



## 확산되는 特惠貿易協定과 정책과제

南宗鉉 (연구자문위원, 고려대 교수)

최근 관세동맹이나 자유무역협정과 같은 일종의 특혜무역협정이 세계 도처에서 유행병처럼 번지고 있다. 1947년 '관세와 무역에 관한 일반협정'(GATT)이 출범한 이후 1990년까지 GATT사무국에 보고된 특혜무역협정의 수는 70개 정도이었으나, 1990~94년간에는 33개에 달하는 새로운 협정이 보고되었다고 한다. 1994년 1월에 출범한 NAFTA를 비롯하여 1993년 1월의 AFTA(ASEAN Free Trade Area), 그리고 1992년 3월의 MERCOSUR(브라질, 아르헨티나, 우루과이, 파라과이간에 맺어진 관세동맹)등이 최근의 몇가지 예이고, 앞으로 APEC도 자유무역지역으로의 전환이 모색되고 있으며, 심지어 TAFTA(Trans-Atlantic Free Trade Area)의 가능성도 거론되고 있는 실정이다. 따라서 현재 세계무역기구(WTO)회원국 중 한국과 일본 등 몇개국을 제외한 거의 모든 국가들이 적어도 하나 이상의 지역적 특혜무역협정에 가입되어 있는 형편이다.

특혜무역협정이 이렇게 급속도로 확산되고 있는 이유는 무엇이며 이로 인해서 기대되는 파급효과는 무엇일까? 그리고 한국과 같은 국가는 이러한 추세에 어떻게 대처해야 할 것인가? 사려깊은 분석과 분명한 입장정리가 절실한 시점인 것 같다.

GATT는 원칙적으로 차별적 지역주의에 입각한 특혜무역제도를 방지하는 데 주 목적을 두고 있으며, 이는 GATT의 제 1조가 '무차별의 원칙' 또는 '최혜국대우의 원칙'을 천명하고 있음에 잘 나타나 있다. 이는 세계경제가 1913~45년간에 걸쳐 지역적으로 분할된 채 극심한 보호주의 경쟁에 빠진 나머지 대공황 등 엄청난 경제적 대가를 치루었던 경험에 기

인한 것이었다. 한편 GATT의 제 24조는 어떤 특정한 조건하에서 예외적인 경우로 특혜무역지역의 형성을 허용하고 있는데 이는 그 당시 영국이 영연방제도를 유지하기 위해서 요청한 것을 미국이 받아들인 결과였다고 한다. 여기서 특정한 조건이란 역내국가들간에는 완전한 자유무역을 실현할 것과 역외국가에 대해서는 종전의 무역장벽을 더 높이지 않는다는 것이다.

일반적으로 특혜무역협정의 지지자들은 이러한 협정이 역내 시장의 확대에 의한 규모의 경제를 실현함으로써 무역창출효과를 가져올 수 있을 뿐 아니라 다자간 무역협정을 능가하는 깊은 경제적 통합을 가능케 하여 결과적으로 다자간 무역체제에 도움이 될 것(WTO-plus)이라는 주장을 하여 왔다. 더우기 과거 선진국을 중심으로 형성된 지역적 특혜무역협정에 대한 최근의 연구결과는 그것이 적어도 세계무역의 확대에 걸림돌이 되지는 않았음을 보여주고 있다. 이들 국가들은 역외국가들에 대해서도 지속적으로 무역장벽을 낮추어 왔으며, 또 다자간 무역협상에서도 세계무역의 자유화를 촉진시키는 데 선도적 역할을 하였다는 것이다. 예컨대 EU의 경우, 공동농업정책(CAP)의 효과를 제외한다면, 무역전환효과보다는 무역창출효과가 훨씬 커서 세계무역 확대에 부정적 영향을 끼치지 않는다는 것이다.

그러나 우리는 과연 최근 급격히 확산되고 있는 특혜무역협정에 대해서도 이러한 낙관적인 전망을 할 수 있을까? 결론적으로 말해서 그렇지는 못한 것 같다. 왜 그런지 생각해 보자.

우선 최근의 특혜무역협정은 대부분의 선진국들이 고실업과 저성장 등 악화된 경제상황에서 그리고 어떤 면에서는 보호주의를 강화하는 과정에서 발생하고 있음을 주목할 필요가 있다. 사실 '80년대 초까지만 해도 미국은 굶힐 수 없는 강력한 지도력을 발휘하여 다자간 무역체제를 최우선정책으로 삼아 왔고 다른 선진국들도 이에 매우 협조적이었다. 그러나 1982년 미국은 미국의 다자간 협상제안에 대해 유럽과 기타 개도국들이 소극적 반응을 보였다는 것을 계기로 지역주의적 접근방법을 병행함으로써 부분적이거나 자유무역을 확대해 나가겠다는 전략을 구사하기 시작하였다. 하지만 미국은 어려웠던 UR협상이 성공적으로 타결되었음에도 불구하고 이러한 전략을 바꾸지 않았고, 심지어 만약 의회가 NAFTA의 비준을 거부한다면 이미 확보된 캐나다와 멕시코 시장까지도 일본과 신흥공업국에 넘겨주는 결과를 초래할 것이라는 다분히 내부지향적인 주장을 펴기도 하였다. 이러한 미국의 정책전환은 많은 국가에서 다자주의에 대한 신뢰성을 크게 약화시켰을 뿐 아니라, 또 많은 특혜무역협정도 기존 시장의 확보·유지에 집착하여 역외적 무역자유화에는 소극적 태도를 보일 가능성이 있다.

최근의 특혜무역협정은 주로 EU가 선택한 관세동맹 형태보다는 자유무역지역 형태를 택하고 있다. 관세동맹은 회원국간에 동일한 역외관세율을 적용하는 반면, 자유무역협정은 각

---

국이 고유의 관세율을 유지한다는 점에서 큰 차이가 있다. 예컨대 관세동맹의 경우 공동관세율 책정시 각국내 이해집단의 영향력을 비교적 적게 받는 반면 자유무역협정은 그렇지 못하다는 점을 지적할 수 있을 것이다. 더구나 자유무역협정의 경우 무역굴절현상이 발생할 수 있고, 이를 규제하기 위해서는 원산지규정을 만들어 적용할 수밖에 없는데 이에 따른 잠재적 통관비용이 경우에 따라서는 정상적 관세율을 쉽게 초과할 수도 있다는 것이다. 따라서 한 나라가 몇 개의 자유무역협정에 동시에 가입해 있을 경우 이의 복잡성과 경제적 비용은 상상을 초월할 수도 있는 것이다.

미국은 최근 NAFTA를 성사시키기 위해서 자유무역의 근본 취지와는 별로 관련이 없는 환경 및 노동조건에 관한 부수협정을 국내보호주의자를 무마하기 위해서 멕시코에 요구하였고 협상력이 약한 멕시코는 이것을 수용하지 않을 수 없었다. 만약 미국의 보호주의자들이 이를 남용할 경우 멕시코의 수출에는 언제든지 충분한 제동장치가 마련되어 있는 셈이다.

한편, 미국과 같이 관세율이 낮은 선진국과 멕시코와 같이 관세율이 높은 개도국이 서로 자유무역을 할 경우 미국보다는 멕시코에서 더 많은 무역전환효과가 발생할 가능성이 높다. 이는 미국이 제 3국으로부터 들어오는 수입품을 멕시코의 수출품으로 대체할 가능성은 적은 반면 멕시코의 수입원은 제 3국으로부터 미국으로 전환될 가능성이 높기 때문이다. 이러한 이유 때문에 멕시코가 NAFTA로부터 얻을 수 있는 무역이익은 매우 미미하거나 마이너스가 될 가능성이 있다는 연구보고도 있다.

끝으로, 어느 나라에서건 유능한 행정인력은 제한적인데 이러한 인적자원이 소규모 지역적 특혜무역협정에 과다하게 투입될 경우 이는 세계적으로 엄청난 낭비가 아닐 수 없다.

이러한 우려사항에도 불구하고 지역적 특혜무역을 향한 정치가들의 열정은 앞으로도 당분간 지속될 것으로 보인다. 그렇다면 한국은 이에 어떻게 대처하는 것이 현명할까?

정책의 우선순위로 볼 때 한국은 우선 금년 초 출범한 WTO 체제가 뿌리를 내려서 지역적 특혜무역협정에 대한 우산 역할을 할 수 있도록 모든 행정적, 외교적 역량을 기울여야 할 것이다. 이와 함께 기존 또는 새로운 특혜무역협정이 제 3국의 이익을 크게 침해하지 않도록 WTO로 하여금 사전, 사후에 대한 감시기능을 강화토록 하고, GATT 제 24조도 개선하여 관세동맹의 형태에 한해서만 특혜무역협정을 허용토록 하는 안을 제안해 볼 수 있을 것이다.

아울러 한국과 같이 대외무역증가율이 경제성장률을 상회하는 고도성장국가는 가능한 한 특정국가에 대한 수출의존도가 크게 높아지지 않도록 정책적으로 배려함으로써 무역마찰의 가능성을 사전에 줄여야 할 것이다. 따라서 어떤 특정 국가와의 특혜무역협정으로부터 얻을 수 있는 경제적 이익을 결코 과대평가하여서는 안 될 것이다. 만약 지역적 차원에서 특혜무역을 고려하는 경우에는 다수의 국가가 참여하고, 또 경제규모가 큰 집단을 상대로 하

---

는 것이 바람직할 것이다.

이러한 의미에서 볼 때 현재 협의가 진행중에 있는 APEC 회의는 한국에 매우 중요한 창구가 될 것으로 보인다. 여기서 한국은 개도국으로서의 특혜에 집착하기보다는 선진국의 입장에 서서 완전히 개방된 지역주의를 주장하여 지역주의의 약점을 극복하고 WTO 체제와의 일관성을 유지토록 하여야 할 것이다. 이 경우 무임승차국(free rider)의 편승을 우려하여 자유무역지역을 주장하는 국가도 있으나 한국은 이에 연연할 필요는 없을 것이다. 결과적으로 손해를 보는 나라는 무임승차국이 될 것이기 때문이다. 한편 아직 준비가 되지 않은 개도국에게 자유무역을 강요하기보다는 모든 규제, 제도, 행정절차를 투명하게 함으로써 무역과 투자를 저해하는 요인들을 제거해 나가는 점진적 방식을 선택하여야 할 것이다.

#### 필자 약력

서울대학교 공학사(1967)

미국 Minnesota대학교 경제학 박사(1975)

미국 Southern Illinois 대학교 조교수(1975~77)

한국개발연구원(KDI) 수석연구원(1977~81)

고려대학교 경제학과 교수(1981~현재)

세계은행(IBRD) Senior Economist(1985~87)

고려대학교 경제연구소 소장(1994~현재)

세계경제연구원 연구자문위원(1993~현재)

#### 세계경제연구원 후원회 가입안내

-후원회원의 종류 : 법인회원, 개인회원

-후원회원에 대한 주요 서비스 :

- 연구원주관 행사에 우선 초청 및 참가비 할인
- 연구원 발간 각종 간행물 및 회의자료 제공
- 주요 행사의 비디오 및 녹음 테이프 제공
- 법인회원을 위한 특별 세미나 및 간담회 개최
- 법인회원을 위한 해외연수 프로그램 개발

-회원 가입 문의 : 551-3334~7

### 세 계 경 제 연 구 원

Institute for Global Economics

서울 강남구 삼성동 159 무역센터 2505

전화 : 551-3334/7

Fax : 551-3339