

미·중 통상 갈등에서의 한국의 역할 : “가교외교” 개념의 적용을 중심으로

양한수

(한양대학교 국제학대학원 중국학과 석사과정)

1. 서론
2. 미국과 중국의 통상정책과 갈등의 추세
 - 가. 미국의 대중 통상정책
 - 나. 중국의 대미 통상정책
 - 다. 미중 통상갈등의 추이
3. 핀란드 사례로 본 가교외교
 - 가. “가교외교”의 개념과 의의
 - 나. 핀란드의 사례
4. 미·중 통상 갈등에서의 한국의 역할
 - 가. 한·미 FTA의 발효와 한·중 FTA의 체결
 - 나. 개방적 지역주의 및 다자주의 거버넌스 주도
5. 결론

초 록

우리나라는 미국과 중국이라는 G2 세력을 사이에 두고 있는 국가로써 경제 및 외교적 행동의 반경에 제약을 받고 있다. 특히, 미·중 통상갈등이 부침을 거듭하고 있는 상황에서 두 나라의 통상정책에 따라 우리나라의 대응방안도 변하고 있다. 따라서, 우리나라 정부가 통상환경의 안정과 세계무역질서의 회복을 위해 주도적으로 나서야 할 필요성이 제기되었고, 이른바 “가교외교”라는 새로운 패러다임이 그 방안으로 제시되었다. 본고에서, 가교외교는 중견국가로써 발돋움한 우리나라가 국제사회에서 자유무역이라는 원칙을 준수하면서 미국과 중국을 아우르는 거버넌스를 우리나라가 이끌자는 취지로 사용된다. 그리고, 가교외교를 실제로 실행한 국가들 중 우리나라와 상황이 비슷한 핀란드의 사례를 중점적으로 다루어 가교외교의 유효성을 증명하고, 한·미 FTA의 발효와 한·중 FTA 협상의 진전이라는 상황에서 우리 정부가 할 일과 다자주의 틀에서 미·중 무역 갈등을 중재 하자는 내용을 담았다. 물론, 본고에서 다루었던 주제가 어느 정도는 광범위하기에 심도 있는 연구가 되지는 못했으나, 우리 정부의 정책적 패러다임을 제시하고자 한 시도라는 점에서 의미가 있다고 사료된다.

1. 서론

2011년 현재, 미국과 중국은 이제 전 세계에서 “G-2” 라고 불릴 정도로 막강한 영향력을 행사하게 되었다. 비록 미국의 하드파워적인 영향력이 쇠퇴하고, 중국이 미국을 대신할 정도로 하드파워 및 소프트파워를 확보하여 헤게모니를 잡지는 못했지만, 최소한 동북아시아에서는 ‘G-2’라고 불릴만한 영향력을 주변국에 투사할 수 있을 정도로 두 나라의 영향력은 이 지역에 속한 국가들이 우선적으로 고려해야 할 독립변수가 되었다. 그리고 이러한 국제정치적·지정학적 상황에서, 특히 한국은 두 나라와 국제관계 및 국제경제적으로 밀접한 관계를 맺고 있어 어느 한 국가도 소홀히 할 수 없는 상황에 처해 있다. 예를 들어, 중국과는 경제적으로 우리나라의 대외 무역에서 차지하는 비중이 미국을 넘어서 1위를 차지할 정도로 의존도가 높아지고 있고, 미국과는 현 정부에 들어선 이후부터 강화된 한·미동맹을 바탕으로 북핵문제의 위험성과 통일문제의 해결을 위해 중국에 의존하는 데 따른 위험성을 상쇄하고자 정치·외교적으로 밀접한 관계를 맺고 있다. 또한 최근 우리나라 국회에서 비준된 한·미 FTA가 발효되고 한·중 FTA가 급물살을 타고 추진된다면 양 국가들과 더욱 밀접한 관계를 맺게 될 것이다.

2008년 국제금융위기가 발생한 후, 미국과 중국은 통상 등 국제경제 분야에서 많은 분쟁과 다툼을 벌여왔다. 대표적으로 위안화 절상문제, 상계관세 문제, 금리 및 통화정책에 이르기까지 두 나라는 보이지 않는 전쟁을 치러왔다. 동시에, 우리나라는 양국 사이에서 반사이익을 얻기도 하고, 또 다른 때에는 피해를 입기도 했다. 이처럼 양국 정부의 통상 및 무역정책의 변화는 국제무역의 하나의 독립변수이자 무시할 수 없는 가중치를 부여받는 변수이기도 하다. 현재 이 시점에서, 양국의 통상정책은 어떻게 변화해 왔고 앞으로 어떤 방향으로 진행될 것인지 파악하고 그에 대해 한국이 어떤 자주적인 비전을 가지고 이에 맞는 전략과 전술을 구사하여 국익을 증대시킬 것인지 연구해 보는 것은 유의미하다고 본다. 그런 점에서, 미·중 통상마찰에 대해 우리가 어떻게 대처해야 하는지 많은 연구들이 나오고 있다. 하지만 대부분의 연구자들이 제안하는 내용은 양국 간의 무역 분쟁의 진행 추이에 따른 수동적인 대응에 머무르고 있다. 물론 개방적 지역주의에 근거한 동아시아 역내 협력 추진과 다자주의적 해결 등 정부 차원에서 주도권을 쥐고 적극적으로 나서자는 제안도 없는 것은 아니나 단순히 제안 정도에 머무를 뿐 구체적인 정책적 실행방안은 부족한 실정이다.

그러므로, 본고에서는 우리나라 정부가 전 세계적인 경제협력에 기여하고 미국과 중국의 무역분쟁을 최소화하는데 주도적으로 나설 수 있도록 하는 새로운 패러다임

을 제시하고자 한다. 그것은 “가교외교(架橋外交)”라는 개념이다. “가교외교”란 우리나라 외교통상부의 신각수 제 1차관이 주장한 개념으로써, 이는 기본적으로 다자적 맥락에서 한국이 놓인 “중간적 위치”를 활용하여 다양한 범주의 다자 문제를 해결하는 가교역할을 통해 국제위상을 확보하고 영향력을 극대화함으로써 중장기적 국가이익을 확보하는 외교를 의미한다.¹⁾ 이는 과거 노무현 정부의 동북아 균형자론과 유사한 점이 있으나, 동북아 균형자론은 세력균형의 측면에서 논의되었기에 현실성이 부족한 반면, 가교외교는 국제정치 속에서 우리나라의 달라진 국력과 위상에 근거하여 외교영향력을 확보하자는 점에서 동북아 균형자론과 다르다고 주장한다.²⁾ 신 차관이 주장한 개념은 어디까지나 우리나라의 외교안보 차원에 한정하여 언급한 것이지만, 본고에서는 동 개념을 우리나라의 경제외교 분야에도 적용하려고 한다. 물론 가교외교라는 개념이 아직 정립되지 못하여 향후 연구가 더 필요한 부분이 있는 것은 사실이다. 따라서, 저자는 가교외교의 유효성을 증명하기 위해 우리나라의 지정학적 상황과 유사한 핀란드의 외교정책을 사례분석(Case study)을 통해 연구하여 가교외교의 긍정적인 역할을 확인하고 우리나라 정부에게 주는 함의를 밝히고자 한다.

먼저, 다음 두 번째 장에서는 미국과 중국의 상대방에 대한 통상정책을 살펴보고 이들의 정책이 어떤 영향을 서로에게 끼쳤는지 기술하고자 한다. 양국의 무역불균형으로부터 촉발된 미국의 대중 통상정책과 이에 맞선 중국의 대응을 살펴봄으로써 우리나라가 경제외교적 측면에서 두 나라에 대해 가교외교를 펼칠 실마리가 있는지 살펴보고자 한다. 세 번째 장에서는 가교외교의 개념 정의와 의의를 살펴보고 대표적인 사례로 핀란드의 가교외교를 들어 분석해보려고 한다. 핀란드를 사례분석의 대상으로 삼는 이유는 핀란드가 러시아와 지리적으로 가깝고 역사적으로도 많은 영향을 받아오면서도 유럽, 특히 EU의 회원국으로써 활동해왔고 EU와 러시아의 가교 역할을 하면서 자국의 독립과 국익을 지켜왔다는 점에서 비슷한 국제정치적 상황에 직면해 있는 우리나라에게도 교훈이 될 것이라는 점이다. 네 번째 장에서는 앞의 장에서 논의한 가교외교 개념을 우리나라의 경우에 적용하여 기존에 논의된 미·중간의 무역 분쟁에 대한 기존의 대응 방안들을 재해석하고 새로운 의미를 부여하여 가교외교를 추진하는 정당성을 부여하고자 한다. 이에 더하여 우리나라 외교안보 분야의 전문가들이 주장하는 연미화중(聯美和中) 전략을 경제외교 측면에서도 적용하여 두 나라 중 어디에도 치우치지 않고 중재적인 역할을 하여 국익을 챙길 수 있는 대안을

1) 신각수, 『架橋外交構想: 韓國多者外交의 새로운 패러다임을 찾아서』, 국제관계연구 제15권 제1호 (통권 제28호), pp 296.

2) NEAR재단 엮음, 『미·중 사이에서 고뇌하는 한국의 외교·안보 연미화중으로 본다.』, 매일경제신문사, 2011, pp 320.

모색하고자 한다.

2. 미국과 중국의 통상정책과 갈등의 추세

가. 미국의 대중 통상정책

1) 위안화 절상문제

양국 간의 환율 전쟁은 기본적으로 ‘글로벌 달러약세’에서 비롯된 것이다. 미국은 글로벌 금융위기 등으로 만성적인 쌍둥이(경상수지, 재정수지) 적자를 겪고 있었다. 이에 오바마 정부는 경기 회복을 위해 저평가된 위안화 가치를 높여 미국의 무역수지를 개선해 일자리를 창출하려고 했다. 무역불균형을 이유로 미국이 위안화 절상을 요구했고, 중국이 반발하면서 갈등이 확산된 것이다. 미국이 위안화의 절상을 강력히 요구하는 이유는 중국의 저위안화 정책 때문이다. 미국의 무역수지 적자 대부분은 중국과의 교역에서 나온다. 중요한 것은 중국이 무역에서 흑자를 보면 위안화의 가치가 올라가는 것이 정상인데 그렇지 않았다는 것이다. 작년 6월부터 10월까지를 비교해보면 일본, 한국, 유로 화폐들이 최소 5%이상 절상됐는데 위안화만 2%대에 머물렀다. 이를 중국이 환율시장에 개입했다는 증거로 볼 수 있다는 것이다. 그렇기 때문에, 미국은 환율시장 개입으로 공정무역을 방해하지 말라고 주장하는 것이다.³⁾ 금년 미국의 대중국 환율·통상 정책은 오바마 대통령이 수출확대를 미국 경제문제의 해결수단으로 인식하는 한에서 미국의 최대 무역적자국인 중국 위안화의 환율 조정에 좀 더 적극적일 것이다. 미국 의회는 초당적으로 저평가된 위안화가 중국의 수출 경쟁력을 높이는 반면, 미국산 상품과 서비스의 가격경쟁력을 떨어뜨려 수출을 둔화시키는 요인이라고 보고 있다. 그리하여, 2010년 9월에 하원에서 통과되었으나 법제화되지는 못한 ‘공정무역을 위한 통화개혁법’(Currency Reform for Fair Trade)을 2011년 1월에 제도입하였으며, 상원에서도 유사한 법안을 도입했다. 이와 같이 의회가 중국 위안화 환율을 지속적으로 문제삼으면 오바마 행정부에게 압력으로 작용할 것이다. 오바마 대통령은 의회와 대조되어 중국에 미온적으로 보일 위험을 방지하기 위해 집권 전반기보다는 중국에 보다 강하게 대응할 것으로 전망된다. USTR이 연례 보고서 “2011 Trade Policy Agenda” 에서 수출 증대를 고용창출 뿐만 아니라 글로벌

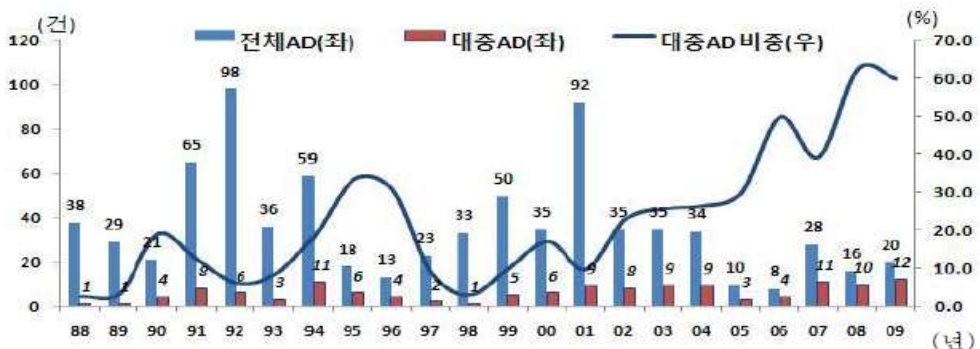
3) 조동근 교수(명지대 경제학)의 한 대학생 웹진과의 인터뷰 내용 일부.
<http://www.i-bait.com/read.php?cataId=NLC018002&num=3601>

별 불균형을 시정하는 수단으로 언급한 것도 오바마 행정부가 중국 위안화의 환율 절상에 적극적일 것임을 시사한다.⁴⁾

2) 대중국 무역 분쟁

오바마 대통령은 대중국 수출 확대를 위해 위안화의 환율조정 뿐만 아니라 지적재산권, 비관세장벽 등 전방위에서 중국의 불공정 무역 관행 시정에도 적극적일 것으로 보인다. 미국이 중국의 불공정한 무역관행으로 지적하고 있는 것은 지적재산권침해, 금융서비스제한, 외국기업에 차별적인 산업정책과 정부조달, 환경에너지 산업에 대한 보조금 지급 등 다양한 사안이다. 미국과 중국간 통상 분쟁이 증가 추세에 있음을 고려할 때 미국은 중국의 불공정 무역 관행 시정 압박수단으로 통상 분쟁에 더욱 의존할 것으로 보인다. 또한, 미국이 대중국 반덤핑 관세를 부과하는 경우가 급속도로 증가하고 있다. 2010년 현재, 미국의 전체 반덤핑 조치에서 대중국 조치가 차지하는 비중은 중국이 WTO에 가입한 2001년 이후 꾸준히 늘어왔으며, 금융위기가 시작된 2008년 이후 급속하게 증가하고 있는 추세이다. 일례로, 미국의 전체 반덤핑 조치에서 대중 조치가 차지하는 비중은 2001년에는 10.0%(92건 중 9건)에서 2006년에는 50%(8건 중 4건)으로 증가했다가, 다시 2009년에는 60%(20건 중 12건)으로 점차 높아지는 추세이다. 그만큼 미국이 중국에 대한 경제적인 견제가 점차 심화되고 있다는 의미로 해석된다.

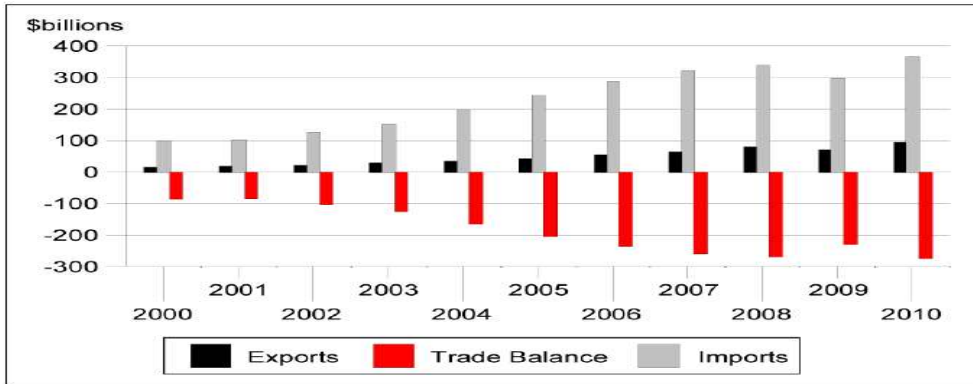
[표 1] 미국의 대중국 반덤핑 부과 추이



<출처> 정환우·조성대·이은미, 『미-중 통상관계 동향과 시사점』, Trade Focus Vol.9 No.23, 한국무역협회 국제무역연구원, 2010.04, pp 4.

4) 강선주, 『중간선거 이후 오바마 행정부의 대외 경제정책 전망』, 주요국제문제분석(2011. 3. 31), 외교안보연구원, pp 16.

[도표 1] 미국의 대중국 무역적자 : 2000~2010년.



〈출처〉 Wayne M. Morrison, 『China-U.S. Trade Issues』, CRS Report for Congress RL33536, January 7, 2011, pp2.

둘째, 상계관세의 경우 2007년 중국에게 최초로 부과되어 이후 급속하게 증가하는 추세이며 미국의 대중국 상계관계 제소 건수 및 전체 제소 건수에서 차지하는 비중은 2007년 7건(총 9건) → 2008년 5건(총 6건) → 2009년 10건(총 14건)으로 앞서 언급한 덤핑 관세 부과 건수와 마찬가지로 증가 추세를 보이고 있다.⁵⁾

셋째, 2009년 9월 미국이 중국산 타이어에 부과한 특별 세이프가드 조치는 미국이 중국에 실시한 최초 사례이다. 이는 2001년 중국의 WTO 가입 이후 중국에 대해 단 한 번도 실시하지 않았고, 2009년 9월 오바마 대통령의 서명이 미국 최초의 대중국 세이프가드 조치로 기록된 점을 미루어 볼 때 미국의 중국에 대한 위기감이 점차 높아지면서 전방위적인 제재수단을 시행하는 것으로 여겨진다. 관련된 미국의 통상규제 절차는 당사자(업체 혹은 관련 협회)에서 USITC에 제소하면 USITC는 심사를 거쳐 대통령에게 건의하고 대통령이 서명함으로써 발효되는 수순인데, 대통령 서명 15일 이후부터 3년간 부가관세를 부과하게 되어 있다. 따라서, 이번 서명으로 미국은 중국에 대해 3년간 부가관세 부과 조치를 내렸으며, 세이프가드 조치 세 가지 중⁶⁾에서 부가관세 부과 조치만 실시되었다. 세이프가드는 상대국과 상대국 기업의 합법적인 수출행위(즉 덤핑이나 보조금 지급이 아닌)에 대해 부과되고, 보통 구제책으로 피해업종에 대한 보상(구조조정 지원)이 병행 실시되기 때문에 제소국의 부담이 커 매우 드물게 실시되는 무역구제 조치이다.

5) 정환우·조성대·이은미, 『미-중 통상관계 동향과 시사점』, Trade Focus Vol.9 No.23, 한국무역협회 국제무역연구원, 2010.04, pp 5.

6) ①부가관세 부과, ②수입물량 조절(쿼터), ③국내 해당산업조정 지원

나. 중국의 대미 통상정책

중국의 학자들은 미국과의 무역마찰의 원인을 다음과 같이 보고 있다. 먼저 미국에 의해 발생한 요인은 한편으로는 자유무역을 타국에 강제하면서, 정작 자신들에게 수입되는 외국상품에 대해 각종 무역장벽으로 제재하는 보호무역주의적 행태를 보이고 있다는 것이다. 세계화된 국제분업 생산체계의 중심이 중국으로 이전되어 중국이 순수출국이 되었으나, 미국이 중국에 대한 고급기술 이전을 제한함에 따라 주요 수출시장인 미국에 중저가 제품만 수출하게 된 현상을 상기해보면, 중국의 입장에서는 억울하다는 것이다. 둘째, 미국이 중국을 ‘비시장경제 국가’로 낙인찍고 각종 제한조치를 두어 중국산 제품의 수입을 억누르고 있다. 셋째, 미국이 전 세계 경제뿐만 아니라 신흥국으로써 정치적으로도 부상하는 중국을 견제하기 위해 경제적 제재를 가하고 있다.

다른 한 편으로, 중국 측 요인으로는 앞에서 언급한 바와 같이 중국이 수출시장으로써 미국에게 의존하는 경향이 너무 심하다. 그리고 노동집약적 산업을 중심으로 발전하여 고급의 생산기술을 확보하지 못한 채 가격경쟁력만으로 세계시장에 도전하는 불합리한 경쟁상태가 지속되고 있다. 그리고 양 국간 무역마찰시 직접적인 영향을 받는 중국기업들이 미국당국의 제재조치에 대응할 효과적인 방도를 찾지 못하고 있다. 이에 대한 대책으로, 미국에 ‘시장경제국가 지위’를 승인하도록 요구하고, 고급생산기술 획득과 수출시장의 다변화를 꾀하며, 정부, 기업, 상공회의소 등이 연합하여 무역마찰시 대응할 수단을 마련하는 동시에 WTO의 분쟁해결 수단을 적절히 사용할 것을 주문하고 있다.

그래서, 중국 정부는 미국의 규제 조치에 전례 없이 강력하게 맞대응하고 있다. 먼저, WTO 최초로 세이프가드 관련 분쟁해결절차 구성을 요구했다. 중국 정부는 2009년 9월 14일 중국산 타이어 수입에 대한 미국의 특별 세이프가드 조치에 대해 WTO 분쟁해결절차를 밟을 것을 요구했다. 그러면서, 2009년 9월 14일에 WTO 분쟁해결절차 구성을 요구하였고, 이에 따라 작년 1월 19일에 WTO가 동 안건 조사를 위한 전문가팀을 구성하고 2010년 6월 경 발표하였다. 조사내용은 중국의 타이어 수출 증가가 미국 타이어 생산업체에 피해를 주었는지, 차별관세 부과가 필요한지 여부를 결정하는 것이었다. 동 분쟁해결절차는 중국과 WTO 모두에 초유의 일로, 결과 예측이 어려우나 중국으로서는 결과보다 예방 및 시범에 더 큰 의미를 부여하고 있다고 한다.

다음으로, 중국은 미국제품에 대한 보복성 무역구제를 실시했다. 중국은 2009년 이후, 특히 미국의 대중국 타이어 세이프가드 조치에 맞춰 미국산 수입품에 대해 총

3건의 반덤핑 및 반보조금(‘雙反’) 조사를 시작했다. 이중 미국의 대중 수출규모가 큰 품목(승용차와 닭고기)에 대한 조사는 미국의 대중국 타이어 특별세이프가드 조치가 실시(9월 13일)된 다음날 이루어졌는데, 그동안 중국이 반덤핑을 통해 무역구제를 실시해 왔고, 이마저도 많지 않았음을 감안할 때 매우 이례적이고 강력한 대응이라고 할 수 있다.

마지막으로, 중국의 반보조금 제소 및 판결은 2009년에 처음 실시되었다. 2009년 실시된 3개의 대미 반보조금 및 반덤핑 대상 품목은 미국의 대중 수출에서 차지하는 비중이 매우 커 미국의 대중 수출에 큰 충격을 줄 수 있는 정도였다. 대상 품목이 미국의 대중국 수출에서 차지하는 비중은 4.1%에 달하는 반면, 미국이 중국에 대해 실시한 반보조금 조치 9건은 중국의 대미국 수출에서 차지하는 비중이 대략 0.2% 이내일 것으로 추정된다. 중국 정부의 대응은 매우 정교하고 구체적이며 모든 안건을 30쪽 전후의 상세 조사보고서로 작성, 상무부 홈페이지를 통해 공개하고 있다. 미국 역시 국제무역위원회(USITC) 홈페이지를 통해 정보를 공개하긴 하지만 관보와 보도 자료를 통해서만 제한적으로 공개하는 등 비교적 소극적인 점을 감안하면 중국정부의 대응은 미국정부의 압박에 정교하게 대처하려는 노력의 일환으로 판단된다.⁷⁾

다. 미·중 통상갈등의 추이

미·중간의 통상갈등은 양국의 무역불균형에서부터 기인하며, 중국의 대미 수출이 확대되는 반면 미국의 대중 수출은 미미한 실정이다. 그러나, 양국 간에 갈등만 존재하는 것이 아니라 협력적인 부분도 존재하고 있으며, 다시 말해 갈등과 협력이 공존하는 관계로 보는 것이 타당하다. 갈등의 배경으로는 중국의 부상, 무역불균형 확대, 수출 주도형 경제부양 정책의 충돌이 상존하고 있고, 협력의 배경으로는 그럼에도 불구하고 경제적 상호의존이 심화되고 있고, 다자간 규범의 제약이 있다. 이렇게 상반되는 요인이 양국 간 통상갈등의 수위를 결정하는데 큰 영향을 끼치고 있다.⁸⁾ 그런데 최근 들어 중국이 자국의 대외무역정책의 전환을 꾀할 것이라는 전망이 나오고 있다. 중국 삼성경제연구원이 발표한 최신자료에 따르면, 현재의 저가 제품의 대량 수출로 막대한 외화자산과 국부를 축적해온 중국이 그 한계를 깨닫고 자국의 산업구조 고도화와 경제구조 조정을 위해 수출에 영향을 미치지 않는 수준에서 더 많

7) 정환우 외, 상계서, pp13.

8) 김용기, 『미·중 갈등관계의 청산과 세계경제의 발전』, CEO information 제777호, 2010.10.27, 삼성경제연구원, pp 4.

은 수입을 허용하는 방향으로 대외무역정책을 전환시키고 있다는 점이다. 중국의 수입 분야에 내재된 문제점을 고려해 수입 확대는 아래의 경로를 통해 추진될 것으로 예상된다. 주로 선진적인 기술설비, 핵심부품과 중국 내 부족한 물자 중심의 수입 등 수입상품구조의 최적화, 수입 채널의 다각화를 통한 수입 리스크 분산, 수입지역 구조 조정 및 최적화 등이 진행될 것이다.⁹⁾ 무엇보다 중요한 것은, 중국정부가 무역 수지 균형을 위해 주요 수출시장에 대한 수입을 확대하고, 시장개방에 따라 노동원가가 상승하고 하이테크 수요가 확대되어 미국과 일본과의 무역균형에 일조할 것이라는 전망이다.¹⁰⁾ 미국에서도 국내적으로 증세를 동반하지 않는 재정적자 축소와 고용 창출 목표를 동시에 달성하기 위해서 오바마 대통령은 대외적으로 수출확대 전략을 구사할 것이다. 이미 2010년에 오바마 행정부는 강력한 수출확대 정책을 통해 5년 내에 수출을 2배로 늘리겠다는 ‘무역 진흥 구상’(NEI: National Export Initiative)을 발표한 바 있음. 5년 내에 수출을 2배로 늘리는 것은 연평균 수출증가율이 14.9%에 이른다는 의미로서, 2010년에 수출 증가율 16.6%, 최근 5년간 평균 증가율이 12.3%임을 감안할 때에 가능한 목표로 생각되며¹¹⁾, 중국의 무역정책의 변화와 맞물려 무역불균형이 이완되는 효과를 낼 것이다.

3. 핀란드 사례로 본 가교외교

가. “가교외교”의 개념과 의의

우리나라에서 가교외교라는 개념을 처음 제시한 사람은 신각수 외교통상부 1차관이다. 가교외교라는 개념이 등장하게 된 배경에는 2008년 세계금융위기가 일어나면서 G20이라는 거버넌스 체계가 등장하고 우리나라가 G20의 일원으로써 본격적으로 국제무대에서 활동하기 시작한 시대적 상황이 있다. 우리나라가 빠른 경제성장을 이루어 중진국으로 급부상하였고 그 위상으로 말미암아 개도국들에게는 하나의 성장모델로써, 그리고 선진국에게는 다자외교의 동반자로서 인정받고 있다. 신각수 차관은 그의 특별기고에서 가교외교의 정의를 다음과 같이 밝히고 있다.

9) 리 명, 『중국대외무역정책의 전환』, SERIChina Review 제11-16호, 중국삼성경제연구원, 2011.10.17.

10) 리 명, 상계서, pp 10.

11) 강선주, 『중간선거 이후 오바마 행정부의 대외 경제정책 전망』, 주요국제문제분석(2011. 3. 31), 외교안보연구원, pp 11~12.

“...가교외교는 기본적으로 다자적 맥락에서 한국이 놓인 “중간적 위치”를 활용하여 다양한 범주의 다자 문제를 해결하는 가교역할을 통해 국제위상을 확보하고 영향력을 극대화함으로써 중장기적 국가이익을 확보하는 외교를 의미한다. 여기서 말하는 가교역할(bridging role)이란 특정 국제문제에서 대립하는 입장을 절충하거나 또는 간극을 메움으로써 문제 해결을 모색하는 데 있다. 따라서 가교역할은 넓은 의미의 중개(mediation)의 범주에 속한다고 볼 수 있으나, 가교역할은 수행자가 대립하는 당사자 사이의 중간적 위치에 있는 점을 활용하는 점에서 이와 무관하게 시도되는 전통적 의미의 중개와 구별된다고 할 수 있다.”¹²⁾

또한 그는 가교외교의 필요성에 대해서도 여러 가지 방면에서 언급하고 있는데, 그중에서 안정된 통상환경을 조성해야 하는 우리 경제의 특징에 비추어 볼 때 이것이 필수적이라고 주장한다. 우리 정부가 세계 각 나라들과 FTA를 체결하면서 FTA 허브를 자처하면서 동시에 G20회의에서 세계경제의 위축에 따른 보호무역주의 대두에 강력한 제동을 걸고 이를 점검하기 위한 방안을 적극 추진한 것도 같은 맥락이다. 이렇듯 자유무역체제의 유지라는 기본적 이익과 함께, 안정적 시장 확보 차원에서 시장의 다원화를 위한 외교적 지원요구가 어느 때보다도 높아졌으며, 그러한 점에서 우리나라가 선진국과 개도국 간의 가교역할을 통해 기여할 여지가 매우 크다. 이를 미·중간의 무역 분쟁에서 우리나라가 할 수 있는 역할에 적용시켜보면, 자유무역체제의 유지와 이를 통한 공동번영이라는 대의명분을 걸고 우리나라가 양국 간의 문제를 중재자 혹은 다자외교의 주체로서 문제해결의 이니셔티브를 주도하기에 이 가교외교의 개념이 유용하다. 우리나라의 지정학적인 위치와 국력을 감안할 때, 경제외교 분야에서 가교외교를 실천할 수 있는 모델을 핀란드에서 찾을 수 있다.

나. 핀란드의 사례

1) 핀란드의 역사

핀란드는 역사적으로 우리나라와 유사한 고난을 겪어 왔다. 우리나라가 일본과 중국 사이에 위치해 있듯이 핀란드도 유럽의 열강이었던 스웨덴과 러시아 두 국가 사이에 위치한 탓으로 줄곧 그 두 나라의 세력균형과 안보불안 해소를 위한 인질이 되곤 하였다. 스웨덴의 경우 스웨덴이 12세기에 십자군을 앞세워 핀란드로 진격하였

12) 신각수, 상계서.

고, 1634년에 핀란드가 스웨덴에 합병되었던 적이 있었다. 러시아에서는 표트르 대제 이후 대스웨덴 전쟁과 러시아 영토 가까이 있다는 이유로 러시아가 핀란드에 대한 영향력을 행사하려고 했다. 그리하여 핀란드 영토의 일부를 할양받고 핀란드를 침략하여 핀란드를 대공국의 지위로 러시아에 복속시킨다. 이러한 시련 속에서 핀란드인들의 독립의지는 더욱 고취되었고 러·일전쟁에서 러시아가 패한 것이 큰 계기가 되어 1917년에 핀란드는 독립을 하였다.

독립 이후에도 러시아(구 소련)와의 전쟁과 굴욕적인 배상금 조항 등으로 핀란드의 고난은 계속되었지만 핀란드인의 은근과 끈기로 사회, 경제적인 어려움을 극복하고 지금의 강소국 핀란드를 이루어냈다. 핀란드가 독립 후 평화를 누린 것은 불과 20년간으로 1939년 제2차 세계대전이 일어나자 핀란드는 또다시 소련의 침입이라는 위협에 직면하게 되었다. 소련은 나치스 독일의 침입을 예방한다는 구실로 공격해오자 이에 대항하는 핀란드와 소련 사이에 전쟁(제1차 소련·핀란드 전쟁)이 발발하였다. 막대한 희생을 치른 끝에 마침내 굴복, 1940년에는 비푸리를 포함한 남동부 지역과 카렐리야 지협의 항코반도를 30년 동안 소련에 빌려주기로 하고 휴전조약을 체결하였다. 이 전쟁의 패전은 국민들의 반소감정을 고조시켰으며, 1941년에는 독일의 대 소련전쟁에 호응하여 또다시 구 소련과 전쟁을 일으켜서 1940년에 잃어버렸던 영토를 일단 회복하였다. 그러나 1944년에는 다시 구 소련에 항복하여 1940년의 모스크바조약을 인정하고 카렐리야 지방, 페트사모지방, 발트해상의 몇몇의 섬 등을 소련에 할양하고 배상금을 지불하였다. 전후 핀란드의 최대 과제는 대소평화유지, 대소배상의 완제, 경제부흥의 3가지였으나 이를 모두 완수하였다.

앞서 소련과의 두 차례에 걸친 전쟁으로 핀란드가 치른 대가는 컸다. 6만 5000명이 사망했으며, 15만 8000명이 부상당했다. 따라서, 인구 규모가 작은 핀란드와 다른 북유럽 국가들은 이런 인명피해를 감당하기 힘들으며, 이들 국가들은 각자 다른 방식으로 결국 거대 이웃인 소련과 공존의 길을 선택하였다. 그래서 당시 핀란드의 정치 지도자였던 만네르헤임과 파시키비는 1944-1948년의 기간에 소련과 협상하여 핀란드가 방어 능력을 어느 정도 유지해야 소련에도 유리하다고 설득하였다. 즉 제3국이 공격할 때 핀란드를 교두보로 이용하는 것을 거부할 수 있을 정도의 방어력이 필요하다는 것이었다. 1948년에 소련과 핀란드 간 우호·협력 및 상호원조 조약이 체결되면서 이러한 논리가 명문화되었다. 핀란드에서는 파시키비-케코넨 노선¹³⁾으로

13) 제 2차 세계대전 당시 대통령이었던 파시키비와 수상이자 후임 대통령이었던 케코넨이 정립한 중립노선으로써, 판소 조약을 통해 핀란드 영토를 통한 제 3국의 침공을 반대하고 동시에 구 소련과 정치적/경제적인 교류를 하여 동쪽의 소련을 자극하지 않으면서 공산화의 위협을 막아내어 구소련과 가까우면서도 자유민주주의 와 시장경제체제를 유지할 수 있었다.

불리는 이 조약 때문에 독일 정치인들은 핀란드가 소련의 요구에 굴복했다는 뜻을 담아 ‘핀란드화(핀란드의 동구화)’¹⁴⁾이라는 신조어를 만들어냈다. 1948년의 조약은 일부에서 불운한 조약이라 하겠지만 그 해에 체코슬로바키아가 공산권의 영향에 넘어간 것을 고려하면 이보다 훨씬 나은 대안임에 틀림없었다. 위태롭던 냉전기간에 핀란드는 소련과 우호적 관계를 유지하면서도 동시에 북유럽 국가들을 포함하여 다른 서구 국가들과 정치적, 경제적, 문화적 연대를 강화하는 데 성공하여 약소국의 중립 정책의 새로운 유형을 보여주었다.

2) 편승적 중립과 가교외교

이처럼 핀란드의 역사는 서쪽으로 스웨덴, 남쪽으로는 바다로 이어진 독일, 그리고 동쪽으로는 러시아(구 소련)의 틈바구니에서 독립을 유지하기 위해 복잡다단한 생존전략으로 점철되어 있다. 이를 ‘편승적 중립정책’이라고 불리는데, 이중 편승(bandwagoning)은 자국에 위협을 가하는 국가와 동맹을 체결함으로써 위협에서 벗어나는 방책이고, 중립(balancing)은 특정 지역에서 특정한 국가행동의 침해를 규제하기 위해 마련된 특수한 국제적 지위를 지칭하는 개념으로써, 중립화될 국가의 자체 중립화 요소와 국제적 보장 또는 승인의 요소에 의해서 성립 및 유지되는 국제체계의 세력관리 방안이라고 정의된다.¹⁵⁾ 핀란드는 이 두 가지를 동시에 실천하여 약소국의 강대국에 대한 독특한 생존전략을 구사하였으며, 그 정책이 이른바 ‘편승적 중립정책’이다. 이 정책의 특징은 핀란드의 대 소련(러시아) 우호관계를 바탕으로 소련의 승인 아래 중립국으로 존속하며, 구 소련의 영향력 아래에 있으면서도 북유럽 국가들과 달리 독립국으로써 자격을 가지고 국제 사회에서 생존해왔다는 것이다. 물론 이것이 가능하게 된 이유는 무엇보다 구 소련이 자국의 판도에 편입할 필요성을 느끼지 않았고 지정학적 위치상 자국의 안보적인 위협이 되지 않도록 하는 것인데 핀란드 정책의 기조로 삼았기 때문이기도 하다. 그리고 지역체제상으로도 북유럽 지역의 노르딕 밸런스¹⁶⁾가 존재했기 때문에 핀란드를 비롯한 북유럽 국가들이 러시

14) 핀란드가 구 소련의 영향권 내에 들어 정치적 노선이나 정책을 친 구 소련 성향에 맞추었던 일을 가리킨다. 핀란드인에게는 이 개념이 매우 비판적이고 부정적인 의미로 통용된다. 냉전 시기 WTO 가맹 등을 거부하고 마샬 플랜을 포기하거나 T-72 전차와 MiG-21 전투기 같은 구소련 무기로 군대를 무장하는 등 구 소련에 굴종하는 듯한 움직임을 보여 독일 정치학자들이 이를 비판하는 의미로 이 개념을 사용했다.

15) 김진호, 『핀란드의 편승적 중립정책』, 세계정치 11 제 30집 1호, 2009년 봄·여름, pp94, 96.

16) 북유럽 지역에서의 세력균형을 의미하는 것으로 친서방 요인과 친소적 요인의 공존에 의해서 형성되었다. 즉, 과거 냉전구조와 북유럽의 지정학적 상호작용 속에서 형성된 세력균형 지역 체제이다. 상계서, pp110.

아를 의식하고 나름대로 중립을 유지하고자 노력한 공동의 컨센서스가 북유럽 국가들의 정부와 국민들에게 내재되어 있었기에 가능한 일이었다.

핀란드의 중립정책은 1994년에 시작되어 지금까지 지속되고 있다. 과거 냉전 시기에는 핀란드의 정책이 앞서 언급한 대로 독일 학자들이 핀란드의 구 소련에의 종속화를 표현한 ‘핀란드화’ 라고 비판받았고, 우리나라에서도 우파 학자 및 지식인들이 중국에 대한 핀란드화를 걱정하는 글들을 기고한 적도 있다.¹⁷⁾ 그러나 핀란드의 지정학적 위치로 인해 매우 가까운 사이인 구 소련과는 역사적으로 전쟁을 한 경험이 있고 자국의 독립을 위해서 구 소련과 화해하면서 동시에 독립을 지키려고 현실주의적인 수 밖에 없었던 상황을 고려한다면 편승적 중립정책이 마냥 비난받을 수는 없다. 핀란드는 중립국으로 남되 전쟁으로 양속관계가 된 구 소련과의 앙금과 불신을 풀어야 한다는 지상과제를 풀어야 했기에 그런 선택을 할 수 밖에 없었으나, 중요한 것은 편승적 중립 그 자체를 맹신하기보다 자국의 독립과 평화를 수호하기 위한 방책으로 사용했다는 것이다.

핀란드는 냉전이 끝난 이후에는 기존의 편승적 중립이 아니라 중견국가로서의 중립정책을 견지하고 있다. 예를 들어, 구 소련이 붕괴되고 러시아 정부가 들어선 이후에는 핀·러 조약을 다시 체결하여 이전 핀·소 조약에서 군사적으로 얽매었던 군사적 동맹 조항을 폐지했고, 탈냉전 시대 유럽 안보를 디자인하는데 영향력을 행사하는 중립국으로서의 역할을 하려고 노력하고 있다. 따라서, 핀란드는 EU 가입은 물론 NATO와의 협력적 안보 등과 같은 새로운 외교정책들을 적극 추진하고 있다. 그리고 경제적인 측면에서도 유럽과 러시아를 잇는 역할을 하고 있다. 핀란드는 구 소련 붕괴 후 EU 가입 등 서방화를 본격화하면서 최대의 무역상대국이자 안보위협인 러시아와의 관계를 관리해야 했다. 2008년 핀란드의 수출 중 러시아의 비중은 11.6%, 수입은 16.2%를 차지했으며, 대 러시아 수입의 71.7%가 석유, 천연가스 와 전력을 정도로 에너지 의존도가 심화되었다. 한편으로는 1995년에 EU에 가입한 후 1997년에 EU 회원국과 러시아 간의 협력을 강화하는 “북방차원”을 발의했고, 2006년에는 핀란드가 EU 의장국일 때 EU 와 러시아가 에너지 문제 협의를 시작하였으며 동반자협력협정을 갱신했다.¹⁸⁾ 이처럼 핀란드는 유럽의 양대 세력의 중재와 가교 역할을 자처했다.

17) 이춘근, 『중국에 굴복할 이유 없다』, 코나스넷 2010.11.29 인터넷 기사.
<http://www.konas.net/article/article.asp?idx=23615>.

복거일, 『대중(對中)생존전략, 핀란드화는 이미 시작됐다』, 미래한국 2010.04.30 인터넷 기사.
<http://www.futurekorea.co.kr/news/articleView.html?idxno=19627>

18) 김용기, 상계서, pp17 인용.

다. 우리나라에 주는 시사점

핀란드의 지정학적인 상황과 그에 대한 외교정책은 우리나라의 그것과 여러모로 비슷한 점이 있다. 두 나라 공히 강대국들 사이에 위치하고 있고, 그에 따라 두 강대국 사이에서 생존을 추구해야 하므로 복잡한 외교정책에 기반한 선린우호 정책을 추진해야 하며, 또한 국제사회에서 중견국가로써 자리잡고 있다는 것이다. 지정학적인 유사성에 대해서, 우리나라는 미국과 중국이라는 두 개의 강대국을 사이에 두고 있고¹⁹⁾, 핀란드는 직접적으로는 러시아와 국경을 접하고 발트 해를 사이에 두고 독일(또는 EU)과 이웃해 있다. 더구나 유럽의 변방이라고 할 수 있는 동유럽과 북유럽은 거의 항상 전쟁의 정치의 제물이었다. 이러한 유럽의 국제정치 상황에서 변방의 약소국들의 선택은 자명할 수밖에 없었다. 어떻게 하면 전쟁의 소용돌이에서 벗어날 것인가? 나폴레옹 전쟁 이후 이러한 약소국들의 고민을 해결해 줄 수 있는 가능한 대안 중의 하나로 등장한 것이 '중립'이라는 국제정치적 선택이었다. 그리고 핀란드가 위치한 북유럽은 발트해의 출입구이면서 대서양 연안지역이다. 또 바렌츠 해와 인접해 있는 주변지역이면서 아이슬란드, 그린란드와도 인접해 있기 때문이다. 이와 같은 북유럽의 전략적 중요성을 고려한다면, 자신들의 세력권 확대를 위해서는 미·소 양국 모두 상대방에게 양보할 수 없는 전략지역이라고 할 수 있다. 따라서 북구에서의 전쟁 발발은 곧 강대국의 개입을 야기할 가능성이 높을 수밖에 없는 것이다. 그러나 보다 엄격하게 말하면, 북유럽 국가들은 서방의 공격에는 특별한 위험성을 느끼지 않고 있었으며, 북유럽을 위협할 유일한 세력은 소련이었다. 소련이 자국을 방위하고 서방측이 북구를 전략적으로 이용하는 것을 방지하기 위해 유사시 북유럽 분쟁에 직접 또는 간접적으로 개입하는 것은 당시의 국제정치적 맥락에서는 당연한 것으로 간주되었다.²⁰⁾ 이런 상황에서 핀란드의 외교정책은 친소 정책으로 귀결될 수밖에 없었다.

우리나라의 경우도 비슷하다. 한반도가 우리나라와 북한이라는 두 개의 국가로 나누어진 이후부터, 중국은 북한을 미국을 위시한 서방 세력으로부터 제기되는 안보적 위협을 막는 방파제로써 여기고 있고, 그 연장선상에서 분단구도를 최대한 연장시켜 인근에 있는 자국의 지역적 안정을 추구하고자 한다. 중국이 북한체제의 존속 필요성에 비중을 두는 것은 첫째, 북·중관계의 유지가 중국에 여전히 유용한 전략적 가치

19) 이외에도 러시아와 일본이 있으나, G-2로서의 위상과 우리나라에 끼치는 영향력으로 보았을 때 미국과 중국을 주요세력으로 기술하는 것이 더 중요하다고 보고, 또한 각각 해양세력과 대륙세력을 대표하는 위치에 있기 때문에 이와 같이 기술한다.

20) 김진호·강병철, 『스웨덴과 핀란드의 중립화의 정치 : 국제-지역-국내정치의 다이내믹스』, 유럽연구 제25권 3호(2007년 겨울), pp59~60.

를 제공하고, 둘째, 북한의 경제사회적 곤경에도 불구하고 중국의 적절한 지원을 통해 북한이 존속가능하며 셋째, 현 단계에서 북한정권의 붕괴 등 남북한관계에 근본적인 변화가 일어날 경우 중국이 이를 주도하기 어려우며 한반도의 평화와 안정기조가 무너질 수밖에 없다고 보기 때문이다. 즉 가능성이 높지 않은 남북한 통일보다는 분단의 안정적 관리를 통해 자국이익을 극대화하고 하는 것이 현 중국지도부의 대북한 정책이다. 반면 우리나라에 대해서는 한·중 FTA 체결에 적극적인 자세를 보이고 있다. 첫째, 경제적 고려이다. 중국은 한·중 FTA는 경제적 효과가 매우 클 것으로 전망한다. 양국 경제구조는 아직까지는 상호보완적이기 때문에 FTA체결은 매우 큰 경제적 효과를 동반할 것으로 전망한다. 둘째, 정치·외교적 고려이다. 중국이 FTA에 적극적인 이유는 경제적 고려보다는 정치적, 외교적 고려가 더 클 것으로 보인다. 세계는 지금 세계화와 더불어 지역화 과정의 추세에 있으며 따라서 향후 동아시아 경제 또한 통합의 과정을 거칠 것이고 이 과정에서 중국은 유리한 위치를 차지하여 역내 영향력을 강화하고자 하는 의도가 있는 것으로 판단된다. 또한 중국은 한국과의 경제적 유대관계 강화를 통해 한국을 중국의 영향력 범위 안에 두고자 하는 의도도 내재되어 있고 향후 한국에 대한 미국의 영향력을 일정 정도 제어할 수 있을 것이라는 정치적 고려가 작용된다. 셋째, 중국의 한반도 관리차원의 측면도 생각해 볼 수 있다. 한반도는 중국과 이해관계가 매우 높은 지역으로 한국과의 FTA체결이 가져다주는 동북지역에 대한 파국효과를 감안한다면 한·중 FTA는 북한과의 경제협력에서도 긍정적인 효과를 기대할 수 있다. 따라서 한반도의 평화와 안정이 중국의 중요한 이익의 하나라면 우리나라와의 FTA체결은 향후 한반도 체제의 효과적 관리를 위한 과정이라고 할 수 있다.

4. 미·중 통상 갈등에서의 한국의 역할

가. 한·미 FTA의 발효와 한·중 FTA의 체결

우리나라는 무엇보다도 한·미동맹과 한·중관계의 조화를 위한 방안 마련이 시급하다. G-2 시대의 도래에 대비하여 한국은 현행 대미외교 및 대중외교를 재검토하여 변화하는 시대에 적합한 최적의 외교정책 수립에 만전을 기해야 할 것이다. 특히 미국과 공조를 굳건히 하면서도, 중국과도 불필요한 갈등보다는 협력할 수 있는 방안을 진지하게 모색해야 할 어려운 과제를 안고 있다. 그리고 향후 미·중관계가 경제분

야, 특히 통상과 환율 등의 문제를 점점으로 협력과 경쟁 및 갈등이 번갈아 일어날 수 있으므로, 우리나라 정부는 미·중 사이에서 모호한 입장에 놓이거나 어느 일방에 대한 편승을 모색하기 보다는 독자적인 생존공간을 확보하고 국제적 위상과 전략적 가치를 제고할 필요성이 있다.²¹⁾ 따라서, 중·미 간 통상분쟁 및 그 여파가 우리에게 미치지 않도록 중국시장 진출 확대에 노력하는 동시에 대미 통상협력도 강화해야 한다.

미국과 중국의 무역마찰의 근본원인은 미국과 중국이 주권국가가 자국의 경제주체들에 대해 얼마나 정책적으로 간섭할 수 있는지에 대한 근본적인 관점의 불일치가 있기 때문이다. 그 결과, 중국과 미국은 상호 간에 다양한 이슈를 사이에 두고 무역분쟁을 야기하게 되었다. 양국의 이러한 대립은 우리나라와 우리 기업들에게 위기와 기회를 동시에 가져다주고 있다. 위기의 측면을 먼저 살펴보면, 무역관계에 있어서 우리나라는 미국과 중국 모두와 밀접한 관계를 맺고 있고, 이는 어느 한 쪽을 선택할 수 없게 만들어 양다리를 걸칠 수밖에 없는 국면을 조성한다. 기회의 측면에서는 향후 양 국과의 개별 무역 분쟁에 휘말릴 경우 어떻게 대처하면 효과적인 분쟁 해결을 할 수 있는지 알 수 있는 기회이기도 하다. 또한 중국과의 무역 분쟁을 극력 피하기 위해 제기하지 못했던 이슈들을 미국을 통해서 해결할 수 있는 대리만족을 느낄 수 있다. 물론 양 국 상품에 대한 수입 저지로 인해 우리나라의 상품이 양국 소비자들에게 대체재 역할을 하여 수출을 늘리는 기회가 될 수도 있다. 우리 정부는 양국 간의 무역 분쟁에 대해 우리나라에게 끼칠 영향이 무엇인지 정확히 숙지하고 핵심적이고도 유효한 정책을 펼쳐나가야 할 것이다.²²⁾

계속 증가할 것으로 보이는 미·중 통상 갈등의 피해를 최소화하기 위해서는 양국 모두와 개방적 통상관계를 이룰 필요가 있으므로 한·미 FTA가 우리의 이익에 부합되도록 최선을 다하는 동시에 한·중 FTA도 적극 검토해야 할 것이다. 또한, 향후 세계경제의 질서 변화, 즉 미국과 중국 간의 갈등이 가져올 세계경제의 불확실성에 대응한다는 차원에서도 한·중 FTA는 의의가 있다. 무역수지 적자를 겪고 있는 미국은 중국과 아시아 국가들의 통화가치 조정을 요구하고 있다. 중국은 당연하게도 미국의 요구를 순순히 수용하지 않을 것이고, 이에 따른 미국과 중국의 갈등은 우리나라의 경제에 부정적인 영향을 끼칠 것이다. 무엇보다도 외환시장의 불안이 한국의 대미

21) 신중호, 『미중동주(美中同舟) 시대의 도래와 우리의 대응방안』, CEO REPORT No 1, 경기개발연구원,

2011.02, pp 13.

22) Jaemin Lee, 『Torn Between the Two Trade Giants: U.S.-China Trade Disputes and Korea』, Academic paper series, June 2010 • Volume 5 • Number 5, Korea Economic Institute 요약.

수출에 불확실성을 안겨줄 것이고, 중국의 대미 수출에 우리나라의 부품과 소재가 포함되어 있기 때문에 대중국 수출도 영향을 받을 것이다. 이 점에서 우리나라 정부는 양국 간에 균형을 유지해야 하는데, 한·미 FTA가 최근 우리나라 국회에서 승인을 받은 만큼 한·중 FTA를 체결하고 발효시키는 것이 이러한 균형을 유지하면서 우리 경제를 안정적으로 운용할 수 방법이 될 수 있다.²³⁾

그리고, 이번에 한·미 FTA가 발효되면 이는 두말 할 것 없이 한국의 대미수출을 크게 촉진할 것이다. 또한 한·미 FTA는 세계 최대 소비시장인 미국과의 교역을 획기적으로 증가시킬 뿐만 아니라 한국 경제를 한 단계 업그레이드 시키는 계기가 될 것으로 기대되고 있다. 지난 수년간 미국시장에서 한국의 점유율은 중국 등 신흥국들의 약진으로 하락추세에 있었으며, 이 점에 있어서는 미국도 마찬가지이다. 즉, 중국 등에 밀려 한국시장에서 미국 상품에 대한 수요가 점점 줄어들고 있는 추세이다. 따라서 이번 한·미 FTA를 통해 양국은 상대국 시장 점유율의 제고를 통해 자국경제의 이익확대를 추구하고자 하고 있다. 그리고 외교/안보적인 측면에서도 또한 한·미 FTA는 동아시아 지역에서의 한국의 전략적 위상 제고에도 크게 기여할 수 있을 것이다. 즉, 탈냉전 후 꾸준히 이어져 오고 있는 동아시아 지역의 가변적·역동적 정세 속에서 한국의 전략적 입지 강화에 도움이 될 수 있다. 현재 동아시아 지역의 안보질서와 관련되어서는 중국의 부상이 가장 중요한 변수로 자리잡고 있는 가운데, 경제협력이나 안보 목적의 지역통합 및 지역협력체 구축 논의가 활발하게 진행되어 오고 있다. 이런 논의와 관련하여, 한·미 FTA는 미국이 역내에서 중요한 교두보를 확보하게 됨은 물론, 최근 지역 내에서 전개되고 있는 중·일간 주도권 경쟁에서 미국의 균형자 역할이 강화될 수 있을 뿐 아니라, 중국의 부상에 따른 지역 내 역학관계 변화과정에서 미국이 보다 적극적인 역할을 수행할 수 있는 기반이 강화되는 것을 의미한다. 그 결과 미국을 등에 업게 되는 한국의 전략적 지렛대가 커질 가능성이 제고될 수 있을 것이다.²⁴⁾

나. 개방적 지역주의 및 다자주의 거버넌스 주도

신각수 차관이 언급한 대로, 안정된 통상환경 조성은 우리 경제력 유지에 필수 과제다. 우리가 주요국가와의 FTA 네트워크 구축을 통해 동아시아의 FTA 허브로서

23) 박번순 외, 『한중 FTA의 의의와 주요쟁점』, 삼성경제연구소 연구보고서 2011, 04, pp40.

24) 이홍표, 『-北韓山- 한미FTA(자유무역협정): 의의와 과제』, Koreamonitor(미주지역 정치/칼럼 & 뉴스) 11월

4일 게시글 일부 인용.

<http://www.koreamonitor.net/bullinfo.cfm?category=Politics&upccode=BGA9D8A17F-E>

발돋움하기 위해 노력하고 있는 것도 이런 맥락이다. ASEAN, EFTA, 칠레, 인도 등과 체결한 FTA는 이미 효과를 발휘하고 있고 미국, EU와는 교섭을 끝내고 발효를 위한 절차를 진행하고 있다. 또한 캐나다, 호주, 뉴질랜드, 멕시코, GCC, 페루, 콜롬비아 등과는 교섭을 진행하고 있다는 점에서 비록 출발은 빠르지 않았지만 단기간 내에 세계 어느 나라보다도 FTA망 정비에 힘을 쏟고 있다. 한국이 G20회의에서 세계경제의 위축에 따른 보호무역주의 대두에 강력한 제동을 걸고 이를 점검하기 위한 방안을 적극 추진한 것도 동일한 맥락이다. 이렇듯 자유무역체제의 유지라는 기본적인 이익과 함께, 안정적 시장 확보 차원에서 시장의 다원화를 위한 외교적 지원요구가 어느 때보다도 높아졌다. 이런 통상외교에 있어서도 우리나라는 선진국과 개도국 간의 가교역할을 통해 기여할 여지가 매우 크다.²⁵⁾

그리고, 미·중간의 통상갈등은 어디까지나 WTO와 같은 무역에 대한 국제규범의 범위에서 이루어지고 있고, 이와 같은 다자규범은 양국의 일방적 조치를 제약하고 있다. 따라서, 우리나라도 이와 같은 다자규범에서 주도적으로 행동할 필요가 있다. 구체적으로, G20 회의 등 국제회의 및 기구에서도 보호주의와 통상 갈등을 반대하고 자유무역 주도세력으로서의 우리의 위상과 역할을 강화할 필요가 있다. 특히 G20 등 다자협력체에서 중요한 의제로 대두될 글로벌 불균형 해소에 한국이 적극적 조정 역할을 할 수 있는 방안을 모색해야 한다. 예를 들어, 미·중 환율 갈등에 대한 다자적 접근이 환율갈등을 해소하는데 유용하다. 현재로서는 중국의 고환율 정책에 대한 효과적인 제재 수단이 없기 때문에 중국이 위안화 저평가를 유지하려는 인센티브가 존재한다. 중국은 지금까지 자국 통화를 기축통화인 달러화에 고정시킨 채 약한 위안화를 고수함으로써 수출 진작을 모색했다. 그리고, 중국이 외국 중앙은행의 위안화 매입을 제한하고 있기 때문에 미국은 위안화 가치를 절상시키기 위해 외환시장 개입에 나설 수 없다. 그렇기 때문에 다자기구는 미국이 중국의 협조를 이끌어낼 수 있는 제도적 틀을 제공한다. G20 회의는 중국의 책임있는 행동을 요구하는 미국과 국제사회의 제재를 피하려는 중국이 타협점을 찾을 수 있는 외교적 무대이기도 하므로, 우리나라는 G20의 일원으로써 양국에 대한 중재노력을 하는 수단으로 G20을 활용해야 한다. 이는 핀란드의 경우와 비교해보아도 알 수 있다. 앞의 장에서 서술한 바와 같이, 핀란드는 EU에 가입한 후 1997년에 EU 회원국과 러시아 간의 협력을 강화하는 “북방차원”을 발의했고, 2006년에는 핀란드가 EU 의장국일 때 EU와 러시아가 에너지 문제 협의를 시작하였으며 핀란드의 주도로 동반자협력협정을 갱신했다. 이처럼 핀란드는 유럽의 양대 세력의 중재와 가교 역할을 자처하면서 중견국

25) 신각수, 상계서, pp 303.

가로서 지역의 평화와 발전에 기여하고 있다.

또한 정부와 관계기관은 동아시아 역내협력을 강화하되 우리나라를 동아시아와 세계 간의 연결통로가 되도록 하는 ‘개방적 지역주의’ 전략을 추진해야 한다. 유의할 점은, 동아시아 경제협력에 노력하되 폐쇄적 지역주의로 흐르지 않도록 노력해야 한다. 그런 의미에서, 한·중 FTA를 동아시아 경제통합의 관점으로 보고 접근해야 할 것이다. 정환우 국제무역연구원 연구원은 다음과 같이 이 점을 역설하고 있다.

“...세계적인 추세, 특히 동아시아의 성장 추세로 보아 지역통합은 피할 수 없다. 중국에 있는 가공 생산기지에서 생산한 물품을 선진 역외시장에 내다 팔면서 동반 성장을 이루어 온 결과 과도한 역외시장 의존도 및 미국 등 역외 소비국의 무역불균형 시정 압력에 시달려 왔기 때문이다. 그러나 지역경제 통합은 오랜 시간에 걸친 지난한 노력이 필요하다. 동아시아처럼 복잡한 과거와 독특한 국가간 역학관계가 얽혀있고, 국가간 격차가 존재하는 곳에서는 더욱 그렇다. 따라서 한·중 FTA는 궁극적으로 경제통합으로 나아가는 출발점이 되겠지만 많은 어려움에 직면할 수 있다. 한번에 결판 낼 수 없고 그래서도 안되는 FTA라는 의미다. 지속가능하고 강력한 협력들을 염두에 두면서 협상을 추진해야만 의의를 극대화 시킬 수 있다...셋째, 경제뿐 아니라 외교안보적으로도 매우 중요한 협상이 된다. 지역통합형 FTA는 인접국가 사이에 진행되므로 역내 외교안보에도 큰 영향을 미친다. 특히 한·중간 지역통합형 FTA는 바로 세계에서 단 하나 냉전적 대립상태가 끝나지 않은 곳에서 추진되게 된다. 한·중 FTA는 어떤 식으로든 이 냉전구도에 영향을 미치게 될 것이다.²⁶⁾

그리고, 무엇보다 중요한 것은 우리나라가 미국과 중국이라는 강대국들 사이에서 다자주의적인 해결책을 주장할 때 우리나라가 자유무역과 민주주의 등의 국제통상 분야의 핵심원칙들을 지속적으로 견지한다는 긍정적인 이미지를 스스로 만들어 양국의 가교 역할을 하면서 설득해야 한다는 것이다. 가교외교는 입장이 다른 양측을 조정하는 역할을 수행하는 것이므로 마치 법원의 판사처럼 원칙을 중시하는 외교를 하여야 한다. 우리나라와 핀란드와 같은 중견국가들은 강대국과 같은 국제정치적 영향력을 행사할 수 없기 때문에, 국제법 규범과 국제 기준과 그 기준에 충실했던 자국의 통상정책을 무기로 설득해 나가는 수밖에 없다. 특히 우리나라는 주변 국가들이 힘의 정치(power politics)에 쉽게 의존하는 강대국이므로, 이를 헤쳐 나가기 위해서도 국제 기준과 국제법 규범에 맞게 행동하고 또한 이를 적극 구사하여 형평과 정의

26) 정환우, 『동아시아 경제통합 관점에서 본 한·중 FTA의 의의와 과제』, EAI Issue Briefing No. C2011-01, 동아시아연구원, pp 3.

에 부합하는 성과를 도출하려고 노력하여야 한다. 국제사회에서 한국은 원칙을 지킨다는 일반적 평판이 쌓였을 때 이에 상응하는 신뢰가 주어져서 가교역할을 원활히 수행할 수 있게 될 것이다. 한국과 같은 중견국가들이 국제체제에 자신의 의견을 반영시키기 위해서는 원칙에 입각한 주장을 통한 설득(persuasion)이 주된 무기가 되는 수밖에 없다는 사실도 염두에 두어야 한다. 물론 원칙을 지키는 데는 항상 단기적으로 일정한 비용이 따르게 마련이다. 그러나 중장기적으로는 중요한 가치인 신뢰와 평판을 얻게 되고 여타 문제에 있어서 원칙에 따른 해결가능성을 높이게 된다는 점을 종합적으로 고려하면 훨씬 국가이익에 보탬이 됨은 분명하다.²⁷⁾

5. 결론

미국과 중국의 무역 분쟁은 양국 간 수교 이후 2000년부터 최근까지의 양국 간 무역불균형과 그에 따르는 양국의 서로에 대한 각종 무역제재에서 촉발되었다. 두 나라 사이의 무역 분쟁은 수출 지향적 경제체제를 운영하는 우리나라에게 있어서 초미의 관심사가 아닐 수 없다. 더욱이 두 나라와 국제관계 및 국제경제적으로 밀접한 관계를 맺고 있어 어느 한 국가도 소홀히 할 수 없는 상황에 처해 있다. 예를 들어, 중국과는 경제적으로 우리나라의 대외무역 의존도가 높아지고 있고, 미국과는 현 정부에 들어선 이후부터 강화된 한·미동맹을 바탕으로 북핵문제의 위험성과 통일문제의 해결을 위해 중국에 의존하는 데 따른 위험성을 상쇄하고자 정치·외교적으로 밀접한 관계를 맺고 있다. 또한 최근 우리나라 국회에서 비준된 한·미 FTA가 발효되고 한·중 FTA가 급물살을 타고 추진된다면 양 국가들과 더욱 밀접한 관계를 맺게 될 상황에 처해 있다.

그래서, 우리나라 정부가 전 세계적인 경제협력에 기여하고 미국과 중국의 무역분쟁을 최소화하는데 주도적으로 나설 수 있도록 하는 새로운 패러다임인 “가교외교(架橋外交)”라는 개념을 도입하여 우리나라가 행동할 공간을 부여하고자 했다. 가교외교는 기본적으로 다자적 맥락에서 한국이 놓인 “중간적 위치”를 활용하여 다양한 범주의 다자 문제를 해결하는 가교역할을 통해 국제위상을 확보하고 영향력을 극대화함으로써 중장기적 국가이익을 확보하는 외교를 의미한다. 이를 미·중간의 무역 분쟁에서 우리나라가 할 수 있는 역할에 적용시켜보면, 자유무역체제의 유지와 이를 통한 공동번영이라는 대의명분을 걸고 우리나라가 양국 간의 문제를 중재자 혹은 다

27) 신각수, 상계서, pp 317.

자외교의 주체로써 문제해결의 이니셔티브를 주도하기에 이 가교외교의 개념이 유용하다. 따라서, 우리나라의 지정학적인 위치와 국력을 감안할 때, 경제외교 분야에서 가교외교를 실천할 수 있는 모델을 핀란드에서 찾을 수 있다고 보았다.

핀란드의 지정학적인 상황과 그에 대한 외교정책은 우리나라의 그것과 여러모로 비슷한 점이 있다. 두 나라 공히 강대국들 사이에 위치하고 있고, 그에 따라 두 강대국 사이에서 생존을 추구해야 하므로 복잡한 외교정책에 기반한 선린우호 정책을 추진해야 하며, 또한 국제사회에서 중견국가로써 자리잡고 있다는 것이다. 지정학적인 유사성에 대해서, 우리나라는 미국과 중국이라는 두 개의 강대국을 사이에 두고 있고, 핀란드는 직접적으로는 러시아와 국경을 접하고 발트 해를 사이에 두고 독일(또는 EU)과 이웃해 있다. 우리나라의 경우도 비슷하다. 한반도가 우리나라와 북한이라는 두 개의 국가로 나누어진 이후부터, 중국은 북한을 미국을 위시한 서방 세력으로부터 제기되는 안보적 위협을 막는 방파제로써 여기고 있고, 그 연장선상에서 분단구도를 최대한 연장시켜 인근에 있는 자국의 지역적 안정을 추구하고자 한다.

이러한 점에서 핀란드는 냉전이 끝난 이후에는 기존의 편승적 중립이 아니라 중견국가로써의 중립정책을 견지하고 있다. 핀란드는 EU 가입은 물론 NATO와의 협력적 안보 등과 같은 새로운 외교정책들을 적극 추진하고 있다. 그리고 경제적인 측면에서도 유럽과 러시아를 잇는 역할을 하고 있다. 핀란드는 구 소련 붕괴 후 EU 가입 등 서방화를 본격화하면서 최대의 무역상대국이자 안보위협인 러시아와의 관계를 관리해야 했다. 한편으로는 EU에 가입한 후 EU 회원국과 러시아 간의 협력을 강화하는 “북방차원”을 발의했고, 그리고 핀란드가 EU 의장국일 때 EU 와 러시아가 에너지 문제 협의를 시작하였으며 동반자협력협정을 갱신했다. 이처럼 핀란드는 유럽의 양대 세력의 중재와 가교 역할을 자처했다.

우리나라는 무엇보다도 한·미동맹과 한·중관계의 조화를 위한 방안 마련이 시급하다. G-2 시대의 도래에 대비하여 한국은 현행 대미외교 및 대중외교를 재검토하여 변화하는 시대에 적합한 최적의 외교정책 수립에 만전을 기해야 할 것이다. 특히 미국과 공조를 굳건히 하면서도, 중국과도 불필요한 갈등보다는 협력할 수 있는 방안을 진지하게 모색해야 할 어려운 과제를 안고 있다. 그리고 향후 미·중관계가 경제분야, 특히 통상과 환율 등의 문제를 접점으로 협력과 경쟁 및 갈등이 번갈아 일어날 수 있으므로, 우리나라 정부는 미·중 사이에서 모호한 입장에 놓이거나 어느 일방에 대한 편승을 모색하기 보다는 독자적인 생존공간을 확보하고 국제적 위상과 전략적 가치를 제고할 필요성이 있다. 따라서, 중·미 간 통상분쟁 및 그 여파가 우리에게 미치지 않도록 중국시장 진출 확대에 노력하는 동시에 대미 통상협력도 강화해야 한다. 우리나라는 양국이 무역 및 국제경제 분야에서 과도한 대립을 일으키지 않도록 국제

제도를 통한 중재노력을 적극 옹호해야 하고, 예기치 않은 피해를 입지 않도록 정책적 노력을 기울여야 함은 물론이며, 그보다는 우리나라와 양국 간의 외교안보 및 경제 분야에서의 삼각관계를 바탕으로 한 가교외교에 주도적으로 나서야 할 것이다.

본고는 동아시아에서 G2에 둘러싸인 우리나라의 외교안보적·지정학적 한계를 극복하고 지난 수십 년간 신장된 국력과 G20을 주재한 중견국가로서의 위상을 발판삼아 국제사회에서 국가의 생존과 국익 신장을 도모하고자 하는 바램에서 작성되었다. 그러나, 미·중 통상갈등이라는 경제적 문제에 대한 정부차원의 대응방안을 외교분야에서의 아이디어에서 찾고자 하는 시도를 처음으로 시도했기 때문에 여러모로 부족한 점이 많은 것은 어쩔 수 없다고 사료된다. 또한, “가교외교”라는 개념 자체가 하나의 정립된 이론이 될 정도로 발달된 것이 아니기 때문에 좀 더 많은 부분이 해명되어야 할 것은 분명한 사실이다. 그리고, 본고에서 다루었던 주제가 어느 정도는 광범위하기에 심도 있는 연구가 되지는 못했다. 다만, 우리 정부의 정책적 패러다임을 제시하고자 한 시도라는 점에서 의미가 있다고 생각한다. 앞으로도 이 부분에 대해서 관심을 가진 연구자들이 더 많기를 기대한다.

참고문헌

1. 미·중 통상 분야

〈한국〉

- 김용기, 『미·중 갈등관계의 청산과 세계경제의 발전』, CEO information 제777호, 삼성경제연구원, 2010.10.27.
- 이장규·나수엽·여지나·박민숙, 『글로벌 경제위기에 대한 중국의 대응과 미·중 경제관계』, 대외경제정책연구원 연구보고서10-11, 2010.
- 정환우, 『동아시아 경제통합 관점에서 본 한·중 FTA의 의의와 과제』, EAI Issue Briefing No. C2011-01, 동아시아연구원.
- 정환우·조성대·이은미, 『미·중 통상관계 동향과 시사점』, Trade Focus Vol.9 No 23, 한국무역협회 국제무역연구원, 2010.04.
- Jaemin Lee, 『Torn Between the Two Trade Giants: U.S.-China Trade Disputes and Korea』, Academic paper series, June 2010 • Volume 5 • Number 5, Korea Economic Institute.

〈중국〉

- Alexis Littlefield, 『Exploring the Security Dimension of Sino-US Trade Asymmetry: Implications for the International Trade System』, Strategic Studies Quarterly, Spring 2010.
- Chuanmin SHUAI, Xi WANG, 『Comparative advantages and complementarity of the Sino-US agricultural trade: An empirical analysis』, Agric. Econ. - Czech, 57, 2011 (3): 118-131.
- Qige Wu, 『Research on the Sino-us Trade Conflict and Countermeasures』, International Business Research Vol. 2, No. 4, October, 2009.
- Tongtong Ma & Jinmei Dou, 『Analysis of Main Problems and Countermeasures about Sino-US Trade Frictions』, International Business Research Vol. 2, No. 1, January 2009.
- 黎慈, 『金融危机下的中美贸易摩擦与政府的有效应对』, 经济与管理 2010年 3月 第24卷 第3期.
- 朱玮玮, 『论中美贸易摩擦的成因与对策』, 北方经贸 2010年 第9期.
- 张庭瑞, 『中美贸易摩擦产生的原因与解决方案』, 商业经济第 2010年 第5期.
- 贺文华, 『中美贸易摩擦的政治经济学分析』, 科技和产业 第10卷 第1期, 2010.

〈미국〉

- Bonnie Glaser, 『US-China Relations: Obama-Hu Summit: Success or Disappointment?』, Comparative Connections A Quarterly E-Journal on East Asian Bilateral Relations, CSIS/Pacific Forum CSIS, January 2010.
- Chad P. Bown, Rachel McCulloch, 『U.S.-Japan and U.S.-China trade conflict: Export growth, reciprocity, and the international trading system』, Journal of Asian Economics 20 (2009) pp669-687.
- Daniel Ikenson, 『Manufacturing Discord; Growing Tensions Threaten the U.S.-China Economic Relationship』, TRADE BRIEFING PAPER No. 29, CATO institute, May 4, 2010.
- Gary Clyde Hufbauer and Jared C. Woollacott, 『Trade Disputes Between China and the United States: Growing Pains so Far, Worse Ahead?』, Working Paper Series, Peterson Institute for International Economics, December 2010.
- Wayne M. Morrison, 『China-U.S. Trade Issues』, CRS Report for Congress RL33536, January 7, 2011.

2. 외교분야

- 강명세, 『약소국의 생존정책 : 오스트리아와 핀란드의 중립화 외교』, <세종정책연구> 2007년 제3권 1호.
- 강선주, 『중간선거 이후 오바마 행정부의 대외 경제정책 전망』, 주요국제문제분석 (2011. 3.31), 외교안보연구원.
- 김기수, 『한·미 자유무역협정(FTA)의 전략적 의미』, 정세와 정책 2006년 3월호(통권 117호), 세종연구소.
- 김진호, 『핀란드의 편승적 중립정책』, <세계정치 11> 제 30집 1호, 2009년 봄·여름.
- 김진호·강병철, 『스웨덴과 핀란드의 중립화의 정치 : 국제-지역-국내정치의 다이내믹스』, <유럽연구> 제25권 3호(2007년 겨울).
- NEAR재단 엮음, 『미·중 사이에서 고뇌하는 한국의 외교·안보 연미화중으로 본다』, 매일경제신문사, 2011.
- 리 명, 『중국대외무역정책의 전환』, SERIChina Review 제11-16호, 중국삼성경제연구원, 2011.10.17,
- 박변순 외, 『한중 FTA의 의의와 주요쟁점』, 삼성경제연구소 연구보고서 2011, 04

신각수, 『架橋外交構想:韓國多者外交의 새로운 패러다임을 찾아서』, <국제관계연구> 제15권 제1호(통권 제28호), pp293~324.

신종호, 『‘미중동주(美中同舟)’시대의 도래와 우리의 대응방안』, CEO REPORT No 1, 경기개발연구원 2011.0.2.

장은주, 『겨울전쟁과 북유럽의 중립정책(1938-1944) -핀란드와 스웨덴을 중심으로』, <서양사학연구>, 한국서양문화사학회, 2009년.

3. 인터넷 자료

동아일보 : 명지대학교 정치외교학과 이무성 교수의 기고문.

<http://news.donga.com/3//20090226/8701074/1>(검색일 : 11월 15일)

명지대학교 경제학과 조동근 교수의 인터뷰.

<http://www.i-bait.com/read.php?cataId=NLC018002&num=3601>(검색일 : 5월 14일)

복거일, 『대중(對中)생존전략, 핀란드화는 이미 시작됐다』, 미래한국 2010.04.30 인터넷 기사.

<http://www.futurekorea.co.kr/news/articleView.html?idxno=19627>(검색일: 11월 15일)

서울신문 : 조동성 서울대 경영대 교수·주한 핀란드 명예총영사의 기고문.

<http://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20060906030001&spage=56>

(검색일 : 11월 5일)

아시아경제 : 중국 학계, 한·중 FTA의 조속 개시 요청(2011년 7월 15일 인터넷 기사).

<http://www.asiae.co.kr/news/view.htm?idxno=2011071506035155591>

이춘근, 『중국에 굴복할 이유 없다』, 코나스넷 2010.11.29 인터넷 기사.

<http://www.konas.net/article/article.asp?idx=23615>,(검색일 : 11월 22일)

이홍표, 『-北韓山- 한미FTA(자유무역협정): 의의와 과제』, Koreamonitor(미주지역 정치/칼럼&뉴스 2011년 11월 4일 게재).

<http://www.koreamonitor.net/bullinfo.cfm?category=Politics&upccode=BGA9D8A17F-E>

Finland and Russia: Expertise through experience.

<http://finland.fi/public/default.aspx?contentid=160118&contentlan=2&culture=en->

[US](#) (검색일 : 11월 15일)