



# 美 · 日 경제현황과 한국의 대응

## The U.S.-Japan Economic Relationship and Implications for Korea

---

**Marcus Noland**

미국 국제경제연구소(IIIE) 선임연구위원

2002. 4. 25

## 필자 약력

---

### Marcus Noland

Swarthmore大卒, Johns Hopkins大 경제학 박사

美 대통령비서실 경제자문위원회 선임연구위원 역임. 現 미국 국제경제연구소(IEE) 선임연구위원.

Johns Hopkins大, 東京大 교환교수, 다수의 경제저널지 편집자로도 활동 중.

'No More Bashing: Building a New Japan-U.S. Economic Relationship' (2001), 'Avoiding the Apocalypse : The Future of the Two Koreas' (2000), 'Global Economic Effects of the Asian Currency Devaluation' (1998) 등 저서 및 논문 다수.

## 美 · 日 경제현황과 한국의 대응\*

Marcus Noland

서울에 있는 세계경제연구원에 있으면 집에 있는 것 같다. 사공일 이사장님께서 말씀하신 것처럼 우리 국제경제연구소(IIE: Institute for International Economics)가 발간한 보고서의 제목은 “No More Bashing” 인데, 새로운 미 · 일 경제관계 구축에 관한 것이다.

오늘날의 세계 경제상황은 상당한 불확실성을 내포하고 있다. 끔찍한 9 · 11 사태 이전에도 세계경제는 약화된 것처럼 보였다. 지난 10년간 세계 경제성장의 원동력이었던 미국은 침체에 빠져들고 있다. 일본의 경우 지난 10년 동안 4번째의 침체에 빠져있는 상태이며, 유럽의 경제성장도 미약한 수준이다.

9 · 11 이후 경제성장 전망이 하향 조정되었으며, 이러한 전망치의 불확실성이 증가하고 있는 상황이다. IMF는 금년과 내년도의 세계 경제성장이 2.4%에 그칠 것으로 전망하고 있다. 그러나 IMF는 이러한 전망 조정이 “차 있을 가지고 미래를 예언하는 것과 같은 것” 이라고 인정한 바 있다. IMF만 그런 것은 아니다. 전체적으로 경제성장 전망의 하향조정이 이루어졌다. 일반적으로 이러한 전망치들의 분포는 보통한 부분에 집중되어 있는 것이 특징이며, 통계학적인 용어로는 정규분포와 비교하여 평균 부분에 더 집중되어 있다고 한다. 이를 다르게 표현하면, 경제예측가들이 비슷한 모형과 방법을 사용한다는 것 이외에 다른 이유가 없다면 일반적으로 이러한 전망에 대해 큰 공감대가 형성된다는 것이다. 9월 10일에 경제예측가들은 미국 경제성장이 3%를 약간 밑돌 것으로 예상했다. 일부 다른 의견도 있었지만, 이에 대한 분포가 크게 집중됨으로써 기본적으로 강한 공감대가 형성되었다.

9월 11일 이후 미국 경제전망에 대해 주목할 만한 변화가 두 가지 발생하였다. 그 하나는 수치들이 좌측으로 이동한 것인데, 이는 전반적인 경제성장 전망의 하향조정을 의미하는 것으로 대략 1% 포인트 정도이다. 또 다른 충격적인 변화는 이들 전망치의 분산정도가 급격히 커졌다는 점이다. 이와 같은 전망치들의 급격한 분산배열은 9 · 11 사태 이후 불확실성의 증가를 의미하는 것이다. 이러한 것들은 경제성장의 불확실성이 급격히 증가된 상태에서 경제성장 전망이 하향 조정되었음을 우리에게 말해준다.

이러한 예측구성에 사용되고 있는 표준적인 계량경제 모형을 사용한다면, 미국경제는 2002년 하반기에 크게 반등할 것으로 예상된다. 가장 보편적인 중간값으로 예측한다면 3/4분기의 미국 경제성장은 4%에서 5% 정도가 될 것이다. 이러한 모형들은 미국경제가 급격히 반등할 것으로 예상하고 있다. 그러나

\* 이 글은 2001년 11월 29일 개최된 IGE 특별강연회의 녹취내용을 번역 · 정리한 것임.

본인 생각에 이와 같은 예상치는 현재와 다른 상황 하에서라면 모르겠지만 현실화되기에는 실제로 훨씬 더 많은 불확실성이 존재하고 있다.

중요한 점은 9·11사태가 근본적으로 단발적이고 일회성인 사건이나 하는 것이다. 몇몇 사람들이 지적한 바와 같이, 테러공격의 직접적인 충격은 고베(Kobe)의 지진 충격보다는 실제적으로 작을 것이다. 1995년 1월 17일 고베에서 발생한 지진은 끔찍한 사건이었고 고베에 거주하는 사람들에게는 틀림없이 생생한 기억이겠지만, 현재의 일본 경제침체를 자연재해에 따른 효과로 돌리는 사람들은 거의 없을 것으로 생각된다.

다른 하나는 물론 9·11 사태가 일회성 사건이 아닌 지속적이라는 것이며, 이는 생산성에 대한 세금부과와 같다. 생산성 문제에 대한 전문가인 IIE의 마틴 베일리(Martin Baily)는 이와 관련된 사전 분석을 해왔다. 그는 만약 이 사태가 일회성 사건이 아닌 지속적인 방식으로 진행된다면, 이를 세금으로 환산할 경우 생산성의 감소는 약 0.2%~0.3% 수준일 것으로 평가하였다. 만약 미국의 총요소 생산성 증가가 지난 1990년대 하반기와 같은 수준인 2.5%에서 3%를 유지한다면, 0.2%~0.3%가 그렇게 큰 것은 아니다. 하지만 이러한 수치들이 10년간 누적된다면 이는 사소한 것이 아니다. 그러나 그는 이와 같이 좋지 않은 시나리오에서도 그 충격이 심각한 수준은 아닐 것이라고 비교적 낙관적인 주장을 한다.

본인이 앞서 언급한 2002년 하반기의 강력한 반등 등을 포함한 추정치들은 물론 다른 중요한 사건이 발생하지 않는다는 것을 가정하고 있다. 여기에서 강조하고 싶은 것은 중요한 사건이 반드시 테러일 필요는 없다는 점이다. 물론 중요한 테러사태가 다시 발생할 수도 있다. 그러나 9·11 사태와 직접적으로 관련될지 안될지는 모르겠지만, 또 다른 종류의 중요한 경제적 충격이 나타날 수도 있다. 본인은 많은 미국인들이 에너지 회사인 엔론(Enron)사의 상황에 대해 우려하고 있는 것으로 알고 있다. 엔론사가 비록 발전소 건설과 같은 사업을 분명히 아직도 하고 있지만, 이 회사의 본질적인 주요사업은 실제로 이러한 건설사업이 아니라 시장조성 또는 중개사업이라는 것을 아마도 여러분들 중 대다수는 모르고 있을 것이다. 두려운 것은 만약 엔론이 도산할 경우 난방유, 항공유 등과 같은 많은 생산품들에 대한 중개기능이 취약해지고 시장이 붕괴될 우려가 있다는 것이다. 현재로서는 이러한 일이 발생하지 않을 것으로 보이며, 우리 모두는 이러한 점에 대해 아주 고마워하고 있다. 본인이 제기하고 싶은 것은, 이러한 환경에서 장기 자본관리 체제의 붕괴와 같은 대규모 충격이 발생한다면 미국경제에 대한 비교적 낙관적인 전망들이 전부 바뀔 수도 있다는 점이다.

9·11 사태가 아니더라도, 이번 사태가 발생한 시점에 이미 미국은 침체에 빠져들고 있었다. 이번 경제침체의 중기적인 영향이 무엇인가에 대해서 상당히 많은 논의가 있는데, 이는 IIE가 발간한 보고서의 제2장에 언급되어 있다. 이 보고서의 공동저자인 프레드 버그스텐(C. Fred Bergsten) 박사와 같은 사람들은 상당히 낙관적인 견해를 갖고 있는데, 미국의 경기침체는 전통적으로 단기간에 그쳤으며 침체에 빠질 경우 미국은 이를 해결하기 위한 다양한 정책 수단을 갖고 있다고 주장한다. 즉, 미국은 대규모의 재정흑자

를 기록해왔으며, 중앙은행은 이자율을 낮출 수 있는 충분한 여력이 있다는 것이다. 반면에, 미국의 이번 경기침체의 원인은 기본적으로 투자붕괴에서 기인한 것이다. 그러한 측면에서 이번 경기침체는 미국이 지난 1800년대 후반에 경험한 침체, 특히 1890년대의 경기침체와 유사하며, 혹은 일본이 1990년대 초입에 거품이 붕괴되었을 때 경험한 침체와 유사하다. 이러한 경기침체들은 오래 지속되었으며 극복하기 어려웠던 경향이 있다.

이와 동시에 긍정적인 방향으로 작용하고 있는 경제적 요인들도 존재한다. 재정정책에 있어서 지출을 확대할 수 있는 여력이 충분히 있으며, 미국 의회는 이러한 지출확대에 대해 주저하지 않고 있다. 중앙은행은 이자율을 낮출 수 있으며, 이미 그러한 작업을 진행 중이다. 예를 들어 이자율 하락은 미국 내에서 약 1,000억 달러 규모의 부동산 담보부 대출의 차입조정이 이루어질 수 있도록 하여 그 결과 소비지출이 증가될 것으로 예상된다. 매일 아침 잠자리에서 일어날 때마다, 본인의 처(妻)는 30년 만기 부동산 담보부 대출금리를 본인에게 이야기하면서 대출을 전환해야 한다고 괴롭힌다. 유가는 하락하고 있는 상태이다. 본인의 동료인 마틴 베일리는 유가하락이 미국경제에 500억 달러 규모의 긍정적인 공급효과를 줄 것으로 추정하고 있다. 결론을 말하자면, 현재 미국경제가 직면하고 있는 도전은 상당히 큰 것이지만, 미국은 이를 극복할 수 있는 충분한 자원과 능력을 지니고 있다는 것이다.

우리가 위에서 언급한 보고서 제3장에서 논의한 것처럼, 일본의 경우 상황은 상당히 암울하다. 넓은 관점에서 보면 일본은 3가지의 커다란 도전에 직면하고 있다. 첫째, 일본은 금융시스템이 매우 취약하다. 둘째, 일본은 대공황 이후 디플레이션을 경험하고 있는 첫 번째의 대규모 산업경제라는 점이다. 셋째, 일본은 구조적인 변화가 필요하다는 점이다.

일본의 은행시스템에 있어서 무수익 여신에 대한 추정치는 대단히 광범위하다. (한국의 경우 이 부문에 대해 많은 경험을 갖고 있기 때문에 빨리 지나가도 될 것 같다.) 지난 10년 동안 일본 은행들은 60조 엔에 달하는 무수익 여신에 대해 대손충당금을 설정하였는데, 이 규모는 한국이나 캐나다, 또는 네덜란드와 벨기에의 경제를 합친 것보다 큰 규모이다.

일본 금융감독청(FSA: Financial Supervisory Agency)은 담보회수를 제외한 악성여신의 규모가 34조 엔 정도라고 추정하였지만, 비공식적인 추정은 약 40조 엔에서 170조 엔 정도에 달하고 있다. 전술한 보고서에서 언급한 골드만 삭스(Goldman Sachs)의 추정에 따르면 이는 237조 엔 또는 GDP의 약 50% 규모이다. 우리가 이야기 하고 있는 일본의 악성여신의 규모는 한국이 외환위기 당시 직면했던 것과 대략 비슷한 수준이지만, 아시는 바와 같이 일본의 경제규모는 한국보다 훨씬 더 크다.

지난 10년간 정책대응에도 문제가 있었다. 지난 1999년 정부는 주요 은행들에 대한 자본확충을 실시하였다. 이러한 과정은 보고서 제3장에 자세히 설명되어 있는데, 매우 분화되어 있는 일본 금융부문의 각 부분에서 나타난 다양한 일련의 금융상의 문제점들을 서술하고 있다. 이러한 문제들은 1990년대 초반 지

역 신용협동조합에서부터 시작되어, 1990년대 중반에는 부동산 금융회사로 옮겨갔으며, 결국 1990년대 말에는 주요도시 은행들에게까지 그 영향이 미쳤다.

1999년 들어 일본정부는 은행들에 대한 자본확충을 실시하였다. 그러나 문제는 그들이 단지 자본만을 추가로 투입하였을 뿐 경영진을 교체하지 않았으며, 경영관행이나 인센티브 등에 대해서는 아무런 조치도 취하지 않았다는 것이다. 이러한 상황에서, 똑같은 관행, 똑같은 디플레이션, 똑같이 취약한 성장이 반복되었으며, 일본 금융기관은 여전히 무수히 여신을 안고 있다. 지금의 문제는 체면손상이다. 일본 금융감독청의 하쿠오 야나기사와(Hakuo Yanagisawa) 청장은 일본이 1999년에 문제를 해결하지 못했다는 점을 인정하기를 기본적으로 꺼려하고 있다. 본인의 공동저자인 타카토시 이토(Takatoshi Ito)는 이 점에 있어서 금융감독청에 대해 통렬한 비판을 가하면서, 그들이 건전한 금융시스템을 갖추려는 국가적인 이익보다는 그들 자신의 관료적 이익에 대해서만 신경을 쓴다고 언급한 바 있다.

이 보고서에서 논의된 바와 같이, 몇 번에 걸쳐 일본 정부는 메시지를 무시한 바 있다. 즉, 처음에 ING Barings, 그 이후 Goldman Sachs, 그리고 가장 최근에는 IMF가 이러한 메시지를 보냈으나 일본 정부는 이를 무시하였다. 외부인들이 문제점이나 불합리성을 지적할 경우 비판과 분석을 수용하여 진지하게 고려하는 대신, 서로 결속하여 수치에 대한 혼란을 야기하고, 내부의 정치적인 이유로 인해 문제해결에 적극성을 보이지 않으며, 외부의 관찰자들에 대해 비난을 퍼붓는 경향을 보여 결과적으로 시장의 신뢰를 상실하고 문제를 악화시켰다.

만약 지금처럼 자본만을 투입하는 전략으로 현재 상황을 극복할 수 있다면, 일본은 이러한 상황을 벗어나는 데 10년이 더 걸릴 것으로 예상된다. 문제는 두 가지 어려움 즉, 디플레이션과 취약한 수요로 인해 이러한 전략들로 극복될 수 있을지 불분명하다는 점이다. 결론적으로 간단히 말하자면, 신용평가기관들이 일본의 금융기관들을 평가할 때, 금융기관들에 대한 본질적인 금융경쟁력 평가와 정부의 암묵적인 보증에서 나온 평가 사이에 아주 심한 차이가 있다는 것이다.

두 번째 문제는 디플레이션이다. 물론 일본이 겪고 있는 디플레이션은 1930년대 미국과 유럽이 겪은 디플레이션에 비해 훨씬 작은 규모라는 점은 인정되지만, 이미 언급한 바와 같이 일본은 대공황 이후 처음으로 디플레이션을 겪는 선진국이다. 일본 중앙은행인 일본은행의 정책은 경쟁력을 갖지 못했으며, 지금은 법적, 정치적 독립성까지 위협받고 있다. 독립성을 가진 재무성 산하기관이었던 일본은행이 왜 이렇게 되었는가? 그들이 분리되면서 첫 번째로 한 일은 통화정책상의 실수였다. 이러한 실수가 일본은행으로 하여금 꼼짝 못하게 만들었다. 만약 이러한 실수를 시정한다면 마치 정치적 압력에 굴복하는 것처럼 보여 일본은행은 독립성을 상실하게 된다. 그게 아니면 독립성을 나타내 보일 수 있도록 잘못된 길을 계속 가면서 그 비용을 부담하는 것이다. 일본은행은 후자를 택했다. 여기에 대한 해답은 인플레이션 목표제라는 것이 우리의 견해이다. 즉, 일본은행은 적절한 목표치(연 2~3%의 인플레이션)를 설정하여 목표를 이룰 때까지 계속 엔화를 발행했어야 했다.

이와 관련하여서는 아주 어이없는 공식발표를 계속 해왔다. 일본은행 총재, 재무성 장관, 심지어 수상 까지도 연간 4~5%의 디플레이션에서 2~3%의 인플레이션을 유지해 나가면 경제가 초인플레이션(hyperinflation)으로 진입하게 될 것이라고 기본적으로 언급해왔다. 우리가 인용한 일부 발표들은 정말 놀라운 것이다. 우리는 헤이조 타케나카(Heizo Takenaka) 경제성 장관과 마사주로 시오카와(Masajuro Shiokawa) 재무성 장관이 공식논쟁을 벌였다는 것을 끝으로 이 주제를 마무리하겠다. 일본은행이 보다 분별있는 정책방향으로 천천히 나아가고 있기는 하지만 여기에 걸리는 시간이 너무나 길다.

마지막으로 재정정책의 문제가 있다. 일본의 재정정책은 재무성이 책임을 맡고 있는데, 근본적으로 불분명하다. 시간절약을 위해 자세히 살펴보지는 않겠다. 본인이 발견한 흥미로운 사실을 간단하게 언급해 보면, 대부분의 나라에 정부의 실제 재정 포지션이 무엇인지 알아보려는 소규모 경제분석가 집단이 없다는 것인데, 이는 박학다식한 본인의 공동저자인 타카토시 이토까지도 이해하지 못하는 것 같았다. “마미즈(Mamizu)”는 맑은 물을 뜻하는 말인데 일본 외에 다른 나라에서는 사용하지 않는 용어이다. 즉, 문제는 실제 전개되는 상황 전반에 걸쳐 그러한 혼란이 존재한다는 것이다.

이와 관련된 수치들도 좋지 않다. 이 방법 저 방법으로 수치들을 왜곡하려는 사람들과의 다툼을 피하기 위해, 앞서 말한 보고서에서는 국제공인기구의 자료들에 가능한 한 많이 의존하도록 노력하였다. 총부채/GDP 비율에 대한 IMF의 추정치는 몇 년 내에 150%에 이를 것으로 나타났는데, 이는 G7 국가들 중 가장 좋지 않은 수준일 것이다. 국가부채에 대한 신용등급은 스페인과 이탈리아 수준으로 하락하였으며, 점점 더 악화되고 있다. 재정문제는 주로 세수감소에 기인하고 있는데, 이는 다시 전체적인 수요약화와 명목으로 반영된다. 세수의 악화는 우리 모두 잘 알고 있는 쓸모없는 공공근로프로젝트보다 실제 수치적으로 더욱 중요한 의미를 갖는다. 이들 프로젝트 중 일부는 보고서 제3장에서 언짢을 정도로 확실히 다뤄지고 있다.

현재 일본은 아주 고역적인 압력을 받고 있다. 한편 일본은 재정적자를 축소시켜야 하는데, 이는 일본의 인구통계학적인 측면에서 볼 때 향후 수십 년 간 사회보장비용이 큰 폭으로 증가할 것이라는 점을 감안한다면 특히 중요할 것이다. 재정강화는 단기적으로는 경제 축소를 야기할 것이다. 고이즈미(Koizumi) 수상은 “채무보증” 문제를 제기하여 사태를 더 악화시켰다. 예를 들어 파이낸셜 타임즈(Financial Times)의 질리언 테트(Gillian Tett)는 연재기사를 게재해왔는데, 본인 생각으로는 아주 정확했다. 최근에 게재되었던 것들 중 하나는 “간결한 한 마디의 통치”였다. 고이즈미 수상은 일본은행의 경우와 같이 잘못된 정책을 수행하여 자신의 정치적 신뢰도를 유지하거나, 자신의 입장을 바꿔 더 나은 정책을 채택하는 대신 정치적 입지를 약화시키는 둘 중의 하나는 선택해야 하는 상황에 놓여있다. 정부가 지금까지 해온 것은 두 번의 추가경정예산안으로 교묘하게 빠져나가려는 것이다. 첫 번째 추가경정예산은 이미 통과되었고, 지금은 다른 추가경정예산에 대해 논의하고 있다. 그러나 이에 논의가 아직 이루어지지 않고 있기 때문에 공식적으로 이야기하지 못하고 있지만, 모든 사람들은 결국 이러한 논의가 이루어지리라는 것을 알고 있다. 이는 혼란스러운 일이다.

9·11 사태와 관련하여 일본의 상황은 더욱 어려운 지경으로 빠지고 있다. 일본경제에 대한 9·11 사태의 직접적인 영향은 그리 크지 않지만 그로 인해 분란의 소지가 있는 문제들이 일본 내에서 공개적으로 논의되었는데, 그 문제들은 앞서 말한 보고서 제6장에서 일부 언급되어 있다. 아시다시피, 일본은 자신의 역사 및 세계에서 위치와 관련된 문제들이 대내외적으로 여전히 해결되지 않고 있다. 그 중 하나는 걸프전으로 겪었던 일본의 끔찍한 경험이다. 그 당시 일본은 여러 가지 사항들을 요청받았으나, 할 수 있는 일이 없었다. 결국 일본은 후세인(Sadam Hussein)과 대치하는 연합군에게 130억 달러를 제공함으로써 수표책 외교의 형태로 개입했다. 그러나, 130억 달러로는 우호관계를 유지할 수 없었다는 데 문제가 있다.

이러한 비슷한 사태가 다시 나타날 가능성이 있다. 걸프전으로 인해 정치적 상처를 받아온 고이즈미 수상은 일본 자위대의 활동범위를 확대하려고 노력하고 있다. 그러나 문제는 이러한 논의가 정치적으로 분란을 야기하여 의회가 안보분쟁에 묶이게 됨으로써, 일본이 직면하고 있는 더욱 중요한 경제정책에서 벗어나게 된다는 점이다.

간단히 말해 중요한 요지는 소위 말하는 테러와의 전쟁이 앞으로 어떻게 전개될지 모른다는 것이다. 탈레반(Taliban)과 알 카에다(al Qaeda) 등이 조만간 붕괴되어 다시 정상으로 돌아와, 이번 상황이 일본에 대해 어떤 영향을 미치지 못할 수도 있다.

그러나 다른 국가들을 대상으로 하는 등 테러와의 전쟁이 훨씬 더 길어진다면, 대내외적으로 이 문제를 다루기 위해 일본의 고위 지도자들이 정치적 자산을 지속적으로 투자해야 할 필요가 있을 수도 있다. 뿐만 아니라 분명히 이러한 사태는 일본이 직면하고 있는 아주 어려운 경제 문제들을 해결하는데 혼란을 야기할 것이다.

그렇다면 지금까지의 전망에 햇살이 비칠 것인가? 그 대답은 확실히 ‘그렇다’는 것이다. 이에 대한 보고서의 제목이 “No More Bashing”이다. 본인은 기본적으로 보고서 제2장 및 3장에 있는 거시경제적 문제들을 중심으로 언급해왔는데, 그 이유는 여기가 한국이고 한국이 미·일 양국 문제에 대해 어느 정도의 관심이 있는지 확신이 없기 때문이다. 이 보고서에는 대단히 중요한 일관된 하나의 주제가 있는데, 제5장, 6장 및 7장에서 주로 다루어지고 있다. 그것은 다음과 같다.

지난 15년 남짓 동안 어떤 기준으로 봐도 일본의 차별성이 점점 감소해왔으며, OECD내의 여타 주요국들과 더욱 더 비슷해지고 있는 것으로 나타난다. 이전에 본인이 버그스텐 박사와 미·일 관계에 대해 공동저술한 보고서에는 일본과 미국, 유럽국가들을 비교한 도표들이 제시되어 있다. 요즘의 우리 보고서에는 일본과 미국, 유럽국가 및 한국을 비교하는 차트를 삽입되고 있다. 흥미로운 것은 일본과 다른 나라들과의 총체적인 차이가 실제 계속 줄어들고 있다는 점이다. 이러한 차이가 완전히 없어진 것은 아니다. 그리고 아마 완전히 없어지지 않을 것이다. 그러나 이러한 차이점은 점점 줄어들고 있다.



우리가 주장하려는 바는 일본을 다른 경제와 다르다거나, 독자적인 경제로 다루어야 하는 지식적인 근거가 줄어들고 있다는 것이다. 우리가 원하는 것은 일본이 자신의 이익에서 벗어나 전체적인 단위의 개혁을 이루는 것이다. 그러나 아시다시피, 역사적인 이유에서 그리고 아마도 문화적인 이유에서 일본은 그러한 개혁을 수행하는데 어려움을 겪고 있으며, 내부의 개혁을 수행하기 위해 외부의 압력, 전형적으로 미국 정부의 압력에 의존하고 있는 것처럼 보인다. 일본인들이 “가이아쯔(gaiatsu)”, 즉 외국의 압력이라고 부르는 이러한 패턴은 일본에게도 미국에도 좋은 일이 아니다.

일본이 개혁을 수행하기 위해 외국의 지원, 또는 외국의 압력이 필요한 한, 그러한 외국의 압력은 미국과의 양자간 관계에서 벗어나 일본이 자발적으로 참여하는 다자간 협상을 통해 얻어지는 것이 더 나은 것이다. 그러한 역할을 위한 중심 기구는 분명히 WTO가 되겠지만, OECD나 IMF 등과 같은 다른 사례도 있다.

이러한 측면에서 또 다른 WTO 협상을 시작하기로 한 도하(Doha)의 합의는 대단한 성공이다. 무엇보다도, 이 회담이 아랍국가인 카타르에서 개최되었다는 것은 아랍과 서방 세계와의 일반적인 관계 측면에서 볼 때 좋은 일이다. 두 번째로, WTO를 다시 활성화시키는 것은 모두에게 좋은 일이며, 특히 일본에게 좋은 일이다. 우리는 WTO가 다음 라운드에서 다루었으면 하는 의제 중 몇 가지를 보고서에 기술하였다. 우리는 지난 달 이 보고서를 출간하기 위해 일본에 갔을 때 지금과 같은 강연회를 몇 차례 가졌는데, 정말 충격적인 것은 일본이 중국에 대해 갖고 있는 내재적인 강박관념이었다. 이와 관련하여 좀 거칠게 표현한다면, 최근 들어 일본인들이 중국인들에 대해 이야기하는 것은 1970년대에 미국인들이 일본인들에 대해 이야기한 것과 동일한 방식이다. 또 1980년대에 미국인들이 한국인들에 대해 이야기한 것이라고 말할 수 있을 지도 모르겠다. 우리 제조업을 도둑맞고 있다. 중국인들은 공정하게 하지 않는다. 중국인들이 우리의 지적재산권을 훔치고 있다. 중국은 환율을 조정해야 한다. 이것이 우리가 일본에서 들은 주문(呪文)이었다.

올해 초 일본과 중국은 상당히 심각한 일련의 무역분쟁을 겪었다. 일본이 다다미를 만드는 원료인 곶꿀, 부추, 표고버섯 등에 대해 보호조치를 취하자, 중국은 일본산 휴대전화, 에어컨, 자동차 등의 수입을 금지시킴으로써 더욱 과격한 보복을 가하였다.

이러한 일이 발생하기 전, 일본 대표단이 워싱턴에 있는 IIE를 방문하여 우리와 이에 대해 논의한 바 있다. 무역분쟁이 발생한 이후에도 우리와 이에 대해 논의하였다. 우리는 일본이 이에 대해 놀라서는 안 된다고 말했다. 결국 작년 한국은 중국산 마늘에 대해 보호장벽을 설치한 바가 있다. 그에 대해 중국은 어떤 반응을 보였는가? 한국산 휴대전화와 에어컨의 수입을 금지시켰다.

지난 주 중국이 WTO에 가입한 것은 일본과 중국 모두를 위해 좋은 일이고 넓게는 한국을 위해서도 좋은 일이다. 중국의 가입은 두 가지 역할을 할 것이다. 우선 중국의 WTO 가입은 일본 정부의 “좋은 관료”

들에게 도움이 되어, 일본 정책에 좋지 않은 영향을 주는 사소하고 중요하지 않은 농업 관련 로비스트들의 역할을 제한할 것이다. 지금부터 대(對)중국 정책은 국제적인 의무를 가지게 되며, 골풀이나 버섯에 대한 수입금지를 간단히 할 수 없게 된다. 동시에 중국은 지금까지 한국과 일본에 대해 불균형적인 보복, 즉 소규모 농산물의 수입제한에 대해 대규모의 무역제재를 가하는 조치를 취하는 경향이 있었다. 일단 WTO에 가입하게 되면, WTO는 이러한 분쟁을 해결하도록 노력하는 수단으로써 작용하게 된다. 그리고 중국에 일본이 예를 들어 골풀 등과 같은 상품에 대해 수입금지 조치를 취하고 중국에 대한 시장개방을 거부한다면, WTO는 중국의 보복을 승인하게 되고 이러한 보복은 균형에 맞는 보복이 될 것이다. 이러한 조치는 관계 당사국 모두에게 좋은 일일 것이다.

결론적으로, 세계는 어렵고 대단히 불확실한 시기에 있다. 지금과 같은 상황에서는 우리 모두가 서로 협력하려고 노력해야 한다고 생각된다. 이것이 본인이 도하에서 열린 WTO 라운드의 시작이 좋은 신호라고 한 이유 중 하나이다. 미국의 애국자인 벤자민 프랭클린(Benjamin Franklin)이 미국 독립선언서에 서명하면서 이야기한 것처럼, “뭉치면 살고 헤치면 죽는다”.

---

### 질 의 · 응 답

---

[질 문] 지금의 주제와는 좀 상관없는 얘기지만, “그만 때리기(No More Bashing)”라고 하였는데 이는 미국이 이른바 “때리는” 행위에 깊이 연루되어있다는 말로 들린다. 몇몇 미국 의회 의원들이 소니 TV 몇 대를 의사당 잔디밭에 내던져 부수는 걸 본 적이 있지만, 정확히 “때린다”는 것이 뭘 말하는 건지 모르겠다. 질문은 다음과 같다. 경제학자들도 자유무역의 장점에 대해서는 논란의 여지가 없다고 생각한다. 자유무역에 관해서는 모든 경제학자들이 동의할 수 있다는 것이다. 문제는, 그것이 단지 일방에 의해서만 이행될 경우, 얼마나 적절한 것이 되는가 하는 것인가? 예를 들어 미국이 국경을 터놓고 모든 일본 상품이 진입하도록 허용하는 반면 일본은 그만큼의 예의를 보이지 않는다면, 보복조치를 취하는 것이 미국경제에 이익이 되는가? 감정적으로나 정치적으로 그렇게 할 수는 있으나, 결국 최적의 이익이 되는 경제적 위치를 얻기 위해서 경제적으로는 계속해서 그러한 개방정책을 취하는 게 더 나은 것은 아닌가? 만약 경제학 이론 중 일방적 자유무역에 관한 것이 있다면 어떻게 설명하고 있는가? 최적의 경로는 무엇인가?

[답 변] 그 점은 미국에게는 2차 대전 이후 계속되어온 문제였고 탈냉전 이후 1990년대 들어 더욱 첨예해졌다. 경제학 이론의 입장에서는 모호하다. 상대국이 자유무역정책을 하지 않더라도 자유무역을 추구하는 것이 이득이 되는 것이고 최상의 결과를 얻는 방법이며, 또 전혀 그렇지 않기도 하다. 전형적으로는 소규모 국가들에 있어서 자유무역정책이 최선책이다. 대규모 국가들은 전략적 행동범위가 훨씬 더 넓다. 이것이 경제학 교과서에 있는 내용이다.

문제는 현실세계에서의 적용이다. 이 문제에 관한 본인의 연구에 따르면, 현실세계에서의 무역정책의 적용은 어떠한 경제적 논리에 의해서도 결정되지 않는 것이 전형이다. 그것은 정치이다.

---

이는 지대(rent)를 추구하는 것이다. 일본의 경제적인 복지가 보호무역에 의해 증진될 거라는 식의 경제모형이란 상상하기 힘들다. 그래서 본인은 결론에 이르게 되었으며 백악관에서의 본인의 업무로 이러한 점에 대한 확신을 갖게 되었는데, 최소한 미국의 입장에서는(한국의 경우는 다를지도 모르겠다) 정부의 개입 없이 시행착오를 해보는 게 더 낫다는 것이다. 즉, 개방의 법칙을 지지하면서 시행착오를 하는 것이 더 낫다는 것이다. 이론상으로는 일방적이든 아니면 다른 국가에 대한 대응조치이든 간에 국부를 증진시킬 수 있도록 정부가 개입할 수 있는 경우가 있는지도 모르겠지만, 미국의 정치 시스템은 이러한 결과를 도출해내기가 쉽지 않은 것이 사실이다. 이러한 종류의 개입이 이루어지면 정치 시스템은 전혀 엉뚱한 결과를 가져오기 아주 쉽다. 예를 들어, 새로운 다자간 무역라운드에서 논의될 것들 중 하나가 공산품 관세의 삭감이다. 미국의 관세 수준은 대부분 매우 낮다. 그리고 일본의 경우에는 특히 그리 큰 문제가 되지 않는다.

하지만 전적으로 그런 것은 아니다. 일본인들이 걱정하는 문제 중 하나가 소형트럭에 대한 미국의 관세수준이 굉장히 높다는 것이다. 그리고 관세가 높은 원인은 소형트럭 그 자체와는 아무런 관련이 없다. 그 이유는 바로 미국이 1963년에 EU와 닭고기 관세전쟁을 치렀기 때문이다. 그 해에 미국은 닭고기 문제로 유럽경제공동체(EEC: European Economic Community)와 무역분쟁을 겪었고, 그 보복조치로 소형트럭의 관세를 높였다. 2001년인 지금 무려 40년 전의 유물인, 25%의 미국관세를 삭감하는 것에 대해 일본에게 이야기 하고 있는 것이다. 누군가가 모든 형태의 정교한 정책들을 추진할 수 있는 이론적 모형을 만들어낼 수는 있다. 그러나, 전형적으로 정치적 시스템의 엄청난 민감성으로 인해 이러한 모형이 실천되지 못한다는 것이 본인의 경험이다.

[질문] 두 가지 질문을 하고자 한다. 우선, 귀하는 일본의 인구통계에 대해 언급하면서 일반적으로 노령 인구가 증가하여 경제에 부담이 될 것이라고 지적하였다. 그러나 동시에 일본의 인구통계는 실제로 절대적 의미에서 앞으로의 일본 인구가 감소할 것이라는 것을 의미한다고 여겨진다. 또한 절대적 의미에서 일본의 노동인구가 감소할 것이다. 그러므로 삼중고를 겪게 된다. 이러한 모든 부담을 지닌 채 이와 같은 환경 속으로 진입한다는 것은 장기간 지속되는 대규모의 불황을 촉발시킬 것으로 여겨진다. 본인이 일본의 향후 20년을 전망해 보면 일본이 20년간 플러스 성장률을 지속할 수 있을 것이라고는 생각하기 어렵다.

두 번째 질문은, 한국은 자체적인 이유로 서로 많은 영향을 주고받는 일본과 중국의 사이에 끼여 있는데 한편으로는 날아오는 바위에 맞아 상처를 입는 것도 피하고 다른 한편으로는 양 대국 사이에서 긍정적인 기회도 얻기 위해서는, 한국이 이 지역에서 어떠한 위치에 있어야 하겠는가?

[답변] 일본은 약 30년 후에 인구가 절대적으로 감소할 것으로 예상된다. 현재 경기순환으로 인해 다소 혼동되는 측면은 있지만 이미 노동력은 감소하고 있는 상황이다. 의존률도 급속하게 증가하고 있다.

향후 10~20년의 장기적인 일본의 성장률이 어떻게 될 것인가 하는 것은 흥미있는 질문이다. 본인은 본인의 공동저자인 타카토시 이토 교수가 이 점에 관해 많은 생각을 해온 것으로 안다. 기

본적으로 인구통계학적 효과로 인한 다소간의 부정적 충격과 함께 투자율을 유지할 경우 자본심화로 발생하는 인한 다소간의 긍정적 충격을 가정할 수 있을 것이다. 실제로 중요한 문제는, 이 문제는 시간 제약으로 인해 언급하지 않았지만 생산성에 관한 것이다.

일본이 해야 할 첫 번째 일은 매우 기본적인 거시경제 조정문제 - 금융시스템, 화폐금융정책, 재정정책 등 - 을 다루는 것이다. 결국, 일본은 현재 진행 중인 과제를 계속해야 한다. 우리는 이를 보고서의 제4장 즉, 규제완화, 자유화, 생산성 향상의 장에서 다루고 있다. 실제 인구통계가 아주 좋지 않게 나타나는 것으로 정확하게 규명된 상황 하에 있기 때문에, 생산성 증가(각 근로자들의 생산량을 더 높이는)가 이루어지려는 것이며 그렇게 함으로써 본질적으로 총 성장률을 유지하도록 할 뿐만 아니라 노동연령인구를 심하게 쥐어짜지 않고서도 사회복지비용을 지출할 수 있도록 하려는 것이다.

한국에 관해서는 군사 및 경제 부문에서의 큰 교훈이 있는데 이는 보고서 제6장에서 어느 정도 언급되어 있다. 많은 사람들은 한국을 중진국으로 보고 있을 것이다. 한국은 미국도, 중국도 아니지만 그렇다고 가나와 같은 나라도 아니다. 한국은 호주나 브라질과 같은 중간급이며 이러한 나라들이 중요하기는 하지만 세계적인 강대국은 아니다.

중진국은 군사적 또는 경제적인 모든 대외관계 부문에서 다자적 문제해결(규칙에 의존하는 체제, 조정된 행동 등)을 강조하고자 노력하는데 큰 관심이 있고, 또 그러기를 열망한다. 왜냐하면 그것이 자국의 영향력을 높일 수 있는 방법이기 때문이다. 그러므로 본인은 경제적인 측면에서 앞서 발언한 WTO뿐 아니라 APEC과 지역적 쌍무자유무역협정들에 대해서도 이 보고서에 언급하고 있다. 개인적으로는 그러한 것들에 대해 크게 찬성하지는 않지만 경제적인 측면에서 한국이 할 수 있는 것 중에 하나라고는 생각한다.

제6장에서 어느 정도 우리가 언급하였듯이, 정치적, 군사적으로 한국은 분명히 많은 과제들을 갖고 있다. 이 한반도의 과제들은 그 자체로 굉장히 어려운 문제들이다. 본인은 결국 이러한 상황에서의 전통적인 전략은 다른 외국 세력과 동맹을 맺는 것이라고 생각한다. 문제는 한국을 도울 정도의 충분한 이해를 갖고 있는 반면, 한국을 이용하지 않을 만큼 충분히 이해를 가지고 있지 않은 외국 세력을 찾는 것이다. 논란의 여지가 있겠지만, 20세기 초에 한국은 미국에서 그것을 구하고자 했으나 잘 안되었던 것 같다. 미국은 한국에 충분한 이해관계가 없었다. 그리고 그것은 20세기 전반기 동안 겪었던 한반도의 불행한 경험으로 이어지게 되었다고 생각된다.

20세기 후반기에 그러한 불균형이 많이 해소되었는데 미국의 이해관계가 높아졌기 때문이다. 앞으로 미국과 한국의 관계가 열쇠이다. 한국은 일본과 중국 사이에서 무방비 상태로 남아있기를 원치 않는다. 하지만 단순히 세력균형책을 사용하려고 해서는 안될 것이다. 일본과 중국을 함께 끌어들이어 모든 영역에서의 분쟁을 중재하는 다자적인 수단을 사용해야 할 것이다.

[질문] 우선, 귀하께서 본질적으로 말하려 하는 것은 최소한 중기적으로는 일본경제가 운이 다했다는 것이다. 따라서 “때리기”가 필요 없으며 일본경제의 붕괴가 도래하고 있다고 언급하였다. 귀하가 가지고 있는 운명의 날의 시나리오는 무엇인가? 일본경제는 어떠한 형태로 붕괴될 것이며 한

국과 같은 다른 나라에 어떠한 종류의 충격을 주게 될 것인가?

둘째, 잘 아시다시피 한국과 일본은 서로 자유무역협정 체결 가능성을 진지하게 검토하고 있다. 지금처럼 붕괴하고 있는 경제와 자유무역협정을 체결하는 것이 설득력이 있다고 보는가?

(답 변) 본인은 9월 10일 미국 국무부의 정보연구국(Bureau of Intelligence & Research)으로부터 일본 프로그램에 참여하여 미·일 경제상황을 분석해달라는 요청을 받았다. 본인은 그 문제에 대해 지금보다 훨씬 더 자세하게 설명하였고, 설명 마지막 부분에서 지난 3년간 누구든지 이러한 얘기를 할 수 있었을 텐데 그렇지 못한 것이 문제라고 언급했다. 사실, 본인 노트의 많은 부분이 이전의 본인 발표내용에서 나온 것이다.

문제는 “뒤편 다르냐” 하는 것이다. 다가올 일본경제의 붕괴가 일년 전에 일어났어야 한다고 주장하는 사람도 있을 수 있다. 이러한 것이 문제이며 실제로 9·11 사태는 특이한 방법으로 일본경제가 이와 같은 위기를 피하게 해 주었는지도 모른다. 9·11 사태의 충격 중 하나가 세계의 위험프리미엄을 증가시키고 특히 자본이 자국 내에 머물러 있도록 하는 경향을 증가시킨 것이라고 한다면, 이는 일본의 정책 입안자들이 이러한 금융문제를 해결하기 위해 더 많은 국내자본을 보유하고자(즉, 물을 댐에 가두어 두고자) 하려는 것을 의미한다. 공교롭게도, 이러한 사태가 그들에게 몇 개월을 더 벌어주었는지도 모른다.

우리가 해야 할 일은 이와 같은 붕괴를 일으키는 방아쇠 역할을 하는 것이 무엇인가를 규명하는 것이다. 우리들 중 일부는 일본 은행들의 시장회계 결산발표가 그러한 방아쇠 역할이 가능할 것으로 생각하였다. 본인의 공동저자인 타카토시 이토는 보고서 출판 이후에 이 문제에 대해 많은 논문을 발표하였는데, 만일 현재 10,000포인트 근처인 닛케이(Nikkei) 지수가 8,000 정도로 떨어진다면 지급불능이 되는 일본 은행들의 수를 실제로 자세히 알아 볼 수 있다고 주장한다. 이러한 것이 방아쇠가 될 수 있을 것이다. 아시다시피 그런 일은 일어나지 않았다. 본인은 지난 주에 파이낸셜 타임즈의 한 칼럼을 읽었는데, 그 칼럼의 필자는 2002년 3월에 일본 엔화의 대대적인 평가절하를 가져올 수도 있을 것이라고 주장하면서 달러 당 200엔 또는 그 이상이 될 수도 있다고 언급하였다. 일본이라는 모래성이 허물어질 수 있다는 것은 분명 가능하다. 분석적 측면에서 어려운 점은 일본이 붕괴되지 않고 간신히 헤쳐 나올 수 있었다는 것이다. 그래서 본인은 일본경제가 붕괴할 것으로 예측하고 있다고 말하기를 주저한다. 왜냐 하면 이러한 상태가 상당히 지속되어 왔고 붕괴가 아직 일어나지 않았기 때문이다.

일본경제를 정말 심각하게 악화시키는 조건이 될 충격은 무엇일까? 일본이 건실한 성장을 하지 못했음에도, 1997년과 1998년의 금융위기를 회복한 아시아 여타 경제들(한국이 좋은 사례이다)의 능력에 우리들 대부분은 매우 놀랐다. 우리는 일본의 건실한 성장이 아시아지역이 회복하는 선결조건으로 생각했는데 그렇지 않은 것으로 나타났다. 현재 아시아 여타 지역과 일본과의 금융연계는 1997년도보다 더 약해졌다. 한국에 대한 일본의 대출총액은 그 당시보다 현저하게 낮아졌다. 따라서 특정 경로를 통한 충격은 실제로 더 약해졌을 것이다.

물론 문제는 본인이 강연 도입부에 설명하였던 그 상황이다. 본인이 아는 IMF의 모 인사가 “퍼펙

트 스톰”(Perfect Storm: 이는 약 10년 전쯤에 있었던 정말 기이한 상황으로, 세 개의 폭풍이 서로 한 곳에 모여 전혀 예측할 수 없는 환경조건을 만들어낸 변형적인 기상사고를 말한다)이라고 언급한 바와 같이, 지금 세계경제는 여러 가지 요인의 합류점에 있을 수도 있다. 현재 여러분들이 알고 있는 것은 미국경제가 10년 만에 처음으로 침체에 빠져들고 있다는 것 뿐 아니라, 이러한 침체의 상황이 약간 달라보인다는 것이다. 이것은 소비성장이 지나치게 높아서 인플레이션 비율이 증가하고 중앙은행이 금리를 인상함으로써 인플레이션을 끌어내리던 제2차 세계대전 이후의 전형적인 미국의 경제침체가 아니다. 이것은 투자붕괴가 몰고 온 경제침체이다. 우리는 지금 테러사태를 겪어왔으며 테러와의 전쟁은 많은 불확실성을 야기한다. EU는 여전히 취약하고, 일본 경제는 주저하고 있는 상황이다. 본인은 일본경제의 붕괴를 예측하는 것에 대해서 망설이게 될 것이다. 반면에 세계경제의 주요부분이 취약한 지금의 상황에서, 일본의 좋지않은 결과는 우리 모두에게 실제로 좋지 않은 결과가 될 수 있다.

자유무역협정에 관한 두 번째 질문과 관련하여, 우리는 보고서에서 한·일 자유무역협정에 대해 언급하고 있다. 보고서 제6장에 그러한 언급이 있다고 여겨지는데, 대외경제정책연구원(KIEP)의 평가 뿐만 아니라 야마자와(Yamazawa)씨가 일본 정부를 위해 연구한 결과도 인용하고 있다. 기본적인 연구결과들을 다음과 같이 특징짓는 게 공정할 것 같다. 이러한 모형들이 자유무역협정의 모든 양상을 특별히 잘 표현할 수 없을지도 모른다는 전제 하에, 이 모형들을 액면 그대로 받아들이는다면 두 가지 근본적인 문제들이 나타난다. 우선, 일본과 한국의 복지증대는 아주 소규모 일 것이다. 사실, 이러한 CGE 모형들의 전형적인 결과는 실제로 한국의 복지를 감소시킬 것이다. 본인은 이러한 것을 실제 경제상황으로는 믿지 않지만, 이와 같이 계산가능한 일반균형모형이 나오는 이유는 이러한 모형들이 만들어지는 방식의 어떤 측면 때문이다. 한국에서의 복지는 실제로 감소된다.

물론 아주 근본적인 문제점도 있는데, 그것은 본인 개인적으로 WTO 체제에 어긋나지 않도록 한국과 일본이 어떻게 자유무역협정을 결말지을지 모르겠다는 것이다. 왜냐 하면 모든 자유무역지대의 조건은 실질적으로 모든 분야를 다루기 때문이다. 한국과 일본의 경우 있어서 양국 모두에 주어진 농업상황과 농업부문에 대한 압력단체들의 강한 압력을 어떻게 처리할지 본인은 모르겠다. 만약 본인이 한국이나 일본의 정책담당자라면, 특히 한국인이라면 이러한 사항을 진행하기가 몹시 망설여질 것이다. WTO 체제는 한국에게 매우 중요하다. WTO는 한국이 미국, 일본 및 EU에게서 어느 정도 공정성을 얻을 수 있는 규칙에 기반하고 있는 체제이다. WTO에 어긋나는 일본과의 자유무역지대를 추구함으로써 이러한 것을 위험에 빠지게 한다는 것을 본인으로서도 도무지 이해할 수 없다.

끝으로 미국의 입장에서 볼 때, 보고서 제6장의 내용을 자세하게 기억할 수는 없지만 본인의 기억으로는 농업부문을 제외한 자유무역지대는 한국의 복지를 실제로 감소시킨다. 왜냐 하면 한국의 자원들을 농업부문으로 돌려야 하는 이상한 결과를 가져오기 때문이다. 또한 한국은 미국으로부터의 반발을 사게 될 수도 있다.

농업부문을 떼어놓고 가정할 수 있다는 생각은 상식에 어긋난다. 일본은 여러 다양한 나라들과

자유무역지대를 위한 협상을 계속해왔다. 그리고 일본이 자유무역지대 협정에 가깝게라도 간 나라는 싱가포르 단 하나 뿐이다. 싱가포르의 특징은 도시국가라는 점이다. 농업부문이 없다. 심지어 싱가포르의 경우에서조차, 금봉어가 문제가 되었다. 타카토시 이토 교수와 같은 사람들은 이러한 점에 무척 당황스러워 했다. 외무성에서 일하는 사람들도 그러했다. 그들은 싱가포르와의 이러한 신세대 경제협정은 전혀 다른 종류의 협정으로서, 관세인하 등은 중요하지 않고(왜냐하면 어쨌든 기본적으로 싱가포르는 자유무역국가이다) 새로운 시대의 형태로 될 것이라는 데에 중요성을 두어야 한다고 주장했다. 일본보다 더 자유로운 경제와 함께 자유무역지대를 결성함으로써, 싱가포르가 일본의 노동관행과 직업인정 제도 등을 어느 정도 변화시키거나 다른 형태로 변화시킬 것이라는 것이었다. 이러한 것이 타카토시 이토와 같은 사람들이나 일본 외무성이 자유무역협정을 묘사하는 방식이다.

지금은 이러한 진보적인 부분이 퇴색되어 버렸다. 농림수산성이 이러한 것들을 무시해버렸다. 일본은 금봉어와 같은 사안들을 제외시켰다. 결국, 약 2백만 인구의 도시국가가 1억 5천만 인구를 가진 국가의 사회조직에 중요한 영향력을 가질 수 있을 것이라는 아이디어는 실현될 수 없었다.

일본 뿐만 아니라 중국도 마찬가지이지만, 농업부문을 해결하지 못하고 자유무역지대에 대한 협상을 한다는 것은 우스운 일이라는 것을 인식해야 한다.

[질문] 끝마치기 전에 청중들에게 특히 흥미 있는 한 주제에 대해서 들어보지 않을 수 없다. 그 점에서 양해를 구한다. 최근의 남북한 장관급 회담의 결렬에 대해 언급해줄 수 있겠는가? 그리고 두 번째로 앞으로 1년간 북한은 어떤 행보를 보일 것으로 보는가?

[답변] 북한은 일종의 전문적인 로르샤크 검사(Rorschach test: 잉크 얼룩 같은 도형을 해석시켜 사람의 성격을 판단하는 테스트)와 같다. 본인은 어제 교토의 회의에 참석했었다. 정치학자들에게 북한에 관해 물어본다면 그들은 땅에 판 구덩이 하나로 우리가 수십억 달러를 원조하는 프로그램을 성공시켰기 때문에 깊은 인상을 받았다고 할 것이다. 정치학자들은 북한 사람들을 정말 천재라고 생각한다. 그리고 경제학자들에게 북한에 관해 물어본다면 그들은 “정책적 야만주의”라는 말로 시작할 것이다.

본인이 받은 인상은 북한 사람들이 민주주의를 이해하지 못하고 있으며 그 결과 민주주의 국가와 교섭을 하는 데 항상 반 박자 늦는다는 것이다. 예를 들어, 클린턴(Clinton) 대통령이 윌리엄 페리(William Perry) 전 국방장관을 평양에 특사로 파견하면서 북한에 좋은 협상조건을 제시하였다. 내부적으로 어떤 이유가 있었던 간에 북한이 페리에게 회답한 것은 14개월이 지난 다음이었다. 미국은 대통령 선거가 있는 해의 10월에 대통령의 레임덕(lame duck) 상태에서 미사일 협상을 마무리 짓고자 하였고 그렇게 되지 않자 당황하였다. 누가 예측하든지 간에 대략 50%의 확률로 클린턴 행정부보다 더 보수적인 정부가 2001년 1월에 정권을 차지할 것이었다. 지금 북한은 부시 행정부가 클린턴 행정부의 정책을 채택해주어야 대화를 재개할 것이라는 입장을 취하고 있다.

본인은 그들이 한국 정치에 대해서도 이보다 낮지 않다는 인상을 받았다. 본인은 김대중 대통령보다 더 관대하고 도량이 넓은 한국의 대통령이 존재할 것이라는 것을 상상할 수가 없다. 아시다시피 김 대통령은 2003년 2월이면 임기가 끝난다. 다음 정부가 훨씬 더 보수적인 정부가 될 확률은 대략 50%이다. 하지만 현재의 여당에서 다시 대통령에 당선된다고 하더라도, 김 대통령만큼 강한 힘과 의지를 가지고 북한과 교섭할 대통령은 없을 것이다. 북한은 이러한 기회를 허비해 왔다. 기회의 창은 닫혔다. 9월 초에 임동원 장관에 대한 국회의 해임건의 투표가 근본적으로 이를 종식시켰다.

이제는 다만 전술적인 상황에 와있다. 관건은 김정일의 답방이다. 김대중 대통령의 재임 중에 답방하는 것이 김정일에게는 이익이다. 이제 진짜 게임은 김정일과 김대중 대통령의 후임자 간에 벌어질 것이기 때문이다. 그러한 점에서 김정일은 다음 번 정상회담을 북한에서 열고 싶어한다. 자신이 주도권을 잡을 수 있는 여지가 많아지기 때문이다.

그러므로, 만약 본인이 김정일이라면 많은 전술 전략에 착수하여 김대중 대통령이 최대한 줄 수 있는 것을 줄 때까지 6개월 정도 시간(본인이 한국인이 아니기 때문에 정확한 시간계산은 하지 못한다)을 끌 것이다.

하루나 이틀 답방을 하면서 김 대통령이 주는 이권들을 주머니에 챙겨 평양으로 돌아 간 다음, 차기 대통령을 기다리는 것이다. 이것은 단지 전술일 뿐이다. 본인은 이러한 잡음이 더 많아질 것으로 예상한다. 그리고 어떤 면에서 북한은 진지해질 것이다. 사실, 김정일은 기본적으로 김 대통령의 임기가 끝나기 전에 한국을 방문하여 김 대통령의 후임자와 협상하는 데 있어 좀더 우월한 위치를 차지하기를 원할 것이라는 것이 본인의 추측이다.

[질문] 한국이 미국과의 관계를 미·일 관계처럼 형성할 수 있겠는가? 둘째, 일본은 부실채권을 어떻게 정리할 것이라 보는가? 셋째, CIA는 중국의 경제가 2020년에는 일본경제의 세 배 규모가 될 것이라고 믿는다는데, 왜 그런 것이며, 귀하께서는 그 점에 동의하는가?

[답변] 다른 나라들과의 관계라고 하는 것은 각기 독특한 것이다. 그러한 관계들은 독특한 역사적 상황에 기반을 두고 있다. 한·일 관계가 미·일 관계와 비슷해질 수 있을지 잘 모르겠지만, 그렇게는 안될 것 같다. 그것이 바람직한 것인지 본인은 확신이 없다. 몇 가지 측면에서 한·일 관계가 미·일 관계보다 더 바람직할 수 있으리라는 건 확실하다. 이러한 모든 관계들은 각자 독특한 것이라고 생각된다.

부실채권 문제에 관해서는, 정부조달을 통해서 이 문제를 해결하려는 일본의 전략은 효과가 없을 것이다. 왜냐 하면 보트 안으로 넘치는 물의 속도는 퍼내는 속도보다 빠르게 마련이기 때문이다. 가장 낙관적인 시나리오에서조차도, 현재 조달되고 있는 비율로 모든 채권들을 청산하려면 아마 10년은 걸릴 것이다. 본인은 이것이 굉장히 심각한 문제라고 생각하고, 보고서에서 상당히 세부적으로 다루었다. 우리는 훨씬 더 극적인 조치가 필요하다는 데 동의한다.

사실, 일본은 한국의 상황에서 많은 교훈을 얻을 수 있다. 미국 신용대부조합(S&L: Savings and



---

Loan) 위기 때에 많은 미국 전문가들이 일본으로 건너갔다. 본인이 일본인이라면, 사람들을 한국으로 보내 몇 년 전에 한국이 어떻게 하였는가를 배우게 할 것이다.

끝으로, 중국과 관련하여, 2020년에 중국경제가 일본경제의 세 배가 되든, 뭐든 되지 않겠느냐는 질문에 대한 답은 “모르겠다”이다. 중국에 관한 기본 스토리는 두 가지로 보인다. 여전히 존재하는 8억의 농업인구, 말하자면 농업부문의 극도로 생산성이 낮은 사람들을 현대적인 부문의 고(高)생산성 산업쪽으로 이전시키는 과정이 적어도 30년은 걸릴 것이다. 본인은 지난 20년간 중국에서 있었던 기본적인 조류들이 앞으로 20~30년 동안 지속될 수 있다고 본다. 그리고 그것은 중국에서 매우 높은 수준의 생산성과 국가소득을 이끌어낼 것이다. 이것이 좋은 소식이다.

나쁜 소식은 중국이 거시경제 상황에 있어서 시간다툼을 하고 있다는 점이다. 양면적인 문제를 갖고 있다. 중국의 금융시스템은 일본보다 더 안 좋은 형태이기까지 하다. 중국의 은행들은 기본적으로 완전히 붕괴된 상태이다. 중국 은행들은 국영기업들에 대해 막대한 부실채권을 갖고 있으며, 중국은 국영기업들을 구조조정해야 한다. 사실 어느 정도의 구조조정은 이루어졌다. 지난 몇 년간 적어도 1,500만 명이 국영기업(SOE) 고용인력이 민간기업이나 외국인 투자기업, 아니면 국영화의 정도가 덜한 기업에 고용되었다. 그러한 구조조정은 계속되고 있다.

하지만 국가재원이 확대되기 전에, 그러한 구조조정을 하고 금융시스템을 조절하는 것이 가능하겠는가? 개인적인 경험에서 본인이 이야기할 수 있는 것은 이러한 것이 미국 CIA에 말하는 사람들 사이에서조차도 공감대가 형성되지 않은 사항이라는 점이다. 그러므로 중국이 2020년에 150억 달러 혹은 15조 달러 규모의 경제를 이루리라는 것을 미국 CIA가 어떤 근거로 결정할 지 본인은 정확한 확신이 없다.

---

# The U.S.-Japan Economic Relationship and Implications for Korea\*

Marcus Noland

It feels like coming home to be here in Seoul at the Institute for Global Economics. As Dr. SaKong mentioned, our book is called “No More Bashing”. It’s about building a new Japan-United States economic relationship.

Today there is considerable uncertainty about the state of the world economy. Before the horrific events of Sept. 11 the world economy was looking weak. The United States, which had been the engine of growth for a decade, was entering a recession. Japan was in its fourth recession in a decade. Growth in Europe was weak.

Since Sept. 11 there has been a reduction in forecast growth rates and an increase in the uncertainty of those forecasts. The IMF is forecasting world growth of 2.4% for both this year and next. But it admits that making these forecasts is, “like trying to read tea leaves”. The IMF is not alone. There has been a general reduction in forecast growth rates. Typically when one looks at these forecasts, their distribution has a single peak (i.e. it’s unimodal), and in statistical terms it’s tighter than a normal distribution. In other words, there’s normally a lot of consensus about these forecasts, if for no other reason that the forecasters use similar models and methodologies. We can see that on Sept. 10, the expectation from most forecasters was for the U.S. economy to grow at a little bit under 3%. There were some outliers, but there was basically strong consensus with sharply peaked distribution.

After Sept. 11 for the United States there are two noticeable changes. One, there’s a shift to the left, that is a reduction in the forecast growth rate, by roughly one percentage point. The other striking difference is the big increase in the dispersion of these forecasts. That’s an indication of the increased uncertainty post-Sept. 11 with a highly dispersed array of forecasts. That conveys the notion that we have this reduction in expected growth on top of a lot of uncertainty.

If one uses the standard econometric models that are used to build these forecasts, they predict a

---

\* A presentation at the Distinguished Lecture Forum on November 29, 2001

strong rebound in the United States economy in the second half of 2002. Again, if one takes the most typical, the median, forecast, it has U.S. growth in the 3rd quarter getting up to between 4% and 5%. These models predict a very sharp rebound in the United States. But I think there is considerably more uncertainty about that prediction actually being realized than there would be under other circumstances.

The key issue is whether the events of 9-11 are essentially a single, one-off event. As some people have pointed out, the direct impact of the terrorist attack actually would be smaller, for example, than the impact of the Kobe Earthquake. While the Jan. 17, 1995, earthquake in Kobe was a terrible thing and certainly well remembered by people in Kobe, I think most people would ascribe little of today's Japanese economic performance to the aftereffect of that natural disaster.

The other alternative, of course, is that the events of 9-11 unfold in a way that is more like a tax on productivity. One of my colleagues at the Institute of International Economics, Martin Baily, who is an expert on productivity issues, has started to do some preliminary analysis of this. His estimate is that if that is the way events unfold, that tax could be something on the order of, say, 0.2% to 0.3% in terms of reduced productivity. If total factor productivity growth in the United States is going on something like the order of 2.5% to 3%, as it was in the second half of the 1990s, 0.2% or 0.3% is not huge. But its not trivial either if you accumulate that over the course of, say, a decade. But his relatively optimistic argument is that even in that kind of worse case scenario, the impact would not be overwhelming.

Of course the estimates, including the ones I mentioned that showed a very strong snap-back in the second half of 2002, assume that there are no other major incidences. I would like to emphasize that incidences don't necessarily have to be terrorist incidences. One could have another major terrorist attack. But then one could also have another kind of major economic shock that might or might not be directly related to the events of Sept. 11. I know that in the United States a lot of us were nervous about the situation with Enron, the energy company. Many of you probably don't realize that Enron's primary business is essentially as a market maker or intermediary, not actually building power plants, though obviously it still does that. The fear was if Enron failed there would be disintermediation and a collapse of the markets for many products such as heating oil, aviation fuel and so on. It appears that that's this will be avoided, for which we're all quite thankful. I raise this simply to point out that if there were a big shock such as the collapse of Long-Term Capital Management in these circumstances, that it could change these relatively optimistic forecasts for the United States economy.

---

Setting aside the events of Sept. 11 in the United States, we were already going into recession when this occurred. There was already a debate, covered in chapter two of our book, about what the likely medium run impact of that recession would be. Some people, such as my co-author C. Fred Bergsten, are relatively optimistic and argue that American recessions are typically short-lived and going into this recession the United States had a lot of policy tools at its disposal: it was running big budget surpluses, the central bank had a lot of room to cut interest rates, and so on. On the other hand, the sources of this recession in the United States were basically a collapse in investment. In that respect this recession looks more like recessions the United States experienced in the late 1800s, particularly in the 1890s, or that Japan experienced when its bubble collapsed at the very beginning of the 1990s. Those recessions tend to be longer in duration and more difficult to overcome.

At the same time there are positive forces at work. In fiscal policy, there's a lot of room to spend and the U.S. Congress has no hesitation about that. The central bank can cut interest rates and they've been doing that. The expectation, for example, is that interest rate cuts could lead to \$100 billion of mortgage refinancing in the United States and spur consumer expenditures. Every morning when I wake up my wife tells me the 30-year mortgage rate and bugs me about refinancing. Oil prices have been falling. My colleague Martin Baily estimates that this could be something in the order of a \$50 billion positive supply shock to the U.S. economy. The conclusion -- not to be the typical two-handed economist -- is that the challenges facing the U.S. economy today are great, but the United States has considerable resources and capabilities that it can draw on.

The situation is considerably gloomier for Japan, as we discuss in chapter three. In broad terms Japan faces three great challenges. First, it has a very weak banking system. Second, it is the first large industrial economy since the Great Depression to experience deflation. Third, it is in need of structural change.

Estimates of non-performing loans in the Japanese banking system vary widely. (I almost feel as though I can skip through this very quickly in front of a Korean audience because you have a lot of experience with this.) In the past decade Japanese banks have provisioned for ¥60 trillion of non-performing loans, a figure greater than the size of the South Korean, the Canadian or the combined Dutch and Belgian economies, just to give you a notion of scale.

The FSA, the Financial Supervisory Agency in Japan, estimates that the bad loans net of collectable collateral are ¥34 trillion. Non-official estimates typically are on the order of ¥40 to ¥

---

170. There is one estimate from Goldman Sachs that we discuss in the book that puts it at ¥237 trillion, or about 50% of GDP. We're talking about a bad loan problem in Japan of roughly similar magnitude as what was faced here in Korea at the depth of the Korean crisis, but in an economy that is much, much larger, as you all know, than the South Korean economy.

Policy response over the past decade has been problematic. In 1999 the government re-capitalized the major banks. We go through this in some detail in chapter three of the book, describing the whirling series of financial problems in different parts of the banking sector, which is quite fragmented in Japan. It started out with local credit associations in the early 1990s, moved on to housing finance companies in the middle of the decade, and eventually hit major city banks at the end of the decade.

In 1999 the government re-capitalized the banks, but the problem is they basically put in money but didn't replace the management and they didn't do anything about management practices or incentives. In this situation, where one still has the same management, the same practices, the same deflation and the same weak growth, you still get non-performing loans. The problem now is loss of face. The head of the FSA, Mr. Hakuo Yanagisawa, is basically unwilling to admit that they didn't fix the problem in 1999. My co-author, Takatoshi Ito, is absolutely scathing with respect to the FSA at this point, regarding them as just being concerned with their own bureaucratic interests rather than the national interest of having a sound financial system.

As discussed in the book, on several occasions the government has "shot the messenger": first ING Barings, then Goldman Sachs, and, most recently, the IMF. Rather than taking their criticisms and their analyses seriously, when outsiders point out problems or inconsistencies they are attacked. Taken together, confusion about the numbers, apparent unwillingness to deal with problems for internal political reasons, and a tendency to lash out at outside observers undermines market confidence and actually exacerbates the problem.

We estimate it would take another decade for Japan to climb out of this, if it could, through this "just provisioning" strategy. The problem is that it is unclear whether it can because of the two other difficulties: the problem of deflation and the challenge of weak demand. In conclusion, I would simply say that Japanese banks exhibit the most extreme divergence when the rating agencies rate the intrinsic financial strength of the banks and the actual ratings due to the implicit guarantee provided by the government.

---

The second problem is deflation. As I mentioned, Japan is the first major country since the Great Depression to experience deflation, though admittedly Japan's is on a much smaller scale than the kind of deflation experiences in the United States and Europe in the 1930s. BoJ policies have been incompetent and now threaten its attainment of legal and political independence. What happened is that the Bank of Japan, which had been a lap dog to the Ministry of Finance, was given independence. The first thing that they did was go out and engage in monetary policy mistakes. This puts you in a bind. If you rectify the mistakes, it appears as if you're bowing to political pressure and you lose your independence. Alternatively, you can demonstrate your independence but at the cost of continuing down the wrong path. In essence, the Bank of Japan has done the latter. We argue that the answer is inflation targeting, that the Bank of Japan should identify a modest number -- two or three percent annual inflation -- and essentially print yen until they get it.

There have been absolutely ludicrous public statements on this topic. The governor of the Bank of Japan, the minister of finance, and eventually the prime minister himself have basically said that if you try to go from deflation of four or five percent a year to inflation of two or three percent a year, that would send the economy into hyperinflation. Some of these statements that we quote are truly astounding. We've ended up with Mr. Heizo Takenaka, the minister of economics, and Mr. Masajuro Shiokawa, the minister of finance, actually getting into public disputes over this topic. The Bank of Japan is slowly being brought toward a more sensible policy but has taken far, far longer than it ought to have taken.

Finally, there is the issue of fiscal policy. Japanese fiscal policy is fundamentally opaque and the Ministry of Finance bears responsibility for this. I will not, in the interest of time, go into detail. I want simply to say that it was a very interesting experience for me to find, even with a man as sophisticated and knowledgeable as Takatoshi Ito, my co-author, that he didn't seem to understand that in most countries you don't have a small cottage industry of analysts trying to figure out what the actual fiscal position of the government is. *Mamizu*, or clear water, is not a term of art used in countries other than Japan. Again, part of the problem is that there's simply such confusion over the real state of play.

The numbers are bad. In the book, simply to avoid getting into fights with people about trying to twist the numbers one way or another, we tried to rely on international public organization sources as much as possible. The IMF estimates that the gross debt to GDP ratio will reach 150% in a few years, which would be the worst of the G7. Sovereign debt has been down-graded to the Spain-Italy level, and is getting worse. The fiscal problem is in a large part due to fallen tax

---

revenues, which, again, reflect the weakness of overall demand and nominal deflation. The fall in tax revenues is actually quantitatively more important than the crazy public works projects with which we're all familiar. Some of these projects are discussed with a certain degree of irreverence in chapter three of the book.

Now Japan faces a very nasty squeeze. On the one hand, the Japanese have to get their deficit down, especially given the demographic trends in Japan which will mean a huge increase in social welfare expenditures over the next couple of decades. Fiscal consolidation will encourage economic contraction in the short run. Koizumi arguably made things worse by issuing his "debt pledge". For example Gillian Tett of the Financial Times has written a series of articles that I thought were really quite acute. One of these recently discussed "governance through sound bites". Prime Minister Koizumi, like the Bank of Japan, has put himself in the position of either doing the wrong thing, which is holding himself to the pledge and maintaining his political credibility, or reversing himself and adopting a more sensible policy and losing his political credibility. What the government has done is try to finesse the issue with a sort of two-stage supplementary budget. They're going to have one supplementary budget, which they just passed, and now they're talking about another. But they can't really talk about another because it's not really going to happen yet, but everybody knows that it is going to happen. It's a confusing thing.

With respect to the events of 9-11, these have made things even more difficult in Japan. While the direct impact is not that big on the Japanese economy, it has opened up divisive issues in Japan that we discuss at some length in chapter six of the book. Japan, as everyone here knows, still has unresolved issues, both internally and externally, having to do with its own history and its own place in the world. One of the things we go into in the book is the really terrible experience Japan had with the Gulf War. They were asked to do a series of things and were unable to do so. In the end they engaged in a type of checkbook diplomacy, giving \$13 billion to the allied coalition against Saddam Hussein. Never has \$13 billion bought so little good will.

These events have the possibility of playing out in a similar way. Having gone through the political trauma of the Gulf War, Prime Minister Koizumi moved to try to expand the scope of activities Japanese self-defense forces can play. The problem is, that issue is politically divisive, and the Diet gets tied up in security debates, a distraction from the more central economic policy issues that they confront.

The point is simply that we don't know how this so-called war on terrorism is going to play out.

---

It could be that the Taliban and al Qaeda and so on collapse within the next few days and soon things are more or less back to normal, and it doesn't have any lasting impact on Japan.

However if this turns out to be much more protracted, involving other states and so on, this could require a continual investment of political capital by senior Japanese leaders to manage these problems both internally and externally. That will certainly distract from dealing with these very difficult economic issues that they face as well.

Is there any sunshine in this forecast? The answer is absolutely yes. The book is called "No More Bashing" and I have emphasized the macroeconomic matters which are basically in chapters two and three in the book because this is a Korean audience and I'm not sure how interested you are in some of the bilateral issues between the United States and Japan. There is one overall theme that is very, very important. It is really taken up mainly in chapters five, six and seven of the book. It is as follows.

We argue that over the last 15 years or so, by a whole series of measures, Japan has become less different. It looks more and more like the other major economies of the OECD. In the earlier book I wrote on U.S.-Japan relations with Fred Bergsten we had table and charts showing Japan relative to the United States and European countries. Nowadays we're putting charts in the book that show Japan relative to the United States, European countries and South Korea. What's interesting is the amount of dissimilarity between Japan and the other countries has really declined. It's not been eliminated. Probably never will be. But it has been reduced.

We argue that that undercuts the intellectual case for treating Japan differently or treating Japan uniquely. What we would all like to see is Japan undertake a whole bunch of reforms out of its self-interest. But as we know, for historical and possibly cultural reasons, Japan seems to have trouble doing that and to a disturbing extent tends to rely on foreign pressure, typically the United States government, to encourage internal reform. We argue that this pattern of what the Japanese call *gaiatsu*, or foreign pressure, is really not healthy either for Japan or for the United States.

It would be preferable to the extent that Japan needs foreign encouragement or foreign pressure to undertake reform, that the locus of that pressure be moved away from the bilateral relationship with the United States and into a multilateral forum in which Japan voluntarily participates. Obviously one of the central organizations for that would be the WTO, but there are other examples such as the OECD, the IMF, and so on.

---



In this respect the agreement in Doha to launch another WTO round is a great success. Most immediately, hosting this meeting in Qatar, an Arab country, was a good thing in terms of general relations between the Arab and Western worlds. Secondly, we argue that a reinvigorated WTO -- and we lay out some specifics on the agenda that we would like to see the organization pursue in this next round -- would be very good for everyone, Japan in particular. As I was mentioning to Dr. SaKong during the breakfast, when we were in Japan last month to launch this book -- we gave a number of presentations like this one -- the thing that we were really struck by was the virtual obsession of Japan with China. To be a little crude or pejorative about it, today the Japanese talk about the Chinese the way the Americans talked about the Japanese back in the 1970s. And some of you might say we talked about Koreans in the 1980s. There're stealing our manufacturing industry. They don't play fair. They're stealing our intellectual property. They have to revalue their exchange rate. That was the mantra that we got in Tokyo.

Earlier this year, China and Japan got into a series of fairly serious trade disputes. When the Japanese imposed protection on *negi*, that is, leeks, tatami, rushes, used to make *tatami* mats, shitaki mushrooms, the Chinese retaliated completely disproportionately by banning Japanese mobile telephones, air-conditioners and cars.

Before this happened there were delegations of Japanese coming to Washington to the IIE and we would talk to them about this. And after this happened, we talked to them as well. We said you shouldn't have been surprised. After all last year Korea imposed protectionist barriers on Chinese garlic. What did the Chinese do? Ban Korean mobile telephones and air conditioners.

Getting China into the WTO, or having gotten China into the WTO last week, is a good thing for both Japan and China, and by extension Korea. It will do two things. First of all getting China into the WTO should help the "good guys" in the Japanese government and restrain the little, unimportant agricultural lobbyists who have a disproportionate impact on the Japanese policy. Now you will have international policy obligations vis-a-vis China. You simply can't impose ban on *negi*, or a ban on *shitaki*. At the same time the Chinese have shown a proclivity in dealing with Korea and dealing with Japan for disproportionate retaliation; retaliation on huge amounts of trade over small agricultural products. Once in the WTO, the WTO will act as a means to try to resolve these disputes. And in the end, if Japan wants to put a ban on, say, *tatami*, and they refuse to open up the market to China, and the WTO authorizes retaliation, it will be proportionate retaliation. We argue that this would be a very good thing for all countries concerned.

---

In conclusion, the world is in a difficult and highly uncertain period. I think, really, the best thing we can say is that under such circumstances we should really try to act cooperatively. That's one of the reasons why I think launching this WTO round in Doha was such a good sign. As the American patriot Benjamin Franklin observed at the time of the signing of the American Declaration of Independence, "We must all hang together, or assuredly we will hang separately". Thank you.

---

### Questions & Answers

---

**Q** This goes a little bit away from the present subject, but you did talk about "No More Bashing". It seems that Americans were very much involved in so-called "bashing" activities. I don't know exactly what those were, except that I saw some Sony TVs smashed on the Capitol lawn by some representatives of Congress. The real question is this. Economists never dispute the merits of free trade. Whenever we have free trade, it's one subject upon which all economists can agree. Now the question is, when it is practiced by only one side, how optimal is it? For example, if the United States has open borders and allows all the Japanese goods to come into the United States, and Japan on the other hand does not return the courtesy. Now the question is, at that point, is it in the benefit of the U.S. economy to retaliate? Emotionally and politically you will do it, but economically are you better off to keep on opening your border, because after all you are pursuing your side of the optimally advantageous economic position? What is the economic theory, if any, about when free trade is only practiced by one side? What is the optimal path?

**A** That has been *the* question for the United States in the post-war period and became very acute in the 1990s after the end of the Cold War. Analytically, the theoretical economic cases are ambiguous. There are cases where it is in your interest to pursue free trade even if the other country doesn't, where that is how you get the best outcome. There are also cases where that is not the case. Typically for small countries, pursuing free trade is the best. For large countries, there is greater scope for strategic action. That's in the textbook. The problem is the application of this in the real world. What my own study of these issues indicates, is that the application of trade policy in the real world is typically not determined by any kind of economic logic. It's politics. It's rent seeking. It's hard to imagine any economic model that will tell you that Japanese economic welfare is increased by protecting leeks. So I have come to the conclusion, and my work in the White House convinced me of this, is that at least in the American context (things may be different here in Korea), we are better by erring on the side of non-intervention. We are better off erring on the side of

---

---

adhering to rules about openness. Although in theory it may be the case that we may make interventions that might increase our national welfare, either unilaterally or in response to what some other country has done, the fact of the matter is that our political system is unlikely to deliver that outcome. The political system, once you open it up to this kind of intervention, is much more likely to deliver ridiculous outcomes. For example, in the new multilateral trade rounds, one of the things we're going to be discussing is cutting industrial tariffs. For the most part our tariff levels are very low, and it's not much of an issue, certainly in the case of Japan.

Not entirely, though. One of the issues that the Japanese are concerned about is that the U.S. tariff on a kind of small truck is actually fairly high. And the reason it's fairly high has nothing to do with small trucks, per se. The reason it's very high because of a tariff war we got into with the EU in 1963 over chickens. In 1963 we got in a fight with the then EEC over chickens, and in retaliation the United States raised tariffs on these small trucks. Now, in 2001 we're talking to the Japanese about cutting our tariff from 25% as a legacy of something we did almost forty years ago. I would say that while one can write down theoretical models in which countries pursue all types of sophisticated policies, in my experience reality is that the political system typically does not deliver these with any great subtlety.

**Q** I'd like to ask two questions. I think they fit into the same space. The first one. You touched upon the demographics of Japan, and you pointed out there will be more old people which forces a burden on the economy in general. But at the same time I believe that Japan's demographics imply that it will in fact, in the future, be less people in an absolute sense. Secondly, that there'll be less working people in an absolute sense. Therefore you have a sort of triple hit. Going into an environment like that, where you also have all these burdens, seems to me to be a recipe for massive sustained contraction for a long time. My twenty-year perspective on Japan is that it's difficult to imagine a growth rate over twenty years that is in the positive range.

The second question, as Korea sits in between Japan on the one side and China on the other, with for their own reasons a tendency to do big things to each other, how should Korea position itself in that region to avoid on the one hand getting bruised by the rocks that are flying and on the other hand find a positive opportunity for itself amidst those two big neighbours?

**A** The Japanese population is predicted to fall in absolute terms in about 30 years. But you already have a shrinking of the labour force, though that may be a little confused now

---

because of the current cyclical state of the economy. There is also a rapid increase in the dependency ratio.

What the secular growth rate for Japan would be over the next, say, 10 or 20 years is an interesting question. I know that my co-author Takatoshi Ito has thought a lot about that. You could basically assume that you get a modest negative impact from the demographic effects you identified and then you have some modestly positive impact from capital deepening if you maintain your investment rate. The real key issue -- and the issue that, because of time constraints, I didn't discuss in my remarks -- is what to do about productivity. The first thing the Japanese have to do is address these very basic issues of macroeconomic management having to do with the banking system, monetary policy and fiscal policy. In the long run, they have to continue the process that is underway, which we cover in chapter four of the book, of deregulation, liberalization, and of doing the things that raise productivity. Because in the conditions which you accurately identified, where the demographics look really pretty bad, it's going to be increases in productivity -- getting more out of each of those workers -- that is going to be absolutely essential, not only to maintain the aggregate growth rate but to be able to afford the social welfare expenditures without absolutely crushing the working age population.

On Korea, there is a big lesson in both the military and economic spheres, discussed in a certain amount of detail in chapter six of the book. Many people would describe Korea as a kind of middle power. It's not the United States. It's not China. But it's not, say, Ghana either. It's in the middle, kind of with Australia and Brazil, and these kinds of countries are significant, but aren't globally dominant.

For countries in the middle there is a great interest and desirability to, in all spheres of external relations be it the military or economics, to try to emphasize multilateral management of issues -- rule based systems, coordinated action -- because that is a way you can leverage your degree of influence. So I think in economic spheres in the book we talk about not only the WTO, which I've mentioned, but we also talk about APEC and these bilateral regional free trade agreements, which personally I'm not a great fan of. But I think that in the economic sphere, that's one of the things that Korea can be doing.

Politically and military, which we also discuss to a certain degree in chapter six, Korea obviously has a lot of issues. Later this morning I'm going to go over to the government to talk about North Korea. The issues just here on the Korean Peninsula are quite difficult in and of themselves. I think in the longer run the traditional strategy in this kind of situation is to try to ally oneself with another foreign power. The trick is to find a foreign power that is sufficiently interested that they will help you, but sufficiently disinterested that they will not

---

---

take advantage of you. I think, one could argue, that in the early part of the century Korea tried to do that with respect to the United States and it didn't work. The United States was not sufficiently interested. And that led to the really unhappy experience we had here in the first half of the century.

In the second half of the 20<sup>th</sup> century, it's been a better balance, where there's been a greater U.S. interest. In the future, the relationship between the United States and Korea is key -- Korea doesn't want to be left exposed between Japan and China. But you shouldn't want to simply play balance of power politics. You want to get Japan and China together and try to use multilateral means of intermediating their disputes in a whole range of areas.

**Q** First, in essence you're saying that in the medium run, at least, the Japanese economy is doomed. Therefore no bashing is necessary. You're saying that there is the coming collapse of the Japanese economy. What would be the doomsday scenario you have in mind? In what form will the Japanese economy implode, and what kind of external shocks would the Japanese economy impart to other countries such as Korea.

Secondly, as you are very well aware, Koreans and Japanese are very seriously considering the possibility of entering into an FTA with each other. Would it make any sense for us to enter into an FTA with an economy like that, which is collapsing right now?

**A** On Sept. 10, I was invited by the Bureau of Intelligence & Research at the U.S. State Department to a program on Japan and I was asked to give an analysis of the Japanese-American economic situation. I went through it in greater detail than I have this morning, and then I got to the end of my talk and I said that the problem is that one could have given this talk any time in the last three years. In fact, I pinched much of my notes from a previous presentation I had done.

The issue is, "What's different?" One could have argued that the coming collapse of the Japanese economy should have happened a year ago. The problem is this, and in an odd way the events of Sept. 11 may actually have helped the Japanese avoid such a crisis. If you believe that one of the impacts of the events of Sept. 11 is going to be this increase in a kind of global risk premium and a tendency for capital in particular to stay at home, that means that Japanese policy makers are going to have more domestic capital, more water behind the dam, to play with as they try to sort out these financial matters. Oddly enough, it may have given them a few extra months.

What you have to do is identify what would be a trigger that would set off a kind of collapse. Some of us thought that a possible trigger would be the announcement of the

---

market accounting by the Japanese banks. My co-author Takatoshi Ito has since written a number of pieces that have come out after the book that argue that if the Nikkei, which is now at around 10'000, fell to about 8'000, he actually goes through the number of Japanese banks that would then be insolvent. This could be a kind of trigger. Well, you know, that hasn't happened. I read a column in the Financial Times last week in which the author identified forces coming in March that could drive an enormous depreciation of the Japanese yen. He mentioned the yen at 200 or even more to the dollar. It's certainly possible that the Japanese house of cards could collapse. The difficulty, from an analytical standpoint is that it hasn't, and that they have been able to successfully muddle through. So I'm hesitant to say that I am predicting a collapse of the Japanese economy because these conditions have existed for a considerable amount of time and a collapse has not yet occurred.

What would be the impact were conditions in the Japanese economy to really worsen significantly? Well, many of us were very surprised by the ability of economies elsewhere here in Asia -- Korea's a good example -- to recover from the financial crises of 1997 and 1998 without robust growth in Japan. We thought robust growth in Japan would be a prerequisite for the regional recovery, and that turned out to not be the case. Japanese financial linkages with the rest of the region now are less than they were in 1997. The amount of Japanese lending here in Korea is considerably lower than it was then. So through certain channels the impact would actually be less.

The problem of course is the situation that I laid out at the very beginning of my talk. The world economy could be right now on the verge of a confluence of factors that somebody I know at the IMF likened to "the Perfect Storm". (This described a really bizarre situation that happened about 10 years ago, where there was this meteorological freak accident in which three storms converged on each other and created absolutely unprecedented environmental conditions.) What you have now is the United States economy not only entering the first recession in ten years, but a recession in which the situation really looks a little different. This is an investment collapse, not the typical post-war U.S. recession where consumer growth got too strong, inflation rates started to rise and the Central Bank pre-empted inflation by raising interest rates. This is an investment collapse driven recession. We've now got these terrorist incidents and this war on terrorism that introduces a lot of uncertainty. The EU remains weak, and then you have this situation you identified with Japan. I would be hesitant to predict a collapse of the Japanese economy. On the other hand, with other major parts of the world economy weak right now, a bad outcome in Japan could be a really bad outcome for all of us.

---

---

On your second question about the FTA, we actually discuss the Korea-Japan FTA in the book. I believe the discussion is in chapter six of the book, and we cite not only estimates done by KIEP but we cite the results produced by Mr. Yamazawa for the Japanese government. It would be fair to characterize the basic results as follows. If you take these models at face value, with the caveat that these models may not do a particularly good job of representing all the aspects of an FTA, they suggest a couple basic problems. First of all, the welfare gains for Japan and Korea would be very small. In fact, the typical result of these CGE models is that there would actually be welfare losses in Korea. I actually don't believe that, as an actual state about the economy, but it is what you get with these kinds of computable general equilibrium models because of certain aspects of the way they're built. You actually get a fall in welfare here in Korea.

You also have, of course, a very, very basic problem, which is that I personally do not see how Japan and Korea could conclude a free trade agreement that would be WTO consistent, because of the requirement that any free trade area cover substantially all sectors. I don't see how you could do that in the case of Japan and Korea given the agricultural situations in both countries and given the strength of the agricultural lobbies in both countries. If I were a policy maker in Japan or a policy maker in Korea, I would be very, very hesitant about going down this road, especially if you're Korean. The WTO system is very important for you. It's a rules based system in which you can get a semi-fare shake out of the United States, Japan and the EU. To put that in jeopardy by pursuing a non-WTO consistent free trade area with Japan strikes me as unwise.

Finally, from the stand point of the United States, my recollection -- and I would really have to look at the details of chapter six because I don't remember all of it off the top of my head -- is that a free trade area which excluded agriculture actually lowers welfare in Korea because you end up diverting resources *into* the agricultural sector, a sort of odd result. But you could also really get some resistance from the United States.

The idea that you could assume away the agricultural sector is just nonsense. The Japanese have gone around talking about free trade areas with all these different countries, and there's only one country with which they've even gotten close to having a free trade area with, and that's Singapore. What is the characteristic of Singapore? It's a city-state. It has no agricultural sector. Even in the case of Singapore, gold fish were a problem. People like my co-author Takatoshi Ito were really embarrassed by this. The guys at the Ministry of Foreign Affairs were really embarrassed by this. They argued that this new age economic agreement with Singapore was going to be a different kind of agreement, in that the importance was not the reduction in tariffs and so forth -- because Singapore is basically free trade anyway --

---

but the importance was that this was going to be a new type of era. By entering into an FTA with a more liberal economy than theirs, the Singaporeans were somehow or another going to force them to change their labour practices, their professional accreditation, and so on and so forth. That is how people like Takatoshi Ito and the Ministry of Foreign Affairs portrayed the agreement.

We now know that these progressives got their heads handed to them. The Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries stomped on them. They got things like gold fish excluded. In the end, the idea that a city-state of some 2 million people was going to leverage a significant influence on a societal organization of a nation of 150 million did not come to pass.

You really have to deal with the fact -- and it's just not just Japan, it's China as well -- that until you can deal with the agricultural sector, talking about these free trade areas is a strange thing to do.

**Q** We couldn't let you get away without turning to a topic that is of particular interest to this audience. Forgive for doing so. Would you care to comment on the collapse of the recent ministerial talks between North and South Korea, and the second question is, where is North Korea going in the next twelve months?:

**A** North Korea is a kind of professional Rorschach test. I was at this conference in Kyoto yesterday, and if you ask political scientists about North Korea they were really impressed because these guys have parlayed a hole in the ground into a multi-billion dollar aid program that the rest of us are paying for. They think these guys are real geniuses. Then you ask the economists about North Korea, and they start using words like "policy barbarism". My impression is that North Koreans don't understand democracy and as a consequence they're always a half-step slow in dealing with democratic countries. For example, President Clinton sent former Secretary of Defense William Perry to Pyongyang as a special envoy with a pretty good deal for the North Koreans. It took the North Koreans, for whatever internal reasons, fourteen months to respond to Perry. They tried to close this deal on missiles in October of a presidential election year with a lame duck president and then they were surprised when it didn't work. Anybody could predict with a probability of roughly 50%, that a more conservative government than the Clinton Administration was going to take office in the United States in January of 2001. Now the North Koreans are taking the position that the Bush Administration has to adopt the policies of the Clinton Administration before the North Koreans will talk.

---



---

I get the impression that they're not a lot better on Korean politics. It is impossible for me to imagine a president of the Republic of Korea that would be more forthcoming, generous and magnanimous than President Kim Daejung. You know that President Kim Daejung is going to be out of office in February 2003. You know that there's a roughly 50% chance that the next government is going to be a significantly more conservative government. But even if his own party gets reelected as president, I can't imagine a president with as much power and commitment to dealing with North Korea as Kim Daejung. And the North Koreans have sort of wasted away this opportunity. The window of opportunity is closed. The National Assembly vote on Mr. Lim during the first week of September basically ended it. We're now at a situation where it's just tactical. The issue is the return trip of Kim Jongil to South Korea. It is in Kim Jogil's interest to visit South Korea while Kim Daejung is still president. The reason is the real game now is between Kim Jongil and Kim Daejung's successor. To that extent, Kim Jongil wants to be in the position of the one hosting the next summit because that puts him in a greater position of control.

So, if I'm Kim Jongil, I would engage in a lot of tactical maneuvering and kind of string Kim Daejung out for another six months -- and I'm not Korean so I don't have the timing down exactly -- until you get to the point where it would be the maximum amount of goodies that Kim Daejung would be willing to give you to get you to come here. You come here for a day or two, you pocket Kim Daejung's concessions, you go back to Pyongyang and you wait for a successor. This is just tactical. I expect there'll be more of this kind of "noise", and then at some point these guys will get serious. My guess is that he will in fact come to South Korea before the end of the Kim Daejung presidency, basically to set himself up in a more powerful position to deal with Kim Daejung's successor.

**Q** Can Korea ever have a relationship with the U.S. like Japan has with the U.S.? Secondly, how will Japan deal with its non-performing loans? And thirdly, the CIA believes that China's economy will be three times the size of Japan's in 2020. Why is that so, and do you agree?

**A** Relations between different countries are unique. They are based on unique historical circumstances. They are based on unique national cultures, political institutions. Whether Japan and Korea can ever have a similar relationship to that of between Japan and the United States, I don't know. I doubt it. I'm not sure it would be desirable. I'm sure in some respects the relationship between Japan and Korea is preferable to the relationship between Japan and the United States. I think they're all unique.

---

On the issue of non-performing loans, the Japanese strategy of dealing with it through provisioning won't work because the water is coming into the boat faster than they can bail it out. Under even the most optimistic scenario, it would probably take about 10 years to write off all these loans at the rates that they are provisioning. I think that it's just a very deep problem, that we go into a fairly amount of detail in the book. We agree that something much more dramatic has to be done.

In fact, the Japanese can learn a lot from the situation here in Korea. We've had people who were experts in the U.S.' S&L crisis going to Japan. If I were Japanese, I would have people coming over here and trying to find out what Korea did a few years ago.

Finally, with regard to China, will the Chinese economy be three times as big as the Japanese economy, or whatever, in 2020? I don't know. The basic story about China to me seems to be two fold. You still got 800 million peasants, which is to say that the process of shifting people out of extremely low productivity work in the agricultural sector into much higher productivity work in the modern sector could continue on for at least three decades. I think the basic trend that has gone on in China for the past 20 years can go on for another 20 or 30, which would lead to very much higher levels of productivity and national income in China. That's the good news.

The bad news is that China is in a race against time with respect to its own macroeconomic situation. They have a two-sided problem. Their banking system is in even worse shape than the Japanese banking system. Chinese banks are basically all broke. They have all these gigantic non-performing loans to state owned enterprises. China has to restructure its state-owned enterprises. They've actually done a fair bit of restructuring. There has been at least 15 million people shift employment out of the SOEs and into either private sector employment, foreign invested employment or some less-state owned type firms over the course of the past few years. That restructuring is going on.

But can you do the restructuring, can you get the banking system under control, before the state finances just blow up? That is an issue that I can tell you, from personal experience, that there is no consensus even among people who talk to the U.S. CIA. So how the U.S. CIA decides that China will have a \$15 billion or trillion economy in the year 2020, I'm not exactly sure. Thank you.

---