

<기조 연설>

미국의 對아시아 통상정책

趙 淳

<梨花女子大學校 碩座教授>

제2차대전전의 미국은 통상면에서 그리 개방적인 나라는 아니었다. 1930년에 미국의회는 보호주의적인 Tariff Act(Smoot-Hawley Act)를 제정함으로써, 자국시장의 보호정책을 폈다. 그 당시 미국은 일본으로부터의 수입이 급증하여 美日兩國間の 무역마찰이 일어날 조짐을 보였는데, 일본은 수출의 자율규제를 통하여 이를 극복하고자 했다. 미국은 1934년에는 상당히 개방적인 방향으로 정책을 선회하여, 무역상대국이 미국과 相互主義의 원칙에 따라 공동보조를 취할 경우, 미국대통령은 관세율을 50% 내릴 수 있게 하였다. 1931년에 아시아에서는 일본의 군부가 이른바 滿洲事變을 일으켜, 결국 이것이 太平洋戰爭으로 이어진 것은 주지의 사실이다.

I

제2차대전이 끝난 이후, 세계는 미소양국의 냉전에 휘말렸다. 미국의 통상정책 및 對아시아 政策도 냉전의 구도속에서 전개되었다. 편의상, 미국의 대아시아정책을 1945-60년대말까지의 전기와 1970-1990년까지의 후기로 나누어서 설명하고자 한다.

1. 냉전전기(1945-1960년대말까지)

이 시기는 소련의 팽창과, 중국의 공산화, 한국동란을 겪으면서 미국의 대아시아정책이 자유민주주의의 옹호 및 공산세력의 封鎖를 겨냥하여 전개되던 시기였다. 대전직후, 미국은 일본의 공업발전을 막는 정책을 쓰다가 한국동란이 있는 이후로 일본의 공업화를 돕는 정책으로 선회하였다. 한국에 대해서도 한국동란 이후로 적극적으로 군사 및 경제원조를 행함으로써 공산세력의 팽창을 막는 정책을 쓰게 되었다. 통상면에 있어서 미국은 1947년에 발족한 GATT(관세 및 무역에 관한 일반협정)의 정신에 따라 자유세계에 있어서는 적극적으로 자유무역을 추진하였다.

냉전시대에 일본, 한국 및 대만은 엄청난 경제발전을 이룩하였다. 일본은 1950년대 중반부터 1973년 제1차 오일 쇼크에 이르는 기간동안 年平均 10%에 가까운 고속성장을 이

록하였고 대만 역시 이 기간동안에 거의 일본에 준하는 성장을 기록하였다. 한국도 1960년대 상반기부터 60년대말까지 연평균 약 9%의 성장을 기록하였다. 동아시아의 이 나라들이 냉전기간 동안에 거의 一律적으로 이와 같은 고속성장을 달성한 것은 우연한 일은 아니다. 그것은 냉전기간 동안에 세계를 주름잡은 국제경제질서가, 일본, 대만 및 한국과 같은, 天然資源이 稀少한 반면 人的資源이 풍부한 나라들의 공업발전에 유리하게 작용하는 요인을 지니고 있었기 때문이었다.¹⁾ 이들 아시아 나라들의 경제발전은 물론 當該國民들의 노력의 결과로 이루어진 것이지만, 그 노력이 아주 훌륭한 성과를 가지고 오게 한 것은 그 당시의 국제경제질서의 作用이었다고 볼 수 있다. 국제적인 自由貿易이 이 나라들에게 결정적으로 유리하게 작용한 것이다. 미국의 국제수지는 1950년대말부터 서서히 악화되고 있었음에도 불구하고 미국은 이것을 介意치 아니하고, 아시아 제국을 포함하여 전세계에 대해 국내시장을 개방함으로써 여타의 세계의 고용의 증대와 경제성장에 대해 도움을 준 것이다.

그러나 미국은 이때에도 자국이익의 보호를 소홀히 한 것은 아니었다. 1962년에 유럽이 共同農業政策(Common Agricultural Policy)을 채택할 것을 결정한 이후로, 미국은 무역상대방이 부당하게 미국의 수출을 저해하는 정책을 쓰지 않을까 염려하여, 1962년에 통상확대법(Trade Expansion Act)를 제정함으로써, 외국이 미국의 수출에 대해 부당한 제한을 가할 경우, 대통령은 그 나라에 대해 보복(retaliation)을 할 수 있는 권한을 부여하였다. 이리하여 미국의 대외통상의 兩大原則—상호주의(reciprocity)와 보복(retaliation)의 두 가지 기준—이 확립되었다.

2. 냉전후기(1970-1990)

1970년대에 접어들면서 미국 국내에 있어서나 세계에 있어서나 여러가지 새로운 사태가 발생하였다. 미국내에 있어서는 1965년의 越南戰擴大와 「위대한 사회」의 프로그램으로 말미암아, 인플레이가 격화되고, 또 국제수지가 크게 악화하였다. 월남전은 끝내는 1969년 11월, 미군이 철수함으로써 미국의 「敗北」로 종막을 고하게 되어, 미국민의 심리에 씻을 수 없는 좌절감을 안겨 주었다. 1972년에는 닉슨대통령이 중국을 방문함으로써 美中 양국의 관계가 개선되었다. 1973년에는 달러화의 平價切下로 브레튼·우드체제가 끝내 붕괴하고 말았다. 이와 같은 일련의 사태는 미국민으로 하여금 미국의 국제수지의 악화의 원인을 주로 외국의 不公正貿易慣行에 기인하는 것으로 간주하려는 심리를 갖게 하였다. 그리하여 미국은 이때부터 무역문제의 해결을 다자간의 協約(multilateralism)으로부터 점차 양국간의 交渉(bilateralism)으로 移管하려는 태도를 보이기 시작하였다. 이러한 태도가

1) 이 점에 대해서는 拙著 *The Dynamics of Korean Economic Development*, Washington, D.C. Institute for International Economics, 1994, 제1장 참조.

1974년에 제정된 Trade Act의 301조에 잘 나타나 있다. 이 조항은 행정부가 외국의 「불공평무역」 행위를 제거하는 데 여러가지 수단을 동원할 수 있는 권한을 허용하였다. 또 1979년의 Trade Agreement Act에는 대통령의 권한이 더욱 강화되었다. 이와 같이 미국의 통상정책을 보면, 1970년대에 접어들면서 점차 兩國間의 협의, 그리고 그 협의에 보복수단이 많이 이용되기 시작하였다는 것을 알 수 있다. 이러한 수단이 마련된 배경의 상당부분은 일본에 대한 무역역조에 있었다.

1980년대에 접어들면서, 일본의 對美貿易黑字가 누적됨에 따라, 미국의 대아시아통상정책을 더욱 신랄하게 만드는 여러가지 요인이 발생하였다. 1981년에는 레이건대통령이 취임하였는데, 이때부터 냉전이 거의 絶頂에 달하게 되었다. 그 당시 레이건행정부의 財政政策은 減稅와 支出의 삭감을 위주로 하는 것을 내용으로 하였으나, 실제로 국방비만은 증액됨으로써 財政赤字는 오히려 크게 증가하였다. 이것이 1973-74년때부터 물려받은 인플레이압력에 가세하여 큰 인플레이요인으로 작용하자, 당시의 연방준비은행의 총재였던 Paul Volcker는 이자율을 크게 올리는 긴축정책을 채택하였다. 이자율을 올린 결과, 해외로부터 엄청난 양의 자본이 미국으로 유입하여, 달러화의 가치가 크게 상승하였다. 이 때문에 수출은 감소하고 수입은 대폭 증가하여 미국의 무역수지의 역조가 크게 악화하였다. 적자폭은 1979년에 \$240억이었던 것이 1983년에는 \$500억으로, 그리고 1984년에는 \$1,030억으로 불어났다.

이러한 정책으로 물가가 잡히기는 하였으나, 수입은 크게 증가하여 제조업이 부진하게 되었으며, 고용이 줄게 되었다. 미국은 이러한 바람직하지 못한 현상의 원인이 외국, 특히 일본의 불공정무역에 있다고 보았다. 그리하여 계속 증대하는 재정적자와 무역적자에 의해 좌절감에 사로잡힌 미국議會는 더욱 對日制裁를 강화하여야 할 필요성이 있다고 판단하여, 점차 보복에 관한 행정부의 裁量權을 박탈하고 의무적으로 보복을 하지 않을 수 없도록 법안을 제정하였다. 1984년의 Trade and Tariff Act가 이의 좋은 본보기이다. 이와 같이 1985년 이후에는 미국의 무역정책은 (1) 한편으로는 보복을 하면서 다른 한편으로는 수출드라이브정책을 쓰며, (2) 환율을 조정함으로써 무역역조를 개선하며, (3) 새로운 라운드(round)를 시작하여, 세계각국의 자유무역과 시장의 개방을 유도하는 정책을 구사하였다. 1986년의 Uruguay Round가 그 좋은 예이다. 이리하여 미국은 점차 종래의 multilateralism으로부터 이른바 contingent multilateralism—즉 가능할 곳에는 multilateralism을, 필요한 곳에는 minilateralism을 적용하는 주의—쪽으로 傾斜하게 되었다. 특히 미국은 대일본무역수지의 적자를 축소할 방법을 모색하느라고 많이 腐心하였는데, 일본에 대하여 1985-86년에는 Moss(market-oriented sector-specific)회의를, 1989, 90년에는 SII(Structural Impediment Initiative)협상을 시작하였고, 또 다른 한편으로는 301조를 보다 적극적으로 이용하기 시작하였다. 이와 같이 미국은 301조를 가지고 보복

을 위협하면서, 특수한 부문 내지 품목을 들고 상대국의 시장개방을 요구하기 시작하였다. 이와 같이 미국의 행정부는 외국에 대하여 미국이 행사할 수 있는 최대의 압력을 가하고 보복을 하고 있었음에도 불구하고 의회는 그래도 행정부를 미온적이라고 보고 1988년의 Trade Act에서는 더욱 301조를 강화하여 Super 301조로 만들었다. 이와 같이 보복의 위협을 배경으로 한 일방적인 시장개방압력정책을 추진한다는 것은 원래의 多者間 자유무역의 정신과는 거리가 먼 것으로서 이것은 일종의 적극적인 unilateralism이라고 할 수 있다. 미국이 이와 같이 국내법으로 외국을 억압하는 좋은 예는 일방적으로 어떤 무역상대국을 불공정무역국(즉 Priority Foireign Country, PFC)으로 지정하여 이 나라를 마치 犯法國인 것처럼 취급하는 입법을 들 수 있다.

II

소련의 붕괴로 40년에 걸친 미소양국간의 냉전이 끝났을 때에 세계 각국은 이제는 미국의 一極時代가 온다, 또는 미국, 유럽 및 일본의 三極時代가 온다고 생각했다. 그러나 냉전이후의 사태의 진전을 보면 세계는 一極이나 三極 또는 심지어 多極도 아닌 地球化(globalization)시대로 진입하였다는 것을 알 수 있다. 앞으로도 미국은 세계 유일의 초대국으로서 계속 막강한 영향력을 행사할 것은 물론이겠지만, 이제는 다른 나라들도 많이 발전하고, 특히 세계의 모든 나라들 사이의 상호의존성(interdependence)이 증가할 것이기 때문에, 어떤 나라를 막론하고 과거와 같은 越權을 행사하기는 어렵게 될 것으로 생각된다. 또 한가지 세계사적으로 특기할 만한 일은 아시아의 급부상이라 할 수 있다. 최근까지만 해도 아시아에서 유일한 나라다운 나라는 일본뿐인 것으로 인식되어 왔으나 이제는 이른바 「네마리의 용」인 중진국의 눈부신 경제성장을 필두로 최근에 와서는 아세안 6개국과 중국 및 월남 등이 큰 발전잠재력을 발휘함으로써, 미국의 통상정책도 이제는 유럽 대서양보다는 아시아 태평양을 더 중요시하게 되었다. 즉, 1980년을 기점으로 하여, 미국의 태평양교역액은 대서양교역액을 앞지르기 시작했는데, 1993년에는 태평양무역 규모가 3,400억 달러에 달하여 대서양교역의 1.5배에 이르게 되었다. 미국의 무역적자의 90% 이상이 일본 및 동아시아에서 발생하고 있다. 정치적으로도 미국은 중국과 일본을 중요시하지 않을 수 없게 되어, 한편으로는 중국과 일본을 견제하면서, ASEAN제국의 아시아중심주의를 적극적으로 봉쇄하고자 하는 정책을 펴고 있다. 1992년 대통령선거때에 클린턴 민주당후보는 對中 및 對日 강경정책을 약속한 바 있었는데, 대통령당선 이후의 클린턴은 일본에 대해 무역흑자 縮小의 數量目標 설정을 강요하는 정책으로부터 후퇴하였고 중국에 대해, 무역과 인권을 연계하지 않겠다고 선언하면서 무조건 最惠國 대우를 1년 동안 연장하는 조치를 취함으로써 對中宥和政策을 천명하였다. 또 미국은 북한과 核交渉

을 타결시킴으로써 한반도의 평화정착에 기여하는 정책노선을 선택하였다. 한편 클린턴 행정부는 1994년 3월 3일에는 대통령의 행정명령을 가지고 Super 301조를 경신하였다. 그러나 그 내용은 전의 것에 비해 훨씬 온건한 것으로 바뀌었다.

Ⅲ

이상에서 우리는 제2차대전후의 미국의 대아시아통상정책의 흐름을 살펴보았는데, 그것은 한마디로 점차 부상하고 있는 동아시아제국과의 통상에서 미국의 적자가 누적되어, 이것을 어떻게 타개하느냐에 초점이 맞추어져 왔다고 할 수 있다.

앞으로 미국의 대아시아정책은 어떤 방향으로 전개될 것인가. 한마디로 미국은 모든 가능한 수단을 다 동원하여 동아시아에 있어서의 기득권을 확보하고 동아시아제국의 부상을 견제하는 방향으로 전개될 것이다.

세계유일의 초대국인 미국이 사용가능한 수단은 대단히 많다. 크게 보면 우선 정치·군사적으로 아시아에서 多者間安保體制를 구축하여, 아시아에 있어서의 군사적 우위를 계속 확보하고, 경제적으로는 인권의 문제, 또는 중국의 GATT가입의 문제 및 대만에 대한 각종 지원 등, 여러가지 「카드」를 사용함으로써, 중국의 정치적 경제적인 부상을 견제할 것이 예상된다. 미국은 또 핵협상을 북한과 타결함으로써, 북한과 외교채널을 열어, 이것을 통하여 북한에 대하여도 영향력을 행사하며, 또 북한을 넘어 중국과 러시아에 대해서도 영향력을 가지게 될 수 있도록 하고자 할 것이다.

미국의 대아시아정책의 기조는 APEC에 대한 미국의 태도에 잘 나타나 있다고 생각된다. 즉, 미국은 말레이시아를 포함하는 동남아국가연합(ASEAN)의 아시아나라들만으로 구성되는 지역협력체(이를테면, EAEG, East-Asia Economic Group) 같은 것을 강력히 반대하고, 아시아태평양지역전체를 묶는 자유무역지역을 형성하고자 노력하고 있다. 미국은 아시아태평양지역에서의 유일의 초대국으로서 앞으로도 막강한 영향력을 가질 것이다. 그러나 앞으로는 과거와 같은 압도적인 패권을 행사하기는 어렵게 될 것이다. 미국은 앞으로, 상호주의와 보복을 내세우면서, Multilateralism이든 Bilateralism이든, 모든 수단을 동원하여 아시아에 있어서의 경제적 및 정치적 영향력을 확보하고자 노력할 것이다.