensive Economic Co-operation Between ASEAN and the People's Republic of China), 및 2002년11월부터 추진되기 시작한 일본-ASEAN 포괄적연휴구상(Framework for Comprehensive Economic Partnership Between ASEAN and Japan) 등이다.

2국간을 주로 하는 자유무역교섭이 왜 지역통합의 추세가 되었을 가. 그 요인의 하나는 2국간교섭이나 협의에서 쌍방의 경제발전의 상황이나 방향성을 잘 고려하여 경제, 복리효과를 고양하려 하기 때문이다. 또 하나는 2국간의 무역교섭에서는 쌍방의 안전보장이 고려되기 때문에, 어떤 형태의 자유무역협정에서도, 2국간에 전방위적인 요소, 예컨대 외교, 무역, 관세, 공업기술, 표준-검사, 농업, 노동 등에의 배려가 행해지고 있기 때문이다.

2국간의 협력관계는 정부의 직접참가와 경제 무역 면에서의 협력을 통해, 양국에서의 전략과 안전보장협력이라는 숨은 의도를 합의 게 되었다. 이렇게, 2국간의 자유무역협정은 포스트냉전기에 있어 외교 및 경제안전보장에는 필요불가결한 존재가 되고 있으며, 각 국은 2국간 혹은 지역적인 자유무역교섭을 적극적으로 추진하려 하고 있는 것이다.

근래, 대만은 지역적인 자유무역협정체결의 움직임으로부터 저해될 위기를 피하기 위해서, 적극적으로 교섭을 행하고 있으나, 중국이 국제사회에서 전개하고 있는 '하나의 중국' 정책으로, FTA교섭은 실무적으로 곤란한 상황에 있다. 2003년 현재, 자유무역협정에 조인하고 있는 것은 국교가 있는 파나마뿐이다.

이 연구의 목적은 이러한 외교적 수단이 한정된 상황아래서, 대만이 근린제국과 어떤 자유무역협정을 체결할 수 있을 가, 또 제3국간의 그것을 어떻게 대만에게 유리하게 활용할 수 있을 가를 검토, 대만의 경제무역구조와 국제적 경쟁력을 분명히 하려는 것이다. 분석 가능한 방법으로서는 대만과 비교우위에 있는 ASEAN의 일국과 자유무역협정을 체결한다고 가정하는 것이다. 이 가설아래서는 대만은 동아시아에서 지리적 위치, 산업구조, 언어 및 문화면에서의 우위를 유지, 그것이 대만의 지역통합에의 참가나 산업의 글로벌화를 촉진하게 되는 것이다.

1) 2003년1월말 현재, WTO회원국 145개국 중 130개국이 지역무역협정에 가입하고 있다.

여기서는 주로 대만-필리핀 및 필리핀-일본간의 두 가지 가설 FTA모델을 대상으로 하여, 그들의 대만경제에의 영향을 분석코자 한다. 여기서의 연구방법은 관련하는 문맥의 리뷰 및 세계무역분석 프로젝트(Global Trade Analysis Project, GTAP)모델에서 FTA를 수량화하는 것이다. 이 논문의 내용은 이하의 3부로 구성된다. (1)FTA의 경제, 복지효과와 관련하는 경제적 이익을 검증하는 것, (2) 3가지의 다른 케이스의 FTA와 GTAP모델에의한 수량분석을 통해 2국간에서의 FTA체결과 관세인하가 당해국의 산업 및 수출입에 주는 영향을 설명하는 것 (3) 결론의 제기.

결론으로서 다음과 같이 말할 수 있을 것이다. 즉 대만-필리핀 및 일본-필리핀간의 자유무역지역이 실현될 경우, 필리핀은 대만의 정부 및 기업이 ASEAN이나 일본과 교류하는데 있어서의 매개가 될 수 있다. 그것은 대만기업은 대만-필리핀 자유무역지역협정을 이용하여 ASEAN이나 일본시장을 확대할 수 있으며, 정부는 필리핀정부의 ASEAN지역에서의 영향력을 이용하여 ASEAN가맹각국과 정부베이스에서의 교섭이 가능할 수 있게 되기 때문이다. 대만은 ASEAN과의 외교관계를 돌파구로 하여, 많은 이익을 얻는 것이 가능할 수 있게 된다.

한편, 필리핀에 있어서도 두 가지 FTA는 경제발전이나 외자의 도입에 유리하다. 그것은 일본, 대만, 필리핀 각-각의 산업구조의 발전단계가 달라, 기본적으로 분업관계에 있기 때문이다. 일본이나 대만의 기업은 필리핀에 생산거점을 옮김으로서 생산비가 낮아질 수 있으며, 필리핀도 그것으로 이익을 얻게 된다. 일본기업은 ASEAN지역에 대만기업을 활용함으로써 당해지역에서 분업체제를 구축할 뿐 아니라 중국시장에의 참가도 가능케 된다.

자유무역협정의 경제효과

지역경제통합의 기본이론은, 자유무역지역의 성립이 가맹각국의 경제발전에 의해 유리하다고 하는데 있다. 그것은 국제 분업이 만들어 낸 ‘무역창출’과 ‘무역전환’의 두 가지의 효과가, 역내전체의 복리를 상승시키기 때문이다. 단지 여기서 주의해야 할 것은, FTA에 의한 시장규모의 확대가 가맹국에는 유리하더라도 비 가맹국에게는 불리한 가격효과를 가져오는데 있다. 이것은 소유 교역조건(terms of trade)에 의한 것이며, 그 영향의 정도는 실증분석을 통해서 추계할 수 있다.

또 FTA구성국의 기업이 창출할 동태적효과(dynamic benefits)로는 시장확대,

기술확산, 조직(국내제도)혁신, 투자의 창출-전환 등이다. 시장확대효과란 관세장벽의 철폐에 의해 기업이 생산량을 확대하거나 판매액을 증가시키는 것 등이다. 장기적으로는 FTA는 이들 효과로부터 기업의 생산성을 향상시켜, 제품의 혁신이나 개발을 촉진케 된다.

조직의 혁신이란, FTA가 2개국 혹은 다국간의 경제무역의 자유화를 합의하고 있기 때문에, 가맹국의 기업은 모든 시장개방의 충격을 받아, 그것이 역내행정기관이나 기업조직의 효율의 향상과 생산코스트의 삭감을 통해, 역내산업의 경쟁력을 강화시키는 것이다.

투자효과란, FTA에 의한 관세율의 인하효과에 의한 역내상호 투자의 증가를 말한다. 투자의 증가는 가맹각국의 생산품이 특혜관세를 제공받게 되는 것과, 저가격의 중간재를 취득하게 됨으로서 얻는 효과 등이다.

이것에 의해 역내국가의 기업은 역내에서 설비투자를 하고, 재료를 조달, 판매하게 되는 것이다. 특혜관세나 원산지규칙의 실시는 다른 면에서는 비가맹(역외)국을 차별하게 되기도 한다. 그것은 결과로서, 역외국기업의 자유무역지역에의 투자와 시장참여를 촉진하는 것이기도 하다.

이상의 논리에서는 또 FTA가 역내국가에서의 분업을 촉진, 각 국의 경제발전의 수준이나 산업구조에 응해, 투자전환효과를 만들어 내게 된다. 일본의 주요산업의 변을 보면, 제품의 성숙화나 생산요소의 변화에 따라, 노동력을 필요로 하는 저 기술제품은 후발국으로 이전시키고 있다. 일본 국내에서의 이들 제품의 국제경쟁력이 저하하기 때문에, 주력제품의 혁신 혹은 고부가가치화가 일본기업의 발전방향이 되고 있다.

일본, 대만 및 필리핀의 산업구조와 FTA와의 상관성을 분석한 결과, 3자간에는 국제무역론에서 강조되는 비교우위의 원칙이 성립, 산업과 제품고조가 상호보완적이기 때문에, 자유무역지역을 설립할 경우, 구성국 모두가 전업화와 수출제품의 비교우위로부터 이익을 얻는 것이 판명되고 있다. 이 이론은 3자의 산업구조분석과 그 수출경쟁력에서 실증되는 것이다.

먼저 대만은, 방직, 전기 전자산업의 수출경쟁력이 가장 강해, 피혁, 피혁제품이 다음으로 강하다. 농림축산산물, 식품, 음료, 술, 담배, 의류, 목제품, 광산물, 자동차, 보일러, 건설 및 서비스 업 등의 수출경쟁력은 비교적 약하다. 일본의 경우, 기계, 전자 및 건설 서비스산업이 가장 강하고, 금속, 동제품이 다음으로 경쟁력이 있으나, 그 밖의 산업의 경쟁력은 비교적 약하다. 필리핀의 경우, 전기, 전자산업(저

가공제품)의 경쟁력이 강해, 식품, 피혁, 수산물, 의류 및 서비스업의 경쟁력이 그 다음이다. 그 밖의 산업의 수출경쟁력은 비교적 약하다.

종합적인 분석에서는, 3자간의 산업에는 각각 다른 분업관계와 수직적분업상황이 보인다. 이런 경우에는 어떤 형태의 자유무역지역에서도 시장 확대 효과가 보여, 동태적인 경쟁과 규모경제를 촉진하는 것이 가능하다.

FTA가설모델과 GTAP모델에 의한 수량분석

국제간에서는 ‘역내무역자유화’가 나날이 증가하고 있는 주요테마가 되어가고 있으며, 실증분석에서는 일반균형분석의 수법이 넓게 채용되고 있다. 이 분석방법에 부여하는 경제적 효과를 검증할 수 있을 뿐 아니라, 새로운 정책모델에 더해서 분석하는 것도 가능하다.

여기서는 미국 Purdue University가 구축한 세계무역분석프로젝트(Global Trade Analysis Project, GTAP)모델 및 최신자료를 사용한 가설모델로부터, 대만, 필리핀, 일본간에 체결될 자유무역협정이 구성국 혹은 비 구성국의 경제무역에 주는 영향을 분석한다. 영향을 받는 항목은 각 부문생산액 및 GDP, 투자, 수출입액, 출초액, 복리수준, 교역조건 등이다.

아래서는 자유무역지역의 형성에 관한 3종의 가설모델을 사용하여, 대만, 일본 및 필리핀 경제에의 효과를 설명한다. 샘플 선택의 이유는 서론에서 말한 데로나, 분석결과는 대만-필리핀, 필리핀-일본 간에서 자유무역지역이 설립될 경우, 3자 모두가 경제적 효과를 향유할 수 있음이 판명되고 있다. 또 대만이 만들어 낸 부가적 효과 때문에, 필리핀은 대만의 ASEAN시장참가에 협력, 대만과 ASEAN제국정부와의 연휴의 기회를 증가시키게 된다. 이러한 결과로서 중국시장의 흡인효과를 약화시키기도 할 것이다. 여기서는 이하의 3가지의 케이스가설을 설계한다.

케이스 1, 대만과 필리핀이 자유무역협정을 체결, ‘대만-필리핀 자유 무역구’를 설립할 경우, 대만-필리핀 쌍방은 양국에 있는 기존의 수입관세 및 수출보조를 완전히 철폐, 역외제국과의 경제관계는 현상대로 한다.

케이스 2, 일본과 필리핀이 자유무역협정을 체결 ‘일본-필리핀 자유 무역구’를 설립할 경우, 일본-필리핀 쌍방은 양국간에 있는 기존의 수입관세와 수출보조를 완전히 철폐, 역외제국과의 경제관계는 현상대로 한다.

케이스 3, 대만과 일본이 각각 필리핀과 자유무역협정을 체결, 2국간 자유 무역

구를 설치할 경우, 대만-필리핀, 일본-필리핀에 있는 기존의 수입관세 및 수출보조는 완전히 철폐, 각각의 역외제국과의 경제관계는 현상대로 하나, 대만기업은 필리핀과의 무역관계를 계기로 필리핀에 투자, 일본-필리핀무역의 우대조치를 이용하여 현지산품을 일본에 수출할 수 있게 한다.

가설모델이 성립하면, 최초로 적절한 외생변수를 선택하여 계산을 한다. 위의 가설에 GTAP모델을 이용하기 위해, 본 연구에서는 기존의 몇 사람의 선행연구를 참고로 했다. 또 GTAP모델 중의 두개의 외생변수를 이용하여, 대만-필리핀 및 일본-필리핀간의 자유무역구가 대만의 경제, 무역에 미치는 인פק트를 나타내도록 했다.

〈표1〉에서는 세 가지 케이스 각 각이 GDP(실질GDP, 이하 동일)에 주는 영향을 설명했다. 가설 케이스1의 ‘대만-필리핀 자유 무역구’ 설립이라는 조건에서는, 대만의 GDP의 변동 폭은 그다지 크지 않으나, 필리핀의 GDP는 0.1%의 증가가 된다. 또 이 조건에서는 역외경제의 GDP에 변화가 생기지 않는다.

케이스 2의 ‘일본-필리핀 무역구’가 설립할 경우, 일본의 GDP는 0.01% 증가, 필리핀의 그것은 0.01%감소한다. 역외경제, 예컨대 중국, 한국, 말레시아, 타이 등의 GDP도 모두 0.01% 감소한다. 주목해야 할 것은 가설 케이스2에서는 대만의 GDP도 0.05% 감소와 그 영향이 가장 크게 되는 것이다. 그 이유는 대만-필리핀간

〈표-1〉 가설모델에서의 실질 GDP의 변동결과

(단위 ; %)

	케이스 1	케이스 2	케이스 3
대 만	0.00	- 0.05	0.00
필 리 핀	0.10	- 0.01	0.22
중 국	0.00	- 0.01	0.00
일 본	0.00	0.01	0.00
한 국	0.00	- 0.01	- 0.01
인 도 네 시 아	0.00	0.00	0.00
말 레 시 아	0.00	- 0.01	0.00
싱 가 포 르	0.00	0.00	0.00
타 이	0.00	- 0.00	- 0.01
오 스트 랄 리 아	0.00	0.00	0.00
북 미	0.00	0.00	0.00
E U	0.00	0.00	0.00
기 타	0.00	0.00	0.00

의 산업구조가 수직 분업 형이며, 필리핀이 주요기술, 부품을 대만에 의존하고 있는 것이리라. 따라서 ‘일본-필리핀 자유무역구’가 형성되면, 필리핀은 주요기술, 부품을 일본에서 직접 구입하게 되며, 필리핀 시장에서는 대만은 일본에 대체되게 된다.

이들 두 가지 가설에 비교하여, 케이스 3은 대만에 있어서도 가장 양호한 것이다. 대만과 일본이 각각 필리핀과의 사이에 자유무역협정을 체결, 각각 자유 무역구를 설치하는 이 케이스에서는 필리핀은 대만, 일본과의 자유무역협정으로부터 경제적 효과를 얻을 수 있을 뿐 아니라, 스스로 중개역할을 하게 되기도 한다. ‘일본-필리핀자유무역구’는, 대만기업의 필리핀에서의 투자를 증가시켜, GDP를 최대 0.22% 인상시킨다. 대만과 일본의 GDP변동 폭은 크지는 않다. 역외경제, 예컨대 한국, 타이의 GDP는 0.01% 감소하나, 그 밖의 제국에서의 변동 폭은 미미하다.

〈표2〉는 3가지 케이스의 가설의 자유무역구에서의 가맹국과 비 가맹국의 교역조건의 변화에 대한 영향을 나타내는 것이다. 케이스 1의 ‘대만-필리핀 자유무역구’가 설치될 경우, 역내에 있는 대만의 교역조건은 0.25%, 필리핀은 0.32% 개선된다. 역외에서는 중국의 교역조건이 0.11% 개선되는 이외에는 모든 나라의 교역조건이 악화된다. 케이스 2의 ‘일본-필리핀 자유무역구’가 설립될 경우에는, 일본과 필리핀의 교역조건은 각각 0.27%, 0.11%개선되나, 그 가운데서도 대만은 0.21%나 악화된다.

〈표-2〉 가설모델에서의 교역조건의 변화

(단위 ; %)

	케이스 1	케이스 2	케이스 3
대 만	0.25	- 0.21	0.15
필 리 핀	0.32	0.11	1.65
중 국	0.11	- 0.03	0.01
일 본	- 0.04	0.27	0.06
한 국	- 0.04	- 0.09	- 0.08
인 도 네 시 아	- 0.02	0.07	- 0.06
말 레시 아	- 0.02	- 0.05	- 0.04
싱 가 포 르	- 0.03	0.07	- 0.05
타 이	- 0.05	- 0.16	- 0.09
오 스트랄 리 아	- 0.03	- 0.08	- 0.04
북 미	- 0.02	- 0.04	- 0.03
E U	- 0.01	- 0.02	- 0.01
기 타	- 0.01	- 0.02	- 0.01

〈표-3〉 가설모델에서의 복리수준의 변화

(단위 ; 100만 달러)

	케이스 1	케이스 2	케이스 3
대 만	413.62	- 13.31	242.02
필 리 핀	210.86	32.93	857.07
중 국	334.64	- 285.33	- 44.69
일 본	- 204.09	2975.27	796.38
한 국	- 76.17	- 255.41	- 198.54
인 도네시아	- 16.47	- 64.63	- 50.57
말레시아	- 21.96	- 69.51	- 46.83
싱가포르	- 45.46	- 108.91	- 70.39
타이	- 42.90	- 145.57	- 85.98
오스트랄리아	- 27.66	- 112.44	- 53.58
북미	- 234.90	- 870.78	- 520.31
EU	- 145.58	- 809.75	-428.51
기타	- 108.15	- 537.32	-287.89

제3의 케이스에서는, 대만, 필리핀, 일본의 교역조건은 각각 0.15%, 1.65%, 0.06% 개선되나, 역외경제는 중국이 0.01% 개선되는 이외 모든 교역조건이 악화된다.

결론

이 연구의 전제는 복수국가간의 자유무역협정이 경제통합의 추세가 되었다고 하는 것이다. 대만과 일본은 이미 ASEAN지역에서 투자, 생산을 하고 있으며, ASEAN제국에서 보면 자금, 기술의 주요한 공여원이기도 하다. 그러나 중국시장의 흡수력과 중국의 대만고립화정책에 직면하여, 대만은 어떻게 해서라도 이 자유무역화의 조류로부터 저해당하지 않도록 하는 것을 생각지 않으면 안되는 상황이다.

이 위기적 상황을 해결할 방법으로서, 여기서는 가장 바람직한 지역자유무역협정을 상정해 봤다. 그것이 앞에서 검증한 3가지의 가설(케이스), 즉 ‘대만-필리핀자유무역구’와 ‘일본-필리핀자유무역구’와 이 두가지가 동시에 존재한다고 하는 3가지 케이스다. 이 가설에서는 대만, 일본, 필리핀의 각각이 경제적 효과를 향유하는

것이 가능하다는 것이다.

그것은, 필리핀이 구비한 지리적우위성을 활용하여 대만과 일본의 경제자원을 통합, 스스로의 경제발전에 이용하는 것이 가능하기 때문이다. 대만의 관점에서 보면, 필리핀은 ASEAN시장에의 관문이며, 대만과 ASEAN제국의 정치적 연휴와 대만기업의 ASEAN시장에의 참가 및 시장점유율의 확대를 가능케 해주는 것이다. 또, '대만-필리핀'과 '일본-필리핀' 간의 자유무역협정이 체결됨으로써, 대만과 일본 사이에 필리핀을 축으로 한 擬似的 '대만-일본 자유무역협정'이 형성되면, 양자의 관계는 한층 강화될 것이다. 이것은 검토할만한 가치가 있을 것이다.

일본은 자금, 시장 및 기술면에서 절대적 우위를 배경으로, 대만 및 필리핀시장에 참가, 시장점유율을 확대할 수 있으며, ASEAN의 경제통합이 만들어 낸 경제 및 정치적 효과를 향유할 수 있게 될 것이다.



도서관내

정치 이데올로기라는 기제를 통해 규명한 현대의 정치현상

현대정치의 이념구조

■ 주요목차

- 현대의 정치이념
- 소련의 정치이념
- 중국의 정치이념
- 개도국의 정치이념



조정남 저 / 값 15,000원

 교양사회

한국의 FTA 추진전략

진 시 원 (부산대학교 교수)

정부는 FTA의 광범위한 추진이 한국경제의 성장과 번영을 가져다 줄 것이라고 확신하고 있는 반면, 재벌과 농민단체 등 사회경제 집단들은 양자간 FTA가 가져올 이해득실에 민감하게 반응하며 찬성과 반대 입장을 강력하게 표출하고 있다.

FTA



연구의 목적과 구성

한 국과 칠레 간의 양자간 FTA가 2002년 10월 양국 협상단 간에 최종 타결된 이후 15개월이 지난 2003년 2월에서야 한국 국회의 비준을 얻어냈으며, 4월부터 정식적인 협정발효에 들어갔다. 한국과 칠레 간의 FTA는 이렇듯 지난했던 국내적 갈등과 논란을 걸쳐 간신히 협정발효에 들어섰던 것이다. 한국정부는 한·칠

레 FTA의 발효에 고무되어 향후 일본, 싱가포르 뿐만 아니라 중국, ASEAN과의 FTA 체결을 의욕적으로 추진하고 있으며, 이에 따라 한국은 향후 FTA 체결을 둘러싼 국내적 갈등과 논쟁의 소용돌이를 지속적으로 경험할 가능성이 더욱 고조되고 있다.

정부는 FTA의 광범위한 추진이 한국경제의 성장과 번영을 가져다 줄 것이라고 확신하고 있는 반면, 재벌과 농민단체 등 사회경제 집단들은 양자간 FTA가 가져올 이해득실에 민감하게 반응하며 찬성과 반대 입장을 강력하게 표출하고 있다. 한국정부는 FTA를 통한 강력한 경제개방의지를 바탕으로 대국민 홍보작업을 강화하고 있으며, 지구적 차원에서 진행 중인 신자유주의 경제세계화는 무역과 투자의 개방과 탈규제화가 피할 수 없는 대세라는 인식을 광범위하게 확산시키고 있다.

그러나 FTA를 둘러싼 사회적 논쟁과 학문적 논쟁은 FTA를 지지하고 추진하는 진영과 FTA의 폐해를 강조하며 적극적으로 저지하려는 진영 간의 팽팽한 대립으로 인하여 현재에도 강도 높게 진행되고 있다. 본 연구는 이러한 상황에서 FTA에 대한 객관적이고 균형 잡힌 판단과 이해를 도모하기 위하여 우선적으로 FTA의 경제적 효과를 둘러싼 학문적이고 이론적인 논의를 살펴보고 NAFTA 10년 평가를 구체적으로 관찰해보고자 한다. NAFTA 10년에 대한 평가는 NAFTA 건설을 주도했던 진영과 반대했던 진영들이 서로 전혀 다른 평가를 내리고 있다는 점에서 FTA의 효과에 대한 객관적 판단과 이해를 위해서 반드시 비판적이고 냉정하게 분석해 볼 필요가 있는 연구영역이라고 할 수 있다. 본 연구의 주된 목적은 FTA에 대한 이론적이고 학문적인 논의와 NAFTA 10년 평가를 구체적으로 관찰해봄으로써 향후 한국이 추진할 FTA 전략과 과제를 집중적으로 조망해보는데 있다.

이러한 연구목적을 수행하기 위하여 본 연구는 다음과 같이 구성되어 있다. 우선 FTA의 정의와 경제적 효과에 대한 이론적이고 학문적인 논의를 정리해보고, 다음으로 NAFTA 10년에 대한 평가를 찬반 진영의 주장들을 중심으로 비교분석해 본다. 이후 본 연구는 한국 FTA의 추진전략을 국내적 차원과 국제적 차원으로 구분하여 살펴보고, 마지막으로 한국 FTA 정책의 과제를 지적하며 글을 마치고자 한다.

FTA를 둘러싼 사회적 논쟁과 학문적 논쟁은 FTA를 지지하고 추진하는 진영과 FTA의 폐해를 강조하며 적극적으로 저지하려는 진영 간의 팽팽한 대립으로 인하여 현재에도 강도 높게 진행되고 있다. 본 연구는 이러한 상황에서 FTA에 대한 객관적이고 균형 잡힌 판단과 이해를 도모한다.

FTA란 무엇인가

발라사(Balassa) 경제통합 논의의 시대적 한계

FTA의 경제적 효과를 살펴보기에 앞서 FTA에 대한 정의가 필요하며, 이와 동시에 왜 국가 간 FTA가 급속도로 확산되고 있는지에 대하여 살펴볼 필요가 있다. FTA는 양자주의적인 혹은 지역주의적인特惠무역체제(Preferential Trade System)로서 일반적으로 체결국 간의 관세 및 비관세 장벽의 철폐를 통한 국가 간 시장과 무역의 확대를 목표로 하고 있다. WTO가 모든 회원국에게 최혜국대우와 내국민대우를 제공하며 다자주의 원칙을 추구하는 반면, FTA는 회원국 간의特惠무역체제로서 비회원국에게는 일종의 차별정책이라는 성격을 지니고 있다. 2차 대전 이후 1970년대 초반까지 국제경제는 GATT를 중심으로 자유무역을 추진해왔고, 1995년 WTO가 발족된 이후에도 다자주의를 통한 무역자유화를 추진해왔다.

그러나 WTO를 통한 다자주의에 기반한 무역자유화 추진이 반세계화와 반신자유주의 국제사회운동의 적극적인 반대운동으로 지지부진해지고, 2003년 멕시코 칸쿤에서 열린 WTO 5차 각료회의마저 실패로 귀결되면서, 이에 대한 대안차원에서 FTA를 통한 양자간 무역과 투자자유화가 더욱 활성화되기 시작했다. 즉, FTA 협정을 통한 양자간 혹은 지역 내의 자유무역이 급속도로 확대되고 있는 상황은 WTO를 통한 자유화 진전이 교착상태에 빠진 상태에서 상호보완적 경제구조를 가진 국가 간의 FTA를 통한 시장확대와 무역창출이 FTA 회원국들의 국익창출에 보다 수월한 정책대안이기 때문에 발생한 것이라고 할 수 있는 것이다.

그러나 여기서 더욱 중요한 점은 FTA가 활성화된 배경이 아니라 국가 간 FTA가 활성화되기 시작하면서 FTA 협정은 기존의 관세 및 비관세장벽과 같은 무역장벽을 제거하는 수준을 벗어나 더욱 광범위한 내용들을 포괄하기 시작했다는 점이다. 즉, 과거의 FTA는 관세 및 비관세 장벽과 같은 무역장벽을 제거하는 데 주목적이 있었다면, 현재의 FTA는 무역장벽 제거 뿐만 아니라 투자와 서비스 영역에서 내국민대우 도입, 지적재산권 보호 강화, 경쟁정책의 조화, 그리고 정부조달시장 개방과 원산지 규정, 환경과 노동보호 등의 이슈도 포괄적으로 다루고 있는 것이다. 즉, 과거 FTA의 목적이 단순하게 무역증대와 그에 따라 후생의 증대에 초점이 맞추어져 있었다면 이제는 FTA의 목적이 무역창출과 후생확대 뿐 아니라 보다 적극적으로 국내 경제구조조정과 개혁을 추진하는 수단으로 인식되고 있으며, 직접투자를

유치하기 위한 방편으로도 간주되고 있는 것이다. 현재의 FTA는 이외에도 회원국 간 경제협력, 노동력이동, 투자보호 등의 조항을 포괄하고 있다.

전통적으로 지역 경제통합과정은 발라사(Balassa) 주장한 다음과 같은 단계를 밟게 된다고 이해되어왔다.¹⁾ 발라사는 지역경제통합 과정을 자유무역지대-관세동맹-공동시장-경제동맹-완전한 경제통합 등의 다섯 가지 단계로 구분했다. 발라사에 의하면, 자유무역지대는 FTA 체결을 통하여 이루어지며 관세 및 비관세 장벽의 철폐가 추진되며, 관세동맹(Customs Union)에서는 무역장벽 철폐와 동시에 공동의 대외관세가 도입된다. FTA와 관세동맹의 차이점은 FTA 협정국들은 자국의 관세율을 자율적으로 행사하지만, 관세동맹 회원국들은 관세부과의 자율성을 상실하고 공동의 관세를 도입하게 된다는 점이다. 공동시장(Common Market)에서는 무역장벽철폐와 공동의 대외관세가 이루어지며 이와 더불어 재화, 노동, 자본, 서비스 등의 생산요소의 역내 자유이동이 가능하게 된다.

경제동맹(Economic Union) 단계에서는 앞 단계에서 이미 실행된 특혜에 더하여 회원국 간의 거시경제정책 조화와 공동경제정책이 추진되며, 완전한 경제통합(Complete Economic Union) 단계에서는 회원국들의 사회경제적 정책들이 회원국의 주권을 벗어나 초국가 기구로 이전되게 되는데, 특히 이 단계에서는 통화와 재정정책이 완전하게 통합된다. 따라서 이러한 상황은 정치적인 통합 또한 요구되는 단계라고 할 수 있다. 현재 유럽연합은 앞의 네 단계를 단계적으로 완성하고 마지막 단계에 들어섰다고 평가할 수 있다.

우리는 위에서 최근의 FTA 내용이 무역장벽 철폐 뿐만 내국민대우를 통한 회원국들 간의 투자와 서비스의 확대 등을 모두 포괄하고 있음을 살펴보았는데, 이러한 상황은 발라사의 전통적인 통합단계 구분이 1990년대 이후의 국가 간 통합상황을 더 이상 정확하게 설명하고 있지 못하고 있는 점을 보여주고 있다. 투자와 서비스의 역내 자유이동은 발라사의 분류에 의하면 공동시장 단계에서나 가능한 것이지만, 최근의 국가 간 FTA(발라사에게는 통합 1단계)는 투자와 서비스의 자유이동을 내국민대우를 통하여 사실상 보장하고 있기 때문이다. 발라사의 경제통합 단계 구분은 큰 흐름에서는 아직도 설득력과 타당성을 지니고 있으나, 구체적인 상황적용에서는 한계를 노정하고 있는 것이다. 한마디로 발라사의 논의는 1960년 연구된 것으로 현재적인 복잡한 경제통합상황을 설명하기에는 한계가 있다는 것이다.

1) Balassa, B., *The Theory of Economic Integration*, (London: George Allen and Unwin, 1969); 손병해, 『경제통합의 이해』, (서울: 법문사, 2002).

FTA의 경제적 효과

FTA에 대한 정의를 둘러싼 이와 같은 혼돈과 이해의 불일치는 FTA의 경제적 효과에 대한 판단에서도 다시 한 번 증폭된다. 자유주의 주류경제학자들은 FTA의 경제적 효과를 정태적 효과와 동태적 효과로 나누어 설명한다.²⁾ 정태적 효과는 FTA를 통한 무역자유화가 회원국 간의 시장접근성과 무역활성화를 촉진한다는 점을 의미한다. 정태적 효과는 다시 무역창출효과(trade creation effect)와 무역전환효과(trade diversion effect)로 나뉘어진다. 무역창출효과는 FTA 체결 이전 회원국 일국에서 소비되던 고가의 상품이 FTA 체결 이후 상대방 회원국의 저렴한 상품으로 대체되는 과정에서 발생하는 역내 무역확대를 의미하는 것이고, 무역전환효과는 FTA 체결 이전 가격경쟁력을 가지고 수입되던 제3국(즉 비 FTA회원국) 상품이 FTA 체결 이후 역내 관세가 철폐되면서 회원국 상품으로 대체되는 것을 의미한다. 즉, FTA를 통한 역내 관세철폐로 인하여 비회원국 상품이 회원국 상품에 비하여 가격경쟁력을 상실하며 발생하는 회원국 간의 무역증대 현상을 의미하는 것이다.

FTA의 동태적 효과는 경제통합으로 인하여 발생하는 장기적인 효과를 지칭하는 것으로 FTA 회원국으로의 외국인투자가 확대되는 현상과 무역자유화로 경쟁이 촉진되어 국가경쟁력이 강화되는 현상, 그리고 FTA를 통한 규모의 경제가 이루어져 발생하는 효과 등을 의미한다. 동태적 효과는 이외에도 외국인 투자 활성화로 인한 선진기업의 기술 및 경영노하우의 도입, 경쟁 확대로 인한 국내 경제의 구조조정과 개혁 및 산업구조 고도화, 수입선 다변화로 인한 가격인하와 상품구입시 소비자 선택의 확대 등을 통한 소비자 후생의 향상 등을 의미한다.

지금까지 살펴본 FTA의 경제적 효과는 자유주의 경제학자들의 주장이다. 그러나 자유주의 경제학의 한계는 그들의 경제적 세계관이 시장중심 혹은 시장지상주의에 기반해있다는 점에서 찾을 수 있다. 주지하다시피, 시장과 자유경쟁의 도입은 자원배분 상의 효율성의 강화와 경제성장 및 자본축적에는 유용하지만, 분배구조의 악화와 같은 시장실패를 교정할 기제가 전혀 부재하다는 점에서 문제점이 부각된다. 즉, FTA를 통한 무역과 투자의 자유화는 회원국 간 무역과 투자의 확대를 통한 경제성장에는 기여하지만, 경제 구조조정과정에서 낙오되거나 소외된 계층 및 경제

2) FTA의 경제적 효과에 대한 논의는 이상욱 안재진, “한국의 FTA 추진정책의 문제점과 개선방안에 관한 연구,” 『사회과학연구』 제15집, (건국대학교 사회정책연구소, 2002) 참조.

행위자에 대한 보호장치가 전혀 부재하여 빈부격차의 확산을 통한 사회불안과 정치적 갈등을 야기한다는 점이다. 일반적으로 경제발전은 경제성장만을 의미하는 것으로 받아들여지고 있으나, 엄밀하게 말하자면 경제발전은 성장과 분배가 동시에 혹은 변증법적으로 이루어져야 가능한 것이다. 다음 장에서 살펴볼 NAFTA 10년 평가는 위에서 살펴본 이러한 ‘인식의 차이’가 ‘평가의 차이’로 귀결되고 있는 극명한 예를 보여주고 있다. 즉, 시장주의자들에게 NAFTA 10년은 성공적인 것이었던 반면, 사회운동단체와 구조주의 성향의 연구자들에게는 NAFTA 10년이 퇴행적인 저발전의 전형으로 평가되고 있는 것이다.

FTA의 동태적 효과는 경제통합으로 인하여 발생하는 장기적인 효과를 지칭하는 것으로 FTA 회원국으로의 외국인투자가 확대되는 현상과 무역자유화로 경쟁이 촉진되어 국가경쟁력이 강화되는 현상, 그리고 FTA를 통한 규모의 경제가 이루어져 발생하는 효과 등을 의미한다.

NAFTA 10년의 빛과 그림자

1993년 형성된 NAFTA는 선진국과 개도국 간에 최초로 형성된 FTA라는 점에서 시작부터 지대한 관심을 불러모았던 지역통합이다. NAFTA가 발족되기 전에 미국과 멕시코에서는 이미 우려와 반대의 목소리가 불거져 나오기 시작했다. 미국 노동자들은 미국 내의 산업공동화와 그에 따른 고용수출과 실업율의 상승 가능성에 대한 비판을 제기하기 시작했으며, 멕시코 쪽에서는 미국의 저임금 생산기지로 멕시코가 전락하는 것이 아닌지에 대한 우려의 목소리가 높았던 것이다. NAFTA 10년에 대한 평가자료가 나오고 있지만, 평가결과는 극단적인 차이를 보이고 있다. 한마디로 말하자면, 처음부터 NAFTA 건설을 찬성했던 측은 10년 평가에 있어서도 긍정적이고 성공적이라고 규정짓는 반면, NAFTA건설을 반대했던 측은 10년 평가에 있어서 부정적이고 퇴행적이라고 결론짓고 있는 것이다.

먼저 객관적인 수치자료를 살펴보자.³⁾ NAFTA체결 이후 약 10년간(1993-2003) 멕시코의 대미 수출은 3배 이상 증가했으며 멕시코로 유입된 연평균 해외직접투자 또한 4배 이상 증가했으나, 이러한 긍정적인 상황에도 불구하고 멕시코의 1

3) NAFTA 10년 평가에 대하여는 삼성경제연구소, “세계 FTA 경쟁과 한국의 선택,” CEO Information 제 444호, (2004. 3. 31); 김명섭 조성대 진시원, 『세계의 정치와 경제』, (서울: 한국방송통신대학교, 2003) 참조.

인당 GDP 성장은 1994년에서 2002년까지 단지 1.3% 증가세를 보인데 그치고 있으며, 멕시코 노동자의 소득불균형이 심각하게 심화되었는데, 소득불균형은 수출부문 노동자와 비수출부문 노동자 간의 임금격차로 인하여 발생한 것으로 지적되고 있다. 그러나 이러한 객관적인 수치자료와는 달리 고용에 관련된 수치자료는 해석상에 있어서 NAFTA 찬반 진영 간의 상반된 주장을 그대로 반영하고 있다. 예를 들어 미국무역대표부(USTR)는 2003년 NAFTA 평가보고서를 통하여 1995년에서 2000년 사이 멕시코에서 창출된 신규고용의 50% 이상의 NAFTA효과로 인한 것이라고 주장한 반면, NAFTA 반대세력은 지난 10년간 일자리는 비정규직 중심으로 늘어났으며, 절대 필요량의 절반 수준에 머무르고 있다고 주장하고 있는 것이다.

정리해보면, 친 NAFTA 세력들은 NAFTA건설을 통하여 관세 및 비장벽장벽 등의 무역장벽이 완화되어 역내 국가 간의 무역량이 증가했으며, NAFTA의 부속협정인 북미노동협력협정을 통하여 멕시코 노동환경이 친노동자 방향으로 제도적으로 개선되었다고 주장하고 있다. 예를 들어 1997년 멕시코 대법원은 복수노조를 금지한 멕시코의 주법(州法)에 위헌판결을 내렸던 것이다. 이와 더불어 친 NAFTA 세력들은 NAFTA를 통한 환경협력위원회가 설립되어 환경보호를 위한 역내국가 간의 협력이 강화되었다고 주장하고 있다.

그러나 이와는 대조적으로 반 NAFTA세력들은 멕시코의 대미수출이 300% 증가하였으나, 그러한 증가는 원유수출과 경제자유지역에 기반하고 있다는 점에서 있는 그대로 수치를 받아들이기에는 문제가 있다고 지적하고 있다. 경제자유지역(마킬라도라)은 멕시코 전체경제와는 단절되어 있고 따라서 경제자유지역 중심의 성장은 멕시코 국민경제에는 연계와 파급효과가 없다는 것이다. 또한 NAFTA 건설 이후 멕시코로의 외국인투자는 증가했으나, 편중된 투자로 인하여 멕시코 내 지역격차가 더욱 심각해졌으며, 멕시코 금융시장은 단기투기자본의 유입이 확대되어 극도로 취약해졌다는 것이다. 위에서 살펴본 NAFTA 반대세력들의 주장을 종합해보면, NAFTA 10년은 무역, 고용, 성장, 투자 등과 같은 거시경제 측면에서 멕시코에게 지극히 실망스러웠다는 것이다. NAFTA에 대한 부정적인 평가는 멕시코에만 국한된 것이 아니다. 캐나다는 지난 10년간 실질임금이 생산성 향상(2%)에 아주 못 미치는 0.4% 상승하는 데 그쳤으며, 미국의 대캐나다 투자는 캐나다 기업을 인수합병하는데 집중되어 발전적인 투자와는 거리가 멀다는 것이다. 또한 캐나다의 실업률은 8.6%로 고실업 문제가 완화되거나 해결되지 못했으며, 사회보장제도도 미국식으로 하향화되고 있다는 것이다.⁴⁾

우리는 위에서 NAFTA 10년 성과를 둘러싼 논쟁을 살펴보았는데, NAFTA에 대한 긍정적인 평가와 부정적인 평가가 이처럼 첨예하게 대립하며 공존하는 현실은 어찌보면 당연한 상황이라고 판단할 수 있다. 성장 중심의 사고를 하는 시장중심의 자유주의자들에 NAFTA 10년은 무역과 투자와 고용이 확대되었다는 측면에서 성공적이었던 반면, 분배 중심 사고를 하는 구조주의자들에게는 NAFTA 10년이 가져온 임금격차와 비정규직의 증가 그리고 지역격차와 국가 간 격차의 확대가 더욱 중요한 판단기준이었으며 이에 따라 NAFTA는 부정적이고 퇴행적인 저발전 측면에서 이해되고 있는 것이다. 따라서 NAFTA 10년 경험이 한국에게 제시해주는 교훈은 FTA를 통한 무역과 투자의 활성화를 극대화시켜 경제성장을 촉진시키는 동시에 국내적인 분배 불균형 문제를 미연에 방지할 노력을 동시에 경주해야 한다는 점이라고 정리할 수 있다. 다음 장에서는 우선 한국의 FTA 추진 현황을 살펴보고, 다음으로 위에서 지적한 성장과 분배의 균등 추구라는 FTA 추진전략의 기본명제를 한국이 구체적으로 어떻게 추진해야 하는지를 집중적으로 논의해보고자 한다.

한국의 FTA 추진 현황과 대외적 추진 전략

한국정부는 FTA 체결은 선택사안이 아니라 필수사안이라고 강조하며, 다양한 국가와의 양자간 FTA의 체결을 강력하게 추진하고 있다. 한국은 대외무역의존도가 GDP의 70%를 차지하고 있으며 국내적으로 충분한 투자자본이 공급하고 있지 못한 관계로 FTA를 통한 무역과 투자 자유화의 확대는 불가피한 필수적인 측면이라고 할 수 있다. 또한 2003년 현재 국제적으로 255개의 FTA가 체결되어 있고 이중 약 180여개의 FTA가 발효되어 있는 상황에서, 그리고 이들 FTA협정국 간의 특혜무역과 투자량이 급속도로 증가하여 체결국간 무역액이 세계무역총액의 50%를 넘어 서고 있는 상황⁴⁾에서 한국이 FTA 확산을 통한 적극적인 무역과 투자 자유화를 추진하는 것은 너무나 당연한 정책이라고 할 수 있다. 그러나 다음 장에서 더욱 집중적으로 살펴보겠지만, 한국정부의 FTA추진전략은 FTA가 야기하는 국내의 사회경제적 비용과 혼란에 대한 충분한 준비와 대응이 이루어지고 있지 못한 상태에서 일방적으로 FTA를 통한 자유화를 국내적으로 강제하고 있다는 점에서 문제점이 부각

4) NAFTA 10년에 대한 비판적인 평가는 이해영, “아시아전역으로 확산되는 자유무역협정의 시대,” 『월간 말』, (2003년 11월호).

5) 이와 같은 자료에 대하여는 재정경제부, “FTA, 우리경제의 생존전략입니다,” (2003.11) 참고.

된다.

그러나 이러한 문제점이 야기시키고 있는 국내적인 분열과 갈등의 증폭과는 무관하게 한국정부는 한·칠레 FTA가 발효된 이후 더욱 의욕적으로 양자간 FTA를 추진하고 있다. 한국의 FTA 추진 현황을 살펴보면 다음과 같다. 우선 한·칠레 FTA는 2003년 4월 4일부로 발효되고 있으며, 싱가포르와 일본과는 협상 중에 있으며, 멕시코, 동북아(한중일 FTA), ASEAN(동아시아 FTA: EAFTA)과는 FTA 건설을 위한 공동연구가 진행 중이다. 특히 싱가포르와의 협상은 2004년 내 완료를 목표로 진행 중에 있으며 일본과의 협상은 2005년에 완료할 계획 아래 추진되고 있어서 한국의 양자간 FTA 추진이 급물살을 타고 진행되고 있음을 보여주고 있다.

다음으로는 한국정부가 단계적으로 추진하고 있는 양자간 혹은 지역주의적 FTA에 대하여 구체적으로 살펴보고자 한다. 위에서도 살펴보았지만, 한국정부는 한·칠레 FTA 발효 이후 중단기적으로는 일본, 싱가포르, ASEAN, 멕시코와의 FTA를, 그리고 장기적으로는 유럽자유무역연합(EFTA), 미국, 유럽연합(EU)과의 FTA를 추진할 정책적 의지를 지니고 있다. 그러나 싱가포르와의 FTA를 제외한 나머지 FTA의 추진은 한·칠레 FTA보다 훨씬 강력하게 국내의 사회경제적 지형을 변화시킬 가능성이 크다는 점에서 체결과 발효까지 엄청난 사회경제적이고 정치적인 지각변동을 불러올 것으로 전망되고 있다. 그러나 한국정부는 이러한 전망에도 불구하고 국내적 갈등의 해결방안을 모색하기 보다는 FTA 추진과 확대는 선택이 아닌 필수사항이라는 신념 아래 FTA를 일방적으로 더욱 강력하게 추진하고 있는 것이다.

한국정부는 한·일 FTA가 한중일이 참가하는 ‘동북아 FTA’를 현실화시키기 위한 일종의 가교 역할을 수행한다는 점에서 적극적으로 한·일 FTA 체결을 추진하고 있다. 그러나 한일 FTA는 한국 제조업의 커다란 손실을 동반한다는 점에서 벌써부터 한국재계의 반발에 부딪치고 있다. 주지하다시피 한국경제의 주력 수출상품은 일본과 중복적이며, 한국 상품의 대일 경쟁력은 품질면에 있는 것이 아니라 가격면에서 찾을 수 있다. 이러한 상황에서 일본은 공산품에 대한 수입관세 비율이 이미 거의 자유화되어 있는 반면, 한국의 수입관세는 일본에 비해 비교적 높은 수준을 보이고 있다. 따라서 한·일 FTA를 체결하여 한국의 수입관세가 낮아질 경우 한국 공산품의 대일수출은 별반 증가를 보이지 못하는 반면, 일본의 대한수출은 증가할 것으로 추정하고 있는 것이다. 또한 일본은 전통적으로 비관세장벽을 통한 보이지 않는 수입규제가 강한 나라로서 FTA를 통하여 관세장벽이 철폐되더라도 한국의 대일 수출은 별다른 효과를 보지 못하리하는 전망도 나오고 있다. 이러한 상황에서 대다

수 연구물들은 한·일 FTA를 체결하면, 한국의 대일무역적자와 대일의존도는 더욱 증가하리라는 예측을 내놓고 있다.

그러나 이러한 전망에도 불구하고 한국정부가 한·일 FTA를 추진하는 배경은 한·일 FTA가 가져다 줄 정태적 경제효과보다는 동태적 경제효과에 많은 기대를 걸고 있기 때문이다. 한국은 대일무역적자를 경험하게 되더라도 일본투자의 증가, 자유경쟁과 기술 도입을 통한 한국기업의 경쟁력 강화, 경제구조조정 가속화 등과 같은 동태적 효과를 통한 한국 경제의 건실화를 추진하고 있다는 것이다.

한·일 FTA는 농업 부문에 있어서는 한국 농민들에게 유리한 것으로 전망되고 있다. 따라서 한국정부는 농업문제에 대한 일본의 양보를 최대한 끌어내는 데 협상의 초점을 맞추어 필요가 있는 것이다. 그러나 한·일 FTA가 한중일 FTA로 가기 위한 가교역할을 수행한다는 점을 인식할 때, 일본에게 너무나 많은 농업부문의 양보를 요구하는 것은 향후 이루어질 한·중 FTA 협상에서 중국에 대한 한국 농산물 시장의 대폭 개방과 양보로 귀결될 가능성이 있는 만큼 신축적이고 전략적으로 대일 농업협상에 임할 필요가 있다고 하겠다.⁶⁾

한중일 FTA를 추진하면서 한국이 명심해야 할 점은 향후 등장하게 될 ‘동아시아 FTA’ 건설과정에서 동남아시아국가연합(ASEAN)과 동북아시아 한중일 3국이 주도권 확보를 위한 보이지 않는 각축을 벌일 가능성이 높다는 점이다. 그러나 향후 동아시아 FTA 건설은 지역 강국인 중국과 일본이 주도하게 될 것이며, 이 상황에서 한국은 중국과 일본 사이에서 소외될 가능성도 있으며, 이와 동시에 한국은 중국 및 일본과 같은 동북아시아 국가라는 이유만으로 동아시아 지역주의 형성과정에서 주도권을 상실한 ASEAN 국가로부터도 소외되거나 소원해질 가능성을 배제하기 어렵다. 동북아시아와 동남아시아에서 이중소외를 당하기 않기 위해서 한국은 전략적이고 유연하게 FTA를 추진해야 할 필요가 있는 것이다. 즉, 한국은 중국 및 일본과 협력함으로써 동북아시아가 동아시아 지역주의의 건설과정에서 주도권을 행사하는

중국 및 일본과 협력함으로써 동북아시아가 동아시아 지역주의의 건설과정에서 주도권을 행사하는데 편승하여 동아시아 지역주의에서 주도권을 얻어내는 동시에, ASEAN 국가와의 양자간 FTA를 통한 유대관계의 확대 및 강화를 통해 ASEAN 국가들과의 관계도 동시에 관리해 나가야 한다.

6) 한·일 FTA와 한중일 FTA에 대한 한국의 전략에 대한 연구는 삼성경제연구소, “한국의 FTA 전략,” Issue Paper, (2003. 5. 22) 참고.

데 편승하여 동아시아 지역주의에서 주도권을 얻어내는 동시에, ASEAN 국가와의 양자간 FTA를 통한 유대관계의 확대 및 강화를 통해 ASEAN 국가들과의 관계도 동시에 관리해나가야 하는 것이다.

한중일 FTA 및 동아시아 FTA를 추진하면서 한국이 견지해야할 또 다른 원칙은 안보와 경제의 분리원칙이다. 한국과 일본의 미국과의 양자간 동맹관계가 동북아 FTA와 동아시아 FTA를 건설하는 데 있어서 일종의 방해요인으로 작용해서는 안 된다는 것이다. 이러한 주장은 두 가지 의미를 동반한다. 첫째, 미국이 동북아시아와 동아시아 지역에서 경제적으로 소외되는 것을 한국이 우려할 사항이 아니라는 것이다. 세계경제의 지역주의화는 미국과 유럽연합이 주도적으로 추동해왔고, 동아시아 국가들은 세계의 지역주의 흐름에서 그 동안 충분히 제외되어 왔다고 할 수 있다. 동아시아 경제 지역주의의 등장을 미국이 지속적으로 견제하고 관여한다면, 1997년 경제위기 이후 누적되어 온 동아시아 국가들의 미국에 대한 실망과 불만은 더욱 고조될 것으로 보인다. 이러한 측면에서 판단했을 때, 동아시아 경제통합 과정에 대한 미국의 조심스런 접근만이 이 지역에서의 미국의 지도력에 더 이상 손상이 가지 않게 하는 가장 합리적인 정책이라고 할 수 있는 것이다. 둘째, 중국은 FTA 건설을 통한 한국과 일본과의 경제적인 유대관계의 심화를 안보논리와 연계해서는 곤란하다는 것이다. 한국과 일본의 미국과의 안보동맹의 유지 및 강화 혹은 파기는 중국과의 동북아시아 FTA 건설과는 다른 차원의 전략적 판단과 선택에 의하여 이루어지는 점을 중국은 명심할 필요가 있는 것이다. 한중일 FTA의 건설과 발전은 미국을 자극하기에 충분한 문제라는 점에서 한국은 한중일 FTA와 안보영역에서의 미국과의 동맹관계를 명확하게 구분하여 미국을 자극시키지 않을 필요가 있는 것이다.

한국의 FTA 추진 전략

국내적 사회통합의 우선성

사실 한국이 추진하고 있는 양자간 혹은 지역주의적 FTA 추진의 미래적 결과는 정확하게 예측하기 어렵다.⁷⁾ 타당성 연구와 공동연구를 통하여 FTA 체결이 가져올 미래적 상황을 계량적으로 일정 정도 예측하는 것은 가능하지만, 그 계량적 예측의 옳고 그름을 현재로서는 판단하기 어렵고, 또한 계량연구의 한계는 연구 당시 예측하지 못했거나 돌발적인 국내의 사회경제적 변수와 국제정치경제적 변수들에 대하여는 전혀 고려하고 있지 못한 한계를 지니고 있다.

그러나 FTA 체결이 가져올 미래적 전망에 대한 불확실성은 한국정부도 인식하고 있음을 주지할 필요가 있다. 한국정부의 FTA 추진전략은 산업구조와 국가경쟁력이 서로 상이한 다양한 국가들과 중층적인 양자간 혹은 지역주의적 FTA를 추진함으로써 결과적으로 이해득실을 상쇄하자는 것이다. 예를 들어, 한·칠레 FTA에서는 제조업이 득을 보고 농업부문에서 피해를 보게 되지만, 한·일 FTA가 체결되면 농업부문이 득을 보고 제조업 부문은 피해를 보게 된다. 이와 같이 다수의 중층적인 양자간 혹은 지역주의적 FTA를 광범위하게 추진하게 되면 국내 이익집단의 이해득실이 서로 중층적으로 상쇄되고 그 결과 이해득실의 균형점을 찾아가게 된다고 한국정부는 인식하고 있는 것이다.

그러나 문제점은 한국정부가 단순히 상쇄효과에만 과도하게 의지하여 일방적인 FTA 추진을 지속한다면, 양자간 혹은 지역주의적 FTA가 하나씩 체결될 때 마다 한국은 국내적 이해관계의 충돌과 갈등의 악순환적 상승을 통한 국력분열과 정치 불안정을 경험하게 된다는 것이다. 따라서 한국의 FTA 추진전략은 '대외개방 우선, 차후 국내문제 해결'이라는 단순 도식에서 벗어날 필요가 있다고 판단된다. 한국의 시민사회는 이미 상당 기간 동안 소위 남남갈등이라고 불리우는 다양한 갈등과 분열로 인하여 과도하리만큼의 소모적 경쟁과 비용을 출혈하고 있으며, 국론과 국력분열로 인하여 국가발전에 심각한 장애를 경험하고 있다. 이러한 상황에서 시민사회 내의 경제적 이해관계가 첨예하게 부딪히는 FTA 체결을 정부가 '대외개방 우선, 차후 국내문제 해결'이라는 공식으로 일방적으로 추진하는 것은 오히려 분열과 분란을 더욱 부채질하는 결과를 초래할 것이 자명하다.

따라서 한국정부의 FTA 추진전략은 '국내적 타협과 이해관계의 조절 우선, 차후 FTA를 통한 대외개방'이라는 전략으로 선회가 필요성이 있다고 판단된다. 국내적 이해관계가 우선적으로 조절되지 못하고 이에 따라 사회통합이 이루어지지 못한 채 추진되는 FTA와 이를 통한 대외개방과 자유경쟁의 도입은 국내적 갈등과 분열이 불러 올 후폭풍으로 인하여 목표한 경제성장을 얻어내기 보다는 오히려 퇴행적 결과를 초래할 가능성이 높은 것이다.

우리는 위에서 사회통합을 통한 국내적 타협과 이해관계의 조절을 우선적으로 추진하는 것이 향후 한국의 FTA 추진전략의 핵심기조를 이루어야 한다고 주장했

7) 예를 들어 한·일 FTA 체결이 가져올 경제적 효과에 대한 한국과 일본의 예측은 상이하다. 지난 2000년 대외경제정책연구원(KIEP)이 발표한 추정자료에 의하면 한일 FTA 체결시 한국의 GDP는 0.07% 감소하고 일본의 GDP는 0.04%가 증가하는 것으로 나온 반면, 일본의 아시아경제연구소의 추정결과에 따르면, 한국의 GDP는 0.37% 증가하고 일본은 거의 변화가 없는 것으로 나온 것이다.

다. 다음에 살펴볼 점들은 한국의 FTA 추진이 순조롭게 목표한 바를 성취하기 위하여 반드시 개선되어야 할 과제들이다.

첫째, 한국이 FTA를 추진하는 이유는 정태적 경제효과 뿐만 아니라 동태적 경제효과를 얻기 위한 것이라는 점은 이미 여러 차례 지적했다. 그러나 동태적 경제효과(해외직접투자의 유입증가, 선진기술과 경영기법의 도입, 경제구조조정 등)는 한국이 후진적 경제구조를 안에서부터 개혁하는 노력을 기울일 때 효과를 얻을 수 있다. 즉, 한국은 정경유착과 부정부패를 척결하고 기업의 지배구조와 회계시스템을 투명하게 유지하는 동시에, 노사화합을 통한 계급타협과 노동시장 안정화를 이루어 내는 과정에서 해외직접투자의 유입증가를 경험할 수 있는 것이다.

둘째, 대외개방과 시장자유화가 불러 올 국내적 부의 불균등 분배문제를 조정하기 위한 사회보장체제의 도입과 확충이 시급히 요구된다. 국민 개개인이 스스로 알아서 책임지는 후진국형 복지체제 위에서 사회통합을 이루어내기는 원천적으로 불가능하기 때문이다.

셋째, 단기성 투기자금의 유입에 대한 국가적 관리와 효율적인 규제 방안이 반드시 마련되어야 한다. FTA를 통한 자본자유화가 더욱 촉진되고 외국인 자본에 대한 보호조항이 더욱 강화된다면 이미 단기투기자본의 과도한 유입으로 인한 경제적 취약성을 경험하고 있는 한국으로서는 투기자본의 공세에 대항할 최소한의 국가정책적 수단마저도 상실하게 되기 때문이다.⁸⁾

우리는 지금까지 한국의 FTA 체결 현황과 한국의 FTA추진전략과 과제를 집중적으로 탐구해보았다. 세계화와 신자유주의의 여파 속에서 세계 각국들은 양자간 혹은 지역주의적 FTA를 추진하면서 경쟁적으로 국익의 극대화를 추구하고 있다. 한국도 늦었지만, 한·칠레 FTA를 발효시키면서 더욱 공격적이고 적극적인 FTA 체결을 추진하고 있다. 그러나 한국정부는 일방적인 대외개방과 자유화보다는 국내적 차원의 사회통합을 제도화해내고 이를 통한 이해관계의 타협을 우선적으로 추진할 필요가 있음을 본 연구는 지적했다. 세계화와 신자유주의가 추동하고 있는 개방과 자유화의 거센 도전 속에서 한국이 생존하는 방법은 국내적 이해관계의 분열과 갈등은 미연에 봉합하고, 이를 통한 통합된 국력을 바탕으로 세계화와 개방의 파고를 넘어서야 하는 것이다. 역설적이지만 국가의 축소를 주장하는 세계화 시대에 한국 국가의 국내외적인 효율적이면서도 강화된 관리능력과 규제능력 그리고 통합능

8) 한국 외국인 투자의 문제점에 대한 연구는 진시원, “한국 외국인 투자구조의 문제점과 개선책,” 『평화연구』 제12권 1호, (2004) 참조.

력이 더욱 요청되고 있는 것이다.

참고문헌

- 김명섭 조성대 진시원, 『세계의 정치와 경제』, (서울: 한국방송통신대학교, 2003).
 삼성경제연구소, “한국의 FTA 전략,” Issue Paper, (2003. 5. 22).
 삼성경제연구소, “세계 FTA 경쟁과 한국의 선택,” CED Information 제444호, (2004. 3. 31.).
 이상옥 안재진, “한국의 FTA 추진정책의 문제점과 개선방안에 관한 연구,” 『사회과학연구』 제15집, (건국대학교 사회정책연구소, 2002).
 이해영, “아시아 전역으로 확산되는 자유무역협정의 시대,” 『월간 말』, (2003년 11월호).
 재정경제부, “FTA, 우리경제의 생존전략입니다,” (2003. 11.).
 진시원, “한국 외국인 투자구조의 문제점과 개선책,” 『평화연구』 제12권 1호, (2004).
 Balassa, B., *The Theory of Economic Integration*, (London: George Aleen and Unwin, 1969).



도서관내

사상과 혁명

역사의 한 장면으로서
 러시아와 중국 혁명이 갖고 있는
 진면목과 혁명의 뒤에 존재하고 있었던
 마르크스주의와 마르크스의 사상적 맥락

III 교양사회

조정남 편역 / 값 10,000원

주요 목차

제1부 프랑스 혁명사상과 유토피아
 제2부 마르크스와 엥겔스의 생애
 제3부 러시아혁명
 제4부 중국혁명

한일자유무역협정(KJFTA) 전망 최근의 일본 대외통상정책의 변화와 배경

오쿠다 사토루 (일본무역진흥회 연구원)

한일무역협정(KJFTA)은 1998년 가을에 거론된 이래, 효과 분석이나 문제점검토 등 준비작업이 꾸준히 진행되어 왔다. 본 논문에서는 이들을 알아본 뒤에 한일자유무역협정의 의의를 다시 한번 평가하고자 한다.



서 언

현 재, 일본경제는 10년 이상 계속된 장기침체 속에서 헤매고 있다. 1990년대 초반의 거품경제의 유물인 불량채권은 시중은행의 기업경영을 압박하고 있고 자금 유통에 큰 차질을 가져오고 있다. 이에 실업률은 상승하는 한편, 財・資産價格은 하락추세를 벗어나지 못하고 있고, 디플레이션 심리는 고정화되고 있다. 국민들

은 향후생활에 대한 불안감 때문에 소비를 줄이고 저축을 늘리고 있다. 높은 기술력을 바탕으로 압도적인 경쟁력을 가졌던 일본 수출제품은 최근에는 경쟁력을 잃고, 무역 흑자폭은 축소하고 있다.

이러한 상황 속에서, 일본은 대외경제정책의 기본방향을 크게 전환하기 시작했다. 일본은 전쟁 후 GATT, WTO등 다자간 무역자유화의 틀을 계속지지 해왔으나, 최근에는 이와 병행해서 이국간 및 지역 무역자유화로 초점을 맞추고 있다. 2002년 1월에는 싱가포르와 신시대 경제제휴협정(新時代經濟連携協定)을 체결, 뒤늦게나마 자유무역협정을 체결한 국가 중 하나가 되었다. 현재 다른 여러 국가들 사이에서 자유무역협정에 관한 준비작업이 진행중인데, 그 국가들 가운데 가장 중요한 상대가 이웃 나라인 대한민국이다.

한일무역협정(KJFTA)은 1998년 가을에 거론된 이래, 효과분석이나 문제점 검토 등 준비작업이 꾸준히 진행되어 왔다. 본 논문에서는 이들을 알아본 뒤에 한일자유무역협정의 의의를 다시 한번 평가하고자 한다. 일본은 대외경제정책의 기본방향을 이국간 및 지역협력 쪽으로 옮기고 있다. 먼저 그 배경을 검토한 뒤, 이러한 정책 전환이 어떠한 형태로 나타나고 있는지를 살펴보도록 하겠다. 다음으로 일본의 전환된 대외경제정책 가운데 한국이 어떠한 위치를 차지하고 있는지를 재확인하고 일본의 입장에서 한국과 자유무역협정을 체결할 의미를 제시한 후, 한일 양국이 풀어나가야 할 과제를 제시하고자 한다.

일본의 대외경제정책의 추이와 그 배경

(1) 전쟁 후 일본수출의 뒷받침으로써의 다자간 협상

전쟁 후 일본경제에 있어서 수출이 경제성장을 주도했는지에 대해서는 논란이 있으나, 천연자원이 거의 없는 자원소국인 일본이 고도성장을 실현하기 위해서는 소비된 연료, 원자재 수입이 불가결했는데, 차관 및 외국인투자 도입에 신중했던 일본으로써는 이러한 수입을 가능케 할 외화를 수출을 통해서 얻을 수밖에 없다. 이러한 의미에서, 수출이 경제성장의 필요조건이었다고 할 수 있겠다.¹⁾ <표-1>에서 보는 바와 같이 과거 일본경제에서 무역수지나 수출의 비중은 그리 크지 않았고, 경제성장에 대한 기여도도 크지 않았다. 다만, 경제성장률이 감속함과 동시에 수출의 성

1) 南(1981)을 참조. 南은 篠原・Blumenthal 등의 수출주도형 성장에 대해서 의문점이 있으나, 수출대금이 수입을 가능케 했다.

〈표-1〉 일본의 무역관련 지표(1985년까지)

	GDP (경상,10억엔)	무역수지 GDP비(%)	수출비율(%)	GDP성장률 (%)	수출의 성장기여도(%)
1956-65	32,866	-0.1	10.4	8.9	5.8
1966-75	148,327	1.0	11.0	7.8	-3.6
1976-85	325,792	1.2	13.4	3.8	20.7

資料：内閣府經濟社會總合研究所, 「國民經濟計算年報」 各年刊
(<http://www.esri.cao.go.jp/jp/sna/toukei.html>)를 이용, 필자계산.
주: 1980년까지의 수치는 구 SNA기준, 그 이후는 신SNA기준 임.

장기여도가 높아지는 경향이 있었고, 수출이 경기악화를 막아주는 역할을 맡고 있었다.

전쟁 후의 일본 수출을 뒷받침해준 요인으로서의 생산성 개선으로 인한 수출가격 하락, 미국의 시장개방, 70년대 초까지의 엔低 유지정책과 아울러 GATT체제 발전에 따른 세계적인 관세인하를 지적할 수 있다.²⁾

GATT는 1995년에 WTO로 바뀌기 전까지 거의 모든 공업제품에 대한 관세인하를 철폐하였다. 1964년의 케네디 라운드 이후, 관세인한 품목 수는 크게 늘었다. 케네디 라운드에서는 약 35%, 73년에 개시된 동경 라운드에서는 약 33%의 관세인하가 각각 실현되어, 세계 주요국가의 관세수준은 크게 낮아졌다. 1940년대에는 선진국의 광공업제품 평균관세율이 40% 수준이었다.³⁾

전쟁 후 GATT의 관세인하 노력으로 인하여 케네디 라운드가 종결된 68년에는 주요 선진국의 관세율은 6~7%선까지 낮아졌고, 동경 라운드가 종결된 80년에는 2~3%선까지 하락했다.⁴⁾ 일본에서도 무역자유화는 GATT체제 발전과 보조를 맞추어 진행되었다. 일본은 자국의 관세를 인하하는 한편 전 세계적인 관세인하에 힘입어, 무역액도 순조롭게 늘어났다.(그림1)

(2) 일본이 다자간 협상을 지지한 이유

일본은 현재도 그 대외경제정책 가운데 다자간 협상(GATT체제와 이 후신인 WTO체제)을 지지하고 있는데⁵⁾, 가장 객관적인 이유로는 전쟁 후의 일본수출 때문

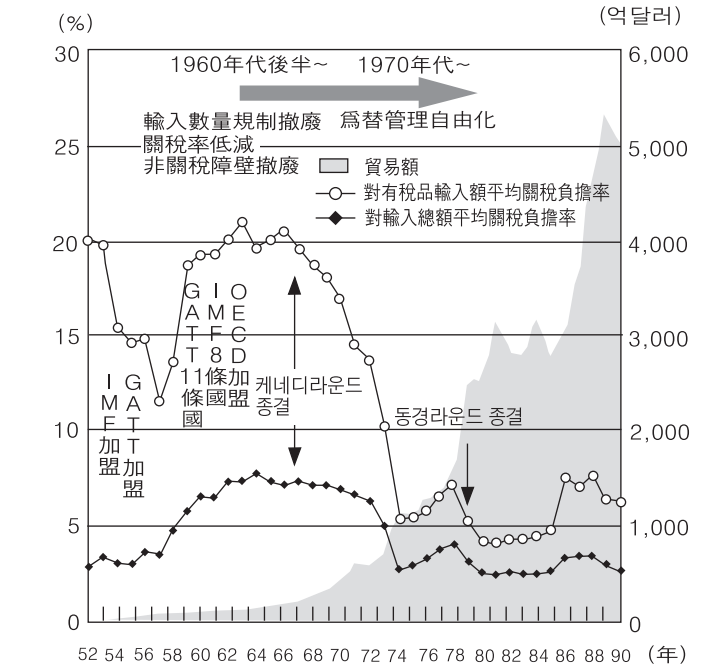
2) 南(1981). 外務省(2002)을 참조.

3) 通商白書 平成13年(2001년)版을 참조. 이에 의하면, 1950년대에는 평균관세율은 25%선, 60년대에는 20%선까지 낮아졌다.

4) 外務省(2002)를 참조.

5) 經濟産業省(2002)를 참조. 현재 일본의 대외경제정책은 다자간 협상 일변도를 벗어나, 지역무역협상(경제자유협정 등)을 병용하는 「다층적 접근」으로 전환되었다. 이 것에 대해서는 본문에서 다시 말한다.

〈그림-1〉 일본의 관세인하와 무역액 증가



(備考) 1. 「對輸入總額平均關稅負擔率」 = 關稅收入/輸入總額
 2. 「對有稅品輸入額平均關稅負擔率」 = 關稅收入/課稅品輸入額
 (資料) 「昭和財政史」

資料出典：經濟產業省，「通商白書 平成13年版」(2001년 판)

일 것이다. 이는 말하자면 적극적인 이유라고 할 수 있을 것인데, 소극적인 이유도 무시할 수 없다.

일본은 수출액 증가로 인하여 국제적으로 알려지게 된 1960년대 후반부터 80년대에 걸쳐서 섬유제품, TV, 자동차, 반도체 등 각 시기의 주력제품을 둘러싼 무역마찰을 미국과 유럽국가들 사이에서 겪었다. 이들 국가의 보호주의 적인 움직임을 미리 막고 일본의 수출시장을 확보하려면, 단지 일본만의 교섭력으로는 한계가 있기 때문에 다자간 협상을 통해서 자유화 흐름을 유지함으로써 세계적인 보호주의 확산을 막으려고 한 것이다.

이밖에도 일본의 수출시장 확보를 위해서는 몇 가지 선택사항이 있다. 다자간 협상의 대안으로 흔히 거론되는 것 중의 하나가 지역적 무역협정(RTA)⁶⁾인데, 일본이

RTA에 소극적이었던 이유는,

A. DTA는 가맹국간의 자유화를 촉진시키지만, 역외 국가들에 대한 관세 및 비관세장벽 등 수입제한조치는 보통 유지된다는 것과 이에 따라 가맹국과 비가맹국간에 상대적인 격차가 발생하여 자유·무차별을 원칙으로 한 GATT·WTO의 정신에 상반된다.⁷⁾

B. 1980년대 후반부터 90년대 중반에 걸쳐서 일본과 주변국가 사이에는 RTA와 같은 법적 틀이 없더라도 현실무역이 순조롭게 신장했고, 상호의존도가 높아졌다.(법적인 틀이 없는 경제통합) 이 지역에서 법적 특이 발달하지 못했던 이유로는, 발전단계의 격차나, 이에 따른 국내법체계에 큰 차이가 있다는 것 등, 이 지역에서 법적 틀 조정이 상당히 곤란했음을 들 수 있다.

C. 일본이 패전 이후 아세아지역에서 주도권을 행사하는 것을 주저해온 것이 그 이유이다. 그 대신 일본은 다자간 협상을 지지하여 회피하였다.

D. 말레이시아의 마하티 수상이 1990년에 제안한 EAEG(뒤에는 EAEC)구상이 아세아시장 진출을 겨냥했던 미국의 심한 반발을 일으킨 것을 보듯이, 아세아만("Asia-Only")의 지역통합에 대한 아세아 외 국가들의 커다란 반발이 있었던 것이다.⁸⁾

등의 요인을 들 수 있다.⁹⁾ 이들 요인 때문에 일본의 대외경제정책은 다자간주의 일변도를 벗어나지 못했던 것이다.

(3) 일본 대외경제정책의 전환 : 지역협정, 이국간 협정의 併用 및 그 배경

1990년대 중반까지 일본의 대외경제정책의 근간은 다자간 협상이었다. 하지만, 1990년대 후반에 이르러 이 원칙은 변화하게 되었다.

결론부터 말하자면, 일본은 1998년경부터 그 동안 피해왔던 지역협정이나 이국간 협정을 대외경제정책의 일부 채택하게 되었다. 일본의 이러한 움직임 가운데, 가장 빠른 것은 한일 무역협정에 대한 검토의 시작(1998년10월)이었다고 생각된다. 1999년 판 通商白書에서 일본 통상산업성(당시)은 대외경제정책에 있어서의 지역협

6) 여기서 RTA라는 가맹국내에서의 관세철폐를 중심으로한 자유무역협정(FTA)과 비가맹국에 대한 공통관세를 부과하는 관세동맹(EU등)을 포함한다.

7) 畠山(2001)를 참조.

8) 이러한 아세아 내 통합의 움직임에 대하여 미국이 강력히 반발한 또 하나의 예로써는 1997·98년 아세아 통화위기 당시 일본 대장성(당시)이 주도해 있었던 아세아통화기금구상(AMF)을 들 수 있다. 동 구상은 1997년11월에 미국의 반대로 무산되었다.

9) 위 이유 중 B.~D. 는 Munakata(2001)를 참조.

정 비용을 명확하게 선언했다. 다자간 협정을 통한 자유화 노력을 계속하면서도 경우에 따라서는 지역협정이나 이국간 협정도 수시로 채택하는 「다층적 접근」원칙 하에 자유화를 추진하게 된 것이다.¹⁰⁾

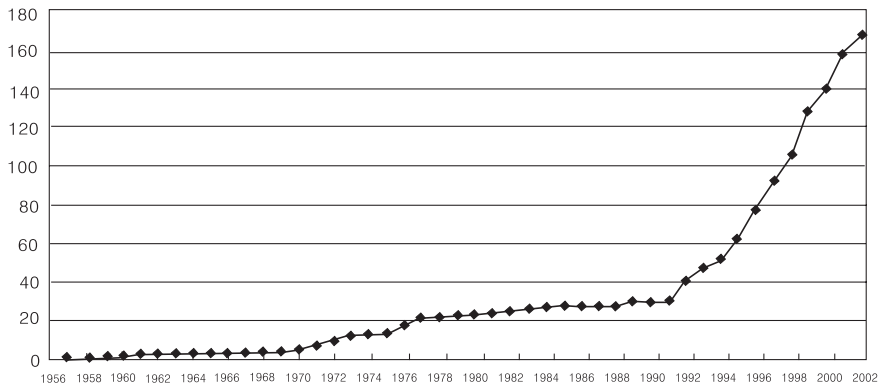
일본이 이 다층적 접근에 의거하여 행하고 있는 대외경제정책 현황은 다음에서 살펴보기로 하고, 여기서는 일본의 대외경제정책 전환의 배경에 대해서 생각해 본다.

a. 다자간 협상의 사간 적인 비효율

첫째로, 일본이 믿어온 다자간 협상의 결정과정이 점차 긴 시간이 걸리게 된 것을 들 수 있다. 국제경제환경의 변화가 빠른 현대에 있어서 규칙 만들기에 시간이 너무 걸리는 것은 극심한 손해를 가져올 수도 있다. 1986년에 개시된 GATT 우루과이 라운드에서는 관세 및 비관세장벽 철폐와 같은 전통적인 규제완화를 위한 노력과 아울러 서비스·지적재산권 등 그 동안 규율되지 않았던 분야도 포함하는 등, 범위가 크게 확대되었다. 이러한 성과는 주목되어야 하자만 반면에 교섭내용이 각국 국내경제정책과의 정합성을 보다 깊이 필요로 하는 성격을 띠게 되기 때문에, 교섭은 난항, 종결까지 8년의 세월을 요했다. 1995년에 발족한 WTO는 우루과이 라운드에서의 규율 분야를 더 확대하여 투자, 경쟁, 환경, 반 덤핑 등의 분야들이 새로 교섭대상에 올랐고 WTO에 있어서는 경제분야의 상당부분이 망라되기에 이르렀다. 이에 따라, 교섭이 결실 했을 경우에는 성과의 실효성은 굉장히 높아질 것으로 예상되는 반면, 교섭과제가 각국의 국내경제문제와 깊이 연관되는 관계로 가맹국간의 이해대립이 첨예화되기 쉽다. 이 때문에 1999년 가을에 시애틀에서 열린 WTO 장관회의에서는 개도국들의 반발이 심했으며, 아울러 반 세계화운동까지 겹쳐, 2001년 가을의 도하 장관회의까지 기다려야 되었다. 신 라운드 개시준비 후에 6년의 세월이 지난 셈이다. 신 라운드의 종결까지 상당한 긴 시간이 소요될 것은 틀림없을 것이다. 또, 다자간 협상과 지역협정의 중간적인 성격을 띠는 것으로써 일본이 예외적으로 가맹한 것이 APEC이다. 1989년에 발족한 APEC의 주요목적의 하나가 무역투자의 원활화이며, 이는 일본의 당시 대외경제정책의 취지와도 잘 맞는 것이었다. APEC의 무역투자 자유화는 법적인 속력 실시되는 것이 아니라 각국의 국내사정에 맞추어서 자유의사로 자유화를 진행하는 것이 원칙이고, 법적인 구속을 꺼리는 아세아 가맹국들의 광범위한 공감을 얻고 있었다. 그러나 1996년에 도입된 EVSL(조기 분야별 자유화)교섭에서는 어느 정도의 구속성을 전제로 한 미국과 민

10) 經濟産業省(2002)를 참조.

〈그림-2〉 WTO에 통보된 지역무역협정



자료 : WTO 홈페이지, 2002년 4월 30일 현재.

(<http://www.WTO.org/english/tratop-e/region-e/region-e.htm>)

감한 부문에 대해서는 자유화의 일시적인 보류도 가능하다는 임의성을 고집한 일본 사이에 견해차이가 생겨 1998년에는 EVSL는 사실상 좌절됐다. EVSL의 좌절 등을 통해서 APEC 자유화과정이 일본의 기대대로 진행되지 않는 것이 밝혀졌다. 이러한 사정은 국내 농산물 보호문제를 안고 있는 APEC 아세아 가맹국도 마찬가지였다.

b. 지역주의의 확산과 그 배경

둘째로, 세계적인 지역주의로의 경사를 들 수 있다. 〈그림-2〉가 보여주듯이 현재까지 WTO에 통보된 지역무역협정 수는 168건에 이른다. 과거의 통보상황을 보면, 1990년대 들어서 통보건수가 늘어나 95년 이후는 특히 현저하게 증가한 것을 알 수 있다. 이는 바로 GATT/WTO에서의 교섭 난항 화와 보조를 같아지는 것이고, 세계 각국이 무역자유화 흐름 유지를 위한 차선택으로 지역무역협정을 활용하기 시작했음을 나타낸 것이라고 이해 할 수 있을 것이다.

지금 세계에서 지역무역협정이 유행 중인 배경을 좀 더 자세히 살펴보면 4가지 요인을 들 수 있을 것이다.¹¹⁾

a. 자유화 이익을 빨리 얻으려고 하는 것. WTO에서는 광범위한 자유화 노력을 벌리고 있는데 많은 시간이 소요되기 때문에 가까운 미래에 WTO 합의를 통한 자유화 이익을 얻는 것이 어려운 실정이다. 그 대신에 이해가 일치하는 소수 국가간에

11) 通商産業省(1999)를 참조.

WTO를 상회하는 수준의 합의를 형성하려고 하는 것이다. 싱가포르의 AFTA 소속하는 한편, 일본, 뉴질랜드 사이에는 자유무역협정을 체결했고, 미국, 캐나다, 멕시코, 호주, EFTA와는 자유무역협정 체결을 향해 연구 및 교섭 중이다.¹²⁾ 일본-싱가포르간에 체결된 자유무역협정은 관세인하 외에도 WTO를 상회하는 광범한 합의사항이 포함된 「신시대」협정이며, 협정 명칭을 「일본-싱가포르 신시대 경제제휴협정(經濟連携協定)」이라고 한다. 싱가포르의 최근의 지역협정정책은 자국의 노력으로 자유화 이익을 구현하려는 전형적인 예라고 볼 수 있다. 높은 무역의존도와 다자간 교섭의 합의형성 지연경향을 고려해 볼 때 이국간 협정이나 지역무역협정을 다수 망라함으로써 다자간 협정으로 얻어지는 효과를 미리 실현하려는 것이다. 국내산업 구조 개편을 겨냥한 지역무역협정도 이 범주에 분류될 것이다.¹³⁾

b. 발언력 확보 또는 증대를 도모한 것. 다자간 교섭에서의 합의사항은 법적으로 구속력을 갖는다. 따라서 다자간 합의와 국내경제정책과의 연관성이 심화되고 있는 상황을 고려 할 때, 다자간 교섭에서의 발언력을 강화시키고 자국에게 유리한 결과를 도출하려는 요인이 존재한다. 또, 다른 지역무역협정에 대해 형성되는 지역무역협정도 이 범주에 포함될 것이다. 미국이 주도하는 NAFTA나 FTAA의 형성동기에는 EU에 대한 대응의식이나 WTO교섭에 있어서의 교섭력 확보도 있는 것 같다.

c. 기존의 지역무역협정으로 가입함으로써 그 협정이 갖고 있는 이익을 받으려고 하는 것. 중부 및 동부 유럽각국 그리고 북아프리카 각국 등 EU 주변 국가들은 EU 사이에 지역무역협정을 체결하려는 경우가 많은데, 이는 EU주변국으로서 EU와의 시장통합을 통해서 무역확대 및 외국인투자 유치를 도모, 경제성장을 가속화하는 의도가 있는 것 같다. 이러한 현상은 FTAA가맹을 예정한 중남미 각국에도 공통된 것이다.¹⁴⁾

d. 다국적기업의 사업전개와 관련된 것. 최근에는 지리적으로 가까운 국가간에 맺어지는 자유무역협정 뿐만 아니라, 서로 떨어진 국가간에 협정이 맺어지는 경우가 증가하고 있다. 이러한 예 가운데 효율적인 자회사 입지를 추구하는 다국적기업의 이해에 따라 국가간 제휴가 진전하는 경우도 있다.¹⁵⁾

C. 지역협정 미가입으로 인한 불이익 증대

12) 싱가포르 통상산업성 홈페이지 자료임.

(<http://www.mti.gov.sg/public/FTA/frm-FTA-Default.asp?sid=12>)

13) 木村(2001)는 일본 경제산업성이 「通商白書」平成13年(2001년)판이 지역통합이 가져오는 여러 효과 가운데서도 특히 국내구조개편 촉진 역할에 주목하고 있다고 지적했다.

14) 渡邊(2001)를 참조.

WTO등 기존의 다자간 교섭의 교섭진척 속도가 느리고 있고, 또 많은 국가들이 다자간 틀 대신에 점차 지역무역협정이라는 차선택 이용 쪽으로 양도하고 있는 상황이다. 이런 상황에서 몇 년 전의 일본처럼 다자간 틀을 고집했으면 어떤 결과를 초래할까? 이 경우 그 국가가 국제적인 지역주의 흐름 속에서 고립하게 되는 것은 당연하지만 이러한 고립이 실제로 새로운 부담을 낳게 하는 것이다. 자유무역협정은 가맹국간 관세가 철폐되는 것이 일반적이며, 역내에서의 상품 이동은 자유화된다. 그러나 역외로부터 수입할 경우에는 보통 관세 등 제한조치가 계속된다. 이 때문에 역외와의 무역 흐름이 역내로 전환할 것(무역전환효과)이 예상된다. 무역전환 효과가 실제로 생기지 않아도 역외와의 거래에 종사하는 사업자들은 상대적으로 불리한 상황 아래서 활동 할 수밖에 없다.

일본의 경우 지역무역협정 미가입으로 인한 불이익 실례가 보고되고 있다. 대표적인 예를 들면, 첫째는 EU와 1996년에 관세동맹을 체결한 터키에 대한 수출 불리화와 현지 일본계 기업의 경영조건 불리화 실례이고¹⁵⁾ 둘째는 1994년의 NAFTA가입 및 1999년에 EU와 자유무역협정을 체결한 멕시코¹⁷⁾에서의 마킬라도라 보세가공 공장에 대한 면세혜택 철회(2000년, NAFTA 본격 시행에 따른 것)와 미국 및 유럽 제품 면세화와 역외관세 인상에 따른 수출 불리화 사례(NAFTA 및 EU-멕시코자유무역협정에 따른 것, 1999년)등이 있다. 이러한 불리화 사례는 일본정부의 다자간 틀을 중심으로 한 대외경제정책 기조를 뒤흔들었다.

d. 아세아지역에서의 지역협정 체결기운 확산

아세아지역에서는 원래 AFTA를 빼면 지역무역협정 체결이 활발하지 않았는데, 그 이유는 앞에서 언급한 일본이 다자간 협정을 지지했던 이유와 일부 중복된다. 즉, 미국의 강력한 견제도 있었고 아세아 각국간의 현실 무역액이 순조롭게 신장해 지역무역협정에 대한 필요성이 크지 않았기 때문이다. 이 밖에도 중국이 지역무역협정에 대한 태도를 밝히지 않았던 것도 영향을 끼쳤을 것이다. 그러나 1997~98년의 아세아 통화위기 이후 상황은 변했다.

먼저 미국의 자세에 변화가 나타났다. 미국은 1997년 11월에 아세아통화기금(AMF)¹⁸⁾ 구상을 강력하게 무산시켰지만 그 이후에는 아세아경제의 급속한 축소에 따라 동 지역에 대한 경제적인 관심을 잃어버렸다. 1997년 12월에는 과거 미국의

15) 通商産業省(1999)을 참조.

16) 外務省(2000)에서의 川本信彦씨의 발표에 의거.

17) 川本씨의 발표 및 畠山(2001)를 참조.

심한 반발을 일으킨 EAEC의 후신 격인 ASEAN+3(한중일) 정상회의가 처음으로 개최되었는데, 미국의 반발은 별로 없었다.¹⁹⁾ 또, 아세아 통화위기를 겪은 국가들이 역외경제와 과도하게 연관되었던 것, 특히 단기자금 공급원 및 수출시장으로써의 미국에 과도하게 의존했던 것이 위기를 초래한 것을 스스로 인식, 아세아 내에서의 지역적인 협력 틀을 다시 평가하게 된 것도 중요하다.²⁰⁾ 또, 중국은 국내 인권문제 등을 내세워 압력을 가해오는 미국에 대한 대응책으로 양극화(multipolarization) 체제를 구축했고, 구체적으로 지역무역협정을 중시하게 되었다.²¹⁾ 이러한 아세아에서의 움직임은 일본의 대외경제정책 수정에 있어서도 뒷받침이 되었다.

e. 일본경제의 내부적인 요인

《수출의 거시 경제적인 중요성》 서언에서 말한 것처럼 일본경제는 장기 침체에 서 벗어나지 못하고 있다. <표-2>를 보면 1990년대 이후의 경제성장속도 하락 상이 잘 이해된다. 1980년대 후반에는 경제성장률은 연평균 5%선을 기록했는데 90년 들어서는 평균 성장률은 대개 0~1%선에 머물고 1998년과 2001년에는 마이너스 성장을 실현했다. 이처럼 일본경제가 역경에 직면하고 있는 원인은 불량채권처리 지연으로 기인한 국내수요 부진과 그것에서 파생되는 디플레이션 그리고 국내수요 부진과 플레이션 사이에 발생하는 디플레 스파이라르(악순환)일 것이다.²²⁾ 또, 중국 등 개도국에서 수입되는 값싼 수입품이 디플레이션을 악화시키고 있는 측면도 있다. 그러나 소비, 투자 등 국내수요가 매우 부진한 가운데 경제수준이 대체로 유지된 것은 대외부문이 국내부문의 부진을 보완해주었기 때문이다. <표-2>에서 보듯이 경제성장의 정체가 심각해진 1990년대 후반 이후, 수출의 경제성장 기여도는 꾸준히 상승했다. 또 무역수지와 경제성장률을 비교해보면 무역수지의 GDP비가 성장률을 웃돈 연도는 1991년 이후 11개년 중 6개년에 달한다. 이들 연도에 가령 수출입이 균형을 이루었으면 경제성장률은 마이너스로 전락했었다는 것이다.

일본이 대외경제정책에 있어서 지역협정 등을 병용하게 된 1998년 이후 대외부문의 거시 경제적인 중요성은 더욱 커지고 있다. 37조 엔에 달한 불량채권²³⁾은 신규 발생액이 처리액을 상회하는 상황이고 1998년도 이후는 잔고가 계속 늘어나고 있

18) 2000년5월에 아세아 역내에서의 금융협력력을 도모한 「치앙마이 이니셔티브(Chian Mai Initiative)」가 발표되었는데, 이는 1997년에 무산된 AMF의 이념을 계승한 것으로 이해 할 수 있다.

19) Munakata(2001)를 참조.

20) Munakata(2001)를 참조. Okuda(2002)에 따르면 1998년 이후 세계무역을 분석에 있어서 AFTA내 거래에 관한 터미 수치가 갑자기 올랐으며, AFTA 내부에서의 상호의존이 심화되고 있음이 추측된다.

21) Munakata(2002)를 참조.

22) 三和総合研究所(2001)에서의 中谷巖씨의 글을 참조.

〈표-2〉 일본의 무역관련지표(1985년 이후)

	GDP (경상,10억엔)	무역수지의 대 GDP비(%)	수출비율(%)	GDP성장률 (%)	수출의 성장기여도(%)
1986-90	441,915	2.3	10.4	4.9	2.7
1991	469,230	1.6	9.9	3.1	11.1
1992	481,582	2.2	9.8	0.9	35.8
1993	486,519	2.2	9.1	0.4	-1.7
1994	491,835	2.0	9.0	1.0	30.2
1995	497,739	1.4	9.1	1.6	23.4
1996	510,802	0.5	9.7	3.5	16.9
1997	521,862	1.1	10.7	1.8	58.4
1998	515,835	1.8	10.7	-1.1	21.7
1999	511,837	1.5	10.0	0.7	20.9
2000	513,534	1.4	10.8	2.4	53.3
2001	503,304	0.6	10.4	-0.6	126.8

자료 : 內閣府經濟社會總合研究所, 「國民經濟計算年報」 각년판

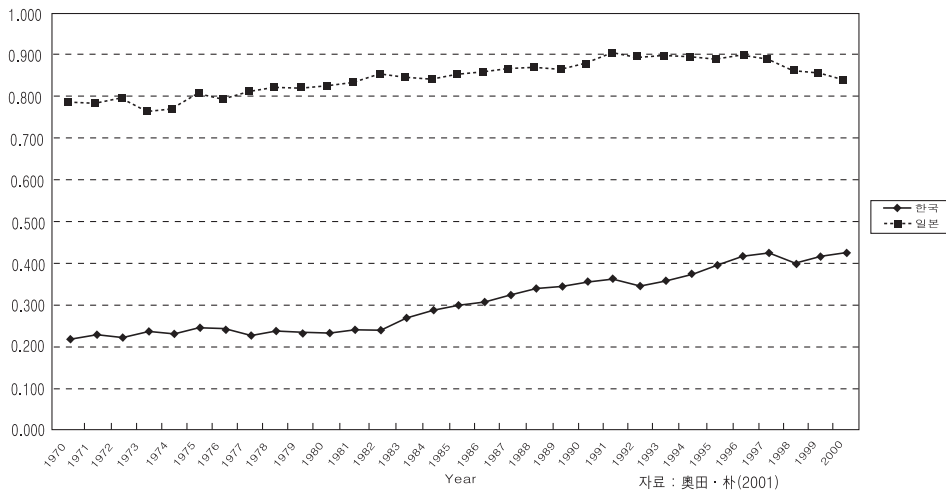
(<http://www.esri.cao.go.jp/jp/sna/toukei.html>)를 이용, 필자가 계산. 신 SNA기준 임.

다. 현 정권으로서는 특수법인(정부출연법인) 개혁이나 국채잔고압축 등 경제건전성 회복을 위한 정책으로 국면 타개를 겨냥하고 있으나 지금까지 결정적인 효과를 내지 못하고 있다. 소비 측면을 보면 실업증가와 디플레이션 기대의 고정화, 평균수명 신장 및 인구 고령화, 건강보험 및 연금지급의 불확실성 등 소비자 심리를 위축키는 요인들이 무더기 쌓이고 있는 상황이다. 기업수익도 침체가 계속되어 투자심리도 냉각된 상태이다. 이러한 상황에서는 국내수요의 회복은 당분간 기대하기 어렵고, 국외수요도 의존적인 성장구조를 유지할 수밖에 없는 실정이다. 이 경우 수출은 바로 경제성장에 있어서의 생명선이고 일본으로서는 해외시장확보를 위해 전력을 다할 필요가 있는 것이다. 세계 주요 국가들이 지역무역협정 체결을 위한 경쟁을 벌이는 상황에서 일본도 시장을 하루 빨리 확보하여야 하는 상황에 접어들고 있는 것 같다.

《생산성 성장의 정책》 장기적인 경제성장의 원천이 총요소생산성(TFP)에 있다는 관찰에 대해서는 거의 이견이 없을 것이다. 그러면 수출과 생산성의 관계는 어떤

23) 일본 금융청이 발표한 금융재생법 개시채권(開示債權)의 전국은행총액, 2001년9월 현재, 이는 채권총액의 7%, GDP의 7.3%에 상당함.

〈그림-3〉 대미국 상대 생산성(TFP)의 추이



것인가. 먼저 일본의 생산성 추이를 살펴보기로 한다. 그림3은 일본과 한국의 대미 상대생산성을 나타낸다. 1990년대에 들어도 1996년까지는 일본의 대미 상대생산성은 미국의 90%선에서 추이했었지만, 1997년 이후 상대생산성은 낮아지고 있다. 이 사실에서 일본국내에 남아있는 과잉설비의 폐기 또는 재활용이 진전되지 않고 있는 것을 엿 볼 수 있다. 일본경제는 중핵(Core Competence)산업의 존재로 힘입어 국내수요의 부진에도 불구하고 높은 국제경쟁력을 유지해 온 것처럼 보였으나, 그림3에 나온 수치를 보는 한 일본의 국제경쟁력도 저하국면에 진입한 것으로 보아야 될 것 같다.

한편 한국은 그 동안 1998년의 경제위기 때문에 대미 상대생산성 저하를 겪었지만 1999년부터는 다시 생산성은 상승으로 반전해 대미 생산성 격차는 계속 축소되고 있다.

《수출의 생산성 향상 효과》 수출이 생산성에 미치는 영향을 살펴보면 다음과 같다. 浦田(1995)는 수출경험이나 무역자유화가 국내산업이 대외경쟁을 촉진하여 궁극적으로는 생산성 향상을 가져온다고 지적한바 필자는 이것이 최근의 일본에도 해당되는지를 확인하기 위해 간단한 회귀분석을 실시했다. 일본의 TFP지수를 수출과 자본장비률(근로자 1인당 자본액)로 설명하려고 했다. 결과(표-3 참조)를 보면 제2차 석유파동 후의 일본경제에 있어서는 수출이 많을수록 TFP도 높아지는 경향이 검출되고 자본장비률과 TFP의 연동 관계도 검출되었다. 최근의 일본경제의 상황에

〈표-3〉 종속변수(被說明變數) : $\log(\text{일본의 TFP지수})$

독립변수(說明變數)	계수	t-값
항수	5.434	11.58****
LOG(수출---2차 석유파동 전)	0.014	0.25
LOG(수출---2차 석유파동 후)	0.172	4.48****
LOG(자본장지를---2차 석유파동 전)	0.139	2.52***
LOG(자본장지를---2차 석유파동 후)	0.244	6.36****
73, 74년 더미변수	-0.049	-4.77****
AR(1)자기회귀 항	0.595	3.76****
수정된 결정계수(Adj. R-Squared)	0.9906	
D.W.비	1.7566	

주: 표본기간은 1970년부터 2000년까지, 2차 석유파동 전 이라 함은 1979년까지, 2차 석유파동 후 라함은 1980년 이후임. 수출 및 자본액은 불변치(1990년 기준)임. TFP 지수는 매년의 불변 고정자본형성액을 적립하고 자본감모를(국민소득계산에서 산출)을 감안한 자본잔고와 근로인원수를 이용해서 계산됨. 이 모형은 시계열분석이어서, 강한 자기상관이 예상되었기 때문에 자기회귀를 감안한 모형을 채용했음. 예비계산의 결과, 자기회귀 치수는 1차로 결정되었음.

자료: Okuda(2001)

비추어볼 때 수출이 감소추세를 나타내고 있는 데다 장기불황으로 인하여 기업의 투자의욕도 축소되고 신규투자가 이루어지기 어려운 상태가 계속되고 있다. 이러한 사실과 회귀분석 결과를 함께 생각할 때 위에서 본 생산성 정체가 잘 설명된다. 이들 결과에서 최근 일본경제에서는 수출은 단순히 거시 경제적인 중요성을 갖고있는 것만이 아니라 생산성의 유지, 향상이라는 아주 중요한 역할을 맡고 있는 것을 알 수 있다.

일본의 이국간 자유화 현황

일본은 싱가포르와 「신시대 경제제휴협정(新時代經濟連携協定)」을 2002년 1월에 체결했으며, 한국, 멕시코, ASEAN+3, 칠레, 호주 태국, 필리핀, 대만, 브라질 등 9개 국가 및 지역과 사이에 이국간(또는 다국간)자유화를 향한 작업을 진행 중이다. 그밖에도 캐나다, 뉴질랜드, 남아공, EFTA, 이스라엘 등 국가·지역이 일본과의 자유무역협정에 관심을 보여주고 있다. 단, 싱가포르 이외의 국가/지역과는 본격적인 교섭에 들어간 경우가 전무인 상황이다. 일본의 이국간 협정을 위한 작업현황은 〈표-4〉에 요약되어 있다. 이들 국가/지역 가운데 본 논문에서는 특히 싱가포르

와 한국에 대해서 살펴보기로 한다.

〈싱가포르〉

먼저 싱가포르에 대해서 간단하게 보기로 한다. 「일본-싱가포르 신시대경제제휴협정」(JSEPA)는 현재 일본이 갖고 있는 유일한 자유무역협정이다. 일본정부는 이 협정을 향후 다른 국가와의 교섭과정에서 모델 삼겠다는 생각을 밝히고 있다.²⁴⁾ 싱가포르 쪽에서의 제안(1999년 12월)부터 서명까지 소요시간은 2년 정도이며 비교적 빠르게 합의되었다. 이에는 교섭을 서둔 싱가포르 쪽이 일본 쪽의 민감품목인 농산물 문제를 이해해 교섭에서 거의 거론하지 않은 것이 크게 작용한 것 같다.

협정내용을 보면 관세인하 밖에 관세절차, 분쟁해결수속, 상호인증, 서비스무역, 투자관련규정, 지적소유권, 정부조달, 경쟁분야 등 대체로 WTO를 상회하는 범위를 커버하고 있다. 그러나 문제가 없는 것이 아니다. GATT24조는 자유무역협정에 관해서 가맹국간 무역에 있어서 실질상 모든 관세 등을 철폐하도록 촉구하고 있다. ‘실질상 모두’의 정의는 GATT규정상 명시되지 않으나 일반적으로 역내부역량의 90%이상에 대해서 양허하는 것과, 특정산업을 일괄제외 하지 않는 것 등이 요건이라고 이해된다.²⁵⁾ 싱가포르 쪽은 대일 수입에 관해서는 100% 관세양허, 즉시 실시한 것에 비하여, 일본의 대 싱가포르수입에 관한 양허률은 94%에 머물렀다. 특히 민감품목인 농산물에 대해서는 2277품목 중 일본의 양허품목 수는 486품목에 불과한데 이들 품목은 실행무세품목(운용상 면세수입이 실시된 품목) 또는 WTO양허품목이었다.

즉 농산물에 대해서 이번 자유무역협정 교섭을 통한 일본의 신규인하는 사실상 전무이었다.²⁶⁾ 광공업제품에 대한 일본의 양허상황은 표5와 같다. 일본은 광공업제품에 대해서도 관세를 철폐하지 않는 품목을 유보하였다. 산업별로 보면 석유, 화학, 석유화학에 유보품목이 보이고, 가축류 등 민감품목도 관세를 철폐하지 않기로 되었다. 또한 신발, 모자 등 개도국들이 일본에 대해서 우위를 갖고있는 품목도 관세철폐대상에서 제외되었다.

24) 經濟産業省(2002)를 참조.

25) 財務省(2001)를 참조.

26) 일본 농림수산성은 농산물의 관세인하는 WTO에서만 거론되어야 하며 일본-싱가포르 자유무역협정에서 농산물관세를 인하여서는 안 된다는 입장을 견지하였다. 農林水産省(2001)를 참조.

〈표-4〉 일본의 이국간 협정을 향한 작업현황

대상국	년	월	주요작업
싱가포르	1999	12	일·싱가포르 정상회담에서 고척동수상이 제안.
	2000	3	첫째 공동검토회의를 개최.
		9	공동검토회의, 최종보고를 발표.
		10	정상회담에서 본 교섭을 2001년1월 개시, 동 12월 종결함으로 합의.
	2001	2	본교섭 개시.
		10	4번에 걸친 본 교섭 종결.
한국	2002	1	협정 서명.
	1998	10	한일정상 공동선언 부속문서에 경제추진에서의 협력관계강화가 포함됨. 조세협정 서명(1999년 11월 발효).
		11	제1차 한일 각료간담회에서 한일FTA구상에 대해 논의.
		12	양국민간기관(KIEP 및 일본 아세아경제연구소)으로 구성된 21세기 한일경제관계 연구회 발족, 공동연구가 시작됨.
	1999	3	한일 정상회담에서 한일경제 '아젠다 21'을 발표.
	2000	5	공동연구결과 발표. 양국보고서, 한일FTA에 따른 관세철폐효과 외에 경쟁촉진, 생산성향상, 외자유치 등으로 한일양국의 세계무역수치가 개선됨 등, FTA에 따른 이익을 제시. 서울에서 공동 심포지엄 개최.
		9	한일 정상회담에서 한일자유무역협정 비즈니스 포럼의 조기설립과 동 포럼에서의 검토개시의 합의.
			공동연구회, 동경에서 공동 심포지엄 개최.
	2001	3	일본 쪽, 한일 비즈니스 포럼설치(좌장 우시오 회장). (한국 쪽은 2000년 12월에 이미 설치)
		9	제1회 한일 비즈니스 포럼 한일 합동회의 개최.
		11	일본 케이단렌(經團連)이 한일 산업협력을 위하여(FTA의 조기체결을 촉구)를 일본정부에게 제출.
	2002	1	제2회 한일 FTA비즈니스 포럼 한일 합동회의 개최. 한일 FTA를 적극적으로 추진해 가는 취지의 공동선언문 등을 채택.
		2	일본 쪽 비즈니스 포럼이 공동선언문 등을 수상. 경제산업장관 및 외무성 부장 관에게 제출(한국 쪽은 3월 30일에 한국정부에게 제출).
		3	한일 투자협정, 서명.
		7	한일 정상회담에서 한일 FTA에 대한 산, 관, 학 연구회 설치에 합의. 한일 FTA에 관한 산, 관, 학 연구회를 개최.
멕시코	1998	11	멕시코 대통령(당시) 방일, 일-멕시코간 자유무역협정 및 투자협정 검토를 제안.
	1999	2	멕시코 대통령제안에 따라, 일-멕시코 경제관계긴밀화 위원회(비정부급) 발족.
		4	케이단렌(經團連)이 일-멕시코 자유무역협정이 우리나라 산업계에 미치는 영향에 관한 보고서를 발표.
	2000	4	일본무역진흥회(JETRO) 및 멕시코 상공진흥성이 보고서를 공동발표. 케이단렌(經團連)이 일-멕시코 경제협의회, 일-멕시코 자유무역협정의 조기체결을 촉구하는 공동선언을 발표.

대상국	년	월	주요작업
멕시코	2000	10	신 일-멕시코 21세기위원회, 자유무역협정에 대한 정부차원의 연구개시를 제의.
		11	케이단렌(經團連), 일-멕시코 자유무역협정의 필요성에 관한 설문조사결과 발표.
	2001	1	히라누마 통상산업장관, 멕시코방문. 멕시코 경제장관, 일-멕시코FTA조기교섭개시에 대한 제안.
		6	일-멕시코 정상화 담서 양국, 산, 관, 학 공동연구회 설치에 합의.
		9	동 연구회 제1회 회의를 개최.
ASEAN + 3	2002	7	동 연구회, 7번 회의를 걸쳐 보고서를 발표.
	1997	12	제 1 회 회의(쿠알라룸푸르). 통화문제 등
	1998	12	제 2 회 회의(하노이). 동아세아 비준 그룹설립에 합의. 계속적 개최에 합의.
	1999	11	제 3 회 회의(마닐라). 공동선언을 처음 발표. 외무, 경제, 재무장관회의 설치.
	2000	11	제 4 회 회의(싱가포르). 동아세아 스터디 그룹설치에 합의. 동아세아 FTA, 자유무역지역형성을 검토.
칠레	2001	11	제 5 회 회의(브루나이). 비준그룹, 보고서 제출.
	1999	11	바르데스 칠레 외무장관 방일. 일-칠레 FTA연구를 개시할 의향 표명.
	2000	2	하라 칠레 외무부 경제총국장 방일(일본무역진흥회에 공동연구를 제의).
		5	일본무역진흥회, 일-칠레 FTA연구회를 발족.
		6	일본무역진흥회, 일-칠레 FTA연구회 공동세미나를 개최.
호주	2000	6	일본무역진흥회, 일-칠레 FTA연구회 보고서를 발표.
		10	히라누마 통상산업성장관(당시), 신시대에 있어서의 양국간 경제관계 강화를 위한 방안을 민간차원에서 폭넓게 논의함에 호주 무역장관과 합의.
	2001	11	양국에서 민간연구회를 설치.
태국	2002	4	연구회 종결.
		5	정상회담에서 양국정부에 의한 경제제휴방안 검토를 위한 작업부회 설치에 합의.
필리핀	2002	5	동 작업부회 제 1 회 예비 협의.
대만	2002	5	정상회담서 양국경제제휴를 위한 작업부회 설치에 합의.
대만	2001	10	APEC 각료회의 종료 후의 무역장관회담에서 일-대만 FTA 민간차원 연구를 개시함으로 합의.
브라질	2001	11	브라질 개발장관, 히라누마 경제산업장관에게 일본과의 FTA 체결을 제안.
(기타) 캐나다, 뉴질랜드, 남아공, EFTA, 이스라엘 등이 관심.			
(주) 2002년 7월 현재.			
(자료) 通商白書 平成13年(2001년)版 (2001년 2월까지) 및 경제산업성 홈페이지 자료를 이용해서 필자가 편집.			

〈표-5〉 일본의 대 싱가포르 광공업품 관세철폐

1. 기본방향

광공업품 6,746품목 중, 예외품목 294품목(일부 석유제품, 일부 석유화학품, 가죽 등)을 제외해서 관세철폐.

2. 관세철폐 품목

관세철폐품목(6,452품목)의 예(주2)	관세철폐 하지 않은 품목(294품목)의 예
○ 염, 유황, 토석류, 프러스티, 석회 및 시멘트 ○ 광성, 슬래그 및 회 ○ 원유 ○ 석유제품의 일부 ■ 휘발유(右記이외의 소형항공기연료, 나프타) ■ 등유(석유화학 원료용) ■ 중유 및 粗油(제유용 또는 농림수산업용) ■ 윤활유 ■ 석유 가스(천연가스, 프로판, 부탄 등) ○ 무기화학품 ○ 유기화학품의 일부(右記이외) ○ 의약품 ○ 비료 ○ 석유화학제품의 일부 a) 플라스틱 1차제품의 일부 ■ 폴리에틸렌, 폴리프로필렌, 폴리이소부틸렌, 프로필렌共重合體, 폴리스틸렌 및 ABS수지로써 액상 또는 페이스트상인 것 ■ 염화비닐수지, 초산비닐, 메타크릴수지, 폴리에스터 수지, 에폭시수지, 폴리에미드, 아미노수지, 페놀수지, 폴리우레탄, 실리콘, 석유수지, 셀룰로스 등. b) 플라스틱의 폐품, 반제품 및 제품 ○ 고무 및 그 제품 ○ 목재 펄프 ○ 종이, 판지, 서적, 신문 ○ 섬유, 의류, 의류부속품 ○ 도자기, 유리 ○ 귀석, 귀금속 ○ 비금속 및 그 제품 ○ 기계류, 적기기기 ○ 차량, 항공기, 선박	○ 연탄, 조개탄 ○ 석유제품의 일부 ■ 휘발유(소형항공기연료- JIS 규격의거 연료용, 자동차 가솔린) ■ 등유(제트 엔진용 연료, 난방용) ■ 경유 ■ 중유 및 粗油(佐記이외) ○ 유기화학품의 일부(멘톨, 구연산, 구연산칼슘, 글타민산소다, 솔 보스 등) ○ 석유화학제품의 일부 a) 플라스틱 1차제품의 일부 ■ 폴리에틸렌, 폴리프로필렌, 폴리이소부틸렌, 프로필렌共重合體, 폴리스틸렌 및 ABS수지로써 불규칙한 과, 분, 과립, 플레이크, 기타 이들에 유사한 형태의 것 ■ 에틸렌-초산 비닐共重合體, AS수지, 기타 스피렌의 重合體 ○ 가죽, 가죽제품 ○ 모피, 모피제품 ○ 신발, 모자 ○ 천연 또는 양식 진주제품

(주2)하선 부는 싱가포르에 대해서만 철폐된 주요품목을 나타냄.

자료 : 財務省(2002)

〈한 국〉

다음으로는 한국과의 자유무역협정을 향한 작업현황을 살펴본다. 한일 자유무역 구상은 현재 일본이 작업 중인 구상들 중 가장 일찍 시작되었다. 1998년 10월에 정상회담 공동선언에서 간접적으로 언급된 이래 4년 가까운 세월이 경과했으나 아직

본 교섭에 이르지 못하고 있다. 현재까지의 활동은 준비적인 연구 및 검토이다. 2002년 7월 현재 양국 연구기관의 학술연구와 경제계중심의 비즈니스 포럼에서의 검토가 끝나고 모두 한일 자유무역협정의 실현을 촉구했다. 2002년 3월의 고이즈미 수상 방한 때에는 새로운 산, 관 학 연구회를 발족함에 양국이 합의하였고 7월에는 제1회 회의가 열렸다. 산, 관, 학 연구회는 2년 정도 활동한 후에 최종보고서를 제출하는 것으로 알려졌다. 이러한 연구회는 싱가포르와의 교섭 시에도 개최되고 또, 일-멕시코간에서도 열렸다. 한일 자유무역협정에 있어서 민간차원의 연구, 검토를 벗어나 본 교섭으로 한 걸음 가까워졌다고 평가할 수 있겠다.

그러나 협정교섭 종결까지는 풀어야 할 문제가 몇 가지 존재한다. 첫째, 한일 자유무역협정실시에 따라 한국 쪽에서 발생할 것으로 예상되는 단기적인 적자문제이다. 자유무역협정이 없는 상황에서도 한일무역은 항상 한국 쪽에서 적자가 발생, 이러한 무역불균형문제는 양국 경제관계의 아킬레스건이 되어왔다. 일본의 대한 평균관세율이 2.9%인데 비해 한국의 대일 평균관세율은 7.9%이고, 한일 자유무역협정실시에 따라 한국 쪽의 적자가 늘어날 것으로 전망되고 있다. アジア經濟研究所・對外經濟政策研究院(2000), 鄭仁敎(2001)를 비롯한 각종분석을 보아도 관세철폐에 따라 한국 쪽의 적자가 단기적으로 증대할 것 같다. 이러한 귀결은 한국 쪽에서 수용하기 어려운 것이다. 둘째, 양국에서의 민감부문의 존재이다. 이 경우 일본 쪽에서 문제가 상대적으로 심각한 것 같다. 일본 농림수산성이 자유무역협정에 따른 농산물 신규양허에 원칙적으로 반대하고 있는 것은 일-싱가포르 교섭에서도 볼 수 있다. 농림수산성의 강력한 자세는 아마 한일간 교섭에서도 유지될 것이라고 보인다. 그러나 한국 쪽에서 볼 때 대일 수출 유망품목의 하나로써 냉동어류, 육류 등 수산·축산물에 있으며²⁷⁾ 자유무역협정 체결을 계기로 대일 수출 공세를 강화하려고 하고 있다.

원래 한국의 농·수산·축산물은 강한 국제경쟁력을 갖지는 않으나, 일본에 대해서는 비교적으로 좋은 수출실적을 올리고 있다. 한국으로써는 농수산분야에서 얻어지는 이익으로 기타 분야에서의 손실을 만회할 생각일지도 모르겠다. 또 일본 쪽에서 제외될 가능성이 있으나 한국 쪽에서 대일 수출이 유망시 되는 품목으로써는 석유화학제품을 들 수 있다.²⁸⁾

한편 한국 쪽에도 민감품목이 존재한다. 金良姬외(2001)는 한국이 절대 열위에

27) Nam(2000)을 참조.

28) Okuda(2000)를 참조.

있는 산업으로써 종합상사와 기계산업을 예시했다. 정재호(2001)에 따르면 한국 부품산업에 대해서는 산업보호를 위하여 관세인하 유예기간을 설정하는 선택지와 고객의 편의를 고려해서 즉시 관세철폐의 선택지의 두 가지 선택지가 있다고 지적했다.

또 한일 자유무역협정에 따른 한국 쪽의 대일 무역적자증대를 감수하더라도 장기적으로 한국 측이 얻을 이익을 극대화하는 방안의 하나로써는 외국인투자의 유치가 있다. 이는 アジア經濟研究所・對外經濟政策研究院(2000)가 지적한 바 있다. 金·金(2001)은 한일 자유무역협정에 대한 외국인투자에 어떠한 영향을 미치고 어떠한 형태의 자유무역협정이 바람직한지에 대해서 분석했다. 이에 따르면, 자유무역협정이 반드시 외국인투자 유입에 직결하는 것은 아닌 것 같다. 물론 면세화로 원자재 및 부품 수입이 쉬워지는 데다 포괄적인 협정이 체결된 경우 각종 투자환경 정비도 진행되기 때문에 일본이나 제3국으로부터의 외국인투자가 늘어날 가능성은 있다. 그러나 한일양국은 서로 지리적으로 가깝기 때문에 기업들에 대한 투자보다는 무역거래를 선호할 가능성이 있다. 또 재한국 일본계 기업들이 매년 애로사항으로 지적하고 있는 노동관련문제(임금수준, 노동관행 등)는 포괄적 자유무역협정이란도 커버하기가 어려울 것이다.

한일 자유무역협정(KJFTA)의 의의

위에서 본 바와 같이 일본은 한국을 포함한 9개국/지역과 사이에 자유무역협정을 향한 예비적인 연구·검토를 진행 중이고 이밖에도 관심을 표명하는 상대방이 있다. 그런데 이러한 여러 가지 선택지 가운데 일본으로써 한국과의 자유무역협정의 의의는 과연 무엇인가? 여기서는 이에 대해서 생각해본다.

(1) 수출시장 확보와 생산성 유지

제1장 마지막부분에서 일본 대외경제정책의 방향이 이국간 및 지역협정 쪽으로 변화한 이유가 수출시장확보와 생산성유지 이였다고 지적되었다. 세계 여러 국가도 자유무역협정을 체결하려고 하는 동기는 궁극적으로는 수출시장 확보에 있다. 또 회귀분석결과에서 보듯이 수출경험은 생산성수준 하락을 막아주는 효과가 있다. 일본에서 볼 때 한국의 경제규모는 상당히 크다. 2000년의 GDP 총액은 4,600억

달리이고 아세아국가들 가운데는 중국 다음에 크고 인도와 비견하는 수준이다. 현재 한국경제는 일본 경제규모의 10분의 1 정도의 크기지만 향후 당분간 계속 될 일본경제의 침체와 한국경제의 발전을 고려할 때 한국경제의 상대적 사이즈는 커질 것으로 보이고 이에 따른 시너지효과 즉 생산성효과도 가시화 될 것이라고 생각된다.

〈표-6〉 한일간 무역보완계수(Cij)

	한국→일본	일본→한국
1994	0.745	1.116
1995	0.791	1.164
1996	0.774	1.151
1997	0.747	1.027
1998	0.749	0.961
1999	0.813	1.028
2000	0.771	1.027

데이터 출처 : UN 무역통계 각년판
(무역검색 시스템 PC-TAS)

(2) 수요·공급구조의 적합성

지역무역협정을 체결할 때 상대방의 시장규모만 생각해서는 안 된다. 일본의 수출품목구성과 잘 맞는 수입품목구성을 갖는 국가와의 협정이 더 좋은 결과를 가져온다. 〈표-6〉은 한일간 무역보완계수를 나타낸다. 무역보완계수란 수출국과 수입국의 무역구조 적합성을 측정하는 지표로, 세계평균은 1 이다. 수출국의 수출 각품목의 경쟁력(RCAX)과 수입국의 수입 각품목에 대한 집중도(RCAm)가 근사한 구조를 갖는 경우 즉 수출입구조가 잘 조합할 때에는 이 지표는 높게 나타나며 반대로 수입국의 수입 각품목의 부응한 수출을 수출국서 하지 못한 경우 즉 수출입구조가 적합하지 않을 경우에는 이 지표는 낮게 나타난다. 무역보완계수 Cij는 다음과 같이 계산된다.²⁹⁾

〈표-6〉을 보면 일본의 대한수출에 관한 무역보완계수는 대체로 1을 상회하고 일본의 수출상품을 한국서 잘 받아들이는 것을 보여주고 있다. 1997년 이후는 한일간 보완계수가 저하추세를 보여주고 있는데 아직은 계수가 1을 상회하는 상황은 계속되고 있다. 한편 한국의 대일 수출에 관한 무역보완계수를 보면 1을 밑도는 상황이 이어져 한국의 수출품구성과 일본의 수입 수요구조가 적합하지 않는 것을 시사한다. 이는 한일간 무역불균형이 해소되지 못하는 가장 큰 요인의 하나지만 계산된

29) $Cij = \sum_k (RCAMik * RCAMjk * Wk)$,

단 RCAXik는 I국 k 상품수출에 관한 현시비교우위지수이며, RCAMjk는 j국의 k상품수입에 관한 수입집중도(현시비교열위)지수임. RCAXik는 다음과 같이 계산된다.

$RCAXik = (Xik / Xi) / (Wk / W)$

단, Xik는 I국 k상품의 수출액, Xi는 I국 수출총액, W는 세계교역총액임.

〈표-7〉 한일 양국의 1인당 소득

	일본	한국	일본/한국
1970	1,967	275	7.2
1980	9,167	1,632	5.6
1990	24,719	5,893	4.2
1995	42,234	10,851	3.9
1996	37,382	11,423	3.3
1997	34,241	10,361	3.3
1998	31,206	6,829	4.6
1999	35,533	8,666	4.1
2000	37,588	9,763	3.9
2001	32,637	8,855	3.7
2002	29,447	9,447	3.1
2003	29,615	10,137	2.9

데이터 출처 : IMF, World Economic Outlook (WEO) Database April 2002.

주 : 2002년 이후는 추계임.

수치를 자세히 보면 계수는 상승경향을 보여 한일간 무역불균형에 개선조짐이 있는 것을 말해준다.

(3) 소득 격차 축소와 산업내무역 확대 가능성

위에서 살펴본 상품구성의 적합성은 산업간 무역(수직무역) 증대가능성을 모색하는 성격을 띤다. 그런데 수평적 무역 또는 산업내무역 확대가능성에 대해서도 살펴보면 다음과 같다. 일반적으로 산업내무역은 수출국과 수입국의 소득수준이 근접할수록 커질 것으로 생각된다. 표7은 한일 양국의 1인당 소득의 추이를 나타낸다. 최근에는 한일간 소득격차는 3배 정도까지 축소되어 있고 2003년에는 3배를 밑돌 것으로 예상된다.

양국의 물가수준의 격차를 생각하면 실질적인 소득격차는 더욱 적은 것으로 보이며 문화적인 근접성 때문에 소비자의 선호패턴이 가까운 점도 지적할 수 있다. 이들 때문에 한일간에는 잠재적으로는 상당한 산업내무역 증대가능성이 존재하고 있는 것으로 생각된다.

한일간 산업내무역 지수를 직접 측정한 연구도 존재한다. 金·崔·申(2000)은

한국과 주요무역상대국 사이의 (총합) 산업내무역 지수를 계산한 다음에 이것을 수직적산업내무역지수와 수평적산업내무역지수로 분류했다. 또 각각 지수의 결정요인에 대해서도 분석했다. 계산한 결과에 따르면 한일간 총합 산업내무역지수는 비교적 높다. 1991년부터 99년까지 동 지수는 상승추세를 보여 1999년에는 45.86을 기록했다. 이 수치는 대만, 미국, 아일랜드, 그리고 중국 다음에 높은 것이었다. 단 한국의 대일 수평적산업내무역지수는 그리 높은 것은 아니고 1999년의 수치는 5.53에 머물렀다. 이는 대만, 아일랜드, 중국, 스페인 그리고 스위스 다음으로 높은 수치였다. 어쨌든 현 단계에서 한일간 산업간 무역이 생각밖에 높은 수준에 있는 것은 확실하며 향후 소득수준의 근접도 고려할 때 산업내무역이 한층 진전될 것이 예상된다.

〈표-8〉 일본의 자기 무역보완계수

	자기무역보완계수
1994	0.51
1995	0.57
1996	0.62
1997	0.63
1998	0.65
1999	0.65
2000	0.66

데이터 출처 : 표-6과 같음.

(4) 일본국내의 산업구조 개편촉진

과거 일본시장에 수출을 도모한 한국기업이 반드시 직면한 장애는 일본의 완강한 산업구조일 것이다. 자기들이 수출을 희망하는 분야에는 반드시 국제적으로 강한 경쟁력을 갖는 경쟁사가 존재한다. 이러한 한일간 경쟁은 일본국내 뿐만 아니라 제3국 수출시장에서도 존재한다.

일본시장은 흔히 요새로 비유되는데 이는 일본에서 부족한 원자재 이외에는 수입이 많지 않았던 데서 나온 것 같다. 이것을 무역품목구성 측면에서 보면 일본의 무역구조는 수직성이 높은 것이 특징이다. 어느 국가의 수출입 수직성을 계측하기 위해서는 위에서 사용한 미국간 무역보완계수의 계산방법을 자국에게 적용해보면 된다(자기 무역보완계수). 일본에 대한 자기무역보완계수는 표8에 요약되어 있다.

〈표-8〉을 보면 일본무역의 수직성은 점차 완화되고 있는 것을 알 수 있다. 수평

30) 三和經濟研究所(2001), 中谷씨의 논문 참조.

31) 木村(2001)을 참조.

적인 무역이 활성화되면 당해 품목의 수출입이 동시에 늘어나 자기 무역보완계수를 상승시킨다. Okuda(2000)는 광학기기 등 한일간의 새로운 수평무역산업의 등장을 지적했다. 이러한 기회를 한국은 최대한 활용하여야 한다. 또 일본에서는 현재 효율이 낮은 산업이나 가업을 온존해온 것이 국민경제의 효율성을 저해하고 있다는 인식이 급속히 확산되고 있고³⁰⁾ 산업구조 개편이 서서히 진행되는 조짐이 보인다. 아울러 경제산업성도 지역무역협정 추진에 있어서 산업구조 개편기능에 주목하고 있다.³¹⁾

향후 전망

지금까지 일본 대외경제정책전환의 경위와 지역무역협정에 대한 대응 그리고 한일 자유무역의 의의 등을 살펴보았다. 일본은 전쟁 후 계속해서 GATT, WTO 등 다자간협상을 통한 무역자유화의 이익을 누리오면서 고도성장을 실현했다. 또한 패전 후 아세아지역에서의 주도권발휘를 기피해온 것도 다자간 틀 지지가 굳어진 요인이었다.

그러나 일본은 1998년경 이후 다자간협상 일변도의 대외경제정책을 전환, 지역무역협정을 병용하는 중층적 접근으로 대외경제정책 방향을 바꿨다. 이 배경에는 다자간교섭의 복잡화와 시간적 효율성 악화, 이에 대한 자선 책으로써의 지역주의 확산, 지역무역협정 미가입으로 인한 불이익 증대, 아세아지역에서의 지역적인 틀 활용 기운 등을 들 수 있다. 그러한 대외적인 요인이외에도 일본의 국내 경제적인 사정도 무시할 수 없다. 장기적인 불황 가운데 수출이 경기를 뒷받치는 역할은 상대적으로 중요성을 높이고 있다. 향후 실업, 고령화, 연금재정불안정화 등 소비축소요인이나, 기업수익 정체로 인한 국내투자 부진 등 국내수요는 급속히 회복할 상황이 아니다. 필자의 측측에 따르면 일본의 대미 상대생산성은 하락경향을 보여 위기적인 상황이 눈앞에 가까워지고 있는 것을 시사한다. 일본에서는 생산성은 수출과 장비울에 의존하는 관계가 계측되었는데 생산성 하락을 막아주기 위해서도 수출시장 확보는 긴급과제 이다.

현재 일본의 지역무역협정에 대한 작업상황을 보면 2002년 1월에 싱가포르와의 사이에 신사대형 자유무역협정을 체결, 처음 자유무역협정을 갖게 되었다. 이 밖에도 한국, 멕시코 등과 자유무역협정을 향한 검토 및 연구가 진행되고 있다. 일본은 일-싱가포르 자유무역협정을 향후 교섭의 기초로 삼을 의향인데 농수산물부문에서

일본의 양보가 사실상 전무였다는 것 등 문제도 없지 않다. 일본 농림수산성은 자유 무역협정 교섭과정에서의 농수산물 양허를 최소화하는데 전력을 다하고 있으며 향후 교섭에서도 일본의 농수산부문은 큰 장애요인일 것이다. 이러한 민감품목은 한일양국에 존재하고 있고 교섭지연의 원인으로 작용하고 있다. 또 한일간 특수요인으로서는 한국 쪽에 발생하는 대일 적자가 있는데 이것이 한국의 국민정서를 자극하는 요인이 되고 있다.

그러나 한국과의 자유무역협정은 향후 양국경제의 움직임을 감안할 때 꼭 필요한 것이라고 생각된다. 현재 한국의 경제규모는 4,600억 달러인데 앞으로도 계속될 경제성장을 감안하면 일본에서 본 상대적 중요성은 더욱 커질 것으로 보인다. 이에 따라 시장통합에 수반되는 시너지(synergy)효과도 점차 커질 것으로 보인다. 일본에서 볼 때 한국시장은 상품특성이 잘 맞는 좋은 고객이기도 하다. 또한 소득수준의 근접화로 인하여 산업내무역도 확대할 것으로 보이고 일본에서 진행중인 산업구조 개편을 한일 자유무역협정이 가속화할 가능성도 있다. 이처럼 양국간 교역규모가 한층 확대될 것으로 예상되는 상황에서 무역장벽을 제거하는 자유무역협정이 가져오는 이익도 늘어날 것이다.

한일자유무역협정의 순조로운 교섭을 위하여 유의해야 할 점이 몇 가지 있다. 첫째, 민감부문의 취급이다. 일본의 농수산물에 대한 비타협적인 태도는 한일양국가만의 문제가 아니라 다른 국가와의 자유무역협정 교섭에 있어서도 큰 장애요인이다. 농수산물을 둘러싼 반발 때문에 교섭시간이 낭비되고 잠재적인 손실이 커지고 있다는 사실을 직시할 필요가 있을 것이다.

민감부문에 관해서는 한국도 마찬가지이다. 교섭정체를 타개하기 위한 방안의 하나로써는 민감품목에 대한 단계적인 관세인하나 유예기관의 활용은 고려할 만한 대책일 것이다. 이를 활용하고 민감품목에 관한 교섭시간소비의 많은 부분을 생략하며 협정성립에 전력을 다해 민감품목에 관한 처치를 생각하는 것이다. 물론 GATT24조가 요청하는 「사실상 모든 품목의 자유화」와 산업의 일괄적용제외 금지를 존중해야 하는 것은 당연하다.

또 단기적인 무역적자증대를 감수해야 할 한국 쪽에서는 외국인투자 유입에 대한 기대가 높다. 양국간에는 투자협정이 이미 체결되어 있으나 일본기업들이 흔히 애로사항으로 지적하는 노동관련문제(노동관행, 분쟁해결, 임금수준 등)에 대해서는 별도의 조치가 필요할 것이다. 또한 자유무역협정에 있어서 기준인증, 공정경쟁, 분쟁처리 등 관세인하 이외의 소위 + α 부분의 확충도 꼭 이루어져야 된다. 장기적으

로는 투자자금이나 무역대금에 관한 환리스크 삭감도 고려할만한 과제일 것이다. EU는 최근에 통화통합을 실현한데 그 이익은 엄청난 것이다. 한일간 통화통합은 아직 원시적인 구상단계에 있는데 안정된 이국간 경제관계를 생각할 때 환리스크의 제거는 큰 도움이 될 것이다.

참고문헌

- 권영민, 박승록(2001). 한·일 자유무역협정을 위한 기업간 협력방안, 한국경제연구원, 서울.
- 金良姬, 金鍾杰(2001). 韓日 자유무역협정이 외국인투자에 미치는 영향과 정책적 시사점(조사분석 01-05), 對外經濟政策研究院, 서울.
- 金治鎬, 崔堯喆, 申鉉烈 (2000). 韓國의 産業內貿易: 變動推移와 決定要因, 금융경제연구 109호, 韓國銀行 特別研究室, 서울.
- 鄭仁敎(2001). 韓日FTA의 경제적 효과와 정책시사점(政策研究01-04), 對外經濟政策研究院, 서울.
- 정재호(2001). 자유무역협정하의 최적 관세 및 관세 유예기간 연구(政策報告書01-03), 한국조세연구원, 서울.
- Munakata, Naoko(2001). "Evolution of Japan's Policy Toward Economic Integration", *2001 CNAPS Working Paper*, Brookings Institution, Washington, D.C., December.
(<http://www.brook.edu/fpcnapspapers2001-munakata.htm>)
- (2002). "Whither East Asian Economic Integration?" (RIETI Discussion Paper Series 02-E-007), Research Institute of Economy, Trade and Industry, Tokyo, June.
- Nam, Sang-yirl(2000). Competition and Complementarity in Northeast Asian Trade: Korea's Perspective (Working Paper 200-02), Korea Institute for International Economic Policy, Seoul.
- Okuda, Satoru(2000). "How can Korea Take Advantage of Changing Japanese Market?---An Application of Gravity Model and RCA Analysis", discussion paper submitted for "Korea-Japan Economic Cooperation Toward the 21st Century" Conference Held at Chung-ang University, Seoul, Korea, November 17
- Okuda, Satoru(2001). "Regression Analysis on the Role of Exports in Korea and Japan", mimeo.
- Okuda, Satoru(2002). "Determinants of World Bilateral Trade Flows---Focused on Development Stage and Intra/Inter-Industry Trade", mimeo.

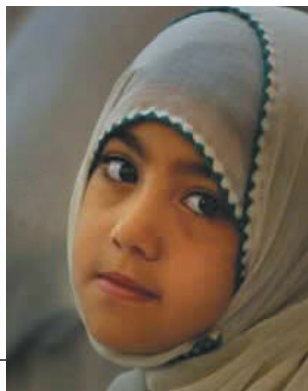


시대논단

이라크점령 1년

이라크의 현재와 미래

- 토마스 피카링그 (전 미국 UN대사)
- 제임스 슈레진저 A (전 미국 국방장관)
- 에릭 슈왈쯔 (미국 외교문제평의회 상급연구원)



이 글은 2004년3월10일에 공포된 이라크의 전후에 관한 미국외교문제평의회 테스크포스 리포트에서 발췌, 요약한 것이다. 이라크전쟁직전에 전후 이라크에 관한 리포트를 발표한바 있는 테스크포스는 전쟁으로부터 1년이 지난 이번 리포트에서, 미국 정부에게 이라크에의 관여에 대한 미국의 정치적 의사를 재확인하도록 강하게 요구, 이라크의 치안, 정치제도의 이행 프로세스에의 개입을 호소하고 있다.

번역 / 최철호(교양사회 대표)



전후 이라크의 현실

2003년 3월 20일, 미국은 사담 후세인을 정권에서 추방키 위해 ‘이라크의 자유’ 작전을 개시했다. 4월 중순까지는 대규모적인 전투가 종료, 5월 1일 부시대통령은 중요한 군사작전의 종료를 선언한다. 그러나 이 선언과 동시에 미국은 전후의 안전을 확보, 민주적인 이라크신정부에의 평화적인 정치권력의 이행을 촉구한다고 하는 원대한 과제에 직면하게 된다.

전쟁이 시작되기 이전부터, 이라크문제에 관한 미국 내의 논의는 ‘전쟁을 할 것인가 아닌 가’에서, ‘전후의 체제이행

기에서의 과제에 어떻게 대처할 것인가’에 이미 옮겨져 있었다. 2002년 가을, 전쟁의 가능성이 높아지자, 정부내외의 전문가들은, 사담 후세인을 정권에서 추방하는 것보다도, 전후의 대응 쪽이 확실히 어렵다는 것을 인식해야 한다는 주장을 하게 되었다. 하이티, 발칸, 동티모르 등, 1990년대 분쟁후의 국가재건에의 미국의 관여에서 봐도, 치안, 잠정통치, 경제개발, 정치체제의 이행이라는 임무가, 미국이나 국제사회의 능력이나 자원을 피박화시킬 정도의 복잡한 임무라는 것은 이해하고 있었다. 전략지정학적 중요성, 민족대립의 위험성, 무력에 의한 저항, 합법적인 점령을 관리하는데 있어서의 정치적



복잡성 등으로 볼 때, 이라크 점령이, 그 때까지 경험한 전후재건 이상으로 곤란할 것이라는 것도 분명했다.

2002년 12월에, 미국외교문제평의회(CFR)은 전후 이라크에서의 과제의 중요성에 대비한 테스크 포스를 조직했다. 우리들 테스크 포스는 전쟁이 개시되기 직전에 최초의 리포트를 발표했다.

리포트의 발표 시에 행한 기자회견에서 제임스 슈레진저 공동의장은 부시정권의 전쟁의 결단에 대해, ‘틀림없는 승리에 의해 짊어지게 될 짐’이라고 하고, 이번 전쟁은 대단히 중요한 결단이 될 것이라고 지적했다. ‘장래의 미국의 이미지가 좌우된다, 구름위에 빛나는 태양으로 보여 질 것인지, 새로운 제국으로 보여 질 것인지는 군사작전후의 제2국면에서 어떻게 잘 미군이 활동하는 가에 달려있다’고 말한바 있다.

최후의 활동을 어떻게 효율적으로 진전시키는 가가 주요한 테마로 한 최초의

리프트에서, 우리들은 다음과 같이 제언했다.

- 전후 이라크에서의 임무를 최후까지 수행할 것
- 전후사회의 치안을 확보할 수 없다면, 미국의 목적이 달성될 수 없을 뿐 아니라, 그를 위해 7만5천~20만 명의 병력을 투입할 필요가 있는 것.
- UN이나 다른 제국을 관여시켜, 이라크에서의 임무를 국제화할 것.
- 이라크인을 잠정통치에 참가시키기 위해 자문회의를 만들 것.

특히 우리들은 전후계획에 관한 전쟁전의 입안이 늦어지고 있음에 걱정을 나타냈다. 보다도, 전쟁이 종료한 직후에는 전후재건을 정치적, 경제적으로 낙관해도 좋을 이유가 있었다. 2003년5월27일, 럽스펠드 미국 국방장관은 CFR에서 행한 연설에서, 부시정권이 고안한 전쟁계획이



가져온 신속한 승리와 성공으로, 전후 재건노력을 순조롭게 진행시키는데 필요한 환경을 잘 형성시켜가고 있다고 발언했다.

이라크의 석유시설의 태반도, 도로, 다리, 철도시설도 전쟁의 피해를 피해, 이라크의 인프라는 거의 손상을 입지 않았다. 대규모적인 난민유출이라는 사태도 일어나지 않았다. 또 전투에 이라크시민이 말려들지 않도록 미군은 충분히 배려하고 있었다.

전쟁개시에서 거의 1년, 그리고 전후 활동에 뛰어들기 시작한지 10개월, 부시정권은 이라크재건과 정치체제의 이행에 있어 상당한 진전을 보이고 있다. 이라크 각 성청은 이미 기능하고 있으며, 비즈니스와 금융활동을 통제할 규제도 도입돼, 지방도시나 바그다드에서는 상당한 경제활동이 행해지는 듯하다. 이라크 인들은 정치 환경의 미래상에 대해서 이야기 하게 되었으며, 최근 이라크기본법이 성립한 것은 미국의 정책, 이라크시민 쌍방에

있어 커다란 성과라고 할 수 있다. 특히 정치가, 역원, 경찰 등 다수의 이라크인이 안정한 민주적인 이라크의 실현을 목적으로 노력하고 있다.

그렇다고 하더라도, 미군당국과 이라크시민들은, 평화롭고 민주적인 제도이행을 위협하는 커다란 위협에 직면하고 있다. 최대의 문제는 미군당국이 이라크의 중요지역에서의 안전과 치안을 제대로 확보할 수 없는 것이다. 치안이 안정되어 있지 않기 때문에, 이라크인 다수가 불안을 느껴, 민간의 경제활동이 위축되고, 열린 시민사회구축의 시도가 저해돼, 이라크인의 일상생활마저 위협되고 있다.

그리고 워싱턴은 전후의 정치제도의 이행프로그램에의 협력을 각국으로부터 제대로 끌어내지 않는다. 이대로는, 금후도 상당한 부담을 짊어지게 될 것이다. 더욱, 2004년6월30일에 이라크에 주권이 이행된다고 하더라도, 어떻게 하여 이라크잠정정권을 조직할 것인가에 대해서



합의도 없다.

이러한 환경과 배경을 포함하여, 데스크 포스는 2004년1월 말에 전후 이라크 문제를 검토할 장을 맞이했다. 거의 1년을 거쳐 발표하는 이번의 리포트를 정리하면서, 우리들은 1년 전에 데스크포스가 주목한 포인트가 현재에도 대단히 주요한 것을 확인했다.

즉 이라크의 장래에 앞으로도 개입해

갈 정치적 의사를 확인, 미국의 지원계획의 효율화를 도모, 치안을 안정화시켜, UN에 주도권을 맡겨 정치제도의 이행을 관리해 갈 필요가 있다. 이러한 영역의 모든 것에 의의가 있는 진전을 만들어 내는 것이, 이라크시민의 밝은 미래를 만드는 데 도움이 될 것이다.

전후 정치적 관여의사 재확인

아리크에 뛰어들어 관여를 하는 것에 대해서는, 미국의 정치지도자들 사이에 전반적인 합의가 존재하나, 우리들은 합의의 기반이 취약한 것은 아닌가하고 걱정하고 있다. “미국이 최후까지 이라크에서 일을 마감할 결의를 가지고 있을가의 여부, 이라크인이 의문시하기 시작했다”고 하는 보도도 있다. 여론조사를 보면, 미국시민은 미군의 전후이라크에서의 재건활동을 지지하고 있다. 그러나 이러한 지지기반은 광범위하더라도, 그 깊이가



그렇게 큰 것은 아닌지 모른다. 미국시민이 인내를 점점 잃어가고 있는 듯 보이는 부분도 있다.

2003년11월에 실시된 여론조사에서는, 60%의 미국시민들이 이라크정부의 수립 프로세스가 너무나 지체되고 있다고 답하고 있다. 또 “이라크정부가 탄생하기까지는 미군을 철퇴해서는 안 된다고 생각하는가”라는 질문에 60%를 넘는 사람들이 그렇다고 대답하고 있으나, 2003년 4월의 조서결과와 비교하면, 그 비율은 4%정도 낮아지고 있다. 2003년4월에는 70%의 사람들이 이라크전쟁을 가치 있는 전쟁으로 보고 있었으나, 2004년2월의 조사에서는 그 비율을 겨우 27%으로 낮아지고 있다.

급속한 주권이양에 힘쓸 때

워싱턴의 움직임도, 이라크에의 장기적 관여를 우리들에게 확신 시켜주는 것

은 아니다. 이 점에서 보다는 중요한 것은 2004년6월30일까지 주권을 이라크잠정정권에 이양할 계획일 것이다. 부시정권은 2003년11월15일에 잠정점령당국(CPA)과 이라크통치평의회가 합의한 이라크 잠정정권에의 주권이양 계획에 대해서, ‘한시라도 빨리 권한을 회복하고 싶다고 바라는 이라크인의 요청에 응한 것이다’고 발표했다.

정부고관은 개인적인 장에서는 이 계획이 미군에 의한 점령에서 이라크 인이 느끼는 위압감을 중화시키기 위한 것으로 인정하고 있다. 어쨌든 지금은 이라크인은 6월까지 주권을 회복할 것을 강력하게 원하고 있다.

주권이양이 이라크인들의 염려에 응하기 위한 것이라고 여긴다면, 그 후 이라크에서의 미국의 활동도 스무스하게 된다. 그러나 잠정정권에의 주권이양은 적어도 이라크의 정치체제, 헌법을 제정해 가는 프로세스의 시작인 것이며, 완료이



지는 않다. 당연히 미국이 이라크에서의 존재감을 유지해 가는 것이 불가결하다. 잠정정권에의 주권이양에 있어서도, 한정적인 정통성밖에 가지고 있지 않는 약한 정부가 탄생하는 것으로, 이 잠정정권에는 나라를 관리하고, 장악해 갈 힘이 없다.

따라서 이라크 인들이 잠정정권의 발족을, 미국의 단계적인 철수의 시작으로 본다면, 이라크의 민주세력의 세를 약화시켜, 혼란과 불안정화를 부추기는 세력을 부추기는 것이 된다.

부시정권은 미국의 이라크 관여에의 결의를 이라크 인이 의심하지 않도록 하는 조치를 취해서는 안 된다. 2003년 가을에, 럼스펠드 장관이 3만 명의 미 병의 철수계획을 발표했을 때, 이라크인은 미국이 완전철수하고 마는 것이 아닌가하고 걱정, 사회전체가 혼란에 빠진 것을 잊어서는 안 된다. 그럼에도 불구하고, 현재 60개소 있는 바그다드에서의 미군의 활

동거점을 2004년4월 중순까지 8개소로 줄이려고 미군사령관이 명령했다는 보도도 있다.

우리들 테스크포스는 전후재건활동의 '이스라엘 화'를 지지하고 있으나, 이라크치안부대의 능력이 불충분하고, 그것도 금후의 미군부대의 이라크에서의 역할, 책임, 규모가 불투명한 체, 활동의 이라크화를 진전시키는 것은 현명치 못하다고 보고 있다.

이라크문제가 미국 대통령선거의 쟁점이 될 것은 틀림없다. 이라크전쟁, 정치제도의 이행프로세스, 이라크에서의 재건노력의 모든 것이 논의될 것이다. 이라크전쟁, 정치제도의 이행프로세스, 이라크에서의 재건노력 모든 것이 논의되게 되는 것이다.

우리들은 이라크 시민의 생각을 대변할 수 있는 지도자가 거느리고 있는 안정한 이라크를 구축하는 것이 미국으로서도 사활문제라고 생각하고 있다. 평화적인



정치경쟁이 이뤄질 것이나, 이라크가 내전에 빠져간다고 한다면, 영향력의 확대를 겨냥한 이라크의 근린제국이 개입할 위험이 있다.

석유의 안정적인 생산과 공급도 위협돼, 테러리스트가 준동하는 파탄국가로 이라크가 전락하고 말 위험이 있다. 그렇게 된다면, 미국은 되돌릴 수 없는 실패를 범하게 될 것이며, 중동지역에서의 파워도 영향력도 잃고 말 것이다.

미국이 관여를 계속하면, 이라크에서의 시도가 성공한다고 보증되는 것도 아니다. 그러나 주권의 이양프로세스 중에 미국이 관여를 그만둔다고 한다면, 정책이 파탄할 위험을 크게 높이고 말 것이다. 어떤 전문가는 다음과 같이 지적하고 있다.

“이라크의 장래, 그것에 연동하는 중동의 장래는 워싱턴의 판단에 달렸다. 미국이 금후 장기적으로 이라크의 경제적, 정치적, 군사적인 재건의 무거운 짐을 술

선하여 지고 가지 않는 한, 이라크재건의 시도는 실패한다”

이라크는 중대한 국면을 맞이해, 미국도 대통령선거에 돌입하고 있다. 부시대통령, 그리고 선거에서 민주당후보 존 케리 상원의원, 의회의 지도자는 적어도 다음 사항을 재확인할 필요가 있다.

* 이라크정부가, 지역적인 안정에 기여하고, 공정하고 시장참가형의 통치를 행하고, 시민생활의 안전을 확보, 영토의 통합과 독립을 유지할 수 있도록 하는 것이 미국의 사활적 이익이다.

* 주권의 이양은 적어도 이라크인의 바람을 충족키 위한 것으로, 그것이 안정, 재건, 민주적인 이라크에의 평화적인 정치이행에의 미국의 개입의 후퇴로 보이지 않도록 하지 않으면 안 된다.

* 미군병사는, 이라크의 치안부대가 자기들로 치안확보가 될 수 있을 때까지, 현지에서 시민생활의 안전을 확보할 필요가 있다.



이라크의 치안문제

우리들이 2003년3월의 리포트에서 지적한 것과 같이, 치안을 안정시킴으로써 비로써 이라크에서의 자유스러운 정치 논쟁, 재건, 경제활동, 원활한 정치권력의 이행 등, 미군이 중시하는 과제에 대처할 수 있게 된다. 그러나 1년에 걸친 노력을 거쳐서도, 이라크의 안정은 확보되지 않고 있다. 이라크인 치안부대와 미군이 공동으로 파트룰하고 있다는 보도도 있으나, 치안활동에서도, 미군은 거리를 걸으면서 파트룰 하는 것이 아니라, 중무장한 컴보이로 빠른 속도로 거리를 질주하는 경우가 많다.

우리들 테스크포스는 이라크에 전개할 미군부대의 안전을 확보하는 것이 중요한 것은 이해하고 있다. 그러나 이라크에서의 미군의 임무는 이 나라를 이라크 시민에 있어 안전하게 하는데 있으며, 이

임무는 아직 달성되지 못했다. 2003년12월부터 2004년2월 사이에, 이라크에서는 반란세력에 의한 공격이 백 오십 회나 일어나고 있다. 그것도 이 수자에는 통상범 죄는 포함되어 있지 않다. 이러한 환경에서는 주권이양 프로세스가 안정적으로 진전되는 것은 있을 수 없다. 안정된 안전한 환경이, 이라크에 다원주의와 민주적 개혁이 뿌리내리는 전제인 것을 재확인해야 할 것이다.

치안임무 이라크화의 과제

유감스럽게도, 부시정권은 이라크치안대책을 둘러싸고 타국으로부터의 협력을 잘 만들어 내지 못했다. 2004년1월 현재도, 외국으로부터 파견된 부대원의 수는 겨우 2만5천5백 명 정도. 그것도 그 반수는 영국으로부터의 부대였다. 동맹제국 그 밖에서의 협력을 제대로 받아내지 못했기 때문에 '치안활동의 이라크 화' 라



고 하는 선택지가 급부상해 오고 있다.

부시정권은 7만1천명 규모의 경찰, 4만 명 규모의 이라크 민간방위부대(ICDC), 4만 명 규모의 군대, 2만5천7백명 규모의 국경경비대, 5만 명 규모의 시설방위대로 구성되어 있다. 총 22만6천7백 명 가운데 이라크 치안부대의 조직화를 바라고 있다고 전해지고 있다. 보도에 의하면 2004년1월 현재로 치안부대의 규모는 20만6천6백 명에 달해, 2만7천9백 명 밖에 조직되어 있지 않는 ICDC와, 지금껏 2천명 규모의 군대를 예외로 하면, 인원수는 열악하다. (?)

치안활동의 이라크 화에의 흐름과 동시적으로, 미군은 이미 시가지나 변경에서 병력을 단계적으로 철수시켜, 치안임무를 이라크 인들에게 위임해가고 있다. 우리들은 치안임무의 이라크화를 원칙적으로 지지하나, 이러한 미군의 삭감, 철수는 시가상조가 아닌가 걱정하고 있다. 이라크 인이 치안 임무를 담당할 힘을 가지

고 있는 가 아닌가에 대해서는 신중한 판단이 필요하다.

역사적으로 봐서, 이라크치안부대는 사기가 저하, 훈련도 장비도 충분치 않고, 이라크시민으로부터 경시되어 왔다. 또 경찰의 관리체제 등의 제도구축의 시도도 아직 막 개시되고 있는 상태다. 보다도 ICDC의 멤버가 국내치안에 대해서는 상당한 책임을 이어온 것은 사실이다.

ICDC의 요원이란 미군이 훈련한 이라크 시민 병으로, 그들은 자기들의 커뮤니티에 머물면서, 미군부대의 파트너가 되고 싶다고 생각하고 있다. 그러나 ICDC가 이라크의 경찰을 도와서 제대로 활동할 수 있도록 할 것인가 아닌가는 전혀 알 수 없다.

그렇다고 미국은 ICDC를 이라크치안 문제대책의 중심에 위치시키고 있다. ICDC의 역할을 중시하는 사람들은 이 조직은 외국인부대로서는 알 수 없는 현지의 세세한 정세를 파악할수 있는 입장이



시대논단

며, ICDC훈련에 보다 중점을 두어야 한다고 주장하고 있다. 그러나 한편에서, 지역성이 높은 ICDC부대를 고도로 조직한다면 (국내지역간의 분쟁을 유발할

위험이 있으며)장래 이라크 분열의 위험을 높이고 마는 위험이 있다. 따라서 ICDC를 정비, 그 능력을 강화해가는데는 다음에 나타내는 전재를 인식해 둘 필요가 있다.

- 경무장부대, 보안 부대의 훈련은 미국의 목적과 일체성을 가지고, 보다 포괄적인 것이 아니면 안 되며, 지역간에 힘의 차이가 발생치 않도록 배려할 필요가 있다.

- ICDC가 국가의 목적에 봉사, 특정 민족이나 종교와 스스로의 존재를 부합시키는 일이 없도록 배려한다.

- ICDC의 역할이 필요 없게 되고, 동원해제를 할 경우에 대비하여, 요원의 사회 재편 프로세스를 준비해 둔다.



테러는 미군보다 시민을 표적으로

ICDC가 진화하여, 치안상의 역할을 행하게 될 가능성은 있으나, 현재의 이라크정세로부터 보면, 이러한 치안부대의 능력으로는 부족할 것이다.

백 사람이 넘는 사람들이 희생된 2004년2월1일의 알빌에서의 자폭테러는 그러한 현실을 웅변적으로 말하고 있다. 이라크에서 일어나고 있는 폭파사건은 미군의 존재, 그리고 이라크의 평화적이고 민주적인 변화에 대한 저항이며, 점령군에 대한 겐리라 전이라고 하기보다는, 오



히려 이라크시민들을 대상으로 하는 테러 작전이다. 정보수집활동을 강화해야하며, 이라크 측의 정보활동능력도 정비하지 않으면 안 된다. 이라크 전역에서 테러리스트들이 활동하고 있는 이상, 주변국의 협조를 얻어 이라크의 치안안정화를 향해, 지역제국을 포함한 대처조직도 필요하다.

우리들은 앞의 리포트에서 안전보장 문제를 논의할 지역포름의 조직화를 검토하도록 제언했으나, 현재도 지역제국과의 대화를 촉진하기 위해, CPA는 이라크인 관료들과 협의해야 한다고 생각하고 있다.

재건 및 정치제도의 이행이 원활하게 진전, 사람들이 안심하고 생활할 수 있는 안전한 환경을 제공키 위해, 미군은 금후도 주도적인 역할을 행할 필요가 있다. 특히 미군은 이라크의 법 집행 담당자와 협력하여, 법의 집행에 고 ks한 광범한 책임을 계속하지 않으면 안 된다. 여기에는 커뮤니티 레벨에서의 분쟁의 해결, 테러

대책, 위험인물의 구속, 데모대책, 특별범죄수사, 감시체제, 조직범죄의 취조, 고관들의 신변경호, 국제적 경찰부대의 정비 등이 포함될 것이다. 이에 더해, 2004년 6월에 예정되고 있는 점정정권예의 주권 이양이후, 미군이 제대로 치안상의 역할을 수행할 수 있는 법적인 절차를 둘러싸고 이라크 측으로부터의 합의를 받아낼 필요가 있다. 이라크의 치안정책에 관한 제언을 다음에 살펴보자.

① 이라크시민을 표적으로 하는 공격이 증가하고 있다. 미군은 치안문제가 심각화하지 않도록, 이라크에서의 존재, 도시지역으로부터의 단계적 철수계획을 수정해야 한다. CPA의 브레마 문민행정관 자신이 2004년2월에 말한 것과 같이, “이라크의 치안부대는 과감하게 임무를 수행하려 시도하고 있으나, 7월1일까지는 완전히 임무를 수행할 수 있을 것이라고 생각하기 어렵다.”

② 미군은 이라크군과의 교류를 심화



시킬 필요가 있으며, “이라크시민의 안전이 확보되고 있으나, 시민이 사회의 안전을 어떻게 파악하고 있는 가”를 미군의 철수계획의 지표로 하지 않으면 안 된다. 그것을 위해서도, “치안활동을 둘러싸고, 어떤 상황이 되면 활동의 성공으로 볼 수 있을 것인가”, 즉 범죄발생률의 저하, 시민이 치안을 어떻게 보고 있는 ;가 등의 기준을 특정할 필요가 있다. 미군부대의 철수를 특정의 일자로 못 박아서는 안 된다.

③ 이라크의 치안부대의 훈련에 높은 우선순위를 주어야 한다. 미군과 CAP는 이라크군과 ICDC의 훈련의 방법을 둘러싸고 협조해야하며, 보다 많은 자원을 투입해야 할 것이리라.

④특히 수천명 규모의 보안부대, 문민 경찰부대의 리쿠르트를 시도함과 동시에, 미군과 이라크경찰의 협조체제를 강화할 필요가 있다. 보도에 의하면, 현재 이라크에는 1천5백 명의 국제적인 경찰고문단이

있으나, 이것으로는 너무 적다. 이라크 국토의 10%규모밖에 안되는 코소보에는 4천명의 국제적 문민경찰부가가 있다. 미군은 보안부대, 국제적 경찰자문, 감시요원, 그리고 스스로 경찰활동을 행하고 있는 국제적인 경찰부대의 리쿠르트를 둘러싸고, UN의 협력과 지원을 요청해야 할 것이다. 북대서양조약기구(NATO)부대나 유럽연합(EU)의 부대가 이 역할을 담당할 수도 있을 것이다.

정치제도의 이행 프로세스

우리들 테스크포스는 이라크에서의 문제의 본질은 군사적인 것이 아니고, 정치적인 것이라고 생각하고 있다. 그렇다고 한다면, 미국이 이라크인에 의한 정치체제의 구축과 정치이행 프로세스를 촉진하면, 군사적인 과제에도 대처하기 쉽게 될 것이다. 반대로, 정치문제에 제대로 대처할 수 있다면, 어떤 군사적인 조치를 강



화해도, 사태를 수습할 수는 없다.

정치제도의 이행프로세스를 검토함에 더해, 워싱턴은 모순할 필요성에 직면해 왔다. 조기의 선거실시나 헌법의 도입을 포함, 신속한 정치이행 프로세스는 민주적인 이라크를 구축한다고 하는 목적에서는 바람직하지 않았으나, 그것이 이라크인의 바람이었다. 이라크사회의 합의형성에 배려하면서, 정치제도의 이행과 헌법의 제정을 진전시킬 필요가 있는 것은 이 때문이다.

이라크사회의 합의가 단기간에 형성될 수는 없다. 나쁘게 말하면 내전에 빠지지 않게 하도록 불안정한 상황에 있다고 한다면, 이라크의 정치제도의 이행을 줄속하게 진행시킬 것은 커다란 위험을 수반한다. 유력한 정치집단이 자기들의 정치 프로세스에의 참가가 어렵다고 판단하면, 소외감을 느껴, 결정을 번복하려고 폭력에 호소할 위험도 있다. 또 민족적으로 균질하지 않는 사회에서 협의와 합의형성의

메카니즘이 존재하지 않을 때는, 정치집단이 스스로의 민족이나 종교에 따라 아이덴티티를 외면하려 하는 것도 있어서는 안 된다. 이러한 요인에 배려하여, 시간이 걸린다고 하더라도, 워싱턴은 합의형성을 위한 메카니즘을, 미국이나 UN의 지령에 의해서가 아니라, 이라크인 스스로가 결정하도록 독려해야 한다. 한편 미국 및 동맹국은, 점령기간을 단축하여, 장기적인 점령은 피하려 하고 있다. 과제는 어떻게 하면 정치제도의 이행프로세스를 과도하게 조급하게 움직이지 않고, 이라크인의 다수가 정통성을 결여한 듯 보이는 사태를 회피, 그것도 장기적인 점령이 되는 것을 회피할 수 있을 것인가.

이라크인 의한 통치계획의 변천

점령당국은 전쟁종결이해, 이 딜레마에 머리를 쏘여왔다. 2003년4월28일, 미국이 조직한 회의에 참가한 거의 3백여



명의 이라크 인들은 ‘이라크 인에 의한 점령통치조직을 4주간 이내에 만들어 낼 것’에 합의했다. 이 노선을 제이 가나 부흥인도지원실(ORHA)장을 비롯한 미국인 고관도 지지했다. 그러나 신설된 CPA를 인솔하게 된 브레마 행정관은 5월1일에 조직형성을 위한 회의 개최를 7월까지 연기한다고 표명, 6월1일이 되자, ‘회의는 열리지 않는다. 그 대신 이라크통치평의회를 설립 한다’고 표명했다. 브레마는 이 노선변경은 이라인에 의한 잠정통치를 일찍 진전시키고 싶다는 이라인의 바램을 배려한 것이라고 설명했다.

2003년7월13일, 25명의 이라크 인이 이라크통치평의회의 멤버에 임명되었다. CPA는 이라크통치평의회 멤버의 선정을 둘러싸고, 민족이나 종교상의 발란스를 취할 것에 최대한의 배려를 하여, 그 결과 저항은 최저한에 억제하였다. 이라크통치평의회는 시아파의 대표가 13명, 수니파와 쿠르드인 대표 1명씩으로 구성돼, 여

성멤버도 3명 포함되어 있었다. 이때까지는 UN의 데메로 사무총장특별대표도 바그다드에 도착, 정치제도의 이행프로세스를 둘러싸고 중요한 역할을 하기 시작했다. 분쟁후의 국가재건의 전문가인 데메로는 정치프로세스의 이행을 서두를 필요가 없다고 보고 있었다. 그러나 한편에서 그는 정치이행프로세스를 이라크인 참가형의 프로세스로 할 필요가 있다고 생각하고 있었다.

그는 이라크통치평의회의 인선을 민족, 종교상의 균형을 이룬 폭넓은 것으로 하도록 브레마에 강하게 촉구했다. 데메로는 다양한 이라크인 유력자에 접촉하고 있었다. 그 가운데는 시아파지도자인 대아야트라의 아리 시스타니 등 미국인과의 접촉을 거부하고 있는 거물들도 있었다. 그러나 8월19일에 일어난 바그다드의 UN 현지본부의 폭탄테러에 의해, 데메로를 포함 한 유능한 인물이 비극적인 최후를 맞아, UN은 이라크로부터도, 이라크



정치이행프로세스에의 관여로부터도 일 시적으로 손을 놓았다. 이것으로, 이라크 인 시민들 사이에 지지기반을 확립하려는 CPA의 시도는 점점 곤란하고 또 복잡해 졌다. 바그다드에서 UN현지본부의 폭탄 테러가 일어나, 미군에의 저항도 이어져, 이라크통치평의회도 헌법기초 프로세스 의 합의를 종결하지 못하고 있었다. 이러한 가운데, 워싱턴은 이라크인에의 주권 이양을 서두르는 길을 모색하기 시작했다. 2003년11월15일, 브레마 행정관과 이라크통치평의회는 정치이행에 관한 신 합의에 도달했다고 발표했다.¹⁾

UN의 정치이행 프로세스 관여강화

2004년2월23일, UN 현지조사단은

2003년11월15일의 CPA와 이라크통치평 의회의 합의를 검토한 균형을 취한 보고 서를 발표했다. 보고서는 “이라크인은 이 라크정부가 수립되는 시기가 이르면 이를 수록 좋다고 생각하고 있으며, 이라크주 권회복의 시기가 늦어지는 것을 바라지 않는다”고 지적, “조사단이 만난 이라크 인의 거의 전부는 2004년6월30일이 이 라크에의 주권이양의 최종기일로서 존중 될 것을 기대하고 있다”고 보고하고 있다.

특히 UN보고서는, “2004년 말까지 공정한 선거가 실시될 수 있게 되는 것은 기대하기 어렵다”고 지적, 선거를 하기까 지의 잠정통치를 위한 제도를 구축할 것 을 제안하고 있다. 보고서는 ‘문의를 한 유력자들의 대부분이, 국가통합을 유지할 수 있는 잠정정권을 만드는 것은, 보다 투

1) CPA와 이라크통치평의회는 2003년11월15일의 정치제도의 이행에 관한 합의는 다음과 같다. 2004년2월28일까지, 이라크통치평의회는 잠정정부의 구조를 규정할 기본법을 기초한다. 2004년3월말까지, 이라크통치평의회는 미군과의 안전보장 체결에 관한 합의를 교환한다. 2004년6월까지, 잠정국민회의가 잠정정부를 조직한다. 2005년 3월15일까지, 잠정정부는 제헌의회를 조직하기 위한 선거를 실시한다. 2005년12월31일까지, 신헌법규정에 따른 선거를 실시한다.



명성이 있는 시민참가형의 이행 프로세스 형성을 향한 새로운 발상이 필요하다고 생각하고 있다”고 지적, “그러한 잠정정권의 권한, 구조, 구성, 그 조직화 프로세스에 관한 이라크인의 합의의 조정을 향해, UN은 앞서서 지원할 용의가 있다”고 표명하고 있다.

우리들 테스크포스는 부시정권은 UN이 그런 역할을 할 것을 크게 환영, 강하게 장려해야한다고 생각, 적어도 정권내의 일부가 이러한 노선을 지지하고 있음을 평가하고 있다. 우리들은 2003년에 발표한 테스크포스 리포트에서도 “UN이 (미국의 지지와 지원아래), 새로운 이라크 정부의 수립을 향한 정치협의 프로세스를 정비할 책임을 이어갈 것”을 제안했으나, 본 리포트에서도 같은 입장을 표명한다.

미국의 의향을 반영한 잠정정권에서가 아니라, 이라크 인이 정통성을 인정하도록 잠정정권을 만들고, UN이 중요한 역할을 행한다고 생각하기 때문이다. 어

떤 잠정정권을 만들 것인가, 그 후의 정치구조가 좌우된다.

이라크통치평의회는 2004년3월에 이라크 기본법에 서명했으나, 기본법은 본질적으로 2004년 말이나 2005년 초에 예정돼 있는 잠정의회선거가 행해지기 까지, 즉 잠정의회가 항구헌법을 기초, 채택되기까지의 잠정헌법이다. 그렇다고 하더라도, 기본법은 2004년6월30일부터 선거에서 선발된 정통정부가 탄핵하기까지의 기간의 잠정통치의 방법에 대해서 구체적으로 언급하지 않고 있다.

여기에 UN이 행해야 할 커다란 역할이 있다. UN이 부시정권과 협의해서 추진할 수 있는 잠정통치의 모델은 몇가지가 있다. “이라크통치평의회를 확대한다. 국민회의 혹은 지도자회의를 조직하기 위해 이라크인에 의한 대규모적이 회의를 소집한다. 혹은 점령지도층을 결정하기 위해 이라크내의 각 집단의지도자들에 의한 원탁회의를 연다”고 하는 것이다. 그



러나 우리 테스포스는 이라크통치평의회를 확대시키는 것은 현명치 않다고 본다. 현재 이라크통치평의회 멤버들은 정치적으로 지지되지 않으며, 이 조직을 만든 것은 CPA라고 생각하고 있다.

대규모적인 회의를 소집하는 것도 좋은 안이라고는 할 수 없다. 그것을 조직하는 것은 대단히 어려울뿐 아니라, 주권이 양까지의 시가가 한정되어 있음을 생각하면, 현실적이지 않다. 우리들은 UN이 CPA와 협력하여, 소규모적인 원탁회의를 만드는 것이 바람직하다고 생각하고 있다. 정부의 기본적인 기능을 행하고, 안전 보장 절차를 마무리, 선거를 실시, 기본법의 존중을 확인할 제도이행을 위한 잠정정권을 설립하는 것을 염두, 이 원탁회의를 조직해야 할 것이다.

이라크 기본법에 대해

2004년6월30일까지 이라크에의 주권

이양을 실현할 것, 그것에 앞서 2월28일까지 기본법을 기초할 것이, 2003년11월의 CPA와 이라크통치평의회와의 주요한 합의사항이었다.

합의에서는, 기본법에는, 기본적 인권, 연방제, 사법권의 독립, 사법심사권, 치안부대의 문민통치, 기본법수정의 금지 등이 포함될 것이라고 되어있다. 2004년 3월1일까지, 이라크통치평의회는 60조를 넘는 상세한 문제를 만들어, 브레마행정권도 이것을 승인, 서명의 지체는 있었으나, 3월8일에 기본법의 합의가 성립했다. 기본법의 상세는 3월8일 현지점에서는 알려지지 않았으나, 부시정권으로부터의 정보, 보도, 지금까지의 기본법초고에서 판단하여, 내용은 다음과 같은 것으로 생각된다.

* 연방제

기본법은 이라크연방제를 정해, 각 지역에서의 자치를 인정한다. 석유세입의 일정비율을 확보했다고 하는 쿠르드인의



의향은 충족되지 않았으나, 석유로부터의 세입을 분유하는 것에 대한 언급은 있다. 특히 기본법은 소위 전통적인 쿠르드인 지역에 따른 주경을 정하고 있다. 금후, 잠정정권, 혹은 제헌프로세스를 통해, 보다 곤란한 문제에 대처해 나갈 필요가 있는 것으로, 기본법은 쿠르드인 세력의 기본적인 걱정애 배려하여, 장래의 교섭에 문제 해결을 위임하는 형태를 취하고 있다.

* 정치제도의 이행

2004년6월30일 이후의 잠정통치를 담당할 주체의 형태는 특정되어 있지 않으나, 그 밖의 통치메카니즘에 대해서는 명확히 언급하고 있다. 특히 헌법을 채택하는 것은 2005년1월31일까지 조직될 잠정의회역의 역할로 여겨지고 있다. 이 점정의회가 태통령과 2명의 부통령을 선발, 대통령이 수상을 임명하게 되어 있다.

* 샤리아(이슬람법)의 역할

기본법은 이슬람교를 이라크의 국교

로 정할 뿐 아니라, 이슬람교가 법률을 지탱하는 하나의 원천이라고 구체적으로 표현하고 있다. (단지 법률의 유일의 원천이 아니라, 하나의 원천이라고 표현하고 있다)

* 인권

기본법은 종교, 언론, 집회의 자유를 보장하고 있다. 단지, 여성의 권리에 대해서는 충분히 명기되어 있지 않고, 여성이 금후도 차별의 대상으로 여겨질 위험이 있다.

기본법의 합의는 이라크시만, 그리고 미국의 정책에 있어 커다란 성공이었다. 그런 한편, 합의에의 서명이 수일 지체되었다고 하는 사실은 이라크가 정치제도의 이행기에, 금후도 합의의 형성, 정치적 유연성의 확보에 노력할 필요가 있다고 시사하고 있다.

당초 기본법에의 합의가 2004년3월1일에 성립, 서명식전이 3월5일에 예정돼 있었다. 그러나 시아파지도자, 아리 시스



타니가 기본법에 반대하고 있다는 것이 알려지자, 이라크통치평의회 5명의 시아파 멤버는 수정요구를 내, 서명을 거부하게 되었다.

시스타니가 반대한 것은 ‘최저 3주가 2/3이상의 다수결로 반대하지 않는 한’ 항구헌법은 이라크인 유권자의 과반수의 지지로 채택된다고 하는 규정이었다. 분명히 이 조항은 기본법예의 쿠르드인의 지지를 얻기 위한 절충안이었다. 시스타니가 다음으로 문제삼은 것은 1인의 대통령과 2명의 부통령이라는 집단지도체제를 정한 조항이었다. 이라크통치평의회 5명의 시아파 멤버는 이 시스템에서는 시아파의 권력이 약화되고 말 것이라고 반대했다고 전해지고 있다.

이러한 경위를 생각하면, 점정의회선 거까지의 이행프로세스의 도정은 대단히 험난할 것이다. 그러나 미세한 합의를 어떻게 넓게 심화시켜, 법의 지배, 인권의 옹호, 연방제, 지역간에서의 자원의 배분

을 어떻게 보증할까, 민주주의, 국가통합, 이라크의 안정을 촉진할 방향으로, 이것들을 어떻게 제대로 운반해 갈 것인가가 과제다. 이미 지적한 것과 같이, 우리들은 정치프로세스의 관리를 둘러싸고 UN이 주도적인 역할을 행해야 할 것이라고 생각하고 있다.

2003년 11월 15일의 합의에서는, CPA와 이라크통치평의회가 주권이양후의 미군의 입장에 대한 절차를 교환하는 것을 정했다. 그러나 이라크통치평의회측은 이 점에서의 합의를 번복, 그러한 절차를 교환하는 것은 잠정정권뿐이라고 주장하고 있다.

그러나 우리들은 이것을 극복할 수 없는 장래라고는 보지 않는다. 이라크 인이 미군의 주류계속을 자기들에게는 커다란 이익으로 보고 있기 때문이다.

우리들은 미군과 잠정정권이 주권을 이라크에 이양하기 전에 이 건에 대해서 교섭할 수 있다고 생각하고 있으며, 그 합



시대논단



의를 UN안보리결의로서도 받아드려야 한다고 보고 있다. 우리가 제안하는 데로, 정치이행 프로세스에의 UN의 관여가 강화되면, 그 밖의 중요한 문제도 해결될 것으로 본다. 정치제도의 이행에 관한 제안은 다음과 같다.

① 최근의 UN이라크조사단의 리포트는 “잠정정권의 권한, 구조, 구성, 그 조직화의 프로세스에 관한 이라크인의 합의대로 결론에 향해 UN은 앞서 지원할 용

의가 있다”고 표명하고 있다. 부시정권은 이러한 UN의 신청을 환영, 받아드려야 한다. 미국의 지원 아래, UN은 이라크와 함께, 잠정정권, 선거 그 밖의 제도이행에 관한 프로세스를 정비할 책임을 져야 할 것이다.

② UN은, 워싱턴의 도움을 얻어, 이라크인 지도자의 원탁회의를 조직, 정부의 기본적인 기능을 행하고, 안정보장 절차를 정해, 선거를 실시, 기본법에의 지지를 재확인할 제도이행을 위한 잠정정권을 설립할 것을 염두에, 이것을 활동시켜야 한다.

③ 부시정권은 다른 제국의 정부와 협조하여, 이라크의 잠정정권을 만드는데 있어서의 UN의 역할을 인정하는 안보리결의를 얻어내야 한다. 잠정정권과 항구헌법의 채택이나 선거의 프로세스를 지지할 안보리결의도 필요할 것이다. 2004년 6월30일 이후의 미군의 치안상의 역할이나, 이라크의 잠정정권과 제 외국정부와

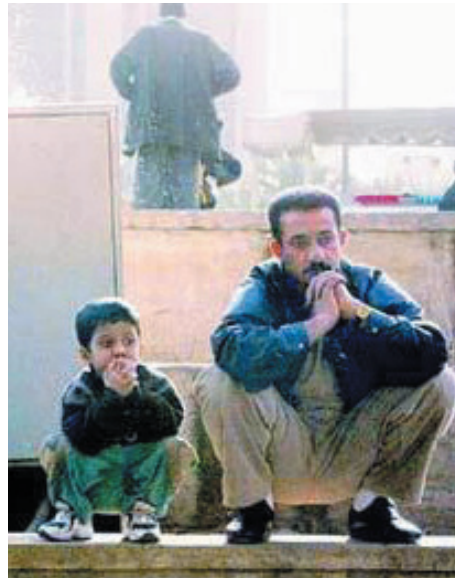


의 관계에 대해서도 결의를 통해서 국제 사회의 승인을 얻어내야 하며, 국제문민 경찰의 경찰권한도 정해, 모든 이라크인의 기본적 인권을 보장도, 이것에 포함할 필요가 있다.

이라크 관여의사 재확인해야

미국인 일부, 그리고 워싱턴의 정치지도자들 중 일부는 주권이양에 의해 “미국의 이라크에서의 역할도 고비를 넘기게 되며, 미군의 관여를 단계적으로 삭감, 다른 국가안전보장과제에 눈을돌리게 될 것이다”라고 생각할지도 모른다.

그러나 실제로는 이라크는 지금이 더 더욱 커다란 과제를 행해 나가지 않으면 안될 위험한 시기에 돌입하고 있다. 금후도 장기적으로 미국이 결의에 찬 관여를 계속하지 않으면 안된다. (대통령선거를 대비해)이라크에의 관여가 정치문제화 되지 않을 수 없는 시기이기에, 부시대통령



과 의회의 정치지도자들은 미국이 이라크에 경제적, 군사적으로 관여를 계속할 의사를 가질 것을 재확인 함과 동시에, 치안, 정치, 경제원조면에서의 대처를 강화하지 않으면 안된다. 그렇게 함으로써, 미국은 스스로에 있어 중요한 국가안전보장상의 이익을 촉진, 이라크시민의 신임을 얻을 수 있게 될 것이다.



러시아에서 확산되는 소련 로스탈지아

진 라리 쇼비에(Jean-Marie Chauvier)(저널리스트)

누구라도 스크린에서 남성노동자와 콜
호즈 여성농민이 낱과 망치를 흔들면서,
희망찬 미래를 향해 전진하려는 모습을
한 벨라 무비나 작의 조각상을 한번
쬚은 본적이 있었을 것이다. 모
스크바의 국민경제달성박람
회장 입구를 장식하고 있
던 이 동상이 근래 해체
됐다. 그러나 그렇다고
이 동상이 완전히 없어
지는 것이 아니라, 이는
단순히 수리하기 위해
서다.

5월1일과 11월7일(1917
년 10월 혁명 기념일)의 공산
당원들의 행진과 같이, 5월9일에
대 나치독일 전승기념일에도 붉은 깃발이
휘날린다. 구소련의 국가가 새롭게 메아
리치고 있는 것이다. 알렉산드로 알렉산
드르프가 작곡한 소련 국가는 1945년에 ‘인
터네셔널’에 대신하여 채용돼, 1991년의
소련붕괴와 함께 폐지되었다. 그러나 그



후 2000년12월8일, 러시아하원이 부활을
결정, 소련 국가를 작사한 세르게이 미할
코프가 새롭게 ‘애국적’인 가사를 붙였다.

소년들은 ‘우리 조국, 소련’ 이라
고 쓰여진 사스를 보란 듯이 몸
에 걸치고 있다. 록 클럽은
소련시대의 ‘히트 곡’을
카피하며, 모스크바의
FM방송은 러시아 어 노
래의 방송시간을 더욱
늘렸다. 최신 카페나 상
업 광고는 소련의 심볼
로 장식되고 있으며, 포
스트 모던 한 노스탈지아
를 선동하고 있다.

이러한 회귀조의 풍조는
1990년대 중반부터 시작됐다. 이때부터
소련영화가 텔레비에서 재방송되었다. 텔
레비 국 측의 설명으로는 ‘시청자의 요
망’이 있기 때문이라는 것이다. 신문논설
은 ‘소련인민’이 지금도 존재하여, 노스
탈지아가 ‘여론 무드의 기조’가 되고 있

1) 알렉산드로 알렉산드르프가 작곡한 소련 국가는 1945년에 ‘인터네셔널’에 대신하여 채용돼, 1991년의 소련붕괴와 함께 폐지되었다. 그러나 그 후 2000년12월8일, 러시아하원이 부활을 결정, 소련 국가를 작사한 세르게이 미할코프가 새롭게 ‘애국적’인 가사를 붙였다.

는 듯한 풍조를 우려한다. 정평 있는 여론 조사의 결과도 같은 경향을 나타내고 있다. ‘러시아인의 57%가 구 소련시대로 돌아가고 싶다’고 생각하고 있으며(2001년), 45%가 소련의 제도는 현행제도보다 ‘좋다’고 보고, 43%가 ‘새로운 볼셰비키 혁명’을 바라고 있다는 것이다(2003년). 현실상황에 대한 견해도 ‘옳다’고 여기지는 않고 있다.

1991년8월의 ‘민주혁명’은 평판이 나쁘며, 대규모적인 민영화에 대해서는 대다수의 회답자(80%가까이)가 ‘범죄적’이라고 잘라 말하고 있다. 이에 대해서 민주파 사람들은 욕설을 퍼붓고 있다. 사람들은 기억상실증에 빠져, ‘강제수용소나 결핍을 잊고 있는데’ 그치지 않고, 돈이 많다는 이유만으로 돈 많은 사람들을 증오하고, 패자와 나이 많은 사람은 멍텅구리들이며, ‘생물학이 문제를 해결할 것이다’고 고함친다.

민주파들의 불안은 푸틴정권아래서의 다수의 정치적 사건에 의해 증폭됐다. 그들의 친구들이나 스폰서인 대재벌이 기소되고, 크레믈린은 유력한 미디어들을 다시 장악했다. NKDV(내무인민위원회, 스탈린 시대의 정치경찰, 후계조직은 1954

년에 발족한 국가보안위원회-KGB, 소련 붕괴 후는 러시아연방보안국-FSB)와 KGB의 명예가 회복돼, 시로비키(군대, 경찰 및 정보기관원들의 총칭)와 FSB의 영향력이 확대하고 있으며, 구소련역내에 러시아의 영향력을 부활시키려는 의욕도 나타나고 있다. 2001년9월11일 직후 푸틴 대통령과 연결된 ‘전략적 동맹’에도 불구하고, 미국이 구소련지역에 진출하기도, 이라크전쟁에 손을 댔 것을 공식레벨에서 비판하고 있기도 하다. 그렇다고 하더라도, 지금까지 공산주의의 근절을 위한 노력이 부족했던 것은 아니다. 레닌과 트로츠키의 적색 테러, 스탈린 시대의 ‘가혹한 테러’, 1932년부터 33년에 걸친 기근, 강제수용소, 나치 독일과의 공모를 죄상으로 한 ‘처벌자’나 ‘용의자’의 억류, 브네즈네프 시대의 탄압. 이러한 ‘볼셰비키들의 범죄’를 폭로한 기록문서나 기사, 책이나 텔레비 프로그램은, 1991년 이후 러시아를 뒤덮었다. ‘민주적인 상품가치’의 선전과 세트가 된 ‘기억의 전쟁’에 유력 미디어, 저널리스트, 역사가들이 맹렬하게 참가했다. 이 전쟁을 지탱하고 있는 것이, 포드나 솔로즈, 후버, 헬리티지, 카네기, USIS(미국문화교류국), USAID(미국

제개발국)등, 미국을 중심으로 한 유럽제국의 정부기관, 대학이나 재단, 그리고 말할 것도 없이 러시아의 독지가의 신흥재벌로 이뤄진 거대한 네트워크다. 고르바초프 시대의 토론대결에 대신하여, 온갖 형태로 ‘악의 제국’이 규탄되게 되었다. 이 러시아의 반공산주의의 신랄함에 비하면, 유럽으로부터의 비판은 비교 대상이 되지 못한다. 단지 러시아의 경우는, 신체제를 위협할 수 있는 위기가 일어날 때마다, ‘붉은 색의 부활’이나 내전의 위험성을 내세우는 것이 목적이었다.

불세비즘에 대한 규탄은 과거 제정파나 탈당자들을 중심으로 한 반 불세비키파의 명예회복을 결과 시켰다. 나치와의 협력마저 그 일부는 이해하는 방향으로 받아드리고 있다. 이스베스차 지의 시평담당자 막심 소코로프는 이를 다음과 같이 설명한다. “시대는 복잡했다. ‘히틀러의 제3제국은’ 불세비키의 만행에서 유럽을 수호한 유일한 반석이었다. SS 지도자 ‘히무라’가 지금까지 살아있었다면, 전체주의와 싸운 사람으로 칭송될 것이다”

소련 역사상의 다양한 시대배경이나 체제, 사회나 문화를 무시한 수정주의 논리에, 많은 역사가는 이의를 제기하고 있

다. 그러나 시대의 기초를 만들어 내고 있는 것은 그들이 아니다. 그것보다도, 빅토르 스보로프의 베스트셀러 쪽이 보다 널리 관심을 모으고 있다. 2002년 말에 출판된 최신작은 (Victor Suvorov, Ten ‘Pobedy’)(승리의 덕택으로)(Moscow, 2002) ‘소련시대의 통치자 전원은 예외 없이 악당이며 줄개다’고 하는 말로 시작하고 있다. 공식적인 반공산주의자의 선구자가 된 알렉산드로 쓰이프코는 이러한 중상모략에는 생산적인 것이 없다고 말한다.

그는 이미 1995년, 이러한 풍조가 ‘블러드리는 개혁’과 서로 어울려져 사람들을 의기소침하게 만들어, ‘소련의 역사가 복권할 토양을 만들었다’고 개탄하고 있다. 그것은 타견이었다. 중상공격의 대상은 ‘체제’에 국한되지 않고, 전통적인 러시아에도 소련에도 공통적인 공동체적 평등주의나 집산주의의 가치관으로 향하고 있었다. 표적은 ‘하층민’ 즉 노동자들이다. 그들은 생활환경이 불안정하게 되었을 뿐이나, 구체제의 ‘공범자’이며, 국가의 ‘비호’에 습관이 된 ‘나태한 사람’들로, 탈공업시대의 진보에는 ‘무용지물’이라는 각인을 찍히게 되었다는 것이다.이

러한 공격적의 폭풍에도 불구하고, 러시아는 또 획일적인 소련 관에 함몰되어 있는 것은 아니다. 그러한 획일화가 일어나기에는 너무나 많은 체험이나 문화유산, 분열적인 추억들이 현존한다. 개개인들의 인생의 경험담은 나름대로 격동기의 혼돈을 반향 시킬 힘이 있다. 그것은 투철한 신념, 미래에 대한 환희, 그리고 무차별적인 테러의 지옥에로의 돌연한 추락 등이 정신없이 반복되던 요동치던 시대였다.

60년대의 분위기

세계적으로 소련강제수용소의 중요한 증인이 된 발람 샤라모프는 1920년대의 소련이라는 양의적인 시대 속의 자기의 다감한 청년시대, 레닌의 위광, 혁명의 이상에 대해서 쓰고 있다. “무엇이라고 말할 수 없는 지평, 무엇이라고 말할 수 없는 넓이가, 아주 보통 사람들 한사람 한사람의 눈앞에 열려있었다는 것이다.” 예컨대 류도미라의 이야기에서는 클락(부농)일소 정책에 의해 추방된 농민의 딸이, 다른 세계의 경계를 뛰어넘어 도시에서 출세가도를 달려가고 있다.

이것은 특히, 농촌에 사는 무수히 많

은 사람들과의 이야기다. 내전시대에 살면서, 집단화라는 커다란 단절 이후에도 농촌에서의 삶을 계속했던 농민들을 비롯, 다양한 이야기가 적절한 시기에 모여졌다. 즉 언론이 지금은 주류화한 반 공산주의이데올로기에 좌우되기 이전, 자유화된 직후의 1990년대 초의 일이었다. 새로운 상황아래 재구축된 기억에는, 과거의 희생자나 순교자가, 사후적으로 만들어진 ‘반 전체주의’의 이데올로기에 동원되어 갔다. 그들 가운데는, 공산주의자나 좌파 트로츠키주의의 반체제파도 다수 존재한다. 수용소로부터 귀환한 후에도 ‘사회주의’를 계속적으로 신봉해 왔던 사람들이 었던 것이다. 그러나 오늘날에는 반대의 것이 주장되고 있다. 누가, 어떤 권리로, 죽은 사람의 이름으로 말할 수 있는 것이 가능한 것일까.

그러나 구 소련시대를 알고 있는 생존자들의 태반은 격동기를 체험하지 못했다. 그들이 기억하고 있는 것은 전쟁과 스탈린으로 이어진 약 40년간의 소련시대다. 어떤 예술가는 60년대의 분위기를 이렇게 회고하고 있다. “이상화하고 하고 있는지 모르지만, 이 나라에는 낙관적인 세력이 있다. 내가 말하고 있는 것은 정치적

인 것이 아니라, 주변 사람들의 정신풍토다. 비틀즈에 의한 충격으로 사랑을 찾을 기분이 생겨났고, 히피운동으로 그것이 정점에 달했다. 희열에 찬 시대였다. 그 시대에 나는 낙관적으로 장래를 꿈꾸면서 살아가는 것을 배웠다.” 거기에는 다른 두 가지의 기준이 서로 아무렇게 뒤엉켜있다. 한편은 공식적인 이상(낙관적인 장래)적인 입장이고, 또 한편은 비 순응주의의 문화(비틀즈)의 입장에서다.

요컨대, 어느 누구도 내일에 대한 걱정을 하지 않아도 좋았던 약진 중의 국가 장래에의 신뢰감과, 정치적 무관심이나 대안적 문화의 유혹과의 공존이 성립해 있었다. 휴게실에서 세계의 재편을 논하고 있던 시대를 회고하는 브네즈네프 시대의 반체제파도 있었다. 1991년 이후, 그들 중에서 도대체 몇 사람이, 저 정도로 대망하던 변화가 결과된 것을 보고, 슬픔에 잠긴 나머지 병이나 실망, 죽음으로 넘어져, 무대를 뒤로 하였을까.

새로운 리더들은, “60년대인”을 혈통고 있다’고 와시리쥬라비류프는 말한다. “그들은 리더들에게는 눈앞의 적이다. 신흥재벌을 비롯한 실업가가 권력의 단계를 올라선 것은 그들의 지지 덕택이다.” 활동

가도 아니고, 반체제파도 아니고, 지식인도 아니고, 당 간부도 아니고, 단지 삶에만 전력을 다할 것을 갈망한 당시의 젊은이들은, 낭만을 추구하거나, 혹은 특별수당에 매달려, 1950년부터 80년경의 ‘대공사 현장’으로 향했기 때문에 쾌적한 도시생활을 버렸다.

노보시빌스크의 학원도시, 시베리아의 대수력발전소, 트리아티나 탄광의 공업 콤비나드, 제2시베리아횡단철도, 바이칼 아물 철도 등이 건설되어갔다. 오늘날에는 대단한 낭비이상이 아니었다는 감정이 퍼져있으나, 당시의 그들에게는 진한 청춘시대의 추억이었다. 아찔한 모험에서, 되돌아온 사람들도 있다. 아프칸 전쟁에서 수족을 잃은 40대 사람들이 노상이나 지하철에서 말하고 있다. 이에 대해 젊은 세대는 ‘체첸 귀환병’으로서, 또 하나의 잠깐 동안의 경험을 하고 있다. 그러나, 대다수의 사람들은 이정도의 강렬한 경험을 한 것은 아니다. 그들은 단지 살아있었을 뿐으로, 일정의 생활양식, 사회관계, 문화에 침투되어 있었다. 그러한 것들과의 결별에는 고통이 수반했다. 1961년 태생의 우크라이나인 작가 안드레이 굴코브는 독특한 어투로 말하고 있다. “그 사회는 친

목을 전재로 성립되어 있었다. 소련붕괴 후, 이러한 연대는 전부 붕괴돼 갔다. 붕괴직전에 태어난 20대는 재빨리 적응했다. 나의 세대에 있어, 고독은 현대의 병이다. 나는 많은 친구들을 잃었다. 많은 사람들이 자살, 또 망명해 갔다.”

문화사회학자인 류드미라 브라우카는 최근의 항의활동에 참가한 노동자의 증언을 다음과 같이 정리했다. 이들 활동가는 1989년부터 91년에 걸쳐 자기들이 가졌던 환상(민주파의 지지)을 차가운 눈으로 보고 있었으며, 그들은 소련의 종언 때, 고난에 찬 상실감을 생각했다. 경영자가 자기들에게 상담 없이 자기들 맘대로 하는 것을 받아드리지 않고, ‘국가, 그것은 우리들 나름’라고 믿어왔으며, 대화나 사회적 비호의 문화에서 벗어나지 못하고 있다고 보고 있었다는 것이다.

흥미 깊은 조사결과

유럽인들에게는 이 상실감이 어떤 것인가를 이해하기 위한 지식이 놀라울 정도로 결여되어 있다. 잃어버린 것은, 독특한 하나의 우주이며, 어떤 이데올로기와도 중첩되지 않은 사회생활의 층이다. 그

들은 전위예술 뿐 아니라, 남녀노소에 커다란 영향을 남긴 대중문화를 수용해 보일 것이다. 알렉산드로프 뮤지컬, 우쥔코프의 재즈, 이리프와 페트로프의 유모아, 여사와시리 킬킨의 모험, 외시리 슈구신 영화의 ‘두 가지의 분열된’ 등장인물, 공장 내 크립의 아마추어 예술, 작자 중시의 가곡의 대유행, 즉 1960년대부터 80년경까지의 대단히 대중적인 프로테스트의 것이었다. 반체제인 포크가수들이 세대를 초월하여 일치하여 ‘세기의 노래’로 20년대의 ‘콤포소 시인’ 미하일 스페트로프의 바라드 ‘구라나다’를 선택했다는 최근의 사건을, 어떻게 위치 지워 보일 것인가. 일단, 이 실존한 아트란티즈의 메시지를 전하는 것이 가능할까?

독일의 흐리드리히 에벨트 재단의 협찬으로 미하일 콜슈코프가 정리한 조사를 보면, 얼마나 소련의 복권이, 스테레오타이프와는 거리가 멀고, 침착한 사고에서 유래하고 있는지를 알 수 있다. 이 조사는 소련의 70년대를 ‘악몽’으로 묘사하는 정부와 미디어의 의도의 실패를 분명히 하고 있으며, 그러한 압력의 효과는 없어졌다고 말하고 있다. 그렇다고 질문항목으로 거론되던 시기나 질문된 사람의 연

령층에 의해, 회답전반에는 거리도 있다.

* 〈스탈린주의의 죄는 어쨌든 정당화될 수 없다〉 16-24세의 75.6%, 25-35세의 73.5%, 36-45세의 74%, 46-55세의 66.8%, 56-65세의 53.1%가 이 의견을 가지고 있다.

* 〈마르크스주의의 생각은 정확하다〉 긍정적인 회답은 가장 젊은 세대와 고령세대에서 27.4%에서 50.3까지 거리가 있다.

* 〈서양의 민주주의, 개인주의, 자유주의는 러시아에 적당치 않다〉 이 의견은 56-65세에서 62.9%의 지지를 얻었으나, 16-24세에서는 24.4%에 그쳤다.

* 〈자랑스럽게 생각하는 것〉으로 모든 연령층에서 약 80%가 1945년의 승리를 들었다. 36세 이상은 전후 부흥을 2위로 들고, 그보다 젊은 층(16-35세)은 '러시아의 위대한 시인, 작사, 작곡가'를 들었다. 어느 연령층에서도 약 60%가 우주개발의 패거리를 언급하고 있다. '소련은 러시아의 전체 역사를 통하여 최초로 보통사람들에 대해서 사회정의를 보장한 국가다'라는 주장에 대해서는 36세 이상의 과반수가 지지했으나, 25-35세에서는 42.3%, 16-24세에서는 겨우 31.3%였

다. 각 시대의 특징에 대해서는 조사 참가자의 대다수가 주로 다음과 같은 점을 들고 있다.

* 스탈린 시대 ; 규율과 질서, 공포, 이상, 국가, 조국애, 급속한 경제발전

* 브네즈네프 시대 ; 사회적 보호, 생의 환희, 과학 기술 교육 분야의 성공, 사람들 간의 신뢰관계.

* 현재의 러시아 ; 범죄, 불확실한 미래, 민족간의 분쟁, 부자가 될 가능성, 사회의 위기와 불공정, 리베랄 한 사고를 하는 사람들 가운데, 브레즈네프 시대를 긍정적으로 보는 사람이 25%(공산주의자는 45.9%), 옐친시대에 대해서는 21%가 부정적으로 보고 있다. (동 59%)

장래에 관해서는 대부분의 사람들이 경제의 주요부문, 교육이나 보건위생의 국영에 찬성하고 있으며, (민간과의)공동관리를 인정한다고 하는 부문은 식품, 주택, 미디어 분야에 국한된다. 과반수(54%)가 '사회적으로 평등한 사회를 선택' 한다는 것이며, 민주주의의 제1의 특징을 '법 아래의 시민의 평등'이라고 정의하고 있다 과거에 대한 변화하는 태도는, '시장개혁'의 경험에 의해 여과되고 있으며, 이 개혁이 참담했다는 것은 지금

은 널리 숙지하고 있다. 개혁의 초기 제창자였던 사회학자 다차나 자스라프스카야는 다음과 본다. 노동자는 “소련시대보다 더욱 재산소유로부터 멀어졌고, 권리를 박탈당한 상태에 있다. 생산이 뒤떨어졌을 뿐 아니라, 구조적으로도 기술적으로도 퇴행하고 있다. 소련시대, 사회의 필요를 충족했으며, 나름대로 사람들의 생활의 질을 향상시킨 산업부문이, 오늘날에는 나빠지기만 한다. 페레스트로이카와 클라스노스타의 시대에 쟁취한 민주적인 성과도 위협하게 되었다. 사회의 2극 분해는 대단하다. 인구의 20%-30%가 심각한 궁핍 속에서 생활하고 있으며, 붕괴된 주택에서 살고, 충분하게 먹지도 못하고 병에 시달리며, 너무나 일찍 생을 마감하고 있다”

조각상의 새로운 받침대

개혁과 정당 야브로코의 당수인 자유주의 경제학자 그리고리 야비린스키는 러시아의 ‘반근대화’에 언급, 환경보호활동가인 오레그 야니프키는 ‘있을 수 있는 모든 위험을 내포한 사회’라고 논한다. 농민사회와 집단화를 연구하는 역사가 바

이크돌 다니로프는 이렇게 말한다. “우리들은 철의 커튼 뒤에서 생활하고 있다. 외계의 현실을 알지 못하고, 빈곤의 와중에서 생활하고 있다고 믿고 있다. 철의 커튼이 없어진 지금, 우리들은 진정한 빈궁이라는 시련에 부딪치게 되었다. 소련시대에는 빈궁생활을 보낸 것이 아니라, 대단한 것이 아니긴 해도 평균적인 ‘충족’ 가운데서 생활했던 것을 지금에서야 알게 되었다. ‘인민의 봉사자’에게는 특권이 있었는지는 모르나, 보건위생이나 교육제도는 모든 사람들이 수혜를 받았다. 행렬은 있었다고 하더라도 각자가 필요물자를 손에 넣을 수 있었으나, 오늘날은 아무리 줄을 서서 기다려도 대다수의 사람들의 수중에 필요한 물건을 넣을 수 없게 되고 말았다.”

다니로프에 의하면 많은 사람들에게 있어 “외계에의 문은 열려있다고 말할 수 있으나, 사람들 사이에는 여전히 강철의 문이 설치되어 있다. 사회의 ‘원자화’가 여기까지 진전된 적이 과거에는 없었다.” 러시아는 이러한 비극적인 인식만이 아니라, 과거, 미래, 그리고 발전 가능성에 대한 흥미 깊은 고찰에 예외는 없다. 그러나 서방세계에서는 러시아사상의 다원우주

는 무시돼, 서양적인 자유주의에 근거한 견해만이 전해지고 있다. 그렇다고 재등장한 애국주의는 동요와 빈궁, 그리고 새로운 적의 이미지(아랍이나 이슬람의 ‘테러리스트’로부터 생겨난 한에 의해 자라나고 있다. 이 이미지는 자기들도 포함하게 마련인 문명화된 서양과 함께 만들어낼 것이다. 현재의 애국주의는 과거와 같은 ‘반제국주의’에 대신하여, ‘백인서민’이 자금보다도 보다 곤궁한 사람들, 즉 남측 제국의 위협 때문에 외국인 혐오의 모습을 띄고 있다. 이것은 어쨌든 간에 역설적이다. 왜냐하면 그 한편에서 많은 사람들이, 소련의 노동자나 학생의 다민족공동체에 맥을 잇고 있는 친목의 정신을 빌려, 새로운 경계의 설정, 여행의 자유를 방해하는 정치적, 경제적인 장애, 가족이나 친구 그룹의 이상 등을 개탄하고 있기 때문이다.

그들은 체첸인들의 대량학살을 받아드리는 한편, 30년대의 칼트 영화 ‘사카스’도 감상한다. 이 영화에서는 유대계 배우 소로몬 미호엘스가 미국의 인종차별의 마의 손으로부터 흑인 아이들 빼앗아, 이디슈어로 된 아이들 수호의 조개 패를 차게 한다. 미호엘스는 40년대 말의 반

시온니스트, 반 유대주의 캠페인 때, 스탈린에 암살되었다.

소련에 대한 러시아인들의 노스탈지아와 재평가의 움직임이, 그 다양한 정치적 이용과 혼동되어서는 안 된다. 현실적으로 봐서, 소련체제로의 회귀는 있을 수 없다. 소련의 사회제도의 해체, 민영화, 돈의 역할, ‘글로벌 전체주의적’인 외계로부터의 압력은 이미 되돌릴 수 없는 경지에 까지 이르렀다. 관료기구와 경찰기구에 근거한 완력의 전통이 부활하고 있는 것은, 권력과 석유수입관리라고 하는 국내적인 필요에서만이 아니다. 국제적 상황을 보더라도, 새로운 러시아인들이 숭배하는 미국 ‘모델’에 의해, 군사화와 치안문화의 견본이 만들어 지고 있다.

푸틴대통령은 피터대제도, 니콜라이2세 아래서 전형적으로 자유주의적 개혁을 행한 피터 스톨핀도, 요즈음 존재감을 강화하고 있는 러시아정교회에 대한 ‘명예 회복’도 잊지 않았다. 크레믈린의 문장이 왕관을 쓴 쌍두 독수리라고 한다면, 새로운 부르조아 상은 이와는 달리 소련의 지폐에서와 같이 녹색을 한 ‘황금의 송아지’ 인지도 모른다.



힐러리 클린턴의 세계상

이 글은 2003년 11월 이라크, 아프카니스탄, 파키스탄을 방문한 힐러리 클린턴 미국 상원의원(뉴욕 주, 민주당)이, 뉴욕의 미국 외교문제평의회에서 행한 시찰보고의 요약.



힐러리 로담 클린턴
(Hillary Rodham Clinton)

국제주의와 국익의 재정의

미국은 국제주의와 국익 쌍방의 재정을 요청받고 있다. 냉전의 종결이 가져다 준 변화, 놀라 수밖에 없는 기술의 진보와 글로벌화, 그리고 테러리즘의 상존하는 것 같은 글로벌화에 의한 문제의 확산이라는 현실을 생각하면, 우리들이 국제주의와 국익을 재 정의하는 것은 당연한 것이리라. 9.11, 아프카니스탄이나 이라크에서의 임무, 그리고 이밖에도 다수의 문제에 세계가 직면하고 있음을 생각하면, 국제주의와 국익의 재 정의를 행하는 것은 정치가, 그리고 현재의 정부나 의회만의 책무이지는 않다. 그 프로세스에 시민참가형의 논의를 폭넓게 수용하지 않으면 안 된다. 미국의 국제주의와 국익을 재정의 하는 것은 대단히 어려운 작업이 될 것이나, 지금 그것을 시도해야 하며, 그렇지 않을 경우, 우리들은 언젠가는 커다란 위협에 직면하게 될 것이다.

9.11에 의해 거의 3천여 명의 희생이 났다. 테러세력에 대해서 우리들이 최종적으로 승리를 거둔다고 나는 확신하고 있

으나, 그것이 대단히 곤란을 수반한 임무가 되는 것은 분명하다. 그리고 외국에 있어 만 아니라, 국내에서도 우리들은 장기적인 과제에 직면하고 있음을 잊어서는 안 된다. '자기가 누구며, 새로운 위협 앞에서 어떤 가치를 가져야 할 것인가'를 재정의해 가지 않으면 안 되기 때문이다.

최종적으로 승리를 거둘 수 있다고 확신하고 있다고 하더라도, 나는 그것을 위해 강요되고 있는 비용에 대해 걱정하지 않을 수 없다. 험난한 정세 속에서 싸우는 미국병사들, 미국이 다시 테러 공격당하기라고 한다면, 맨 앞에서 그것에 대항하여 임무를 수행하게 될 병사들의 일을 걱정하고 있다. 그리고 시민들의 대다수가 이를 걱정하고 있다. 시민들이 공포를 느끼는 것은 이해할 수 있으나, 그러한 감정을 계속 가진다고 한다면, 우리들 국가를 전향적인 낙관주의로 지탱, 오랫동안에 걸친 강력하게 보존시켜온 가치와 자질을 손상시킬 것이다.

나는 미국인들이 커다란 위협 속에서 활동하고 있는 이라크와 아프카니스탄을 방문, 막 귀국한 참이다. 커다란 위협에 노출되어 있는 것은 병사들만이 아니다. 스

스로의 사명을 행사하고 있는 민간인들도 같은 위협에 노출되어 있다. 이미 수백 명이 희생되었으며, 수천 명이 부상당하고 있다. 이번 시찰에서 아프칸의 최 선전에서 근무하는 제10 산악사단의 병사들과 만났던 일과 그리고 그들에게 여기 뉴욕의 소학생들이 자유를 수호하기 위해 전선에서 활동하는 병사들의 역할이 자기들에게 얼마나 중요한 것인가를 쓴 3천통의 편지를 전달한 것은 나로서는 커다란 기쁨이었다.

단기간의 시찰이란, 현실의 단편만을 볼 수밖에 없는 것은 이해하고 있다. 그러나 현지에서 단기간에 본 현실은 이라크나 아프카니스탄에 관해서 내가 과거 가져온 생각을 크게 바꿔놓은 것이었으며, 한편으로 금후 우리들이 어떤 노선을 취해야 할 것인가에 대한 생각을 새롭게 한 부분도 있다.

이라크에서의 활동의 국제화를...

보다 많은 친구들이 있고, 적이 적은 세계를 우리들은 구축할 필요가 있다. 문제는 어떻게 하면 그러한 세계를 실현할 수 있을 가하는 것이다. 그러한 세계가 바람직한 것은 누구나 합의할 것이다. 그러나 그것을 현실화시킬 가능성 높은 전략이란 어떤 것일 가. 여기서 이라크 문제를 생각해 보자. 2003년12월14일, 사담 후세인이 구속된 것은 좋은 뉴스였다. 그가 언제

법의 심판의 장에 나가, 이라크에서의 변영과 평화에의 길이 보다 확연하게 보여지게 될 것을 기대하고 싶다.

단지, 희망찬 기대만은 금물이다. 이 기회에 걸음을 잠시 멈추고, 금후 어떤 방향으로 향할 것인지에 대해서 진지하게 생각하기 위한 기회를 가져야 할 것이다. 나는 이라크에 대해서 무력을 행사할 권력을 부시정권에 부여할 것을 의원으로서 지지하는 입장을 취했으나, 이것은 적절한 판단이라고 하는 대는 지금도 변함이 없다. 그러나 부시정권이, 군사적 승리 이후에 무엇을 해야 할 것인가에 대해서 충분히 준비하지 않았던 것에 대해서는 중대한 문제가 있다. 또 전쟁 전에 보다 충분한 국제적인 정통성을 확보하는 노력을 했다고 한다면, 상황은 보다 좋은 방향으로 진전되었을 것이며, 이라크에서의 존재를 국제화시켰더라면, 지금과 같은 반대나 반발에 직면하지는 않았을 것이다. 이런 점에서 보면 지금이라도 국제적 정통성과 활동을 국제화할 필요가 있다.

부시정권이 그렇게 할 의도가 있다면, 보다 확실하고 광범위한 국제적 연대를 구축했어야 할 것이며, 그랬다고 한다면, 재건과 치안의 확보도 권한의 위양도 보다 원활하게 진전되었을 것이다. 부시대통령이 지난번 이야기 한 것과 같이, 사담 후세인이 구속되었다고 하더라도, 이라크의 치안이 안정될 리 만무하다. 위험한 상태가

앞으로도 계속될 것임은 틀림없다. 사담의 구속이라는 기회를 우리들이 어떻게 제대로 효과적으로 활용할 수 있을까. 나 나름의 제안도 있고, 또 불안하게 느끼기도 점도 있다.

첫째로, 부시정권은 2004년 7월까지 주권을 이라크에 위양한다는 계획을 가지고 있으나, 어떻게 이 계획을 실현시켜 나갈 것인가에 대해 나는 불안감을 배제하지 못하고 있다. 이 프로세스와 동시에, 한편에서는 미군부대의 교체가 예정되어 있기 때문이다. 이것은 이라크 국내정세가 주권 위양에 따라 혼란해 지는 것이 예상되는 동시에, 현지에서의 경험을 축적한 부대가 철수하는 것을 의미한다. 위험한 사태가 일어날 것은 눈에 뵈었다.

주권위양과 미국의 교체 타이밍이 나쁘다. 이라크에 현재 주둔하고 있는 미국은 의미 있는 일을 하고 있다. 병사들은 학교나 병원을 재건하고, 이라크시민과 좋은 관계를 구축하고 있다. 키르쿠크 지방통치평의회 멤버와 이야기 해봐도, 그들이 미군을 얼마나 신뢰하고 있는가를 알 수 있었다. 당연히 주권의 위양에 의해 혼란이 예상될 시기에, 주둔중인 미국을 교체하는 것은 혼란에 박차를 가하는 것이 될 수밖에 없으며, 이미 미군부대가 이라크시민과의 사이에 구축해 놓은 신뢰관계를 한꺼번에 무너뜨리는 결과가 될 것이다.

이 프로세스를 원활하게 타개하기 위해

서는 대단한 노력이 필요하다. 주권위양 프로세스에 이라크 각지의 민중들이 어떻게 반응할 것인가도 예측키 어렵다. 부시정권의 위양계획은 곧 바로 주권을 위양하는 것이 아니라, 헌법기초와 선거를 조직할 정통성을 가진 통치구조의 준비를 향한 단계적 프로세스를 거치고 있다. 그러나 키르쿠쿠에서 내가 만난 이라크 사람들은 그렇게는 생각하고 있지 않았다. 그들은 6월이나 7월이 되면, 자기들이 키르쿠쿠를 통치할 수 있게 될 것이며, 그 책임도 자기들이 지지 않으면 안 될 것이라고 생각하고 있었다. 그들은 오래 동안 사담 후세인의 압정을 견디어 내지 않으면 안 되었기 때문에, 더욱 이번만은 자기들이 권력을 행사하고 싶다고 바라고 있다.

앞으로도 곤란한 시기가 기다리고 있다. 그렇기 때문에 더욱 국제적인 지원과 국제적인 정통성을 확보하고 강화해 나가는 일이 절실하다. 앞으로도 미군이 치안상의 임무를 맡아 나간다고 하더라도 이라크에서의 국제적인 존재성을 강화하지 않으면 안 된다. 프레마 문민행정관은 UN이 선거과정을 감시해 줄 것을 기대한다고 말하고 있다. 그러나 이라크 선거과정의 감시에 나서도록 UN을 설득하는 것은 쉽지 않다. 보다 큰 권한을 주지 않는 한 UN이 이라크에서의 활동에 본격적으로 뛰어들다는 것은 생각키 어렵다. UN에 개입할 수 있게 하는 환경의 준비가 시급하다.

이라크 국내로 눈을 돌리면, 이라크인 경찰이 직면하고 있는 문제가 있다. 미국 병사들도, 문민들도 그들의 일을 평가하고 있으며, 미군과 함께 잘 활동할 수 있게 되어가고 있는듯하다. 그러나 보다 훈련을 강화해야 함은 물론, 제복도 장비도 통신 기기도 개선되지 않으면 안 된다. 이라크 군의 재편은 경찰 재편보다도 더욱 늦어지고 있다. 군대에서의 이탈을 방지키 위해서, 임금을 인상하고, 군의 명성을 확립할 필요가 있다. 또 과거 형식적인 바스 당 당원이었던 교원이나 의료관계자의 대우, 즉 사담시대의 이라크에서 스스로의 전문직을 되살리기 위해서는 과거 바스 당에 입당하지 않을 수 없었던 교사나 의사들에 대한 취급을 재검토해야 한다.

여러 가지 상황으로 볼 때, NATO가 이라크에 관여할 것을 요구하고, 파월국무장관과 램스펠드 국방장관이 유럽을 방문한 것을 나는 높이 평가한다. 유감스럽게도, 지금까지는, NATO가 그다지 전향적인 자세를 보이지 않고 있다. 그러나 NATO제국, 비 NATO가맹국도, 우리들과 같이 전후 이라크에서의 시도가 성공하는 것에 커다란 이해가 달려있다. 그들도 또 이라크에의 효과적인 관여가 이뤄질 수 있도록 미국 정부와 함께 그를 위한 기회를 만들도록 노력해야 될 것이다. 국제사회가 보다 더 이라크에 관여하게 된다면, 미국에 의한 점령이라고 하는 현실을 변화시킬

수 있을 것이다.

다음으로 나는 이라크재건과 안정화를 관리하기 위해 국제기관을 새롭게 설립해야 된다고 생각한다. 이라크에서 NATO나 UN이 적절한 역할을 행할 수 있도록 국제기구를 신설, 이것을 잠정점령당국에 대체해야 될 것이다. 그렇게 한다면, 국제커뮤니티가 민생부문에서도, 치안부문에서도 역할을 할 수 있게 될 것이며, 이라크인에게 주권을 위양할 시기에 대해 보다 유연하게 생각할 수 있게도 될 것이다.

아프칸과 파키스탄

다음으로 아프칸 문제를 생각해보자. “상원의원, 잊어버린 대 테러전쟁의 최 선에 어서 오십시오.” 현지에서 만난 미병은 나에게 이렇게 말을 걸어왔다. 확실히, 우리들은 최근, 아프칸에 충분한 관심을 보이지 않았다. 이라크문제에 집중했던 것은 이해할 수 있다고 하더라도, 그렇다고 아프칸 문제에 충분한 관심을 보이지 않았던 것은 잘못이다. 말할 것도 없이, 9.11이 음도 된 거점은 아프칸이었다. 이 나라는 당시도 지금도 알 카이다의 거점이며, 전사들이 훈련되어 있으며, 이 나라의 어딘가에 혹은 국경지대 주변에 오사마 빈 라덴이 지금도 잠복하고 있다.

우리들은 2001년 텔레반 정권과 알 카이다를 분쇄, 신생아프칸정부의 형성에 커

다란 공헌을 했다. 그러나 부시정권은 너무나 단기간에 아프칸에서 바그다드로 시선을 옮겨, 아프칸에서 이라크에로 병력, 정보수집활동을 전환시켰다. 아프칸에서의 미 병력은 대폭적으로 삭감돼, 현재 아프칸에 주둔하고 있는 미 병의 수는, 2002년 솔트레이크시티에서 열린 올림픽에 동원되었던 경관들의 수보다도 적다.

아프칸 문제를 우리들은 이처럼 간단히 잊어버린 것은 이번이 처음이 아니다. 1989년에도, 소련군이 아프칸에서 철수한 후의 권력의 공백을 우리들은 방치한 적이 있다. 그때까지 소련군과 싸워왔던 아프칸 세력이나, 외국에서의 유입된 무자히딘(이스람전사)세력에 우리들은 자금과 장비를 주었다. 어떤 의미, 우리들이 빈 라덴을 만들어 낸 것이다. 그러나 소련이 철수하자, 우리들은 철저하게 아프칸에서 등을 돌렸다. 89년에서 90년대 중반까지, 우리들은 현지의 현실에는 거의 아무런 손을 쓰지 않았다. 그 결과, 무엇이 일어났는가, 지금은 우리들은 통감하고 있다.

90년대 중반이후, 여성에 대한 취급 등 텔레반 정권 문제를 지적하는 소리가 들리게 되었다. 텔레반 정권은(아프칸의 미국 대사관 연속폭파사건의 보복으로) 아프칸에 미사일 공격을 하고, 빈 라덴과 그의 군사훈련 캠프의 소재를 파괴하려고 시도했다. 그러나 빈 라덴은 현재와 같이, 어디에 있는지 찾아내지 못했다. 그리고 9.11이

일어났다. 이 테러사건으로, 지금까지는 국내적으로도 국제적으로도 존재하지 않았던 ‘텔레반과 알 카이다를 타도하기 위해 아프칸에 개입 한다’는 합의를 만드는 기회와 의무가 생겨났다. 이 일련의 흐름에서의 교훈을 되돌아 봐야 할 것이며, 동일한 잘못을 또 저질러서는 안 된다. 우리들이 대 테러전쟁에서의 ‘잊어버린 전선’에의 관여를 강화하지 않는 한, 또 똑 같은 일이 반복될 수밖에 없다고 나는 생각한다.

아프칸에 대해서 우리들은 NATO의 개입을 이끌어 내는데 성공, 시행착오는 있었다고 하더라도, NATO는 이미 관여를 강화해 갈 것을 결정하고 있다. 그러나 그것은 지금까지 현실화되지는 못했다. 우리들은 카블에서도 NATO의 현지지휘관을 만날 수조차 없었다.

파월, 램스필드 양 장관이 NATO의 이라크지원요청을 위해 유럽을 방문했을 때, 로버트슨 NATO사무총장은 “먼저 아프카니스탄에서의 개입을 하지 않으면 안 된다”고 답했다. 옳은 말이다. 아프칸에는 프랑스나 독일 등, 이라크에는 부대를 파견치 않고 있는 나라를 포함, 많은 국가가 부대를 파견하고 있으나, NATO조약 제5조의 집단자위권이 아프칸에서 정말로 실현되는 것을 기대하고 싶다.

아프칸과 파키스탄의 동굴 투성이 국경이 만들어내는 문제에도 대처할 필요가 있다. 파키스탄의 무샤라프 대통령의 암살미

수사건도, 양국간의 국경을 관리하는 한다면 시도가, 얼마나 정치적으로 곤란한 것인가를 말해주고 있다. 카블, 바구람, 칸다힐을 방문한 후, 우리들은 무샤라크 대통령과 회견했으나, 그는 정치적으로 대단히 곤란한 상황에 빠져있는 듯 하다. 그는 미국의 대 테러전쟁을 명확하게 지지하는 동맹자다. 국경지대 근처의 부족지배지역에도, 이번에 처음으로 국경관리의 강화를 위해 부대를 파견하려 하고 있다. 그러나 그는 달리반과 알 카이다에 대한 효과적인 작전을 실시하면서 상당히 큰 위험에 빠져 있다. 가능한 한 모든 수단을 통해 그를 도와줘야 할 것이다.

아프칸의 새로운 지하드 전사들이 충원되고 있는 점, 그리고 파키스탄의 마드라샤(이슬람신학교)가 단순한 교육기관이 아니라, 종교적 과격주의를 교육하여 장래의 테러리스트들의 양성기관화하려 하고 있음도 알고 있다. 무샤라크 대통령에게 군사적 지원을 하는 것만으로는 충분치 않다.

우리들은 파키스탄인의 부모들이 마드라샤에 아이들을 교육을 맡길 수밖에 없는 이 나라의 교육체제 그것을 개선하기 위한 지원도 행해야 할 것이다. 실제로 마드라샤 이외의 아이들이 다닐 수 있는 학교가 없는 지역이 수없이 많다. 이 문제를 대통령과 이야기 해 봤으나, 물론 그는 이점을 충분히 이해하고 있으며, 이 문제를 해결

하려 노력하고도 있기는 하다. 파키스탄의 교육체제에의 지원은 미국만이 아니라, 전 세계가 협조할 필요가 있는 중요한 과제다.

한편, 아프칸에 대해서도, 제헌의회로서의 모야 잘가, 그리고 2004년 6월 내지는 7월에 예정되어 있는 선거를 둘러싸고 우리들은 칼자이 대통령이나 UN과의 긴밀한 협조관계를 유지할 필요가 있다. 또 이 나라의 여성문제, 교육문제도 심각한 상황에 있으며, 공중위생문제, 마약 및 HIV 확산문제도 내포하고 있다. 부족들간의 긴장이라는 문제도 있다. 대외적으로도 아프칸과 인도, 파키스탄 관계는 늘 불안정요인을 가지고 있다. 그러나 아프칸이 보다 절실하게 필요로 하는 것은 NATO에 의한 군사적 개입의 강화이며, 우리들은 아프칸이 다시 극도의 혼란에 빠져, 테러리스트, 마약업자, 범죄자들의 온상 화하는 것을 허용해서는 안 된다.

국제주의를 부활시키자

최후로, 이라크, 아프칸 쌍방에 대해 말할 수 있는 것은, 우리들이 긴장하여 상황을 지켜볼 필요가 있다고 하는 사실이다. 어떤 텔레반 병사는 “미국에는 제한된 시간밖에 없는지 모르나, 우리들에게는 시간은 무제한적으로 있다.”고 말하고 있다. 필요시 되고 있는 것은 우리들의 인내, 즉

미국시민이 이라크, 아프칸에서의 우리들의 시도를 계속적으로 지지하는 것이다.

브레마 문민행정관과의 회견에서, 그가 미국의 독일점령을 몇 번이나 인용했던 것에 나는 강한 인상을 받았다. 램스펠드 국방장관, 올포비치 국방부장관 그리고 그 외의 여러사람도 독일점령의 경우를 인용하곤 했다. 물론 독일점령에서 배워야 할 교훈은 있다. 그러나 생각해 봐야 할 일은 안정된 주권을 가진 정부가 전후 독일에 탄생하는 데는 십년의 세월을 필요로 했으며, 지금도 독일에는 미군이 주둔하고 있다. 한국과 일본에도 지금껏 미군들이 주둔하고 있다.

즉 단기간에, 그것도 제한된 자금을 투입하는 정도로는 상대국을 극적으로 변화시킬수 없음을 역사는 우리들에게 가르쳐주고 있다. 당연히, 인내가 필요하며, 장기적으로 상대국에 관여해 간다고 하는 자세를 가질 필요가 있다. 그렇지 않으면, 우리들의 시도를 성공으로 유도할 수 있는 환경을 만들어 내는 것은 불가능하다.

이라크와 아프칸에서의 경험을 반추하는 것으로, 많은 교훈을 얻어야 한다. 보다는 중요한 교훈은 미국의 시도에의 국제적 지원을 얻어낼 필요가 있다는 것이다. 레스리 젤브 미국 외교문제평의회 전 회장이 말하는 것과 같이, 우리들의 국익은 미국의 국제주의에 의해 보증되기 때문이다.

이라크전쟁 전부터 최근에 이르기까

지, 광범한 국제적 지지를 획득하는데 부시정권은 많은 관심을 나타내지 않았으나, 최근에는, 이라크를 둘러싸고 NATO의 지지를 확보하려 하기도, 이라크의 대외채무 삭감에 대한 국제적 대응을 정리하려는 제임스 베카 전 국무장관을 대통령특사로 임명하는 등, 대외관여의 국제화, 국제사회의 관여의 강화를 시도하기 시작했다. 이것은 적절한 판단이며, 현명한 움직임이다. 보다 많은 사람들을 관여시켜, 단독행동주의로부터 떠나서 다국간주의으로 행해, 어떻게 하면, 책임의 이행과 의사결정에 많은 사람들을 관여시킬 것인가를 생각하는 것은 현명한 일이다.

이런 관점으로 보더라도, 이라크전쟁에 반대한 나라를 이라크재건의 조달계획에서 배제시킨다고 하는 최근의 워싱턴의 성명은 곤란한 일이다. 재건업무의 조달에서 미국 기업이 우대되어야 한다고 하는 소리에는 나도 동의한다. 사담 후세인을 권력의 좌에서 끌려내려 구속시킨 것은 미국이었으며, 미국 병사들과 민간인들이 엄청난 위험과 책무를 지고 있기 때문이다.

그러나 철저하게 외국을 조달에서 배제시켜, 경쟁에서 배제한다고 하는 것은 너무나 적대적이며, 채무삭감의 대의에의 지지를 종합할 능력을 손상시키는 일이기도 하다. 그렇지 않다고 하더라도, 수많은 가치를 공유할 우리들의 오래전부터의 동맹국들을 포함, 세계 많은 나라의 대미이

이지 악화라고 하는 문제를 우리들은 외면해서는 안 된다.

최후로, 외국에서의 시도를 성공시켜, 개입을 하는데 필요한 인내를 만들어 낼 국내의 지지에 대해서 조금 말하고 싶다. 아프칸, 이라크, 그리고 대 테러전쟁에 필요한 경비와 희생을 계속할 각오를 둘러싸고, 정부와 시민은 단결하지 않으면 안 된다, 그러나 정부는 희생과 무거운 짐을 질 수 있도록 시민들에게 솔직하게 설명하는 노력을 하지 않고 있다. 이것은 현재의 워싱턴의 체질을 잘 말하는 것이다. 이대로는 대외관여노선을 유지하는 것이 국내정치적으로 볼 때 곤란하지 않을 가 나는 크게 걱정한다. 시민들에 대한 투명성, 공개성, 솔직함이 보다 필요하며, 적절한 정부성명을 발표하면, 우리들을 지키고, 우리들의 가치를 세계적으로 확대해가기 위해 필요한 것의 연속적이고 뿌리 깊은 지지를 확보할 수 있을 것이다.

우리들은 강력한 외교, 방위정책, 우리들의 동맹국을 존중하고, 적을 견책함과 아울러 동시에 친구들을 찾아가는 정책을 필요로 하고 있으며, 그것은 미국시민 대 다수에 이해돼, 지지될 수 있는 것이 아니면 안 된다. 단독행동주의, 고립주의, 그리고 선제공격에 의한 예방전쟁의 개념을 확산시키는 것의 악영향은 대단히 크다. 이러한 사태가 계속되면, 우리들을 공격에서 지키기 위해 협력해 주는 나라의 수는

적어지게 되며, 공격받았을 때의 반격을 위해 우리들과 연대해 주는 나라의 수도 감소해 간다. 민주주의, 자유, 시장경제 그 밖의 가치는 국내의 시민들을 지킬 뿐 아니라, 세계인들의 생활을 보다 풍부하게 한다고 믿고 있으나, 단독행동주의를 계속한다면, 이러한 가치를 세계적으로 촉진시켜 나갈 기회도 적어지게 될 것이다.

단독행동주의를 계속하면서, 외국에 개입하면 할수록, 다른 나라들을 미국의 대항 블록 형성으로 내몰고 말 것이다. 이라크나 아프칸 이외에도 우리들은 다수의 문제를 내포하고 있다. 최대의 문제는 대량파괴무기(WMD)의 확산문제다. 불량국가나 트랜스네셔널 한 테러리스트가 이러한 WMD를 입수하는 것의 최대의 위협이다. 따라서 사람들을 살해하는 것보다, 생명을 존중하는 세계의 단결을 도모할 필요가 있다. 이것은 파괴자가 아니라, 구축자들의 연대다.

“세계인들은 서로 증오하고 투쟁하는 커뮤니티가 아니라, 상호 신뢰와 존중에 근거하여 기품 있는 연합을 형성해야 한다.” 지금부터 40년 전, 아이젠하워 대통령이 사람들의 기품을 강조한 말이다. 우리들의 가치와 이익을 지켜가면서, 21세기를 리더 해 가려면, 그가 말한 역사적인 영지에 배려할 필요가 있을 것이다.

(출처 ; <논좌>(2004/3월호)

이라크에서의 인권탄압

아부 그라이브 수용소의 고문 (TORTURE AT ABU GHRAIB)

- 세이모어 허쉬





이라크에서의 인권탄압

아부 그라이브 수용소의 고문

(TORTURE AT ABU GHRAIB)

미군이 운영하는 이라크의 악명 높은 아부 그라이브 교도소에서 조직적으로 가혹행위가 자행됐음을 입증하는 충격적인 내용이 공개됨으로써 이라크사태는 전혀 새로운 국면을 맞이하고 있다. 그런데 이라크에서의 반인륜적이며, 전쟁포로에 대한 최소한의 처우 규정마저 외면한 그라이브 교도소에서의 가혹행위에 대한 폭로는 미국의 시사주간지 '〈뉴욕커〉(NEWYORKER)의 세이모어 허쉬 기자의 아래의 기사가 그 결정적인 계기가 되었다. 따라서 본지에서는 이 문제의 기사전문을 완역하여 게재한다.

미국의 저명한 탐사보도 전문기자 세이모어 허쉬가 입수해 미국의 시사잡지 뉴욕커 최신호에 게재한 이 보고서에 따르면 아부 그라이브 교도소에서는 미군 병사들이 수감자들을 신체적, 성적으로 학대하는 장면을 담은 사진보다도 더 심한 가혹행위가 일상사로 벌어지고 있었음이 밝혀졌다. 허쉬 기자는 안토니오 타구바 미군 소장이 주도한 군 조사보고서를 입수, 이를 토대로 뉴욕커지에 이라크 포로 학대 실태에 관한 기사를 게재했다.

(편집자)

사담 후세인 시절, 바그다드 서쪽 20마일에 위치한 아부 그라이브(Abu Ghraib)는 고문, 매주 처형 그리고 비참한 생활환경으로 세계에서 가장 악명이 높은 교도소중의 하나였다. 정확한 숫자는 알 수 없지만 약 50,000명의 남녀가 아부 그라이브 교도

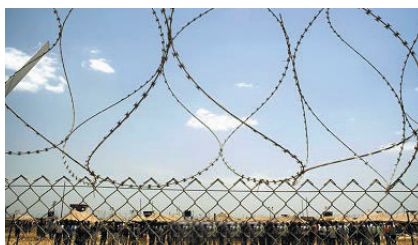


세이모어 허쉬
(SEYMOUR M. HERSH)

소에 한꺼번에 채워졌다. 그 곳의 감방은 사방 약 2.6미터의 크기로 인간우리와 다를 바가 없었다.

정권 붕괴 후 약탈 자행으로 지난 4월 그 거대한 감옥 시설은 문, 유리창, 벽돌 등 가져갈 수 있는 모든 것은 치워진 채 폐허가 되었다. 연합 당국은 바닥에 타일을 깔고, 감방의 청소와 보수, 변기와 샤워, 의료시설을 성치했다. 아부 그라이브는 현재 미국의 군 형무소로 변모하였다. 가을까지 남녀, 십대를 포함하여 수 천 명으로 추산되는 죄수 대부분은 민간인들이었다. 이들의 많은 수가 군 당국의 일제 불심검문이나 고속도로 검문소에서 잡혀 들어왔으며 카테고리별로 나뉘보면 일반 범죄자, 소위 “연합군에 적대” 혐의를 받고 있는 보안범과 연합군 적대 반란세력의 “고가(高價)”의 지도자들 소수로 구성되어 있다.

지난 6월, 육군 예비역 준장으로 800현병여단장 재니스 카핀스키(Janis Karpinski)는 이라크의 군 교도소의 책임자 직을 맡았다. 전선의 유일한 여성 사령관인 카인스키 장군은 노련한 작전, 정보 장교로서 1991년 걸프전쟁 시 특수부대에 복무하였지만, 교도소 시스템을 지휘해본 경험은 없었다. 현재 그녀는 3곳의 대규모 교도소, 8개 대대와 3,400명의 예비군의 책임자이지만, 그들 대부분도 그녀처럼 죄수관리에 대한 교육을 전혀 받지 않았다. 5살 때부터 군인이 되고자 했던 카핀스키 장군은 민간회사의 컨설턴트로 이 새로운 직업에 열중하였다. 지난 12월



세인트 피터스버그 타임즈(St. Petersburg Times)와의 인터뷰에서 아부 가리브(Abu Ghraib)의 많은 수감자들에게는, “현재의 생활환경이 집보다 더 나으며, 한 가지 걱정스러운 것은 그들이 떠나기를 원치 않고 있다는 점이다.” 라고 답변했다.

1개월 후 카핀스키 장군은 공식적으로 경고 처분을 받았으나, 은밀하게 정직 처분을 받았다. 이라크의 선임 사령관인 리카도 산체스 중장(Ricardo S. Sanchez)의 재가를 받아 군 형무소 시스템에 대해 집중적인 조사가 진행되고 있다. 뉴요커지가 입수한 53쪽짜리 보고서는 비공개로 안토니오 타구바(Antonio M. Taguba) 소장에 의해 최근 2월에 작성되었다. 군 형무소 시스템의 제도적 부실에 관한 그 보고서의 결론은 참담한 것이었다. 구체적으로 2003년 10월과 12월 타구바는 “가학적이고, 노골적이며 음란한 범죄행위”가 아부 그라이브에서 자행되었다는 사실을 파악하였다.

이러한 조직적이고 불법적인 수감자들에 대한 가혹행위는 제 372 헌병중대 소속 군인과 미 정보 당국 요원에 의해 저질러졌다.(제 372중대는 제 320 헌병 대대에 배속되었으며 이는 카핀스키의 여단 사령부에 보고 되었다.) 타구바의 보고서에

있는 범죄행위의 실례로서:

화학 전구를 깨뜨려 수감자들에게 인 화학액체 퍼붓기, 벌거벗은 구수감자들에게 찬물 끼얹기, 빗자루와 의자로 구타하기, 남성 수감자들에게 강간 협박, 감방 벽에 밀어 붙여서 생긴 상처를 헌병보초로 하여금 꿰매기, 수감자에게 화학전구와 빗자루로 성행위 흉내 내기, 군용건을 풀어 놀라게 하기, 공격위협으로 겁주다가 실제 한 수감자가 물리기도 하였다.

이러한 주장을 뒷받침해 주는 놀랄만한 증거가 있었다. 타구바는, “상세한 목격자 진술과 생생하기 이를 데 없는 사진”을 제시하였다. 가혹한 행위가 자행될 때 병사들이 찍은 사진과 비디오는 “극히 민감한 사안”이기 때문에 그의 보고서에 포함되어 있지 않다고 타구바는 밝혔다. 그 사진들 일부는 지난 주 방영한 CBS의 “60분 2”에 공개되었는데, 음흉한 눈초리의 미군 병사들이 나체의 이라크인 수감자들에게 굴욕적인 자세를 강요하고 있는 장면이 나왔다. 6명의 혐의자는 이반 프레더릭 2세(Ivan L. Frederick II) 하사, 찰스 그래너(Charles A. Graner) 기술 하사, 제이벌 데이비스(Javal Davis) 병장, 메건 앰블(Megan Ambuhl), 새브리너 하먼(Sabrina Harman) 기술 하사와 저러미 시비츠(Jeremy Sivits) 이등병으로 현재 불법 공모, 직무태만, 수감자에 대한 잔혹한 행위, 학대, 성폭행과 음란행위 등 혐의로 이라크에서 기소되어 있다. 7번째 혐의자인 린디 잉글랜드(Lynndie England) 이병은 임신 후 노스 캐롤리나의 브래그 기지로 재배속되었다.

그 사진들이 모든 것을 밝혀주고 있다. 한 사진에서 잉글랜드 이병은 담배를 꼬나문 채 잘한다는 신호인 엄지를 치켜들며 으쓱거리는 태도로 벌거벗은 채로 샌드백 밑에 서서 자위행위를 하고 있는 한 젊은 이라크인의 성기를 가리키고 있다. 또한 다른 3명의 벌거벗은 이라크인은 두건을 쓴 채 반사적으로 성기를 손으로 감싸고 있다. 다섯 번째 수감자는 양손을 옆구리에 대고 있다. 다른 사진에서 잉글랜드는 팔짱을 끼고 그래너 기술 하사와 함께 서 있다. 둘 다 이를 드러내고 웃으며 7명이 뒹직한 나체의 수감자들이 무릎을 구부린 채 볼썽사납게 피라미드형으로 쌓여져 있는 광경 뒤에 서 있다. 다른 사진도 한 무리의 수감자들이 피라미드형으로 쌓여져 있는데 그 옆에서 그래너가 팔짱을 끼고

웃으며 서 있고 한 여 사병이 그 앞에서 구부린 채 서 있다. 그녀 역시 웃고 있다. 또 다른 한 무리의 두건을 쓴 육체들 앞에서 한 여 사병이 사진을 찍고 있다. 다른 사진에서는 나체의 남성 수감자가 무릎을 꿇고 의식적으로 카메라를 외면하며 역시 벌거벗은 채로 두건을 쓴 남성 상대자를 오랄 섹스를 하고 있는 듯한 장면을 보여 주고 있다.

이러한 인간성 말살행위는 어느 문명사회에서도 받아들일 수 없는 것이지만, 특히 아랍세계에서는 용납할 수 없는 행위이다. 동성애는 이슬람법을 거역하는 행위일 뿐 아니라, 남 앞에서 사내가 벌거벗는다는 것은 굴욕적인 일이라고 뉴욕대학 중동 연구소 교수인 버나드 헤이켈(Bernard Haykel)은 설명하였다. “발가벗기고 서로 위애다 포개놓고 자위행위를 시키는 일, 그건 분명히 고문이다.”며 헤이켈은 덧붙혔다. 사진에 나오는 두 명의 이라크인 얼굴은 죽은 자의 것이다. 죄수 번호 153399의 구타당한 얼굴과 다른 수감자의 피가 낭자한 몸은 셀로판지로 감겨 있었고 얼굴이 채워져 있다.

빈 방의 사진이 나오는데 그 방은 사방이 피로 얼룩져 있다. 수감자에 대한 제 372 중대의 학대는 거의 일상적인, 병사들이 숨길 필요가 없는 병영생활의 한 단면처럼 보였다. 4월 9일 바그다드 근교 빅토리 캠프에서 열린 32조 청문회(대배심에 해당되는 군사법정)의 프레더릭(Frederick) 병장의 사건 심의에서 목격자의 한 명인 헌병, 위즈덤(Matthew Wisdom) 기술 하사는 그와 다른 병사들이 7명의 수감자들을 두건을 씌우고 결박한 채로 아브 그라이브의 소위 ‘학대의 현장’에 넘겨준 당시의 경위에 대해 법정에서 진술하였다. 그 감방에는 가장 위험하다고 판명되는 죄수 7명이 쌓여진 채 수감되어 있는데, 그들은 교도소 다른 곳에서 소동을 일으킨 혐의로 이 곳에 이송되었던 것이다. 위즈덤의 진술:

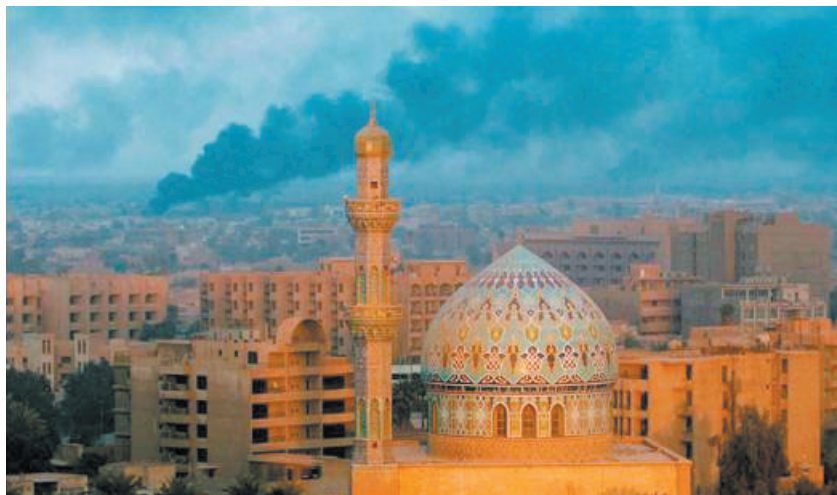
스나이더 일병이 내 죄수를 붙잡고 인간 더미에 던졌다. 그들을 겹쳐 쌓는 일이 옳았다고 생각하지 않는다. 프레더릭 하사, 데이비스 병장과 그래너 상병이 그 더미 주위를 거닐며 죄수를 구타하고 있었다. 프레더릭 하사가 한 죄수의 가슴 부분을 구타한 것으로 기억한다. 그 죄수는 프레더릭 하사에 전혀 위협이 되지 않았는데 이후 나는 현장을 떠났다.



현장에 다시 돌아온 이후의 위즈덤 증언

두 명의 벌거벗은 수감자가 무릎을 꿇고 입을 벌리고서 상대방과 자위행위를 하고 있었는데 나는 그 곳을 떠나야 한다고 생각했다. 옳지 않은 일이라고 생각했기 때문에, 프레더릭 하사가 나한테 걸어와서, “2초만 놔둬도 이 짐승들이 무얼 하고 있는지 봐둬”라고 지껄였다. 잉글랜드 일병이, “그 녀석 달아오르고 있네.”라고 외치는 소리가 들렸다. 위즈덤은 상관들에게 상황을 보고했으며, “그 문제는 처리 되겠지,”라고 생각하면서, “범죄로 생각되는 어떤 일에도 관련되고 싶지 않았다,”고 말했다.

칩 프레더릭(Chip Frederick)사건으로 제 32조 청문회 과정에서 헌병, 조셉 다비(Joseph M. Darby) 기술 하사의 역할이 밝혀지자, 다비 기술병의 격분으로 학대사건은 세상에 알려졌다. 정부 측 증언자로 CID라고 불리는 군 범죄수사단의 특수요원인 스캇 보벡(Scott Bobeck)은, “다비 하사가, 그레너 상병으로부터 CD를 입수한 후부터 조사가 시작됐다. 그는 우연히 벌거벗은 수감자의 사진을 찍었다.”고 법정에서 진술했다. “다비가 처음에는 문 밑에 익명의 편지를 가져다 놓은 후, 얼마 있다가



그가 와서 선서 증언을 했다. 그는 그 일은 매우 나쁜 일이고 잘못된 일이라고 생각했다,” 라고 보백이 말했다. 몇 차례 신문결과 프레더릭과 그의 동료들은 수사관도 알고 있는 “교육 지침”도 전혀 받은 사실이 없었다고 군 수사관은 밝혔다. 제 372중대 헌병들은 2003년 봄, 이라크에 도착하자마자 일상적인 교통, 경찰 업무에 배치 받았다. 2003년 10월, 제 372중대는 아브 그라이브의 교도소 경비업무를 명령받았다. 37세의 프레더릭은 그의 동료보다 훨씬 연장자로 타고난 지도자였다. 그는 이미 6년간 버지니아 교정국에서 경비원으로 6년간 근무한 사실이 있었다. 보백의 설명이 이어갔다. 프레더릭 하사나 그레너 상병은 도로 순찰 헌병이며 민간교도소 경비 경력으로 일이 어떻게 돌아가는지를 알고 있기 때문에 그 일을 담당한 것으로 알고 있다.

프레더릭이 언젠가 “한 수감자의 가슴을 심하게 구타하여 그 수감자가 심장정지로 갈 뻔 했었다”는 목격자의 말을 보백이 증언했다. 제 32조 청문회에서 군은 프레더릭과 그의 법률 대리인 로버트 셔크(Robert Shuck) 대위와 민간인 그레이 마이어즈(Gary Myers)에게 카핀스키 장군과 프레더릭의 공동 피고인들을 포함, 군이 찾고 있었던 24명의 증인이 모습을 나타내지 않을 것이라고 통보했다. 일부는 헌법수정 제5조의 조항을 이용하여 죄를 피해 나갔고, 또한 일부는 법정과는 동떨어져 있는 것으로 돼있었다. “32조 청문회의 목적은 증인을 확보하여 사실을 알아

내는 데 있다,” 고 그레이 마이어즈는 나에게 말했다. “조사할 이른바 희생자는 아무도 없다고 우리는 CID 요원과 결론을 내렸다.” 청문회가 끝난 후에 조사관 책임자는 프레더릭을 군법회의에 세울 충분한 근거가 있다고 판결했다. 1970년대 밀라이 사건 기소(*1971년 베트남 민간인 504명을 집단 학살한 사건)에서 활약했던 군 변호 대리인중의 하나였던 마이어즈는 그의 피고인 변호는 그가 상관들의 명령과 특히 군 정보기관의 지시를 수행하고 있었음이 될 것이라고 나에게 말했다. “버지니아 촌 녀석들이 독자적으로 결정한 일이라고 정말 생각하느냐? 아랍인을 수치스럽게 한 후 발설시키는 최선의 방법이 고작 별거벗은 채로 돌아다니도록 하게 하는 것이라고 결정했겠느냐?” 며 그가 물었다.

가족에게 보낸 서신과 이메일에서 프레더릭은 CIA 관리와 사설 계약자에서 온 언어학자, 심문 전문가들이 포함한 미 정보 팀이 아부 그라이브의 주도 세력이었다고 여러 차례 반복했다. 1월의 서신에서 그는: 내가 본 몇 가지 일들 감방의 수감자들을 별거벗겼다든지, 여자 속옷을 입혔다든가 그들을 감방의 문에 수감으로 채웠다는 것들에 물어봤더니, 내가 들은 대답으로는, “이것이 바로 군 정보기관이 하도록 한 지.” 미 정보기관은 우리더러 한 죄수를 거의 혹은 별거벗겨 번기나 수도, 환풍기도 전혀 없거나 창문도 없는 독방에 3일씩이나 가두도록 지시했다.

군 정보관들은, “우리에게 ‘훌륭한 일’ 이라고 부추기며 자신들이 긍정적인 결과나 정보를 입수하고 있는 중,” 이라고 프레더릭은 편지에 썼다. “군 정보기관의 요청에 따라 수감자들을 협박하는 방법으로 군견을 이용했을 때도 CID가 현장에 있었다.” 한 때, 상관인 제 320 헌병대대장, 제리 필라바움(Jerry Phillabaum) 중령에 다가가 수감자들에 대한 학대 건에 대해 묻자, “그의 답변은 ‘걱정할 것 없어’ 였다” 고 프레더릭은 가족에게 말했다.

11월 아부 그라이브 경비병들이 일컫는 소위 “OGA”, 기타 정부 기관- CIA와 그 준군사요원- 관할 하에 있는 한 죄수를 심문 차 불러들였다. “그들이 그에게 지독하게 스트레스를 가한 나머지 그 사람은 죽고 말았다. 그들은 그를 시체 백에 넣고 샤워 룸에 약 24 시간 동안 얼음에 담아 놓았다가 그 다음 날 의사가 와 그 시체를 들것에 놓고 팔에 엉터리 링게르 주사를 꽂고선 어디론가 가져가 버렸다.” 죽은 이라크인은 교도소의 수감자 관리 시스템에 복귀하지 못했으며, “당연히 변호표도 달지 못했다.” 고 프레더릭은 상세

히 떨어났다.

프레더릭의 변명은 물론 이기적일 가능성이 높다. 그러나 가족에 보낸 그의 서신과 이메일에서 그의 불평은 2개의 군 내부 보고서, 즉 타구바의 보고서와 군 최고 법 집행관, 헌병사령관 도널드 라이더(Marshal Donald Ryder)소장의 보고서로 어느 정도 입증되었다. 지난 가을 산체스 장군(General Sanchez)은 이라크 교도소의 시스템을 점검하고 개선책을 마련하라고 라이더에게 명령하였다. 11월 5일 제출한 라이더의 보고서는 인권, 교육, 인원수급, 시스템 면에서 즉각적인 개선이 필요하다고 결론짓고 있다. 또한 수감자를 경비하는 헌병의 임무와 심문하고자 하는 정보팀간에 심각한 긴장관계에 대해 우려를 나타냈다. 군 규정에 의하면 헌병의 정보활동은 소극적 정보 수집으로 제한되어 있다. 하버튼 아부 그라이브에서는 뭔가 잘못 돌아갔다.

아프간 전쟁 때 실례가 있었다. 라이더 보고서에 의하면 헌병은 정보 요원과 협력하여 후속의 인터뷰에 유리한 상황, 즉 죄수의 의지를 꺾는 완곡한 수사기법을 마련했었다. “이러한 기법은 억류시설의 원활한 운영, 수감자들을 쉽게 다룰 수 있는 상황을 만들어 가는데 역작용을 한다.” 카핀스키 장군의 여단은, “군 정보요원의 심문, 심문 참여에 관한 교도소의 운영절차를 개정하도록 지시를 받지 못했다고 라이더 보고서는 지적하고 있다. 라이더는 “헌병의 역할 규정 군 정보 요원과 경비병의 역할에 대한 명확한 구분”에 대한 절차를 수립하도록 요구했으며, 이라크에서 전쟁을 수행하고 있는 장교들에게 이를 통지했다. 그러나 라이더는 아직 위기 상황이 아니라는 이유로 강하게 밀고 나가지 않았다. 몇 가지 절차에 하자가 발견되었지만, “어떠한 헌병부대도 고의적으로 온당치 않은 구금을 실행하지 않고 있다,”고 언급했다. 그의 조사는 기껏해야 실 패작이고, 최악의 경우에는 은폐였다.

타구바(Taguba)는 그의 보고서에서 그의 동료 장군을 반박하는데 있어서 정중했지만 한편으로는 솔직했다. “불행하게도 라이더의 평가 보고서에 나타난 제도상 결함의 많은 부분이 이번 조사시 들어난 문제점과 일치하였다”면서 “사실 수감자가 겪은 학대 행위는 평가 작업 중에 발생했다”고 그는 편지에 썼다. 보고서는 이어졌다. “라이더 소장의 보고서 내용과는 정반대로 제 372 헌병 중대, 800 헌병 여단에 배속된 요원은 운영 절차를 개정하여 군 정보요원의 심문에 대비한 ‘상황을 수립’ 하도록 지시 받았다.” 군 정



보 장교, CIA요원과 민간계약자들은 “목격자들의 유리한 심문을 위해 헌병 경비원들이 육체적 정신적 상황을 만들어 한다고 적극적으로 요청했다.”

타구바는 그의 주장을 선서 진술에서 군 CID 조사관에 이르는 증거를 제시하며 뒷받침했다. 헌병 피고인 중의 하나인 새브리너 하먼(Sabrina Harman) 기술 하사는 박스에 올려 놓고 손가락, 발가락과 성기에 전선을 부착시킨 두건을 쓴 한 수감자를 포함, 수감자들에게 잠을 못 자게 하는 것이 자신의 업무라고 증언했다. 그녀는, “군 정보기관은 그들의 입을 열도록 원했다. 군 정보기관과 기타 정부기관을 위해 이 사람들의 입을 열도록 일을 하는 것이 바로 그레너와 프레더릭의 임무다”고 진술했다.

다른 증인 즉, 제이벌 데이비스(Javal Davis) 병장, 이 또한 피고인으로 그는 CID 조사관들에게, “나는 군 정보기관에서 관리하고 있던 수감자들을 목격했는데, 도덕적으로 의심이 갈 만한 여러 행위를 강요받고 있었다. 자신들에게 다른 규칙이 있다는 이야기를 들었다.” 타구바는, “데이비스 또한 군 정보기관이 수감자들을 학대하도록 경비들을 부추기는 것을 들었다. 군 정보기관이 무슨 말을 하더라도 라는 질문에 그는, ‘우리 대신 이 녀석의 몸을 풀어 줘’, ‘밤에 어려웠을 거야’, ‘그 녀석 치료 받는걸 잊지 마.’” 군 정보기관이 이러한 말을 그레너, 프레더릭에 했다고 데이비스는 말했다. “내가 알기로는 정보기관원들이 그레너에게 칭찬을 하고 있었다. 이를테면 ‘잘 했어. 정말 쉽게 무너지고 있어. 물어보면 대답한단 말야. 훌륭한 정보를 털어놓고 있거든.’” 지휘계통을 통해 왜 학대 사실을 보고하지 않았느냐 하는 물음에 데이비스 병장은 “이상한 일을 한다가나 가이드라인을 벗어나는 행위를 하는 경우 누군가가

어떤 조치를 했을 것이며, 또한 학대가 일어난 이 건물은 미 정보기관에 소속되어 있기 때문에, 정보기관이 이 학대를 승인한 걸로 생각했다” 고 답변했다.

다른 목격자, 이번 학대행위로 기소당하지 않은 제이슨 케넬(Jason Kennel) 기술 하사는 “그들이 발가벗은 걸 봤다. 그런데 군 정보원들이 그들의 매트리스 시트와 옷가지를 치우라고 우리에게 지시했다” 타구바는 민간 계약자, 타이탄의 직원으로 통역 일을 하고 있는 아델 나클라와의 인터뷰를 예로 들었다. 나클라는 어느 날 밤 군 정보기관의 요원들이 수갑과 쇠사슬로 묶인 수감자들이 그레너와 프레더릭에게 학대를 받는 것을 지켜본 상황을 설명했다.

타구바 장군은 군 정보기관 장교와 민간 계약자들에 대해 극도의 험한 말을 삼갔다. 그는 한 미 정보 여단 사령관인 토마스 파파즈(Thomas Pappas) 대령에게 비 사법적 징계를, 전 합동 심문단 및 복명 센터 단장인 스티븐 조던(Steven Jordan) 중령은 해임과 동시에 징계를 받도록 건의했다. 또한 민간 계약자인 CACI International의 스티븐 스테파노위츠(Steven Stephanowicz)는 군 업무에서 해임과 징계를, 동시에 조사팀에 거짓말을 한 이유와, “심문을 순조롭게 진행시키는 심문 기법에 대해서 교육을 받지 않은 그리고 승인 받지 않았거나” 군 규정에 맞지 않은 ‘상황 설정’을 한 헌병에게 묵인을 했거나 명령한 이유를 들어 그의 범죄 유무에 관한 기록(Security clearance)이 거절되도록 촉구했다 “그는 그의 지시가 신체적 학대와 동등하다는 사실을 분명히 알고 있었다” 고 타구바는 보고서에 기재했다. CACI의 부책임자인 존 이스라엘도 징계처분을 받도록 건의했다.(회사 대변인은 이 사건에 대해 군으로부터 어떤 공식적인 통보를 받지 못했다고 밝혔다)

타구바는 파파즈 조던, 스테파노위츠와 이스라엘이 “아부 그라이브 학대 사건에 직, 간접으로 책임이 있지 않나 하고 생각 한다고 결론을 내리면서 즉각적인 징계조치를 강력하게 건의했다.

이라크 군 교도소 내부의 문제점을 고위 사령관들은 알고 있었다. 카핀스키의 7개월 재임기간 공식적으로 보고 된 사건이 탈주, 탈주기도 등 적어도 12건이나 되었다. 기타 심각한 안전 문제도 제 800헌병여단의 장교들로부터 조사를 받았다. 어떤 사건들은 수감자와 헌병의 살인 혹은 부상으로도 이어졌으며, 여단 내에서 “습득한 경험”에 관한 문의가 계속되었다. 카핀스키는 변함없이 보고를 결재하였으며 일상의 진행 절차에 대한 변경을 요구하는 명령서에

서명을 했다. 그러나 타구바는 그녀가 내린 명령이 수행되는지 사후 조치를 하지 않았다는 사실을 밝혀냈다. “그녀가 그렇게만 했더라도 학대 사건은 예방될 수 있었을 것이다” 고 그는 덧붙였다.

타구바 장군은 아부 그라이브는 수용능력 이상으로 가득 채워진 사실과 현병 경비 병력이 심각할 정도로 부족상태이며, 물자도 부족했다는 사실을 추가로 밝혀냈다. “이러한 불균형으로 열악한 생활환경, 탈주, 책임성 결여의 원인이 되었다” 고 그는 기록했다. 그리고 실제 보유한 수감자 인원과 공식적으로 보고 된 인원 숫자 사이에는 현격한 차이가 있었다. 적절한 심사제도 공백으로 많은 무고한 이라크인이 부당하게 구금되고 있으며, 무기한 구금 사례도 있는 것 같았다. 타구바 보고서는 아부 그라이브의 민간 수감자 60% 이상이 사회에 위협이 안 된다는 판단이 되기 때문에 응당 석방이 가능할 수 있었다고 보고 있다. 카핀스키는 소속 상관이 “관례적으로” 그러한 수감자들의 석방에 대한 그녀의 건의 사항을 묵살 했다는 그녀의 변명을 타구바는 전했다.

카핀스키는 그녀가 운영하기로 되어 있는 교도소에 좀처럼 나타나지 않았다고 타구바는 기록했다. 또한 그는 “나의 군 생활에 전례가 없는” 일부 사례를 포함, 광범위한 행정적 문제점을 파악했다. 병사들이, “채비는 엉망이고, 배치 전, 배치 부대에서, 전장에 도착 그리고 임무 전 과정에서 교육도 받지 않은” 상태였다고 그는 덧붙였다. 타구바 장군은 카핀스키하고 인터뷰를 하면서 4시간 이상을 보냈는데, 카핀스키는 극도로 감정적이었다고 설명했다. 구체적으로 그녀의 증언에서 혼란스러웠던 점은 제 800헌병여단에 내재하고 있는 많은 문제점들이 빈약한 리더십과 병사 간 기초적인 기준과 원칙을 수립, 시행하라는 그녀의 명령 불복종 때문에 원인 혹은 악화가 되었다는 사실을 납득하거나 받아들이는 자세가 전혀 되어 있지 않았다는 점이었다.

타구바는 카핀스키와 7명의 여단 현병 장교와 사병들을 사령관직에서 해임하고 공식적으로 징계조치를 하도록 건의했다. 카핀스키는 형사상 기소는 면하겠지만, 진급 기회상실과 공개적 비난의 불명예만으로도 충분한 처벌을 받은 것으로 보여 진다. 지난 주 CBS 방송 보도 이후, 펜타곤은 지오프리 밀러 소장(Geoffrey Miller)이 이라크 교도소의 새로운 책임자로 바그다드에 도착 부임했다고 발표했다. 그는 관타나모만 구금 센터의 사령관을 역임했다. 또한 산체스 장군은 군과 민간인 심문자로 조사단을 구성, 모든

학대행위를 조사하도록 승인했다. 국제사회의 분노가 거세지자, 군 고위직과 부시 대통령은 소수의 행위가 군 전체적인 행위를 반영한 것은 아니라고 주장했다. 그러나 타구바의 보고서에 의해 집단적인 학대행위와 군 고위직 리더십 실패가 가차없이 드러났다. 그가 그린 아부 그라이브 실상은 군의 규정과 제네바 협정을 관례적으로 위반하고, 일상의 수감자 관리의 대부분이 군 정보기관과 민간 계약자 직원에 내팽겨졌다. 협박, 고문 등으로 수감자들을 심문하고 정보를 입수하는 것이 제1의 과제였던 것이다.

아부 그라이브의 학대 사건으로 미 정보수집에 거의 영향을 끼치지 않는 것 같다. CID 요원으로 36년간 근무했던 윌리 로웰(Willie J. Rowell)은 수감자들에게 폭력을 사용한다거나 굴욕감을 주는 것은 분명 역효과를 낸다고 말했다. “진실이든 거짓이든 간에 여러분이 듣고 싶은 것을 그들은 말할 것이다” “여러분이 듣고 싶은 것을 내가 말할 때까지 채찍질 할 수는 있다. 그러나 정직한 정보는 얻지 못할 것이다.” 제4 제네바협정 하에서, 점령군은 “필수불가결하게” 안보 위협이 되는 민간인을 투옥할 수는 있으나, 진정 안보에 위협이 되는 민간인만이 구금, 투옥된다는 담보를 할 수 있는 정상적인 절차를 반드시 수립해야 한다. 죄수들은 어떠한 억류 결정이라도 어필할 권리와 재심을 요구할 권리를 보유한다. 인권 감시 단체는 이라크 민간인들을 구체적 혐의 사실 없이 몇 개월씩 구금한 것에 대해 미 국방장관 림스펠드(Donald Rumsfeld)에게 항의를 했다. 아부 그라이브는 사실상 또 하나의 판타모가 되고 말았다. 아부 그라이브의 사진으로 이러한 구금 실태 명백하게 밝혀졌기 때문에 반란 세력과 전혀 관계가 없는 많은 민간 이라크인 수감자들, 군의 결백, 그리고 미국의 세계 평판에 그 영향력은 막대해졌다.

프레더릭의 법률 대리인 로버트 셔크(Robert Shuck) 대위는 지난 달 제 32조 청문회에서 군은 이 여섯 명의 병사를 군이 저지른 죄악의 속죄양으로 만들려 하고 있다고 말하면서 변론을 끝마쳤다. 마찬가지로 프레더릭의 민간 변호사인 그레이 마이어즈(Gary Myers)는 본 사건의 범죄성은 당사자의 범주를 훨씬 넘어섰다고 군법회의에서 주장할 것이라고 알려 왔다. “나는 정보 장교와 민간 계약자들은 모조리 찾아 법정에 끌고 올 것이다,” “군이 6명의 사병 때문에 한 장성을 해임시켰다는 이야기를 정말 믿고 있는가? 어림없는 소리다.”

Archives

- Q&A ; 이라크의 장래

정리 / 최 철 호



Q & A 이라크의 미래

Q 6월30일이 되면 이라크는 어떻게 변할까?

A 미국 주도 점령은 공식적으로 마감될 것이며, 이라크 선거관리정부가 통치를 맡을 것이다. 그러나 새로운 이라크 정부의 권력은 한정적일 것이라고 유엔과 미 관리는 언급하고 있다. 일부 미 관리는 이러한 시기가 적어도 2005년1월 이라크 선거가 실시될 때까지 지속될 것이며, 이 시기 동안 이라크의 '주권은 제한적'이 될 것이라고 설명했다.

Q 이라크 정부의 권력이 제한적이라는 의미는?

A 유엔의 이라크 특사 라크다르 브라히미(Lakhdar Brahimi)에 의해 작성된 이행 플랜에 의하면, 이라크 장관들이 일상의 국사를 운영하며 국민을 선거에 대비할 수 있도록 조력한다. 이라크는 자유롭게 다른 국가와 외교관계를 추구할 것이다. 그러나 그 정부는 치안 병력에 대한 통솔권을 보유하지 않을 것이다. 치안 병력은 2005년 말까지 미국 주도 연합군의 사령부의 소속으로 남을 것이다. 정부는 과도 정부가 선출될 때까지 새로운 법안을 통과시킬 수 없게 된다. 선거로 선출되지 않은 정부로서 장차 선출되는 지도자를 구속시킬 수 있는 어떠한 장기 정책의 수립을 자제해야 한다고 브라히미가 4월27일 유엔 안보리에 보고했다.

Q 임시 이라크 정부의 지도자는?

A 아직 결정되지 않았다. 선거 관리 정부는 수상을 수장으로 하는 내각에 의해 운영된다는 것이 브라히미의 플랜이다. 대통령과 부통령 2명이 있을 것이다. 지도자들은 "정직, 성실과 유능한" 인물로서 명망 있는 남성과 여성이 될 것이라고 브라히미는 언급하며, 지도자들은 테크노크래트 혹은 직업 관료로 구성되며 정치인은 배제되기를 희망하고 있다. 안보리에서 브라히미는 선거 관리정부에 참여한 인사들을 선거 후보에서 배제되어야 한다고 건의했다.

Q 각료직에 지명된 이라크인은?

A 없다. 브라히미는 이라크의 저명한 인사와 미국주도 연합군에 이 제안사항을 따를 것을 요청했다. 그는 5월초 이라크로 귀환하면 인사명단을 검토, 그 달 말까지 지도자들을 선정할 것이라고 언급했다. 인구의 약 60%를 점유하고 있는 시아파에게 주요 장관직과 대통령 직 혹은 둘 중의 하나를 부여할 것으로 생각하며, 인구의 약 20%를 점유하고 있는 수니파, 역시 약 20%를 차지하고 있는 쿠르드족은 적어도 부통령직 하나를 차지할 수 있기를 기대하고 있다.

Q ‘이라크 통치 위원회’(IGC)는 어떻게 될 것인가?

A 미국이 임명한 25명의 위원회는 해체될 것이다. 이라크인 대다수는 그 위원회가 점령 당국과 너무 밀접하게 결속되어 있고, 이라크 망명인사들이 주류를 이루고 있기 때문에 대중적인 지지가 결여되어 있다고 브라히미는 설명했다. 그러나 위원 중 일부는 새로운 과도정부에 들어가거나, 예정이 되어 있는 자문기구에서 봉사할 수 있을 것이다.

Q 자문기구란?

A 이는 로야 지르가(loya jirga) 형태의 조직체로서 넓게 보면 의회일 것이다. 그러나 이 기구는 순수한 자문 위원회로서 정부와 협력하며 국가가 당면한 주요 문제, 이를테면 이라크 지방과 중앙정부간 권력 분할방법 등을 심의할 것이다. 1,500명의 위원으로 민족간 대화를 촉진시키고, 국민의 컨센서스 조성과 이라크 민족간 화해라는 지상과제의 목표에 일조를 할 것이라고 4월 14일 브라히미가 말했다.

Q 이라크에서의 폭력사태 지속이 이행과정에 미치는 영향은?

A 계획의 상당 부분에 영향을 미칠 것이라고 일부 분석가들은 보고 있다. 그러나 브라히미는 4월 27일 유엔 안보리에서 “위험한 함정과 이행과정의 고비마다 엄청난 장애가 있을 수” 있으나 5월 말까지 선거관리 정부를 임명하는 과업은 “가능할 것이다”고 보고했다.

Q 향후 미국의 새로운 역할은?

A 미국은 향후 이라크에 대해 지대한 영향력 행사를 계속할 것이다. 미국은 자국 자금이 공여되는 180억불에 해당하는 재건 프로젝트를 지켜보고, 135,000

명의 미군을 지휘하며, 이라크 치안 병력을 통솔할 것이다. 그러나 미국은 자세를 낮추며 새로 들어서는 이라크 정부와 유엔에 정치적 권한을 이양할 것이다. 이는 향후 선거에 대비하는 임시 이라크 정부의 정통성을 높일 것이라고 미국 관리들은 기대하고 있다. 6월 30일 권력 이양 후, 이라크인은 “현재 보다 한층 더 많은 주권”을 소유할 것이라고 부시 대통령 지명, 신임 주 이라크 미 대사인 존 니그로폰트가 4월27일 상원 동의청문회에서 언급했다. 그러나 이라크 주권은 과도기의 법률, 즉 3월에 연합군과 IGC, 그리고 ‘유엔 결의1511’(U.N. Resolution 1511)에 의해 승인된 임시헌법에 의해 제약을 받을 것이라고 미 국무성 정치담당 차관보인 마크 그로스맨(Marc Grossman)이 4월22일 의회에서 증언했다.

Q 과도기의 법률과 ‘유엔결의 1511’에 의한 이라크 주권의 제한은?

A 과도기의 법률에 의하면 이라크 군 병력은 영구헌법의 비준과 그 신헌법에 의거 탄생한 새로운 정부의 승인이 있을 때까지 “이라크에 주둔하고 있는 다국적군의 통합 지휘”하에서 일종의 파트너가 될 것이다. 미국이 다국적군을 지휘한다. 유엔결의 1511승인에 의거, 다국적군은 이라크의 치안과 안보의 유지에 필요한 “모든 필요한 조치”를 “국제사회가 인정한, 이라크 국민에 의해 수립된 대표 정부가 선포할 때”까지 행사할 것이다.

Q 6월30일 이후 미국의 권력 행사는?

A 정치분야에서 미국 관리들은 세계의 모든 지역과 마찬가지로 설득과 외교를 통하여 영향력을 행사할 것이라고 그로스맨(Grossman)은 말했다. 이는 점령기간 동안 미국의 역할과는 판이한 변화이다. 6월30일부로 임기가 만료되는 이라크의 미 행정관, 폴 브레머 3세는 이라크의 모든 비 안보분야에 영향과 구속력을 지닌 훈령을 현재 공포하고 있다. 군사 분야에서는 거의 변화가 없을 것이다. 미군은 이라크 정부와 “긴밀한 협의”를 통하여 역할을 할 것이라고 그로스맨이 밝혔다. 그러나 미군은 계속해서 작전에 관한한 결정권을 유지할 것이라고 합참의장, 리처드 마이어즈 대장(General Richard B. Myers)이 4월20일 언급했다.

Q 이라크 인들에게 실질적인 권한이 주어질 것인가?

A 아니다. 6월 30일 이후, 이라크 인이 정치단체, 행정조직, 그리고 사법 시스템을 장악할 예정이나, 준비태세에 대해서는 의문시 된다. 그들은 정보기관을 장악하지는 않을 것이다. 그로 인해 선거관리 정부의 정통성이 약화될 수 있다. 만일 미군이 “이 새로운 정권의 권익과 우선권을 무시하고 행동”하는 경우, 이러한

이행 협정에 대한 신뢰성은 급속히 악화될 것이라고 외교관계 위원회의 더글러스 딜런 연구원(Douglas Dillon fellow at the Council on Foreign Relations)인 조셉 시글(Joseph Siegle)은 보고 있다.

Q 미국 대사관의 규모는 얼마나 커질가?

A 대사관은 미국인 약 1,000명, 이라크인 약 700명을 수용할 것이라고 미 관리는 밝히고 있다. 점령중식이라는 상징적 의미로 대사관은 사담 후세인 공화국 궁, 즉 CPA 사령부에서 철수, 약 1마일 거리에 있는 규모가 작은 궁에 입주할 것이다.

Q 주권 이양 문제에 대한 브라히미 플랜(Brahimi's plan)과 초기의 미국 플랜과의 차이점은?

A 이양에 관한 미국 플랜은 최소 3차례나 수정되었다. 우선 브레머는 IGC를 임명하면서, IGC가 임시 정부를 구성하여 2005년 후반 선거에 의해 수립된 정부가 주권을 이양 받을 때까지 점령 이라크를 담당한다고 밝힌 바 있다. 이라크인의 저항으로 미국은 대체 플랜을 작성하여 2004년 6월 30일 주권반환을 앞당겼다. 2003년 11월 15일, IGC에 의해 승인을 받은 그 플랜대로라면, 임시정부는 복잡한 정당회의를 거쳐 선정될 수도 있었으나, 2005년 12월 선거 날자는 보류되었을 것이다. 가장 영향력 있는 시아파 지도자인 대 아야톨라 알리 알시스타니(Grand Ayatollah Ali al-Sistani)는 이러한 일정에 대해 반대, 좀 더 이른 선거 일정이 가능한지 결정해 줄 것을 유엔에 요구했다. 그 결과, 브라히미의 제안서가 나왔고, 부시 행정부는 이를 지지했다. 이전의 미국의 이양 계획에 대한 시스타니의 거절과 이라크에서의 폭동 발발, 그리고 6월 30일 이양이 다가오면서 행정부 관리들은 이라크 전후 정치에 유엔의 참여를 반대했던 초기의 입장을 서둘러 철회했던 것 같다.

Q 시스타니는 브라히미 플랜을 지지하는가?

A 4월27일 현재, 그는 공식적으로 언급하지 않았다. 브라히미는 4월 초, 이라크에서 11일간 협의하는 동안 시스타니의 아들과 플랜에 대해 전화 논의를 하였고, 안전이 허용한다면, 5월에 나자프에서 아버지 시스타니와 회동하기를 희망한다고 발표했다.

Q 이라크인들은 브라히미 플랜을 지지할까?

A 아직 불투명하다. 브라히미는 4월 27일에 정당, 무역단체, 직능협회와 기타 시민 사회단체, 여성단체, 학계, 지식인들, 예술인들을 망라하는 수십 명의 이라크 인들과 플랜안 작성에 관해서 협의를 했다. 그러나 안전의 어려움 때문에 브라히미는 바그다드 이외의 도시를 방문할 수 없었고, 그로 인해 5월에 다시 이라크에 돌아온 후에야 비로소 자신의 제안을 마무리 지을 수 있을 것이라고 말했다. 절대 필요한 사항: 아주 존경을 받는 수니파의 플랜에 대해 지지태도. “축복을 줄 수니파 시스타니가 없다는 점이다.” 국제평화 카네기 재단의 선임 연구원인 마리나 오타웨이(Marina S. Ottaway)는 지적했다. 사담 후세인 치하에서 이라크를 지배했던 수니파의 전폭적인 참여 없이 미국과 이라크 군은 팔루자와 기타 수니파가 지배하는 이라크 북부와 바그다드 서쪽 지역에서 일어나고 있는 폭동을 진압하기 위해 힘든 전투를 치르고 있다.

Q 2005년 1월 이후의 이라크는?

A 브라히미는 3월 브레머와 IGC가 서명한 잠정 헌법에 규정된 선거 타임테이블을 고수할 의향임을 내비쳐왔다. 그 시간표에 의하면 2005년 1월 이후에 선거에서 선출된 과도의회가 과도 정부를 선정하고 영구적인 이라크 헌법을 준비하게 되어 있다. 정식 이라크 정부는 2005년 12월 31일까지 헌법규정에 의거 선거로 구성될 것이다.

Q 또 다른 유엔 안보리 결의안이 나올 것인가?

A 부시 대통령과 영국 블레어 총리는 새로운 이라크 정부의 권한을 명확히 하고 이양에 관한 더 많은 국제적 지지를 끌어들이기 위한 새로운 유엔 안보리 결의를 후원하기를 원한다고 한다. 그러나 이 새로운 결의가 6월 30일 전에 통과될지는 불투명하다.

