

한미 통상현안과 우리의 대응전략*

정 철**

최근 글로벌 통상환경이 급변하고 있다. 세계적으로 신자유주의에 대한 비판적 시각과 함께 신고립주의와 보호무역주의가 부상하면서 국제무역의 비중이 높은 우리 경제에 부정적 영향을 줄 수 있다는 우려가 크다. 이러한 국제통상환경의 변화에서 빼놓을 수 없는 것이 미국 트럼프 정부의 통상정책이다. 우리나라는 미국과의 FTA 개정협상에 임하는 한편 미국의 수입규제 조치에 대응해야 하는 과제를 안고 있다. 본고는 최근 국제통상환경의 변화와 신보호무역주의의 특징, 미국의 통상정책과 보호무역주의 조치, 한미FTA의 의의와 개정협상을 논의하고 향후 우리나라의 통상전략 방향을 제시하고자 한다.

1. 글로벌 무역둔화와 신보호무역주의

2008년 글로벌 금융위기 이후 세계경제 성장률과 교역액은 급락세에서 빠르게 벗어나 회복세를 보였다. 그러나 영국의 CEPR에서 발간하는 Global Trade Alert Reports에 따르면 2012년을 전후로 국제무역은 둔화 양상을 보이다가 2015년부터는 정체되고 하락하는 현상이 나타난 것으로 보고된다(Evenett and Fritz, 2015, 2016). 세계은행의 2017년 World Development Indicators도 GDP 대비 무역비중이 2011년 110으로 정점을 찍은 뒤 2016년 77.7을 기록하는 등 하락세를 면치 못하고 있다는 통계를 보여준다. 이는 2012년 이후 시행된 보호무역주의 조치가 세계적으로 급격히 증가한 것과 무관하지 않다는 것이 국제무역과 통상을 연구하는 학자들의 중론이다.

이처럼 글로벌 무역 둔화가 발생한 원인으로 세계무역의 구조적 변화가 지목된다. 첫째, 세계 상품 수요의 구성에 변화가 생겼다는 것이다. 글로벌 금융위기 이후 수입중간재에 대한 수요가 감소하고 자본재와 중간재의 국내조달이 증가하는 온쇼어링(on-shoring) 현상이 나타났는데 이는 특히 중국에서 두드러진다. 둘째, 중국 경제의 재균형(re-balancing)

* 이 글은 2018년 4월 5일(금) 고려대학교 미래성장연구소가 주최한 정책세미나 ‘미국의 보호무역 강화 조치에 따른 우리의 통상정책 방안’에서 발표한 내용을 요약·정리한 것이다.

** 대외경제정책연구원 선임연구위원, cchung@kiep.go.kr

정책 추진이다. 중국 내에서 생산된 최종재의 내수비중이 2006년 79.9%에서 2014년 88.5%로 증가한 것은 중국의 경제정책이 수출 중심에서 소비지향 성장으로 방향을 틀었기 때문이라는 것이다. 셋째, 글로벌 가치사슬(Global Value Chain: GVC)에 기초한 생산전략의 변화이다. 글로벌 금융위기 이후 세계적으로 글로벌 가치사슬의 증가추세가 둔화되었는데 이는 기업들이 GVC 단계를 최적화하는 전략에 기인한다. IMF(2016) 보고서에 따르면 GVC 참여지수가 10% 증가할 때 수입이 1% 포인트 증가한다. 넷째, 보호무역주의의 세계적 확산이다. 세계적으로 관세율은 하락 추세를 보인 반면 비관세장벽의 증가가 두드러진다. 글로벌 금융위기 이후 세계교역의 둔화는 비전통적 무역장벽의 증가에 기인한다는 것이다(Evenett and Fritz 2015).

최근 세계적으로 부상하는 신보호무역주의의 특징은 주로 선진국들이 사양산업에 대한 자국 기업 및 노동시장 보호를 목적으로 비관세조치 등 다양한 수단을 활용한다는 점이다. 기존에 개발도상국 또는 신흥국이 유치산업(infant industry) 보호를 목적으로 관세를 주로 활용하는 전통적인 보호무역주의와 달리 신보호무역주의의 정책 수단에는 무역상 기술장벽(TBT), 위생 및 식물위생조치(SPS) 등 기술조치와 다양한 제도적 조치를 포함한다. 최근에는 미국을 중심으로 반덤핑과 상계관세 판정시에 불리한 가용정보(Adverse Facts Available: AFA), 특정시장상황(Particular Market Situation: PMS) 등을 활용하는 등 무역구제조치의 집행을 강화하고 있다. 또한 환경 및 노동, 환율조작국 제재, 반이민법 등 무역 이외의 수단을 활용하는 등 보호무역주의 조치의 범위가 확대되는 양상을 보인다.

이처럼 신보호무역주의가 부상한 배경에는 성장에 따른 낙수효과가 약화되고 세계적으로 불평등이 악화되었기 때문이라는 지적이 있다.(IMF, 2015) 특히 세계교역의 증가로 인한 부정적 효과 또는 피해가 일부 집단에 불균형적으로 집중되었다는 연구결과가 다수 존재한다.(Autor et. al(2013)), Hakobyan and McLaren(2016)) 다시 말해서, 무역이 불평등 악화에 기여한 것 아니냐는 지적으로부터 자유로울 수 없다는 것이다. 이는 세계적으로 반세계화 및 반자유무역 정서의 확산으로 이어졌으며 이는 결국 2016년 브렉시트와 미국 대선에서 트럼프 대통령 당선으로 이어졌다는 주장도 존재한다.

II. 미국 트럼프 정부의 통상정책

미국 트럼프 정부의 통상정책은 크게 자국우선주의(America First)와 신보호무역주의, 제조업 및 일자리 창출(Buy American, Hire American) 등을 통한 국력신장으로 규정할 수 있다. 트럼프 대통령은 취임하자마자 전임 오바마 대통령이 심혈을 기울여 추진하고 서명한 환태평양경제동반자협정(Trans-Pacific Partnership: TPP)에서 서명을 철회하였다. 또한 세계무역기구(WTO)보다 미국통상법을 우선하여 무역상대국들의 불공정무

역행위를 엄정하게 다루겠다고 천명하였다. 다자 또는 복수국간 협정이 아니라 양자 협상을 통해 미국의 국익을 극대화하겠다는 것이다. 이를 위해 사상 최초로 백악관 내에 국가무역위원회(National Trade Council: NTC)를 설치하고 위원장에 대중 강경파로 알려진 피터 나바로 교수를 임명하였다.

트럼프 대통령은 TPP 서명철회 이외에도 북미자유무역협정(NAFTA) 재협상과 함께 한미FTA와 WTO 협정을 포함하여 미국이 체결한 모든 무역협정에 대해 전면적으로 재검토하겠다는 정책방향을 발표하였다. 이는 WTO 중심의 다자무역체제 등 세계무역질서에 대한 도전이며 기존에 미국이 추구하던 메가FTA 중심의 통상정책과 분명한 차이를 두겠다는 의지의 표출로 해석할 수 있는 대목이다. 비록 아직까지 실현되지는 않았으나 중국과 멕시코산 수입품에 관세를 부과하겠다는 발언을 하는 한편, 국경조정세 신설을 시도하였다. 또한 키스톤 XL 송유관 건설을 위한 협상을 승인하는 행정명령에 서명하면서 모든 제조과정이 미국에서 이루어진 미국산 철강만을 사용할 것을 조건으로 내세웠다.¹⁾²⁾

그밖에도 중국, 일본, 독일 등 미국을 상대로 큰 무역수지 흑자를 내는 국가들을 대상으로 환율조작 행위를 공개적으로 비난하는 등 트럼프 정부의 보호주의적 통상정책 방향을 예고한 바 있다. 미국 재무부는 연간 두 차례 환율보고서를 발간하는데 우리나라는 중국, 독일, 일본 등과 함께 관찰대상국으로 지정되었다. 미국 재무부는 BHC(Bennet-Hatch-Carper)법안에 근거하여 환율 심층분석 대상국을 지정하는데 대미 무역수지 흑자가 200억 달러 이상, 경상수지 흑자규모가 GDP 대비 3% 이상, GDP 대비 외환시장 개입(순매수) 비중이 2% 이상을 기준으로 삼는다. 아직까지 환율조작국으로 지정된 나라는 없지만 미국은 FTA 협상 등에서 환율조작과 관련하여 지속적으로 압박을 가하고 있다.

한편, 트럼프 정부의 수입규제 조치가 증가하는 것은 물론 강도와 산업 범위가 확대되고 있으며, 안보에 위협이 된다는 이유로 수입을 규제하는 등 조치의 근거 측면에서도 강경한 입장을 취하면서 국제통상환경에 부정적인 영향을 준다는 우려가 커지고 있다. 철강에 대한 반덤핑 관세 부과 등 무역구제(trade remedy)조치 외에도 2002년 부시 대통령 당시 이후 발동된 적이 없는 셰이프가드를 이용하여 가정용 대형 세탁기와 태양광 패널에 대해 수입제한조치를 결정하였다.³⁾ 그러나 최근 가장 크게 주목받는 것은 무역확장법 232조에 따라 미국의 국가 안보에 위협을 줄 수 있는 품목에 대해 수입을 규제할

1) 국경세 조정을 간략하게 설명하면, 법인세 부과에 있어 수입에는 징세를 하고 수출에는 면세하는 방식이다.

2) 키스톤 XL 송유관 신설 재협상은 캐나다 Alberta주와 미국 Nebraska 주를 직선으로 잇는 송유관 건설과 관련된 것으로 오바마 정부는 환경문제를 이유로 이를 승인하지 않았다.

3) 2017년 우리나라에 대한 미국의 무역구제조치 조사 개시는 8건이며, 2013년부터 2017년까지 5년간 총 22건으로 2012년 이전 5년간 2건에 비해 11배 급증하였다. 이들 조치는 특히 철강(13건)에 집중되었다. 또한 미국의 대한민국 TBT 통보 건수도 753건에서 1463건으로 두 배 가량 증가하였다.

수 있도록 하는 조치이다. 2018년 3월 트럼프 대통령은 미국으로 수입되는 모든 철강과 알루미늄 제품에 대해 각각 25%와 10% 관세를 부과하기로 결정하였다. 이는 불공정행위가 없어도 발동이 가능하다는 점에서 세계적으로 우려의 목소리가 높다. 안보상 수입 규제는 반덤핑이나 상계관세처럼 교역상대국의 기업 또는 정부가 수출시장에서의 가격 경쟁력을 위해 덤핑 또는 보조금 등 불공정무역행위를 이유로 관세를 부과하는 것이 아니다. 우리나라는 한미FTA 개정협상과 동시에 진행된 미국과의 양자 협상을 통해 철강 관세부과 대상에서 제외되었으나 그 대신 지난 3년 평균의 70%(이는 2017년의 74%)에 해당하는 물량제한에 합의하였다. 이러한 합의 결과가 우리 철강업계에 미치는 영향에 대해서는 서로 다른 견해가 존재한다. 물론 25% 관세에 비해서는 물량제한이 나은 결과라는 업계의 견해가 우세하지만 다른 국가들이 미국의 부당한 조치에 반발하고 보복조치를 취하는 것과 달리 우리나라만 유일하게 물량제한에 합의한 것에 대한 국제사회의 비판적 시각도 있다.

Ⅲ. 한미FTA 개정 협상

한미FTA가 발효되기까지 경과를 살펴보면, 한미FTA는 2006년 6월 5일에 협상을 개시하여 총 8차례의 공식 협상을 진행한 끝에 2007년 4월 2일에 협상이 타결되었다. 이후 글로벌 금융위기로 인해 세계경제가 위기를 맞게 되면서 비준이 지연되었다. 2010년 12월 3일에서야 추가협상을 다시 타결하는 등 우여곡절을 겪은 후에 2011년 10월과 11월에 미국 의회와 우리 국회에서 한미FTA가 비준되고 2012년 3월 15일에 발효되었다.

한미FTA는 한미 양국이 지금까지 체결한 가장 포괄적이며 높은 수준의 자유무역협정이라고 할 수 있다. 우리나라 입장에서 경제적으로 미국이라는 세계 최대 시장에 대한 안정적인 교역 기반을 확보함으로써 생산과 고용, 무역과 투자가 증대되는 것을 기대할 수 있고 품목의 다양성이 확대됨에 따라 소비자의 후생이 증가하는 한편 우리 기업들의 글로벌 경쟁력 강화에 기여하는 계기가 되었다. 제도적으로는 불필요한 규제 완화 등을 통해 우리 경제시스템이 선진화되는 기회로 삼고 기술개발 및 신기술 확보에 필요한 양국간 협력관계를 강화하는 데 도움이 되었다. 또한 지정학적으로도 안보 리스크를 완화함으로써 대외신인도를 높이는 효과를 거두었다고 평가할 수 있다.

그러나 트럼프 정부가 출범하면서 TPP 서명 철회, NAFTA 재협상 개시 등과 함께 미국은 한미FTA 개정협상 필요성을 제기하였다. 미국 정부는 한미FTA 발효 이후 우리나라에 대한 미국의 상품무역수지 적자가 두 배 이상 급증했으며 따라서 양국간 무역수지 불균형 해소와 이행 이슈 해결을 위해 협상이 필요하다는 것이었다. 2017년 8월 22일과 10월 4일 각각 서울과 워싱턴에서 한미FTA 공동위원회 특별회기가 두 차례 개최되

었으며 우리나라는 한미FTA 발효 이후 양국간 교역 규모는 물론 상품다양성도 확대되는 등 호혜적 성과가 있었다는 점을 강조하였다. 실제로 한국 상품의 미국 수입시장 점유율은 한미FTA가 발효된 시점인 2012년 2.6%에서 2016년 3.2%로 0.6% 포인트 증가하였고 미국 상품의 한국 수입시장 점유율은 8.3%에서 10.6%로 2.3% 포인트 증가하였다. 대외경제정책연구원의 분석(2017)에 따르면 한미FTA가 발효된 2012년을 기점으로 전후 4년간 한국의 대미 수입은 14.8% 증가했으며 미국의 대한 수입은 36.3% 증가하였다. 특히 이 중에서 한미FTA 효과로 증가한 부분은 각각 4.9%와 12.7%로 전체 수입증가율의 3분의 1에 해당하는 것으로 나타났다. 또한 서비스 무역과 양국 간 투자도 뚜렷한 증가세를 보였다. 글로벌 교역둔화 등 세계경제가 어려운 시기에도 불구하고 양국간 교역이 증가한 것은 한미FTA로 상호 윈-윈하는 긍정적인 효과라고 할 수 있다. 그러나 한미FTA가 발효한지 5년이 되었다는 점과 협정문 작성시점부터 보면 10년이 지났다는 점에서 개선 및 개정이 필요한 부분이 있다는 점에 합의한 양측은 2018년 1월 5일 워싱턴에서 본격적으로 개정협상에 돌입하였다.

IV. 향후 정책방향과 대응전략

최근 세계적으로 확산되는 보호무역주의는 반세계화 정서에 기초하여 자국의 이익을 우선하는 국내 정치적 요인에 기인한 바가 크다. 이러한 보호무역주의 조치가 과거에는 은밀하게 이루어진데 반해 최근에는 수위가 높아지면서 노골적으로 나타나고 있다. 이처럼 글로벌 통상패러다임이 급변하는 가운데 우리나라의 통상정책도 이에 대한 효과적인 대응은 물론 경제성장과 국민의 삶의 질을 향상시키는 방향으로 정립될 필요가 있다. 따라서 종합적인 전략을 수립하는데 필요한 몇 가지 정책방안을 제안한다.

첫째, 보호무역주의의 확산을 막기 위한 노력이 필요하다. 시장규모가 크고 영향력이 강한 강대국의 보호무역주의에 우리나라가 개별적으로 대응하기에는 한계가 있다. 따라서 WTO를 중심으로 다자무역체제의 기능을 복원하는 노력을 기울이는 한편 다양한 국제포럼을 통해 자유무역을 중시하는 중견국과의 국제공조가 필요하다. 통상을제로 삼는 게임으로 보는 양자협상은 중상주의적으로 흐를 가능성이 높고 결국 근린공평화정책을 통해 세계 모든 국가들이 피해를 입게 되는 결과를 초래할 것이다. 호혜적이며 지속가능한 세계경제 성장과 자유무역의 추진을 위해 국제규범과 시장 원칙에 입각한 글로벌 통상질서를 확립하는 것이 중요하다.

둘째, 4차산업혁명 시대의 통상정책이 시급하다. 최근 전자상거래 등 디지털 무역의 성장세는 가히 급속하게 증가하는 추세를 보이고 있다. 기존의 전통적인 방식의 무역에서 새로운 플랫폼을 이용한 디지털 경제에 맞는 통상정책이 필요하다. 최근 미국과 중국

간의 통상분쟁은 다양한 이슈가 있으나 무엇보다 지식재산권과 투자 문제가 중요하다고 할 수 있다. 핵심은 결국 미래 먹거리인 첨단기술의 확보와 이를 위한 패권경쟁인 것이다. 먼저 ICT 등 한미 양국이 비교우위를 가진 분야를 중심으로 기술협력방안을 모색하고 디지털 무역 전반에 걸친 경제협력방안을 논의할 필요가 있다.

셋째, 보호무역주의에 대응하기 위한 기업들의 전략은 현지화이다. 다양한 국내 정치상황에 따른 보호무역주의는 시장에 불확실성을 증폭하는 역할을 한다. 이를 극복하는 가장 효과적인 방법으로 기업들은 이미 현지화 전략을 구사하고 있다. GE 회장을 지낸 제프리 이멜트는 2016년 GE의 전략적 변화를 선포하면서 현지화를 강조한 바 있다. 한미 간에도 한미FTA를 활용하는 한편 양국 시장에서 GVC 활용을 포함하여 기업 간 협력과 공조를 확대하는 방안을 보다 적극적으로 모색할 필요가 있다.

넷째, 한미 통상관계의 바람직한 방향의 중요한 전제조건은 상호 신뢰를 구축하는 것이다. 이는 기본적으로 한미FTA를 포함한 양국의 통상관계가 호혜적임을 공동으로 인식하는데서 출발할 것이다. 또한 한미FTA는 한미동맹을 통한 지정학적 안정 및 신뢰 구축에도 기여한다는 점도 강조할 부분이다. 미국 내에서 우리를 지지하는 기반을 확보하기 위해 아웃리치 활동과 공공외교의 영역을 확대하는 노력을 병행할 필요가 있다.

참고문헌

- 최낙균 · 강준구 · 이홍식 · 한치록(2017), 『세계 무역둔화의 구조적 요인 분석과 정책 시사점』, 연구보고서 17-08, 대외경제정책연구원.
- Autor, David, David Dorn, and Gordon Hanson(2013), “The China Syndrome: Local Labor Market Effects of Import Competition in the United States,” *American Economic Review*, 103(6), 2121-2168.
- Dabla-Norris, E., Kalpana Kochhar, Nujin Suphaphiphat, Frantisek Ricka, Evridiki Tsounta(2015), “Causes and Consequences of Income Inequality: A Global Perspective,” IMF Staff Discussion Notes NO.15/13. Washington DC.
- Evenett, Simon J. and Johannes Fritz(2016), “Global Trade Plateaus. The 19th Global Trade Alert Report. Center for Economic Policy Research(CEPR) Press, London. 2015. The Tide Turns? Trade, Protectionism, and Slowing Global Growth. The 18th Global Trade Alert Report,” Center for Economic Policy Research(CEPR) Press, London.
- Hakobyan, Shushanik, and John McLaren(2016), “Looking for Local Market Effects of NAFTA,” *Review of Economics and Statistics*, 98(4), 728-741.
- World Bank(2017), “World Development Indicators 2017,” Washington DC.