

## 미국 신정부의 경제통상정책과 한미FTA

윤성욱

(동아대 국제법무학과 교수)

- I. 미국 신정부의 경제통상정책
- II. 미국 신정부의 경제통상정책이 동아시아에 미치는 영향
- III. 대응 방향

미국은 지난 11월 4일 실시된 제 44대 대통령을 선출하는 미국 대선에서 역사상 최초로 흑인 대통령을 선출하였다. 전통적인 공화당 우세지역에서의 여론 조사 결과도 대다수가 미국이 잘못된 방향으로 가고 있다고 인식하고 있듯이 유권자들은 오바마가 내세운 변화(change)와 개혁(reform)을 선택하였다고 평가할 수 있다. 오바마의 승리는 이라크 전쟁 등 부시정권의 외교안보정책에 대한 미국 유권자들의 불만에서 그 원인을 찾아볼 수 있다. 그러나 서브 프라임 모기지 부실로 촉발된 미국경제의 침체 조짐으로 인한 부시정권의 경제정책에 대한 불신과 이에 따른 세계적 경제위기를 극복하는데 있어 오바마가 적격이라는 인식을 심어주었다는 측면이 이번 대선에서의 승리에 결정적인 원인이라고 할 수 있다.

이러한 경제적인 관점에서 이번 미국 대선을 평가해 보았을 때 향후 미국 신정부의 경제통상정책은 한미FTA 비준 문제를 비롯하여 한미 양국간의 경제통상정책 등을 고려할 때 양국의 통상관계에도 적지 않은 영향을 미칠 것으로 판단된다. 특히 오바마는 대선전 유세에서 한미FTA를 직접적으로 언급하며 대표적인 불공정한 협정이라고 지적했던 점을 상기해 보았을 때 이에 대한 우리 정부의 적절한 대응책이 요구된다고 볼 수 있다.

### I. 미국 신정부의 경제통상정책

오바마는 경제정책 관련 대선공약으로 조세정책과 공정무역을 최우선 정책과제로 꼽고

있다. 특히 통상정책과 관련하여 미국 근로자의 고용 증대를 위해 외국시장 개방, 올바른 (good) 노동 및 환경정책 확산을 위한 무역협정 추진을 표명함으로써 보호무역주의 경향이 강화될 것으로 보인다. 즉, 자유무역을 통한 경제성장, 생산성 향상 등의 지속적인 추진과 더불어 일자리 상실 및 소득 양극화 등의 문제를 해결하는데 역점을 두는 정책을 펼칠 것으로 예상되며, 무역협정은 이를 위한 중요한 정책수단이 될 것으로 보인다.

앞선 언급한 바와 같이 미국 신정부 통상정책의 기본 목적은 공정한 대외 교역을 통해 강한 미국 경제 재건과 일자리 창출을 도모하며, 미국 경제를 위협하는 협정 (agreements)에는 강력히 대응하겠다는 점이다. 이를 위한 세부적인 정책은 다음과 같이 요약할 수 있다.

주요정책	주요내용
공정무역 정책 추진	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 대외 시장 개방을 통한 미국내 일자리 창출</li> <li>○ 무역협정을 통한 건전한 노동 및 환경 기준의 세계적 전파</li> <li>○ WTO를 통한 불공정한 정부 보조 및 비관세장벽 철폐</li> </ul>
북미자유무역 협정(NAFTA) 재협상	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 미국 노동자의 고용과 부를 창출할 수 있도록 NAFTA 재협상 추진</li> </ul>
무역조정 지원 제도의 확대	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 급속한 경제 환경 변화에 따른 부정적인 영향을 최소화하기 위해 현행 무역조정지원제도(Trade Adjustment Assistance)를 서비스 분야까지 확대하여 모든 노동 인력에게 적용</li> </ul>
세계화에 따른 미국 노동자의 고용 및 임금에 부정적 영향 해소	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 세계화 및 개방 경제정책이 미국 소비자에게 가져다 준 이익과 미국 경제의 성장, 생산성 향상 등에 기여한 것은 인정하지만 고용 및 임금 등 노동환경에 부정적 영향               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 해외 이전 기업에 대한 세금 감면 혜택 철폐</li> <li>- 2007년 제출한 'Patriot Employer Act'에 따른 미국내 노동 환경 개선 기업에 세금 혜택</li> </ul> </li> </ul>

상기의 내용을 분석해 보았을 때, 미국 신정부의 경제통상정책은 자국내 노동 환경 개선에 초점을 맞추고 있다. 다만 노동환경 개선을 위한 방법으로 기존에 체결된 각종 대외 통상협정을 수정 또는 보완하고, 향후의 미국의 대외 통상정책도 자국내 노동환경 개선을 목표로 전환하겠다는 의지를 강력히 피력하고 있다. 이에 따라 기존에 체결된 무역 협정 및 대외 통상정책으로 인해 피해를 입은 산업, 노동자 단체 그리고 각종 이익단체에서 미국 행정부를 향한 시정압력이 증가할 것으로 보여 결과적으로 신정부의 대외 통상정책은

이러한 압력을 반영하여 결정될 것으로 예상된다.

## II. 미국 신정부의 경제통상정책이 동아시아에 미치는 영향

이번 대선으로 인해 미국의 민주당이 의회와 정부를 장악한 ‘일체된 정부(united government)’가 탄생하게 되어, 신정부의 경제통상정책 의제(agenda)의 추진이 의회의 적극적인 지원을 받아 일관되게 추진될 것으로 전망되고 있다. 향후 신행정부와 의회 사이에서 경제통상정책에 대한 정책의 틀이 완성되면 향후 동아시아에 대한 통상정책에도 상당한 정책적 변화가 있을 것으로 보인다.

특히 한국, 중국, 일본 등은 미국에 대한 무역 흑자국으로 그 동안에도 많은 시장 개방 압력이 있어왔지만, 신정부의 통상정책이 적용되면 시장개방 압력 증대, 무역 협정 등에 있어 노동 및 환경 조치의 강화, 외국의 통상협정 이행 강화, 미국의 무역구제 조치 강화, 의회를 수반한 보호무역 성향 강화 등이 뒤따를 것으로 판단된다. 이는 결과적으로 미국과 무역관련 분쟁이 증대될 것으로 예상될 수 있으며, 이에 따른 사전적 예방 등의 적절한 조치가 필요하다고 할 수 있다.

이러한 미국의 신통상정책이 궁극적으로 미국의 노동자를 위한 목적을 가지고 있음에 미국의 취약 산업 보호라는 측면에서 동아시아 국가들에게는 더욱 강력한 압력이 행사되어 질 것으로 보인다. 아울러 취약 산업 부문의 기업으로부터는 반덤핑, 상계관세 등의 제소도 증가될 수 있고, 피해 산업 및 각종 이익 단체들의 미 행정부에 대한 압력도 증가되어 결과적으로 대외 통상정책에 고스란히 반영될 것으로 전망된다. 그간 끊임없이 개선이 요구되어 왔던 대미 무역에 있어 막대한 흑자를 기록하고 있는 중국의 제조업, 위안화 평가절상 압력 증대, 농산물 시장 개방 압력 증대, 이미 FTA 차원에서 논의되었던 한국의 자동차 시장 개방 문제 등에 있어서 전 방위적인 압력이 행사될 것으로 예상된다. 이는 국내 기업의 대미 수출 증가에 있어 직접적인 장애 요인이 될 것으로 보이고, 중국에 진출해 있는 한국 기업에게도 직접적 영향을 줄 수 있는 부분이다.

한국의 입장에서는 기 체결된 한미FTA 재협상 문제가 주요 쟁점이 될 것으로 보인다. 오바마는 한미FTA를 ‘아주 결함 있는(badly flawed)’ 협정으로 공공연히 비난해왔다. 특히 자동차 분야의 무역 역조에 대해서 경선 기간 동안 지속적으로 문제를 제기해 왔다.

"when it comes to South Korea, we've got a trade agreement up right now [...] they are sending hundreds of thousands of South Korean cars into the United States [...] that's all good, (but) we can only get 4,000 to 5,000 into South Korea."

즉 수십만 대의 차량을 미국으로 수출하는 한국과 4-5천대를 한국으로 수출하는 미국이 체결한 협정은 자유무역이 아니라고 주장하면서 미국산업과 노동자를 보호할 수 있는 오바마 자신이 대통령이 되어야 한다는 논리를 펼쳤다. 오바마 캠프의 한반도정책팀장인 Frank Jannuzi도 오바마의 자유무역에 대한 의지를 강조하면서도 한미FTA에 대해서는 수정(revising)과 재협상(renegotiating)이 필요하다는 입장을 명백히 밝히고 있다. 한미FTA 재협상을 요구하는 오바마진영의 설명은 신정부의 경제통상정책과 일맥상통하다고 볼 수 있다. 다시 말해 몇몇 핵심 제조업 분야(예: 자동차 산업)와 농업분야에 있어서 한미FTA는 효율적인 시장 접근을 보장해주고 있지 않다는 것이다.

결과적으로 미국 신 행정부는 자유무역협정 자체를 부정하지도 않고 보호주의자의 입장을 취하는 것도 아니지만 양측에게 공정하게 이익이 되는 협정으로 수정되어야 한다고 주장하고 있다. 이는 또한 현재 미국 자동차업체가 겪고 있는 심각한 상황을 반영하여 미국 취약산업의 보호 및 노동 환경 개선과 직접적으로 연관되어 있다. 따라서 2009년 오바마 신정부 출범이후 한미FTA에 대한 추가 협의 또는 재협상을 제기할 가능성은 충분하다고 판단된다. 한국정부는 이미 체결된 FTA 협상에 대한 재협상은 국제 관례상 적절치 않다는 입장을 피력하고 있으나, 이는 재협상을 요구하는 경우 미국을 설득할 수 있는 충분한 논거가 되지 못한다. 미국은 이미 NAFTA와 페루, 콜롬비아와의 FTA에 있어 재협상을 한 전례가 있음을 상기할 필요가 있다.

오바마의 신정부가 한미FTA에 분명한 반대의사를 밝히고 있고, 2009년 신정부 출범후 직접적으로 재협상을 요구하는 경우 아시아에서 미국과 FTA를 고려중인 다른 국가들에게도 영향을 미칠 것으로 보인다. FAT 자체를 반대하지는 않지만 오바마 정부가 선택한 한미FTA에 대한 입장은 한미 관계뿐만이 아닌 동아시아지역-특히 미국과 FTA를 계획하고 있는 국가들-까지 영향을 미칠 것은 자명하다. 한 가지 분명한 점은 미국 취약산업의 보호와 미국 노동자들을 자유 무역의 부작용으로부터 보호하겠다는 오바마의 공약이 향후 미국이 취할 FTA를 포함한 통상정책에 고스란히 반영될 것이라는 사실이다. 그러나 이러한 경제통상정책은 국제적인 협력관계 강화를 표명한 오바마의 외교안보정책에도 영향을 미칠 수 있기에, 극단적인 형태의 대외통상정책을 펴기에는 어려울 것으로 전망된다.

### Ⅲ. 대응 방향

가장 중요한 것은 미국의 대외 통상정책 기조 변화에 따른 통상질서 변화에 주목을 해야 한다는 점일 것이다. 아직까지 대아시아 통상정책에 있어 신정부의 밑그림은 발표되지 않았다. 동아시아 정책의 핵심은 아직까지 북한 핵문제, 중국의 부상 등을 포함한 외교 안보적인 측면에 많이 치중해 있다고 볼 수 있다. 이러한 시점에서 미국내 오바마 인맥을 구축하는 작업에 치중하여 신정부의 통상정책을 판단하려는 노력을 기울이기 보다는 신정부의 정책 기조에 맞는 적절한 대응 방향, 한국의 대미 통상정책을 설정하는 것이 더욱 중요한 과제일 것이다. 물론 한 국가의 경제통상정책은 자국의 정치경제학적 요소를 고려하여야 하기 때문에 무조건 타국에 맞출 수는 없다. 지금까지 한국의 대미 경제통상정책이 부시정권의 경제통상정책에 맞추어져 있었다면 국내 정치경제적 상황과 미국 신정부의 대외 경제통상정책을 충분히 고려하여 수정되어야 할 것이다.

이러한 상황에서 통상의 측면에서 미국측을 ‘압박’한다는 것이 과연 어떤 실리가 있을지는 생각해볼 필요가 있다. 얼마 전 체결한 한미간의 통화스와프 협정은 국내 금융시장 안정 및 외화유동성 확보의 차원에서 중요한 역할을 하였다. 당장 내년 4월이면 통화스와프 협정 연장과 관련하여 미국 신정부와 협상을 벌여야하는 입장이다. 아울러 북한 핵문제를 포함한 미국의 대 한반도 정책에 대해서도 소외되는 일이 생겨서는 안 된다. 결과적으로 오바마 정부에 대한 한국의 대미 통상정책을 설정해 나가는데 있어 통상, 그 하나만을 고려하여서는 안 된다는 점이다. 통상, 금융, 정치, 외교 등의 복합적인 문제들이 적절히 고려된 정책이 마련되어야 할 시점이다. 좋은 선례가 과거 일본이 일본 엔화를 국제적 통화로 만들기 위해 제안했던 ‘아시아통화기금(AMF)’의 설립이 미국을 위시한 IMF의 반대에 부딪쳐 좌절되었던 것을 상기할 필요가 있다.

현재 전 세계에 불어 닥친 금융위기로 인해 미국 및 미국 달러화가 주도하고 있는 국제 금융시장을 재편해야 한다는 목소리가 그 어느 때보다 높다. 이에 한국 정부는 주도적으로 아시아 자체적으로 기금을 조성해야한다는 주장을 선도하고 있다. 그 어느 때보다 아시아 국가들은 긍정적인 입장을 보이고 있으나, 국가들간의 주도권 문제, 역사적 이해관계, 국제정치의 역학관계 등이 얽혀 구체적인 실행으로 옮기기는 쉬운 일이 아니다. 한국 정부가 주도적으로 소위 ‘AMF’ 창설을 주장하는데 있어 어떤 이득이 있을지, 그것이 새로운 미국 신정부에게 전달하는 메시지로서 적절한 한국의 대외 경제통상정책인지를 면밀

히 따져봐야 한다는 점이다.

오바마가 공개적으로 반대 입장을 표명한 한미FTA에 대해서도 보다 전략적인 측면에서 접근할 필요가 있다. 앞서 언급한 국제적 관례에 맞지 않는다는 이유로 미국의 재협상 제의를 거절하기는 힘들 것으로 판단된다. 미국이 자동차 분야에 있어서 재협상을 요구하는 경우에도 여러 가지 정황을 고려해볼 수 있다. 우선 재협상이 과연 전적으로 한국에게 유리한지의 문제이다. 국제협상에 나온 국가는 우선적으로 자국의 이익을 위해 협상에 임하는 것은 사실이다. 그러나 자국이 원하는 것을 모두 얻을 수 없다는 것도 또한 자명한 사실이다. 자칫 우리가 원하는 부분을 얻기 위해 더 많은 부분을 잃을 수도 있다는 측면을 고려할 필요가 있다.

FTA 등의 지역무역협정(RTA, Regional Trade Agreement)을 체결하는 정치경제학적 이유는 여러 가지가 있다. 우선 기본적으로 상업적, 경제적인 이익이 있느냐의 측면에서 접근하는 것이고, 그 밖에 경제적 협정을 통한 안보적 이유, 국내 이익집단 의견 수렴, 통상정책 레버리지 강화, 국내 산업 경쟁력 제고 등을 들 수 있다. 한미FTA를 통해 단순히 교역 증대만이 아닌 한미 동맹 강화, 만족스러운 수준은 아니지만 서비스 산업의 경쟁력 강화 등도 염두해 두고 추진했음은 분명한 사실이다. 즉, FTA를 단순히 한 산업의 측면 또는 경제적인 측면에서 재협상에 대한 찬반을 정하는 것은 선부른 판단이라 할 수 있음에 보다 전략적으로 재협상 문제에 접근할 필요가 있다.

또한 미국 신정부가 시작하기 전, 즉 2008년에 한국 국회에서 한미FTA를 통과시켜 미국 신정부에 부담을 주는 정책은 적절치 않은 것으로 평가된다. 과연 어느 정도 미국이 한국 국회에서의 비준에 부담을 느낄지를 판단해볼 필요가 있다. 공공연히 한미FTA에 부정적 또는 반대 입장을 취해오던 민주당이 의회와 행정부를 장악한 상황에서 한국 국회가 비준했다는 사실로 미국 의회를 압박하기는 힘들 것으로 보인다. 더욱이 무리하게 밀어붙이는 모습과 선부른 대응 조치는 오히려 향후 몇 년간의 한미 통상관계, 나아가 한미관계에 역효과를 낼 수도 있음을 고려할 필요가 있다.

이미 타결된 한미FTA 협정문안을 살펴보면 관세 철폐의 측면에서는 오히려 미국에게 더 유리하다고도 볼 수 있다. 한국은 수입자동차 관세가 8%인데 반해 미국은 2.5%이며, 한국은 즉시 철폐, 미국은 3000cc를 기준으로 3년의 유예기간을 두고 있다. 아울러 한국과 미국에서 차량 판매대수가 차이가 나는 부분이 FTA문안을 수정한다고 바뀔 수 있는 것이라기보다는 미국자동차 자체의 문제라고 볼 수 있다. 그것은 아마도 미국 신정부에서



도 충분히 이해하고 있는 부분일 것이다. 한 국가의 대외통상을 포함한 외교정책이 국내 사정을 고려한 정책이 될 수밖에 없다는 ‘양면게임이론(two level game theory)’을 적용하여 생각해볼 때 어려움에 처한 미국 자동차 업계와 노동자들의 이해를 저버릴 수 없다는 오바마의 입장을 어느 정도는 이해할 수 있는 부분이라 할 수 있다. 가장 심각한 어려움에 처한 자동차업계에 대한 문제를 페루 또는 콜롬비아와의 FTA와 연관시킨다는 것은 어불성설에 불과하다.

현재 국내에서는 한미FTA 비준과 오바마의 재협상론과 관련하여 ‘소위 독소조항 철폐 또는 전면 재협상을 위한 기회’, ‘한미 FTA의 한국에서의 선비준 후 압력’, ‘농어민 대책 마련 후 비준’ 등 다양한 주장이 제기되고 있다. 현재 시점에서 어느 주장이 가장 훌륭한 방안인지는 확인될 수 없다. 그렇다면 이제 발상의 전환이 필요하다. 한미FTA를 무조건 최우선 순위로 두었던 정책의 전환이 그것이다. 현재 진행중인(예: 한-EU FTA) 또는 진행 예정인 FTA를 국익에 맞게 우선적으로 수행해 나가는 것이다. 과거 EU가 한미FTA가 진행, 타결됨에 따라 한-EU FTA 타결을 서두르려고 했던 사례를 상기할 필요가 있다. 아직 오바마 행정부의 대외통상정책의 정확한 밑그림도 전술도 밝혀지지 않은 상황에서 무리하게 밀어붙이는 모습과 선부른 대응조치는 오히려 향후 몇 년간의 한미 통상관계, 나아가 한미관계에 역효과를 낼 수도 있음을 고려할 필요가 있다. (2008/11/12)

