



Occasional Paper Series

09-04

US Trade Policy in the Obama Era

미국 오바마 행정부의 통상정책

◆

Jeffrey Schott

August 2009

세계경제연구원 · 한국무역협회

Institute for Global Economics / Korea International Trade Association

Jeffrey Schott

- 현 미국 피터슨국제경제연구소(PIIE) 수석연구위원.
- 미국 재무부 국제무역 및 에너지 정책부서를 거쳐 Princeton대, Georgetown대 교수 등을 역임하였으며, 현재 정부 무역 및 환경 정책자문위원회 위원으로도 활동 중임.
- “Free Trade between Korea and the Unites States?”, “Free Trade Agreement: US Strategies and Priorities” 등 주요 논문 및 저서다수

US Trade Policy in the Obama Era*

Jeffrey Schott

Thank you very much Dr. Lee. It is a great pleasure to be with you again and I appreciate the generosity of KITA and IGE in inviting me back. It's always a pleasure when I am in Seoul to have the opportunity to meet with you on this type of occasion. I feel a strong kinship with the IGE which was founded about 16 years when one of my colleagues, a visiting fellow at the Institute for International Economic, Dr. SaKong II, returned after a brief visit at our institute and wanted to establish a similar type of institute here in Seoul, but we told him that he couldn't call it the Institute for International Economics. So, he called it the Institute for Global Economics. It shows that we are really family — that we come from the same source. I greatly appreciate the opportunity to work again with the IGE.

I was asked today to make a few remarks about trade policy in the Obama administration. I think it is very important to spell out what is going on in Washington, so that there is a better understanding. In part because it was only about one year ago, in February 2008, that Barack Obama and Hilary Clinton were arguing very aggressively about who would be more protectionist and whether they would withdraw from North America Free Trade Agreement (NAFTA). Those comments were listened to very carefully all over the world and in the interim there has been much less reporting about what is being said and done on trade. The memories of a year ago are still very fresh in the minds of people when they think about US policy.

Let me say one thing very clearly, we are not in February 2008. The world has changed very dramatically since then. Those changes have had

a very big influence on US policy. The election of Barack Obama and the appointment of Hilary Clinton as Secretary of State, who just visited here last week, I think indicate a dramatic change from the discussions the two had when vying for the nomination of their party. There is a big difference when you are campaigning for the selection among your own party and when you have responsibility for governing a great country. That is part of the reason why there is a new sense of urgency in the US in engaging with its trading partners. I hope that Secretary Clinton gave that message to both the Korean government and the Korean people during her visit here last week.

Now, it's important when describing US trade policy to make one thing clear, there has to be an understanding of who is shaping US trade policy before you can understand what is shaping trade policy and where it is likely to go. In the United States, even though we now have a President from the Democratic Party and leaders in Congress from that Party with very large majorities, there is a tension because in the Congress which has constitutional responsibility for trade there is a growing caucus of new members that were elected on platforms that were very skeptical of trade, of increasing trade liberalization. Those Democrats, particularly in the House of Representatives, do not necessarily share the views of the more centralist and international-minded Obama administration. So, in dealing with the Congress which will want to continue to pursue narrower constituent interests from labor unions and rust belt industries, the Obama administration will have to be very careful, diplomatic, and make compromises. That is one of the biggest challenges for President Obama, not in working with the opposition but with working with elements of his own Party.

Now, what is shaping US policy?

If you look at the priorities of the Obama administration coming in, you would see a very clear focus on domestic policy, reforming various domestic programs but most of all, trying to revive the US economy from a very deep recession. There is concern about health care and strengthening

the social safety net which is quite weak in the US. This gives great anxiety to workers if they lose their jobs and have inadequate health care or have less than adequate pensions. These are all big challenges that President Obama wanted to face in coming into office. Trade was not a top priority. In fact, it probably wasn't in the top ten of the priorities of his administration. But, as the Obama administration already discovered in the debate over the economic stimulus package in the US Congress, which included buy-American provisions, it is very difficult to separate domestic policies from their international implications. Indeed, if you had asked a body of experts six months ago what the trade policy of the Obama administration would be, no one would have said that the first trade policy issue that would be addressed by the Obama administration would be government procurement policies and "buy-American" policies in domestic law. In fact, I can assure you that is true because I participated six months ago in the drafting of a memo to the president by a group of experts and former cabinet members from both parties including people like Carla Hills (former US Trade Representative), Clayton Yeutter (former US Trade Representative), Stuart Eizenstat (top Democratic official in several governments), and Fred Bergsten (my colleague). Among all of these great men and women with their great experience, no one considered "buy American" would be the issue that started to frame US policy on trade.

When I got a call from the White House a few weeks ago asking what our advice would be on the "buy US-provisions" in the US legislation, we worked all weekend to send some advice to ensure that the first actions taken by the Obama administration would not send the wrong signal to our trading partners. It was very gratifying that the following week, President Obama came out with a very clear statement that what was critical for the United States was to be able to work with our trading partners and ensure that we develop a multilateral approach to resolving the global economic crisis. In that way, he said that it would be a mistake to pursue new protectionist policies. The White House then worked with the Senate to try to modify the provisions on "buy-American." They were not able to remove them because of the strong interest in those provisions within the

Democratic caucus, but they were able to modify them in a way that made sure those provisions were consistent with international trade obligations. So that was the first story in the trade policy of the Obama administration and what will follow.

In many ways the trade policy agenda will be dictated by non-trade events and non-trade considerations. When I raised the question what is shaping US trade policy, I think it will be dominated by much broader strategic concerns. First is the perception of the US in the international community. President Obama made it very clear during his campaign and, as I said, since becoming President that it is important for the US to again embrace multilateral approaches to global economic problems. He will face a challenge to craft a multilateral approach to the global economic crisis. In this realm, I should note that he has a wonderful ally in Korea, working in the G20. Dr. SaKong Il, when he was in Washington a few weeks ago, met with the leaders in the White House who are working on the G20. It is clear that the priorities that Dr. SaKong Il has are fully shared by the Obama administration which are trying to seek a very strong result out of the G20 Summit in London on April 2nd. The fact that the US and Korea are working so closely together in this venture and the fact that Korea is one of the leaders of the G20 as part of the leadership troika and will chair the G20 process next year, I think, are very encouraging for the world economy and will be very helpful in deepening US-Korean economic ties going forward because none of the problems we have in trade will be easily resolved if we continue to have the deep economic problems that the US and other countries now face. Working together on economic recovery is essential and having such a strong partner as Korea is incredibly valuable for the United States.

The second point on strategic interests that will shape US trade policy are foreign policy concerns. Here, it is very clear that no matter how various domestic constituencies feel about international trade or trade agreements, US foreign policy and security interests are overwhelmingly important with our key trading partners. That will temper the way the US

treats China. It will also have, of course, a very important consequence for the deliberations on US-Korea trade. You saw the beginning of that recognition and sophistication in US policy when Secretary Clinton was here last week. I think there will be a very positive influence on the trade policy considerations because of the overall importance of the US-Korea bilateral relationship. I will say a few words more on the KORUS FTA in a few moments.

Next, trade policy will also be effected by the trade implications of domestic recovery plans, particularly in the auto sector. If one looks at what major trading countries are doing to support their domestic auto industries and the potential for discrimination and distortions in trade and investment, this will be an element that has to be considered. The trade policy will hopefully temper the more protectionist instincts that have already arisen very strongly in Europe. They have been vetted as well in the US Congress when considering the bailout and the restructuring of General Motors and Chrysler. That saga is still being worked out, but it will have implications for US-Korea trade relations because each country has substantial investments in the auto sector of the other. How we treat our auto companies may affect the role of foreign subsidiaries. So, it is a very important issue and one that will have a high profile going forward this year.

Last, but not least, one of the broader strategic interests that will in the future, I think, possibly even dominate trade policy is one that has very high priority in the Obama administration. That is the need to develop a Post-Kyoto global climate change regime. It is an issue where the environmental objectives are critical and where the tensions between achieving those objectives and meeting the competitiveness concerns of local industry are great. Particularly at a time of economic stress, when you already have declining employment, the thought that new carbon taxes or regulatory mandates may further impede the competitiveness of domestic industries will lead governments, not just in the US but everywhere, to consider programs that supports local industries and discriminate against foreign suppliers or imports through border taxes or other means. This is already

beginning to surface. The European Union has been discussing such measures against “dirty” American imports for several years. No action has been taken, but these types of concerns—using exceptions in the World Trading rules under article 20 which for GATT/WTO experts is an article that provides general exceptions for a number of reasons including environmental, public health and safety rules — could become legal under the WTO and provide a channel for a rollback of a lot of the liberalization that we have seen over the past few decades. It’s a very serious issue, one that could be damaging if not given adequate attention by national governments when they are framing their environmental policies and their trade policies.

This is also the opportunity, however, for trade policy to move in a very constructive agenda. To take the US-Korea example, while there are some concerns among members of congress about provisions relating to the auto industry in the KORUS FTA when someone compares those concerns to the broader concerns about climate change, they seem very small. The fact that Korea and the US are working together in this area will provide a very constructive channel for finding a political solution to a number of more specific trade issues that have been part of the bilateral commercial relationship for sometime. This is also true in the North American context where President Obama during his campaign, as I said, threatened to withdraw from NAFTA at one inopportune moment in the primary debates. He now sees that NAFTA can be an opportunity and that there is an advantage in upgrading trade agreements to expand the scope of bilateral cooperation to new areas like climate change, concerns about border security, and energy security. In that context, when there are issues that both countries will benefit tremendously from by working together, smaller disputes, though seemingly intractable in the past, are put in a different context and are more likely to be resolved amid this broader constructive discussion. This an area where we will see positive influence on trade policy going forward.

What will be US priorities for trade negotiations?

Members of Congress basically allowed the President's trade promotion authority to expire almost two years ago, in fact, right after the signing of the KORUS FTA. There's little likelihood that that authority will be renewed in the very near term, in part, because there are few new opportunities for bilateral trade going forward. If one looks at US FTA Policy, the list of countries that want to have negotiation with the US is now very small. We have had a policy that has run its course. The countries that continue to be interested in dealing with the US basically want a political deal to enhance the political relationship and that will probably be dealt with through other means. The one negotiation that the Obama administration will give priority to is the Doha Round, and I think for several reasons.

First, as I said before, because of Obama's interest in bolstering multilateral initiatives and ensuring the viability of the multilateral negotiating process. If the Doha Round were allowed to fail, it would be the first failed negotiation in the post-war history of the world trading system. I think it would deal a terrible blow to the multilateral trading system and severely undercut the ability to use the multilateral forum for negotiations in the future. If one went through all of the work and almost a decade of effort to try to achieve a result and ended up with nothing, I think many businessmen and government officials would question whether it is worth the investment to try to do it again. So, completing the Doha Round — reaping the benefits of the modest but nonetheless important results that can be achieved — is critical.

It is also critical because the symbolic importance of having a viable WTO negotiation as part of the trade response to the global economic crisis is crucial. If talks were allowed to fail, it would almost send a signal that governments did not care that much about holding the line against new protectionism. And we are going to follow a more "go-it-alone" and "beggar-thy-neighbor" policies that we have already begun to see surface in some of the policies in some of the major trading nations. Now, there

has been concern, particularly in the US business community, that there is not much on the table in Geneva. They say that a Geneva Agreement is not valuable unless it creates new liberalization in the areas of agriculture, manufacturing, and services. That's a very good position to take, but I think it underestimates the value of maintaining the current level of openness because many countries have unilaterally reduced their trade barriers over the past 15 or 20 years but haven't made a legal obligation to maintain that in the WTO. As a result, the WTO actually allows a new protectionism. It is legal under the WTO to raise tariffs for many countries, to impose all sorts of trade restrictions that distort commerce and investment, and countries are beginning to do that. The simple point here is that if we have a failed Doha Round, we don't continue the status quo and that isn't sustainable. If we don't have a forward progress in the Doha Round, we are likely to see a trading system that is much more restrictive with many more obstacles to trade and investment. That, of course, wouldn't be good news for the US or Korea.

One final reason, that the politicians in the audience will appreciate, is that pushing for the Doha Round now does not mean that you have to spend political capital now to change policies. It means that you have to establish a process, allow the negotiators to negotiate, so that political decisions can be taken probably next year on whether to change policy in sensitive industries and service sectors in order to achieve the final deal. It will take almost a year to get to the final stages of the negotiations and, in the meantime, we hope that the world economy will have hit bottom and have begun to recover. It is very difficult to conclude trade negotiations at a time of economic distress, but once countries begin to move back into a positive growth and there is more optimism, it will be easier for politicians to say that we are going to make these changes to invest in our future. That is essentially what the Doha Round is. It's an investment in our future. It's something that will hopefully start paying dividends a year from now. I think for those reasons, because of the importance of extending a multi-lateral approach in international trade the Obama administration will give priority to the Doha Round. Bilateral negotiations will not receive much attention.

The other area of interest will likely be in North America with the upgrading of NAFTA. I like that word so much that I think we need consider “upgrading” the KORUS FTA. It has almost been two years since negotiators shook hands on the KORUS FTA, April 2nd 2007. Of course, a lot has changed, particularly in the auto sector — big changes in both countries. Clearly, what I would advise to the new US administration is to quietly sit down with the Korean government and discuss what each are doing with regard to helping their domestic auto industry and the implication that has for the trade and investment interests of each other. Also, they need to discuss what each is doing to promote growth and employment in their own countries, and how they may work together to bolster the global competitiveness of their industries through joint initiatives. This type of discussion is very important for partners to have. It may yield some ideas on how one can augment the already important provisions and agreements that have been reached to make sure that the KORUS FTA and US-Korea bilateral initiatives meet the needs of our economy as it now stands in the face of very difficult economic times. “Upgrade” is a much nicer word and “renegotiate” should, perhaps, be expunged from the diplomatic vocabulary.

That, of course, introduces me to one of the more difficult problems that the Obama administration will have on trade policy and that is dealing with unfinished business. I’ve already talked about the Doha Round and that could be considered unfinished business and it will be given priority. There is also unfinished in ratifying three Free Trade Agreements: Colombia, Panama, and, of course, Korea. Each one poses difficult problems. The least difficult one is Panama because the political problems that lead to the delay in the ratification of Panama have been resolved. There are a number of American companies who are interested in Panama because they are planning on digging a new hole, a new Panama Canal. US companies would like to provide the equipment to dig that hole. I see that agreement being completed sooner rather than later.

Colombia provides a different challenge. Congressional concerns about Colombia do not involve provisions of the agreement but the environment

in which the agreement is implemented in Colombia, in particular, concerns about the murder of trade union leaders in Colombian society. This is part of a broader problem of insurrection and drug trafficking in Colombian society that the Uribe government has been trying to expunge. That will require some political deal that involves processes in Colombia that would allow for greater prosecution of suspected criminals and murders and greater transparency in the judicial process.

It's a lot different from the situation in Korea with the Korea agreement where there is a small but vocal constituency in the Democratic Party that is concerned about the auto provisions. That has led President Obama to voice their concerns and say that there was a need to fix the problem. If one looks at the trade and investment, one can see that the political debate has been somewhat distorted, but there is a clear political concern which at a time of massive unemployment in the US auto industry, particularly the big three, and the restructuring of GM and Chrysler make it very difficult to pursue a solution that is both political and economic until there is greater clarity on what will happen with the major auto makers. So for that reason, I think there will be some delay in the consideration of the KORUS FTA by the US Congress, at least for the first half of this year. The bailout program is still being elaborated and the consequences of that will have to be pursued both in terms of the domestic implications and how it will affect US-international relations. I would think that once that is clarified and with the growing recognition of how constructive Korean policy has been in working in the US on the global financial crisis, that there will be a better atmosphere for pragmatic discussion in the second half of this year. Clearly, President Obama recognizes the critical importance of resolving this issue successfully so that the KORUS FTA can be implemented. Clearly, Chairman Rangel, one of the key officials in the Congress who will be responsible for the implementation of the agreement, wants to see the Congress say "yes" to the KORUS FTA. I can tell you very clearly that it is inconceivable that the Congress would say "no." The cost to the US, the damage to our bilateral would be too great. So, the question is what can be done in terms of domestic US politics to get the Congress to say

“yes,” I think this will be a task that the administration will take on probably in the second half of this year. Hopefully, they will find some constructive approach, so that the very good agreement that was signed in 2007 can be implemented, that both of us can begin to reap the dividends of our hard work that was done, and make use of the opportunities that are there for both of us to benefit - - both our companies and our workers.

Let me note one final area where there maybe initiatives on trade policy and implications for Korea. One of the difficulties we have in implementing trade policy at a period of economic recession is that domestic industries and workers want to play defense. They want to use the tools available in the trading system to limit competition so that they have an easier time adjusting to the more difficult conditions in the marketplace. We are likely to see more anti-dumping petitions, we are likely to see more WTO complaints filed by the US government in Geneva and many of these will be directed against China. That is part of the process. It is also important, as Secretary Clinton discussed during her visit there as well, that there be a balance in the discussion and maintenance of a constructive dialogue so that we continue to work together in a wide area of issues of common concern. Climate change is critical. I don't have to tell anyone in Seoul, that there won't be a resolution on greenhouse gas emissions unless China plays a major part in the solution.

The US, the world's greatest emitter, will have to contribute substantially to ensure that China is part of the solution as well. China is critical in discussions on North Korea, on dealing with Iran and in other areas. It is important to have some balance to the bilateral discussions, which at times will be contentious on trade as they have in the past. There the United States started working with an initiative that George Yeo thought up of more than a decade ago. Originally, he introduced this idea at our institute in a speech in the 1990s. He said that we should think about a “P5” where countries that have common trading interests get together to begin to integrate more closely and provide a core for other countries in the region to begin to join with them so that they can move towards the

vision of free trade and investment in the Asia-Pacific region. I should note that in that speech he said that maybe P5 wasn't the right number, and maybe it should be P6 and we should include Korea. George Yeo made that statement as far back as the early 1990s. Well today that argument is even more powerful than it was when he originally made the speech. A small group of countries got together to make a P4 agreement: Singapore, New Zealand, Brunei, and Chile. They are very nice countries, but they are small. So, the reaction was "who cares." But, then other countries came and said "you know there are some good ideas here and we already have strong trade ties or trade agreements with these countries." Now, Australia is going to join the discussions next month. Vietnam has said that they want to participate, at least in the discussions. Other countries, as well, are beginning to consider it because they already have free trade agreements with Chile, Singapore and New Zealand. Who are those countries? Mexico, Canada, Japan, and even Korea have many trade agreements with many of those countries. China does too. China has a free trade agreement with Chile, New Zealand, and Singapore. The thought that this could produce a new forum for interaction on a regional level which would take into account the needs of East Asia and provide better understanding between countries on both sides of the Pacific offers a very interesting opportunity for the Obama administration to take up the new initiative that has yet to be really framed, put its own mark on it and use it as a basis for expanding regional cooperation. I put that out not as something that has been fully elaborated but as a potential that could serve as great interest for the US and for Korea as we deepen our bilateral partnership. Also we could use that as a scope for improving relations and opportunities in our broader neighborhood. On that optimistic note — I wanted to end a talk on US trade policy on an optimistic which is hard to do sometimes — want to thank you for your attention and would be very happy to answer your questions on whatever subject is of interest.

Questions & Answers

Q Already two years have passed since the conclusion of the negotiation; in the US the Obama administration is positioning itself to renegotiate the KORUS FTA as well as worrying it is about taking long political steps forward in the Congress. Could you please comment on this?

A A further thing to say is that Chairman Rangel, on the House Ways and Means Committee and a Korean War veteran, has very strong feelings about Korea and wants to see it get passed. He will work very closely with President Obama on a strategy to do so. The key is to find a way of accommodating the interests of Korea and the interests of the United States. If you look at the current state of trade and investment in each other's economy in the auto sector, which is the area of great concern, we already have a very vibrant relationship. Korean firms have invested in the United States and produce and sell a large number of cars even in our declining market. US sales of vehicles declined from a peak of about 17 million cars a year to about 12 million cars last year, and will be down to about 10.5 this year. So, there is a huge drop in demand. Yet, in January, Hyundai was one of the only companies, producing in the US, that had an increase in sales as consumers reacted very positively to two events: one, the naming of the Hyundai Genesis as the North American Car of the Year and two, a marketing strategy that said to Americans concerned about making a purchase of a new car for fear of unemployment "if you lose your jobs, you can give us the cars back." It seems like a risky strategy, but many Americans said, "Well, in that case, we'll buy a Hyundai." It gives us an insurance policy, much like a long-term warranty on the car's maintenance. Hyundai has done very well and has great support among members of Congress in the parts of the country where Hyundai produces.

There is a big fight in the Congress between representatives in one part of the country that have many of the foreign subsidiary plants producing Mercedes, Hyundai, or Toyota and representatives in the North of the

country which represent districts in which GM, Chrysler, and Ford produce many of their cars. There is a bit of tension within the country. Part of that is going to be resolved because the restructuring of GM, Ford, and Chrysler and the concessions that have been made by the labor unions in the context of the efforts to restructure the overall industry. But, the problem of unemployment will remain a political concern. Politicians in those areas will continue to work for some improved benefits for their citizens.

Now, if you think about it, the Ford, Chrysler, and GM workers are not going to benefit very much by exporting cars from Detroit to Seoul. First of all, the market in Korea is weaker. It's less than one-tenth the size of the US market. More importantly, US producers don't export very many cars from the United States. The strategy, except for the NAFTA region, of the big three is essentially to produce and source their cars for a particular country from foreign subsidiaries. So, GM sells many cars in the Korean market, but they are produced by GM Daewoo which until very recently was doing very well. GM and Ford sell a lot of cars in Europe, but they are produced in Europe. The thought that the workers in Detroit will benefit by selling more cars to Korea, that is not going to take care of their problem. The politicians, at the end of the day, will want a solution that addresses the needs of their constituents. That will require a domestic response. Part of it is being developed in the stimulus package. More will have to be done in terms of health care, benefits, pension benefits, and other job programs that will be an immediate benefit for constituents in those areas. Once the administration takes care of the domestic problem, I think the international issue can be more easily managed. That is an important point that is difficult to translate to an overseas audience. At the end of the day, the important is the politicians want to take care of their constituents. There is no way the auto provisions can be adjusted to provide the needs of the workers in Detroit, and Columbus and other cities in the United States. Hopefully, that will be a priority of Obama on domestic policy that will then make it easier for him to manage our international trade relations.

Q Thank you very much for your enlightening presentation, Dr. Schott. I have a very short and quick question. Yesterday, I read an article in the newspaper that said that the US government would give subsidies to American buyers of new cars. I wonder if this will apply to imported cars and what about cars made by foreign manufacturers made in America? Thank you.

A That issue came up last month during the debate on the stimulus package. In the House of Representatives, one member of Congress proposed giving a subsidy only to people who buy cars from Chrysler, GM, and Ford. Mazda made a statement and said that it was illegal under the WTO, a blatant violation. They also said that they would file a complaint, America will be found guilty and there will be retaliation. The congressman didn't have a response to that, all the lawyers said that Mazda was right, and the provision was dropped. I don't know what was worded in the paper yesterday, but it could be that there is an interest in subsidizing the purchase of new cars. This is why I mentioned the story of "Buy American" before because as a result of the "Buy American" incident President Obama made a very strong and clear statement that the US will abide by its international trade obligations. When these proposals come forward, the first test is whether it is consistent with US international trade obligations. The only way that such a provision can be consistent with WTO rules is if the subsidy is applied to all sales in the US markets. It cannot discriminate against imports. It cannot discriminate among producers in the United States. It would have to apply to someone buying a car from Hyundai produced in Alabama or buying an imported Hyundai landing in Seattle or Los Angeles. The concern is how to ensure that the entire infrastructure of the auto industry- not just the companies but also the parts suppliers and service suppliers- across a wide range of activities in our economy that maintains a level of activity that allows them to survive the current downturn. In that sense, it might make sense to have that broad based subsidy, but if you're subsidizing 10 or 11 million sales that can get expensive. One idea that has been pursued in France and Germany is to provide subsidies for people who take their old cars that are highly polluting

or fuel-inefficient cars and scrap them for new a car that is more fuel-efficient. That is an opportunity to replace the old fleet, create demand for new durable goods, and that is an idea worth investigating as well, but there are many ways in which people get around those rules for a financial advantage. So, one has to construct that program very carefully.

Q Thank you, Mr. Schott, for your poignant and timely presentation on the US trade policy in Korea. My question is that in order to make the WTO function and run more effectively, don't you think that it is necessary to reorganize or rearrange the WTO to cope with the world trade expansion problems which will be helpful in alleviating the global economic crisis and beneficial to both developed and developing countries rather than protectionism? Will it not be more effective to change or shift WTO activities to a new international trade organization under the banner of the United Nations Economic and Social Commission? We appreciate your views on this issue of converting the WTO into part of the UN Organization.

A Thank you for your question. I agreed with everything you said until the last sentence. It is very important for the WTO to play a constructive role in the current crisis and to restructure so that it better addresses the needs of international trade in the 21st century. On the first point, Pascal Lamy is working very closely with his counterparts in other international organizations and with national governments to do what the WTO can do to contribute to the multilateral solutions that are needed to get us out of this deep economic hole. I understand that he met with your President during his stay here and with other ministers and will continue to stay in close touch. I know that he has had long meetings with Dr. SaKong Il about what the WTO can contribute to the G20 process. I am trying to facilitate further discussions of that type. Clearly, if you look at the Doha Round Agenda, it is the agenda of problems in the 20th century. It does not address many of the new challenges and opportunities that have arisen in the past decade. However, if you do not complete the work of the Doha Round, as I mentioned earlier, it will be very difficult to get the political support for using

the WTO or restructuring it to meet these new challenges including climate change. These new challenges will require the WTO to change the way it works and with whom it works. The way it works means there has to be institutional reforms to bring in views and expertise of other groups including civil society, including parliamentarians that have a stake in what goes on in the development of international trade disciplines. Importantly, it means that it has to rearrange its institutional structure to work more closely with other institutions.

Right now, on an informal basis, the WTO is working closely with the World Bank, with the IMF, with the international labor organizations, with the OECD, and with a number of other international institutions. Many of these linkages are built on strong personal relationships because the leaders of these organizations are very energetic, insightful, and have had past working ties. That's very good for now, but it's a coincidence at the moment. Those relationships need to have an institutional structure, so that when the next generation of leaders comes into these organizations they don't have to rely on this coincidence of having personal relationships but rather build on the work that has been done in the past by their institutions. Therefore, there will be some continuity in effort. This is one of the reasons, I believe, that Pascal Lamy agreed to run for a second term as Director General of the WTO. I think that he has strong commitment to WTO reform to deal with the types of concerns that you raised.

I am more concerned about your suggestion that the mandate be changed to become an agency of the UN system because the last thing we need is a bureaucratic overlay in organizations that have to respond more adroitly to rapidly changing conditions in the world market. Layers of bureaucracy bog some of the old UN institutions down, and so reform is very difficult because of the large numbers of countries that have to be accommodated in any decision. The UN does have a trade organization in Geneva, UNCTAD, headed by former Director General of the WTO, Dr. Supachai Panitchpakdi. Dr. Supachai and Pascal Lamy work closely together. I was remiss in not mentioning UNCTAD in the list of organizations where there

was close collaboration. I would worry about merging the two organizations in a broader UN system. It is much better to have closer institutional ties and formal arrangements between the WTO and select UN agencies that would bring the needed expertise to the problems that are interrelated. One can't just talk about trade, one has to worry about the employment consequences, and one has to worry about development concerns and finance — not just trade finance but the overall role of trade in development strategies. This requires a greater integration of work at the international level than we have seen so far. I should also note- and this is a criticism of my own country — it requires a greater integration of policy at the national level. Too often there have been bureaucratic firewalls between ministries or agencies of government that are trying to work on these big global problems. One of the interesting things in the Obama administration is that he has set up a number of coordinating offices in the White House to integrate energy, environment, and climate change to deal with the problems of financial restructuring. He has independent groups such as one headed by Paul Volcker to provide independent advice across a range of financial issues. I think this is the future direction for international agencies and I also hope that it will be echoed at the national level.

Q In Korea there is a very sharp confrontation between the ruling party and opposition party over the KORUS FTA. The ruling party would like to ratify it immediately, preferably during the current session. The opposition parties argue to wait until the bill is submitted to the US Congress. If you were an advisor to the Korean National Assembly, what would your view be on this issue? Would you support trying to ratify it as soon as possible or taking a wait-and-see stance?

A At the end of the day, the strategy that is most useful for Korea to pursue or for the US to pursue is the one that will achieve the greatest political support in your own country for moving forward with the trade agreement. But perhaps even more importantly, pursuing the domestic policies that allow you to take full advantage of the trade agreement which

is why essentially you have this trade agreement to encourage the type of policy reform that boosts productivity in your economy and creates more economic growth and employment. There are a number of factors. My advice to the National Assembly would be very simple and that is do what is in the best interest of Korea by looking at the risks and opportunities in the political debate in Korea. There are a number of advantages in moving quickly. There are a number of advantages to having a deliberate approach. There are risks in both sides.

One thing that I have found working on trade for the past 35 years is that when there is a delay a number of things can happen that you didn't anticipate. It doesn't have to be in trade. It can be a political event; it can be some security event; some kind of event that distracts some attention away from the legislative agenda. So that would argue that when there is an opportune time to make progress, you should make progress. Also, delays provide an opportunity for further criticism in society because they are getting the benefits of the agreement that have been promised. So the critics can focus on the perceived adjustments without having to say that they are losing the gains that will come once the agreement is implemented. It's a one-way bet. We saw that in the US when President Clinton delayed the ratification of the NAFTA. During the eight months in which we negotiated side agreements on labor and the environment, the opponents of the NAFTA had an open field to attack the agreement and no one responded. That would argue for action as soon as there was a good opportunity and the benefits greatly outweighed the risks. The bottom line is this is a political decision in the context of Korean politics and consideration of the United States should be secondary. Hopefully, the US Congress will have the same overall perspective of the Korean National Assembly, seeing the agreement as a highly valuable accord that is one piece of a very important bilateral relationship and will agree to implement it as soon as possible. I'm hoping that it can be done in the second half of this year. I think the best we can do is create the atmosphere that makes it more amenable for congressional approval in the US. When the US does act, I hope we have a partner that firmly supports the agreement like we do.

Q This morning I saw Mr. Bernanke on TV saying that the economic downturn in the US will end at the end of this year. I would like to know what predictions economic experts in the US are making about the business cycle in America. I hope that American business improves because the bad economy in the US has affected Korea very seriously.

A Some of my colleagues have worked very closely with Mr. Bernanke in the past. Our Deputy Director General has co-authored a book with him on inflation targeting. So, we are fairly close to his thinking. I think his projections, those of the fed, which have some of the most able economists in the country and who devote a lot of resources to their analysis, are usually very credible. They reflect the common view among American economists. This current quarter will be the worse one that we have had. We will have a gradual improvement, though weakening of the economy through the year, a bottoming of the economy towards the end of the year, and recovery next year. The concern is that the recovery won't be as rapid as one would hope for, and so we are still looking at a prolonged period of softness in the economy. Now that, I think, is a view that many of my colleagues share. We have among us former members of the Council of Economic Advisors, chief economics of the IMF, treasury officials and others.

There are views that are more pessimistic. Some of the great pessimists cannot be totally discounted because their forecasts last year have been more correct than the consensus economists. The downturn has spiraled downward faster than he had predicted. I think that we have more information now about the fragility of the banking system and the transition mechanisms that have spread the recession around the world. I am cautiously optimistic that we'll see modest growth in 2010 and hopefully stronger growth in Korea as demand begins to recover. One thing that we are concerned about is the response in Europe. That's why the G20 process is so important and the need to ensure that all of the major economic regions contribute to the global stimulus that is needed to recover from this deep recession. China has done quite a bit. Now, the United

States has put in a large amount of money. Other countries including Korea have also committed substantial resources for recovery. We need to see that in Europe.

Q First, I would like to say that I was very impressed by your comments on “upgrading” rather than “renegotiating” the KORUS FTA. As for the environmental technologies being one of the key areas of interest these days, I would like to know what the American auto industry has been doing with regards to environment-related technology. And more broadly speaking, would you comment on how Korea and the US can collaborate in this field within the context of the KORUS FTA? Thank you very much.

A Well I’m glad that we pushed for one last question because that is a wonderful question to pose. This is an area where US and Korean industries can work more cooperatively. We are already beginning to see that in the development of new engine technologies. LG Chem has been a major developer of new battery technologies. This is one area where working together can boost productivity in both sectors and one the things that I had in mind when I suggested that we should look into ways in which we can work together to boost our global competitiveness of our industries. This is more important for the future. GM, Chrysler and Ford are not going to go back and make a lot of SUVs and go back to the production profile that they had 5 or 10 years ago. They are going to have to look at a new business model, one that will have to accommodate the new regulatory environment in which carbon will have a price and will affect the way things are produced, what is produced, and where it is produced. That is why, in essence, climate change is such an overriding challenge for our economies because if we want to price carbon, which has been free, we are essentially saying we are going to redistribute wealth both within countries and between countries. If we want major developing countries to participate in this global scheme — to reduce greenhouse gas emissions — some of the wealth or technology will have to be transferred to them as part of the global bargain. That will change the competitive climate of many industries that

have a large carbon footprint depending on how the schemes are developed and whether you have carbon taxes or whether you have emissions permits or whatever type of regime is established to reduce the level of greenhouse gas emissions. This is new. There are lots of economic issues and legal issues. But, we are already beginning to see it take place.

I was in Canada last summer, and in one of the provinces in Saskatchewan, they are imposing a carbon tax on electric utilities. That tax is also going to include regulatory mandates that require upgraded facilities that would cost on average \$1 billion for a medium size power plant. Well, someone is going to have to pay for that even if that cost is spread over the twenty to thirty year life span of the power plant. It will either be the taxpayer, or the shareholder of the electric utility, or the consumer of the electricity. If you're paying more as a consumer of electricity and you're an industry, then you're going to be at a disadvantage against competitors on the other side of the border who don't have that carbon tax or added fee. So it's going to create competitiveness challenges that politicians are going to want to address right away to defend their local industries and workers. So, this is a huge challenge. That's why I think climate change is one of the issues that Secretary Clinton talked about in terms of the need for broad cooperation between the United States and Korea and many other countries.

It is also something that individual industries have to think about as they go forward and probably none more than the auto industry because transportation has such a big carbon footprint. It's one of the biggest of greenhouse gas emissions in the United States. The ability to work together in this could yield great benefits and breakthroughs for the auto industries in both countries and give us both a competitive advantage going forward. Depending on the skills of the companies, researchers, and scientists, Korea and the US clearly have a good advantage given the wealth of human resources and expertise that we have in these areas. So, I see it as an area of opportunity and I'm very pleased that you raised that question because it is such a central issue going forward.

미국 오바마 행정부의 통상정책*

Jeffrey Schott

여러분들과 다시 함께하게 되어 매우 기쁘게 생각하며, 본인을 이 자리에 초청해주신 세계경제연구원과 한국무역협회의 배려에 감사드립니다. 세계경제연구원(IGE)은 16년 전에 사공일 박사께서 본인이 현재 근무하고 있는 국제경제연구소(IIE)에서 본인의 동료인 객원연구원으로 잠시 계시다가, 귀국한 후 서울에 IIE와 유사한 연구기관을 만들고자 설립한 연구원이다. 이 때문에 본인은 세계경제연구원에 대해서 강력한 혈연관계의 느낌을 가진다. 그리고 우리가 이미 Institute for International Economics라는 명칭을 사용하고 있기 때문에, 사공일 박사께서는 새로 설립한 연구원의 명칭을 Institute for Global Economics라고 하였다. 그러므로 우리는 같은 족보를 가지고 있는 진정한 가족이며, 세계경제연구원과 다시 협력할 기회를 가지게 된 것을 매우 감사하게 생각한다.

오늘 본인은 오바마 행정부의 통상정책에 대해 몇 가지 논평을 해달라는 요청을 받았다. 이를 위해서는 워싱턴에서 어떤 일이 진행되고 있는지에 대하여 명쾌한 이해를 전달하는 것이 매우 중요하다고 생각된다. Barack Obama 현 대통령과 Hillary Clinton 현 국무장관이 대통령 예비선거전에서 미국의 국익을 어떻게 보호하고 그리고 미국이 특히 북미자유무역협정(NAFTA)을 철회할 것인지의 여부에 대해, 일반적으로 통상 측면에서 매우 강렬한 논쟁을 벌인 것이 바로 약 1년 전인 2008년 2월이었다. 당시 두 후보자의 논평은 전 세계의 주목을 끌었다. 그 이후로는 통상문제에 대해 어떤 언급이나 조치가 있었는지에 대한 보도가 별로 없다. 그래서 미국의 통상정책을 생각할 때면 1년 전의 기억이 아직도 사람들의 마음에 매우 생생하다.

그러나 한 가지 분명하게 말씀드릴 점은 지금의 상황이 2008년 2월과는 같지 않다는 것이다. 그 이후 세계는 극적으로 변했으며, 이러한 변화는 미국의 정책에 엄청난 영향을 주고 있다. Barack Obama 대통령 취임과 지난 주 한국을 방문했던

* 이 글은 2009년 2월 25일 개최된 특별강연회의 내용을 녹취하여 번역·정리한 것으로 필자의 개인 의견을 밝혀둔다.

Hillary Clinton 신임 국무장관 기용은, 소속 정당의 대통령후보 지명권을 획득하기 위해 각축을 벌였을 때 두 후보가 가진 논의와는 극적인 변화를 보여준다. 소속 정당으로부터 선택 받기 위해 벌이는 선거전과, 국가를 통치하기 위해 짚어질 책임성 간에는 엄청난 차이가 있기 때문이다. 이는 미국이 무역상대국과 대화를 가지는데 대해서 새로운 긴급성을 느끼게 되는 이유 중 하나이다. 지난 주 한국을 방문한 Clinton 국무장관이 이러한 메시지를 한국 정부와 국민들에게 전달했을 것으로 생각된다.

그런데 미국의 통상정책을 설명함에 있어서는 다음과 같은 점을 분명히 하는 것이 중요하다. 무엇이 미국의 통상정책을 수립하고 그 정책이 어느 방향으로 갈 것 같은지를 이해하기 전에, 누가 미국의 통상정책을 수립하는지에 대한 이해가 있어야 한다. 미국은 지금 민주당이 대통령과 의회의 과반수 이상을 장악하고 있지만, 당정 간은 여전히 긴장관계에 있다. 통상문제에 관하여 헌법적인 책임을 가지고 있는 의회에서도 무역자유화에 대해 매우 회의적인 초선의원들의 모임이 증가하고 있다. 특히 하원의 민주당 의원들은 보다 중도적이고 국제적 감각이 있는 Obama 행정부의 견해를 반드시 받아들이는 것만은 아니다. 그러므로 노조와 사양화된 굴뚝산업에 기반을 둔 보다 편협한 선거구민들의 이해관계를 계속 지켜나가고자 하는 의회를 상대함에 있어서, Obama 행정부는 매우 조심스럽고 외교적이어야 하며 타협적이어야 할 것이다. Obama 대통령이 직면하고 있는 최대의 도전 중 하나는, 하원에서 특히 자기가 소속된 민주당 의원들과 협력하는 것이다.

지금 누가 미국의 통상정책을 수립하는가?

취임한 Obama 행정부의 정책우선 순위를 살펴보면, 다양한 국내 프로그램 개혁 등 국내정치에 주안점을 두고 있음을 알 수 있을 것이다. 그러나 대부분은 깊은 경기침체로부터 미국경제를 회생시키려고 하는 조치들이다. 그리고 상당히 취약한 사회안전망과 의료보험에 관한 배려가 있음을 알 수 있다. 미국의 근로자들은 일자리, 의료보험과 연금에 대해 큰 걱정을 하고 있다. Obama 대통령은 취임하면서 이러한 문제들의 해결을 원하고 있다. 따라서 통상문제는 최우선 순위가 아니며, 실제로 Obama 행정부의 정책 우선순위에서 10위권 안에도 들어있지 않았다. 그러나 Obama 행정부의 경제부양책에 포함되어 있는 미국산 우선구매 조항에 대한 미국 의회의 토론에서 이미 확인된 바와 같이, 미국의 국내정책은 중요한 국제적 함축성을 가지고 있다. 만약 6개월 전에 미국 통상정책에 대한 질문을

전문가집단에게 하였다면, Obama 행정부가 직면하게 될 첫 번째 통상이슈가 미국산 우선구매라는 정부조달정책이 되리라고 언급하는 사람은 아무도 없었을 것이다. 6개월 전 본인은 Carla Hills 대사(전 무역대표 부대표), Clayton Yeutter 대사(전 무역대표부 대표), Stuart Eizenstat 차관(전 민주당 고위관리), 그리고 Fred Bergsten 박사(IIIE 원장, 전 미국 재무부 고위관리)를 포함하는 양당의 전직 장관들, 그리고 기타 전문가들과 함께 대통령 당선자에게 제출할 메모를 입안하는 작업에 참여한 적이 있다. 경험이 풍부한 이들도 “미국산 우선구매(Buy American)”가 미국의 통상정책을 수립하는데 있어서 첫 번째 과제가 되리라고는 전혀 생각조차 하지 않았다.

몇 주 전 백악관으로부터 경기부양안에 포함되어 있는 미국산 우선구매 조항에 대해서 조언을 구하는 전화를 받고, 우리는 Obama 행정부의 첫 번째 조치가 결코 미국의 무역상대국에게 잘못된 신호를 보내서는 안 된다는 점을 확실하게 하기 위한 권고를 마련하는데 주말을 보냈다. 미국에게는 무역상대국과 협력하는 것이 매우 중요하고, 또한 글로벌 경제위기를 해소하기 위해서는 다자적 접근방식을 발전시키는 것이 중요하다는 것을 그 다음주에 Obama 대통령이 그의 성명을 통하여 분명하게 밝힌 것은 매우 고무적인 일이었다. 그렇게 언급함으로써 Obama 대통령은 보호무역적인 새로운 정책을 추진하는 것은 잘못된 것이라는 점을 표명한 것이다. 그래서 백악관은 상원과 함께 미국산 우선구매조항을 수정하는 노력에 착수하였다. 민주당 내 일부 핵심의원들의 반발 때문에 이 조항을 제거할 수는 없었지만, 행정부는 이 조항을 국제무역규범과 확실히 일치하도록 하는 방법으로 수정할 수 있었던 것이다. 이는 앞으로 Obama 행정부의 통상정책이 어떻게 전개될 것인지를 나타내는 첫 번째의 설명이 되겠다.

여러 면에서 통상정책의 현안은 통상 외적인 요인 및 고려에 따라 좌우되고, 또 통상정책 수립은 폭넓은 전략적 관심사에 따라 지배된다. 그 첫째가 미국에 대한 국제사회의 인식이다. Obama 대통령은 선거전이나 후나 미국이 다시 다자적 접근방식을 수용하고 글로벌 경제문제를 해결하기 위해서 G-20 체계 내에서 공조하는 것이 중요하다는 점을 분명히 하고 있다. 이러한 맥락에서 본인은 Obama 대통령이 한국이란 훌륭한 동맹국을 가지고 있음을 상기시키고 싶다. 사공일 위원장께서 2주 전 워싱턴을 방문했을 때 G-20체계를 위해서 일하고 있는 백악관 내의 주도자들을 만났다. Obama 행정부는 2009년 4월 2일에 개최될 G-20 정상회의에서 강력한 결과가 나오기를 바라는 사공일 위원장의 바람을 전적으로 공유하고 있음이 분명했다. 미국과 한국은 매우 밀접히 G-20회의에 공조하고 있다.

그리고 한국이 G-20 회의를 이끌어가는 3개국(troika) 중 하나이자 G-20회의의 차기 의장국이라는 사실은 세계경제를 위해서 고무적인 일이며, 앞으로 한-미 경제유대를 심화시키는데 도움이 될 것이다. 경제위기의 심각성으로 볼 때, 우리가 현재 당면하고 있는 문제들 중 어느 하나도 쉽게 해결되지는 않을 것이다. 그래서 경제회복에 대한 공조가 중요하다. 미국이 한국과 같은 강력한 동반자를 가진 것은 말할 나위 없이 소중한 일이다.

미국이 통상정책을 수립함에 있어서 고려하여야 할 두 번째의 전략적 관심사는 외교정책이다. 여기서 분명한 것은 다양한 국내 유권자들이 국제무역이나 무역협정에 대해 어떻게 생각하든지 간에 미국에게는 외교정책과 국가안보에 대한 관심사가 압도적으로 중요하며, 이에 따라 미국은 물론 한-미 무역도 영향을 받게 된다는 점이다. 또한 외교정책상의 관심사는 물론 한-미 자유무역협정에 긍정적인 영향을 미치게 될 것이다. 지난 주 Clinton 장관의 한국 방문이 그러한 미국의 정책을 감지할 수 있는 시작이었다고 볼 수 있다. 한-미 양국 간 관계의 전체적인 중요성은 두 나라의 통상정책에도 긍정적인 영향을 미칠 것으로 본인은 생각한다. 한-미 자유무역협정(KORUS FTA)에 대해서는 잠시 후 좀 더 언급하겠다.

다음으로, 통상정책은 국내 경기회복프로그램, 특히 자동차 부문을 겨냥한 경기회복 조치로부터도 영향을 받게 될 것이다. 주요 무역상대국이 자국의 자동차산업을 지원하기 위해서 펼치는 조치들은 외국공급자를 차별하고, 무역과 투자를 왜곡할 가능성이 있으므로, 이는 반드시 고려되어야 할 중요한 요소이다. 미국의 무역정책은 유럽에서 일어나고 있는 보다 보호무역적인 성향을 진정시키기는 것이 바람직할 것이며, 이와 같은 추세가 General Motors와 Chrysler의 구조조정과 구제금융에 관한 의회의 논의에서 이미 나타나고 있다. 이러한 일련의 움직임이 어떻게 전개될 것인지 아직은 지켜보아야 하겠지만 한-미 무역관계에 대해 상호 영향을 미치게 될 것이다. 왜냐하면 양국이 상대국 자동차 부문에 서로 상당한 투자를 하고 있기 때문이다. 미국이 자동차 회사를 어떻게 다루느냐에 따라 외국에 진출한 자회사의 역할에 영향을 줄 수 있으므로 이 문제는 올해 내내 중요한 이슈로 남게 될 것이다.

끝으로 향후 미국의 무역정책을 압도할 만큼 중요한 전략적 관심사이자 Obama 행정부에서 높은 우선순위를 갖게 될 정책 중 하나는 아마 2013년부터 시작될 범세계적 기후변화 관리체계를 발전시켜야 할 교토의정서의 후속조치(Post-Kyoto)일 것이다. 이것은 환경보전적인 목표가 핵심이기 때문에 이러한 목적의

성취와 국내산업의 경쟁력 유지 사이의 긴장관계가 매우 큰 과제이다. 특히 일자리가 이미 축소하고 있는 어려운 경제적 상황 하에서 새로운 탄소세의 도입이나 규제의 강화는 국내산업의 경쟁력을 더욱 훼손시킬 수 있다는 측면에서, 미국뿐만 아니라 각국 정부가 국내산업을 지원하거나 관세 등의 수단으로 외국공급자를 불리하게 차별하는 프로그램을 도입할 가능성이 있다. 이러한 추세는 이미 표면화되고 있다. EU는 지난 수년 동안 “불공정한(dirty)” 미국 수입품에 대해서 위와 같은 조치를 취할지에 대하여 논의해왔다. 아직까지는 아무 조치도 취해지지 않았으나 환경, 공공위생, 안전 등의 이유로 일반적인 예외규정을 제공하는 GATT 20조 하에서, 즉 WTO 체제 하에서 합법적으로 사용할 수 있는 예외규정을 원용하여 무역제한 조치를 발동하는 경우, 지난 수십 년 간 우리가 이룩한 상당한 무역자유화의 진척을 오히려 후퇴시킬 수도 있을 것이다. 이는 매우 심각한 문제 중 하나로서 각국의 정부가 환경 및 무역정책을 입안할 때 충분한 배려를 하지 않으면 세계경제에 손상을 줄 수 있다. 그러나 바로 이러한 점이 앞으로 통상정책을 건설적인 방향으로 이끌 수 있는 기회를 제공할 수도 있다. 한-미 관계를 하나의 사례로 든다면, 미국 의원들 사이에 한-미 자유무역협정내의 자동차산업 관련 규정에 대해 약간의 우려가 있으나, 이러한 우려는 기후변화에 대한 보다 폭넓은 관심과 비하면 매우 미미한 것에 불과하다. 따라서 한국과 미국이 기후변화와 같은 사안에 대해서 서로 협조하고 있다는 사실 그 자체가, 그동안 양국 통상관계의 일부가 되어오고 있는 여러 가지 사소한 무역현안에 대해서 어떤 정치적인 해결을 모색하도록 하는 건설적인 통로가 될 것이다. 2008년 예비선거전 토론의 어느 부적절한 시점에서 Obama 대통령이 NAFTA를 철회하겠다고 위협했던 일 역시 사실이다. 그러나 지금의 Obama 대통령은 NAFTA가 양국 간 협력의 범위를 기후변화, 국경안보, 그리고 에너지공급 안정과 같은 새로운 영역으로 확대하여 무역협정을 오히려 격상(upgrade)시키는 기회가 될 수 있다고 보고 있다. 서로 균전한 협력을 필요로 하는 어떤 사안이 있을 때, 과거에는 처리하기 어렵게 보였던 사소한 논란들을 건설적인 논의 속에서는 세계 각국이 보다 쉽게 해결할 수도 있을 것이다. 그러므로 이러한 것이 앞으로 통상정책에 긍정적인 영향을 줄 분야로 보인다.

무역협상에서 미국의 우선순위는 무엇인가?

미국은 한-미 자유무역협정에 조인한 바로 뒤, 즉 약 2년 전에 대통령의 무역촉진권한을 소멸시켰다. 이 권한이 곧 갱신될 확률은 매우 적다. 이에 대한 부분적인 이유는 머지않은 장래에 새로운 양자간 무역협정이 만들어질 기회가

거의 없기 때문이다. 미국과 자유무역협상을 원하는 국가가 얼마 되지 않는 관계로 지금까지의 미국 FTA정책은 수명을 다했다. 미국과의 FTA체결에 아직도 관심이 있는 국가는 주로 양자간 정치적 관계를 증진시키는 협상을 원하고 있는데, 이러한 목적은 무역협정이 아닌 다른 방법을 통해서 해결될 수 있다. Obama 행정부가 우선순위를 두고 있는 것으로 보이는 무역협상 중 하나는 여러 가지 근거로 볼 때 WTO의 Doha Round 협상이다.

첫 번째의 근거는, 본인이 이미 지적한 바와 같이 Obama 대통령은 다자간 추진책을 강화하고 다자간 협상과정의 존속성을 보장하는데 관심이 있다는 점이다. Doha Round 협상이 실패하도록 둔다면 이는 전후 세계무역기구 역사상 최초로 실패한 협상이 될 것이다. 그럴 경우 WTO를 무역협상을 위한 포럼으로 사용하는 국가의 능력을 앞으로 심각하게 약화시키면서 다자간 무역체계에 엄청난 충격을 주게 될 것이다. 기업인과 정부 관료들이 Doha Round 협상 타결을 위해 약 10여년간 노력했으나 결국 아무런 성과가 없다면, 과연 Doha Round 협상 재개를 위해서 시간과 돈을 쏟아 부을 가치가 있는지의 여부에 대한 문제가 제기될 것으로 본인은 생각한다.

Doha Round 협상에 주목하는 두 번째의 근거는 글로벌 경제위기에 대응하기 위해 실행 가능한 무역협상의 상징적 중요성 때문이다. 협상이 실패로 끝나게 할 경우 새로운 보호무역주의 저지를 정부가 고수하지 않겠다는 신호를 보내게 된다. 그리되면 우리는 자립정책(go-it-alone)과 근린궁핍화(beggar-thy-neighbor)정책을 채택할 가능성이 커진다. 주요 무역국가에서 이러한 추세가 부상하고 있음이 이미 나타나기 시작했다. 지금, 특히 미국 재계가 제네바에서 열리고 있는 다자간 협상에 상정된 현안이 별로 없는 것으로 보고 있는 점이 우려를 자아내고 있다. 농산물과 제조업, 서비스 분야에서 새로운 자유화가 창출되지 않는다면 제네바 협정은 가치가 없다는 것이 그들의 주장이다. 이러한 것이 합당한 견해이기는 하지만 본인은 이와 같은 주장이 지금의 개방수준을 유지하고 있다는 중요성을 평가절하하고 있는 것으로 생각한다. 사실 많은 나라들이 지난 15~20년 동안 무역장벽을 일방적으로 축소해왔다. 다만 그렇게 인하된 관세율 수준을 유지하겠다고 하는 WTO상의 관세양허를 아직 하지 않았을 뿐이다. 그 때문에 관세율을 인상하고 교역과 투자를 왜곡하는 무역장벽을 만드는 등의 조치를 WTO 아래서 합법적으로 취할 수 있는 것이다. 많은 국가들이 바로 이와 같은 조치를 취하기 시작했다. 알기 쉽게 요점만 말하자면 Doha Round 협상의 실패는 현상유지마저도 지탱할 수 없게 한다는 것이다. Doha Round 협상이 진전을 이루지 못하면 무역과 투자에 있어서 더

많은 장애요인을 지닌 무역제도가 나타나기 쉬울 것이다. 물론, 이것은 미국이나 한국에게 좋은 소식은 아닐 것이다.

마지막 근거로, 지금으로서는 Doha Round 협상을 해결하기 위해서 정치적 수단이 동원될 필요가 없다는 것이다. 협상과정만 구축하고 협상자로 하여금 협상하게 하는 것이다. 그리하여 아마도 내년 경에, 최종합의에 도달하기 위해서 민감한 산업과 서비스 분야 정책을 변경할 것이냐의 여부에 대한 정치적 결단이 내려질 수 있을 것이다. 협상 최종단계에 도달하기까지 거의 1년이 소요되며, 우리는 그동안에 세계경제가 회복되기 시작하기를 기대하는 것이다. 경제위기시에 무역협상을 종결하는 것은 매우 어렵지만, 각국이 플러스 성장으로 움직이기 시작하자마자 우리의 미래를 위해 투자하도록 이러한 변화를 조성하는 일이 정치가들에게는 한층 쉬울 것이다. 그러한 것이 기본적으로 Doha Round 협상으로서, 우리의 미래에 대한 투자가 앞으로 1년 뒤에 효과를 내기 시작하기를 바라는 중요한 사안이다. 앞서 열거한 근거와 국제무역에 대한 다자적 접근의 중요성 때문에, Obama 행정부는 Doha Round 협상에 정책상의 우선순위를 둘 것이며 양자간 협상은 그렇게 많은 주목을 받지 못할 것이다.

또 다른 관심사는 북미에서 NAFTA의 “업그레이드”, 즉 격상문제일 것이다. 본인은 “업그레이드”란 단어를 너무 선호하여 한-미 자유무역협정의 “업그레이드”도 고려할 필요가 있다고 생각한다. 협상당국자들이 2007년 4월 2일에 한-미 자유무역협정(KORUS FTA)을 타결하였으며, 이로부터 거의 2년이 되었다. 물론, 그동안 특히 자동차 부문에서 많은 변화가 있었다. 본인이 새로운 미국 행정부에 조언하고 싶은 것은 한국 정부와 차분히 앉아서 양국은 국내 자동차산업을 돕기 위해 무엇을 하고 있고, 그것이 서로의 무역과 투자에 미칠 수 있는 영향에 대해서 논의하라는 것이다. 또한 양국은 자국의 성장과 고용을 증진시키기 위해 무엇을 하고 있고, 양국이 국내산업의 국제경쟁력을 제고하기 위해서 어떻게 협력할 수 있는지를 논의할 필요가 있다. 한-미 양국은 동반자로서, 이러한 형태의 논의를 갖는 것은 매우 중요하다. 매우 어려운 시기에 직면하여 두 나라가 필요로 하는 것을 확실하게 해소할 수 있도록 하기 위해, 이러한 양국 간의 논의는 한-미 자유무역협정과 한-미 양자간 협력추진구상이 어떻게 대비책을 강구하고 또 협정을 강화할 수 있는지에 대해서 어떤 아이디어를 제공할 수도 있다. “업그레이드”는 “재협상(renegotiation)”보다 훨씬 좋은 단어이다. 재협상이란 단어는 아마도 외교적 용어에서 삭제되어야 할 것이다.

물론 이는 Obama 행정부가 무역정책면에서 안게 될 매우 어려운 문제 중의

하나인 미해결사항의 처리문제를 수반한다. 정책상 우선순위의 대상이 될 Doha Round 다자간 협상에 대해서는 이미 언급한 바 있다. 또한 한국을 비롯한 콜롬비아, 파나마 등 각기 다른 세 나라와 자유무역협정을 비준해야 하는 미해결 사항이 있는데 모두가 어려운 문제들이다. 그 중 가장 어렵지 않은 것이 파나마와의 문제이다 왜냐하면 미국-파나마 자유무역협정 비준을 지연시키던 정치적 문제가 해결되었기 때문이다. 파나마 정부는 새로운 파나마운하를 건설할 계획인 관계로 운하 건설장비를 공급하고자 하는 많은 미국 기업들이 파나마에 관심을 갖고 있다. 따라서 본인은 미국-파나마 자유무역협정이 곧 비준될 것으로 보고 있다.

콜롬비아와 관련된 문제는 좀 더 어려운 도전과제이다. 콜롬비아에 대한 의회의 관심사는 협정조항에 관한 것이 아니라 협정이 시행될 때 콜롬비아가 처하게 될 국내상황, 특히 콜롬비아에서 발생할 노조지도자에 대한 암살 우려이다. 이는 콜롬비아의 Uribe 정권이 제거하고자 애쓰고 있는 마약밀매, 폭동처럼 콜롬비아 사회 전체가 안고 있는 문제의 일부이다. 이와 같은 문제가 해결되기 위해서는 용의대상 범죄자들에 대한 단호한 처벌과 사법절차상의 투명성을 확실하게 하는 콜롬비아 정부의 정치적 결단이 필요하다.

이처럼 콜롬비아의 문제는 한-미 자유무역협정이 당면하고 있는 상황과 크게 다르다. 한-미 자유무역협정에 대해서는 민주당 내 선거구에서 자동차 관련 조항에 대한 우려의 목소리가 크진 않지만 나오고 있다. Obama 대통령은 그들의 우려에 대해 공감하고 이 문제에 대한 필요성을 언급한 바 있다. 무역 및 투자에 대한 자료를 살펴보면 정치적 차원의 논의가 어느 정도 왜곡되어 있음을 알 수 있다. 그러나 미국 자동차산업의 대량실업과, 어려움에 처한 3개 자동차업체들을 볼 때, 정치적으로 중요한 자동차업체의 향후방향을 분명하게 알기 전까지 정부가 어떤 해결책을 추진한다는 것은 정치적으로 매우 어렵다. 때문에 적어도 금년 상반기까지는 미국 의회에서 한-미 자유무역협정 비준이 논의되기 힘들 것이다. 자동차산업 구제금융프로그램은 여전히 신중한 검토단계에 있으며, 국내외에 미칠 여파가 분석되어야 할 것이다. 이러한 사안들의 처리가 분명해지고 글로벌 금융위기에 대한 한-미공조의 중요성이 점차 커지면 금년 하반기에는 실질적인 논의를 할 수 있는 좋은 분위기가 조성될 것이다. Obama 대통령은 이 문제의 해결이 매우 중요하다는 것을 확실히 알고 있으므로 한-미 자유무역협정은 실행에 옮겨질 수 있다. 협정실행의 책임을 지게 될 의회의 주요 인사 중 한 사람인 Rangel 의장 또한 의회가 한-미 자유무역협정을 비준하기 바라고 있다. 의회가 협정 비준을 거부한다는 것은 상상할 수 없다. 미국이 짊어질 비용과 양국관계에 미칠 손상이

너무도 크기 때문이다. 따라서 문제는 의회가 비준을 가결하도록 하기 위해 우리가 할 수 있는 일이 무엇이나 하는 것인데, 아마 금년 하반기에 행정부가 착수할 수 있는 과제일 것으로 생각된다. 바라건대 2007년에 조인된 협정이 이행될 수 있도록 행정부가 건설적인 접근방법을 찾아서, 양국이 그 동안 기울인 힘든 노력의 효과를 얻을 수 있고 기업과 근로자에게 혜택이 돌아갔으면 한다.

마지막으로 본인이 특별히 언급하고 싶은 것은 미국의 통상정책이 한국에 대해 가지는 의미이다. 경제침체 기간 중에 무역정책을 집행하는 과정에서 당면하는 어려움 중 하나는 국내 산업과 근로자가 방어적인 태세를 취하고 싶어 한다는 것이다. 그들은 주어진 무역제도 하에서 동원 가능한 수단을 사용하여 경쟁을 제한함으로써 더욱 어려워진 시장을 쉽게 피해하려고 한다. 미국 정부가 제네바에서 반덤핑 제소와 WTO 소송을 제기하는 것을 쉽게 보게 될 것이며, 그 대부분은 중국을 겨냥할 것이다. 이는 과정의 일부이다. 중국 방문시 Clinton 국무장관이 논의한 바와 같이 건설적인 대화를 유지하여 다양한 공동관심사에 대해서 계속 협력하는 것 또한 중요하다. 기후변화 문제가 중요한데, 중국이 중요한 역할을 하지 않는 한 온실가스 배출에 대한 해결책은 없을 것이다.

세계에서 최대의 이산화탄소 배출국인 미국은 중국이 문제해결의 일부라고 확신시키기 위해서라도 실질적인 기여를 하여야 할 것이다. 또한 중국은 북한에 대한 논의, 이란에 대한 대응책, 그리고 여타 문제의 해결에 있어서 중요하다. 때로는 과거에 쟁점이 되었던 문제에 대한 양자간 논의에 있어서도 어느 정도의 균형을 유지하는 것이 중요하다. 1990년대에, 본인이 근무하고 있는 연구소에서 George Yeo 싱가포르 외무장관이 통상과 외교정책의 연계성이 중요하다는 점을 부각시킨 바 있다. 그는 무역에 대해 공동관심사를 가진 태평양지역의 5개국(P5)인 싱가포르, 뉴질랜드, 호주, 칠레 및 미국이 모여서 보다 긴밀한 경제통합을 시도해야 한다고 언급했다. 이러한 움직임은 이 지역의 여타 국가들도 참여하여 아태지역에서 자유무역과 투자를 확대시켜 나가는데 있어서 비전과 근간을 제시하는 것으로 생각된다. Yeo 장관은 연설을 통해 이 그룹에 한국도 포함될 수 있을 것이라고 언급했다. 현재 이러한 Yeo 장관의 주장은 그가 처음 연설했을 때보다 더욱 강력한 기반을 얻고 있다. 싱가포르, 뉴질랜드, 브루나이, 칠레 등 소규모 국가군인 P4가 자유무역협정을 체결한 바 있는데, 이 나라들의 규모가 작은 관계로 처음에는 P4 협정이 큰 주목을 끌지 못했다. 그러나 점차 다른 나라들도 이 협정의 장점을 인식하기 시작하였다. 현재 호주가 다음 달에 이 협정의 가입을 위한 논의를 시작할

것이고, 베트남은 논의에만 참여하고 싶다는 의향을 표시했다. 멕시코, 캐나다, 일본 및 한국도 P4 가입국가들과 많은 무역협정을 체결하고 있기 때문에 P4의 정식가입 여부를 고려하기 시작했다. 칠레, 뉴질랜드, 싱가포르와 자유무역협정을 체결한 중국 역시 마찬가지이다. P4 자유무역협정의 확대는 지역수준에서 상호교류를 위한 새로운 포럼을 신설할 수 있으며, Obama 행정부도 새로운 추진안을 구성하여 이를 지역협력 확대를 위한 기반으로 사용할 수 있을 것이다. 이러한 제안이 충분히 검토되어지지 않고 있지만, 미국과 한국 간의 동반자 관계가 심화됨에 따라 양국 관심사에 이바지 할 수 있는 가능성은 있다. 또한 한국과 미국은 이러한 동반자 관계를 양국의 인접국가 전반에 걸쳐 관계와 기회를 개선하는데 사용할 수도 있을 것이다. 때로는 하기가 어렵지만, 낙관적인 느낌으로 미국의 통상정책에 관한 본인의 발표를 종결하고자 한다.

질 의 · 응 답

질문 협상이 종결된 지 이미 2년이 지났다. 미국에서는 Obama 행정부가 한-미 자유무역협정의 재협상에 임하기 위해 준비 태세를 갖추고 있다. 이에 대해 논평해 주시기 바란다.

답변 한국전쟁의 참전용사이며 막강한 미국 하원세입위원회의 Charles Rangel 의장은 한국에 대해서 매우 적극적인 감정을 가지고 있고 한-미 자유무역협정이 시행되기를 원하고 있으며, 그렇게 하기 위한 전략을 세우기 위해서 그는 Obama 대통령과 매우 밀접히 협력할 것이다. 관건은 미국과 한국의 관심사를 돌보는 길을 찾는 것이다. 가장 큰 관심 대상인 양국의 자동차 부문이 직면하고 있는 무역과 투자의 현재 상황을 살펴보면, 양국은 이미 활발한 상업적 관계를 가지고 있다. 한국 기업은 미국에 투자하여 침체된 미국 시장에서도 대량의 승용차를 생산·판매하고 있다. 그러나 미국의 자동차 판매량은 연간 약 1,700만대를 기록한 정점으로부터 하락하기 시작하여 작년에는 1,200만 대, 올해는 약 1,050만대로 감소할 것이다. 즉 수요가 급감한 것이다. 그런데 금년 1월에 현대자동차에게는 미국 소비자의 주목을 끈 두 개의 이벤트가 있었다. 하나는 현대자동차의 제네시스(Genesis)가 2009년도 북미의 자동차로 선정된 일이며, 다른 하나는 실직을 우려하는 미국인에게 광고한

“구매자가 실직하면 구입한 차를 반환할 수 있다”라는 판매전략에 미국 소비자가 매우 적극적으로 호응함에 따라 현대는 미국에서 생산하면서 판매량의 증가를 기록한 유일한 기업이 되었다. 위험한 전략으로 보였지만 많은 미국 소비자들은 “그렇다면 현대자동차를 구입할 것이다”라고 답했던 것입니다. 현대의 이러한 보장은 미국 소비자들에게 자동차 유지에 대한 장기보증서를 주는 것과 거의 마찬가지로 보험증서를 제공하는 것이었다. 이러한 이유로 현대자동차는 매우 훌륭한 영업실적을 거두었고 현대자동차 생산지역 출신 의원들로부터도 대폭적인 지원을 받고 있다.

그러므로 미국 의회에서는 Mercedes, 현대와 Toyota 등 외국 자회사의 생산공장을 가지고 있는 지역을 대표하는 의원들과 GM, Chrysler, Ford 등 미국제 자동차를 생산하는 북부지역 출신 의원들 간에 큰 격돌이 있다. 이러한 대결의 일부는 GM, Ford, Chrysler사의 구조조정에 의해서, 그리고 미국 자동차산업 전체를 구조조정 한다는 노력의 맥락에서 노조의 양보로 해소될 것이다. 그러나 실업문제는 정치적인 쟁점사안으로 남을 것이다. 영향을 받은 지역의 의원들은 해당 선거구 지역주민의 혜택을 증진시키기 위해서 계속 노력할 것이다.

다음과 같은 점을 생각해 보자. Ford, Chrysler, GM의 근로자들은 디트로이트에서 서울로 자동차를 수출함으로써 받는 혜택이 크지 않다. 무엇보다도 한국의 시장이 비교적 작기 때문이다. 한국 자동차시장 규모는 미국시장의 10분의 1도 되지 않는다. 더욱 중요한 것은 미국의 자동차생산자들이 수출을 많이 하지 않는다는 것이다. NAFTA지역을 제외한 3대 자동차회사의 기업전략은 기본적으로, 자회사가 위치하고 있는 특정 외국을 위해서 생산 및 공급 한다. 따라서 GM이 한국 시장에서 자동차를 많이 판매하지만, 이러한 자동차들은 최근까지 영업을 잘 해왔던 GM Daewoo에 의해 생산되고 있다. GM과 Ford가 유럽에서 많은 차를 판매하고 있으나 유럽에서 생산된 자동차들이다. 결국 의원들은 자신의 지역구에서 요구하는 것이 해결되기를 원할 것이다. 이것은 국내의 대응책을 요구하게 되며, 이러한 어려움을 해소하기 위한 대책의 일부분이 정부의 경기부양안에서 검토되고 있다. 지역구 주민들에게 곧바로 혜택이 될 의료보험, 연금, 그리고 여타 일자리창출 프로그램 등 많은 것들이 제공되어야 할 것이다. 일단 국내 문제를 수습하면 국제적인 문제는 미국 행정부가 보다 쉽게 관리할 수 있을 것으로 생각된다. 이 점은 외국의 청중들에게 설명하고 전달하기 어려운 측면이 있지만, 결국 중요한 것은 의원들이 자신의 지역구 주민이 원하는 것에 신경을 써야한다는 점이다. 디트로이트, 컬럼버스 등 미국 여타 도시의 근로자들이 지닌 문제를 해결하기 위해 자동차부문

협상조항을 조정할 수 있는 방법은 전혀 없다. 바람직한 것은 근로자가 당면한 문제를 해결하는 것이 Obama 행정부 국내정책의 최우선순위가 되는 것이며, 그럴 경우 Obama 대통령이 국제무역관계를 관리하는 일이 쉬워질 것이다.

질문 귀하의 강연에 감사드립니다. 어제 미국 정부는 자동차를 새로 구입하는 미국인에게 보조금을 지급할 것이라는 언론보도가 있었다. 그러한 조치가 외국자동차 구입에도 적용되는지 궁금하다. 그리고 미국 내 외국 제조업체가 생산하는 자동차에 대해서도 적용되는가?

답변 이 문제는 지난달에 있었던 경기부양안 논의 중에 제기되었던 것이다. 하원의 어떤 의원은 Chrysler, GM, Ford가 생산한 자동차를 구입하는 사람에게만 보조금을 지급하자고 제안하였다. 일본의 Mazda사는 이 제안이 WTO 하에서 불법이고 뻔뻔스러운 위반행위라는 성명서를 발표했다. 또한 Mazda사는 이를 제소하여 미국이 유죄판결을 받게 할 것이며, 보복할 것이라고 언급했다. 그 하원의원은 이에 대해 반응이 없었다. 모든 변호사들이 Mazda사가 옳다고 지지했고 그 제안은 취하되었다. 어제의 언론보도가 정확히 어떤 것이었는지는 모르겠지만 신규자동차 구입을 보조한다는 데 대해서는 관심이 있을 수 있다. 이 때문에 앞서 본인이 “미국산 우선구매 조치”를 거론한 바 있는데, “미국산 우선구매 조치” 논란의 결과로 Obama 대통령이 미국은 국제무역 규정상의 의무를 준수할 것이라는 강력한 성명서를 발표하였기 때문이다. 위와 같은 제안들이 제기될 경우, 최우선적인 검증사항은 그 제안들이 미국이 준수하여야 할 국제무역 규정상의 의무와 일치하는지 여부이다. 그러한 제안이 WTO 규약과 일치할 수 있는 유일한 방안은 제안된 보조금이 미국 시장 내의 모든 자동차 판매에 적용되는가 하는 것이다. 외국산 자동차를 차별할 수는 없다. 미국 시장 내의 생산자 간에도 차별을 둘 수 없다. 보조금 지급은 미국 앨라배마주에서 현대가 생산한 자동차를 구입하는 사람이든, 시애틀항이나 로스앤젤레스항에 도착한 수입 현대자동차를 구입하는 사람이든 똑같이 적용되어야 할 것이다. 주요 관심사는 어떻게 자동차산업의 전체구조, 즉 자동차회사뿐만 아니라 미국 경제 전반에서 활동하고 있는 부품과 서비스 공급자들이 지금의 경기침체를 극복할 수 있도록 높은 수준의 경제활동을 유지하고 보장하느냐 하는 것이다. 이러한 의미에서는 광범위하게 보조금 지급을 실시하는 것은 사리에 맞을 수 있다. 그러나 1,000만대 혹은 1,100만대의 자동차판매에 대해 보조할 경우 그 비용이 지나치게 클 수가 있다. 프랑스와 독일이

터득한 아이디어는, 연비효율이 좋은 새 자동차를 구입하기 위해 오염배출이 매우 심하거나 고연비인 중고차를 폐차처분하는 사람들에게 보조금을 지급하는 것이다. 이는 중고차량을 대체하고 새로운 내구재에 대한 수요를 창출하는 것으로, 당연히 검토해볼만한 아이디어다. 그러나 사람들이 금전상의 혜택을 노리고 이러한 규정을 교묘히 피해나가는 일들이 많다. 그러므로 이러한 프로그램은 매우 신중하게 구성되어야 한다.

질문 미국 통상정책에 대한 귀하의 통쾌하고 시의 적절한 발표에 대해 감사드립니다. 본인의 질문은 다음과 같다. WTO가 제 기능을 다하고, 보다 효과적으로 운영되기 위해서는 세계무역의 확대문제를 다루기 위한 WTO의 조직개편이나 재편성이 필요하다고 생각하지 않는가? 이러한 조직개편 작업은 글로벌 경제위기를 완화하는데 도움이 될 것이고 보호무역주의에 대처함에 있어서 선진국과 개도국 모두에게 더욱 유익할 것이다. WTO의 활동을 UN경제사회위원회(United Nations Economic and Social Commission) 산하의 새로운 국제무역기구로 이전 또는 편입시키는 것이 보다 효과적이지 않겠는가? WTO를 UN기구의 일부로 전환시키는 문제에 대한 귀하의 견해는 어떠한가?

답변 귀하의 질문에 감사드리며, 마지막 질문을 제외하고는 귀하의 견해에 동의한다. WTO가 현 위기상황에 있어서 건설적인 역할을 하고, 구조개편을 통하여 21세기의 국제무역체계가 요구하는 것에 보다 훌륭히 대응하는 일은 매우 중요하다. 첫 번째 질문과 관련하여, Pascal Lamy WTO 사무총장은 여타 국제기구의 대표 및 각국 정부와 함께 매우 긴밀하게, WTO가 지금의 깊은 경제수렁에서 벗어나기 위해서 필요한 다자적 해결방안과 할 수 있는 일이 무엇인지를 찾기 위해 노력하고 있다. Pascal Lamy 사무총장은 최근 한국을 방문하여 한국의 대통령 및 여타 장관들과도 면담을 가진 것으로 알고 있으며 앞으로도 계속 긴밀한 관계를 유지할 것이다. Pascal Lamy 사무총장은 WTO가 G-20 정상회의의 발전을 위해 할 수 있는 일들에 관해 사공일 위원장과의 장시간의 면담을 가진 것으로 본인은 알고 있으며, 이러한 형태의 논의가 계속 마련되도록 본인도 노력하고 있다. 확실히 Doha Round 협상을 살펴보면 현안은 20세기 문제를 해결하는데 있으며, 지난 10년 동안 일어난 많은 새로운 도전과 기회의 문제를 해결하는 데에는 아직 착안하지 못하고 있다. 그러나 Doha Round 협상이 타결되지 않으면, 앞서 본인이 지적한 바와 같은 기후변화 등의 새로운 도전과제를 해결하기 위해 WTO를 활용한다거나 WTO 조직개편 작업에 대한 정치적 지원을 받기는 매우 힘들 것이다. 이와 같은 새로운

도전은 WTO로 하여금 운영방식과 운영책임자를 바꾸도록 할 것이다. 운영방식을 바꾸기 위해서는 시민사회와 국제무역규범의 발전에 이해관계가 있는 의회 의원들의 전문적 지식과 견해를 반영하는 제도적 개혁이 있어야 한다. 중요한 것은 WTO가 여타 기구와 긴밀히 협력하기 위해서 조직구조를 개편해야 한다는 점이다.

현재 WTO는 비공식적인 방법으로 세계은행, IMF, 국제노동기구, OECD를 비롯한 여러 여타 국제기구와 한층 긴밀한 작업을 펼치고 있다. 이러한 기구 간 연계의 대부분이 기구의 수장들 간에 이루어진 개인적 관계에 근거하고 있다. 그래서 지금은 매우 좋으나 이것은 순간적인 우연의 일치이다. 이러한 관계는 제도적 기반을 필요로 하는데, 다음 세대의 지도자들이 이러한 기구의 수장이 될 때에는 개인적인 특수관계에 의존할 필요 없이 기구가 과거에 이룩한 업적을 바탕으로 더욱 나은 관계를 설정할 수 있다. 제도적인 기반을 가져야만, 노력들의 연속성이 보장될 것이다. 이러한 것이 Pascal Lamy 현 사무총장이 WTO 사무총장직의 재임을 결심한 이유 중의 하나라고 본인은 생각한다. Pascal Lamy 사무총장은 귀하가 제기한 이러한 형태의 문제를 다루기 위해서 WTO 개혁에 대한 강력한 결의를 가지고 있는 것으로 생각된다.

본인은 현재의 국제무역기구가 UN조직의 한 기관이 되어야 한다는 귀하의 견해가 마음에 걸린다. 왜냐하면 급격히 변화하고 있는 세계시장의 여건에 보다 순발력있게 대응하여야 할 기관에 관료적 덩개가 씌워지는 것을 우리는 원치 않기 때문이다. 복잡한 관료조직은 지난날 UN기구의 일부를 꿈쩍 못하게 했으며, 이는 의사결정시 대다수 국가의 의견을 개진해야 하기 때문이었다. UN은 전 WTO 사무총장인 Supachai Panitchpakdi 박사가 관장하고 있는 UNCTAD를 산하기구로 Geneva에 두고 있다. Supachai 박사와 Pascal Lamy 사무총장은 긴밀하게 협력하고 있는데, 두 개의 기구를 광범위한 UN조직에 합병하는 것에 대해 본인은 우려하고 있는 것이다. 연관된 문제해결에 필요한 전문적 지식을 제공할 수 있는 WTO와 개별 UN기구 간의 공식적인 협정을 체결하는 것이 보다 나을 것이다. 무역에 대해서만 논의할 수는 없다. 고용효과, 경제발전 문제, 그리고 금융에 대해서도 고민해야 한다. 금융도 무역금융뿐만 아니라 개발전략에 있어서 전체적인 무역의 역할을 생각해야 한다. 이러한 일에는 국제적인 수준에서 우리가 지금까지 경험했던 것보다 더 크게 통합된 작업이 필요하다. 또한 이러한 것이 본인의 조국에 대한 비판도 되겠지만, 국가차원에서도 보다 큰 정책통합이 필요하다는 점을 강조하지 않을 수 없다. 흔히 이러한 거대한 글로벌 문제를 다루려고 노력하는 정부 부처 간에는 관료적인 방화벽이 흔히 있다. Obama 행정부가 보여주는 흥미로운 일 중의 하나로서,

Obama 대통령은 에너지, 환경, 기후변화와 같이 부처를 가로지르는 과제에 대한 정책을 통합하기 위하여 백악관에 다수의 정책조정실을 가동시켰다. 다양한 일련의 금융문제 전반에 독립적인 자문을 제공하기 위해서 Obama 대통령은 Paul Volcker 전 연준 의장이 주도하는 조직과 같은 독립적인 그룹을 두고 있는 것이다. 이러한 것이 국제기구를 위한 미래의 진로라고 생각되며, 또한 이와 같은 제도적 방안이 국가차원에서도 반향될 것으로 기대된다.

질문 한-미 자유무역협정에 대해서 한국의 여당과 야당 간의 대결이 매우 극심하다. 여당은 이번 회기에 협정비준을 신속히 통과시키고자 하는 반면, 야당은 한-미 자유무역협정 비준안이 미국 의회에 상정될 때까지 기다릴 것을 요구하고 있다. 귀하께서 한국 국회의 고문이라고 할 경우 이 문제에 대한 귀하의 견해는 무엇인가? 귀하께서는 가급적 신속한 비준가결을 지지하는가, 아니면 사태를 관망하는 입장인가?

답변 앞으로 한국이나 미국이 무역협정을 진전시키기 위해서 추진해야 할 가장 유용한 전략은 결국 국내의 강력한 정치적 지원을 얻는 일일 것이다. 그러나 더욱 중요한 것은 아마 무역협정의 효과를 최대한 살릴 수 있는 국내정책의 추진일 것이다. 무역협정을 체결하는 것은 기본적으로 이 때문이다. 즉, 국가경제의 생산성을 제고하는 형태의 정책개혁을 장려하고 경제성장과 고용을 크게 창출하기 위한 것이다. 여러 가지 요인들이 있겠지만 한국 국회에 대한 본인의 권고사항은 단순하다. 즉, 정치적 논의 속에서 한국이 안게 될 위험부담과 원하는 기회를 살펴보면서 한국의 국익을 최대로 제고하는 일을 하는 것이다. 이를 위해 신속히 움직이는 데에도 약간의 장점이 있고 신중한 접근을 하는 것 또한 약간의 장점이 있으며, 이 두 가지 대안 모두 위험부담도 있다.

지난 35년 동안 무역관련 문제를 다루면서 본인이 발견한 한 가지 사실은 법안의 발효가 지연되면 예기치 않은 여러 가지 사건들이 일어날 수 있다는 것이다. 이런 사건들이 반드시 무역과 관련된 것은 아니다. 정치적, 안보적 사건 혹은 상정된 현안에 대한 의회의 검토와 논의로부터 관심을 분산시키는 다른 새로운 사건 등이 있을 수 있다. 이는 협정비준을 촉진할 수 있는 좋은 시기가 있으면 곧바로 비준절차의 속도를 높여야 한다는 뜻이다. 또한 비준이 지연되면 사회 일각에서 비판이 계속 제기되는 기회를 제공하게 된다. 협정이 비준되어 이행되기까지, 비판자들은 협정이 효력을 발생하자마자 나타나는 이득에 대해서는 전혀 언급하지

않고 감지되는 조정문제에만 골몰할 가능성이 있다. 이는 일방적인 승부걸기이다. 우리는 Clinton 대통령이 NAFTA의 비준을 지연시켰을 때 이와 같은 상황을 목격할 바 있다. 노동과 환경에 대한 추가협상(side agreement)이 있었던 8개월 동안 NAFTA의 반대자들은 협정을 공격하는데 모든 시간을 보냈다. 그러나 아무런 호응이 없었다. 본인의 주장은 절호의 기회가 되면 곧바로 행동을 취하라는 것이다. 위험부담보다는 혜택이 압도적으로 크기 때문이다. 핵심은, 한-미 자유무역협정 비준이 한국 정치상황 속에서의 정치적 결단이지 미국에 대한 배려는 부차적 문제라는 것이다. 미국 의회도 한-미 자유무역협정을 매우 중요한 양국 관계의 한 부분이자 보다 가치 있는 화합으로 보면서, 한국 국회처럼 종합적인 전망을 가지고 이 협정을 이행하는데 하루속히 동의했으면 하는 것이 본인의 바람이다. 본인은 금년 하반기에 협정비준이 통과될 수 있기를 바라고 있다. 우리가 최대로 할 수 있는 것은 비준안이 미국 의회에서 쉽게 통과할 수 있도록 보다 좋은 분위기를 만드는 일일 것이다. 미국이 행동을 취하게 되면, 미국은 우리와 같이 이 협정을 굳건히 지지하는 한국이란 동반자를 얻게 될 것으로 기대한다.

질문 오늘 아침 TV를 통해 Bernanke 연준 의장이 미국의 경기침체가 연말에 끝날 것이라고 이야기하는 것을 보았다. 미국의 전문가들은 미국의 경기변동을 어떻게 예측을 하고 있는지 알고 싶다. 미국 경제의 악화는 한국 경제에 보다 심각한 영향을 주기 때문에 본인은 미국의 기업경기가 호전되기를 바란다.

답변 본인의 몇몇 동료들은 예전부터 Bernanke 의장과 함께 매우 긴밀하게 일해오고 있다. 우리 연구소의 부소장은 물가안정목표제(inflation targeting)에 관한 저서를 Bernanke 의장과 함께 공동출간하기도 하였다. 그렇기 때문에 우리는 그의 생각에 상당히 근접하고 있다. 미국에서 가장 능력 있는 경제전문가들을 일부 고용하고 있는 연준과 Bernanke 의장의 예측은 신빙성이 매우 높은 것으로 흔히 알려져 있다. 그들의 분석과 예측은 미국 경제전문가들의 공통된 견해를 반영한다. 2009년 1/4분기는 미국이 경험한 것 중 경기가 가장 악화되는 기간이 될 것이며, 그 후 점차 호조를 보일 것이다. 2009년 내내 경제가 취약해졌다가, 연말에 가까워지면서 저점을 통과한 후 2010년에 회복되는 과정일 것이다. 그리고 경기회복이 기대하는 바와 같이 빠르지 않아서 경제의 취약기가 지속되리라는 것이 관심사가 되고 있다. 이러한 것이 본인 동료들의 대체적인 견해이며, 본인의 동료들은 대통령 경제자문위원회 위원, IMF의 Chief Economist, 재무부 관료, 여타 경제전문가 등으로 구성되어 있다.

한편, 보다 비관적인 다른 견해도 있는데, 그들의 주장도 완전히 평가절하할 수는 없다. 지난해 그들의 예측은 주류 경제전문가의 예측보다 정확하였다. 경기침체가 Benanke 의장의 예측보다 빠르게 나선형으로 하락하고 있다. 지금의 우리는 은행시스템의 취약성과 세계 각지로 경기침체가 확산되는 과정에 대해 보다 많은 정보를 가지고 있다는 것이 본인 생각이다. 2010년에는 소규모의 성장이 나타날 것이며 수요가 회복하기 시작함에 따라 한국은 보다 견실한 성장을 기대할 수 있을 것이라고 본인은 조심스럽게 낙관적인 전망을 한다. 우리가 한 가지 염려하는 것은 유럽의 반응이다. 그러므로 G-20 회의 과정이 매우 중요하다. 이 때문에 최근의 깊은 경기침체에서 회복하기 위해 필요한 글로벌 경기부양책의 이행에 세계 모든 주요 경제지역이 기여하도록 분명하게 해둘 필요가 있다. 중국은 상당한 역할을 했으며 미국은 현재 많은 자금을 투입하고 있다. 한국을 비롯한 다른 국가들 역시 경제회복을 위해 상당한 재원을 투입하였다. 유럽도 이러한 조치를 취해야 한다.

질문 한-미 자유무역협정의 “재협상”보다는 “업그레이딩”이라는 논평에 깊은 인상을 받았다. 최근 환경관련 기술이 주요 관심분야 중 하나가 되고 있기 때문에, 미국의 자동차업계는 이에 대해 어떤 대책을 수립하고 있는지 알고 싶다. 한-미 자유무역협정 테두리 안에서, 자동차관련 환경분야에 대해 한국과 미국 간의 보다 포괄적인 협조가 이루어질 수 있는 방안에 대해 논평해 주시기 바란다.

답변 본인은 이번 질문이 제기된 것을 기쁘게 생각한다. 왜냐하면 훌륭한 질문이기 때문이다. 미국과 한국의 산업이 보다 협조적으로 일할 수 있는 분야가 있다. 새로운 엔진기술의 발전이라는 측면에서, 양국 간에는 이미 협력이 시작되고 있다. LG화학은 새로운 전지기술의 주요 개발자이다. 이는 한-미 양국이 협력하여 상호 생산성을 제고할 수 있는 분야 중 하나다. 양국 산업의 글로벌 경쟁력을 제고하기 위해서 두 나라가 서로 협력할 수 있는 방법을 반드시 찾아야 한다고 시사했을 때 본인은 이러한 것을 염두에 두고 있었다. 이와 같은 협력은 미래를 위해 중요하다. GM이나 Chrysler, Ford가 SUV의 대량생산이나 혹은 5~10년 전에 배치했던 생산체제로 돌아가지는 않을 것이며 새로운 기업모델을 탐색해야 할 것이다. 즉 자동차의 이산화탄소 배출이 비용으로 계상되고, 생산방법, 종류와 장소에 영향을 주게 되는 새로운 규제환경을 받아들여야 하는 모델이다.

이로 인해 기본적으로 기후변화는 경제체제에 중요한 도전이 되고 있다. 우리가

지금까지 가격에 반영하지 않았던 탄소배출을 비용으로 보고 가격에 포함시키고자 한다면, 이는 기본적으로 자산을 국가 내에서 그리고 국가 간에 재분배하겠다는 의미이기 때문이다. 주요 개도국들이 온실가스 배출을 축소하는 글로벌 방안에 참여하기를 원한다고 하면, 어느 정도의 자산이나 기술이 글로벌 협상의 일부로써 개도국에 이전되어야 할 것이다. 탄소배출을 비용으로서 가격에 책정한다는 것은 이산화탄소 배출 억제방안이 어떻게 개발되는지, 그리고 탄소세를 가지고 있거나 탄소배출 허가를 받고 있는지의 여부, 또는 온실가스 배출수준을 축소하기 위해 구축된 체계의 여러 가지 형태에 따라 대량의 이산화탄소를 배출하는 산업의 경쟁적 환경을 크게 바꿀 것이다. 이러한 규제는 새로운 것이 될 것이다. 경제적 및 법적 문제가 많이 있지만 규제가 이미 정착하기 시작하고 있는 것으로 나타나고 있다.

지난 여름 캐나다를 방문했을 때, 본인은 Saskatchewan주에서 전기시설에 탄소세를 부과하고 있는 것을 보았다. 또한 이 탄소세는 중형 규모의 발전소에 평균 10억 달러의 비용을 부과하게 되는 시설을 개선시키라는 규제지시를 포함하게 될 것이다. 발전소의 수명기간인 20~30년 동안 그 비용이 분할된다고 해도 비용부담자는 납세자, 전기회사의 주주, 또는 전기사용자일 것이다. 그럴 경우 더 많은 요금을 지불하는 전기사용자나 발전업체는 그와 같은 탄소세 또는 추가사용료를 부담하지 않는 인접국의 경쟁자에 비해 불리한 위치에 있게 될 것이다. 그리고 이러한 것은 정치인들이 자신의 선거구에 있는 산업과 근로자를 보호하기 위해 곧바로 문제를 제기하고자 하는 경쟁력 도전을 만들어내게 된다. 이는 엄청난 도전이다. 따라서 미국과 한국, 그리고 많은 여타 국가 간의 폭넓은 협력이란 측면에서 거론하게 된 과제 중 하나로써 Clinton 장관이 기후변화를 언급했던 것은 이때문인 것으로 생각된다.

또한 이는 개별산업이 앞으로 발전하면서 생각해야 할 부분이기도 하다. 교통은 이산화탄소를 대량으로 배출하기 때문에, 자동차산업보다 국제공조가 더 필요한 산업은 아마 없을 것이다. 미국의 경우 교통은 이산화탄소 배출의 거대한 진원지이다. 이 문제에 대한 협력 역량은 한-미 양국의 자동차산업을 위해서 많은 혜택과 획기적인 발전을 가져다 줄 수 있으며, 양국에게 장차 경쟁적 우위를 부여할 것이다. 기업, 연구진 및 과학자의 능력에 달려 있는 자동차산업 분야에서의 한국과 미국이 가진 인적자원과 전문지식을 감안할 때 양국은 분명 좋은 장점을 가지고 있다. 따라서 본인은 기후변화를 기회의 영역으로 보고 있다. 이 문제가 앞으로 매우 핵심적인 과제가 될 것이기 때문에, 본인은 이와 같은 질문을 제기해 준 것에 대해 매우 기쁘게 생각한다.

세계경제연구원 후원회 가입안내

- 후원회원의 종류 : 법인회원, 개인회원
-
- 법인회원에 대한 서비스
연구원 주최 행사에 우선 초청
연구원 주최 행사에 5인까지 무료 참가 가능
연구원이 발간하는 모든 간행물 무료 제공
법인 회원을 위한 특별 세미나 및 간담회 개최
-
- 개인회원에 대한 서비스
연구원 주최 행사에 초청
행사 참가비 할인
연구원이 발간하는 일부 간행물 무료 제공
-
- 후원회비는 관련세법에 따라 세금공제 가능
-
- 회원 가입 문의
551-3334~7(전화) 551-3339(팩스)
E-mail : igenet@igenet.com
<http://www.igenet.com>
-



서울 강남구 삼성동 159 무역센터 2505호
전화 : 551-3334/7, FAX : 551-3339
E-mail : igenet@igenet.com
<http://www.igenet.com>