

# 美國의 對外貿易政策

—最近의 變化를 中心으로—

表 鶴 吉

〈서울大學校 社會科學大學 國際經濟學科〉

## 1. 序

最近의 韓·美間 무역마찰을 둘러싼 諸論議를 보면 미국은 분명 우리가 가장 잘 알아야 할 국가임에도 불구하고 그들의 政治, 社會 및 法制度에 대한 연구가 등한히 되어왔음을 절감하게 된다. 우리 사회의 일부에서는 벌써부터 美國式 敎育 내지는 美國에서 敎育을 받은 學者들에 의한 敎育에 대해 비판을 하고 있는데 정작 근본적인 美國社會에 대한 연구는 초보적 단계에 있다는 것은 逆說이 아닐 수 없다. 다만 분명한 것은 美國에서의 敎育이 美國社會에 대한 理解를 보장하지 못 한다는 것이다.

이러한 맥락에서 볼 때 최근 미국이 우리에게 행사하고 있는 수입개방압력에 대해서도 보다 근본적인 制度史的 研究가 요청된다고 본다. 이러한 研究에는 法的·政治的·經濟的 그리고 社會的인 거의 모든 次元에서의 研究가 並行되어야 하는데 그 이유는 美國이 그만큼 多元的인 社會이기 때문이다. 또한 현재 급변하고 있는 美國의 對外貿易政策은 美國經濟의 構造的 變化를 反映하는 것이므로 이러한 研究가 장기적이고 지속적으로 진행될 것이 요청된다. 물론 정부는 미국내에서의 로비활동을 포함하는 광범위한 短期對策에 집착하지 않을 수 없겠으나 이러한 短期對策들만으로는 근본적으로 변화해가고 있는 美國의 經濟構造 또한 그 결과 파생되는 對外貿易政策에 대항할 수는 없을 것이다.

本稿의 目的은 美國의 對外貿易政策이 최근 어떠한 變化를 거쳐왔는가하는 것을 政策樹立過程의 變化를 통해 追跡하고 展望해 보는데 있다. 이하에는 먼저 現下 美國의 對外政策의 變化가 美國經濟의 構造的 變化의 한 단면이라는 점을 강조하기 위해 1971년 닉슨宣言을 전후한 변화를 고찰 해본다. 그리고 이와같은 經濟構造의 變化를 겪는 동안 美國의 對外貿易政策의 立案과 遂行過程에는 어떠한 變化가 있어 왔는가를 논의한 다음 向後 美國의 對外貿易政策의 基本方向을 전망하고자 한다.

## 2. 美國經濟의 世界經濟에의 統合化

E.H. Carr는 主著 *The Future of Nations: Independence on Interdependence*(1941)에서 二

次世界大戰以後의 世界經濟秩序를 예견한 바 있다. 그는 大戰時 各國의 政治的 獨立은 강화되는 반면, 經濟的 相互依存性이 증대되어 결국 이 두 가지의 相反된 추세가 相衡하는 현상이 빚어질 것으로 전망하였다.

周知하는 바와 같이 戰後 國際經濟秩序는 GATT(關稅 및 貿易에 관한 一般協定)와 IMF(國際通貨基金)에 의해 유지되어 왔다. 이 두 체제의 根幹을 이룬 것은 美國의 基軸通貨國으로서의 役割이었다. 즉 美國의 對外貿易依存度가 낮을 수록 또한 달러貨의 相對價値가 安定的 水準에서 유지될 수록 兩體制에 의한 國際經濟秩序는 安定的 發展을 指向할 수 있었다.

그러나 Carr가 豫見한 대로 美國經濟는 최근 더욱 빠른 속도로 世界經濟에 '統合'되어가고 있으며 달러貨의 相對價値 역시 安定性을 유지하지 못하게 되었다. 1971년에 달러의 金兌換停止를 선언한 「닉슨宣言」은 美國이 사실상 基軸通貨國으로서의 役割을 포기한 것으로 그 이후 세계경제는 先進10個國 會議를 주축으로 임시방편적으로 운용되어 온 것이 사실이다.

美國의 商品과 用役의 輸出入이 GNP에서 차지하는 비율은 1950년에는 겨우 9퍼센트에 불과하였다. 그러나 1970년도에는 13퍼센트에 그리고 1984년도에는 20퍼센트에 달하게 되었다. 美國의 1인당 製造業製品 輸入額은 1968년 당시에는 1975년 가격으로 239달러였으나 1980년에는 442달러로 증가하였으며 對GNP比率도 2.6%에서 6.2%로 증대되었다. 또한 1인당 섬유제품수입액 역시 동기간동안 15.5달러에서 24.3달러로 증대되었다.

이와 같이 美國經濟의 世界經濟에의 '統合化' 過程을 촉진시킨 이면에는 대체로 다음과 같은 要因들이 작용하였다고 본다. 첫째로 1950년대의 독일·프랑스를 중심으로한 歐州經濟의 復興과 1960년대를 통한 日本經濟의 急成長 그리고 1970년대를 통한 소위 新興工業國들의 본격적인 世界經濟에의 參與로 美國經濟의 比較優位構造가 크게 變化되어 왔다는 점이다. 比較優位란 그 자체가 相對的 概念으로 一定時點에서 어느 國家가 特定製品生産에 比較優位를 가지고 있었더라도 一定期間이 경과한 후에는 比較優位를 喪失할 수 있다. 예컨대 美國의 自動車生産이 全世界 自動車生産에서 차지하는 比重은 1955년도에 67%였으나 1980년에 이르러서는 20%에 未達하고 있는 반면 日本은 동기간동안 10%에서 28%로 急成長을 기록하게 된 것을 볼 때 自動車生産에서 比較優位의 變化를 實感할 수 있다. 그런데 이러한 比較優位의 動態的 變化에는 물론 人口增加, 資本蓄積 및 技術水準의 變化 등 供給側面의 變化가 主要要因으로 작용하겠으나 國內外의 需要變化역시 중요한 요인이 된다. 가령 日本의 自動車産業이 日本의 國內需要를 바탕으로 발전되었다는 사실이 看過되어서는 안될 것이다.

美國經濟가 世界經濟에 統合되어가는 것을 촉진한 두번째 요인으로는 國際資本移動과 直接投資의 增大現象으로 볼 수 있다. 1960년말 현재 美國의 對外直接投資殘額은 328억달러

였으나 1981년까지 연평균 10.1%로 증가하여 1981년에는 2,273억달러에 달하였다. 이는 선진국전체의 海外投資殘額의 54.5%를 차지하는 것으로 日本의 比重이 5.9%에 불과한 것을 감안할 때 美國이 主要 海外直接投資國이었음을 알 수 있다. 美國의 海外投資現況을 보면 民間長期投資額(2,756억달러) 가운데 直接投資額(2,135억달러)이 차지하는 비중(77.5%)이 압도적이며 이러한 直接投資는 多國籍企業에 의해 주도되었다. 현재 전세계적으로 대개 250~750개의 다국적기업이 있는 것으로 추정되며 이중 절반 이상이 미국회사들로 추정된다. 또한 비공산권국가들의 GNP총액의 1/5이상이 이들 多國籍企業에 의해 생산되며 世界貿易의 약 25%정도가 多國籍企業內에서의 子會社 및 支社間去來로 추정된다. 多國籍企業의 증대에 따른 直接投資의 분포를 보면 75%가량이 선진국에 의한 다른 선진국에의 투자이다. 그 결과 先進國間의 貿易이 全世界貿易에서 차지하는 비중도 1953년의 42%에서 1980년에는 60%로 증대되었다. 이와 같이 海外直接投資活動의 增大는 美國經濟를 世界經濟로 '統合' 시키는 과정을 加速化 시켰다고 볼 수 있다.

美國經濟의 世界經濟에의 '統合化' 過程을 加速시킨 세번째 요인으로는 1970년대에 두차례에 걸쳐 진행되었던 油價引上이였다. 石油輸出國機構(OPEC)에 의한 제 1 차오일파동이 있기 전까지만 해도 美國은 主要 原資材의 供給國으로 자처했고 原資材에 관한 한 美國의 比較優位가 壓倒的인 것으로 생각해왔다. 그러나 제 1 차오일파동으로 原資材에 있어서는 比較優位보다 有用與否(availability)와 價格(price)이 더 큰 문제라는 것을 인식하게 되었고 美國經濟의 輸入油依存度가 얼마나 심각한 것인가를 깨닫게 되었다. 오일파동이 美國經濟를 世界經濟에 統合시켜나간 과정은 兩面的 性格을 띄고 있는데 그 첫째는 價格引上으로 美國의 輸入油 比重을 높여 만성적인 국제수지적자를 야기시켰다는 것이고 두번째로는 OPEC에 의한 오일머니(oil money)의 還流現象을 지적할 수 있다. 1974~81년까지 OPEC 各國은 13,230억원의 油類輸出을 통해 3,890억달러의 經常計定黑字를 기록하였다. 그결과 1974년말에는 50억달러에 불과했던 純對外資產이 1981년 현재 3,890억달러로 증대되었다고 한다. 이중 40%이상이 사우디아라비아 一國에 의해 누적된 總對外資產이고 50%이상이 美國에의 投資로 還流된 것으로 推定된다. 1980년말 현재 外國人의 美國資產總額은 4,809억달러인데 이중 장기민간투자자는 1,395억달러(29%)에 불과하며 그 중 직접투자자는 655억달러로 13.6%에 지나지 않았다. 이는 오일머니가 대부분 短期性 流動資金의 형태로 투자되어왔음을 뜻한다. 이와 같이 1970년대의 오일파동은 美國經濟를 世界經濟에 統合化시키는데 있어 중요한 背景으로 작용하였다.

마지막으로 지적할 수 있는 美國經濟의 世界經濟에의 統合化要因은 美國의 國內經濟의 硬直化傾向이다. 周知하는 바와 같이 美國經濟는 終戰後 지금까지 약 40년동안 防衛費 및 社會保障費의 負擔을 계속 증가시켜왔다. 1950년에는 GNP에서 政府部門이 차지하는 비중이 13.5%에 불과하였으나 1984년 현재 25.6%로 증가하였으며 1984년 현재의 政府收支

赤字總額은 1,844억달러로 名目GNP 29,248억달러의 6.3%에 달하고 있다. 이와 같은 美國 財政의 硬直化傾向은 美國經濟의 世界經濟에의 統合化에 두 가지 효과를 야기시켰다. 첫째로 總資源에 대한 政府部門의 需要增大는 그만큼 民間部門의 成長을 상대적으로 위축시킨 결과를 가져왔고 그 결과 變化되는 比較優位產業에로의 신속한 移行이 지연되었다. 둘째로 政府收支의 惡化로 高率의 利子率이 유지되었기 때문에 활발한 民間投資가 疎外되는 (crowd-out) 결과를 낳게되었고 불균형적인 달러貨 強勢를 야기함으로써 美國 輸出商品의 海外競爭力 喪失을 加速化시켰다. 물론 이러한 政策들은 인플레이를 억제하는 대신 失業을 줄이고자했던 國內經濟政策의 目標을 실현하기 위해 사용되었다. 따라서 美國經濟의 世界經濟에로의 統合이 촉진될 수 밖에 없었던 근본적인 요인은 美國 國內經濟에 있었다고 보아야 한다.

### 3. 美國의 貿易政策 : 特徵과 變化

우리나라의 貿易政策과 마찬가지로 美國의 貿易政策 역시 國內經濟에서의 利害關係와 美國의 國際關係에 의해 영향을 받아왔다. 前述한 要因들에 의해 美國經濟의 世界經濟에의 統合이 加速化되면서 貿易政策의 性格도 크게 변화해왔다. 한 가지 분명한 것은 이러한 統合化 傾向으로 말미암아 貿易政策의 比重이 날로 높아져 왔다는 사실이다.

一國의 貿易政策과 영향을 주고 받는 政策들을 大別하면 外交政策, 國內經濟政策 및 產業政策을 들 수 있다. 美國의 貿易政策은 餘他國들의 경우보다 外交政策的 考慮가 두드러졌던 것이 사실이다. Schelling은 “전쟁 및 전쟁을 위한 준비 그리고 때때로 있어왔던 移民問題를 제외하고는 貿易이 대부분의 國家關係에 있어 가장 중요한 外交政策이며”, “따라서 餘他國에 미치는 영향과 이들 국가와의 관계에 미치는 영향때문에 貿易政策은 곧 國家安保政策”이라고 말한 바 있다. 사실상 美國이 70년대초까지 西歐諸國과 日本에 대해서는 友好的인 貿易政策을 실시해온 반면 소련과 중공에 대해 貿易制限을 實施해온 주된 이유는 國家安保의 次元에서의 考慮때문이었다. 특히 미국은 PL 480에 의한 對外食糧援助를 통하여 第3世界에의 영향력을 행사해왔으며 때때로 행사해왔던 對蘇糧穀禁輸措置, 쿠바에 대한 貿易制限措置 등을 그 예로 들 수 있다. 그런데 이와 같은 外交政策上的 利害關係가 美國經濟의 世界經濟에의 統合化傾向과 相衝되는 사례가 빈번하게 나타나게 되었다. 가장 대표적인 사례로 들 수 있는 것은 닉슨 大統領이 그의 첫번째 임기동안 소련과의 데탕트 추구하고 중공과의 관계수립이라는 外交政策的 目的을 위해 歐州諸國과 日本과의 경제관계(특히 貿易關係)의 改善에 주력하지 못한 것을 들 수 있다. 그 결과 닉슨 大統領은 취임과 더불어 自由貿易에 임할 것을 천명하였음에도 불구하고 議會에서 보호무역주의자들의 공세에 직면하게 되었다. 이와 같이 對外貿易政策에 대해 外交政策으로부터 독립된 政策立案과 遂行過程

이 요청되면서 貿易政策의 主體도 國務省으로부터 商務省 내지는 貿易協商代表部(Office of the Special Representative for Trade Negotiations)로 옮겨가는 추세에 놓이게 되었다.

外交政策 못지 않게 貿易政策과 상호연관을 가지는 것은 國內經濟政策이다. 前述한 대로 美國經濟가 世界經濟에 보다 높은 依存度를 갖게됨에 따라 國內經濟의 狀況은 貿易政策의 立案에 더 큰 영향력을 행사하게 되었다. 貿易去來의 變動이 전반적인 經濟活動의 浮沈에 영향을 미치게 되고 또한 거꾸로 經濟狀態는 貿易去來에 영향을 미치게 되었다. 특히 美國은 輸入을 통하여 인플레이압력을 약화시키려는 정책을 자주 사용해왔다. 그리고 보통 國內政策에서 政府의 介入을 옹호하는 사람들은 무역제한조치들을 지지하며 반대로 政府의 介入을 가능한 줄여야 한다고 생각하는 사람들은 대개 자유무역옹호자들이었다. 1973년 大豆禁輸措置를 주장한 生計費委員會(Cost of Living Council) 대표 Dunlop은 前者에 속하고 또 이에 반대할 당시 財務長官이었던 Schultz(現國務長官)는 後者에 속한다. 그러나 이와 같은 國內政策과 對外政策의 關係設定이 역사적으로 필연적인 것은 아니었다. 美國의 歷史를 통해 살펴보면 共和黨이 주로 高關稅主義를 옹호하면서도 國內에서는 最小限度의 政府規制를 주장하였는데 반해 民主黨은 低關稅를 옹호하면서도 뉴딜정책과 같은 政府介入主義를 옹호한 사실을 들 수 있다. 그러나 최근에 들어와서는 전통적으로 勞組와의 유대가 강한 民主黨이 보호무역주의를 더욱 主唱하게 되었고 또한 그들이 政府의 役割을 더욱 중요시하는 경향이 있으므로 兩政策의 關係設定이 되풀이 되는 감이 짙다.

貿易政策과 밀접한 관련을 갖는 第3의 政策은 그 나라의 產業政策이라고 볼 수 있다. 그러나 美國은 역사상 강력한 제도적인 產業政策을 추구한 적이 한번도 없었다. 自由放任主義가 基本的인 產業政策이었으며 여러 형태의 例外的인 政策事例들도 극히 일시적이며 즉흥적인 것들이었다. 가령 19세기에 철도산업을 육성하기 위한 정책이라든지, 20세기에서의 항공산업육성, 그리고 1930년대의 恐慌 이후 생겨난 農家所得支持 및 供給管理政策 등이 그 좋은 예라고 볼 수 있다. 1960년대부터 지금까지 실시되어온 섬유류수입에 대한 규제조치나 최근에 있었던 자동차수입에 대한 규제조치 등도 當該産業을 育成하기 위한 長期的인 產業政策의 일환이라기 보다는 일시적인 貿易制限措置라고 볼 수 있다. 이러한 점에서 미국은 產業政策과 밀접한 관련하에 貿易政策을 수립·수행하는 프랑스가 日本과는 상이한 貿易政策을 갖는다고 볼 수 있다. 美國政府內에서도 간혹 국가적인 차원에서의 산업 및 人力政策수립의 必要性이 力說된 적이 있지만 근본적으로 계획적 성격이 가장 적은 美國經濟에 있어서는 適正 產業政策 自體에 대한 合意에 도달한다는 것이 至難한 과제임에 틀림이 없다.

결론적으로 고찰하면 現在 美國의 對外貿易政策에 가장 큰 영향력을 행사 할 것으로 보이는 要因은 美國의 國內經濟事情이며 따라서 國內經濟政策과의 相互關聯性이 더욱 깊어질 것으로 기대된다. 外交政策的인 考慮는 최소한도의 선에서 그치려는 경향이 농후해지고 있

으며 그러한 노력의 일환으로 貿易政策의 立案遂行過程을 되도록이면 外交政策의 立案遂行過程으로부터 分離시키려는 움직임이 강화되고 있다. 貿易政策은 아직도 가장 중요한 外交政策의 하나로 간주되고 있는 것이 사실이지만 美國經濟가 世界經濟에 더욱 깊이 統合됨에 따라 兩政策의 의식적인 分離가 불가피해지고 있는 것이다.

#### 4. 貿易政策의 變化過程

第二次世界大戰이 終戰되면서 美國은 1930년대에 경험한 Harvley-Somoot關稅에 의한 보호무역주의의 再然을 방지하기 위해 GATT체제의 수립에 적극적으로 참여하였다. GATT의 原則은 最惠國(most-favored nation: MFN)主義에 입각하였으나 美國은 주로 相互主義(reciprocity)에 입각하여 貿易協商에 임하여 왔다. 이와 같이 相互主義에 입각해온 주된 이유는 주로 政治的인 것으로 特定產業으로부터의 輸入制限 要求에 대처하기 위해서는 最惠國原則에 입각한 提案들이 너무 추상적이며 그 이익이 분산되는 느낌이 있기 때문이다. 따라서 美國은 戰後 貿易協商이 있을 때 마다 多角協商보다는 雙務協商에 더 큰 比重을 두고 그 重要性을 강조해왔다. 즉 輸入制限을 다른 製品의 輸出增大와 連繫시킴으로써 貿易自由化의 필요성을 力說하는 중요한 政策道具로 삼아왔던 것이다.

##### 通商擴大法

케네디정부에 의해 제안되어 立法化된 1962년의 通商擴大法(Trade Expansion Act)은 두 가지 의미에서 美國貿易政策의 轉機를 마련한 셈이다. 첫째로 그것은 GATT체제하에서 歐州經濟共同體(EEC)와 歐州自由貿易地域(EFTA)으로 兩分된 歐州地域과의 貿易協商을 완결 짓고 상당한 關稅引下를 달성하였다는 것이다. 사실상 歐州의 美友邦國들이 두 블록으로 兩分되면서 일종의 關稅同盟이 成立되어 GATT의 最惠國原則에 중대한 위협을 초래하였다. 東歐圈에 대항하는 安保的 次元에서도 더 이상 放置될 수 없었기 때문에 美國은 歐州 各國과의 關稅協商(Kennedy Round)에 적극적으로 임하게 되었고 이를 뒷받침하기 위해 通商擴大法이 制定되었던 것이다. 그러나 同法制定의 보다 직접적인 동기는 EEC의 결성으로 美國製品이 歐州市場에서 差別關稅에 직면하고 있었기 때문이다.

1962년 通商擴大法은 또한 美國의 貿易政策樹立에 있어서도 하나의 轉機를 마련한 셈인데 그 이유는 大統領直屬으로 貿易政策代表職(Special Representative for Trade Negotiations: STR)이 新設되었기 때문이다. STR의 新設은 議會가 國務省을 견제하기 위한 것으로 國務省으로부터 貿易協商權限을 독점적인 기관에 移管시킴으로써 추상적인 外交上의 利益 때문에 美國의 經濟的 實益이 희생되어온 先例를 방지하기 위해서였다. 通商擴大法에 근거를 둔 Kennedy Round 결과 1967년에 이르러서는 日關稅引下協商에 참여한 선진국들이 평균

36~39%의 관세인하를 달성하게 되었다.

### 新重商主義

그러나 한편으로는 Kennedy Round가 완성될 단계에 접어들던 1967년을 전후하여 미국에서는 ‘新重商主義’(Neo-mercantilism), ‘貿易戰爭의 到來’(Coming Trade Wars), 또는 ‘美國 貿易政策의 危機’(Crisis in U.S. trade policy) 등으로 표현되는 새로운 보호무역주의가 팽배하게 되었다.<sup>1)</sup> 가령 섬유 및 철강산업은 1968년부터 새로운 쿼타제도를 도입할 것을 강력히 요구하고 나섰다.

이러한 새로운 보호무역주의의 배경으로 작용한 것은 다음의 네가지 요인이 작용하였던 때문이다. 첫째, Kennedy Round가 진행되는 동안에는 이와 같은 보호무역의 움직임이 美國 代表들의 協商地位를 약화시킬 수 있다는 名分이 同協商의 完了와 더불어 그 名分을 잃게 되었기 때문이다. 둘째로는 美國의 貿易收支가 1964년에는 기록적인 710억달러의 黑字를 기록하였으나 1968년에 이르러 赤字로 反轉되었던 점을 들 수 있다. 그 결과 미국제조업체들이 일본이나 유럽기업들에 대해 경쟁력을 상실해가고 있으며 그 주된 이유는 貨金隔차에도 있지만 이들 나라들의 不公正한 貿易慣行에 基因한다고 생각하게 되었다. 셋째로는 美國의 企業들이 海外投資를 통해 고용을 수출하고 있다고 주장한 勞組側의 主張이 加熱된 것을 들 수 있다. 이와 같은 보호무역주의의 태동에 기여한 네번째 요인은 닉슨행정부의 不分明한 態度表明에 있었다. 닉슨은 섬유수입에 대한 쿼타실시를 선거공약으로 내세웠기 때문에 이를 이행하지 않을 수 없었다. 대통령 자신은 對蘇 및 對中共問題에 깊이 관여하였으므로 貿易問題는 보호주의자인 Stans 商務長官에게 전담시켰고 또한 그로 하여금 STR의 임명을 사실상 통제토록 함으로써 獨立的인 貿易政策의 추진을 불가능하게 만들었다. 특히 日本과의 섬유협상이 결렬됨에 따라 美行政府는 1970년 6월에 새로운 섬유쿼타제의 도입을 승인할 수밖에 없게 되었다.

이와 같은 新重商主義의 영향으로 美國 議會에서는 Mills法案과 Harthe-Burke法案이 上程되었다. 前者는 當時 下院歲入歲出委員會(The House Ways and Means Committee)의 委員長으로 있던 W.D. Mills의 이름을 딴 것으로 섬유 이외에 신발류에 대한 쿼타제 도입과 수입량이 급증하는 경우에는 어떠한 수입상품에 대해서도 일괄적으로 쿼타제도를 도입할 수 있도록 하였다. 同法案은 1970년 11월에 下院을 통과하였으나 上院 上程이 1개월 지연되어 자동폐기되었다. 또한 上院議員 Vance Harthe와 下院議員 J.A. Burke에 의해 제안된 Harthe-Burke 法案은 「海外貿易 및 投資에 관한 法」(Foreign Trade and Investment Act)으로써 수

1) C. Fred Bergsten, "Crisis in U.S. Trade Policy," *Foreign Affairs*, Vol. 49 (July 1971) pp. 619-35 및 Harold B. Malmgren, "Coming Trade Wars? (Neo-mercantilism and Foreign Policy)," *Foreign Policy*, No. 1 (Winter 1970~71) pp. 115-43.

입에 대한 수량제한 및 美國會社의 海外直接投資의 규제를 주목적으로 成案되었는데 당시 AFLCIO의 George Meany議長의 전폭적인 지지를 받았다. 上院議員 Harthe는 同法案의 趣旨를 “多國籍企業들이 美國內의 일자리와 技術 및 資本을 수출해버리는 最惡의 慣行을 統制하고 美國企業들이 輸入製品과 동등한 조건하에, 경쟁할 수 있게 하기 위한 것”이라고 설명하였다.

### 닉슨宣言

닉슨大統領은 就任後 첫 2년간을 대부분 국제정치문제에 관심을 쏟았고 따라서 국제경제 문제는 어디까지나 국제정치적 고려에 도움이 되는 한도내에서 해결하려고 애썼다. 그러나 議會를 중심으로 한 新保護主義가 점점 더 세력을 확장해가자 次期選舉를 의식하지 않을 수 없게 되었고 일련의 국제경제정책을 입안하지 않을 수 없게 되었다. 한마디로 닉슨行政政府의 對處方案은 일면으로는 多國間 貿易協商을 早速히 시작하도록 하여 國內에서의 보호무역압력을 분산내지는 지연시키고 다른 한편으로는 西歐와 日本에 壓力을 가하여 달러를 비롯한 主要通貨의 價値를 再調整함으로써 美國의 國際收支를 改善시키려는 것이었다. 즉 닉슨大統領은 윌리엄스委員會나 國際經濟政策委員會 등을 통하여 新保護主義에 대처하는 政策勸告案을 마련하도록 하는 한편 西歐와 日本에 대해서는 「닉슨宣言」이라는 強硬措置로 多國間 協商에 신속히 응하도록 압력을 행사하였다.

1971년 8월 15일 닉슨大統領은 美國의 國內經濟를 活性化하고 國際收支를 개선하기 위한 일련의 조치를 발표하였는데 이를 「닉슨宣言」이라고 부르게 되었다. 同宣言의 主要骨字는 세가지 政策으로 요약될 수 있는데 첫째는 貨金·物價凍結措置이고 둘째는 달러貨의 金兌換停止이며, 셋째는 輸入品에 대한 임시부과금(temporary surcharge)의 부과조치였다. 닉슨宣言이 國際經濟 특히 國際貿易體制에 미친 영향은 실로 지대한 것으로 美國의 國際經濟政策이 國內經濟政策으로부터 獨立될 수 없다는 것을 천명하고 더 이상 基軸通貨國·貿易國으로 남지 않겠다는 것을 공식적으로 선언한 것이다.

한편 新重商主義 내지는 新保護貿易主義에 대처하기 위해 美行政政府內에서는 貿易自由化를 指向하는 움직임을 진행시켜왔다. 닉슨大統領은 “向後 十年間 急變하고 있는 世界經濟의 挑戰에 부응하기 위한 정책적 고안을 만들기 위해” 國際貿易 및 投資政策委員會(Commission on International Trade and Investment Policy : 보통 Williams Commission으로 불리움)를 설치하였으며 同委員會는 1971년 7월 最終報告書를 제출하였다. 同 윌리엄스委員會報告書(Williams Commission Report)는 世界經濟의 變化와 美國經濟와의 關係를 概觀한 후 EEC나 日本이 美國에 相應하는 關稅引下나 非關稅措置의 除去努力을 기울이지 않았다고 보았다. 그러나 同報告書는 그렇다고 貿易 및 資本移動을 制限하는 措置를 취하던 長期的으로 美國의 利害에 도움이 되지 못한다는 것을 지적하고 “向後 25년내에 國際貿易과 投資



에 대한 모든 장애를 제거하기 위한 일련의 多國間 協商의 필요성"을 제기하였다.

이와같은 윌리엄즈委員會의 報告書와 때를 맞추어 1971년말에는 OECD에 의해 「貿易 및 關聯問題에 관한 高位그룹」(High-Level Group on Trade and Related Problems)회의가 개최되었다. 同 그룹의 報告書(1972년 8월)는 더이상 보호무역주의에의해 국제경제체제가 위축되어서는 안되겠다고 보고 새로운 무역자유화협상이 필요하다고 주장하였다.

한편 이 기간 동안에는 美國의 對外政策樹立機構에도 커다란 變化가 있었는데 이러한 變化가 議會의 新保護主義 움직임에 制動을 거는 데 있어 중요한 역할을 하였다. 1971년 1월 닉슨대통령은 당시 국제경제문제보좌관이던 Peterson(Peter G. Peterson)을 위원장으로하는 國際經濟政策委員會(Council on International Economic Policy)를 창설하였는데 이는 키신저가 그의 외교·군사정책결정에 활용한 國家安保委員會(National Security Council)에 상응하는 기관이었다. 물론 그 영향력은 國家安保委員會와 비교할 수는 없었지만 처음으로 對外經濟政策을 調整할 수 있는 기구가 대통령직속으로 설치되었다는 것은 커다란 의미를 갖는 것이었다.

對外貿易政策에 관한 한 더 큰 의미를 지니는 것은 1962년 通商擴大法에 의해 창설되었으나 그 활동이 극히 미미했던 貿易協商特別大表部(Office of the Special Representative for Trade Negotiations)를 재정비한 것이다. 닉슨宣言과 더불어 國際貿易協商에 박차를 가하기 위해 닉슨은 1971년 9월 Eberle(William D. Eberle)을 STR(Special Trade Representative)로 임명하였는데 Eberle은 對議會問題를 專擔하기 위해 Pearce(William R. Pearce)를 그리고 國際協商을 개시하기 위해 Malmgren(Harvld B. Malmgren)을 副代表로 선정하였다.

결국 미국과 EC 및 日本은 일련의 협상을 거쳐 1971년 12월에는 스미소니안 協定(Smithsonian Agreement)에 의해 主要通貨를 再評價하였고 1972年初부터 새로운 多者間 貿易協商을 本格化하게 되었다. 따라서 美國政府를 대표하여 누가 이러한 協商에 참가할 수 있는 權限을 갖게 되는가하는 문제가 제기되었다. 또한 議會에 제출할 법안을 작성하기 위해 CIEP를 중심으로 部處間 實務그룹이 결성되었는데 여기에는 주로 勞動省의 調整支援(adjustment assistance)문제 전문가들과 商務省의 輸出促進 담당자들도 포함되었다. 法案草案을 작성하는 과정에서는 CIEP와 STR 중 누가 주도권을 갖는가하는 문제로 異見이 露呈되었다.

당시 재무장관이었던 Connally를 중심으로한 재무성 관리들은 國際收支 改善에 집착하였기 때문에 貿易協商에 강경하게 임할 것을 주장하였다. 한편, STR, 국무성 經濟諮問委員會(Council of Economic Advisers) 및 農務省과 勞動省의 一部官僚들은 美國의 一方의 利益을 추구하지는 않고 交易相對國이 貿易制限措置를 줄일 수 있도록 협상을 유도하려고 하였다. 이 과정에서 新保護論者들은 밀즈法案처럼 강경한 法案만이 議會를 통과할 것으로 보았고 貿易自由化의 利益은 애매하고 추상적인 반면 그 損失은 명백히 집중적으로 들어난다는 것을 염두에 두었다.

1972년에 닉슨은 Shultz를 재무장관에 임명하였고 同年 12月에는 그를 새로운 閣僚級 委員會인 經濟政策委員會(Council on Economic Policy: CEP)의 委員長으로 임명하였다. 결국 CIEP의 기능은 CEP에 예속되게 되었다. Shultz는 지나치게 강경한 입장을 취하지는 않았으나 어느 정도까지는 강경한 입장으로 貿易協商에 임하여야 한다고 생각하고 貿易協商의 필요성을 적극 주장하였다. 法案作成委員會의 議長職은 CIEP의 Hinton이 맡았으며 선거 후에는 STR이 중심이 되어 草案이 作成되었다.

同草案은 自由貿易主義者와 보호론자들의 견해가 적당히 반영된 妥協案적인 색채가 농후하였으나 본격적인 보호무역적 요소들은 들어있지 않았다. 닉슨은 同法案을 議會에 上程하면서 다시한번 貿易政策이 궁극적으로는 外交政策의 目的에 부합되어야 한다는 점을 강조하였다.

### 1974年 通商法

우여곡절을 거쳐 마련된 同法案은 1973년 通商改革法(Trade Reform Act of 1973)이라는 이름으로 1973년 4월 10일 정식으로 議會에 上程되었다. 1972년의 貿易收支 赤字는 기록적인 64억달러에 달하고 있었으므로 議會通過의 전망은 결코 밝지 않았다. 同法案에 포함된 주요 내용은 (1) 關稅 및 非關稅障壁에 관한 協商權, (2) 輸入被害産業(import-impacted industries)에 대한 救濟措置, (3) 開發途上國에 대한 一般特惠關稅의 供與問題 및 (4) 소련에 대한 最惠國地位賦與問題 등이었다.

法案通過에 8개월이 소요되었던 1962년의 通商擴大法과는 달리 同法案은 1974년 12월에야 上院金融委員長이던 Long의 修正案에 따라 1974년 通商法(Trade Act of 1974)으로 改稱되어 통과되었다. 당초 예상과는 달리 20개월이라는 오랜 시일이 걸린 이유는 계속되는 美國 國際收支의 惡化, 1973년의 오일과동, 中東戰爭 및 소련에 대한 最惠國 대우문제를 둘러싼 논쟁때문이었다.

1974년 通商法은 여러 의미에서 美國의 對外貿易政策史에서 하나의 分岐點이 되는 法이었다. 첫째로 貿易政策機構面에서 주요한 變化가 있었다. 關稅政策보다는 非關稅政策이 당시 진행되던 多者間 貿易協商의 주요 議題였기 때문에 關稅委員會(Tariff Commission)를 美國 國際通商委員會(U.S. Intrenational Trade Commission: ITC)로 改稱하였고 從前까지는 大統領令에 의해 설치 운영되어왔던 STR을 大統領직속의 항구적 기관으로 승인하여 國際協商에서의 法的協商權을 강화시켰다.

同法の 두번째 특징은 關稅 및 非關稅協商에 있어 行政府의 權限을 강화시켜준 것이다. 關稅에 관해서는 5%이내의 관세부과품목의 관세를 전부 철폐하고 관세폭을 최고 60%이내로 제한하였다. 非關稅障壁에 관한 協商에 대해서는 施行案이 議會의 승인을 받기 이전에는 發效될 수 없도록 제한되었다. 同法은 또한 ITC의 추천이 있을 때라도 大統領이 輸入

被害産業에 대한 救濟措置를 拒否할 수 있는 權限을 부여하는 동시에 議會가 再次 통과시키던 大統領의 決定을 무효화시킬 수 있도록 규정하였다. 그러나 이 규정은 나중에 포드大統領에 의해 違憲이라고 지적되어 論難의 對象이 되었다.

同法の 세번째 특징은 開發途上國 문제에 대해 지금까지 비교적 냉담한 반응을 보여왔던 美國이 처음으로 一般特惠關稅(GSP)의 供與를 立法化했다는 점이다. 그 배경에는 유엔貿易開發會議(UNCTAD)를 중심으로 한 개발도상국의 정치세력을 더 이상 무시하기 곤란해졌고 EEC와 日本이 벌써 GSP를 실시하기 시작했기 때문이었다. 특히 오일파동을 유발했던 OPEC국가들과 석유수입개발도상국간의 연대관계가 결코 바람직하지 못하다는 판단이 작용한 때문이었다. 그러나 同法の 심의과정에서는 국무성과 STR의 반대에도 불구하고 OPEC와 共產圈(루마니아와 유고슬라비아 제외) 국가들은 受惠對象에서 제외되었다. 그러나 同法에 의하면 GSP가 무한정 적용되는 것이 아니고 어느나라의 특정상품의 對美輸出額이 2,500만달러를 초과하거나 미국의 當該商品輸入額의 1/2을 초과 할 경우에는 GSP의 受惠가 제한되도록 규정되었다.

#### 1979년 通商協定法

1974년 通商法이 지연되었지만 그런 대로 통과될 수 있었던 이유는 주요국 통화가치의 재조정으로 미국의 國際收支가 조금 改善되었고 STR을 중심으로 한 對議會로비가 주요한 때문이었다. 그러나 同法通過의 주요한 명분이었던 多者間 貿易協商은 오일파동 이후 主要各國의 景氣沈滯로 극히 느린 속도로 진행되었고, 결국 1979년 4월에서야 비로소 Tokyo Round가 妥結을 보았다. Tokyo Round의 주요 내용은 관세율을 평균 30% 引下하는 것과 수출보조금, 상계관세제도, 反덤핑관세 등 비관세장벽에 대한 規制約定이었다. 그런데 前述한 대로 1974년 通商法에서 非關稅制度에 대한 協約을 議會의 승인 대상으로 규정하였다. 따라서 카터大統領은 非關稅障壁의 規制措置를 실시할 法案을 제출하였고 議會의 승인을 얻어 확정된 法案이 1979년 通商協定法(The Trade Agreement Act of 1979)이다.

그러나 이 과정에서 당시 상원의원이었던 Roth와 Ribicoff에 의해 國際貿易省을 창설하여 STR을 비롯한 對外貿易關聯機構들을 統合하자는 제안이 있었다. 그러나 이 제안은 國務省 및 財務省의 反對로 霧散되었고 STR을 美通商代表部(USTR)로 改稱하면서 對外貿易政策을 총괄 조정하는 기구로 확대하는 선에서 낙착을 보게되었다.

지금까지 우리는 美國貿易政策의 變化를 지난 70년대를 중심으로 살펴보았다. 그 특징은 한마디로 行政府의 權限強化와 外交政策으로 부터의 分離傾向으로 집약된다. USTR을 중심으로 한 行政府의 權限強化는 국제협상에 효율적으로 대처하고 보다 신속히 무역환경의 변화에 대응하기 위한 것이고, 外交政策으로부터의 分離傾向은 美國經濟의 世界經濟에의 統合화가 깊어감에 따라 불가피한 경향이라고 보겠다.

## 5. 現在의 貿易政策과 展望

레이건大統領이 취임하였을 때 미국경제는 높은 인플레이션과 失業率, 그리고 막대한 國際收支赤字에 허덕이고 있었다. 그는 비인플레이적 성장을 시도할 필요가 있었으므로 政策의 당면과제를 달러貨價値回復에 두었고 高金利政策을 시도하였다. 그 결과 1982년 이후 美國의 工業生産增加率は 19%에 달한데 비해 캐나다 17%, 프랑스 2.5%, 서독 8%, 英國 9%, 및 이탈리아는 1.4%에 지나지 않았다. 이에 덧붙여 달러貨의 高評價로 美國에 外國投資가 집중됨에 따라 고용기회는 더욱 확대되었고 1980년 이래 800만명의 새로운 고용기회를 창출하였다.

그러나 이와 같은 高金利政策은 周知하는 바와 같이 美國商品의 對外競爭力을 더욱 弱化시켰고 그 결과 美國의 貿易赤字幅은 더욱 확대되었다. 따라서 美國社會를 중심으로 한 새로운 보호무역주의의 압력은 必然의 귀결로 볼 수 있다. 다만 한가지 유의 할 것은 1970년대와는 달리 反保護貿易主義가 行政府內에서조차 조직적으로 形成되지 못하고 있다는 점이다. 그 주된 이유 중의 하나는 비관세장벽의 사례가 EC나 日本에서도 점증하고 있고 Tokyo Round에 이어 새로운 多者間 貿易協商의 전망이 불투명한 때문이다.

레이건行政府는 1981年度의 美國通商政策聲明에서 국제무역에 높은 優先順位를 부여할 것을 시사하였는데 이는 國內政策을 효과적으로 추진하기 위해 국제무역에 있어 어느 정도의 희생을 각오하겠다는 뜻으로 받아들여야 할 것이다. 레이건行政府의 通商政策 역시 1974년과 1979년의 通商法에 근거를 두고 있다. 다만 同法의 執行運營에 있어 종전보다는 훨씬 강경한 입장을 취하고 있을 뿐이다.

레이건行政府의 貿易政策의 가장 큰 특징은 첫째로 1974年 通商法에 규정된 非關稅規制措置들을 극히 적극적으로 활용하면서 이를 雙務間 貿易協商의 주요수단으로 활용하고 있다는 점이다. 두번째 특징은 GATT의 精神에 위배된다는 것을 알면서도 互惠性(reciprocity) 내지는 雙務性을 강조하고 있다는 점이다. 즉 레이건行政府는 非關稅措置에 관한한 多者間 協商으로부터 큰 기대를 걸 수 없으리라고 판단하고 雙務間 貿易協商을 통해 互惠性을 交易相對國이 받아들여도록 압력을 행사하겠다는 뜻이다. 貿易政策 變化의 세번째 특징은 美國이 比較優位를 갖고 있다고 생각하는 서어비스産業—情報産業, 내지는 高度技術産業에 대한 外國의 門戶開放을 추진하고 있다는 점이다. 즉 지적소유권보호, 금융·보험의 개방 압력을 통하여 이들 산업에 대한 교역상대국의 문호개방을 종용하고 있다.

이러한 맥락에서 볼 때 美國에서 생성되어온 새로운 보호무역주의의 경향은 상당히 오랜 기간동안 지속될 것으로 전망되며 그 強度는 오히려 높아질 것으로 전망되는데 그 주된 이유는 대략 다음과 같다.

첫째, 美國經濟는 高平價되어온 달러貨를 현실화하고 高金利를 완화함으로써 무역수지 개선을 도모하려 하겠지만, 政府의 豫算赤字의 累積으로 일종의 조정불가능한 高金利壓力이 內在하고 있기 때문에 그러한 政策이 한계를 갖고 있다는 것이다.

둘째, 무역수지의 획기적인 개선은 아직도 製造業에서 이루어져야 하는데 단기간내에 比較優位가 다시 확보될 전망은 희박하다는 것이다. 정보산업등의 첨단산업만으로는 아직도 國際收支의 改善效果를 크게 기대할 수 없다는 점을 지적할 수 있겠다.

셋째, 前述한 대로 雙務間 貿易協商을 주요 수단으로 삼게 됨으로써 全世界的 外交政策과 貿易政策의 연계성을 더욱 희박하게 만들어 나가고 있고 그 결과 행정부내에서 反保護貿易 主義者들의 주장이 설 땅을 잃게하고 있다는 점을 지적할 수 있다. 특히 전통적으로 勞組와 가까운 民主黨이 執權하거나 中間選舉에서 得勢를 하게되면 보호주의경향이 더욱 강화될 전망에 있다고 보겠다.

가장 우려되는 것은 美國의 貿易政策이 과연 美國의 全世界的 外交戰略으로부터 독립될 수 있는가 하는 것과 그러한 독립성이 과연 바람직한 것인가 하는 것이다. 또한 과연 그러한 보호조치들로서 美國의 산업들이 비교우위를 회복할 수 있을가하는 점도 제기될 수 있다. 이것은 분명 美國자신의 딜레마인 동시에 美國을 회진축으로하여 움직여야 하는 우리 나라를 비롯한 主要交易對象國 전체의 딜레마이기도 하다.

### 參 考 文 獻

- C. Fred Bergsten, *The International Economic Policy of the United States*, Heath and Company, 1980.
- R. Cline, William (ed.), *Trade Policy in the 1980s Institute for International Economics*, Washington D.C.: MIT Press, 1983.
- D. Cen, Stephen, *The Making of United States International Economic Policy*, 2nd ed. by Praeger, 1981.
- I.M., Destler, *Making Foreign Economic Policy*, Washington D.C.: The Brookings Institution, 1980.
- K. Olson, Robert, *U.S. Foreign Policy and the New International Economic Order*, Westview Press, 1981.
- U.S.I.S. Seoul, *President Reagan's Comprehensive Trade Strategy*, September 1985 (monograph).