

2단계 게임이론에 의한 우리나라의 한·중 FTA협상 성공전략*

A Two-level Game Theoretic Approach to the Successful Korea-China FTA Negotiations

박승락(Seung-Lak Park)

청주대학교 무역학과 교수

목차

- | | |
|----------------------------|----------|
| I. 서론 | V. 결론 |
| II. FTA협상전략의 이론적 분석 | 참고문헌 |
| III. 한·중 FTA 추진 현황 및 전략 분석 | ABSTRACT |
| IV. 한·중 FTA협상 추진 성공전략 | |

국문초록

본 연구에서는 앞으로 있을 한·중 FTA협상 추진 전략을 중국의 낮은 수준의 FTA 체결 선(先)제에 대한 우리나라의 최적 대응전략 측면에서 고찰하였다. 국제협상 분석 게임모델 중 비협조게임의 기본 모형인 죄수의 딜레마 게임을 기본 틀로 하여 Putnam의 2단계 게임이론을 활용하여 결론을 도출하였다. 향후 한·중 FTA 추진의 전략적 기본원칙은 정부가 주장하는 높은 관세양허 수준의 포괄적 FTA보다는 비록 경제적 효과가 다소 떨어지더라도 가능한 빠른 시일 내 '중간 수준'의 FTA(포괄적이나 전반적으로 낮은 관세양허 방안)를 시작하는 정책을 추진함이 바람직 할 것으로 결론지었다. 이러한 관점에서 한·중 양국이 상대국으로부터의 수입액 중 일정 비율, 가령 70-80%에 해당하는 품목에 대해 협상개시와 함께 관세를 내리는 조기수확 프로그램(EHP: Early Harvest Program)을 활용하는 전략도 한 방법이 될 것이다.

주제어 : 죄수의 딜레마, 2단계 게임이론, 한·중 FTA협상, 중간수준의 FTA, 조기수확 프로그램

* 이 논문은 2010-2011 학년도에 청주대학교 경영경제연구소가 지원한 학술연구조성비(특별연구 추가과제)에 의해 연구되었음.

I. 서론

중국은 우리나라 제1의 무역 파트너로서 2010년 중국의 경제성장률은 10%를 넘었고 2011년에도 9%대 중반을 기록할 것으로 예상된다. 이런 추세라면 향후 20년 내에 중국은 미국을 제치고 세계1위의 경제대국으로 등장할 전망이다. 2010년 우리나라의 對中 수출비중은 25%를 넘어섰고 무역흑자도 450달러 규모에 달하였다. 최근 중국의 성장세를 감안할 때 한·중 FTA를 어떻게 풀 것인지 시급히 해결해야 할 시점이 되었다. 많은 연구들은 한·중 FTA가 우리나라의 수출과 경제성장에 긍정적인 효과를 미칠 것으로 예측하고 있으며, 현재 중국과 거래하는 국내 기업들은 서비스·투자 분야에서 중국의 각종 규제와 비관세 장벽으로 불이익을 호소하고 있다. 따라서 한·중 FTA가 체결되면 중국 측 제도개선과 투명성 제고를 위한 계기가 마련될 수 있을 것으로 보인다.

지금까지의 한·중 FTA 협상 준비 과정은 전형적인 죄수의 딜레마(prisoner's dilemma) 상황을 보이고 있다. 이러한 죄수의 딜레마 상황을 벗어나 양국 간에 통상협력을 달성하기 위한 수단으로 FTA협상의 체결이 조속히 요구되고 있다.¹⁾ 한·중 FTA는 2004년 논의가 시작된 후 이미 7년 동안이나 양국 간 협의가 이루어져 왔었다. 그러나 양국 간의 산·학·관 공동연구만 마친 상태로 본격적인 협상은 아직 시작하지도 못하고 있다. 한·중 FTA 추진에 대해 한국 내에서는 적극적으로 추진해야 한다는 의견과 신중하게 추진해야 한다는 입장이 공존하고 있는 실정이다. 적극적 추진을 찬성하는 입장을 보면, 한·중 FTA 체결로 한국경제의 구조조정이 가속화 될 수 있으며, 잠재적인 세계 최대 시장인 중국에 진출할 수 있는 유리한 입장을 선점할 수 있다고 기대한다. 특히, 중국이 먼저 적극적으로 우선 낮은 수준의 한·중 FTA 체결의사를 강하게 표명하고 있고, 이를 위하여 농업 등의 분야에서 양보 가능성까지 언급한 상황에서 한·중 FTA 협상을 추진하면 단기간 내에 협상체결도 가능하기 때문에 낮은 수준의 FTA라도 우선 체결해야 한다는 것이다.

반면, 한국정부의 입장은 보다 포괄적 FTA를 지향하는 신중한 전략을 추구하고 있다. 한국보다 중국의 상황이 FTA체결에 대한 입장이 더 다급한 만큼 중국이 주장하는 상품무역 중심의 낮은 FTA를 받아들이는 것은 한국경제에 도움이 되지 못한다고 생각한다. 한국은 상품무역 중심의 FTA를 선호하는 중국과 달리, 한·중 FTA의 경제적 이익을 극대화하고 한국 기업들의 중국시장 진출에 유리한 환경을 만들기 위해서라도 투자 및 지적재산권 보호 등을

1) Kyle Bagwell and Robert W. Staiger, "What Do Trade Negotiators Negotiate About? Empirical Evidence from the World Trade Organization", *American Economic Review*, Vol.101, June 2011, p.1238.

포함한 수준 높은 FTA를 추진할 필요성이 있다고 주장하고 있다. 이와 더불어, 글로벌 스탠더드 정착, 비관세장벽 철폐 및 정책투명화 등을 강력히 요구할 필요가 있다는 것이다.

대한(對韓) 공산품 무역적자가 날로 확대되어가는 상황에서 농산물 수출증가로 대한 무역적자를 메워야 할 중국으로선 앞으로 있을 FTA협상에서 국내 각종 농산물 시장개방에 대한 통상협상의 공세를 늦추지 않을 것으로 예상된다. 문제는 우리나라가 이미 체결한 FTA협상의 사례에서 보듯이 농산물 분야 협상에는 농민단체의 강력한 정치적 반발과 정치권 개입이 뒤따르게 마련이라는 점이다. 이러한 배경 하에서 대중(對中) FTA협상의 최대 걸림돌은 퍼트남(Putnam, 1988)²⁾이 말하는 소위 ‘내부협상 갈등’이므로 앞으로 우리나라의 우선 과제는 이 같은 국내 정치적 압력과 내부적 제약에 벗어나 얼마나 효율적으로 대중(對中) FTA 협상전략을 성공적으로 펼쳐 나가느냐 하는 것이다.³⁾

이 같은 배경 하에서 본 논문은 비협조게임이론 중에서도 대외협상과 국내비준을 연계하여 합의(agreement or cooperation) 도출방안을 잘 제시하고 있는 Putnam의 2단계 게임이론(Two-level game theory)의 이론적 분석틀을 활용하고자 한다. Putnam의 이론을 바탕으로 내부협상 갈등으로 인한 국내비준과 대외협상의 성과에 관한 국내외 관련 사례연구들이 다소 있으나, 대부분의 연구들이 협상대표자를 국내 이해집단의 단순한 대리인으로만 가정한 결과, 협상자의 전략과 역할을 너무 과소평가하는 우를 범하고 있다. 그 결과, 정부 협상대표자의 협상전략이 향후의 한·중 FTA협상에 미치는 영향에 관한 연구는 아직도 미흡한 실정이다.

FTA협상에서는 대외협상과 국내비준이 서로 유기적으로 영향을 미치므로 Putnam의 2단계 게임이론을 통하여 협상자의 대외협상 전략을 국내비준과의 상호작용의 틀 안에서 분석해 보는 것이 필요하다. 즉, 본 연구가 한·중 FTA 협상자의 협상전략에 초점을 맞추어 국내비준과 협상자의 최적 협상전략 및 향후 한·중 FTA협상의 최적 추진전략을 제시함으로써, 현재 지지부진한 상태에 머무르고 있는 한·중 FTA 협상의 조기 체결성공에 일조할 수 있을 것으로 기대된다. 구체적으로 본 연구에서는 Putnam의 2단계 게임이론 중에서 가있을핵심 향후는 ‘윈셋(win-sets) 개념을 활용하여 협상자의 윈셋 확대 및 축소전략을 ‘반복 죄짓으로딜레마 게임’의 틀 안에서 고찰해보고, 이를 바탕으로 현행 한·중 FTA 전략을 비판적으로 분석하기로 한다. 본 연구에서는 중국의 ‘낮은 수준의 선(先) FTA 추진’ 제의에 대한 향후 우리나라의 한·중 FTA 최적 협상 추진전략을 도출하여 그 정책적 시사점을 제시하고자 한다.

2) Robert D. Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Game", *International Organization*, Vol.42 No.3, Summer, 1988, pp.427-460.

3) 안세영, "한·중 마늘협상에 대한 연구-보복위협효과를 중심으로-", 『무역학회지』, 제29권 제4호, 2004.8., p.47.

II. FTA협상전략의 이론적 분석

1. 죄수의 딜레마와 FTA 협상전략

FTA협상은 두 나라 간에 상호 이익을 위하여 관세 및 각종 비관세 장벽을 철폐하고 제도 및 관행을 일치시키는 상호협조과정(reciprocal cooperation process)이라고 볼 수 있다. FTA협상이라는 상호협조과정에서 각 협상 상대국이 협조(cooperation)할 것인가, 아니면 비협조(혹은 협상결렬 내지 배신: defect)할 것인가는 각국의 합리적인 선택에 의해서 결정된다. 특히, 협상과정 중에 한 협상국이 비협조적이거나 배신(defect or no-agreement)을 하는 경우, 보복(tit-for-tat)을 초래하거나 자국의 명성(reputation)에 심각한 침해를 끼치게 되므로 신중하게 행동을 할 필요가 있다. 불완전 정보 하의 FTA협상 즉, 상대국의 대응협상전략이 불분명한 경우에 각 협상국이 자국의 이익만을 강하게 추구할 경우, 이는 곧 비협조게임 상황이 되어 결국 파레토 최적(Pareto optimum)을 달성하지 못하고 협상은 결렬된다. 현실적으로 각 협상국 간 강제할 수 있는 합의(binding agreements)가 없는 FTA협상 상황 하에서 가장 적절한 국제무역의 게임이론적 분석모델이 바로 비협조게임(non-cooperative game)이론이다.⁴⁾

이러한 비협조게임이론 중에서 협상자가 어떻게 성공적으로 협조(협력)를 이끌어 내어 협상을 성공적으로 마무리 하는가에 대한 이론적 기본 틀을 제공하는 것이 바로 ‘죄수의 딜레마’(prisoner’s dilemma)게임이다.⁵⁾ 한·중 FTA 협상처럼 양국 간 협정 강제 추진 규정이 없는 경우의 국가 간 협상은 비협조 게임의 일종이 되는데, 이 경우 정부 협상대표자의 협상전략은 ‘죄인의 딜레마’ 게임의 틀 안에서 분석할 수 있다.

국제무역거래에서 가장 많은 분쟁의 씨앗이 되는 것이 바로 관세분쟁(tariff-setting)인데, 상대방의 일방적이고 불합리한 관세부과에 대한 피해 상대국의 대응보복이 바로 전형적인 ‘죄수의 딜레마’ 게임에 해당한다.⁶⁾ 죄수의 딜레마 게임은 비협조 게임 중의 하나의 기본 사례로서, 2인이 참가하는 제로섬 게임(non-zero sum game)의 일종이다. 이 사례는 두 사람(국가)이 상호협조하면 좋은 결과를 얻을 수 있음에도 불구하고, 각자(각국)의 이기적인 선택(결정)으로 인하여 불리한 상황을 맞이하는 경우를 말한다.

죄수의 딜레마에서 각 죄수들은 ‘협조’(침묵으로 죄수 상호 간의 협정에 응함) 또는 ‘비협조’(자백으로 협정을 결렬시킴)를 할 수 있다. 만약 한 죄수가 ‘비협조’를 하면, 그는 금세 풀

4) John McMillan, *Game Theory in International Economics*, New York, Harwood Academic Publishers, 1986, p.22.

5) John McMillan, *op cit.*, p.14.

6) Joel Watson, *Strategy: An Introduction to Game Theory, Second Edition*, New York, W. W. Norton & Company, 2008, p.111.

려 나올 수 있으며, 나머지 죄수는 계속 감옥에 갇히게 된다. 그러나 만약 둘 다 '비협조'를 선택하면, 둘 다 '협조' 했을 때보다 더 오랜 시간 감옥에 있어야 한다. 이 게임에서 죄수는 상대방의 결과는 고려하지 않고 자신의 이익만을 최대화한다는 가정 하에 움직이게 된다. 이 때 언제나 협조(침묵)보다는 배신(자백)을 통해 더 많은 이익을 얻으므로 모든 참가자가 배신(자백)을 택하는 상태가 바로 내쉬균형이 된다.⁷⁾

게임이론에서 우월전략(Dominant strategy)은 상대방이 어떠한 전략을 선택하든지 그것과 관계없이 자신의 보수를 더욱 크게 만드는 전략을 말한다. 우월전략의 짝인 우월전략균형은 내쉬균형이 되는데, 내쉬균형이 항상 파레토최적인 것은 아니다. 따라서 죄수의 딜레마는 파레토 비효율적인 우월전략균형의 대표적 사례이다. 아래 표에서 균형(비협조)은 우월전략균형이며, 이때의 보수는 (-2,-2)이다. 우월전략균형은 내쉬균형이기 때문에 두 참가자는 그 균형전략에서 벗어날 유인이 없게 된다. 하지만 이 균형에서의 보수 (-2,-2)는 두 참가자 모두가 (협조, 협조)전략을 선택했을 때 얻게 되는 보수(-1,-1)보다 각각 작다. 죄수의 딜레마 게임에서 파레토(Pareto)최적 결과를 도모하기 위해서는 '반복된 죄수의 딜레마게임'(repeated prisoner's dilemma game)을 통한 '우월전략의 단계적 제거'가 필요하고, 그 후에야 협조적인 협상 게임이 될 수 있다.

<표 1> 죄수의 딜레마 게임에서의 보수(payoff)

		죄수 2	
		협조	비협조
죄수 1	협조	-1, -1	-5, 0
	비협조	0, -5	-2, -2

그러면 어떻게 해야 지금의 한·중 FTA 협상에서처럼 비협조적 협상 환경을 협조게임으로 바꾸어 FTA 협정체결 성공으로 유도할 수 있을까?

협조적 게임이론은 최적의 협상안(즉 Pareto 최적)을 도출하기 위하여 두 가지 선택 즉, 게임 전 사전협상(pre-game negotiations)전략과 그 후의 본 게임 수행전략으로 나누는데, 본 게임 수행전략은 특정 반복게임 균형(repeated game equilibrium)을 통해서 최적의 대응 협상전략을 마련할 수 있는 수행 전략이다.⁸⁾ 국제통상협상 게임에서 죄수의 딜레마를 벗어나 협상에

7) 내쉬균형(Nash equilibrium)은 게임이론에서 경쟁자 대응에 따라 최선의 선택을 하면 서로가 자신의 선택을 바꾸지 않는 균형상태를 말하는데, 상대방이 현재 전략을 유지한다는 전제하에 나 자신도 현재 전략을 바꿀 유인이 없는 상태를 말한다.

성공하기 위한 게임 전 협상 전략(pre-game negotiations)에는 상호 신뢰(credibility)와 협상자의 명성(reputation) 유지에 기초한 점진적이고 반복적인 협상 게임의 수행(salami tactics) 전략, 상호주의(reciprocity)에 입각한 주고받기 식 협상 사안의 연계전략(issue linkage) 실행 및 인내(patience) 등을 들 수 있다.⁹⁾

FTA 본 협상게임에서는 자발적 비협조(배신 혹은 협상 결렬:voluntary defection)와 비자발적 비협조(협상 결렬:Involuntary defection)를 엄격히 구분할 필요가 있다. 자발적 협상결렬이란 강제적 제약이 있는 상태에서 합리적 이기주의자가 의도적으로 하는 약속위반과 같은 것으로, 집단행동에 따른 죄수의 딜레마게임이나 기타 딜레마에서 흔히 제기되고 분석된다. 일례로 WTO와 같이 강제할 수 있는 다자간협정(multilateral agreements)에서 일국이 협정을 어기고 관세를 인상하면 상대국이 보복(retaliation)할 수 있는 조항을 두고 있거나, 국제 카르텔에서 회원국이 합의를 어기고 자국의 이익만을 위한 행동을 할 경우 처벌할 수 있는 조항을 두어 비협조를 줄이는 전략을 쓰는 경우를 들 수 있다.

국제협상자의 자발적 비협조(배신)와 비자발적 비협조(배신) 이 두 가지는 실제 행동에서는 구분하기 어려운 경우가 있을 수 있지만, 그 내포된 논리와 대응전략은 전혀 다르다. 우선 자발적 비협조(배신)의 경우, 합의 약속을 지키지 않고 배신한(defect) 협상 상대를 협상 테이블로 돌아오게 하여 협조할 수 있게 하는 전략으로 상호주의에 입각한 대응보복(tit-for-tat), 반복게임을 통한 명성유지(reputation)전략, 공약(commitments), 보복위협(threats), 약속과 계약체결(promises and contracts)전략, 팀워크에 의한 상호감시 및 처벌 전략(teamwork monitoring and punishment), 협상 상대를 고의로 당혹하게 해서 협상의 주도권을 가지는 의도적인 비이성적 행동(rational irrationality or call the bluffing), 벼랑 끝 전술(brinkmanship) 및 살라미전술(salami tactics) 등이 있다.¹⁰⁾

반면에 비자발적 배신은 국내 내부협상의 실패와 그로 인한 국회 비준의 실패로 말미암아 어쩔 수 없이 약속을 지키지 못하는 경우에 발생하는 협상당사국의 비협조(배신)행위를 가리킨다. 비자발적 배신과 그 배신에 대한 두려움은 자발적 배신 만큼이나 협력을 통한 FTA협상 성공에 방해물이 된다. FTA협상에서 비자발적 배신에 해당하는 협조실패(defect) 내지 협상결렬(no agreement)에 대한 분석과 그 해결방안은 내부협상 갈등 해결에 중심을 두는 2단계 게임이론의 분석틀 안에서 찾을 수 있다.¹¹⁾

8) John McMillan, *op cit.*, p.22.

9) Joel Watson, *op cit.*, p.266.

10) Avinash Dixit and Susan Skeath, *Games of Strategy*, New York, W.W. Norton & Company, 1999, pp. 308-315.

11) Robert D. Putnam, *op cit.*, p.439.

2. 선행연구 분석

국제협상에서 내부협상 갈등과 대외협상 성과의 관계를 가장 체계적으로 다룬 이론은 Putnam(1988)의 2단계 게임(two-level game)이론이다. Putnam은 국제협상을 1단계 대외협상 게임과 2단계 내부비준 게임으로 나누고, 정부 협상대표가 상대국의 협상을 통해 얻은 합의안(agreements)을 어떻게 국내에서 비준(ratification) 또는 승인 받는지 분석하였다. 이에 따르면, 제2단계 내부비준·승인 절차("내부협상")는 제1단계의 대외협상에 큰 영향을 미치는데, 양자는 각기 별개의 협상과정으로 분리된 것이 아니라 협상의 전 과정을 통해 서로 상호작용(interaction)한다고 보았다.¹²⁾

서론에서 고찰하였듯이 Putnam의 이론을 바탕으로 내부협상 갈등과 국내비준 및 대외협상의 성과에 관한 국내외 관련 사례연구들이 다소 있으나, 대부분의 연구들이 협상대표자를 단순히 국내이해 집단의 단순한 대리인으로만 가정하고 있다. 그 결과, 국제협상자의 역할이 너무 과소평가되고 있을 뿐만 아니라, 더 나아가 협상대표자의 협상전략이 협상 성패에 미치는 영향에 관한 연구가 매우 부족한 실정이다.

한·중 FTA와 같은 국제협상에서 내부협상 갈등이 국제협상 성과에 미치는 영향에 대한 연구는 유럽통합과 NAFTA 등의 사례연구를 중심으로 연구가 본격화 되었다. 그 중에서도 특히 내부협상게임을 통한 협상자의 협상전략에 중점을 둔 연구로는 Terry(1984), Milner(1997), Meunier(2000)의 연구가 있다. Terry(1984)의 연구¹³⁾에 의하면, 정치가는 국제협상을 통하여 자신들의 정치적 인기나 입지를 강화시키거나, 내부협상게임을 통하여 자신이 선호하는 국내정책에 도움이 되는 방향으로 힘의 균형을 변화시키고자 한다는 것이다. Milner(1997)¹⁴⁾는 NAFTA 사례연구를 통해 국제협상의 내부비준 게임에서 미국 재계와 지지그룹이 협상성공에 중요한 역할을 한다는 사실을 밝혔다. Meunier(2000)¹⁵⁾는 다양한 내부 행위자로 구성된 EU에서 대외협상안이 어떻게 EU 내부에서 비준되는 가를 분석하고, 내부협상이 EU 협상대표의 대외협상에 상당한 영향을 미친다는 점을 발견하였다.

국내의 연구로는 안세영·정만기(2002)의 연구¹⁶⁾에서는 한·EU 조선협상에서 EU 조선국

12) *ibid.*, p.431.

13) Moe Terry, "The New Economics of Organization," *American Journal of Political Science*, Vol.28, November, 1984.

14) Helen Milner, *Interests, Institutions, and Informations: Domestic Politics and International Relations*, Princeton N.J., Princeton University Press, 1997.

15) Sophie Meunier, "What Single Voice? European Institutions and EU-US Trade Negotiations", *International Organization*, 54, 1. Winter, 2000, pp.103-135.

16) 안세영·정만기, "한·EU협상에서 내부협상갈등에 관한 연구: 조선협상사례를 중심으로", 「전국무역학자 학술대회 발표논문집」(2002. 8. 23), 한국무역학회, 2002.

간의 내부협상 갈등이 EU의 대(對)한국 협상에 상당한 영향을 미친다는 사실을 발견했다. 특히 안세영(2003)의 연구¹⁷⁾에서는 한·칠레 FTA 사례연구에 있어서 제1단계 협상게임과 제2단계 협상게임이 어떻게 전개되는가를 협상사안의 성격, 국내 이해집단의 정치적 반발의 대칭성 여부, 정치적 리더십 등의 요인을 중심으로 분석하였다. 유규열(2004)의 연구¹⁸⁾에서는 2단계 게임이론으로 한·일 FTA 협상의 사례연구를 수행하였으며, 안세영(2010)은 Putnam의 이론을 응용하여 내부협상 갈등의 5대 결정 요소를 중심으로 한·일 FTA의 국내적 제약요인 분석을 수행한 후, 새로운 중간수준의 대일 FTA협상 전략을 제시한 바 있다. 안세영·김정곤(2010)의 연구에서는 내부협상의 난이도를 5대요소로 분류하여 분석하고 있다. 즉, 협상사안의 성격, 국내이해 관계자들의 정치적 반발 유형, 협상사안의 정치이슈화 여부, 협상대표의 정치적 동기 및 정부의 정치적 의지(대통령의 리더십) 등의 요인에 의해 결정된다는 것이다.¹⁹⁾ 김관옥(2010)은 한미 쇠고기 무역협상과 미일 자동차협상의 사례를 양면게임이론으로 분석하여 그 시사점을 분석하였다.

앞의 선행연구에서 도출된 내부협상의 난이도를 내부협상 결정요소별로 종합 분석해 보면 다음 <표 2>와 같다.

<표 2> 내부협상의 6대 결정요소와 내부협상의 난이도

	⇐ 어려움	내부협상의 난이도	쉬움 ⇨
협상사안의 성격	이질적		동질적
내부집단의 반응	비대칭적		대칭적
정치 이슈화	정치이슈화		정치이슈화 안됨
정치적 동기	강함		약함
정치적 리더십	약함		강함
내부 의사결정	만장일치		다수결

자료: 안세영, 「글로벌 협상전략, 개정(4판)」, 박영사, 2009, p.445.

17) 안세영, “자유무역협정(FTA)에 대한 국내이해집단의 반응에 관한 연구: 한·칠레 FTA 협상 사례를 중심으로”, 『무역학회지』, 제28권 제2호, 한국무역학회, 2003.

18) 유규열, “양면게임으로 본 한·일 FTA 협상연구”, 『무역학회지』, 제29권 제3호, 2004. 6, pp. 35-58.

19) 안세영·김정곤, “한·일 FTA의 국내적 제약요인 분석과 새로운 대일 협상전략”, 『무역학회지』, 제35권 제5호, 2010. 11. p.4.

3. 2단계 게임의 이론적 분석틀: 윈셋(win-sets)

1) 윈셋의 개념

Putnam의 2단계 게임이론에서 가장 핵심이 되는 것이 ‘윈셋’(win-sets)이라는 개념이다. 윈셋은 “주어진 상황에서 국내적 비준을 받을 수 있는 모든 협상안의 집합”이라고 정의할 수 있다. 제1면의 국제적 합의는 제2면에서의 명시적 혹은 묵시적인 비준(ratification)을 필요로 한다. 이 윈셋 개념이 중요한 이유는 크게 두 가지이다. 첫째, 다른 조건이 같다면 윈셋이 클수록 제1면에서의 합의의 가능성도 높아진다. 2단계 게임의 시각에서 보면 합의가 가능하기 위해서는 양 당사자의 윈셋이 서로 교차하는 부분이 있어야 하는데, 윈셋이 클수록 교차할 가능성이 높기 때문이다. 따라서 다른 조건이 같은 한 윈셋이 클수록 ‘합의가능 영역’(ZOPA: zone of possible agreement)이 존재하기 쉬워 합의의 가능성도 높아진다고 할 수 있다.

2) 윈셋의 크기 결정

국제협상에서 자신과 상대방의 윈셋의 크기를 정확히 알 수 있다면, 협상결과를 설명할 수도 있고, 어느 정도 예측도 가능하다. 윈셋의 크기를 결정하는 3가지 중요 요인으로 Putnam은 (1) 국내 여러 집단의 이해 및 제후관계 (2) 국내의 비준제도 (3) 협상에 동원되는 협상자의 전략 등을 예로 들고 있다.²⁰⁾

첫째, 윈셋의 크기는 제2면 국내 이해집단들 간의 세력 분포, 선호, 그리고 가능한 연합에 의해서 결정된다. 협상자가 협상안을 준비할 때는 국내 이익은 물론, 의회, 관련부처, 국내 이익집단의 의견뿐만 아니라 여론 및 언론의 향배를 고려한다. 따라서 정치쟁점화의 정도는 윈셋의 크기에 영향을 준다. 정책 사안이 언론의 보도, 시민단체의 활동 등으로 정치쟁점화 되면 잠자던 이들을 일깨워 이들이 정책과정에 영향을 미치려 하게 된다. 따라서 다른 조건이 같다면, 정치쟁점화가 될수록 윈셋의 크기가 줄어든다고 할 수 있다. 농산물 분야의 UR 협상과 한·미 쇠고기 수입협상이 그 좋은 예이다. 이 경우 협상자는 예를 들어 마늘 농가에 대한 소득보전을 해 주는 등 특정 사안에 있어서 양보를 얻어내기 위하여 금전적 지불이나 다른 사안에서의 물질적 양보를 통하여 보상을 해주는 ‘이면보상’(裏面補償, side-payment)을 하여 자신의 윈셋을 확장하는 등의 다양한 전략을 동원할 수 있다.²¹⁾

20) Robert Putnam, *op cit.*, pp. 441-442.

21) UR 농산물협상에서는 여론의 반발을 무마하기 위해, 42조원의 투자재원을 마련하고 별도로 농특세 15조원의 추가재원의 확보를 바탕으로 하는 농어촌발전계획을 1994년 4월에 발표했다. 이 정도의 보상이라면 UR 협상기간 중에 충분히 농민들과의 직접 협상을 통하여 국내적 합의를 도출할 수 있었을 것인데, 결국은 단기간에 급조된 선심성 정책을

둘째, 원셋의 크기는 제2면인 국내의 공식적 · 비공식적 정치제도에 영향을 받는다. 조약의 비준에 미국과 같이 의회(상원)의 $\frac{2}{3}$ 의 동의를 필요로 하는 것은 우리나라와 같이 과반수의 동의를 필요로 하는 것과는 다르다. 확실히 $\frac{2}{3}$ 의 찬성투표가 필요한 경우가 과반수 찬성투표가 필요한 경우보다 원셋의 크기가 작을 것이다. 공식적 제도 외에도 정치문화도 원셋의 크기에 영향을 미친다. 예를 들면 일본의 경우처럼 국제협상을 위한 교섭에 들어가기 전에 되도록 광범한 국내적 합의를 도출하려는 성향이 있는 국가의 경우, 다수결을 중시하는 정치문화를 가진 국가보다 원셋의 크기가 축소되리라는 예상을 쉽게 할 수 있다. 정당의 당내 규율 역시 원셋의 크기에 영향을 미친다. 집권당이 다수당이고 그 규율이 엄격할 경우, 협상자의 원셋이 커질 것이다.

셋째, 원셋의 크기는 협상자의 협상전략 활용 능력에 영향을 받는다. 국제협상에서 협상당사자의 협상력은 자국과 상대국의 원셋의 크기에 영향을 받으므로 협상전략의 활용으로 자국 및 상대국의 원셋의 크기를 확대 · 축소할 수 있다면 협상력을 증대시킬 수 있다는 결론이 나온다. FTA협상 전략은 그 주체에 따라 협상자와 국내의 개인 집단으로 나누어질 수 있고, 협상전략의 목표에 따라 자국 원셋의 변경전략과 타국 원셋의 변경전략으로 나눌 수도 있다.

3) 원셋의 확대 · 축소 전략²²⁾

협상자는 자국의 원셋의 크기를 변경하거나 타국의 원셋을 변경함으로써 보다 유리한 협상결과를 얻을 수도 있고, 비준이 불가능한 협상안을 비준을 받을 수 있도록 할 수도 있다. 우선 협상자는 자국의 원셋의 크기를 축소하여 협상에서 유리한 고지를 차지할 수 있다. 그 한 가지 방법은 국내의 매파(hawks) 즉 강경파 집단에 돌이킬 수 없는 공개적인 약속(promises)을 하여 원셋을 축소시킬 수 있다. 또 다른 방법으로는 사안을 정치 쟁점화하여 국내 여론을 보다 강경한 쪽으로 끌고 갈 수 있다. 이러한 전략은 ‘자기 손목 묶기 전략’(tying hands strategy)이라고 부를 수 있다. 협상자는 이면보상을 통하거나 사안의 성격을 국가안보에 중요한 것이라고 새롭게 정의하는 등의 방법으로 자국의 원셋의 크기를 확대하려고 노력할 수 있는데, 이를 ‘고삐 늦추기 전략’(cutting slack strategy)이라 부른다. 1945년의 브레튼우즈 합의(Bretton Woods Agreement)의 미국 내 비준과정에서 금융산업과 일부 의원들의 반대에 직면해 재무부가 국제통화협력은 곧 국가안보적인 문제라고 한 것이 ‘사안의 재정

사후적으로 약속하고 시행함으로써 엄청난 비효율과 부조리를 초래하였음은 주지의 사실이다.

22) 우동기 · 박재호 · 이성근 · 정준표 · 장영두 공저, 「성공전략 협상」, 영남대학교출판부, 2003, pp.332-333.

의'(redefinition of issues)를 통한 고삐 늦추기 전략의 한 예다.

협상자는 때로는 상대국의 원셋의 크기를 확대하려고 시도한다. 여론주도층을 포섭하고, 야당 국회의원들을 만나고, 자기나라에 우호적이지만 불안정한 국가에 원조를 하는 등의 자국 대사관을 중심으로 한 통상의 외교적 활동 역시 상대국의 원셋의 크기를 확대시키려는 노력으로 볼 수 있다. 국제협상에 당면하여 상대국의 원셋의 크기를 확대하는 한 가지 방법으로 '사안의 연계'(issue linkage)가 있다. 예를 들어 상대국 국내 세력의 다수가 자동차 수입 자유화에 반대한다고 할 때 이들을 '표적'(target)으로 삼아 국내 자동차 생산시설을 상대국에 이전하여 일자리를 창출하는 사안을 협상에 포함함으로써 상대국 내에서의 비준을 가능하게 할 수 있다. 둘 이상의 사안이 연계될 경우 상대국 국내집단 간의 이해관계가 변하고 그들 간의 영향력의 균형이 바뀔 수 있는 것이다. 사안의 연계는 보통은 당초의 협상사안에서 양보를 얻기 위해 다른 사안에서 일정한 양보를 하는 것인 만큼, 필요한 최소의 집단을 표적으로 삼아 양보를 극소화해야 한다.

그 외에도 협상자는 소위 '반향전략'(reverberation strategy)을 사용할 수도 있다. 반향전략은 상대방의 국내 집단에 직접 호소하여 협상사안에 대한 기대나 그 사안의 이미지를 바꿈으로써 상대방의 원셋을 확대하는 전략을 의미한다. 사안의 연계와 반향전략은 이와 같이 상대방의 원셋의 크기를 확대하기 위하여 사용될 수도 있지만, 자신의 원셋의 크기를 확대하는 고삐 늦추기 전략으로도 사용될 수 있다. 예를 들어 정상회담에 참가한 국가 지도자들은 종종 정상들의 공동성명(joint communiqué)을 자신들의 정책을 합리화하기 위한 수단으로 사용하는데, 이는 반향전략을 상대국이 아니라 자국의 원셋을 확대하는데 활용하는 것에 해당한다.

III. 한·중 FTA 추진 현황 및 전략 분석

1. 한·중 FTA 추진 경위

2007년 7월 원자바오 총리의 한국 방문 이후 중국의 통상관료들은 여러 경로를 통하여 한·중 FTA체결 의사를 한국 정부에 전하였다. 2007년 한·미 FTA 협상 타결 이후 중국의 적극적인 태도 변화로 한·중 FTA 협상 추진을 위한 준비 작업은 가속화 되었다. 중국은 2008년 안에는 한국과의 FTA 협상에 실질적인 진전이 있기를 기대하고 있었으며, 늦어도 2010년까지 한·중 FTA를 체결하는 것이 바람직하다고 보는 등 한·중 FTA 체결에 높은 우선순위

를 두고 있었다. 현재 한·중 양국은 FTA 체결을 위해서 4년 동안의 산·관·학 공동연구를 마쳤고, 2010년 9월에는 한·중 FTA 정부 간 사전협의 제1차 회의를 개최한 상태이나 아직 양국 정부 간 사전협의 단계에 머무르고 있어, 본격적인 FTA 협상을 추진하지 못하고 있는 실정이다.

2. 중국의 한·중 FTA 추진 배경과 추진 전략

1) 중국의 한·중 FTA 추진 배경²³⁾

한·중간의 무역 및 투자 관계는 FTA가 아니더라도 갈수록 심화되는 추세이다. 이런 상황임에도 불구하고 중국이 한국의 민감한 품목에 대해서는 예외 인정도 가능하다는 입장까지 먼저 밝히면서 한·중 FTA의 적극적 추진을 희망하는 것은 동아시아 주도권 확보 등 정치적 동기와 필요성이 있기 때문으로 보인다. 중국이 한·중 FTA 추진에 적극적인 배경에는 몇 가지 이유가 있으며, 아래에서는 이를 경제적 측면과 외교·안보적 측면으로 나누어 살펴보고자 한다.

(1) 경제적 측면

첫째, 중국은 한국을 기술수준 등에서 따라잡을 만하고 경제구조상 상호보완성이 높으며, 정치적으로 원만한 관계를 유지하고 있다는 점에서 최상의 FTA 파트너로 파악하고 있는 것으로 보인다.

둘째, 중국은 동아시아 지역 경제통합을 위해 가장 중요한 두 지역으로 남중국해 주변과 환황해(環黃海)지역을 꼽고 있으며, 한국과 ASEAN이 각각의 지역에서 중추적 역할을 담당하는 것으로 인식하고 있기 때문에, 중국은 한·중 FTA를 성공적으로 출범시킴으로써 역내에 있는 다른 나라들이 한·중 중심의 경제 협력체로 쏠리도록 하는 'FTA 도미노 효과'를 기대하고 있다는 점이다.

셋째, '중국은 앞으로 각종 첨단기술, 특히 정보기술을 중점적으로 개발하여 정보화를 바탕으로 한 산업화를 이끌어 간다'라는 정부방침을 감안할 때, IT강국인 한국과의 FTA를 통해 산업고도화를 가속화시키려는 목적도 있다.

넷째, 중국이 시장경제로 이행하는 과정에서 국내 제도개혁에 많은 사회적·정치경제적 비용을 지불해야 한다. 중국은 이러한 비용을 최소화하기 위하여 미국식 시장경제 제도보다

23) 김기홍, "한·중 FTA 무역구제 협상 전략", 「무역구제」, 지식경제부 무역위원회, 2009. 10. 가을호, pp.246-251.

는 경제적·정치적 비용을 적게 들이면서 시장경제로의 제도개혁을 안정적으로 이룰 수 있는 방법을 찾고 있으며, 현재로서는 한국을 중국의 발전계획에 적합한 경제모델로 여기고 있다.²⁴⁾

(2) 외교·안보 및 비경제적 측면²⁵⁾

한·중간 경제교류와 협력관계는 FTA 없이도 이미 눈부신 성장을 이루어왔으며, 양국 경제의 상호의존도는 이미 상당히 높은 수준에 도달해 있다. 이는 FTA 없이도 양국의 지리적 근접성, 문화적 유사성, 중국의 낮은 생산비용과 엄청난 잠재적 소비시장의 이점 등이 크게 작용한 결과이며, 앞으로 시간이 흐를수록 한국경제와 중국경제의 상호의존도는 계속해서 증가할 것으로 보인다. 이러한 현상은 중국이 한·중 FTA를 적극적으로 추진하려는 동기가 순수한 경제적 측면보다는 역내에서의 영향력을 강화하려는 요인이 더욱 강하게 작용하고 있다는 유추를 가능하게 한다. 특히 중국은 자국의 FTA 추진 우선순위와 전략에 있어서 한국을 에너지 및 자원 확보, 시장 확대, 대선진국 우회수출 등의 경제적인 측면보다는 자국 중심의 지역주의 형성을 촉진하려는 전략적 측면이 더 큰 국가로 간주하고 있다.

외교 전략적 측면에서 중국은 한·중 FTA를 통하여 미국의 동아시아에서의 영향력 강화에 대응하고, 일본과의 역내 지역협력에서의 주도권 경쟁에서 유리한 고지를 차지하려는 의도를 가지고 있는 것으로 보인다. 특히 한·미 FTA 타결로 한층 커진 한국에 대한 미국의 영향력에 대응하며, 만약 한국이 일본과 먼저 FTA를 맺게 되면 중국의 처지가 매우 불리해질 수밖에 없다는 사실을 고려하고 있는 것으로 보인다.

2) 중국의 한·중 FTA 추진 전략: 낮은 수준의 선(先) FTA협정 체결

이처럼 중국의 한·중 FTA 추진 동기는 순수한 경제적 동기보다는 자국 중심의 지역주의 형성을 촉진하려는 외교·안보적 동기가 우선한다고 볼 수 있기 때문에 동아시아 지역 내에서 경제통합 주도권이 일본으로 넘어가는 것을 방지하기 위해서라도 중국은 한·일 FTA에 앞서 한·중 FTA의 체결에 대해 더욱 적극적인 자세를 취할 가능성이 높다고 볼 수 있다.

중국이 이미 체결한 FTA를 보면, ASEAN, 중·칠레 FTA에서 중국은 상품 분야만을 협상 대상으로 하고 서비스 및 투자 부문은 향후 상품 FTA의 성과에 따라 단계적으로 체결하도록 하는 방식을 뚜렷하게 선호하고 있다. 이러한 전략은 포괄적인 FTA 체결에 소요되는 협

24) 최원기, "중국의 한·중 FTA 추진배경과 한·중 FTA 전망", 「주요 국제문제분석」, 외교안보연구원, 2006. 12.

25) 김석민, "한·중 FTA 이행을 위한 무역구제조항의 비교법적 고찰", 「국제지역연구」, 제11권 제2호, 2007. 6., pp. 540-565.

상 시간을 줄이고 관세를 제외한 다른 정책적 수단에서는 개방에 의해 피해를 볼 가능성이 있는 자국 산업을 보호할 목적이라고 볼 수 있는데, FTA에 대한 이러한 중국의 기본적인 자세는 한·중 FTA에 대해서도 그대로 나타나고 있는 것으로 보인다.

즉, 현재 중국은 한·중 FTA 논의에서 낮은 수준의 FTA 협정을 먼저 체결하자는 입장을 취하고 있다. 이는 중국이 한·중 FTA에서 달성하고자 하는 목적이 경제적 목적보다 외교·안보 및 국제정치적 목적이 더 중요하게 고려되고 있고, 한국의 경쟁력과 경제 구조가 기존의 중국 FTA 체결 상대국과는 전혀 다른 모습을 보이고 있기 때문에 급격하게 중국시장을 개방하는 경우 상대적으로 경쟁력이 떨어지는 분야의 심각한 피해를 고려한 결과로 보인다. 즉, 한국과의 FTA를 통한 외교적·정치적 목적을 달성하면서도 자국 산업의 보호를 위해서 낮은 수준의 FTA 협정을 선호하는 것이다.

3. 한국의 한·중 FTA 추진전략²⁶⁾

앞에서 고찰한 중국의 한·중 FTA추진 동기 및 전략적 목표 등에 대하여 한국은 다음과 같은 한·중 FTA 추진 전략을 견지하고 있다.

1) 한·중 FTA에 대한 신중한 접근

한·중 FTA 추진에 대하여 한국 내에서는 적극적으로 추진해야 한다는 의견과 신중하게 추진해야 한다는 입장이 공존하고 있는 실정이다.²⁷⁾

적극적 추진을 찬성하는 입장을 보면, 양국 간에 급속한 경제교류 확대라는 현실에 입각하여 중국경제에 대한 한국의 과다의존성을 불가피한 현상으로 인식하고 있다. 이러한 상황에서 한·중 FTA 체결로 한국 경제의 구조조정이 가속화될 수 있으며, 잠재적인 세계 최대시장인 중국에 진출할 수 있는 유리한 입장을 선점할 수 있다고 기대한다. 특히, 중국이 먼저 적극적으로 한·중 FTA 체결 의사를 표명하고 있으며 이를 위하여 농업 등의 분야에서의 양보 가능성까지 시사한 상황에서 한·중 FTA 협상을 추진하면 단기간 내에 협상체결도 가능하기 때문에 낮은 수준의 FTA라도 먼저 체결해야 한다는 것이다.²⁸⁾

그러나 이러한 적극적 추진을 찬성하는 주장 못지않게 신중한 추진을 찬성하는 의견이 많이 존재하고 있다. 전술한 바와 같이 한국은 대중국 수출증대 등 한·중 FTA 추진에서 경제

26) 남영숙 외, 「한·중 FTA의 경제적 파급효과와 주요 쟁점」, KIEP, 2004

27) 이장규 외, 「중국 FTA 정책의 목적과 결정요인」, KIEP, 2006.

28) 양평섭 외, 「한·중 교역특성과 한·중 FTA에 대한 시사점」, KIEP, 2007.

적 동기가 더 강한 반면, 중국은 외교·안보 및 정치적 측면의 목적을 위해 경제적 동기를 희생하면서 낮은 수준의 FTA를 주장하고 있는 바, 이러한 상황에서의 한·중 FTA는 제조업 분야를 비롯하여 중국에 대한 수출증대 효과를 확실하게 가져다준다고 장담할 수 없는 상황이라는 점이다. 게다가 FTA라는 틀이 없이도 양국 간의 경제교류는 그 내재적 필요에 의해서 확대되어 왔고 앞으로도 이러한 추세는 당분간 지속될 것으로 예상된다.

또한, 현재 기 발효된 한·EU FTA와 비준을 기다리고 있는 한·미 FTA의 파급효과가 실제로 어느 정도인지 추정이 불확실한 상황에서 한·중 FTA를 추진하여 더 큰 불확실성을 노정하는 것은 국내 경제의 안정을 해치는 요인을 제공할 수도 있다. 따라서 한·중 FTA에 대해서는 한·미 FTA 발효에 따른 파급효과와 추이를 면밀히 검토하면서 신중한 입장을 견지할 필요가 있다는 주장이 제기되고 있다. 특히, 중국의 입장이 한국보다 더 다급한 만큼 한국은 대중(對中) 협상에서 좀 더 유리한 입장에 있다고 볼 수 있다는 점이다. 이러한 상황에서 중국이 주장하는 상품무역 중심의 낮은 FTA를 받아들이는 것은 한국의 경제적 이익에 도움이 되지 않을 가능성이 높다는 점이다.

한국은 상품무역 중심의 FTA를 선호하는 중국과 달리, 한·중 FTA의 경제적 이익을 극대화하고 한국 기업들의 중국 시장 진출에 유리한 환경을 만들기 위해서라도 단순 상품무역 차원이 아닌 투자 및 지적재산권 보호 등을 포함한 높은 수준의 FTA를 추진해야 할 필요성이 있다는 점이다. 이와 더불어 글로벌 스탠더드 정착, 비관세장벽의 철폐 및 정책투명화 등을 강력히 요구할 필요가 있다고 본다. 이는 한국이 한·중 FTA 협상에 임하는 기본적인 자세는 포괄적 FTA 협정 체결이 목적이 되어야 함을 의미한다.

이러한 논의로 미루어 볼 때, 한·중 FTA 협상은 충분한 시간을 두고 사전 연구와 광범위한 국내 의견수렴 과정을 거쳐서 최대한 유리한 협상 결과 도출을 위한 준비시간을 가진 후에 추진을 해도 늦지 않을 것으로 판단하고 있다.

2) 포괄적 FTA협상 지향²⁹⁾

FTA는 관세철폐뿐만 아니라 체결국의 필요에 따라 비관세장벽, 반덤핑·상계관세제도, 원산지규정, 세관통관절차, 투자, 서비스, 규격인증, 위생, 검역, 정부조달, 지적재산권, 경쟁정책, 인력이동 등 제반 이슈 전 분야를 협상을 통하여 포괄할 수 있다.

초기에 체결된 여러 FTA 사례에서는 회원국 간 무역자유화 및 무역장벽 제거가 초점이었으나, 1990년 이후 체결된 대부분의 FTA는 서비스, 투자, 무역규범, 지적재산권, 정부조달, 경

29) 김기홍, “한·중FTA 무역구제 협상 전략”, 「무역구제」, 지식경제부 무역위원회, 2009. 10. 가을호, pp.256-257.

쟁, 전자상거래 등을 포함하는 포괄적 협정으로 그 성격이 변화하고 있다. 이러한 추세를 반영하여 한·중·일 FTA에 대한 3국 공동연구에서도 NAFTA 수준의 FTA를 추진하는 것을 최소 목표로 하고, 그 수준을 뛰어넘는 FTA(NAFTA+)를 궁극적으로 목표로 삼아야 한다고 보고 있다.

이렇게 FTA가 다루는 협상대상 분야가 다양해지고 넓어진 것은, WTO체제하에서 진행 중인 DDA 등 다자간의 협력의 이슈가 점차 상품교역 외의 다양한 분야를 포괄하고 있으며, 이러한 추세가 FTA에서도 반영되기 시작한 것이 그 이유로 생각된다. 한·중 FTA를 추진하는 데 있어서도 이러한 다양한 분야에서 협상이 이루어질 가능성을 상정하는 것이 바람직하다는 점이다.

특히, 한국과 중국 사이의 교역 특성을 감안하면 FTA로 인한 중국의 관세 인하가 공산품 분야에서 한국의 대중국 수출에 어떤 효과를 미칠지 불분명한 상황이므로 한·중 FTA에 따른 대중국 수출증대 효과를 극대화하기 위해서는 관세 철폐와 더불어 비관세조치의 완화, 지식재산권 보호, 중국 내 투자기업의 비즈니스 환경 개선, 서비스시장 개방 등을 포함하는 포괄적인 FTA를 추진하는 것이 바람직 할 수도 있다.

이러한 포괄적인 FTA 추진은 중국적으로 협상의 타결 가능성을 높이는 데도 도움이 될 것으로 판단한다. 한·중 FTA 본 협상 과정에서는 한국의 농업시장 개방 등 이해관계의 조정이 쉽지 않은 이슈들이 등장할 가능성이 큰데, 협상의 범위가 넓어질수록 이슈간의 교환(trade-off)이 가능하고, 협상 타결의 여지를 넓힐 수 있기 때문이다.³⁰⁾

4. 한·중 FTA협상 추진 상의 애로점: 협상수락비용과 결렬비용의 괴리

중국은 한국과 FTA를 추진하는 과정에서 ‘선이후난’(先易後難)³¹⁾의 원칙에 따라 한국이 중국이 원하는 조건을 구비하고 협상체결의 이점이 있을 때, 쌍방이 FTA를 원한다면 최대한 빠른 시간 내에 협상을 체결하고 이행한다는 기본방침을 가지고 한·중 FTA협상에 임하고 있다. 그러나 한중 양국 간에는 이 같은 중국의 적극적인 행보에도 불구하고 수년에 걸친 FTA협정 공동연구 이외에는 이렇다 할 진전이 없는 실정이다. 현재 한국 사회에서 한·중 FTA에 대한 인식과 태도는 한·미 FTA와는 달리 정부의 실무부서를 제외하고는 크게 관심을 끌지 못하고 있는 상황이다. 정치권과 시민사회 진영의 대응도 이와 크게 다르지 않다.

그 이유는 다음 네 가지 측면에서 해석할 수 있는데, 그 핵심은 한·중 FTA협상을 수락할

30) 양평섭 외, 「한·중 교역특성과 한·중 FTA에 대한 시사점」, KIEP, 2007.

31) 우선 쉬운 것을 먼저 해결하고, 어려운 것은 후에 점진적으로 해결한다.

경우의 비용이 협상을 결렬했을 때의 비용보다 더 클 수 있다는 의구심 때문이다.

첫째, 한국 정부의 ‘속도조절론’으로서 한국정부로서는 현재 한·미 FTA협정 발효가 최우선 과제이며, 특히 2012년 양대 선거를 앞둔 시점에서 민감한 사안인 한·중 FTA협상을 자연스럽게 선거 이후로 연기할 필요가 있다고 보는 것이다. 그리고 현재 연간 200억~400억 달러의 대중 무역흑자를 기록하고 있는 상태에서 굳이 선제적으로 한·중 FTA를 추진할 동력이 강하지 않다는 것이다.

둘째, 한·중 FTA는 대중(對中) 경제 의존을 심화시킬 것이라는 ‘의존도의 위협’으로서 무역과 투자 등 모든 면에서 한중경협은 유례를 찾기 어려울 정도로 순조롭게 진행되고 있는데, 새삼 중국과의 FTA협정 체결로 그 속도를 더 빨리 내어야 할 필요가 있는가 하는 의문을 반영하고 있다. 이것은 현상유지(status quo)도 하나의 대안으로 상정하는 것이며, 중국 외의 타 지역과의 협력을 확대하는 속에서 한·중 FTA를 접근할 필요가 있다는 것이다.

셋째, 중국에 대한 개방 확대가 실제로는 중국에 이미 진출한 다국적 외자기업들에게 한국 시장의 개방을 확대하는 것으로 귀결될 것이라는 ‘우회개방의 위협’을 들 수 있다. 선진국 다국적기업들이 이제는 중국을 단순소비재 뿐만 아니라 전자나 IT 등 첨단 조립 산업에서도 세계적 생산기지로 활용하고 있는 상황 하에서 한·중 FTA를 통한 중국 제품에 대한 개방 확대는 중국에 진출한 세계적 다국적기업들로 하여금 한국 시장에서 보다 유리한 조건에서 경쟁할 수 있게 만들 것이라는 우려이다. 즉, 단순소비재 등 한·중 FTA 체결에 따라 충격이 이미 예상되는 산업과 제품 이외에도 전자·IT·자동차 등 예상치 않은 분야에서 중국 내 다국적기업 브랜드에 의한 한국시장의 공략이 가속화될 것이고, 중국경제의 고유한 특성으로 그 충격의 범위가 예상보다 클 수 있다는 우려이다.

넷째, 한·중 FTA가 그야말로 포괄적이고 전면적인 완전한 개방에 이르게 된다면 민감한 한국의 농업부문을 한·미 FTA가 가져다 줄 상황보다 훨씬 심각한 상황에 놓이게 되어 양국 간 FTA협상이 장기간 교착상태에 빠지게 될 우려가 많다는 점이다. 또한 중국에 진출한 다국적기업들의 우회개방의 위협에 따라 한국의 노동시장도 교란되면서 한·미 FTA가 가져올 충격 위에 한국사회는 극심한 노사분규가 일어날 위험도 있어서 한국이 한·중 FTA의 조기 추진에 미온적이라는 점이다. 그 경우 오랫동안의 한·중 FTA협상 체결 지연은 앞에서 고찰한 죄인의 딜레마(prisoner's dilemma)게임 중 비자발적 비협조 내지 배신(invuntary defect)에 해당되어 중국의 대응보복(tit-for-tat)으로 인한 협상 파기나 그에 따른 보복위협(threats of retaliation)에 시달릴 우려를 낳을 수 있다는 점이다.

IV. 한·중 FTA협상 추진 성공전략

1. 한·중 양국의 윈셋 사이즈와 FTA협상 결과

한·중 양국의 윈셋 사이즈가 모두 클 경우 합의가능영역(ZOPA)이 중복될 가능성이 높아져 결국 협력적 관계가 이루어 질 수 있다. 또 두 국가 중에 한 국가(예를 들어 한국)가 작은 사이즈의 윈셋을 가진다면 큰 윈셋을 가진 국가(예를 들어 중국)의 양보에 의하여 온건한(moderate) 정도의 협력적 관계를 먼저 형성할 수 있다. 그러나 두 국가가 모두 작은 사이즈의 윈셋을 갖게 되면 윈셋 중복의 가능성은 최소화 되고 결국 이들 두 국가들의 통상관계는 매우 갈등적인 모습을 보이게 될 것이다.

양면게임이론에서 협력은 각국이 갖는 윈셋의 상대적 사이즈(relative size of win-sets)에 의하여 규정된다고 주장한다. 만약 중국의 윈셋 사이즈가 한국의 윈셋 사이즈 보다 클 경우 중국이 한국보다 더 많은 양보를 할 가능성이 많은데, Putnam은 이에 대해서 윈셋이 큰 국가는 상대국가로부터 더 많은 압력을 받기 쉽다고 주장한다.³²⁾ 즉 국제협력에서 작은 사이즈의 윈셋을 가진 국가가 더 유리한 협상 결과를 얻기 쉽다는 것이다. 그러나 양국 모두가 작은 사이즈의 윈셋을 고집하면 협상은 최종합의안을 이끌어내는데 실패하거나 협력 자체가 붕괴될 수 있다.

〈표 3〉 한·중 양국의 윈셋 사이즈와 FTA 협상 결과

		한국의 윈셋 사이즈	
		작음(small)	큼(large)
중국의 윈셋 사이즈	작음(small)	- 가장 갈등적 관계 - FTA 협상실패 혹은 협력 붕괴	- 온건적 관계 유지 - 중국에 유리한 결과
	큼(large)	- 온건적 관계 유지 - 한국에 유리한 결과	- 가장 협력적 관계 유지 - 절충형(균형적 이익분배)

자료: 김관옥, 「갈등과 협력의 동아시아와 양면게임이론」, 리북, 2010, pp.46-47 참조하여 재작성.

2. 한·중 FTA 협상 추진 시나리오와 추진전략

32) Robert Putnam, *op. cit.*, p. 438.

1) 현실적 시나리오

한·중 FTA 협상 추진 상 상호간의 합의가능영역을 극대화하기 위하여 먼저 민감 분야를 고려한 점진적 자유화(gradual liberalization with consideration of sensitive sectors), 포괄성(comprehensiveness) 유지, 실질적 자유화(substantial liberalization) 등 3대 기본원칙을 유지할 필요가 있다.

첫째, 상호주의(reciprocity)의 원칙하에 민감 부분의 상호인정이라는 차원에서 관세 인하에 있어 양국의 민감 부분에 대해서는 서로 이해하고 개방의 요구 수준을 점진적으로 조정하는 FTA가 되어야 한다. 민감 부분에 대한 상호 양보가 이루어지지 못하는 경우 국내의 의견수렴 또는 동의를 얻어낼 수 없기 때문이다.

둘째, 포괄성 유지 원칙이다. 이것은 한·중 FTA 추진은 단순한 관세인하를 넘어서 중국적으로 서비스, 투자, 경제협력 등 보다 포괄적인 내용을 포함하는 FTA가 되어야 한다는 것이다. 포괄적 FTA를 추진해야 하는 이유는 한국과 중국 간의 교역 특수성으로 인하여 한·중 FTA로 무관세화가 이루어질 경우, 관세 인하에 따른 효과는 한국보다는 중국에 유리하게 작용할 것이기 때문이다. 따라서 상호 윈-윈 하는 FTA가 되기 위해서는 적절한 시기가 되면 관세 인하 이외의 분야에서도 서로 상호 간의 이슈 교환이나되면만연의 연계를 통하여 주고받을 수 있도록 협상범위를 포괄적으로 확대하는 것이 바람직하다.³³⁾

셋째, 실질적인 자유화라는 측면에서 양국은 단순한 명목관세의 인하가 아니라 실질관세가 높은 분야에서 관세 인하가 이루어져야 하며, 관세 이외의 무역장벽, 즉 비관세장벽을 완화하는 FTA를 추진할 필요가 있다. 가공무역 중심의 한·중 간 교역 구조로 인하여 양국이 모두 명목관세만을 기준으로 관세를 인하하거나, 과도한 민감 품목을 설정하는 경우 상품분야의 실질적인 개방 효과는 그리 크지 않을 것으로 예상된다. 따라서 관세 인하에서는 실질관세가 높은 품목에 대한 상호개방과 함께 관세 이외의 실질적 교역의 장애가 되고 있는 비관세조치를 적극적으로 해소할 필요가 있다.

이런 점을 고려할 때 향후 최적 한·중 FTA 추진 시나리오는 관세 인하의 폭과 포괄 범위를 기준으로 다음과 같이 크게 네 가지로 구상할 수 있다.

첫 번째 시나리오는 상품 분야의 대폭적인 관세 인하와 함께 FTA협상에서 다루는 범위를 매우 포괄적으로 규정하는 방안이다. 한국 정부의 FTA 추진 전략은 이 시나리오를 근거로 추진되어 오고 있다. 그러나 이러한 방식으로 한·중 FTA를 추진할 경우 협상이 장기화되고 협상 타결 자체도 쉽지 않을 것으로 보인다.

33) Robert Axelrod, *op cit.*, p.15.

두 번째 시나리오는 상품 분야의 관세 인하는 대폭 이루어지지만, 관세 이외 분야의 의제는 단순화하는 방안이다. 이때 관세 이외 분야의 경우에는 타결이 매우 용이하게 진행될 것이나, 협상 진행 중 이슈 간의 교환(주고받기 식 양보)이 불가능하여 상품 분야의 관세 인하 협상이 난항을 겪을 수 있다.

세 번째 시나리오는 상품 분야의 관세 인하 폭은 작은 반면, 관세 인하 이외의 다양한 이슈를 포함하는 방식이다. 상대적으로 상품 분야의 민간 품목이 많은 경우 채택 가능성이 높으며, 이 경우 FTA를 통하여 협상 당사국 간의 제도개선이 이루어질 수 있다는 장점이 있다. 이 경우 한·중 FTA와 같이 상호 민간 품목이 많고, 제조 및 정책적인 요인에 의해 무역자유화가 이루어지지 못하는 경우에 매우 유용한 방안의 하나가 될 수 있다.

네 번째 시나리오는 상품 분야의 관세 인하 폭도 작고, 관세 인하 이외의 의제는 최대한 단순화하는 방안으로 중국이 가장 선호하는 방안이다. 이 경우 상호 민감 품목과 민감한 이슈를 모두 제외할 수 있어 협상의 타결은 매우 용이하여 단기간 내에 협상을 마무리할 수 있는 장점이 있다.

<표3>의 한·중 양국의 원셋 사이즈 변화와 FTA 협상 결과 내용을 기초로 하여 향후 한·중 FTA 추진 시나리오(전략)를 사전 협상과 본 게임 협상으로 나누어 살펴보면 다음 표와 같다.

<표 4> 한·중 FTA 추진 시나리오

		협상 범위의 폭	
		포괄성 넓은(원셋 사이즈 작음)	포괄성 좁음(원셋 사이즈 큼)
관세 양허의 수준	고수준	① -효과(이익과 충격) 극대화 -실질관세율 인하효과 미미(한국 입장) -협상의 장기화와 격렬화로 비용 발생 -한국이 가장 선호하는 전략	② -기타 협상의제의 단순화 -실질관세율 인하효과 미미(한국이 불리) -치열한 상품분야의 협상이 예상됨 -이슈 간 교환할 수 있는 공간이 협소
	저수준	③ -중국 측 제도·관행개선에 초점 -업계요구 반영한 맞춤형 협상 가능 -중국내 투자기업의 경영환경 개선 -한국 국내산업 구조조정 효과는 작음 -제도개선 요구에 대한 중국 반발 예상	④ -FTA협상 체결 자체에 의미를 둠 -단기간 내 쉬운 협상이 가능 -경제적 실익 거둘 공간 협소(한국 측) -동북아 경제통합의 상징적 효과 -중국이 가장 선호하는 전략

자료: 지만수, “한·중 FTA, 어떻게 접근할 것인가?”, 대외경제정책연구원세미나 발제문, 2008.

지금까지 중국이 추진 해 온 FTA 전략은 네 번째 시나리오에 매우 근접해 있다고 할 수

있다. 이 경우 FTA에 따른 경제적 실익은 크게 기대하기 어려우나, FTA 체결 자체에 의미를 두고 구체적인 수준과 폭을 추후에 다시 논의할 수 있는 매우 유용한 방식의 반복협상 게임 전략이 될 수 있을 것이다. 즉 중국은 한국과의 FTA 체결에서 경제적 측면의 쟁점을 최소화 하면서 협상타결을 이끌어 낼 수 있는 낮은 수준의 FTA를 추구할 가능성이 많다.

2) 한중 FTA협상 사전(事前) 협조게임 전략

앞의 2장에서는 FTA협상 추진을 위한 사전 협조 게임 전략으로는 반복 협상게임 유도를 통한 상호 신뢰와 명성 쌓기 전략이 중요함을 고찰하였다. 아래의 <표5>에서 보는 바와 같이 우리는 통상적으로 3가지 유형의 FTA를 생각해 볼 수 있다. 즉, 높은 경제통합(deep integration)을 가져오는 ‘높은 수준(high-level)’의 포괄적 FTA, 그 다음으로 ‘중간 수준(mid-level)’의 FTA, 그리고 마지막으로 ‘낮은 수준(low-level)’의 FTA 추진이다.

<표 5> FTA의 3대 유형과 3대 요소

경제 통합의 정도	FTA 유형	경제적 효과	실현 가능성 win-set 게임	WTO 배치 여부
높은 경제통합 (deep integration) ↑ ↓ 낮은 경제통합 (shallow integration)	높은 수준의 FTA (high-level)	아주 큼	적음	일치
	중간 수준의 FTA (mid-level)	중간	중간	일치
	낮은 수준의 FTA (low-level)	적음	높음	위반

자료: 안세영, 「글로벌 협상전략」, 박영사, 2009, p.616.

현재 한국 정부는 일본과 중국 등 주요 교역 상대국과는 ‘높은 수준의 포괄적 FTA’를 추진하겠다는 입장을 계속 유지하고 있다. 그러나 현실적으로 한중 FTA협상 추진 과정 상 농민, 노동자, 중소기업 등의 엄청난 정치적 반발이 있을 것으로 예상되므로 이 전략은 실현 가능성이 아주 낮은 것으로 보여 진다. 이론상으로는 두 나라가 모두 시장을 활짝 개방하는 높은 수준의 FTA가 가장 이상적이며 당연히 경제적 효과도 클 것이다. 그러나 실제 협상에서 협상자는 협상의 성공을 위해서 우리가 앞의 win-set 게임에서 살펴보았듯이, 국내 이해집단의 반발이 큰 품목을 협상에서 우선적으로 제외하여 민감 품목으로 처리하려 들 것이다. 이 같은 win-sets 게임을 통해 서로 민감 품목들을 모두 제외시킨 ‘낮은 수준의 FTA’를 우선

적으로 실시하면, 그 경제적 효과는 비록 적지만 국내 이해집단의 반발을 무마할 수 있어 협상 체결 가능성은 높아진다.

그런데 문제는 WTO 규범이 이같이 ‘낮은 수준’의 FTA는 허용하지 않는다는 점이다(WTO + a rule 적용). GATT 규정 24-8에 의하면 FTA에 대해 최혜국대우원칙(MFN)의 적용을 면제해주는 대신, 해당 FTA는 두 나라간의 ‘상당한 모든 무역’ (substantially all the trade)을 포함해야 한다고 규정하고 있기 때문이다. 이 같은 관점에서 볼 때 한국이 선택할 수 있는 FTA 협상 게임 전략은 아래와 같은 두 개의 전략으로 축약할 수 있다.

- [선택 1] 시간이 많이 걸리더라도 경제적 효과가 큰 ‘높은 수준’의 FTA를 처음부터 추진하는 전략
- [선택 2] 비록 경제적 효과가 다소 떨어지더라도 가능한 빠른 시일 내 ‘중간 수준’의 FTA라도 우선 추진하는 전략

한국 및 중국과 비교해 볼 때 경제발전 수준, 규모 등이 유사한 유럽이 EU를 탄생시키는데 40년이나 걸린 점을 고려할 때, 우리나라도 중국, 일본 등 주요 교역상대국과 ‘중간 수준’의 FTA를 우선적으로 추진하는 것이 바람직할 것으로 보인다. 따라서 앞으로 한국이 한·중 FTA협상을 본격적으로 추진함에 있어서 FTA의 경제적 효과와 그 실현 가능성 및 WTO 규범과의 배치 여부 등과 같은 요인들을 다 함께 고려하여 ‘선이후난(先易後難)’의 협상 추진 전략을 수립·시행함이 바람직하다. 그 후 상호 간의 충분한 신뢰를 쌓은 후 점진적으로 반복 협상 게임을 통한 주고 받기식의 사안의 연계방식으로 포괄협상을 추진하는 전략으로 나아가 감이 바람직할 것이다.

3) 한국 시민사회와 한·중 FTA협상 추진의 저선(底線)(bottom-line)³⁴⁾

한국 시민사회의 관점에서는 한·중 FTA가 상품 분야의 관세 인하 폭은 최대한 낮게 하여 중국으로부터 농수산물이나 공산품의 수입물량을 최소화하는 한편, 관세 이외의 문제와 각종 제도개선 문제를 폭넓게 다루는 것이 필요하다고 보고 있다. 한·중 FTA 내부협상의 주요 구성 요소 중의 한 당사자인 한국 시민사회의 한·중 FTA 선호도를 <표5>에서 제시된 기준을 그대로 차용하여 <표6>에서 재구성해 보기로 한다.

34) 이희옥 외 4인 공저, *전계서*, pp.152-155.

〈표 6〉 한국 시민사회의 한·중 FTA 선호

		제도개선 여지	
		많음	적음
관세 인하	큼	A(3)	B(4)
	작음	C(1)	D(2)

자료: 이희옥 외 4인 공저, 「한·중 FTA와 동아시아 지역주의」, p.154.

그 결과, 한국 시민사회의 입장에서 보면 상술한 목표에 적합한 최선의 방안은 C이다. 이 방안은 한·중 FTA와 같이 상호 민감 품목이 많고, 제도 및 정책적인 요인에 의해 무역자유화가 이루어지지 못하고 맞춤형 협상이 필요한 경우 매우 유용한 방안으로 평가된다. 다만, 한국이 비(非) 신자유주의형 자본주의 모델을 지향하는 제도개선을 추구할 가능성은 현실적으로 높지 않은 상황이며, 검역체제나 환경기준 등 한국 시민사회의 건강권과 관련된 제도개선을 여전히 가격경쟁력을 중시하는 중국이 수용할 가능성도 크지 않다.

또한 한국 시민사회가 D안을 차선으로 선택할 수도 있을 것이다. 관세 인하 폭은 C와 마찬가지로 적은 반면, 제도개선의 여지도 적기 때문이다. 사실상 현상을 유지하되 동아시아 경제통합의 의미는 살려 나갈 수 있는 방안이다. 그 외에 남는 선택 안은 관세 인하 폭은 큰 대신 제도개선 여지도 많은 A와 관세 인하 폭은 크지만 기타 협상의제가 단순화되어 제도개선 여지가 적은 B이다. 아무래도 제도개선 여지가 많은 A가 B보다는 한국 시민사회에 이익이 되겠지만, 관세 인하 폭이 크다면 구조조정 효과는 극대화되어 농촌사회나 노동환경은 악화될 가능성이 높기 때문에 사실상 내부협상 갈등이 커질 수 있는 안이다. 결론적으로 한국 시민사회의 한·중 FTA 선호 순위는 C, D, A, B의 순서가 될 것으로 전망된다. 이러한 결과는 한·중 FTA가 낮은 수준에서 유연하게 나타난다면 크게 문제될 것이 없다는 한국 시민사회의 대체적인 인식과 상통한다.

4) 포괄적 한·중 FTA 협상 추진 전략

(1) 포괄적 FTA 협상의 범위

중국은 뉴질랜드와의 FTA를 제외하고는 다른 국가들과의 FTA 추진에 있어 상품분야 협상을 먼저 체결하고, 서비스 분야 협상을 나중에 체결하는 방식을 취하고 있다. 이는 포괄적인 FTA를 체결할 경우, 협상에 소요되는 시간이 지나치게 길어질 것에 대한 우려와 관세 이외

의 분야에서는 개방에 민감한 자국 산업의 보호를 목적으로 하고 있다고 볼 수 있다.

한·중 간 교역 특성을 감안할 경우 한·중 간 FTA로 상호 관세 인하가 이루어진다고 하더라도 공산품 분야에서 한국의 대중국 수출을 증대시키는 효과는 기존의 한·중 FTA 관련 연구들에서 나타난 바와 다르게 나타날 가능성이 크다. 이는 중국산 제품 또는 중국 내 제3국계 외자기업의 한국에 대한 수출이 오히려 늘어날 가능성도 배제할 수 없기 때문이다. 따라서 한·중 FTA에 따른 대중국 수출증대 효과를 극대화하기 위해서는 관세 철폐와 더불어 비관세 조치의 개선, 서비스 시장 개방 등을 포함하는 포괄적인 FTA를 추진하는 것이 전략적으로 필요하다.

한·중 FTA 협상 과정에서 한국의 농업시장 개방, 민감 품목의 선정 등에서 이해관계의 조정이 쉽지 않은 이슈들이 등장할 것으로 예상된다. 협상의 범위가 넓어질수록 이슈 간의 교환(trade-off)이 가능해질 것이며, 따라서 협상 타결의 여지도 넓힐 수 있다. 최근 중국이 뉴질랜드, 호주 등과 체결한 FTA 협상에서 나타난 바와 같이 중국 역시 이전과 달리 현재는 포괄적인 FTA를 추진하는 경향이 강해졌다는 점에서 포괄적 FTA를 추진하는 데 있어 어려움은 상대적으로 크지 않을 수도 있다.

(2) 관세 인하 협상전략³⁵⁾

한·중 FTA를 통해 공산품의 관세인하 효과를 극대화하기 위해서는 한국과 중국 간의 교역 특성을 감안한 관세 인하 협상전략이 필요하다. 첫째, 중국의 명목관세율, 대한국 가중 평균관세율, 대한국 실질관세율을 종합적으로 감안한 관세인하 협상전략이 필요하다. 특히 한·중 FTA에 따른 가격효과를 극대화하기 위해서 명목관세율이 높은 품목보다는 중국의 대한국 실질수입관세율이 높은 품목에 대해 우선적으로 관세 인하를 추진해야 할 것이다.³⁶⁾ 중국의 대한국 실질관세율이 높은 수준을 유지하고 있는 품목은 완성차, 의류, 가전기기 등이다.

둘째, 중국의 관세 인하에 따른 전환효과(switching effect)를 극대화하기 위해서는 중국 수입시장에서 경쟁국과 치열한 경쟁관계를 유지하고 있고, 중국의 대(對)세계 가중평균관세율이 높은 품목에 대해 우선적으로 관세 인하를 추진해야 한다. 무관세화가 이루어질 경우, 한국의 대중국 수출 증대효과 측면에서 보면 완성차, 자동차부품, 의류, 기타 섬유제품, 가전기기, 고무, 플라스틱 제품, 기타 화학제품, 철강제품, 일반기계, 비금속광물 업종에서 가격효과와 전환효과가 모두 크게 나타날 것으로 예상된다.

35) 이희옥·김재관·주장환·양평섭·이홍규 공저, 「한중FTA와 동아시아 지역주의」, 풀빛, 2009, pp.117-118.

36) 이서영·안병민, “한·중 무역구조의 특성을 고려한 FTA 체결시 정책적 함의”, 「통상정보연구」, 제12권 제4호, 2010. 12.

셋째, 한국의 대중국 수출에 있어 중국 내수시장을 목표로 수출되는 품목에 대한 관세 인하를 우선적으로 추진할 필요가 있다. 이러한 품목은 중국의 무역방식의 분류에 따르면 중국의 수입 중에서 일반무역 비중이 높은 품목에 해당한다고 할 수 있으며, 제품의 성격에서는 소비재에 해당하는 품목이다. 동시에 중국에 진출한 한국계 기업에 대한 수출을 증대시키기 위해서는 중국의 내수시장을 목표로 수출되는 업종의 중간재에 대한 관세 인하에 역점을 두어야 할 것이다. 이러한 업종으로는 자동차 부품과 석유화학 업종 등이 포함될 수 있다.

넷째, 그동안 중국의 고관세로 인하여 대중(對中) 수출이 부진했던 품목에 대한 관세 인하를 적극 추진하여야 한다. 이러한 제품군은 대체로 내구소비재류이며 중국이 가장 시장을 보호하고자 하는 품목이 될 것이다. 예컨대 자동차, 가전제품 등과 같이 중국의 고관세로 한국의 대(對)세계 수출은 활발하나 대중국 수출이 부진한 품목이 이에 해당한다고 할 수 있다. 그러나 이러한 품목의 경우 한국 기업들이 중국의 관세장벽을 피해 이미 현지에서 생산 공장을 설립하고 있어, 관세 인하에 따른 추가적인 혜택은 현지에서 생산되고 있지 않은 일부 제품군을 중심으로 나타나게 될 것이다.

(3) 한·중 FTA 효과 극대화를 위한 과제

한·중 FTA 이후 대중국 수출 증대 효과를 극대화하기 위해서는 이러한 관세인하 전략의 추진과 함께 양국의 수입을 제한하고 있는 각종 비관세조치를 완화 또는 철폐하기 위한 노력이 필요하다. 동시에 한·중 FTA를 통해 중국내 한국 기업의 경영환경을 개선시키는 것 역시 매우 중요한 과제가 되어야 한다.

첫째, 한·중 FTA 추진 시 한국 기업의 대중국 무역 및 투자환경을 개선하기 위한 협상이 반드시 포함되어야 한다. 상품 분과 이외에 비관세조치 협상 분과와 중국에 진출한 한국 기업들이 겪고 있는 다양한 문제들을 논의하기 위한 분과의 설치가 필요하다. 그러나 이러한 문제들을 의제화하는 데에는 많은 어려움이 예상되며, 비관세조치와 투자 관련 조치는 각국의 각종 법규의 개정으로 연결되어야 하는 어려움 때문에 협상 자체도 용이하지 않을 것으로 보인다. 따라서 향후 중국의 각종 비관세조치, 지적재산권 제도 및 침해 사례, 투자 장벽 등에 대한 구체적이고도 종합적인 연구와 의제 발굴이 이루어져야 할 것이다.

둘째, 한·중 FTA로 무관세화가 이루어질 경우 중국으로부터의 수입은 대폭 확대될 가능성이 크다. 중국으로부터의 수입 확대는 중국 내 한국계 기업, 중국 로컬기업, 중국 내 제3국계 외자기업 등 전방위적으로 이루어질 가능성이 크다. 실제로 한국무역협회가 의견 조사한 결과를 보면 한·중 FTA가 추진될 경우 중국에 진출한 한국기업들은 전체 판매에서 한국의

로 수출하는 비중을 확대할 계획이라고 응답하고 있으며, 대부분의 업종에서 중국산 제품의 대한국 수출이 크게 증가할 것이라고 예상하고 있다.³⁷⁾

한·중 FTA로 양국 간에 무관세화가 이루어질 경우 중간재보다는 자동차, 의류 등 최종재에서 중국으로부터의 수입이 대폭 증가할 것으로 예상된다. 따라서 농산물 이외에 제조업 분야에서 우리의 민감 품목을 확대하는 전략이 필요하며, 한·중 FTA 원산지 기준을 강화함으로써 중국을 경유하는 우회수입으로 방지할 수 있는 장치도 마련하여야 할 것이다. 특히 중국 내 제3국계 외자기업이 생산하는 제품의 경우 핵심 부품과 소재를 해외로부터 수입하는 경향을 가지고 있는 점을 감안하여 중국 내 제3국계 외자기업으로부터의 수입이 증가할 가능성에도 대비해야 할 것이다.

V. 결 론

중국은 우리나라 제1의 무역 파트너로서 최근의 중국 경제 성장세를 감안할 때 한·중 FTA협상을 구체적으로 어떻게 추진해야 할 것인지 시급히 결정해야 할 시점이 되었다. 한·중 FTA는 2004년 논의가 시작된 후 이미 7년 동안이나 양국 간 협의가 이루어져 왔으나, 양국 간의 산·학·관 공동연구만 마친 상태로 본격적인 협상은 아직 시작도 못하고 있다. 대한(對韓) 공산품 무역적자가 날로 확대되어가는 상황에서 중국으로서는 앞으로 있을 FTA협상에서 한국 내 각종 농산물 시장개방에 대한 통상협상의 공세를 늦추지 않을 것으로 예상된다. 문제는 우리나라가 이미 체결한 FTA협상의 사례에서 보듯이 농산물 분야 협상에는 농민단체의 강력한 정치적 반발과 정치권 개입이 뒤따르게 마련이라는 점이다. 이러한 배경 하에서 대중(對中) FTA협상의 최대 걸림돌은 ‘내부협상 갈등’이므로 앞으로 우리나라의 우선 과제는 이 같은 국내 정치적 압력과 내부적 제약에 벗어나 얼마나 효율적으로 대중(對中) FTA협상전략을 성공적으로 추진해 나가느냐 하는 것이 큰 과제이다.

이 같은 배경 하에서 본 논문은 국제협상의 분석모델인 비협조게임이론 중에서 대외협상과 국내비준을 연계하여 합의(agreement or cooperation) 도출방안을 잘 제시하고 있는 Putnam의 2단계 게임이론(Two-level game theory)의 이론적 분석틀을 활용하였다. 그리고 한·중 FTA협상에서 협상자의 협상전략에 초점을 맞추어 국내비준 가능성과 협상자의 협상전략과의 관계를 연구함으로써 현재 지지부진한 한·중 FTA협상의 최적 추진전략을 도출하였다.

37) 한국무역협회 국제무역연구원, 「한일, 한중 FTA에 대한 제조기업 의견조사 결과」, 2010.2., pp.7-11.

우리나라는 대(對) 중국 FTA 협상 시 '중간 수준'의 FTA를 우선적으로 추진하는 것이 바람직할 것으로 보인다. 앞으로 한국이 한·중 FTA협상을 본격적으로 추진함에 있어서 FTA의 경제적 효과와 그 실현 가능성 및 WTO 규범과의 배치 여부 등과 같은 요인들을 다 함께 고려하여 '선이후난(先易後難)'의 협상 추진전략을 시행함이 바람직할 것으로 보인다. 본격적인 FTA 협상 진행과정에서 양국 상호 간에 충분한 신뢰를 쌓은 후 점진적으로 반복협상 게임을 통한 주고 받기식(사안의 연계방식)의 포괄협상을 추진하는 전략이 바람직할 것이다. 현재 중국도 한·중 FTA 논의에서 낮은 수준의 FTA 협정을 우선적으로 체결하자는 입장을 취하고 있다. 한국과의 FTA를 통한 외교적·정치적 목적을 달성하면서도 자국 산업의 보호를 위해서 낮은 수준의 FTA 협정을 선호하는 것으로 분석된다.

반면에 한·중 FTA 추진에 대하여 한국 내에서는 적극적으로 추진해야 한다는 의견과 신중하게 추진해야 한다는 입장이 공존하고 있다. 한국정부의 입장은 보다 포괄적 FTA를 지향하는 신중한 전략을 추구하고 있다. 한국은 한·중 FTA의 경제적 이익을 극대화하고 한국기업들의 중국시장 진출에 유리한 환경을 만들기 위해서라도 투자 및 지적재산권 보호 등을 포함한 수준 높은 포괄적 FTA를 추진할 필요성이 있다고 주장하고 있다. 또한, 글로벌 스탠더드 정착, 비관세장벽의 철폐 및 정책투명화 등을 강력히 요구할 필요가 있다고 보고 있다.

한국정부가 이와 같은 포괄적인 FTA 추진을 고집하는 또 다른 이유는 한·중 FTA협상과정에서 한국의 농업시장 개방 등 이해관계의 조정이 쉽지 않은 여러 이슈들이 등장할 경우, 협상의 범위가 넓어질수록 이슈간의 교환(trade-off) 여지가 많아져서 협상 타결의 여지를 넓힐 수 있기 때문이다. 그러나 우리 정부가 포괄적 FTA 추진과 함께 대폭적인 관세 인하전략을 동시에 추진할 경우, 중국의 반대로 협상타결 가능성은 낮아지고 '협상장기화'의 위험으로 한·중 FTA협상 자체가 결렬될 우려가 많다.

한국과 중국 사이의 교역 특성을 감안하면 FTA로 인해 중국에 진출한 제3국계 다국적기업들의 대한(對韓) 우회수출 증가가 크게 우려되는 마당에, 너무 선부른 높은 수준의 공산품 관세 양허가 공산품 분야에서 한국의 대중국 수출에 어떤 효과를 미칠지 불분명한 상황이라는 점이다. 오히려 한·중 FTA에 따른 대중국 수출증대 효과를 극대화하기 위해서는 전반적으로 낮은 수준의 관세 양허와 더불어 비관세조치의 완화, 지식재산권 보호, 중국 내 투자기업의 비즈니스 환경 개선, 서비스시장 개방 등을 포함하는 포괄적인 FTA를 협상의 진행과정에서 점진적으로 추진하는 것이 바람직할 수도 있을 것이다. 한국 시민사회도 중국의 약속대로 농산물 개방을 최소화하는 낮은 수준의 FTA 체결이 전제될 경우, 한·중 FTA 체결을 반대하지 않겠다고 주장하고 있다.

이처럼 한·중 FTA는 부정적인 효과도 적지 않으므로 농업과 중소기업 분야에 대한 피해 예방에 만전을 기해야 하며, 취약분야에 대한 개방 폭은 미국이나 EU와 맺은 FTA보다는 낮은 수준으로 결정해서 중국산 수입에 대한 공포감을 덜어내어야 할 것이다. 개방이 불가피한 분야도 민감 품목은 가급적 점진적으로 개방해야 할 것이다. 국내 일부 대기업들은 현재 한국에 뒤지고 있는 중국산 첨단제품이 FTA 협상체결 후 기술개발을 통해 국내시장을 잠식할 수 있다고 크게 우려하고 있다. 이런 잠재적 위협을 완화하기 위해 중국이 특정한 품목을 개방하지 않으면 우리도 동일 품목을 개방하지 않는 '상호주의'(reciprocity)방식을 도입할 필요가 있다. 주요국들의 '상호주의'를 도입한 FTA협상 사례들이 있기 때문에 우리나라도 주력 수출제품의 역수입과 중국 산업구조 변화에 대비하는 수단으로 상호주의 방식의 원셋 사이즈 확대 및 축소를 활용한 협상전략을 적극적으로 구사할 필요가 있다.

이러한 관점에서 양국이 상대국으로부터의 수입액 중 일정 비율, 가령 70-80%에 해당하는 품목에 대해 협상개시와 함께 관세를 내리는 조기수확 프로그램(EHP: Early Harvest Program)을 활용하는 전략도 하나의 방법이 될 것이다. 각자 자국에 덜 민감한 품목부터 초기에 대폭 개방하는 것으로 중국·대만 사이의 기본협정도 이런 성격이었다. 그 허용리스트는 수입국 측에서 제시하는 것이므로, 70-80%를 충족하는 경우 별도의 협상 없이 서로 즉각 수용하면 되므로 중국 측의 요구를 충족할 수 있는 방안이다. 이 프로그램을 활용하면 농수산물 등의 민감 품목은 모두 빠지는 대신, 한국기업들이 원하는 실질적 이익은 바로 실현 가능하므로 한·중 FTA 대한 국내의 지지도도 높아지게 될 것이다.

결론적으로 한·중 FTA 추진의 전략적 기본원칙은 정부가 주장하는 높은 관세양허 수준의 포괄적 FTA 보다는 비록 경제적 효과가 다소 떨어지더라도 가능한 빠른 시일 내 '중간 수준'의 FTA (포괄적이나 낮은 관세양허 방안)를 우선적으로 시작하여 점진적으로 자유화의 수준을 높이는 전략을 추진함이 바람직하다. 물론 이와 함께 중국 내의 불공정한 무역관행, 예를 들어 중국의 모호한 무역구제제도나 무역보복 규정의 존치에 대해서는 지속적인 협상을 통해 개선함이 바람직하다. 그리고 국가 간의 힘의 격차가 여전히 국제협상의 결과를 좌우하는 현실에서 2단계 게임이론은 일정한 한계를 가질 수밖에 없다는 점을 인정하고, 중국과 같이 강력한 보복협상전략을 쓰는 국가에 대한 우리나라의 대응협상 전략모델을 개발하는 것이 향후 연구의 과제가 될 것이다.

참 고 문 헌

- 김관옥, 「갈등과 협력의 동아시아와 양면게임이론」, 리북, 2010.
- 김기홍, “한·중 FTA 무역구제 협상 전략”, 「무역구제」, 지식경제부 무역위원회, 2009. 10. 가을호.
- 김석민, “한·중 FTA 이행을 위한 무역구제조항의 비교법적 고찰”, 「국제지역연구」, 제 11권 제 2호, 2007. 6..
- 남영숙 외, 「한·중 FTA의 경제적 파급효과와 주요 쟁점」, KIEP, 2004.
- 안세영, “자유무역협정(FTA)에 대한 국내이해집단의 반응에 관한 연구: 한·칠레 FTA 협상 사례를 중심으로”, 「무역학회지」, 제28권 제2호, 한국무역학회, 2003.
- 안세영, “한·중 마늘협상에 대한 연구- 보복위협효과를 중심으로-”, 「무역학회지」, 제29권 제4호, 2004.8.
- 안세영, 「글로벌 협상전략」, 개정(4판), 박영사, 2009.
- 안세영·김정곤, “한·일 FTA의 국내적 제약요인 분석과 새로운 대일 협상전략”, 「무역학회지」, 제35권 제5호, 2010.11.
- 안세영·정만기, “한·EU협상에서 내부협상갈등에 관한 연구: 조선협상사례를 중심으로”, 「전국 무역학자 학술대회 발표논문집」(2002. 8. 23), 한국무역학회, 2002.
- 양평섭 외, 「한·중 교역특성과 한·중 FTA에 대한 시사점」, KIEP, 2007.
- 우동기·박재호·이성근·정준표·장영두 공저, 「성공전략 협상」, 영남대학교출판부, 2003.
- 유규열, “양면게임으로 본 한·일 FTA 협상연구”, 「무역학회지」, 제29권 제3호, 2004.6.
- 이서영·안병민, “한·중 무역구조의 특성을 고려한 FTA 체결시 정책적 합의”, 「통상정보연구」, 제12권 제4호, 2010. 12.
- 이장규 외, 「중국 FTA 정책의 목적과 결정요인」, KIEP, 2006.
- 이희옥·김재관·주장환·양평섭·이홍규 공저, 「한중FTA와 동아시아 지역주의」, 풀빛, 2009.
- 지만수, “한중 FTA, 어떻게 접근할 것인가?”, 「대외경제정책연구원세미나 발제문」, 2008.
- 최원기, “중국의 한·중 FTA 추진배경과 한·중 FTA 전망”, 「주요 국제문제분석」, 외교안보연구원, 2006.12.
- 한국무역협회 국제무역연구원, 「한일, 한중 FTA에 대한 제조기업 의견조사 결과」, 2010.2.
- Axelrod, Robert. *The Evolution of Cooperation*, New York, Basic Books, Inc. Publishers, 1984.
- Bagwell Kyle and Staiger Robert W., “What Do Trade Negotiators Negotiate About? Empirical Evidence from the World Trade Organization”, *American Economic Review*, Vol.101, June 2011.

- Dixit, Avinash and Skeath, Susan. *Games of Strategy*, New York, W.W. Norton & Company, 1999.
- McMillan, John. *Game Theory in International Economics*, N.Y., Harwood Academic Publishers, 1986.
- Meunier, Sophie. "What Single Voice? European Institutions and EU-US Trade Negotiations", *International Organization*, Vol. 54, No. 1. Winter, 2000.
- Milner, Helen. *Interests, Institutions, and Informations: Domestic Politics and International Relations*, Princeton N.J., Princeton University Press, 1997.
- Putnam, Robert D. "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Game", *International Organization*, Vol. 42, No. 3, Summer, 1988.
- Terry, Moe. "The New Economics of Organization," *American Journal of Political Science*, Vol. 28, November, 1984.
- Watson, Joel . *Strategy: An Introduction to Game Theory, Second Edition*, New York, W.W. Norton & Company, 2008.

ABSTRACT**A Two-level Game Theoretic Approach to the Successful Korea-China FTA Negotiations****Seung-Lak Park***

The study analyzes the optimum Korea-China FTA negotiations by utilizing the Putnam's two-level game theoretic approach. According to the Putnam's theory, the size of the win-set depends on the strategies of the Level 1 negotiators. The size of the win-set depends also on the level 2 political institutions and the distribution of power, preferences, and possible conditions among Level 2 constituents. The basic principles for the successful future Korea-China FTA negotiations should be based on comprehensiveness, substantial liberalization and gradual liberalization with consideration of sensitive sectors. This study concludes that mid-level FTA strategy with comprehensive but low tariff reduction would be of best strategy for Korea. This study also suggests the utilization of the EHP(Early Harvest Program) for the successful Korea-China FTA negotiations.

Key Words : Two-level game theory, prisoner's dilemma game, the optimum Korea-China FTA negotiation strategy

* Professor, Department of International Trade, Cheong Ju University.