

임기 2년차 통상정책의제를 통해 본 최근 20년간 미국의 통상정책 변화

조성대

 한국무역협회 통상지원센터 / 실장¹⁾
(sd.cho@kita.or.kr)

미국 무역대표부는 매년 3월초 '대통령의 통상정책의제'를 발표한다. 통상정책의제는 당해 연도 미국의 통상정책과 무역협상 방향을 제시하기 때문에 중요한 문서다. 특히 임기 2년차 11월에는 의회의 중간선거가 있는데, 동 선거 결과에 따라 행정부의 임기 후반부 정책 추진 동력이 달라질 수 있어, 이때의 보고서는 성과와 목표를 보다 효과적으로 기술할 필요가 있다.

본고는 지난 20년간 4명의 대통령이 임기 2년차에 발표한 통상정책의제를 정리하며 미국의 정책 변화를 조망하고자 했다. 이를 위해 부시, 오바마, 트럼프, 바이든 대통령 임기 2년차인 2002년, 2010년, 2018년, 2022년 통상정책의제를 분석했다. 재선에 성공한 부시 대통령과 오바마 대통령은 첫 4년 임기의 2년차 보고서만 대상으로 했다.

부시 대통령 취임 후 경제성장률은 1982년 이후 최저 수준인 1.0%에 그쳤다. 경제 회복이 절실했던 부시 행정부의 2년차 통상정책의제 키워드는 '의회', 'WTO', '협정'이다. 새로운 무역협정을 체결하기 위해 무역협상 권한을 의회로부터 위임받는 무역촉진권한 확보가 필수적이라 의회와의 협력을 강조한 것으로 보인다. 2001년 개시된 DDA협상과 중국 및 러시아의 WTO 가입 중요성도 강조되었다.

오바마 대통령의 2년차 통상정책의제 키워드는 '일자리', '수출', '협정'이다. 미국 실업률은 금융위기 이후 2009년 9.3%까지 상승했다. 5년내 수출을 2배로 확대해 일자리 2백만개를 창출하겠다는 목표는 실현되지 않았으나, 2011년 실업률은 5.3%로 감소했다. 이밖에 DDA 진전과 아시아-태평양 지역의 중요성을 반영한 TPP 협상도 중요하게 언급되었다.

트럼프 대통령의 2년차 통상정책의제 키워드는 '안보', '협정', 'WTO', '집행'이다. 2018년 통상정책의제는 80년대 레이건 행정부에서 강력한 통상조치를 경험한 라이트하이저 USTR 대표의 시각이 반영된 것으로 평가된다. 또 목표와 실천계획 보다 기존 통상체제의 문제와 미국의 불이익을 강조하는 내용이 많았다. NAFTA와 한미 FTA의 부정적 측면을 강조하고, WTO 분쟁해결제도에 문제가 많다는 시각을 드러냈다.

바이든 대통령의 2년차 통상정책의제 키워드는 '노동자(노동)', '파트너', '공정', '환경' 등으로 나타났다. 우리가 주목할 부분은 미중관계 재정립과 인도태평양경제프레임워크(IPEF)인데, 바이든 정부는 동맹국과 공동으로 중국에 대응하겠다고 밝혔다. 노동기준, 기후변화, 디지털, 투명성 등을 아우르는 IPEF를 추진한다는 계획인데, 중국 견제를 위해 파트너 국가들과 공조한다는 취지로 볼 수 있다.

네 번의 통상정책의제에서 도출된 키워드로 미국의 통상정책을 평가하기는 어렵다. 같은 키워드지만 다른 뜻을 내포하고 있음이 확인되었기 때문이다. 미국의 통상정책을 올바르게 이해하기 위해서는 미국의 국내 정치경제 상황과 외교전략을 함께 고려할 필요가 있다.

핵심용어 대통령 통상정책의제, 최근 20년간 미국 통상정책, 인도태평양프레임워크, 경제안보, 바이든 행정부 통상정책

1) 본 기고에 포함된 분석과 논지는 필자의 소속기관과는 관계없는 개인의 것임을 밝힙니다.

- 목차**
- I. 들어가며
 - II. 2002년 조지 W. 부시 대통령의 통상정책의제
 - III. 2010년 버락 오바마 대통령의 통상정책의제
 - IV. 2018년 도널드 트럼프 대통령의 통상정책의제
 - V. 2022년 조 바이든 대통령의 통상정책의제
 - VI. 마치며

I. 들어가며

미국의 제46대 대통령인 조 바이든 대통령이 취임 2년차를 맞았다. 미국 대통령의 임기는 4년이지만, 임기 2년의 연방하원의 전체 의석과 임기 6년의 상원 의석 중 1/3을 교체하는 선거를 대통령 임기 2년차에 실시한다. 따라서 대통령과 여당은 선거기간 중 약속한 정책을 구체적으로 이행하고 그 성과를 보여주거나 가늠케할 수 있는 중간결과물을 보여줘야 한다. 정책의 개발과 집행 못지않게 효과적인 홍보도 중요한데, 보다 공식적이고 실질적인 정책목표와 방향을 파악하기 위해서는 법적 의무에 따라 작성하고 발간하는 공식 문서를 살펴봐야 한다. 즉 대통령과 행정부가 발표하는 보고서는 입법부에 전달하거나 대중에 공개해야 하는 의무가 있지만, 동시에 정책의 성과를 알리는 좋은 도구가 될 수도 있다.

1974년 무역법 163조에 따라 대통령은 무역협정, 무역구제 등에 대한 연례 보고서를 의회에 제출해야 한다. 미 무역대표부(USTR)는 이 보고서를 작성하여 매년 2월말 또는 3월초에 의회에 제출하는데, 보고서의 첫 번째 챕터가 바로 ‘대통령의 통상정책의제(President’s Trade Policy Agenda)’라고 불리운다. 미국의 통상정책의제는 한 해 동안 미국 행정부가 추진하고자 하는 주요 통상정책 방향과 주요

통상협상 및 통상의제를 언급하기 때문에, 3월말에 발표되는 국별무역장벽보고서(National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers), 4월말에 발표되는 외국의 지재권 보호 및 집행현황을 평가한 스페셜 301조 보고서(Special 301 Report)와 함께 상반기 모든 국가들이 모니터링하고 분석하는 주요 문서이다.

통상적으로 대통령 취임 첫 해에 작성한 통상정책의제는 그 분량이 많지 않다. 대통령 선거기간 동안 수많은 공약이 쏟아져 나온다. 통상분야에서도 공약과 정책이 제시되나, 이는 전체의 일부에 불과하다. 따라서 취임한 지 불과 40여일만에 나오는 보고서이고, 분야도 통상정책이다 보니 주요 정책의 배경과 기초에 대해 간단히 소개하는 정도에 그친다. 임기 2년차에 발표되는 보고서는 앞서 기술한 바와 같이 중간선거를 앞에 두고 있기 때문에 임기 첫 해의 성과를 충분히 기술하고, 또 향후 목표를 분명하고 효과적으로 적시해야만 한다.

이에 보고는 올해 임기 2년차를 맞은 바이든 행정부의 통상정책의제의 주요 내용을 살펴보는 동시에, 지난 20년간 4명의 대통령이 임기 2년차에 제출한 통상정책의제 내용과도 비교하여 동 기간 동안 미국의 통상정책이 어떠한 방향으로 나아가고자 했는지, 또 목표한 바를 제대로 이루었는지를 들여다보고자 한다. 살

퍼블 4건의 통상정책의제는 각각 조지 W. 부시 대통령(임기 2001~2008), 버락 오바마 대통령(임기 2009~2016), 도널드 트럼프 대통령(임기 2017~2020), 조 바이든 대통령(임기 2021~현재) 임기 2년차의 것으로, 2002년, 2010년, 2018년, 2022년 보고서이다.

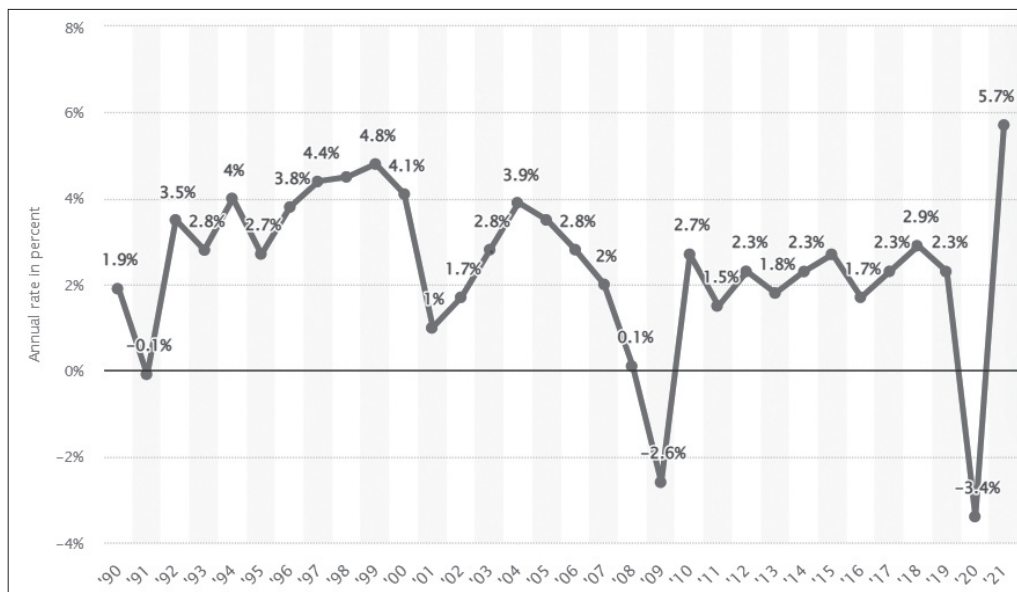
II. 2002년 조지 W. 부시 대통령의 통상정책의제²⁾

2000년 선거를 통해 취임한 부시 대통령은 취임 첫 해 경제성장률이 전년 대비 3.13% 포인트 감소한 1.0%에 그쳤다. 이는 4.34% 포인트 감소했던 1982년 이후 최대 감소폭이었다. 임기 2년차를 맞은 부시 행정부는 반등이 필요했다. 비록 하원에서 다수당(221-212)의 지위

를 갖고 있었으나 상원에서는 양당이 동수의 의석(49-49)을 갖고 있었기에, 다른 경제정책과 함께 통상정책에 있어서도 보다 적극적인 목표를 설정해야 했다.

2002년 통상정책의제에서 가장 두드러진 키워드는 의회(Congress), WTO, 협정(agreement), 협상(negotiation) 등이다. 당시 USTR이 가장 먼저 언급한 것은 행정부와 의회의 협력 강화였는데, 이는 무역촉진권한(Trade Promotion Authority)을 확보하기 위해서였다. 미국 헌법은 외국과의 무역을 규제하고 관세의 부과와 징수 권한을 의회가 갖도록 했다.³⁾ 실제로 1930년대까지 의회가 세율을 단독으로 정했고, 갑자기 높아진 세율로 대공황 기간 동안 미국의 수출이 급감하기도 했다. 이후 미 의회는 사전에 설정한 범위 내에서 대통령에게 관세 감축을 포함한 무역협정

미국의 연간 GDP 성장률 추이(1990~2021)



자료: statista

2) Office of the United States Trade Representative, 2002 President's Trade Policy Agenda and 2001 Annual Report, 2002.3.

3) Constitution of the United States, Article 1, Section 8.

체결권한을 부여했는데, 이것이 바로 신속처리권한(Fast Track Authority)으로 후에 무역촉진권한으로 불리게 된 제도다. 1974년 무역법을 통해 도입된 이 제도적 장치는 1994년까지 다양한 양자협정을 체결하게 했고, GATT의 도쿄 라운드(1973~79)와 우루과이 라운드(1986~94)를 통해 WTO 출범으로 이 끝었으며, 당시 세계 최대 자유무역협정인 북미자유무역협정(NAFTA)을 탄생시켰다. 이후 2001년까지 행정부는 무역촉진권한을 갖지 못했다.⁴⁾ 부시 행정부 입장에서 무역을 확대하기 위한 장치로서 새로운 무역협정을 체결해야 했고, 이를 위해서는 무역촉진권한을 확보할 필요가 있었다. 따라서 통상정책의제의 가장 중요한 과제로 의회에 무역촉진권한 부여를 요청한 셈이다.

자연스럽게 다음 의제로 새로운 글로벌 무역협상 출범을 언급한다. GATT 체제에서는 관세를 낮추고 규범을 개선하고 추가하는 작업을 이어왔다. 1995년 WTO가 출범으로 대폭적인 무역자유화가 이루어졌으나, 추가자유화를 위한 협상이 필요했는데 2년마다 열리는 각료회의에서 새로운 협상 출범의 합의에 실패했다. 특히 1999년 미국 시애틀에서 열린 각료회의에서도 합의에 실패하자 미국의 리더쉽과 향후 WTO의 미래에 암운이 드리워질 것을 예고하기도 했었다. 마침내 2001년 11월 카타르 도하에서 열린 각료회의에서 대규모 협상 개시에 합의했고, 이것이 바로 도하개발의제(Doha Development Agenda)이다. 상품관세 인하뿐만 아니라 서비스 시장의 개방, 새로운 규범 도입 등 야심찬 목표를 담은 동시에, 개도국들의 불만도 달래기 위한 역량 개발

과 기술협력 등도 포함시켰다. 행정부가 이 협상을 진행하기 위해서는 무역촉진권한이 필요할 수밖에 없다. 실제로 2002년 무역법에 따라 부여된 무역촉진권한은 2007년까지 이어졌는데, DDA협상은 타결되지 못했다.

임기 첫해였던 2001년 통상역사에서 큰 사건이 일어났다. 바로 중국이 WTO에 가입한 것이다. 중국은 GATT 체제에서부터 다자무역 체제에 가입하고자 했는데, WTO로 넘어오고 다시 6년이 흘러서야 정식 멤버가 될 수 있었다. 또 국제사회 또는 국제기구에서 중국의 지위로부터 영향을 받을 수밖에 없는 대만도 함께 WTO 회원국이 되었다. 현재 벌어지고 있는 미중 통상갈등의 출발점이 중국의 WTO 가입이라는 해석도 있다. 이어서 통상정책의제는 러시아의 WTO 가입작업의 중요성도 강조하고 있다. 비록 러시아가 정식 회원국이 된 것은 10년 뒤인 2012년의 일이지만 미국은 냉전에서 완전히 벗어나기 위한 노력이 필요하다고 보고 있었다. 20년 전 통상정책의제에서 중국을 다자무역체제에 편입시키기 위한 행정부의 노력을 강조하고 러시아의 WTO 가입을 역설하는 대목은 미중간 첨예한 대립과 우크라이나를 침공해 대대적인 금융과 무역제재를 가하고 있는 현재 깊은 의미와 교훈을 준다.

2002년 통상정책의제는 NAFTA가 발효 중이었지만 추가적인 지역무역협정의 협상이 필요하다고 제시했다. 북미와 남미를 포괄하는 미주자유무역지대(Free Trade Area of the Americas)를 필두로 카리브연안무역파트너쉽(Caribbean Basin Trade Partnership), 호주와의 양자 FTA 등이 언급되었다. USTR은 이 밖에 기체결 무역협정의 감시(monitoring)와

4) Congressional Research Service, Trade Promotion Authority(TPA), IN FOCUS, updated 2020.12.14.

집행(enforcing), 불공정 관행에 법적(trade law) 대응 등을 주요 의제로 제시했다.

마지막으로 눈여겨볼 부분은 통상의제를 미국의 가치(America's values)에 일치시키겠다는 대목이다. 무역이 민간부분의 발전을 지원하고, 법치를 촉진하며, 경제적 자유를 자극해 선택권을 증진하고 자유를 촉진한다고 밝혔다. 지금과 같은 코로나 팬데믹 수준은 아니었지만 당시에도 HIV/AIDS의 감염사례 증가로 각국의 보건당국과 국제사회의 우려가 컸다. 이 사태에 대응하기 위해 지재권 보호에 대한 유연한 대응과 저가 의약품 제공이 필요하다고 역설한 부분은 지금과 크게 다르지 않다. 그러나 당시 국제사회에서 미국의 리더쉽과 지금의 리더쉽은 많은 차이가 있고, 이러한 차이와 도전이 국제통상 질서에도 큰 변화를 가져왔음을 재확인할 수 있다.

III. 2010년 버락 오바마 대통령의 통상정책의제⁵⁾

최초의 유색인종 대통령이 된 오바마 대통령 취임 2년차 통상정책의제의 키워드는 일자리(job)와 수출(export), 그리고 협정(agreement)이다. 2010년 통상정책의제는 미국의 노동자 가족(working families)을 위해 무역이 기여(work)하게 하겠다는 것을 화두로 삼았다. 무역 확대를 통한 고용창출이란 목표하에 규범에 기반한 통상시스템(rule-based trading system) 강화, 다자 및 양자규범에서 규정하고 있는 미국의 권리 수호, 미국 경제의 성장과 혁신, 추진 중인 FTA 협상 타결 및 신

규 협정 추진, 에너지 및 환경 보호 목표 달성, 저개발국과의 협력 강화 등이다.

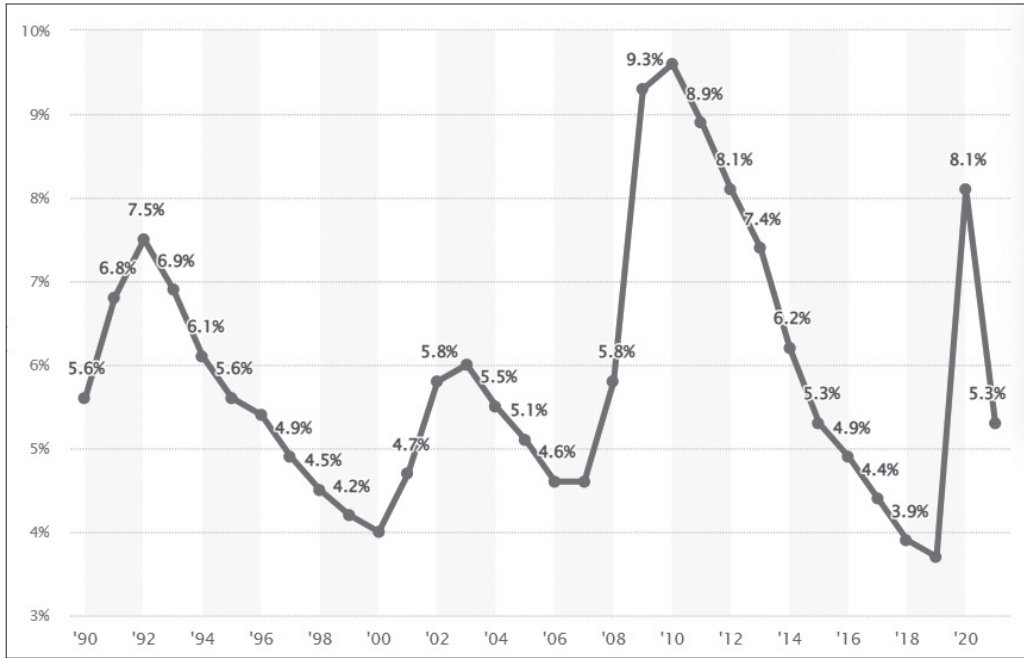
오바마 정부가 고용을 핵심 키워드로 제시한 이유는 2006, 2007년 2년 연속 4.6%로 저점을 찍었던 실업율이 상승하기 시작해 대통령 선거가 치러진 2008년에는 5.8%, 2009년에는 9.3%로 급등했기 때문이다. 이는 2008년 발생한 글로벌 금융위기에 따른 것이다. 2009년 미국 수출은 전년 대비 18.7% 감소했고, 수입은 25.8% 감소했다. 이후 G20 등 글로벌 공조체제가 제기능을 발휘하고 주요국의 경기부양 조치로 실업률은 빠르게 개선되었다. 2010년 9.6%로 정점에 이른 실업률은 하락해 4년차인 2011년 8.1%로 추가 개선되어 오바마 대통령은 재선에 성공했고, 이후 미국의 실업률은 꾸준히 하락해 2019년에는 1990년 이후 최저치인 3.7%까지 지속적으로 개선되었다.

오바마 대통령은 향후 5년간 미국의 수출을 2배 늘려 2백만개의 일자리를 창출하겠다는 목표를 제시한 국가 수출 이니셔티브(President's National Export Initiative)를 발표한 바 있다. 2008년 기준 수출 관련 일자리가 1천만개가 넘기 때문에, 5년 내 수출이 두배로 늘어나면 백만개 이상의 고용이 창출할 수 있다는 계산이었다. 2009년 대비 2014년 미국 수출은 53.5% 증가하여 수출 증가 목표는 절반의 성공이었고, 실제 창출된 일자리 개수는 확인되지 않았으나, 실업률이 5.3%로 2010년 9.6% 대비 절반에 조금 못미치게 개선되었기 때문에 수출 증가에 따른 고용창출 효과는 발생했을 것으로 추정할 수 있다.

오바마 행정부 1기에서 강조한 첫 번째 의제

5) Office of the United States Trade Representative, 2010 President's Trade Policy Agenda and 2009 Annual Report, 2010.3.

미국 실업률 추이(1990~2021)



자료: statista

는 규범에 기반한 통상이다. 2010년 통상의제는 WTO 분쟁해결제도가 관계를 유지하면서도 어려운 불협화음을 풀 수 있는 핵심(vital) 역할을 한다고 강조했다. 이는 8년 뒤 다양한 문제를 제기하며 WTO 분쟁해결제도를 비판한 트럼프 행정부의 통상정책의제와 대조된다. 동시에 오바마 정부는 DDA협상에 대한 기대를 분명히 밝히고 있다. 농업, 상품, 서비스에 대한 시장접근(market access) 협상에서 의미있는 자유화를 거둔다면 이는 규범에 기반한 통상시스템에 대한 신뢰를 굳건히 할 수 있을 것이라고 기대했다. 국내 통상법의 집행 부분도 언급했으나, 301조나 반덤핑, 상계관세와 같은 구체적인 무역구제조치 활용에 대한 언급은 자제하고 있다. 이보다는 외국의 불공정무역관행을 면밀히 감시하고 해법을 찾겠다고 약속했고, 특히 기체결 FTA의 환경과 노동 관련 조항이 제대로 이행되는지 감시하고

문제 발생시 분쟁해결제도를 포함한 무역협정의 장치를 활용해 시정할 것이라고 강조했다.

2009년 오바마 행정부는 아시아-태평양 지역 국가들과 '환태평양파트너십(Trans-Pacific Partnership, 이하 "TPP")협정'을 추진하겠다고 선언했다. 오바마 행정부는 TPP 외에도 아태 지역의 중요성을 여러 차례 강조한다. 글로벌 밸류 체인에서 아시아가 차지하는 비중이 점점하였기 때문에 미국이 세계 무역의 중심에서 벗어나지 않으려면 아태 지역과의 긴밀한 관계가 필요하다는 판단이었다. 따라서 TPP 추진 뿐만 아니라 '아시아태평양 경제협력체(Asia Pacific Economic Cooperation, APEC)'를 통한 수출과 혁신 촉진, 고용창출, 중소기업의 성장 등의 분야에서 협력의 중요성을 강조한다.

IV. 2018년 도널드 트럼프 대통령의 통상정책의제⁶⁾

미국을 다시 위대하게 만들겠다(Make America Great Again)는 약속으로 대통령에 당선된 트럼프 대통령은 2016년 통상관련 선거공약으로 제시했던 7가지 계획을 모두 이행했다. 먼저 취임 직후 협상 막바지 단계였던 TPP 협상에서 탈퇴하는 행정명령에 서명했다. 미국 노동자를 위해 싸울 강한 협상가를 임명하겠다는 약속에 대해 80년대 플라자합의의 주역으로 활약했던 로버트 라이트하이저 변호사를 USTR 대표로 임명했다. 모든 무역협정을 재검토하라는 행정명령을 내렸고, 결국 NAFTA를 재협상해 USMCA 협상을 타결하게 된다. 중국을 환율조작국으로 지정하겠다는 공약에 대해서는 비록 최종적으로 지정하지는 않았으나, 환율조작국 지정 압박을 통해 환율제도 개선을 강하게 요구했다. 중국의 지적권 위반을 WTO에 제소했고,⁷⁾ 취임 직후 사문화되었다는 평가를 받던 1962년 무역확장법(Trade Expansion Act of 1962) 232조를 근거로 미국 안보에 위협이 되는 철강과 알루미늄 수입을 제한하고, 301조 조사를 통해 대중국 관세부과 조치를 취했다.⁸⁾

임기 2년차인 2018년 통상정책의제는 이러한 흐름을 더욱 강하게 반영하고 있다. 당시 나타난 키워드는 안보(security), 협정(agreement), 집행(enforcement)이다. 협정과 WTO가 키워드이기 는 하나, 이는

다자적 또는 우호적 해결이 아니라 기존 체계의 문제점을 지적하기 위한 것이며, 취임 전과 1년차에 보여준 일방주의적 통상정책을 그대로 유지할 것임을 보여줬다.

우선 국가안보(national security)를 지원하는 수단으로서 통상정책을 활용하겠다고 밝혔다. 미국을 더 강력하게 만들고 미국의 주권보호를 위해 통상정책 수단을 활용하겠다고 언급했다. 중국, 러시아뿐만 아니라 이미 발표 중인 다자체제가 미국의 이익을 침해할 경우 이를 바꾸겠다고 공언했다. 두 번째로 미국 경쟁력 강화를 제시했다. 해외에 진출한 미국기업이 국내로 돌아와 자국 경제에 기여하고 무역적자도 해소할 수 있도록 법인세 인하계획을 밝혔다. 다음으로 NAFTA와 KORUS를 개정하여 더 나은 무역협정을 체결할 것임을 분명히 했다. 특히 NAFTA의 경우 원산지기준을 엄격하게 개정하고, 한미 FTA도 관세양허 스케줄을 개정해 무역적자를 시정하겠다는 계획을 제시했다. 통상규범 집행을 강화하는데 그치지 않고, WTO 분쟁해결제도를 통해 미국의 통상규범이 도전받지 않도록 하겠다는 의지를 표명했다. 트럼프 행정부는 임기 시작과 함께 232조 외에도 301조와 반덤핑, 상계관세, 세이프가드 등 무역구제제도를 적극적으로 활용할 것임을 선언했는데, 동 조치의 대상국 입장에서는 WTO 분쟁해결제도를 통해 피해를 최소화할 것임이 명백하기에 이러한 시도를 무력화하겠다고 선제적으로 나선 것이다. 마지막으로 다자무역 체제를 강화하겠다고 밝혔

6) Office of the United States Trade Representative, 2018 President's Trade Policy Agenda and 2017 Annual Report, 2018.3.

7) China-Certain Measures Concerning the Protection of Intellectual Property Rights(DS542), 2018.3.23.(Consultation requested).

8) 설송이, 이미연, 미국의 2019년 통상정책 방향 및 시사점, KITA 통상리포트, 2019 Vol.01, 2019.3.

데, 이는 WTO가 통상관련 국내법제도에 영향을 미치지 않도록 하겠다는 앞서 언급한 목표와 일견 모순되는 것으로 보이지만 다자무역체제의 강화도 미국의 이익을 확보하는 차원에서 언급했다고 봐야 한다.

2018년 통상정책의제는 80년대 레이건 행정부에서 일방적이고 강력한 통상조치를 경험한 라이트하이저 당시 USTR 대표의 시각이 고스란히 반영된 것으로 평가받는다.⁹⁾ 중국을 대상으로 301조 조사를 통한 보복조치를 시사했고, 이후 미국은 중국과의 무역합의를 통해 미국의 대중 수출을 늘리는 약속을 받는 동시에 301조 조치 발동으로 대중국 수입을 억제하는 양동작전을 펼쳤다. 미중 1단계 무역합의 이행결과를 분석한 결과 당초 목표에 비해 약 2천억 달러 상당의 수입증가가 이루어지지 못했으나, 이는 코로나 팬데믹의 영향이 컸을 것으로 보인다. 301조 조치의 경우 바이든 행정부 들어서도 유지되고 있으나, 추가관세 부과가 미국 소비자와 경제에 부담을 가중시킨다는 우려에 따라 일부 품목은 대상에서 제외시켰고, 동 면제조치를 최근 추가로 연장하기도 했다.

다른 해와 달리 2018년 통상정책의제는 목표와 액션 플랜보다는 기존 통상체제의 문제점과 미국의 불이익을 강조하는 내용이 많이 포함되었다. 앞서 언급한 NAFTA와 한미 FTA의 사례 외에도, 통상법 집행과 수호에 대한 기술 중 중국의 기술탈취와 지적권 위반 관행과 셰이프가드 조치에 대한 대형세탁기와 태양광 패널 관련 문제점과 전년도에 취한 조치에 많

은 부분을 할애했다. 특히 WTO 분쟁해결제도에 대해서 큰 우려를 표했다. 상소절차, 상소기구 위원에 대한 자격 시비, 불필요한 자문의견의 남발, 법률심 대신 사실관계의 검토, 상소기구 판정의 판례화 시도 등을 이유로 WTO 분쟁해결제도에 심각한 흠결이 있다고 주장했다. 이어지는 기술에서 다자무역체제를 강화하고 WTO를 무역협상, 농업협상, 수산보조금, 디지털 통상 등에 집중하게 하겠다는 것은 분쟁해결제도의 문제점을 더욱 부각시키기 위한 것으로 보인다.

V. 2022년 조 바이든 대통령의 통상정책의제¹⁰⁾

바이든 대통령이 임기 2년차에 발표한 통상정책의제의 핵심은 크게 노동자 중심(worker-centered)의 정책 추진, 미중 통상관계의 재정립(realigning US-China trade relationship), 인도태평양경제프레임워크(Indo-Pacific Economic Framework, IPEF), 집행(enforcement) 강화를 통한 신뢰촉진으로 꼽을 수 있다.

2022년 통상정책의제에서 가장 많이 언급된 단어는 무역 또는 통상(trade)을 제외한다면 노동자(worker)와 노동(labor)이다. 바이든 행정부는 기체결 무역협정의 이행상태에 대해 모니터링을 강화하는데, 특히 강제노동에 대응하기 위한 통상전략을 개발하고, 다자 및 양자적 방법으로 노동자 중심의 통상규범을 형

9) 제현정, USTR 2018년 통상정책의제 주요내용, KITA 통상리포트, 2018 Vol.4, 한국무역협회 통상지원단, 2018.3.

10) Office of the United States Trade Representative, 2022 President's Trade Policy Agenda and 2021 Annual Report, 2022.3.

성하겠다고 밝혔다. 미국이 체결한 무역협정 중 노동과 관련해 가장 강력한 조항을 담고 있는 것은 '미국-멕시코-캐나다 협정(USMCA)'이다. 특히 동 협정은 신속대응메커니즘(rapid response mechanism)을 도입했는데, 근로자의 단결권 및 교섭권이 침해된 멕시코의 생산시설에 대응할 수 있도록 했다. 바이든 정부에서 추진하는 양자협정에서 노동 문제가 다뤄질 경우 USMCA의 신속대응메커니즘에 상응하는 장치를 요구할 가능성이 상당하다.

노동자 중심의 통상정책이라고 표현한 가운데, 그 안에는 탈탄소화 및 지속가능한 환경정책의 추진, 농산물 수출확대를 통한 농가 지원, 범정부 공급망 TF를 통해 핵심 공급망을 약화시키는 해외의 불공정관행을 식별하고 무역협정을 통해 공급망을 강화하겠다는 계획도 노동자 중심의 통상정책의 일환이라고 밝히고 있다.¹¹⁾ 팬데믹에 대한 대응으로 백신기부, 취약 지역에 대한 백신 생산 및 보급 인프라 투자, 무역상대국과의 백신보급 협력 등도 노동자 중심의 통상정책에 포함했는데, USTR은 이를 사람(people)이 경제의 핵심(core)이라는 취지에 따른 논리 전개로 설명하고 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 2002년 부시 행정부의 통상정책의제에서도 HIV/ADIS에 대한 대응과 국제공조를 강조하였는데, 감염확산의 범위와 대응수준이 상이하다는 점을 감안하더라도 20년 전과 현재의 팬데믹에 대한 국제적 대응에서 미국의 리더십은 상당한 차이를 확인할 수 있다.

2022년 통상정책의제에서 밝힌 핵심 의제 중 우리의 관심이 집중되는 부분은 미중관계

와 IPEF일 것이다. 먼저 미중관계에 대해 바이든 정부는 미국과 동맹국(allies and partners)에 피해를 끼치는 중국에 대해 해당 국가들과 협력하여 대응하겠다고 밝혔다. 앞선 트럼프 행정부에서 미중 갈등이 정점에 달한 것으로 보고 바이든 대통령 취임 후에는 보다 차분한 분위기 속에서 양국간 긴장과 대립이 완화될 것으로 기대했으나, 바이든 행정부에서도 미중 마찰에 대한 큰 변화는 일어나지 않고 있다. 트럼프 행정부의 2년차 통상정책의제에서도 중국에 대한 언급이 많았지만 NAFTA, 한미 FTA, 다양한 법제도 집행을 통한 미국의 이익 실현에 집중하다 보니 중국이 크게 부각되지 않았으나, 바이든 행정부에서는 미중관계의 재정립을 전면으로 내걸었다는 점에서 오히려 동 의제의 중요성과 그에 따른 긴장은 더욱 확대된 것으로 보인다. 특히 동맹국과 공동 대응한다는 점은 아래에서 언급할 IPEF 추진에 더욱 무게를 실는 것으로 해석될 수 있다. 또 중국이 깔끄러워 하는 신장 위구르 지역의 인권 문제를 근거로 거래를 제한할 수 있도록 한 강력한 입법(위구르 강제노동 방지법)은 미중관계와 노동자 중심이라는 두 목표를 다 염두에 둔 대목이라 할 수 있다.

2022 통상정책의제는 핵심 무역상대국과 국제기구와의 협업이라는 의제 아래에 WTO, OECD, 한국을 포함한 양자관계를 다루고 있으나, 핵심은 가장 먼저 언급한 IPEF라고 봐야 한다. 노동기준 확보, 친환경 및 기후변화 대응, 디지털 협력, 식품 및 농업, 투명성 확보 등을 아우르는 경제협의를체를 출범한다는 계획이다. 미국이 아시아-태평양(Asia-Pacific)

11) 박선민, 정해영, 김경화, 미국의 2022년 통상정책 방향 및 주요 이슈별 현황, KITA 통상리포트, 2022. Vol.2, 한국무역협회 통상지원센터, 2022.3.

이라는 용어 대신 인도-태평양(Indo-Pacific)이라는 용어를 공식적으로 사용한 것은 2017년 발표된 국가안보전략(National Security Strategy)¹²⁾인 것으로 보인다. 이후 미군의 태평양사령부(US Pacific Command)도 인도태평양사령부(Indo-Pacific Command)로 바뀌었다.¹³⁾ 이에 대해서는 미국이 인도와의 관계를 개선하기 위한 노력이라는 설명이 있으나, 그보다는 인도양과 태평양을 아우르는 지역에 대한 전략적 접근이라고 볼 수 있으며, 지리적 측면에서 대상지역은 동일하지만 지정학 및 지경학적으로는 중국에 대한 견제가 근저에 깔려 있는 것으로 해석하는 것이 더욱 타당할 것으로 보인다. 미국은 2021년 10월 동아시아 정상회의(EAS)에서 IPEF를 본격화한 후 역내 국가들과 협의를 진행하고 있으며, 2022년 3월 10일 연방관보를 통해 이해관계자의 의견 수렴을 개시하여 마친 바 있다.¹⁴⁾ IPEF 추진 방향과 출범시기를 예상하는 것은 이르나, 최소한 중간선거 전에는 구체적인 윤곽이 드러날 가능성이 크다.

이밖에 WTO에 대해서는 투명성과 이행노력 제고, 불공정성 개선 등의 개혁을 추진하고, OECD에 대해서는 디지털세 합의가 성공할 수 있도록 모니터링을 지속하겠다고 밝혔다. 양자협정 및 관계에 있어서 한국과는 한미 FTA 노동위원회와 환경위원회를 통해 미국의 입장을 반영시키고, EU와는 무역기술위원회를 활성화하고, 일본과는 통상협력 대화를 강화하겠다는 계획이다. USMCA를 통해 멕시코의 어로행위가 환경기준을 충족하는지 검토하

고, 통화 평가절하를 통한 불공정행위에도 적극 대응하겠다고 밝혔다.

VI. 마치며

미국 대통령의 통상정책의제는 2월 실시되는 대통령의 연두교서(State of the Union)와 함께 의회에서의 국정연설 이후 당해 연도에 추진될 통상정책의 구체적인 내용을 제시하고 의회와 이해관계자를 설득하는 중요한 자료이다. 통상정책의제에 기술된 내용이 법적으로 효력을 갖는 것은 아니나, 통상 관련 못지않게 새로운 협상의 추진이나 정책의 변화를 엿볼 수 있는 중요한 단초를 제공하는 중요한 문서이다. 지난 20년간 미국은 4명의 대통령이 선출되었고, 매년 통상정책의제를 발표했다. 취임 2년차는 본격적인 정책을 추진하고 중간선거를 통해 평가받는 해이기 때문에 이 해의 통상정책의제는 다른 해와 다른 의미를 부여할 수 있다.

20년간 4명의 대통령이 임기 2년차에 발표한 통상정책의제를 살펴본 결과 뚜렷한 공통점과 차이점을 보여주고 있다. 부시 대통령의 2002년 통상정책의제는 FTA의 적극적인 추진을 통해 새로운 성장을 모색하고 새로운 협상 개시에 필요한 무역촉진권한을 확보하기 위해 의회와의 협력을 강조했다. 2008년 금융위기 이후 출범한 오바마 정부는 무역, 특히 수출을 통한 일자리 창출을 강조했다. 아시아 지역의 중요성을 강조하며 TPP라는 NAFTA 이후

12) White House, National Security Strategy of the United States of America, 2017.12.

13) Reuters, In symbolic nod to India, U.S. Pacific Command changes name. 2018.5.31.

14) Federal Register, Request for Comments on the Proposed Fair and Resilient Trade Pillar of an Indo-Pacific Economic Framework, Docket Number USTR-2022-0002, Vol. 87, No. 47, 2022.3.10.

최근 20년간 임기 2년차 미 대통령의 통상정책의제 키워드

<p>〈2002년 TPA(부시)〉</p>	<p>〈2010년 TPA(오바마)〉</p>	<p>〈2018년 TPA(트럼프)〉</p>	<p>〈2022년 TPA(바이든)〉</p>

자료: wordcloud.com을 통해 필자 직접 작성

최대 무역협정 추진을 야심차게 제시했고, 규범에 기반한 협상과 분쟁해결을 강조했다. 트럼프 대통령의 통상정책의제는 오바마 정부의 정책과 기존 통상체제를 비판하고 부정했다. TPP 협상에서 탈퇴했고, WTO의 분쟁해결제도에 대한 불만을 강조했다. 적극적인 국내법 활용으로 이후 벌어질 미중 통상갈등을 예고했다. 올해 발표된 바이든 정부의 통상정책의제는 통상정책이 노동자를 위한 것임을 강조한다. 중국 견제는 전임 트럼프 정부에서 크게 벗어나지 않았고, 공정 이슈를 제기하며 노동, 환경, 디지털 등 신통상의제가 더욱 심화되고 공급망에 대한 파트너 국가와의 협력을 강조했다.

지난 20년간 중국에 대한 미국의 시각은 WTO에 가입시켜야 할 핵심 국가(2002년)에서 어느 정도 견제하지만 협력해야 하는 국가(2010년), 시장을 왜곡하고 기술을 탈취해 미국에 대규모 무역적자를 발생시킨 국가(2018년), 불공정 무역관행과 글로벌 공급망을 교란시킨 대상(2022년)으로 변화했다. WTO를 보는 눈도 새로운 대규모 무역협상으로 기회를 창출할 대상(2002년, 2010년)에서 미국의 이익을 침해하는 분쟁해결제도를 가진 문제적 제도(2018년)로 바뀌었다. 지역무역협정은 지속적으로 확대되어야 할 중요한 수단(2002년)

에서 수출을 촉진해 일자리를 창출하는 핵심 수단(2010년)으로 진화했으나, 무역적자를 심화시켜 미국의 이익을 훼손하는 협정(2018년)을 거쳐, 경제안보 위기로부터 미국과 동맹국과의 협력을 강화시키고 경제성장을 이끌 수 있는 차세대 도구(2022년)로 바뀌어왔다.

20년간 임기 2년 차에 발표된 네 번의 통상정책의제 핵심 단어를 도출한 결과만으로는 미국의 통상정책이 크게 바뀌었다고 보기는 어렵다. 매년 무역이 경제성장과 일자리 창출에 도움이 되고, 불공정한 무역관행을 바로잡기 위해 관련 국내법 집행을 강화할 것이며, 파트너국과의 협력을 강조하며 무역협정의 추진을 제시했다. 미국의 통상정책을 제대로 이해하기 위해서는 몇몇 대표되는 단어로 풀이하기 보다는 미국의 국내 정치경제 상황과 외교 전략을 함께 고려해야 할 필요가 있음을 알려준다. 따라서 과거 미국의 통상정책의제에서 유사한 사례를 찾아보고 나아가 당시 미국의 국내외 정치경제적 상황을 투영한다면, 우리에게 영향을 줄 수 있는 통상협상이나 무역조치의 향방을 보다 쉽게 예측할 수 있을 것이다.

참고문헌

- 김홍률, 미국의 통상정책, 두남, 2007
- 박선민, 정해영, 김경화, 미국의 2022년 통상정책 방향 및 주요 이슈별 현황, KITA 통상리포트, 2022. Vol.2, 한국무역협회 통상지원센터, 2022.3.
- 설송이, 이미연, 미국의 2019년 통상정책 방향 및 시사점, KITA 통상리포트, 2019 Vol.01, 2019.3.
- 오영호, 미국 통상정책과 대응전략, 나남, 2004.
- 윤충원, 미국의 통상정책과 통상법, 아산재단 연구총서 제165집, 집문당, 2004.
- 제현정, USTR 2018년 통상정책의제 주요 내용, KITA 통상리포트, 2018 Vol.4, 한국무역협회 통상지원단, 2018.3.
- Congressional Research Service, Trade Promotion Authority(TPA), IN FOCUS, updated 2020.12.14.
- Office of the United States Trade Representative, 2022 President's Trade Policy Agenda and 2001 Annual Report, 2002.3.
- Office of the United States Trade Representative, 2022 President's Trade Policy Agenda and 2009 Annual Report, 2010.3.
- Office of the United States Trade Representative, 2018 President's Trade Policy Agenda and 2017 Annual Report, 2018.3.
- Office of the United States Trade Representative, 2022 President's Trade Policy Agenda and 2021 Annual Report, 2022.3.
- White House, National Security Strategy of the United States of America, 2017.12.



Changes in the US trade policy during the recent 4 presidencies : Analysis on the keywords of the President's Trade Policy Agenda for the second year in office

Cho Sung Dae

Center for Trade Studies Cooperation,
KITA
(sd.cho@kita.or.kr)

In March, the USTR reports the "President's Trade Policy Agenda" to Congress. Especially the report of the second year is more important as there is a midterm election. This paper examines the key contents of the TPA of four recent administrations over the past 20 years in their second year.

In 2002, the US economy grew by 1.0%. Bush administration emphasized "Congress", "WTO", and "agreements". The Trade Promotion Authority was needed for new agreement. The DDA negotiations and China's WTO accession was meaningful issue.

The keywords for Obama administration were "jobs", "exports", and "agreements". Although 2 million jobs were not created, the unemployment rate fell from 9.8% to 5.3%. It also emphasized progress of TPP negotiations.

Trump's trade policy reiterated "security", "agreement", and "WTO". The trade policy agenda emphasized the disadvantages and the problems of the existing trade system rather than goals.

President Biden's keywords were "worker", "partner", and "fair". As administration emphasized the cooperation with allies against China, the IPEF encompassing labor, climate change, digital, and transparency would be important task.

Keywords of Trade Policy Agenda explains reasoning and circumstances of that year. However it is necessary to consider the political and economic situation as well as foreign policy.

Keywords : President's Trade Policy Agenda, US Trade Policy in recent 20 years, IPEF, Economic Security, Trade Policy of Biden Administration