

韓・日FTAは可能なのか

韓国のFTA政策の考察及び韓・日FTA交渉に対する示唆

仁荷大学校経済学部教授 鄭仁教¹

仁荷大学校 FTA 研究センター研究委員 趙貞蘭

I 序論

ここ数年間、東アジアの経済地図が急速に変化している。2001年WTOに加盟した中国は、経済規模のみならず、経済的プレゼンスにおいても日々発展しており、専門家すらも予想できなかった自由貿易協定（FTA）の締結が東アジアにおいても一般的な流れとして定着した。

東アジアにおけるFTA締結の流れは、金融危機直後、韓国と日本がリードした。韓国と日本は、1998年半ばから両国間のFTA締結について非公式協議を始め、2000年には両国がFTA議論を深めたことを受け、韓・日FTAが締結された場合、東アジアにおけるプレゼンスが弱まることを恐れた中国がアセアンとのFTAを電撃的に提案するに至った。これにより東アジアで初めてFTA締結の競争が始まり、米国国際経済研究所（IIE）のFred Bergsten 所長はこうした現象を「競争的地域主義（competitive regionalism）」と表現した。

韓・日FTAについての議論が研究機関間の共同研究、産学官の共同研究、ビジネスフォーラム等へと発展しながら両国間のFTA推進の必要性が提起されたりもしたが、韓国では、日本とのFTA推進を恐れる雰囲気が弱まっていなかった。慢性的な対日貿易のインバランスがFTA締結によって固着化されかねないという点、主要部品素材に対する対日依存度が深刻化するという点等、経済的な要因が主に議論される中、日本に対する不信感も少なからず作用した。

2002年ワールドカップの成功的な共同開催で、韓・日の国民は和解及び相互理解の水準を高めた。それまでの不信のわだかまりを洗い流し、緊密な政治経済関係作りが必須だということに共感し、ここ数年間議論されてきた韓・日FTA交渉についての議論も始まった。FTA締結による負担が少ない日本は、多様なルートから韓国を説得し、FTA交渉を開始させる努力を傾け、2003年10月、APEC首脳会議期間中に開催された韓・日首脳会議において両国はFTA交渉の年内開始を宣言した。

2003年の韓・日FTA交渉の開始は、韓国内では十分な

コンセンサスが形成されないまま両国間の首脳会議で決定し、交渉が始まったと考えられる。日本とは違って2003年下半期にも、韓国の学会では日本とのFTA交渉の開始は時期的にも国内政治経済的にも早いという指摘が多かった。2003年2月25日の盧武鉉大統領就任以降、日本政府は多様なチャンネルを通じて大々的に韓・日FTA交渉の開始を韓国側に要請してきた。ここ数年間進めてきたFTA議論を交渉段階に発展させなければならないという日本側の主張も説得力があるように聞こえた。2003年6月、盧武鉉大統領の日本国賓訪問の際にも日本側は韓・日FTA交渉の開始を要請したが、合意には至らなかった。しかし4カ月後に開催されたAPEC首脳会議で政府間交渉開始に合意した。

一方、韓国産業界は日本とのFTAを支持する傾向が一般的だった。特に大企業の総帥、全経連等経済団体は韓・日FTA交渉の開始及び早期の妥結を政府に注文した。主に日本との取引が多い企業らが参加した韓・日FTAビジネスフォーラムにおいても、韓・日FTAに対する支持表明が多かった。これら企業らは日本から部品を輸入し、完成品を生産する構造を持っており、日本産部品に対する関税が撤廃されれば、それだけ価格競争力を改善することができる。しかし、日本産部品と競争関係にある中小企業は韓・日FTA推進に反対した。

韓・日FTA交渉中断の背景

数年間、韓・日FTA議論をしてきたが、韓国は日本とのFTAについて確信を持てずにいる。経済効果においても、関税撤廃のような貿易自由化によって韓国がそれ程利益を期待するのは難しいという研究結果が出ている。しかし、日本が韓国に対する経済協力を強め、投資を拡大する場合、動態的な利益が日本に対する関税撤廃による損失を超えるだろうという点が強調された。経済協力は、大きく民間部門の協力と政府及び公共部門が関与する協力を分けることができるが、政府の意思が反映された協力を前提に韓国側の研究が行われた。議論及び研究段階から両国間の

¹ Contact: inkyo@inha.ac.kr

信頼水準がFTA推進に影響を与えていた。

2003年12月に始まった韓・日FTA交渉で韓国が関心を示した幾つかの分野は足踏み状態となっている。産業及び関税構造において不利な韓国は、FTA締結の利益を両国全てが共有できる内容を協定に反映させようとしたが、貿易自由化が中心となるFTA内容（contents）を強調する日本の立場を変えようと説得するのは困難であった。特に韓・日間の経済協力の強化は、これ以上交渉のテーマにはならず、貿易においても農業を除外するという立場に韓国側は交渉を持続するか否かを悩むことになった。

研究段階から韓国側は、韓・日FTAを東アジアFTA構築及び経済統合実現のハブとして活用すべきだと日本側に強調し、時間を置いて行われる東アジアの域内統合をリードしながら中国の台頭に共に対処する韓・日両国の未来像を描いた。実際、韓国政府は通貨危機以後、東アジアビジョングループ（EAVG）、東アジア研究グループ（EASG）などをアセアン+3首脳会議で提案し、後続の協力事業が議論されていた時点だった。一方では日本とのFTA推進を懸念する国民に対して、東アジア地域の巨大な経済ブロックが持つ経済及び政治外交的意味をFTAの広報として活用したりもした。また、模範的な韓・日FTA交渉を締結することで今後展開される東アジア内の巨大なFTA形成の基盤にさせるという点も、FTA交渉開始に対する反発をなだめる論理の一つだった。

しかし、日本とのFTA交渉で工業製品中心の市場開放を主張する日本側に対して韓国の農業開放要求は貫くことが困難な課題であった。ここで韓国をより困難にさせたのは日本の経済連携協定（EPA）構想だった。表向きは既存のFTAを超え多様な経済協力措置を協定に反映させることで、締結国との経済協力を根本的に強化させるという趣旨であるが、その裏側には農業開放を最小限にとどめようとする日本側の戦略があった。ひいては既存のFTA協定は貿易開放が中心だが、EPAは多様な経済協力措置を含める次世代FTAだという日本側の主張を交渉期間の間、韓国側は聞き続けなければならず、結局EPAを主張する日本の真意を把握するに至った。

また、東アジアの経済統合において韓・日FTAが主導的役割を果たそうという趣旨は、交渉においてそれ以上考慮すべき事項ではなくなった。2003年の日本通商白書はFTA締結により東アジアの経済統合をリードするとの内容が含まれている。即ち日本政府は、FTA戦略を強化し、

「東アジアビジネス圏」を主導的に創設いくということである。そのためにはまず韓国、タイ、フィリピン、マレーシアとFTA締結交渉を積極的に推進し、長期的には、東南アジア諸国連合（ASEAN）全体と中国、台湾、香港へと交渉対象を拡大していくべきだと言及している。日本の立場からすれば、韓・日FTAとは日本の東アジア戦略の出発点であって、パートナー関係を通じて東アジアの経済協力を主導するという韓国の希望とは関連がない。

まとめると、「ウィン = ウィン（win-win）関係のFTA」に対する確信が持てない状態で韓・日FTA交渉は始まり、そのための議論が交渉で難しくなったことから、日本とのFTAに対する韓国の関心は弱まった。その上、独島問題、教科書問題など政治的懸案で両国関係が冷え込む状況下で、当時小泉純一郎首相が神社参拝を強行したことで日本に対する信頼は弱まり、FTA交渉は政治的基盤すらも失うことになった。

韓・米FTAと韓・日FTAの比較

1年間で5回の交渉を行いながらも進展がなかった韓・日FTAと、1年内の交渉妥結を目標に交渉を進めている韓・米FTA²は色々な面から比較できる。韓・日FTAとは比較にならないほど、米国とのFTAに対する国内の反対は強かったが、韓国政府は韓・米FTA交渉を進めてきた。日本とのFTAは5年間の研究と議論を重ねた後に交渉に突入したが、韓・米FTAについては1年未満の議論を基に交渉を始めたということから、所謂場当たりの交渉だとの主張も少なからず提起された。

しかし、韓国政府は2006年1月初め大統領の新年の演説で直接、韓・米FTA推進の必要性を提起し、それまで韓・米間の通商争点として提起されてきたスクリーンクォータ縮小を電撃的に発表した。スクリーンクォータは、1999年から交渉が始まった韓・米二国間の投資協定（BIT）締結を妨げた事案であり、スクリーンクォータが二国間のFTA推進の足かせになることを米国側が懸念したことから、これを払拭させるため韓国政府が交渉開始前に事前措置を取ったのである。

韓・米FTAは、米国よりも韓国政府が先に提案し、韓国側を説得して交渉に発展させた。その点もやはり韓・日FTAと対比する点である。韓・日FTA交渉が始まる前の2003年9月、韓国政府はFTA推進ロードマップを作成した。チリと締結した協定を発効させ、主要貿易国との

²（編注）本稿執筆後の2007年4月2日、韓・米FTAは合意された。

FTAを推進するためには、FTAグランド戦略が必要だった。また交渉開始を要請していた日本との交渉開始前に主要貿易国とのFTA締結を検討すべき状況だった。

当時議論された課題の一つは、北東アジアのFTA及び東アジアのFTAを長期的に推進すべきFTAと定め、韓・日FTAがこうした巨大なFTAのスタートラインとして設定された。また伝統的に最も重要な貿易国である米国とのFTAを進めるべきとの主張も説得力があった。問題は米国が韓国とのFTAに関心を示さなかったということであり、仕方なく韓・米FTAも中長期推進対象のFTAに分類された。

2004年になり、韓国政府は多様な経路から米国とのFTA推進を模索するようになり、2004年半ばに米国通商関係者が韓・米FTAの検討を言及したことで、二国間のFTAは公式議論段階に至った。当時は韓・日FTAを妥結した後、韓・米FTA交渉を進めるとというのが一般的な予想だった。しかし、年末に近づきながら韓日FTA交渉が進展しない状況で、米国が期待以上の関心を示したことから韓・米FTAは急展開することになった。

米政府も東アジアで展開される一連のFTAの動きに対応する必要があり、世界11位（2005）の経済国である韓国とのFTAについて関心を持たずにはいられなかったであろう。特に中国が東アジアの経済統合のリーダーとして台頭してきており、弱まった韓・米関係を強化させる方策として韓・米FTAのメリットを評価したと考えられる。

韓国政府及び専門家らは、韓・米FTAの経済性を確信した状態で二国間FTAを推進した。米国は世界一の内需市場を保有しており、世界最大の海外投資国であり、世界トップ水準の通商制度を持っている国である。世界通商秩序を率いる米国とのFTAは、輸出増大は勿論、高い経済成長も見込める。そのため、世界主要国が米国とのFTA締結を望んでいる。

特に、米国は世界総輸入の20%以上を吸収する国であり、米市場で成功すれば他国への市場参入の成功が保証される等、直接・間接的効果がある。それに比べ日本は輸入市場規模が小さく、輸入品も海外に進出した自国企業の逆輸入と農産物輸入がほとんどを占めている。一方、米国は輸出製造業の割合が低いのに比べ、日本は製造業輸出において世界的な競争力を備えている。

8カ月間進められた韓・米FTA交渉で、米政府が韓国に比べて厳しい要求事項を示しているにもかかわらず、韓国は韓・米FTA妥結に多くの努力を傾けている。ほぼ毎月交渉を行い、2度の決裂もあったが、双方は交渉妥結のために最後の努力を傾けている。それを可能にしたのは

FTAの経済効果を確信し、ウィン＝ウィン関係のFTAを締結させるという自信があったからである。

韓・米FTA以後のFTA推進

韓・米FTA推進課程において、反対論者は米国とのFTAに先立って欧州（EU）中国との協定締結が優先されるべきであり、2004年末に中断した韓・日FTA交渉を先に妥結すべきとの主張をしている。反対論者の主張は、韓・米FTA推進自体を遅延させようとする戦略的提案であると認識されたが、韓国政府は反対論者の主張も受け入れるという観点からEU、中国とのFTA交渉を前向きに検討することになった。これら地域は2005年以降、韓国とのFTA推進を提案したことがあったが、米国とのFTA推進を最優先課題とみなした韓国政府が積極的に対応できずにいた。

そこで日本とのFTA交渉再開も提案されたが、EU、中国とのFTAと違って韓国政府が積極的に受け入れなかったということに注目する必要がある。安倍晋三首相は就任以来、北東アジア諸国との親善強化を掲げ、韓・日FTA交渉の再開を要請したが、未だ著しい変化が感知されていない。即ち交渉中断の背景となった経済及び政治環境が改善されてないと韓国政府が評価しているという証左でもある。また、米国、EU、中国等、巨大な経済圏とのFTA推進に必用な交渉人材を考えた場合、韓・日FTAまでは推進し難い現実的要因もある。さらに、過去とは違って韓・日FTAに対する韓国産業界の関心も低く、業界の政府への働きかけもあまり見られない。

たとえEU及び中国とのFTAを推進したとしても、韓国政府は一定水準の時間を置いて段階別に推進するとの立場である。即ち今年3月末、韓・米FTA交渉が終了する時点でEUとの交渉を始め、2007年には中国と産学官共同研究を実施することでFTAの業務負担を分散させることができるだろう。

韓・日FTAに対する示唆

現在の議論を総合判断すると、2007年中に韓・日FTA交渉を再開するのは困難と見られる。FTA交渉人材が補強されたが、日本とのFTAを担う人材は大幅に縮小された。しかし、韓・日FTA交渉が再開すれば必要人材が割り当てられるだろう。問題は交渉再開に対する政府と業界の関心が低いということである。

2006年半ば、韓・米FTAの公式交渉を前後にして、日本は韓・日FTA交渉再開を韓国側に求めたが、韓国政府は日本の要請に消極的な立場であった。先に述べたとおり、

政策担当者が経済的実益を確信できなければFTAを進めるのは困難である。さらに2年前に交渉の中断を直接経験した実務者が日本側の要請事項を受け入れるのは、なおさら困難である。一部日本側の改善された立場が伝えられたが、これを基に交渉を再開するには難しい状況である。

米国が韓・米FTA交渉の決定を出せずにいた頃、韓国政府が米国の関心事項であるスクリーンクォータを自発的に縮小し、自動車排気ガス基準等についても合理的な措置を約束したことで交渉開始の合意ができたという点を思い起こす必要がある。

ほとんどの場合、FTA締結により加盟国は経済利益が期待できる。これは韓・日間にも適用することである。しかしFTA締結は政治的相互信頼が基になり、経済効果の展望が友好的である場合締結される。一部の学者は韓・日FTAが締結されれば、韓・日産業の垂直的経済統合が加速化するので、韓国経済は低付加価値業種に特化され、新成長産業の発展が損なわれ経済全体の動的ダイナミズム(dynamism)が弱まることを恐れている。こうした恐れが実現する可能性は低いとしても、一般の国民及び政策担当者に及ぼす影響は大きいはずである。

韓・日FTA交渉の中断は農業開放に対する立場の違いが理由だと知られているが、これは表向きの理由であり、本質的な理由は、ウィン＝ウィン関係のFTA締結に交渉過程で確信が持てなかったからである。日本はそのことを理解してこそ韓・日FTA交渉の再開の糸口を見出すこと

ができるだろう。

残念ながら日本は東アジアにおけるリーダーシップの弱まりを自ら招いている。例えば、東アジアFTAの推進方法において、日本だけが独自の提案をしている。2004年のアセアン+3首脳会議で東アジアFTA研究団の構成が提起され、中国が中心となって作成した研究結果報告書が2006年8月24日マレーシアのクアラルンプールで開催されたアセアン+3経済大臣会議で提出された。筆者も研究者として参加した同報告書は、現在の東アジアの協力構図、即ちアセアン+3、即ち13カ国を中心とした巨大なFTA構築を提案したが、日本はアセアン+3+3(豪州、ニュージーランド、インド)からなる16カ国間のFTAを提案している。中国中心の議論を防ごうという日本の立場は理解できるが、アセアン+3のFTA推進も容易ではないのに、豪州、ニュージーランド、インドまで追加した広域のFTAを推進しようという主張は容易に納得し難い。

産業競争力、関税構造、消費者購買特性等からして、韓・日FTA締結において日本が有利な状況に置かれていることは否めがたい。チリ、シンガポール、欧州自由貿易連合(EFTA)、アセアンとのFTAを履行し、近日中にインド、カナダとの交渉も妥結する予定であり、米国、EU、中国との交渉も進めている韓国が、日本とのFTA交渉再開を積極的に検討するのは難しい。韓・日FTA交渉再開のためには、有利な立場に置かれている日本が韓国を説得できる方策を模索すべき状況である。

The Progress of Korea's FTA Policy and Implications for an FTA between Japan and Korea

CHEONG Inkyo / Professor, Department of Economics, Inha University

CHO Jungran / Research Fellow, FTA Research Center

(Summary)

In recent years, the number of free trade agreements (FTAs) in operation has undergone a marked increase and strengthened the global trend of regional economic integration. This trend demonstrates a growing expansion of trade blocs in the world. FTAs will likely increase in the years ahead because developing countries wish to seize upon the benefits of FTAs concluded by the US, European Union member states and other advanced countries. Furthermore, the prolonged negotiations on the Doha Development Agenda, which have continued for the past four years without a satisfactory conclusion, are acting as a spur to burgeoning regionalism.

Korea signed an FTA with Chile that took effect as of April 2004, as well as FTAs with Singapore and the European Free Trade Association (EFTA) in 2005. Korea also signed a Framework Agreement with the ten ASEAN countries. Furthermore, Korea laid the groundwork for free trade negotiations through joint research projects with Canada, Mexico and India. In 2003 when Korea formulated its initial FTA roadmap, free trade negotiations for an FTA with the US began in June 2006, and it is likely to be concluded in the first half of 2007. If Korea succeeds in striking an FTA deal with the US it will bolster national income, enhance living standards, boost exports and employment, and reap other economic benefits.

The negotiations for a Japan-Korea FTA have been stalled since December 2004. Although the government of Japan has proposed resuming negotiations for a bilateral FTA, Korea has argued that Japan present a clear position on agricultural liberalization, while concentrating on the conclusion of an FTA with the US. Without a consensus on market access, the negotiations for a bilateral FTA are not likely to be resumed.