

..... 인 사 말 씀



“통상정책의 평가와 새로운 방향모색” 토론회는 2012년도 국정감사를 준비하기 위해 마련한 첫 정책토론회입니다.

우리나라 경제는 수출주도형, 소규모개방경제라는 특성을 강하게 갖고 있습니다.

최근 유럽발 재정위기, 중국 경기 둔화 등의 불확실한 글로벌 경제 위기로 인해 대외의존도가 높은 한국경제는 그 어느 때보다 위기를 관리하고, 현명하게 극복하는 일이 중요해 지고 있습니다.

우리나라는 지난 2004년 4월 칠레와의 자유무역협정 발효를 시작으로 현재 45개국과의 FTA를 타결시키는 등 급격한 개방형 통상정책을 펴 왔습니다.

특히 지난 3월 15일 발효된 한미 FTA는 협상을 시작한 시기부터 비준안을 처리하고 발효되는 시점까지 국민의 찬반이 끊이지 않았으며, 과연 국익에 얼마나 기여할 수 있는지의 논란이 지속하고 있습니다.

현 시점의 통상정책은 상품분야의 관세 철폐뿐만 아니라 서비스 및 투자 자유화 정책, 지적재산권, 정부조달, 경쟁정책, 무역구제제도 등 국가 간 경제체제 전반에 대한 막대한 영향을 미치고 있는 것이 사실입니다.

국가 간 통상정책은 표준모델을 만들어 일률적으로 적용하는 것도 중요하지만 해당 국가별 특성에 따라 대응해 우리의 손익을 냉철히 분석해서 추진해야 할 것입니다.

또한 통상정책의 추진에 따른 국내 산업기반의 변화, 상대적으로 피해를 볼 수밖에 없는 분야에 대한 보호 대책 등이 다각적으로 고려되어야 합니다.

이러한 시점에서 지금까지의 통상정책에 대한 냉정한 평가와 변화하는 국제경제 질서에서 부응하는 새로운 경제 전략을 세워야 할 필요성은 더욱 높아지고 있습니다.

통상정책의 평가와 새로운 방향모색 정책토론회를 통해 그동안 추진해 온 통상정책에 대해 평가하고 새로운 정책방향을 모색할 수 있기를 기대합니다.

감사합니다.

국회부의장 박 병 석

..... 축 사



박병석 국회의장님이 주최하는 통상정책의 평가와 새로운 방향 모색 토론회 개최를 진심으로 축하합니다. 발제자와 토론자 여러분께 감사의 말씀을 드립니다.

흔히 통상정책이라 하면 수출과 수입의 문제로만 인식됩니다. 하지만 국가와 국가 사이의 무역 기준을 정하는 대외 경제정책의 핵심이라는 점에서 통상정책은 외교·정치적 고려가 종합된 고도의 정책이라 생각합니다.

우리는 이미 한미 FTA를 통해서 한 나라의 통상정책이 국내외적으로 가져올 수 있는 다양한 결과들을 경험했습니다.

이런 점에서 통상정책 전반을 평가하고 앞으로의 정책추진에 새로운 관점과 기준을 제시하고자 하는 이번 토론회는 그 의의가 참으로 크다 할 수 있습니다.

우리나라는 FTA 선진국이라 할 수 있을 만큼 많은 나라들과 개방적 통상협정을 맺고 있습니다. 이를 통해 많은 기업들이 해외시장을 개척하고 수출실적을 거두고 있는 것이 사실입니다.

이에 반해 아직도 정부의 통상정책이 국제경쟁력이 약한 산업분야의 희생을 가져온다거나 국익의 규모를 축소하는 것은 아닌지 하는 우려의 목소리도 있습니다.

이러한 다양한 의견을 수렴하고 전문가들의 분석을 통해 정책방향을 제시하는

것이야말로 국회 본연의 역할일 것입니다. 오늘의 토론회에서 아무쪼록 훌륭한 견해들이 제시되어서 국가 통상정책을 더욱 가다듬는데 기여할 수 있기를 바랍니다.

토론회를 준비하신 박병석 국회의장님과 국회 입법조사처 여러분의 노고에 격려의 말씀을 드립니다. 감사합니다.

2012년 8월 28일
국회의장 강 창 희



‘통상정책의 평가와 방향모색 토론회’ 개최를 축하하며, 박병석 국회의장님을 비롯한 관계자 여러분께 감사드립니다.

민주정부 10년 동안 우리 통상정책은 비약적으로 발전했습니다.

국민의 정부는 1998년 통상 및 통상교섭과 대외경제관련 외교정책을 종합적으로 수립, 시행할 수 있도록 외무부를 외교통상부로 개편하고 통상교섭본부를 신설했습니다.

참여정부 들어서는 양자 간 FTA를 본격적으로 추진하기 시작했습니다. 세계 경제 전쟁 속에서 대한민국 입지를 공고히 하고 지속 가능한 경제성장을 추진하자는 취지였습니다. 그러나 최근 몇 년간 통상정책에 대한 국민의 우려가 있는 게 사실입니다. 또, 국내산업 보호에 취약하고 일부 경쟁력이 약한 산업의 피해를 당연시 하는 정책방향도 걱정하지 않을 수 없습니다.

민주통합당은 국민의 이익을 최우선으로 하는 통상정책을 추진한다는 것을 강령을 통해 분명히 밝히고 있습니다.

지금까지 통상정책이 국민의 이익에 얼마나 부합했는지, 국민의 이익과 국익을 위해 새롭게 고민해야 할 통상정책 방향이 무엇인지 논의해야 할 시점입니다. 이러한 이유에서 오늘 토론회가 매우 시의적절 합니다.

토론회에서 제기되는 다양한 정책의견들이 국민과 국가의 이익에 맞는 정책으로 채택될 수 있길 바라며, 함께 해주신 모든 분들의 건강과 행복을 기원합니다.

고맙습니다.

2012년 8월

민주통합당 대표 이 해 찬



안녕하십니까?

국회 외교통상통일위원장 국회의원 안홍준입니다.

최근 우리 경제는 세계경제위기로 인해 더욱 어려움에 직면하였습니다. 이 시기에 박병석 부의장님께서 '통상정책의 평가와 방향모색'이라는 의미 있는 토론회를 개최하는 것에 진심으로 축하의 말씀을 전합니다. 그리고 오늘 참석해주신 토론자 여러분께도 감사의 말씀드립니다.

세계의 경제동향을 보면 기존 다자협상이 부진한 가운데 양국의 FTA가 늘어나는 추세입니다. 주요 선진국은 글로벌 경제위기의 여파로 내수 의존 성장의 한계를 인식하고 어려움을 극복하기 위해 노력하고 있습니다. 이를 위해 주요국은 수출확대 중심의 통상정책으로 기조를 전환하였습니다. 적극적인 FTA정책을 추진함으로써 자국의 무역 이익을 추구하고자 노력하고 있습니다.

우리나라는 명실상부한 통상국가입니다. 무역규모가 1조 달러에 이르렀고 7대 수출대국으로 성장하였습니다. 우리나라는 세계 통상환경변화에 민감한 경제구조를 지니고 있습니다. 따라서 우리는 주요 수출시장인 미국을 비롯한 EU와 중국, 일본뿐만 아니라 각국의 통상정책 추이를 살피고 전략적으로 대응방안을 모색해야 합니다.

그러나 FTA는 우리에게 장밋빛 미래만을 보장하지는 않습니다. FTA로 양국 시장에 대한 접근성 확대와 투자유치, 국내산업의 고도화와 일자리 창출을 위해서는 FTA를 적극적으로 활용할 필요가 있습니다. 이에 대한 구체적인 전력과 더불어 피해산업에 대한 보장과 세계시장에 대한 철저한 이해를 바탕으로 운영의 묘를 살려야합니다.

따라서 우리는 세계의 변화무쌍한 경제 상황에 대해 각 상황별 매트릭스를 마련하고 이를 선제적으로 대응하여 우리의 경제의 피해를 최소화하는 노력이 필요합니다. 이를 위해 각 나라별 대화채널을 다양화하고 다른 국가에 비해 상품의 가격경쟁력을 제고하는 등 우리 경제의 기초체력을 키우는 노력으로 경제위기에 대한 피해를 최소화하는 노력이 수반되어야 합니다.

국회는 정부의 FTA 협상과정을 충분히 논의하고 토론할 수 있는 장이 되어야 한다고 생각합니다. FTA를 통해 거대시장에 대한 선제적 진출효과와 더불어 투자유입의 확대, 동아시아에서 FTA 중심국가 건설, 개방을 통한 국내산업의 고도화와 일자리 창출 등 우리 경제에 봄이 될 수 있는 창구가 되는데 최선을 다하겠습니다. 외교통상통일위원회를 중심으로 시장개방이 국민의 이익이 될 수 있는 창구가 될 수 있도록 노력하겠습니다.

아무쪼록 다시 한 번 토론회의 개최를 진심으로 축하드리며, 바쁜 국회 일정에도 불구하고 토론회를 개최하신 박병석 부의장님께 다시 한 번 감사의 말씀드립니다. 여러분의 적극적인 참여로 유익한 토론회가 될 수 있길 바랍니다. 감사합니다.

2012년 8월 28일

국회 외교통상통일위원회 위원장 안 홍 준

..... 환영사

안녕하십니까

국회입법조사처장 심지연입니다.

먼저 국회입법조사처와 함께 오늘의 세미나를 공동 주최하신 박병석 부의장님께 감사의 말씀을 드립니다.

그리고 바쁘신 일정에도 불구하고 본 세미나에 참석하셔서 자리를 빛내주신 여러 의원님, 그리고 사회와 발제 및 토론을 맡아 주신 전문가 여러분께도 진심으로 감사의 말씀을 드립니다.

주지하시는 바와 같이 정부는 중장기적으로 우리나라의 총 교역액 중 FTA 교역이 차지하는 비중을 90% 이상으로 증대시킨다는 목표 하에, 주요 교역 국가와의 FTA를 지속적으로 추진하고 있습니다.

이미 칠레, 인도, EU, 미국 등 45개국과 8건의 FTA가 발효된 상황에서, 우리의 경제영토는 세계 경제규모의 60%까지 확대되었고, 현재 우리나라와 FTA 체결국간의 교역량은 전체 교역의 1/3 이상이 되었습니다.

게다가 터키와 체결한 FTA가 2012년 8월 1일 정식 서명되어 국회의 비준동의를 기다리고 있으며, 콜롬비아와 체결한 FTA는 2012년 6월 25일에 협상이 타결되었고 가까운 시일 내에 정식 서명이 예정되어 있습니다.

그뿐만 아니라 현재 정부는 캐나다, 호주, 중국 등과 FTA 협상을 진행하고 있으며, 일본, 한·중·일, 중미 등과의 FTA를 준비 혹은 공동연구하고 있습니다.

이러한 FTA 네트워크의 확대는 우리에게 해외시장과 자원의 안정적 확보, 경제 시스템의 선진화, 동북아 경제통합의 주도권 확보라는 새로운 기회를 가져다 줄 것이라고 생각합니다.

그럼에도 불구하고 우리 정부가 국별·지역별 대외정책에 부합하는 방향으

로 통상정책을 구사하고 있는지, 다른 선진국과 같은 효과적인 통상 거버넌스가 구축되어 있는지, 우리 기업들의 FTA 활용률은 어떠한지, 그리고 이미 발효된 FTA의 경제적 효과는 어떠한지에 대한 체계적인 논의가 지금까지 거의 없었습니다.

미국·EU 등 거대경제권과의 FTA가 발효된 지금이야말로, 기발효된 FTA와 앞으로 발효될 FTA를 거시적으로 조망해 볼 수 있는 적기라고 생각합니다.

그러한 취지에서 마련된 오늘의 세미나는 향후 통상정책을 검토하는 데에 있어, 의미 있는 대안을 제시하는 자리가 될 수 있을 것으로 기대합니다.

다시 한 번 국회입법조사처와 함께 세미나를 기획하고 준비해주신 박병석 국회부의장님과 사회와 발제 및 토론을 맡아 주신 전문가 여러분께 심심한 감사의 인사를 드립니다.

감사합니다.

2012년 8월 28일

국회입법조사처장 심지연

녹 취 록

2012. 08. 28.

인 사 말

>> 박 병 석 국회부의장

오늘 여러 가지 분주하시고 특히 태풍도 있고 그런데 오늘 세미나에 참석해주신 여러분께 감사드립니다.

우리는 수출해서 먹고사는 나라입니다. 큰 성장의 배경도 그런데 있었습니다. 작고 개방된 나라입니다. small open economy입니다. FTA를 이 정부 들어서 아주 맹렬하게 추구했습니다. 미국, EU에 이어서 지금은 3대 경제권인 또 중국하고의 FTA 교섭이 시작됐습니다. 이미 3차 실무회담이 개최되고 있습니다. 그동안 FTA가 우리 경제를 살리는 약인지 아니면 거기에 따른 부작용은 얼마나 있는지 또 효과적으로 되고 있는지에 관한 종합적인 판단이 필요한 때가 됐다고 생각했습니다. 그래서 한번 점검해보고 정말 우리가 FTA의 방향 그리고 각국별로 또는 경제권역별로 별도의 맞춤형 정책이 필요한 것은 아닌지 우리 산업 전체에 어떤 영향을 주는 것인지, 기업은 FTA에 어떻게 적응하고 있고 어떤 고민을 안고 있는지를 종합적으로 판단해서 새로운 정책을 모색할 때가 됐다고 생각해서 오늘 이 토론회를 마련하게 되었습니다.

오늘 오신 발제자, 토론자는 우리나라의 대표적인 논객들입니다. 오늘의 토론이 앞으로의 우리의 정책의 방향에 좋은 나침반이 되기를 바랍니다. 다시 한번 참석해주신 분들께 감사드립니다.

토 론

>> 발제 : 이 두 원 교수

반갑습니다. 연세대학교 경제학부의 이두원 교수입니다. 좀 전에 사회자님께서 재학 중이라고 하셨는데 재학은 끝났고요, 재직 중입니다. 태풍 속에서 이 중요한 미팅에 오시느라고 수고들 많으셨습니다. 오늘 태풍만큼이나 큰 중요성이 있는 또 큰 임팩트가 있는 그런 토론과 발표가 되었으면 합니다.

시간이 좀 지난 것 같은데 간단히 오늘 발제를 맡아주신 최원목 교수님 소개하고 토론자를 소개하고 바로 발표로 넘어가겠습니다. 발표는 한 25분 정도로 정리를 해주시면 좋을 것 같고 이후에 각 토론자가 한 10분 내로 토론을 하고 그 이후에 가능하면 지금 참석을 해주신 귀빈들, 내빈들 또는 외빈들 중에서 질문도 한두 개정도 받고 나서 종합토론을 이끌도록 하겠습니다. 자 최원목 교수님 발제문을 제가 간단히 봤는데, 굉장히 종합적으로 정리를 잘 해 주셨고요, 또 ISD라든가 농산물 수입이라든가 이와 같이 핵심적이고 민감한 이슈에 대해서도 심도 있게 분석을 해주셨습니다. 아마 좋은 발제가 될 것 같고요 특히 항상이 경제학을 전문으로 하는 학자들이 사실 이런 통상정책에 대한 발표를 해주셨는데 오늘 법학을 전문으로 하신 분이 발표를 해주셔서 저 역시 다른 각도에서 공부를 많이 할 수 있는 기회가 될 것 같습니다. 그럼 여러분 발제문 잘 들어 주시고요, 이어지는 토론문까지 함께 참여해주시면 고맙겠습니다. 말씀드렸듯이 25분 정도에 정리를 해주시면 좋을 것 같고요, 10시 50분까지 발표를 끝내주셨으면 좋겠습니다.

>> 최 원 목(이화여자대학교 교수)

네. 안녕하세요. 네 이 교수님 소개 감사드립니다. 박 의장님, 이 의장님, 이 해찬 대표님, 박태호 장관님, 심지연 처장님 모시고 이렇게 사실은 정말 전문가도 실무에 계신 분도 계신 데, 제가 이렇게 ambitious한 주제의 주제발표를 하게 돼서 상당히 외람되게 생각하고 있습니다. 통상정책을 어떻게 요약하고 평가하느냐 하는 게 상당히 쉽지 않은 주제라는 것을 상당히 느끼고, 저도 좀 욕심이 나서요 저도 이 기회에 한번 머릿속에 정리한번 해보고 싶다고 생각했습니다.

통상정책이 이제 다자 통상정책도 있고, 양자통상정책도 있는데, 양자 통상정책은 주로 FTA나 수입농산물관련, 여러 가지 쇠고기문제라던지, 가축법문제라던지 뭐 이런 것들이 많이 이렇게 언론에 회자됐기 때문에 그런 것들을 중심으로 한번 정리해봐야 되겠다, 그렇게 목차를 구성했습니다. 19p부터 제가 요약한 발제문이 실려 있는데요. 우리나라 통상정책이 처음에 60년대, 70년대 거치면서 강력한 수출촉진정책을 제도적으로 펼치면서 급속히 제조업경제로의 급속한 변화를 유도했다, 성공적으로 유도했다. 이렇게 평가를 할 수 있을 것 같고요, 자본 집약적인 산업으로의 산업구조전환도 역사상 좀 드물게 그 예가 드물게 전환을 이루게 되었다. 팔복할만한 수출의 성과를 거두게 되었고, 다만 과잉생산이라든지, 인플레이션, 자원배분의 왜곡이라든지, 뭐 부정부패 문제, 외채의 문제 이런 문제점도 쌓여 갔다. 80년대 90년대 들어서면서 수입자유화, 산업구조합리화 정책을 정부가 펼치면서 시장개방을 상당히 그 의도적인 정책수단으로 활용했다. 그런 choice는 상당히 시기적절한 choice 였다, 이렇게 생각이 됩니다.

95년도 WTO가 설립된 이후에 중국이 지금 하고 있다시피 좀 더 개방된 통상체제로 우리 경제 체제를 이렇게 외측 효과를 거두면서 WTO양허사항을 이행한다든지, DDA협상에 참여하고 FTA협상을 WTO 플러스적인 도구로 활용하면서 그동안의 그 경제구조 고도화를 촉진시키는 그런 정책을 펼쳤다. 평가를 할 수 있는 것 같습니다. WTO다자 통상협상에서의 정책성과를 정리 안 할 수가

없는데요, 도하 개발 agenda 협상에서 우리나라는 뭐 공정하고 시장 중심적인 개혁체제를 형성하는 것을 장기목표로 삼되, 농업분야의 비 개혁적인 성격과 식량안보개념을 인정받기 위해서 노력해왔다. 비 농업분야의 시장접근협상, NAMA 협상에서는 포괄적인 품목에 대한 협상을 진행한다는 원칙을 세우고, 스위스 공식이라든지 이런 급진적인 관세감축모델을 지지하면서 또 우리가 관심 있는 품목에 대해서는 무관세와 이니셔티브를 추진하면서 참 적극적으로 협상에 참여해왔다. 비관세장벽의 실질적인 감축도 상당히 포커스를 두고 추진해왔다. 다만 수산물 협상에서는 이런 접근방식에 있어서 상당히 그 유연성을 발휘해야한다는 입장을 취함으로써 전체적인 NAMA 협상과 어떻게 보면, 엄밀한 전문적인용어로 이야기하면 상호 모순되는 그런 입장도 취하고 있다. 이렇게 평가를 할 수 있을 것 같습니다.

DDA규범협상에서는 기존의 WTO규범을 좀 명확히 하고 계산하는데 목표를 두고, 반덤핑분야의 남용 가능성을 축소할 수 있는 굉장히 다양한, 그리고 강력한 여러 가지 제안서들을 수 십 개를 우리나라가 제출하면서, 나름대로 국제사회에 이 분야의 중요성을 환기시키는데 굉장히 성공적인 성과를 거두고 있다. 다만 이 수산보조금 관련해서는 국제사회가 강력하게 규율하려고 하는 추세인데, 우리나라는 우리나라 수산보조금문제가 좀 있기 때문에, 자원고갈보조금에 한해서 한정적으로 이 체제가 적용되어야 된다는 입장을 취하고 있는 문제점, 문제점이라고 해야 할까요? 우리입장에 좀 compromise를 우리가 하고 있다. 이렇게 평가를 할 수 있고요, DDA협상이 아직까지 성과가 없기 때문에 앞으로 최소한 다자주의의 어떤 향후 작업계획을 확정하는 것이 필요한 시기인데, 다자주의의 불씨를 살리는 일은 어느 나라보다도 우리나라의 굉장히 중요한 국가이익을 위해서 필요한일이다 이렇게 생각을 합니다. 비 농산물분야의 또 무역구제분야 협상에 있어서는 우리나라가 좀 주도적으로 참여해왔는데, 농산물과 수산물분야에서는 좀 defensive한 입장을 취해왔기 때문에 두 분야에 있어서 서로 좀 상반되는 입장을 제시하다 보니까 어느 한 분야에서도 또 협상력도 우리가 크게 발휘하지 못하는 문제점을 항상 우리가 갖고 있다. 그래서 앞으로 이런 분야에 어떤 계속적인 나름대로 이 상응하지 못하는 주장을 계속하는 것보다는 좀 선, 후진국 서구, 비서구 국가들이 공감할 수 있고, 우리의 장기적인 국익에도 합치하

는 새로운 시행의제를 개발해서 국제사회에 제시하는 한국의 다자통상에 있어서 위상을 정립해가는 시도가 필요하다. 그것의 하나의 대안으로써 FTA자체가 좀 복잡다기하게 얽히고 있는데, 세계적인 거래비용이 상당히 그 스파게티 bowl처럼 붙어나고, noodle bowl처럼 엉키고 있는 그런 상황을 누구나 공감하는 기업인들은 그런 상황인데, 이런 분야를 좀 다자주의차원에서 제도적으로 장기적으로 해결할 수 있는 그런 시행방안을 우리가 좀 주도적으로 제시하는 것도 굉장히 좋은 하나의 의제안이라고 생각을 합니다. 특히 우리나라는 서로 다른 여러 국가와 FTA실험을 하고 있기 때문에 전 세계 어느 나라보다도 이 문제를 풀 수 있는 어떤 resource가 있고, 경험이 축적될 수 있는 위치에 있기 때문에 이 분야에 있어서 지역주의 한계를 보완하는 다자주의차원의 제안을 우리가 함으로써 우리스스로의 위상을 정립해 나갈 필요가 있다고 생각을 합니다.

다음에 이제 WTO의 분쟁 해결부분을 좀 평가할 필요가 있는데요, 22p부터 진행이 됩시다마는, 그동안 뭐 초창기의 WTO분쟁해결은 상당히 그 defensive하게 우리나라가 포지셔닝을 했다 이렇게 평가를 합니다. 대부분의 분쟁이 미국이나 EU로부터 제기가 됐고, 그런 커다란 나라와 또 우리가 특수 관계에 있는 나라와 가급적이면 우호적으로 양자단계에서 분쟁을 settle 하는 게 좋지, 패널리라는 법률적인 접근을 하는 것은 정부당국자들이 꺼렸다, 그러면 그럴수록 미국 USTR나 이런 데서는 좀 더 많은 양보를 요구를 함으로써 사실 우리가 지나친 양보를 하면서 분쟁을 양자적으로 settle한 측면이 있다. 일종의 한-미관계의 특수성을 통상 분쟁에 결부시켜서 분리시키지 못하고 우리스스로 민감성을 이 분쟁에 결부시키는 그런 좀 misunderstanding을 한 측면이 있다. 그런 경우를 통해서 통상 분쟁은 통상 분쟁으로 해결해야 된다는 그런 교훈을 깨닫게 됐고, 미국에 대해서도 오히려 특수 관계에 있는 나라에 대해서는 오히려 통상 분쟁을 통상 분쟁화 하는 게 양국의 어떤 특수 관계를 해하지 않고, 장기적인 관계를 유지할 수 있다는 소중한 경험을 깨닫게 됐다. 97년을 기점으로 우리나라가 미국에 대해서도 자연스럽게 여러 가지 그동안의 현안이 됐던 컬러TV 반덤핑, DRAM반덤핑, 스테인리스, 철강, 탄소강관 이런 제품의 긴급수입제한조치 뭐 이런 것에 대해서 패널절차를 우리스스로 제기함으로써 통상 분쟁을 통상 분쟁화시키는 depoliticization시키는 그런 작업을 시행해 왔다. 오늘날에는 특수 관

계에 있는 나라끼리도 자연스럽게 이 분쟁을 법률적인 절차를 거쳐서 신속하게 국제적으로 바인딩한 효과를 가져 오는 그런 채널로 해결하는 자연스러운 시스템을 구축하게 됐다.

최근의 경향은 필리핀과 같은 개도국에 대해서도 우리가 적극적으로 제소를 하고 또 인도네시아가 우리나라에 제소를 하고 하기 때문에 개도국과의 WTO 분쟁해결에 대한 준비도 철저히 해야 한다. 중소기업들은 주로 개도국과 많이 거래를 하기 때문에 중소기업들이 어떤 해외 수입규제에 대한 적극적인 대응프로그램 운영과 결부해서 개도국과의 WTO통상 분쟁은 통상 분쟁화 자체로서 적극적으로 활용할 필요가 있다. 이렇게 생각이 됩니다. 이 WTO의 통상정책에 있어서 문제점이 몇 가지 지적이 될 수 있는데요, 우리나라가 주로 제소하는 분야는 무역구제조치, 반덤핑이나 세이프가드나 이런 이의제기차원에서 그런 분야에 한정되고 있는데 반해서 우리나라가 피소되고 있는 분야를 보면 내국민대우 위반, 주세분쟁, 쇄고기수입제한분쟁에서 나타났다가 또 신공항건설관련 조달분쟁이라든지 캐나다 쇄고기분쟁 같은 경우는 위생관련 검역체제가 결국 분쟁대상이 됐기 때문에 이런 내국민대우원칙이라든지 위생분야의 비차별 원칙의 위배여부가 우리나라가 주로 최근에 피소되는 분야기 때문에 이런 원칙들은 가장 기본적인 국제통상법의 기본원칙이기 때문에 우리나라가 이런 기본원칙을 위반하고 있다는 국제사회에 이미지를 심어주고 있는 측면이 있다. 우리법제도의 공정성, 투명성결여가 국내산업보호를 위한 부당한 차별이라는 이미지를 곧바로 자아내기 때문에 국제사회에서 어떤 제소의 표적이 되고 있다. 이런 측면에서 우리나라의 한 단계 업그레이드된 위상에 비추어 앞으로 이런 분야에 어떤 투명성과 공정성제고에 주력해야한다는 교훈을 얻을 수 있다고 생각합니다. 또 하나의 문제점은 우리나라가 승소한 분쟁의 경우에는 패소국의 이행확보에 어려움을 겪고 있는 케이스들이 늘어나고 있다. 우리나라가 패소한 분쟁은 100%이행을 했는데, 승소한 분쟁은 상대방으로부터 100%이행을 확고 받는데 어려움을 겪고 있는 케이스들이 있다. 특히 우리나라 승소한 대상국이 주로 미국이나, EU 같은 강대국이기 때문에 그런 나라로부터 어떻게 패소판정의 이행을 확보하느냐 하는 것이 우리의 과제로 등장하고 있다. 특히 앞으로 중국을 대상으로 지재권분야라든지 이런 민감한 분야에 소송을 우리나라가 많이 제기해

야하는데요, ISD문제 물론이고, 최근 청도나 이런데 우리나라 기업들 진출해 있는데 뭐 청도의 지방자치단체들이 기업들을 보호하지도 않고, 경찰병력도 제때 출동시키지 않고, 뭐 이런 것들이 사실은 ISD분쟁거리인데요, 어떻게 패소한 국가에, 중국과 같은 나라에 패소판정의 이행을 확보하는가 하는 게 하나의 과제로 등장하고 있다고 볼 수 있고요, 또 하나의 문제점은 국내이해관계인들이 체제적으로 어떤 통상의 부당한 수입규제를 정부에 청원해서 자연스럽게 WTO분쟁해결절차와 연결시키는 시스템이 나름대로는 갖춰져 있습니다마는 그게 체계적으로 정리되어있지 않다.

대외무역법상의 특별조치제도도 있고, 관세법상의 보복관세제도도 있고 통상절차법상의 상응조치 제도라는 게 또 최근에 도입이 되어있는데, 이게 시행주관기관이 서로 다르고 제도간의 연관성이 결여되어있고, 또 상세한 절차규정들이 불충분하기 때문에 국민입장에서는 어떻게 청원을 제기해서 통상 분쟁으로 이 문제를 해결하느냐 하는 것이 일련의 패키지과정으로 투명성 있게 제시되어야 하는데 그런 측면이 부족하다 이런 분야에 대한 체계와 재정비작업이 기능의 재조정 작업이 필요하다. 앞으로 통상관련 무역 분쟁이 더욱 증가할 것이기 때문에, 한국과 미국 간의 자동차분쟁, 의약품, 지적재산권, GMO 관련 분쟁, 유럽연합과도 보조금, 화장품, 지리적 표시 뭐 이런 문제들이 앞으로 통상 분쟁화 될 가능성이 크고, 중국과의 여러 가지 반덤핑분야 뿐만 아니라 지적재산권 뭐 이런 분쟁들이 동시다발적으로 발생할 가능성이 있는데 이런데 대한 국내 어떤 체제적인 준비를 통해서 효과적으로 통상 분쟁을 통상 분쟁화 시켜서 양국 간에 정부관계나 영향을 미치지 않으면서 신속하게 해결할 수 있는 체제를 구축할 필요가 있다. 26p에 이제 투자분쟁에 대한 평가를 제가 써놓았는데요, 지난 6월에 론스타가 우리나라를 상대로 ISD제소를 했는데 론스타가 한-미FTA를 원형화할 수는 없고, 벨기에와 한국이 맺은 양자 Bilateral Investment Treaty를 근거로 ISD를 제소한 그런 사태가 발생을 했는데요, 사실 그 론스타의 벨기에 자회사인 KB 홀딩스는 일종의 paper company라고 평가가 됩니다. paper company가 포럼쇼핑을 통해서 BIT를 찾아 들어가면서 적절한 나라를 선택해서 ISD를 제소하는 포럼쇼핑은 국제적으로 차단하는 것이 현대적인 추세인데 아쉽게도 한-벨기에 투자보장협정은 최근에 개정됐음에도 불구하고 paper company

에 대한 견제조항이 규정되어있지 않기 때문에 우리나라가 벨기에와 맺은 BIT를 악용해서 ISD제소가 된 사례가 발생했다 그렇기 때문에 사전에 이런 투자보장협정체제를 전체적으로 점검해서 이런 경우가 발생하지 않도록 예방적인 조치를 앞으로 취해야한다 이렇게 생각이 됩니다.

물론 FTA, 최근에 맺은 FTA는 이런 배제조항들이 다 잘 규정되어있기 때문에 그런 사태가 발생할 것 이라고는 생각되지 않습니다마는 전체적인 투자보장협정체제는 한번 대대적으로 점검할 필요가 있다고 생각이 됩니다. 또 하나는 투자분쟁은 법무부에서 주관을 하고 통상 분쟁은 외교통상부가 주관을 하도록 되어있는데 중국은 그렇지 않습니다. 상무부가 다합니다. 일본은 외교부하고 메티가 공동으로 다 합니다. 둘 다합니다. 통상 분쟁이나 투자분쟁이나 약간성격은 다릅니다마는 요즘에는 FTA상에도 투자챗터가 다 들어가 있기 때문에 성격이 비슷하기 때문에 여러 가지 기본의무가 비슷하고, 사실은 공통된 기관에서 수행하는 것이 여러 가지 노하우를 경험을 살릴 수 있는데, 우리나라는 이원체제화 되어있기 때문에, 한데서 전혀 그동안의 노하우를 다른데서 공유할 수 있는 시스템이 갖춰져 있지 않고 이런 문제는 한번 고민을 해서 기구적인 조정, 통합의 노력도 필요하다. 이렇게 생각이 됩니다. 농산물관련, 이제 수입농산물관련 위생 정책인데요, 28p부터 정리를 했는데요, 사실 수입농산물이 인간의 건강에 관한 위험을 견지하기 위한 정부의 정책 필요한데, 그게 좀 과도하게 선전이 돼서, 그 위험성이 너무 과도하게 비과학적으로 퍼지게 되면 정부의 정책추진에 굉장한 데미지를 가하게 되는데 그 대표적인 케이스가 한미 쇠고기협상과정에서 발생했다 생각이 됩니다. 최초에 맺은 한미 쇠고기 합의서 2008년 4월에 맺은 그 내용 다들 아시겠지만, 연령에 상관없이 위험물질을 제거한 쇠고기는 수입한다. 국제OIE기준에 따라서 정부가 협상을 했다. 그 결과 자체가 잘못 됐다고 평가할 순 없는 것 같습니다. 하지만 그 과정에서 정부의 어떤 국민과의 커뮤니케이션이 부족하고 협상을 좀 줄속으로 타결한 측면 이런 것은 우리가 철저히 반성을 해야 한다고 생각하고요, 또 하나 미국에서 광우병이 발생했을 경우에 우리가 어떤 조치를 취할 수 있는냐는 검역주권의 문제 이런 것들은 정부가 그 당시에 충분한 주의를 기울이지 않고 너무 OIE기준을 너무나 많은 attention을 하다보니까 그런 어떠한 안전장치들을 소홀히 했기 때문에 그 뒤 발생한 미국에

서 발생한 광우병 재발 경우에 정부에 어떤 대응자체가 어떤 한미쇠고기협정상의 근거가 없는 상태에서 어떤 검역중단이나 수입중단을 취할 수 없는 그런 한계가 있었기 때문에 일이 계속 꼬이고 있다 평가를 합니다.

그 뒤에 30개월 이상 쇠고기는 서로 수입하지 않는다고 수출 자율규제조치를 취한 그런 문제도 계속적인 양국 간의 통상 분쟁의 여지로 남아있다고 평가를 할 수 있을 것 같습니다. 정치일정에 맞추어서 시급히 타결하는 과정에서 국민과의 의사소통문제라든지 의견수렴문제라든지 이런 절차적문제점이 발생했다. WTO상에 규정되어있는 잠정조치 권한자체도 한미쇠고기 협정자체에 확보 되어있지 못한 측면이 있기 때문에 촛불시위가 발생했고, 그 뒤에 두 번 개최한 추가 협상에 보완하는 조치가 취해졌음에도 불구하고 그게 확실한 한미 간의 조약체제로 도입되지 않고 있는 단순한 신사협정체제로만 도입되어있는 그런 한계가 있다 그렇게 평가를 합니다. 광우병의 위험에 대한 국민적인 불신이 있는 상태에서 정부가 국제기구가 설정한 안전성 기준을 내세워서 시간에 쫓기는 협상을 벌인다고 소비자와 어떤 받아들일 수 있는 위험의 수준에 대한 정보를 교환하고 합의를 도출하는 과정을 생략했기 때문에 커다란 민간소요가 발생했고 그게 오늘날까지 데미지를 입히고 있다 그렇게 평가를 합니다.

최근에 국회가 또다시 가축법 재개정해서 광우병이 발생하기만 하면 정부가 의무적으로 수입중단조치를 취하도록 하는 의무화조항을 도입하도록 제안을 해놓고 있는데 이것을 법률로 확정하게 되면 통상 분쟁이 발생할 것은 뻔하고 우리가 패소할 것은 뻔하고, 그렇다고 또 법률을 도입하지 않으면 국회와 정부 간의 파행이 발생할 수 있고 이런 딜레마에 빠져있다. 그래서 지금부터라도 국제체제를 통상 분쟁의 가능성을 과소평가하는 그런 식으로 어떤 국내정치적인 agenda에 입각해서 법을 개정하는 그런 식으로 이 문제를 해결하는 것은 좋은 방법이 아니다. 정부가 사과할 것은 사과하고 확실하게 국제법상의 어떤 원칙을 존중하면서도 합리적으로 이 문제를 해결하는 게 앞으로 우리가 향후 대응해야 될 방향이다 이렇게 정리를 할 수 있을 것 같습니다.

다음으로 FTA추진정책인데요, 그 동안 많은 성과를 우리가 거둔 것은 사실입니

다. 일일이 말할 시간은 없는 것 같고요, 다만 문제점도 넣고 있다. 첫 번째 문제점은 사실 정부가 좀 중립적인 입장에서 국가이익이라는 유일한 잣대를 가지고 협상을 진행하게 되면 국민들로부터 비난을 받을 일이 없는 데요 그동안의 어떤 FTA 지지세력과 반대세력간의 대칭적인 균형구도가 자리 잡지 못했기 때문에 정부스스로가 FTA를 지지하는 세력인 것처럼 국민에 이렇게 받아들여져서 정부 대 국민, 찬FTA, 반FTA, 수출지향, 수입대체, 재벌 대 반재벌, 마치 이런 구도가 정부와 민간의 관계인 것처럼 이렇게 받아들여지는 문화가 없지 않은 게 사실이다. 그렇기 때문에 정부가 어떤 신뢰성을 확보하지 못했기 때문에 정부의 여러 가지 FTA에 대한 설명 이런 것이 권위적으로 수용되지 못했기 때문에 여러 가지 오해가 확산되고 그것이 또 다른 FTA정책의 delay 요인으로 작용하는 그런 악순환이 되풀이되고 있는 측면도 있다. 앞으로 이 수입대체진영과 수출 지향진영 뿐만 아니라 소비자라는 커다란 neutral한 그룹의 목소리를 제대로 정책에 반영할 수 있는 구조를 정부가 의식적으로라도 만드는 게 굉장히 중요한 하나의 정책적인 목표다 생각이 되고요. 한미FTA의 원 협상자체는 상당히 균형된 협상이었는데 재협상 자체가 우리가 얻을 수 있는 대가를 얻지 못한 측면이 있기 때문에 그런 것에 대한 비판이 또 어떤 정부의 FTA에 대한 정책에 장애요인으로 작용하는 측면이 분명히 있다 그런 생각이 들고요 다만 재협상을 통해서 미국의 비준을 유도한 path finder 역할을 한 것은 높이 평가할 수 있다. 그래서 재협상에 대한 평가는 공과 과가 분명히 존재하고 있다 이렇게 평가를 합니다.

앞으로 이 FTA추진체제를 개선하는데 있어서 39p부터 기술을 해놨는데요. 다행히 뭐 통상절차법이 최근에 제정이 되어서 국회와 정부 간의 어떤 여러 가지 서로 요구하고 교환해야 될 정보의 범위라든지, 국회의 동의를 얻어야 되는 협정의 범위라든지 이런 것이 확정이 됐습니다만 앞으로 이런 애매한 규정을 어떻게 합리적으로 해석해서 국회와 정부 간의 합리적인 권한조정이 정책에 반영될 수 있는 것이 굉장히 중요한 과제다. 사후보상과 정치정보상의 문제점이 한-칠레 FTA 이후부터 있었는데 이런 것들이 moral hazard 현상을 불러일으키는 측면이 우리나라에 상당히 심하게 발생했다. 앞으로 합리적인 보상의 기준이랄까 그런 것에 대한 국회와 정부 간의 컨센서스를 이루는 것들이 굉장히 중요하다. 특히

한-중FTA를 앞두고 있는 시점에서는 중요하다 이렇게 생각이 되고요. free trade area와 free economic zone과의 정책이 조화를 이루어야 한다는 것이 제가 주장하는 내용 중에 하나인데 시간관계상 생략하겠습니다. 읽어보시면 다 이해를 해주실 수 있을 거라 생각하고요. 앞으로 그래서 새로운 FTA 패러다임의 제시가 필요한데 지금 정부가 너무 자유무역협정을 수출 지향적인 정책의 중요성만 부각시키기 때문에 재벌의 이익을 좀 강조하게 되고 정부의 정책은 친재벌이고 정부에 반대하는 것은 반재벌이고 친서민인 것처럼 받아들이고 있는 측면도 있기 때문에 정부의 FTA 정책이 수출 지향적 정책이 효과를 거두는 것뿐만 아니라 더 중요한 것은 거대한 소비자라는 집단의 장기적인 이익을 보호하기 위한 조치이기 때문에 소비자에 대한 주권의 문제, 소비자 권리의 문제, 소비자의 이익의 문제를 정부가 효과적으로 설명하고 홍보하는 노력이. 그것이 사실이니깐요 FTA는 사실 소비자를 위해서 하는 것이죠. 이것이 필요하다 생각이 됩니다.

정부부터 수출촉진정책을 통해 경제성장을 이끌고 있다는 성장콤플렉스 패러다임에서 벗어나야 된다, 이런 표현을 제가 썼습니다. 개방정책효과가 장관님께서 말씀하신 대로 소비자에게 그대로 전달되도록 힘써야 되고 그래서 소비자들이 더욱 개방을 외치도록 안내하는 정책을 정부가 취해야 한다. 이런데 재벌들도 참여를 해야 한다 이렇게 생각이 됩니다. 재벌과 소비자가 반대편에 있는 것이 아니고 재벌은 소비자와 사실은 같은 편에 있다. 하는 것을 스스로 인식하도록 해야 한다 그런 생각이구요. 통상 포퓰리즘이라는 표현을 마지막으로 썼습니다만 43p부터 뭐 대선을 앞둔 금년 메가톤급 통상현안들이 자리 잡고 있는 것 같습니다. 캐나다 쇠고기수입에 대한 국민의 반응이라든지, 30개월 이상 미국쇠고기의 수입 허용해야 하는 문제가 본격적으로 제시될 수 있고요, 한-중FTA를 어떻게 마무리하느냐, 쌀시장개방, 이런 것들이 있습니다.

또한 ISD제도를 한-미간에 나름대로 조율해야 하는 문제가 있고. ISD제도가 만약에 남용 가능성의 문제라면 ISD를 폐기하자 그래서 FTA 자체를 중단 시킬 것이 아니고, ISD남용가능성을 방지하기 위한 절차기준을 보완할 필요가 있다. ISD가 남용이 쉽게 되는 식으로 한-미 FTA에 규정되어있는 것은 아닌데 그렇

다고 개선의 여지가 전혀 없는 것은 아니다. 전문가위원회를 정부가 발족시켰으니 철저하게 전문적인 검증을 해서 우리가 요구할 수 있는 것은 요구해야한다. 제조전에 협의할 수 있는 조항을 좀 더 강화해서 무분별한 제소를 막아야하는 일만든지 우리가 제기 할 수 있는 것 이라고 보고요, ISD를 대뜸 아비트리얼 패널로 가는 것이 아니고 국내의 어떤 행정심판이라도 거친 다음에 그다음에 아비트리얼 패널로 갈 수 있는 그런 식으로 2단계로 제도를 만드는 일도 우리가 제기 할 수 있다고 봅니다. 만약 천문학적 배상금액이 나올 수 있는 가능성이 있다면 배상금액의 한계를 서로 간의 어떤 MOU로 하던지 이런 것을 통해서 서로 확인하는 그런 조치도 한번 취해볼 수 있다고 생각합니다. 그런 것이 다른 협정에서 예가 없는 것도 아니기 때문에 NAFTA의 환경 분쟁에서의 예를 따라서 배상금액의 한계를 설정할 필요도 있다. 그 배상금액의 한계는 상당히 높아야 겠죠, 낮으면 안 되고.

또 쌀시장 개방의 문제인데요. 더 이상 쌀시장 개방을 유예 할 수 없다는 것은 전문가로서 WTO와 농업협정을 해석해보면 그 당시의 그 쌀 이행 합의서의 배경을 보면 확실하다. 더 이상은 유예할 수 없다. 2014년까지만 유예할 수 있고 그다음에 무조건 관세화를 해야 하는데 웨이버를 얻으면 가능한데 웨이버를 얻는 것은 거의 불가능하다. 그렇기 때문에 결국은 쌀시장을 개방해야 되는데 그 임팩트를 어떻게 soft landing시키고 또 관세율을 어떻게 잘 조정하고 한-미간에 또 한국과 다른 쌀 수출국과의 어떤 협상에서 정해지기 때문에 그런 것 에서는 대비를 잘 해야 한다. 그다음에 마지막으로 말씀드리고 싶은 것은, 그동안 여러 가지 통상법적인 이슈에 대해서 민간단체나 언론에 여러 가지 해석이 난무하고 있는 상황을 우리가 계속 지켜보고 있는데 사실상 가슴 아픈 일이라고 생각합니다. 뻔히 확실하게 해석되는 규정이 언론 상에 이렇게 한 조항은 손을 얹고 다른 조항만 부각돼서 해석되는 사태가 발생하고 있기 때문에 최소한 권위 있는 통상법적인 해석은 어떤 정부나 권위 있는 단체가 분명히 내려줄 필요가 있다. fact는 finding하는 역할을 분명히 해야 한다. 그래서 정부의 통상법률 기능 자체가 유명무실해졌기 때문에 여러 가지 파장이 증폭되고 있다. 정부의 통상법률을 담당하는 기능을 대폭 보완하고 관계부처와의 어떤 협력체계를 입법화 해서 권위 있는 해석을 통해서 fact자체는 확실하게 finding된다는 상태에서 보

수나 진보나 따라서 논쟁이 진행될 수 있도록. fact자체가 오해가 되면서 여러 가지 괴담이나 여러 가지 너무 친 FTA적인 해석이 난무하는 그런 악순환이 되풀이 되는 것은 우리나라의 현재의 통상국으로서의 면모에 전혀 맞지 않는다. 그렇기 때문에 USTR정도의 수준은 아닐지라도 최소한 그에 버금가는 조직적인 조직 문화적인, 학계의 문화적인 차원에서 혁신이 필요하다. 그리고 나서 그 분야를 담당하는 정부의 조직들이 어떻게 관계 부처의 신뢰를 획득하고 국민에게 효용을 입증해내는지는 정부부처의 책임이다. 이렇게 말씀드리면서 발표를 마칩니다.

>> 이 두 원 교수

고맙습니다. 최 교수님. 정해진 시간을 충실히 활용하셔서 발표를 해주셨습니다. 과거우리나라 통상정책의 여러 가지 공과를 정리해주신 것 같고요, 아울러서 앞으로의 개선방안까지 제시를 해주셨습니다. 몇몇 민감한 이슈까지 용감하게 다루시면서 본인의 생각을 아주 잘 발표를 해주신 것 같습니다. 앞으로 4분의 토론자께서 10분 이내로 토론을 좀 해주시구요, 가능하면 저희가 토론자가 4명이나 되기 때문에 혹시 미리 준비하신 내용이 있더라도 앞의 토론자가 이미 토론해 주신 내용은 가능하시면 중복을 피하시면서 토론을 해주셨으면 합니다. 먼저 이승주 중앙대학교 정치국제학과 교수님 토론 부탁드립니다.

>> 토론 : 이 승 주(중앙대학교 교수)

굉장히 뜻 깊고 귀중한자리에 불러주셔서 감사하다는 말씀 먼저 드리고 싶고요. 앞서 발표해주신 최원목 교수님이 한국통상정책의 이런 큰 흐름을 잘 짚어 주시면서도 또 디테일한 문제에 대해서도 조목조목 분석을 해 주신 데에 대해서 많은 공부가 되었습니다. 기본적으로 많은 부분에서 동의를 하구요, 평소에 제가 생각하고 있던 point에 대해서 몇 가지만 더하는 형식으로 토론을 진행하고자 합니다.

첫 번째 말씀드리고 싶은 것은요, 한국의 통상정책이라고 하는 것은 뭐 이제 소위 말하는 선진국에서 나타나는 것과 같은 비슷한 과정을 거치는 것 같아요. 민주화된 이후의 한국의 통상정책은 굉장히 정치화되고 있는 과정을 거치고 있고요. 그것은 통상정책이라고 하는 것들이 국내정치영역으로 들어오면 굉장히 분배적인 성격을 가지고 있다는 것이죠. 자체가 가지고 있는 정책적 특성을 우리가 무시하기 어렵다는 것이고요. 통상정책으로 인해서 분명하게 위너와 루저가 갈리는 그런 현상들이 나타나고요 그에 따라서 갈등이 첨예하게 전개되는 그런 현상들이 국내적으로 전개되는 것 같습니다. 이런 현상을 감안하면 통상정책을 둘러싼 국내정치적 갈등이라고 하는 것은 어떻게 보면 상시화 되어 있다고 볼 수 있고 이런 것들을 미연에 차단하는 것이나 원천적으로 방지하는 거나 하는 것들은 사실상 현실적으로 굉장히 어려운 것 같습니다. 우리가 현실적으로 생각해야 할 문제는 어떻게 관리할 것이냐의 문제인 것 같고요. 국내정치적으로 이것을 표출될 수 있는 갈등을 우리가 어떻게 내재화 할 것인가가 internalize 할 것인가 이런 문제에 대해서 보다 근본적으로 고민을 해야 현실적인 방안이 나오지 않을까라고 하는 생각을 해 볼 수 있겠습니다. 다른 나라의 사례를 들어서 잠깐 생각해 보면, 각 나라마다 이런 것을 internalize하는 방식이 좀 다른데요, 대표적으로 우리 바로 옆에 있는 일본을 생각해 보면 무역을 둘러싼, 통상정책을 둘러싼 기본적인 갈등을 정책을 추진하기 전에, 정책결정의 사전적 단계에서 수렴을 많이 하는 경향들이 있습니다. 그러니 결과적으로 나타나는 것은 무역자유화의 속도가 굉장히 완만하게 진행되는 경향이 나타나고 무역 자유화의 범위가 광범위하다기보다 협소한 그런 무역자유화가 나타나는 경향이 있고 일본 같은 경우 FTA를 체결하더라도 그 GATT 24조에 나타나는

substantially all이라고 하는 문구에 교묘한 그 수준을 약간 상회하는 정도의 무역 자유화율을 기록하는 경우가 대부분인데, 그런 식으로 해서 국내적으로 의견수렴을 굉장히 충분히 하는데 반대급부로 나타나는 것은 무역자유화의 속도와 범위가 굉장히 느려지고 좁아진다는 그런 반대효과가 있는 것 같습니다. 그것이 일본이 채택하고 있는 방식이고요.

또 하나 이제 다른 국가들에서 나타나는 방식들을 보면, 소위 말하는 유럽의 몇몇 나라들 small open economy 들에서 나타나는 방식들이죠. 이 나라들은 우리나라 못지않게 대외의존도가 높고요, 개방에 따른 구조조정이라는 것이 상시적으로 일어나고, 그러다 보니 이 나라들이 채택하는 방식은 상시적인 구조조정을 경제적으로 사회적으로 굉장히 불확실성이 높아지는 것이고 그것을 관리하는 방식이라고 하는 것은 소위 말하는 간접보상의 형식을 취하고 있습니다. 항상 간접보상을 통해서 흔히 말하는 social safety net이 되겠죠. 그것을 강화함으로써 상시적인 구조조정에 누구나 대응할 수 있는 그런 형태의 정책적인 패키지를 내놓고 있는 것 같고요. 그다음에 생각해 볼 수 있는 게 우리나라의 방식인 것 같습니다. 우리나라의 방식은 무역자유화의 속도도 비교적 빠르고, 폭도 넓은 것 같고요. 물론 FTA마다 굉장히 차이는 있습니다. 한-미 FTA의 경우에 무역자유화의 폭이 굉장히 넓고 깊이도 깊은 대표적인 경우고, 아세안과 FTA 같은 경우 조금 조정된 형태고 해서 FTA마다 차별화되고 있긴 하지만 기본적으로 속도와 범위에 있어서 빠르고 넓다고 말씀드릴 수 있는데요. 그런 무역자유화정책을 취하고 있는데 정책결정의 과정에서 보면 여러 가지 잠재적인 갈등요소가 충분히 내재화되지 않기 때문에 결과적으로 나타나는 것은 여러 가지 정치적 갈등들이 표면화 되는 경우가 있고요. 그것을 어떻게 국내적으로 해결하느냐 하는 것은 한국에서는 직접보상이라는 형태를 채택하고 있는 것 같습니다. compensation을 통상정책의 결과로 나타나는 피해 집단에 대한 직접적인 보상을 제공하는 형태죠. 대부분 농업분야에 집중되어 있는 것이고요. 이런 것들이 과연 한국의 방식도 나름의 방식인 것 같은데 여러 가지 다른 나라의 사례들과 비교했을 때 장-단점이 분명하게 드러나고요, 그런 것들을 감안했을 때 앞으로 우리가 좀 더 가능성을 열어놓고 이 문제를 어떻게 관리해 나갈 것인가 근본적인 고민이 좀 필요하지 않냐고 하는 말씀을 드릴 수 있겠고요.

다음 이슈로 넘어가서 두 번째 말씀드릴 것은 통상정책을 둘러싼 갈등이 벌어

지다 보니까 서로 상대에 대한 이해라는 것이 한국에서는 두 가지 형태로 나타나는 것 같습니다. 하나는 서로 상대방을 무식하다고 생각하거나 아니면 뭘 알긴 아는 것 같은데 의도가 사악하다고 생각하는 경우들이 많은 것 같습니다. 무식하거나 사악하거나 양쪽 진영이 좀 비슷한 것 같아요. 예를 들어서 찬성하는 진영은 FTA를 통해서 이런 이익이 발생하는데 너희들은 그걸 모르냐하는 쪽이고요 반대진영에서 보면 FTA를 통해서 이익이 별로 발생할 것 같지도 않고 발생한다고 해도 특정집단에 집중적으로 발생하고 그것이 결과적으로 한국의 국익에 도움이 되지 않는다는 식의 주장을 펼칩니다. 다시 말씀드리면 이러한 논란이 전개되는 중요한 이유 중에 하나는 아까 말씀 드린 대로 통상정책은 분명 국내적으로 위너와 루저를 양산하게 되어있는데요 근데 한국에서 논쟁이 전개되는 과정을 보면, 누구도 자신의 이익을 이야기 하지 않습니다. 사실은. 이것이 나의 이익이다. 나의 피해이다 이야기를 하지 않고요. 국가의 이익이다 는 이야기를 하는 경우가 많이 있고요. 그렇다 보니 또 두 번째 이슈와 연결이 되는 것이죠. 국가의 이익에 도움이 되는데 너는 반대하니까, 또는 너는 찬성하니까, 사악하다고 하는 것이죠. 국가의 이익이 되는 것을 분명히 알고 있는데 반대한다 또는 찬성한다 해서 사악하다고 이야기 하고 있는 것이죠. 국가의 이익에 해가된다고 생각하는 쪽에 대해서도 사악하다고 생각하고, 이익이 된다고 생각하는 쪽에서도 사악하다고 생각하는 것이죠. 누구도 자신의 이익과 연결 지어서 직접적으로 논쟁을 전개하지 않습니다. 이런 것들이 한국의 통상정책을 둘러싼 정치적인 지형을 굉장히 복잡하게 만드는 측면이 있다라고 하는 것이고요. 다시 말씀드리면 위너와 루저가 있지만 현실에서 발견하는 정치적인, 사회적인 과정을 보면 그게 간단하지 않다는 것이고요.

이것을 더욱 복잡하게 만드는 과정을 보면, 제가 쓰는 표현 중에 하나가, 이런 것들이 '사회화'되는 과정이 있는 것 같습니다. 이 제3의 집단이 있는데요 이익이 되건 손해가 되건. 이익이 되는 집단중에서도 나의 이익을 약간 손해하고 FTA에 대해서 반대할 수 있고요, FTA로 인해서 피해를 보는 집단가운데서도 내가 피해를 보더라도 국가를 위해서 FTA를 찬성하는 집단들이 있습니다. 사회 전반적으로 보면 자신의 이익과 약간 유리된 형태의 FTA에 대한 선호를 가지고 있는 집단들이 분명히 존재하고요. 제3의 집단이죠. 그 과정에서 FTA나 무역정책에 대한 선호가 사회화 되는 과정이 분명히 존재하는 것 같습니다. 한국에서는. 그러니까 이것을 가지고 누구의 이익이다 누구의 손해다라고만 접근

하면 문제가 해결되기 굉장히 어려운 측면이 있다고 말씀드리고 싶고요. 세 번째는 아까 첫 번째 말씀드린 것처럼, 한국에서 무역자유화를 진행하기 위한 정책적인 방안의 하나로써 직접적인 보상의 형태를 취한다고 말씀을 드렸는데요. 이것은 우리의 현재 지금 정책결정체계가 이렇게 되어있습니다. 추진체계가. 앞서 최 교수님도 말씀을 해주셨지만. 우리의 통상정책의 어떤 정책결정과정을 보면 앞에서 정책이 수립되기 이전에 추진되기 이전에 충분히 **찬성이 됐건** 반대가 됐건 충분히 여론을 수렴하는 과정을 거치기 어렵게 되어있고요. 그러다 보니 어떤 단계에서건, 찬성하는 집단이건, 반대하는 집단이건 자신의 의사를 표출하게 되어있는데요 대개 집합행동의 형태로 나타나죠. 대개 FTA정책 결정의 후반부에 집중적으로 나타나는 경향이 있습니다.

이게 굉장히 통상정책을 또는 FTA정책을 원래 어느 정도 정치화 될 수밖에 없지만, 그것보다 과도하게 정치화되게 만드는 하나의 원인이 되고 있는 것 같습니다. 이런 이해당사자들이 통상정책의 결정과정에 있어서 고르게 자신의 이해관계를 표출할 수 있는 그런 형태로 정책결정과정이 만들어진다면 통상정책의 정치화라고 하는 것들이 적절한 수준에서 유지가 될 수 있을 텐데 그렇지 않고 특정시점에 몰려서 나타나고요. 우리는 FTA가 타결되기 직전의 시점, 비준동의의 시점. 이런데 특정하게 몰려서 나타나기 때문에 과도하게 정치화되는 경향들이 있다라고 하는 말씀 드릴 수 있겠고요. 그밖에 representation의 문제도 있을 테고요.

개별부처별로는 자신과 직접적인 관계가 있는 이해당사자들의 이익을 반영하는 representation하고 있는데요, 그것들이 과연 전체적으로 어떻게 aggregate 되느냐 하는 문제는 다른 문제인 것 같습니다. 그런 문제들을 우리가 좀 지적해 볼 수 있겠고요. 그러다보니 결국 특정시점에 몰려서 정치화되다보니까 굉장히 집합행동의 voice가 크게 나타나고 정부는 어떤 형태로든 대응할 수밖에 없고 그러다보니 직접보상의 형태가 이루어지고 그래서 어떤 한 분석들을 보면 1990년 이후 우루과이라운드 이후에 현재까지 정부가 직접보상의 형태로 지급한 보상의 규모가 한 250조 정도 된다고 나와 있습니다. 구조조정을 위한 보상도 있고, 경쟁력강화라는 것을 포함하고 있는 보상도 있지만 그것이 250조 된다는 분석도 나와 있고요. 이것이 과연 한국 사회 전체의 관점에서 봤을 때 좋으나, 나쁘냐고 하는 것에 대한 본격적인 고민이 필요하다고 하는 말씀을 드릴 수 있겠고

요. 마지막으로 하나의 point 말씀드리면 최 교수님께서도 FTA 정책에 대한 공과 과를 많이 말씀해 주셨는데요. 저는 현재 우리의 통상교섭본부 또는 외교통상부가 스스로 밝힌 목표 대비 공과를 따지자면 '공' 부분이 조금 많다고 생각합니다. 한국의 FTA 전략이라고 하는 것은 여러 가지 측면에서 평가할 수 있겠지만, 스스로 밝힌 목표는 무엇이나면 양자 FTA를 통한 허브위치에 도달 하겠다는 거고요 허브전략이라고 하는 것 이구요.

밝힌 목표는 어느 정도 상당부분 달성한 측면이 있고 긍정적으로 평가하는 측면이 있다고 생각합니다. FTA의 허브전략을 추구하는 것은 경제적 효과만 노린 것은 아니고 우리나라의 전략적 위치를 좀 강화한다든지 그 밖의 국제 정치적인 효과도 같이 노린 전략이라고 평가할 수 있겠고요, 다만 하나 추가로 말씀드리고 싶은 것은 지금 현재 양자 FTA가 우리나라를 포함해서 세계 곳곳에서 이루어지고 있는데요, 최근에 나타난 또 하나의 흐름은 무엇이나면 이 양자 수준의 FTA를 다자화 하는 흐름이 나타나고 있습니다. 최 교수님께서 굉장히 강조하신 것 중에 하나가 다자주의의 모멘텀을 살려야 한다는 것인데요. 그것에 가기 전 단계로써 양자 FTA를 다자화하는 multilateralizing하는 그런 흐름이 나타나고 있는데요, 대표적으로 미국이 오바마 행정부 들어서 pacific power 로써 스스로 주장을 하고 FTA 경우 TPP를 추진하고 있는 것 들이 이런 FTA의 다자화의 대표적인 사례가 될 수 있겠고요. 중국 같은 경우 예전부터 ASEAN+3 중심의 FTA 다시 말하면 동아시아 FTA 주장하고 있고요. 이런식으로 FTA가 다자화되는 과정을 앞으로 거칠 것이라고 생각되는데 한국은 지금 기존의 양자 FTA 중심의 허브전략을 넘어선 다자화 전략을 본격적으로 생각해야 되지 않나 합니다. 제 토론은 마치도록 하겠습니다.

>> 이 두 원 교수

고맙습니다. 이승주 교수님 아마 정치역학적인 관점에서 선진국 사례와 우리 한국 사례를 비교해가면서 한국 측의 문제점, 개선방향 등을 제시해 주신 것 같습니다. 두 번째 토론자는 정태인 새로운 사회를 여는 연구원 원장님이십니다. 토론 자료를 보니까 12~3페이지 정도 되는데 이것을 다 발표하시지는 않겠죠? 10분 이내로 시간을 꼭 좀 지켜주시기 바랍니다.

>> 토론 : 정 태 인(새로운 사회를 여는 연구원장)

55p에 인용한 것은 최 교수가 쓰신 글들인데 굉장히 속이 상하셨던 것 같아요. 비전문적인 사람하고 논쟁을 하고 있으니까, 여기서 나타나는 것은 '전문가주의'입니다. 이 과연 전문성이라고 하는 것이 얼마나 전문적인지는 생각해 봐야 하는데 이것은 그냥 공격하기 위해서 하는 이야기는 아니고 민주주의 이론에 전문가주의와 민주주의 관계에 대해서 굉장히 심각하게 고려를 해 봐야 한다는 이야기가 있고, 예를 들어서 광우병에 대해서 이 글 안에서 대단히 전문적으로 결론이 나 있는 것처럼 말씀하셨지만 과연 OIE 기준이라는 것이 그야말로 광우병에 대한 중립적이고 객관적인 전문적 견해이나 하는 것은 대단히 의심스럽습니다. 그런데 이것이 통상 정책에 영향을 미칩니다.

한편으로 생명이나 자연 이런 것들도 우선시 하면 예방우선의 원칙이라고 하는 정책의 대원칙을 내세울 수밖에 없고 그렇게 하면 수출하는 사람이 입증 책임을 지어야 하는 것이죠. 그러나 지금의 통상에서는 수입을 막으려고 하는 사람들이 입증 책임을 하게 되어 있다는 굉장히 큰 차이가 나기 때문에 전문가 주의라고 하는 것을 내세워서 여러 가지 정책을 쓰는 것은 위험하다 여전히 정책은 '민주주의가 우위다'라는 것입니다. 대표적인 예가 경제학인데 저는 경제학 전공했고 지금도 공부하고 있습니다만, 과연 경제학자들이 가지고 있는 경제 지식이라는 것이 정말 중립적이고 대단한 것인가. 세계 금융위기가 일어난 것을 보면 대단히 영터리라고 하는 것이 이미 증명이 됐습니다. 그 경제학마저 이상하게 이용하는 경우가 많은데. 저는 정말 그게 궁극한데 많은 경우에 비교우위론이라고 하는 것과 소비자 후생론 가지고 FTA라고 하는 어마어마한 정책을 옹호하는 것을 보면 정말 우스운데, 예를 들어 비교우위론이라고 하는 것은 물론 나온 배경은 있습니다만, 개인이 자기직업을 어떻게 선택할까에 가장 적당한 이론입니다. 흔히 경제학원론에 보면 마이클 조던이 농구도 잘하고 사무직도 잘한다. 그럴 때 마이클 조던이 두 가지를 다하는 것이 옳은가? 아니다 농구만 하고 메리한테 사무직을 시키는 게 옳다. 이것이 경제학원론에 흔히 나오는 예입니다. 개인이 자기 선택하는 거예요. 자기직업 선택하는 거예요. 비교우위론을

나라에 적용할 때는 굉장히 복잡한 이야기들이 많이 들어가야 되는데 직관하나 가지고 어떤 정책을 추진하는 것은 어렵죠. 크루그만이 이야기 한 것입니다만 실리곤벨리가 만약 비교우위를 따라갔으면 지금 포도밭이예요. 그 부근은 포도밭이 가장 유리한 지형과 여러 가지 가지고 있기 때문에 기후를. 또 로드릭이 항상 하는 이야기입니다만, 하버드의 로드릭이 하는 이야기는 지금성공한 나라들, 한국이 포함되어있습니다. 따라잡기에 성공한나라들은 항상 선진국의 정책을 배웠지, 결코 자기 비교우위에 입각해서 행동한 것이 아니라고 하는 것이 현실입니다.

실제로 통상을 잘 보면 신고전파의 세계가 아니고 게임이론의 세계입니다. 그런데 여러 가지 이야기를 하는 것은 전부 신고전파의 아주 간단한 논리를 가지고 자기이야기를 정부에서 하게 되면 그 입장에서 학자들이 이야기를 하면 설득력이 없어요. 예를 들어 소비자후생이론을 내세우면 가장 좋은 통상정책은 일방적 개방입니다. 제가 실제로 노무현 대통령을 만났을 때 그랬어요. 한-미 FTA를 통해 서비스업을 발전을 시키고 싶다. 그래서 개방한다 그러시길래 아 그럼 서비스업을 일방적으로 개방시키면 되지 왜 그 복잡한 FTA를 하느냐. 일방적 개방이라고 하는 것은 사실은 여태까지 자유무역에서 가장 많이 쓴 정책입니다. 동아시아에 지금 자연경계가 형성되어 있는데 그것은 다 일방적 개방에 의한 것이었지 2000년 이전에 어떤 FTA도 없었어요, 어떤 무역협정도 없이 다들 일방적 개방에 의해서 자기가 필요한 것을 개방해서 훨씬 나은 선택을 했다고 하는 것입니다. 또 하나 우리가 의문을 가져야 하는 것은 과연 FTA가 그렇게 좋은 것이면 왜 강대국끼리는 FTA를 안 할까? 또는 강대국 2개와 한테는 있어요, 멕시코, 칠레, 중국까지 한나라가 있을까? 과연 강대국과 FTA를 해서 외부쇼크에 의해서 내부구조조정에 성공한나라가 있을까? 라는 것도 대단히 이것은 실험을 아까 하신다고 그랬는데, 이것은 실험을 하기에는 너무나 큰 문제 다라는 것입니다.

56p로 가서 이제 미래에 대해서 말씀을 드리겠는데요, 최 교수도 인간의 얼굴을 한 통상에 대해서 이야기를 하였고 자유무역에서 공정무역으로 라고 말을 하셨는데 그 내용은 뚜렷하지 않습니다. 지금 제가 알기로는 이런 부분에서 가

장 그럴듯하게 현실에 가까이 간 것은 스티글리츠와 조금 전에 인용한 하버드의 로드릭인데 그 내용은 사실은 최 교수가 한 이야기와 정 반대입니다. 우리가 또 미래로 나갈 때 가장고려를 해야 할 것은 2008년 세계 금융위기가 지금도 지속되고 있다는 것입니다. 59p에 그림을 하나 인용을 해놨습니다만, 그 그림은 미국이 위기를 당하고 실업이 회복되는데 걸린 시간인데 이번위기는 아직도 회복이 되지 않고 있습니다. 가장 길었던 것이 3년 6개월이었는데 지금은 2007년부터 치면 5년이 지나서 6년인데도 회복이 되지 않고 또 잘 아시다시피 유럽의 재정위기로 또한 금융위기에 의해서 long recession으로 들어가고 있다고 하는 사실이고, 또 하나는 우리 국민들도 과거에 비해서 복지를 요구하는 어떤 삶의 질을 향상시키는 것을 요구하고 있다는 두 개가 있는데, 이 두 가지가 우리나라의 정책에 요구하는 것은 이렇습니다. 과거와 같은 수출, 낙수효과 trickle down이라고 하는 것은 더 이상 우리나라 정책 기조가 될 수 없다. 이미 낙수효과는 수출은 잘 되도 낙수효과가 없다는 것은 10년 전부터 증명이 됐습니다마는, 이제는 수출도 되지 않는 환경이다라고 하는 것이죠. 당장 우리나라 금년에 수출 마이너스 될 건데 우리나라 주요 대상으로 하는 미국, 유럽, 일본이 동시에 장기침체이며 다행인 것은 우리나라 수출의 50%가 아시아를 향하고 있다는 것만 유일한 희망이지 수출을 늘려서 trickle을 한다는 것은 두 개가 다 안 된다는, 두 메커니즘이 다 안 된다는 것은 정책기조를 바꿔야 한다는 것이죠. 내수가 확대되어야 된다는 것이고 trickle down이 아니라 밑에서부터 차오르는 어떤 정책 기조로 가야된다.

제가 딱 FTA를 비서관하면서 맡은 건 3개월 이었습니다. 대통령이 저를 불러서 한 이야기는 한-일 FTA였어요. 그때 제가 한-일 FTA보고서를 쓰기 전에 대통령께 말씀드린 건 우리나라산업구조가 어떻게 됐으면 좋겠는지 대통령의 의견을 밝혀주시면 그것에 따라 통상정책을 정해야 한다는 것이었습니다. 지금 제가 말씀드린 것은 우리나라 경제 정책기조, 산업정책 전체가 그림이 바뀌어야 된다는 것이고 그렇다면 통상정책도 그 흐름에 맞춰서 바뀌어 져야 한다는 것입니다. 특히 세계금융위기가 의미하는 것은 각국의 정책공간이라고 하는 것이 대단히 중요하다는 것입니다. 한-미 FTA라고 하는 것은 그 정책공간을 가장 제약하는, 우리나라가 맺은 FTA가 대부분 그렇습니다마는, 앞으로 저는

IMF, WTO라고 하는 국제체제 자체도 바뀌어야 한다고 생각합니다. 지금은, 아직도 덜 위기를 겪어서 국제 질서에 대한 논의가 활발하지 않습니다만, 로드리이 한 이야기에 이런 것이 있어요. 트릴레마라는 것이 있는데, 깊은 세계화, hyper globalization이라고 하는 것하고 국민국가와 민주주의는 트릴레마다. 3개 중에 2개를 선택할 수 있지 3개를 선택할 수는 없다라는 것인데 국제경제에 있는 트릴레마를 응용한 것 입니다마는, 그리고 그 답은 무엇이나 하면, 사실 우리나라는 지금 hyper globalization을 택하고 민주주의든 국민국가든 희생시키려고 하는 것인데 답은 그렇게 간 것에 결과는 국제 금융위기이고 글로벌 불균형이기 때문에 사실 답은 원래 불가능했던 hyper globalization을 포기하는 것이죠. 그래서 과거의 브레튼 우즈체제와 같이 국민국가와 민주주의를 인정하면서 얇은 globalization으로 가는 것이 유일하게 가능한 것이고 그것이 우리나라에도 그게 대단히 유리한 어떤 방향이다라고 하는 것은 브레튼우즈2 라고 하는 새로운 브레튼우즈, 즉 케인즈적인 상황을 고려해서 제시하는 것이 전체의 방향에 옳다고 하는 것입니다.

또 하나는 에너지, 식량의 위기도 통상정책에서 굉장히 중요하게 여겨야 할 때가 됐다는 것입니다. 이미 식량가격 올라가고 있습니다마는, 앞으로 이 이야기는 더욱더 에너지, 식량위기는 굉장히 큰문제로 닥쳐오는데 이것을 자유무역으로 해결할 수 있을 것이나, 이 부분은 정권차원의 문제에서 이에 대한 대책을 만들어야 한다고 생각합니다. 제 이야기는 57p부터 상당히 긴데, 방법은, 사실은 동아시아공동체라고 하는데서 지금처럼 제로섬게임 방식의 FTA같은 것이 아니고 훨씬 더 공동체 적인, 그리고 EU처럼 깊은 것이 아닌 조금 더 낮은 협력방안들을 모색하는 것이 우리나라 통상정책 기본이 되어야 된다고 하는 겁니다. 그것이 우리살길이고 사실 우리나라 내수가 늘고 또, 동아시아 내수가 늘 때 비로소 세계경제가 위기에서 벗어날 수 있지, 지금처럼 수출을 위해서 전부 수출해서 한다는 것은 불가능하다는 것입니다. 점점 더 위기에 빠질 것이다 하는 것 입니다. 71p부터 71p까지 그런 동아시아 공동체는 어떤 내용을 담아야 하는지 썼는데, 이것은 제가 지금 쓴 것이 아니고, 비서관 할 때 쓴 것입니다. 2005년에 대통령 비서관 할 때 쓴 것이고 지금의 상황을 반영해서 한-미 FTA와 비교하면서 조금 달라진 것인데 훨씬 더 협력을 강조하는 통상정책으로 얻

을 것이 얼마든지 있다. 예를 들어, 하나만 예를 들겠습니다. 우리 동아시아에 지금 외환보유고가 4조 달러가 넘습니다. 쓸데없는 돈을 많이 가지고 있는 거죠. 오로지 외환위기 때문에 동아시아 국가들이 전부 미성숙채권국이기 때문에 이것들을 만약 공동 관리하게 되면 2조 달러 정도는 쓸 수 있어요. 2조 달러만 공동으로 관리하면 절대로 외환위기 당할 가능성은 없는데 그 2조 달러를 쓸 곳은 상당히 많습니다. 중국 내륙, 북한, 몽골도 있고, 미개발지역이 상당히 많기 때문에 동아시아에서 수요를 늘리는 것이 세계를 위해서도 우리나라의 앞날을 위해서도 대단히 중요하기 때문에 그런 것이라 던지, 철도연결은 너무나 많이 이야기 된 것이고, IT연결이라던가, IT협력, 특히 아까 이야기한 에너지, 식량문제 같은 것들이 초미의 통상정책이 되어야 하는 것이지 과거의, 동아시아에서는 2001년 이후에 중국이 아세안과 FTA를 맺으면서 이제 FTA열풍이 불었는데 그런 방식이, 아까 최 교수가 지적하셨습니다만, 스파게티 보울 현상을 이미 나타내고 있는 것들을 계속 더 맺어서 어떻게 할 것이냐 라고 하는 것이죠. 기존의 FTA를 완전히 다 없애버리는 것은 불가능하더라도 그것에 대해 아시아 국가들이 모여서 더 협력을 강조하는 쪽으로 그 FTA를 정리해서 아시아 공동체의 통상전략을 만드는 것이 세계를 위해서도 한국을 위해서도 동아시아를 위해서도 더 바람직하다고 생각합니다. 감사합니다.

>> 이 두 원 교수

고맙습니다. 제가 아까 정태인 원장님 소개할 때 이력이 많아서 미처 다 소개를 못했는데, 2002년 대통령직 인수위원회 인수위원으로 참가하셔서 그 이후에 대통령 1급 비서관을 지내신 경력이 있으십니다. 그 경험을 바탕으로 본인의 소견을 꼭 말씀해 주신 것 같습니다. 결국 대안으로써 동아시아 공동체를 제시해 주셨고, 동아시아 공동체가 현재 우리가 추구하는 정책에 비해서 가질 수 있는 여러 가지 장점을 이야기 해주신 것 같습니다. 그럼 세 번째 토론자를 모시겠습니다. 정민정 국회 입법조사처 부탁드립니다.

>> 토론 : 정 민 정 (국회입법조사처)

저는 지금 일단 발표문을 보면서 보통 통상에 관한 주제가 굉장히 어려운 주제라고 항상 생각을 하고 있었는데, 오늘 최원목 교수님께서 발표한 자료를 보니까 굉장히 중요한 통상문제들을 평이하게 잘 다뤄주신 것 같습니다. 저는 그 가운데서 국회의 입장에서 생각할 수 있는 문제들, 그리고 또 최원목 교수님이 제시해주신 해법들 그런 것들 이야기 하고 그것에 관해 질의를 하는 식으로 하겠습니다.

일단 77p에 두 번째 그림을 보시게 되면, 최원목 교수님께서 말씀하신 것 중에 FTA가 가장 큰 주제였던 것 같고 네트워크 확대라던가, 협정추진절차, 그리고 ISD에 대해서 말씀하셨습니다. 그다음에 하신 이야기가 수입최고기위생관련 정책에 대해서 이야기를 하셨고 그밖에도 DDA라던가 통상 분쟁, 투자분쟁과 같은 그런 전반적인 우리나라의 통상정책에 대해서 말씀을 해주셨습니다. 그다음에 78p를 보시게 되면 제가 이야기를 하려는 것은 일단 국회 내에서 문제되었던 통상문제 5가지 정도를 이야기를 하려고 합니다. 그리고 최원목 교수님께서 제시해주신 해법들 관련해서 질의를 하는 식으로 하도록 하겠습니다. 국회 내에서 통상문제는 크게 3가지가 있습니다. 저는 이제 항상 통상 관련한 문제가 들어왔을 때 이 세 범주에 속하게 되는 것 같은데 첫 번째가 국제법과 국내법의 상충문제입니다. 그리고 두 번째가 국회의 비준동의 절차. 통상협정이 들어왔을 때 국회에서 어떤 식으로 비준동의를 해야 하나. 그다음에 세 번째가 국회차원에서 정부에게 어떤 식으로 협정을 개정하라고 촉구를 할 수 있는가 하는 그러한 세 가지 문제로 분류를 할 수가 있습니다.

첫 번째 국제법과 국내법의 상충문제와 관련해서는 가장 크게 이슈화 되었던 것이 2008년도에 미국산 쇠고기 수입과 관련된 문제였고 또 하나가 SSM에 관련된 문제였습니다. 79p를 보시게 되면 미국산 쇠고기 수입과 관련해서 그때 한-미간에 쇠고기수입위생조건에 관한 협정이 체결이 되고 난후에 국회에서는 가축전염병예방법을 개정을 했습니다. 그래서 만약에 상대국에서 광우병이 발

생한 경우에는 수입을 중단한다. 이러한 내용의 법으로 개정을 했었는데 이 문구들이 상당히 모호하게 된 상태였습니다. 그래서 실제로 캐나다 쇠고기 위생조건을 체결할 때에도 더 이상 수입중단이 아니라, 검역중단을 거치게 했는데 결국 그렇게 해서 캐나다와 다시 체결을 했고, 그다음에 미국에서 광우병이 발생을 했을 때 사실 법문으로 보면 수입중단을 안한 것이 법을 위반한 것이 아니지만, 굉장히 모호하게 되었기 때문에 그렇지만 그때 당시 수입중단이라고 모두 생각을 하고 있을 때 수입중단조치를 하지 않았습니다. 그래서 과연 법률로 해결을 하는 것이 타당한가 하는 그런 것에 대해서 어차피 법률을 개정해도 국제법에 위반이 되고, 법률을 모호하게 개정하면 행정부는 어차피 다른 루트를 분명히 찾아내어서 합리적으로 운영을 하는 방법을 찾는 것 같습니다. 그런데 이제 최 교수님께서 두 가지 해법을 제시해주셨는데, 선진국 형 식품안전관리 시스템을 만들고 식품의 위생수준에 관해서 합의할 수 있는 민주적 절차를 확립해야 된다는 말씀을 해주셨습니다.

그다음에 또 하나 국제법과 국내법이 상충해서 문제가 되었던 것이 SSM관련 문제입니다. 이 SSM이 들어오는 것을 막기 위해서 국회에서는 유통산업발전에 관한 법률을 제정을 했고, 상생협력에 관한 법률을 개정했습니다. 이것과 관련해서는 여러 가지로 SSM이 규제를 하는데 그것이 WTO, FTA 모든 것에 위반이 된다 하는 이야기가 많이 나와서 항상 좌절이 되었던 법률인데, 그런데 결국 국회에서 그것을 통과시킬 수 있었는데, 그때 계기 중에 하나가 외교통상부 특채과동 문제가 있었고 당시 한-일, 한-미FTA 비준동의가 걸려있었기 때문에 다행히 이 법률이 통과를 할 수 있었습니다. 그런 상황이 있었고, 국회 비준동의 절차와 관련해서 문제가 되었던 것이 이제 2010년 12월에 추가협상합의문이 국회를 들어오려고 하는데 그때 당시 2007년에 체결한 원 협상문은 외교통상통일위원회를 통과한 상태였습니다. 그리고 본회의 상정을 앞두고 있었는데 그때 원래 정부입장에서는 따로 제출을 하려고 했었는데 국회에서는 원비준동의안을 철회한 후에 두 개를 합쳐서 같이 제출을 하라는 입장을 이야기 했었고, 다행히 그때 번역문제가 발생을 했습니다. 그래서 그때 철회를 하고서 하나의 안으로 제출을 했습니다. 그 부분에 대해서 최원목 교수님은 통상절차법이라던가 여러 이익집단의 대칭적인 대립구도를 형성하는 것이 중요하고 비준동의와 관

런해서 정치 이슈화 하는 것을 경계해야 한다하는 해법을 제시해 주셨습니다.

그다음 이제 협정개정촉구와 관련해서는 가장 많이 문제가 됐던 것이 ISD개정인데요 ISD를 남용할 가능성을 방지하는 개정요구를 했었는데 최원목 교수님은 보면 국내소송구제완원칙을 도입을 할 것을, 제가 볼 때 이것은 굉장히 혁신적인 안 인 것 같고, 배상금액상한선 명시라는 두 가지 개정안을 말씀을 해주셨습니다. 그다음에 80p를 보시면 BIT관련해서입니다. 론스타 아까 말씀하셨는데 그러한 paper company가 이제 ISD청구를 이미 했고 진행이 될 텐데 그러한 것에 대해서 우려를 하고 있으니까 거기에 대해서 역시 paper company에 대한 보호배제조항을 한-미FTA나 한-칠레 FTA가 한 것처럼 신설을 하고 그리고 투자자가 지금은 모두 다 어떤 상대국에 국내법에 따라서 설립이 된 그러한 모든 기업들이 투자자로 포함이 되어있는데 제가 생각 했을 때에는 거기에 단순히 설립지법뿐만 아니라 영업활동까지 유권으로 투자자의 개념에 포함을 시키면 paper company가 ISD를 청구하는 것을 막을 수 있지 않을까 생각을 해보았습니다. 그래서 제가 최원목 교수님께 드리고 싶은 질문은 다음 세 가지인데요, 국회가 보통 조약을 통제를 한다, 이렇게 이야기를 할 때 법률이나 예산이야기를 많이 하는데 제가 여기서 근무를 하면서 느낀 것은 법률이나 예산으로 통상협정을 사실 국회가 견제를 하기는 굉장히 어려운 것 같습니다. 오히려 외교통상부에서 특채파동이 나거나 아니면 굉장히 큰 통상협정이 앞으로 비준동의를 받아야 된다가나 이러한 뭔가 deal을 할 수 있는 것이 있어야 가능하지 지금 상태에서는 어렵다는 생각이 드는데, 그래서 생각했던 것이 미국이 FTA이행법률방식을 우리나라 법칙에 좀 들여오면 이게 과연 그렇게 헌법에 위반이 되는가 하는 의문이 있고, 그리고 중소 상인보호 법률과 관련해서는 유보조항을 새로 신설을 할 것을 말씀하셨는데 과연 그게 장기적으로 그렇게 하는 것이 바람직한가 그런 부분에 대해서 어떻게 생각하시는지 그 부분을 알고 싶고, 그다음에 ISD개정방안과 관련해서 사실 지금 ISD가 개정안 안 될 것이라는 이야기를 굉장히 많이 듣고 있는데 지금 말씀하신 ISD개정방안이 얼마나 실현될 수 있을 것이라고 보시는지 그런 부분들이 궁금합니다. 감사합니다.

>> 이 두 원 교수

고맙습니다. 정민정 조사관님 입법부의 관점에서 저희의 발표문을 평가하고 질문을 해주신 것 같습니다. 마지막 토론자로서 현재 외교통상부 FTA정책국장으로서 재직 중이신 최동규 국장님의 토론을 듣도록 하겠습니다.

>> 토론 : 최 동 규 (외교통상부 FTA정책국장)

제가 이런 자리에 서는 것을 참 좋아합니다. 항상 저 자신이 경제학자도 아니고 법학전공자이긴 하지만 항상 FTA 하나를 할 때 왜 해야 되는지를 늘 제 자신한테도 물어보았고, 어떻게 하는 것이 맞는지를 여기계신 여러분들 논문을 다 읽어 봤다는 생각을 합니다. 어떤 생각들을 하고 계신 것이고 그렇다면 우리는 어떻게 해야 하는 것인가, 그럼 이렇게 좋은 지적들을 많이 해주시는 분들 말고 내가 당면한 현실들 하나의 FTA를 하는 것으로 결정이 났을 때 어떻게 하는 것이 가장 잘하는 것인지에 대한 해법을 제 나름대로 계속 찾아왔다고 생각을 합니다.

오늘 나오신 여러 지적들은 전부 맞습니다. 이것도 맞고 저것도 맞고 어떤 게 맞느냐 그런 답을 제가 드릴만 한 실력은 되지 않지만 전부다 제가 상당히 감명 깊게 들은 말씀들이라고 그렇게 먼저 말씀을 하겠습니다. FTA정책을 총괄하는 실무책임자로서 항상 근본적인 문제에 부딪칩니다. 왜 우리는 동시다발 FTA를 하는가? 여기에 대해서는 그런 것을 해서는 안 된다는 분도 있고 이제는 그만하라는 분도 있고 앞으로 조금 더 해야 한다는 분마저 있습니다. 그러나 대부분은 이래도 저래도 상관없다는 분들이 대부분입니다. 그렇지만 저희가 그렇게 아무런 생각 없이 해서는 안 되고 또 그렇게 한 것도 아닙니다. 근본적으로 동시다발 FTA를 출발한 것은 여러분들 말씀해주신 다자주의의 후퇴입니다. 물론 다자주의가 왜 후퇴했나면 FTA를 많이 하니까 다자주의가 안 된다는 사람도 있고, 또 다자주의가 잘 안 먹히니까 FTA를 한다는 양쪽의 의견이 있습니다만, 저희들이 한 것은 다자주의에 기대서는 우리가 더 이상 갈 곳이 없

다. 다자주의의 공로를 인정하지 않는 것이 아니라, 새로운 것을 하기 위해서 다자주의는 새로운 것을 우리에게 보여주지 못한다는 생각을 했습니다. 그럼에도 불구하고 저희들이 지역주의를 상당히 배격했던 첫 번째 이유는 다른 나라들이 아직 우리가 우려할 만큼 지역주의로 나가지 않았었기 때문입니다. 그렇지만 저희들이 어느 순간에 돌아봤을 때 세계에서 몽골과 우리나라만 단 한 개의 FTA도 갖지를 않았습시다. 그런 생각들도 들었고 그걸 떠나서 우리가 가만히 있는다고 다른 사람들이 가만히 있지를 않았다는 것입니다. 우리가 가만히 있는 동안에 다른 사람들은 자기의 필요에 의해서 자기와 가장 쉬운 나라들이든, 만만하나라들이든, 어려운 나라들이든 FTA를 체결하기 시작했습니다. 그런 FTA를 체결하는 나라들이 어떤 경우에는 우리와 가장 경쟁국에 있는 그래서 그 나라가 FTA를 체결하면 우리는 제3국에서 관세로 인한 시장을 잃을 확률이 있는 곳 그런 우려가 있었고, 또 강대국들이 서로 FTA를 안하고 있을 틈에 우리가 먼저 한다면 최소한 우리는 교역에 있어서 무역전환효과는 우리 것으로 할 수 있다는, 즉 선점효과를 할 수 있다는 그런 생각이 들었습니다. 그러면 다른 나라가 했듯이 하나하나 쫓아간다면 뭐 좋겠죠. 그렇지만 우리는 우리 스스로를 개발도상국이라고 생각했습니다. 그것도 자원을 가진 개발도상국도 아니고 수출을 해야만 발전을 할 수 있다는 그 당시까지만 해도 그것이 지배적인 논리였습니다.

그래서 한번 생각을 해보자, 쫓아가고 먼저 하는 것을 한번 해보자, 우리가 하나하는 동안 상대국이 또 하나 해버리면 이미 선점효과는 사라진다. 그렇기 때문에 동시다발로 해야 하겠고 우리가 가장 먼저 해야 할 일은 세계 서로 거대 경제권들이 갖지 못한 FTA를 가짐으로써 우리의 경쟁국은 이미 개도국이 아닙니다. 우리의 경쟁국인 거대 경제권들에 대해서 우리의 시장으로 만들어서 최소한 선점효과는 좀 누려야겠다는 생각을 했기 때문입니다. 사실은 우리 최고 교수님이나 이 교수님 존경하는 정태인 교수님, 모두 지적하시는 것처럼 어떻게 보면 미국은 우리가 가장 늦게 해야 될, 우리가 대등한 거대 경제권으로서의 발전을 한 다음에 해야 될 만한, 준비가 된 다음에 해야 될 상황이라고 볼 수 있겠습니다만, 저희들은 어떤 생각을 했느냐하면, 가장 좋은 것이 저희가 미국에 대해 트라우마가 있습니다. 우리가 다자주의의 WTO에 들어간 이유도 도저

히 양자적으로 해서는 미국 때문에 못살겠다는 그런 정부공무원들의 인식이 있었습니다. 우리는 발전을 이야기하는데 그쪽은 합리를 이야기 하고 미국식의 fair, 공정함을 이야기 합니다. 또 그것이 세계 교역질서의 규범으로써 이미 자리를 잡은 상태였습니다. 우리로서는 다자주의를 통해서 그것을 조금씩 무마하고 어느 정도 성공을 했습니다만, 여전히 강대국으로서의 미국은 통상문제에 있어서는 우리가 당할 수 없는 거대한 장벽이었습니다. 우리가 할 수 있는 것이 뭐가 있었느냐면, 과연 이대로 간다고 해서 FTA를 안 한다고 해서 미국이 요구하는 여러 가지 통상문제, 우리가 많은 흑자를 내고 있는 미국에 대해서 이것을 그대로 둔다고 FTA를 안 한다고 뭐가 달라질 것이 있느냐, 차라리 최소한 FTA를 할 때만은 우리가 낼 수 있는 안과 우리가 받을 수 있는 안과 우리가 요구할 수 있는 것들이 기존의 모든 다자주의나 양자통상압력이나 마찰의 형태가 아닌 그런 것들로 할 수 있다는 확신이 있었기 때문입니다. 그렇게 해서 시작을 한 것이고, 그 FTA의 공과에 대해서는 과도 있고 공도 있습니다.

제가 여기 오신 교수님 중에 논문에 굉장히 감동적인 글귀를 하나 봤습니다. FTA를 하게 되면 손해를 보게 되는 사람도 있고, 이익을 보는 사람도 있다. 이 모든 사람들이 본인들의 이익과 손해에 대해서 이야기를 하는 것이고, 거기에 따라 경제학자들이 분석을 하고, 그 결과를 가지고 협상을 하는 정부공무원이 협상을 해서 그렇게 결과를 나왔을 때 내 손해를 막아달라는 것이 반영이 안됐다고 해서 절대로 그것이 내 손해를 막아달라고 했던 사람의 의견을 수용 안한 걸로 간주해서는 안 된다. 그것들은 검토를 한 것이고 결과로서 나온 것이지 처음부터 배제를 하고 협상을 한 것이 아니기 때문에 정부에서 협상을 할 때는 물론 엄두에 두어야 하지만, 결과를 가지고 왜 이것은 개방을 했느냐 우리 다 죽었다, 이것은 정부에 책임을 돌릴 것이 아니라 그에 대한 대책을 수립하는 것이 맞다라는 것을 읽었습니다. 제가 공무원으로서 책임을 면하게 돼서 좋았다는 것이 아니라 그렇게 보는 것이 맞다는 그런 입장에 상당히 감명을 받았습니다. 동시다발을 했을 때 잘 한 것이냐 못 한 것이냐는 아직 공과를 이야기하기에는 조금 이르다고 봅니다. 물론 FTA는 단 순간에 모든 관세를 없애는 것이 아니라 장기간에 걸쳐서 없애는 것이고, 관세를 없앤다고 해서 바로 어떤 교역의 증감이 단기간에 파악할 수 있을 정도로 확실한 것도 아닙니다. 어떤

사람은 이런 이야기도 합니다. 하루에 환율변화로 따른 교역조건 악화가 FTA 10년 철폐보다 훨씬 나은 것이다. 그래서 FTA 무용론을 이야기하기도 합니다. 하지만 한 가지 확실한 것은 관세는 확실히 우리 스케줄에 따라서 내리는 것이고 환율은 변동을 합니다. 확실한 것을 가지고 변동이 있는 것과 비교하는 것은 무리가 있다고 생각을 하고, 공과를 말씀드리면, 지금 우리 쪽에서는 우리 수출이 늘었을 때는 FTA 결과로 좋다 이렇게 이야기하고 수출이 줄면 FTA해도 소용이 없다 수입만 늘었다라고 이렇게 이야기를 합니다. 그 두 가지가 다 의미 있는 소리라고는 생각을 하지 않습니다. 아직 좀 더 있어야 아는 것이고. 문제는 아주 간단한 것, 동시다발로 그것도 거대경제권과 했을 때, 교역 첫째 나타나는 소리는 상대국이 우리보다 죽겠다는 소리를 합니다. 제1차 상품위원회를 위해 미국에 가 있을 때 난리가 났습니다. FTA 발효 후 두 달 만에 한국으로부터의 수출이 2배가 늘었다는 것입니다. 그다음에 유럽, 마찬가지로입니다. 지금 자동차가지고 뭐라고 그러죠. 너무 수출이 는다. 이 FTA는 원래 교역창출효과로 그 첫 번째 감축하는 해에 많이 늘니다. 사람들이 기다렸다가 한꺼번에 하는 것도 있고, 소위 dead cliff, 한꺼번에 떨어지는 그 시기에 가장 많이 단계적으로 급증하게 되어 있습니다. 원래 이런 것에 대해서는 말을 하면 안 되는 것인데, 상대국은 벌써 그렇게 이야기를 하고 있습니다. 그럼 반대로 무엇인가, 그만큼 우리가 잘했다는 소리로 밖에는 들을 수가 없다는 생각을 저희는 하고 있습니다. 이렇게 봤을 때, 최소한 단기적으로 또 상대국의 태도로 봤을 때 거대 경제권과 FTA는 우리가 얻을 수 있는 손해의 폭도 엄청날지 모르지만, 최소한 교역에 관한 한은 분명한 효과가 있습니다. 그러나 문제는 이러한 초창기 교역효과가 오래가지 않는다는 것입니다. 그쪽도 무리하게 다른 것을 요구하게 될 것이고 지나친 교역증가는 FTA안에 들어와 있는 새로운 무역 규제에 부딪칠 확률마저도 있게 됩니다. 그러면 앞으로는 어떻게 할 것인가 저희들은 이런 생각을 합니다. 지금은 조금은 더 이렇게 가야될 것으로 생각을 합니다.

저희들이 가지고 있는 복잡한 FTA구조, 아까 스파게티 bowl 말씀도 하셨는데, 이런 문제들도 있고, 좀 저희들이 돌아봐야할 때가 온 것은 확실합니다. 스파게티 bowl 문제도 이렇게 보시면 될 겁니다. 이것이 복잡해지면 우리는 관세행정

이 굉장히 발전을 많이 했습니다. 어떤 사람은 선진국의 압력 때문에 우리 관세행정이 발전했다 이렇게도 이야기하지만, 상당히 전산화 되어있고, 교역 원활화에 관한 한 우리나라만큼 잘하고 있는 나라가 없습니다. 반대로 교역을 할 때 우리가 잘 되어있는 것은 별로 소용이 없습니다. 상대국이 자기네 나라 수출을 할 때 원산지 증명을 하는 것이 가장 어렵습니다. 그 나라는 FTA를 맺어서 우리한테 수출을 하려면 자기들이 그것을 제대로 안 만들어 놓으면 못합니다. 그렇기 때문에 우리하고 교역을 가지고 있는 모든 나라는 우리에게 수출을 하기 위해서는 자기들이 만들어야 합니다. 벌써 아세안에서도 공동원산지 규정을 만들어서 자기들끼리도 그 원산지 규정을 다 만들어서 스파게티 보울 효과를 낮추는 동시에 앞으로 자기들이 맺게 될 RCEP이나 여러 가지 FTA에 있어서도 이런 스파게티 bowl 효과를 자기들이 먼저 해결하겠다고 해서 벌써 몇 년째 노력을 해서 지금 완성단계에 있습니다. 스파게티 bowl은 초창기에 FTA에 대한 경험, FTA 자체의 규범이 형성이 안 되어 있을 때는 상당히 문제점으로 됐지만 세계 전체교역의 50% 이상이 FTA상의 특혜관세에 이른 이 시점에 있어서는 이미 그런 절차적인 문제는 많이 해결이 됐다는 것이 저의 생각이고, 그렇게 해결이 안됐다면 저희들이 FTA를 하면서 그것을 만들어줄 생각입니다.

오히려 역으로 우리 수출을 할 때 원산지 증명을 하면서 상당히 까다롭다, 어렵다, 이렇게 되어있는데 미국이 제일 어렵다 뭐 이렇게 이야기를 합니다. 그렇지만 미국과 우리가 원산지 증명은 아무런 조건이 없습니다. 자율인증입니다. 그냥 수출처가 원산지 증명 마쳤다 하면 됩니다. 거짓말하는 사람 걸리면 상당히 곤욕을 치르겠지만, 본인이 하면 되는 것이고, 그것을 도와줄 다양한 국가기관, 무역협회나 코트라도 있습니다. 중소기업경우는 무료로 도와주고, 그렇게 대체를 하는데도 왜 그렇게 모든 것이 어렵다고만 말씀하시고, 혜택을 못 본다고 하는 것인지 저희는 조금 이해를 못하고 있는 상황입니다. 물론 여러 교수님들 말씀하신 FTA전체 방향이나 이런 것들은 제가 관여할 실력도 안 되고 주제도 안 되고 해서 제가 그 부분은 특별히 뭐 드릴말씀이 없지만, 실제로 벌어지는 실무적이고도 정부의 여러 가지 장치나 생각들은 보통에서 알려진 것보다 훨씬 더 많은 것을 생각하고 한다는 것을 말씀드리겠습니다. 그러면 저희 동시다발적인 것들을 언제까지 할 것인가, 중국이 끝날 때까지 합니다. 지금 거대경

제권하고 여러 개를 먼저 같이 함으로써 우리가 다른 나라가 갖지 못한 거대 경제권 미국, EU, 일본은 지금 거의 가망이 없어 보입니다만, 일본하고 했을 때, 그 교역효과 말고도 그 나라에 대해서 관세를 없이 가는 나라에 대해서 미국이나 일본, EU와 아무런 FTA를 갖지 못한 나라들이 우리나라에 투자할 확률이 높다는 것입니다. 그것이 저희들이 여태까지 바라는 것이고, 허브가 완성 되면 그다음에 무엇이 되느냐 하면 동아시아에 있기 때문에 중국에 들어갈 역시 마찬가지로 미국과 EU, 일본은 중국과 FTA를 할 확률이 없습니다. 우리는 중국과 FTA를 하게 되면 선점효과를 오래 누리는 동시에 중국에 진출하기 위한 중국자체에, 사람들이 중국에 투자하는 이유는 인건비 때문이지만, 관세를 줄이고 여러 가지 비관세 장벽을 우려했기 때문입니다. 우리가 중국과 FTA를 해서 비관세 장벽도 해소를 하고 이것도 내리게 된다면 인건비가 싼 중국 이제 인건비 싸지 않습니다. 그 이상의 다른 나라부터의 투자 유인을 즐길 수 있다는 것, 이것이 저희 허브의 완성단계입니다. 그 이후가 되게 되면 다음단계는 허브논리가 아니고 여러 교수님 말씀하신대로, FTA를 통한 새로운 다자규범을 우리가 주도적으로 만들겠다는, 어떻게 보면 공상이라고 말씀하시는 분이 계신데, 그것으로 가려고 합니다. 저희들이 중국, 일본까지 끝내게 되면 사실상 세계에서 가장 최고수준의 FTA를 가진 나라가 될 것이고 그 협상과정이나 FTA에 따른 여러 가지 국내제도를 바꾸든, 개선하든, 강화하든, 이런 모든 우리가 얻은 경험들은 새로운 다자규범 WTO의 최종목표는 0 for 0입니다. 모든 관세를 없애자는 것입니다. 서비스도 마찬가지고, 투자도 마찬가지입니다. 자유무역을 지향하는 것이 WTO였으면 그것에 오히려 대항효과로서 FTA, 우리가 스스로 정한 자율화 수준으로 가는 새로운 모험을, 새로운 다자주의를 할 수 있는 그런 기회도 올 수 있지 않을까하는 그럼 꿈을 협상총괄 책임자로서 가꿈은 한다는 것을 말씀을 드리겠습니다.

>> 이두원 교수

고맙습니다 국장님. 동시다발적으로 추진하고 있는 한국의 FTA정책의 배경 및 필요성, 이제까지의 성과를 설명해주신 것 같고요, 아마 실무를 담당하는 국장님으로서의 여러 가지 고뇌를 저희가 느낄 수 있었던 토론이었던 것 같습니다. 자 그럼 이제 준비된 발표와 토론의 순서는 다 끝났고요, 제가 발표자에게 이제까지 토론된 내용에 대한 답변을 드리기 전에, 이 오늘 귀한시간을 내서 참석해주신 내, 외빈들 중에서 혹시 의견이라든가 질문 있으시면 간단하게 한 두 분 모시겠습니다. 없으십니까? 그러면 지금 토론내용 중에 단순히 본인의 의견을 주신 것도 있고 구체적인 질문을 주신 것도 있고, 많이 있는 것 같습니다. 한 10분 정도 남았기 때문에 최원목 교수님께 10분을 활용해서 최종 본인의 의견을 다시 한번 정리하실 수 있는 기회를 드리겠습니다.

>> 답변 : 최 원 목 (이화여자대학교 교수)

다양한 시각에서 코멘트를 해주시고 제 과오를 지적해주시고 여러 가지 추가적인 보완내용을 설명해주셔서 대단히 감사하게 생각하고 있습니다. 이 교수님께서 말씀하신내용이나, 최 국장님께서 말씀하신 내용이 이제 저도 요즘 연구의 주요주제가 되고 있습니다. 어떻게 FTA 허브를 만드냐 이런 것인데 저는 사실 FTA를 많이 맺으면 많이 맺을수록 이익이 많이 발생하고 여러 가지 기업들이 interaction을 할 수 있는 지역이 넓어진다는 것은 상당히 고무적인 효과인데, 반면에 또한 비용도 많이 발생하고, 복잡성에서 발생하는 비조화의 문제도 더욱 커진다, 그래서 효과와 비용이 함께 커진다 하는 것에 주목하고 있습니다. 그래서 어떻게 효과를 극대화 하고 FTA 활용을 통해서 비용을 줄이는, 복잡성을 줄이는 작업이 의식적으로 같이 진행되어야만 진정한 FTA 허브가 될 수 있지, FTA를 많이 맺는다고 허브가 되는 것은 아니라고 생각을 하고 있습니다. 복잡성을 줄이는 문제, 굉장히 중요한 이슈로 대두될 수밖에 없다.

그런 의미에서 이 교수님께서 말씀하신 단순한 bilateralism이 이제는 regionalism으로 이어져서 multilateralizing bilateralism이 이런 용어가 보편적인 용어로 학계에서도 인구에 회자되고 있는 것 같습니다. 어떻게 multilateralizing 하느냐 하는 것이 중요한 화두가 되고 있는 것 같고요, 원산지 규정의 복잡성을 좀 둔화시키는 노력, EU의 경우에는 그 작업을 완료해서 단일 원산지 규정체제로 protocol No.3를 통해서 이미 통합을 이루었기 때문에 그것을 선례로 삼는다고 보다는 각 지역에 특성에 맞는 좀 표준모델작업을 진행해야 된다. Asia Pacific region에서도 그것이 굉장히 필요하다 생각이 되고요, 통관 절차라든지 각종 systemic한 provision 이런 것들을 어떻게 하면 공통분모를 늘려나가느냐 하는 것이 그다음단계고 마지막으로는 market access에 관한 여러 가지 조항들도 integration 시킬 수 있는 단계로 가야 하겠죠, 3단계를 거쳐서 어떻게 땅따먹기를 다했는데 따먹은 땅끼리 조화를 시키면서 합치는 그런 단계로 앞으로의 최소한 10년, 20년의 시대가 오고 있다 생각합니다.

또 하나 허브를 만들기 위해서 중요한 것은 기초 서비스 분야가 정말 획기적으로 편리하게 모든 transaction하는 enterty들에게 편리하게 되어야만, 허브에 역할을 충분히 할 수 있는 것이지 기초서비스분야가 국제수준에 올라있지 않으면 아무리 그 나라가, 그 지역이 FTA를 많이 엮어봐도 허브가 될 조건을 갖추고 있지 못한다고 생각을 합니다. 우리나라가 기초서비스분야가 정말 global standard로 형성이 되고 있는지는 한번 반성해야 될 이슈라고 생각합니다. 교육이나 의료나, 인력이동 이런 분야가 정말 글로벌 스탠다드로 가고 있는지, 오히려 가장 개방이 안 된 분야인지 하는 것을 한번 생각해볼 필요가 있고, 비효율성이 얼마나 높은지를 하는 것을 생각해볼 필요가 있다고 생각합니다.

정민정 박사님께서 질문하신내용이 상당히 재밌는 질문을 많이 해주셔서지고, 첫 번째 질문은 미국식의 FTA이행법률방식을 도입하는 문제에 대해서 어떻게 생각하느냐 인데 저는 결론적으로는 찬성하지 않습니다. 미국은 조약이 상원의 3분의 2이상의 동의를 얻어야만 조약으로 국회를 통과할 수 있기 때문에 미국이 민주당과 공화당이 2분의 1로 비슷하기 때문에 사실 모든 조약이 거의 통과가 되지 않는 사태가 많이 발생하기 때문에 그런 헌법상의 특별한 구조 때문에 조약을 조약으로 통과시키지 않고 국내 법률로 만들어서 통과하게 되면 단순히 수결에 의해서 통과되기 때문에 그런 국내적인 필요 때문에 이행법률안을 만들어서 조약의 내용을 전부 이행법률안으로 transform해서 그것을 통과시키는 체제가 형성이 되어왔는데, 이행법률안을 통과시키게 되면 의회가 주장할 수 있다는 전제로 할 수 있겠죠 이렇기 때문에 조약을 열심히 맺어봐도 이행법률안으로 국회에서 통과될 때 의회가 수정할 수 있기 때문에 그게 정부의 협상력을 오히려 저하시키는 요인으로 작용하게 되고 상대방 국가가 정부의 협상력을 믿지 못하는 것이죠, 열심히 협상해 봐서 서명을 하더라도 그 내용이 국회에서 결국 수정될 수 있다면 정부를 믿지 않고 오히려 자기가 줄 수 있는 양보를 끝까지 주지 않고 가지고 있다가 나중에 의회에서 수정을 할 때 deal을 하려고 하는 행태가 벌어지기 때문에 행정부 자체가 협상력이 저하된다, 그런 문제가 발생하고 있기 때문에, path track이나 그런 보완조치를 취해서 보완하려고 하는 방식을 취하고 있기 때문에 우리나라 조약안 통과 자체는 3분의 2의 동의를 요하는 것도 아니기 때문에 정부의 협상력을 떨어뜨릴 이유도 없고, 사실은 조

약안 자체를 통과시키는 방식은 나쁘지 않다, 다만 여러 가지 의회와 행정부간의 권한배분이나 check-in balance는 통상절차법이나 이런 조항을 합리적으로 활용해서 보완할 필요가 있다 생각이 들고요, 중소기업보호조항은 이제 유보조항을 추가할 필요가 있다고 말씀을 드렸는데요. 저는 이것을 '인간의 얼굴을 한 통상'이라는 제 나름대로 만든 용어를 사용하면서 하나의 예로 들고 있습니다. 우리나라 개방을 많이 했는데 과거에 좀 이런 사태가 발생할지 모르고, 지나치게 개방한 측면도 있을 수 있거든요, 현재 한번 되돌아보면서 우리가 정말 미처 예상하지 못하고 무의식적으로 개방한 분야가 없는지 되돌아 볼 필요는 있다고 생각을 합니다. 그것이 중소기업일수도 있고, 다른 부분 일수도 있는데, 분명히 이렇게 짚어보고 국민의 상당수가 원하고, 새로운 패러다임에 입각해서 필요한 제도라면 과감하게, 정당하게 국제법상에 재협상권한을 발동해서 양허 재협상이죠 이것은 양허재협상은 얼마든지 할 수 있는 것이거든요, 유보조항을 어느 정도 확보를 하고, 그 정당한 국제법적 근거에 의해서 그런 조치를 취하는 그게 우리나라의 위상에 맞다고 생각을 하고요, 물론 그것에 대한 대가를 다른데서 제공을 해야 하겠죠. 미국의 경우에도 FTA를 통해서 사회문제화 된 유보조항을 많이 추가를 합니다.

젬블링에 관한 서비스, 대표적으로 미국이 WTO에서 후퇴해서 FTA를 통해서 유보를 추구한 경우가 되겠습니다. 우리나라는 절대적으로 그렇게 할 수 없다 이것은 어폐가 있다고 생각합니다. ISD개정방안이 실현 가능성이 높으나, 제가 조금 센 방안을 제시하기도 했는데요, 배상액의 상한선을 한다면 이런 것은 상당히 센 제안이라고 생각하는데, 실현 가능성이 높지 않다고 생각합니다. 거의 없다고 생각하는데 그럼에도 불구하고 미국과의 어떤 제로베이스에서 서로 허심탄회하게 토론을 해보자 하는 것이 본래의 취지라고 생각을 했기 때문에 제안을 할 수 있다고 생각을 하구요, 단순히 미국과의 ISD에 대한 논의에 그치는 것이 아니라 앞으로 수십 년 간의 ISD제도의 발전방향을 우리가 제시할 수도 있습니다. 한·중 간 FTA의 선례로 사용될 수도 있고, 아시아에서의 바람직한 ISD제도의 어떤 정착의 예로 활용할 수 있기 때문에 우리 나름대로의 어떤 ISD에 대한 맞춤형 포지셔닝을 정립하는 계기로 한-미간의 consultation process를 이용할 필요도 있다. 그 실현 가능성에 초점을 두고 지레 제안을 하

지 않는 것은 바람직하지 않다고 생각합니다. 원장님께서 여러 가지 좋은 말씀을 해 주셨고요, 센 표현이나 그런 것은 신문에 쓴 글을 인용했기 때문에 그렇다고 생각해주시면 좋겠고요, 소비자 후생론 자체가 FTA를 설명하는 게 우습다 그런 표현도 하셨는데요, 전 그렇게 생각하지 않습니다. 경제학의 기본원리도 결국 소비자의 이익으로 귀결되는 시장개방의 효과를 결국 이야기 하고 있기 때문에 우리나라 입장에서 굉장히 중요한 포인트라고 생각을 하고요, 그리고 깊은 세계화가 아니고 낮은 세계화 결국은 정답이다 그러셨는데 일반 균형적으로 생각해보면, 모든 나라가 사실 낮은 세계화를 하면 우리나라도 낮은 세계화를 하는 것을 하나의 옵션으로 대두될 수 있는데 지금은 굉장히 깊은 세계화로 전부 너도나도 가고 있는데, 아까 이 교수님 말씀하신대로 한 단계 더 나아가 regionalization까지 가고 있는데, 우리나라만 낮은 세계화로 가는 그 상태에서 발생하는 문제점들까지 종합적으로 생각해보면 과연 낮은 세계화로 우리가 계속 버티는 것이 어떤 효과를 가져 올 수 있는지 그것까지 생각해서 대안을 제시하는 것이 학자들의 임무라고 생각합니다. 이상입니다.

>> 이 두 원 교수

고맙습니다. 오늘 뭐 발표자분들하고 토론자분들 모두 시간을 엄수해주셔서 점심시간을 늦지 않을 것 같습니다. 어차피 하루에 끝낼 수 있는 주제는 아닌 것 같고요, 그리고 지금 여러 가지 정책에 대한 공과를 이야기하고 분석을 했지만은, 정책의 성과는 상당한 시간이 지나고 나서야 제대로 된 평가를 받을 수 있을 것 같습니다. 오늘 토론과 발표가 뜻 깊고 생산적이었기를 바라고, 이상으로 정책세미나를 마치겠습니다.

발 제 문

- 한국 통상정책의 평가와 발전방향 -

이화여자대학교 법학전문대학원

최 원 목 교수

< 목 차 >

I. 한국 통상정책의 전개과정

II. WTO/DDA 다자통상협상에서의 입장

III. 국제 통상분쟁 해결의 경험과 분쟁 대응 방향

1. WTO 분쟁해결 과정 평가
2. FTA · 투자 분쟁에 대한 점검 및 대비

IV. 수입 농산물 위생 관련 정책

1. 문제의 제기
2. 한-미 쇠고기 협상 과정과 이에 대한 평가
3. 미국 광우병 재발에 대한 대응정책 평가
4. 가축 법 재개정 움직임
5. 향후 대응 방향

V. FTA 추진 정책

1. FTA 추진과정의 평가와 문제점
2. FTA 추진체제 개선
3. FTA와 FEZ 정책의 조화
4. 새로운 FTA 패러다임 제시 필요

VI. 통상 포퓰리즘의 극복과 통상 법치국가 위상 정립

I. 한국 통상정책의 전개과정

우리 정부는 1960년대와 70년대에 강력한 수출촉진 정책을 채택했다. 주요 정책 수단은 수출기업들에 대한 특혜 용자, 세금 감면, 수출 손실보상, 수입통제로부터의 면제 등이었다. 수출용 산업단지화 자유수출지역을 조성하고, KOTRA, KITA 등의 조직 구성을 통한 제도적 지원도 제공했다. 이러한 정책적 지원은 농업사회로부터 제조업 경제로의 급속한 변화를 유도했다. 선진경제로의 개발단계를 빠른 시일 내에 밟아가기 위해 정부는 중화학산업 육성정책을 펼쳤으며, 그 주요 수혜부문은 철강, 기계, 석유화학, 조선, 금속 및 전자산업이었다. 이들 산업을 지원하기 위해 자금융자, 조세혜택, 투자유치, 컨설팅 제공, 해외부채에 대한 정부 보증 등의 형태로 체계적 통상지원정책이 추진되었다. 이러한 의도적 정책의 결과 노동집약적 산업에서 자본 집약적 산업으로의 급속한 산업구조의 전환을 이루게 되었다.

그 결과 수출은 괄목할만한 성과를 거두게 되었으나, 과잉 생산, 인플레이션, 자원배분의 왜곡, 부정부패, 외채 누적 등의 문제점도 쌓여갔다. 이러한 문제점들을 해결하기 위해, 1980년대와 90년대에는 수입자유화와 산업구조 합리화에 목표를 둔 종합적인 산업 안정화 프로그램이 시행되었다. 그 정책 수단으로는 시장개방(상품, 서비스, FDI 및 금융시장 포함), 양자 및 다자통상협상에의 적극적 참여, 특혜 용자프로그램의 폐지, 산업지원 은행의 민영화, 각종 규제 완화, 그리고 반도체 산업과 숙련노동 집약 산업(기계, 전기 장비, 자동차 등)의 육성정책이 사용되었다.

1995년 WTO가 설립된 이후, 우리 정부는 좀 더 개방된 통상체제를 구축해나가기 위해 노력했는데, WTO양허 사항의 성실한 이행, DDA협상에의 적극적인 참여, FTA협상의 본격적인 추진(1999년 칠레와 FTA협상을 개시한 이후, 2003년 FTA로드맵을 채택, 동시다발적 FTA체결 정책 추진), 동아시아경제통합 구상(East Asian integration initiatives) 추진, 외국인투자촉진법 개정(2008), 수입선 다변화 정책 폐지(1998), 수출부문에 대한 간접적 지원정책으로의 전환, 금융 및 공기업 부문에 대한 추가적 자유화 시행 등이 그 주요 결과물이었다.

이러한 일련의 통상정책의 전개에 대해 각 주제별로 평가하고, 문제점을 도출한 후, 앞으로의 바람직한 통상정책 추진 방향을 제시하기로 한다.

II. WTO/DDA 다자통상협상에서의 입장

WTO 도하개발어젠다(DDA)협상에서 우리 정부는 WTO의 “규범에 기초한 교역 체제(rule-based trading system)” 강화에 역점을 두고, 다양한 주제에 대해 100여 건의 입장서를 제출하면서 적극적으로 참여해왔다. DDA 농업협상에서는 공정하고 시장 중심적인 교역체제를 형성하는 것을 장기목표로 삼으면서도 농업의 비교역적 특성과 식량안보 개념을 인정받기 위해 노력하였다. 즉, 우리의 WTO 농업협상에의 기본입장은 점진적인 시장접근 개선을 추구하여 수출보조금을 단계적으로 철폐해나가고 무역을 왜곡하는 국내보조금을 점진적으로 감축해나가고, 민감 품목과 비교역적 특성을 고려하여 식량안보, 농촌개발 및 환경보호에도 만전을 기한다는 것으로 정리할 수 있다.

한편, 비농업부문의 시장접근(NAMA) 협상에서는 사전 예외품목을 설정하지 않고 포괄적인 품목에 대해 협상을 진행한다는 입장이다. 특히 일부품목 고관세 구조(tariff peaks), 전반적으로 높은 관세율, 경사관세(tariff escalation)¹⁾ 등의 문제를 해소하기 위한 “비선형 스위스공식(non-linear Swiss formula)” 관세감축방식의 적용을 지지하고, 부문별 무관세화 이니셔티브가 임계회원국(critical mass)들의 지지에 입각해 협상의 필수적 부분이 되어야 한다는 입장이다. 아울러 도하선언에서도 규정되어 있는 바와 같이 비관세장벽의 실질적인 감축도 이루어져야 함을 강조하고 있다. 단, 수산물 관련 협상에서는 이러한 접근방식의 적용에 있어 상당한 유연성을 발휘할 수 있도록 허용해야 한다는 입장이다.

DDA 규범 협상에 있어서는 WTO협정의 기본 개념과 원칙을 보존하면서도 각종 다자통상규범 내용을 명확화하고 개선할 필요성에 동의하고 있다. 특히, 우리 정책의 초점은 (i) 반덤핑규범 남용 가능성 축소, (ii) 제로잉²⁾ 금지, (iii) 제심, 일몰제심 및 최소부과원칙(lesser duty rule) 개선, 그리고 (iv) 보조금규정의 명확화와 개선에 주어졌다. 또한, 수산보조금이 개도국 경제발전에 중요한 정책적 수단이므로 수산보조금을 규율하기 위한 규범은 자원고갈(환경과피) 보조금에 한해 적용되어야 한다는 입장을 취하고 있다.

1) 자국의 제조업 보호를 위해 원자재에 대한 관세를 전혀 부과하지 않거나 낮게 부과하고 가공도가 높을수록 관세를 높이는 제도.

2) “제로잉”이란 특정품목의 덤핑마진을 계산할 때 수출 가격이 수출국 내수가격보다 낮은 제품(모텔)만 덤핑마진에 산입하고 수출 가격이 수출국 내수가격보다 높은 경우는 마이너스가 아닌 제로(0)로 계산함으로써 덤핑마진을 부풀리는 방식을 말한다.

현재 DDA협상이 진전되지 못하고 있다. 그동안 공산품 관세 감축은 물론 서비스 개방 확대, 통관절차 개선, 반덤핑·보조금 관련 다자규범 강화, 개도국 특별대우 등 다양한 이슈를 놓고 합의 도출을 시도했으나 진전 없이 교착 상태가 지속돼 왔다. WTO 모든 회원국이 모든 의제에 대한 논의를 동시에 진행·종결하는 일괄타결 방식을 채택하다 보니 결국 아무 것도 성취하지 못했다. 합의 가능한 의제만이라도 모아 조기 수확하자는 소규모 패키지 방안도 사실상 무산됐다. 이제 최소한 다자주의의 향후 작업계획을 확정하는 것이 필요한 시점이다. 선진국들은 협상 진전을 위해 새로운 협상방식 도입이 필요하다는 입장이다. 모든 WTO 회원국들이 참여하지 않더라도 일부 국가들에게 만이라도 적용되는 복수국 간 협정 형태로 선별적인 교역 자유화를 이루자는 것이다. 또한 그동안의 시대 변화를 반영해 기존 의제에 에너지·식량자원·기후변화 등의 의제를 추가해야 한다는 입장이다. 하지만 개도국이나 자원부국들이 반대하고 있어 과연 향후 다자협상의 방향을 설정할 수 있을지는 미지수다.

꺼져가는 다자주의의 불씨를 살리는 일은 한국 경제를 위해 중요하다. 그동안 우리는 WTO 다자무역협상에 적극적으로 참여하여 비농산물 분야의 협상과 무역구제분야 규범협상에서는 전 세계 교역 자유화를 위한 논의에 주도적으로 참여해왔다. 반면 농산물 협상과 수산물 부문에서는 급진적 교역 자유화에 반대하며 각국의 특수성을 인정해야 한다는 입장을 견지했다. 이처럼 대표적인 두 부문의 협상에 있어 서로 상반되는 입장을 제시하다 보니, 어느 한 부문에 있어서의 협상력도 크게 발휘할 수 없는 문제점이 항상 내재해왔다. 이런 상황에서 우리가 선·후진국, 서구·비서구 국가들이 공감할 수 있고 우리의 장기적 국익에도 합치하는 새로운 실행의제를 개발하고 국제사회에 제시하여 다가오는 다자통상협상에서의 한국의 위상을 스스로 정립해나가는 시도를 기울일 필요가 있다.

한 가지 방안으로 복잡다기한 FTA로 인해 점증하고 있는 세계적인 거래비용을 줄이기 위한 실행방안을 마련하자고 제안하는 것을 검토해 볼만하다. FTA 원산지 규정, 통관, 투명성 관련 규정을 조사·연구해 조화시켜 나가는 작업을 WTO 차원에서 장기적으로 추진하자는 것이다. 이는 전 세계 대부분의 기업인이 공감할 수 있는 의제다. 특히 상이한 미국식 FTA와 유럽식 FTA를 놓고 고민하게 될 우리 기업에는 희소식이 아닐 수 없을 것이다.

그동안 자유무역주의(FTA) 열풍이 전 세계에 불고 있다. 우리도 유럽연합(EU)·미국·인도 등에 이어 중국과의 FTA도 추진하고 있다. 이제는 내친 걸음에

한중일 FTA까지 나아가려 하고 있다. 불과 5년 전만 해도 FTA 후진국이던 우리가 선두에 나서 세계경제를 연결하고 있는 것이다. 그러나 무엇을 위해 동서를 연결하는지, 어떻게 연결해야 하는지에 대한 해답을 FTA 정책 자체가 제공해주지는 못한다. FTA마다 상품교역·통관·세이프가드·위생검역·서비스·투자·지식재산권 등 분야가 포함되지만 제각기 교역 자유화의 정도와 속도가 다르다. 개성공단 제품의 원산지 조항도 공통된 기준을 채택하지 못하고 있다. 우리 기업들은 전 세계에서 재료를 들여온 뒤 완제품을 생산해 세계로 수출한다. 그런데 행선지마다 다른 원산지 규정을 일일이 맞춰야 FTA 특혜관세 혜택을 볼 수 있어 복잡성 비용도 덩달아 증가하는 문제점도 드러난다.

이러한 지역주의의 한계를 보완하려면 다자주의의 뒷받침이 필수적이다. 전 세계적으로 공통된 무역규범과 교역장벽 감소의 노력 없이는 FTA 확산 효과도 제한적일 수밖에 없다. 다자주의가 활성화돼 전 세계적인 무역자유화 혜택을 누릴 수 있어야 경제의 대외무역의존도가 100%에 육박하는 한국 경제로가 최선의 교역활동을 전개할 수 있다. DDA협상이 타결되면 우리 수출은 7% 이상, 국내총생산(GDP)은 2%가량 증가할 것으로 예상된다. 직접적 시장접근 개선 효과 외에도 전 세계적 교역증대, 무역왜곡 감소, 자의적인 반덤핑조치 발동 견제 효과 등도 누릴 수 있다.

이제부터 열리는 WTO 다자협상의 추세는 10년째 지속돼오는 DDA협상은 물론 다자주의의 향후 방향을 결정한다. 한국이 추구하는 FTA 정책의 장기적인 방향은 궁극적으로 '다자주의로의 통합'에 뒤야 하기에 이에 정조준 한 새로운 장기 프로젝트를 구상하고 국제사회에 제시하는 일을 지금부터라도 착실히 준비해나 가야 한다.

III. 국제 통상분쟁 해결의 경험과 분쟁 대응 방향

1. WTO 분쟁해결 과정 평가³⁾

우리나라는 1980년대 후반기 경상수지 흑자를 기록하면서 주요국으로부터 시장 개방을 위한 통상압력을 받아 왔다. 그럼에도 불구하고 WTO가 출범하기 이전인 1994년까지 한국과 관련하여 GATT에 공식 제기된 무역 분쟁은 거의 없었다.⁴⁾

³⁾ 최원목, WTO분쟁해결과 한국의 경험 (법학논집 제9권 2호, 2005.2) 참고.

그러나 WTO 출범 이후 한국관련 무역 분쟁의 발생빈도 및 양상은 크게 달라졌다. 분쟁의 빈도가 잦아졌을 뿐만 아니라 관련 분야도 매우 다양해진 것이다. 한국은 WTO출범이후 10년 동안 총 20건(독립사안 기준 11건)의 제소를 하고, 13건(독립사안 기준 10건)의 피제소를 당했다. 이는 총 WTO 제소 및 피제소 건수의 10% 이상을 차지하는 것으로, 한국의 통상규범이 전 세계의 WTO제소의 표적이 되고 있으며 한국 또한 우리 통상이익 보호를 위해 WTO분쟁절차를 적극적으로 활용해왔다고 종합적으로 평가할 수 있다.

우리는 초기 10년 동안 패널보고서를 기준으로 할 때, 제소 6건에서 모두 최소한 부분 승소하였다. 또한 한국이 피소된 5건 중 미국을 상대로 신공항건설공단 정부조달 분쟁을 성공적으로 방어하고, EU를 상대로 한 조선분쟁에서는 소기의 성과를 달성한 것은 일반적으로 제소국의 승률이 압도적임을 감안할 때 이례적인 성과로 알려지고 있다. 그러나 초기에 한국이 피소된 5건의 분쟁에서 모두 한국 측에서 양보를 하고 분쟁을 양자타결 했음을 감안하면 한국이 피소되었을 경우의 전반적 방어율은 일반적인 경우와 같이 매우 낮은 편이라고 평가해야 할 것이다.

WTO설립 초기 3년간 우리정부는 전통적 힘의 논리를 벗어나는 것과 변화된 통상 분쟁 해결체제를 활용하는 것에 대한 막연한 '두려움'에 휩싸여 있었고, 미국을 비롯한 열강들은 우리 측이 지니고 있었던 이러한 두려움을 최대한으로 이용했다. 특히 우리의 영원한 우방인 미국을 상대로 한 통상 분쟁의 경우, 한-미 안보 및 경제관계에 미치는 파장을 최소화하기 위해 더욱 타협에 의한 타결이 필요하다는 논리가 압도적이었다. 정부 내 관련 부처에서는 패널설치는 막아야 한다는 일종의 강박관념이 지배적이었고, 이러한 사고방식은 한-미관계의 정치적 측면에 더욱 신경을 쓰는 고위층에게 더욱 깊게 자리 잡고 있었다. 이러한 상황에서 우리나라는 최초의 WTO분쟁인 농산물 검사 및 검역분쟁을 맞이할 수밖에 없었고, 뒤이은 식품유통기한 분쟁, 먹는 샘물 분쟁, 통신장비 조달 분쟁, 그리고 주세분쟁에 직면하였던 것이다.

한편, 이러한 피소 과정을 통해 우리 측은 WTO분쟁해결 절차의 진행에 대한 소중한 경험을 쌓게 되었고, 7차례 피소를 통해 한국은 농산물 수입제도, 식품 관리제도, 통신장비 조달제도, 주세제도 등 광범위한 분야에 대한 열강들의 파상적

4) 1993년 폴리아세틸수지 반덤핑조치에 대한 미국의 제소, 1988년 미국, 호주, 뉴질랜드 등이 각각 한국 쇠고기 수입제한조치에 대해 GATT에 제소, 1978년 한국이 EC를 상대로 TV세트 세이프가드 조치에 대해 제소한 것 등이 전부이다.

이고 전략적인 공격에 직면하여, 이를 오히려 개혁의 압력으로 삼아 우리 제도의 선진화라는 장기적 목표를 추진할 수 있다는 것을 학습하게 되었다. 그리고 무엇보다도 통상 분쟁의 해결에 있어서 한-미관계의 특수성에 얼마일 필요가 없다는 것을 비로소 깨닫게 되었다. 사실, WTO분쟁해결 절차라는 구속력 있는 절차를 통하여 문제를 해결하는 것이 국내 이익집단의 압력을 극복하는 한편 무역상대국과의 불필요한 대립관계를 효과적이고 종국적으로 해소할 수 있는 방안인 것이다. 이러한 점에서 소위 '특수 관계'에 있는 국가일수록 더욱 WTO패널절차를 많이 이용할 필요가 있는데, 이는 '통상문제의 통상 문제화(depoliticization of international commercial disputes)'의 혜택이 특수 관계에 있는 국가 간에 더욱 크기 때문이다.

이러한 과정을 겪었기에 한국은 1997년을 기점으로 WTO분쟁해결 절차를 특수 관계에 있는 한-미 통상관계에도 자연스럽게 적용할 수 있게 된 것이다. 한국은 미국을 상대로 최대 통상현안이었던 컬러TV 반덤핑 및 DRAM반덤핑 문제를 제소하였으며, 스테인리스 철강제품에 대한 반덤핑조치 및 탄소강관제품에 대한 긴급수입제한 조치에 대해 패널절차를 진행하였다. 때마침 한국의 통상교섭기능이 통상교섭본부(1998년 3월)로 통합됨으로써 단일화된 조직적 기반위에서 WTO분쟁을 효과적으로 수행할 수 있게 된 것도 적극적인 제소에 기여하였다. 그 후 버스 수정법(Byrd Amendment), 철강세이프가드 및 DRAM 상계관세에 대한 한국의 제소 및 패널설치 요청은 비교적 '자연스러운' 상태에서 진행되었음을 볼 때, 변화된 한-미 통상관계의 성숙된 면모, 즉 '통상분쟁의 통상 분쟁화 경향'을 피부로 느낄 수 있다. 이에 더 나아가 한국정부는 미국의 철강세이프가드 조치에 대하여 2002년 5월 WTO세이프가드협정에 따른 보상을 요구하였으며, 2004년 1월에는 미국의 Byrd수정법 분쟁 패널판정의 불이행에 대해 WTO 분쟁해결절차(DSU)에 따른 보복을 미국에 대해 요청하는 과감성을 보였다.

이렇게 한-미관계에 대한 부담을 떨쳐버린 상황 하에서 한국이 EU에 대해 DRAM 및 조선보조금 문제를 제소하고, 일본 및 필리핀을 상대로 수산물 수량 규제 및 합성수지 반덤핑 건을 주저함이 없이 각각 제소한 것은 당연한 것이었다. 필리핀에 대한 제소는 한국이 개도국을 상대로 제소한 첫 번째 경우에 해당하며, 한국정부가 특별히 중소기업들이 직면하고 있는 해외 수입규제에 대한 적극적 대응 프로그램을 운영한 결과물이기도 하다.

이상에서 살펴본 것처럼 한국이 적극적으로 WTO분쟁해결 절차를 활용하고 그

판정을 이행하는 정책으로 전환하였고, 제소 및 피제소 품목 및 분야가 다양화하고 있는 추세는 높지 않게 평가될 수 있다. 그럼에도 불구하고, 사실상 분쟁의 내용 및 진행과정 측면에서 나타난 문제점도 적지 않다.

우선, 한국의 제소가 주로 무역구제조치의 부당성에 대한 이의제기에만 집중된 데 비해, 한국은 다양한 분야에 있어서 법·제도 운영의 투명성 결여에 근거하여 피소를 당하고 있는 점을 지적할 수 있다. 이는 개방된 통상국가로서의 이미지 제고에 주력하고 있는 한국으로서 큰 문제점이 아닐 수 없다. 특히 주세분쟁, 쇠고기 수입제한 분쟁, 신공항건설관련 조달분쟁, 캐나다 쇠고기 분쟁 등에서의 핵심이슈가 내국민대우 원칙 또는 위생분야의 비차별 원칙의 위배 여부였다는 점은 시사하는 바가 크다. 내국민대우 원칙을 비롯한 비차별대우 원칙은 가장 기본적인 다자원칙중 하나인바, 법 제도의 공정성 및 투명성 결여는 국내산업보호를 위한 부당한 차별이라는 이미지를 곧바로 자아내게 되어 국제사회의 표적이 되는 것이다. 따라서 향후 한국은 국내법·제도의 투명성과 공정성 제고에 주력하여 WTO분쟁해결 절차에서의 전반적 이미지 제고를 이루어야 할 것이다.

둘째로 한국이 패소한 경우에는 적극적으로 판정을 이행하였는데 반해, 한국이 승소한 분쟁의 경우 패소국의 이행 확보에 어려움을 겪고 있다는 점이다. DRAM 반덤핑 및 탄소강관 셰이프가드 분쟁 건은 미 측의 조치 유효기간이 만료되어 철회된 것이나 다툼이 없는 것이었다. 그리고 Byrd 수정법 분쟁은 한국 측이 미국을 상대로 DSU상의 보복권을 실제로 실행할 것인가의 선택의 문제를 야기했다. 한국의 제소 대상국이 주로 미국이나 EU와 같은 강대국들이므로 이러한 보복조치의 유효성의 문제는 향후 계속 제기될 것으로 보인다. 특히 이제 중국을 상대로 한 지적권 분야 등에서의 제소가 본격화될 것인바, 상대국의 의무 이행을 어떻게 확보할 것인가 하는 문제는 한국이 WTO분쟁해결 과정에서 풀어야 할 숙제가 아닐 수 없다.

셋째로 한국정부가 국내 이해관계인들의 요구를 체계적으로 수렴하여 WTO분쟁 해결절차와 연결시키는 시스템이 갖추어져 있지 못하다는 점을 문제점으로 지적할 수 있다. 현행 우리 국내법에 따르면 대외무역법상의 특별조치 제도(제5조)⁵⁾, 관세법상의 보복관제제도(제63조)⁶⁾, 통상절차법상의 상응조치 제도(제20

5) 교역 상대국이 국제법규에서 정한 우리 권익을 인정하지 않거나 우리 무역에 대하여 부당하거나 차별적인 부담 또는 제한을 가할 경우 해당 상대국의 물품 등의 수출입을 제한하거나 금지할 수 있는 제도 (대외무역법 제5조).
6) 교역 상대국이 우리나라의 수출물품 등에 대하여 국제협정상의 권익을 부안하거나 제한하는 경우, 또는 우리

조)⁷⁾ 등이 규정되어 있으나, 그 시행주관기관이 각각 지경부장관, 기재부장관 그리고 외교통상부 장관으로 다원화되어 있고, 이들 제도간의 연관성이 결여되어 있는 문제점을 지니고 있다. 또한 해당 법령이 조사개시, 판정 및 조치의 시행에 있어 많은 재량권을 주관기관장에게 부여하고 있을 뿐 조사를 위한 세부 규정, 조치를 취해야 하는 기한 및 그 조치내용에 대한 규정이 불충분하여 사실상 동 제도를 시행하는 것이 어렵다. 이와 같은 문제점을 제거하기 위해서는 통상 분쟁에 관한 청원 및 무역보복조치 관련 규범의 재정비 작업을 통한 권한과 기능의 재조정이 이루어져야 할 것이다. 이러한 개편의 기본 방향은 EU의 TBR 제도를 기본 모델로 삼아야 할 것이며, 효과적인 민간과 정부 간의 통상 분쟁 해결 협조체제를 구축해나가는 방향으로 실제·절차법규정을 갖추어 나가야 할 것이다.

한국의 교역규모가 계속 증가하고 있고 적극적인 국제 통상 분쟁 해결 정책을 추구하고 있으므로 향후 한국관련 무역 분쟁이 더욱 증가할 가능성은 매우 높다. 한국과 미국 간에는 자동차, 의약품, 지적재산권보호, GMO관련 문제가 언제라도 무역 분쟁으로 발전할 수 있을 만큼 중요한 양자 간 통상현안으로 남아 있으며, 유럽연합과도 보조금, 화장품, 그리고 지리적 표시 보호 관련 체제적 이슈가 WTO분쟁으로 발전할 가능성이 상존하고 있다. 또한 최근 들어 일본과 중국을 비롯한 아시아 국가들도 한국에 대해 통상정책을 강화하는 조짐을 보이고 있다. 특히 중국과는 중국의 WTO가입의정서 이행문제, 지적재산권 보호 문제, 자의적인 무역구제 발동, 불투명한 국내법규 및 제도 등이 다발적 분쟁의 대상이 될 가능성이 높다. 또한 이미 한국이 필리핀에 대해 합성수지 반덤핑 건을 제소하였고, 인도네시아가 한국의 제지 반덤핑조치를 WTO제소하였음에 비추어 볼 때, 향후 한국과 개도국 간의 WTO분쟁해결도 본격화될 것으로 보인다. 이에 대한 대비에 만전을 기해야 할 것이다.

2. FTA · 투자 분쟁에 대한 점검 및 대비

지난 6월 론스타가 최근 우리 정부를 상대로 투자자-정부구제소송(ISD)을 제기할 의사를 통보했다. 이제 6개월 동안 만족할 만한 해결을 보지 못하면 ISD 절차로 넘어간다. 대다수 국민이 거부감을 갖는 ‘떡튀’ 자본이 도대체 어떻게 국내

나라에 대하여 부당하거나 차별적인 조치를 취하는 경우, 그 나라로부터 수입되는 물품에 대하여 피해상당액의 범위에서 보복관세를 부과할 수 있는 제도. (관세법 제63조)
7) 통상조약이 체결절차 및 이행에 관한 법률 제20조에 따르면 “상대국이 통상조약의 의무를 이행하지 아니하거나 이를 위반하는 경우 정부는 상대국에 대하여 이에 상응하는 조치를 취할 수 있다.”고 규정되어 있다.

적 논쟁거리인 ISD 절차를 개시할 수 있던 말인가. ISD는 기본적으로 국제중재 이기에 양 분쟁 당사자가 중재재판의 관할권에 동의해야 한다. 우리 정부 측이 이에 동의해준 것으로 론스타 측이 주장하는 근거로 삼는 것은 한-벨기에 투자보장협정(BIT)이다. 이 협정은 한국 정부와 벨기에 투자회사 간의 분쟁이 발생하면 ISD로 해결하도록 규정하고 있다. 실제로 외환은행을 하나금융지주에 매각한 것은 론스타의 벨기에 자회사인 LSF-KEB홀딩스이므로 LSF-KEB홀딩스와 한국 정부 간의 분쟁은 ISD에 회부기로 사전에 합의돼 있다는 것이다.

한-벨기에 BIT는 1974년 맺어졌으나 2006년 개정돼 2011년 3월부터 개정된 BIT가 발효됐다. 최근 체결되는 투자보장협정과 자유무역협정(FTA) 투자 규정들이 공통적으로 포함하고 있는 법적 장치는 페이퍼 컴퍼니에 대한 보호 배제 조항이다. 협정의 당사국에 형식적으로만 회사를 설립해 놓고 실질적으로는 제3국에서 영업행위를 하는 투자회사들까지 투자 협정이 보호해 주면 제3국 투자자가 입맛에 맞는 투자 협정 체결국에 페이퍼 컴퍼니를 설립하고 ISD를 제기하는 사례를 막을 수 없기 때문이다. 이런 ‘포럼 쇼핑(forum shopping)’ 행위를 차단해야 하는 것은 국제상식이다.

그런데 한-벨기에 투자보장협정은 벨기에 국내법에 따라 설립한 기업들을 모두 벨기에 투자자로 정의해 보호하고 있고, 페이퍼 컴퍼니 보호 배제 조항이 없다. 기업들에 대한 관대한 세금정책으로 조세 회피처 역할을 하고 있는 벨기에에는 수많은 페이퍼 컴퍼니가 설립돼 있는데도 말이다. 페이퍼 컴퍼니 보호 배제 장치가 가장 필요한 협정에 정작 이것이 빠져 있는 것은 문제다. 1974년 협정은 그렇다고 해도 2011년 투자보장협정에서 이런 치명적인 문제점을 개선하지 않은 것은 이해할 수 없다. 그 결과 지금 겪고 있는 사태가 벌어진 것이다. 페이퍼 컴퍼니에 불과한 LSF-KEB홀딩스가 실제로는 한국 내에서 영업행위를 해놓고, 우리 정부의 과세주권까지 부인하면서 버젓이 벨기에 투자자의 자격으로 ISD를 제기한 것이다. ISD 재판부는 제기된 협정을 근거로만 판정하므로 이런 제소를 막을 방법이 없다. 우리 정부가 폐소할 소지도 배제할 수 없다.

지금 국민이 할 일은 강력한 페이퍼 컴퍼니 보호 배제 조항이 있는 한미 FTA의 ISD 조항에 억지로 론스타 사례를 끼워 맞춰 FTA 독소조항 논쟁을 가열하는 것이 아니다. 좀 더 근본적으로 우리 정부의 투자 협정에 대한 기본 인식과 협상 능력의 현주소가 어디인지 물어야 한다. 그동안 우리 정부가 되풀이해온 아마추어적이고 임기응변식 협상 관행의 참을 수 없는 가벼움을 지적해야 한다.

투자 협정 협상에 참여한 전문가들의 자문체계를 전면적으로 점검토록 주문하고, 특정 분야 진정한 전문가를 키우지 못하는 학계 및 관료계의 문화가 있는지 검토해야 한다. 투자 협상 업무를 놓고 관련 부처 간 관할권 분쟁이나 비협조적 태도를 취하고 있는지도 재점검해야 한다.

이와 관련 한 가지 지적할 점은 우리나라의 경우 투자관련 분쟁은 법무부에서 주관하여 처리한다는 점이다. 투자 문제는 통상문제와 밀접히 관련되어 있고, FTA에도 투자챕터의 형태로 반영되어 있다. 이러한 상황에서 통상관련 분쟁은 외교통상부가 수행하고 투자 관련 분쟁은 법무부가 수행하는 것이 과연 효율적이고 합리적인지를 생각해보아야 한다. 최소한 법무부는 통상 분쟁에서 그동안 외교통상부가 쌓아온 노하우를 어떻게 공유할 수 있을 것인지를 고민해야 한다.

론스타 사태는 이런 모든 결함을 국민 앞에 드러낸 소중한 기회다. 이런 계기를 반면교사로 삼아 문제점을 하나하나 해결해 나가지 못한다면 먹튀 자본의 뻔뻔한 공격에 시달리는 대한민국의 모습만 후세에 기억될 것이다.

IV. 수입 농산물 위생 관련 정책

1. 문제의 제기

점점 개방화되고 있는 국제통상 환경 속에서 우리의 식품안전 정책의 올바른 방향은 무엇인가? 국제무역체제는 끊임없이 시장개방과 교역장벽의 철폐를 요구하는데, 국내 이해관계자들은 종종 교역 자유화의 위험성을 지적하고 철저한 식품 안전을 위한 교역제한 조치를 요구한다. 이처럼 ‘교역 자유화’와 ‘식품안전’이라는 두 가지 양보할 수 없는 가치가 서로 충돌하게 되면, 단순히 무역 이해관계자 집단과 소비자 집단 간의 정책논쟁에 그치는 것이 아니라, 개방과 반개방, 나아가서는 ‘가진 자’(Haves)와 ‘못 가진 자’(Have-Nots)간의 사회적 대결구도로 논리가 비화되기 쉽다. 개방을 통한 수입식품의 증가가 국내의 농업부문에 경제적 피해를 가하는 것은 피할 수 없고, 더구나 식품안전 문제는 인간의 정서에 호소할 수 있는 가장 강력한 무기이기에, 농민을 중심으로 한 조직적 반개방운동 세력이 이를 손쉽게 정치 이슈화 할 수 있기 때문이다.

이러한 극도의 정치적 환경 하에서 자유무역과 식품안전 간의 균형된 가치판단

에 입각하여 최선의 정책방향을 도출해내기는 쉽지 않다. 따라서 식품안전 문제가 정치적 이슈로 대두되었을 때, 어떻게 국내정책을 수립하고 집행하느냐는 문제는 언제나 관심거리가 아닐 수 없다. 이러한 근본적인 문제가 적나라하게 드러난 사례가 한-미 쇠고기 분쟁이기에 이 사례를 분석하고 시사점을 도출하는 것은 매우 의미 있는 일이다. 온 국민의 지대한 관심과 대규모 촛불시위를 자아냈던 한미 쇠고기협상이 일단락 된 지금, 협상의 결과물에 대한 평가 작업도 이루어져야 한다.

2. 한-미 쇠고기 협상 과정과 이에 대한 평가

한국과 미국은 2008년 4월 18일 한미 쇠고기 수입위생조건 합의서⁸⁾ 체결을 필두로, 두 차례의 추가협상을 거쳐 5월 19일과 6월 25일 각각 서한⁹⁾을 주고받았다. 그 결과 한국은 월령에 상관없이 특정위험물질(Specified Risk Materials/SRM - 편도, 소장 끝 부분, 30개월 이상 소의 척수 뇌 눈 등뼈 등)을 제거한 미국산 쇠고기를 수입할 것과 미국에서 광우병이 재발하게 되면 국제수역기구(OIE)의 미국에 대한 광우병안전기준 하락조치가 있을 경우 한국이 수입금지 조치를 취하는 것을 골자로 한 협정이 체결되었다. 또한, 한국 소비자들의 미국산 30개월 이상 쇠고기에 대한 신뢰가 회복될 때까지 양국 쇠고기 수출입업자 간에 30개월 이상 쇠고기의 수출입을 자율적으로 규제할 것에 합의하였으며, 정부는 이러한 규제를 지탱해주기 위한 조치를 취할 것을 약속하였다.

그 후 우리 국회는 2008년 9월 11일 가축전염병예방법을 개정¹⁰⁾하여 외국에서 광우병이 발생하면 그 후 5년간 해당국가의 쇠고기 수입을 금지할 것을 규정하고 수입을 재개하기 위해서는 국회의 심의를 거쳐야 함을 규정하였다. 이미 수입위생조건을 고시한 미국산 쇠고기는 이 규정의 적용을 받지 않으나, 미국에서 광우병이 재발하여 국민의 건강을 보호하기 위하여 긴급한 조치가 필요한 경우 일시적으로 수입 중단조치를 취할 수 있도록 하였다.

8) 미국산 쇠고기 및 쇠고기 제품 수입위생조건 (Import Health Requirements for U.S. Beef and Beef Products) 및 쇠고기에 관한 한-미 협의 합의 요약 (Agreed Minutes of the Korea - United States Consultation on Beef)으로 이루어져 있으며, 민동식 농림부 차관보와 Ellen Terpstra 미 농무부 국장(Deputy Under Secretary)간에 서명되었다. (이하에서는 “쇠고기합의서”라 부르기로 한다.) 본 논문은 2008.11.18. 개최된 ‘한미 쇠고기 협상의 국제법적 조망’ 세미나(서울국제법연구원, 한양대BK21 국제소송법제 연구사업팀 공동주최)에서 발표되었음을 밝힙니다.
9) 2008.5.19 Susan C. Schwab 미 USRT과 김종훈 통상교섭본부장간 서명하고 교환한 외교서한. 이에 더해, 2008.6.25 자 Susan Schwab USTR/ Edward T. Schafer 농무장관 서명서한이 김종훈 통상교섭본부장/ 정운천 농림수산식품부장관 앞으로 송부되었다(우리측은 이에 대해 답신서한을 송부하지는 않았다).
10) 법률 제9130호, 가축전염병예방법 일부개정법률.

원래의 한-미 쇠고기합의서 내용을 평가해볼 때, 한미FTA 비준과 쇠고기 수입 문제가 미 의회에 사실상 연계돼 있는 상황에서, 한국과 미국이 쇠고기합의서에서 SRM을 제외한 쇠고기의 교역이 안전하다는 OIE기준에 따라 협상을 타결한 것은 불가피하다고 평가할 수 있다. 또한 주어진 여건 하에서 생산자, 소비자 및 우리 통상체제간의 종합적 이익균형을 추구한 결과이기에 내용상 심각한 문제가 있다고 볼 수는 없다. 단, 정치일정에 맞추어 시급히 타결하는 과정에서 국민과의 의사소통 문제, 의견수렴 문제 등 여러 절차적 문제점이 발생하였다. 또한, WTO협정상 보장된 권한(잠정적 수입금지권)과 배치되는 규정(OIE 등급하락을 조건으로 수입금지 허용)을 양자협정에 규정함으로써, 검역주권 양보 논쟁을 촉발시킨 것은 문제가 있다.

무엇보다도 커다란 문제점은 한-미 쇠고기 협상은 사전에 합의된 정치일정에 맞추어 사실상의 협상 시한을 설정해놓고, 시간에 쫓기며 진행된 출속협상이라 볼 수 있다는 점이다. 그 결과 OIE기준에 따라 30개월 월령제한을 철폐하느냐 여부에 대해서만 협상을 주력하다 보니, 검역주권, SRM의 범위, 미 측의 사료정책의 내용 등 관련 사항에 대한 치밀한 검토와 대안의 제시가 이루어지지 못했다. 촛불시위가 벌어져서 문제의 심각성을 느낀 정부가 그제야 사실을 파악하고, 대안을 마련하여 추가협상을 통해 미 측에 제시하는 진통을 겪었던 것이다.

미국산 쇠고기 파동은 여러 요인이 복합적으로 작용했으나 광우병의 위험에 대한 국민적 불신이 있는 가운데 정부가 국제기구가 설정한 안전성 기준을 내세워 시간에 쫓기는 협상을 벌이느라, 소비자와 “받아들일 수 있는 위험의 수준”에 대한 정보를 교환하고 합의를 도출하는 과정을 생략했기 때문에 발생한 점도 주목해야 한다. 소비자의 위험에 대한 수락여부는 과학적 추정치보다 정부의 위험관리시스템에 대한 신뢰에 따라 좌우되는데, 미국산 쇠고기의 경우 소비자와의 정보교환이 부족하였을 뿐만 아니라 그 결정이 단기간에 이루어져 정부가 엄밀한 과학적 평가를 거쳐 결정하였다고 소비자가 신뢰하기 어려웠다. 이런 상황에서 정부의 “과학적” 설명은 역기능을 나타낼 수밖에 없었고 상황은 더욱 악화되었던 것이다.¹¹⁾

3. 미국 광우병 재발에 대한 대응정책 평가

11) 양병우, 식품안전성의 위기: 미국산 쇠고기 파동의 본질 (GS&J인스티튜트 2008.5.28). 가령 1996년까지는 광우병이 사람에게 전염되지 않는다고 믿었고 쇠고기는 인간에게 위험한 것이 아니었다.

지난 4월 미국에서 광우병이 재발한 데 대해 우리 정부는 미국산 쇠고기의 수입을 금지하지 않고, 검역 강화로만 대응했다. 이에 대한 비판의 목소리가 거세게 제기되었다. 2003년에는 광우병의 원인을 잘 몰랐고, 광우병 위험물질(SRM) 개념도 정립되기 이전이었다. 그래서 광우병 위험을 방지하기 위해 필요한 조치는 해당 국가로부터의 쇠고기 수입을 금지시키는 것이었다. 10년이 지난 지금은 상황이 다르다. 광우병의 원인이 밝혀졌고, 인간광우병으로의 발전과정도 규명됐다. SRM을 제거한 쇠고기는 안전하다는 국제기준도 수립됐다. 어느 경우에도 쇠고기 생산과정에서 SRM을 철저히 제거하면 미국산 쇠고기가 인체에 유해하다고 볼 수는 없다. 그래서 정부가 하듯이 검역을 강화해 미국이 SRM을 제대로 제거하는지 확인하고, 쇠고기의 유통은 허용하는 정책이 잘못됐다고 볼 수는 없다.

그러나 그래도 상당수 국민이 광우병 재발(再發)만으로도 불안감을 느낀다면 정부는 미국에서 광우병 재발 시 검역중단 조치로 이행할 수 있도록 국제법적 근거를 미리 확보해놓아야 하는데, 한·미 간 구속력을 지닌 양자(兩者)조약인 쇠고기 수입위생조건에서 미국 내에서 광우병이 재발하면 "국제수역사무국(OIE)에 의한 미국의 광우병 위험 통제등급 하향조치가 내려진 경우 수입중단 조치를 취할 수 있다"고 규정한 것은 애초 정부의 쇠고기협상 과정에서 신중히 검토하지 못한 측면이 있었다고 볼 수 있다.

아무튼 국제법적 근거가 없는 상황에서 미국 쇠고기 수입·검역 중단 조치를 취하면 한·미 통상 분쟁으로 이어져 WTO 패널에서 패소(敗訴)를 각오해야 하는 것이다. 여러 나라들이 연쇄적으로 수입·검역 중단 조치를 취하는 것을 막기 위해서라도 미국은 한국을 국제법정에 제소하는 길을 택할 것이다. 그러면 쇠고기 수입위생조건 위반 차원이 아니고, WTO 협정 합치 여부가 도마 위에 오르게 된다. 더구나 미국이 WTO에서 30개 월령(月齡) 이상 쇠고기도 전면 수입 재개를 요구하게 되면 SRM을 제거한 30개 월령 이상 쇠고기의 안전성을 인정하는 국제기준을 부인할 만한 과학적 근거를 제시하기 어려운 한국이 전면 패소할 위험도 있었다. 이런 상황에서 정부가 미국에서의 광우병 발병에 대해 적극적 통상 규제정책을 취하는 것은 현실적으로 어려운 일이었다.

아무튼 이 모든 과정에서의 우여곡절은 애초 미국과의 쇠고기협상 과정에서 정부에 대한 불신 분위기가 퍼져 나갔고, 이것은 그동안 우리 정부의 쇠고기수입에 대한 정책 전반에서의 일관성 결여가 초래한 바도 크다. 미국산 쇠고기 컨테

이너 박스를 X선으로 투사해 뱃조각 하나라도 찾아 반송할 땐 언제고, 이제는 미국에서 광우병이 재발해도 계속 수입하겠다는, 상당수의 국민 눈에는 정책이 일관성이 없는 것이다. 2008년 5월에는 광우병 발생 시 즉시 수입 중단하겠다는 취지의 문구로 대중광고까지 했었다. 앞으로 얼마나 원칙에 입각한 정책을 일관되게 추진해나가느냐가 국민의 신뢰를 얻고 국제사회에서의 우리의 위상에 걸맞은 수입규제 체제를 형성시켜 나가는데 핵심사항이 될 것이다.

4. 가축법 재개정 움직임

첫 단추가 잘못 피인 미국 쇠고기 문제는 최근 가축전염병예방법 개정법률안이 국회에 다시 제출되면서 정치권에 재등장했다. 김영록 의원이 발의한 가축전염병예방법 개정법률안¹²⁾에 따르면 광우병이 발생한 수출국에 대해 즉시 쇠고기 수입 중단 조치를 취할 것을 의무화하고 있다. 그뿐 아니라 국회가 추천하는 인사가 반을 차지하도록 공동 검역단을 구성해 수출국에 파견해야 한다. 검역단이 조사한 내용을 공개해야 하고, 조사 결과 수입 재개가 건의되면 국회 심의를 거쳐야 한다. 지난번처럼 미국 광우병 재발에 대해 정부가 수입 중단 조치를 취하지 않는 일이 다시는 벌어지지 않도록 법률로 정부 손발을 묶어두겠다는 것이다.

개정법률안의 내용 중 광우병 추가 발생 시 수입금지 조치를 의무화하는 조항은 WTO 위생검역 협정상의 과학적 근거원칙, 필요성 원칙, 그리고 자의적 차별 금지 원칙에 위반하므로,¹³⁾ 수출국이 이러한 법률조항의 존재 자체를 대상으로

12) 가축전염병예방법 일부개정법률안 (2012.5.20 의안번호 25호 발의).

13) 광우병 발생을 이유로 우리가 광우병 위험통제국으로부터의 쇠고기의 안전성을 부인하며 수입금지 조치를 취하는 것은 현행 OIE의 국제기준을 따르는 조치가 아니라, OIE기준보다 더 엄격한 기준에 입각해 독자적인 SPS조치를 취하는 것이라 해석될. 그러므로 우리 정부가 독자적으로 그 필요성과 과학적 근거를 입증해야 할. 그런데, 그간의 여러 데이터와 각국의 과학자료 등을 종합해 볼 때, 이러한 독자적 근거를 우리가 제시할 수 없다고 봄. 아울러, 광우병 발생 사실만 가지고 수입금지 조치를 의무적으로 실시하도록 하는 것은 해당 조치와 관련한 위험성 평가 작업 자체를 진행하지 않고 막바로 SPS조치를 취하도록 하는 것이므로 SPS협정 제5조 1항에도 합치되지 않음. SPS협정 제5.7조 상의 잠정조치 조항을 인용할 수 있는 경우는 새로운 질병이 발생하거나 질병에 대한 이해가 부족한 경우와 같이 위험성 자체에 대한 과학적 근거가 불충분한 상황이어야 함. 광우병이 사료금지조치의 문제점으로부터 발생한다는 것과 효과적인 사료금지 강화조치로 인해 광우병 위험을 차단할 수 있다는 등의 관련 사실은 국제적으로 과학적 입증에 충분히 이루어진 상황이므로 제5조7항에서 말하는 "과학적 증거가 불충분한 경우"에 해당하지 않음. 더구나, 광우병 발생을 이유로 수입금지 조치까지 취하는 것은 필요한 정도를 넘는 조치로 평가되어 필요성의 원칙을 충족할 수 없다고 봄. (위장된 교역제한 조치의 가능성도 있음.) 수입금지라는 극단적 조치를 취하지 않고서도, 검역 강화, 일시적 검역 중단 등의 조치로 안전성을 담보할 수 있기 때문임. SPS협정 제2조3항에 따르면, 유사한 조건하에 있는 회원국들을 자의적이고 부당하게 차별하지 않을 의무가 있는바, 이러한 의무는 자기나라 영토와 다른 회원국 영토간의 비차별의무도 포함함. 그런데 개정 가축전염병예방법 규정은 광우병이 수출국에서 발생하는 경우 수입중단 조치만을 언급하고, 우리 국내에서 발생하는 경우에 대한 유통이나 판매금지 조치는 언급하고 있지 않음. 이러한 상황에서 수입쇠고기에 대해 수입 금지를 의무화하는 식으로 관련법을 개정하게 되면, SPS협정 제2조

WTO에 제소하는 것이 가능하다. 아울러, 광우병 추가 발생 시 수입금지 조치는 한-미 쇠고기협약의 상의 수입금지 요건도 충족시키지 못하므로 양자조약인 한-미 쇠고기협약의 체계와도 충돌하게 된다. 검역단을 해외에 파견하여 현지조사를 실시토록 의무화하는 것은 국제법적 주권질서와 충돌하는 강제 규정을 국내법적으로 마련하는 것이며, 여러 양자 수입위생 조건상의 현지 점검 권 규정들과의 충돌문제를 야기하게 된다.

대선 정국에서 국회에 계류 중인 가축법 개정 문제는 미국 쇠고기 문제가 촛불 정국을 거치고 캐나다와의 WTO분쟁을 거치면 서도 아직 해결되지 못하고, 이제 는 국내법 개정을 통한 국회와 행정부간의 힘겨루기 싸움으로 번지고 있음을 의 미한다.

5. 향후 대응 방향

한-미 쇠고기협상의 여파로 벌어진 촛불시위와 뒤 이은 추가협상의 진통은 한-미 통상관계의 갈등과 위기의 시대를 알리는 서막에 불과하다. 전 세계적인 경제불황 속에서 자유무역에서 공정무역(fair trade)주의로 패러다임의 전환을 이룬 미국의 정세가 본격적으로 한-미 간의 갈등요인을 현실화시킬 가능성이 있다. 유전자변형식품(GMO)의 시판허가 문제는 한-미 FTA와는 별도로 제기되는 양국 간의 갈등요인이다. 미국은 EU를 WTO에 제소하여 “GMO제품의 시장진입을 부당하게 지연시켜서는 안된다”는 판정을 받아낸바 있다.¹⁴⁾ 현재 우리가 미국산 GMO에 대해 취하고 있는 강화된 표시제도와 안전성 검사제도는 이러한 판정내용과의 갈등의 소지를 안고 있다.¹⁵⁾ 미국이 이에 대해 WTO에 제소하거나 통상압력을 가하면, 국내에서는 또 다른 촛불시위가 발생할지도 모른다. 멜라민 함유식품 파동¹⁶⁾도 그 연장선상에 있다. 멜라민의 유해성은 과학적으로 입증 가능한 것이나, 우리가 필요 이상으로 과도한 규제를 취하는 경우 한-미 통상문제가 된다. 중국에서 생산되는 많은 유제품의 생산자가 실제로는 미국 다국적기업이기 때문이다.

3항을 위반하게 됨.

14) European Communities - Measures Affecting the Approval and Marketing of Biotech Products, WT/DS291.

15) SPS협정 부속서C.1(a)에 따르면, 위생규제조치의 준수를 확보하기 위해 취하는 검사제도가 수입품의 시장진입을 “부당하게 지연(undue delay)”시키지 말 것을 규정하고 있다. 미국은 우리 식약청에서 GMO제품에 대한 안전성 검사를 시행함에 있어 절차가 지연되고 있고, 모든 GMO포함 제품에 대해 이를 표기하도록 하고 있는 것에 대해 문제를 제기하고 있다. 유전자변형생물체의 국가간 이동 등에 관한 법률 (2008.2.29 개정, 법률 제8852호) 참조

16) 중국에서 생산된 유제품이 단백질 함량 측정도가 높도록 멜라민을 첨가한 것이 최근 발각되어 각국이 수입규제를 취하고 있는 상황임. 기준치를 넘게 되면 인체에 치명적 영향을 주나, 기준치 이하의 함량은 영향을 주지 않음.

전 세계적 경제위기 속에서 한-미 통상관계가 근본적으로 변화하는 마당에, 양국 간의 갈등요인을 그대로 방치해서는 안 된다. 국내의 식품검사·유통제도를 과학화·선진화시키고 각 분야의 과도한 규제를 완화하는 노력이 필요하다. 양국의 민감한 국내정치 환경을 헤쳐 나가기 위해서는 과학적 입증을 통해 교역위험과 규제 필요성에 대한 근거를 제시하는 것이 요구된다. 이것은 제도의 과학화와 선진화를 통해서만 가능하다. 이러한 ‘예방 통상의교’가 우리 대미통상정책의 기초가 되어야 하며, 그것은 무엇보다도 우리 자신의 국익을 위한 일이다.

개방화된 국제통상 환경 속에서 식품안전 정책의 방향은 ‘교역 자유화’와 ‘식품안전’이라는 두 가치간의 균형을 이루도록 추진되어야 한다. 이러한 균형은 WTO협정상의 권리와 의무에 반영되어 있다. 즉, WTO 각 회원국이 식품안전위험에 대한 보호수준을 설정할 수 있는 권리를 누리는 대신, 국제교역에 대한 제한효과를 최소화시킬 의무를 부담하고 있는 것이다.

개방을 통한 식품류의 수입증가는 국내의 농업부문에 경제적 피해를 가져오고 소비자들의 정서적 불확실성을 증가시키기에 농민을 비롯한 보호주의 세력은 식품안전 문제를 반개방문제와 결부시켜 정치 이슈화하려 한다. 한편, 이러한 반개방 운동은 식품 수출국내의 수출산업의 이해관계를 저해하므로 수출국내에서도 급속히 정치 이슈화 된다.

양국의 민감한 국내정치 환경을 헤쳐 나가기 위해서는 과학적 입증을 통해 교역위험과 규제 필요성에 대한 근거를 제시하는 것이 필수적으로 요구된다. 결국 모든 나라가 과학적 기초와 필요성 원칙에 입각하여 식품위생정책을 일관되게 추진해 나가는 것이 국제적으로 요구되는 것이다. 다만, 현재의 과학이 해결하지 못하는 불확실성이 현실화되는 경우에는 적극적으로 사전 예방적 정책을 발동한 후, 추가적인 입증을 통해 과학으로 복귀하는 정책을 추진해야 한다. 이때는 WTO협정상의 잠정조치의 한계에 대해 명확히 인식해야 한다.

이러한 모든 과정이 국민과의 의사소통과 홍보 속에서 이루어짐으로써 소비자불안(consumer anxiety)을 비롯한 국내정치적 반발요인을 최소화시켜야 한다. 이러한 과정이 선순환을 이루려면, 제도의 과학·선진화와 민주화의 달성이 요구된다. 특히 한-미 쇠고기 파동을 계기로 우리는 선진국형 식품안전성관리시스템을 확립하여야 하며, 그것은 단순히 규제, 감시, 처벌과 같은 통제시스템을 강

화하는 것이 아니라 식품의 위험을 평가하는 주체와 절차, 그리고 소비자 위험정보를 교환하고 “수용 가능한 위험의 수준”에 대해 합의하는 민주적 절차가 확립되어야 함을 의미한다. 그래야 식품분야 시장개방으로 인해 손해를 입는 농업, 이익을 얻는 식품가공업, 그리고 경제적 이익에도 불구하고 불안은 증가하는 소비자 집단 간의 종합적 이익의 균형이 달성된 상태에서, 교역상대국과의 통상체제를 장기적으로 안정시킬 수 있게 된다.

V. FTA 추진 정책

1. FTA 추진과정의 평가와 문제점

우리의 자유무역협정(FTA) 추진 정책은 그동안 많은 성과를 올렸다. 8년 전 칠레와의 FTA 비준에 힘입어 성공한 이래, 싱가포르·동남아국가연합·인도에 이어 유럽연합(EU)과의 FTA도 체결했다. 페루와의 협상도 타결했다. 한·미 FTA 협상을 최종적으로 타결한 것은 무엇보다도 큰 성과이다. FTA 지각생이었던 우리가 이제 가장 선두에서 미주, 남아시아 및 유럽 경제를 연결하고 있다.

이러한 성공적인 FTA 체결성과에도 불구하고 그동안 우리가 추진해온 FTA정책은 많은 문제점을 낳았으며, 향후 통상정책 전반의 추진에 있어 적지 않은 부담을 지우고 있다. 다른 OECD국가와는 달리 지나치게 큰 대외무역의존도를 구조적으로 지니고 있는 우리경제가 효율적이고 민주적인 FTA 추진을 통해 개방의 효과를 장기적으로 누리기 위해서는 FTA 체결 수를 늘리는 것뿐만이 아니라 이러한 문제점을 제도적으로 해결해나가는 일이 시급하다.

가장 근본적 문제점 중의 하나는 FTA 지지세력인 “수출지향집단”과 저지세력인 “수입대체지향집단”간의 대립구도가 대칭적으로 형성되지 못했다는 것이다. 한-칠레FTA 추진과정에서, 국내 열위산업 보호에 최우선 가치를 부여하는 ‘수입대체지향집단’은 과수분야에서 세계적인 경쟁력을 가진 칠레와의 FTA를 전체농업분야의 장기적인 개방문제로 연결시킴으로써 전국적인 반개방문제로 정치 이슈화 하는데 성공하였다. 따라서 농민단체는 물론, 경제실천국민연합, 전국민중연대, 노조 등의 시민단체들이 반FTA 운동에 합류하게 대대적인 NGO운동으로까지 그 성질이 변화되어 갔다.

반면, 수출지향집단은 한-칠레 FTA 체결에 따른 이익을 일부 품목의 수출증대라는 경제적 의미로 좁게 규정해버렸고, 2003년 하반기 FTA 국회비준동의가 불투명해져서야 비로소 사태의 심각성을 깨닫고 재계5단체를 중심으로 FTA지지를 운동하기 시작하였다. 그 결과, 이미 정치 이슈화된 문제를 해결하는 데에는 커다란 대가가 요구되었으며, 정부는 반대진영 중 온건세력의 무리한 요구를 수용하는 수밖에 없었고, 이는 결국 피해 집단에 대한 과도한 보상의 약속으로 나타났다. 더구나, 보상의 목적이 비교열위 산업의 기술경쟁력 제고 및 비교우위 산업으로의 업종전환에 초점이 주어져야 함에도 불구하고, 재래식 단순 농업 부문을 존속시키는 방향으로 현금성 소득보전을 제공한 것은 오히려 중장기적인 농업부문의 구조조정을 저해하는 측면도 있는 것이었다. 결국 우리 정부는 보상방식을 동원하여 일정한 문제를 회피하고 한-칠레FTA 비준을 생쥐하는 길을 선택했던 것이다. 이러한 문제 해결의 선례는 향후의 FTA추진과정에서 도덕적 해이와 과도한 보상요구를 촉발시키게 되어 우리 FTA정책 전체의 적지 않은 부담으로 작용하게 되었다.

이러한 반FTA 연대의 압력은 그 후 체결된 싱가포르(2005년 8월) 및 EFTA(2005년 9월)와의 FTA협상과정에도 그대로 이어졌다. 그 결과로 정부는 국내 반대집단의 관심품목을 FTA 관세철폐 대상품목에서 제외함으로써 이들의 요구사항을 수용하는 데 협상의 주안점을 두었으며, 갈수록 이러한 예외품목의 범위는 증폭되었다. 이러한 무역자유화 후퇴경향이 ASEAN(2006년 8월 상품분야협정 서명)과의 협상에서 절정에 달한 것은 물론이었다.

한-미FTA 협상과정에서도 FTA반대진영의 조직적이고 대중적인 선전과 협상중단을 위한 캠페인에 정부의 협상노력은 번번이 위기에 봉착하였다. 이데올로기적인 반미감정까지 작용하여 한-미FTA 반대운동은 대중적 인기를 구가하였다. 그러나, 이전까지 결집된 목소리를 내지 않았던 수출지향집단은 우리 최대의 교역시장이자 투자상대국인 미국과의 FTA를 맞아서서는 본격적인 대응에 나서 경제5단체를 중심으로 조직적 로비를 진행하였다. ‘수출로 먹고 사는 나라’에서 수출의 주역들이 FTA체결을 강력히 요구하는 상황이 전개되고 주요 언론사들이 이들의 입장과 논리를 대서특필하기 시작함에 따라 한-미FTA 체결의 당위성이 부각되는 방향으로 여론이 형성되어 갔다.

그에 따라 수입대체지향집단과 수출지향집단간의 세력의 균형이 형성되었고, 정부는 좀 더 자유로운 환경에서 협상이슈들 간의 이익형량에 따라 미국과의 협상

을 진행할 수 있었다. 그 결과, 농산물을 제외한 상품분야에서 100% 품목에 대해 관세를 철폐하고, 전체의 94% 수입량에 대해 관세를 조기철폐하기로 합의하는 등 상당히 높은 수준의 경제통합을 달성할 수 있었다.

이러한 정책적 성과에도 불구하고 한-미FTA 협상 전 과정에 걸쳐 공청회가 무산되고, 졸속협상이라는 비난이 끊이지 않았으며, 협상정보의 미공개로 인해 불필요한 오해와 비판이 확산되었으며, 국회와 정당을 통한 이익집약 기능의 부재로 인해 이익집단들이 대중적인 저항의 형식으로 의견을 표출하는 일이 일반화되었다. 또한 산업피해에 대한 보상 원칙을 사전에 제시하고 합리적 구조조정을 위해 새로 마련된 '제조업 등의 무역조정지원에 관한법률'의 경우에도 그 내용상 형평성과 효율성 측면에서 적지 않은 문제점을 지니고 있는 것으로 평가된다.

또한, 한-미 FTA 자체는 높은 수준으로 체결된 균형 된 협상이었으나, 미국의 요청과 압력에 의해 2010년 말 개최되어 타결된 추가협상 자체는 후한 점수를 줄 수 없는 것이 사실이다. 어차피 원 협정문 그대로 비준할 수 없고 미국 측이 원하는 바를 대폭 들어줄 수밖에 없으면, 우리도 원하는 바를 적극적으로 제시해서 서로 각자 원하는 바를 짜 맞추는 것을 시도할 수 있었다. 3년 반이라는 충분한 시간이 있었고, 우리 측도 다각도로 국민의 의견을 수렴하고 여러 국내산업의 목소리를 체계적으로 수렴해나갈 수 있었는데, 결국 미국이 그대로 비준할 수 있다는 낙관적 전체에 매달리느라 이러한 과정을 진행하지 못했다. 우리가 그대로 버티면 된다는 식의 정부의 전체적 전략방침이 잘못된 측면이 있다. 정부는 그동안 미국 측이 재협상을 정식으로 제기하지도 않았는데 우리가 재협상을 위한 의견수렴을 거칠 수는 없는 게 아니냐는 식의 반응으로 일관했다. 바로 이러한 단견 논리 때문에 3년 반을 보내고 막판에 미국이 던진 요구를 일방적으로 수용하는 식의 협상이 되어버린 것이다. 그동안 미국은 대통령이 바뀌는 시점을 전후해서 여러 국내 산업에 의견을 문의하고 의회에 문의해서 체계적으로 우리에게 요구할 사항들을 마련했다. 그런 작업이 진행 중인데도 우리는 끝까지 버티기라는 별로 효과도 없는 전략에 매달렸다.

우리 측의 한-미FTA 비준 전략에 있어 무엇이 문제였는지를 인식하고, 그 원인을 파악하는 것은 우리 통상정책의 미래를 위해 중요하다. 한-미FTA가 서명될 당시인 2007년 6월은 미국경제가 세계 유일의 초강대국이라는 자신감이 충만한 시기였다. 수입 승용차에 대해 부과해온 2.5% 관세를 한국에 대해 단기 철폐하고, 픽업트럭에 대한 25% 관세는 10년에 걸쳐 없애는 것이 부담되지 않는 상황이었다. 2008년에

접어들면서 미국을 휩쓴 금융위기는 모든 것을 변화시켰다. 미국의 자존심인 자동차 산업의 몰락이라는 근본적 사정변경이 발생한 상황에서 미측이 FTA 자동차 부문을 수정하지 않고는 비준할 수 없다는 것은 명백했다.

그런데도 정부는 미측이 결국 협정을 그대로 비준할 수 있다는 낙관적 전체를 버리지 않았다. 국회 문을 걸어 잠그면서까지 일방적으로 FTA 비준동의안을 처리하려 한 것이나, EU와 서둘러 FTA를 체결한 것도 미측에 비준압력을 넣기 위함이었다. 사실상의 재협상이 진행 중인 상황에서도 재협상이 아닌 “추가협의”라는 용어를 고집하고, “협정문은 절대 고칠 수 없다”는 형식논리에만 급급했다. 그러다 보니, 재협상 의제 선정의 주도권을 오히려 상대방에게 넘겨버리는 우를 범했다. 문안 고수 입장으로 일관하는 우리 측에 대해 미 측은 요구보따리를 협상테이블에 풀어놓았고, 그 중 어느 범위까지 우리가 수용하는지가 유일한 관심사가 되어버리는 수세적 협상을 자초한 측면이 있다. 그동안 우리가 체결한 FTA 중에서 가장 약한 금융세이프가드 조항이 규정되어 있는데도, 금융위기의 본산지인 미국을 상대로 금융 안정성 강화 문제에 대해 이야기조차 꺼내지 못했다. 도대체, 이미 서명된 조약을 국내 사정을 이유로 수정하자는 협상에서, 요청국이 오히려 주도권을 쥐는 경우가 어디에 있는가?

정부는 국내 여론이 악화됨에 따라 막판에 대가를 제시해 주고받기 협상의 모양새를 내려고 했다. 그러나, 돼지고기 수입관세 철폐기한 2년 연기, 의약품 허가특혜 연계제도의 이행 유예기간의 1년 반 추가 연기 등의 성과가 자동차 분야에서의 대폭적 양보와 비견될 수는 없는 것이다. 결국, 한-미FTA 최대 성과였던 자동차 분야에서 관세철폐 기간을 대폭 재조정하고 특별 세이프가드 제도까지 수용해버린 데 대한 상응하는 대가는 얻어내지 못했다.

아무튼 추가협상의 결과 그동안 미국 측이 FTA를 비준할 수 있느냐가 가장 큰 걸림돌이었는데, 추가협상을 통해 이를 해소한 의의를 찾을 수 있고, 칠혹같이 어두운 정치상황에서 우리가 일정한 양보를 제공함으로써 미측 비준의 명분과 실리를 안겨준 “패스파인더(path finder)” 역할을 수행한 것임은 인정할 수 있다. 그렇더라도 재협상 의제 선정의 주도권을 상대방에게 넘겨버리고, 수세적 협상을 자초했으며, 우리 측이 마땅히 요구할 수 있는 대가를 미리 준비하지 못한 것은 우리 통상체제에 제도적 문제점이 있음을 나타내 준다.

2. FTA 추진체제 개선

위와 같은 문제점들을 해결하기 위해서는 FTA협상을 비롯한 통상정책 결정 절차에 관한 사항들이 법제화 될 필요가 있었다. 제도화된 틀 속에서 정부와 국회 간의 합리적 권한배분 원칙에 입각하여 상호 적극적인 역할 수행이 이루어질 수 있도록 해야 하는 것이다. 또한, 협상관련 정보의 적절한 공개와 이익집단들의 의견 표출에 관한 사항을 법제화하여야 한다. FTA협상 이슈와 관련한 의견을 광범위하게 수렴하고 이해관계를 조정해 나가기 위해서는 국내 이익집단 대표들로 구성된 자문위원회 및 중립적인 전문가들로 구성된 민간자문위원회를 적극적으로 활용하여 협상개시 이전단계부터 제도화된 의견수렴을 해나가야 한다. 이러한 사항들에 대한 공감대가 형성되어 늦게나마 통상절차법이 제정되어 좀 더 제도적인 틀 안에서 국회와 정부가 국민의 이익을 집약하고 협상에 반영할 수 있게 되었다. 앞으로 이러한 통상절차법상의 민주적 절차규정들이 본래의 취지를 충분히 발휘할 수 있도록 국회의 정부 모두 상호 협력해야 할 것이다.

아울러, 그동안의 FTA추진 과정에서의 드러난 사후 보상과 정치적 보상의 문제점은 시급히 해결되어야 한다. 현행 '제조업등의무역조정지원에관한법률'의 시행에 있어서도 근로자에 대한 지원을 대폭 증액하여 효과적인 교육프로그램을 통해 직업전환을 촉진하고 그 과정에서의 소득을 보전해주는데 초점이 맞추어져야 한다. 아울러 기업 지원의 경우 폐업을 포함한 사업전환 관련 컨설팅에 대한 지원의 비중을 확대하여 경제적 효율성이 높은 구조조정이 진행되도록 해야 한다.

대의 의존성이 높고 지정학적 특수성을 지니고 있는 우리경제의 장기적인 이익을 위해서는 FTA정책의 장기적 추진방향과 원칙과 관련한 법제화 노력도 병행되어야 한다. 즉, 편단화되는 FTA들을 상호 연결하여 FTA간의 상응성을 높이고 경제 불력간의 공통분모를 넓혀가는 노력을 체계적으로 기울여나가야 한다. 이를 위해서는 FTA간의 원산지규정의 통일을 위한 모델화를 위한 국제적 노력이 진행되어야 하며, 세관절차, 통관, 무역구제, 지적권, 경쟁, 노동 및 환경규범, 투명성, 투자규범, 전자상거래, 위생 및 기술규정 등 분야에서의 통일 법제화 작업이 순차적이고 체계적으로 진행되어야 한다.

우리나라가 1998년 12월 한-칠레 FTA 추진위원회를 구성하여 FTA체결 정책에 첫발을 내디딘 지 10년이 지나가고 있다. 이제는 민주적으로 법제화된 절차를 통한 이성적인 설득과 협의에 의해 FTA에 대한 국민적 합의를 형성해나가

고, 그에 따라 파생되는 문제점들에 대한 합리적 해결방안을 모색해나가는 것만이 우리 FTA정책을 포폴리즘적 정치적 질곡으로부터 해방시켜 올바른 방향으로 자리 잡게 하는 길일 것이다.

3. FTA와 FEZ 정책의 조화

그동안 우리는 동시다발적으로 FTA망을 연결하다 보니, 어떻게 연결하는지 또는 FTA정책의 궁극적 목표가 무엇인지에 대한 근본철학이 정립되어 있지 않다. 전 세계로부터 재료를 들여와 제품 하나 생산하면 전 세계로 수출하는 것이 우리 기업들인데, 행선지마다 다른 원산지 규정을 일일이 맞추어 줘야 특혜관세 혜택을 볼 수 있으니, 차라리 FTA를 안 한 것만 못하다는 말도 나온다. 정부가 그토록 FTA 성과물로 선전한 개성공단 제품 원산지 조항 하나도 공용된 기준을 채택한 FTA가 없다. 이제 우리 기업인들이 북미와 유럽 양쪽 모두에 교두보를 걸쳐 놓은 것은 좋으나, 서로 상이한 미국식 FTA와 유럽식 그것을 놓고 고민하는 시간도 그만큼 늘어나게 되었다.

더구나 우리 FTA 정책은 경제 효율성 제고의 핵심 동력인 기초 서비스 개방에 대해서는 미온적으로 대응해 왔다. 경제협력개발기구(OECD) 가입 이후 선진국 수준으로 소득이 증가, 국민의 선진 교육환경에 대한 요구는 폭발해왔다. 고급 의료서비스에 대한 요구 또한 그렇다. 방학만 되면 자녀를 해외연수 보내느라 정신이 없고, 해외로 나가 차별화된 의료서비스를 받고 돌아오는 일은 비밀비제하다. 고소득층일수록 해외 조기유학과 고급 의료서비스 접근이 용이하다는 사실은 사회적 형평성 문제도 야기한다. 그런데도, 기초서비스 분야는 철저히 FTA 개방 대상에서 제외돼 왔다. 홍콩, 싱가포르에서는 값싸고 젊은 가사도우미들을 동남아 국가들로부터 대거 받아들여 여성 가사노동 문제를 해결해 왔다. 우리는 여성의 사회참여는 급증하고 출생률은 급감하는데도, 이 문제를 아직도 제도적으로 풀지 못하고 있다. 기초 서비스 문제를 해결하지 않고는 투자 활성화는 커녕 허브국가가 될 수 없음을 자명하다.

이러한 대내 문제 해결의 방안을 찾기 위해 둔 제도가 경제자유구역(FEZ)이다. 인천, 부산·진해, 광양만, 대구·경북, 새만금 등 FEZ로 지정된 구역 내에서 홍콩·싱가포르와 같이 최고 수준의 대외 개방과 대내 경제 효율화를 통해 글로벌 스탠더드 정착과 외국인투자 확대, 고부가가치 산업을 육성하자는 것이다. 중국의 급격한 부상을 견제하면서 우리가 한걸음 먼저 나아가기 위해서는 동북아 금융

및 무역의 허브가 돼야 하는데, 이를 위한 기초 서비스 혁신 실험을 하고 있는 것이다.

FEZ 내에서 혁신을 조속히 달성해 미래의 경제발전 모델로 급부상시켜야 한다. 전 국민이 이를 목격하고 화려한 성공 스토리에 공감해야 경제 전체 FEZ화를 추진할 수 있을 것이 아닌가. FEZ를 유치한 지자체 입장에서는 이러한 실험에 동참할 의무가 있다. 국가가 특별한 목적을 가지고 규제 완화를 비롯한 각종 인센티브를 제공했으면, 그만큼 성과물을 국민에게 내놓아야 한다. 그런데도, 동북아 비즈니스 중심을 만든다는 명분으로 2003년 FEZ제도가 도입된 이후 9년이 지났으나 아직까지 FEZ 혁신의 성과는 눈에 띄지 않는다. 과감한 기초 서비스 분야의 개방과 혁신을 통해 물류비를 전체적으로 저하시켜야 투자가 활성화되고 고부가가치 산업으로 특화도 가속화된다.

지정제도의 군살 빼기와 구조조정도 중요하다. FEZ가 정치적 나눠 먹기 차원에서 무분별하게 과다 지정되지 않도록 신경 써야 하며, 지정된 구역들도 본래의 취지에 맞게 혁신속도를 맞추고 있는지를 지속적으로 검토해야 한다. 그런 의미에서 정부가 최근 전국 6개 FEZ, 93개 단위지구 중 12개 지구에 대해 개발성과를 기준으로 지정을 해제한 것은 바람직하다. 남은 81개 지구도 주기적인 감사가 필요하다. 결국, FTA 정책은 그 단점을 보완하고 우리 경제의 미래를 보여주는 FEZ 정책과 서로 같은 맥락에서 조화되어야 한다.

4. 새로운 FTA 패러다임 제시 필요

경제학원론을 읽은 사람이라면 글로벌 시대 경제 발전은 결국 수입과 소비를 통한 국내 경제 효율성 제고에 기인한다는 데 동의할 것이다. 그런데 지금까지 국내에서는 자유무역협정(FTA)의 수출 지향적 정책의 중요성만 부각돼 왔다.

1970~1980년대에는 군사정권이 수출 드라이브 정책으로 경제 성장을 이끌며 정권의 정통성을 창출해 왔다. 수출이 늘고 수입이 줄면 정권의 정통성이 강화되고, 국민 뇌리에는 "그래도 정치는 잘한다"는 이미지를 심어줬다. 1990년대 이후 정치가 민주화되면서 더 이상 단순한 경제 성장이 정권의 정통성을 가져다주지 못하는 시대가 전개됐다. 그동안 억눌려 왔던 인권 보장과 복지에 대한 요구들을 정부가 얼마나 균형 있게 충족시키는지 중요한 기준이 됐다.

이런 변화 속에서 그동안 정부의 개방정책은 재벌 수출기업들에 유리한 시장 여건을 조성하고 비교열위 산업에 피해를 가중시킨다는 비난을 받아왔다. 상당수 국민에게 `FTA=정부=재벌` `반(反)FTA=반정부=서민`으로 비치는 상황이다. 이런 토양에서 한·미 FTA 독소조항 주장과 광우병 쇠고기 수입과 관련된 피담들이 양산됐으며, 반개방과 반재벌을 외치는 사람들이 영웅으로 떠올랐다. 현 정권이 초기에 추진한 한·미 FTA 비준을 위해 미국산 쇠고기를 개방한 정책은 촛불시위의 제물이 됐다. 최근 확산되고 있는 포퓰리즘적 서민정책들도 결국은 반개방 성향 정책들이다.

그동안 한국 경제의 급속한 성장과 고용을 견인하고 서민 삶을 풍족하게 이끈 주역인 개방정책이 제대로 평가받지 못하고 있다. 소비자들은 개방정책의 최대 수혜자인데도 제 목소리를 내지 못하고 오히려 수입품에 대한 과장된 위험 논리와 국내 산업 보호 논리에 편승해 왔다. 수입 농산물에 대한 비판과 미국산 쇠고기의 위험성을 선전해온 국내 생산자 단체의 선언문에는 항상 소비자단체 명의가 함께 사용돼 왔다.

정부부터 수출촉진정책을 통해 경제 성장을 이끌고 있다는 `성장 콤플렉스 패러다임`에서 벗어나야 한다. 그 대신 개방이 값싼 수입품의 소비를 통해 소비자 잉여를 늘리고 저축을 증대시켜 더 큰 생산효과로 이어짐을 강조해야 한다. 정부-수출기업-소비자로 이어지는 삼각 연대 활성화를 통해 개방정책에 대한 지지 세력을 넓히고, 지속적 동력을 창출하는 노력이 필요하다. 한·중 FTA는 농수산업과 경공업 등에서 발생하는 피해가 막대하기 때문에 지금까지 수출기업 이익과 수입대체산업의 손해를 단순히 플러스·마이너스하는 생산자 위주 패러다임으로는 높은 수준의 개방정책 추진이 불가능하다. 거대한 소비자의 이익과 국내 경제체제의 효율성 증진 효과를 부각시키는 새로운 패러다임 아래 한·중 FTA의 의의와 효과를 평가해야 한다.

이를 위해 정부는 개방정책 효과가 일반 소비자에게 그대로 전달되도록 힘써야 한다. FTA 관세 철폐가 바로 장바구니 물가 하락으로 이어지도록 수입품 유통 구조를 개선해야 한다. 법률 서비스시장 개방의 결과 외국 유명 로펌들이 경쟁적으로 국내에 지사를 설립해 법률소비자인 우리 기업들이 그 혜택을 체감하도록 편의를 제공해야 한다. 자녀들을 외국으로 어학연수 보내는 부모들에게 교육 서비스 개방만이 해답임을 깨닫게 해야 한다. 그래서 소비자들이 더욱 개방을 외치도록 안내해야 한다.

보수와 진보의 대립, FTA에 대한 찬반 논쟁이 가열돼 불확실성이 확산되고 있는 한국적 상황에서 소비자라는 거대한 마차(馬車)의 수레바퀴를 올바로 돌리지 않고 개방정책 마(馬)가 질주할 수는 없다. 더 이상 미룰 수 없는 국가적 과제인 소비자운동 정착을 위해서는 정부부터 새로운 FTA 패러다임을 정립해야 할 것 같다.

이러한 패러다임을 정립하는 과정은 기존의 FTA 패러다임에 대한 철저한 반성이 뒷받침되어야 한다. FTA 비교우위론이 장밋빛 미래로 연결되려면 단기적 관세 철폐 효과가 장기적 산업경쟁력과 경제 효율성 증대로 이어져야 한다. 자본뿐만 아니라 노동력도 비교열위 산업으로부터 비교우위 산업으로 유연하게 이동해 생산역군화 할 수 있는 노동환경도 갖춰야 한다. 정치권이 청년실업과 비정규직 문제도 전향적으로 해결하지 못하는 상황에서 FTA의 막대한 이익을 젊은 층 유권자에게 설득하기는 어렵다. 급속히 사회적 공감대를 이루고 있는 저소득층 보호 요구를 FTA 정책도 더는 외면할 수 없다.

앞으로 협상하는 FTA에서는 ISD 제도의 남용 가능성을 줄일 수 있는 절차기준을 보완하는 것이 중요하다. 또한 중소기업의 골목상권 보호를 위한 유보조항도 새로 추가할 수 있다. 지방자치단체에 의한 민주적인 저소득층 보호정책의 국제법적 정당성도 확보해야 한다. ‘인간의 얼굴을 한 통상(human-faced trade)’이 새로운 패러다임이 돼야 하며, FTA 추진정책도 이에 따라 재조정돼야 한다.

VI. 통상 포퓰리즘의 극복과 통상 범치국가 위상 정립

정치적 세계에서 정치 지도자들이 특히 선거철에 비합리적이거나 비현실적인 선심 정책을 남발하는 일은 그리 드문 일은 아니다. 우리 사회도 그동안 적지 않은 포퓰리즘의 영향을 받아왔다. 1987년 직선제 이후 역대 대통령들의 선거 공약은 상당수가 유권자 표심을 겨냥해 급조된 포퓰리즘적 정책이었다. 노무현 후보의 행정수도 이전 공약이 지역균형 개발이라는 대의명분에도 불구하고 충청권의 표심을 얻기 위해 급조된 것임은 부인할 수 없고, 이명박 후보의 동남권 신공항 건설 공약이나 7·4·7 공약(성장률 7%·소득 4만 달러·세계 7대 강국 진입)도 결국은 비현실적인 약속이었다. 이러한 공약들은 정권 출범 이후 대부분 보류되거나 폐기됐고 대통령의 레임덕 현상을 가속화하는 결과를 초래해 정

치 지도층에 대한 국민의 신뢰도를 추락시키는 요인으로 작용했다.

대선을 앞둔 금년은 메가톤급 통상현안들이 도사리고 있다. 한-미 FTA 재협상, 캐나다 쇠고기 수입, 30개월령 이상 미국 쇠고기 수입허용 압력, 한-중 FTA 협상 개시, 쌀 시장 개방 준비 등이 그것이다. 더구나 세계 경제의 불황으로 인해 사회 양극화와 고용 문제 해결이 최대 현안이 되고 있어, 경제통상 분야의 포퓰리즘이 극성을 이룰 위험성이 있다. 한-미 FTA에서 투자자-국가소송제도(ISD) 삭제 내지 FTA 전면 폐기가 지난 총선공약으로 제시된 바가 있다.

ISD제도는 한-미 FTA와 불가분의 관계에 있다. ISD 폐기 주장은 결국 한-미 FTA 폐기 주장으로 연결되기에 5년여 기간 동안 국가의 총력을 기울여 달성한 역사적 과업을 원점으로 돌리면, 막대한 매몰비용과 국론분열의 비용만 남게 된다. 향후 거대 경제권과의 FTA협상 진행을 당분간 불가능하게 만들 것이기에 환태평양파트너쉽협정(TPP) 등으로 점점 더 블록경제화하고 있는 아태지역에서 우리기업들만 해외수출시장에서 (FTA미체결로 인해) 차별당하는 결과를 초래할 것이다.

미국의 다국적 기업들에 의한 ISD제도의 남용 가능성이 문제라면, FTA를 폐기할 것이 아니라 ISD제도의 남용 가능성을 방지하기 위한 절차기준을 보완하는 수준에서 양국 간 추가협의를 모색해야 한다. 이미 한-미 FTA는 ISD남용 방지를 위한 다양한 장치들이 도입되어 있으나, 개선의 여지가 없는 것은 아니다. 이미 정부는 반(反)FTA 진영이 최대 독소조항으로 지적한 투자자-국가소송제도(ISD)를 재검토하기 위한 전문가위원회를 발족시켰다. 원점에서 재검토해 문제점이 드러나면 미국에 개정을 요구할 수도 있다는 의미다. 전문가위원회는 FTA 찬반 진영이 각각 보수와 진보 이념에 입각한 공방을 전개하는 자리가 아니다. 현 제도가 투자자 보호와 정부의 정당한 공공규제 권한 확보라는 두 가치를 얼마나 균형 있게 추구하는지를 검토하는 과정이다. 철저하게 전문적인 검증만이 남았다. 정부도 방어적 태도를 버리고, 조금이라도 개선의 여지가 있는 사항은 미국과 협상을 통해 개정하려는 자세가 필요하다.

미국의 거대 투자기업에 의한 제소 남용 가능성이 조금이라도 있다면 이를 줄일 수 있는 대안 제시가 필요하다. 한미 FTA는 이미 제소 전 협의의 규정을 마련했으며, 제3자에게 중재를 요청할 수도 있다. 이런 절차를 활성화해 무분별한 제소를 미리 방지할 수 있는 방안을 도출해야 한다. 투자기업이 국내 사법제도를 건

너뛰어 국제중재로 제기하는 방식이 문제라면 국내 소송을 먼저 거친 후 중재로 이행하도록 변경할 수도 있다. 선진국 간의 투자분쟁에서는 굳이 국내소송제도를 건너뛸 필요는 없다. 국내 사법제도가 공정성과 전문성을 확보하고 있기에 투자자의 권리구제는 대부분 국내 재판을 통해 이루어질 수 있다. 이렇게 하면 사법주권을 보호하고, 단심으로 이루어지는 국제중재 판정의 오류 가능성도 줄이게 된다. 번거롭게 국제 상소기구를 설치해 ISD를 복심제로 수정할 필요가 없게 되는 셈이다.

또 다른 장점은 국내법 클레임과 국제법 클레임을 단일한 소송 절차로 진행할 수 있다는 것이다. 투자분쟁에는 FTA 위반뿐만 아니라 국내 법규 위반 클레임이 함께 연결돼 있는 경우가 많다. 투자기업 입장에서 이를 국내 소송과 국제중재로 나눠 진행하는 것은 불편하다. 또한 국내 소송을 포기하지 않았다는 이유로 ISD 중재 제기 요건을 충족하지 못하는 경우도 있어 결국 국내 소송을 포기하고 ISD 제소를 하는 사태가 초래되기도 한다.

국내 소송을 사전에 의무적으로 거치도록 한다면 국내 법원이 국내법 위반과 조약 위반 문제를 한꺼번에 심의해 해결할 수 있게 된다. 설령 국내 소송 절차를 거친 후 국제중재로 가는 경우가 생기더라도 중재판정부가 국내 재판 과정의 자료와 판결 내용을 참고할 수 있어 중재 판정의 안정성과 질을 높일 수 있다. 전문학적인 배상금 판정이 나와 정부 정책을 무력화시킬 우려가 있다면 배상금액의 상한선을 명시하는 방안도 모색할 수 있다. 북미자유무역협정(NAFTA)에서는 환경 관련 분쟁에서 정부가 패소하면 집행과징금을 부과하는데, 그 액수를 최근 상품교역액의 0.007% 이하로 제한한 예가 있다.

국민도 이젠 막연한 독소조항 주장이나 NAFTA 초기 판례에 대한 왜곡된 해석을 근거로 한 괴담 수준의 비판에는 등을 돌려야 한다. ISD는 정부의 투자 규제 재량권에 일정한 제약을 가하고 남용 가능성이 적게나마 있음에도 투자 유인을 제공하는 동시에 투자분쟁을 불필요하게 정치 문제화하지 않고 신속하고 효과적으로 해결할 수 있는 장점이 있다. 앞으로 얼마나 그 단점을 보완하고 장점을 살려 우리 경제가 유럽과 미주를 잇는 교역과 투자의 허브가 되도록 제도적 기반을 갖추는가에 국민적 평가의 초점이 맞춰져야 한다. 무역 1조 달러의 신화를 달성한 국가의 국민이라면 말이다.

쌀시장 개방(관세화)을 추가적으로 유예(猶豫)하겠다는 포퓰리즘 공약이 제시될

위험성도 있다. 쌀 관세화 유예는 2014년 까지만 허용된다는 것이 WTO 농업협정의 규정은 물론 2004년 말에 행해진 쌀 수출국과의 다자협상에서의 합의내용이다. 2014년 이후로도 개방을 미루기 위해서는 WTO협정을 개정하고 쌀 수출국들이 모두 동의해야 하는데, 한국과 같은 무역대국을 위해 쌀 관세화를 재차 연기해주기 위해 WTO협정을 개정한다는 것은 사실상 실현 불가능하다. 설령 이러한 일이 실현된다 하더라도, 관세화를 추가 유예하기 위해서는 추가적인 양보(의무수입물량 증량 등)를 제공해야 하는바, 이미 저관세(5%)로 수입되는 의무수입물량 때문에 국내 쌀값이 하락하고 정부의 보관비용이 급증하고 있는 상황에서, 추가적 의무수입량 증량은 오히려 우리 쌀 농가의 조기몰락 요인으로 작용할 뿐이다.

대한민국은 '통상법치(通商法治) 국가'라 할 만하다. 그동안 자유무역협정(FTA), 한·미 쇠고기 협상 등을 계기로 수많은 통상법적 이슈가 대중매체를 통해 여과 없이 전달돼 왔다. 투자자·정부 소송, 간접수용, 네거티브시스템, 독소조항, 신규용서비스 규제, 비위반 제소, 허가·특허 연계 등 전문개념이 인터넷 토론을 지배하고, 좌우진영으로 짜여진 TV토론을 통해 비전문가들의 입속에서 해석됐다. 이런 것 하나하나가 관련 산업 종사자나 시민단체들의 반응에 큰 파급효과를 불러 일으켰다. 마치 고대 아테네의 소피스트들처럼 진리나 도덕적 기준 없이 정치적 입장만을 그때그때 강화하기 위해 토론하고 댓글을 다는 행태가 오히려 영웅시됐다. 그 결과 한·미 FTA는 4년 가까이 표류하고, 쇠고기 교역은 정상화되지 않았으며, 국가 이익과 농업 자체의 경쟁력 확보를 위한 쌀시장 조기 관세화는 뒷전이다.

이런 시행착오의 주요 원인은 통상법적 이슈에 대한 권위 있는 해석이 내려지지 못하고 있기 때문이다. 민간단체나 언론이 각자의 구미에 맞는 전문적 비전문가를 내세워 의혹과 논쟁을 확대재생산하는 것은 어쩔 수 없다 하더라도, 국가이익에 입각해 모든 이해관계를 조정할 책임이 있는 정부가 전문적 이슈에 대한 권위를 잃은 것은 문제다. 통상법적 이슈에 대한 충분한 설명을 미리 국민에게 제공해 사실에 입각한 토론이 이뤄져야 하는데, 협상 보안만을 강조하다 뒤늦게 '언론 플레이'를 해 국민의 신뢰를 잃은 측면도 있다. 정부가 간과하거나 숨긴 쟁점들이 하나 둘 FTA 반대 진영에 의해 제기될 때마다, '사후약방문' 식으로 설명하다 보니 신뢰는 더욱 무너졌고 설득력도 잃었다. 그래서 반대 진영은 허위·과장 주장의 진실이 드러날 때는 논점을 바꾸었으며, 과거 주장의 사실 여부 보다는 새 문제점에 대한 비판과 의혹만 키웠다.

그동안 정부 전반의 국제협력 기능이 강화되긴 했지만 통상협상과 조정을 담당하고 있는 외교통상부 통상교섭본부 자체의 통상법률 기능은 유명무실해졌다. 현재 과장 1명, 국제변호사 3명 및 행정직원 1명으로 운영되고 있는 통상법무과가 본부의 법률 컨트롤 타워 기능을 수행하고 있고, 그나마 통상교섭본부에 합류한 소수의 법률전문가들도 각 지역·기능과로 흩어져 해외공관으로 나가 있다. 관계 부처의 통상팀들은 통상교섭본부의 자문보다는 별도의 외부자문을 신뢰한 지 오래다. 교섭대표단 30여 명이며 수백 명의 전문변호사로 구성된 미국무역대표부(USTR)가 충분한 권한과 능력을 바탕으로 관계부처로부터 절대적 신뢰를 받고 있는 것과 대조적이다.

향후 여러 FTA를 이행해 가면서 수많은 국제통상 분쟁이 발생할 수 있다. 투자자·정부 분쟁도 체계적으로 대비해야 한다. 중국, 일본 등과의 FTA 협상도 해야 한다. 브릭스(BRICS) 등 각국의 수입규제 조치가 점차 고도의 위장전술을 띠고 있어, 보다 정교한 법률 대응이 필요하다.

특채 파동과 번역 오류 문제로 개혁 모드에 돌입한 외교통상부는 채용 경로 다변화에 따른 외교역량 강화와 순혈주의 타파의 기치를 내걸고 있다. 보다 전문성을 갖춘 국내의 변호사를 외교역량 업무에 대거 투입하여 진정한 법률 컨트롤 타워를 구축하는 것은 이런 개혁 방향과 맞다. 경제협력개발기구(OECD) 중 최고의 대외무역의존도를 자랑하는 우리는 정부 차원에서 공익적 성향이 강한 통상전문변호사를 적극 양성해야 한다. USTR의 수석변호사(General Counsel)는 30명의 교섭대표급 직원 중에서도 서열 7위의 고위직이다. 우리도 통상교섭본부에 실장급 수석변호사를 임명하고, 통상 분쟁과 수입규제 대응 및 협상법률자문(번역 포함)을 각각 담당하는 하부조직을 정비해야 한다. 전반적으로 작은 정부를 구현하는 마당에 조직 확대와 예산 증액이 수반되는 방향의 조직개편이기는 하나, 언제까지나 전문적 통상법 이슈에 관해 정부의 권위가 소피스트 피변에 무력화될 수는 없다. 물론 중립적이고 전문적인 법률 자문의 성과를 바탕으로 관계부처들의 신뢰를 획득하고 국민에게 효용을 입증해 내는 것은 통상관련 관계부처들의 책임이다.

토 론 문

- 이 승 주 (중앙대 교수)
- 정 태 인 (새로운 사회를 여는 연구원 원장)
- 정 민 정 (국회입법조사처)
- 최 동 규 (통상교섭본부 FTA정책국장)

한국 통상정책의 평가와 발전방향

이 승 주(중앙대학교 교수)

민주주의와 통상정책

민주화 이후 한국의 통상정책은 빠르게 정치화되어왔다. 그 이유는 통상정책이 본질적으로 분배 정치적 성격을 갖기 때문이다. 통상정책이 정치화되는 것은 한국뿐 아니라 보통의 민주주의체제에서 어쩌면 불가피한 일인지도 모른다. 통상정책을 자신의 이익과 연관성 속에서 접근하며, 이를 지키기 위해 집합행동에 나서는 것이 일상화될 수도 있다는 의미이다. 이런 면에서 ‘통상정책의 정치화’는 더 이상 변수가 아닌 상수라고 보아야 한다. 문제는 정치화된 통상정책을 전체적 관점의 국가 이익과 어떻게 조화시킬 것인가 하는 점이다. 정치화는 불가피하지만 그렇다고 해서 통상정책이 아무런 게임의 규칙도 없이 ‘정글의 법칙’이 지배하는 그런 싸움의 장이 되어서는 곤란하다. 정부와 국회는 이제부터라도 통상정책의 정치화가 불가피하다는 전제 하에, 통상정책과 관련한 이해 당사자들이 논의를 진전시킬 수 있는 공론의 장을 마련할 필요가 있다.

통상정책의 사회적 맥락

한편, 한국 통상정책의 분배적 성격은 보편성과 함께 특수성도 갖고 있다. 일반적으로 통상정책이 분배적 성격을 갖는다는 것은 통상정책으로 인한 수혜집단과 피해집단이 저마다의 이익을 유지하기 위해 일련의 집합행동에 나서기 때문이다. 무역 자유화의 폭이 넓고 속도가 빠를수록 통상정책의 분배적 성격은 더욱 분명해지기 마련이다. 그러나 우루과이라운드(UR) 당시 쌀개방 협상과 한미 FTA의 사례에서 잘 드러나듯이, 한국의 통상정책은 반드시 경제적 이해관계에 의해 지배되는 것은 아니었다. “소비자들은 개방정책의 최대 수혜자인데도 제 목소리를 내지 못하고 오히려 수입품에 대한 과장된 위험 논리와 국내 산업 보호 논리에 편승해 왔다”는 발표문의 지적이 바로 통상정책의 비경제적 측면을 잘 드러낸다.

그렇다면 한국의 소비자들은 서구의 소비자들과 달리 과연 자신의 이익을 파악하지 못할 정도로 무지해서 국내 산업 보호 논리에 경도되어 있는가? 정부가 모든 통상협상에서 소비자의 편익 증진과는 거리가 먼 쌀 개방의 예외를 고집하는 하는 이유는 무엇인가? 이는 통상정책을 둘러싼 정치적 역학이 협소한 의미의 경제적 이해관계보다는 보다 광범위한 사회적 맥락에 의해 결정되고 있음을 시사한다. 높은 수준의 무역 자유화가 이루어진 유럽과 미국의 경우에도 보호무역을 선호하는 시민의 비율이 자유무역을 선호하는 시민의 비율보다 높은 것은 이와 무관하지 않다. 따라서 정부는 통상정책을 수립, 실행할 때, 이와 관련한 사회적 맥락을 정확히 이해할 필요가 있다. 통상정책을 둘러싼 정치적 역학에 대한 진단이 잘못될 경우, 그에 대한 처방이 잘못될 것임은 너무도 자명하다.

무역 자유화와 보상

통상정책이 빠르게 정치화된 데는 정부의 무역 자유화 전략과도 일정 부분 관계가 있다. 1990년대 이후 반대집단의 강력한 보호 요구에도 불구하고, 한국의 무역 자유화는 지속적으로 이루어져 왔다. 그러나 한국에서 무역 자유화는 대규모의 직접 보상과 함께 이루어졌다는 점을 간과할 수 없다. 우루과이라운드 이후 한미 FTA에 이르기까지 일련의 무역 자유화에 직접적 보상의 규모는 약 250조원에 달하는 것으로 알려져 있다. 역설적으로 직접 보상이 신속한 무역 자유화를 가능하게 한 측면이 있지만, 이러한 패턴의 무역 자유화가 앞으로도 지속가능하리라고 보기는 어렵다. 그렇다면 향후 무역 자유화를 지속적으로 추진하기 위한 정책적 기반은 무엇인가? 지속적인 무역 자유화는 상시적 개방을 의미하고, 개방으로 인한 피해를 사회화할 수 있을 때 비로소 가능해진다. 무역 자유화를 지속하기 위해서라도 직접보상에서 간접보상으로 정책적 전환을 진지하게 고민할 때이다. 이러한 대대적인 정책 전환은 정부뿐 아니라 국회, 정당, 이해 당사자를 포함한 국민적 합의의 기반 위에서 가능할 것이다.

FTA의 다자화

그동안 정부는 양자 FTA를 통한 FTA 허브 전략을 구사해왔다. 한미, 한EU FTA, 한·인도 FTA에 이어, 한중 FTA 협상을 개시한 것도 FTA 허브 전략의

연장선에 있다. 분명 한국의 FTA 허브 전략은 일정한 성과를 거둔 것이 사실이다. 문제는 최근 양자 FTA를 다자화하려는 움직임이 강화되고 있다는 점이다. 미국과 일본이 중심이 되어 TPP를 추진하고, 중국이 동아시아 FTA를 제안한 것이 대표적인 FTA 다자화 현상이라고 할 수 있다. 과연 우리는 미국, 일본, 중국 등 주요 강대국들이 양자 FTA를 다자화하는 구도 속에서 어떤 FTA를 추구할 것인가? FTA 허브 전략 이후의 새로운 FTA 전략이 필요한 시점이다.

세계금융위기 이후의 통상정책

정태인(새로운 사회를 여는 연구원장)

1. 과거를 넘어서

- 반대진영에 대한 인식

“막연한 독소조항 주장이나 NAFTA 초기 판례에 대한 왜곡된 해석을 근거로 한 괴담 수준의 비판”

“투자자정부 소송, 간접수용, 네거티브 시스템, 독소조항, 신금융서비스규제, 비위반 제소, 허가, 특허연계 등 전문 개념이 인터넷 토론을 지배하고, 좌우진영으로 짜여진 TV 토론을 통해 비전문가들의 입속에서 해석”

“고대 아테네의 소피스트들처럼 진리나 도덕적 기준 없이 정치적 입장만을 그때 그때 강화하기 위해 토론하고 댓글을 다는 행태가 오히려 영웅시”

“민간단체나 언론이 각자의 구미에 맞는 전문적 비전문가를 내세워 의혹과 논쟁을 확대 재생산”

- 과연 경제학원론에 의해서 현재의 통상정책이 옹호될 수 있을까?

* 원론에 나오는 비교우위론은 개인이 자기 직업을 선택할 때 더 어울리는 논리(ex) 조던이 메리보다 농구와 사무치리를 다 잘하지만 조던이 농구에 전문화해야 하는 이유

* 크루그만 “비교우위론에 의하면 실리콘 밸리는 지금도 포도밭이어야 한다“

로드릭 “따라잡기에 성공한 스타국가들은 당시 선진국들이 하던 산업을 정책적으로 추진”

* 강대국과의 동시다발적 FTA라는 거대한 외부쇼크에 의해서 내부 구조조정에 성공한 나라가 있을까? 단 한 나라의 사례라도...

* 왜 강대국들끼리는 FTA를 맺지 않는 것일까?

* 경제원론의 세계와 (현실의) 중상주의적 통상협상의 세계를 구분할 줄 알아야 함.

2. 미래를 향하여

- “인간의 얼굴을 한 통상”에 동의 - 과연 무엇이 그것인가?

* 예컨대 최 교수도 인정한 자유무역에서 공정무역으로의 패러다임 전환의 내용은 무엇일까?

* 현재로서는 스티글리츠의 Fair to All이 그래도 경제이론에 입각한 공정무역론이라고 할 수 있을 텐데 그 내용은 최 교수의 주장과는 완전히 반대

- 대공황에 비견되는 세계금융위기는 앞으로 어떤 세계무역질서를 낳을 것인가?

- 통상정책을 포함한 (경제)정책의 목표는 결국 국민의 삶의 질을 개선하는 것이고 나아가서 세계 전체(더 직접적으로는 동아시아)의 공동 번영일 텐데 그런 비전 아래서 한국의 앞으로의 산업구조는 어떤 방향으로 나아가야 할 것인가?

* 한일 FTA에 대한 보고 - 최소한 한국 산업구조의 미래를 그린 후 그 그림에 맞는 FTA 등 통상정책을 선택해야 할 것

- 세계금융위기는 각국의 정책 대응 공간과 능력을 요구할 것

* 중장기적으로 IMF-WTO체제의 개혁 내지 새로운 체제가 모색될 것

* 한미 FTA는 물론 WTO 역시 각국의 정책 대응의 여유를 인정하는 쪽으로 움직일 것

* 따라서 미국식 FTA의 틀에 따라 다른 나라, 특히 동아시아와의 통상협상을 진행하는 것은 시대착오적

- 동아시아는 역내 수요를 확대하는 방향으로 나아가게 될 것

* 동아시아 역내 수요가 늘어나지 않으면 한국의 수출은 유지될 수 없을 것

* 동아시아 역내 수요 증가 -> 수입 증가가 세계의 거대 불균형을 시정할 수 있을 것

* 수출이 국내총생산의 50%를 차지하는 현상은 지속불가능하므로 국내 수요를 증가시키는 방향으로 정책 기조를 대전환해야 함

- 에너지 식량위기에 대처하는 통상정책이 요구됨
- * 에너지-식량위기 때 (자유)무역이 정상적으로 작동해서 국내의 식량을 확보할 수 있을 것이라고 생각하는 것은 안이
- * 앞으로 세계는 각국, 각 지역의 공동체적 자기 생존을 위한 공간을 인정하게 될 것
- * 따라서 현재의 농업개방은 국민의 생존권 차원에서 철저하게 재고려되어야 함
- * 생태위기, 그리고 국민의 건강이라는 차원, 사회적 경제에서의 농업의 역할을 고려하여 통상정책을 근본적으로 재구성해야 할 것

3. 참고 - 위의 사항들을 고려한 새로운 통상전략의 예

동아시아공동체와 새로운 통상 전략

1. '3중의 위기'와 동아시아라는 희망

1) 3중의 위기와 장기침체

“현재의 위기는 약 10년마다 오는 산업순환 상의 위기에, 시장만능론이라는 30년짜리 지배 이데올로기의 위기, 그리고 100년에 한번쯤 오는 패권국가의 위기가 겹쳐진 것이다”(정태인, 경향신문, 2009년 12월 3일 자, 경제칼럼) 말하자면 '3중의 위기'인 셈인데 1929년 즈음의 대공황기가 이에 해당하는 유일한 역사적 사건이었을 만큼(물론 패권국가 위기의 위치에서 상당한 차이가 나지만) 우리는 지금 좀처럼 체험하기 힘든 역사의 고비에 서 있다.

서브프라임 모기지의 붕괴와 리만 브라더스 파산으로 촉발된 세계금융위기에 경제학자들은 대공황(Great Depression)이라는 무시무시한 기억을 되살리지 않기 위해 대불황(Great Recession)이라는 이름을 붙였다. 이 위기는 곧 감세와 민영화, 그리고 규제 완화라는, IMF-미 재무성-월스트리트 3각 동맹의 '워싱턴 컨센서스'의 위기, 즉 신자유주의의 위기이다.¹⁷⁾ 80년대부터 2007년까지 미국은 평

17) 경제학은 심각한 위기에 빠졌다. 효율시장이론에 입각한 거시모델은 시카고 쪽(새고전파)이든 하버드 쪽(뉴케인지언)이든 붕괴했다. 나아가서 미시의 호모 에코노미쿠스 역시 심각한 도전에 직면했다. 인간의 한 측면, 즉 물질적 이익 추구라는 단순한 가정에 입각해 구성된 이론이 현실에 들어맞을 리 없다.

균 2.9%의 경제성장을 거뒀는데(50-60년대에는 평균 4.25%) 성장의 과실은 주로 최상위 계급에 집중되었다. 69년대 말 53%를 넘어섰던 노동 분배율은 클린턴 집권 8년 동안 잠깐 반등했던 것을 제외하곤 줄곧 떨어져서 현재 45% 수준에 머무르고 있다. 상층의 금융자본은 결국 부동산, 주식 거품을 최대한 부풀리는 '허구의 성장'을 피할 수밖에 없었다. 스티글리츠의 말 그대로 30년간 우리를 지배한 시장 만능의 논리, 신자유주의는 이론적으로도, 또 실제로도 허구였다.

이 시기 미국의 성장을 유지시킨 버팀목이 외채와 전쟁이었고 이것은 곧 세 번재의 장기 위기를 불러왔다. 월러스틴, 아리기 등의 세계체제론자들에 따르면 미국의 패권이 발흥한 것은 1873년경이며 패권이 확립된 것은 2차 세계대전을 거치면서였다. 이후 70년대 말까지 안정적이던 미국의 헤게모니가 쇠퇴하고 있다는 것은 아무도 부정하지 않는다. 89년 베를린 장벽의 붕괴와 90년대 IT붐에 입각한 이른바 '신경제'는 미국을 슈퍼파워로 부활시킨 듯 했지만 이후 금융화의 급진전과 이라크전은 결국 미국을 좀처럼 헤어날 수 없는 구렁텅이로 밀어 넣었다.

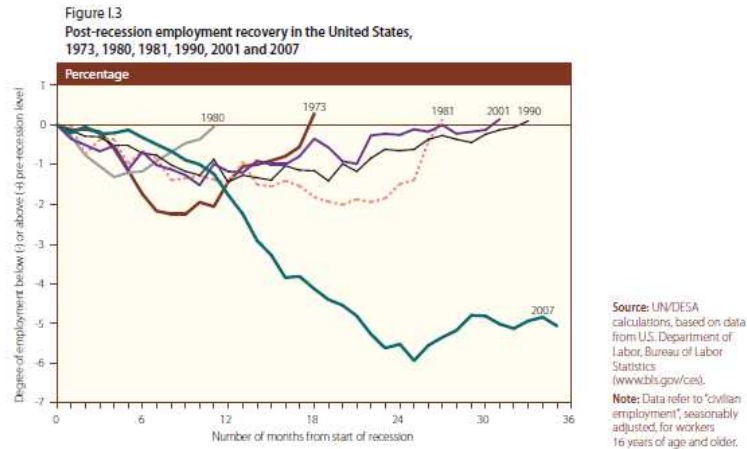
일단 세계는 2008년 하반기와 2009년 상반기에 걸친 패닉 상태에서 벗어났다. 전 세계가 동시에 유동성을 공급하고 경쟁적으로 케인스주의적 재정정책을 펼친 예는 자본주의 사상 최초라고 할 만하다. 일단 금융위기가 연쇄반응을 일으키면서 대공황 때와 같은 마비 상태에 들어가는 것을 막았으며 각국 소비가 급격하게 축소되는 사태를 막았으며 따라서 일부 국가의 수출이 어느 정도 회복되는 모양새를 낳고 있다. 전 세계가 유동성이라는 산소 공급기 속에서 숨을 쉬고 있는 형국인데 현재 세계경제의 진로는 바로 이 글로벌 유동성이 어떤 결과를 낳을 것인가라는, 쉽사리 예측하기 어려운 상황에 달려 있다.

2011년 유럽의 재정위기가 뒤따랐다. 현재 진행형인 유럽의 위기는 EU 내부에서 생긴 것이다. 통화는 통합됐으나 재정은 통합되지 않았고 경쟁력이 약한 남부유럽의 적자에 대해 독일 등 북유럽은 보조금을 주려 하지 않는다.¹⁸⁾ 부르바 교수(바드대)가 한탄한 대로 “유럽 시민”은 아직 존재하지 않는다. 재정적자가 아니라 “민주주의 적자”(democracy deficiency)가 문제인 것이다. 독일은 90년 동서독 통일 후 10년간 막대한 돈을 투입한 경험을 재현할 생각이 전혀 없으며

18) 강원도와 서울이 같은 돈을 사용하면 이 둘 간의 거레에서 강원도는 절대적으로 불리하다(만일 강원도는 “강원”이라는 화폐를 쓰고 서울은 “서울”이라는 화폐를 사용한다면 “강원”과 “서울”은 예컨대 2:1로 교환될 것이다). 한 나라라면 서울에서 거둔 세금 중 일부를 강원도에 교부금으로 줘서 불균형을 어느 정도 해소할 것이다.

남유럽 국가들의 방탕을 비난함으로써 공동체의 의무를 외면하고 있다.

더구나 2011년 12월 9일의 유럽 정상회의는 엉뚱하게도 재정긴축을 강화하자는 결론을 내렸다. 오루크교수(옥스퍼드대)의 말대로 필요한 것은 “재정동맹”(fiscal union)인데 독일은 “재정안정동맹(fiscal stability union)”을 요구했고 이 회의는 기사회생이 아니라 “죽음에 이르는 정상회의(summit to the death)”로 끝났다.



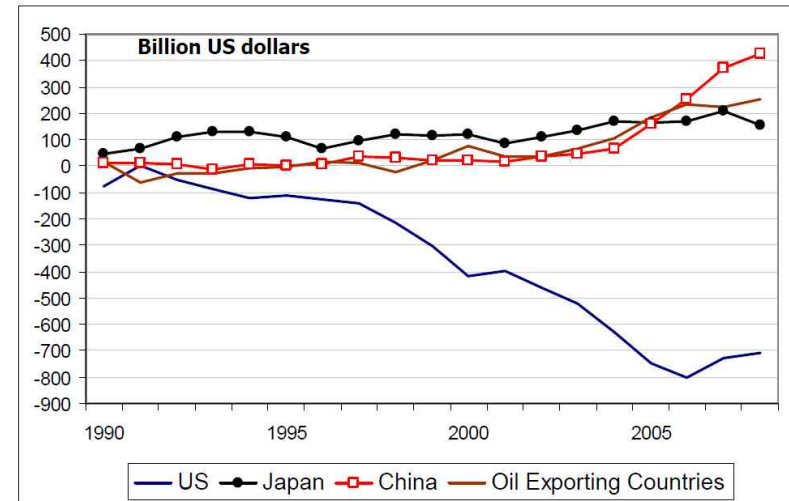
<그림1> 미국에서 위기 발생 후 고용회복에 걸린 시간
자료 : UNDESA,

위 그림에서 보듯이 전후 미국이 맞은 위기 중 이번 것이 가장 길고 또 4년이 지난 지금도 고용은 회복되지 않고 있다. 일본은 지금 20년째 2% 이하의 성장에 머물고 있다. 세계 3대 선진경제권이 모두 침체에 빠진 것이다. 이제 대침체는 장기침체(Long Recesson)으로 이어질 전망이다.

2) 글로벌 불균형과 동아시아.

미국 패권 쇠퇴의 경제적 표현은 글로벌 불균형이다. 1945년에서 71년까지 금데환을 전제로 하는 달러 페그제는 이른바 트릴레마(자유로운 자본이동, 고정환율제, 독립적인 금융정책 중 두 가지 이상을 선택할 수 없다) 중 자유로운 자본이동을 포기한 것이었고, 70년대 중반부터는 셋 중 고정환율제를 포기한 체제지만 달러가 기축통화임에는 변함이 없었다.

두 체제 모두 강한 달러를 배경으로 전반부에는 유럽의 수출주도성장을, 후반부에는 일본과 아시아 닉스, 그리고 이어서 중국과 인도 등 아시아의 수출주도성장을 부추겼다. 모든 기축통화국가는 강한 통화로 국제질서 유지비용을 감당했고 그 결과는 국제수지 악화로 나타난다. 문제는 미국의 경상수지가 적자를 넘어 90년대부터는 더 이상 감당할 수 없는 지경에 이르렀다(<그림2>).



<그림> 주요국의 경상수지 * 자료 IMF, international financial statistics

앞으로 전개될, 이른바 “포스트브레튼우즈”체제는 아마도 과거 EMS(유럽통화체제)와 유사한 복합바스켓제도일테지만 이것이 공식 체도가 될 가능성은 높아 보이지 않는다. 아이젠그린이 예측하는 대로 달러와 유로가 사실상의 복수의 기축통화로 기능하다가 여기에 아시아 통화(위안이나 엔, 또는 아쿠)가 추가되는 정도가 현실적인 경로가 아닐까?

어느 경우든 장기적으로(길어도 20년 내에) 미국의 달러 패권은 무너진다. 미국의 군사력은 여전히 압도적 우위를 자랑하지만 이라크전에서 보듯이 한 나라를 완전히 제압하기에도 역부족이다. 현재의 10년짜리 위기가 과국까지 가지 않는다 하더라도 앞으로 꽤 오랜 동안 우리는 지극히 불안정한 세상에서 살아남아야 한다. 기존 패권은 무너지고 있지만 신흥 패권은 아직 확립되지 않은 상태, 신자

유주의는 무너졌지만 새로운 축적의 원리는 발견되지 않은 상태가 바로 그것이다. 바로 그림시의 “위기”에 정확히 해당한다.

세계금융위기를 거치면서 G2라는 신조어가 어색하지 않을 정도로 중국은 급부상했다. 이제 중국은 그들이 “도광양회”(몸을 굽히고 실력을 기른다)를 애써 외친다 하더라도 주머니 속 송곳처럼 걸로 드러날 수밖에 없다. 과연 중국을 비롯한 동아시아가 세계의 희망이 될 수 있을까? 10년 전 노무현 대통령은 “동북아 공동체”를 주창했다.¹⁹⁾ 어쩌면 이 비전은 이제야 실현 가능해졌다고도 할 수 있다.

2. 동아시아공동체의 전략적 방향

1) 동아시아의 위상과 국제 분업의 특성

아래 표에서 보듯이 동아시아는 인구 면에서 세계 전체의 31%를 차지하고 GDP에서도 미국이나 EU를 넘어서 세계의 1/4에 이르렀다.

동아시아와 주요 지역의 경제력 비교(2010)

(단위:백만명, 억 달러, %)

	인구	GDP		수출	수입
		시장환율	구매력평가		
동아시아	2,118 (31.0)	162,269 (25.8)	190,298 (25.6)	38,627 (26.7)	34,690 (23.1)
미국	310 (4.5)	145,266 (23.1)	145,266 (19.5)	12,771 (8.8)	19,665 (13.1)
EU	502 (7.3)	162,423 (25.8)	152,031 (20.4)	51,351 (35.5)	52,407 (34.9)
전체	6,841 (100.0)	629,113 (100.0)	743,859 (100.0)	144,648	150,278

자료: 세계은행, IMF, UN

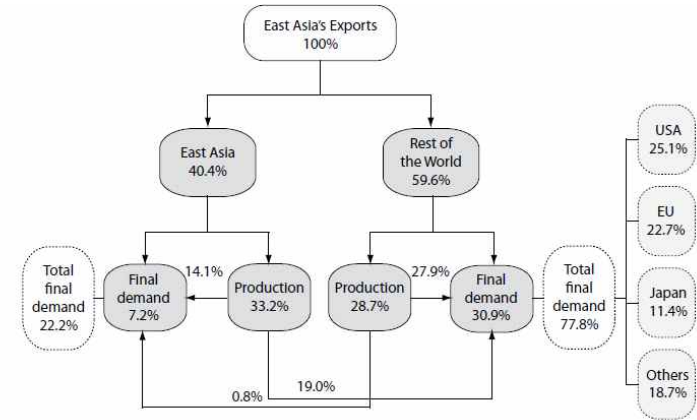
<표1> 동아시아의 경제적 위상

중국의 높은 성장률과 동아시아의 국제 분업에 비춰 볼 때 이 지역의 경제적 위상은 앞으로도 빠르게 높아질 것이다. 동아시아는 생산 및 무역에서 이미 자연

19) 그러나 노무현대통령은 2006년 한미 FTA 협상을 개시함으로써 이 비전을 완전히 허구로 만들었다. 만일 그가 이 구상에 걸맞은 정책들을 제시하고 주변국들을 설득했다더라면(그리고 허망하게 사망하지 않았다더라면) 그는 지금 아시아의 지도자가 되어 있었을 것이다. 여기서는 동북아 대신 동아시아를 사용한다. 동아시아란 동북아와 동남아를 합친 개념, 즉 아세안+3을 말한다.

경제를 이루고 있다. 80년대 일본이 아세안으로 생산기지를 이전하기 시작했고 90년대 이후에는 일본과 아시아신흥경제국(NIES)이 중국으로 제조업 거점을 옮겼다. 이 생산 분업 체제는 앞으로 인도와 여타 동남아 국가로 더욱 확대될 것이다.

<그림3>은 그 내용을 간명하게 보여준다. 동아시아 국가들의 역내 수출은 40%가 넘고 그



Note: East Asia comprises People's Republic of China; Hong Kong, China; Indonesia; Republic of Korea; Malaysia; Philippines; Singapore; and Thailand.

Source: Data sourced from Global Trade Analysis Project (GTAP) version 7.

<그림3> 동아시아 수출의 분해

자료: Kim et.al.,2010, p9에서 인용²⁰⁾

대부분은 최종재로서 소비되는 것이 아니라 생산에 사용되어 주로 미국과 EU 등에 수출된다는 것을 알 수 있다. 즉 동아시아의 역내 수출은 중간재가 주종을 이루는데 중국에서 최종 조립되는 제품이 압도적으로 많아서 중국의 수출 중 약 40%는 동아시아 국가의 부품이 차지하고 있다. 이러한 동아시아의 수직적 전문화(Vertical Specialization, Dean et.al., 2011 등 참조)는 2000년대 들어 나프타 국제 분업을 압도할 정도로 효율적이었다.

그러나 앞에서 본 바와 같이 미국과 EU, 일본이 동시에 장기침체에 들어간다면

20) Kim et.al, 2011은 중국, 홍콩, 한국, 말레이시아, 필리핀, 싱가포르, 대만, 타이완 등을 동아시아로 정의하고 있다. 미국, EU, 일본, 즉 선진경제권과의 관계를 보이기 위해 일본을 제외한 것이다. 한편 동아시아에 어떤 나라가 포함되는지는 다양한 네트워크마다 서로 다르다(Pempel, 2006 참조). 이 글은 잠정적으로 ASEAN+3를 상정하고 있다.

현재 동아시아의 생산-무역 체제 역시 심각한 위협에 빠질 가능성이 높다. 또 오바마 미국 대통령은 5년 내에 동아시아에 대한 수출을 두 배로 늘린다고 공언하고 의회는 “환율법”을 제정하여 통화질상을 압박하고 있는 가운데 과거와 같은 수출주도 성장전략은 더 이상 지속가능하지 않다. 따라서 동아시아 국가들은 생산과 무역에서 공동의 정책을 사용할 수밖에 없다.

2) 외환보유고와 금융위기

동아시아 국가들은 천문학적 규모의 외환을 보유하고 있다. 동북아 국가들만 해도 2011년 말 현재 중국 3조 2천억 달러, 일본 1조 3천억 달러, 대만 3800억 달러, 한국 3000억 달러로 이미 5조 달러가 넘었다.²¹⁾ 이 중 60% 가량은 미국 달러와 국제로 구성되어 있어서 산유국의 달러환류와 함께 미국의 적자를 보전해 주고 있으며 이것이 “금융테러에 기초한 균형”(서머스)²²⁾을 지속시키고 있다.

동아시아 국가들이 무이자, 또는 극히 낮은 이자를 낳는 돈을 이렇게 많이 보유하고 있는 것은 97년 외환위기의 경험 때문이다. 일본을 제외하곤 “미성숙 채권국”(매키넨)이라서 위기가 닥쳤을 때 해외에서 자국 통화로 채권을 발행할 수 없기에(아이켄그린의 “원죄”) 모든 국내 투자는 통화불일치, 또는 만기불일치의 위협에 직면하게 된다. 그 때문에 동아시아국가들 모두 거대한 자기보험(self insurance)을 만든 것이다(Mckinnon, 2005, Stiglitz, 2009).

그러나 앞으로 달러의 가치가 떨어질 것은 확실하다. 그렇다면 달러로 이렇게 어마어마한 자산을 보유하고 있는 것은 명백한 손해이다. 더구나 각국이 환율전쟁에 대응하다 보면, 특히 자본시장이 개방된 한국과 같은 나라에서는 경제의 변동성을 감당하기 어렵다. 동아시아 국가들은 이런 통화금융의 문제를 동시에 해결할 필요가 있다²³⁾.

21) 이것은 한편으로 무역수지 흑자의 결과이다. 동시에 변동환율제를 채택한 나라의 경우 동아시아의 상대적 고 성장으로 유입되는 달러를 일정한 환율대에서 무제한 사들였기 때문이다. 물론 이러한 환율정책을 사용하는 것도 수출과 무역수지 흑자 때문이다.

22) 미국의 달러가치가 하락하면 전 세계가 위기에 빠질 것이라는, 일종의 금융테러에 의해 불균형 상태가 확대 재생산되고 있다는 것을 뜻한다.

23) 동아시아 국가들은 외환위기 이후 치앙마이협정을 맺었다. 세계금융위기가 터지자 이 협정을 확대해서 공동 기금으로 전환시키는 치앙마이협정의 다자화(CMIM, Chiangmai initiative multilateralization)를 피하기로 했다. CMIM은 아세안+3국가가 1200억 달러의 기금을 조성하고 거시경제감시기구를 두며, 역대 발행 채권에 신용보증을 제공하는 7억 달러규모의 신용보증투자기금도 출범시키기로 했다. 이것도 대단한 발전이며 일각에서는 아시아통화기금(AMF)의 첫 발걸음이라고 평가 하지만 이들 국가의 외환보유고에 비교하면 너무나 미미한 규모이다.

3) 동아시아의 특수성 - EU 형성과의 비교

참여정부의 동아시아 구상은 EU를 모델로 삼았다. 결정적인 차이는 미국의 태도였다. 전후 미국의 주적은 소련이었고 유럽이 스스로 공동체를 형성하는 것은 미국의 세계전략과 일치했다. GATT의 예외로 FTA가 들어간 것은 유럽을 염두에 둔 것이었으며 마샬플랜 역시 소련이라는 주적이 존재했기에 가능했다.

그러나 소련 붕괴 이래 미국이 잠재적인 주적으로 삼고 있는 나라는 명백히 중국이다. 세계금융위기 이후에는 더욱 절박한 상황이 되었다. 미국이 한국과의 FTA를 체결한 후, TPP(Trans-Pacific Partnership, 환태평양동반자협정)에 일본과 동남아 국가들을 끌어들이는 것은 이런 중국포위전략의 일환임에 틀림없다. 한국과 일본을 MD(Missile Defense) 전략에 더 깊숙이 끌어들이려는 것도 마찬가지이다. 따라서 미국은 중국을 맹주로 하는 동아시아공동체를 결코 방관하지 않을 것이다.

두 번째의 차이는 동아시아의 영토 갈등, 역사 분쟁이 현재 진행형이라는 점이다. EU 역시 독일의 침략 전쟁을 겪었지만 전후에 영토분쟁은 종식됐으며 서독과 폴란드의 학생교류 등 꾸준한 노력을 기울여 왔다. 그러나 동아시아에서는 한일간의 독도분쟁, 중일간의 센카쿠 열도 분쟁, 중국과 동남아 간의 분쟁 등 영토분쟁이 끊이지 않고 일어나고 있다²⁴⁾. 더구나 침략국인 일본은 피해국들을 자극하는 망언을 일삼고 매년 역사교과서 분쟁을 일으키고 있다. 심지어 일본의 임나일본부나 중국의 동북공정처럼 고대사로 거슬러 올라가는 역사분쟁마저 존재한다. 이런 문화적 인식 차이는 동아시아라는 정체성 형성을 방해하고 있다.

따라서 이미 자연경제를 형성하고 있으며 많은 공동의 이해관계를 가지고 있지만 동아시아 공동체는 장기에 걸쳐 서서히 형성될 것이며 그 과정에서 동아시아 국가 간의 차이를 어떻게 해소할 것인가, 그리고 미국을 어떤 방식으로 개입시킬 것인가를 결정해야 할 것이다.

4) 동아시아 공동체 형성 전략²⁵⁾

24) 여기서는 언급하지 않지만 남북한, 중국과 대만 사이에는 가장 심각한 대립이 존재한다.

25) 동아시아 공동체는 참여정부 “동북아시아 위원회”의 구상대로 경제공동체와 안보공동체의 양축으로 구성된다고 상정할 수 있다. 여기서는 안보공동체 쪽을 생략하는데 기본적으로 국민의 정부와 참여정부의 햇볕정책의 기초를 지지하기 때문이다. 남북이 평화협정을 체결하고 6자협상을 국제안보기구로 격상하는 시나리오가

o 공동의 역내 경제전략 형성

동아시아의 수출지향 성장 전략이 더 이상 유효하지 않다는 것은 이미 살펴본 바와 같다. 결국 우리가 이 책에서 제시한 “안으로부터, 아래로부터의 성장 전략”은 동아시아에도 마찬가지로 적용되어야 할 것이다.

원인이 동아시아, 특히 중국의 “저축 과잉”(버냉키)에 있건, 아니면 미국의 과잉 소비에 있건 현재의 글로벌 불균형은 더 이상 지속가능하지 않다. 자체의 성장을 위해서도 동아시아는 역내 수요를 늘릴 수밖에 없는데 한국과 마찬가지로 중국 등 동아시아 국가도 수출을 위해 짜인 거시정책, 즉 환율과 임금 정책을 바꿔야 한다.

특히 공동의 통화금융정책이 절실하다. 1980년대 미국은 쌍둥이 적자를 해소하기 위해 일본에 대해 플라자협정과 미일반도체협정을 강요했고 이때부터 일본의 거품경제가 시작된 바 있다. 미국의 압력에 공동 대처하고 동시에 동아시아로 밀려드는 핫머니에 대처하기 위해서도 공동의 환율정책 및 자본통제 정책(4-1장 및 3장 참조)을 사용하여야 한다.

앞에서도 보았듯이 미국의 적자는 동아시아 생산시스템(수직적 전문화)의 결과이다. 따라서 각국이 개별 조정을 하는 것보다 미국의 적자가 서서히 줄어들 수 있도록 공동으로 환율을 조정하는 것이 바람직하다. 예컨대 가상의 동아시아 통화(예컨대 ACU, Asian Currency Unit, 이하 아쿠)를 달러 및 유로에 대해 절상시키되 각국 통화는 아쿠와 일정 기간 고정 환율을 갖도록 하는 것이다(역내 부분적 고정환율제). 각국의 자본시장 개방 정도가 다르므로 역내 환율을 일정하게 유지하기 위해서는 공동의 자본유입통제 정책이 필수적이다. 예컨대 G20에서 조차 필요성을 인정했으면서도 자본유출 문제 때문에 도입을 꺼리고 있는 토빈세를 동아시아에서 먼저 도입하는 것도 훌륭한 해결책일 수 있다.

수출 증가율 둔화, 또는 감소는 기본적으로 각국의 임금 인상이 해결해야 하지 만²⁶⁾ 역내 공동의 수요를 확대하는 것도 필요하다. 유럽의 경우 마살플랜이 미

그것이다.

26) 중국은 이미 “임금배증계획”을 세웠으며 2012년 최저임금을 13% 인상하기로 결정했다. 중국의 이런 임금 인상은 역내 다른 국가들의 임금이 올라갈 여지를 만들어준다. 아세안의 수요도 만만치 않다. 2009년 아세안에서 1인당 5000달러 이상의 인구는 2억 5천만명에 달했다(1만 5천달러 이상은 약 4,500만명).

국의 이니셔티브로 시작되었지만 동아시아는 스스로 역내 낙후지역 개발전략을 채택할 수 있다. 돈은 충분하다. 역내 외환보유고를 공동 관리한다면 바로 2-3조 달러는 확보할 수 있다. 북한, 중국 내륙, 몽골, 여타 동남아의 인프라 구축 등 개발계획은 역내 산업의 수출수요 감소를 충분히 만회할 수 있을 것이다. 특히 군사적 이유 때문에 한국의 인프라 투자를 꺼리는 북한의 개발에 효과적일 것이다. 이 방안은 공동체 건설의 주요 전제인 역내 불균형을 어느 정도 해소하는 데도 큰 도움이 된다.

치앙마이 다자화 구상과 외환보유고 공동관리를 결합하면 바로 AMF의 창설로 이어질 수 있다. 그러나 공동의 통화 창설은 서두르지 않아야 한다. 이번 EU 재정위기에서 보듯이 역내 격차를 해소하지 않은 상태에서 재정통합 없이 통화를 통합하면 역내 불균형이 심해져 금융위기로까지 이어질 수 있기 때문이다.

역내 무역 불균형을 해소하기 위해서 케인스의 국제청산동맹제도를 도입할 수 있을 것이다.²⁷⁾ 즉 무역 적자국가에 “공동관리기금”에서 일정한 이자율로 돈을 빌려 줄 뿐 아니라 무역 흑자국가에도 흑자규모에 비례하여 일정한 비율의 벌금을 물리고 이자와 벌금은 역내 낙후지역에 투자하는 것이다. 이 제도 역시 동아시아에서 먼저 모범을 보일 수 있다. 이 새로운 통화체제는 결국 현재의 달러체제를 전환시키는 디딤돌이 될 것이다. 통상전략에 관해서는 절을 바꾸어 기술하도록 하겠다.

o 동아시아 협력과 미국의 위치

참여정부의 동아시아 전략은 초기엔 경쟁 위주로(“동북아경제중심추진위원회”), 후기엔 외교 위주로(“동북아시아대위원회”) 바뀌었다. 양자 모두 협력정책이 존재했지만 실제로 시행되거나 적극적으로 추진하지 않았다.

앞으로는 당장 시행하지 않으면 안 되는 협력이나 모두에게 이익이 돌아가는 협력부터 시작해야 한다. 예컨대 환경-에너지 협력은 전자에 속한다. 적게는 황사를 막기 위해 중국북부와 몽골 사막에 나무를 심는 사업부터 재생가능에너지 확대를 위한 공동 사업, 나아가서 이산화탄소 배출을 줄이기 위한 공동 정책을 모색할 수 있을 것이다. 중국의 화력 발전소에서 배출되는 이산화탄소는 동아시아

27) 세계금융위기 이후 통화체제에 관해 여러 구상이 나왔는데 스티글리츠의 안이나 테이벳슨의 안은 기본적으로 케인즈의 구상을 응용한 것이다.

아에서 공동으로 해결하지 않으면 안 될 정도로 심각한 상태이다. 시베리아 가스관 건설이나 대륙 철도의 연결, 동아시아 IT 망의 동시 건설도 훌륭한 사업이다. 이렇게 많은 나라가 연관된 사업은 공동관리기금을 사용할 수 있을 것이다.

역내 후진 지역에 대한 안정적 보조금이 가능하려면 부분적으로라도 재정이 통합되어야 하는데 이를 위해서는 “동아시아 시민의식”이 먼저 성숙하여야 한다. 현재 곳곳에서 해마다 되풀이되고 있는 역사 분쟁, 영토분쟁을 고려하면 전혀 낙관적이지 않은 대목이다. 동아시아 공동의 역사기술이나 청소년 문화교류는 당장 시행해야 할 사업이다. 정부가 하기에 꺾끄러운 부분은 시민사회가 적극적으로 나서야 한다.

동아시아 공동체에서 미국의 지위를 어떻게 할 것인가는 여전히 숙제로 남는다. 예컨대 APEC이나 TPP처럼 태평양을 내세운 개입을 어떻게 처리할 것인지, 한미 FTA처럼 양자 간에 맺은 협정은 어떻게 할 것인가가 모두 문제가 된다.

모든 공동체가 그렇듯 수평적 관계가 가장 바람직하다. 미국과 중국을 제외한 모든 역내 국가는 어느 나라의 패권도 원하지 않는다. 그렇다면 남북한과 일본과 아세안, 나아가서 러시아와 인도까지, 아시아 대륙을 남북으로 관통하는 연합을 구상해야 한다. 즉 어느 한 나라의 패권도 인정하지 않는 제3세력이 하나의 목소리를 낼 수 있다면 미중양국은 이 세력의 목소리를 들을 수밖에 없을 것이다. 즉 중국을 견제하기 위해 미국을 참여시키는 것은 필요하지만 양국을 모두 견제할 수 있는 캐스팅 보우터 세력이 먼저 형성되어야 하는 것이다.

3. 새로운 통상전략과 한미 FTA의 처리

1) 동시다발적 FTA 전략의 폐기와 동아시아 공동체

한국은 2005년부터 본격적으로 선진경제권과의 동시다발적 FTA를 추진했다. 이외에도 여러 나라와 FTA를 발효시켰으므로 이제 이른바 ‘스파게티 보울 현상’이 본격적으로 벌어질 것이다. 스파게티 가락이 서로 얽힌 것처럼 각국과 맺은 협상의 원산지규정이나 기술규정이 서로 달라서 여러 나라에 수출하는 기업이 여러 종류의 제품과 통관서류를 만들어야 하는 등 오히려 비용이 늘어나는 현상이다.

이것은 다른 동아시아 나라들도 마찬가지인데 10년 전에는 거의 하나도 없었던 FTA가 2007년에 확인된 것만 192개에 이르고 있다. 심각한 스파게티 보울 현상이 벌어질 것이다. 2001년 중국의 WTO 가입, 그리고 2003년 중국이 아세안과 FTA를 맺은 이후 각국이 경쟁적으로 FTA를 맺은 결과이다. 앞에서 보았듯이 1980년대부터 동아시아에서는 수직적 전문화가 이뤄지고 있었지만 그 모두는 일방적 개방(unilateral opening)에 의한 것이었다. 그러나 앞으로는 FTA가 역내 국가 간 차별을 야기하여 관세전쟁을 야기할 수도 있다(Baldwin, 2008). 자연경제에 과도한 제도가 없어진 결과이다. 동아시아 차원에서 이런 FTA는 정리되거나, 적어도 EU가 그랬듯이 동아시아 표준의 원산지증명 방식 제정, 관세전쟁 방지 협약 등을 통해 관리될 필요가 있다.

한국은 더구나 미국, EU와 맺은 FTA가 발효된 상태에서 중국과도 FTA 협상을 추진하고 있다. 한미동맹 강화와 한미 FTA 발효 등 지나친 대미 편중을 중화하려는 것이다. 그러나 이 세계 어느 나라도 미국과 EU, 그리고 중국과 동시에 FTA를 맺은 나라는 없다. 대외적으로 FTA를 맺는다는 것은 대내적으로 산업구조조정을 의미한다. 즉 비교우위 산업의 수출은 증가하겠지만 비교열위 산업은 소멸하게 된다. 세계 3대 강국의 어느 산업에 대해서도 비교우위를 보이는 산업은 적을 수밖에 없다. 추상적인 경제모델과 달리, 구조 조정된 산업의 노동력이나 자산이 비교우위 산업으로 이전하는 것도 매우 어렵다. 볼드윈이 예언했듯이 한국은 FTA의 허브가 아니라 스포크 함정²⁸⁾에 빠질 가능성이 매우 높다(Baldwin, 2009).

따라서 현재 상태에서 FTA를 맺는 것은 당장 중지하고 지난 7년간의 선진통상국가전략, 동시다발적 FTA 전략이 어떤 결과를 낳았는지 면밀히 검토해야 한다. 특히 한미 FTA는 자유무역론자 바그와티도 비판하듯이 상대국의 법과 제도를 미국 대기업에 유리하게 바꾸는, “무역을 넘어선” 협정이다. 지적재산권, 서비스, 투자 제도를 미국식으로 바꾸는 것은 지난 30년간의 시장 만능의 세계가 지속할 것이라고 전제하는 것이다. 즉 한미 FTA는 단순한 무역협정이 아니라 경제체제를 바꾸는 협정이다. 그러므로 한미 FTA에 대해서는 시간의 여유가 없다. 체제가 일단 바뀌면 경로 의존성 때문에 다시 돌이키기 어려운데 그 방향이 이미 파산한 미국식 체제 쪽이기 때문이다.

28) 허브는 자전거 바퀴의 축이고 스포크는 바퀴살이다. 볼드윈에 따르면 양자간 무역협정에서 허브에 해당하는 나라, 즉 강대국이 더 큰 이익을 본다. 한국의 거대선진경제권과의 동시다발적 FTA는 한국이 강대국들에 대해 동시에 스포크가 된다는 것을 의미한다. 이것을 볼드윈은 “스포크 함정”이라고 부른다.

우리의 동아시아 공동체는 호혜평등의 새로운 체제를 다른 역내 국가와 함께 모색하려는 것이다. 미국과 한국, 양국 정부가 명시적으로 미국식 시스템을 지향했던 한미 FTA와는 모순될 수 밖에 없다. 한미 FTA와는 비교할 수 없지만 한 EU FTA 등 다른 FTA들도 새로운 통상전략에 입각해서 폐기하거나 수정해야 할 것이다. 이러한 과정을 동아시아의 새로운 모델에 따라 동시에 시행한다면 한국의 외교적 부담은 한결 가벼워질 것이다.

2) 대안 - 대안적 경제협력협정의 원리

“이번 위기를 통해 얻은 교훈에 비추면, 국가의 권한을 제한하는 (한미FTA와 같은, 인용자)협정들은 반드시 바뀌어야 한다... 특히 WTO의 금융서비스협정 아래서 가능한 합의들이 강제된다면 각 국가들이 성장,공평성, 안정화를 증진시키는 방향으로 규제체계를 개선하는 것을 방해할 것이다... 일반적으로 말하자면 모든 무역협정들을 재검토해야 한다.”(스티글리츠 보고서)

미국 민주당은 대통령 선거공약에서 미국 FTA 전략의 수정을 다음과 같이 밝혔다. 현재 상황에서 한미 FTA 재협상은 이 부분부터 시작해야 할 것이다.

“우리는 다음과 같은 자유무역협정을 협상하지 않을 것이다. 첫째, 정부의 환경, 시민의 식품안전 및 건강 보험 정책을 가로막는 협정, 둘째 미국 투자자보다 외국인 투자자에게 더 많은 권리를 부여하는 협정, 셋째, 필수적인 공공서비스의 민영화를 요구하는 협상, 넷째, 발전도상국이 구명(life-saving) 약품에 대한 접근을 개선하기 위해 인간적 면허(humanitarian licencing) 정책을 채택하지 못하도록 하는 협정이 그것이다. 우리는 이러한 중요한 준거를 달성하는 데 실패한 협정에 강력하게 반대한다”(The 2008 Democratic Party Platform)

즉 투자자국가 중재회부제도(ISD), 서비스 분야 네거티브 방식 개방, 서비스 분야 현재유보의 래치조항, 약품 지적재산권 분야 등이 우선 재협상 대상이 되어야 한다. 이 문제에 관해서는 이미 많이 논의했으므로 여기서는 생략하기로 한다.

무엇보다도 한미 FTA는 이 책이 주장하는 거시경제정책의 변화(자본통제와 금융규제) 및 복지의 강화와 바로 부딪힌다. “지속 가능한 사회국가”와 한미 FTA는 양립 불가능하므로 외교적 조건이 갖춰지는 대로 폐기해야 할 것이다.

나프타 17년 ISD가 증명하는 것				
피제소국	사건의 개수	제소 내용	총 피해보상금	사건의 처리 현황
캐나다	28	10 자연자원 7 환경보호 2 우편 서비스 2 건강 또는 약품 1 문화정책 1 농업 5 기타	1억 5700만 CAD	2 캐나다 정부 패소(보상금) 3 법정 외 해결(2 보상금) 4 기각 3 중재 진행 중 12 유예 또는 무활동 (inactive) 4 제소자의 취하
미국	19	5 자연자원 5 건강, 식품 안전 또는 약품 3 환경보호 3 주 법정 판결 1 정부 조달 2 기타	0	7 기각 1 중재 진행 중 9 유예 또는 무활동 2 제소자의 취하
멕시코	19	6 부동산 또는 개발 4 환경보호 4 농업과 식품 2 금융 또는 조세 1 도박 2 기타	1억 8710만 달러	5 멕시코 정부 패소(보상금) 6 기각 8 유예 또는 무활동

출처 Sinclair, 2010, Nafta Chppter 11 Investor-State Dispute, CCPA

위 표에서 보듯이 공공성이 강한 분야에서 많은 제소가 이뤄지고 있음을 알 수 있다. 이것은 어쩌면 당연한데 정부가 투자자의 권리를 훼손할 정도로 강한 규제를 하는 경우란 사람의 생명이 걸리거나 자연의 심각한 훼손이 우려되는 경우일 것이기 때문이다.

동아시아에서 우선 적용할 대안적 경제협력협정은 역내 국가 간 격차를 줄이고 민중의 삶의 질을 높이는 것을 최우선의 목표로 삼아야 한다. 우리의 논의를 표로 요약해서 미국식 FTA와 비교하면 다음과 같다.

USA type FTA	Asian CEA(Cooperative Economic Agreeemet)
<p>- (목적) 기본적으로 FTA는 경쟁규범 확립을 목적으로 하며 결국 강대국 초국적기업의 이익을 반영</p> <p>* 이러한 FTA의 특징을 가장 잘 보여주는 것은 미국형 FTA - 경쟁적 자유주의, 미국형 자본주의의 이식(미국적 가치의 확산)</p> <p>* 미국형 자본주의가 가장 우월한 사회경제형태, 즉 글로벌 스탠더드로 가정</p> <p>* 특히 금융조항은 완전한 자본시장 개방을 목표로 하고 있어서 현재의 금융상황에서 대단히 위험하며 아시아 통화체제의 출범에도 걸림돌이 될 가능성 농후</p> <p>* 투자자-국가 제소권 및 비위반 제소는 초국적 기업 및 강대국이 상대방 국가의 주권(사회권, 사법권, 평등권 등)을 침해할 소지 다분</p> <p>- (공공재 건설) FTA는 정부조달 항목 등에서 공공사업의 발주에 외국기업이 참여하는 것을 목적으로 함</p> <p>- (가치재 등 서비스 공급) FTA는 교육(보육), 의료 등의 행위를 민영화하여 외국 기업의 참여와</p>	<p>- (목적)CEA는 시장경제의 공정경쟁 확립 뿐 아니라 전구네트워크들(특히 공사 등 공공기관)이 초기에 참여하는 국제 공공재 건설, 그리고 사회경제의 '유무상통' 원리에 입각한 공정무역 및 교류 협력을 우선으로 함. 역내 민중의 삶의 질 향상이 가장 중요한 목적</p> <p>* EU, 베네수엘라-쿠바 등의 민중연대협정, 메르코수르 등의 공동체형 경제협력협정의 아시아적 형태 - 동아시아의 호혜협력을 바탕으로 새로운 형태의 사회경제체제 지향</p> <p>* 동아시아 어느 국가의 사회경제형태도 선형적으로 우월하지 않으며 동아시아의 협력과정에서 새롭게 구성되는 경제가 글로벌 스탠더드가 될 것으로 가정</p> <p>* CEA는 현재의 금융위기 상황을 반영하여 치열한 협정을 확대/강화하는 아시아 통화협정을 지향하며 장차 지역통화의 형성 가능성에도 대비</p> <p>* 투자자의 이익을 자의적으로 침해하는 경우는 국가 차원에서 해결하는 것을 원칙으로 함.</p> <p>* CEA는 국내외 기업이 각국의 공공성을 파괴하는 것을 막기 위한 공동의 사회적 규범 설정 (Asian Social Chapter) - 역내 기술격차에 따른 삶의 질 간 격차를 줄이기 위해 선진국은 관련 기술을 제공할 의무. 특히 사회경제와 공공경제는 향상적 협의체를 통해 기술 및 노하우 이전</p> <p>- (공공재 건설) CEA는 국제공공재(대륙간 철도, 파이프라인 건설 등)건설에 공동으로 참여하여 공동의 이익을 도모하는 표준적 방식을 설정하는 것을 목적으로 함</p> <p>- (가치재 등 서비스공급) CEA는 가치재 공급을 각국의 지역공동체 단위로 사회경제 방식으로 공급하는 것을 원칙으로 하고 부족한 점을 기술교류</p>

<p>경쟁을 고취하나 역내 양극화 및 국내 지역간 양극화를 초래하는 경향</p> <p>* 에너지 확보 경쟁 및 민영화로 에너지 가격 상승과 환경 악화</p> <p>- (생산성 향상) 비교우위 원리에 입각하여 시장 확대 및 경쟁 확대로 기업의 경쟁력을 향상시키려 하지만 '아래로 향한 경쟁'을 통해 각국 서민이 삶을 악화시키는 경향</p> <p>- (산업정책과 정책공간) 미국식 FTA는 산업정책의 정책공간을 가장 많이 제약하는 협정</p> <p>- 사회문화교류에 관한 별도의 항이 없음</p> <p>- FTA 노동 챕터의 내용은 기본권의 보장과 동시에 선진국 노동계급의 고용보장을 위한 성격</p> <p>- 환경챕터는 각국의 환경기준을 정하고 감시하는 것으로 되어 있으나 나프타 등의 예에서 보는 바와 같이 유명무실화</p>	<p>및 인력교류로 보충하여 지역의 가치재 공급이 균등하게 향상되는 것을 목적으로 함</p> <p>* 에너지의 공동개발과 이용, 대체 에너지 공동개발 등으로 환경 보호(특히 아시아 개스 및 석유 파이프라인 건설이 가장 중요한 목표)</p> <p>- (생산성 향상) 공동체적 협력의 원리에 입각하여 네트워크를 구성하여 네트워크 외부성, 근접 외부성에 근거하여 전체의 이익을 증가시킴.</p> <p>- (산업정책과 정책공간) CEA는 각국의 사회경제상황의 차이를 충분히 고려하여 각국이 고유의 산업정책을 사용하는 데 필요한 정책공간을 제약하지 않음</p> <p>- 공동체 의식이 중요하므로 사회문화교류를 별도의 장으로 설정하여 평등과 연대라는 기초적 가치 외에 지역에 특수한 공동의 가치를 정립하는데 주력</p> <p>* 특히 동아시아에서는 공동의 역사 기술, 청년, 학생의 교류에 의해 아시아 공동의 가치 창출에 주력</p> <p>* CEA는 사회문화협력과 동시에 각국 사회문화의 고유성을 보호하고, 역내 사회문화유산을 공동으로 보호하기 위한 조항 설정</p> <p>* CEA는 역내 교육을 최상위 가치 중 하나로 설정. 동아시아 공동의 대학 등 설립</p> <p>-CEA의 노동챕터는 역내 각국 노동자의 기술교육 및 취업 보장 등 역내 적극적 노동시장정책의 내용을 포함</p> <p>- CEA는 역내 환경보호의 기준을 강화하고 각국이 기준을 달성하게 하기 위해 기술협력을 강화하는 한편 역내 바우처 제도 등을 통해 환경보호의 인센티브 제공</p> <p>* CEA는 역내 회귀생물의 종다양성 보호를 위한 각종 조치를 포함</p> <p>- CEA는 역내 및 각국 내 격차 해소를 위한 사회기금을 각국의 경제규모에 비례하여 조성하고</p>
---	--

<p>- FTA는 산업구조조정으로 인한 국내 격차를 해소하기 위한 각국 별 구조조정기금 마련(미국의 TAA, 한국의 무역조정지원제도 등) * FTA는 역내 개발에 대한 별도의 규정 없음</p>	<p>이를 가장 효율적으로 사용하기 위해 상설적으로 협의</p> <p>* CEA는 역내 저개발 지역의 개발을 위해 공동의 사업을 설정하고 필요하면 별도의 기금 설립, 또는 역내 은행의 활용</p> <p>*CEA는 역내 통화통합을 목표로 AMF, 역내 채권 시장 설립을 주요한 목적으로 명시</p>
---	---

(표6) 미국식 FTA와 CEA의 비교

우리가 논의해온 바대로 동아시아는 현재 자연 경제권으로서 막대한 공동의 이익을 누리고 있으며 또한 공동의 위험도 겪고 있다. 말하자면 현재 동아시아의 여러 시스템은 공공재이고, 동시에 공유자원이다. 위 표는 이런 시각에서 공공재의 확충이나 공유자원 관리 시스템을 총괄한 것이다. 이는 역외와의 차별, 역내 국가 간의 경쟁에 초점을 맞춘 기존 무역투자협정과 다른, 새로운 방향이다.

서로 이익이 되는 협력 사업, 특히 역내 공공재 위주의 사업은 서로 간의 신뢰를 높일 것이다. 이런 신뢰에 입각해서 동아시아의 다른 문제들을 해결해 나가야 한다. 위 표에서 제시한 새로운 공동체적 협력협정을 맺는다면 이 기준에 따라 기존의 FTA를 정리하거나 관리할 수 있을 것이다. 나아가서 동아시아 공동체의 협력협정이 좋은 결과를 낳으면 현재의 WTO 체제도 바뀌 나가야 할 것이다. 매우 어려운 난관이 매우 많이 놓여 있지만(Pempel, 2006) 이것들을 슬기롭게 극복할 때 동아시아공동체는 세계의 모범이 되어 있을 것이다.

<참고문헌>

정태인(2009), 3중의 위기와 이명박 정부의 정책, "세계", 압과서점.

Akuz, Y.(2011) The Global Economic Crisis and Trade and Growth Prospects in East Asia, ADB Economics Working Paper Series, No 242.

Baldwin,R.(2006) Multilateralising Regionalism:Sphaghetti Bowls as Building Blocs on the Path to Global Free Trade, The World Economy.

Baldwin,R.(2008), Managing the Noodle Bowl:The Fragility of East Asian Regionalism, The Singapore Economic Review, V33, N1.

Baldwin,R.(2009) The Spoke Trap:hub and spoke bilateralism in East Asia, NCCR working paper No 2009/28.

Dean,J.,Fung,K.,Wang,Z.(2011) Measuring Vertical Specialization:The Case of China, Review of International Economics, 19(4).

Kim,S.,Lee,J.,Park,C.,(2010) The Ties that Bibd Asia, Europe, and US, ADB Economics Working Paper Series, No192.

Mckinnon,R. ed., *Exchange Rates under the East Asian Dollar Standard, Living with Conflicted Virtue*, MIT Press.

Pempel.T.(2006) The Rade to Connect East Asia:An Unending Steeplechase, Asian Economic Policy Review.

Sinclair, (2010) Nafta Chpter 11 Investor-State Dispute, CCPA

Stiglitz,J. et.al. (2009) Report of the Commission of Experts of the President of the United Nations General Assembly on Reforms of the International Monetary and Financial System, UN.

4. CF. ISD의 개정 방향

* Van Harten(2009)은 다음과 같이 대안적 협정을 향한 개정방향을 제시

개혁 방향	관련 원 칙	논평/논리	개정의 필요성	참조 사례
투자자-국가제소권을 삭제하고 이를 정부 간 또는 국가 간 분쟁해결 절차로 대체	동 등 한 (equitable) 가버 닌스-외 국 투자 자의 특	투자자와 비 투자자를 동일하게 취급. 많은 무역협정은 투자자국가제소권을 갖 추고 있지 않는데 이는 미국의 협정 목표	있음	특히 미국-오스트레일리아 FTA, 미국-이스라엘 FTA

	혜	를 만족시키는 다른 방법이 있다는 것의 의미		
투자자-국가 재판에 그들의 이익이 직접 달려 있는 지방정부나 사적 당사자의 참여	동 등 한 가버넌스 - 외국투자자의 특혜	재판과정의 일방 독주를 제한. 더 넓은 범위의 직접 이해당사자를 결정과정에 완전하게 참여시킴.	있음	CAFTA 10.20조(3), 미국-칠레FTA 10.19조(3), 미국-르완다 BIT 28조(3), 캐나다 모델 BIT 39조(이들 조항은 비투자자에게는 참조인 자격을 부여하지만 직접적인 참여는 보장하지 않음)
투자관련 분쟁을 판정할 지역 재판부(regional adjudicative body)의 설립	동 등 한 가버넌스 - 재판부의 독립성과 비편향성 (impartiality)	이 재판부는 기존 중재 과정을 대체하거나 항소절차를 맡을 수 있음. 중복을 피하고 중재산업 (arbitration industry)*의 역할을 제거하여 독립성을 보장한다는 점에서 전자가 더 나음. 이 기구는 관련 국가의 동의 아래 다른 무역협정이나 투자협정도 맡을 수 있도록 설계되어야 함.	있음	CAFTA 10.20조(10), 미국-칠레FTA 10.19조(10), 미국-콜롬비아 FTA 10.20조(10), 미국-페루FTA 10.20(10), 미국형 BIT 28조(10), 한미 FTA 부속서 11-2(이들 조항은 항소심의 전망을 언급) IISD형 국제투자협정 (2005), 40조
지역재판부 구성원에게 재판 공개, 독립성, 그리고 책임성의 원칙에 따라 투자자-국가 분쟁을 처리하는 규칙을 발전시킬 권한 부여	동 등 한 가버넌스 - 공개와 사결정과정의 공정성	나프타형에서 사용하는 중재 규칙은 상업 중재 모델에 기초하고 있으므로 고도의 공공정책에 관한 결정에는 적합하지 않음	있음	CAFTA 10.21조, 미국-칠레 FTA 10.20조, 미국-페루 FTA 10.21조, 미국-우루과이 BIT 20조, 캐나다-페루 FTA 835조, 캐나다-콜롬비아 FTA 830조, 캐나다형 BIT 38조, 노르웨이형 BIT 초안 19조(이들 조항은 나프타 자유무역위원회의 2001년 7월 해석에 비해서 더 강한 공개를 규정)
대안적으로 자유무역위원회에 그런 규칙을 만들 권리 부여			없음	캐나다형 BIT 27조(2)(중재부를 조약에 구속하는 중재 규칙을 제정할 권리를 가진 위원회 허용. 나프타 자유무역위원회에 해당)
미래의 더 진전된 개혁을 위한 일시적 조치로	동 등 한 가버넌스	나프타 위원회에 이런 권한을 부여하는	없음 (나프)	나프타 1124조(3), (4), 1126조(5)

중재자의 명단을 작성하고 거기에서만 중재자 선임. 이미 NAFTA에 존재.	- 재판부의 독립성과 비편향성	것은 중재자 선임에 따른 투자센터 중재의 신뢰성을 높임. 중재자는 윤번(또는 다른 객관적 방식으로)으로 선임. 명단의 숫자는 이상적으로는 45명을 넘지 않는 것이 좋음(나프타 1124조). 독립성을 보장하기 위해 명단 구성원은 국제법의 경험이 있는 현역 판사이며 국내 법정의 객관적인 독립성 보장을 반영하여야 함.	타의 경우)	IISD 모델 국제투자협정 (2005), 40조(E)
분쟁당사자, (중재자)선임 당국은 그들이 선임한 모든 중재자가 관련 규제분야에 전문성을 지녔다는 것을 피제소국가가 확인하도록 보증해야 함.	지속가능한 발전 - 적절한 정책공간	중재자가 단순히 국제법이나 투자에 전문성을 가진 것이 아니라 관련 정부 규제에 관한 전문성을 가지도록 보증	있음	미국형 BIT 20조(2), (c),(i) 그리고 (5) (이 조항들은 금융관련서비스 제소일 경우 전문성을 보장하도록 되어 있음)
투자자-국가 재판부가 특별히 공공성을 지닌 투자자-국가 분쟁에 책임을 지도록 하는 행위 코드 개발	동 등 한 가버넌스 - 재판부의 독립성과 비편향성	투자자-국가 중재에서 독립성과 비편향성의 결여를 어느 정도 완화	없음	캐나다-페루 FTA 826조(2)(c), 캐나다형 BIT 29조(2)(c)

* 사적 중재의 일정한 집단이 판결을 좌지우지하면서 이익을 추구하는 것의 의미(본문 참조)

<출처> Van Harten, 2009, "Reforming the NAFTA Investment Regime" in *The Future of North American Trade Policy: Lessons from NAFTA*, Pardee Center Task Force Report

통상정책 토론회 FTA 정책 관련 참고자료

최 동 규(외교통상부 FTA정책국장)

I

진행중인 FTA 현황 및 계획

가 금년중 서명 추진(협상 타결)

□ 한·터키 FTA

- (현황) 8.1 통상장관 간 기본협정 및 상품무역협정 정식서명
- (추진계획) 금년 중 국회 비준동의 추진

□ 한·콜롬비아 FTA

- (현황) 6.25 대통령 방콜 계기 통상장관 간 타결 선언
- (추진계획) 금년 중 가서명, 정식서명 추진

나 협상중 또는 협상 개시 확정

□ 한·중 FTA

- (현황) 5.2 통상장관 간 협상 개시 선언, 제1차(5.14, 베이징), 제2차(7.3-5, 제주) 제3차(8월중 중국) 협상 기개최
- (협상현황) 1단계 협상 진행 중
- (추진계획) 단계별 협상을 통해 우리 민감 품목은 최대한 보호하고 우리 주력 수출품에 대해서는 중국의 높은 개방을 유도
※ 1단계협상 : 분야별 민감성 보호방안 합의 → 2단계 협상 : 합의된 민감성 보호방안을 바탕으로 전면 협상 및 일괄 타결

□ 한·인도네시아 CEPA/한-베트남 FTA

- (한·인니 CEPA) 3.28 정상회담 시 한·인니 CEPA 협상 개시 선언한 후, 7.12 제1차 협상을 개최
- (한·베트남 FTA) 3.28 정상회담 시 협상 개시에 합의, 8.6 한·베 통상장관 회담 시 협상 개시 선언
- (고려사항) 기존 한·ASEAN FTA보다 높은 자유화 수준을 도모

다 협상 재개(개시) 추진

□ 한·캐나다 FTA

- (현황) 2005.7월-2008.3월간 13차례 협상 후 중단(자동차·쇠고기 쟁점)
- (향후 계획) 협상 재개 여건 조성을 위해 비공식 사전 협의 진행

□ 한·호주 FTA

- (현황) 2009.5월 이래 5차례 협상 및 수차 회기간 회의 개최
- ISD 등 쟁점사항에 대한 양측 간 입장 차이가 커 협상 교착 상황
- (추진계획) 우선 협상 현황 점검 후 양측 간 합의 가능한 점점을 모색하기 위한 비공식 실무협의 진행 중

□ 한·뉴질랜드 FTA

- (현황) 2009.6월부터 4차례 협상 후 중단
- 양측 간 상호 이익 균형 확보의 어려움
- (추진계획) 협상 재개 여건 조성을 위해 비공식 사전 협의 진행

□ 한·일 FTA

- (현황) 2003.12월-2004.11월간 6차례 협상 후 중단(농수산물 개방수준 이견)
- (추진계획) 실무협의를 통해 협상 재개 여건 조성 지속 노력

□ 한·멕시코 FTA

- (현황) 2007.12월, 2008.6월 2차례 협상 후 중단(멕시코 자동차·철강·화학업계 반대)
- (추진계획) 최근 멕시코 정치 상황 및 국내 사정으로 FTA 조기 재개가 다소 지연

라 다자 FTA

□ 한·중·일 FTA

- (현황) 2012.5월 3국 정상회담(북경)시 3국 정상은 “FTA 협상 연내개시를 위한 국내절차 및 실무협의를 포함한 준비작업 개시 착수”에 합의
- (추진계획) 협상개시를 위한 사전협의를 병행하여 국내절차 개시 및 아웃리치 활동 등 국내 여건 조성
 - ※ 법정 국내절차 : 경제적 타당성 검토→관보게재→공청회→FTA 추진위원회→대외 경제장관회의→국회보고

□ RCEP(역내 포괄적 경제파트너십: Regional Comprehensive Economic Partnership, ASEAN+6)

- (현황) ASEAN은 11월 협상 개시선언을 목표로 ASEAN 10개국과 한·중·일 및 인도, 뉴질랜드, 호주가 참여하는 경제통합 작업계획을 제시
 - ※ 2012.6-9월간 3차례 상품분야 실무 업무 회의 진행 중(우리를 포함 16개국 모두 참여 중)
- (추진계획) △현재 진행 중인 실무 회의 진전 동향 및 여타국 참여 동향 주시

□ TPP(환태평양 파트너 쉽: Trans Pacific Partnership)

- (현황) 미국은 2012년 내 타결을 목표로 아태 국가와 경제통합 협정협상 진행중(※협상 참여국 : 미국, 호주, 뉴질랜드, 싱가포르, 칠레, 브루나이, 페루, 베트남, 말레이시아, 캐나다/멕시코(참여 확실시), 일본(참여의사 표명))
- (추진계획) TPP 진전 상황을 보아가며 참여여부를 검토

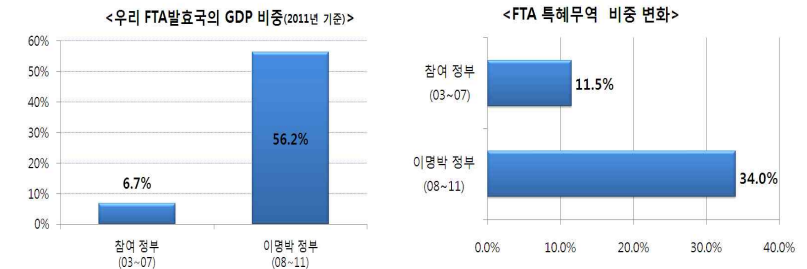
II

FTA 성과 및 전략적 의미

1 그간의 FTA 체결성과

□ 현 정부 출범이후, FTA 체결을 통한 우리 경제영토가 약 9배 확대됨

- 2004년 1건(1개국)에서 출발, 2012년 8건(45개국)의 FTA 체결 성과
 - 우리 FTA 발효국의 전 세계 GDP 비중은 참여정부와 비교 시 9배로 확대(6.7%→56.2%)
 - ※ 최근 협상이 타결된 터키·콜롬비아 포함 시 약 57.8%



□ 미국·EU와의 FTA는 어려운 여건에서 우리 경제의 버팀목으로 작용

- 발효 후, FTA 수혜품목을 중심으로 수출증대, 투자유치, 소비자 가격인하 등 긍정적 효과 창출

<발효 후 한·미 /한·EU FTA의 경제적 효과>

구분		한·미 FTA (2012.3.15~6.30)	한·EU FTA (2011.7.1~2012.6.30)
수출 (전년동기 대비 증감률,%)	전체 수출	5.5	△12.1
	FTA 혜택 품목	10.7	16.3
	FTA 비혜택 품목	2.7	△46.6
수입 (전년동기 대비 증감률,%)	전체 수입	△3.8	13.0
	FTA 혜택 품목	4.0	13.6
	FTA 비혜택 품목	△10.4	11.7
활용률(%)	수출	59.0	79.4
	수입	53.3	58.4
외국인 투자유치 (전년동기 대비 증감률,%)		48.2	14.3
소비자가격 인하		10개품목/13개품목중	6개품목/9개품목중

요약 기체결 FTA의 교역 및 투자 효과

(단위: 금액기준 증가율(%))

	교역 증가율 (발효前년도→2011년)			투자 증가율 (발효前년도→2011년)	
	총교역 증가율 (%)	수출 증가율 (%)	수입 증가율 (%)	inflow 증가율(%) (대한투자)	outflow 증가율(%) (대외투자)
칠레 (2004.4월 발효)	359.6	360.5	359.2	. (0→109천불)	854.1 (15.3백만불→ 146백만불)
싱가포르 (2006.3월 발효)	134.2	181.3	68.6	56.4	564
EFTA (2006.9월 발효)	140.5	66.7	184.8	114.6	2,675 (4백만불→ 111백만불)
ASEAN (2007.6월 발효)	102.3	124.3	78.6	5.5	69.2
인도 (2010.1월 발효)	69	58	90.6	26.5	98.5
EU (2011.7월 발효)(*)	4.8	△12.1	13.5	57.2	△51.4
페루 (2011.8월 발효)(**)	7.1	27.7	△6.1	(2011년 실적無)	△15.3
미국 (2012.3월 발효)(***)	1.9	8.4	△6.3	211	.

* 한·EU FTA는 총교역액, 투자는 2010년 대비, 수출·수입액은 전년동기(2010.7월~2011.6월) 대비 기준

** 한·페루 FTA는 발효이후 10개월(2011.8월~2012.5월)의 전년동기 대비 기준

*** 한·미 FTA는 2012.3월 발효 100일(3.15~6.15)의 전년동기 대비 총교역액, 수출액, 수입액, 대한국투자액과 비교한 수치. 한·미 FTA 발효 이후의 우리의 대비투자 통계는 아직 미발표

2 FTA 체결의 전략적 의미

□ 글로벌 FTA 허브국가로 부상함

- 한·미, 한·EU FTA 발효, 중국과의 FTA 추진 및 터키, 콜롬비아, 인도 등 주요 전략적 거점 국가들과의 FTA 연계를 통해 **한국이 매력적인 투자 대상국으로 도약**
- 우리기업의 국내 U턴 효과를 통한 일자리 창출의 기반 마련

□ FTA 체결로 해외 수출시장 선점이 가능해지고, 실질적인 무역·투자 확대가 실현됨

- (한·칠레) 발효전 대비 수출·수입 약 3.5배 증가, 자동차 수출에서 일본을 능가
- (한·EFTA) 첨단기술산업 투자 촉진 (발효전년 대비 114% 증가)
- (한·아세안) 고부가가치제품(석유, 선박, 철강 등) 중심으로 수출 증가(발효전년 대비 124% 증가)

□ 세계 최대 선진 경제권 및 신흥 경제권·자원보유국 시장을 안정적으로 확보됨

- 선진국 경제권(미국, EU), 신흥경제권(아세안, 인도, 터키), 자원보유국(페루, 콜롬비아, 칠레) 시장을 안정적으로 확보하여 세계적인 보호주의적 추세에 대응

□ 아시아 지역의 경제통합에서의 주도적 역할을 가능하게 한 기반이 마련됨

- 한·미, 한·EU FTA 체결로 한·중 FTA 추진이 가능하게 되었으며, 한·중·일 FTA, RCEP 등 동아시아 통합과정에 적극적으로 참여하여 주도적 역할 가능

□ 국내유통구조 개선의 필요성에 대한 소비자의 인식이 제고됨

- FTA 관세인하 혜택을 소비자들이 누리기 위해서는 유통구조의 개선이 필요하다는 공감대 형성