creative commons
COMMONS DEED

저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:

저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.

비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.

변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 이용허락규약(Legal Code)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

Disclaimer

dCollection

외교학석사학위논문

아시아-태평양 지역의 특혜무역협정 형성 패턴의 전환과 레짐 복잡성

2015년 7월

서울대학교 대학원
정치외교학부 외교학전공
김 병 구

국문초록

본 논문은 양자 조약의 형태가 지배적이었던 아시아-태평양 지역의 특혜무역협정 형성 패턴이 최근 강대국 주도의 초거대블록 특혜무역협정으로 급격히 선회하고 있다는 점에 주목하여 그 요인을 분석하고자 했다. 분석을 위해 본 논문은 동일 이슈영역에 대해 레짐이 과도하게 많아질 경우 불필요한 행정비용이 증가한다는 레짐복잡성 논의에 주목했다. 특혜무역협정에서 레짐복잡성은 원산지규정의 복잡성으로 인한 거래비용의 증가를 의미한다. 본 논문은 초거대블록 특혜무역협정의 등장을 '거래비용의 상승'이라는 수요측면의 요인과 '강대국의 개입'이라는 공급측면의 요인을 통해 설명했다. 양자 특혜무역협정의 폭발적 증가로 인해 특혜무역협정이 복잡하게 얽히면서 거래비용의 상승하여 다자 특혜무역협정에 대한 수요가 발생했고, 이러한 기회를 영향력 증대의 발판으로 삼고자 하는 강대국이 개입하면서 아태 지역에서 초거대블록 특혜무역협정이 출현했다는 것이다.

이른바 누들보울(Noodle Bowl)로 알려진 거래비용 상승에 대한 문제의식은 아시아-태평양 지역의 국가들 사이에서 폭넓게 공유되었으며, 이것이 특히 여러 지역포럼에서 아시아-태평양 지역을 아우르는 다자 특혜무역협정에 대한 수요를 만들어냈다. 미국과 중국은 각각 아시아-태평양 지역에서 자국의 전략적 이해관계를 진전시켜나가는데 있어서 위의 수요를 기회로 파악했고, 이에 적극적으로 다자 특혜무역협정의 형성에 나서고 있다. 미국은 미국을 배제한 채 이루어지는 아시아-태평양 지역의 특혜무역협정을 경계했으며, 지역특혜무역협정에 대한 수요는 이를 타개할 수 있는 좋은 방법이었다. 또한 지역특혜무역협정을 통해 미국 중심의 가치와 규범을 반영한 무역질서를 확산시키는 것도 지역특혜무역협정에 적극적으로 나서는 미국의 중요한 목표였음이 보고서에서 확인되었다. 즉, 환태평양경제동반자협정의 등장은 사후비용의 합리화에 대한 필요성을 느낀 아시아-태평양 지역 국가들의 수요와 아시아로의 전면 개입을 노린 미국의 공급이 맞닿으면서 이루어질 수 있었던 것이다. 한편 중국은 아시아

지역에서 미국 중심의 질서가 구축되는 것을 막고 동시에 자국의 경제적 외연을 주변국을 중심으로 확장시키고자 하는 전략을 세우고 있다. 이에 따라 중국이 2011년부터 적극적으로 추진한 역내포괄적경제동반자협정은 아시아인프라투자은행, 실크로드 프로그램 등 중국의 주변국을 대상으로 하는 투자 이니셔티브와 연동되어있다. 중국이 중국 위협론을 딛고 다자 특혜무역협정을 신속히 추진할 수 있었던 것은 ASEAN + 3 와 ASEAN + 6에서 이미 양자 특혜무역협정의 통일에 대한 논의가 있었고 수요가 발생했기 때문이며, 역내포괄적경제동반자협정의 등장은 위의 수요와 중국의 전략적 필요라는 공급이 만족되었기 때문에 가능했다.

본 논문은 두 가지 부분에서 함의를 가진다. 첫째, 거래비용을 사전비용과 사후비용으로 구분하고 사후비용을 다자주의 제도를 설명하는 새로운 변수로 제시했다. 제도적 형태에 대한 기존 논의들은 레짐 창출을 일회성 게임으로 간주하고 사전비용에 주목하는 경향이 강했다. 그러나 레짐이 과도하게 생산되는 오늘날의 거래비용 논의에서는 사후비용 역시 중요한 변수가 될 수 있음을 지적했다. 둘째, 본 논문은 특혜무역협정의 확산이 새로운 무역질서로 부상하는 상황에서 다시금 강대국의 리더십이 부각되는 현상을 이론적으로 설명했다. 패권안정이론 이후 무역질서에 대한 논의는 패권의 쇠퇴를 기정사실화하면서 '패권 이후'의 레짐창출과 무역질서에 대한 논의가 지배적이었다. 본 논문은 레짐 복잡성이라는 새로운 현실이 강대국에게 제도창출과 규범확산에 더 유리한 기회를 제공할 수 있음을 밝힘으로써 앞으로의 무역질서에서 강대국의 리더십이 다시금 전략적 이점을 얻을 수 있을 것이라는 함의를 제공한다.

주요어: 레짐복잡성, 원산지규정, 거래비용, 특혜무역협정, 환태평양경제동반자협정, 역내포괄적경제동반자협정
학 번: 2013-20188

목 차

I. 서론 ····· 1
1. 문제제기 ····· 1
2. 기존문헌연구 ····· 3
3. 연구방법 ····· 8
1) 연구대상과 시기 ····· 8
2) 분석틀: 레짐 복잡성과 거래비용 ····· 9
(1) 신제도주의 ····· 9
(2) 레짐 복잡성과 제도 ····· 11
4. 논문의 구성 ····· 15

II. 특혜무역협정에서의 거래비용 ····· 16
1. 원산지규정의 정의와 기능 ····· 17
(1) 부가가치 (Value Content Criterion) ····· 19
(2) 세번변경 (Change in Tariff Heading) ····· 19
(3) 공정처리 (Criterion of Specific Processing Operation) ····· 20
2. 원산지규정의 복잡성과 사후비용 ····· 20
1) 미소기준 (de minimis) ····· 23
2) 흡수원칙 (Roll-up) ····· 23
3) 누적기준 (Cumulation) ····· 24
4) 관세환급 (Duty Drawback) ····· 25
5) 원산지 증명방식 (Certificate of Origin) ····· 25
3. 아시아-태평양 지역의 원산지규정 ····· 27
4. 소결 ····· 29

III. 아시아-태평양 지역의 무역패턴의 변화와 특혜무역협정의 등장 ····· 31
1. 무역패턴의 변화: 일본발 직접투자와 '아시아 공장

(Factory Asia)' ····· 31
2. 무역해턴의 변화와 특혜무역협정 ····· 37
3. 양자특혜무역협정의 등장과 확산 ····· 43
1) 양자특혜무역협정의 등장 ····· 43
2) 양자특혜무역협정의 확산 ····· 47
4. 소결 ····· 50

IV. 사후비용 증가와 초거대블록 특혜무역협정의 등장 ····· 52
1. 거대블록 특혜무역협정에 대한 수요 ····· 52
1) 특혜무역협정 네트워크와 사후비용의 변화 ····· 52
(1) 아시아-태평양 지역 특혜무역협정의 엄격성 변화 ····· 52
(2) 사후비용에 대한 문제의식 ····· 55
2) 사후비용에 대한 해결책: 초거대블록 특혜무역협정에 대한 수요 ··· 57
2. 초거대블록 특혜무역협정의 등장: 미국과 중국의 참여 ·· 61
1) 미국과 환태평양경제동반자협정 ····· 61
(1) 미국의 무역정책 전환: '일방적 자유화'에서 '경쟁적 자유화'로 ·· 61
(2) 미국의 참여 유인 ····· 63
(3) 수요와 공급의 접점 ····· 65
2) 중국과 역내 포괄적경제동반자협정 ····· 66
(1) 중국의 무역정책 ····· 66
(2) 중국의 참여 유인 ····· 67
(3) 수요와 공급의 접점 ····· 69
3. 소결 ····· 70
V. 결론 ····· 71
참고문헌 ····· 74
부록 ····· 84
Abstract ····· 89

표 및 그림 목차

<표 목차>

<표 1-1> 거래비용, 강대국 리더십에 따른 레짐 형성 유형 ····· 11
<표 2-1> HS 코드의 사례: 파인애플 ····· 20
<표 2-2> 아시아-태평양 지역 특혜무역협정의 원산지규정 ····· 28
<표 2-3> 투자와 빈도에 따른 거래 속성 분류 ····· 37

<그림 목차>

<그림 1-1> 특혜무역협정과 지역통합수준 변화 ····· 6
<그림 1-2> 레짐 복잡성 증가에 따른 거래비용 변화 ····· 13
<그림 2-1> 특혜무역협정의 무역전환효과 ····· 18
<그림 2-2> 원산지규정이 야기하는 비용 ····· 26
<그림 3-1> 플라자합의(1985년 9월) 이후 엔화가치 변화 ····· 32
<그림 3-2> 아시아지역 제조업 부문의 투입/산출 네트워크 (1985년, 1990년) ····· 35
<그림 3-3> 아세안 중간재 무역 비중 변화추이 1992-2011 ····· 39
<그림 3-4> 1988 - 2001 아시아 주요국 MFN 과세 변화 (기계 및 운송장비) ····· 42
<그림 3-5> 2001년과 2008년 아시아-태평양 지역 양자 특혜무역협정의 네트워크 ····· 49
<그림 4-1> 특혜무역협정 개수와 엄격성 변화 ····· 53
<그림 4-2> 구글 검색 대상 도서에서 “Noodle Bowl” 단어 출현 빈도 54
<그림 4-3> ASEAN 기업들에 대한 설문조사: 특혜무역협정의 활용률이 낮은 이유? ····· 56

I. 서론

1. 문제제기

특혜무역협정[1]은 지난 20년 동안 폭발적으로 증가하면서 새로운 무역 거버넌스의 출현에 대한 학계의 관심을 불러일으킨 바 있다.[2] 세계무역기구에 보고된 특혜무역협정의 수는 1990년에 27개에 불과했으나 약 25년이 지난 2014년에는 540여개에 이르고 있다.[3] 특혜무역협정 확산의 특징은 대부분의 특혜무역협정이 양자협약이라는 사실이다. 이러한 경향은 특히 아시아-태평양[4] 지역에서 강하게 나타났는데, 아시아-태평양 지역에서의 특혜무역협정은 1990년 단 3개에서 2014년에는 90개로 크게 증가했으며 이 중 아세안 자유무역협정(AFTA: ASEAN Free Trade Agreement) 등 소수의 다자 특혜무역협정을 제외한 나머지는 모두 양자 특혜무역협정이다. 이는 세계적 특혜무역협정의 확산 속도에 비해 월등히 높은 수준이다.

---

1) 특혜무역협정(PTA: Preferential Trade Agreement)은 관세 및 무역에 관한 일반협정(GATT: General Agreement on Tariffs and Trade) 24조에 근거하여 최혜국 관세의 적용을 받지 않는 차별적 특혜관세조약을 일컫는다. 특혜무역협정은 일반적으로 양자 또는 다자간 자유무역협정(FTA: Free Trade Agreement)라 일컬어진다. 그러나 위 협정은 본질적으로 배타적인 조약이고 따라서 '자유'무역협정이라는 정의가 잘못된 의미를 전달할 수 있다는 우려 하에 세계무역기구(WTO: World Trade Organization)에서는 특혜무역협정이라는 용어를 선호하고 있다. 본 연구 역시 세계무역기구의 정의에 따라 국가 간 특혜적 무역협정은 모두 특혜무역협정이라 지칭한다.

2) 특혜무역협정의 체결과 확산에 관한 더 자세한 논의는 Bhagwati, Jagdish. *Termites in the Trading System: How Preferential Agreements Undermine Free Trade*. (Oxford: Oxford University Press, 2008); Bhagwati, Jagdish and Arvind Panagariya. (eds.), *The Economics of Preferential Trade Agreements* (Washington D.C.: The AEI Press, 1996); Grossman, Gene and Elhanan Helpman. "The Politics of Free-Trade Agreements," *The American Economic Review*, Vol.85, No.1 (1995), pp 667-690; Mansfield, Edward D. and Helen V. Milner. *Votes, Vetoes, and the Political Economy of International Trade Agreements*, (Oxford: Princeton University Press, 2012) 참조.

3) WTO Preferential Trade Database, http://PTAdb.wto.org/?lang=1 (검색일: 2015.02.15.)

4) 이후 자세히 설명하겠지만, 본 연구에서 아시아-태평양 지역은 아시아태평양경제협력기구(APEC: Asia-Pacific Economic Cooperation)의 가입국들을 일컫는다.

그런데 최근 아시아-태평양 지역에서 특혜무역협정에 대한 관심은 양자협약에서 다수의 국가를 포괄하는 초거대블록 특혜무역협정으로 급격히 선회하고 있다. 대표적으로 환태평양경제동반자협정(TPP: Trans-Pacific Partnership)과 역내 포괄적 경제동반자협정(RCEP: Regional Comprehensive Economic Partnership)은 아시아-태평양 지역의 국가 행위자들로부터 큰 관심을 끌며 세력을 확장시키고 있다. 각 초거대블록 특혜무역협정은 미국과 중국 두 강대국의 리더십에 의해 주도되고 있는데, 이는 이전 양자협정 중심의 특혜무역협정 확산과정에서는 드러나지 않던 새로운 현상이다.

아시아-태평양 지역에서 미국, 중국과 같은 강대국들은 역사적으로 큰 영향력을 행사했지만 이들은 1990년대 후반과 2000년대 초반까지 특혜무역협정의 확산에 있어서는 큰 영향력을 드러내지 않았다. 초거대블록 특혜무역협정의 등장 이전까지 아시아-태평양 지역에서의 특혜무역협정 확산은 강대국보다는 아세안, 한국과 같은 중견국에 의해 주도되고 있었다. 그렇다면 약소국 연합과 중견국 주도에 의한 양자 특혜무역협정이 대부분이었던 아시아-태평양 지역에서 최근 출현한 강대국 주도의 초거대블록 특혜무역협정은 어떻게 설명될 수 있는가? 이것이 본 논문의 핵심질문이다.

본 논문은 초거대블록 특혜무역협정의 등장을 '거래비용의 상승'이라는 수요측면의 요인과 '강대국의 개입'이라는 공급측면의 요인을 통해 설명하고자 한다. 양자 특혜무역협정의 폭발적 증가로 인해 특혜무역협정이 복잡하게 얽히면서 거래비용의 상승을 야기했고, 이러한 기회를 영향력 증대의 발판으로 삼고자 하는 강대국이 개입하면서 아시아-태평양 지역의 초거대블록 특혜무역협정을 출현시켰다는 것이다.

강대국과 세계경제질서와의 관계는 국제정치경제학에서 중요한 주제 중 하나이다. 많은 관심이 세계경제질서의 수립과 변화 단계에서 나타나는 강대국의 역할에 쏟아졌으며, 이에 따라 강대국의 쇠퇴와 제도형성과의 상관관계에 대한 다양한 연구가 탄생했다. 본 연구는 특혜무역조약의 확산이라는 새로운 무역 거버넌스가 공고화되는 시점에서 다시금 강대국의 역할이 부각되는 현상을 연구함으로써 국제정치경제학의 고전적 질

문에 중요한 함의를 줄 수 있을 것으로 기대한다. 또한 초거대블록 특혜무역협정이 아시아-태평양 지역의 새로운 무역질서로 자리 잡을 가능성이 크다고 점쳐지고 있다는 점에서 본 연구는 정책적으로도 함의가 있다.

2. 기존문헌연구

아시아-태평양 지역에서의 초거대블록 특혜무역협정의 등장은 크게 지역통합을 바라보는 현실주의, 구성주의, 그리고 자유주의적 시각에 의해 설명된다.

현실주의적 시각은 지역통합을 권력정치의 결과로 설명하고자 한다. 그리에코(Grieco)는 참여국 간의 권력 격차가 클수록 지역통합이 일어나기 힘들다고 주장했다. 아시아 지역에서의 지역통합은 유럽과 달리 약소국과 지역 패권 사이의 권력 격차가 크기 때문에 일어나기 힘들다는 것이 그리에코의 설명이다.[5] 하마나카(Hamanaka)는 강대국이 배타적인 영향력을 행사를 위한 장으로써 지역통합의 프레임워크가 기능한다고 주장한다.[6] 즉 환태평양무역협정과 역내포괄적경제동반자협정은 전략적으로 유리한 입지를 차지하기 위한 강대국의 이니셔티브이며, 이는 곧 미국과 중국의 긴장관계를 반영한다는 것이다. 한편 왕(Wang)은 미국의 '아시아로의 회귀' 전략에 경제와 군사적 측면이 결합되어 있으며 중국을 견제한다는 지정학적 이해관계를 초거대블록 특혜무역협정 등장의 주된 요인으로 지적한다.[7]

그러나 그리에코의 지적은 최근 중국의 급격한 부상으로 역내국가 간에 경제규모와 군사력의 격차가 벌어졌을 때에 오히려 지역통합의 움직

5) Grieco, Joseph M. "Systemic Sources of Variation in Regional Institutionalization in Western Europe," in Mansfield, Edward and Helen V. Milner (eds.) The Political Economy of Regionalism, (New York: Columbia Univeristy Press, 1997), pp.167.

6) Hamanaka, Shintaro. "TPP versus RCEP: Control of Membership and Agenda Setting," *Journal of East Asian Economic Integration,* Vol. 18, No.2 (2014), pp 164.

7) Wang, Yong. "The Politics of the TPP Are Plain: Target China," *Global Asia, Vol.* 8, No.1 (2013), pp 54-56.

임이 더 강해졌다는 점과 모순된다. 또한 지역특혜무역협정의 등장이 권력정치의 결과라는 하마나카와 왕의 설명은 두 초거대블록 특혜무역협정에 모두 가입한 국가들이 다수 존재한다는 점을 설명하기 힘들다. 싱가포르, 말레이시아, 브루나이, 베트남, 그리고 호주, 뉴질랜드도 두 특혜무역협정의 협상에 참여하고 있다. 특히 역내포괄적경제동반자협정에 참여하고 있는 한국, 일본, 필리핀 등의 국가는 미국의 중요한 군사적 동맹국이다.

현실주의 시각의 또 다른 맹점은 냉전 이후 점증적으로 지속되었던 미중 경쟁의 구도가 왜 최근에서야 초거대블록 특혜무역협정의 형태로 나타났는지에 대한 설명이 부족하다는 데 있다. 미국은 이르게는 1989년부터 아시아-태평양 지역의 경제적 가치를 재평가하고 해당 지역과의 경제적 통합을 높이기 위해 다양한 전략을 시도해왔다.[8] 미중 간의 긴장관계가 깊어진 시점 역시 두 특혜무역협정이 등장한 시점부터 수년 전이다. 초거대블록 특혜무역협정의 등장과 확산이 권력 정치의 일환이라면 왜 지금에서야 초거대블록 특혜무역협정이 대전략으로 부상했는가?

구성주의적 시각은 지역통합이 간주관적인 상호작용에 의한 정체성의 수렴을 강조한다. 유럽연합의 경험에 대한 분석에서 구성주의 연구들은 관념, 정체성, 언어 등의 변수를 강조한다. 대표적으로 채켈(Checkel)은 사회적 학습효과로 인한 정체성의 수렴이 유럽화로 이어지면서 유럽연합의 과정이 촉진되었다고 설명한다.[9] 아카르야(Acharya)는 언어, 문화, 인종적 차이와 전략적 이해관계의 상이함을 인정하면서도 아시아태평양경제협력체 등 여러 제도에서부터 공유된 정체성이 발달하고 있다는 증거를 찾을 수 있다고 설명한다.[10] 그러나 이후 본문에서 자세히 다루겠지만 아시아태평양경제협력체에서 확인된 아시아 국가들과 태평양 국가들 간 경

8) Crone, Donald. “Does Hegemony Matter? The Reorganization of the Pacific Political Economy,” *World Politics,* Vol.45, No.4 (1993), pp.521-2.

9) Checkel, Jeffery T. “Social Construction of European Integration,” in Christiansen, Thomas, Knud Erik Jorgenson and Anje Wiener, (eds.) T*he Social Construction of Europe*, (London: SAGE Publications, 2001), pp.34.

10) Acharya, Amitav, “Ideas, Identity, and Institution-building: From the ‘ASEAN-way’ to the ‘Asia-Pacific way’?” *The Pacific Review*, Vol.10, No.3 (1997), pp.343.

제이념의 거리는 특혜무역협정이 진행된 2000년대에 오히려 더 뚜렷하게 나타나고 있었고 지역특혜무역협정에서도 차이를 좁히고 있다고 보기 힘들다. 즉, 두 지역특혜무역협정의 등장은 아시아-태평양 국가들의 수렴하는 정체성의 작용이라고 보기 힘들다.

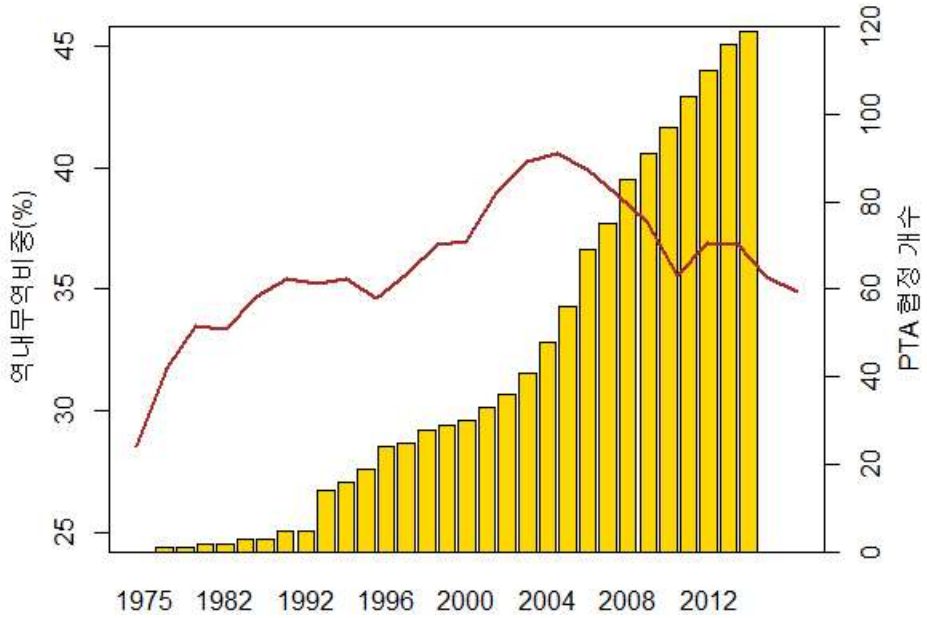
자유주의적 시각에서 아시아-태평양 지역의 초거대블록 특혜무역협정의 등장은 지역 내 경제행위자들의 상호의존이 증대된 결과로, 경제통합의 자연스러운 결과이자 과정으로 이해된다. 지역경제통합의 많은 연구들은 국내 행위자들의 기능적 필요에 의해 통합이 발생하고 이것이 조약의 형태로 제도화된다고 주장했다.[11] 마찬가지로 해일(Hale)의 연구는 초거대블록 특혜무역협정의 등장을 직접적으로 다루지는 않았지만 동아시아 지역의 경제통합과 확산을 국내 경제행위자들의 상호작용에 따른 결과, 즉 상향식 접근(bottom-up)으로 설명하고 있다.[12]

자유주의적 시각은 지역통합에서 국가의 역할을 간과하고 있다는 문제가 있다. 지역통합에서 국내 행위자의 수요가 중요한 역할을 담당하지만 국가 간 상호작용에 의해 지역통합이 진전되거나 정체, 또는 오히려 후퇴할 수도 있다는 점에 주목하지 않는다.

---

11) 하스(Haas)는 국내 경제행위자들의 경제활동에 의한 통합이 다른 영역과의 통합으로 이어지면서(spill-over) 통합이 일어난다고 보았다. Haas, Ernst B. *The Uniting of Europe*. (Stanford: Stanford University Press, 1958); 모라브칙(Moravcsik) 역시 지역경제통합에 대한 수요는 국내행위자들로부터 발생하며, 이것이 정부 간 협상을 통해 제도화된다고 보았다. Moravcsik, Andrew. *The Choice for Europe: Social Purposes and State Power from Messina to Maastricht* (Ithaca: Cornell University Press, 1998).

12) Hale, Thomas. "The de facto Preferential Trade Agreement in East Asia," *Review of International Political Economy,* Vol.18, No.3 (2011), pp.323.



<그림 1-1> 특혜무역협정과 지역통합수준 변화
(노란막대는 특혜무역협정, 붉은선은 역내 무역비중)
출처: 아시아개발은행, 아시아 지역통합센터 지역통합 자료를 기반으로 저자가 재구성
아시아개발은행 http://www.adb.org/data/statistics (검색일: 2014.09.23.)
아시아 지역통합센터 http://aric.adb.org/integrationindicators (검색일: 2014.09.23.)

위 그림에서 아시아-태평양 지역의 특혜무역협정은 20년 동안 크게 증가했지만 역내무역비중은 어느 수준부터 오히려 감소하는 모습을 보인다. 즉, 특혜무역협정의 양적 증가에도 불구하고 지역 내의 경제통합 정도는 크게 나아지지 못한 것이다. 따라서 초거대블록 특혜무역협정의 등장은 각 국의 경제주체 간 심화된 경제적 상호작용에 의한 자연스러운 결과라고 할 수 없다.

왜 아시아-태평양지역은 특혜무역협정의 증가로 관세가 인하되었음에도 역내 무역의 감소를 경험했는가? 위 현상과 초거대블록 특혜무역협정은 어떤 상관관계를 갖고 있는가? 본 논문은 레짐이 거래비용[13]을 낮춘

13) 거래비용이란 제도를 협상하는 데 소요되는 비용과 제도를 유지 및 보호하는 데 소요되는 비용 모두를 일컫는 개념이다. 윌리엄슨(Williamson)은 마찰이 운동 에너지의 총

다는 신제도주의의 설명을 비판적으로 재해석하여 제도적 형태의 전환을 설명하고자 한다. 제도주의의 설명대로 레짐은 거래비용을 낮춤으로써 국가 간 협력을 촉진하지만 레짐으로 인해 거래비용이 오히려 상승할 수 있다. 레짐 복잡성(Regime Complexity)은 동일한 이슈영역에 대해 서로 중첩되거나 내포되는 레짐이 다발적으로 양산되는 현상을 일컫는다.[14] 이후 자세히 설명하겠지만 중복되는 레짐이 복잡하게 얽히게 되면 레짐이 거래비용을 오히려 증가시킬 수 있다. 레짐 복잡성 논의가 중요한 것은 레짐 부재가 아닌 레짐 복잡성이 오늘날 국제정치의 현실과 더 가깝기 때문이다.

본 논문은 레짐 복잡성으로 인해 상승하는 거래비용에 주목한다. 양자 특혜무역협정의 네트워크가 복잡해지면서 거래비용이 증가하고 그로 인해 양자 특혜무역협정의 체결로부터 얻는 한계이익이 감소한다는 이른바 '스파게티 보울'(Spaghetti Bowl) 또는 '누들 보울'(Noodle Bowl)효과에 대해서는 이미 문제제기가 상당히 이루어진 상태이다. 그러나 현재까지의 논의들은 레짐 복잡성의 해결이 시급하다는 당위적 발상이나 복잡성의 부정적 효과에 대한 제한적인 양적 검증에 그치고 있다. 보다 중요한 퍼즐은 제도가 복잡해지면서 나타난 현상이 어떠한 제도의 구조적 전환을 야기하는 가에 대해 이론적인 설명을 제시하는 것이다.

본 논문은 레짐 복잡성의 증가로 인한 거래비용의 상승과 초거대블록 특혜무역협정의 등장이 갖는 상관관계를 설명하고자 한다. 본 논문은 양자 특혜무역협정이 폭발적으로 증가하면서 레짐 복잡성이 심화되었고, 이에 따라 증가하는 거래비용의 문제를 해결하기 위해 초거대블록 특혜무역협정이 구상되었다고 설명한다.

량을 감소시키듯 거래비용이 거래로 인한 총이익을 감소시킬 수 있다며 거래비용을 최소화하는 방향으로 시장이 움직일 것이라 주장했다. 더 자세한 논의는 Williamson, Oliver. *The Economic Institutions of Capitalism* (New York: Free Press, 1985), pp. 52 참조.

14) Alter, J Karen and Sophie Meunier. "The Politics of International Regime Complexity," *Perspectives on Politics,* Vol.7, No.1 (2009), pp 13.

3. 연구방법

1) 연구대상과 시기

본 연구는 2015년 현재 환태평양경제동반자협정과 역내포괄적동반자협정의 협상을 진행 중인 22개국을 대상[15]으로 한다. 아시아-태평양 지역은 지리적 거리나 자연적 경계, 또는 문화적 정체성이 아닌 경제적 상호작용의 정도를 기준으로 정의된 지역이다. 따라서 경제적 상호작용을 어떤 기준으로 보냐에 따라 아시아-태평양 지역은 다양한 국가를 포함할 수 있는 상호주관적인 개념이라고 할 수 있다.[16] 본 논문은 무역이라는 경제적 상호작용이 어떻게 제도화되는 가에 주목하고 있기 때문에, 무역의 상호의존을 성공적으로 제도화시킨 국가들만을 대상으로 삼았으며, 논문의 주 관심사인 초거대블록 특혜무역협정에 적극적으로 협상에 임하고 있는 22개국을 연구한다.

연구시기는 1980년부터 2014년까지이다. 초거대블록 특혜협정이 등장한 것은 최근의 일이고 이전의 특혜무역협정도 1992년부터 등장했지만 1981년부터 연구를 시작하는 이유는 아시아-태평양 지역에서의 특혜무역협정 등장과 확산이 이전의 무역패턴 변화와 깊은 관련이 있기 때문이다. 1981년 이전의 시기는 무역데이터가 완전하지 않은 경우가 많고 아시아 지역의 첫 특혜무역협정인 아세안 자유무역협정의 등장으로부터 10년 이상의 시간적 거리가 있어 상관성이 떨어진다고 보고 제외시켰다.

---

15) 연구에 포함된 국가들은 아시아태평양경제협력기구의 25개 가입국 중 특혜무역협정을 체결한 인도네시아, 말레이시아, 필리핀, 싱가포르, 태국, 브루나이, 베트남, 라오스, 미얀마, 캄보디아, 중국, 일본, 한국, 인도, 호주, 뉴질랜드, 칠레, 미국, 페루, 멕시코, 캐나다, 대만 22개국이다.

16) Hemmer, Christopher and Peter J. Katzenstein. “Why is There No NATO in Asia? Collective Identity, Regionalism, and the Origins of Multilateralism,” *International Organization*, Vol.56, No.3 (2002), pp. 575-6.

2) 분석틀: 레짐 복잡성과 거래비용

(1) 신제도주의

“국가 간 협력은 왜 특정한 제도적 형태를 띠는가?” 무정부 상태에서 국가 간 협력은 왜, 그리고 어떻게 일어나는가를 설명하는 것은 신제도주의의 중요한 퍼즐이었다.[17] 신제도주의자들은 국익을 추구하는 합리적인 국가와 자구(self-help)의 논리가 지배하는 국제체제가 시장에서의 기업들의 행동과 유사하다는 점에 착안하여 시장 작동에 대한 논의로 국가 간 협력을 설명한다. 신제도주의가 차용한 대표적인 두 개념은 거래비용(transaction cost)과 집단행동(collective action)이다.

거래비용은 레짐의 협상과정에서 소요되는 사전비용(Ex Ante Cost)과 창출된 레짐을 유지하고 보호하는 데 소요되는 사후비용(Ex Post Cost)을 모두 일컫는 개념이다.[18] 제도의 형태를 연구한 제도주의 문헌들은 레짐의 창출을 하나의 협상게임(Bargaining game)으로 보았기 때문에 거래비용이란 협상과정에 소요되는 사전비용을 의미했다.

사전비용, 또는 레짐의 협상비용에 초점을 맞춘 제도주의 연구들은 거래비용이 낮을 때에는 양자주의가, 반대로 거래비용이 높을 때에는 다자주의가 선호된다고 주장한다. 레짐의 협상에서 상이한 이해관계를 가진 참여국이 많아질수록 대립이 첨예해지고 협상비용이 증가하는 결과가 초래된다.[19] 그럼에도 불구하고 높은 거래비용을 해결하기 위해 다자주의가

17) Rixen, Thomas. "Bilateralism or Multilateralism? The Political Economy of Avoiding International Double Taxation," *European Journal of International Relations*, Vol. 20, No.1 (2010), pp. 1-26; Martin, Lisa. "Interests, power, and multilateralism." *International Organization*. vol.46, No.4 (1992), pp.765-792; Thomson, Alexander and Daniel Verdier. “Multilateralism, Bilateralism, and Regime Design,” *International Studies Quarterly*, Vol.58 (2014), pp. 15-28; Yarbrough, V. Beth and Robert M. Yarbrough. *Cooperation and Governance in International Trade: The Strategic Organizational Approach* (New Jersey: Princeton University Press, 1992).

18) Williamson, 1985, pp 20-22.

19) Koremenos, Barbara, Charles Lipson, and Duncan Snidal. “The Rational Design of International Institutions,” *International Organization,* Vol.55 (2001), pp. 761-799.

주목을 받는 것은 하나의 다자주의를 통해 훨씬 많은 수의 양자주의를 체결한 것과 같은 결과를 얻을 수 있기 때문이다.[20]

그러나 다자주의 레짐의 구축에는 집단행동의 딜레마가 작동한다. 레짐 창출을 통해 얻을 수 있는 이익은 특정 국가를 배제할 수 없고 경합을 필요로 하지 않는 공공재[21]이기 때문에 참여국들의 가장 합리적인 선택은 레짐 구축의 비용을 부담하지 않으면서 이익만을 확보하는 무임승차이기 때문이다. 이 때 레짐 구축의 비용을 부담하고 감시와 처벌을 통해 무임승차의 가능성을 낮출 강력한 행위자가 요구되는데, 법적으로 모두가 동등한 지위를 누리는 국제체제에서 이를 담당할 수 있는 행위자는 강력한 힘을 가진 강대국이라는 것이다. 따라서 제도주의는 강대국의 리더십을 다자레짐 구축의 중요한 요소로 꼽는다.[22]

그러나 거래비용이 높다면 강대국의 참여에도 불구하고 다자주의가 제한적인 형태로 나타날 수 있다. 다자주의 레짐의 협상비용은 참여국의 수가 늘어날수록 증가하기 때문에 패권의 의지와 능력이 제한적이라면 참여국의 수가 소수로 제한되는 소다자주의가 나타날 것이다.[23] 이상 제도주의의 논의를 표로 정리하면 다음과 같다.

---

20) Thomson and Verdier, 2014, pp. 17; Martin, 1992, pp. 767.

21) 공공재(public good)는 비경합성과 비배제성을 특징으로 하는 재화이며, 레짐에 참여하지 않는 국가는 누릴 수 없다는 점에서 레짐이 공공재인가에 대한 논란이 있다. 보다 정확하게는 레짐은 비경합성을 띠지만 배제가 가능한 회원재(club good)에 가깝다. 그러나 레짐의 참여국들이 공여한 바 보다 더 많은 이익을 취할 수 있게 제도가 구성되어 있다면 회원재 역시 공공재에 가까운 특징을 보인다고 할 수 있다. 또한 참여국들의 시각에서만 바라보았을 때 회원재는 비경합성과 비배제성을 갖춘 공공재라고 할 수 있다. 본 연구에서는 참여국과 비참여국 사이의 관계보다는 참여국들의 역학에 초점을 두고 있으므로 레짐의 혜택은 공공재라 칭한다. 더 자세한 논의는 Aggrawal, Vinod and Min Gyo Kim. *Asia's New Institutional Architecture: Evolving Structures for Managing Trade, Financial, and Security Relations* (New York: Springer, 2008) 참조.

22) Yarbrough and Yarbrough, 1992, pp. 53.

23) Martin, 1992, pp. 782.

		거래비용	
		낮음	높음
강대국 리더십	없음	양자주의 (Bilateralism)	레짐 부재 (No Regime/Unilateralism)
	있음	다자주의 (Multilateralism)	소다자주의 (Minilateralism)

<표 1-1> 거래비용, 강대국 리더십에 따른 레짐 형성 유형

거래비용이 높고 다자레짐 창출에 나설 강대국이 없다면 아무도 협상비용을 부담하려 하지 않기 때문에 레짐이 부재한 상태가 유지된다. 한편 거래비용이 충분히 낮지만 다자레짐 창출에 나설 패권이 부재한 경우에는 거래비용이 가장 낮은 양자주의가 지배적인 레짐의 형태로 나타난다. 강대국의 리더십이 존재하는 경우에는 다자레짐이 등장하지만, 거래비용이 충분히 높은 경우 강대국이 많은 수의 참여국을 포괄하지 못하여 소수만 참여하는 소다자주의가 나타난다. 하지만 거래비용이 낮은 경우에는 강대국의 리더십에 의해 다수의 국가를 포괄하는 다자주의가 이상적인 제도의 형태가 된다.

(2) 레짐 복잡성과 제도

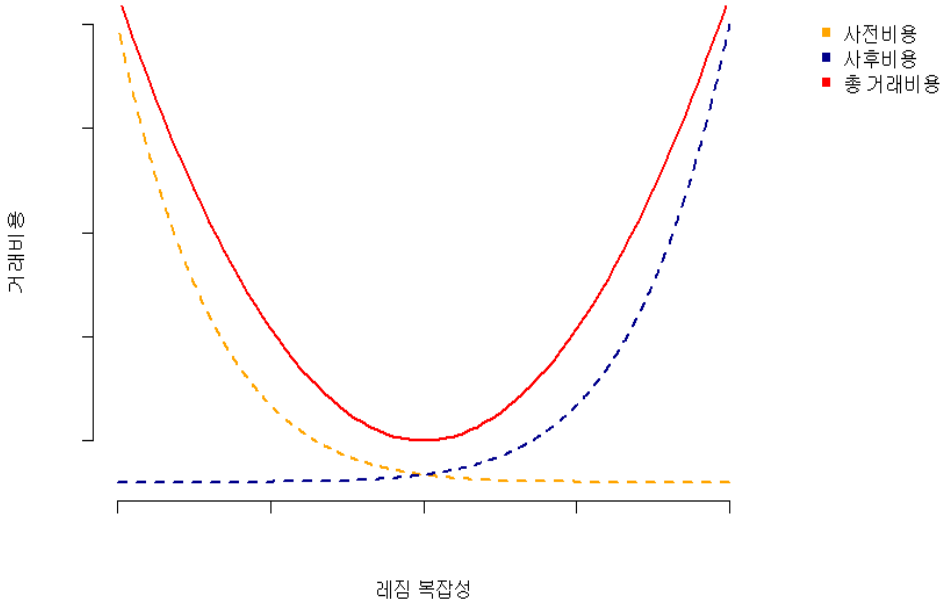
레짐 복잡성 하에서 위와 같은 유형화는 크게 두 가지 문제점을 노정한다. 먼저 레짐 협상을 레짐이 부재한 상태에서 일어나는 일회성 게임으로 간주하고 있다. 제도주의가 이론적 기반으로 삼는 윌리엄슨의 거래비용 논의에서는 시장거래에서의 계약을 분석대상으로 하기 때문에 계약이 끝난 후의 재거래는 그 시점의 시장원리에 의해서 다시 결정된다는 가정을 하고 있다.[24] 이러한 가정이 문제가 되는 이유는 매번의 레짐 창출

이 독립적인 일회성 게임이 아니기 때문이다. 이미 가입한 레짐은 새로운 레짐 협상에서 거래비용을 절감하는 중요한 요소로 작동할 수 있다. 레짐 협상에 필요한 여러 가지 조건들을 기존 레짐 협상과정에서 이미 마쳤다면 상대적으로 낮은 거래비용을 지불하면서 새로운 레짐을 협상할 수 있기 때문이다. 즉, 레짐 협상에는 규모의 경제(Economies of scale)가 존재한다는 것이다. 레짐이 일단 창출되면 비슷한 이슈를 다루는 레짐을 추가적으로 협상하는 비용은 레짐의 수가 늘어남에 따라 감소할 수 있다.[25] 위와 같은 특징 때문에 실제로 국가들은 레짐의 창출과 참여를 결정할 때에 자국이 이미 가입한 레짐의 수와 특징을 신중하게 고려하여 결정한다. 특히 자국이 가입한 레짐과 새로 창출될 레짐과의 호환성이 거래비용에 대한 중요한 변수로 작용할 것이다.

또 다른 문제점은 거래비용에서 사전비용에만 초점을 두어 레짐의 창출을 설명하고 있다는 데 있다. 레짐 복잡성이 문제로 대두되고 있는 국제정치적 현실에서 사전비용만으로 레짐을 설명하려는 시도는 완전하지 못하다. 복잡한 레짐들을 유지하고 관리하는 데 소요되는 사후비용의 증가와 사후비용의 관리에 결부된 정치가 중요한 현실 국제정치적 문제로 떠올랐기 때문이다.[26] 사전비용에 초점을 둔 논의에서는 레짐이 많아질수록 거래비용이 감소할 수 있다고 설명했으나, 레짐의 관리비용인 사후비용의 경우 레짐 복잡성이 증가함에 따라 오히려 증가하는 패턴을 그린다.

---

24) 손동원, 『사회 네트워크 분석』, (서울: 경문사, 2002), pp.154.
25) Keohane, O. Robert, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* (Princeton: Princeton University Press, 1984), pp. 90.
26) Alter and Meunier, 2009, pp. 23.



<그림 1-2> 레짐 복잡성 증가에 따른 거래비용 변화

본 논문은 레짐의 양적 증가로 인해 거래비용의 감소경향이 어느 시점부터 역전될 수 있다는 데 주목한다. 사후비용의 증가로 인해 거래비용의 변화는 단조로운 감소가 아닌 U자형을 취할 수 있으며, 사후비용이 사전비용의 감소폭을 넘어 증가하는 순간 새로운 협상을 통해 레짐을 창출하기 보다는 기존에 복잡하게 얽힌 레짐들을 조화시키고 정리할 필요성이 대두되는 것이다.

그러한 수요가 발생했을 때 중요한 국제정치적 질문은 누가, 그리고 어떻게 레짐 복잡성의 비효율성과 이로 인해 상승하는 거래비용의 문제를 해결할 것인가이다. 어떤 한 기준을 통해 레짐들을 조화시킬 때 지불해야만 하는 비용이 각 국가마다 상대적으로 다르게 나타나고, 때문에 자국에 가장 유리한 방향으로 레짐 조화를 이끌어가려는 인센티브가 존재한다. 어떤 중심이 되는 행위자가 없다면 모두가 레짐 복잡성의 문제해결을 원하지만 모두 자국에게 유리한 방향으로만 레짐 복잡성을 해결하려고 하기 때문에 결국 합의에 이르지 못하는 모순이 나타날 수 있는 것이다.

제도주의 국제정치이론에서 강대국의 기능과 집단행동의 딜레마를 연결 지어 설명했듯이, 레짐 복잡성을 해결하는 데에도 강대국의 역할이 중요할 수 있다. 강대국과의 연결을 포기하는 것이 높은 기회비용을 수반하기 때문에 레짐에서 함부로 이탈하지 않는 방지적 효과(prohibitive effect)가 있고, 두 번째로는 강대국이 참여국에게 보상(side-payment)을 제안함으로써 분배의 문제를 해소하는 데 유리한 입장에 있기 때문이다.[27] 강대국은 중심적 행위자로써 레짐 복잡성으로 인한 거래비용의 상승을 경험하는 국가들을 포괄하는 하나의 거대한 레짐을 짜는 데 있어서 약소국이 맡기 힘든 중요한 역할을 할 수 있다.

그렇다면 강대국은 왜 높은 비용을 부담하면서 다자레짐 구축을 제안하는 것인가? 강대국이 가장 큰 시장을 갖고 있으며, 따라서 다자 특혜무역협정을 통해 얻는 시장 통합의 효과가 상대적으로 작다는 점은 위의 의문을 가중시킨다. 이에 대해 맹거(Manger)는 투자로 인해 활성화 된 산업 내 무역(intra-industry trade)이 특혜무역협정에 대한 강대국들의 인센티브를 강화시켰다고 설명한다.[28] 또한 맹거와 픽업(Pickup), 스나이더(Snijders)는 약소국과의 특혜무역협정이 강대국의 투자기회를 확대시킬 뿐 아니라 서비스와 투자부문에 대한 강대국 중심의 규정과 규범을 확산시킬 수 있는 기회를 제공한다고 설명한다.[29]

그러나 이들의 설명은 양자 특혜무역협정에만 제한된 설명이다. 다자 특혜무역협정에서는 참여국이 많고 이와 결부된 무임승차의 문제와 각종 규정 및 규범 설정 등에서 강대국의 역할이 더 큰 비중을 차지한다. 때문에 강대국이 부담해야 할 비용이 더 크다. 다자 특혜무역협정의 체결에서 강대국의 리더십을 설명하기 위해서는 보완적인 설명이 필요하다.

패더슨(Pederson)은 다자레짐 구축을 강대국의 전략적 선택으로 파악한다. 다자 레짐이라는 높은 합법성을 가진 제도에 높은 비용을 투자하

---

27) Yarbrough and Yarbrough, 1992, pp. 125.

28) Manger, S. Mark. "Vertical Trade Specialization and the Formation of North-South PTAs," *World Politics*, Vol.64, No.4. (2012), pp. 625-6.

29) Manger, S. Mark, Mark Pickup and Tom A.B. Snijders. "A Hierarchy of Preferences: A Longitudinal Network Analysis Approach to PTA Formation," *Journal of Conflict Resolution*, Vol.56, No.5. (2012). pp. 861-2.

여 자국 중심의 규범과 규칙을 구축하면 효과적으로 참여국들에게 자국 중심의 규범과 규칙을 확산시킬 수 있다는 것이다.[30] 이는 다자레짐에 대한 수요를 충족시키는 공급 요인을 구성한다.

본 논문은 레짐 복잡성 하에서 초거대블록 특혜무역협정의 등장을 사후비용의 상승으로 인한 수요측면의 요인과 강대국의 개입이라는 공급측면의 요인을 통해 설명하고자 한다.

4. 논문의 구성

본 논문의 구성은 다음과 같다. 2장에서는 특혜무역협정에서의 거래비용을 살펴보고, 특히 사후비용에 초점을 맞추어 원산지규정 간의 호환성과 사후비용 간의 상관성을 살펴볼 것이다. 이 후에는 2장에서 제시된 개념들을 중심으로 아시아-태평양 지역의 특혜무역협정이 어떻게 변화했는지를 추적한다. 3장에서는 2장에서 얻은 결론을 바탕으로 특혜무역협정이 전무하던 1980년대부터 초거대블록 특혜무역협정이 첫 시연을 보이는 2008년까지의 레짐 복잡성과 거래비용 변화 추이를 설명한다. 마지막 4장에서는 사후비용의 증가가 초거대블록 특혜무역협정의 등장을 어떻게 야기했는지 설명할 것이다. 이후 최근의 초거대블록 특혜무역협정 등장이 정책적으로 어떤 함의가 있을 수 있을 지를 추가적으로 고찰하며 논문의 의의와 한계 및 추후 연구의 방향을 논의할 것이다.

---

30) Pederson, Thomas. “Co-operative Hegemony and Regionalism,” *Review of International Studies*, Vol.28. No.4, (2002), pp. 685-6.

II. 특혜무역협정에서의 거래비용

특혜무역협정에서 거래비용은 특혜무역협정들을 체결하는 데 소요되는 협상비용(사전비용)과 여러 특혜무역협정들을 유지하고 보호하는 데 소요되는 비용(사후비용)을 일컫는다.

특혜무역협정은 높은 수준의 공약 (Commitment)을 요구한다. 기존 무역 관련 협정들이 특정 산업 부문에서의 제한적인 관세인하를 다루었다면, 특혜무역협정은 여러 산업 부문을 포괄하며 관세 인하에 대한 요구도 기존 협정들보다 현저히 높다. 또한 상품거래(trade in goods)와 더불어 서비스, 투자와 같은 비상품 거래에 대한 내용도 포함한다. 뿐만 아니라 지적 재산권, 분쟁해결절차 등 법적인 부분도 소화할 수 있는 높은 국가적 역량이 요구된다.[31] 그러나 일단 특혜무역협정이 체결되면 이 후의 협정은 훨씬 낮은 비용을 통해 체결할 수 있다. 특혜무역협정을 통해 자유화가 이루어진 부문은 추가적인 개방이 필요하지 않기 때문이다.

본 논문에서 주목하는 사후비용은 특혜무역협정의 유지 및 보호에 소요되는 비용인데, 사후비용은 특혜무역협정의 수가 늘어나고 특혜무역협정 간 비정합성이 증가하면서 급격히 상승한다. 본 논문은 특혜무역협정 간 비정합성에서 가장 중요한 요소인 원산지규정(Rules of Origin)에 주목한다. 특혜무역협정은 다루는 상품의 범주, 서비스 및 투자 분야의 자유화 여부 등 여러 부분에서 차이를 드러내지만 본 논문이 원산지규정에 주목하는 이유는 원산지규정이 특혜관세의 잠재적 수혜자인 기업들에게 행정비용을 부과하기 때문이다. 특혜무역협정마다 다르게 규정된 원산지규정이 왜 불필요한 비용을 발생시키는 지를 설명하기 위해서는 원산지규정

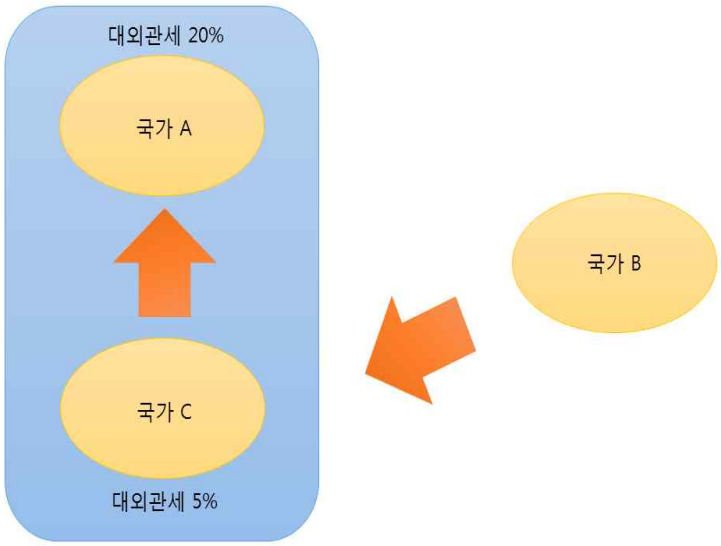
31) 덴트(Dent)는 더 나아가 특혜무역협정의 체결과 시행에 있어 요구되는 국가적 능력을 세 가지로 구분한다. 관료적 능력 (Technocratic Capacity)은 특혜무역협정의 협상과 연구에 동원될 수 있는 전문인력을, 산업적 능력 (Industrial Capacity)은 특혜무역협정의 시행에 따라 자유화된 시장에 진출할 수 있는 산업 경쟁력을, 제도적 능력 (Institutional Capacity)은 특혜무역협정에 삽입된 정책적 공약들을 실행할 국가-사회적 제도장치의 성숙도를 일컫는다. 덴트는 이러한 능력이 쉽게 갖추어지는 것이 아니며, 때문에 개발도상국들의 특혜무역협정 체결에는 양적 그리고 질적 제한이 있을 것이라 주장했다. 더 자세한 논의는 Dent, M. Christopher. *New Free Trade Agreements in the Asia-Pacific* (London: Palgrave, 2006), pp. 247-8. 참조

에 대한 이해가 우선될 필요가 있다.

1. 원산지규정의 정의와 기능

원산지규정이란 국가 간 무역에서 거래 대상이 되는 재화의 최종 생산지를 결정짓는 규정이다. 원산지규정은 비특혜원산지규정과 특혜원산지규정으로 구분된다. 비특혜원산지규정은 무역협정과 관계없이 한 국가의 무역정책에 따라 재화의 생산지를 식별할 필요가 있을 때 사용되는 원산지 판별 기준이다. 예를 들어, 후쿠시마의 방사능 누출 사태로 인해 한국정부가 후쿠시마 산 어종의 수입을 금지하는 조치를 취했다면 수입된 어종이 후쿠시마 산인지를 판별할 필요가 있고, 이 때 사용되는 기준이 비특혜원산지규정인 것이다. 특혜원산지규정은 양국, 또는 다자 간 특혜무역협정에서 합의된 상품의 원산지를 판별하기 위한 기준으로, 무역전환 효과를 막기 위해 삽입된다.

원산지규정이 명시되지 않는다면 무역전환 효과는 크게 다음과 같은 두 가지 문제를 야기할 수 있다. 먼저 특혜무역협정의 참여국이 아닌 제3국이 관세인하의 효과를 누릴 수 있게 된다. 특혜무역협정의 체결로 국가 A와 국가 C 사이에 관세장벽이 사라지면 국가 A와 무역관계를 맺고 있던 국가 B는 국가 C를 통해서도 최종 목적지인 국가 A로 수출할 수 있게 된다. 이 때 국가 C의 대외관세가 국가 A의 대외관세보다 낮다면 국가 C를 통해 국가 A로 수출하는 것이 국가 B에게 이익이다.



<그림 2-1> 특혜무역협정의 무역전환효과

위의 무역전환 효과로 인해 특혜무역협정 당사국들 간의 희비가 교차된다는 점이 두 번째 문제이다. 국가 A가 관세 수입을 잃으면서 손해를 보는 반면 국가 B와 무역관계가 없었던 국가 C가 새로운 관세수입을 얻으면서 반사적으로 이익을 보는 것이다. 이 두 문제는 특혜무역협정 체결의 사전적 조건을 바꾸기 때문에 사전에 합의되지 않으면 특혜무역협정를 체결할 동기가 크게 약해진다.

원산지규정이 갖는 또 다른 기능은 특정 국내 산업부문에 대한 간접적인 보호조치이다.[32] 원산지규정은 상품별로 다르게 규정될 수 있기 때문에 일련의 상품들에 대해 더 엄격한 원산지규정을 설정함으로써 극단적으로는 해당 상품들에 대한 관세특혜를 사실상 철폐할 수 있다. 한편 특정 상품에 대한 원산지규정을 특별히 강화하지 않더라도 관세인하를 통해

32) Grossman, Gene and Elhanan Helpman. 1995. "The Politics of Free-Trade Agreements," *The American Economic Review*, Vol.85, No.1 (1995), pp. 667-690; Krishna, Kala. "Understanding Rules of Origin," *NBER Working Paper Series* No.11150 (2005); Krueger, Anne. "Free Trade Agreements as Protectionist Devices: Rules of Origin," *NBER Working Paper Series* No. 4352 (1993).

국내 산업부문의 경쟁력을 간접적으로 향상시키면서 보호의 효과를 거둘 수 있다. 예를 들어, 국가 A와 국가 C가 특혜무역협정을 맺었을 때, 국가 B로부터 저렴한 상품원료를 수입하던 국가 A의 기업들은 관세특혜를 받기 위해 특혜무역협정의 상대국인 국가 C로 상품원료수입처를 바꿀 수 있다는 것이다. 이 경우 국가 C는 자국의 해당 산업부문에 대한 수요를 증대시킴과 동시에 B국의 경쟁회사들로부터 자국의 산업을 보호하는 효과를 얻을 수 있다.[33] 원산지를 판별하는 세부기준은 크게 세 가지로 범주로 나누어 볼 수 있다.

(1) 부가가치 (Value Content Criterion)

수입상품에 부여한 부가가치의 비중으로 생산지를 판별하는 기준이다. 특혜무역협정국인 최종 수출국에서 수입상품에 부가한 가치(가격)이 일정 비율 이상을 넘겨야만 해당 수출국의 원산지 자격을 획득할 수 있다. 역내 부가가치 (Regional Value Content)로 표현하기도 한다.

(2) 세번변경 (Change in Tariff Heading)

각 수입품은 WTO에서 정한 Harmonized System 규칙에 따라 HS 코드를 부여받는데, 세관에서 이들 코드를 세번(Tariff Heading)이라 칭한다. HS 코드는 8자리 숫자로 나타내는데, 일반적으로 6자리까지 사용한다. 앞의 두 자리는 Chapter, 두 번째 두 자리는 Heading, 세 번째 두 자리는 Sub-heading, 마지막 두 자리는 item으로 세분화된다. 뒷자리의 숫자일수록 세분화된 상품분류를 뜻한다. 예를 들어, 파인애플의 HS 코드는 0804.30 인데, 이를 풀면 다음 표와 같다.

33) Krueger, 1993, pp. 9-10.

Chapter	08	식용 과일/견과류
Heading	04	아보카도, 파인애플 등 과일류
Subheading	30	파인애플

<표 2-1> HS 코드의 사례: 파인애플

최종 수출국에서 상품에 가해진 처리나 변형 정도에 따라 세번이 변경되어야 하는데, 변경이 이루어지지 않는 정도에서의 변형은 원산지규정을 충족시키지 못한 것으로 간주하는 것이 세번변경 조항이다. 세번변경은 Chapter, Heading, 또는 Subheading 중 어떤 것의 변경을 요구하느냐에 따라 엄격성이 나뉘는데, 앞쪽 번호의 변경을 요구할수록 엄격한 원산지규정이며 원산지규정을 충족시키기 위한 비용이 높다.[34]

(3) 공정처리 (Criterion of Specific Processing Operation)

상품에 대한 특정 처리과정이 특혜무역협정국에서 이루어져야 한다는 것을 명시하는 조항이다. 처리과정은 도색, 조립과 같은 다양한 과정을 포괄하며 취급하는 상품의 특징을 고려하여 결정한다. 위 세 가지 범주 중 가장 자주 사용되는 범주는 첫 번째와 두 번째 범주이다. 하지만 일반적으로 세가지 범주는 혼합되어 사용된다.

2. 원산지규정의 복잡성과 사후비용

20세기 후반부터 특혜무역협정의 수가 급증하면서 원산지규정의 다변화가 문제로 제기되었고, 이에 따라 세계무역기구에서 여러 차례에 걸쳐 원산지규정의 통일과 조화를 위한 회의를 개최했으나 실천적인 성과를 얻지는 못했다.[35] 그 결과 양자 및 지역 특혜무역협정은 뚜렷한 가이드라인

34) Cadot, Oliver, et al. “Mapping and Measuring Rules of Origin around the World,” in Cadot, Oliver, et al. (eds.), *The Origin of Goods* (New York: Oxford University Press, 2006), pp. 75.

35) 특혜무역협정의 일반적 원산지규정을 다룬 세계무역기구의 최초 시도는 1999년 브뤼셀에서 개정된 교토협약이었다. 그러나 교토협약은 원산지규정 세부사항의 법적 구분과 일반적인 내용만을 다루어 실천적인 성과를 걷지 못했다는 평가가 지배적이다. 이후에도 여러 차례 원산지규정을 세부적으로 규정하려는 시도가 있었지만 너무 많은 참여국들이 각자의 이해관계를 첨예하게 드러내고 있어 비특혜원산지규정의 일반적인 내용을 합의해내는데 그치고 있다. 더 자세한 내용은 김상겸 외 3명. 『APEC 경제통합과 원산

없이 참여국 간의 결정에 따라 이질적인 원산지규정을 대량생산해내고 있다. 이질적인 원산지규정이 문제가 되는 것은 기업들에게 불필요한 행정비용을 발생시키기 때문이다.

원산지규정의 이질성이 야기하는 행정비용은 특히 글로벌 생산네트워크의 구축으로 인한 생산 및 무역패턴의 변화와 깊은 관련이 있다. 과거 무역이 원자재와 완성품을 주로 교역했던 이른바 남북 무역(South-North Trade)이었다면 오늘날의 무역은 생산공정을 국제적으로 분할하는 수직적 분화와 글로벌 생산네트워크로 설명될 수 있다. 추후 자세히 설명하겠지만 1990년부터 빠르게 성장한 중간재 무역은 생산공정의 수직적 분할과 이에 따른 글로벌 생산네트워크의 형성을 증명한다.[36]

글로벌 생산네트워크에서 상품은 여러 국가를 거치면서 완성되기 때문에 생산단계에서 최종 목표지로 수출되기 까지 여러 원산지규정을 동시에 충족시켜야 한다. 이 과정은 기업에게 높은 행정비용을 강요한다. 예를 들어, 미국의 대기업인 애플이 아이폰을 생산하기 위해서는 본사에서 핵심기술 부품을 태국으로 수출하고, 태국에서 1차 조립을 거친 뒤 중국으로 중간제품을 다시 수출하여 최종 조립과정을 거친다. 논의를 위해 완성품은 일본과 미국으로 수출된다고 하자. 이 때 애플이 최종적으로 지불해야할 비용은 여러 단계의 생산공정을 거치면서 비선형적으로 증가한다. 애플이 특혜무역협정을 통해 관세비용의 절감을 노리더라도 태국, 중국, 그리고 최종시장인 일본과 미국을 잇는 특혜무역협정이 각각 다른 원산지규정을 요구하기 때문이다. 즉, 애플은 처음 핵심기술 부품을 태국으로 수출할 때부터 미국-태국, 태국-중국, 중국-일본 과 중국-미국의 모든 원산지규정에 대한 정보를 모으고 각 단계별로 원산지규정을 충족시키기 위한

지규정: 경제적 효과와 APEC의 협력 과제』, (서울: 대외경제정책연구원, 2011), pp. 36-46. 참조.

36) 발드윈(Baldwin)은 세계 무역패턴의 변화과 수직적인 노동분화를 “first unbundling”과 “second unbundling”으로 표현한다. “second unbundling”에서는 운송 및 통신비용이 절감됨에 따라 생산공정이 여러 단계로 나뉘어 국제적으로 분할되는 현상이 나타났다. 더 자세한 논의는 Baldwin, Richard. “Global Supply Chains, Why They Emerged, Why They Matter, and Where They Are Going,” in Elms. Deborah and Patrick Low (eds.), *Global Value Chains in a Changing World* (Geneva: World Trade Organization, 2013) 참조.

행정적인 절차를 밟아야만 한다. 이와 같이 중복적인 행정절차를 밟는 과정에서 발생하는 불필요한 비용은 관세특혜로 인한 이익을 상쇄하는 작용을 한다.[37] 특혜관세로 인한 기대이익보다 수반되는 행정절차를 밟는 시간적, 행정적 비용이 높게 나타난다면 기업의 입장에서는 특혜관세를 포기하고 최혜국 관세를 선택하는 것이 합리적인 결정이다.[38]

복잡한 원산지 규정으로 인한 행정비용의 발생은 아세안의 예에서 가장 잘 드러난다. 특혜무역협정 활용률(Utilization Rate)은 특혜관세의 대상으로 지정된 상품들 중 실제 관세특혜를 받은 상품들의 비율이다. 따라서 특혜무역협정 활용률을 살펴보면 기업들이 얼마나 실제로 특혜무역협정을 활용했는지를 알 수 있으며 이를 통해 특혜관세에도 불구하고 관세특혜를 받지 않은 기업이 얼마나 되는지를 알 수 있다. 이는 관세특혜에도 불구하고 원산지규정을 만족시키기 위한 행정비용이 관세특혜로 인한 이익을 상회했기 때문에 특혜무역협정을 활용하지 않았다는 간접적인 증거가 될 수 있다.[39] 특혜무역협정 활용률 자료는 각 국마다 다르게 관리하고 있고 일괄적으로 공개되지 않은 경우가 대부분이라 접근이 어렵다. 다만 간헐적으로 공개되는 자료를 통해 부분적인 정보는 얻을 수 있다.

---

37) Manchin, Miriam and Annette Pelkmans-Balaoing. "Rules of Origin and the Web of East Asian Free Trade Agreements," *World Bank Policy Research Working Paper* 4273 (2007), pp. 2-3.

38) 원산지규정이 초래하는 불필요한 비용에 대해서는 경제학에서 특히 많은 관심을 보이고 있다. 더 자세한 논의를 위해서는 Carrere, Celine and Jaime De Melo. "Are Different Rules of Origin Equally Costly? Estimates from NAFTA," *CEPR Discussion Paper* No.4327 (2004); Abreu, Maria. "Preferential Rules of Origin in Regional Trade Agreements," *WTO Staff Working Paper (2013);* Kawai, Masahiro and Ganeshan Wignaraja. "The Asian 'Noodle Bowl': Is It Serious for Business?" *ADBI Working Paper Series* No.136 (2009) 참조

39) 낮은 특혜무역협정 활용률은 여러 가지 요소에서 기인할 수 있다. 먼저 기업들이 특혜무역협정에 대한 정보가 없어서 활용하지 못했을 가능성이 있다. 그러나 특혜무역협정이 효력을 발휘한 지 시간이 제법 흐른 뒤에 추정된 활용률이 현저히 낮은 수치를 보이고 있다는 사실은 기업들의 정보부족보다는 다른 원인이 작용했을 것이라는 추측에 힘을 싣는다. 한편 MFN 과세와 특혜관세의 차이가 거의 존재하지 않아 특혜무역협정을 활용하지 않았을 가능성도 존재한다. 실제로 아시아 지역의 경우 전자제품류 품목에 대해서는 이미 MFN 과세가 매우 낮기 때문에 위의 가능성이 힘을 얻을 수 있다. 그러나 전자제품이 아닌 품목에 대해서도 활용률이 낮게 나타난 것은 위의 가능성 역시 결정적인 원인은 아니라는 것을 증명한다. 더 자세한 내용은 Inama, Stefano and Edmund W. Sim. 2015. *Rules of Origin in ASEAN: A Way Forward* (New York: Cambridge University Press, 2015), pp. 5~8. 참조.

아세안 특혜무역협정의 경우 2011년 내부회의에서 각 국에서 자율적으로 조사한 보고서에 각 국의 특혜무역협정의 활용률이 공개된 바 있다. 이 때 활용률의 평균은 18.04% 였으며, 최대값은 캄보디아의 47.1%, 최소값은 미얀마의 0.49%로 편차가 크게 나타났다.[40] 18%는 굉장히 작은 수치인데, 이는 북미자유무역협정이 평균적으로 60%를 기록하고 있으며 저발전국가들 간의 특혜무역협정 활용률도 50%를 넘는다는 사실에서도 확인할 수 있다.

위와 같은 원산지규정의 복잡성과 그로 인한 비효율성 문제를 해결하기 위해 몇 가지 제도들이 존재한다. 앞서 원산지규정의 세부사항들이 상품별로 다르게 적용되면서 원산지규정 간의 이질성을 심화시켰다면, 다음에 소개될 원산지규정의 내용들은 품목별이 아닌 일반적으로 적용되는 규정들로써 원산지규정 간의 이질성을 완화하고 호환성을 향상시킬 수 있도록 개발된 제도적 장치들이다.[41]

1) 미소기준 (de minimis)

세번변경을 하지 않는 수입품의 비원산지재료 (non-originating material)가 설정된 최대허용비율을 넘지 않는다면 해당 상품에 원산지 자격을 부여하는 제도이다. 미소기준을 충분히 높게 설정한다면 미소기준을 만족하는 상품들에 우선적으로 원산지 자격을 부여함으로써 세번변경 등 까다로운 원산지규정을 피할 수 있다.

2) 흡수원칙 (Roll-up)

부품으로 사용된 중간재가 원산지규정을 만족하여 원산지 자격을 부여받았다면 해당 중간재를 사용하여 제작된 상품 전체가 우선적으로 원산지 자격을 부여하는 원칙이다.

---

40) SEOM Chairman's Report to the AEM Summit meeting of 2001, Inama and Sim, 2015, pp 6에서 재인용

41) Cadot, Oliver, et al., 2006, pp.74-6.

3) 누적기준 (Cumulation)

특혜무역협정의 참가국끼리 무역을 할 때 적용되는 제도로써, 특혜무역협정의 상대국으로부터 중간재를 수입하여 최종재를 생산했을 때 최종재에 원산지 자격을 자동으로 부여하는 제도이다. 양자누적(bilateral cumulation), 유사누적(diagonal cumulation), 완전누적(full cumulation)으로 구분된다. 양자누적은 두 특혜무역당사자에만 한정되는 누적기준으로, 상대국으로부터 수입한 중간재가 원산지규정을 충족한다면 해당 중간재를 사용하여 생산된 상품은 별도의 심사 없이 그대로 원산지 자격을 유지하도록 하는 제도이다. 유사누적은 둘 이상의 국가가 참여하는 특혜무역레짐에서 생산과 처리과정이 역내에서만 이루어졌다면 생산국에 관계없이 원산지 자격을 부여하는 기준이다. 완전누적은 특혜무역협정의 참여국 전체를 하나의 국가로 가정하여 교역품을 국내 생산품과 같이 취급하는 누적기준이다.

4) 관세환급 (Duty Drawback)

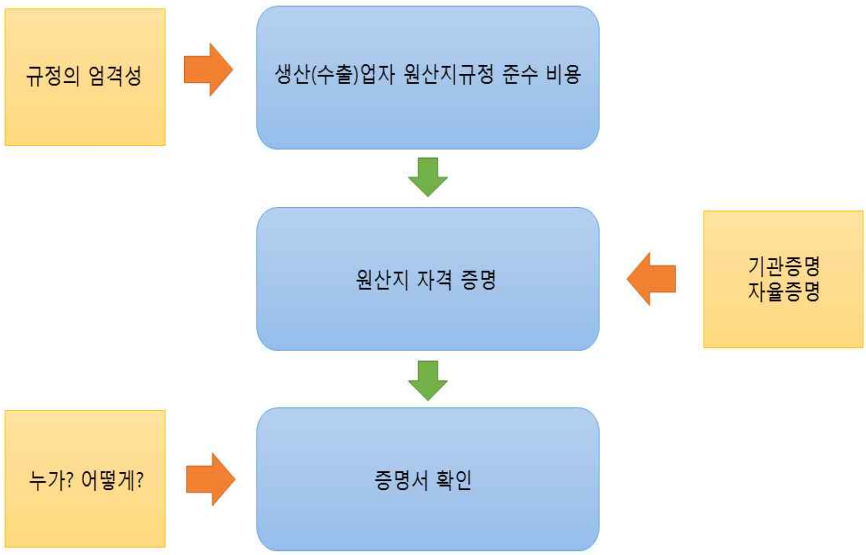
수입된 중간재에 대해 규정에 따라 관세를 징수하되, 이 중간재가 본국에서 처리과정을 거쳐 재수출될 경우 관세를 환급하는 제도이다.

5) 원산지 증명방식 (Certificate of Origin)

원산지 증명방식은 기관증명과 자율증명 두 가지 방식이 있다. 기관증명은 각 국에서 지정한 기관이 수출업자들로부터 서류를 넘겨받아 원산지를 판별하는 증명방식이며, 자율증명은 수출업자들이 자율적으로 원산지규정을 만족했음을 상품에 표시하는 방식이다. 기관증명은 여러 복잡한 행정절차를 만듦으로써 행정비용을 높인다. 또한 상품의 교역 시간을 지연시킴으로써 시간적 비용 역시 발생시킨다. 더욱 문제가 되는 것은 원산지를 판별할 기관을 각 국마다 다르게 지정하기 때문에 수출업자들이 각

기관에서 요구하는 각기 다른 서류를 일일이 구비해야 한다는 사실이다. 자율증명의 경우 중도에 거치는 기관이 없어 수출업자들에게 별도의 행정 비용과 시간상의 손해를 요구하지는 않지만 수출업자들의 자율적인 신고에 대한 신뢰성의 문제가 발생한다. 때문에 자율증명 방식의 비용상 효율성에도 불구하고 기관증명제를 선택하는 특혜무역협정이 적지 않다.

이상의 원산지규정이 야기할 수 있는 비용은 크게 세 단계로 구분할 수 있다. 먼저 생산업자 또는 수출업자가 수출대상국과의 특혜무역협정 내 원산지규정을 파악하는데 비용이 소요된다. 품목별로 예외규정이 많고 특수한 규정이 적용될수록 많은 비용이 소요된다. 원산지규정을 파악하면 규정에 맞게 원산지 자격을 증명할 서류를 준비해야 한다. 한 수출업자가 여러 국가에 수출을 할 때 통용되는 원산지규정이 상이하다면 같은 내용의 서류를 각각 다른 양식에 준비한다. 또한 대기 시간도 각각 상이할 수 있는데, 상품의 유통기한, 보관비용, 어음결제일 등 시간에 민감한 무역에서는 대기할 때의 비용도 상당히 높다고 할 수 있다. 마지막으로 생산/수출업자가 원산지자격의 증명과 관련한 서류를 제출하면 각 세관에서 해당 증명서를 확인하는 작업을 거쳐야 한다.



<그림 2-2> 원산지규정이 야기하는 비용
출처: Medalla, Erlinda and Jenny Balboa. "ASEAN Rules of Origin: Lessons and Recommendations for Best Practice," *ERIA Discussion Paper Series*, (June 2009), pp.9.의 그림을 저자가 재구성

이 때 앞서 살펴본 원산지규정의 세 가지 기준과 위의 다섯 가지 완화기준이 어떻게 설정되느냐에 따라 원산지규정 간의 이질성이 결정된다. 원산지규정의 내용이 높은 일반성을 띠고 완화기준이 관대할수록 원산지규정으로 인한 행정비용의 발생이 적으며 원산지규정 간의 호환성이 높다고 할 수 있다. 반대로 세 기준이 상품별로 세부적으로 설정되고 예외조항이 많으며 완화기준이 적을수록 원산지규정이 엄격하게 이루어진 것이다. 이 경우에 원산지규정 간 이질성이 심화되었다고 할 수 있다. 원산지규정이 세부적으로 정의될수록 원산지규정 간의 내용이 상이할 것이기 때문이다. 앞서 살펴보았듯이 상이한 원산지규정은 불필요한 행정비용을 증가시키며, 이는 곧 이질적인 원산지규정들을 마주한 국가 행위자의 사후비용의 증가로 귀결된다.[42)]

3. 아시아-태평양 지역의 원산지규정

아시아-태평양 지역의 특혜무역협정이 나타내는 원산지규정의 이질성은 다음 표로 정리할 수 있다.[43] 관세환급의 경우 몇몇 예외적인 경우를 제외하면 대부분의 특혜무역협정에서 인정하지 않거나 언급하지 않기 때문에 기준에서 제외했다. 또한 누적의 경우 양자 특혜무역협정은 모두 양자누적을 채택하고 있어 따로 표시하지 않는다.

---

42) Estevadeordal, Antoni, Jeremy Harris and Kati Suominen. "Harmonizing Preferential Rules of Origin Regimes around the World," in Baldwin, Richard and Patrick Low (eds.), *Multilateralizing Regionalism: Challenges for the Global Trading System* (Cambridge: Cambridge University Press, 2009), pp. 290.

43) 아시아-태평양 지역에서 체결된 양자 특혜무역협정의 개수가 많기 때문에 대표적인 ? 개의 특혜무역협정만 표로 정리했다. 아시아-태평양 지역에서 체결된 특혜무역협정 전체에 대한 자료는 본 논문의 부록에서 확인할 수 있다.

44) 1992년 협정문에서는 세번변경에 대한 특별한 언급이 없었으나, 2009년 CEPT 개정에서 4자리수(CTH)에서의 변경을 요구하는 조항이 삽입되었다.

45) 2009년 개정판에서는 288쪽.

특혜무역협정	세부기준	미소기준	원산지 증명	품목별 세부기준	
호주-뉴질랜드	CTH RVC(50%)	10%	기관증명	최종공정에 대한 규정 존재	451쪽
아세안-중국	CTH RVC(40%)	없음	기관증명	면직, 철강제품, 일부 식재료 별도 조항	36쪽
아세안 자유무역협정	CTH(2009) RVC(40%)[44]	없음/ 10%(2009)	기관증명	면직, 광물, 일부 식재료 예외 기준 적용	10쪽[45]
미국-싱가포르	CTH RVC(35-60%)	10% (일부 품목 제외)	자율증명	면직물에 대한 특수조항 존재	310쪽
일본-칠레	CTH RVC(7% 무게)	-	기관증명	RVC 적용 가격이 아닌 무게를 기준으로 설정	627쪽
중국-뉴질랜드	CTH RVC(30-50%)	10%	기관증명	CTH와 RVC 품목별로 상이하게 적용	137쪽
미국-페루	CTH RVC(35/55%)	10% (일부 품목 제외)	자율증명	면직물에 대한 특수조항 존재	45쪽

<표 2-2> 아시아-태평양 지역 특혜무역협정의 원산지규정

출처: APTIAD 및 World Bank에 공개된 협정문 참고하여 저자 작성

World Bank Regional Trade Agreement Library

https://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/region_e.htm

(검색일: 2015.05.01.)

Bilateral.org

http://www.bilaterals.org/?about-bilaterals-org-26846&lang=en

(검색일: 2015.05.01.)

APTIAD (Asia Pacific Trade and Investment Agreement Database)

http://www.unescap.org/resources/asia-pacific-trade-and-investment-agreement-database-aptiad (검색일: 2015.05.02.)

원문 자료를 구할 수 없는 일부 특혜무역협정은 제외(미국-베트남, 칠레-페루, 중국-태국)

위의 표는 아시아-태평양 지역의 국가들 사이에서 체결된 특혜무역협정 중 7개을 시간 순으로 정렬한 것이다. 위 표를 통해 알 수 있는 것은 크게 3가지이다. 첫째, 원산지규정은 일반적으로 네 자리 수에서의 세번변경(CTH)과 부가가치 40%를 기준으로 삼지만 대부분의 특혜무역협정에서 품목별로 예외규정을 삽입하여 별도의 기준을 부과하고 있다. 둘째, 각 국가마다 선호하는 원산지규정이 상이하다. 예를 들어, 미국은 농산물과 면직물에 대한 예외조항을 일괄적으로 포함시키고 있으며, 아세안의 경우 다른 특혜무역협정들에 비해 훨씬 일반적이고 관대한 기준을 선호하는 것으로 나타난다.[46] 미국, 일본과 같이 경제적으로 발달한 국가일수록 복잡하고 엄격한 원산지규정을 선호하는 경향이 강하다. 셋째, 국가들의 선호도는 대륙으로 구분할 수 있는데, 일본을 제외하면 태평양 국가가 중국, 인도와 같은 아시아 국가들에 비해 더 복잡한 원산지규정을 요구한다는 점도 알 수 있다. 다시 말해, 대륙별, 그리고 국가별로 선호하는 원산지규정의 기준이 상이하다. 아시아-태평양 지역은 미주, 오세아니아, 아시아 세 대륙이 포함되어 있고, 각 대륙 내에서도 경제규모와 경제발전 정도의 격차가 크기 때문에 원산지규정의 이질성이 매우 크게 나타난다. 이후 더 자세히 서술하겠지만 아시아-태평양 지역이 생산공정의 수직적 분할로 인해 하나의 거대한 생산 네트워크로 기능하고 있다는 사실을 고려하면 아시아-태평양 지역의 이질적인 특혜무역협정들이 높은 사후비용을 유발시킬 것이라는 결론을 내릴 수 있다.

3. 소결

본 장에서는 특혜무역협정의 거래비용을 사전비용과 사후비용으로 구분하고, 특히 사후비용에 주목하면서 특혜무역협정의 원산지규정 간 이질성이 사후비용을 증가시킬 수 있다는 점을 살펴보았다. 본 논문은 원산지규정의 이질성을 통해 사후비용의 변화를 살펴볼 것이다. 상이한 원산

46) 이나마(Inama)와 심(Sim) 아세안이 맺는 외부 국가와의 양자특혜무역협정이 아세안의 특징을 강하게 반영하는 현상을 두고, 아세안의 원산지규정이 갖는 고유 문제점이 외부로 확산되고 있다고 우려했다. Inama and Sim, 2015, pp.40.

지규정을 많이 맺은 국가일수록 국내 기업들이 수출 및 수입에 불필요한 행정비용을 지불해야 하며, 따라서 해당 국가의 사후비용이 증가할 것이기 때문이다. 다음에서는 아시아-태평양 지역에서의 사후비용 증가가 초거대블록 특혜무역협정의 등장과 어떤 상관성을 갖는가를 알아보기에 앞서 아시아-태평양 지역의 무역패턴 변화와 특혜무역협정 네트워크의 진화과정을 살펴볼 것이다.

III. 아시아-태평양 지역의 무역패턴의 변화와 특혜무역협정의 등장

본 장에서는 초거대블록 특혜무역협정이 등장하기 전까지의 아시아-태평양 지역의 무역과 특혜무역협정의 형성 패턴에 대해 설명할 것이다. 본 장은 먼저 특혜무역협정이 전무하던 아시아-태평양 지역, 특히 아시아 지역에서 어떻게 특혜무역협정이 등장할 환경이 조성되었는지를 사전비용의 감소와 결부지어 분석할 것이다. 그 다음 위의 설명을 바탕으로 이 후의 시기에서 특혜무역협정의 지배적 형태가 왜 양자조약이었는가를 설명할 것이다.

1980년대부터 일어난 아시아-태평양 지역의 무역패턴변화는 교역품의 종류뿐만 아니라 지역적 생산방식까지 바꾸어놓는 역동적인 변화였다. 이러한 변화가 급속하게 그리고 광범위하게 이루어질 수 있었던 것은 1980년대부터 양적으로 그리고 질적으로 달라진 일본의 투자경향 때문이었다. 일본의 투자로 인한 무역패턴의 변화는 아시아 국가들의 경제정책에 영향을 주었으며 아시아 지역의 최혜국 관세를 일방적으로 떨어뜨리면서 특혜무역협정을 매력적인 전략적 선택지로 부상시켰다.

아시아 지역에서 최초로 체결된 특혜무역협정은 아세안 자유무역협정이었고, 이후 아시아-태평양 지역의 특혜무역협정은 거의 양자조약의 형태로 맺어졌으며 다른 지역에 비해 빠른 속도로 확산되어 나갔다.

1. 무역패턴의 변화: 일본발 직접투자와 '아시아 공장 (Factory Asia)'

1985년 이전까지 아시아 지역의 무역은 역내 경제발전 정도의 차이가 상이했고 각 국가가 수출을 장려하면서 수입은 억제하는 이중 트랙(dual-track) 전략을 선호했기 때문에 더디게 성장하고 있었다.[47] 그러나

47) Kimura, Fukunari, Yuna Takahashi, and Kazunobu Hayakawa. "Fragmentation and Parts and Components Trade: Comparison between East

1985년 이후 아시아 지역의 경제성장 및 무역패턴은 1차 산업과 저임금 노동집약 산업부문에서 기계설비 및 부품으로의 거대한 전환을 맞이했다. 이와 같은 변화가 급속히, 그리고 광범위하게 일어날 수 있었던 것은 일본의 투자규모와 전략의 변화 때문이었다.

일본의 대 아시아 직접투자는 1980년대부터 크게 증가했고, 투자의 내용도 이전에 비해 달라진 모습을 보였다. 이전의 투자가 1차 산업과 저임금 노동 산업부문에 집중하며 수출증진을 보조하는 단순한 역할을 담당했다면, 1980년대부터의 대 아시아 투자는 기계부품, 전자장비 등 높은 기술력을 요구하는 부문에 대한 직접 투자로 이어졌다.[48] 전자의 시기에서 일본의 투자가 현지 시장을 공략하기 위함이었다면, 1980년대부터의 투자는 현지 시장보다는 유럽과 미국이라는 두 거대한 최종재 시장을 목표로 생산기지를 건설하는 데 전략적인 목표가 있었다. 바로 이 점에서 두 시기의 가장 큰 차이가 나타나며, 이 차이로 인해 아시아 지역의 무역패턴의 변화가 추동된 것이었다.

그렇다면 일본의 투자전략은 왜 변화했으며, 구체적으로 아시아 지역의 무역패턴에 어떤 영향을 미쳤는가? 일본 투자전략의 변화는 크게 세 가지 요인에서 기인한다. 먼저, 플라자 합의(Plaza Accord)로 인한 환율의 상승을 꼽을 수 있다. 엔화가치는 1985년 9월 이루어진 플라자 합의를 기점으로 급격히 상승했다.

Asia and Europe," *North American Journal of Economic and Finance,* Vol.18 (2007), pp.23-40.

48) Yoon, Young-Kwan. "The Political Economy of Transition: Japanese Foreign Direct Investment in the 1980s," *World Politics,* Vol.43, No.1 (1990), pp.3-5.

<그림 3-1> 플라자합의(1985년 9월) 이후 엔화가치 변화
출처: http://www.tradingeconomics.com/japan/currency
(검색일: 2015.04.16.)

엔화 가치의 상승으로 인해 무역보다는 투자가 더 높은 수익을 창출하는 수단으로 주목받게 되었다. 일본통상산업성(MITI: Ministry of International Trade and Industry)은 플라자 합의 이후의 환율변화 때문에 일본 국내부문에 대한 투자보다 해외 투자가 장기적으로 경제적 후생을 더 크게 증진시킬 수 있을 것이라 보았다.[49] 일본통상산업성의 결정으로 일본의 해외투자에 대한 진흥정책이 발의되었으나 공식적으로는 채택되지 못했다. 그러나 통산성 외의 여러 기관에서 통산성의 어젠다를 이어받아 해외투자를 노리는 일본 투자자들에게 자본을 제공하는 등 공식정책이 실행되었다.[50] 그러나 이러한 사실은 투자의 양적 증가를 설명하기에는 수월하지만 투자의 집중이 왜 1차 산업과 노동 집약 부문에서 기계설비와 부품으로의 전략적인 전환을 시도했는지는 자세히 설명하지 못

49) Smith, Charles. "Tokyo's Neighbourly Urge," *Far Eastern Economic Review*, June 12, 1986. pp.56-58.

50) 일본통상산업성 외에 수출입은행, 일본-아세안 투자회사, 일본무역진흥기구(JETRO: Japan External Trade Organization), 일본국제협력기구 (JICA: Japan International Cooperation Agency) 등 여러 정부 및 유사정부기관이 투자진흥에 나섰다. 더 자세한 정보는 Doner, Richard. "Japanese Foreign Investment and a Pacific Asian Region," in Frankel, Jeffery and Miles Kahler (eds.) *Regionalism and Rivalry? Japan and the U.S. in Pacific Asia* (Chicago: University of Chicago Press, 1994), pp.189 참고.

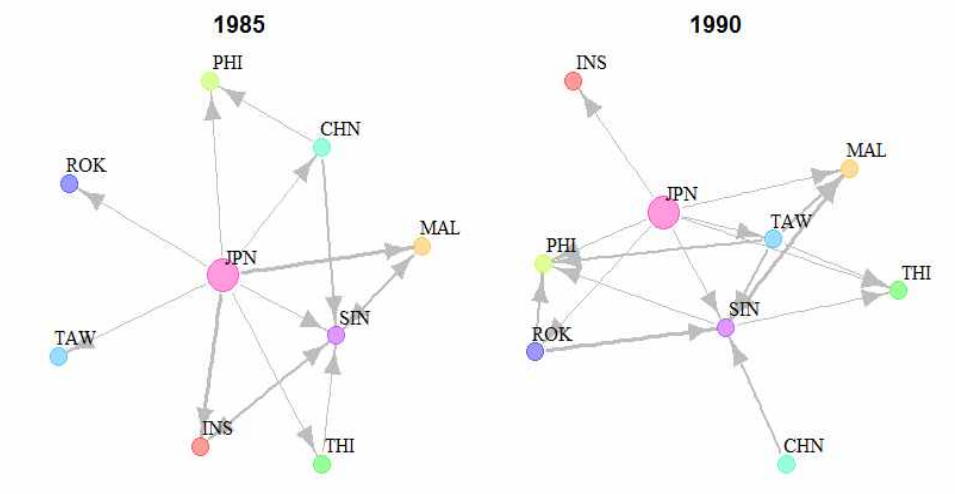
한다. 투자의 패턴 변화를 설명하기 위해서는 환율의 변화와 더불어 다른 요인들을 살펴볼 필요가 있다.

일본 투자변화의 두 번째 요인은 일본의 국내 생산요소의 변화와 관계가 있다. 특히 임금의 상승은 제조업 부문에서 일본의 비교우위를 상당히 위축시켰다. 이에 따라 일본 기업들은 제조업에서 노동력이 집중적으로 필요한 생산과정의 일부분을 해외로 이전할 필요를 크게 느끼게 되었다. 제조업 부문에서도 특히 노동력이 많이 필요한 부분은 부품의 생산 및 조립공정이었고, 해당 산업부문은 직접투자의 형태로 빠르게 아시아 국가로 이전되었다. 이 경향은 시간이 지나면서 일본뿐만 아니라 한국, 대만 등 아시아의 신흥공업국들이 가세하면서 더욱 강해졌다.[51] 이 경향은 다음 그림에서 더 정확히 확인할 수 있다. 생산 네트워크의 정량적 측정에는 다국적 기업의 모기업-자기업 거래, 개별 기업 간 국제생산분할 그리고 전체 무역에서 중간재가 차지하는 비중 등 크게 세 가지 방법이 있다.[52] 다음 그림에서 사용된 자료인 산업연관표는 앞서 언급된 세 가지 중에서도 개별 기업 간 국제생산분할에 대한 자료이다.

---

51) Baldwin, Richard. "Managing the Noodle Bowl: The Fragility of East Asian Regionalism," *The Singapore Economic Review,* Vol.53,No.3 (2008), pp.453-4.

52) 정철 외 3명.『아태 역내 생산 네트워크와 APEC 경제협력: 중간재 교역을 중심으로』, (서울: 대외경제정책연구원, 2013), pp.25.



<그림 3-2> 아시아지역 제조업 부문의 투입/산출 네트워크 (1985년, 1990년)
출처: 1995년 아시아 산업연관표를 바탕으로 저자가 재구성
IDE-JETRO Asian International Input-Output Table 1995
www.ide.go.jp/English/Publish/Books/Sds/082.html (검색일: 2015.04.24.)

위 그림은 주어진 9개 국가 (일본, 한국, 중국, 싱가포르, 말레이시아, 인도네시아, 필리핀, 태국, 대만) 간의 제조업 품목 전반의 거래내용을 네트워크로 나타낸 것이다. 화살표의 크기는 거래량의 크기에 비례하도록 설정했으며 그림이 지나치게 복잡해지는 것을 막기 위해 투입 및 산출이 전체에서 2% 이내의 비중을 차지하는 경우 자료에서 제외시켰다.

위 그림에서 앞선 논의의 핵심적인 부분들을 확인할 수 있다. 먼저 제조업을 중심으로 한 아시아 생산네트워크의 형성은 1980년대 중반 일본을 중심으로 이루어졌다는 것을 알 수 있다. 이어서 90년대에 이르면 일본뿐만 아니라 한국과 대만 역시 비슷한 무역패턴 형성에 뛰어들고 있다는 점을 확인할 수 있다.

제조업 부문에 대한 일본발 직접투자의 최대 수혜자는 동남아 국가들 중에서도 싱가포르, 인도네시아, 말레이시아, 태국, 필리핀 5개 국가들이다. 일본의 제조업 부문에 대한 직접투자는 1980년대 중반까지 최고치를 경신하다가 1980년대 후반 주춤하게 되는데, 인도네시아, 필리핀, 말레이시아, 태국 4개 국가에 대한 투자는 85년 35.8%에서 88년 42.5%로

오히려 약 7% 가량 증가했다.[53] 이는 위 그림에서도 확인할 수 있는 부분이다. 위 국가들에 대한 일본의 직접투자는 이들의 경제정책에 직간접적인 영향을 미쳤으며, 이후 더 자세히 서술하겠지만 아세안 특혜무역협정의 형성에 영향을 미치게 된다.

일본의 투자패턴 변화에 영향을 미친 마지막 변수는 무역을 둘러싼 미국과의 갈등이었다. 미국은 안보적 이유로 일본을 포함한 아시아 국가들과의 무역에서 적자를 지속적으로 용인했으나 80년대에 접어들면서 기존 정책을 유지하는 데 대한 강한 회의감을 드러냈다. 특히 일본의 가파른 경제성장과 대(對)일본 무역수지의 큰 적자폭에 대한 미국 내부로부터의 불만이 강했는데, 이는 대 일본 무역에 대한 보호장벽을 높이는 결과를 낳았다. 결국 미국 최종재 시장에 대한 공략은 직접 수출보다는 제 3국을 거친 간접적 수출의 형태를 취하는 것이 전략적으로 효율적인 선택지가 되었다. 이것이 미국시장을 최종 목표로 하는 지역 차원의 생산공장을 세워야 한다는 일본 기업들의 전략 형성에 간접적인 영향이 되었던 것이다. 앞서 언급되었지만 아세안 지역은 지역 수준에서 생산기지를 갖추고 최종재를 미국과 유럽 시장으로 수출하려는 일본 기업들의 신전략의 결과였다.[54] 이로써 일본에서 출발한 첨단부품이 아시아 공장에서 조립과정을 거쳐 최종시장인 미국으로 전달되는 삼각무역 (triangle trade)이 1980년대 후반과 90년대 초반 동안에 구축되었다.[55] 경제적, 정치적인 상황변화와 맞물린 투자와 무역에서의 협력구조 변화는 이 후 아시아-태평양 지역의 제도적 발전에 결정적인 영향을 미친다.[56]

---

53) Doner, Richard. “Japanese Foreign Investment and the Creation of a Pacific Asian Region,” in Frankel, Jeffery and Miles Kahler (eds.) *Regionalism and Rivalry? Japan and the U.S. in Pacific Asia* (Chicago: University of Chicago Press, 1994,), pp. 169.

54) Guerrieri, Paolo. "Trade Patterns and Regimes in Asia and the Pacific," in Aggarwal, Vinod and Charles Morrison (eds.) *Asia-Pacific Crossroads: Regime Creation and the Future of APEC* (New York: Palgrave Macmillan, 1998): pp.73-4.

55) Baldwin, 2008, pp.454-5.

56) Guerrieri, 1998, pp.79.

2. 무역패턴의 변화와 특혜무역협정

아시아 지역에서의 무역패턴 전환은 세 가지 측면에서 특혜무역협정을 매력적인 전략적 선택지로 부각시켰다. 먼저 특정 산업부문에 대한 집중적인 투자로 인해 국가 간 긴밀한 생산 네트워크가 구축되었고, 이에 따라 무역거래의 특수성(specificity)이 크게 증가했다. 이 부분은 거래의 특수성이 증가할수록 해당 거래를 계약과 제도를 통해 보호할 유인이 발생한다는 윌리엄슨의 논의와 맞닿아 있는 부분이다. 둘째, 수출을 증진하되 수입을 억제하는 이중 트랙 전략을 구사하던 아시아 국가들이 자유무역과 자유무역협정의 체결에 정책적인 선호도를 발달시키게 되었다. 셋째, 투자로 인한 경제성장을 경험한 아시아 국가들이 더 많은 투자를 확보하고 무역의 이익을 최대화하기 위해 자발적인 관세인하를 시도하면서 역내에서 특혜무역협정의 사전비용이 감소하는 추세가 수년간 지속되었다. 위 세 가지 유인은 서로 긴밀하게 연결되어 있으며, 종합적으로 아시아 지역의 특혜무역협정 발달에 호의적인 환경을 조성했다.

윌리엄슨은 잠재적 거래의 속성에 맞게 계약의 지배구조가 결정되어야 최대의 효율성을 얻을 수 있다고 보았다.[57] 잠재적 거래의 속성은 거래의 빈도, 불확실성, 그리고 거래에 결부된 투자의 특징 세 가지를 기준으로 분류될 수 있다. 윌리엄슨은 불확실성은 상존하는 요소이기 때문에 거래의 빈도와 투자의 특징 두 가지 만으로 거래의 잠재적 속성을 구분했다.

		투자의 특징		
		비특수	혼합	특수
빈도	드묾	표준화된 장비	주문제작 장비	공장 건설
	빈번	표준화된 재료	주문제작 재료	연속적인 생산공정에 필요한 중간재 이전

<표 3-1> 투자와 빈도에 따른 거래 속성 분류
출처: Williamson, 1985, pp.73.

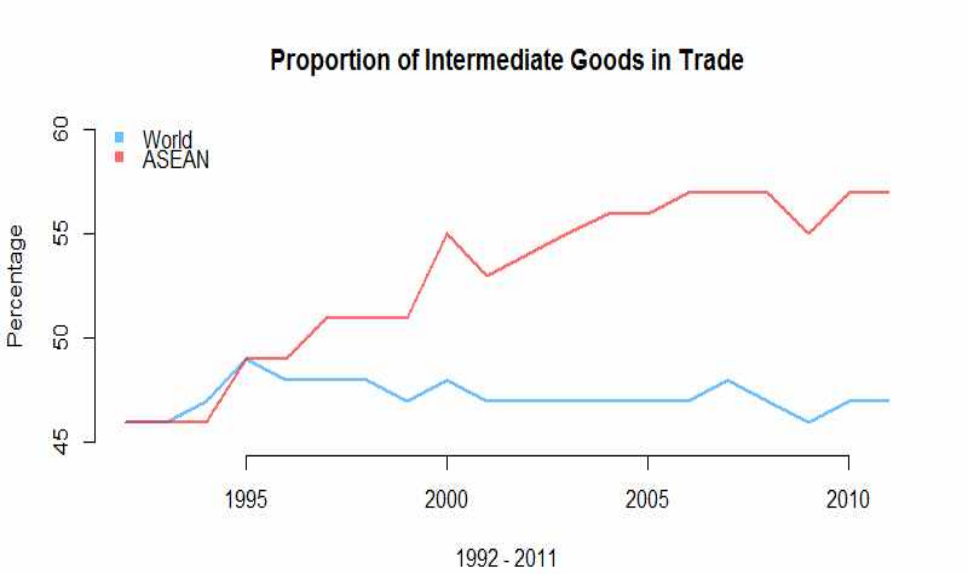
57) Williamson, 1985, pp.68.

국제무역의 경우 매우 빈번한 거래에 속하기 때문에 빈도 역시 제외할 수 있다. 빈도를 제외하면 투자의 특징이 제도의 등장을 결정짓는 거래의 잠재적 속성이며, 투자의 특징이 특수할수록 거래를 계약의 형태로 제도화할 필요가 발생한다. 이 때 제 3 행위자의 법적 개입이 존재하지 않는다면 거래 당사자들 간의 양자계약이 지배적인 제도적 형태가 된다.

이는 아시아-태평양 지역의 무역패턴 변화 및 관련된 제도의 진화와도 밀접한 관련이 있다. 앞서 살펴보았듯이 아시아-태평양 지역의 무역은 지하자원과 노동집약적 1차 산업 생산품에 집중되어 있었으나 1980년대의 직접투자를 통해 기계 부품 및 전자제품에 집중되게 되었다. 위의 표에서 이는 표준화된 재료에서 연속적인 생산공정에 필요한 중간재로 거래품목이 전환된 것이다.

특히 동아시아 지역에서 중간재 무역의 성장이 두드러졌는데, 1987년부터 2003년 사이 규모가 5배로 성장했다. 규모뿐만 아니라 전체 무역에서 차지하는 비중도 높아졌는데, 1987년 17%를 차지하던 중간재 무역비중은 15년 만에 두 배 성장한 34%에 이르게 되었다. 같은 기간 동안 기계부품 중간재의 역내 무역규모는 무려 1000%나 성장했다.[58]

58) Kimura, Takahashi and Hayakawa, 2007, pp.25-6.



<그림 3-3> 아세안 중간재 무역 비중 변화추이 1992-2011
출처: 정철 외 3명. (2013), pp.31. 에서 부분 발췌하여 재구성

무역에서 생산과정이 긴밀하게 연결된 중간재 부문의 성장으로 인해 무역관계가 특수해지면서 상대국가의 기회주의적 행동에 대한 비용이 크게 증가했다. 앞서 언급되었듯이 아시아-태평양 지역에서 기존 무역패턴은 지하자원과 초보적인 공업품이었고 이는 거의 모든 행위자가 제공할 수 있는 '표준화된 재료'에 해당한다. 이 경우 지배적인 제도는 '시장 거버넌스'인데, 시장 거버넌스는 거래가 종료되고 난 시점에서의 시장원리에 의해 가장 경제적인 후보가 새롭게 선택되면서 재거래가 이루어지는 것을 의미한다. 그러나 투자의 특징이 특수성을 띠게 될수록 상대방의 기회주의적 행동을 방지하고 거래의 불확실성을 떨어뜨릴 제도의 설립이 요구된다. 중간재의 경우 특정 상대방이 아니면 판매할 수 없거나 공급받을 수 없는 상품이기 때문에 매번의 거래에서 특정 상대방의 거래를 확보할 필요가 있기 때문이다. 윌리엄슨은 이 때 해당 거래 당사자 간의 '양자 거버넌스'가 구축된다고 주장한다.[59] 이것이 1980년대 중반부터의 투자로 인해 생산 네트워크가 구축되고 무역 패턴이 점점 특수성을 띠게 되었던 아

시아-태평양 지역의 상황이었고, 이에 따라 양자 거버넌스의 필요성이 점점 증가하고 있었던 것이다.

아시아-태평양 지역에서 특혜무역협정의 등장에 영향을 미친 두 번째 요인은 아시아 국가들, 특히 아세안 주요 4 개국(말레이시아, 인도네시아. 필리핀, 태국)의 경제정책 변화이다. 이들 4개국은 싱가포르를 제외하고 아세안에서 가장 큰 경제규모를 가진 국가들로써 아세안이 설립된 1967년부터 아세안 내부의 어젠다와 제도적 방향성을 지도하는 역할을 담당해왔다. 이들은 1980년대 초반까지도 수출은 장려하면서 수입은 억제하는 이중 트랙 전략을 구사했으나 1980년대 중반 이후부터 경제정책의 급격한 전환이 이루어졌고 이것이 1992년 아세안 자유무역협정의 체결에 결정적인 영향을 미쳤다.

1980년대 초반까지 아세안 4개 국가들의 장기적 경제 전략은 수입대체산업을 육성하는 것이었다. 수입대체산업화를 위한 자본은 직접투자를 유치하기보다는 대외부채(external debt)를 증가시킴으로써 해결했다. 이는 아시아 지역의 정부가 발전주의적 성향이 강하여 정부주도의 경제정책을 추진하고 있었으며 이 과정에서 외국 정부나 외국 기업의 영향력이 강해지는 것을 원치 않았기 때문이다. 그러나 1980년 초반에 세계적인 경기침체가 일어나고 가격변동으로 인해 대외부채로 경제발전을 추구하던 개발도상국들의 전략에 적신호가 발생하기 시작했다. 아세안 4개국의 경기침체는 1985년과 86년에 최고조에 이르렀고, 이에 따라 국내 경제관료들의 구성에서 기존의 보호주의 세력이 자유화를 지향하는 '개혁파' 세력에게 일괄적으로 자리를 내어주게 되었다.[60]

전술하였듯이 1985년 플라자 합의 이후부터는 일본으로부터의 투자가 아세안 4개 국가에 집중되었으며, 이 시기는 이들이 경기침체로 인한 국내정치적 부침을 겪던 시기와 일치한다. 해외직접투자와 무역으로 인해 경제가 다시금 살아나면서 보호주의로의 회귀는 점점 더 비현실적인 선택지가 되었으며, 아세안 4개 국가들의 경제정책은 수입대체산업화보다는

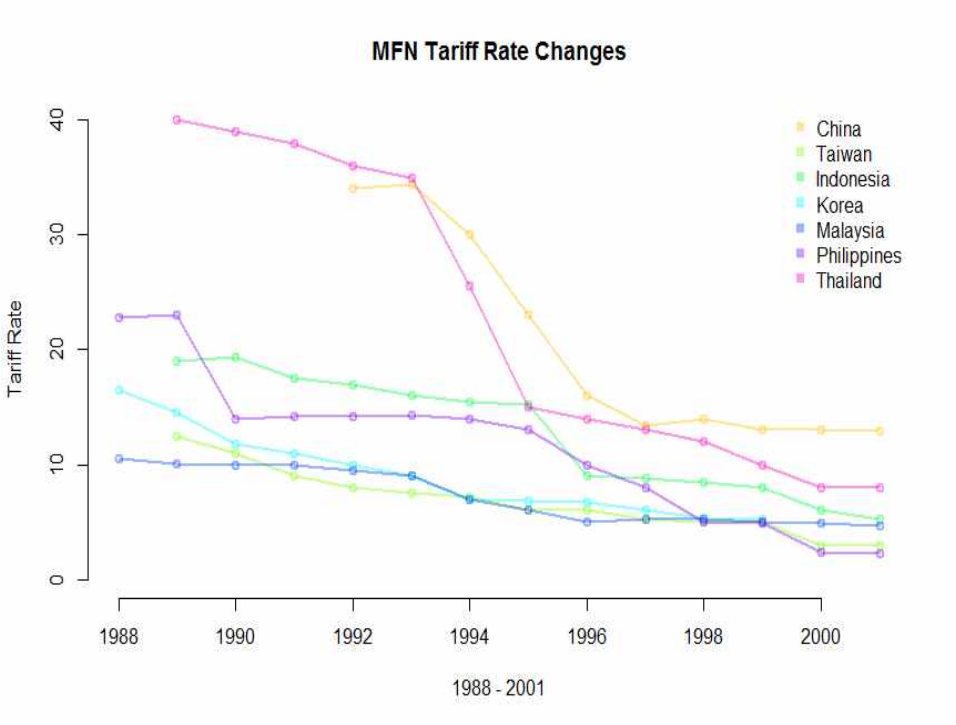
59) Williamson, 1985, pp.72.

60) Stubbs, Richard. "Signing on to Liberalization: AFTA and the Politics of Regional Economic Cooperation," *The Pacific Review,* Vol.13, No.2 (2000), pp.300-2.

경제성장의 견인차 역할을 담당하는 직접투자의 관성을 유지하는 데 집중하게 되었다. 1980년대 말과 90년대 초에 이르러서는 아세안 지역 전체의 국가들이 지역무역협정 체결에 이해관계를 갖게 되었다.[61] 지역무역협정은 생산기지인 각 아세안 국가들 간의 무역을 장려할 뿐만 아니라 시장통합을 통해 파이를 키움으로써 개별국가 차원에서보다 더 많은 해외투자유치를 가능하게 할 수 있었다. 즉, 1980년대 초반과 중반 아세안 지역을 흔든 경기침체는 해외투자와 그로 인한 무역패턴의 전환을 통해 해결되었으며 이러한 흐름을 유지 및 발전시키기 위한 이해관계가 아세안 내부로부터 발생했다는 것이다. 마침내 지역통합협정이 시장 규모가 보잘 것 없었던 아세안 국가들의 매력적인 전략적 선택지로 떠오른 것이다.

마지막으로 자발적 관세인하로 인한 사전비용의 감소가 80년대 중반부터 지속적으로 나타났다. 일본의 투자 대상국이었던 아세안 국가들을 중심으로 관세의 일방적 인하를 통해 더 많은 투자를 유치하고자 하는 움직임이 강해졌다.[62] 이는 다음 그림을 통해 알 수 있다.

61) Stubbs, 2000, pp.303.
62) Baldwin, 2008, pp.457.



<그림 3-4> 1988 - 2001 아시아 주요국 MFN 과세 변화 (기계 및 운송장비)
출처: Kimura et al., 2007, pp.30. 자료와 WDI(World Development Indicator)자료를 바탕으로 저자가 재구성

위 그림에서 특히 인도네시아, 말레이시아, 필리핀, 태국 등 일본발 직접투자의 가장 큰 수혜자이며 중간재 무역에서 두각을 드러내는 아세안 4개국이 관세를 가장 많이 인하한 것을 볼 수 있다. '아시아 공장'의 핵심 품목인 기계부품과 운송장비뿐 아니라 모든 품목에 대해 전반적으로 이루어졌다. 세계은행 자료에 의하면 모든 품목에 대한 MFN 관세의 단순평균치와 제조업품에 대한 MFN 단순평균치는 1.5~2%로 낮은 편차를 드러냈으며 같은 속도로 하향곡선을 그리고 있다.[63] 이 시기의 관세 데이터는 결측치가 많아서 그림으로 나타내지는 않았다. 관세는 다시 증가하는 경

63) Nicita, A. and M. Olarreaga, "Trade, Production and Protection 1976-2004", *World Bank Economic Review*, Vol.21,No.1 (2006)
http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTRESEARCH/0,,contentMDK:21085384~pagePK:64214825~piPK:64214943~theSitePK:469382,00.html
(검색일: 2015.04.25.)

우가 드물다는 점에서 결측치에도 불구하고 관세가 급격히 하락하고 있었다는 점은 확인할 수 있다. 위 다른 두 가지 유인과 함께 관세인하는 특혜무역협정을 향한 호의적인 환경이 아시아 지역에서 마련되고 있었다는 것을 말해준다. 앞서 본문 첫 장에서 밝혔다시피 특혜무역협정의 사전비용은 최혜국 관세가 낮을수록 낮게 나타나기 때문이다. 관세인하 추세는 1992년 아세안 자유무역협정 이후 더욱 빠른 속도로 이루어지며 이후에 나타난 양자특혜무역협정의 등장과 폭발적 증가의 초석을 마련했다.

3. 양자특혜무역협정의 등장과 확산

1) 양자특혜무역협정의 등장

아시아 지역에서의 특혜무역협정은 1992년에 아세안 자유무역협정이 최초이다. 그러나 이후 아시아와 태평양 지역을 연결하는 2001년 싱가포르와 호주와의 특혜무역협정까지 다른 특혜무역협정이 체결되지 않았다. 하지만 이것은 아세안 자유무역협정이 서둘러 맺어진 데에서 기인했다고 볼 수 있다.

아세안 자유무역협정이 신속히 체결될 수 있었던 것은 투자유치와 무역증진이라는 경제적 바탕에 더하여 아세안의 성과가 미미하다는 내부적 비판에 대한 반응이 필요했기 때문이다.[64] 이는 정부가 주축이 되어 정책을 결정하고 추후 더 낮은 단계의 산업부문이 이를 하달 받아 시행하는 하향식 제도 구조에 힘입어 본격적으로 협상이 이루어진지 단 수개월만에 아세안 자유무역협정이 체결되는 기현상을 초래했다.

아세안 자유무역협정은 브루나이, 인도네시아, 말레이시아, 필리핀, 싱가포르, 태국 6개 국가 간의 특혜무역협정이었으며 이어 1995년과 1997, 그리고 1999년에 나머지 국가들이 가입하면서 10개국의 특혜무역협정으로 확장되었다. 아세안 자유무역협정 당시 가입국이 많지 않았고 1985년 이후의 경험을 통해 모든 가입국이 해외자본의 유입이 경제성장

64) Stubbs, 2000, pp.305.

에 필수적이라는 인식을 공유했기 때문에 지역특혜무역협정에 대해서는 협상 당시 국가 지도자들로부터의 반발이 거의 없었다. 그러나 앞서 언급되었듯이 협상이 단기간에 이루어졌기 때문에 실질적인 자유화에 대한 논의는 매우 단순한 형태로 전개되었다. 관세인하에 대한 문서는 10페이지 이내로 매우 짧으며 그 세부내용도 전 품목을 단 세 범주로만 구분하는 등 매우 일반적이다. 비슷한 시기에 이루어진 미국-캐나다 특혜무역협정이나 북미자유무역협정(NAFTA: North America Free Trade Agreement)이 협상에 수년을 소요했으며 협상문의 길이가 수백페이지에 달하는 것과 비교하면 아세안 자유무역협정은 매우 낮은 수준의 자유화 협정임을 알 수 있다.

아세안 자유무역협정은 무역의 자유화와 투자 유치 이외에 서비스, 지적재산권 등 세계무역기구에서 당시 쟁점이 되고 있던 새로운 이슈에 대해서는 거의 다루고 있지 않다. 아세안 자유무역협정의 또 다른 특징은 관세인하 실시 기간을 각 국별로 차등을 두어 시행하도록 했으며, 이 후 자유화 규정에 수정을 가할 때에도 각 국별로 다른 시행기간과 자유화 정도를 선택하도록 했다는 것이다. 때문에 아시아 지역의 특혜무역협정에 대한 논의에서 아세안 자유무역협정은 아세안 가입국 간의 양자협정으로 취급하고 있다.[65]

이후 등장한 아시아-태평양 지역의 특혜무역협정은 대부분 양자특혜무역협정이었다. 1980년대 중반부터 이루어진 투자가 '아시아 공장'을 구축했고, 90년대 이후부터는 한국, 대만 등 신흥공업국들도 뛰어들면서 그러한 경향을 강화시켰다면, 왜 특혜무역협정은 아시아 공장에 속한 국가들을 포괄하는 다자협약이 아니라 양자협약의 형태로 체결되었는가? 또한 아시아 공장의 최종 시장인 미국은 왜 다자협약을 주도하지 않았는가?

아시아 지역에서 다자가 아닌 양자협약의 형태로 특혜무역협정이 이루어진 것은 아시아 지역에서 국가 간 경제력 격차가 높았기 때문이다. 다수의 국가가 포함된 다자무역협정에서 경제력의 격차가 심한 경우 자유화 협상이 매우 어려워진다. 경제력이 큰 국가에 맞추어 자유화의 정도를 일괄적으로 결정하면 경제력이 낮은 국가가 불만을 갖게 되고, 반대로 경

65) Baldwin, 2008, pp.451.

제력이 낮은 국가에 맞추어 자유화를 결정하면 경제력이 높은 국가는 거의 혜택을 보지 못하게 되기 때문이다. 가장 이상적인 방법은 경제력이 높은 국가가 관용적인 태도를 취함으로써 경제력이 낮은 국가들에게 예외적으로 낮은 자유화를 일방적으로 허용하는 것이다. 실제로 아시아태평양경제협력체의 자유화 논의에서는 아시아-태평양 지역에서의 상이한 경제발전 정도 때문에 자유화에 유연성을 줄 수밖에 없다는 논의가 상존했다.

아시아 국가들이 국제제도를 통한 자유화를 꺼린 것도 다자협정이 등장하기 힘들었던 이유 중 하나였다. 아시아 국가들은 아시아태평양경제협력체 회의에서 공식적인 협약을 통해 자국의 경제정책이 발을 묶이는 것보다는 자국의 장기적 경제전략에 따라 자유롭게 개방수준을 선택할 수 있기를 원했다. 특혜무역협정이 약속하는 경제적 후생효과에도 불구하고 자국의 정책적 자율성을 보호하는 것이 아시아 국가들이 선호했던 선택이었다. 특히 경제력의 격차가 큰 국가와의 자유화는 지적재산권, 법적투자분쟁 등 정부의 자율성을 제한하는 다양한 조항들을 포함하고 있어 아시아 국가들의 거부감이 컸다. 아시아 국가들 중 경제발전 정도가 가장 높았던 일본, 한국, 대만, 중국까지도 아시아태평양경제협력체 회의에서 다자협정을 통한 자유화보다는 자국의 민감한 산업부문에 대해 예외적 조치를 허용하는 일방적인 자유화를 선호했다.[66]

한편 미국은 아시아태평양경제협력체 내에서 무역 자유화에 예외적 조항을 두고 특정 산업부문을 과도하게 보호하는 정책들을 용인할 수 없다고 주장했다. 그럼에도 불구하고 아시아국가들 역시 자국의 정책적 자율성을 수호하려는 고집을 꺾지 않았으며, 1995년 오사카에서 열린 아시아태평양경제협력체 회의에서 아시아 국가들의 입장이 크게 반영된 보고서가 채택이 되는 결과를 낳았다.[67] 아시아 국가들은 자국의 민감한 산업

66) Saxonhouse, R. Gary. "Regionalism and U.S. Trade Policy in Asia," in Bhagwati, Jagdish and Arvind Panagariya (eds.) *The Economics of Preferential Trade Agreements* (Washington: The AEI Press, 1996), pp.131.

67) “given the diverse circumstances in the APEC economies flexibility will be available in dealing with issues arising from such circumstances in the liberalization and facilitation process.” 오사카에서 1995년 진행된 회의 결과 APEC Action Plan (1995)에 삽입된 문구에서 각 국가의 입장이 어떻게 드러났는지를 잘 확인할 수 있다. 더 자세한 논의는 APEC Action Plans

들에 대한 보호조치와 예외적 조항들이 용인되는 조건 하에서 미국과의 자유무역을 선호했지만 미국이 이를 선호하지 않음으로써 최종 시장인 미국을 포함하는 다자협정의 가능성은 사실상 없어졌음이 확실해졌다. 최종재 시장인 미국이 포함되지 않은 다자협정은 매력을 크게 잃었으며 그 결과 다자 특혜무역협정에 대한 아시아 국가들의 입장은 더욱 냉담해졌다.

정리하면, 아시아 국가들은 경제적 격차가 큰 국가가 포함된 다자주의에서 높은 정도의 자유화를 수용하고자 하지 않았으며, 미국은 '반쪽'짜리 자유화 협정을 용인할 의지가 없었다. 때문에 아시아-태평양 국가들을 포괄하고 있던 아시아태평양경제협력체에서의 특혜무역협정 논의는 진전을 맞이하지 못하고 답보상태를 유지하게 된 것이다.

양자협정은 다자 특혜무역협정의 등장을 저해한 세 가지를 모두 해결할 수 있는 수단이었다. 먼저 양자협약에서는 자국과 경제력의 격차가 크지 않은 국가를 선택하여 자유화의 내용과 정도를 결정할 수 있다. 두번째로 양자협약에서는 협상국이 하나이기 때문에 예외조항이나 민감한 산업 부문에 대한 보호조치를 다자조약보다 훨씬 용이하게 협상할 수 있다. 다자협약의 경우 각 참여국마다 민감한 산업부문이나 선호하는 예외조치가 다르기 때문에 현실적으로 협상이 어렵다. 셋째, 양자협약을 통해 미국의 반대를 우회하여 특혜무역협정을 체결하는 것이 가능했다.

이와 같은 양자협정의 제도적 특징은 1990년대 말 다자무역기구(WTO, APEC)의 자유화 논의가 실패를 맞이하고 아시아 금융위기가 아시아의 여러 국가들을 덮치게 되면서 주목받게 되었다. 앞서와 같은 이유로 다자주의는 무역 자유화에서 진전을 만들지 못하고 있었고, 수출증진을 위해 무역관계를 심화시키고자 했던 한국, 일본, 싱가포르와 같은 국가들은 다른 활로를 모색하게 되었다. 한편 아시아 금융위기가 아시아 국가들 간의 상호의존적인 관계를 드러내고 무역 대상의 다변화에 대한 필요성을 강조하게 되면서 역내 국가뿐만 아니라 역외 국가와의 무역심화도 중요한 이슈로 떠올랐다.[68]

---

http://www.apec.org/about-us/how-apec-operates/action-plans.aspx (검색일: 2015.03.15.) 참조.

68) Dent, 2010, pp.210.; Lee, Seungjoo. "Singapore Trade Bilateralism: a two track strategy," in Aggarwal, Vinod and Shujiro Urata (eds.), *Bilateral Trade*

여기서 주목할 사실은 아시아 지역을 제외한 나머지 태평양 국가들의 경우 이미 적극적으로 특혜무역협정을 체결하고 있었다는 사실이다. 호주와 뉴질랜드는 1977년 특혜무역협정을 시작으로 2000년대에 접어들 때에는 깊은 경제적 관계를 이미 자유무역을 시작한 상태였고 미국은 90년대 초에 캐나다와 멕시코를 잇는 북미자유무역협정을 체결하였으며 페루와도 특혜무역의 협상을 진행하고 있었다. 유럽지역은 1960년대부터 경제통합을 실시하여 90년대에는 단일유럽의정서 발표를 통해 유럽에서의 자유무역지대를 구축한 상태였다. 때문에 무역활로를 모색하던 한국, 일본, 싱가포르 등 아시아 국가들은 1990년대 말부터 양자 특혜무역협정의 체결을 시급한 무역정책으로 설정하게 되었다.

그 결과 한국이 1999년에 가장 먼저 뉴질랜드와 특혜무역협정 체결에 성공하였고, 싱가포르와 일본이 뒤이어 뉴질랜드, 호주, 멕시코, 칠레 등 태평양 국가들과 양자 특혜무역협정을 체결했다. 한편 호주와 뉴질랜드 역시 아시아 국가들과의 특혜무역협정을 원하고 있었다. 아시아 국가와의 양자 특혜무역협정을 통해 크게 두 가지 효과를 누릴 수 있을 것으로 기대되었기 때문이다. 먼저 어느 한 국가와의 양자 특혜협정을 통해 '아시아 공장'으로의 접근성을 확보할 수 있다. 촘촘하게 연결된 네트워크의 한 국가와 연결하더라도 간접적으로 네트워크에 연결되는 효과를 누릴 수 있다는 것이다. 마찬가지의 논리로 말레이시아는 싱가포르-뉴질랜드 특혜무역협정이 아세안 자유무역협정에의 '뒷문' (back door)으로 기능하게 될 것이라며 경계했다.[69] 아시아 국가와의 양자특혜무역협정 체결이 갖는 또 다른 효과는 보호주의적인 다른 아시아 국가와의 특혜무역협정에 대한 가능성을 증진시킬 수 있기 때문이다.

2) 양자협정의 확산

아시아-태평양 지역에서 양자 특혜무역협정이 최초로 등장한 후부터 양자 특혜무역협정의 확산은 더욱 빠른 속도로 이루어졌다. 이는 부정

Agreements in the Asia-Pacific (New York: Routledge, 2006), pp.193-4.

69) *Business Times*, 28 February 2001. Lee, 2006, pp.196.에서 재인용.

적 외부효과 (negative externality)[70]와 경쟁구도 두 가지에 의해 이루어졌다고 할 수 있다.

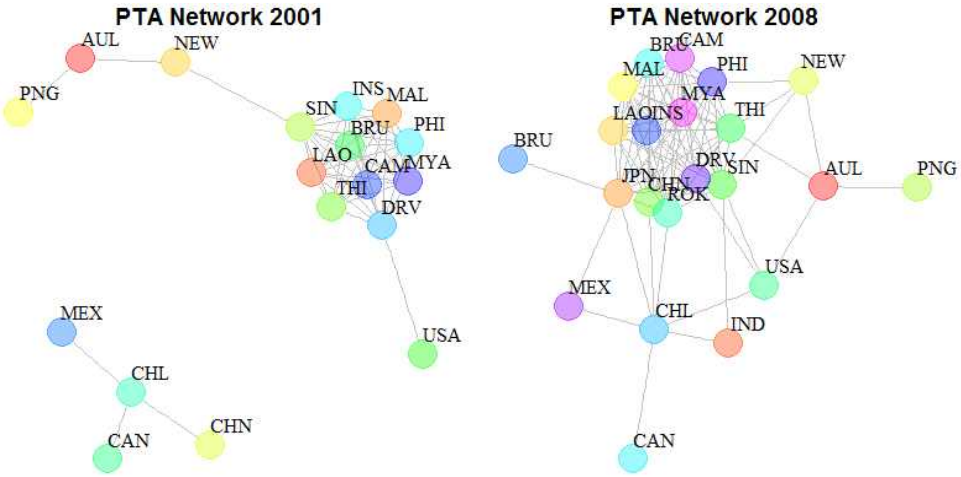
말레이시아가 아세안 국가들이 비 아시아권 국가들과 특혜무역협정을 체결하려는 경향을 강하게 비판해왔으나, 싱가포르가 미국, 일본과 먼저 양자 특혜무역협정 체결에 나서자 곧 자신도 미국, 일본과의 특혜무역협상에 나선 것이 전형적인 예이다. 이념적으로는 아시아권 국가들 간의 유대를 주장했지만, 역외, 특히 태평양 국가들과의 특혜무역협정에서 소외되었을 때의 경제적 비용을 무시할 수 없었던 것이다.[71] 또한 싱가포르와의 자유무역협정으로 인해 자국의 중요한 무역 상대국을 놓치는 위험을 감수할 수도 없었다. 특히 아시아 지역 국가들의 무역 종착지가 태평양 국가들로 이루어진 경우가 많다는 점 때문에, 아시아 국가와 태평양 국가와의 양자 특혜무역협정이 이루어지면 다른 아시아 국가가 경쟁적으로 특혜무역협정을 추구하는 모습이 많이 나타났다. 예를 들어, 싱가포르는 1997년 아시아 금융위기 이후 무역의 다변화전략을 추구하면서 2000년대 초반 호주, 뉴질랜드와의 양자 특혜무역협정을 추진하였는데, 이 소식이 알려지고 곧 이어 싱가포르와 무역에서 경쟁관계를 갖고 있던 태국이 호주와의 양자 특혜무역협정을 추진한 바 있다.[72] 양자협약의 확산은 아래 그림에서 쉽게 확인할 수 있다.

---

70) 부정적 외부효과란 특혜무역협정이라는 새로운 패턴에서 소외됨으로써 도태될 수 있다는 두려움을 일컫는다. 발드윈은 이를 특혜무역협정의 도미노 효과 (domino effect)라 명명한 바 있다. 더 자세한 논의는 Baldwin, Richard. 1993. "A Domino Theory of Regionalism," *NBER Working Paper* No.4465 (1993) 참조.

71) Okamoto, Yumiro. "The Reluctant Bilateralist: Malaysia's new trade strategy," in Aggarwal, Vinod and Shujiro Urata (eds.), *Bilateral Trade Agreements in the Asia-Pacific* (New York: Routledge, 2006), pp.241.

72) Lee, 2006, pp.195.



<그림 3-5> 2001년과 2008년 아시아-태평양 지역 양자 특혜무역협정의 네트워크
출처: WTO PTADB와 World Bank GPTAD 특혜무역협정 자료를 기반으로 저자가 재구성
http://data.worldbank.org/news/global-preferential-trade-agreement-database
http://ptadb.wto.org/ 검색일(2015.02.21.)

아세안의 경우 10개 참가국 간의 양자 특혜무역협정으로 나타내었는데, 이는 아세안의 독특한 협정 방식 때문이다. 표면상 행위자는 아세안이지만, 그 내용을 들여다보면 특혜대상 품목이나 관세철폐 시기가 국가별로 상이하게 정의되는 경우가 많기 때문이다.[73] 따라서 아세안 자유무역협정뿐 아니라 아세안과 제 3국과의 특혜무역협정도 아세안 참여국 10개국과 제 3국과의 양자 특혜무역협정으로 나타냈다.

위 그림에서 확인할 수 있는 부분은 앞서 언급했듯이 한국, 일본, 싱가포르가 가장 적극적으로 역외 국가들과의 특혜무역협정을 추진했으며 그 결과 아시아 지역의 특혜무역협정의 네트워크와 태평양 지역의 특혜무역협정 네트워크를 연결하는 교두보 역할을 맡게 되었다는 점이다. 싱가포르가 뉴질랜드와 특혜무역협정을 체결하고 불과 7년 만에 아시아-태평

73) Baldwin, 2008, pp.451.

양 지역의 특혜무역협정 네트워크는 극적으로 큰 변화를 맞이한다. 양자 특혜무역협정이 양적으로 크게 증가했고, 아세안을 제외하면 특혜무역협정의 네트워크에서 일본과 한국이 역내 여러 국가와 역외 국가들을 잇는 중요한 역할을 담당하고 있다. 특히 일본은 2008년 당시의 그림에서 태국, 말레이시아, 필리핀, 인도네시아와 양자 특혜무역협정을 체결하였거나 협상 중인 것을 볼 수 있으며, 이는 생산 네트워크로 인한 양자 제도 설립의 필요성과 생산 네트워크를 구성하는 산업부문의 일방주의적 자유화가 일어나면서 특혜무역협정의 협상이 더 수월해졌기 때문이라고 할 수 있다.

그러나 특혜무역협정의 네트워크가 촘촘해지면서 사후비용의 증가가 무시할 수 없는 문제로 떠올랐다. 특히 다양한 역외 국가를 연결하는 국가일수록 이질적인 특혜무역협정의 규정들로 인해 불필요한 비용을 감수해야 할 가능성이 크다. 다음 장에서는 각 국가들에게 사후비용이 어떻게 나타났으며, 이것이 초거대블록 특혜무역협정과 어떤 상관성을 갖는지 분석할 것이다.

4. 소결

본 장에서는 아시아-태평양 지역에서의 특혜무역협정이 어떻게 등장했고 왜 급속도로 확장했는지 살펴보았다. 아시아-태평양 지역의 무역 패턴은 전형적인 남북무역의 구도였지만 1980년대 중반 이후 일본 주도의 투자가 공격적으로 이루어지면서 기계부품과 전자제품의 조립공정이 발전정도가 낮은 역내 국가들로 이전되었다. 지역 수준에서 생산 네트워크가 구축되고 중간재 무역의 비중이 크게 증가한 현상은 세 가지로 특혜무역협정을 위한 초석을 닦는 효과를 가져왔다. 먼저 경기 침체를 겪고 있던 아세안 4개 국가의 경제에 활력을 불어넣음으로써 기존 보호주의적 성향에서 자유화로의 정책적 전환을 야기했다. 또한 무역의 특수성을 증가시킴으로써 제도를 통해 투자와 무역관계를 보호할 필요성을 증가시켰다. 아세안 자유무역협정 역시 1980년대 중반 이후부터 발달하기 시작한 중간재 무역 네트워크와 투자의 관성을 유지함과 동시에 더욱 증진시키기

위해 체결된 것이었다. 마지막으로 아세안 국가들을 중심으로 무역과 투자의 증진을 위해 일방적인 관세인하가 이루어져 이후 체결될 특혜무역협정의 사전 비용을 떨어뜨리게 되었다. 아세안 자유무역협정 이후 체결된 아시아-태평양 지역의 특혜무역협정은 대부분 양자협정이었는데, 이는 먼저 역내 국가 간 경제력의 격차가 컸고 아시아 국가들이 여전히 경제정책의 자율성을 중요하게 생각했기 때문이다. 때문에 아시아-태평양 지역의 국가들을 포괄하는 다자 특혜무역협정은 등장하기 어려웠고 아시아태평양 경제협력체에서의 노력도 제한적일 수밖에 없었다. 양자 특혜무역협정의 확산은 한국, 일본, 싱가포르를 중심으로 시작되었으며, 이후 아시아 국가들이 경쟁적으로 뛰어들면서 급속히 확산되었다. 아시아-태평양 지역에서의 양자 특혜무역협정이 확산되는 과정이 흥미로운 점은 특혜무역협정의 체결이 경제적인 고려보다 정치적인 고려를 많이 포함하고 있었다는 점과, 특혜무역협정의 자유화 수준과 규정이 체결 국가에 따라 상이했다는 점이다. 태평양 지역의 국가들과 일본 등 경제가 발달한 국가들은 품목별로 원산지 규정을 달리하면서 복잡하면서도 높은 수준의 자유화를 요구한 반면 아세안 지역의 국가들은 낮은 수준의 자유화와 좀 더 일반성을 띤 규정을 고집했다. 그 결과 아시아-태평양 지역에 이질적인 원산지규정의 네트워크가 구축되었고, 이것은 이후 설명할 높은 사후비용의 원인이 된다. 다음 장에서는 각 국가들에게 사후비용이 어떻게 나타났으며, 이것이 초거대블록 특혜무역협정과 어떤 상관성을 갖는지 분석할 것이다.

IV. 사후비용 증가와 초거대블록 특혜무역협정의 등장

본 장에서는 사후비용의 증가와 초거대블록 특혜무역협정의 등장 사이의 상관성에 대해 분석할 것이다. 본문 첫 장에서 특혜무역협정 네트워크의 사후비용은 이질적인 원산지규정으로 인해 발생하는 불필요한 행정비용이라 정의했다. 초거대블록 특혜무역협정의 등장은 아시아-태평양 지역에서 증가하는 사후비용을 해결하고자 하는 직접적인 시도였다. 본 장에서는 아시아-태평양 지역의 특혜무역협정 네트워크에서 사후비용의 증가가 어떻게 체감되었고, 증가하는 사후비용에 대한 인식이 어떻게 초거대블록 특혜무역협정으로 연결되었는지를 1차 자료를 통해 분석할 것이다.

1. 거대블록 특혜무역협정에 대한 수요

1) 특혜무역협정 네트워크와 사후비용의 변화

(1) 아시아-태평양 지역 특혜무역협정의 엄격성 변화

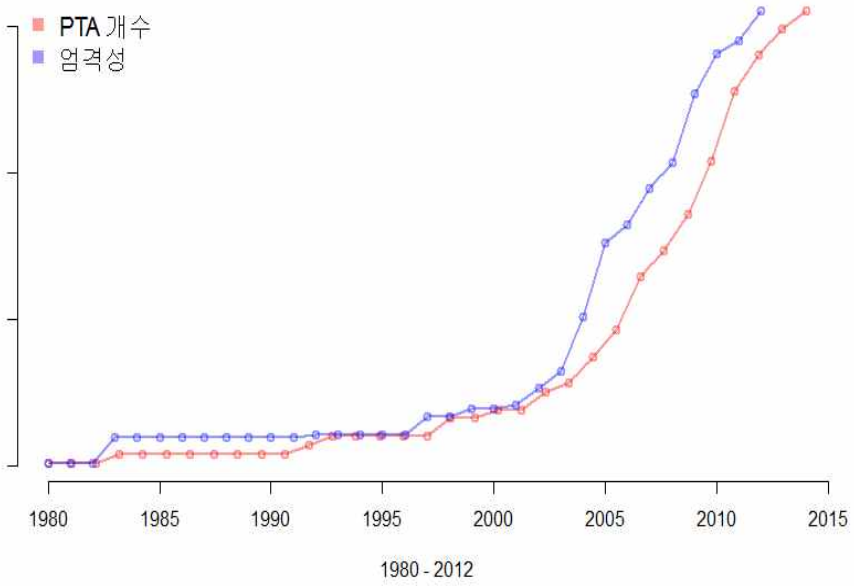
앞서 특혜무역협정의 사후비용은 원산지규정이 엄격하고 상이할수록 증가한다는 것을 설명했다. 원산지규정의 엄격성을 측정하는 방법은 에스테바데오달(Estevadeordal)이 가장 먼저 소개했다.[74] 에스테바데오달의 원산지규정 엄격성 지표(Restrictiveness Index)는 세번변경과 부가가치를 기준으로 각 품목별 엄격성을 측정한 뒤 그 평균을 통해 원산지규정의 엄격성을 도출해낸다. 본 연구는 에스테바데오달의 지표를 수용하되, 대상국가가 22개로 많다는 점을 고려하여 품목별로 엄격성을 측정하지 않는 대신 품목별 규정의 길이를 추가하여 원산지규정의 엄격성을 측정한다.[75]

---

74) Estevadeordal, Harris and Suominen, 2009, pp.107.

75) 원산지규정은 대부분 일반적으로 적용되는 특혜기준을 제시하고 부속서(Annex)에 예외가 되는 품목들과 해당 품목들에 대한 세부규정을 제시한다. 부속서의 길이가 길수록

다음은 아시아-태평양 지역에서 체결된 특혜무역협정과 엄격성이 시간의 흐름에 따라 어떻게 증가했는지를 나타내는 그림이다. 위 그림에서는 먼저 2000년 이후로 특혜무역협정이 짧은 시간에 폭발적으로 증가했다는 것을 알 수 있다. 두 번째로 붉은색 선과 파란색 선 사이의 틈이 점점 커지고 있다는 것은 시간이 지나면서 원산지규정이 점점 더 엄격해졌다는 것을 의미한다. 이에 따라 체결된 특혜무역협정의 원산지규정을 파악하고 준수하는 데 지불해야 할 행정비용도 함께 증가하고 있다.



<그림 4-1> 특혜무역협정 개수와 엄격성 변화
출처: 세계은행 특혜무역협정 DB 자료를 바탕으로 저자가 직접 계산
World Bank Regional Trade Agreement Library
https://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/region_e.htm
(검색일: 2015.05.01.)

예외품목이 많고 예외품목들에 대한 세부규정이 복잡한 것이다. 원산기규정의 엄격성을 측정하기 위한 본 논문의 기준은 본 논문의 부속서에서 확인할 수 있다.

특혜무역협정과 원산지규정의 복잡함으로 인해 거래비용이 증가하는 현상을 흔히 “spaghetti bowl”이라고 하고, 아시아-태평양 지역에서 나타나는 현상은 특별히 “noodle bowl”이라고 한다. 다음 그림은 구글 앤그램(Google Ngram)을 이용하여 “noodle bowl”이라는 단어의 출현 빈도가 폭발적으로 증가한 시점이 아시아-태평양 지역에서 특혜무역협정이 급격히 증가한 시점과 대략 일치한다는 것을 보여준다.

<그림 4-2> 구글 검색 대상 도서에서 “Noodle Bowl” 단어 출현 빈도
출처: Google Ngram Viewer, https://books.google.com/ngrams/graph?content=noodle+bowl&year_start=1995&year_end=2014&corpus=15&smoothing=1&share=&direct_url=t1%3B%2Cnoodle%20bowl%3B%2Cc0 (검색일: 2015.05.21.)

위 그림은 구글 검색이 가능한 도서만을 대상으로 한 것이므로 연구논문과 국제기구 보고서를 합하면 그 경향이 더욱 뚜렷해질 것이다. 다음 절에서 언급되듯 “noodle bowl” 효과는 하나의 지역 문제로 인식되었고 따라서 지역기구들이 해결해야할 문제로써 도서나 연구논문이 아닌 보

고서의 형태로 소개되고 있기 때문이다. 또한 구글 앤그램의 자료는 2008년까지만을 대상으로 하기 때문에 그 이후 양자 특혜무역협정이 수차례 더 체결되었고 협상 중에 있다는 사실을 감안하면 "noodle bowl"에 대한 우려는 더 짙어졌을 것이다.

(2) 사후비용에 대한 문제의식

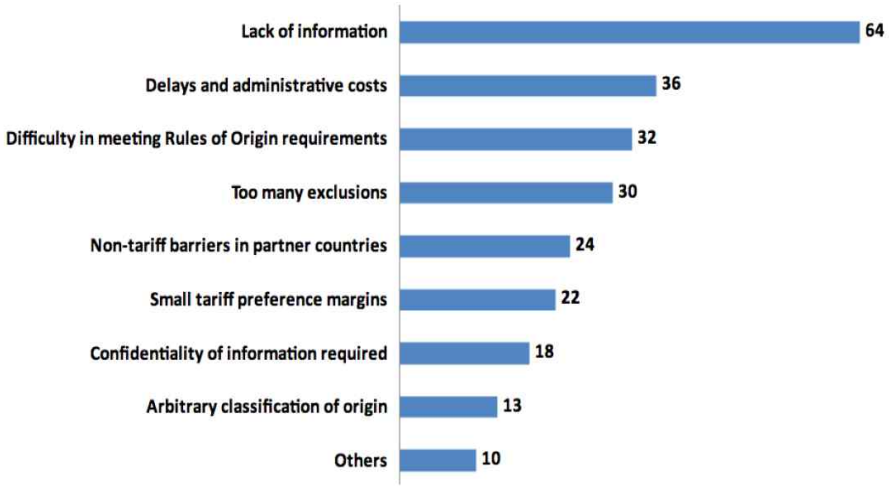
아시아-태평양 지역의 국가들은 원산지규정의 엄격성과 상이함이 야기하는 비효율성과 불필요한 비용에 대해서 2000년대 중후반부터 문제의식을 공유하기 시작했다. 아시아태평양경제협력체는 2009년 원산지규정의 혼잡함이 초래하는 비용에 대한 문제의식을 공유하고, 이것을 정리하는 것을 최우선 과제로 선정했다.[76] 아시아 개발은행의 장을 역임한 하루히코 쿠로다(Haruhiko Kuroda)는 2006년 연설에서 양자 특혜무역협정과 원산지규정이 복잡하게 얽히면서 불필요한 비용이 높아지는 부정적 효과에 대해 언급했으며 이것이 기업들에게 불필요한 행정비용을 야기할 수 있다고 우려했다.[77] 아시아개발은행의 여러 보고서 역시 특혜무역협정과 원산지규정의 복잡함이 역내무역에 야기하는 부정적 영향력에 대한 문제의식을 나타내고 "noodle bowl effect" 문제를 시급히 해결해야 한다는 주장을 펼쳤다.[78]

---

76) "Senior officials identified Rules of Origin as a priority for 2009, and tasked the Committee of Trade and Investment and its various sub-fora to look into making rules of origin more business-friendly. ... The objective of this is to facilitate trade, provide better utilization of the FTAs that APEC economies enter with each other, and to reduce compliance costs for business. ... The additional costs of dealing with these divergences and complexities have resulted in the under-utilization of FTAs within the APEC region. ..."
APEC Elements for Simplifying Customs Documents and Procedures Relating to Rules of Origin, 2011 APEC MAG Report 3번 부속서
http://www.apec.org/Groups/Committee-on-Trade-and-Investment/Rules-of-Origin.aspx (검색일: 2015.04.12.)

77) "...the proliferation of a large number of bilateral FTAs can lead to the well-known 'noodle bowl' effect. In particular, multiple rules of origin arising from overlapping agreements among members of different FTAs can have harmful results." Speech by Kuroda, Haruhiko at the Asia-Europe Business Forum in Helsinki, 2006.

아세안 역시 브루나이에서 개최된 회의에서 특혜무역협정의 활용률이 몹시 저조한 '이상현상'(anormaly)이 나타난다는 보고를 투자조정위원회(CCI: Coordinating Committee on Investment)로부터 받았으며 이상현상과 관련하여 혼잡한 원산지규정을 시급히 해결해야한다는데 의견을 모았다.[79] 2013년 보고서에서는 기업들을 대상으로 특혜무역협정의 활용률이 저조한 이유를 조사했고, 그 결과 원산지규정의 복잡함으로 인한 원인이 세 가지(행정비용, 원산지규정의 난해한 기준, 지나치게 많은 예외조항)로 나타났으며 모두 높은 응답률을 보였다.



<그림 4-3> ASEAN 기업에 대한 설문조사: 특혜무역협정의 활용률이 낮은 이유?

출처: 2013 ASEAN-BAC Survey on ASEAN competitiveness, pp.24.
http://www.asean-bac.org/surveys-on-asean-competitiveness.html
(검색일: 2015.05.01.)

78) "The Joint Expert Group EAFTA Phase II Study argues that an important rationale is to overcome the proliferation of FTAs that impairs regional production networks and intra-regional trade through the noodle bowl effect." Chia, Siow. "Trade and Investment Policies and Regional Economic Integration in East Asia," *ADBI Working Paper* No.210, (2010), pp.10.에서 발췌.

79) "The meeting noted the discussion of the CCCA on the 'anomaly in AFTA' which was raised by the Brunei SEOM. ... the thrust of ASEAN ROO is crucial not only for the realization of the ASEAN's economic community goals but for ASEAN's FTA arrangements with Dialogue partners most especially." ASEAN Secretariat Information Paper, 2005, pp.8.

마찬가지로 아시아태평양경제협력 기구에서도 2009년 가입국의 기업들에 대해 비슷한 설문조사를 실시했다. 미국, 중국을 포함한 13국가의 기업[80]들을 대상으로 한 이 설문조사는 수입업자와 수출업자를 분리하여 설문조사를 실시했고, 가능한 경우 설문 응답자들로부터 개별적인 코멘트를 받았다는 특징이 있다. 설문조사 결과 수입업자의 경우 관세특혜를 받기 위한 절차가 복잡하고 시간이 오래 걸린다는 점, 원산지증명을 지나치게 까다롭게 심사한다는 점, 그리고 원산지규정의 복잡한 품목별 예외조항을 하나하나 알아내기가 힘들다는 점에 대해 가장 크게 불평했다. 수출업자의 경우도 마찬가지의 항목에 대해서 가장 많이 불평했다.[81] 아시아태평양경제협력 기구 내에서 이루어진 보고서에 대한 분석에서도 마찬가지의 결과를 도출하였다. 그 결과 중첩된 원산지규정으로 인해 불필요하고 중복된 행정비용을 지불해야 한다는 점을 무역의 최대 장애요인으로 꼽았다.[82]

2) 사후비용에 대한 해결책: 초거대블록 특혜무역협정에 대한 수요

2000년대 중반부터 사후비용의 증가에 대한 문제의식을 공유한 아시아-태평양 지역의 국가들은 여러 가지 해결책을 모색하기 시작했다. 가장 먼저 고려된 것은 각 국가연합 기구에서 별도의 부서를 설치하고 내부적으로 원산지규정의 복잡성을 관리하는 것이었다. 아세안에서는 저조한

80) 설문대상 국가는 미국, 중국, 일본, 한국, 호주, 캐나다, 인도네시아, 말레이시아, 멕시코, 필리핀, 싱가포르, 태국, 베트남이다.

81) "Business Feedback on Procedures and Documentation Relating to Preferential Rules of Origin," *APEC Report to the 32nd Market Access Group Meeting*, (2009), pp.4-6.

82) "In a round of consultations conducted among APEC-based companies, importers and exporters noted the burdensome process associated with the use of origin-related documents. Many alluded to the tedious layers of information required for application and authentication of such documents, the lack of predictability as a result of low tolerance for errors, and in general the huge workload involved." APEC Elements for Simplifying Customs Documents and Procedures Relating to Rules of Origin, pp.67. http://www.apec.org/Web-Search.aspx?cx=012092251120059988616%3A3vkpvgstsae&cof=FORID%3A10&ie=UTF-8&q=APEC+Elements+for+Simplifying+Customs+Documents+and+Procedures+Relating+to+Rules+of+Origin (검색일: 2015.05.12.)

특혜무역협정 활용률에 대해 인지하고, 이를 바탕으로 투자조정위원회와 원산지규정 태스크 포스를 창설하여 원산지규정의 복잡성을 해결함과 동시에 낮은 특혜무역협정의 활용률을 끌어올릴 무역진흥방안을 강구하도록 했다.[83] 아시아태평양협력기구는 복잡한 원산지규정으로 인해 기업들이 불필요한 비용을 지불하고 있음을 인식하고, 이를 관리할 부서를 별도로 창설하여 원산지규정의 통일을 위한 새로운 기준 설립과 무역진흥방법을 강구했다.[84] 싱가포르는 아시아태평양협력기구에서 원산지규정 통일 프로젝트의 주축을 맡았고, 2009년 보고서에서 자율증명제를 도입하는 방안과 서류절차를 간소화하는 방안을 포함한 5개 해결방안을 제안했다.[85]

그러나 국가연합 기구에서 설치된 부서는 여러 보고서를 제출하는 것 외에 실천적인 방법을 제시하는 데에는 한계가 있었다. 먼저 아세안의 경우 아세안 내부의 특혜무역협정 활용률에 대한 문제를 조사하고 해결방안을 제시할 수는 있었지만 아세안 외부 국가와의 특혜무역협정에 대해서는 실천적 방안을 제시하는 데 한계가 있었다. 또한 새로운 규정을 몇몇 국가들만을 대상으로 시범적으로 시행한 후 성공적이라고 정상회의에서 합의가 될 경우에만 아세안 전역으로 확대실시하는 방법을 선택하고 있어서 오랜 시간이 필요하다는 단점이 있다. 아시아태평양협력기구의 경우 회원국 간의 특혜무역협정이 많아서 하나의 원산지규정 통일안을 아직까지 제시하지 못하고 있다.

지역기구 차원에서 원산지규정을 조화시키려는 노력에 더해 동시에 진행되고 있는 방안은 원산지규정을 하나의 지역특혜무역협정을 통해 통일하는 방안이다. 2007년 아시아태평양경제협력기구 정상회의에서 채택된

---

83) “matters relating to the CEPT-AFTA and the ROO should be handled by the CCCA and ROO-TF ...” ASEAN Secretariat Information Paper, 2005, pp.8.

84) ‘Pathfinder Initiative’와 SCCP(Sub-Committee on Customs Procedures)는 APEC내의 기구로 2009년부터 원산지규정의 복잡성을 조사하고 실현가능한 해결책을 제시한다는 과제를 수행하고 있다. 더 자세한 정보는 http://www.apec.org/Home/Groups/Committee-on-Trade-and-Investment/~/link.aspx?_id=B5FB056BB2914D3AB0F05935046A52A8&_z=z (검색일: 2015.04.07.) 참조

85) “Singapore believes that ... a significant step towards streamlining the spaghetti bowl effect caused by FTAs and RTAs.” APEC Elements for Simplifying Customs Documents and Procedures Relating to Rules of Origin, pp.67.

보고서는 원산지규정의 복잡성으로 인한 비용증가를 인식하면서 이를 '양질 (high-quality)'의 지역특혜무역협정을 통해 해결해야 한다는 데 의견을 모았다.[86] 양질의 지역특혜무역협정이란 관세의 완전한 철폐와 서비스, 투자 등 새로운 영역의 자유화를 포괄하는 특혜무역협정을 일컫는 개념이며, 기존 아시아-태평양 지역의 특혜무역협정이 제시하는 자유화는 수준이 매우 제한적이라는 문제의식에 기반하고 있다. 지역특혜무역협정에 대한 수요는 2008년 이전에는 필요성에 대한 추상적인 언급에 그쳤다. 그러나 2008년과 2011년에 환태평양경제동반자협정과 역내포괄적경제동반자협정의 협상이 각각 구체화되고 난 후로는 두 지역특혜무역협정들에 대한 기대가 직접적으로 언급되었다.

아세안+3(ASEAN+3) 회의에서는 2004년부터 동아시아자유무역협정(EAFTA: East Asia Free Trade Agreement)의 가능성을 연구하기 시작했고, 2008년 마무리된 2차 연구계획(EAFTA Phase II Study)에서 복잡하게 얽힌 특혜무역협정들과 원산지규정을 하나로 정리하기 위한 지역특혜무역협정을 협상해야 한다고 제언했다.[87] 이후 2011년 19차 아세안회의에서 처음으로 역내포괄적경제동반자협정이 제안되었고, 1년 후 아세안+3 국가들을 포괄하는 지역특혜무역협정으로 구체화되었으며 본격적인 협상이 시작되었다. 2012년 협상에서 명시된 역내포괄적경제동반자협정의 지도 원리(Guiding Principle)는 아세안을 포함하는 5개의 아세안+1 특혜

---

86) "At the same time, member economies are aware of business concerns about unnecessary complexity in trade agreements as well as marked divergences among them. For this reason, APEC has pioneered the promotion of high-quality agreements through the development of the APEC Best Practices and the model measures for RTAs..." APEC REI report at the summit of 2007

87) "It[EAFTA] could also help overcome the problems caused by the proliferation of FTAs with differing rules of origin and overlapping agreements that have resulted in increasing transaction costs for intra-regional trade and raising production costs for production networks in East Asia." "Desirable and Feasible Options for an East Asia FTA: A Report",*Joint Expert Group on EAFTA Phase II Study,* (2009), pp.v. http://www.google.co.kr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCEQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.thaifta.com%2Fthaifta%2Fportals%2F0%2Feafta_phase2.pdf&ei=zxpiVZqUEYjx8gXJtYPoAw&usg=AFQjCNFVxzsD9s6SM2jXfoAYEKHgG6In5A&bvm=bv.93990622,d.dGY&cad=rjt (검색일: 2015.03.14.)

무역협정을 통일하고 조화시키는 것을 목표로 삼고 있다.[88]

호주의 내각 문건에서는 아시아-태평양 지역에서 급격히 성장하는 양자특혜무역협정이 이제 명실상부한 새로운 국제무역의 풍경이며, 이들로 인한 사후비용의 문제가 심각하다는 점을 설명한다. 이어서 사후비용에 대처하기 위해 존재하는 양자 무역협정들을 다자화할 수단이 필요하며, 환태평양경제동반자협정은 아시아-태평양 지역을 아우르는 특혜무역협정의 가교 역할을 할 것이기 때문에 호주에게 반드시 필요한 제도임을 기록하고 있다.[89]

싱가포르 역시 일찍이 양자 특혜무역협정들을 아우르는 지역특혜무역협정에 대한 기대를 드러냈다. 이는 싱가포르가 개방된 경제를 갖고 있어 무역에 의존도가 높고, 특혜무역협정을 많이 체결하여 원산지규정의 복잡성으로 인한 피해를 크게 느끼기 때문이다.[90] 싱가포르의 수상 고척동(Goh Chok Tong)과 무역부 장관 조지 여(George Yeo)는 2003년에 증가하는 양자 특혜무역협정이 큰 비용을 수반하며, 때문에 아시아-태평양 지역을 아우르는 지역특혜무역협정으로 연결되어야 한다는 점을 언급

---

88) "The RCEP will have broader and deeper engagement with significant improvements over the existing ASEAN+1 FTAs, while recognizing the individual and diverse circumstances of the participating countires." Guiding Principles and Objectives for Negotiating the Regional Comprehensive Economic Partnership, http://www.asean.org/news/asean-statement-communiques/item/regional-comprehensive-economic-partnership-TPP-joint-statement-the-first-meeting-of-trade-negotiating-committee (검색일: 2015.04.24.)

89) "The rapid growth in the number of bilateral and regional free trade arrangements internationally shows no sign of abatement; this is now a well-established part of the trade policy landscape... to provide a model arrangement which might stimulate other initiatives to multilateralise bilateral FTAs... The Trans-Pacific Partnership initiative may be the most viable bridge to generating a free-trade agreement in the Asia Pacific region." 호주 Ministerial Statement: The Trans Pacific Partnership, (November 2008), pp.3. www.trademinister.gov.au/speeches/2008/081126_TPP.html (검색일: 2015.04.02.)

90) 2009년 복잡한 원산지규정으로 인한 부담이 크다는 질문에 대해 싱가포르의 기업들이 37.5로 가장 높은 수치를 드러냈다. 일본은 31, 필리핀은 27.7, 태국은 26.2로 상대적으로 낮았지만 여전히 기업들이 원산지규정의 복잡성에 부담을 느끼고 있음을 대변한다. Kawai and Wignaraia, 2009, pp. 18.

한 바 있다.[91] 그 결과 같은 해에 싱가포르를 주축으로 뉴질랜드, 싱가포르, 칠레를 잇는 다자특혜무역협정에 대한 협상이 시작되었고, 2005년에 브루나이가 협상에 참여하면서 환태평양경제동반자 협정의 전신이 되는 환태평양전략경제동반자협정(TPSEP: Trans-Pacific Strategic Economic Partnership agreement)이 체결되었다.

2. 초거대블록 특혜무역협정의 등장: 미국과 중국의 참여

1) 미국과 환태평양경제동반자협정

(1) 미국의 무역정책 전환: '일방적 자유화'에서 '경쟁적 자유화'로

1980년대까지 미국의 무역정책은 최혜국 관세와 다자주의를 통한 관세 자유화였다. 1980년대 중반 이전 호주와 일본이 태평양 지역을 묶는 지역무역협정에 흥미를 보였으나 GATT 중심의 다자주의 자유화에 중점을 둔 미국은 유럽공동체를 제외한 다른 지역무역협정을 용인할 의도가 없었다.[92]

다자주의에 대한 미국의 공약은 1980년대 중반부터 다자주의 협상이 성과를 내지 못하기 시작하면서 서서히 흔들리기 시작했다. 1982년 GATT 정상회담이 실패로 돌아가자 미국무역대표부(USTR: United States Trade Representative)는 바로 이듬해에 캐나다와의 양자특혜무역협정 협상을 시작했다. 또한 1985년 레이건 대통령은 GATT 정상회담이 재차 실패할 경우 양자/지역 특혜무역협정의 가능성을 타진하겠다고 선언했으며[93] 얼마 후인 1988년 재무부 장관을 역임한 베이커(Baker)는

---

91) "...this is where, after some time, we must sit down to see how we can link up all the FTAs to create a larger, regional or cross-regional agreement." *Reuter*, 19 Oct 2001. Dent, 2006, pp.227.에서 재인용.

92) Saxonhouse, 1996, pp.108.

93) "If these[new GATT Round] negotiations are not initiated or if insignificant progress is made, I am instructing our trade negotiators to explore regional and bilateral agreements with other nations." Speech at the White House, September 1985, Preeg, Ernst. "The U.S. Leadership Role in World Trade: Past, Present, and Future," in Roberts, Brad (ed.) O*rder and Disorder After the Cold War* (Cambridge: The MIT Press, 1995), pp.333.에서 재인용.

소다자주의와 양자주의를 포함하는 배타적인 무역협정을 통한 자유화가 미국의 새로운 무역정책으로 자리매김할 수 있다는 것을 내비쳤다.[94]

미국의 선언은 우루과이 라운드 협상 중 채결된 미국과 캐나다의 자유무역협정과 뒤이은 북미자유무역협정(NAFTA: North America Free Trade Agreement)의 출범으로 현실화되었다. 미국-캐나다 특혜무역협정 채결 이후 베이커는 우루과이 라운드가 양자무역협정과 유사한 자유화 효과를 거두지 못한다면 미국은 앞으로 양자/지역 무역협정을 더 체결할 것이라고 선언했다.[95]

미국 무역정책의 전환은 아시아-태평양 지역 국가들만을 대상으로 한 아시아태평양경제협력체의 출범으로 이어졌다. 그러나 아시아태평양경제협력체 내에서 일본, 말레이시아를 필두로 한 아시아 국가들과 미국, 호주를 필두로 한 태평양 국가들 사이에 좁힐 수 없는 이념적 차이가 있다는 것이 확인되었다.[96] 미국, 호주, 뉴질랜드, 캐나다는 시행 시기가 명시된 구속력 있는 특혜무역협정을 추구하면서 광범위한 산업부문의 전면적 개방과 투자부문의 자유화를 주장했다. 또한 분쟁해결절차와 지적재산권 등 당시 세계무역기구에서 논의되던 새로운 무역이슈들을 포함하는 무역협정이 이루어져야 한다는 것이었다.[97] 반면 일본과 말레이시아를 필두로 한 아시아 국가들은 각 국가가 자율적으로 시행 시기와 자유화의 방식을 선택할 수 있어야 한다고 주장했다. 3장에서 언급되었듯이 1995년 오사카에서 열린 아시아태평양경제협력체 회의에서는 아시아 국가들의 입장이 명확히 반영된 형태로 합의가 이루어졌다.

지역차원에서의 소다자주의가 우루과이 라운드와 마찬가지로 지지

---

94) "If not, we might be willing to explore a market-liberalizing club approach through mini-lateral arrangements or a series of bilateral arrangements." Baker, James. "The Geopolitical Implications of the U.S.-Canada Trade Pact," *The International Economy*, January/February 1988.

95) Preeg, Ernst. *Traders in a Brave New World* (Chicago: University of Chicago Press, 1995), pp.80.

96) 아시아 국가들의 비전은 Asian Way, 미국을 필두로 한 태평양 국가들의 비전은 Anglo-Saxon Vision 이라고 불렸다.

97) Barfield, Claude. "Regionalism and U.S. Trade Policy," in Bhagwati, Jagdish and Arvind Panagariya (eds.), *The Economics of Preferential Trade Agreements* (Washington: AEI Press, 1996), pp.150-1.

부진한 성과를 보이고 미국의 무역 어젠다가 채택되지 못하자 미국은 아시아태평양경제협력체에 급격히 흥미를 잃었고, 양자협정을 통한 자유화라는 정책적 전환을 시도하게 되었다. 2001년 부시 대통령은 경쟁적 자유화'(Competitive Liberalization)를 무역 원칙으로 삼고, 다자주의가 아닌 개별국가, 또는 지역과의 양자적 특혜무역협정을 통해 전지구적 자유화를 추진하겠다는 전략을 공식화했다. 미국의 양자 특혜무역협정은 대부분 이때 협상이 진행되었다.

(2) 미국의 참여 유인

미국의 무역정책은 2008년 환태평양경제협력체의 협상에 참여하기 하면서 전환을 맞이했다. 아시아태평양경제협력체에서의 실패로 양자 특혜무역협정으로 돌아선 미국이 다시 한 번 다자 특혜무역협정에 나선 것이다.

미국이 환태평양경제협력체에 참여한 유인은 크게 두 가지로 나누어 볼 수 있다. 먼저 아시아-태평양 지역에서 활발하게 이루어지고 있는 특혜무역협정에서 배제되고 있다는 데 대한 우려가 크게 작동했다. 두 번째로 환태평양경제협력체를 통해 미국의 규범과 가치를 반영한 무역질서를 아시아-태평양 지역에 뿌리내릴 수 있다고 판단했기 때문이다.

2000년대 중반 이후 아시아 지역에서 특혜무역협정은 아세안을 중심으로 통합되는 움직임을 보이고 있었다. 특히 1997년 아시아 금융위기 이후 역외 국가보다는 역내 국가들 간의 연대의식이 더욱 강해지면서 역내 국가 간 긴밀한 경제협력의 필요성에 대한 인식이 증대되었다. 1997년 이후로 수년 동안의 아세안+3 회의는 금융위기에 대한 공동의 대응을 마련하기 위해 개최되었다.[98] 금융위기 이후 활발히 진행된 아세안+3 회의에서는 아시아 지역을 묶는 특혜무역협정 체결에 대한 논의가 꾸준히 진행되었다.

---

98) Barfield, Claude. "The United States and East Asian Regionalism: Competing Paths to Integration," *International Journal of Korean Studies,* Vol.26, No.2 (2012), pp.165.

이에 따라 미국은 아시아 지역의 특혜무역협정에서 배제되고 있다는 데 대한 우려를 강하게 드러냈다. 2008년 중반 미국무역대표부의 수잔 슈워브(Susan Schwab)는 아시아 지역에서 논의되는 무역협정이 미국을 배제하고 이루어지고 있음을 우려하는 발언을 했다.[99] 마찬가지로 환태평양경제동반자협정에 대한 의회연구서비스 보고서는 아시아-태평양 지역에서 아세안 중심의 특혜무역협정이 미국을 배제한 채 이루어지고 있다는 점을 지적했다.[100] 또한 미국의 무역협상대표부의 보고서는 아시아-태평양 지역에서 체결된 특혜무역협정의 수가 180개에 달하며 무역구조에 대한 미국의 적극적인 참여만이 경쟁력을 유지시켜줄 수 있을 것이라고 보고했다.[101] 즉, 환태평양경제협력체에 참여함으로써 미국이 배제된 아시아의 지역특혜무역협정을 막아야 한다는 점이 강한 동기로 작동했던 것이다.

미국의 또 다른 참여 유인은 환태평양경제협력체를 통해 미국이 옹호하는 무역 규범과 가치의 확산을 노릴 수 있다는 데 있었다. 미국의 무역대표부 보고서는 2009년 이후의 보고서에서 지속적으로 환태평양경제동반자협정을 통해 미국이 무역의 새로운 규칙과 규범을 주도해나갈 수 있는 기회를 제공할 것이라고 보고했다. 예를 들어, 가장 최근의 보고서에서는 미국은 환태평양경제동반자협정을 통해 아시아-태평양 지역을 주도할 규칙을 결정할 수 있으며, 환태평양경제동반자협정이 아니었다면 미국의 가치와 이해를 공유하지 않는 국가들에 의해 아시아-태평양 지역의 무역질서가 규정될 수 있었음을 직접적으로 언급한다.[102]

미국이 환태평양경제동반자협정을 통해 제시하는 새로운 무역규칙은 투자, 서비스, 노동과 환경, 지적재산권, 분쟁해결에 대한 논의 등 세

99) Remarks at Lee Kwan Yew School of Public Policy, Elms, Deborah. "The Origins and Evolution of the Trans-Pacific Partnership(TPP) Trade Negotiations," *Asian Trade Centre Working Paper*, (January 2015), pp.2.에서 재인용.

100) CRS Report, 2013, p.i

101) USTR Trade Policy Agenda, 2011, p.4.

102) "TPP is integral to the U.S. rebalance to Asia and allows us to set the rules of the road in an important and dynamic region – rules that will otherwise be set by countries that do not share our interests or our values", USTR Trade Policy Agenda, 2015, pp.9.

계무역기구에서 논의되고 있는 이슈이며, 여기에 국영기업의 자유화와 중간재 관리, 전자상업거래와 규제 통일 등 새로운 이슈가 추가되었다. 이는 기존 무역협정들을 단순히 통합하여 'noodle bowl'의 문제를 해결하는 데에서 나아가 기존 무역협정들의 자유화를 한발 더 끌어올려 양질의 무역협정을 창출하겠다는 목표와 깊은 관련이 있다.[103]

미국이 자국의 가치와 규범을 주도적으로 반영하고자 했다는 점은 미국이 적극적으로 협상의 내용을 주도했으며 협상내용의 적용에 있어서 유연성을 최소화했다는 점에서도 확인할 수 있다. 미국이 적극적으로 협상을 주도하여 거의 대부분의 합의 내용이 미국의 주장을 반영하게 되었는데,[104] 이는 앞서 언급된 바와 같이 미국이 강한 이해관계를 갖는 투자, 서비스 부문에 대한 개방과 더불어 지적재산권, 투자분쟁 등을 포괄하는 높은 수준의 자유화에 대한 내용이다. 또한 미국 주도로 합의된 협상내용을 적용하는 데 있어서 유연성을 최소화함으로써 미국의 규범과 가치를 반영한 무역질서가 일관적으로 확산될 수 있도록 한 것이다.

(3) 수요와 공급의 접점

환태평양경제동반자협정이 성공적으로 아시아 국가들의 시선을 끌고 있다는 점은 비단 미국의 개입이라는 공급부분이 충족되었을 뿐 아니라 아시아-태평양 지역에서 지역특혜무역협정에 대한 수요가 발달했기 때문이다. 미국이 환태평양경제동반자협정에서 주도적으로 제안하고 있는 무역의 새로운 규칙과 규범은 1990년대 중후반부터 아시아태평양경제협력체에서 미국을 비롯한 '앵글로색슨' 국가들에 의해 이미 소개되었다. 그러나 당시 거의 모든 분야에 걸친 관세철폐와 지적재산권, 분쟁해결절차 등의 조항에 대한 아시아 국가들의 반응은 냉담했다. 하지만 2000년대 초반부터 이루어진 양자 특혜무역협정의 폭발적 증가는 아시아-태평양 지역의 국가들을 연결함과 동시에 특혜무역협정의 사후비용을 증가시키는 역할을 했다. 이로써 점증하는 사후비용에 대한 대응방안으로써 지역특혜무역협

103) USTR Trade Policy Agenda, 2011, pp.4.
104) Elms, 2015, pp.9.

정이 구상되었다. 이러한 수요에 부응하여 탄생한 환태평양전략적동반자협정은 이후 자국의 가치와 규범을 반영한 무역질서의 설립이라는 이해관계를 가진 미국이 참여하면서 환태평양경제동반자협정 출범으로 이어졌다.

싱가포르와 말레이시아의 예에서 이를 잘 확인할 수 있다. 두 국가 모두 1990년대 중반 아시아태평양경제협력체에서 이른바 아시안 웨이(Asian Way)의 선두에 선 국가였다. 비록 성과를 거두지는 못했으나 태평양 국가를 배제한 아시아 경제통합의 구상(EAEC: East Asia Economic Caucus) 역시 말레이시아가 주도한 것이었다. 그러나 아세안 특혜무역협정의 활용률이 지속적으로 낮게 나타나고, 원산지규정의 복잡성으로 인한 기업들의 부담이 크게 증가했으며 호주, 뉴질랜드 등 양자 특혜무역협정의 상대국들이 환태평양경제동반자협정에 가입하면서 이들 역시 지역특혜무역협정에 가입할 유인을 갖게 된 것이다. 그 결과 싱가포르는 2006년[105], 말레이시아는 2010년에 환태평양경제동반자협정의 협상과정에 참여하면서 한 때 아시안 웨이의 대척점에 섰던 '앵글로색슨' 무역규범들을 다시 마주하게 되었다.

2) 중국과 역내 포괄적 경제동반자협정

(1) 중국의 무역정책

중국은 2001년 세계무역기구에 가입한 후 다자주의 프레임에서는 선택적 관세인하와 소극적인 분쟁절차 진행 등 수동적이고 유보적인 태도를 취했지만 양자 특혜무역협정의 체결에는 적극적으로 나섰다. 중국이 체결한 양자 특혜무역협정은 2002년까지는 전무했으나 2014년에는 18개에 이른다. 중국은 2006년 아세안과의 특혜무역협정을 먼저 제안하고 이후 한국에 대해서도 양자 특혜무역협정을 제안하면서 적극적으로 아시아 지역 국가들을 잇는 특혜무역협정의 연결망을 구축해왔다. 중국이 체결한 양자 특혜무역협정의 특징은 서비스나 투자 영역을 제외하고 상품의 자유

105) 싱가포르의 경우 환태평양전략경제동반자협정의 초기 회원국이었고, 미국이 참여하면서 자동적으로 환태평양경제동반자협정의 회원국이 되었다.

화만 다룬다는 것이며 상품 역시 일부 특정 산업부문에 대한 제한적인 개방만을 허용하고 있다는 점이다. 또한 협상 상대국에 따라 특혜무역협정의 내용이 매우 상이하게 나타난다. 즉, 중국의 양자 특혜무역협정은 기본적으로 낮은 수준의 자유화를 선호하되 상대방에 따라 범위와 내용을 다르게 결정하는 실용주의로 정의할 수 있다.[106]

(2) 중국의 참여 유인

역내 포괄적 경제동반자 협정은 2006년 아세안+3 회의에서 제안된 동아시아자유무역협정(EAFTA: East Asia Free Trade Area)와 일본이 아세안+6를 토대로 제안한 포괄적 경제동반자협정(Comprehensive Economic Partnership in East Asia)를 하나의 이니셔티브로 통합한 것이다.

중국이 역내포괄적경제동반자협정에 적극적으로 참여하게 된 것은 크게 두 가지 전략적 고려에서 기인했다. 먼저, 2008년의 환태평양경제동반자협정을 중심으로 한 미국의 무역 이니셔티브가 아시아-태평양 지역을 선점하는 것에 대한 우려가 존재했다. 둘째, 이웃국가들과 경제적으로 협력적인 관계를 형성하여 이른바 화평굴기(和平崛起)에 호혜적인 주변 환경을 조성하고 더 나아가 중국 경제의 외연을 이웃국가들을 중심으로 확장하는 것이다.

2008년 공식화된 환태평양경제동반자협정의 출범은 거의 모든 산업부문의 개방과 투자, 서비스, 지적재산권, 국영기업 등 새로운 무역이슈를 포괄하고 있었다. 국영기업에 대한 조항이나 노동/환경문제, 지적재산권 등의 무역이슈는 중국을 포함한 여러 아시아 국가들로서는 즉각적으로 수용하기에는 높은 비용을 요구하는 조항들이었고, 중국의 시각에서 환태평양경제동반자협정은 배타적 조항을 이용한 미국의 봉쇄전략이었다.[107] 미국의 환태평양경제동반자협정 가입 이후 말레이시아, 베트남, 일본이 뒤

106) Antkiewicz, Agata and John Whalley, "China's New Regional Trade Agreements," in Whalley, John (ed.) *China's Integration into the World Economy* (World Scientific, 2011), pp.100.

107) Hilpert, Hanns Gunther, "China's Trade Policy: Diminance without the Will to Lead," *SWP Research Paper* (January 2014), pp.21.

를 이어 2011년 협상에 참여하자 같은 해에 중국은 국가 별로 상이한 자유화 수준과 시행 기간을 골자로 하는 아세안 특혜무역협정의 플랫폼을 수용하고, 이를 중심적인 무역 규범으로 삼은 역내포괄적경제동반자협정을 적극적으로 추진했다.

중국의 역내포괄적경제동반자협정 가입에 대한 두 번째 유인은 중국의 지역전략과 깊은 관련이 있다. 중국은 지역 통합과 경제 외교정책의 추진 수단으로 특혜무역협정을 사용해왔다.[108] 양(Yan)은 시진핑이 2013년 주석의 자리에 오르고 외교의 초점을 기존 중미관계에서 이웃국가와의 관계개선으로 전환했으며, 외교정책의 내용도 일반적인 경제협력에서 더 적극적인 통합정책으로 변화했다고 말했다.[109] 중국의 부상하는 힘에 맞추어 아시아-태평양 지역에서 지역 협력을 강화하기 위한 공공재를 더 많이 제공하겠다는 시진핑 주석의 연설도 이와 부합하는 내용이다.[110] 위와 같은 변화는 이웃국가들에 대한 경제적 협력을 늘림으로써 중국 위협론을 불식시키고 더 나아가 이웃국가들과 실질적인 경제통합을 증진시키는 데 전략적인 목표가 있다. 역내포괄적경제동반자협정은 이웃한 아시아 국가들을 모두 포함하고 있고, 역내포괄적경제동반자협정에 무역뿐만 아니라 투자 및 경제 파트너십에 대한 내용을 포함시켜 중국 전략의 실천적인 수단으로써 잠재력이 뛰어났다.

역내포괄적경제동반자협정에서 중국의 전략이 드러나는 또 다른 부분은 상대적으로 경제수준이 덜 발달한 국가에게 자유화 수준의 유연성을

---

108) Jiang, Y. "China's Pursuit of Free Trade Agreements: Is China Exceptional?" *Review of International Political Economy*, Vol.17, No.2 (2010), pp.241.

109) Yan, Xuetong, "Silk Road Economic Belt Shows China's New Strategic Direction," *21st Century Business Herald*, 27 Feb 2014, http://carnegietsinghua.org/2014/02/27/silk-road-economic-belt-shows-china-s-new-strategic-direction-promoting-integration-with-its-neighbors (검색일: 2015.04.21.)

110) "As its overall national strength grows, China will be both capable and willing to provide more public goods for the Asia-Pacific and the world, especially new initiatives and visions for enhancing regional cooperation," Speech by Xi Jinping at the opening ceremony of APEC CEO summit, 2014, *Xinhua News Agency*, 09 Nov 2014, http://www.apec-china.org.cn/41/2014/11/09/3@2418.htm (검색일: 2015.04.22.)

두는 조항이다. 자유화의 유연성은 자유화 수준과 시기를 늦출 뿐 아니라 기술적인 원조와 능력 배양(capacity building)을 통해 저발전 국가들이 경제통합에 적극적으로 나설 수 있도록 했다. 역내포괄적경제동반자협정의 유연성과 원조 조항은 환태평양경제동반자협정의 엄격한 시행과 대척점을 이룬다. 역내포괄적경제동반자협정의 유연성 조항을 통해 중국과 이웃한 저발전국가들을 포괄할 여지를 열었으며, 중국은 이를 자국의 다른 이니셔티브와 연동하면서 이웃국가와의 경제적 연계와 통합 전략을 적극적으로 추진하고 있다. 실크로드 프로그램과 아시아인프라투자은행은 이웃 아시아 국가들의 인프라에 대한 공격적인 투자를 통해 개발 수준을 끌어올리고 중국과 아시아 국가 간의 경제지리적 연결을 심화시키기 위한 프로젝트이며 역내포괄적경제동반자협정과 함께 이웃한 아시아국가로의 경제적 외연을 확장시킨다는 중국의 전략을 수행하고 있다.

(3) 수요와 공급의 접점

거래비용의 증가로 인해 아세안+3와 아세안+6에서 다양한 지역특혜무역협정에 대한 논의가 등장했고, 이를 바탕으로 중국은 존재하는 플랫폼 위에 상대적으로 낮은 비용으로 역내포괄적경제동반자협정을 추진할 수 있었다. 특혜무역협정을 통한 중국의 전략수행은 거래비용의 증가와 이로 인한 지역특혜무역협정에 대한 수요가 있었기에 더욱 효율적으로 수행될 수 있었다. 또한 전술했듯이 중국의 전략은 이웃국가들로부터 중국 위협론을 불식시키고 이웃국가와의 경제적 통합을 추진하는 데 있었다. 역내포괄적경제동반자협정이라는 플랫폼이 존재하지 않았다면 중국의 전략은 양자 또는 일방향적으로 이루어져야 했을 것이며 중국의 일방적인 전략추진은 의도와 관계없이 중국 위협론을 불식시키기 보다는 우려를 낳았을 가능성이 높다. 즉, 중국은 미국의 아시아-태평양 지역 무역 이니셔티브에 대항하는 한편 이웃국가들에 대한 경제적 협력이라는 중장기적인 전략적 목표를 세웠으며, 거래비용의 증가로 제안된 지역특혜무역협정 프로그램들을 바탕으로 역내포괄적경제동반자협정을 성공적으로 추진하면서 자국의 전략을 실천할 발판을 얻었다는 것이다.

3. 소결

아시아-태평양 지역에서 폭발적으로 증가한 양자 특혜무역협정은 급격한 사후비용의 증가를 초래했다. 이른바 'noodle bowl'로 인한 거래비용문제는 대부분의 아시아-태평양 국가가 심각한 문제로 인식했으며, 지역기구 차원에서 다양한 해결책이 모색되었다. 지역특혜무역협정의 등장은 이러한 맥락에서 가능했다. 미국은 2000년대 중반부터 미국을 배제한 채 이루어지는 아시아-태평양 지역의 특혜무역협정을 경계했으며, 이를 타개하기 위해 2008년 환태평양경제동반자협정에 가입을 선언한다. 미국의 또 다른 유인은 지역특혜무역협정을 통해 미국의 가치와 규범을 반영한 무역질서를 확산할 수 있다는 기대였다. 이는 미국 무역대표부의 보고서에서 여러 차례 언급되었으며, 환태평양경제동반자협정의 협상의 내용을 미국이 주도적으로 결정하고 있다는 점에서도 확인할 수 있다.

한편 중국은 미국 중심의 아시아-태평양 특혜무역협정에 대항하고 이웃국가들과 경제적으로 통합한다는 중장기적인 전략적 목표를 실천하기 위해 역내포괄적경제동반자협정을 적극적으로 추진했다. 역내포괄적경제동반자협정은 아시아인프라투자은행과 실크로드 프로그램 등 중국의 다른 이니셔티브와 연동되면서 중국의 전략적 목표에 대한 실천적 발판을 마련해줄 수 있는 채널이 될 수 있다.

V. 결론

본 논문은 아세안, 한국 등 약소국 연합 또는 중견국에 의해 주도되던 아시아-태평양 지역의 특혜무역협정 패턴이 왜 최근에 강대국 주도의 초거대블록 특혜무역협정으로 전환되었는가를 설명하고자 했다. 본 논문이 주목한 변수는 원산지규정의 복잡성으로 인한 사후비용의 증가였다. 'Noodle bowl'이라고도 알려진 현상은 양자 특혜무역협정의 네트워크가 복잡해지면서 상이한 원산지규정으로 인해 불필요한 비용이 증가하는 부정적 효과를 일컫는다. 본 논문의 주장은 사후비용의 증가로 인한 수요측면의 요인과 자국의 가치와 규범이 반영된 무역질서를 세우려는 강대국의 이해관계라는 공급측면의 요인이 모두 충족되면서 초거대블록 특혜무역협정이 등장했다는 것이다.

이를 설명하기에 앞서 아시아의 무역패턴이 어떻게 변화했는지를 살폈다. 아시아의 무역구조는 원료와 노동 집약적 1차 제조업품을 2차, 3차 제조업품과 교역하는 전형적인 남북무역에서 수직적 노동분화가 이루어진 '아시아 공장'으로 급격히 전환되었다. 1980년대 중반부터 이루어진 일본의 공격적인 직접투자가 전환의 출발점이었다. 일본은 환율의 상승, 국내 생산요소의 변동, 그리고 미국과의 무역갈등으로 제조업의 중간 단계를 이웃 아시안 국가로 이전하는 직접투자 전략을 세우게 되었다. 이후 한국, 대만 등 신흥공업국가가 비슷한 투자를 진행함으로써 아시아 지역이 하나의 거대한 공장으로 기능하는 '아시아 공장'이 구축되었다. 아시아 공장의 구축은 무역 자유화에 대한 아시아 국가들의 정책적 선호도를 발달시켰고, 무역의 특수성을 증대시킴으로써 특혜무역협정에 대한 유인을 발생시켰다.

아세안 자유무역협정을 출발점으로 아시아-태평양 지역에서 양자 특혜무역협정이 폭발적으로 증가했다. 아시아 국가들이 양자협정을 선호한 것은 자유화의 수준을 상대적으로 자율적으로 선택할 수 있었기 때문이다. 양자 특혜무역협정은 한국, 일본, 싱가포르를 중심으로 시작되었으며, 이후 아시아 국가들이 경쟁적으로 뛰어들면서 급속히 확산될 수 있었다.

그러나 경제력의 격차가 크고 자유화에 대한 이해관계가 다른 아시아-태평양 국가들이 체결한 특혜무역협정은 상이한 원산지규정을 내포하고 있었다. 특혜무역협정 간 원산지규정이 비정합적일수록 관세특혜를 받기 위해 기업이 지불해야하는 비용이 증가한다. 아시아-태평양 지역에서의 복잡한 원산지규정은 낮은 활용률로 귀결되었다. 또한 아시아-태평양 지역내의 기업들을 대상으로 실시된 설문조사에서 원산지규정의 복잡성으로 인한 부담이 크다는 응답률이 높게 나타났다.

이른바 'noodle bowl'로 인한 거래비용의 상승에 대한 문제의식은 아시아-태평양 지역의 국가들 사이에서 폭넓게 공유되었다. 아시아-태평양 지역에 만연한 복잡한 원산지규정을 합리화할 수 있는 해결책이 필요하다는 데 역내 여러 국가들이 의견을 같이 했고, 지역특혜무역협정의 등장은 이러한 맥락에서 가능했다. 미국은 미국을 배제한 채 이루어지는 아시아-태평양 지역의 특혜무역협정을 경계했으며, 지역특혜무역협정에 대한 수요는 이를 타개할 수 있는 좋은 방법이었다. 또한 지역특혜무역협정을 통해 미국 중심의 가치와 규범을 반영한 무역질서를 확산시키는 것도 지역특혜무역협정에 적극적으로 나서는 미국의 중요한 목표였음이 보고서에서 확인되었다. 즉, 환태평양경제동반자협정의 등장은 사후비용의 합리화에 대한 필요성을 느낀 아시아-태평양 지역 국가들의 수요와 아시아로의 전면 개입을 노린 미국의 공급이 맞닿으면서 이루어질 수 있었던 것이다.

본 논문은 두 가지 부분에서 함의를 가진다. 첫째, 거래비용을 사전비용과 사후비용으로 구분하고 사후비용을 다자주의 제도를 설명하는 새로운 변수로 제시했다. 제도적 형태에 대한 기존 논의들은 레짐 창출을 일회성 게임으로 간주하고 사전비용에 주목하는 경향이 강했다. 둘째, 특혜무역협정의 확산이 새로운 무역질서로 부상하는 상황에서 다시금 강대국의 리더십이 부각되는 현상을 이론적으로 설명했다. 패권안정이론 이후 무역질서에 대한 논의는 패권의 쇠퇴를 기정사실화 했고 '패권 이후'의 레짐창출과 무역질서, 그리고 쇠퇴라는 새로운 현실 속에서 강대국의 전략에 대한 논의가 지배적이었다. 본 논문은 레짐 복잡성이라는 새로운 현실이 강대국에게 제도창출과 규범확산에 더 유리한 기회를 제공할 수 있음

을 밝힘으로써 강대국의 리더십이 다시금 중요해질 수 있다는 함의를 제공한다.

본 논문은 다음과 같은 한계를 지닌다. 먼저, 연구의 범위가 아시아-태평양 지역에 한정되어 논의의 외적 타당성을 검증하지 못했다. 양자 특혜무역협정의 확산은 비단 아시아-태평양 지역에만 한정된 현상은 아니며 양자 특혜무역협정의 복잡성으로 인한 스파게티 보울 효과도 아시아-태평양 지역에 한정된 현상은 아니다.

둘째, 원산지규정의 복잡성으로 인한 사후비용의 증가를 일관적으로 측정하지 못했다. 특혜무역협정의 활용률이 사후비용에 가장 근접한 양적 자료이지만 국가마다 관리하는 방법이 다르고 자료의 접근성이 일관적이지 않아 2차 자료를 통해 산발적으로 활용하는데 그쳤다. 자료에 대한 일관적인 접근이 허용 될 때 후속연구를 통해 아시아-태평양 지역의 사후비용 증가에 대한 보다 정확한 양적 검증이 가능할 것이다.

마지막으로 현재 중국이 주도하고 있는 아시아태평양자유무역지대(FTAAP: Free Trade Are of the Asia Pacific)를 분석에서 배제했다는 점이다. 아시아태평양자유무역지대는 아시아태평양경제협력체에서 1994년 보고르 선언에서 기본적인 구상이 제안되었지만 2006년에서야 공식적으로 채택되었다. 미국과 중국을 포함한 아시아태평양경제협력체 가입국 전체를 아우르는 광범위한 지역특혜무역협정으로, 환태평양경제동반자협정과 역내포괄적경제동반자협정의 간극을 메우는 지역특혜무역협정이 될 것으로 기대되고 있다. 그러나 아시아태평양자유무역지대는 구상이 뚜렷해지고 있을 뿐 아직 실질적인 협상단계에 이르지 못했고 따라서 분석에서 제외했다. 아시아-태평양 지역의 국가들을 포괄한다는 점에서 아시아태평양자유무역지대는 ‘noodle bowl’ 효과에 대한 최적의 대응일 수 있으며 이 협정이 구체화 된 이후에는 후속연구를 통해 상관성을 밝힐 수 있을 것이라 기대한다.

<참고문헌>

1. 1차 자료

1) 특혜무역협정 자료

Asia Regional Integration Center
http://aric.adb.org/fta (최종 검색일: 2015.05.20.)

APTIAD database
http://www.unescap.org/resources/asia-pacific-trade-and-investment-agreement-database-aptiad (최종 검색일: 2015.05.20.)

World Bank Regional Trade Agreement Library
https://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/region_e.htm
(최종 검색일: 2015.05.01.)

Bilateral.org
http://www.bilaterals.org/?about-bilaterals-org-26846&lang=en
(최종 검색일: 2015.05.01.)

2) 미국 무역대표부 자료

USTR Trade Policy Agenda, 2008-2015

Williams, Brock R. "Trans-Pacific (TPP) Countries: Comparative Trade and Economic Analysis," *Congressional Research Service*, June 2013

3) ASEAN/APEC 내부문건 자료

SEOM Chairman's Report to the AEM-25th AFTA Council Meeting of August 10, 2011, Manado, Indonesia.

ASEAN-BAC Survey on ASEAN competitiveness, 2013
http://www.asean-bac.org/surveys-on-asean-competitiveness.

html
(최종 검색일: 2015.05.01.)
ASEAN Secretariat Information Paper, 2005, pp.8.
APEC Elements for Simplifying Customs Documents and Procedures Relating to Rules of Origin, 2011 APEC MAG Report
http://www.apec.org/Groups/Committee-on-Trade-and-Investment/Rules-of-Origin.aspx (최종검색일: 2015.04.12.)
APEC Report to the 32nd Market Access Group Meeting, (2009), pp.4-6.
APEC REI report at the summit of 2007

4) 기타 무역관련 자료

UNCTAD Trade Database
http://comtrade.un.org/ (최종 검색일: 2015.05.12.)
WTO Tariff Download Facility
http://tariffdata.wto.org/default.aspx (최종 검색일: 2015.03.28.)

5) 신문 매체

Yan, Xuetong, "Silk Road Economic Belt Shows China's New Strategic Direction," *21st Century Business Herald,* 27 Feb 2014
http://carnegietsinghua.org/2014/02/27/silk-road-economic-belt-shows-china-s-new-strategic-direction-promoting-integration-with-its-neighbors (최종 검색일: 2015.05.19.)
Xinhua News Agency, 09 Nov 2014
http://www.apec-china.org.cn/41/2014/11/09/3@2418.htm
(최종 검색일: 2015.04.22.)

2. 단행본

1) 국문

김상겸 외 3명. 2011.『APEC 경제통합과 원산지규정: 경제적 효과와 APEC의 협력 과제』. 서울: KIEP 대외경제정책연구원

손동원, 2002.『사회 네트워크 분석』. 서울: 경문사

정철 외 3명. 2013.『아태 역내 생산 네트워크와 APEC 경제협력: 중간재 교역을 중심으로』. 서울: KIEP 대외경제정책연구원

2) 영문

Aggrawal, Vinod and Min Gyo Kim. 2008. *Asia's New Institutional Architecture: Evolving Structures for Managing Trade, Financial, and Security Relations.* New York: Springer.

Antkiewicz, Agata and John Whalley, "China's New Regional Trade Agreements," in Whalley, John, (eds.) *China's Integration into the World Economy* World Scientific, 2011.

Baldwin, Richard. 2013. "Global Supply Chains, Why They Emerged, Why They Matter, and Where They Are Going," in Elms. Deborah and Patrick Low (eds.), *Global Value Chains in a Changing World*. Geneva: World Trade Organization.

Baldwin, Richard and Patrick Low (eds.) *Multilateralizing Regionalism: Challenges for the Global Trading System.* Cambridge: Cambridge University Press.

Barfield, Claude. 1996. "Regionalism and U.S. Trade Policy," in Bhagwati, Jagdish and Arvind Panagariya (eds.), *The Economics of Preferential Trade Agreements.* Washington: AEI Press.

Bhagwati, Jagdish. 2008. *Termites in the Trading System: How Preferential Agreements Undermine Free Trade*. Oxford:

Oxford University Press.

Bhagwati, Jagdish and Arvind Panagariya (eds.) *The Economics of Preferential Trade Agreements*, Washington: The AEI Press.

Cadot, Oliver et al. (eds.) 2006. *The Origin of Goods*, New York: Oxford University Press.

Checkel, Jeffery T. "Social Construction of European Integration," in Christiansen, Thomas, Knud Erik Jorgenson and Anje Wiener, (eds.) *The Social Construction of Europe*. London: SAGE Publications, 2001.

Dent, M. Christopher. 2006. *New Free Trade Agreements in the Asia-Pacific.* London: Palgrave.

Doner, Richard. 1994. "Japanese Foreign Investment and a Pacific Asian Region," in Frankel, Jeffery and Miles Kahler (eds.) *Regionalism and Rivalry? Japan and the U.S. in Pacific Asia* Chicago: University of Chicago Press.

Estevadeordal, Antoni, Jeremy Harris and Kati Suominen. 2009. "Harmonizing Preferential Rules of Origin Regimes around the World," in Baldwin, Richard and Patrick Low (eds.), *Multilateralizing Regionalism: Challenges for the Global Trading System.* Cambridge: Cambridge University Press.

Grieco, Joseph M. 1997. "Systemic Sources of Variation in Regional Institutionalization in Western Europe," in Mansfield, Edward and Helen V. Milner, (eds.) *The Political Economy of Regionalism.* New York: Columbia University Press.

Guerrieri, Paolo. 1998. "Trade Patterns and Regimes in Asia and the Pacific," in Aggarwal, Vinod and Charles Morrison (eds.) *Asia-Pacific Crossroads: Regime Creation and the Future of APEC*. New York: Palgrave Macmillan.

Haas, Ernst B. 1958. *The Uniting of Europe*, Stanford: Stanford

University Press.

Inama, Stefano and Edmund W. Sim. 2015. *Rules of Origin in ASEAN: A Way Forward*, New York: Cambridge University Press.

Keohane, O. Robert, 1984. *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy.* Princeton: Princeton University Press.

Lee, Seungjoo. 2006. "Singapore Trade Bilateralism: a two track strategy," in Aggarwal, Vinod and Shujiro Urata (eds.), *Bilateral Trade Agreements in the Asia-Pacific.* New York: Routledge.

Mansfield, Edward D., and Helen V. Milner. 2012. *Votes, Vetoes, and the Political Economy of International Trade Agreements*, Princeton: Princeton University Press.

Moravcsik, Andrew. 1998. *The Choice for Europe: Social Purposes and State Power from Messina to Maastricht.* Ithaca: Cornell University Press.

Okamoto, Yumiro. 2006. "The Reluctant Bilateralist: Malaysia's new trade strategy," in Aggarwal, Vinod and Shujiro Urata (eds.), *Bilateral Trade Agreements in the Asia-Pacific.* New York: Routledge.

Preeg, Ernst. 1995. *Traders in a Brave New World*. Chicago: University of Chicago Press.

_____. 1995. “The U.S. Leadership Role in World Trade: Past, Present, and Future,” in Roberts, Brad (ed.) *Order and Disorder After the Cold War.* Cambridge: The MIT Press.

Roberts, Brad. (eds.) 1995. O*rder and Disorder After the Cold War.* Cambridge: The MIT Press.

Saxonhouse, R. Gary. 1996. "Regionalism and U.S. Trade Policy in Asia," in Bhagwati, Jagdish and Arvind Panagariya (eds.) *The*

Economics of Preferential Trade Agreements. Washington: The AEI Press.

Yarbrough, V. Beth and Robert M. Yarbrough. 1992. *Cooperation and Governance in International Trade: The Strategic Organizational Approach.* New Jersey: Princeton University Press.

3. 연구논문

Abreu, Maria. 2013. "Preferential Rules of Origin in Regional Trade Agreements," *WTO Staff Working Paper.*

Acharya, Amitav, 1997. "Ideas, Identity, and Institution-building: From the 'ASEAN-way' to the 'Asia-Pacific way'?" *The Pacific Review.* Vol.10, No.3. pp.319-46.

Alter, J Karen and Sophie Meunier. 2009. "The Politics of International Regime Complexity," *Perspectives on Politics* Vol.7.No.1. pp.13-24.

Baldwin, Richard. 1993. "A Domino Theory of Regionalism," *NBER Working Paper* No.4465.

_____. 2006. "Multilateralising Regionalism: Spaghetti Bowls as Building Blocs on the Path to Global Free Trade," *The World Economy* Vol.29.No.11. pp.1451-1518.

_____. 2008. "Managing the Noodle Bowl: The Fragility of East Asian Regionalism," *The Singapore Economic Review* Vol.53.No.3. pp. 449-478.

Barfield, Claude. 2012. "The United States and East Asian Regionalism: Competing Paths to Integration," *International Journal of Korean Studies*. Vol.26, No.2. pp.157-78.

Carrere, Celine and Jaime De Melo. 2004. "Are Different Rules of

Origin Equally Costly? Estimates from NAFTA,"*CEPR Discussion Paper* No.4327.

Chia, Siow. 2010. "Trade and Investment Policies and Regional Economic Integration in East Asia," *ADBI Working Paper* No.210.

Coyle, F. John. 2013. "The Treaty of Friendship, Commerce and Navigation in the Modern Era," *Columbia Journal of Transnational Law.* Vol.51. pp.302-359.

Crone, Donald. 1993. "Does Hegemony Matter? The Reorganization of the Pacific Political Economy," *World Politics.* Vol.45, No.4. pp.501-525.

Dent, Christopher. 2010. "Free Trade Agreements in the Asia-Pacific a Decade on: Evaluating the Past, Looking to the Future," *International Relations of the Asia-Pacific.* Vol.10. pp.201-245.

Elms, Deborah. 2015. "The Origins and Evolution of the Trans-Pacific Partnership(TPP) Trade Negotiations," *Asian Trade Centre Working Paper.*

Grossman, Gene and Elhanan Helpman. 1995. "The Politics of Free-Trade Agreements," *The American Economic Review.* Vol.85, No.1. pp.667-690.

Hale, Thomas. 2011. "The de facto Preferential Trade Agreement in East Asia," *Review of International Political Economy,* Vol.18, No.3. pp.299-327.

Hamanaka, Shintaro. 2014. "TPP versus RCEP: Control of Membership and Agenda Setting," *Journal of East Asian Economic Integration.* Vol.18, No.2. pp.163-186.

Hemmer, Christopher and Peter J. Katzenstein. 2002. "Why is There No NATO in Asia? Collective Identity, Regionalism, and the Origins of Multilateralism," *International*

Organization. Vol.56, No.3. pp. 575-6.

Hilpert, Hanns Gunther, “China’s Trade Policy: Dominance without the Will to Lead,” *SWP Research Paper*, January 2014.

Jiang, Y. 2010. “China’s Pursuit of Free Trade Agreements: Is China Exceptional?” *Review of International Political Economy.* Vol.17, No.2.

Kawai, Masahiro and Ganeshan Wignaraja. 2009. “The Asian ‘Noodle Bowl’: Is It Serious for Business?” *ADBI Working Paper Series* No.136.

Kimura, Fukunari, Yuna Takahashi, and Kazunobu Hayakawa. 2007. "Fragmentation and Parts and Components Trade: Comparison between East Asia and Europe," *North American Journal of Economic and Finance.* Vol.18. pp.23-40.

Koremenos, Barbara, Charles Lipson, and Duncan Snidal. 2001. “The Rational Design of International Institutions,” *International Organization.* Vol.55. pp. 761-799.

Krishna, Kala. 2005. "Understanding Rules of Origin," *NBER Working Paper Series* No.11150

Krueger, Anne. 1993. “Free Trade Agreements as Protectionist Devices: Rules of Origin,” *NBER Working Paper Series* No. 4352

Martin, Lisa. 1992. "Interests, power, and multilateralism." I*nternational Organization*. Vol.46.No.4. pp.765-792.

Manchin, Miriam and Annette Pelkmans-Balaoing. 2007. "Rules of Origin and the Web of East Asian Free Trade Agreements," *World Bank Policy Research Working Paper* 4273.

Manger, S. Mark. “Vertical Trade Specialization and the Formation of North-South PTAs,” *World Politics*, Vol.64,

No.4. (2012), pp. 625-6.
Manger, S., Mark, Mark A. Pickup, and Tom AB Snijders. 2012. “A Hierarchy of Preferences: A Longitudinal Network Analysis Approach to PTA Formation.” *Journal of Conflict Resolution.* Vol.56, No.5. pp.853-78.
Mansfield, Edward D., Helen V. Milner, and Jon C. Pevehouse. 2007. “Vetoing Co-Operation: The Impact of Veto Players on Preferential Trading Arrangements,” *British Journal of Political Science.* Vol.37, No.3. pp.403-432.
Mansfield, Edward D., Helen V. Milner, and B. Peter Rosendorff. 2000. “Free to Trade: Democracies, Autocracies, and International Trade.” *American Political Science Review.* pp.305-321.
Mansfield, Edward D., and Eric Reinhardt. 2003. “Multilateral Determinants of Regionalism: The Effects of GATT/WTO on the Formation of Preferential Trading Arrangements,” *International Organization.* pp.829-862.
Medalla, Erlinda and Jenny Balboa. “ASEAN Rules of Origin: Lessons and Recommendations for Best Practice,“ *ERIA Discussion Paper Series.* June 2009.
Pederson, Thomas. 2002. "Co-operative Hegemony and Regionalism," *Review of International Studies.* Vol.28,No.4. pp.677-696.
Ravenhill, John. 2003. “The New Bilateralism in the Asia Pacific,” *Third World Quarterly*, Vol.24, No.2. pp.299-317.
Rixen, Thomas. 2010. "Bilateralism or Multilateralism? The Political Economy of Avoiding International Double Taxation," *European Journal of International Relations*, Vol.20, No.1. pp.1-26.
Rothstein, Robert. 1984. "Regime-Creation by a Coalition of the

Weak: Lessons from the NIEO and the Integrated Program for Commodities," *International Studies Quarterly*, Vol.28,No.3. pp.307-328.

Smith, Charles. 1986. Tokyo's Neighbourly Urge. *Far Eastern Economic Review*, June 12. 56-58.

Stubbs, Richard. 2000. "Signing on to Liberalization: AFTA and the Politics of Regional Economic Cooperation," *The Pacific Review.* Vol.13,No.2. pp.297-318.

Thomson, Alexander and Daniel Verdier. 2014. "Multilateralism, Bilateralism, and Regime Design," *International Studies Quarterly.* Vol.58, pp.15-28.

Wilson, Jeffrey. 2014, "Mega-Regional Trade Deals in the Asia-Pacific: Choosing Between the TPP and RCEP?" *Journal of Contemporary Asia.* pp 1-9.

Wang, Yong. 2013. "The Politics of the TPP Are Plain: Target China," *Global Asia.* Vol.8,No.1. pp.54-56.

_____. 2014. "The Political Economy of the Rise of Mega-regionals," in *Mega-regional Trade Agreements: Game Changers or Costly Distractions for the World Trading System?*, World Economic Forum July 2014.

Yoon, Young-Kwan. 1990. "The Political Economy of Transition: Japanese Foreign Direct Investment in the 1980s," *World Politics.* Vol.43,No.1. pp.1-27.

부 록

1. 아시아-태평양 지역 특혜무역협정

특혜무역협정	세부기준	미소기준	원산지 증명	품목별 세부기준	
호주-뉴질랜드	CTH RVC(50%)	10%	기관증명	최종공정에 대한 규정 존재	451쪽
아세안 자유무역협정	CTH(2009) RVC(40%)	없음/ 10%(2009)	기관증명	면직, 광물, 일부 식재료 예외 기준 적용	10쪽
캐나다-칠레	CTH RVC(35%)	9%	자율증명		40쪽
중국-칠레	CTC RVC(50%)	8%	기관증명	일부 항목 CTH 적용	5쪽
칠레-멕시코	CTH RVC(40%)	8% (일부품목 제외)	자율증명	CTH와 RVC 품목별로 상이하게 적용	65쪽
싱가포르-뉴질랜드	RVC(40%)	없음	기관증명	일부 면직물 최종공정에 대한 규정 존재	8쪽
일본-싱가포르	CTH RVC(40%)	품목별 상이	기관증명		204쪽
아세안-중국	CTH RVC(40%)	없음	기관증명	면직, 철강제품, 일부 식재료 별도 조항	36쪽
싱가포르-호주	RVC(30%/ 50%)	2%	기관증명	일부 면직물 최종공정에 대한 규정 존재	15쪽

특혜무역협정	세부기준	미소기준	원산지 증명	품목별 세부기준	
미국-싱가포르	CTH RVC(35-60 %)	10% (일부 품목 제외)	자율증명	면직물에 대한 특수조항 존재	310쪽
한국-칠레	CTH RVC(45%)	8%	자율증명	CTH와 RVC 품목별로 상이하게 적용	74쪽
미국-칠레	CTH RVC(35-60 %)	10% (일부 품목 제외)	자율증명	면직물에 대한 특수조항 존재 RVC 품목별로 상이하게 적용	95쪽
인도-싱가포르	CTH RVC(40%)	없음	기관증명	매우 일반적인 규정	39쪽
호주-태국	CTH RVC(40-55 %)	10%	기관증명	일부 품목에 대한 특수처리조항 존재	279쪽
뉴질랜드-태국	CTH RVC(50%)	10%	기관증명		236쪽
미국-호주	CTH RVC(40-60 %)	10% (일부 품목 제외)	자율증명	면직물에 대한 특수조항 존재	50쪽
일본-멕시코	CTH RVC(50%)	10%	기관증명	CTH와 RVC 품목별로 상이하게 적용	113쪽
아세안-한국	CTH RVC(40%)	10%	기관증명	면직물/의류에 특수처리조항 삽입	52쪽
한국-싱가포르	CTH RVC(45-55 %)	10%	기관증명	CTH와 RVC 품목별로 상이하게 적용	40쪽
일본-칠레	CTH RVC(7% 무게)		기관증명	RVC 적용 가격이 아닌 무게를 기준으로 설정	627쪽
인도-칠레	CTH RVC(40%)	없음	기관증명	매우 일반적인 규정	20쪽

특혜무역협정	세부기준	미소기준	원산지 증명	품목별 세부기준	
아세안-일본	CTH RVC(40%)	7-10%	자율증명	일부 품목 CTC 적용	63쪽
중국-뉴질랜드	CTH RVC(30-50%)	10%	기관증명	CTH와 RVC 품목별로 상이하게 적용	137쪽
아세안-호주-뉴질랜드	CTH RVC(40%)	10%	기관증명	CTH와 RVC 품목별로 상이하게 적용	240쪽
중국-싱가포르	CTS RVC(40%)	10%	기관증명		29쪽
호주-칠레	CTH RVC(40%)	10%	기관증명		13쪽
캐나다-페루	CTH RVC(품목별 상이)	10%	자율증명		40쪽
미국-페루	CTH RVC(35/55%)	10% (일부 품목 제외)	자율증명	면직물에 대한 특수조항 존재	45쪽
아세안-인도	CTS RVC(35%)	없음	기관증명	협상 진행 중	-

2. 원산지규정 엄격성 측정 기준

기준	평가지수	점수
품목별 규정(Product-specific rule)	품목별 규정의 길이	쪽수 × 0.01
세번변경	Chapter 변경	2점
	Heading 변경	1점
	Subheading 변경	0점
부가가치	61%~	2점
	41~60%	1점
	0%~40%	0점
미소기준	없음	1점
	1~10%	0점
세번변경과 부가가치 혼합적용	분리적용	1점
	혼합적용	0점
품목 별 예외조항	예외조항이 특혜품목의 100개 이상	1점
	100개 미만	0점
품목 별 상이한 적용	세번변경 및 부가가치가 품목마다 다르게 적용되는 항목이 100개 이상	1점
	100개 미만	0점

특혜무역협정은 일반적으로 원산지규정에 해당하는 장에서 일반적인 규정을 소개하고, 규정에 예외가 되는 품목들의 목록과 해당 품목들에 대한 원산지규정 취급을 부속서(Annex)에 기록하고 있다. 따라서 부속서의 길이가 길수록 예외대상 품목이 많은 것이며 예외품목에 대한 원산지규정이 복잡하게 적용되고 있는 것이다.

세번변경의 경우 수입품의 처리공정에 관한 원산지규정인데, 상품이 원산지 자격을 획득하기 위해 상품에 많은 변형을 가해야 할수록 엄격한 규정이다.

부가가치의 경우 수치가 높을수록 최종 수출국의 국내 재료를 많이 사용해야 하는 것이기 때문에 높은 수치에 높은 점수를 부과했다.

미소기준의 경우 높을수록 세번변경기준을 완화해주는 효과가 있기 때문에 존재하지 않을 때에 1점을 부과하고 존재할 경우 점수를 주지 않았다. 일반적으로 미소기준은 10%로 부과되며 본문 1장에서 살펴본 아시아-태평양 지역의 특혜무역협정에서 10% 이상의 미소기준이 없었기 때문

에 미소기준의 유무로만 점수를 나누었다고 할 수 있다.

세번변경과 부가가치 기준이 혼합되어 적용될 경우 어느 한쪽을 선택하여 원산지자격을 신청할 수 있기 때문에 더 관대한 규정이다. 반면 두 가지가 분리되어 적용되면 선택의 여지가 없어서 더 엄격한 원산지규정이라고 할 수 있다.

품목별 예외조항 역시 그 수가 현저히 많으면 1점을 부과했고, 그렇지 않은 경우 점수를 주지 않았다. 부속서에 등재된 품목들은 원칙적으로 모두 예외적인 원산지규정이 적용되는 품목들이지만, 여기서 예외조항이라함은 원산지규정의 적용을 받지 않는 품목들을 일컫는다. 원산지규정에서 예외로 제외되는 품목이 많을수록 엄격한 원산지규정이라고 할 수 있다.

품목별 상이한 규정 항목은 세번변경이나 부가가치가 정해진 기준으로부터 상이하게 적용되는 품목이 100개 이상일 경우 1점, 그렇지 않은 경우 0점을 부과했다.

Abstract

Regime Complexity and the Change in the Pattern of PTA Formation in Asia-Pacific

Kim, Byung Koo

Department of Political Science and International Relations Major in International Relations

Master's Degree

The Graduate School

Seoul National University

What explains the recent turn in the pattern of PTA(Preferential Trade Agreement) formation in Asia-Pacific? Specifically, what explains the emergence of TPP and RCEP in the Asia-Pacific region where bilateral PTAs were the dominant form of trade agreement? The thesis lays focus on 'regime complexity' in which excessive number of regimes creates unnecessary costs. Regime complexity in PTAs is the rise of transaction costs caused by complex rules of origins. The emergence of mega-bloc PTAs in the Asia-Pacific is explained through the lens of demand and supply. The thesis proposes that the 'rise of transaction costs' constitutes demand and

'intervention of powerful nations' constitutes supply.

Well known as 'noodle bowl effect', the rise of transaction costs can be attributed to the explosive increase of the number of bilateral PTAs in Asia-Pacific. The voice of Asia-Pacific countries for the harmonization of existing bilateral PTAs has grown significantly during the 2000s. Seeing the growing demand for mega-bloc PTAs that can harmonize the complex rules of origins in existing bilateral PTAs, the U.S. and China seized the opportunity to advance their strategic interests. The U.S. is using TPP to set the rules of trade in its favor. Before TPP, the U.S. feared that it was being excluded from setting rules of trade in the region. Growing demand for a powerful actor to harmonize existing PTAs provided a platform for the U.S. to cope with its fear. China, on the other hand, was deeply concerned about U.S. taking dominance in the regional trade order. Demand for regional PTAs in ASEAN Plus Three and ASEAN Plus Six was a window of opportunity for China to initiate RCEP and confront U.S. dominance in the region. At the same time, China was poised to strengthen economic engagements with neighboring states. Linked with RCEP, finance and investment initiatives such as AIIB and Silk Road Program provided a ground for China's grand strategy.

The thesis offers two implications. First, it emphasized the importance of ex post transaction cost to explain the birth of a multilateral institution. Previous studies on the bargaining of institutions and their institutional forms tended to focus on ex ante cost only. Second, the thesis explained theoretically how strong power leadership can reattain importance when the proliferation of PTAs seem to have constituted a new trade order. Studies on trade order after hegemonic stability theory

have been fixated upon the decline of hegemon in terms of both power and position in the making of trade order. The thesis pointed out that regime complexity and proliferation of PTAs can provide upper hand for strong powers, and that the strong power leadership will regain strategic advantage.

keywords : Regime Complexity, Rules of Origin, Preferential Trade Agreement, Transaction Costs, TPP, RCEP,

Student Number : 2013-20188