

미국 FTA 추진 동향과 전략

DDA 협상의 부진과 지역무역협정(FTA)의 세계적인 추세 속에서 최근 들어 양자간 FTA 체결의 경쟁대열에 합류한 미국은 현재 세계 16개국과 FTA를 체결하였고, 그 밖의 여러 국가들과 FTA를 추진 중이거나 추진할 예정이다. ‘선진형 통상국가 구현’이라는 기치를 내걸고 거대경제권을 중심으로 FTA를 동시다발적으로 추진하는 우리나라에 대해 미국의 FTA 정책 및 대상국 선정 기준 등은 많은 시사점을 준다.

1. 미국의 FTA 체결 동향

2005년 7월말 현재 미국은 이스라엘, 캐나다, 멕시코, 요르단, 싱가포르, 칠레, 호주 등 16개국과 FTA를 체결하였다(표 1). 1985년에 이스라엘과 최초로 FTA를 체결한 미국은 1989년 캐나다와의 FTA, 그리고 1994년에 캐나다 및 멕시코와 북미자유무역협정(North American Free Trade Agreement: NAFTA)를 형성하였다. 특히 미국은 2004년 이후 FTA 체결에 박차를 가하고 있다. 2004년에 체결된 FTA로는 미국-모로코 FTA, 미국-바레인 FTA, 미국-호주 FTA, 미국-중미¹⁾ 및 도미니카 공화국 FTA (CAFTA-DR)등 4건에 이른다.

1) 여기서 말하는 중미 국가는 니카라과이, 온두라스, 엘살바도르, 코스타리카, 과테말라 등이다.

현재 미국이 FTA 협상을 진행중인 국가 또는 지역공동체로는 보츠와나, 레소토, 남미비아, 남아프리카공화국, 스와질란드로 구성된 남부아프리카 관세동맹(Southern African Customs Union: SACU), 파나마, 그리고 컬럼비아, 페루, 에콰도르, 볼리비아 등 4개국으로 결성된 안데스공동체, 미주대륙의 34개국을 아우르는 미주자유무역지대(Free Trade Area of the Americas: FTAA) 등이 있다. 이러한 국가들과 FTA가 체결되면 미국 교역의 40% 이상이 FTA를 체결한 국가와 이루어지게 될 것이다(Schott, 2004).

위에서 언급한 미국의 FTA 협상 대상국 이외에도 미국과 FTA를 추구하는 국가로는 우루과이, 이집트, 뉴질랜드, 파키스탄, 필리핀, 스리랑카, 대만 등이다. 일부 의회 의원들은 한국과의 FTA를 찬성하기도 한다. 이러한 국가들과 FTA가 체결되면, 미국 교역의 50% 이상이 FTA를 체결한 국가와 이루어지게 될 것이다.

이미 중동지역에서 이스라엘, 모로코, 요르단, 바레인 등과 FTA를 체결한 미국은 FTA 통한 이들 지역의 경제발전과 정치안전 등을 도모하기 위하여 2005년 3월 오만과 아랍에미레이트 공화국과도 FTA를 개시하였다. 이와 같은 중동지역에서 미국의 FTA 노력은 향후 중동자유무역지대(Middle East Free Trade Area: MEFTA) 창설을 위한 초석이 될 것이다. 이외에도 미국은 ASEAN과도 ASEAN 지킴 계획(Enterprise for ASEAN Initiative: EAI)을 통해 자유무역협정 체결을 위한 전초적 성격의 유대를 강화하고 있다. EAI를 통해 미국은 ASEAN국가들에게 양자적인 FTA를 제안해 놓고 있다. 미국이 FTA 상대국으로 내세우는 조건으로는 WTO 회원국이면서 미국과 무역투자협정(Trade and Investment Framework Agreement: TIFA)맺은 국가이어야 한다. 현재 미국과 TIFA를 체결한 ASEAN 국가는 필리핀, 태국, 브루나이, 말레이시아 등인데 이들 4개국은 앞으로 미국과 FTA를 체결할 가능성이 높은 국가들로 보아야 할 것이다.

표 1 미국의 FTA 추진 현황

대상국가	주요 일정	비고
이스라엘	· 1985년 9월 1일 발효	· 미국의 첫 번째 FTA
캐나다	· 1989년 발효 · 1994년 NAFTA로 통합	· 북미국가와의 첫 번째 FTA
요르단	· 2000년 10월 24일 서명 · 2001년 1월 1일 발효	· 아랍국가와 맺은 최초의 FTA
칠레	· 2000년 12월 협상 개시 · 2003년 6월 서명 · 2004년 1월 1일 발효	· 남미 국가와 맺은 최초의 포괄적 FTA
싱가포르	· 2000년 11월 16일 협상개시 · 2003년 5월 6일 서명 · 2004년 1월 1일 발효	· 아시아 국가와 맺은 최초의 FTA
모로코	· 2003년 1월 21일 협상 개시 · 2004년 6월 15일 서명 · 2004년 7월 22일 미 하원 통과	
바레인	· 2004년 1월 협상 개시 · 2004년 9월 14일 서명	
호주	· 2003년 1월 협상 개시 · 2005년 1월 1일 발효	· 농업경쟁력이 높은 국가와의 최초의 FTA
중미	· 2003년 1월 8일 협상 개시 · 2004년 8월 5일 서명 · 2005년 7월 1일 미 상원 통과	
남부아프리카 관세동맹	· 2003년 6월 2일 협상개시	
파나마	· 2004년 4월 26일 협상 개시	
안데스 공동체	· 2004년 5월 18일 협상 개시	
북미자유무역 지대(NAFTA)	· 1991년 6월 협상 개시 · 1992년 12월 17일 서명 · 1994년 1월 1일 발효	
미주자유무역 지대(FTAA)	· 1998년 6월 협상 개시	

자료: 미 무역대표부 홈페이지에서 작성

2. 미국의 FTA 전략

전통적으로 미국은 다자간 무역체제를 선호해 왔다. 2차 세계대전 이후 미국은 9차례에 걸친 GATT 및 WTO 협상을 주도하는 등 다자간 무역체제의 지도자적인 역할을 담당하여 왔다. 그러나 지난 20년간은 다자무역체제를 보완하기 위한 수단으로서 쌍무적인 FTA도 병행하였다. 1980년대에는 1982년 GATT 각료회의에 대한 좌절로 미국은 이스라엘과 후에 캐나다와 FTA를 추진하게 된다. 미국-이스라엘 FTA는 경제적인 실익은 크지 않지만 정치적인 이득을 가져다준 미국의 새로운 FTA 정책의 단면이다. 미국-캐나다 FTA는 북미시장의 통합을 가속화시키고 새로운 GATT 협상이 개시되지 않으면 미국이 선택할 수 있는 대안으로 간주되었다. 미국의 이러한 의지는 1990년 12월 우루과이라운드 타결 실패로 1991년 NAFTA 협상이 개시되면서 더욱 강조되었다.

NAFTA 인준을 둘러싼 논란과 1994년 중반 신속처리권한의 쇠퇴로 미국의 무역정책은 미국 수출과 투자 성장에 기여할 수 있는 거대시장에 초점이 모아졌다. 이 시기 아시아태평양과 서반구를 아우르는 두개의 초거대 지역 조치가 착수되었다. 미국 관료들은 서반구의 개발도상국 중 미국과 FTA를 원하는 국가들을 발견하고 1994년 12월 마이애미 정상회의에서 미 주자유무역지대(FTAA) 추진에 착수하였다.

그 회의는 2010-20년까지 자유 무역 및 투자지대 형성이라는 원대한 목표를 향해 미국과 다른 회원국이 인도네시아 보고(Bogor)에서 아시아태평양경제협력체(Asian Pacific Economic Cooperation: APEC) 정상회의를 개최한 지 3주후에 개최된 것이다. 우루과이라운드 협상과 WTO정보기술협정(WTO Information Technology Agreement)이 조기에 성공적으로 타결되어 APEC의 자유무역계획은 진전을 보지 못하고 있다. FTAA협상은 1998년에

시작되었는데 미국이 의회로부터 협상권한을 위임받지 못하여 미국의 참여가 지지부진하였다.

신속처리권한의 공백에도 불구하고 FTAA는 완만하나마 진전을 보였다. 미국은 요르단과 후에 싱가포르 및 칠레와 쌍무적인 FTA협상을 개시하였다. 그밖에도 많은 개발도상국들이 미국과의 FTA 대열에 합류하였다. 미국-요르단 FTA는 정상적인 입법절차를 거쳤지만, 그밖에 다른 FTA는 FTA는 신속처리권한이 발효된 이후에나 정상적인 절차를 밟게 되었다.

전통적으로 무역관리들은 자국 무역장벽의 개혁요구를 비켜나가면서 무역 협정 종결에 필요한 최소한의 변화를 가져오도록 하는 경향이 있다. 그러나 지난 수년 동안 FTA 협상을 벌여 온 개발도상국들은 그와 같은 협상 전략을 채택하지 않았다. 자신들의 개혁을 제한하지 않고 핵심시장에서 우대적인 접근성을 보장받고, 협상의무 이행을 통해 자국시장 개혁에 의한 투자환경을 개선시키기 위하여 과도할 정도로 개혁을 추진하였다. 멕시코와 칠레가 이러한 전략을 지지한 대표적인 국가들로서 이웃 국가들 및 유럽연합과 FTA를 체결하였다. 이러한 FTA는 기본적으로 투자에 의해 유발된 것이며 경제발전전략과 맞물려 있다.

Fred Bergsten(1996)은 이러한 새로운 협상전략을 경쟁적 자유화(competitive liberalization)라고 불렀다²⁾. 선진국과 개발도상국 모두 앞 다투어 그들의 무역정책에서 이러한 접근을 채택하였다. 이유는 간단하다. FTA가 수출을 늘리는 것뿐만 아니라 경제발전에 필요한 내부개혁도 가져다주기 때문이다. 이러한 내부개혁을 통해 광범위한 다자협정 이행을 용이

2) Fergusson and Sek(2004)는 경쟁적 자유화를 다른 각도에서 해석하고 있다. 이들에 의하면 경쟁적 자유화란 양자적, 지역적, 다자적으로 무역자유화를 추구한다는 것이다. 자유무역협정 대열에 참여하기를 희망하는 국가들과는 FTA를 통해 자유무역을 추진하고 그밖에 다른 국가들과는 WTO협상을 통해 무역자유화를 요구한다는 것이다.

하게 한다. FTA를 통해 미국은 이와 같은 전략을 공격적으로 구사하여 상대국들로 하여금 DDA 협상은 물론 양자간 및 지역적 자유무역협상에서의 무역개혁을 가속화시키도록 하고 있다.

3. 협상대상국 선정

미국에 대해 FTA 협상을 제안하는 여러 국가들 중 미국은 어떠한 기준으로 협상대상국을 선정할까? 미 의회 의원들은 특정국가와 FTA 협상을 제안하지만 행정부로 하여금 협상대상국 선정기준을 수립하라고 주문하지는 않는다. 미국에서 FTA 협상대상국 선정과정은 불투명하지만 선정기준이 실제로 거의 이용되지 않기 때문에 논란의 대상도 아니다.

두 가지 점을 언급할 필요가 있다. 첫째 다른 국가가 미국에 대해 FTA 협상을 제안하는 이유에는 여러 가지가 있다. 양자적인 신속처리권한하에서는 미국의 상대국들이 미국에 대해 협상을 제의하도록 규정되어 있다. 지난 15년간 많은 국가들이 캐나다-미국 FTA와 후에 NAFTA로 인해 미국 시장에서 차별대우를 우려하여 미국에 대해 FTA를 제의하였다. 개도국의 경우 협상제의를 자유무역협정에서 요구되는 국내 및 무역정책의 개혁에 대한 정치적 의지를 과시한다는 의미에서 중요하다.

둘째로 일반적으로 미국은 양자적인 FTA보다는 WTO에서 유럽연합, 일본, 중국과의 협상을 중시하였다. 확실히 클린턴 정부는 유럽과의 FTA에 대해 여러 차례 반대하였다. 유럽과의 FTA 아이디어는 유럽연합 국가들이 오랫동안 지속되어 온 보호조치를 제거할 수 있는냐에 대한 회의와 세계 무역의 양대 축인 미국과 유럽이 우대조치를 취할 경우 다자간 무역체제에 미칠 수 있는 부정적인 측면을 고려하여 매번 거부되었다. 미국-일본 FTA는 일본이 농업에서 의미있는 개혁약속을 할 것인가와 비관세장벽을 제거할 것인가에 대해 심각한 회의로 성사되지 않고 있다.

이것이 의미하는 바는 미국의 FTA 대상국은 미국과 개발도상국과의 관계를 고려하고 다른 국가와의 정치·경제·안보적인 이해에 의해 선정된다는 것이다. 경제적인 관점에서는 FTA를 통해 성장하는 시장에 대한 접근성을 개선시켜 미국의 대외 무역과 투자 이익을 증진시키고 외국의 공급자들과의 경쟁에서 미국 기업, 근로자, 농민을 위한 공정한 경쟁의 장을 제공하고 WTO에서 미국 목적을 지지하는 연대를 형성하는 것이다. 외교정책의 관점에서는 미국은 FTA를 통해 경제성장과 법의 규칙을 촉진시키고 민주주의 기반을 강화하고 반테러를 향한 세계적인 노력에 대한 지지를 확보하려고 한다.

외교관계에 대한 이와 같은 전략적 접근이 이론적으로는 바람직스럽지만 실제에 있어서 미국의 정책은 미국의 전반적인 외교정책에서 상업정책에 대해 어느 정도나 중점을 둘 것인지에 따라 변한다.

국제화 속에서 국가간 경제교류는 외교관계에서 중요한 요소가 된다. 경제원조와 제재는 좋은 국제관계를 더욱 돈독히 하거나 외국정부로부터 좋은 행위를 이끌어내기 위해 사용된다. 상업적 유대의 강화는 국가간 이해관계를 밀착시키지만 각국가내에서 정책목표간 갈등을 초래하기도 한다. 정치적 및 안보이해가 상업적 고려를 능가할 수 있을까? 냉전시대에서는 그렇지만 비냉전시대에서는 경제적인 이해가 상대적으로 더 중요할 수 있다. 그러나 미국에서 9.11테러를 계기로 국제관계에서 안보적인 고려가 중요성을 얻고 있다.

둘째로 국무부, 국방성, 상무성, 재무성, 무역대표부는 의회와 백악관으로부터의 지침에 혼선이 생겨 어려움을 겪기도 한다. 일부 의회 의원과 재계는 무역이 자유스러워야 하고 외교정책의 시너가 되어서는 안 된다고 주장한다. 그러나 다른 한편에서는 인권남용, 무기의 확대, 테러지지 국가와의 무역과 재정지원에는 제한을 두어야 한다는 입장이다.

이와 같은 정책목표간 불협화음으로 미국의 일관된 무역전략을 규정하기가 매우 어렵다. 미국의 무역관련 관리들은 국내에서는 로비집단과 의회와 그리고 해외에서는 무역상대국과 협상을 벌여야 한다. 의회의 인준을 얻고 무역협정에서 미국의 참여를 이끌어 내야 하기 때문에 때때로 국내 협상이 국제협상보다 어려울 때가 있다. 어떤 경우든 이중적인 협상요구는 미국의 모든 무역규정이 국내 및 국제목적을 충족시켜야 됨을 의미한다. 이러한 수수께끼 같은 어려움은 미 무역대표부가 FTA 협상 상대를 선정하는 접근에서 분명하다.

4. 현행 미국의 FTA 상대국 선정 기준

미국일반회계청(General Account Office: GAO)에 따르면 미국의 FTA 상대 선정 평가 기준으로, ① 상대국의 무역규모면에서 준비성, ② 정치적 및 법률적 성숙도, ③ 개혁의지, ④ 미국에 대한 경제적 실익, ⑤ 미국의 무역자유화 목표의 지지 정도, ⑥ 미국의 외교 및 경제 정책적 실익과의 정합성(compatibility), ⑦ 의회 또는 민간 부문의 지원, ⑧ 미국 정부의 자원의 제약 등이다(GAO, 2004).

다른 한편 Schott(2004)는 미국의 FTA 상대국 선정 기준으로, ① 국내 정치적 고려, ② 경제 정책적 고려, ③ 상대국의 의지, ④ 외교 정책적 고려 등으로 나누어 고찰한 바 있는데 이들을 중심으로 미국의 FTA 상대국 선정기준에 대해 살펴본다.

4.1. 국내 정치적 고려

2002년 무역촉진법이 발표됨에 따라 부시정부는 FTA 협상을 보다 용이하게 추진할 수 있게 되었다. 그러나 무역촉진법은 의회에게 극도로 제한된 권한만 부여하였는데 이 점에 문제의 소지가 있다. 왜냐하면 의회는 단

지 정해진 절차에 의해 찬반투표만 할 수 있기 때문이다. 의회가 자신의 지역구민에 직접적으로 영향을 미칠 수 있는 법률과 제도의 수정을 요하는 협정의 인준을 요구받으면 의회에서 다 득표 획득이 어려울 수 있다³⁾. 따라서 첫 번째 선정기준은 의회 의원 및 민간부문의 이해집단으로부터 지지를 어느 정도나 받느냐이다. 좀더 구체적으로는, ① 의회 의원들이 경제적 및 정치적 이유로 FTA 상대국을 찬성하느냐의 여부, ② 특정 지역유권자에게 매우 중요한 품목에 대한 자유화의 통제 또는 예외 가능성이 있느냐의 여부, ③ 기업가 및 농업 로비는 물론 무역협정에 대해 회의를 갖는 일반 시민사회의 지지를 얻을 수 있는가의 여부 등이 FTA 상대를 선정하는데 국내적으로 고려되는 요인들이다.

현재 미국의 협상관련 공무원들의 과제는 FTA가 지역 유권자들이 큰 관심을 갖는 국가와의 관계를 강화하고 상대국 및 지역의 경제발전을 위한 미국 지원의 일환이라는 것을 온건한 민주당 의원들을 설득시키는 일이고, 둘째는 지역유권자가 무역보호를 옹호하는 공화당 의원들로부터 지지를 얻어내는 일이다. 무역협정에 전반적인 반대 입장을 보이는 일부 의원들 가운데에는 그들이 오랫동안 경제적 및 정치적 이유로 지원해 온 국가들과의 협정에는 찬성할 수도 있다. 그러나 일부 의원들은 상대국이 장기간의 이행기간 허용 등과 같은 특별대우를 통해 지역 유권자들에 대해서는 무역보호가 유지되지 않는 한 향후 벌어지는 FTA를 반대할 수도 있다.

다른 한편으로 어떤 의원들은 FTA가 노동 및 환경에 관한 미국 국내 법 및 국제 규율에의 합치성을 촉진시키고 해당 분야에 오랜 기간동안 지속

3) 미국-싱가포르 FTA, 미국-칠레 FTA의 경우 미국의 전반적인 산업 및 농민에게 미미한 경쟁적 영향을 미칠 것으로 예상되었고 단지 노동계로부터의 심하지 않은 반대가 있어 2003년 의회를 상대적으로 쉽게 통과하였지만, CAFTA-DR 및 그밖에 다른 FTA는 의원들로부터 거센 반발이 예상되어 의회 비준이 용이하지 않을 것이다.

되어온 현안의 해결에 도움이 될 것이라고 판단될 때 FTA에 대해 우호적인 입장을 보일 수도 있다. 하지만 그러한 의원들은 무역협정이 미국의 실업문제를 악화시키거나 해고자들의 이해에 반하는지의 여부에 대해 촉각을 기울일 것이다.

4.2. 경제 정책적 고려

다음의 기준은 FTA가 미국의 경제적 이익을 증진시키는가의 여부인 전통적 요인이다. FTA 대상을 고려할 때 다음과 같은 세 가지 질문이 제기된다. 첫째 FTA가 미국의 수출기회를 증진시키고 상대국에서 미국의 투자자들의 이해를 보호하는가? 둘째 FTA가 상대국이 당사자로 되어 있는 현존의 FTA하에서 다른 외국의 공급자들에게 혜택을 주는 면을 상쇄시켜 미국의 수출업자들에게 공평한 경쟁의 장을 제공하는가? 셋째 FTA가 서비스, 지적 재산권, 노동, 환경 분야에서 향후 좀더 광범위한 지역적 및 다자간 협정에서 기본원칙으로 활용될 수 있는 가능성이 있는가?

미국의 무역관리들은 FTA가 미국의 기업, 근로자, 농민들에게 새로운 수출의 기회를 제공할 수 있다고 홍보한다. NAFTA는 지난 10년간 분명히 북미지역의 무역과 투자를 현저하게 증가시켰다. NAFTA로 인해 미국과 캐나다 및 멕시코와의 무역은 미국과 그 밖의 다른 국가들과의 무역에 비해 두 배 이상 증가하였다.

그럼에도 불구하고 전반적인 미국의 무역과 비교할 때 신규 FTA로 인한 잠재적인 상품무역창출은 과대평가되어서는 안 된다. 왜냐하면 현재 미국과 FTA를 희망하는 거의 대부분의 국가들이 개발도상국인 동시에 소규모 경제국들이기 때문이다. 규모가 큰 국가들일수록 좀 더 큰 경제적 이득을 가져다 줄 것이다. 그러나 거의 모든 경우에 있어서 그러한 이득은 미국이 농업, 섬유 및 의류산업 등과 같은 민감 산업에 대한 보호조치를 자유화할 때만 가능하다.

물론 위와 같은 분석은 FTA 상대국들과 미국의 경제관계의 중요한 부분을 무시한 가운데 나온 것이다. 그러한 국가들은 미국의 서비스 교역 및 투자 면에서 매우 중요하다. FTA가 미국의 기업에 대해 차별적인 투자요건은 물론 시장접근을 제한하는 규율적인 장벽을 제거할 수 있다면 미국의 기업들은 서비스 및 투자분야에서 상당한 이득을 얻을 것이다⁴⁾. 이와 더불어 FTA는 지역 및 WTO 협상에서의 기반을 조성하고 협상 상대국들에게 국제경제에서의 현안문제 해결방법을 가르쳐 줄 수도 있을 것이다.

4.3. 상대국의 의지

미국의 무역관리들은 FTA는 포괄적인 최고 경지의 기술이며 WTO에서 개발된 것을 뛰어넘는 규칙을 만드는 일이라고 주장한다. 일부에서 새로운 조항(예컨대 특정 산업에 대한 원산지규정과 단기 자본통제 부과의 제한 등)의 상대적인 가치에 대해 이견을 가질 수 있지만 FTA가 상대국의 무역 및 국내조치의 상당정도의 개혁을 수반한다는 데에는 이견이 없다. 어느 국가가 양자간 및 WTO에서 고안된 새로운 협정에 참여하기 위해서는 광범위한 개혁프로그램을 제시해야 한다.

따라서 FTA 상대국을 선정하는 세 번째 기준은 호혜적인 자유무역협정의 요구에 부합되고 WTO 협상에서 건설적인 결과를 추구하는 미국 협상가들과 협조적이기 하는 상대국의 정책 개혁의지와 능력이다. 즉 FTA 상대를 고려할 때 상대국의 의지로서 상대국이 국내 경제개혁 추진과 타 국가와의 경제통합을 심화시킬 수 있는 의지가 어느 정도나 있는가와 상대국이 어느 정도나 WTO 협상에서 미국과 상호 관심사를 추구하고 양보할 수 있는 의사를 가지고 있는가를 따진다.

4) 예를 들면 미국의 대 호주 서비스 교역은 81억 달러로서 상품교역의 44%를 차지하고, 브라질과의 서비스 교역은 67억 달러로서 상품교역의 25%를 차지한다. 호주와 브라질 모두 미국의 직접투자는 300억 달러가 넘는다.

실제에 있어서 이 기준은 상대국이 자신의 국내시장에서 보다 경쟁적인 환경에 적응할 수 있는 용이성을 평가하는 것이다. 당사국이 숙제할 의향 정도는 FTA 및 WTO 협상에서 매우 중요하다. 앞으로 미국과 FTA를 추진할 대부분의 국가들이 개발도상국이기 때문에 거시경제, 무역, 조세, 기타 규제정책의 지속적인 개혁 능력과 의지에 대한 정당성에 관한 우려가 있다. 또한 많은 경우 그러한 조항들은 이웃 국가들과의 지역적 통합 노력과 연관을 갖고 있다(특히 중앙아메리카 및 남부아프리카).

FTA는 좀더 개방적인 무역에 대한 공통적인 관심사를 모으려고 하기 때문에 FTA 상대국은 국제적인 무역협상을 진전시킬 수 있는 공통적인 이해관계를 가져야 한다. 미국과 다른 주요 무역국들은 더 이상 국제무역의 조건들을 지시할 수 없는 대신 WTO의 146개 회원국간 합의를 촉진시키는데 도움이 되는 연대를 쌓아나가야 한다. 그러한 합의를 모아가는 것이 어려운 점을 감안할 때 FTA는 WTO 협상 타결에 필요한 합의도출에 기여할 수 있는 유사한 이념을 가진 국가간 동맹을 형성해 나가는데 이용될 수 있다. 이러한 의미에서 볼 때 34개국 포함되는 FTAA는 WTO 협상을 진일보시키는 데에도 도움을 줄 것이다.

4.4. 외교 정책적 고려

네 번째 기준은 미국을 지지하는 국가들에 대한 보상 및 미국 무역 및 외교정책 실익의 달성이라는 미국의 두 가지 외교목적이다. 간단히 말해서 미국무역대표부는 FTA 대상을 선정할 때 다음의 세 가지 외교 정책적 사항을 고려한다. ① 외교정책 현안에서 미국과 협조적인가? ② FTA가 상대국의 경제발전에 기여하여 민주화 과정을 심화시키는데 도움을 줄 것인가? ③ FTA가 해당 대륙의 무역자유화 추진에 도움이 되는가?

첫 번째 기준은 외교에서 채찍과 당근을 사용하는 실례이다. 이것은 정책의 적용이 매우 가변적임을 시사한다. 호주의 경우 미국과 FTA협상의 가속화를 통해 이라크전쟁을 지지한 반면 뉴질랜드는 반대의 입장을 나타

냈다. 이라크가 현재 많은 후보 국가들에 대해 리트머스 시험지 역할을 수행하는 가운데 그밖에 다른 국제적인 조치들이 미래의 무역협상을 촉진시키거나 방해할 것이다. 바레인과의 FTA는 중동지역의 민주개혁과 평화협상에서 바레인의 역할을 증진시키도록 요구한다. 이집트의 경우 초반에는 미국으로부터 극찬을 받았지만 나중에는 관세 및 기타 경제개혁의 실패로 비난을 받았다.

두 번째 기준은 유럽재건을 위한 마셜플랜(Marshall Plan)이후 이용된 미국의 전형적인 외교 전략이다. FTA를 통해 당사국의 정치발전을 도모하고 이를 통해 해당 국가가 정치적으로 안정되고 미국의 수출시장으로서 기능하도록 한다는 것이다.

세 번째 기준은 미국의 의사결정자들이 전 세계에 걸쳐 외교관계와 무역기회의 확장을 도모한다는 신호를 의미하는 것이다. 이러한 신호를 가장 손쉽게 보내는 방법은 DDA 협상과 같은 다자간 무역협상을 벌이는 것이다. FTA는 국제적인 무역관심을 내보이는 또 다른 수단이다.

미국무역대표부는 동남아시아 및 중동(예를 들면 태국 및 바레인)국가와 협상을 모색중이며, 향후에는 좀더 광의적인 지역협정을 낳을 수 있는 초석을 다지기 위해서 남미 및 카리브연안국, 그리고 아프리카 국가들과의 일련의 협상을 보완하는 차원에서 남아시아에서는 스리랑카와 FTA 협상을 모색할 전망이다⁵⁾. 그러나 그와 같은 FTA 추진전략의 의미는 과대평가된 면이 있다. 만일 미국이 자신의 국제적인 무역적인 이해를 떠받칠 지역적 협정을 원하면 협상이 좀더 강력한 무역효과를 발휘해야 한다. 불행하게도 규모가 큰 대부분의 FTA는 상대국들이 무역개방의사가 없거나 WTO

5) 중앙 및 동부유럽 국가들이 리스트에 안들어 간 이유는 아마도 이 지역의 국가들은 EU에 가입할 것이라는 전망일 것이기 때문이다. 동북아시아 국가들은 농업 개혁에 주저하기 때문에 동 리스트에 누락되었다.

에 대한 잠재적 영향 때문에 바람직하지 않은 경우가 대부분이다.

5. 시사점

미국의 FTA 정책과 상대국 선정기준에서 얻을 수 있는 몇 가지 시사점은 다음과 같다. 첫째, FTA가 단순히 경제적 목적만 가지고 추구되지 않는다는 점이다. 미국의 경우 FTA 상대국을 선정하는 데 있어서 무역자유화를 통한 무역 및 투자 확대뿐만 아니라 외교적인 측면도 고려한다. 미국이 이스라엘, 요르단, 모로코, 바레인 등 중동 국가와 FTA를 체결한 점은 FTA가 경제적인 측면뿐만 아니라 외교적인 측면도 고려하여 추진된 단적인 예이다. 이는 우리나라도 FTA 상대국을 선정하는 데 있어서 단순히 경제적인 이득만을 고려할 것이 아니라 국제사회에서 요구되는 정치, 외교적인 측면도 고려해야 함을 암시한다.

두 번째 미국이 FTA 추진과정에서 의회 및 여러 가지 이익집단으로부터 이해와 합의를 구하는 데 크나큰 노력을 기울이는 점 또한 우리나라가 참고할 사항이다. FTA를 둘러싸고 산업부문간 또는 지역간 이해관계가 상충될 수 있는데 FTA를 효율적으로 추진하기 위해서는 각 부문의 합의 도출이 필요조건임은 아무리 강조되어도 지나침이 없을 것이다.

세 번째 미국이 FTA 선정 대상으로서 유럽연합과 일본에 대해 우선순위를 크게 두지 않고 있는 점 또한 특기할 만하다. 미국이 이들과 FTA 추진을 꺼리는 이유는 이들의 농업보호조치 자유화에 대해 강한 회의를 가지고 있고 다자간 무역체제에 대한 있을 수 있는 부정적인 영향을 우려해서라는 점은 이미 앞에서 밝힌 바이다. FTA대상을 선정 할 때 상대국의 의지 또한 중요하게 고려해야 됨을 암시하는 대목이다. 일방적인 구매와도 같은 FTA 추진은 실익을 얻기 힘들 것이다. 이러한 측면에서 보았을 때 상대의 의지가 충분히 고려되지 않은 채 거대경제권을 중심으로 짜여진

우리나라의 FTA 추진전략을 재검토해 볼 필요가 있다고 본다.

마지막 네 번째로 미국이 FTA 상대를 선정하는 국내적 요소로서 상대국이 미국의 민감 품목에 대해 예외 인정을 어느 정도나 부여할 수 있느냐를 고려한다는 점 또한 인상적이다. 이러한 기준에 의하면 상대국이 미국의 민감 품목에 대해 충분한 예외를 인정하지 않을 것으로 판단될 경우 FTA 대상국 우선순위에서 뒤로 밀릴 것이다. 이점은 FTA 상대국을 선정하는 데 우리나라의 민감 품목에 대한 상대국의 예외 부여 정도를 고려해야 된다는 중요성을 일깨워 주는 부분이다.

자료 :

Bergsten, C. Fred, *Competitive Liberalization and Global Free Trade: A Vision for the Early 21st Century*, Working Paper No. 96-15, Institute for International Economics, 1996.

Fergusson Ian F., and Lenore M. Sek, *Trade Negotiations in the 108 th Congress*, CRS Issue Brief for Congress, October 12, 2004.

GAO Report 04-233, *International Trade: Intensifying Free Trade Negotiating Agenda Calls for Better Allocation of Staff and Resources*, January 2004, pp.9-12.

Schott, Jeffrey J., "Assessing US FTA Policy," in Jeffrey J. Schott, ed., *Free Trade Agreements*, Institute for International Economics, 2004.

http://www.ustr.gov/Trade_Agreements/Section_Index.html

(권오복 obkwon@krei.re.kr 02-3299-4210 한국농촌경제연구원)