

# 미국 무역정책의 진로\*

백 창 재 | 서울대학교

이 논문은 지난 20여 년 간 미국 무역정책의 변화를 추적한다. NAFTA와 WTO의 성공 이후 클린턴 행정부는 무역정책에 있어서 어떠한 주도권도 행사하지 않았다. 부시 행정부 역시 도하 라운드가 교착 상태에 빠진 가운데 10여 개 소국들과 자유무역협정을 맺는 '경쟁적 개방화' 정책만을 추진했다. 금융 위기 속에 출범한 오바마 행정부는 비록 보호주의로 빠져들지는 않았으나 TPP와 같은 거대 지역주의의 성공적 타결만을 기대하고 있다. 미국 무역정책의 이러한 변화를 이 글은 세 가지 요소로 설명한다. 첫째, 미국 경제의 세계화와 공급망 무역. 둘째, 미국 국내 무역정책의 변화와 갈등적 이슈의 변화. 셋째, WTO의 거버넌스의 변화와 BICs의 영향력 증대. 분석 결과, 미국 무역정책이 다자주의로부터 지역주의로, 시장 접근과 같은 기존 이슈에서 공급망 무역과 무역의 사회적 책임과 같은 새로운 이슈 중심으로 변화해 나갈 것으로 전망한다.

**주제어:** 미국 무역정책, 경쟁적 자유화 정책, TPP, TPA, 공급망 무역, 도하 라운드, WTO, 다자주의, 양자주의, 거대 지역주의

1995년 WTO의 창설은 보다 심화된 세계 자유무역질서의 수립을 기약하는 것으로 여겨졌다. 2014년 현재 160개국들이 회원국이 됨으로써 그 폭에 있어서 명실상부한 '자유무역의 세계화'가 이루어지고, 획기적인 시장 접근(market access) 협약을 이루어 질적으로도 '자유무역의 심화'를 달성하며, GATT가 제대로 다루지 못했던 분쟁해결기제와 서비스, 농산물 교역 등 새로운 영역의 자유화를 이끌어 낼 것으로 기대되었던 것이다. 그러나 20년이 지난 현재, 이러한 예상은 전혀 실현되지 않았고, 오히려 WTO 무용론이나 WTO 2.0의 필요성이 제기되고 있는 형편이다(Baldwin 2012a). 도하 라

---

\*본 논문은 2013년도 정부재원(교육과학기술부인문사회연구역량강화사업비)으로 한국연구재단의 지원을 받아 연구되었습니다(NRF-2013S1A3A2054523).

운드(Doha Round: DDA)는 시작부터 교착상태에 빠지다가, 이제 다자 협상의 타결에 대한 기대가 거의 사라지고 주요 의제들 자체가 협상의 대상에서 제외되었을 정도이다 (Schwab 2011, 105).

이처럼 다자적 접근이 지지부진한 가운데 세계 무역질서에는 여러 가지 대안들이 급속히 확산되었다. 우선 1990년대 이후 각국들 간에 수많은 특혜무역협정(preferential trade arrangement: PTA)들이 체결되었다. 2010년 현재 약 400개의 PTA가 존재하는데, 이 중 90% 정도가 다양한 형태의 자유무역협정(free trade agreement: FTA)들이며, 관세동맹(customs union)들이나 양자투자협정(bilateral investment treaty: BIT)들도 급증했다. 세계 무역질서에서 PTA가 급증한 것은 바이너(J. Viner) 식의 '무역 전환 효과'(trade diverting effects)에 대한 우려를 다시 불러 일으킨 것만이 아니다. 일찍이 바그와티가 지적했듯이(Baghwati and Panagariya 1996), 너무도 많은 상이한 PTA들로 인해 오히려 무역 비용이 증가하는 '비빔국수 효과'(spaghetti bowl effects)마저 초래되고 있다. 더욱이 세계 무역질서의 관점에서 보면, 수많은 PTA들 간의 차이를 궁극적으로 조정하는 과제가 거의 불가능에 가깝게 되고 있다. 이와 동시에 지역주의적 접근들도 확산 일로에 있다. FTAA(Free Trade Area of Americas), FTAAP(Free Trade Area of the Asia Pacific), TPP(Trans Pacific Partnership), RCEP(Regional Comprehensive Economic Partnership), TTIP(Trans-Atlantic Trade and Investment Partnership) 등, 다수의 지역주의적, 거대지역주의(mega-regionalism)적 경제협력체들이 구상에서 협상과 현실화의 각 단계에 있다.

이와 같은 양자적, 지역주의적, 거대 지역주의적 접근들의 확산이 역외에 대해 차별적 효과를 가져 올 것인지, 궁극적으로 다양한 PTA들과 지역주의들이 조정되어 세계 무역질서 전체의 자유화로 확산될 것인지는 아직 불분명하다(예컨대 Bergsten 2002; Bergsten 1996; Steinberg 1998; Aggarwal 2010). 확실한 것은, 이차대전 이래 세계 무역질서가 진화해 온 경로에서 상당히 이탈하고 있다는 점이다. 주지하듯이 GATT로부터 WTO 창설까지 60년간 세계 무역질서는 몇 차례의 다자주의적 협상들에 의해 단계적으로 자유화되어 왔다. 이 경험을 통해 볼 때, 다자주의가 장기간 교착상태에 빠져 들고 서로 다른 수많은 양자, 지역, 거대지역주의가 난무하고 있는 현재의 세계무역질서는 '혼란된' 상태에 있는 것이다.

## I. 미국 무역정책의 동요: 클린턴에서 오바마까지

이같은 혼란을 초래했던, 혹은 이를 반영했던, 지난 20년간 미국 무역정책 역시 기존 궤도에서 이탈한, 혼란된 상태에 있다. 이차대전 이래 미국은 세계 자유무역질서를 수립, 유지, 진화시키는 데 주도적 역할을 해 왔고, 미국 무역정책의 기초는 다자주의에 의한 자유무역의 확대로 규정된다. 물론 1950년대 중반부터 자유무역정책을 견지하기 위해 일부 산업들에 대해 부문별로 보호주의 혜택을 분배해 주기도 하고 (liberal protectionism)(Aggarwal 1985), 1980년대 후반에는 미-캐나다 자유무역협정 (Canada-US Free Trade Agreement): CUFTA)과 같은 지역주의적 시도도 있었으나, 무역정책에 관한 한 다자주의와 자유주의에 대한 미국의 신봉이 굳건했다고 평가된다 (Aggarwal 2010, 461-463).

다자주의로부터 미국 무역정책이 이탈하고 있다는 징후는 클린턴 행정부 시기부터 발견되었다. 집권 초기 클린턴 행정부는 WTO의 성공적인 출범과 NAFTA의 체결, 비준이라는 두 가지 획기적인 업적을 이루었다. 물론 이전 행정부들로부터 물려받은 것이기는 하지만, 반세기 만에 세계무역질서를 새롭게 규정하는 다자질서를 열었고, EU에 필적하는 북미 경제통합의 문을 열었던 것이다. 그러나 이 업적들은 역설적으로 국내 보호주의 세력을 결집시키는 계기가 되었다. 특히 미 의회의 NAFTA 비준과정에서는 민주당 의원 상당수가 대통령과 당 지도부의 설득에도 불구하고 반대표를 던졌다. 무엇보다도 노동과 환경 단체들의 정치적 압력 때문이었다(백창재 1996, 53-62). 뒤에서 상술하겠지만, 이후 무역정책 영역에 있어서 미국의 국내정치는 두 가지 변화를 겪게 되었다. 하나는 자유무역에 대한 전반적인 초당적 합의(bipartisan consensus)가 붕괴되고 민주당이 반 자유주의적 색채를 강하게 띠게 되었다는 점이다. 이는 다시 무역정책과 무역 협상에 대해 의회가 더욱 개입적(assertive)으로 새로운 이슈와 새로운 이해관계를 제기도록 만들었다(Destler 2005, 253-278). 미 의회는 우루과이 라운드 법안을 통과시키면서 클린턴 행정부에 대해 신속처리권(fast track authority)의 부여를 거부했으며, 임기 말까지 신속처리권은 부여되지 않았다.

이러한 정치적 상황에서 클린턴 행정부는 WTO 수준에서 새로운 다자협상을 주도적으로 추진할 여지가 없었다. 따라서 양자적, 혹은 지역적 무역 자유화를 시도했는데, 이 또한 구상 수준에 머무르거나 의미 있는 결과를 가져오지는 못했다. 우선, 클린턴

행정부는 APEC을 통한 지역주의적 접근을 시도했다. 1994년 11월 APEC 정상회담에서 2010년을 전후한 자유무역투자지역의 결성을 제안했고, 한 달 후에는 미주 정상회담에서 33개 서반구 국가들 간의 FTAA를 2005년까지 결성하자고 제안했다. 그러나 이러한 야심적 기획은 애초에 실현성이 작았을 뿐 아니라, 신속처리권이 없는 상태에서 의미있는 협상이 추진될 것으로 기대되기도 않았다. 임기 말에 이르러 클린턴 행정부는 논쟁의 여지가 별로 없던 요르단과의 FTA를 체결했고, 싱가포르와의 FTA 협상을 개시했을 정도이다.

다자주의적 기획이 힘든 상황에서 클린턴 행정부가 시도했던 또 다른 접근은 부문별 자유화 정책(open sectoralism)이었다. 1997년 클린턴 행정부는 APEC 국가들 간에 정보통신산업 분야의 관세 철폐를 위한 ITA(Information Technology Agreement)를 체결했는데, 당시 경제 보좌관이던 타이슨(Laura Tyson)은 이를 자유무역을 위한 '새로운 모델'이라고 극찬했고 USTR 바웬스키(Charlene Barshefsky)는 ITA II로 확대하겠다고 천명했다(Aggarwal and Ravenhill 2001, 3). 전 산업부문에 대한 다자적 자유화가 어려운 경우 자유화가 용이한 산업부문별로 자유화를 추구하는 것이 보다 현실적이고 효율적이라는 것이다. 이후 미국은 APEC 내에서 부문별 자유화 정책을 통한 개방화를 시도하여, 15개 산업부문을 묶어 개방화를 위한 협상을 제안했다. 그러나 수산업과 임업 부문에 대한 일본의 강력한 반대에 부딪혀서 APEC은 협상 자체를 WTO로 이관했고, 이 이슈들은 WTO에서 묻혀져 버렸다. 요컨대 새로운 대안으로 추진되었던 부문별 자유화는 별 성과를 거두지 못한 채 폐기되었던 것이다. ITA가 성공했던 것은 무엇보다 정보통신산업 부문이 다양한 상품들을 포괄하고 있어서 제조과정이 다양한 국가들에 분산되어 있는 데다가 많은 나라들이 이 부문 무역에 관련되어 있었기 때문이라고 분석된다. 이러한 특성이 없는 산업들의 경우, 보호주의 세력은 강력히 동원되지만, 혜택을 보는 제한된 지지세력만으로는 승리를 거두기 어렵기 때문에, 오히려 포괄적인 다자주의보다 성과를 거두기 힘든 것이다(Aggarwal and Ravenhill 2001, 4-5).

이와 같은 미국 무역정책의 공백기 동안 세계무역질서에서 나타난 특징적인 현상이 PTA의 급증이다. 다자 협상의 교착 속에서 각국들이 양자적, 지역적 해결책을 강구해 나갔던 것이다. 더욱이 멕시코나 칠레 등, 무역 의존적 발전정책으로 선회한 개도국들이 적극적으로 국내 경제개혁과 해외시장 개척을 추구하면서 경쟁적 자유화(competitive liberalization) 정책이 확산되고 있었다(Bergsten 1996). 새로 출범한 부시 행정부는 이러한 상황을 문제로 인식했다. 전 세계적인 PTA 경쟁에서 미국이 뒤처

지고 있다는 위기감이 고조되었고, 세계무역질서의 규칙 제정에 있어서 미국의 리더십을 확고히 해야 할 필요성이 제기되었다(Evenett and Meier 2008, 31-33). 신임 USTR 졸릭(Robert Zoellick)은 2001년 현재 전 세계에 130여 개의 PTA가 존재하며 서반구에만도 30개가 있는데 미국은 단지 2개만 체결하고 있음을 지적하면서, 부시 행정부의 무역정책의 최우선 과제가 PTA에 있음을 천명했다(Feinberg 2003, 1019-1020). 졸릭은 이를 벅스텐의 용어를 따라 '경쟁적 자유화' 정책이라고 명명했다.

경쟁적 자유화는 부시 행정부의 공식적이고 분명한 핵심 무역정책으로 추구되었다. 칠레 및 싱가포르와의 FTA를 마무리한 부시 행정부는 의회가 무역촉진권(trade promoting authority: TPA)을 부여한 2002년 호주, 모로코, 중앙아메리카, 도미니카 바레인 등과 FTA를 체결했고, 2004년 이후 콜롬비아, 페루, 파나마, 한국과의 FTA를 체결했으며, 말레이시아, 태국, 남아프리카 관세동맹 및 아랍 에미리트와의 FTA 협상을 개시했다. USTR이 제대로 감당하기 벅찰 정도의 많은 FTA를 동시다발적으로 추진한 것으로, '다자주의로부터의 이탈'로 평가할 만한 것이다(Feinberg 2003, 1037-1039).

부시 행정부의 경쟁적 자유화 정책은 주로 상대국들의 PTA 체결 제안에 대해 미국이 선택적으로 응하는 형태로 추진되었는데(Schott 2004, 363-370), 이 선택의 기준은 경쟁적 자유화 정책의 목적, 또는 궁극적 의도를 반영한다. 졸릭은 경쟁적 자유화 정책의 목적이 첫째, 미국 시장에 대한 접근을 위한 경쟁을 유발하여 상대국들의 시장 개방을 유도하고, 둘째, 상대국들이 미국식의 시장 친화적인 법규와 제도를 채택하도록 장려하며, 셋째, 미국 외교정책의 안보적 목적, 나아가 미국적 가치를 지지하도록 유도하는 데 있다고 밝힌 바 있다(Evenett and Meier 2008, 35). 요컨대 단순히 시장 확대의 무역상 이익만이 아니라, 미국식 제도와 가치의 확산이라는 궁극적 목적이 작용했던 것이다. 따라서 경쟁적 자유화 정책이 진행되면서, 상대국과의 PTA가 향후 다른 무역협상에 대한 선례가 될 수 있는지 여부와 상대국이 특정 지역에서 어느 정도의 경제적 비중과 지위를 지니고 있는지 여부가 중시되었다. 이런 점에서 미국이 단계적인 지역주의(sequential regionalism)를 염두에 두고 있다고 평가되었다(Feinberg 2003).

한편 미 의회는 2002년 무역법을 통해 부시 행정부에 무역촉진권을 부여했다. 무역촉진권은 기존의 신속처리권과 동일한 것으로 2007년까지 연장되었으며, 이를 기반으로 부시 행정부는 다른 나라들과의 무역 협상을 진전시켜 나갈 수가 있었다. 그러나 무역 자유화에 대한 양당의 공방 끝에 통과된 2001년 무역법은 행정부에 무역촉

진권을 부여하는 대신, 무역 협상에 있어서 의회의 개입과 감독을 더욱 강화했으며, 노동과 환경 조항을 의무적으로 포함하도록 강제했다. 부시 행정부가 이러한 이슈들에 대한 타협이 쉽지 않은 다자 협상보다 양자협상에 치우치게 된 이유 중 하나이다 (Bhandari and Klaphake 2011, 82). 다수의 자유무역협정이 추진되면서 미 의회는 다시 견제를 강화했는데, 2007년 중반 양부간의 타협으로 ‘새로운 무역 정책’(New Trade Policy for America)이 채택되었다. 이에 따르면 향후의 자유무역협정들은 반드시 ILO 헌장(Declaration on Fundamental Principles and Rights of Work)의 다섯 가지 핵심적 노동 기준을 충족시켜야 하고, 다자 환경 협정(multilateral environmental agreement: MEA)을 실행해야 하며, 의약품 지재권을 적절히 보호해야 하고, 투자자-정부 간 분쟁에서 투자자를 보호해야 한다. 기존보다 훨씬 강화된, 노동, 환경, 투자 보호 등의 기준이 설정된 것이다(Cooper 2010a, 2). 요컨대 부시 행정부 시기에 이르러 미국은 노동, 환경, 물적·지적 투자 보호 등 그간 미국이 제기해 오던 기준을 크게 강화한 채, 이를 양자주의를 통해 관철해 갔던 것이다.

그러나 부시 행정부의 경쟁적 자유화 정책은 오바마 행정부로 온전히 계승되지 않았다. 무역 정책에 있어서 오바마는 반(反)자유주의적 성향을 지닌 것으로 평가된다. 예컨대 상원의원 시절 오바마는 무역 이슈와 연관된 표결 16번 중 13번 민주당 보호주의 진영에 가담했었다(Bhandari and Klaphake 2011, 73). 2008년 대통령 선거 캠페인 중에는 무역 정책에 있어서 노동과 환경 기준을 강화할 것을 공약했고, 무역 상대국들에 대해 공정무역론(fair trade)에 입각한 강경한 입장을 취할 것을 천명했다. 심지어 미국 내 일자리의 상실을 우려하면서 NAFTA 재협상과 개정을 제안하기도 했다.

2007년, 2008년 이후의 금융위기 속에서 취임한 오바마 대통령은 곧 경제 재건법(American Recovery and Reinvestment Act)에 서명했다. 이 법에 의해 경제 위기에 대한 대응으로 7천 8백 7십억 달러 규모의 경기부양 자금이 조성되었는데, 이 자금으로 이루어지는 모든 공공사업에는 오직 미국산 제품만이 사용되어야 한다고 규정되었다. 이는 WTO의 내국민 대우 조항(national treatment clause)을 위배하는 것으로, 보호주의에 대한 우려를 낳았고, 결국 중국을 비롯한 다른 나라들도 유사한 보복조치를 취하게 되었다. 임기 초반에 발표된 무역정책보고서 역시 오바마 행정부의 반자유주의적 성향을 드러낸 것으로 보인다(USTR 2009). 이 보고서는 경제 위기 상황에서 무역 확장이 필요하지만, 시장 개방보다는 무역 조정 지원(trade adjustment assistance)을 제공하는 데 보다 역점을 둘 것을 강조했다. 또한 무역 협상권 사용을 절제할 것임을 밝

히고 앞으로의 무역 협상에 있어서 노동 조항들을 강조하고 공정 무역을 관철할 것임을 천명했다.

다시 2010년 무역보고서에서 오바마 행정부는 해외 시장 접근에 공격적으로 임할 것임과 동시에 국내시장에서 외국 기업들의 경쟁을 적절히 규제할 것임을 천명했다. 또한 교착상태에 빠져 있는 도하 라운드의 중요성에 대해 인정하면서도, 원만한 협상의 타결 보다는 세계무역질서에 미국적 가치가 보다 더 반영되게 할 것임을 강조했다(USTR 2010). 수출 증진 방안도 마련되었다. 수출 증진청(Export Promotion Cabinet)을 수립하고 수출 증진 지원금을 조성하며 중소기업들에 대한 수출 지원책을 마련한다는 것으로, 일종의 신증상주의적 방안으로 우려의 대상이 되기도 했다(Bhandari and Klaphake 2011, 85-86).

그렇다고 해서 오바마 행정부의 무역정책이 보호주의로 선회한 것은 아니다. 2008년 위기 이후 2년간 세계 생산과 무역은 대공황 당시보다 더 심각하게 위축되었고, 이에 따라 강력한 보호주의의 대두가 우려되기도 했다(Gawande et al. 2014, 1-3). 미국의 무역량도 2008년 대비 2009년에 수출과 수입이 각각 17.9%, 25.9% 감소했다. 그러나 이는 경기 위축으로 인한 효과일 뿐 공공연한 보호주의적 정책이 야기한 것은 아니었다. 크게 논란이 되었던 보호주의적 조치는 2012년 중국 타이어 산업에 대한 관세 인상 정도였다. 반면, 오바마 행정부는 부시 행정부로부터 물려받은 세 FTA, 즉 콜롬비아, 파나마, 한국과의 FTA를 고수했다. 약간의 수정과 재협상을 거쳐 2011년 의회에 비준을 요청했고, 의회는 세 FTA를 가결했다. 특히 경제적 효과가 큰 한국과의 FTA도 자동차 산업에 대한 한국의 약간의 양보를 얻은 후 논란 없이 비준되었다(Cooper 2010, 5-6).

이렇게 볼 때 오바마 행정부는 전임 행정부들에 비해 자유무역정책에 덜 우호적이지만, 포괄적 무역정책을 보호주의로 선회시키거나 부문별 보호주의 조치들을 남발했던 것은 아니다. 민주당 의원 대다수와 마찬가지로 공정무역론을 강조하고, 실업과 저임 등 국내경제적 피해에 보다 예민한 정도인 것이다. 그러나 이러한 성향 때문에 오바마 행정부에서는 무역정책 상 미국의 어떠한 주도적 대응이 이루어지지 않았다. 도하 라운드의 교착 때문에 다자주의적 해법이 가능하지 않았다 하더라도, 부시 행정부가 17개에 달하는 PTA로 대안을 모색했던 데 반해 오바마 행정부는 아무런 노력을 기울이지 않았다. 심지어 2007년 만료된 무역촉진권을 임기가 끝나가는 2013년까지도 의회에 요청하지 않았다. 무역정책의 추진이 개방화와 자유화를 의미하는 한, 오바마 행정

부는 이에 소극적이고 무관심하기까지 했던 것으로 보인다.

한 가지 예외가 바로 TPP와 TTIP의 지역주의적 기획이다. 원래 TPP는 칠레, 뉴질랜드, 싱가포르, 부르나이 등 4개국이 체결한 TPSEP(Trans-Pacific Strategic and Economic Partnership: P4)을 모체로 임기 말 부시 행정부가 참여를 선언하면서 시작되었고, 2009년 말 오바마 행정부가 TPP를 계승하기로 공식화함에 따라 본격적으로 협상이 이루어지게 되었다. P4를 모체로 궁극적으로는 그간 제기되었던 FTAAP로 발전시키기 위한 중간 단계로 TPP의 필요성이 인정되었던 것으로(Elms and Lim 2012, 21-27), 양자적 접근에 대한 회의와 소극적 대응 속에서 오바마 행정부의 무역정책 대안이 지역주의로 귀결된 것이다(Fergusson, Cooper et al. 2013, 3-8). 더욱이 오바마 행정부의 외교정책 구상이 ‘아시아로의 복귀’(Pivot to Asia)를 천명하면서 TPP는 중대한 지정학적·지정학적 의미를 지니게 되었다. 또한 2013년에 이르러 일본까지 참여를 선언하면서 TPP의 중요성은 더욱 커졌다. 2014년 내에 TPP를 마무리하고 이를 바탕으로 2015년까지 TTIP를 성공시키는 지역주의적 기획이 오바마 행정부 후반의 중대한 무역정책이자 외교정책이 되었던 것이다.

문제는 TPP 협상이 성공적으로 타결될 수 있는가 여부이다. 참여국들 간에 기존에 체결되어 있는 PTA들을 어떻게 조정하고 TPP와 양립시키는가가 협상의 관건인데, 이 자체가 쉽지 않은 것이다. 우선 TPP가 미국이 체결한 PTA들의 내용과 일치하지 않는 방향으로 발전할 수는 없을 것인데, 미국의 기존 PTA들의 내용을 참여국들이 받아들이기도 쉽지 않을 것이다(Elms et al. 2012, 8-11). 더욱이 오바마 행정부는 TPP의 목표가 ‘높은 수준의, 21세기적 기준’(high quality, twenty first century standard)을 설정하는 것이라고 공언했다. 기존 PTA들보다 더욱 높은 기준을 관철시켜야 하는 것이다. 문제를 더욱 어렵게 만드는 것은 미 의회의 태도이다. 오바마 대통령은 TPP와 TTIP의 성공적인 타결을 위해 2013년 말 의회에 무역촉진권의 부여를 요청했다. 그러나 2014년 초 초당적 발의로 제안된 법안은 2014년 9월 현재 의회에 계류 중이다. 민주당과 티파티 소속 의원들이 강하게 반대하고 있어서 양당 지도부의 설득에도 불구하고 제대로 처리되지 못하고 있는 것이다. 설사 무역촉진권한이 부여된다 하더라도 이미 의회는 무역촉진권 부여의 조건으로 더욱 강력한 기준을 요구하고 있다. 이미 제도화된 노동과 환경 기준뿐 아니라, 지적 재산권 등 투자 보호 기준과 심지어 환율 조작에 대한 제재까지 협상 대상으로 못 박고 있다(*Financial Times* 14/09/04). 이러한 기준을 충족시키지 못할 경우 TPP의 비준은 가능하지 않을 수 있는 것이다. 이와 같이 높아져

가는 미국의 기준이 참여국들에게 받아들여져서 오바마 행정부의 지역주의 기획이 성공저공로 마무리될 수 있을지 의문이다.

지금까지 살펴 본 바와 같이, 지난 20년간 미국 무역정책은 기존의 다자적 자유주의에서 이탈해 온 것으로 보인다. 도하 라운드의 교착을 주도적으로 해결해 나가지 못하면서, 현실성 없는 거대 지역주의 구상을 제안하다가, 경제적 의미가 크지 않은 양자주의에 집중하기도 하고, 무역정책에 대한 무관심 속에서 다시 한 번 지역주의적 기획을 추진하고 있는 것이다. 이러한 가운데 무역정책을 둘러싼 국내정치는 양극화가 심화되고 있고, 공세적 일방주의에 가까운 미국적 기준이 요구되고 있다. 이러한 현상을 어떻게 설명할 수 있을까? 미국 무역정책은 특정한 방향성을 지니고 전개되어 온 것인가, 아니면 혼란과 동요에 빠져 있는 것인가? 이에 대한 해답을 위해 경제적 변화, 국내정치적 변화, 그리고 세계무역 거버넌스의 변화를 살펴 볼 필요가 있다.

## II. 미국 무역정책의 경제적 구조

미국 무역정책의 변화 방향을 설정하는 가장 기본적인 변수는 미국 경제의 성격에서 찾을 수 있다. 예컨대 19세기 후반까지 산업화 초기 단계에 있던 시절 미국은 '미국 체제'(American system)라고 하는 강력한 보호주의 정책을 추구했다. 이차 대전 이후 자유무역정책이 추진된 것도 미국 경제의 국제화와 해외시장의 중요성 때문이다.

이런 맥락에서 다음과 같은 경제적 변화들을 우선 지적할 수 있다. 첫째, 현재 미국 경제는 역사상 가장 무역 의존적이다. 1920년대에 2%, 1970년에 11%였던 GDP 중 무역의 비중이 2009년에는 25%로 크게 증가했다. 특히 2000년대 들어 미국의 수출은 매 10년마다 두 배로 증가하여, 2000년에 10억 달러 이던 것이 2008년에는 18억 달러가 되었다. 경제위기 때문에 2009년에 미국의 수출은 16억 달러로 감소했는데, 취임 직후 오바마 행정부는 경제위기 타개책의 하나로 향후 5년 안에 수출을 두 배로 증가시키겠다고 공언했다(Bhandari and Klaphake 2011, 85).

둘째, 미국의 무역 상대국들 중 개도국들의 비중이 크게 증가했다. 개도국들에 대한 미국의 수입과 수출은 1985년에는 각각 34.5%, 32.8%였으나, 2009년에는 59.8%, 51.6%를 기록했다. 물론 세계무역의 거인으로 등장한 중국과 NAFTA 효과를 톡톡히 보고 있는 멕시코가 개도국에 포함되어 있기 때문이기는 하지만, 신흥 시장 국가들과

동아시아의 개도국들이 미국 무역에서 점점 큰 비중을 차지하고 있는 것이다.

셋째, 2000년대 들어 무역 적자가 다시 한 번 심각한 문제로 등장하고 있다. 2000년대 중반 이후 미국 무역적자는 8000억 달러 규모를 기록하고 있으며, 경상수지 적자 역시 4000억 달러에 달하고 있다. 이는 글로벌 불균형(global imbalance)이라는 세계경제의 중대한 위협요인으로 남아 있을 뿐 아니라 미국 무역정책이 해결해 할 최우선 과제가 되고 있다. 더욱이 미국의 무역 적자 중 절반 정도가 중국과의 무역에서 발생하고 있다. 경제위기로 세계무역이 급격히 위축되었던 2009년에도 미국은 5000억 달러의 무역 적자를 기록했는데, 이 중 2250억 달러가 대중 무역적자였다. 요컨대 미국의 무역적자 해소에 있어서 핵심은 미중 무역관계에 있는 것이다.

미국 무역이 지닌 이러한 기본적인 경제적 성격들은 미국 무역정책이 움직일 수 있는 범위를 설정한다. 우선 미국 경제의 무역 의존도와 수출 증가 폭을 감안할 때, 무역을 위축시키는 정책 변화는 생각하기 어렵다. 포괄적 무역정책에 있어서 보호주의로의 회귀가 가능하지 않은 것이다. 이는 경제위기 이후 우려되던 보호주의적 정책이나 부문별 보호주의 조치들을 미국이 거의 시도하지 않았다는 점에서 잘 드러난다. 공정무역론이나 신중상주의적 수사에도 불구하고 오바마 행정부는 무역 상대국들과의 분쟁을 초래할 수 있는 공세적 일방주의의 자세를 취하지 않았던 것이다. 이는 무역의존도가 크게 높아진 미국의 무역정책이 움직일 수 있는 범위를 보여 준다.

한편, 개도국과의 무역이 차지하는 비중이 급증하고 있는 점에서 미국 무역정책의 핵심이슈가 개도국과 연관된 것으로 변하고 있다고 평가된다(Cooper 2010a, 5-6). 우선 개도국과의 무역량이 급증하고 개도국의 시장이 급성장하면서 개도국과의 무역을 증대시킬 수 있는 방안들이 다양하게 모색되고 있다. 경쟁적 자유화 정책이 주로 동아시아와 중남미의 개도국들을 대상으로 했었고, 동아시아-태평양 지역을 묶는 TPP가 핵심전략으로 등장하게 된 것이다. 반면 저임에 기반을 둔 개도국들의 저가 수입품으로 인한 국내산업과 고용의 문제가 커지면서 이와 연관된 이슈들이 미국 무역정책의 핵심 정책으로 등장하게 되었다. 노동과 환경 및 지적 재산권 보호 등의 새로운 이슈들에 있어서 미국은 다자협상은 물론 양자와 지역적 협상에서도 점점 높은 기준을 요구하고 있는 것이다.

중국과의 무역 적자 문제는 미국 무역 정책의 뇌관과도 같은 존재로 남아 있다. 대중 무역적자를 획기적으로 감축시킬 수 있는 현실적인 방안은 강구되기 어렵다. 1985년 일본과의 플라자 합의와 같은 식의 위안화의 대폭적인 절상은 기대하기 힘들기 때

문이다. 또한 ‘금융적 공포의 균형’(balance of financial terror) 상태에 있는 현재의 미중 경제관계에서 단기적인 대중 무역적자의 해소는 엄청난 위기를 가져올 수도 있다(백창재·조형진 2012, 320-322). 이렇게 본다면, 미국 무역정책은 중국에 대한 무역의존도를 서서히 줄여가면서 다른 무역 상대국들의 비중을 높여가고 미국의 수출 기회를 획기적으로 증대시키는 방향으로 나아갈 가능성이 높다. 곧, TPP와 같이 ‘21세기적으로 높은 기준’으로 신흥시장국가들과 자유화를 추진하는 것이다.

이러한 전반적인 경제적 성격들 이외에 최근 주목되고 있는 변화가 바로 ‘공급망 무역’(supply chain trade)의 확산이다. 공급망 무역이란 “국제적인 생산 네트워크와 연관된 상품, 투자, 서비스, 노하우(know-how) 및 인력의 국가간 흐름”(Baldwin 2012a, 1-2)으로 규정된다. 1980년대부터 세계경제의 생산 체제에서 전세계적 생산 네트워크(global production network)가 확산되면서 무역 영역에서 필연적으로 생겨난 것이 바로 공급망 무역이다(Geretti and Lee 2012, 25-26). 세계 곳곳에 분산된 생산망에 부품과 중간재를 공급하고 조립된 완제품을 분배하는 형태의 무역이 양적, 질적으로 증대해진 것이다.

이러한 공급망 무역은 새로운 것은 아니다. 1960년대에도 공급망 무역이 확산되었는데, 당시의 공급망 무역은 선진국 간에 이루어졌다. 즉, 서유럽은 EC 국가들 간의 산업 내 무역(intra-industry trade)의 형태로, 그리고 미국은 1965년 캐나다와의 자동차 협정(US-Canada Auto Pact)을 중심으로 공급망 무역을 했던 것이다. 이 공급망 무역을 위해서는 참여국들 간에 투자 보호와 다양한 규제들에 대한 조율이 필요한데, 기존의 GATT에서 다룰 수 없었으므로 개별 국가들 간의 협정으로 규칙을 제정했다.

1980년대 중반 이후의 공급망 무역은 선진국과 개도국 간의 공급망 무역이라는 점에서 이전과 다르다. 이 남-북 간 공급망 무역은 선진국과 개도국들 각각의 필요에 의해 생겨났다. 개도국들의 경우 투자와 기술을 유치하기 위해 일방적으로 시장 개방을 하고 국내 정책 영역까지 포함하는 규제들을 과감하게 양보하는 양자 투자협정과 PTA들을 체결하기 시작했다. 경제 개발과 성장을 위해서는 공급망 무역에 참여해야 했기 때문이다. 선진국들의 경우에는 저임의 노동력을 활용하고 잠재적 시장을 확보하기 위해 개도국들로 공급망 무역을 확대해 갔는데, 투자 보호와 효율적인 생산 체제의 운영을 위해 높은 수준의 경제 개혁을 이룬 개도국들을 선택했다(Baldwin 2012b, 2-4).

세계 무역에서 공급망 무역이 어느 정도 비중을 차지하고 있는지 정확히 측정하는

것은 쉽지 않다. 단순히 중간재들의 무역만을 측정해서는 공급망 내에서 이루어지고 있는 무역인지 알 수 없기 때문이다. 한 가지 방증은 남-북 간 공급망 무역의 가시적 효과가 대단히 크다는 점이다. 즉 1980년대까지 세계경제와 무역에서 압도적인 비중을 차지했던 G7의 몫이 공급망 무역이 확산된 이후 크게 줄어들었고 다수의 개도국들의 비중이 증가했다. 전 세계 수출에서 차지하는 G7의 비중은 1991년 51%에서 2008년에는 33%로, 전 세계 GDP에서 차지하는 비중은 1988년 67%에서 2008년 50%로, 전 세계 제조업에서의 비중은 1990년 65%에서 2008년 47%로 낮아졌던 것이다. 반면 이 세 가지 지표에서 중국, 한국, 인도, 터키, 인도네시아, 태국, 폴란드는 가장 크게 성장했다(Baldwin 2012a, 7-10).

볼드윈과 로페즈-곤잘레스(Baldwin and Lopez-Gonzales 2014)는 주요 선진국들과 개도국들의 무역 구조를 분석하여 공급망 무역의 비중과 패턴을 포착했다. 즉, 각국의 재수입(re-imports)과 재수출(re-export)을 분석하여 어떤 국가들과 어느 규모의 공급망 무역을 하고 있는지 밝힌 것이다. 분석 결과, 미국, 독일, 일본, 중국을 중심으로 주변국들 간에 축과 살(hub-and-spoke)의 형태로 재수출과 재수입이 급증하고 있는 것이 발견되었다. 미국을 중심으로 NAFTA 국가들인 멕시코와 캐나다 간의 공급망 무역, 독일과 서유럽 국가들을 중심으로 폴란드와 체코 같은 동구권 국가들 간의 공급망 무역, 일본, 중국, 또는 한국을 중심으로 자원 수출국과 동남아시아 신흥국들 간의 공급망 무역이 이루어지고 있다는 것이다. 이와 같이 공급망 무역이 북미 공단(Factory North America), 유럽 공단(Factory Europe)이나 아시아 공단(Factory Asia)과 같이 지리적으로 군집하여 이루어지게 된 이유를 볼드윈(Baldwin 2012a)은 공급망 무역이 거리에 민감하기 때문이라고 본다. 기술 진보로 상품과 자본 및 아이디어를 주고받는 비용은 크게 낮아졌으나, 인적인 이동은 여전히 장애가 된다. 면대면(face-to-face), 면대설비(face-to-machine)로 교류하기 쉬운 인근지역이 생산 네트워크 구성에서 우선적으로 고려된다는 것이다.

지리적 군집 현상 보다 중요한 것은 공급망 무역에 참여하기 위한 조건이다. 물질적, 비물질적 재산을 보장하고, 상품, 서비스, 자본 및 인적 교류의 자유로운 흐름이 보장되어야 하는 것이다. 이 두 가지 조건이 충족되는 국가들만이 공급망 무역에 참여할 수 있다. 그간 WTO는 관세와 농업 개방 등 전통적 이슈들에 치중하여 교착상태에 빠짐으로써 공급망 무역을 위한 조건들을 다루지 못했다. 더욱이 공급망 무역과 연관된 이슈들은 투자 정책이나 국내 규제와 같은 것들로 다양한 영역의 국내 정책들과 얽

혀 있으므로, WTO가 다룰 수 있는 무역연관 정책의 범위를 넘어서는 것이 많다. 다자 협정을 통해 공급망 무역에 관한 규칙 제정이 이루어 질 수 없는 것이다(Hoekman 2014). 이러한 사이 공급망 무역의 이슈들은 다양한 양자 협정이나 투자 협정, 지역적 접근, 혹은 개도국들의 자체 개혁 등으로 처리되어 왔다. 지금까지 미국과 EU, 일본 등이 PTA들에서 다룬 이슈들을 보면 두 종류로 대별된다. 하나는 WTO에서 다루는 서비스, 무역관련 투자, 무역관련 지적 재산권과 통관절차 등에 있어서 보다 심화된 자유화이고, 다른 하나는 지적 재산권과 투자 자산 보장 및 자본 이동의 자유화 등 WTO의 범위를 벗어나는 개혁이다. 후자는 공급망 무역을 위한 조건인 것이다.

생산 세계화, 곧 전 세계적 생산 네트워크의 확산을 전제로 할 때, 공급망 무역의 급속한 확대를 예상할 수 있다. 공급망 무역이 세계 무역의 핵심이 되어 가고 있는 것이다. 그렇다면, 세계무역질서와 미국 무역정책의 핵심 이슈들이 공급망 무역과 연관된 이슈들이 될 것으로 예측할 수 있다. 이 이슈들은 이미 미국, EU, 일본을 중심으로 많은 국가들 간에 체결된 각종 양자, 지역협정과 투자협정들에서 다루어져 왔다. 이처럼 복잡하게 얽혀 있는 공급망 무역을 위한 규칙들을 조정하는 것이 TPP와 같은 거대지역주의 기획의 핵심 과제가 될 것이다(Baldwin 2014, 25-26).<sup>1)</sup> 이것이 바로 TPP 협상에서 미국이 천명한 ‘보다 높은 21세기적 기준들’의 중요한 한 부분인 것이다.

### III. WTO의 거버넌스와 미국의 무역정책 전략

무역정책에 있어서 미국의 전략적 선택에 영향을 미치는 또 다른 변수는 세계무역질서를 유지하는 거버넌스의 성격에서 찾아볼 수 있다. 1995년 WTO가 출범하면서 세계무역질서는 WTO의 규칙 제정과 분쟁 해결에 의해 유지되어 왔고 DDA의 다자협상을 통해 개방화를 추구해 왔다. 1995년 출범 당시 128개국, 현재 160개국의 회원국들을

1) 볼드윈(20012a)과 같은 공급망 무역론자들은 TPP나 TTIP와 같은 거대 지역주의가 2010년 내에 타결될 것으로 보는데, 여기에서 중국과 인도는 제외될 것으로 예측한다. 공급망 무역을 위한 심화된 개혁을 두 나라가 받아들일 가능성이 없기 때문이다. 즉, 중국과 인도가 배제된 거대 지역주의가 등장하리라는 것이다. 그렇다고 하더라도 중국과 인도의 광대한 시장 때문에 이들이 세계무역질서와 공급망에서 배제되는 것은 아니다(Baldwin 2012a, Hoekman 2014 참조).

대상으로 다자협상을 진행하고 지금까지 475개의 분쟁을 해결하면서 WTO의 정책결정은 상당 부분 소수의 강대국들에 의해 통제되는 거버넌스를 이루고 있었다. 소위 쿼드(Quad) 그룹이라고 불리는 미국, EU, 일본, 캐나다의 4개국이 중심이 되어 일차적으로 의제를 설정하고 합의의 방향을 결정했던 것이다.

그러나 중국, 인도, 브라질 등 신흥시장국가들과 개도국들의 경제력이 커지고 세계 무역에서의 비중이 증가하면서 상황이 변화하기 시작했다. 중국은 2008년 현재 세계 상품 수출 2위, 서비스 수출 3위이고, 브라질은 각각 16위, 18위, 인도는 각각 19위, 5위로 세계무역에서 이미 큰 비중을 차지하고 있으며, 광대한 국내시장과 잠재적 시장을 지니고 있어서 세계무역에서 중요성이 더욱 커지고 있다.

주지하듯이 물리적인 국력의 변화가 곧바로 글로벌 거버넌스에서 영향력의 강화로 반영되지는 않는다. 예컨대 IMF의 의결권에는 여전히 서구 국가들과 미국이 과잉 대표되어 있고, 신흥국들의 발언권은 제대로 고려되지 않는다. 중국과 러시아의 경제적 기여를 어느 정도 반영한 것도 최근의 일이다(백창재 2013, 21-24). 그러나 WTO는 이와 달랐다. 우선 GATT의 다자 협상 시절부터 인도와 브라질은 적극적으로 발언권을 행사해 왔다. 두 나라는 개도국 연합을 이끌면서 이슈들에 대한 조사 분석과 정보 수집 등의 부담을 기꺼이 감당하며 개도국의 이익을 대변해 왔다(Narlikar 2010, 719). 이들의 경제력이 부상하면서 자연히 두 나라와 개도국의 영향력이 강화된 것이다. 더욱이 GATT와는 달리 WTO에는 중국이 2001년 가입하게 되면서 개도국의 발언권이 한층 거세졌다. 가입 직후 비교적 소극적 자세를 견지하던 중국은 2008년 경제 위기 이후 공세적으로 발언권을 행사하며 개도국 진영을 이끌어 오고 있다.

이러한 상황을 반영하여 WTO의 정책결정구조가 바뀌게 되었다. 브라질과 인도는 아젠다들에 대한 타협을 이끌기 위한 첫 단계부터 주요 회합에 초대되고 있고, 중국 역시 마찬가지이다. 기존의 쿼드 그룹은 새로운 국가들로 대체되어, 2008년 이후 미국, EU, 일본, 호주와 브라질 인도, 중국을 포함하는 G7이 WTO 거버넌스의 핵심이 되었다. 도하 라운드에 교착상태에 빠졌던 2003년부터 이 세 나라는 거부권 행사에 주저하지 않으면서 개도국 입장을 대변하고 있다.

IMF나 세계은행, 혹은 이전의 GATT에 비해 WTO는 보다 공정하다고 평가할 수 있다(Narlikar 2010, 720). 국가들 간의 힘의 변화를 보다 정확히 반영하게 된 셈이며, 약한 행위자들, 곧 개도국들의 입장이 어느 정도 반영되고 있는 것이다. 그 결과 국제무역에 있어서 '정의'의 문제가 고려되고 DDA와 같이 개도국들의 과제인 발전 문제가 논

의되고 있는 것이다. 그러나 핵심 결정과정에 다양한 행위자들이 간여하게 되면서 정책결정은 훨씬 어렵고 비효율적이 되었다. 다양한 발전 수준과 국내 정치경제적 특성, 상이한 이해관계와 협상문화, 정의에 대한 서로 다른 관념을 지닌 국가들 간에 타협을 도출하기가 힘들게 된 것이다. 세계무역의 거버넌스가 이차대전 직후 미국의 독점적 지위에 의해 이루어졌다가, 유럽이 복구된 뒤 복점적 성격을 갖게 되었다고 한다면 현재 WTO의 거버넌스는 다극화되었다고 할 수 있다.

더욱이 선진국들은 BICs와 개도국들이 비타협적이라고 비난한다(Schwab 2011, 105). 타협을 하지 않은 채 더 이상의 협의까지 거부하는 BICs에 대해 미국과 EU는 강한 불만을 지니고 있다. 미국은 특히 시장 접근 이슈에 대한 중국의 거부로 도하 라운드에 타결되지 않는다고 평가한다. 개도국들에 대해서도 점점 비타협적 자세를 보인다고 비난한다. 칸쿤 회의에서 G20, G33 등 개도국 연합은 BICs가 주도하지 않아도 전혀 양보를 하지 않았으며, 발전 문제만을 강조함으로써 다른 이슈들이 가려지게 되었다. 그 결과 2005년까지 타결되기로 예정되었던 DDA는 지금까지 결렬상태에 있으며 전혀 진전될 기미를 보이지 않는다.

이와 같이 WTO의 거버넌스가 변화한 것은 선진국들의 전략에 수정을 가져오게 되었다. 더 이상 주도권을 행사하지 못하고 타협과 양보를 이끌어내지 못하는 다자적 접근에 대해 회의하게 된 것이다. 그렇다면 대안적 접근은 양자와 지역주의가 된다. 부시 행정부 시기부터 미국이 경쟁적 자유화 정책을, 오바마 정부에 이르러 거대 지역주의를 모색하게 된 것은 이러한 맥락에서 이해할 수 있다. 2006년 이후 EU 역시 미국과 경쟁적으로 PTA를 추진해 온 것도 마찬가지이다(Sbragia 2010).

WTO의 다자적 접근이 외면당하게 된 또 다른 이유는 ‘중국 문제’이다. 현재 도하 라운드의 핵심적 의제는 농산물이나 서비스 개방이 아니라 제조업에 대한 시장 접근(market access)이다. 서비스 부문은 회원국 전체가 관심을 두는 것이 아닌 데다가, 너무나 복잡한 이슈이기 때문에 도하 라운드에서 상당한 수준의 개방이 이루어지기는 어렵다고 평가된다. 농업 부문도 EU의 강력한 반대에 부딪혀 있는 데다가, 현재 세계적으로 농산물 가격이 고가이기 때문에 수입 제한이 문제가 되는 것이 아니라 수출 규제가 문제가 될 정도이다. 따라서 도하 라운드에서 개방이 이루어질 수 있는 것은 제조업 부문이다(Mattoo et al. 2011).

그런데 10대 무역국들의 제조업 부문 중 가장 보호주의적인 10개 부문들의 수입 추이를 분석해 보면, 지난 10년간 중국으로부터의 수입이 3배 이상 증가하여 거의

50~70%까지 증가했다(Mattoo et al, 2011). 도하 라운드에서 가장 중요한 행위자들 10개국에서 정치적으로 가장 민감한 10개 제조업 부문을 지난 10년간 중국이 거의 잠식한 것이다. 그 함의는, 도하 라운드가 소기의 성과를 거둔다 해도 이는 곧 제조업 부문의 시장 개방일 것이며, 이렇게 되면 중국이 세계 시장을 더욱 잠식할 것이라는 우려가 커진다는 점이다.

더욱이 중국의 수출이 증가한 원인이자 그 해결책으로 제시되고 있는 것은 위안화 문제이다. 위안화의 인위적인 평가 절하로 중국 제품의 경쟁력이 부풀려진 것이며, 따라서 중국의 시장 잠식을 막기 위해서는 위안화를 평가 절상해야 한다는 것이다(Morrison 2011, 20-21). 위안화 문제가 사실이든 아니든, 중국의 시장 잠식의 원인을 중국의 불공정 행위에서 찾는 것은 정치적으로 매력적이기 때문에 위안화 문제는 세계 무역의 뇌관과도 같은 존재가 되었다. 따라서 도하 라운드에서 제조업 부문의 시장 접근이 타결되기 위한 전제 조건으로 위안화의 평가 절상이 대두될 수밖에 없다. 문제는 다자 협상을 통해 위안화 문제가 다루어질 수 없다는 점이다. 그렇다고 미국이나 EU의 압력 때문에 중국이 완전한 변동환율제를 채택할 리가 없고, 1985년 플라자 합의와 같은 급격한 평가 절상을 받아들일 가능성도 없다. 위안화의 점진적인 평가 절상이 이루어진다 해도, 최소한 충분한 수준에 도달하기 전까지는 도하 라운드의 다자 협상이 제조업 부문에서조차 의미 있는 성과를 거두기 어렵다. 이와 같이 중국이라는 난제 역시 미국을 다자적 접근으로부터 멀어지게 만들고 있는 것이다.

#### IV. 미국 무역정책의 국내 정치

미국 무역정책의 방향을 좌우할 또 다른 변수는 무역정책과 연관된 국내정치 상황이다. 주지하듯이 이차대전 이후 무역정책을 둘러싼 미국 국내정치는 자유무역을 추진하기에 유리하게 형성되었다. 우선 스무트-홀리(Smoot-Hawley) 관세법의 충격 속에서 입법화된 호혜통상협정법(Reciprocal Trade Agreements Act)에 의해 자유무역정책의 제도적 기반이 마련되었다. 사회 세력들의 압력에 취약한 의회가 더 이상 무역정책결정을 주도하지 않게 되었고, 행정부가 다른 나라들과 체결한 자유무역협정을 의회가 사후에 승인하는 정책결정체계가 수립된 것이다. 또한 무역과 연관된 이슈들은 선거에서 주목받는 이슈가 되지 못했고, 이에 따라 민주, 공화 양당 간에는 자유무역을 대한 초

당적 합의가 존재했다. 보호주의적 혜택을 추구하는 이익집단들도 존재했지만, 그렇다고 자유무역이 국가적 이익이라는 것이 거부되지는 않았다. 특정한 산업 부문들이 생존을 위해 보호주의 혜택을 요구할 뿐, 포괄적 무역정책은 자유무역이어야 한다는 사회적 합의가 있었던 것이며, 대부분의 산업부문들과 노조는 무역 이슈에 대해 주목하지 않았다(Destler 2005, 169-170).

이러한 정치적 상황은 1970년대에 들어서 미국 경제가 침체되고 무역적자가 급증하기 시작하면서 크게 바뀌었다. 우선 자유무역에 대한 미국인들의 선호가 변화했다. 예컨대 2000년대 퓨 리서치 센터(Pew Research Center)의 여론조사에 따르면, 자유무역에 대한 찬반이 2001년에는 49%:29%, 2008년에는 35%:48%, 2009년에는 43%:32%로 나뉘었다. 그때그때의 상황에 따라 여론의 변동 폭이 큰 것이다. 반면, 2009년에 자유무역에 대한 지지가 높았음에도 불구하고 자유무역이 일자리를 감소시킨다고 응답한 미국인은 53%로 증가시킬 것이라는 응답(13%)의 네 배나 되었다(Cooper 2010a, 2-3). 임금 수준을 저하시킨다는 응답도 마찬가지였다(49%:11%). 이와 같이 실업과 산업 공동화, 저임 등 무역 자유화의 역효과가 부각되기 시작하면서 노조는 반 자유주의로 돌아섰고, 보호주의 정책의 강력한 보루가 되었다.

이러한 여론의 변화와 노조의 압력은 선거에 영향을 미치기 시작했다. 무역 이슈가 선거의 중대한 변수로 등장할 수 있게 된 것이다. 예컨대 1988년 대통령 선거에서 민주당의 게파트(Richard Gephardt) 후보는 일본, 한국, 대만 등 미국에 대해 막대한 무역 흑자를 보고 있는 국가들의 불공정 무역을 응징하겠다는 메시지 하나로 민주당 예비선거 초반에 돌풍을 일으켰었다. 또, 1993년 NAFTA 법안의 통과를 지휘했던 하원의장 폴리(Thomas Foley)는 노조의 타겟이 되어 1994년 중간선거에서 낙선하기도 했다. 정도의 차이는 있으나, 클린턴 이후 오바마까지 민주당 대통령 후보들은 줄곧 자유무역정책에 대한 재검토와 보완을 공약하곤 했다.

결과적으로 이차대전 이후 자유무역정책을 지탱하던 정책결정체계는 상당한 수준까지 침식되었다(Destler 2005, 169-192). 두 가지 변화가 중대한 결과를 가져 왔다. 첫째는 무역정책 전반, 특히 자유무역협정의 체결에 대한 의회의 개입과 감독이 강력해졌다는 점이다. 1974년 무역법 이후 의회는 행정부에게 신속처리권을 부여하는 조건으로 의회에 대한 보고, 그리고 협상과정에 대한 의회의 참여와 감독을 지속적으로 강화해 왔다. 이는 필연적으로 미국내 이익집단들과 사회세력들의 이익이 무역협정들에 보다 반영되어야 하는 결과를 가져왔다. 더욱이 NAFTA와 한미 FTA의 경우에서 보듯

이, 이미 체결된 무역협정들에 대한 비준의 조건으로 의회는 재협상과 보완을 요구하여 국내 이익집단들에 대해 상대국들로부터의 양보를 받아내곤 했다. 의회와 사회세력들이 받아들일 수 있는 수준에서 행정부의 무역협상이 진행될 수밖에 없는 것이다. 이는 미국 무역정책이 타협적이기 보다 일방주의적으로 흐르게 되는 결과를 가져올 수 있다.

또 다른 변화는 무역정책에 대한 양당의 입장이 양극화되고 있다는 점이다. 1970년대 이후 자유무역에 대한 민주당의 지지는 현저히 약화되었다. 특히 AFL-CIO 등 노조와 환경집단이 거세게 반발했던 NAFTA 비준과정을 거치면서 민주당의 반자유주의적 성향은 크게 강화되었다. 임기 후반에 클린턴이 요청했던 신속처리권을 민주당 의원들이 거부했을 정도였다(Destler 2005, 219-220). 부시 행정부 초기에 무역촉진권을 부여했던 2001년 무역법은 민주당의 강력한 반대 하에 단 한표 차이로 통과되었다. 또한 TPP와 TTIP 협상을 마무리하게 위해 2013년부터 오바마가 요청해 온 무역촉진권 법안의 경우 상원 다수당인 민주당에 의해 저지되고 있다. 노동, 환경 등의 강력한 기준과 인권 이슈가 포함될 것과 협상과정의 투명성 보장이 법안에 추가될 것을 민주당 의원들이 강력히 요구하고 있는 것이다(*Financial Times* 14/05/27).

미국 정당체계의 변화 역시 무역정책에 대한 양당의 입장에 큰 영향을 주었다. 중서부와 남부에서 공화당이 아성을 구축하고 양대양 연안에서 민주당이 세력을 확장한 1990년대 이후 양당은 정치, 경제, 사회, 외교, 안보 등 각 정책 영역에 있어서 이념적으로 양극화되어 왔다(Fiorina 2011). 민주, 공화 양당의 정치인들과 핵심 지지층들이 각각 더욱 진보화, 보수화된 데다가, 양당내의 온건파들이 몰락했기 때문이다. 그 결과 양당 간에는 극단적인 대립이 잦아지고 입법과정에서 초당적 협력이나 양당 간 타협이 점점 어려워지고 있다. 무역정책 역시 양극화의 대상 중 하나이다. 공화당의 경우, 기존의 부문별 보호주의적 혜택이나 무역조정 지원책까지 거부하는 교조적 자유무역주의를 제기할 정도이다(Lindsay 1998). 반면, 민주당은 무조건적인 개방정책에 강력히 반대한다. 국내적으로 자유무역의 폐해를 조절할 수 있도록 노동에 대한 무역조정 지원과 재교육이 보장되어야 하고 공장 폐쇄에 대한 규제가 강화되어야 하며, 무역 상대국들에 대해 공정무역을 요구하며 노동, 환경, 인권 등에 있어서 높은 수준의 기준을 요구하는 것이다. 이와 같이 양극화된 양당의 입장은 의회의 무역법안 처리에 그대로 투영되어 적절한 타협 하에 무역법안이 통과되기가 쉽지 않게 되었다.

반면에, 극단적인 보호주의 정책을 옹호하는 세력은 크게 위축되었다. 2000년대 들

어서서 생산과 무역이 세계화되었기 때문이다(Destler 2005, 249-250). 미국 경제의 현 상황에서 스무트-홀리 시대로 회귀하는 대안은 상상하기 힘들 뿐 아니라, 자유무역의 확대에 대한 반대 입장도 주장하기 어렵다. 따라서 반 자유무역 세력의 입장은 개방의 형태와 속도로 귀결되었으며 무역의 사회적 영향과 연관된 새로운 이슈들을 제기하게 되었다. 시장 접근, 노동, 환경, 인권, 공급망 무역, 투자보호, 지적 재산권 등등에 있어서 높은 수준의 '21세기형 기준'을 요구하는 것이다. 부시 행정부 이래 체결하거나 협상중인 각종 양자, 지역, 다자협정에서 미국의 입장은 이를 반영해 오고 있으며, 향후의 협상에서도 이러한 입장은 한층 강화될 것이다.

## V. 미국 무역정책의 방향

지금까지 살펴본 바와 같이 지난 20여 년간 미국 무역정책은 미국 무역이 이루어지고 있는 경제적 상황, 무역과 결부된 국내정치적 갈등, 그리고 세계무역질서의 거버넌스의 변화라는 세 요소의 다중적 압력 속에서 이루어져 왔다.

우선 급속히 증대되고 있는 무역 의존도와 미국 경제의 세계화는 미국의 포괄적 무역 정책이 보호주의로 회귀되는 것을 가능하지 않게 만들고 있다. 반면 무역의 확대는 필연적으로 국내적 피해와 폐해를 야기하고 반자유주의 세력이 동원되도록 만들고 있다. 경제적으로는 지속적인 개방의 확대가 요구되는 것이지만, 지금까지와 같은 형태와 속도로 다자주의를 통한 점진적 개방화를 추구하는 것이 전략적 선택이 아닐 수 있다. 더욱이 빠르게 확대되면서 재편되고 있는 공급망 무역의 중요성이 더욱 커지고 있다는 점을 감안하면, WTO 회원국 전체를 아우르는 무역 이슈의 해결이 선결 과제가 아니다. 공급망 무역에 참여할 수 있는 국가들 간에 공급망 무역에 요구되는 이슈의 해결이 보다 중요할 수 있다. 이 이슈들은 투자 보호와 지적 재산권, 자본 이동과 인적 교류의 자유화와 같은 새로운 이슈들이다.

국내정치적 갈등도 이러한 방향으로 이끌고 있다. 무역 이슈의 정치화와 양당 간의 양극화는 무역 정책에 대한 국내정치적 갈등을 크게 증폭시켰으나, 그렇다고 전통적인 자유주의-보호주의의 대결구도는 아니다. 민주당을 중심으로 한 반보호주의 세력이 요구하는 바는 공정무역론과 일방주의적이고 미국 중심적인 이슈들의 해결이다. 공급망 무역과 연관된 이슈들이 이와 연관된다. 여기에 무역의 사회적 책임과 연결된 노동,

환경, 인권에 대한 높은 수준의 기준이 새로운 핵심 이슈로 제기되고 있다. 요컨대 미국 무역정책을 두고 벌어지는 대결의 대상이 특정한 개방 정책이나 무역 협정에 대한 전면적인 찬반이 아니라, 이 핵심 이슈들이 얼마나 해결되었는지 여부인 것이다. 도하 라운드와 같은 다자협상이 멀어져 가고 있는 또 다른 이유이다. 시차 적용을 허용하더라도 160여 개국이 합의하기에는 너무나 어려운 이슈들이고 너무나 높은 기준이기 때문이다.

WTO가 출범하면서 이루어지고 있는 세계무역질서의 새로운 거버넌스도 같은 방향을 가리킨다. 케네디 라운드에서 우루과이 라운드에 이르기까지 미국, EU, 일본, 캐나다 등 선진국들에 의해 다자 협상이 주도되던 시기에는 이들 간의 타협에 의해 단계적으로 개방의 속도와 폭이 확대되어 왔다. 개도국에 특수 지위를 부여하면서 점진적으로 무역 이슈들을 해결해 온 것이다. 그러나 세계 무역에서 브라질, 인도, 중국 등 개도국들의 비중이 커지고 WTO에서 이들의 발언권이 강해지면서 더 이상 이런 식의 거버넌스는 통하지 않는다. 개도국 연합의 거부 속에 도하 라운드는 교착 상태에 놓여 있고, 어느 쪽의 의미 있는 양보도 가능하지 않은 듯 보인다. 미국으로 하여금 다자주의에 대한 신뢰를 잃게 만들고 있는 것이다. 더욱이 공급망 무역과 같은 새로운 핵심 이슈들을 다루는 데는 개도국 전체나 브라질, 인도, 중국과 같은 대국들 참여하기도 어렵고, 참여할 동기도 부족하다. 세계무역의 중심이 공급망 무역으로 옮겨가고 있다면, 다자적 접근의 유용성이 크게 낮아지고 있는 셈이다. 이 뿐 아니라 노동, 환경, 인권 등 새로운 이슈에 있어서도 높은 기준을 요구하고 있는 미국으로서는 더욱 더 다자적 접근에 의한 해결이 어렵다고 판단하고 있는 것이다.

클린턴 행정부가 NAFTA와 WTO 비준에 성공하고 중국의 PNTR 부여를 이끌어 내었음에도 불구하고 의회로부터 신속처리권을 거부당한 채 FTAAP와 같은 막연한 구상을 제시하는데 그친 점, 도하의 교착 속에 무역촉진권을 부여받은 부시 행정부가 경쟁적 자유화 정책을 통해 양자주의에 집중한 것, 한국을 제외하면 이렇다 할 양자주의 대안도 없는 오바마 행정부가 TTIP에 연계시키면서 TPP와 같은 거대 지역주의를 대안으로 추진하고 있는 것들이 이러한 맥락에서 이해될 수 있다. 한편으로는 미국 무역정책의 표류일 수 있으나, 다른 한편으로는 미국 무역이 청한 경제적 구조, 국내정치적 상황과 세계무역질서의 거버넌스 변화 속에서 특정한 방향으로 미국 무역정책이 나아가고 있는 것이다.

투고일: 2014년 8월 31일

심사일: 2014년 9월 11일

게재확정일: 2014년 9월 26일

## 참고문헌

- 백창재, 2013. “세계정치경제의 힘의 이동과 질서 변화.” 백창재·신옥희·유근배·윤석민·전경수, 『국제환경의 변화와 한국의 미래』, 1-28. 서울: 서울대학교출판문화원.
- \_\_\_\_\_. 1996. “북미 자유무역협정 비준의 정치과정에 관한 연구.” 『지역연구』 5권 2호, 43-68.
- 백창재·조형진, 2012. “신 브레튼 우즈 체제와 미중관계의 경제적 구조.” 『한국정치연구』 21권 2호, 301-323.
- Aggarwal, Vinod K. 2010. “Look West: The Evolution of US Trade Policy Toward Asia.” *Globalizations* 7. No.4, 455-473.
- \_\_\_\_\_. 1985. *Liberal Protectionism*. University of California Press.
- Aggarwal, Vinod K. and John Ravenhill. 2001. “Undermining the WTO: the Case against ‘Open Sectoralism’.” East-West Center, *Asia Pacific Issues* No.50.
- Baghwati, Jagdish and Arvind Panagariya, eds. 1996. *The Economics of Preferential Trade Agreements*. AEI Press.
- Baldwin, Richard. 2014. “Multilateralizing 21st Century Regionalism.” Paper presented at OECD Global Forum on Trade. *Reconciling Regionalism and Multilateralism in a Post-Bali World*, 11-12. Paris. February.
- \_\_\_\_\_. 2012a. “Global Supply Chains: Why They Emerged. Why They Matter. and Where They Are Going.” *Fung Global Institute Working Paper* FGI-2012-1.
- \_\_\_\_\_. 2012b. “WTO 2.0: Global governance of supply chain trade.” *Policy Insight*. No. 64.
- Baldwin, Richard and Javier Lopez-Gonzalez. 2014. “Supply-chain Trade: A Portrait of Global Patterns and Several Testable Hypotheses.” *The World Economy* 37, 1-40.
- Bhandari, Surendra and Jay Klapchake. 2011. “U.S. Trade Policy and the Doha Round Negotiations.” *Ritsumeikan Annual Review of International Studies* 10, 71-93.
- Bergsten, C. Fred. 2002. “A Renaissance for US Trade Policy?” *Foreign Affairs* 81. No.6, 86-98.

- \_\_\_\_\_. 1996. "Competitive Liberalization and Global Free Trade: A Vision for the Early 21st Century." *Institute for International Economics Working Paper* No. 96-15.
- Cooper, William H. 2010a. "The Future of U. S. Trade Policy: An Analysis of Issues and Options for the 111th Congress." Congressional Research Service.
- \_\_\_\_\_. 2010b. "Free Trade Agreements: Impact on U.S. Trade and Implications for U.S. Trade Policy." Congressional Research Service.
- Destler, I. M. 2005. *American Trade Politics*, 4th ed. Institute for International Economics.
- Elms, Deborah K. and C. L. Lim. 2012. "An Overview of Snapshot of the TPP Negotiations." In Deborah K. Elms, C. L. Lim, and Patrick Low, eds. *The Trans-Pacific Partnership: A Quest for a Twenty-first Century Trade Agreement*, 3-17. Cambridge: Cambridge University Press.
- Elms, Deborah K., C. L. Lim, and Patrick Low. 2012. "What is "High-Quality. Twenty-first Century" Anyway?" In Elms, Lim, and Low. eds., 21-44.
- Evenett, Simon J. and Michael Meier. 2008. "An Interim Assessment of the US Trade Policy of 'Competitive Liberalization.'" *The World Economy* 31. No.1, 31-66.
- Feinberg, Richard E. 2003. "The Political Economy of United States' Free Trade Arrangements." *The World Economy* 26. No.7, 1019-1040.
- Fergusson, Ian F., William H. Cooper, Remy Jurenas, and Brock R. Williams. 2013. "The Trans-Pacific Partnership Negotiations and Issues for Congress." Congressional Research Service.
- Fiorina, Morris P., Samuel J. Abrams, and Jeremy C. Pope. 2011. *Culture War? The Myth of a Polarized America*, 3rd ed. New York: Longman.
- Gawande, Gawande, Bernard Hoekman, and Yue Cui. 2014. "Global Supply Chains and Trade Policy Responses to the 2008 Crisis." *The World Bank Economic Review*, 1-27.
- Gereffi, Gary and Joonkoo Lee. 2012. "Why the World Suddenly Cares about Global Supply Chains." *Journal of Supply Chain Management* 48. No.3, 24-32.
- Hoekman, Bernard. 2014. "Supply Chains. Mega-regionals and the WTO." <http://VoxEU.org> (May 19).
- Lindsay, Brink. 1998. "A New Track for U.S. Trade Policy." *Trade Policy Analysis*.
- Mattoo, Aaditya, Francis Ng, and Arvind Subramanish. 2011. "The elephant in the 'green room': China and the Doha Round." <http://VoxEU.org> (May 21).
- Morrison, Wayne M. 2011. "China-US Trade Issues." Congressional Research Service.
- Narlikar, Amrita. 2010. "New Powers in the Club: The Challenges of Global Trade

- Governance.” *International Affairs* 86. No.3, 717-728.
- Sbragia, Alberta. 2010. “The EU, the US, and Trade Policy: Competitive Interdependence in the Management of Globalization.” *Journal of European Public Policy* 17. No.3, 368-382.
- Schwab, Susan C. 2011. “After Doha: Why the Negotiations Are Doomed and What We Should Do About It.” *Foreign Affairs*, 104-114.
- Schott, Jeffrey. 2004 “Assessing US FTA Policy.” In Jeffrey Schott, ed. *Free Trade Agreements: US Strategies and Priorities*. Peterson Institute.
- Steinberg, Richard H. 1998. “Great Power management of World Trading System: A Transatlantic Strategy for Liberal Multilateralism.” *Law and Policy in International Business* 29, 205-256.
- USTR. 2009. *2009 Trade Policy Agenda and 2008 Annual Report of the President of the United States on Trade Agreements Program*.
- \_\_\_\_\_. 2010. *2010 Trade Policy Agenda and 2009 Annual Report of the President of the United States on Trade Agreements Program*.

ABSTRACT

---

## The Direction of U.S. Trade Policy: Economics, Politics, and Governance

**Chang Jae Baik** | Seoul National University

This paper traces the changing paths of U.S. trade policies for the last 20 years. After the successes of NAFTA, WTO, and China PNTR, the Clinton administration did not pursue a major initiative in trade area, leaving DDR deadlocked. The Bush administration, too, could not take any further steps in the multilateral negotiations, thereby resorting to “competitive liberalization” with more than a dozen small economies. In the midst of a financial crisis, the Obama administration has not turned to recession protectionism, yet just hoping to conclude mega-regionalism such as TPP and TTIP. I sort out three factors to explain this path and to assess future direction of U.S. trade policy: the changing nature of U.S. economy and trade; the polarized U.S. trade politics and the demands coming out of it; the increased vulnerability of WTO governance to the demands from developing countries such as BICs. I will show that all three factors lead U.S. trade policy to certain directions away from multilateralism to regionalism; away from such conventional issues as market access to supply-chain trade issues and social responsibility issues.

**Keywords:** U.S. trade policy, competitive liberalization, TPP, supply-chain trade, Doha Round, WTO, multilateralism, bilateralism, mega-regionalism, TPA