

# 중국의 부상과 오바마 행정부의 통상정책:

양자·지역·다자 정책의 연계를 중심으로

이승주 | 중앙대학교 정치국제학과 교수

중국의 부상에 대한 대응은 미국 외교가 직면한 최대의 과제이다. 통상정책도 그 예외는 아니다. 중국의 부상에 대응하는 오바마 행정부의 통상정책은 다차원적으로 전개되고 있다. 다차원적 전략의 핵심은 양자·지역·다자 통상정책을 유기적으로 연계하는 데 있다. 오바마 정부는 다자 차원에서 세계무역기구(World Trade Organization: WTO)를 중심으로 한 다자무역협상의 정책적 중요성에 여전히 주목하는 한편, 도하개발어젠다(Doha Development Agenda: DDA) 협상이 부진한 점을 감안하여 부문별 다자협상에 적극성을 보이고 있다. 정보통신 및 서비스 분야의 다자 협상에 노력을 경주하고 있는 것이 대표적인 사례이다. 오바마 정부는 또한 지역 차원에서 TPP와 TTIP 협상을 새로운 무역질서를 수립하는 데 중요한 수단으로 활용하고 있다. 오바마 정부는 중국과 무역 불균형을 해소하기 위한 정책 조정을 하는 한편, 한국을 포함한 20개국과 FTA를 체결하는 등 중국의 양자 FTA 전략에도 적극적으로 대응하고 있다. 오바마 행정부는 양자·지역·다자 통상정책을 유기적으로 연계함으로써 21세기 무역 질서를 뒷받침하는 이념과 제도를 주도적으로 수립하고, 중국이 이러한 질서 속으로 편입되도록 유도하고자 한다.

주제어: 미국, 오바마 행정부, 통상정책, 거버넌스, 무역 질서, 중국, 동아시아

## I. 서론

글로벌 금융위기의 파고가 높았던 2008년 11월 대통령에 당선되어 국내외 난제들을 해결해야 했던 버락 오바마(Barack Obama)에게 통상정책의 성격은 그 어느 때보다 다차원적이다. 오바마 행정부의 미국 통상정책은 일차적으로 점증하고 있던 경상수지적자를 완화·해소하고, 경제 성장의 회복과 일자리 창출의 수단이라는 의미를 갖는다. 더 나아가 현재 진행 중인 환태평양경제동반자협정(Trans-Pacific Partnership: TPP)과 범대서양무역투자협정(Transatlantic Trade and Investment Partnership: TTIP) 협상의 사례에서 나타나듯이 오바마 행정부의 통상정책은 아시아태평양지역 및 유럽 지역과의 연계를 강화함으로써 경제 회복의 동력을 대외적 차원에서 찾겠다는 의도도 반영되어 있다.

한편, 거시적 차원에서 오바마 행정부의 통상정책은 중국의 부상이라는 동아시아 및 지구적 차원의 구조적 변동에 대응하는 미국 대외 전략의 중요한 요소이다. 통상정책도 미중 경쟁의 구도에서 자유롭지 못한 것이다. 그렇다면 오바마 행정부는 통상정책과 미중 관계를 어떻게 연계해왔는가? 이에 답하기 위해서는 오바마 행정부의 통상정책 전반을 관통하는 정책 목표를 파악할 필요가 있다. 표면적으로 볼 때, 오바마 행정부는 통상정책을 다양한 차원에서 구사하고 있다.

우선, 오바마 정부는 다자 차원에서 세계무역기구(World Trade Organization: WTO)를 중심으로 한 다자무역협상의 정책적 중요성에 여전히 주목하는 한편, 도하개발어젠다(Doha Development Agenda: DDA) 협상이 부진한 점을 감안하여 부문별 다자협상에 적극성을 보이고 있다. 정보통신 및 서비스 분야의 다자 협상에 노력을 경주하고 있는 것이 대표적인 사례이다. 지역 차원에서 오바마 정부는 잘 알려진 것처럼 TPP와 TTIP 협상을 적극 추진하고 있다. 현재 한국을 포함한 20개국과 FTA를 체결한 데서 나타나듯이(USTR, <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements>), 미국은

양자 차원의 무역협정에도 상당히 적극적이다. 미국은 또한 자국 기업의 투자에 대한 보장을 위해 42개국과 양자 차원의 투자보장협정(bilateral investment treaty: BIT)을 체결하고 있다(USTR, [http://tcc.export.gov/Trade\\_Agreements/Bilateral\\_Investment\\_Treaties/index.asp](http://tcc.export.gov/Trade_Agreements/Bilateral_Investment_Treaties/index.asp)).

오바마 정부가 추구하는 정책 목표는 다양한 차원의 통상정책을 긴밀하게 연계함으로써 21세기 무역 질서를 관장하는 새로운 규범과 규칙을 수립하는 과정에서 주도권을 확보하려는 것이라고 할 수 있다. 통상정책을 통해 좁게는 경제 성장의 동력을 확보하고 보다 넓게는 외교안보 목표와의 연계를 실행하는 매개체로 이해할 수도 있지만, 이는 수단적 성격이 강하고 통상정책의 본질적 목표라고 하기 어렵다. 이러한 관점에서 볼 때, 오바마 행정부는 새로운 무역 거버넌스와 규범을 수립하는 데 통상정책을 양자, 지역, 다자 차원을 긴밀히 연계하고 있다. 이러한 측면에서 오바마 정부 통상정책의 핵심은 거버넌스 또는 규범 경쟁이며, 이를 통해 미국이 21세기 세계 무역질서, 더 나아가 세계경제질서를 형성하는 데 유리한 위치를 확보하는 것으로 압축된다.

요컨대 오바마 행정부의 통상정책은 다자, 지역, 양자 차원을 긴밀하게 연계하여 관세 철폐와 같은 전통적 무역 자유화를 넘어서는 21세기형 무역 거버넌스를 형성하는 데 초점이 맞추어져 있다고 할 수 있다. 이러한 문제 의식 하에서 이 글은 다음의 사항들을 중점적으로 논의한다. II장에서는 오바마 행정부가 미중 양자 관계를 조정하기 위해 통상정책을 어떻게 활용했는지를 검토한다. III장에서는 오바마 행정부가 통상정책의 근간인 거대 FTA — TPP와 TTIP — 를 추진하게 된 다양한 동기, 특히 새로운 무역 거버넌스의 수립을 위한 선제적 움직임이라는 관점에서 설명한다. IV장에서는 오바마 행정부가 미국의 전통적 통상정책의 중심축이었던 다자주의가 교착 상태에 빠진 상태에서 분야별 다자협상을 통해 새로운 무역 규범을 수립하려는 움직임을 고찰한다. 마지막 결론에서는 이러한 분석적 논의를 통해 도출할 수 있는 시사점을 논의한다.

## II. 미중 양자 차원: 수출 증대와 글로벌 불균형 해소

오바마 1기 행정부의 통상정책은 ‘국가수출확대구상’(National Export Initiative: NEI)에 집약되어 있듯이 2014년까지 수출을 2배 증가시키고 이를 위해 무역실행위원회(trade enforcement council)를 설치하는 한편, WTO의 분쟁해결절차 등 기존 국제무역법을 적극적으로 활용하는 이원적 전략을 취했다. 통상정책의 경우, 오바마 1기 행정부는 한국, 콜롬비아, 파나마 등과 자유무역협정(free trade agreement: FTA)을 통과시키기 위해 의회와 협력하고 TPP 협상을 지속하는 데 초점이 모아졌다(Meltzer, 2012).

2012년 대통령 선거 캠페인을 거치면서 오바마 대통령은 1기 정부의 정책을 기본적으로 계승하는 정도에 머물고 있을 뿐, 2기 행정부의 통상정책을 특별히 강조하지는 않았다. 대선 기간 중 오바마와 롬니 모두 시장 개척을 통한 수출 증대를 무역 정책의 중요한 목표로 설정했다. 오바마 대통령이 대선 기간 중 통상정책과 관련하여 천명한 공약은 (1) 자유무역협정 추진; (2) TPP 협상의 신속 추진 강조; (3) 미국 수출의 2배 확대; (4) 제조업 육성; (5) 대중 통상 압력의 지속으로 압축된다. 오바마 대통령은 수출 관련 정부 서비스의 간소화, 미국 이전기업에 대한 세제혜택, 제조업 육성과 같은 정책적 지원을 통해 2014년까지 수출을 2배 증가시키겠다는 목표를 제시했다.<sup>1</sup> 예를 들어, 금융 지원 및 친환경 자동차 개발 지원의 사례에서 나타나듯이 자동차 산업을 포함한 제조업의 경쟁력 강화를 위한 정책적인 지원 조치를 다각적으로 시행했다. 이는 제조업 경쟁력 강화를 통해 일자리를 창출하고 무역적자를 해소하겠다는 구상이다.

오바마 대통령의 이러한 정책 기조는 당시 공화당 후보였던 미트 롬니(Mitt Romney) 주지사가 ‘5개의 우선 처리 법안’(Five Bills for Day One)

---

1. 반면, 롬니는 매우 공세적인 접근을 하고 있는데 TPA를 획득함으로써 TPP는 물론 브라질 및 인도 등과 양자 FTA도 조기에 체결하는 한편, 중국에 대해서는 한층 강력한 통상 압력을 가해야 한다는 입장을 취했다.

가운데 2개를 통상과 관련된 법안으로 내세운 것과 매우 대조적이다. 또한 롬니 후보는 ‘시장개방법’(Open Markets Act)을 통해 신속협상권(Trade Promotion Authority)을 다시 회복하고, ‘미국경쟁법’(American Competitiveness Act)을 입안함으로써 법인세를 감소하여 해외 다국적기업과 경쟁하는 미국 기업의 수출 증대를 위해 노력할 것을 공언한 바 있다.

오바마 2기 행정부는 국내 경제 문제의 우선 해결에 주력하고 있었기 때문에 통상정책의 정책적 우선순위가 낮아진 것은 어느 정도 예상된 것이었다. 또한 오바마 2기 행정부에서 국내 경제정책과의 연계라는 관점에서 통상정책에 접근하는 경향이 두드러졌다. 오바마 행정부가 통상정책을 언급하는데 있어서 재정건전성과 일자리 창출을 강조한다거나, 기업 경쟁력 강화와 수출에 대한 간접적 지원을 확대할 것을 천명하는 것 등이 국내 경제정책과 통상정책의 연계가 이루어지는 대표적 사례라고 할 수 있다.

오바마 행정부가 NEI를 강조하는 것도 같은 맥락이다. 오바마 행정부가 NEI를 통해 추구하는 구체적인 정책 목표는 (1) 미국 수출 기업의 이익을 위한 국가 지원 확대; (2) 수출 기업 및 중소기업에 대한 미국 수출입은행의 자금지원; (3) 통상장벽 제거; (4) 통상법 강화; (5) 경제성장을 위한 국제협력 강화 등이다. 이를 간략히 요약하면, 자동차산업을 포함한 제조업의 경쟁력 강화를 다각적인 지원 조치를 실행하겠다는 것이다. 오바마 행정부는 미국 기업의 수출을 증대시키기 위해 미국 정부가 재정 지원은 물론, 시장 개발을 위한 외국 정부와의 통상 협상을 적극적으로 실행하는 한편, 경제 성장을 위한 대외적 차원의 협력을 적극 추진하겠다는 의도를 갖고 있는 것이다. 이러한 시도가 때로는 보호주의의 성격을 띠기도 하는데, 환경규제 강화와 관련한 움직임이 이를 대변한다. 오바마 행정부의 통상정책은 기본적으로 미국 산업의 수출 증대를 위한 경쟁력 강화, 시장 확대를 위한 무역 협상, 미국 산업에 유리한 무역 규범의 수립을 추구하는 가운데 부분적 보호주의의 색채를 갖는다.

오바마 행정부는 이처럼 국내 경제정책과 통상정책의 연계를 강화하는 차원에서 2012년 1월 6개의 정부 부처의 무역 관련 기능을 단일화하는 정책결정구조의 변화를 시도했다(Illias, 2012). 잘 알려져 있다시피 무역과 관련된

미국 정부의 정책결정구조는 매우 다원적이다. 보기에 따라서는 최대 20여 개 부처가 무역정책에 관여하고 있으며, 주요 부처만 하더라도 상무부(Department of Commerce), 수출입은행(Export-Import Bank), 해외민간투자법인(Overseas Private Investment, Corporation: OPIC), 중소기업청(Small Business Administration: SBA), 무역개발청(Trade and Development Agency: TDA), 통상대표부(United States Trade Representative: USTR)를 포함한 6개 부처에 달한다.

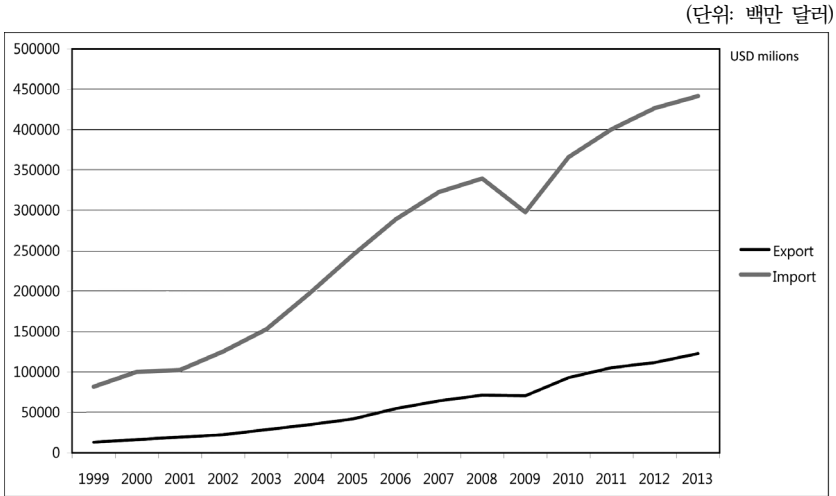
오바마 행정부는 무역에 관한 권한과 기능의 중복을 완화하고 일체형(one-stop-shop) 정책결정구조를 만들기 위해 노력하고 있다. 구체적으로 오바마 행정부는 무역촉진조정위원회(Trade Promotion Coordinating Committee)를 신설하여, 정책 조정 기능을 강화함으로써 정책결정의 신속성과 효율성을 제고하려는 것이다. 이러한 시도는 NEI 등 수출과 고용 촉진에 대한 의회와 행정부의 관심 증대를 반영하는 한편, 정부 조직을 축소하기 위한 전반적 노력과 맞물려 있는 것으로 보인다. 이밖에 오바마 행정부는 USTR의 예산을 대폭 증가하고, 무역조정지원(trade adjustment assistance) 기능을 노동부로 일원화하는 등 무역 관련 정책결정을 집중화하는 노력을 계속하고 있다.

오바마 행정부가 통상정책의 당면 목표를 실현하는 데 양자적 접근의 필요성이 증대되고 있다.<sup>2</sup> 미중 양국의 경제 관계가 지난 20여 년간 지속적으로 심화·확대되어왔다는 점을 고려할 때, NEI를 포함한 통상정책 목표를 실현하는 데 중국의 중요성은 지대하다. 따라서 오바마 행정부의 통상정책이 양자 차원에서는 중국에 초점이 맞추어져 있는 것은 어쩌면 당연한 일이다. 특히 대중국 수출의 증가는 오바마 행정부가 공약한 수출 배증을 실현하는 데 필수라는 점에서 매우 중요하다. 그 결과 <그림 1>에서 나타나듯이, 미중 양국의 무역 규모는 1999년 약 950억 달러에서 2013년 5,640억 달러로 6배 이상 증가했다.

이와 관련 미중 양국은 경쟁과 협력의 이중적 측면을 동시에 노출하고 있

---

2. 1980년대 후반 이후 미국 정부는 통상 문제를 해결하는 수단으로 양자적 접근을 점차 확대해 왔다. 미국의 양자적 접근에 대한 연구로는 Elliott and Bayard(1994) 참조할 것.



출처: U.S. Bureau of Economic Analysis.

〈그림 1〉 미중 무역 규모의 변화 추이(1999년~2013년)

다. 첫째, 갈등의 측면은 양국 사이의 무역 불균형이 확대되고 있다는 데서 나타난다. 1999년 약 684억 달러를 기록했던 미국의 대중 무역적자가 2011년 2,950억 달러를 기록하여 전체 무역적자의 약 40%를 차지했다. 대중 무역적자는 이후에도 계속 확대되어 2013년 3,187억 달러까지 증대되었다. 이로 인해 중국의 불공정 무역이 미국의 제조업과 경제 전반의 쇠퇴를 초래한다는 미국 내 우려가 점증했다. 오바마 행정부의 딜레마는 대중 무역적자가 단기간 내에 감소할 것으로 기대하기 어렵다는 데 있다. 특히 중국이 동아시아 국가들뿐 아니라 유럽과 미주 지역 기업들의 글로벌 생산 체인 내에서 생산 기지 역할을 수행함에 따라 이러한 추세를 역전시키기는 결코 용이하지 않은 상황이다.<sup>3</sup>

오바마 행정부가 양자 차원에서 통상정책의 초점을 중국에 맞출 수밖에 없는 이유는 이 때문이다. 이 문제에 대한 미국의 시각은 ‘글로벌 불균형’(global imbalance)으로 압축된다. 즉, 중국 정부가 인위적으로 위안화가

3. 동아시아 생산 네트워크의 형성과 변화 양상에 대해서는 Athukorala(2010) 참조할 것.

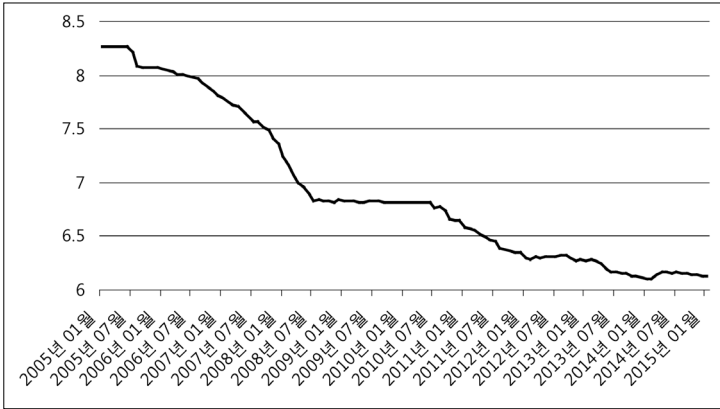
저평가되도록 함으로써 미국과 중국, 더 나아가 아시아 국가들 사이의 구조적 불균형을 초래하고 있다는 것이다.<sup>4</sup> 더 나아가 오바마 행정부는 세계 경제 성장의 회복을 위해서는 세계 경제의 수요 부족 문제를 해결하는 것이 급선무라고 보고 있다. 문제는 수요 부족의 근본 원인이 세계 경제 불균형의 지속 때문이라는 것이다. 따라서 경상수지 적자국의 수요 부진이 지속되고 있기 때문에 이에 대한 정책 조정이 필요하며, 그 핵심에는 중국이 있는 것이다. 이러한 문제가 해결되지 않을 경우, 결국 세계 무역과 생산을 축소시키는 결과가 초래될 것이라는 것이 오바마 행정부의 생각이다. 이른바 모두에게 피해가 발생하는 상황을 정책 조정을 통해 ‘윈-윈’(win-win)으로 바꾸어 놓을 필요가 있다는 것이다(Sheets, 2014). 이러한 맥락에서 미국 정부는 양국의 무역 불균형을 시정하기 위한 노력을 다양하게 전개했고, 위안화와 달러화 사이의 환율 조정이 그 핵심이었다.

이러한 상황에서 미국의 대중 무역 적자를 감소시킬 수 있는 환율 조정을 우선적인 정책 수단으로 활용했다.<sup>5</sup> 미국 정부는 위안화의 저평가가 중국 제품의 수출 경쟁력에 상당한 영향을 미치고 있다고 판단한다(Morrison, 2013). 미국이 중국에 대해 정책의 최우선 순위로 설정하고 있는 것은 시장 환율의 채택이다. 중국이 이 분야에서 상당한 진전을 이룬 것은 사실이다. <그림 2>에 나타나듯이, 달러화 대비 위안화의 환율은 1994년 8.28위안을 기록했다. 이후 중국 정부가 2005년 관리변동환율제(managed peg system)를 도입하면서 점진적 평가절상을 실행해왔다. 그 결과 중국 위안화는 2005년에서 2013년 사이 연평균 약 3%씩 평가절상되었다. 명목 가치 기준으로 약 34%, 실질 가치 기준으로 약 42% 평가절상된 것이다(Morrison, 2013). 특히 글로벌 금융위기가 발생한 2007년 하반기 위안화 환율이 급격히 하락하기 시작하여 2008년 4월에는 7위안 아래로 떨어졌다. 이후에도 위안화 환

4. 글로벌 불균형과 관련한 논의를 위해서는 Wolf(2008) 참조할 것.

5. 미중 무역 불균형의 지속 여부에 대해서는 견해가 엇갈리고 있다. 아이켄그린(2014)은 미국과 중국이 글로벌 금융위기 이전의 경제 성장률과 소비 패턴으로 회귀하기 어렵기 때문에 불균형은 사실상 끝났다고 주장한다. 반면, 불균형이 표면적으로 해소된 것으로 보이지만, 이는 무역 적자국의 수요 감소에 따른 것이기 때문에 근본적으로 해소되었다고 보기는 어렵다는 반론도 있다(Lane and Milesi-Ferretti, 2012).





출처: <http://www.oanda.com/currency/historical-rates>.

〈그림 2〉 달러-위안화 환율 변동 추이(2005/1~2015/1)

율은 지속적으로 하락하여 2014년 1월 6.09위안으로 최저치를 기록했고, 이후 다소 반등하여 2015년 1월 현재 6.13위안을 기록하고 있다(〈그림 2〉 참조).

미국이 이처럼 환율 조정을 시도하는 이유는 저평가된 위안화의 가치를 조정함으로써 미국의 대중 수출 증가와 수입 감소를 어느 정도 기대할 수 있기 때문이다. 실제로 2007~2008년 중국 GDP의 약 10%를 차지했던 대미 무역흑자가 2012~2013년 약 3% 수준으로 감소했다. 미국의 관점에서 볼 때, 2009년 GDP의 약 6%를 기록한 것을 정점으로 대중 무역적자가 3% 수준까지 감소했다. 그러나 2013년 중국의 대미 무역흑자 규모가 2008년 이후 최대치를 기록한 데서 나타나듯이 다시 증가하고 있다. 이에 따라 중국의 외환보유고가 약 5,000억 달러 증가했고, 외환 시장에 대한 개입이 다시 빈발하게 되는 변화가 있기는 했지만, 미중 무역 불균형이 일정 정도 관리되고 있다고 할 수 있다.

중국의 경상흑자가 GDP의 약 10%에서 3% 수준으로 하락하고, 위안화 가치가 실질적으로 오르는 등 긍정적인 방향의 변화가 이루어지고 있다는 점은 오바마 행정부도 인정하고 있다. 그러나 미중 양국이 환율 조정에 상당한 성과를 거둔 것은 사실이지만 여전히 해결해야 할 문제가 적지 않다. 예를

들어, 오바마 행정부는 대규모 경상흑자와 재정적 여유가 있는 국가, 특히 중국이 인프라에 대한 투자 등 수요를 진작하는 정책을 추진할 필요가 있다고 본다.<sup>6</sup> 중국이 과거와 같이 풍부한 노동력에 의존한 경제 성장이 더 이상 유효하지 않는 것으로 나타나고 있기 때문에, 중소기업에 대한 자금 공급을 통해 새로운 성장 동력을 발굴하는 한편 금융 부문을 포함한 개혁을 실행할 필요가 있다는 것이다.

또한 오바마 행정부는 위안화의 저평가는 도하 라운드 협상에도 부정적인 영향을 미치고 있다고 본다. 중국의 저가 수출이 자신들의 경쟁력에 부정적인 영향을 미친다고 생각하는 개도국들이 관세 인하에 소극적인 입장을 고수하고 있기 때문이다. 오바마 행정부의 이러한 입장을 인식한 중국 정부는 미중전략경제대화에서 시장환율체제로의 이행을 추진하겠다는 의지를 피력한 바 있다. 미중전략경제대화에서 중국의 경제 및 금융 데이터의 신뢰성과 투명성을 제고하기 위해 IMF와 특별공표기준(Special Data Dissemination Standard)을 채택하기 위한 논의를 시작하는 것도 역시 유사한 맥락이다.<sup>7</sup> 오바마 행정부의 이러한 시도는 중국을 기존 국제경제체제로 끌어들이는 기초를 유지하는 가운데 양국의 무역 불균형을 해소하려는 의도라고 할 수 있다. 즉, 오바마 행정부는 양자 차원에서 무역 불균형의 해소라는 일차적 목표를 추구하는 가운데, 중국이 기존 국제질서 속으로 편입될 수 있도록 유도하는 거시적 차원의 정책적 목표를 함께 추구하고 있는 것이다.

6. 오바마 행정부는 경상흑자가 감소하기는 했지만, 일본 역시 이러한 정책 조정을 위해 중요한 역할을 해야 할 필요가 있다고 본다.

7. 특별공표기준에 대해서는 IMF Standards for Data Dissemination을 참조할 것. <https://www.imf.org/external/np/exr/facts/data.htm>.

### III. 지역 차원: 거대 FTA를 통한 새로운 무역 거버넌스의 형성

#### 1. 수출 확대와 일자리 창출을 위한 수단

미중 간 무역 불균형의 문제가 어느 정도 관리되고 있다고 한다면, 오바마 행정부 통상정책은 어떻게 전개되고 있는가? 오바마 행정부 통상정책의 두 번째 차원은 거대 FTA(mega FTA)의 추진이다. 지구적 차원의 다자 무역협상이 교착 상태를 벗어나지 못함에 따라 지역 수준의 무역 협상의 중요성이 더욱 부각되고 있다. 생산의 초국적화, 스파게티볼 효과(spaghetti bowl effect), 주요국의 이기텍처 경쟁 등 다양한 요인들이 거대 FTA를 촉진하고 있다.

이처럼 오바마 행정부가 거대 FTA를 추진하는 이유는 다면적이다. 실제로 미국 통상대표부(United States Trade Representative: USTR)가 표방하는 TPP의 목표는 매우 광범위하다. 구체적으로 통상대표부는 TPP를 통해 다음의 목표를 실현할 것을 표방하고 있다: 상품과 서비스에 대한 시장 접근, 강력하고 실행 가능한 노동 및 환경 기준, 국영기업과 민간기업 간 공정한 경쟁을 보장하는 혁신적인 규칙, 중소기업의 초국적 활동을 용이하게 하는 규제 환경의 투명성과 일관성의 제고, 혁신을 촉진하는 강력한 지적재산권, 복제 의약품에 대한 접근 지원, 디지털 경제의 활성화 촉진 등이다(USTR, <https://ustr.gov/tpp/Summary-of-US-objectives>). 이 가운데 USTR은 미국이 TPP를 추진해야 하는 이유를 일차적으로 제조업, 노동자, 서비스 제공자, 농민, 목축업자 등 다양한 산업 분야에서 일자리 창출과 임금 상승을 위한 기회 창출에서 찾고 있다. TPP의 외교안보적 측면에 초점을 맞추고 있는 미국무부 역시 TPP의 경제적 효과에 상당한 의미를 부여하고 있다. TPP가 수출 확대와 일자리 창출을 통해 경제 회복을 촉진할 수 있는 중요한 이니셔티브라는 점을 미 국무부도 재확인하는 데서 알 수 있듯이 TPP의 경제적 효과

는 지대하다.

경제적 측면에서 아태 시장은 미국 공산품, 농산물, 서비스 수출의 핵심적 위치를 차지하고 있기 때문에 미국은 아시아 국가들과 거대 FTA를 추진할 동기가 충분하다. 경제적 차원에서 오바마 행정부는 TPP를 통해 아태 경제 권과의 연계를 강화하고자 하는 목표를 명확히 표명하고 있다. TPP 협상이 타결될 경우, 세계 GDP의 약 40%, 세계 무역의 약 1/3을 차지할 것으로 예상된다. 페터슨 국제경제연구소(Peterson Institute for International Economics)는 TPP가 성공적으로 타결될 경우 세계 경제에 미치는 영향은 2025년까지 연 2,230억 달러에 달할 것으로 추산한다. 이 과정에서 미국의 수출과 소득이 각각 1,240억 달러, 766억 달러 증가하며(CSIS, 2014), 상당한 일자리를 창출할 수 있을 것으로 보고 있다(USTR, 2014). 오바마 행정부가 TPP 협상에 주력해야 하는 경제적 동기는 분명하다.

TPP 협상 참가국들은 2013년 기준 미국 상품 수출의 약 41%를 차지하고 있으며, 양측의 무역 규모는 약 7천 110억 달러에 달한다. 특히 TPP는 캐나다(1위), 멕시코(3위), 일본(4위) 등 미국의 주요 교역 상대를 포함하고 있다. 서비스 무역 규모 역시 2011년 약 2천 420억 달러를 기록했다. 투자 측면에서도 2011년 기준 미국과 TPP 협상 참여국들 사이의 FDI 규모는 각각 약 830억 달러, 약 610억 달러에 달한다. 특히 미국과 TPP 참여국 사이의 FDI 규모가 2002년에서 2011년 사이 2배 이상 증가하여, 각각 8천 430억 달러, 5천 960억 달러에 달하는 점을 고려하면 두 경제권의 경제 통합이 심화되고 있음을 알 수 있다(US State Department, 2013).

또한 아태 지역의 향후 경제적 잠재력이 크다는 점은 TPP를 더욱 매력적으로 만드는 이유다. 아태 지역의 경제적 잠재력이 타 지역에 비해 크다는 것은 널리 알려져 있다. 이 지역의 경제가 세계 평균보다 빨리 성장할 것이기 때문에 다른 국가들에게 시장 확대의 기회를 제공할 것이라는 전망이 제시되고 있다. TPP의 경제적 효과에 주목하는 것도 이 때문이다. 구체적으로 2009년 약 5억 2천 5백만 명이었던 아태 지역의 중산층 인구가 2030년 30억 명 이상으로 증가할 것으로 예상된다. 세계 중산층의 2/3가 아태 지역에 집중될 것이라는 점에서(Froman, 2015), 이 지역 시장을 선점할 필요성은

점증하고 있다. 특히 TPP 협상 참여국들의 무역장벽이 불균형하다는 점이 오히려 미국의 이점으로 작용할 것이라는 고려도 작용하고 있다. 미국의 무역 장벽은 상대적으로 낮기 때문에 TPP 타결에 따른 무역 자유화의 효과가 미국에 더 크게 발생할 것으로 예상하는 것이다(Froman, 2015).

반면, TPP가 아태 시장에 대한 미국 기업의 시장 접근성을 획기적으로 증가시키는 데는 일정한 한계가 있을 것으로 보는 견해가 있는 것도 사실이다. 미국이 이미 TPP 협상 참가국 가운데 한국, 캐나다, 멕시코, 호주, 싱가포르, 칠레, 페루 등 다수 국가들과 FTA를 체결하고 있기 때문에 무역 자유화로 인한 효과는 제한적일 것이기 때문이다. TPP가 이미 최고 수준의 무역 자유화를 갖고 있는 NAFTA보다 더 높은 무역 자유화를 실행하지 않을 경우, 그 효과는 더욱 제한적일 수밖에 없다. 미국 수출의 약 4.1%를 차지하면서 아직 양자 FTA를 체결하지 않고 있는 일본 정도가 TPP 체결로 인한 실질적인 효과를 기대할 수 있을 것이다.

## 2. 생산의 초국적화를 반영하는 새로운 제도적 수단의 확보

다음으로 오바마 행정부는 다국적기업의 지구적 공급망(global supply chain)을 효율적으로 활용하기 위해서는 넓은 범위의 FTA를 체결할 필요가 있다고 판단한다. 전통적인 무역 협상의 초점이었던 관세 자유화의 효과가 제한적일 것으로 예상됨에도 불구하고 오바마 정부가 TPP 협상에 적극성을 보이는 이유는 생산의 초국적화가 빠르게 진행됨에 따라, 이러한 변화를 효과적으로 반영할 수 있는 제도적 방안이 필요하기 때문이다(Baldwin, 2008). 실제로 TPP와 TTIP의 효과는 관세 인하보다는 비관세장벽과 국경내장벽 (behind-the-border barriers)의 완화에서 더욱 크게 발생할 것으로 보는 것이 일반적이다.

1990년대 후반 역내 경제적 상호의존이 빠르게 증가하고 WTO 차원의 다자 무역자유화 협상이 난항에 봉착함에 따라 동아시아 국가들은 일제히 FTA를 추진하기 시작하였다. 유럽이나 북미 국가들과 달리, 동아시아 국가

들은 주로 양자 FTA의 체결에 초점을 맞추었다. 동아시아 국가들이 일제히 양자 FTA를 추진한 결과, 다수의 FTA가 체결되었으나 문제는 FTA들 사이의 정합성이 현격히 떨어져 경제적 효과가 기대했던 것만큼 발생하지 않는 ‘누들볼 효과’(noodle bowl effect)가 초래되었다. 특히 복합적이고 상이한 원산지 규정은 동아시아 FTA 사이의 이질성을 증대시키는 중요한 원인이 되었다. 특히 생산 네트워크 내의 무역을 주로 하는 다국적기업의 경우, 상이한 원산지 규정은 거래비용을 높이는 요인이 된다. 동아시아 국가들이 체결한 FTA의 활용도가 높지 않은 이유도 여기에 있다.

이러한 문제는 미국에도 마찬가지로 적용된다. 미국이 현재 20개국과 FTA를 체결하고 있지만, 이 FTA들이 초국적화된 생산 지역과 일치하는 것은 아니다. 더욱이 원산지 규정과 관세 철폐 일정에서 기체결 FTA 사이에 상당한 불일치로 인한 스파게티볼 효과는 양자 FTA의 효과를 반감시키고 있다. 수많은 가치사슬(value chains)로 연계된 현재의 생산과 무역 체계를 충분히 고려하지 않고 과거의 국제무역 분업 구조에 기반하여 체결되는 FTA는 그 효과를 반감시킬 수밖에 없다. 한마디로 지금의 무역체제는 ‘21세기형 생산 및 무역과 20세기형 무역규칙’으로 짜여져 있다(Baldwin, 2011).

오바마 행정부가 거대 FTA에 관심을 갖는 경제적 이유는 여기에 있다. 즉, 관세율의 인하에 초점을 맞추었던 기존 FTA의 단점을 보완하여, 역내 무역과 투자의 연계를 실질적으로 반영하는 거대 FTA의 필요성에 대한 인식이 제고된 것이다. 21세기 생산의 초국적화가 빠르게 진행되면서 공급망 내에서 이루어지는 네트워크 무역을 관리하는 새로운 거버넌스의 필요성이 증대하고 있는 것이다.<sup>8</sup> 네트워크 무역의 증가는 전통적인 무역 장벽을 완화 또는 철폐하는 것을 넘어선 새로운 글로벌 무역 거버넌스를 필요로 한다(Baldwin, 2012). 전통적인 무역이 한 국가 내에서 생산된 상품을 다른 국가에 수출하는 형태였다면, 네트워크 무역은 재화, 서비스, 노동, 자본 등 다양한 생산 요소들이 자유롭게 초국적으로 이동하는 과정에서 발생한다. 다수의

8. 볼드윈은 WTO가 21세기 무역에 적합한 기구로서 역할을 하기 위해서는 서비스, TRIPs, TRIMs 등 WTO에서 다루어지고 있는 분야뿐 아니라, 지적재산권, 투자 보장, 자본의 자유로운 이동 등 WTO가 아직 본격적으로 다루고 있지 못한 분야에 대한 규칙을 제정할 수 있는 ‘WTO 2.0’이 필요하다고 역설한다(Baldwin, 2012).

FTA의 중복적 체결에 따른 문제점이 대두될 때 시도된다. 생산 공정의 각 단계를 다수의 국가에 분산 배치하고 있는 초국적기업의 관점에서 볼 때, 지나치게 제한적인 원산지규정은 가치사슬을 최적화하는 데 중대한 걸림돌이 된다(Ravenhill, 2010). 특히 상호 일관성이 떨어지는 FTA가 대거 중복적으로 체결될 경우, 그 문제는 심각해지기 때문에 기존 양자 FTA를 다자화하려는 경제적 동기가 발생한다.

문제는 세계 주요국들이 공급망 내에서 이루어지는 무역에 대한 새로운 규범과 규칙을 반영하는 데 WTO 체제가 아직 본격적인 역할을 하지 못하고 있다는 점이다. 생산의 초국적화가 사실상 지역 중심으로 이루어지고 있기 때문에 공급 체인에 참여하고 있는 국가들은 지역을 단위로 한 거대 FTA를 추진하게 된다. 시장 접근을 상호 교환하는 데 초점을 맞춘 WTO 체제에서는 제3국 효과를 상쇄하기 위해 모든 국가들이 WTO에 가입하는 보편적 회원권이 자연스러운 결과였다. 투자에 대한 보장이 중요한 네트워크 무역에서는 제3국 효과가 비교적 제한적이기 때문에 모든 국가가 회원이 되어야 한다는 데 대한 논리적 정당성이 상대적으로 약하고, 보호무역이 특히 개도국에게 더 큰 피해를 줄 수 있다는 점에서 새로운 거버넌스가 필요하다.

거대 FTA가 다자주의의 대안으로 부상하게 된 것은 이 때문이다. TPP 등 거대 FTA로의 이동은 기존 다자주의나 양자 FTA로 인해 초래된 스파게티볼 효과를 단번에 제거하려는 의도가 내포되어 있다. 이 과정에서 미국 등 선진국들은 협상에 장애가 되는 중국 및 기타 개도국들을 배제한 거대 FTA를 선호하였다(Bhagwati, 1995). 거대 FTA는 양자 FTA의 문제점을 해소하는 효과적인 수단이자, 전통적인 다자 차원의 무역 자유화에 버금가는 경제적 효과를 기대할 수 있는 대안이라는 의미를 갖는다.

### 3. 새로운 무역 거버넌스의 수립을 위한 선제적 조치

미국이 TPP에 주목하는 또 하나의 이유는 아시아태평양지역으로 세계 무역의 중심이 이동하면서 이 지역이 세계무역체제의 새로운 규칙 형성에 큰

영향을 미칠 것으로 예상하기 때문이다(Petri, 2012). TPP가 순수한 의미의 경제적 관점을 넘어서서, 오바마 정부가 의욕적으로 추진하고 있는 전략적 재균형 정책의 핵심적 경제 정책으로서 강조되는 이유는 여기에 있다(US State Department, 2013). 구체적으로 미 국무부는 TPP가 무역 및 투자에 관련된 21세기 이슈를 포함하고 노동자 보호와 환경을 보호하는 강력한 규정을 구체화하는 계기로 활용해야 한다고 보고 있다. TPP가 광범위한 지역 통합을 위한 장인 동시에 지구적 차원의 무역 자유화를 진전시키는 촉매제로서 변환적(transformative) 역할을 하도록 한다는 전략이다(US State Department, 2013).

더욱이 TPP는 세계무역 거버넌스의 수립을 위한 새로운 플랫폼의 역할을 할 가능성을 내포하고 있다. 미국 통상대표부가 TPP를 ‘고수준의 포괄적인 21세기형 FTA’(high standard, comprehensive, 21<sup>st</sup> FTA)라고 명명하는 데는 이러한 의도가 담겨 있다(USTR, 2014). TPP 협상은 현재까지 20차례의 협상이 진행되고 29개 챕터의 협정문이 만들어졌다. 그러나 협상이 예상보다 느리게 진행되고 있는데, 그 이유는 국영기업, 환경 기준, 시장 접근 등 새로운 분야의 규칙 제정과 관련한 협상 참여국들 사이의 이견이 해소되고 않고 있기 때문이다(CSIS, 2014).

결국 오바마 행정부가 산적한 국내의 문제에도 불구하고 TPP에 적극적인 이유는 새로운 무역 거버넌스를 수립하는 데 주도권을 행사하려는 의도를 갖고 있기 때문이다. WTO가 심층 통합 관련 쟁점을 다루기에 적합하지 않을 뿐 아니라 세계 무역 거버넌스에서 WTO의 중추적 역할이 쇠퇴할 것이라는 전망이 형성되고 있음을 감안할 때, TPP는 미국이 주도하여 새로운 무역질서를 수립할 수 있는 유력한 대안으로 부상했다. 자발적으로 참여한 12개국 사이의 협상을 타결시키지 못한다는 것은 그 자체로도 중요한 의미를 가질 뿐 아니라, 향후 TTIP 협상에도 부정적 영향을 미칠 것이기 때문에 미국이 주도하는 새로운 무역질서의 수립이 사실상 실패한다는 것을 의미한다(Solis, 2015).

반면, 중국이 추진하는 RCEP은 표면적으로 ‘현대적이고 포괄적이며 높은 수준의 호혜적인 경제 파트너십 협정을 지향하며, 이를 위해 상품 무역, 서비스



스 무역, 투자, 경제 및 기술 협력, 지적재산권, 경쟁, 분쟁 해결 등을 포함시킨다'는 목표를 표방하고 있다(ASEAN 2012). 그러나 이러한 목표를 실현하는 구체적인 방법론 면에서 RCEP은 유연성을 강조하며 역내 개도국을 위한 '구체적이고 차별적인 대응'(special and differential treatment)을 할 것임을 분명히 하고 있다(Urata, 2012).

RCEP은 주로 관세 자유화에 초점이 맞추어져 있고, 다른 심층 통합을 위한 쟁점들은 누락되어 있다. RCEP은 노동, 환경, 정부 조달에 대한 규정을 협상 대상에 포함시키고 있지 않을 뿐 아니라, TPP가 주력하는 '국경내 장벽'(behind-the-border barriers) 관련 규제를 철폐하는 데도 미온적이다. RCEP이 주로 시장 접근과 연결성 문제에 주력할 것으로 예상되는 것은 이 때문이다. 심지어 관세 철폐를 포함한 시장 접근에 있어서도 모든 참가국들이 동일한 일정을 실행할 것인지 여부가 불투명하다. RCEP이 무역 자유화를 위한 공통의 규칙을 수립하기보다는 미국을 포함한 선진국들에게 유리한 무역 관련 규범과 규칙 제정에 대한 대안 또는 도전의 의미가 더욱 강하다는 주장이 제기되고 있다(Yi, 2014; Zhang, 2014).

새로운 무역 거버넌스의 수립을 위한 오바마 행정부의 의도는 TTIP에서도 재확인된다. 미국과 EU는 2013년 6월 TTIP 협상의 개시를 선언했다. 당초 협상 타결 시점을 2014년으로 설정했으나, 현재는 2015년으로 연기된 상태이다. 양 측의 무역 규모는 연간 1조 달러에 달하고, 투자 규모는 무려 4조 달러에 이른다. TTIP는 이처럼 긴밀한 양 측의 경제 관계를 한층 강화할 것으로 기대된다. TTIP로 인한 효과가 관세 철폐보다는 비관세장벽의 완화 및 철폐를 통해 발생할 것으로 예상한다. 미국과 EU 사이의 관세는 이미 낮은 수준이기 때문에 전통적인 관세 자유화 중심의 FTA는 그 효과가 제한적일 수밖에 없다.

따라서 TTIP 협상은 관세 철폐, 서비스, 비관세장벽 및 정부조달시장 개방 확대와 같은 시장 접근(market access)은 물론 규제의 수렴(regulatory convergence)과 규범(rules) 문제를 중점적으로 다루고 있다. 구체적으로 의약품, 화장품, 의료기기, 자동차 및 화학 산업 등에서 규제 조화 및 정합성을 증진함으로써 비관세장벽 완화를 추구하는 동시에 규범 분야에서 노동 및 환

경, 에너지 및 희귀 자원, 관세 행정 및 무역 원활화 등을 포괄적으로 다루고 있다. 오바마 행정부는 비관세장벽 가운데 표준 및 관련 제도의 상이성이 자국의 수출, 더 나아가 세계 무역의 증가를 저해하는 장애 요인이 된다고 보고 있다. TTIP 협상에서는 미국과 EU가 그동안 체결한 FTA보다 무역상 기술장벽(technical barriers to trade: TBT)의 문제를 광범위하게 다루고 있는데, 특히 기술규제, 제품 표준, 시험 및 인증 등이 구체적으로 논의되고 있다. 이 밖에도 TTIP 협상은 표준화 수립, 범대서양 규제협력 등을 포함한 산업 규제 및 기준에 관한 챕터를 포함하고 있다. 더 나아가 오바마 행정부는 새로운 규범의 제정을 통해 미국 기업의 경쟁력을 강화하겠다는 의도를 밝히고 있다(USTR, 2014).

TTIP는 이처럼 직접적으로는 양 측의 일자리 창출, 경제 성장, 경쟁력 제고에 기여하고, 보다 근본적으로는 시장접근(market access)의 확대, 규제 수렴(regulatory convergence), 새로운 규칙의 제정 등 새로운 무역 거버넌스의 수립이라는 목표를 실현하는 데 도움이 된다. TTIP가 포괄적이고 높은 수준의 거대 FTA가 될 것으로 예상되는 이유는 이 때문이다. 구체적으로 시장접근은 관세 철폐는 물론, 서비스 및 정부 조달시장의 개방 확대를 포함하는 것이다. 규제 수렴은 규제 표준의 정합성을 증진시키기 위해 양 측이 협력하는 것으로 비관세장벽 가운데 특히 무역상 기술장벽(TBT)에 초점에 맞추고 있다. 여기에는 산업 규제, 기술규제, 현지화 무역장벽(localization barriers) 등도 포함된다. 오바마 행정부는 아직 WTO 차원의 규칙이 확립되어 있지 않은 노동 및 환경, 에너지 및 희귀자원, 관세 및 무역 원활화 등의 분야에서 선도적으로 새로운 규칙을 제정해 나갈 계획을 갖고 있다.

새로운 무역질서의 수립을 위한 논의를 WTO 차원에서 전개하기 어려운 현실을 감안하여 미국을 포함한 선진국들은 거대 FTA를 통해 분할과 배제를 기본으로 하는 새로운 무역 거버넌스를 형성하는 데 주도권을 행사하려고 하는 것이다. 그러나 중국은 다른 개도국들과 달리 선진국들의 이러한 시도에 대응할 능력을 보유하고 있다는 점에서 차별적이다. 다른 개도국들이 선진국 시장에 대한 접근성 제고와 자국의 무역 및 경제 거버넌스의 개혁을 교환하는 것과 달리,<sup>9</sup> 중국은 자국의 거대한 시장을 무기로 선진국 기업의 투

자와 기술을 교환할 능력을 보유하고 있다(Baldwin, 2012). 중국은 미국 등 선진국들이 주도하는 거대 FTA에 반드시 참여해야 한다는 압박으로부터 비교적 자유롭기 때문에 자국의 전략적 이해관계에 더 부합하는 거대 FTA를 독자적으로 추진하고 있다. 더 나아가 중국은 이러한 거대 FTA를 바탕으로 미국 주도의 새로운 무역 질서를 견제하려고 한다.

거대 FTA에 대한 미중 양국의 접근은 기체결한 양자 FTA에 나타난 그것보다 훨씬 더 크다(Dent, 2007). 미국이 주도하는 TPP는 가장 높은 수준의 FTA를 지향하는 것으로 상품, 서비스, 투자, 정부 조달 등 매우 광범위한 분야를 포괄하고 있을 뿐 아니라, 지적재산권, 식품안전, 기술 기준, 세관 절차 등과 관련한 규제의 완화 및 철폐를 직접적으로 다루고 있다(Sally, 2014). 여기에 더해 TPP는 공급망과 전자상거래(e-commerce)를 촉진하는 규정을 포함하고 있기 때문에 '21세기형 FTA'라고 불린다. 협상이 진행되고 있는 과정에서 일부 국가에서 TPP에 대한 국내적 반대가 제기된 것도 이처럼 높은 수준의 FTA가 초래할 파급 효과에 대한 우려 때문이다. 일본은 농업, 말레이시아는 정부 조달, 베트남은 국영기업 관련 규정에 대해 상당한 국내적 반대에 직면하고 있다. 그럼에도 불구하고 오바마 정부는 지적재산권, 공중보건, 노동과 환경 기준, 원산지규정 등 개도국의 시장 접근에 부정적 영향을 줄 수 있는 쟁점들에 대해 기본 입장을 견지하고 있다.<sup>10</sup>

이러한 점에서 TPP는 미국은 중국의 부상을 견제하려는 목표와 간접적으로 연계되고 있다. 2008년 이후 동아시아에서는 지역 차원의 세력전이와 글로벌 차원의 세력전이가 동시에 진행되고 있다. 이 과정에서 다른 동아시아 국가들은 물론 심지어 일본의 대 중국 무역 의존도가 상승하게 되었다. 중국

- 
9. 거대 FTA는 일정 수준 분할과 배제를 수반한다는 점에서 전통적 다자주의 무역 거버넌스와 차이가 있다. 이 경우, 개도국들은 선진국 시장에 대한 접근을 유지 또는 확대하기 위해 새로운 무역 거버넌스를 수용하고, 그에 따른 제반 국내 개혁을 실행하게 된다(Shadlen, 2005).
  10. 거대 FTA에 대한 미국과 중국의 접근은 크게 대비된다. 양국의 차별성은 지금까지 체결한 양자 FTA에서도 분명히 드러난다. 미국의 FTA는 일부 정치적으로 민감한 산업에 대한 예외 조치를 두거나 차별적 원산지규정을 내포하고 있기도 하지만, 전반적으로 범위 면에서 가장 포괄적이고 심층적 통합을 지향한다(Dent, 2007). 반면, 중국은 FTA를 통해 주로 관세를 철폐 또는 완화하는 데 주력할 뿐, 규제, 투자, 정부 조달 분야의 무역 장벽을 제거하는 데는 상대적으로 소극적이다.

의 부상이 단순히 기존 질서의 지각 변동을 초래하는 수준을 넘어, 대다수 동아시아 국가들의 중국 의존도를 상승시키는 결과가 초래된 것이다. TPP는 그동안 동아시아 국가들 사이의 경제 통합을 제도화하는 것이 아니라, 상이한 지리적 범위인 아시아태평양지역을 대상으로 설정함으로써 중국의 경제적 지배력을 다소나마 완화하는 한편, 동아시아 국가들의 대 중국 의존도를 제도적으로 조절하는 수단으로 작용할 잠재력을 갖고 있다.

오바마 행정부의 이러한 접근은 아태 지역 정책의 핵심 축인 재균형정책에 잘 나타난다. 국무장관 힐러리 클린턴(Hillary Clinton)이 아시아의 개방된 시장을 유지하는 것은 미국에게 투자, 무역, 기술면에서 유례없는 기회를 제공할 것이며, 미국의 경제 회복이 중국을 포함한 아시아에 대한 수출에 달려 있다고 설파한 것도 재균형정책의 경제적 측면을 강조한 것이다(Clinton, 2010). 실제로 재균형정책을 위한 6가지 정책 중 3가지 — 중국을 포함한 부상하는 국가들과의 관계 심화, 지역 다자제도에의 참여, 무역과 투자 확대 — 가 경제적 또는 제도적 차원의 대응이라는 점을 감안할 때, 재균형정책은 다양한 수준의 정책들을 포괄적으로 재조정하는 것이라고 할 수 있다(Miller and Nadau, 2014).

따라서 미국이 TPP를 통해 중국을 외교안보적으로 견제한다기보다는 새로운 무역 규범을 선제적으로 수립함으로써 향후 세계경제질서에서 유리한 위치를 점하려는 시도라고 볼 수 있다. 이러한 점에서 일본의 참가가 협상의 속도를 늦추기는 했지만, 오바마 행정부로서는 환영할 만한 일이다. 즉, 오바마 행정부는 무역과 투자 규범에 대한 일본의 지지를 바탕으로 새로운 모델을 아태 지역뿐 아니라 향후 글로벌 차원에서 수립할 수 있다는 점에서 일본의 참가는 미국에게 긍정적이다.

미국과 중국의 하드파워 격차가 계속 좁혀질 것이라는 예상을 감안할 때, 미국이 현재 시점보다 더 우월적 지위에서 새로운 무역질서를 설계하기는 어려울 수 있다. 오바마 행정부가 TPP와 TTIP를 신속하게 추진해야 하는 이유이다. 또한 TPP와 TTIP는 타결될 경우 세계무역의 증가를 견인할 수 있다는 점에서 침체된 WTO 도하라운드를 실질적으로 대체할 수 있는 공세적 노력이다. 이러한 맥락에서 오바마 행정부는 거대 FTA를 통상정책의 주요

축으로 추진하고 있다(Frenzel, 2013).

#### IV. 다자 차원: 분야별 다자 협상을 통한 새로운 무역 거버넌스의 수립

오바마 행정부는 다자무역체제의 발전이 가장 바람직한 무역 질서의 변화 방향이라는 점을 인정하고, 다자무역협상의 정치적 동력을 회복시키기 위해 노력하고 있다. WTO 차원에서 진행되는 DDA에 대한 지속적 관심을 표명하고 있는 것도 이 때문이다. 세계무역체제를 위한 새로운 규칙의 제정이 그 어느 때보다 중요하지만 현실적 환경은 녹록치 않다. WTO 협상의 경우, 일부 국가들이 무역촉진협정(Trade Facilitation Agreement: TFA)이 개도국과 선진국 모두에게 상당한 이익을 창출할 것으로 예상됨에도 불구하고 그 실행에 어려움을 겪고 있다.

따라서 오바마 행정부는 다자 차원에서 가능한 한 WTO 차원의 무역 자유화를 위해 노력하되, 이것이 현실적으로 어려울 경우 분야별 다자무역협상을 추진하는 유연성을 보이고 있다. 현실적으로 DDA가 2020년 이전에 타결되거나 WTO가 네트워크 무역 관련 쟁점들을 포함시키는 데 적극성을 보이기 어려울 것으로 보이기 때문에, 미국은 다자 차원에서는 분야별 무역 거버넌스의 수립에 주력하고 있다. 이는 미국이 정보통신, 서비스, 투자, 지적재산권, 정부 조달, 환경, 노동 등 미국에 유리한 결과를 초래할 수 있는 분야의 규범을 제정한다는 목적에 부합하는 것이다.

이러한 상황에서 오바마 행정부는 일차적 대안으로 부문별 다자협상을 추진하고 있다. 복수국 간 서비스무역협정(Trade in Service Agreement: TISA)이 대표적 사례에 해당한다.<sup>11</sup> 오바마 행정부는 이러한 노력이 다자무

11. 미국은 중국과 정보통신협정(Information Technology Agreement: ITA), 인도와 무역촉진협정(Trade Facilitation Agreement: TFA)을 실행하기로 합의한 데서 나타나듯이, 단일 분야의 무역 자유화를 위한 노력을 양자적 차원에서도 전개하고 있다 (Sheets, 2014).

역체제의 동력을 회복하는 데 도움이 될 것으로 보고 있다.

TISA는 금융, 통신, 전자상거래, 유통 등 서비스 무역의 자유화를 위한 협상이다. 기술적으로 보면, TISA에 EU를 하나의 단위로 했을 때 모두 23개국이 참여하고 있기 때문에 엄밀한 의미의 다자무역협상이라기보다는 지역무역협정에 가깝다고 할 수 있다. 그러나 이 협상이 모든 WTO 회원국들의 참여를 목적으로 할 뿐 아니라, 협상에 참여한 국가들이 세계 서비스 무역에서 차지하고 있는 비중이 70%를 상회한다는 점에서 다자무역협상으로 볼 수 있다.<sup>12</sup>

DDA 협상이 진전에 어려움을 겪게 되는 가운데 서비스 무역의 규모가 지속적으로 증가하게 되자, 한국, 미국, 일본, 대만, 홍콩, 호주, 뉴질랜드, 파키스탄, 캐나다, 멕시코, 코스타리카, 파나마, 콜롬비아, 페루, 칠레, EU, 스위스, 노르웨이, 아이슬란드, 터키, 이스라엘, 파라과이, 리히텐슈타인 등 23개국이 현실적 제약과 가능성을 감안하여 2013년 서비스 무역의 자유화를 위한 공식 협상을 2013년 출범시켰다. 협정에 참여하고 있는 국가들은 2010년 기준 세계 서비스 무역의 약 70%의 비중을 차지하고 있다(박태영, 2013).

미국은 IT 기술의 발달 등으로 인해 서비스 무역이 급격히 증가하게 되자, 이 분야의 규범과 규칙의 제정이 자국의 이익에 긴요하다고 판단했다. 그러나 서비스 무역을 자유화하기 위한 WTO 차원의 협상인 서비스무역에 관한 일반협정(General Agreements on Trade in Services: GATS)의 타결을 위한 협상은 교착 상태에 빠지게 되었다. 이러한 상황을 타개하기 위해 2012년 오바마 행정부가 호주와 협력하여 16개국으로 구성된 서비스프렌즈그룹을 구성한 결과 서비스무역협정이 출범할 수 있었다.

이 협상은 미국이 서비스 산업의 강국인 만큼 GATS보다 서비스 무역 자유화를 훨씬 적극적으로 추진하고 있다. 과거 GATS가 ‘포지티브 방식’을 택했던 것과 달리, TISA는 시장접근은 기존의 포지티브 방식을 유지하되 외국 서비스공급자에 대한 내국인대우에 대해서는 네거티브 방식을 적용하는 방식을 혼용하기로 했다. 이 밖에도 국영기업, 국경 간 정보흐름, 시장접근

12. 실제로 TISA 협상은 향후 참여국의 확대를 고려하여 가입 조항(accession clause), 최빈국 우대 조항, 다자화 조항 등을 논의하고 있다(박태영, 2013).

기회 확대, 외국인 소유권 제한 완화 등 서비스 무역을 획기적으로 증가시키기 위한 다양한 조치들이 논의되고 있다.

이러한 점을 고려할 때, TISA는 비중과 중요성을 더해하고 있는 서비스 무역 분야의 새로운 규범과 규칙을 수립하려는 미국을 포함한 선진국들의 의중이 투영되고 있는 대표적인 사례라고 할 수 있다. 이는 좁게는 미국과 중국, 넓게는 선진국과 개도국 간 이해관계가 첨예하게 엇갈리는 분야인 것이다. 실제로 TISA 협상이 출범할 당시 중국은 매우 비판적인 태도를 취한 바 있다. 2014년에 이르러 비로소 중국이 이 협상에 관심을 갖고, 참여 의사를 타진하기 시작했다(The US-China Business Council, <https://www.uschina.org/washington-update/china-expresses-interest-joining-services-negotiations-creating-new-opportunities>).

결국 오바마 행정부는 미국에게 중요한 분야에서 새로운 규범과 규칙을 우선적으로 수립하고 이를 점차 확대해나가는 전략을 취하고 있는 셈이다. 이러한 전략을 통해 오바마 행정부는 비록 DDA가 난항을 거듭하더라도 21세기 무역에서 중요성을 더해 가고 있는 분야의 무역 거버넌스를 형성하는데 주도권을 확보할 수 있을 것이라는 계산이다. 선언적 차원이기는 하지만, 오바마 행정부가 ‘미국의 가치를 반영하는 무역정책의 추진’을 지속적으로 천명하는 것은 이 때문이다(Bergsten, 2012).

## V. 결론 및 전망

지금까지 살펴보았듯이, 오바마 행정부가 통상정책을 통해 추구하는 목표는 경제적 동기에서 외교안보적 목표에 이르기까지 실로 다양하다. 오바마 행정부의 통상정책은 다차원적 성격을 갖고 있기 때문에 어느 하나의 요소만으로 설명하기 어렵다. 통상정책이 국내적 차원의 경제 성장을 견인하기 위한 수단적 성격을 갖기도 하지만, 그렇다고 해서 경제적 요인만이 통상정책을 결정하는 것은 아니다. 예를 들어, 최근 경제 성장과 일자리 창출을 위한

수단으로서 통상정책의 중요성이 지적되고 있지만, 이러한 정책 목표는 기본적으로 국내 경제 정책의 차원에서 접근되어야 하며, 통상정책은 보조적 수단에 지나지 않는다.

오바마 행정부가 다양한 차원의 통상정책을 통해 일관되게 추구하고 있는 것은 새로운 무역 거버넌스를 수립하는 데 있어서 주도적 위치를 확보하려는 것이라고 할 수 있다. 오바마 행정부는 이를 위해 양자, 지역, 다자 차원의 접근을 긴밀히 연계하는 전략을 취해왔다. 구체적으로 양자 차원에서 오바마 행정부는 주요 국가들과 개별 분야의 협상을 진행하는 가운데, 중국과 무역 불균형 완화를 위한 공식, 비공식 협상에 주력하고 있다. 미중 양국은 환율 조정 등에서 상당한 정책 조정의 성과를 거둔 것이 사실이지만, 향후 해결해야 할 문제가 적지 않다. 지역과 다자 차원에서 오바마 행정부는 TPP 및 TTIP와 같은 거대 FTA와 분야별 다자협상을 병행 추진하고 있다. 이러한 협상이 타결될 경우 오바마 행정부는 미국이 선호하는 규범과 규칙을 주도적으로 제정하고, 이를 세계적 차원으로 확대한다는 뚜렷한 전략적 목표를 갖고 있다. 결국 오바마 행정부의 통상정책은 양자 차원에서는 미중 무역 불균형을 해소하는 한편, 지역과 다자 차원에서는 향후 새로운 무역 거버넌스를 수립하는 데 있어서 유리한 위치를 확보하기 위한 체계적인 시도를 하는 것이라고 요약될 수 있다.

오바마 행정부의 통상정책이 초래하는 직간접적 결과는 무엇일까? 오바마 행정부가 새로운 무역 거버넌스의 형성에 열의를 보이고 있는 만큼, 오바마 행정부의 전략은 국내외적으로 광범위한 효과를 초래할 수 있다. 국내적 차원에서 볼 때, 새로운 무역 거버넌스의 수립은 정보통신, 소프트웨어, 금융 등 대부분 미국이 비교우위를 갖고 있는 분야 또는 산업과 관련된 것이어서, 이들 분야의 규범이 빠른 시일 내에 수립될 경우 미국 산업의 경쟁력이 강화되고 궁극적으로 경제 성장의 회복을 촉진할 것이다. 한편, 지구적 차원에서 볼 때 새로운 무역 거버넌스의 수립은 중장기적으로 중국 및 인도와 같은 주요 신흥국들을 미국이 선호하는 기존 세계경제질서 속으로 끌어들이는 효과를 초래할 것이다. 더 장기적으로 이러한 무역 거버넌스가 현실화 될 경우, 미국은 경제적 차원에서 G2로 부상하고 있는 중국에 대한 정책적 대응을 양



자적 차원에서 벗어나 다자적 차원에서 실행할 수 있는 제도적 기반을 갖게 된다는 의미가 있다.

이러한 효과는 지역 차원에서 오바마 행정부가 TPP와 TTIP 협상의 타결을 위한 노력을 가속화하는 형태로 나타날 것으로 보인다. 물론 TPP와 TTIP가 조기에 타결될 것이라고 낙관하기에는 다소 이르다. 그러나 TPP 협상 타결을 지연시키는 최대의 요인이었던 일본 농산물 개방 문제에 대해 미국과 일본 사이에 상당한 진전이 있다고 알려지는 점을 감안할 때, TPP 협상이 새로운 전기를 맞고 있다고 할 수 있다. 이 경우, 미국은 21세기형 FTA의 타결이라는 일차적 목표를 달성하게 되고, 중국은 이러한 방향으로 일정한 변화를 수용해야 한다는 압박에 직면하게 될 것이다.

이는 오바마 행정부의 통상정책을 이해하는 데 있어서 좁은 의미의 경제적 이익이나 포괄적 의미의 외교안보적 의미를 과도하게 강조하는 것은 위험성을 내포하고 있다는 점을 시사한다. 물론 재균형정책이 피상적인 정책 조정에 지나지 않는 것일 수도 있다는 일각의 의구심을 해소하기 위해서라도 오바마 정부는 TPP가 순수 경제적 문제로 프레임되는 것을 원하지 않는다는 점에서(Frenzel, 2013), TPP 협상에 오바마 행정부의 외교안보적 목표가 투영되고 있는 것은 일정 부분 사실이다. 실제로 미 국무부는 TPP가 경제적 측면으로 국한하지 않고 오바마 정부의 전략적 재균형정책의 핵심 정책임을 강조하고 있다(US State Department, 2013). 애쉬턴 카터(Ashton Carter) 미 국방장관이 ‘TPP의 타결은 미국이 또 하나의 항공모함을 갖는 것과 같다’고 언급한 데서 오바마 행정부가 TPP에 부과하는 전략적 의미가 재삼 확인된다(New York Times, 2015/04/06).

그러나 TPP가 싱가포르, 말레이시아, 브루나이, 칠레 사이의 FTA 협상인 P4에서 시작되었다는 점을 인식할 필요가 있다. TPP는 기본적으로 미국의 이니셔티브가 아니었다는 점을 감안할 때, TPP가 처음부터 중국을 포위하려는 미국의 시도로 보는 것은 다소 지나친 면이 있다. 오바마 행정부가 처음부터 TPP 추진을 위한 고도로 통합된 전략을 갖고 있다고 보기 어렵기 때문에, ‘중국 포위론’은 과장된 측면이 있는 것이다. 다만, TPP가 재균형정책의 수단으로서 부상한 측면이 있는 것은 사실이며, 그런 점에서 TPP는 상황의

산물이라고 보는 것이 보다 타당할 것이다.

TPP가 외교안보적 차원의 중국 포위 시도라는 의심이 다소 완화되면서 2013년 TPP에 대한 중국의 태도가 부분적으로 변화하기 시작한다. TPP가 중국을 포위하려는 미국의 지정학적 구상이라고 강하게 비판했던 과거와 달리, TPP에 대한 관심을 보이기 시작한 것이다. 여기에는 TPP가 성사될 경우 무역전환효과뿐 아니라 중국의 공급 체인이 교란되는 데 따른 손실에 대한 우려가 작용했다. 이러한 배경에서 중국 정부는 2014년 초 APEC 회담에서 FTAAP으로 이행하는 로드맵에 대한 타당성 연구를 제안하게 되었다. 이러한 상황의 전개는 미국과 중국이 협력과 경쟁의 이중 동학이 동시에 작용하고 있으며, 향후 새로운 무역 거버넌스의 수립 과정에서도 이러한 경향이 지속될 가능성이 있음을 시사한다.

투고일자: 2015-05-28 심사일자: 2015-05-29 게재확정: 2015-06-23

## 참고문헌

- 박태영. 2013. 「DDA 정체 길어지며 서비스무역협정 ‘TISA’ 가동」. 『나라경제』. pp. 43-45.
- Athukorala, Prema-chandra. 2010. *Production Networks and Trade Patterns in East Asia: Regionalization or Globalization?* ADB Working Paper Series on Regional Economic Integration. No. 56.
- Auslin, Michael. 2012. “Getting It Right: Japan and Trans-Pacific Partnership.” *Asia-Pacific Review* 19(1): 21-36.
- Baldwin, Richard. 2011. *21st Century Regionalism: Filling the Gap between 21st Century Trade and 20th Century Trade Rules*. Center for Economic Policy Research Policy Insight No. 56.
- Baldwin, Richard. 2012. *WTO 2.0: Thinking ahead on Global Trade Governance*. VoxEU.org.
- Bergsten, C. Fred, Charles Freeman, Nicholas R. Lardy, and Derek J. Mitchell. 2009. *China's Rise: Challenges and Opportunities*. Peterson Institute for International Economics.
- Bergsten, C. Fred, Gary Clyde Hufbauer, and Sean Miner. 2014. *Bridging the Pacific: Toward Free Trade and Investment between China and the United States*.

- Peterson Institute for International Economics.
- Bhagwati, Jagdish. 1995. "U.S. Trade Policy: The Infatuation with Free Trade Agreements." In Jagdish Bhagwati and Anne O. Krueger, eds. *The Dangerous Drift to Preferential Trade Agreements*. AEI.
- Chye, Tan Seng. 2012. "Changing Global Landscape and Enhanced US Engagement with Asia: Challenges and Emerging Trends." *Asia-Pacific Review* 19(1): 108-129.
- Clinton, Hillary. 2011. "America's Pacific Century." *Foreign Policy*. November.
- Cooper, William H. 2014. *Free Trade Agreements: Impact on U.S. Trade and Implications for U.S. Trade Policy*. Washington, DC: Congressional Research Service.
- deLisle, Jacques. 2008. *Pressing Engagement: Uneven Human Rights Progress in China, Modest Successes of American Policy, and the Absence of Better Options*. Washington, D.C.: Carnegie Endowment.
- Dent, Christopher. 2007. "Full Circle? Ideas and Ordeals of Creating a Free Trade Area of the Asia-Pacific." *The Pacific Review* 20(4): 447-474.
- Eichengreen, Barry. 2014. *A Requiem for Global Imbalances*. Project Syndicate, January 13.
- Elliott, Kimberly Ann and Thomas O. Bayard. 1994. *Reciprocity and Retaliation in US Trade Policy*. Peterson Institute for International Economics.
- Green, Michael J. and Matthew P. Goodman. 2014. *Why Obama and Abe Should Take Lead on TPP*. Center for Strategic and International Studies.
- Kawai, Masahiro and Ganeshan Wignaraja. 2009. *The Asian "Noodle Bowl": Is It Serious for Business?* ADBI Working Paper Series No. 136.
- Lane, Philip R., and Gian Maria Milesi-Ferretti. 2012. "External Adjustment and the Global Crisis." *Journal of International Economics* 88(2): 252-65.
- Meacham, Carl. 2014. *What Do the U.S. Midterms Mean for Foreign Policy toward the Americas?* Center for Strategic and International Studies.
- Meltzer, Joshua. 2012. "Opinion: A Trade Policy for President Obama's Second Term." *Huffington Post*, November 9.
- Miller, Scott. 2012. Election 2012: U.S. Trade Policy and What to Expect. <http://csis.org/publication/election-2012-us-trade-policy-and-what-expect> (accessed on 10 January 2015).
- Parliament House. 2011. Remarks by President Obama to the Australian Parliament. Canberra, Australia. November 17.
- Petri, Peter A. 2012. *The Trans-Pacific Partnership and Asia-Pacific Integration: A Quantitative Assessment*. Policy Analyses in International Economics 98. Peterson Institute for International Economics.
- Petri, Peter A. and Ali Abdul-Raheem. 2014. "Can RCEP and the TPP be pathways to FTAAP?" In Pacific Economic Cooperation Council, ed. *State of the*

*Region 2014-2015.*

- Pillsbury, Michael. 2015. *The Hundred-Year Marathon: China's Secret Strategy to Replace America as the Global Superpower*. Henry Holt.
- Ravenhill, John. 2010. "The 'New East Asian Regionalism': A Political Domino Effect." *Review of International Political Economy* 17(2): 178-209.
- Remarks by President Barack Obama at Suntory Hall, Tokyo, Japan. November 14, 2009. [www.whitehouse.gov](http://www.whitehouse.gov) (accessed on 11 October 2011).
- Schott, Jeffrey J., Barbara Kotschwar, and Julia Muir. 2013. *Understanding the Trans-Pacific Partnership*. Policy Analyses in International Economics 99. Peterson Institute for International Economics.
- Shadlen, Kenneth. 2005. "Exchanging Development for Market Access? Deep Integration and Industrial Policy under Multilateral and Regional-Bilateral Trade Agreement." *Review of International Economy* 12(5): 750-775.
- Teddy, Ng and Reuters. "China set for East Asia Trade Bloc Talks to Stymie US." *South China Morning Post*. November 7, 2012.
- Terada, Takashi. 2012. *Japan and the Trans-Pacific Partnership*. Sasakawa Peace Foundation USA. Policy Brief, February.
- The Brookings Institution. 2014. U.S. Economic Engagement on the International Stage: A Conversation with U.S. Treasury Undersecretary Nathan Sheets.
- White House. 2009. Remarks by President Barack Obama at Suntory Hall. Tokyo, Japan. November 14.
- Wolf, Martin. 2008. *Fixing Global Finance*. Johns Hopkins University.

## The Rise of China and the Obama Administration's Trade Policy

Seungjoo Lee

Professor, Department of Political Science and International Relations  
Chung-Ang University

The rise of China emerged as a quintessential challenge for US diplomacy. In the face of rising China, trade policy of the Obama administration has become multilayered. First, at the multilateral level, while placing high priority on the multilateral trade liberalization led by World Trade Organization (WTO), the Obama administration actively attempts to engage in sectoral trade negotiations such as information technology and services. Second, at the regional level, it is well known that the Obama administration ambitiously promotes mega FTAs such as the TPP and the TTIP to take advantage of them as a model for 21st century trade governance. Finally, at the bilateral level, the Obama administration has been active in signing bilateral FTAs with about twenty countries in responding to China's bilateral FTA strategy. By strategically linking multilateral, regional, and bilateral trade forums, the Obama administration's attempts to secure an advantageous position in creating the 21st century global trading order that facilitates China to join.

Keywords: The US, the Obama administration, the rise of China, trade policy, trade governance, world trading order, East Asia

