

한국의 개방적 통상정책 추진전략과 정책적 시사점 연구

방 청 록

한동대학교 국제어문학부

< 목 차 >

- | | |
|----------------------------------|-------------------------------------|
| I. 서 론 | IV. 개방적 통상정책의 추진체계와 정책 효과의
평가 문제 |
| II. 한국 통상정책의 발전과 개방적 통상국가의
추구 | V. 결론 |
| III. 개방적 통상정책과 FTA 추진 전략 | 참고문헌 |
| | Abstract |

Key words(중심용어): 통상정책(Trade Policy), 개방적 통상정책(Open Trade Policy), 자유무역협정(FTA), 통상협정(Trade Negotiation), 국제통화기금(IMF)

국 문 요 약

지난 1990년대 말 이후 한국의 통상정책은 경제적 개방과 자유화에 기초하는 ‘개방적 통상정책’을 추진하여왔다. 본 논문은 한국의 통상정책이 변화, 발전하여온 과정을 간략히 서술하고, 90년대 말 이후 개방적 통상정책이 추구되었던 배경과 주요 특징 그리고 그 정책적 효과를 분석, 평가하였다.

1990년대 말 외환위기의 상황은 정부가 통상정책 결정과정에서 시장개방과 자유화를 추구하며 시장의 효율성을 중시하게 되는 외부적 요인으로 작용하였다. 이후 정부는 자유주의적 시장원리에 따른 개방적 통상정책의 논리를 개발하고 재생산하는 과정을 통해 경제적 효율성을 높이고 국가경쟁력을 강화하고자 노력하여왔다. 하지만 정부의 통상정책 결정과정이 다소 폐쇄적이고도 배타적인 특징을 지녔던 이유로 정부 통상정책에 관한 국민적 합의를 형성하는 데는 많은 어려움이 있었다. 따라서 정부가 FTA정책 등과 같이 시장개방과 자유화에 기초한 개방적 통상정책을 추구하는 과정에서 정부의 통상정책에 관한 사회적 합의를 형성하거나 정책 시행에 따른 부작용을 완화하려는 노력을 더욱 강화할 필요가 있을 것이다.

I. 서론

일반적인 의미에서 통상정책의 개념은 상품의 수출입에 한정시키는 전통적 개념의 무역정책보다 넓은 의미를 포함하는 것으로 국가간 통상문제 및 대외협상과 관련된 포괄적 정책을 의미한다. 국가들은 국제경제관계에서 통상정책을 매개로 자국의 이익을 극대화하기 위해 노력하고 있다. 이런 의미에서 통상정책은 국가 경제목표를 달성하기 위해 활용하는 핵심적 대외적 정책수단이 된다. 따라서 추구하는 국가의 이익이 무엇인지를 어떻게 정의하느냐에 따라 통상정책의 성격과 구체적인 정책수단은 큰 차이를 보일 수 있으며 그 정책적 효과도 매우 다르게 나타난다.

일반적으로 (신)중상주의 통상정책이 주류를 이루는 국제경제관계는 제로섬 게임의 성격을 지니는 것으로 이해된다.¹⁾ (신)중상주의 통상정책을 추구하는 국가의 입장에서는 국제무역관계에서의 상대적 이익(relative gain)이 매우 중요한 의미를 지니는 것으로 고려되기 때문이다. 이러한 관점에 설 경우 각국은 (신)중상주의 통상정책을 통해서 자국의 이익을 극대화함으로써 신속한 경제성장을 가능케 하여 경쟁국가와의 경쟁에서 우위를 점하고자 의도하게 된다. 이 경우 통상정책은 수출촉진과 산업발전을 유인하는 핵심적인 정책수단이 된다.

반면 자유무역주의자들은 국제경제관계를 통해 발생하는 이른바 절대적 이익(absolute gain)에 주목한다. 시장 개방과 자유화가 확산되며 자유무역이 증가할 경우 국제무역에 참여하는 국가와 주체들은 경제적 효용이 증가하며 이익을 얻을 수 있게 된다는 것이다. 이 때 국가 사이에 존재하는 '상대적인 이익의 차이'보다 '절대적 이익의 발생'이 더욱 중요한 의미를 지니게 된다. 따라서 국제무역에 참여하는 국가들은 관세인하와 무역장벽 철폐 등을 통해 시장개방을 확대하고 무역의 자유화를 실현하기 위해 노력하게 되며, 그 결과 경제 전반의 효율성이 높아지면서 성장이 가능할 수 있게 된다고 기대한다.

지난 90년대 말 이후 한국의 통상정책은 경제적 개방과 자유화를 핵심적인 정책의 기조로 삼아왔다. 국제통상관계에 있어 적극적인 개방과 자유화 정책은 국내 경제구조의 질적 전환을 이루며 선진경제로의 진입을 가능케 하는 성장의 동력이 될 것으로 기대하여온 것이다. 이러한 관점에서 볼 때 개방적 통상정책은 지속적인 성장을 견인하는 전략적인 중요성을 지니는 정책수단으로 이해된다.

이런 배경에서 본 논문은 한국의 통상정책이 변화, 발전하여온 과정을 서술하고, 90년대 말 이후 개방적 통상정책이 추구되었던 배경과 주요 특징 그리고 그 정책적 효과를 분석, 평가하고자 한다. 논의가 전개되는 과정에서 통상정책을 통해 정의되는 '국가의 이익'은 무엇이었으며, 그로

1) 중상주의 통상정책은 정부가 국내의 특정 산업 및 기업을 육성, 보호하고 수출을 촉진하는 등 대외경제관계에 대한 국가간섭을 통해 국가의 이익을 극대화하려는 목적에서 추구되는 통상정책을 의미한다. 특히 1930년대 이후 확산되어온 신중상주의 통상정책은 관세와 더불어 수출보조금, 수량제한 등 다양한 비관세 장벽과 무역정책조치들로 대표되어왔다. 이는 정부의 대외무역에 대한 간섭과 국내 산업 보호 육성을 목적으로 하는 정부정책에 반대하는 자유무역정책과 대비된다. 자유무역주의에 따르면 무역자유화는 상품의 가격 하락, 소비자 선택폭 증가 등 소비자 후생을 증가시키고 기업에게는 생산효율화에 따른 비용절감 효과를 유발한다고 고려되기 때문이다.

인해 통상정책 추진과정에서 발견되는 국내 사회경제적 파생효과는 어떻게 이해될 수 있는지를 함께 살펴볼 것이다.

이에 본 논문은 우선 1990년대 말 외환위기의 상황이 정부가 통상정책 결정과정에서 시장개방과 자유화를 추구하며 시장의 효율성을 중시하는 정책으로의 전환이 이루어지는 배경이 되었음을 우선 지적하였다. 정부는 외환위기라는 경제 환경 변화에 대응하는 과정에서 개방적 통상정책에 근거하여 자유주의적 시장원리를 적극 수용하면서 경제적 효율성을 높이고 국가경쟁력을 강화하려는 정책목표를 추구하여왔던 것이다.

하지만 정부의 개방적 통상정책이 추진되는 과정에서 정책과정이 폐쇄적이고도 배타적인 특징을 지니는 이유로 정부 통상정책에 관한 국민적 합의를 형성하는 데는 많은 어려움이 있었던 측면 역시 분명히 발견되고 있다. 따라서 본 논문은 정부가 FTA정책 등과 같이 시장개방과 자유화에 기초한 개방적 통상정책을 추구하는 과정에서 정부의 통상정책에 관한 사회적 합의를 형성하거나 정책 시행에 따른 부작용을 완화하려는 정책적 노력이 더욱 전개될 필요가 있다는 점에 주목하고 있다.

II. 한국 통상정책의 발전과 개방적 통상국가의 추구

1. 한국 통상정책의 변화와 발전

한국의 초기 통상정책은 국가의 적극적인 정책적 개입에 근거하는 중상주의 정책에 기반을 두고 발전하기 시작하였다.²⁾ 국가 경제발전을 최우선적 정책목표로 추구하였던 1960-70년대 한국의 대외무역관계에는 중상주의적 성격이 두드러진 수출지향적 통상정책이 추구되었다. 1960년대의 경제발전이 풍부한 노동력과 저임금을 바탕으로 하는 노동집약적 산업의 발전에 기초하여 이루어졌다면, 1970년대에는 국가경제의 자본집약적 성격을 지니는 중화학공업의 발전을 촉진하려는 산업정책이 추진되었다. 결과적으로 대내적으로는 국가주도의 산업발전정책이 추진되었으며, 이와 동시에 대외적으로는 수출을 촉진하고 수입을 억제하면서 국제적인 경쟁력이 취약한 산업을 보호하려는 목적의 무역정책을 적극적으로 활용하였던 것이다.

한국은 1967년 GATT 가입과 더불어 공식적으로 다자교역체제에 참여하기 시작하였다. 한국은 GATT를 중심으로 하는 다자교역체제에 참여하면서 점차적으로 개방되는 국제무역환경에 대처해야 하는 과제를 지니고 있었지만, 실제로는 대외무역 전반에 걸쳐 국내산업보호라는 단기적 이익을 추구하기 위해 다소 형식적인 개방조치만을 취하는 특성을 유지하고 있었다.

한국의 통상정책은 80년대에 이르러 선발 개발도상국으로의 지위에 걸맞는 수준에서 수입자유화와 개방정책을 추구할 필요성을 인식하며 점진적인 개방정책과 무역자유화에 나서게 된다. 이

2) 한국 통상정책의 변화와 발전에 관한 개관을 위해서는 외교통상부 통상교섭본부(1998); 채욱 외(2006); 김진영(2007) 등의 보고서 및 논문을 참조할 것.

러한 정책변화의 배경에는 지나친 보호무역정책이 오히려 국내 산업의 국제경쟁력을 약화시키는 결과를 초래하였기에 더 이상 타당성을 갖기 어려워졌다는 인식이 있었다. 이와 동시에 이 시기의 무역자유화는 시장개방을 통해 주요 교역상대국과의 통상마찰을 최소화하는데 초점을 맞추었던 소극적이고도 수세적인 성격이 보다 두드러졌었다.

90년대에 들어서도 한국 정부는 UR협상 타결, OECD 가입 등을 통해 점진적 자유화와 개방화의 정책기조를 계속 이어왔다. 하지만 정부의 통상정책이 적극적인 자유화와 개방화를 추진하는 방향으로 전환된 계기는 97년 외환위기의 상황에서 마련되었다. 실제로 97년 외환위기를 경험하면서 한국 정부는 경제위기를 극복하려는 전략 차원에서 적극적으로 무역과 경제의 자유화를 추진하는 개방적 통상정책을 추구하게 된다.

특히 98년 김대중 정부가 출범하면서 새로 조직된 외교통상부 산하 통상교섭본부는 한국의 대외통상정책을 체계화하는 『중장기통상정책』을 발표하면서 중장기적 비전을 가지고 전략적인 통상의교를 추진할 정책적 근거를 제시하게 된다. 이러한 정책적 변화에 따라 한국정부는 WTO를 중심으로 확대되어온 무역과 투자자유화의 흐름에 적극 참여하는 한편, 다자간 통상규범의 창출 과정과 통상협상에도 효과적으로 대응하기 위해 노력하게 된다. 이와 더불어 1997년 외환위기 이후 국내 경제 환경이 자유화되고 동시에 국제통상환경이 빠른 속도로 변화하면서 FTA에 근거한 양자적 무역자유화와 개방화에도 적극 참여하기에 이른 것이다.

2. 개방적 통상국가 추진 배경과 정책 기조의 변화

한국 정부가 90년대 후반에 이르러 개방적 통상정책을 적극적으로 추진하게 된 배경에는 여러 요소들이 복합적으로 영향을 미쳤음을 인식할 필요가 있다. 첫째, 97년 외환위기의 상황은 한국 정부가 개방적인 통상정책으로의 정책적 전환을 하게 되었던 직접적 동기로 작용하였다. 외환위기 극복을 위해 IMF로부터 차관을 제공받기 위한 협의가 진행되는 과정에서 한국 정부는 무역자유화의 일정을 앞당기기로 약속하였기에 대내적인 경제자유화와 구조조정과 더불어 대외적인 무역자유화와 개방을 추진할 수밖에 없는 상황에 놓여 있었던 것이다(외교통상부 통상교섭본부 1998, 12). 이처럼 98년 출범한 김대중 정부가 IMF와 합의한 무역자유화 일정을 준수하는 것은 돌이킬 수 없이 반드시 시행되어야 하는 조건이라는 점을 인식하고 있었기에, 시장경제의 원리에 기초하여 경제적 자유화와 자유무역을 추구하는 통상전략을 새롭게 마련하는 것이 불가피한 상황이었다.

둘째, 국제통상의 환경이 95년 WTO의 출범과 더불어 무역자유화와 개방화가 확대되는 동시에 세계경제의 통합이 가속화되는 등 급속히 변화하고 있었기에 무역자유화의 세계적인 추세에 역행하는 것이 국익에도 도움이 되지 않는다고 판단되었다. 따라서 세계경제의 세계화가 진전되면서 무한경쟁의 시대가 도래 하는 배경에서 적극적인 자유화 및 개방화 정책을 통해 국제경제 관계에서 한국의 통상이익을 확보할 수 있도록 능동적이고도 적극적인 통상정책을 마련할 필요가 있었다는 것이다.

셋째, 개방적 통상정책의 추진함으로써 국내 경제와 산업의 구조조정을 촉진하고 글로벌 스탠더드에 적합한 국내 경제제도를 마련함으로써 국내경제의 국제경쟁력과 제도적 선진화를 촉진하는 계기로 삼겠다는 목적이 있었다(채욱 외 2006, 102-104). 결국 개방적 통상정책은 대외적 개방과 자유화를 국내 산업구조를 조정하고, 시장에 대한 규제를 완화하며, 경쟁을 촉진하려는 의도를 가지고 추진되었던 것이다.³⁾

바로 이런 배경에서 98년에 통상교섭본부는 『중장기통상정책』을 수립하여 발표하였다. 『중장기통상정책』은 과거 한국의 통상정책이 중상주의에 기초한 폐쇄적 성격, 외부적 압력에 의해 대외개방에 나서는 수동적 성향, 그리고 문제의 근본을 해결하기보다는 현상에만 대처하는 성향 등을 지녔던 이유로 시대적 요구를 적절히 반영하지 못하는 한계가 있었다고 평가하고 있다(외교통상부 통상교섭본부 1998, 45). 이에 새로이 수립된 통상정책은 이른바 “개방적 통상국가”를 지향하면서 대외적으로는 세계 경제의 개방과 자유화의 흐름에 주도적이고도 능동적으로 참여하고, 대내적으로도 자유경쟁 등에 기초한 경제구조의 전면적 개혁을 선도하는 선진화된 통상정책이라는 점을 강조하고 있다.

결국 90년대 후반 이후 한국의 대내외적 환경 변화에 대응하기 위한 목적에서 대외 통상정책은 과거의 소극적 개방으로부터 적극적 개방과 자유화를 추진하는 정책으로 전환하게 된다. 그 결과 한국 정부는 통상정책의 기본 방향으로 “개방적 통상국가”를 지향하는 정책적 입장을 취하면서, 시장의 원칙에 기초하여 국가의 이익을 극대화하겠다는 확고한 정책적 의지를 표방하였음은 주목할 필요가 있다. 이는 과거 국가의 정책적 개입과 관리에 근거하여 국가발전을 도모하던 중상주의적 입장으로부터 철저히 시장경제의 원리에 입각하여 지속적으로 ‘성장’을 이루어가겠다는 방향으로 정책적 입장이 선회하였음을 의미한다.

이와 같이 중장기 통상정책이 추구하였던 자유무역과 시장경제의 원칙에 입각한 개방적 지향은 이후 10여 년간 FTA협상 등 통상정책을 추진해오는 과정에서도 변함없이 적용되는 기본 원리가 되어왔다. 그 배경에는 한국경제가 선진경제로 진입하기 위한 목적에서도 적극적인 개방과 자유화, 즉 시장의 원칙에 기초하여 경제구조의 질적 전환과 성장을 유인할 필요가 있다는 인식이 존재하였던 것이다. 결국 개방적 통상정책의 기초는 대외적 무역자유화뿐만 아니라 국내적으로 국내제도와 경제구조를 개혁하는 주요 정책수단으로 활용되어 왔다는 점에서 시사하는 바가 매우 크다.

3) 이 시기 정부주도로 시장개방과 자유화의 이익을 널리 알리기 위한 목적에서 다양한 연구가 수행된다. 1999년에 시장개방과 경제자유화에 따른 이득에 관한 이해를 넓히기 위한 목적으로 작성된 보고서로는 최낙균(1999)의 연구가 있다.

III. 개방적 통상정책과 FTA 추진 전략

1. 개방적 통상정책과 FTA정책의 중요성 확대

1998년 한국 정부가 개방적 통상국가를 지향하는 개방적 통상정책을 발표한 이후 나타난 가장 중요한 변화 중 하나는 양자관계에 기초하는 자유무역협정(FTA)를 통해 무역자유화에 적극 참여하기 시작했다는 점이다.⁴⁾ 이러한 변화는 한국 정부가 90년대 후반 외환위기를 경험하면서 보다 적극적으로 세계화의 흐름에 대응하고자 WTO를 중심으로 하는 다자무역체제에의 참여하여 왔으며, 이와 병행하여 양자간 FTA를 통한 지역주의에도 적극적으로 참여하는 통상정책을 추진하여왔던 상황에 잘 반영되어 나타난다.

1998년 국무총리 주재 대외경제조정회의에서 칠레와의 FTA를 우선적으로 추진하기로 결정하였다. 이로써 한국 정부는 WTO에서의 다자간 무역자유화의 노력과 병행하여 FTA를 기초로 양자간 무역자유화를 추진하려는 노력에 활발히 참여하게 된다. 특히 한국정부는 FTA가 기존 WTO 다자협상과 비교하여 협상 대상국을 선택할 수 있고, 협상분야를 선택할 수 있으며, 협상의 속도를 조절할 수 있다는 점에서 강점을 가진다고 보았다(김현중 2005, 3-9). 결국 WTO 다자협상이 지지부진하게 진행되면서 협상에 난항을 경험하고 있는 배경에서 FTA협상을 잘 활용하면 한국경제 발전에 더 큰 유익을 줄 수 있다고 판단하였던 것이다. 이는 FTA협상을 통해 WTO 다자협상에서 다루기 어려운 현안을 신속히 다룰 수 있으므로 주요 교역상대국과의 경제관계에서 현안을 해소하고 무역자유화를 앞당겨 실현하는 효과적 채널이 될 수 있다고 보았기 때문이다.

실제로 한국 정부가 FTA 정책을 적극적으로 추진하였던 배경에는 다음과 같은 논지가 주로 제기되어왔다. 첫째 'FTA 대세론'이다. 이에 WTO의 다자간 무역협상인 도하개발아젠다(DDA) 협상이 교착상태에 놓이게 되면서 다자교역체제의 한계가 나타났던 점이 영향을 미쳤다. 결과적으로 미진하게 진행되어온 다자차원의 교역자유화를 보완하는 차원에서 FTA 양자협상을 통한 지역간 무역자유화 및 경제협력 경향이 확대되어왔기에 이러한 세계적 추세에 적극적으로 대응할 필요가 높아졌다는 것이다.⁵⁾ 다른 경쟁국가들이 적극적으로 FTA를 체결하고 있는 상황에서도 한국이 아무런 대응을 하지 않는다면 결과적으로 해외의 주요 시장은 경쟁국에 의해 선점됨으로써 국제무역에서 소외되면서 막대한 경제적 손실을 경험할 것이 명백하다고 보았다. 이처럼 전 세계적으로 FTA가 대세로 확산되는 상황에 대해 적극적으로 대응할 필요가 있다는 논리는 결국 '배제의 공포'에서 벗어나려는 시도로 이어졌던 것이다.

둘째, 이른바 '샌드위치론'이다. 세계시장에서 BRICs 국가 등 개도국의 부상에 따라 적극적으로 경제의 자유화와 개방화에 나서지 않을 경우 국가간 경쟁에서 뒤처질 우려가 제기되었다. 특히 대외무역에 대한 의존도가 70%를 넘는 한국의 입장에서 개방화는 필수적인 생존전략이라는

4) 자유무역협정(Free Trade Agreement: FTA)은 특혜무역협정으로 회원국간 교역관계에서 관세와 기타 무역장벽을 축소하거나 제거함으로써 회원국간 교역을 확대하기 위한 목적에서 체결되는 무역협정이다.

5) 최근 지역주의 동향의 변화와 한국의 통상정책에 관한 연구는 이균(2007) 등에 의해 수행된 바 있다.

것이다. 이에 FTA를 통해 안정적인 해외시장을 확보할 뿐 아니라, 장기적으로 해외투자의 유치를 확대하고, 각종 국내 제도를 글로벌 기준과 조화를 이룸으로써 경제구조를 선진화시키고 국가경쟁력을 강화할 필요가 절실하다는 것이다.

결과적으로 한국의 개방적 통상정책은 WTO 다자간 협상인 DDA협상이 지연됨에 따라, 양자 관계에 기초한 FTA를 중심으로 보다 구체화되어 추진되기 시작하였다. 따라서 한국의 FTA정책의 주요 내용과 추진 과정을 살펴보는 것이 한국의 통상정책의 특징과 그 의의를 파악하는데 있어 중요한 의미를 지니는 것으로 고려된다.

<표1> 한국 FTA 추진 현황

(2009.5.31. 현재)

FTA 타결 완료	협상 중인 FTA	추진 검토 중인 FTA
한-칠레 FTA(2004.4.1 발효)	한-ASEAN FTA(투자)	한-중 FTA
한-싱가포르 FTA(2006.3.2 발효)	한-캐나다 FTA	한-MERCOSUR FTA
한-EFTA FTA(2006.9.1 발효)	한-인도 FTA	한-터키 FTA
한-ASEAN FTA(상품, 2007.6.1 발효)	한-EU FTA	한-러시아 FTA
한-ASEAN FTA(서비스, 2007.11.21 서명)	한-멕시코 FTA	한-뉴질랜드 FTA
한-미국 FTA(2007.4.2 타결)	한-일본 FTA	
	한-GCC FTA	
	한-호주 FTA	
	한-페루 FTA	

출처 : 외교통상부(<http://www.fta.go.kr/user/index.asp>)

2. FTA 정책의 추진전략과 주요 특징

1998년 칠레와의 FTA 협상을 시작한 이래 현재까지 칠레, 싱가포르, EFTA, ASEAN(상품분야)과의 FTA 협정을 발효시켰다. 이후로도 EU, 멕시코, 캐나다, ASEAN, 인도 등과 협상을 진행하여왔으며, 2007년에는 미국과의 FTA 협상을 타결한 바 있다.⁶⁾ 1998년 이후 추진되어온 한국의 FTA 정책은 몇 가지 중요한 특징을 가지고 있다.

첫째, ‘동시다발적인 FTA’의 추진이다. 이는 그동안 FTA가 체결되지 않아 세계 시장에서 상대적으로 불이익을 경험하여온 기업의 비용을 단기간에 만회시키겠다는 의도에서 추진된 전략이다. 동시적으로 여러 FTA를 함께 추진함으로써 협상 상대국간 경쟁을 유발하여 이익을 극대화할 뿐 아니라, 각 FTA별 부정적 효과를 상쇄, 보완하도록 하겠다는 것이다.

둘째, 단계적인 FTA의 추진이다. 노무현 정부가 출범하였던 2003년 정부는 FTA 추진 로드맵을 수립하여 단기적으로는 일본, 싱가포르, ASEAN 등 우선 협상 가능한 국가를 대상으로 추진

6) FTA 추진 전략에 대해서는 외교통상부 자유무역협정 홈페이지 참조(<http://www.fta.go.kr>)

하고, 장기적으로는 미국, EU 등의 거대경제권과의 FTA를 추진할 계획임을 밝힌 바 있다(전국 경제인연합회 2004). 하지만 이후 2006년부터 미국과의 FTA협상이 전격적으로 추진됨으로써, 2003년 수립된 로드맵과는 상당한 차이를 보이면서 FTA 협상이 추진되어왔음을 알 수 있다.

셋째, 높은 수준의 포괄적(comprehensive) FTA를 지향한다. FTA 추진에 따른 효과를 극대화하기 위해서는 상품에 대한 관세 철폐 뿐 아니라, 서비스, 투자, 지적재산권, 기술 표준 등 다양한 분야를 포함하는 포괄적인 FTA를 추진하되, 그 개방의 정도에 있어서도 높은 수준의 자유화를 목표로 하는 FTA를 추진하겠다는 것이다. 결국 한국이 추진하는 FTA는 그 정책적 입장이 처음 제시되는 단계에서부터 시장경제의 원리에 입각하여 매우 높은 수준의 개방과 무역자유화를 추구하는 성격으로 추진되었음을 알 수 있다(이종원 외 2007, 117-119).

이런 배경에서 한국은 칠레, 싱가포르, EFTA, ASEAN(상품 및 서비스 부문)과의 FTA 협상이 완료되어 협정이 발효된 가운데 있으며, 미국과의 FTA 협상이 타결되어 국회 비준을 추진하는 단계에 있다. 이와 더불어 EU, 캐나다, 멕시코, 호주, 뉴질랜드 등과도 이미 협상을 진행하여 왔거나 추진을 준비하는 과정에 있다는 사실은 한국이 매우 적극적으로 FTA 추진에 나서고 있는 현실을 잘 반영하고 있는 것이다.

살펴본 바와 같이 한국은 동시다발적 FTA 정책에 기초하여 세계 경제의 세계화에 따른 개방과 자유화의 추세에 적극적으로 대응하고자 의도하여왔음을 알 수 있다. 한국은 비교적 짧은 기간 동안 상당수의 국가들과 FTA 체결을 완료하였거나 협상을 진행하고 있는 과정에 있다. 결국 한국은 애초부터 주요 교역 대상국과 포괄적이면서도 높은 수준의 FTA를 추진함으로써 해외 수출시장을 확보하는 동시에 국내 산업 경쟁력을 강화하는 기회로 삼겠다는 정책적 의도를 추구하여온 것이다. 이에 따른 정책의 효과는 단순히 무역과 투자를 확대하는데 그치지 않고 국내 산업의 구조조정 촉진, 고용의 증가, 소비자 후생의 증진 등 경제 전반에 대한 종합적인 효과를 유발할 것으로 기대하였던 것이다.

IV. 개방적 통상정책의 추진체계와 정책 효과의 평가 문제

1. 통상정책의 공식적 운용 체계의 문제

한국의 통상정책이 변화, 발전하여온 과정을 평가하기 위해서는 우선적으로 정부차원의 통상정책 운용체계에 관해 고찰할 필요가 있다. 먼저 정부 내에서 통상기능을 담당하는 주체는 외교통상부 내의 통상교섭본부이다. 외환위기 직후이며 김대중 정부가 출범하던 시기인 1998년 2월 통상정책 수립의 효율성과 통상조정 및 대외 교섭력의 제고를 위해 과거 외무부, 통상산업부, 재무부 등에 분산되어있던 통상 관련 기능을 통합, 담당할 주체로 통상교섭본부를 신설하여 정부 내 통상조직을 일원화하게 된다. 이처럼 외교통상부 내 통상교섭본부를 설치함에 따라 정치외교관계와 경제통상관계를 동시에 고려하며 효과적으로 국익을 추구할 수 있도록 조직적 체계를 갖추었던 것이다.

더욱이 통상교섭본부를 신설하는 과정에서부터 국제통상에 관한 민간전문가를 채용하여 국제통상법, 국제경제관계, 통상협상 및 국제지역에 관한 전문적 지식을 지닌 인력을 보강하여야 한다. 이는 통상교섭본부의 정책개발을 용이하게 하고 대외적 교섭력을 강화할 수 있는 내부적 역량을 갖추어감으로써 주요 교역대상국과의 통상관계에서 우위를 점할 수 있는 조직적 체계를 마련하였던 것이다. 결과적으로 외부로부터 ‘수혈’된 인력을 통해 개방적 통상국가를 실현하기 위해 다자적 및 양자적 교역관계에서 정부의 통상정책 기초하여야 할 정책적 논리를 적극적 개발하고 ‘선진적’ 통상환경을 실현하기 위해 요구되는 대외적 협상 능력 강화와 제도적 개선에 적극적으로 나서게 된다.

이러한 노력과 더불어 정부 전체적으로는 통상업무와 관련한 정부 부처간 이견이 존재할 경우 이해조정을 담당하는 주체로 ‘대외경제장관회의’를 두어 FTA를 포함한 통상정책에 관한 최고 심의, 의결할 수 있도록 하였다. 그리고 FTA정책의 심의를 위한 기구로 통상교섭본부장이 위원장이 되고 관계 부처 1급 관료가 참여하는 ‘FTA 추진위원회’를 두었으며, 동시에 FTA 추진위원회를 실무적으로 지원하는 목적에서 관계 부처 국장급으로 구성되는 ‘대외경제 실무회의’를 두어 운영하고 있다. 이와 더불어 마찬가지로 관련 업계 및 전문가의 의견을 청취하며 FTA 추진위원회를 지원하려는 목적으로 ‘FTA 민간자문회의’를 설치하여 각계의 의견을 수렴하여 정책에 반영할 수 있는 체계를 마련하였다.⁷⁾

이처럼 정부의 통상업무가 추진되는 과정에서 관련 부처들이 상호간 의견을 조율, 조정할 수 있도록 공식적인 운용 체계는 마련되어있음을 알 수 있다. 하지만 정치적으로 민감한 사항이나 정부 부처간 이견이 존재하는 경우 조정과 조율이 적절히 이루어지지 않는 한계가 있었다는 점에서 통상정책 운용 체계가 효율적으로 작동하지 못하는 문제가 있다고 지적되어왔다(채욱 외 2006, 127-129). 이는 통상정책 운용과 관련하여 부처간 책임과 권한이 불분명하다보니 정부 부처간에 효율적으로 의견을 교환하고 합의를 도출하는 조정기능이 원활하게 수행되지 못하는 구조적인 문제가 존재하는 현실적 제약에서 기인하는 것이다.

이와 더불어 통상정책을 수립하고 집행하는 과정에서 국민의 의사를 수렴할 수 있는 경로가 충분히 갖추어지지 않은 상황에 있다는 점 역시 중요한 문제로 지적된다. 국내협상의 문제는 재차 논의될 사안이지만, 여기서 우선 지적되어야 할 문제는 통상정책 결정과 집행과정에서 국민의 의사가 충분히 전달되고 수렴될 절차적 체계가 마련되어있지 않음은 물론, 정부 내적으로 그 필요성에 대한 인식이 여전히 부족한 상황에 있다는 점이다. 물론 한미FTA 협상이 진행되는 과정에서 구성되었던 ‘한미FTA 체결 지원위원회’ 혹은 ‘자유무역협정 국내대책위원회’ 등과 같은 기구를 통하여 대국민 정보 전달, 홍보, 국민의견 수렴의 기능을 수행한 바 있으나, 이들 기구 역시 정부 주도의 위원회로서의 성격이 보다 두드러졌던 이유로 국민적 의견수렴보다는 대국민 홍보 기능이 보다 집중하는 한계를 보여 왔다고 평가되고 있다.

이처럼 통상정책의 수립과 대외 교섭 과정에서 핵심 기능을 수행하여온 통상교섭본부의 역할 증대에 따라 통상외교에 있어서의 전문성이 강화되었던 측면은 높이 평가될 수 있으나, 정부 부처간 의견을 조정하고 국민의 의사를 수렴하여 정책을 반영하는 측면에서의 정부시스템이 충분

7) 한국의 FTA정책의 결정과정 전반은 최태욱(2006)의 연구에 자세히 소개되어있다.

히 효율적이지 않을 뿐 아니라 다소 형식적으로 운용되어온 이유로 향후로도 지속적인 개선이 요구되고 있다.⁸⁾

2. 통상정책 운용의 비공식적 과정과 정책효과의 문제

국내적으로 통상정책의 운용과 관련하여 논쟁의 대상이 되어온 대상 중 하나는 정부에 의해 제시되어온 통상정책 효과에 관한 것이다. 사실상 정부가 주로 인용하는 통상정책의 경제적 효과는 주로 국책연구기관인 대외경제정책연구원(KIEP)에 의해 수행되는 연구용역의 결과에 근거한다. 여기서 한 가지 주목할 점은 통상 관련 업무를 담당하는 핵심부서인 통상교섭본부와 국책연구기관인 KIEP 사이의 관계이다. 바로 이들이 통상 관련 정부정책을 운용하는 과정에서 정책의 논리를 개발하고 확산시키는 중추적 역할을 담당하고 있기 때문이다.

일반적으로 통상교섭본부는 FTA를 포함하는 통상정책을 정하기에 앞서 국책연구기관인 KIEP에 연구용역의 형태로 정책적 효과에 관한 분석연구를 의뢰한다. 특히 정부가 통상정책의 목표와 기대이익을 설정하는 과정에서 주로 KIEP가 그 이론적 기초를 제공하는 역할을 담당하여왔다. 또한 KIEP의 연구는 대체적으로 정부의 정책적 입장에 부합하는 방향으로 연구결과를 정리하여 논리적 근거를 제시하는 경향을 보인다. 이처럼 KIEP가 경제적 효과를 분석하여 발표하면 그 결과는 다시 학계의 KIEP 연구원 출신의 학자들에 의해 인용되고 지지되는 후속연구로 이어지는 경향을 보인다. 마찬가지로 이들 연구의 결과는 다시금 정부 부처를 포함한 주요 기관들에 의해 공통적으로 인용되면서 해당 통상정책 수립의 정당성을 확보하는 근거로 활용된다. 즉, 정부에 의해 통상정책의 방향성이 정해지면, KIEP는 용역 연구결과를 통해 정부정책을 지지하는 근거와 논리를 제시함으로써 정책의 정당성을 제공하고, 이 과정을 통해 지지된 정책추진의 논리는 이후 관련 연구기관과 연구자들의 후속연구를 통해 지속적으로 확대 재생산되는 경향이 있는 것이다.⁹⁾

이 과정에서 통상업무에 연관된 정부 부처와 경제연구소인 KIEP가 공통적으로 공유하는 가치는 신자유주의적 경제원리이다. 대외통상관계에 자유경쟁에 기초한 효율적인 시장원리가 확대 적용될 경우 중장기적으로 긍정적인 경제 효과를 유발할 것이라는 기본적인 신념이 정부와 연구기관 사이에 공유되고 있다는 것이다. 결과적으로 이러한 시장 중심적 가치가 통상정책에 반영되면서 개방을 통한 자유무역의 확대는 시장의 효율성과 생산성을 증대시킬 뿐 아니라, 국내 산업의 구조조정과 제도 개혁을 유발할 것이라는 기대감으로 이어졌던 것이다.

이러한 경향은 정부가 추정하는 통상정책의 기대이익을 추정하는 과정에도 잘 나타나고 있다. 정부는 한국이 FTA를 추진할 경우 대외무역의 자유화와 개방화에 따라 단기적으로 나타나는

8) 한국의 통상정책 운용과정에서 국회는 매우 제한적인 역할을 담당하고 있다. 유현석(2008)에 따르면 국회의 제한적 역할은 행정부가 통상정책과 협상을 주도하도록 되어있는 한국의 통상제도의 특징에서 기인한다.

9) KIEP의 한국 통상정책에 관한 연구는 김홍중(2007); 채욱 외(2006) 등에 의해 수행된 바 있다.

정태적 효과는 물론, 중장기적으로 다양한 동태적 효과가 유발될 것으로 기대하고 있다. 이와 관련하여 이승주(2007, 120) 초기 FTA 정책이 추진될 당시만하더라도 정부는 한국이 FTA의 확산이라는 세계적 추세에 적극적으로 참여하지 않을 경우 국내 기업들이 해외 주요 시장을 경쟁 기업에 의해 선점당하고 말 것이므로 FTA에 참여함으로써 해외수출시장을 확보해야 한다는 소극적 입장을 취하고 있었지만, 2003년 이후에는 FTA를 통한 시장 자유화 증진, 고용창출, 글로벌 스탠더드에 부합하는 수준으로 국내 제도의 선진화, 국가 경쟁력 강화 등과 같은 동태적이고도 중장기적인 효과를 기대하는 입장으로 변화하였다고 지적하였다.

그러나 정부정책에 이론적 토대를 제공하였던 국책연구소의 연구 자료를 보면 지난 98년 개방적 통상국가론을 처음 제기하던 당시부터 정태적 및 동태적 경제적 유발 효과를 함께 고려하는 입장을 취하여왔음을 알 수 있다. 당시 KIEP에서 관련 연구를 담당하였던 정인교(1999, 115-136) 따르면 한국이 칠레와 FTA를 추진하였던 이유는 지역주의 추세 확대에 대한 대응, 해외거점시장 확보는 물론, 경제의 구조적 취약성 극복, 경제체제의 선진화, 외국인직접투자(FDI) 유치 확대 등의 필요성이 존재하기 때문이라고 주장되고 있다. 이는 정부가 개방적 통상국가론의 주창하던 초기 시점부터 자유시장의 원리에 기초한 중장기적 경제 효과를 실현하는 것이 통상정책의 핵심적 목표가 되어왔음을 잘 보여주고 있다.

반면 FTA 등의 통상정책 시행과 관련하여 주된 논쟁의 대상이 되어온 것은 다름 아닌 경제적 효과의 평가와 관련한 문제였다. 특히 한미FTA의 경제적 효과에 관한 연구의 결과는 연구자에 따라 상당한 차이를 보여 왔다. FTA정책으로 대표되는 개방적 통상정책이 한국의 경제성장, 경제와 산업의 효율성 증가, 국제경쟁력 강화 등에 도움이 될 수 있으므로 찬성하는 입장과 사회경제적 양극화 심화, 구조조정에 따른 사회적 비용 증가 등과 같은 부정적인 효과가 발생할 수 있다는 근거로 반대하는 입장으로 나뉘어 진다.

일례로 2006년 한미FTA를 지지하는 입장에 있었던 KIEP의 연구는 한미FTA의 결과 GDP가 단기 정태효과에 따라 0.42% 증가, 자본축적 고려 시 1.99% 증가, 자본축적 및 생산성 가정 시 최고 7.75% 증가할 것으로 추정치를 제시한 바 있다. 반면 비판적 입장에 있었던 민노당은 GDP가 단기 정태효과로 0.28% 증가하고 자본축적모형에 따를 경우 0.87% 증가할 것으로 추정한 바 있다. 이처럼 연구결과에 따라 GDP 성장 추정치에 큰 차이가 발생하였던 점은 이후 심각한 사회적 논란이 발생하였던 원인이 되었다.¹⁰⁾

이 배경에서 특히 논란이 되었던 점은 KIEP 등에서 FTA 효과에 관한 계량적 분석을 수행함에 있어서 관련 변수를 선별적으로 선택, 적용함으로써 긍정적 효과가 보다 크게 나타날 수 있도록 의도하였는가 하는 측면이다. 이러한 이유로 정부가 제시한 기대 효과에는 시장의 개방과 자유화에 따른 부정적 효과와 비용은 과소평가되었던 반면, 기대되는 이익은 극대치로 평가됨으로써 지나치게 낙관적인 전망을 제시하였다는 비판이 제기되곤 하였다(김진영 2007, 149-165).

10) 한미FTA 효과에 대한 논쟁과 관련하여 정인교(2008b, 213-283) KIEP의 연구는 경제효과 추정 과정에서 FTA체결에 따른 '산업생산성 증가'를 반영하였기에 경제적 효과가 더 크게 분석된 것이므로 결코 자료를 조작하거나 과대평가한 것이 아니라고 주장한다. 또한 민노당의 연구와는 주요 변수 설정 방법에 있어 차이가 있었기에 추정치에도 차이가 발생한 것은 사실이지만 KIEP의 연구가 보다 적절한 방법론에 근거하여 진행되었다는 점을 강조하고 있다.

이처럼 한국 정부는 더욱이 FTA 등의 통상정책을 실제 운용하는 과정에서도 정책시행에 따른 경제적 효과를 긍정적으로 평가함으로써 정부정책에 대한 정치적 지지를 확보하려는 경향을 보여 왔다. 이에 따라 정책의 시행 과정에서 발생할 수 있다고 예측 가능한 사회경제적 문제에 대해서도 충분히 고려하지 않거나 이를 사전적으로 예방하거나 최소화하려는 정책적 대응 방안을 마련하는데 소극적인 입장을 취하여왔다는 비판에 직면하여왔던 것이다.

3. 통상정책 운용에 관한 사회적 합의 문제

한국의 통상정책 운용과정에서 자주 지적되어온 문제들 중 하나는 국내협상과 관련한 것이었다. 무역의 자유화와 개방화가 진전될 경우 이에 의해 영향을 받는 국내의 다양한 이해당사자들의 의견을 청취하고, 이해관계를 조정하며, 때로는 국민을 설득하는 노력을 기울일 필요가 있다(최태욱 2001, 475-497). 이는 FTA 등과 같은 무역협상은 협상대상국의 대외협상과 더불어 국내적 이해당사자들과의 이견을 조정, 타협하는 국내협상이 동시적으로 진행되는 특징이 있기 때문이다.¹¹⁾ 하지만 한국 정부가 최근 FTA, 한미최고기협상 등 대외적 통상협상을 진행하는 과정에서 국내적 협상을 소홀히 함으로써 결과적으로 과도한 사회적 갈등이 초래되었던 점은 시사하는 바가 매우 크다.

물론 경제적 관점에서 FTA는 무역장벽의 철폐를 통해 자원배분의 효율성을 증대시키고, 비교우위 산업의 경쟁력을 강화함으로써 경제성장을 촉진하고, 취약한 산업의 구조조정을 강화하여 경쟁력을 강화하는 긍정적인 효과를 유발하는 것으로 주장된다. 하지만 개방이 확대되는 환경에서 상대적으로 경쟁력이 취약한 기업 및 사회계층이 경험하는 피해와 손실이 빠른 속도로 증가할 경우 사회경제적 혼란과 정치적 불안이 확대될 가능성을 간과해서는 안 된다. 이는 FTA 체결의 영향으로 경제 전체적으로 발생하는 이익이 있다할 지라도 산업 분야에 따라 경쟁력이 취약하여 손실을 경험하는 분야와 사회적 계층이 발생할 수 있으므로 이 문제를 함께 고려하는 통상전략을 마련하는 것이 반드시 필요하다는 것을 의미한다.

따라서 정부가 통상정책을 추진하는 과정에서 개방에 따른 이익만 강조하는 것은 국내외적 협상을 원활히 진행하고자 하는 목적에서도 도움이 되지 않는다. 오히려 사전적으로 피해 예상 업종과 규모에 대해서도 관련 정보를 공개하며 이에 대한 실질적인 보상 및 구조조정 지원방안에 관한 계획을 함께 제시, 홍보함으로써 사회적 설득과 동의를 확보하는 노력이 반드시 필요하다.

하지만 한국 정부는 통상협상이 완료된다면 결과적으로 경제 혹은 산업 구조조정이 진행될 가능성이 높은 측면에 대해서는 심각하게 고려하지 않는 경향을 보인다. 이는 일차적으로 정부의 개방적 통상정책이 자유주의 시장논리에 편향되었던 이유에서 기인한다. 최근 한미 FTA 협상이 완료된 이후에도 국내적으로 예상되는 이익과 피해의 규모에 관련한 논쟁이 지속되었던 상황도 정부의 협상 사전준비가 부족하였음을 반증하는 것이기도 하다. 이처럼 국내적으로 사회적 합의

11) 통상협상이 진행되는 과정에서 정부의 대외적 협상과 국내적 협상의 중요성에 대한 이론적 논의는 Putnam(1998, 427-460)에 의해 주장된 바 있다.

가 충분히 형성되지 않은 상황에서 협상이 추진되는 것은 상당한 수준의 정치적 저항이 유발되는 등 과도한 사회적 비용을 지불할 가능성이 높아질 수 있다는 점을 고려하여야 한다.

정부가 통상정책을 수립하기에 앞서 충분한 사전조사와 연구 없이 우선적으로 정책에 관한 기본 입장을 정하고, 사후적으로 경제적 파급효과를 연구 분석하면서 정부의 정책을 지지하는 논리를 개발하는 등의 대처는 오히려 더 심각한 사회경제적 혼란을 초래할 수 있다. 이는 결과적으로 산업 분야에 따라 구조조정에 따른 높은 수준의 추가 비용을 부담할 가능성이 발생하는 요인이 될 수 있기 때문이다. 마찬가지로 국내적 협상의 부재는 결과적으로 교역상대국과의 협상에 있어도 정부의 협상력을 약화시키는 결과를 초래할 수 있다는 점을 인식하여야 한다.

V. 결 론

한국의 대외통상관계에 있어서의 국가 이익은 자유주의 시장이념에 기초하여 평가, 고려되어 왔다. 이른바 개방적 통상국가를 추구하면 그 결과 주요 해외시장으로의 수출이 확대되고 국민의 경제적 후생이 증가하는 효과가 발생하는데 그치지 않고, 중장기적으로 경제의 구조적 취약성 개선, 외국인직접투자(FDI) 유치 확대, 신규 고용 창출, 글로벌 스탠더드의 수용에 따른 국내 제도의 선진화, 국가경쟁력 강화 등의 동태적 경제효과가 유발될 수 있으리라는 시장 기능에 대한 확고한 신뢰가 있었던 것이다.

물론 외환위기의 배경에서 IMF 지원의 전제조건을 충족시키는 차원에서 자유주의적 시장원리에 확고한 신뢰를 보이는 개방적 통상정책이 추진되었던 것은 일면 불가피하였던 측면이 있다. 하지만 경제위기를 극복한 이후로도 경제성장을 유인하고 국가경쟁력을 강화하는 방법으로 자유주의적 시장원리에 기초한 개방적 통상정책을 시행하고자 하였기에 지속적으로 개방과 자유화를 추진하는 방향으로 정책이 발전되어왔음은 일면 당연한 결과이다.

이처럼 시장 원리에 기초하여 정의된 국가이익에 관한 핵심적 가치는 통상교섭본부 등 정부 부처들과 경제연구소 등 정책과정에 직간접적으로 참여하는 주체들 사이에서 공유되고 확대 재생산되면서 지속적으로 통상정책 결정과정에 반영되어왔다. 이처럼 폐쇄적이고도 배타적인 성격을 지니는 정책과정에서 이견을 가진 이해당사자의 의견이 반영되기는 쉽지 않았고 또 그러한 견해는 시장의 효율과 성장의 논리에 근거해 무시되거나 배제되는 경향도 있었다.

결과적으로 시장개방과 자유화에 대한 신뢰는 통상정책 운용 과정에서 발생할 수 있는 부정적인 효과에 대해서는 상대적으로 과소평가하는 경향으로 이어졌다. 또한 통상정책 운용에 따라 직간접적으로 영향을 받게 되는 다양한 이해당사자들에 대한 의견수렴과 사회적 동의가 형성되지 않은 상황에서 무리하게 정부 정책을 추진하였던 점은 과도한 정치·사회적 비용을 지불하는 부작용을 유발하였다.

현재와 같이 분배 보다는 효율과 성장에 집중하는 개방적 통상정책은 결과적으로 사회계층간 경제적 격차를 심화시키며 불균형 성장을 유발할 가능성이 높다. 또한 급격한 개방과 자유화로 인해 산업의 구조조정이 빠른 속도로 진행될 경우 정치적 갈등과 사회적 분열이 심화될 가능성

역시 존재한다. 따라서 사회복지체계가 충분한 수준에서 갖추어지지 않은 현 상황을 고려할 때, 시장 개방과 자유화와 발맞추어 적절한 사회안전망을 구축하는 등 경제적 구조조정의 부정적 여파가 큰 충격으로 주어지지 않도록 세심한 정책적 고려를 하는 것이 장기적으로 성장이 가능하도록 하는 전제조건이 된다는 점을 인식하여야 할 것이다.

더욱이 한-미 FTA 등의 추진과정에서 정부에 대한 사회적 저항이 발생한 원인이 통상정책이 신자유주의적 이념에 기초하는 특성에서만 기인하였던 것은 아니다. 오히려 대외통상협상의 과정에서 국내협상이 부실하게 진행되었던 명백한 절차상의 하자로 인해 유발되었던 측면이 분명히 있다. 충분한 사회적 공감대의 형성 없이 개방적 통상정책을 성급하게 추진하였던 과정상의 문제로 인하여 불필요하게 지불된 사회적 비용이었던 것이다.¹²⁾ 이는 결국 한국 정부의 통상정책 결정과 시행 과정에서 개방적 통상정책 추진에 관한 사회적 합의를 형성하고 정책 시행에 따른 부정적 영향을 최소화하려는 정부의 노력이 충분하지 못하였던 한계가 있었음을 의미하고 있다.

참 고 문 헌

- 김진영(2007). “신중상주의에서 신자유주의 통상국가로?: 한미FTA의 정치경제적 의미.” 『21세기정치학회보』. 제17집. 2호, pp. 149-165.
- 김현종(2005). “왜 FTA를 추진하는가?” 『통상법률』. 제2권, pp. 3-9.
- 김홍중(2007). “한국의 주요국별, 지역별 중장기 통상전략: 총괄보고서.” 『KIEP 중장기통상전략연구』. 07-01. 대외경제정책연구원.
- 외교통상부 통상교섭본부(1998). 『중장기통상정책』. 외교통상부.
- 유현석(2008). “통상외교와 국회의 역할: 한-칠레FTA와 한미FTA의 사례.” 『한국정치외교사논총』. 제29집. 2호, pp. 439-464.
- 이균(2007). “지역주의와 한국의 FTA 정책.” 『물류학회지』. 제17편. 제2호, pp. 227-259.
- 이승주(2007). “한국 통상정책의 변화와 FTA.” 『한국정치외교사논총』. 제29집. 1호, pp. 103-134.
- 이종원 외(2007). 『한-EU FTA: 현황과 전망 그리고 추진전략』. 높이깊이.
- 전국경제인연합회(2004). 『우리나라 FTA 로드맵과 보완과제』. 전경련.
- 정인교(2008a). “한·미 FTA는 우리 경제에 득이다.” *International Trade Business Institute Review* Vol. 12. No. 1, pp. 69-92.

12) 정부의 FTA 협상에 대한 국민적 지지를 확보하기 위해 구성된 ‘자유무역협정 국내협상위원회’ 역시 대 국민 홍보 기능에 주력함으로써, 정부정책에 관한 사회적 공감대와 지지를 형성하기에는 여전히 역부족이었다고 판단된다.

- 정인교(2008b). “한·미 FTA의 주요 이슈 및 파급영향 분석.” 『국제경제의 분석』. 제14권. 2호, pp. 213-283.
- 정인교(1999). “한 칠레 FTA의 경제적 효과 및 의의.” 『대외경제정책연구』. 겨울호, pp. 115-136.
- 채육 외(2006). “선진통상국가 실현을 위한 중장기 통상전략 연구.” 연구보고서 06-01. 대외경제정책연구원.
- 최낙균(1999). 『시장개방 바로 알기』. 산업연구원
- 최태욱(2001). “대외통상정책의 국제정치와 국내정치: 한일FTA를 중심으로.” 『한국정치학 회보』. 제35집. 3호, pp. 475-497.
- 최태욱(2006). “한국의 FTA 정책결정과정.” 『한국과 국제정치』, pp. 87-118.
- Pang, Chung Rok(2008). “A Study on the Political Economy of Korea-EU FTA Negotiation and Policy Implications for Korea.” 『유럽연구』. 제26권. 제2호, pp. 189-216.
- Putnam, Robert(1988). “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games.” *International Organization*. Vol. 42. No. 3, Summer, pp. 427-460.

Abstract

Korea's 'Open Trade Policy' Strategy and its Policy Implications

Chung Rok Pang¹³⁾

The Korean government began to pursue 'open trade policy' as an effective policy means to cope with the impacts of the economic crisis in the late 1990s. The Korean government has expected that free and open trade will bring substantial gains to Korean economy as a whole. In particular, FTA policy has been used as strategic policy means to not only expand the trade and investment, but also strengthen Korean economic effectiveness and industrial competitiveness.

However, concerns have been raised about the 'closed' nature of the government's trade policy-making process. Moreover, it has also been pointed out that socio-economic difficulties can be expanded if less competitive industries and individuals are exposed to highly competitive environments as a result of 'open trade policy'. These concerns imply that the public needs to be informed with more information on the trade policy-making process itself as well as the potential socio-economic impacts of the trade liberalisation. Therefore, government's trade policy process needs to be more open and transparent in order to form public consensus on the government's policy initiatives. This will be an important key to successful promotion of the government's trade policy objectives in its external economic relations.

■ 논문접수일 : 2009년 3월 18일, 논문심사일 : 2009년 4월 25일, 게재확정일 : 2009년 5월 15일

13) Associate Professor, School of International Studies, Handong Global University