

한·미 FTA: 21세기 한·미관계의 중요한 기회



알렉산더 버시바우 주한미국대사

『KIEP 세계경제』의 권두칼럼에서 한·미 자유무역협정에 대해 논할 수 있는 기회를 주신 대외경제정책연구원에 감사드립니다. 본지의 마지막 발행호를 한국 경제의 미래에 중대한 역할을 하게 될 정책 구상에 대한 분석으로 마무리하는 것은 의미있다고 생각한다.

지난 2006년 2월 2일 한국과 미국은 양국간 FTA 출범을 공식 발표했다. 한·미 FTA의 목표는 양국간 교역 및 투자를 촉진시키고 양국 국민들의 복지를 향상시키는 한편, 아시아태평양 지역에서 양국 경제의 경쟁력을 강화하고 양국의 동맹관계를 더욱 굳건히 할 포괄적이고 높은 수준의 자유무역협정을 체결하는 것이다. 한·미 FTA 1차 공식 협상은 6월 워싱턴에서, 2차 협상은 7월 서울에서, 그리고 3차 협상은 9월 시애틀에서 개최되었다. 4차 협상은 올해 10월 말 제주도에서 개최될 예정이다. 양국은 수 차례 협상을 통해 서로 간에 FTA에 대한 기존의 절차를 충분히 이해하게 되었고, 협상 우선순위를 명확히 하는 등 유익한 시간을 가졌다. 한국과 미국 협상단은 시애틀에서 3차 협상을 마무리하면서 앞으로 양국이 협상에 박차를 가하고 한·미 FTA협상이 본격적으로 나아갈 수 있도록 노력할 필요성을 느꼈다.

한·미 FTA 협상의 유연성을 높이기 위해서는 한·미 양국 국민들이 한·

미 FTA가 국가 경제에 어떤 영향을 미치는지에 대해 충분히 이해할 필요가 있다고 생각한다. 본 칼럼에서는 미국이 다른 국가들과 체결한 FTA를 예를 들어 논함으로써, 한·미 FTA 협상 체결로, 한국 기업과 소비자들에 어떤 혜택이 있는지 소개하고, FTA에 대한 일부 오해를 풀 수 있을 것이라 기대한다.

우선, 한·미 FTA와 규모가 비슷한 북미 자유무역협정, 즉 NAFTA의 예를 들겠다. 한·미 FTA는 NAFTA 다음으로 미국이 체결하는 가장 큰 규모의 FTA가 될 것이다. 그러나, 12년전에 체결된 NAFTA는 '최첨단' 21세기형 FTA는 아니었다. 따라서 가장 최근에 체결된 FTA와 비교하고, 아시아태평양 지역에 초점을 맞추기 위해 2004년과 2005년 발효된 미·싱가포르, 미·호주 FTA의 예를 들겠다. 마지막으로, 한국 사정을 구체적으로 논하기 위해 한·미 FTA와, 국내외 경제학자들의 연구가 보여주는 한·미 FTA의 잠재적 혜택에 대해 논하기로 한다.

NAFTA의 예를 들어보자. 1994년 1월 1일 NAFTA가 발효된 이후 12년이 지난 현재, 멕시코는 일본을 제치고 미국의 제 2대 교역국이 되었다. NAFTA의 또 다른 무역 상대국인 캐나다만이 멕시코보다 미국과의 교역 규모가 더 크다. 경제 성장에는 복합적인 요인들이 작용하기 때문에, NAFTA 상대국의 전반적인 경제 사정에 NAFTA가 어느 정도 기여했는지 정확히 측정할 수는 없지만, 동 기간 동안 멕시코와 캐나다의 경제

는 각각 40%와 50% 성장했다. NAFTA는 또한 캐나다가 통신 제품, 항공기, 에너지 기술 등 부가가치가 높은 품목의 수출국의 목표를 달성할 수 있도록 했다. NAFTA는 생명력 있는 협정이다. NAFTA 파트너국들은 관세 철폐 속도를 4배나 가속화했고, 합의된 NAFTA 원산지규정을 세 번에 걸쳐 수정했다. 이러한 변화는 NAFTA 발효 이후 추가적인 무역 자유화가 이루어졌음을 보여주고 있다. 멕시코의 경우, 테킬라, 시멘트, 감미료, 그리고 캐나다의 경우 침엽수 재목 등 미국과 파트너국들 사이에서 논쟁 대상이 되었던 교역 품목들에 대해서도 당사국들은 NAFTA를 통해 합의를 이룰 수 있었다.

NAFTA가 체결된 지 10년 후인 2004년 1월 1일, 미·싱가포르 FTA가 발효되었다. 그 후 양국간 교역량은 13% 증가하여 2005년 360억 달러에 달해, 싱가포르는 미국의 16대 교역국이 되었다. 싱가포르 통상산업부는 최근 연례보고서에서 FTA의 긍정적인 면을 강조했다. FTA의 무관세 정책으로 인해 발생된 수익을 싱가포르 기업들은 현지 민간부문에 투자하게 되었다. 싱가포르 중소기업들은 통신, 항공, 전자 및 정부조달 부문의 새로운 시장 기회를 포착하고 있다. WinEdge & Wireless, Creative Technology, NOL/APL, Keppel, SembCorp, Creative Labs, Asia Pacific Breweries, Osim, Eu Yan Sang and Tee 를 비롯한 수많은 회사들은 FTA 체결 이후 미국과의 거래가 더욱 활발해졌다. 또한, 미국의 위탁가공비가 철폐된

으로써 싱가포르 수출업자들은 2005년 한 해 동안 2,500만 달러를 절약할 수 있었다. FTA는 미국의 대싱가포르 투자도 증가시켰다. 세계에서 가장 큰 규모의 하드디스크 제조업체인 Seagate는 싱가포르내 새로운 공장시설에 2억 달러를 투자할 계획이고, 이는 싱가포르의 컴퓨터 스토리지 산업 경쟁력을 한층 강화시킬 것이다. Hamilton Sundstrand는 이미 초정밀 항공기 부품 및 시스템의 싱가포르 현지 제조에 5,500만 달러를 투자한 바 있다. 이 두 회사 이외에도 많은 미국 회사들이 싱가포르의 21세기 경제 비전을 구축하는 데 일조하고 있다.

미국이 아시아태평양 지역에서 가장 최근에 체결한 FTA는 호주와의 FTA로서, 미·싱가포르 FTA 발효 1년 후인 2005년 1월 1일에 발효되었다. 호주와의 FTA는 미국이 NAFTA 이후 선진국과 체결하는 첫번째 FTA였다. 이 FTA는 호주 중소기업들에 특히 혜택을 주었다. 호주 정부 통계에 따르면, FTA가 체결되기 이전인 2004년 8월, 수출을 하는 호주 중소기업들 중 19%만이 미국으로 수출을 하고 있었다. 그러나 2006년 2월에 이르러서는 36%가 미국으로 수출을 하였고, 호주 중소기업 수출 대상국으로서 미국은 뉴질랜드를 제치고 1위를 차지하게 되었다. 미·호주 FTA는 미국의 농업시장을 개방 또는 확대해주었을 뿐만 아니라, 호주 기업들로 하여금 미국 정부 조달 프로그램에 접근할 수 있도록 해주었고, 투자자 및 지적재산권 보호를 더욱 굳건히 해주었으

며, 전 세계에서 가장 큰 시장인 미국 시장의 거의 모든 부문에서 호주 서비스 업체들이 동등하게 경쟁할 수 있도록 해주었다.

이처럼 미국과 FTA를 체결함으로써 미국의 주요 교역상대국들은 미국으로 수출 확대, 미국으로부터의 투자 유입 증대, 경쟁력 있는 글로벌 산업을 육성할 수 있는 기회 확대, 중소기업에 위한 상당한 혜택, 나아가 전반적인 경제성장 촉진과 같은 포괄적인 혜택을 입을 수 있었다. 대외경제정책연구원은 최근 미국이 체결한 기존 FTA들로부터 배울 수 있는 교훈과, 그 교훈들이 한국에도 적용될 수 있는 가능성을 살펴보기 위한 세미나를 후원한 바 있다. 멕시코, 칠레, 페루, 싱가포르에서 참석한 경제학자들 및 전 현직 정부 관계자들 모두 미국과의 FTA가 유익했다는 데 의견을 같이했다. 하지만 그들은, 해당 정부가 FTA를 추진하는 과정에서 국민들 및 시민사회와의 긴밀한 협력의 중요성을 강조했다. 이것이 시사하는 바는 매우 크다. 미국도 과거에 FTA를 추진하면서 이와 같은 노력의 중요성을 깨달았기에, 한국 정부가 최근 국민들과 접촉하고 대화하려는 노력을 기하는 데 찬사를 보낸다.

한국의 GDP가 1970년부터 현재까지 거의 100배 가량 성장한 “경제 기적”을 낳은 데에는 무역이 주요 요인이 되었다는 것은 잘 알려진 사실이다. 한·미 FTA를 통해 한국은 경제 기적을 21세기에 이어나갈 수 있을 것이다. 한국 경제학자들에 따르면, 한·미 FTA 체결 시 장기적으로 55만 개의

일자리가 창출되고 GDP가 2% 포인트 혹은 그 이상 성장할 것이라고 한다. 또한, 한국 국민들은 장기적으로 FTA 덕분에 70억 달러 이상 부유해진 국가에 살게 될 것이다. 최근의 한 조사에 따르면, 한국 중소기업들이 한·미 FTA의 많은 혜택을 입게 될 것이라고 한다. 이러한 혜택은, 싱가포르와 호주 등 미국의 기존 FTA 체결국의 중소기업들이 경험한 사례를 보면 잘 알 수 있다.


앞서 언급한 숫자들은 어쩌면 한·미 FTA가 한국에 가져다 줄 혜택을 과소평가하고 있는지도 모른다. 왜냐하면, FTA가 한국 경제에 후속적으로 미칠 구조적인 영향을 예측하기란 쉽지 않기 때문이다. 대다수의 연구 결과는, 비교우위이론이 말해주듯이, 양국의 경제가 상대 국가에 점점 더 개방될수록, 자원이 더욱 생산적인 부문에 투입될 것으로 내다보고 있다. 이것이 우리가 “21세기 FTA”를 논하는 이유 중 하나다. 21세기에 경쟁력을 유지하기 위해서는 신기술을 개발함으로써 새로운 도전과 부상하는 경쟁국들에 대처해야 한다. 한국의 첨단 산업 부문들은 한·미 FTA를 통해 세계에서 가장 규모가 큰 미국 시장에서 그들의 접근성을 확대해 나가는 것 뿐만 아니라, FTA가 가져다 줄 한·미간의 더욱 돈독한 경제적 유대관계를 통한 지식과 노하우의 교류 활성화를 통해 많은 혜택을 입을 것을 기대하고 있다.

어느 국가든, 자원의 더욱 효율적인 배분과 같은 변화가 특정 부문들에 부정적인 영

향을 미칠 것을 두려워하는 사람들이 있게 마련이다. 미국을 포함한 모든 국가에는 민감한 부문들이 있고, 한국은 관세 철폐가 한국의 농업 부문에 미칠 영향을 우려하고 있다. 하지만 미·호주 FTA가 보여주듯이, 양국이 비슷한 품목을 생산하더라도 쌍방향 교역이 이루어질 수 있다. 추가적인 예로, NAFTA가 발효되면 미국의 옥수수 생산자들과의 경쟁에서 멕시코의 옥수수 생산이 붕괴될지도 모른다는 우려가 있었다. 그러나 결과적으로 오히려 NAFTA 발효 이후 멕시코의 옥수수 생산과 수입이 모두 증가했다. 물론, 어느 부문에서든, 소비자 선호가 반영되는 한, 구조조정은 소비자에게 이득이 된다. 나아가, 소비자 선호가 변한다는 것은 단순히 더 저렴한 제품을 사는 것을 의미하지 않는다. 예를 들어, 많은 소비자들이 비용이 많이 들더라도 갈수록 유기농 식품을 선호하는 추세를, 여러 국가들에서 찾아볼 수 있다. 미 농무부 조사에 따르면, 2005년 1,500개의 유기농업 농장들이 4,221헥타르의 농지를 한국에서 사용했다. 한국 정부에서 유기농 식품에 대한 인증 및 라벨 프로그램이 완성된다면, 한국 유기농 제품들을 FTA하의 무역자유화에 따라 미국 시장에 수출할 수 있게 될 것이다.

필자는 본 칼럼에서, 실례와 경제 전망을 통해 세계 최대 경제강국과 제11대 경제대국간의 FTA는 양국 모두에게 “윈-윈” 전략임을 설명하였다. 이제 조금 더 다각적인 측면에서 결론을 맺고자 한다. 한국의 무역

의존도는 미국보다 월등히 높다. 한국의 경
우 무역은 GDP의 69%를 차지하는 데 비해
미국은 21%에 불과하다. 따라서, 더욱 포괄
적인 다자무역 자유화를 위해 지속적으로
노력하면서 양자 자유무역협정의 혜택을 만
끽하는 것은 미국뿐 아니라 한국의 이해에
도 크게 부합될 것이다. FTA는 활발한 한·

미 통상관계를 더욱 돈독히 하는 것과 동시
에 양국의 오랜 동맹관계를 더욱 굳건히 다
지는 것을 의미한다. 필자는 한국 국민들이
양국 공동의 안정과 번영을 위해 21세기의
진화하는 한·미관계의 맥락에서 FTA를
살펴보고, 한·미 FTA가 좋은 기회를 가져
다준다는 것을 인지할 수 있기를 바란다. 

Korea-US FTA: A Key Opportunity for Korea-U.S. Relations in the 21st Century

Alexander Vershbow U.S. Ambassador

I would like to thank the Korea Institute for International Economic Policy for the opportunity to discuss the Korea-United States Free Trade Agreement (KORUS FTA) in the pages of the Global Economic Review. I understand this will be the final edition of the Review, and think it is fitting to close out this publication with an analysis of a policy initiative that can play such a major role in Korea's economic future.

On February 2, the Republic of Korea and the United States announced plans to launch the KORUS FTA negotiations. The aim was to conclude a comprehensive, high-standard free trade agreement that will boost trade and investment between our two countries, enhance the welfare of both countries' citizens, improve our two economies' competitiveness in the Asia-Pacific region, and serve as an anchor for our bilateral alliance in the years to come. The first negotiating round was held in Washington in June, the second round in Seoul in July, and the third round in Seattle in September. The fourth round will take place on Jeju island in late October. We have spent several sessions usefully developing a better understanding of the other's existing procedures, and clarifying our negotiating priorities. Following the recent negotiating round in Seattle, and looking forward to next month's meetings in Korea, both Korean and U.S. negotiators have noted that we now need to accelerate our efforts, and to move into the give and take of actual negotiation.

The key to increasing negotiating flexibility, I believe, is greater public understanding in Korea and United States regarding the likely impact of an

FTA between our two countries. In this article, I would like to discuss the relevant precedents from other FTAs the United States has previously concluded with other countries. I believe these can provide a useful illustration of the benefits that Korean businesses and consumers could expect from the KORUS FTA, and also lay to rest some misperceptions regarding FTAs.

I will start with some examples from the North American Free Trade Agreement (NAFTA), simply because its scale is the most roughly comparable to that of a KORUS FTA, which would be the second largest FTA for the United States after NAFTA. That said, NAFTA, which was concluded over twelve years ago, does not fully represent the “state of the art,” 21st century FTA. In order to compare more recently concluded FTAs —and also to bring the discussion back to this side of the Asia-Pacific region—I will also cite the examples of the U.S. FTAs with Singapore and Australia, which came into effect in 2004 and 2005 respectively. Finally, to make the analysis Korea-specific, I will also discuss the KORUS FTA, and the findings of Korean and non-Korean economists regarding the potential benefits to both of our countries from an FTA.

Let me start with NAFTA. Twelve years after NAFTA’s implementation on January 1, 1994, Mexico has overtaken

Japan to become the United States’ second-largest trading partner. Only U.S. trade with our other NAFTA partner, Canada, is larger. Because many factors are involved in economic growth, NAFTA’s contribution to each partner’s broader economic performance cannot be measured precisely—but Mexico’s GDP has grown 40% and Canada’s 50% over this period. NAFTA has helped Canadian businesses realize their long-standing goal of moving toward value-added exports such as telecommunications products, aircraft, and energy technologies. NAFTA has been a living agreement. The NAFTA partners have accelerated elimination of tariffs four times and changed the agreed NAFTA rules of origin three times. Together, these changes reflect further liberalization post-NAFTA affecting \$67 billion worth of trilateral trade. In addition, NAFTA has allowed the United States and its partners to reach agreements over previously disputed traded goods, such as tequila, cement, and sweeteners in the case of Mexico, and softwood lumber in Canada’s case.

Ten years after NAFTA, on January 1, 2004, the United States-Singapore Free Trade Agreement entered into force. In the short period of time since then, trade between the two countries has increased by 13% to nearly \$36 billion in 2005, making Singapore the 16th largest goods

trading partner of the United States. Singapore's Ministry of Trade and Industry recently highlighted FTA's positive effects in their annual review. The FTA's zero-tariff policy has encouraged Singaporean companies to invest their growing profits in the local private sector. Small and medium-sized enterprises in Singapore are capitalizing on new market opportunities in telecommunications, aviation, electronics, and government procurement. WinEdge & Wireless, Creative Technology, NOL/APL, Keppel, SembCorp, Creative Labs, Asia Pacific Breweries, Osim, Eu Yan Sang and Tee are just the names of some Singaporean companies that have increased their business with the United States since the FTA. And the elimination of America's merchant processing fee saved Singaporean exporters more than \$25 million last year. The FTA has also helped increase U.S. investment in Singapore. Seagate, the largest manufacturer of hard disk drives in the world, will be investing \$200 million in new plant facilities, ensuring Singapore's competitiveness in the computer storage industry. Hamilton Sundstrand has already invested \$55 million in the local manufacture of high-precision aircraft components and systems. The examples highlight just some of the many American companies helping to develop Singapore's 21st century

economic vision.

Turning to the United States' most recent FTA in this region, the U.S. FTA with Australia took effect a year after the FTA with Singapore, on January 1, 2005. The FTA with Australia was the United States' first FTA with a developed country since NAFTA. Australian SMEs in particular have benefited. In August 2004, before the FTA was concluded, only around 19% of exporting SMEs exported to the United States, according to Australian Government statistics. By February 2006, this figure had risen to 36%, and the United States had overtaken even New Zealand as the number one destination for SME exporters. Besides opening or expanding U.S. markets for many Australian agricultural exports, the FTA has allowed Australian firms to access many U.S. federal government procurement programs, provided greater clarity and certainty in investor and IPR protection, and allowed Australian service providers to compete on equal terms in most sectors of the largest services economy in the world.

These examples demonstrate that FTAs with the United States have led to a wide range of benefits for some of the United States' leading trading partners, including increased exports to the United States, increased investment from the United States, greater opportunities to develop

competitive global industries, significant benefits for small and medium-sized enterprises, and faster economic growth overall. KIEP was one of the sponsors of a recent conference in Seoul which also sought to examine the lessons learned from previous FTAs with the United States, and the possible applicability of those lessons to Korea's case. The economists and current and former government officials present from Mexico, Chile, Peru, and Singapore all agreed that their FTAs with the U.S. had been beneficial. They did note, however, the need for governments to work closely with the public and civil society to prepare their countries for an FTA. This is a valuable message. The United States has learned from our past FTAs the importance of such an effort, and I am pleased to see the Korean Government has recently launched a similar public outreach effort as well.

To turn to Korea, then, it is common knowledge that trade was a key factor in the "economic miracle" that grew Korea's GDP almost one-hundredfold from 1970 to the present. The FTA is the way to continue the Korean economic miracle into the 21st century. Korean economists, attempting to quantify the impact of this FTA, have concluded that in the long term it could create as many as 550,000 new Korean jobs overall and boost Korea's GDP by two percentage points or more. In

terms of overall national welfare, Korean citizens will be over \$7 billion richer in the long term because of the FTA. Korea's small and medium-sized enterprises (SMEs) in particular expect to benefit from an FTA, according to a recent survey. The positive experience of SMEs — the engine of growth in any economy — in our other FTA partners, such as Singapore and Australia, bears out their optimism.

The aforementioned studies may even underestimate the potential economic benefits to Korea from an FTA, because it is so difficult to create economic models of the "follow-on" or "second generation" structural effects on the economy. Most studies foresee some diversion of resources into more productive sectors as our markets become more open to each other, as the theory of comparative advantage tells us should occur. This is another reason we speak of a "21st Century FTA." To remain competitive in this century means coping with new challenges and rising competitors, by focusing on new technology frontiers. Many of Korea's cutting-edge industries look forward to an FTA with the United States as a way not only to expand their access to the world's largest market, but also to profit from the greater exchange of knowledge and know-how that will flow from the deeper economic ties an FTA will provide.

In every country, there are always some who fear that any change of this sort, in the direction of more efficient allocation of resources, will be detrimental to certain sectors. Every country, including the United States, has its sensitive sectors, and there has been concern here in Korea about the impact that removing tariffs could have on Korea's protected agricultural sector. But as the U.S. experience with Australia shows, two-way trade can occur even when both countries produce roughly comparable goods. As a further example, Mexican corn production did not collapse following NAFTA, as some had predicted it would when faced with competition from efficient U.S. corn growers. Instead, in Mexico both corn imports and domestic corn production have risen since NAFTA. Of course, it is also important to recall that restructuring of any sector, insofar as this reflects consumer preferences, represents a gain to consumers. Moreover, these changes in consumer preference are not always simply a matter of buying a cheaper product. For instance, one trend in many countries is a growing consumer preference for organic food, even at a higher price. The U.S. Department of Agriculture has located about 1,500 certified organic farms utilizing more than 4,221 hectares of land in Korea last year;

as Korean officials finalize their organic certification and labeling program, organic foods could offer a promising export market in the United States following trade liberalization under the FTA.

In this article, I have sought to demonstrate, based on real-world examples as well as economic projections, that an FTA between the world's largest and 11th-largest economies is truly a "win-win" proposition for Korea as well as the United States. Let me close by touching on the wider dimensions. Korea is significantly more trade-dependent than the United States: for Korea, trade accounts for 69% of GDP, for the U.S. only 21%. It is surely in Korea's interest, as well as that of the United States, to lock in the benefits of a bilateral free trade agreement while we continue our efforts toward broader, multilateral trade liberalization. In the same way that the FTA represents building on our already vibrant trade relations, it represents building on our deep, longstanding, and multifaceted alliance partnership. I hope Koreans will come to look on this FTA in the context of our evolving relations in the 21st century, and embrace the opportunities the FTA holds for our shared stability and prosperity. 