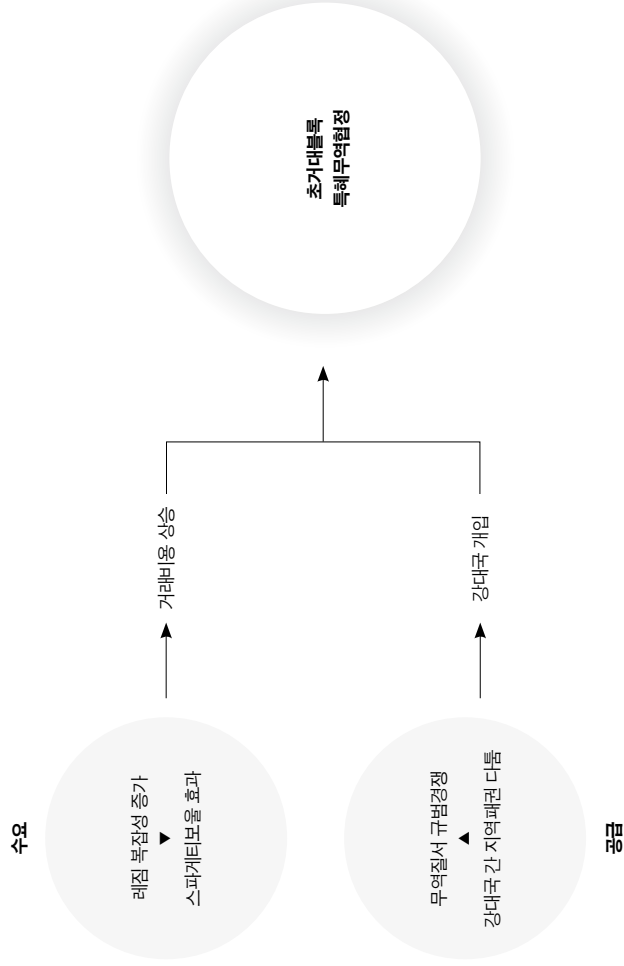


제7장

레짐 복잡성과 아시아-태평양 지역
특혜무역협정 형성 패턴의 전환

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

김병구 | 서울대학교 외교학과 석사



레짐 복잡성

논의는 동일 이슈영역에 대해 레짐이 과도하게 많아질 경우 불필요한 행정비용

이 증가한다는 점을 강조한다. 본 연구는 레짐 복잡성 논의에 주목하여 아시아-태평양 지역에서 최근 이루어진 특혜무역협정 형성 패턴의 전환을 분석하고자 한다. 아시아-태평양 지역의 특혜무역협정은 양자 조약의 형태가 지배적이었으나 2000년대 중반부터 강대국 주도의 초거대블록 특혜무역협정으로 급격히 선회하고 있다. 특혜무역협정에서 레짐 복잡성은 원산지규정의 복잡성으로 인한 거래비용의 증가를 의미한다. 본 연구는 초거대블록 특혜무역협정의 등장을 '거래비용 상승'이라는 수요측면의 요인과 '강대국의 개입'이라는 공급측면의 요인을 통해 설명했다. 양자 특혜무역협정의 폭발적 증가로 인해 특혜무역협정이 복잡하게 얽히면서 거래비용이 상승하여 다자 특혜무역협정에 대한 수요가 발생했고, 이러한 기회를 영향력 증대의 발판으로 삼고자 하는 강대국이 개입하면서 아태지역에서 초거대블록 특혜무역협정이 출현했다는 것이다. 이른바 누들보울(Noodle Bowl)로 알려진 거래비용 상승에 대한 문제의식은 아시아-태평양 지역의 국가들 사이에서 폭넓게 공유되었으며, 이것이 특히 여러 지역포럼에서 아시아-태평양 지역을 아우르는 다자 특혜무역협정에 대한 수요를 만들어냈다. 본 연구는 위의 수요가 명확히 발생했음을 보이고, 미국과 중국이 각각 위의 수요를 발판으로 삼아 아태지역에서 자국의 전략적 이해관계를 진전시키고 있다는 점을 논할 것이다.

What explains the recent turn in the pattern of PTA(Preferential Trade Agreement) formation in Asia-Pacific? Specifically, what explains the emergence of TPP and RCEP in the Asia-Pacific region where bilateral PTAs were the dominant form of trade agreement? The thesis lays focus on 'regime complexity' in which excessive number of re-

gimes creates unnecessary costs. Regime complexity in PTAs is the rise of transaction costs caused by complex rules of origins. The emergence of mega-bloc PTAs in the Asia-Pacific is explained through the lens of demand and supply. The thesis proposes that the 'rise of transaction costs' constitutes demand and 'intervention of powerful nations' constitutes supply. Well known as 'Noodle Bowl effect', the rise of transaction costs can be attributed to the explosive increase of the number of bilateral PTAs in Asia-Pacific. The voice of Asia-Pacific countries for the harmonization of existing bilateral PTAs has grown significantly during the 2000s. Seeing the growing demand for mega-bloc PTAs that can harmonize the complex rules of origins of existing bilateral PTAs, the U.S. and China did not hesitate to seize the opportunity to advance their strategic interests, which gave birth to TPP and subsequently, to RCEP.

KEYWORDS 레짐 복잡성 Regime Complexity, 원산지규정 Rules of Origin, 거래비용 Transaction Cost,特惠무역협정 PTA, 환태평양경제동반자협정 TPP, 역내포괄적경제동반자협정 RCEP

I 서론

特惠무역협정¹은 지난 20년 동안 폭발적으로 증가하면서 새로운 무역 거버넌스의 출현에 대한 학계의 관심을 불러일으킨 바 있다. 세계무역기구에 보고된特惠무역협정의 수는 1990년에 27개에 불과했으나 약 25년이 지난 2014년에는 540여 개에 이르고 있다.特惠무역협정 확산의 특징은 대부분의特惠무역협정이 양자협약이라는 사실이다. 이러한 경향은 특히 아시아-태평양 지역에서 강하게 나타났는데, 아시아-태평양 지역에서의特惠무역협정은 1990년 단 3개에서 2014년에는 90여 개로 크게 증가했으며 이 중 아세안 자유무역협정(ASEAN Free Trade Agreement, AFTA) 등 소수의 다자特惠무역협정을 제외한 나머지는 모두 양자特惠무역협정이다. 이는 세계적特惠무역협정의 확산 속도에 비해 월등히 높은 수준이다.

그런데 최근 아시아-태평양 지역에서特惠무역협정에 대한 관심은 양자협약에서 다수의 국가를 포괄하는 초거대블록特惠무역협정으로 급격히 선회하고 있다. 대표적으로 환태평양경제동반

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

자협정(Trans-Pacific Partnership, TPP)과 역내포괄적경제동반자협정(Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP)은 아시아-태평양 지역의 국가행위자들로부터 큰 관심을 끌며 세력을 확장시키고 있다. 각 초거대블록 특혜무역협정은 미국과 중국 두 강대국의 리더십에 의해 주도되고 있는데, 이는 이전 양자협정 중심의 특혜무역협정 확산과정에서는 드러나지 않던 새로운 현상이다.

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

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

강대국과 세계 경제질서와의 관계는 국제 정치경제학에서 중요한 주제 중 하나이다. 많은 관심이 세계 경제질서의 수립과 변화

단계에서 나타나는 강대국의 역할에 쏟아졌으며, 이에 따라 강대국의 쇠퇴와 제도형성과의 상관관계에 대한 다양한 연구가 탄생했다. 본 연구는 특혜무역조약의 확산이라는 새로운 무역 거버넌스가 공고화되는 시점에서 다시금 강대국의 역할이 부각되는 현상을 연구함으로써 국제 정치경제학의 고전적 질문에 중요한 함의를 줄 수 있을 것으로 기대한다. 또한 초거대블록 특혜무역협정이 아시아-태평양 지역의 새로운 무역질서로 자리 잡을 가능성이 크다고 점쳐지고 있다는 점에서 본 연구는 정책적으로도 함의가 있다.

II 레짐창출과 거래비용

1. 신제도주의적 설명

“국가 간 협력은 왜 특정한 제도적 형태를 띠는가?” 무정부 상태에서 국가 간 협력은 왜, 그리고 어떻게 일어나는가를 설명하는 것은 신제도주의의 중요한 퍼즐이었다(Martin 1992; Rixen 2010; Thomson and Verdier 2014; Yarbrough and Yarbrough 1992). 신제도주의자들은 국익을 추구하는 합리적인 국가와 자구(self-help)의 논리가 지배하는 국제체제가 시장에서의 기업들의 행동과 유사하다는 점에 착안하여 시장 작동에 대한 논의로 국가 간 협력을 설명한다. 신제도주의가 차용한 대표적인 두 개념은 거래비용(transaction cost)과 집단행동(collective action)이다.

거래비용은 레짐의 협상과정에서 소요되는 사전비용(ex ante

cost)과 창출된 레짐을 유지하고 보호하는 데 소요되는 사후비용(ex post cost)을 모두 일컫는 개념이다(Williamson 1985, 20-22). 그러나 제도의 형태를 연구한 제도주의 문헌들은 레짐의 창출을 국가 간 협상게임으로 파악했기 때문에 거래비용이란 협상과정에 소요되는 사전비용을 주로 일컬었다.

사전비용, 또는 레짐의 협상비용에 초점을 맞춘 제도주의 연구들은 거래비용이 낮을 때에는 양자주의가, 반대로 거래비용이 높을 때에는 다자주의가 선호된다고 주장한다. 레짐의 협상에서 상이한 이해관계를 가지고 있는 참여국이 많아질수록 대립이 첨예해지고 협상비용이 증가하는 결과가 초래된다(Koremenos, Lipson and Snidal 2001, 761-799). 그럼에도 불구하고 높은 거래비용을 해결하기 위한 방안으로 다자주의가 주목을 받는 것은 하나의 다자주의를 통해 훨씬 많은 수의 양자주의를 체결한 것과 같은 결과를 얻을 수 있기 때문이다(Thomson and Verdier 2014, 17; Martin 1992, 767).

그러나 다자주의 레짐의 구축에는 집단행동의 딜레마가 작동한다. 레짐 창출을 통해 얻을 수 있는 이익은 특정 국가를 배제할 수 없고 경합을 필요로 하지 않는 공공재²이기 때문에 참여국들의

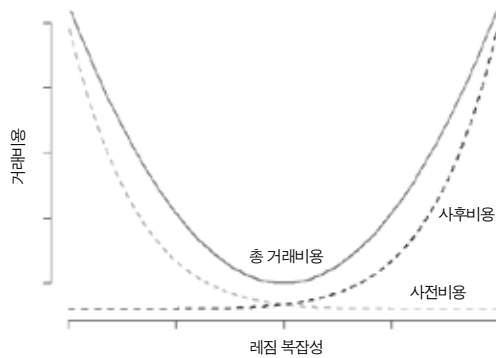
2 공공재(public good)는 비경합성과 비배제성을 특징으로 하는 재화이며, 레짐에 참여하지 않는 국가는 누릴 수 없다는 점에서 레짐이 공공재인가에 대한 논란이 있다. 보다 정확하게는 레짐은 비경합성을 가지지만 배제가 가능한 회원재(club good)에 가깝다. 그러나 레짐의 참여국들이 공여한 바보다 더 많은 이익을 취할 수 있게 제도가 구성되어 있다면 회원재 역시 공공재에 가까운 특징을 보인다고 할 수 있다. 또한 참여국들의 시각에서만 바라보았을 때 회원재는 비경합성과 비배제성을 갖춘 공공재라고 할 수 있다. 본 연구에서는 참여국과 비참여국 사이의 관계보다는 참여국들의 역할에 초점을 두고 있으므로 레짐의 혜택은 공공재라 칭한다. 더 자세한 논의는 Aggrawal and Kim(2008) 참조.

가장 합리적인 선택은 레짐 구축의 비용을 부담하지 않으면서 이익만을 확보하는 무임승차이기 때문이다. 이때 레짐 구축의 비용을 부담하고 감시와 처벌을 통해 무임승차의 가능성을 낮출 강력한 행위자가 요구되는데, 법적으로 모두가 동등한 지위를 누리는 국제체제에서 이를 담당할 수 있는 행위자는 강력한 힘을 가진 강대국이라는 것이다. 따라서 제도주의는 강대국의 리더십을 다자레짐 구축의 중요한 요소로 꼽는다(Yarbrough and Yarbrough 1992, 53).

2. 신제도주의에 대한 비판적 재해석: 레짐 복잡성과 거래비용

신제도주의에서의 설명과 같이 레짐은 거래비용을 낮춤으로써 국가 간 협력을 촉진하는 기능을 한다. 그러나 레짐 창출에 대한 신제도주의의 주장은 두 가지 측면에서 문제점을 안고 있다.

먼저 신제도주의는 레짐 협상을 레짐이 부재한 상태에서 일어나는 일회성 게임으로 간주하고 있다. 제도주의가 이론적 기반으로 삼는 윌리엄슨의 거래비용 논의에서는 시장거래에서의 계약을 분석대상으로 하기 때문에 계약이 끝난 후의 재거래는 그 시점의 시장원리에 의해서 다시 결정된다는 가정을 하고 있다(손동원 2002, 154). 이러한 가정이 문제가 되는 이유는 매번의 레짐 창출이 독립적인 일회성 게임이 아니기 때문이다. 이미 가입한 레짐은 새로운 레짐 협상에서 거래비용을 절감하는 중요한 요소로 작동할 수 있다. 레짐 협상에 필요한 여러 가지 조건들을 기존 레짐 협상과정에서 이미 마쳤다면 상대적으로 낮은 거래비용을 지불하면서 새로운



출처: 저자작성

그림 1. 레짐 복잡성 증가에 따른 거래비용 변화

레짐을 협상할 수 있기 때문이다. 즉, 레짐 협상에는 규모의 경제(Economies of scale)가 존재한다는 것이다. 레짐이 일단 창출되면 비슷한 이슈를 다루는 레짐을 추가적으로 협상하는 비용은 레짐의 수가 늘어남에 따라 감소할 수 있다(Keohane 1984, 90). 위와 같은 특징 때문에 실제로 국가들은 레짐의 창출과 참여를 결정할 때에 자국이 이미 가입한 레짐의 수와 특징을 신중하게 고려하여 결정한다. 특히 자국이 가입한 레짐과 새로 창출될 레짐과의 호환성이 거래비용에 대한 중요한 변수로 작용할 것이다.

또 다른 문제점은 거래비용에서 사전비용에만 초점을 두어 레짐의 창출을 설명하고 있다는 데 있다. 레짐 복잡성이 문제로 대두되고 있는 국제정치적 현실에서 사전비용만으로 레짐을 설명하려는 시도는 완전하지 못하다. 복잡한 레짐들을 유지하고 관리하는 데 소요되는 사후비용의 증가와 사후비용의 관리에 결부된 정치가 중요한 현실 국제정치적 문제로 떠올랐기 때문이다(Alter and

Meunier 2009, 23). 사전비용에 초점을 둔 논의에서는 레짐이 많아질수록 거래비용이 감소할 수 있다고 설명했으나, 레짐의 관리비용인 사후비용의 경우 레짐 복잡성이 증가함에 따라 오히려 증가하는 패턴을 그린다.

레짐 복잡성(Regime Complexity)이란 동일한 이슈영역에 대해 서로 중첩되거나 내포되는 레짐이 다발적으로 양산되는 현상을 일컫는다(Alter and Meunier 2009, 13). 레짐 복잡성 논의가 중요한 것은 레짐 부재가 아닌 레짐 복잡성이 오늘날 국제정치의 현실과 더 가깝기 때문이다.

3. 다자 레짐의 수요와 공급

본 연구는 레짐 복잡성으로 인해 거래비용이 상승할 수 있다는 측면에 주목한다. 앞서 언급한대로 동일한 이슈영역에 대해 이미 가입한 레짐이 존재한다면 이후의 레짐 창출에 소요되는 사전비용은 감소할 수 있다. 그러나 레짐의 수가 증가하면서 기존의 레짐들을 유지하고 관리하는 데 소요되는 사후비용은 증가한다. 본 연구는 레짐의 양적 증가로 인해 총 거래비용의 감소경향이 어느 시점부터는 역전될 수 있다는 데 주목한다. 사후비용의 증가로 인해 거래비용의 변화는 단조로운 감소가 아닌 U자형을 취할 수 있으며, 사후비용이 사전비용의 감소폭을 넘어 증가하는 순간 새로운 협상을 통해 레짐을 창출하기 보다는 기존에 복잡하게 얽힌 레짐들을 조화시키고 정리할 필요성, 즉 기존의 레짐들을 조화시킬 거대블록 특혜무역협정에 대한 수요가 발생하는 것이다.

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

제도주의 국제정치이론에서 강대국의 기능과 집단행동의 딜레마를 연결 지어 설명했듯이, 레짐 복잡성을 해결하는 데에도 강대국의 역할이 중요할 수 있다. 우선 강대국과의 연결을 포기하는 것이 높은 기회비용을 수반하기 때문에 레짐에서 함부로 이탈하지 않는 방지적 효과(prohibitive effect)가 있으며, 두 번째로는 강대국이 참여국에게 보상(side-payment)을 제안함으로써 분배의 문제를 해소하는 데 유리한 입장에 있기 때문이다(Yarbrough and Yarbrough 1992, 125). 강대국은 중심적 행위자로서 레짐 복잡성으로 인한 거래비용의 상승을 경험하는 국가들을 포괄하는 하나의 거대한 레짐을 짜는 데 있어서 약소국이 맡기 힘든 중요한 역할을 담당할 수 있다.

그렇다면 강대국은 왜 높은 비용을 부담하면서 다자레짐 구축을 제안하는 것인가? 강대국이 가장 큰 시장을 갖고 있으며, 따라서 다자 특혜무역협정을 통해 얻는 시장 통합의 효과가 상대적으로 작다는 점은 위의 의문을 가중시킨다. 이에 대해 망거(Manger)는 투자로 인해 활성화 된 산업 내 무역(intra-industry trade)이 특

혜무역협정에 대한 강대국들의 인센티브를 강화시켰다고 설명했다(Manger 2012, 625-626). 또한 망거와 픽업(Pickup), 스나이더(Snijders)는 약소국과의 특혜무역협정이 강대국의 투자기회를 확대시킬 뿐 아니라 서비스와 투자부문에 대한 강대국 중심의 규정과 규범을 확산시킬 수 있는 기회를 제공한다고 설명한다(Manger, Pickup and Snijder 2012, 861-862).

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

페더슨(Pederson)은 다자레짐 구축을 강대국의 전략적 선택으로 파악한다. 다자 레짐이라는 높은 합법성을 가진 제도에 높은 비용을 투자하여 자국 중심의 규범과 규칙을 구축하면 효과적으로 참여국들에게 자국 중심의 규범과 규칙을 확산시킬 수 있다는 것이다(Pederson 2002, 685-686).

양자 특혜무역협정의 네트워크가 복잡해지면서 거래비용이 증가하고 그로 인해 양자 특혜무역협정의 체결로부터 얻는 한계이익이 감소한다는 이른바 ‘스파게티 보울(Spaghetti Bowl)’ 또는 ‘누들 보울(Noodle Bowl)’ 효과에 대해서는 이미 문제제기가 상당히 이루어진 상태이다. 그러나 현재까지의 논의들은 레짐 복잡성의 해결이 시급하다는 당위적 발상이나 복잡성의 부정적 효과에 대한 제한적인 양적 검증에 그치고 있다. 보다 중요한 퍼즐은 제도가 북

잡해지면서 나타난 현상이 어떠한 제도의 구조적 전환을 야기하는가에 대해 이론적인 설명을 제시하는 것이다.

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

III 아태지역에서 양자 특혜무역의 등장과 확산

아시아-태평양 지역에서 초거대블록 특혜무역협정의 등장을 둘러싼 수요·공급 요인을 살피기에 앞서 아태지역에서 왜 양자 특혜무역협정이 지배적인 무역 거버넌스의 형태로 자리 잡게 되었는가에 대해 살펴볼 필요가 있다. 아시아-태평양 지역은 특혜무역협정 체결의 시점이 다른 지역에 비해서 늦었지만 특혜무역협정의 확산 속도는 상대적으로 매우 빨랐으며 이와 같은 특징이 추후 나타나는 특혜무역협정 형성 패턴의 전환과 밀접한 관계가 있을 수 있기 때문이다.

1. 양자 특혜무역협정의 등장

아시아 지역에서의 특혜무역협정은 1992년에 아세안 자유무역협정이 최초이다. 그러나 이후 아시아와 태평양 지역을 연결하는

2001년 싱가포르와 호주와의 특혜무역협정까지 다른 특혜무역협정이 체결되지 않았다.

아세안 자유무역협정이 신속히 체결될 수 있었던 것은 투자 유치와 무역증진이라는 경제적 요인에 더하여 아세안의 제도적 성과가 미미하다는 내부적 비판에 대한 반응이 필요했기 때문이다 (Stubbs 2000, 305). 이는 정부가 주축이 되어 정책을 결정하고 추후 더 낮은 단계의 산업부문이 이를 하달 받아 시행하는 하향식 제도 구조에 힘입어 본격적으로 협상이 이루어진지 단 수개월 만에 아세안 자유무역협정이 체결되는 기현상을 초래했다. 그러나 앞서 언급되었듯이 협상이 단기간에 이루어졌기 때문에 실질적인 자유화에 대한 논의는 매우 단순한 형태로 전개되었다. 관세인하에 대한 문서는 10페이지 이내로 매우 짧으며 그 세부내용도 전 품목을 단 세 범주로만 구분하는 등 매우 일반적이다. 아세안 자유무역협정은 무역의 자유화와 투자 유치 이외에 서비스, 지적재산권 등 세계무역기구에서 당시 쟁점이 되고 있던 새로운 이슈에 대해서는 거의 다루고 있지 않다. 아세안 자유무역협정 이후의 특혜무역협정은 대부분 양자 특혜무역협정이었다. 여기서 두 가지 의문이 제기될 수 있다. 역내 무역의존도가 집중하고 있던 아시아-태평양 지역에서 국가들은 왜 다수의 국가를 포괄하는 다자협정이 아닌 양자협정을 선호했는가? 그리고 아시아-태평양 국가들의 무역 최종 시장인 미국은 왜 다자협정을 주도하지 않았는가?

아시아 지역에서 다자가 아닌 양자협약의 형태로 특혜무역협정이 이루어진 것은 아시아 지역에서 국가 간 경제력 격차가 높았기 때문이다. 다수의 국가가 포함된 다자무역협정에서 경제력의

격차가 심한 경우 자유화 협상이 매우 어려워진다. 경제력이 큰 국가에 맞추어 자유화의 정도를 일괄적으로 결정하면 경제력이 낮은 국가가 불만을 갖게 되고, 반대로 경제력이 낮은 국가에 맞추어 자유화를 결정하면 경제력이 높은 국가는 거의 혜택을 보지 못하게 되기 때문이다. 가장 이상적인 방법은 경제력이 높은 국가가 관용적인 태도를 취함으로써 경제력이 낮은 국가들에게 예외적으로 낮은 자유화를 일방적으로 허용하는 것이다. 실제로 아시아태평양경제협력체의 자유화 논의에서는 아시아-태평양 지역에서의 상이한 경제발전 정도 때문에 자유화에 유연성을 줄 수밖에 없다는 논의가 상존했다.

아시아 국가들이 국제제도를 통한 자유화를 꺼린 것도 다자협정이 등장하기 힘들었던 이유 중 하나였다. 아시아 국가들은 아시아태평양경제협력체 회의에서 공식적인 협약을 통해 자국의 경제 정책이 받을 묶이는 것보다는 자국의 장기적 경제전략에 따라 자유롭게 개방수준을 선택할 수 있기를 원했다. 특혜무역협정이 약속하는 경제적 후생효과에도 불구하고 자국의 정책적 자율성을 보호하는 것이 아시아 국가들이 선호했던 선택이었다. 특히 경제력의 격차가 큰 국가와의 자유화는 지적재산권, 법적투자분쟁 등 정부의 자율성을 제한하는 다양한 조항들을 포함하고 있어 아시아 국가들의 거부감이 컸다. 아시아 국가들 중 경제발전 정도가 가장 높았던 일본, 한국, 대만, 중국까지도 아시아태평양경제협력체 회의에서 다자협정을 통한 자유화보다는 자국의 민감한 산업 부문에 대해 예외적 조치를 허용하는 일방적인 자유화를 선호했다 (Saxonhouse 1996, 131).

한편 미국은 아시아태평양경제협력체 내에서 무역 자유화에 예외적 조항을 두고 특정 산업부문을 과도하게 보호하는 정책들을 용인할 수 없다고 주장했다. 그럼에도 불구하고 아시아 국가들 역시 자국의 정책적 자율성을 수호하려는 고집을 꺾지 않았으며, 1995년 오사카에서 열린 아시아태평양경제협력체 회의에서 아시아 국가들의 입장이 크게 반영된 보고서가 채택이 되는 결과를 낳았다.³ 아시아 국가들은 자국의 민감한 산업들에 대한 보호조치와 예외적 조항들이 용인되는 조건하에서 미국과의 자유무역을 선호했지만 미국이 이를 선호하지 않음으로써 최종 시장인 미국을 포함하는 다자협정의 가능성은 사실상 없어졌음이 확실해졌다. 최종 시장인 미국이 포함되지 않은 다자협정은 매력을 크게 잃었으며 그 결과 다자 특혜무역협정에 대한 아시아 국가들의 입장은 더욱 냉담해졌다.

양자협정은 다자 특혜무역협정의 등장을 저해한 세 가지를 모두 해결할 수 있는 수단이었다. 먼저 양자협약에서는 자국과 경제력의 격차가 크지 않은 국가를 선택하여 자유화의 내용과 정도를 결정할 수 있다. 두 번째로 양자협약에서는 협상국이 하나이기 때문에 예외조항이나 민감한 산업 부문에 대한 보호조치를 다자조약보다 훨씬 용이하게 협상할 수 있다. 다자협약의 경우 각 참여국마

3 "given the diverse circumstances in the APEC economies flexibility will be available in dealing with issues arising from such circumstances in the liberalization and facilitation process." 오사카에서 1995년 진행된 회의 결과 APEC Action Plan(1995)에 삽입된 문구에서 각 국가의 입장이 어떻게 드러났는지를 잘 확인할 수 있다. 더 자세한 논의는 APEC Action Plans <http://www.apec.org/about-us/how-apec-operates/action-plans.aspx> (검색일: 2015.03.15.) 참조.

다 민감한 산업부문이나 선호하는 예외조치가 다르기 때문에 현실적으로 협상이 어렵다. 셋째, 양자협약을 통해 미국의 반대를 우회하여 특혜무역협정을 체결하는 것이 가능했다.

이와 같은 양자협정의 제도적 특징은 1990년대 말 다자무역기구(WTO, APEC)의 자유화 논의가 실패를 맞이하고 아시아 금융 위기가 아시아의 여러 국가들을 덮치게 되면서 주목받았다. 앞서와 같은 이유로 다자주의는 무역 자유화에서 진전을 만들지 못하고 있었고, 수출증진을 위해 무역관계를 심화시키고자 했던 한국, 일본, 싱가포르와 같은 국가들은 다른 활로를 모색하게 되었다. 한편 아시아 금융위기가 아시아 국가들 간의 상호의존적인 관계를 드러내고 무역대상의 다변화에 대한 필요성을 강조하게 되면서 역내국가뿐만 아니라 역외국가와의 무역심화도 중요한 이슈로 떠올랐다(Dent 2010, 210; Lee 2006, 193-194).

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

그 결과 한국이 1999년에 가장 먼저 뉴질랜드와 특혜무역협정 체결에 성공하였고, 싱가포르와 일본이 뒤이어 뉴질랜드, 호주, 멕시코, 칠레 등 태평양 국가들과 양자 특혜무역협정을 체결했다. 한편 호주와 뉴질랜드 역시 아시아 국가들과의 특혜무역협정을 원하고 있었다. 아시아 국가와의 양자 특혜무역협정을 통해 크게 두 가지 효과를 누릴 수 있을 것으로 기대했기 때문이다. 먼저 어느 한 국가와의 양자 특혜협정을 통해 '아시아 공장'으로의 접근성을 확보할 수 있다. 촘촘하게 연결된 네트워크의 한 국가와 연결하더라도 간접적으로 네트워크에 연결되는 효과를 누릴 수 있다는 것이다. 마찬가지로 논리로 말레이시아는 싱가포르-뉴질랜드 특혜무역협정이 아세안 자유무역협정에의 '뒷문(back door)'으로 기능하게 될 것이라며 경계했다(Lee 2006, 196에서 재인용).

2. 양자 특혜무역협정의 확산

아시아-태평양 지역에서 양자 특혜무역협정이 최초로 등장한 후부터 양자 특혜무역협정의 확산은 더욱 빠른 속도로 이루어졌다. 이는 부정적 외부효과(negative externality)⁴와 경쟁구도 두 가지에 의해 이루어졌다고 할 수 있다.

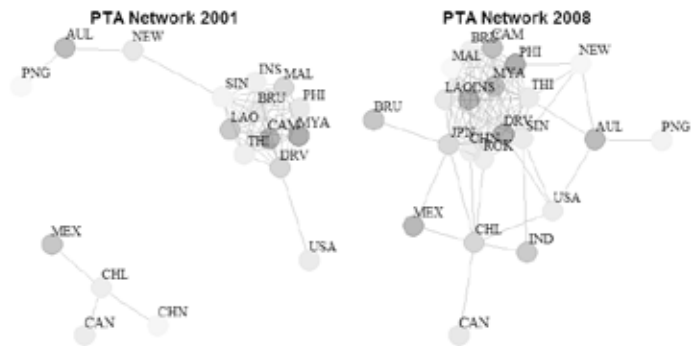
말레이시아가 아세안 국가들이 비아시아권 국가들과 특혜무역협정을 체결하려는 경향을 강하게 비판해왔으나, 싱가포르가 미

4 부정적 외부효과란 특혜무역협정이라는 새로운 패턴에서 소외됨으로써 도태될 수 있다는 두려움을 일컫는다. 발드윈(Baldwin)은 이를 특혜무역협정의 도미노 효과(domino effect)라 명명한 바 있다. 더 자세한 논의는 Baldwin(1993) 참조.

국, 일본과 먼저 양자 특혜무역협정 체결에 나서자 곧 자신도 미국, 일본과의 특혜무역 협상에 나선 것이 전형적인 예이다. 이념적으로는 아시아권 국가들 간의 유대를 주장했지만, 역외, 특히 태평양 국가들과의 특혜무역협정에서 소외되었을 때의 경제적 비용을 무시할 수 없었던 것이다(Okamoto 2006, 241). 또한 싱가포르와의 자유무역협정으로 인해 자국의 중요한 무역 상대국을 놓치는 위험을 감수할 수도 없었다. 특히 아시아 지역 국가들의 무역 종착지가 태평양 국가들로 이루어진 경우가 많다는 점 때문에, 아시아 국가와 태평양 국가와의 양자 특혜무역협정이 이루어지면 다른 아시아 국가가 경쟁적으로 특혜무역협정을 추구하는 모습이 많이 나타났다. 예를 들어, 싱가포르는 1997년 아시아 금융위기 이후 무역의 다변화전략을 추구하면서 2000년대 초반 호주, 뉴질랜드와의 양자 특혜무역협정을 추진하였는데, 이 소식이 알려지고 곧 이어 싱가포르와 무역에서 경쟁관계를 갖고 있던 태국이 호주와의 양자 특혜무역협정을 추진한 바 있다(Lee 2006, 195). 양자협약의 확산은 <그림 2>에서 쉽게 확인할 수 있다.

아세안의 경우 10개 참가국 간의 양자 특혜무역협정으로 나타내었는데, 이는 아세안의 독특한 협정 방식 때문이다. 표면상 행위자는 아세안이지만, 그 내용을 들여다보면 특혜대상 품목이나 관세철폐 시기가 국가 별로 상이하게 정의되는 경우가 많기 때문이다(Baldwin 2008, 451). 따라서 아세안 자유무역협정뿐 아니라 아세안과 제3국과의 특혜무역협정도 아세안 참여국 10개국과 제3국과의 양자 특혜무역협정으로 나타났다.

<그림 2>에서 확인할 수 있는 부분은 앞서 언급했듯이 한국,



출처: WTO PTADB와 World Bank GPTAD 특혜무역협정 자료를 기반으로 저자가 재구성, <http://data.worldbank.org/news/global-preferential-trade-agreement-database>, <http://ptadb.wto.org/>(검색일: 2015.02.21.)

그림 2. 2001년과 2008년 아시아-태평양 지역 양자 특혜무역협정의 네트워크

일본, 싱가포르가 가장 적극적으로 역외국가들과의 특혜무역협정을 추진했으며 그 결과 아시아 지역의 특혜무역협정의 네트워크와 태평양지역의 특혜무역협정 네트워크를 연결하는 교두보 역할을 맡게 되었다는 점이다. 싱가포르가 뉴질랜드와 특혜무역협정을 체결하고 불과 7년 만에 아시아-태평양 지역의 특혜무역협정 네트워크는 극적으로 큰 변화를 맞이한다. 양자 특혜무역협정이 양적으로 크게 증가했고, 아세안을 제외하면 특혜무역협정의 네트워크에서 일본과 한국이 역내 여러 국가와 역외국가들을 잇는 중요한 역할을 담당하고 있다. 이는 생산 네트워크로 인한 양자 제도 설립의 필요성과 생산 네트워크를 구성하는 산업부문의 일방주의적 자유화가 일어나면서 특혜무역협정의 협상이 더 수월해졌기 때문이라고 할 수 있다.

그러나 특혜무역협정의 네트워크가 촘촘해지면서 사후비용의

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

IV 거래비용 증가와 초거대블록 특혜무역협정의 등장

1. 특혜무역협정에서의 사후비용: 원산지규정

원산지규정이란 국가 간 무역에서 거래 대상이 되는 재화의 최종 생산지를 결정짓는 규정이다. 원산지규정은 비특혜원산지규정과 특혜원산지규정으로 구분되는데, 특혜무역협정에서 사용되는 원산지규정은 일반적으로 특혜원산지규정을 일컫는다. 원산지규정의 기준은 크게 역내부가가치(Regional Value Content, RVC), 세번변경(Change in Tariff Heading, CTH), 공정처리(Criterion of Specific Processing Operation)으로 이루어진다. 각각은 거래되는 상품이 원산지 자격을 획득하기 위한 특정 조건을 명시하는 조항들이다. 일반적으로 위 세 가지 범주는 혼합되어 사용된다.

20세기 후반부터 특혜무역협정의 수가 급증하면서 원산지규정의 다변화가 문제로 제기되었고, 이에 세계무역기구에서 여러 차례에 걸쳐 원산지규정의 통일과 조화를 위한 회의를 개최했으나 실질적인 성과를 얻지는 못했다.⁵ 그 결과 양자 및 지역 특혜무역협정

은 뚜렷한 가이드라인 없이 참여국 간의 결정에 따라 이질적인 원산지규정을 대량생산하고 있다. 이질적인 원산지규정이 문제가 되는 것은 기업들에게 불필요한 행정비용을 발생시키기 때문이다.

원산지규정의 이질성이 야기하는 행정비용은 특히 글로벌 생산네트워크의 구축으로 인한 생산 및 무역패턴의 변화와 깊은 관련이 있다. 과거 무역이 원자재와 완성품을 주로 교역했던 이른바 남북 무역(South-North Trade)이었다면, 오늘날의 무역은 생산공정을 국제적으로 분할하는 수직적 분화와 글로벌 생산네트워크로 설명될 수 있다.

글로벌 생산네트워크에서 상품은 여러 국가를 거치면서 완성되기 때문에 생산단계에서 최종 목표지로 수출되기까지 여러 원산지규정을 동시에 충족시켜야 한다. 이 과정은 기업에게 높은 행정비용을 강요한다. 예를 들어 미국의 대기업인 애플이 아이폰을 생산하기 위해서는 본사에서 핵심기술 부품을 태국으로 수출하고, 태국에서 1차 조립을 거친 뒤 중국으로 중간제품을 다시 수출하여 최종 조립과정을 거친다. 논의를 위해 완성품은 일본과 미국으로 수출된다고 하자. 이때 애플이 최종적으로 지불해야 할 비용은 여러 단계의 생산공정을 거치면서 비선형적으로 증가한다. 애플이 특혜무역협정을 통해 관세비용의 절감을 노리더라도 태국, 중국,

5 특혜무역협정의 일반적 원산지규정을 다룬 세계무역기구의 최초 시도는 1999년 브뤼셀에서 개정된 교토협약이었다. 그러나 교토협약은 원산지규정 세부사항의 법적 구분과 일반적인 내용만을 다루어 실질적인 성과를 건지 못했다는 평가가 지배적이다. 이후에도 여러 차례 원산지규정을 세부적으로 규정하려는 시도가 있었지만 너무 많은 참여국들이 각자의 이해관계를 침해하게 드러내고 있어 비특혜 원산지규정의 일반적인 내용을 합의해내는 데 그치고 있다. 더 자세한 내용은 김상겸 외 3명(2011), pp. 36-46 참조.

그리고 최종 시장인 일본과 미국을 잇는 특혜무역협정이 각각 다른 원산지규정을 요구하기 때문이다. 즉, 애플은 처음 핵심기술 부품을 태국으로 수출할 때부터 미국-태국, 태국-중국, 중국-일본 과 중국-미국의 모든 원산지규정에 대한 정보를 모으고 각 단계별로 원산지규정을 충족시키기 위한 행정적인 절차를 밟아야만 한다. 이와 같이 중복적인 행정절차를 밟는 과정에서 발생하는 불필요한 비용은 관세특혜로 인한 이익을 상쇄하는 작용을 한다(Manchin and Balaoing 2007, 2-3). 특혜관세로 인한 기대이익보다 수반되는 행정절차를 밟는 시간적, 행정적 비용이 높게 나타난다면 기업의 입장에서는 특혜관세를 포기하고 최혜국 관세를 선택하는 것이 합리적인 결정이다(Abreu 2013; Carrere and Melo 2004; Kawai and Wignaraja 2009).

복잡한 원산지 규정으로 인한 행정비용의 발생은 아세안의 예에서 가장 잘 드러난다. 특혜무역협정 활용률(Utilization Rate)은 특혜관세의 대상으로 지정된 상품들 중 실제 관세특혜를 받은 상품들의 비율이다. 따라서 특혜무역협정 활용률을 살펴보면 기업들이 얼마나 실제로 특혜무역협정을 활용했는지를 알 수 있으며, 이를 통해 특혜관세에도 불구하고 관세특혜를 받지 않은 기업이 얼마나 되는지도 알 수 있다. 이는 관세특혜에도 불구하고 원산지규정을 만족시키기 위한 행정비용이 관세특혜로 인한 이익을 상회했기 때문에 특혜무역협정을 활용하지 않았다는 간접적인 증거가 될 수 있다.⁶ 특혜무역협정 활용률 자료는 각국마다 다르게 관리하고

6 낮은 특혜무역협정 활용률은 여러 가지 요소에서 기인할 수 있다. 먼저 기업들이 특혜무역협정에 대한 정보가 없어서 활용하지 못했을 가능성이 있다. 그러나 특

있고 일괄적으로 공개되지 않은 경우가 대부분이라 접근이 어렵지만 간헐적으로 공개되는 자료를 통해 부분적인 정보는 얻을 수 있다. 아세안 특혜무역협정의 경우 2011년 내부회의에서 각국에서 자율적으로 조사한 보고서에 각국의 특혜무역협정의 활용률이 공개된 바 있다. 이때 활용률의 평균은 18.04% 였으며, 최대값은 캄보디아의 47.1%, 최소값은 미얀마의 0.49%로 편차가 크게 나타났다(Inama and Sim 2015, 6). 18%는 굉장히 작은 수치인데, 이는 북미자유무역협정이 평균적으로 60%를 기록하고 있으며 저발전국가들 간의 특혜무역협정 활용률도 50%를 넘는다는 사실에서도 확인할 수 있다.

이때 앞서 살펴본 원산지규정의 세 가지 기준이 어떻게 설정되느냐에 따라 원산지규정 간의 이질성이 결정된다. 원산지규정의 내용이 높은 일반성을 띠고, 완화기준이 관대할수록 원산지규정으로 인한 행정비용의 발생이 적으며 원산지규정 간의 호환성이 높다고 할 수 있다. 반대로 세 기준이 상품별로 세부적으로 설정되고 예외조항이 많으며 완화기준이 적을수록 원산지규정이 엄격하게 이루어진 것이다. 이 경우에 원산지규정 간 이질성이 심화되었다고 할 수 있다. 원산지규정이 세부적으로 정의될수록 원산지규정 간

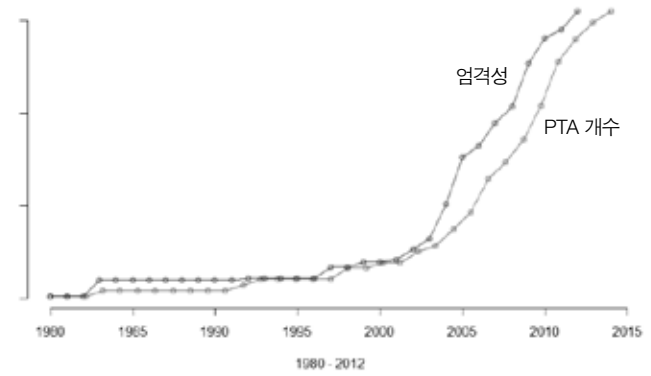
혜무역협정이 효력을 발휘한 지 시간이 제법 흐른 뒤에 추정된 활용률이 현저히 낮은 수치를 보이고 있다는 사실은 기업들의 정보부족보다는 다른 원인이 작용했을 것이라는 추측에 힘을 실는다. 한편 MFN 과세와 특혜관세의 차이가 거의 존재하지 않아 특혜무역협정을 활용하지 않았을 가능성도 존재한다. 실제로 아시아 지역의 경우 전자제품류 품목에 대해서는 이미 MFN 과세가 매우 낮기 때문에 위의 가능성이 힘을 얻을 수 있다. 그러나 전자제품이 아닌 품목에 대해서도 활용률이 낮게 나타난 것은 위의 가능성 역시 결정적인 원인은 아니라는 것을 증명한다. 더 자세한 내용은 Stefano Inama and Edmund W. Sim(2015), pp. 5-8. 참조.

의 내용이 상이할 것이기 때문이다. 앞서 살펴보았듯이 상이한 원산지규정은 불필요한 행정비용을 증가시키며, 이는 곧 이질적인 원산지규정들을 마주한 국가 행위자의 사후비용의 증가로 귀결된다 (Estevadeordal, Harris And Suominen 2009, 290).

아시아-태평양 지역의 원산지규정의 상이성은 특히 높은 것으로 나타난다. 원산지규정은 대륙별, 그리고 경제수준 별로 선호하는 양상이 다르게 나타나는 경향이 강하다. 아시아-태평양 지역은 아시아, 오세아니아, 미주 세 대륙을 포괄하며 다양한 경제수준의 국가들이 구성하고 있는 지역이기 때문에 원산지규정이 매우 상이하게 나타난다.

〈그림 3〉은 아시아-태평양 지역의 양자 특혜무역협정의 수와 엄격성이 시간의 흐름에 따라 어떻게 변화했는가를 추적한 그림이다. 산지규정의 엄격성을 측정하는 방법은 에스테바데오달(Antoni Estevadeordal)이 가장 먼저 소개했다(Estevadeordal, Harris and Suominen 2009, 290). 에스테바데오달의 원산지규정 엄격성 지표 (Restrictiveness Index)는 세번변경과 부가가치를 기준으로 각 품목별 엄격성을 측정하고 그 평균을 통해 원산지규정의 엄격성을 도출해낸다.⁷ 〈그림 3〉에서는 먼저 2000년 이후로 특혜무역협정이 짧은 시간에 폭발적으로 증가했다는 것을 알 수 있다. 두 번째로 두 선 사이의 틈이 점점 커지고 있다는 것은 시간이 지나면서 원산

7 원산지규정은 대부분 일반적으로 적용되는 특혜기준을 제시하고 부속서(Annex)에 예외가 되는 품목들과 해당 품목들에 대한 세부규정을 제시한다. 부속서의 길이가 길수록 예외품목이 많고 예외품목들에 대한 세부규정이 복잡한 것이다. 본 연구는 에스테바데오달의 지표에서 품목별 엄격성을 품목별 규정 항목의 길이로 대체하여 측정했다.



출처: 세계은행 특혜무역협정 DB 자료를 바탕으로 저자가 직접 계산. World Bank Regional Trade Agreement Library, https://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/region_e.htm

그림 3. 특혜무역협정 개수와 엄격성 변화

산지규정이 점점 더 엄격해졌다는 것을 의미한다. 이에 따라 체결된 특혜무역협정의 원산지규정을 파악하고 준수하는 데 지불해야 할 행정비용도 함께 증가하고 있다.

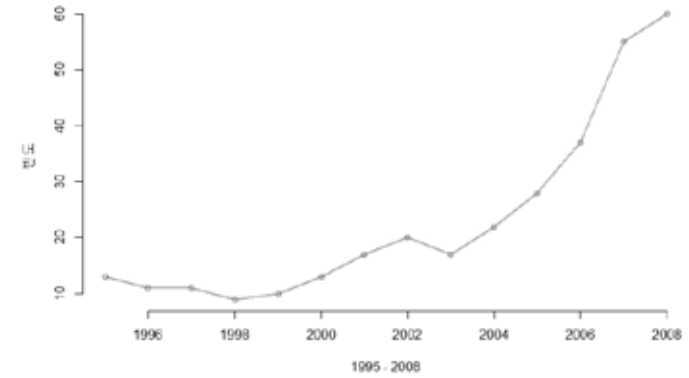
2. 거대블록 특혜무역협정에 대한 수요

특혜무역협정과 원산지규정의 복잡함으로 인해 거래비용이 증가하는 현상을 흔히 ‘Spaghetti Bowl’이라고 하고, 아시아-태평양 지역에서 나타나는 현상은 특별히 ‘Noodle Bowl’이라고 한다. 〈그림 4〉는 구글 엔그램(Google Ngram)을 이용하여 ‘Noodle Bowl’이라는 단어의 출현 빈도가 폭발적으로 증가한 시점이 아시아-태평양 지역에서 특혜무역협정이 급격히 증가한 시점과 대략 일치한다는 것을 보여준다.

〈그림 4〉는 구글 검색이 가능한 도서만을 대상으로 한 것이므로 연구논문과 국제기구 보고서를 합하면 그 경향이 더욱 뚜렷해질 것이다. 다음 절에서 언급되듯 ‘Noodle Bowl’ 효과는 하나의 지역 문제로 인식되었고 따라서 지역기구들이 해결해야 할 문제로서 도서나 연구논문이 아닌 보고서의 형태로 소개되고 있기 때문이다. 또한 구글 앤그램의 자료는 2008년까지만을 대상으로 하기 때문에 그 이후 양자特惠무역협정이 수차례 더 체결되었고 협상 중에 있다는 사실을 감안하면 ‘Noodle Bowl’에 대한 우려는 더 깊어졌을 것이다.

아시아-태평양 지역의 국가들은 원산지규정의 엄격성과 상이함이 야기하는 비효율성과 불필요한 비용에 대해서 2000년대 중후반부터 문제의식을 공유하기 시작했다. 아시아태평양경제협력체는 2009년 원산지규정의 혼잡함이 초래하는 비용에 대한 문제의식을 공유하고, 이것의 정리를 최우선 과제로 선정했다.⁸ 아시아개발은행의 장을 역임한 하루히코 쿠로다(Haruhiko Kuroda)는 2006년 연설에서 양자特惠무역협정과 원산지규정이 복잡하게 얽히면서 불필요한 비용이 높아지는 부정적 효과에 대해 언급했으며 이것이 기업들에게 불필요한 행정비용을 야기할 수 있다고 우려했

8 “Senior officials identified Rules of Origin as a priority for 2009, and tasked the Committee of Trade and Investment and its various sub-fora to look into making rules of origin more business-friendly. ... The objective of this is to facilitate trade, provide better utilization of the FTAs that APEC economies enter with each other, and to reduce compliance costs for business. ... The additional costs of dealing with these divergences and complexities have resulted in the under-utilization of FTAs within the APEC region. ...” APEC MAG Report(2011) 3번 부속서 참조.



출처: Google Ngram Viewer, https://books.google.com/ngrams/graph?content=noodle+bowl&year_start=1995&year_end=2014&corpus=15&smoothing=1&share=&direct_url=t1%3B%2Cnoodle%20bowl%3B%2Cco0(검색일: 2015.05.21.)

그림 4. 구글 검색 대상 도서에서 ‘Noodle Bowl’ 단어 출현 빈도

다.⁹ 아시아개발은행의 여러 보고서 역시特惠무역협정과 원산지규정의 복잡함이 역내무역에 야기하는 부정적 영향력에 대한 문제의식을 나타내고 ‘Noodle Bowl’ 효과 문제를 시급히 해결해야 한다는 주장을 펼쳤다.¹⁰

아세안 역시 브루나이에서 개최된 회의에서特惠무역협정의

9 “...the proliferation of a large number of bilateral FTAs can lead to the well-known ‘noodle bowl’ effect. In particular, multiple rules of origin arising from overlapping agreements among members of different FTAs can have harmful results.” Kuroda(2006) 참조.

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

활용률이 몹시 저조한 ‘이상현상(anomaly)’이 나타난다는 보고를 투자조정위원회(Coordinating Committee on Investment, CCI)로부터 받았으며 이상 현상과 관련하여 혼잡한 원산지규정을 시급히 해결해야한다는데 의견을 모았다.¹¹ 2013년 보고서에서는 기업들을 대상으로 특혜무역협정의 활용률이 저조한 이유를 조사했고, 그 결과 원산지규정의 복잡함으로 인한 원인이 세 가지(행정비용, 원산지규정의 난해한 기준, 지나치게 많은 예외조항)로 나타났으며 모두 높은 응답률을 보였다.

마찬가지로 아시아태평양경제협력 기구에서도 2009년 가입국의 기업들에 대해 비슷한 설문조사를 실시했다. 미국, 중국을 포함한 13국가의 기업¹²들을 대상으로 한 이 설문조사는 수입업자와 수출업자를 분리하여 설문조사를 실시했고, 가능한 경우 설문 응답자들로부터 개별적인 코멘트를 받았다는 특징이 있다. 설문조사 결과 수입업자의 경우 관세특혜를 받기 위한 절차가 복잡하고 시간이 오래 걸린다는 점, 원산지증명을 지나치게 까다롭게 심사한다는 점, 그리고 원산지규정의 복잡한 품목별 예외조항을 하나 하나 알아내기가 힘들다는 점에 대해 가장 크게 불평했다. 수출업자의 경우도 마찬가지로 항목에 대해서 가장 많이 불평했다(APEC report 2009, 3-4). 아시아태평양경제협력 기구 내에서 이루어진 보

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

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

고서에 대한 분석에서도 마찬가지로의 결과를 도출하였다. 그 결과 중첩된 원산지규정으로 인해 불필요하고 중복된 행정비용을 지불해야 한다는 점을 무역의 최대 장애요인으로 꼽았다.¹³

2000년대 중반부터 사후비용의 증가에 대한 문제의식을 공유한 아시아-태평양 지역의 국가들은 여러 가지 해결책을 모색하기 시작했다. 가장 먼저 고려된 것은 각 국가연합 기구에서 별도의 부서를 설치하고 내부적으로 원산지규정의 복잡성을 관리하는 것이었다. 아세안에서는 저조한 특혜무역협정 활용률에 대해 인지하고, 이를 바탕으로 투자조정위원회와 원산지규정 태스크 포스를 창설하여 원산지규정의 복잡성을 해결함과 동시에 낮은 특혜무역협정의 활용률을 끌어올릴 무역진흥방안을 강구하도록 했다(ASEAN Secretariat Information Paper 2005, 8). 아시아태평양협력 기구는 복잡한 원산지규정으로 인해 기업들이 불필요한 비용을 지불하고 있음을 인식하고, 이를 관리할 부서를 별도로 창설하여 원산지규정의 통일을 위한 새로운 기준 설립과 무역진흥방법을 강구했다.¹⁴ 싱가포르의 아시아태평양협력기구에서 원산지규정 통일 프로젝트의 주축을 맡았고, 2009년 보고서에서 자율증명제를 도

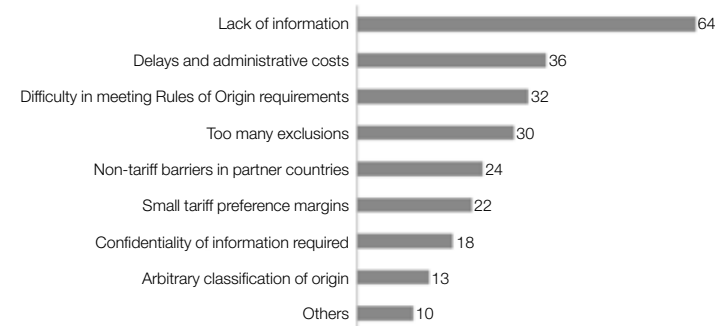
13 “In a round of consultations conducted among APEC-based companies, importers and exporters noted the burdensome process associated with the use of origin-related documents. Many alluded to the tedious layers of information required for application and authentication of such documents, the lack of predictability as a result of low tolerance for errors, and in general the huge workload involved.” APEC Elements for Simplifying Customs Documents and Procedures Relating to Rules of Origin, pp.67.

14 ‘Pathfinder Initiative’와 SCCP(Sub-Committee on Customs Procedures)는 APEC 내의 기구로 2009년부터 원산지규정의 복잡성을 조사하고 실현가능한 해결책을 제시한다는 과제를 수행하고 있다.

입하는 방안과 서류절차를 간소화하는 방안을 포함한 5개 해결방안을 제안했다(APEC Simplifying Rules of Origin, 67).

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

지역기구 차원에서 원산지규정을 조화시키려는 노력에 더해 동시에 진행되고 있는 방안은 원산지규정을 하나의 지역 특혜무역협정을 통해 통일하는 방안이다. 2007년 아시아태평양경제협력기구 정상회의에서 채택된 보고서는 원산지규정의 복잡성으로 인한 비용증가를 인식하면서 이를 ‘양질(high-quality)’의 지역 특혜무역협정을 통해 해결해야 한다는 데 의견을 모았다(APEC REI report 2007). 양질의 지역 특혜무역협정이란 관세의 완전한 철폐와 서비스, 투자 등 새로운 영역의 자유화를 포괄하는 특혜무역협정을 일컫는 개념이며, 기존 아시아-태평양 지역의 특혜무역협정이 제시하는 자유화는 수준이 매우 제한적이라는 문제의식에 기반하고 있다. 지역 특혜무역협정에 대한 수요는 2008년 이전에는 필요성에



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

그림 5. ASEAN 기업에 대한 설문조사: 특혜무역협정의 활용률이 낮은 이유?

대한 추상적인 언급에 그쳤다. 그러나 2008년과 2011년에 환태평양경제동반자협정과 역내포괄적경제동반자협정의 협상이 각각 구체화되고 난 후로는 두 지역 특혜무역협정들에 대한 기대가 직접적으로 언급되었다.

아세안+3(ASEAN+3) 회의에서는 2004년부터 동아시아자유무역협정(East Asia Free Trade Agreement, EAFTA)의 가능성을 연구하기 시작했고, 2008년 마무리된 2차 연구계획(EAFTA Phase II Study)에서 복잡하게 얽힌 특혜무역협정들과 원산지규정을 하나로 정리하기 위한 지역 특혜무역협정을 협상해야 한다고 제안했다.¹⁵

15 “It [EAFTA] could also help overcome the problems caused by the proliferation of FTAs with differing rules of origin and overlapping agreements that have resulted in increasing transaction costs for intra-regional trade and raising production costs for production networks in East Asia.” “Desirable and Feasible Options for an East Asia FTA: A Report” Joint Expert Group on EAFTA Phase II Study (2009), pp. v.

이후 2011년 19차 아세안회의에서 처음으로 역내포괄적경제동반자협정이 제안되었고, 1년 후 아세안+3 국가들을 포괄하는 지역 특혜무역협정으로 구체화되었으며 본격적인 협상이 시작되었다. 2012년 협상에서 명시된 역내포괄적경제동반자협정의 지도 원리(Guiding Principle)는 아세안을 포함하는 5개의 아세안+1 특혜무역협정을 통일하고 조화시키는 것을 목표로 삼고 있다.¹⁶

호주의 내각 문건에서는 아시아-태평양 지역에서 급격히 성장하는 양자 특혜무역협정이 이제 명실상부한 새로운 국제무역의 풍경이며, 이들로 인한 사후비용의 문제가 심각하다는 점을 설명한다. 이어서 사후비용에 대처하기 위해 존재하는 양자 무역협정들을 다자화할 수단이 필요하며, 환태평양경제동반자협정은 아시아-태평양 지역을 아우르는 특혜무역협정의 가교 역할을 할 것이기 때문에 호주에게 반드시 필요한 제도임을 기록하고 있다.¹⁷

싱가포르 역시 일찍이 양자 특혜무역협정들을 아우르는 지역 특혜무역협정에 대한 기대를 드러냈다. 이는 싱가포르가 개방된

경제를 갖고 있어 무역에 의존도가 높고, 특혜무역협정을 많이 체결하여 원산지규정의 복잡성으로 인한 피해를 크게 느끼기 때문이다(Kawai and Wignaraia 2009, 18). 싱가포르의 수상 고척동(Goh Chok Tong)과 무역부 장관 조지 여(George Yeo)는 2003년에 증가하는 양자 특혜무역협정이 큰 비용을 수반하며, 때문에 아시아-태평양 지역을 아우르는 지역 특혜무역협정으로 연결되어야 한다는 점을 언급한 바 있다(Dent 2006, 227에서 재인용). 그 결과 같은 해에 싱가포르를 주축으로 뉴질랜드, 싱가포르, 칠레를 잇는 다자특혜무역협정에 대한 협상이 시작되었고, 2005년에 브루나이가 협상에 참여하면서 환태평양경제동반자협정의 전신이 되는 환태평양 전략경제동반자협정(Trans-Pacific Strategic Economic Partnership agreement, TPSEP)이 체결되었다.

V 초거대블록 특혜무역협정의 등장: 미국과 중국의 개입

1. 환태평양경제동반자협정

1980년대까지 미국의 무역정책은 최혜국 관세와 다자주의를 통한 관세 자유화였다. 1980년대 중반 이전 호주와 일본이 태평양 지역을 묶는 지역무역협정에 흥미를 보였으나 GATT 중심의 다자주의 자유화에 중점을 둔 미국은 유럽공동체를 제외한 다른 지역무역협정을 용인할 의도가 없었다(Saxonhouse 1996, 108).

16 "The RCEP will have broader and deeper engagement with significant improvements over the existing ASEAN+1 FTAs, while recognizing the individual and diverse circumstances of the participating countries." ASEAN. "Guiding Principles and Objectives for Negotiating the Regional Comprehensive Economic Partnership." 참조.

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

다자주의에 대한 미국의 공약은 1980년대 중반부터 다자주의의 협상이 성과를 내지 못하기 시작하면서 서서히 흔들리기 시작했다. 1982년 GATT 정상회담이 실패로 돌아가자 미국무역대표부(United States Trade Representative, USTR)는 바로 이듬해에 캐나다와의 양자 특혜무역협정 협상을 시작했다. 또한 1985년 레이건 대통령은 GATT 정상회담이 재차 실패할 경우 양자/지역 특혜무역협정의 가능성을 타진하겠다고 선언했으며 얼마 후인 1988년 재무부 장관을 역임한 베이커(James Edson Baker)는 소다자주의와 양자주의를 포함하는 배타적인 무역협정을 통한 자유화가 미국의 새로운 무역정책으로 자리매김할 수 있다는 것을 내비쳤다(Preeg 1995, 333).

미국의 선언은 우루과이라운드 협상 중 체결된 미국과 캐나다의 자유무역협정과 뒤이은 북미자유무역협정(North America Free Trade Agreement, NAFTA)의 출범으로 현실화되었다. 미국-캐나다 특혜무역협정 체결 이후 베이커는 우루과이라운드가 양자무역협정과 유사한 자유화 효과를 거두지 못한다면 미국은 앞으로 양자/지역 무역협정을 더 체결할 것이라고 선언했다(Preeg 1995, 80).

미국 무역정책의 전환은 아시아-태평양 지역 국가들만을 대상으로 한 아시아태평양경제협력체의 출범으로 이어졌다. 그러나 아시아태평양경제협력체 내에서 일본, 말레이시아를 필두로 한 아시아 국가들과 미국, 호주를 필두로 한 태평양 국가들 사이에 좁힐 수 없는 이념적 차이가 있다는 것이 확인되었다.¹⁸ 미국, 호주, 뉴

18 아시아 국가들의 비전은 Asian Way, 미국을 필두로 한 태평양 국가들의 비전은 Anglo-Saxon Vision 이라고 불렀다.

질랜드, 캐나다는 시행 시기가 명시된 구속력 있는 특혜무역협정을 추구하면서 광범위한 산업부문의 전면적 개방과 투자부문의 자유화를 주장했다. 또한 분쟁해결절차와 지적재산권 등 당시 세계 무역기구에서 논의되던 새로운 무역이슈들을 포함하는 무역협정이 이루어져야 한다는 것이었다(Barfield 1996, 150-151). 반면 일본과 말레이시아를 필두로 한 아시아 국가들은 각 국가가 자율적으로 시행 시기와 자유화의 방식을 선택할 수 있어야 한다고 주장했다. 3절에서 언급했듯이 1995년 오사카에서 열린 아시아태평양경제협력체 회의에서는 아시아 국가들의 입장이 명확히 반영된 형태로 합의가 이루어졌다.

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

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

미국이 환태평양경제협력체에 참여한 유인은 크게 두 가지로 나누어 볼 수 있다. 먼저 아시아-태평양 지역에서 활발하게 이루

어지고 있는 특혜무역협정에서 배제되고 있다는 데 대한 우려가 크게 작동했다. 두 번째로 환태평양경제협력체를 통해 미국의 규범과 가치를 반영한 무역질서를 아시아-태평양 지역에 뿌리내릴 수 있다고 판단했기 때문이다.

2000년대 중반 이후 아시아 지역에서 특혜무역협정은 아세안을 중심으로 통합되는 움직임을 보이고 있었다. 특히 1997년 아시아 금융위기 이후 역외국가보다는 역내국가들 간의 연대의식이 더욱 강해지면서 역내국가 간 긴밀한 경제협력의 필요성에 대한 인식이 증대되면서, 이후 수년 동안의 아세안+3 회의는 금융위기에 대한 공동의 대응을 마련하기 위해 개최되었다(Barfield 2012, 165). 금융위기 이후 활발히 진행된 아세안+3 회의에서는 아시아 지역을 묶는 특혜무역협정 체결에 대한 논의가 꾸준히 진행되었다.

이에 따라 미국은 아시아 지역의 특혜무역협정에서 배제되고 있다는 데 대한 우려를 강하게 드러냈다. 2008년 중반 미국무역대표부의 수잔 슈워브(Susan Schwab)는 아시아 지역에서 논의되는 무역협정이 미국을 배제하고 이루어지고 있음을 우려하는 발언을 했다(Elms 2015). 마찬가지로 환태평양경제동반자협정에 대한 의회연구서비스 보고서는 아시아-태평양 지역에서 아세안 중심의 특혜무역협정이 미국을 배제한 채 이루어지고 있다는 점을 지적했다(CRS Report 2013, i). 또한 미국의 무역협상대표부의 보고서는 아시아-태평양 지역에서 체결된 특혜무역협정의 수가 180개에 달하며 무역구조에 대한 미국의 적극적인 참여만이 경쟁력을 유지시켜줄 수 있을 것이라고 보고했다(USTR Trade Policy Agenda 2011, 4). 즉, 미국은 자국이 배제된 아시아의 지역 특혜무역협정을 막기

위해 환태평양경제협력체에 참여한 것이다

미국의 또 다른 참여 유인은 환태평양경제협력체를 통해 미국이 옹호하는 무역 규범과 가치의 확산을 노릴 수 있다는 데 있었다. 미국의 무역대표부 보고서는 2009년 이후의 보고서에서 지속적으로 환태평양경제동반자협정을 통해 미국이 무역의 새로운 규칙과 규범을 주도해나갈 수 있는 기회를 제공할 것이라고 보고했다. 예를 들어, 가장 최근의 보고서에서는 미국은 환태평양경제동반자협정을 통해 아시아-태평양 지역을 주도할 규칙을 결정할 수 있으며, 환태평양경제동반자협정이 아니었다면 미국의 가치와 이해를 공유하지 않는 국가들에 의해 아시아-태평양 지역의 무역질서가 규정될 수 있었음을 직접적으로 언급한다(USTR Trade Policy Agenda 2015, 9).¹⁹

미국이 환태평양경제동반자협정을 통해 제시하는 새로운 무역규칙은 투자, 서비스, 노동과 환경, 지적재산권, 분쟁해결에 대한 논의 등 세계무역기구에서 논의되고 있는 이슈이며, 여기에 국영기업의 자유화와 중간재 관리, 전자상업거래와 규제 통일 등 새로운 이슈가 추가되었다. 이는 기존 무역협정들을 단순히 통합하여 'Noodle Bowl'의 문제를 해결하는 데에서 나아가 기존 무역협정들의 자유화를 한발 더 끌어올려 양질의 무역협정을 창출하겠다는 목표와 깊은 관련이 있다(USTR Trade Policy Agenda 2011, 4).

미국이 자국의 가치와 규범을 주도적으로 반영하고자 했다는

19 "TPP is integral to the U.S. rebalance to Asia and allows us to set the rules of the road in an important and dynamic region - rules that will otherwise be set by countries that do not share our interests or our values"

점은 미국이 적극적으로 협상의 내용을 주도했으며 협상내용의 적용에 있어서 유연성을 최소화했다는 점에서도 확인할 수 있다. 미국이 적극적으로 협상을 주도하여 거의 대부분의 합의 내용이 미국의 주장을 반영하게 되었는데, 이는 앞서 언급된 바와 같이 미국이 강한 이해관계를 갖는 투자, 서비스 부문에 대한 개방과 더불어 지적재산권, 투자분쟁 등을 포괄하는 높은 수준의 자유화에 대한 내용이다(Elms 2015, 9). 또한 미국 주도로 합의된 협상내용을 적용하는 데 있어서 유연성을 최소화함으로써 미국의 규범과 가치를 반영한 무역질서가 일관적으로 확산될 수 있도록 한 것이다.

환태평양경제동반자협정이 성공적으로 아시아 국가들의 시선을 끌고 있다는 점은 비단 미국의 개입이라는 공급부분이 충족되었을 뿐 아니라 아시아-태평양 지역에서 지역 특혜무역협정에 대한 수요가 발달했기 때문이다. 미국이 환태평양경제동반자협정에서 주도적으로 제안하고 있는 무역의 새로운 규칙과 규범은 1990년대 중후반부터 아시아태평양경제협력체에서 미국을 비롯한 '앵글로색슨' 국가들에 의해 이미 소개되었다. 그러나 당시 거의 모든 분야에 걸친 관세철폐와 지적재산권, 분쟁해결절차 등의 조항에 대한 아시아 국가들의 반응은 냉담했다. 하지만 2000년대 초반부터 이루어진 양자 특혜무역협정의 폭발적 증가는 아시아-태평양 지역의 국가들을 연결함과 동시에 특혜무역협정의 사후비용을 증가시키는 역할을 했다. 이로써 점증하는 사후비용에 대한 대응방안으로써 지역 특혜무역협정이 구상되었다. 이러한 수요에 부응하여 탄생한 환태평양전략적동반자협정은 이후 자국의 가치와 규범을 반영한 무역질서의 설립이라는 이해관계를 가진 미국이 참여하

면서 환태평양경제동반자협정 출범으로 이어졌다.

싱가포르와 말레이시아의 예에서 이를 잘 확인할 수 있다. 두 국가 모두 1990년대 중반 아시아태평양경제협력체에서 이른바 아시안 웨이(Asian Way)의 선두에 선 국가였다. 비록 성과를 거두지는 못했으나 태평양 국가를 배제한 아시아 경제통합의 구상(East Asia Economic Caucus, EAEC) 역시 말레이시아가 주도한 것이었다. 그러나 아세안 특혜무역협정의 활용률이 지속적으로 낮게 나타나고, 원산지규정의 복잡성으로 인한 기업들의 부담이 크게 증가했으며, 호주, 뉴질랜드 등 양자 특혜무역협정의 상대국들이 환태평양경제동반자협정에 가입하면서 이들 역시 지역 특혜무역협정에 가입할 유인을 갖게 된 것이다. 그 결과 싱가포르는 2006년,²⁰ 말레이시아는 2010년에 환태평양경제동반자협정의 협상과정에 참여하면서 한때 아시안 웨이의 대척점에 섰던 '앵글로색슨' 무역 규범들을 다시 마주하게 되었다.

2. 역내포괄적경제동반자협정

중국은 2001년 세계무역기구에 가입한 후 다자주의 프레임에서는 선택적 관세인하와 소극적인 분쟁절차 진행 등 수동적이고 유보적인 태도를 취했지만 양자 특혜무역협정의 체결에는 적극적으로 나섰다. 중국이 체결한 양자 특혜무역협정은 2002년까지는 전무했으나 2014년에는 18개에 이른다. 중국은 2006년 아세안과의

20 싱가포르의 경우 환태평양전략적동반자협정의 초기 회원국이었고, 미국이 참여하면서 자동적으로 환태평양경제동반자협정의 회원국이 되었다.

특혜무역협정을 먼저 제안하고 이후 한국에 대해서도 양자 특혜무역협정을 제안하면서 적극적으로 아시아 지역 국가들을 잇는 특혜무역협정의 연결망을 구축해왔다. 중국이 체결한 양자 특혜무역협정의 특징은 서비스나 투자 영역을 제외하고 상품의 자유화만 다룬다는 것이며 상품 역시 일부 특정 산업부문에 대한 제한적인 개방만을 허용하고 있다는 점이다. 또한 협상 상대국에 따라 특혜무역협정의 내용이 매우 상이하게 나타난다. 즉, 중국의 양자 특혜무역협정은 기본적으로 낮은 수준의 자유화를 선호하되 상대방에 따라 범위와 내용을 다르게 결정하는 실용주의로 정의할 수 있다 (Antkiewicz and Whalley 2011, 100).

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

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

2008년 공식화된 환태평양경제동반자협정의 출범은 거의 모든 산업부문의 개방과 투자, 서비스, 지적재산권, 국영기업 등 새

로운 무역이슈를 포괄하고 있었다. 국영기업에 대한 조항이나 노동/환경문제, 지적재산권 등의 무역이슈는 중국을 포함한 여러 아시아 국가들로서는 즉각적으로 수용하기에는 높은 비용을 요구하는 조항들이었고, 중국의 시각에서 환태평양경제동반자협정은 배타적 조항을 이용한 미국의 봉쇄전략이었다(Hilpert 2014, 21). 미국의 환태평양경제동반자협정 가입 이후 말레이시아, 베트남, 일본이 뒤를 이어 2011년 협상에 참여하자, 같은 해 중국은 국가별로 상이한 자유화 수준과 시행 기간을 골자로 하는 아세안 특혜무역협정의 플랫폼을 수용하고, 이를 중심적인 무역 규범으로 삼은 역내포괄적경제동반자협정을 적극적으로 추진했다.

중국의 역내포괄적경제동반자협정 가입에 대한 두 번째 유인은 중국의 지역전략과 깊은 관련이 있다. 중국은 지역 통합과 경제 외교정책의 추진 수단으로 특혜무역협정을 사용해왔다(Jiang 2010, 241). 양(Yan)은 시진핑이 2013년 주석의 자리에 오르고 외교의 초점을 기존 중미관계에서 이웃국가와의 관계개선으로 전환했으며, 외교정책의 내용도 일반적인 경제협력에서 더 적극적인 통합정책으로 변화했다고 말했다(Xuetong 2014). 중국의 부상하는 힘에 맞추어 아시아-태평양 지역에서 지역협력을 강화하기 위한 공공재를 더 많이 제공하겠다는 시진핑 주석의 연설도 이와 부합하는 내용이다.²¹ 위와 같은 변화는 이웃국가들에 대한 경제적 협력

21 “As its overall national strength grows, China will be both capable and willing to provide more public goods for the Asia-Pacific and the world, especially new initiatives and visions for enhancing regional cooperation,” Xinhua News Agency(2014) 참조.

을 늘림으로써 중국 위협론을 불식시키고 더 나아가 이웃국가들과 실질적인 경제통합을 증진시키는 데 전략적인 목표가 있다. 역내 포괄적경제동반자협정은 이웃한 아시아 국가들을 모두 포함하고 있고, 무역뿐 아니라 투자 및 경제 파트너십 전반에 대한 내용을 포함시켜 중국 전략의 실천적인 수단으로써 잠재력이 뛰어났다.

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

거래비용의 증가로 인해 아세안+3와 아세안+6에서 다양한 지역 특혜무역협정에 대한 논의가 등장했고, 이를 바탕으로 중국은 존재하는 플랫폼 위에 상대적으로 낮은 비용으로 역내포괄적

경제동반자협정을 추진할 수 있었다. 특혜무역협정을 통한 중국의 전략수행은 거래비용의 증가와 이로 인한 지역 특혜무역협정에 대한 수요가 있었기에 더욱 효율적으로 수행될 수 있었다. 또한 전술했듯이 중국의 전략은 이웃국가들로부터 중국 위협론을 불식시키고 이웃국가와의 경제적 통합을 추진하는 데 있었다. 역내포괄적경제동반자협정이라는 플랫폼이 존재하지 않았다면 중국의 전략은 양자 또는 일방향적으로 이루어져야 했을 것이며 중국의 일방적인 전략추진은 의도와 관계없이 중국 위협론을 불식시키기 보다는 우려를 낳았을 가능성이 높다. 즉, 중국은 미국의 아시아-태평양 지역 무역 이니셔티브에 대항하는 한편 이웃국가들에 대한 경제적 협력이라는 중장기적인 전략적 목표를 세우고, 거래비용의 증가로 제안된 지역 특혜무역협정 프로그램들을 바탕으로 역내포괄적경제동반자협정을 성공적으로 추진하면서 자국의 전략을 실천할 발판을 얻었다는 것이다.

VI 결론

본 연구는 아세안, 한국 등 약소국 연합 또는 중견국에 의해 주도되던 아시아-태평양 지역의 특혜무역협정 패턴이 왜 최근에 강대국 주도의 초거대블록 특혜무역협정으로 전환되었는가를 설명하고자 했다. 본 연구가 주목한 변수는 원산지규정의 복잡성으로 인한 사후비용의 증가였다. 'Noodle Bowl'이라고도 알려진 현상은 양자 특혜무역협정의 네트워크가 복잡해지면서 상이한 원산지규

정으로 인해 불필요한 비용이 증가하는 부정적 효과를 일컫는다. 본 연구의 주장은 사후비용의 증가로 인한 수요측면의 요인과 자국의 가치와 규범이 반영된 무역질서를 세우려는 강대국의 이해관계라는 공급측면의 요인이 모두 충족되면서 초거대블록 특혜무역협정이 등장했다는 것이다.

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

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

이른바 ‘Noodle Bowl’로 인한 거래비용의 상승에 대한 문제의식은 아시아-태평양 지역의 국가들 사이에서 폭넓게 공유되었다. 복잡한 원산지규정을 합리화할 수 있는 해결책이 필요하다는 데 역내 여러 국가들이 의견을 같이 했고, 지역 특혜무역협정의 등장은 이러한 맥락에서 가능했다. 미국은 미국을 배제한 채 이루어

지는 아시아-태평양 지역의 특혜무역협정을 경계했으며, 지역 특혜무역협정에 대한 수요는 이를 타개할 수 있는 좋은 방법이었다. 또한 지역 특혜무역협정을 통해 미국 중심의 가치와 규범을 반영한 무역질서를 확산시키는 것도 지역 특혜무역협정에 적극적으로 나서는 미국의 중요한 목표였음이 보고서에서 확인되었다. 즉, 환태평양경제동반자협정의 등장은 사후비용의 합리화에 대한 필요성을 느낀 아시아-태평양 지역 국가들의 수요와 아시아로의 전면 개입을 노린 미국의 공급이 맞닿으면서 이루어질 수 있었던 것이다.

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

본 연구는 다음과 같은 한계를 지닌다. 먼저, 연구의 범위가 아시아-태평양 지역에 한정되어 논의의 외적 타당성을 검증하지 못했다. 양자 특혜무역협정의 확산은 비단 아시아-태평양 지역에만

한정된 현상은 아니며 양자 특혜무역협정의 복잡성으로 인한 스펙트럼 효과 보일 효과도 아시아-태평양 지역에 한정된 현상은 아니다.

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

마지막으로 현재 중국이 주도하고 있는 아시아태평양자유무역역대(Free Trade Area of the Asia Pacific, FTAAP)를 분석에서 배제했다는 점이다. 아시아태평양자유무역역대는 1994년 보고르 선언에서 기본적인 구상이 제안되었지만 2006년에서야 공식적으로 채택되었다. 아시아태평양자유무역역대는 미국과 중국을 포함한 아시아태평양경제협력체 가입국 전체를 아우르는 광범위한 지역 특혜무역협정으로, 환태평양경제동반자협정과 역내포괄적경제동반자협정의 간극을 메우는 지역 특혜무역협정이 될 것으로 기대된다. 그러나 아시아태평양자유무역역대는 구상이 뚜렷해지고 있을 뿐 아직 실질적인 협상단계에 이르지 못했고 따라서 분석에서 제외했다. 아시아-태평양 지역의 국가들을 포괄한다는 점에서 아시아태평양자유무역역대는 'Noodle Bowl' 효과에 대한 최적의 대응일 수 있으며 이 협정이 구체화된 이후에는 후속연구를 통해 상관성을 밝힐 수 있을 것이라 기대한다.

참고문헌

- 김상겸 외 3명. 2011. 『APEC 경제통합과 원산지규정: 경제적 효과와 APEC의 협력 과제』. 서울: KIEP 대외경제정책연구원
- 손동원. 2002. 『사회 네트워크 분석』. 서울: 경문사
- Abreu, Maria. 2013. "Preferential Rules of Origin in Regional Trade Agreements," *WTO Staff Working Paper*.
- Aggrawal, Vinod and Min Gyo Kim. 2008. *Asia's New Institutional Architecture: Evolving Structures for Managing Trade, Financial, and Security Relations*. New York: Springer.
- Alter, J Karen and Sophie Meunier. 2009. "The Politics of International Regime Complexity," *Perspectives on Politics* Vol. 7, No. 1. pp. 13-24.
- Antkiewicz, Agata and John Whalley. 2011. "China's New Regional Trade Agreements," in Whalley, John, (eds.) *China's Integration into the World Economy World Scientific*.
- Antoni Estevadeordal, Jeremy Harris and Kati Suominen. 2009. "Harmonizing Preferential Rules of Origin Regimes around the World," in Baldwin, Richard and Patrick Low (eds.), *Multilateralizing Regionalism: Challenges for the Global Trading System*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 290.
- APEC. 2007. REI report at the summit of 2007
- _____. 2009. Report to the 32nd Market Access Group Meeting.
- _____. 2011. Elements for Simplifying Customs Documents and Procedures Relating to Rules of Origin, APEC MAG Report. <http://www.apec.org/Groups/Committee-on-Trade-and-Investment/Rules-of-Origin.aspx> (검색일: 2015.04.12.)
- ASEAN. "Guiding Principles and Objectives for Negotiating the Regional Comprehensive Economic Partnership." <http://www.asean.org/news/asean-statement-communicues/item/regional-comprehensive-economic-partnership-TPP-joint-statement-the-first-meeting-of-trade-negotiating-committee> (검색일: 2015.04.24.)
- ASEAN. 2005. Secretariat Information Paper. pp. 8.
- ASEAN-BAC Survey on ASEAN competitiveness. 2013. <http://www.asean-bac.org/surveys-on-asean-competitiveness.html> (검색일: 2015.05.01.)
- Baldwin, Richard. 1993. "A Domino Theory of Regionalism," *NBER Working Paper* No. 4465.
- _____. 2008. "Managing the Noodle Bowl: The Fragility of East Asian

- Regionalism," *The Singapore Economic Review* Vol.53.No.3. pp. 449-478.
- _____. 2013. "Global Supply Chains, Why They Emerged, Why They Matter, and Where They Are Going," in Elms, Deborah and Patrick Low (eds.), *Global Value Chains in a Changing World*. Geneva: World Trade Organization.
- Barfield, Claude. 1996. "Regionalism and U.S. Trade Policy," in Bhagwati, Jagdish and Arvind Panagariya (eds.), *The Economics of Preferential Trade Agreements*. Washington: AEI Press.
- _____. 2012. "The United States and East Asian Regionalism: Competing Paths to Integration," *International Journal of Korean Studies*. Vol. 26, No. 2. pp. 157-78.
- Carrere, Celine and Jaime De Melo. 2004. "Are Different Rules of Origin Equally Costly? Estimates from NAFTA," *CEPR Discussion Paper* No. 4327.
- Chia, Siow. 2010. "Trade and Investment Policies and Regional Economic Integration in East Asia," *ADB Working Paper* No. 210.
- CRS Report. 2013.
- Dent, M. Christopher. 2006. *New Free Trade Agreements in the Asia-Pacific*. London: Palgrave.
- Elms, Deborah. 2015. "The Origins and Evolution of the Trans-Pacific Partnership (TPP) Trade Negotiations," *Asian Trade Centre Working Paper*.
- Estevadeordal, Antoni, Jeremy Harris and Kati Suominen. 2009. "Harmonizing Preferential Rules of Origin Regimes around the World," in Baldwin, Richard and Patrick Low (eds.), *Multilateralizing Regionalism: Challenges for the Global Trading System*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hilpert, Hanns Gunther. 2014. "China's Trade Policy: Dominance without the Will to Lead," *SWP Research Paper* (January)
- Inama, Stefano and Edmund W. Sim. 2015. *Rules of Origin in ASEAN: A Way Forward*, New York: Cambridge University Press.
- Jiang, Y. 2010. "China's Pursuit of Free Trade Agreements: Is China Exceptional?" *Review of International Political Economy*. Vol. 17, No. 2.
- Joint Expert Group on EAFTA Phase II Study. 2009. "Desirable and Feasible Options for an East Asia FTA: A Report." http://www.google.co.kr/url?sa=t&rc=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCEQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.thaifta.com%2Fthaifta%2Fportals%2F0%2Feafta_phase2.pdf&ei=zxpiVZqUEYjx8gXJtYPoAw&usq=AFQjCNFVxzsD9s6SM2jXfoAYEKHgG6In5A&ibvm=bv.93990622,d.dGY&cad=rjt (검색일: 2015.03.14.)
- Kawai, Masahiro and Ganeshan Wignaraja. 2009. "The Asian 'Noodle Bowl': Is It Serious for Business?" *ADB Working Paper Series* No. 136.
- Keohane, O. Robert, 1984. *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton: Princeton University Press.
- Koremenos, Barbara, Charles Lipson, and Duncan Snidal. 2001. "The Rational Design of International Institutions," *International Organization*. Vol. 55. pp. 761-799.
- Kuroda, Haruhiko. 2006. Speech at the Asia-Europe Business Forum in Helsinki
- Lee, Seungjoo. 2006. "Singapore Trade Bilateralism: a two track strategy," in Aggarwal, Vinod and Shujiro Urata (eds.), *Bilateral Trade Agreements in the Asia-Pacific*. New York: Routledge.
- Manger, Mark. 2012. "Vertical Trade Specialization and the Formation of North-South PTAs," *World Politics*. Vol.64, No.4. pp. 625-626.
- Manger, S., Mark, Mark A. Pickup, and Tom AB Snijders. 2012. "A Hierarchy of Preferences: A Longitudinal Network Analysis Approach to PTA Formation." *Journal of Conflict Resolution*. Vol. 56, No. 5. pp. 853-78.
- Manchin, Miriam and Annette Pelkmans-Balaoing. 2007. "Rules of Origin and the Web of East Asian Free Trade Agreements," *World Bank Policy Research Working Paper* 4273.
- Martin, Lisa. 1992. "Interests, power, and multilateralism." *International Organization*. Vol. 46, No. 4. pp. 765-792.
- Ministerial Statement: The Trans Pacific Partnership. 2008. (November), pp. 3. www.trademinister.gov.au/speeches/2008/081126_TPP.html (검색일: 2015.04.02.)
- Okamoto, Yumiro. 2006. "The Reluctant Bilateralist: Malaysia's new trade strategy," in Aggarwal, Vinod and Shujiro Urata (eds.), *Bilateral Trade Agreements in the Asia-Pacific*. New York: Routledge.
- Pederson, Thomas. 2002. "Co-operative Hegemony and Regionalism," *Review of International Studies*. Vol. 28, No. 4. pp. 677-696.
- Preeg, Ernst. 1995. *Traders in a Brave New World*. Chicago: University of Chicago Press.
- _____. 1995. "The U.S. Leadership Role in World Trade: Past, Present, and Future," in Roberts, Brad (ed.) *Order and Disorder After the Cold War*. Cambridge: The MIT Press.
- Rixen, Thomas. 2010. "Bilateralism or Multilateralism? The Political Economy of Avoiding International Double Taxation," *European Journal of International Relations*, Vol. 20, No. 1. pp. 1-26.
- Saxonhouse, R. Gary. 1996. "Regionalism and U.S. Trade Policy in Asia," in Bhagwati, Jagdish and Arvind Panagariya (eds.) *The Economics of Preferential Trade Agreements*. Washington: The AEI Press.
- SEOM Chairman's Report to the AEM-25th AFTA Council Meeting of August 10. 2011. Manado, Indonesia.
- Stubbs, Richard. 2000. "Signing on to Liberalization: AFTA and the Politics of

- Regional Economic Cooperation," *The Pacific Review*. Vol. 13, No. 2. pp. 297-318.
- Thomson, Alexander and Daniel Verdier. 2014. "Multilateralism, Bilateralism, and Regime Design," *International Studies Quarterly*. Vol. 58, pp. 15-28.
- USTR Trade Policy Agenda, 2008-2015
- Williams, Brock R. 2013. "Trans-Pacific (TPP) Countries: Comparative Trade and Economic Analysis," *Congressional Research Service* (June)
- Williamson, Oliver. 1985. *The Economic Institution of Capitalism*, New York: Free Press.
- Xinhua News Agency. 2014. "Chinese president proposes Asia-Pacific dream." (November 09), <http://www.apec-china.org/cn/41/2014/11/09/3@2418.htm> (검색일: 2015.04.22.)
- Xuetong Yan. 2014. "Silk Road Economic Belt Shows China's New Strategic Direction," *21st Century Business Herald* (February 27), <http://carnegietsinghua.org/2014/02/27/silk-road-economic-belt-shows-china-s-new-strategic-direction-promoting-integration-with-its-neighbors> (검색일: 2015.04.21.)
- Yarbrough, V. Beth and Robert M. Yarbrough. 1992. *Cooperation and Governance in International Trade: The Strategic Organizational Approach*. New Jersey: Princeton University Press.
- Asia Regional Integration Center. <http://aric.adb.org/fta> (검색일: 2015.05.20.)
- APEC Action Plans. <http://www.apec.org/about-us/how-apec-operates/action-plans.aspx> (검색일: 2015.03.15.)
- APTAD database. <http://www.unescap.org/resources/asia-pacific-trade-and-investment-agreement-database-aptiad> (검색일: 2015.05.20.)
- World Bank Regional Trade Agreement Library. https://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/region_e.htm (검색일: 2015.05.01.)
- Bilateral.org. <http://www.bilaterals.org/?about-bilaterals-org-26846&lang=en> (검색일: 2015.05.01.)

필자 소개

김병구 Kim, Byung Koo

서울대학교 정치외교학부 외교학전공 학사, 서울대학교 영어영문학과 석사

논저 "Why Doesn't Asia Have a European-Style Regional Integration? Inter-Core Relationship and Diffusion in Network"

이메일 kbg9080@naver.com