

북미자유무역협정의 정치경제학: 그 성격과 성과를 중심으로

임현진 · 이성형 · 송주명

이 글은 1994년도에 출범한 북미자유무역협정의 역사적 배경에서 출발하여 협정에 이르기까지의 각국의 협상 목표와 전략, 그리고 세계경제 전반에 미치는 영향과 협정의 주요 내용, 마지막으로 지난 3년간의 공과를 간단히 검토하고 있다. 세계적 차원에서 경제적 경쟁이 심화되면서 북미 3국은 기존의 상호의존성을 토대로 자유무역지대를 창출하는데 성공하지만 각국의 목표는 조금씩 다르다. 미국은 상대적으로 경제적 이익보다는 멕시코의 안정이라는 정치적인 목표를 고려하였고, 멕시코는 발전모델의 변경에 소요되는 재원조달이라는 경제적 이유가 가장 고려되었으며, 캐나다는 반면에 불참의 불이익을 회피하기 위해 북미자유무역협정에 가입하였다. 3년간의 실험 끝에 역내의 무역창출 효과는 상당히 제고되었고 산업내 무역도 활발하게 전개되고 있지만 무역분쟁은 아직도 크게 줄지 않고 있다. 초기의 낙관론과 달리 북미자유무역협정이 미주자유무역지대로 발전할 가능성은 상당히 약하다.

I. 서 론

냉전체제가 무너진 후 세계질서는 자본주의 세계체제로 통합되었다. 이제 재화와 서비스 그리고 자본의 이동은 그 어느 때보다 빨라지고 있고 국민국가의 경계를 넘어서 명실상부한 세계화(globalization)가 가속화되고 있다. 냉전의 해체로 전통적인 국가안보 개념에도 큰 수정이 가해지고 있으며 경제적 생존과 경쟁 개념이 우선적으로 고려되고 있다. 19세기 말 20세기 초엽에 영국의 해제모니가 해체되어 갔듯이 20세기 말엽에 미국의 해제모니 역시 서서히 약화되고 있다. 이 시점에서 해제모니 재편을 둘러싼 유럽과 일본의 각축도 치열하고 해제모니를 방어하려는 미국의 노력도 가일층 열기를 띠고 있다. 이런 맥락에서 우루과이 라운드와 같은 다자주의적 개방화 논리와 함께 대륙별 단위에서 전개되는 지역주의 블록화 움직임도 거세다. 세계는 자유주의 무역질서를 향해 큰 걸음으로 달리고 있지만 지역의 이익을 보전하려는 방어적이고 배타적인 노력도 동시에 진행되고 있다. 1992년에 이미 유럽연합이 출범하였고, 1994

* 이 논문은 1993년도 교육부 학술연구조성비(지역연구)에 의해 작성되었음.

년에는 북미자유무역협정(North American Free Trade Agreement, 이하에서는 NAFTA로 약칭함)이 발효되었으며, 1995년에는 남미의 남부공동시장(Mercosur)이, 그리고 아시아-태평양 지역을 묶는 움직임도 활발하게 전개되고 있다.¹⁾

이 글에서 우리가 분석하려고 하는 것은, 발전정도면에서 불균등한 미국, 캐나다, 멕시코 간의 경제적 통합형태인 북미자유무역협정이다. 1992년 미국과 멕시코, 그리고 캐나다 사이에서 북미자유무역협정에 대한 최초의 조인이 이루어지고, 이듬해 1993년 11월 미국의 의회에서 치열한 공방전 끝에 이에 대한 비준이 통과되면서, 세계의 이 목은 북미지역에 집중되었다. 과연 북미 3국의 자유무역지대화에 대한 합의는 무엇을 겨냥하고 있는가? 북미자유무역협정의 특성은 무엇이고 이 협정이 과거에 형성된 북미지역의 경제적 상호의존 구조에 어떠한 영향을 미칠 것인가? 더 나아가서는 이 새로운 지역적 통합은 세계경제 전반에 어떠한 함의를 던져주고 있는가? 1992년 최초의 합의부터 공방전이 계속된 이래 1994년도 말에 터진 폐소화 폭락사태로 유발된 자유무역협정에 대한 회의론에 이르기까지 제기된 대부분의 질문은 NAFTA의 구조적 성격과 세계경제 속에서의 위상에 대한 것들이었다. 이 글은 이에 대한 논의들을 포괄적으로 정리하고 협정의 내용을 구체적으로 검토하며 마지막으로 지난 3년간의 실험을 평가하는데 초점을 두고자 한다.

사실상 북미지역 내부에서도 NAFTA에 대한 접근은, 각국 정부의 공식적인 입장을 대변하거나 합리화하는 수준에서 개진된 실용주의적 입장 아니면, 주로 환경론자들이나 노동측의 입장을 반영하는 명분론적 입장이 대부분이었다. 따라서 협정에 대한 태도는 화해하기 힘든 두 개의 시각으로 분열되어 왔고,²⁾ 때때로 정쟁의 소용돌이 속에 휘말려 들기도 하였다. 역외 지역의 논의는 주로 협정의 체결로 인해 해당지역에 미칠 단기적, 중기적, 장기적인 이해 득실을 따져보는 정도였고, 한국에서의 논의도 여기서 크게 벗어나지 못했다.³⁾ 따라서 NAFTA의 역사적 구조적 특성이라든지, 변화하는 국제정치경제구조 속에서의 위상과 성격 그리고 앞으로의 전망에 대해서는 본격적

1) 이미 Gilpin(1987: 394-400)은 다자주의적 세계경제에 대한 도전으로 (1) 국가간의 중상주의적 경쟁의 심화, (2) 지역 경제블록의 형성 추세, 그리고 (3) 섹터별(sectoral) 보호주의의 증대를 지적한 바 있다.

2) 특히 미국내에서의 이러한 논쟁에 대한 논점을 소개하고 객관적인 평가를 모색하고 있는 글로 Krugman, 1993을 참고할 수 있다.

3) 일본의 경우 주로 자국의 무역거래와 국제수지에 대한 장기적, 단기적 효과를 중심으로 평가가 이루어지고 있다. 日本貿易振興會(1993) 참조. 나프타와 일본의 관계에 대한 포괄적인 논의는 Mathieson(1993)을 참조. 한국에서는 논의는 대한무역진흥공사(1994), 대우경제연구소(1994)가 대표적이다.

인 관찰이 이루어지지 못했다고 평가할 수 있다.

본고에서는 NAFTA에 대한 거시적이고 구조적인 접근을 통해 그것의 현재적 위상을 살펴보고 미래의 전개방향에 대해 논의를 집중함으로써 지금까지 이루어져 왔던 연구의 한계를 보완하고자 한다. 이를 위해서, (1) NAFTA 역내국가들이 지난 국가이익의 핵심적 목표가 어디에 있는지를 추적하고, (2) 이들 국가이익의 상호교차점에서 나타나는 이해갈등을 파악하며, (3) 범지구적 자본주의 경제체제의 변화와 연관하여 NAFTA가 장래 어떻게 전개되어 나갈 것인지를 고찰해 볼 것이다. 물론 여기에는 협정 체결이후 지난 3년간의 실적에 대한 평가도 함께 다루어질 것이다.

II. NAFTA 통합으로의 길: 상호의존성의 심화

1994년 1월1일로 발효된 NAFTA는 그 협정의 조인이전부터 상당히 진전된 역사자리적이고, 정치경제적인 상호의존을 배경으로 하고 있다. 미국, 캐나다, 멕시코는 북미 대륙의 중심국으로서 과거 국가건설 시점부터 긴밀한 관계를 맺은 바 있다. 역내 국가들 사이의 정치적 경제적 상호의존성은 특히 산업화가 가속화되기 시작한 19세기말부터 강화되어왔는데, 멕시코혁명, 제1차 세계대전, 대공황, 제2차 세계대전, 그리고 냉전과 탈냉전과 같은 역사적 굴곡을 따라 점진적이지만 불균등하게 발전되어 왔다 (Konrad, 1992).

30년 정도의 과거로 올라가면 우리는 미국과 캐나다가 1965년도에 체결한 미국-캐나다 자동차협정(Auto Pact)을 찾을 수 있으며 1980년대 말에 오면 그동안의 상호의존성(비록 비대칭적일지라도)의 표현이라 할 수 있는 미국-캐나다 자유무역협정(CUSFTA)의 발효를 확인할 수 있다.⁴⁾ 멕시코 역시 1965년에 북부 국경지역공업화프로그램(Border Industrialization Program)을 추진하여 마낄라도라 공장을 유치하였고, 70-80년대에는 이 지역의 급성장에 힘입어 멕시코 북부 국경지역과 미국산업은 긴밀한 상호의존 관계를 형성해 왔다. 1982년 외채위기 아래 멕시코 정부는 개혁과 개방을 기치로 내건 경제의 구조개혁을 추진하면서 사실상 미국 경제권에 깊숙하게 통합되는 과정을 묵인해 왔다. ‘조용한 통합’(silent integration)이라는 조어는 바로 이러한 양국 사이의 관계를 은밀하게 암시한다. 바로 이러한 맥락에서 보면 북미자유무역협정은 단계적 형태로 이루어져 온 북미시장의 통합과정을 한층 더 심화시키고 가속화시키는 대

4) 협보어와 솟의 저서는 특히 미국-캐나다 자유무역협정의 3각화(trilateralization)와 관련하여, 멕시코가 참여함으로써 생길 수 있는 새로운 문제를 지적하고, 그것에 대한 해결책을 모색하고 있다는 점에서 홍미롭다(Hufbaur and Schott, 1993: 2 참조).

특적 차원의 동력의 표현물로 읽힐 수 있다.

대륙 차원의 심화된 상호의존성은 1990년의 무역통계와 투자잔고 매트릭스에서도 잘 드러난다. 캐나다의 경우 수출총액의 74.5%를, 그리고 수입총액의 64.6%를 미국에 의존하고 있다. 멕시코의 경우도 수출총액의 70%를, 그리고 수입의 64.6%를 미국에 의존하고 있다. 미국의 경우 이들 양국과의 교역에 대한 의존도는 높지는 않다. 미국은 이들 양국과의 관계에서 수출에서는 28%, 수입에서는 25%를 점하여 비교적 상대적 비율은 낮다고 할 수 있다. 그렇지만 양국과의 교역이 점차적으로 확대되어가고 있고 특히 멕시코와의 관계는 빠른 속도로 확대되어 왔다는 점은 부인할 수 없다. 북미지역은 미국을 중심으로 비록 비대칭성이란 특징을 안고 있지만 무역에서의 상호의존도는 지속적으로 심화되어 왔다고 할 수 있다(〈표 1〉 참조). 그리고 투자의 흐름에서 멕시코의 기여는 거의 없지만, 미국과 캐나다간에는 상호투자의 네트워크를 강화함으로써, 그리고 멕시코와 미국간에는 미국의 직접투자 증대를 통해서 상호의존 관계가 증대되어 왔다(〈표 2〉 참조). 북미 3국은 경제적으로 미국을 정점으로 일방적 또는 쌍무적인 형태로 비대칭적 상호의존을 증대시켜 왔다고 할 수 있다.

〈표 1〉

미국-캐나다-멕시코 3국의 무역거래(1990년)

(단위: 백만달러)

수출국 \ 수입국	미국	캐나다	멕시코
미국	—	82,959	28,075
캐나다	95,389	—	488
멕시코	30,979	1,344	—

자료: IMF, *Directions of Trade Statistics*, 1992.

〈표 2〉

미국-캐나다-멕시코의 투자잔고액(1990년)

(단위: 백만달러)

투자국 \ 투자수입국	미국	캐나다	멕시코
미국	—	68,431	19,080
캐나다	27,733	—	417
멕시코	0	0	—

자료: 미국상무성, *Survey of Current Business*, 1991/8.

이렇게 점증하는 경제적 상호의존의 증대와 관련해서 주목해야 할 정치적 사건은 1982년에 열렸던 미국, 멕시코, 캐나다 사이의 북미 3국 정상회담이다. 이 회담에서 3국 정상들은, 첫째 시장개방을 통한 국제무역의 촉진, 둘째 민간수준의 투자환경의 개선, 세째 이른바 ‘발전의 문제’에 대한 실질적 해결책을 고민한다는 3개의 원칙을 천명하였다. 이미 80년대초부터 북미지역을 포괄하는 범위에서 무역 자유화에 대한 논의가 시작된 것이다.

이러한 지역차원의 논의는 차후에 한층 본격화되고, 그 구체적인 형태가 잡히게 된다. 이러한 노력이 최초로 결실을 보게 된 것이 바로 1988년의 이른바 미국-캐나다자유무역협정(CUSFTA)이었다. 이 자유무역협정은 다자를 포괄하는 지역주의적 경제통합 차원보다는, 양국간의 쌍무적 관계를 바탕으로 변화하는 세계경제의 구조 안에서 양국의 경제이익을 최대화하려는 대외경제정책적 성격을 갖고 있었다. 사실 미국은 이 협정을 통해 1980년대 거대한 무역적자를 완화하려 했고, 또 다자주의적인 신라운드를 개시함에 있어서 점증하는 보호주의를 완화하는 정치적 수단, 즉 신라운드의 협상촉진을 위한 전략적 위협 수단으로서 이용하려 했다.⁵⁾ 캐나다의 경우에도 미국시장에 대한 용이한 접근을 통해 산업경쟁력을 향상한다는 “공식적” 목표에도 불구하고, 저변에는 점차 강해져 가는 미국의 보호주의 장벽에 적극적으로 대처한다는 대외경제정책적 지향이 깔려 있었다. 따라서 이 협정은 대외경제정책적 차원에서, 그 내부에 대외정치적 전제를 강하게 갖고 있었다고 할 수 있다. 그러나 이 협정은 최근까지의 북미 지역주의 블록의 전개과정에서 하나의 중요한 계기가 되고 있을 뿐만 아니라, 본고의 대상인 NAFTA에도 하나의 전형을 제공해 주고 있다는 점에서 중요하게 취급될 필요가 있다.⁶⁾

한편 미국-캐나다자유무역협정의 체결과 동시에, 미국-멕시코의 관계에 있어서도 일련의 협상이 진행된다. 1985년에 미국과 멕시코 사이의 보조금, 상계관세에 대한 합의가 이루어졌고, 그리고 1987년, 1989년, 1990년에 쌍무적 무역관계의 개선을 위한 협상이 진행되었다. 이는 미국과 멕시코 간의 새로운 관계진전을 준비하는 것이었다. 또 멕시코와 캐나다 사이에서도 쌍무적 무역관계를 강화하는 일련의 합의의 기본틀(framework)이 형성되어 가고 있었다.

5) 1980년대 이래 미국이 쌍무적 자유무역협정을 추구한 노력 대한 개괄적인 소개와 그 특징을 논하고 있는 Schott(1989: 1-7)은 1980년대에 추구된 2개의 쌍무적 자유무역협정이 미국 자신에 대한 그 경제적 효과보다는 세계적 신무역질서 창출과 관련된 정치적, 정책적 의의를 갖고 있었다고 주장하고 있다.

6) 캐나다-미국자유무역협정을 나프타로 향하는 유동적이고 이행적인 계기로 파악하는 글로 Harris (1991)을 참고하라.

북미지역에서의 이와 같은 상호의존관계의 심화과정에 기초해서 미국의 부시행정부는 1990년 6월에 이른바 ‘미주주도기획’(Enterprise for the Americas Initiatives : 이후에서는 EAI로 약칭)에 대한 구상을 발표하고 서반구에서 자유무역지대로 통합한다는 범미 지역주의를 본격적으로 선언하였다.⁷⁾ 비록 이 기획이 후속조치의 불발로 실질적인 행동 프로그램으로 연결되지는 않았지만 탈냉전 시대에 향후 미주질서의 밑그림을 제시했다는 점에서 획기적인 선언이라고 말할 수 있다.

〈표 3〉

북미자유무역협정 당사국의 경제력 비교

	멕 시 코	미 국	캐 나 다
인구(백만명)	88	253	27
GDP(십억달러)	283	5,422	580
세계수출비중	1.2% (20위)	12% (1위)	3.7% (8위)
일인당소득(달러)	3,484	21,740	21,600
시간당임금(달러)	1.80	14.77	16.02
인구성장율(%)	2.2	0.8	1.1

자료: *L'Express*, 15 janvier, 1993: 40.

이러한 미국의 움직임과 관련하여, 멕시코의 살리나스 대통령은 미국 부시 대통령과의 정상회담에서 미국-멕시코 간의 포괄적 자유무역협정이 필요하다는 견해를 제시하였다. 전임자 미겔 멜라 마드리드 대통령의 개혁기조를 이어서 포괄적인 경제개편 프로그램을 추진하고 있던 살리나스 대통령은 어차피 구조조정에 필요한 투자자금은 북미에서 구할 수밖에 없다는 판단아래 대미 협상에 전력을 다하기로 맘을 먹었던 것이다. 애초에 이 교섭은 미국-멕시코 양국 간의 협상으로 출발했으나, 본격적인 협상과정에 들어서면서 방관하던 캐나다측도 불이익을 피하기 위하여 적극적으로 참여할 의사를 표명하게 되었다. 이리하여 북미 3국 모두를 포괄하는 현재의 NAFTA 협상을 위한 여건이 마련된 셈이다. 이리하여 다음 해부터 미국의 주도로 3국간의 나프타 협상이 본격적으로 진행되었다. 이 결과 1992년 12월17일, 3국간의 협정이 조인되고, 이듬해 각국 의회에서 비준이 이루어짐으로써 1994년 1월 1일부터 북미자유무역협정은 발효되었다. 개략적인 거시경제지표로 볼 때, 총생산 6조달러, 교역량 2조달러, 인구규모

7) 이에 관해서는 Hufbaur and Schott(1992: 24), Whiting, Jr.(1993: 36-38)을 참조하시오. 그리고 미주 지역주의, 또는 서반구 지역주의에 대한 경제학적 전통과 관련하여 북미지역통합의 성격을 이해할 수 있도록 해주는 글로 Clarkson(1993)이 있다.

3억6천만명으로 EC를 능가하는 세계최대의 경제블럭, NAFTA가 출범하게 된 것이다.

III. 각국의 국가이익과 전략

1. 미국: 정치적 고려

NAFTA의 의회 비준을 앞두고 미국에서 전개되었던 논쟁에서 우리는 두가지 매우 상반된 입장을 발견할 수 있다(백창재 1994; Wiarda 1994). 한편으로 여당인 민주당의 일각과 공화당이 연합한 NAFTA 적극추진론과, 다른 한편으로는 환경보호론자, 소비자 단체들 그리고 노동조합측으로 구성되는 반대론이 양진영을 이루고 있었다.⁸⁾

적극추진론은 북미지역을 거대한 시장으로 통합함으로써, 특히 멕시코를 그 통합시장의 영역내로 끌어들임으로써 미국의 수출규모를 증대시키고, 미국산업에 새로운 성장의 계기를 부여하여, 막대한 고용효과를 창출할 수 있을 것이라고 주장한다. 반면 반대론은 비준 직전의 NAFTA 협정문에 환경보호문제라든지, 노동측의 권익을 보장할 수 있는 명백한 언급이 없다는 점을 들어 NAFTA의 부정적 이미지를 부각시켰다. 특히 노동조합측은 NAFTA의 발효로 인하여 미국의 기업이 대규모로 임금비용이 저렴한 멕시코로 이동할 것이고, 그 결과 미국 노동자들은 그만큼 직장을 잃을 것이라는 주장을 했다.

적극추진론이 NAFTA의 경제적 효과를 강조하여, 이를 미국의 국가이익과 적극적으로 연계시키고 있는 반면, 후자의 반대론, 특히 환경단체들과 소비자 단체들은 NAFTA가 장기적으로는 국가이익에 배치된다는 완전히 상반된 주장을 하고 있는 것이다. 국가이익에 적극 합치된다는 주장과 배치된다는 주장, 즉 두개의 극단적이면서도 추상적인 주장이 평행선을 달린 셈이다.⁹⁾ 때문에 우리는 이렇게 정치화된 논쟁만을 통해서는 미국정부가 추구한 국가이익의 목표를 충분히 읽어 내기 어렵다.

크루그만은 이러한 정치화된 견해들을 비판하며 NAFTA의 효과를 다음과 같이 다섯 가지의 명제로 요약한다(Krugman, 1993). 첫째, 미국의 대규모기업은 이미 멕시코에 상당수 진출해 있는 상태이므로, 현재의 NAFTA는 단기적으로 미국내의 고용정책에 심각한 영향을 미치지는 않을 것이다. 둘째, 따라서 환경문제 또한 현재 이상의 심

8) 반대론을 주장한 환경론자, 노동조합, 소비자단체는 전통적으로 민주당 지지세력으로 클린턴 행정부 출범과 더불어 힘을 얻게 되어 부가협정(Parallel Agreement) 협상을 조건부로 동의하게 된다.

9) 이른바 추진론의 저변에는 이른바 신고전파경제학자들의 경제적 효과분석이 깔려 있다. 이에 관해서는 Weintraub(1993)에 소개되는 논쟁의 이슈와 구도를 참고하라.

각한 결과를 낳지는 않을 것이다. 세째, NAFTA는 대 멕시코 수출의 증대로 인해 미국의 실질소득에 소규모의 이득을 가져다 줄 것이다. 네째, 비숙련 미국 노동자들의 실질임금에 있어서는 경미한 하락이 초래될 것이다. 다섯째, 현재의 NAFTA는 경제적 이슈보다 대외정책적 차원이 보다 중요하다. 이러한 견해에 따르면, NAFTA는 단기적으로 미국에 소규모의 경제이익을 가져올 뿐이지만, 장기적인 차원에서는 국제무역의 일반적 이득원천으로부터 전반적인 노동생산성의 향상이 가능해 진다고 할 수 있다. 즉 현재 멕시코시장의 소규모성으로부터 미국은 0.1% 정도의 작은 경제효과를 얻게 되나, 장기적으로는 무역자유화를 통한 북미시장전반의 효율성이 향상되고 대규모시장이 형성됨으로써 창출될 수 있는 잇점을 활용할 수 있다는 것이다. 따라서 이러한 판단에 입각하여 미국이 추구할 수 있는 국가이익 목표들은 단기적인 것과 장기적인 것으로 나누어 생각해 볼 수 있다.¹⁰⁾

미국 행정부의 입장에서 보면 NAFTA는 단기적인 경제적 이익의 증대보다는 대외정책적인 면에서 정치-안보적 이익을 도모하는 것이다. 미국은 역내지역의 안보와 관련하여 멕시코의 정치적 안정을 도모하고 살리나스행정부가 주도하는 국내개혁을 지원하며, 불법이민이라는 경제적 난민을 방지하는 데 우선적인 이해가 있다. 멕시코는 미국 사회에서 항상 불법이민, 마약 문제로 하나의 ‘이슈’로 다루어져 왔다. 따라서 제1세계와 제3세계의 국경에서 터져 나올지 모르는 탈안정적 요소를 중화하는 것이 미국으로서는 새로운 경제적 통합체로 멕시코를 끌어들이는 주요한 내적 동기가 될 것이다.¹¹⁾

다른 한편 장기적인 전망에 있어서 미국의 국익은 자신의 경제적인 재건과 밀접히 관련되어 있다. 이는 북미지역 전체에 있어서의 자유무역지대의 창설 및 자유주의적 개혁의 장기적 결과에 의해 좌우된다. 미국-멕시코 간의 관계를 중심으로 보자면, 현재 진행되고 있는 자유무역지대화 및 멕시코 경제구조의 자유주의적 개혁은 장기적으로 멕시코에서 시장을 확대시킬 것이고, 미국에게는 수출증진 및 투자기회를 확대시켜 줄 것이라는 전망이다. 이는 NAFTA가 중장기적인 범위에서 미국의 경제적 재생(revitalization)에 중요한 계기가 될 것이라는 판단이 중요하게 작용하고 있다. 이러한 중장기적인 미국의 국가이익은 현재 클린턴정권이 추구하고 있는 미국경제의 재구조

10) 미국의 국익에 대한 일반적 설명으로는 Hufbaur and Schott(1992: 10-12)를 참고하라. 그리고 앞의 Krugman(1993)은 NAFTA가 단기적으로는 멕시코에 대한 안보적, 대외정책적 기능을 수행하고 있다고 지적한다. 그러나 이러한 평가는 NAFTA의 현재상을 보여줄지는 모르나, 통합의 중장기적인 효과에 근거한 발전가능성에 대해서는 외면하고 있는 것이 사실이다.

11) NAFTA가 이민문제 일반에 미치는 영향에 대한 연구로는 Cornelius and Martin(1993)과 Bustamante(1994: 79-94)를 보시오.

화제화과도 긴밀히 연결되어 있다. 클린턴 행정부는 국가 발전전략의 일부로 지역주의를 인정하여 NAFTA를 추구했다. 이를 전반적인 미국의 경쟁력 제고 전략의 일부로 파악하여, 향후 남미와의 강한 경제적 통합전략의 제일보로 삼았던 것이다.¹²⁾

2. 멕시코: 경제적 고려

멕시코는 거의 전적으로 당면한 경제적인 동기에 입각하여, 국내경제의 구조조정과 개혁, 그리고 지속적 성장의 잠재력을 배양하려는 수단으로서 자유무역지대화를 추진해 왔다고 파악된다. 1982년 미겔 텔 라 마드리드 정권의 등장이래, 멕시코는 1985년에 GATT에 가입하고, 경제의 개방기조를 지속적으로 강화해 왔다. 이러한 개혁기조는 1988년 살리나스 대통령이 집권하면서 더욱 빠른 속도로 강화되어 왔다. 그는 지지부진하던 공기업의 민영화를 적극적으로 추진하였고 대외개방도 과감하게 실천에 옮겨 2% 정도의 수입허가제를 제외한 다음 대부분의 비관세장벽을 제거하였고, 관세도 평균 10%로 경감했다. 이 결과 재정적자와 인플레이션율이 격감하였다.¹³⁾ 매우 급격하게 진행된 멕시코의 안정화 및 구조조정 정책은 인플레이션 퇴치라는 측면에서는 궁정적인 효과를 얻었으나 다른 한편으로 무역수지의 악화, 외자에 대한 지나친 의존이란 위험도 동시에 안고 있다(이성형, 1994).

살리나스 행정부 아래의 개방과 개혁정책은 미국시장에 대한 접근을 강화하고 자국으로 자본유입을 촉진하는 것을 전제로 진행되고 있다. 우선 멕시코로서는 미국 시장으로의 수출이 증가할 경우, NAFTA의 틀 속에서 미국측이 멕시코에 대해 보호주의

12) 미국 클린턴정권의 NAFTA전략에 대해서는 간단하지만, Hufbaur and Schott (1993: 8, 22-27) 을 보시오.

13) 멕시코의 경제자유화 조치의 내용은 (1) 수입 자유화와 가격규제의 폐지 (2) 외자규제의 완화 (3) 공기업의 민영화 (4) 우선 육성산업 부문의 규제완화 등으로 요약된다. 이는 국내의 자유주의적인 시장개혁을 기초로 대외경제와 보다 긴밀하게 결합하고, 나아가 선진국 기업의 투자를 대규모로 유치함으로써, 성장의 속도를 가속화한다는 구상이다. 이러한 개혁조치의 성과가 어느 정도 가시화되면서부터 석유 품목의 수출 비중은 현저하게 줄었고, 나아가 공산품의 수출비중이 늘어나는 현상이 나타나고 있다. 반면 이러한 정책의 후유증도 매우 심각하다. 먼저 (1) 수입 자유화는 무엇보다 엄청난 무역적자를 낳았고, 이를 메울 단기 외자에 대한 의존도가 심화되었다는 점, (2) 개방과 구조조정에 소요되는 외자를 유치하기 위해 폐소화 고령 가 정책을 써야만 하고 이로 인해 수출경쟁력을 상대적으로 저하될 수밖에 없는 딜레마, (3) 구조조정 과정에 나타난 중소기업의 대단위 도산과 극소수 대기업에 대한 경제력의 집중 현상이 심화되었다는 점 등을 들 수 있다. 이에 대한 상세한 논의는 이성형(1994)을 참조하시오.

압력을 행사할 경우 가능한 한 이를 경감시킬 수 있다는 전략적 의도를 지니고 있다. 멕시코의 대미수출품목을 본다면, 원유관련 품목이 줄어들고 제조업의 뜻이 1982년의 12%에서 1985년의 55%로 급상승하고 있다. 이러한 속도로 멕시코의 제품수출이 증대하게 된다면, 미국내에서 멕시코산 제품의 수입을 제한하려는 보호주의가 강해질 수 있다. 이 때문에 멕시코는 자유무역무역협정의 체결을 긴급과제로 삼게 되었던 것이다. 이는 전통적인 내수산업 위주의 수입대체산업화 전략을 폐기하고 수출지향적 성장 패턴을 전면적으로 강화하려는 노선에 따른 것이다. NAFTA는 이러한 성장모델로 이행하는데 소요되는 투자재원을 확보하고, 이러한 기조를 국제협약으로 끌어두려는 의지의 표현이기도 하다(이성형, 1996).

요컨대 NAFTA를 통해 멕시코가 추구하려는 국가이익의 목표는 다음과 같다. 첫째, 개방에 따른 무역적자분을 보충하고 새로운 발전모델에 소요되는 재원을 직접투자와 금융자산 투자로 유인한다. 둘째, 미국 시장에 대한 안정적인 접근을 확보한다. 셋째, 자유무역협정을 통해 멕시코 국내개혁을 제도화하고 안정화한다.

3. 캐나다: 수동적 승인

자유무역지대를 북미지역 전체로 확대하는 문제에 대해서, 캐나다는 미국과 멕시코에 비해 상대적으로 소극적인 입장에 서 있었다고 할 수 있다. 이는 삼국 사이의 관계진전과정에서 캐나다가 취할 수 있는 이익과 선택의 범위가 아주 제한되어 있었다는 사실에서 비롯한다. 그 이유는 북미지역 전체의 무역자유화에 대한 논의가 주로 미국과 멕시코의 주도 하에서 이루어졌고, 미국-캐나다 간에는 자유무역협정이 이미 존재했으며, 그리고 캐나다-멕시코 간의 경제교류의 확대가능성이 지극히 제한되어 캐나다가 취할 수 있는 이득 또한 상대적으로 소규모였기 때문이기도 하다. 따라서 캐나다는 미국의 쌍무적 ‘자전거바퀴’ 형(hub and spoke) 접근의 일환으로 진행되고 있던, 미국과 멕시코 사이의 자유무역협정의 논의를 방관할 것인지, 아니면 이전 미국-캐나다 협정의 연장선상에서 스스로의 위치를 인정받을 수 있는 새로운 삼자 협상체제로 나아갈 것인지를 선택해야 하는 상황에 직면했다.

만약 캐나다가 NAFTA 협상을 거부했을 때는 다음과 같은 두가지의 문제점이 생겼을 것으로 지적될 수 있다. 첫째, 캐나다는 세계경제체제 안에서의 지위의 하락을 경험할 것이고, 이는 종래의 국제무역 협상에 있어서 이른바 “Big 4” 역할에서도 배제될 우려를 갖는다. 둘째, 미국시장에서 종래 미국-캐나다 자유무역협정의 특혜가 희석될 것이며 멕시코시장에 대한 접근가능성도 그만큼 작아질 것이다. 이 때문에 캐나다는 NAFTA를 세계경제체제 내부에서의 자신의 지위유지전략의 일환으로, 그리고 미국

과 캐나다 사이의 협정에 따르는 기존이득을 확보하는 방어적 계기로 보고 있었던 것이다(Hufbaur and Schott, 1992: 19-22).

NAFTA에 임하는 캐나다의 전략적 목표를 약간 구체적으로 보면, (1) 멕시코의 관세 및 비관세장벽의 철폐, 그리고 멕시코 시장에의 접근 강화, (2) 기존 미국-캐나다 자유무역협정의 이점 고수 및 개선, 즉 원산지 규정의 명료화와 관세협력의 개선을 통한 미국시장에 대한 안정적 접근, (3) 투자의 好適地로서 캐나다의 이미지 부각, (4) 캐나다 기업의 경쟁력 확보위한 전략적 동맹의 형성, (5) 공정한 역내 분쟁처리절차의 확립 등이라고 할 수 있다.¹⁴⁾

IV. NAFTA의 현단계 위상

1. 미국의 대외경제정책기조와 NAFTA

NAFTA는 1994년 초부터 그 효력을 발휘하기 시작했기 때문에, 이 시점에서 그 성격을 적극적으로 평가하기는 힘들다. 1994년도 초기의 순조로운 결과들에도 불구하고 12월에 있었던 폐소화 폭락사태로 NAFTA는 심각한 위기에 봉착했으며 현재까지도 멕시코 경제의 회복에 모든 관심이 집중되어 있기 때문에 자유무역지대화의 구체적 효과에 대해서는 본격적인 분석이 이루어지지 못하고 있는 상황이다. 또 협정의 구체적 항목들이 비록 장기적인 지향점을 지시하고 있기는 하지만 NAFTA의 현단계 위상을 적절히 설명해 주지는 못하고 있다. 아시아-태평양에서의 새로운 무역자유화 노력,¹⁵⁾ 유럽연합의 전개과정, 세계무역기구의 출범 등에 영향을 받을 수밖에 없는 NAFTA는 향후의 변화에 대해 내외적으로 많은 변수를 남겨 놓고 있는 셈이다.

NAFTA의 현단계 위상은, 위에서 살펴본 역내 당사국들의 국가이익 목표, 또는 전략목표가 상호결합되는 방식에 의해 규정되고 있다고 할 수 있다. 이미 앞에서 언급한 바 있지만, 멕시코의 경우를 제외하고 미국 및 캐나다가 단기적으로 커다란 경제

14) 이는 캐나다의 통상부장관 월슨의 논평 속에서도 잘 나타나고 있다(淺野徹, 1992: 17-19). 그리고 일반적인 목표에 대해서는 Bruning(1993: 130)을 볼 것.

15) 최근 아시아-태평양 지역 전체에 걸치는 자유무역지대안의 구상이 현실성을 가지면서 전개되고 있다. 1994년 APEC 수뇌회의를 준비하고 있는 저명인사그룹의 준비사항에 의하면, 2000년대부터 NAFTA와 이 지역전체를 포함하는 대규모의 자유무역지역이 검토되고 있다고 한다. 만약 이 구상이 현실화된다면, NAFTA의 위상도 현재와 상당히 달라질 수 밖에 없을 것이다. 따라서 NAFTA가 갖 출발한 현재의 상황에서는 앞으로의 전개방향이 달라질 수 있는 내외의 여러 변수를 갖고 있다고 보아야 할 것이다.

적 혜택을 얻는 것은 기대하기 어렵다. NAFTA의 발효 전후로 멕시코는 현재의 수출 지향적 성장정책으로 말미암아 상당한 경제적 성과를 거둘 수 있을 것으로 기대되었다. 때문에 당시 기준으로는 단기적이고 상대적인 경제적 이익만을 기준으로 삼는다면 멕시코가 NAFTA 협상에 있어서 가장 적극적인 주도자였다(Mckinney, 1993: 137-144). 그러나 지역 전체로 본다면 멕시코는 새로운 경제적 통합체에서 소규모 경제일 따름이며, NAFTA의 향후 전개방향에 대해서도 결정적인 영향력을 미치기에는 역부족이다.¹⁶⁾ 캐나다의 경우는 주로 방어적인 입장에서 NAFTA가 미국-캐나다 자유무역협정의 연속적인 발전형태로서 기능해 주기를 기대하는 정도라고 할 수 있다.

이제 미국의 입장을 보자. 앞에서도 말했듯이 협정 발효로 인한 미국의 경제적 이득은 비교적 소규모일 것이라고 평가되었다. 그렇다면 NAFTA를 추진한 미국의 의도는 대외정책적 차원에서 찾을 수 있을 것이다. 1993년 하반기에 협정의 의회 통과가 난산일 것으로 추정되었음에도 불구하고 클린턴 행정부가 밀어부치기식으로 나온 이유는 바로 행정부의 대외정책적 고려에서 찾을 수밖에 없을 것이다(백창재 1994). NAFTA를 둘러싼 미국의 대외정책적 목표는 과연 어떠한 내용들일까? 앞에서 설명한 멕시코의 안정화란 역내 차원을 제외하고 여기서는 대외경제정책적 측면을 중심으로 간단히 살펴보자.

미국은 역사적으로 NAFTA와 같은 자유무역협정에 대해 상당히 모순적인 태도를 취해 왔다.¹⁷⁾ 1960년대 아래 미국에서는 전후 이상적인 세계질서로 여겨져 오던 ‘범세계적인 다자주의’적 정책과는 다른, 즉 GATT 제24조의 예외조항에 근거하는 지역주의적 구상이 대두해 왔다. 이는 소규모지역에 자유무역지역을 형성하고자 하는 것으로 GATT를 중심으로 하는 세계적 자유무역에 대한 하나의 대안으로 제기되고 있다. 그러나 이러한 지역적, 또는 쌍무적 무역협정정책이 대외경제정책차원에서 본격화되기 시작한 것은 1980년대, 특히 1982년 EC의 다자적 협상 거부와 이를 계기로 강화되기

16) 이와 관련 Hufbaur and Schott(1992: 35-38)는 교섭 및 의무부담 과정에서 멕시코의 평등한 입장, 또는 대칭적(symmetrical) 상황을 전제하고 있다. 그러나 Ros(1994: 11-24)에 의하면, 각 국의 손익분담과 관련된 차이 때문에, 교섭과정 자체도 비대칭적일 수 밖에 없으며, 결국 멕시코는 주도자의 입장이라기 보다는 협정에 도달하기 위해 수많은 무역/비무역의 양보를 할 수 밖에 없는 하위교섭자일 따름이다.

17) 이에 대해서는 Bhagwati(1993)를 참고하라. 이 논문은 미국에서 다자주의라는 전후의 기본적인 대외정책틀이 지역주의라는 새로운 정책틀의 대두 속에서 약화되어간 역사를 간단히 소개해 주고 있다. 여기서의 모순이란 (1) 전후 혜게모니국가로서 미국이 추구했던 전세계적 다자주의와 (2) 전세계적인 다자주의와는 실제로 대립되는 지역주의 간에서 형성된다. 이러한 모순은 지역주의가 다자주의를 촉진하기 위한 한가지 도구라는 형태로 등장할 때 더욱 심화된다.

시작한 미국에서의 보호주의를 배경으로 하고 있다. 이 자유무역협정정책과 관련해서 두 개의 대립적인 입장이 제기되어 오고 있다. 이 두 가지의 입장은 공히 소규모 자유무역협정을 추진하는 데는 동의하지만, 이 자유무역지대의 발전 전망에 대해서는 상이한 생각을 갖고 있다는 점에서 흥미롭다.¹⁸⁾

그 한가지 입장은 이른바 ‘GATT 낙관주의’라고 할 수 있는 것으로서, 소규모 자유무역협정을 추진함으로써 EC나 발전도상국으로 하여금, 세계적인 다자협상에 적극 참여하도록 유도한다는 것이다. 이 입장은 자유무역협정정책을 GATT의 다자주의를 촉진하는 하나의 전술적 계기로 삼는다. 이는 다자주의에 보다 중점을 두고 있다. 다른 한가지 입장은 ‘GATT 비관주의’라고 명명할 수 있는 것으로서, 자유무역지역에 독자적인 의미를 부여하고 복수의 자유무역지대의 건설을 추구하는 것이다. 이 입장은 “GATT의 과정은 비효율적이고 비지속적”이기 때문에 그러한 세계적/다자적 과정보다는 효율적인 자유무역지역들(블럭)의 다수적 교차가 직접적으로 세계적 무역자유화에 연결될 수 있다는 견해이다.

자유무역지대의 형성에 대한 이렇게 상반된 이해방식에도 불구하고 미국은 정책 추진이라는 측면에서는 이를 일정하게 혼용해왔다. 예컨대 부시 행정부 시절에 ‘미주주 도기획’에서 암시된 서반구자유무역지대안은 잠재적으로는 블럭화 가능성을 내포하고 있음에도 불구하고, 이른바 ‘GATT 플러스’라는 명제와 관련해서 세계적 다자주의를

18) 이는 NAFTA 협상 및 출범이 GATT의 우르파이라운드 막바지 교섭의 시점과 거의 일치하며, 미국의 입장에서 이 신라운드를 성사시키기 위한 하나의 “독촉장”(reminder) 역할을 NAFTA가 하고 있음을 보여 주고 있다. 이는 특히 지역주의의 상당한 발전단계(유럽단일시장의 형성)에 와 있는 EC로 하여금, NAFTA라는 또 하나의 지역주의적 대응책을 제시함으로써 우선은 세계적인 다자주의 교섭에 적극적인 자세를 갖도록 함과 동시에, 극단적인 지역주의의 추구가 초래할 수 있는 전세계적인 게임 규칙의 파괴 위험성을 현실적으로 감지하도록 하는 효과를 갖고 있다. NAFTA가 미국의 대외경제정책의 측면에서 수행하는 역할에 대해서는 Pastor(1993)을 참고.

그리고 이는 일본에 대해서도 마찬가지다. NAFTA라는 새로운 대안이 현실적인 것으로 나타날 때, 이는 EC와 함께 전세계경제의 블럭적 분열의 가시적 표현으로서 인식된다. 따라서 이는 전세계경제의 게임 규칙이 파괴되었을 때 각각의 행위자들이 공히 부담해야 하는 엄청난 위험의 상황을 현실적으로 고려할 수 밖에 없도록 하고, 이러한 손익계산 위에서 극단적인 지역주의의 진전에 저동을 견다는 것이다. 미국은 세계적 다자주의의 명분 위에서 스스로의 경제적 목표를 달성하고자 한다. 특히 일본의 아시아지역구상과 관련해서는 일본중심의 베타적인 아시아지역주의를 방지하고 GATT의 원리와 최대한 「양립」할 수 있는 軟性지역조직을 추구하도록 강제한다. 이는 일본이 아시아태평양지역에서 “개방적 지역주의”를 그 자신의 입장으로 천명할 수 밖에 없도록 하는 또 하나의 이유가 되고 있다. 山澤一平(1993) 참고.

우선적으로 전제하고 있다. 특히 GATT의 우루과이 라운드 협상이 난항에 부딪히면서 시도된 부시 행정부의 NAFTA 교섭 과정에는 이러한 전술적 지역주의의 입장과 블럭 주의적 입장이 공존하고 있다. NAFTA의 현단계 위상은 이러한 미국의 대외경제정책적 사고에서 자유로울 수 없을 뿐만 아니라, 도리어 그것 현실화되는 하나의 과정으로 이해될 수 있다.

따라서 출범 초기의 NAFTA의 성격을 요약해 보면, 역내 관계의 측면에서는 미국의 정치-안보적 주도권이 과잉규정하는 잠정적인 성격을 지니면서, 대외적 위상에 있어서는 지역주의적 블럭을 형성하여 세계적 다자주의를 강제한다는 논리, 즉 지역주의와 세계적 다자주의라는 일견 모순적인 양대계기를 동시에 내포하는 미국의 대외경제정책의 논리를 지니고 있다. NAFTA의 성격은 그런 점에서 현재 진행되고 있는 국제 정치경제의 과정이 보여주고 있는 모순적 성격을 잘 드러내고 있다고 할 수 있다.

2. 문제점

NAFTA는 유럽연합 국가들의 배타적 지역주의(bounded regionalism)와 아시아-태평양 제국이 추구하고 있는 개방적 지역주의(open regionalism)와는 다른 의미를 갖는다 (Whiting, Jr., 1993: 19). 또 자유무역지대로서 NAFTA는 관세동맹이나 경제동맹 등의 고전적 경제통합유형과도 다르고, 발전도상국들의 특혜무역적인 통합유형과도 다른 특징을 갖고 있다.

NAFTA와 여타 고전적 통합유형과 비교해 보면 차이점은 다음과 같다. 우선 대외 공동관세정책(관세동맹/경제동맹)을 취하지 않으며, 대내적으로 공동경제정책(경제동맹)을 택하지도 않는다. 그리고 완전한 무역 자유화가 아니라 '보다 자유로운 무역' (freer trade)을 우선적으로 추구한다는 점도 특징적이다. 이는 보호주의와 수입대체산업화를 기초로 역내의 특혜무역을 추구했던 과거 라틴아메리카 발전도상국들 사이의 통합모형과 구별되는 점이기도 하다. 그러나 역내무역의 활성화를 위해서 역외지역에 대해서는 일정한 차별을 전제로 한다는 점에서는 이들 통합유형과 공통점을 갖고 있다(Snape, 1993: 9-16).¹⁹⁾

자유무역지대 경제통합은 다른 통합유형보다는 연성(lesser kind)의 특징을 갖고 있음에도 불구하고 대외적으로 일반적인 차별효과를 갖고 있음을 두말할 나위가 없다.

19) 물론 NAFTA는 모든 국가들에게 회원가입을 허용하고 있으나, 차별주의 원칙에 입각하고 있다는 점에서 개방적 지역주의로 규정하기 어렵다. 그런 의미에서 역내 보호주의의 성격을 강하게 떤 제한적 의미의 '개방적 지역주의'라고 해야 할 것이다.

Viner(1950)의 고전적 이론에 의하면, 자유무역협정은 역내의 무역장벽을 제거함으로써 새로운 무역기회를 창출하는 무역창출(trade creation) 효과를 갖고 있는 반면, 제3국의 저비용의 공급자로부터 역내의 고비용 생산자로 거래선을 전환하도록 하는 무역전환(trade diversion) 효과를 동시에 갖고 있다. 이러한 양면적 효과는 대외차별적 자유무역조직이 갖는 공통적 특징이라고 할 수 있는데, 특히 후자의 효과로 인해 비가맹국은 일정한 피해를 받을 수 있다(Schott, 1989: 17-18).

한편 자유무역지역의 이러한 대외차별적 성격은 현재 추구되고 있는 전세계적 다자주의와 어떤 점에서 충돌한다.²⁰⁾ 미국의 공식적 입장이나 이를 변호하는 논리들은 NAFTA라는 지역적 자유무역과 GATT의 다자주의 원리가 모순되지 않으며, 도리어 전자는 후자의 원리에 정합적이라고 주장하고 있다.²¹⁾ 그 논거가 되고 있는 것은 대체로 다음과 같다. 첫째, GATT 제24조의 규정은 전세계적 자유무역을 촉진할 수 있다는 전제 하에서 자유무역지역이나 관세동맹과 같은 지역적 무역조직을 형성할 수 있다고 규정하고 있다. 둘째, NAFTA는 서비스 분야의 이슈 및 분쟁처리절차를 발전시킴으로써 GATT에 모델이 될 수 있는 공식을 발전시키고 있다. 세째, EC나 일본이 다자주의 무역협상에 적극적일 수 있도록 촉구하는 이른바 “독촉장”的 역할을 NAFTA가 수행한다. 네째, NAFTA는 선진국과 발전도상국 간의 수평적 통합의 모델이 될 수 있다.

그러나 이와 같은 공식적인 논리에도 불구하고, NAFTA는 이른바 무역편향(trade deflection)을 회피한다는 명목으로 대외차별적인 측면을 보다 분명히 하는 원산지 규정(rules of origin)을 명시하고 있다. 위에서도 밝힌 바 있지만, 자유무역지대는 역외에 대한 공동관세를 설정하지 않는다. 그러나 자유무역지대도 지역주의적 통합의 일종이고, 그러한 통합의 이득을 개별 가맹국에 보장해 주지 않으면 않된다. 이러한 이득의 보장장치로 대두하는 것이 이른바 ‘원산지 규정’이다.²²⁾ 나중에 보겠지만 자동차의 경우는 이른바 현지조달 비율을 50%로 규정하고, 그 이상을 역내산으로 인정하여 관세를 경감시키고, 그 이하를 역외산으로 판정하여 기중관세를 부가하게 되어 있다. 이

20) 여기서 우리가 유념할 사실은 제2차세계대전 이후 국제경제질서가 형식상 다자주의의 원칙에 근거하였으나, 실질적으로는 미국, 영국, 독일, 불란서, 일본 등 자본주의 중심부국가들의 협력에 기반한 ‘소수정예주의’(minilateralism)였다는 것이다. 미국은 과거 이러한 기본틀 속에서 쟁무주의와 지역주의를 견제해 왔지만, 현실정은 광범위한 지역주의의 등장 아래, 해제모니 국가로서의 미국의 지위가 훈들리고 있는 상태에 놓여있다.

21) 그 대표적인 논자로 Pastor(1993)을 들 수 있다.

22) 이러한 문제점을 인정하면서도 NAFTA의 현재의 틀 속에서의 개선을 추구하는 논의로는 Hufbaur and Schott(1993: 5-7)을 참고하라.

러한 규정은 차별적 공동관세의 효과와 마찬가지로, 역내 무역자유화를 위한 역외차별의 장치이고, 이는 전후 세계경제의 이상적 질서로 인정되어 온 다자주의적 무역자유화, 특히 GATT의 기본원칙과는 모순되는 결과를 냥게 하고 있다.

사실 NAFTA가 GATT의 다자주의적 원리에 정합적인지, 아닌지에 대해서 혼선이 발생하는 것은 역시 GATT의 조항 그 자체가 갖고 있는 문제점 때문이기도 하다. GATT는 그 규약 제1조에서 비차별주의와 최혜국대우의 원리에 입각하여 세계적인 무역자유화를 추구하는 것을 가장 일반적인 목표로 하고 있다. 그러나 제24조에서는 이러한 기본목표를 편하게 하는 모순적인 규정을 두고 있다. 여기에서는 무역협정이 (1) “본질적으로 모든 제품의 무역”을 포함하는 관세동맹 또는 자유무역지대의 형태를 띠거나 이를 목표를 향한 중간적인 것일 때, (2) 비가맹국에 대한 무역장벽을 강화하지 않을 때, 그리고 (3) GATT가 그들 협정 형성의 의도를 인지할 수 있을 때, 지역적인 소규모 무역조직은 인정될 수 있다고 규정하고 있다(Snape, 1993: 11-6). 그러나 이 예외규정들은 구체적으로 감시되지 않는 한, GATT의 다자주의에 정면으로 배치되는 지역주의를 인정하는 것이 될 수 있다. 실제로 GATT 제1조 및 제24조를 동시에 만족시킬 수 있는 지역적 무역조직은 그리 많지 않았다. 예를 들어 솟의 연구에 의하면 1948년부터 1988년까지에 걸쳐서 약 69개의 특혜무역협정이 있어 왔지만, 그 중 4개 정도만이 GATT 정합적이라고 한다(Schott 1983: 4-9).

NAFTA와 관련해서 가장 문제가 되는 것은 이들 전제조건 중, 특히 비가맹국에 대한 무역장벽을 강화하지 않을 것인지 하는 점이다. ‘미주주도기획’이나 ‘서반구자유무역지대’과 같은 지역주의적 구상이 ‘요새화’를 회피할 수 있는지는 실로 이 장벽의 존재여부에 달려 있다. 따라서 문제는 GATT 규정을 유연하게 해석하여 문자상의 정합성을 구하는 것에 있는 것이 아니라, 무역전환과 창출의 균형을 어떻게 맞출 것인지, 가입절차(accession clause)를 어떻게 개방화할 것인지, 그리고 현재의 베타성의 원천인 원산지규정을 어떻게 합리화할 것인지 하는 점에 있으며, 총체적으로는 역외지역에 대해 무역자유화의 성과를 어떻게 공유할 것인지에 달려 있다고 생각된다. 이것이 NAFTA의 개방성 여부를 판가름하는 시금석이 될 것이다.

V. NAFTA 협정의 주요 내용

NAFTA의 성격을 보다 구체적으로 이해하기 위해서는 협정의 기본 내용을 검토하는 것이 필수적이다. 이는 NAFTA가 향후 어떻게 전개될 것인지를 이해하는 데에도 도움을 줄 것이다. 아래 내용은 대한무역진흥공사(1994)와 日本貿易振興會(1993)을 주로 참조하였다.

1. 목적(협정문 제1장)

제1장에서는 GATT 제24조에 따라 NAFTA의 배경을 설명하고, 이 협정의 목적으로 다음을 들고 있다. (1) 상품과 서비스의 무역장벽을 철폐하고 국경을 넘어선 이동을 촉진한다. (2) 공정한 경쟁의 조건을 촉진한다. (3) 투자기회를 개방하고 확대한다. (4) 지적소유권을 보호한다. (5) 신속한 분쟁해결 처리절차를 확립한다. (6) 협정 확대를 위한 틀을 확립한다. 목적 부분에서 잘 드러나고 있지만, NAFTA는 관세동맹이나 공동시장이 아니기 때문에 역외공동관세나 공동경제정책을 설정하고 있지 않다.

2. 내국민대우 및 시장접근(제3장)

제3장에서는 상품무역에서의 내국민대우, 관세철폐, 관세환급의 철폐, 수출입제한 폐지 등에 대해 규정하고 있다. 관세철폐 스케줄은 즉시 시행하는 것, 5년, 10년, 15년의 계획으로 실시되고, 자동차, 섬유, 의류, 농산물 등의 민감한 품목을 제외하고, 대부분의 품목이 협정발효 예정인 94년 1월부터 철폐된다. 관세환급 제도는 멕시코, 미국, 캐나다 간에는 2001년에 폐지되는 것으로 되어 있지만 예외규정도 있다. 또 수출입제한도 폐지된다. 관세수수료에 대해서는 신규로 도입하는 것을 금지함과 동시에 현존 수수료를 정해진 시기까지 폐지하는 것으로 하고 있다. 기타 제3국의 덤핑, 상품무역위원회 등에 대해서도 규정하고 있다.

3. 원산지 규정(제4장)

외국기업이 멕시코와 캐나다에 진출하여 북미시장을 겨냥하여 거래를 행할 경우, 문제가 되는 것이 원산지 규정이다. 원산지 규정을 충족시키고 있다면 북미산으로 간주되어 북미지역 내의 거래에서 관세가 경감된다. 이것은 북미에 진출해 있는 모든 외국인 기업에 적용된다. 북미산이라는 원산지 규정을 충족시키려면 (1) 세번변경 (관세율표상 분류의 변경), (2) 현지조달 비율의 명시, (3) 주요부품의 몇가지가 북미산일 것 등의 요구에 따라야 한다.

자동차에 대해서는 애초부터 미국, 캐나다, 멕시코 사이에 원산지 규정을 둘러싸고 대립이 있었다. 미국의 3대 자동차 메이커(GM, 포드, 크라이슬러)는 초기에 60-70%라는 높은 현지조달 비율을 요구했다. 그러나 캐나다와 멕시코는 현지조달 비율을 인하하도록 요구하여 최종적으로는 50%로 정해졌다. 이 현지조달 비율은 4년 후에는 56%, 8년 후에는 62.5%로 인상되도록 되어 있는데, 여기에는 미국 자동차 3대메이커의 이

해가 크게 반영되어 있다.

섬유제품의 원산지 규정도 자동차와 마찬가지로 타분야보다 엄격하게 되어 있고, 원사부터 북미산이어야 한다고 명시하고 있다. 여기에도 원사의 생산국인 미국의 의향이 강하게 표출되어 있다.

4. 세관 행정(제5장)

미국-캐나다 자유무역협정에서는 세관 행정에 관한 규정을 특별히 설정하고 있지는 않으나, NAFTA에서는 이 분야의 절차를 분명히 하고 있다. 구체적으로 보자면 (1) 가맹국은 원산지 증명제도를 확립할 것, (2) 가맹국의 세관은 수입품이 원산지 규정을 충족시키고 있는지를 판정할 제반 권한을 가질 것, (3) 원산지 규정을 비롯한 협정의 관세연관 규정에 관한 가맹국 간의 협상을 통일시킬 것, (4) 관세연관 문제를 해결하기 위해서 가맹국 간의 관리, 협력체계를 확립할 것 등을 규정하고 있다.

수입국의 세관은 상품수입에 앞서서 수입된 상품이 원산지 규정을 만족시키고 북미산으로서 인정될 수 있는지를 판단할 책임을 갖고 있다. 예를 들어, 비가맹국에서 수입된 원재료가 가맹국내의 생산과정에 있어서 북미산으로 인정되기 위해서 필요로 하는 세번 변경을 거쳤는지, 현지조달 비율이 북미산으로 인정될 수 있는 기준에 달하고 있는지 등에 대하여 판정하는 것이 그것이다. 또 세관은 자국에 수입되는 상품이 북미산인지를 판단할 수 있는 수단으로 그 상품의 생산설비를 검증할 권한을 갖는다.

관세연관 문제가 발생할 경우 각가맹국 대표로 구성되는 작업그룹이 해결하도록 되어 있으나 여기에서도 해결되지 않을 경우는 협정에 정해져 있는 자유무역위원회의 개최를 요구할 수 있다.

5. 농업(제7장)

제7장에서는 농산물의 관세철폐, 수량제한, 품질, 마케팅의 기준, 국내원조, 수출보조금 등에 대해서 규정하고 있다. 관세철폐의 이행기간 중 가장 긴 것은 15년이지만, 많은 품목은 10년 이내에 관세가 철폐된다. 수량제한은 멕시코-캐나다 사이의 소수 특정품목을 제외하고 관세할당의 범위 설정 또는 관세로 치환된다. 수출보조금에 대해서는 멕시코, 미국, 캐나다 간에 도입할 수 있도록 되어 있다. 또 다른 가맹국이 비가맹국으로부터 보조금이 주어진 농산물을 수입하고 있는 경우, 그 대항조치에 대해서도 협의할 수 있도록 되어 있다. 나아가 농산물의 품질기준이 있는 경우는 수입농산물에도 이 이상의 대우를 주는 것도 규정하고 있다.

농산물의 자유화에 의해서 밀 등의 곡물과 콩, 옥수수 등의 油糧種子는 미국에서 멕시코로의 수출이 증가할 것으로 예측되고 있다. 야채와 열대과일은 멕시코로부터 미국으로의 수출이 증가할 것이기 때문에 플로리다주와 중미제국이 타격을 받을 것이며 멕시코 북부의 애그리비지니스는 혜택을 볼 것이다.

6. 투자와 분쟁처리(제11장)

이 장은 A,B,C의 세개의 절로 구성되어 있는데, A절은 가맹국에 의한 타가맹국으로부터의 투자의 취급에 대해서, B절은 투자가에 의한 클레임, 투자에 관한 분쟁의 처리절차에 대해서 각각 규정하고 있다. 그리고 C절은 용어해설에 할당하고 있다.

이 장은 가맹국 간의 투자호름을 자유롭게 하기 위해 각국의 장벽, 규칙을 감소시키기 위해서 마련되었다. 그 요점은 (1) 가맹국은 다른 가맹국의 투자자에 대해서 원칙적으로 내국민대우를 하고, (2) 투자를 인정하는 조건으로 투자에 수출, 현지조달 등 의 부대요건을 규정하는 것을 금지하며, (3) 투자에 의해 설립된 기업의 상급임원의 국적지정을 금지하고, (4) 투자에서 생기는 이익, 배당을 자유롭게 송금할 수 있도록 하고, (5) 투자를 국유화하는 것을 원칙적으로 금지하고 국유화할 경우에는 공정한 보상을 할 것 등으로 요약될 수 있다.

이에 대해 우선 지적할 수 있는 점은 투자의 자유화라는 관점에서 보아 상당히 전진된 조항을 담고 있지만, 규정의 예외조항을 두어 포괄성에는 다소 문제가 있다. 왜냐하면 (1) 멕시코가 국영기업을 갖고 있는 석유/천연가스의 빌굴, 전력공급, 원자력개발 등의 11분야에 있어서 가맹국 투자라고 할지라도 금지할 수 있도록 되어 있으며 (부속문서 III), (2) 내국민대우의 공여, 조치요구 금지 등 투자자에게 줄 수 있는 혜택에 관한 규정에는 가맹국에 각각 유보, 예외 조항이 많이 인정(부속문서 I, II)되고 있기 때문이다. 다음으로 지적될 수 있는 점은 이 분야의 혜택이 실제로 어느 정도 확보될 수 있는가가 불투명하다. 즉 여기에는 이 장의 규정이 다른 장의 규정과 모순될 경우에는 다른 장의 규정을 우위에 둔다(제1112조)든지, 투자에 있어서 환경에 대한 배려가 요구되는 경우에는 본장의 규정보다 우선한다(제1114조)고 명시하고 있기 때문이다.

7. 국경왕래의 서비스 거래(제12장)

이 장에서는 커뮤니케이션, 육상운송, 특수 항공서비스, 전문 서비스 등 각종의 국경왕래무역(국경을 넘나드는 서비스의 거래, 단 이장에서는 금융, 에너지/기초석유화학

제품 관련, 항공수송 서비스 등은 제외)의 규칙을 규정하고 있다. 가맹국은 다른 가맹국의 서비스 제공자에 대해서 내국민 대우 또는 최혜국 대우 중 유리한 쪽을 인정하는 것으로 되어 있다. 서비스 분야에서는 발전도상국인 멕시코에 대해서는 많은 유보가 인정되고 있지만, 버스/트럭 등 화물여객 수송과 특수환경 서비스 등의 자유화, 규제완화가 합의되어 있다. 또 협정발효 후 2년에 한번씩, 자유화와 규제철폐 등의 노력이 이루어 지도록 권유되고 있다.

8. 금융 서비스(제14장)

최근 국제금융시장은 각국 간의 관계의 긴밀화, 거래의 활발화에 의해서 급속히 비대화하고 그 중요성도 높아지고 있다. 이러한 배경과 관련하여 금융서비스 부문의 업무내용도 급속히 다양화되고 있다. 따라서 장래의 국제금융시스템을 구축하려는 움직임 속에서, 이 협정이 제시하는 모델이 나름대로의 의의를 지닌다고 생각된다.

특히 이 협정은 금융서비스의 분야에서는 제도적으로 정비된 금융시장을 갖고 비교적 개방도가 높은 선진국인 미국과 캐나다와, 원칙적으로 금융시장을 국가관리체제 하에 두고 있는 발전도상국인 멕시코 사이에서 체결된 협정이라는 의미에서 아주 주목되어야 할 것이라고 말할 수 있다. 폐쇄성이 아주 높은 멕시코의 금융시장이 개방되면 경쟁이 촉진될 것이고, 이를 통해 멕시코 금융시장의 효율성은 높아질 것이다. 그 결과 일반기업의 자금조달이 훨씬 수월해질 것이고 경제발전에도 크게 기여할 것이다. 그러나 미국, 캐나다의 거대한 금융자본과 경쟁관계에 서게될 멕시코 금융기관들은 어려운 시절을 맞게될 것이고, 멕시코의 금융서비스 분야에서는 대규모의 업계 재편이 이루어질 가능성이 있다.

9. 지적 소유권(제17장)

이 장은 종래 저작물에 관한 파리조약 등의 지적 소유권에 관련된 국제조약을 발효시킴과 동시에 거기에서 그 규정을 넘어선 추가적 조치를 규정하고 있다. 저작권 관계에서는 컴퓨터 소프트웨어, 데이터 베이스도 보호대상에 포함되어 있고 50년 간 수입, 판매, 랜트 등의 허가와 금지의 권리를 저작자에게 주는 것으로 정하고 있다. 상표등록 보호는 상품뿐만 아니라 서비스도 적용되고 있다. 특히권의 보호는 출원일로부터 20년 이상, 특히 부여일로부터 17년 이상으로 하고 있다. 또 의약, 농업관계의 미생물학적 특허, 집적화로의 디자인 보호, 영업비밀의 보호에 대해서도 규정하고 있다. 더 나아가 권리침해에 대한 방지/구제수단, 소송절차 등에 관한 규정도 마련되어 있다.

10. 반덤핑관세와 상계관세 문제에 관한 심사 및 분쟁해결(제19장)

이 장은 어떤 가맹국이 다른 가맹국에게 반덤핑관세 및 상계관세를 부여할 수 있음을 인정함과 동시에, 이에 관련된 분쟁처리 절차를 규정하고 있다. 이 장은 미국-캐나다 자유무역협정의 제19장과 극히 유사하나 다음의 두가지 측면에서 차이점을 갖는다. 그것은 (1) 삼국이 가맹하는 협정이 됨에 따라 기술적인 수정이 불가피해진 점, (2) NAFTA에 기초한 분쟁해결을 저해할 수 있는 국내법을 견제하는 규정이 신설된 것 등이 그것이다. 이 장의 내용을 요약하자면, (1) 가맹국은 반덤핑법 및 상계관세에 관련된 국내법을 갖는다. (2) 어떤 가맹국이 이 법을 개정했을 때, 또는 두 조치에 관해 최종결정을 내린 경우 양국간 패널의 심사가 요구된다. (3) 패널은 소정의 심사를 하고 다수결로 재정을 한다. 이 재정에 대하여 당사의 가맹국은 이의를 신청할 수 있다. (4) 가맹국의 국내법이 패널의 재정 결과가 실시되는 데 저해될 때에는 '특별위원회'를 통해 이를 수정하도록 요구할 수 있다.

11. 조직체계와 분쟁해결절차(제20장)

이 장에서는 가맹국에 의한 협정의 이행감독, 분쟁의 처리절차 및 본협정에 영향을 미치는 사항의 검토에 대해서 규정하고 있다. 분쟁처리는 이 협정에 기초하든지, 아니면 GATT의 메커니즘 아래서 행하든지 두 가지 중에 하나를 선택할 수 있다.

분쟁이 발생할 경우, 우선 관계당사국이 합의할 수 있는 협의를 진행시키고, 합의에 이르지 못할 경우는 이 장에 정해져 있는 자유무역위원회가 앞선, 조정, 해결을 행한다. 이 위원회에 의해서도 해결에 이르지 못할 경우, 당사국의 요청을 받고 패널이 설치된다. 패널의 재정에 대하여 당사국은 상소할 수 있다. 또 재정 이행에 대하여 제재 조치가 가능하다. 또 본협정에 관한 국내소송법의 규정의 금지 및 민간국제상사의 분쟁문제의 대체처리에 대해서도 규정하고 있다.

이 장에서 취급하고 있는 분쟁문제의 범위는 다음과 같다. (1) 협정의 해석 또는 적용에 관한 분쟁, (2) 협정의 의무에 반하는 조치에 관한 분쟁, (3) 편의의 무효화 또는 침해에 관한 분쟁, (4) NAFTA, GATT, 그리고 두협정의 관련협정에서 생기는 분쟁, (5) 원산지 규정 작업그룹, 위생 및 식물위생조치-전문협의, 규격관련조치-전문협의에 의해 협의가 이루어지고 요청되는 경우, (6) 가맹국들 내부의 사법, 행정수속에 있어서의 본협정의 해석, 적용의 문제, (7) 민간상사의 분쟁에 대해서는 대체분쟁해결을 장려하는 것 등이다.

VI. 세계경제질서와 NAFTA

1. WTO 체제와 NAFTA

우루과이 라운드 타결 이후 경제의 세계화는 더욱 가속화되고 있다. 세계경제의 복합적 상호의존이 그 어느 때 보다도 가속화되고 있으나,²³⁾ 현재로서는 특정한 경제적 혜계모니 국가없이 지역블럭화가 급속히 이루어지고 있는 실정이다. 소련의 와해 이후 미국, EU, 일본 사이에 만델(Mandel 1978: 331-342)이 일찌기 간파한 자본의 국제화에 따른 ‘대륙간 경쟁’이 치열해지고 있음을 부인키 어렵다.²⁴⁾ WTO의 출범은 자유 시장경제에 기반한 새로운 다자주의의 출범을 예고하고 있다. 제2차세계대전 이후 세계경제질서가 미국의 패권 아래 다자주의라는 명분을 갖고, 선진국을 중심으로 소수정 예주의(minilateralism)의 형태로 이루어져 왔다면(Kahler, 1992 참조), 새로운 다자주의는 쌍무주의와 지역주의를 포괄해야 된다는 점에서 기존의 다자주의와는 전혀 성격을 달리한다.

그러나 과연 미래의 WTO체제가 지역블럭화를 넘어서 진정한 다자주의에 입각한 세계경제의 통합을 가져올 수 있는지는 미지수이다. 왜냐하면 현단계 세계경제에는 지역 주의의 추세 아래 특정 산업부문을 중심으로 국가의 지원을 받는 전략적 무역정책(strategic trade policy)이 강하게 나타나고 있기 때문이다(Gilpin, 1987: 401-406). 바로 이점에서 우루과이 라운드 이후 세계경제는 지역간, 국가간, 부문간의 이해 갈등이 극도로 잠재되어 있는 매우 불확실하고 불안정한 국면에 놓여 있다. 시장경제 아래 무역경쟁이 격화되는 현실에서 다국적 기업에 의한 자본의 이윤 확대만이 ‘보이지 않는 손’으로 작용할 뿐, 때때로 총체적인 자유무역과는 거리가 먼 통제불가능의 체제가 될 우려가 제기된다.

물론 최근 이루어지고 있는 지역블럭화를 세계경제의 통합을 위한 전조로 보는 견해가 없지 않다.²⁵⁾ 이 견해에 따르면 지역주의가 역외차별을 전제로 하고 있지만, 최혜국대우의 무역관행과 비차별적 국제결제 원칙을 보편화시켜 보다 포괄적인 호혜주의를 확산시킬 수 있다는 것이다. 그러나 현재 나타나고 있는 지역 블럭화에는 그 범위에 있어서 대지역주의(macro-regionalism)와 소지역주의(micro-regionalism),²⁶⁾ 그리고

23) 환경, 노동, 과학기술정책 등 메가라운드(mega round)의 출현이 이를 예증한다.

24) 이에 대한 광범위한 논의로는 Thorow(1992), Kennedy(1993)가 있다.

25) 이에 대한 논란에 대해서는 Bhagwati(1992)를 참고하라.

26) 다수의 나라들이 효율적인 자본축적을 위해 광범위한 지역주의를 추구하는 대지역주의와는 달리 소지역주의는 지역내 갈등으로 인하여, 일부 국가들에 의해 이루어 진다.

형태에 있어서 개방적 지역주의와 배타적(또는 방어적) 지역주의로 구별될 수 있다. EU가 극도의 배타성을 갖는 대지역주의에 근거하고 있다면, APEC은 지역적 제한을 넘어서는 개방성을 지향하고 있고, NAFTA는 아직 소지역에 기반한 배타적 지역주의를 탈피하지 못하고 있는 특성을 갖는다.

Balassa(1961)에 의하면, 지역블럭화는 자유무역지대, 관세동맹, 공동시장, 경제공동체와 같은 단계로 나누어진다. 자유무역지대로서 NAFTA는 대내적으로 공동경제정책을 취하지도 않고, 대외적으로 공동관세정책을 택하지도 않는다. 그리고 NAFTA가 우루과이라운드 이후의 세계적 다자주의를 ‘촉진’하는 대외 경제정책적인 목표를 갖고 있다고 할지라도, 그 궁극적 주안점은 역시 역외지역에 대한 일정한 차별을 전제로 역내시장을 보호하는 데 있다. 더우기 역내에서도 자본의 이동만 보장되지 노동의 자유로운 이동은 금지된다. 이렇듯 NAFTA가 개방적 지역주의로 지양되지 않는 한, WTO 하의 새로운 다자주의의 정착은 요원하다. 오히려 역외차별적인 경제블럭의 등장은 보다 개방적인 세계경제의 형성을 더디게 하면서 지역간의 마찰과 갈등을 증폭시킬 수 있다.

GATT와 달리 WTO는 무역관련 분쟁에 대해 준사법적 기능을 갖고 문제해결 권한을 행사할 수 있다. 만일 특정국가가 불공정 무역거래로 판정이 날 경우 그 나라는 관련국가에 피해를 보상하든지, 아니면 잘못된 관행을 수정해야 한다. 결국 WTO에 의한 다자주의적 제도와 규범의 강제만이 배타적 지역주의에 의한 경제블럭 사이의 대립을 해소할 수 있다. WTO가 제대로 기능할 수 있을 때 특정 초국적기업, 개별국가 및 지역블럭의 파행적 행위에 대한 통제가 가능하다. 세계경제내의 다양한 이해관계 사이의 갈등이 표출되고, 조정되는 장으로서 WTO에 의한 새로운 다자주의의 제도화가 절실히 요청된다.

미국 행정부는 세계체제 안에서 자신의 해제모니가 하락하는 시점에서 날로 첨예해지는 지역적, 국제적 경쟁에서 효율적으로 대처하기 위한 대외정치적, 경제적 이해관계 아래 NAFTA의 창설을 주도했다. NAFTA를 통하여 단기적으로 정치·안보적 이익과 세계적 자유화를 ‘촉진’하는 대외경제정책 목표를 추구하고 있다고 할지라도, 미국은 중장기적으로 자유무역지대의 조성을 통해 대내적으로 산업재구조화에 의한 생산성의 향상을 도모하고, 대외적으로 국제경쟁력을 제고할 수 있도록, 최소한 북미지역에서의 경제블럭화가 필요하다고 보았던 것이다. NAFTA가 미주지역 이외에도 문호를 열어 놓고 있는 것도 궁극적으로 자국의 경제적 이익과 정치적 주도권을 도모하기 위한 조치임은 물론이다.

2. EU, APEC과 NAFTA

EU는 1958년 6개국(서독, 프랑스, 이탈리아, 벨기에, 네덜란드, 룩셈부르크)으로 구성된 유럽경제공동체(European Economic Community)가 발족된 이래, 1993년에는 그 때까지 형성된 공동시장을 기초로 단일통화제도(ECM)를 형성하기 위한 마스트리히트 조약이 성립함으로써 유럽통화동맹(EMU)으로 발전하고, 오늘날에는 정치적 통합을 전제로하는 거대한 국가연합을 형성하려는 움직임으로 나아가고 있다. 바야흐로 유럽지역에서의 정치적 경제적 동맹의 건설과정은 여러 번 반복되는 부침에도 불구하고, ‘확대’와 ‘심화’ 기조 속에서 전진하고 있다고 말할 수 있다.

그러나 유럽지역에서의 이러한 경제적, 정치적 통합의 과정은 세계경제의 관점에서는, 기존의 GATT의 ‘다자주의’ 지향의 질서를 현격히 약화시키는 배타적 지역주의의 움직임, 즉 블록화의 강화를 의미한다.²⁷⁾ 고전적인 의미에서, 현재 유럽통합의 단계는 (1) 가맹국간의 관세를 철폐하고, (2) 역외지역에 대한 공동관세를 실시하며, (3) 자본 및 노동의 생산요소의 이동의 제한이 철폐되고, (4) 가맹국간의 경제정책의 조정은 물론, (5) 금융/재정정책의 공동실시와 통화의 통일, 그리고 이를 관장하는 초국가적 기관의 설립을 추구하는 이른바 ‘완전한 경제통합’단계에 와 있다고 할 수 있다.²⁸⁾ 이러한 경제통합의 ‘심화’, ‘확대’ 과정의 외연은 통합의 첫번째와 두번째단계에서 취해진 ‘관세를 통한 대외적 차별구조’와 기타 역내보호를 위한 대외차별적 조치들을 완성하는 것이라고 할 것이다. 따라서 이러한 차별구조는 기존 GATT체제의 ‘다자주의’의 모순을 더욱 격화시켜 왔고, 우루과이 라운드 이후의 새로운 다자주의적 자유무역질서가 형성되는 과정에도 큰 문제를 야기해 오고 있다.

그 대표적인 예는 1967년부터 시작되어 현재까지 계속되고 있는 공동농업정책(CAP)이다. 그 내용 및 세계정치경제과정에 대한 효과를 간략히 보면, 다음과 같다. 공동농업정책은 그 실시기관으로서 농업지도보증기금(FEOGA)을 설립하는 것을 전제로, (1) 시장의 단일성(역내 농산물의 역내소비와 가격변동의 최소화), (2) 공동체 특혜(가맹국

27) Woolcock(1994)과 같은 논자는, EU와 같은 지역주의적 움직임이 국민정부의 권한을 침식하여 독립적인 국가가 취할 수 있는 보호주의적 측면을 제어할 수 있기 때문에, 결국은 역외국가에 대해서도 이득을 주고, 다자주의적 질서를 위협하지 않는다는 논리를 편다. 그러나 그는 세계적 다자주의의 새로운 전개와 관련하여, EU가 어떠한 위치에서, 그리고 어떠한 방법을 통하여 다자주의질서를 보완할 것인지, 또는 내실을 기하도록 할 것인지에 대해서는 별로 관심이 없다.

28) 현재에 이르기 까지의 유럽통합의 역사를 이러한 단계에 입각하여, 설명하는 연구로서는 Vickerman(1992: 1-16)을 참고할 수 있다.

이 생산하는 농산물의 특혜실시와 존중), (3) 공동체의 재정책임(공동농업정책의 재정의 공동체 부담) 등을 원칙으로서 실시되어 왔는데, 이러한 원칙의 구체적 실현을 위해서 농업지도보증기금으로 하여금 구조조정보조금과 수출보조금등의 정책을 취할 수 있도록 하고 있다.²⁹⁾

그러나 이 공동농업정책은 미국과의 무역마찰의 주요인이 되고 있을 뿐만 아니라, 우루파이라운드의 난항에도 주된 요인으로 작용하고 있다. 이는 우루파이라운드에서 농업분야를 최우선시하는 미국과 정면으로 대립함과 막판까지 협상에 난항을 겪어야 했었다.

이러한 EU의 전략은 결국 미국으로 하여금 하나의 대극적인 지역주의적 전략을 취하게 만들었다. 1980년대에 있어서 미국의 자유무역협정 전략, 그리고 NAFTA의 형성은 바로 그 예이다. 이리하여 세계경제체제 내부에는 두개의 명백한 배타적 지역주의의 대립적인 흐름이 창출되어, 세계경제가 불력을 중심으로 양분화될 위험성을 본격화하게 되었다. 그러나 앞 절에서도 언급한 바 있지만, 이러한 배타적 지역주의는 지양되어, 각국의 평등한 참여를 전제하는 새로운 다자주의적 질서, 즉 WTO 체제의 내실을 기하는 형태로 발전할 수 있는 개방적 지역주의로 전진해야만 할 것이다.

한편 아시아태평양지역에서는 PECC(태평양경제협력회의), PBEC(태평양경제위원회) 등 관민협동 또는 민간차원의 협력활동의 성과에 기초하여, 1989년 아시아태평양경제협력체(APEC)가 정식으로 발족되어 지역경제협력의 중심적 메카니즘으로 자리잡고 있다. 이 회의는 1994년의 인도네시아의 자카르타 및 보고르에서의 회합 이후부터 정상회의의 정례화³⁰⁾를 선언하고 있고, 그 참가국의 범위는 NAFTA 3국을 비롯하여 아시아-태평양의 주요국가를 모두 포괄하고 있다.³¹⁾ APEC은 NAFTA와 AFTA 등 하위지역의 소지역주의적인 움직임을 내포하면서 대지역 전체의 무역투자 자유화를 점진적으로 추구해 가는 방향을 취하고 있으며, 따라서 통합의 형태도 경성의 제도화보다는 연성의, 그리고 점진적인 조직화를 추구하고, 역외지역 관계면에서도 배타적 지역주의

29) 공동농업정책의 형성 및 원칙, 메카니즘에 대해서는 Balassa(1975: 275-289)를 참고할 수 있다.

30) 정상회의가 최초로 실현된 것은 1993년 11월 미국의 시애틀 회합부터이다. 그러나 이 때까지 만 하더라도 아직은 ‘비공식적인 회합’으로서 지칭되었으나, 1994년 인도네시아의 보고르 회의 종료시, 필리핀의 라모스대통령의 제안으로 정례적인 회의개최에 합의하게 되었다.

31) 1994년말 현재 참가국수는 전체 17개국으로, 정회원국은 오스트레일리아, 브루네이, 캐나다, 홍콩, 인도네시아, 한국, 일본, 말레이시아, 멕시코, 뉴질랜드, 파푸아 뉴기니아, 중국, 필리핀, 싱가폴, 대만, 타이랜드, 미국이며, 칠레는 1995년부터 참가하고 있다.

보다는 개방적 지역주의의 원칙에 근거하여 진행되고 있다. 현재 아시아-태평양 지역은 세계적 성장의 중심으로서, 세계 주요국들이 이 경제권과의 결합을 통해 경제적 이득을 극대화하려는 자세를 취하고 있다.

1994년의 이른바 「보고르선언」에서는 APEC 내의 점진적 무역자유화의 방향을 구체화하고 있는데, 2000년부터 자유화를 개시하여, 선진국은 2010년까지, NIEs 등 발전도상국경제는 2015년까지, 후발도상국은 2020년까지 이를 완료하는 것으로 대강을 결정하고 있다. 그리고 이를 위하여 「저명인사그룹회의보고」에서는 (1) 현재의 무역·투자제한조치를 지금 이상으로 강화하지 않는 (동결)조치를 취한다. (2) APEC 내의 무역자유화계획은 전원일치로 채택되고, 점진적이고 GATT정합적으로, 그리고 APEC 내의 차별화가 생기지 않는 형태로 실시되어야 한다. (3) 우르파이라운드 합의의 실시, WTO로의 이행을 일층 촉진하여 세계전체의 무역자유화의 달성을 단초를 유지한다. (4) 무역·투자의 원활화, 기술협력의 프로젝트도 적극적으로 실시한다 등의 원칙을 분명히 하고 있다.

1994년의 「보고르선언」의 골자대로 이 지역에서의 무역 및 투자의 자유화가 이루어 진다면, 2020년대에는 세계최대의 범위와 규모를 갖는 자유무역지역이 탄생하게 된다. 그리고 APEC의 이러한 움직임이 강력한 주도권을 따라 진행된다면, NAFTA는 이 대지역주의 흐름의 하나의 지류로서 재편되어 갈 것이다. 이러한 전망에는 APEC에서 누가 주도권을 행사할 것인가, 역외지역에 대한 개방성을 어떻게 유지할 것인가, 그리고 궁극적으로는 새롭게 형성되고 있는 WTO의 다자주의적 질서의 형성과정에 어떠한 역할을 수행할 것인가를 기준으로 볼 때 두 가지의 전개 가능성을 갖고 있다(山澤逸平, 1994).

그 하나는 미국의 자유무역협정 정책이 중심이 되면서, 역외지역에 대해 배타성을 유지하는 이른바 결과적으로 'NAFTA 확대판'이 될 가능성이다. 이 가능성은 APEC을 NAFTA형의 자유무역지대로 유도함으로써 WTO의 신질서 창출에 미온적인 EU를 견제하는 경로이다. 이는 미국의 자유무역지대 정책의 단순한 확장의 경우로서 궁극적으로는 경제적 재생을 위한 미국의 전략과 결합되어 현실화될 수 있다. 따라서 이러한 맥락에서 추구되는 대지역주의는 자연히 배타적 성격을 지닐 수 밖에 없다.

다른 하나는 '보고르선언'에 명기된 합의적 주도권 위에서 역외지역에 대한 최혜국 대우(MFN)를 확장함으로써 개방성을 유지하고, 역내의 자유화의 결과가 전세계적으로 파급되어 나가는 'APEC주도형'의 가능성이다. 이 가능성은 NAFTA의 배타성이 APEC의 개방성에 의해 견제, 중화되는 경로이다. 역사적으로 운명이 끝나 가고 있는 GATT의 '다자주의', 실제로는 최소정예주의의 한계를 극복하고 WTO 하에서 명실상부한 다자주의를 실현해야 한다는 점에서나, 아시아-태평양 지역 국가들의 다양성과

주권이 존중되어야만 한다는 점에서는 NAFTA의 배타적 소지역주의가 APEC의 개방적 대지역주의에 흡수, 해소되어 나가는 것이 바람직한 길이라고 할 수 있다.

그러나 APEC은 현재 미국, 중국, 일본, 아세안의 4국구조 하에서 각기 이해관계가 상충되고 있다. 미국은 일본을 우회하여 중국, 아세안과 직접 경제적으로 결합하려는 이른바 ‘거대한 성장시장’(Big Emerging Markets: BEMs로도 칭함) 전략과 이 지역에서의 본격적인 자유화정책을 동시적으로 추구하고 있다. 그리고 중국은 이 지역에서의 자신의 정치적 위상을 유지하기 위하여 군사력을 강화하고 화교자본 네트워크를 활용한 독자적인 경제권을 발전시키려 하고 있다. 일본은 미국의 전략 변화에 따라 자신의 위치가 고립화될 것을 우려하면서, 아시아-태평양 지역의 ‘조정자’ 역할을 계속해 나가고 있으나, 이 지역에서의 무역, 투자의 자유화는 이미 형성되어 있는 자신의 투자 네트워크의 과정적 지위에 대한 도전의 강화를 의미하기 때문에, 자유화의 급속한 진전에는 소극적이다. 그리고 아세안은 선진국의 자본을 보다 적극적으로 수용하기 위해, 아세안자유무역지역(ASEAN Free Trade Area)³²⁾을 선언하고, 그 일부국가에 있어서는 미국의 혜개모니를 억제하고 일본과 적극적으로 결합하려는 동아시아경제협의체(East Asian Economic Caucus)구상이 일부 진전되고 있기도 하지만, 그들의 개방화전략과 독자적 주도권전략이 얼마나 성공할지는 아직은 미지수로 남아 있다.

따라서 1995년 「보고르선언」에서는 (1) 자유화의 구체적인 범위와 단계설정의 문제, (2) 자유화의 구체적인 실행주체의 문제, (3) 역외지역에 대한 대처의 문제 등에 대해 실질적인 규정은 하고 있지 못하고, 구체적인 사항은 1995년의 오오사카(大阪)회의에서부터 논의되고 있다. 현시점에서는 APEC이 ‘NAFTA의 확대’로 나아갈지, 아니면 ‘APEC 주도의 심화와 확대’로 나아갈지 판단하기가 아직은 어려운 것 같다.

3. NAFTA와 중남미국가들

현재 라틴아메리카 제국은 전체 지역적, 하위지역적 경제통합을 시도하고 있다. 예컨대 남미 대륙의 차원에서는 남미자유무역지대(SAFTA : South American Free Trade Area)안이 제기되고 있고, 하위지역 차원에서의 통합 시도로는 카리브 연안국 13개 국가를 포함하는 CARICOM,³³⁾ 중남미 5개국가로 구성되는 중미공동시장(Central American Common Market),³⁴⁾ 남미 4개 국가로 구성되는 MERCOSUR,³⁵⁾ 그리고 다

32) 아세안자유무역지역(AFTA)에 대한 이론적 논의로 Imada and Naya(1992)를 참고하라.

33) CARICOM은 안티구아와 바부다, 바하마, 바르바도스, 벨리제, 도미니카, 그레나다, 가이아나, 자메이카, 몬세라트, 세인트 키트와 네비스, 세인트 루이카, 세인트 빙센트와 그레나디네스, 트리니다드와 토바고 등 13개 나라들로 구성된다.

시 부활된 안데스협정(Andean Pact)³⁶⁾ 등이 존재한다. 그러나 전체지역차원에서 제기되어 있는 SAFTA는 현재의 시점에서, 발전도상의 경제만으로 구성되어 있다는 점, 그리고 통합의 구심이 불명확한 점³⁷⁾ 등 현실적 기반이 정비되어 있지 않다. 때문에 미래에 가능해질지는 모르나 현재의 시점에서는 전망이 불투명한 상태이다. 또 소규모 지역 차원의 통합노력은 그 범위설정에 있어서 보다 현실성을 갖고 있는 것은 사실이지만, 아직 통합논의의 초기시점을 벗어나지 못하고 있는 오늘날 그 성과를 논하기가 어렵다.

칠레, 아르헨티나 등 일부국가들은 라틴아메리카 제국의 독자적인 통합 노력이 갖고 있는 문제점을 인식하여, NAFTA 가입을 강하게 요구하고 있다. 이들 국가들은 만약 NAFTA의 가입이 좌절되면, EU와 협력하거나, SAFTA를 구성하거나, 하위지역적인 경제통합노력을 강화하겠다는 식으로 압력을 행사하고 있으나, 아직 그 성과는 불투명하다. 1994년 12월 마이애미에 열렸던 미주 34개국 정상회담(Summit of the Americas)에서는 2005년까지 자유무역지대를 구성한다는 기초합의가 마련되었다.³⁸⁾ 그러나 이러한 기초합의가 스케줄대로 실현될 가능성은 희박하다. 미국 행정부는 경제개혁과 개방의 효과가 큰 모범국에게만 선별적으로 가입을 허용할 방침이기 때문이다. 현단계로는 칠레 이외에 다른 나라가 이에 가입할 가능성은 많지 않다.

칠레를 NAFTA에 가입시키기 위한 협상도 원래는 1995년 말까지 끝내는 것으로 3국 행정부가 합의했으나, 1994년 폐소화 붕괴 이후 미국내 여론이 악화됨에 따라 미

34) 중미공동시장(CACM)은 코스타리카, 엘살바도르, 과테말라, 온두라스, 니カラ과로 구성된다.

35) MERCOSUR는 '남미남부공동시장'으로 브라질, 아르헨티나, 파라과이, 우루과이 등 4개국으로 구성된다. 공동시장의 형성과정과 현황에 대해서는 이성형(1996)을 참조하라.

36) 안데스그룹 안에는 볼리비아, 콜롬비아, 에콰도르, 페루, 베네수엘라 등이 포함된다.

37) 물론 SAFTA의 추진에는 MERCOSUR에서 중심적인 역할을 하고 있는 브라질이 가장 적극적이다. 그러나 브라질 또한 경제발전 단계면에서는 개도국의 수준을 벗어나지 못하고 있기 때문에, 발전도상국만의 자유무역지대의 형성이 얼마나 순조롭게 이루어 질지는 의문이다. 요컨대 경제발전의 국면에 있는 국가들의 경우에는 민족주의적 이해, 또는 국가이익의 대립이 상호의존 관계의 형성 및 심화의 요구를 압도해버릴 가능성이 크다는 점을 주목해 둘 필요가 있다.

38) 이번 정상회담에서는 NAFTA(칠레포함), 준NAFTA(카리브지역), MERCOSUR 등 중남미 국가(안데스 5개국 등 포함)라는 3개의 소지역 권역으로 구별하고 기존의 자유무역협정이나 지역이 상호결합하는 "대등합병" 형태가 유력한 통합형태로서 인정되었다고 한다. 이는 MERCOSUR의 '맹주'를 자임하는 브라질의 요구가 많이 반영된 것으로서, 미국이 기존에 구상하고 있던, 이른바 'NAFTA의 확산'과는 상당한 거리가 있는 것이다(日本經濟新聞, 1994年12月28日).

국의 대통령 선거가 끝난 뒤인 1996년 11월 이후에나 재론될 것이다. 현재로서는 NAFTA 3국의 동의 여하에 따라 다른 나라의 가입여부가 결정된다. 형식적으로 가입 절차를 규정하고 있는 2205조의 조항은 일반적이어서 중남미국가는 물론이고, 다른 역 외국가들도 이론적으로는 가능하나 결정적인 것은 미국 행정부와 국내정치의 향배이다. 다만 칠레의 가입은 3국 모두가 합의한 바 있으므로 시간 문제인 것으로 보인다. 칠레는 이미 멕시코와 자유무역협정을 체결한 바 있고 또 1996년도 상반기에 캐나다와도 자유무역협정을 협상하고 있는 중이다.

앞에서도 언급했지만, 현재 NAFTA의 위상에서 그 주체로서 미국의 정책적 입장이 매우 중요하다. 미국은 (1) 민주화, (2) 경제개혁(자유화)의 조건이 충족되어야만 가입 자격이 있다고 하나, 실제로는 자국의 경제적 이득을 최대화할 수 있는 범위안에서 NAFTA의 확대를 허용할 것이다. 미국은 향후 NAFTA를 중남미 국가들에 대한 '선별적 접촉과 견인'의 수단으로 사용할 것이다(Roett, 1993: 111).

이러한 상황에서 라틴아메리카 국가들은 세 가지의 대안적 전략을 가질 수 있다(Van Klarerm, 1993: 136-137). 첫째 앞에서 언급한 CARICOM 등의 하위지역적 통합 움직임이다. 둘째, 미국과의 쌍무적 협정을 통해 NAFTA에 가입할 수 있는 출발점을 마련하는 길이다. 세째, 쌍무적 합의를 통해 독자적 내지 지역적 자유무역구조를 형성하는 경제적 외교전략이다. 그러나 이러한 전략들도 많은 현실적 문제를 내재하고 있다. 1980년의 몬테비데오협약의 제44조에 따르면, 라틴아메리카 통합협의체(LAIA 또는 ALADI: Latin American Integration Association 또는 Association Latinamerica de Integracion)³⁹⁾는 이 협의체의 회원국이 비회원국과의 무역이나 자본흐름을 통해 얻는 이득을 다른 회원국에도 확대할 의무를 규정하고 있다. 그러나 예컨대 멕시코는 NAFTA 회원국임에도 불구하고 그렇게 할지는 의문이고, 또한 MERCOSUR 회원국도 개별적으로 다른 국가들의 무역협약에 참여할 수 없도록 되어 있다.

VII. 3년간의 경과와 향후 전망

NAFTA가 1994년 1월1일 발효한 후 3년째 접어들고 있다. 이 장에서는 이 기간 동안의 경과를 가맹 3국 간의 무역과 투자의 흐름, 무역분쟁의 변화상, 그리고 NAFTA의 지역적 확대방안을 중심으로 살펴보기로 하겠다.

39) 이 협약은 아르헨티나, 볼리비아, 브라질, 칠레, 콜롬비아, 에콰도르, 멕시코, 파라과이, 페루, 우루과이, 베네수엘라 등 11개국으로 구성되어 있다.

1. NAFTA의 경제적 결과: 무역창출과 산업내 무역

북미 3국 정부는 NAFTA에 대해 모두 긍정적인 평가를 내리고 있다. 먼저 미국의 제프리 E. 가튼(Jeffrey E. Garten) 통상부 국제무역담당 차관은 1995년 3월에 “NAFTA는 기대한 이상의 성과를 올렸다”고 공식적으로 평가한 바 있다. 1994년 한해 동안 3개국의 무역액은 17%, 500억달러가 증가했다. 가튼은 무역증기를 가져온 가장 큰 요인이 NAFTA에 의한 관세인하였다고 주장했다. 특히 반도체, 공작기계, 항공기 부품, 의료기계 등을 중심으로 대멕시코 수출이 관세철폐에 따라 급증했다. 가령 노스 캐롤라이나주와 같은 멕시코 인접지역의 경우, 당초 예상되었던 산업구조조정으로 인한 문제점에도 불구하고, 1994년말부터 NAFTA의 긍정적 효과를 경험하기 시작한 것으로 나타나고 있다. 이 지역의 대멕시코 수출은 1993년 대비 50% 정도 증가하기도 했다 (The Economist, Dec. 24, 1994-Jan. 6, 1995).

멕시코 정부 역시 NAFTA로 큰 무역이득을 확보했다고 스스로 평가한다. 1994년의 멕시코 수출의 절반이 면세품이었다. 가튼도 NAFTA 이후에 산업내 무역이 증가하고 공정간 분업이 행해짐으로써 “승자뿐”인 결과가 생겼다고 역설했다. 그러나 이러한 평가는 1994년 말 NAFTA의 전도에 어두운 그림자를 드리운 폐소화 폭락의 효과를 공정하게 평가한 후에만 가능하다. 폐소화 폭락으로 멕시코 정부는 그간의 외자에 의존한 개방화, 경제통합의 후유증을 크게 앓고 있기 때문이다. 그러나 1995년 10월 멕시코의 세디요 대통령의 방미를 결산하는 공동기자 회견에서 클린턴 대통령은 NAFTA를 높게 평가했다. 폐소화 폭락에 힘입어 NAFTA로 인한 대미 수출이 증가했기 때문이다. 클린턴은 협정이 발효한 이래 가맹국에 대한 총수출이 약 25% 증가했고 34만 명의 고임금 고용을 지탱하고 있다고 주장했다. 멕시코의 세디요 대통령도 NAFTA가 새로운 무역창출(trade creation) 효과가 있음을 강조했다. 그러나 폐소화 폭락으로 인한 멕시코 국내 고용과 소득의 감축 효과는 대단히 큰 것으로 평가되고 있다. 다만 폐소화 폭락으로 인한 수출 경쟁력의 중대 효과는 상당한 것으로 나타나 대미 무역적자 폭은 크게 줄었고, 수출 부문에 대한 자원의 집중, 내수 억제의 부수적 효과가 동시에 나타나 투자의 우선순위가 크게 조정된 이점은 있으리라 생각된다.

마지막으로 캐나다측의 평가이다. 1995년 4월 캐나다 정부의 평가에 의하면, 협정발효 이후 역내 3개국 간의 무역은 전년대비 17%가 증가하여 3, 380억 달러가 되었고, 이 증가분 중 캐나다는 33%를 점했다. NAFTA를 통한 무역은 GDP의 25%를 점했고 150만 이상의 고용을 가져왔다. NAFTA에 수동적으로 가입할 수밖에 없었던 캐나다가 국내의 우려를 불식시키고 큰 피해없이 가장 많은 무역이득을 확보한 것으로 평가된다. 반면 미국은 역내 수출이 상당한 부분 증가했기는 하나 폐소화 하락으로 인한

긴급재정 지원으로 상당한 비용을 부담한 것을 충분히 고려해야만 한다. 더구나 폐소화 위기 아래 멕시코의 수입물량이 줄어들어 무역역조 기미까지 나타나게 되었다.

개별 국가간의 부분적인 차이를 충분히 고려하더라도 NAFTA의 3년간 성과를 검토해보면 확실히 산업내 무역의 전진과 관세인하에 기인한 무역창출 효과는 뚜렷하게 나타난다. 원래 이 협정의 목표 중 하나가 관세인하를 통해 북미 3국의 무역을 확대시킨다는 것이었고 이를 통해 생산의 특화와 규모의 경제성을 실현하겠다는 것이다. 관세인하로 3개국 간의 무역은 분명히 확대되었다. 1994년 미국은 기타 세계에 대한 수출이 10.2% 증가한 것에 비해, 대멕시코 수출은 22.3% 증가했다. 멕시코 경우, 1994년 기타 세계에 대한 수출증가율이 4.5% 정도였지만, 대미수출 증가율은 20%였다. 미국의 대멕시코 수출 중에서 관세가 철폐된 품목의 수출은 1994년에 전년대비 26% 증가한 113억 6,930억 달러였다. 그러나, 비면세품의 수출은 21%에 그쳤다. 이러한 무역증가의 경향은 미국-캐나다의 경우도 마찬가지로서, 관세철폐 품목의 증가율은 현저하다.<표 4>

<표 4> 미국-캐나다 자유무역협정 하의 캐나다의 무역증가율

(1994/1988, %)

	수 출		수 입	
	대 미	기 타	대 미	기 타
관세철폐품목	100.0	7.5	80.7	49.3
관세불변품목	55.3	13.9	27.3	24.4

자료: C. D. Howe Institute.

한편, 이와 같은 무역창출은 산업내 무역을 확대시켰다. NAFTA에 대한 미국정부의 긍정적 평가에도 불구하고 이 산업내 무역의 새로운 진전은 미국에 대한 무역창출효과를 반감시키는 요인으로도 작용하고 있다. 이러한 현상은 자동차산업의 경우에 특히 눈에 띈다. 자동차산업은 미국-캐나다 제품무역의 30%, 미국-멕시코 제품무역의 15%를 차지한다. 캐나다와 멕시코 양국은 미국에서 부품을 수입하고 완성차를 미국으로 수출하는 경향이 강하다. 따라서, 양국에 대한 미국의 자동차산업 무역수지에서 적자의 폭은 점차 커지고 있다.<표 5>

캐나다는 국내 자동차 생산의 80%를 미국에 수출하는데, 1993년에는 195만대를 수출함으로써 일본을 앞질러 미국에 대한 자동차 최대수출국이 되었다. 멕시코의 경우 폐소화 급락으로 인해 1994-95년의 불황이 심각했고 이에 따라 내수시장도 붕괴했다. 이에 따라 대기업과 다국적 기업의 자회사들은 수출드라이브 정책으로 전환할 수밖에

〈표 5〉 미국의 대캐나다, 멕시코 자동차 무역

대캐나다 자동차 무역

	1988	1990	1992	1993	1994
대캐나다 수출합계	14,524	17,237	17,567	20,250	23,994
자동차부품·부속품	6,380	8,980	9,189	1,092	12,512
승용차·기타 자동차	6,333	6,062	6,312	6,668	7,792
화물 자동차	1,811	1,812	1,606	1,914	2,584
버 스	--	383	460	747	1,106
대캐나다 수입합계	24,738	26,041	28,109	32,993	37,712
승용차·기타 자동차	13,344	13,758	14,478	18,377	22,710
화물 자동차	4,261	6,024	7,517	7,579	6,732
자동차부품·부속품	6,493	5,707	5,515	6,136	6,518
버 스	640	552	599	901	1,689
대캐나다 자동차산업 무역수지	-10,214	-8,804	-10,542	-12,743	-13,718

대멕시코 자동차무역

	1988	1990	1992	1993	1994
대멕시코 수출합계	1,132	2,948	3,879	4,270	4,641
자동차부품·부속품	1,132	2,948	3,879	4,270	4,641
대멕시코 수입합계	2,190	3,620	4,998	5,978	6,972
승용차·기타 자동차	1,271	2,164	2,591	3,084	3,944
자동차부품·부속품	919	1,227	1,965	2,351	2,385
화물자동차	0	229	442	543	643
대멕시코 자동차산업 무역수지	-1,058	-672	-1,101	-1,708	-2,331

자료 : U.S. Department of Commerce, *Foreign Trade Highlights*

없었다. 이 결과 1994년에는 자동차 국내판매가 60만대, 수출이 58만대였던 것이 1995년에는 국내판매가 20만대로 감소한 반면, 수출이 70만대가 되었다. 멕시코는 폐소화 위기와 NAFTA로 인해 수출을 위한 조립기지가 된 것이다.

이 산업내 무역은 미국 자동차 대메이커와 일본계 자동차 메이커의 기업내 국제분업이 발전한 것에 근거한다. 따라서 수출이 증가한 것보다 수입이 빠른 속도로 이를 추월했기 때문에 고용문제도 사실은 심각하다고 해야 할 것이다. 무역창출효과의 이면에는 자본의 이동과 국제적 결합, 그리고 이로 인한 새로운 국제분업의 진전이라는 새로운 현상과 뒤얽혀서 전개되고 있는 것이다. 이와 더불어 미국의 경우에 부분적인 무역창출효과가 직접적으로 고용의 증대로 이어지지 않을 수 있다는 문제점을 안고 있

다. 이때문에 미국 중소기업과 노동조합은 경제통합과 구조조정의 새로운 비용을 부담해야 하는 어려움에 노출되어 있다(*The Economist*, Dec. 24, 1994; Jan. 6, 1995). 미국 노동부에 따르면 NAFTA로 인한 실업을 구제하기 위해 설치된 “NAFTA 무역조정 지원 프로그램”에 인정된 노동자수는 1995년 9월현재 누계 4만2천명에 달했다.

2. 역내무역분쟁

앞에서 살펴본 부분적인 무역창출효과에도 불구하고 NAFTA의 진행과정에는 해결해야 할 문제들이 산적해 있다. 그 중에서 가장 중요한 것이 계속되는 역내무역분쟁을 원활히 처리하기 위한 절차를 구체적으로 확립하는 일이다. 가령 미국·캐나다 자유무역협정 제19장에는 5년 또는 7년 사이에 반덤핑법과 상계관세에 관해 양국 간 실무반(working group)을 설치하여 각국별 ‘무역시정법’에 대신해 보다 유효한 규칙과 이를 처리할 대체기관을 설치하도록 한다는 것이 명기되어 있다. 그러나 이 부분은 아직까지 크게 구체화되지 못했다. <표 6>은 미국의 ‘무역시정법’의 운영실적을 통해 나타난 역내무역분쟁의 상황이다.

<표 6> 반덤핑 및 상계관세의 제소와 그 결과(1980-1994)

지 역 국 가	1990년의 미국의 상품수입 비중	반덤핑 제소				상계관세 제소			
		제소건수	총건수에 서 비중	관세부 과 비율	무역제한 결정비율	제소건수	총건수에 서 비중	관세부 과비율	무역제한 결정비율
캐나다	18.1	36	5.0	36.1	47.2	20	4.8	35.0	55.0
멕시코	6.0	21	2.9	30.0	55.0	29	7.0	58.6	79.3
일 본	18.0	80	11.0	57.0	68.4	3	0.7	33.3	66.7
서유럽	17.9	216	29.8	24.2	53.6	167	40.0	17.1	41.3
NICs	12.2	101	13.9	46.0	58.0	33	7.9	30.0	57.6
브라질	1.7	41	5.7	47.5	62.5	40	9.6	3.0	62.5
他중남미	2.3	49	6.8	31.9	59.6	31	7.4	58.1	93.5
비시장국 기 타	3.5	105	14.5	50.0	76.5	-	-	-	-
	20.2	76	10.5	47.2	66.7	94	22.5	45.7	66.0
	100.0	725	100.0	39.5	61.0	417	100.0	33.7	57.6

자료 : North American Committee, *Trading Punches : Trade Ready Law and Dispute under NAFTA*, Washington, D.C. : 1995. p. 195.

이 표에서도 확인되지만, 미국 국제무역위원회는 캐나다와 멕시코에 대해서 결코 부드러운 태도를 취하지 않았다. 한편 자유무역협정에 의해서 관세인하가 진행되는 가운데, 무역분쟁은 얼마나 줄어 들었을까? 1989년부터 93년까지 역내 무역분쟁의 건수는 44건이었다. 이는 이전 5년간의 52건에 비해 수치면에서는 감소한 것이었다. 그러나, 1992년 한해에 분쟁 건수는 17건이었는데, 이는 1985년의 14건을 넘어서 최대 분쟁 발생 빈도를 보여준다. 이는 사실상 무역분쟁이 거의 줄어들지 않았음을 보여준다. 이 상황에서 수출시장의 70% 이상을 점하고 있는 캐나다는 분쟁처리 매카니즘을 창설하는 것이 중요한 과제일 수 밖에 없다.

NAFTA의 제19장은 미국-캐나다자유무역협정의 방식을 따르고 있다. 즉, 가맹국 간의 협정권리상의 문제가 발생했을 때는 언제라도 협의를 요청할 수 있다. 이 협의로 문제가 해결되지 않을 경우에, 3국 모두로 구성되는 무역위원회를 소집할 수 있고, 여기에서도 충분히 해결되지 않을 경우에 분쟁처리 패널을 설치할 수 있도록 하고 있다. 1996년에 들어서도 멕시코와 캐나다는 미국의 ‘보호주의적’ 태도에 심각한 대응자세를 보이고 있다. 가령 멕시코는 윤수·농업 분야의 대미시장 장벽 문제를 제기한 바 있다. 그리고 미국의 쿠바제재법안(헬름스 버튼법)⁴⁰⁾에 대해 캐나다와 멕시코의 비판이 거세지고 있는 것도 사실이다(日本經濟新聞, 96년 1월12일; 96년 6월18일).

3. NAFTA는 미주전체로 확대될 것인가?

NAFTA는 부시정권 아래 중남미를 포함한 자유무역권 구상(미주주도계획)으로 출발했다. 이는 클린턴 행정부가 1994년 12월 마이애미에서 미주 정상회의를 개최하여 2005년까지 미주 자유무역지역(FTAA) 창설의사를 표명한 테서도 잘 나타난다. 이와 같은 맥락에서 미주 정상회의의 또 다른 성과는 칠레의 NAFTA 가입교섭을 개시한다는 것이었다. 1995년 6월 토론토에서 열린 NAFTA 3개국과 칠레의 무역담당 각료회의에서 1995년말까지 칠레가 NAFTA에 가입하는 것으로 합의되었다.

그러나 미국 의회에서 예산을 둘러싼 갈등이 지속되면서, 행정부는 칠레의 NAFTA 가입에 필요한 포괄협상권(fast track)의 승인을 의회로부터 얻을 수 없었다(The Economist, Dec 9, 1995). 결국 칠레와의 협상은 대통령 선거가 끝난 1996년 말이나 되어서나 재개될 전망이다. 이 상황에서 칠레가 NAFTA 가입교섭을 일단 중지하고 캐

40) 이 법안은 쿠바에서 몰수된 구 미국재산의 환수를 목표로 한 것으로, 이 구 미국재산에 투자한 외국기업에 대해 재재를 가할 수 있도록 하고 있다. 이 점은 쿠바에 대한 캐나다, EU, 멕시코 등과 같은 투자 가능 국들의 불만을 사고 있고, NAFTA 당사국인 캐나다와 멕시코는 이를 NAFTA 분쟁처리절차에서 협의하도록 요구한 바 있다.

나다와의 2국간 자유무역협정 교섭에 들어갈 것을 발표했다. 캐나다와 칠레의 무역은 6억달러 정도로 소규모이지만, 투자면에서는 미국의 47억 달러에 이어 17억 달러를 점하고 있고, 양국 모두로 전체 칠레 투자액의 51%를 점하고 있다. 특히 캐나다는 광업 분야에 많은 투자를 하고 있다. 이러한 점에서 캐나다와 2국간 자유무역협정은 칠레의 NAFTA 가맹을 위한 제1보가 될 수도 있다.⁴¹⁾

〈표 7〉 칠레에 대한 해외직접투자

	광업 %	서비스업 %	제조업 %	기타 %	합계 %
북미	4,715 37.6	1,007 8.0	555 4.4	81 0.6	6,358 50.7
유럽	912 7.3	1,211 9.7	838 6.7	299 2.4	3,260 26.0
오세아니아	861 6.9	2 0	137 1.1	5 0	1,005 8.0
남미, 카리브	11 0.1	408 3.3	325 2.6	203 1.6	947 7.6
아시아	265 2.1	112 0.9	144 1.1	55 0.4	576 4.6
아프리카	207 1.7	1 0	28 0.2	5 0.0	241 1.9
국제기관	54 0.4	10 0.1	63 0.5	16 0.1	143 1.1
합계	7,025 56.1	2,751 22.0	2,090 16.7	664 5.3	12,530 100.0

자료 : Foreign Investment Committee, *Foreign Investment Indicators*, 1995.

칠레의 NAFTA 가입 협상이 난항에 봉착하면서 이른바 미주자유무역지대 창설에 대해서도 중남미 국가들은 우려의 눈길로 보고 있다. 미주자유무역지대의 성사여부는 주도력의 문제가 가장 중요하다. 미국을 제외한 미주지역 국가들은 대체로 자유무역지대 확대에 대해 공감대를 갖고 있다. 가령 캐나다와 멕시코는 칠레의 NAFTA 가입에 적극적일 뿐 아니라, 브라질이 주도하는 남미남부공동시장(Mercosur)은 칠레 및 볼리비아와의 통합지향을 강화하고 있다(The Economist, Dec. 9, 1995).

반면 미국의 경우는 사정이 상당히 다르다. 행정부와 의회 사이의 대립 속에서 칠레의 가입문제가 좌절된 것에서도 잘 보이지만, 아직도 자유무역지대의 확대에 반발하는 세력들의 힘이 여전하기 때문이다. 1996년 미국 대통령 예비선거과정에서 보호주의적 호소가 적잖은 파장을 불러일으키고 있는 것은 이를 잘 보여준다. 가령 뷰캐넌과 같은 공화당 정치인은 구조조정의 부담을 “일부의 기업은 최고수익을 올릴 수 있지만 해고도 기록적”이라는 말로 표현한다. 이러한 보호주의 정치세력들의 노선은 멕시코와 캐나다로부터 비난을 사고 있을 뿐만 아니라, 미주자유무역지대의 형성을 위한

41) 칠레와 캐나다 양국은 4국간 교섭을 중단하지만, 장래 칠레가 NAFTA에 가입하는데 모순되지 않는 방향으로 협의를 진행시킨다는 점에 합의하고 있다.(日本經濟新聞, 96년 1월20일)

미국정부의 정치적 능력에도 상당한 제약이 되고 있다(日本經濟新聞, 96년 2월22일; 96년 2월24일).

미국정부의 자유무역지역 전략은 기본적으로 “자전거 바퀴”(hub & spokes) 전략이다. 그러나 NAFTA에 대한 칠레가입 협상이 좌절되고, 칠레-캐나다 자유무역협정 교섭이라는 우회를 하게 된 것은 이 전략이 국내정치에 의해 심각하게 제약될 수 있음을 보여준다. 축(hub)이 적극적으로 주도력을 발휘하지 못하는 상황에서, 살들(spokes)이 보다 적극적인 태도를 보이고 있는 것이다. 이러한 상황은 미국정부의 공식적인 언사에도 불구하고 NAFTA를 미주자유무역지대로 확대하는 것이 그리 용이하지 않음을 잘 보여준다. NAFTA 3년간의 경과를 통해서, 부분적인 역내무역의 증가, 발전도상국 측에서의 적극적인 통합의지 등을 확인할 수 있었지만, 자본의 이동을 통한 산업내무역의 억효과, 구조조정의 비용부담, 미국내의 보호주의적 지향이라는 負의 효과도 존재하기 때문에, 적어도 미주자유무역지대의 형성에는 상당한 우회과정이 요구될 것으로 보인다.

〈참 고 문 헌〉

대한무역진흥공사

1994 〈북미자유무역협정과 우리의 대응〉, 대한무역진흥공사.

대우경제연구소

1993 〈북미자유무역협정의 영향과 대응전략〉, 대우경제연구소.

백창재,

1994 “북미자유무역협정 비준의 정치과정에 관한 연구,” 1994년도 지역연구 학술발표대회 발표논문, 서울대 지역종합연구소.

이성형

1996 “멕시코의 세계화 경험: NAFTA의 사례”, 정진영 (편), 〈세계화 시대의 국가 발전전략〉, 세종연구소.

1996 “메르꼬수르의 현황과 전망,” 홍기장, 하영선 편, 〈아시아-태평양 1996〉, 도서 출판 까치.

1994 “멕시코의 신자유주의 경제개혁: 1982-1993년간 실험의 명암”, 〈비교경제학회 보〉 제 2호.

Baer, M. Delal and Sidney Weintraub (eds.)

1994 The NAFTA Debate, Boulder: Lynne Rienner Publishers.

Balassa, Bela A.

1961 *The Theory of Economic Integration*, Homewood, Ill.: Richard D. Irwin.

1975 A., *European Economic Integration*, Oxford, New York: North-Holland, American Elsevier.

Bhagwati, Jagdish

1992 "Regionalism vs. Multilateralism," *World economy*, 15(8).

1993 "Beyond NAFTA: Clinton's Trading Choice," *Foreign Policy*, 91, Summer.

Bruning, Edward R.

1993 "The North American Free Trade Agreement: A Canadian Perspective," in Khosrow Fatemi(ed.), *North American Free Trade Agreement*, London: St. Martin's Press.

Bustamante, Jorge

1994 "NAFTA and Labour Migration to the United States," in Victor Bulmer-Thomas, Nikki Craske and Monica Serrano(ed.), *Mexico and North American Free Trade Agreement: Who Will Benefit?*, London: Macmillan/Institute of Latin American Studies University of London.

Clarkson, Stephen

1993 "Economics: The New Hemispheric Fundamentalism," in Ricardo Grinspan and Maxwell A. Cameron(ed.), *The Political Economy of North American Free Trade*, London: St. Martin's Press.

Cornelius, Wayne A. and Philip I. Martin

1993 *The Uncertain Connection: Free Trade and Mexico-U.S. Migration*, La Jolla: Center For U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego.

Cox, Robert

1992 "Multilateralism and World Order," *Review of International Studies*, 18.

Gilpin, Robert

1987 *The Political Economy of International Relations*, Princeton, N.Y.: Princeton University Press.

Grinspan, Ricardo and Maxwell Cameron (eds.)

1993 *The Political Economy of North American Free Trade*, New York: St. Martin's Press.

Harris, Richard G.

1991 "The Canada-U.S. Free Trade Agreement and Future North American Trade

Relation," in Clark W. Reynolds, Leonard Waverman, and Gerardo Bueno(ed.), *The Dynamics of North American Trade and Investment: Canada, Mexico, The United States*, Stanford, CA: Stanford University Press.

Harrop, Jeffrey

1992 *The Political Economy of Integration in the European Community*, Hants: Edward Elgar.

Hufbaur, Gray C. and Jeffrey J. Schott

1992 *North American Free Trade: Issues and Recommendations*, Washington, D.C.: Institute for International Economics.

1993 *NAFTA: An Assessment*, Washington, D.C.: Institute for International Economics.

Imada, Pearl and Seiji Naya(ed.)

1992 *AFTRA: The Way Ahead*, Singapore: ASEAN Economic Research Unit/Institute of Southeast Asian Studies.

Kahler, Miles

1992 "Multilateralism with Small and Large Numbers," *International Organization*, 26(3).

Konrad, Herman W.

1992 "North American Continental Relationships: Historical Trends and Antecedents," in S. Randall (ed.) (1992).

Krugman, Paul

1993 "The Uncomfortable Truth about NAFTA, It's Foreign Policy, Stupid," *Foreign Affairs*, 72(5), November/December.

Mandel, Ernst

1978 *The Late Capitalism*, New York: Verso.

Mckinney, Joseph A.

1993 "Mexico in a North American Free Trade Area," in Khosrow Fatemi(ed.), *North American Free Trade Agreement*, London: St. Martin's Press.

Mliner Z.(ed.)

1992 *Globalization and Territorial Identities*, Aldershot: Arebury.

Pastor, Robert A.

1993 *Integration with Mexico: Options for U.S. Policy*, The Twentieth Century Fund Press.

- Randall, Stephen J., Herman Konrad and Sheldon Silverman (eds.)
1992 *North America Without Borders?*, Calgary: University of Calgary Press.
- Roett, Riodan,
1993 "Why Integration Now? U.S. Interest and Purpose," in P. Smith(ed.), *The Challenge of Integration: Europe and Americas*, New Bruswict and London: Transaction.
- Ros, Jaimes,
1994 "Mexico and NAFTA: Economic Effects and The Bargaining Process," in Victor Bulmer-Thomas, Nikki Craske and Monica Serrano(ed.), *Mexico and North American Free Trade Agreement: Who Will Benifit?*, London: Macmillan/Institute of Latin American Studies University of London.
- Schott, Jeffery J.(ed.)
1989 *Free Trade Areas and U.S. Trade Policy*, Washington D.C.: Institute for International Economics.
- Snape, Richard H.
1993 "Discrimination, Regionalism, and GATT," in Takatoshi Ito and Anne O. Krueger(ed.), *Trade and Protectionism*, Chigago and London: The University of Chigo Press.
- Van Klarern, Alberto
1993 "Why Integration Now? Options for Latin America," in P. Smith(ed.), *The Challenge of Integration: Europe and Americas*, New Bruswict and London: Transaction.
- Vickerman, R. W.
1992 *The Single European Market, Prospects for Economic Integration*, New York: Harvester.
- Weintraub, Sidney
1993 "Coming Debate on NAFTA," in Khosrow Fatemi(ed.), *North American Free Trade Agreement*, London: St. Martin's Press.
- Whiting, Jr., Van R.
1993 "The Dynamics of Regionalization: Road Map to An Open Future?," in P. Smith(ed.), *The Challenge of Integration: Europe and Americas*, New Bruswict and London: Transaction.
- Wiarda, Howard J.

1994 "The U.S. Domestic Politics of the U.S.-Mexico Free Trade Agreement," in D. Baer and S. Weintraub (ed.) (1994).

Woolcock, Stephen

1994 "The European *acquis* and Multilateral Trade Rules: Are They Compatible?," *Economic and Political Integration in Europe, Internal Dynamics and Global Context*, in Simon Bulmer and Andrew Scott(eds.), Oxford: Blackwell Publishers.

日本貿易振興會

1993 『NAFTAを読む』, 東京: 日本貿易振興會.

淺野徹

1992 「米加自由貿易協定の検證」, 『世界經濟評論』, 9月.

谷浦妙子

1992 「メキシコの工業製品輸出増加と經濟自由化政策」, 『アジア經濟』, 33(12).

山澤逸平

1993 「アジア太平洋地域の經濟統合と日本の選擇」, 『世界經濟評論』 5月.

山澤逸平

1994 「APEC貿易自由化提案と日本の對應」, 『世界經濟評論』, 11月.

中本悟

1996 "NAFTAの實情と前途," 『世界經濟評論』, 4月.

The Political Economy of the North American Free Trade Agreement: its Characters and Achievements

Hyun-Chin Lim, Sung-Hyong Rhee, Joo-Myung Song

This study examines the historical background of the NAFTA of 1994, negotiation targets and strategies of each country involved, its impact on the world economy as a whole, and its successes and failures over the past three years. While the three North American countries succeeded in establishing a free trade area based on reciprocity in the context of deepening economic competition in the world economy, the objectives of each country in this process slightly differ each other: The United States places more emphasis on a political objective-the stabilization of Mexico; Mexico is more interested in obtaining financial resources for remolding the existing economic development model; and Canada tried to avoid the possible economic disadvantages due to the boycott. After the three year economic experiment, the effect of trade creation within the trade area and intra-industry trade have been enhanced, whereas the trade disputes among the members still remain high. But the possibility of developing the NAFTA into the AFTA seems to be modest at the moment.

임현진: 서울대 사회학과 교수

주소: 서울 송파구 방이1동 올림픽 선수촌 아파트 318-1107

Tel : 880-6412(O), 406-2756(H)

이성형: 서울대 지역종합연구소 전임연구원

주소: 서울 관악구 봉천11동 180-369 한양빌리지 401호

Tel : 880-8507(O), 872-8438(H)

송주명: 서울대 강사

주소: 서울 관악구 신림동 산 56-1 지역종합연구소

Tel : 880-8508