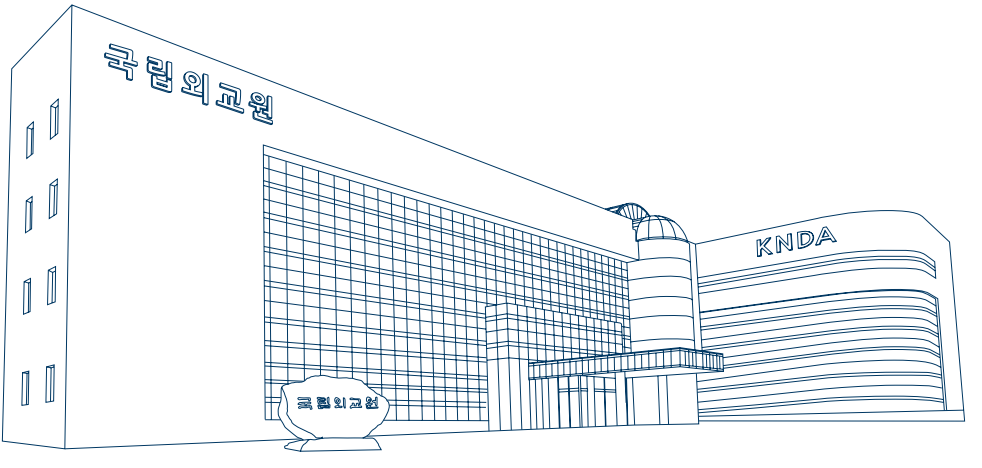
발 간 등 록 번 호
11-1261021-00005-10

ISSN 2005-7512

정책연구시리즈 2017-21

미국의 동아시아 지역협력 정책 분석: 경제 전략과 국내 통상정치의 관점

강선주 경제통상연구부 교수



국립외교원 외교안보연구소

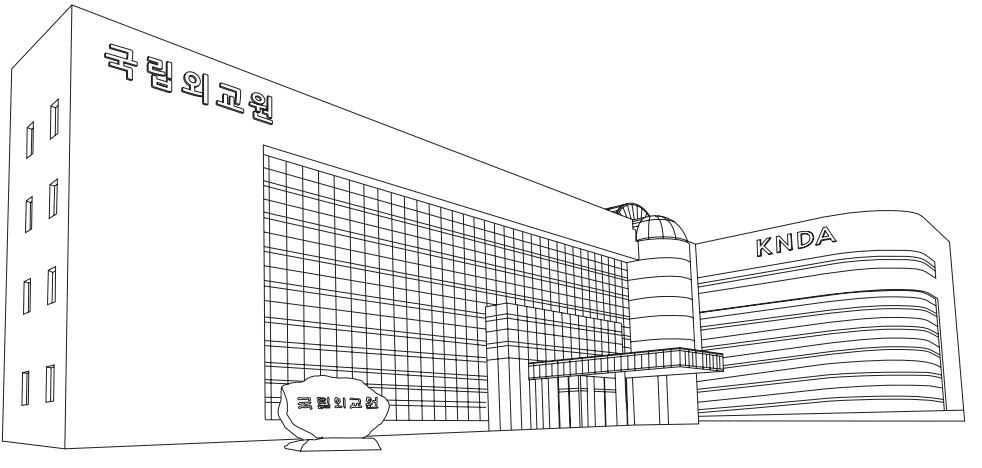
발 간 등 록 번 호
11-1261021-00005-10

ISSN 2005-7512

정책연구시리즈 2017-21

미국의 동아시아 지역협력 정책 분석: 경제 전략과 국내 통상정치의 관점

강선주 경제통상연구부 교수



국립외교원 외교안보연구소

정책연구시리즈 2017-21

미국의 동아시아 지역협력 정책 분석: 경제 전략과 국내 통상정치의 관점

발 행 2018년 3월
발 행 처 국립외교원 외교안보연구소
발 행 인 국립외교원장

주 소 서울 서초구 남부순환로 2572
전 화 3497-7760 (代)
팩시밀리 571-1032
홈페이지 www.knda.go.kr
www.ifans.go.kr

디자인·인쇄 웃고문화사 (02-2267-3956)

ⓒ 국립외교원 외교안보연구소, 2017

비매품
ISSN 2005-7512

정책연구시리즈 2017-21

미국의 동아시아 지역협력 정책 분석: 경제 전략과 국내 통상정치의 관점

국립외교원 외교안보연구소는 중장기적 시각에서 정부의 외교안보정책 입안과 시행에 기여하기 위하여 대외 정책기조 및 주요 외교사안에 대한 연구를 수행하고 있으며, 그 결과를 『정책연구시리즈』로 발간하고 있습니다.

이 책자는 집필자의 견해를 바탕으로 '열린외교'의 구현과 외교정책수립을 위한 참고자료로 작성된 것으로 외교부의 공식입장과는 무관합니다.

목 차

요약 1

Ⅰ. 서론 3

Ⅱ. 동아시아 지역협력에 대한 이론적 고찰 5

1. 지역협력의 정의 5

2. 지역협력의 필요조건: 능력(Capability)과 정당성(Legitimacy) 6

3. 동아시아 지역협력의 특징: 시장 주도와 능력-정당성 격차 7

Ⅲ. 미국의 외교정책과 동아시아 지역협력 9

1. 미국의 동아시아 지역협력: 안보 관점의 한계 10

2. 미국의 동아시아 지역협력: 경제 전략과 국내 통상정치 관점 13

Ⅳ. 결론 및 정책적 고려 사항 32

참고문헌 35

요 약

1997년 동아시아 외환위기 이후에 급속도로 진전한 동아시아 지역협력은 동아시아 자체의 복잡성 외에도 역외 강대국 미국의 역할과 밀접한 관계가 있다. 동아시아에 강대국은 충분히 많으나 능력-정당성 격차(capability-legitimacy gap) 때문에 역내 강대국들이 단독 또는 합동으로 지속가능한 동아시아 지역협력을 구축하는 데에 실패하였고, 이것이 역외 강대국인 미국이 동아시아 지역협력에 영향을 미칠 수 있는 기회를 제공한다.

흔히 미국의 동아시아 지역협력에 관여를 안보 전략 관점에서 이해하지만, 경제 전략과 국내 정치가 더 많이 작용하는 것처럼 보인다. 변화가 느린 미국의 안보 이익은 동아시아 지역협력에 무관심 또는 방치하는 결과를 가져오지만, 변화를 반영하는 속도가 비교적 빠른 경제 이익과 국내 통상정치는 동아시아 지역협력에 대한 정책을 급격히 변화시킬 수 있다. 2차 세계대전 이후 미국의 기본적인 대외 경제 이익을 자유무역이라고 상정할 때에, 미국의 동아시아 지역협력 관여는 미국의 경제적 패권 약화, 산업구조 변화, 그리고 국내 보호무역 압력의 결과일 수 있다.

미국은 2차 세계대전 이후 자유무역을 국가 이익으로 지지해왔고, 자유무역을 세계적 차원에서 GATT(General Agreement on Tariffs and Trade)/WTO(World Trade Organization)라는 제도로 달성하는 것을 중시하고, 특정한 지역협력에 참여할 의도를 갖지 않았다. 미국의 동아시아 지역협력에 대한 관심은 동아시아의 경제 발전을 배경으로 2008년 금융위기에서 시작된다. 경제력이 쇠퇴하는 미국은 성장하는 아시아에 굳건히 발을 들여놓기 위해 세계화에 기반한 동아시아에서의 지역협력을 보다 적극적으로 수용한 것이다. 환태평양파트너십(TPP: Trans-Pacific Partnership)은 아시아-태평양 지역에서 무역질서를 구축하는 표준을 제시하여 급성장하는 동아시아 시장을 재편하기 위한 것이었다. 다른 한편 국내적으로 제조업 중심의 산업구조와 보호주의 정책연합의 존재는 경제위기와 무관하게 미국으로 하여금 동아시아에 양자적으로 접근하게 했던 반면, 제조업 중심의 산업구조와 보호주의 정책연합의 해체는 경제위기에도 불구하고 자유무역에 기반

하여 동아시아 다자 지역협력에 관여하게 하였다.

경제침체 극복이라는 자유무역을 지속할 여건이 미국에 조성되었음에도 불구하고 도널드 트럼프(Donald Trump) 대통령은 상호주의를 무기로 한 공정무역의 기치 아래 보호주의를 실행하고 있다. 이것은 미국 수출품에 개방성 보장, 불공정 무역국가에 징벌적 관세 부과, 저임금 국가로 아웃소싱 중단을 통해 전통적인 제조업을 부활시키기 위한 것이다. 그리고 트럼프 대통령은 보호주의를 실행하기 위해 보호주의 정책연합도 부활시켰다. 2차 세계대전 이후 의회보다 더 자유무역 입장을 견지해온 대통령이 보호주의 정책연합을 직접 형성한 것이다.

트럼프 대통령의 보호주의는 미국의 통상정치에서 예측 불가능성이 상승하였고, 힘의 논리가 더 쉽게 작용하는 양자주의로 전환되었음을 의미한다. 동아시아에서 지속되는 능력과 정당성 격차는 당분간 동아시아 지역협력을 유동적으로 만들 것이다. 그러나 미국의 보호주의가 동아시아에 남기는 공백을 메우려는 중국과 일본의 경쟁이 발생하고 있다. 미국이 TPP에서 탈퇴하였지만, 미국은 아시아-태평양 지역에서 경제적 레버리지를 갖춘 이니셔티브를 다시 제시하려 할 수 있다. 마지막으로, 미국이 동아시아에 안보와 경제를 분리하여 접근하는 만큼, 한-미 자유무역협정(FTA: Free Trade Agreement) 재협상에서 안보와 경제를 연계한 한국의 접근법이 유효한지 검토할 필요가 있다.

Ⅰ. 서론

동아시아 지역협력(regionalism)은 어느 단계에 와있는가? 지역협력의 전형(典型)으로 간주되는 유럽연합(EU: European Union)은 1957년 근접한 유럽 6개국의 경제협력체로 출범하여 2017년 현재 28개국의 회원국을 가진 최대의 경제 블록일 뿐만 아니라 공통 제도의 수립을 통해 하나의 공동체로 성장해가고 있다. 이러한 유럽과 비교하여 동아시아의 지역협력은 지체된 것으로 평가된다.[1] 1997년 동아시아 외환위기 이후에 동아시아 지역협력이 급속도로 진전한 듯이 보이나 실제 진전 정도는 의문이다.

동아시아에서 지역협력이 지체하는 이유로 흔히 세 가지가 지적된다. 첫째, 동아시아 정체성의 결여이다. 지역 정체성은 모든 국가들에 의해 공유되는 문화뿐만 아니라 규범적 요소들을 필요로 한다. 유럽은 기독교 문명권, 시장경제와 민주주의 정치체제, 상호 신뢰를 통해 '유럽'이라는 공통의 정체성과 제도적 EU로 발전할 수 있었다(김상준 외, 2007). 유럽의 지역협력과 비교하여, 동아시아는 문화, 정치체제, 경제체제, 경제 규모에서 다양한 국가들로 구성되어 있고, 그 경계에 대해서도 합의되어 있지 않다(Lincoln, 2004; 이신화 외, 2007). 동아시아를 한국, 중국, 일본을 중심으로 한 '한자문화권'으로 한정한다면 너무 협소하고, 서태평양에서 인도까지 포괄한다면 너무 광범위하여 상호이해에 기반한 공통의 정체성은 더욱 희박해진다. 둘째, 동아시아의 지역협력은 지역 차원의 제도 구축을 위한 신뢰할만한 규범적 프레임워크를 결여하고 있다(ADB, 2009). 동아시아 지역협력의 배후에는 민족주의가 강하게 작동하고 있다. 동아시아에서는 주권침해에 대한 우려가 지역 차원의 제도 구축을 제약한다. 동아시아 국가들이 지역 질서와 지역 안보를 책임지는 초국가적 제도 구축을 위해 주권을 포기하는 것을 상상하기 어렵다. 마지막으로, 동아시아에는 지역협력을 주도할 수 있는 역내 리더십이 존재하지 않는다. 성공적인 지역협력을 위해서는 역내 국가들에게 통합을 위한 공공재를 제공해 줄 수 있는 주도국의 정치적

1- 유럽을 기준으로 동아시아 지역협력을 평가하는 것의 정당성에도 문제가 제기될 수 있다.

리더십이 필요하다. 동아시아에 강대국은 충분히 많으나 지역협력을 주도해 나갈 수 있을 만큼 능력과 정당성을 겸비한 강대국은 존재하지 않는다. 더욱이 냉전 종식 이후에는 동아시아 지역협력의 주도권을 둘러싸고 강대국의 경쟁이 심화되고 있다.

이렇듯 동아시아에서 지역협력이 진전되기에 유리하지 않은 조건들이 존재함에도 불구하고 동아시아에서 지역협력을 위한 노력이 전혀 없었던 것은 아니다. 특히 1997년 말 동아시아 외환위기를 경험하면서 지역협력의 필요성에 대한 인식이 급속도로 확산되어 다양한 시도가 이루어졌다. 예를 들어서, 동아시아에 자유무역협정이 체결되고, 지역 차원의 금융위기 대응 기제인 치앙마이구상(CMI: Chiang Mai Initiative)이 등장하였다. 그리고 2000년대에 들어서는 동아시아 지역 범위의 유동성과 강대국의 경쟁이 동시에 작용한 결과, 지역 차원의 자유무역협정이 시도되어 2015년에 TPP가 타결되고 역내포괄적경제동반자협정(RCEP: Regional Comprehensive Economic Partnership)이 2018년 타결을 목표로 협상 중에 있다.

동아시아의 지역협력이 1990년대 후반부터 동력을 얻었지만 그것이 일정 단계에 도달하였다고 보기 어려운 것은 물론, 참여국들이 합의된 목표를 갖고 있는지, 그리고 그 목표를 향해 느리더라도 발전을 축적하고 있는지는 분명하지 않다. 그렇다면 이러한 동아시아 지역협력의 변동성을 어떻게 설명할 수 있는가? 그리고 동아시아 국가들은 지역협력의 변동성 때문에 어떤 영향을 받고 있는가? 동아시아에 지리와 문화에 기초한 공통의 정체성이 부재하고 지역협력을 주도할 수 있는 역내 리더십이 존재하지 않는 상황에서 일보 전진, 이보 후퇴하는 지역협력은 동아시아 자체의 복잡성 외에도 역내의 지도적 강대국을 대체하는 역외 강대국, 즉 미국의 역할과 밀접한 관계가 있다고 보인다. 그리고 미국의 외교정책을 안보와 경제 분야로 나누어서 볼 때, 습관적으로 생각하듯이 동아시아 지역협력이 미국의 안보 전략보다는 변화하는 경제 전략과 국내 통상정치의 영향을 더 받는다고 보인다.

미국의 경제 전략 및 국내 통상정치와 동아시아 지역협력의 관계를 이해하는 것은 동아시아 국가들의 현재와 미래 이익에 중요하다. 미국에 트럼프 행정부가 등장한 후에 보호주의가 득세하고 2017년 1월에는 8년에 걸쳐

협상된 TPP에서 미국을 전격 탈퇴시켜서, 동아시아 지역협력이 새로운 코스를 모색해야 할 상황에 놓여 있기 때문이다. 이에 본 연구는 동아시아 지역협력을 역외 강대국인 미국의 경제 전략의 관점에서 파악하고, 2017년부터 등장한 보호주의적 변화가 동아시아 지역협력에 미칠 영향을 분석, 동아시아 지역협력에 대한 한국의 외교정책을 제안하는 것을 목적으로 한다. 이 보고서는 지역협력에 대한 이론적 이해를 바탕으로, 미국의 경제 전략이 동아시아 지역협력에 관여를 결정하는 방식, 동아시아 지역협력의 동적인 진화과정, 그리고 동아시아 지역협력의 변동성에 대해 한국이 고려할 수 있는 외교적 대안 제시로 전개될 것이다.

Ⅱ. 동아시아 지역협력에 대한 이론적 고찰

1. 지역협력의 정의

광의적으로 정의할 때에 지역협력은 역내 상호작용의 긴밀화(closer regional interaction)이다(Dee and McNaughton, 2014). 지역협력은 범위 또는 다른 이유에서 글로벌 차원 또는 개별 국가 차원에서 해결될 수 없는 지역의 문제들을 다룬다. 공식 조치가 결여한 상태에서 경제적 복지를 감소시키는 시장 실패가 지역 차원의 집단행동(collective action)의 필요성을 발생시키는 것이다.

역내 상호작용의 긴밀화는 다음을 포함한다: ▲글로벌 협상을 통해서 달성할 수 있는 수준을 넘어서는 무역과 투자의 자유화이다. 이것은 국가들이 시장을 더 통합시킬 수 있게 하는 규칙의 수립과 기업이 다른 국가에서도 효과적으로 활동할 수 있도록 하는 표준, 규제 및 절차를 조화시킴으로써 달성될 수 있다; ▲시장 또는 개별경제에 의해 생산될 것 같지 않은 공공재를 제공한다; ▲연결된 경제들의 경제활동과 정책의 스필오버(spill-over) 효과를 관리한다. 다수의 경제에 영향을 미칠 수 있는 사업 또는 결정에 대해 지역 차원에서 정책을 조율한다. 그러한 노력은 다자 국제기구에서 지역

접근법을 조율하는 것까지 포함한다; 그리고 ▲국가 정책 결정의 가치를 향상시킨다. 이 노력은 모범 사례의 공유, 경쟁 제고, 규제 감독, 빈곤과 불평등 퇴치, 환경의 외부성(externalities) 통제와 같은 국내의 이익집단을 관리할 수 있는 우선순위의 강조이다.

지역 차원의 상호작용 긴밀화는 시장 주도(market-driven) 또는 제도 주도(institution-driven)로 달성될 수 있다(Dee and McNaughton, 2014). 시장 주도의 상호작용 긴밀화는 지역의 급속한 성장과 통합이 새로운 상업적 기회와 정부 협력과 제도 발전에 대한 수요를 창출할 때에 가능하다. 제도 주도의 지역협력은 국가들을 연결하는 정치와 경제의 제도 구축을 의미한다.

2. 지역협력의 필요조건: 능력(Capability)과 정당성(Legitimacy)

국가들의 선의만으로 바람직한 지역협력이 달성될 수 있는 것이 아니다. 지역협력이 국가들에게 독자 행동보다 덜 바람직한 결과를 가져올 수도 있다. 그렇기 때문에 지역협력은 자동적으로 발생하지 않는다(ADB, 2008). 이러한 위험을 충분히 고려한 지역 차원의 조율된 집단행동만이 강력한 효과를 가질 수 있다.

지역협력이 자동적이지도 자명하지도 않기 때문에 지역협력은 능력(capability)과 정당성(legitimacy)에 의존하고, 이 중 하나만으로는 충분하지 않다(Acharya, 2014). 능력은 물질적 능력을 의미하고, 정당성은 규범적 고려를 의미한다. 능력은 다수의 행위자가 공동의 목표를 위해 개별 이익 추구를 자제하도록 하고, 공공재를 제공하는 데에 중요하다. 이러한 능력은 패권국가만이 보유하고 있다. 약소국은 강대국에 무임승차하는 대신 개별 이익 추구를 자제한다.

동시에 지역협력에는 공동체 의식도 중요하다. 지역협력에서 무임승차 가능성 때문에 패권국가의 존재를 중요하게 고려하지만, 무임승차가 집단행동에 반드시 장애가 되는 것은 아니다(Acharya, 2014). 참가국들이 개별 행동을 자제하거나 협력하게 하는 데에 능력만큼이나 정당성, 설득력도 중

요하다. 반드시 공공재를 제공하지 않아도 정당성이 인정될 수 있고, 그러므로 패권국가가 아니어도 지역협력을 주도할 수 있다. 강대국이 지배적이지 않은 제도를 통해서도 집단행동 또는 협력이 일어날 수 있다. 약소국이 주도하는 비패권적 제도들은 사회화와 규범적 압력을 활용하여 공동 이익에 부합하고 공동 안보와 경제적 혜택을 실현시킬 수 있다. 반대로 강대국은 정당성을 확보하기 위해 공공재를 제공하는 한편, 약소국이 주도하는 규범을 수용하고 무임승차를 용납하기도 한다.

3. 동아시아 지역협력의 특징: 시장 주도와 능력-정당성 격차

지역협력 이론에 비추어 볼 때, 동아시아 지역협력은 경제적 상호작용의 결과이지 정치적으로 의도된 것은 아니라는 특징을 갖는다. 아시아의 외부 지향적 경제성장 전략이 성공한 결과, 아시아 경제가 부유해졌을 뿐만 아니라 상호 연결성도 높아졌다(ADB, 2008). 일본은 자본과 선진기술을, 한국, 대만, 싱가포르 등은 자본과 중간 수준의 기술을 제공할 수 있으며, 중국은 풍부한 천연자원과 인적자원을 보유하고 있을 뿐만 아니라 생산기술의 수준도 급격하게 발전하였다. 아세안(ASEAN: Association of Southeast Asian Nations) 국가들은 경제 발전에 대한 열망을 가지고 있으며 풍부한 노동력과 경제적 역동성을 보유하고 있다. 동아시아 지역협력에의 노력은 빠른 경제성장과 경제적 상호보완성의 증가로 인해 확대되어 왔다.

20세기의 마지막 30년 동안 아시아 국가들은 원칙적으로 시장을 통해서 연결되었고, 정부는 시장의 뒤를 따랐다. 21세기에 들어서 자유무역협정의 체결은 동아시아에서 제도 주도의 지역협력을 촉진하는 역할을 담당하였다. 그러나 자유무역협정이 역내 긴밀한 상호작용을 촉진한 제도의 전부는 아니었다. 경제 영역에서뿐만 아니라 정치, 안보 분야에서도 긴밀한 상호작용을 촉진하도록 디자인된 다양한 제도들이 등장하였다. 예를 들어서 ASEAN+3(아세안+한국, 중국, 일본), ASEAN+6(아세안+한국, 중국, 일본, 인도, 호주, 뉴질랜드), 미국과 러시아까지 참여하는 동아시아정상회의(EAS: East Asia Summit)는 동아시아에서 안보 관련 지역협력에 해당한다.

동아시아 지역협력의 또 다른 특징은 오늘날 동아시아의 지역협력으로 대표되는 집단행동이 아세안에 의해서 주도되는 소위 "아세안 중심성(ASEAN Centrality)"이다. 아세안 중심성이 인정된 이유는 동아시아 지역협력에서 능력-정당성 격차(capability-legitimacy gap) 또는 지도 국가의 능력과 정당성 사이에 불일치 때문이다(Acharya, 2014). 아시아에는 강대국이 충분히 많다 - 미국, 인도, 일본, 중국이 그들이다. 그러나 이들 국가들은 단독 또는 합동으로 지속가능한 동아시아 지역협력을 구축하는 데에 실패하였다. 아시아-태평양 지역에서 경제, 군사적으로 가장 강력한 행위자인 미국과 경제적으로 강력한 일본은 능력을 보유하였지만 역외 국가 지위와 역사적 갈등 때문에 지속가능한 지역협력을 구축할 정당성을 갖지 못했다. 반면에 지역협력을 주도할 정당성을 가졌다고 볼 수 있는 국가들인 중국과 인도는 공공재를 제공할 수 있는 능력을 결여하였다. 동아시아 지역협력의 초기에 중국과 인도는 정당성을 가졌지만 능력을 결여했고, 나중에 능력을 보유하게 되었을 때에는 지역 리더로서의 정당성을 확보하지 못하였다. 그리하여 동아시아의 지역협력은 약소국, 특히 약소국 연합체인 아세안에 의해 주도된 것이다.

한편, 아세안이 동아시아 지역협력을 주도할 정당성을 보유한 것은 사실이지만 실질적 능력을 결여한 것도 사실이어서, 정당성과 강대국의 능력을 맞교환하는 것이 불가피하다. 이것이 역외 강대국이어서 정당성이 부족하더라도 능력을 갖춘 미국에게 동아시아 지역협력에 영향을 미칠 수 있는 기회를 제공한다. 일반적으로 동아시아의 지리적 경계가 합의되지 않았고, 지리 하나만으로 지역협력의 궤적이 결정되는 것도 아니다. 그리하여 미국은 자신의 능력을 이용하여 약소국의 무임승차를 용인하면서 정당성을 보완할 수 있다.

Ⅲ. 미국의 외교정책과 동아시아 지역협력

2차 세계대전의 종전과 함께 미국은 세계적 패권국가가 되었고, 냉전 종식 이후에도 세계 유일의 초강대국으로서 패권을 유지해 왔다. 미국의 패권은 동아시아에도 도달하였고, 미국의 적극적 참여 없이는 동아시아의 어떠한 중요한 전략적 이슈도 해결되지 못할 정도였다(Beeson, 2006). 그러한 미국의 패권이 동아시아 지역협력에 의미하는 바는 미국은 자신의 이익에 부합하는 정도에 따라 동아시아 지역협력을 지원 또는 지연시킬 수 있다는 것이다. 그리하여 동아시아 지역협력은 동아시아 내부 역학보다는 미국의 이익과 정책적 개입 정도의 영향을 받게 된다(Ciorciari, 2010; Berger and Beeson, 2005). 동아시아에서 미국의 정책과 그에 대한 동아시아 국가들의 반응이 동아시아 지역협력을 진전시킨다.

더 나아가서 동아시아 지역협력에 영향을 주는 미국의 이익과 정책은 시간에 따라 변화하고 그 대상이 고정되어 있거나 최종적이지 않다는 점에 주목할 필요가 있다. 달리 말하면, 미국은 시기별로 동아시아 지역협력의 이슈와 포럼을 선택할 수 있고, 동일한 이슈와 포럼에 대해서도 시기별로 입장을 바꿀 수 있다. 그리고 흔히 미국의 동아시아 지역협력에 관여를 안보 전략적 관점에서 이해하지만, 미국의 동아시아 지역협력 관여에 경제 전략과 국내 정치가 더 많이 작용할 수 있다. 변화가 느린 미국의 안보 이익은 대체로 동아시아 지역협력에 무관심 또는 방치하는 결과를 가져오지만, 변화를 반영하는 속도가 비교적 빠른 경제 이익과 국내 (통상정책) 정치는 동아시아 지역협력에 대한 정책을 급격히 변화시킬 수 있다.

동아시아 지역협력의 변동성을 미국의 경제 전략과 국내 정치의 관점에서 파악해야 하는 이유는, 지역협력은 근본적으로 다자주의인 데에 반해 동아시아에서 양자주의에 기반해 안보 이익을 확보해 온 미국이 양자주의에서 벗어나야 할 만큼 동아시아의 전략 지형에 큰 변화가 없기 때문이다. 또한 미국이 동아시아에서 안보 목적을 달성하기 위해서 국내 정치적으로 민감한 통상과 관련된 지역협력에 의존하는 것은 불필요하다. 그러므로 미국이 동아시아의 다자주의 지역협력에 관여하는 결정에는 안보 전략보다 경

제 전략이 더 직접적으로 작용한다고 말할 수 있다. 좀 더 구체적으로 말하면, 2차 세계대전 이후 미국의 기본적인 대외 경제 이익을 자유무역이라고 상정할 때에, 미국의 동아시아 지역협력 관여는 미국의 경제적 패권, 산업구조 변화, 그리고 국내 보호무역 압력의 결과일 수 있다.

1. 미국의 동아시아 지역협력: 안보 관점의 한계

1998년 미국의 『국가안보전략보고서』(A National Security Strategy for a New Century)는 냉전 종식 이후 미국의 국가이익을 공개하였다는 점에서 의미 있는 문서이다. 이 보고서는 미국이 패권을 유지하기 위해 세계와 지역 차원에서 미국과 경쟁할 수 있는 국가의 등장을 방지하는 것이 미국의 국가이익임을 천명하였다. 이 보고서는 미국의 국가이익을 사활적(vital) 이익, 중요한(important) 이익, 마지막으로 인권 및 기타 이익(humanitarian and other interests) 등 3가지 범주로 분류하면서, ▲사활적 이익은 미국의 생존과 안전, 그리고 활력을 보장하는 최상위 목표로서, 미국과 동맹국들의 영토 및 물리적 안전과 미국 시민의 안전, 미국의 경제적 번영, 그리고 주요한 사회기반시설에 대한 보호 등을 포함한다. 미국은 사활적 이익을 위해서 단독으로 군사력을 사용할 의지까지 갖고 있다(White House, 1998); ▲중요한 이익은 미국의 생존에는 영향을 주지 않으나 국가적 복지 또는 공존하는 국가들의 상태와 관련되는 것으로서, 미국의 경제적 이익이 걸린 지역 또는 동맹국의 관리, 지구환경보호, 난민을 발생시키는 지역분쟁의 통제 등이다; ▲인권 및 기타 이익은 미국이 표방하는 가치로 인해 미국의 행동이 요구되는 것으로서 자연재해와 인재에 대한 대응, 인권신장과 인권침해의 종식, 민주화에 대한 지지, 법치와 군에 대한 민간통제의 확립, 지속가능한 발전과 환경 보호 등 세계적으로 민주주의와 인권 향상을 포함한다.

미국의 국가이익 분류를 냉전 종식 후의 동아시아에 적용하면, 구체적으로 ▲사활적 이익은 동아시아에서 적대적인 패권국가의 등장을 방지하고, 미국의 동맹국으로서 일본과 한국이 자유롭고 경제적으로 번영하는 국가로

남게 하는 것이다; ▲중요한 이익은 동아시아에서 대량살상무기(WMD: Weapons of Mass Destruction)를 생산할 수 있는 능력을 갖춘 국가가 새로이 등장하지 못하도록 하는 것이며, 한반도, 대만해협, 남중국해 등을 분쟁 없는 지역으로 유지하고 아시아 지역에서 항해의 자유가 유지되게 하는 것, 중국을 전쟁 없이 국제질서에 편입시키는 것이다; 그리고 ▲인권 및 기타 이익은 중국 및 다른 권위주의 국가들이 다원주의적인 정치체제로의 발전하며 기본적 인권을 존중하는 방향으로 나아가게 하는 것, 동아시아 국가들이 무역과 투자에 대해 시장을 개방하게 하는 것이다(Ellsworth et al., 1996).

미국이 동아시아에 대해 수립한 안보 목표를 달성하는 방법은 소위 "허브-앤-스포크(hub-and-spoke)" 체제로 불리는 양자 동맹관계이다. 미국의 서태평양 지역에서 전략적 영향력의 추구는 이 지역에 경제 성장과 동맹 형성을 가져왔다. 쌍무적 안보동맹으로 미국은 동아시아에서 강력한 영향력을 행사할 수 있었다. 냉전 종식 이후에도 미국은 동아시아 국가들에게 양자 동맹을 기반으로 안보를 제공하고, 수출시장과 자본의 형태로 경제성장을 제공함으로써 영향력을 유지하였다. 미국이 동아시아에서 가진 안보 이익과 그를 달성하는 양자주의는 동아시아의 전략적 대치 상황에서 지역 차원의 안보 구도 구축이 현실적으로 가능하지 않았을 뿐만 아니라, 미국의 관심사도 아니었음을 말해준다. 안보 관점에서 미국의 동아시아 지역협력 관여를 설명하는 것이 설득력이 낮아지는 이유이다.

안보 관점에서 미국의 동아시아 지역협력 관여가 설득력을 가질 가능성은 미국의 대(對)아세안 정책으로 보이나 이에도 한계가 있어 보인다. 동아시아에서 미국의 관심은 한국-중국-일본으로 구성된 동북아시아에 집중되어 있었고 동남아시아에 대한 외교적 관심은 그리 높지 않았다. 미국의 동남아시아에 대한 관심은 9.11 테러 이후에 테러와의 전쟁 차원에서 증가하였지만 2차 저지선의 의미를 부여했다(임유진·정지훈, 2015). 미국이 동남아시아의 중요성을 재인식한 것은 대(對)중국 전략과 관련된 것이고 지역협력체로서 아세안에 대한 외교적 관심과 함께 미얀마와의 관계 개선 등을 추진하게 되었다(Sukma, 2010). 그리하여 미국은 2010년대 "아시아로의 귀

환(Pivot-to-Asia)" 또는 "동아시아 재균형(rebalance within Asia)"과 함께 동아시아에 관심을 보이기 시작했다. 오바마 대통령은 2009년 11월 첫 아시아 순방(일본, 한국, 싱가포르, 중국)에서 "아시아-태평양의 대통령"이 될 것을 선언했다. 2012년 미국의 아시아 재균형 정책을 정리한 의회연구보고서는 아시아-태평양 지역협력에 대한 미국의 이익과 외교수단으로 EAS와 TPP 등을 나열하고 동아시아 지역협력에 적극적 참여를 표명하였다(Manyin, 2012).

그럼에도 불구하고, TPP가 미국의 "아시아로의 귀환"의 경제축이고, 안보축은 여전히 일본, 한국, 호주, 싱가포르 등 양자 동맹임을 고려한다면, 미국 중심의 허브-앤-스포크 지역 안보 구도가 유지되었고 지역 안보 질서의 앵커 역할을 했다고 하겠다. "아시아로의 귀환"은 이라크에서 후퇴 후에 미국의 국제적 존재감을 나타내기 위한 전술적 변화이지 전략적 변화는 아니라는 점에서(Sutter et al., 2013), 미국의 동아시아 지역협력에 관여가 안보 전략에 의해 결정되었다는 설명은 설득력이 떨어진다. 미국이 전략적 변화를 시도하되 중국을 포위하는 인상을 주지 않기 위해서 동아시아 지역협력에 관여한다면, 허브-앤-스포크 안보 구도가 어떤 형식으로든 다자 지역 안보 구도로 확대되었어야 하나 그렇지 않았다. 결과적으로 2010년대에도 안보 전략 관점에서 미국의 동아시아 지역협력 관여를 설명하는 것에 한계가 있음을 말해준다.

미국이 안보적 이유에서 동아시아 지역협력에 무관심했다면, 동아시아 지역협력에 대해 안보적 관점에서 접근한 측은 오히려 동아시아 국가들이라고 할 수 있다. 1990년대 말부터 동아시아 국가들은 미국의 동아시아 지역협력에의 무관심을 안보 분야에서 미국의 지배적인 지위를 변화시키지 않으면서도 자신들 사이에서 좀 더 내부 지향적인 지역 제도를 구축하는 기회로 이용하였다(Hu, 2009). 그러나 2008년 금융위기 이후 정당성을 인정받지 못하는 역내 강대국인 중국이 급부상하였을 때에, 동아시아 국가들은 위험관리(hedging) 차원에서 미국이 주도하는 동아시아 지역협력이라고 할 수 있는 TPP에 가담하였다. 이 상황은 동아시아 국가들이 안보를 위해 아세안 중심성을 포기한 것이나 마찬가지다.[2] 동아시아에 존재하는 능력과

정당성 격차가 동아시아 국가들로 하여금 지역협력에서 안보와 경제를 연계하게 하는 요인으로 작용한 것이다.

2. 미국의 동아시아 지역협력: 경제 전략과 국내 통상정치 관점

안보 전략이 미국의 동아시아 지역협력에 대한 태도 변화를 결정하지 않는다면, 무엇이 그러한 변화를 가져오는가? 답은 미국의 경제 전략과 국내 정치에 의해 결정되는 것이라고 할 수 있다. 세계 경제에서 미국의 지위 변화와 그에 따른 국내 통상정치(politics of trade policy)의 전개가 미국의 동아시아 지역협력에 관여 여부와 강도를 결정하는 것이다.

가. 미국의 경제력 쇠퇴와 동아시아의 경제 성장

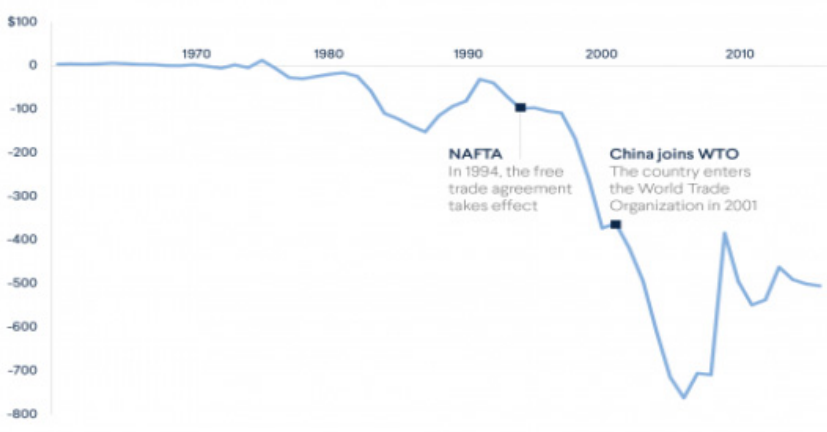
2차 세계대전 종전에서 패권국으로 등장한 미국의 세계전략은 경제를 포함한다. 미국은 1930년대 자신의 보호주의 무역이 2차 세계대전으로 이어진 경험에서 2차 세계대전 이후에는 자유무역을 국가 이익으로 지지하게 되었고, 그의 연장선상에서 1947년에 자유무역에 관한 국제 규범이라고 할 수 있는 '관세와 무역에 관한 일반협정(GATT, 나중에는 WTO)'의 체결을 주도하였다. 이것은 미국이 자유무역 이익을 세계적 차원에서 GATT/WTO라는 제도로 달성하는 것을 중시하고, 특정한 지역협력에 참여할 의도를 갖지 않았음을 의미한다.

다른 한편 미국은 동맹국들의 국내 상황을 안정시키고 동맹을 유지하는 데에 있어 경제의 중요성을 인식했고, 동맹국들의 경제를 회복시키기 위해서 원조뿐만 아니라 미국을 거대한 수출시장으로도 제공하였다. 1990년대 중반까지 미국은 일본(30%), 한국(22%), 대만(26%), 말레이시아(21%), 태국(21%) 등에게 가장 큰 수출시장이었다(Ikenberry, 2004). 1990년대부터는 중국 또한 미국 수출시장에 크게 의존하게 되었다. 이것은 미국이 대규모 무역적자를 축적하게 된 원인이기도 하다(〈그림 1〉 참조).

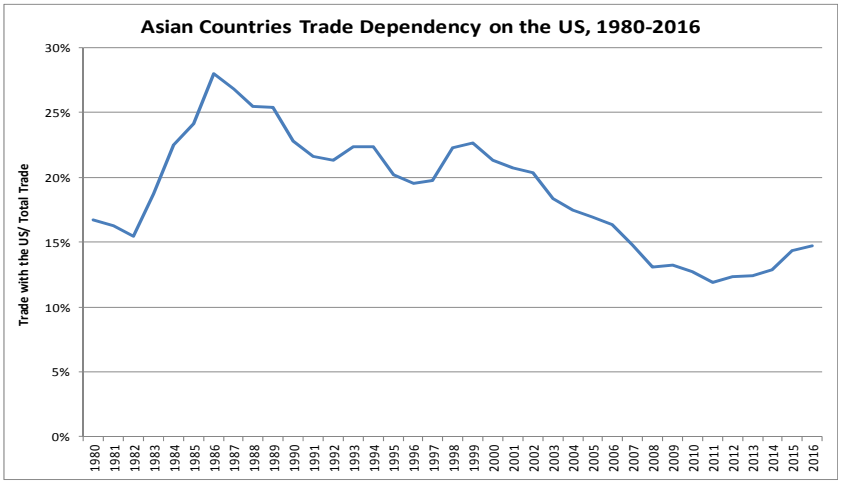
2- 동아시아 국가들은 2012년 말에 RCEP을 추진하면서 아세안 중심성의 회복에 나섰다.

〈그림 1〉 미국의 무역적자(1960~2016)

(10억 달러)



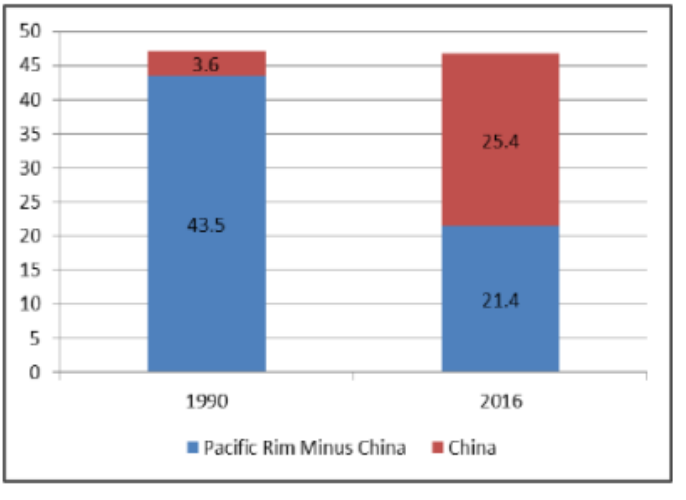
〈그림 2〉 아시아의 미국 무역 의존도(1980~2016)



그리고 〈그림 2〉에서 보듯이 시간이 경과하면서 동아시아 국가들의 미국 시장 의존도가 감소한 것처럼 보이지만, 실제로 미국 시장 의존도가 감소했다고 보기는 어렵다. 왜냐하면 중국의 대(對)미국 수출의 급격한 증가, 그로 인한 미국의 대(對)중국 경상수지 적자가 증가하였기 때문이다. 중국의 대

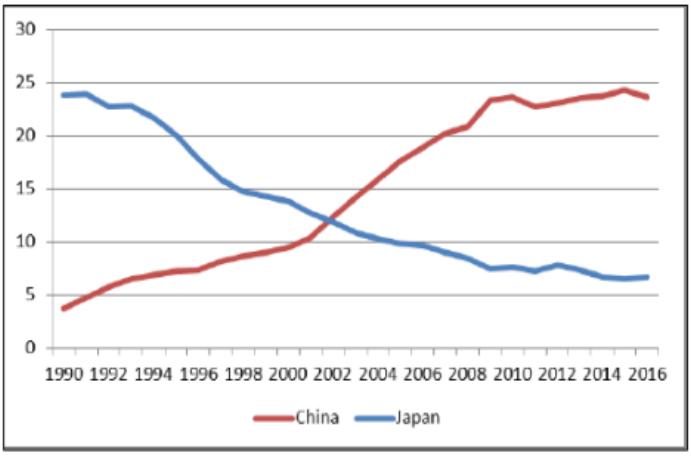
(對)미국 수출은 대체로 다른 아시아 국가들에서 중국으로 생산시설이 이동한 결과이다(Specialists, 2018). 즉, 일본, 한국, 대만, 홍콩 등의 지역에서 생산되어서 미국으로 수출되던 다양한 최종재가 현재는 중국에서 생산되고 있다. 이것을 보여주는 것이 아시아-태평양 지역으로부터 대(對)미 공산품 수출의 비중이다. 1990년에 중국을 포함하는 아시아-태평양 지역으로부터 대(對)미 공산품 수출의 비중은 47.1%이었고, 2016년에도 46.8%로 거의 변화가 없다. 다만 수출국가가 변화된 것이다. 1990년에 미국의 아시아-태평양 지역으로부터 공산품 수입에서 중국은 7.6%에 불과하였으나, 2016년에는 54.2%로 증가하였다. 달리 말하면, 1990~2016년에 아시아-태평양 지역으로부터 미국에 공산품 공급처로서 중국의 역할이 급격히 증가한 반면, 다른 국가들의 상대적 중요성이 급격히 감소한 것이다. 생산 이동의 상당 부분에는 일본이 연관되어 있다. 1990년에 일본은 미국의 공산품 수입의 23.8%를 차지하였으나 2016년에는 6.7% 수준으로 하락하였다. 대신 미국의 공산품 수입에서 중국의 비중은 3.8%에서 23.6%로 증가하였다(그림 3). 수년 동안 미국의 양자 제조업 무역에서 일본이 단일 최대 경상수지 적자 국가였는데, 2000년에는 중국으로 바뀌었다(그림 4).

〈그림 3〉 미국의 공산품 수입에서 아-태지역의 비중(1990~2016)



출처: USITC Dataweb

〈그림 4〉 일본과 중국의 미국 수출 비중 변화(1990~2016)



출처: USITC Dataweb

더 나아가서 미국 수출시장의 존재는 동아시아에서 경제적 상호의존을 성립시킨 요인이라고 할 수 있다. 동아시아 국가들은 1990년대 이전까지는 개별적으로 미국 수출시장에 접근하였지만, 중국이 개혁 개방으로 나아간 후에 동아시아 국가들은 중국에 중간재를 수출하고, 중국은 최종재를 미국에 수출하는 아시아 생산 네트워크가 수립되었다.

미국의 동아시아 지역협력에 대한 관심은 동아시아의 경제 발전을 배경으로 2008년 금융위기에서 시작된다. 미국에서 시작된 글로벌 금융위기는 미국의 경제적 패권이 더 이상 유지되기 어려움을 보여준 역사적 사건이었다. 비록 동아시아 국가들이 미국 수출시장에 의존하고 있지만, 경제력이 쇠퇴하는 미국은 급속히 성장하는 동아시아 국가들의 지역협력이 미국에게 불리하게 작용할 수도 있다는 두려움을 갖게 되었다(김기석·최운도, 2012). 이것은 론 커크(Ron Kirk) 당시 미국무역대표부(USTR: United States Trade Representative) 대표의 "아시아-태평양 지역에 미국 기업과 노동자들이 이익을 창출할 수 있는 기회를 막으면서 미국을 배제한, 다수의 무역협정이 증가하고 있다"는 언급에 나타났다(Terada, 2010). 이후 미국은 아시아-태평양 지역 전체를 아우르는 아시아-태평양 자유무역지대(FTAAP:

Free Trade Area of the Asia Pacific)로 가는 발판으로서 새로운 무역 이니셔티브인 TPP를 협상하겠다는 의사를 발표하였다.

경제력이 쇠퇴하는 미국은 성장하는 아시아에 굳건히 발을 들여놓기 위해 동아시아의 지역협력에 관여할 필요를 느낀 것이며, 세계화에 기반한 동아시아에서의 지역협력을 보다 적극적으로 수용한 것이다. 미국의 동아시아 지역협력에 대한 관심은 이 지역에 시장경제를 확산시키고 시장에 대한 완전한 접근과 개입을 통해 미국의 경제적 이익을 보장받는 것이었다(Munakata, 2006). 아시아-태평양 지역의 자유무역을 위한 TPP에 대한 미국의 관심은 동아시아 지역에서 자유무역을 제고하고 미국 상품의 수출시장을 확보하는 성격이 강했다. 즉, 아시아-태평양 지역에서 무역질서를 구축하는 표준을 제시하여 급성장하는 동아시아 시장을 재편하기 위한 것이었다. 이에 미국은 아시아-태평양경제협력체(APEC: Asia-Pacific Economic Cooperation)와 그에서 자신의 회원국 지위를 동아시아 지역협력 관여에 이용하고자 한 것이다.

나. 미국의 통상정치(Politics of Trade Policy)[3]

자유무역에 기반한 시장 확보 필요가 미국이 동아시아 지역협력에 관여하게 된 요인임을 인정할 때에, 동시에 고려할 다른 조건이 존재하는데 그것은 바로 국내 통상정치이다. 왜냐하면 무역은 필연적으로 승자와 패자를 나누는 분배효과(distributional effect)를 갖기 때문에 자유무역을 실시할 것인가에 관한 국내 통상정책 논의가 불가피하기 때문이다.

자유무역 또는 보호주의로 결과되는 통상정치에는 경제위기, 산업구조, 보호주의 정책연합(policy coalition)의 세 요소가 영향을 끼칠 수 있다. 먼저 경제 위기에 따른 생산의 감소와 투자의 위축은 저성장과 실업을 장기화시키는 악순환을 발생시킨다. 경제위기에 수반된 경기침체는 수입 관세 부

3- 미국에서 경제위기와 보호주의 및 제조업 해체와 보호주의의 관계에 관한 설명은 전반적으로 정하용, “2008 미국 금융위기와 보호주의의 쇠퇴,” 『평화연구』 21권 1호(2013)를 참조함.

과, 반덤핑, 보복 관세 부과 위협 등과 같은 보호주의를 요구하는 정치적 압력도 강화시킨다. 경제 위기와 보호주의 조치 사이에는 언제나 국내 산업 집단의 정치적 압력이 존재한다(Cassing et al., 1986). 보호주의 정책은 보호주의를 지지하는 기업과 노동의 정책연합이 존재할 경우 관철되기 쉬워진다. 반면에 산업구조의 변화는 보호주의 정책연합을 변화시키고 그것은 경제위기에도 불구하고 보호주의 정책의 억제를 가져올 수 있다. 그리고 그러한 자유무역과 보호주의를 둘러싼 통상정치가 미국의 동아시아 지역협력에 대한 태도에도 영향을 미치는 것이다.

경제위기, 산업구조, 보호주의 정책연합의 삼각관계에서 미국의 자유무역 정책, 그리고 그에 기반한 동아시아 지역협력에 대한 태도를 1970년대부터 5개 시기로 나눌 수 있다(〈표 1〉 참조). 제조업 중심의 산업구조와 보호주의 정책연합의 존재는 경제위기(무역 적자 포함)와 무관하게 미국으로 하여금 동아시아에 양자적으로 접근하게 하는 반면, 제조업 중심의 산업구조와 보호주의 정책연합의 해체는 경제위기에도 불구하고 자유무역에 기반하여 동아시아 다자 지역협력에 관여하게 하였다.

〈표 1〉 미국의 자유무역/동아시아 지역협력 결정 요소

	1970년대	1980/90년대	2000~08	2009~2016	2017~
무역 적자	△	○	○	○	○
경제위기	○	×	×	○	×
제조업 중심 산업구조	○	△	×	×	×
보호주의 정책연합	○	△	×	×	○
동아시아 경제 관여	양자	양자	양자	다자	양자

○ 존재, × 부재, △ 변화중

(1) 1970~2008: 제조업 산업구조와 동아시아 양자 접근

2차 세계대전 이후 자유무역이 국제 무역의 원칙으로 자리 잡았음에도 불구하고, 경제위기의 시기에는 국내 산업 보호를 위해 보호주의 조치가 채택되었다. 그 예는 1970년대 초 오일 쇼크이다. 1973년 오일 쇼크가 발생하기 전 10여 년 동안에는 GATT의 다자무역협상(MTN: Multilateral Trade Negotiation)인 케네디 라운드(Kennedy Round, 1962~67)가 타결되어 공산품에 부과되던 수입 관세가 상당 부분 낮아지고 있었다. 미국뿐 아니라 유럽 국가들도 관세 자유화를 표방하고 지속적으로 관세율을 인하해가고 있었으나, 1973년에 오일 쇼크는 전 세계적으로 보호주의 세력을 강화시켰다.

이미 1970년부터 수입품들에 경쟁력을 상실하고 있던 사양 산업과 전미국노조(AFL-CIO: American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations)는 강력하게 보호주의를 요구하고 있었는데, 1973년 오일 쇼크로 인한 경제위기 동안 스무트-홀리관세법(Tariff Act of 1930 또는 Smoot-Hawley Tariff Act) 이후 처음으로 보호주의 입법에 성공, 1974년 통상법(Trade Act of 1974)이 제정되게 하였다. 이 통상법은 국내 시장을 크게 잠식당한 섬유 및 의류 산업과 자동차 산업의 보호를 위해 주로 일본과 동아시아의 신흥산업국가들을 겨냥하여 보호주의 조치를 강화한 통상 입법이었다(정하용, 2013). 1974년 통상법으로 기업의 덤핑 판정 신청이 수월해졌고, 관세율도 인상되었다. 미국에 수입되는 공산품 중 관세 인상과 더불어 반덤핑 판정, 여타 비관세장벽의 부과 대상이 된 비율은 1974년에 5.6%에서 1979년에는 18.4%로 증가하였다(Pontusson and Raess, 2012).

1980년대에 들어 미국은 경제위기는 아니지만 경기침체가 지속되는 와중에 무역적자가 급격히 증가하고 있었다. 그러나 동시에 이 시기는 하이테크 분야의 다국적기업들이 등장한 시기이기도 하다. 하이테크 분야의 다국적기업들은 막대한 규모의 연구 개발 투자와 규모의 경제를 통한 이익 실현을 특징으로 한다. 막대한 설비 투자와 연구개발 비용을 감당하고 이윤을 지속적으로 실현하기 위해서는 해외 시장의 확보와 기존 시장의 개방성을

높이는 것이 필요하다. 그러나 통상정책 측면에서 하이테크 분야는 전통적인 자유주의 그룹과 보호주의 그룹과 구분되는 제3의 그룹이기도 하다(정하용, 2013). 이들은 자유무역을 지지하기는 하나, 호혜성에 기초한 다자간 협상보다는 즉각적인 시장 개방 효과가 있는 양자 협상에 의한 시장 개방을 선호하였다.

미국의 산업구조, 특히 제조업이 하이테크 중심으로 이동하면서 보호주의 정책에도 변화를 가져왔다. 1980년대는 GATT의 다자무역협상인 도쿄라운드(Tokyo Round, 1973~79)가 타결된 후로서 미국에서는 보호주의 조치로서 관세 대신 반덤핑 청원과 판정이 급증하였다(Knetter and Prusa, 2003). 다른 한편 1988년에 미국은 하이테크 산업집단의 요구를 수용하면서 동시에 수입 경쟁 산업과 노동계의 요구를 반영하는 종합통상법(Omnibus Foreign Trade and Competitiveness Act of 1988)을 제정하였다. 제약, 컴퓨터와 같은 하이테크 산업을 위해서는 해외 시장 개방을 강제하고 다른 한편으로는 불공정 무역 행위에 대해 일방적으로 보복 관세 부과를 의무화함으로써 국내 산업 보호를 함께 추구한 것이다.

그리고 미국은 대(對)미국 무역흑자를 누리고 있던 일본, 한국, 대만 등 동아시아 국가들과의 통상문제를 양자적으로 해결하려 하였다. 당시에 동아시아 국가들도 미국과의 무역 마찰에 대한 대안으로 다른 국가들과 공동전선을 형성하거나 지역협력을 모색하지 않았다. 미국과 동아시아 국가들 모두 양자적인 접근을 당연시하였으며, 이 관행은 2008년 금융위기가 발생하기까지 지속되었다.

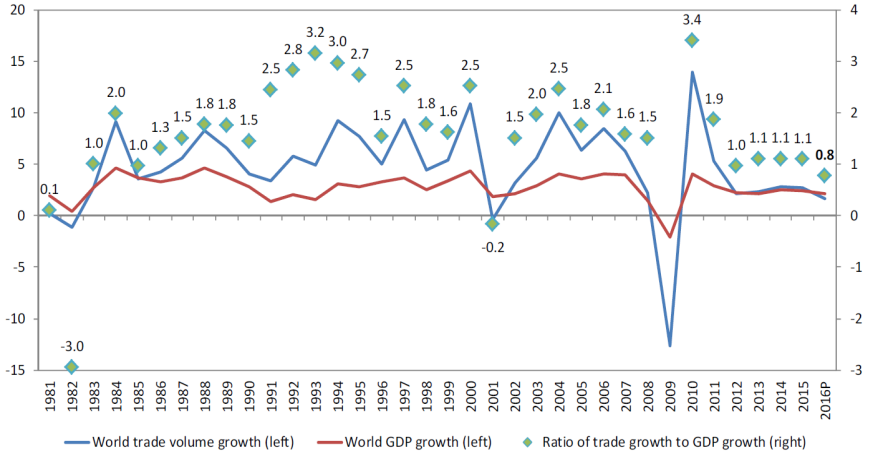
(2) 2009~2016: 제조업 해체와 지역협력 관여

2008~09년의 글로벌 금융위기는 미국을 비롯한 주요 서구 국가들에게 1930년대 대공황 이후 가장 심각한 경제 불황을 가져왔다. 미국의 GDP는 2007년 말부터 2009년 말까지 3.9% 감소하였고 영국은 5.5%, 프랑스는 2.8%, 그리고 독일은 4.0% 감소한 것으로 나타났다. 동기간 전 세계의 산업생산은 평균 15% 정도 감소하였으며, 주식 가치는 2007년과 비교하여

2009년 말에는 거의 50% 수준까지 감소되었다(Gawande et al., 2011). 경제위기가 국제 무역에 미친 영향은 2008년 대비 2009년에 12.2%, 2010년에는 무려 21%가 감소한 것으로 추정되고 있다(WTO, 2017)(〈그림 5〉 참조).

2008년 글로벌 금융위기 발생 직후 즉각적으로 보호주의와 국제 무역의 감소가 우려되었다. 그러나 실제에 있어서는 2008년 경제위기 이후 경제성장의 둔화와 실업의 증가가 이어지고 있는 침체 국면에서도 관세, 쿼터, 반덤핑 등의 수입 제한 조치가 발견되지 않았다. 나아가 2008년 금융위기 이전과 이후의 보호주의 조치에 별다른 차이가 없는 것으로 나타났다(Aggarwal and Evenett, 2012; Kee et al., 2013).

〈그림 5〉 세계 무역과 경제성장률 관계



출처: WTO (2017)

그러나 2008년 글로벌 금융위기에서는 미국을 비롯한 주요 국가들의 경제위기에 대한 대응이 과거와 다름이 발견되었다. 과거 경제위기 시에 각국의 정부들은 수요 진작을 위한 재정 자극(fiscal stimulus)과 국내 산업의 보호와 확대를 목적으로 하는 무역정책에 의존하였다. 그러나 2008년 글로벌 금융위기에 직면하여 주요 국가들은 대대적인 금융통화 완화 정책을 시

행하였다. 미국에서는 저금리 정책과 더불어 대규모 통화 공급 정책인 양적 완화(Quantitative Easing)와 구제금융이, EU에서는 양적 완화와 유로지역 채무국들에 대한 구제금융이 실시되었다. 2013년 초부터 시작된 일본의 아베노믹스(Abenomics)에 따른 엔화 평가절하는 일본 기업들의 수출을 진작시키는 효과를 가졌다는 점에서 무역정책이라고 볼 여지가 있지만, 근본적으로 정부가 재정 적자를 감수하고 통화 공급을 증대시키는 정책이라는 점에서 금융 완화 정책이라고 할 수 있다(정하용, 2013).

2008년 글로벌 금융위기 이후에 선진국들이 실시한 조치들은 대부분이 구제금융으로서 금융 완화 정책의 일환이라고 할 수 있다. 정부의 구제금융과 보조금은 통상정책의 일환으로 사용된 것이 아니라 파산에 직면한 거대기업들의 구조 조정과 회생에 집중되었고 수입 경쟁이나 수출 장려금으로 지원되지 않았다. 그리고 선진국들의 금융통화정책은 수출 진작을 위해 1930년대와 같은 국가 간의 경쟁적인 환율평가절하를 초래하지도 않았다.[4] 2008년 글로벌 금융위기 이후에 나타난 보호주의라고 주장된 조치들은 불분명하고 한시적이어서 세계은행은 이들을 "애매한 보호주의(murky protectionism)"로 불렀을 정도이다(World Bank, 2011). 이러한 조치들이 국제 통상에 미친 영향도 미미하여 2009년 전 세계 통상 규모 위축 분에 0.25% 정도가 보호주의 조치들에 의한 것으로 추산된다(Gregory et al., 2010).

결과적으로 2008년 글로벌 금융위기는 1930년대에 버금가는 무역 감소를 가져왔지만 자유무역질서는 유지되었다고 할 수 있다. 일시적이고 제한적인 보호주의 조치들이 나타나기는 했지만 이전의 경제위기와는 달리 어느 국가도 명백하게 보호주의 정책으로 회귀하지 않은 것이다. 이처럼 대공황 이후 최대 규모의 경제위기에도 불구하고 보호주의 조치가 한시적으로만 지속되고 자유무역질서가 별다른 손상 없이 유지된 원인으로 다음이 제시된다. 첫째, 1930년대 대공황 시기에 보호주의를 부른 경제 여건과 현대

4- 선진국의 양적완화는 선진국에서 개도국으로 자금 유입과 개도국에서 환율절상을 발생시켰다. 이러한 상황은 2010~2011년에 환율전쟁 우려를 일으켰으나 현실화되지는 않았다.

의 경제 여건이 질적으로 다르다. 20세기보다 21세기에는 보호주의를 방지할 수 있는 정부의 역할과 정책 수단이 강화되어 있다. 1930년대에 금본위제라는 통화정책상의 제약으로 인해 국가들은 국내 산업을 보호하는 데에 무역정책 외에는 다른 수단을 갖고 있지 않았다(Eichengreen and Irwin, 2010). 그러나 현대의 변동환율제하에서는 통화 자극이 충분한 경기 부양 수단이 될 수 있기 때문에 별도의 보호주의 조치를 고려할 필요가 없다. 이처럼 1930년대와는 달리 정부의 역할이 강화되고 정책 수단이 다양해짐에 따라 기업들은 정부의 재정, 즉 구제금융과 보조금에 의존할 수 있게 되었고 보호주의 조치를 요구할 필요가 사라졌기 때문에 2008년 글로벌 금융위기가 보호주의로 이어지지 않은 것이다(Viju and Kerr, 2012).

둘째, 2008년 글로벌 금융위기 이후에 주요 국가들의 통상과 거시경제를 조율하는 국제 협력이 이루어졌다. 1945년 이래로 국제 통상은 다자주의에 기반하여 제도화가 돌이킬 수 없을 정도로 진전되어 있다. 자유무역은 GATT/WTO로 제도화되어 있어 개별 국가들의 보호주의 도입에 일정 정도 제약을 가하고 있고, 경제위기에도 불구하고 자유무역이 급격히 쇠퇴하는 것을 방지하였다. 또한 2008년 금융위기의 발생 직후에 1930년대와 같은 대공황을 방지하기 위해 소집된 G20 정상회의는 자유무역의 유지와 새로운 보호주의 조치의 도입 자제(소위 stand-still)에 합의하였고 유사한 합의를 2016년 G20 정상회의까지 매년 반복 채택하였다.

마지막으로, 생산의 세계화가 보호주의를 억제하였다. 생산 세계화는 글로벌가치사슬(GVC: Global Value Chain)이라고 부르기도 하는데, 제품의 개발과 제조, 판매에 이르는 과정에서 부품 공급 업체 또는 주문자 생산 기업(OEM: Original Equipment Manufacturer)은 다양한 국가에 산재해 있고 국적을 달리하는 제조업체들이 수직적으로 통합되어 있는 것을 의미한다. 생산 세계화는 특히 제조업 분야에서 두드러지게 진전되었다. 이렇듯 단일 국가 생산 체계가 해체되고 글로벌가치사슬이 자리 잡은 것이 더 이상 보호주의 조치가 국내 산업을 보호하는 효과를 가져올 수 없게 만들었다(Hoekman, 2012; Gawande et al., 2011). 예를 들어서, 생산 세계화는 최종적으로 수출되는 제품의 상당 부분이 수입된 생산 요소에 의해 구성되

는 것을 의미하는데, 국내 산업 보호를 위해 수입 관세를 부과하는 경우 그것은 수출품에 세금을 부과하는 것과 마찬가지이기 때문에 국내 산업이 보호되지 않는다. 그리하여 정부의 역할 확대로 재정정책을 효율적으로 사용할 수 있게 되었고, 생산 세계화로 인해 글로벌가치사슬에 편입된 국가들은 보호주의를 자제하게 됨으로써 보호주의 정책이 대안적 정책 수단으로 효과를 상실하였다(정하용, 2013). 생산 세계화로 인해 유럽, 북미, 동아시아 국가들이 긴밀하게 상호 연결되어 있기 때문에 보호주의 조치는 더 이상 대규모의 경제위기 시기에도 국내 산업을 보호할 수 있는 유용한 정책 수단으로 고려되지 않게 된 것이다.

그런데 생산 세계화가 경제위기 시에도 국내 산업을 보호하는 조치를 고려하지 못하게 만들었다는 것은 다른 한편으로는 보호주의를 요구하는 정책연합의 해체와 동전의 양면을 이룬다. 2008년 금융위기에도 불구하고 자유무역질서에 대한 국제적 합의와 경제 성장에 악영향을 우려한 정부가 보호주의를 자제한 것은 보호주의를 압박하는 국내 정책연합이 충분히 강하지 않았기 때문일 수 있다.

통상정책은 이해관계의 배치에 의해 결정된다. 이익집단의 연합 형태, 정당 내부의 응집도, 통상정치를 제어하는 정치 과정이 통상 환경의 변화에 따른 보상의 대상과 방법 등 통상정책에서 상이한 결과를 가져온다. 간단히 말하면, 통상정책 결정의 정치 과정에서 계급과 산업 중 어느 요인이 우세하느냐에 따라 통상정책이 결정된다.

통상정책을 둘러싼 정책연합은 경제 내 생산요소의 풍부성에 따라 규정될 수 있다. 생산요소의 이동성이 제한된 상태에서 풍부한 생산요소의 소유자는 자유무역을 선호하고, 희소한 생산요소의 소유자는 보호무역을 선호한다(Rogowski, 1989).[5] 그리하여 통상정책을 둘러싼 갈등은 상이한 생산요소 소유자들 간의 갈등이고, 이 생산요소 소유자 간의 갈등은 자본 대 노

5_ 이것은 스톨퍼-사무엘슨 모델(Stolper-Samuelson Model 또는 Heckscher-Ohlin Model)로서 생산요소의 풍부성에 따라 국가의 비교우위 및 경제주체의 무역에 대한 입장이 결정된다. Stolper, Wolfgang, and Paul A. Samuelson. 1941. "Protection and Real Wages." *Review of Economic Studies* 9(1).

동의 갈등이다. 경제가 발달하고 자본이 풍부한 국가일수록 경제에서 노동의 영향력이 상대적으로 감소한다. 산업에 고용되는 노동에서도 교육을 많이 받은 고학력 숙련노동의 비율이 상대적으로 높아진다.

다른 한편, 통상정책을 둘러싼 정책연합은 경제 내 산업의 경쟁력에 따라 규정될 수도 있다. 생산요소의 이동성이 제한된 상태에서 세계 시장에서 경쟁력을 가진 산업은 자유무역을 지지하고, 경쟁력이 쇠퇴하는 산업은 보호무역을 선호한다.[6] 이것은 어떤 생산요소를 소유했느냐와 무관하게, 즉 세계적인 경쟁력을 가진 산업에 속한 자본과 노동이 통상정책에 대해 동일한 입장을 취함을 의미한다. 경제가 발전할수록 통상정책에 관한 정책연합은 생산요소 소유에서 산업 분파로 이동해 간다(Hiscox, 2002).

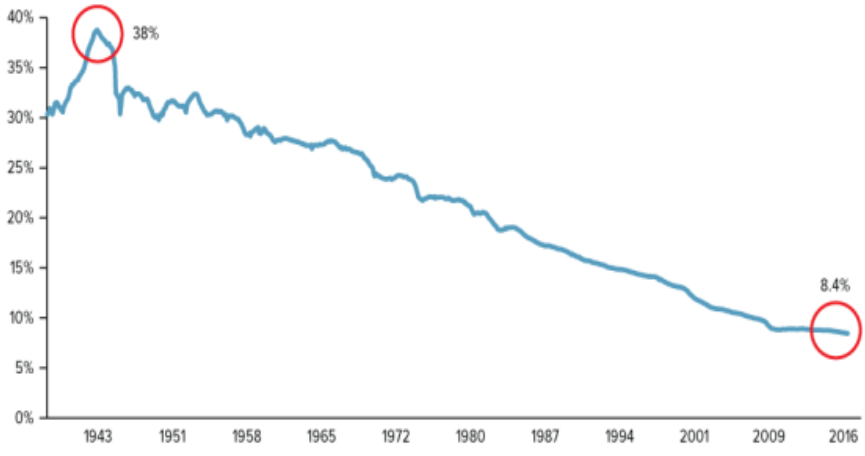
그러나 통상정책을 둘러싼 정치는 산업 전반에 생산요소의 물리적 이동성이 높아지게 되면 리카르도-바이너 모델이 더 이상 작동하지 않게 된다(정하용, 2013). 통상정책의 국내 정치적 기반을 이루고 있는 정책연합이 더 이상 산업 분파 간의 대립으로 전개되지 않기 때문이다. 생산요소의 이동성이 높아지면 기업들은 생산 비용이 낮은 국가로 이동할 수 있기 때문에 기업의 정책 선호는 더 이상 보호주의를 요구하지 않고, 통상정책에 대한 자본과 노동의 입장이 분리된다. 또한 생산요소 이동성이 높아질수록 제조업에서 미숙련 생산직의 비율이 감소하고, 전문직, 사무직, 숙련 노동을 소유한 개인들도 기업과 함께 자유무역을 지지한다. 생산요소의 이동성 때문에 미숙련 노동자들은 입지가 약화되고, 보호주의 요구 세력으로서도 수적 열세에 놓이게 된다.

미국에서 생산요소의 이동성으로부터 가장 많은 영향을 받은 산업 분야는 제조업이다. 미국의 제조업은 이미 1970년대부터 수입 경쟁에서 밀리면서 생산과 고용이 감소하기 시작했고 1990년대부터는 생산의 해외 이전과 공급 체계의 세계화가 급속히 이루어지면서 제조업의 고용이 크게 위축되었다. 그리고 생산요소 이동성의 증가는 미국에서 제조업의 고용 구조도 바

6_ 이것은 리카르도-바이너 모델(Ricardo-Viner Model)로서 생산요소의 호환성(specificity)에 따라 경제주체의 무역에 대한 입장이 결정된다. Samuelson, Paul A. 1971. "Ohlin Was Right." *Swedish Journal of Economics* 73(4).

꿔 놓았다. 제조업에서 미숙련 생산직 노동의 수요를 감소시켰고, 상대적으로 고학력 관리직과 숙련 기술을 중심으로 고용 구조를 재편시켰다(Kletzer, 2005).

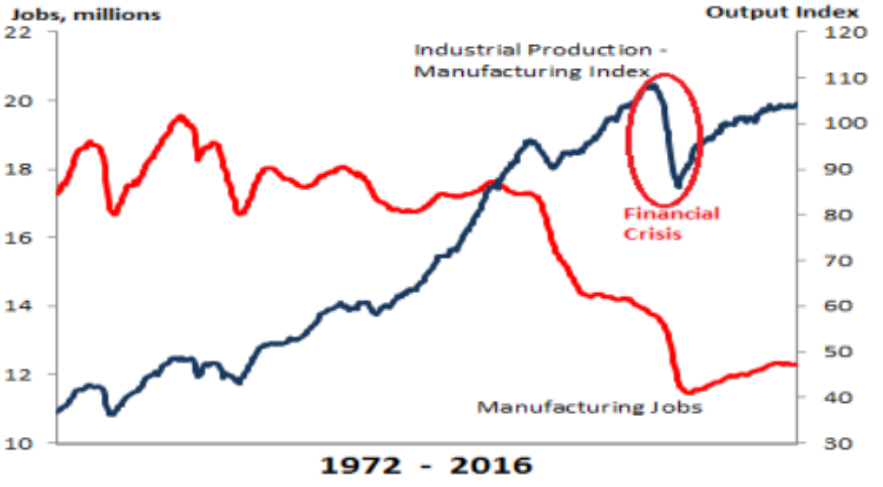
〈그림 6〉 미국의 제조업 고용 비중(1939~2016)



출처: US Global Investors (미국 고용통계청)

〈그림 6〉은 1930년대부터 최근까지 미국에서 제조업의 산출과 고용을 조사한 것이다. 생산 세계화와 해외 이전이 본격적으로 시작된 1994년 북미자유무역협정(NAFTA: North America Free Trade Agreement)의 발효 이후부터 점진적으로 미국 제조업의 고용이 10%대로 떨어진 것이 발견된다. 〈그림 7〉은 미국에서 제조업 고용과 산출의 관계를 보여주는데, 두 개의 지표가 반대 방향으로 움직여갔다. 즉, 제조업 산출이 증가할수록 제조업 고용이 감소하였다는 것인데, 이것은 생산 세계화와 해외 이전, 자동화의 결과라고 볼 수 있다. 미국에서 생산요소의 이동성이 증가하고 투입 부분에서 미숙련 노동의 수요가 상대적으로 작아진 생산 구조가 정착했다는 증거이다.

〈그림 7〉 미국 제조업의 산출과 고용 관계(1972~2016)



출처: 미국 연방준비이사회(FRB) 세인트루이스

미국에서 진행되어 온 생산 체계의 재편과 제조업 분야 고용 구조의 변화는 통상정책 결정을 둘러싼 정치적 갈등의 양태도 변화시켰다. 우선 생산요소의 이동성이 크게 증가한 조건하에서 미국 제조업의 전체 고용 규모의 감소는 제조업 자체의 정치적 영향력의 감소를 의미한다. 그에 더하여, 제조업 분야에서 생산요소의 이동성 증가는 보호주의를 요구하는 기존의 정책 연합을 해체시켰다. 제조업 분야의 생산요소의 이동성 증가는 제조업 기업들을 자유무역 선호로 선회하게 하였고, 생산직 노동자에 집중된 고용 감소는 미숙련 노동자의 정치적 입지 약화로 이어졌다. 제조업에서 전반적으로 고학력 숙련 노동을 고용하는 추세가 강화된 점을 감안한다면, 저학력 미숙련 생산직만이 보호주의를 요구할 수 있는 집단으로 고립화된 것이다(정하용, 2013).

미국의 노동조직은 1930년대 이후 거의 예외 없이 현재까지도 보호주의를 요구하여 왔는데 보호주의 정책이 입법화된 경우는 경기 침체기나 경제위기 시에 기업 집단이 노동계에 가세했을 때였다. 그러나 전통적인 보호주의 세력인 수입 경쟁 산업의 통상 정책에 대한 선호가 변화하고, 거의 모든

기업이 자유무역으로 선회한 상태에서 미숙련 생산직 노동집단만을 위한 보호주의 요구는 더 이상 정치적 지지를 받기 어렵게 되었다.[7] 그리하여 미국에서 이미 제조업과 보호주의 정책연합이 해체되었기 때문에 2008년 금융위기 이후 장기 경제침체와 실업의 증가에도 불구하고 보호주의가 억제될 수 있었던 것이다.

미국에서 보호주의 정책연합이 부활하기 위해서는 제조업이 부활되어야 하는데 현실성은 그리 높지 않다. 제조업이 부활되면 미숙련 노동에 대한 수요가 증가하여 노동의 상대적 희소성이 경쟁력을 높이고 보호주의적 압력도 효과를 가질 수 있게 된다. 그러나 미국에서 제조업이 해체되고 보호주의 정책 연합을 형성할 수 있는 파트너 집단을 잃은 상황에서 노동집단은 대신 통상 이외의 이슈인 노동자 인권이나 환경을 연계하여 이념적 정책연합을 시도하고 있다. 2000년대 이후 미국의 전미노조(AFL-CIO)는 미국이 자유무역협정을 체결한 국가들의 노동자 인권 문제를 제기하며 재협상을 요구하거나 환경단체와 연합하여 자유무역을 반대하는 전략을 채택하고 있다(Destler, 2006).[8]

제조업의 약화는 통상정책을 둘러싼 미국의 정당 정치에도 영향을 미쳤다. 미국의 경우 2차 세계대전 이후 보호주의적 조치나 국내 산업 확대를 위한 정부의 개입 정책/입법은 산업과 노동 집단의 요구를 반영한 의회의 보호주의 세력이 대통령을 압박하여 국내 산업집단의 이익을 보호하기 위한 통상 정책을 관철시키는 형태로 이루어져 왔다. 자유무역을 지지해 온 공화당과는 달리 민주당은 1970년대 이후 보호주의 정책으로 기울어졌다(김민전, 1995). 그러나 미국의 전통적인 제조업은 쇠퇴하였지만 하이테크 중심의 제조업이 부상하면서 민주당 내부에는 상이한 기업 집단들의 이해

7- 제조업 해체는 노동조합의 쇠퇴에서도 발견된다. 산업 분야 전체 노동자의 노동조합 가입률은 1983년에 1770만 명에서 2016년에 1460만 명으로, 노동조합 가입률(labor union density)은 1983년에 20.1%에서 2016년에 10.7%로 감소하였다. 미국 노동통계청(Bureau of Labor Statistics), "Union Membership Summary" (2014); OECD. "Trade Union Density." *StatExtracts* (2017).

8- 미국 노동계는 2011년 콜롬비아와 파나마와 체결한 자유무역협정의 비준에서 양국의 노동자 인권 문제를 제기한 바 있다.

를 대표하는 중도파와 보호주의 지지 세력이 공존하게 되었다. 1980년대 이후 무역적자의 증가에도 불구하고 미국이 자유무역을 유지할 수 있었던 것은 민주당의 자유무역 지지 세력이 출신 당에 무관하게 의회보다는 자유무역주의자인 대통령을 지지하였기 때문이다(Karol, 2000). 대표적인 예는 1994년 NAFTA 비준, 1995년 WTO 출범, 2011년 한국, 콜롬비아, 파나마와의 자유무역협정 동시 비준이다.

2008년 글로벌 금융위기가 마이너스 경제 성장과 기업의 파산, 대규모 실업을 가져왔지만, 산업 구조 변화로 국내 산업 보호를 명분으로 보호주의를 요구했던 기업들의 정책 선호가 변화했고, 전통적인 보호주의 요구 집단인 노동자의 정치적 영향력이 약화된 국내 통상정치가 보호주의의 등장으로 이어지지 않은 중요한 원인이었다. 이것은 더 나아가서 금융위기 이후 미국으로 하여금 자유무역 관점에서 동아시아 지역협력에도 관여하게 한 요인이기도 하다. 개방경제를 지지하는 세력은 존재하지만 보호주의를 압박하는 세력은 부재하였기 때문에, 달리 말하면 생산 세계화로부터 얻는 이익에 대해 다국적기업과 정치권 사이에 합의가 존재하였기 때문에 미국은 글로벌 금융위기 극복 과정에서 동아시아 지역협력에 관심을 갖게 된 것이다. 그리고 그것은 구체적으로 미국이 선호하는 방향으로 동아시아 시장을 재구성하기 위해 TPP 협상 참여로 나타났다.

(3) 2017년 이후: 트럼프 대통령의 보호주의

1930년 대공황 이후 생산, 투자, 무역을 비롯한 제반 경제 분야에 최대의 충격을 가져온 2008년 경제 위기에도 불구하고 자유무역질서가 거의 손상되지 않은 원인은 개방경제체제의 유지와 관련하여 중요한 함의를 지니고 있다. 자유무역질서의 유지에서 핵심 요인은 단일 국가로는 여전히 세계 최대의 수출시장을 제공하는 패권국인 미국이 2008년 글로벌 금융위기에도 불구하고 하이테크 및 금융서비스 비즈니스계와 정치권의 합의에 기초하여 국제적으로 자유무역을 유지한 것이었다. 이것을 바꿔 말하면, 미국에서 보호주의를 요구하는 국내 합의가 강화될 경우 자유무역 유지를 기대하기 어

려워질 수 있다는 것이다. 더 나아가서 이것은 자유무역에 기초하여 동아시아 시장을 재구성하려는 의도를 가진 미국의 동아시아 지역협력 관여에도 변화가 있을 수 있다는 의미이다.

보호주의를 수반했던 이전의 세계적인 장기 불황들과는 달리 2008년 미국발 글로벌 금융위기는 단기간의 애매한 보호주의만을 가져오는 데에 그쳤다. 2008년 금융위기 이후에도 미국에서 자유무역에 대한 이념적 지지, 정부의 정책, 자유무역을 유지하는 데에 필요한 국내 정책연합이 온전히 존재한 덕택이었다. 2010년 말부터 세계 경제는 심각한 위기의 국면을 지나 주요 국가들의 재정 자극이 효과를 가져오고 실업이 감소하기 시작하였다. 미국과 유럽에서 급격히 감소되었던 생산과 투자, 국제 통상 규모가 느린 속도였지만 금융위기 이전의 수준을 찾아갔고, 2016년 하반기부터는 세계 경제가 동반 성장하는 데에 도움을 주었다. 달리 말하면 자유무역질서가 유지될 여건이 조성된 것이다.

미국에서 자유무역을 유지하기에 유리한 조건이 존재함에도 불구하고 2016년 트럼프 대통령의 당선으로 상황은 급변하였다. 트럼프 대통령은 장기간 진행된 산업구조의 변화로 어려움에 처한 자동차, 철강, 광물에너지 등 전통 제조업에 종사하는 백인 근로자를 자신의 지지층으로 삼고 그들을 보호한다는 명목하에 자유무역을 공격하였다. 트럼프 대통령은 2016년 대통령 선거운동 동안 이전 대통령들이 체결한 자유무역협정이 미국에 불리하게 작용하였다며, 1994년에 캐나다, 멕시코와 체결한 NAFTA와 아시아-태평양 지역의 11개 국가와 8년여의 협상 끝에 2015년 10월 5일 타결한 TPP를 강력히 비판하였다. 그리고 대통령 취임 100일 이내에 TPP에서 탈퇴할 것이라는 공약대로 트럼프 대통령은 2017년 1월 23일 TPP로부터 미국을 탈퇴시키는 행정명령(Executive Order)에 서명하였다.

트럼프 대통령은 상호주의를 무기로 한 “공정무역”의 가치 아래 보호주의를 실행하고 있다. 이것은 표면적으로는 자유무역의 혜택과 공격적인 자유무역정책에 의해서 약화될 수 있는 다른 가치, 예를 들어서 공동체 안정성과 소득 안정성과의 균형을 추구한다. 그러나 실제에 있어서 이 보호주의는 미국 수출품에 개방성을 보장, 불공정 무역을 일삼은 국가에 징벌적 관세

부과, 저임금 국가로 아웃소싱 중단을 통해 전통적인 제조업을 부활시키기 위한 것이다. 그리고 트럼프 대통령은 이러한 보호주의를 실행하면서 제조업의 해체로 사면초가에 놓여 있던 보호주의 정책연합도 부활시켰다.

트럼프 대통령의 보호주의 정책연합은 다음의 측면에서 기존의 보호주의 정책연합과 차이점을 갖고 있다. 첫째, 2차 세계대전 이후 의회보다 더 자유무역 입장을 견지해온 대통령이 의회에서 약한 지지를 받으면서 보호주의 정책연합을 직접 형성하였다는 점이다. 이것은 달리 말하면 차기 대통령 선거 결과에 따라 보호주의 정책연합이 다시 와해될 수도 있다는 뜻이다. 둘째, 트럼프 대통령의 보호주의 정책연합의 확장 가능성이 불확실하다. 미국의 산업구조가 하이테크 제조업과 금융서비스 중심으로 변화된 상태에서 자유무역/보호주의에 대한 대통령과 의회, 기업과 노동계의 이해관계가 흐트러졌기 때문이다. 트럼프 대통령은 부분적으로는 자신의 보호주의 정책연합에 기업과 고학력, 숙련 노동의 참여를 유도하려는 의도에서 2017년 말에 대대적인 법인세 감세를 실시했으나 그 효과는 아직 미지수이다. 그리고 트럼프 대통령의 보호주의는 무역상대국의 보복조치로 인해 다른 산업에 피해를 초래하여 전체적으로 보호주의의 효과를 상쇄할 수 있다.

TPP 탈퇴로 대표되는 트럼프 대통령의 보호주의는 동아시아 지역협력과 관련하여 두 개의 양상으로 나타나고 있다. 하나는, 미국의 동아시아에 대한 경제 전략이 힘의 논리가 더 쉽게 작용하는 양자주의로 대체되었다는 점이다. 미국의 TPP 탈퇴는 다자주의에서 양자주의로의 회귀이고, 트럼프 대통령은 경제 능력 면에서 미국과 비대칭적인 관계에 있는 아시아-태평양 지역 국가들과의 양자 무역협정이 다자 무역협정보다 미국에 더 유리할 것이라고 계산한 것으로 보인다. 둘째, 동아시아 지역협력에 대한 미국의 관여는 안보 전략과 분리되어 있다. 미국이 동아시아 지역협력에 안보 전략적으로 접근한다면 중국이 동아시아에서 다자주의 지역협력을 전개하고 있는 현시점에 미국은 TPP에서 탈퇴하지 않았을 것이다. 트럼프 대통령의 보호주의는 동아시아 지역협력에 대한 미국의 관여가 안보 전략보다는 경제 전략과 국내 통상정치에 의해 결정됨을 보여주고 있다.

Ⅳ. 결론 및 정책적 고려 사항

1997년 금융위기는 지역협력에 중요한 자극제였고 일련의 새로운 이니셔티브를 가져왔다. 동아시아의 국가들은 대부분 경제적 발전의 초기 및 중기 단계에 있다는 점에서 경제 발전 정도가 앞서 있는 서구 국가들의 지역협력과는 상이할 수밖에 없었다. 이들은 EU의 제도를 반복하려고 하지 않았지만 아시아 지역의 다양성과 실용주의를 반영하는 새롭고도 유연한 형태의 협력을 발견하는 데에 집중하였다. 그리고 아시아의 지역협력 이니셔티브는 글로벌 관계를 대체하려는 의도를 갖지 않았고, 오히려 그들을 보완하려는 의도를 가졌다(ADB, 2008). 동아시아의 지역협력이 이러한 방식을 취하게 된 배경에는 능력과 정당성 격차가 존재하는 동아시아에서 역외 강대국인 미국이 경제 전략과 국내 통상정치의 연장선상에서 동아시아 지역협력에 관여 방식과 정도를 변화시켜 왔기 때문이다.

미국이 경제 전략과 국내 통상정치에 기초하여 동아시아 지역협력에 관여하는 방식은 향후 미국이 동아시아 지역협력에 대해서 취할 조치를 예견하게 해준다. 첫째, 글로벌 무역 허브로서의 역할로 볼 때, 동아시아는 어떠한 형태로든 미국의 동아시아 지역협력에 대한 태도 변화로 타격을 받을 것이다. 미국이 무역적자를 겪고 있는 15개 국가들 중에서 8개 국가가 아시아에 위치해 있다. 그들은 한국, 일본, 중국을 포함하는데, 미국이 보호주의로 이동한 효과에 중국이 가장 많은 영향을 받을 것이다. 미국은 중국으로부터 최종재를 가장 많이 수입하고 있다. 미국의 3,480억 달러에 달하는 중국과의 무역적자는 그 어떤 통상 파트너보다도 크다. 일본은 690억 달러로 중국보다 훨씬 작은 규모이다. 그러나 중국은 노동집약적인 상품에서 하이테크 통신장비에 이르기까지 최종재를 생산하기 위해 복잡한 동아시아 지역 공급망에 의존하고 있다. 미국의 통상정책의 변화는 상호연결된 동아시아 지역 전체에 영향을 미칠 것이다. 둘째, 미국의 통상정치에서 예측 불가능성이 상승하였다. 자유무역 대 보호주의 정책연합에서 대통령과 의회, 기업과 노동계의 이해관계가 흩어졌고, 그것은 통상정책을 안정적으로 유지하는 데에 장애가 될 것이다. 무역적자국 또는 무역흑자국 지위에 무관하게 미국

의 통상파트너 국가들은 보호주의적일 뿐만 아니라 예측하기 어려운 미국의 통상정치에 대비해야 한다.

미국이 변수로 작용하는 동아시아 지역협력의 미래는 동아시아 국가들이 정치와 경제적 관계와 협력을 이루려는 의지에 달려있을 것인데, 한국은 경제·통상 외교의 일부로서 동아시아 지역협력에 대해 다음의 정책을 고려할 수 있다. 첫째, 미국의 보호주의는 동아시아 지역협력에 중대한 시기에 미국이 후퇴하는 신호를 이 지역 국가들에 보내고, 장기적으로 미국의 경제와 전략적 지위를 약화시키는 결과를 초래할 수 있다. 이와 대조적으로 미국의 보호주의는 이 지역에서 중국이 전략적으로 유리한 입지를 갖게 할 수 있다. 그럼에도 불구하고, 동아시아 지역협력에서 중국의 잠재적 전략적 우위가 지역협력에서 지도력으로 발전할 것인가는 중국이 안고 있는 능력과 정당성 격차를 어떻게 극복할 것인가에 달려 있다. 그러한 측면에서 당분간 동아시아 지역협력은 유동적으로 남아 있을 가능성이 있고, 한국이 그에 어떻게 대응할 것인지 검토해야 한다.

둘째, 미국의 보호주의가 동아시아에 공백을 남기는 것이 사실이지만, 그 공백을 일본이 채울 가능성도 있어 보인다. 그동안 일본은 동아시아에서 능력과 정당성 격차를 겪어 왔는데, 최근에 미국이 동아시아 지역협력에 남기는 공백을 적극적으로 메우고 있는 모습이다. 그것은 미국이 탈퇴한 TPP를 일본이 주도하여 나머지 11개 국가와 함께 "포괄적이고 점진적인 환태평양경제동반자협정(CPTPP: Comprehensive and Progressive Trans-Pacific Partnership 또는 TPP-11)"으로 살려 놓은 것에서 나타난다. CPTPP는 미국과 일본 사이에 조율을 통해서 가능해진 것일 수도 있는데, 그러한 경우 동아시아 지역협력에서 일본(CPTPP)과 중국(RCEP)의 경쟁이 진행되는 것으로 보아야 한다. 이에 대해 한국은 어떤 입장을 취할 것인지 준비할 필요가 있다.

셋째, 미국의 TPP 탈퇴 이후 한국은 아시아-태평양 지역의 무역 자유화 협상 대안을 검토할 필요가 있다. 한국은 중국이 주도하는 RCEP 협상에 참여해왔으므로 RCEP과 FTAAP의 가속화 자체는 문제가 되지 않는다. 한국이 RCEP과 FTAAP에서 고려할 사항은 무역 자유화의 수준이다. RCEP은 무역과 경제 성장을 자극할 수 있는 수준의 무역 자유화를 달성할 수 있어

야 한다. 시장의 확산과 국가간섭의 최소화를 지향하는 전 세계적인 경제규범과 조화될 수 있는 동아시아의 지역협력 노력을 추구해야 한다.

RCEP의 무역 자유화 수준이 중요한 또 다른 이유는 향후 미국의 FTAAP 참여 가능성을 열어 놓기 위해서이다. 미국은 TPP에서 탈퇴하였으므로 FTAAP에도 관심을 두지 않을 수 있다. 그러나 이 지역에서 무역협정은 단순 무역협정 이상의 의미를 지니고 있다. 미국의 참여 없이는 FTAAP의 경제적 효과가 극대화될 수 없을 뿐만 아니라, 지정학적으로도 미국을 배제한 FTAAP가 아-태 지역에 존속하는 것이 바람직하지 않을 것이기 때문이다. RCEP이 FTAAP로 가는 경로가 될 수 있는 만큼, 향후 RCEP이 높은 수준의 무역 자유화를 달성할 경우 미국의 FTAAP 참여도 기대할 수 있을 것이다. RCEP에는 CPTPP에 참여하는 일본, 호주, 뉴질랜드가 참여하고 있다. 한국은 RCEP이 높은 수준의 무역 자유화를 달성할 수 있도록 이들 국가와 협력해나가야 할 것이다.

마지막으로, TPP에서 탈퇴한 미국이 TPP를 변형시키거나 완전히 새로운 형태로 아시아-태평양 지역 FTA를 추진할 가능성에도 대비하여야 한다. TPP 탈퇴 후에 미국은 아시아-태평양 지역에서 '중국이 무역 자유화의 리더'라는 인식을 지우기 위해 경제적 레버리지를 갖춘 이니셔티브를 제시하려 할 수 있다. 경제 및 지정학적 가치를 이유로 TPP를 완전히 포기해서는 안된다는 의견이 미국 내에 존재하는 만큼, 트럼프 대통령은 ▲TPP를 소다자(minilateral) 형태로 변형시키거나 ▲회원국 규모를 유지하면서 내용을 수정하여 다른 명칭으로 아시아-태평양 지역 FTA를 추진할 수도 있다. 따라서 한국은 미국이 TPP를 변형시키든 또는 부활시키든 간에 이 과정에서 배제되지 않도록 예의 주시해야 할 것이다.

참고문헌

김기석·최운도. 2012. “미국의 귀환과 동아시아 지역협력 아키텍쳐: 동아시아 지역협력의 G2화?”『동아연구』31권 1호.

김민전. 1995. “美 민주 · 공화 양당의 통상정책 변화와 그 원인 연구.”『한국정치학회보』29권 1호.

김상준·신미라·정지훈. 2007. “동아시아 경제지역협력과 미국의 전략변화.”『통일연구』11권 1호.

이신화·김동중·이성용 역. 2007.『동북아시아 지역주의』(Gilbert Rozman. 2004. Northeast Asia’s Stunted Regionalism: Bilateral Distrust in the Shadow of Globalization. Cambridge: Cambridge University Press). 서울: 박영사.

임유진·정지훈. 2015. “미국과 동아시아 지역협력의 진화.”『21세기정치학회보』25권 4호.

정하용. 2013. “2008 미국 금융위기와 보호주의의 쇠퇴.”『평화연구』21권 1호.

Acharya, Amitav. 2014. “Foundations of Collective Action in Asia: Theory and Practice of Regional Cooperation.” in Giovanni Capannelli and Masahiro Kawai (eds.). The Political Economy of Asian Regionalism. Tokyo: Springer.

Aggarwal, Vinod, and Simon Evenett. 2012. “Industrial policy choice during the crisis era.” Oxford Review of Economic Policy 28(2).

Asian Development Bank. 2008. Emerging Asian Regionalism: A Partnership for Shared Prosperity. Manila: Asian Development Bank.

Beeson, Mark. 2006. “American Hegemony and Regionalism: The Rise of East Asia and the End of the Asia-Pacific.” Geopolitics 11(4).

Berger, Mark T., and Mark Beeson. 2005. “APEC, ASEAN+3 and American Power: The History and Limits of the New Regionalism in the

Asia-Pacific." in Morten Boas, Marianne H. Marchand and Timothy M. Shaw (eds.). The Political Economy of Regions and Regionalisms. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Cassing, James, Timothy McKeown and Jack Ochs. 1986. "The Political Economy of the Tariff Cycle." American Political Science Review 80(3).

Ciorciari, John D. 2010. "The United States and Regionalism in the Asia-Pacific." Paper presented at the Workshop on "Differing Perspectives on East Asian Regionalism, organized by the Konrad-Adenauer-Stiftung and the Hiroshima Peace Institute in Hirosima.

Dee, Philippa, and Annee McNaughton. 2014. "Promoting Domestic Reforms through Regionalism." in Giovanni Capannelli and Masahiro Kawai (eds.). The Political Economy of Asian Regionalism. Tokyo: Springer.

Destler, I. M. 2005. American Trade Politics, 4th edition. Washington, D.C.: Institute for International Economics.

Eichengreen, Barry, and Douglas Irwin. 2010. "The Slide to Protectionism in the Great Depression: Who Succumbed and Why?" The Journal of Economic History 70(4).

Ellsworth, Robert, Andrew Goodpaster and Rita Hauser. 1996. America's National Interests: A Report from the Commission on America's National Interests.

Gawande, Kishore, and Bernard Hoekman, and Yue Cui. 2011. "Determinants of Trade Policy Responses to the 2008 Financial Crisis." World Bank, Policy Research Working Paper 5862.

Gregory, Rob, Christian Henn, Brad McDonald, and Mika Saito. 2010. "Trade and Crisis: Protect or Recover." IMF Staff Position Note SPN/10/07.

Hiscox, Michael J. 2002. "Commerce, Coalitions, and Factor Mobility: Evidence from Congressional Votes on Trade Legislation." American Political Science Review 96(3).

Hoekman, Bernard. 2012. "Trade Policy: So Far So Good?" Finance and Development 49(2).

Hu, Richard Weixing. 2009. Building Asia Pacific Regional Architecture: The Challenge of Hybrid Regionalism. Washington, DC: The Brookings Institution.

Ikenberry, John G. 2004. "America in East Asia: Power, Market, and Grand Strategy." in Ellis S. Klauss and T.J. Pempel (eds.). Beyond Bilateralism: U.S.-Japan Relations in the New Asia-Pacific. Stanford: Stanford University Press.

Irwin, Douglas, and Kevin O'Rouke. 2011. "Coping with Shocks and Shifts: The Multilateral Trading System in Historical Perspective." in Robert C. Feenstra and Alan M. Taylor (eds.). Globalization in an Age of Crisis. Chicago: The University of Chicago Press.

Karol, David. 2000. "Divided Government and U.S. Trade Policy: Much Ado About Nothing?" International Organization 54(4).

Kee, Hiau, Cristina Neagu, and Alessandro Nicita. 2013. "Is Protectionism on the Rise? Assessing National Trade Policies during the Crisis 2008." The Review of Economics and Statistics 95(1).

Kletzer, Lori. 2005. "Globalization and Job Loss, from Manufacturing to Services." Economic Perspectives 2Q (Federal Reserve Bank of Chicago).

Knetter, Michael M., and Thomas J. Prusa. 2003. "Macroeconomic Factors and Antidumping Filings: Evidence from Four countries." Journal of International Economics 61(1).

Lincoln, Edward J. 2004. East Asian Economic Regionalism. Washington, DC: Brookings Institution Press.

Manyin, Mark E. et al. 2012. Pivot to the Pacific? The Obama Administration's "Rebalancing" Toward Asia. Congressional Research Service R42448.

Munakata, Naoko. 2006. Transforming East Asia: The Evolution of Regional Economic Integration. Washington DC: Brookings Institute Press.

Pontusson, Jonas, and Damian Raess. 2012. "The Politics of Economic Crisis in Historical-Comparative Perspective." Swiss Political Science Review 18(4).

Ravenhill, John. 2001. APEC and the Construction of Pacific Rim Regionalism. Cambridge: Cambridge University Press.

Rogowski, Ronald. 1989. Commerce and Coalitions. Princeton: Princeton University Press.

Specialist in Asian Trade and Finance. 2018. "China-US Trade Issues." Congressional Research Service RL33536.

Sukma, Rizal. 2010. "The Accidental Driver: ASEAN in the ASEAN Regional Forum in Sukuma", in Jurugen Haacke and Noel M. Morada (eds). Cooperative Security in the Asia-Pacific: The ASEAN Regional Forum. Abington: Routledge, 2010.

Sutter, Robert G., Michael E. Brown, and Timothy J. A. Adamson. 2013. Balanci*ng Acts: The U.S. Rebalance and Asia-Pacific Stability*. Elliott School of International Affairs, The George Washington University.

Terada, Takeshi. 2010. "The United States and East Asian Regionalism: Inclusion-Exclusion Logic and the Role of Japan." in Mark Borthwick and Tadashi Yamamoto (eds.) *A Pacific Nation: Perspectives on the US Role in an East Asia Community*. Tokyo: JCIE Publication.

The White House. 1994. *A National Security Strategy of Engagement*

and Enlargement.

_____. 1998. *A National Security Strategy for a New Century*.

Viju, Crina, and William Kerr. 2012. "Protectionism During Recession-Why Are Trade Barriers No Longer The Preferred Policy Choice?" *Procedia-Social and Behavioral Sciences* 62.

WTO. 2017. "Trade Statistics and Outlook." *Press Release* 791 (April 12, 2017).

Institute of Foreign Affairs and National Security
Korea National Diplomatic Academy
www.ifans.go.kr