

동아시아 경제공동체 형성의 조건과 전략

임성학*

- I. 문제 제기
- II. 동아시아의 경제현황과 경제공동체의 필요성
- III. 한국 정부의 동아시아 경제공동체 추진방향
- IV. 동아시아공동체 추진전략의 평가와 대안
- V. 결론

한국은 동아시아 경제공동체를 형성하여 긴밀한 경제협력을 추진해야 하지만 적극적인 자세를 취하지 못하고 있다. 그 이유는 다음과 같다. 첫째, 경제와 안보를 분리하여 공동체를 추진하지 못하는 문제이다. 둘째, 열린 지역주의의 원칙에서 벗어나지 못하는 것이다. 세 번째, 패권국가들 사이에서 눈치만 보고 반응적(reactive)으로 대응한다는 것이다. 이런 문제를 해결하기 위해서는 안보와 경제를 분리하는 현실적인 시각이 필요하고, 열린지역주의를 탈피하며 양자주의를 선별적으로 선택하는 융통성이 필요하다. 마지막으로 동아시아의 지역주의의 방향에 대한 예측을 통해 보다 적실성있는 전략을 준비해야 한다. 중국 중심의 경제공동체 형성에 대한 반사적인 경제협력 추구는 한계가 있을 것으로 예상되기 때문에 적극적인 자세로 지역공동체 형성에 노력해야 한다.

주제어 : 동아시아, 경제공동체, 지역주의, 한국, 일본, 중국

* 서울시립대학교 국제관계학과.

I. 문제 제기

탈냉전 이후 국제정치경제질서에서 가장 두드러지게 나타나고 있는 현상은 세계화(globalization), 지역주의(regionalism) 및 양자주의(bilateralism)로 다층적이고 복잡한 양상을 띠고 있다. 정보, 교통, 통신의 혁명적 발전으로 전 세계의 경제권이 단일화되고 압축되면서 재화, 서비스, 노동이 국경을 넘는 무한경쟁의 세계화 시대가 도래 했다. 세계 무역기구(WTO)체제가 상징하는 ‘국경 없는 세계화’의 물결로 인해 국가간 상품과 용역의 자유로운 수출입뿐만 아니라, 이제 무역과 관련된 국내생산 조건에 대한 규범화 작업(예를 들면 환경문제, 노동조건, 경쟁정책 등)도 추진되고 있다. 이런 전지구적 시장화와 세계화에 대한 대응 혹은 디딤돌로 지리적 인접 국가간의 협력과 경제통합의 현상들이 발생되고 있으며 이러한 지역주의 현상은 유럽연합(EU), 북미자유협정(NAFTA) 및 그 외 기타 소지역 경제블럭의 형성으로 나타나고 있다. 현재 지역공동체는 1995년 WTO가 발족한 이후 2003년 5월까지 184개가 발효 중이다(박변순 2003a).¹⁾ 이와 더불어 개별국가 간의 FTA 논의도 활발히 진행 중이다. 특히 지역주의가 발전하지 못한 동아시아 국가들은 개별국가들 간의 경제협력의 일환으로 무역자유화나 경제동반자 관계를 체결하고 있다. EU의 경우도 경제격차가 큰 동유럽국가들의 흡수과정에서 양자주의적 접근을 시도하면서 급진적 통합에 따르는 위험을 줄여갔다(Davison & Johnson 2002, 10). 이와 같이 국제경제기구들의 영향력이 확대되고 자유화를 추구하는 국가들 간의 지역공동체 형성이나 FTA 노력으로 다자주의, 지역주의, 양자주의가 혼재된 상태이다.

한반도를 둘러싸고 있는 동아시아 지역도 마찬가지로 이러한 세계화, 지역주의와 양자주의의 흐름이 동시에 나타나고 있다. 새로운 경제

1) 이중에서 1995년 이후 새로 창설된 지역공동체는 119개나 되어 지역주의 추세가 강하게 나타나고 있다.

패권국인 중국이 2001년 12월 11일 WTO 회원국이 됨으로써 동아시아 무역관계는 다자주의적 기반 속에서 진행될 수 있게 되었다. 이런 다자주의적 경향 속에서 아세안(ASEAN)과 같은 지역 국가간의 경제이익을 위한 지역간의 협력도 동시에 이루어지고 있고, 아시아·태평양 경제협력체(APEC)과 같은 기구가 등장하여 지역주의적 경향도 나타나고 있다. 그러나 동아시아는 이런 지역경제공동체의 추세에도 불구하고 EU 나 NAFTA와 같은 수준의 경제적 통합은 이루지 못하고 있다. 부진한 지역통합에 대한 차선책으로 동아시아국가들은 양자적 FTA에 관심을 기울이고 있어 세계경제의 추세와 같이 다자주의, 지역주의, 양자주의가 혼재된 상태이다.

신자유주의 물결에 따라 시장의 자유화가 급속도로 진전됨과 동시에 이에 대한 반작용도 나타나고 있다. 우루과이라운드 이후 첫 다자간 협상인 도하개발어젠다(DDA)의 성패를 가름할 제5차 세계무역기구(WTO) 각료회의가 멕시코 칸쿤에서 열렸다. 그러나 개발도상국과 선진국의 태도는 이해관계에 따라 첨예하게 대립되어 결국 회의는 결렬되었다. 회의 결렬의 다른 요인으로 반세계화 운동세력의 저항을 들 수 있다. 지난 1999년 12월 시애틀에서 열린 WTO 제3차 각료회의에서는 세계에서 물려든 시민단체의 대규모 시위로 개막식이 열리지 못했고, 도심이 각국 시위대에 점거돼 비상사태까지 선포됐었다. 제5차 WTO 각료회의에서 한국의 이정해 전 한국농업경영인중앙연합회 회장이 자살하여 세계 각국의 반세계화 세력을 자극해 농업 부문 협상에 상당한 진통을 가져왔다(동아일보 2003/09/14). 2003년 11월 신자유주의적 세계화에 대한 대안을 요구하는 유럽사회포럼이 개최되어 반세계화 운동가가 수 만 명이 참여하였다(조선일보 2003/11/17).

이런 반세계화 물결이외 세계화, 지역통합을 저해하는 요소로는 선진국의 보호무역주의적 정책이다. 부시 행정부는 2002년 자국 철강업체들이 경쟁력 하락으로 부도위기를 맞자 EU, 한국, 일본 등 외국산 철강

제품에 대해 24%의 보호관세를 부과했고, 최근에는 중국산 섬유제품에 대한 수입쿼터 제한조치를 취해 보호무역적 정책을 실시하고 있다(The Economist 2003/11/22, 35). 이런 부시의 보호무역정책은 국내적 비판과 저가 철강을 확보하려는 자동차산업들의 압력에 직면하고 있다(문화일보 2003/11/21).²⁾

지역통합을 통한 동아시아 지역경제발전, 배타적 지역주의에 대한 대응, 외환위기 등의 경제위기의 공동대처 등의 필요성은 높아지고 있지만 반작용으로 나타난 반세계화운동, 보호무역주의, 국내 이익집단의 저항 등으로 지역 경제공동체 형성은 점점 더 어려워지고 있다. 특히 동북아 지역협력의 경우에는 중국과 일본간의 치열한 패권 경쟁으로 인해 효과적인 통합이 추진되지 못하고 있는 실정이며, 동남아 지역협력의 경우에는 오히려 뚜렷한 주도국가의 부재로 인해 통합이 가속화되지 못하고 정체되어 있는 내부적 한계를 갖고 있는 실정이다.³⁾ 이런 상황에서 한국은 어떤 경제공동체 전략을 가져야 할 것인가가 이 논문의 목적이다. 먼저 지역통합이나 지역협력의 현황을 살펴보면서 정말 동아시아 경제공동체가 필요한가를 따져볼 것이다. 둘째, 현 정부의 동아시아 공동체 전략은 무엇인가를 검토해본다. 마지막으로 기존 이론과 현실을 종합하여 현 정부의 전략을 평가하고 대안을 제시하려고 한다.

-
- 2) 앨런 그린스핀 미국 연방준비제도이사회(FRB) 의장도 최근 유럽연합(EU), 중국 등과 무역마찰을 빚어온 미국 정부의 보호무역주의적 정책을 비판했다(문화일보 2003/11/21).
- 3) 미중간의 패권경쟁은 동남아국가연합(ASEAN)에 대한 영향력 확대를 놓고 중국과 일본이 ASEAN 정상회담에서 펼친 외교전에서도 볼 수 있다. 중국이 일종의 불가침조약인 우호협력조약을 체결하고 자유무역협정(FTA) 협상의 가속화에 합의한 반면 일본은 국내 현안에 발목이 잡혀 뚜렷한 성과를 거두지 못했다. 일부 ASEAN 국가들은 “일본이 미국 추종 외교에 기울어 동남아를 소홀히 다루고 있다”며 불만을 나타냈다.

II. 동아시아의 경제현황과 경제공동체의 필요성

세계화와 더불어 동아시아지역은 무역과 투자, 그리고 자본거래의 활성화를 바탕으로 세계에서 가장 역동적인 지역으로 부상하였다. 특히 세계에서 가장 큰 잠재시장이면서 동시에 세계의 제조업 공급기지이기도 한 중국이 2001년 12월 11일 WTO 회원국이 됨으로써 동아시아 무역관계는 물론이고 세계무역질서에도 큰 영향을 미쳤다. 중국은 세계시장에 보다 쉽게 접근할 수 있는 권리를 향유하는 대신 시장개방조치를 계획대로 이행해야 하는 것은 물론이고 국제통상 규범도 준수해야 하는 의무도 동시에 지게 됐다.

동아시아에 이런 다자주의적 물결과 지역주의물결도 함께 나타나고 있다. 중국의 WTO의 가입 등으로 다자주의가 강화되어 세계경제가 하나의 시장으로 통합되어 지역주의와 지역경제권의 약화를 가져올 것이라는 예상도 있었지만, 지역주의는 강화되고 있는 추세이다. 신자유주의적 세계화의 압력, 즉 노동시장의 유연성, 금융부분의 개방, 시장 규제에 대한 완화 등을 따르면서도 아세안(ASEAN)과 같은 지역 국가간의 경제이익을 위한 지역간의 협력도 동시에 이루어지고 있다. 또한 동아시아 지역에 국한된 기구와는 달리 아시아-태평양 경제협력체(APEC)와 아시아 - 유럽회의(ASEM)이라는 범지역적 기구가 등장하였다. 지역공동체 형성을 위해 정부간 협조와 더불어 민간인 중심의 협조도 진행 중이다. 최근에 동아시아 공동체기구(EACOS: East Asian Common Space)가 11월 서울에서 'EACOS 포럼 2003'을 개최하였다. EACOS는 동아시아(한, 중, 일+아세안10국)의 공동번영과 평화정착 방안을 모색하기 위하여 지난 4월 한국 주도로 창립되었고 아시아 지식인들의 모임의 성격을 갖는 민간국제단체이다.

그러나 동아시아는 이런 경제공동체 형성의 노력에도 불구하고 EU나 NAFTA와 같은 수준의 경제적 통합은 이루지 못하고 있다. 부진한

지역통합에 대한 차선택으로 동아시아국가들은 양자적 FTA에 관심을 기울이고 있다(Dieter 2001, 29). 그동안 FTA에 소극적이었던 일본과 중국도 ASEAN, 멕시코, 캐나다 등과 FTA를 추진하고 있다. 일본은 2002년 싱가포르와 경제동반자협정을 체결하였다. 태국은 2001년 탁신정부 출범이후 양자적 FTA를 주요 경제정책으로 설정하고 한국을 비롯하여 호주(뉴질랜드), 체코, 칠레, 크로아티아, 인도, 일본, 뉴질랜드 및 미국 등 선진국에서 후발 개도국, 농업국에서 공업국에 이르기까지 다양한 국가간의 FTA를 추진하고 있다(권경덕 2003).

위에서 살펴본 것과 같이 동아시아에서는 다양한 수준의 국가간 경제협력이나 지역경제공동체를 만들려고 노력하고 있다. 그 이유는 크게 세 가지로 볼 수 있다.⁴⁾ 자원, 물자, 노동이 자유롭게 이동하여 자원을 효율적으로 사용하고, 자본 투자가 자유롭고, 선진 경영지식이나 기술이 쉽게 전파되며, 역내시장의 경쟁을 가속화시켜 시너지효과를 가져올 수 있다는 경제적 효율성 증대가 첫 번째 이유일 것이다. 두 번째 이유는 통합으로 경제적 효율성이 높아질 수 있는 반면에 위기가 급속히 전이될 수 있다는 것이다. 1997년 IMF 위기로 동아시아 일국의 경제위기가 동아시아 전체의 위기로 확산될 수도 있다는 공동인식을 갖게 되면서 위기관리에 대한 지역적 협조가 필요하다는 것을 인식하게 되었다. 마지막으로 배타적 지역주의에 대한 대응수단이 필요하기 때문이다. 지역 내 시장의 보호와 같은 소극적인 대응뿐만 아니라 여타 지역주의의 보호주의적 정책에 대항하는 적극적 수단을 제공할 수 있다. 이런 세 가지 이유를 중심으로 동아시아의 상황을 자세히 살펴보자.

4) 경제협력에서 외교, 안보협력으로 확대된다는 기능주의적 스펀오버효과(spill-over effect)는 본 논문이 경제공동체를 다루기 때문에 제외한다.

1. 경제적 효율성

한 국가의 개방화와 지역적 통합을 보기 위해서 통상적인 방법으로 GDP에 대한 수출, 수입 또는 그 합을 비율을 측정하고 이를 무역의존도라고 한다. 한국은 1961년 20% 이후 지속적으로 무역의존도가 증가하여 1980년에 75%이상을 상회하였으며 이후 감소하다가 1990년대에 들어와서 세계화의 추세에 따라 다시 상승하기 시작하고 있으며 2002년도에는 66.0%로 OECD국가 중 7번째로 높은 수준으로 수출성과가 경제성장에 미치는 영향이 큰 국가이다. 한국의 수출시장은 과거 미일 중심에서 점차 중화경제권으로 확대되고 있다. <표 1>에서 보듯이 2002년 10월 누계기준으로 최대시장은 NAFTA에서 중화경제권으로 이동하였다. 중국의 부상으로 중화경제권에 대한 수출은 급증하여, 대중화경제권 수출은 1991년 10.3%에서 97년 22.0%, 2002년에는 24.7%로 증가하였다. 최근 연구에 따르면 IMF위기 이후 동아시아국가들의 경제

<표 1> 한국의 지역별 수출 추이(단위: 억 달러, %)

	1991	1993	1995	1997	1999	2000	2001	2002
NAFTA	210 (29.2)	205 (24.9)	269 (21.5)	246 (18.1)	331 (23.0)	424 (24.6)	354 (23.5)	307 (23.2)
일본	124 (17.3)	116 (14.1)	170 (13.6)	148 (10.9)	159 (11.1)	205 (11.9)	165 (11.0)	124 (9.4)
중화 경제권	74 (10.3)	139 (16.9)	237 (18.9)	299 (22.0)	291 (20.3)	372 (21.6)	335 (22.3)	327 (24.7)
EU	105 (14.6)	99 (12.0)	163 (13.0)	169 (12.4)	202 (14.1)	234 (13.6)	196 (13.0)	172 (13.0)
아세안	73 (10.2)	101 (12.3)	180 (14.4)	204 (15.0)	177 (12.3)	287 (11.7)	289 (11.0)	240 (11.7)
기타	132 (18.4)	162 (19.7)	232 (18.5)	296 (21.7)	277 (19.3)	287 (16.7)	289 (19.2)	240 (18.1)
총계	718 (100)	822 (100)	1251 (100)	1362 (100)	1437 (100)	1723 (100)	1504 (100)	1325 (100)

주: 중화경제권은 중국, 대만, 홍콩이며, NAFTA는 미국, 캐나다, 멕시코임.

자료: 무역협회, KOTIS(박변순 2003b, 8에서 재인용).

회복이 물론 수출의 증가에 기인하지만 특히 역내지역의 무역 증가가 큰 역할을 했다고 주장한다(Harvie & Lee 2002).

한국경제에 차지하는 중화경제권의 비중이 높아진 반면 아세안의 비중은 1997년 외환위기 이후 약간 증가하였으나 위기 전과 비교하면 사실상 정체된 상태이다. 그러나 위기 전 아세안에 대한 수출이 빠르게 성장하였다는 사실은 동아시아 국가들 간 교역 증대의 필요성이나 통합으로 얻을 수 있는 이득이 크다고 볼 수도 있다(박기덕 2003, 10).

2. 위기관리의 필요성

1997년 동아시아 경제위기는 태국의 외환위기로 시작되어 동남아, 동북아 지역까지 급속도로 확산되어 한국도 IMF로부터 구제금융을 받게 되었다. IMF 경제위기에 대한 평가에서 국제적 요인을 강조하는 경우 국제통화체제 자체의 불안정성을 지적하고 정보기술의 발전으로 인한 급속한 자본이동을 국제통화체제가 통제할 능력을 상실했기 때문에 금융위기가 발생했다고 주장하는 이론과 외국의 자본, 특히 미국의 자본이 표적으로 삼은 국가에 대한 공격을 위하여 금융적 수단을 사용했기 때문이라는 미국 음모설 등도 제기되고 있다. 삭스는 금융위기의 원인을 국제통화체제의 불안정성에 있다고 본다(Sach 1998). 또한 IMF의 신속하지 못한 조치와 융자조건(conditionality)도 적절치 못하다고 비판하고 있다. 태국의 위기 시 IMF는 조기에 국제금융시장의 신뢰를 회복시키려는 노력보다는 국제투자자들의 자기충족적(self-fulfilling) 행동을 방치하여 일시에 대량의 자본유출을 가능케 하는 실수를 범하였으며, 융자조건인 고이자율, 재정긴축, 은행폐쇄 등 전형적인 위기처방을 적용함으로써 심각한 경기위축을 초래하였다. 최근 스티글리치는 세계화와 IMF 대응에 대해 비판적인 견해를 피력했다. 한국 경제의 위기를

낮은 가장 중요한 요인은 조기 자본의 자유화였다고 주장한다. 조기 자본 자유화정책이 실시되게 된 것은 월가의 이익을 대변하는 미국 재무부가 한국 정부에 크게 영향을 미쳤다. 관치금융 등으로 금융, 외환 등 금융산업이 낙후한 한국이 받아들이기에는 시기상조였다. 또한 위기 이후 IMF가 제시한 고금리와 재정긴축 정책은 한국경제의 특수성을 고려하지 않은 잘못된 처방이었다는 것이다(Stiglitz 2002).

미국음모론은 근본적으로 미국의 막강한 정치력과 군사력을 바탕으로 사실상 IMF라는 국제통화체제를 통제하고 있다는 주장이다. 따라서 미국이 아시아의 금융위기를 막으려는 의도만 있었다면 충분히 저지할 수 있었다는 것이다(이찬근 1998). 또한 IMF의 융자조건을 이용하여 전 세계적인 불평등구조를 정착시킨다고 주장한다(미셸 1998). 음모론은 말레이시아 마하티르 총리도 주장하였는데 그에 따르면 자본주의 역사가 일천한 아시아가 소로스 등 국제 투기자본에 희생됐다는 것이다. 마하티르는 투기자본의 선두에 국제통화기금(IMF), 무디스(Moody's), 스탠더드 앤드 푸어스(S&P) 등 3개 기관이 있다고 경고하기도 했다.

IMF 위기 처리방식에 대한 불만과 국제 투기자본에 의한 위기발생에 대한 두려움으로 자연스럽게 동아시아 자체적인 위기관리시스템에 대한 필요성이 제기되었다. 동아시아 국가들은 위기관리와 금융협력방안으로 초기에는 아시아통화기금(Asia Monetary Fund)의 창설, 신미야자와 구상 등이 논의되었으며 2000년 5월 태국 치앙마이에서 개최된 ASEAN+3 재무장관회의에서 치앙마이 이니셔티브(CMI Initiative)가 제안되었다. CMI는 통화스왑을 통해 외환위기에 공동으로 대처하고 궁극적으로는 일본, 중국, 한국 간 통화통합을 목표로 하는 것이다(Nabers 2003).

동아시아의 공동 위기관리와 금융협력은 동아시아국가들의 외환보유액 규모로 본다면 현실적으로 가능하다. 2002년말 현재 한국의 외환보유액은 1,214억 1천 3백만 달러로 세계 4위 수준이다. 세계 최대 외

환보유국은 일본(4,623억 5천 7백만 달러)으로 한국의 약 4배 수준이며, 이어서 중국, 대만, 한국, 홍콩의 순으로 아시아 국가들이 많은 외환을 보유하고 있다(〈표 2〉 참조). 최근에는 ASEAN+3에서 역내 통화위기에 적극 대처하기 위한 전략의 일환으로 막대한 외환보유고를 활용, 공동기금을 설치해야한다는 의견이 제기되기도 했다.⁵⁾

〈표 2〉 외환 보유액* (단위: 백만 달러)

국 가 명	1998년	1999년	2000년	2001년	2002년	순 위
일 본	216,665	288,080	356,021	396,237	462,357	1
중 국	149,812	158,336	168,856	218,698	295,202	2
대 만	95,084	111,061	111,370	126,572	166,046	3
한 국	52,041	74,055	96,198	102,821	121,413	4
홍 콩	89,669	96,255	107,560	111,174	111,919	5
독 일	84,251	93,407	87,296	82,037	89,143	6
싱가포르**	74,928	76,843	80,132	75,375	82,021	7
미 국	81,761	71,548	67,646	68,679	79,005	8

주 : * 외환보유액은 총액기준으로 외환, SDR, IMF포지션, 금평가액(자국평가기준) 등을 모두 포함. 연말기준.

** 금 제외.

출처 : 한국은행, 『조사통계월보』 2003.6; IMF, *International Financial Statistics* 2003.6, 대만 *Financial Statistics* 2003.6(통계청 2003).

5) 아시아개발은행(ADB)의 공동보고서에서 역내 통화위기 때 안정을 유지하기 위해서는 총 330억달러 규모의 13개 쌍무 통화 스와프협정 체제를 한 곳으로 일원화해 다자관리협정 체제로 확대·개편하는 방안을 이행할 필요가 있는 것으로 지적됐다(서울경제신문 2003/11/10). 그러나 안보문제, 역사적 유산, 패권경쟁 등으로 통화협력의 가능성이 낮지만 양자적 혹은 패권국과 약소국들 간의 다자적 통화협력체는 가능할 것으로 보인다(Narine 2003).

3. 배타적 지역주의에 대한 대응

세계화와 WTO체제의 출범으로 다자주의체제가 정착되어 가는 동시에 지역주의도 확산되었다. 이런 지역주의는 지역통합에 따르는 이익을 추구하고 개별국가 차원에서는 효과적으로 대응하기 어려운 상황을 공동대처하는 데 그 목적이 있다. 그러나 지역적 공동체는 역내국가에 대한 배려라는 측면과 역외국가에 대한 차별이라는 상반된 특징을 갖게 된다. 따라서 어떤 지역적 공동체에도 속하지 않은 국가는 지역공동체로부터 차별을 받게 된다. 이런 배타적 지역주의에 대한 방안으로 지역공동체 형성이 대안으로 등장하게 된다. 이를 수세적 지역주의(defensive regionalism)이라고도 한다. 레이븐힐은 동아시아의 지역주의의 발전은 타국 혹은 다른 지역주의와 무역협상을 할 때 협상력을 높이기 위한 수단이라고 주장한다(Ravenhill 2002).⁶⁾

동아시아 지역공동체에 대한 필요성에도 불구하고 동아시아 공동체의 제도화 수준은 미비하다. 유럽의 EU가 가장 제도화 수준이 높은 지역공동체로써 정치통합을 지향할 정도로 통합이 높은 수준에 도달해 있으며 EU는 제도적으로 국내법과 동일한 법을 제정할 수도 있다. 미주에 형성된 NAFTA는 제도화면에서 EU보다는 낮은 수준이지만 아시아지역의 지역공동체보다는 높은 수준이다. NAFTA는 자유무역지대로 출발했지만 노동, 환경 분야를 토의하기도 하고 제재조치를 인정한다. 이에 비해 APEC이나 ASEAN은 포괄적 경제, 안보 협의 및 토의를 하고 있지만 분쟁을 해결하기 위한 기구나 구속력 있는 제도적 장치가 없어 가장 낮은 수준의 제도화를 보이고 있다(최영종 2000, 17).

한국의 APEC 참여 목적은 크게 우리 수출시장 확대 도모, 배타적 지역주의 경향에 대한 적극 대응, 역내갈등 최소화 필요성에 대한 공감

6) 동아시아의 무역협정이나 아시아 통화기금은 현실화되기 어렵다. 그 이유는 동아시아의 권력배분이나 경제적 이익구조가 근본적으로는 변하지 않았기 때문이다.

대 형성, 경제·기술협력을 통한 아·태 공동체를 위한 토대 마련이라고 할 수 있으나 이런 낮은 수준의 제도화로는 이런 목적으로 달성하기 어렵다. 또한 미국도 회원인 APEC은 자유무역협정도 맺지 않은 단계이기 때문에 미국과 자유무역협정(FTA) 체결 국가들로부터 차별을 받고 있는 실정이다. 한국무역협회는 미국의 FTA 체결 계획이 예정대로 진행된다면 2005년에는 약 20개국과 FTA를 맺어 역내교역 비중이 현재 35%에서 40%대로 높아질 것으로 예상된다고 밝히고, 최근에는 중국의 대미 수출 확대요인까지 겹치면서 한국의 대미 수출 및 미국 수입시장 점유율이 계속 하락하고 있으며, 총 교역량 중 대미교역 비중도 낮아지고 있어 대책마련이 시급하다고 주장한다. 현재 세계무역기구(WTO) 148개국 가운데 FTA를 한 건도 체결하지 못한 한국은 동아시아 경제공동체를 형성하지 못하면 수출저하로 경제는 악화되고, 통상 협상력은 취약해질 수밖에 없을 것이다.

III. 한국 정부의 동아시아 경제공동체 추진방향

동아시아에서는 다양한 수준의 국가간 경제협력이나 지역경제공동체를 추구하고 있다. 현 노무현 정부의 동아시아 경제공동체 추진방향을 살펴보고 이를 토대로 현 정부의 경제공동체 전략을 검토, 평가해보려고 한다.⁷⁾ 이를 살펴보기 위해서는 노무현 정부의 이데올로기, 동아시아 경제공동체 형성을 담당하는 주무부처의 방향과 정책을 분석하는 것이 필요하다. 국가의 대외경제정책은 정책적 효과와 결과를 쉽게 예

7) 동아시아 공동체에 대한 논의는 김대중 정부 시기에 ASEAN+3 등 다양한 형태로 동남아 사이까지 확대진행되어 왔으나 노무현 정부 시기에는 '동북아시아'라는 기치로 공동체가 논의되어 다소 범위가 축소되고 있는 것은 사실이다.

상할 수 없다. 특히 전례가 없는 동아시아 경제공동체형성에 관련된 정책에 대한 판단은 어려울 수밖에 없다. 보통 그 원인이나 결과가 확실하지 않기 때문에 정책에 대한 여러 가지 해석을 가져올 수 있다 (Gourevitch 1986). 그 예로 효율성을 강조하는 세계화주의와 형평성과 역외블럭에 대한 대응을 강조하는 지역주의 혹은 민족주의는 동아시아 경제공동체의 형성과 그 의미를 다르게 해석할 수 있다. 따라서 노무현 정부의 이데올로기에 대한 분석은 필요하다. 둘째, 대외경제정책은 정책담당부처의 정책과 추진의사에 따라 달라질 수 있다.⁸⁾ 따라서 동아시아 공동체 형성의 주무부처의 정책방향을 살펴보는 것이 필요하다.

참여정부의 국정원리, 국정목표, 12대 국정과제를 통해 동아시아 지역공동체의 목적, 방식, 범위, 속도 등에 관한 노무현정부의 방향을 알 수 있다. 노무현대통령은 평화와 번영의 동북아시대를 참여정부의 국정목표의 하나로 삼고 있다. 자본과 기술, 생산과 물류가 동북아에 집중되어 동북아가 세계경제의 견인차가 되고 있으나 동북아의 핵심에 위치한 한반도는 여전히 냉전적 질서에 갇혀 있고, 미·일·중·러의 역사적 갈등 구조도 아직은 미래지향적 평화협력체로 전환되지 못하고 있다고 전제하고 남북 화해협력과 동북아 협력을 한국이 주도하여 동북아 시대를 열어가야 한다고 주장하고 있다.⁹⁾ 세계 경제 중심지로서 동북아가 부상함에 따라 아시아 번영과 통합의 질서를 구축하여, EU와 같은 지역통합과 지역공존의 질서로 발전해야 한다고 주장하고 있다. 또한 동북아 경제협력체 형성을 위하여 한·중·일 FTA를 체결하고 동아시아 전자무역공동체, 동북아 에너지 안정공급체제 강화를 위한 ‘에너지협력체’ 구

8) 경제정책은 관료부처 간의 영향력의 변화도 가져올 수 있다. 만약 동아시아 공동체 추진이 국가의 주요 정책이 된다면 이를 담당하는 관료집단의 영향력을 증대할 것이다. 한 예로 신자유주의적 개혁정책은 정부의 개입을 최소화시키는 것이기 때문에 지출을 담당한 정부부처보다는 재정을 담당하는 부처를 강화시키는 경향이 있다(Bates and Krueger 1993, 462).

9) <http://www.president.go.kr/warp/kr/news/vision/goal> (검색일: 2003. 11. 24.)

축을 제시하고 있다.¹⁰⁾

노무현 정부는 한국을 ‘동북아의 평화와 번영의 허브(Hub)’로 발전시키는 구체적 추진전략을 수립하기 위해 동북아경제중심추진위원회를 설립하였다. 동북아경제중심추진위원회는 동북아 경제협력 강화를 위해 단계적 접근을 강조하고 있다. 그 이유로 동북아지역은 과거 역사상 공동번영을 위한 상호협력 경험이 부족하므로 쉬운 분야부터 시작하는 접근이 필요하다는 것이다. EU의 사례를 감안하여 에너지협력, 과학기술협력, 남북경제교류협력을 강화해나가고(Ahn 2003)¹¹⁾ 한·중·일 FTA, 통화협력 방안을 모색하는 것이 필요하다고 주장하고 있다(동북아경제중심추진위원회 2003). 한·중·일 FTA와 관련하여 역내 국가간 제도격차 및 농산물 시장 개방 문제 등을 고려할 때 우선 포괄적인 한·일 FTA를 추진하고, 2010년에 체결하기로 예정되어 있는 중국과 ASEAN간의 FTA 일정을 고려하여 두 개의 FTA를 연결하는 방안을 검토하고 있다.

2003년 11월 2일 ‘제2차 보아오 포럼 연례총회’에 참석한 김진표 부총리 겸 재정경제부장관은 기조연설을 통해 동아시아 경제공동체에 대한 의견을 피력하였다. 그는 동남아국가연합(ASEAN)을 중심으로 강화되어온 아시아 국가들의 경제협력 움직임은 최근 동북아 3국(한국, 중국, 일본)과 ASEAN과의 협력체제가 강화됨에 따라 더욱 확대될 것으로 전망하였으며 평화와 번영을 위한 아시아 경제협력을 위한 원칙으로서 ‘호혜주의 원칙’, ‘열린 지역주의 원칙’, ‘역내 개발격차 해소원칙’ 세 가지를 제시하였다. 호혜주의 원칙은 역사·문화·종교적 다양성과 지

10) http://www.president.go.kr/warp/kr/news/vision/agenda/agenda_06.html (검색일: 2003. 11. 24.)

11) 개발공동체를 실현해 나가면서 점차 경제공동체의 형성으로 확대해나가는 것이 바람직하다. 예를 들어 에너지 개발이나 물류인프라구축은 러시아나 중국의 경제성장에 도움을 주면서 동아시아 경제발전을 꾀할 수 있다(안충영 2003, 101-102).

리적 광역성을 극복하면서 아시아지역 경제발전이라는 공동의 이해관계를 형성하는 원칙이다. 둘째, 열린 지역주의 원칙은 역내 모든 대상국을 경제협력 동반자로 인정할 뿐 아니라 역외국가의 참여도 환영함으로써 아시아지역에서의 경제협력이 세계인의 복지후생 증진에 기여해야 한다. 마지막으로 역내 개발격차 해소 원칙은 아시아 지역 내 소지역간 개발격차 해소를 위한 노력을 병행할 필요해야한다는 원칙이다(재정부 2003).

참여정부의 국정과제, 동북아경제중심추진위원회와 재정부의 입장을 통해 알 수 있는 것은 노무현정부의 지역공동체 형성의 1차적 목적은 남북관계 개선이다. 남북평화가 동북아 시대 개척의 선결과제라고 주장하고 있어 경제보다는 안보 특히 남북관계 개선에 있다고 볼 수 있다. 둘째, ‘열린 지역주의’를 기본방향으로 설정하고 보완적으로 FTA와 같은 양자적 협력관계를 구축하는 것이다. 셋째, 보완적으로 FTA를 추진하는 경우 한·일 FTA의 추진을 우선시한다. 마지막으로, 동북아시아역은 과거 역사상 공동번영을 위한 상호협력 경험이 부족하므로 쉬운 분야부터 시작해야 한다는 것이다. 이 네 가지 중 정치경제적으로 의미가 있는 앞의 세 가지 입장을 평가해보고 대안을 제시하고자 한다.

IV. 동아시아공동체 추진전략의 평가와 대안

1. 경제와 안보 병행/분리

2003년 10월 태국 방콕에서 개최된 제11차 APEC 정상회의는 경제협력과 무역자유화뿐 아니라 안보문제까지 논의하는 ‘포괄적 협력체’

로 변화했다는 점에 특징이 있다. 이는 '9·11 테러' 이후 미국이 전 세계적으로 주도하고 있는 반(反)테러의 기류와 이라크 재건작업에 대한 각국의 지지호소가 반영된 결과로 볼 수 있다. 노무현 대통령도 “경제 번영과 안보는 불가분의 관계”라며 APEC의 역할 확대를 환영하는 입장을 취했다. 테러집단 해체, 대량살상무기(WMD) 확산방지 등 초국가적 안보 이슈가 포함되었고, 한반도 비핵화 원칙과 함께 북한 안보우려를 동시에 거론했다. 당초 한, 미, 일은 북핵 즉각 중단 촉구 내용을 담은 특별선언 채택을 희망했으나 중국과 러시아가 북한의 반발 등 역효과를 우려, 구두 “의장 요약보고서”로 절충됐다. 그러나 당초 경제협력체로 출범한 APEC이 미국주도 ‘안보포럼’으로 변하는 것에 대해 중국, 말레이시아 등 일부 회원국들의 반발도 작지 않은 것으로 전해졌다(세계일보 2003/10/22).

노무현정부의 안보우선정책은 10월 초에 있었던 ASEAN+3에서도 나타났다. 노 대통령은 중국 일본과 안보 분야의 협력관계의 필요성을 강조하고 특히 북핵 문제의 경우 중국 측에 ‘중국 역할론’을 강조하면서 북한을 설득해 줄 것을 여러 차례 요청했다. 일본 측에는 한일간 안보공조 균열을 노린 북한의 ‘6자회담 일본 배제’ 주장에 대응하기 위해 한미일 공조 원칙을 분명히 천명하였다(동아일보 2003/10/9).

위와 같이 노무현 정부는 한반도 평화 정착을 선결과제로 선정하였기 때문에 경제공동체도 이를 실현시키기 위한 도구 혹은 하위목표가 될 수밖에 없는 상황이다. 그러나 지역 통합과 관련한 연구들로 미트라니(Mitrany)로 대표되는 기능주의(functionalism)는 고전적인 정치·군사적 접근방법에 의한 평화유지방식과 달리 비정치적인 경제적·사회적·기술적·인도적 분야에서의 협력과 협력의 확산을 통해 통합의 범위를 정치·군사적 영역으로까지 파급되는 것으로 규정하였다. 한편, 신제도주의(new institutionalism)적 접근 역시 경제적 교류의 확대를 통해 국가들 간의 상호의존의 심화를 진행시키고, 그 결과 갈등으로 인한 비용에 비

해 협력으로 인한 이득이 커지게 됨으로서, 국제적 협력과 지역 공동체의 형성을 시도하게 된다는 점을 강조하고 있다. 신제도주의 역시 기능주의와 마찬가지로 교류 및 협력의 확대가 지역 공동체의 형성에 필요하다는 점을 가정하고 있다는 점에서는 공통되는 특성을 갖고 있다.

물론 동아시아의 경우 경제적 교류가 확대되고 경제적 통합이 실제로 진행되기 위한 전제조건으로서 안보문제에 대한 합의가 형성되어야 하지만 합의를 이끌어내지 못할 일방적 의견을 제시하는 것은 경제적 협력 가능성마저 제거할 수 있다. 또한 안보문제는 새로운 안보공동체를 형성하거나 기존의 협의체인 ARF의 확대를 추진할 수도 있다. 따라서 경제와 안보를 점차 분리하여 각 분야의 공동체를 추진하고, 기능주의나 신제도주의가 주장하는 바와 같이 교류확대를 통해 안보와 경제문제를 장기적으로 수렴시키는 방안이 지금 상태에서는 더 현실적일 수 있다.

2. 개방적 지역주의/양자주의

아태지역의 경제협력을 추진하기 위해 창설된 APEC은 한국과 호주의 주도로 1989년에 첫 각료회의를 개최하였다. 출범당시부터 표방한 목표는 “개방적 지역주의에 기초한 경제협력달성”이었다. 기존의 지역 공동체인 EU, NAFTA, ASEAN과는 달리 배타적 경제블록이 아닌 개방주의를 내세워 WTO의 최혜국대우 원칙에 가장 근접하는 지역주의라고 할 수 있다.¹²⁾ 이와 달리 자유무역협정(FTA)는 국가와 국가간의 제

12) APEC은 제2차 보고서를 통해 개방적 지역주의 개념으로 다음과 같은 네 가지를 제시했다. 첫째, 최대한 일방적 자유화(the maximum possible extent of unilateral liberalization)이다. 이 개념은 APEC의 공동정책으로 우선적으로 최대한의 일방적 자유화를 실시함으로써 세계교역의 자유화를 선도할 수 있다는 실천방안이다. 둘째, 비회원국에 대한 무역장벽의 지속적 완화 약속(a commitment to continue reducing its barriers to non-member countries)이다. 이 개념은 APEC이 회원국간에 UR협상의 결과를 넘어서는 정도의 무역자유화조치를 진행하면서, 이의 비회원국에 대한 적용을 잠정적

반 무역장벽을 완화하거나 철폐하여 무역자유화를 실현하기 위한 양국 간 또는 지역간에 체결하는 특혜무역협정으로 양자주의적 접근방식이다. FTA에서는 FTA 회원국간에 무관세나 낮은 관세를 적용하는 반면, 비회원국에게는 WTO에서 유지하는 관세를 그대로 적용한다. 또한 FTA 회원국간에는 상품의 수출입을 자유스럽게 교역할 수 있게 허용하는 반면, 비회원국의 상품에 대해서는 WTO에서 허용하는 수출입의 제한 조치를 그대로 유지하는 것이 가능하다.

이런 FTA는 최근 체결 건수가 급증하며 새로운 경제협력의 방식으로 자리를 잡았다. 1990년까지 FTA 체결은 26건에 불과하지만 2002년 말에는 255건으로 거의 10배 급증하였고, 현재 체결 절차를 진행 중인 FTA도 70건을 넘는다. 이런 현상이 동아시아에서도 최근 나타나고 있다. 2000년 말까지 아시아에서 체결된 FTA는 한 건도 없었으나, 2001년부터 2년간 16건의 FTA가 체결됐고 현재 40건의 FTA가 추진되고 있다(동아일보 2003/10/8). 최근 아시아 국가들의 FTA 체결현황은 <표 3>과 같다. 이런 FTA 확산추세는 APEC이 지향하고 있는 열린 지역주의의 실패에 대한 대응이기도 하다. 물론 APEC이 각 회원국의 자발적 자유화 의지에 맡김으로써 경제발전단계 등 아태지역의 다양성을 존중했다는 점은 인정되지만 APEC회원국들의 자유화로부터 얻어지는 결실의 최대수혜자라는 공동인식을 확산시키지 못하고 자유화에 소극적인 나라들의 무임승차를 배제 할 수 있는 제도적 장치가 부재한 구조적 한계를 보여준 사례라고 볼 수 있다.

(temporary)으로는 유보하되 이들에 대해 무역장벽의 지속적 완화를 약속하는 것을 주요 내용으로 한다. 셋째, 상호주의에 입각한 자유화의 실시(a willingness to extend its regional liberalization to non-member on mutually reciprocal basis)이다. APEC이 자유화를 실시한 동시에 이에 상응하는 자유화조치를 실시한 국가 및 경제블록에게만 APEC의 자유화혜택을 제공한다는 것이다. 마지막은 개별회원국의 독자적인 조건적/무조건적 최혜국대우원칙 적용이다. 이 방안은 MFN원칙의 적용을 APEC 차원에서 결정하지 않고 개별회원국들에게 일임하는 방식이다.

〈표 3〉 아시아국가의 FTA 체결현황

국가	FTA체결건수	국가	FTA체결건수
싱가포르	14	중국	12
태국	12	인도	10
일본	3	한국	2

자료 : 무역협회, 2004년말 기준.

이와 같은 상황 속에서 열린 개방주의를 우선하는 정책은 적실성이 없다고 할 수 있다. 특히 동아시아에서 중국, 일본, 인도 등이 FTA체결을 통해 동아시아 경제주도권을 잡기 노력하고 있다. 현재 한국은 칠레와 싱가포르 이외의 어떤 국가와도 FTA를 체결하지 못하고 있으며,¹³⁾ 결국 경쟁국의 FTA 체결이 늘어날수록 한국은 수출 시장을 잃을 수 있다. FTA에 체결에 보다 적극적인 자세가 필요하다. 또한 소지역주의 차원의 FTA를 적극 추진하고 있는 미국도 FTA체결에 반대할 명분이 적어 양자주의적 형태의 경제협력이 동아시아 지역주의의 방식이 될 가능성이 높다(김기수 2003).

3. 주도적 패권국가: 일본/중국

동아시아 경제공동체 형성에 있어 패권국가의 역할은 중요할 수 있다. 지역공동체 형성에 있어 패권국가의 중요성을 강조하는 패권안정론에 따르면 국가간 협력을 유도하여 협력레짐을 형성하기 위해서 패권국이 존재하여야 한다고 주장한다(Gilpin 2000). 패권국은 주변국들의 협력을 유도하기 위해 공공재를 제공하는 호의적(benign)패권 역할 뿐만

13) 2005년 싱가포르와의 FTA가 실질적으로 타결되고 발효될 예정이다.

아니라 처벌하고 협력유지를 위한 비용을 분담시키는 강제적(malign) 패권 역할을 수행한다. 이와 달리 약소국이 지역협력에 참여하는 궁극적인 목적은 패권국이 제공하는 공공재를 향유하는 것도 있지만 지역공동체를 통해 패권국의 전횡을 막고 자의적 권력행사를 제어해 보려는 것이라는 주장도 있다(regional entrapment)(Hurrell 1995). 지역공동체 형성을 패권국의 지배에 기초한 이론과 더불어 패권국의 몰락에 따른 현상으로 설명하기도 한다. 패권국의 세력이 점차 약화되는 상황, 즉 패권국은 더 이상 공공재를 제공할 수 없게 되어 국제정치경제질서의 불확실성이 증대하게 되는 것을 막기 위해서 약소국들은 약소국 간의 협력을 증대하거나 몰락하는 패권국을 지지할 동기가 높아지기 때문에 지역통합이 일어날 수 있다고 주장한다(Crone 1993).¹⁴⁾

동아시아에서도 지역통합과 관련하여 지역적 패권국의 역할에 대한 논의가 진행 중이다. 동아시아의 지역적 패권국은 근대역사를 통해 볼 때 중국과 일본이다. 이들 국가는 동아시아의 경제적·안보적 질서를 형성하고 있으며 이들의 관계는 지역공동체 형성, 속도, 범위에 중요한 역할을 할 것이다(Deng 1997).¹⁵⁾ ‘동아시아 공동체-비전과 전략’ 국제학술회의에서 커밍스는 유럽연합 같은 다자주의적 통합을 동아시아에서는 기대할 수 없다고 주장하면서 동아시아 공동체 형성에 비관적인 견해를 내놓았다. 그 이유로는 “일방주의만을 고집하는 미국, 전시 약탈의 역사로부터 자유롭지 못한 일본, 민주화를 달성하지 못한 중국 중심의 지역통합”은 불가능하기 때문이다(한겨레 2002/12/13).¹⁶⁾ 그러나

14) 패권국과 약소국간의 권력 변화를 중심으로 아시아-태평양 지역의 지역주의를 설명하고 있다.

15) 동아시아에서 일본과 중국의 관계는 유럽에서 프랑스와 독일 관계와 유사하다고 볼 수 있다.

16) 비슨은 ASEAN+3과 같은 동아시아의 지역주의는 강력한 미국의 영향력을 완화하는 반동적 지역주의형태(reactionary regionalism)가 될 것으로 예상한다(Beeson 2003). 동아시아 외환위기이후 IMF의 영향력 증대는 미국의 영향력을 배제한 동아시아만의 지역주의

최근 일본과 중국 모두 적극적인 자세로 지역공동체 형성을 위한 노력에 경주하고 있다. 그렇다면 동아시아에서 경제공동체를 형성할 필요성이 높고 할 능력이 있는 패권국가는 어느 국가인가?

먼저 경제적인 측면에서 살펴보자. 중국의 동아시아로부터의 수입 규모가 일본보다 적지만 수입증가율은 일본의 증가율을 앞지르기 시작하였다. 1995년부터 98년까지 일본의 수입증가율은 연평균 4.5% 감소한 반면 중국은 23% 증가하였다(〈표 4〉 참조)(박번순b 2003, 30-31). 또한 중국 경제의 무역의존도는 50%에 이른다는 게 일반적 견해이지만 OECD국가 중 무역의존도가 가장 낮은 나라는 미국으로 18.2%였으며, 일본도 18.9%로 아주 낮은 수준이다. 따라서 중국이 경제공동체 형성으로부터 더 많은 경제적 이익을 창출해낼 수 있다는 점에서 보다 경제공동체 형성이나 FTA체결에 더 적극적인 자세를 취할 가능성이 높다.¹⁷⁾ 현재 중국은 이미 ASEAN 국가들과 FTA 체결에 합의한 상태이고, 한국

〈표 4〉 일본과 중국의 대 아세안 수입 추세와 전망 (단위: 백만 달러)

		싱가포르	말레이시아	태국	인도네시아	필리핀	베트남	계
일본	1995	6846	10545	10130	14199	3495	1716	46931
	1998	4415	8684	8165	10824	4415	1748	38251
	2000	6426	14490	10595	16371	7190	2637	57709
	2001	5382	12824	10353	14883	6418	2604	52464
중국	1995	3398	2065	1611	2053	276	332	9735
	1998	4226	2675	2423	2462	517	217	12520
	2000	5194	4842	3903	3929	1517	674	20059
	2001	5143	6205	4713	3888	1945	1011	22905

를 더욱 어렵게 만들었고 결과적으로 미국의 패권강화를 가져왔다(Berger 1999).

- 17) 김기수는 동아시아 지역공동체 형성을 주도할 수 있는 국가는 경제적 능력을 갖고 있는 일본이라고 주장하고 있다(김기수 2003). 그러나 경제력을 갖춘 일본은 지역협력을 이끌어 갈 리더십이 부족한 반면 1997년 동아시아 경제위기에 자국 화폐 평가절하를 자제한 중국은 패권국의 모습을 보여주었으나 경제력은 부족하다(김성철 2002, 55-56).

과 일본과의 FTA도 협의 중이다.

둘째, 국내정치적 측면에서 살펴보자.¹⁸⁾ 지역공동체 형성을 추진하는 데 있어 자유화와 개방화에 대해 국내적 지지를 받거나 저항이 적은 국가가 더 적극적으로 지역통합을 주장할 수 있다는 면에서 국내정치적 변수도 경제공동체 형성에 중요한 변수로 작용할 수 있다. 최근 국제정치경제학에서도 국내정치적 변수의 중요성을 점차 인정하고 있는 추세이다. 프리든과 마틴(Frieden & Martin)은 국제정치경제학을 다음과 같은 세 분야로 나누고, 세 분야의 분석 초점에 대해 논의하고 있다. 먼저 국내적 요소와 국제적 요소의 상호작용에 관한 것이며, 이런 요소들이 경제정책과 결과에 미치는 영향에 관한 연구들이다. 둘째, 대외 경제정책에 대한 국내정치적 요인에 대한 연구이다. 셋째, 국제적인 수준의 분석으로 국제적 경제문제에 대한 각국의 상호작용, 국제기구의 역할 등에 관한 연구이다. 국제적 요소와 국내적 요소의 상호작용을 분석하기 위해 새로운 환경에 따른 행위자들의 이해관계의 변화와 기존의 정치, 경제 제도와의 상호작용 등에 초점을 맞추어야 한다고 주장한다. 또한 국제적 분석의 경우 국가들 간의 상호작용과 비정부 행위자인 국제기구, 다국적 기업 등과의 관계를 살펴봐야 한다고 주장한다(Frieden & Martin 2002).

기존의 비교정치와 국제정치의 경계를 허물면서 양자를 적절히 조합하는 데 아주 유용한 틀을 제공한 것으로 양면계임을 들 수 있다. 퍼트남은 노사협상의 사회학적 연구에서 도출된 사회적 협상의 ‘행태주의 이론’을 이론적인 자원으로서 동원하여 외교관을 노사협상에서의 노조 대표에 비유한다. 노조대표는 경영자 측으로부터 보다 나은 조건을 얻어 내려고 노력하는 동시에 노조 측이 제시하고 수락할 수 있는 조건에 관해 노동조합원들과도 끊임없이 대화와 협상을 해야 한다. 타국의 대표와의

18) 지역협력이 국내정치적 요소에 영향을 받는다는 사실에 대한 연구는 다음을 참조. 유현석, “한-칠레 자유무역협정 협상의 국내정치,” 『한국정치학회보』 36집 3호(2002). 최태욱, “지역주의의 제도화에 끼치는 국내정치변수의 영향력,” 『국제전략』 8권 3호 (2002).

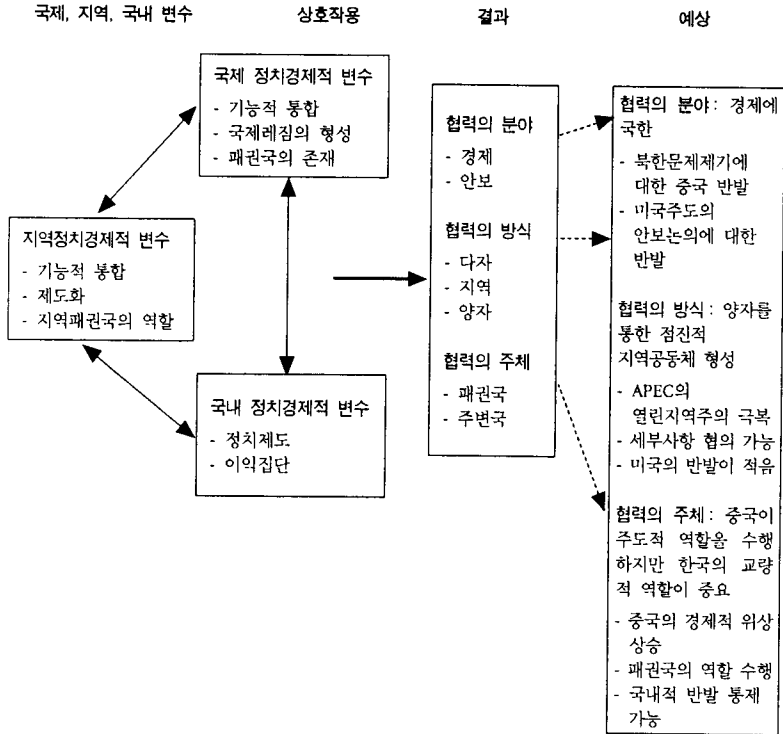
교섭에서 국가이익의 극대화를 위해 노력하는 동시에 합의의 결과가 국내적으로 수락될 수 있도록 국내집단과의 절충을 계속해야 하는 국제협상의 담당자도 이와 유사하다(Putnam 1988). 따라서 국제사회에서 두 행위자가 상호 의존적이라면 협상은 두 가지 수준에서 파악될 수 있다. 첫째, 국내적 차원의 수준으로서 각 이익집단 등 사회세력들은 정부가 유용한 정책을 형성하도록 압력을 가하고 정치가들은 연합을 형성해 세력을 형성한다. 둘째, 국제적 수준으로서 각 국들은 국내적 압력을 만족시키기 위해 최선을 다하는 반면 국제적 손실을 최소화하려고 한다.¹⁹⁾

미국이 교역상대국의 반발과 WTO의 압력에도 불구하고 자국의 철강산업을 보호하려는 것은 철강산업의 낙후성 뿐 만 아니라 얼마 후 있을 대통령 선거와 경상수지적자 등의 정치적 변수가 크게 작용하고 있다(동아일보 03/11/17).²⁰⁾ 따라서 국내정치적 변수를 더 고려해야 하는 민주주의 국가보다는 사회를 통제할 수 있는 권위주의적 국가가 경제공동체 형성이나 FTA를 추진하기 쉬울 가능성이 높다. 결국 경제적 측면이나 국내정치적 측면에서 살펴보면 권위주의적 중국이 민주주의적 일본보다 경제공동체 형성할 유인이 많고 추진할 능력도 있다는 점에서 중국주도의 동아시아 경제공동체형성 가능성이 높기 때문에 이에 대한 대비를 해야 할 것이다.

19) 퍼트남의 양면게임과 더불어 국내정치적 변수를 국제정치에 접목시킨 자유주의적 정부간주의(liberal intergovernmentalism)를 살펴보자. 자유주의적 정부간주의에 따르면 지역주의는 세 단계를 거쳐 제도화된다. 첫 번째 단계는 "지역주의와 관련된 각 국가의 선호도 혹은 대외경제정책의 형성과정"이다. 이 과정에서 국가의 선호도는 국내정치의 이해집단들의 정책경쟁에 의해서 결정된다. 두 번째 단계는 각국 정부가 자국의 이익을 위해 국제협상을 벌이는 과정이다. 국제협상은 개별국가의 체제 내에서의 상대적 힘, 국제기구 등과 같은 국제정치적 변수에 의해 영향을 받지만 양면게임에서 언급한 것과 같이 국제협상은 국내에서 비준을 받을 수 있는 범위 내에서 이루어진다. 세 번째 단계는 국제협상의 결과를 국제제도를 통해 제도화하는 과정이다(Moravcsik 1998; 최태욱 2002, 126-127에서 재인용).

20) 멕시코가 당분간 세계 각국과의 자유무역협정(FTA) 체결 협상을 중단하겠다고 선언하여 한국과 멕시코 FTA논의가 무산될 것 같다. 그 이유는 "멕시코 기업인들이 'FTA 한계효용론'을 제기하면서 정부에 앞으로 2, 3년간 FTA 체결 중단을 요구했다."

〈그림 1〉 동아시아 경제공동체의 정치경제모델



이상의 논의 내용을 토대로 동아시아 경제공동체 형성의 정치경제 모델을 그림으로 나타내면 다음 〈그림 1〉과 같다. 먼저 국제, 지역, 국내변수가 상호작용을 하게 되고 그 결과 경제공동체의 분야, 방식, 주체가 결정된다. 이런 모델을 통해 살펴본다면 협력의 분야는 경제에 국한될 가능성이 높고, 안보 등 상위정치(high politics)로의 확산을 기대하기는 아직 어려운 실정이다. 협력의 방식도 전지역적 공동체 형성보다는 양자를 통한 국가간 협력이 증진된 이후에 점진적으로 지역공동체가 형성될 가능성이 높아 보인다. 마지막으로 협력의 주체는 지역 내에서

호혜적인 경제관계를 갖고, 국내정치를 통제할 수 있는 중국이 주도할 수 있는 능력이 높기 때문에 가장 주도할 가능성이 높지만, 능력과 의도는 별개 문제이다.

V. 결론

동아시아지역이 세계경제의 성장축으로 부상하여 새로운 경제적 기회를 제공할 것으로 예상된다. 한국은 우수한 인적자원 확보, 정보기술의 발전과 같은 동아시아지역의 경제중심이 되기 위한 유리한 여건을 가지고 있어 새로운 경제적 도약을 준비해야 할 시기에 도달했다. 그러나 동아시아 경제공동체를 형성하여 긴밀한 경제협력을 추진해야 하지만 적극적인 자세를 취하지 못하고 있다. 또한 동아시아의 두 패권국가 사이의 의견을 조율하고 중재할 수 있는 유일한 국가임에도 불구하고 제 역할을 수행하지 못하고 있다. 첫 번째 이유는 경제와 안보를 분리하여 공동체를 추진하지 못하는 문제이다. 둘째, 열린 지역주의의 원칙에서 벗어나지 못하는 것이다. 세 번째, 패권국가들 사이에서 눈치만 보고 반응적(reactive)으로 대응한다는 것이다. 이런 문제를 해결하기 위해서는 안보와 경제를 분리하는 현실적인 시각이 필요하고, 열린 지역주의를 탈피하며 양자주의를 선별적으로 선택하는 융통성이 필요하다. 현재 한, 중, 일은 ASEAN+3의 결속이나 동아시아 경제통합보다는 양자간 혹은 2자간 자유무역 혹은 공동체 설립에 더 많은 관심을 보이고 있어 지역협력체는 오히려 그 역할이 약화될 가능성이 높다(박영철 2003, 5). 노무현정부가 추진 중인 개방로드맵에 따르면 2007년 안에 20여 개국과 FTA 맺게 될 것으로 예상하고 있다(조선일보 2005/04/04). 마지막으로 동아시아의 지역주의의 방향에 대한 예측을 통해 보다 적실성있는

전략을 준비해야 한다. 중국 중심의 경제공동체 형성에 대한 반사적인 경제협력추구는 한계가 있을 것으로 예상되기 때문에 적극적인 자세로 지역공동체 형성에 노력해야 한다.²¹⁾

참고문헌

- 권경덕. 2003. “태국의 FTA 정책과 시사점.” 『지역리포트』. 서울: 대외경제정책연구원.
- 김기수. 2003. “동아시아 지역주의의 주요변수분석.” 『세종정책연구』. 성남: 세종연구소.
- 김명섭·이동윤. 2005. “동북아공동체의 이상과 현실: 문화적 대안의 모색.” 『한국과 국제정치』 21 (2).
- 김성철. 2002. “동북아협력의 다자외교.” 세종연구소 편. 『21세기 도약을 위한 세계화 전략』. 성남: 세종연구소.
- 동북아경제중심추진위원회. 2003. “동북아경제중심실현의 기본방향.” 제3차 국정과제회의의 안건(2003년 5월 2일).
- 미셸 초스도프스키 저·이수훈 역. 1998. 『빈곤의 세계화』. 서울: 당대.
- 박기덕. 2003. “동아시아 경제협력 방안의 거시적 모색.” 『세종정책연구』. 성남: 세종연구소.
- 박순준. 2003a. “지금은 지역통합의 시대.” 『World Report』 97. 서울: 삼성경제연구소.
- _____. 2003b. “한국의 FTA전략.” 『Issue Paper』. 서울: 삼성경제연구소.
- 박영철. 2003. “ASEAN+3 협의체를 적극 활용하자.” 『세계경제』 6(10).
- 안충영. 2003. “동북아 협력전략.” 『세계경제』 6(10).
- 이찬근. 1998. 『투기자본과 미국의 패권』. 서울: 연구사.

21) 2003년 10월 23~25일 ASEAN 수송·교통부장관(Transport Ministers)들은 ASEAN 경제 공동체를 실현하기 위한 역내 물류공조체제 구축에 대해 회의를 가졌다. 특히 중국과 일본이 공식적으로 참여하여 ASEAN과 물류·수송공조체제를 위한 개별적 만남을 가졌으나 한국은 물류허브가 되기 위해 총력을 기울이고 있음에도 불구하고 주변국가간 물류공조체제 구축을 위한 노력에는 상대적으로 소홀하였다(KJEP 2003).

- 재경부 보도자료. 2003. “부총리 겸 재정경제부장관, 제2차 보아오 포럼 연례 총회 참석결과 및 성과.” 서울: 재경부.
- 최영종. 2000. “지역통합의 비교론적 연구: 유럽, 미주, 동아시아를 중심으로.” 『평화연구』 9.
- 최태욱. 2002. “지역주의의 제도화에 끼치는 국내정치변수의 영향력: 동아시아 중심의 이론적 고찰.” 『국가전략』 8(3).
- 통계청. 2003. 『통계로 본 세계 속의 한국』. 서울: 통계청.

- Ahn, Choong-Yong. 2003. “Energy as a Catalyst for Northeast Asian Economic Development and Security.” *East Asian Energy Cooperation*, KEI Seminar.
- Bates, Robert, and Anne O. Krueger eds. 1993. *Political and Economic Interaction in Economic Policy Reform*, Oxford, UK: Blackwell.
- Beeson, Mark. 2003. “ASEAN Plus Three and the Rise of Reactionary Regionalism.” *Contemporary Southeast Asia* 25(2).
- Berger, Mark. 1999. “APEC and Its Enemies: The Failure of the New Regionalism in the Asia-Pacific.” *Third World Quarterly* 20(5).
- Crone, Donald. 1993. “Does Hegemony Matter? The Reorganization of the Pacific Political Economy.” *World Politics* 45(4).
- Davison, Leigh, and Debra Johnson. 2002. “Multilateralism, Bilateralism and Unilateralism: A Critical Commentary on the EU’s Triple Track Approach to the International Dimension of Competition Policy.” *European Business Review* 14(1).
- Deng, Yong. 1997. “Chinese Relations with Japan: Implications for Asia-Pacific Regionalism.” *Pacific Focus* 70(3).
- Dieter, Heribert. 2001. “East Asia’s Puzzling Regionalism.” *Far Eastern Economic Review* 164.
- Frieden, Jeffry, and Lisa L. Martin. 2002. “International Political Economy: Global and Domestic Interactions,” Ira Katznelson and Helen V. Miller., eds. *Political Science: State of the Discipline*, New York: W.W. Norton & Company.
- Gilpin, Robert. 2000. *The Challenge of Global Capitalism*, Princeton: Princeton University Press.
- Gourevitch, Peter. 1986. *Politics in Hard Times: Comparative Response to*

- International Economic Crises*, Ithaca: Cornell University Press.
- Havrie, Charles, and Hyun-Hoon Lee, 2002, "New Regionalism in East Asia," *ASEAN Economic Bulletin* 19(2).
- Hurrell, Andrew, 1995, "Explaining the Resurgence of Regionalism in World Politics," *Review of International Studies* 21.
- KIEP, 2003, "ASEAN, ASEAN-중국, ASEAN-일본의 경제협력 심화를 위한 물류공조체제 논의 동향." 『오늘의 세계경제』 44.
- Nabers, Dirk, 2003, "The Social Construction of International Institutions: the Case of ASEAN+3," *International Relations of the Asia-Pacific* 3 (1).
- Narine, Shaun, 2003, "The Idea of an Asian Monetary Fund," *Asian Perspective* 27(2).
- Putnam, Robert, 1988, "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games," *International Organization* 42(3).
- Ravenhill, John, 2002, "A Three Bolc World? The New East Asian Regionalism," *International Relations of the Asia Pacific* 2(2).
- Sachs, Jeffrey, 1998, "International Economics: Unlocking the Mysteries of Globalization," *Foreign Policy* 110(Spring).
- Stiglitz, Joseph, 2002, *Globalization and Its Discontents*, New York: W. W. Norton.
- <http://www.president.go.kr/warp/kr/news/vision/goal>(검색일: 2003.11.24.)
- http://www.president.go.kr/warp/kr/news/vision/agenda/agenda_06.html,
(검색일: 2003.11.24.)

ABSTRACT

The Conditions and Strategy of Regional Economic Community in East Asia

LIM Sunghack

Professor,
Department of International Relations, University of Seoul

East Asian governments have engaged in unprecedented collaboration on trade and financial matters since the economic crises of 1997. Such activity, building on a new sense of shared identity forged by resentment at Western responses to the crises, is a significant step towards the formation of an East Asian economic bloc. In reality, the new collaboration has produced only modest results. Neither an East Asian economic community nor an Asian Monetary Fund is likely to materialize.

Although there is a great demand for regional cooperation, East Asian regional integration or cooperation has been slow in progress. To investigate such an underdevelopment of regionalism we need a more comprehensive analysis. First, the variables of international and regional level should be taken into account at the same time. The international system and regional political and economic settings provides the basic environment for regional integration. The scope and speed of functional integrity, formation of international regime, and the existence of hegemon are a matter of concern.

Second, students of regionalism need to check both the international and domestic political economy. To understand regional

cooperation more thoroughly, mutual causation and feedback effect between international and regional factors and domestic politics. We should explore how the regional integration has an effect on domestic interests and political institutions in ways that then feed back to government policies.

Through examining these variables, we can reach couples of point. First, the scope of regional cooperation will be limited to economic field for a while. As functionalism argues, the expansion of economic interaction among East Asian countries increase economic interdependence. But, the Cold War structure is intact and some countries are very suspicious of U.S. military presence in Asia. The second is the governance of regionalism. Bilateralism will prevail over multilateralism and regionalism. East Asian countries have experienced the limits of APEC's open regionalism. Through bilateral bargaining the specific issues can be resolved with ease. The final point is about a hegemon. China should play a hegemonic role rather than Japan. China has more incentive to develop cooperative relation with East Asian countries due to its high interdependence on Asian economy. In addition, the authoritarian political system allows China to implement unpopular economic policies.

Key Words: East Asia, economic community, regionalism, Korea, Japan, China, FTA