

多者間 貿易體制와 美 地域主義政策

李 庸 完*

목 차

- I. 서
- II. 지역주의에 관한 일반적 고찰
- III. NAFTA · APEC을 통한 미 지역주의정책 고찰
- IV. 결 론

I. 서

최근 심화되고 있는 국가간 경제적 경쟁관계는 국제경제사회를 하여금 크게 2개의 서로 상반된 방향으로 나아가게 하고 있다. 즉 하나는 세계경제의 통합화현상이다. 개별국가간 경쟁관계의 심화는 각 국가들로 하여금 경쟁력 확보차원에서 무역과 투자의 자유화를 추구하도록 하였다. 이러한 현상은 특정 국민경제를 세계경제 체제속으로 통합·융화시키는 과정을 밟게 하였으며, 이를 제도적으로 뒷받침하려는 장치가 바로 WTO체제라 할 수 있다. 그리고 또 다른 하나는 지역주의현상의 심화라 할 수 있다. 유럽연합(EU)의 결성과 북미자유무역협정(NAFTA)의 체결 등에서 보여주고 있듯이 일부 특정국가들간의 폐쇄적인特惠무역협정의 체결이 활발하게 전개되고 있다. 따라서 향후 21세기 세계경제의 구도는 미국중심의 亞·太 美洲經濟圈과 EU의 歐洲經濟圈으로 양분되어 각축하게 될 것으로 전망된다.

세계는 이미 새로운 질서의 시대로 접어들고 있다. 새로운 질서가 구체적으로 무엇을 의미하는 지에 대해서는 분명치 않지만 한가지 분명한 것은 미국의 의지와 의도를 간과해서 새로운 질서를 논의한다는 것은 별 의미가 없다는 점이다.

미국의 이러한 의도는 對NAFTA · APEC정책에서도 확연히 나타나고 있다. NAFTA와 APEC은 미국을 중심으로 형성하고 있는 경제권으로서, 이들 아시아국가들과 중남미국가들은 비록 1997

* 제주대학교 경상대학 무역학과 조교수

년 이후 외환·통화위기로 그 성장이 주춤하고 있으나 그동안 세계에서 가장 역동적인 성장을 하여 왔던 지역이다. 따라서 미국이 이 두지역에 대해 보여 온 지역주의정책을 살펴 본다는 것은 의미가 있는 것으로 사료된다.

이에 본고에서는 WTO체제하에서 미국의 지역주의정책이 내포하고 있는 문제점과 함께 미국이 주도하고 있는 NAFTA와 APEC에서 나타난 지역주의정책의 본질과 그에 따른 향후 전망에 대해 고찰하고자 한다.

II. 지역주의에 관한 일반적 고찰

1. 地域主義의 개념

우선 지역주의를 포괄적이고 느슨하게 정의한다면 지역주의는 '한지역의 공통성(commonality)이 중요하다거나 지역국가들의 집단적 행동이 지역내 국가들의 이해에 부합한다고 하는 이데올로기적 주장, 또는 국가들의 유형화된 행동'으로서, 지역주의는 지역내의 다수의 국가들사이의 관계를 지칭하는 개념이다'. 그러나 경제학적인 측면에서 볼 때 「지역주의」란 용어는 무역블럭(Trade Bloc), 경제통합(Economic Integration), 또는 지역무역협정(regional trading arrangement) 등 다양한 용어들이 사용되어지고 있으며, 또한 지역주의에 대응되는 상대적 개념으로서는 다자간주의(multilateralism), 글로벌리즘(Globalism), 다자간 무역체제(Multilateral Trading System) 등의 다양한 표현들이 사용되고 있으나 그 의미에 있어서 실질적인 차이는 없이 사용되어지고 있다.

그러나 지역주의가 향후 세계경제의 주요한 양대흐름을 형성하게 될 것이라는 전망이 나올 때, EC나 NAFTA와 같이 역외기업들에게 불이익을 초래하는 차별적인 '내부지향적인 지역주의'에 대해 많은 우려의 표명이 있었다. 이것은 지역주의에 대한 여러 정의들이 보편적으로 지니고 있는 공통점이라 할 수 있다. 예컨대 Snape²⁾는 역외국가들에 대한 무역장벽을 의미하는 지역주의의 추세에 대해 우려를 표명하였으며, Lloyd³⁾는 지역블럭의 증가는 '다자간 무역체제에 대한 위협'으로 언급하고 있다. 또한 몇몇 학자들은 지역주의(Regionalism) 대신에

- 1) John Gerard Ruggie, "Multilateralism : the Anatomy of an Institution", in John Gerard Ruggie ed., *Multilateralism Matters : the Theory and Praxis of an Institutional Form*, Columbia University Press, New York, 1993, p.11.
- 2) Snape, R.H., 'Bilateral initiatives : should Australia join?', mimeo, Conference on Regionalism in the World Economy, Glenelg, South Australia, 1992, July, p.2.
- 3) Lloyd, P.J., 'Regionalization and world trade', *OECD Economic Studies*, 18, 1992, Spring, p.3.

'Regionalization'이라는 용어를 사용하기도 하였다. Lorenz⁴⁾는 'Regionalization'은 지역주의와 달리 정부주도의 지역적 무역협정에 의하지 않고 지역적 시장통합의 과정으로 해석하고 있다.

일반적으로 지역주의에 대하여 엄밀하게 정의를 내리기는 어려우나, 기존의 논의를 통하여 살펴 볼 때 「지역주의」 또는 「지역통합」은 다음과 같은 두가지의 의미를 함축하고 있다⁵⁾. 즉, 첫번째의 의미는, 경제통합에 참여하는 각 경제주체들 상호간의 합의에 의해 통합의 조건과 형태를 결정하는 방식의 경제통합으로서 일반적으로 경제통합이라고 하면 이러한 형태의 통합을 지칭하며 전후의 경제통합은 모두가 정부간 합의에 의해 결정되고 있는 것이다. 이러한 의미의 경제통합은 각국의 정부 혹은 각 경제집단의 공식적 협력조치에 의해 결정되므로 公的인 통합이라고도 한다. 두 번째의 의미는 민간경제주체의 이윤동기에 의해 국경을 초월한 경제활동이 전개되어 實態로서 무역, 직접투자, 자본, 노동 등의 면에서 특정지역 그룹내에 경제적 상호의존관계가 깊어지고 있는 상태를 의미한다. 이 두가지는 상호 밀접하게 관련되어 있지만, 반드시 같은 의미는 아니다. 예를 들어, EU나 NAFTA 등은 첫번째 의미에서 뿐만 아니라 두번째 의미에서의 지역통합이라고 말할 수 있지만, APEC은 경제적 실태면에서의 상호의존관계는 깊어지고 있지만, 지금까지 어떠한 구속력을 갖는 지역협정은 존재하지 않는다. 그리고 LAFTA(Latin America Free Trade Area) 나 ECOWAS(Economic Community of West Africa States)처럼 개발도상국간의 지역협정은, 물론 첫번째의 의미에서의 지역통합이라고 말할 수 있지만, 역내에서의 경제적 상호의존관계는 극히 한정되어 있다. 이것은 역내무역협정을 맺었다고 해서 반드시 경제적 상호의존관계가 긴밀해진다는 것을 의미하는 것이 아니며 오히려 지역협정을 맺지 않아도, 實態面에서 경제적 상호의존관계가 급속히 심화하는 경우도 있음을 나타내고 있다.

지역주의의 문제는 경제적 이해관계를 넘어 정치·사회·문화적인 면까지 내포하는 복잡한 구조를 갖고 있다는 점에서 그 접근이 용이하지 않으며, 특히 다자간체제하에서 확산되고 지역주의의 영향은 이론적·실증적·역사적으로 오랜 논쟁의 대상이 되고 있지만 아직도 그에 대한 명확한 해답을 얻지 못하고 있는 실정이다. 더구나 최근에 이르러서는 지역협정이 다루고 있는 그 대상이 광범위해지고 있어, 전통적 지역협정의 개념으로는 다룰 수 없는 새로운 이슈들이 등장하고 있다.

2. 다자간 무역체제와 지역주의

GATT/WTO 다자간 무역체제하에서 지역주의와 관련하여 논의되고 있는 이슈는, 「다자간 무역체제하에서 왜 지역주의가 확산되고 있는가」라는 물음과, 「지역주의와 다자간주의는 상호 보완적

4) Lorenz, D., 'Regionalisation versus regionalism - problems of change in the world economy', *Intereconomics*, 26, pp.3-10.

5) 永田雅啓, "地域統合成立の經濟學" 世界經濟評論 1996年 1月

인가 아니면 상호 대립적인가」 하는 물음이라 할 수 있다.

1) 먼저 「다자간 무역체제하에서 왜 지역주의가 확산되고 있는가」라는 물음에 대해서는 지역주의를 규정하고 있는 GATT 제24조에 관하여 우선 살펴 볼 필요가 있다.

1947년 GATT 제24조에서는 동조항에 규정된 일정한 기준 및 요건을 충족시키는 지역협정에 대해서는 GATT의 의무(무차별·최혜국대우의 의무)의 예외를 허용해주고 있다. 즉, GATT 제24조는 기본적으로 새로이 체결되는 지역협정은 역내에서 '실질적으로 모든 무역(substantially all trade)'에 대해 관세를 비롯한 모든 무역거래상의 규제를 합리적 기간내에 줄여 나가야 하며, 각 회원국들은 지역협정을 체결한 후 역외국에 대해 부과하는 관세 및 기타 무역관련 규제가 지역협정을 체결하기 전보다 높거나 제한적으로 책정해서는 안되도록 규정하였다. 이는 GATT 제24조를 통해 지역협정의 설립요건을 엄격하게 함으로써 무역왜곡적인 지역주의의 확산을 억제하고 지역적 수준의 무역자유화가 궁극적으로는 세계적 차원의 무역자유화에 기여하도록 유도하는데 있었다.

그러나 지역협정은 관세동맹이나 자유무역지역과 같이 긴밀히 결합된 협정 당사국들 내부에 국한해서 무역상의 특혜를 공여하기 위한 규정을 마련하는 것이기 때문에 그 성격상 GATT의 MFN 원칙으로 부터의 이탈을 의미할 수 밖에 없다. 그리고 대부분의 지역무역협정들이 근거로 하고 있는 GATT 제24조는 제정초기부터부터 우려하였던 그 기준의 모호함과 자의적 해석기준⁶⁾으로 인해 그 근본취지와는 달리 오히려 지역주의화를 합리화 시켜주는 도구로 전락시키고 말았다⁷⁾.

한편 이러한 지역주의는 1960년대 제1차 지역주의의 등장, 1980년대 후반의 제2차 지역주의의 재등장이라는 두 단계의 발전과정⁸⁾을 거쳐왔다. 먼저 1960년대에 등장했던 지역주의는, EEC의 설립에 따른 파급으로 주로 아프리카를 중심으로 한 개도국들간 경제통합이 유행처럼 확산됐다. 유럽의 불럭화에 자극을 받은 개도국들도 앞 다투어 자유무역지대에 대한 제안을 하는 등 지역주의의 열풍이 거세어지기 시작했다. 그결과 중앙아프리카 경제·관세동맹(UDEAC)의 설립을 비롯하여 대부분의 신생아프리카제국이 인접국들과 경제통합을 모색하기 시작하였다. 이러한 중남미제 국내에서도 확산되었다. 대표적인 예로 ECLA총회를 거쳐 최초로 개도국내 중미공동시장(CACM,

6) 가령 ⅰ) 관세동맹이나 자유무역을 설립하기 위한 잠정협정과 관련하여 요구되는 "적당한 기간(a reasonable length of time)이란 무엇을 의미하는가? ⅱ) 관세동맹 및 자유무역지역의 정의와 관련하여 "실질적으로 모든 무역(substantially all the trade)이란 무엇을 의미하는가? ⅲ) 지역통합의 설립이전에 적용되는 관세의 일반적 수준이나 통상규제보다 전체적으로(on the whole) 높거나 보다 제한적이어서는 안된다는 것을 어떻게 보장할 수 있으며, 또한 "전체적으로"란 표현의 정확한 의미는 무엇인가 하는 등의 여러 문제들이 지적되어 왔다. 그러나 GATT는 설립당시 기존의 지역경제통합체를 인정하지 않을 수 없었던 현실적 제약으로 인해 일정요건하에 설립되는 지역통합에 관해 GATT의 무차별·최혜국대우원칙의 예외를 인정하여 왔다.

7) Jagdish Bhagwati, "Departure from Multilateralism: Regionalism and Aggressive Unilateralism", The Economic Journal, Vol.100 Dec. 1990. p.1308.

8) Jagdish Bhagwati, "Regionalism and multilateralism: an overview", Asia Pacific Regionalism, The Australia - Japan Research Centre The Australian National University, 1994. pp.149-152.

1960) 과 라틴아메리카 자유무역지역(LAFTA, 1960) 이 탄생하였고 뒤이어 카리브 공동시장(CARICOM) 이 설립되었다.

그러나 이기간 이루어진 경제통합은 다분히 경제적 민족주의에 기초하여 수입대체나 급속한 공업화 의욕과 같은 정치경제학적 고려가 크게 작용했으며, 특히 개도국들의 경우 시장메카니즘에 입각하여 이루어진 것이 아니라 각국 관료들의 협상에 의해서 인위적으로 이루어졌다는 점이 1960년대의 지역주의가 실패하게 된 중요한 이유가 되고 있다⁹⁾. 그러나 실패의 가장 큰 원인은 무엇보다도 당시의 패권국인 미국이 지역주의 움직임에 대하여 무관심하였기 때문이라고 할 수 있다.

다음으로 1980년대 중반 이후 등장한 제2차 지역주의 확산의 계기는, 그동안 다자간 무역체제를 원칙적으로 고수하였던 미국이 정책적 선회를 하면서 부터라 할 수 있다. 미국이 지역주의에 기초한 통상정책의 선택은 80년대 후반부터 90년대 전반에 걸친 우루과이라운드의 교섭의 실패와 결부해서 보는 견해가 많다. 1948년 GATT의 창설 이래, 미국의 통상정책은 다자간주의(Multilateralism)에 기초하여 일관되게 GATT교섭을 통한 무역의 자유화를 추진하여 왔다. 그러나 1982년 2월의 GATT각료회의의 좌절을 계기로 미국은 통상정책을 전환하기 시작하였다. 동회의에서 미국은 보호주의를 억제하는 자유무역을 확대하기 위하여 서비스무역, 투자, 지적소유권, 농업 보조금 등 포괄적인 과제에 대해서 新라운드의 교섭개시를 제안하였지만, 다른 GATT가맹국의 소극적인 자세에 의해서 실현되지 못하고 新라운드의 문제는 그후 4년간 진전을 보지 못하였다. 이와같이 GATT와 미국의 이익이 서로 상충되면서 미국은 GATT와 별개로한 무역자유화를 모색하기 시작하였다. 그 한가지가 바로 지역주의에 의한 역내자유화이며, 캐나다와의 자유무역협정(FTA) 교섭의 개시가 그것이었다.

지역주의의 형성은 역외국에게 또 다른 지역주의를 형성케 하는 유인을 제공할 수 있다. 유럽연합의 형성과 NAFTA의 결성으로 위기감을 느끼게 된 다른 지역의 국가들도 북미나 유럽 등의 지역주의적 움직임에 대한, 지역주의로 맞대응하기 시작하면서 지역주의가 널리 확산하게 되었다. 특히 수출지향적인 아시아 국가들에게 있어서 유럽지역과 북미지역의 블록화는 곧 그들의 수출시장의 상실을 의미하였다. 따라서 그들은 어떤 형태로든 무역블록에 편입되어야 한다는 것을 대세로 받아들이는 한편 자국의 수출시장확보 및 대외협상력 강화를 위해 지역의 불려화를 추구하게 되면서 지역주의의 도미노현상이 나타나게 되었다.

그리고 Krugman는 GATT의 다자간 무역체제가 그동안 의도한대로 그 기능이 제대로 수행되지 못하였다는 측면에서 지역주의가 대두되게 된 4가지의 이유를 다음과 같이 들고 있다¹⁰⁾. 첫번째는

9) 김세원, "국제경제질서의 재편과 한국 경제", 경제논집 제35권 제2·3호, 서울대학교 경제연구소 1996. 9. pp.149-150.

10) Paul Krugman, "Regionalism versus multilateralism : analytical notes", Asia Pacific Regionalism, The Australia - Japan Research Centre The Australian National University, 1994. p.167.

다국간 협의에 참여하는 나라의 수가 확대됨에 따라 교섭이 어렵게 되었고, 무임승차(free ride)를 抑制하는 것이 어렵게 되었기 때문이며, 두번째로 무역흐름이 보호주의적 성격으로 바뀌고, 반덤핑이나 수출자율규제가 확대됨에 따라 교섭이 보다 더 복잡하게 되었기 때문이며, 세번째는 미국의 지배력이 저하되고, 제도를 원활히 운영하는 것이 어렵게 되었기 때문이며, 네번째로 주요국간의 경제제도의 차이가 교섭을 보다 복잡하게 하였기 때문이라는 점(예를 들어, 일본의 폐쇄적인 거래관행을 전제로 할때, 美·日이 같은 관세양허를 해도 그 효과는 비대칭이 되어버린다)이다.

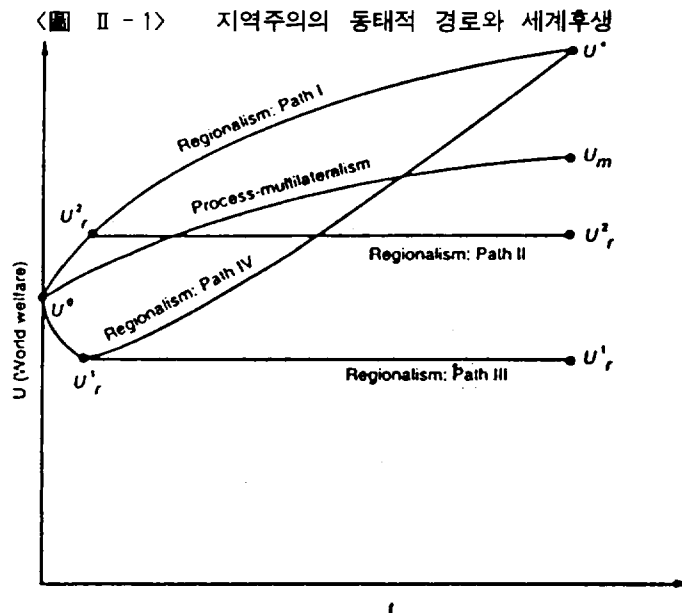
이외에도 지역주의 확산의 動因으로서 상대국으로 부터 반덤핑 조치를 피하고자 하거나, NAFTA에 보여진 것처럼 멕시코의 개방경제체제를 측면에서 지원하여, 멕시코에서 미국으로의 불법이민을 간접적으로 억제하고자 하는 효과에 대한 기대 등의 정치적인 이유도 지역협정을 맺는 강한 動因이 되고 있다. 확실히 지역주의 결성에는 경제적·정치적 요인 등이 복합적으로 작용하고 있으며, 정치적 요인 또한 무시할 수 없는 요소이다. 그리고 1980년대 후반부터 등장한 지역통합에서 보여주는 하나의 특징은, 지리적 근접성이 지역주의 형성의 중요한 요인이 되고 있다는 점이다. 즉, 지리적으로 근접하고 있는 국가들끼리 모여서 하나의 경제통합체를 지향하는 경향을 보이고 있다는 점이다. 예컨대 戰前 볼 수 있었던 블록경제는, 英運邦으로 대표되는 것처럼 정치적관계가 우선되고 반드시 지리적으로 가까운 제국, 예를 들어 英獨佛이 유럽경제통합을 지향한 것은 아니다. 이에 대해 戰後의 경제적 상호의존관계는 지리적으로 근접한 지역에서 급속히 深化되고 있음을 알 수 있다. 예를 들면, 1965년에는 캐나다 전체 수출 중 23%는 영국, 프랑스를 중심으로한 유럽으로, 對美수출은 55%였지만, 1995년에는 대유럽 수출은 7%로 급감한 반면 대미수출 시장점유율은 81%까지 달하였다. 이같은 현상은 유럽역내등의 선진국간 뿐만 아니라, 최근 아시아지역내에서도 마찬가지로 나타나고 있는 현상이다.

2) 다음으로 「지역주의와 다자간주의는 상호 보완적인가 혹은 대립적인가」 하는 문제이다. 즉, 지역주의는 무역관련 특혜조치가 역내에 국한되는 지역협정이기 때문에 본질적으로 역외국에 대해서 배타적이 될 수 밖에 없으며, 이는 다자간주의가 추구하는 무차별·최혜국대우의 원칙과는 상호 대립적이 됨을 의미하는 것이다. 그러나 '善意'의 지역주의가 확산되어 나간다면 궁극적으로는 다자간주의가 추구하는 국제주의를 실현할 수 있는 수단이 될 수도 있다. 따라서 지역주의는 역외국 차별주의의 영향으로 세계경제의 블록화 현상이 초래되어 보호주의를 강화시키는 방향으로 발전할 수 있는 반면에, 지역주의의 확산은 부분적으로나마 자유무역이 가속화됨에 따라 범세계적으로 자유무역을 확대시킬 수 있는 이중성을 지니고 있다. 이에따라 지역주의가 GATT/WTO체제가 지향하는 다자주의와 상호 보완적인 관계로 발전할 것인가 아니면 상호 경쟁적인 관계로 발전할 것인가에 대하여 많은 논란이 되고 있다.

결국 지역주의와 다자주의간의 상호관계에 관한 문제는, 지역주의가 제기하는 두가지의 핵심적 문제 즉, CUs(관세동맹)나 FTAs(자유무역지대)와 같은 특혜적 무역블럭이 블럭간의 통합을 통하여 궁극적으로 무차별적인 다자간 자유무역으로 수렴될 것인가 아니면 국제무역을 저해하고 세계경제를 분할시킴으로써 세계경제후생에 악영향을 끼칠 것인가 하는점이다.

이와 관련하여, 차별적 지역주의가 개방적 다자간주의와의 양립가능성여부와 관련된 다음과 같은 질문이 제기되어 진다¹¹⁾. 즉, 첫째, CUs나 FTAs와 같은 차별적인 무역블럭형성의 직접적이고 단기적인 효과는 전세계의 후생수준을 향상시킬 것인가 혹은 감소시킬 것인가? 둘째, 직접적이고 단기적인 효과에도 불구하고 지역주의는 전세계적인 자유무역이 달성될 때까지 지속적인 지역블럭의 확산을 통해 무차별적인 다자간 자유무역으로 이어질 것인가? 아니면 지역주의는 세계경제를 완전히 분할시켜 버릴 것인가? 그리고, 지역주의의 동태적 경로를 보여주는 <圖 II - 1>에서 처럼 무역협상과정에서 지역주의가 다자간주의보다 범세계적 자유무역이 달성할 수 있는 최종목표에 더 근접할 수 있을 것인가? 하는 점이다.

<圖 II - 1>는 지역주의가 어떠한 동태적 경로를 택하느냐에 따라 다자간 무역체제가 달성할 수 있는 세계후생수준을 상회할 수도 있고 하회할 수 있음을 보여주고 있다.



<圖 II - 1>에서 볼 때, U^0 는 무역장벽이 있는 초기상태의 세계후생수준을, U^* 는 자유무역상태의 최대후생수준을 각각 나타내고 있다. 여기서 지역주의는 다음과 같은 4가지 경로에 따라

11) Jagdish Bhagwati, op. cit., The Australia - Japan Research Centre The Australian national University, 1994. pp.145-166.

그것이 도달하는 세계후생을 변화시킬 수 있음을 보여주고 있다¹²⁾.

즉, 지역주의가 발생할 경우 즉각적인 후생효과는 U_2^0 로 개선(순무역창출효과) 되거나 U_1^0 로 악화(순무역전환효과) 될 수 있다.

- 시간이 경과함에 따라 무역블럭이 세계경제를 분할시키는 상태로 정착된다면 후생수준은 U_2^0 (path II) 혹은 U_1^0 (path III)으로 정체될 것이다.

- 초기블럭이 계속 확장되고 상호결합되어 세계시장이 점차 통합될 경우 지역주의는 경로1 (path I) 혹은 경로4 (path IV)를 통하여 자유무역하에서의 후생수준 U^0 에 이르게 된다.

- 그러나 다자주의경로는 무임승차들 때문에 U^0 에는 이르지 못하고 U_m 의 후생수준에 머물게 되나, 다자주의에서 무임승차자의 문제를 해결한다면 후생수준은 U^0 에 접근할 수 있다.

결국 지역주의가 무임승차문제를 해결할 수 있다면, 지역주의는 무역자유화에 기여할 수 있으며, 지역주의는 다자주의보다 세계후생을 극대화시키는데 더 유효한 수단이 될 수 있음을 보여주고 있다.

한편 지역주의는 몇가지 측면에서 다자간주의에 긍정적인 요인으로 작용할 수 있다. 즉 지역경제협정은 GATT/WTO의 다자간체제에서 그 동안 합의되지 못했거나 앞으로 논의하게 될 새로운 의제, 즉 환경, 투자, 경쟁정책 등의 새로운 의제에 대한 타결의 방향을 제시함으로써 다자간체제를 보완할 수 있다. 예컨대 NAFTA에서의 양허사항은, UR를 통해서 이미 개선된 양허사항에 필적하며 어떤 면(특히 서비스, 지적재산권, 투자관련 사항 등)에서는 그보다 훨씬 월등하다. 이러한 측면에서 볼 때 지역경제통합은 다자간 무역체제를 강화시키는 모델(예를 들어, 미국-캐나다 자유무역협정과 오스트레일리아-뉴질랜드의 서비스 부문에 대한 자유무역협정)로서의 역할을 수행할 수 있으며, 향후 바람직한 다자간협상의 방향을 제시해 줄 수 있다.¹³⁾

A. Dunkel 역시 지난 1992년 “반구통합의 도전”(The Challenge of Hemisphere Integration)에 관한 세미나에서 “다자주의와 지역주의가 서로 공존할 수 있으며 나아가 양자는 서로를 더욱 강화시켜 줄 수 있다.” (Multilateralism and regionalism can coexist; better, they can actually reinforce one another)고 주장하고 있듯이 지역주의와 WTO간의 공존관계를 인정한 것으로 여겨진다. 또한 WTO 역시 이런 점들을 인식하여 1996년 2월 6일 지역무역협정들을 총괄적으로 검토하고, 지역주의와 다자간체제간의 관계에 대한 연구를 목적으로 하는 지역무역협정위원회(Committee on Regional Trade Agreement; CRTA) 설치를 결정함으로써 지역무역협정이 다자간체제에 발전에 도움이 될 수 있도록 유도하는 방안을 강구하고 있다.

12) 韓國比較經濟學會, 『地域主義의 經濟統合과 韓國經濟』, 博英社, 1996. p.51에서 재인용.

13) Jeffrey J. Schott and Gary C. Hufbauer, “Implications of NAFTA for US trade policy in the Pacific Basin”, 『Asia Pacific Regionalism』, 1994 p.293.

Ⅲ. NAFTA · APEC을 통한 미 지역주의정책 고찰

1. 미 통상정책의 변천

미국은 제 2차세계대전 이후 개방적인 다자간 무역체제의 제창자였다. 미국이 제창한 ITO는 의회의 승인을 얻지 못하여 무산됐지만, 그에 앞서 행해져온 관세와 무역에 관한 교섭은 GATT (관세 및 무역에 관한 일반협정)가 잠정적으로 ITO를 대신하는 것으로서 기능하여 왔다. 미국은 GATT의 署名國이며 자유무역의 주도국으로서 무역상대국들에 대해 관세의 引下 및 수입장벽의 철폐를 요구하였다. 그리고 미국은 적어도 '60년대까지는 농산물이나 섬유제품 등 일부 제품들에 대한 수입은 예외로 제한했지만, 무역상대국에 대해서 일방적으로 자국시장을 개방하였다. 이는 세계경제 대공황을 악화시킨 제2차 세계대전의 遠因이 됐다는 스무트-홀리관세법(Smoot-Hawley Act; 일방적인 관세의 대폭적 인상)에 대한 반성의 결과였다. 그러나 70년대에 들어서면서 국제경제의 질서는 무역경쟁의 심화, 자원민족주의의 대두, 남북문제의 첨예화 그리고 미국경제의 상대적 우위성 상실 등으로 다시 보호무역주의로 회귀되는 경향을 보이기 시작했다. 이에 따라 GATT체제하의 자유·무차별원칙을 근간으로 하는 다자간주의가 점차 퇴색되면서 미국의 정책도 차츰 일관성을 결하게 되었다. 一連의 GATT의 라운드교섭이나, 여타의 자유무역정책을 지지하는 동시에 「자유롭고 공정한 무역」이라고 하는 캐치프레이즈하에, 제한적인 무역수단에 호소하기 시작하였다. 이는 무역상대국이 不公正한 무역을 행하는 경우 무역에 대해 간섭을 하겠다는 것을 의미하는 것이었다. '80년대에 들어서면서 미국의 대외통상정책은 다자간 무역에 대한 명확한 지지에서 「이원적(two track)」접근으로 정책적 전환을 이행하고 있었다. 이것은 GATT의 다자간주의에 대한 지지와 동시에 二國間 통상협정을 병행하는 다원적 접근(Multi-track Approach)을 의미하는 것이다. 이들 정책수단의 우선도 역시 「가능하면 多國間으로, 필요하면 二國間으로 무역장벽 제거를 지향한다.」이다. 多國間 교섭에서 미국이 만족하는 결과를 얻을 수 없는 경우, 二國間 교섭으로 해결을 지향한다고 볼 수 있다.

통상정책에 있어서 미국의 이러한 자세의 변화는 공식적으로는 1985년 9월에 발표한 「新通商政策」에서 분명하게 나타났다¹⁴⁾. 여기에서 미국은 1) 다국간 교섭을 통한 자유화 2) 지역간교섭을 통한 자유화 3) 일방적조치에 기초를 둔 자유화라고 하는 3가지의 軌道(track)를 동시에 추구하는 다원적 접근(Multi-track Approach)을 새로운 통상전략임을 분명히 하였다.

이와 같은 美통상정책 변천의 배경은 국제정치정세나 미국경제의 변화에 기인한 것이었다. 국제정치정세의 변화라고하는 것은 물론 냉전의 시작에서 종결을 의미한다. 戰後 미국은 마셜계획

14) 原 邦英, "WTOと米國通商政策", 「貿易と關稅」, 1998. 4. pp. 103-121.

에 의해 歐洲경제부흥을 도왔으며, 일본에 대해서는 관대한 점령정책을 실시하였다. 그 주된 목적은 소련에 대한 西方陣營의 강화라고 하는 정치목적의 달성이었으며, 미국의 수출시장의 확보라고 하는 통상목적은 二次的인 것이었다. '70년대에 들어서면서 미국의 경제적지위가 저하함에 따라, 미국내 경쟁력을 잃은 산업에서 수입제한을 요구하는 압력이 높아졌다. 통상법의 활용에 의해 보호조항, 반덤핑이나 상계관세 등을 적용하거나, 혹은 수출국에 자율규제를 요구하는 것 등으로 수입을 제한했다. 그리고 수출이 미국경제의 발전에 불가결하다고 인식되면서 무역상대국에 대해 시장개방을 요구하기 시작하였다. 이와같이 냉전구조의 붕괴와 함께 西方陣營의 강화라고 하는 정치적 목적의 중요성이 상대적으로 저하되는 반면에, 통상문제가 대외교섭의 중요과제로 부상했다.

한편 미국에서 기술산업으로 대표되는 산업의 고도화가 실현되면서 이것을 배경으로 한 새로운 무역이론이 생기고 통상전략도 바뀌어 왔다. 즉, 무역의 발생요인을 비교우위로 보는 전통적무역이론에서, 기술산업으로 보는 收穫遞增에 역점을 두는 新貿易理論이 전개되었으며 미국의 강경한 통상정책이 이를 뒷받침하였다.

이와 같이 오늘날의 미국의 통상정책은 GATT/WTO에 의한 一元的인 무역자유화를 유일한 규범으로 간주하지 않고, 지역간의 FTA, 수퍼 301조라고 하는 일방적 조치 등을 더한 中層的인 무역자유화를 진행시켜 나가는 한편 미국의 경제적 이익의 실현을 위해서는 GATT/WTO를 선택적인 정책수단으로서 활용하는 전략을 계속 취해 나가고 있다. 여기에 미국에 있어서 자유무역주의라고 하는 이데올로기의 변질을 보여 주고 있다.

2. NAFTA · APEC과 미 지역주의 정책

미국으로서 이 地球上에서 중요하지 않은 지역따위는 없을런지 모른다. 그러나 그 중요도의 경제적 · 정치적 평가에 따라 가하는 힘의 정도는 다를 수밖에 없다. 그중에서도 동아시아와 라틴 아메리카의 2개의 신흥성장지역은 미국에 있어서 경제적으로 뿐만 아니라 정치적으로도 대단히 중요한 지역이다. 이 두지역을 둘러싼 국제적인 움직임에 대해서 미국의 존재를 명확히 하고 미국의 leadership을 保持하는 것은 미국의 국제경제정책의 기본원칙이다¹⁵⁾.

아시아와 중남미는 비록 1997년 이후 통화 · 외환위기로 주춤하고 있지만 세계에서 가장 동적인 성장을 계속하는 지역이다. 미국의 지역주의 정책은 이 두 지역의 支點에 위치하는 미국의 地政學的인 이점을 살려서, 두 지역으로의 접근을 확대시킨다고 하는 의미에서 대단히 중요한 것이다.

이 두지역은 각각 미국을 중심으로한 경제권을 형성하고 있다. 하나는 북미자유무역협정

15) 渡部福太浪, “アメリカの 國際經濟政策”, 世界經濟評論, 1998년 6월 p.25.

(NAFTA) 이 형성하는 경제권이며, 또 다른 하나는 아시아·태평양경제협력회의(APEC)가 형성하는 경제권이다.

1) NAFTA와 美 지역주의정책

미국의 지역주의정책은 NAFTA에 의해 본격화되었다고 할 수 있다. NAFTA(North American Free Trade Agreement; 북미자유무역협정)은 미국·캐나다·멕시코 3개국이 무역 및 투자확대를 통해 고용 및 성장을 촉진하는데 목적을 두고 1992년 발표한 지역경제협정이다. 일반적으로 자유무역협정은 역내 제국간 교역상품에 대한 관세 및 비관세장벽의 철폐를 통한 상호간 무역의 자유를 보장하는 협정이지만 NAFTA는 상품에 대한 수입규제의 완화 뿐만 아니라 투자·금융 등의 서비스 부문과 지적소유권 보호 및 환경문제까지 포괄하고 있다는 점에서 재화의 자유로운 이동에만 그 범위를 국한시키고 있는 B. Balassa의 전통적 자유무역협정¹⁶⁾보다는 상당히 폭넓은 협정이라 할 수 있으며, 특히 NAFTA는 인구 3억7천만명을 갖는 세계 최대의 단일시장으로서 세계교역질서에 지역주의를 강화시키는 새로운 전기를 마련하였다고 할 수 있다.

미국은 먼로주의 이후 중남미를 「巽庭」으로 간주하여 왔다. 그러나 EC시장의 통합과 그에 따른 歐洲經濟地域(EEC) 창설에 대항하기 위해서 스스로의 기반구축을 도모하고자 '美洲를 위한 構想'(EAI)를 제창하였다. 그리고 이러한 노력의 일환으로서 미국의 클린턴 행정부는 1994년 12월에 미주 34개국 지도자들이 모인 마이애미 정상회담에서 오는 2005년 까지 남·북미대륙과 카리브지역을 모두 포함하는 미주 전역의 단일시장형성을 위한 범미주자유무역지대(Free Trade of the Americas: FTTA)를 창설키로 합의하는데 주도적 역할을 수행하였다. 따라서 미국의 장기전략은, 북미를 대상으로한 NAFTA를 통하여 미주전체를 사정거리에 넣는 EAI의 창설이라 할 수 있다.

그리하여 우선 중남미 중에서 가장 선진적인 멕시코와 자유무역협정을 체결하는 것으로 서서히 여타국들로 확대해 나가는 전략을 취하였다. 멕시코가 NAFTA에 가입된 것을 계기로 동협정의 「南進」을 요구하는 목소리가 중남미제국들 사이에서 높아지기 시작했다. 그러나 한발 더 나아가 NAFTA에 참여하는 것에 그치지 않고 우선은 발전단계가 비슷한 인접국가들과의 통합에서부터 단계적으로 진전시켜 나가는 것이 바람직하다는 견해가 많았으며, 이에 따라 중남미에서 MERCOSUR(중남미공동시장) 등의 sub-regional한 통합화가 일제히 나타나기 시작하였다.

미국의 클린턴대통령은 1995년 대통령 經濟敎書에서 複數國間(Plurilateral)協定の 의의를 강조하였다. 북수국간 협정¹⁷⁾이라고 하는 것은 3개국 이상의 북수국들에 의해서 체결되는 자유무역협정을 의미하는 것으로서 지역주의에 근거를 둔 개념이다. 미국의 인식은 'NAFTA는 무엇보다

16) Bela Balassa, 「The Theory of Economic Integration」, George allen & Unwin Ltd., 1962. pp. 1-20.

17) 북수국간 협정(Plurilateral Agreements)이란 민간항공기 교역에 관한 협정, 정부조달협정, 국제낙농협정, 국제육류협정 등을 말한다.

도 미국에 있어서 중요한 복수국 이니시어티브이며, 동시에 장래에 그러한 이니시어티브 모델이 될 수 있다.'라고 주장하고 있다.

미국의 이러한 지역주의 중시로의 정책적 전환은 다자간주의로부터의 이탈을 가져와 결국 GATT/WTO체제를 붕괴시킬 수 있다는 주장에 대해서, 미국은 '면밀하게 계획된 복수국간 무역협정은 다자간주의와 대체적인 것이 아니라 보완적인 것이 된다.'라고 주장하고 있다.

그에 대한 주된 이유로는 첫째, 복수국간 협정은 가맹국간 이해대립이 다자간협상에서 보다 적기 때문에 협상이 용이하며 그 내용면에 있어서도 충실해질 수 있다는 것이다. 또한 장래 다자간 협정에 포함될 수 있는 사항에 대해서도 협정의 대상이 될 수 있기 GATT/WTO체제를 보완할 수 있게 된다는 것이다.

실제로 미국은 GATT의 다자간 교섭으로는 용이하게 실현될 수 없는 「GATT 플러스 α 」를 NAFTA에서 미국에 유리한 형태로 실현될 수 있도록 꾀하였다. 미국이 우루과이라운드 교섭에서 제기하였던 문제는 기존의 GATT 규정에는 포함되어 있지 아니한 분야, 예컨대 농업 및 서비스 부문의 무역자유화, TRIP(지적소유권의 무역관련 측면), TRIM(무역관련 투자조치), 분쟁처리문제 등에 관한 새로운 규정정립이었다. 이러한 「GATT플러스 α 」에 관한 교섭과정에서 얼마간의 진전은 있었지만 반드시 미국이 의도한 방향대로 교섭이 진전되었다고는 말할 수 없으며 미국의 불만도 컸었다. 따라서 우루과이라운드 교섭이 교착상태에 빠지면 미국은 NAFTA교섭을 우선하였다. GATT 보다도 우선적으로 「플러스 α 」에 관한 결론을 내리는 것에 의해서 우루과이 라운드교섭에서 주도권을 확보함으로써 교섭에 대한 미국의 영향력을 강화시켜나갔다. 또한 만일 우루과이 라운드교섭이 실패로 끝나는 경우에는 NAFTA에 의해서 이「플러스 α 」를 북미지역에서 실현시킬 수 있다고 생각한 것이다. NAFTA는 우루과이라운드 교섭에서 합의를 얻어낼 수 없는 성과를 거두는 한편 투자분야, 지적소유권 등에 대해서는 GATT의 합의내용보다 명확하며 포괄적이다. 더구나 NAFTA에서는 우루과이라운드에서 다루지 못한 환경과 노동에 관한 보완협정이 체결되어, 환경오염 및 저임금노동의 영향을 방지하는 조치 등이 취해졌다. 이것은 장래의 다자간 교섭의 새로운 모델이 될 수 있으며, 이러한 의미에서 미국의 지역주의정책은 GATT/WTO체제와 정책목적상 상호 보완적인 관계에 있다고 주장하고 있다. 그러나 NAFTA를 미래협정의 모델로서 묘사하기 보다는, NAFTA가 "미국과 기타 국가들 사이에 앞으로 있을 무역협상에서 다룰 주요 안건이 무엇인지를 보여주고 있다"라고 말하는 것이 보다 정확할 것이다¹⁸⁾.

둘째, 자유무역협정이 갖는 자기중식작용(도미노효과)을 들고 있다. 즉, 자유무역지역이 확대되면 비가맹국은 역외국으로서의 불이익을 염려하여 차례차례로 동협정의 가입을 희망하게 된다. 따라서 복수국간 무역협정이 역외국들에 대해서 가입이 개방되어 있으면 그것은 결국 세계무역의

18) Jeffrey J. Schott and Gary C. Hufbauer, op. cit., pp.293-294.

자유화를 촉진시킬 수 있다는 것이다. 전술한 NAFTA의 외연적 확대와 FTAA창설의 움직임은 이와같은 도미노효과에 기인한 것이라고 말 할 수 있다.

NAFTA는 이와관련하여 애매모호한 신규가입 조항을 설정해 두고 있다¹⁹⁾. NAFTA는 제3국의 신규가맹국에 관해서, 신규가맹국은 자유무역위원회(현 가맹국의 각료레벨의 대표로 구성된다)에서 합의된 조건에 따라 각국의 절차에 따른 승인이 있으면 동협정에 가입할 수 있다(NAFTA 제2204조)고 규정하고 있다. 또한 신규가입시에 기존의 가입국과 신규가입국간에 어떠한 협정의 적용에 관하여 합의가 이루어지지 않을 경우 양자간에 협정은 적용되지 않는다(동조 제2항)고 규정하고 있다. 이것은 예컨대 캐나다가 반대해도 캐나다와 제3국간에 협정이 적용되지 않을 뿐이며 제3국은 동협정에 가입할 수 있다는 것을 의미하고 있다. 이조항에 의해서 NAFTA의 외연적 확대는 확보되고 있다.

그러나 NAFTA의 신규가입조항에 대해서 자세히 살펴보면 여러 가지 흥미로운 특징들을 지니고 있다. 즉, 신규 가입대상국가가 NAFTA에 가입하기 전에 세국가의 의회에서 법률이 제정되어져야만 하기 때문에 NAFTA의 신규가입조항은 기존의 가입국들로 하여금 유망한 신규가입국에 대해 거부권을 행사할 수 있도록 하고 있다. 그럼에도 불구하고, 모든 회원국은 NAFTA 가입을 원하지 않거나 NAFTA 가입을 거부당한 다른 국가들과 독자적인 자유무역협정을 자유로이 형성할 수 있다는 점이다.

그리고 가입지원 국가의 적합성 여부를 판단할 때, 가입조항은 지리적인 제한을 설정해 두고 있지 않다. 가입조항에 지리적 제한을 두고 있지 않는다는 것은 NAFTA 가입조항에서 가장 주목할 만한 특징이다. 이는 NAFTA가 "NAFTA가 지리적 요소를 구축하고 있다"라는 비난을 피하기 위해서 잠재적인 가입대상국에 대해 일부러 제한을 두고 있지 않다. 원칙적으로 일본이나 한국과 같은 주요 아시아 교역 국가들을 포함한 모든 국가들에게 가입이 허용되어 있다. 그러나 사실상, 미의회가 미 행정부에게 강력한 무역경쟁국가들과 자유무역협정을 교섭할 수 있는 권한을 부여하지 않는 상황에서 대부분의 동아시아 국가들이 가까운 장래에 NAFTA에 가입할 수 있는 가능성은 배제되어 있다고 할 수 있다.

한편 GATT 제24조와 관련하여, 미국이 NAFTA를 모델로서, NAFTA의 외연(外延)적 확대를 계획하는데는 문제가 있다. 즉 NAFTA가 역내에서 완전한 자유화가 수행되고 있을지라도 역외국들에 대해서 무역장벽을 설정하는 한 GATT 제1조의 최혜국대우의 원칙에 저촉되는 것은 자명하다. 그러나 GATT는 제 24조에서 지역통합을 예외적으로 인정하는 조건으로 「역외국에 대한 관세, 그밖의 장벽은 협정체결 이전의 수준보다도 높게 되어서는 않된다.」(제5항b)라고 규정하고 있다. 그 이론적 근거는, 역내자유화에 의한 손실을 상회한다라고 하는 전제를 근거로 하고

19) Ibid., pp.287-297.

있다. 자유무역지역은 GATT로서 차선의 선택이고, 역외국들에 대한 무역장벽은 존속하지만, 역내에서는 장벽이 철폐되고 자유무역이 확대되면, 세계 전체적으로 자유화 방향으로의 전진을 기대할 수 있기 때문이다. 따라서 NAFTA는 GATT 제1조가 아니고 제 24조와의 整合性을 오로지 추구하는 것으로, GATT/WTO의 원칙에 반하고 있다라고 하는 비판을 회피하려고 하고 있는 것이다.

그러나 NAFTA와 GATT 제24조와의 정합성에 관해서는, 원산지규정이 심각한 문제를 지니고 있다. 원산지 규정이 GATT 제24조의 (그 밖의 장벽)에 포함될지에 관해서는 GATT/WTO내에서 아직도 매듭지어 있지 않지만, 원산지규정의 보호주의적 운용은 비관세장벽이 되며 무역 및 투자의 흐름을 크게 왜곡시킬 것이다. 그리고 NAFTA의 원산지 인정요건은 美·加 FTA보다도 더 엄격해졌다. 예컨대, 섬유제품에 관해서는 美·加 FTA에서는 布가 美加産이면 美加産이라고 인정됐지만, NAFTA에서는 絲의 단계에서부터 북미산인 것만 북미산의 것으로 인정되는 것으로 규정되고 있다. 또한 전기제품에 관해서도 중요부품 중에서 북미산이 몇개 이상이어야 북미산인 것으로 인정하는 등의 원산지 인정요건이 강화되었으며, 칼라TV의 경우 美·加 FTA에서는 50%의 현지부품 조달비율을 충족시키면 북미산으로 인정되었지만, NAFTA에서는 브라운관이 북미산의 것이 아니면 안 되는 것으로 규정되고 있다. 더구나 자동차에 관해서는 요구되는 현지부품조달비율이 美·加 FTA에서는 50%였던 것이 NAFTA에서는 당초의 50%에서 2002년에 62.5%로 강화되었다.

이러한 원재료 및 부품의 Local Content요구는, 그들의 역외국으로 부터의 수입을 감소시키고 역외국의 무역이익에 악영향을 줄 것이다. 따라서 NAFTA에 있어서 엄격한 원산지규정은 대단히 배타적이고 역외국에 대한 장벽을 높이는 것으로 GATT 제 24조에 저촉된다고 할 수 있다. 이러한 점들이 NAFTA의 경제 블록화를 우려한 요구로 받아들여지고 있다.

2) APEC과 美 지역주의정책

미국은 일본이 1967년 태평양연안의 선진 5개국 사이에 자유무역지대(Pacific Free Trade Area, PAFTA)를 설치하자는 제안에 대해서 만약 PAFTA가 역내관세인하를 목적으로 하는 것이라면 그것은 GATT의 케네디라운드에서 이루어질 수 있는 것이라고 함으로써 적극적인 반응을 보이지 않았다. 당시 미국의 대외경제정책은 다자간주의로서 미국은 자신의 경제력과 정치력으로 세계경제를 주도할 수 있었다. 사실상 '60년대 미국은 케네디라운드를 주도함으로써 세계적 차원에서 자유무역주의의 질서를 공고히 하였다. 그후에도 미국은 아시아·태평양내에서의 지역적 차원의 경제협력에 대해서 소극적으로 대응하였으며, 또한 1989년 아시아·태평양 경제협력각료회의(APEC)이 출범된 후에도 상당기간 소극적이었다. 창설초기에 미국이 APEC에 참여한 이유는

다만 아시아지역내에서의 독자적인 공동체 창설을 경계하면서²⁰⁾ 다른 한편으로는 EU에 대항할 세력도 확보할 필요가 있었기 때문이었다.

그러나 클린턴이 1993년 7월 「新太平洋 共同體宣言」을 발표하고 동년 11월에 시애틀에서 제1차 APEC 정상회담을 개최하면서 미국은 아시아·태평양지역의 경제협력에 대해 정책적 변화를 보이기 시작하였다.

APEC에 대한 미국의 정책적 전환의 배경으로서는, 첫째 동아시아의 성장잠재력이 세계에서 가장 큰데다 APEC에서의 무역 및 투자자유화야말로 미국의 경제성장에 필요불가결한 요소라는 사실을 인식하였기 때문이었으며, 둘째 무역적자의 주원인이 되고 있는 동아시아와의 국제수지개선이 미국으로서는 절실하지만 동지역 국가들의 다양성 때문에 일률적인 시장개방을 요구하기가 사실상 불가능하였다. 따라서 APEC을 통해 자유무역지대로서의 아시아·태평양공동체를 구성하고 이를 통해 아시아제국들에 대한 시장접근의 개선을 도모하고자 하였던 것이다.

이와같이 해서 미국의 지역주의는 EAI를 근거로 중남미로, 더 나아가서는 APEC을 발판으로 아시아지역으로 까지 시장확대를 도모할 수 있게 되었다.

그러나 미국의 아시아 重視로의 정책전환은 곧 APEC의 변질을 의미하는 것이었다. 미국은 아시아를 자국의 경제회복을 위한 수출전략지역으로 자리매김하기 시작하였다. 그 결과 느슨한 협의체였던 APEC은 그 기능의 강화가 촉진되었고, 지역협력이 주된 목적이었던 APEC의 활동은 미국의 강력한 동기로 무역 및 투자의 자유화로 바뀌게 된다. 미국이 그리는 시나리오는 'APEC의 NAFTA'를 염두에 두고 NAFTA방식에 의한 역내자유화에 대해 노력을 경주하고 있으며, 결국 미국의 의도는 NAFTA와 같은 자유무역권을 아시아·태평양에서 실현시키고자 하는 것이다.

그러나 APEC은 「개방적 지역주의(open regionalism)」를 표방하고 있다. 즉, APEC은 한편으로는 세계적인 관점을 유지하면서 또 다른 한편으로는 아시아·태평양지역이라고 하는 광범위하고 다양성이 풍부한 지역협력의 구조 제공이 기대되고 있기 때문에, APEC은 개방적 성격을 지니지 않으면 안되며 결코 폐쇄적인 경제 블록화에 연계되어서는 안된다는 것이다. APEC에서 그 추진이 모색되고 있는 역내자유화의 성과를 역외국에도 적용하는 것은 GATT/WTO가 지향하는 무차별·최혜국의 원칙과도 일치하며 자유무역의 글로벌적 확대에 크게 공헌할 수 있기 때문이다.

특히 ASEAN은 미국주도에 의해 APEC이 NAFTA같은 블록적 색채가 강하게 되는 것을 경계하고 있다. EU 등 역외국들과의 활발한 경제교류를 지속시키고자 하는 ASEAN에 있어서는, APEC은 가능하면 개방해야 하며 불필요하게 EU를 보호주의에 몰아넣고 싶지 않다는 것이

20) 말레이시아의 마하티르수상은 歐美의 지역주의에 대항하고, 미국을 제외한 동아시아경제그룹(EAEG)의 창설을 제안하였다. 이것이 계기가 되서 아시아에서 미국이 소외되고 있음을 경계한 미국은 클린턴정권 이후 아시아 重視로의 정책적 전환을 모색하게 되었다.

ASEAN의 주장이다.

ASEAN이 내포하고 있는 지역주의는, ASEAN 자유무역지역(AFTA)에 의해 구체화되었다. ASEAN이 창설되기 이전의 동남아경제는, 미국 일본 그리고 유럽과 개별적으로 연결관계를 맺고 있음으로써 선진국에 천연자원 및 농산물을 제공하는 1차상품의 공급지였다. 그러나 부진한 경제 성장, 높은 실업률, 천연자원의 불안정한 국제가격의 등락은 동남아국가들의 경제를 대외의존에 민감하게 만드는 구조적 취약성을 노정시켰으며, 이러한 구조적 취약성을 극복하려는 ASEAN국가들은 역내 경제통합에 노력을 기울였으나 사회간접자본의 낙후와 회원국간의 상호 결합적인 경제·산업구조로 그 성과가 부진하였다. 그러나 ASEAN은 1967년 결성된 이후 정치·경제·외교 면에서 역내회원국간의 협력을 강화하기 위해서 다각적인 노력을 경주한 결과, 1990년대에 들어서면서 ASEAN역내 협력은 큰 진전을 보였으며 1992년 1월 ASEAN 정상회담에서 태국에서 제안한 「AFTA 구상」이 채택되었다. 이는 ASEAN 제국 전부가 경제개혁의 일환으로서 무역자유화 정책을 지향했다는 점 그리고 역내 제국간 상호의존관계가 심화하고 지역통합을 위한 경제적 기반이 이루어져 있다는 점 등이 AFTA추진의 배경이라 할 수 있지만, AFTA를 추진한 중요한 목적은 크게 두가지라 할 수 있다. 즉 첫째는, 역내시장의 확대를 통한 외국인 투자 촉진이다. ASEAN은 경제의 지속적인 성장을 위해서는 역내자유화에 의한 역내무역의 확대가 필요하였다. 그러나 역내무역의 확대는 주로 外資유입을 통해서 가능하기 때문이며, 또한 최근에 이르러 경제 성장이 두드러진 중국의 남부연안지역으로 흐르는 외자를 다시 ASEAN역내으로 되돌리기 위해서 ASEAN을 외자유치를 위한 보다 매력적인 투자선으로 만들 필요가 있었다. 둘째는, 미국 및 NAFTA에 대항하기 위해 수단으로서 AFTA를 통한 경제적인 구심력의 강화를 도모하기 위해서이다. 즉 ASEAN은 APEC내의 場에서 아시아·태평양 지역의 새로운 질서의 형성을 위해서 발언력을 강화하고자 하였으며, 그러한 의미에서 AFTA는 ASEAN의 對APEC전략의 유효한 수단으로서 의미를 갖고 있다.

AFTA는 공동유효특혜관세제도(CEPT : Common Effective Preferential Tarrif)라는 특혜관세제도를 통하여 1994년 1월1일부터 향후 10년간에 걸쳐 점진적으로 역내관세를 인하하여 최종적으로 역내 유효관세율을 0~5% 수준으로 인하함과 동시에 비관세장벽을 철폐함으로써 2003년까지 자유무역지대의 형성을 목표로 하고 있다. 그러나 당초의 목표 달성시기는 2005년이었으나 2003년으로 계획을 5년 앞으로 당겼으며, 자유화의 대상품목도 확대시켰다. 이는 APEC내에서 추진되고 있는 무역자유화를 위한 본격적인 협의에서 ASEAN이 주도권을 발휘할 필요가 있다고 판단해서였다.

현재 아시아·태평양 지역에는 中層的인 지역협력 구조가 존재하고 있다. 즉, APEC를 中核으로 하면서, NAFTA와 AFTA 라고 불리는 지역협정으로 구성된 두개의 소 지역으로 한정된

조직이 형성되어 있다. 兩者는 APEC내에서, 서로 줄다리기를 하는 것처럼 구심력을 발휘하고 있다. 여기에서 미국은 앞으로도 NAFTA방식을 채용하고 NAFTA의 확대와 같은 움직임을 APEC 내에서 음으로 양으로, 추진할 것으로 예상된다. 그러나 NAFTA를 중심으로 아시아 국가들에게 개별적으로 확대해 나가는 접근방식은 아시아에 도움이 되지 않을 것이다. 특히 NAFTA의 원산지규정은 아시아국가들의 각국에 걸친 생산네트워크를 분단하고 기업활동을 저해시킴으로써 아시아에서의 성장잠재력에 제동을 가할 수도 있다. 그러나 앞으로 APEC의 자유화가 미국이 의도하는 방향으로 진전되지 않을 경우에는 미국은 次善의 방법으로서 이같은 접근을 취할 가능성은 부정할 수 없다.

이에 대해서 小國의 집합체인 ASEAN은, 미국 주도의 역내 자유화에 의해 APEC 속에 매몰되어 버릴 수 있다는 강한 우려를 갖고 있다. 따라서 ASEAN은 다양성을 전제로 하면서 아시아·태평양내에서 자신들의 위상을 높이고, ASEAN으로의 구심력의 강화와 외연적 확대를 통한 새로운 질서의 형성을 위해 스스로 주도권을 확보하려 하고 있다. 이과정에서 ASEAN은 여러차례 AFTA가 폐쇄적이 아니며 호혜적인 바탕위에서 참여를 원하는 모든 역외국가들에게도 자유화의 혜택이 돌아가는 개방적 지역주의를 지향할 것이라고 천명해 왔다. 이러한 ASEAN의 태도는 현재 APEC 역내에 존재하는 다른 3개의 자유무역지대인 NAFTA, 호주·뉴질랜드 자유무역지대, 멕시코·칠레자유무역지대 등의 향후 진로에도 영향을 미쳐 이들이 차별적 폐쇄적이 아닌 개방적 자유무역지대로 나아가게 하는 압력으로 작용하게 될 것이다²¹⁾.

APEC은 발전단계 등의 다양성을 용인하면서 지역협력의 발전을 추구해나가지 않을 수 없다. 이를 위해서는 APEC내에서 상호신뢰를 양성하면서 강한 여론을 형성해 나갈 필요가 있다. 또한 NAFTA 와 AFTA가 APEC 과정으로부터 크게 이탈하지 않고, APEC과의 일관성을 유지시키도록 하기 위해서는 무역투자위원회를 통해서 그 전개를 체크하는 것에 의해 역내에서의 NAFTA나 AFTA의 움직임에 대해 일정한 억지효과를 갖을 수 있을 것이다. 더우기 APEC의 역내 무역자유화의 진전은 APEC내의 NAFTA나 AFTA의 개방화에 영향을 가함으로써 여타의 APEC회원국들에 대해 가해질 수 있는 무역차별 및 역외배타성의 철폐를 이끌어 낼 수 있을 것이다.

IV. 결 론

이상에서 볼 때 미국은 NAFTA와 APEC을 통해 지역주의를 선도하고 있으며, 지역협정체결 대상국가를 다변화하는 전방위전략을 구사하고 있다.

21) 元容杰, "ASEAN의 經濟統合의 進展과 APEC", 『國際問題』, 1998. 2월호, pp. 37~48.

그동안 미국의 통상정책의 전통적 기조는 자유방임주의였다. 이는 무엇보다도 낮은 대외의존도 때문이었다. 그러나 미국 역시 세계경제사회의 새로운 변화에 적응하는 한편 날로 변화하는 대외 통상환경에 따라 관심을 기울이지 않을 수 없게 된 것이다.

미국의 지역정책의 기본방향은, 기본적으로 자국시장에 걸맞는 해외시장의 개방이라 할 수 있으며, 이러한 목표는 바로 무역 및 투자의 자유화를 통한 무역불균형의 해소라 할 수 있다. 오늘날 세계시장에서 미국이 갖는 영향력을 고려해 볼 때 이상과 같은 통상정책의 기본방향은 향후의 국제무역질서에도 상당한 영향을 끼칠 것으로 여겨지는 바, 향후의 향후의 국제무역질서는 WTO 체제를 중심으로 하는 다자간체제가 유지하는 가운데 미국이 주도하는 여러 지역주의가 동시에 추구될 것이며 이는 궁극적으로 세계 주요시장 개방의 확대로 이어질 것으로 예상된다. 미국이 주도하는 지역주의의 확산은 특정지역의 배타적 경제블록의 형성을 의미하는 것으로서 한국으로서는 이에 따른 무역전환 및 투자전환에 따른 손실이 우려되며 결코 우리에게 바람직하지 못할 것이다.

따라서 한국은 범세계적인 무역자유화에 최우선 순위를 두고 이의 강화를 적극 지지함으로써 배타적인 경제블록화에 따르는 세계교역의 위축 가능성을 배제하는 노력을 기울여야 한다. 한국에 있어서 중요한 정책은, WTO체제를 통한 글로벌한 자유무역의 추진이다. 한국이 APEC에 극그적으로 참여하고 있는 이유도 바로 APEC이 「개방적 지역주의」를 표방하고 있기 때문이다. 따라서 개방적 지역주의를 표방하고 있는 APEC 구조안에서 지역적 세계화와 범세계적 자유화를 상호 보완적으로 운영될 수 있도록 그 역할을 수행해 나가야하며 이는 결국 우리와 가장 밀접한 경제관계를 맺고 있는 미국과 일본을 포함하는 APEC을 통한 개방적 지역주의를 아·태지역에 실천하는 것이며 또한 WTO체제를 중심으로 하는 다자주의를 동시에 추구해 나가는 길이라 사료되어진다.

참 고 문 헌

- 김기홍, "지역주의 효과에 대한 경제적인 분석", 『국제통상연구』, 한국국제통상 학회, 1997.
2월
- 김세원, "국제경제질서의 재편과 한국 경제", 『경제논집』 제35권 제2·3호, 서울대학교 경제연구
소 1996년 9월
- 元容杰, "ASEAN의 經濟統合의 進展과 APEC", 『國際問題』, 1998. 2월호. pp.37~4.
韓國比較經濟學會, 『地域主義的 經濟統合과 韓國經濟』, 博英社, 1996.
- 永田雅啓, "地域統合成立の經濟學" 『世界經濟評論』 1996年 1月
- 原 邦英, "WTOと米國通商政策", 『貿易と關稅』, 1998. 4.
- 渡部福太浪, "アメリカの 國際經濟政策", 『世界經濟評論』, 1998년 6월
- John Gerard Ruggie, "Multilateralism : the Anatomy of an Institution", in John Gerard
Ruggie ed., Multilateralism Matters : the Theory and Praxis of an an
Institutional Form, Columbia University Press, New York, 1993.
- Robert Z. Lawrence, 『Regionalism, Multilateralism, and Deeper Integration』, the
Brookings Institution Washinton, D.C 1996.
- Jagdish Bhagwati, "Regionalism and multilateralism : an overview", 『Asia Pacific
Regionalism』, The Australia - Japan Research Centre The Australian national
University, 1994.
- Jagdish Bhagwati, "Departure from Multilateralism : Regionalism and Aggressive
Unilateralism", The Economic Journal, Vol.100 Dec. 1990.
- Jeffrey J. Schott and Gary C. Hufbauer, "Implications of NAFTA for US trade policy
in the Pacific Basin", 『Asia Pacific Regionalism』, The Australia - Japan
Research Centre The Australian National University, 1994.
- Paul Krugman, "Regionalism versus multilateralism : analytical notes", 『Asia Pacific
Regionalism』, The Australia-Japan Research Centre The Australian National
University, 1994.
- Richard Gibb and Wieslaw Michalak, 『Continental Yrading Blocs』, John Wiley &
Sons, 1994.