연구자료 06-03

선진통상국가 실현을 위한 중장기 통상전략 연구: 협력경제

박성훈 · 박순찬 · 정재완 외

KIEP 대외경제정책연구원
Korea Institute for International Economic Policy

선진통상국가 실현을 위한 중장기 통상전략 연구:

협력경제

연구자료 06-03

선진통상국가 실현을 위한 중장기 통상전략 연구 :

협력경제

박성훈 · 박순찬 · 정재완 외

KIEP 대외경제정책연구원

연구진

채 욱 (총괄)	대외경제정책연구원
김세원	서울대학교
유재원	건국대학교
박성훈	고려대학교
최병일	이화여자대학교
유진수	숙명여자대학교
한홍렬	한양대학교
박순찬	공주대학교
강인수	숙명여자대학교
김관호	동국대학교
정지원	대외경제정책연구원
정재완	대외경제정책연구원
김정곤	대외경제정책연구원
남호선	대외경제정책연구원

서 언

지역주의가 더욱더 빠른 속도로 심화·확산되면서 지역무역협정의 미체결에 따른 기회비용이 급격히 증가하고 있고, 중국, 인도, 러시아 등 거대 경제권이 급부상하는 등 대외환경은 급속히 변하고 있습니다. 또한 대내적으로는 성장잠재력의 저하와 고령화 사회로의 진입이라는 상황에 직면하여 전반적인 혁신경제 실현을 통하여 새로운 성장동력을 확충하고, 이를 뒷받침하기 위한 제도 및 정책 운영기반의 재정비가 필요한 시점입니다. 특히 지금까지 한국이 통상정책 기조로 삼았던 다자주의에 소극적으로 참여하는 방어적 무역정책으로는 한국의 중장기적 목표인 지속적 경제성장을 담보할 수 없다는 주장이 설득력을 얻고 있습니다. 이에 본 보고서는 중장기 통상전략의 하나인 전략적 협력경제에 대해 심도 있게 논의하고 있습니다.

한국이 대외협력경제정책을 추구하는 데 있어서 고려해야 할 대내외적 환경요인들과 수행해야 할 정책과제는 매우 복잡다기하기 때문에 전략적인 사고가 필요합니다. 최근 증가일로에 있는 FTA 등의 지역무역협정에서 어떤 수준의 자유화를 추구해야 하며, FTA 대상국을 어떠한 기준으로 선정해야 하는지, 또한 이렇게 선정된 나라들과 어떠한 순서에 따라 FTA 협상을 진행해야 하는가 등에 대한 전략은 매우 중요한 과제입니다. 또한 한국은 동아시아 지역에서 전개되고 있는 다양한 지역협력 프로그램 및 동아시아와 다른 지역 사이에 이루어지고 있는 지역간 협력에 참여하고 있는데, 어떠한 비전을 가지고 어떤 수준에서 참석해야 하는지도 통상정책의 전략수립에서 빠뜨릴 수 없는 핵심주제입니다.

아울러 석유와 천연가스 등 에너지자원은 경제성장을 위해 더 없이 중요한 핵심

요소인데, 세계 에너지자원 수급구조는 안정되어 있지 못합니다. 고유가 지속, BRICs와 아시아를 중심으로 한 수요 급증, 중동 정세의 불안 장기화, 석유자원의 고갈 우려 등이 예측되고 있는 가운데 최근에는 주요 에너지자원 보유국의 투자 규제 및 국가관리정책이 강화되는 추세이고 중남미의 자원 국유화 바람 역시 확대되고 있는 상황입니다. 이처럼 에너지안보(Energy Security)의 중요성이 증대되고 있는 상황에서 국가적 과제로서 중장기적인 에너지자원의 안정적 확보전략이 필요합니다. 마지막으로 본 보고서는 개도국 협력에 대해 논하고 있습니다.

이러한 대외협력정책과 관련된 네 가지 주제를 각기 개별적으로 정리한 문헌은 다수 있었으나, 본 보고서와 같이 각 분야의 전문가들이 모여 일목요연하게 상호연관성을 분석하고 선진통상국가의 실현이라는 한국의 중장기적 통상정책을 수립하기 위해 각 정책을 체계화한 연구는 처음이라 판단됩니다.

본 보고서는 한・미 FTA 이후에도 지역주의를 적극적으로 활용하여 거대경제권, 특히 EU와의 FTA를 우선 추진하는 것이 바람직하다는 결론을 도출하면서, 동시에 무역자유화의 실질적인 효과를 향유하기 위해서는 “수준 높은 FTA”를 추진해야 한다는 점을 강조하고 있습니다. 지역협력에 있어서는 동북아협력을 가장 우선적으로 추진하면서, ASEAN+3 및 동아시아 정상회의 등의 여타 동아시아 협력 프로그램에 대해서는 경제협력 및 외교안보적 협력으로 활용하는 분업적 전략이 바람직하다고 권고하고 있습니다.

또한 지속적 성장을 위한 에너지자원에 대한 협력을 위해 에너지자원의 중요성을 강조하는 원칙에 머무를 것이 아니라 구체적인 실행계획을 수립해야 하며, 에너지자원 보유국의 상당수가 개도국임을 감안하여 개도국과의 전반적인 협력강화 정책과 긴밀히 연계하여 에너지 확보 정책이 추진되어야 한다는 방향을 제시하고 있습니다. 그리고 본 보고서는 한국의 국가 이미지 개선과 한국 제품의 브랜드 가치를 제고하여 종국적으로 수출확대에 기여할 것으로 기대되는 개도국과의 협력강화

를 위한 중장기적 정책 수립을 제안하고 있습니다.

본 연구는 각 분야의 연구경험을 바탕으로 연구진이 1년 동안 끊임없는 토론과 유기적인 협조를 통해 시너지 효과를 극대화한 결과라고 판단됩니다. 이 자리를 빌어 집필진들의 노고와 집필과정에서 건설적인 의견을 개진해 주신 분들에게 감사드립니다.

해외의존도가 높은 한국의 입장에서는 지속적인 경제성장을 위해 해외시장과 에너지자원의 안정적 확보가 무엇보다도 중요합니다. 이러한 관점에서 지역주의를 활용한 무역정책, 지역협력, 에너지자원 협력 및 대개도국 협력 등의 주요 이슈들을 포괄적이고 심도 있게 다룬 본 보고서는 외국과의 중장기적 협력관계를 설정하려는 정책을 입안하는 데 큰 도움이 될 것으로 기대합니다.

2006년 12월

원장 李 景 台

국문요약

본 연구의 총괄보고서에서는 한국이 선진통상국가로 발돋움하기 위해서는 “실질적 열린경제”, “전략적 협력경제”, “효과적 통상거버넌스” 등 세 가지의 전략이 필요함을 설명하였다. 이 중에서도 “전략적 협력경제”는 최근 대내외환경의 변화에 따라 요구되고 있는 한국의 대외경제협력에 대한 새로운 방향을 제시하는 것이라고 할 수 있다.

한국이 전략적 협력경제를 필요로 하는 이유는 많이 있으나 대체로 다음의 네 가지로 요약해 볼 수 있다. 첫째, 많은 WTO 회원국들이 다자주의에 참여하면서도 동시에 지역주의도 추구하고 있다는 점이다. 이는 오랫동안 GATT/WTO의 다자주의만을 추구해온 한국에게 새로운 방향으로의 발상전환을 요구하였다. 둘째, 동아시아 지역내에서는 FTA 등 경제통합뿐만 아니라 다양한 형태의 지역협력이 추진되고 있다. 이는 처음에는 아시아 금융위기와 같은 경제위기의 재발을 방지한다는 수동적인 의미로 시작하였으나, 이제는 그 자체로서 활력이 생성되는 지역협력 및 통합 움직임의 원천이 되고 있다고 해도 과언이 아니다. 셋째, 2000년대 초반 이후에는 미국 주도의 “테러와의 전쟁” 지속, 중국 및 인도 등 거대신흥경제의 경제성장 가속화, 원유공급능력 부족 등의 요인으로 세계 자원시장의 수요공급 관계가 교란되면서 세계 자원가격이 크게 상승하였다. 산업화에는 커다란 성공을 거두었으나, 석유 등 주요 자원 및 원자재에 대한 대외의존도가 매우 큰 한국으로서는 원자재가격의 동향에 촉각을 세우고 있으며, 자원확보를 위한 중장기적인 대책마련이 시급하게 요구되고 있다. 넷째, 한국은 1960년대 최빈개도국에서 2000년대 초에는

선진국의 문턱에 와 있을 정도로 급속한 경제성장을 기록하였다. 이 과정에서 한국은 선진국들이 제공한 개발원조, 시장접근특혜조치 등을 적극적으로 활용하기도 했다. 이제 한국이 이러한 혜택을 현재의 최빈개도국 및 개발도상국에게 보다 적극적으로 나누어 주어야 한다는 국제사회의 목소리가 드높아지고 있는 실정이다.

본 연구에서는 이러한 최근의 국제경제환경 변화하에서 선진국으로 진입하기 위해서는 한국이 "전략적 협력경제"의 관점에서 어떠한 대외경제 협력전략을 구사할 수 있는가를 심층 논의하였다. 본 연구에서 도출한 중요한 결론들은 다음과 같다.

첫째, 본 보고서는 지역주의를 활용하여 종래보다 적극적인 무역정책을 취할 것을 제안하고 있다. 지역주의를 활용한 적극적인 무역정책의 전개에 있어서는 한·미FTA 이후에도 지속적으로 거대경제권과의 FTA를 보다 적극적으로 추진할 필요가 있으며, 이에 있어서는 특히 EU와의 FTA를 우선적으로 추진하는 것이 바람직하다는 결론을 도출하고 있다. FTA의 정책방향과 관련해서는 한국의 FTA 정책 로드맵을 보다 체계화하는 한편, 무역자유화의 실질적인 효과를 향유하기 위하여 "수준 높은 FTA"를 추구하는 것이 바람직하다는 결론을 도출하였다. 즉 한국은 동시다발적인 FTA를 추구하는 데 있어서 WTO-플러스 형태의 자유화를 주도하고, 협정 이행을 감시할 수 있는 상설기구의 설립과 분쟁해결절차의 구축 등을 통해 협정 상대국의 실질적인 자유화를 이끌어낼 수 있도록 노력해야 한다. 이에 추가하여 FTA마다 제각기 다를 수 있는 원산지 규정의 상호일치성을 제고함으로써 기업들에게 보다 예측가능한 통상환경을 조성해 주는 것도 정부가 적극적으로 고려해 보아야 할 정책방향이라고 주장하고 있다.

둘째, 지역협력과 관련해서는 광역 동아시아에서 진행되는 많은 지역(간)협력프로그램들을 (i) 시장확대, (ii) 성장동력 확충, (iii) 경제운용의 안정화(선진화), (iv) 외교안보 여건의 개선, (v) 대외교섭력 강화 등 다섯 가지 중요한 목표에 대한 기여도를 중심으로 평가하였다. 그 결과 한국은 지역협력의 전개에 있어서 동북아협력

을 가장 높은 우선순위로 추진하는 한편, 여타 동아시아 협력프로그램에 대해서는 “ASEAN+3는 경제협력의 장”으로, “동아시아 정상회의는 외교안보의 협력의 장”으로 활용하는 분업적 전략을 구사하는 것이 바람직하다는 분석결과를 제시하였다. 그러나 이러한 협력프로그램들이 궁극적으로 추구하는 바는 지역협력의 중장기적 비전인 동아시아 공동체의 형성에 있음을 강조함으로써, 각 지역협력의 역량을 중장기적으로 이 방향으로 수렴하는 것이 바람직함을 암시하였다. 그리고 APEC, ASEM 등 한국이 참여하고 있는 지역간 협력체에 대해서는 실용적인 관점에서 활용하는 방안을 모색할 것을 제안하고 있다.

셋째, 본 연구는 한국의 지속적 성장을 위해서는 에너지자원에 대한 협력이 특히 강조되어야 함을 역설하였다. 21세기초 형성되어 있는 세계 자원시장의 정치경제적, 그리고 수급 측면에서의 불안감이 당분간 지속될 것이라는 예상하에 본 연구는 한국이 에너지 자원의 대부분을 수입에 의존하고 있기 때문에 저렴한 에너지자원의 확보가 지속적 성장을 위한 필수불가결한 요소라고 판단하고 있다. 자원외교를 최근 들어 부쩍 강화하고 있는 중국, 일본, 인도 등 우리의 주변경쟁국들의 경우를 참고삼아 에너지 확보를 위한 보다 적극적인 정책이 요구되고 있다고 하겠다. 이에 관련하여 본 연구는 (i) 에너지자원의 개발 및 이에 대한 지원을 확대하고, (ii) 자원보유국과의 전략적인 자원외교를 강화하는 한편, (iii) 에너지자원 수입선을 다변화 하는 등의 다양한 대응전략을 세워야 함을 제안하고 있다. 특히 본 연구에서는 많은 에너지자원 보유국들이 개도국임을 고려하여 에너지자원의 확보를 위한 노력들은 개도국에 대한 전반적인 협력강화 전략의 연계성하에서 추진되는 것이 바람직하다는 정책방향을 제시하기도 하였다.

넷째, 본 연구에서는 우리나라의 대외경제정책에서 개발도상국과의 협력강화가 매우 중요한 비중을 차지하는 것으로 판단하고, 이를 위한 중장기적인 정책방향을 수립할 것을 제안하고 있다. 특히 개발도상국에 대한 개발협력 또는 시장접근 상의

특혜 지원정책을 강화할 필요가 있다는 본 연구의 제안은 한국이 경제개발 초기 국제사회로부터 다양한 지원을 제공받았던 사실과 최근 선진국의 문턱에 들어선 한국의 국제사회에 대한 기여 확대 요구가 크게 증가한 사실 등을 종합적으로 고려한 결과라고 할 수 있다. 본 연구는 우선 아직도 GDP의 0.1% 미만에 머물러 있는 ODA 자금을 한국의 경제력과 무역규모에 걸맞게 대폭 확대하는 한편, 그 질적 수준도 크게 개선할 필요가 있음을 지적하였다. 그리고 최빈개도국 등에 대해 2000년부터 실시하고 있는 일반특혜관세제도를 전향적으로 확대 적용하는 등의 수단을 통해 이들의 경제개발을 실질적으로 지원해 주는 정책적 고려가 필요한 것으로 판단하였다. 또, 앞에서 언급하였듯이 에너지자원의 확보가 가지는 전략적 중요성을 고려하여 개도국과의 협력확대 정책방향을 재수립하는 것도 고려해 보아야 함을 주장하고 있다. 본 연구는 이러한 일련의 정책들은 종국적으로 한국의 국가이미지 개선과 우리 제품의 브랜드가치를 제고하는 효과를 가져와 우리의 수출확대에도 적지 않은 기여를 할 것으로 기대하고 있다.

차 례

서언 ····· 7

국문요약 ····· 11

제1장 서 론 ····· 21

제2장 지역주의를 활용한 적극적 무역정책의 전개 ····· 29

1. 지역주의와 다자주의의 현황 ····· 31
   가. 지역주의 확산과 심화의 현황 ····· 31
   나. 지역주의 확산과 심화의 배경 ····· 34
   다. 지역주의와 다자주의 ····· 35
2. 한국의 FTA 정책 평가 ····· 37
   가. FTA 추진 배경과 로드맵 ····· 37
   나. FTA 전략의 문제점 ····· 40
3. 한국의 바람직한 FTA 정책방향 ····· 43
   가. FTA 로드맵의 체계화 ····· 43
   나. 수준 높은 FTA 추진 ····· 62

제3장 지역협력의 전략적 활용 ····· 73

1. 지역협력의 필요성과 고려해야 할 요소 ····· 74

가. 지역협력의 필요성 ····· 74
나. 지역협력에서 고려해야 할 요소 ····· 76
2. 동아시아의 지역협력 개관 ····· 78
가. 동아시아 역내 협력프로그램 현황 ····· 78
나. 동아시아가 참여하는 지역간 협력프로그램 현황 ····· 81
3. 지역협력에 대한 한국의 정책방향 평가 ····· 85
가. 지역협력에 대한 한국의 정책기조 ····· 85
나. 주요 지역협력의 현황 및 특징 ····· 87
다. 주요 지역협력의 가능성과 한계 ····· 96
4. 지역협력의 바람직한 방향 ····· 109
가. 개별 협력프로그램의 평가 ····· 109
나. 지역협력의 바람직한 방향: 지역협력의 로드맵 ····· 111

제4장 에너지자원 협력 ····· 115
1. 자원협력의 필요성 ····· 116
2. 세계의 중장기 에너지자원 수급 전망 ····· 117
가. 에너지원별 수급구조 전망 ····· 117
나. 석유의 수요와 공급 ····· 121
다. 가스의 수요와 공급 ····· 126
라. 에너지 안보의 중요성 증대 ····· 129
3. 중국, 일본, 인도 등 주요 경쟁국의 에너지자원 확보 전략과 시사점 ····· 140
가. 중국 ····· 140
나. 일본 ····· 145
다. 인도 ····· 146
라. 시사점 ····· 148
4. 한국의 에너지자원 확보정책에 대한 평가 ····· 149

5. 에너지자원 협력을 위한 정책과제 ····· 154
가. 해외 에너지자원 개발 및 지원 확대 ····· 154
나. 전략적 자원외교 강화 ····· 157
다. 에너지자원 수입선 다변화 ····· 159
라. 에너지자원 관련 기업의 대형화 유도 ····· 160
마. 민간기업의 경쟁력 제고 및 극대화 유도 필요 ····· 163

제5장 대개도국 협력 ····· 165
1. 대개도국 협력의 필요성 및 의미 ····· 166
2. 대개도국 협력 현황 ····· 167
가. 대개도국 협력 관련 정책환경 ····· 167
나. 대개도국 개발원조 지원 현황 ····· 169
다. 대개도국 시장접근 지원 현황 ····· 174
3. 대개도국 협력의 향후 추진방향 ····· 176
가. 대외원조의 규모 확대 및 품질 개선 ····· 176
나. 대외원조체계의 개선 ····· 177
다. 특혜관세제도의 확대를 통한 시장접근 지원방안 ····· 179

제6장 요약 및 결론 ····· 181

참고문헌 ····· 185

Executive Summary ····· 191

표 차례

표 2-1. 지역무역협정의 통보 현황 ····· 32
표 2-2. 주요 FTA에 포함된 항목 비교 ····· 33
표 2-3. 이상적 FTA 대상국의 평가(경제적 측면) ····· 45
표 2-4. 자연적 무역 파트너에 대한 회귀분석 결과 ····· 51
표 2-5. 한국 국내총생산에 미치는 영향 ····· 54
표 2-6. 한국의 시장확대 효과 ····· 55
표 2-7. 고용창출효과 ····· 56
표 2-8. 구조조정비용 ····· 58
표 2-9. 부가가치 및 생산유발효과가 높은 산업 ····· 58
표 2-10. 각 FTA에서 부가가치가 높고 생산이 증가하는 산업 ····· 59
표 2-11. 각 FTA에서 생산유발효과가 크고 생산이 증가하는 산업 ····· 60
표 2-12. 각 항목별 순위 ····· 61
표 3-1. 동아시아를 중심으로 전개되는 지역협력의 현황 ····· 79
표 3-2. 동아시아 지역내 협력의 특징 ····· 93
표 3-3. 동아시아가 참여하는 지역간 협력의 특징 ····· 95
표 3-4. 동아시아 지역내 협력프로그램의 평가표 ····· 110
표 3-5. 동아시아 지역간 협력프로그램의 평가표 ····· 111
표 4-1. 주요 에너지원별 수요 증가율 추이 및 전망(1971~2030년) ····· 117
표 4-2. 세계 주요 지역별 석유 수요 추이 및 전망(1980~2030년) ····· 122
표 4-3. 세계 석유자원의 추정매장량(1995~2025년) ····· 124
표 4-4. 세계 주요 지역별 석유 공급 추이 및 전망(1980~2030년) ····· 125
표 4-5. 세계 주요 지역별 가스 수요 추이 및 전망(1980~2030년) ····· 127

표 4-6. 세계 주요 지역별 천연가스 생산 추이 및 전망(2003~30년) ····· 129
표 4-7. EIA의 중장기 국제유가 전망(2004~30년) ····· 132
표 4-8. OPEC과 비OPEC의 석유생산 추이 및 전망(1990~2030년) ····· 134
표 4-9. 주요 자원보유국의 자원투자 규제 및 국가관리 정책 ····· 136
표 4-10. 베네수엘라 주도의 중남미 에너지동맹 체제 추진 현황 ····· 137
표 4-11. 세계의 주요 자원확보 경쟁지역 ····· 139
표 4-12. 2004~05년 중국 후진타오(胡錦濤) 주석의 에너지 정상외교 일지 ····· 142
표 4-13. 중국 국영에너지기업의 최근 해외 에너지자원 확보 현황 ····· 144
표 4-14. 우리나라의 주요 자원개발자금 자원 현황 ····· 150
표 4-15. 우리나라의 해외진출사업 진행 및 종료 현황(2006년 6월 말) ····· 151
표 4-16. 2005년 한국의 주요국별 천연가스 수입 비중 ····· 152
표 4-17. 한국의 1차 에너지원 비중 전망(2004년과 2020년) ····· 155
표 4-18. 석유외교의 체계(예시) ····· 158
표 5-1. 한국의 공적개발원조 지원 추이(1996~2004년) ····· 170
표 5-2. 한국 ODA/GNI의 국제비교 ····· 171
표 5-3. 한국 공적개발원조 정책의 개선방안(예시) ····· 178

그림 차례

그림 3-1. 동아시아를 중심으로 전개되고 있는 지역(간)협력의 현황 ····· 80
그림 3-2. 세계경제 3대 지역의 지역내 협력 및 지역간 협력 현황 ····· 82
그림 3-3. 동아시아 지역협력의 중층구조 현황 ····· 88
그림 3-4. 동북아 3국간의 "순환형 무역적자 구조" 현황 ····· 97
그림 3-5. 동아시아 지역협력의 단계별 로드맵 ····· 112
그림 4-1. 주요 1차 에너지원별 수요구조 변화 추이 및 전망(1980~2030년) ····· 119
그림 4-2. 에너지의 주요 지역별 수요비중 추이 및 전망(1971~2030년) ····· 120
그림 4-3. 에너지의 주요 지역별 공급비중 추이 및 전망(2002년과 2030년) ····· 120
그림 4-4. 세계 20대 석유(확인)매장량 보유 국가(2005년말 현재) ····· 123
그림 4-5. 세계 20대 천연가스 매장 국가(2006년 1월말 현재) ····· 128
그림 4-6. 월별 국제원유가 추이(1996년 1월~2006년 11월) ····· 131
그림 4-7. 중동국가의 원유생산량과 여유생산능력 추이(1971~2004년) ····· 133
그림 4-8. 중국의 석유 수요 및 수입의존도 전망(1980~2030년) ····· 141
그림 4-9. 중국과 인도의 가스 수요 추이 및 전망(1980~2030년) ····· 141
그림 4-10. 인도의 석유 수요 및 수입의존도 전망(1980~2030년) ····· 147
그림 4-11. 우리나라와 주요국의 석유 자주개발률 비교(2005년) ····· 152
그림 4-12. 우리나라의 對중동 석유 의존도 추이(도입물량기준) ····· 153
그림 4-13. 천연가스의 지역별 생산 및 한국의 지역별 수입 비중(2005년) ····· 156
그림 4-14. 세계 주요 지역별 미발굴 석유 및 천연가스 부존비중 ····· 160
그림 4-15. 유럽 에너지 업체와 한국석유공사의 비교(2004년 기준) ····· 162
그림 5-1. 한국 ODA의 지역별, 소득규모별 분포 ····· 172

제1장
서 론

1. 서론

제2차세계대전 직후 출범한 GATT와 이를 계승한 WTO로 대표되는 다자간무역체제하에서 세계경제는 무역투자자유화를 기반으로 하여 지속적인 경제성장을 이룩하였다. 이러한 세계경제 환경속에서 한국의 수출주도형 산업화 전략은 마침내 한국을 세계 10대 경제대국의 반열에 올려놓는 데 성공하였다. 한국이 오랫동안 추구해온 다자주의 선호정책은 이처럼 한국경제의 성장동력을 제공하는 데 중요한 역할을 하였다.

그러나 1990년대 초반 이후 전개되고 있는 일련의 대내외적 환경변화는 한국에 새로운 정책과제를 던져주고 있다. 우선 지역주의의 확산에 따라 나타나는 다자주의와 지역주의의 공존 현상을 들 수 있다. 세계경제의 지역주의화 현상은 1970년대에도 일시적으로 나타나기는 했으나, 1990년대에는 참여국가의 수와 규모 등에서 근본적으로 다른 양상을 띠고 전개되고 있다. 특히 1990년대 말부터 그동안 한국처럼 지역주의에 적극적으로 참여하지 않았던 많은 동아시아 국가들도 지역주의를 추진하기에 이르렀다.

동아시아에서는 많은 나라들이 양자간, 또는 소지역 차원의 자유무역협정을 체결하는 외에도 다양한 형태의 지역협력을 전개하고 있다. 1997년 발발했던 아시아 금융위기가 이러한 동아시아 국가들의 정책변화에 커다란 영향을 미쳤다는 분석이 지배적이다. 즉 이들은 금융위기의 재발방지 차원에서, 그리고 그 동안 소홀했던 인접국들과의 근린외교를 강화하고 결속력을 강화하기 위한 목적으로 여러 가지 형태의 협력프로그램을 이미 추진하였거나 논의하고 있는 것으로 분석된다.

뿐만 아니라 2000년대 초반 이후 세계 자원시장의 불안감이 증폭되면서 석유 등 자원가격이 급속하게 상승하였다. 특히 2001년 미국의 9.11 테러사건 이후 아직

까지 진행되고 있는 “테러와의 전쟁” 및 친디아(Chindia)라고 불리는 중국 및 인도의 고도성장은 자원의 수요공급 관계를 크게 변화시키는 요인으로 작용하고 있다. 석유 등 주요 자원 및 원자재를 수입에 의존하는 자원빈국인 한국으로서는 원자재 가격의 동향에 커다란 영향을 받을 수밖에 없어 이에 대한 중장기적인 대책마련이 시급하게 요구되고 있다.

게다가 2006년 OECD 가입 10주년을 맞이한 한국으로서는 선진국 클럽의 일원으로서 개도국 경제개발 지원 등 국제사회에서의 책임을 강화해야 하는 시점에 와 있다. 과거 한국경제의 개발 초기 미국과 독일 등 주요 선진국이 제공한 원조가 커다란 밑거름이 되었다는 점은 한국이 이제 국제사회에서 보다 큰 역할을 담당할 것을 요구하고 있다.

이렇듯 급변하고 있는 대내외적 환경하에서 한국경제가 대외경제협력 정책을 전개하는 데 있어서 대체로 다음과 같은 네 가지 차원의 전략적인 사고가 필요하다.

첫째, 최근 증가일로에 있는 자유무역협정(Free Trade Agreement: FTA)을 비롯한 지역무역협정에 참여하기 위한 국가전략은 매우 중요한 의미를 갖는다. 한국은 지역무역협정에 참여한 역사가 비교적 짧은 나라 중의 하나이다. 1990년대 후반까지만 해도 한국은 일본과 함께 WTO 회원국 중에서 어떠한 지역무역협정에도 참여하지 않는 극소수 국가 중의 하나였다. 즉 한국은 오랫동안 GATT/WTO체제가 의미하는 다자주의를 선호하면서, 지역주의에 대해서는 매우 조심스러운 자세를 취해 왔다. 그러나 이러한 다자주의 선호 전략은 특히 1997년 발발한 아시아 금융위기를 계기로 크게 변화하였다. 한국은 2004년 발효한 한・칠레 FTA를 필두로 하여, 아세안(2006년말 현재 상품 분야에만 한정), 싱가포르, EFTA 등과의 FTA 협상을 성공적으로 종결하였으며, 현재 일본(협상이 일시적으로 중단), 미국, 캐나다, 인도 및 멕시코 등의 교역상대국들과 동시적으로 협상을 진행 중에 있다. 또한 유럽연합(EU), 중국 등의 거대시장과도 조만간 FTA 협상을 공식적으로 개시할 조짐

도 나타나고 있다. 정부가 2003년 발표한 우리나라 FTA정책의 기조는 “우리와 자유무역을 하려는 의사가 있고 능력을 보유한 모든 나라와 FTA를 추진한다”로 규정되어 있다. 그럼에도 불구하고, (i) FTA의 추진에 있어서 어떤 수준의 자유화를 추구하는가?, (ii) FTA 대상국을 어떠한 기준으로 선정할 수 있는가?, (iii) 이렇게 선정된 나라들과 어떠한 순서에 따라 FTA 협상을 진행해야 하는가? 등등 여러 가지의 전략적 선택이 필요하다.

둘째, 우리나라가 속한 동아시아 지역에서 전개되고 있는 다양한 지역협력 프로그램 및 동아시아와 다른 지역 사이에 이루어지고 있는 지역간 협력에 어떠한 비전을 가지고 어떤 수준에서 참석해야 하는가라는 질문도 매우 중요한 전략적 의미를 갖는다. 동아시아에서의 지역협력은 1960년대 말 동남아시아 국가들간의 외교안보 분야의 협력 강화를 위해 출범한 ASEAN이 중심이 되어 왔다. 반면에 동북아시아에서는 한국・중국・일본 등 3개국 사이에 존재하는 (i) 과거 일본의 식민지지배 역사의 미극복, (ii) 구영토 및 역사교과서 왜곡 등의 분쟁 지속, (iii) 특히 일본・중국 사이의 지역내 주도권 경쟁 등 여러 가지 요인에 따라 이렇다 할 지역협력이 거의 이루어지지 못했었다. 그러나 1997년 아시아의 거의 모든 나라가 금융위기에 봉착하면서 지역협력의 필요성에 대한 새로운 인식이 싹트게 되었고 이에 따라 본격적인 지역협력이 전개되기 시작하였다. 즉 이제 동남아와 동북아를 아우르는 동아시아 전체 지역을 대상으로 한 지역협력 프로그램이 보다 커다란 차원에서 전개될 단계에 이르렀다고 할 수 있다. 뿐만 아니라 1980년대 말부터는 동아시아 국가들의 역동적인 성장과 함께 이 지역 국가들의 지역주의에 대한 관심 고조 등의 환경변화에 따라 미국, EU 등의 서방 선진국들 사이에서 동아시아의 전략적 중요성이 크게 증대되기 시작하였는데, 이는 APEC, ASEM 등 동아시아와 이들 국가(지역)와의 협력기구를 발족하게 하는 요인이 되었다. 따라서 우리는 이러한 지역협력 프로그램과 지역간 협력프로그램에 참여하는 명확한 국가전략을 확립해야 할 시점에 와 있다고 하겠다.

셋째, 한국경제의 지속적 성장을 위해서는 필요한 자원의 확보가 무엇보다도 중요한 과제이다. 1970년대에 발생한 두 차례의 오일쇼크에도 불구하고 수출산업의 성공적인 발전은 충격을 흡수하고 지속적 성장을 가능하게 하는 원동력이 되었던 것이다. 최근 들어서는 중국과 인도 등 거대신흥시장의 경제발전에 따른 수요증가와 2001년의 9.11테러사건 이후 "대테러와의 전쟁" 수행에 따라 유가 및 각종 원자재 가격이 급등하면서 한국경제의 지속적 성장을 위협하고 있다. 이러한 자원확보의 필요성 증대는 한국의 대외경제협력에 있어서 매우 중요한 고려사항이 되어야 할 것임에 틀림없다. 특히 우리와 비슷한 처지에 있는 일본이나, 높은 경제성장률의 지속을 원하는 중국 등이 중앙아시아, 남미, 아프리카 등 자원이 풍부한 개발도상국과의 협력관계를 최근 들어 가속화하고 있다는 점은 우리에게 중요한 정책과제를 던져주고 있다. 우리나라에서도 개별 기업들을 중심으로 해외자원을 개발하려는 노력이 증가하고 있으나, 국가적인 차원에서 이를 뒷받침하는 작업도 매우 중요할 것으로 사료된다.

넷째, 개발도상국에 대한 경제개발의 지원정책도 우리나라의 대외경제정책에서 매우 중요한 비중을 차지해야 한다. 한국경제는 경제개발 초기에 주요 선진국들로부터 적지 않은 공적원조자금을 수령하였을 뿐만 아니라, 1990년대 중반까지 미국과 유럽연합이 제공하는 "일반특혜관세제도(Generalized System of Preferences : GSP)"의 수혜국으로서 최혜국대우를 통해 제공하는 관세율(MFN 관세율)보다 낮은 관세를 적용받음에 따라 수출시장의 확대 및 유지에 커다란 도움을 받을 수 있었다. 1990년대 중반 이후 선진국의 GSP제도에서 졸업하는 시기와 거의 동시에 한국경제는 1인당 국민소득 10,000달러 시대를 개막하게 되었고, 금융위기에도 불구하고 2008년경에는 1인당 국민소득 20,000달러 달성이 가능할 것으로 기대되고 있다. 이러한 괄목할만한 경제발전에도 불구하고, 한국경제가 이에 상응할 정도의 국제적 책임을 다하지 못한 것이 사실이다. 특히 개발도상국이나 최빈개도국들에게

제공하는 공적개발원조(Official Development Assistance: ODA) 자금의 경우 OECD의 개발원조위원회 회원국 평균에 크게 못 미치고 있다. 또한 ODA의 성격에 있어서도 연계성원조가 주류를 이루고 있거나 매우 낮은 무상공여율을 보이는 등 질적 개선 노력도 시급히 요구되고 있다. 즉 양적으로나 질적으로나 개도국과의 경제협력에 많은 노력을 기울여야 한다는 것이다. 뿐만 아니라 개도국들의 경제발전을 실질적으로 지원하기 위해서는 그들이 생산하는 공산품과 특정 농산품에 대해 우리나라 시장에의 시장접근을 용이하게 함으로써 산업발전을 지원해 주는 GSP제도를 적극적으로 확대할 필요성도 제기되고 있다.

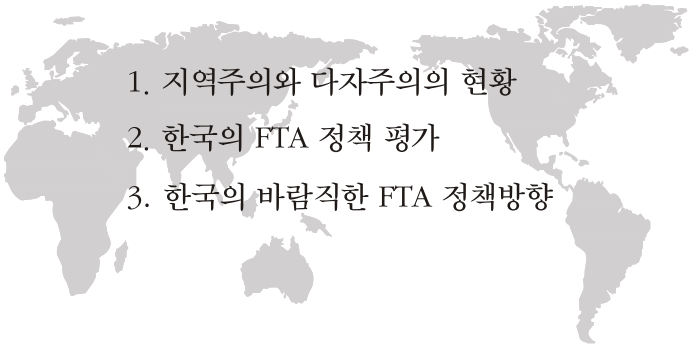
전략적 협력경제를 추진하는 데 또 하나의 추가적인 고려사항은 다자주의에 대한 접근전략을 새로이 전개되는 국제경제환경에 맞추어 수정하는 노력이 필요하다는 점이다. 앞에서 논의한 전략적 협력경제의 구성요소들은 전통적으로 다자주의를 선호해온 우리나라가 향후 전개될 WTO의 다자체제에 어떻게 대응할 것인가 하는 정책과제와의 연관성 속에서 보다 큰 의미를 갖는다. 왜냐하면 WTO체제에서 진행될 다자간무역자유화야말로 우리 경제가 지향하는 시장확대와 성장동력을 가장 높은 차원에서, 그리고 가장 지속적으로 제공해 주는 환경적 틀을 의미하기 때문이다. 이러한 관점에서 볼 때, 다자주의에 대한 보다 적극적이고 또 한편으로는 공격적인 접근전략을 취하는 방안을 심도있게 고려해 보아야 한다.

WTO 체제의 현황을 살펴보면, 지난 수년간 진행되었던 도하개발어젠다(DDA) 협상이 일시적으로 중단되었다가 최근 재개되기는 하였으나, 언제 본격적으로 진행될 것이지, 그리고 어떤 결과가 도출될 것인지가 불투명한 상황이다. 이러한 부침에도 불구하고 GATT체제에 이어 WTO체제하에서도 다자간무역자유화는 앞으로도 꾸준히 지속될 것이라는 점에는 이론의 여지가 없다. 또 이를 통해 이루어지는 우리 교역대상국의 시장개방은 지난 60년간 그러했듯이 한국경제의 지속적 성장에 필수불가결한 시장확대를 가능하게 해 줄 것이다. 게다가 WTO체제는 분쟁해결절

차, 무역정책검토제도 등을 통해 안정적인 무역환경을 제공해 주는 역할도 담당하고 있다. 따라서 DDA 협상이 본격적으로 재개될 경우를 대비하여, 그리고 DDA 협상이 성공적으로 종결된 후에 진행될 또 다른 다자간무역자유화 협상에 대비하여 국가전략을 입안하는 일은 매우 중요하다. 가능하다면, 우리나라가 경쟁력을 확보하고 있는 이슈를 개발하여 협상의제로 설정하는 노력을 적극적으로 기울일 필요도 있을 것이다.

제2장

지역주의를 활용한 적극적 무역정책의 전개



1. 지역주의와 다자주의의 현황
2. 한국의 FTA 정책 평가
3. 한국의 바람직한 FTA 정책방향

주지하다시피 한국의 무역의존도는 매우 높은 수준이다. 1960년대부터 추진된 수출주도형 성장전략에 따라 수출이 확대되었고, 경제개발에 필요한 자본재 및 원자재의 수입 때문에 수입의존도도 매우 높은 편이다. 무역의존도가 높은 국가일수록 무역이 경제에 미치는 영향은 절대적으로 크다. 또, 국내 소비시장의 규모가 작은 상황에 직면한 기업이 규모의 경제를 실현할 수 있기 위해서는 수출시장의 확대가 절대적으로 중요하다. 왜냐하면, 수출은 생산규모의 확대를 가능하게 할 뿐만 아니라 수출산업 자체에 있어서의 소득증대효과 및 고용 등의 유발효과를 창출하기 때문이다. 또한 수출산업이 다른 산업의 생산과정에서 유발하는 파급효과는 산업정책 면에서도 커다란 중요성을 갖는다.

수입 자체는 국제수지를 악화시키는 요인이지만 선진자본재와 국내에 존재하지 않는 원자재의 수입은 수출을 증진하는 요인으로 작용하여 경제발전을 촉진하는 원동력이 된다. 또한 수입은 국내산업과의 건전한 경쟁을 조장하여 국내산업의 경쟁력 향상에 기여하고, 해외 신기술의 습득을 촉진하는 원천이 되기도 한다.

이렇게 무역이 우리나라 경제성장에서 차지하는 중요성을 고려해 볼 때, 해외시장의 확보는 우리나라의 경제성장에서 결정적 요인이 되어 왔으며, 이러한 추세는 앞으로도 지속될 것이다.[1] 1990년대 이후 세계화가 심화되면서 세계시장에서의 경쟁이 격화되고, 또한 지역주의가 전세계적으로 확산되면서 지역무역협정의 미체결에 따른 기회비용이 급격히 증가하는 상황에 직면하게 되었다. 이렇듯 변화된 대내외 환경 속에서 다자주의에 소극적으로 참여하는 데 그치는 방어적 무역정책으로는 더 이상 지속적 경제성장을 담보할 수 없다. 따라서 지속적 경제성장에 핵심적

1) 1960년대 및 1970년대의 높은 수출증가율은 경제성장률을 크게 상회하여 수출이 경제성장을 이끌어 왔다고 할 수 있다. 최근 수출증가의 둔화와 소득 증대에 따른 내수가 확대되면서 수출의 경제성장에 대한 기여도가 낮아졌으나, 2003년 우리나라 수출의 부가가치 유발효과(=수출 1원 증가시 GDP 증가분)는 약 0.58로 추정될 정도로 여전히 수출은 경제성장의 결정적인 요인이다.

요인인 해외시장의 안정적 확보를 위해서는 세계의 거의 모든 나라들이 참여하고 있고, 또한 급속한 증가추세에 있는 지역주의를 보다 공격적이고 전략적으로 활용해야 한다.2)

본 장에서는 이러한 대내외환경의 변화에 적극 대처하기 위해 지역무역협정을 어떻게 활용해야 할 것인지에 대해 논한다.

1. 지역주의와 다자주의의 현황

가. 지역주의 확산과 심화의 현황

WTO에 따르면, 2006년 11월 현재 총 211개의 지역무역협정(RTA)이 통보되었을 정도로 지역주의는 전세계적으로 확산되고 있다. [표 2-1]에 나타난 바와 같이 WTO의 신규회원국이 WTO 가입과정에서 이미 체결했던 기존의 지역무역협정을 통보한 것은 총 12개에 불과하나, 새로운 지역무역협정의 체결로 WTO 통보의무가 발생한 경우는 199개로 나타나고 있다.

특히 이 중에서 2000년 이후 통보된 지역무역협정은 118개에 이르러 최근 들어 지역무역협정이 급격히 확산되고 있음을 알 수 있다.

---

2) Crawford & Florentino(2005)는 2005년 현재 FTA 등 지역주의의 내부에서 이루어지는 무역규모의 총합이 이미 50%를 상회하고 있으며, WTO 회원국들은 평균적으로 5개 이상의 지역무역협정에 참여하고 있음을 밝히고 있다.

표 2-1. 지역무역협정의 통보 현황

	가입과정 기존 RTA 통보	신규 RTA	합계
GATT 24조(FTA)	4	129	133(63.0%)
GATT 24조(CU)	5	6	11(5.2%)
권능조항	1	21	22(10.4%)
GATS 5조	2	43	45(21.3%)
합계	12	199	211(100.0%)

자료: WTO(http://www.wto.org/)

GATT 제24조의 규정을 적용받는 자유무역협정(FTA)은 총 133건으로 비중이 63.0%에 달하며, 개도국에 대한 우대조치를 허용하는 권능조항(Enabling Clause)[3]에 의한 RTA가 총 22건, 서비스 무역에 관한 일반협정(GATS) 5조에 따른 경제통합이 45건으로 집계되고 있다.

또한 지역주의의 구체적인 내용을 살펴보더라도 지역주의에 따른 경제통합의 수준이 심화되고 있음을 알 수 있다.

최근 체결되는 지역무역협정들은 전통적으로 포함되는 관세 철폐 등 시장접근(market access) 조항뿐만 아니라, 투자, 서비스, 지적재산권, 경쟁, 정부조달, 전자상거래 등을 포함하는 매우 포괄적인(comprehensive) 성격을 띠고 있다.

주요 지역무역협정에 포함된 분야는 [표 2-2]에 정리되어 있다.

3) 권능조항은 개도국간의 상품분야 지역무역협정에 관한 조항으로 도쿄라운드(1979년)에서 채택되었다(강문성・노재봉・이종화 2002, p. 129).

표 2-2. 주요 FTA에 포함된 항목 비교

항목	미·이스라엘	NAFTA	미·요르단	AFTA	캐나다·칠레	멕시코·칠레	EU·멕시코	호주·뉴질랜드	한국·칠레
관세철폐	○	○	○	○	○	○	○	○	○
수량제한금지		○		○	○	○	○	○	○
세이프가드조치	○	○	○		○	○	○	○	○
반덤핑·상계조치제도	○	○		○	○		○	○	○
원산지규정	○	○	○	○	○	○	○	○	○
세관통관절차		○	○	○	○	○	○	○	○
투자		○		○	○	○	○	○	○
서비스	○	○	○	○	○	○	○	○	○
기준·인정(MRA)	○	○		○		○	○	○	○
위생·검역	○	○		○		○	○	○	○
정부조달	○	○	○	○		○	○	○	○
지적재산권		○	○	○		○	○	○	○
경쟁	○	○		○	○	○	○	○	○
분쟁해결	○	○	○	○	○	○	○		○
전자상거래			○						
인력이동		○	○		○	○			○
환경		△	○		△				
노동		△	○		△				

자료 : 강문성·박순찬·송유철·윤미경·이근(2003)

나. 지역주의 확산과 심화의 배경

지역주의가 세계적으로 확산되면서 세계무역환경은 지역주의와 다자주의가 동시에 진행되는 다변화된 형태를 띠고 있다. 유럽과 미주 대륙뿐만 아니라 동아시아 지역에서도 자유무역협정이 본격적으로 추진되고 있다. 지역무역협정은 제2차세계대전 이후 유럽에서 평화를 정착시키기 위한 수단으로 시작되었다. 그 후 지역주의는 선진국・후진국간 산업구조 조정문제, 세계경기 침체와 함께 대두하는 보호주의 증가 및 다자주의의 한계 등 세계경제 환경의 변화에 따라 다양한 동기에 의해 추진되고 있다. 특히 1990년대 이후에 확산되고 있는 지역주의는 기존의 지역주의에 의해 발생하는 시장상실 등의 기회비용을 줄이려는 방어적 동기를 배경으로 하고 있으며, 이에 따라 지역주의의 전세계적인 도미노 현상이 나타나고 있다고 해도 과언이 아니다.[4)]

우루과이라운드의 타결로 GATT 체제에 비해 무역자유화를 더 강력하게 추진할 수 있는 WTO 체제가 탄생하였다. 그럼에도 불구하고 FTA와 같은 지역주의가 오히려 확대되는 역설적인 현상이 발생했는데, 이는 주요 국가들이 우루과이라운드가 장기화됨에 따라 다자간 통상협상의 한계를 인식하고 이를 극복하기 위해 지역주의를 널리 활용했기 때문이다. 현재의 EU가 1980년대 중반부터 1992년 말까지의 기간에 걸쳐 상품의 이동뿐만 아니라 생산요소의 자유로운 이동을 포함하는 공동시장을 완성하자, 1994년에 미국, 캐나다 및 멕시코는 NAFTA를 체결함으로써 세계경제에 EU와 NAFTA라는 대표적인 양대 지역주의가 형성되었다. 또한 그 이후에도 지리적 인접성을 넘어서는 원거리 FTA[5)]가 다수 체결되는 등 많은 국가들이

4) 지역주의의 도미노 현상에 관해서는 Baldwin(2005) 참고.

5) 최근 이러한 대륙간 지역주의의 배경과 사례에 관한 연구가 활발하게 진행되고 있다. 그 대표적인 예로 Solis & Katada(2006)과 Park & Koo(2006)를 들 수 있다.

서로 다른 FTA 네트워크에 참여하는 합종연횡이 나타나고 있다. 이러한 점에서 FTA의 확산은 다자주의에만 의존하기 어려운 세계무역질서의 현실을 반영한다고 하겠다.

2001년 카타르 도하에서 열린 4차 WTO 각료회의에서 3년간 협상 시한을 목표로 한 도하개발어젠다(DDA) 협상이 출범되었으나, 2006년 7월 WTO는 그동안 지지부진했던 DDA 협상을 잠정적으로 중단시키기도 했다. 2006년 11월 DDA 협상을 재개하기로 합의하기는 했지만, 협상이 언제 본격적인 궤도에 오를 수 있을 것인지, 또한 언제 종결될 수 있을지 현 시점에서는 장담하기 어려운 상황이다. 즉 이렇게 다자주의에 의한 무역자유화가 더디게 진행될수록 지역주의가 발흥했던 과거의 경험을 감안하면, 향후 일정기간 동안 지역주의가 더욱 활성화될 것으로 예측해 볼 수 있겠다.

다. 지역주의와 다자주의

이론적으로 볼 때 세계 후생을 극대화하기 위해서는 다자주의 체제하에서 세계 전체의 무역자유화가 이루어져야 한다. 그러나 지금까지 진행된 다자주의 협상에서 나타났듯이, 세계 전체의 무역자유화는 정치, 사회, 문화, 경제 등 복합적 요인이 얽혀 있어 조만간 완전히 실현되기는 어려운 실정이다. 또한 다자주의에서는 경제개발수준과 경제체제 및 운용방식이 다른 많은 국가가 참여하기 때문에 협상의 비효율성과 더불어 무임승차의 유인이 존재하고, 이는 무역자유화가 기대하는 것만큼 원활하게 진행되지 않는 요인으로도 작용해 왔다. 이러한 상황에서 지역무역협정을 통한 소수의 국가간 무역자유화가 대안으로 주목받고 있는 것이다.

지역무역협정은 기본적으로 비회원국에 대한 시장접근상의 차별적 조치로 인해 무역전환효과(trade diversion effect)라는 비효율성을 내재하고 있다. 그렇지만 지

역무역협정으로 인한 경제적 이익이 비회원국에 대한 차별적 조치로 인한 손실에 비해 더 크다면 세계 전체 후생의 증진에 기여하는 것으로 볼 수 있다. 즉 지역주의는 세계경제에 부정적 파급효과와 긍정적 파급효과를 동시에 미친다고 할 수 있다. 이러한 지역주의의 기본 성격에 기초하여, 지역주의가 세계적 차원의 무역자유화를 실현하는 디딤돌인지 아니면 걸림돌인지에 대해 오랫동안 논쟁이 지속되고 있는데, 현재는 디딤돌이 될 수 있다는 의견이 우세한 것으로 판단된다.6)

지역주의와 다자주의의 관계를 분석함에 있어서 '디딤돌 vs. 걸림돌' 논쟁 외에도 협상의 효율성과 경제효과의 상이성에 대한 고찰이 필요하다. 우선, 다자주의는 모든 회원국의 동의를 얻어야 하기 때문에 협상 타결이 어려운 반면에 지역주의는 소수의 상대국과의 이해관계를 조율하기 쉬워서 상대적으로 추진이 용이하다는 장점이 있다. 이러한 협상의 효율성과 더불어 지역무역협정에서는 무임승차가 용인되지 않는 반면, 다자주의에서는 무임승차가 어느 정도 가능하다는 차이점도 존재한다. 또 다자주의는 세계 거의 모든 국가를 포괄하기 때문에 무역전환효과가 발생하지 않지만, 지역주의는 역외국을 차별함으로써 무역전환효과가 발생할 수 있다. 뿐만 아니라, 지역무역협정은 회원국 경제를 요새화함으로써 세계 자유무역의 확산보다는 보호주의를 강화하는 결과를 초래할 수도 있다는 부정적 측면이 존재한다. 결론적으로, 지역주의를 추구하는 거의 모든 국가들이 WTO의 다자간무역체제에 속해 있는 회원국이라는 점을 고려할 때, 지역주의의 확산과 더불어 부정적 효과인 무역전환효과를 어떠한 방식으로 최소화하고, 긍정적 효과인 무역창출효과를 극대화할 수 있는가 하는 데 WTO의 정책적 초점이 두어질 필요가 있겠다.

6) 이에 대한 보다 상세한 논의는 본 보고서의 범위를 벗어나기 때문에 더 이상 논의하지 않기로 한다.

2. 한국의 FTA 정책 평가

지역무역협정은 가장 낮은 단계의 FTA를 비롯하여 관세동맹, 단일시장 등 다양한 형태가 있는데, 우리나라가 체결하고 있는 지역무역협정은 FTA이기 때문에 본 연구는 FTA를 중심으로 살펴본다.

가. FTA 추진 배경과 로드맵

우리나라는 전통적으로 다자주의를 선호하면서, FTA를 비롯한 지역주의에 소극적인 자세를 견지해 왔다. 1997년 말 도래한 외환위기를 계기로 한국은 대외신인도를 제고하기 위해 개혁과 개방정책을 본격적으로 추진할 필요성을 절감하였다. 특히 한국경제의 회생과 장기적인 발전을 도모하기 위해서는 시장확대가 필요하다는 판단하에 FTA를 추진하기로 결정하고 1998년 작성된 『주요국과의 자유무역협정 추진방안 검토보고서』를 채택하였다. 한국 정부는 이에 기초하여 우리의 첫 FTA 상대국으로 칠레를 선택하였다. 한국과 칠레는 1999년 12월부터 3년간에 걸쳐 협상을 진행하였고, 한・칠레 FTA 협상은 우여곡절 끝에 2002년 10월 타결되었다. 2003년 2월 칠레 라고스 대통령의 방한을 기회로 하여 한・칠레 FTA는 공식 서명되었으며, 한국 농업계의 강한 반대로 국회의 비준동의가 두 차례나 무산된 후 세 번째 시도를 통해 2004년 2월에야 비준동의 절차를 마치고 본 협정은 2004년 4월 1일부터 발효되었다.

한・칠레 FTA는 다자주의로 일관하던 한국의 대외통상정책이 지역주의와 다자주의를 동시에 추구하는 다변화된 정책으로 전환되었다는 점에서 한국 대외경제정책에 큰 획을 긋는 중대한 의미를 지닌다. 그러나 칠레와의 교역비중이 낮기 때문에 한・칠레 FTA를 통해 큰 이익을 기대하기는 어렵다. 우리나라가 칠레를 선택

한 배경에는 FTA 경험 축적과 농수산물에 대한 민감도가 높지 않다는 점이 크게 작용한 것으로 보인다.

2002년 10월 칠레와의 FTA가 타결된 약 1년 후인 2003년 9월 한국정부는 FTA 추진 로드맵을 발표하였다. 로드맵은 FTA 추진대상국 선정의 4가지 기준으로 (1) 경제적 타당성, (2) 정치・외교적 함의, (3) 우리나라와의 FTA에 적극적인 국가, (4) 거대・선진경제권과의 FTA 추진에 도움이 되는 국가 등 네 가지를 제시하고 있다. 이에 따라 단기적 추진 대상국으로 일본과 싱가포르를 선정했고, 다음 단계로 추진할 대상국으로는 ASEAN, 멕시코, EFTA 등을, 그리고, 중장기적 추진 대상지역으로는 미국, 중국, EU를 선정한 바 있다.

1998년 채택된 『주요국과의 자유무역협정 추진방안 검토보고서』와 대비하여 로드맵은 검토대상 국가를 확대하는 한편 비교적 객관적인 기준에 의하여 단기와 중・장기 추진 대상국을 지정하는 등 보다 진일보된 정책결정이라고 평가할 수 있다. 그럼에도 불구하고 FTA 로드맵에 나타난 추진시기별 대상 국가를 선정한 기본 원칙에 있어서 문제점이 발견된다. 특히 즉시 FTA 협상을 개시할 수 있는 대상국가의 선정에 있어서 농업을 비롯하여 우리나라의 민감 품목에 경쟁력을 보유하고 있는지, 그래서 한국의 민감산업에 얼마나 피해를 덜 주는지가 고려된 것으로 평가할 수 있다. 즉 FTA를 통해 농업 등의 일부 산업에 급격한 변화가 초래되는 것을 피하여 구조조정비용을 최소화하는 데 중점을 두는 다분히 수동적인 FTA 정책이라고 할 수 있는 것이다. 이는 FTA 체결을 위한 한국의 국내여건이 성숙되지 않았다는 현실적인 판단에 기초하고 있기는 하지만, 시장규모의 확대를 통한 경제적 이익의 극대화를 도모할 수 있는 거대경제권인 미국, 중국, EU 등이 단기 또는 중기 대상국이 아닌 중장기 FTA대상 국가로 선정되었다는 점에서 로드맵의 한계가 드러난다. 그러나 최근 들어 한・미 FTA 협상이 진행중이고, 2007년중 EU 및 중국과의 FTA 협상도 개시될 것으로 예상되는 등 정부의 FTA 추진 행보가 보다 빨라

지고 있는 점은 로드맵에 대한 부정적인 평가를 만회할 수 있는 긍정적인 변화로 볼 수 있다.

한편 2003년 9월 멕시코의 칸쿤에서 개최된 제5차 WTO 각료회의에서 DDA 협상에 대한 중간합의가 무산된 후, 다수의 국가가 FTA를 적극 추진하는 등 FTA 체결을 통한 참여국간 경제협력이 매우 빠른 속도로 확산되었다. 동유럽 10개국의 EU 가입이 결정되었고, 미국과 중미 5개국의 중미자유무역협정(CAFTA) 협상이 타결되었으며 미주자유무역지대(FTAA)가 본격적으로 추진되는 등, 유럽과 미주지역에서 지역블럭간 경제통합이 가속화되고 있었다. 이에 더하여 일본(타결: 멕시코, 협상 진행: 말레이시아, 태국, 필리핀, 추진 검토: 캐다다, 인도), 중국(협상 진행: ASEAN, 타당성 검토: 호주, 인도, 뉴질랜드, 칠레) 등 동아시아 국가에서도 FTA 체결에 대한 논의가 급속도로 확산되고 있었다. 이와 같이 대외환경이 급격한 변화를 보이면서 국내에서도 FTA의 실질적인 이익을 누리기 위해서는 수동적인 FTA 정책에서 벗어나 우리나라와의 관계가 깊은 거대경제권과의 FTA를 추진하는 등 적극적 FTA 정책으로 전환되어야 한다는 목소리가 높아지기 시작하였다. 이에 따라 통상교섭본부에서는 동시다발적인 FTA를 추진하기로 결정하고 기존 로드맵을 수정(이하 수정 로드맵)하여 2004년 5월 대외경제장관회의에 보고했다.

수정 로드맵은 한・칠레 FTA의 발효(2004. 4)로 여타 FTA 추진을 위한 국내 기반이 조성됨으로써 적극적 FTA 추진을 위한 여건이 확보되었다는 판단에 기초하고 있다. 특히 FTA 추진과 경제적 효과에 대한 일반 국민의 이해가 높아졌다는 인식 아래 능동적인 시장개방과 자유화를 통해 국가 전반의 시스템을 선진화하고 경제체질을 강화하기 위한 수단으로서 FTA를 인식하기 시작했다는 점에서, 수정 로드맵은 기존 로드맵과 구별된다.

수정된 로드맵의 주요 내용을 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 수정 로드맵은 피해 최소화를 위한 FTA가 아닌 이익 극대화를 위한 FTA 추진을 제안하고 있다.

둘째, FTA 추진방식으로 되도록 많은 국가와 협상을 진행하는 동시다발적 FTA 추진을 제시하고 있다. 셋째, 국내제도의 개선과 선진화를 도모하기 위하여 WTO에서 추진하는 자유화 수준보다 높은 수준의 포괄적 FTA를 추진한다.

나. FTA 전략의 문제점

이렇게 한국정부가 세계 여러 주요 국가와의 FTA를 동시에 추진하는 동시다발적 FTA 전략을 선택한 근거로는 두 가지를 들 수 있다. 첫째, 세계적으로 확산되고 있는 지역무역협정으로 말미암아 발생하는 기회비용을 축소하기 위한 것이다. 둘째, 우리나라는 해외의존도가 높기 때문에 가능한 많은 해외시장을 확보할 필요가 있다는 인식도 작용하였다. 세계 무역환경의 급격한 변화와 우리나라 현실에 비추어 볼 때 이러한 정책방향은 근거가 있으며 또 타당성을 갖는다. 그러나 동시다발적 FTA 추진 전략에는 다음과 같은 몇 가지 위험이 도사리고 있다는 점도 유념해야 한다.

첫째, 동시다발적 FTA 정책은 외연확장에만 치중하여 한국이 많은 FTA 협정을 체결하더라도 실질적인 무역자유화를 성취하지 못할 가능성이 있다는 점이 우려된다. 무역자유화의 긍정적 파급효과를 향유하기 위해서는 많은 수의 FTA를 체결하는 것도 중요하지만, 어떤 내용으로 FTA가 체결되는지가 더욱 중요하다. 수정 로드맵에서 포괄적 FTA를 추진한다는 목표를 제시하고 있는데, 단순히 다양한 분야를 포함하여 그 적용 범위를 넓히는 것만으로는 무역자유화의 효과를 극대화할 수 없다. FTA를 추진하는 목적은 한편으로 효율적 해외 생산자가 국내시장에 진입함으로써 국내기업과의 경쟁을 심화하여 우리나라 기업의 경쟁력을 제고할 수 있는 환경을 조성하고, 또 다른 한편으로는 해외시장에 대한 보다 용이한 접근을 가능하게 하여 우리 제품의 시장을 확대하는 데 있다. 이러한 FTA의 목적이 충분히 달성

되기 위해서는 실질적인 무역자유화 조치가 FTA에 포함되어야 하는 것은 물론이다. 그러나 최근 체결된 한·아세안 FTA의 내용을 보면 실질적인 무역자유화와는 다소 거리가 있고 부분적인 개방에 그치고 있어 아쉬움이 남는다.

둘째, 동시에 다수의 국가와 FTA를 추진할 경우 비효율성이 발생할 수 있다는 점도 고려해야 한다. 어느 국가와 어떤 순서로 FTA를 체결하는가는 경제구조와 성장에 지대한 영향을 미칠 수 있다. 총이익은 각 개별 국가와의 FTA를 체결했을 때 얻어지는 개별 이익의 합이라고 할 수 없으며, 어떤 국가와 어떤 순서로 추진하는가에 따라 달라지게 마련이다. 이는 각 개별 산업에 미치는 영향이 다르기 때문이다. 예를 들어 규모의 경제가 크고 부가가치가 높은 Y산업과 그렇지 않은 X산업이라는 2개의 산업이 있다고 가정하자. A국가와의 FTA 체결로 우리나라가 저부가가치산업인 X산업에 특화하면 생산요소가 Y산업에서 X산업으로 이동하고 Y산업의 경쟁력은 취약해진다. 그 이후에, 즉 Y산업의 경쟁력이 낮아진 상태에서 B국가와 FTA를 체결하면 Y산업에 대한 특화구조가 고착화되어 그 산업의 경쟁력 제고가 가능하지 않을 수도 있는 것이다. 이런 형태의 발전은 장기적으로 경제구조의 고도화를 달성하는 데 도움이 되지 않는다. 혹자는 동시다발적 FTA 전략하에서 A 및 B 국가와의 FTA가 거의 동시에 추진되면 그 시차가 크지 않아서 산업구조에 미치는 영향이 미미하다고 반론을 제기하기도 한다. 그러나 효과가 작다고 해서 문제가 없는 것은 아니다. 따라서 작은 영향이라도 부정적인 영향을 없애는 전략이 가장 바람직하다.

셋째, 실질적인 무역자유화를 달성하기 위해서는 무역자유화의 범위를 확대하면서 동시에 그 내용이 통일될 필요가 있다. 각 FTA 대상 국가마다 다른 양허안을 적용할 경우, 우리나라 산업에 가장 유리한 환경을 조성한다는 장점이 있다. 그러나 체결된 FTA가 늘어나면 해당 규정이 매우 복잡해져서 소위 '스파게티 접시 효과(spaghetti bowl effect)'가 발생한다. 단기적으로 볼 때 상대 국가에 따라 상이한

양허안이 전략적으로 유리할 수 있으나, 시간이 경과함에 따라 부정적인 스파게티 접시 효과는 점점 더 확대될 가능성이 크다. 특히 동시다발적 FTA 추진으로 체결될 FTA가 늘어나면 부정적 효과는 더욱 커질 것으로 예상된다. 뿐만 아니라, 직접 수출입을 담당하는 기업들에게도 각국마다 서로 다르게 적용되는 규정들이 비용증가 요인으로 작용하게 된다. 이러한 점을 고려할 때, 되도록이면 통일된 양허안을 마련하여 향후 체결될 모든 FTA에 동일하게 적용함으로써 우리나라 기업에게 통상정책의 불안정성으로 인한 혼란을 제거하고 예측가능한 통상환경을 제공할 필요가 있다. 아울러 원산지 규정은 가능한 한 단순화할 필요가 있다. 필요한 경우 각 FTA의 특성에 따라 상이한 원산지 규정을 적용하더라도 그 규정이 복잡하지 않고 단순화되어 있다면 행정비용의 상당 부분을 줄일 수 있기 때문이다. 철폐된 관세에도 불구하고 원산지 규정이 우리나라 기업의 해외시장 진출 및 외국기업의 국내시장진입을 저해하는 비관세장벽으로 작용하지 않도록 원산지 규정을 가능한 단순화하면서 일관성을 유지할 필요가 있다.

넷째, 한・칠레 FTA 이후 FTA에 대한 국민의 공감대가 형성되었다고 판단하여 동시다발적 FTA 추진이라는 전략을 수립하였으나, 한・미 FTA 추진과정에서 나타났듯이 국민의 공감대 형성을 위한 노력이 부족했다는 점을 반성해야 한다. 한・칠레 FTA 비준과정이 우리에게 던져 주었던 국내협상의 중요성에 대한 교훈을 모든 FTA 협상의 추진과정에서 되새겨 보아야 한다. 즉 국내협상을 형식적 절차를 거치는 것으로 이해해서는 안 된다. 이에 대해서는 효과적인 통상가버넌스를 논의하는 본 보고서의 제4권에서 보다 상세하게 기술하도록 한다.

본 장에서는 한국의 FTA 정책에 내재되어 있는 이러한 문제점들을 개선하기 위한 방안으로 FTA 로드맵의 체계화와 수준 높은 FTA의 추진 등 두 가지 실천과제를 집중적으로 논의하고자 한다.

3. 한국의 바람직한 FTA 정책방향

가. FTA 로드맵의 체계화

지역주의가 날로 확산되고 있는 데 반해 우리나라의 경우 FTA를 시작한 역사가 길지 않고 FTA를 통해 확보된 해외시장 규모가 크지 않기 때문에 한국은 되도록 많은 국가와 FTA를 추진하는 양적 확대에 중점을 두고 있다. 어느 국가와 어떤 순서로 FTA를 체결하는가는 경제구조와 성장에 적지 않은 영향을 미칠 수 있다. 내생적 경제성장이론 및 신경제지리이론은 특정 국가의 경제구조가 일단 한번 어떤 경로로 들어서면 그 발전 경로는 피할 수 없을 뿐만 아니라 스스로 강화되는 경향을 갖게 되는 발전 경로의 고착화를 강조하고 있다.

이러한 배경하에서 거대경제권을 중심으로 한・미 FTA 이후 FTA 추진방향을 모색함으로써 FTA 추진 로드맵을 체계화할 필요가 있다. FTA 추진시 고려해야 할 기준은 정치・외교・안보적 요인, 상대국의 의지 등 다양한 요소들이 있는데, 본 연구는 이러한 측면을 제외하고 경제적 요인에 한정하여 분석한다.

1) 대상 국가 분류

해외의존도가 높은 한국으로서는 해외시장의 안정적 확보가 경제성장의 관건이다. 무역의존도 및 FTA 대상국의 시장규모를 기준으로 우리나라의 FTA 대상국으로 고려할 수 있는 국가를 크게 3개의 그룹으로 분류할 수 있다.

① A 그룹 : 우리나라의 수출 비중과 해당 국가의 시장규모가 큰 거대경제권으로 EU, 중국 및 일본을 들 수 있다.

② B 그룹 : 향후 성장잠재력이 높아서 해당 시장을 조기에 확보할 필요가 있거나, 거대경제권과의 FTA에서 나타날 수 있는 부정적 효과를 보완할 수 있는

국가가 여기에 속한다. 우리나라의 산업경쟁력 비교우위를 바탕으로 시장 침투 가능성이 높은 국가 및 자원확보의 필요성에 의해 FTA를 전략적으로 활용할 필요가 있는 국가들로 MERCOSUR, 인도, 러시아, 캐나다, 멕시코, 호주 등을 들 수 있다.

③ C 그룹 : FTA 협상의 모멘텀 유지 등 기타 요인에 의한 기타 소규모 국가들로 거대경제권과의 FTA 추진을 위한 교두보 및 지렛대(leverage)로 활용하기 위한 국가들로 EFTA, 싱가포르, 뉴질랜드 등을 들 수 있다.

B 그룹 및 C 그룹에 속하는 국가의 경우 이미 FTA를 체결하였거나 추진 중이고, 또한 그 파급효과가 거대경제권에 비해 상대적으로 작기 때문에 본 연구는 거대경제권(A 그룹)과의 FTA 평가에 초점을 둔다.

2) 평가기준

FTA의 경제적 효과는 매우 다양하기 때문에 FTA 대상국을 다양한 각도에서 평가해야 하는데, 본 연구에서 정한 주요 평가 항목과 평가내용은 [표 2-3]과 같다.

FTA 대상국의 평가는 크게 양적 측면과 질적 측면으로 나누어 볼 수 있다. 양적 측면은 경제성장, 무역증가, 소득 등 관세 및 비관세장벽의 철폐가 우리나라에 미치는 영향을 가리키고, 질적 측면은 FTA가 우리나라 산업구조에 미치는 영향과 관련이 있다.

질적 측면을 고려하는 이유는 대상국과의 FTA가 우리나라 경제 전체에 대한 거시경제적 영향에 대한 양적 측면의 평가에서 산업간 또는 산업 내부의 변화는 고려하지 않기 때문이다. 극단적인 예를 들면, FTA로 인해 우리나라 사양산업이 크게 성장하여 우리나라 전체 경제성장효과가 매우 크다면 이는 양적 측면에서는 긍정적이지만, 미래 우리나라 경제 발전에 반드시 긍정적인 것은 아니다.

표 2-3. 이상적 FTA 대상국의 평가(경제적 측면)

	항목	평가기준	평가방법
양적 기준	자연적 무역 파트너	현재 무역규모 對 정상적 무역규모	중력모형(gravity model)
	성장 및 확대효과	1) 경제성장 2) 수출확대 3) 고용창출효과	1) CGE 모형 2) CGE 모형 3) CGE 모형 및 산업연관표 분석
	구조조정비용	고용	CGE 및 산업연관표 분석
질적 기준	산업구조의 고도화	1) 부가가치 유발효과 2) 생산 유발효과	산업연관표 분석

질적 측면의 핵심은 어떤 FTA가 미래 우리나라 산업구조의 고도화에 가장 긍정적인 영향을 미치는가에 있다. 그 이론적 배경으로는 발전 경로의 고착화를 들 수 있는데, 내생적 경제성장이론과 신경제지리이론에 따르면 어떤 국가의 경제구조가 일단 어떤 경로로 들어서면 그 발전 경로는 피할 수 없을 뿐만 아니라 스스로 강화되는 경향을 지닌다는 것이다. 예를 들어 FTA를 통해 부가가치가 낮은 산업이 성장하면 그 국가의 경제구조는 부가가치가 낮은 산업에 특화하게 된다는 것이다. 이들 이론은 상당히 제한된 가정하에서 성립하고 그리고 극단적인 결과를 제시하고 있어서 그대로 현실에 적용된다고 보기는 어렵지만, 그러한 경향성이 있다는 점을 무시할 수는 없다. 문제는 이러한 질적 측면을 계량화하거나 평가할 수 있는 명확한 기준을 설정하기 어렵다는 점이다. 각 산업별 기술수준, 향후 산업의 성장 가능성, 부가가치의 높고 낮음, 또한 비록 현재 경쟁력이 낮다하더라도 경쟁을 통한 향후 발전 가능성 등에 대해 종합적으로 검토하여야 하기 때문이다.

이하에서는 분석에 앞서 각 평가 기준에 대해 설명한다.

가) 자연적 무역 파트너

자연적 무역 파트너(natural trading partners)는 FTA 상대국에게만 적용되는 차별적 특혜로 인해 발생하는 무역창출효과(trade creation effect)를 극대화하고 무역전환효과를 극소화하기 위해 어떤 파트너가 적합한지에 대한 분석이다. 어떤 국가가 자연적 무역 파트너인가에 대해서는 세 가지의 견해가 상충되고 있다.

첫 번째는 Bhagwati(1992, 1993)와 De Melo, Panagariya and Rodrik(1993) 등이 대표적으로 주장하듯이 차별적 정책을 강조하는 견해이다. 이들은 지역무역협정(RTA)의 이익이 극대화되는 파트너의 조건으로 다음의 세 가지를 제시하고 있다.

① 높은 관세율
② FTA 후 낮은 대외관세율
③ 회원국간 높은 보완성

양국의 무역구조가 보완적일 때 지역무역협정의 이익이 극대화되는지에 대해서는 상반된 의견이 존재한다. 경쟁적 산업(무역)구조를 갖는 국가끼리의 지역무역협정(RTA)이 경쟁을 촉진함으로써 더 유리하다는 주장도 있다. 예를 들면, 이홍식 외(2004)의 실증분석에서는 산업내무역의 비중이 높을수록 경제성장이 촉진된다고 지적하고 있다.

두 번째는 Wonnacott and Lutz(1989), Summers(1991), Krugman(1993), and Frankel, Stein and Wei(1995) 등에서 볼 수 있듯이 지리적 인접성을 강조하는 견해이다. 이들은 FTA 이전의 무역규모와 운송비용을 고려하여 자연적 무역블록이 결정된다고 주장한다. 따라서 지리적 인접한 국가끼리의 지역무역협정이 자연적 무역 파트너라고 지적한다.

세 번째 견해는 Frankel(1997), Lee and Park(2005) 등이 주장하듯이 현재의 무

역규모가 정상적인 무역을 초과하는지의 여부로 자연적 무역 파트너를 결정할 수 있다는 것이다. 이 입장은 첫 번째와 두 번째 입장을 종합적으로 파악하면서 실증분석에의 적용을 중시한다. 무역정책적 측면과 지리적 인접성 등을 동시에 고려하되, 지금까지의 무역규모가 정상적 무역규모 이상일 때 해당 국가들은 자연적 무역 파트너라고 평가할 수 있다는 것이다. 여기서 정상적 무역규모는 양국의 교역은 양국의 경제규모에 비례하고 양국간의 거리에 반비례한다는 중력모형(gravity model)으로 평가한 무역규모를 의미한다. 즉 양국의 무역규모가 중력모형으로 평가한 무역규모를 초과한다면 이는 중력모형의 통제변수인 경제규모, 무역장벽(관세, 양국간 거리 포함), 역사적 관계(식민지 경험 등), 공통의 언어 사용 등이 미치는 영향 이외에 사회적・문화적・생산적 측면에서 보이지 않는 네트워크(network)가 형성되어 있기 때문이라고 해석할 수 있다.

본 연구는 보다 실용적인 측면에서 접근한 세 번째 입장에 입각하여 현재 무역규모와 정상적 무역규모를 비교함으로써, 현실적으로 FTA 상대국이 자연적 무역 파트너인지를 실증적으로 판단하는 방법을 활용하기로 한다. 이를 위해 다음과 같은 실증분석모형을 설정한다.

$$
\begin{aligned}
\ln(Trade_{ijt}) = \beta_0 &+ \beta_i \ln(Y_i Y_j)_t + \beta_2 (Y_i Y_j / Pop_i Pop_j)_t \\
&+ \beta_3 \in (Dist_{ij}) + \beta_4 Border_{ij} + \beta_5 Language_{ijt} \\
&+ \beta_6 (Area_i Area_j) + \beta_8 (Col_{ij}) + \beta_9 (ExCol_{ij}) \\
&+ \beta_{10} (CurCol_{ij}) + \gamma_1 FTA_{ijt} + kNaturalPT_{ijt} \\
&+ \sigma Year_t + \varepsilon_{ijt}
\end{aligned}
$$

- $Trade_{ijt} =$ i 국과 j 국의 양자간 무역규모
- $Y_i(Y_j) =$ i 국 (j 국)의 실질국내총생산(real GDP)

- $Pop_i(Pop_j) =$ i국(j국)의 인구
- $Dist_{ij} =$ i국과 j국 수도간의 거리
- $Border_{ij} =$ i국과 j국의 국경 접경 더미
- $Language_{ijt} =$ i국과 j국의 공통 언어 더미
- $Area_i(Area_j) =$ i국(j국)의 국토 면적
- $Col_{ij} =$ 과거 동일한 통치국으로부터의 식민지 경험
- $ExCol_{ij} =$ 과거 식민지 더미
- $CurCol_{ij} =$ 현재 식민지 더미
- $FTA_{ij} =$ i국과 j국의 동일한 FTA에 속할 경우의 더미
- $NaturalPT_{ij} =$ i국과 j국의 자연적 무역 파트너 관계를 나타내는 더미
- $Year =$ 연도를 나타내는 더미
- $\varepsilon_{ij} =$ 오차항

만약 $NaturalPT_{ij}$가 양(+)의 부호를 갖고 통계적으로 유의하면, 이는 중력모형의 기본 설명변수가 포착하는 무역규모 이상을 실현하고 있다는 것을 의미하므로 i국과 j국은 자연적 무역파트너로 볼 수 있다. 분석을 위해 종속변수로 투입되는 양국간 무역규모의 경우 IMF의 “Direction of Trade”, 그리고 인구와 실질 국내총생산 등의 경우 Penn World Table(Mark 5.6)의 1970~99년 기간 중의 178개국의 자료를 활용하였다. 세계 주요 FTA뿐만 아니라 관세동맹 및 단일시장 등 다양한 경제통합체를 모두 포함하며, 이에 대한 데이터는 WTO 자료에 의거하여 작성하였다.[7)]

7) 여기에는 EEC/EC/EU, ASEAN, NAFTA, CARICOM, ANZCERTA, Mercosur, CAN, CACM, EFTA, GCC, CIS, MSG, BFTA 등의 다자간 FTA 및 경제통합체와 미・이스라엘 FTA 등 47개 양자간 FTA가 포함된다.

나) 경제성장 및 수출확대 효과

FTA는 양국간 교역에 대해 관세 및 비관세장벽을 철폐함으로써 교역을 확대하고, 이를 통해 경제성장을 촉진하는 데 일차적인 목적이 있다. 이러한 전통적인 경제적 효과는 3가지 측면에서 살펴볼 수 있다.

① 경제성장
② 수출확대
③ 고용창출효과

경제성장, 수출확대 및 고용창출효과는 경제규모의 확대라는 측면에서는 유사하며 상호 연관성이 높다. 그럼에도 불구하고 수출확대 및 고용창출이 반드시 경제성장과 동일한 비례 관계에 있지 않은 경우가 많은데, 이는 산업별 성장 및 수출확대가 전체 경제의 성장에 기여하는 정도가 상이하고, 또한 고용유발 정도가 산업별로 상이하기 때문이다. 따라서 본 연구는 3가지 측면을 모두 고려한다.

국내총생산 증가, 수출확대 및 고용창출효과에 대한 분석은 일반균형연산(Computable General Equilibrium: CGE) 모형을 이용하며, 고용창출효과는 추가적으로 산업연관표 분석을 수행하였다. 특히 고용창출효과의 분석은 CGE 모형에서 도출된 산업별 생산 증가액과 산업연관표의 고용계수를 활용하였다.

다) 구조조정비용

FTA는 무역자유화의 일환이므로 개방에 따른 이익의 실현과 더불어 구조조정비용이 발생한다. 구조조정비용은 무역자유화에 따라 나타나는 모든 잠재적 비용으로 정의할 수 있으며, 보다 구체적으로는 고용과 생산의 감소, 산업 및 기업의 특수한 인적자원의 손실, 정부 수입의 감소 등을 포함하는 개념으로 이해할 수 있다. 개

방은 수출산업에서는 생산요소에 대한 수요 증가, 수입대체산업에서는 생산요소에 대한 수요감소를 초래하는데, 이 효과가 완전하게 나타나기 위해서는 일정한 시간이 필요하다. FTA로 인해 과거 무역장벽으로 보호되었던 비효율적인 산업의 생산이 감소할 경우, 해당 산업에 고용되어 있는 인력이 효율적인 산업으로 이동할 때까지 일시적으로 실업에 직면하는데, 이를 구조조정비용으로 파악하는 것이 일반적인 접근방법이다.

이러한 기존 연구에 따라 본 연구에서도 비효율적인 산업에서의 고용감소 정도와 우리나라의 특수성으로 농산물 생산의 변화 정도를 구조조정비용의 대용변수(proxy)로 설정한다. 분석방법은 고용창출효과와 동일하게 CGE 모형에서 도출된 산업별 생산 증가액과 산업연관표의 고용계수를 활용한다.

라) 산업구조의 고도화

산업구조의 고도화를 비롯한 질적 측면의 모든 사항을 검토하기는 어렵기 때문에 본 연구에서는 질적 측면을 계량화하거나 판단할 수 있는 부분에 한정하여 평가한다. 특히 각 산업의 향후 성장 가능성에 대한 판단은 그 중요성을 아무리 강조해도 지나치지 않지만 현재로서는 주관성이 개입될 수밖에 없기 때문에, 본 연구에서는 FTA로 예상되는 산업별 성장여부를 기준으로 산업구조의 고도화를 평가한다. 각 FTA가 산업구조의 고도화에 어느 정도 기여하는지를 중점적으로 분석하는데, 부가가치 유발효과, 생산유발효과를 기준으로 하여 산업구조의 고도화에 대한 평가를 진행하였다. 즉 서비스를 포함하여 전체 산업을 대상으로 각 기준별로 상위 7개 산업을 선정하여, 이들 산업의 생산 증감 정도에 따라 산업구조의 고도화 여부를 평가한다.

3) 분석 결과

가) 자연적 무역 파트너

1970~99년 세계 178개국 양자간 무역을 종속변수로 하여 EU 25개국, 중국 및 일본에 대해 한국이 자연적 무역 파트너의 관계를 형성하고 있는지를 분석하였다.

자연적 무역 파트너인지를 알아보기 위해 1995~99년 한국과 EU 25개국, 한·중 및 한·일의 양자간 관계에 대해 자연적 무역 파트너를 나타내는 더미변수를 설정하고 1의 값을 나머지는 0의 값을 부여하였다. 추정방법으로는 패널 자료상의 고정효과(fixed effect)와 임의효과(random effect)를 각각 고려하였다. 추정결과는 [표 2-4]에 요약되어 있다.

표 2-4. 자연적 무역 파트너에 대한 회귀분석 결과

	(1) 고정효과(fixed effect)	(2) 임의효과(random effect)
한·EU25	1.057*** (0.149)	0.783*** (0.148)
한·중	0.987 (0.845)	0.987 (0.836)
한·일	-0.370 (0.655)	-0.715 (0.661)
관찰 수	188,065	188,065

주: 1) 자연적 무역 파트너 더미를 각각 포함한 회귀식을 분석한 결과임.
2) GDP 곱의 로그값, 양국간 거리의 로그값 등 중력모형의 기본변수의 계수 값은 별도로 보고하지 않음.
3) 한국·EU25, 한·중 및 한·일은 한국과 해당 국가 또는 국가 그룹과의 자연적 무역 파트너 관계를 나타내는 더미변수임.
4) *, **, ***는 각각 10%, 5% 및 1% 수준에서의 통계적 유의도를 표시하며, ( )는 표준편차를 나타냄.
5) 회귀식에 연도 더미를 포함하였음.

분석 결과, EU 25개국은 한국과 자연적 무역 파트너의 관계를 형성하고 있는 것으로 나타났다. 즉 한국과 EU 25개국은 무역의 흐름에 중대한 영향을 미치는 경제규모, 양국간 거리 등 중력모형에서 설정한 기본 변수가 포착하는 무역규모(정상적 무역규모) 이상의 무역을 실현하고 있으며, 이는 양국간 무역에 중력모형이 설명하는 변수 이외의 다른 요인이 긴밀하게 작용하고 있다는 것을 시사한다. 이에 반해, 중국과 일본과의 관계를 나타내는 더미변수는 통계적으로 유의하지 않았다. 즉 그 계수 값은 영(0)과 다르지 않았다. 따라서 본 연구의 분석 결과에 의하면 중국과 일본은 한국에 지리적으로 인접해 있음에도 불구하고 정상적 무역규모 수준을 초과하지 못하고 있다는 것을 시사하며, 자연적 무역 파트너로 보기는 어렵다고 하겠다.

한편 본 연구는 1999년까지를 분석에 포함하였기 때문에, 2000년 이후 급격히 증가한 한국과 중국 사이의 무역은 제외되어 있다. 그러므로 2000년 이후의 데이터를 포함할 경우 다른 결과가 도출될 가능성을 배제할 수 없으며, 이에 대한 확인은 추후의 과제로 남아 있다.

나) 경제성장 및 수출확대 효과

한・EU, 한・중 및 한・일 FTA의 체결이 우리나라 국내총생산, 수출 및 고용에 미치는 영향을 CGE 모형을 이용하여 분석한다. 각각의 FTA 협상이 진행될 경우, 실제 타결되는 내용은 각기 상이할 수 있는데, 본 연구에서는 분석의 편의와 그 효과를 비교하기 위해서 2가지 시나리오를 분석한다.

시나리오 1: 농업, 제조업의 관세 완전 철폐

시나리오 2: 시나리오 1 + 서비스산업의 무역장벽 50% 감축

서비스산업에서 무역장벽이 50% 감축된다는 것은 서비스산업에서 실질적이고 상당한 개방이 이루어지는 경우를 가정하는데, 현실적으로 FTA를 통해 이 정도의 경제통합이 심화될 것으로 기대하기에는 어려운 측면이 있다. 그러나 최근 체결되고 있는 FTA는 보다 포괄적이고 무역자유화를 심화하는 방향으로 진행되고 있기 때문에 반드시 불가능한 것은 아니라고 판단된다. 본 연구는 EU, 일본, 중국과의 FTA 체결로 인한 파급효과를 비교하는 데 일차적인 목적이 있으며, 보다 다양한 시나리오를 마련하여 그 파급효과를 분석하는 작업은 추후 수행되어야 한다.

CGE 모형은 정태모형과 자본축적모형의 두 가지를 이용한다. 정태모형은 FTA의 효과를 일회적 효과(one-shot effect)로 파악하며, 자본축적모형은 정태적 효과로 인해 증가된 소득이 다시 저축과 투자로 연결되어 소득이 추가적으로 더 크게 증가하는 효과를 고려하고 있다. 본 연구에서는 정태모형과 자본축적모형을 둘 다 추정하도록 한다. 이때 한・EU FTA의 경제적 효과는 김홍종 외(2005)에 따르며, 한・중 FTA는 Lee *et al.*(2005), 한・일 FTA는 금재호 외(2005)의 분석에 의거하였다. 한편 고용창출효과는 기존 연구를 이용하면서 동시에 노동생산성 향상을 고려하여 새롭게 분석하였다.[8)]

① 국내총생산

[표 2-5]은 한・EU, 한・일 및 한・중 FTA가 체결되는 경우를 가정하고 이를 CGE 모형으로 분석하였을 때 한국의 국내총생산에 미치는 영향을 나타내고 있다.

8) 각 연구는 산업분류를 약간씩 달리하고 있어서 완벽한 비교는 어렵지만, 그 차이가 크지 않기 때문에 추정 오차는 크지 않을 것으로 판단된다.

표 2-5. 한국 국내총생산에 미치는 영향

(단위: %)

시나리오	모형	한·EU FTA	한·중 FTA	한·일 FTA
시나리오 1	정태모형	0.64	2.44	0.35
	자본축적모형	1.08	3.13	0.76
시나리오 2	정태모형	1.97	2.47	0.56
	자본축적모형	3.04	3.17	1.05

서비스 개방이 제외되는 시나리오 1에 의하면 한·중 FTA의 국내총생산 증진 효과가 가장 크게 나타났다. 그러나 서비스를 포함하면 한·EU FTA와 한·중 FTA로부터 유사한 수준의 국내총생산 증진 효과가 기대된다. 특히 중장기적 효과를 추정하는 자본축적모형에 의하면 국내총생산의 증가 정도가 거의 비슷하게 나타났다. 주목할 만한 점은 한·중 FTA의 경우 서비스 개방을 포함하지 않는 시나리오 1과 포함하는 시나리오 2로부터 기대되는 국내총생산의 증가 효과가 거의 같다는 점이다. 이는 중국의 미발달된 서비스산업의 현황을 여실히 보여주는 것으로 한·중 FTA를 통한 서비스산업의 발전은 기대하기 어렵다는 것을 시사한다. 한편, 한·일 FTA의 경제적 효과가 가장 낮을 것으로 추정되었다.

나) 시장확대

[표 2-6]는 한국의 수출 증가 정도로 평가할 때 각각의 FTA로 인한 한국의 시장확대 효과를 나타내고 있다.

표 2-6. 한국의 시장확대 효과

시나리오	모형	한·EU FTA	한·중 FTA	한·일 FTA
시나리오 1	정태모형	2.11	4.76	2.08
	자본축적모형	2.90	5.43	2.79
시나리오 2	정태모형	2.70	4.79	2.13
	자본축적모형	4.57	5.48	2.97

분석 결과에 의하면, 한·중 FTA가 한국의 수출증진에 가장 크게 기여할 것으로 기대된다. 한·EU FTA의 경우 서비스 개방이 포함되고 자본축적모형으로 분석하면 수출은 한·중 FTA에서 기대되는 수출증대 수준에 근접하는데, 이는 한·중 FTA와는 달리 한·EU FTA에서는 중장기적으로 서비스 교역의 확대가 활성화될 수 있다는 것을 시사한다. 한·일 FTA의 경우, 적어도 2% 이상의 수출 증진효과가 기대되며, 한·EU FTA와 비슷한 수준이다. 다만, 서비스 개방을 포함하고 자본축적모형으로 분석하더라도 최대 수출증진효과는 한·EU FTA 수준에 미치지 못하는 것으로 분석되었다.

③ 고용창출효과[9)]

기존 대부분의 연구는 FTA로 인해 산업 생산이 증가하고, 이에 따라 파생수요인 노동의 증감을 분석하는 데 그쳤다. 즉 CGE 모형의 분석 결과로 도출된 산업별 생산의 변화에 우리나라 산업연관표에서 도출된 산업별 고용계수를 적용하여 고용

9) 본 연구는 2000년 산업연관표에 나타난 고용계수를 사용하였음. 어느 시점을 기준으로 삼는가에 따라 고용창출효과는 달라질 수 있으며, 또한 생산 증가금액도 평가 시점과 환율 적용에 의해서도 달라질 수 있다.

의 변화를 추정하고 있다. 이러한 분석방법은 노동생산성의 변화에 따른 노동 수요의 감소 요인을 고려하지 않는다는 문제점이 있다. 그러나 보다 엄밀한 의미에서 노동생산성이 향상되면 산업 생산도 추가적으로 증가하기 때문에 노동생산성 향상에 따른 고용감소만을 고려할 경우, 고용창출효과를 과소평가하게 되는 문제점도 발생한다. 본 연구는 고용창출효과 그 자체에 중점을 두는 것이 아니라, EU, 중국, 일본과의 FTA에서 기대되는 효과를 상호 비교하는 데 있기 때문에 노동생산성 향상을 추가로 고려하지 않는다. 따라서 여기서는 기존의 연구방법에 따라 산출량의 변화에 따른 노동의 변화를 추정하며, 각 시나리오를 자본축적모형으로 분석한 결과에 한정한다. 각 FTA에서 기대되는 고용창출효과는 [표 2-7]에 요약되어 있다.

표 2-7. 고용창출효과

(단위: 명)

시나리오	한・EU FTA	한・중 FTA	한・일 FTA
시나리오 1	61,774.3	94,923.7	72,425.1
시나리오 2	132,850.5	96,835.8	87,297.2

주: 자본축적모형으로 분석한 결과이며, FTA로 인한 생산증가로 인한 파생수요로서의 고용창출효과만을 분석함. 노동생산성 향상에 따른 고용 감소효과와 노동생산성 향상으로 인한 생산증가 및 고용증가효과는 고려하지 않음.

고용창출에 있어서는 한・EU FTA가 가장 유리하게 분석되었다. 서비스 개방을 포함하는 시나리오 2에서 한・EU FTA로 총 고용은 약 133천 명 증가할 것으로 기대된다. 한・중 FTA의 경우, 시나리오 1과 시나리오 2의 고용창출효과는 큰 차이가 없는 반면, 한・EU FTA에서는 상당한 차이를 보이고 있다. 이는 한・EU FTA로 서비스산업의 경쟁력 강화와 이에 따른 생산 증가로 고용이 크게 늘어날 것으로 예상되기 때문인 것으로 해석된다. 한・중 FTA의 국내총생산 증대 효과가

한・일 FTA에 비해 훨씬 더 높음에도 불구하고, 고용창출효과에서 큰 차이가 없는 이유는 한・중 FTA에서는 노동집약적인 농림수산업의 생산이 감소하는 데 반해, 한・일 FTA에서는 농림수산업의 생산이 증가하기 때문인 것으로 이해할 수 있다.

다) 구조조정비용

구조조정비용(adjustment cost)은 무역자유화로 인해 발생하는 모든 비용으로 정의되는데, 이 모든 것을 파악하기는 현실적으로 어렵기 때문에 가장 대표적인 노동이동을 통해 분석한다. 비효율적인 산업에 고용된 노동이 타 산업으로 이동하면서 일시적인 실업 상태에 봉착하게 되어 발생하는 비용이기 때문에, 본 연구에서는 각각의 FTA로 인해 어떤 산업의 생산이 감소할 때 고용이 함께 감소하는 총고용 감소를 구조조정비용의 대용변수로 사용한다. 또한 우리나라의 경우 농수산물에 특히 민감하기 때문에 농수산물의 생산 감소 정도를 구조조정비용의 추가적인 대용변수로 이용한다. 노동의 이동은 비교적 단기적으로 발생하며, 중장기에는 구조조정이 완료된다고 Matusz and Tarr(1999)는 지적하고 있다. 따라서 본 연구는 정태모형의 결과에 의거하여 구조조정비용을 추정한다.

[표 2-8]은 단기적으로 발생하는 구조조정비용을 요약하고 있다. 구조조정비용을 최소화한다는 관점에서 보면, 한・일 FTA가 가장 유리한 것으로 나타났다. 고용 감소도 가장 작고, 농수산물의 생산은 증가하기 때문이다.

한편 한・EU FTA와 한・중 FTA를 비교하면, EU와의 FTA로 발생되는 구조조정비용이 작을 것으로 분석되었다. 고용의 감소 정도도 작을 뿐만 아니라 농수산물의 생산 감소 정도는 상대적으로 매우 낮은 수준이다.

표 2-8. 구조조정비용

(단위: 명, %)

시나리오	한·EU FTA		한·중 FTA		한·일 FTA	
	고용 감소	농수산물 생산	고용 감소	농수산물 생산	고용 감소	농수산물 생산
시나리오 1	-20,240	-0.51	-56,887	-14.7	-15,665	2.55
시나리오 2	-54,564	-0.47	-57,054	-14.7	-20,435	2.56

라) 산업구조의 고도화

각 FTA가 산업구조의 고도화에 기여하는 정도는 부가가치와 생산유발 효과가 큰 산업의 성장으로 평가한다. [표 2-9]은 제조업과 서비스업 중에서 우리나라 산업연관표에 나타난 부가가치유발효과와 생산유발효과가 높은 상위 7개 산업을 나타내고 있다. 여기서 산업은 본 연구의 FTA 효과 분석에 사용된 산업분류와 일치하도록 재분류하였다. 여기서 행정, 국방, 보건, 교육 등 FTA에서 개방될 것으로 간주하기 어려운 기타 서비스는 제외하였다.

표 2-9. 부가가치 및 생산 유발효과가 높은 산업

부가가치 유발효과	생산 유발효과
1. 유통·사업	1. 유통·사업
2. 건설	2. 전기·전자
3. 금융	3. 건설
4. 전기·전자	4. 수송장비
5. 운송·통신	5. 석유화학 및 화학
6. 석유화학 및 화학	6. 금융
7. 수송장비	7. 가공식품

한·EU FTA, 한·중 FTA 및 한·일 FTA의 산업구조 고도화 기여도에 대한

평가는 서비스 무역자유화를 포함하는 시나리오 2를 대상으로 하며, 각 FTA로 인한 산업별 생산의 증가는 중장기적 효과를 나타내는 자본축적모형으로 추정한 결과를 이용한다.

① 부가가치 유발효과

[표 2-10]은 각 FTA에서 기대되는 부가가치가 높은 상위 7개 산업의 생산 변화를 나타내고 있다. 괄호 안의 숫자는 각 FTA에서 기대되는 산업 생산의 변화를 나타낸다. 운송기기의 경우, CGE 분석에서는 자동차와 기타 운송장비로 분리하여 분석하였는데, 분석의 편리를 위해 자동차와 운송장비 산출액을 기준으로 생산증감률을 가중평균하였다.

표 2-10. 각 FTA에서 부가가치가 높고 생산이 증가하는 산업

	한・EU FTA	한・중 FTA	한・일 FTA
산업	1. 유통・사업(2.76) 2. 건설(4.36) 3. 금융(2.43) 4. 전기・전자(1.26) 5. 운송・통신(5.09) 6. 석유화학・화학(0.48) 7. 운송장비(4.44)	1. 유통・사업(3.42) 2. 건설(−) 3. 금융(4.99) 4. 전기・전자(0.73) 5. 운송・통신(1.99) 6. 석유화학・화학(6.44) 7. 운송장비(2.96)	1. 유통・사업(1.10) 2. 건설(1.80) 3. 금융(1.28) 4. 전기・전자(1.96) 5. 운송・통신(1.01) 6. 석유화학・화학(0.27) 7. 운송장비(−0.31)
종합점수	0.17	0.20	0.07

주: 1) 한・중 FTA의 경우, 건설업은 분석에 포함되지 않음.
2) 괄호안의 수치는 생산증가률(%)을 표시.
3) 종합점수는 산업별 생산증가률과 부가가치유발계수를 곱한 값의 평균치임.

부가가치가 높은 산업의 대부분은 생산이 증가할 것으로 나타났다. 각 FTA마다 산업별 생산 증가율은 다르기 때문에 어떤 FTA가 산업구조의 고도화에 더 기여하

는지를 판단하기는 쉽지 않은데, 각 FTA의 산업구조 고도화 기여도를 종합적으로 평가하기 위해 종합점수를 산정한다. 여기서 종합점수는 각 FTA에서 기대되는 산업별 생산 증감율과 각 산업의 부가가치유발계수를 곱하고, 이를 단순평균한 결과를 나타낸다. 종합점수는 어떤 FTA에서 부가가치가 높은 산업이 더 크게 성장하는지를 나타낸다고 볼 수 있다. 이러한 평가 기준으로 판단하면 한·중 FTA 및 한·EU FTA에서 부가가치가 높은 산업의 높은 성장이 예상되고, 한·일 FTA에서는 부가가치가 높은 산업의 성장이 상대적으로 낮을 것으로 추정되었다.

② 생산유발효과

부가가치 유발효과와 유사하게 생산유발효과가 높은 산업의 생산 증가를 [표 2-11]에 요약하였다.

표 2-11. 각 FTA에서 생산 유발효과가 크고 생산이 증가하는 산업

	한·EU FTA	한·중 FTA	한·일 FTA
산업	1. 유통·사업(2.76) 2. 전기·전자(1.26) 3. 건설(4.36) 4. 운송장비(4.44) 5. 석유화학·화학(0.48) 6. 금융(2.43) 7. 가공식품(−0.34)	1. 유통·사업(3.42) 2. 전기·전자(0.73) 3. 건설(−) 4. 운송장비(2.96) 5. 석유화학·화학(6.44) 6. 금융(4.99) 7. 가공식품(−2.55)	1. 유통·사업(1.10) 2. 전기·전자(1.96) 3. 건설(1.80) 4. 운송장비(−0.31) 5. 석유화학·화학(0.27) 6. 금융(1.28) 7. 가공식품(1.78)
종합점수	0.30	0.34	0.15

여기서도 종합점수는 각 FTA에서 기대되는 산업별 생산 증감율과 각 산업의 생산유발계수를 곱하여 합산한 다음 이를 단순평균한 것으로, 어떤 FTA에서 생산유발효과가 큰 산업이 더 크게 성장하는지를 나타낸다. 부가가치유발효과에서도 동일

하게 한·EU FTA 및 한·중 FTA에서 생산유발효과가 큰 산업의 생산이 가장 크게 늘어날 것으로 분석되었다.

4) 종합 평가

이상에서 각 항목별로 한·EU FTA, 한·중 FTA 및 한·일 FTA를 평가하였다. 여기서는 이러한 평가를 종합적으로 고찰함으로써 향후 우리나라 FTA 추진방향에 대한 시사점을 도출하고자 한다.

[표 2-12]는 각 항목별로 각 FTA에 대한 평가를 종합하고 있다.

표 2-12. 각 항목별 순위

	한·EU FTA	한·중 FTA	한·일 FTA
·자연적 무역 파트너	○	×	×
·성장 및 확대효과			
1. 국내총생산	***	***	*
2. 수출 확대	**	***	*
3. 고용창출효과	***	**	**
·구조조정비용	**	*	***
·산업구조 고도화			
1. 부가가치유발효과	***	***	*
2. 생산유발효과	***	***	*

주 : 1) ○은 자연적 무역파트너임을 나타내며, ×는 그 반대 경우임.
2) *** = 가장 유리, ** = 보통 유리, * = 약간 유리

한·EU FTA와 한·중 FTA는 성장 및 확대효과와 산업구조의 고도화에 대한 기여도가 거의 동일하다. 특히 한·EU FTA는 자연적 무역 파트너로 밝혀졌고, 고

용창출에 가장 크게 기여할 것으로 평가되었다. 또한 국내총생산 및 수출확대효과도 한・중 FTA에 버금갈 정도로 높아서 국내총생산 증가의 기대효과는 0.13% 포인트에 불과하다. 한・일 FTA의 경우, 구조조정비용이 낮다는 장점이 있으나 그 외의 항목에서는 가장 후순위로 분석되었다.

이상의 분석 결과에 비추어 볼 때 EU가 한・미 FTA 이후 추진할 수 있는 가장 유리한 거대경제권의 FTA협상 후보인 것으로 평가할 수 있다. 한・중 FTA의 경우, 농수산업계의 반발을 최소화할 수 있는 방안이 구체적으로 마련되어야 하고 신중한 접근이 요망된다.

나. 수준 높은 FTA 추진

1) 수준 높은 FTA의 의미와 필요성

FTA 체결은 해외시장의 확보, 외국인투자 유치, 그리고 개방을 통한 생산성 증진을 촉진하지만, 한국경제의 당면 과제인 혁신경제로의 전환을 자동적으로 담보하는 것은 아니다. FTA는 우리나라 경제가 당면한 혁신경제로의 전환이라는 과제를 달성하기 위한 통상정책 수단이며, 우리나라를 둘러싼 대내외 환경의 변화를 적극적으로 수용함으로써 혁신경제로의 전환을 추구하기 위한 토대를 조성하는 데 그 목적이 있다.

특히 내적으로 성장잠재력이 둔화되고 외적으로 세계화가 심화되고 불확실성이 증폭되는 상황에 직면한 한국경제는 요소투입과 선진기술의 모방이라는 기존의 경제성장 패러다임으로는 더 이상 지속적 성장을 담보할 수 없는 상황이기 때문에 기업의 혁신역량이 강화되지 않고서는 선진국으로 진입할 수 없다. 유치산업의 보호는 요소투입을 통한 성장, 선진기술의 모방을 통한 성장의 단계에서는 부분적으로

유효할 수도 있으나, 현재 한국이 직면한 대내외 상황에서는 기업의 혁신역량을 강화하는 데 기여할 수 없다. FTA는 갈수록 심화되고 있는 전 지구 차원에서의 기업간 경쟁을 더욱 촉진하고, 제도 개선을 통한 효율적인 시장경제를 확립함으로써 기업의 혁신역량을 강화하기 위한 환경을 조성하는 수단이다. 따라서 향후 FTA 정책은 이러한 목표와 과제를 효율적으로 달성할 수 있도록 설계되고 국내외 기업간 경쟁이 더욱 촉진될 수 있는 내용을 포함해야 한다. 따라서 다수의 국가와 FTA를 추진하는 것도 중요하지만, 각각의 FTA에서 기업의 경쟁을 촉진할 수 있는 요소를 얼마나 담고 있는지가 더욱 중요한 문제이다. 즉 최근 한국 정부가 천명하였듯이 앞으로 한국이 추진하는 FTA는 "수준 높은 FTA"이어야 한다.

원론적인 의미에서 경제통합은 그 정도에 따라 초보적 통합(shallow integration)과 심층적 통합(deep integration)으로 구분할 수 있다(Lawrence 1996). 초보적 통합은 국내기업과 외국기업의 차별을 제거하는 조치, 즉 전통적인 무역장벽인 관세와 쿼터를 철폐 또는 축소하는 경우를 가리킨다. 이에 반해 심층적 통합은 상품, 생산공정, 생산자 및 자연인에 영향을 미치는 각 국가의 규제와 정책의 차이로 인해 초래되는 시장분할의 부정적 효과를 제거하여 시장통합을 달성하는 데 초점을 두고 있다.

심층적 통합을 실현하기 위해서는 i) 자본 및 노동 등 생산요소의 이동, ii) 각 국가의 법과 규범의 상호인정, 또는 특정영역에서는 공동의 법과 규범을 마련, iii) 조세 및 보조금 정책의 조화, iv) 거시정책의 조화, v) 통합을 촉진하는 기구의 설치 등이 이루어져야 한다(Heokman 1999, Burfisher 2003). 즉 심층적 통합은 단순히 관세의 철폐 및 감축에 그치지 않고, 시장분할을 초래하는 비관세 장벽을 제거하여 거래비용을 줄이고 또한 각종 정책을 조화 또는 통일함으로써 경쟁을 심화하여 효율성을 향상하는 데 그 목적이 있다.

현실적으로 달성 가능한 경제통합의 형태를 초보적 통합과 심층적 통합으로 명

확하게 구분하는 것은 쉽지 않다. 실현된 대부분의 경제통합체는 두 가지 요소가 혼합되어 있다. 이론적으로 경제통합체의 형태는 4가지가 가능한데, i) 초보적 통합은 이루어지고 심층통합의 요소는 전혀 없는 경우, ii) 초보적 통합의 달성과 더불어 심층통합의 요소가 일부 포함되는 경우, iii) 초보적 통합은 완성되지 않았지만 심층통합의 요소가 포함되는 경우, iv) 초보적 통합도 완전히 달성되지 않고 심층통합의 요소도 전혀 포함되지 않는 경우가 그것이다. 최근 체결되는 지역무역협정을 보면 두 번째 통합의 형태인 초보적 통합의 달성과 더불어 일부 심층통합의 요소가 포함되는 경우를 가장 많이 목격할 수 있다.

그러나 그 동안 수많은 FTA가 체결되었음에도 불구하고 동일한 내용의 FTA는 하나도 없다. 또한 경제통합의 정도에 대한 정의는 학자, 정부, 또는 국제기구마다 각기 다르다. FTA 경험이 많지 않은 한국의 현실에 비추어 볼 때 원론적인 의미에서의 완전한 심층통합을 기대하기는 어렵다. 본 연구는 이러한 사정을 감안하여 한국이 FTA에서 지향해야 할 내용으로 “수준 높은 FTA”라는 용어를 사용하기로 한다. 흥미롭게도 무엇이 수준 높은 FTA인가에 대해서는 아직 명확한 정의가 이루어지지 못하고 있다. 예를 들면, Cheong & Kwon(2005)은 다수 FTA 협정들의 수준을 평가하는 데 있어서 (i) 관세철폐, (ii) 원산지규정 등 두 가지의 기준만을 사용하고 있다. 그러나 Lawrence(1996), APEC(2005b), Hoekman(1999), Burfisher(2003) 등 대부분의 연구는 수준 높은 FTA는 다양한 전제조건을 충족시켜야 함을 지적하고 있다.

이러한 기존 논의를 고려하여 본 연구에서는 수준 높은 FTA가 갖추어야 할 기본 조건으로 다음의 두 가지를 제시한다. 첫째, 시장개방과 자유화의 범위, 수준, 속도에 있어서 회원국들이 이미 WTO에서 약속한 것보다 높은, 이른바 ‘WTO-플러스형’ 자유화이어야 한다. 이는 구체적으로 WTO에서 규율되지 않는 분야－예를 들면 투자, 서비스 자유화, 무역원활화, 경쟁정책 등－에 대한 자유화를 FTA 협정

이 포함하고 있어야 한다는 것을 의미한다.[10] 둘째, “수준 높은 FTA”와 그렇지 않은 FTA의 구별은 무엇보다도 제도화와 구속력이 중요한 기준이 될 수 있다. FTA 협정의 이행을 감시하는 기관을 설치하는 한편, 회원국간 분쟁이 생길 경우 이를 규율할 수 있는 분쟁해결기구가 마련되어야 한다. 즉 이는 협정의 실효성과 지속성을 확보할 수 있는 제도화가 고려되어야 함을 의미한다.

먼저 왜 수준 높은 FTA를 지향해야 하는지에 대한 근거로서 수준 높은 FTA의 경제적 효과에 대해 분석하고, 그 다음으로 위에서 제시한 수준 높은 FTA의 기본 조건에 대해 구체적으로 살펴본다.

2) 수준 높은 FTA의 경제적 효과

관세철폐로 대표되는 낮은 수준의 FTA로부터 기대되는 경제적 효과는 비교우위에 따른 자원배분의 효율성 증진으로 파악된다. 이 효과는 무역창출효과, 무역전환효과 및 교역조건변화로 세분할 수 있다. 수차례에 걸친 다자간 협상의 결과로 상당수 국가의 관세율이 낮아졌기 때문에 낮은 수준의 FTA에서 기대되는 순효과(net effects)는 매우 작게 나타나는 것이 일반적이다.

최근 체결되는 FTA는 관세철폐 이외에 서비스 자유화, 투자 자유화 등 수준 높은 FTA의 요소를 일부 포괄함에 따라 이에 대한 경제적 효과에 대한 연구가 활기를 띠고 있다. 이들 연구는 전통적 무역이론의 틀에서 벗어나 수준 높은 FTA의 경제적 효과를 경쟁제고효과, 제도개혁을 통한 외국인직접투자 창출효과 및 실질적 무역자유화가 생산성 향상으로 연결된다는 점에 주목하고 있다.

국내시장이 불완전경쟁 상태에 있을 경우 단일시장 형성 이전에 각 시장은 분할되어 있어서 국내기업간 경쟁이 제한되어 있다. 수준 높은 지역무역협정을 통해 실

10) 이에 관해서는 Scollay(2006) 참고.

질적 무역자유화가 이루어지면 국내기업과 외국기업의 경쟁이 심화되고, 이로 인해 국내기업의 독점력이 감소하게 된다. 따라서 수준 높은 지역무역협정은 국내기업을 보다 경쟁적으로 행동하게 유도함으로써 불완전경쟁으로 인한 왜곡이 해소되는 경쟁제고효과가 발생하게 된다. 이러한 경쟁제고효과는 여러 연구에서 확인되었으며, 예를 들어 Smith and Venables(1988), Gasiorek, Smith and Venables(1992)은 유럽연합의 단일시장 형성과 같이 경제통합이 심화되면 시장분할로 인한 비효율성이 제거되고 경쟁제고효과가 발생하며, 그 효과는 관세철폐의 효과를 훨씬 초과한다고 지적하고 있다.

대부분의 선진국은 낮은 관세율을 유지하고 있어서 지역무역협정을 통해 관세가 철폐되더라도 개도국 또는 소규모 개방경제가 얻을 수 있는 경제적 효과는 그다지 크지 않을 것으로 기대된다. 그럼에도 불구하고 최근 소규모 개방경제와 거대경제권인 선진국과의 지역무역협정이 활발히 체결되고 있다.[11] 그 이유를 Ethier (1998a, 1998b)는 소규모 개방경제의 제도개혁효과와 투자창출효과에서 찾고 있다. 즉 소규모 개방경제가 선진국과 지역무역협정을 체결함으로써 제도 개혁을 단행하고, 이로 인해 여타 다른 국가에 비해 상대적으로 선진적 제도를 구축함으로써 외국인직접투자의 유입을 촉진한다는 것이다. 이러한 Ethier의 가설은 세계 60여개국의 양자간 외국인직접투자를 대상으로 분석한 Park and Park(2006)에 의해 실증적으로 확인되었다. 이 연구는 FTA를 비롯한 지역무역협정이 외국인직접투자의 유입을 자동적으로 보장하는 것이 아니라, FTA를 통해 제도개혁이 이루어질 때 비로소 FDI의 유입이 촉진되는 투자창출효과가 발생한다고 지적하고 있다.[12]

---

11) 이에 해당하는 예는 수없이 많은데, 캐나다와 멕시코의 미국과의 NAFTA 체결, 오스트리아, 핀란드 및 스웨덴의 EU 가입, 싱가포르·미국 FTA, 멕시코·EU FTA 등을 대표적인 예로 들 수 있다.

12) 강문성·박순찬(2004)은 지역무역협정(RTA)의 투자창출효과를 실증적으로 분석하였는데, 제도개혁의 효과는 분석하지 않고 있다. Park and Park(2006)은 강문성·박순찬(2004)의 분석내용을

외국인직접투자의 유입은 단순히 자본의 유입에 그치는 것이 아니라 선진기술이 전파되는 통로가 된다는 것은 이미 여러 연구에서 확인되었다. 또한 실질적인 무역자유화는 기술 및 지식의 이전을 촉진하고, 특화와 노동분업을 촉진함으로써 규모의 경제를 실현할 수 있다. 이러한 외국인직접투자의 유입과 실질적인 무역자유화가 미치는 영향은 결국 생산성 향상으로 귀결된다. Burfisher *et al.*(2003)은 심층통합의 내용을 포함하는 높은 수준의 FTA(또는 신지역주의)는 생산성 향상을 유도할 수 있다고 결론내리고 있다. 즉 산업내에서 수출 증가와 총요소생산성 증가간에는 긍정적 관계가 존재하고, 중간재 및 자본재의 수입은 산업간 총요소생산성을 향상시키고, 총수출은 경제 전반의 효율성을 향상한다고 지적하고 있다.[13)]

그 외에도 수준 높은 FTA를 통해 거래비용 절감을 위한 무역원활화, 상호인정 등이 실현될 경우 낮은 수준의 FTA에 비해 훨씬 큰 경제적 이익을 누릴 수 있다는 것은 여러 연구에서 확인할 수 있다. 예를 들어 Hoekman and Konan(1999)은 유럽연합·이집트 FTA에서 각종 기준에 대한 상호인정협정 및 서비스 무역자유화 등을 포괄하는 "수준 높은 FTA"가 달성될 경우 후생은 최대 21%까지 증진될 수 있는 반면에 관세철폐에 머물 경우 후생 증진은 0.8%에 불과할 것으로 추정하고 있다. 또한 대외경제정책연구원(2006)은 한·미 FTA의 경제적 효과를 분석하면서 생산성 향상을 가정하지 않을 경우 한국의 실질국내총생산은 1.99% 증가하지만, 생산성 향상 효과를 고려할 경우 한국은 약 7.75%의 실질국내총생산 증가 효과가 있을 것으로 보고하고 있다.

3) WTO-플러스

최근 체결되는 FTA는 공통적으로 WTO-플러스의 성격을 띠고 있다. 즉 관세

포괄하면서 더 나아가 제도개혁의 효과를 분석하고 있다.

13) 무역을 통해 생산성이 향상된다는 연구결과는 수없이 많기 때문에 별도로 소개하지 않는다.

및 수량제한조치의 철폐 등 전통적 무역자유화의 범위를 넘어서 WTO 다자체제 내에서 해결하지 못하고 있는 주요 이슈들을 협정에 포함함으로써 시장통합을 심화하고 있다. 많은 FTA 협정이 투자 자유화, 서비스 자유화, 무역원활화, 인적 이동, 위생, 표준화 등 극히 다양한 이슈들을 포함하고 있다. 이미 체결된 주요 FTA의 내용은 [표 2-2]에 제시되어 있다.

예를 들어, 대부분의 지역무역협정은 투자협정을 포함하고 있는데 WTO 협정에 존재하지 않는 설립과 의무에 관한 조항이 마련되어 있고, 서비스의 경우에도 WTO 서비스무역에 관한 일반협정(GATS)에 양허되지 않은 서비스 분야도 자유화되고 있다. 또한 비록 일부이긴 하지만 EU, EFTA, 캐나다・칠레 FTA에서는 회원국간 교역에 대해 반덤핑조치의 적용을 금지하고 있다. 또한 과거 지역무역협정에서는 거의 포함되지 않았으나 통관절차, 표준 등으로 인해 야기되는 높은 무역거래비용에 대한 인식이 높아지면서 최근 지역무역협정에서는 무역원활화 협정이 체결되고 있다.

이렇듯 지역무역협정이 WTO-플러스의 내용을 포함하게 된 것은 세계화의 진전과 정보통신기술의 발전으로 경제활동이 다양해지고 확대됨에 따라 경제활동의 외부성과 국제적 파급성이 증폭되었기 때문이다. 즉 국내정책이 다른 국가의 경제활동에 적지 않은 영향을 미치게 되어, 기존의 국경개념에 기초한 국내정책과 대외정책의 구분이 모호해졌다. 이러한 배경하에서 지역무역협정은 양자간 또는 소수의 국가끼리 다자주의에서 합의에 도달하기 어려운 무역자유화의 내용을 포함함으로써 무역과 투자의 활성화를 도모하고 또한 국가정책이 수렴되는 경향을 띠고 있다.

그러나 지역무역협정이 WTO-플러스의 내용을 포함하고 있다는 사실이 반드시 다자주의 무역협정의 관련 조항에 비해 더 낫다든가 또는 무역과 투자자유화에 더 도움이 된다는 것을 의미하지는 않는다. 여기서 중요한 점은 WTO-플러스라 하더라도, 또한 서비스, 투자 등 동일한 분야라 하더라도 실질적인 자유화의 실현 여부

이며, 지역무역협정에 어떤 분야가 포함되었는가라는 형식적인 사실이 중요한 것은 아니기 때문이다. 예를 들어 지역무역협정의 내용들이 당사국간 서로 각국의 법과 제도를 존중한다거나 WTO 관련협정들을 준수한다는 것은 형식적인 내용이며 실질적인 자유화와는 큰 관련이 없다.

WTO-플러스 FTA의 주된 목적은 한국과 FTA 상대국의 실질적인 무역자유화를 달성하는 데 있으며, 이는 대내적으로 기업간 경쟁을 촉진함으로써 기업의 혁신역량을 강화하고, 대외적으로는 우리나라 기업의 해외시장 확대에 기여할 수 있다. 전략적 접근이라는 명분을 앞세워 무역자유화의 범위를 축소하거나 형식적인 WTO-플러스에 그쳐 국내산업을 보호하는 데 급급하게 되면 상대국가 역시 부분적이고 형식적인 개방에 머물 확률이 높다. 결국 FTA를 통한 시장개방과 기업의 혁신역량을 강화한다는 FTA 추진의 원래 목표는 달성되기 어렵게 될 것이다.

WTO-플러스를 통한 실질적인 무역자유화 달성과 관련하여 강조되어야 할 부분이 많이 있지만 여기서는 원산지 규정과 반덤핑에 대해 살펴본다. 원산지 규정은 현지조달비율을 높이려는 이해관계자의 압력에 의해 수입 중간재에 대한 비관세장벽으로 작용할 수 있어서 무역전환효과의 숨겨진 원천이 될 수 있다(Krueger 1995).[14] 따라서 원산지 규정은 가능한 한 단순화하여야 하고, 또한 일관된 규정을 마련하여 향후 체결될 모든 FTA에 동일하게 적용하는 것이 바람직하다. 왜냐하면 이를 통해 '스파게티 접시 효과'의 부정적 효과를 최소화하는 한편, 기업들에게도 예측가능한 통상환경을 제공할 가능성이 커지기 때문이다.

아울러 향후 체결할 FTA에 있어서 반덤핑 규정의 적용 금지를 전향적으로 검토

14) James and Umento(1999), Burfisher *et al*.(2001)은 NAFTA에서의 원산지 규정이 무역전환효과를 유발했다는 뚜렷한 증거를 제시하고 있으며, Brenton and Manchin(2003)은 EU가 체결한 지역무역협정에서의 복잡한 원산지 규정으로 EU 시장에의 접근성이 제한되고 있다고 지적하고 있다.

할 필요가 있다. 반덤핑이 불공정 무역관행을 제거하여 공정성을 확립하는 데 기여하는 것이 아니라 자국 산업의 보호수단으로 사용됨으로써 무역을 저해한다는 것은 널리 알려져 있다.[15] 특히 1995년부터 2006년 상반기까지 우리나라가 제소한 반덤핑 건수는 82건인 데 비해, 우리나라 기업이 반덤핑으로 피소된 건수는 223건에 달한다. 또한 우리나라 내수시장 규모에 비해 우리나라가 향후 체결할 FTA 대상 국가로 고려하고 있는 국가의 시장규모가 훨씬 더 크다. 따라서 FTA에서 반덤핑을 유지하여 국내기업을 보호함으로써 얻는 이익과 FTA 상대국과의 교역에 반덤핑의 적용을 금지함으로써 얻는 시장확대효과를 엄밀히 분석하여 우리나라가 추진할 지역무역협정에 반덤핑 협정의 포함 여부를 결정해야 한다.

4) 제도화

무역 및 투자자유화의 범위, 수준, 속도 이외에 높은 수준의 FTA를 구별하는 또 하나의 중요한 기준은 실효성과 지속성이다. 즉 FTA는 양자간 또는 소수의 국가에 대해 특혜를 부여하기 때문에 회원국의 무역 및 투자자유화의 성실한 이행을 전제로 한다. FTA에서 WTO-플러스로 무역 및 투자자유화를 명시하였더라도 이를 성실히 이행하지 않는다면 원래 의도한대로 무역 및 투자는 촉진되지 않는다. 그러므로 협정의 성실한 이행을 위해서는 협력을 유도하고 강제할 수 있는 구속력 있는 제도화가 필요하다. 개도국간에 체결된 많은 FTA의 경우, 형식은 갖추었으나 실제 자유화가 실현되지 못하거나 지속되지 못한 중요한 이유는 구속력 있는 제도가 뒷받침되지 않았기 때문이다.

---

15) Prusa(2001)은 미국 반덤핑으로 해당 제품의 수입이 3년간 평균 30~50% 감소하였다는 증거를 제시하였으며, Brenton(2001)은 EU 반덤핑조치가 무역전환을 초래하였다고 보고하고 있다. 또한 Vandenbussche and Zanardi(2006)는 반덤핑 조사대상이 된 품목의 무역에 대해 분석하지 않고 반덤핑이 총무역에 미치는 영향을 분석하였는데, 반덤핑 조사가 연평균 6.7%의 무역감소를 초래하였다는 증거를 제시하고 있다.

EFTA 및 NAFTA는 협정의 실효성과 지속성을 위한 요건들을 갖추고 있다고 평가할 수 있다. 최고 의결기관인 각료이사회(Council of Ministers), 자유무역위원회(Free Trade Commission)뿐만 아니라 다양한 위원회와 작업반이 존재하여 회원국간 유기적인 작업을 수행하고 있어서 실질적인 무역자유화를 단계별로 실현하려는 노력을 기울이고 있다.

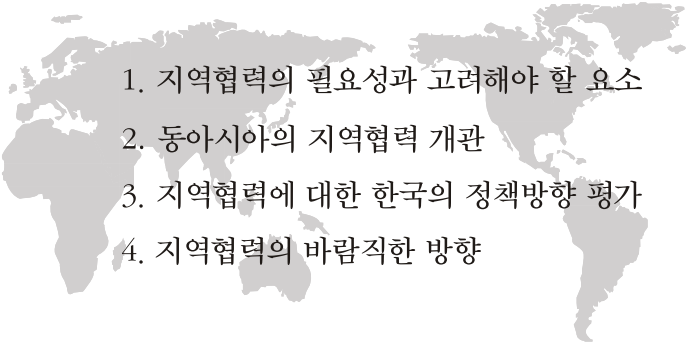
이에 반해 우리나라가 체결한 한・칠레 FTA 또는 한・아세안 FTA(Framework)를 보면 제도적인 틀이 미흡하다. 예를 들어 한・칠레 FTA에 있어서 NAFTA를 모델로 자유무역위원회(제 18.1조)가 있기는 하지만 이행과 적용을 감독하는 역할로 한정되어 있다. 또한 무역자유화의 의지를 반영하는 부문별 다양한 위원회의 설치가 미흡하다. 총체적으로 NAFTA의 전례를 밟기는 하지만 실효성을 확보하기 위한 측면에서 볼 때 충분하지는 않다고 평가된다. 또한 한・아세안 FTA의 경우에도 제도적인 측면에서 상당히 미흡하다. 예로 무역협상위원회는 단순히 협정이행을 개관, 감시, 조정 및 검토하는 권한을 갖고 있으며, 상품협정에서 규정된 한・아세안 장관회의의 성격에 지나지 않는다.

한・칠레 및 한・아세안 FTA는 관세 철폐에 높은 비중을 두고 있으며, 그 이외 WTO-플러스와 관련해서는 WTO 관련협정을 준수하거나 이를 위한 편의제공을 강조하고 있는 정도에 그치고 있다. 특히 비관세장벽의 실질적인 철폐나 조정을 위한 정책협의가 이루어질 수 있는 제도적 장치는 거의 마련되어 있지 않은 실정이다. 특히 한・아세안 FTA의 경우, 협정을 이행하지 않았을 때 이를 강제할 수 있는 제도적 장치가 미흡하기 때문에 관세철폐도 협정의 내용대로 추진되지 못할 가능성을 배제할 수 없다. 아울러 자유화 예외규정이 지나치게 많아서 실질적인 무역자유화가 달성될 것으로 기대하기는 어렵다.

수준 높은 FTA 추진을 우리나라 FTA 정책목표로 설정한다면 한・칠레 및 한・아세안 FTA에서의 경험을 반면교사로 삼아야 한다. 수준 높은 FTA를 추진함에

있어서 중요한 것은 비관세장벽의 제거, 시장분할적 요인을 제거하기 위한 정책적 조정과 조화인데, 이를 위해서는 회원국간 정책을 조정할 수 있는 제도적 장치가 수반되어야 한다. 제도적인 틀이 짜임새 있게 마련되지 않을 경우 구속력 있게 시장통합을 위한 실질적인 무역자유화가 추진된다는 보장이 없기 때문이다.

제3장
지역협력의 전략적 활용



1. 지역협력의 필요성과 고려해야 할 요소
2. 동아시아의 지역협력 개관
3. 지역협력에 대한 한국의 정책방향 평가
4. 지역협력의 바람직한 방향

1. 지역협력의 필요성과 고려해야 할 요소

가. 지역협력의 필요성

1980년대 중반 이후 세계경제의 글로벌화가 보다 급격하게 진전됨에 따라 한국경제의 대외협력 방향에 대해 많은 논의가 진행되고 있다. 한국경제는 경제개발 초기 이후 지난 40년 동안 GATT·WTO 체제하에서 추진된 다자간 무역투자 자유화의 가장 큰 수혜국의 하나로 자리매김하였다. 1997년의 아시아 금융위기는 한국경제의 선진국 진입을 수년간 늦추는 원인으로 작용하면서, 다자주의 선호전략을 재고하게 되는 계기로 작용하였다.

한편 한국이 위치한 동아시아 지역에는 1990년대 중반까지만 해도 동남아국가연합(ASEAN) 외에는 눈에 띠는 지역협력체가 거의 전무했다고 해도 과언이 아닌데, 아시아 금융위기 이후 지역경제의 지속적 성장을 위한 제반 환경의 조성 차원에서, 그리고 금융위기의 재발방지 차원에서 다양한 형태의 지역협력이 논의되고 있으며 그 일부는 이미 시행되고 있는 실정이다. 결국 이러한 환경변화는 오랫동안 다자주의 위주의 협력정책을 전개해온 한국경제에 다자주의와 지역협력을 어떻게 조화시킬 것인가 라는 과제를 던져주고 있다고 하겠다.

지역협력은 다양한 형태로 추진될 수 있다. 같은 지역내의 국가들끼리 금융, 무역 및 투자 등의 제반 경제 분야에서 정책대화를 하는 초보적인 협력에서부터 EU처럼 단일통화를 도입하여 공동통화정책을 실시하는 단계까지 실로 다양한 형태 및 수준의 지역협력이 가능하다. 물론, 그 중간단계에서는 최근 급증하고 있는 자유무역협정을 통해 무역과 투자를 자유화시키는 협력형태가 많이 활용되고 있기도 하다.

동아시아에서는 이러한 지역협력이 오랫동안 동남아국가연합(ASEAN)을 중심

으로 전개되어 왔으며, ASEAN에 속하지 않은 동북아 국가들은 ASEAN의 외연확장이라 할 수 있는 ASEAN 지역포럼(ASEAN Regional Forum: ARF) 등의 기구에 참여하면서, 대체적으로 지역안보의 확보를 위한 외교안보 협력에만 관심을 가져온 것이 사실이다.

특히 동아시아 지역의 경제협력에 있어서는 EU가 추진했던 '정책주도형 또는 제도적 통합(policy-driven or institutional integration)' 보다는 '시장의 힘에 의한 통합(market-driven integration)'의 진전에만 관심을 기울여 왔었다는 사실에 주목할 필요가 있다.

즉 동아시아 지역은 1970년대의 일본, 그리고 1980년대 중반 이후 동아시아 신흥공업국의 기업들이 경제성장 가속화로 시장확대가 기대되었던 동남아시아 지역으로 직접투자를 증대하면서 지역내 경제교류가 더 한층 늘어나는 형태의 '제도가 부재한 상황'에서의 경제통합이 '시장의 힘에 의해' 이루어진 것이다. 이를 통해 일본, 아시아 신흥공업국(한국, 대만 등), 동남아국가(태국, 말레이시아 등), 중국, 베트남 순서로 연결되는 경제발전의 '안행모형(flying-geese model)'이 구축되기도 하였다. 이는 EU 또는 NAFTA로 대표되는 제도적 경제통합과 그 성격이 크게 달랐다고 하겠다.

그러나 1990년대 후반 이후의 동아시아 경제는 이러한 '제도적 통합기구의 부재'에서 과감하게 탈피하려는 여러 가지 노력을 경주하고 있다. 즉 ASEAN의 경제협력과 통합프로그램들이 크게 강화되는 한편, 동남아 국가들과 동북아 국가들이 공동으로 참여하는 각종 경제협력(통합) 프로그램들이 시도되고 있으며, 호주, 뉴질랜드, 인도 등 동아시아에 직접적으로 속하지는 않으나 인근 지역에 위치하면서 이해관계를 가지고 있는 다른 강대국들이 ASEAN과 동북아와의 협력을 강화하려는 형태의 협력 프로그램도 추진되고 있다. 최근에는 다양한 지역협력 프로그램에 동북아 지역의 국가들도 적극적으로 참여하면서 동아시아 지역협력의 지평이 크게 바뀌고 있다.

이와 동시에 동아시아 지역은 다른 지역과의 연계프로그램에도 활발한 면모를 보이고 있다. 1980년대 중반 이후 동아시아 지역은 경제적 역동성과 이에 따른 시장가치 및 전략적 가치의 상승을 경험하고 있는데, 이는 미주 및 유럽의 선진국들이 동아시아와의 연계를 서두르는 계기가 되기도 하였다. 즉 1989년 미주 선진국들과 동아시아 국가들의 경제협력을 논의하는 아태경제협력체(APEC)가 발족했으며, 이에 대응하는 차원에서 EU는 동아시아 10개국과 그 당시의 15개 EU 회원국을 회원국으로 하는 아시아·유럽정상회의(ASEM)를 발족시키는 데 노력하였다. 그 결과 동아시아 지역에는 지역내의 협력을 추진하는 지역내 협력과 다른 지역과의 협력을 추진하는 지역간 협력의 두 가지 지역협력 형태가 혼재되어 있다.

지역협력은 경제적 측면에서 보면 시장확대(수출 및 수입시장 공히)를 통해 지역내 국가들의 성장동력을 제공하고, 정책대화 및 조율을 통해 경제운용의 안정성을 확보하는 수단이 될 수 있으며, 더 나아가서는 협력 대상국과의 협조를 통해 다른 지역 또는 국가와의 무역교섭 등에서 협상력을 강화하는 등 긍정적인 효과를 가져올 수 있다. 지역협력보다는 다자주의의 창달 및 활용에 오랫동안 주력해온 한국경제가 이러한 가능성을 적극적으로 모색해야 할 필요성이 있다고 하겠다.

나. 지역협력에서 고려해야 할 요소

이러한 지역협력의 전개를 위한 국가전략의 수립에 있어서는 다양한 변수들에 대한 고려가 필요한 것으로 사료된다. 우선, 지역협력을 통해 한국제품의 시장확대가 어느 정도로 가능한가에 대한 분석이 필요하다. 한국경제가 오랫동안 미국·일본을 주요 교역대상국으로 하여 대외무역관계를 추진해 왔으나, 최근 수년간 중국과 아세안의 비중이 크게 늘어났다. 그리고 1990년대의 15개국에서 2004년 5월을 기하여 25개 회원국으로 확대된 유럽연합(EU)이 주요 교역대상국으로 점차 중요성

을 더해가고 있다. 즉 한국경제는 지역협력을 추진하는 데 있어서 이러한 세계시장 및 대외경제관계의 변화에 대한 깊은 고려가 필요한 것이다.

둘째, 이러한 지역협력이 한국의 지속적 성장을 위한 성장동력을 확보하는 데 도움이 되는지를 고려해 보아야 한다. 물론, 앞에서 논의한 시장확대도 성장동력을 이루는 중요한 한 축이 될 것이다. 이에 더하여, 외국인투자의 유치가 한국의 성장동력에 갖는 의미는 아무리 강조해도 지나치지 않을 것으로 판단된다. 최근 한국경제가 경험하고 있는 투자부진을 언급하지 않더라도, 외국인직접투자에 의해 성장동력을 꾸준하게 제공받고 있는 아일랜드, 싱가포르 등 경쟁국들의 경험을 충분히 소화하고 활용할 필요가 있을 것이다. 어떠한 지역협력이 이러한 효과가 있을 수 있는지 검토해 볼 필요가 있다.

셋째, 지역협력을 추진하는 데 있어서 '경제운용의 안정화'에 대한 효과도 심층분석할 필요가 있다. 치앙마이 구상(Chiang Mai Initiative: CMI), 동아시아 공동체(East Asian Community: EAC) 등 최근 동아시아에서 관찰되고 있는 다양한 지역협력 프로그램들의 중요한 동인의 하나가 바로 아시아 금융위기의 재발 방지에 있음도 상기할 필요가 있다. 또, 유럽연합 회원국들이 단일통화를 사용하기로 결정한 것은 역내 통화간의 환율변동성이 회원국간의 무역투자 흐름에 적지 않은 장애요인으로 작용했다는 인식이 자리하고 있음을 고려할 필요가 있다. 즉 경제운용의 안정화를 고려할 경우, 다양한 지역협력 중에서 어떤 것을 선택하고, 이를 어떠한 수준으로까지 발전시키는 것이 바람직한가에 관한 전략적 사고를 필요로 한다.

넷째, 지역협력을 통해 역내의 외교관계와 안보여건을 개선할 수 있는가도 중요한 고려 요인이 될 것이다. 이 요인은 특히 최근 북한의 핵실험 및 6자회담의 부진한 진행 등에 따라 한반도의 남북 대치상황이 지속되고 있는 상황에서 더욱 중요한 고려사항이 될 것으로 판단된다. 뿐만 아니라, 향후 동아시아의 주도권 확보를 향해 경쟁관계를 강화하려는 조짐이 보이고 있는 일본과 중국 등 주변 강대국을 고려

할 경우 그 중요성이 커진다고 하겠다. 이에 대해 19세기부터 20세기 중반까지 전통적으로 적대관계에 있었던 독일과 프랑스가 2차대전 이후 유럽통합을 통해 적대관계를 크게 완화하고 통합의 쌍두마차로까지 발전한 유럽의 경험은 우리에게 많은 시사점을 주고 있다고 하겠다.

다섯째, 지역협력의 강화가 대외협상력의 제고로 이어질 수 있는가도 우리가 고려해 보아야 할 정책요인이다. 동아시아 외의 다른 지역들을 살펴보면, 경제통합의 가장 오랜 역사를 자랑하는 유럽연합은 1968년 관세동맹을 결성하면서, 미국에 대한 대외교섭력 제고를 중요한 목적으로 추구하였다. 중남미국가들 간의 공동시장을 지향하는 MERCOSUR에서도 브라질, 아르헨티나 등 지역의 맹주들이 미국과 유럽 국가들과의 대외교역관계에서 교섭력을 강화하려는 성향이 관찰되었다. 동아시아 지역에서 최근 진행되고 있는 다양한 지역협력 프로그램에서도 이 요인에 대한 적지 않은 논의가 진행되고 있다. 특히 뒤에서 상세히 논의하듯이 현재 동아시아 지역협력에서는 ASEAN이 중심축이 되어 ASEAN+3, ASEAN+1 등의 협력관계가 모색되고 있다. ASEM, APEC 등의 지역간 협력체에서도 ASEAN은 한목소리를 내는 반면, 동북아 국가들간의 의견조율은 이에 미치지 못하고 있는 실정이다. 한국이 지역협력을 주진하는 과정에서 이러한 지역내에서의, 그리고 지역간의 역학관계에 관한 충분한 분석이 전제되어야 한다.

2. 동아시아의 지역협력 개관

가. 동아시아 역내 협력프로그램 현황

우선 지역협력의 형태를 살펴보면, 지역내 협력과 지역간 협력으로 나눌 수 있

으며, 이들을 협력 분야에 따라 다시 경제협력, 정치(외교·안보 포함)협력, 문화 및 기타 협력 등의 형태로 나눌 수 있다. 동아시아에서 현재 관찰되고 있는 지역협력은 여러 가지 형태로, 그리고 여러 가지 차원에서 진행되고 있다. 이의 현황을 살펴보면 [표 3-1]과 같다.

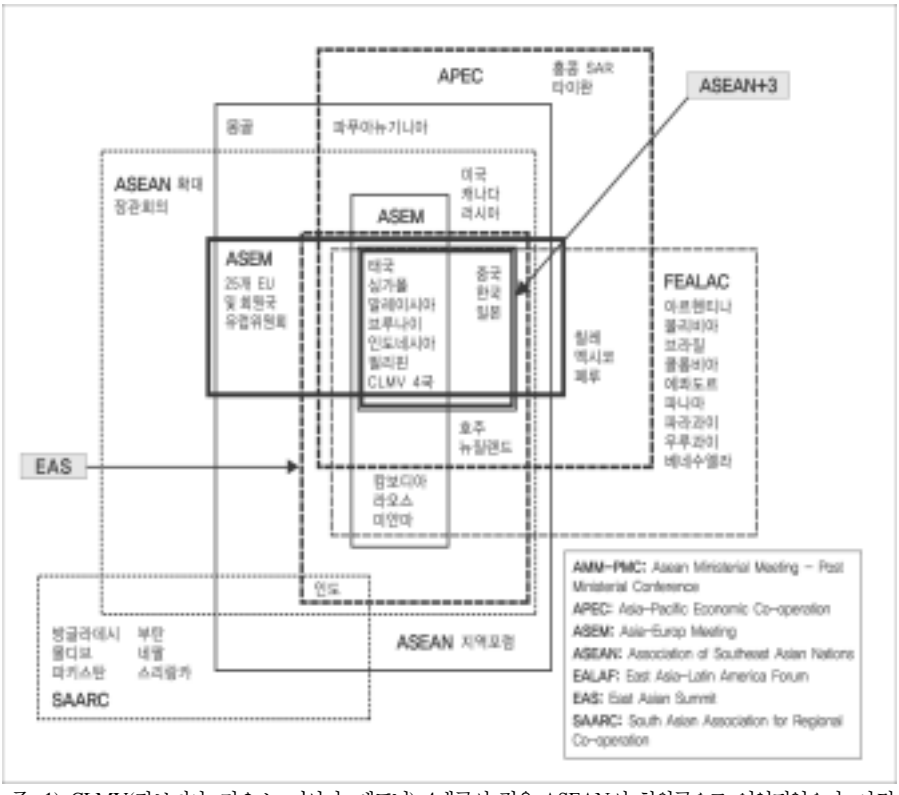
표 3-1. 동아시아를 중심으로 전개되는 지역협력 현황

구 분	정치(외교·안보)협력	경제협력	문화 및 기타협력
지역내 협력	ASEAN EAS ARF EAC	AFTA ASEAN+3(EAC) ASEAN+1 각종 FTA	
지역간 협력	ASEM FEALAC	ASEM APEC	ASEM FEALAC

우선, 동아시아 내에서 운영되고 있는 정치－외교－안보 분야의 협력체로는 가장 오래된 협력역사를 자랑하고 있는 동남아국가연합(ASEAN) 및 이의 외연적 확장이라 할 수 있는 ASEAN 지역대화(ARF), 그리고 2005년 12월 출범한 동아시아정상회의(EAS) 등을 들 수 있다. 경제 분야에서는 1990년대 초반 ASEAN을 자유무역협정으로 한 차원 높게 발전시킨 ASEAN 자유무역지대(AFTA: ASEAN Free Trade Area), 아시아금융위기 이후 지역내 협력관계 강화를 목적으로 1999년부터 정례화된 ‘ASEAN+3 정상회의’를 비롯하여 동아시아 국가들 사이에 체결되었거나 논의되고 있는 각종 자유무역협정 등을 들 수 있다.

문화 및 기타협력에 있어서는 이렇다 할 지역내 협력체가 아직은 운영되지 않고 있는 실정이다.

그림 3-1. 동아시아를 중심으로 전개되고 있는 지역(간)협력 현황



주: 1) CLMV(캄보디아, 라오스, 미얀마, 베트남) 4개국의 경우 ASEAN의 회원국으로 영입되었으나, 아직 APEC 회원국은 아님.

2) 이 그림은 앞 장에서 논의한 자유무역협정 등 지역통합협정은 포함하지 않고 있음.

자료: European Commission(2000)의 자료를 이용하여 수정, 보완하였음.

동아시아와 다른 지역과의 협력에 있어서는 동아시아 국가들이 태평양 연안국가(특히 북중미 지역의 국가)들과의 경제협력을 논의하는 아태경제협력체(APEC, 1989년 발족)와 유럽연합 회원국들과 정치・경제・문화 등 광범위한 분야의 협력을 추구하는 아시아유럽정상회의(ASEM, 1996년 발족) 두 가지의 지역간 협력체가 중요하다.

그 외에도 동아시아의 주요국과 남미 국가들이 상호이해 증진과 정치, 경제 등의 측면에서 협력방안을 추진하기 위해 출범시킨 동아시아・라틴아메리카협력포럼(FEALAC, 1999년 출범)도 최근 들어 제 모습을 갖추어가고 있다.

[그림 3-1]은 동아시아를 중심으로 진행되고 있는 지역협력의 현황을 도식화하여 보여주고 있다.

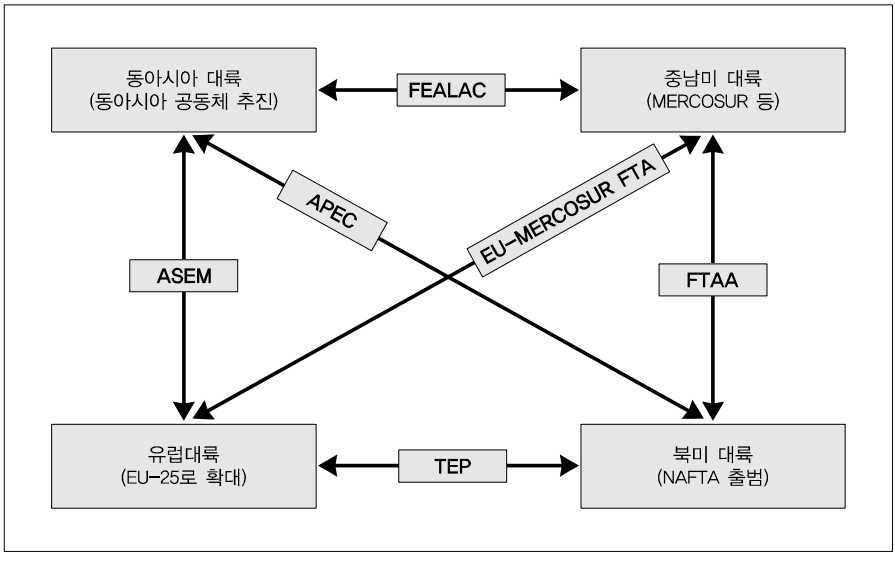
나. 동아시아가 참여하는 지역간 협력프로그램 현황

[그림 3-2]를 통해 동아시아, 유럽, 북미 및 중남미 등 세계경제의 4대 지역에서 진행되고 있는, 그리고 각 지역들간에 추진되고 있는 지역내 협력 및 지역간 협력의 개황을 살펴볼 수 있다. 우선 지역내 협력에서는 협력의 역사가 가장 오래되어 단일통화의 도입이라는 경제통합의 매우 진전된 단계로 발전한 유럽이 눈에 띤다. 북미 지역에서도 미국・캐나다・멕시코 삼국간의 자유무역지대 형태로 1994년 발족한 북미자유무역협정(NAFTA)이 지역협력의 가장 중요한 축을 이루고 있다. 중남미 지역에서는 다양한 형태의 지역협력과 지역통합 프로그램들이 추진되고 있는데, 그 중에서도 브라질・아르헨티나, 파라과이・우루과이 등 4개의 창설회원국과 최근 새로 가입한 베네수엘라를 포함하여 5개국의 공동시장을 의미하는 중남미공동시장(MERCOSUR)을 가장 중요한 것으로 평가할 수 있다. 이러한 타 지역의 협력심화에 자극받은 동아시아도 자신들만의 협력(통합)프로그램을 추진하고 있다. 위의 [표 3-1]에 나타나 있듯이 동아시아 전체를 아우르는 협력프로그램으로는 ASEAN+3와 동아시아 정상회의(EAS)를 들 수 있는데, 특히 ASEAN+3를 심화, 발전시키기 위해 추진하고 있는 동아시아 공동체(East Asian Community: EAC)의 향후 행보가 매우 중요한 의미를 갖는 것으로 평가된다.

이들 4개 지역간에는 다양한 형태의 지역간 협력이 추진되고 있음을 [그림 3-2]

를 통해 살펴볼 수 있다. 우선, 가장 중요한 지역간 협력으로 세계경제에서 가장 큰 비중을 차지하는 두 지역인 유럽과 북미를 연결하는 범대서양경제파트너십(Transatlantic Economic Partnership: TEP) 프로그램을 들 수 있다. TEP는 당초 양 지역간의 자유무역협정을 범대서양자유무역지대(Transatlantic Free Trade Area: TAFTA)라는 이름으로 발족시킬 계획을 추진하던 중 여러 가지의 난관에 부딪히자 이를 TEP로 개명하여 그 협력의 초점을 수정한 것이다. TAFTA는 북미와 유럽연합 회원국들이 (i) 이미 매우 낮은 관세율 때문에 무역자유화의 경제효과가 크지 않을 것으로 예상되고, (ii) 자유화를 추진하는 데 있어서 양 지역간 오랫동안 통상마찰의 원인이 되어 온 농업보조금 문제를 조기에 해결하기 어렵다는 인식을 갖게 되면서, 무역자유화보다는 무역원활화에 초점을 맞추는 것이 더 바람직하다는 결론에 도달하였기 때문에 원안대로 추진되지 못했던 것이다. 즉 TEP는 무역자유화보다는 무역원활화를 주된 협력프로그램으로 하여 추진되고 있다.

그림 3-2. 세계경제 4대 지역의 지역내 협력 및 지역간 협력 현황



TEP 외에도 동아시아를 제외한 유럽·북미·중남미 지역 간에는 EU와 MERCOSUR 사이의 자유무역협정을 위한 협상이 이미 진행되고 있으며, 북미와 중남미 지역 사이에도 NAFTA의 중남미로의 외연 확장이라고 간주할 수 있는 미주자유무역지대(Free Trade Area of the Americas: FTAA)를 출범시키기 위한 협상이 진행되고 있다.

동아시아가 참여하고 있는 지역간 협력프로그램으로는 동아시아와 북미를 연결하는 APEC, 동아시아와 유럽 간의 협력프로그램인 ASEM, 그리고 동아시아와 중남미 국가들 간의 상호이해 증진을 논의하는 FEALAC 등이 있다. 우선 APEC은 동아시아와 북미에 속한 국가들 외에도 오세아니아·태평양 지역의 호주, 뉴질랜드, 파푸아뉴기니아, 유럽과 아시아 사이에 위치한 러시아, 그리고 중남미 지역에 위치한 칠레, 페루 등을 회원국으로 포괄하고 있기는 하지만, 그 중심적인 역할은 동아시아와 북미 3개국이 담당하고 있다는 것이 일반적인 관측이다. APEC은 1989년 12개국을 창설회원국으로 하여 출범하였으나, 그 동안 여러 차례의 회원국 확대를 통해 현재 21개국으로 운영되고 있다.[16] APEC은 경제협력을 가장 중요한 협력의제로 설정해 놓고 있기는 하나, 최근 들어서는 대테러 전쟁, 북핵문제 등에 대해서도 관심을 확대하고 있는 것으로 관측되고 있다.

ASEM은 APEC을 통해 동아시아에 대한 미국의 영향력 확대를 우려한 유럽연합 국가들이 ASEAN과 동북아 3국에 대한 접근강화의 차원에서 1996년 발족시킨 지역간 협력체이며, APEC과는 달리 경제뿐만 아니라 정치협력, 문화협력 등 다양한 협력의제를 설정하고 있다. ASEM은 EU·ASEAN·동북아3국 등 3개 협력축의 독특한 운영체제를 가지고 있기 때문에, EU와 ASEAN의 회원국 확대가 일정기

16) APEC은 2007년까지 새로운 회원국 가입을 허용하지 않고 동결(moratorium)하기로 잠정 결정하였다.

간 후 자동적으로 ASEM 회원국 확대로 이어지게 된다. 이에 따라 1996년 25개 회원국(당시의 EU 15개 회원국, 당시의 ASEAN 7개 회원국 및 한・중・일 3국)으로 출범한 ASEM은 그 동안 이루어진 ASEAN의 회원국 확대(캄보디아, 미얀마, 라오스)와 EU의 회원국 확대(2004년 10개국 추가)를 계기로 현재 38개 회원국으로 운영되고 있다.

FEALAC는 동아시아와 라틴아메리카의 지역간 협력(inter-regional cooperation)과 상호이해 증진을 목표로 지난 1999년 출범한 지역간 대화협의체를 지칭하는데, 현재 동아시아와 중남미에서 각각 15개국과 중남미 17개국 총 32개국이 참가하고 있다.(그림 3-1 참고) 특히 FEALAC는 1990년대 이후 전개되고 있는 지역간 협력 노력 중에서 동아시아와 중남미간 연계가 상대적으로 소홀하여 양지역간 이해 증진, 대화와 협력 제고를 위한 포괄적인 다자간 포럼의 필요성이 대두됨에 따라 상대적으로 늦은 시기에 발족한 협력체이다.

위에서 살펴본 동아시아를 중심으로 전개되고 있는 지역협력 프로그램들은 다음과 같은 특징을 나타내고 있다. 첫째, 지역협력 프로그램이 매우 복잡한 “중층적 구조(multi-layered structure)”의 양상을 보이고 있다. 둘째, 동북아 국가들만을 대상으로 하는 구체적인 협력프로그램은 아직 눈에 띄지 않고 있다. 물론, 한국과 일본 사이에는 비록 중단되기는 하였으나 FTA 협상이 심층적으로 진행되기도 하였고, 한국과 중국 사이에도 이를 위한 적지 않은 움직임이 관찰되고 있으나, 동북아 지역 자체를 대상으로 한 특화된 협력프로그램은 아직 시작되지 못하고 있다고 하겠다. 이는 이 국가들이 아직 일본의 식민지 과거사를 완전히 극복하지 못한 상황이며, 새로이 부상하는 중국과 전통적인 경제선진국인 일본 사이에 관찰되는 지역 내 주도권 경쟁 등의 요인 때문인 것으로 평가할 수 있다. 셋째, 동아시아의 지역협력 프로그램으로 가장 오래된 ASEAN이 지역협력의 중심에 있음을 알 수 있다. 즉 ARF, ASEAN+3 및 동아시아 정상회의(EAS) 등 다양한 지역협력이 ASEAN을 아

우르는 형태로 진행되고 있는 것이다. 이에 따라 동아시아의 지역협력에서 ASEAN이 상대적으로 강한 주도권을 쥐고 있는 실정이다. 넷째, 이러한 지역내 협력 외에도 동아시아 국가들은 APEC을 통해 미국 등 태평양연안 국가와, ASEM을 통해 유럽과, 그리고 FEALAC를 통해 중남미 국가들과도 비교적 활발한 지역간 협력프로그램을 시도하고 있다.

3. 지역협력에 대한 한국의 정책방향 평가

가. 지역협력에 대한 한국의 정책기조

한국의 지역협력 정책은 오랫동안 매우 소극적이었던 것으로 평가할 수 있다. 사실 한국의 대외경제협력은 오랫동안 다자주의에 치중하는 전략적 방향으로 진행되어 왔다. 1948년 출범한 '관세 및 무역에 관한 일반협정(GATT)'에 의해 추진된 다자간 무역자유화는 기초자원, 시장규모, 기술적 지식기반 등이 부족하여 자립적 재생산구조를 갖추지 못했던 한국경제에 긴급하게 요구되고 있었던 해외시장을 제공해 주는 역할을 수행했던 것이다. 즉 한국은 경제개발 초기 노동집약적인 경공업 제품의 생산 및 수출에 주력하면서, 이를 통해 경제개발에 필요한 자본재를 수입하는 수출주도형 공업화 전략을 추진하였으며, 이를 매우 성공적으로 추진하였다. 이러한 전략적 선택은 한국경제가 지역협력보다는 다자주의를 선호하고 이에 치중하는 방향으로 운영되었던 중요한 요인으로 작용하였다.

이 과정에서 한국은 미국, 일본, 그리고 1980년대부터는 EU 회원국들을 포함한 선진국 중심으로 교역 및 투자관계를 유지하였다. 일본과는 같은 아시아 지역에 속해 있기는 하지만, 식민지 역사, 일본의 과거사 왜곡, 상호신뢰가 부족한 국민감정

등의 요인에 따라 보다 심층적인 경제협력이 논의되지 못했다고 할 수 있다. 1980년대 중반 중국이 개방정책을 취하면서 고도성장을 구가하기 시작하였고, 동남아국가들이 ASEAN 협력을 심화 및 강화하면서, 한국에서도 동아시아 지역과의 경제협력을 강화하기 위한 논의가 시작되기는 하였으나, 그 구체적인 결실을 보지는 못했었다. 그러던 중 한국이 본격적으로 지역협력을 추진하기 시작한 것은 1990년대 후반 아시아 금융위기에 휩쓸리면서부터라고 할 수 있다. 물론 그 이전에도 1989년 출범한 아태경제협력체(APEC)와 1996년 출범한 아시아・유럽정상회의(ASEM) 등 지역간의 협력을 논의하는 지역(간)협력체가 있기는 하였으나, 한국이 위치한 동아시아를 대상으로 본격적인 협력을 논의하기 시작한 것은 1990년대 후반에 들어서부터이다. 즉 한국의 대외경제협력은 오랫동안 다자주의에 치중하여 전개되어 왔으며, 지역협력의 중요성에 대해 관심을 갖게 된 것은 매우 최근의 일이라고 할 수 있다.

이렇게 비교적 늦게 지역협력의 필요성과 중요성을 인식하기 시작했음에도 불구하고 한국은 현재 지역내 협력에서 (1) ASEAN+3, (2) ARF, (3) EAS 및 (4) 각종 FTA 협정 등을 통해 매우 적극적인 대동아시아 협력전략을 추구하고 있다. 또, 지역간 협력의 차원에서는 공히 APEC과 ASEM의 창설회원국으로서 적지 않은 역할을 하고 있는 것으로 평가된다. 이와는 대조적으로 경제적으로나 정치외교적으로 중요성이 떨어지는 중남미와 아프리카 지역과의 협력관계는 1999년 발족한 FEALAC가 주목을 받고 있기는 하나 아직은 구체적인 협력전략을 전개하지 못하고 있는 실정이다. 즉 종합적으로 살펴보면, 한국의 지역협력 정책은 비교적 늦은 시기에 시작되어 동아시아를 중심으로 전개되는 특징을 보이고 있는 것으로 평가할 수 있다.

나. 주요 지역협력의 현황 및 특징

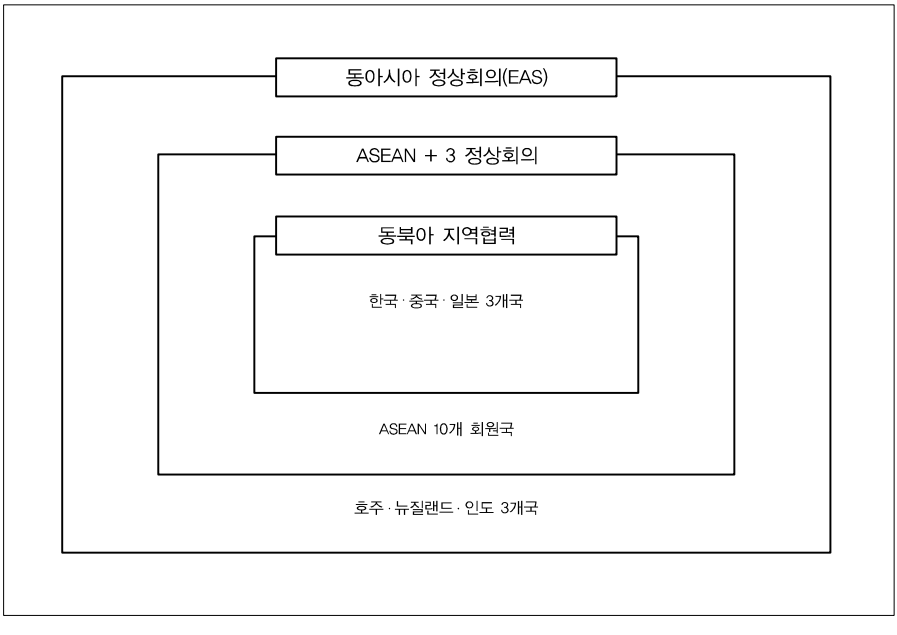
1) 지역협력의 중층적 구조 재조명

[그림 3-3]은 동아시아에서 현재 진행되고 있거나 논의되고 있는 지역협력의 중층적 구조를 간명하게 보여주고 있다. 우선, 동북아 지역에서는 한국・중국・일본이 협력파트너로 다양한 형태의 협력프로그램들이 이미 진행되고 있거나 추진 중에 있다. 예를 들면, 가장 느슨한 형태의 협력프로그램으로는 베세토(BESETO)처럼 한・중・일 3국의 수도를 연결하는 협력축을 어떻게 활용할 수 있는가에 관한 논의가 계속되고 있다. 또 뒤에서 설명하고 있듯이 매년 개최되는 ASEAN+3 정상회의를 활용하여 한・중・일 3국간의 정상회의도 개최되고 있다. 협력의 심도가 매우 높은 프로그램의 사례로는 한국과 일본이 협상을 하던 중 잠정적으로 중단 상태에 있는 한・일 FTA 협상과 조만간 공식협상을 시도할 것으로 기대되는 한・중 FTA 협상, 그리고 현재 3국의 민관학 부문들이 공동으로 진행하고 있는 한・중・일 FTA 타당성조사 등을 들 수 있다.

동북아 3국에 동남아국가연합(ASEAN)을 추가한 “ASEAN+3” 협력이 최근 커다란 각광을 받고 있다. 1997년 말 발족하여 1999년에는 매년 개최되는 정상회의의 형태로 정례화・공식화된 ASEAN+3는 매우 뛰어난 경제협력의 장을 제공해 주고 있다. 특히 ASEAN+3 협력체는 1997년 아시아 금융위기 이후 지역협력 강화가 위기의 재발방지에 매우 긴요함을 인식한 동아시아 국가들이 기존의 다자주의 선호정책에서 벗어나 지역협력을 강화하는 차원에서 적극적으로 추진하고 있는 동아시아 지역협력의 핵심프로젝트라고 할 수 있다. ASEAN+3의 공식화에 있어서는 한국이 가장 적극적인 역할을 한 것으로 알려지고 있다. 한국은 이에 더하여 ASEAN+3를 동아시아 공동체(East Asian Community: EAC)로 심화, 발전시킴으로써 동아시아 국가들간의 경제정책 조율은 물론 외교안보 분야의 안정화 효과도

향유하자는 제안을 개진한 바 있다. 최근 ASEAN+3는 동아시아 국가간의 유동성 안정장치로 설치된 치앙마이구상을 보다 구체화하고 다자화함으로써 궁극적으로는 동아시아 단일통화를 도입하자는 원대한 비전을 제시하기도 하였다.[17)]

그림 3-3. 동아시아 지역협력의 중층구조 현황



[그림 3-3]의 가장 외연에 위치한 동아시아 정상회의(East Asia Summit: EAS)는 2005년 12월 ASEAN+3에 동아시아 협력에 많은 이해관계를 가진 호주, 뉴질랜드, 인도 등 3개국을 추가하여 매년 개최되는 정상회의의 형태로 발족하였다. 동아시아 정상회의는 당초 ASEAN+3를 확대 및 심화 발전시켜 궁극적으로는 경제통

17) 이에 관해서는 Asian Development Bank(2004)에 게재된 아시아개발은행 Kuroda 총재의 연설문 발췌 참고.

합체로 운영하자는 한국의 제안과 이를 뒷받침하는 동아시아 비전그룹의 연구보고서 등에 기초하여 동아시아 13개국을 회원국으로 발족하도록 계획되었다. 그러나 중국과 일본 간의 동아시아 주도권 경쟁의 희생양이 되어 호주, 뉴질랜드, 인도를 포함하는 10+3+3의 모호한 성격을 가진 협력체로 변모되고 말았다. 이에 따라 불필요한 중복 등의 문제로 동아시아 지역협력이 탄력을 잃어버릴 수도 있기 때문에, 향후 EAC(또는 ASEAN+3)와 EAS 사이에 적절한 분업관계를 형성해야 한다는 주장이 제기되고 있다.

2) 동아시아 지역내 협력의 현황

가) 동북아 협력의 현황 및 특징

동북아 경제협력은 오랫동안 의미 있는 진전을 하지 못하고 있다. 정치 및 경제체제의 차이, 경제개발단계상의 격차, 정치적 긴장관계 및 주도권 경쟁의 가시화, 과거사의 잔재에 따른 상호불신 등은 오랫동안 동북아 경제협력의 심화를 더디게 만들고, 동북아가 EU나 북미지역의 경제협력에 비해 크게 뒤지는 주요인이 되어왔다. “동북아의 관문”이라고 자처하는 한국으로서는 동북아의 중심에 위치한 한반도의 지정학적인 특성을 최대한 활용하여 이 지역에서 분출되고 있는 성장동력을 십분 활용해야 할 것이다.

1980년대 말에 접어들면서, 동북아 경제협력을 규정하는 환경요인에 많은 변화가 있었으며 이에 따라 동북아 국가간 경제협력에 관한 논의가 본격적으로 시작되었다. 여기에는 다음과 같은 세 가지의 요인들이 그 배경으로 작용한 것으로 분석된다. 우선, 1980년대 말 중국이 개방개혁정책을 가시화하였고, 곧바로 구소련이 붕괴함에 따라 냉전체제가 종식되면서 동북아 지역을 둘러싸고 있는 외교안보 분야의 안정기조가 눈에 띄게 개선되기 시작한 요인을 들 수 있다. 둘째, 한국은

1992년 중국과 공식적인 외교관계를 개시하였고, 이에 따라 그 동안 홍콩을 경유하였던 양국간의 교역이 직교역 체제로 바뀌면서 양국간의 무역규모가 대폭 증가하였다. 특히 중국의 고도성장에 따른 시장확대는 한국과 일본기업의 투자진출을 불러오는 원동력으로 작용하였다. 이는 한・중・일 삼국간의 경제교류를 크게 심화시키는 요인으로 작용하고 있다.[18] 셋째, 1990년대 초 중국의 APEC 가입, 1996년 ASEM의 출범 등은 한국・중국・일본의 정책담당자들이 상호 교류하는 장을 확대, 심화하는 결과를 가져 왔다. 이에 더하여 ASEAN+3의 정상회의로의 발전 및 이를 통한 동아시아 공동체의 구축 논의 등 일련의 변화들은 동북아 3국이 지역협력에 종래보다 적극적으로 임하게 되는 중요한 계기로 작용하였다. 특히 중국이 2002년 제안한 동북아 FTA 구상[19]의 향배는 향후 동아시아의 지역협력 구도에 커다란 결정요인으로 작용할 전망이다.

나) ASEAN+3 협력의 현황 및 특징

여러 차례 논의된 바와 같이 ASEAN+3는 1997년부터 계속되고 있는데, 형식적으로는 ASEAN이 매년 개최하는 정상회의를 개최한 후 한국, 중국, 일본 등 동북아 3국을 추가로 초청하여 13개국간 정상회의를 개최하는 방식을 취하고 있다. 1999년부터는 이 기회를 이용하여 한・중・일 정상회의도 함께 개최되고 있다. ASEAN+3 정상회의는 2002년 동아시아연구그룹(East Asia Study Group: EASG)이 제출한 최종보고서를 채택하고, 매년 정상회의에서 이의 성실한 이행과 이를 향한 공동노력을 천명하고 있다. 특히 EASG는 최종연구보고서를 통해 동아시아 공

18) 이에 관해서는 이창재 외b(2005) 참고.

19) 동북아 FTA에 관해서는 현재 한・중・일 3국간 민관학 타당성연구가 진행중임. 국내에서는 이 한・중・일 FTA의 경제적 효과에 관한 연구가 이미 본격적으로 시작되었음. 이의 대표적인 예로 이창재 외 (2005a)와 김박수 외(2005)를 들 수 있다.

동체 구축을 위해 필요하다고 판단되는 17개 단기과제와 9개 중장기과제를 제안하였다. 특히 동아시아 공동체 구축과 관련한 과제들은 ASEAN+3 정상들이 추진하기로 합의한 동아시아 FTA(East Asia Free Trade Area: EAFTA) 구상과 연계되어 향후 동아시아의 경제협력 및 통합 작업에서 매우 중요한 역할을 할 것으로 기대된다. 특히 2003년 인도네시아 발리에서 개최된 제7차 ASEAN+3 정상회의에서는 동아시아 공동체를 구축하기 위해 ASEAN+3를 동아시아 정상회의의 형태로 전환하고 사무국을 설치하는 문제까지도 심도 있게 논의한 바 있다. 이러한 경제협력 문제 외에도 ASEAN+3 정상회의는 역내 안보문제에도 많은 관심을 기울이고 있는데, 특히 2003년부터는 북한 핵문제의 평화적 해결과 이를 위한 6자회담의 지속적 역할을 강조하고 있다.

ASEAN+3 정상회의에서 나타나는 특징으로 중국과 일본의 매우 적극적인 대ASEAN 외교활동의 전개를 들 수 있다.[20] 중국은 2001년 11월 동북아 3국 중에서 가장 먼저 ASEAN과 FTA를 결성하겠다는 의지를 천명하고, 이를 2005년 공식 발효할 정도로 빠른 행보를 보이고 있다. 중국은 대ASEAN 외교활동 강화의 일환으로 인도와 함께 "아세안 우호협력조약(Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia: TAC)"에 가입하기도 했다. 이러한 중국의 적극적인 태도는 최근 동남아 제국에서 중국에 대한 국가이미지가 긍정적으로 전환되는 데 결정적인 역할을 하고 있는 것으로 분석된다. 일본은 1980년대 이후 동남아에 대한 개발원조 제공, 대규모 직접투자 등을 통해 경제적・정치적인 영향력을 꾸준히 증대해 왔다. 그러던 중 2001년 중국과 아세안의 FTA 체결 결정이 내려지자 이 지역에서의 주도권 경쟁에서 불리해질 것을 우려하여 재차 대ASEAN 외교를 강화하게 되었다. 일본이 2002년 이후 싱가포르, 필리핀, 말레이시아와의 양자간 FTA를 필두로 하여

20) 이를 흔히 ASEAN+1 정책이라고 칭한다.

ASEAN과의 포괄적인 FTA를 추진하고 있는 것도 이러한 맥락에서 이해할 수 있다.

다) 동아시아 정상회의의 현황 및 특징

동아시아 정상회의(EAS)는 2005년 12월 제1차 정상회의를 말레이시아의 쿠알라룸푸르에서 개최하면서 공식화되었다. 당초 EAS는 ASEAN+3를 동아시아 공동체로 발전시키기 위한 중간단계의 논의 및 결정기구로 ASEAN+3 회원국만을 대상으로 출범시키기로 계획되어 있었으나, 인도, 호주, 뉴질랜드가 추가로 참여함으로써 동아시아 지역 특유의 공동체를 형성하려던 당초의 의도가 크게 희석된 것으로 보인다. 이에는 미국이 배제된 상태에서 중국과 말레이시아가 주도하게 될 제1차 동아시아 정상회의의 출범을 우려한 일본, 싱가포르 등이 미국의 의견을 어느 정도 반영하고, 중국의 강한 주도권을 견제할 목적으로 3개국을 추가로 초청하게 된 것으로 이해할 수 있다.[21)]

효과적이고 구체적인 지역협력 프로그램을 위해서는 지역기구로의 제도화 문제에 관한 심도 있는 논의가 필요하다고 볼 수 있는데, 위에서 설명한 바와 같이 태생적 한계를 지닌 동아시아 정상회의가 이러한 중차대한 문제를 어느 정도 해결할 수 있을지 우려되고 있다.[22)] 특히 첫 정상회의에서 채택된 EAS 선언은 EAS가 참여국들간의 정치, 경제, 전략적 이슈 등 공동의 관심사를 폭넓게 다루는 장으로 활용될 것임을 밝히고, (i) 개방성, (ii) 포용성, (iii) 투명성, (iv) 외향성 등 네 가지의 원칙을 지향하는 포럼으로서 ASEAN이 주도적인 역할을 하게 될 것임을 밝힌 바 있다.

지금까지의 논의를 종합하여 동아시아 지역내 협력의 특징을 간략하게 정리하면

21) 이에 관해서는 권율·홍수연(2005) 참고.

22) 이에 관해서는 김규륜(2006) 참고.

[표 3-2]와 같다. 표에 나타나 있듯이 동아시아 공동체는 ASEAN+3 회원국들이 장기비전으로 설정한 경제공동체의 형태로서 종국적으로는 EU와 같은 강한 결속력을 지닌 통합체로 발전하는 가능성을 의미하나, 현재 시점에서는 논의 수준에 그치고 있다.

표 3-2. 동아시아 지역내 협력의 특징

지역내 협력	제도화 수준	지리적 범위	주요 협력수단	협력분야
동북아협력	약함	한・중・일 3국	정상회의	경제, 안보
ASEAN+3	강함	동남아+동북아	정상회의	경제 중심
동아시아 정상회의	중간	동남아+동북아+ 호주, 뉴질랜드, 인도	정상회의	안보, 경제
동아시아 공동체	장기비전	ASEAN+3 회원국	경제공동체	경제공동체

이에 반하여 ASEAN+3는 정례화된 정상회의의 성격을 가지고 있어 현재 가장 진전된 형태의 지역내 협력프로그램으로서 제도화의 수준도 상당히 높은 것으로 평가할 수 있다. 동아시아 정상회의는 정례화된 정상회의의 성격을 가지고 있어 제도화도 어느 정도 진전되었고, 회원국 구성도 가장 광범위한 협력프로그램이다. 그러나 이는 회원국의 다양성이 초래하는 결속성의 약화라는 문제점을 내재하고 있다고 할 수 있다.

3) 동아시아가 참여하는 지역간 협력의 현황 및 특징

가) APEC

APEC은 아시아・태평양 지역의 21개국이 경제협력을 주로 논의하는 포럼으로

규정할 수 있으며, 개방적 지역주의를 기본적인 지도원리로 채택하고 있고, 주요 협력방식으로는 “무역투자 자유화 및 원활화”와 “경제기술협력”의 두 가지 협력축을 보유하고 있다. APEC은 1989년 발족하였으나, 1993년부터 정상회의 체제로 격상되었고, 2006년 제14차 정상회의를 베트남의 하노이에서 개최하였다. 최근 APEC은 1994년 인도네시아의 보고르 정상회의에서 채택된 바와 같이 2010·2020년까지 각각 선진국과 개발도상국이 자국의 무역투자정책을 자유화한다는 소위 “보고르목표(Bogor Goals)”의 달성 여부에 초미의 관심사를 불러일으키고 있다. 한국은 2005년 APEC 의장국으로서 부산에서 제13차 정상회의를 주최하였으며, APEC 협력에 비교적 적극적으로 참여하고 있다.

나) ASEM

ASEM은 동아시아 10개국(ASEAN 7개국+한・중・일 3개국)과 유럽연합 15개 회원국을 결합한 25개 회원국으로 1996년 정상회의의 형태로 발족하였는데, 그 동안 ASEAN과 EU의 회원국 확대에 따라 2004년부터는 총 38개 회원국(ASEAN 10개국+동북아 3개국+유럽연합 25개국)으로 운영되고 있다. 경제협력을 주로 논의하는 APEC과는 달리 ASEM은 출범 초기부터 정치·경제·문화 등 3개 협력분야를 포괄적으로 논의하고 있다. 한국은 2000년 ASEM 의장국으로서 정상회의를 주최하였으며, 그해 김대중 대통령의 북한방문(6.15선언)에 따라 조성되었던 남북 화해무드를 이용하여 당시의 15개 EU 회원국 중에서 벨기에·프랑스를 제외한 13개국이 북한과 공식적인 외교관계를 개설하게 되는 등 ASEM 협력을 통해 적지 않은 실익을 거둔 것으로 평가할 수 있다.

다) FEALAC

APEC과 ASEM의 출범 이후 동아시아와 중남미 사이에 연결고리가 필요하다는

인식이 증대하면서 1999년 동아시아・라틴아메리카포럼(East Asia-Latin America Forum: EALAF)이 발족하였으나, 2001년 이는 다시 FEALAC로 전환되었다. 한국 정부는 “지역간 협력 증진을 통한 외교 다변화”라는 중장기적 전략의 틀 속에서 FEALAC에 중요성을 부여하고 있으며, 특히 한국의 전통적인 우방국가들이 다수 위치해 있는 중남미 지역과의 실질적인 협력 강화를 위해 FEALAC를 적극적으로 활용하려는 계획을 가지고 있는 것으로 분석된다. 그러나 FEALAC는 아직 출범 초기인 관계로 뚜렷한 성과를 보이지는 못하고 있다.

표 3-3. 동아시아가 참여하는 지역간 협력의 특징

지역간 협력	제도화 수준	지리적 범위	주요 협력수단	협력분야
APEC	중간・강함	아태지역 21개국 동아시아+북중미	정상회의	경제 위주
ASEM	중간	아시아・유럽 38개국 ASEAN+동북아+EU	정상회의	정치, 경제, 문화
FEALAC	약함	동아시아+중남미 32국	정상회의	정치, 문화

위에서 논의된 동아시아가 참여하는 지역간 협력프로그램의 특징들을 요약하면 [표 3-3]과 같다. 세 가지의 지역간 협력프로그램을 비교해 보면 우선 제도화 수준에서는 출범 역사가 가장 오래된 APEC이 가장 진전되어 있다고 할 수 있다. 특히 APEC은 싱가포르에 사무국(Secretariat)을 설치하여 협력활동의 전반적인 조정자 및 정보의 집산처로서의 역할을 담당케 하고 있다. 이에 반해 2006년 출범 10년째를 맞은 ASEM은 제도화를 추구하지 않는다는 점을 다시 한 번 확인할 정도로 제도화가 진전되지 못하고 있다. 또, FEALAC의 경우 제도화에 관한 논의조차 아직 진행하지 못하고 있을 정도로 역사가 짧다. 협력의제를 살펴보면 APEC은 경제 위

주의 협력의제에 한정되어 있는 반면, ASEM은 정치, 경제, 문화를 포괄하는 매우 광범위한 의제 구도를 나타내고 있다. FEALAC의 경우 협력성과를 평가하기에는 아직 이르지만, APEC과 ASEM의 경우 뒤에서 전반적으로 평가하는 바와 같이 비구속성과 비제도화, 그리고 협력의 분산화라는 문제점들 때문에 의미있는 성과를 올리지 못하고 있는 것으로 사료된다.

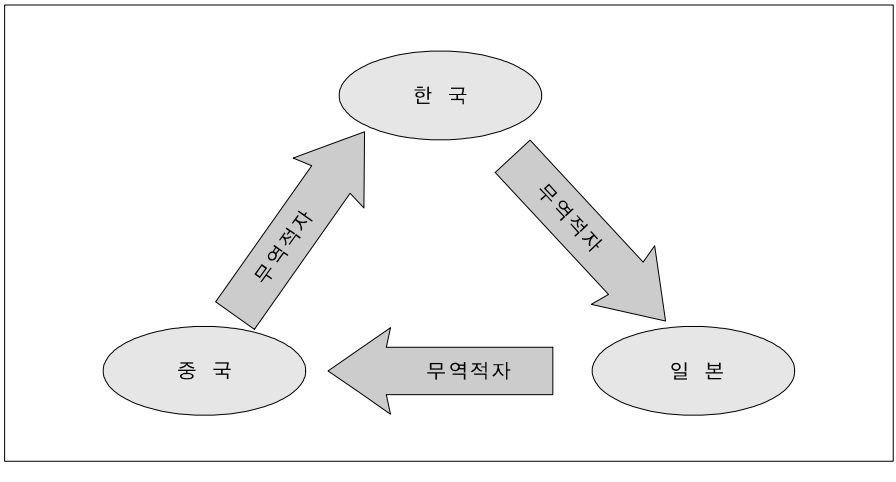
다. 주요 지역협력의 가능성과 한계

1) 동북아 지역협력의 가능성과 한계

동북아 지역에서 최근 들어 다양한 형태의 협력프로그램이 진행되고 있는 가장 중요한 이유로 다음의 세 가지를 들 수 있다. 첫째, 동북아 지역에 속한 한국, 중국, 일본 사이에는 매우 활발한 투자교류를 통한 수직적 분업구조와 수평적 경쟁구조가 혼재해 있어 상호협력을 통한 시너지효과의 창출이 매우 중요하기 때문이다. 즉 중국경제가 과거 10여년 동안 급속한 발전을 이룩하기는 하였으나 일본・한국과 중국 사이에는 아직도 산업발전 격차가 존재하여 수직적 분업구조가 상존하고 있는 것으로 분석된다. 그러나 이러한 수직적 분업구조와 동시에 일부 산업분야에 있어서는 일본・한국 (자동차, 전자 등), 한국・중국 (일부 전자, 섬유 등) 사이에 오히려 수평적인 경쟁구조가 형성되어 있다고 보는 것이 타당하다. 또 철강산업에서는 한・중・일 3국간의 경쟁구도(및 협력체제)가 최근 들어 눈에 띄게 확대되었다. 이러한 분업구조와 경쟁구조의 공존현상은 한편에서는 한・중・일 3국간의 경쟁심화가 불가피하며 이들 3국이 동북아 역내의 지역협력보다는 다른 국가들과의 협력을 강화하는 데 치중할 것이라는 우려를, 그리고 다른 한편에서는 3국간의 협력강화가 필요하며, 이를 통해 동북아시아 자체의 합리적인 분업구조를 모색해야 한다는 정책과제를 동시에 던져주고 있다.

둘째, 동북아 지역은 시장으로서의 가치가 매우 큰 한・중・일 3개 국가로 구성되어 있다. 일본은 세계 제2의 경제대국으로서, 중국은 2006년 세계 3대 경제대국으로 부상하였으며 급속한 경제성장을 통해 시장확대가 가속화되고 있는 국가로서, 그리고 한국은 IT, 반도체, 전자산업 등에서의 경쟁력을 기초로 구매력이 확대되고 있는 국가로서 동북아 3국의 시장으로서의 가치는 매우 큰 것으로 관측된다. 이러한 역내 시장의 확대추세는 각국 기업들의 생존을 규정하는 요인이 될 것이기 때문에 기업들간의 다양한 차원에서의 협력 및 이를 지원하는 지역협력 프로그램들이 추진되고 있다고 하겠다.

그림 3-4. 동북아 3국간의 "순환형 무역적자 구조" 현황



셋째, 동북아 3국간에 "순환적 무역흑자(적자) 구조"가 오랫동안 정착되어 있는 것이 동북아경제협력의 또 다른 특징이라 할 수 있다. [그림 3-4]에서 볼 수 있듯이 한국은 일본에 대해, 일본은 중국에 대해, 그리고 중국은 한국과의 무역에서 공히 무역적자를 시현하고 있다. 이러한 구조적 특성은 한국－일본, 한국－중국, 또는

중국－일본 사이의 양자간 협력강화에 의해 해결되기보다는 3국간의 보다 확대된 협력 및 통합에 의해 보다 합리적으로 해결될 수 있을 것으로 기대되기 때문에 이를 위한 많은 논의가 이루어지고 있다고 하겠다.

이러한 동북아 지역협력 프로그램들이 원활하게 작동하기 위해서는 여러 가지의 장애요인들을 해결해 나가야 한다. 첫째, 동북아 3국간에 아직도 상존하고 있는 과거사 극복의 과제는 동북아 지역협력의 성패를 좌우할 중차대한 문제인 것으로 판단된다. 한국・중국과 일본 사이에는 일본의 역사교과서 왜곡 및 일본의 재무장과 관련된 제국주의의 부활에 대한 우려감이 팽배해 있다. 한국과 중국 사이에도 중국의 동북공정 추진에 따른 역사 왜곡을 우려하는 목소리가 커지고 있는 실정이다. 이러한 각국간의 갈등관계가 치유되지 않을 경우 동북아 경제협력의 속도가 늦어짐은 물론 가시적인 성과의 도출도 요원해질 수 있음을 경계해야 한다. 유럽에서도 1950년대 초반 경제통합을 처음 시도할 때 독일－프랑스의 관계가 동북아의 현황과 유사한 양상을 띠고 있었다. 이로 인해 통합이 어려울 것이라는 전망도 있었으나, 이들은 이러한 갈등관계가 유럽의 안정을 해치게 될 것을 깊이 우려하였고, 오히려 “전쟁방지” 등 유럽대륙의 안보적 안정화를 통합의 목표로 삼고 기능적인 차원에서의 통합을 보다 적극적으로 추진한 사례가 있다. 이는 유럽의 통합사례에서 동북아 국가들이 얻을 수 있는 가장 값진 교훈 중의 하나일 것이다.

둘째, 지난 10여 년간에 걸친 중국의 부상, 1990년대에 통틀어 진행된 일본의 경제위축(“잃어버린 10년”)은 경제적인 측면에서 뿐만 아니라 외교, 안보적인 측면에서도 중국의 영향력이 일본보다 상대적으로 강해지는 결과를 초래하게 되었다. 이러한 아시아 경제력의 판도변화를 배경으로 하여 중국은 ‘아시아의 맹주’, ‘글로벌 리더’의 자리를 두고 일본과 치열한 리더십 경쟁을 벌이고 있는 것으로 관측된다. 이러한 리더십 경쟁은 동북아 지역협력의 지향점, 수단, 방법 등을 논의하는 데 적지 않은 걸림돌로 작용하고 있으며, 이러한 현상은 향후에도 일정기간 동안 이

지역의 협력프로그램을 제어하는 역할을 하게 될 전망이다. 예를 들면, 1995년 12월 발족한 동아시아 정상회의는 동아시아 협력에서의 주도권을 되도록 빠른 시간내에 확보하려는 중국의 조급함과 이를 저지하려는 일본의 경쟁의식에 의해 당초의 일정이나 계획에서 많이 벗어난 형태로 추진되게 되었다.[23] EAS의 출범에 따라 동아시아의 지역협력 구도는 더욱 복잡한 양상을 띄게 되었다. 특히 동아시아 협력에서 커다란 역할을 하지 못했던 호주, 뉴질랜드, 인도 등 국가들의 가세로 인해 협력 당사자들 사이의 이해관계가 더욱 혼란스럽게 형성되게 된 것이다. 즉 이처럼 중국－일본 양국간의 비건설적인 주도권 경쟁은 동북아, 더 나아가서는 동아시아 전체의 지역협력을 전개하는 데 있어서 거래비용을 불필요하게 확대하는 결과를 초래할 수 있는 것이다.

셋째, 만약 동북아 국가들이 위의 두 가지 과제를 어느 정도 해결할 수 있다는 판단이 내려질 경우 “경제협력의 제도화” 과제를 심각하게 고려해 볼 필요가 있는 것으로 판단된다. 우선, 동북아 지역은 WTO(2000)에서도 지적되고 있듯이 경제통합의 수준이 가장 낮은 지역이라고 할 수 있다. 이는 그만큼 경제협력에 대한 장기비전이 마련되어 있지 않고 이를 위한 전략적 선택에 대한 사고가 부족함을 의미한다. 이러한 제도화의 미비는 여러 가지 형태의 부정적 파급효과를 가져왔던 것으로 판단된다. 예를 들어 동아시아 국가들이 지역간 협력의 차원에서 북미, 유럽의 국가들과 협력과제를 논의하는 장이라 할 수 있는 APEC과 ASEM의 경우를 살펴보자. APEC의 경우 각 지역별 대표제를 채택하고 있는 것은 아니지만 APEC의 많은 회원국들은 양자간 또는 소지역차원의 지역주의(FTA 등)를 통해 무역정책에서 되도록 한목소리를 내려는 노력을 기울이고 있다. APEC 내에서 작동하고 있는 CER, AFTA, NAFTA 등은 이의 전형적인 사례라고 할 수 있다. 지역별 간사국제

23) 동아시아 정상회의의 배경 및 진로에 관해서는 권율·홍수연(2005) 참고.

도(“regional coordinator system”)를 채택하고 있는 ASEM에서는 유럽 회원국의 경우 EU 집행위원회와 EU 의장국에 의해 많은 현안들에 대한 각국 입장들이 사전 조율되며, ASEAN 회원국들도 이를 위해 ASEAN만을 위한 간사국(ASEAN 의장국이 겸임)을 매년 지정하고 있다. 동북아 지역에도 간사국이 배정되어 있기는 하나, 한・중・일 3국간의 의견을 조율하는 데는 커다란 무리가 따른다고 하겠다. 즉 APEC과 ASEM 차원의 협력에 있어서 동북아 국가들은 그만큼 수동적이 될 수밖에 없는 것이다. 이러한 점들을 극복하고 자신들의 입장을 강력하게 대변해 줄 수 있는 메카니즘을 개발하기 위해서는 동북아 지역협력을 조기에 제도화하는 방안을 심도 있게 논의해 보아야 할 것이다.

2) ASEAN+3을 통한 지역협력의 가능성과 한계

ASEAN+3 정상회의는 1997년 아시아 금융위기 이후 동아시아 국가들이 지역주의에 대한 새로운 인식을 가지게 되면서 모습을 갖추게 되었다. 금융위기 과정에서 동아시아 국가들은 미국, EU 등 선진국들이 위기에 빠진 동아시아 국가들을 위기에서 구하기 위해 크게 노력하지 않았다는 인식을 갖게 되었고, EU처럼 강한 결속력이 확보될 경우 1997년과 같은 금융위기의 재발을 방지할 수도 있을 것이라는 기대감에서 동아시아 지역협력을 강화하기 위한 정책의 일환으로 출범하게 되었다. 즉 그동안 ASEAN 외에는 내세울만한 지역협력(통합)체를 구축하지 못하고 있었던 동아시아 국가들은 금융위기를 계기로 지역협력의 중요성을 깨닫게 되었던 것이다. 이렇게 시작된 ASEAN+3 협력은 매년 ASEAN 정상회의 직후 ASEAN이 한・중・일의 정상들을 초청하여 ASEAN+3 정상회의를 개최하는 형식을 띠고 있다. 지난 수년간의 정상회의를 통해 다양한 분야에서의 협력 필요성이 제기되면서 각종 장관급회의가 추가적으로 설치되면서, 동아시아 지역협력에 있어서 ASEAN+3가 가지는 의미 및 역할은 크게 제고되었다고 할 수 있다.

현재의 운영방식을 중심으로 ASEAN+3 협력을 살펴보면 다음과 같은 특징들을 발견할 수 있다. 첫째, 경제력 및 교역규모의 측면에서 보면 동북아 지역의 한·중·일 3개국이 ASEAN+3에서 차지하는 비중이 압도적이라고 할 수 있다. 우선, 경제력을 보면 동아시아에서 한국－중국－일본 3개국이 역내 GDP의 85% 이상을 차지하고 있음을 알 수 있다. 교역규모를 보더라도 일본－중국－한국의 순서로 각각 세계에서 3대－5대－12대 교역국으로서의 지위를 점유하고 있다. 따라서 어떠한 형태의 지역협력이 동아시아에서 진행되든지 동북아 국가들이 중심적인 역할을 하는 것이 바람직하다는 잠정적인 결론을 도출할 수 있다.

둘째, 동북아와 동남아 사이의 교역에서도 또 다른 특징을 발견할 수 있다. 즉 동북아, 동남아 지역을 개별적으로 관찰해 보면, 각각 20~25% 정도의 역내 교역비중을 보이고 있다. 그런데 동북아와 동남아를 합친 동아시아 지역 전체의 역내 교역비중은 대략 45%로 확대되는 것으로 나타난다(Park 2004). 즉 동북아지역 국가들의 압도적인 경제력 및 교역규모에도 불구하고 동북아와 동남아 국가들간의 교역에 있어서 일방적이기보다는 호혜적인 측면이 보다 강하게 나타난다는 것이다. 즉 동북아와 동남아는 서로가 매우 중요한 교역대상국임을 알 수 있다.

셋째, 이러한 경제적 측면의 분석이 시사하는 바와는 달리 ASEAN+3의 협력의 운영방식은 ASEAN이 주도하고 동북아 국가들이 뒤따르는 방식을 취하고 있다. 이러한 방식이 채택된 데에는 여러 가지의 요인이 작용한 것으로 판단된다. 우선, ASEAN은 이미 1960년대 말부터 정치－외교－안보 분야의 협력을 시작하여, 국가간 협력의 역사가 30년 이상이 되었는 데 반해 동북아 국가들의 경우 지역협력을 지지하게 논의하기 시작한 것이 채 10년이 지나지 않았다. 그만큼 ASEAN 회원국들의 결속력이 상대적으로 강하고 발 빠른 대응을 할 수 있는 데 반해, 동북아 국가들은 공공보조를 취하기 쉽지 않은 환경요인에 직면해 있는 관계로 ASEAN이 주도하고 동북아가 따라가는 형식의 지역협력이 추진되고 있는 것으로 평가할 수

있다. 한편, ASEAN은 이미 ASEAN 자유무역협정(AFTA)을 발족시켜 지역협력의 제도화 측면에서 동북아 지역보다 월등히 앞서 있기 때문에 그만큼 주도권을 잡기가 수월하다는 설명도 가능하다. 이는 특히 ASEAN을 중심에 두고 이미 중국과 한국이 FTA 협정을 체결하였으며, 일본도 필리핀 등 몇몇 ASEAN 회원국들과의 FTA를 체결하고 난 후 ASEAN 전체와의 FTA 협정을 서두르고 있는 데서도 잘 알 수 있다.(ASEAN+1 추진전략)

ASEAN이 선도하고 중심에 서는 동아시아의 지역협력 방식은 여러 가지의 부작용을 낳을 수 있기 때문에 동아시아 전체의 경제협력 및 경제통합을 추구하는 차원에서는 경계해야 할 방향이라고 할 수 있다. 우선, 만약 ASEAN+1 전략을 활용하는 동아시아 FTA 구상이 실현된다면, FTA가 추구하는 무역투자자유화가 상대적으로 낮은 수준에서 실현될 가능성이 크다. 왜냐하면 ASEAN+1 전략의 중심에 서 있는 ASEAN이 동아시아 FTA 네트워크의 중심(Hub)으로서 자신에게 유리한, 즉 낮은 수준의 자유화를 시도할 것으로 예상되기 때문이다. 이는 동아시아가 궁극적으로 지향하고자 하는 경제공동체의 이상과 큰 거리가 있는 비전이라고 할 수 있다. 둘째, 만약 한・중・일이 뒷전으로 물러서고 ASEAN이 전면에 나서서 동아시아의 이해관계를 국제사회에 대변하고자 할 경우 그 설득력이 약해질 수 있다는 점도 우려되는 파급효과이다. 즉 결론적으로 ASEAN+3 형태의 동아시아 지역협력을 운영하는 데 있어서 한・중・일 등 동북아 국가들의 중심적인 역할이 필수적으로 요구되는바, 이를 관철할 수 있는 협력메카니즘의 개발을 서둘러야 할 것으로 사료된다.

3) 동아시아 정상회의를 통한 지역협력의 가능성과 한계

전술한 바와 같이 동아시아 정상회의는 당초 ASEAN+3 회원국들만을 염두에 두고 동아시아 공동체를 지향하여 출범시키려고 예정되어 있던 기구가 중국과 말레이시아가 선두에 서서 주도권을 행사하려고 시도하는 과정에서 이를 우려한 일

본, 싱가포르의 개입에 의해 막바지에 호주, 뉴질랜드, 인도를 추가로 초청하게 된 다소 모호한 형태의 지역협력체라고 볼 수 있다.[24] 이 출범 과정상의 에피소드에 의해 동아시아 정상회의의 영향력에 대한 우려 섞인 전망들이 나오고 있다. 전술한 바와 같이 김규륜(2006)은 EAS가 조만간에 의미 있는 진전을 시현하기 쉽지 않다는 전망을 발표한 바 있다. 어떤 관측가는 당초의 계획대로 ASEAN+3의 회원국만을 대상으로 하여 동아시아 공동체를 지향하는 정상회담이 새로이 열리게 될 가능성을 배제할 수 없다는 전망을 하고 있기도 하다. 또 기왕에 발족했으니 ASEAN+3와 동아시아 정상회의 사이에 적절한 분업체계를 구축함을 통하여 이 난관을 극복하자는 제안도 내놓고 있다.

이처럼 동아시아 정상회의는 향후 적지 않은 난관에 봉착할 가능성이 높다. 우선 10(ASEAN)+3(동북아)+3(기타)으로 구성된 회원국의 다양성 때문에 의미 있는 지역협력을 위한 공동의 이해관계를 찾기가 쉽지 않을 것이다. 둘째, 중국과 일본의 주도권 경쟁구도에 또 하나의 미래 강대국인 인도가 합세함에 따라 지역협력의 역학구도가 훨씬 복잡다단해진 점도 동아시아 정상회의의 미래에 적지 않은 부담으로 작용할 전망이다. 셋째, ASEAN+3를 통해 동아시아 FTA를 지향하려고 했던 한국의 전략에도 커다란 차질이 불가피하다고 하겠다. 물론, 앞으로 EAS가 어떤 방향으로 나아갈 것인가는 지켜보아야 하겠지만 동아시아 공동체, 또는 동아시아 FTA, 그리고 더 나아가서는 ASEAN+3가 최근 추진하려고 노력하고 있는 동아시아 단일통화의 도입을 위한 로드맵 작성 등을 동아시아 정상회의가 주도하기에는 큰 무리가 따를 것으로 판단된다.

---

24) 배긍찬(2005. 11. 14), 『제1차 동아시아 정상회의(EAS) 개최: 전망 및 과제』. 전문가 토론회 발표자료, 대외경제정책연구원 참고.

4) 지역간 협력프로그램의 가능성과 한계

가) APEC 협력의 가능성과 한계

APEC은 “보고르목표”라는 뚜렷한 비전을 가지고 지난 10여년간 협력프로그램을 운영하고 있기는 하지만, 그 과정에서 적지 않은 문제점을 보여 왔다. 우선, 지도원리로 채택한 개방적 지역주의, 비구속성, 자발성 등의 원칙들이 의미 있는 협력성과를 이끌어내는 데 장애요인으로 작용하였던 것으로 관측된다. 이 문제점은 APEC 협력의 두 가지 축 중에서 특히 무역투자 자유화 및 원활화를 추진하는 TILF 이슈에서 상대적으로 두드러지게 나타나고 있다. 왜냐하면 이 분야에서 자발적인 자유화와 원활화를 추진하기란 용이하지 않기 때문이다. 물론, APEC이 개별실행계획(IAP)이나 공동실행계획(CAP) 등을 제출하게 하고 이의 이행에 관해 회원국간의 우호적인 압력(peer pressure)을 행사할 수 있는 검토회의를 정기적으로 개최하고 있기는 하지만, 현실적으로 WTO를 넘어서는 정도의 자유화・원활화를 기대하기는 어려울 것으로 판단된다. 이러한 어려움 때문에 APEC이 천명한 다자주의적 자유화에 대한 기여 목표가 가까운 장래에 실현되기는 쉽지 않을 것이라는 것이 일반적인 관측이다. 이는 APEC이 세계경제 체제에서 그 동안 신뢰성을 인정받지 못하고 있는 중요한 요인이 되었다고 하겠다.

둘째, 특히 TILF 의제와 함께 APEC 협력의 양대축을 형성하고 있는 경제기술협력(Ecotech)이 너무 방대하게 전개되고 있어 협력의 힘이 분산되고 그 때문에 의미있는 성과가 이루어지지 못하고 있다는 비판도 자주 제기되고 있다. Ecotech 분야의 협력에 있어서는 1996년 채택된 마닐라선언에 기초하여 (i) 인적자본의 개발, (ii) 안전적이고 안전하며 효율적인 자본시장의 육성, (iii) 경제인프라의 강화, (iv) 미래를 위한 기술력의 육성, (v) 환경친화적인 성장을 통한 삶의 질 보호, (vi) 중소기업의 활력 개발 및 강화 등 6개의 중점 추진분야를 설정한 바 있다. 이에 기초하

여 2005년에만 135개에 달하는 많은 프로젝트가 실행에 옮겨질 정도로 경제기술 분야의 협력이 활발하게 진행되고는 있으나, 과연 얼마나 그 목적에 충실한 방향으로 이행되고 있는지에 관해서는 부정적인 시각이 주를 이루고 있다.[25] 즉 APEC이 회원국의 경제발전에 보다 실질적으로 기여하기 위해서는 과도하게 넓게 펼쳐진 각종 협력프로그램을 "선택과 집중"의 원칙에 따라, 그리고 새로운 우선순위(priority)하에서 재구성할 필요가 있다는 지적이 대두되고 있다.[26]

셋째, 이렇게 협력프로그램이 너무 방만하게 전개되고 있는 이유의 하나로 매년 개최되는 정상회의의 회의주기가 너무 짧아 정상회의를 주최하는 의장국들이 항상 새로운 협력의제를 발굴해야 하는 강박관념에 사로잡혀 있기 때문이라는 지적이 있다. 특히 이는 이미 진행되고 있는 프로그램을 실제로 이행하는 데 협력의 초점이 두어지기보다는 실현가능하지 않은 프로그램을 양산하는 방향으로 협력이 이루어지고 있다는 지적과도 일맥상통한다.[27] 즉 APEC은 앞으로 수많은 기존 협력프로그램을 보다 공고히 해야 하는 과제를 시급하게 해결해야 할 중대한 시점에 와 있다고 하겠다.

이러한 한계에도 불구하고 APEC 협력은 한국의 대외경제협력전략 전개에 있어서 중요한 의미를 갖는다. 우선, APEC은 EU를 제외한 한국의 모든 주요 교역대상국을 포괄하고 있는 지역협력이다. 새로이 최대 교역대상국으로 떠오른 중국, 세계의 최강대국인 미국, 그리고 "잃어버린 10년"에서 서서히 벗어나고 있는 일본과 ASEAN의 주요 회원국들이 모두 APEC 회원국으로서 여기서 논의되는 현안들이 한국의 무역 및 투자에 중요한 의미를 갖기 때문이다. 둘째, APEC은 한국이 처음

25) 이에 관해서는 APEC(2005a) 참고.

26) 삼성경제연구소(2005)에서도 이와 유사한 평가를 내리고 있다.

27) APEC 협력의 긍정적인 측면과 부정적인 측면에 관해서는 우리나라의 학계 및 정부에서 일찍이 적지 않은 논의가 있어 왔다. 대표적인 논의는 엄성준(2001) 참고.

으로 본격적인 참여를 하게 된 지역협력 프로그램이라고 할 수 있다. APEC의 출범에 있어서 주도적인 역할을 하는 한편, 소위 “3중국(중국, 홍콩, 대만)”을 회원국으로 영입하여 지역의 안정화를 기하는 등, 한국은 APEC의 협력에 있어서 적지 않은 기여를 해왔다고 하겠다. 이러한 협력기회를 통하여 동북아시아, 더 나아가서는 동아시아에 평화롭고 안정적인 기반이 마련된다면 한국의 지속적 성장에 중요한 환경으로 작용할 수 있다.

따라서, 한국은 비록 지금까지 뚜렷한 성과는 보이지 못하고 있으나, 한국경제에 중요한 의미를 갖는 APEC을 실용적인 활용의 차원에서 접근할 필요가 있는 것으로 판단된다. 이에 있어서는 APEC 차원의 FTA에 대한 구체적인 검토를 진행하기로 한 2006년 APEC 하노이 정상회의에서의 합의를 보다 전향적으로 고려해 볼 필요가 있다. 왜냐하면, 만약 APEC이 FTA로 발전하기 위한 준비에 착수한다면 위에서 지적한 많은 문제점들과 우려들이 해결되는 커다란 계기로 작용할 수 있기 때문이다. 이 경우 APEC은 회원국들의 경제력을 바탕으로 다자간무역체제에 커다란 영향력을 행사하는 지역협력체로서의 면모를 갖추게 될 가능성도 있다.

나) ASEM 협력의 가능성과 한계

ASEM은 2년마다 한 번씩 정상회의를 개최하며, 정치, 경제, 문화 등 다양한 협력분야를 가지고 있다. 이러한 포괄적인 협력어젠다의 설정은 한편으로는 공통관심분야의 지평을 넓힘으로써 국가간 협력의 기회를 확대하는 장점이 있지만, 다른 한편으로는 APEC과 마찬가지로 협력 역량이 분산되어 중요한 분야에서의 의미 있는 협력성과를 기대하기 어려운 단점이 있다. 바로 이러한 단점이 ASEM의 실제 협력과정에서 나타나고 있는 것으로 판단된다.

ASEM은 정치, 경제 분야에서 APEC의 보고르목표처럼 아직 뚜렷한 비전을 아직 개발하지 못하고 있다. 물론 위에서 언급하였듯이 APEC이 보고르목표를 향해

나아가는 데 있어서 많은 어려움에 봉착해 있기는 하지만, 중장기 비전을 수립하고 이를 향해 나아간다는 점에서 ASEM보다는 진일보된 협력프로그램이라고 하겠다. 이에 반하여, 문화협력 분야는 ASEM에서 가장 성공적인 협력프로그램이 추진되고 있는 분야라고 할 수 있다. 싱가포르의 주도로 설치된 아시아・유럽재단(Asia-Europe Foundation: ASEF)은 아시아와 유럽 국가들간의 상호이해 증진을 위한 다양한 문화협력 프로그램을 추진하고 있다. ASEF의 성공적인 정착에도 불구하고, ASEM이 동아시아 국가들에게 실효성 있는 협력성과를 도출할 수 있기 위해서는 협력어젠다의 재조정과 협력체제의 재정비가 필요한 것으로 사료된다.

또, ASEM에서 논의되는 많은 협력의제들이 중요하기는 하지만 세계 초강대국인 미국이 참여하지 못하고 있는 관계로 그 실행에 있어서 여러 가지의 난관에 봉착할 수 있다는 한계성이 노출되고 있다. 특히 ASEM에서 중요한 협력의제로 다루어지고 있는 정치협력에서는 과거 수년간 “테러와의 전쟁”을 수행하고 있는 미국의 정책적 영향력이 매우 크다. 즉 미국에 회원국 자격을 주기는 당분간 어렵겠지만 어떠한 형태로든 미국과의 협력관계를 구축함으로써 보다 실질적인 협력이 가능하도록 검토할 필요가 있는 것으로 사료된다.

많은 문제점에도 불구하고 ASEM 또한 한국의 대외경제협력전략 전개에 있어서 적지 않은 중요성을 가지고 있다. 우선, ASEM은 미국 중심으로 전개되고 있던 한국의 대외정책을 다변화하는 훌륭한 기회를 제공하였다. 즉 한국은 APEC을 통해서는 미국 등의 주변 강대국과, 그리고 ASEM을 통해서는 EU와 협력을 논의하는 보다 균형된 대외전략을 취할 수 있게 된 것이다. 둘째, 1996년 출범한 ASEM은 ASEAN 회원국들과 동북아 국가들이 동아시아 차원의 협력을 논의할 수 있는 최초의 공식적인 장을 제공하였다. 물론, 그 후 동아시아 국가들은 앞에서 논의되었듯이 여러 가지의 지역협력 프로그램을 통해 지역내 협력을 진행하게 되기는 하였지만, ASEM이 이러한 기회를 최초로 제공했다는 점에서 중요한 의미를 갖는다

고 할 수 있다.[28] 즉 한국은 ASEM을 통해 EU 회원국들과의 협력관계를 강화하는 것도 중요하지만 여타 동아시아 국가들과의 정상외교 등 다양한 협력 가능성을 모색할 수 있을 것이다. 셋째, ASEM의 협력체계의 특징인 각 지역의 '조정국(coordinator) 제도'는 동아시아 국가들 간의 협력관계를 미래지향적으로 구축하는데 또 하나의 중요한 시사점을 준다고 하겠다. 즉 ASEM 내에서는 유럽 측에서 유럽위원회 및 EU 의장국 등 2개의 조정자가, 그리고 동아시아 측에서는 ASEAN 의장국 및 동북아국가 중 한 국가 등 2개의 조정자가 지정되어 총 4개의 조정국이 협력프로그램을 조율하는 역할을 담당하고 있다. 여기에서 얻어진 동아시아 국가간 이해관계 및 입장 조정의 경험은 향후 동아시아 경제통합이 본격적으로 진행될 경우 매우 유용한 자산의 역할을 하게 될 것으로 기대된다.

결론적으로 한국은 ASEM도 APEC과 마찬가지로 실용적인 활용의 차원에서 접근하되, 두 협력프로그램을 균형된 시각으로 바라보는 정책을 취하는 것이 바람직한 것으로 사료된다.

다) FEALAC의 가능성과 한계

FEALAC의 경우 협력역사가 일천하여 구체적으로 협력의 가능성과 한계를 논의하기는 이르다. 다만, 동아시아 국가들의 주요 교역대상국이 같은 지역의 국가들이거나 북미, 유럽에 집중되어 있는 점을 감안할 때, 중남미 국가들과의 협력을 논의하는 FEALAC가 단기간 내에 중요한 지역간 협력축으로 자리잡기는 어려울 것으로 판단된다. 다만, 중남미 국가들이 대부분 자원이 풍부한 국가들이라는 점을 감안할 때, 양 지역간의 자원협력에 초점을 맞추는 협력어젠다의 설정을 통해 보다 중요한 협력체로 거듭날 수도 있을 것이다.

---

28) 특히 유럽연합은 이를 통해 자신들이 동아시아의 지역협력과 지역통합을 측면 지원해 주었다는 점을 ASEM 협력의 성과 중 하나로 내세우고 있다. 이에 관해서는 European Commission(2000) 참고.

4. 지역협력의 바람직한 방향

가. 개별 협력프로그램의 평가

한국이 지향해야 할 지역협력의 바람직한 방향을 논의하기 위해서는 앞의 제 1절에서 논의한 지역협력을 추진하는 데 고려해야 할 요소들이라고 제시한 (i) 시장확대, (ii) 성장동력의 확충, (iii) 경제운용의 안정화, (iv) 외교안보 여건의 개선, (v) 대외교섭력 강화 등 다섯 가지의 요소에 기초하여 각 지역내 협력과 지역간 협력프로그램들을 평가해 볼 필요가 있다. [표 3-4]와 [표 3-5]는 그 평가의 결과를 보여주고 있다.

평가에 있어서는 각 협력프로그램들이 위의 다섯 가지 항목에 대하여 어느 정도의 파급효과를 가져올 것으로 예상되는가를 다섯 단계로 평가하는 방법을 활용하였다. 우선, 지역내 협력프로그램을 평가해 보면 다섯 가지의 모든 지표에서 가장 높은 점수를 획득한 동아시아 공동체가 가장 중요한 협력프로그램이 되어야 한다는 결론을 도출할 수 있다. 물론 EU의 경험에서 볼 수 있듯이 지역공동체의 구축은 매우 오랜 기간이 걸리고, 또 많은 장애요인들을 제거해야 하는 등 용이하지 않은 작업이다. 즉 실현가능성에 있어서는 다른 협력프로그램보다 열위에 있다고 하겠다. 그럼에도 불구하고 동아시아 국가들이 중장기 비전으로 채택하고 있는 이상이의 실현을 위해 실행계획을 만드는 등 보다 구체적인 작업을 진행할 필요가 있을 것이다.

동아시아 공동체 다음으로 동북아협력과 ASEAN+3가 뒤따르고 있으며, 동아시아 정상회의의 경우 그 중요성이 다른 협력체에 비해 크게 뒤떨어진다고 하겠다. 동아시아 공동체는 바로 앞 절에서 논의하였듯이 ASEAN+3 또는 동북아협력의 중장기 지향점이라고 할 수 있기 때문에, 이 세 지역협력체 사이의 우월성을 가리기

보다는 동아시아 공동체를 중장기적으로 구축하기 위해서 동북아협력과 ASEAN+3를 어떻게 활용할 수 있는가 하는 단계적인 접근에 보다 많은 관심을 기울일 필요가 있을 것으로 사료된다. 동아시아 정상회의는 시장확대나 성장동력의 확충, 경제운용의 안정화 등 거의 모든 경제적 파급효과에서 그리 높은 평가를 받지 못하고 있는 것으로 나타났는데, 이에 비추어 볼 때 동아시아 정상회의를 ASEAN+ 3처럼 경제 분야의 협력프로그램으로 활용하기보다는 정치, 외교 분야의 협력을 위한 프로그램으로 활용하는 것이 보다 바람직할 것으로 사료된다.

표 3-4. 동아시아 지역내 협력프로그램의 평가표

구분	동북아협력	ASEAN+3	동아시아 정상회의	동아시아 공동체
시장확대	▲▲	▲▲	□	▲▲
성장동력 확충	▲▲	▲▲	□	▲▲
경제운용의 안정화	▲	▲	□	▲▲
외교안보 여건의 개선	▲▲	▲	▲▲	▲▲
대외교섭력 강화	▲▲	▲▲	□	▲▲

주: ▲▲ 매우 강한 파급효과, ▲ 강한 파급효과, □ 중간 정도의 파급효과,
▼ 낮은 파급효과, ▼▼ 매우 낮은 파급효과를 의미함.

지역간 협력체들을 평가하는 데 있어서는 다섯 가지의 고려 요소 중에서 대외교섭력의 강화 요소는 큰 의미가 없을 것이다. 왜냐하면, 이 지역간 협력체들이 회원국간의 결속력이 강한 형태의 FTA나 관세동맹 등의 형태로 발전되지 않는 한 결속력을 논의하기 어렵기 때문이다. 따라서, 여기에 같은 점수를 주고 나머지 네 가지 기준으로 각 프로그램을 평가한 결과, APEC과 ASEM은 크게는 동아시아 국가들에게, 그리고 작게는 한국경제에 거의 비슷한 수준의 중요성을 의미한다는 결과가 도출되었다. 시장확대와 경제운용의 안정화 측면에서는 경제협력에 주력하는

APEC이 ASEM보다 우월한 반면, 정치협력을 중요한 협력축으로 설정한 ASEM은 외교안보 여건의 개선에서 보다 높은 평가를 받을 수 있을 것으로 판단되었다. 이에 비하여, 앞에서도 논의된 바와 같이 FEALAC의 경우 APEC, ASEM에 비교하여 그 중요성에서 크게 뒤쳐지는 것으로 평가할 수 있다. 그러나 FEALAC와의 협력이 점차 진전되어 앞으로 그들이 보유하고 있는 천연자원에 대한 전략적 접근이 가능해질 경우, FEALAC의 중요도는 크게 개선될 가능성도 있다.

표 3-5. 동아시아 지역간 협력프로그램의 평가표

구분	APEC	ASEM	FEALAC
시장확대	▲▲	▲	□
성장동력 확충	▲	▲	▼
경제운용의 안정화	▲	□	▼
외교안보 여건의 개선	□	▲▲	□
대외교섭력 강화	□	□	□

주: ▲▲ 매우 강한 파급효과, ▲ 강한 파급효과, □ 중간 정도의 파급효과,
▼ 낮은 파급효과, ▼▼ 매우 낮은 파급효과를 의미함.

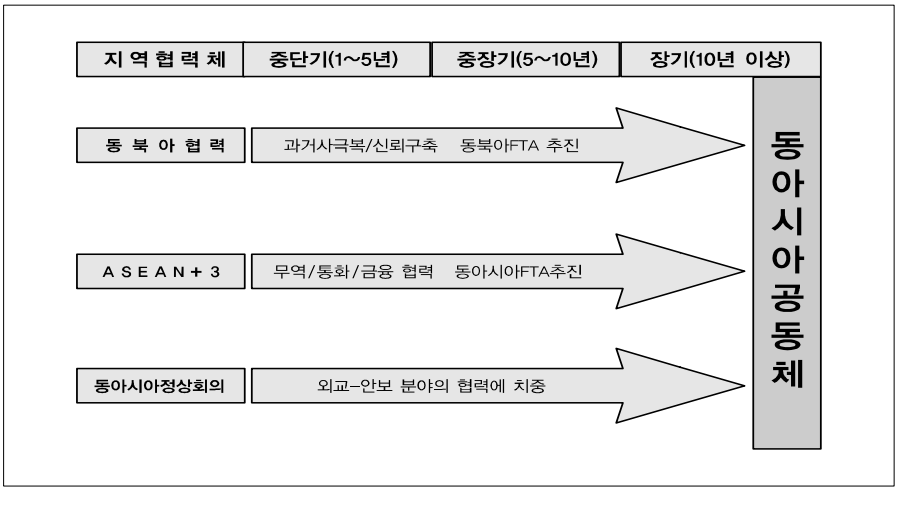
나. 지역협력의 바람직한 방향: 지역협력의 로드맵

앞에서의 평가를 통해 다음과 같이 한국이 지향해야 할 지역협력의 바람직한 방향을 제시할 수 있다. 이를 위해 [그림 3-5]의 지역협력 로드맵을 제시하고자 한다.

첫째, 한국은 동북아 협력을 높은 우선순위로 추진할 필요가 있다. 이를 위해서 [그림 3-5]의 로드맵에서 볼 수 있듯이 중단기에는 3국간의 상호신뢰를 확대하는데 주력함으로써 지역협력을 위한 분위기와 환경연건을 개선할 필요가 있다. 특히

한국은 좁게는 동북아 지역을, 그리고 넓게는 동아시아를 대상으로 주도권 경쟁을 전개하고 있는 중국과 일본 사이의 조정자(coordinator) 역할을 담당할 가능성이 있는지에 관해 신중하게 검토해 보아야 할 것이다. 한국이 조정자 역할을 수행하는데 있어서는 현재 일시적으로 중단되어 있는 한・일 FTA 협상과, 조만간 개시될 것으로 예상되는 한・중 FTA 협상을 지렛대로 활용할 수 있을 것으로 판단된다. 이 전략이 성공할 경우 동북아협력의 중장기 지향점은 한국이 조정자로서 주도적인 역할을 담당하는 한・중・일 3국간의 동북아 FTA가 될 수 있다. 또 만약 필요하다면, 동북아의 지역적 영역을 다소 확대하여 러시아에 풍부하게 부존되어 있는 천연자원을 효과적으로 활용할 수 있는 방안을 강구해 볼 수도 있을 것이다. 만약 중장기 차원에서 동북아 FTA가 성공적으로 정착되면 장기적인 차원에서 동아시아 공동체를 구축하는 과제는 상대적으로 용이할 것으로 판단된다. 왜냐하면 동북아지역은 동아시아뿐 아니라 전세계에서 가장 역동적인 국가들이 분포되어 있는 지역이며, ASEAN에 대해서도 매우 중요한 무역・투자 파트너로서의 역할을 하고 있기 때문이다

그림 3-5. 동아시아 지역협력의 단계별 로드맵



둘째, ASEAN+3 협력도 지금까지와 마찬가지로 동북아협력과 병행하여 추진할 수 있을 것이다. 이에 있어서는 중장기적인 비전으로서 동아시아 FTA를 염두에 두고 중단기에는 이를 위한 제반 여건을 조성하는 차원에서 무역·통화·금융 등 경제협력의 전반에 걸쳐 협력을 강화하고 성공사례를 축적하는 노력이 필요하다. 이에 있어서는 현재 ASEAN+3에서 논의하고 있듯이 치앙마이 구상의 협력프로그램을 보다 정치화하고 한 단계 더 높은 차원에서 추진하는 것이 바람직할 것으로 사료된다. 현재 여러 개의 양자간 스왑협정을 그룹화해 놓은 치앙마이 구상을 다자간협정화할 경우 보다 영향력있고 파급효과가 큰 수단이 될 수 있다는 점을 고려해야 한다. 특히 이러한 방향으로의 발전은 1979년 3월 발족하여 유로화가 통용되기 시작할 때까지 유럽 통화들 사이의 환율안정화에 크게 기여한 유럽통화제도(European Monetary system: EMS)의 아시아판을 도입하는 전초단계로서의 역할을 할 수 있는 것으로 평가할 수 있다.

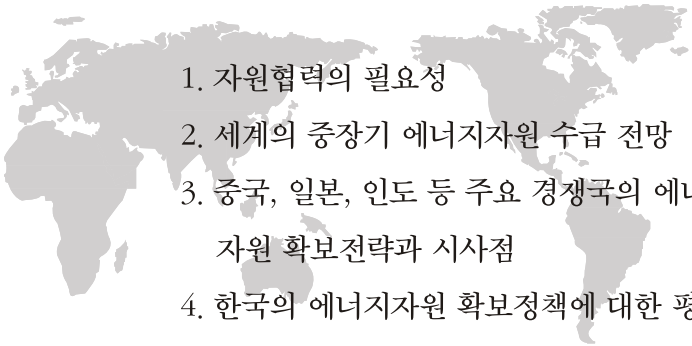
특히 동아시아 정상회의는 ASEAN+3와의 분업관계 구축에 있어서 동아시아 국가들의 외교안보 협력의 장으로 활용하는 것이 바람직할 것으로 사료된다. 외교안보 협력은 경제협력처럼 단기간내에 구체적인 성과를 올리기가 용이하지 않은 측면이 있기 때문에 중단기, 중장기에 걸쳐서 꾸준히 그리고 점진적으로 개선해 나간다는 인내 있는 전략적 사고가 필요하다.

위에서 제시된 지역협력 로드맵의 특징은 장기적인 동아시아 지역협력의 비전으로 '동아시아 공동체'의 창설을 염두에 두고 있다는 점이다. 즉 위에서 논의된 세 가지의 지역협력들은 모두 장기적으로 동아시아 공동체를 구축하기 취한 환경조성을 위해 추진해 나가는 것이 바람직하다고 하겠다. 이러한 과제를 수행하는 데 있어서는 제2차세계대전 이후 과거의 적대적 관계에서 탈피하여 유럽통합을 견인하기 위한 "핵심적 양국관계(Key Bilateral Relations: KBR)"의 구축에 성공한 독일과 프랑스의 사례를 적극적으로 벤치마킹할 필요가 있을 것으로 사료된다. 유럽에

서 효과적으로 활용된 핵심적 양국관계를 동아시아 관점에서 재해석할 경우 한국-중국-일본 사이의 “핵심적 삼국관계(Key Trilateral Relations: KTR)”라고 할 수 있다. 바로 이 점이 한국경제가 동북아 경제협력을 우선적으로 추진하되, 중단기적으로 삼국간의 신뢰확대에 주력하여 협력확대를 위한 여건 개선에 힘써야 할 필요성을 설명해 준다고 하겠다.

지금까지 논의된 지역협력에 비하여 지역간 협력의 상대적 중요성은 크게 뒤떨어진다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 APEC과 ASEM의 경우 세계경제와 세계정치에서 가장 중요한 역할을 하는 미국과 유럽의 선진국들이 각각 협력대상국이라는 점에서, 그리고 FEALAC의 경우 천연자원을 풍부하게 보유한 중남미국가들과의 협력의 장이라는 점에서 소홀히 할 수는 없는 것으로 사료된다. 그리고 다자간 정상회의를 계기로 하여 가능해지는 양자간 정상회의를 적극적으로 활용하여 미국, 유럽의 선진국들과의 현안을 해결하는 장으로 지역간 협력체들을 활용하거나, 이들의 역할이 요구되는 지역안보의 확립 등에 활용하는 방안도 고려할 수 있을 것이다.

제4장
에너지자원 협력



1. 자원협력의 필요성
2. 세계의 중장기 에너지자원 수급 전망
3. 중국, 일본, 인도 등 주요 경쟁국의 에너지 자원 확보전략과 시사점
4. 한국의 에너지자원 확보정책에 대한 평가
5. 에너지자원 협력을 위한 정책과제

1. 자원협력의 필요성

2005년 현재 한국은 석유소비 기준으로는 세계 7위, 석유수입 기준으로는 세계 5위를 기록하고 있다. 수요는 하루 231만 배럴로 전세계 총수요량의 2.7%이고 수입량 역시 하루 231만 배럴에 달한다(BP 2006). 천연가스는 2003년에 9,000억 ft^3를 소비하고 있다. 세계 10위의 에너지 소비국이자 세계 7위의 석유 소비국인 한국의 경우 에너지의 절대량인 97%를 수입에 의존하고 있고 그 중 석유와 천연가스는 100% 수입에 의존하고 있는 실정이어서 에너지자원의 안정적인 확보는 대단히 중요하다.

대개도국 자원협력은 한국경제의 지속적인 성장 및 발전을 위해 요구되는 에너지자원을 안정적으로 확보해주는 의미를 갖는다. 9.11사태 이후 전개되고 있는 세계에너지 수급불안, 그리고 중국과 인도 등 신흥경제의 고도성장에 따른 수요증가 등의 요인에 따라 최근 국제에너지 가격이 전반적으로 크게 상승하는 한편 시장 전체가 매우 불안하게 움직이고 있다. 이에 대비하여 중국 등 신흥 경제강국들과 일본 등 자원이 부족한 선진국들은 아프리카, 중앙아시아 및 남미 등지의 천연자원이 풍부한 개발도상국들을 대상으로 활발한 에너지외교를 전개하고 있다. 최근 중국 후진타오 총리의 아프리카 방문, 일본 고이즈미 총리의 중앙아시아 및 몽골 방문 등도 이러한 노력의 일환으로 평가할 수 있다. 이들이 전개하는 에너지외교의 특징은 개발도상국의 에너지자원과 개발원조 또는 특혜적 시장접근을 교환하는 형태로 진행되고 있다는 점이다. 즉 공적개발원조와 일반특혜관세제도의 도입 등의 대개도국 협력사업들은 이러한 측면에서 그 이상의 의미를 갖는다.

한국의 경우, 에너지외교의 중요성을 최근 들어 인식하기 시작하였다. 물론 1970년대 1, 2차 오일쇼크 이후 이에 대한 인식이 싹트기는 하였으나, 그 이후 세계 에너지시장이 안정화됨에 따라 실행에 옮기지 못한 것도 사실이다. 이러한 차원

에서 대개도국 협력을 전개하는 데 있어서 보다 포괄적인 전략의 수립이 요구된다고 하겠다.

2. 세계의 중장기 에너지자원 수급 전망

가. 에너지원별 수급구조 전망

세계의 총에너지수요 증가율은 2002년에서 2010년까지 매년 2.1%를 기록하여 정점을 이룬 후 점차 낮아져, 2002년 이후 2020년까지는 1.9%, 2002년 이후 2030년까지는 1.7%를 기록할 것으로 전망된다(IEA 2004, p. 430).

표 4-1. 주요 에너지원별 수요 증가율 추이 및 전망(1971～2030년)

	1971～2002년	2002～10년	2002～20년	2002～30년
총에너지	2	2.1	1.9	1.7
석 탄	1.7	1.8	1.6	1.5
석 유	1.4	2	1.8	1.6
가 스	2.9	2.7	2.6	2.3
원자력	10.8	1.5	0.6	0.4
수 력	2.5	2.6	2	1.8
바이오·폐기물	1.6	1.5	1.4	1.3
신재생	8.5	8	6.2	5.7

자료: International Energy Agency(2004), p. 430.

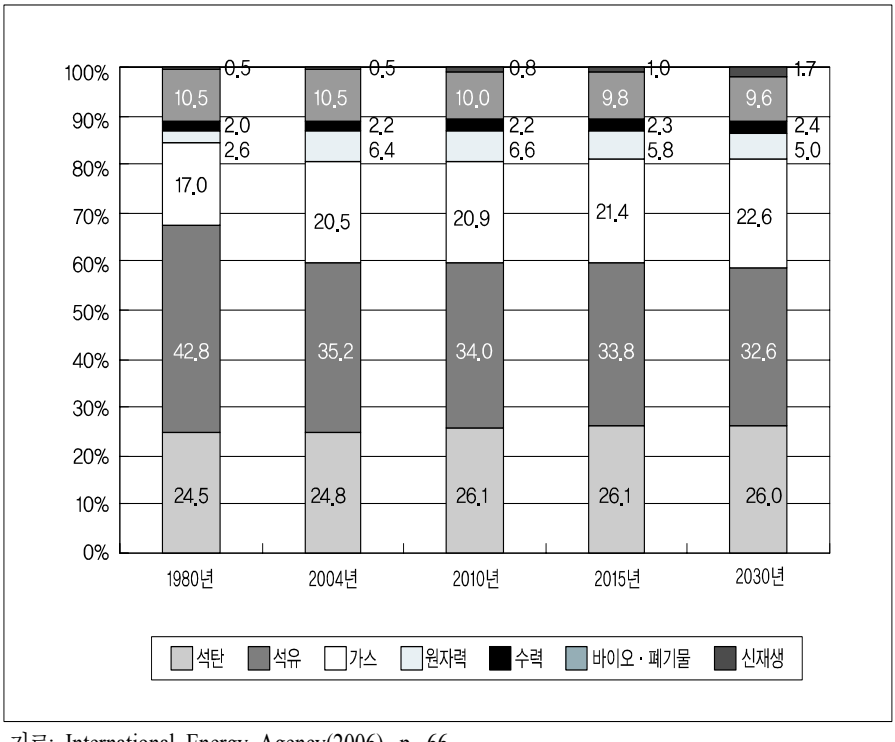
석유는 2002년에서 2030년까지 연평균 1.6%, 가스는 보다 높은 연평균 2.3%씩 증가할 것으로 예상된다. 다만 에너지효율성의 증가와 대체에너지 사용의 확대 등

에 의해 이러한 증가율은 조금씩 낮아질 수도 있다.

세계에너지기구(IEA)에 의하면, 1차 에너지원의 구성비는 1970년대와 1980년대를 거쳐 많은 변화를 보여왔다. 반면 2000년대 이후로는 큰 변화가 없는 가운데 2030년까지 석유, 석탄, 가스가 여전히 가장 중요한 1차 에너지원으로 사용될 것으로 전망된다. 특히 2004년 현재 전체 1차 에너지원의 35.2%를 차지하는 석유는 2030년에 32.6%로 그 비중이 약간 낮아지나 주 에너지원으로서의 위치는 계속 유지할 것으로 예측된다. 고유가의 지속으로 석유의 소비 비중이 다소 낮아질 것으로 전망되나 보관이나 수송 등의 편리성으로 인해 여전히 큰 비중을 차지할 것으로 보이기 때문이다. 가스는 2004년 20.5%에서 2030년 22.6%로 비중이 다소 높아질 것으로 전망된다. 고유가의 지속 덕분으로 가스의 소비 비중이 더욱 높아질 것으로 분석된다.

에너지의 전체 수요는 중국과 인도 등 아시아를 중심으로 수요급증에 힘입어 지속적으로 증가할 전망이다. IEA에 따르면, 1971년 석유로 환산한 에너지수요량이 55억 3,600만 톤이었던 것이 2002년에는 103억 4,500만 톤으로 증가하였고 2030년에는 164억 8,700만 톤으로 증가할 것으로 전망된다. 지역별 에너지 수요비중을 살펴보면, 2000년대 들어 OECD(한국과 일본 제외)의 비중이 줄어들고 있는 가운데, 아시아(한국, 중국, 일본 포함)의 비중이 급격히 높아질 것으로 예상된다. 특히 미국에 이어 세계 제2위의 에너지 소비국으로 등장한 중국은 경제발전에 이어 에너지 고소비 산업의 성장을 배경으로 에너지 수요가 급증할 것으로 예측된다. 현재 세계 제4위의 에너지 소비대국인 인도의 에너지 소비도 경제성장과 궤를 같이하여 지속적으로 증가할 것으로 보인다.

그림 4-1. 주요 1차 에너지원별 수요구조 변화 추이 및 전망(1980～2030년)

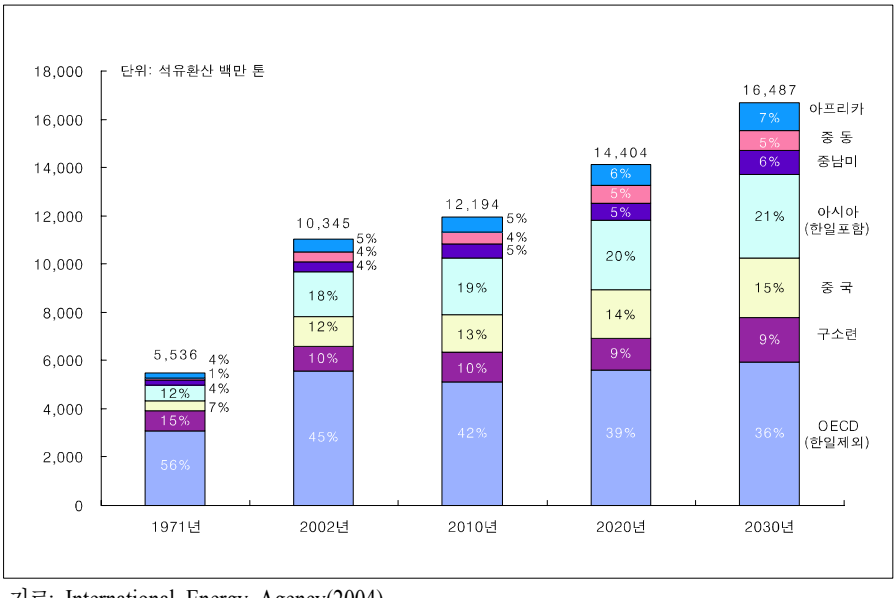


자료: International Energy Agency(2006). p. 66.

에너지 공급구조에 있어서도 큰 변화가 예상된다. IEA에 따르면, OPEC 회원국의 비중은 더욱 커져 2002년 37%에서 2030년에는 54%로 높아질 것으로 전망된다. 반면 OECD의 공급비중은 급격하게 줄어 같은 기간 28%에서 10%로 변화될 것으로 예상된다. 전체 공급량은 석유로 환산할 경우 2002년 하루 7,700만 배럴에서 2030년 1억 2,100만 배럴로 늘어날 것으로 예상된다.

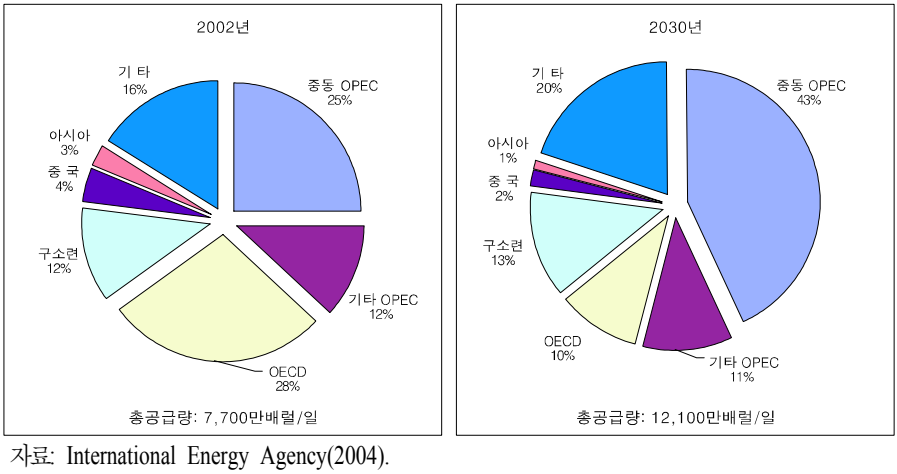
에너지 공급측에서는 또한 산유국이나 가스생산국의 에너지자원에 대한 국가관리 및 외자규제 강화, 파이프라인 등 대규모 유통인프라의 부족, 비OPEC 회원국의 공급능력 저하, 중동의존도 상승 등이 현실화될 것으로 보인다.

그림 4-2 에너지의 주요 지역별 수요비중 추이 및 전망(1971～2030년)



자료: International Energy Agency(2004).

그림 4-3. 에너지의 주요 지역별 공급비중 추이 및 전망(2002년과 2030년)



자료: International Energy Agency(2004).

나. 석유의 수요와 공급

1) 수요 전망

여전히 석유가 1차 에너지원 중 가장 높은 비중을 차지할 것으로 예상되는 가운데 2005년에서 2030년까지 석유의 수요량은 연평균 1.3% 내외로 증가할 것으로 전망된다. IEA(2006)에 따르면, 2005년 현재 하루 8,360만 배럴인 석유의 수요량은 2030년에는 하루 1억 1,630만 배럴에 이를 것으로 예측된다. 특히 중장기적으로는 중국과 인도 등 아시아 개도국을 중심으로 한 수요가 급증할 것으로 예상된다. 2005년 현재 OECD의 석유 수요량은 세계 전체의 57%, 미국 역시 세계 전체의 24.6%를 차지하고 있고 아시아개도국은 17.5%, 중국은 7.9%, 인도는 3.1%를 차지하고 있다. 2030년까지 OECD와 미국의 연간 수요량이 각각 연평균 0.6%와 0.8% 증가하는 데 반해 아시아 개도국은 세계평균인 1.3%보다 월등히 높은 2.9%, 중국은 3.4%, 인도는 3.0% 증가할 것으로 예상되고 있다. 이에 따라 2030년에는 OECD와 미국의 석유 수요량이 각각 세계 전체의 47.4%와 21.5%로 낮아지는 반면 아시아개도국은 25.5%, 중국은 13.2%, 인도는 4.6%로 급격하게 높아질 것으로 추정된다. 부문별로는 수송 분야의 석유 수요가 총 증가분의 대부분을 차지할 것으로 전망된다.

2) 공급 전망

Oil and Gas Journal에 따르면, 2005년 말 현재 석유[29]의 확인매장량은 1조 2,930억 배럴이며, 이는 2004년에 비해 148억 배럴, 즉 1.2%가 증가한 규모이다(IEA 2006, p. 88). 석유 매장량은 중동 및 북아프리카 지역에 전체의 62% 정도가

29) 여기서 석유란 원유와 액상천연가스(natural gas liquids), 농축 및 비전통적 석유(condensates and non-conventional oil) 등을 포함하고 있다.

집중되어 있다. 2005년말 현재 확인매장량을 국별로 살펴보면, 사우디아라비아가 2,670억 배럴로 1위를 기록하고 있는 가운데, 캐나다(1,790억 배럴), 이란(1,320억 배럴), 이라크(1,150억 배럴), 쿠웨이트(1,040억 배럴), UAE(980억 배럴) 등이 뒤를 잇고 있다. 이들 국가들의 현 생산량과 매장량을 기준으로 한 가채연수도 77~213년에 이르고 있다(그림 4-4 참고).

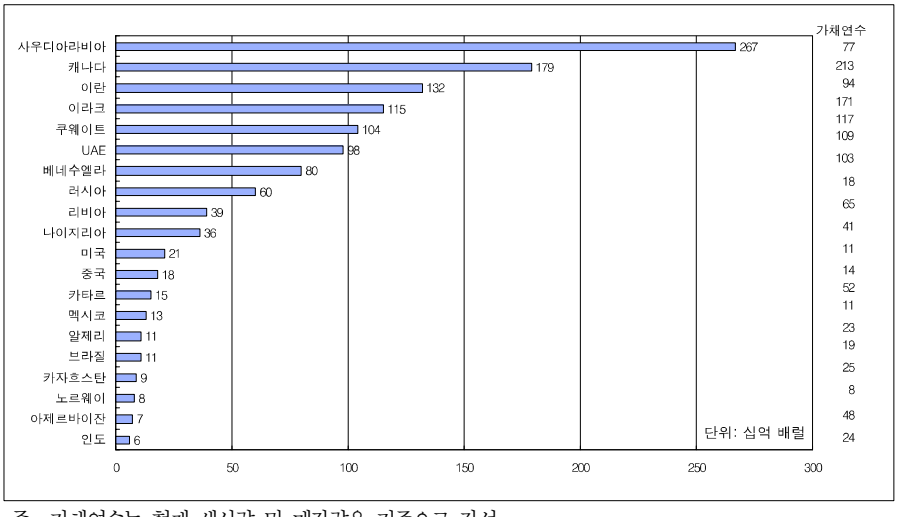
표 4-2. 세계 주요 지역별 석유수요 추이 및 전망(1980～2030년)

(단위: 백만 배럴/일, %)

	1980년	2005년	2010년	2015년	2030년	2005～30년 연평균증가율
OECD	41.9	47.7	49.8	52.4	55.1	0.6
북 미	21.0	24.9	26.3	28.2	30.8	0.9
미 국	17.4	20.6	216	23.1	25.0	0.8
유 럽	14.7	14.4	14.9	15.4	15.4	0.2
태평양	6.2	8.3	8.6	8.8	8.9	0.3
체제전환국	8.9	4.3	4.7	5.0	5.7	1.1
러시아	n.a.	2.5	2.7	2.9	3.2	1.0
개도국	11.4	28.0	33.0	37.9	51.3	2.5
아시아	4.4	14.6	17.7	20.6	29.7	2.9
중 국	1.9	6.6	8.4	10.0	15.3	3.4
인 도	0.7	2.6	3.2	3.7	5.4	3.0
중 동	2.0	5.8	7.1	8.1	9.7	2.0
아프리카	1.4	2.7	3.1	3.5	4.9	2.4
라틴아메리카	3.5	4.9	5.1	5.6	7.0	1.5
브라질	1.4	2.1	2.3	2.7	3.5	2.0
해양저장소	2.2	3.6	3.8	3.9	4.3	0.6
세계 전체	64.4	83.6	91.3	99.3	116.3	1.3
EU	n.a.	13.5	13.9	14.3	14.1	0.2

자료 : International Energy Agency(2006), p. 86.

그림 4-4. 세계 20대 석유(확인)매장량 보유 국가(2005년말 현재)



주: 가채연수는 현재 생산량 및 매장량을 기준으로 작성.
자료: International Energy Agency(2006), p. 89.

그리고 미국 에너지정보청(EIA, 2006. 6)의 추정에 따르면, 2025년에는 기술발전, 오일샌드(Oil Sand)와 오일셰일(Oil Shale)의 개발 등에 의해 석유매장량이 현재보다 60% 이상 증가할 것으로 전망된다. 이에 따라 2025년에는 석유자원이 2조 9,616억 배럴에 달할 것이란 예측도 나오고 있다(표 Ⅳ-3 참고). 이처럼 석유매장량의 증가 속도가 소비 증가율보다 높기 때문에 석유고갈에 대한 우려[30]는

30) 석유생산 피크에 관한 의견은 다음과 같다.

	표준적 시나리오	비관적 시나리오	낙관적 시나리오
1996년 1월 시점의 재래형 석유 잔존가채매장량(10억 배럴)	2,626	1,700	3,200
재래형 석유생산량의 피크(년)	2028~32	2013~17	2033~37
재래형 석유의 피크시 세계적 수요(백만 배럴/일)	121	96	142
비재래형 석유의 2030년 생산량 (백만배럴/일)	10	37	8

당분간 없을 것으로 판단된다. 당연히 석유고갈의 문제가 없기 때문에 석유생산은 석유수요에 부응하여 증가할 것이며, 특히 OPEC의 비중은 계속 증가할 것으로 예상된다[31].

표 4-3. 세계 석유자원의 추정매장량(1995～2025년)

(단위: 십억 배럴)

지역 및 국가	확인 매장량 (2006년 1월)	매장량 증가분	미확인 매장량	합 계
OECD				
미 국	21.4	76.0	83.0	180.4
캐나다	178.8	12.5	32.6	223.9
멕시코	12.9	25.6	45.8	84.3
OECD 유럽	15.1	20.0	35.9	71.0
일 본	0.1	0.1	0.3	0.5
호주·뉴질랜드	1.5	2.7	5.9	10.1
비OECD				
러시아	60.0	106.2	115.3	281.5
기타 비OECD 유럽·유라시아	19.1	32.3	55.6	107.0
중 국	18.3	19.6	14.6	52.5
인 도	5.8	3.8	6.8	16.4
기타 비OECD 아시아	103	146	23.9	48.8
중 동	743.4	252.5	269.2	1,265.1
아프리카	102.6	73.5	124.7	300.8
중남미	103.4	90.8	125.3	319.5
총 계	1,292.5	730.2	938.9	2,961.6
OPEC	901.7	395.6	400.5	1,697.8
비OPEC	390.9	334.6	538.4	1,263.9

주: US Geological Survey의 평가에 의함.

자료: Energy Information Administration(2006. 2).

자료: International Energy Agency(2004).

31) 박복영 외(2004. 12. 27.), p. 17.

표 4-4. 세계 주요 지역별 석유공급 추이 및 전망(1980～2030년)

(단위: 백만 배럴/일, %)

	1980년	2005년	2010년	2015년	2030년	2005~30년 연평균 증가율
비OPEC	35.2	48.1	53.4	55.0	57.6	0.7
원 유	32.2	41.6	45.5	45.4	43.4	0.2
OECD	14.6	15.2	13.8	12.4	9.7	−1.8
러시아	10.7	9.2	10.5	10.6	11.1	0.7
개도국	6.0	15.1	17.9	18.5	17.4	0.6
액상천연가스	2.6	5.1	5.5	5.8	6.8	1.2
비전통석유	0.4	1.4	2.5	3.7	7.4	7.0
OPEC	28.0	33.6	35.9	42.0	56.3	2.1
원 유	26.2	29.1	30.2	34.9	45.7	1.8
중 동	17.9	20.7	22.0	25.7	34.5	2.1
비중동지역	8.3	8.3	8.2	9.1	11.2	1.2
액화천연가스	1.8	4.3	5.4	6.3	9.0	3.0
비전통석유	0.0	0.2	0.3	0.8	1.5	8.8
세계전체	64.9	83.6	91.3	99.3	116.3	1.3
원 유	58.3	70.8	75.7	80.3	89.1	0.9
액상천연가스	4.4	9.3	10.8	12.2	15.8	2.1
비전통석유	0.4	1.6	2.8	4.5	9.0	7.2
가공이득	1.7	1.9	2.0	2.3	2.5	1.2

자료: International Energy Agency(2006), pp. 92～93.

2000년대 들어 석유공급능력이 정체되는 상황이 나타났는데, 이는 1980년대 중반 이후 OPEC 국가들의 생산능력 확대를 위한 투자 부족에서 기인한 것으로 분석된다. 최근에는 OPEC 국가들도 생산능력 확충을 위해 노력하고 있을 뿐만 아니라 비OPEC 산유국들의 생산능력확충이 활발히 추진되고 있다. 특히 구소련 및 카스피해 연안 국가들과 아프리카지역 국가들의 투자가 눈에 띄게 활발해지고 있어 주목되고 있다.

IEA에 의한 향후 석유공급구조를 살펴보면, 2005년 57.5%를 차지했던 비OPEC의 석유공급능력은 연평균 0.7% 증가하여 2030년에는 전체의 49.5%로 낮아지고

반대로 OPEC의 공급능력은 연평균 2.1% 증가하여 같은 기간 40.7%에서 48.4%로 비중이 높아질 전망이다. 그리고 비전통석유의 비중도 높아질 것으로 보이는데, 이 중 오일샌드(Oil Sand)의 개발로 인해 캐나다의 비중이 급격히 높아질 것으로 예상된다. 비OPEC 지역에서는 브라질이 연평균 3.1% 증가하여 2030년에는 공급능력이 배가 될 것으로 보이고 OPEC 지역에서는 중동국가들의 공급능력이 연평균 2.1% 증가할 것으로 예상된다. 특히 이라크와 쿠웨이트는 각각 4.9%와 2.5%씩 증가할 것으로 전망된다.

다. 가스의 수요와 공급

1) 수요 전망

가스는 1차 에너지원으로서 중요성이 점차 커지고 있는데, 2004년에서 2030년까지 석유가 연평균 1.6% 내외의 증가율을 보이는 반면 가스는 연평균 2.0～2.3%씩 증가하여 1차 에너지원으로서 석탄의 비중을 넘어설 것으로 전망된다(IEA 2006, p. 112). 특히 기술의 발전, 대기・환경오염 규제 강화 등으로 인해 세계 천연가스는 지난 10년간 연평균 2.6%씩 증가하였고 향후로도 이러한 추세는 지속될 것으로 보인다.

2004년 말 현재 OECD의 천연가스 수요량은 세계 전체의 52.2%인 1조 4,530억 m3이고 체제전환국과 개도국은 47.8%인 1조 3,310억 m^3를 사용하고 있다. 최근에는 선진국 보다는 개도국에서의 천연가스 수요증가율이 더 높게 나타나고 있다. IEA에 따르면, 2004년 이후 2030년까지의 수요량은 OECD 지역은 연평균 1.2% 증가하는 데 반해 개도국은 3.7%씩 증가하여 2030년에는 체제전환국과 개도국의 수요량이 더 많을 것으로 예측된다(표 4-5 참고). 용도별로는 전체의 절반 가량을 발전용이 차지할 전망이다.

표 4-5. 세계 주요 지역별 가스 수요 추이 및 전망(1980～2030년)

(단위: 십억 m^3, %)

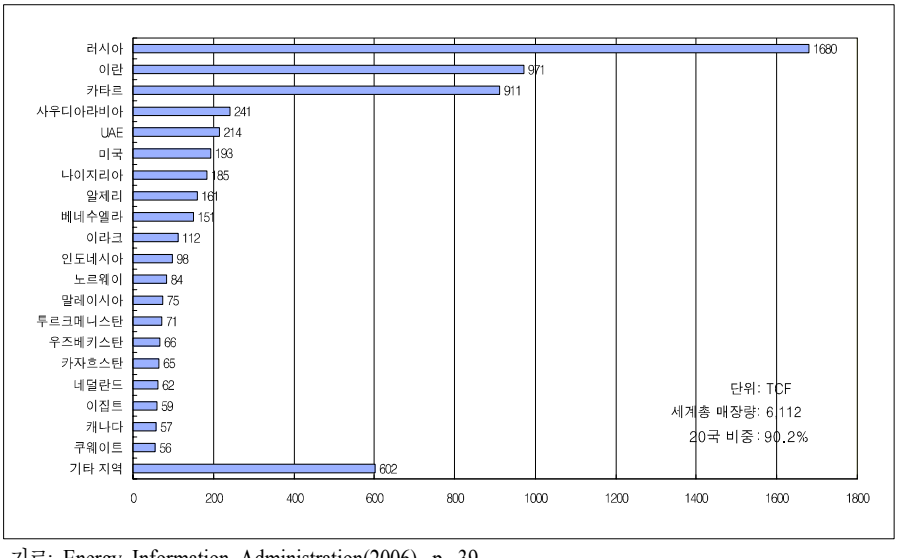
	1980년	2004년	2010년	2015년	2030년	2004～30년 연평균 증가율
OECD	959	1,453	1,593	1,731	1,994	1.2
북 미	659	772	830	897	998	1.0
미 국	581	626	660	704	728	0.6
유 럽	265	534	592	645	774	1.4
태평양	35	148	171	188	223	1.6
체제전환국	432	651	720	770	906	1.3
러시아	n.a.	420	469	503	582	1.3
개도국	121	680	932	1,143	1,763	3.7
아시아	36	245	337	411	622	3.7
중 국	13	47	69	96	169	5.1
인 도	1	31	43	53	90	4.2
인도네시아	6	39	56	65	87	3.2
중 동	36	244	321	411	636	3.7
아프리카	14	76	117	140	215	4.1
라틴아메리카	36	115	157	180	289	3.6
브라질	1	19	28	31	50	3.8
세계 전체	1,512	2,784	3,245	3,643	4,663	2.0
E U	n.a.	508	560	609	726	1.4

자료: International Energy Agency(2006), p. 112.

2) 공급 전망

2006년 1월 말 현재 세계 천연가스 매장량은 6,112조 ft^3이며, 이중 58%는 러시아, 이란, 카타르 등 3개 국가에 집중되어 있다(EIA, 2006. 6). 그 외 가스가 많이 매장되어 있는 국가로는 사우디아라비아, UAE, 미국, 나이지리아 등이 있다(그림 4-5 참고).

그림 4-5. 세계 20대 천연가스 매장 국가(2006년 1월 말 현재)



자료: Energy Information Administration(2006), p. 39.

지난 10여 년간 천연가스 공급량은 연평균 2.6%씩 증가하여 2003년 현재 95조 ft^3을 기록하고 있다. 최대 공급국은 러시아와 미국이었다. 천연가스 공급량은 2003년 이후 2030년까지 매년 2.4%씩 늘어나 2030년에는 182조 ft^3를 기록하고 최대 생산국은 여전히 러시아와 미국이 될 것으로 전망된다. 이러한 증가세는 러시아, 중동, 카자흐스탄, 투르크메니스탄 등이 주도할 것으로 보인다. 다만 중동, 아프리카와 중남미 등은 생산량을 반영한 가채연수가 가장 높고 2003년에서 2030년까지 연평균 생산증가율도 각각 4.0%, 4.9%, 4.3%로 예상되어, 향후 이들 지역이 주요 공급원으로 부상할 전망이다(표 4-6 참고).

표 4-6. 세계 주요 지역별 천연가스 생산 추이 및 전망(2003～30년)

(단위: TCF, %)

	2003년	2010년	2020년	2030년	2003~30년 연평균 증가율
OECD 북미	27.1	26.4	29.3	30.4	0.4
미 국	19.0	18.6	21.6	21.2	0.4
캐나다	6.5	6.1	5.5	6.2	-0.2
OECD 유럽	10.7	10.9	10.7	10.3	-0.2
OECD 아시아	1.5	2.4	3.9	4.8	4.3
OECD 소계	39.3	39.7	44.0	45.4	0.5
비OECD유럽·유라시아	27.9	33.9	42.0	51.1	2.3
러시아	21.8	26.8	33.5	41.5	2.4
비OECD 아시아	9.7	12.9	19.9	27.4	3.9
중 동	9.1	14.2	19.8	26.2	4.0
아프리카	5.1	8.7	14.3	18.5	4.9
중남미	4.2	6.7	9.6	13.0	4.3
비OECD 소계	55.9	76.4	105.6	136.2	3.4
세계 전체	95.2	116.1	149.6	181.6	2.4

자료: Energy Information Administration(2006), p. 40.

라. 에너지안보의 중요성 증대

세계 10위의 에너지 소비국이자 세계 7위의 석유 소비국인 한국의 경우 에너지의 절대량인 97%를 수입에 의존하고 있고 그 중 석유와 천연가스는 100% 수입에 의존하고 있는 실정이어서 에너지자원의 안정적인 확보는 대단히 중요하다. 특히 고유가 지속, OPEC을 비롯한 산유국의 공급여력 부족, 중동 정세의 불안 장기화, 주요 에너지자원 보유국의 투자 규제 및 국가관리정책 강화와 중남미의 자원국유화

바람 확대, 세계의 자원확보경쟁 격화 등으로 국제 에너지시장의 불안이 지속될 가능성이 높기 때문에 에너지안보(Energy Security)[32]의 중요성은 더 더욱 절실하다.

1) 고유가 지속

2006년 하반기 들어 다소 안정세를 보이고 있으나 여전히 높은 배럴당 60달러대를 형성하고 있는 국제유가는 중장기적으로도 지속될 것으로 전망된다. OPEC을 비롯한 산유국의 공급능력 부족과 신흥경제권의 수요증가세 지속에 의해 시장구조가 근본적으로 변화했으며, 향후 시장 메커니즘에 의해 세계 석유의 수급이 안정되고 동시에 고유가행진이 조정되는 데에는 장기간이 소요될 것으로 전망되기 때문이다. 따라서 현시점에서는 2015년이나 2020년까지 유가는 배럴당 60달러대를 형성할 것이라는 시나리오가 가장 설득력을 얻고 있다. 중장기적으로는 석유수급에도 시장 메커니즘의 작용이 가능하겠지만 시기별로 많은 불확실성이 존재하기 때문이다. 예를 들면 이란 핵문제를 둘러싼 중동지역의 불안, OPEC의 여유생산능력(excess capacity) 감소, 나이지리아를 비롯한 일부 산유국의 돌발상황 발생, 현재의 고유가가 지정학적 위험을 고조시켜 다시 고유가가 초래되는 악순환의 가능성 등 공급 측면의 불안요인이 그것이다. 다만 이제까지의 지나친 유가급등에 대한 경계심리, 국제금리의 상승, 세계경제의 둔화[33] 등으로 인해 국제유가의 상승 압력은 다소 완화될 가능성도 있다.

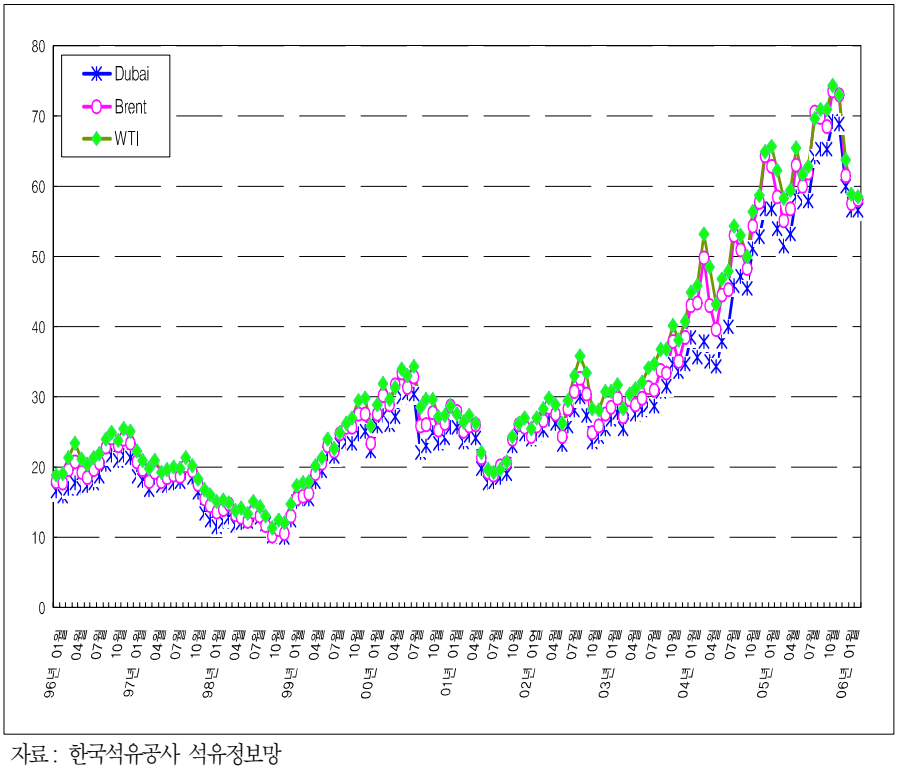
---

32) 오늘날 '에너지 안보(Energy Security)'의 의미는 다양하게 변화되고 또 확대되어 사용되고 있다. 전통적인 좁은 의미로는 공급안정성의 확보로서 공급중단이나 부족사태 방지 측면에서 이용하고 있다. 그 다음으로는 가격안정성 확보의 의미로 합리적인 가격으로 지속적이고 안정적으로 공급한다는 측면에서 사용한다. 보다 넓게는 경제적 충격 최소화를 뜻하는데, 에너지시장의 급변이나 국제환경 규제의 강화에 대처하기 위해 에너지산업의 체질개선 등을 포함하고 있다. 가장 넓게는 에너지의 정치·안보적 측면에서 활용되어 국가간 분쟁 또는 정치적 긴장완화 요인으로서 에너지의 역할이 증대되고 있음을 의미한다. 다만 여기서는 가장 좁은 의미로 해석하고자 한다.

33) IMF에 의하면, 세계경제성장률은 2006년에 5.1%를 기록하나 2007년에는 속도가 다소 둔화되어 4.9%에 머무를 것으로 전망된다.

그림 4-6. 월별 국제원유가 추이(1996년 1월~2006년 11월)

(단위: 달러·배럴)



자료: 한국석유공사 석유정보망

미국 에너지정보청(EIA, 2006. 6)도 국제유가(미국 정유사의 저유황 경질유 도입단가 기준)가 이보다는 조금 낮지만 2020년까지 조금씩 상승하여 50달러대에 이르고 그 후에도 더욱 상승할 것으로 전망하고 있다(표 4-7 참고).

표 4-7. EIA의 중장기 국제유가 전망(2004～30년)

(단위: 달러·배럴)

시나리오 구분	2004년	2010년	2015년	2020년	2025년	2030년
기준유가	40.49	47.29	47.79	50.70	54.08	56.97
고 유 가	40.49	62.65	76.30	85.06	90.27	95.71
저 유 가	40.49	40.29	33.78	33.99	34.44	33.73

자료: Energy Information Administration(2006. 6).

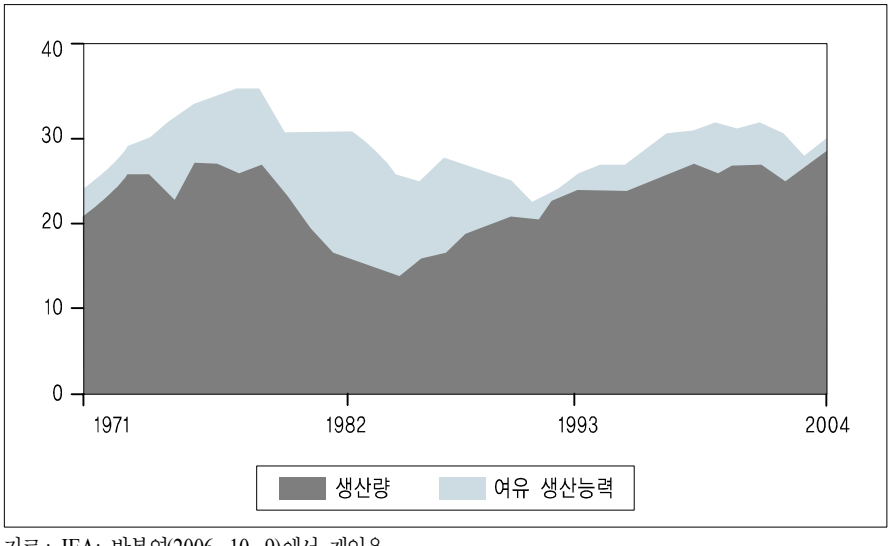
2) OPEC을 비롯한 산유국의 공급여력 부족

2000년 이후 국제유가의 지속적인 상승은 중국과 인도 등 거대국가의 본격적인 산업화에 따른 수요급증, 1990년대 후반 OPEC의 투자부진에 따른 공급능력 제약, 경기조절을 통한 유가의 자기안정메커니즘 약화, 중동지역의 지정학적 위험 만성화 등에 의한 시장의 구조적 변화의 결과로 이해된다. 이 중에서도 가장 근본적인 것은 세계 석유수급구조의 변화이며, 이를 단적으로 보여주는 것이 OPEC의 여유생산능력 대폭감소이다. OPEC은 여유생산능력의 조절을 통해 국제유가에 많은 영향력을 행사해왔다. 과거 OPEC의 여유생산능력(1일 기준)은 최대 1,000만 배럴이었고 보통 500만 배럴 정도를 유지했지만, 2003년 이후로는 100만 배럴 내외의 사상 최저 수준으로 하락하였다(그림 4-7 참고)[34]. 이러한 여유생산능력의 하락은 수요의 급증에도 불구하고 산유국의 시설투자가 부진하였던 것이 가장 큰 원인으로 분석되고 있다.

34) 박복영(2006. 10. 9), pp. 2～4.

그림 4-7. 중동국가의 원유생산량과 여유생산능력 추이(1971～2004년)

(단위: 백만 배럴/일)



자료: IEA; 박복영(2006. 10. 9)에서 재인용.

문제는 OPEC 회원국을 비롯한 산유국의 여유생산능력이 단기간내에 회복되거나 확대될 것 같지 않다는 점이다. 산유국들의 적극적인 석유개발투자에도 불구하고 중동지역의 정세불안, OPEC의 시장지배력 및 고유가 선호 등을 감안한다면 OPEC 회원국들의 실질적인 여유생산능력 확충은 과거의 평균적인 수준에 못 미칠 것으로 전망된다. 이는 미국 에너지정보청(EIA)의 전망에서도 여실히 볼 수 있다. 국제유가가 표준 시나리오로 이행한다면 2020년과 2030년 OPEC의 1일 석유생산 규모는 각각 4,040만 배럴과 4,530만 배럴을 기록할 것이나, 고유가를 지속한다면 그 규모는 각각 2,930만 배럴과 3,090만 배럴을 유지할 것이다(표 4-8 참고). OPEC의 전세계 에너지 공급비중이 2002년 37%에서 2030년 54%로 확대될 것으로 전망되는 것을 고려한다면, 이는 곧 OPEC이 고유가를 유지하기 위해 여유생산능력을 그다지 크게 확충하지 않을 수도 있다는 것을 의미한다. 즉 산유국의 경우

작금의 고유가가 지속되기를 바랄 뿐만 아니라 단기간에 생산능력을 대규모로 확충할 계획이나 정부 의지가 엿보이지 않기 때문이다.

표 4-8. OPEC과 비OPEC의 석유생산 추이 및 전망(1990～2030년)

(단위: 백만 배럴/일)

연도		OPEC			비OPEC		
		표준 시나리오	고유가	저유가	표준 시나리오	고유가	저유가
실적치	1990년	24.5	-	-	42.1	-	-
	2003년	30.7	-	-	48.9	-	-
전망치	2010년	373	32.9	37.9	54.4	54.1	54.6
	2015년	39.7	28.7	41.0	58.6	61.9	60.4
	2020년	40.4	29.3	43.3	63.7	64.9	67.1
	2025년	42.5	29.8	46.9	68.2	68.2	72.6
	2030년	45.3	30.9	51.0	72.6	71.0	76.7

자료: Energy Information Administration(2006. 6), pp. 30～31.

3) 중동정세의 불안 지속

세계 최대 원유매장지역인 중동지역의 지정학적 리스크가 확산되고 또 지속되고 있다. 매장량이 풍부한 사우디아라비아, 이란, 이라크 등 걸프만 지역의 개발 필요성이 증가하고는 있으나 중동지역내 국가 및 종파간 대립, 이란 핵개발을 둘러싼 국제사회 특히 미국과의 긴장 지속, 이스라엘・레바논 전쟁, 이라크의 정정 불안 등이 가로막고 있기 때문이다. 중동의 전세계 에너지 공급비중이 2002년 25%에서 2030년 43%로 확대될 것으로 전망되는 것을 고려한다면, 중동정세의 불안이 국제유가에 미치는 영향은 치명적이라 할 수 있다.

이중 핵문제를 둘러싼 이란과 미국간의 긴장이 최근의 유가상승을 불러온 가장

중요한 원인중 하나이며, 향후에도 이 문제의 향방에 따라 국제유가가 크게 좌우될 것으로 전망된다. 이란은 현재 석유매장량 세계 3위(1,320억 배럴), 석유생산량 세계 4위(410만 배럴/일), 천연가스 매장량 세계 2위(971조 ft^3), 천연가스 생산량 세계 5위(855억m^3/년) 등으로 세계 최대의 에너지자원 보유국 중 하나이기 때문이다. 이란 핵문제는 이란과 미국 모두 양보할 명분이 없어 타협이 이루어질 가능성은 현재로서는 낮아 보인다. 따라서 미국이 기존 제재조치를 강화하고 EU가 제재에 동참하는 형태로 사태가 지속되는 시나리오가 가장 유력하다. 경제제재조치의 내용은 이란의 해외자산 동결, 자국기업의 對이란 투자 및 수출제한조치 등이 될 것이나, 석유수출 제한은 없을 것으로 예상된다. 이 경우 국제유가는 꾸준히 상승하는 양상을 보일 것으로 전망된다.

4) 산유국 정부의 영향력 강화와 자원민족주의 대두

최근 고유가시대의 도래와 함께 산유국 정부의 영향력이 강화되고 자원민족주의(resource nationalism)가 확대되는 추세가 나타나고 있다. 이러한 움직임은 중동을 비롯하여 러시아와 중앙아시아, 아프리카, 중남미 등 광범위한 지역이나 국가에서 나타나고 있다. 주로 국영회사의 프로젝트 참여를 통한 자원통제 강화와 재정 수입 확대 등으로 나타나고 있다(표 4-9 참고).

산유국 정부의 영향력 강화나 자원민족주의가 등장한 배경으로는 우선 탈냉전시대 국가전략이 경제 및 국가이익 중심으로 전환되었다는 점을 들 수 있다. 고유가가 지속됨에 따라 산유국의 수입확대(주로 사회적 비용 지출 및 경제발전을 위한 재원 확보)를 위해 석유회사를 압박하는 조치가 행해지는 경우이다. 이익 극대화를 추구하는 다국적 석유회사에 대해 산유국의 권리회복을 선언하는 사례가 많이 나타나고 있다. 두 번째는 에너지안보가 증가함에 따라 산유국의 위상이 강화되고 있다는 점이다. 소비국의 자원확보 경쟁으로 판매자 시장이 도래하고 있고, 이에 따라

표 4-9. 주요 자원보유국의 자원투자 규제 및 국가관리 정책 (2006년 5월 현재)

중동	• 사우디아라비아 : 국영 Saudi Aramco사가 모든 석유권익을 보유. 천연가스는 외자 개방. • UAE : 정부(국영 ADNOC사)가 석유권익에 최대 60% 참여. 천연가스는 100% 정부 보유. • 이란 : 정부(국영 NIOC)가 탐사・개발・생산 권리 보유. 민간기업은 buy-back 형식으로 참여 가능. • 카타르 : 정부(국영 QP사)는 민간기업과 PS계약(분배비율제한 없음)에 의해 석유와 천연가스를 개발. QP사는 LNG프로젝트에 60% 이상 참여 • 쿠웨이트 : 정부(국영 KOC)가 탐광・개발・생산 권리 보유. 서비스계약에 의해 외자도입을 꾀하는 움직임이 있음.
러시아·중앙아시아	• 러시아 : 2005년 중요 유전에 외자 옵션참여 제한, 러시아 기업에 권익 51% 참여 의무 등을 규정한 지하자원법을 국회 제출. • 카자흐스탄 : 2002년 기존의 100% 외자용인을 변경, 정부(국영 Kazmunaigaz사)의 50% 이상 권익참여를 의무화. 2004년 지하자원법 개정에 의해 Kazmunaigaz사에 선매권 행사권 부여. • 투르크메니스탄 : 외자참여는 Offshore 프로젝트로 가능. 국영 TNOC사가 설립을 준비 중이며, 기존의 모든 외자참여 프로젝트에 TNOC사가 참여할 예정. • 아제르바이잔 : 외자도입에 적극적. 정부(국영 Socar사)는 10~50% 권익참여.
아프리카	• 나이지리아 : 정부는 1999년 국내 석유회사에 대한 심해 16광구 부여 철회. 2005년 국제석유자본보유 24광구를 정부보유로 변경. • 리비아 : 2003년 제재해소로 국제사회로 복귀한 후 2005년 2번의 심해광구 입찰을 실시하고 2006년도 신광구 입찰을 예정하는 등 외자도입에 적극적. • 알제리 : 1986년 이후 외자참여 가능(누적채무 해소, 회수율 상승). 2005년 국영 석유회사의 권한 축소, 외자기업 참여촉진 강화. • 앙골라 : 심해석유의 PS계약 정부 몫 확대(최대 90%). 외국기업의 계약연장을 인정한 사례도 있음.
동남아	• 인도네시아 : 생산량 감소에 따라 PS계약조건 개선에 의해 생산확대를 계획하는 한편, 국내수요 증가에 따라 신규 PS계약에 가스생산량의 25%를 국내공급의무로 부여할 것으로 전망.
중남미	• 베네수엘라 : 석유분야는 국영석유공사(PDVSA)가 체결한 32건의 원유생산위탁서비스 무효화와 정부지분 60% 이상의 새로운 합작기업 설립(2006년 4월 완료). PDVSA의 오리노코 유전 4개사의 지분 확대(30~49.9%→60%). 석유기업에 대한 소득세 인상(34%→50%) 및 로열티 인상(16.6%→33.3%). 천연가스는 민간기업의 100% 참여 가능. • 볼리비아 : 정부는 2006년 5월 탄화수소자원의 국유화를 발표(정부측 이익배분의 대폭 인상, 주요 기업의 주식과반수 국가취득 등).

자료 : 日本 經濟産業省(2006. 5)을 토대로 재작성.

자원보유국의 위상이 급격히 높아지고 있기 때문이다. 세 번째로는 에너지안보를 둘러싼 미국의 새로운 전략 추구를 들 수 있다. 카스피해, 중앙아시아, 아프리카, 중동 등에 대한 미국의 전략이 자원을 중심으로 이루어지고 있는 것이 그 이유이다. 마지막으로는 자원보유국의 정치적 영향력 확대와 연대 구축이다. 반미를 매개로 하는 중남미국가의 자원민족주의가 강하게 나타나고 있으며, 러시아의 유럽에 대한 천연가스 무기화도 그 일환으로 보인다. 특히 좌파성향의 중남미국가들은 반미를 기치로 내걸고 에너지산업을 포함한 자체 경제동맹체를 구축, 미국과 날카로운 대립각을 세우고 있다.

표 4-10. 베네수엘라 주도의 중남미 에너지동맹 체제 추진 현황

사업 및 협정명	사업 및 협정 내용
카라카스 에너지협정 (Caracas Energy Accord)	• 중미·카리브 10개국과 2000년 체결한 원유특혜제공 협정 • 향후 15년간 연리 2%로 원유공급액의 25% 금융지원
PetroCaribe	• 카리브지역 13개국과 2005년 6월 체결한 원유특혜 제공 협정 • 카라카스에너지협정 확대 개편: 에너지공급량을 18만 5,700 b/d로 확대, 거치기간 확대, 금융지원 규모 확대 • 참여자격: 베네수엘라가 제안한 ALBA 창설 참여
석유-식량자원 교환 협정 (Oil for food accord)	• 2004년 4월 아르헨티나의 에너지난 해결을 위해 체결 • 베네수엘라(800만 배럴의 원유 + 100만 배럴의 디젤) ↔ 아르헨티나(연간 2억 6,000만 달러 상당의 농산물)
Petrosur	• 2005년 7월 베네수엘라와 아르헨티나, Petrosur을 중심으로 한 에너지정책 협력 양해각서 체결 • 현재 베네수엘라 국영석유회사(PDVSA), 아르헨티나 국영석유회사(ENARSA) 참여
Petroandina	• 2006년 6월 베네수엘라석유공사(PDVSA)와 볼리비아석유공사(YPFB), Petroandina 합작회사(볼리비아가 51% 지분 보유) 설립 합의 • 볼리비아에서 석유공동 탐사, 생산 및 마케팅 활동 전개 • 베네수엘라 정부, 1억 5,000만 달러 투자 약속
남미가스파이프라인 프로젝트 (일명 가스 축, axis of gas)	• 가스파이프라인 총 길이 9,283km (베네수엘라 동부 Puerto Ordaz~아르헨티나 부에노스아이레스) • 가스 수송량: 1일 최대 1,500억 m^3 • 총 공사비용: 230억 달러 • 1단계 공사 완료 2010년, 최종 공사 완료 2017년

자료: 권기수(2006. 6), p. 67.

최근 확산되고 있는 중남미 경제동맹의 기둥은 에너지협력을 축으로 한 에너지 동맹인데, 이 같은 중남미 에너지 동맹은 풍부한 석유 및 천연가스를 무기로 한 베네수엘라가 주도하고 있다(표 4-10 참고).

다만 최근 등장하고 있는 자원민족주의는 과거에 있었던 전면적인 자원민족주의와는 달리 국영회사의 프로젝트 참여확대를 통한 자원통제 강화나 계약 및 세제 변경을 통한 영향력 강화 등에 초점이 맞춰진 것이 특징이다.

5) 자원확보 경쟁 격화

석유와 천연가스를 비롯한 에너지자원의 중요성이 날로 높아져감에 따라 중국 등 에너지 다소비국을 중심으로 해외자원 확보를 위한 경쟁이 가속화되고 있다. 특히 석유공급원 확보를 위한 외교가 우선순위로 등장하면서 일명 '자원외교'가 활발해지고 있다. 우선 전통적인 자원소비국인 미국, 일본, 독일뿐만 아니라 최근 거대 에너지 소비국으로 급부상한 중국, 인도 등의 신흥시장[35]을 중심으로 한 에너지 쟁탈전이 격화되고 있다. 특히 2005년 현재 중국과 인도는 이미 1일 석유소비량이 각각 699만 배럴과 249만 배럴로 세계 2위 및 6위로 올라섰다. 석유 순수입량으로도 중국은 2004년 세계 4위에서 3위로 올라섰으며, 인도도 세계 8위에서 7위로 부상하였다.

35) 국제에너지기구(IEA)에 따르면, 2003년과 2004년 중국의 석유소비 증가율은 각각 12%와 16%를 기록하였다. 이는 같은 기간 세계 전체 석유소비량 증가의 25%에 해당하며, 다른 아시아 국가까지 포함할 경우 아시아 개도국이 세계 석유소비 증가분의 약 50%를 차지하고 있다.

표 4-11. 세계의 주요 자원확보 경쟁 지역

지 역	매장자원	관련 국가	주요 내용
북극해	천연가스	미국, 캐나다, 덴마크, 노르웨이, 러시아	• 국가별 영해권 논란
영국 북해	원 유	한국, 영국, 미국, 스위스	• 2006년 SK에서 해상광구 지분 참여
동시베리아	원유, 천연가스	한국, 일본, 러시아, 중국,	• 한국의 시베리아 송유관 및 가스전 참여 • 중국과 일본의 자원확보를 위한 외교전 전개
동중국해	〃	중국, 일본	• 중국과 일본의 배타적 경제수역 이견
남사군도	원유, 천연가스, 구리, 알루미늄, 망간	중국, 대만, 베트남, 필리핀, 말레이시아	• 100여 개 섬을 자국 영토로 주장 • 인근 해역에서 군사훈련 실시 등 영유권 주장
나이지리아・리비아 일대	원유, 천연가스	한국, 미국, 중국, 일본, 유럽	• 각국 메이저들의 광구입찰 경쟁 격화 • 5대 메이저[1)]가 독점
캐나다 앨버타	원 유	한국, 미국, 중국, 일본, 영국, 프랑스	• 오일샌드의 막대한 유매장량(약 3,000억 배럴)을 놓고 개발 선점 경쟁
브라질・페루 등 남미	원유, 천연가스, 구리	한국, 미국, 중국, 일본, 유럽	• 입찰통한 자원경쟁 확보 • 자원국유화 움직임
호 주	천연가스, 철광석, 유연탄	한국, 미국, 중국, 일본, 영국	• 1970년대부터 일본이 철광석과 천연가스 선점 • 2000년대 중국 가세로 경쟁 치열

주: 1) 5대 메이저: 액슨모빌, BP, 로열더치셸, 토탈, 쉐브론
자료: 박형일・이영진(2006)을 통해 재작성

이에 따라 중국과 인도의 에너지안보는 동아시아의 문제, 더 나아가 세계적 문제로 확대되고 있다.

그 다음으로는 주요 국가 또는 지역과의 에너지자원을 둘러싼 협력이 강화되고 있다. 러시아, 중국, 인도의 에너지 동맹, 동남아시아 천연가스 파이프라인 건설, 서남아시아 천연가스 파이프라인 건설, 중남미 연대 강화, 시베리아 송유관 건설 등이 그 예이다.

그리고 카스피해 연안이 석유자원의 보고로 부상하는 가운데 북극해, 영국 북해, 동중국해, 남사군도, 아프리카 등에서 자원확보를 위한 경쟁 또는 영유권 분쟁이 격화되고 있다. 이중 카스피해 연안 5개국(러시아, 카자흐스탄, 투르크메니스탄, 이란, 아제르바이잔)에 매장된 석유량은 약 2,600억 배럴(사우디아라비아 매장량과 비슷한 규모)로 추정된다(표 4-11 참고).

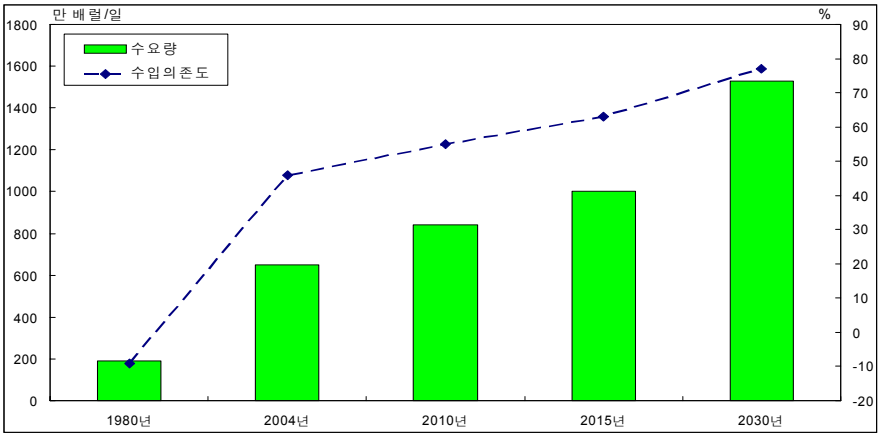
3. 중국, 일본, 인도 등 주요 경쟁국의 에너지자원 확보전략과 시사점

가. 중국

개혁개방 이후 연평균 9.4%의 고도 경제성장을 지속하고 있는 중국은 에너지 소비 역시 폭발적인 증가세를 보이고 있다. 이 과정에서 에너지 수요가 공급을 초과함에 따라 중국은 1993년 이후 석유 순수입국으로 전환되었고, 특히 2000년 이후 2005년까지 연평균 석유소비증가율이 11%로 추정될 정도이다. 이에 따라 에너지 수급은 중국의 가장 중요한 안보전략의 하나로 부상하고 있다.

중국의 에너지자원 수요는 향후에도 높은 증가율을 기록하고 대외의존도 역시 급속도로 높아질 것으로 전망된다. 지속적인 경제성장을 위해서는 에너지의 안정적인 공급이 요구되기 때문이다.

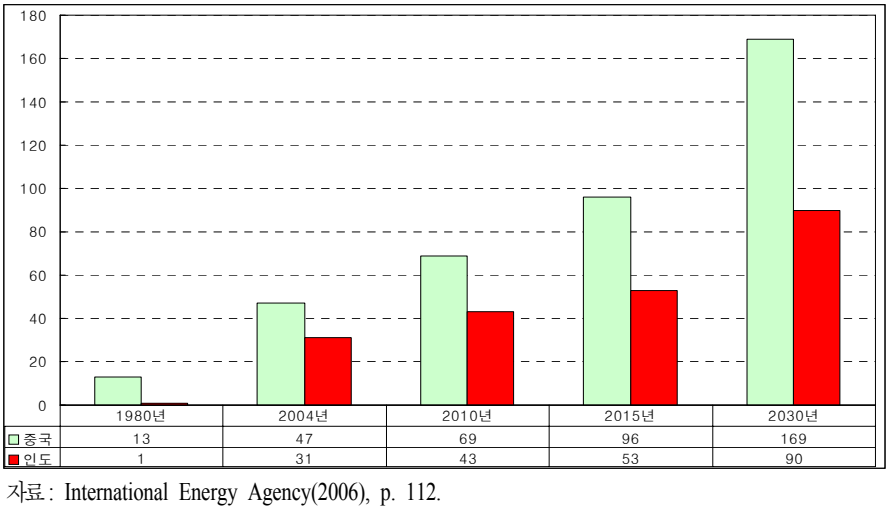
그림 4-8. 중국의 석유 수요 및 수입의존도 전망(1980～2030년)



자료: International Energy Agency(2006), p. 86, p. 101.

그림 4-9. 중국과 인도의 가스 수요 추이 및 전망(1980～2030년)

(단위: 10억 m^3)



	1980년	2004년	2010년	2015년	2030년
중국	13	47	69	96	169
인도	1	31	43	53	90

자료: International Energy Agency(2006), p. 112.

세계에너지기구(IEA 2006)에 의하면, 2005년에서 2030년까지 중국의 석유수요 증가율은 연평균 3.4%(세계평균은 1.3%)를 기록하고 석유수입의존도도 점차 높아져 2004년 46%에서 2030년에는 77%에 이를 것으로 전망된다(그림 4-8 참고).

같은 기간 가스수요 증가율도 연평균 5.1%로 세계 평균 2.0%의 두배 이상이 될 것으로 전망된다(그림 4-9 참고).

표 4-12. 2004～05년 중국 후진타오(胡錦濤) 주석의 에너지 정상외교 일지

		방문국가	외교 내용
2004년	1월	이집트, 가봉, 알제리, 튀니지, 남아공화국, 토고, 베닝	석유수입선 다변화 통한 에너지안보 강화 차원 방문
	5월	카자흐스탄	Atasu-Alataw 파이프라인 및 에너지 관련 합의
		브라질	에너지부문 협력 논의
	6월	우즈베키스탄	석유공동 개발·탐사 확인
	7월	쿠웨이트	에너지협력 강조 및 GCC와 FTA 논의
	11월	브라질	철광석 등 원자재 장기공급 계약
		아르헨티나, 칠레	에너지 등 경제협력 논의
2005년	4월	필리핀, 브루나이, 인도네시아	석유와 천연가스 논의 확보
	7월	러시아	시베리아 송유관노선 확정
		카자흐스탄	중국업체의 페트로카자흐 인수 지원
	9월	캐나다	오일샌드 공동개발 합의
	11월	베트남	남중국해 유전관련 논의

중국은 국내 생산이 줄어들고 석유와 가스에 대한 수요가 급증함에 따라 안보 차원에서 에너지자원을 확보하기 위해 노력하고 있다. 중국의 에너지 확보전략은

크게 3가지 방향으로 나타나고 있다. 하나는 정부 차원의 전방위 자원외교를 통해 에너지 동맹을 확대하고 강화하는 것이다. 특히 후진타오(胡錦濤) 주석은 자원 정상외교를 통해 필요한 에너지자원을 확보하기 위해 노력하고 있다. 자원이 있는 곳이라면 아프리카나 남미 등을 마다하지 않고 찾아가고 있다(표 4-12 참고). 중국은 단순히 주석만이 아니라 총리, 부총리, 외교부장, 전국인민대표대회 상무위원장 등 모두가 자원외교에 심혈을 기울이고 있다.

두 번째로는 거대한 자본으로 무장한 국영 에너지기업을 활용하는 것이다. 중국은 중국천연가스집단공사(CNPC, PetroChina), 중국해양석유총공사(CNOOC), 중국석유화학집단공사(SINOPEC) 등 3대 국영에너지기업을 보유하고 있는데[36], 이들 기업을 중심으로 세계 각국에서 유전 및 가스전 탐사, 개발권 확보, 해외기업의 지분 인수, 에너지 합작사 설립 등을 추진하고 있다. 이들 3대 국영기업은 거대 자본을 바탕으로 각종 에너지자원을 확보하고 있는데, 탐사광구보다는 개발생산광구를 매입하거나 M&A하는 것을 선호하고 또 미국의 영향력이 덜한 지역[37]에 집중하고 있는 특징을 보이고 있다. 또한 중국기업들은 자국과 인접한 동남아 및 카자흐스탄 등에서 자원개발에 참여하거나 도입을 추진하고 있다[38].

---

36) 2005년 세계 100대 석유회사 가운데 CNPC은 4위, Sinopec은 27위, CNOOC은 54위를 차지하고 있다.

37) 주로 러시아 및 중앙아시아(카자흐스탄, 투르크메니스탄 등), 중동 및 아프리카(이란, 이라크, 수단, 앙골라), 남미(베네수엘라, 브라질) 등을 의미한다.

38) 중국의 CNOOC는 2002년 인도네시아의 5개 유전 및 가스전 9개 자회사를 스페인의 Repsol-YPF로부터 5억 8,500만 달러에 매입하였고 또 땅구(Tangguh) 가스전의 지분 12.5%도 BP사로부터 2억 7,500만 달러에 매입하였다. 중국 최대 석유회사인 PetroChina도 인도네시아의 6개 유전에 대한 미국의 Devon Energy-Indonesian Oil사 지분 전체를 2억 6,200만 달러에 매입한 바 있다. 중국 CNOOC는 또 중국 및 싱가포르 기업과 컨소시엄을 구성, 2005년 1월 미얀마의 내륙 2개 광구 및 연안 1개 광구에 대해 석유 및 천연가스를 탐사하기로 미얀마 석유가스공사와 계약을 체결하였고, 이 외에도 중국은 미얀마의 3개 광구에 대한 채굴권을 추가로 획득한 바 있다(정재완 외 2005, p.163).

마지막으로 중국은 위험부담이 큰 해상운송보다는 육상파이프라인의 건설을 통한 새로운 수송로 확보에 심혈을 기울이고 있다. 중국은 특히 해상수송로가 봉쇄당했을 때를 대비해야 하는 국가안위의 문제를 고려해야 하기 때문이다. 이의 대표적인 프로젝트가 러시아와의 자원외교를 통해 동시베리아 파이프라인을 유치하는 것이다. 그 외 중국은 카자흐스탄과의 파이프라인을 완공하였고 동남아의 미얀마를 가로지르는 파이프라인 건설도 추진하고 있다[39].

표 4-13. 중국 국영 에너지기업의 최근 해외 에너지자원 확보 현황

기업명	투자국	투자 내용
CNOOC	인도네시아	인도네시아 유전개발권 매입
	호 주	고곤 LNG 프로젝트 권리(12.5%) 매입
	캐나다	캐나다기업 MEG 에너지지분 16.7% 인수 앨버타주 오일샌드서 원유 채굴
CNPC	인도네시아	아메라다 헤스사 보유 인도네시아 유전권리(50%) 매입
	알제리	아드라르 유전개발 및 정제공장 건설프로젝트 낙찰(3억 5,000만 달러)
	캐나다	오일샌드 트러스트에 투자 협상
	카자흐스탄	페트로카자스탄 인수 합의
SINOPEC	아제르바이잔	아제르바이잔 국영 석유기업과 Pishagi 유전개발 합작회사 설립
	캐나다	캐나다 시넨코 에너지와 오일샌드 개발 합작사 설립(1억 5,000만 달러)
	이 란	이란과 30년간 석유, 천연가스 700억 달러 공급계약 체결

자료 : 장기윤(2006)

39) 중국은 점증하는 말라카(Malacca)해협의 해상운송위험 해결과 원유수송비 절감을 위해 미얀마 남부의 싯트웨(Sittwe)항에서 중국 윈난성의 쿤밍(Kunming)시를 연결하는 원유수송 파이프라인 건설도 추진하고 있다. 총연장 1,500km로, 수송능력은 연간 2,000만 톤(중국 총수입의 1/5 수준)으로 예상하고 있다. 약 20억 달러가 투입되며, 현재 중국의 기술수준을 감안하면 3년 정도 소요될 것으로 예상된다(정재완 외 2005, p. 168).

나. 일본

한국과 함께 대표적인 자원 빈국인 일본은 일찍부터 해외석유개발에 주력하여 현재 103개 사업을 진행하고 있고 이중 62개 생산광구를 확보하고 있다. 그리고 2005년 현재 15% 내외의 석유자주개발률을 보이고 있다.

일본의 에너지자원 확보를 위한 전략은 크게 4가지로 구분할 수 있다. 우선, 국내 생산이 전혀 없는 관계로 일찍부터 해외자원개발에 집중하고 있다는 점이다. 2006년 5월 발표된 일본 정부의 『신 국가에너지전략』에 따르면, 2030년에는 석유자주개발률을 40%로 확대할 계획이다. 최근에는 UAE 자쿰, 카스피해 카샤간 및 ACG 유전, 이란의 아자데간 등의 대형 유전에 활발히 참여하고 있다. 두 번째로 일본은 석유천연가스금속광물자원기구(Japan Oil, Gas and Metals National Corporation: JOGMEC), 석유개발전문기업(Inpex), 민간 종합상사 등을 주축으로 해외 에너지자원을 개발하고 있다는 점이다. 이중 미쓰비시, 미쓰이, 이토추, 스미토모, 마루베니 등 민간 종합상사들은 1970년대부터 해외자원 개발에 참여하였으며, 미쓰비시의 경우 세계 3위의 LNG 생산기업으로 성장하였다. 또한 이들 5대 종합상사들은 총수익중 50% 이상을 해외자원사업을 통해 창출하고 있는 것으로 알려져 있다. 세 번째로 일본은 인근지역 석유자원 확보를 놓고 중국과 경쟁을 하고 있다. 특히 동시베리아 송유관 노선 유치나 동중국해 영유권 분쟁 등에서는 치열한 접전을 벌이고 있다. 마지막으로 일본정부는 자원 부국에 대한 경제원조를 통해 자원외교를 확대한다는 전략을 펴고 있다.

일본의 이러한 전략들은 2003년 12월 발표된 『2030년까지의 에너지 수급전망』이라는 보고서와 2006년 발표된 『신 국가에너지전략』에 잘 나와 있다. 여기에서는 그 동안 추진해온 석유정책이 더 이상 효과적이지 못하다는 판단하에 일본의 에너지안보를 위한 국제에너지 전략차원에서 에너지안보정책을 집중 거론하고 있다. 특

히 『신 국가에너지전략』에서는 일본의 에너지외교는 ① 자원보유국과의 에너지분야를 포함한 포괄적 관계 강화, ② 아시아에 있어서 에너지 파트너십 실현 등에 초점을 맞추는 전략을 추구하고 있다. 일본은 자원보유국과 포괄적 관계를 강화하기 위해 FTA나 EPA의 추진과 ODA를 활용한 관계강화를 꾀하고 있는데, 특히 GCC 국가 및 러시아와 관계강화를 추진하고 있다. 자원의 자주개발률 향상을 위해 공급원의 다양화도 강조하고 있다. 아시아에 있어서 에너지 파트너십 실현을 위해서는 아시아국가의 석유비축제도 구축을 위한 협력과 자원의 공동개발 등도 추구하고 있다.[40)]

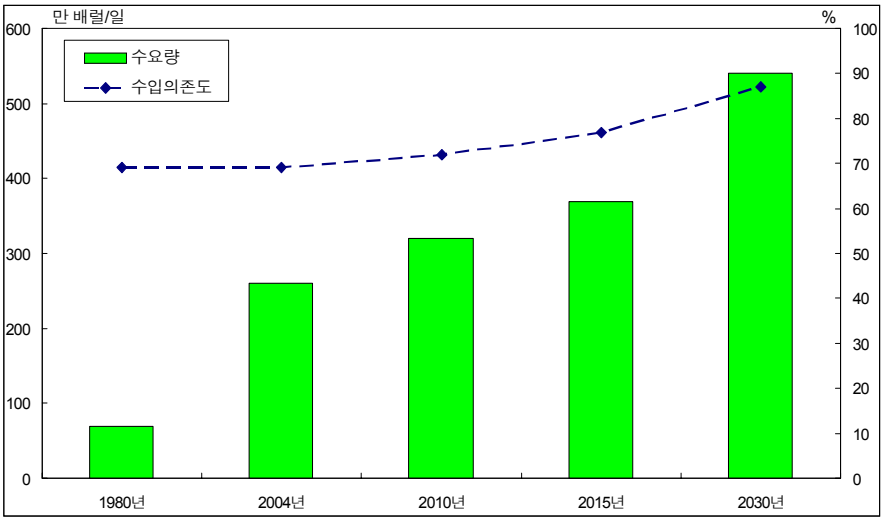
다. 인 도

BRICs의 일원이자 중국 다음으로 고성장을 구가하고 있는 인도 역시 에너지 소비증가율이 급격하게 높아지고 있다. 인도는 2000년대 들어 평균 6%대의 경제성장률을 실현하고 있는데, 같은 기간 석유소비증가율은 세계 최고인 12%로 추정되고 있다. 인도의 국내 석유생산량이 소비증가 추세에 크게 미흡함에 따라 대외의존도도 높아졌다. 가스 역시 수요가 급증하여, 1980년 10억 m^3에서 2004년 310억 m^3로 확대되었다(그림 4-9 참고).

게다가 세계에너지기구(IEA 2006)에 의하면, 2005년에서 2030년까지 인도의 석유수요 증가율은 연평균 3.0%이고 가스수요 증가율도 연평균 4.2%로 전망되고 있다. 이는 각각의 세계 평균 1.3%와 2.0%의 배 이상 높은 수준이다(그림 4-10 참고).

40) 日本 經濟産業省(2006. 5) 참고.

그림 4-10. 인도의 석유수요 및 수입의존도 전망(1980～2030년)



자료: International Energy Agency(2006), p. 86, p. 101.

인도도 중국과 마찬가지로 급성장하는 경제활동을 지원하기 위해서는 에너지자원의 안정적인 공급이 필요하다. 이러한 필요성을 절감한 인도는 다양한 외교채널을 활용해 에너지자원 확보를 적극적으로 추진하고 있다. 그리고 국영 에너지 기업인 석유천연가스공사(Oil and Natural Gas Corporation: ONGC)를 통해 해외 자원개발 사업에 활발히 참가하고 있다. 인도의 이러한 해외 에너지자원 확보전략은 크게 3가지 방향으로 추진되고 있다. 하나는 중동 의존도 완화 노력이다. 인도는 최근 이란과 미얀마 등 인근 국가와 LNG 도입을 추진하고 있기도 하지만 나이지리아와 수단 등 아프리카 국가 및 카스피해 지역의 원유 도입을 위해 노력하고 있다. 또 하나는 ONGC 등을 중심으로 러시아의 동시베리아 및 극동지역의 유전개발 사업, 이란, 파키스탄, 인도를 연결하는 가스관 건설 등 미개발 지역에 집중적으로 진출하고 있다. 인도정부는 이를 지원하고 다국적 에너지기업과의 경쟁을 위해 ONGC의 대형화를 유도하거나 대형 국영 석유회사를 추가로 설립하는 방안도 고

려하고 있다. 마지막으로 인도는 천연가스 위주의 에너지자원 확보정책을 추진하고 있다.

라. 시사점

급속한 경제성장으로 에너지 소비가 급증하고 있는 중국 및 인도와 전통적인 에너지 다소비국인 일본은 전세계를 대상으로 한 에너지자원 확보를 위해 총력을 기울이고 있다. 중국과 일본 및 인도는 1일 석유소비량이 2006년 현재 각각 세계 2위, 3위, 6위이고 2005년의 석유 순수입 규모 역시 각각 세계 3위, 2위, 7위를 기록할 정도로 많고 향후 에너지 소비 및 순수입도 지속적으로 확대될 것으로 전망됨에 따라 에너지자원 확보를 가장 중요한 국가안보전략으로 삼고 있다. 해외 에너지자원 확보를 국가안보전략화한 것 이외에도 이들의 전략은 자원 빈국이면서도 세계 7위의 석유소비국(2006년 및 1일 소비량 기준)이자 세계 5위의 석유 순수입국(2005년 기준)인 우리나라에게 다음과 같은 많은 시사점을 주고 있다.

중국, 일본, 인도의 에너지자원 확보전략은 먼저 거국적인 지원을 통해 이루어지고 있다는 점이다. 이러한 지원을 바탕으로 중국과 인도는 국영 에너지기업을 중심으로 에너지자원 확보에 나서고 있으며, 또 일본은 민간 종합상사도 적극 참여하고 있다. 그 다음으로는 에너지자원 확보가 국가적 과제가 됨에 따라 다양한 외교전략이 동원되고 있다는 점이다. 특히 중국과 인도는 최근 에너지자원 확보를 위해 세계를 대상으로 경쟁적인 자원외교를 펼치고 있다. 세 번째로는 해외 자원개발이나 확보에는 대형 에너지기업(중국의 PetroChina, CNOOC, SNOPEC, 일본의 JOGMEC, 인도의 ONGC 등)이 앞장서고 있고, 이러한 대형 에너지개발회사는 정부의 지원으로 대형화를 추구하였거나 현재 대형화를 추구하고 있다는 점이다. 네 번째로는 일본이 활발하게 실시하고 있고 중국도 최근 이용하고 있는 것처럼, 자원

개발과 대개도국 경제지원을 연계하고 있다는 점이다. 특히 일본은 자원보유국과 포괄적 관계를 강화하기 위해 경제통합(FTA나 EPA)을 추진하거나 ODA를 활용한 관계강화를 꾀하고 있다.

4. 한국의 에너지자원 확보정책에 대한 평가

세계 에너지자원 분야는 1990년대 말 이후 많은 변화를 겪어왔다. 첫 번째로는 고유가시대의 도래를 들 수 있다. 2005년부터 본격화되고 있지만, 고유가는 사실 1999년부터 잉태되기 시작하였다고 볼 수 있다. OPEC의 목표유가제나 감산정책 등이 등장하면서 고유가의 징조가 나타났기 때문이다. 두 번째로는 석유시장의 가격결정구조가 크게 변화되었다는 점이다. 1960년대까지는 메이저시대로 구분할 수 있으나, 1970～85년은 판매자시장(seller's market)이 도래하였다. OPEC이 주도하였으나 석유위기시대이기도 하였고, 자원국유화 바람이 불기도 하였다. 그 이후 2004년까지는 구매자시장(buyer's market)과 저유가시기가 형성되었다. 하지만, 1999년 이후 금융상품화, OPEC의 지나친 개입 등으로 고유가가 시작되면서 2005년 이후로는 다시 판매자시장으로 회귀하고 있다. 자원보유국의 자원통제와 소비국의 자원확보 전쟁 등이 이어지고 있다. 마지막으로는 고유가 지속과 함께 OPEC을 비롯한 산유국의 공급여력 부족, 중동정세의 불안 지속, 산유국 정부의 영향력 강화와 자원민족주의 대두, 자원확보 경쟁 격화 등으로 에너지안보의 중요성이 날로 높아지고 있다.

이러한 변화에도 불구하고 한국의 에너지자원 정책은 뚜렷한 변화를 찾아볼 수 없이 지속되어왔다. 가장 대표적인 것이 2006년 하반기에 구성되고 발표된 국가에너지위원회[41]와 '에너지비전 2030'[42]이다. 국가에너지정책의 최고의사결정기구로 11월 28일 첫 회의를 개최하였고 중장기 에너지정책의 기본 골자를 발표하였는데,

경쟁국에 비해 늦은 감이 없지 않고 안정적인 에너지자원 확보를 위한 방안이 다소 부족한 느낌이다.

다음으로는 해외 에너지자원 개발에 대한 지원체제를 살펴보자. 자원개발의 중요성을 감안하여 정부도 해외자원개발사업 지원제도를 운영하고 있다. 현재 정부의 '에너지 및 자원사업 특별회계'의 자원개발자금과 수출입은행의 생산자금 지원제도가 있는데, 석유와 가스에 관련해서는 성공불융자(Success Repayable Loan System)[43]만이 해당된다. 그리고 2006년 하반기 들어서 도입한 유전개발펀드도 있다.

표 4-14. 우리나라의 주요 자원개발자금 지원현황

자금명	주관기관	2006년 운용규모	융자조건
석유개발 사업자금	한국 석유공사	2,185억원 (성공불융자)	• 석유개발 지원자금 • 대출금액 : 소요자금의 70～100% • 대출기간 : 15년 이내 • 대출금리 : 3년 국고채 2.25%
해외자원 개발자금	대한광업 진흥공사	일반 590억원 성공불 80억원	• 전략 광종 개발 지원자금 • 대출금액 : 소요자금의 80～100% • 대출기간 : 15년 이내 • 대출금리 : 2.75%(2006. 2/4분기)
주요자원 개발자금대출	수출입은행	2,500억원 (해외투자금융 1조원 중)	• 주요 해외자원개발 위한 지원자금 • 대출금액 : 소요자금의 70% 이내 • 대출기간 : 20년 이내 • 대출금리 : Libor + 가산율

41) 국가에너지위원회는 향후 ① 국가에너지기본계획과 비상시 에너지수급계획의 수립, ② 국내외 에너지개발과 원자력발전 정책, ③ 에너지정책 및 사업의 조정, 에너지 관련 사회적 갈등의 예방 및 해소 방안, ④ 에너지 관련 교통·물류 계획, 에너지에 관련된 예산의 효율적 사용, 기후변화에 관한 국제연합 기본협약에 대한 대책 중 에너지에 관한 사항 등을 논의한다.

42) 여기에는 에너지안보를 비롯한 3대 기본 방향, 2030년 자주개발률 35% 달성을 포함한 5대 비전, 해외자원개발의 역량 확충과 안정적 에너지 공급기반 확충 등의 9대 이행과제가 들어있다.

43) 성공불융자는 석유개발사업의 특성을 감안하여 해외자원개발사업법에 의해 제공되는 것으로, 사업이 실패하면 융자원리금을 감면해주고 성공하면 융자원리금 이외에 추가로 특별부담금을 징수하여 융자금의 손실을 보전하는 제도이다.

이러한 지원을 통해 한국은 석유와 가스 부문에서 2006년 6월 말 현재 전세계 28개 국가에 72개 프로젝트를 진행하고 있다. 이중 실제 생산 중인 사업은 15개국에 걸쳐 25개 프로젝트만 있고(표 4-15 참고), 자주개발률[44] 역시 4%대에 그치고 있다. 한국과 같은 자원 빈국인 일본은 물론 중국 등에도 많이 뒤처져 있다. 게다가 성공불융자(2006년 현재 2,185억원 규모)와 유전개발펀드를 제외하고는 자금, 기술, 인력 등의 측면에서 이렇다 할 지원이 보이지 않거나 크게 부족한 실정이다.

한국은 세계 10위의 에너지 수입국이기에 석유와 가스를 비롯한 에너지자원의 안정적 확보는 국가생존과도 직결된다. 그럼에도 불구하고 자원확보를 위한 외교적 전략은 아직 구체화되지 않은 실정이다. 자원확보의 중요성이 그 어느 때보다 커서 정부 차원의 적극적인 대응이 필요함에 따라 최근 자원협력위원회(총 21개국과 위원회 설립)와 정상외교를 중심으로 자원외교가 비교적 활발히 전개되고 있으나, 필요성은 물론 중국, 일본, 인도 등과 비교하면 많이 부족한 면이 있다.

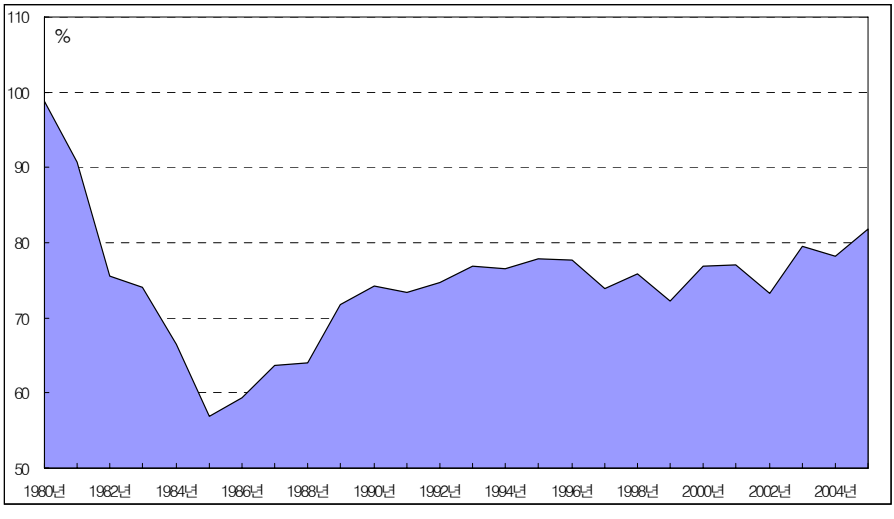
표 4-15. 한국의 해외진출사업 진행 및 종료 현황(2006년 6월 말)

구 분	합 계
진행사업	72(28개국)
- 생 산	25(15개국)
- 개 발	9(8개국)
- 탐 사	38(19개국)
종료사업	80(36개국)
총 계	152(45개국)

자료: 대한석유협회

44) $\text{자주개발률} = \frac{\text{국내 생산량} + \text{해외 개발분}}{\text{국내 소비량}} \times 100$

그림 4-11. 한국의 對중동 석유 의존도 추이(도입물량 기준)



자료 : 한국석유공사 석유정보망.

표 4-16. 2005년 한국의 주요국별 천연가스 수입 비중

	인도네시아	말레이시아	카타르	오만	브루나이	호주	기타	계
1,000톤	5,565	4,708	6,228	4,335	594	812	62	22,304
(비중, %)	24.96	21.11	27.92	19.44	2.66	3.64	0.28	100.00
1,000 MMBTU	288,432	243,254	319,982	222,810	30,708	41,907	3,186	1,150,279
(비중, %)	25.07	21.15	27.82	19.37	2.67	3.64	0.28	100.00
CARGO	99	81	100	69	10	14	1	374

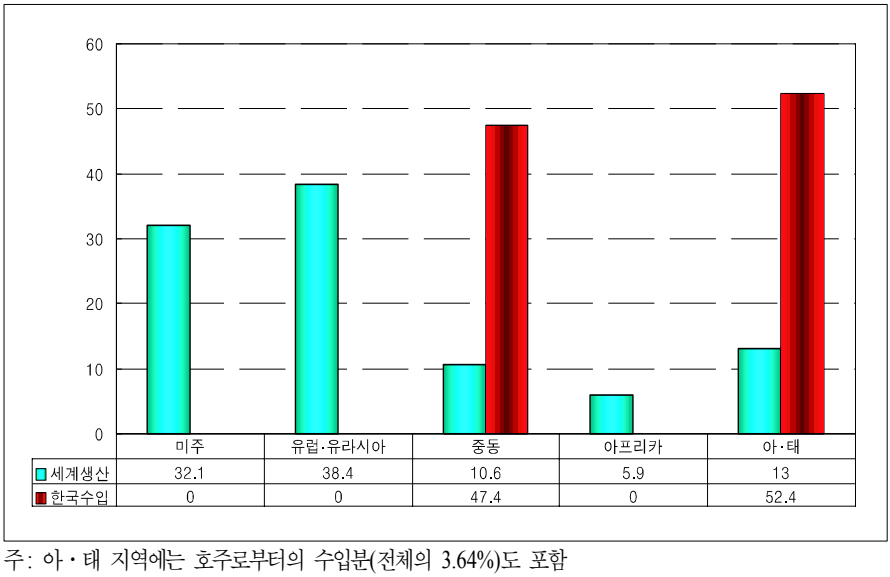
주 : MMBTU: Million British Thermal Units
자료 : 한국가스공사

에너지자원의 수입선 다변화도 정부의 노력과 인센티브 부여에도 불구하고 뚜렷한 개선이 이루어지지 않고 있다. 현재 한국의 석유 및 천연가스 도입 구조를 살펴보면, 원유는 2005년 현재 총수입분의 81.8%를 중동으로부터 도입하고 있다. 이는

거의 대부분을 중동에서 수입해오던 1980년대 초반보다는 낮지만, 가장 낮았던 1985년 이후 다시 중동에 대한 의존도가 더욱 심해지고 있음을 의미한다. 1970년대 중반의 제1차 석유파동을 겪고 난 직후부터 중동 의존도가 많이 줄어들었으나, 1980년대 중반 유가 폭락기 이후 다시 중동에 대한 의존도가 높아지고 있다(그림 4-11 참고).

그림 4-12. 천연가스의 지역별 생산 및 한국의 지역별 수입 비중(2005년)

(단위: 물량 기준, %)



	미주	유럽·유라시아	중동	아프리카	아·태
세계생산	32.1	38.4	10.6	5.9	13
한국수입	0	0	47.4	0	52.4

주: 아·태 지역에는 호주로부터의 수입분(전체의 3.64%)도 포함

자료: BP(2006)와 한국가스공사를 토대로 작성

천연가스는 1986년 최초로 인도네시아로부터 수입한 이래 도입량이 해마다 급증하여 2005년 현재 2,230만 톤에 달하는데, 한국의 수입량이 가장 많은 국가는 카타르로 전체 수입량의 27.9%이며, 그 다음으로 인도네시아, 말레이시아, 오만 등의 순이다(표 4-16 참고). 이를 주요 지역별로 보면, 한국은 전체 물량의 48.7%를 아

시아 지역에서 들여오고 그 다음으로 47.4%를 중동으로부터 수입하고 있다. 반면 2005년 세계 주요 지역별 생산량을 보면, 38.4%가 유럽 및 유라시아 지역에서 생산되고 다음으로 32.1%가 아메리카에서 생산된다. 한국이 가장 많이 수입하는 아시아는 세계 전체의 13%, 중동은 10.6%만 생산하고 있다(그림 4-12 참고).

그리고 정부의 정책이나 민간 기업의 자원개발전략이 단기적이고 근시안적으로 운영되어왔다는 지적도 있다. IMF 외환위기를 겪으면서 한국의 자원개발 노력이 급격히 위축되었는데, 특히 이 과정에서 발생한 헐값 매각이나 사업포기는 뼈아픈 실책으로 기록되고 있다.

5. 에너지자원 협력을 위한 정책과제

가. 해외 에너지자원 개발 및 지원 확대

석유와 천연가스는 중장기적으로도 여전히 가장 중요한 에너지원으로 자리잡을 것이고, 국내에서는 세계의 수요증가율보다 높은 수요증가율을 기록할 것으로 전망된다. 석유와 천연가스를 100% 수입에 의존하는 한국으로서는 해외 에너지자원의 개발 확대가 국가적 과제일 수밖에 없는 이유가 여기에 있다. 그리고 경제성장에 따라 에너지자원의 수요증가가 예상되는 것도 하나의 이유이다. 더욱 중요한 것은 에너지시장의 불안 증폭과 함께 에너지안보의 중요성이 날로 증가하고 있다는 점이다.

표 4-17. 한국의 1차 에너지원 비중 전망(2004년과 2020년)

	전세계(%)	한국(%)	
		2004년	2020년
석 유	37.3	45.1	44.7
천연가스	23.9	12.9	15.4
석 탄	26.5	24.1	20.1
기 타	12.3	17.3	19.8

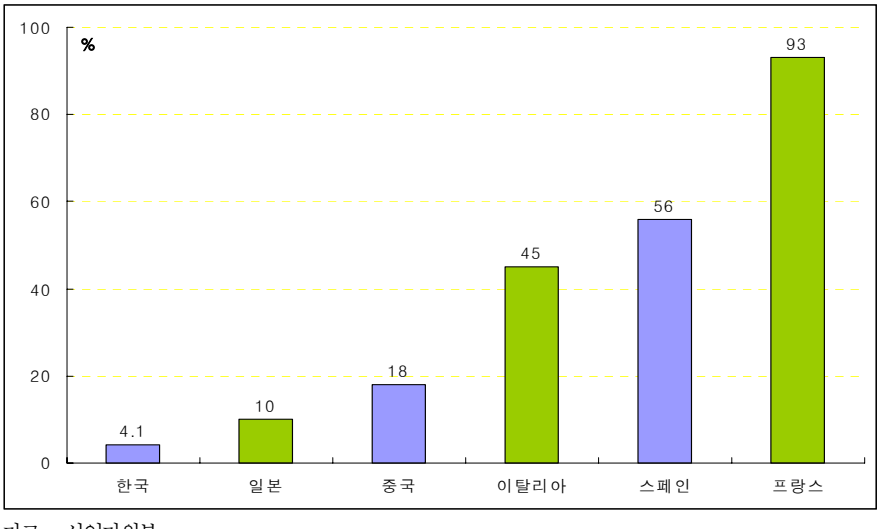
자료: 에너지경제연구원

따라서 21세기 자원 강국이 되는 것과 함께 국민생활의 안정과 지속적인 경제성장을 뒷받침하기 위해서는 석유 및 천연가스 개발사업의 확대와 안정적인 공급이 필요하다. 이를 위해서는 우선, 2005년 현재 4.1%에 머물고 있는 석유자주개발률을 높이는 것이 필요하다. 특히 2005년 국가에너지자문회의에서 2013년으로 예정한 18%의 조기 달성과 함께 2030년에는 최근 국가에너지위원회에서 '에너지비전 2030'을 통해 설정한 35%를 넘어 40%를 목표로 설정[45]하여야 한다. 최근 수요가 급격히 늘고 있는 천연가스의 자주개발률 확대도 당연한 과제이다.

이처럼 에너지자원의 자주개발률 확대, 즉 해외자원개발을 확대하기 위해서는 성공불융자의 획기적 증액과 활성화, 유전개발펀드의 확대, 에너지 공기업과 다양한 민간 기업을 혼합한 한국형 석유개발 컨소시엄 구성(예: 석유개발사업과 플랜트사업의 패키지화를 통한 한국기업의 경쟁력 업그레이드 유도 및 지원) 등이 요구된다. 특히 정부가 당초 예상한 2013년 자주개발률 18% 달성을 위해서는 16조원 이라는 천문학적인 자금이 필요한 것으로 추정된다. 이에 따라 현재 2,200억원 내외로 조성되어 있는 성공불융자를 대폭 확대 운영함과 동시에 융자제도도 지원효과를 극대화할 수 있는 방향으로 재검토할 필요가 있다.[46]

45) 일본의 석유자주개발률은 2005년 현재 15%이며, 2030년까지 40%로 높일 계획이다(日本 經濟産業省 2006. 5, p. 26.).

그림 4-13. 한국과 주요국의 석유 자주개발률 비교(2005년)



자료 : 산업자원부

에너지특별회계의 추가 조성을 통한 융자의 확대도 중요하지만 시중의 풍부한 유동성을 활용할 수 있는 방안이 필요하다. 해외자원개발의 가장 중요한 관건은 자금확보이나 정부재정만으로는 한계에 부딪칠 수 밖에 없기 때문이다. 따라서 2006년 11월 최초로 출시된 유전개발펀드를 대폭 확대하고 관련 펀드를 다양화시켜야 할 것이다.

재정의 확대와 함께 에너지개발 전문인력의 확충도 중요하다. 자주개발률을 18%로 높이기 위해서는 약 2,500명의 전문인력이 필요하다고 추정된다. 스페인의 Repsol도 약 2,400명의 인력을 보유하고 있다. 이에 반해 300여 명으로 알려지고 있는 국내 전문인력만으로는 해외사업 확대가 어려울 수밖에 없다. 원활한 해외 에너지개발 사업을 위해서는 관련 학과의 전문가뿐만 아니라 법률전문가, 회계 및 금

46) 다만 여기서는 성공불융자의 지원에 수반하는 민간기업과의 형평성, 도덕적 해이 등과 성공불 융자의 한시적 운용 등에 대한 논의는 제외하고자 한다.

융전문가 등의 확충이 절대적으로 필요하다.

아울러 에너지자원 개발 장려를 위한 입법 및 행정적 체제의 구축도 필요하다.

나. 전략적 자원외교 강화

해외자원개발권 획득의 가장 효과적 방안은 외교를 통하는 방법이다. 자원외교는 에너지개발의 물꼬를 쉽게 튼다는 의미가 있으며, 개발도상국의 경우 더 큰 영향력을 행사할 수 있는 수단이기 때문이다. 에너지분야는 또한 정치적 영향력이 크게 좌우하는 분야이고 기본적으로 국가소유로 분류되기 때문에 정부간 대화 및 협력의 역할이 대단히 중요하다. 그와 함께 에너지 수요 부문에서 최근 각국 정부의 시장개입이 눈에 띄게 증가하는 추세이며, 주로 이러한 움직임은 중국, 인도, 일본 등 경제 및 에너지 고성장국에 의해 주도되고 있다. 에너지자원의 확보에는 정부가 직접 나서야 효율적이라는 사실은 유럽의 여러 사례에서도 입증되고 있다.

세계 10위의 에너지 소비국인 한국의 경우 자원외교의 필요성은 재론의 여지가 없을 정도로 중요하며, 국가생존과도 직결되는 문제이다. 따라서 한국 역시 자원외교를 강화하여야 할 것이다. 이를 위해서는 우선 지금까지와는 달리 체계적이고 항시적인 형태로 자원외교를 발전시켜는 것이 필요하다. 최근 발족한 국가에너지위원회를 통해 종합적인 에너지정책 및 전략이 마련되어야 하며, 그 실행방법으로서 안정적인 에너지자원 확보를 위한 자원외교의 마스터플랜이 수립되어야 한다. 다음으로는 자원보유국과 자원소비국을 구분하는 이분법적인 외교전략을 추구하는 것이 필요하다. 당연히 자원보유국과의 관계에서는 에너지자원의 안정적인 확보 및 도입을 위한 협력과 비상시 협조방안 등이 자원외교의 목표가 되어야 한다. 자원소비국과의 외교는 비상시 협조방안, 자원보유국에 대한 협상력 제고, 지역간 공동시장 창설 등을 주요 목표로 삼아야 할 것이다.

표 4-18. 석유외교의 체계(예시)

	형 태	채널	정책 목표
對산유국	양자간	정상외교 양국간 협의체	원유의 안정적 도입 석유자원개발 참여 국제유가 안정 비상시 협조방안 등
	다자간	OPEC, GCC	
석유소비국간	양자간	정상외교 양국간 협의체	對산유국 협상력 제고 비상시 협조방안 운송로 안전 확보 역내 석유시장 활성화 등
	다자간	IEA, 한·중·일 협의체, ASEAN+3, APEC 등	
산유국-석유소비국	다자간	IEF 등	석유자원개발 운송로 안전 확보 등

자료 : 박복영 외(2004).

세 번째로는 주요 산유국 및 가스생산국을 중심으로 주요 국가별 및 지역별 대응전략을 수립할 필요가 있다. 에너지자원에만 국한된 정책이 아니라 경제문제까지, 더 나아가서는 비경제적 요인까지 고려하는 종합적인 전략을 수립하여야 할 것이다. 특히 에너지자원 이외의 무역 및 투자관계, 건설 및 플랜트 분야 진출, 공적개발원조(ODA) 지원 여부, 외교적 신뢰 및 국가 이미지, 국제정치무대에서의 협조 등이 자원개발 진출과 자원의 안정도입 등에 큰 영향을 미칠 수 있다[47]. 석유와 가스의 경우 중점대상국가를 선정하고 외교노력을 집중하는 것도 하나의 방법이 될 수 있다.

네 번째로는 에너지안보와 양국간 우호 증진을 위한 가장 확실한 방법인 정상외교의 적극적인 활용이다. 최근 전세계적으로 펼쳐지고 있고 한국 역시 그 효과를 보고 있는 분야이기도 하다. 정상의 해외순방국가 선정에 에너지자원의 안정적 확보를 반드시 고려해야 하며, 지역적으로는 중동, 아프리카, 카스피해 연안을 중심으

47) 박복영 외(2004), p. 274.

로 한 중앙아시아와 러시아 등 자원부국과의 관계 강화에 보다 더 많은 관심과 대응방안 수립이 요구된다.

마지막으로 다자간 에너지협력 강화와 확대 전략도 필요하다. 특히 아시아의 자원소비 비중이 크게 높아지고 있으므로 아시아를 중심으로 한 석유와 천연가스의 대화 채널 구축, 공동의 역내시장 창설, 공동 구매와 운송방안 모색, 지역차원의 에너지 비축제도 구축 등 수급과 개발을 위한 협력체제 구축은 좋은 방안이 될 수 있다.

다. 에너지자원 수입선 다변화

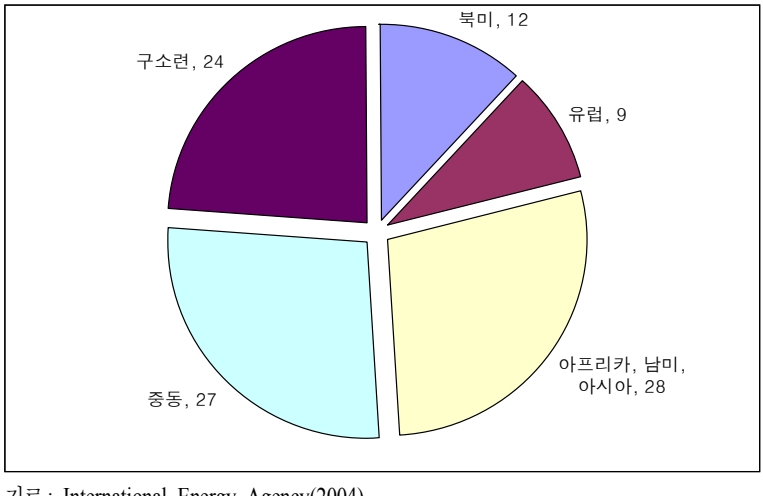
에너지자원의 수급 불안을 극복하고 자원을 안정적으로 확보하기 위해서는 수입선을 한층 더 다변화시키는 것이 중요하다. 특히 중동정세의 불안이 지속되고 있어 석유의 안정적인 확보와 리스크 분산 차원에서는 더욱 다변화가 절실하다. 그러나 현실적으로는 중동지역에 절대적으로 의존할 수밖에 없는 한계도 있다. 석유 자원의 생산 및 분포에서 중동지역은 절대 우위를 점하고 있고, 지리적 근접성과 운송비용 등을 고려하면 한국뿐만 아니라 아시아지역의 중동 의존도는 오히려 심화될 가능성이 크다. 또한 정부보다는 민간 기업의 도입 물량이 더 많아 인위적인 조절이 쉽지 않고, 석유정제설비의 특성상 적합한 원유가 한정되어 있으며, 석유와 가스는 중장기 계약에 의해 도입된다는 특수성도 있다. 이에 따라 다변화를 위한 인센티브 제도가 있음에도 불구하고 그 실효성은 낮을 수밖에 없다.

그럼에도 불구하고 지정학적 리스크가 높은 중동지역에 대한 의존도를 줄이고 다변화를 추진하는 것이 바람직하며, 석유소비대국들은 모두 이러한 방향으로 나아가고 있다. 따라서 다변화가 필요함에도 불구하고 최대 생산 및 매장 지역인 중동 산유국과의 관계를 지속함과 동시에 강화하는 것이 우선되어야 한다.

그 다음으로 새로운 에너지자원 부국인 러시아, 카스피해 연안국 및 중앙아시아,

아프리카 등으로부터의 에너지 수입 확대를 전략적으로 추진해야 한다. 그중 아프리카는 미개발 유전이 많고 매장량(세계 31%) 대비 생산량(세계 12%)이 적어 향후 추가 발견 및 생산 증대가 예상되는 지역이다(그림 4-14 참고). 미국과 중국은 이미 각각 전체 수입량의 15%와 30%를 아프리카지역에서 수입하고 있으며, 중국은 2025년까지 그 비중을 45%로, 미국은 2015년까지 25%까지 높인다는 전략을 수립하고 있다. 가스 역시 지리적 특수성 등으로 아시아 및 중동지역에 집중하고 있으나, 러시아와 카스피해 연안을 중심으로 수입선을 다변화할 필요가 있다.

그림 4-14. 세계 주요 지역별 미발굴 석유 및 천연가스 부존비중



자료 : International Energy Agency(2004)

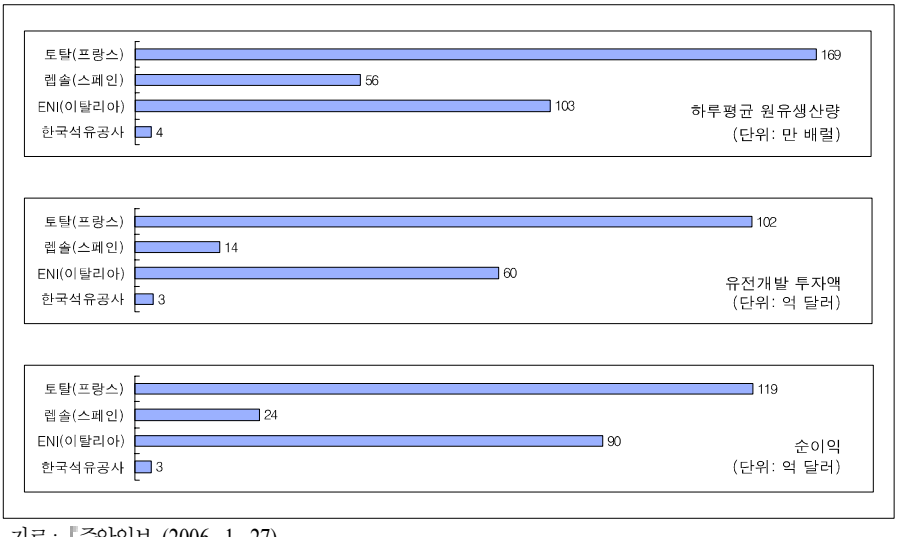
라. 에너지자원 관련 기업의 대형화 유도

세계 에너지시장은 오랫동안 액슨모빌, BP, 로열더치셸, 쉐브론텍사코 등 메이저 기업이 좌우했으나 최근에는 프랑스의 토탈(Total), 스페인의 렙솔(REPSOL),

이탈리아의 ENI 등이 강력한 도전자로 급부상하고 있다. 이중 토탈은 프랑스정부의 적극적인 지원하에 1999년 벨기에 석유업체 페트로피나를 합병하고 2000년에는 엘프도 합병하였으며, 성공불융자를 통해 대형화에 성공하였다. 렙솔도 스페인정부의 후원을 통해 1999년 아르헨티나의 YPF를 사들였다. 이탈리아정부도 노조의 반대와 파업에도 불구하고 2003년 국영 석유와 가스업체인 AGIP, ANIC, SNAM 등을 합병시키고 외국 업체들을 M&A하여 ENI의 대형화를 유도하였다. 이들 국가들의 에너지 공기업은 정부의 적극적인 지원으로 육성되었고 규모의 대형화를 달성한 후 민영화를 통해 자금을 모집하고 이를 재투자하는 방식을 통해 세계적인 에너지 대기업으로 성장하였다. 불과 몇 년 사이에 이 기업들은 한국의 에너지 기업과 비교할 수 없을 정도로 커졌다.

한국도 정부가 나서서 강력한 자원개발기업을 육성해야 한다는 목소리가 높아지고 있다. 21세기 에너지 강국으로 부상한 프랑스, 이탈리아, 스페인 등이 국영 에너지기업을 집중 육성해 에너지 자급률을 끌어올리는 데 성공한 것은 좋은 예이다. 한국의 경쟁국인 일본과 인도 역시 대형 석유개발회사 설립을 검토하고 있거나 에너지 개발회사의 대형화를 추구하고 있다. 이러한 메이저들과 경쟁하기 위해서는 우선, 메이저급 에너지기업을 육성해야 한다. 특히 세계적으로 가스공사, 석유공사, 광업공사 등이 분리된 경우는 드물 뿐만 아니라 유전개발의 경우 석유와 가스는 대부분 함께 매장되어 있는바, 에너지개발의 효율성을 향상시키기 위해 석유공사, 가스공사, 광업진흥공사를 통합하는 것도 좋은 방법이 될 수 있다. 그 다음으로는 정부의 적극적인 지원을 통해 해외 에너지기업의 M&A와 성공불융자금 확대 등을 통해 자원개발기업을 대형화해야 할 것이다.

그림 4-15. 유럽 에너지업체와 한국석유공사의 비교(2004년 기준)



자료: 『중앙일보』(2006. 1. 27)

마지막으로는 상류(upstream) 부분의 비중을 확대하여야 한다. 세계 5위의 석유 수입국이면서도 상류 부분이 취약하다는 것은 국가에너지 안보나 석유 산업의 중장기적인 지속 성장을 위해 큰 부담으로 작용하기 때문이다. 그리고 세계의 메이저들은 이익의 70% 이상을 상류 부분에서 창출하고 있으나 한국기업들의 이익은 대부분 하류(downstream) 부분이나 석유화학 부문에서 창출하고 있는 실정이다.

다만 이러한 경우 제기되는 민간기업과의 형평성 문제와 국민에 대한 정확한 홍보 문제[48]는 사전에 반드시 해결해야 할 과제이다.

48) 유전개발에 대한 국민의 관심이 높은 만큼 그에 대한 정확한 이해가 있어야 한다. 원유와 가스의 자주개발률이 높아지면 국내수급은 안정되겠지만 국내유가의 안정과 바로 직결되는 것은 아니라는 점이다. 그리고 고유가로 인한 고통은 누구도 예외일 수가 없다. 유전개발이익을 향유하는 석유공사나 해당 정유사의 이익이 늘어나지만 유가는 국제시세가 결정하기 때문이다. 따라서 이에 대한 정확한 홍보가 필요하다.

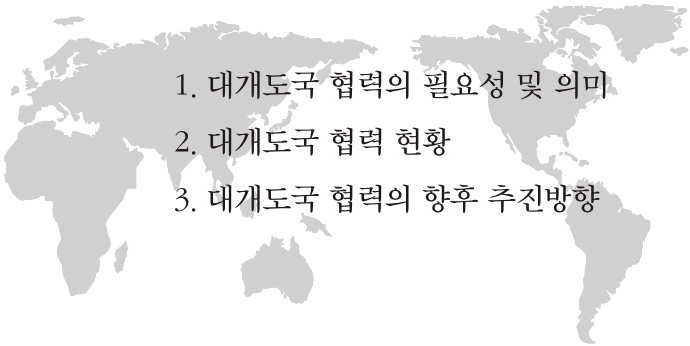
마. 민간기업의 경쟁력 제고 및 극대화 유도 필요

석유를 포함한 에너지분야에서는 메이저가 되지 않으면 현실적으로 살아남기 어렵다. 거대 자본, 축적된 기술, 막강한 국가의 지원 등이 가능한 메이저 기업들만이 시장경쟁에서 이길 수 있다는 의미이다. 한국기업들은 에너지분야에서는 아직 후발주자이자 마이너 기업들이다. 그리고 한국의 전체 석유개발사업의 누적 투자회수율은 90%를 조금 넘는 수준에 그쳐 그다지 남는 장사를 하지 못했다. 탐사기술의 낙후로 성공률이 낮았기 때문으로 평가된다.

따라서 우선, 한국기업들은 선발 주자를 따라잡는 캐치업(catch-up) 전략이 필요하고 정부의 적극적인 지원도 필요하다. 특히 기존 탐사위주의 개발참여에서 생산유전을 매입하는 방법을 포함하여 자원개발방식을 다양화할 필요가 있다. 다음으로는 석유나 가스개발사업과 한국의 강점을 살리는 전략이 필요하다. 예를 들면 한국의 앞선 플랜트 사업 또는 IT 기술과 자원개발사업을 패키지(package)화하는 전략을 통해 기업의 협상력을 업그레이드하는 것도 좋은 방법이 될 수 있다. 대규모 투자가 어려운 상황에서는 지역별 전문화나 특화도 하나의 방법이다. 세 번째로는 탐사기술력 발전, 국내 기업들간의 정보 교류와 네트워크 공유 등이 필요하다. 마지막으로 20～30년 이상을 내다보는 중장기적인 시각에서 전략을 수립해야 한다. 즉 미래를 예측하는 혜안을 가져야 하는데, 최근 개발되고 이슈화되고 있는 오일샌드나 오일셰일 등은 좋은 예이다.

제5장

대개도국 협력



1. 대개도국 협력의 필요성 및 의미
2. 대개도국 협력 현황
3. 대개도국 협력의 향후 추진방향

1. 대개도국 협력의 필요성 및 의미

대개도국 협력은 한국의 대외협력에서 가장 뒤처진 분야 중의 하나라고 할 수 있다. 한국경제의 발전 초기 미국 및 일부 유럽국가로부터의 원조자금이 매우 중요한 역할을 하였음에도 불구하고 한국은 개도국에 대한 개발협력의 제공에 있어서 매우 인색했던 것이 사실이다. 개발협력의 가장 중요한 국제기구로 OECD의 개발협력위원회(Development Assistance Committee: DAC)를 들 수 있는데, 1996년 OECD에 가입한 한국은 아직 이 위원회에 가입하지 않고 있다.

개도국에 대한 협력은 대체로 두 가지 차원에서 이루어질 수 있다. 첫째, 개도국의 경제개발을 지원하기 위한 자금지원으로서 공적개발원조(Official Development Assistance: ODA)를 제공하는 방법이다. 둘째, 개도국의 경제개발에서 가장 중요한 산업발전을 지원하기 위해 개도국 제품의 국내시장에 대한 접근을 용이하게 해주는 방법이다. 예를 들면 WTO나 APEC 등의 국제기구에서도 볼 수 있듯이 선진회원국들이 최빈개도국의 제품에 대해 무관세 수입을 권장하거나 개별회원국들이 일반특혜관세제도(Generalized System of Preferences: GSP)를 도입하여 산업화를 측면에서 지원하는 방안이 사용되고 있다.

우선 ODA 지원에 있어서 한국은 다른 선진국들에 비해 크게 뒤져있다는 평가를 내릴 수 있다. 최근 수년간 정부의 개발협력에 대한 관심이 크게 고조되고 있고, 이에 따라 공적개발원조의 규모도 빠른 속도로 증가하고 있지만 아직도 DAC의 다른 회원국에 비해서도 개발원조의 양과 품질에서 현격한 차이가 있다. 예를 들면, 한국의 1인당 개발원조 공여액이 2004년 기준 7달러에 불과하여 DAC 회원국의 평균인 69달러의 1/10에 불과하다. 그리고 이들과는 대조적으로 연계성 원조(tied loan)의 비중이 아직 절대적으로 높은 실정이다. 이러한 실상을 고려할 때, 최근 외교통상부 및 그 산하기관인 한국국제협력단 등의 담당기관들이 개발원조의 대규모

증액과 질적 개선을 위한 정책을 수립하고 있는 것은 바람직한 방향이라고 할 수 있다. 특히 정부가 최근 설정한 2009년경의 DAC 가입목표는 한국이 국제적 책임을 보다 충실하게 준수하겠다는 것을 국제사회에 천명함으로써 국가의 브랜드가치를 제고할 수 있는 매우 중요한 계기가 될 수 있다는 점에서 크게 환영할 만한 정책방향인 것으로 판단된다.

또한 특혜관세제도는 개발도상국 또는 그 중에서도 특히 최빈개도국으로 분류되는 국가들의 수출확대와 산업화의 촉진을 위해 선진국이 이 국가들을 원산지로 하는 수입품에 대하여 일반관세율(즉 MFN 관세)보다 낮은 관세율을 적용하거나 또는 무관세를 적용하는 관세상의 특혜제도를 의미한다. 특히 개도국들의 '수출을 통한 산업화' 전략을 효과적으로 지원하는 역할을 담당한다. 한국이 특혜관세제도를 도입한 것은 2000년부터이다. 현재 아시아 13개국, 아프리카 34개국, 아메리카 1개국, 중동 1개국 등 총 49개의 최빈개도국이 혜택을 받고 있다. 그러나 관세청의 자료에 따르면, 이러한 특혜관세(각종 FTA협정에 따라 제공되는 특혜관세 포함) 적용을 받은 품목들의 수입합계가 한국 총수입의 0.9%에 불과한 것으로 집계되고 있다. 대상 품목에 있어서도, 최빈개도국이 생산하는 1차 산품이 주류를 이루고 있어 개도국들의 산업발전을 지원한다는 당초의 정책 취지가 잘 실현되지 못하고 있는 것으로 평가할 수 있다. 이를 고려하여 최빈개도국에 대한 특혜관세제도를 대폭 확대하는 방향으로 개선책을 모색할 필요가 있다.

2. 대개도국 협력 현황

가. 대개도국 협력 관련 정책환경

UN은 지난 2000년 채택된 천년개발목표(Millennium Development Goals: MDGs)에서 개도국의 빈곤퇴치와 지속 가능한 발전을 지원하기 위한 국제사회의 공동노력의 중요성을 강조하였다. 최근 UN을 중심으로 개도국의 빈곤퇴치를 위한 대개도국 원조 증대에 관한 국제적 논의가 활발하게 전개되고 있는 것은 고무적인 현상이라고 하겠다. OECD의 개발원조위원회(Development Assistance Committee: DAC)에서도 2005년 3월 '파리 선언(Paris Declaration)'을 채택하여 공적개발원조의 효과를 제고하기 위한 구체적인 작업에 착수한 바 있다. 또 UN은 2005년 9월 『UN 특별정상회의』 선언을 통해 선진국들이 공적개발원조(Official Development Assistance: ODA)를 자국 국민총소득(GNI)의 0.7%까지 제공하는 OECD의 권고안을 재확인하였다.

한국이 세계 10위권의 경제대국으로 도약함에 따라 한국도 개도국에 대한 공적개발원조를 확충해야 한다는 국제사회의 요구가 증가하고 있다. 한국사회 내부에서도 한국의 국제사회에서의 역할 증대를 위해 개도국에 대한 지원을 강화하여야 한다는 국민적인 공감대가 형성되고 있는 것으로 분석된다.[49] 특히 한국이 빈곤퇴치, 지구환경보전 등 인도적, 범지구적 문제해결 노력에 동참해달라는 국제사회의 요구가 증대하고 있다. 이에 더하여 많은 개도국들은 증가일로에 있는 한국의 대개도국 무역흑자(2002년 149억 달러, 2003년 218억 달러, 2004년 325억 달러)를 시정해달라는 요구도 개진하고 있는 실정이다.

전술한 바와 같이 국내에서도 기업, 시민단체, 일반국민 등의 대외원조에 대한 관심도 고조되어가고 있는 것으로 판단된다. 기업계는 대외원조를 개도국에 대한 시장진출 확대의 수단으로 활용할 수 있기를 원하고 있다. 시민단체 중 대외원조

49) 국무조정실에서 2005년 8월 실시한 ODA 관련 여론조사에서 조사대상 국민의 62.3%가 개도국에 대한 대외원조의 지원에 찬성 또는 적극 찬성하는 것으로 집계되었다.

관련 활동에 특화되어 있는 단체들은 대외원조의 확대가 지구적, 인도적 차원에서 필요하다는 인식하에 이를 통해 자신들이 원하는 시민참여형 대외원조정책의 수립을 요구하고 있다. 일반국민들도 남아시아 지진해일, 아프가니스탄, 이라크의 전후 복구와 관련하여 그 필요성에 대한 인식이 증대하고 있는 것으로 관찰된다. 이러한 환경을 다각도로 고려할 때, 한국이 이제 공적개발원조의 대폭 증액 및 질적 개선을 지속적으로 추진해야 할 필요성이 있는 것으로 판단된다. 이에 있어서 최근 정부가 2009년도 OECD 개발원조위원회 가입을 목표로 설정한 것은 적절한 것으로 판단된다. 이를 통해 국가이미지 상승, 국가 IR의 효과적 활용 등의 부대효과도 기대할 수 있을 것이다.

나. 대개도국 개발원조 지원 현황

대개도국 협력은 크게 보아 개발협력 지원, 시장접근 지원 및 자원협력 등의 형태로 진행될 수 있다. 한국의 대개도국 협력은 매우 일천한 역사를 가지고 있기 때문에, 아직 협력의 형태가 다양하지 못하고, 개도국에 대한 개발협력의 규모도 한국의 경제규모나 세계경제에서 차지하는 역할 및 위상에 걸맞지 않는다.

[표 5-1]는 1996년 이후 2004년까지 한국의 개발원조 지원의 추이를 보여주고 있다.

한국의 공적개발원조는 1996년의 1억 6,000만 달러에서 2004년에는 4억 2,300만 달러로 증가하였다. 양자간 협력이 전체 ODA 제공액의 75%를 차지할 정도로 한국은 국가별 ODA 지원에 주력하고 있는 것으로 평가할 수 있다. 양자간 협력은 무상원조와 유상원조로 나누어지는데, 1996년 43%에 불과하던 무상원조가 2004년에는 64%로 확대된 점은 바람직하다고 판단된다.

표 5-1. 한국의 공적개발원조 지원 추이(1996~2004)

(단위: 억 달러)

구 분	1996년	1997년	1998년	1999년	2000년	2001년	2002년	2003년	2004년
공적개발원조 (ODA)	159.15	185.61	182.71	317.49	212.07	264.65	278.78	365.91	423.32
① 양자간 협력 - 무상원조 - EDCF차관	123.31 53.41 69.90	111.34 54.77 56.57	124.70 37.21 87.49	131.35 38.95 92.40	131.19 47.78 83.41	171.54 52.97 118.57	206.76 66.70 140.06	245.17 145.46 99.71	330.76 212.09 118.68
② 다자간 협력 (국제기구증여) (국제기구출자) (기 타)	35.84 (30.08) (5.76) (-)	74.27 (29.06) (35.53) (9.68)	58.01 (33.59) (28.32) (−3.90)	186.14 (67.70) (129.46) (−11.02)	80.88 (25.27) (68.34) (−12.73)	93.11 (60.10) (35.03) (−2.03)	72.02 (50.69) (34.45) (−13.14)	120.74 (84.92) (52.53) (−16.72)	92.56 (58.40) (44.18) (−10.02)
GNI (달러)	4,804	4,374	3,168	4,021	4,552	4,213	4,770	5,761	6,810
ODA/GNI (%)	0.033	0.042	0.058	0.079	0.047	0.063	0.058	0.064	0.062

자료: 한국국제협력단

이러한 개선에도 불구하고 지금까지 한국의 ODA 지원은 다음과 같은 문제점들을 보여주고 있다. 우선 한국의 ODA/GNI 비율은 2004년 기준 0.06%로서 DAC 회원국 평균(2004년 0.25%)에 비해서 절대적으로 낮을 뿐만 아니라, DAC의 가장 열등생인 미국(0.11%)보다 저조한 것으로 나타나고 있다. 2005년에는 우리나라의 지원비율이 0.09%로 상승하였으나, DAC의 평균비율 역시 0.33%로 대폭 증대되었다는 점을 고려하면, 한국이 ODA를 서둘러서 증액할 필요가 있을 것으로 판단된다.[50)]

50) 이에 관해서는 대체로 국민적인 공감대가 형성되어 있는 것으로 판단된다. 예를 들면 국무조정실이 2005년 8월 실시한 ODA 관련 여론조사에서 조사대상 국민의 62%가 ODA를 제공하는 데 찬성하거나 적극적으로 찬성한다는 의견을 표명하였다. 또 35.8%는 현재의 ODA 규모가 적절하다고 답한 반면, 47.6%는 한국의 발전수준 및 경제규모를 볼 때 ODA 규모를 확대할 필요가 있다고 답했다. ODA의 축소를 주장한 조사대상국민은 13%에 불과하였다.

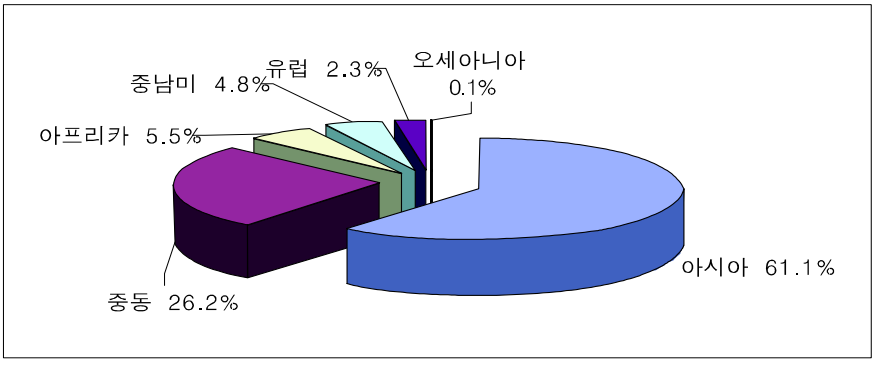
표 5-2. 한국 ODA/GNI의 국제비교

국가명	2004		2003		2002		2001	
	ODA	ODA/GNI	ODA	ODA/GNI	ODA	ODA/GNI	ODA	ODA/GNI
호주	1,465	0.25	1,219	0.25	989	0.26	873	0.25
오스트리아	678	0.23	505	0.20	520	0.26	533	0.29
벨기에	1,463	0.41	1,853	0.60	1,072	0.43	867	0.37
캐나다	2,537	0.26	2,031	0.24	2,004	0.28	1,533	0.22
덴마크	2,037	0.85	1,748	0.84	1,643	0.96	1,634	1.03
핀란드	655	0.35	558	0.35	462	0.35	389	0.32
프랑스	8,475	0.42	7,253	0.41	5,486	0.38	4,198	0.32
독일	7,534	0.28	6,784	0.28	5,324	0.27	4,990	0.27
그리스	465	0.23	362	0.21	276	0.21	202	0.17
아일랜드	586	0.39	504	0.39	398	0.40	287	0.33
이탈리아	2,462	0.15	2,433	0.17	2,332	0.20	1,627	0.15
일본	8,906	0.19	8,880	0.20	9,283	0.23	9,847	0.23
룩셈부르크	241	0.85	194	0.81	147	0.77	139	0.76
네덜란드	4,235	0.74	3,981	0.80	3,338	0.81	3,172	0.82
뉴질랜드	210	0.23	165	0.23	122	0.22	112	0.25
노르웨이	2,200	0.87	2,042	0.92	1,696	0.89	1,346	0.80
포르투갈	1,031	0.63	320	0.22	323	0.27	268	0.25
스페인	2,547	0.26	1,961	0.23	1,712	0.26	1,737	0.30
스웨덴	2,722	0.78	2,400	0.79	2,012	0.84	1,666	0.77
스위스	1,545	0.41	1,299	0.39	939	0.32	908	0.34
영국	7,836	0.36	6,282	0.34	4,924	0.31	4,579	0.32
미국	18,999	0.16	16,254	0.15	13,290	0.13	11,429	0.11
합계	78,827	0.25	69,029	0.25	58,292	0.23	52,335	0.22
우리나라	423	0.06	366	0.06	279	0.06	265	0.06

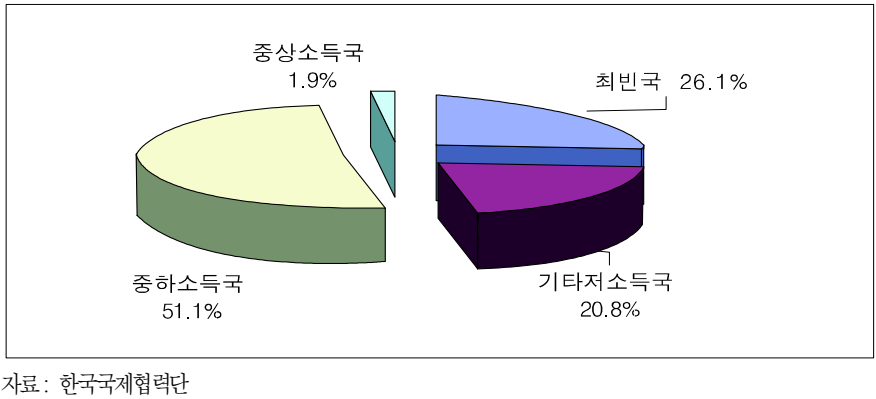
자료: 한국국제협력단

그림 5-1. 한국 ODA의 지역별, 소득규모별 분포

지역별 지원 현황



지소득그룹별 지원 현황



자료: 한국국제협력단

[그림 5-1]에서도 나타나듯이 지나치게 아시아의 중하소득국을 중심으로 전개되고 있는 한국의 ODA 정책도 문제점으로 지적할 수 있다. 자연재해 등에 가장 큰 피해를 보는 최빈개도국에 대한 인도적 지원 및 빈곤퇴치에 보다 많은 비중을 두어야 할 필요가 있다. 게다가 ODA의 질적수준을 나타내는 다양한 지표를 검토해보더라도 한국의 현행 ODA 정책은 커다란 개선이 필요한 것으로 판단된다. 무상공

여율을 살펴보면, DAC 회원국의 무상공여율이 104.8%인 데 반해, 한국은 61.9%에 불과하다. 또 비연계성 융자 비율의 경우 한국은 19.4%에 불과한 반면, DAC 회원국들은 평균적으로 93.2%를 비연계성 융자로 제공하고 있는 것으로 나타났다. 앞에서도 언급한 바와 같이 2004년 기준 한국의 1인당 ODA 공여액은 DAC 회원국 평균(69달러)의 1/10인 7달러에 불과한 실정이기도 하다.

개발협력의 추진체계에 있어서도 여러 가지의 문제점이 노출되고 있다. 첫째, 한국은 해외개발 원조사업이 각 조직마다 산발적으로 이루어져왔기 때문에 이를 주관하고 조절, 연계할 수 있는 협의체계가 마련되어 있지 않다. 예를 들어 프로젝트형 사업, 개발조사 사업, 물자지원 사업, 전문인력 파견 사업, 해외봉사단 파견 사업, 연수생 초청 사업 등의 무상원조는 외교통상부 산하기관인 한국국제협력단(KOICA)에서 수행하고 있으며, 유상원조는 재경부 산하의 대외경제협력기금(EDCF)에서 전담하고 있다. 또 각 연도마다 차이가 있기는 하지만 정보통신부, 보건복지부 등의 정부부처가 독자적으로 그 부의 업무와 관련된 국제개발활동을 전개하기도 한다.[51] 이렇게 각 부처마다 제각각인 ODA 정책이 실시될 경우 ODA의 효과가 반감되고, 자원의 낭비가 초래될 수도 있어 주의가 요망된다. ODA 사업이 주도적, 효율적으로 추진되기 위해서는 여러 정부부처들 간의 공동협의체를 설립하든지 아니면 다른 선진국의 경우를 벤치마킹하여 대외원조를 전담하는 독립기구를 설립하는 방안도 고려해볼 필요가 있다. 또 한국의 ODA 정책을 위한 법적 체계가 미비되어 있는 것도 ODA 추진에 걸림돌로 작용하고 있다. 즉 이는 정책방향의 목표와 방향이 불확실하다는 무관치 않다. DAC의 선진회원국들을 살펴보면, 미국의 『대외 원조법(Foreign Assistance Act)』, 영국의 『국제개발법(International Development Act)』, 캐나다의 『국제개발 원조법(International Development Assistance Act)』 등

51) 예를 들면, 인터넷봉사단 파견 또는 최빈개도국에 대한 의료봉사단 파견사업 등이 있다.

법적 체계를 갖추고 있다. 호주의 경우 『더 나은 미래를 위한 더 나은 원조(Better Aid for a Better Future)』라는 정책문서와 대외원조법을 채택하고 있다.[52)]

유장희(2005)는 ODA 규모의 절대적 영세성, 법적체계의 미비와 함께 정부부처 및 국민들의 ODA에 대한 인식부족을 시급하게 개선할 필요가 있음을 지적하고 있다. 특히 한국의 외교정책에서 ODA가 차지하는 비중은 한반도평화 문제, 미국과의 우방국 유지문제 등에 비교할 때 우선순위가 크게 뒤떨어져 있는 것이 사실이다. 뿐만 아니라, ODA를 개도국에 대한 수출을 지원하는 수단으로 활용하려 할 경우 시의적절한 인본주의적 차원의 개발원조가 어려워진다. 즉 한국의 현행 정책방향중 ODA의 기본이념과 배치되는 부분은 시급히 시정이 요청된다.[53)]

다. 대개도국 시장접근 지원 현황

개도국에 대한 시장접근 지원도 대개도국 협력의 중요한 몫을 차지하고 있다. 이에 있어서는 한국이 오랫동안 여타 선진국들에 대한 시장접근에서 특혜적 조건을 향유하였던 특혜관세제도를 개도국들에게 제공하는 과제가 있다. 특혜관세제도는 개발도상국의 수출확대와 이를 통한 산업화의 촉진을 보다 장기적으로 지원해주는 역할을 한다. 일반특혜관세제도(GSP)는 1963년 관세 및 무역에 관한 일반협정(GATT) 각료회의에서 최초로 논의되었고, 1968년 2월 뉴델리에서 열린 제2차 유엔무역개발회의(UNCTAD) 총회에서 채택함으로써 보편화되기 시작하였다. 개도

52) 조현(2005) 『우리나라 공적개발원조(ODA)정책의 현황과 발전방향』, 외교 제73호, p. 52; 유장희에서 재인용.

53) KOICA(2005)의 '공적개발원조 관련 국민여론조사'에 따르면 조사대상 국민의 약 49%가 한국의 ODA가 인도주의적 차원의 지원에 가장 높은 우선순위를 줄 필요가 있으며, 이에 따라 현재의 아·태지역 중심에서 벗어나 아프리카에 대한 지원에 보다 더 주력할 필요가 있다는 의견을 개진하고 있음은 시사하는 바가 크다.

국에 일반특혜관세제도를 제공하는 국가로는 미국, 유럽연합, 일본, 러시아 등이 있으며 수혜국은 140여 개국에 이르고 있다. 수혜기간은 원칙적으로 10년으로 하며, 대개 기간이 끝날 때마다 10년 단위로 추가하여 연장하고 있다.

여러 가지 비판에도 불구하고 많은 선진국들이 이 제도를 시행하고 있으며, UNCTAD(2003)는 실제로 GSP에 의한 긍정적인 효과가 가시적으로 나타나고 있다는 분석결과를 발표한 바 있다. 선진국들은 GSP 외에도 개도국 및 최빈개도국에 대한 다양한 지원프로그램을 실행하고 있다. 예를 들어 EU는 2001년부터 최빈개도국 제품에 대해 '무기가 아닌 모든 제품(Everything but Arms: EBA)'에 대해 무관세 수입정책을 실시하고 있다. 또 미국도 특히 아프리카 개도국들의 경제개발을 지원하기 위해 2000년 『아프리카성장기회법(African Growth Opportunity Act: AGOA)』을 통과시켜 이들에 대한 실질적인 개발지원을 아끼지 않고 있는 것으로 알려졌다.[54)]

한국은 1989년 1월까지 미국으로부터, 그리고 1996년 중반까지는 EU로부터 제공된 GSP제도의 수혜국으로서, 이들과의 무역관계에서 MFN 관세보다 낮은 관세장벽의 혜택을 향유하였었다. 그러나 한국이 이미 수년 전부터 선진국 문턱에 들어섰음에도 불구하고 개도국이나 신흥시장국에게 향유했던 특혜적 시장접근을 제공하는 데 매우 인색했던 것이 사실이다. 특히 무역입국 정책을 통해 경제개발에 성공한 한국으로서는 개도국, 특히 신흥시장국가들과의 무역에 있어서 우리가 향유한 특혜관세제도를 나누어줌으로써 이들과의 동반자관계를 형성하는 노력이 필요한 것으로 판단된다. 뿐만 아니라 대개도국 무역흑자가 지속적으로 증가하여 2004년 현재 325억 달러에 달하고 있다는 점을 고려할 경우, 특혜관세제도를 통해 개도국 제품의 수

54) 선진국들의 개도국 및 최빈개도국에 대한 특혜적 시장접근 제공의 현황 및 이의 효과에 관해서는 UNCTAD(2003)을 참고.

입을 확대하여 그들의 한국에 대한 무역역조를 일부나마 해소시켜줄 경우 특히 최빈개도국들은 실질적인 지원을 받는 효과를 체감할 수 있을 것으로 판단된다.

한국은 1999년 12월 31일 대통령령 제16653호로 제정된 「최빈개발도상국에 대한 특혜관세공여규정」(2000.12.29 및 2001.12.31 두 차례 개정)에 기초하여 아시아 13개국, 아프리카 34개국, 아메리카 1개국, 중동 1개국 등 총 49개의 최빈개도국에 대해 특혜관세제도를 시행해오고 있다. 이 외에도 방콕협정(2006년 9월 '아시아·태평양 무역협정'으로 개명)에 따라 중국, 인도, 스리랑카, 방글라데시 등 4개국에 대해서도 특혜관세를 적용하고 있다. 관세청의 자료에 따르면, 이러한 특혜관세(각종 FTA협정에 따라 제공되는 특혜관세 포함) 적용을 받은 품목들의 수입합계가 한국 총수입의 0.9%에 불과한 것으로 집계되고 있다. 이 중에서 최빈개도국에 대한 특혜관세는 2004년 321개 품목에 대해 1억 3,891만 달러, 그리고, 2005년 480개 품목에 대해 2억 4,406만 달러 상당의 수입에 대해 적용되어, 한국 총수입액의 0.1%에도 못 미칠 정도로 매우 제한적이라고 하겠다. 또 대상 품목에 있어서도 최빈개도국이 생산하는 1차 산품이 주가 되고 있으며, 섬유 등 공산품이 포함되어 있기는 하나 매우 제한적인 것으로 판단된다. 결론적으로 최빈개도국에 대한 특혜관세제도를 대폭 확대하는 방향으로 정책전환을 고려해볼 필요가 있다.

3. 대개도국 협력의 향후 추진방향

가. 대외원조의 규모 확대 및 품질 개선

전술한 바와 같이 한국의 대개도국 개발원조 지원은 규모면에서나 품질면에서 선진국으로 구성된 OECD 개발원조위원회의 회원국들에게 크게 뒤지는 것으로 나

타나고 있다. 최근 들어 정부는 2009년경 개발원조위원회에 가입한다는 정책방향을 설정하고 이를 위한 많은 노력을 기울이고 있어 매우 고무적인 일이다. 예를 들어 2005년 중에는 총 7억 4,400만 달러의 ODA를 제공하여 2004년의 4억 2,300만 달러에 비해 76%의 증가율을 기록한 것으로 보고되었다. 이에 따라 ODA/GNI 비율도 0.06%에서 0.09%로의 대폭 개선이 이루어 졌다. 특히 향후 5년간 UN사무총장직을 수행할 국제적인 인물을 배출한 선진공업국으로서 보다 적극적인 대외원조 활동을 기대해볼 수 있다.

공적개발원조의 질적 개선에 있어서도 많은 개선 노력이 요구되고 있다. 앞에서 상세하게 논의한 바와 같이 한국은 ODA/GNI 비율뿐만 아니라, 무상공여율, 비연계성 융자, 1인당 ODA 등의 모든 지표에서 OECD 개발원조위원회 회원국의 최하위국가보다 저조한 실적을 나타내고 있다. 공적개발원조의 질적 개선은 UN이 설정한 천년개발목표에 대한 철저한 이행과 인도주의적인 대외원조의 실시 등을 위해 시급하게 요구되는 정책과제라고 할 수 있다. 특히 이에 있어서는 지나치게 동아시아 위주(ODA 총액의 60% 이상 집중)로 운영되고 있는 현행 ODA 정책기조에서 진일보하여 아프리카 등지의 최빈개도국에 대한 인도주의적 개발원조를 확대해야 한다는 국민여론의 목소리가 높은 점을 고려할 필요가 있을 것으로 보인다.[55)]

나. 대외원조체계의 개선

한국 ODA 정책에서 무상원조 부분을 담당하는 KOICA는 한국의 향후 개발원조정책을 추진하는 데 있어서 선진화의 필요성을 역설하는 한편, 다음의 [표 5-3]

55) 국무조정실에서 2005년 실시한 ODA 관련 여론조사에서 일반국민들은 빈곤퇴치, 자연재해 복구 등의 인도주의적 개발원조를 강화하기 위해 아프리카를 중점국가로 운영하는 것이 바람직하다는 의견을 피력하였다.

과 같은 구체적인 정책개선을 제안하고 있다. 본 보고서에서는 다음과 같은 세 가지를 개선과제로 제시하고자 한다. 첫째, 무상원조와 유상원조로 구분하여 담당기관을 따로 설정하고 있는 현행 ODA 정책의 개선이 요구된다. 캐나다와 영국 등 ODA 선진국을 살펴보면, 이들은 유무상원조를 동시에 담당하는 독립기관을 운영

표 5-3. 한국 공적개발원조 정책의 개선방안(예시)

구 분	개선 전	개선 후
정책결정 및 조정	• 유무상 이원화된 정책결정 체계 -재경부와 외교부가 각각 정책결정 • 유상 및 무상간 정책 조정기능 미흡	• '대외원조정책위원회(위원장 : 총리)' 설치 - 대외원조종합계획 수립 및 정책총괄 조정 - 원조목표, 전략, 연도별 및 중장기 원조계획 심의・확정
법적 기반	• 유무상원조를 통합하는 법적 근거 미비 - 원조이념・목표・전략 미흡	• 『대외원조법』 제정
사업시행	• KOICA와 EDCF(수은)사업간 연계 미흡	• 새로운 정책결정 및 조정체계에 따라 각각 사업 실시하되, 양기관간 연계 대폭 강화
민간참여	• 공식적 참여・협의기구 부재 • 민간활용 미흡	• '대외원조정책위원회'에 NGO, 경제계 등 참여 • 개발컨설턴트협회 등 구성 • 국민들의 참여여건 개선 - 개발 NGO 지원 확대
공관의 역할	• 현장중심적 역할 미흡	• 공관의 현장기능 강화
긴급재난구호	• 총괄조정기능 미흡	• 외교부의 총괄조정기능 강화
평 가	• 평가기능 취약	• 담당조직 및 기능 강화 • 제3자 평가방식 도입 ⇒ 전문성과 독립성 확보
지원방식	• 유무상으로 분리지원 - 소액다국・다분야 지원	• 통합지원 - 선택과 집중, 중점분야 지원

자료 : KOICA,『보도참고자료: 대외원조 개선 종합대책』

하고 있다. 한국의 ODA 규모가 향후 수년간 대폭 증액될 것이 확실시됨에 따라 이렇게 이원화된 ODA 정책체계를 선진국형인 단일기구에 의한 일원적 체계로 전환하는 방법과 KOICA가 [표 5-3]에서 제안하듯이 '(가칭)대외원조정책위원회'를 신설하여 정책조율하는 방법을 두루 분석하여 한국의 실정에 걸맞는 방향으로 개선해야 할 것으로 판단된다.

둘째, 한국은 아직도 대외원조를 총괄하는 법체계가 형성되어 있지 않다는 문제점을 가지고 있다. 앞에서 보았듯이 많은 나라들이 공적개발원조를 법제화하여 뚜렷한 절차규정 등을 두고 있는 데 반하여, 아직도 체계가 잡히지 않은 정책틀 아래 그때그때의 필요성에 따라 체계적이지 못한 정책수행이 이루어지고 있다.

셋째, 유상원조와 무상원조가 각기 다른 기관에 의해 실행됨에 따라 나타나는 연계성의 미비 문제를 해결할 필요가 있다. 예컨대, 한 개도국에서 개발원조프로젝트를 진행할 경우 유무상원조를 적절하게 배합하여 필요한 규모의 자금을 지원할 수 있을 경우 보다 합리적이고 경제성있는 지원이 가능할 것으로 사료된다.

다. 특혜관세제도의 확대를 통한 시장접근 지원방안

특혜관세제도의 확대는 산업화와 경제개발을 서두르는 개도국과 최빈개도국들에게 한국시장에 대한 접근을 용이하게 함으로써 10대 경제대국으로의 진입을 목전에 둔 한국이 국제사회에서의 책임감 있는 모습을 보여주는 중요한 의미가 있다. 그러나, 국내기업들에게는 시장을 개도국 제품에게 일부나마 내어 주어야 하기 때문에 구조조정의 어려움이 대두될 수 있다. 따라서, 특혜관세제도를 확대하는 데 있어서는 한국의 산업구조조정에 대한 향후전망에 관한 심층 분석이 전제될 필요가 있다. 즉 국내산업의 구조조정에 관한 중장기 전망에 기초하여 특혜관세제도의 확대가 원활하고 효과적인 구조조정을 지원하는 방향으로 활용될 수 있도록 정책

적인 고려를 할 필요가 있다는 것이다.

특혜관세제도의 확대는 한국경제에 여러 가지의 효과를 유발할 것으로 판단된다. 우선, 특혜관세제도 확대에 따라 한국시장의 일부에 있어서 개도국 제품의 수입이 증대하여 국내의 일부 기업들에게 구조조정의 압력을 가중시키는 부정적인 효과가 분명히 존재한다. 그러나 개도국 제품의 대부분이 한국에게는 사양산업 제품들이기 때문에 오히려 보다 원활한 산업구조조정을 지원하는 긍정적인 의미도 있다. 뿐만 아니라, 한국의 특혜관세제도 확대는 한국의 국가이미지 제고와 한국제품의 전반적인 브랜드가치 개선을 가져올 수 있다. 이는 특혜관세제도를 종국적으로 한국제품의 수출을 확대하는 중요한 전략으로 활용할 수 있음을 의미한다.

한국이 특혜관세제도를 확대하는 데 있어서는 한국의 경제개발 경험에 비추어 보아 소위 '한국형 특혜관세제도'를 개발할 필요가 있다. 즉 개도국의 경제개발을 위해 매우 중요한 분야를 선정하여 그 부분에 특화된 특혜관세제도 체계를 발전시킴으로써 이들 국가들의 경제개발에 실질적으로 기여하도록 목표지향적인 정책을 추진할 필요가 있다. 특히 이를 통해 사양산업의 정리 가속화 등 한국의 산업구조조정을 촉진하는 효과도 기대할 수 있으며, 다른 한편에서는 대폭 증액 및 질적 개선이 기대되는 ODA 정책의 입안에 있어서도 유용하게 활용될 수 있을 것으로 판단된다.

한국형 특혜관세제도를 구축하기 위해서는 이의 필요성에 대한 일반국민, 개도국 및 신흥시장국 제품들과 경쟁하는 국내기업 및 정부부처들간의 이해관계를 조정하는 작업이 필수적으로 요구된다고 하겠다. 필요할 경우 특혜관세 공여대상국을 선별하여 특혜관세제도보다 포괄적이며 광범위한 효과를 가져올 전략적인 FTA 정책을 적극적으로 고려해볼 필요도 있다.

제6장
요약 및 결론

본 보고서에서는 최근의 국제경제 환경변화를 고려하여 한국이 선진국으로 진입하는 데 필요한 대외협력의 방향을 '전략적 협력경제'의 관점에서 논의하였다. 특히 본 보고서는 전략적 협력경제의 전개에 있어서 네 가지의 전략적 사고가 필요함을 역설하였다

첫째, 지역주의를 활용하여 종래보다 적극적인 무역정책을 취하여야 한다. 지역주의를 활용한 적극적인 무역정책의 전개에 있어서는 한・미 FTA 이후의 FTA 전략에 관한 분석에 있어서 거대경제권과의 FTA를 보다 적극적으로 추진할 필요가 있으며, 특히 EU와의 FTA를 우선적으로 추진하는 것이 바람직하다는 결론을 도출하고 있다. FTA의 정책방향과 관련해서는 동시다발적 FTA 추진을 주요 내용으로 하는 FTA 로드맵이 가지는 적지 않은 문제점들을 지적하고, 이를 개선하기 위해 향후 FTA 로드맵을 보다 체계화하는 한편, 무역자유화의 실질적인 효과를 향유하기 위하여 WTO-플러스 형태의 자유화를 실시하고 이의 이행을 회원국간의 상설기구 및 분쟁해결절차 등을 통해 제도적으로 뒷받침하는 등 수준 높은 FTA를 추진할 것을 제안하였다. 특히 그 과정에서 FTA마다 제각기 다를 수 있는 원산지 규정의 상호일치성을 제고함을 통하여 기업들에게 보다 예측가능한 통상환경을 조성해 주는 것이 바람직하다는 결론을 도출하였다.

둘째, 한국은 지역협력의 목표를 명확히 하고 역내 지역협력 및 지역간 지역협력 프로그램의 우선순위를 정하여 선택과 집중을 강화하여야 한다. 본 보고서에서는 동북아협력, ASEAN+3, 동아시아 정상회의 등 동아시아에서 전개되고 있는 다양한 지역협력 프로그램과 동아시아가 다른 지역과 전개하고 있는 APEC, ASEM 등 지역간 협력프로그램들을 (i) 시장확대, (ii) 성장동력 확충, (iii) 경제운용의 안정화(선진화), (iv) 외교안보 여건의 개선, (v) 대외교섭력 강화 등 다섯 가지의 기준으로 평가하였다. 그 결과 한국은 지역협력의 전개에 있어서 동북아협력을 가장 높은 우선순위로 추진하고, ASEAN+3는 경제협력의 장으로, 동아시아 정상회의는 외교

안보의 협력의 장으로 활용하는 전략을 구사하여야 할 것이다. 이러한 차별적 접근에도 불구하고 본 보고서는 지역협력의 중장기적 비전은 동아시아 공동체의 형성에 있음을 강조하였다. 그리고 APEC, ASEM 등의 지역간 협력체에 대해서는 실용적인 관점에서 활용하는 방안을 모색하는 것이 바람직하다는 분석결과가 제시되었다.

셋째, 한국의 지속적 성장을 위해 에너지자원 협력을 강화하여야 한다. 특히 2000년대 들어 테러와의 전쟁에 따른 중동정세의 불안, 중국, 인도 등 거대신흥경제의 성장가속화에 따른 자원에 대한 수요 증가, 남미 등지에서 강화되고 있는 자원민족주의 등에 따라 세계 에너지시장의 수급불안이 장기화되고 있으며, 이에 따라 석유를 포함한 국제 에너지가격의 상승 추세가 지속되고 있다. 에너지자원의 대부분을 수입에 의존하고 있는 한국으로서는 저렴한 에너지원의 확보가 지속적 성장에 필수불가결한 요소라는 판단이다. 또 일본, 중국, 인도 등 주변국들은 에너지자원 확보를 위한 자원외교를 강화하고 있다. 이러한 일련의 최근 변화들은 한국도 에너지 확보를 위한 보다 적극적인 정책을 수립할 것을 요구하고 있다. 본 보고서에서는 이에 있어서 (i) 에너지자원의 개발 및 지원을 확대하고, (ii) 자원보유국과의 전략적인 자원외교를 강화하는 한편, (iii) 에너지자원 수입선을 다변화 하는 등의 다양한 대응전략을 세워야 한다. 특히 다수의 에너지 보유국들이 개도국임을 고려할 때, 에너지자원의 확보를 위한 많은 노력들이 노력들은 개도국과의 전반적인 협력강화 전략과의 연계성하에서 추진될 수 있을 것으로 판단된다.

넷째, 개발도상국에 대한 공적원조를 확대하고 특혜관세제도의 실효성을 증대시켜야 한다. 이는 한국의 경제개발 초기에 여러 선진국이 제공한 대외원조자금이 외환부족에 시달리던 한국에 적지 않은 도움을 주었다는 사실과, 한국의 경제력 확대와 더불어 개도국에서 선진국의 문턱까지 올라 온 한국의 경제개발 경험을 전수받고자 하는 개도국의 기대가 크게 증대하고 있다는 사실 등을 종합적으로 고려한 결과이다. 뿐만 아니라, 한국은 미국, EU가 제공한 일반특혜관세에 의해 이들 시장에

대한 시장접근에 있어서의 편의를 제공받은 경험도 있다. 개발도상국과의 협력강화 필요성이 증대함에도 불구하고 개도국에 대한 협력전략은 아직도 매우 낮은 수준에 머물러 있는 바, 이를 전향적으로 검토할 필요가 있는 것이다. 특히 아직도 GDP의 0.1% 미만에 머물러 있는 ODA 자금을 한국의 경제력과 무역규모에 걸맞게 대폭 확대하는 한편, 그 품질도 크게 개선할 필요가 있다. 이러한 개발원조와 최빈개도국 등에 대해 2000년부터 실시하고 있는 특혜관세제도를 전향적으로 확대 적용하는 등의 수단을 통해 이들의 경제개발을 실질적으로 지원해주는 정책적 고려가 필요한 것으로 판단된다. 앞에서 언급했듯이 개도국과의 협력확대는 에너지자원의 확보에 대해서도 긍정적인 효과를 가질 수 있음을 고려해야 한다. 또 본 연구는 이러한 일련의 정책들은 종국적으로 한국의 국가이미지 개선과 한국제품의 브랜드가치를 제고하는 효과를 가져와 수출확대에도 적지 않은 기여를 할 것으로 기대된다.

지난 반세기동안 국제경제협력은 계속 강화되어왔으며, 다양한 통상관련 국제기구도 보다 잘 정비되어가고 있다고 할 수 있다. 특히 WTO는 앞으로도 지속적인 무역자유화와 규율강화를 통하여 세계경제의 지속적 성장을 뒷받침할 것이다. 그럼에도 불구하고 지역경제협력은 다자간 협력체제에서 다루지 힘든 문제들을 효율적으로 해결하는 틈새전략으로서 중요한 역할을 담당할 것이다. 또한 사안별로 이해를 같이 하는 국가들간 자발적인 소모임도 점점 더 활성화될 것이다. 한국은 다양한 협력네트워크에 적극적으로 참여하여 시장확보와 성장동력 확충에 활용하여야 할 것이다. 이러한 국제경제협력의 강화가 국민주권이나 정책자율성을 침해한다는 우려도 제기될 수 있다. 그러나 협력을 통하여 얻을 수 있는 이득은 협력을 위하여 지불하여야 하는 비용을 초과한다. 전략적 협력경제의 실현은 세계화의 조류를 현명하게 헤쳐 나가는 데 반드시 필요한 과제임을 명심하여야 한다.

참고문헌

[국문자료]

강문성・박순찬. 2004.『한미 FTA의 무역 및 투자창출효과와 교역구조에 대한 연구』. 정책연구 04-12. 대외경제정책연구원.

강문성・박순찬・송유철・윤미경・이근. 2003.『한・중・일 무역규범의 비교분석과 FTA에 대한 시사점』. 정책연구 03-24. 대외경제정책연구원.

권기수. 2006.『중남미 자원국유화의 배경과 전망』.『KIEP 세계경제』, 제9권, 제6호. 서울: 대외경제정책연구원.

권 율・홍수연 편. 2005.『동아시아 정상회의의 진로와 대응과제』. 정책토론회 시리즈 05-01. 대외경제정책연구원.

금재호・박순찬・김우영・이철인・장동구. 2005.『거시경제정책의 고용효과』. 연구보고서 2006-03. 한국노동연구원.

김규륜. 2006.『아시아 지역협력의 발전추세와 한국의 정책방향』. KINU 정책연구시리즈 2006-04.

김박수・이창재・박복영・이홍배・이홍식・임혜준・이형근・김혁황・방호경. 2005.『한・중・일 FTA: 제조업 부문의 대응전략 - 민감품목 분석을 중심으로』. 정책연구 05-05. 대외경제정책연구원.

김홍종・이창수・김균태・강준구・박순찬. 2005.『한・EU FTA의 경제적 효과 분석과 정책적 대응방안』. 정책연구 05-09. 대외경제정책연구원.

대외경제정책연구원. 2006.『한・미 FTA의 경제적 효과 분석 해설』. 대외경제정책연구원.

박복영. 2006.『OPEC의 석유생산능력과 국제유가 장기전망』. KIEP 오늘의 세계경제 제06-30호. 서울: 대외경제정책연구원.

박복영 외. 2004.『석유의 안정적 확보 전략』. 서울: 대외경제정책연구원.

박형일・이영진. 2006.『세계 에너지-자원 현황 및 최근 동향』.『기업금융 리뷰』 제21호. 산은경제연구소.

배긍찬. 2005.『제1차 동아시아 정상회의(EAS) 개최: 전망 및 과제』. 전문가 토론회 발표자료, 대외경제정책연구원. (11. 14)

삼성경제연구소. 2005.『APEC 경제협력과 동아시아 지역주의』.『CEO Information』, 528호.

엄성준. 2001.『APEC 협력의 중장기 활성화 방향』. 대외경제정책연구원 개최 2001년 APEC

정책간담회 토의자료.
외교통상부. 2005. 8.『주요국 에너지 현황 및 에너지 외교』.
이창재 외. 2005a.『한・중・일 FTA의 경제적 파급효과 및 대응전략』. 정책연구 05-04. 대외경제정책연구원.
_____. 2005b.『동북아 경제공동체 실현을 위한 단계적 추진전략』. 정책연구 05-15. 대외경제정책연구원.
이홍식・이종화・신관호・왕윤종. 2004.『한・중・일 자유무역협정(FTA)의 경제성장 효과』. 정책연구 04-02. 대외경제정책연구원.
장기윤. 2006.『친디아의 에너지자원 쟁탈전』.『Chindia Journal』 제1호. 포스코경영연구소.
정재완・권 율・오쿠타・왕윤종. 2005.『ASEAN+3 협력체제의 성과와 정책과제』. 서울: 대외경제정책연구원.
조 현. 2005.『우리나라 공적개발원조(ODA)정책의 현황과 발전방향』. 외교 제73호.
한국국제협력단. 2005a.『보도참고자료: 대외원조 개선 종합대책』.
_____. 2005b.『공적개발원조 관련 국민여론조사』.
_____. 2006년 9월.『남미 10개국 자원 현황』.

[외국문자료]

<일문자료>

日本 經濟産業省. 2006. 5.『新・國家エネルギー戰略』.
日本貿易振興機構(JETRO). 2006. 3.『中國などの南米における資源・エネルギー・食糧確保の動向と影響』.

<영문자료>

APEC. 2005a. “2005 APEC Senior Official's Report on Economic and Technical Cooperation.”
_____. 2005b. “Third Trade Policy Dialogue on FTAs/RTAs: Chair's Summary”, 2005/SOM2/02rev2.
Asian Development Bank. 2004. “ADB Review: 37th Annual Meeting.” Vol. 36, No. 4. (August)

Baldwin, Richard E. 2005. “Asian Regionalism: Promises and Pitfalls.” In Ahn, Choong Yong, Richard E. Baldwin and Inkyo Cheong eds. *East Asian Economic Regionalism: Feasibilities and Challenges*, pp. 157~74.

Bhagwati, J. 1992. “Regionalism vs. Multilateralism.”*World Economy*, 15, pp. 535~56.

_____. 1993. “Regionalism vs. Multilateralism: An Overview.” In J. De Melo and A. Panagariya eds. *New Dimensions in Regional Integration*. New York: Cambridge University Press.

BP. 2006. *Quantifying Energy*: BP Statistical Review of World Energy. (June)

Brenton, P. 2001. “Anti-dumping policies in the EU and trade diversion.” *European Journal of Political Economy*, 17, pp. 593~607.

Brenton, P. and Manchin, M. 2003. “Making EU Trade Agreements Work: The Role of Rules of Origin.” *The World Economy*, 26, pp. 755~769.

Burfisher, M. E., S. Robinson and K. Thierfelder. 2001. “The Impacts of NAFTA on the United States.“ *Journal of Economic Perspectives*, 15, pp. 125~144.

_____. 2003. “Regionalism: Old and New Theory and Practice” Paper prepared for presentation to the international agricultural trade research consortium conference Capri.

Cheong, Inkyo & KyongDeok Kwon. 2004. Assessing the Quality of FTAs and Implications for East Asia.” Mimeo.

Crawford, Jo-Ann & Roberto V. Florentino. 2005. “The Changing Landscape of Regional Trade Agreements.” WTO Discussion Paper No. 8.

De Melo, J., A. Panagariya and D. Rodrik. 1993. “New Regionalism: A Country Perspective.” In J. De Melo and A. Panagariya eds. *New Dimensions in Regional Integration*. New York. Cambridge University Press.

Energy Information Administration. February 2006. *Annual Energy Outlook 2006 with projections to 2030*.

Ethier, W. J. 1998a. “Regionalism in a Multilateral World”, *Journal of Political Economy*, 106, pp. 1214~1245.

_____. 1998b. “The New Regionalism.” Economic Journal, 108, pp. 1149~1161.

European Commission. 2000. “Perspectives and Priorities for the ASEM Process into the New Decade.“ Commission Working Document, COM(2000)241final, Brussels.

Frankel, J., S-J. Wei and E. Stein. 1995. “APEC and Regional Trading Arrangements in the

Pacific." Asia Pacific Economic Coorperation Working Paper Series No. 94-1. Washington: Institute for International Economics.

Frankel, J. 1997. *Regional Trading Blocs in the World Economic System*. Washington: Institute for International Economics.

Gasiorek, M., A. Smith and A. Venables. 1992. "Trade and Welfare: A general equilibrium model." In L.A. Winters ed. *Trade Flows and Trade Policy after 1992*. Cambridge: Cambridge Uni. Press.

Hoekman, B. 1999. "Free Trade and Deep Integration: Antidumping and Antitrust in Regional Agreements." World Bank Policy Research Working Paper No. 1950.

Hoekman, B. and D. E. Konan. 1999. "Deep Integration, Nondiscrimination, and Euro-Mediterranean Free Trade." World Bank Policy Research Working Paper No. 2130.

International Energy Agency. 2004. *World Energy Outlook 2004*.

_____. 2006. *World Energy Outlook 2006*.

James, W. E. and M. Umemoto. 1999. "Rules of Origin and Competitive Position of Asian Textiles and Apparel Producers in the North American Market." ICSEAD Working Paper 99-1.

Krugman, P. 1993. "Regionalism vs. Multilateralism: Analytical Notes." In ed. J. De Melo and A. Panagariya eds. *New Dimensions in Regional Integration*. New York: Cambridge University Press.

Lee, C-S. and S-C. Park. 2005. "An Examination of the Formation of Natural Trading Blocs in East Asia." *Asian Economic Papers*, Vol. 4, No. 1, pp. 90~103. (Winter)

Lee, H. H. Im, I. Lee, B. Song, and S-C. Park. 2005. *Economic Effects of a Korea-China FTA and Policy Implications*. Policy Analysis 05-03. KIEP.

Matusz, S. J. and D. Tarr. 1999. "Adjusting to Trade Policy Reform." Policy Research Working Paper 2142. World Bank.

Park, Innwon. and Soonchan. Park. 2006. "Reform-Creating Regional Trade Agreements and Foreign Direct Investment: Applications for East Asia." Mimeo.

Park, Sung-Hoon & Min Gyo Koo. 2006. "Forming a Cross-Regional Partnership: The South Korea-Chile FTA and Its Implications." Forthcoming in *Pacific Affairs*.

Prusa, T. J. 2001. "On the Spread and Impact of Anti-Dumping." *Canadian Journal of*

Economics, 34, pp. 591~611.

Scollay, Robert. 2006. "WTO Rules on RTAs/FTAs from Perspective of Developing Countries." A presentation at an APEC Workshop in Hanoi, Viet Nam in March 2006.

Smith, A. and A.J. Venables. 1988. "Completing the internal market in the European Community: Some industry simulation." *European Economic Review* 32, pp. 1501~1525.

Solis, Mireya & Saori N. Katada. 2006. "Understanding East Asian Cross-regionalism: An Analytical Framework." Forthcoming in *Pacific Affairs*.

Summers, L. 1991. "Regionalism and the World Trading System." In Policy Implications of Trade and Currency Zones. Proceedings of symposium sponsored by the Federal Reserve Bank of Kansas City. Jackson Hole, Wyoming.

UNCTAD. 2003. "Trade Preferences for LDCs: An Early Assessment of Benefits and Possible Improvements." UNCTAD/ITCD/TSB/2003/8.

Vandenbussche, H. and M. Zanardi. 2006. "The Global Chilling Effects of Antidumping Proliferation." CEPR Discussion Paper No. 5597. CEPR.

Wonnacott, P. and M. Lutz. 1989. "Is there a Case for Free Trade Areas?" In J. J. Schott ed. *Free Trade Areas and U.S. Trade Policy*. Washington: Institute for International Economics.

WTO. 2000. "Mapping of Regional Trade Agreements." Committee on Regional Trade Agreements, WT/REG/W/41. (October)

WTO. 2006. *International Trade Statistics 2006*. Geneva.

_____. 2006. *International Energy Outlook 2006*. (June)

[인터넷자료]

대한석유협회(www.petroleum.or.kr).

중앙일보. 2006년 1월 27일.

한국가스공사(www.kogas.or.kr)

한국석유공사 석유정보망(www.petronet.co.kr).

Executive Summary

Mid & Long-Term Strategies towards an Advanced Trading Economy: Strengthening Cooperation in the Global Economy

Sung-Hoon Park, Soonchan Park, and Jaewan Cheong *et al.*

This study focuses on the policy challenges that face Korea in pursuing external economic cooperation. Special attention is given to how existing and newly emerging economic cooperation programs can be strategically utilized to transform Korea into an advanced trading nation. Against this backdrop, this study presents four strategic considerations for the sustainable development of the Korean economy.

First, the study recommends that the Korean government pursue a more affirmative trade policy by taking into full consideration the increasing regionalist tendencies in the world economy. Reflecting on the 'multi-track FTA strategy' implemented by the Korean government, this study presents two policy recommendations: (1) the development of a more systematic FTA Roadmap taking into consideration pertinent factors; and, (2) the pursuit of a 'high-quality FTA' policy. These policies will enable the Korean economy to attain stronger growth dynamics, make domestic institutions more conducive to international and global standards, and provide the business sector with a more predictable business environment.

Second, this study evaluates ongoing regional cooperation programs for their respective contributions in the following five areas: (1) expansion of markets; (2) strengthening of growth dynamics; (3) stabilization and upgrading of economic policy effectiveness; (4) improvement of political and security positioning; and, (5) the strengthening of external bargaining power. This study suggests that the Korean government and agencies focus short and mid-term efforts on economic cooperation programs primarily in Northeast Asia. In parallel with this regional priority, the government is called upon to pursue a proper division of labor between the "ASEAN+3" and the "East Asian Summit." The main policy recommendation of this paper is to use ASEAN+3 as a venue for economic cooperation and the East Asia Summit as a political and security cooperation body. The final long-term vision of these regional cooperation programs is the achievement of an East Asia Community, as agreed upon by ASEAN+3 member countries.

Third, as a resource-poor nation, Korea's economic fate will be largely determined by its capability to secure natural resources, such as gas and oil, at relatively low prices. However, with increasing uncertainties and supply-and-demand imbalances, high oil prices are expected to persist in the foreseeable future. In this context, this study investigates a variety of economic, geopolitical and security factors concerning world energy markets, and comes to the conclusion that Korea will need to considerably strengthen efforts to gain better access to natural resources. This study especially emphasizes the Korean government's need to (1) strengthen "strategic resource diplomacy" with resource-rich developing countries, (2) diversify energy sources, and (3) increase efforts to develop its own energy sources.

Fourth, this study regards Korea's strengthened cooperation with developing and least-developed countries as an integral part of strategic considerations to become

an advanced trading nation. One of the crucial factors considered in this regard was the fact that Korea itself has mainly been the beneficiary of a variety of support and assistance programs provided by developed nations in the early stages of its economic development. Also, the observation that there is an increasing international voice calling for Korea's expanded role as a "development helper" leads the study to conclude that the Korean government needs to rethink and upgrade its development assistance programs, specifically by (1) increasing the absolute amount of assistance, as well as improving and upgrading the quality of ODA, and (2) expanding the GSP scheme to provide recipients with more effective instruments that they can take advantage of when pursuing industrial development. The study expects that the measures proposed here will not merely be the "giving away" of taxpayer money to outsiders, but rather, contribute to the improvement of Korea's image and the enhancement of its national brand value, which in turn will contribute to the promotion of exports of Korean products.

집필진

강인수
숙명여자대학교 경제학부 교수
iskang@sookmyung.ac.kr

김관호
동국대학교 국제학과 교수
khkim@dongguk.edu

김세원
서울대학교 경제학과 명예교수
caeonek@snu.ac.kr

김정곤
대외경제정책연구원 전문연구원
jgkim@kiep.go.kr

남호선
대외경제정책연구원 연구원
hsnam@kiep.go.kr

박성훈
고려대학교 국제학대학원 교수
shpark@korea.ac.kr

박순찬
공주대학교 경제통상학부 교수
spark@kongju.ac.kr

유재원
건국대학교 경제학과 교수
govjai@konkuk.ac.kr

유진수
숙명여자대학교 경제학부 교수
jsyoo@sookmyung.ac.kr

정재완
대외경제정책연구원 전문연구원
jwcheong@kiep.go.kr

채 욱
대외경제정책연구원 선임연구위원
wchae@kiep.go.kr

최병일
이화여자대학교 국제대학원 교수
byc@ewha.ac.kr

한홍렬
한양대학교 경상대 경제학부 교수
hongyul@chollian.net

연구자료 06-03

선진통상국가 실현을 위한 중장기 통상전략 연구
협력경제

2006년 12월 20일 인쇄
2006년 12월 29일 발행

발 행 인	李 景 台
발 행 처	對外經濟政策硏究院 137-747 서울특별시 서초구 염곡동 300-4 전화: 3460-1178, 1179 FAX: 3460-1144
인 쇄	(주)예원기획 전화: 745-8090
등 록	1990년 11월 7일 제16-375호

ISBN 978-89-322-2105-2 정가 10,000원
978-89-322-2064-2(세트)

선진통상국가 실현을 위한 중장기 통상전략 연구: 협력경제

박성훈 · 박순찬 · 정재완 외

본 보고서는 한국경제의 선진화를 위한 통상전략으로서 전략적 협력경제에 대해 논하였다. 협력경제의 주된 목표는 해외시장의 확대와 자원의 안정적 확보에 있으며, 이를 위한 실천과제로서 지역주의의 활용, 지역협력, 에너지자원 협력 및 대개도국 협력을 제시하였다. 시장확대를 위해 지역주의를 적극적으로 활용해야 하며 그 실행계획으로서 수준 높은 FTA와 FTA 로드맵의 체계화를 제안하였다. 또한 지역협력을 전략적으로 활용하기 위해서는 동북아 경제협력을 중점적으로 추진하고, 지역협력기구를 실용적으로 관리하며, 남북한 자유무역이 확대되어야 한다는 점을 강조하였다. 그리고 해외 에너지자원 개발 및 지원 확대, 전략적 자원외교 강화 및 에너지자원 수입선 다변화를 에너지자원을 안정적으로 확보하기 위한 실행계획으로 제안하였다. 마지막으로 대개도국 협력 방안으로 공적개발원조(ODA)의 확대와 선진적 운용, 특혜관세제도 확대 및 신흥시장 진출을 위한 효과적 정책체계의 확립을 제시하였다.

KIEP 대외경제정책연구원
Korea Institute for International Economic Policy
137-747 서울특별시 서초구 염곡동 300-4
137-602 서울 서초우체국 사서함 235호
대표전화 02-3460-1001, 1114
Fax 02-3460-1122, 1199
Http://www.kiep.go.kr

9 788932 221052 94321
ISBN 978-89-322-2105-2
978-89-322-2064-2(세트)
정가 10,000원