

미국의 다자주의 무역체제로부터의 이탈

박경석*

| 목 차 |

I. 서론	IV. WTO 시기의 이탈 양상
II. 분석 틀	V. 요약 및 결론
III. GATT 시기의 이탈 양상	

| 논문요약 |

본 연구는 WTO 다자주의 무역체제가 약화되고, 지역주의가 강화되는 상황에서 미국의 다자주의 무역체제로부터의 이탈 양상을 살펴보고 이탈시점을 특정한다. 이를 위해 Hirschman의 이탈, 항의 및 충성심 개념을 이용한다. 본 연구의 분석에 따르면 미국의 다자주의 규율의 공급자로서의 이탈은 도하개발아젠다 협상 타결을 위해 2008년 소집된 제네바 소규모 각료회의의 결렬 이후 다자주의에 대한 충성심의 저하와 함께 시작되었다. 이 시기부터 미국은 추가적인 무역자유화를 위한 협상의 중심축이 WTO 다자협정에서 대규모 지역협정, 복수국간 협정 또는 양자 협정으로 이동한다. 다자주의 규율의 소비자로서의 이탈은 트럼프 행정부에서 공격적 일방주의의 부활 및 WTO 상소기구 위원의 임명거부와 함께 시작되었다. 둘 모두 미국이 더 이상 WTO 분쟁해결제도를 이용하지 않겠다는 것을 의미한다. 1970년대와 1980년대의 제301조, 슈퍼 301조 및 스페셜 301조를 이용한 공격적 일방주의는 GATT 다자주의 체제로부터의 실질적인 이탈이라기보다는 도쿄라운드와 우루과이라운드에서 미국의 의도를 관철시키기 위해 사용한 이탈의 위협으로 간주해야 한다. 미국이 캐나다와의 FTA 및 NAFTA를 체결하였지만 그 시기 미국 무역정책의 중심은 여전히 다자주의 무역체제에 있었고, 미국은 특혜무역협정의 체결이라는 부분적 이탈을 통해 지역주의로의 정책전환이 가능하다는 것을 무역상대국들에게 보여줌으로써 우루과이라운드 협상을 관철시켰다. 부시행정부에서 채택한 경쟁적 자유화

* 전남대학교 경제학부 교수

정책은 타결되거나 추진된 양자 FTA 협정의 대부분이 개도국들과의 협정이었다는 점과 정책의 최종목적이 양자협상, 광역지역협상의 순차적인 단계를 거쳐 도하개발아젠다 협상을 타결하는 것이었다는 점에서 다자주의 체제로부터의 이탈이라고 볼 수 없다.

▪ 주제어: 다자주의, 공격적 일방주의, 경쟁적 자유화, 이탈, 항의

I. 서론

미국은 제2차 세계대전이 끝나자 1948년 GATT를 창설하면서 호혜성(reciprocity)과 무차별(non-discrimination)에 기초한 다자주의 무역체제를 추진하였다. 이어 미국은 GATT 창설 후 변화한 국제무역환경을 반영하여 1995년 WTO를 출범시키면서 다자주의 무역체제를 강화하였다. WTO 협정에는 GATT의 공산품 무역관련 협정 외에 농산물 협정, 서비스 협정 및 무역관련 지식재산권 협정이 포함되었다. 많은 개도국들이 회원국이 되면서 회원국 수도 크게 증가하였다. 이렇게 WTO 체제의 출범은 호혜성과 무차별에 기초한 다자주의가 세계무역자유화를 위한 무역체제로 향후 되돌릴 수 없이 확고히 자리 잡았다는 것을 상징하는 것으로 여겨졌다.

그러나 기대와 달리 이후 WTO에 기반한 다자주의는 약화되고, 소수의 국가들 사이에서 특혜무역협정을 체결하는 지역주의가 강화되고 있다. 2001년 11월 카타르 도하에서 WTO 최초의 다자협상인 도하개발아젠다(이후 DDA) 협상이 시작되었으나 회원국들 사이의 이견으로 현재까지 공식적으로 종결되지 못하고 있다. 반면, WTO 출범 후에 지역무역협정은 체결 건수나 내용 면에서 그 영향력을 확장하고 있다. WTO 출범직전인 1994년까지 GATT에 통보된 발효된 지역경제협정 수가 38개에서 2021년 8월 2일 현재 350개로 8.5배 이상 증가하였다.¹⁾

1) WTO, "Regional Trade Agreements Database, RTAs currently in force (by year of entry into force) 1948-2021," <http://rtais.wto.org/UI/charts.aspx>. (2021년 8월 2일 검색)

WTO 체제의 위기는 2017년 12월 부에노스아이레스에서 열린 WTO 제 11차 각료회의에서도 표출되었다. 각료회의 성명이 채택되지 못한 채 막을 내린 것이다. 협상진행에 불만을 표출한 미국이 다자주의 무역체제의 중심적 역할과 개도국 경제발전에 대한 지원의 필요성에 대한 재확인을 거부한 것이 주된 이유였다(Hannah et al. 2018, 2584). 여기에 더해 미국은 WTO 상소기구의 위원을 임명하는 공식적 절차의 시작을 전략적으로 봉쇄하여 현재 상소기구의 심의진행이 중단된 상태이다.

다자주의 무역체제를 주도하던 미국의 이런 행보를 어떻게 이해해야 할 것인가? 미국 우선주위를 내세우며 2017년 대통령 임기를 시작한 트럼프 대통령의 돌발적인 행동으로만 돌릴 수 있는 문제인가, 아니면 그 이전 시기부터 미국의 다자주의 무역체제로부터의 이탈은 시작되었던 것일까? 미국의 다자주의 무역체제로부터의 이탈이 시작되었다면 그 시점은 언제부터이고 그 양상은 어떠한지에 대한 질문도 제기된다.

일반적으로 미국의 다자주의 무역체제로부터의 이탈은 GATT 시기에 이루어진 1988년 캐나다와의 FTA 체결 및 1992년 캐나다 및 멕시코와의 NAFTA 체결에서 시작된 것으로 언급된다. 특혜무역협정은 다자주의 무역체제의 근간인 최혜국 대우에 기초한 무차별 원칙과 배치되는 것이기 때문이다. 비록 1948년 GATT 출범 당시 GATT 제24조를 통해 일정한 조건하에서 자유무역지역이나 관세동맹의 형태로 특혜무역협정을 창설하는 것을 허용했으나, 이는 그 당시 정치적인 이유로 특혜무역협정을 요구하는 서유럽 국가들의 요구를 수용하지 않을 수 없었기 때문이었다. 이후 40여 년 동안 미국 자신은 어떤 특혜무역협정도 체결하지 않고 무차별 원칙을 고수하여 왔다.

필자에 따라서는 레이건 행정부에서 1988년 종합무역경쟁력법(The Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988)을 통해 1974년 무역법(Trade Act of 1974)의 제301조를 강화하고 슈퍼 301조와 스페셜 301조를 도입하여 무역상대국의 불공정한 무역행위에 대해 보복조치를 취하도록 한 것을 다자주의 무역체제로부터의 이탈로 보기도 한다(Bhagwati 1990 참조). GATT의 분쟁해결제도가 있음에도 불구하고 이를 통하지 않고, 자국법에 근거해 외국의 불공정한 무역관행을 판단하고 제재하는 것을 공격적 일방주의라고 부

른다.

Feinberg(2003, 1019)는 부시대통령(George W. Bush) 시기 무역상대국들과 일련의 FTA를 체결하여 무역상대국들의 무역자유화가 경쟁적으로 일어나도록 유도한 소위 경쟁적 자유화(Competitive Liberalization) 정책을 기존의 다자주의 우선정책으로부터의 근본적 변화로 간주한다. Evenett & Meier(2008, 63)에게도 경쟁적 자유화 정책은 미국이 특별하게 중시했던 다자주의로부터의 상당한 단절을 의미한다.

미국이 다자주의 무역체제로부터 이탈한 시점을 DDA 협상이 사실상 실패한 시점으로 여겨지는 2008년 제네바 소규모 각료회의로 생각할 수 있다. 이후 미국은 이전처럼 통상의제를 WTO 협상을 통해 일괄타결하려는 시도를 하지 않고, 대규모 지역협정, 복수국간 협정 또는 양자협정 등을 추진하였다.

마지막으로 미국 트럼프 대통령은 미국 우선주의에 기초한 무역정책을 실시하였는데 미국의 다자주의 무역체제로부터의 이탈이 지속되었고, 공격적 일방주의가 부활되었다. WTO 제11차 각료회의에서 각료선언이 채택되지 못하도록 하고 상소기구의 기능을 봉쇄한 것에 더해 기존 무역협정에 대해 무역상대국과 호혜적인 이득이 기대되지 않는다고 판단되는 경우 재협상을 요구하거나 일방적으로 협정에서 탈퇴하였다. 2017년 TPP(환태평양경제동반자 협정) 탈퇴를 선언하였고, NAFTA와 한미 FTA 협정도 재협상을 요구하여 협정을 개정하였다. 중국에 대해서는 중국의 지식재산권 관련 정책을 미국의 국익을 침해하는 불공정한 무역관행으로 규정하고, 이의 시정을 요구하며 중국제품 수입에 대해 관세를 일방적으로 인상하였다.

본 연구에서는 위에서 간략히 언급한 다섯 가지의 미국의 다자주의 무역체제로부터의 이탈 양상을 보다 자세히 분석하여 미국의 다자주의 무역체제로부터의 이탈시점을 특정하고자 한다.

본 연구는 이를 위해 Hirschman(1970)이 제시한 ‘이탈, 항의 및 충성심’ 개념을 이용한다. 이 분석 틀은 성과저하에 직면한 정치조직, 기업조직 등 다양한 조직이 성과개선을 위해 어떻게 행동하는가를 분석하는 데 이용되어 왔다.²⁾ 이 분석 틀은 다음과 같은 점에서 본 연구의 목적에 유용하다. 첫째,

2) 이 분석 틀을 이용해서 Lavelle(2007)은 미국이 국제연맹(League of Nations)의 경제

미국이 취한 정책이 다자주의 무역체제로부터의 실질적인 이탈인가, 아니면 항의기제의 효과를 높이기 위한 이탈의 위협인가를 구분해야 한다는 점을 지적해 준다. 둘째, 이탈 양상의 의미를 분명하게 이해하기 위해서는 국제공공재적 성격을 지닌 다자무역 규율의 공급자로서의 이탈인지 소비자로서의 이탈인지를 구분해야 하는데 이를 위한 개념을 제공해 준다. 셋째, 충성심 개념은 미국이 GATT가 출범한 후 DDA 협상이 결정적으로 정체할 때까지 다자주의를 고수한 이유와 미국의 다자주의 무역체제로부터의 이탈이 향후 국제무역체제에 어떻게 영향을 미칠지를 이해하는 데 도움을 준다.

본고의 구성은 다음과 같다. II장에서는 다자주의 무역체제의 두 가지 기본원칙인 호혜성과 무차별(최혜국대우)의 개념과 ‘이탈, 항의 및 충성심’ 분석 틀의 내용을 검토한다. III장에서는 GATT 시기의 이탈 양상인 레이건 행정부시기의 슈퍼 301조로 대표되는 공격적 일방주의에 대해 논의한 후 캐나다와의 FTA 협정 체결 및 NAFTA 협정 체결과 관련된 내용을 다룬다. IV장에서는 WTO 시기의 이탈 양상인 경쟁적 자유화 정책, DDA 협상의 정체 이후의 미국의 무역정책 및 트럼프 행정부의 미국우선주의에 기초한 무역정책에 대해 알아본다. V장은 요약 및 결론 부분이다.

II. 분석 틀

1. 무역협상에서의 호혜성과 무차별

(1) 호혜성

호혜성은 무역협정의 기초이다. 무역당사국 어느 한쪽이 일방적으로 관세나 비관세장벽을 낮추거나 제거하는 경우에는 협정이나 협정을 위한 협상은

영역에 어떻게 개입했는지를 분석했다. Kentikelenis & Voeten(2018)은 1970년에서 2017년 사이 UN 총회에서의 각국 정상들의 연설을 분석하여 자유주의적 국제시스템에 대한 도전과 항의 양상을 연구하였고, Henson & Jaffe(2008)는 개도국들이 국제무역과 관련된 식품표준에 대해 전략적으로 어떻게 대응하였는가를 분석했다.

필요하지 않다. 모든 국가가 상대국이 자유무역을 하든 보호무역을 하든 상관없이 자신은 자유무역을 하는 것이 바람직하다는 경제이론의 결과를 수용한다면 GATT나 WTO와 같은 국제무역기구는 필요하지 않다. 국제무역에서 호혜성을 주장하는 것은 상대국이 자유무역을 하는 경우에 한해서 자유무역을 하고, 상대국이 보호무역을 하는 경우에는 같이 보호무역을 하겠다는 것을 의미한다. 그런데 이런 비협조 상황에서는 두 국가 모두 보호무역을 택하여 모두에게 바람직하지 않은 결과를 낳는 죄수의 딜레마 상황에 빠지게 된다. 이런 상황에 놓이게 되는 것을 피하기 위해서는 두 국가가 협조하여 무역자유화를 위한 규율을 만들고 이를 집행하는 것이 필요하다. 이것이 GATT나 WTO와 같은 국제기구의 존재이유이다.

그런데 구체적으로 무역협정에서의 호혜성이 무엇을 의미하는지는 분명하지 않다.³⁾ 협상에서 양쪽이 협상결과를 수용하는 경우 호혜성이 달성되었다고 판단할 수 있다(Evans 1971, 21). 협상도 일종의 거래이고, 일반적인 거래와 마찬가지로 협상이 타결되었다는 것은 협상타결로부터 당사자가 기대하는 이득이 존재한다는 것이기 때문이다. 그러나 이 이득은 당사자가 판단하는 주관적인 것으로 객관적으로 측정될 수 없다. 예를 들어 양 당사국에 동일한 관세인하율이 적용된다고 해서 호혜적인 무역자유화로 판단할 수 없다.⁴⁾ 또한 호혜성 달성여부를 협정타결 후 무역수지가 균형을 이루었는가를 가지고도 판단할 수 없다. 무역수지에 영향을 줄 수 있는 요인은 협정내용 이외에도 다양하기 때문이다. 호혜성은 무역협상에서 양면적인 성격을 갖는다. 협상타결과 무임승차를 방지하기 위해 호혜성은 요구되지만 양허의 양적인 동등성이나 무역수지 균형이라는 양허결과의 동등성을 강조하면 무역자유화에 오히려 걸림돌로 작용할 수 있다.

미국은 영국으로부터 독립한 이후 영국의 패권이 유지되던 1930년대 초까지 기본적으로 고관세에 기초한 보호무역을 고수하였다. 그러나 대공황을 겪으면서 이러한 고관세 보호주의에 기초한 인근공핍화정책이 바람직하지

3) Evans(1971, 21)는 1934년 상호무역법이나 GATT 협정에 호혜성에 대한 정의가 내려져 있지 않다는 점을 지적한다. 이것은 후술하듯이 정확하게 정의하기 어렵기 때문이다. 호혜성과 관련된 보다 상세한 논의는 Evans(1971)의 Chap. 2 참조.

4) 예를 들어 초기 관세율 30% 및 10%에 대해 50%의 관세인하율을 적용하는 경우 각각 15% 및 5%가 되는데 15%의 관세율은 여전히 보호효과가 있는 반면 5%의 관세율의 보호효과는 크게 줄어드는 비대칭성이 생긴다.

않다는 인식하에 1934년 루스벨트 행정부에서 그 당시 상무장관이었던 Cordell Hull의 제안으로 상호무역협정법(Reciprocal Trade Agreements Act)이 제정되었다. 그 내용은 교역상대국이 상응하는 양허를 한다는 조건으로 관세수준의 50%까지 인하할 수 있는 협상권한을 의회가 대통령에게 부여한다는 것이다. 대통령에게 협상권한이 주어지고 호혜성이 전제된 무역협상방식은 이후 미국의 무역협상의 기본원칙으로 자리 잡았다. Irwin(2017, 690)은 호혜성이 미국이 장기적으로 유지한 무역정책의 목표이고, 전통이라는 점을 강조하고 있다. 1934년 이후 현재까지 단기적으로 외국과의 무역마찰이 계속 있어 왔지만 호혜성에 기초하여 무역장벽을 낮추는 정책이 지속적으로 유지되어 왔다는 점에 주목하여야 한다.

그런데 미국은 개도국이 선진국과 동일한 입장에서 GATT에 참여하기 어렵다는 현실적 상황을 인정하고, 1964년에 무역과 개발에 관한 IV장, 1979년에 일반특혜관세를 규정하는 허용조항(enabling clause)을 GATT 협정에 추가하여 개도국에 대해서 호혜성 적용에 대한 예외조항을 마련하였다. 그러나 어떤 개도국이 경제발전에 성공하면 호혜성에 대한 예외적용으로부터 졸업해야 한다. 개도국에 대한 호혜성에 대한 예외적용은 호혜성을 엄격히 적용하는 것으로부터의 유예개념으로 받아들여야 한다.

(2) 무차별: 최혜국대우

미국은 1932년 영국연방 내의 특혜관세를 설정한 오타와 협정을 비롯해 1930년대 다수의 국가들 사이에서 체결된 차별적인 무역협정이 국제무역을 왜곡하고, 축소시켜 경제위기를 더욱 가속화시켰던 경험으로부터 교역상대국과의 무차별적 무역관계가 전후 새로운 국제무역질서를 수립하는 데 필수적인 것으로 생각했다. 미국은 제2차 세계대전이 종결되기 전 전후 국제무역조직의 창설을 준비하면서 조직의 핵심목표의 하나로 관세특혜의 제거와 기타 무역규제의 무차별적 적용을 포함시켰다(Evans 1971, 35).

교역상대국 간 관세나 비관세장벽의 적용에서 차별을 금지하는 규정은 1947년 체결된 GATT 제1조에 일반적 최혜국대우라는 제목으로 도입되었다. 최혜국대우는 한 국가가 특정한 교역상대국에 제공한 상업적 이득은 즉각적

이고 아무런 조건 없이 최혜국대우를 적용받는 다른 모든 교역상대국에게 제공해야 한다는 것이다. GATT에서는 체약국 사이에서만 적용된다.⁵⁾ 최혜국대우 원칙이 적용되면 모든 교역상대국에 동일하게 관세나 비관세장벽이 적용되기 때문에 교역상대국 중 가장 적은 비용으로 생산된 제품이 수입되므로 자원배분의 효율성이 제고되고, 두 국가 사이에서 타결된 무역자유화 협상결과가 다른 국가들에게도 그대로 적용되기 때문에 별도의 협상 없이도 무역자유화가 확대되는 결과를 낳는다. 무엇보다도 교역관계를 불안정하게 만들고 무역질서의 붕괴를 가져올 수 있는 차별의 악순환을 막아준다.

그런데 미국은 GATT 창설 당시 GATT 제24조에 자유무역지역이나 관세동맹 형태의 특혜무역협정을 설립하는 것이 가능하도록 일정한 조건을 규정하였다. GATT 창설을 논의하는 협상에서 서유럽 국가들이 특혜무역지역 설립 허용을 요구한 것을 수용한 것이다. 무차별 원칙과 명백히 배치되는 이 요구를 받아들인 것은 그 당시 확산되던 사회주의 영향력을 줄이기 위한 안보적 이유라는 것은 잘 알려져 있다. 미국이 구상한 다자주의 무역체제를 실제로 구현하는 데는 그 당시 정치적으로 최우방국들이면서 경제적으로 가장 중요한 시장인 서유럽국가들의 참여가 필수적이었기 때문이다.

이에 따라 GATT 체약국들 사이에서 특혜무역협정이 체결되면 GATT 조항을 근거로 협정을 체결하는 것이므로 GATT 내에서 이루어진 합법적인 협정이라고 주장할 수 있다. 그러나 특혜무역협정은 협정에 참여하지 않는 국가들에 대해서는 차별을 의미하므로 실질적으로 무차별원칙을 위반하는 것이다. 규정이 존재하기 때문에 법적으로는(*de jure*) 아니라고 해도 사실상(*de facto*) 다자주의 무역체로부터의 이탈이다.

2. 분석 틀: 이탈, 항의 및 충성심

Hirschman(1970)은 기업이나 조직이 제공하는 상품 또는 서비스의 품질이 하락하였을 때, 즉 성과가 저하되었을 때 다시 정상수준으로 어떻게 회복

5) GATT는 협상참여 국가의 국회 비준 없이 체결된 단순한 협정이어서 국회비준을 거친 조약성격의 WTO 협정과는 달리 회원국이라는 표현 대신 체약국이라는 표현을 사용한다. 본고에서 특별히 구분할 필요가 없는 경우에는 서술의 편의를 위해 회원국으로 통일하여 사용한다.

되는가 하는 문제에 관심을 가졌다.

Hirschman(1970)은 두 가지 회복기제를 제시하였다. 첫 번째 기제는 이탈(exit)로 조직의 경우에 구성원이 해당 조직을 그만두거나 다른 조직으로 이동하는 것을 말한다. 조직은 구성원의 이탈을 조직성과의 하락이나 조직 정책상의 문제로 파악하고 성과개선이나 정책변경을 도모하게 된다.⁶⁾ 두 번째 기제는 항의(voice)로 조직의 구성원이 여러 가지 방법을 이용하여 조직 정책상에 대한 불만을 표출하는 것을 말한다.⁷⁾ 항의는 성과하락에 대한 반응일 수 있지만, 현재상태보다 성과를 개선할 여지가 있는 경우에도 이용될 수 있다(Barry 1974, 90).

이 분석 틀에서 회복기제로서의 항의는 일정한 조건에서는 이탈의 대안으로서의 역할을 한다. 조직 구성원이 이탈을 시도할 수 있음에도 항의가 충분히 유효하다고 확신할 경우 이탈을 늦추고 항의를 이용한다. 이런 확신은 자신 및 다른 사람의 항의행동을 통해 조직의 성과를 개선할 수 있다는 기대로부터 나온다(Hirschman 1970, 37-38).

그런데 항의기제가 유효하게 작동하기 위해서는 Olson(1965)이 제기한 조직 내에서의 집단행동 문제를 해결해야 한다(Barry 1974, 92). 대규모 조직에서는 개별 구성원의 영향력이 충분히 크지 않아 항의를 한다고 해서 성과회복으로 이어질 가능성이 낮다. 항의의 기대편익이 기대비용보다 낮을 가능성이 높기 때문이다.⁸⁾ 이 경우 무임승차 문제가 생기면서 어떤 구성원도 문제를 제기하지 않을 수 있다. 그러나 만일 다른 구성원들에게 영향력을 행사할 수 있는 지배적 위치에 있는 구성원이 존재하고, 그 구성원이 상황을 성과하락으로 인지하면 그 구성원에 의해 항의기제가 작동할 수 있다.

두 기제는 전략적인 관점에서 한 기제가 다른 기제의 효과를 높이기 위한

6) Hirschman은 상품과 조직의 경우를 모두 다루었으나 본 논문의 경우 조직을 다루므로 상품과 관련된 설명은 생략한다.

7) 원제의 voice를 일반적으로 항의로 번역한다. 그러나 voice는 적극적으로 반대의를 표시하는 항의형태뿐 아니라 청원 및 단순한 이의제기 등 다양한 형태로 나타날 수 있다.

8) 항의의 기대편익은 성과회복의 확률×성과회복으로부터의 이득으로 표시할 수 있고, 기대비용은 항의를 위해 필요한 자료준비 등에 들어가는 시간의 기회비용과 대안(이탈)을 선택하지 않음에 따른 기회비용 등을 생각할 수 있다. 대규모 조직의 경우에는 한 구성원의 항의가 성과회복으로 나타날 확률이 매우 낮기 때문에 기대편익이 기대비용보다 작게 된다.

수단으로 이용될 수 있다. 항의효과가 최대가 되려면 이탈의 위협이 신뢰할 만해야 한다(Hirschman 1970, 85). 따라서 이탈을 하겠다는 공약을 믿게 만드는 것이 항의기제의 효과를 높일 수 있다. 반대로 이탈 이전에 사용되는 항의기제는 이탈을 정당화하기 위한 도구로 이용되기도 한다. 이탈 후 항의기제를 이용하는 경우도 생각할 수 있다. 이는 이탈을 통해 단기적인 손실을 회피하면서, 장기적으로 원상태로 되돌리기 위한 압력을 가하는 경우이다(Laver 1976, 473).

항의기제 이용과 관련하여 Hirschman(1970)이 분석에 도입한 또 다른 개념은 충성심이다. 조직에 대한 충성심이 있는 경우 확실한 대안이 있더라도 이탈하지 않고 불확실한 조직의 성과개선을 기대한다(Hirschman 1970, 77-79). 이런 구성원은 자신의 항의가 갖는 힘을 잃지 않기 위해 이를 위해 투자해 온 사람이다.⁹⁾ 충성심이 있는 사람의 이탈 가능성은 조직에 대한 그의 협상력의 중요한 부분이 되고, 이탈의 위협이 뒷받침된다면 항의효과는 강화된다(Hirschman 1970, 82). 이처럼 충성이라는 행태를 보이는 것은 회복에 대한 기대가 있고 영향력을 행사할 수 있다는 자심감이 있다는 것을 의미하는 것이기 때문에 충성심은 이탈을 늦추고 항의기제를 강화한다. 충성심이 사회적으로 유용한 경우는 어떤 조직이 성과를 회복할 수 있는데 구성원들의 이탈로 그런 기회를 상실하는 경우이다. 이 경우 충성심이 일종의 비공식적인 이탈의 장벽으로 기능한다(Hirschman 1970, 79-80).

한편, Hirschman(1970, 98-105)은 공공재를 공급하는 조직에서의 이탈과 사용재를 생산하는 조직으로부터의 이탈을 구분하고 있다. 사용재를 생산하는 조직의 경영에 만족하지 못하고 그만두는 경우, 즉 이탈하는 경우는 해당 조직과 공급자로서뿐 아니라 소비자로서의 단절이 가능하다. 그러나 일반적으로 공공재의 경우는 공급자로서의 이탈은 가능하지만 공공재의 성격상 공공재가 공급되는 지역 또는 국가를 떠나지 않는 한 소비자로서의 이탈은 불가능하다.¹⁰⁾ 소비자로서의 이탈이 불가능하기 때문에 그 조직에서 떠난다고

9) Laver(1976, 480-481)가 분류한 자신감 있는(confident) 충성주의자이다.

10) 예외적으로 특정지역에서 살면서 자녀를 사립학교로 보낸다면 공공교육서비스 소비자로서의 이탈로 볼 수 있다. 물론 이 경우에도 해당 지역의 공공교육서비스 수준이 생활에 영향을 줄 수 있다는 의미에서 그 영향을 완전히 배제할 수는 없다(Hirschman 1970, 100-101 참조).

해서 그 조직의 영향으로부터 단절되지 못한다. 따라서 공공재를 공급하는 조직의 구성원이 공공재 공급과 관련된 조직의 의사결정에 불만이 있는 경우 항의기제를 택할 때 조직에 남아 있으면서 항의를 할 수도 있지만 조직을 이탈한 뒤 소비자로서 항의를 할 수 있다.

GATT 및 WTO는 모두 초국가적인 기구가 아니라 정부 간 협력조직으로 가장 중요한 기능이 국제공공재적 성격을 갖는 무역자유화를 위한 규율을 만들고 이를 이용하며 이행을 감독하는 것이다. GATT 및 WTO 규율은 기본적으로 정부정책에 적용되는 규율이기 때문에 각 회원국은 다자주의 규율의 공급자이자 소비자이다.

GATT 및 WTO 가입은 기존 회원국들의 동의가 필요한 반면, 탈퇴는 개별 회원국 정부의 자유의사에 따라 결정된다. GATT나 WTO에서 회원국들은 특별히 예외적인 상황이 아니라면 탈퇴하지 않는다. 협상진행이나 결과에 불만이 있다고 해서 탈퇴하면 다른 회원국들과의 모든 무역거래에서 적용받는 최혜국대우에 따른 수혜를 포기하는 것을 의미하기 때문이다. 그러나 탈퇴하지 않으면서 이탈하는 것은 가능하다. Laver(1976, 476)가 언급한 부분적 이탈(partial exit)에 해당된다. 첫째, 특혜무역협정을 체결하는 것이다. 앞서도 설명하였듯이 GATT 제24조에 일정한 조건하에서 관세동맹이나 자유무역지역을 결성하는 것을 허용하고 있지만 모든 특혜무역협정은 사실상(de facto) 다자주의 무역체제로부터의 이탈이다. 또한 뒤에서 보겠지만 미국이 도하개발아젠다(DDA)협상이 결정적으로 정체된 후 더 이상 다자주의 협상을 주도하지 않고 지역협정이나 복수국간 협정을 추진했던 것은 다자주의 규율의 공급자로서의 이탈이다. 둘째, GATT 협정에 포함되어 있지 않은 자국법을 다른 회원국들에게 일방적으로 적용하는 것이다. III장에서 자세히 살펴볼 미국이 종합무역경쟁력법의 제301조, 슈퍼 301조, 스페셜 301조 등을 교역상대국에게 적용하는 것이 그 예이다. 다른 회원국과의 무역마찰이 생겼을 때 GATT나 WTO의 분쟁해결제도를 이용하지 않고 자국법에 근거해서 보복조치를 취하는 것은 다자주의 규율을 이용하지 않는 것이기 때문에 다자주의 규율의 소비자로서의 이탈이다.

GATT나 WTO에서 성과회복이나 성과개선을 위해 이용할 수 있는 가장 기본적인 항의기제는 교역상대국이 협정을 위반하여 자국의 이익이 침해받

았을 경우 규정에 근거하여 상대 회원국에게 시정을 요구하거나 시정이 받아들여지지 않을 경우 사법적으로 제소하는 것이다. 현재 규율에 없는 보호 조치로 인해 호혜성이나 무차별원칙이 침해받거나 무역자유화에 부정적인 영향을 주는 경우에 새로운 협상을 요구하여 시정하는 것도 항의기체에 해당된다. GATT 체제에서 새로운 협상을 요구할 수 있는 체약국, 즉 대규모 조직에서 집단행동문제를 해결할 수 있는 지배적 위치에 있는 체약국은 실질적으로 미국에 국한되었고, GATT 체제 초기인 케네디라운드(이후 KR로 표시)까지 협상에서 영향력을 행사할 수 있는 체약국은 선진국들로 한정되었다. 개도국들은 도쿄라운드(이후 TR로 표시)부터는 이전에 비해 적극적으로 협상에 참여하기 시작하였고, 우루과이라운드(이후 UR로 표시)에서는 연합세력을 형성하는 등 보다 조직적으로 항의기체를 이용하기 시작하였다. WTO 체제에 들어서면서부터는 새로운 협상을 위한 준비단계나 의제설정부터 자신들의 이해관계를 반영하려고 할 뿐 아니라 협상진행과정에서도 자신의 이해관계와 반하는 결과가 기대될 때는 적극적으로 이를 제지하고 있다.

Ⅲ. GATT 시기의 이탈 양상

1. 공격적 일방주의

공격적 일방주의는 보복의 위협에 기초해 교역상대국에 일방적으로 무역상의 양허를 얻어내는 것을 말한다. 공격적 일방주의가 다자주의에 부정적인 영향을 주는 것은 다자주의 협정과 관계없는 자국법을 다른 나라에 적용하거나 다자주의 협정에서 허락되지 않은 무역제재를 가하기 때문이다. 공격적 일방주의는 보호주의와는 구별되는데 보호주의가 국내 수입경쟁산업을 보호하기 위해 각종 관세나 비관세 장벽을 이용하는 것에 비해 공격적 일방주의는 국내 수출산업의 이해를 보호하기 위한 것으로 외국시장을 개방하여 수출을 증가시키려는 것을 목적으로 한다.

(1) 법적 근거

미국에서 공격적 일방주의는 1988년 의회에서 제정된 종합무역경쟁력법에 규정된 강화된 제301조, 슈퍼 301조 및 스페셜 301조에 의해 법적 기반을 완비하게 된다. 공격적 일방주의가 처음으로 등장한 것은 1974년 무역법의 제301조에 근거해서였다. 이 조항에 따르면 정당화할 수 없고, 비합리적이고 또는 차별적인 방법으로 미국무역에 부담을 주고 제한하는 외국정부의 무역정책에 대해 대통령이 양허를 중단하거나 보복조치를 취하도록 허용하고 있다. 1962년의 무역확장법(the Trade Expansion Act of 1962) 제252조 c항의 대통령이 불공정한 외국정부의 조치에 대해 무역협정 상의 양허에 따른 이득의 적용을 중단, 철회 또는 막을 수 있다는 규정이 보복조치를 취하는 것이 가능하도록 변경되었다(King 1991, 254).

제301조는 1988년의 종합무역경쟁력법을 통해 대폭 개정이 이루어졌다. 가장 중요한 사항은 보복조치가 의무화되는 상황을 명시하여 조사권자의 재량권을 축소시켰고, 조사 및 보복조치권한을 대통령으로부터 미국 무역대표부(USTR)로 이전하였다는 것이다. 이렇게 한 이유는 대통령이 외교적인 고려를 하기 때문에 문제가 되는 경우에도 실제 보복조치로 이어지지 않았기 때문이다(노영수·박영태 1995, 351). 1988년의 종합무역경쟁력법에 도입된 슈퍼 301조는 미국에 대해 가장 불공정한 무역행위를 하고 있는 국가를 우선협상국으로 지정하고 그 나라에서 문제가 되는 무역행위를 우선협상관행으로 지정한 후 해당 국가와 쌍무협상을 벌여 해당 관행을 제거하거나 그렇지 못한 경우 무역보복조치를 취하도록 규정하고 있다. 스페셜 301조는 외국에서 미국의 지식재산권이 침해당했을 때 이를 보호하기 위한 조항으로 우선협상대상국이나 우선감시대상국을 지정한다.

이런 규정들이 문제가 되는 것은 비합리적이고 또는 차별적인 방법으로 미국수출을 제한하는 외국정부의 무역정책에 대한 판단을 미국이 독단적으로 한다는 것이다. 즉, 공정성과 호혜성에 대한 판단을 상호 합의가 아니라 미국이 일방적으로 하고, 그것에 근거해서 무역제재를 가한다는 것이 문제이다. 이런 특성으로 인해 공격적 일방주의라 불린다. 특히 호혜성을 두 나라가 모두 이득을 얻도록 시장을 상호 개방한다는 광의적인 의미로 접근하

지 않고 부문별, 상품별로 무역수지에 근거해서 판단하는 협의로 접근할 때 문제가 된다.

(2) 도입배경

공격적 일방주의가 처음 도입되게 된 배경에는 1970년대 초 전후 처음으로 발생한 무역수지 적자¹¹⁾와 제조업에서의 실업률이 상승이 있다.¹²⁾ 미국은 교역상대국의 불공정한 무역관행이나 시장폐쇄성이 이런 상황을 만든 주요한 원인으로 간주하고, 이를 시정하여 미국기업들의 수출이 이로 인해 제약받는 것을 막고자 하였다.

미국은 제301조를 통해 시장접근에서의 공정성과 호혜성을 엄격하게 적용하기를 원했다. 비관세장벽은 관세보다 공정하고 호혜적인 합의를 이루는데 더 큰 어려움이 존재한다. 예를 들어 국내 산업을 지원하는 보조금을 어느 정도까지 허용할 것인가에 대해서 국가별로 처한 여건이 다르고 정책방향에 대한 입장차이가 존재하기 때문에 서로 다른 기준이 적용되는데 이로 인해 자국기업이 불리한 대우를 받을 수 있다. 또 다른 예로 외국의 지식재산권의 보호정도에 따라 정당하게 생산한 자국 상품의 외국수출이 영향을 받을 수 있다. 전통적으로 시장에서의 경쟁을 중시한 미국으로서는 가장 중요한 무역상대국인 서유럽국가들이나 일본의 개입주의적인 산업정책을 수용하기 어려웠다.

미국은 제2차 세계대전이 끝나고 1960년대까지는 개도국은 물론 전후 경제회복 중이던 우방국인 서유럽국가들과 일본에 대해 국제정치적인 이유로 호혜성을 엄격하게 적용하지 않았는데 미국의 국제수지가 적자로 전환되고 제조업의 실업률이 상승하기 시작한 1970년대에 들어오면서 호혜성이 미국 시장의 개방조건이 된 것이다(Siroën 2000, 575).

공격적 일방주의가 1988년 종합무역경쟁력법에서 강화된 배경도 유사하

11) 1971년 20세기 처음으로 상품무역에서 적자 발생이 확실해지자 닉슨행정부는 1971년 8월 15일 달러의 금태환을 정지하고 외국수입에 대해 10%의 임시부가세를 부과하는 조치를 단행한다. 이에 대해서는 Winham(1986, 24) 참조.

12) 실업률이 1969년 3.5%에서 1971년 5.9%로 상승하였다. 이에 대해서는 Irwin(2017, 540) 참조.

다. 도쿄라운드를 통해 비관세 장벽과 관련된 다자주의 규율을 만들려고 했던 미국의 시도가 의도한 대로 관철되지 못하고 서명국에 대해서만 적용되는 복수국간 협정으로 끝나게 된다. 그런데 도쿄라운드가 끝난 1979년부터 1982년 사이에 일어난 경제 불황과 달러의 고평가로 인해 미국의 무역수지 적자가 급격하게 증가하기 시작하였다. 레이건 행정부는 이를 줄이기 위해 일본자동차에 대한 수출자율규제 협정을 비롯한 다양한 보호정책을 사용하였을 뿐 아니라, 제301조에 기초한 외국의 불공정 무역관행에 대한 조사를 시작하였다. 그럼에도 미 의회는 법 제정을 통해 이 문제를 해결하려는 시도를 계속하였고 민주당이 상하 양원을 모두 차지한 1988년 마침내 종합무역경쟁력법을 통과시켰다. 미 의회는 경제 불황과 미국달러의 고평가라는 거시경제적인 요인이 무역수지 적자를 가져온 가장 중요한 원인이라는 지적에도 불구하고, 불공정하고 비합리적인 외국 무역 관행에 대한 적대적인 조치가 필요하다는 주장을 굽히지 않았다.

여기서 제기되는 질문은 미국이 왜 GATT의 분쟁해결제도가 있음에도 이를 이용하지 않고 별도의 국내법을 만들어 외국의 불공정한 무역관행을 제재하려 하였는가 하는 것이다. 첫째, GATT의 분쟁해결제도는 WTO의 분쟁해결제도와는 달리 분쟁해결기구에서 결정된 것이 그대로 집행되지 않을 수 있었다. 분쟁해결기구에서 결정된 사항은 체약국 전체의 동의(컨센서스)에 의해 효력을 갖는데 불리한 판정을 받는 체약국이 반대를 표명하는 경우 집행을 막을 수 있었다. 둘째, 앞에서 이야기한 무역관련 지식재산권 문제나 서비스 무역같이 아예 다자규율이 없는 경우도 있었기 때문에 이런 문제에서의 분쟁은 GATT 절차를 이용할 수 없었다. 셋째, GATT나 WTO 모두 정부 간 기구로 제소는 정부에 의해서만 가능하고 사적 그룹들이 직접 제소할 수 없었다(Siroën 2000, 578). 미국 기업들은 미국정부에 직접 제소하기를 원했고, 이들의 영향력하에 있던 미국 의회가 이를 제301조라는 법률을 통해 보장하였다.

(3) 다자주의에 미친 영향

공격적 일방주의가 다자주의 무역체제에 부정적인 영향을 미친다는 견해

와 긍정적인 영향을 미친다는 견해가 모두 존재한다. 먼저 부정적인 영향을 준다는 주장의 근거는 크게 네 가지다. 첫째, 보복관세를 일방적으로 부과하는 것은 해당국에 차별적으로 관세를 부과하는 것이 되어 GATT 제1조에 규정되어 있는 다자주의의 가장 기본이 되는 원칙인 최혜국 대우를 위반하는 것이 된다(Bhagwati 1990, 1315). 둘째, GATT의 분쟁해결제도가 있음에도 이를 지속적으로 무시하는 것은 장기적으로 GATT의 프레임워크를 개선하는 데 부정적인 영향을 준다(King 1991, 269). 셋째, 우선협상국을 정하고 보복조치로 위협하는 것은 양자주의적 다툼과 상호주의적 행동을 촉발함으로써 다자무역 체제에 손상을 줄 수 있다(King 1991, 270). 넷째, 일방주의적 행동의 확산을 가져와 질서 있고 예측 가능한 국제무역체제를 유지하는 데 필수적인 신뢰와 자신감을 깨뜨릴 수 있다(Bhagwati 1993, 25).

긍정적인 효과를 줄 수 있다는 견해는 제301조가 GATT 분쟁해결제도의 문제점을 보완한다는 것을 강조한다. 호혜성에 기초한 GATT와 같은 협정은 협정준수를 담보하기 위한 제재가 필요한데, 평판효과로 충분하지 않거나 GATT의 경우처럼 효과적인 제3자 분쟁해결이 어려울 때 약속위반에 대한 일방적인 조치가 필요하다는 것이다(Skyes 1992, 266) Sykes(1992, 268)는 제301조에 부수되어 있는 위협이 외국정부들로부터 양허를 얻어내는 데 성공적이었다고 주장한다.¹³⁾ 여기에 대해 Siroën(2000, 580)도 제301조와 같은 미국법이 맞대응(tit-for-tat) 게임 전략을 위한 도구로 교역관계의 안정성을 강화하는 데 도움을 줄 수 있다고 평가한다. 다시 말해 제301조와 같은 미국법이 규칙의 준수를 강제하거나 협약의 안정성을 보장할 능력이 없기 때문에 야기된 다자주의에 대한 충분하지 못한 신뢰를 보완하도록 해줄 수 있다는 것이다.

이론적으로 이렇게 부정적인 견해와 긍정적인 견해가 대립한다면 미국의 공격적 일방주의가 다자주의 체제에 미친 영향을 평가하기 위해서는 제301조 및 슈퍼 301조가 실제 어떤 방식으로 어느 정도 이용되었는지가 중요하다. 먼저 제301조의 경우를 살펴보면 1975년부터 1985년 여름까지 기업들로부터 총 48건의 제소가 있었는데 실제로 보복조치가 취해진 것은 2건에 불과하였다(Destler 2005, 123-124). 그러다가 보호주의 압력이 강화된 레이건

13) 이에 대한 보다 상세한 설명은 Sykes(1992, 307-316) 참조.

행정부 시기인 1985년 9월 대통령이 USTR에게 오랫동안 해결되지 않고 있는 문제들에 대해 USTR에게 보복을 권했고, USTR은 처음으로 업계의 청원 없이 단독으로 3건의 조사를 시작하였다(Destler 2005, 124).¹⁴⁾ 레이건 행정부시기 이용 건수가 증가했지만, 제301조에 따른 청원 건수는 1975년부터 1999년 8월까지 총 121건이었다.¹⁵⁾ 미국이 수입제한을 목적으로 가장 빈번하게 이용된 반덤핑조사 건수가 1979-2004년 사이 1,113건, 동일한 기간 상계관세 조사 건수가 532건에 달하는 것과 비교할 때 121건은 상대적으로 적은 수라고 할 수 있다.¹⁶⁾ 또한 이 121건의 제소가 기간별로 비교적 골고루 분포되어 있어 공격적 일방주의가 상승추세로 이어지지 않았다는 것을 알 수 있다.¹⁷⁾ 한편, 제301조로 인한 제재를 하는 경우는 USTR이 대통령이 GATT하에서 이루어진 분쟁해결을 따르도록 권고하는 것이 관례였다(King 1991, 263). 공수진(2018, 67)에 따르면 WTO 창설 이후에는 USTR은 제301조 제도가 잠재적으로 WTO 규범위반이 될 수 있다고 해석해 왔으며, WTO 규범에 포함되지 않은 불합리한 또는 차별적인 관행에 대해서는 소극적 자세를 취했다.

슈퍼 301조는 1989년 레이건 행정부에서 도입 당시 2년간 한시적으로 운영하였다. USTR은 우선협상국으로 일본, 브라질 및 인도를 지정했다.¹⁸⁾ 일본에 대해선 위성, 슈퍼컴퓨터, 목재에 대해 조사가 개시되었으나 구조적 장벽을 제거하겠다는 일본의 제안을 수용하여 Super 301조 목록에서 제외되었다. 브라질에 대한 조사는 수입금지, 수입쿼터, 제한적인 수입허가 등 양적 수입제한에 대해서 이루어졌으나 1990년 Super 301조 목록에서 역시 제외되었다. 인도에 대해서는 서비스무역과 외국투자자유화가 문제가 되고 실제 조사가 이루어졌으나 보복조치는 취해지지 않았다. Bhagwati(1993, 25)에

14) 브라질의 정보재 정책, 일본의 외국산 담배에 대한 수입제한, 한국의 외국보험회사에 대한 접근제한이 그 대상이었다(Destler 2005, 124 참조).

15) Siroën(2000, 573)의 <표> Nombre de plaintes au titre de la section 301 참조.

16) 반덤핑 조사 건수 및 상계관세 조사 건수는 Destler(2005, 238)의 <Table 9-1> 참조.

17) 제소 건수의 기간별 분포는 1975-1979년 사이 21건, 1980-1984년 사이 26건, 1985-1989년 사이 22건, 1990-1994년 사이 27건, 1995-1999년 8월 사이 25건이다 [Siroën(2000, 573)의 <표> Nombre de plaintes au titre de la section 301 참조].

18) 아래 일본, 브라질 및 인도의 슈퍼 301조와 관련된 보다 상세한 논의는 King(1991, 258-262) 참조.

따르면 이 당시 브라질과 인도는 미국의 요구를 받아들이지 않고 거절했고, 일본은 가볍게 반응하면서 거의 양보 없이 협상을 타결했고, 대만과 한국은 우선협상국 지정을 피하기 위해 약간의 양허를 했을 뿐이다.

1989년 도입된 Super 301조는 1990년 종료되고 레이건 행정부를 이은 부시 행정부에서는 연장하지 않았다. 그러다가 클린턴 행정부에서 1994년 2월 행정명령을 통해 재가동되어 2년간 한시 적용되고, 1997년까지 연장되었다. 이때 슈퍼 301조가 실제로 발동된 사례는 한국의 자동차시장접근과 관련한 사례가 유일하다(서창배 1999, 30). 이후 1999년 다시 행정명령에 의해 슈퍼 301조를 부활시키고, 유럽연합(EU)의 항공장비 보조금, 인도의 자동차 정책 및 한국산 쇠고기 수입장벽에 대한 WTO 분쟁해결절차를 개시하겠다고 발표하였으나 실제로는 어떤 지정도 하지 않았다(공수진 2018, 62-63).

위의 논의에서 우선 제301조나 슈퍼 301조에 의한 조사개시나 보복사례는 상대적으로 많지 않고, 강도 면에서도 그 명성만큼 엄격하게 적용되지 않았다는 것을 알 수 있다. 다음으로 이 공격적 일방주의가 미국의 다자주의 무역체제로부터의 이탈로 판단하는 데 중요한 것이 이용 추세인데 제301조의 제소 건수나 슈퍼 301조 적용 건수의 추이를 볼 때 GATT 시기에 상승 추세를 보이지 않았다.

(4) 평가

제301조가 입법화한 1974년은 TR이 진행 중이었고, 슈퍼 301조가 입법화한 1988년은 UR이 진행 중이었다. 미국이 TR 개최를 주도한 것은 기본적으로 국내 정책적 목적으로 사용되는 정책도구들이 보호주의 목적으로 이용되는 것을 방지하기 위해 이와 관련된 다자주의 규율을 도입하기 위해서였다. KR의 결과 관세수준이 상당히 낮아지면서 정부정책과 연관된 비관세장벽이 주요 무역장벽으로 등장하였기 때문이다. 1974년 무역법에서 제301조를 도입한 것은 이 협상에서 항의기제의 효과를 올리기 위해서였다고 생각할 수 있다. 그러나 협상결과 대부분의 관련 비관세 장벽이 모든 GATT 계약국에 적용되는 다자주의 규율이 아닌 서명국에만 적용되는 복수국간 규율로 귀착되면서 미국이 의도가 완전히 관철되지는 못했다.¹⁹⁾

GATT가 변화된 국제무역환경을 반영하지 못하는 이런 상태는 1980년대 접어들며 보호주의의 확산을 가져왔다. 미국은 UR을 통해 이 문제를 해결함과 동시에 다자협정에서 빠져 있던 농산물 무역, 서비스 무역과 무역관련 지식재산권을 협정에 포함시키는 새로운 무역기구를 창설하고자 하였다. 강화된 제301조와 슈퍼 301조 및 스페셜 301조는 이 협정에서 공격적 일방주의로의 이탈의 위협을 통해 항의기제의 효과를 강화하기 위한 수단 중의 하나였다.²⁰⁾

이상에서 제301조나 슈퍼 301조의 이용 빈도수나 강도 및 이용추세를 고려하고, 이들 법률이 TR이나 UR협상 진행 중에 입법화되었다는 사실로부터 제301조나 슈퍼 301조는 다자주의 무역체제로부터의 실질적인 이탈이라기보다는 다자주의 협정에서 항의기제의 효과를 높이기 위한 이탈의 위협으로 간주해야 한다는 것을 알 수 있다. 즉, GATT 협정에서 양허하지 않고 무임승차 행동을 하려는 체약국들에 대한 보복기제를 사전에 설정해 놓음으로써 협상을 자신의 의도대로 관철시키기 위한 수단으로 이해해야 한다.

2. 캐나다와의 자유무역협정 및 NAFTA

미국은 1988년 캐나다와 FTA를 체결하고, 이어 1992년 캐나다 및 멕시코와 NAFTA 협정을 체결한다. 교역상대국 중 일부 국가들과 특혜무역협정을 체결하는 것은 최혜국대우 원칙을 위반하는 것이기 때문에 다자주의로부터의 이탈이다. 그러나 동시에 GATT에서 UR 협상을 동시에 추진했기 때문에 완전한 이탈이라기보다는 부분적 이탈이다. 이때 주목해야 하는 것은 지역협정 추진의 동기와 다자협정에 미친 영향이다.

(1) 추진배경

TR에서 비관세 장벽과 관련된 다자규율을 만들려던 소기의 목적을 달성

19) 비관세장벽으로 이용되는 국내정책도구로서 TR에서 복수국간 협정으로 귀결된 협정은 기술장벽 협정, 관세평가 협정, 수입허가절차 협정, 반덤핑 협정, 보조금 및 상계관세 협정, 정부조달 협정이다

20) 우루과이 라운드에서 미국이 자신의 의도를 관철시키기 위해 이용한 또 다른 이탈의 위협은 다음 절에서 살펴볼 지역주의로의 이탈의 위협이다.

하지 못한 미국은 이를 만회하기 위해 1982년 11월 제네바에서 열린 GATT 각료회의에서 새로운 다자협상을 추진한다. 미국은 도쿄라운드에서 다자규율을 마련하지 못한 농산물, 셰이프가드뿐 아니라, 새로운 의제인 서비스, 불법복제품의 무역, 투자조치, 하이테크 제품의 무역이 협상의제에 포함되어야 한다고 주장하였다(Croome 1995, 16). 그러나 각료회의는 참여국들의 반대로 성과 없이 막을 내린다.²¹⁾

각료회의가 성과 없이 끝나자 미행정부는 전후 처음으로 무역장벽을 낮추는 방법의 하나로 지역협정을 이용하는 방법을 생각하였다(Irwin 2017, 615). 이런 미행정부의 생각은 1984년 무역 및 관세법(the Trade and Tariff Act of 1984)에 대통령이 양자 자유무역협정을 협상할 수 있는 권한이 부여됨으로 구체화된다(Richardson 1994, 641). 이 법을 근거로 미국은 곧바로 이스라엘과 최초의 양자 자유무역협상을 체결하고, 1985년에 비준하게 된다. 그러나 이스라엘과의 자유무역협정은 무역규모로 볼 때 무역정책의 일환으로보다는 우방국과의 정치적, 안보적 이해관계에 의해 주도되었다(Barfield 2007, 240).

(2) 미국-캐나다 FTA

무역규모 면에서 볼 때 경제적으로 의미 있는 최초의 자유무역협정은 1986년 시작되고, 1988년 종결된 미국-캐나다 자유무역협정(FTA)이다. 협정에 따르면 10년간 양국 간 모든 관세가 폐지되도록 되어 있는데, 1965년 자동차와 자동차 부품에 대한 양국 간 무관세에 합의한 특별협정으로 인해 캐나다의 미국에 대한 수출의 약 80%, 미국의 캐나다에 대한 수출의 65%가 이미 무관세로 이루어지고 있었다는 점을 고려하면 양국 간 무역에 큰 효과를 가져다주는 내용은 아니라고 할 수 있다.²²⁾ 그러나 협정에 포함된 서비스 무역 자유화, 무역관련 투자조치, 의약품과 관련된 무역관련 지식재산권, 혁신적인 분쟁해결제도, 보조금 관련협상 등은 미국이 다음 GATT 다자협상에서 논의하기를 원하는 의제들이었다는 점에서 중요한 의미를 담고 있었

21) EC(유럽공동체)가 농산물 시장 개방에 반대하고, 인도를 중심으로 한 개도국들은 서비스 의제를 포함시키는 것에 반대하였다(Richardson 1994, 641 참조).

22) 이 수치는 Irwin(2017, 616) 참조.

다(Richardson 1994, 642).

하지만 미국-캐나다 FTA가 미국의 다자주의 무역체제로부터의 이탈의 시작을 알리는 신호로 보는 데는 무리가 있다. 가장 중요한 이유는 미국이 비록 1982년 각료회의에서 새로운 무역협상을 위한 시도가 실패했지만 포기한 것이 아니었다. 이 시기의 무역정책의 초점은 여전히 GATT에서의 새로운 무역자유화 협상에 놓여 있었다. 1986년 무역협정 프로그램에 대한 대통령 보고서에서는 미국이 무역자유화 방식에 대한 다자주의의 우선권을 확인하면서도 다자주의 협상을 대신하는 것이 아니라 보완하는 측면에서 양자협상이나 복수국간 협상을 이용하겠다는 것을 언명하고 있다.²³⁾ 이 사실과 앞에서 언급한 미국이 차기 GATT 협상에서 다루기를 원하는 의제인 서비스 무역, 무역관련 투자조치, 무역관련 지식재산권 등이 협정내용에 담겨 있다는 것은 미국이 미국-캐나다 FTA를 차기 GATT 협상을 출발시키기 위한 지렛대로 이용하고자 한 것으로 볼 수 있다.²⁴⁾ 다시 말해, 다자주의 무역체제로부터의 본격적인 이탈의 시작이라기보다는 부분적 이탈이라는 형태의 이탈의 위협으로 보아야 한다.

(3) NAFTA

그렇다면 미국-캐나다 FTA 협정에 멕시코가 합류한 NAFTA(North American Free Trade Agreement, 북미자유무역협정)는 어떻게 평가할 수

23) 인용된 1986년 무역협정 프로그램에 대한 대통령 보고서 원문은 다음과 같다. “The United States remains committed to GATT and the multilateral negotiation process. There are gains to be achieved through its discussions that cannot be achieved in other forums... Nevertheless, multilateral negotiations are not an end in themselves... America has decided to pursue trade liberalization opportunities wherever and whenever they exist, whether in a multilateral, plurilateral or bilateral context... The purpose of this strategy is not to supplant but rather to supplement GATT. By providing examples of the types of agreements possible and benefits promised, American believes bilateral and plurilateral negotiations can serve as a useful step toward achieving a multilateral consensus”(Richardson 1994, 641의 각주 24 참조).

24) 1985년 레이건 대통령은 GATT에서의 새로운 다자협상 요구를 하면서 이 협상이 시작되지 않거나 성과가 적다면 지역협정이나 양자협정을 대안으로 검토할 것을 경고하기도 하였다(Irwin 2017, 615 참조).

있는가? 멕시코의 살리나스 정부는 멕시코 경제를 현대화시키기를 원했는데 이를 위해서 외국인의 투자가 필요했다. 그 방법으로 생각한 것이 멕시코를 미국으로 수출하는 수출플랫폼으로 만드는 것이었다. 이를 위해서는 미국시장에 대한 자유로운 접근이 보장되어야 했고 그 수단이 미국과 FTA를 체결하는 것이었다(Irwin 2017, 626). 미국은 역사적으로 충돌이 있었던 이웃나라와의 무역협정이 양국 간 경제협력을 증진시키고 교역관계를 심화시킬 것을 기대하였다(Irwin 2107, 627).

우루과이 라운드가 한참 진행 중이던 1990년 미국과 멕시코 사이에 협상 준비 작업이 시작되었고, 1991년 캐나다와 함께 공식적으로 협상이 개시되었다. 멕시코와의 자유무역협정은 저임금 개도국과 최초로 시도되는 자유무역협정이었기 때문에 미국 내에서 1992년 협정이 체결되기까지는 물론 1994년 비준이 이루어지기까지 지속적으로 전국적인 논쟁의 대상이었다. 가장 문제를 삼은 것은 노동계로 미국기업이 임금이 낮은 멕시코로 이전하면 미국 내 일자리가 줄어들 것이라고 주장하였다. 환경단체는 미국기업이 환경규제가 약한 멕시코로 이전하면 미국으로 수출하는 공단이 밀집해 있는 미국-멕시코 국경에서의 환경오염문제가 심각해질 것을 우려하였다(Irwin 2017, 628). 1992년 8월에 체결된 NAFTA 협정에는 역내관세를 단계적으로 철폐하는 규정은 물론이고, 미국-캐나다 FTA처럼 당시 진행되고 있던 우루과이 라운드의 주요 의제인 서비스 무역, 무역관련 지식재산권, 무역관련 투자조치에 관한 규정이 포함되었다. 협정은 노동과 환경과 관련된 부수협정이 추가되고 난 후 1993년 국회를 통과하고 1994년부터 발효되었다.

NAFTA가 협정체결 시 인구나 GDP 규모로 볼 때 그 당시 EC를 능가하는 대규모 지역협정이었지만 미국이 지역주의를 다자주의에 우선하는 무역정책의 중심축으로 놓은 것은 아니었다. 이러한 점은 우선 NAFTA의 비준과정과 UR의 비준과정을 통해 드러난다. 노동과 환경관련 부수협정을 포함시켰음에도 불구하고 노동계의 NAFTA에 대한 반대움직임은 여전히 강하게 나타났고(Destler 2005, 202), 민주당 의원들 중 상당수가 여전히 반대의사를 표명하였다. 클린턴 행정부가 의회를 설득하기 위해 일자리를 잃게 될 노동자들을 위한 특별무역조정지원책을 제안한 다음에야 가까스로 하원을 통과하였다.²⁵⁾ 이에 비해 1994년 11월에 우루과이 라운드에 대한 비준은 수

월하게 이루어졌다.²⁵⁾ 더욱이 상당한 수의 개도국들이 협상에 참여하고, 협상의제에 노동과 환경관련 의제는 빠져 있었음에도 불구하고 노동과 환경단체로부터의 반대는 NAFTA보다 약했고(Irwin 2017, 652), 미국 내에서 거의 논쟁거리가 되지 않았다(Destler 2005, 210).

이탈의 위협은 실제로 이탈이 이루어졌을 때 다른 구성원들에게 미치는 부정적인 효과가 클수록 유효하다. 이 당시 미국은 NAFTA 이외에 APEC 논의에 참여하고 있었다.²⁷⁾ 비록 APEC이 회원국들의 자발적 참여에 기초한 포럼적 성격을 지니는 것이긴 하지만 미국의 APEC 참여는 교역상대국들에게 미국의 지역주의 참여가 확대되는 것으로 받아들여지면서 NAFTA의 항의기제 효과를 높였다. UR에서 미국의 요구를 수용하지 않으면 미국의 다자주의 무역체제로부터의 이탈과 지역주의로의 선회가 실제로 이루어지고 이런 상황은 UR협상 참여국들에게 미국시장 접근에서 차별을 받을 수 있는 가능성을 의미했다. 동시에 미국과의 협상력 차이를 생각할 때 미국과의 양자협상을 통해서 무역자유화를 추진하는 것은 UR이라는 다자협상을 이용하는 것보다 불리한 입장에 놓일 수 있다는 것을 의미했다. 실제로 Destler(2005, 208)에 따르면 동아시아 국가들은 NAFTA가 미국의 지역주의로의 정책전환의 시작이 될 것을 우려했고, 유럽 국가들은 APEC으로 인해 미국의 전통적인 유럽중시정책에 전환을 가져올 것을 우려했다.

(4) 평가

이제까지의 논의를 요약하면 미국은 공산품에 대한 관세인하가 중심이 된 GATT 체제가 GATT 창설 이후 국제무역환경에 나타난 변화 - 비관세장벽의 중요성, 서비스 무역의 증가, 지식재산권의 강화필요성 등 - 를 수용

25) 1993년 11월 NAFTA 협정은 하원을 찬성 234, 반대 200으로 통과하고, 상원을 찬성 61, 반대 38로 통과하였으나 북부지역의 민주당 의원들은 반대 124, 찬성 49로 반대가 압도적으로 우세하였고, 상원에서도 민주당의원들은 반대 28, 찬성 27로 반대표가 더 많았다(Irwin 2017, 641-643 참조).

26) 하원에서 찬성 288, 반대 146, 상원에서 찬성 76, 반대 24로 통과되었다(Irwin 2017, 652 참조).

27) 클린턴 대통령은 NAFTA의 하원표결 직후 시애틀에서 개최되는 APEC 정상회의에 참석하였다. 이에 대해서는 Destler(2005, 206) 참조.

하지 못하고 있다고 판단하고, 새로운 협상을 통해 전면적으로 개혁하기를 원했다. 미국은 캐나다-미국 FTA를 UR을 시작하기 위한 지렛대로, NAFTA는 UR을 종결하기 위한 지렛대로 이용하였다(Schott 2004, 361). 항의기제가 최대한 효과적이기 위해서는 이탈의 위협이 신뢰할 만하다고 간주되어야 한다(Hirschman 1970, 85). 미국은 자신의 항의기제의 효과를 높이기 위한 방법으로 특혜무역협정의 체결을 통해 다자주의가 아닌 지역주의로의 정책 전환이 가능하다는 것을 무역상대국들에게 실제로 보여줌으로써 UR 협상을 관철시켰다고 할 수 있다.

IV. WTO 시기의 이탈 양상

1. 경쟁적 자유화 정책

2001년 집권한 부시(G. W Bush)행정부에서 무역정책의 기초로 경쟁적 자유화(Competitive Liberalization)를 내세웠다. Feinberg(2003, 1019)와 Everett & Meier(2008, 63)는 이 정책을 미국이 그 이전까지 추구하던 글로벌 다자주의로부터의 급격한 변화로 파악한다. 이 정책이 다자주의로부터의 실질적 이탈이었는지를 판단하기 위해서는 정책내용, 의도 및 결과를 모두 고려해야 한다.

(1) 정책내용

이 정책하에서 미국은 WTO에서의 글로벌 협상, 광역지역 협상 및 양자 FTA 협상을 동시에 추구하였다. 이 정책은 서로 다른 세 수준에서의 무역 협상이 상호작용하여 무역자유화에 상승작용을 한다는 전제에 기초하고 있다. 그 출발점은 양자 FTA이다. 일부 국가들이 대규모 미국시장에 대한 특혜적 접근을 위해 미국과 FTA를 체결하면 다른 국가들도 미국시장에서 불리한 대우를 받지 않기 위해 미국과의 FTA를 경쟁적으로 추진하게 된다는 것이다. 그런데 미국과의 FTA를 추진하기 위해서는 경제정책이나 제도를

미국이 원하는 시장지향적인 성격으로 변경시켜야 하고, 보호수준도 낮추어야 한다. 뿐만 아니라 FTA 협상을 시작하기 전에 미국과 TIFAs(Trade and Investment Framework Agreements)와 BITs(Bilateral Investment Treaties)를 협상하고, 이행해야 하며 WTO에 가입하지 않은 국가들은 가입을 권유받았다(Evenett & Meier 2008, 37).

부시행정부에서 실제로 미국과 양자 FTA 협정을 체결했거나 추진했던 국가들은 호주, 한국, 싱가포르를 제외하면 개도국들이었다.²⁸⁾ 개도국들은 미국과의 FTA 체결로 미국시장에의 안정적 접근을 보장받을 뿐 아니라, 미국과의 FTA는 서비스 무역, 지식재산권, 정부구매에서의 투명성, 노동 및 환경보호 등이 포함되는 높은 수준의 FTA로 미국뿐 아니라 다른 국가들의 투자를 끌어들이는 데에도 유리했다. 반면, 미국이 경제규모가 작은 개도국들과 FTA를 체결한 주요한 이유는 상업적 이득 이외에 외교, 안보적인 목적이었다.²⁹⁾

개별 국가들하고의 양자협정을 지역수준의 협정으로 이끌려고 했던 예는 FTAA(Free Trade Area of Americas, 미주자유무역지역) 협정 체결을 위한 협상이 정체되었을 때 중앙아메리카 국가들(엘살바도르, 과테말라, 온두라스, 니카라과, 코스타리카) 및 도미니카 공화국하고 CAFTA-DR 협상을 추진하여 FTAA에 소극적인 MERCOSUR 회원국, 특히 브라질에 FTAA 협상에 대한 압력을 가했던 것에서 찾을 수 있다. Bergsten(2002, 94)은 만

28) 부시대통령이 서명한 11개 협정국가 또는 지역통합체 및 서명년도는 다음과 같다. 칠레(2003), 싱가포르(2003), 호주(2004), 모로코(2004), 바레인(2004), CAFTA-DR(2005: 엘살바도르, 과테말라, 온두라스, 니카라과, 코스타리카, 도미니카 공화국), 오만(2006), 페루(2006), 콜롬비아(2006), 파나마(2007), 한국(2007)이다. Wikipedia, "United States free trade agreements," https://en.wikipedia.org/wiki/United_States_free-trade_agreements, (2021년 8월 2일 검색); International Trade Administration, <https://2016.export.gov/FTA/index.asp> (2021년 8월 2일 검색) 참조. 한편, 협상타결은 되지 않았지만 FTA가 추진된 국가 또는 경제통합체를 보면 SACU(Southern African Customs Union), 에콰도르, 볼리비아, 태국, UAE, 말레이시아 등이다. 이에 대해서는 Evenett & Meier(2008, 45)의 <TABLE 1>, Negotiations on Free Trade Agreements Concluded or Commenced by the Bush Administration(as of December 2006) 참조.

29) Feinberg(2003, 1032-1033)는 시장접근에서의 이득을 넘어 미국이 FTA를 추구하는 정치경제적 이해로 첫째, 지역 민주적 제도의 보상 또는 진전, 둘째, 경제개혁과정의 보상 또는 진전, 셋째, 미국과의 안보동맹의 재확인 또는 강화, 넷째, 미래 무역자유화 협상을 위한 기준으로 이용할 수 있는 선례나 모형으로 삼기, 다섯째, 지역 리더국과의 연합을 통해 지역규모의 무역자유화 강화를 들고 있다.

일 FTAA가 성공하면 이는 다시 유럽연합(이후 EU)으로 하여금 글로벌하게 무역장벽을 낮추도록 이끌 수 있다고 주장하였다. EU가 FTAA 내에서 받는 차별을 줄이기 위해서는 다자협상인 DDA에서 무역장벽을 글로벌하게 낮추어야 하기 때문이다. 이는 EU통합이 진전될 때마다 미국이 다자협상을 통하여 무역장벽을 낮추어 EU시장에서의 차별을 줄이려 했던 것과 동일한 맥락이다. Barfield(2007, 244)에 따르면 그 당시 USTR 대표인 Zoellick의 경쟁적 자유화에 대한 구상은 이렇게 양자협정들을 궁극적으로 지역협정으로 연결하고, 이를 다시 글로벌한 자유무역으로 합치는 것이었다.

(2) 정책결과

경쟁적 자유화 정책은 결과적으로 소기의 목적을 달성하지는 못했다. 첫째, 미국시장 진입을 위한 경쟁이 예상만큼 일어나지 않았다. 미국이 지속적으로 다른 양자 FTA나 다른 수준에서의 무역협정을 체결한다면 미국과의 FTA 협정을 통해 얻는 미국시장 접근에서의 상대적 이점이 줄어들 것이라 판단하면서 협정체결에 대한 유인이 떨어졌다(Evenett & Meier 2008, 56-57). 둘째, 양자 FTA 체결이 광역지역협정이나 다자협상 타결에 도움이 되지 않았다. 미국이 다수의 중남미 국가들과의 FTA를 체결하였음에도 불구하고 브라질을 비롯한 MERCOSUR 회원국들이 FTAA에 참여하도록 설득하는 데 실패했다. 미국은 브라질이 원하는 농업보조금 및 산업구제제도(반덤핑, 상계관세, 세이프 가드)를 DDA 협상에서 협상하기를 원한 반면, 브라질은 미국이 원하는 서비스, 무역관련 지식재산권, 투자, 정부구매 등에 관한 제안을 하는 것을 거절했다(Barfield 2007, 245). 뿐만 아니라 FTAA가 실패했기 때문에 경쟁적 자유화 정책이 EU 및 일본으로 하여금 DDA 협상에서 협정타결에 필요한 양허를 만들어 내지도 못했다. 즉, 양자 FTA에서 시작해서 광역지역 협정을 거쳐 다자협정 타결에 이르는 순차적인 무역자유화를 만들어 내지 못했다.

(3) 평가

본 연구를 위해서는 경쟁적 자유화 정책이 성공했는가 하는 것보다는 이 정책이 Feinberg와 Evenett & Meier가 주장하듯이 미국이 우선순위를 두었던 다자주의 무역자유화로부터의 근본적인 변화를 의미하는가이다. 우선 광역지역 협정인 FTAA가 타결에 실패했고, 추진했던 양자 FTA 협정 중 호주, 한국, 싱가포르와의 FTA 협정을 제외하면 미국 무역에서 차지하는 비중이 미미한 개도국들이었다는 점은 다자주의로부터의 실질적인 이탈로 보기 어렵게 만드는 요인이다.³⁰⁾

다음으로 경쟁적 자유화 정책이 최종목적은 양자 협상, 광역지역 협상의 순차적인 단계를 거쳐 다자주의 협상을 타결하는 것이었다는 점에서 다자주의로부터의 이탈이라고 볼 수 없다. Irwin(2017, 674)에 따르면 경쟁적 자유화 정책은 부시행정부가 다자협상을 방해하면서 개혁을 꺼리는 국가들에 대해 양자 협상과 지역 협상을 통해 공세적으로 압력을 가하기 위한 수단으로 계획한 것이다.

한편, 2001년 부시행정부에서 시작된 DDA 협상에서 미국은 항의기제가 효과적으로 작동하도록 WTO 내에서의 영향력을 제고할 필요가 있었다. 특히 무역자유화 협상의 목적과 협상의제를 두고 개도국들과의 이견이 문제되었다. 이탈의 위협 이외에 항의기제가 효과적으로 작동하도록 만드는 또 하나의 방법은 구성원들이 자신의 제안에 동조하도록 만드는 것, 즉 조직에서 자신의 영향력을 증대시키는 것이다. 앞의 논의에서 언급했듯이 경쟁적 자유화 정책하에서 개도국들과 추진된 FTA는 DDA 협상에서 개도국들과 이견이 컸던 서비스 무역, 무역관련 지식재산권, 투자, 환경규제, 노동규제 등이 포함되었기 때문에 실제 결과한 것보다 더 많은 개도국들이 자유화 경쟁에 참여했으면 DDA 협상을 미국 의도대로 관철시키는 데 도움이 되었을 거라고 예상할 수 있다. 다시 말해 경쟁적 자유화 정책은 DDA 협상에서 미국의 항의기제가 작동하도록 의도된, 그러나 결과적으로 실패한 하나의 장치로서 생각할 수 있다.

30) 콜롬비아, 파나마 및 한국과의 FTA는 부시행정부에서 협상을 타결하였으나 2006년 중간선거에서 민주당이 하원과 상원을 모두 장악하면서 비준을 거부해 2011년 오바마 대통령 시기에 비준되었다.

2. DDA 협상 정체 후의 무역정책: 다자주의 무역규율의 공급자로서의 이탈

WTO 창설 후 최초의 다자간 협상인 DDA 협상에서 미국은 기존 협정에 대한 추가적인 무역자유화뿐 아니라 경쟁, 투자, 환경 등 새로운 분야들을 다루기를 원했다. 그러나 협상은 회원국들과의 이해관계의 대립으로 난항을 겪다가 정체된다. 이후 WTO 다자협상은 더 이상 미국의 추가적인 무역자유화를 위한 협상의 중심에 자리 잡지 못하고 있다. 미국의 다자주의 규율의 공급자로서의 이탈이 시작된 것이다.

(1) DDA 협상개시와 정체

UR 협상 결과 탄생한 WTO는 미국이 제2차 세계대전 이후 추구한 영속적인 다자주의 무역체제의 기반이 마련되었다는 것을 의미했다. 그러나 단순한 기반이 마련된 것이지 UR 협상에서 높은 수준의 무역자유화가 달성된 것은 아니었다. 특히 농산물 무역이나 서비스 무역과 관련된 협상은 무역자유화를 위한 일반적 원칙을 제시한 수준에서 종료되었다. 따라서 WTO 체제 출범 직후부터 후속협상에 대한 필요가 제기되었다. 2001년 집권한 부시 행정부는 이전 클린턴 행정부보다 자유무역에 더 적극적인 입장이었고, WTO 새로운 라운드가 개최되는 것을 원했다.

2001년 10월 싱가포르에서 주요 22개 회원국들이 모여 의제 및 협상방식과 관련된 조율을 마친 후 11월 9일 도하에서 WTO 최초의 라운드인 DDA 협상이 시작되었다. 새로운 라운드에서 다룰 의제에는 서비스 및 농산물 관련 기설정 의제, 싱가포르 이슈들(경쟁과 무역, 투자와 무역, 무역원활화), 제조업 관세, 무역과 환경, 어업보조금, 지역무역협정, 분쟁해결 절차 등 광범위한 의제가 포함되었다. 협상은 2002년부터 2005년까지 3년 안에 마치는 것으로 계획되었다.

그러나 DDA 협상에서 미국의 의도는 협상 초기부터 실현되지 않았다. 2003년 협상의 중간평가를 위해 멕시코 칸쿤에서 개최된 제5차 각료회의가 성명 없이 결렬되면서 협상이 위기에 빠지게 되었다. 걸림돌이 된 것은 무

역과 경쟁, 무역과 투자 및 무역원활화 등 소위 싱가포르 이슈들을 둘러싼 개도국들과 선진국들의 대립이었다. 이후 2004년 7월 싱가포르 이슈들 중 무역원활화만 협상 의제에 포함시키도록 한다는 데 회원국 간 합의를 보았다. 2005년 홍콩에서 열린 제6차 각료회의에서는 구체적인 사안에 대한 합의 없이 농업 및 비농업 시장접근에 대한 일반사항에 대해 합의를 보는 선에서 마무리되었다.

DDA 협상이 정체를 가져오게 된 결정적인 계기가 된 것은 2008년 제네바에서 개최된 소규모각료회의(Mini-Ministerial Conference)의 결렬이었다. 2008년 소규모 각료회의에서는 농업과 비농업 부문에서 참여국들 사이에 상당한 정도 합의가 이루어졌다. 하지만 농산물 특별세이프가드 조치를 둘러싸고 인도와 미국이 첨예하게 대립하며 성과 없이 종료하였다. 인도는 농업 생산자의 생활을 보호하는 데 필요하다고 생각되는 수준으로 관세를 올릴 수 있는 권한이 주어져야 한다고 주장하고, 미국은 이것을 허용하는 것은 무역자유화 수준을 UR 이전으로 되돌리는 것이라고 맞섰다(Baldwin 2009, 23-24). 2008년 회의의 결렬은 도하협상 타결에 대한 전망을 어둡게 했다. 뿐만 아니라 국제무역규율을 만들고, 분쟁을 조절하는 WTO의 위상이 양자협정의 증가로 인해 추락하는 상황에서 WTO에 대한 신뢰마저 손상시키는 것으로 받아들여졌다.³¹⁾

칸쿤 각료회의와 2008년 제네바 소규모 각료회의의 결렬이 함축하는 것은 미국의 협상력이 더 이상 지배적이지 않다는 것, 즉 다자협상에서 항의기제를 이용하는 것이 더 이상 효과적이지 않다는 것을 보여주는 것이었다. 앞에서 설명했듯이 2001년부터 집권한 부시대통령은 경쟁적 자유화 정책으로 DDA 협상에 영향을 주려고 했지만 의도한 결과를 얻어내지 못했다.

(2) 오바마 행정부의 무역정책

2009년 민주당 출신의 오바마가 대통령에 취임하면서 미국의 국제무역협

31) WTO Mini-Ministerial Ends in Collapse, 30 July 2008 기사에 나와 있는 Brookings Institution의 무역전문가 Paul Blustein의 논평 참조. SCOOP Politics, "WTO Mini-Ministerial Ends in Collapse," <https://www.scoop.co.nz/stories/PO0807/S00405/wto-mini-ministerial-ends-in-collapse.htm>. (2021년 8월 2일 검색)

상에 대한 정책이 변화를 겪었다. 미국은 DDA 협상의 정체가 길어지고, 타결전망이 불투명해지면서 다른 접근을 취하게 된다.

첫째, 대규모 지역협정(mega-RTA)을 추진하는 것이었다. 2011년 11월 TPP(Trans-Pacific Partnership) 협상에 참여하였다.³²⁾ TPP 협상은 APEC의 자발적 자유화 방식의 한계를 극복하고 아시아-태평양 지역에서의 중국 영향력 확대를 제한하기 위한 전략적 동기를 가지고 있었다(Aggarwal & Evenett 2013, 551-552). 또한 DDA 협상에서 성공하지 못한 경쟁, 환경, 투자, 노동 등 국내규제 관련 무역규율 의제들에 대한 협정을 추진하고, WTO 협정이 존재하는 분야에서는 무역자유화를 확대하고자 하였다. TPP 협상은 2015년 10월 타결되었다.

오바마 행정부가 추진한 두 번째 대규모 지역협정은 EU와 추진한 TTIP(Transatlantic Trade and Investment Partnership)였다. 정부구매를 제외하면 전통적 시장접근보다는 양쪽의 국내규율을 일치시키는 것에 협상의 초점이 두어졌다. 외국 경쟁자에게 국내기업들과 동일한 규제비용을 지불하지 않고도 국내시장 접근을 허용할 것인가, 즉 상호 인정 여부가 관건이었다(Aggarwal & Evenett 2013, 553; Bown 2017, 108). 그러나 양쪽의 입장이 대립하면서 협상타결이 지연되었다. EU와의 협상타결은 지연되었지만 시도 자체가 큰 의미를 갖는다. EU와의 자유무역협정은 미국과 EU라는 경제적으로 가장 영향력 있는 국가와 경제공동체 사이의 특혜무역협정으로 이 협정의 체결은 향후 무역체제의 중심이 다자협상이 아니라 지역협상으로 옮겨가는 것을 의미하기 때문이다.

둘째, 미국은 WTO 협정이나 특혜무역협정과는 별도로 관심국가들 사이에서 추진된 국제협정에도 참여하였다. 2011년 체결된 불법복제 및 위조품 거래 방지에 관한 협약(Anti-Counterfeiting Trade Agreement, ACTA)은 TRIPs 협정에 대한 추가 협정이 개도국의 반대로 진행되지 않자 이에 대한 대안으로 제안되었고, 미국도 참여하였다.³³⁾ 서비스 협정 내 무역(Trade in

32) TPP 협정의 출발은 2005년 뉴질랜드, 싱가포르, 칠레, 브루나이 4개국에 의해 추진된 환태평양 전략적 경제동반자(Trans-Pacific Strategic Economic Partnership, TPSEP) 이었고, 이후 협상참여국이 증가하고 명칭도 2008년 TPP로 변경되었다. 2015년 10월 체결된 TPP 협정 서명국은 미국, 일본, 캐나다, 호주, 뉴질랜드, 멕시코, 페루, 칠레, 싱가포르, 브루나이, 베트남, 말레이시아 등 총 12개국이다.

33) Office of the United States Trade Representative, "Anti-Counterfeiting Trade

Services Agreements, TiSA)은 아직 최종타결은 되지 않았지만 전 세계 서비스 무역의 70%를 차지하는 EU와 22개국(미국 포함)에 의해 2013년부터 추진되고 있다.³⁴⁾

미국은 이 시기에 WTO에서는 지엽적인 몇 가지 의제를 묶은 소규모 패키지에 대한 타결을 시도하고, 환경재에 대한 복수국간 협상에 참여하였다. 2014년 발리 각료회의에서 무역원활화, 식량안보 목적을 위한 공공비축을 비롯한 몇 가지 농산물 이슈들, 면화, 개발과 최빈개도국 이슈로 구성되는 발리패키지에 대한 합의를 보았다.³⁵⁾ 2015년에 케냐의 나이로비에서 개최된 제10차 각료회의에서 채택된 나이로비 패키지는 농업관련 일부의제, 면화, 최빈개도국 관련 의제들로 구성되어 있다.³⁶⁾ 2014년에 시작된 환경재 협정 (Environmental Goods Agreement)은 WTO 틀 내에서 추진된 복수국간 협정이다. 주로 친환경 제품에 대한 관세인하를 협정의 목표로 삼고 있다.³⁷⁾

(3) 평가

이상에서 미국이 2008년 제네바 소규모 각료회의 이후 다자주의 규율 공급자로서의 역할이 대폭 축소되었다는 것을 확인할 수 있다. 2017년 12월 부에노스아이레스에서 열린 WTO 제11차 각료회의가 공동성명도 내지 못한 채 막을 내린 것을 고려하면 이 사실은 더 분명해진다. 발리패키지나 나이로비 패키지는 원래의 DDA에서 추진했던 의제들과 비교했을 때 지엽적인 의제

Agreement,” <https://ustr.gov/acta> (2021년 8월 5일 검색) 참조.

34) Office of the United States Trade Representative, “Trade in Services Agreement,” <https://ustr.gov/TiSA>. (2021년 8월 5일 검색); European Parliament, “Legislative Train Schedule, Plurilateral Trade in Services Agreement,” [https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-balanced-and-progressive-trade-policy-to-harness-globalisation/file-trade-in-services-agreement-\(tisa\)](https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-balanced-and-progressive-trade-policy-to-harness-globalisation/file-trade-in-services-agreement-(tisa)) (2021년 8월 5일 검색) 참조.

35) 발리 패키지에 대한 보다 상세한 내용은 WTO, “Bali Package and November 2014 decisions,” https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc9_e/balipackage_e.htm (2021년 8월 6일 검색) 참조.

36) 나이로비 패키지에 대한 보다 상세한 내용은 WTO, “Nairobi Package,” https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc10_e/nairobipackage_e.htm (2021년 8월 6일 검색) 참조.

37) WTO, “Environmental, Goods Agreement,” https://www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/ega_e.htm (2021년 8월 5일 검색) 참조.

들에 불과하다. WTO 내에서 추진하는 복수국간 협정은 협정에 참여하지 않은 국가들에게는 협정에 따르는 의무와 권리가 배제되는 조건부 최혜국 대우가 부여되기 때문에 다자주의의 기본원칙인 무차별 원칙에 위배된다. TPP 협상을 타결하고, 비록 타결에 이르지지는 못했지만 EU와 TTIP를 협상하는 등 대규모 지역협정 추진을 시도한 것 및 WTO 밖에서 추진되는 복수국간 협정에 참여한 것은 DDA 협상 정체에 따른 대안의 모색으로 이 시기부터 미국의 추가적인 무역자유화를 위한 협상의 중심축이 WTO 다자협정에서 대규모 지역협정이나 복수국간 협정으로 옮겨가고 있음을 의미한다.

미국의 2008년 이후의 이런 행보는 다자주의에 대한 충성심의 약화로 설명된다. Laver(1976, 480-481)에 따르면 자신의 항의가 받아들여질 것이라는 자신감을 갖는 사람은 자신의 영향력을 잃지 않기 위해 조직에 머무는데 이 사람이 Hirschman이 말한 조직에 대한 애착으로서의 충성심을 가지고 있어서 항의를 하는 사람이다. 유사한 대안 조직이 있다고 하더라도 조직의 질 저하 시 현 조직으로부터의 이탈을 막아주는 역할을 하는 것이 충성심이다.

2001년부터 시작된 DDA 협상타결을 위한 노력의 연이은 실패로 인해 미국은 WTO 내에서 자신의 항의가 받아들여질 것이라는 데 대한 자신감을 상실하기 시작했고, 이는 무역자유화를 위한 다자주의 접근의 유효성에 대한 회의와 다자주의에 대한 충성심의 저하로 이어졌다. 이후 미국은 오바마 행정부의 무역정책에서 보듯이 WTO 기존협정의 소비자로서는 남아 있지만 추가적인 무역자유화를 위해 새로운 다자주의 규율을 공급하는 공급자로서의 역할을 대폭 축소시켰다.

조직 내 영향력이 일정하게 주어질 때 항의기제의 이용가능성은 충성심과 함께 증가하고(Hirschman 1970, 77), 충성심은 항의기제의 효과적인 사용에 창의성이 요구될 때 그런 대안을 모색하도록 이끈다(Hirschman 1970, 80). 이런 면에서 다른 어떤 나라보다 다자주의 무역체제에 대한 충성심을 가지고 GATT 및 WTO를 창설하고, 국제무역환경이 변할 때 새로운 다자협상을 주도했던 미국의 공급자로서의 이탈은 WTO를 통한 무역자유화 전망을 어둡게 만드는 것이다. 더욱이 미국의 이탈로 WTO 내에 항의기제가 작동하는 것이 결정적으로 약화되더라도 그로 인해 조직의 존재에 심각한 위협을 받지 않는다는 것이 문제다. 기존 협정내용을 유지, 관리하는 형태로

WTO가 운영될 것을 예상할 수 있다. 그러나 변화하는 국제무역환경에 적응하기 위한 혁신 없이는 WTO 체제는 유명무실해질 가능성이 높다.

3. 트럼프 행정부의 무역정책: 다자주의 무역규율 공급자로서의 이탈의 지속과 소비자로서의 이탈의 시작

2017년 미국 우선주의를 표방하는 트럼프가 미국 대통령에 당선되면서 중상주의적인 성격을 띠는 일방주의 무역정책이 시행되었다. 이전 기간에 시작된 다자주의 규율의 공급자로서의 이탈이 지속되었을 뿐 아니라 소비자로서의 이탈이 시작되었다.

(1) 중상주의적 일방주의 정책

트럼프의 중상주의적 사고는 미국이 상품무역 적자로 인해 매년 수천억 달러를 손해 보고 있고, 그럴 경우 무역전쟁은 좋은 것이고 이기기 쉽다는 그의 주장을 통해 엿볼 수 있다(Grisword 2019, 200). 이런 식의 사고방식은 애덤 스미스가 활동했던 당시 유럽을 지배했던 중상주의적 사고를 그대로 반영한다. 중상주의적 사고에 따르면 국부는 그 당시 국제결제 수단인 금과 은의 보유량과 비례하고, 국부를 증가시키기 위해서는 수출은 늘리고 수입은 줄여 무역수지 흑자를 최대로 해야 한다. 또한 이를 위해 국가가 개입하여 관세부과, 보조금 지급 등 각종 보호수단을 이용하는 보호무역을 해야 한다. 일정 시점에서 전 세계에 존재하는 금과 은의 양은 일정하므로 금과 은을 보유하려는 국가 간의 경쟁은 제로섬 경쟁이기 때문에 국제관계를 바라보는 시각이 협력적이라기보다는 적대적이다.

트럼프는 이런 중상주의적 사고에 입각하여 미국의 무역수지 적자상태를 흑자상태로 돌려놓기 위해 미국의 협상력을 이용한 다양한 일방적인 무역정책을 동원하였다. 가장 논란이 되었던 정책은 2018년 3월에 1962년 무역확장법 제232조에 근거해서 국가안보를 위협한다는 이유로 철강과 알루미늄에 대해 추가관세를 부과하거나 쿼터를 설정한 것이었다. 이 조항의 적용은 여기에 그치지 않고 이후 2020년 6월까지 자동차 및 부품, 우라늄 광석 및

관련제품, 티타늄 스펀지, 방향성 전기장판, 이동식 크레인, 바나듐 등으로 확대되었다(조문희 외 2020, 38). 이 조항은 이전의 미국 대통령들에 의해서 는 사용이 매우 제한적으로만 이루어졌다. 석유수입을 제한하기 위해 5번 이용된 것과 레이건 행정부에서 합금철 수입과 기계공구 수입을 제한한 것이 전부였다.³⁸⁾ 이에 비해 2018년 3월부터 2020년 6월까지 트럼프 행정부가 이 조항을 8건에 적용하여 수입을 제한한 것은 이 조항의 명백한 남용으로 간주할 수 있다. 더욱이 문제가 되었던 것은 이 조항이 정치적으로나 안보 적으로 대립관계에 있는 러시아나 중국뿐만 아니라 동맹국인 국가들의 수입 에도 적용되었다는 것이다.

두 번째로는 제301조에 근거한 공격적 일방주의를 부활시킨 것이다. UR 협정 후 미국이 WTO 분쟁해결절차를 이용하면서 현저히 줄어들었던 제301 조에 근거한 외국 무역관행 조사가 트럼프 행정부에서 다시 늘어나기 시작 하였다.³⁹⁾ 중국의 기술이전, 기술라이센스 조건, 미국기술획득 및 영업비밀 보호와 관련된 관행이 미국에 피해를 주었다는 이유로 제301조 조사를 2017 년 8월 시작하였고 2018년 7월부터 2019년 1월까지 4차에 걸쳐 보복관세를 부과하였다. 중국이 이에 상응하는 보복조치를 취하면서 시작된 두 무역대 국 사이의 무역전쟁은 두 나라 사이의 문제로 그치지 않고 이들과 글로벌 공급사슬로 연결된 다른 나라들에도 부정적인 영향을 주었다. 트럼프 행정 부는 중국에 대한 조치 이외에도 2019년 4월 대형민간항공기, 2019년 7월 프 랑스 디지털 서비스세, 2020년 6월 디지털 서비스세, 2020년 10월 베트남 환 율평가 및 2020년 10월 베트남 목재에 대한 제301조 조사를 진행하였다.⁴⁰⁾

트럼프 행정부의 일방주의는 이에 그치지 않고 TPP에서의 일방적 탈퇴 와 NAFTA 협정과 한미 FTA 협정의 일방적 개정 요구로 이어졌다. 트럼 프 대통령은 TPP가 미국 일자리에 부정적인 영향을 준다고 발표하면서 TPP 탈퇴를 위한 행정명령에 2017년 1월 서명하였다. NAFTA 개정을 위한 협상은 2017년 8월에 시작하여 2018년 9월에 최종 타결되었는데 명칭이

38) VanGrasstek(2019, 10)의 각주 5 참조.

39) 2000년부터 2017년까지 제301조 조사 건수는 5건에 불과하다(Hang 2018, 250 참조).

40) 트럼프 행정부 시기의 제301조 조사와 관련된 내용은 Office of the United States Trade Representative, "Section 301 Investigations," <https://ustr.gov/issue-areas/enforcement/section-301-investigations/> (2021년 8월 2일 검색) 참조.

NAFTA에서 USMCA(United States Mexico Canada Agreement)로 변경되었다. 주요 내용은 미국의 이해가 주로 반영되었다. 캐나다 및 멕시코에서 생산하는 자동차 중 미국에 무관세로 수출할 수 있는 자동차 대수를 연간 260만대로 제한하고, 무관세 적용을 받는 조건인 역내가치비율을 3년간에 걸쳐 62.5%에서 75%로 상향조정하기로 합의했다. 캐나다와 미국 사이의 쟁점이었던 낙농업 부문에서는 전체 유제품 시장의 3.59%에 해당하는 양을 미국에 쿼터형태로 개방한다는 데 합의했다. 그 밖에 디지털 무역 자유화와 관련된 규정 및 환율정책의 투명성을 제고하는 규정이 추가되고, 노동 및 환경규정의 개정이 이루어지고, 지식재산권 보호규정이 강화되었다.⁴¹⁾

한국과의 FTA 협정개정도 요구하여 2018년 1월에 시작하여 2018년 9월에 최종합의에 도달하였다. 미국의 개정하기를 원했던 내용을 살펴보면 우선 미국의 픽업트럭 관세 철폐를 위한 기간을 10년에서 30년으로 연장하였다(조문희 외 2020, 57). 그밖에 미국 자동차 안전기준을 준수할 경우 한국 자동차 안전기준을 충족한 것으로 간주하는 미국 자동차 제작사별 자동차 대수를 연간 25,000대에서 50,000대로 상향조정한 것과 미국산 자동차 수리를 위한 자동차 교체부품에 대해서도 미국 자동차 안전기준을 충족할 경우 한국의 안전기준을 충족한 것으로 간주한 것 등이다.⁴²⁾

(2) WTO에 대한 입장

트럼프는 WTO에 대해서도 적대적인 입장을 견지하였다. WTO에 대한 불만은 크게 두 가지 면으로 나누어진다. 첫째, WTO 회원국 중 개도국 지위와 관련된 것으로 중국, 한국, 멕시코, 싱가포르가 개도국으로 지정되어 부당한 이득을 취하고 있다는 것이다. 특히 중국이 개도국으로 인정받은 것으로 인해 미국과의 무역관계에서 많은 혜택을 보았다고 주장하면서 이와 관련된 WTO 규정의 개정이 필요하다고 주장하였다(조문희 외 2020, 52-54).

둘째, WTO 분쟁해결제도가 미국의 주권을 침해하고 있다는 것이다. WTO의 분쟁해결제도는 III장에서 설명한 GATT와는 달리 분쟁해결기구의

41) USMCA의 협정과 관련된 내용과 보다 상세한 내용은 조문희 외(2018) 참조.

42) 산업통상자원부 블로그 산소통, <https://blog.naver.com/mocienews/221431007351>. (2021년 8월 2일 검색)

의사결정이 구속력이 있다. 최종심인 상소기구에서 내려진 결정은 전 회원국이 총의로 반대하지 않는 한 효력을 갖게 된다. 상소기구의 판결로 이득을 보는 회원국은 상소기구의 결정에 찬성할 것이므로 상소기구의 결정은 사실상 자동적으로 효력을 갖게 되는 것이다. 지난 25년간 미국에 대한 분쟁 소송 건수가 155건이었는데 이 중 90%에 달하는 소송에서 미국법과 미국의 조치가 WTO 협정과 일치하지 않는다는 판결이 내려졌다(김채형 2021, 580). 미국의 입장에서 이런 판결결과를 수용하는 것이 점차 어려워졌다. 김채형(2021, 579-580)에 따르면 미국은 WTO 분쟁해결절차는 회원국들에게 구속력 있는 새로운 규칙을 만들기 위한 것이 아니라 WTO 협정에 규정된 기존의 규칙의 적용에 관해 회원국 간 구체적 분쟁을 해결하도록 도움을 주기 위한 것임에도 미국이 동의하지 않았고, 미국의회가 승인하지 않은 새로운 규칙을 부과하고 있다는 점을 문제 삼고 있다. GATT의 분쟁해결제도가 구속력이 없다는 것을 문제 삼았던 것과는 대조적으로 WTO의 분쟁해결제도가 사법주권을 침해한다는 이유로 문제를 삼고 있는 것이다. 트럼프 행정부는 2019년 12월 10일 상소기구의 위원임명에 동의하지 않았다. 이 때문에 상소기구의 위원수가 합의정족수를 충족하지 못하게 되어 합의진행이 막혀 있는 상황이 지속되고 있다.

(3) 평가

트럼프 행정부의 중상주의적 일방주의 정책은 기본적으로 다자주의 무역체제로부터의 이탈을 의미한다. 첫째, 트럼프 행정부는 서론에서 언급하였듯이 WTO 제11차 각료회의에서 다자주의 무역체제의 중심적 역할에 대한 재확인을 거부하여 각료회의 성명을 무산시켰다. 실제로 트럼프 재임기간 동안 WTO에서 새로운 협상을 추진하려는 어떤 시도도 보여주지 않았고, 2018년 12월 제네바에서 개최된 WTO 일반이사회에서 EU가 제시한 WTO 개선안을 거부하기도 하였다(조문희 외 2020, 53). 트럼프 재임시절 시도된 무역자유화 협상은 WTO 내에서가 아니라 앞에서 언급한 NAFTA 재협상, 한국과의 FTA 재협상에 추가하여 주요 교역상대국들과 추진한 양자협정이다. 트럼프 행정부는 2018년 말 EU, EU로부터 탈퇴가 예정되어 있던 영국

및 일본과의 FTA 협상을 추진한다고 발표하였다(VanGrasstek 2019, 20). 무역규모로 볼 때나 정치적으로 가장 중요한 무역상대국인 EU 및 일본과의 협상이 타결된다면 이는 미국이 다자주의에서 지역주의로의 확실한 전환을 했다는 것을 의미하는 것이고, 이로 인해 WTO 다자주의 체제는 결정적으로 약화될 수 있다.⁴³⁾ 이렇게 트럼프 행정부 기간 동안 다자주의 규율의 공급자로서의 이탈이 지속되었다.

둘째, 1962년 무역확장법 제232조에 근거해서 국가안보를 위협한다는 이유로 관세부과를 남용하는 것은 다자주의 무역체제에 대한 위협으로 간주된다(VanGrasstek 2019, 10). 비록 GATT 제21조에도 이와 관련된 조항이 있기는 하지만 스웨덴이 신발에 이 조항을 근거로 관세를 부과했던 것처럼 수입제한을 원하는 품목에 이 조항을 마음만 먹으면 적용할 수 있다.⁴⁴⁾ Brewster(2019, 1428)는 미국이 이 조항을 남용하면 다른 국가들이 따라할 수 있고 이는 다자주의 무역체제를 무너뜨릴 수 있는 허점이 될 수 있다고 지적한다.

셋째, 제301조를 이용한 공격적 일방주의가 의미하는 것도 1970년대와 1980년대와 다르다. 앞에서 언급했듯이 그 당시의 공격적 일방주의는 TR이나 UR을 미국 의도대로 끌고 가기 위해 이용한 이탈의 위협으로서의 의미가 컸다. 이와 달리 트럼프 행정부에서 재개된 다수의 제301조에 근거한 조사가 이루어진 것은 WTO 다자협상 추진과 무관하게 이루어진 것이다. 한편, 중국의 지식재산권 침해와 관련된 제301조 조사 및 보복관세 부과는 2020년 9월 15일 WTO 패널로부터 GATT하에서 이루어져야 하는 WTO 의무와 불합치한다는 판단이 내려졌다. 이러한 점들은 트럼프 행정부하에서의 공격적 일방주의가 다른 회원국하의 무역마찰을 WTO 분쟁해결기구가 아닌 자국법에 기초해 독자적으로 해결하겠다는 것을 보여주는 것으로 WTO 규율의 소비자로서의 이탈을 의미한다.

넷째, WTO 상소기구 위원의 임명을 봉쇄한 것은 WTO 다른 회원국하고

43) 미국은 일본과 2019년 10월 미국-일본 무역협정(US-Japan Trade Agreement) 및 미국-일본 디지털 무역협정(US-Japan Digital Trade Agreement)를 체결하였다. 이 협정들은 완전한 자유무역협정으로 가기 위한 1단계 협정으로서의 성격을 갖는다.

44) 스웨덴이 내세운 이유는 스웨덴에 군화산업이 필요하다는 것이었다. 이에 대해서는 VanGrasstek(2019, 11-12) 참조.

의 분쟁 시 더 이상 WTO 분쟁해결절차를 이용하지 않겠다는 것을 의미한다. 이는 다자주의 규율의 일부를 더 이상 이용하지 않겠다는 것으로 공격적 일방주의의 재개와 함께 미국의 다자주의로부터의 이탈이 다자주의 규율의 공급자로서의 이탈에 더해 소비자로서의 이탈이 시작된 것으로 볼 수 있다.

V. 요약 및 결론

본고에서는 Hirschman의 이탈, 항의 및 충성심 개념을 이용해 미국의 다자주의 무역체제로부터의 이탈시점을 특정하기 위해 GATT 시기의 공격적 일방주의와 캐나다-미국 FTA 및 NAFTA, WTO 시기의 경쟁적 자유화 정책, DDA 협상 정체 이후의 미국의 무역정책 및 트럼프 행정부의 무역정책에 나타난 다자주의 이탈양상을 차례로 살펴보았다.

본고의 분석에 따르면 미국의 다자주의 규율의 공급자로서의 이탈은 도하개발아젠다 협상 타결을 위해 2008년 소집된 제네바 소규모 각료회의의 결렬 이후 다자주의에 대한 충성심의 저하와 함께 시작되었다. 이 시기부터 미국은 추가적인 무역자유화를 위한 협상의 중심축이 WTO 다자협정에서 대규모 지역협정, 복수국간 협정 또는 양자 협정으로 이동한다. 한편 다자주의 규율의 소비자로서의 이탈은 트럼프 행정부에서 공격적 일방주의의 부활 및 WTO 상소기구 위원의 임명거부와 함께 시작되었다. 둘 모두 미국이 더 이상 WTO 분쟁해결제도를 이용하지 않겠다는 것을 의미한다.

1970년대와 1980년대의 제301조, 슈퍼 301조 및 스페셜 301조에 기초한 공격적 일방주의는 빈도수, 강도, 이용추세 면에서 GATT 다자주의 체제로부터의 실질적인 이탈이라기보다는 TR과 UR에서 미국의 의도를 관찰시키기 위해 사용한 항의기제의 효과를 높이려는 이탈의 위협으로 간주해야 한다.

캐나다와의 FTA 및 NAFTA는 미국이 제2차 세계대전 이후 처음으로 체결한 의미 있는 특혜무역협정이었지만 그 시기 미국 무역정책의 중심은 여전히 GATT에서 WTO로 이어지는 다자주의 무역체제에 있었고, 미국은 특혜무역협정의 체결이라는 부분적 이탈을 통해 지역주의로의 정책전환이 가능하다는 것을 무역상대국들에게 실제로 보여줌으로써 UR 협상을 관찰시켰다.

부시행정부에서 채택한 경쟁적 자유화 정책은 그 시기에 타결되거나 추진된 양자 FTA 협정의 대부분이 미국 무역에서 차지하는 비중이 미미한 개도국들의 협정이었다는 점과 경쟁적 자유화 정책의 최종목적이 양자협상, 광역지역협상의 순차적인 단계를 거쳐 DDA 다자주의 협상을 타결하는 것이었다는 점에서 WTO 다자주의 체제로부터의 이탈이라고 볼 수 없다.

트럼프 대통령에 의해 공격적 일방주의가 복원되고, 다자주의로부터의 이탈이 강화되었기 때문에 20121년 1월 출범한 바이든 행정부의 무역정책이 어떤 방향에서 이루어질지가 향후 전개될 국제무역체제에 중요해졌다.

그러나 바이든 행정부가 출범한 후 내세우는 무역정책의 세부내용을 살펴보면 당분간 트럼프 행정부의 무역정책 기초에서 크게 벗어나지 않을 것으로 판단되며 WTO의 개편을 통한 다자주의 무역체제의 강화도 쉽게 이루어질 것 같지 않다. 첫째, 바이든 행정부는 대통령 취임 직후인 2021년 1월 25일 미국 노동자들에 의한 미국 내 생산을 강조하며 자국산 물품 우대 등을 포함하는 행정명령에 서명하였다. 대통령 후보시절 발표한 연방정부조달을 통한 미국제조업의 재건과 국내 공급망 개선 등의 내용을 포함하는 바이 아메리카 구상에 대한 후속조치이다(박혜리 2021, 3). 이런 조치들은 트럼프 행정부가 내세운 미국우선주의와 유사하다. 둘째, 중국에 대한 강경조치도 지속될 것으로 보인다. 바이든 행정부는 중국의 불공정한 무역관행으로 인해 미국이익이 침해되고 있다는 기본적 인식하에 포괄적이고 체계적인 대중 무역전략의 필요성을 강조하고 있다. 다만, 단독으로 중국에 대한 제재를 가하기보다는 동맹국과의 협력을 강조하고 있다. 셋째, EU 및 일본 등 동맹국들과의 관계회복을 강조하고 있으나 국내정치적 상황으로 동맹국과의 이해충돌이 지속될 것으로 보인다. 국가안보를 이유로 무역확장법 제232조를 이용해서 취해진 철강에 대한 보호조치가 국내 산업의 요구로 당분간 유지될 것으로 보인다(설송이 외 2021, 4). 또한 트럼프 행정부 시기에 제301조를 통해 조사가 진행된 오스트리아, 스페인, 이탈리아, 영국, 터키 및 인도의 디지털 서비스세가 미국기업을 차별한다는 판정이 2021년 3월에 내려졌는데 이 문제도 동맹국들과의 마찰을 가져올 것으로 예상된다.⁴⁵⁾ 넷째, 바이든 행정부는 민주당 기반으로 민주당이

45) KITA.net, “해외시장 뉴스,” <https://www.kita.net/cmmrcInfo/cmmrcNews/overseasMrktNews/overseasMrktNewsDetail.do?pageIndex=1&nIndex=1808740&type=0&query=%EC> (2021년 7월 15일 검색) 참조.

추구하는 환경보호, 노동인권 보호 등을 강조하고 있다. 이런 가치의 강조는 WTO 내에서 개도국들과의 충돌을 가져올 것이기 때문에 개도국들의 발언권이 강해진 WTO를 미국 의도대로 재건하는 데 걸림돌로 작용할 것이다.

바이든 행정부가 WTO의 상소기구의 기능을 조속히 재개시키고, WTO 내에서의 협상을 주도적으로 이끌지 않는 한 당분간 WTO 다자주의 무역체제는 더 약화될 것으로 예상된다.

| 참고문헌 |

1. 논문 및 단행본

- 공수진 (2018). “미국 제301조 제도의 개정과 전망.” 『국제경제법연구』. 제16권. 제1호, pp. 51-77.
- 김채형 (2021). “미국통상법과 트럼프행정부의 통상정책.” 『안암법학』. 62권, pp. 551-594.
- 노현수·박영태 (1995). “미국통상법 Super 301조에 관한 소고.” 『무역학회지』. 제20권. 제2호, pp. 337-363.
- Aggarwal, V. K. and S. J. Evenett (2013). “A Fragmenting Global Economy: A Weakened WTO, Mega FTAs, and Murky Protectionism.” *Swiss Political Science Review* Vol. 19. Issue. 4, pp. 550-557.
- Baldwin, R. E. (2009). “U.S. Trade Policy Since 1934: An Uneven Path toward Greater Trade Liberalization.” *Working Paper* 15397, NBER.
- Barfield, C. E. (2007). “US trade policy: The emergence of regional and bilateral alternatives to multilateralism.” *Intereconomics*. Vol. 42. Issue 5, pp. 239-249.
- Barry, B. (1974). “Reviewed Work(s): Exit, Voice, and Loyalty, Responses to Decline in Firms, Organizations and States by Albert O. Hirschman.” *British Journal of Political Science*. Vol. 4. No. 1, pp. 79-107.
- Bergsten, C. F. (2002). “A Renaissance for U.S. Trade Policy?” *Foreign Affairs*. Vol. 81. No. 6, pp. 86-98.
- Bhagwati, J. (1990). “Departures from Multilateralism: Regionalism and Aggressive Unilateralism.” *The Economic Journal*. Vol. 100. No. 403, pp. 1304-1317.
- _____ (1993). “The Diminished Giant Syndrome: How Declinism Drives Trade Policy.” *Foreign Affairs*. Vol. 72. No. 2, pp. 22-26.
- Bown, C. P. (2017). “Mega-Regional Trade Agreements and the Future of the WTO.” *Global Policy*. Vol. 8. Issue 1, pp. 107-112.
- Brewster, R. (2019). “Analyzing the Trump Administration’s International Trade Strategy.” *Fordham International Law Journal*. Vol. 42. Issue. 5, pp. 1419-1430.
- Croome, J. (1995). *Reshaping the World Trading System: A History of the*

Uruguay Round. Geneva: WTO.

Destler, I. M. (2005). *American Trade Politics (4th ed.)*. Washington, DC: Institute for International Economics.

Evans, J. W. (1971). *The Kennedy Round in America Trade Policy: The Twilight of the GATT?*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

Evenett, S. J. and M. Meier (2008). "An Interim Assessment of the US Trade Policy of Competitive Liberalization." *The World Economy*. Vol. 31. Issue. 1, pp. 31-66.

Feinberg, R. E. (2003). "The Political Economy of United States' Free Trade Arrangements." *The World Economy*. Vol. 26. Issue. 7, pp. 1019-1040.

Griswold, D. (2019). "Assessing President Trump's Trade Priorities." *Cato Journal*. Winter, pp. 199-212.

Hang, Z. (2018). "Revival of US 301 and China's Management Strategy." *Advances in Economics, Business and Management Research*. Vol. 75, pp. 249-254.

Hannah, E., J. Scott and R. Wilkinson (2018). "The WTO in Buenos Aires: The outcome and its significance for the future of the multilateral trading system." *The World Economy*. Vol. 41. Issue 10, pp. 2578-2598.

Henson, S. and S. Jaffe (2008). "Understanding Developing Country Strategic Responses to the Enhancement of Food Safety Standards." *The World Economy*. Vol. 31. Issue. 4, pp. 548-568.

Hirschman, A. O. (1970). *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations and States*. Cambridge, Massachusetts and London, England: Harvard University Press.

Irwin, D. A. (2017). *Clashing Over Commerce: A History of US Trade Policy*. Chicago: The University of Chicago Press.

King, E. K. (1991). "The Omnibus Trade Bill of 1988: "Super 301" and Its effects on the Multilateral Trade System under the GATT." *University of Pennsylvania Journal of International Law*. Vol. 12. Issue. 2, pp. 245-273.

Lavelle, K. C. (2007). "Exit, voice, and loyalty in international organizations: US involvement in the League of Nations." *The Review of International Organizations*. Vol. 2. Issue. 4, pp. 371-393.

Laver, M. (1976). "'Exit, Voice and Loyalty' Revisited: The Strategic Production and Consumption of Public and Private Goods." *British Journal of*

- Political Science*. Vol. 6. No. 4, pp. 463-482.
- Olson, M. (1965). *The Logic of Collective Action*. Cambridge, Massachusetts and London, England: Harvard University Press.
- Richardson, J. D. (1994). "U.S. Trade Policy in the 1980s: Turns-and Roads Not Taken." M. Feldstein (ed). *American Economic Policy in the 1980s*. Chicago: University of Chicago Press.
- Schott, J. J. (2004). "Assessing US FTA Policy." J. J. Schott (ed.). *Free Trade Agreements: US Strategies and Priorities*. Washington, DC: Institute for International Economics, pp. 359-381.
- Siroën, J-M. (2000). "L'Unilatéralisme des États-Unis." *Annuaire français de relations internationales*. Vol. 1-2000, pp. 570-582.
- Sykes, A. O. (1992). "Constructive unilateral threats in international commercial relations: the limited case for section 301." *Law and Policy in International Business*. Vol. 23. No. 2-3, pp. 263-330.
- VanGrasstek, C. (2019). "The Trade Policy of the United States under the Trump Administration." Global Governance Programme 336. *EUI Working Paper*. European University Institute.
- Winham, G. R. (1986). *International Trade and the Tokyo Round Negotiation*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Zhou, J. (2020). "No Unilateral Action-WTO Panel Ruled U.S. Section 301 Tariffs on Chinese Imports Inconsistent with WTO Obligations." *Insight*. Vol. 24. Issue. 26, pp. 1-6.

2. 기타

- 박혜리 (2021). "바이든 행정부의 바이 아메리카 강화 동향과 정부조달시장 전망." 『KIEP 세계경제 포커스』.Vol. 4. No. 16. KIEP.
- 서창배 (1999). "미 통상법 「슈퍼301조」의 부활배경과 시사점." 『KIEP 세계경제』. 3월호. KIEP.
- 설송이·이원석·홍정완·신규섭 (2021). "바이든 행정부 출범 이후 통상정책 전망." 『KITA 통상리포트』. Vol. 3. 한국무역협회 통상지원센터.
- 조문희·권혁주·강민지 (2018). "NAFTA 재협상(USMCA) 결과: 평가와 시사점." 『KIEP 오늘의 세계경제』. Vol. 18. No. 36. KIEP.
- 조문희·배찬권·이규엽·강준구·김지현 (2020). "일방적 통상정책의 국제적 확산과

- 무역구조의 변화에 관한 연구(KIEP 연구보고서 20-26).” KIEP.
- 산업통상자원부 블로그 산소통. <https://blog.naver.com/mocienews/221431007351>. (2021년 8월 2일 검색)
- KITA.net. “해외시장 뉴스.” <https://www.kita.net/cmmrcInfo/cmmrcNews/overseasMrktNews/overseasMrktNewsDetail.do?pageIndex=1&nIndex=1808740&type=0&query=%EC>. (2021년 7월 15일 검색)
- European Parliament. “Legislative Train Schedule, Plurilateral Trade in Services Agreement.” [https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-balanced-and-progressive-trade-policy-to-harness-globalisation/file-trade-in-services-agreement-\(tisa\)](https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-balanced-and-progressive-trade-policy-to-harness-globalisation/file-trade-in-services-agreement-(tisa)). (2021년 8월 5일 검색)
- International Trade Administration. <https://2016.export.gov/FTA/index.asp>. (2021년 8월 2일 검색)
- Kentikelenis, A. and E. Voeten (2018). “Exit, Voice, and Loyalty towards Liberal International Institutions: Evidence from United Nations Speeches 1970-2017 (paper presented at the 2018 International Political Economy Society).” https://www.internationalpoliticaleconomicsociety.org/sites/default/files/paper-uploads/2018-11-01-14_52_56-ev42@georgetown.edu.pdf. (2021년 8월 2일 검색)
- Office of the United States Trade Representative. “Section 301 Investigations.” <https://ustr.gov/issue-areas/enforcement/section-301-investigations>. (2021년 8월 2일 검색)
- _____. “Anti-Counterfeiting Trade Agreement.” <https://ustr.gov/acta>. (2021년 8월 5일 검색)
- _____. “Trade in Services Agreement.” <https://ustr.gov/TiSA>. (2021년 8월 5일 검색)
- SCOOP Politics. “WTO Mini-Ministerial Ends in Collapse.” <https://www.scoop.co.nz/stories/PO0807/S00405/wto-mini-ministerial-ends-in-collapse.htm>. (2021년 8월 2일 검색)
- Wikipedia. “United States free trade agreements.” https://en.wikipedia.org/wiki/United_States_free_trade_agreements. (2021년 8월 2일 검색)
- WTO. “Bali Package and November 2014 decisions.” https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc9_e/balipackage_e.htm. (2021년 8월 6일 검색)
- _____. “Environmental, Goods Agreement.” https://www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/ega_e.htm (2021년 8월 5일 검색)
- _____. “Nairobi Package.” https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc10_e/nairobipackage_e.htm. (2021년 8월 6일 검색)

_____. “Regional Trade Agreements Database, RTAs currently in force (by year of entry into force) 1948-2021.” <http://rtais.wto.org/UI/charts.aspx>. (2021년 8월 2일 검색)

| 논문투고일 : 2021년 08월 10일 |

| 논문심사일 : 2021년 08월 30일 |

| 게재확정일 : 2021년 09월 27일 |

| ABSTRACT |

The U.S.'s Exit from Multilateral Trading System

Kyung-Suk Park

(Department of Economics, Chonnam National University)

The WTO multilateral trading system have been weakened, while the regionalism has proliferated since the creation of the WTO. In this study we examine the aspects of the U.S.'s exit from multilateral trading system, and specify the time of exit. For this purpose, we use the 'exit, voice, and loyalty' concepts proposed by Hirschman. According to our analysis, the U.S. reduced substantially the role as a supplier of multilateral trade rules after the stalemate of the Doha Development Agenda with the diminished loyalty to the WTO multilateral system. Since then, mega-FTAs, plurilateral agreements or bilateral agreements have taken a central role in further liberalization of trade. The U.S.'s exit as a consumer of multilateral trade rules began with the revival of aggressive unilateralism and the blockage of the appointment of the Appellate Body members of the WTO in Trump Administration. It implies that the U.S. refuse the dispute settlement system of the WTO. The aggressive unilateralism based on Section 301, Super 301 and Special 301 in 1970's and 1980's should be considered not as a real exit, but as a threat of exit from the GATT multilateral system. It was a measure adopted by the U.S. to promote the effects of their voices in the Tokyo Round and the Uruguay Round. The US-Canada FTA and NAFTA, the first meaningful preferential trade agreements since World War II, used as a leverage for the beginning and the closure of the Uruguay Round. The Competition Liberalization policy taken in Bush administration cannot be considered as an exit from the WTO multilateral system. Most of the

countries with which the U.S. concluded or negotiated a bilateral FTA were economically unimportant underdeveloped countries. The ultimate objective of the Competitive Liberalization policy was the conclusion of the Doha Development Agenda negotiation.

- Key words: Multilateralism, Aggressive Unilateralism, Competitive Liberalization, Exit, Voice