

國際經濟秩序의 再編과 韓國經濟 — 地域主義는 多邊主義的 條件을 充足시킬 수 있는가 —(1)

金 世 源

본 논문의 취지는 地域主義의 發展을 어떻게 유도하면 多邊主義的 國際去來의 自由化 條件을 충족시킬 수 있을 것인가를 살피는 데 있다. WTO체제의 수립으로 거래장벽의 제거를 위한 노력이 한층 가속화하고 있다. 반면 지역주의의 급속한 확산은 이러한 노력에 역행하여 차별대우의 증복과 심화를 가져옴으로써 실제로 국제시장을 분할하는 위협을 가할 수도 있다. 지역주의의 도전은 경제통합의 양적 증가는 물론 질적 변화를 수반하고 있다. 국제거래의 완전 자유화가 최적의 상태이기는 하나 이는 이상적인 가정에 지나지 않는다. 현실적으로 지역주의는 엄연한 추세이며 따라서 다변주의적 차원에서 의식적인 관리 노력을 통하여 이러한 흐름이 동태적으로 세계후생의 증대에 기여할 수 있는 대안을 모색할 필요가 있다. 이 논문에서는 전통적인 次善理論, 그리고 최혜국 대우에 대한 예외규정인 GATT XXIV조가 왜 지역주의의 현실을 설명하지 못하는지를 밝히고자 한다. 국제거래형태의 변화, 자유화에 따르는 상호의존의 심화, 수입규제내용의 다양화 및 지역주의 성격의 발전 등은 새로운 접근을 요구한다. WTO의 역할과 기능강화를 통하여 지역주의를 장기적으로는 국제거래의 자유화를 앞당길 수 있는 실질적인 수단으로 활용할 수 있다. 결론 부분에서 GATT 개정과 함께 한국경제의 입장을 정리한다.

1. 머리글 — 남겨진 課題들

WTO의 출범은 국제경제거래가 새로운 분업체제로 접어들고 있음을 의미한다.(2)

여기서 거의 50년간 GATT가 이룩한 업적의 功過를 되풀이하고 싶지는 않다. 단지 몇 가지 측면에서 GATT를 계승·보강하는 취지를 가진 WTO체제가 여전히 안고 있는 과제와 불안요소들을 지적하고자 한다.

우선 WTO가 外見上 국제경제질서의 운영에 있어서 게임·규칙의 정착을 시도한다는 인상을 줄 수도 있다. 다시 말하여 GATT가 엄연히 있음에도 불구하고 농산물 무역, 섬

(1) 이 논문은 제원재단의 연구비지원에 의하여 작성되었음을 밝힌다.

(2) UR의 타결결과와 하나로 16개 조문으로 구성된 협정에 의하여 WTO가 탄생하였다. 따라서 WTO는 GATT 및 관련협정 그리고 UR결과 체결된 각종 협정들을 다 포함하고 있다. 자세한 내용은 뒤에 첨부하는 참고문헌을 참조하기 바람.

유류 다자협정(MFA) 또는 다양한 수출자율규제(VER) 및 시장질서 협정(OMA) 등은 이 테두리 밖에서 운영되어 왔다. 특히 미국이나 EU는 GATT규정에 구애받지 않고 일종의 法制定者(rule-maker)의 입장을 취해왔다. 그러나 이제 이러한 예들이 GATT/WTO의 틀 속으로 들어오게 됨에 따라 다변주의적 규정의 적용대상으로 바뀌었다.

그러나 이러한 게임·규칙을 지키려는 중요 선진제국의 주도적 노력, 선의의 의지 그리고 이들간 원만한 협조체제의 유지는 여전히 기본적인 전제이며 또 과제로 남고 있다. 명목상 다변주의에 기초하고 있기는 하나 실질적으로는 중요 몇개국에 의하여 운영될 수밖에 없는 GATT/WTO의 속성에는 크게 변함이 없기 때문이다.

다음, 설립 2년을 맞고 있는 WTO의 가장 중요한 기능이 UR타결 결과를 수행하는 데 있다고 한다면 그 의의는 무엇보다도 폭넓은 국제거래의 자유화에 있다. 도쿄라운드(1974-1979)까지 주로 제조업 부문에만 국한하였던 인위적 장벽제거의 노력은 이제 농산물과 같은 1차산업으로부터 서비스 부문에 이르기까지 전산업분야로 확대되고 있다.⁽³⁾

그럼에도 불구하고 보호주의의 가능성이나 위협은 여전히 사라지지 않고 있다. 그 대표적인 예가 바로 미국의 슈퍼 301조 또는 EU의 貿易障壁手段(trade barrier instrument: TBI)⁽⁴⁾이라고 할 수 있다. 자세한 설명은 생략하겠으나 국내 법·규정에 근거한 이러한 조치들이야말로 GATT/WTO가 금하는 일방적 保護·報復政策의 한 표현임은 두말할 필요가 없다.

또 다른 예로 緊急輸入制限(safeguard) 역시 GATT가 허용하고 있기는 하나 선진제국에 의한 남용을 막기 위해 엄격한 국제협정의 체결이 요구된다는 점을 들 수 있다. 이미 도쿄라운드에서 논의되기 시작한 이 제한적 조치가 국제분업의 논리와 발전에 맞추어 운영될 수 있으려면 산업구조 조정의무의 부과를 취지로 하는 국제차원의 합의가 필요하다. 단기적으로 GATT/WTO의 기능에 기대를 걸기 어려운 의제가 아닐 수 없다.

그 이외의 WTO체제의 수립과 함께 '條件附的 自由化'를 의미하는 '公正貿易'의 개념은 한층 확산하고 있다. UR의 타결과 함께 지적소유권 보호나 덤핑 보조금 지원에 대한 규제를 취지로 하는 협정들이 이미 체결되었다. 또 WTO내에서 무역관련 환경정책에 관한 논의가 진행되고 있다. 앞으로 노동 및 경쟁정책 등 이제껏 경제주권으로만 여겨지던 관

(3) UR타결결과합의에 이은 국제거래의 자유화는 부문별로 그리고 단계별로 확정된 일정에 따라 점진적으로 추진된다. 또 특정서비스를 포함한 일부부문에 있어서는 아직 후속협상이 진행되고 있다.

(4) EU는 1984년의 新무역정책수단(new commercial policy instrument, NCPI)을 수정·보완하여 94년 무역장벽수단을 마련하였다.

행, 정책 및 제도에 있어서 '國際標準化' 작업이 시도될 전망이다.

이러한 시도는 국가간 '競爭與件의 平準化' 라는 의도를 내포하고 있다. 각국간 상이한 여건을 무시한 채 국제거래를 자유화 한다는 것은 큰 의미가 없으며 그 전제로서 무역과 관련된 경제 각 부문에 있어서 국제규범을 수립해야 한다는 논리다.

이러한 노력을 국제경제적 상호의존의 결과에 따르는 불가피한 추세로 받아드릴 수는 있다. 반면, 일부 선진국이 주도하는 현 체제에서 '公正'에 대한 판단에 國益을 배경으로 한 자의적인 해석이 개입되는 경우 보호·보복주의를 유발할 수 있다는 데 문제가 있다.

끝으로 이 논문에서 다루고자 하는 지역주의와 다변주의간 갈등 역시 오랜 역사를 갖고 있으면서도 아직껏 설득력 있는 해답을 찾지 못하고 있다.

이상 열거한 例들과는 달리 地域主義(regionalism)는 GATT/WTO의 기초를 이루는 多邊主義(multilateralism), 즉 無差別 原則(non-discrimination principle)에 대한 全面的인 拋棄(waiver)를 내용으로 한다. 또 일반적으로 보호정책이 비교적 단기적 성격을 띠는 데 반하여 지역주의의 경우, 特定集團(bloc)의 국가간 특혜의 교환을 취지로 한다는 점에서 보다 구조적인 측면이 강조된다. 따라서 국제거래에 미치는 파급이 클 수밖에 없으며 GATT/WTO는 그 평가를 분명히 해야 할 입장에 있다.

그럼에도 불구하고 UR과정에서 지역주의의 관리에 관한 논의만을 거듭하였을 뿐 실효성있는 하등의 국제적 통제기능을 도출하지 못하였다. 단지 나중에도 보듯이 지역주의를 규정한 유일한 조문이라고 할 수 있는 GATT XXIV조의 내용이 다소 보완되었을 뿐이다.⁽⁵⁾

2. 地域主義의 挑戰

2.1. 地域主義의 意味

지역주의는 일반적으로 일정지역내 특정국가간 공통목표를 추구하기 위하여 특수한 관계를 갖는 경우를 말한다. 이 '特殊한 關係'는 경제나 정치는 물론 군사 및 문화 등 다양한 부문을 그 대상으로 할 수 있다.

한편, 경제학적 측면에서는 지역주의, 特惠貿易地域(preferential trade area), 무역블럭, 경제통합, 또는 貿易協定(trading arrangement) 등 다양한 용어가 사용되고 있어 때로는 혼동을 불러일으킨다. 나중에 설명하는 바와 같이 지역주의와 경제통합을 同一視한다면

(5) Understanding on the Interpretation of Article XXIV of GATT 1994.

크게는 지역주의와 특혜(무역)지역의 두 형태를 구별할 필요가 있다. 이 구분이 요구되는 이유는 근본적으로 前者가 GATT/WTO에 의하여 허용된 반면 後者は 다변주의에 어긋나므로 금지되고 있기 때문이다.

따라서 여기서 다루는 지역주의는 GATT XXIV조가 규정하고 있는 自由貿易地域(FTA) 이상 형태의 지역적 경제통합을 의미하며 이는 통상적으로 경제통합 이론에서 다루는 대상과도 일치한다.⁽⁶⁾ 바그와티(J. Bhagwati)는 자유무역지역을 특혜지역의 한 형태로 보고 따라서 이 대상에서 제외되어야 한다고 주장하고 있다.⁽⁷⁾ 그의 주장은 자유무역지역에 있어서는 회원국들이 각각 상이한 대외무역정책을 실시하므로 원산지 규정의 운영에 따라 결국 복잡한 특혜관계로 발전할 수밖에 없다는 데 근거하고 있다.

그러나 100%의 특혜에 기초하여 특정국간 경제통합을 추진하는 경우 예외로 인정한다는 GATT규정에 따른다면 구태여 지역주의에서 제외할 필요가 없다고 믿는다. 다변주의에 입각하여 모든 회원국의 무역자유화를 실현할 것을 기다릴 수만은 없는 특수한 공동여건에 있는 국가들간 일정 조건 아래 완전특혜를 허용해주자는 데 GATT의 의도가 있었다고 생각한다. 단지 그간 국제 거래의 성격이나 국가개입의 형태가 크게 변했다는 데 새로운 접근이 요구되고 있다.

그렇다면 왜 이와 같이 合法的인 지역주의가 문제되는 것일까.

경제통합이론의 관심이 대부분 회원국 경제에 미치는 효과에 두어지듯이⁽⁸⁾ 지역주의 형성의 1차적인 취지는 域內 경제이익의 실현에 있다. 어떤 의미에서는 크루그만(P. Krugman)도 적절히 지적했듯이⁽⁹⁾ 순수한 경제학적 차원보다는 '集團的인 保護'에 초점을 맞춘 정치경제학적 논리가 주로 작용한다고도 할 수 있다.

이에 따라 그 이유는 自明해진다. 域內 회원국 경제의 이익 실현이 과연 域外제국의 비용을 대가로 하지 않느냐는 문제가 당연히 제기된다. 무엇보다도 域內的 자유화 그리고 域外에 대한 상대적 보호라는 양면성을 지닌 지역주의의 속성상 이러한 논란은 끊임없이 전개되어 왔다.

다른 한편, EU의 주장에서도 알 수 있듯이 문제는 여기서 그치지 않고 지역주의가 동

(6) GATT가 탄생한 1947년 당시 경제통합의 유형은 자유무역지역과 관세동맹뿐이었다. 따라서 그후에 등장한 공동시장, 경제동맹 및 경제공동체 등은 여기에 포함된다고 보아야 한다.

(7) The WTO's Agenda: Environment, Labor Standards, Competition Policy and the Question of Regionalism, in Sagong(1995, p.48 이하).

(8) 경제통합의 이론과 실제에 관하여는 한국비교경제학회(1996)에 실려있는 필자의 논문 "경제통합의 이론체계와 현실"를 참조.

(9) Regional versus multilateralism: analytical notes in de Melo and Panagaria(1993, p. 58).

시에 다변주의의 요구를 충족시킬 수도 있다는 가능성을 배제할 수 없는 점도 받아들일 수 있다. 다시 말하여 동태적인 측면에서 경제통합에 따른 域內 성장의 촉진은 그만큼 국제거래의 확대에 기여할 수 있기 때문이다. 이른바 肯定的 合(positive-sum)의 논리이다.

2.2. 地域主義의 擴散

GATT가 탄생한 이후 최초로 지역주의가 국제적으로 논란을 불러일으킨 것은 1957년 EEC 설립을 위한 로마조약이 조인되었을 때이다.⁽¹⁰⁾ 당시만 하더라도 미국은 자국의 무역에 가져올 피해를 들어 특히 EEC의 공동관세정책 및 공동농업정책 수립에 대하여 극히 부정적인 입장을 취하였다.

그로부터 1994년까지 GATT에 통보된 지역주의적 경제통합의 數는 100여개이며 이제껏 GATT XXIV조에 열거된 조건을 충족시키는 경우는 4개에 불과하다. 기간별로 본다면 1990-1994년간 체결된 지역주의 협정이 33개로서 최근 이러한 추세가 확대되고 있음을 알 수 있다.

총체적으로 지역주의는 두 段階의 發展過程을 거쳐왔다.⁽¹¹⁾ 첫 단계는 1960년대로서 EEC의 설립에 따른 파급으로 주로 아프리카를 중심으로 한 개도국들간 경제통합이 유행처럼 확산됐다. 또다른 기간은 1980년대 중반이후이다. 미국의 정책적 선회에 따라 특히 중남미지역내 인접국가들간 갖가지 형태의 경제통합이 전성기를 맞고 있다.⁽¹²⁾

먼저 60년대의 경우를 살펴보면 EEC의 탄생은 유럽내에서 EFTA의 창설을 가져왔음은 물론 당시 식민지제국들의 독립과 함께 集團의 自足體制(collective self-reliance)의 추구를 통한 경제민족주의를 자극했다. 그 결과 중앙아프리카 經濟·關稅同盟(UDEAC)의 설립을 비롯하여 대부분의 新生 아프리카제국이 인접국들과 경제통합을 모색하기 시작했다.

이러한 파급은 중남미제국내에서도 확산되었다. 대표적인 예로 ECLA총회를 거쳐 최초로 개도국내 中美共同市場(CACM, 1960)과 라틴아메리카 自由貿易地域(LAFTA, 1960)이 탄생하였고 뒤이어 카리브 共同市場(CARICOM)이 설립되었다.

이 기간 두드러진 특징의 하나는 유럽을 제외한 개도국들내 경제통합은 다분히 경제적 민족주의에 기초하여 수입대체나 급속한 공업화 의욕과 같은 정치경제학적 고려가 크게

(10) 당시 EEC 6회원국은 1957년 3월 로마조약을 조인한 후 그해 GATT총회에 이를 제출하였고 58년부터 EEC는 기능을 갖기 시작했다. 同로마조약의 국제경제적 효과에 관한 상세한 내용은 Kim(1971, p.173 이하) 참조 바람.

(11) J. Bhagwati, Regionalism and multilateralism: An overview in de Melo and Panagaria(1993, p.28 이하).

(12) 지역주의적 경제통합의 추진과 현황에 관한 체계적인 내용은 de la Torre and Kelly(1992) 참조 바람.

작용했다는 점이다. 자유무역지역, 관세동맹, 공동시장 또는 경제동맹과 같은 갖가지 명칭을 자의적으로 사용했던 이유도 여기서 비롯됐던 것 같다. 여하간 개도국 특유의 경제적 여건이 경제통합에 가져오는 어려움을 신중하게 고려하지 않았다는 사실은 이들 대부분이 실패로 끝나거나 아니면 단순한 특혜지역을 벗어나지 못하게 하는 결과를 초래했다.⁽¹³⁾

다음, 1980년대 후반 지역주의가 제2단계 확산의 계기를 맞게 된 것은 무엇보다도 미국이 이제껏 배타적으로 고집해오던 다변주의 체제를 포기하고 지역주의 정책도 동시에 추구하겠다는 소위 2원정책(2 track policy)을 채택하면서부터이다. 이에 더하여 EU(당시 EC)의 '92年 計劃' 역시 '유럽要塞化'라는 부정적 반응을 불러일으킴으로써 域外國가들로 하여금 지역주의에 대하여 관심을 갖게 한 중요한 요인의 하나로 지적할 수 있다.

미국의 정책적 선회는 무엇보다도 GATT 태두리 내에서의 국제무역협상에 더 이상 기대를 걸 수 없다는 실망에서 비롯되었다(Shott(1989, p. 4)). 미국의 대외정책기조에 있어서 근간이라고 할 수 있는 국제주의나 다변주의를 GATT체제를 통하여 실현한다는 것이 하나의 이상에 불과하다는 결론의 소산이기도 하다.⁽¹⁴⁾ 또 미국의 국제경제적 지위 약화나 EU에 의한 시장통합의 완결 추진 등과 같은 여건 변화도 중요한 요인이다.

이와 같이 제2라운드에는 미국에 의하여 주도되었다. 1989년 캐나다-미국 自由貿易地域(CUSFTA)을 발족시킨 미국은 1990년 '美洲 先導의 構想'(EAI)계획을 발표하였고 뒤이어 CUSFTA에 멕시코가 합류함으로써 1994년 NAFTA가 출범하였다. 나아가 미국정부는 美洲頂上會議의 개척을 통하여 미국지역내 쿠바를 제외한 모든 국가가 참여하는 美洲自由貿易地域(FTAA)의 설립을 제안하였다. 현재의 계획으로는 FTAA가 2005년에 이르러 실현될 전망이다.

여기에 편승한 중남미 제국은 그들대로 가까이 있는 국가들과 경제통합을 추진하기 시작했다. 대표적인 예가 1991년 아순시온 조약에 의하여 설립된 95년의 南部南美共同市場(MERCOSUR), 1994년의 카리브 國家聯合(ACS)협정 그리고 MERCOSUR의 확대를 취지로 하는 南美自由貿易地域(SAFTA) 계획 등이다.

이 이외에도 아·태지역내에서는 ASEAN이 1990년대에 들어서면서 지역주의의 강화추세에 크게 영향을 받고 있다. ASEAN 7개국은 수차례에 걸친 모임을 거쳐 2000년대 초까

(13) LAFTA가 과도기간으로 설정한 20년이 경과한 후 FTA를 포기하고 특혜의 교환을 취지로 하는 라틴아메리카경제통합연합(LAIA, 1980)으로 전환한 것은 좋은 예이다.

(14) 다변주의적 협상의 단점으로서 free-rider, convoy effects 및 foot-dragging 등이 지적되고 있다.

지 共同實效特惠關稅(CEPT) 제도를 채택함으로써 실질적인 자유무역지역을 실현한다는 결정을 취했다.

이와는 달리 지역주의의 本產地라 할 수 있는 유럽에 있어서 경제통합의 추진은 EU를 '核'으로 전개되고 있다. EU의 지역주의의 확대는 크게 세 갈래로 요약할 수 있다.

첫째는 유럽내 경제통합은 장기적으로 EU의 확대를 의미한다. 1952년의 유럽石炭鋼鐵共同體(ECSC) 그리고 1958년의 EEC 및 原子에너지共同體(ENEC)는 원래 6개국으로 출발하였다. 그 후 1970년대 들어서서 영국을 포함하는 3개국 그리고 1980년대에는 스페인을 비롯한 3개국이 가입하여 EU는 12개국으로 확대되었다. 1993년 1월 EU는 EFTA 7개국과 EEA를 발족시킴으로써 가입을 위한 전단계를 마련하였다. EFTA 7개국중 3개국이 참여하여 EU는 1995년 이후 15개국을 포함하고 있는데 앞으로 잔여 4개국은 물론 東유럽을 포함하여 유럽 전지역으로 확대될 전망이다.

둘째, EU는 과거 식민지였던 아프리카, 태평양 및 카리브(ACP)지역 70여개국과 로메 협정을 통하여 특혜관계를 맺고 있다. 엄밀한 의미에서 이 논문에서 대상으로 하는 지역주의라고는 할 수 없으나 장기적으로 자유무역지역과 같은 경제통합을 시도하고 있다. 이러한 측면은 EU와 中近東지역간 관계에 있어서도 동일하다.

끝으로 EU는 지중해 지역, 北美(NAFTA) 및 중남미 지역과도 자유무역지역의 설립을 논의 또는 실제로 추진하고 있다.

이렇게 볼 때 WTO 회원국 數(1996년 5월 현재 112개국)보다도 더 많은 국가들이 지역주의에 참여하고 있거나 同參할 예정이다. 단지 한국 및 일본 등 몇개국만이 예외를 이루고 있다.

과거 GATT체제가 원칙보다는 예외가 더 많다는 비난을 받았듯이 WTO체제에 있어서 역시 다변주의라는 표면상 명분과는 달리 지역주의가 지배적인 추세로 등장할 전망이다. 다시 말하여 지역주의를 허용하는 한편, 과연 大原則인 다변주의에 입각한 국제거래의 자유화를 차질없이 추진할 수 있느냐에 WTO의 장래가 달렸다고 해도 과언이 아니다. 따라서 이 논문에서도 다변주의의 유지라는 확고한 테두리내에서 어떻게 지역주의를 관리해야 할 것인가를 보고자 한다.

2.3. 變質하는 地域主義

GATT가 설립될 당시 예상과는 달리 지역주의에 편승하는 국가수가 급속히 확산된 것과 마찬가지로 경제통합의 형태나 내용과 같은 질적 측면에서도 크게 변모하고 있다. 국가간 이해, 국제거래의 구조적 변화 또는 경제관계에 있어서 파워·게임의 작용등을 그

중요한 요인으로 지적할 수 있다. 몇 가지 예를 통하여 지역주의의 발전이 얼마나 다변주의 체제의 동질성 유지를 어렵게 하는가를 살펴겠다.

1) 먼저 지역주의나 여기에 참여하는 회원국의 수가 증가하는 데 따르는 市場歪曲 (market distortion)의 가능성을 비롯한 부작용을 들 수 있다. 특히 국제경제의 진로에 결정적인 영향을 미치는 두 軸인 미국과 EU가 지역주의를 주도한다는 점에서 세계시장이나 국제경제공동체라는 동질성은 이들을 중심으로 한 지역경제권의 경쟁적 남발로 인하여 더 이상 지속되기 어렵게 된다. 물론 최근 심화일로에 있는 경제적 상호의존에 따라 시장분할과 같은 극한상황의 가능성은 배제된다. 그러나 그 부정적 파급으로써 경제권간 分立, 정책적 논리의 지배, 국가간 실질적 차별대우, 무역마찰의 소지 또는 원산지에 따르는 복잡한 대우절차 등으로 국제거래에 있어서 분쟁, 불신, 갈등 및 오해의 여지가 커지고 있음을 간과할 수 없다.

월리(J. Walley)는 경제대국의 보호주의 위협을 받는 소규모 개방경제의 경우 의존도를 고려하여 불가피하게 특정경제권의 지역주의에 가담하려고 할 수도 있음을 지적하고 있다 [Schott(ed.)(1989, p. 370)]. 한 때 한국, 싱가포르 및 대만 등 일부 동북아 경제의 NAFTA 가입에 관한 논의가 대두되었던 경험은 이러한 논리를 반영한다. 특히 미국주도에 의한 자유무역지역의 연쇄적인 설립 추세는 원산지 규정의 적용에 따라 국제거래에 있어서 복잡한 대우와 절차의 문제를 야기하고 있다.

바그와티는 '스파게티 공기' (spaghetti bowl)와 같이 복잡하게 얽혀 있는 현상은 결국 인위적인 차별대우를 가져오고 따라서 자유무역지역은 실질적인 특혜지역이라고 규정하고 있다[Sakong(ed.)(1995, p. 54)]. 더구나 다국적기업에 의한 생산·경영체제의 세계화에 따라 자본·노동의 이동이 보다 활발해짐으로써 수출국 국적에 따르는 수입과정에서의 대우문제는 더욱 복잡해지고 있다.

물론 관세가 유일한 수입제한 정책이라고 한다면 문제는 간단하다. 그러나 輸出國 自律 規制(VER)나 反덤핑稅 및 上稅稅와 같이 선택적 규제정책을 실시하는 경우 차별대우는 불가피하다. 또 NAFTA에 있어서와 같이 회원국간 대규모 자본이동을 전제로 할 때 域內에서는 물론 對역외거래에 있어서 원산지 규정을 객관적인 기준에 따라 적용하기 어렵다.

이 이외에도 중남미 지역내에서는 멕시코를 비롯하여 많은 나라가 두 개의 자유무역지역에 속하고 있다. 이 경우 원산지 규정의 적용이 용이하지 않다는 점은 두말 할 필요가 없다.

2) 1958년 EEC가 발족할 당시 식민지로 있었던 아프리카제국의 일방적인 편입에 대한

논란이 제기된 적이 있다. 그후 NAFTA의 설립에 이르러 선·개도국간 경제통합이 과연 다변주의를 충족시킬 수 있는냐는 문제가 다시 대두되었다. 현재 로메협정(EU-A.C.P.간 체결된)이 보다 특혜지역적 성격을 띠고 있는 것과는 달리 NAFTA는 완전한 자유무역협정의 실현을 취지로 하고 있다.

경제통합 이론을 최초로 체계화한 바이너(J. Viner)는 무역전환과 무역창출을 가져올 수 있는 통합의 유형을 서술적으로 예시하였다.⁽¹⁵⁾ 그중 하나가 산업구조 측면에서 보완적인 경우로서 무역전환의 가능성이 크다는 점을 지적하였고 국제무역에 적용한다면 다변주의 정신에 어긋나는 사례이다.

사실 나중에도 보겠거니와 GATT XXIV조는 비슷한 소규모 경제간 통합을 그 대상으로 하고 있다(Jackson(1990, p. 141)). 따라서 미국과 멕시코같이 비교가 되지않는 대국과 소국 그리고 보완적인 경제간 통합은 국제거래의 왜곡과 함께 자원배분의 비효율성을 초래할 가능성이 크다. 더구나 이들 회원국간 대외무역정책에 있어서의 격차는 이러한 가능성을 높여주고 있다. 다시 말하여 미국과 캐나다의 비교적 자유주의적 정책과는 대조적으로 멕시코가 보호주의적 정책을 실시하고 있다면 자유무역지역의 형성을 통하여 국제무역의 전환효과는 그만큼 커지게 된다.

3) 그 이외에도 GATT 설립 당시 예견치 못했던 경제통합의 질적 발전은 국제경제에 미치는 효과측정을 어렵게 하고 있다. 이 자체는 지역주의가 갖는 속성의 하나인 상대적 차별대우의 결과이며 따라서 다변주의의 원칙이나 정신과 양립될 수 있는가 하는 문제로 이어진다.

NAFTA의 예를 든다면 종전의 자유무역지역의 경우와는 달리 상품무역에 더하여 서비스무역이 그 대상으로 추가되고 있다. 주지하다시피 서비스무역에 있어서는 UR의 추진을 계기로 최초로 자유화를 위한 국제협상이 시작되었고 이제껏 최혜국 대우나 내국민 대우에서 거의 제외되어 왔다. 따라서 域内外 제국에 대한 차별대우의 격차는 그만큼 클 수밖에 없고 따라서 WTO내에서 서비스협상의 결과가 수행되고 또 추가적인 협상이 진행되는 기간동안 이 격차가 가져오는 왜곡현상을 간과할 수 없다.

다음, EU에 있어서는 GATT의 상상력을 크게 초월하고 있다. 단순한 관세동맹을 넘어서서 한 나라의 경제와 같은 완전한 경제동맹을 추진하고 있다. 92년 계획에 따라 消極的 統合(negative integration)은 물론 積極的 統合(positive integration)을 거의 완료하였다. 나아가 마스트리히트 조약의 체결을 통하여 99년까지 經濟·通貨同盟(EMU)을 완성하여

(15) The Customs Union Issue(New York: Carnegie Endowment for International Peace, 1950).

단일의 공동통화정책을 수립하고 늦어도 2002년부터는 EURO라는 유일한 법정통화를 사용할 예정이다.

이러한 지역주의적 경제통합을 다변주의적 차원에서 과연 어떻게 받아드려야 할 것인가는 국제경제의 운영에 있어서 기본적인 과제가 아닐 수 없다. 따라서 다음 장에서는 GATT/WTO의 원칙과 규정의 태두리내에서 이 양자의 양립성문제를 살피기로 한다.

3. 地域主義와 GATT/WTO간 兩立性

3.1. GATT/WTO의 딜레마와 XXIV條의 實效性

어떤 의미에서는 지역주의를 허용해 주었다는 사실 자체가 GATT/WTO에 의한 다변주의의 실효성을 흔들리게 하는 가장 근본적인 요인이라고 할 수 있다. GATT를 주도한 미국의 입장에서는 무차별 원칙을 하나의 보편타당한 원리로 고집하였으나, 무역의존도가 높은 소규모경제로 구성된 유럽의 경우 사정은 달랐다. 이미 지적했듯이 GATT의 원칙과 기능이 가지는 제약을 극복하기 위해서는 이른바 ‘뜻을 같이하는 國家들간’의 특혜제공이 허용되는 예외가 필요했다. GATT에 의한 다변주의적 국제무역의 자유화보다 그들간 거래에 있어서는 빠른 속도로 인위적 장벽의 철폐를 원했기 때문이다.

이러한 의미에서 바그와티가 피력하고 있는 비관적인 견해를 받아드리기는 곤란하다. 즉 그에 따르면[de Melo and Panagaria(eds.)(1993, p. 40 이하)] 지역주의가 다변주의에 비해 결코 ‘빠르지도’, ‘효율적이지도’ 그리고 ‘확실하지도’ 못하다는 것이다. 각 경우마다 다르기는 하겠으나 EU는 물론 NAFTA에 있어서도 이 세 가지 측면에서 지역주의가 보다 우월한 여건에 있기 때문에 더 선호된다고 보아야 할 것 같다.

다시 논할 필요도 없이 GATT/WTO가 무차별원칙을 일관성있게 관철하기에는 너무나 경제적 격차가 큰 국가들로 구성되어 있으나 또 많은 예외를 허용해 주다보면 다변주의는 하등의 의미를 갖지 못하게 된다. 이러한 맥락에서 GATT XXIV조의 포기조항은 극히 예외적인 경우에 한하여 적용된다는 법적 해석이 설득력을 갖는다. 이미 지적했듯이 [Jackson(1990, p. 141)] 당시 여건으로 미루어 유럽내 인접 소규모 경제들이 그 1차적인 대상이었음은 두말 할 필요가 없다. 역사적으로 보더라도 獨逸關稅同盟(Zollverein)이나 베네룩스 관세동맹의 선례가 있었으며, 또 양자대전간 유럽대륙내 경제통합을 추진하려는 시도가 있었기 때문이다.

GATT XXIV조야말로 지역주의를 규정한 유일한 條文이면서도 복잡한 국제경제의 현실

을 몇 개의 허술한 법적 문장으로 규제하려고 무리하게 시도한 대표적인 실패작의 하나라고 생각한다. 최근 GATT 前 사무차장의 표현대로 同 XXIV조는 국제무역의 발전과 관련하여 가장 결정적인 조문임에도 불구하고, '가장 많이 濫用되었고 또 이러한 濫用이 가장 덜 指摘된 條文中의 하나' (one of the most abused, and those abuses are among the least noted)이기도 하다[de la Torre and Kelly(1992, p. 44)에서 재인용].

혼동을 가져오는 경우의 하나는 개도국간 추진되고 있는 지역주의이다.

Trebilcock and Howse(1995, p.94)를 비롯한 많은 저자들이 개도국들간 추진되고 있는 경제통합들을 XXIV조의 대상으로 포함하여 논의하는 인상을 주고 있다. 물론 경제학적 측면에서 일반론을 제기할 수는 있다 하더라도 GATT/WTO와의 양립성 문제는 별도로라고 생각한다. 그 이유는 간단하다. UNCTAD에서 一般特惠制度(GSP)의 설립과 함께 개도국간 경제통합은 '例外中の 例外'로 처리하고 있기 때문이다. 그 이외에도 개도국이 취할 수 있는 '例外的 保護主義의 許容'으로 미루어 보더라도 이러한 견해는 타당한 것 같다.

따라서 GATT XXIV조의 적용범위는 선진제국이 가입된 지역주의의 경우로 한정해야 한다고 본다. 다시 말하여 EU와 NAFTA 자체는 물론 EU 및 미국이 주도하는 지역주의가 여기에 주로 해당된다.

한편, GATT XXIV조에 열거된 조건중 경제통합이 최소한 회원국간 '실질적(substantial) 貿易에 있어서' 장벽을 제거할 것을 취지로 해야 한다는 내용 역시 너무나 모호하고 허술하기 짝이 없다. GATT가 탄생할 당시 존재했던 경제통합의 모형이 자유무역지역 및 관세동맹이었으므로, 동 규정은 정의상 이들보다 발전한 형태의 지역주의는 허용한다는 의미로 해석할 수 있다. 따라서 공동시장이나 경제동맹들은 다같이 이 조건을 충족시키고도 남음이 있다.

그러나 바이너-립시類의 많은 자유무역론자들이 규명하려 했던 대로, 국제무역의 흐름에서 본다면 오히려 일정회원국간 무역장벽의 제거 정도가 낮을수록 非회원국에 대한 피해(貿易轉換效果)는 작아진다. 다시 말하여 이 경우 비회원국에 대한 차별대우가 그만큼 낮아지므로 전통적인 무역흐름에 가져오는 왜곡이 적어지기 때문이다. 따라서 100%의 특혜를 권장하는 GATT의 입장은 역설적이 아닐 수 없다.

필자의 견해로는 GATT창설자들의 소박한 취지는 경제이론에 귀를 기울이기보다는 外見的 다변주의 형식을 존중한다는 의미에서 양차 대전간 성행했던 특정국가간 부분적인 특혜의 확산을 가능한 한 막아보고자 했던 것 같다. 다시 말해서, 역내 무역에서 100%의 특혜를 추구할 때 비로소 무차별원칙에 대한 예외를 인정받을 수 있다는 것은 하나의 필

수 불가결한 의무조건이기도 하다.

그러나 여기서 유의해야 할 점은 ‘一定國家間 貿易障壁이 實質的으로 撤廢되어’ 무역자유화가 실현된다는 것이 과연 어떤 상태를 의미하느냐는 것이다. 엄밀하게 따지면 여기서 말하는 ‘實質的’이라는 용어가 ‘100%의 特惠’와 동의어로 사용할 수 있는가 하는 문제도 제기될 수 있다. 그러나 대부분 저자들은 이를 수용하고 있으며 따라서 GATT는 최소한 자유무역지역의 설립을 요구하고 있다고 보아도 무방할 것 같다. 이러한 조건을 충족시켜야만 지역주의를 국제무역에서 하나의 독립된 경제단위로 고려할 수 있기 때문이다.

이러한 확대해석을 받아드릴 때 수입제한정책 개념의 변화는 또 다른 문제를 제기한다. 사실 GATT가 탄생할 당시만해도 잘 알려진 형태의 무역장벽은 기껏해야 관세 및 수량제한을 비롯하여 극히 제한된 일부 비관세 장벽이었다. 그러나 그간 8차에 걸친 국제무역협상의 진행에 따라 관세는 이제 거의 보호주의적 성격을 잃게 되었고, 그보다는 다양한 유형의 비관세 장벽이 국제무역의 흐름을 저해하고 있다. EU의 경우를 보더라도 ‘1992年 計劃’에 이르러 비료소 域內 자유화를 거의 실현했을 정도이다. 경제제도, 정책, 또는 관행적 측면에서의 갖가지 장벽뿐만 아니라, 그 격차 자체에서 오는 시장왜곡 현상까지를 제거해주어야만 실질적으로 자유무역지역의 취지를 실현할 수 있기 때문이다.

NAFTA나 EFTA를 비롯하여 자유무역지역의 설립을 추구하고 있는 대부분의 예를 보더라도 농산물과 같이 국민경제적 이익이라는 차원에서 민감한 부문은 예외로 처리하고 있다. 이에 더하여 EFTA에 있어서는 자유무역지역의 완성을 위하여 아직도 존재하는 각종 형태의 무역장벽의 제거는 물론, 회원국간 제도·정책적 조정 및 접근을 내용으로 하는 이른바 적극적 통합을 추진하고 있는 실정이다.

이와 같이 볼 때 GATT규정이 명시하고 있는 무역장벽은 보다 “경제적 장벽”으로 해석할 필요가 있는데 그 이유는 후자가 철폐되지 않는 한 진정한 의미에서의 무역자유화가 실현될 수 없기 때문이다. 이러한 맥락에서 살펴보면 많은 경제학자들이 지적하듯이 경제통합은 비슷한 여건에 있는 인접국가들 간에 실현될 수밖에 없다고 생각하며 따라서 대규모 경제가 포함될 수 있는지에는 의문을 갖지 않을 수 없다.

3.2. GATT XXIV條의 論理와 限界

GATT가 탄생할 당시 여건이 현재와 비교할 수 없을 정도로 차이가 있었다는 데도 기인하겠으나 지역주의를 규정하고 있는 XXIV조의 논리에 있어서 여러 가지 허술한 측면을 지적할 수 있다. 이미 논의가 거듭되어 오고 있는 주제이므로 여기서 되풀이 하지는 않았으며 단지 국제무역과 관련하여 현대적인 표현으로 정리하고자 한다.

XXIV조에 나열된 조건들 중 가장 원칙적이고 핵심적인 조항은 4)항이라고 생각한다. 이 조항에 따르면 관세동맹이나 자유무역지역의 설립은 회원국들간 ‘貿易의 增大에 趣旨를 두어야 하며 그 이외의 非會員國과의 貿易을 阻害해서는 안된다’ 라고 규정하고 있다.

J.M. Finger[de Melo and Panagaria(eds.)(1993, p.131)]는 이 구절이 무역창출과 무역전환의 개념으로 해석될 수는 없다고 주장하고 있는데 그 근거로서 바이너의 저서가 출간되기 이전에 GATT가 탄생되었음을 들고 있다. 그러나 이 조항은 이러한 경제학적 표현만 빌리지 않았을 뿐 취지나 문맥으로 미루어 현대적인 의미에서 같은 내용으로 이해할 수 있다고 본다. 단지 XXIV조 4)항이 보다 포괄적인 의의를 갖고 있다고도 할 수 있다.

그렇다면 어떤 형태의 관세동맹이나 자유무역지역이 이러한 조건을 충족시킬 것인가. 5)항 이하는 어떤 의미에서 필요조건을 나열하고 있다. 다시 말하여 경제통합을 추진하는 회원국들이 지켜야 할 최소한의 형식적 의무를 나열하고 있을 뿐 근본적으로 무역창출을 추구해야 하며 무역전환을 가져와서는 안된다는 취지로 해석해야 한다.

바그와티도 적절히 지적하듯이[de Melo and Panagaria(eds.)(1993, p. 36)] 5)항 a) 및 b)의 내용은 一見하여 일종의 凍結조항으로서 경제학적인 측면에서는 논리에 맞지 않는다. 다시 말하여 경제통합의 추진이후 對外共同貿易政策(關稅同盟의 경우)이나 회원국들의 對外貿易政策(自由貿易地域의 경우)이 그 이전보다 더욱 강화되어서는 안된다는 내용은 이해하기 힘들다. 역내에서 무역자유화가 실현되고 대외무역정책이 불변이라고 한다면 다른 조건이 일정하다는 가정아래 무역전환의 발생은 불가피하게 되기 때문이다. 이를 방지하려고 한다면 역내 무역자유화와 병행하여 역외제국에 대하여도 무역장벽을 점진적으로 낮추어 나가야 한다.

물론 XXIV조 5)항은 再協商의 길을 열어놓고 있다. 그러나 同項은 경제통합을 추진하는 회원국들이 실제로 그 이전보다 무역장벽을 불가피하게 강화할 경우 보상을 논의한다는 데 그 취지가 있다.⁽¹⁶⁾

다음, 5)항 c)는 경제통합을 시도하는 GATT/WTO 회원국들은 ‘合理的인 期間內’(reasonable length of time) 실현한다는 ‘計劃과 日程’(plan and schedule)을 제출해야 한다고 명시하고 있다. 물론 각 지역이 처한 상이한 여건에도 불구하고 경제통합을 형식적인 차원에서 완성하는 기간을 설정하지 않을 수 없는 GATT의 고충을 충분히 이해할 필요가 있다. 경제통합을 빙자한 특혜지역의 남발을 막자는 취지이기도 하다.

(16) 예로 EEC가 설립된 후 1961년, 그리고 오스트리아, 핀란드 및 노르웨이 등이 EU에 가입한 95년 이 條項에 근거하여 再協商이 진행되었다.

그러나 EU(12년)⁽¹⁷⁾ 및 NAFTA(12-15년)를 비롯한 일부 선진제국의 경우를 제외한다면 그리고 특히 개도지역의 경우 이 ‘合理的인 期間’은 지켜지지 않고 있다(Dam(1970, p. 290)). 단지 GATT 총회는 제출된 ‘計劃과 日程’을 검토한 후 필요한 ‘勸告’를 할 수 있으며 만약 이 권고를 받아드리지 않을 경우 경제통합을 추진하는 회원국들은 이 계획을 실현에 옮길 수 없다는 모호한 규정만이 있을 뿐이다.

이와 같이 볼 때 지역주의의 추구하고 관련하여 GATT/WTO의 핵심적인 입장을 경제적 측면에서 정리한다면 결국 제3국, 즉 非회원국과의 전통적인 무역의 흐름을 저해해서는 안된다는 구절로 요약된다. 이미 밝혔듯이 무역전환을 초래하는 경제통합은 허용될 수 없으며 나아가 광의로는 자원배분의 비효율 증대를 통하여 국제후생을 저하시키는 결과를 가져와서는 안된다는 내용으로도 이해할 수 있다. 그렇다면 구체적으로 지역주의의 국제경제적 파급을 어떻게 측정할 것인가 하는 문제가 제기된다.

이와 관련하여 크게는 두 가지 접근을 가정해 볼 수 있다. 하나는 전통적인 시각으로 단순히 무역효과를 계산하는 방법이며 또 다른 하나는 시간의 개념과 함께 경제통합이 시도하는 다양한 경제적 장벽의 제거가 가져오는 동태적 효과를 파악하는 대안이다.

바이너 이래 신고전파적 접근이 오랫동안 관심을 가져 온 무역효과의 분석은 관련국들 경제에 미치는 정태적 효과의 일부에 지나지 않는다.⁽¹⁸⁾ 다시 말하여, 제3국 그리고 국제무역의 차원에서 본다면 지역주의는 단기적으로 항상 무역전환 효과를 가져올 수밖에 없다. 그러나 설사 事後的으로(ex post) 그 효과를 측정하여 총체적으로 무역전환 및 무역창출효과를 계산한다 하더라도 역외관련국들간 그 결과를 받아드릴 수 있을런지는 의문이다.

다음, GATT정신에 따른다면 국제경제적 효과의 산정에 있어서 理想的으로는 시간과 기타 여건 변화를 고려한 동태적, 일반균형적 접근이 필요하다. 왜냐 하면 XXIV조의 진정한 의의는 지역주의를 예외적으로 인정하나 다변주의적 자유화의 노력을 저해하지 않는 결과를 요구하기 때문이다. 그러나 동태적 분석은 아직까지 초보상태를 벗어나지 못하고 있으며⁽¹⁹⁾ 또 설득력을 갖고 있다 하더라도 실제로 일정기간이 지난 후 논의될 수 있다는 점에서 기술적인 문제가 따른다.

(17) 1958년 기능을 갖기 시작한 당시 EEC는 예정기간보다 1년 6개월 앞당겨 1968년 7월 관세동맹을 완성했다.

(18) 한국비교경제학회(1996)에 실려있는 김세원, “경제통합의 이론체계와 현실”에 이에 관한 문헌이 상세히 소개되고 있음.

(19) Kemp and Wan(1976)는 그 대표적인 이론적 접근중의 하나이다.

더구나, GATT가 탄생할 당시에 비하여 국제거래의 구조가 급속히 변해가고 있다는 점을 고려한다면, 정태적인 측면보다는 시장통합에 따르는 여러 가지 형태의 동태적 효과가 상대적으로 더 큰 피해를 줄 수도 있다. 규모의 경제, 경쟁의 강화, 기술개발·투자의 촉진들과 같이 잘 알려진 효과 이외에도, EU의 '1992年 計劃'에서도 알 수 있듯이 회원국 간 시장의 실질적인 통합완결에 따르는 역내기업의 이득, 각종 파급(spill-over)효과나 '정신적 요새' (fortress mentality) 등이 그 좋은 예이다.⁽²⁰⁾

여기서 경제통합에 따르는 성장촉진효과가 추가된다면 제3국과의 무역에 대한 피해 여부는 더욱 복잡하게 된다. EU측이 자주 주장하듯이, 대외무역 의존도가 높은 국가에 있어서는 성장의 가속화에 따라 역내 그리고 역외무역은 정도의 차이는 있으나 다같이 증가할 수밖에 없다. 이 경우 국제무역상의 피해를 구체적으로 어떤 기준아래 산정할 것인가.

바로 이상 열거한 제요인들로 인하여 많은 실증연구가 경제통합에 따르는 무역효과와 관련하여 뚜렷한 결론을 내리지 못하고 있으며 또 논란이 거듭되고 있다.

4. 몇 가지 提言

4.1. 現實的 狀況

이상에서 설명한 경제학적 논리에도 불구하고 지역주의의 확산에 대한 GATT/WTO의 입장은 법적·행정적 규제수준을 크게 벗어나지 못하고 있다.

이는 크게 두 가지 요인에 기인하고 있다. 하나는 설사 사전 또는 사후적으로 지역주의에 따르는 효과를 평가하고자 한다 하더라도 이미 지적인 바와 같이 객관적 기준을 설정하기 곤란할 뿐만 아니라 당사국들간 항상 논란의 소지가 있다는 것이다. 또 다른 하나는 WTO의 역할이 극히 제한되었다는 데 있다. 다시 말하여 경제통합을 추진하는 회원국들이 일방적으로 합법성을 고집하는 경우 WTO는 이를 제재할 하등의 권한을 갖지 못하고 있다.

이러한 현실적 제약을 받아드린다 하더라도 GATT/WTO의 통제적 기능은 실제로 지역주의와 다변주의간 경제적 양립성을 고려한 측면에서 보강되어야 한다고 믿는다.

따라서 UR의 타결과 함께 채택된 'GATT 1994 제XXIV조의 解釋에 관한 諒解'

(20) 역설적으로는 시장통합에 따르는 이득의 일부는 상대적으로 非회원국의 비용을 전제로 한다고도 할 수 있다. 대표적인 예로 '非유럽의 비용' (Cost of Non-Europe)이라는 방대한 Cecchini 보고서는 '92년 계획'에 따르는 경제적 이익을 다루고 있다. 이는 다른 한편 제3국이 對EU거래에 있어서 받아드려야 하는 상대적 피해의 일부를 의미한다.

(Understanding on the Interpretation of Article XXIV of GATT 1994)는 앞으로 지향해야 할 원칙만을 제시하는 데 지나지 않는다[외교안보연구원, 대외경제정책연구원 및 산업연구원(1996, p. 10)의 조용균의 발표문]. 同 '諒解'는 1) 지역협정 체결 전후의 관세수준 평가방법을 명확히 규정하고, 2) 과도기간 이행을 10년 이내로 축소하며, 3) 지역협정 체결에 따른 관세인상의 경우 보상을 제공해야 한다는 내용을 포함하고 있다. 또 이를 관리할 '地域協定委員會'의 설치가 결정되었다. 이러한 움직임으로 미루어 지역주의의 확산과 심화와 관련하여 이제부터 WTO의 기능이 본격화될 수 있다는 느낌을 갖게 되며 따라서 XXIV조의 개정에 관한 논의 역시 활발히 전개되어야 한다고 본다.

사실, GATT XXIV조의 입안자들이 多邊主義에 대한 극히 예외적 상황으로서 지역주의를 고려했다면 바이너-립시流의 전통적 무역론자들은 '次善의 理論'에서 크게 벗어나지 못했다. 그러나 현실적으로 지역주의가 지배적인 추세로 등장하고 있으며 국제거래의 자유화 노력이 일반적인 경향으로 정착됨에 따라⁽²¹⁾ 경제통합에 참여하는 회원국의 대외경제적 입장도 크게 달라지고 있다. 이는 지역주의의 속성인 '自由主義와 保護主義'라는 양면성이 극복될 수도 있음을 말하여준다.

우선, 현재 WTO에 통고된 지역협정 數가 100개 내외에 달하고 있기는 하나 이와 같은 亂立이 반드시 국제무역을 저해하고 세계후생의 감소를 가져온다고 단정할 수만은 없다는 점을 지적할 수 있다. 크루그만은 여러 가지 가정아래 동일규모의 많은 數로 구성된 세계가 무역블럭의 數에 의하여 분할되는 데 따르는 무역효과를 측정하고 있다(de Melo and Panagaria(eds.)(1993, p. 60 이하)). 그에 의하면 2개인 경우 독점력의 행사로 인하여 복지가 하락하나 블럭數가 증가함에 따라 내쉬 관세효과의 하락을 가져오게 됨으로써 무역창출이 무역전환을 상회하게 된다는 것이다. 그는 그 전환점이 바로 3개의 무역블럭이라고 주장하고 있다. 또 수송비 및 통신비의 이점을 들어 인접국간 형성되는 자연블럭의 경우 무역전환에 따르는 비용이 감소될 수 있음을 보여주고 있다.

물론 스리니바산(T.N. Srinivasan)은 대칭적 무역블럭을 비롯한 비현실적 가정을 들어 반박하고 있기는 하나(de Melo and Panagaria(eds.)(1993, p. 84)) 그의 주장이 현실세계에 시사하는 점을 부인할 수 없다고 본다. 무엇보다도 나중에 보는 바와 같이 국제적 자유화의 추세속에서 수많은 무역블럭들이 대외적으로 무역장벽의 제거에 적극 협력한다면 미드(J.E. Meade)의 지적대로 무역확대의 효과를 기대할 수 있기 때문이다.

(21) 최근 지역주의확산에 관한 평가와 관련하여 한국비교경제학회(1996)에 실려있는 손병혜의 논문 참조.

사실, 戰後 미국이 추구했던 다변주의적 무역자유화가 하나의 理想에 불과하다는 점은 두말 할 필요가 없다. 오히려 '뜻을 같이 하는 國家들' 간 경제통합을 추진하고 경제통합체들간 또한 다변주의에 입각한 국제거래의 자유화를 위한 협력을 전개하는 방법은 '最善'에 도달하기 위한 次善의 대안이 될 수도 있다. 이 경우 바그와티가 지적하듯이 動態的 時間經路(dynamic time-path)를 통한 파레트 우위(Pareto-superior) 상태도 가정해 볼 수 있다. 그러나 문제는 이와 같이 '좋은 불럭'의 형성과 행태를 유도할 수 있는 국제적 準則을 마련할 수 있느냐는 데 있다.

그밖에도 대외무역정책과 관련하여 전통적인 접근이 ('GATT 1994 제XXIV조의 解釋에 관한 諒解'를 포함하여) 관세에 두어져 왔으나 이제 그 개념이 크게 변하고 있다. 사실, UR결과가 수행됨에 따라 선진제국의 명목관세율 평균이 4-5%에 위치함으로써 보호적 성격을 크게 잃고 있다. 그보다는 갖가지 형태의 비관세 장벽이 중요성을 더하고 있으며 특히 경제통합과 함께 추진되는 갖가지 정책·제도적 조정 및 접근의 대상 역시 대외적 거래에 영향을 미치고 있다. 따라서 WTO의 입장에서 이들에 대한 적절한 통제 방법을 재정립할 필요가 있다.

4.2. 期待되는 WTO의 機能強化

최근 지역주의의 확산이 우려를 낳고 있으나 그 발전 형태로 미루어 국제거래의 자유화 방향에 맞추어 적절하게 유도한다면 긍정적인 효과를 가져올 수 있다고 생각한다. 지역주의가 하나의 현실이라고 한다면 이론적 근거를 배경으로 실효성있는 관리체제를 확립해야 한다.

前GATT사무총장 던켈(A. Dunkel)은 '地域블럭의 貿易政策을 指導(guide)할 수 없는 多邊的 規程의 不在'로 인하여 이러한 정책이 불가피하게 강대국의 이해에 맞게 운영되고 있음을 개탄하고 있다.⁽²²⁾ 따라서 EU와 같은 경제통합체는 다변주의에 기초한 규정보다는 일방적, 쌍무적 차원에서 무역마찰을 해결하려는 경향이 있다[Howell *et al.*(eds.)(1992, p. 438)].

다른 한편, 이미 지적했듯이 지역주의적 추세가 하나의 현실이고 그 나름대로 논리를 갖추고 있으며 또 최근 그 성격이 변하고 있다고 한다면 이에 대해 부정적인 시각을 갖을 수만도 없다고 본다. 그보다는 지역주의가 국제거래의 자유화를 선도할 수 있도록 유도해야 하며 바로 여기에 WTO체제의 역할이 있다고 믿는다.

이러한 양 측면을 고려한다면 지역주의에 대한 WTO의 감시기능을 강화하는 한편 다양

(22) Press Communiqué, 21 Aug. 1992, GATT/1551.

한 경제통합의 노력이 국제거래 장벽의 제거에 적극적으로 기여할 수 있도록 새로운 방향을 설정할 필요가 있다. 써로우(L. Thurow)는 'GATT가 죽었다'고 했으나 실제로 지역주의의 도전이나 부정적인 파급을 막을 수 있는 유일한 통로는 GATT/WTO의 테두리라는 사실을 부인할 수 없기 때문이다.

1) 필자(1992, P.139 이하)⁽²³⁾는 이미 GATT기능의 강화와 확대를 제안하였으며 총체적으로 이와 관련된 Qureshi(1996, p.160)의 최근 건의에 동의한다. 同 저자는 GATT XXIV를 개정하여 보다 엄격한 事前 및 事後관리규정을 삽입할 것을 주장하고 있다. 이에 더하여 새로이 탄생한 'WTO地域協定委員會'가 'GATT 1994 XXIV조의 解釋에 관한 諒解'의 정신과 원칙을 성실히 수행해야 한다는 점을 강조하고 싶다.

2) 지역주의가 어떤 형태를 취하든 가장 중요한 취지는 域內 무역의 자유화에 있다. 다시 말하여 역외거래와의 차별대우를 막기 위해서는 역외에 대하여 자유주의적 입장을 취하고 또 다변주의적 협상에 적극 참여하도록 유도해야 한다.

이러한 의미에서 지역협정에 참여하는 국가는 역내 거래의 자유화와 병행하여 域外 중요제국과 협상을 통하여 무역장벽을 제거하는 의무를 가질 필요가 있다. 이미 설립된 경제통합체의 경우 전술한 지역협정위원회의 기능을 통해서서는 물론 '貿易政策檢討메커니즘'(TPRM)의 강화에 의하여 전반적이고도 구체적인 검토작업을 수행할 수 있는 기회를 갖어야 한다. 그 결론에 따라 再協商이 시도될 수도 있다.

3) 지역주의가 질적으로 크게 변하고 있으며 여기에 맞추어 무역전환의 개념 역시 보다 현대적인 의미로 해석되어야 한다. 한 예로 지역주의를 평가하는 데 있어서 단순한 상품 무역뿐만 아니라 서비스 무역은 물론 자본·기술의 이동이나 나아가 노동이동과 관련한 상대적 차별대우까지를 고려해야 할 단계에 이르렀다. 또 무역정책의 경우 관세는 큰 의미를 갖지 못하게 되었으며 그 이외 비관세 장벽이나 관행, 국내 법제도까지 대외거래에 미치는 파급을 감안하지 않으면 안된다.

여기서 제안하고자 하는 것은 무역전환보다는 '經濟去來의 轉換'(economic transactions diversion)이 더 현실적이라는 점이다. 따라서 비관세장벽을 비롯하여 각종 거래왜곡을 가져오는 정책수단들은 지역주의와 관련하여 검토되어야 한다. 지역협정위원회의 기능이나 TPRM의 대상에 포함되어야 함은 물론 필요하다면 WTO의 의제로 채택하여 협상을 진행할 수도 있다.

4) 끝으로 지역주의를 한 틀로 묶기보다는 그 성격에 따라 구분하여 처리하는 절차가

(23) Economic Regionalism and International Economic Order in Chung(ed.)(1992).

요구된다. 전혀 다른 취지의 경제통합체를 포괄적으로 다루는 데 따르는 무리나 부작용을 피해야 하기 때문이다.

예로 선진제국 또는 개도제국에 의한 지역주의적 경제통합, 그리고 EU 또는 단순한 自由貿易地域(예로 NAFTA)을 구별하여 국제거래에 가져오는 영향을 분석해야 한다. 다변주의의 강화라는 시각에서 그리고 對개도국 무역상의 우대 등 원칙에 따라 이 구분에 의한 대안을 각각 별도로 모색하는 것이 바람직하다.

5. 韓國經濟의 選擇

어느 지역주의에도 편승하지 못하고 있는 한국경제의 입장에서 최선의 대안은 원론 그대로 다변주의적 국제거래의 자유화에 적극 참여하는 선택이라고 믿는다. UR의 성실한 수행을 포함하여 WTO체제의 강화와 기능의 수행이 한국경제의 이익에 부합하고 또 대외적 무역마찰이나 분쟁은 이 테두리를 통하여 해결의 실마리를 찾아야 한다.

그러나 지역주의를 반드시 부정적인 시각으로 평가할 수만은 없다는 필자의 결론은 한국경제의 경우에도 동일하게 적용된다. 단지 다변주의적 조건을 충족시킨다는 전제는 항상 유효하다.

흔히 지역주의의 이점으로서 크기는 시장확대 그리고 정치경제학적 차원이기는 하나 협상권의 강화를 들 수 있다. 따라서 한국경제 역시 '좋은 블럭'에 참여할 수 있는 기회를 갖도록 노력할 필요가 있다.

최근 논의되고 있는 하나의 가능성은 APEC의 기능 강화이다. APEC은 1989년 GATT/WTO의 무차별 원칙에 기초한 느슨한 아·태 경제 포럼으로 출발하였다. 그러나 그간 회의를 거듭하는 동안 그리고 미국 대외경제전략의 선회에 따라 APEC은 이제 전환기를 맞고 있다. 즉 보고르-오사카 선언에 포함된 2010-2020년 무역·투자자유화 계획이 바로 그 계기라고 할 수 있다.

비록 同 계획이 단순한 선언적 의미만을 갖고 있기는 하나 구체적으로 추진될 분위가라는 점에서 무엇보다도 무차별 원칙, 특히 最惠國待遇(MFN) 및 XXIV의 적용과 관련하여 근본적인 문제를 제기하고 있다. 현재 원칙적으로 일방적인 자유화, 그리고 예외적으로 협상과정에서 條件附의인 自由化(reciprocity의 요구에 의한)라는 대원칙에 합의하고 있다.

그러나 無賃乘車(free-rider)의 근본적인 걸림돌은 항상 작용한다. 그 이유는 아·태 역

내 상호의존도가 높기는 하나 APEC 회원국이 역내 무역에 있어서 어느 정도 중요 수출국의 위치에 있는지 의문을 갖지 않을 수 없기 때문이다. 이러한 상황을 감안한다면 APEC협상은 GATT내 협상 못지 않게 어려움이 따를 것으로 예상되며 UR과정에서 등장했던 온갖 장애의 축소판이 재현될 수도 있다.

사정이 그렇다면 이를 APEC의 입장을 정리하는 기회로 삼고 WTO내에서 동일 보조를 취하는 길이 오히려 실효성을 갖는다고 생각한다. 다시 말하여 UR결과가 거의 완료되는 2000년대 초 WTO내에서 무역투자의 완전자유화 실현에 대비하여 아·태지역이 이니셔티브를 갖는다는 전망을 해 볼 수 있다.

APEC내 무역·투자자유화와 관련하여 또 다른 대안이 있다면 정해진 기간내 자유무역지역을 설립하는 선택이다. 필자(1995, p.278 이하)는 APEC내 선진권, 중진경제권 및 개도권으로 나누어 2020년까지 기간별로 자유무역지역의 설정 시나리오를 제안하였다. 경제학적으로 가능하다 하더라도 역내 정치적 고려나 동북아지역내 현실적 제약으로 인하여 그 가능성을 낙관하기는 곤란하다.

여하간 한국경제의 입장에서 APEC을 현실의 수요에 맞추어 準지역주의적 특성을 활용할 수 있는 여지는 크다고 본다. 여건의 큰 변화가 없는 한 1998년 이후 러시아 및 인도차이나 4개국을 비롯한 잔여 동북아 제국이 가입한다고 가정할 때 APEC은 경제협력의 강화 그리고 對EU 협상권 제고를 실현할 수 있는 장소로서 더욱 강조된다.

끝으로 남북한 관계개선을 전제로 한다면 진정한 의미의 지역주의의 한 형태로서 동북아 경제권의 형성을 가정해 볼 수 있다. 아직 많은 제약이 따르고 별도의 연구가 요구되므로 여기서는 생략하기로 한다.

서울大學校 經濟學部 教授

151-742 서울 관악구 신림동

전화: (02)880-6386

팩시: (02)888-4454

參 考 文 獻

- 김세원(1993): 『국제경제질서의 변화와 한국경제의 선택』, 대한교과서주식회사.
 _____(1995): 『전환기를 맞는 한국경제』, 무역경영사.

- 대외경제정책연구원(1994): 『WTO출범과 신교역질서』.
- 외교안보연구원, 대외경제정책연구원 및 산업연구원(1996. 4. 26): “WTO출범 1년의 평가와 향후전망,” 세미나논문.
- 한국비교경제학회(1996): 『지역주의적 경제통합과 한국경제(1995년도 정기학술대회논문집)』, 박영사.
- Anderson, K., and R. Blackhurst (eds.)(1993): *Regional Integration and the Global Trading System*, Harvester Wheatsheaf.
- Bhagwati, J.N. (1991): *The World Trading System at Risk*, Princeton University Press.
- Chung, I.Y. (ed.)(1992): *Korea in a Turbulent World*, The Sejong Institute.
- Dam, K. (1970): *The GATT: The Law and International Economic Organization*, Chicago, University of Chicago Press.
- de la Torre, A., and M.R. Kelly (1992): “Regional Trade Arrangements,” *Occasional Paper 93*, Washington D.C., IMF.
- de Melo, J., and A. Panagoria(eds.)(1993): *New Dimensions in Regional Integration*, Cambridge University Press.
- Howell, R. *et al.* (eds.)(1992): *Conflicting among Nations, in Trade Policies in the 1990s*, Westview Press.
- Jackson, J. (1989): *The World Trading System*, MIT Press.
- _____ (1990): *Restructuring the GATT System*, New York, Council on Foreign Relations Press.
- Kemp, M.C., and H. Wan (1976): “An Elementary Proposition Concerning the Formation of Customs Union,” *Journal of International Economics*, **6**, Feb.
- Kim, Cae-One (1971): *La Communauté Economique Européenne dans les Relations Commerciales Internationales*, Brussels, Presses Universitaires de Bruxelles.
- Messerlin, P. (1995): *La Nouvelle Organisation Mondiale du Commerce*, Paris, Dunod.
- OECD (1994): *The New World Trading System: Readings*, OECD.
- Problèmes économiques (1995): *La Mondialisation de l'Économie, La Documentation Française*, 15-22 mars.
- Qureshi, A.H. (1996): *The World Trade Organization*, Manchester University Press.
- Sakong, I. (ed.)(1995): *The Multilateral Trading and Financial System: Challenges Ahead*.

Schott, J.J. (1989): *More Free Trade Area?*, No. 27, May, Washington D. C., Institute for International Economics.

Schott, J.J. (ed.)(1989): *Free Trade Areas and US Trade Policy*, Institute for International Economics.

Trebilcock, M.J., and R. Howse (1995): *The Regulation of International Trade*, London and New York, Routledge.