

# 미·일 통상마찰의 정치·경제적 분석(II)

유 경 택\*

## 차례

서 장 분석의 목적과 개요

제1장 미국의 보호주의와 미·일 통상마찰

제1절 미국통상법의 동향과 특징

제2절 미국의 무역적자와 보호주의

제3절 일본의 대미비교우위의 변화

제2장 미·일 통상마찰의 정치적 분석

제1절 미국의 통상정책 결정과정

제2절 품목별 미·일 마찰의 구조분석

제3절 금후의 미·일 마찰의 전개시나리오

제3장 무역수지 불균형과 마찰의 원인분석

제1절 미·일간의 산업경쟁력 격차

제2절 마찰의 원인과 주성분분석

제4장 미·일 구조협정의와 무역수지의 균형화

제1절 미·일간의 경제구조 파라미터의 추계

제2절 일본의 대미수출특화도와 산업내무역

제5장 요약과 맺음말

참고문헌

## 제2장 미·일 통상마찰의 정치적 분석

\*상공부 공업배치환경과 화공사무관

## 제2절 미·일 통상마찰 구조의 분석

여기서는 과거의 품목별에 의한 미·일 통상마찰의 경과와 정치적 결착이 어떤 식으로 행해져 왔는가를 섬유, 철강, 자동차, 반도체, 미·일 구조협정의 등을 들어 분석함과 동시에 그 매크로적 배경을 찾아보고 금후의 매크로적 변화를 포함하여 미·일 통상마찰의 패턴화를 시도해 보고 싶다.

### 1. 섬유마찰

50년대 중반에 「1달러 블라우스」라고 불리는 일본제의 값싼 부인용 블라우스의 수출이 급증하여 미국내에서 수입규제의 움직임이 보여졌지만 일본과의 동맹관계를 중시한 미국 정부는 섬유문제가 2국간에 정치문제화하는 것을 최소한도에 그치도록 노력했다. 이즈음은 미국이 대일무역흑자를 유지하고 있었고 섬유무역에 있어서도 대외적으로 출초를 기록하고 있었던 시기였다. 1962년 미국은

면제품 무역에 관한 장기협정(LTA)을 일본을 포함한 섬유수출국과 체결했다. 그 후 이 협정에 근거하여 일본의 수출자주규제를 둘러싼 2국간 교섭이 자주 반복되어 양국간의 긴장 관계는 전에 비해 높아졌다.

개개의 경제문제가 2국간의 심각한 정치 문제로 발전한 것은 1968년 당시의 닉슨 대통령 후보가 대통령 선거전중 모·화합섬유 제품에 대해서도 수입규제할 것을 공약으로 표명한 데서 비롯된다. 미국은 지금까지 보지 못했던 강경자세를 취하며 일본에 대해 포괄적이며 대단히 엄격한 자주규제안을 요구했기 때문에 분쟁은 길게 끌게 되었고 그 해결에 2년반 이상이 걸렸고 결국은 수출자주규제의 형태로 결말이 났다. 길게 끌었던 원인은 서는 전에 지적한 미국측의 포괄규제 요구의에 1969년 11월의 사또·닉슨회담에서의 섬유교섭의 결착과 오키나와 반환을 연결지었던, 소위 「밀약설」, 일본섬유연맹에 의한 일방적 자주규제의 발표 등을 들 수 있다.

섬유마찰의 변천은 50년대의 면제품 마찰에 있어서는 미국의 섬유업계가 의회에 호소함에 따라 시작되었고 일본의 수출자주규제라는 형태로 결착했다. 당시의 일본의 대미 섬유 수출은 미국의 국내생산량의 1% 정도였고 미국은 아직 섬유산업에 강한 경쟁력을 갖고 있었던 시기였다. 그러나, 미국의 주장으로 일본이 GATT에 정식 가맹했을 즈음에는 섬유가 일본의 주요 수출품목이었다. 모·화합 섬유의 마찰에 있어서는 원인이 면제품 마찰과 기본적으로 다르다. 닉슨 대통령 후보가 선거공약으로 거론하여 처음부터 정치문제로서 다루어졌다. 그러나, 선거공약으로 거론된 것에 대해서는 1965년에 미국의 대일무역이 처음으로 적자로 전락했던 점, 섬유산업의 경쟁력이 약하게 되어서 섬유기업의 도산이 증가하고 실업자가 증가한 것이 매크로 경제

적 배경으로서 주목된다.

## 2. 철강마찰

철강의 대미수출규제의 역사도 길다. 1966년부터 시작된다. 그 매크로적 배경으로서 일본이 1960년대 중반에 조강생산 세계 3위, 1969년에는 세계 1위의 철강수출국이 되었던 점을 들 수 있다. 철강마찰의 문제가 크게 된 것은 1977년 2월에 일본의 철강 5사가 길모어 스틸사에 의해 덤핑제소된 일, 그리고 1977년 9월에 미국에 수입되는 모든 일본제 강재가 US-Steel사에 의해 덤핑 제소된 일로부터 시작된다.

이 철강분쟁은 미·일간에 있어서의 분쟁으로 끝나지 않고 국제문제로 발전해 갔다. 미국 정부가 다국간 가격협정에 의한 문제 해결을 제안했기 때문이었다. 다국간 가격협정의 구체적 방안으로서 1978년에 도입된 트리가 가격제도는 도리어 분쟁을 격화시키는 것이 되어 1982년에 트리가 가격제도 운용은 중지되었다.

1983년 7월 미국 정부는 관세인상, 수량제한을 내용으로 하는 구제조치를 특수강 5개 품목의 수입에 관해 행할 것을 결정하고 1984년 10월에 일본의 대미철강수출 세어제한에 합의를 하고 1985년 3월에 미·일 철강협정이 성립했다.

## 3. 자동차마찰

미·일 자동차마찰은 UAW(전미자동차노조)의 회장에 의한 일본차 보이콧 발언을 계기로 발전했다. 그 배경으로서 1980년 일본으로부터 급격한 수입증가에 의해 미국의 자동차관련 산업의 실업자가 급격히 증가했던 점과 같은 시기에 일본차의 판매실적이 과거

최고로 되어 왔던 점을 들 수 있다. UAW는 ITC에 통상법 제201조(긴급수입규제)의 적용을 요청했지만 ITC는 일본차의 수입은 미국 자동차산업의 퇴락의 주요인은 아니라고 판정했다.

그러나, 계속하여 UAW는 일본차 수입규제에 대한 의회 입법활동에 영향력을 미쳐 1981년 2월에는 일본차를 160만대로 제한한다는 내용의 덴포드 벤첸법안이 제출되었다. 양국의 다양한 공방의 결과 1981년 5월에 일본의 대미수출자주규제의 형태로 결말이 지어졌다.

#### 4. 반도체마찰

미·일 반도체마찰도 수입급증에 위협을 느낀 미국 생산자가 자국 정부의 도움을 요청한다고 하는 전형적인 형태로 시작되었다. 1985년 6월에 SIA(미국반도체산업협회)는 미국통상법 제301조에 근거한 대일제소를 취했다. 그 요지는 일본 전자산업의 구조적인 수입장벽 때문에 미국 제품의 일본시장에서의 시장점유율 확대가 곤란하며 또한 제3국 시장에 있어서도 일본측에 의한 반도체 덤핑을 막아야 한다는 것이었다. 1986년 9월에 미·일 양국간에 기본적인 합의가 되었고 미·일 반도체협정이 체결되었다. 그 내용은 덤핑방지를 위해 가격을 감시한다(제3국 시장에서의 가격도 마찬가지로 감시한다). 일본에서의 미국제 반도체의 시장점유율을 어느 일정수준(약 20%)까지 향상시킨다고 하는 것이었다. 1987년 4월에 미국 정부는 일본측의 「협정 불이행」을 이유로 대일제제조치를 발표하고 퍼스컴, 컬러 TV, 전동공구의 3품목에 대해 관세를 100%까지 인상할 것을 결정했다.

일본의 통산성은 즉시 일본기업에 의한 반도체 생산의 삭감과 수출규제를 실시하고

덤핑문제는 해결되었기 때문에 동년 11월에는 보복관세가 해결되었다. 한편, 미국제 반도체의 일본시장에서의 시장점유율을 높인다 라고 하는 문제에 대해서는 지금까지 사태는 호전되지 않고 미·일 반도체협정을 통해 협의가 계속될 것 같다.

미·일 반도체마찰에서는 제301조 제소뿐만 아니라 관련업계에 의해 수건의 앤티 덤핑 제소가 이루어졌다. 1985년 6월에 마이크로 테크놀로지사에 의한 일본의 7대 반도체사에 의한 반덤핑 제소, 1986년 12월에 미국의 3개 반도체업체에 의한 일본의 EPROM에 의한 반덤핑 제소, 1989년 2월에 DRAM에 의한 반덤핑 제소가 그것이다.

미·일 반도체마찰이 1985년, 1986년에 집중적으로 일어난 데 대한 매크로적 배경을 찾아보자. 1985년은 미국이 세계 최대의 채권국에서 채무국으로 전락했을 뿐만 아니라 1986년에는 첨단기술무역 분야에 있어서도 처음으로 적자를 기록했다. 그리고 1984년과 1985년 사이에 이 산업은 역사상 최악의 불경기로 떨어졌기 때문이다. 반도체의 세계 생산액은 과거 25년간 매년 평균 16% 상승한 것에 대해 이 1년간에 13%나 저하하고 말았다.

반도체마찰은 섬유, 철강, 자동차 등과 같은 전통적인 산업분야에 있어서의 마찰과 달리 첨단기술분야를 둘러싼 분쟁으로 미국에 있어서는 일본의 첨단기술분야에서의 도전은 단순히 하나의 산업분야뿐 아니고 미국 경제 일반에 있어서의 위협으로 받아들여지는 경향이 보여진다. 일본이 섬유, 철강 등의 미국에 있어서의 사양산업분야에 도전하고 있었던 동안은 미국이 경쟁력을 갖고 있는 보다 기술집약적인 보다 부가가치가 높은 산업분야에 노력의 초점을 이행하는 것에 의해 문제가 어느 정도 해결되었다. 그러나 반도체마찰에

있어서는 「도망갈 곳」이 없어져버린 점에 문제를 더욱 심각히 만들고 있다(주 1). 그리고, 첨단기술이라고 하는 것은 군사산업과의 연결로부터 미국의 국가안전보장과 관련된 분야이기도 하다. 반도체협정과 같이 일본에 미국제품의 시장점유율을 인정시킨다고 하는 것은 자유무역의 원칙에 반하는 것이며 「결과지향형의 개별적 상호주의」로서 새로운 마찰패턴이라고 말할 수 있겠다.

## 5. 미·일 구조협약

1989년 9월부터 1990년 6월에 걸쳐서 미·일간의 구조적인 무역장벽을 제거한다고 하는 이른바 미·일 구조협약이 전개되었다. 지금까지의 분야별 시장개방교섭(MOSS)에서는, 예를 들어 어느 정도 결과가 나왔다고 해도 전체의 미·일 무역불균형 시정에는 그다지 효과가 없다 라고 하는 것으로, 무역을 저해하는 문화·사회제도에 밀착한 보다 기본적인 문제를 들어 미·일의 대화를 통해 그 해결을 도모한다고 하는 목적에서 시작되었다. 미·일 구조협약에 이르기 전에 1988년 미국통상법 수퍼 301조에 의해 일본이 불공정무역의 우선국으로 지정된 것을 지적할 수 있다(주 2).

1989년 6월 USTR(미국통상대표부)은 수퍼 301조에 근거하여 일본 정부에 의한 외국으로부터의 인공위성 조달, 수퍼컴퓨터의 조달, 임산물에 대한 수입규제 등 3항목을 불공정관행으로 간주하고 조사를 개시했다. 1990년 4월에 걸쳐서 교섭이 전개되어 결과적으로는 미국측의 일응 만족할 만한 합의가 정리되어 미국 정부로서는 1990년도에 대해서는 일본을 불공정관행의 우선국으로 지정하지 않는다는 결정을

내리는 데에 이르렀다. 이것은 또한 수퍼 301조의 교섭과 링크한 형태로 전개되고 있었던 미·일 구조협약의 분야에서도 어느 정도 미국측이 만족할 만한 중간 발표가 행해진 것도 관계하고 있다.

미·일 구조협약에서 양국이 개선을 위해 노력한다고 합의한 주요한 문제항목은, 일본측은 저축·투자밸런스, 토지이용, 유통시스템, 배타적 거래관행, 계열거래, 가격 메카니즘 등 6개 항목이고 미국측은 저축·투자밸런스, 경쟁력강화, 연구·개발, 노동력의 교육훈련 등 4 항목이었다.

미·일구조협약의 특징은 종래의 마찰패턴과 전혀 다른 형태를 취하고 있는 점에 있다. 즉, 개별산업분야의 마찰을 넘어 「매크로적인 무역수지의 불균형」이 논의의 대상이 되었다고 하는 점이다. 양국간에 합의된 항목의 대부분은 양국의 소비자에게 있어 플러스가 될지도 모르지만 전혀 비무역분야인 것이다. 그리고 주목되는 점은 양국의 저축·투자밸런스가 개선을 위해 노력해야 한다고 강조되어 있는 점이다. 이것에 대해서는 제4장에서 상세하게 검증해보고 싶다.

이상 주요한 통상마찰을 진술해왔지만 개개의 원인을 분석하면 그 원인은 다른 의미를 갖고 또한 시대의 흐름과 함께 매크로적인 요인에 의해 크게 영향받고 있다고 생각할 수 있다. 즉, 양국간 마찰의 형태는 미국의 수입규제(일본의 수출지주규제) → 미국의 수출확대(일본에의 시장개방 압력) → 미국의 적극적 시장공략(결과지향형의 개별적 상호주의)의 형태로 추이해 왔다. 이러한 흐름 가운데 한개의 패턴에서 다음 패턴으로 명료한 구분을 지으면서 변화해왔다 라고 하기보다는 전의 마찰 패턴이 존재하면서 새로운 마찰 패턴이 생겨났다고 말할 수 있고 현재의 마찰은 다양한 형태의 마찰 패턴이 동시에 병존한다고 말할 수 있겠다. 지

(註) 1) 상세하게는 사또우·히데오 「일·미경제마찰」, 평범사, 1991년, P.101~P.138 참고

2) 동상, P.164~P.198 참고

금까지 분석해 왔던 것에 근거하여 마찰의 패턴화를 시도해 보면 다음과 같이 된다.

「패턴 I」 품목별 마찰 (마이크로형 마찰)  
 원인 : 일본의 대미 수출증가로 인해 미국의 관련산업이 피해를 입었다고 우려시되는 경우 관련 이익단체에 의한 제소  
 경과 : ITC(미국국제무역위원회) · 상무성에 의한 피해 조사  
 결착 : 피해가 있다고 인정되는 경우 일본 측에의 반덤핑세 부과 내지 수출자주규제의 요청  
 특징 : 자국시장 보호라는 수동적인 입장에서 한정적 상호주의의 입장에서 일본시장 접근으로 초점이 옮겨져 왔다.  
 적용예 : 섬유, 철강, 자동차 마찰 등

「패턴 II」 하이테크형 마찰  
 원인 : 국가 안전보장상 내지 하이테크분야에 있어서 일본의 비교우위 상승  
 경과 : 반덤핑 조사 내지 양국간 정부 레벨의 협의  
 결착 : 반덤핑세의 부과 내지 계획변경  
 특징 : 기술경쟁 내지 군사산업의 우위 확보  
 적용예 : 반도체마찰, FSX(차기지원전투기) 마찰 등

「패턴 III」 균형수지형 마찰  
 원인 : 1985년 프라자합의에 의한 환율조정(엔화 강세, 달러화 약세)에도 불구하고 양국간 무역불균형은 개선되지 않는다. 양국간 무역제도, 무역관행, 시장구조 등에 문제가 있는 것은 아닐까 하는 의문 제시  
 경과 : 양국 시장의 문제점 조사 내지 협의  
 결착 : 일본은 저축 · 투자밸런스 등 6개분야에서, 미국측은 경쟁력강화 등 4개분

야에서 개선을 합의  
 특징 : 매크로적인 무역수지 불균형이 문제로 되고 있다. 수출입분야에 국한하지 않고 유통시스템, 거래관행 등 비무역분야에까지 관심이 확대  
 적용예 : 미 · 일 구조협외

### 제3절 금후의 미 · 일 마찰전개 시나리오

여기에서는 제1장, 제2장에서 분석해온 것을 토대로 금후의 미 · 일 통상마찰이 어떤 식으로 전개해 갈 것인지 3개의 시나리오를 만들어보고 검토를 첨부한다.

「시나리오 1」 : 마찰은 무역문제를 넘어 양국의 동맹관계에까지 악영향을 미친다. 마찰은 무역분야만 아니라 사회 · 문화 · 제도 등 전분야로 퍼져가서 점점 격화된다.

분석 : 미 · 일 구조협외에도 불구하고 미 · 일 무역불균형은 해소되지 않고 거기에 위기감을 느낀 미국의 여론(의회)의 악화에 의해 대일 수입품에 과도한 제재가 가해진다. 거기에 일본의 여론도 악화, 무역불균형의 진원인은 미국의 구조적 요인에 있다고 하는 형태로 점차로 사회 · 문화 · 제도를 포함한 대립으로 번져간다고 하는 견해

「시나리오 2」 : 양국의 마찰은 지금 수준에 머물지만 마찰의 분야와 패턴이 변한다.  
 분석 : 일본의 지금까지의 패턴과 같이 요구에 대해 어떤 형태로든 양보를 하는 형태로 대미 흑자해소를 위해 수출자주규제 내지 대미 수입확대정책을 취하는 것에 의해 양국의 통상마찰은 지금 수준으로 유지된다.

그러나 일본의 첨단기술산업분야에서의 비교우위가 유지되기 때문에 이 분

야에서의 마찰이 계속해서 발생함과 동시에 미국이 상대적으로 비교우위를 갖고 있는 농업·서비스분야에 대해서 일본에 시장개방 압력을 가하는 형태의 마찰이 빈발할 것이라는 견해

「시나리오 3」: 양국은 지금까지보다도 긴밀한 관계에 접어들어 세계의 정치·경제의 공동 리더로서의 역할을 수행한다. 마찰은 조금 있지만 그다지 신경 쓰지 않아도 될 정도로 줄어든다.

분석: 정치·군사대국인 미국은 자신의 지위를 포기하지 않는 한 정치·군사 목적 달성을 위해서는 아무래도 자금력이 필요하게 된다. 그러나 이미 미국에는 그와 같은 경제력은 없다. 도리어 미국 자신이 최대의 채무국으로 되어 있어 세계의 자금을 흡수하고 있는 것이 실정으로 자금력에 대해서는 경제대국 일본에 의지하지 않을 수 없다. 일본도 마찬가지로 자신의 경제력에 걸맞는 국제적 지위확보를 위해서는 정치대국인 미국에 버려질 수는 없다. 서로 상대방을 필요로 하기 때문에 상호 협력에 노력한다는 견해

「검 토」

○ 제1장에서 진술했듯이 미국의 보호무역주의의 경향은 무역적자와 깊은 상관이 있다. 그리고 마찰의 법적 근거로 되어 있는 미국통상법은 점차 보호주의 색채를 짙게 하면서 개정되어 왔다. 특히 1988년 통상법에서는 301조의 발동과 보복조치를 USTR에 옮기는 것에 의해 외교나 군사면이란 다른 중요한 정책문제로부터 생기는 대통령의 주저를 극력 배제하고 대항조치의 발동을 용이하게 하고 있다. 무역적자와 미국통상법의 관점에서 생각하면

마찰은 줄지 않는다고 생각되어진다.

○ 제2장 2절에서 진술했듯이 미·일 통상 마찰의 패턴은 미국의 소극적인 수입규제에서 적극적인 시장공략전략으로 변해왔다. 그리고 비교우위분석(제1장 3절)에서 알았듯이 비교우위가 지켜지고 있는데도 불구하고 아직 수입규제를 받고 있지 않는 품목으로서는 자동차부품만이 눈에 띈다. 과거의 예로 봐서 마찰이 일어나 수출자주규제의 형태로 결착이 나면 기간연장이 반복되어 두번 다시 자유무역의 형태로 되돌아오지 않는 경우가 대부분이다(컬러 TV만 예외).

그렇다고 하면 공업제품의 무역분야에서의 마찰이 일어날 가능성이 있는 품목은 점점 적어진다. 비무역분야(지적소유권, 금융분야 등)와 미국에 비교우위가 있다고 일컬어지는 농산물, 서비스분야에서의 마찰이 증가할 것으로 생각할 수 있다.

○ 지금까지의 분석에서 보면 양국의 무역수지불균형이 일본측에 책임이 있는가 어떤가는 별도로 하고, 마찰의 근인이 되어 있는 것이 분명하다 라고 하면 양국의 무역수지불균형이 존재하는 한, 예를 들어 마찰분야가 변하더라도 미·일 통상마찰은 계속해서 일어날 가능성이 있다고 생각되어진다. 양국에 있어서 미·일 마찰이 피할 수 없는 길이라고 한다면 가능한 한 최소한으로 그치고 가능하면 효율적으로 대처하는 것이 필요하게 된다. 미·일 통상마찰을 줄이기 위해서 양국은 어떤 점에 중점을 두어야 할 것인가에 대해서는 제4·5장에서 검토해 보고 싶다.

(다음 호에 계속)