

쟁점(Ⅱ): 한미 FTA와 한미동맹

한미 FTA와 한미동맹의 강화

김 현 (경희대학교 사회과학부 교수)

한미 양국이 양자간 FTA를 추진하는 주된 이유는 경제적 이익과 목적을 달성하기 위함이다. 그러나 양국 정부는 경제적 이익 이외에 중요한 외교안보적 이익을 충족시키기 위해 FTA를 추진하고 있다. 이 글에서는 한국과 미국 정부가 양자간 FTA를 추진하는 이유로서 추구한 외교안보적 이익을 파악하는데, 특히 한미동맹의 보완 및 강화가 양국이 공통적으로 고려한 이익이었다고 분석한다. 또한 한미 FTA가 외교안보적인 측면에서 어떠한 긍정적 결과를 가져올 것인지를 예견해본다. 그리고 이러한 분석과 예측을 통해 한미 FTA가 향후 한미 관계, 특히 한미동맹을 강화하는데 기여할 것이라는 견해를 제시한다.

먼저 한미 양국 정부가 FTA를 추진하는 외교안보적 이유를 파악해보자. 우선 미국이 한국과 FTA 협상에 착수하기로 결정한 이유는 관세 인하 및 폐지를 통한 무역자유화, 대미 투자의 확대, 서비스 시장개방 등이 가져다주는 경제적 이익에 더하여 몇 가지 중요한 전략적 이익을 고려하였기 때문이다. 첫째, 동북아에 주요한 외교안보적, 경제적 이해관계를 갖고 있는 미국이 흔들리고 있는 한국과의 동맹관계를 보완하고

동북아에서의 개입과 영향력을 확대하려는 의도에서 FTA를 추진하는 것이다. 이러한 미국의 전략적 이익은 버시바우(Alexander Vershbow) 주한 미국 대사가 공개적으로 언급한 바 있다. 버시바우 대사는 2006년 2월에 한 강연에서 한미 FTA가 매력적인 네 가지 이유를 밝힌 바 있는데, 그 중 하나가 미국의 중요한 동맹국이자 동북아에서 주요한 지전략적(geo-strategic) 파트너인 한국과의 관계가 한층 강화될 수 있을 것이고, 또 하나는 환태평양의 경제적 유대가 공고히 될 것이며, 동북아에서의 미국의 공헌과 개입이 강화될 것이기 때문이라고 한다.

둘째, 미국은 한미 FTA를 통해 한국과 동아시아에 있어서 중국의 경제적, 정치적 영향력이 확대되는 것을 제어하려는 의도를 갖고 있는 것으로 파악된다. 중국은 2003년부터 미국을 제치고 한국의 제1의 수출 대상국이 되었고, 일본에 뒤이어 제2의 수입대상국이며, 2004년부터는 최대 교역대상국이 되었다. 중국은 또한 미국이 제외된 ASEAN +3(한국, 중국, 일본) 협력체를 통해 ASEAN 10개 회원국들과의 경제적, 정치적 유대를 발전시켜왔다. 미국은 중국이 장차 동아시아에서 지역패권을 추구하며 지역안정에 위협을 줄 수 있는 경쟁국가로 인식해왔기 때문에 중국이 미국을 배제한 채 동아시아에서 경제적, 정치적 영향력을 확장하는 것이 미국의 전략적 이익에 해가 될 것이라 우려한다. 이러한 상황에서 역내 주요 국가인 한국과의 FTA는 동아시아에 대한 미국의 개입을 공고히 하여 중국의 영향력을 견제하는 수단으로 활용할 수 있는 것이다.

셋째, 동아시아에서의 정치적, 경제적 영향력 확대를 추구하고 있는 미국의 시각에서 한미 FTA의 체결은 일본과 같은 여타 역내 국가들로 하여금 미국과 FTA를 추진하도록 유도하는 효과를 가져 올 수 있다고

판단하였기 때문이다. 미국은 그동안 APEC을 통해 동아시아에서의 영향력을 증대시키려고 노력해 왔으나 1997년 아시아 외환위기 이후에 APEC을 통한 경제협력과 무역자유화 노력이 지지부진하자 양자간 FTA를 통해 동아시아와의 경제적 연계와 영향력을 증진시키려는 전략으로 선회하였다. 이러한 전략에 입각해 추진되는 한미 FTA는, 특히 동북아에서의 미국의 개입 및 영향력 강화의 교두보 역할을 할 것으로 기대한다.

한편, 한국 정부가 한미 FTA를 추진하기로 결정한 이유는 대미 수출의 확대, 서비스 산업의 경쟁력 제고, 대한 투자의 확대 등 주로 경제적 이익이 작용하였다고 알려졌다. 그러나 이러한 경제적 이익에 더하여 외교안보적 이익도 고려했다는 증거들이 있다. 첫째, 한국 정부는 한미 FTA가 한미 동맹을 보완내지 강화하는 효과를 가져 올 것으로 기대하였다. 이 같은 효과를 고려했다는 증거는 정부 당국자들의 발언에서 드러난다. 한미 FTA 추진에 합의한 직후인 2006년 2월초에 김현종 통상교섭본부장은 FTA 협상 출범이 한미 동맹 역사에 있어 “가장 중요한 사건”이고 한미 관계를 “다음 단계, 다음 수준으로” 발전시키는 것이라고 평가하였고, 뒤이어 김종훈 한미 FTA 수석대표는 “우리 경제의 성장 동력을 확보하고, 나아가 한미 안보동맹을 경제동맹으로 확대, 강화한다는 차원에서 미국과의 FTA 체결이 꼭 필요하다는 결론을 내렸다”고 언급하였다. 또한 당시 반기문 외교부장관은 “한미동맹이 군사동맹에서 경제동맹으로 확장, 강화됨에 따라 양국이 추구하는 역동적·포괄적 동반자 관계의 발전이 공고화될 것”이라는 입장을 밝힌 바 있다.

둘째, 국내외 일부 전문가들은 한국 정부가 한미 FTA를 추진하게 된 배경에는 대북 정책, 대 중국 정책, 주한미군의 전략적 유용성 문제, 한

국 내 반미정서 등으로 인해 미국 정부와 이견과 갈등을 겪으면서 한미 동맹이 더 이상 균열되는 것을 막고 긴밀한 한미 관계를 복원해야 한다는 외교안보적 이익이 고려되었다고 해석한다. 셋째, 한미 FTA를 통해 동북아에서 한국의 영향력과 위상을 높이는 한편, 미국과의 경제동맹을 통해 중국과 일본을 전략적, 경제적으로 견제한다는 이익도 고려되었다고 파악할 수 있다.

이상에서 파악한 바와 같이 한미 양국 정부가 FTA를 추진하게 된 이유는 경제적 이익에 더하여 외교안보적 이익들을 고려하였기 때문이다. 그러한 이익들 중에서 양국 정부가 공통적으로 고려한 것은 바로 한미 FTA의 타결과 이행을 통해 한미 동맹을 보완하고 강화할 것이라는 이익이었다. 한국의 참여정부 출범 이후에 한미 동맹 관계는 관련 쟁점들을 둘러싸고 이견과 갈등을 보여 왔고, 그로인해 동맹이 흔들리는 양상을 보여 왔다. 한미간 이견과 갈등을 보인 쟁점은 북한 핵문제를 둘러싼 대북정책, 주한미군의 전략적 유연성 문제, 대 중국 정책, 최근 들어 불거졌던 전시작전통제권 환수 문제 등이었다. 이러한 쟁점들을 둘러싼 한미간 이견과 갈등은 아직 완전히 해결되지 않고 있다.

먼저 대북정책에 관해서 한국과 미국은 북한의 핵실험 이후에 그 해법에 관해 완전한 합의를 보지 못하고 있다. 즉 경제제재에 대한 효과적인 공조가 이루어지지 않고 있고, 미국의 향후 일방적 군사제재의 가능성에 대한 한국 정부의 우려가 가시지 않고 있다. 주한미군의 전략적 유연성 문제는 2006년 1월에 합의하였지만 그 내용이 너무 개괄적이고 보장조치가 마련되지 않아 향후 주한미군이 한반도 이외의 지역의 분쟁에 개입하려는 경우에 한미간에 갈등과 마찰의 소지가 여전히 남아 있다. 또한 대 중국정책에 있어서도 한미간 상이한 인식과 정책의 차이

가 존재한다. 부시 미 행정부는 기본적으로 중국을 장차 미국의 군사적 패권에 도전할 가능성이 있는 위협으로 생각해 왔다. 따라서 미일 동맹의 강화, 미사일방어체제 구축, 핵 군비 강화 등 군사적인 수단을 통해 중국을 견제하고 봉쇄하는 정책을 지속적으로 추진해왔다. 반면에 노무현 정부는 중국을 경제적으로 주요 협력 대상국이자 군사적으로도 협력이 가능한 상대로 인식해왔다. 이러한 양국간 인식 및 정책의 차이가 2005년 상반기 한국 정부의 동북아균형자 구상을 낳았고, 이를 둘러싸고 한미간 갈등이 야기된바 있다.

최근 들어서 한미 양국은 전시작전통제권의 환수에 합의하였지만 그 시기에 있어 입장 차이를 보이고 있고 완전한 합의가 이루어지지 않았다. 즉 2012년 환수를 주장하는 한국 정부에 대해 미국은 2009년 조기 이양을 주장하고 있는데 두 시점 사이에 환수한다는 개괄적인 타협안에 합의한 상태이다. 따라서 한국 정부는 한국군이 독자적인 전쟁수행 능력을 갖추기 이전에 전시작전통제권이 조기 이양되면 한반도 유사시에 미국의 지원과 동맹공약이 제대로 이행되지 않아서 안보가 불안해질 수 있다는 우려를 여전히 갖고 있다. 이러한 한미간에 존재하는 이견과 갈등은 동맹파트너에 대한 상호신뢰를 약화시키고, 유사시 동맹공약의 이행여부에 대한 의구심을 갖게 하여 한미동맹이 쟁점에 따라 균열 조짐을 보이는 결과를 초래하였다.

다행스러운 것은 한미 양국 정부 모두 한반도 및 동북아의 평화와 안정을 위해 한미 동맹이 유지되고 강화되어야 한다는 데에 인식을 같이 하고 있는 점이다. 이러한 공동의 인식이 한미 FTA를 추진하는 주요 요인의 하나로 작용하였다. 그러면 과연 한미 FTA가 양국 정부가 기대한 바대로 한미 동맹이 보완되고 강화되는데 기여할 것인가? 한마디로 “성공적으

로 타결되어 이행된다면 기여할 것이다“는 것이 필자의 견해이다. 구체적으로 논의하면 첫째, FTA 협상이 성공적으로 타결되어 비준을 받는다면 이는 한미 양국관계가 문제가 없다는 것을 대내외적으로 입증하는 계기가 될 것이다. 또한 양국이 예상되는 경제적 이익을 보호하기 위한 동맹파트너로서 장기간 협력적 안보관계를 지속할 것이라는 확신을 갖게 될 것이다. 둘째, 그동안 대북정책과 대 중국정책을 둘러싼 한미 양국의 인식과 입장 차이로 인해 한미 동맹의 유용성에 대한 의문이 제기되어 왔는데, 한미 FTA는 이러한 정책을 둘러싼 한미간 이견을 조정하는 균형추의 역할을 할 것이고, 경제 분야에서의 협력의 제도화를 통해 정치 및 안보 분야에서의 협력을 강화하는 기반으로 작용할 것이다.

셋째, 한미 FTA가 이행되어 양국간 경제적 상호의존이 확대되고 심화되면 한반도의 안정과 평화를 유지하는 것이 한국과 동북아에 대한 미국의 경제적 이익을 보호하는데 필수조건이 되기 때문에, 한미동맹에 대한 미국의 공약이 확고해지고 안보협력의 필요성이 증대될 것이다. 특히 전시작전통제권을 한국군이 단독으로 행사하게 되는 경우에 보다 요구되는 한반도 유사시 대규모 미 증원군 지원과 북한 핵위협에 대한 핵우산 보장 등 미국의 안보 공약이 보다 확고해지는 효과를 기대할 수 있다. 넷째, 한미 FTA는 동북아에서 미국이 처음으로 체결한 FTA가 되기 때문에 이 지역에서 한국의 상대적 영향력과 위상을 높일 것이고, 미국의 한국에 대한 공약과 한미관계에 부여하는 중요성을 나타내는 증거이기 때문에 그동안 한국 정부와 국민이 불평등한 한미 동맹관계에 대해 갖고 있었던 불만을 누그러뜨리는 효과를 가져 올 것이다. 이러한 효과들은 보다 평등한 한미 동맹관계를 지향하는 양국 정부의 정책에 긍정적으로 작용할 것으로 판단된다.

다섯째, 한미 FTA가 체결되면 무역자유화가 이루어져 한미간의 통상마찰이 현저히 줄어들 것이고 그 결과로서 기존의 통상마찰에 기인하는 상호간 불신과 반감이 해소됨으로써 안보 및 경제 분야에서 긴밀한 협력을 하는 포괄적 동맹관계로 발전하는 계기가 될 것이다. 여섯째, 한미 FTA의 성공적 타결은 양국 지도자들 간의 신뢰가 회복되는 기회를 제공하여 한미 동맹관계를 공고히 하는데 기여할 것이다. 이러한 긍정적 효과들은 모두 결국 향후 한미동맹이 보완되고 강화되는데 기여할 것으로 예견된다. 이러한 예측은 무엇보다도 양국 정부가 공통적으로 한미 동맹을 보완하고 강화하려는 의도를 가지고 FTA를 추진하게 되었다는 사실에 의해 뒷받침된다고 하겠다.

그러나 한미 FTA가 한미동맹의 강화에 기여할 것이라는 예측은 FTA가 성공적으로 타결되고 양국의 의회에서 비준되어 제대로 이행된다는 전제조건이 붙는다. 그런데 현재 제5차 협상까지 진전된 한미 FTA 협상은 핵심 쟁점들을 둘러싸고 한미간 입장 차이를 좁히지 못하고 있다. 게다가 국내적으로 FTA 반대의 목소리가 수그러들지 않고 있는 상황이다. 이러한 상황에서 올해 3월말로 설정한 시한 내에 협상이 성공적으로 타결될 전망이 불투명한 상태이다. 만일 협상이 최종적으로 실패한다면 오히려 동맹관계를 포함한 전반적인 한미 관계에 부정적인 영향을 미칠 것이다. 한미 FTA가 서로에게 이익을 가져다주고 한미 동맹을 강화하는 효과를 기대한다면 양국 정부가 타결에 대한 확고한 정치적 의지와 타협의 자세를 보이는 것이 시급히 요청된다.*