

최혜국대우와 상호주의: 상충적인가 보완적인가

정진영

세종연구소

최혜국대우와 상호주의는 근대국제무역체제의 두가지 핵심적 원칙이다. 그런데 두 원칙은 본질적으로 서로 보완적이면서도 상충적인 관계를 갖고 있다. 상호주의는 최혜국대우에 위배되는 차별적 무역질서를 낳는 경향이 강하고, 최혜국대우는 상호주의의 원칙에 어긋나는 무임승차를 유혹한다. 그러나 상호주의는 무임승차 문제를 방지해 줌으로써 최혜국대우의 원칙을 보완해 주고, 최혜국대우는 무역차별을 방지하는 효과를 통하여 상호주의의 부작용을 완화시켜 준다. 따라서 자유로운 국제무역질서의 수립을 위해서는 이 두가지 원칙을 적절히 결합시켜야 한다.

GATT는 다자적 국제제도의 틀 안에서 최혜국대우와 상호주의를 결합시켰다. 이러한 제도화가 국제무역의 자유화에 매우 긍정적인 기능을 하였음은 물론이다. 그러나 이 결합은 본질적으로 불안정할 수 있는 소지를 안고 있었다. 우선 GATT에서의 결합은 많은 예외를 인정하면서 이루어졌고, 이러한 GATT의 취약성이 두 원칙 사이의 보완성보다는 상충성이 발현되는데 기여했다. 그리고 예외들이 악용되고 오용되는 것을 막을 수 없었으며, 무임승차와 무역차별의 문제를 대두시켰다. 1980년대의 이른바 신보호주의, 신지역주의, 신상호주의의 움직임들은 이러한 상황에서 나타났고, 결국 GATT체제를 붕괴 직전까지 몰고 갔다.

새로운 상호주의의 추구가 비조건적 최혜국대우에 기초한 다자적 무역질서를 파괴하지 않고 오히려 무역자유화의 수단으로 작동하기 위해서는 다자적 제도가 강화되어야 한다. WTO의 수립은 바로 이러한 방향에서 최혜국대우와 상호주의를 새롭게 결합시키고 있다. 물론 여전히 많은 결합을 안고 있기는 하지만 WTO는 최혜국대우의 일탈을 줄이면서 보다 적극적으로 상호주의의 추구를 가능하게 해주는 제도적 기반이 될 수 있을 것으로 보인다.

1. 서론

최혜국대우(most-favored nation: MFN)와 상호주의(reciprocity)는 국제무역관계에서 가장 중요한 두 개의 원칙이다. 현재의 WTO(세계무역기구)체제는 물론이고, 2차대전 이후의 GATT(관세와 무역에 관한 일반협정)체제에서도 그러했고, 1934년 미국의 RTAA(상호무역협정법)와 19세기 중엽의 무역자유화를 가져왔던 1860년의 영국과 프랑스간의 콕덴-슈발리에(Cobden-Chevalier)조약에서도 그러했다.¹⁾ 물론 아래에서 논의하고 있는

1) WTO체제하에서 GATT는 GATT47과 GATT94로 나누어진다. 실제적인 국제무역기구로서의 GATT는 1947년에 출범하여 1995년 말까지 존속했다. 그러나 국제무역규범으로서의 GATT는 GATT94의 핵심적 부분으로 WTO체제 속에 포함돼 있다. 이 경우 기존의 GATT를 GATT47이라고 부른다. GATT94는 기존의 GATT47에 우루과이라운드를 통하여 합의된 GATT47에 관한 양해록을 합친 것을 말한다.

것처럼, 최혜국대우와 상호주의의 구체적 의미와 채용된 방법은 시대마다 상이했다. 그러나 근대국제무역체제의 골격은 이 두가지 원칙을 중심으로 형성되었고, 이것들이 각각 어떻게 사용되고, 특히 둘 사이에 어떠한 관계가 형성되었는가에 따라 그 성격을 달리해 왔다고 말할 수 있다.

그런데 최근 들어 상호주의에 대한 요구와 이를 둘러싼 마찰이 크게 증가하였다. 특히 미국은 주요 무역 상대국들의 시장개방 정도가 자국의 시장개방 정도보다 낮아서 크게 손해를 보고 있다고 주장하면서 상대방의 일방적 시장개방을 요구하고 있다. 이른바 공격적 일방주의(aggressive unilateralism) 무역정책을 채택하고 있는 것이다 (Bhagwati and Irwin, 1987; Bhagwati and Patrick, 1990). 미국은 자국의 이러한 요구가 국제무역 관계의 공정성(fairness)을 확보하기 위한 조치라고 주장하기도 한다. 한 걸음 더 나아가, 미국은 자국의 요구에 응하지 않는 나라들을 직접 처벌하기 위하여 자국 무역법상의 301조를 적극적으로 사용하여 상대방을 압박하고 위협하기도 한다. 상호주의를 앞세운 미국의 이러한 무역정책이 국제무역질서, 특히 최혜국대우의 원칙에 어떠한 영향을 미칠 것인가?

최혜국대우와 상호주의는 본질적으로 서로 보완적이면서도 상충적인 관계를 갖고 있다. 상호주의는 최혜국대우에 위배되는 차별적 무역질서를 낳는 경향이 강하고, 최혜국대우는 상호주의의 원칙에 어긋나는 무임승차를 유혹하고, 그 결과 불평등하고, 불안정한 무역질서를 초래한다. 그러나 상호주의는 무임승차 문제를 방지해 줌으로써 최혜국대우의 원칙을 보완해 주고, 최혜국대우는 무역차별을 방지하는 효과를 통하여 상호주의의 부작용을 완화시켜 준다. 이러한 점을 감안할 때, 자유로운 국제무역질서를 수립하고 유지하기 위해서는 이 두가지 원칙중의 어느 하나에만 의존할 수 없음을 알 수 있다. 역사적으로나 이론적으로 볼 때 이 두 원칙을 결합시키는 제도화가 자유무역질서를 위해 필요한 것이다. 코헤인(Keohane, 1987: 404-5)의 다음 말은 이 문제를 잘 지적하고 있다.

엄격한 상호주의(차별)나 비조건적 최혜국대우 모두 완전히 만족스러운 것은 아닌 것처럼 보인다. 차별은 심각한 분쟁으로 나아갈 수 있고, 비조건적 최혜국대우는 무임승차와 불공정성을 산출할 수 있는데, 이는 무역자유화에 대한 정치적 지지를 붕괴시키는데 기여할 수 있다. 우리가 추구할 필요가 있는 것은 새로운 가입국이나 허약한 국가에게도 개방성을 부여하는 비조건적 최혜국대우와 상호주의에 내재한 협력에 대한 유인을 결합하는 혼합된 전략이다. 이것을 달성하기 위해서는 제도적 이노베이션이 필요할 것이다.

최혜국대우의 원칙과 상호주의가 결합하는 방법으로는 두가지가 종종 사용돼 왔다. 하나는 최혜국대우를 상호주의적 쌍무협정을 통하여 적용하는 것이다. 콤파트-슈발리에조약과 RTAA의 경우가 이에 해당한다. 다른 하나는 상호주의와 최혜국대우를 기본적인 무역규칙으로 하는 국제제도를 설립하고, 가입국들로 하여금 이 원칙들을 준수하게 만든

는 방법이다. 2차대전 이후에 설립된 GATT(관세 및 무역에 관한 일반협정)의 경우가 이에 해당한다. 첫 번째 방법의 경우에는 최혜국대우의 부여가 협상의 대상이지만, 두 번째 방법의 경우에는 최초의 가입협상을 제외하면 회원국들이 지켜야 할 기본규범이다. 전자의 경우 상호주의는 쌍무협정의 당사국들 사이에서만 직접적으로 문제되지만, 후자의 경우에는 협상에 참여하는 다수의 다양한 나라들 사이의 문제이다. 따라서 전자의 경우 최혜국대우를 이용한 무임승차가 거의 불가능하고 상호주의와 최혜국대우 사이에 갈등과 모순이 거의 일어나지 않지만, 후자의 경우 최혜국대우를 통한 무임승차가 쉽고 상호주의와 최혜국대우 사이에 마찰이 일어나기 쉽다.

이 글은 후자의 방법, 즉 GATT의 경우에 있어서 최혜국대우의 원칙과 상호주의가 어떻게 결합되었고, 이로부터 어떠한 문제가 발생하였으며, 최근의 이른바 “신상호주의 운동”(new reciprocity movement)이 국제무역질서에 미치는 영향에 대해서 살펴보는 데 목적이 있다. 이 글의 구성은 다음과 같다. 2절과 3절에서는 최혜국대우와 상호주의의 개념에 대한 논의가 차례로 이루어지고 있다. 4절은 GATT에서 이 두가지 원칙이 각각 어떻게 사용되고 어떻게 결합되었는지를 살펴보고 있다. 5절에서는 신상호주의 운동이 다자적 국제무역질서, 특히 최혜국대우의 원칙에 미친 영향을 살펴보고 있다. 마지막 결론 부분에서는 이 글의 주장을 요약해서 제시하고 있다.

II. 최혜국대우의 원칙

최혜국대우란 어떤 나라가 제공하는 무역상의 가장 좋은 조건을 무역 상대방에게 제공하는 원칙이다. 따라서 최혜국대우를 부여하고 있는 나라들 사이에는 무역조건상의 차별이 있을 수 없다. 이런 의미에서 최혜국대우의 원칙은 흔히 비차별주의(nondiscrimination) 원칙이라고 불리기도 한다.²⁾ 그런데 우리가 흔히 이야기하는 최혜국대우란 비조건적 최혜국대우를 가리킨다. 최혜국대우는 조건적으로 부여될 수도 있다. 예컨대, 최혜국대우를 쌍무적으로 적용하는 경우를 생각해 보자. 두 나라 A와 B가 쌍무협정을 통하여 최혜국대우를 서로 부여하기로 했을 때, A가 또 다른 나라 C에게 부여하려고 하는 무역상의 특혜를 B에게 제공하는데 두가지 방법이 있을 수 있다. 하나는 C에게 부여한 특혜의 대가로 A가 C로부터 얻은 대가와 유사한 대가를 B에게도 요구하여 B가 수락할 때 C에게 준 특혜를 제공하는 방법이고, 다른 하나는 C에게 준 특혜를 B에게 무조건적으로 제공하는 것이다. 전자의 방법이 조건적 최혜국대우(conditional MFN)이고, 후자의 방법이

2) 최혜국대우의 대칭개념은 차별이다. 차별에는 긍정적(positive)인 것과 부정적(negative)인 것이 있을 수 있으며, 그 기준은 최혜국대우의 수준이다. 즉, 상대방을 차별하는데 최혜국 대우보다 더 유리하게 할 수도 있고, 더 불리하게 할 수도 있다. 비차별주의는 국제적 측면과 국내적 측면이 있다. 국제적 비차별주의는 최혜국대우로 표현된다. 이것의 국내적 표현은 이른바 내국민대우(national treatment)로, 국내에서 생산된 상품과 수입된 상품을 차별해서는 안된다는 원칙이다.

무조건적 최혜국대우(unconditional MFN)이다 (Pomfret, 1988: 14).

조건적 최혜국대우는 19세기 중반 이전의 유럽에서 광범위하게 활용되었고, 미국은 20세기 초반까지도 이것을 고집하였다. 그런데 19세기 중반 이전의 유럽의 경우 대부분의 주요 무역국들이 단일 관세체계를 유지하였기 때문에 쌍무협정상의 조건적 최혜국대우가 무역차별이나 갈등을 낳지는 않았다. 그리고 일련의 쌍무협정들 중에서 한 나라와 만이라도 비조건적 최혜국대우를 부여하기로 하였다면 조건적 최혜국대우로 협정을 맺은 다른 나라들도 논리적으로 최혜국대우를 요청할 수 있었다. 예컨대, A가 B와는 조건적 최혜국대우에 기초한 협정을 맺고 C와는 비조건적 최혜국대우에 기초한 협정을 맺었다고 하자. 이때 B는 A가 C에게 부여한 특혜를 무조건적으로 달라고 할 수 없다. 그러나 만약 A가 D에게 어떤 무역협정을 통하여 특별한 양보를 하였다고 가정해 보자. 이때 B는 A가 D에게 준 양보를 자국에게 제공하라고 A에게 요구할 수 있겠는가? 이들 세나라 사이의 관계만으로는 안된다. 왜냐하면 A는 B에게 D가 제공한 양보를 B도 제공할 때에만 똑같은 양보를 제공할 수 있다고 할 것이기 때문이다. 그러나 A는 C에게 대해서는 D에게 제공한 양보를 무조건적으로 제공해야 한다. B는 바로 이를 근거로 자국에게도 C에게 무상으로 제공한 양보를 제공하라고 요구할 수 있다. 따라서 조건적 최혜국대우에 기초한 협정은 무력화된다.

또한 조건적 최혜국대우는 시행에 많은 거래비용이 든다. 왜냐하면 새로운 무역협상이 추가될 때마다 기존의 무역협정들이 영향을 받을 수밖에 없고, 따라서 이를 수정하기 위한 협상들이 연속적으로 일어날 수밖에 없기 때문이다. 예컨대, 한국이 기존의 한미간 자동차협정이 존재하는 조건에서 일본과 새로운 자동차시장 개방협정을 체결했다고 가정해 보자 (물론 현재의 비조건적 최혜국대우의 의무 아래에서는 두 나라는 즉시 이 협정의 긍정적 결과를 다른 나라들에게도 부여해야 한다). 미국의 입장에서 보면, 한·일간 자동차협정은 한국 자동차시장에서의 경쟁을 높일 것이고 미국의 몫을 줄어든게 만들 가능성이 높다고 우려할 것이다. 따라서 미국은 과거 한·미간 협정 체결시 이루어진 양허의 교환이 현재의 상황에서는 자국에게 불리하게 되었다고 판단할 것이고, 한국이 새로운 양허를 내놓든지 미국의 과거 양허를 줄이겠다고 주장할 것이다. 어느 경우이든 양허의 수정은 다시 두 나라가 맺고 있는 관련된 무역협정들에 영향을 미칠 것이고, 이에 따른 일련의 재협상이 시작될 것이다. 바로 이러한 이유로 인하여 조건적 최혜국대우에 기초한 국제무역체제는 유지되기가 어렵다. 다만 19세기의 미국 경우처럼, 주요 무역국가들이 특정 국가의 그러한 행동을 무시하거나 묵인해 주는 경우에는 가능하다.

비조건적 최혜국대우는 19세기 중엽의 이른바 콤폴텐-슈발리에 조약체제와 2차대전 이후의 GATT/WTO체제의 근간을 이루는 원칙으로서 당시의 국제무역을 자유화시키는데 크게 기여했다.³⁾ 영국과 프랑스간의 조약을 중심으로 양국이 체결한 일련의 쌍무협정들이 최혜국대우를 통하여 연결됨으로써 성립된 콤폴텐-슈발리에 조약체제는 19세기 중엽의

유럽의 국제무역질서를 자유화하는데 핵심적인 역할을 했다. GATT체제 역시 비조건적 최혜국대우의 무역규범을 통하여 무역협상의 결과를 다자화시킴으로써 전후의 무역자유화에 크게 기여했다. 이와 같이 비조건적 최혜국대우는 무역자유화의 효과를 급속히 확산시키고 공급자를 차별하지 않기 때문에 자유로운 국제무역질서하에서 세계적 자원배분의 효율성을 높이고 국제경제관계의 개선에 기여한다.

그러나 비조건적 최혜국대우는 본질적으로 무임승차의 문제를 유발하기 때문에 이 원칙 하나만으로 국제적 무역자유화를 가져오기는 어렵다. 이 원칙이 일방적으로 사용되는 경우이든 국제적 규범으로 채택되는 경우이든 개별 국가들은 상대방의 무역자유화에 무임승차하여 이익을 보려할 것이기 때문이다. 물론 경제이론상으로 볼 때에는 보호무역이 자국의 경제적 효율성을 떨어뜨리기 때문에 스스로 손해를 보는 정책이라고 주장될 수 있다. 그러나 이러한 손해를 피하기 위하여 개별 국가들이 채택하는 무역자유화는 매우 속도가 느리고 불안정한 것일 가능성이 크다. 왜냐하면 기존의 보호무역상태를 변경시키려 할 경우에 나타나는 비용과 수익의 배분이 무역자유화에 유리하게 작용하지 않기 때문이다. 무역의 정치경제에 관한 연구가 잘 밝히고 있는 것처럼, 무역자유화에 따르는 이익은 다수의 사람들에게 조금씩 장기간에 걸쳐 분산되어 나타나지만 이에 따른 손해는 소수의 생산자들에게 단기간에 집중적으로 나타난다. 따라서 무역자유화를 지지하는 세력은 정치적으로 동원되기가 어려운 반면에, 보호무역을 지지하는 세력은 정치적으로 강력하고 동원되기가 쉽다. 비조건적 최혜국대우의 이러한 단점을 보완하기 위하여 채택된 무역자유화의 방법이 바로 상호주의적 협상을 통한 자유화이다.

III. 상호주의

상호주의란 서로 동등한 정도의 이익과 손해를 교환하는 것을 가리킨다. 국제관계에서 어느 일방도 스스로 손해를 감수하려 들지 않을 것이라고 생각한다면, 상호주의의 추구는 매우 자연스런 현상이다. 상대방의 상응하는 양보가 없는데 자국만 양보를 제공해야 한다면 국내 정치적으로 그러한 양보를 인준 받기 어려울 것이다. 따라서 국제적으로나 국내적으로나 국제관계는 상호주의의 원칙에 따라 이루어질 필요가 있다. 그런데 상호주의의 원칙을 국제관계의 현실에 적용하려고 할 때 여러 가지 어려운 문제들이 발생한다. 이것은 곧 상호주의 개념의 정의와도 관련돼 있다.

상호주의의 개념정의에는 두가지 요소가 반드시 포함되어야 한다. 하나는 대응의 “조건성”(contingency)이고, 다른 하나는 “동등성”(equivalence)이다. 조건성이란 무엇에 대하여, 상대방의 어떤 행동에 대하여 상호주의를 추구할 것인가 하는 문제이고, 동등성은

3) 여기서 우리는 비조건적 최혜국대우가 다자적 틀에서만 적용 가능한 것이 아니라 쌍무적 무역협상의 틀에서도 적용될 수 있음을 상기할 필요가 있다.

교환되는 가치의 측정과 관련된 문제이다. 코헤인(Keohane, 1986: 8)은 “상호주의란 각각의 행동이 상대방의 이전 행동에 대하여 선은 선으로 보답하고 악은 악으로 보답하는 방식으로 대응하면서 대체로 동등한 가치의 교환이 이루어지는 것을 의미한다”고 정의하고 있다. 그러나 이 정의는 상호주의를 현실에 적용하려고 할 때에 별로 도움을 주지 못한다. 상대방의 어떤 행동을 문제시하여 상호주의를 추구할 것이며, 그것이 선한 것인지 악한 것인지를 어떻게 판단하고, 또한 동등한 정도의 교환이라는 것을 누가 어떻게 측정하고 판단할 것인가 하는 문제들이 여전히 남아있기 때문이다. 따라서 상호주의의 두 구성요소인 조건성과 동등성은 결국 각 당사자의 주관적 인식에 크게 좌우될 수밖에 없다고 볼 수 있다. 이것이 곧 상호주의가 현실적으로 적용될 때 많은 논란을 일으키는 원인이기도 하다. 그러나 우리는 상호주의가 구체적으로 사용되는 방법을 이것의 두 구성요소와 관련하여 분류해 볼 수는 있다.

우선 조건성과 관련하여 상호주의는 “구체적 상호주의”(specific reciprocity)와 “분산된 상호주의”(diffuse reciprocity)로 구분될 수 있다 (Keohane, 1986: 4). 구체적 상호주의는 “특정한 파트너들이 엄격히 제한된 순서에 따라 동등한 가치의 것을 교환”하는 경우를 가리킨다. 즉, 상호주의의 상대방과 대상이 되는 행동이 구체적으로 결정되어 있는 경우의 상호주의이다. 예컨대, 미국과 일본간의 무역수지불균형을 해소하기 위하여 미국이 일본에 대하여 대미 무역수지 적자를 축소하라고 요구한다면, 이것은 구체적 상호주의에 기초한 행동이다. 분산된 상호주의는 “동등성의 정의가 덜 엄격하며, 파트너가 특정한 행위자들이 아니라 하나의 집단으로 간주될 수 있고, 사건의 순서가 덜 좁게 정해지는데” 경우의 상호주의이다. 예컨대, 미국이 무역수지적자를 해소하기 위하여 적자국이나 흑자국을 가리지 않고 세계 전체에 대하여 수출확대를 위하여 노력한다면, 이것은 분산된 상호주의에 기초한 행동이다.⁴⁾

다음으로, 동등성을 측정하는 기준에 따라 상호주의는 “상대적 상호주의”와 “절대적 상호주의”로 구분될 수 있다. 바그와티(Bhagwati, 1988: 36)는 이것을 각각 “일차적 차이 상호주의”(first-difference reciprocity)와 “완전한 상호주의”(full-reciprocity)라고 명명했다. 상대적 상호주의란 현 수준의 시장접근에서 발견되는 차이를 인정하고 협상을 통하여 교환되는 양보의 양을 상대적으로 비슷하게 하는 경우를 가리키며, 절대적 상호주의는 시장접근의 절대적 수준이 완전히 동등하게 되는 상태를 추구하는 경우를 가리킨다. 예컨대, 미국의 자동차 수입관세율이 현재 3%이고 한국의 그것이 8%라고 가정할 때, 절대적 상호주의는 양국 모두 똑같이 2%가 되도록 하는 경우이고, 상대적 상호주의는 양

4) 이러한 분류와 밀접히 관련된 것으로 상호주의가 추구되는 맥락에 따라 “쌍무적 상호주의”와 “다자적 상호주의”를 구분해 볼 수 있다 (Keohane, 1986: 10-13). 쌍무적 다자주의는 상호주의가 두 나라 사이에서 추구되는 경우를 가리키고, 다자적 상호주의는 여러 나라들로 구성된 집단 내에서 추구되는 상호주의를 가리킨다.

국 모두 현 관세율의 10%씩을 인하하여 미국은 2.7%, 한국은 7.2%가 되도록 양허를 교환하는 경우를 가리킨다. 최근 미국의 일방적 공격주의는 상호주의를 구체적이고 절대적으로 추구한 경우에 해당된다고 하겠다.

상호주의는 이기적 행위자들로 구성된 사회(국제)관계에서의 협력을 유도하고 유지하는 효과적인 수단으로 종종 인식되고 있다. 국제무역의 경우를 가지고 잠깐 생각해 보자.⁵⁾ 몇가지 특수한 경우를 제외하고 자유무역이 경제적으로 합리적인 정책이라는 사실에 대부분의 사람들이 공감한다. 그러나 이러한 공감이 국제적으로 자유무역을 가져오지 않는다는 사실을 우리는 역사적 경험을 통하여 잘 알고 있다. 역사적으로 보면 자유무역이 예외적이고 보호무역이 일상적이다. 왜 이렇게 되는가? 그 이유는 우선 개별 국가들은 국제관계에서 무임승차를 최선으로 간주한다는 사실과 관련이 있다. 남의 시장은 이용하되 자국의 시장은 개방하지 않는 것이 이익이라고 생각한다. 따라서 무역자유화와 관련한 국가들 사이의 게임은 수인게임(prisoners' dilemma)의 구조를 갖는다. 다음으로, 개별 국가들은 국내적으로 강력한 보호주의 세력의 압력에 직면하지만 자유무역세력은 정치적으로 허약하다. 따라서 자유무역의 실현은 국내 정치적으로도 어렵다.

그러면 이와 같은 국내적, 국제적 원인에 기초한 보호주의적 경향을 극복하고 어떻게 자유무역질서를 설립할 것인가? 이를 위해서는 물론 국내적으로 강력한 보호주의 압력에 대항하여 자유무역을 지지하는 다수의 지지를 동원해야 하고, 국제적으로는 무임승차를 방지해야 한다. 그런데 이러한 두가지 목적을 동시에 달성할 수 있는 방안이 곧 상호주의적 협상을 통한 무역자유화에서 발견된다. 우선 상호주의는 비슷한 정도의 시장개방을 서로 주고 받음으로써 무역자유화를 달성하기 때문에 국제적으로 무임승차를 방지할 수 있다. 상응하는 양보를 제시하지 않는 국가들에 대해서는 무역자유화의 혜택을 제공하지 않을 수 있기 때문이다. 다음으로, 상호주의는 국내정치적으로도 무역자유화를 용이하게 해주는데, 그 이유는 자국의 양보와 상대방의 호혜적 양보를 교환하는 것이기 때문에 시장개방의 명분을 설득력 있게 제시할 수 있고, 타국의 시장개방을 원하는 수출지향적 세력들을 무역자유화를 지지하는 세력으로 동원할 수 있기 때문이다 (Finlayson and Zacher, 1983: 287-8).⁶⁾

그러나 상호주의적 협상을 통한 무역자유화는 역시 부작용을 수반하기도 한다. 첫째, 상호주의는 협력을 위한 수단임과 동시에 마찰과 분쟁의 수단으로써 국제관계를 교착상태에 빠뜨릴 위험을 안고 있다. 상호주의 전략의 이러한 위험성은 이미 국제협력이론에

5) 상호주의와 국제협력의 관계에 대한 논의는 방대하다. 이에 대한 정리와 국제무역의 경우에 대한 적용은 다음을 참조하라: 정진영(1997); 김태현·정진영(1993).

6) 오이 K. Oye(1992: 163)는 협상을 통한 무역자유화를 역설하면서 이 문제를 다음과 같이 요약하고 있다: “엄격히 경제적 관점에서는 차별적 자유화는 비차별적 자유화에 비해 열등하다. 그러나 차별이 없는 자유화는 정치적으로 달성이 불가능하다.”

서도 잘 인식되고 있었다. 액셀로드(Axelrod, 1984: 138) 역시 “Tit for Tat의 문제점은 일단 불화가 시작되면 이것이 무한정 계속될 수 있다는 것이다. ... 이것은 Tit for Tat의 심각한 문제점이다”고 시인하고 있다.⁷⁾ 둘째, 개별 국가들은 무역협상에서 상대방에 대한 협상력을 높이기 위하여 의도적으로 관세를 비롯한 무역장벽을 높이고 불필요한 장벽을 계속해서 유지할 가능성이 높다. 따라서 상호주의는 종종 보호주의자들에게 포획되어 수입규제를 위한 수단으로 악용된다. 셋째, 상호주의는 또한 차별적 무역질서와 무역분쟁을 일으키는 원인이기도 하다. 상호주의적 협상은 결국 서로 적합한 국가들 사이에만 무역협정의 체결을 가능하게 할 것이고, 그 외의 국가들에 대해서는 차별을 하기 마련이다. 그런데 이러한 차별적 무역협정은 세계를 몇 개의 배타적인 무역블록으로 분리시킬 것이고, 이들 사이의 경쟁과 갈등이 국제무역질서 뿐만 아니라 정치질서까지도 불안하게 만들 가능성이 높다.

요컨대, 상호주의적 무역정책은 자유무역질서를 위한 효과적인 수단이 될 수 있지만, 역시 ‘양날을 가진 칼’로써 무역갈등과 보호주의적 질서를 가져오는 수단으로 작동할 수도 있다. 따라서 자유무역질서를 위해서 상호주의는 구체적으로 제한된 절차와 수단을 통하여 사용되도록 제한될 필요가 있다. 즉, 자유무역질서에 대한 무임승차를 방지하는 수단으로써 상호주의를 채택하되, 이것이 거꾸로 무역차별과 갈등을 유발하는 방법으로 사용되는 것은 막아야 한다.

IV. GATT: 최혜국대우와 상호주의의 제도적 결합

2차대전 이후 서방진영의 국제경제체제는 미국의 주도하에 설립되고 운영되었다. 국제무역의 경우 ITO(국제무역기구)의 설립이 무산된 이후 GATT를 중심으로 하는 국제무역체제가 형성되었다. 그런데 이 GATT는 미국의 RTAA를 원형으로 설립된 것이었다. 그리고 RTAA는 1930년 스무트-홀리법의 “혹독한 교훈”에 기초한 것이었다 (Rhodes, 1993: 49-78).⁸⁾ 스무트-홀리법을 제정할 당시만 해도 미국은 “통상정책이 더 이상 독립적

7) 그는 상호주의의 이러한 위험을 극복하기 위한 방안으로 “오직 9할 정도만 맞대응”하는 전략을 추천하면서, 이 전략이 “갈등의 메아리를 줄이는데 도움을 줄 것이고 상대방으로 하여금 쓸데없는 배반을 시도하지 않게 할 유인을 역시 제공할 것”이라고 설명하고 있다.

8) 미국은 “무역파트너들이 미국상품에 대한 시장을 엄격히 제한하고 다른 조치들을 사용하여 미국 생산자들에게 손해를 입히면서 자신들의 수출을 확대해 가기 시작할 때에야 비로소 미국은 상호주의가 자국에게 유리하게만 작동하는 것이 아니라 불리하게도 작동할 수 있다는 것을 깨달았다” (C. Rhodes, 1993: 51). RTAA는 협상상대국이 미국에 상응하는 관세인하조치를 취하고 미국상품을 차별하지 않는 한, 미국의 관세를 50%까지 인하해 주고 최혜국대우를 부여해 줄 수 있는 권한을 대통령에게 부여했다. 따라서 이 법에 기초한 무역협상은 미국의 관세를 인하시킬 뿐만 아니라 상대방의 관세도 인하하고, 최혜국대우의 원칙에 따라 미국과 무역협정을 맺고 있는 모든 나라들로 그 효과가 확대되도록 되어 있었다.

인 국내문제로 다루어질 수 없다는 것을 인식하지 못하고 있었다.”⁹⁾ 그러나 이 법에 대한 일련의 보복적 반응을 경험하면서 미국은 자국의 행동이 결과적으로 무역 상대방들 뿐만 아니라 자국에게도 손해를 가져올 수 있다는 것을 깨닫게 되었다. 즉, “미국의 관세에 대한 보복들이 마침내 미국으로 하여금 상호주의를 양날을 가진 칼로 만드는 상호 의존적인 통상관계 속에 미국이 놓여 있음을 뼈저리게 느끼게 해주었다.”¹⁰⁾

RTAA는 상호의존적인 국제경제관계에서 통상정책이 더 이상 일국의 독립적인 주권 행사로 당연시 될 수 없다는 사실을 반영한 것이었다. 관세율은 자국의 무역과 국내경제에 영향을 미칠 뿐만 아니라 무역 상대방의 무역과 국내경제에도 중요한 영향을 미친다. 따라서 관세율의 책정은 일국의 주권행사로 간주될 것이 아니라 무역 상대방들과 서로 협의해서 결정되어야 하는 것으로 인식되기 시작했다. 즉, “협상관세”(negotiable tariff)의 관념이 생겨났다. 그런데 이러한 변화는 국제정치적으로 매우 의미 있는 것이라 평가될 수 있다. 왜냐하면 이를 통하여 국제무역질서의 설립을 위한 조정과 협력의 장이 마련될 수 있기 때문이다.¹¹⁾ 요컨대, RTAA는 상호주의와 최혜국대우의 원칙 및 협상관세를 함께 결합한 최초의 시도로서, 이후 국제무역질서의 제도적 형성에 중요한 기여를 하였다.

그러나 RTAA가 갖는 이러한 의의에도 불구하고 법제정 이후 2차대전이 발발하기 이전까지 국제무역의 자유화에 대한 공헌은 별로 크지 않았다. 우선 미국의 관세인하가 상당히 이루어졌음에도 불구하고 미국은 여전히 매우 높은 수준의 관세를 유지하였다. 관세부와 대상품목의 평균관세율이 RTAA 직전의 57%에서 1939년 1월에 35%에 이르렀지만, 이것은 스무트-홀리법의 평균 40.8% 보다는 낮지만 1913년의 언더우드 관세법의 27% 보다는 높은 것이었다. 둘째, 유럽의 주요 국가들이 보호주의와 무역우대제도를 취하는 가운데 미국의 노력은 한계에 부딪힐 수밖에 없었다. 1937년까지 미국은 상호무역

9) 로즈(Rhodes, 1993: 51)는 다음과 같이 지적한다: “미국의 무역파트너들이 미국상품에 대한 시장을 엄격히 제한하고 다른 조치들을 사용하여 미국 생산자들에게 손해를 입히면서 자신들의 수출을 확대해 가기 시작할 때에야 비로소 미국은 상호주의가 자국에게 유리하게만 작동하는 것이 아니라 불리하게도 작동할 수 있다는 것을 깨달았다.”

10) 이러한 사실은 1934년 상호무역협정법(RTAA)을 주도하던 당시 국무장관 헐(Cordell Hull)의 다음과 같은 말속에 잘 나타나 있다: “1930년 관세법이 우리 국내의 번영에 미친 소름끼치는 반향은, 오늘날 관세는 더 이상 순수히 국내적인 문제가 아니라는 교훈을 가르쳐주었다. ... 외국상품에 대하여 문을 걸어 잠금으로써 우리는 우리의 상품에 대하여 문이 잠겨지는 것을 보았다. 다른 나라들은 우리 자신의 배타적 태도에 대항하기 위한 보호의 수단으로 관세를 인상하지 않을 수 없었던 것이다.” 헐 국무장관이 1934년 11월 뉴욕의 국제무역위원회에서 행한 연설문, C. Rhodes(1993: 55)에서 재인용.

11) 윈햄(Winham, 1992: 19)은 다음과 같이 말한다: “국제정치의 관점에서 볼 때, [상호무역협정법]은 혁명적인 것이었는데, 그 이유는 관세율을 정하는 것이 더 이상 한 주권국가의 일방적 정책의 문제가 아니라 협상을 통해서 해결되어야 할 쌍무적 이유라는 사실을 이 법이 암묵적으로 받아들였기 때문이었다.”

협정법에 따라 16개의 협정을 체결했는데, 이것은 미국 무역의 오직 1/3만 포괄하는데 그쳤다. 미국은 독일 및 일본과 같은 파시스트 국가들과는 무역협정을 체결하려고 시도도 하지 않았고, 스페인 및 이탈리아와는 그러한 협정을 체결할 수 없었다. 그런데 미국이 세계무역의 자유화를 위해서는 무엇보다도 영국과 무역협정을 체결해야 했는데, 여기에는 영국의 영연방 우대무역제도가 걸림돌이었다. 1938년에 체결된 미국과 영국의 무역협정은 결국은 영국의 무역우대제도를 미국이 인정하는 선에서 타협이 이루어졌기 때문에 가능했다 (Stein, 1984: 377-8).¹²⁾

미국이 자국의 주도하에 국제경제질서를 재편할 수 있는 좋은 기회를 맞은 것은 2차 대전을 통해서였다. 전쟁을 통하여 유럽 국가들의 경제적 기반이 파괴된 가운데 미국은 압도적인 경제력을 보유한 강대국으로 등장했다. 이러한 상황에서 미국의 전후설계자들은 1930년대의 국제경제질서 붕괴와 세계대전의 혼란과 비극을 되풀이하지 않기 위해서는 다자적 국제경제질서의 수립이 필요하다는 확신을 갖게 되었다. 가드너(Gardner, 1980: 8-9, 23)의 표현을 빌리자면, 그들은 “상품이 국경을 가로지르지 못하면 군대가 그렇게 할 것”이라는 확신 하에 “과거로부터 물려받은 경제적 고립주의와 민족주의의 불행한 유산과 단절”하고 “번영과 평화의 기초를 형성하는 다자적 무역체제의 재건”을 강력히 희망하였다. 미국의 이러한 의도는 미국이 아직 전쟁에 참여하기 전인 1941년 8월 루즈벨트 대통령과 처칠 수상의 회담결과로 발표된 대서양헌장(Atlantic Charter)에서부터 나타나기 시작했다. 물론 미국의 이러한 의도는 영국을 위시한 다른 나라들의 저항에 부딪쳤고 당시의 국제경제상황도 비조건적 최혜국대우와 상호주의의 원칙에 충실한 국제무역체제를 만드는 것을 어렵게 했다. 그 결과 GATT는 많은 예외조항들을 포함할 수밖에 없었고, 이들의 악용과 오용이 GATT체제를 약화시키는데 중요하게 작용한 것이 사실이다. 그러나 GATT의 근간은 역시 최혜국대우와 상호주의였다. 우리는 이 두 원칙이 GATT에서 어떻게 사용되고 어떤 관계에 있었는지를 GATT의 무역규범과 다자간 무역협상의 경우를 통하여 살펴보고자 한다.

1. GATT 규범

GATT는 모든 체약국들에게 최혜국대우를 무조건적으로 서로에게 공여할 것을 규정하고 있다. 이것이 곧 “GATT의 초석”이다. GATT의 제1조 1항의 규정은 다음과 같다: “어떤 한 체약국이 타국의 원산품이나 타국으로 향하는 어떠한 상품에 대하여 부여하는 편의, 호의, 특전 또는 면제는 다른 모든 체약국으로부터 산출되거나 그 영토로 향하는

12) 스타인은 여기서 미국이 많은 양보를 함으로써 협상이 타결되었다는 점에서 이 협정의 불평등성(asymmetry)을 강조한다. 1860년 영국이 프랑스와 협정을 체결하면서 프랑스에 많은 양보를 했던 것과 마찬가지로, 미국도 세계경제질서의 패권국의 지위를 차지하는 과정에 영국을 비롯한 추종국들에게 많은 양보를 했다는 것이다.

모든 동종 상품들에 대하여서도 즉시 그리고 무조건적으로 부여되어야 한다.”

그러나 앞서 지적한 것처럼 최혜국대우의 원칙은 GATT의 규범체계에 순수하고도 철저하게 포함된 것은 아니었다. 우선 다자적 무역질서를 수립하려는 미국의 의도가 완전히 관철된 것이 아니었으며, 미국 역시 국내 사정상 순수한 다자주의에 기초한 자유무역만을 의도하지도 않았다. 국내에서의 정책자율성을 유지하고 무역자유화가 국내정치적으로 지나친 구조조정비용을 결과하지 않도록 여러 가지 안전장치를 마련하여 계약국들로 하여금 사용할 수 있도록 하였다 (Lipson, 1983: 241-2).¹³⁾ 여기에는 물론 RTAA에서 규정하고 있던 외국의 덤핑 및 보조금 지급 등의 불공정 무역에 대한 대항수단이 포함되었다. 그리고 국제수지조항을 이용한 수량제한의 허용, 긴급수입제한(safeguard), 지역협정, GATT의 비적용 등이 대표적인 예외 조치들로 포함되었다. 또한 이른바 “조부조항”(grandfather clause: 제1조 2항)을 통하여 당시까지 존속하던 우대적 무역차별제도를 우대의 폭이 확대되지 않는다는 조건으로 허용하였다.

GATT 설립의 타협 자체가 가능하였던 이유가 바로 이러한 “몇가지 예외들이 구체적으로 허용되었기 때문”이라고도 볼 수 있다 (Patterson, 1966: 19). 국제제도의 설립을 위해서는 리더십 뿐만 아니라 팔로십(followship)이 필요했고, 이를 위해서는 추종자들의 요구를 어느 정도 수용하지 않을 수 없었기 때문이다 (Stein, 1984). 그러나 원칙과 이에 대한 광범위한 예외를 인정한 GATT 규범의 이러한 복합적 성격은 이후 GATT의 진화에 중요한 영향을 미쳤다. 로즈(Rhodes, 1993: 79)는 이에 대해 다음과 같이 말하고 있다.

GATT는 무역정책의 혼합적 성격에 기초하고 있었는데, 그것은 비차별주의와 자유주의의 원칙들을 상호주의 및 공정무역과 함께 채택하고 있었다. 무역협력과 분쟁해결을 위한 다자적 구상에 접목되어 이러한 원칙들은 1948년 이후의 국제무역체제의 진화를 떠받쳐 주었다. GATT체제하에서의 협력과 비협력적 행위, 무역자유화와 보호무역, 분쟁해결에 관한 기대는 국제적 무역상의 상호작용, 국내 및 국제정치, 국제협상과 함께 이러한 최초의 원칙들에 의해서 영향을 받았다.

상호주의 원칙이 GATT에서 적용되고 있는 방법은 크게 두가지로 나누어 생각해 볼 수 있다. 하나는 우호적 상호주의(good for good)이고, 다른 하나는 보복적 상호주의(bad for bad)이다. 우선, 우호적 상호주의는 다시 두가지로 나누어진다. 첫째, 최혜국대우의

13) 러기(Ruggie, 1983: 212)는 전후 국제경제질서의 이러한 성격을 “연계된 자유주의”(embedded liberalism)라고 개념화하였다. 그에 따르면 전후의 국제경제질서의 수립을 위한 협상에서 “다자주의와 관세인하의 원칙들에 대한 승인과 함께 국제수지와 다양한 국내 사회정책들을 보호하기 위한 세이프가드, 면제 및 예외 조치들, 그리고 제한들도 역시 승인되었다.”

원칙 자체를 상호적으로 수용함으로써 비체약국들에게는 최혜국대우를 제공해야할 의무를 부과하지 않고 있다. 한 체약국이 교역상대방에게 허용한 교역조건상의 양보는 자동적으로 다른 체약국들에게도 적용된다. 그러나 비체약국에 대해서는 이러한 의무가 없다. 이렇게 함으로써 체약국이 아닌 나라들에게 무역자유화의 혜택이 제공되는 것을 막아준다.¹⁴⁾ 둘째, 아래에서 논의하고 있는 무역협상 과정에 있어서의 상호주의이다. GATT의 서문에는 “관세와 교역에 대한 다른 장벽들을 대폭적으로 감축하고 국제통상에 있어서의 차별적 대우를 제거하는 방향으로 호혜적이고 서로 유익한 협정”을 체결함으로써 국제무역의 확대와 소득증대에 기여한다는 무역협상의 방법과 목적이 명시돼 있다.¹⁵⁾ 따라서 GATT에서의 무역협상은 시장개방을 서로 주고받는 방법으로 이루어지게 돼 있다. 이렇게 함으로써 어떤 체약국이 다른 체약국들의 시장개방에 따른 혜택에 무임승차하는 것을 막고 있다.

다음으로, 보복적 상호주의란 상대방의 규칙위반이나 불공정 무역행태에 대하여 GATT상의 합법적 조치를 통하여 제재를 가하는 행위를 가리킨다 (Rhodes, 1993: 93-101). 이를 위한 조치들로는 다음의 것들을 들 수 있다. 우선 양허협상시 상대국이 적절한 양허로 화답하지 않는 경우에는 이미 제시한 양허를 철회할 수 있다. 둘째, 한 체약국의 행동이 다른 체약국의 GATT상의 권리를 무효화 및 손상(nullification and impairment)시키는 경우의 보복조치이다 (23조). 셋째, 긴급수입제한(safeguard) 조항의 사용에 따라 피해를 보게되는 수출국의 보복조치이다 (19조). 넷째, 지역협정체결에 따른 무효화 및 손상에 대한 보복조치이다 (28조). 마지막으로, 수출국의 부당한 가격정책이나 보조금 지급으로 수입국의 국내산업이 피해를 볼 때에는 반덤핑관세 및 상계관세를 부과할 수 있다.

최혜국대우의 원칙에 대한 예외 인정과 마찬가지로 최혜국대우와 상호주의의 결합은 GATT중심의 다자간 무역질서를 수립하려는 노력에 필수적인 것이었다. 상대수익에 민감한 개별 국가들의 입장에서 보면 상호주의 없는 최혜국대우를 받아들일 수 없기 때문이다. 특히 무조건적 최혜국대우에 따르는 무임승차의 문제를 완화하기 위해서는 최혜국대우를 상호주의와 결합시키는 것은 매우 당연한 제도화의 방법이었다. 이러한 관점에서 로즈(Rhodes, 1989: 276)는 “상호주의와 보복이 GATT 회원국들 사이의 MFN 협력을

14) 어떤 비체약국이 GATT에 가입하게 되면 그 동안 체약국들이 협상을 통하여 양허한 모든 교역조건상의 혜택을 동시에 향유할 수 있다. 따라서 기존의 체약국들은 GATT에 가입하려는 국가와 가입협상을 통하여 이러한 혜택에 상응하는 ‘가입비’를 내게 하려 할 것이다. 그런데 만약 어떤 국가가 체약국단의 2/3이상의 지지를 받아 가입이 허용되더라도, 그 가입조건에 불만이 있는 기존의 체약국들은 GATT 35조를 이용하여 신규 가입국에 대하여 최혜국대우의 의무를 잠정적으로 적용하지 않을 수 있다.

15) 마찬가지로 1955년에 추가된 GATT 28조 bis에 따르면, 협상은 “호혜적이고 상호 유익한 기초 위에서” “관세와 기타 부과금의 일반적 수준을 실질적으로 감축시키는” 방향으로 이루어져야 한다고 규정하고 있다.

위한 ‘당근’과 ‘채찍’을 제공하기 때문에, 이것들이 핵심적인 집행기구들”이라고 평가하고 있다.

그러나 GATT규범상 이들의 결합은 불완전했고, 따라서 이들 원칙들에 대한 예외인정과 함께 많은 문제점들을 노출시켜 왔다. 우선 GATT와 관련하여 가장 빈번하게 제기되는 문제는 GATT가 합법적으로 허용하는 예외 및 면책조항들과 보복조치들이 종종 악용되어 왔다는 사실이다. 긴급수입제한과 의무면제조항들은 보호주의 세력에게 악용의 구실을 제공해 주었고, 이러한 조치들에 대한 합법적 보복조치 역시 무역관계를 차별하고 제한하려는 나라들에 의해서 악용되었다. 특히 반덤핑 및 상계관세 조치는 미국 및 유럽 국가들에 의해 매우 빈번히 활용되었으며, 이를 통하여 수출자율규제(VERs)와 자율시장협정(OMAs)을 체결하여 수입규제를 하는데 아주 빈번히 사용되었다 (Bhagwati, 1987; Lipson, 1983).

다음으로, 상호주의적 조치들은 종종 무역분쟁을 일으켰는데, 이에 대한 GATT의 규율이 허약하다는데 문제가 있었다. GATT는 무역분쟁에 대한 사법적 해결보다 쌍무적 협의에 의한 해결을 우선시하였고, 그 결과 무역분쟁은 종종 다자주의의 원칙에 위배되는 담합의 형태로 해결되었다. 물론 GATT의 분쟁해결제도가 유명무실해진 것은 아니었다. GATT의 분쟁해결제도는 많은 결합에도 불구하고 점진적으로 사법적 절차의 성격을 갖는 방향으로 발전해 왔다 (Jackson, 1990: 65-79). 그러나 패널의 구성과 보고서의 채택, 그리고 합법적 보복조치의 승인 등 분쟁해결의 핵심적 절차에 대하여 분쟁당사국이 일방적으로 거부권을 행사할 수 있었기 때문에 효과적인 분쟁해결절차를 확립하는데 본질적인 제약이 있었다.

이러한 여러 가지 제약과 미비점으로 인하여 GATT의 원칙들에 대한 엄격한 해석과 적용은 현실적으로 어려웠다. 특히 무역분쟁의 경우 당사자 해결이 우선시 되었기 때문에 GATT의 원칙을 벗어난 담합으로 해결되고 GATT는 이것을 방치 또는 조장하는 결과가 초래되었다.¹⁶⁾ 더욱이 국제무역상의 주요한 분야들이 GATT 체제로부터 이탈하여 차별적인 부문별 무역규제체제를 성립시키기도 하였다. 1950년대에 농산물, 1960년대에 섬유 그리고 1980년대에 철강제품이 GATT체제로부터 이탈한 사실이 이를 잘 말해준다.

16) 로즈(Rhodes, 1993: 13)는 다음과 같이 지적하고 있다: “미국과 교역상대국들과의 협력은 종종 수출자율규제와 같은 GATT체제 밖의 기제를 통해서 상호 수용 가능한 혜택을 유지하려는 담합적 조정의 형태를 취했다. 비록 GATT체제가 개별 국가들로 하여금 보호주의적, 보복적 충동이 강할 때에도 무역봉쇄와 심각한 갈등을 택하는 것을 막는데 영향을 미쳤지만, 비차별과 자유무역의 원칙들과 모순되는 상호수용적 해결책들을 추구하는 것을 막지는 못했다. 이러한 현상은 비차별주의 원칙의 엄격한 해석에 강력한 방해가 되었던 반면에 쌍무적으로 합의 가능한 무역흐름을 용인하는 것이었다.”

2. 다자간 무역협상

GATT체제하에서 개별 국가들의 국제무역상의 권리와 의무를 결정하는 것은 이른바 다자간 무역협상을 통해서였다. 물론 국제무역의 규칙을 개정하거나 새롭게 설립하는 일도 다자간 무역협상을 통해서 이루어진다. 이러한 다자간 무역협상이 이루어지는 기본적인 두 원칙이 역시 상호주의와 최혜국대우이다. 그러면 이 두 원칙이 다자간 무역협상의 실제적인 과정에 어떻게 적용되는가? 이 문제를 살펴보기 위해서는 우선 GATT 주도하의 다자간 협상이 갖는 특성을 먼저 생각해 보아야 한다. 우선 다자간 협상은 참가하는 플레이어의 수가 매우 많다는 특징이 있다. 다자간 협상이란 개념적으로는 셋이상의 협상 참가국이 있는 경우를 가리키지만, 실제로는 GATT의 전체 회원국이 참여하는 협상을 가리킨다. 둘째, 협상참가국들의 경제발전정도나 수출입 상품의 구조가 매우 다양하다. 따라서 협상에서 서로가 관심 있는 분야나 양보를 제공할 수 있는 정도가 다르기 마련이다. 셋째, 협상의 대상이 되는 이슈 또는 분야가 역시 매우 많고 다양하다는 사실이다. 상품과 서비스, 관세와 비관세장벽, 국내경제정책과 대외경제정책 등 모두가 협상의 대상이 되고 있다.

이러한 다자간 협상의 특성을 감안해 볼 때, 최혜국대우와 상호주의의 원칙이 현실적으로 실현되기가 쉽지 않을 것임은 쉽게 짐작할 수 있다. 매우 많은 수의 참가국들이 매우 많은 수의 이슈들에 대해 어떻게 합의에 도달할 수 있겠는가? 그리고 양보의 양은 어떤 기준에서 측정할 것인가? 발전의 정도가 상이한 나라들을 똑같이 취급하는 것이 과연 공정한가? 이러한 문제들을 해결하면서 GATT의 규칙들을 실제적인 협상의 과정에 적용시키기 위하여 발전한 협상규칙들이 곧 “주요 공급자 원칙”(principal supplier principle), “일차적 차이 상호주의,” 그리고 개도국 우대조항들이다.

첫째, 주요 공급자 원칙이란 특정 상품의 주요 공급국이 수입국에 대하여 제시하는 시장개방 요구를 중심으로 협상을 진행하는 것을 가리킨다 (Baldwin, 1987 & 1988).¹⁷⁾ 이 원칙은 다자간 협상에 있어서 협상 참가국의 수가 많기 때문에 오는 문제를 실질적으로 해결하면서 무임승차의 문제도 극복할 수 있게 해주는 이점이 있다. 여기서 주요 공급국의 요구를 다자간 협상에서 중시하는 이유는 두가지이다. 첫째, 다자간 무역협상의 장점인 무역자유화의 수준을 높일 수 있다.¹⁸⁾ 주요공급국이 수입국의 시장개방에 따른 혜택을

17) 이러한 협상방법은 GATT에 규정돼 있는 것은 아니라 양허협상과정에 자연스럽게 발전한 것이다. 다만 양허표의 적용(GATT 제2조)이나 수정(GATT 제28조)과 관련하여 부당한 대우나 손해를 입는다고 판단하는 국가들에게 협상을 통한 보상 청구권을 부여하고 있는데, 이때 그러한 국가의 범주로 다음의 세가지를 들고 있다: 첫째, 양허협상을 실제로 담당했던 국가; 둘째, 주요 공급국(principal supplying interest); 셋째, 실질적 이해관계국(substantial interest). 이러한 국가들이 곧 양허협상에서도 실질적인 당사국들이며, 양허협상은 자연히 이들과 수입국 사이에서 벌어지고 이것이 최종적으로 다자화된다.

최대로 향유할 것이기 때문에 요구의 수준이 높을 것이고, 이것이 무역자유화에 기여한다. 수입국 역시 주요공급국이 자국의 양보로 최대의 혜택을 본다는 사실 때문에 주요공급국에 대하여 높은 협상력을 갖게 되고, 이는 다시 다른 품목에 관한 협상에서 수입국의 주요 공급국에 대한 요구의 수준을 높여 주어 역시 국제적 무역자유화에 기여한다. 둘째, 비조건적 최혜국대우의 단점인 무입승차의 문제를 대폭 줄일 수 있다. 주요 공급국을 중심으로 양허를 교환한 다음 이것을 다자화 시키면 협상에 참여한 나라들이 시장 개방에 따른 혜택을 대부분 향유할 수 있다. 물론 협상에 참여하지 않은 나라들이 무입승차할 수 있지만, 이들도 역시 다른 품목들의 협상에서 당사자가 될 수 있기 때문에 전체적으로 보면 무입승차의 혜택은 크게 줄어든다. 즉, 협상에 전혀 참가하지 않은 나라가 협상결과로 얻을 수 있는 혜택은 최소화되는 반면에 협상에 참여하여 양허를 제공한 나라들이 결국 다른 나라들의 양허에 따른 혜택의 대부분을 향유할 수 있다. 이와 같이 “양허를 제공한 나라가 양허를 제공받는 비율”을 양허협상의 “내부화 비율”(internalization ratio)이라고 한다 (Finger, 1979). 다자간 협상의 경우 주요 무역국들이 결국 대부분의 협상에 주요공급국이나 수입국으로 참여하기 때문에 이 비율이 매우 높다. 예컨대, 1956년의 경우에는 74%였고, 딜론라운드(1960-61)의 경우에는 96%에 이르렀다고 한다 (Winters, 1987: 46-47).

둘째, “일차적 차이 상호주의” 또는 상대적 상호주의란 기준연도와 목표연도의 무역자유화 수준의 차이(관세율 인하의 정도)를 기준으로 호혜성을 측정하는 것을 가리킨다. 즉, 이미 존재하고 있는 개방의 정도에 있어서의 차이를 인정하고 당해 협상에서 교환되는 양보의 정도를 동등하게 하는 협상방식이다. 물론 이때에도 측정의 대상을 무엇으로 할 것이냐에 따라 상이한 방식이 존재한다 (Hoekman and Kostecki, 1995: 68-69). 우선 관세인하로 영향을 받는 “무역범위”(trade coverage)를 기준으로 측정하는 방법이 있을 수 있다. 즉, 특정 품목에 대하여 A국은 50%의 관세로 2백만 달러어치를 수입하고 있고 B국은 25%의 관세로 5백만 달러어치를 수입하고 있다고 할 때, A국이 관세를 50%에서 25%로 인하하고 B국이 관세를 25%에서 15%로 인하하면 교환되는 무역범위는 동등하다고 말해질 수 있다 (A국: 5백만 \times 0.25; B국: 5백만 \times 0.10). 유사한 상품들을 하나의

18) 다자간 무역협상이 쌍무적 무역협상보다 무역자유화에 유리한 이유는 후자의 경우 양허교환의 균형을 찾기가 어렵다는 사실에 기인한다. 볼드윈(Baldwin, 1987: 40)은 A, B 두 나라가 각각 \$200와 \$100의 주요공급국인 경우와 A, B, C 세나라가 A→B, B→C, C→A의 경우에는 \$200의 주요공급국이고, C→B B→A A→C의 경우에는 \$100의 주요공급국으로 균형을 이루고 있는 경우를 비교하여 어느 쪽이 무역자유화에 더 유리한지를 논의하고 있다. 쌍무적인 무역협상의 경우, 상호주의적 양허교환은 결국 교역량이 작은 쪽, 즉 \$100에 맞추어서 양허의 크기를 결정할 수밖에 없는 반면에, 세나라 사이의 경우 교역량이 큰 쪽, 즉 \$200를 기준으로 양허의 크기를 결정하여도 세나라 모두가 이익을 보기 때문에 가능하다. 따라서 그는 쌍무협상이 양허폭을 결정하기가 쉽고 빨리 협상을 끝낼 수 있는 장점이 있지만 자유화의 정도와 관련해서는 다자적 협상에 비해 불리하다고 주장한다.

이슈로 묶어서 관세인하 협상을 할 경우, 이 방법은 가중평균을 구하여 적용하면 된다. 또 다른 방법으로는, 관세율 인하의 폭이나 비율만 가지고 양보의 양을 측정하여 협상할 수 있다. 예컨대, 가중평균값으로 일정한 비율의 관세인하를 서로 주고받거나 또는 어떤 공식에 따라 각자의 관세를 인하하는 경우가 여기에 해당한다.

초기의 GATT 다자간 협상에서는 품목별, 주요공급자원칙에 따라 양허를 교환하는 방식으로 협상이 진행되었다. 그러나 이러한 협상 방법은 다자간 협상의 라운드가 반복되는 동안 몇가지 중요한 문제를 야기했다 (Baldwin, 1987; Winters, 1987; Hoekman and Kosteci, 1995: 72-75). 우선 품목별 접근법은 국내의 이익집단들의 강력한 저항을 부추기고, 각 국가들로 하여금 가능한 한 중요하지 않은 품목들에 대해서만 협상을 하거나 관세율을 인하하려는 경향을 불러왔다. 그 결과 각국의 관세구조에 있어서도 품목별로 큰 차이가 나는 경우가 많았다. 이른바 관세봉우리들(tariff peaks)이 생겨났다. 또한 국가들간에 존재하는 관세율의 차이도 쉽사리 없어지지 않고 계속되었다. 특히 개도국에 대한 우대를 차지하고서도 무임승차 문제는 완전히 해소될 수 없는 성질의 것이었는데, 협상에 적극적으로 참여하기를 꺼리면서 다른 나라들의 협상결과가 다자화됨으로써 오는 이익을 누리려는 국가들을 제재하기가 쉽지 않기 때문이다.

주요 공급자간에 품목별 협상을 통한 무역자유화 협상의 방식이 갖는 이러한 단점들 때문에 케네디라운드(1964-67) 때부터는 새로운 협상방안들이 활발하게 논의되고 적용되기 시작하였다. 그 대표적인 것이 바로 관세인하의 공식을 만들어 이를 포괄적으로 적용하여 관세율을 낮추는 방식이다. 그런데 이러한 “공식접근법”(formula approach)은 관세인하의 공식을 어떻게 만드느냐에 따라 매우 상이한 효과를 가져올 수 있다. 예컨대, 케네디라운드에서처럼 선진국들이 일률적으로 관세를 50%씩 인하하는 일률관세인하(linear cutting) 방식이 있다. 그리고 동경라운드에서는 스위스의 제안에 따라 기존의 관세율의 높낮이를 차별하여 관세가 높은 국가나 산업은 더 많이 내리고 이미 낮은 관세율을 가진 국가나 산업은 조금만 인하하게 되는 관세조화(tariff harmonization 또는 depeaking)의 방식이 채택되었다. 그리고 UR협상에서는 품목별 접근법과 더불어 각국의 평균관세율을 일정한 비율로 낮추는 공식접근법이 혼합되어 사용되었다.

셋째, 개도국 우대조치는 국가간 발전 정도의 차이에서 오는 문제를 해결하기 위하여 개도국들에 대하여는 선진국의 양허에 대하여 상호주의적 양허를 요구하지 않는 것을 가리킨다. 개도국들은 유치산업을 보호하고 새로운 산업발전계획을 추진하기 위하여 국내시장을 보호할 필요가 있다고 인정된다. 따라서 개도국의 경제개발에 필요한 특수한 사정을 인정하면서도 이들을 GATT에 참여할 수 있게 유도하는 방법은 특별우대조치를 허용하는 것이다. 그런데 GATT의 경우 ITO와 달리 개도국 우대조치를 처음부터 포함하고 있지는 않았다. 그 대신 이러한 원칙을 포함하는 방향으로 점진적으로 발전해 왔다. 우선 1953-54년의 GATT 제18조를 신설하여 개도국들의 경제개발을 위

하여 필요한 보호조치와 차별적 대우를 부분적으로 허용하였다. 그리고 1964년 유엔무역개발회의(UNCTAD)의 설립과 더불어 개도국들의 협상력이 증대함에 따라 제18조를 확대하고 어느 정도 구속력 있게 만든 제4부(무역과 개발)를 추가하였다. 한 걸음 더 나아가 1971년에는 개도국을 우대하는 일반특혜관세제도(Generalized System of Preferences, GSP)를 도입하여, 개도국에 대해서는 GATT상 최혜국대우의 의무를 면제해 주고 개도국들 사이의 관세우대를 허용하였다.

GATT체제의 결함과 국제무역환경의 변화는 1970년대 중반이후 국제무역질서의 혼란으로 나타났다. 전통적인 무역관련분야들이 GATT로부터 이탈하고 새로운 경제분야들은 GATT의 관할권밖에 있었다. 새로운 보호주의의 추세에 대하여 GATT의 규정은 매우 애매한 상태에 있었고, 무역분쟁이 빈번한 가운데 GATT의 분쟁해결능력은 매우 미흡했다. 이른바 GATT의 주변화(marginalization)가 일어나고 있었던 것이었다. 1980년대에 나타난 새로운 상호주의 움직임은 이러한 국제무역환경에 기초하고 있었다.

V. 새로운 상호주의와 최혜국대우

1970년대부터 광범위하게 사용되기 시작한 반덤핑 및 상계관세조치, 수출자율규제와 자율시장협정 등은 비록 GATT의 규정을 명백히 위반한 것은 아니라고 하더라도 최혜국대우의 원칙에는 위배되는 것이었다. 자유무역을 유지하기 위해서는 불공정한 무역행위를 제재해야 할 필요가 있다. 따라서 공정무역의 원칙 또한 GATT의 기본적인 원칙중의 하나로 채택되었다. 그러나 공정무역을 위한 조치들은 상호주의와 더불어 보호주의 세력에게 포획되어 종종 악용된다는 사실에 문제가 있다. 미국의 반덤핑 조치 남발이 좋은 예다. 반덤핑조치는 국내의 수입경쟁적 업자들에게 수입규제를 위한 좋은 무기를 제공할 뿐만 아니라 외국의 수출업자들을 압박하여 비공식적인 수출자율규제를 시행하도록 만들기도 한다. 그런데 이러한 조치들은 결국 공급자를 차별하는 효과가 있고, 따라서 최혜국대우의 원칙에 어긋난다.

이처럼 최혜국대우에 어긋나는 무역관련조치들이 1980년대에 들어오면서 더욱 빈번하고 중요하게 사용되기 시작했다. 우선 지역주의의 부활과 강화이다. 지역주의 추세는 1960년대 초에 첫 번째 물결이 일어났다가 곧 사라지고, 1980년대에 들어 제2차 물결이 일어나 아직도 지속되고 있다 (Lloyd, 1992: 11-12). 주지하다시피, 지역주의는 자유무역협정과 관세동맹의 형태로 GATT 24조에서 허용되고 있다. GATT에서 허용하고 있다고 해서 지역주의가 최혜국대우를 위반하지 않는 것은 아니다. 지역주의는 GATT의 규정대로 진행된다라도 최혜국대우의 원칙에 대한 예외이다. 다만 지역주의에 따른 무역차별효과를 줄이기 위하여 지역경제협력체의 결성을 제한하고 있는 것이다. 그러나 현실적으로 대부분의 지역경제협력체들은 GATT의 규정을 위반하고 있다 (Schott, 1989; Lloyd, 1992).¹⁹⁾

이 점은 대표적인 지역경제통합인 유럽연합의 발전과정에서나 이것이 아프리카, 태평양, 중미의 개도국들과 맺은 일련의 협력협정들의 경우에서도 그대로 나타난다. 따라서 폼프렐(Pomfret, 1988: 79)은 유럽의 대외무역정책을 “최악의 비차별주의원칙의 파괴”라고 지적하고 있다. 1980년대 들어 지역주의의 문제가 더욱 심각히 받아들여지는 이유는 당시 까지 다자주의를 고집하던 미국이 지역주의를 채택하는 방향으로 전향하고, 세계 곳곳에서 지역주의가 활발히 추구되고 있기 때문이다. 특히 미국은 1983년 레이건 행정부에 의한 카리브해 연안국가들을 위한 이니셔티브를 비롯하여, 1985년의 미-이스라엘 자유무역협정, 1986년의 미-캐나다 자유무역협정을 체결하였는가 하면, 1993년에는 북미자유무역협정(NAFTA)을 체결하는 등 지역주의 협정에 적극성을 보이고 있다.

다음으로, 1980년대 이후 국제무역관계에서 발견되는 가장 중요한 특징은 역시 구체적이고 완전한 상호주의에 기초한 공정무역에 대한 요구의 증대라고 하겠다. 미국에 의해서 주도되는 이러한 추세는 “신상호주의 운동”이라 불리기도 한다. 미국은 1984년에 제정한 무역 및 관세법을 통하여 USTR(미국무역대표부)로 하여금 외국의 무역장벽에 대한 보고서(NTE: National Trade Estimate)를 연례적으로 발간하도록 하고, 1974년 통상법에 기초한 301조 조사를 독자적으로 개시할 수 있도록 하였다. 이미 1970년대 중반 이후부터 가중되고 있던 의회로부터의 적극적 통상정책에 대한 압력을 배경으로 레이건 행정부는 1985년 9월에 무역정책행동계획(Trade Policy Action Plan)을 발표하였고, 이를 기점으로 통상정책에 있어서의 획기적인 변화를 꾀하였다 (Bayard and Elliott, 1994: 16-19). 우선 301조를 적극적으로 사용하여 해외시장의 개방에 나섰다. 1985년 9월에 일본, 브라질, 한국에 대한 301조 조사개시를 명령한 이후, 10월에는 또다시 한국의 지적재산권에 대한 301조 조사개시를 명령하였다. 그리고 1988년에는 종합무역법(Omnibus Trade and Competitiveness Act)을 제정하여 301조에 의거한 쌍무적 무역협상과 일방적 보복을 거의 강요하다시피 했다. 이에 따라 USTR은 1989년 5월에는 일본, 인도, 브라질을 최초로 우선협상대상국(PFC)으로 지정했다.

1980년대 중반이후 미국의 강화된 상호주의 또는 공격적 일방주의 무역정책의 효과는 무엇인가? 이것이 최혜국대우에 기초한 다자적 무역질서를 강화시키는가 아니면 파괴하는가? 앞서 논의한 것처럼, 상호주의는 협력을 위한 수단이기도 하지만 갈등을 위한 수단이기도 하다. 미국의 일방적 시장개방에 대한 양보는 무역상대방의 시장개방 수준이 자국의 시장개방에 비해 크게 미흡하다는 판단에 기초하고 있다. 따라서 무역의 장이 평평하게 되기 위해서는 상대방의 일방적 양보가 필요하다는 것이다. 이는 곧 상호주의를

19) GATT의 24조 8항에 따르면, 지역경제협정을 체결하기 위해서는 “관세 및 다른 무역제한 조치들이 참가국들 사이의 실질적으로 모든 무역과 관련해서 제거”되어야 하며, 협정체결을 GATT에 통보해야 하고, “합리적인 기간”이내에 이행을 완료해야 한다. 그러나 현실적으로 대부분의 지역협력체들은 이러한 조건을 어기고 있다. 특히 “실질적인 모든 무역”이 아니라 부분적인 통합을 시도하고 이행기간을 매우 길게 잡아 실질적인 대외 차별을 심화시키고 있다.

절차적 개념으로 이해하는 것이 아니라 결과에 대한 평가를 기준으로 사용하는 것이다. 즉, 상대적 상호주의가 아니라 절대적 상호주의를 추구하고 있는 것이다. 이는 지금까지 GATT의 시장개방 업적을 새로운 기준에서 재조정할 것을 요청하는 결과를 가져오고 있다 (Bhagwati, 1988: 36-7).

미국의 이러한 정책이 보호주의 세력에게 포획되어 악용될 위험이 있음은 물론이다. 그리고 공격적 일방주의는 불가피하게 특정한 무역상대국을 지정하여 차별적으로 대우하는 것을 포함하기 때문에 최혜국대우의 원칙에 어긋나기도 한다 (Bhagwati, 1990: 34-35). 상대방의 무역관행에 대한 일방적 판단과 일방적 무역보복은 명백히 GATT를 위반하는 것이다. 특히 이러한 보복이 특정 국가에게 선별적으로 이루어지기 때문에 GATT의 다자주의를 심각히 위반하는 것이다. 물론 보복의 대상과 방법을 GATT의 규율을 받지 않는 것으로 조심스럽게 선택함으로써 GATT를 명백히 위반하는 상황을 모면할 수 있을 것이다. 그러나 이 경우에도 여전히 무역차별에 의한 이전의 효과가 나타난다.

그런데 1980년대 이후 미국의 새로운 무역정책은 국제무역체제의 전환을 피하고 있는 것으로 평가될 수 있고, 따라서 그 효과도 기존의 체제에 기초해서가 아니라 이것이 가져오는 변화의 내용에 대한 평가를 토대로 이루어질 필요가 있다. 우선, 301조를 사용한 미국의 공세적 무역정책은 1985년 이후 해외 시장개방에 확실히 효과적이었다는 평가가 있다 (Bayard and Elliott, 1994: 65-68). 1975년부터 92년까지의 사례에 대한 비교 분석연구에 따르면, 전체적으로 볼 때 301조를 통한 시장개방노력이 성공하는 비율은 대체로 절반정도인 것으로 나타나고 있다. 그러나 1985년 9월을 분기점으로 그 이전에는 성공확률이 31.0%에 그쳤던데 비해 그 이후에는 60.5%로 거의 두 배로 늘어났다. 특히 1988년 종합무역법이 적용되기 이전인 1985년부터 1988년까지의 기간에는 성공확률이 76.2%에 달해 그 이후의 시기보다도 훨씬 높은 성공률을 보여주고 있다. 그리고 301조 사용에 따른 미국의 수출증대효과는 1990년대 초를 기준으로 볼 때 연간 40-50억달러 수준으로 추측되었다.

둘째, 상호주의에 기초한 차별이 세계 전체적으로 볼 때에도 무역을 확대시키는 효과가 나타났다고 주장되고 있다. 1970년대와 80년대에는 국제무역의 점차 많은 부분이 차별적 협정을 통하여 이루어졌다. 한 연구에 따르면, 1955년에는 GATT와 관련된 무역의 90%가 최혜국대우의 조건으로 이루어졌는데, 이 비율이 1970년에는 77%, 1980년에는 65%로 떨어졌다고 한다 (Finalson and Zacher, 1993: 281). 그리고 다른 연구에 따르면, 1980년대 후반에는 세계 수입의 반이상이 최혜국대우가 아닌 다른 방법으로 이루어지고 있었다고 한다 (Pomfret, 1988: 6).²⁰⁾ 그러나 이러한 차별적 교역의 증대에도 불구하고 이

20) 여기서 선진 23개국은 EC, EFTA, 미국, 일본, 캐나다, 호주, 뉴질랜드를 가리킨다. 최혜국대의 조건이 아닌 다른 조건으로 이루어지는 교역의 대부분은 EC와 EFTA의 역내교역이 차지한다.

기간동안 세계의 교역량은 계속 증대해 왔다. 이러한 사실을 놓고 볼 때, 코헤인(Keohane, 1989: 404)은 “비차별주의와 자유화가 필연적으로 함께 간다”는 가정은 의심스럽다고 주장한다. 한 걸음 더 나아가, 오이(Oye, 1992: 139)는 “1980년대에는 차별이 무역자유화의 원동력이었다”고 까지 주장한다. 오이의 이러한 주장의 근거는 다음과 같다. 우선 차별적 무역협정은 국내적으로 반보호주의 세력을 동원한다. 무역자유화의 혜택이 제3국으로 이전되는 것을 막음으로써 차별은 수출지향적 세력의 자유화에 대한 지지를 증대시킨다. 다른 한편, 국제적으로는 시장개방을 상호 교환하는 협상을 통하여 관련된 국가들 사이의 무역자유화 정도를 높일 뿐만 아니라 자유화의 혜택을 무역협상에 참여하는 국가로 제한함으로써 그렇지 않으면 무입승차할 국가들을 무역자유화 협상에 참여하도록 유인한다는 것이다 (Oye, 1992: 142-46). 그 결과 세계무역이 무역차별의 증가에도 불구하고 -오히려 그 때문에- 증가했다는 주장이다.

마지막으로, 미국의 적극적 상호주의 정책이 오히려 다자주의를 강화하는 계기가 됐다는 주장이 있다. 예컨대, 1985년 9월의 무역정책전환은 우루과이라운드(UR)의 출범에 기여했고, 1988년의 종합무역법과 수퍼 301조는 UR의 타결에 기여했다는 주장이 있다. 이 주장에 따르면, 미국은 무역상대방으로 하여금 미국의 공세적 무역정책과 다자적 무역질서의 강화라는 두가지 선택 중에 하나를 선택할 것을 강요하였고, 미국을 제외한 다른 나라들은 미국의 공세주의를 제한하기 위하여 다자주의의 강화를 선택하게 되었다는 것이다 (Bayard and Elliot, 1994: 76).

이러한 점들을 고려할 때, 지금까지 미국의 상호주의와 공격적 일방주의는 다자적 자유무역질서를 크게 해치지 않는 방법으로 사용돼 왔다고 하겠다. 그리고 공세적 상호주의 정책이 무역갈등과 무역전쟁을 불러일으킬 것이라는 일반적 우려와는 달리 별다른 저항을 불러일으키지도 않은 것으로 조사되고 있다 (Bayard and Elliott, 1994: 66). 이러한 사실은 물론 미국에 대항할 수 있는 무역상대방이 극히 제한돼 있다는 사실과 함께 미국이 301조의 사용을 조심스럽게 했다는 지적과 관련이 있는 것처럼 보인다. 그런데 미국의 상호주의와 일방주의의 정책이 가져온 이상의 결과들은 다자적 국제무역규범의 틀이 존재한다는 사실 자체에 의해 크게 영향을 받은 것으로 보인다. 미국의 정책수단이 GATT를 위반한 것이라 하더라도 이것을 사용함에 있어서 GATT를 직접적으로 위반하지 않으려고 노력한 것이나, 미국의 공세적 무역정책에 대하여 무역 상대국들이 GATT를 통하여 이를 제어하거나 결과적으로 발생하는 무역분쟁을 해결하려고 했던 점 등이 모두 이러한 주장을 뒷받침해 준다. 특히 WTO의 수립 이후에는 미국이 공세적 일방주의의 강력한 도구였던 수퍼 301조의 사용을 중단하고 있는 반면에, 강화된 WTO의 분쟁 해결절차를 통하여 분쟁을 해결하려는 태도를 보이고 있는 점도 다자적 무역규범의 존재가 갖는 의의를 말해준다고 하겠다. 따라서 우리는 상호주의의 추구가 국제무역협력을 통한 자유무역질서를 강화하는 방향으로 작동하기 위해서는 다자적 무역규범의 강화가 동시에 이루어져야 함을 알 수 있다.

VI. 결 론

상호주의와 최혜국대우는 근대국제무역체계의 근간을 이루는 핵심적인 원칙들이다. 사람들 사이에서건 국가들 사이에서건 이기적 행위자들 사이의 관계가 상호주의의 원칙에 따라 형성되는 것은 자연스럽다. 누구도 의식적으로 손해를 보는 관계를 맺고 유지하려 하지 않을 것이기 때문이다. 특히 국제관계에서 개별 국가들은 생존의 위협에 민감하고, 따라서 상대적으로 손해를 보게 되는 일조차 하지 않으려는 경향이 강하다고 종종 지적된다. 따라서 상호주의는 국제관계의 시작과 더불어 원용된 원칙이라고 볼 수 있다. 근대국가와 국제체계를 등장시킨 주권의 형식적 동등성에 대한 인정 그 자체가 바로 상호주의적인 것이다. 이에 비해 최혜국대우는 보다 최근의 발명품이다. 18세기 후반과 19세기 전반에 체결된 국제무역조약들도 최혜국대우를 포함하고 있었으나 그것은 조건적 형태의 것이었다. 앞서 언급한 것처럼, 조건적 최혜국대우는 사실상 상호주의와 일치한다. 그러나 1860년 영국과 프랑스간의 콤펜-슈발리에조약 이후에는 비조건적 최혜국대우가 광범위하게 적용되기 시작했다. 처음에는 물론 쌍무주의와 결합되어 사용되기 시작했고, 1947년 GATT체제의 성립과 더불어 다자주의와 결합되어 사용되기 시작했다.

GATT의 다자적 제도 안에서 이루어진 비조건적 최혜국대우와 상호주의의 결합은 국제무역의 자유화를 위해 매우 긍정적인 기능을 하였다. 상호주의가 무임승차를 막고 무역자유화를 가능하게 했다면, 최혜국대우는 무역차별을 막고 무역자유화를 국제적으로 확산하는데 기여했다. 특히 다자적 무역협상의 틀 속에서의 상호주의 추구는 무역자유화의 폭을 넓히는 데도 기여했다. 그러나 이 결합은 본질적으로 불안정할 수 있는 소지를 안고 있는 것이었다. 최혜국대우의 완전한 추구는 상호주의를 불가능하게 할 것이고, 상호주의의 철저한 추구는 최혜국대우의 원칙을 파괴할 것이다. 이러한 사실이 한편으로는 왜 GATT에서 두 원칙의 제도적 결합이 많은 예외를 가지고 이루어졌는가를 설명해 준다. 다른 한편으로, 이러한 불완전한 결합은 GATT를 붕괴되기 쉬운 제도로 만들었다.

GATT의 취약성은 국제무역의 점점 더 많은 부분이 최혜국대우의 원칙을 벗어나 이루어지게 하였고, 개별 국가들은 최혜국대우와 상호주의를 자국에게 유리한 방향으로 활용하기 시작했다. 오이(Oye, 1992)의 표현을 빌리자면, 국제무역의 규칙을 말로는 존중하면서 실제로는 파괴하는 행동을 일삼는 “위선”이 지배하는 상태가 도래한 것이다. 그러나 최소한 말로라도 존중해야 할 규칙이 있는 것이 아예 없는 것보다 낫을 수 있음이 드러났다. 러기(Ruggie, 1993)가 말하는 이른바 다자적 국제기구들의 “적응능력”이 GATT에서 WTO의 전환을 통하여 실증되었다. 상호주의의 추구가 비조건적 최혜국대우에 기초한 다자적 무역질서를 파괴하지 않고 오히려 무역자유화의 수단으로 작동하기 위해서는 다자주의의 규범 자체가 강화되어야 하는 것이다. WTO는 여전히 결합을 안고 있지만 최혜국대우의 일탈을 줄이면서 보다 적극적으로 상호주의의 추구를 가능하게 해주는 제도적 기반이 될 수 있다. 최혜국대우와 상호주의가 강화된 다자적 국제기구를 통하여 보완

적인 관계를 유지할 수 있도록 조정된 것이다.

최혜국대우와 상호주의는 보완적일 수도 상충적일 수도 있다. 국제무역관계를 구성하는 두 개의 핵심적 원칙들 사이의 관계는 이 둘을 결합시키는 제도적 틀의 성격에 의해서 좌우된다. 19세기 중엽 영국의 일방적 자유무역주의는 비조건적 최혜국대우의 극단적 표현으로 볼 수 있는데, 이 때에 상호주의는 불필요한 것으로 간주되었다. 콤포텐-슈발리에 조약체계에서는 비조건적 최혜국대우가 상호주의에 근거한 쌍무협정을 통하여 채용되었다. 따라서 이 때에는 최혜국대우와 상호주의 사이의 갈등은 일어나지 않았지만 무역자유화가 일부국가들로 구성된 하부체계수준에 그쳤고 쉽게 붕괴될 위험을 안고 있었다. GATT수립후 20여년 동안 미국의 패권적 지위아래 상호주의는 철저하게 추구되지 않았고, 최혜국대우는 관대한 예외와 더불어 시행되었다. 따라서 둘 사이의 갈등은 표출되지 않았지만 무임승차가 허용되고 있었고 역시 왜곡되기 쉬운 제도적 형태로 남아 있었다. 따라서 1980년대의 신보호주의, 신지역주의, 신상호주의 움직임들은 모두 최혜국대우와 상호주의의 느슨한 결합인 GATT체제를 붕괴시킬 위험을 안고 있는 것들이었다. 이러한 상황에서 최혜국대우와 상호주의의 보완적 관계를 회복시켜 자유무역질서의 유지와 심화를 가져오기 위해서는 WTO의 성공적인 작동이 필요하다.

참 고 문 헌

- 김태현·정진영. 1993. 「신세계질서의 국제정치경제학: '패권이후'의 국제협력논쟁과 세계경제질서의 재편」. 하영선 편. 『탈근대지구정치학』. 서울: 나남.
- 정진영. 1997. 「상호주의와 국제협력: 국제무역의 경우」. 『국가전략』. 제3권 2호.
- Baldwin, R. 1987. "Multilateral Liberalization." in J. Finger and A. Olechowski. *The Uruguay Round: A Handbook on the Multilateral Trade Negotiations*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Baldwin, R. 1988. "Toward More Efficient Procedures for Multilateral Trade Negotiations." in *Trade Policy in a Changing World Economy*. New York: Harvester.
- Bayard, T. and K. Elliot. *Reciprocity and Retaliation in U.S. Trade Policy*. Washington, D.C.: Institute for International Economics.
- Bhagwati, J. 1987. "VERs, Quid pro quo DFI, and VIEs: Political-Economy-Theoretic Analyses." *International Economic Journal* 1:1.
- _____. 1988. *Protectionism*. Cambridge: MIT Press.

- _____. 1991. *The World Trading System at Risk*. Princeton: Princeton University Press.
- Bhagwati, J., and D. Irwin. 1987. "The Return of the Reciprocitarians: US Trade Policy Today." *World Economy*. (June) 10:2.
- Bhagwati, J., and H. Patrick, eds. 1990. *Aggressive Unilateralism: America's 301 Trade Policy and the World Trading System*. New York: Harvester Wheatsheaf.
- Finger, M. "Trade Liberalization: A Public Choice Perspective." in R. Amacher et al., eds. *Challenges to a Liberal International Economic Order*. Washington D.C.: American Enterprise Institute.
- Finlayson, J., and M. Zacher. 1983. "The GATT and the Regulation of Trade Barriers: Regime Dynamics and Functions." in S. Krasner, ed. *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press.
- Gardner, R. 1980. *Sterling-Dollar Diplomacy in Current Perspective: The Origins and the Prospects of Our International Economic Order*. New York: Columbia University Press.
- Hoekman, B. and M. Kostecki. 1995. *The Political Economy of World Trading System: From GATT to WTO*. Oxford: Oxford University Press.
- Hudec, R. 1990. "Thinking about the New Section 301: Beyond Good and Evil." in Bhagwati and Patrick, eds. *Aggressive Unilateralism*.
- _____. 1987. *Developing Countries in the GATT Legal System*. London: Trade Policy Research Center.
- Jackson, J. 1990. *Restructuring the GATT System*. London: The Royal Institute of International Affairs.
- Keohane, R. 1986. "Reciprocity in International Relations." *International Organization*. (Winter) 40:1.
- _____. 1989. "Comment on 'Multilateral and Bilateral Negotiating Approaches for the Conduct of U.S. Trade Policies.'" in R. Stern. *U.S. Trade Policies in a Changing World Economy*.
- Kline, W. 1982. "'Reciprocity': A New Approach to World Trade Policy?" Washington, D.C.: Institute of International Economics.
- Lipson, C. 1983. "The Transformation of Trade: The Sources and Effects of Regime Change." in S. Krasner, ed. *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press.
- Milner, H. 1990. "The Political Economy of U.S. Trade Policy: A Study of the super 301 Provision." in J. Bhagwati and H. Patrick, eds. *Aggressive Unilateralism*.
- Oye, K. 1992. *Economic Discrimination and Political Exchange: World Political Economy in the 1930s and 1980s*. Princeton: Princeton University Press.

- Patteson, G. 1966. *Discrimination in International Trade: The Policy Issues, 1945-1965*. Princeton: Princeton University Press.
- Rhodes, C. 1989. "Reciprocity in Trade: The Utility of a Bargaining Strategy." *International Organization*. (Spring) 43:2.
- _____. 1993. *Reciprocity, U.S. Trade Policy, and the GATT Regime*. Ithaca: Cornell University Press.
- Ruggie, J. 1983. "International Regimes. Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order." in S. Krasner, ed. *International Regimes*.
- _____. 1993. "Multilateralism: The Anatomy of an Institution." in Ruggie, ed. *Multilateralism Matters*. New York: Columbia University Press.
- Stein, A. 1984. "The Hegemon's Dilemma: Great Britain, the United States, and the International Economic Order." *International Organization*. (Spring). 38:2.
- Stern, R., ed. 1989. *U.S. Trade Policies in a Changing World Economy*. Cambridge: MIT Press.
- Winham, G. 1992. *The Evolution of International Trade Agreements*. Toronto: University of Toronto Press.
- Winters, A. 1987. "Reciprocity." in Finger & Olechowski. *The Uruguay Round*.

Most-Favored Nation and Reciprocity in International Trade Relations: Complementary or Contradictory?

Jin-Young Chung

The Sejong Institute

The two core principles of the modern international trading system are the most-favored nation(MFN) treatment and reciprocity. They have been the constitutional foundation of the 19th century free trade order and the post-World War II GATT system. The two principles, however, have inherently both complementary and contradictory relationships with each other. On the one hand, reciprocity tends to create trade discrimination which is contradictory to MFN, while MFN invites free-riding which is contrary to reciprocity. On the other hand, reciprocity complements

MFN by limiting the degree of free-riding, while MFN mitigates the negative impact of reciprocity by preventing discriminatory trade practices. Thus the task of constituting an international free trade order depends on how to establish an appropriate combination of the two principles.

GATT combined the principles of MFN treatment and reciprocity within the context of a multilateral international institution. In the 19th century, the two principles were combined through bilateral agreements. The institutional combination of the two principles certainly contributed to the liberalization of international trade. The very weakness of GATT, however, could not keep the two principles from being contradictory rather than complementary. It was in this context that new protectionist, regionalist, and reciprocity movements became surgent in the 1980s.

The pursuit of new reciprocity can be very destructive without a strong multilateral institution. The establishment of WTO can be seen as a new adjustment in the relationship between MFN and reciprocity through strengthened multilateral rules. It is true that WTO has still many shortcomings. Nevertheless, it is expected that WTO can provide an institutional basis for promoting the complementarity of MFN and reciprocity in a new international trading environment.

