



Korea institute for
International
Economic Policy

FTA정책의 의의와 한계 - 통합론적 시각을 중심으로 -

김 세 원
□2005. 8

FTA정책의 의의와 한계

- 통합론적 시각을 중심으로 -

김 세 원
□2005. 8

본 자료는 대외경제전문가풀 토의자료로서 필자 개인의 의견이며
대외경제정책연구원이나 전문가풀의 공식의견이 아님을 알려드립니다.

FTA정책의 의의와 한계

- 통합론적 시각을 중심으로 -

김 세 원

서울대 국제대학원

목 차

1. 문제의 제기	5
2. FTA정책의 역사적 발전	6
3. FTA정책의 취지와 장 · 단점	8
4. FTA의 현실	21
5. 맺는 말	30

1. 문제의 제기

최근 국제적으로 지역무역협정(RTA)이 확산되고 있으며, 그 형태는 FTA가 대부분을 차지하고 있다.

한국의 대외경제전략에서도 FTA정책에 큰 비중이 두어지고 있다. 한국·칠레 FTA는 발효 중에 있으며, 한국·일본 FTA협상은 현재 중단상태에 있다. 또 한국은 싱가포르 및 유럽자유무역연합(EFTA)과는 협상을 마친 상태이며, 캐나다, 멕시코 및 인도 등과도 비슷한 내용의 협정 체결을 위해 교섭 중인 것으로 전해지고 있다.

한국의 해외시장 확대를 위해 적극적인 FTA정책을 전개하는 데 이의가 있을 수는 없다. 또 미국과 EU가 FTA를 주도하고 있다는 점에서 FTA정책은 WTO 내에서 Post - DDA 국제무역협상의 핵심주제로 등장할 가능성도 크다. 따라서 한국경제의 입장에서 어떻게 이러한 추세에 대비할 것인지에 관심을 가질 필요가 있다.

본고에서는 자유무역지역의 형성을 취지로 하는 FTA정책의 역사적 발전과정, 취지, 형태, 장점과 문제점 그리고 발전전망을 살펴보고자 한다.

FTA정책은 해외시장 확보를 위한 중요한 수단 중의 하나이다. 단지 한국경제의 안정적인 발전을 위해 필요한 ‘안정적이고도 큰 시장’을 확보한다는 시각에서 본다면 최근 국제적으로 다양한 형태로 추진되고 있는 FTA의 내용은 많은 문제점을 안고 있다. 따라서 한국이 추구하고 있는 대외경제전략이라는 틀 속에서 FTA정책이 갖는 의의를 정리할 필요가 있다.

본고의 취지는 FTA의 속성, 특히 취약점과 한계를 살펴봄으로써 한국이 적극적으로 전개하고 있는 FTA정책의 방향에 도움을 주는 데 있다. FTA가 무엇인지를 다시 한번 살펴보고, FTA의 속성이 갖고 있는 문제점이 있다면, 장기적인 전략의 목표에 맞추어 이를 어떻게 보완할 것인지, 그 대안을 마련할 필요가 있다.

2. FTA정책의 역사적 발전

가. 시장통합에 대한 상이한 접근 - 관세동맹과 자유무역지역

전통적으로 인접국가들간 시장통합의 추진은 유럽내에서 생성·발전해왔다. 소·중 규모 경제들로 구성된 유럽국가들은 일찍부터 시장협소에 따른 불이익을 극복하기 위해 국가간 시장통합을 시도해온 경험을 갖고 있다.

대표적인 예로 19세기 중반(1834)에 설립된 독일관세동맹(Zollverein)은 사상(史上) 최초의 시장통합이다. 1944년 탄생한 베네룩스 관세동맹은 시장확대에 취지가 있다는 점에서 현대적인 의미에서의 최초의 시장통합이라고 할 수 있다. 베네룩스 관세동맹은 1958년 출범한 EEC의 기초가 되었다.

자유무역지역의 경우 뚜렷한 선례는 없으며, 주로 19세기 영국식의 자유무역주의를 배경으로 하고 있다. 영국은 막강한 국력을 바탕으로 19세기 중반 이후 유럽내 무역자유화를 주도했으며, 그 후 미국의 국제주의로 계승되었다.

자유무역지역과 관세동맹 사이의 근본적인 차이는 여기에 참여하는 회원국들의 경제주권에 대한 상이한 입장에 있다. 영국이 일방적인 자유무역주의를 택한 중요한 이유는 경제주권에 대한 제약을 최소화하고자 했기 때문이다.

자유무역지역이라는 용어 자체가 공식적으로 등장한 것은 1947년 GATT가 탄생하면서부터이다.

GATT를 설립하기 위한 선진국들간 협상과정에서 유럽대륙국가들은 무차별 원칙에 대한 예외를 삽입할 것을 주장했다. 이에 따라 삽입된 것이 GATT XXIV조이다.

관세동맹이나 자유무역지역으로 인정받으려면 기본적으로 회원국간 '실질적으로 모든 무역(substantially all the trade)'에 대한 수입장벽이 철폐되어야 한다.

나. 영국과 미국의 입장

사상 최초로 정부간 협정에 의해 탄생한 자유무역지역은 유럽자유무역연합(EFTA, 1959)이다.

EFTA는 유럽통합의 추진과정에서 EEC를 설립한 유럽대륙국가들과는 철학을

달리하는 영국의 주도에 의해 설립되었으며, 그 후 많은 우여곡절을 거쳤다. 당시 영국은 서유럽 전역에 걸쳐 자유무역지역을 설립할 것을 고집했으나, 이에 반대하는 유럽대륙 6개국은 EEC를 탄생시켰다. 협상에 실패한 영국은 주변 6개국을 규합하여 EFTA를 창설했다.

1972년 영국의 EEC 가입에 따르는 번거로운 문제를 해결하기 위해 EFTA·EEC간 대(大) 자유무역지역의 설립을 취지로 하는 소위 교량협정(bridge-convention)이 체결되었다. 다시 말해 1970년대 중반 이후 서유럽은 하나의 자유무역지역을 형성했다. 이 대자유무역지역내에서 EEC는 공동시장을 추진하는 한편, 역외에 대해서는 독립적인 하나의 무역정책을 실시했다.

1980 ~ 90년대에 걸쳐 EFTA제국들이 순차적으로 EEC에 가입하는 과정에서 EFTA·EEC교량협정은 EEA(European Economic Area, 1993)로 발전했다. EEA 역시 기본적으로 자유무역지역에 기초를 두고 있지만 두 지역간 거의 공동시장 수준의 경제통합을 시도하고 있다. 이 협정은 EFTA 회원국(3개국, 스위스는 불참)의 장래 EU 가입에 대비한다는 취지를 갖고 있다.

한편 최근 유행처럼 번지고 있는 FTA정책의 발단은 미국이 지역주의로 전향한 데서 크게 영향을 받고 있다.

미국이 영·미(anglo-saxon)식의 전통적인 국제주의를 유지하면서도 동시에 지역주의를 채택하게 된 동기는 무엇보다도 그동안 누적되었던 GATT체제에 대한 실망에서 비롯되었다. 특히 1980년대 초 우루과이라운드(UR)가 논의될 무렵에 GATT의 다자간 협상이 갖는 결함이 더욱 두드러지기 시작했고, 미국은 이러한 부작용을 극복하기 위한 방법으로 지역주의로 선회했다. 그 첫 번째 시도가 캐나다(1989)와의 FTA를 거친 후 체결된 NAFTA(1993)이었다.

미국 역시 영국의 초기 경험과 마찬가지로 시장통합의 여러 형태 중에서도 주권제약을 최소화할 수 있는 자유무역지역을 선호했으나, 그 취지는 다소 차이가 있다. 즉 영국은 협소한 국내시장이라는 애로를 극복하기 위한 대안을 유럽시장에서 찾고자 했다면, 미국의 경우, FTA정책은 국제적 차원에서 자국방식으로 다변주의적 자유화를 추진하기 위한 수단으로서의 의의를 갖

고 있다.

또 다른 공통점의 하나는 영국이나 미국이 다같이 FTA정책을 역외 협상권 제고를 위한 수단으로 활용하고자 했다는 것이다.

3. FTA정책의 취지와 장·단점

가. 시장통합과 FTA

EFTA를 설립한 스톡홀름협정(Stockholm Convention)은 역내 무역자유화와 함께 이를 실현하기 위해 회원국간 최소한의 정책적 조정을 열거하고 있다. 회원국이 역외국에 대해 실시하는 관세에서는 회원국들은 서로 조정할 의무는 없지만 그렇다고 완전히 자유롭지도 않다. 실제로 GATT/WTO 테두리내에서 진행된 국제무역협상과정에서 EFTA 회원국들은 서로 협의하는 기회를 갖고 있다. EFTA 설립 당시 역내무역의 10% 내외를 차지했던 농산물 무역은 자유화 대상에서 제외되며 품목별로 서로 다른 규정의 적용을 받는다.

유럽통합의 과정에서 설립된 EFTA는 당시의 여건을 반영하여 자유무역지역의 전형적인 모습을 갖추고 있다. 스톡홀름 협정은 그 후 여러 차례 개정과정을 거쳐 크게 보완되었다.

EFTA는 1960~70까지 과도기간을 경과하면서 당초 예정했던 역내 무역자유화를 이룩했다. 그러나 이러한 업적은 주로 '관세' 및 '동등한 효과'를 갖는 조세부담의 철폐와 같은 가시적인 장벽 제거에 한정되며, 실질적인 자유무역지역의 형성은 꾸준히 추구되어오고 있다.

EFTA가 출범한 이후 영국이 EEC에 가입한 1970년대 초까지 약 12~3년의 시장통합을 평가한 한 전문가의 견해¹⁾는 자유무역지역이 갖는 근본적인 고민을 잘 대변해주고 있다. 그는 비록 자유무역지역이 형식을 갖추었다 하더라도 '실질적인' 무역자유화가 이루어지려면 특히 비관세조치(NTM, non-tariff measures)의 철폐와 함께 회원국간 대외무역정책을 포함하는 경제정책의 조정이 필요하다는 점을 강조하고 있다.

원론적으로 정의한다면 시장통합은 회원국간 자원배분의 개선을 추구하는 '과정(process)'인 동시에 최적 자원배분이 진행될 수 있는 '상태(state of affairs)'라고 요약할 수 있다. 이러한 정의에 비추어본다면 EFTA의 경험은 자유무역지

1) V Curzon(1974), The Essentials of Economic Integration-Lessons of EFTA Experience-, MACMILLAN, London.

역이 전자를 충족시키기는 하지만 후자를 달성하기에는 그 자체가 한계를 안고 있음을 말해준다. 긍정적으로 표현한다면 EFTA는 시장통합을 어떻게 추진할 것인지에 대한 접근방법을 실증적으로 보여주는 좋은 사례라고도 할 수 있다.

한편 영국은 EEC 가입에 따라 경제, 사회적으로 큰 부담을 안게 되었다. EEC가 당시까지 이룩한 모든 업적을 받아들여야 했을 뿐만 아니라 경제동맹(economic union)의 추진에 공동보조를 취해야 하기 때문이다.

비록 영국이 1970년대 초 탈퇴하기는 했지만 EFTA가 국제적으로 아직까지 자유무역지역의 대표적인 예라고 한다면, EC(EEC)는 관세동맹은 물론 공동시장 및 경제동맹을 완성한 유일한 예이다.

1950~60년대 EFTA와 EEC의 생성배경, 시장통합 메커니즘 및 발전 등을 지켜본 한 법학자는 자유무역지역과 관세동맹 사이의 근본적인 차이는 ‘정도(degree)’가 아니라 ‘종(種, kind)’에 있음을 지적하고 있다²⁾. 즉 자유무역지역이 발전해서 관세동맹이 되는 것이 아니라 이 양자는 서로 다른 종류라는 것이다. 또 이 양자의 근본적인 차이는 한마디로 시장통합에 참여하는 회원국들의 ‘경제주권(economic sovereignty)’에 대한 입장차이를 배경으로 하고 있다.

이러한 의미에서 EU의 경우에서도 볼 수 있듯이 관세동맹은 공동시장이나 경제동맹의 기초가 된다. 경제통합에 참여하는 회원국들이 역내에서는 무역자유화를 추진하는 한편 대외경제정책의 중요 부분에 대한 주권행사를 공동정책으로 이양한다는 것은 완전한 시장통합을 이룩하기 위해 주권에 대한 제약을 받아들일 수 있다는 정책적 의지를 의미하기 때문이다.

공동대외관세를 중심으로 한 대외공동무역정책이 수립되기 때문에 한 회원국 내에 적법한 절차에 의해 수입된 제3국의 상품은 마치 역내에서 생산된 상품과 동등한 대우를 받으며, 따라서 역내 회원국간 자유롭게 유통된다. 상품이나 서비스의 자유로운 이동을 위해서는 관세뿐만 아니라 비관세조치를 철폐해야 되며, 또 회원국간 하나의 큰 시장을 이룩하기 위해서는 자본이나 노동과 같은

2) J. S. Lambrinidis(1965), The Structure, Function and Law of a Free Trade Area -The European Free Trade Association-, Stevens & Sons, London, p. 6 이하.

생산요소시장 통합도 동시에 추구해야 한다(공동시장). 이와 같이 역내에서 상품 및 요소의 자유로운 이동을 보장하려면 우선 각 회원국내에서 회원국 국적에 따르는 차별대우를 금지할 필요가 있다. 그러나 단순한 국민대우(national treatment)의 적용만으로는 충분하지 않다. 그 이유는 회원국간 서로 다른 정책이나 법·제도의 실시로 인해 역내 경쟁에서 왜곡(distortions)이 생길 수 있다. 따라서 회원국 사이에 경쟁여건을 비슷하게 조성해주기 위해서 관련 법·제도 및 정책적 접근을 취지로 하는 공동정책의 수립이 요청된다. 이러한 공동정책 중에는 필요한 정도에 따라 조정이나 접근은 물론 경우에 따라서는 단일정책의 채택까지도 불가피하다(경제동맹).

이와 같이 자유무역지역의 경우와는 달리 관세동맹부터는 일련의 논리가 작용한다. 즉 관세동맹이 그 취지대로 잘 운영되려면 공동시장으로 발전할 수밖에 없다. 또 하나의 큰 시장 형성을 목표로 하는 공동시장³⁾이 자원배분의 최적화를 이룩하기 위해서는 EU에서도 보듯이 회원국간 경제정책 및 제도적 접근이 불가피하게 된다.

따라서 자유무역지역과 공동시장⁴⁾ 사이 시장통합 메커니즘의 차이는 여기에 참여하는 회원국들의 경제에 미치는 효과에서 차이를 가져오게 된다.

일반적으로 경제통합의 이점으로 지적되는 정·동태적 효과들은 자유무역지역에 비해 공동시장의 경우에 더 클 수밖에 없다. 그만큼 시장통합의 대상이 넓을 뿐만 아니라 폭이 깊기 때문이다.

그렇다면 이러한 이익에 따르는 비용은 무엇일까? 바꾸어 말하면 공동시장의 형성이 갖는 이점에도 불구하고 왜 다른 국가들은 FTA에 만족하는 것인가?

그 대답은 간단하다. 공동시장의 경우에는 시장통합에 따르는 회원국들내 경제·사회적인 비용이 자유무역지역과는 비교가 안 될 정도로 크기 때문이다. 이

3) EU는 EC-1992년 계획의 추진과 함께 ‘공동시장’이라는 용어 대신 ‘역내시(internal market)’라는 개념을 도입했다.

4) 시장통합의 대상 폭과 깊이라는 차원에서 자유무역지역과의 비교를 위해서는 관세동맹이나 경제동맹보다는 공동시장이 더 적절하다고 본다.

보다 더 중요한 근본적인 정치적, 법적 요인은 경제적 주권의 문제라고 할 수 있다.

나. 실리적인 측면

영미계통의 주권에 대한 입장은 FTA의 내용이 기본적으로 실리적 차원을 넘을 수 없다는 사실로 연결된다. 최초의 자유무역지역인 EFTA의 통합접근을 한마디로 요약한다면 ‘실리주의(pragmatism)’라고 할 수 있으며(Curzon, p. 45), 이러한 특성은 그 후 체결된 다른 모든 지역내 체결된 FTA에 그대로 이어지고 있다.

EEC의 설립을 취지로 하는 로마조약은 데카르트식(Cartesian)의 합리주의에 기초하여 1950년대 당시에 예상할 수 있는 지적, 경험적 능력을 최대한 발휘하여 관세동맹→공동시장→경제동맹을 단계별로 실현할 것을 체계적으로 정리하고 있다.

반면에 스톡홀름협정(EFTA)은 역내 무역장벽 제거를 위한 극히 일반적인 원칙들만을 담고 있으며, 협상과정에서 합의에 이르지 못한 사항들은 불분명한 표현으로 남겨놓고 있다. 예로 관세, 수량제한 및 동등한 효과를 갖는 비관세조치의 철폐는 간단한 한, 두개의 조문으로 처리되고 있으며, 농산물 무역의 경우에는 품목별로 예외를 적용하거나 별도의 협상을 통해 해결하고 있다.

스톡홀름협정은 EFTA의 운영과정에서 수차례에 걸쳐 역내 자유화를 위해 가능하고도 필요한 범위내에서 개정되었다. 이 조약은 EFTA 3개국⁵⁾과 EU간 체결된 EEA(1994)에서 크게 보완되었는데, 스위스가 불참(不參)함으로써 EEA협정은 좀 더 통합적인 성격을 갖출 수 있었다.

EEA협정은 EFTA 3개국이 EU에 가입할 것을 전제로 한 일종의 준(準)회원국 협정과 같은 의의를 갖고 있으며, 총체적으로 두 지역간 협력의 강화를 취지로

5) 스위스는 EFTA 회원국이면서도 EEA에는 참여하지 않고 있다.

하고 있다. 그러나 이 협정은 EFTA의 경우에 비하여 역내 상품 및 서비스의 자유화와 관련하여 구체적인 조문을 갖고 있을 뿐만 아니라 협력의 대상을 노동 및 자본이동, 회사 설립의 자유, 소비자보호, 경제·통화정책, 경쟁정책, 사회정책, 환경정책 및 회사법 등으로 크게 확대하고 있다. 기구적인 측면에서도 EEA는 각료급 수준의 최고의결기관인 이사회(Council), 집행부의 성격을 갖는 합동위원회(Joint Committee), 의회 대표로 구성되는 합동의회위원회(Joint Parliamentary Committee) 및 사회단체를 대표하는 자문위원회(Consultative Committee) 등으로 구성된다.

간단한 내용만을 살펴더라도 EEA는 단순한 자유무역지역이라고 할 수는 없으며, EFTA 제국이 EU가 그동안 이룩한 유럽경제통합의 업적을 최대한 수용함으로써 EU 가입을 준비하게 한다는 취지를 갖고 있다. 스위스는 사항별로 EU와 협정 체결을 통해서 자유무역지역을 유지하고 있다.

이와 같이 같은 자유무역지역이라 하더라도 EFTA와 EEA 사이에 큰 차이가 있음을 볼 수 있다. 회원국들내 여건의 차이로 인해 상이한 내용을 갖고 있기는 하지만, 총체적으로 유럽내 FTA의 체결은 중·장기적으로는 유럽국가들이 EU 가입을 위한 전 단계로 정리할 수 있다. 다른 예로 중·동부 유럽국가들이 유럽협정(European Agreements)의 체결을 통해 EU와 자유무역지역을 형성한 취지도 EU 가입을 위한 과도기간을 갖는다는 데 있었다. 이와는 달리 유럽 이외의 다른 지역내에서 추진되고 있는 자유무역지역은 거의 전부 그 자체가 목표이며, 또 취지나 접근은 물론 협정의 내용에서도 서로 큰 차이를 보이고 있다. FTA 당사국들의 여건과 상호 합의에 따라 신속적으로 운영될 수 있다는 것은 자유무역지역의 큰 이점이기도 하다.

여기서 그동안 체결된 모든 FTA의 내용을 비교·분석할 수는 없으나, FTA가 대상으로 하고 있는 부문들을 종합하면 <표 1>과 같다.

표 1. FTA의 대상부문

무역자유화	관세철폐, 수량제한금지, 관세행정, 위생식품 검역, 전자상거래, 일부 서비스 이동
요소이동 협력	노동 및 사람이동, 투자
정책적 협력	원산지 규정, 환경, 경쟁, 지적재산권, 표준·인정(MRA) ¹⁾ , 경제기술협력, 정부조달, 반덤핑·상쇄관세
예외규정	국제수지조항, 세이프가드, 일반예외
기구적 측면	합동위원회
분쟁해결조항	

주: 1) 상호인정협정

자료: Australian Government(2005), Department of Foreign Affairs and Trade, Negotiating free trade agreements: A guide.

우선 이 항목들이 명칭은 서로 비슷하지만, 항목별로 취지나 실제내용에 있어서는 자유무역지역과 공동시장(EU)에 서로 큰 차이가 있다는 점을 지적할 필요가 있다. 무역자유화의 예를 든다면, 관세장벽의 철폐를 제외한다면 대부분의 FTA에서 비관세장벽의 제거는 거의 다루어지지 않고 있다. 또 FTA의 경우 회원국간 정책적 협력은 WTO 차원의 원칙적인 수준을 넘지 못하고 있다.

유럽 이외의 지역에서 체결된 FTA 중에서 NAFTA는 <표 1>에서 열거된 항목(전자상거래는 제외)을 거의 포함함으로써 가장 완벽한 모습을 갖추고 있다. NAFTA의 체결에 따라 최초로 자유무역지역에 상품무역과 함께 일부 서비스무역(금융 및 통신)이 포함되기 시작했다. 또 협정문 자체도 방대하며 각 항목별로 상당히 세부적인 내용을 담고 있다. 역내 무역자유화와 관련하여 비관세장벽의 철폐는 실질적으로 다루어지지 않고 있으나 역내 통신 및 금융과 같은 일부 서비스이동이나 투자증진을 위해서 국민대우 및 최혜국대우의 최대한 보장은 물론 정책적 협력이 뒷받침되고 있다. 특히 회원국간 거래와 관련된 법·제도의 투명성 확립과 규제 및 절차의 간소화가 시도되고 있다. 그러나 이러한 내용들은 공동시장의 경우에서 볼 수 있는 ‘정책적 조정’이나 ‘정책적 접근’과는 거리가 멀고 단순한 편의제공이나 협력의 수준에 머무르고 있다.

NAFTA는 특히 기구적인 측면에서 다른 FTA에 비해 상당히 많은 수의 기관을 설립했는데, 협정의 이행을 총괄하고 방향의 설정을 담당하는 자유무역위원회(Free Trade Commission, 장관급으로 구성) 이외에도 중요 부문별로 이사회(council), 위원회(committee) 및 작업반(working group) 등이 운영되고 있다.⁶⁾

한편 각 지역별로 체결된 FTA의 내용을 보면 협정당사국들의 합의에 따라 이 항목 중에서 포함된 내용들이 서로 큰 차이를 나타내고 있다. 바꾸어 말하면 이 표는 일종의 메뉴와 같은 의미를 가지며 협정 당사국들은 이 항목들 중에서 서로 합의한 내용들만을(a la carte) 고른다는 것이다. 또 같은 항목들이라 하더라도 그 내용에서 시장자유화의 폭이나 정도는 FTA에 따라 큰 차이를 보이고 있다. 예로 관세인하라 하더라도 각 FTA에 따라 예외의 범위가 다르다. 노동이동의 경우, EEA는 협정 당사 지역간 원칙적으로 국민대우에 입각하여 노동의 자유이동을 규정하는 한편 사회보장제도의 접근을 시도하고 있는 데 비해 NAFTA의 경우에는 사업목적의 일시적인 국경노동 이동에 대한 편의제공에 국한하고 있다. 총체적으로 역내 자유화에서 FTA는 <표 1>에서 보는 내용들과 함께 각 협정당사국의 특수한 여건을 반영하고 있다.

한·칠레 FTA 역시 <표 1>에서 보는 항목을 거의 전부 포함하고 있다. 이 두 지역간 95% 내외(관세대상품목 수 기준)에 해당하는 무역에 대한 관세철폐를 제외한다면 그 이외 정부조달, 경쟁정책, 지적재산권, 투자 및 서비스무역 등에서 안전에 따라 상호 편의 제공, 내국민대우, 협력증진 등을 규정하고 있으나 그 내용에서는 특히 NAFTA에 비해 극히 일반적인 원칙들을 열거하고 있다. 한국의 반대로 쌀, 사과 및 배 등 일부 민감 농산물은 제외되었다.

이상에서 본 바와 같이 실용적인 측면은 FTA가 갖는 기본적인 이점이며, 동시에 다음에 살피는 불안정한 측면의 중요한 요인이 되기도 한다.

다. 불안한 측면

FTA가 갖는 문제점 혹은 단점을 두 가지 측면에서 정리해볼 수 있다. 하나

6) J.A. McKinney(2000), Created from NAFTA는 NAFTA의 관련 기구들의 구조, 기능 및 의의들을 상세하게 소개하고 있다.

는 무차별원칙에 입각한 국제거래의 자유화를 취지로 하는 WTO 질서에 미치는 폐해, 그리고 다른 하나는 FTA 특유의 결함으로 나누어볼 수 있다.

1) WTO 질서와 FTA

관세동맹의 경우와 마찬가지로 자유무역지역의 경우에서도 WTO 질서와 관련하여 전통적으로 꾸준히 제기되고 있는 중요한 논란은 ‘실질적으로 모든 무역(substantially all the trade)’에 대한 장벽 제거와 국제거래에서의 ‘무역전환(trade diversion)’의 여부이다.

WTO/GATT(제XXIV조)의 취지는 단순한特惠지역의 설립을 금지하고 실질적으로 경제통합만 허용하는 한편, 이러한 경제통합의 추진이 국제무역에 왜곡을 가져오지 않도록 하는 데 있다. 그러나 복잡한 경제문제를 법적 조문으로 해결하고자 했다는 자체가 무리다. 이 두 주제는 이미 1950년대 후반 EEC가 설립될 때부터 대두되었으며, 문제의 본질상 분명한 해답을 구하기는 어려우며 이제는 학자나 실무자들 사이에 탁상공론으로 전락한 느낌조차 주고 있다.

EU의 경우를 제외한다면, 어떤 지역주의적 경제통합에서도 역내 자유화의 대상에서 제외되는 품목을 두고 있다. 주로 많은 농산물이 여기에 해당하며, 특히 FTA에서는 여기에 더하여 공산품을 포함하여 많은 예외규정을 두고 있는 경우가 대부분이다. 따라서 현실적으로 역내 회원국간 100%는 아니더라도 어느 정도까지의 무역이 자유화되어야만 ‘실질적으로 모든 무역’으로 인정될 수 있느냐는 의문이 등장하지 않을 수 없다.

다음으로 무역전환의 문제는 초기에는 단순히 상품무역의 차원에서 주로 논의되었으나 자유무역지역의 대상이 확대됨에 따라 FTA가 서비스무역은 물론 투자를 포함하는 폭넓게 국제거래에 미치는 부정적인 효과를 고려할 필요가 있다. 즉 현실적으로는 전반적인 ‘무역-투자전환(trade-investment diversion)’이 문제가 된다.

GATT(XXIV) 및 GATS(V) 관련 규정은 각각 상품무역 및 서비스무역만을 대상으로 하고 있으며, 그 외 무역자유화의 대상에 비관세장벽의 철폐가 포함되

는지의 여부나 자본 및 노동을 비롯한 요소이동에 대해서는 별다른 규정이 없다. 즉 무역자유화의 대상이 무엇이냐는 문제가 대두된다. 단지 WTO의 정신으로 미루어 자유무역지역이나 관세동맹이 자원배분의 효율성 증대를 통해 역내 회원국간 ‘새로운 거래의 창출’을 유도해야 하며, 역외제국과의 거래에 전환을 가져와서는 안 된다는 점은 두 말할 필요가 없다. 분명한 것은 정도의 문제가 있기는 하지만 특정국간 시장통합의 추진이 상품이나 요소의 국제적 이동에서 역외 국가들에 대한 전환이 불가피하다는 점이다.

그 동안 이러한 문제를 둘러싸고 수없는 학술적인, 실무적인 논쟁이 전개됐지만 뚜렷한 결론이 없었다. GATTXXIV조야말로 가장 많이 인용됐으나, 또 가장 많이 남용된 조문이기도 하다. 그동안 WTO/GATT 사무국에 약 250개에 달하는 신고가 있었음에도 불구하고 정식으로 허용된 자유무역지역이나 관세동맹의 수는 10개에도 미달하고 있다.

무역전환 여부의 문제는 중·장기적으로는 자유무역지역이나 관세동맹의 형성이 WTO에 의한 다변적 자유화에 도움을 주는지와 직결된다. 이러한 협정들이 현실적으로 가져오는 가장 큰 저해요인은 국제무역의 분할화 추세(fragmentation)이다. 즉 이러한 지역주의가 WTO체제에 디딤돌인가, 아니면 걸림돌인가 하는 문제로 요약된다. 만약 지역주의 참여국들이 다변협상에 적극적으로 참여하여 무역장벽 인하에 기여한다면 지역주의는 다변주의를 앞당기고 따라서 국제무역의 자유화는 돕는 역할을 하게 된다.

논리상 지역주의가 다변주의에 긍정적일 수도, 또는 부정적일 수도 있다.⁷⁾ 단지 최혜국대우를 내용으로 하는 무역장벽(예로 관세)의 인하가 진행될수록 지역주의에 따르는 혜택이 상대적으로 작아진다는 점에서 여기에 참여하는 국가들은 WTO의 작업에 소극적일 수 있다. 지역주의가 확대될수록 다변주의적 협상에 대해 소홀하게 된다는 점을 부인하기도 어렵다.

그 외 특히 여기서 지적하고 싶은 것은 자유무역지역은 원천적으로 ‘무역우회(trade deflections)’ 및 ‘원산지규정(rules of origin)’과 같은 문제를 안고 있으며

7) FTA의 확산이 WTO 질서에 미치는 효과에 대한 긍·부정적인 최근 논란은 J.J. Schott(2004), Free Trade Agreements, pp. 3~33에 잘 요약되어 있다.

서로 연결되어 있는 이 두 주제는 FTA의 운영에서 아킬레스건(Achilles heel)과 같은 성격을 띠고 있다.

대외무역정책이 서로 다른 회원국들로 구성되는 자유무역지역에서 무역우회의 가능성은 근본적인 약점이 아닐 수 없다. 이미 지적했듯이 자유무역지역에서 무역장벽의 핵심은 관세 철폐에 있다. 회원국들 사이에 관세구조의 차이가 있는 이상 낮은 관세국가를 통해서 역내에 수입되는 제3국 상품의 수입우회는 불가피한 현상이다. 무역우회는 단순히 완제품뿐만 아니라 제3국 상품(투입재)이 역내에 수입된 후에 역내에서 공정과정을 거치는 경우 과연 어떤 기준 아래 역내 회원국 생산물로 인정되느냐는 문제로 직결된다.

따라서 원산지규정은 관세동맹의 경우와는 달리 자유무역지역의 운영에서 핵심적인 위치에 있다고 해도 과언은 아니다. 보통 원산지를 평가하는 기준으로 역내 부가가치 증가와 관세항목(稅番, tariff headings) 변경의 두 가지가 있다. 부가가치기준이 높을수록 또는 관세번호가 세분화될수록 역외에 대해서는 보호주의적이라고 할 수 있다.⁸⁾

FTA 체결국가간 원산지규정의 내용은 커다란 차이를 보인다. 공통적인 특징은 역내 생산으로 인정될 수 있는 일반적인 규정에 더하여, 특히 회원국의 이익을 고려한 민감품목(예로 섬유류, 의류, apparel, 일부 가전제품, 가공식품, 자동차류, 철강류 등)에 대해서는 제한적인 별도의 특별규정들을 두고 있다는 점이다. 이미 EFTA가 품목별로 복잡한 원산지규정을 갖고 있었는데 NAFTA에 이르러 이 규정은 200여 쪽에 달하고 있다. 일반적으로 FTA가 많은 회원국을 포함할수록 원산지규정은 더욱 복잡해지는 경향이 있다.

원산지규정이야말로 FTA의 특성을 말해주는 동시에 국제거래에 왜곡을 가져올 수 있는 요소라고 할 수 있다. 더구나 FTA가 국제적으로 확산되면서 이 규정은 더욱 수입제한적으로 운영됨으로써 국제거래의 자유화를 저해할 가능성을 배제할 수 없다. 수입제한적인 원산지규정은 단순히 역외국과의 거래를 축소시킬 뿐만 아니라 역내 회원국 사이에도 무역이나 투자에 부정적인 요인으로 작

8) 원산지규정에 대한 상세한 내용은 방호경(2004), 『FTA원산지규정의 중요 특징과 협상에 대한 시사점』, 대외경제정책연구원을 참고.

용한다.

이에 더하여 원산지규정은 절차상의 복잡함으로 인해 추가적인 거래비용을 수반하며, 이는 상대적으로 해당기업체의 판매 손실을 의미한다.⁹⁾ 또 FTA의 확산과 함께 수많은 상이한 원산지규정의 적용은 국제거래에서 규정, 절차 및 기준들이 서로 엮히고 중복됨으로써 국제거래의 왜곡과 더불어 FTA 회원국과의 무역을 더욱 복잡하고 시간을 끌게 하는 결과를 가져오고 있다.¹⁰⁾

2) FTA의 지속성과 경제적 효과

FTA의 가장 큰 약점 중의 하나는 당초의 취지인 자유무역지역의 설립이 예정된 과도기간내에 완성되는 경우가 드물다는 것이다. 대표적인 완성사례로 EFTA, EEA, NAFTA 및 CER¹¹⁾을 들 수 있다. 다시 말해 약 200여 개로 추산되는 FTA 중에서 제대로 운영되는 경우는 극소수에 지나지 않으며, 대부분 예정된 과도기간을 연장하고 있다. 또 WTO에 통보만 하고 진척을 보지 못하고 있는 경우가 있는가 하면, 단순한特惠지역의 수준을 유지하고 있는 경우도 많다.

WTO는 GATT 및 GATS의 관련 조문에 따라 소위 지역무역협정(Regional Trading Arrangements: RTA)의 운영에 대한 감시, 감독권을 갖고 있으며, 이 목적을 위해 지역무역협정위원회(Committee on RTA)를 설치했다. 특히 WTO가 설립된 1995년 이후 이 위원회의 권한을 강화하자는 논의가 계속되고 있기는 하지만 아직까지 큰 성과는 없다. 관세동맹이나 자유무역지역이 일단 설립되고 WTO에 통보된 이후에는 이들을 통제할 수 있는 국제적인 수단은 존재하지 않는다.

9) J. Stankovsky(1990), Bedeutung der Ursprungsregelung im Außenhandel, Studies des Osterreichischen Institute für Wirtschaftsforschung im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen, Wien은 오스트리아가 EU에 가입하기 이전 EU회원국과의 무역에서 원산지규정으로 인한 비용이 수출금액의 7%를 차지한 것으로 추산하고 있다. 정인교(2005), 「우리나라 FTA 원산지기준 분석과 향후 FTA에 대한 시사점」(한국경제연구원 발표논문)에서 재인용.

10) J. Bhagwati 같은 학자는 이와 같이 엮힌 현상을 스파게티 그릇(Spaghetti bowl)에 비유하고 있다.

11) Closer Economic Relations는 호주와 뉴질랜드 사이에 체결된 협정으로서 두 국가간 자유무역지역의 설립을 취지로 하고 있다.

한편 앞에서 인용한 FTA 당사국들은 전부 선진경제라는 공통점을 갖고 있다. 개도국들간에도 수많은 FTA가 체결되었으나 과도기간 중에 자유무역지역이 이룩된 예는 없다고 해도 과언은 아니다.

이러한 현상은 현 국제무역체제와도 관련이 있다. WTO 및 UNCTAD에서는 개도국들에 대해 최혜국대우에 대한 예외를 인정하고 있으며, 그들간 지역주의적 경제통합에 대해 관용적인 입장을 취하고 있다. 즉 개도국들이 경제통합을 추진하는 경우에는 GATT 및 GATS 규정을 엄격하게 지키지 않을 수도 있다는 것이다. 바꾸어 말하면 개도국들은 WTO가 금지하고 있는 특혜지역(preferential area)¹²⁾을 설립할 수 있다. 대부분의 경우 공식적으로는 WTO가 요구하는 일정기간(원칙적으로 10년)내에 자유무역을 완성할 것을 내걸고 있으나 그 기간은 지켜지지 않고 연장을 거듭하고 있다.

대부분의 개도국이 서로 지역내에서 지역무역협정(대부분 PTA임)을 체결하고 있으나, 거의 전부가 부진한 상태를 면치 못하고 있는 중요한 근본적인 이유는 시장경제체제를 확립하지 못하고 있기 때문이다. ‘시장통합’은 글자 그대로 여기에 참여하는 국가들내에서 시장경제가 운영되고 있다는 것을 전제로 하고 있다. 관세동맹이나 자유무역지역의 취지는 무엇보다도 국가간 시장진입을 가로막는 무역장벽을 제거함으로써 시장을 확대한다는 데 있기 때문이다. 따라서 정부의 시장개입이 두드러진 대부분의 개도국내에서 우선 국내시장에서 자유화가 충분히 진전되지 않는 한 다른 국가들과의 자유무역지역 형성은 한계를 가질 수밖에 없다.

남미자유무역지역(Latin American Free Trade Area: LAFTA, 1960 ~ 1979)의 경험은 비록 오래되기는 하였지만 시사하는 바가 크다.

남미지역내 11개 중요 국가를 포함하는 자유무역지역이 초기에는 잘 운영되었으나 수차례에 걸쳐 과도기간을 연장한 후에 결국 1980년 남미경제통합연합(Latin American Integration Association: LAIA)으로 그 명칭이 바뀌었으며, 그 취지도 자유무역지역이 아니라 개도국 지위를 배경으로 한 특혜지역의 설정에 두었다. 즉 LAFTA는 1960년대 초기까지는 의욕적으로 손쉬운 품목들에 대한 관

12) 소위 PTA(Preferential Trade Agreement, 혹은 Preferential Trade Area).

세인하를 실현했으며, 역내무역도 급속하게 증가했다. 그러나 해를 거듭할수록 민감한 품목들(예로 내구성 소비재 및 일부 자본집약상품 등)의 자유화에서는 회원국들 사이에 수입대체정책의 추진과 관련하여 서로 이해가 중복되기 시작했다. 결국 이 품목들은 예외리스트로 전환되었고, 1968년부터는 더 이상 자유화가 진전될 수 없었다.

LAFTA의 실패경험은 개도국들의 FTA 추진에서는 회원국간 정책적인 조정이 필요하다는 교훈을 남겼다. 공업화에 대한 선호가 서로 중복될 수 있을 뿐만 아니라 무역자유화가 진전할수록 회원국간 이익·비용배분에서 격차가 크게 나타날 수 있기 때문에 역내 산업입지는 물론 이러한 격차에 따라 손실을 보는 국가에 대한 보상(compensation)문제에 대한 당사국간 합의가 요구된다. 다시 말해 선진경제의 경우에서 볼 수 있듯이 단순한 무역장벽의 제거를 통한 자원배분의 효율화를 기대하기는 어렵다.

여건은 다소 다르지만 아시아지역내에서 대표적인 FTA라고 할 수 있는 AFTA(ASEAN FTA)의 경우도 아직 특혜지역의 수준에 머무르고 있다. ASEAN 제국은 단순한 경제협력의 단계를 벗어나 1992년부터 AFTA를 발족했으며, 그 실질적인 내용은 2000년대 초까지 공동실효관세(Common Effective Preferential Tariff: CEPT)지역¹³⁾을 이룩한다는 데 있었다.

ASEAN 제국은 그동안 CEPT지역의 실현을 수차례 연기해오고 있다. 뿐만 아니라 회원국들은 농산물을 원칙적으로 자유화에서 제외했으며 자동차, 석유 화학을 비롯한 전략산업에 대해서도 ‘민감품목’을 내세워 ‘잠정적 제외(temporary exclusion)’를 인정하고 있다. 시장통합의 부진을 반영하듯이 역내무역 의존도는 1990년대 초 이후 23~4%(수출의 경우)에서 변동을 보이지 않고 있다.

다음으로 통합론적인 시각에서 볼 때 FTA들간에 차이가 있기는 하지만 관세 동맹이나 공동시장에 비해 자유화의 대상이나 부문별 자유화 내용 자체가 제한적이라는 공통적인 특성으로 인해 시장통합의 추진에 따르는 효과 역시 제한될 수밖에 없다는 점을 지적할 필요가 있다. 예로 EU와 NAFTA의 경우, 시장통합

13) CEPT란 제조업부문에 적용되는 관세를 대부분 철폐하며, 예외적인 품목에 한하여 5% 이하의 관세를 적용한다는 것이다.

효과를 서로 비교한다는 자체가 무리일 뿐만 아니라 큰 의미가 없다고 생각한다.

FTA에서 가장 비중을 두고 있는 무역자유화를 위한 수단은 관세의 철폐이다. 그러나 관세는 그동안 GATT/WTO내에서 개최된 국제무역협상을 통해 크게 인하되었으며, 선진국의 경우 보호주의적 수단으로의 의미를 거의 잃었다.¹⁴⁾ 더구나 WTO DDA 무역협상이 끝난 이후에는 일반적으로 관세율은 더욱 인하됨으로써 더 이상 국제무역협상에서 중요한 비중을 차지하지 않을 것으로 보인다. 단지 개도국들의 무역에서는 관세정책이 계속 보호적 성격을 유지할 전망이다. 또 일부 민감품목에서는 선진공업국들은 상대적으로 높은 관세율을 실시할 것이다.

따라서 앞으로 국제거래의 확대를 위해서는 다양한 비관세조치를 비롯해서 투자증진 및 무역원활화 등과 같이 정책적 조정을 취지로 하는 부문들을 대상으로 할 필요가 있다. 이러한 부문들에서 FTA는 대표적 모형을 갖고 있지 않으며, 참여국들의 입장에 따라 큰 차이를 보이고 있다.

4. FTA의 현실

가. FTA의 국제적인 확산

지역무역협정(혹은 지역주의적 경제통합)은 과거 두 차례에 걸쳐 급속하게 확산되는 계기를 맞았다. 하나는 1950년대 말 유럽내 EEC와 EFTA가 탄생한 이후이다. 여기에 자극을 받아 주로 아프리카 및 중남미지역에서 대부분의 국가가 앞다투어 인접 국가들과 경제통합을 추진하기 시작했다.

이 당시 정치적으로 독립을 이룩한 많은 개도국은 경제적으로는 집단적으로 공업화를 실현하기 위한 수단으로 경제통합을 추진하기 시작했다. 따라서 역내 공동의 수입대체정책이 강조되었으며, 자유무역지역보다는 관세동맹, 공동시장 또는 경제동맹과 같이 좀 더 통합적인 형태가 등장했다.

다른 하나는 미국이 지역주의로 선회하고 NAFTA의 설립을 주도한 1990년대

14) 미국, EU 및 일본의 경우 명목평균관세율(일부 농산물 제외)은 4~5%에 위치하고 있다.

중반에 들어서면서부터이다. 이 기간은 WTO가 탄생한 시기와 거의 일치한다.

같은 지역주의라 하더라도 EU와 미국의 입장은 큰 차이를 보인다. 한마디로 EU가 지역주의적 통합에 비중을 두고 있는 데 비해 미국의 경우는 다변주의적 차원에서 달성하기 어려운 목표를 추구하기 위한 수단으로 FTA를 활용한다는 인상을 주고 있다.

지역무역협정의 체결은 급속하게 증가하는 추세를 보이고 있다. 2004년 말까지 GATT/WTO에 통보된 건수는 약 250개에 이르고 있다. 이 중 반이 넘는 130여 개가 WTO가 출범한 1995년에 통보되었으며 170여 개가 현재 작동되고 있다. WTO는 최근 준비 중에 있거나 비준과정에 있는 70여 개를 고려한다면 2005년말 까지 300여 개를 기록할 것으로 추산하고 있다. 이러한 숫자(數字)는 예로 동일한 국가 사이에 체결되었다 하더라도 FTA와 서비스무역협정을 별개로 처리한다는 점이나 EU와 같은 경우에는 중부 및 동유럽의 가입에 따라 10여 개 협정이 무효화되었다는 점 등과 같은 특수한 여건이나 변동을 포함하고 있다. 또 멕시코나 칠레 같이 20개 내외국과 FTA를 체결한 경우도 있어 FTA가 특정 국가들에 편중되고 있단 점도 고려해야 한다.

우선 지역무역협정의 분포를 보면 다음에서 보듯이 EU와 EFTA의 활동에 따른 변동이 총 수의 27~28%를 차지할 정도로 많다. 다음 과거 소련연방에 속했던 국가들이 독립하면서 경제적 유대를 유지하기 위한 목적의 지역무역협정(예로 CIS 회원국들간)들이 큰 비중을 차지하고 있다. 또 개도국간 지역무역협정이 총수의 40% 내외로서 전통적으로 제일 중요한 비중을 유지하고 있는데, 자유무역지역이나 관세동맹 이외에도 앞에서 지적했듯이 GATT/WTO의 권한부여조항(enabling clause)에 의해 예외대우를 받는 부분적인 특혜지역을 설정하는 경우가 많다. 그 외는 미국 및 동북아국가들을 포함하여 새로이 FTA 물결에 편승하기 시작한 국가들에 의해 체결된 FTA가 주류를 이루고 있다.

두드러진 추세 중의 하나는 미국의 영향이 크게 작용한 탓도 있지만 1990년대 중반 이후 체결된 지역무역협정에서 FTA가 절대적인 비중을 차지하고 있다는 점이다. 개도국들의 경우 특혜지역 또는 FTA를 내걸고 있으나 실질적으로

는 장기적으로 특혜지역을 지향하고 있다. 선진공업국들은 물론 개도국들 역시 그간 무역자유화가 갖는 이득을 충분히 인식하였고, 다른 한편 이들은 동시에 WTO를 통한 국제무역협상이 갖는 미비점을 보완하고자 했기 때문이라고 할 수 있다. 또 미국의 경우와 마찬가지로 대부분의 국가 역시 실리적인 측면을 고려하여 FTA와 같은 형태를 택했다고 볼 수 있다.

이와 같이 최근 FTA가 관심을 끄는 중요한 요인은 보호주의에 대비하고 안정적으로 국제거래의 자유화를 기대할 수 있다는 ‘보험적인’ 성격에 있다. 또 개도국의 입장에서는 국내 경제개혁을 추진하기 위한 ‘구실’의 하나로서, 또는 외국자본·기술을 유치하기 위해 외부적인 압력이나 유인책으로 FTA라는 수단을 활용하는 경우도 적지 않다.

그밖에도 지역주의에 예외적인 입장을 보였던 동북아제국이 FTA에 적극적인 입장을 취하게 된 배경도 이 지역 특유의 여건 변화가 작용한 것으로 보인다. 예로 한국 및 일본의 경우에는 특히 1997~8년 외환위기 이후 지역협력의 필요성을 의식했다면, 중국의 경우에는 WTO 가입을 계기로 국제거래의 다변화를 시도하기 시작했다고 할 수 있다. 그밖에도 미국이 동아시아내 지역주의에 대한 부정적인 과거의 입장을 바꾸었다는 사실도 한국 및 일본에 부담을 덜어 주었다.

한편 WTO내에서 최근 진행되고 있는 이러한 변화는 지역주의에 대한 시각이 근본적으로 바뀌고 있음을 말해준다.

미국의 입장선회가 있기 전인 1980년대 말까지만 해도 다변주의가 국제적인 주류(主流)였으며, 자유무역지역이나 관세동맹은 어디까지나 예외적인 추세였다. 물론 현실적으로는 EU를 선두로 하는 지역주의가 파급을 거듭했으나 묵인되는 정도였다. 그러나 이제 지역주의는 다변주의와 함께 공인(公認)된 두 질서로 자리잡기 시작했다. 좀 더 정확하게 말하면, 과거 EU가 주장했듯이 지역주의는 다변주의에 의한 국제거래의 자유화를 실현하기 위한 실질적인 ‘수단’이다. 어떻게 이러한 조화를 이룩할 것인가 하는 문제가 과제로 등장하고 있다.

도하에서 개최된 제4차 WTO 각료회의는 지역무역협정(RTA)이 무역자유화를

촉진하고 경제개발을 앞당길 수 있는 역할을 인정하고 있다¹⁵⁾. 이러한 입장은 WTO 회원국 거의 모두가 지역무역협정에 참여하거나 지역주의를 적극적으로 추진하고 있는 현시점에서 불가피한 선택이다.

그러나 다른 한편, 앞서도 충분히 지적했듯이 지역주의 자체는 속성상 자유주의(역내 회원국간)와 보호주의(역외에 대한 상대적 차별대우에 따라)를 동시에 갖고 있다. 또 실증연구들을 보더라도 지역주의의 추구가 다변적인 국제거래의 자유화에 어떤 영향을 미쳤는가를 일률적으로 평가하기도 곤란하다. 관건은 사후적으로 지역주의에 참여하는 국가들이 전반적인 국제거래의 자유화에 기여하는가에 달렸으며, 동시에 국제거래의 일반적인 추세에도 영향을 받는다. 즉 국제거래의 자유화 시기에는 지역주의가 주도하는 경향이 있지만, 반대로 보호주의가 지배적인 시기에는 지역주의는 오히려 이러한 추세를 강화시킬 수 있다.

WTO가 출범한 때에 맞추어 1996년 지역무역협정의 통제와 감시를 전담하는 지역무역협정위원회(Committee on Regional Trade Agreements: CRTA)가 설립되었다. 그러나 GATT 시절부터 논란을 거듭해온 관련조문에 대한 법적해석 문제에 대한 해당국간 견해차이로 인해 WTO에 통보된 개별 협정들의 합법성에 대해 아직도 어떤 평가를 내리지 못하고 있다. 다시 말해 이 위원회는 개별협정들에 대해 모든 논의와 절차를 거쳐 최종보고서를 작성해야 하는데 아직 한 건의 보고서도 제출하지 못하고 있다.

그렇다면 다변주의와 관련하여 앞으로 국제거래질서는 어떻게 발전할 것인가?

최근의 추세로 미루어 WTO 회원국간 FTA 체결은 더욱 확산을 거듭할 전망이다. 각국이 2개 이상 심지어는 10여 개에 가입하는 현상이 진행됨으로써 국제거래의 분할화를 한층 복잡한 형태로 만들지 않을 수 없다. 이 자체는 국제무역협상은 물론 세계적 차원에서의 거래자유화를 촉진할 수 있는 규율(discipline)을 증진시키는 데 기여할 수 있다. 문제는 미국 및 EU를 비롯한 중요 무역지역이 지역주의가 다변주의적 자유화를 유도할 수 있도록 의식적인 노력을 전개하는가에 달렸다.

15) http://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/sem_april102_e/background_obj_e.htm.

한 가지 확실한 것은 WTO DDA 국제무역협상을 마지막으로 앞으로의 국제협상은 다른 모습을 띠게 될 것이라는 점이다. 새로운 국제무역협상부터는 FTA를 비롯한 지역무역협정에 참여하는 지역국가들 그룹별로 그들간에 합의본 의제들이 협상대상이 되지 않을 수 없다. 특히 관세인하는 큰 의미를 갖지 않을 것이며, 그 외 비관세조치, 무역원활화, 투자보장, 인력이동, 경쟁법 조정 등 이미 FTA에서 주 의제로 채택된 안건들에 대한 국제적 다변협상이 추진될 전망이다. 이러한 의제들은 이미 각 지역무역협정에서 다루어지고 있다는 점에서 다변적인 차원에서 국제무역협상이 비교적 용이하게 전개될 수도 있다는 낙관적인 전망도 해볼 수 있다.

이러한 흐름을 고려한다면 WTO 질서나 FTA의 속성 모두가 크게 변질하고 있다는 결론을 내릴 수 있다. 즉 역설적이기는 하지만 WTO가 차별주의를 핵심으로 하는 FTA의 확산을 통해서 다변주의적 경제거래의 자유화를 추구하게 되었다면, FTA는 다변주의를 보완하는 WTO-plus의 기능을 떠맡게 되었다.

그밖에도 국제무역질서가 미국과 EU에 의해 주도된다는 점에서 이 두 지역의 FTA정책을 살펴볼 필요가 있다.

나. 미국의 FTA 전략

FTA정책은 미국의 국제경제전략을 추구하는 과정에서 핵심적인 정책수단으로 등장하고 있다.

미국이 1985년 이스라엘과 최초의 FTA를 체결할 때만 해도 전통적인 다변주의를 고집하던 시기였다. 이 협정은 단지 특수한 정치·외교적인 고려를 배경으로 예외적인 조치였다. 그 후 미국은 앞에서도 지적했듯이 당시 GATT체제에 실망하기 시작했으며, 1989년 캐나다와의 FTA 체결에 뒤이어 NAFTA의 설립을 주도했다. 다시 말해 NAFTA의 탄생은 미국이 다변주의와 지역주의를 동시에 채택하는 계기가 되었다. 이로써 미국은 미주지역내에서는 물론 특정 개별국가와의 거래자유화를 위해 FTA의 실용적인 측면을 최대한 활용하게 되었다.

부시정부는 2001년 ‘무역정책 의제(Trade Policy Agenda)’를 통해 국제경제전

략의 추진과정에서 FTA정책을 기본수단으로 강조한 후에 2002년 ‘무역촉진권한(Trade Promotion Authority)’에 대한 의회승인을 계기로 FTA정책을 본격적으로 추진하고 있다.

이에 따라 미국은 이미 호주 및 남미지역을 포함하여 10여 개국과 FTA를 체결했으며, 전 미주(美洲)국가를 포함하는 FTAA(Free Trade Area of Americas)를 비롯해 다른 여러 대륙내 많은 국가와 협상 중에 있다. 여기에 한국, ASEAN 제국, 이집트, 대만, 파키스탄 등 현재 고려 또는 논의 중에 있는 국가들을 모두 추가한다면 20여 개국에 이르고 있다.¹⁶⁾

미국은 FTA정책을 ‘경쟁적 자유주의(competitive liberalism)’라는 이름 아래 자국 주도의 국제화 전략으로 전개하고 있다.¹⁷⁾ 경제적 이익을 비롯해서 특수한 이해관계에 있는 개별국가들이 우선적인 선정대상이 되고 있다. 미국은 이 국가들과 FTA를 체결함으로써 시장개방을 유도하는 한편 자국시장에 대한 용이한 접근을 허용할 계획이다. 이러한 전략은 미국의 차별대우를 우려하는 다른 국가들에게도 파급을 미치게 되고 결국 국제적인 차원에서의 무역자유화를 촉진하는 일종의 도미노현상을 가져올 수 있다.

FTA 대상 국가들은 EU나 일본 같은 경제대국은 제외되고 있으며, 대부분 미국에 대한 경제의존이 높고 경제구조정을 추진하고 있는 소·중규모 국가들이다. 따라서 NAFTA의 경우에서도 보듯이 FTA의 체결이 이 국가경제에 미치는 영향은 크지만, 반대로 이 국가들이 미국경제에 미치는 파급은 상대적으로 작을 수밖에 없다. 그만큼 미국이 강한 협상권을 갖는다는 사실은 FTA를 자국의 요

16) United States Trade Representative(USTR)(2005), 2005 Trade Policy Agenda and 2004 Annual Report of the President of the US on the Trade Agreements Program,은 2004년 14개 개별국과의 FTA 운영 또는 협상 그리고 지역적으로는 NAFTA의 활동, FTAA, 중동자유무역지역(MEFTA, Middle East Free Trade Area) 및 ASEAN과의 협상 그리고 APEC 활동 등에 대해 보고하고 있다.

17) 미국의 경쟁적 자유화정책의 구체적인 내용에 대해서는 J.J. Schott(2004), Free Trade Agreements,-US Strategies and Priorities, Institute for International Economics, Washington, D.C. 및 C. F. Bergsten and Institute for International(2005), The United States and the World Economy,-Foreign Economic Policy for the Next Decade, Institute for International Economics, Washington, D.C.를 참고하기 바람.

구를 반영시키기 위한 지렛대로 이용할 수 있는 여유가 크다는 점을 말해준다.

이러한 측면은 미국이 체결하거나 협상 중에 있는 FTA의 취지나 내용 면에서도 잘 드러나고 있다. 경제적인 요소외에도 상대국 특성에 맞추어 적절하게 대테러 예방, 군사, 안보, 외교 및 정치적인 유대가 목표로 강조되고 있다. 대상국별로 여건에 맞게 합의에 이른 의제들이 등장함으로써 미국의 대외전략을 달성하기 위한 수단으로 활용되고 있다.

이와 같이 FTA의 본래 취지가 무역자유화에 있지만 다른 한편, 폭넓게 국가간 공동목표를 추구할 수 있는 ‘하나의 테두리’를 동시에 마련해준다는 의미도 갖고 있다.

경제적인 측면에서도 미국의 FTA정책은 전통적인 FTA의 취지와는 상당한 차이를 나타내고 있다. 그동안 국가간 상호 의존이 심화되고 국제경제거래의 내용이 다양해지고 있다는 점 이외에도 미국식의 일방주의를 대변해주고 있다.

우선 다변적인 차원에서는 해결되지 못한 의제들이 등장함으로써 WTO plus 라는 인상을 주고 있다. 이는 또 앞으로 WTO내에서 꾸준히 논의될 안전들이 무엇인가를 말해주기도 한다. 예로 무역원활화, 투자보장, 환경기준, 서비스무역, 농산물무역, 전자상거래, 경쟁정책, 노동기준 및 인력이동 등 주로 국내 경제정책과 관련된 의제들이다.

이와 같이 다양한 의제의 등장은 FTA가 지역주의적 경험과 훈련을 통해서 다변주의적 자유화를 앞당길 수 있는 촉매적 역할을 할 수 있음을 보여준다. 그러나 다른 한편, WTO내에서 이 의제들에 대한 협상이 결실을 거두지 못할 때까지는 미국의 FTA정책이 무역·투자전환을 가져오게 된다.

이에 더하여 미국은 양국관계로 좁히더라도 현안들을 해결하고 시장개방을 촉진하기 위한 목적으로 FTA정책을 활용하고 있다. 한국·미국간 FTA 논의를 예로 들더라도 미국은 특히 농업부문 개방과 스크린쿼터의 철폐를 협상의 전제로 내걸고 있다.

다. EU의 FTA 전략

EU는 그 자체가 경제적으로는 지역주의의 소산(所産)이며, 다른 한편 대외적으로는 자유무역지역이나 관세동맹과 같은 지역무역협정을 체결할 권한을 갖고 있다.

이러한 EU의 권한은 공동무역정책을 배경으로 하고 있다. EU는 농업정책 및 통화정책 등과 함께 역외국가들에 대한 무역정책에서는 회원국을 대신하는 배타적인 권한을 갖고 있다. 다시 말해 EU는 독립적으로 공동무역정책을 수립하고, 여기에 기초하여 역외국가들과 무역협정을 체결하고 있다.

EU는 특수한 역사적, 지정학적 배경으로 인해 가장 먼저 그리고 가장 많은 국가와 FTA를 체결한 경험을 갖고 있으며, 현재에도 가장 많은 국가와 FTA를 운영하고 있다.

EU는 대상지역, 국가별로 철저하게 차등적인 FTA정책을 운영하고 있다.

우선 유럽내 국가들의 경우에는 EU 가입을 전제로 자유무역지역이나 관세동맹을 형성하는 수순을 밟고 있다. 그리스, 스페인, 포르투갈, 스웨덴, 오스트리아, 핀란드 등이 이 과정을 거쳤으며, 중부 및 동부 유럽국가들도 자유무역지역을 내용으로 하는 유럽협정이 10여 년간 운영된 후에 비로소 2004년 EU에 가입했다. 앞에서 설명했듯이 현재 EU는 EFTA(스위스 제외)제국과 EEA(유럽경제지역)을 형성하고 있다.

EU·유럽국가들 사이의 자유무역지역은 가입을 전제로 했기 때문에 상당한 정도로 시장통합을 이룩하고 있다. EEA의 예에서도 볼 수 있듯이 교과서적인 자유무역지역은 이미 완성된 지 오래며, 두 지역간 비관세조치의 철폐는 물론 많은 경제부문에서 정책적 조정 및 접근이 추진되고 있다. EEA는 국제적으로 가장 대표적인 자유무역지역이라고 할 수 있다.

다음, 지중해연안 12개국과 1995년 파트너십 협정을 체결했다. 이 협정은 두 지역간 정치, 경제, 안보, 사회, 문화, 인권 등의 측면에서 협력을 강화함으로써 지중해지역내 평화, 안정 및 번영을 실현한다는 데 그 취지가 있다. 이 협정 중 경제 및 재정부문 협력의 실천을 목적으로 MEDA 프로그램이 설립되었다. 이

프로그램에 따르면 EU는 지중해연안국가에 대해 폭넓은 재정, 기술원조를 제공할 예정이다.

MEDA 프로그램의 중요한 내용으로서 두 지역간 2010년까지 자유무역지역을 완성한다는 내용이 포함되었다. 이 계획에 따르면 공산품은 물론 농산물 및 서비스부문에서도 단계별로 관세 및 일부 비관세조치가 철폐된다. 또 표준, 지적 및 산업재산권 보호, 경쟁정책 등에서도 두 지역간 조정 및 접근이 시도되고 있다. 특히 EU는 지중해국가들의 여건을 고려하여 시장경제의 정착, 경제·사회 구조조정, 개발촉진 및 기술개발을 위한 적극적인 지원을 제공하고 있다.

한편 EU는 과거 EU 회원국들의 식민지였던 국가들과 코토누(Cotonou)협정을 체결하고 있다. 대상은 주로 아프리카, 카리브지역 및 태평양지역(ACP지역)내 산재해 있는 77개국이다.

이 협정은 오랜 역사를 갖고 있다. EU 회원국(당시 6개국)은 1958년 EEC를 설립하면서 일방적으로 당시 식민지국가들을 자유무역지역(정확하게는特惠지역)의 형태로 포함시켰다. 그 후 이 국가들의 독립을 계기로 1963년 이 두 지역간 자유무역지역의 설립을 취지로 하는 야운데(Yaunde)협정이 체결되었다. 이 협정은 수차례 연장되었으며, 이 과정에서 신생 독립국들이 추가되었고, 영국 가입과 함께 로메(Lome)협정(1975)으로 바뀌었다. 로메협정은 2000년 코토누협정으로 발전하면서 그 취지 및 내용은 과거와는 전혀 다른 모습을 띠게 되었다.

이 방대한 코토누협정은 EU·ACP제국 간 관계에서 정치, 무역 및 개발을 종합적으로, 그리고 부문별로 상세하게 다루고 있다. 이 협정은 EU측이 ACP제국 내 정치, 경제 및 사회개혁에 깊이 개입한다는 인상을 주고 있으며, 또 EU가 개도국에 대한 지원정책이 조건부적이라는 특성을 말해주기도 한다.

경제·무역협력관계의 개선과 관련해서는 EU의 비호혜적 무역특혜를 종료한다는 내용이 중심을 이루고 있다. 현재의 일방적 무역특혜제도는 2008년까지 지속되며, EU·ACP그룹간 협상을 통해 그 이후 도입되는 자유무역지역의 형태가 결정된다. 이와 함께 지적재산권 보호, 노동기준 등 무역 관련 협정들도 동

시에 추진된 예정이다.

그밖에도 EU는 역사적으로 긴밀한 관계를 맺어온 중남미지역과도 FTA를 중심으로 시장통합을 추진하고 있다. EU의 중남미지역 전반에 대한 총체적인 ‘파트너십 전략’은 두 지역간 정치적 대화의 증진, 평화와 지역안정의 증진, 호혜적 무역 및 자본이동 자유화 등에 중점이 두어지고 있다. EU측에서는 중남미지역내 법치 및 민주주의의 정착, 인권존중, 경제개혁, 경쟁력 제고, 빈곤퇴치, 사회적 불균형 해소, 경제·사회·문화·과학·기술 개발 등을 지원하고 있다. 이러한 내용들은 EU와 중남미제국 간 체결된 각 협정에 포함되었으며, 자유무역지역의 설립은 경제·무역관계의 핵심을 이루고 있다.

EU는 중남미지역에 대해서는 이 지역내 다양한 형태의 경제통합 추진을 비롯한 특수한 여건을 고려하여 소지역별로 접근하고 있다. 예로 남미공동시장(Mercosur, 4개국) 및 칠레와는 준회원국 협정이 체결되었으며, 중미공동시장(Central American Common Market: CACM, 6개국)과는 현재 비슷한 협정이 준비중에 있다. 멕시코와 체결된 경제파트너십, 정치협력 및 협력협정 역시 자유무역지역의 설립을 포함하고 있다.

이와는 달리 EU는 아시아·태평양지역내에서는 아직까지 FTA정책을 적극적으로 추진하지 못하고 있다. 단지 EU측의 제안에 따라 범EU·ASEAN 지역무역구상(Trans - Regional EU - ASEAN Trade Initiative: TREATI)이 논의 중에 있다. 이 구상은 EU·ASEAN이 WTO DDA협상이 성공적으로 끝날 경우에 대비하여 추가적인 협상을 통해 자유무역지역의 설립을 추구한다는 취지를 갖고 있다.

5. 맺는 말

당초 국가간 시장통합의 한 형태로 등장한 자유무역지역의 취지가 크게 변질(變質)하고 있다. 그 배경으로 무엇보다도 자유무역지역의 속성인 영미(英美)식의 실리주의적인 접근이 국제거래의 자유화 추세에 편승한 결과라는 점을 들 수 있다. 특히 미국이 시장확대를 위해 FTA정책을 적극적으로 활용하면서부터

자유무역지역은 전통적인 지역주의적 시장통합이라는 측면보다는 시장확보와 함께 국가간 무역현안을 해결하기 위한 수단으로 발전하고 있다.

현실적으로 ‘시장통합’과 ‘시장확보’는 다같이 국제거래의 자유화를 추구한다는 점에서 이 두 개념의 차이를 구분한다는 것은 용이하지 않다. 국제무역규범(예로 GATT XXIV조)은 ‘시장통합’을 전제로 예외를 인정하고 있으나 자유무역지역의 실리적 측면은 ‘시장확보’와의 구별을 무의미하게 만들고 있다. 바로 이 때문에 FTA정책은 GATT가 탄생할 당시의 국제경제적 평가와는 달리 이제는 ‘WTO+’라는 보완적인 역할까지를 담당하게 되었다. 또 EU는 물론 미국까지 여기에 가세를 하고 있다는 점에서 FTA의 확산은 국제경제질서의 구조적인 변화를 예고해준다.

한국은 우선 대외경제전략이라는 총체적인 비전, 구도 및 추진방향 아래 장기적 그리고 중기적으로 어떻게 FTA정책을 활용할 것인가를 설정할 필요가 있다. 다시 말해 국내경제의 수요와 추구하는 목표에 맞추어 상대지역, 국가별로 차등적인 FTA정책을 전개할 수 있다.

FTA는 다양하고도 신축적인 내용을 담을 수 있다는 이점을 갖고 있다. 그러나 분명한 것은 같은 자유무역지역이라 하더라도 공동시장과 같은 시장통합을 지향하는 경우와 단순히 FTA를 통한 시장확대와는 그 접근이 달라야 한다는 것이다. 한 예로 전자가 ‘정책적 조정’이나 ‘정책적 접근’을 포함하는 반면 후자는 ‘협력’이나 ‘편의 제공’에 머무른다.

따라서 한국의 FTA정책이 크게는 시장확대에 그 취지가 있지만, ‘안정적이고도 큰 시장’을 목표로 하는 경우에는 FTA는 좀 더 구속력이 있는 내용을 담지 않으면 안 된다. 예로 동(북)아시아 국가들과의 FTA에서 이러한 측면에 비중을 둘 필요가 있다. 그외의 경우에는 상대국과의 관계를 반영하여 단순한 FTA 체결을 목표로 하지만 적절한 형태를 선택할 수 있다.