



Occasional Paper Series

05-01

대통령선거 이후의 미국 통상정책, 어떻게 되나?

US Trade Policy After the 2004 Election?

Peter F. Cowhey

January 2005

필자 약력

Peter F. Cowhey

- 現 UC, San Diego 국제대학원장
- Georgetown大 卒, UC, Berkeley 석사 및 박사
- 미국 연방통신위원회(FCC) 국제국장, 무역대표부(USTR) 수석자문위원 등 역임
- "When Countries Talk: International Trade in Telecommunication Services"(공저) 등 주요 저서 및 논문 다수.

대통령선거 이후의 미국 통상정책, 어떻게 되나?*

Peter F. Cowhey

오늘이 미국 대통령 선거일이므로 이번 강연은 본인이 지금까지 했던 것 중 가장 수명이 짧은 강연이 될 것 같다. 우선 본인은 클린턴(Bill Clinton) 행정부에서 일했음에도 불구하고 케리(John Kerry) 후보의 진영에는 전혀 개입하지 않았음을 밝혀두고자 한다. 따라서 오늘 강연은 오랫동안 통상정책을 연구해온 순수한 학자의 시각에서 이루어지는 것이다. 다행인지 불행인지 본인은 행정부에 있으면서 실제로 통상정책이 입안되는 과정을 살펴볼 기회가 있었다. 그런 연유로 어느 나라에서든지 간에 그 과정이 매우 불완전하다는 사실을 알게 되었으며 이는 미국의 경우도 마찬가지이다.

미국 대통령선거와 통상정책

본인은 이번 미국 대통령선거에서 누가 승리할지 알 수 없지만, 이 분야의 전문가인 동료들로부터 얻은 기본적인 정보 몇 가지는 있다. 물론 그 동료들도 누가 승리할지는 모른다. 이번 선거는 실로 박빙의 승부이다. 미국 의회 즉 상원과 하원은 커다란 변화가 없을 것으로 보인다. 공화당이 상원을 장악하지 못할 가능성이 약간 있긴 하지만 하원을 장악하리라는 것은 분명하다. 하지만 아마 공화당은 상원도 장악할 것이다. 따라서 케리 후보가 대통령이 될 경우 상·하 양원 모두 공화당이 다수당인 의회와 일을 하게 될 것이다. 이는 통상정책을 안정시키는 요소가 존재할 것이라는 의미이다.

상원이 근소한 차이로 양분될 가능성도 있다. 만약 부시대통령이 재선에 성공하여 통상정책에 관해 상원의 의결을 거칠 경우, 상원의 구조와 소수당에 부여된 권한 때문에 상원에서는 공화, 민주 양당과 대통령 간에 합의가 이루어져야만 할 것이다.

또, 누가 되든지 간에 상원 상무위원장이 새로 선출될 것이다. 신임 상무위원장은 알래스카(Alaska)주 공화당 상원의원인 테드 스티븐스(Ted Stevens)이 유력하다. 스티븐스 상원의원은 통상정책의 기본원칙에 대해서는 시간을 오래 끄는 사람이 아니지만 자신의 지역구인

* 이 글은 2004년 11월 2일 개최된 특별강연회의 녹취내용을 번역·정리한 것으로 필자 개인의 의견임을 밝혀둡니다.

알래스카주를 위해서는 특별한 노력을 기울이는 사람이다. 그러므로 한·미 자유무역협정(FTA)이 체결될 경우 알래스카주에 대한 특혜조항이 삽입될 것이라는 예상도 가능하다.

차기 대통령에게는 통상정책을 혁신할 여지가 어느 정도 있지만 이에 따르는 제약조건도 많다. 세계무역기구(WTO)의 도하라운드(Doha Round) 협상 내용에 관해서는 누가 차기 대통령이 되든지 간에 미국 내에서 승인을 받아야 할 가능성이 있다. 그러나 현재 미국이 제시한 협상안을 차기 대통령이 크게 확대시키기는 쉽지 않을 것이다. 이에 대한 일부 수정은 가능하겠지만 무모하게 확대시키기는 어려울 것이다.

미국 대통령이 양자간 자유무역협정을 더욱 선호하는 데에는 많은 이유가 있다. 또한 장기적인 관점에서 안보와 통상정책 간의 관계를 면밀히 관찰해야 하는 이유도 여러 가지가 있다.

1994년에 협상이 마무리된 우루과이라운드(Uruguay Round)는 서비스부문 교역, 지적 재산권, 투자수단 및 기타 다양한 영역 전반에 걸쳐 눈부신 혁신을 많이 이루었다. 1994년의 합의사항은 이를 실천하는데 또다시 10년이 걸려야 가능할 정도로 대규모이다. 또한 기본적인 통신서비스와 같은 1997년의 추가 합의사항 역시 문제가 복잡하다.

적어도 미국에게 있어서, 도하라운드의 한 가지 걸림돌은 우루과이라운드가 것처럼 큰 성공을 이루었다는 것이다. 도하라운드는 우루과이라운드의 경우와 같이 손쉽게 이용할 수 있는 매력적인 혁신조치들을 이루어내지 못했다. 이는 미국 정치의 현실적인 문제를 드러내는 것이다. 그럼에도 불구하고 현재 도하라운드는 농업 및 농업보조금 문제에 대한 협상의 틀을 이룬 상태이며 이는 작동 가능할 것으로 보인다. 그리고 도하라운드는 무역축진이라고 하는 또 하나의 새로운 문제도 안고 있다.

클린턴 대통령이나 부시 대통령은 모두 자유무역을 지향하였다. 그리고 민주당이나 공화당 모두가 변함없이 FTA를 지지한다. 이러한 노력의 대부분은 양자간 협정 수준에서 이루어지고 있지만 WTO 협정을 기반으로 이루어지는 것도 있다. 현재 크게 이슈가 되고 있는 것은 2002년에 미국 대통령에게 부여된, 이른바 "신속처리권한(fast track)"이라고 하는 무역축진권한이다. 이 무역축진권한은 부시가 되던 케리가 되던 미국 대통령이 갖고 싶어 하는 매우 중요한 무역협상권한이다.

왜 무역협정을 체결하나?

잠시 미국 또는 주요국의 전체적인 그림을 살펴보도록 하자. 미국 대통령이 계속해서 새로운 무역협정에 관한 협상을 하고자 하는 이유는 무엇인가? 무역관계의 의무사항은 전통적 의미의 법률적 계약이 아니다. 즉, 기업 쌍방이 법적 계약을 체결하고 법원이 이를 강제이행토록 하는 경우와는 다르다는 말이다. WTO에는 불공정무역에 대한 제소절차가 있고 이에 대한 제재절차도 있다. 그러나 주요국들과의 교역시 상호 약속에 의해 이들의 행위를 전체적으로 구속할 수 있는 국제협약은 없다.

결국 무역관계의 의무사항은 시장이 작동하도록 함께 협력하지는 정치적 약속이다. 그렇다면 무역협정을 통해 이를 구체적으로 명시하는 것도 가능하다. 하지만 이러한 협정이 효력을 갖도록 하는 훌륭한 믿음과 정치적 약속의 숨겨진 참뜻은 무역개방과 시장개방이다. 무역제재는 불완전한 강제수단이다. 무역제재는 효과가 크지도 않을 뿐더러 나쁜 의도를 야기하는 경향이 있어서 정치관계를 손상시키기도 한다. 그렇기 때문에 무역제재는 그리 자주 사용되지 않는 수단이다.

결론적으로, 장기적인 측면에서의 모든 무역은 정치적 리더십(leadership)과 협력 관계의 시험장이다. 미국의 경우, 국민들을 끌어들이기 위해서는 현실적으로 대통령이 새롭고 흥미로운 무엇인가를 하고 있다는 점을 보여줄 수 있어야 한다. 대통령이 어떠한 프로젝트(project)에 자신의 역량과 정치적 에너지를 쏟으려면 그에 대한 보상이 있어야겠지만, 대통령 역시 어떠한 결과를 도출해낼 수 있어야 한다. 대통령에게는 대중들을 결속시킬 수 있도록 새롭고 흥미로운 일을 하고 있다는 것을 보여줄 무엇인가가 있어야 하는 것이다.

이러한 이유로 인해 미국 대통령은 양자간 자유무역협정을 점점 더 선호하는 것이다. 비록 협정 상대국이 교역규모가 작은 요르단이라 할지라도, 대통령은 이 새로운 협정을 체결한 사실을 자신의 웹사이트(website)에 홍보할 수 있기 때문이다. 대통령에게는 정치적인 성공 사례가 끊임없이 필요하다. 그런데 지루하고 복잡하며 불확실한 다자간 무역협상보다는 양자간 자유무역협정이 훨씬 더 손쉽게 그러한 성공사례를 제공하는 것이다.

양자간 및 지역간 자유무역협정

본인의 동료인 리차드 파인버그(Richard Feinberg) 교수에 의하면, 양자간 무역협정은 미국의 국익에 중요하다고 할 수 있는 몇 가지 좋은 면이 있기 때문에 정치적인 매력이 있다고

한다. 우선, 양자간 무역협정은 각국의 시장을 개방시켜 미국 기업에 도움이 된다는 것이다. 그리고 이 협정들은 다른 국가들의 자유무역협정과 보조를 맞추게 된다. 일본과 멕시코간의 자유무역협정이란지, 이미 논의된 바 있는 한·일간 자유무역협정이 성사된다면 그 예가 될 수 있을 것이다.

이와 더불어 미국의 양자간 무역협정 구조를 살펴보면, 협상내용이 통상적으로 미국에 유리한 것으로 나타난다. 즉, 상대국이 미국보다 더 시장을 개방하는 추세이다. 그 이유는 미국 시장의 가치가 상대국 시장보다 크기 때문이다. 그렇게 되면 이는 훌륭한 성공사례로서, 미국 대통령은 양자간 무역협정을 통해 상대국에게서 더 많은 양보를 얻어냈다고 자랑할 수 있게 된다. 이러한 것이 훌륭한 정치이다.

대통령이 양자간 또는 지역간 자유무역협정을 주장하는 두 번째 이유는 자유화 경쟁의 논리이다. 대통령은 이 작은 무역협정부터 시작하여 세계적인 변화를 이루겠다고 주장할 수가 있다. 이는 레이건(Ronald Regan) 대통령의 통상정책팀이 우루과이라운드에서 멋지게 사용했던 전략이다. 북미자유무역지대(NAFTA) 창설의 주요 이유 중 하나는 유럽에 대해 우루과이라운드 협상을 성공시켜야 한다는 확신을 심어주기 위한 것이었다. 이는 지역간 무역협정이 세계적인 아젠다(agenda)를 주도할 수 있는 방식의 기본사례이다. 이러한 것이 훌륭한 정치관계를 만들어 내고, 또 훌륭한 세계통상정책을 만들어 내는 것이다.

자유무역협정이 매력적인 세 번째 이유는 미국의 전략적 동반자관계를 강화시킨다는 것이다. 미국 대통령이 장기적인 측면에서 동아시아를 주목하고 있음은 분명한 사실이다. 미국 대통령이 한국과 자유무역협정을 체결하기로 결정한다면, 가장 중요한 이유 중 하나는 장기적인 측면에서 한국과의 전략적 관계를 강조하기 위함일 것이다. 전략적 관계를 강조한다는 것은 무역관계의 수준을 넘어서는 것이다.

마지막으로, 자유무역협정은 미국과 같은 나라들이 다른 나라의 국내시장 개혁을 지원하기 위한(또는 최소한 원칙적인 문제만큼은 지원하고 싶어 하는) 고전적 수단이다. 그리고 그 나라에서 개혁성과가 있으면, 이는 다시 미국 정가의 좋은 정치적 배경이 된다.

양자간 자유무역협정이 공화당이나 민주당을 불문하고 널리 인기 있는 이유를 설명해 주는 가장 중요한 한 가지 특징은 미국 입장에서 볼 때 상대국이 협정체결을 요구한다는 것이다. 즉, 체결 상대국이 먼저 미국에 접근하여 협상을 시작하자고 진지하게 제안하고 요구하는 것이다.

이는 미국 대통령과 백악관이 그러한 요구를 가지고 워싱턴 정가에서 이른바 무역자문절차(trade advisory process)라고 하는 소정의 절차를 밟을 수 있다는 의미이다. 무역자문절차에는 기업, 노동조합, 환경단체 등 모든 주요 구성원들이 자문단으로 참여하여 협상요구안에 대해서 심의한다. 대통령은 이러한 심의내용을 가지고 상대국과의 자유무역협정 체결이 가져다주는 정치적 이해관계를 고려한 다음 협정체결 여부를 결정한다. 그래야만 그 협정체결이 앞으로 정치적인 성공사례가 될 수 있는지를 대통령이 판단할 수 있기 때문이다. 그래서 복잡하고 전 세계적인 다자간 협상에 비해 양자간 무역협정이 훨씬 더 매력적인 것이다.

만일 그 협정이 새로운 큰 이슈가 되어 성과가 있거나 오래된 골칫거리를 어느 정도 근본적으로 해결한다면 워싱턴에서 더욱 매력적인 것이 된다. 도하라운드의 한 가지 문제는 농업부문이 중요하지만 수출보조금 제한 문제가 정치적 관심이나 워싱턴이 공감하는 수준으로 이루어지지 않고 있다는 점이다. 그렇기 때문에 도하라운드 아젠다에는 획기적인 새로운 이슈들이 많지 않다.

미국 통상정책의 정치관계와는 상관없이 부시나 케리 후보의 통상정책에 근본적으로 영향을 미치는 경제적 제약이 몇 가지 있다. 본인은 특히 외국인 직접투자(FDI), 중국의 역할, 미국 경상수지 적자의 지속가능성, 이 세 가지를 중심으로 살펴보고자 한다.

외국인 직접투자와 자금이동

미국은 다국적 기업을 통해 막대한 FDI 지분을 보유하고 있다. 그 규모는 미화 1조 달러를 상회하는 수준으로 이 중 33% 이상이 APEC지역에 집중되어 있다. 다국적 기업에 의한 FDI와 무역흐름의 관계를 경제학적으로 규명한다는 것은 어려운 일이다. 이는 계정처리 방식이 정밀하지 않기 때문이다. 그러나 미국 전체 수출입 규모의 50%이상이 다국적 기업 내부경로를 통해 이루어진다고 봐도 무방할 것이다. 예를 들어 일본 IBM社와 미국 IBM社간의 거래라던가 일본 Sony社와 미국 Sony社간의 거래 같은 경우인데, 이러한 것들은 공개된 시장거래가 아니다. 이와 같은 거래의 규모는 실제로 전체 무역의 66% 이상 수준이 되겠지만 지금의 계정처리 방식으로는 상당히 불확실하다.

현재 대부분의 미국 무역은 다국적 기업에 의해 세계적인 생산시스템 및 분배네트워크와 정교하게 연계되어 있다. 이러한 세계적 생산 및 분배 네트워크는 국내시장과 해외시장 양쪽 모두에서 미국이 경쟁력을 갖는 근간이다. 결론적으로 말하면, 이 네트워크를 손쉽게 무너뜨릴 수 있는 미국 대통령은 아무도 없다는 것이다. 즉 미국은 무역개방을 철회하거나 억

제할 수 없다는 말이다. 바로 이 점이 미국 통상정책의 근본적인 제약조건이다.

이와 함께, 계속 누적되어 온 미국의 적자로 인해 달러화가 외국 정부의 영향을 받는다는 것도 미국이 갖는 또 다른 제약조건이다. 예를 들면 중국이 상당한 규모의 미국 국채를 보유하고 있다는 점 때문에, 중국과의 협상 시 미국이 선택할 수 있는 폭이 좁아지는 경우이다. 이것 역시 미국의 협상력과 대외통상정책이 안고 있는 제약조건이다.

장기적으로 볼 때, 이러한 제약조건들은 점점 더 본질적인 문제가 되어 가고 있다. 현재 유로화(euro貨)는 세계무역에서 어느 정도 달러화를 근본적으로 대체해 나가고 있다. 이와 같은 추세로 간다면 아시아가 정치적으로나 경제적으로 통합되지 않더라도 금융시장에 '아시아의 유로화'가 나타날지도 모른다. 이는 한국, 대만, 일본, 중국의 통화가 모두 참여하는 실질적인 아시아의 통화가 될 것이다. 아시아 각국 정부가 공식적으로 이를 용인하지 않는다 할지라도 금융시장이 그렇게 만들 것이다. 그리된다면 이 또한 무역 역학관계를 변화시킬 것이며 미국의 선택에 제약조건으로 작용할 것이다.

무역적자의 정치적 비(非)중립성

이 모든 이유로 인해 미국경제는 기본적으로 자유무역정책에서 벗어나기 어려운 실정이다. 이와 더불어 연간 5,000억 달러에 달하는 미국의 막대와 무역적자와 경상수지적자는 정치적 문제인 동시에 경제적 문제이다. 미국의 적자는 GDP의 5%에 상응하는 규모로 장기간 지속시키기 어려운 수준이다. 이러한 수준은 19세기 미국의 산업화 당시 경상수지적자보다 더 높은 실로 엄청난 규모이다.

이와 같은 적자는 분배 차원에서 볼 때 정치적으로 중립적이지 못하다. 이를 수치적으로 보면 무역적자 중 약 1,000억 달러는 유럽과의 관계에서 발생한 것이다. 유럽연합(EU)은 미국과 정치적으로 여러 가지 갈등을 겪고 있는 지역이다. 기본적으로 워싱턴 정가에서는 유럽이 미국에게서 경제 강대국의 지위를 빼앗아 갈 것이라는 두려움을 찾아보기 어렵다. 무역적자의 정치적 관계에서는 약간의 제약이 있겠으나 이것이 적자규모에 비해 생각만큼 크지는 않다. 보잉(Boeing)社와 에어버스(Airbus)社간이나 철강과 같은 몇몇 분야에서 분쟁이 있을 수 있겠지만, 도하라운드에서 장기적으로 보조금 및 수출신용대부를 제한하려는 것처럼 일반적인 기본규칙들을 만들기 위한 많은 노력들이 있을 것이다.

미국의 무역적자에서 두 번째로 큰 부분을 차지하는 지역은 캐나다와 멕시코로써 캐나다

에서는 540억 달러, 멕시코에서는 400억 달러의 적자가 발생하며 이 둘을 합하면 거의 1,000억 달러에 달한다. 이것이 많은 액수이기는 하나 거의 전적으로 지금의 북미(미국, 캐나다, 멕시코)가 단일생산지역이기 때문에 그리된 것이다. 미국의 무역적자를 줄이기 위해서는 이와 같은 생산네트워크들을 축소시켜야 하지만 그런 일은 없을 것 같다.

이러한 제약들 때문에 정치적으로는 미국과 캐나다 및 멕시코와의 지리적 인접성과 관련한 특정 부문의 이슈로 초점을 맞추려는 심리적 경향이 있다. 특히 캐나다의 목재 수출보조금이 이슈가 되고 있는데, 이 부분이 미국 임업산업과 정치적으로 매우 민감한 분쟁을 야기하고 있다. 또 다른 이슈는 노동문제로서, 멕시코 노동자들의 임금이 미국 생산직 근로자(blue color)들의 고용관계에 영향을 미치고 있다. 세 번째는 북미에서 나타나고 있는 환경 문제이다. 이 환경 문제는 중요하며 정치적으로도 민감한 사안이다.

무역적자 문제는 아시아에서도 나타난다. 현재까지 미국이 가장 크게 무역적자를 보고 있는 아시아의 두 나라는 중국(약 1,250억 달러)과 일본(약 670억 달러)이다. 한국과의 무역에서도 적자를 내고 있지만 그 규모는 120억 달러에 불과하다. 케리나 부시 양쪽 모두에게 대(對)중국 무역적자는 해결하기 가장 어려운 정치적 문제이다. 장기적으로, 워싱턴은 여러 가지 차원에서 중국을 잠재적인 경제적 경쟁 상대로 보고 있다. 이러한 점 때문에 미국의 무역적자 문제가 정치적으로 더욱 민감해지는 것이다.

부시와 케리 후보 간의 차이점

부시와 케리 후보 간의 차이점은 무엇인가? 케리 후보가 대통령으로 당선될 경우 미국 무역대표부의 수장이 누가 될 것인가에 대해서 아는 사람은 워싱턴 내에 아무도 없다. 이는 본인도 마찬가지이지만, 국내 경제정책을 관리할 경제팀에 대해서는 어느 정도 안다. 그 팀의 구성원들을 살펴보면 그들이 클린턴 대통령의 경제팀이라는 점을 쉽게 알 수 있다. 약간의 자리이동이 있기는 하지만 전반적인 인적구성은 같은 것으로 나타난다.

그 경제팀에 대해 알려진 사실은 그들이 정책적으로는 자유무역주의자이며, 정치적으로는 필요할 경우 특정 통상전략에 대해서 매우 강경한 입장을 취할 수 있는 의지를 가진 사람들이라는 것이다. 하지만 그 팀은 기본적으로 자유무역 신봉주의자들이다. 특히 로버트 루빈(Robert Rubin) 같은 사람은 자유무역주의 정책에 대한 신념이 굳건하다.

부시나 케리 후보는 양쪽 모두 자유무역주의자이며 정치적으로 민감한 부문에 대해서는

필요할 경우 임시적으로라도 타협을 이룰 사람들이라고 하여도 무방하다. 이는 대부분의 다른 국가 지도자들의 경우와 같다. 양 후보는 수출보조금 및 신용대부의 점진적인 축소를 지지하고, 지역적, 양자적, 세계적 전략을 혼합하여 구사할 것이다.

그렇다면 차이점은 어디에 있는가? 케리 후보는 자신이 당선될 경우, 임기 초에 모든 통상 정책 관련 사항에 대한 120일간의 검토기간을 요구하고 있다. 본인은 이러한 것이 미국 통상 정책을 획기적으로 변화시킬 것으로는 생각하지 않는다. 특히 노동이나 환경, 아웃소싱(outsourcing) 문제가 미국 통상정책의 극적인 전환을 가져올 것이라는 생각은 더욱 하지 않는다. 환율 재평가 및 의료복지 등의 문제들과 같은 구조조정 이슈들로 인해 통상정책에는 여러 가지 불확실성이 존재하는 것으로 생각되기 때문이다.

무역 및 구조조정에 관한 케리의 입장

본인은 케리 후보가 몇 가지 사안을 제시하고 있다고 본다. 우선, 그는 자유무역정책을 계속 유지하겠지만 노동조합의 강력한 지지를 받는 민주당원의 입장에서 통상정책 중 노동조합이 특히 민감하게 생각하는 부분에 대한 고려를 하지 않을 수 없을 것이다. 이는 케리 후보가 노동조합이 조직된 산업부문이 당면한 특정 문제에 대해서는 선별적인 조치를 내릴 수도 있다는 의미이다. 가장 먼저 나타날 정치적인 이슈는 자동차산업이 될 가능성이 크다. 하지만 1992년에 미·일 간의 자동차산업 분쟁이 극심했음에도 불구하고, 1994년경에 미국 자동차부품 기업의 일본시장 접근이 다소 용이해진 것을 제외하고는 미·일 통상관계가 평상시와 같았다는 점을 상기해보라. 따라서 앞서 언급된 선별적인 조치가 자유무역의 종말이 되지는 않겠지만 그러한 조치가 일부 있을 수도 있다.

그리고 케리 행정부는 미국 정부 비품의 '국산품 구매(buy US)' 계획에 대한 대안을 WTO 규정 내에서 모색할 것으로 보이며 실제로도 스스로 WTO 규정을 위반하는 입장이 되지는 않을 것으로 생각된다. 물론 부시 행정부의 경우는 철강 문제에서 그랬던 것처럼 한시적인 조정프로그램을 사용할 것이다.

보다 구조적인 면에 있어서는 검토할 가치가 있는 몇 가지 이슈들이 있다. 케리 후보의 거시경제정책이 부시 대통령과 다른 점은 재정적자 축소를 크게 강조한다는 것이다. 이는 환율 재평가 문제에 영향을 미친다. 경상수지 적자를 끌어 내리기 위해서는 달러화 가치가 얼마나 조정되어야 하는지에 대한 정확한 수치를 아는 사람은 아무도 없다. 그리고 과거에도 이 분야에 대한 예측모델은 그리 신뢰할 만한 것이 못되었다. 워싱턴에 있는 씽크탱크(think

tank)들의 달러화 조정 폭에 대한 의견은 25~30% 정도라는 것이 보통이다. 하지만 특정기관의 전망치를 그대로 수용해서는 안 될 것이다. 이 부분은 정치적으로 매우 어려운 문제이다. 왜냐하면 해외, 특히 동아시아의 높은 달러보유고와 같은 문제들이 있기 때문이다.

만일 루빈 전 장관이 케리 후보의 정책팀에서 중요한 역할을 할 경우, 그가 금융원리에 의한 금융시장 관리의 투철한 신봉자로 이를 최우선시 했다는 점을 염두에 두어야 한다. 이러한 정책이 케리 행정부의 달러 재평가에 대한 접근방식을 변화시킬 수도 있다. 하지만 부시 이던 케리이던 간에, 달러 재평가는 미국의 주요 무역상대국들과의 협상과정을 거쳐 이루어질 것으로 생각된다.

두 번째로, 본인은 케리 행정부에서 나타날 수 있는 또 다른 잠재적 특징을 지적해두고자 한다. 케리 행정부는 무역조정에 관한 정책을 장기적으로 다루고자 할 것이다. 민주당 소속 대통령이라면 누구나 자신의 유권자가 노동조합 사람들이라는 사실을 중시할 필요가 있다. 문제는 미국경제의 세계화를 지속하면서 노동조합원들의 고통을 덜어 주기 위해서 할 수 있는 일이 무엇인가 하는 것이다.

케리 행정부의 정책대안에 대해 본인이 제시하고자 하는 생각은 두 가지이다. 이는 예측이라기보다 케리 행정부의 정책대안에 관한 생각을 말하는 것이다. 첫째, 미국은 실업자들 위한 여러 가지 노동자 지원 프로그램을 가지고 있다. 즉 무역문제로 인해 실직하게 될 경우, 실직자들에게 3~6개월간의 직업훈련프로그램에 반도록 하며 실업수당도 준다. 그러나 이러한 프로그램을 통한 모든 노력들이 그리 효율적이지 못하다. 이와 같은 프로그램으로는 사람들에게 앞으로 반드시 좋은 직장을 갖게 되리라는 자신감을 크게 심어주지 못할 것이다. 그래서 정치적인 문제가 발생하는 것이다. 그러므로 케리 행정부는 노동자 문제를 해결하기 위한 새로운 '폭넓은 사고'가 필요하다.

획기적인 사고의 한 가지 사례를 보도록 하자. 기업 구조조정에 있어서, 훌륭하게 조직화된 기업으로 바꾸자 할 경우 우리는 필요한 대가를 지불하고 구조조정할 기업을 매입한다. 이러한 매점(buyout)은 미국 업계에서 매우 중요한 부분이다. 노동시장도 매점을 하면 어떻게겠는가? 미국 철강업계의 '일자리 보존'을 위해 미국경제가 부담하는 비용은 종업원 1인당 연간 미화 2,000만 달러로 추정된다. 이러한 비용대신 그들에게 100백만 달러의 연금을 지급하고 그 직업을 사들이면 어떻게 될까? 그들에게 3~6개월간의 실업연금과 직업훈련프로그램을 제공하지는 않지만, 대신에 평생을 보장하는 1백만 달러의 금융저축프로그램을 제공하는 것이다.

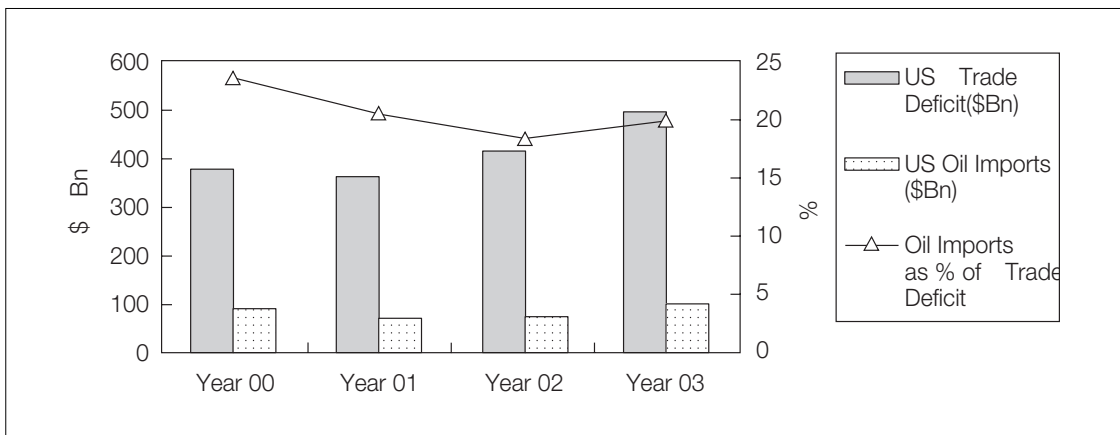
그럴 경우 미국경제는 순수하게 1,900만 달러를 절약하게 되고 노동자들은 누구나 금전적인 보장이 되는 세상에서 살게 된다. 다시 말하지만 이것이 케리 행정부에 대한 제안은 아니고, 민주당 대통령이 통상정책을 한층 더 용이하게 운용하기 위해 새롭고 획기적인 노동정책을 모색할 수도 있다는 뜻에서 하는 말이다.

통상 및 구조조정에 대해 케리 후보가 택할 수 있는 또 다른 접근방식은 국민건강보험 정책이다. 본인은 케리 행정부가 미국 건강보험 재정에 대한 개혁을 실시할 것으로 믿는다. 그렇게 되면 케리 행정부는 통상정책에 기여할 기회를 갖게 될지도 모른다.

특히 건강보험프로그램에 대한 세부적인 개혁은 노동조합이 조직된 기업들의 건강보험재정에 대한 비용부담을 줄이는 방법이 충분히 될 수도 있다. 예를 들어 제네럴 모터스(General Motors)社나 포드(Ford)社의 비용구조를 보면 기업비용의 큰 몫이 건강보험 비용인 것으로 나타난다.

케리 행정부가 새로운 국민건강보험제도를 주장하게 될 경우 제네럴 모터스나 포드사의 건강보험 비용부담을 줄여 미국 정부의 몫으로 이전시킬 생각을 하지 않을 이유가 없지 않은가? 이러한 기업 비용구조의 변화는 기업의 경쟁력을 더욱 강화시키고 또 다른 유형의 기업 구조조정을 한층 용이하게 만들 것이다.

〈그림 1〉 미국 무역적자와 원유 수입



마지막으로 본인이 언급하고자 하는 것은 경상수지 적자를 해결하기 위해 에너지 정책이 바뀔 가능성이 있다는 점이다. 〈그림 1〉은 원유수입 부문에서의 미국 무역적자를 나타낸 것으로, 2000년도부터 미국의 연평균 원유수입액이 미국 무역적자의 약 20%를 차지하고 있다.

만일 케리 행정부가 통상정책이나 재정정책의 획기적인 변화 없이 경상수지적자 문제를 해결하고자 한다면 적자를 줄일 수 있는 곳은 미국의 원유수입량 축소이다. 이는 정치적으로도 매우 인기가 있을 것이며 케리 행정부가 이 부분에서 모색할 수 있는 정책대안이 몇 가지 있을 것이다.

아웃소싱

아웃소싱 문제는 이슈가 아니다. 케리 후보는 아웃소싱으로 인한 일자리 문제에 대해 많은 언급을 해왔다. 미국 내 일자리 감소의 주된 이유가 경제침체와 생산성 향상 때문이라는 것은 주지의 사실이다. 케리 후보는 아웃소싱에 관한 자신의 수사학적 표현에도 불구하고, 많은 경제학자들로부터 좋은 조세정책이 아니라는 평가를 받고 있는 아웃소싱 관련 세법조항의 문제를 해결할 상당히 적절한 안을 실제로 가지고 있다.

기본적으로 케리 후보의 안은 법인세율을 낮추고 미국기업들의 해외이익 환수방법을 바꾸는 것이다. 그렇게 함으로써 케리 후보는 미국의 해외생산체제를 크게 바꾸지 않고도 일자리 유출에 대한 '보조금 지원'을 중단시키는 것이다.

노동권 : 2004 AFL- CIO 청원

케리 후보는 중국의 노동권 제한 사례를 검토하기 위한 미국노동조합총연맹(AFL-CIO: American Federation of Labor—Congress of Industrial Organization)의 청원을 지지하는 입장이다. 이 청원의 세부적인 논리는 중국의 노동권이 충분히 보장되지 않기 때문에 저임금이 발생하며, 이러한 중국의 저임금이 미국 노동자의 일자리에 영향을 미친다는 것이다. 케리 후보가 이를 지지할 것이고, 또 이 청원이 WTO에 상정될 것이라는 점은 의심의 여지가 없다.

노동권과 임금과의 경제적 상관관계는 매우 복잡하고 불확실하기 때문에 WTO에서 논의될만한 것이 못된다. 따라서 앞서의 청원이 WTO에 상정된다 하더라도 그것이 통과될 것인가에 대해서는 회의적이다. 그렇게 되면 케리 후보에게는 중국과 노동권이 근본적인 이슈로 남게 된다.

노동권과 환경권

노동문제와 환경문제에 관해 부시와 케리는 큰 차이가 없다. 양 후보 모두가 노동권을 강조하면서 모든 국가는 국제노동기구(ILO)와 같은 기구의 국제노동기준을 준수해야 한다고 주장한다. 또 양 후보는 특정 환경이슈들이 협상안으로 대두된 만큼 이를 해결할 특별조치의 필요성을 역설하고 있다. 이 문제에 대해서는 부시 행정부보다 케리 행정부가 더욱 공격적인 것으로 보인다. 그러나 기본적인 정책 접근방식에서는 큰 차이가 없으며 단지 실천방법에 있어서는 케리 행정부가 보다 세밀하고 공격적일 것이다.

도하라운드 의제와 정책

도하라운드 협약에 대한 여지는 있다. 케리 행정부나 부시 행정부는 양쪽 모두 도하라운드 협약을 비준할 능력이 있다. 하지만 도하라운드에 내놓은 유럽연합측 협상안이 획기적으로 바뀌지 않는 한, 미국측 협상안이 크게 개선되기는 어려울 것이다. 미국측 협상안이 개선될 여지는 있다. 무역협상에 참가했던 본인의 과거 경험에 비추어 볼 때, 무역협상가들은 마지막 협상을 위한 카드를 가지고 있기 때문이다. '마지막'으로 제시되었던 협상안이 최선의 방안은 아니며 미국측 협상안에는 약간의 여유가 있다. 이와 같은 여유가 많다고 해서 협상에 어떤 진전이 있을지에 대해서는 확실하지 않다.

새로운 장기과제 : 안보와 무역

안보문제는 미국을 비롯한 모든 나라들의 장기 무역정책에 매우 중요하지만 이에 대한 문제제기가 적절하게 이루어지지 않은 상태이다. 미국의 '테러와의 전쟁'으로 인해 안보와 무역정책 간에는 새로운 관계가 형성되었다.

정보통신기술 전문가들의 경우, 반테러 목적의 기술을 검토·통제하는 프로젝트에 대한 새로운 이메일(e-mail)을 많이 받는다. 이에 대한 손쉬운 사례들이 이미 주변에 많이 있다. 이를테면 '아·태지역 물류망 보안에 관한 제안(APEC Supply Chain Security Initiative)'이나 '미국 컨테이너 보안체제(US Container Security Regime)' 등과 같은 것들이다.

미국의 기본적인 입장은 미국으로 반입되는 교역품은 모두 보안검색의 대상이 된다는 것이다. 모든 컨테이너가 검사대상이 되지는 않겠지만 컨테이너의 유통과정은 전부 전자보안망의 검사대상이 된다. 상품이 생산라인을 떠나는 순간부터 미국 상점의 진열장에 도착할

때까지의 모든 단계와 과정을 나타내는 전자보안데이터베이스가 구축될 것이다.

식품분야도 이와 비슷한 추세이다. 순전히 본인 개인 생각이지만 앞으로 25년 쯤 후에는 이렇게 되지 않을까 생각해본다. 즉, 한국이 미국으로 쌀을 수출할 경우 한국의 미곡업계는 생물학적 감시장치가 필수품이 되리라는 것이다. 이는 미국시장을 최종목적지로 하는 한국산 쌀에 생물학적 테러공격이 없었다는 것을 보장하기 위한 것으로, 그 쌀이 선적되는 순간부터 추적되도록 하는 것이다.

정보 및 감시 기술이 부상하고 있다. 이러한 '정보보안 인프라(ISI: Information Security Infrastructure)'는 전 세계의 모든 상거래를 담당하게 될 것이며 지구촌에 수천억 달러 규모의 새로운 자본투자가 이루어지게 된다. 다시 말해 전 세계의 상거래를 추적하고 감시하는 대규모의 새로운 인프라가 구축되는 것이다.

이로부터 발생할 가능성이 있는 두 가지 결과 중 하나는 세계적 차원에서 효율성이 제고되도록 하는 새로운 수단이 갖추어진다는 것이다. 이는 무역을 촉진시키고 환경감시능력을 개선시킬 것이다. 미곡분야의 감시장치로 대기오염을 감시할 수도 있기 때문이다. 이러한 새로운 인프라는 지구촌을 이롭게 하는 훌륭한 수단이 될 수 있다. 반면에, 이와 같은 수단은 세계무역에 있어서 매우 강력한 간접장벽이 될 가능성도 충분히 있다. 하지만 당장은 이러한 위협에 대해 생각하는 사람이 아무도 없다. 왜냐하면 아직은 우리가 그 인프라의 규모와 잠재력에 대해 이해하지 못하고 있기 때문이다.

장기적으로 중요한 두 번째는 생명과학기술 활용의 이중성이다. 본인은 정보통신기술 혁명의 놀라운 기적을 겪으며 살아왔고, 정보통신기술은 세계 각국의 경제성장을 이끌어 왔다. 향후 50년간 생명과학은 전 세계적으로 엄청난 힘을 가진 성장과 전환의 동력이 될 것이다.

그러나 이 생명과학은 안전성 문제를 야기하기도 한다. 오늘날, 수많은 인명을 한꺼번에 앗아갈 수 있는 끔찍한 질병과 같은 생물학적 무기에 의한 테러가 회자되고 있다. 이러한 위협은 모두가 세균과 질병을 생물학적으로(정확히는 유전학적으로) 변형시킴으로써 비롯되는 것이다. 유전학적으로 강화된 천연두가 한 가지 예이다. 현재는 이처럼 극히 위험한 연구를 할 수 있는 연구소는 전 세계적으로 25~30개에 불과하며, 각국 정부에 의해 엄격히 통제되고 있다.

생명과학의 발전은 지금부터 향후 25년 동안 이와 같은 연구소가 수백 개가 될 것이라는 것을 의미한다. 핵동력 산업의 확산에 따른 핵물질 통제유지를 위해 지금 우리가 당면하고 있는 모든 문제들은 이에 비하면 아무것도 아니다.

이러한 문제에 대한 올바른 해결책이 조속히 나와야 한다. 우선, 안전보장이 매우 중요하다. 둘째, 올바른 해결책이 없다면 생명과학 산업의 발전을 늦추어야 한다. 하지만 이는 세계의 미래를 위해 받아들이기 어려울 것이다. 생명과학 산업은 세계 모든 국가의 경제성장 과 인류건강에 획기적인 기여를 할 수 있기 때문이다.

따라서 올바른 해법이 반드시 나와야 한다. 그 해법은 불완전한 통상정책 수단과 국민건강 기준에 대한 합의를 거쳐 이루어질 것이다. 지금의 철강분쟁이나 미래의 쌀 문제보다 훨씬 더 중요한 과제인 이와 같은 것들이 실제로 세계의 미래를 주도해 나갈 것이며 우리의 후손에게 남겨진 것들이다.

질 의 · 응 답

[질 문] 귀하는 루빈 전 장관이 민주당 대통령을 보좌하게 될 경우 우선적으로 금융시장 문제를 다룰 것이라고 언급하였다. 문제는 지금까지의 여러 가지 경제적 전개과정이 브레튼 우즈(Bretton Woods) 협약 하에 설정된 고정환율제도가 와해된 결과라는 것이다. 변동환율제도가 실시되면서 세계경제는 잘 움직이고 있으며, 단기적으로 볼 때 시장의 힘이 승리한 상황이다. 그러나 루빈 전 장관은 강한 달러와 시장개입에 대한 신봉자이다. 이러한 점에 대한 귀하의 견해는 무엇인가?

[답 변] 워싱턴에서 고정환율제도가 제대로 작동할 것이라 생각한 사람은 없다고 생각된다. 그러나 중국이 자국환율을 달러화에 고정시키고 있음은 사실이며 홍콩 등 일부 주요 통화들도 그렇게 하고 있다. 따라서 루빈과 같은 사람들이 통화관리정책에 관한 협상을 하고자 하는 것이 놀랄 일은 아니다. 다시 말해, 중국의 일방적인 정책이 주된 논의대상이 되어 달러 제조정을 주도할 것으로 보인다는 것이다. 하지만 조정 폭이 10%가 될지 20%가 될지는 본인도 모르겠다. 변동환율제도가 없어질 것이라고 생각되지 않는다는 점은 분명하다. 관리가 되던 안 되던, 변동환율제도는 계속 존재할 것이다.

[질문] 한·미 양국은 양자간 투자협정에 관해 협상중인데, 협상이 주로 미국영화협회(MPAA: Motion Picture Association of America)의 수장인 잭 발렌티(Jack Valenti)에 의해 지연되고 있다. 한국 영화산업의 관행에 강력하게 반대하는 그는, 한국이 스크린쿼터를 철폐하거나 대폭 감축해야 한다고 주장하면서 이러한 것이 관철될 때까지 의회에 상정된 모든 이슈들을 방해할 것이라고 위협하고 있다. 이러한 이유로 한국과의 협상안이 의회에서 통과되기 어려울 것이기 때문에, 미국 행정부 관리들은 다른 국가와의 협상을 생각하고 있다. 그래서 미국의 FTA 협상대상국 중에서 한국의 우선순위가 가장 낮은 것이다. 양측이 주장하는 이슈는 중요한 이슈가 아니다. 이는 경제적 이슈가 아니라 편협한 사고를 가진 고집 센 사람들의 감정적 이슈이다. 이러한 문제를 극복하고 FTA를 관철시킬 수 있는 현명한 사람이 주도하는 정치세력이 있겠는가?

[답변] 워싱턴에서 잭 발렌티와 토론하여 이긴 사람은 아무도 없다. 이러한 것이 현실이다. 하지만 아시다시피 그는 은퇴했기 때문에 앞으로는 좋은 결과가 나올 것이다.

미국영화협회는 워싱턴에서 뿐만 아니라 업계 내에서도, 앞으로 몇 년 동안 계속될 중요한 사안에 대해 영향력이 있다. 영화업계의 장기적 이익은 무엇인가? 영화업계는 시장개방 기회로부터 얻는 혜택을 놓칠 때마다 자기 주머니에서 비용이 지출된다는 그다지 불합리하지 않은 시각을 가지고 있다. 따라서 영화업계가 최대한의 압력을 행사하는 것은 당연하다. 본인이 그 입장이 된다면더라도 이러한 시각에는 큰 차이가 없을 것이다.

영화업계의 장기과제는 통신네트워크 부문에서 사실상의 혁명을 일으키는 것이다. 그렇게 되면 전혀 새로운 방식으로 디지털 콘텐츠(digital content)를 조작·사용하는 것이 허용될 것이다. 미국영화협회는 이처럼 급변하는 세계에서 얻을 수 있는 진정한 이익에 대해 생각해야만 한다. 즉, 저작권, 사용권, 청구권 계약에 대해 생각해야 할 것이며 지적소유권도 마찬가지이다. 이러한 문제는 향후 2년 내에 마무리되어야 하는 만큼, 영화업계가 이 점에 대해 전체적으로 더욱 깊이 생각하고 있다는 징후들이 있다. 미국영화협회의 태도가 변하기는 어려울 것이며 영화산업은 정치적으로도 인기 있는 부분이다. 하지만 어떤 방식으로든 영화업계 자체의 시각변화가 있을 수는 있다.

정치인들은 잠깐 동안 주목받는 범위의 세계를 다룬다. 영화산업 문제가 터져 나

오면 언론의 집중을 받는 효과가 엄청나게 크다. 이러한 점 때문에 영화산업이 단순히 실제상의 달러규모 기준으로 생각하는 것보다 더 큰 영향력을 갖는 것이다.

[질문] 한·미 FTA 협상이 약 10년 간 논의되어 왔으나 대부분의 기간 동안 미국은 사실 상 한·미 FTA에 흥미가 없다는 입장을 취했다. 그런데 지난 몇 달 동안 미국 무역 대표부의 쥘릭(Robert Zoellick) 대표를 비롯한 부시 행정부 인사들이 한·미 FTA를 매우 활발하게 추진하고 있는 것으로 보인다. 미국 통상정책 측면에서 귀하는 이러한 태도변화를 어떻게 설명하겠는가?

[답변] 본인이 쥘릭 대표의 태도변화에 대한 이유를 모두 아는 것은 아니지만 미국의 입장이 바뀌게 된 최소한 한 가지의 이유는 있다고 생각된다. 즉, 동아시아에서 양자간 무역협정이 증가하고 있는 점을 워싱턴이 주목하였으며, 동아시아지역에서 미국이 경쟁력을 갖추어야 한다고 걱정하는 미국기업들이 늘고 있다는 것이다. 쥘릭 대표는 도하라운드를 성사시키기 위해 노력하는 와중에서도 미국의 양자간 이익을 보호하기 위해 애쓰고 있다는 사실을 보여주하고자 하는 것이다. 도하에서 협상하기 위해서는 그가 양자간 관계에도 적극적이라는 점을 과시해야 한다. 그가 이를 성사시킬 수만 있다면 한국 또한 잠재적인 훌륭한 성공사례임은 분명하다.

부시와 케리 후보에 대해 좀 더 살펴본다면, 아시다시피 양 후보 모두가 북한 문제와 관련하여 한국과 함께 풀어야 할 여러 가지 어려운 문제에 당면하게 된다는 것이다. 이 문제가 과소평가되어서는 안 되며 양국이 북한과 관련된 문제를 함께 풀어나가야 하는 만큼 통상정책에도 영향을 미칠 가능성이 있다. 이는 예측이 아니며, 단지 그렇다는 것을 지적하고자 하는 것일 뿐이다.

언젠가는 백악관과 한국이 몹시 어려운 문제에 당면하게 될 수도 있다. 내년이나 내후년은 아니겠지만, 이대로 가다보면 어느 시점에서는 양국 대통령이 공통된 안보관심사를 솔직하게 다루고 있다는 것을 서로 국민들에게 보여주어야 할 것이다. 그러기 위해서는 자유무역협정이 필요하다.

미국이 왜 멕시코와의 NAFTA를 지지했겠는가? 그것은 금전상의 이유가 아니라 장기적으로 미국이 멕시코 경제가 실패하는 것을 지켜보고만 있을 수 없었기 때문이다. 미국은 안보상 멕시코의 경제실패를 받아들일 수 없었던 것이다. 그래서 미국은 멕시코의 경제구조조정이 이루어지도록 미국시장을 개방하기로 약속했다. 한·

미 경제관계는 멕시코의 경우와 분명히 다르지만 이와 같은 경제관계에 있어서는 안보가 중요할 때도 있다. 이 부분이 간과되어서는 안 된다.

[질 문] 현 시점에서 미국이 FTA를 추진하는 데에는 또 다른 이유가 있다. 미주자유무역 지역이 한 쪽으로 밀려나고 중국이 급성장하고 있기 때문이다. 이러한 점이 한·미 FTA에 대한 미국의 이점을 설명해주는 것은 아닌가?

[답 변] 귀하의 의견에 전적으로 동감한다. 1~2년이 아니라 장기적으로 볼 때, 보다 중요한 것은 미국의 모든 장기 통상정책이 태평양 지역, 즉 아시아와 미주지역 내에서의 향후 미국 무역 및 투자 성장에 초점을 두고 있다는 점이다. WTO, 양자간 협정, 지역협정 등 어느 방법을 택하던지 간에 미국 정부는 태평양지역 시장을 통합하기 위한 튼튼하고 안정적인 무역협정을 이루어 내야만 할 것이다.

장기적으로 미국은 아시아지역의 주요국들과 더 많은 양자간 무역협정을 체결하겠지만, 오늘이 됐건 앞으로 4년 후가 됐건 그것은 정치적 기회의 문제이며 정치적 협상의 문제이다.

[질 문] 한·미간의 무역마찰을 줄이고 통상협력을 증진시킬 수 있는 가장 효율적인 방법은 무엇인가?

[답 변] 양국간의 무역증진은 크게 확대되고 있다. 솔직히 말해, 한국은 앞으로 몇 가지 또 다른 선택을 하게 될 것이다. 한국 정부는 산업정책이라는 어떤 수단을 가지고 특정 경제 분야를 조직하고자 하는 경향이 여전히 있다. 이러한 경향은 한·미 통상관계를 긴밀히 유지하는데 있어서 정치적 어려움을 야기하게 될 것이다. 이는 본인이 솔직하게 지적하고자 하는 부분이다.

[질 문] 미국에게 가장 큰 두 가지 이슈는 쌍둥이 적자이다. 노동부문 구조조정이나 건강 보험은 국내적인 문제이지만, 미국 달러화 재평가는 그것이 자연적이던 정치적 타협이던 간에 전 세계적인 영향력을 갖게 되므로 재평가의 속도와 폭은 매우 중요하다.

[답 변] 통화 재평가의 문제는 항상 민감한 문제이다. 미국이 일방적으로 금본위제도와 고정환율제를 포기했던 1971년에는 '닉슨 쇼크(Nixon shock)'가 있었다. 그 이후 미국

은 변동환율제를 채택했는데, 세계 각국의 달러 보유고가 미국으로 하여금 앞으로 획기적이거나 일방적인 어떤 조치를 할 수 없게끔 만들고 있다.

결국 더 많은 협상과정을 거쳐 미국이 행동 가능한 범위를 모색하기 위한 노력이 있게 될 것이며, 특히 중국 환율정책이 수정되도록 하는 것이 중요하다. 지금 이러한 노력들은 APEC, 나아가 G7을 통해서 이미 나타나고 있다. G7에서 이루어지는 논의는 전적으로 이러한 주제에 집중되어 있다. 따라서 앞으로 모종의 변화가 있을 것이며 이 문제에 대한 협상요인도 존재할 것이다. 그리고 자신의 결정권한을 완전히 포기하려는 미국 대통령은 없기 때문에 협상과정에서 미국 대통령의 재량권이라는 요인도 작용할 것이다.

[질 문] 귀하는 미국이 아시아 통화를 한 데 묶어서 환율을 고정할 수도 있다고 하였다. 이는 장기적으로 아시아 공동통화지역을 염두에 둔 것인가?

[답 변] 아시아 통화가 앞으로 어떻게 될지에 대해서는 본인도 알지 못한다. 그렇지만 아시아 각국 정부의 장기적인 정치적 행동이 반드시 따라야 할 것이다. 본인은 유럽이 과연 옳은 모델인가 하는 것조차도 회의적이다.

금융시장 거래자들을 만나보면 개방된 자본시장에서 거래 가능한 자산규모에 관한 언급이 점점 많아지고 있다. 각국 정부의 통화연계에 대한 공식적인 합의가 없더라도 금융시장 거래자들이 유럽통화단위에 상응하는 아시아 통화를 만들어 내는 것은 가능할 수도 있다. 그럴 경우 각국 중앙은행간의 협조가 없기 때문에 그 통화가 유로화나 달러화를 충분히 대체하지는 못할 것이다. 그렇지만 여러 가지 목적상 대체 가능한 통화는 될 수 있을 것이다. 아시아 공동통화가 실현 가능한지를 알 수 있는 사람들은 외환금융 거래자들인데, 그들이 본인에게 말한 내용은 이러한 것들로 상당히 예외적인 사항이다.

[질 문] 귀하께서 UC, San Diego 대학교의 국제대학원장인 관계로 아·태지역 무역에 관한 질문을 하고자 한다. 제1기 클린턴 행정부 하의 미국은 APEC을 매우 적극적으로 추진하였다. 보고르(Bogol) 선언은 클린턴 대통령이 강력히 지지하였지만 시간이 지나면서 미국의 관심이 줄어들었으며, 집권 2기의 클린턴 대통령은 APEC 차원의 경제협력보다는 자유무역지대에 더 많은 관심을 두었다. 그 후 부시 대통령 하의 미국은 APEC을 주로 대(對)테러정책과 기타 안보현안을 위해 이용하고 있다.

경제협력공동체인 APEC에 대한 미국의 관심도에 대해 귀하는 어떻게 평가하는가? 보고르 선언 추진에 대한 미국의 관심이 새로워지겠는가? APEC 기업자문위원회는 태평양자유무역지대에 관한 논의를 위해 다음 달 칠레에서 개최되는 APEC 정상회의에 보고르 선언 수정제안서를 제출할 것이다. 이에 대한 미국은 반응은 어떠하겠는가?

[답 변] 미국은 아·태지역의 공통분모가 더 많아져서 좀 더 의미 있는 행동을 취할 수 있을 때 자유무역협정에 관심을 가질 것으로 생각된다. 다시 말해, 클린턴 행정부 시절에 APEC이 당면했던 문제는 어려운 문제들을 해결할 능력을 보여주지 못했다는 것이다. APEC은 보고르 선언의 목표를 선진국의 경우 2010년까지, 개발도상국의 경우 2020년까지 달성하도록 하는 합의시스템이었다. 결국 이는 상당히 낮은 단계의 합의로 나타날 공산이 크다. 남아 있는 여러 가지 어려운 문제의 해결을 위해 태평양 자유무역지대가 진정으로 열심히 노력한다면 워싱턴은 큰 관심을 보일 것이다.

리차드 파인버그 교수는 미국 국가안보위원회(National Security Council)에서 미주자유무역지대를 지지하는 핵심인물이다. 그는 워싱턴 인사들과 교류할 수 있는 기회를 활용하였으며, 미주지역에 대한 이러한 노력이 없었다면 아시아에 대한 모든 약속(이는 아시아를 어떻게 보는가 하는 문제이다)은 이루어질 수 없었을 것이다. 미주지역의 중요성을 주장하는 것은 쉬운 일이다. 하지만 장기적인 측면에서 볼 때, 워싱턴 인사들이 미주자유무역지대를 아시아의 무역관계 만큼 중요하게 여긴다고는 생각되지 않는다.

[질 문] 미국은 수 년 동안 FTA를 등한시하는 입장을 취해왔다. 이는 주로 미국의 정책이 양자간 협정보다는 다자간 협정을, 그리고 WTO를 통해 자유무역을 도모해왔기 때문이다. 이론적으로는 이것이 매우 올바른 접근방법이다. 그러나 WTO 협상과정에서 좌절을 겪은 후, 특히 칸쿰(Cancun)회담 실패 후 미국의 정책태도가 바뀐 것 같다. 현재 미국은 주로 양자간 FTA 쪽으로 방향을 선회하여 약 166개의 FTA를 성사시켰거나 협상중이며, 이 순간에도 확대하고 있는 중이다.

FTA는 원래 GATT가 특별규정으로 허용한 것이었다. 이 규정이 엄격히 지켜진다면 FTA가 그리 나쁜 것은 아니다. 하지만 지금 모든 FTA가 이 규정에 위배되고 있다. 그래서 자그디쉬 바그와티 (Jagdish Bagwati) 교수가 세계무역을 어지럽히는 '스파게티 접시' 효과에 대해 항상 우려하는 것이다. 이러한 것이 현실이며 상황은 점점

더 나빠지고 있다.

미국이 이에 대해 전 세계적인 몇 가지 원칙을 준수하도록 주도할 수도 있을 것이다. FTA는 특혜협정이 아니며 당초의 GATT 규정 범위 내에서 유지되어야 한다. 이것이 본질적으로 세계무역이 가야 할 길이다. 이러한 문제에 대한 귀하의 견해는 무엇인가?

[답 변] 간단히 말해 귀하의 견해에 공감한다. 세상은 불완전하며, 그렇기 때문에 사람들이 양자간 무역협정을 추진하는 것이다.

[질 문] 부시 행정부, 특히 쥘릭 무역대표는 다자간 협정과 지역협정을 모두 중시하는 이중적 통상정책을 계속 추진해왔다. 만일 케리 후보가 대선에서 승리한다면 이러한 정책이 바뀌겠는가? 또, 그럴 경우 한·미 FTA에는 어떤 영향을 미치겠는가?

[답 변] 케리 후보 진영이 도하라운드를 뒤로 돌리거나 하지는 않을 것으로 생각된다. 이는 정치적으로 용납되지 않을 것이며 경제적으로도 신중치 못한 것으로 비취질 것이다. 따라서 그러한 일은 없을 것이다

도하라운드를 성사시키는 최소한의 요건 문제를 떠나서, 부시나 케리는 모두가 WTO 협정보다는 양자간 협정이나 지역협정에 더 많은 시간을 할애하려 할 것이다. 그들이 WTO 협상이 실패하도록 방치하지는 않겠지만 지역협정을 더욱 중요시할 것이다.

솔직히 말해, 한·미 FTA를 추진하고자 진지하게 노력한 사람은 케리 후보 진영이 자동차부품 산업이나 노동조합, 첨단기술과 같은 이슈에 대해 상당히 공격적이라는 것을 알 것이다. 이러한 성향이 영화산업 부문에 대해서는 덜해지겠지만 나머지 통신·정보기술 부문과 일부 새로운 생명공학 분야에 대해서는 더욱 강해질 것이다. 케리 행정부는 이 부문이 미국의 산업을 발전시킬 것이라 여기고 있는 것 같다.

또한 장기적으로 볼 때, 열성적인 첨단기술 종사자들을 민주당 내 자유무역 지지자들로 끌어들이야 한다. 현재의 민주당 지지자들은 전통적 노동자와 고학력의 전문연구직 계층이다. 만일 첨단기술 업계가 민주당의 자유무역 지지그룹으로 참여하지 못한다면 민주당 대통령이 훌륭한 통상정책을 운영하기는 어려울 것이다.

US Trade Policy After the 2004 Election?*

Peter F. Cowhey

Since today is election day in the US, I believe that, of all the talks I have ever given, this talk may have the shortest life span.

I want to stress that though I spent time in the Clinton Administration, I am not involved in any way with the Kerry campaign. This is a talk that is given strictly from the perspective of a scholar who has studied trade policy for many years. In government, I had the fortune—or misfortune—to watch trade policy being made in real life. Watching it be made is to recognize that it is a very imperfect process, in any country. It is certainly an imperfect process in the US.

The bottom line on the elections

I do not know who will win the US presidential election. I get some basic information from my colleagues who specialise in this area. They do not know who will win, either. It is truly a remarkably close election. We do know there will not be a radical change in control of the US Congress, both the Senate and the House of Representatives. There is a small chance the Republicans may lose control of the Senate, but they certainly will not lose control of the House of Representatives. They will probably control the Senate. So if there is a President Kerry, he will be dealing with a Republican Congress: a Republican majority in both the upper and lower houses of Congress. That means there will be an element of stability in trade policy.

It is also probably the case that the Senate will remain closely divided. If there is a second term for President Bush, he will deal with a Senate where—because of the structure of the Senate and the powers given to the minority party—there will

* A transcription of a speech given at the Distinguished Lecture Forum on Tuesday, November 2, 2004.

have to be compromises on trade policy as the president and the two parties move forward.

There will also be a new Chair to the Senate Commerce Committee, no matter who is elected. That will most likely be Senator Ted Stevens from Alaska for the Republicans. Senator Stevens is not a person who spends a lot of time talking about general principles of trade policy. But he is a person who takes special care for his state of Alaska. Therefore, you may predict that, if you find yourself with a US-Korea free trade agreement, there will be special preference acts for Alaska in the agreement.

The next president will have some room for innovation on trade policy, but he will also operate under many constraints. It is possible that the next president, whoever he may be, will get the Doha Round of World Trade Organisation (WTO) trade negotiations approved in the US. But it will not be easy for that president to greatly expand on the current US offer. Some modifications will be possible, but there will be no wild expansion. There are many reasons why the president will be more attracted to bilateral free trade agreements. There are also reasons why we should watch very carefully the long-term relationship between security and trade policy.

We finished the Uruguay Round in 1994. That round did many spectacular innovative things in regard to trade in services, intellectual property, investment measures and a whole variety of other areas. It was such a big agreement we could have spent another ten years working out the meaning of what we agreed on in 1994. The add-on agreements, such as the one on telecommunications basic services in 1997, are also complex.

One problem for the Doha round, at least in the US, is that the Uruguay Round was such a big success. The Doha round did not make the same type of attractive innovations easily available. That poses a practical problem in US politics. Nonetheless, the Doha round has now achieved a negotiating format for agriculture and subsidies, and it seems to be workable. It also has one new

attractive issue, trade facilitation.

Both Presidents Clinton and Bush worked toward free trade. Both Democrats and Republicans have consistently supported free trade agreements. Most of these efforts have been at the bilateral level, but they have also included WTO agreements. The critical issue these days is that the president received trade promotion authority—so-called “fast track” authority—back in 2002. The president will have to go back to Congress for approval in 2005. That will be a very important moment in legislative history. The authorization for “fast track” authority, or trade promotion authority, is the key trade negotiating power the president wants, whether it be Bush or Kerry.

Presidents negotiate because standing pat is dangerous

Step back for a moment and look at the big picture for the US, or for any major economic power. Why would a US president want to keep negotiating new trade agreements? Trade obligations are not legal contracts in the traditional sense. It is not as if two companies signed a legal contract and that there are law courts to enforce the articles. There is a WTO complaint process. There is a WTO sanctions process. But, above all, when you are dealing with major economic powers there is no international agreement that can totally bind them to behave in the way in which they promised.

That trade obligations are, above all, political commitments to cooperate in making markets work together. You can write down specific obligations in a trade agreement. But it is good faith and the political commitment to make agreements work that are the true secret to open trade and open markets. Trade sanctions are an imperfect tool of enforcement. They are not overwhelmingly powerful and they tend to cause ill will. They hurt the political relationship. Sanctions are a tool you do not want to use very often.

The result is that every trade relationship in the long term is an exercise in political leadership and cooperation. In the US, certainly, it is true that the

president, in order to be engaged, has to be able to show that he is doing something new and interesting. If you want the president to commit his time and political energy to a project, you have to give him a prize. He has to be able to produce a result. There has to be something he can hold up to the public to show that he is doing something new and interesting.

That is one of the reasons why presidents have increasingly liked bilateral free trade agreements. You can write home and say, "Look! I got a free trade agreement this week." With who? With Jordan. How big is our trade with Jordan? It is only worth a small sum. But it is a new agreement, and the president can put it on his website. There is a need for constant political success stories. Bilateral agreements provide such stories much more easily than do the very long, complicated and much more uncertain multilateral trade process.

Four rationales for bilateral and regional free trade agreements

As my colleague, Prof. Richard Feinberg, points out, bilateral agreements are politically attractive because there are some pretty good stories you can tell about the way in which they are important to US interests. First, they help to open markets for US companies. They keep pace with other countries' free trade agreements. For example, Japan's free trade agreement with Mexico or the discussed trade agreement between Korea and Japan, if it ever happens.

In line with this, when you look at the structure of the US's bilateral agreements you see that the balance of concessions normally favours the US. The other country tends to make more market-opening concessions than does the US. Why? The US market is more valuable to the other country. That then becomes a good story for the US president. He can say, "You see? I got this bilateral agreement with all these extra concessions beyond what we gave the other side." That is good politics.

A second reason a president can argue for bilateral or regional agreements is the logic of competitive liberalisation. The president can say, "We are using these

small agreements to make global changes.” This was the strategy President Reagan’s trade team used brilliantly in the Uruguay Round. One of the major reasons for NAFTA was to convince Europe it had to negotiate fully at the Uruguay Round. That is a prime example of the way in which a regional agreement can drive a global agenda. It makes good politics. In this case, it also made for good global trade policy.

A third reason why these agreements are attractive is that they strengthen strategic US partnerships. This is certainly true for a US president looking toward East Asia in the long term. One of the most important reasons why a president might decide to undertake a free trade agreement with Korea would be to emphasize the strategic relationship with Korea in the long term. Emphasizing the strategic relationship goes beyond the trade relationship.

Finally, trade agreements are a classic tool used by countries like the US to try to support domestic market reforms in other countries, or at least those domestic market reforms in other countries that we like and support as a matter of principle. Again, advancing reforms in other countries makes for good politics back in Washington, DC.

There is one final point to make about bilateral agreements which helps explain why they are so popular, whether you are a Republican or a Democrat. One of the overriding characteristics of bilateral agreements, from the view of the US, is that the other country asks for them. Other countries approach the US and make the serious proposal and the serious request to initiate negotiations.

That means the US president and the White House can put that request into a particular Washington, DC, political process. That process is called the trade advisory process. It brings together all the major constituents: companies, labour unions, environmental groups, etc. All these groups sit on the trade advisory panels. The request goes into these advisory groups. They discuss the request for negotiations. By the time these advisory groups are done discussing the request for negotiations, the president has a pretty good idea whether a bilateral

agreement with the country in question would be a political winner or loser. The president then knows whether to say, "Yes," or, "No," to the bilateral agreement because he can gauge whether or not in the future it would likely be a political success. So this is a very attractive process when compared to the very complex, global multilateral negotiations.

All trade agreements are more attractive in Washington, DC, if they tackle or make gains on big new issues or if they somehow radically resolve old issues that are important in Washington, DC. One problem with the Doha round is that the issue of agriculture is important but the area of curbing export subsidies does not get the same level of political attention or "thrill" in Washington, DC. There are not many dramatic new issues on the Doha round agenda.

Regardless of the politics of trade policy in the US, there are some basic economic limits that will influence either a Bush or a Kerry trade policy. I want to focus on three in particular: the role of foreign direct investment (FDI); the role of China; and the sustainability of the US current account deficit.

Foreign direct investments and financial flows

The US has a huge stock of foreign direct investment through its multinational corporations. It is worth well over USD 1 trillion. Over 33% of this is in the APEC region.

The economics of calculating the relationship between foreign direct investment by multinationals and trade flows is not precise. Our accounting tools are not precise. But it is fair to say that at least 50% of all US trade flows in and out of the US are within the internal channels of multinational corporations. For example, IBM Japan would trade with IBM US, or Sony Japan would trade with Sony US. These are not open market exchanges. The estimates go as high as 66% or more, but we have some significant uncertainty in our accounting tools.

Most US trade today is tied to a very elaborate system of global production and

distribution networks by multinational corporations. Those global production and distribution networks are essential to US competitiveness, both at home and overseas. As a result, there is no US president who can easily undo those networks. That means you cannot easily undo or restrict open trade for the US. That is a fundamental limit on US trade policy.

Hand in hand with that, the accumulation of the US deficit over time leading to dollars sitting in the hands of foreign governments is another constraint on the US. We know, for example, that the options for the US in negotiating with China are somewhat constrained by the fact that China holds such a large amount of US Treasury bills. That is a constraint on US negotiations and international trade policy.

In the long term, these constraints are going to become even more substantial. Today, the European union's currency—the eur—is essentially becoming a substitute for the dollar in some parts of world trade. Somewhere down the line, even without a political or economic union of Asia, financial markets may invent an “Asian euro.” This would be a virtual Asian currency backed by a bundle of traded Korean, Taiwanese, Japanese and Chinese currencies. Your governments will not formally agree to this, but the financial markets will invent it. That, too, will change the nature of trade dynamics and constrain the options of the US.

The trade deficit is not politically neutral

For all these reasons, the US's basic economics make it hard for the US to retreat from a free trade policy. At the same time, the huge US trade deficit and current accounts deficit, which are now running at about USD 500 billion per year, is a political problem and it is an economic problem. It is equivalent to about 5% of our gross domestic product. That level may not be easily sustainable over time. That level is higher than the US current accounts deficit when the US was an industrializing country in the 19th century. It is truly at a large level.

That deficit is not, in a sense, politically neutral in its distribution. If you look at

the numbers, almost USD 100 billion of the deficit is with the European Union. The European Union is an area where the US has had a number of political disputes. But fundamentally, in the politics of Washington, DC, you do not find a fear that Europe is about to supersede the US as an economic superpower. The politics of this deficit tend to be a little constrained. They are not as politically potent as you might expect by the size of the deficit. There will be selective fights, such as those about Boeing and Airbus or about steel. But the big efforts will be to work out common ground rules, such as in the Doha round, on restraints on subsidies and export credits over the long term.

The second big area of the US deficit is with Canada and Mexico. The deficit stands at USD 40 billion with Mexico and USD 54 billion with Canada. That is almost USD 100 billion. That is a lot of money, but it is almost entirely because North America—that is, the US, Canada and Mexico—is now a single production area. To undo the trade deficit would be to take down those production networks which cover North America. That is not going to happen.

Because of these constraints, political minds tend to focus on very specific local issues that are tied to the close geographic proximity of Canada and Mexico to the US. Subsidies, particularly timber subsidies in Canada, are an issue. This leads to disputes with the very politically sensitive US forest industry. Another issue is labour. Mexican labour wages have an impact on the employment of US “blue collar” workers. Third, environmental issues tend to come up within North America. The environment is prominent and politically sensitive.

That leaves the deficits in Asia. The two largest, by far, are with China—at almost USD 125 billion—and with Japan—about USD 67 billion. Those dwarf the deficit with Korea, which is only about USD 12 billion. Both for Kerry and for Bush, the deficit with China will be the most politically difficult deficit to manage. In the long term, Washington, DC, sees China as a potential economic rival of major dimensions. That makes its deficit all the more politically sensitive.

Some differences between Bush and Kerry

What do we know about their differences? I do not know who would be the US trade representative if John Kerry were elected president. Nobody in Washington, DC, knows either. But we do know a fair amount about the Kerry economic team that would manage domestic economic policy. If you look at the content of that team, you can ask who they are. It is the Bill Clinton team. There has been a slight re-shuffling of who goes where, but it looks like the same crowd of people.

We know something about that team. We know they are free traders in policy who are willing to be very tough on particular trade tactics if it is politically necessary. But fundamentally, it's a free trade team. People like Robert Rubin are adamant in their belief in free trade as their preferred policy.

It is fair to say that both Bush and Kerry are free traders who will compromise when necessary on politically sensitive industries on a temporary basis. That makes them like most countries' political leaders. They would both support gradual reductions in export subsidies and credits. They would both use a mixture of regional, bilateral and global strategies.

Where are the differences? Senator Kerry has called for a 120-day review of all trade policy and commitments at the beginning of his administration. I do not think that would lead to a dramatic reversal in US trade policy. I do not think, in particular, the issues of labour, the environment and outsourcing will lead to a dramatic turnaround in US trade policy. I do think there are some uncertainties with structural adjustment issues, like the currency revaluation and the effect of other issues, like health care, on trade policy. There are some less obvious differences on energy policy.

The Kerry approach to trade and structural adjustment

It seems to me Senator Kerry is telling us a few things. First, he will continue free trade policies, but that, as a Democrat with a strong union constituency, he is

going to have to take a look at some areas of trade policy where the unions are particularly sensitive. That means Senator Kerry will take a look at the possibility of selected enforcement actions where he thinks unionized industries face a particular problem. The political issue that will come first, just because of politics, may well be in the automobile industry. But I remind you that in 1992, despite all the upset over the US-Japan confrontation over automobiles, by 1994 it looked like business as usual, except that at the end of the day US parts supply companies had somewhat greater access to the Japanese market. This is not going to be the end of free trade, but you may see some selective actions.

Secondly, you may see a Kerry Administration explore within the WTO rules the options for “buy US” programs by the US government for certain goods. I do not think a Kerry Administration would actually get itself into a position where it violates WTO rules, though. Of course, like the Bush Administration, it would use temporary adjustment programs, much as the Bush Administration did with steel.

On the more structural side, there are some issues at which it is worth looking. The macroeconomic policy of Kerry would differ from that of Bush because of the greater emphasis on budget deficit reduction. That would affect the options for a currency revaluation. No one knows the precise number by which the dollar has to be adjusted in order to bring down the current account deficit. Our projections and models in this area have been very unreliable in the past. If you walk around Washington, DC, to the economic think tanks, a common number you might hear is a 25% to 30% adjustment in the value of the dollar. I do not think you should take that as any particular firm forecast. Politically, this is a very difficult matter. There are those matters of large US dollar holdings out there, particularly in East Asia.

If Secretary Rubin is important in a Kerry policy team, you must remember he was a very strong believer in managing financial markets with financial discipline, and then worrying about other matters second. That may change the way such an administration would approach dollar revaluation. Whether it be Bush or Kerry, though, I think the dollar value will be re-valued through some process of

negotiation with our chief trading partners.

Secondly, I would like to point to another possible feature of a potential Kerry Administration. There would be an effort to deal with the politics of trade adjustment in the long term. Any Democrat president is going to need to deal with the fact that his voters are especially from working trade union companies. The question is, what does a president do for the painful adjustment of union workers as we continue to globalize the US economy?

Let me offer two thoughts about options for a Kerry Administration. I do not offer these thoughts as predictions, rather they suggest how they will think about their options. First, the US has many worker assistance programs for its unemployed workers. We have workers who were laid off due to “trade stress”. We put them into worker training programs for three months or six months. We give them unemployment benefits. But for all these efforts, these programs are not extremely effective. If you and I were in those programs, we would not be too confident that we were going to come out with a good job at the end. This creates a political problem. A Kerry Administration would need to look for a new “big thought” about worker adjustment.

Let me offer an example of an outrageous thought. In the world of corporate restructuring, when we want to change how a company is organized, we buy the company and essentially pay the company to restructure. These buyouts are a very important part of the corporate scene in the US. What if we did labour market buyouts? There are estimates that “protecting” a job in the steel industry in the US costs the US economy USD 20 million per year for every job we “protect”. What if we gave the workers, instead, a USD 1 million financial annuity to buy their job? We would not give them three months or six months of unemployment insurance and a job training program, but USD 1 million in a financial savings program as a lifetime warranty.

That would be a net savings to the US economy of USD 19 million. It gets the worker into a world in which he or she would have financial security. Again, I’m

not saying this is the proposal a Kerry Administration would have. What I am suggesting to you is that a Democrat president may explore some radical new policies for labour adjustment in order to make the politics of trade more manageable.

Another potential Kerry approach to trade and structural adjustment involves the national health care policy. It is my belief that a Kerry Administration would be committed to reforming US health care financing. In doing that, a Kerry Administration may make that an opportunity to make it a contribution to trade policy.

In particular, writing the details of a health care program may well become a way to take the cost of financing health care off the books of highly unionized industries. In other words, if you looked today at the cost structures of General Motors or Ford, you would find that a significant part of the company's costs are the costs of health care.

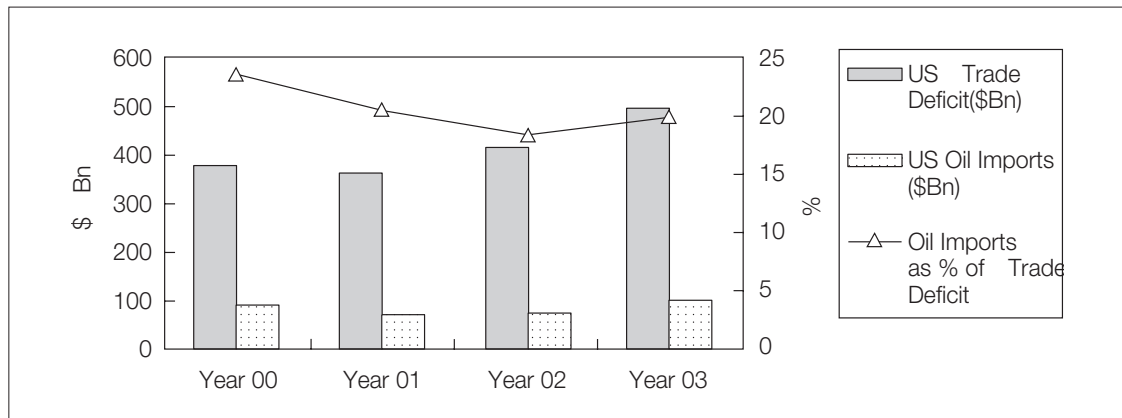
If there were to be a new national health care initiative from a Kerry Administration, why not design it so as to take the financial costs of health care off the books of General Motors and Ford and move them onto the US government roster? Doing that and changing the companies' cost structure would make them more competitive and make it easier for them to deal with other types of adjustments.

Finally, I want to talk about the way in which energy policy could be another way to deal with the current account deficit. Figure 1 below shows the US trade deficit in oil imports. Since 2000, in an average year US oil imports account for roughly 20% of the US trade deficit.

If a Kerry Administration were to try to show that it was bringing the current account deficit under control while not radically changing trade policy or financial policy, one place to look for lowering the deficit is the reduction of oil imports into the US. It would be very popular politically, and there would be some options a

Kerry Administration might explore in this area.

Figure 1. US trade deficit and oil imports



Outsourcing: a modest new proposal

Outsourcing is a non-issue. Senator Kerry has spoken a lot about the “outsourcing” of US jobs. We know, in fact, that recession and growth in productivity are the main reasons for job losses in the US. In fact, the senator, despite his rhetoric about “outsourcing”, has a fairly modest proposal to deal with one issue in the tax code that encourages outsourcing and which many economists find to be not good tax policy.

The Kerry proposal is, essentially, to lower US corporate taxes and to change the way in which US firms bring profits from overseas locations, like Korea, back to the US. In doing that, the senator is “ending the subsidy” for outsourcing jobs, but not radically changing the picture of US overseas production.

Labour rights: 2004 AFL-CIO petition on China backed by Kerry

Senator Kerry has supported a petition by the American Federation of Labour—Congress of Industrial Organisations (AFL-CIO) to review China’s restriction on labour rights. There is an elaborate theory in this petition that the lack of labour rights in China leads to lower wages in China, and that those lower wages are what cost US workers their jobs. I have no doubt the senator will support the

petition and that it will go to the WTO.

The economic link between labour rights and wage levels is very, very complicated and uncertain. It's not the sort of argument that tends to survive in a WTO panel. So even if the petition is brought, I doubt it would succeed. Senator Kerry would then still be left with the basic issues of China and labour rights.

Labour and environmental rights and “the tool kit”

The Bush and Kerry approaches are not that different on labour and environmental issues. Both will emphasise labour rights, and countries enforcing their international labour obligations to organisations like the International Labour Organisation (ILO). Both candidates will emphasise *ad hoc* environmental deals to deal with particular environmental issues as they come up in negotiations. I do think a Kerry Administration would be more aggressive about this than a Bush Administration. But the basic approach, as a policy approach, would not be radically different. Only the execution would be sharper and more aggressive in a Kerry Administration.

The agenda for Doha—The politics of the round

There is room for a Doha agreement. Both a Kerry Administration and a Bush Administration are capable of ratifying a Doha agreement. Unless the European Union radically changes its offer at the Doha round, a major improvement in the US offer will not be readily available. There is room for improvement in the US offer. As a trade negotiator in part of my past, I can say that there is no trade negotiator who does not keep something in his or her back pocket for the final round of negotiations. That offer which was our “final” offer is not our best offer. Somewhere within the US offer there is a little bit of leeway. I'm not sure if there is a lot of leeway, but there is some negotiating leverage.

The new long-term challenge: Security & Trade

This issue will be very important to the US and all other countries' trading

policies in the long-term. We have not adequately begun to address this issue. There are new linkages between security and trade policy due to the US's war on terrorism.

I am supposed to be an expert in the area of communications and information technology. Every day I have many new e-mails promoting or talking about projects for monitoring and control technologies for anti-terrorist purposes. The easiest examples are the ones out there already. There's something called an APEC Supply Chain Security Initiative and another one called the US Container Security Regime.

The US has basically said that all traded goods coming into the US are going to be subject to security screening. It may not be that every container is inspected. But every container will be subject to a secure electronic chain of evidence. From the moment a manufactured good leaves the production line, until the time it arrives on a US store shelf, there will have to be an secure electronic database that shows every step of its handling and every procedure involved in that. That is where we are heading.

There is a similar trend in the field of food. I believe—and this is just a personal prediction—that in 25 years, if Korea wants to, say, ship rice to the US, there will be a requirement for biological monitoring sensors in the rice fields of Korea to insure that there has been no bio-terrorist attack on Korean rice destined for the US market. The rice will then have to be tracked as it is shipped to the US.

The information and monitoring technology is coming. The creation of this "information security infrastructure (or ISI)," which will cover all parts of global commerce, will cost us our global society hundreds of billions of dollars in new capital investment. It will create a massive new infrastructure to track and monitor global commerce.

There is only one of two possible outcomes that will come from this. One outcome might be that in building this security information infrastructure, we

build a brand new tool for global efficiency. It could facilitate trade. It could improve our ability to monitor the environment. The same sensors that monitor the rice fields can monitor air pollution. This new infrastructure could become a wonderful new tool for global society. On the other hand, that tool could easily become an indirect barrier to global trade in a very powerful way. Nobody is yet thinking about this threat in the right way, since we do not yet understand the magnitude of this infrastructure and its potential.

The second area important in the long-term is the dual use of biological technology. During my career, I have lived through the wondrous miracle of the information and communications technology revolutions. These drove the growth of the economies of the world. Over the next 50 years, the biological sciences are going to be a similar engine for growth and transformation across the world. These will be extraordinarily powerful.

But those biological sciences also create security problems. Today, you read about the threat of biological terrorism, of some terrible disease that could kill thousands and thousands. All of those threats are from biologically—that is, genetically—modified germs and diseases. Genetically enhanced small pox is one example. Today in the world, there are only about 25 or 50 laboratories that can do this terrible dangerous work. Most of them are closely controlled by governments.

The biological science revolution means that 25 years from now there will be hundreds of laboratories. All the issues we have faced keeping control of nuclear materials with the spread of the nuclear power industry will be nothing when compared to this issue.

We must find the right answer early. First, security is critical. Second, if we do not find the right answer, we may cripple the growth of the biological sciences industries. That is unacceptable for the future of the world. Those industries can provide wonders of health and wonders of growth in all our economies.

We must find the right solution. It will be through the imperfect tools of trade

policy and an agreement about public health standards that we will find those tools. Those are the sorts of challenges that—beyond any dispute about steel today or rice tomorrow—will be the things that really drive the future of our world and what we leave for our children.

Questions & Answers

Q You mentioned that if Mr. Rubin ends up advising a Democrat president, he would be managing the financial markets first. The problem with that is that the tremendous economic progress we have witnessed is a result of the breakdown of a fixed exchange rate system, as established under the Bretton-Woods agreement. As a result of the implementations of flexible exchange rates, the world economies are doing well. In short, market forces have triumphed. But Mr. Rubin believes in a strong dollar and controlled engagements. How do you view this?

A I do not think anyone in Washington, DC, thinks a fixed exchange rate system would work. But, it's a fact that China fixes its exchange rate against the dollar, and so do some of the other key players, like Hong Kong. I would not be surprised if Rubin, or others like him, want to negotiate about their currency management policies. In other words, China's unilateral policy will be a topic of discussion. I think it will lead to a dollar readjustment. But I do not know if it would be a 10% or a 20% adjustment. I certainly don't think we'll see the end of floating rates. In the big picture, floating rates, whether managed or not, will still be there.

Q Korea and the US have been negotiating a bilateral investment treaty for some time. Success has been largely held back by Jack Valenti, head of the Motion Picture Association of America (MPAA). He strongly objects to Korea's movie industry practices. He insists Korea eliminate or strongly reduce its screen quota. Until that is done, he threatens to kill any issue brought to Capitol Hill. Administration officials feel that, since it will be killed in the houses of Congress, they have better things to do. So Korea gets the

lowest priority in terms of free trade agreements (FTAs). This is an issue both sides insist is not an issue. This is not an economic issue. This is an emotional issue by some insistent people who are very firmly entrenched. Can we have some political initiative, by wise people, who could move beyond this and implement an FTA?

A No one, especially not a school dean, has ever won an argument with Jack Valenti in Washington, DC. That's just a reality. But he has retired, as you know, so that bodes well for the future.

The MPAA is part of a bigger discussion that will go on in Washington, DC, and within the industry itself over the next few years. What is the long-term self interest of the industry? The movie industry takes the not-so-unreasonable view that it is money out of its pocket every time they fail to take advantage of these market-opening opportunities. It's foolish for it not to press as hard as it can. If I were in its shoes, I'm not sure I would take a different view.

The long-term challenge for the industry is that we are about to see a true revolution in communication networks. It will allow the manipulation and use of digital content in a whole new way. The MPAA is going to have to think about its real interest in this rapidly-coming world. It will have to think about trade rights, licensing agreements and charging arrangements. This extends to intellectual property agreements, too. There are signs the industry is thinking through this a whole lot more, as it will have to do over the next two years. It is very hard to get around the MPAA. It has enormous political visibility. But the industry itself may change its views in some ways.

Politicians deal with a world which has a short attention span. The movie industry has the tremendous advantage that, when it is yelling, it gets media attention. This makes it tremendously powerful beyond what you would imagine simply based on its sheer dollar size.

Q The topic of a Korea-US FTA has been under discussion for about ten years. For most of that period, the US took the position that the US itself was not really keen on this FTA. Then, just over the past few months, we now hear Mr. Zoellick and others from the Bush Administration showing very active pursuit of an FTA with our country. How do you explain this change in attitude in terms of trade policy politics in Washington, DC?

A I do not fully pretend to know all of Ambassador Zoellick's reasoning. But I do think there is at least one thing that is moving the US position. The growth of bilateral free trade agreements around East Asia has caught attention in Washington, DC. There are a growing number of US companies that are worried that the US has to be competitive in this area. Ambassador Zoellick is trying to show that, even as he is trying to make Doha into a success, he is also doing everything necessary to protect US bilateral interests. To negotiate at Doha he has to show he is also being aggressive bilaterally. Korea is, obviously, also a potential big story for him if he could make it work.

The broader point I would make about both Bush and Kerry is that we all know both administrations are going to face, with Korea, a very difficult set of decisions, choices and problems in regard to North Korea. We should not underestimate that, as we go forward together with the challenge of North Korea, that may have an impact on trade policy. This is not a prediction. This is just a point I want to make.

It may be that someday the White House and South Korea are dealing with terrifically difficult problems. Not next year, and not the year after, but somewhere down the line, the two presidents will tell each other for our two societies to show we are truly together in dealing with our common security, we need a free trade agreement.

Why did the US support the North American Free Trade Agreement (NAFTA) with Mexico? It really was not because of the money. It was because it was intolerable in the long-term for the US to have Mexico fail as an

economy. This was not an acceptable security situation for the US. We had to commit ourselves to opening the US market in order to allow the Mexican economy to restructure. Obviously, Korea-US is a different economic relationship. But security does matter sometimes in these economic relationships. We should not ignore that.

Q There is another reason why the US is pursuing an FTA at this time. The free trade area of the Americas has fallen by the wayside, and China is growing rapidly. Wouldn't that explain the US's interest in an FTA with Korea?

A I totally agree these points you make are right. A bigger point, though—if we don't think one or two years but if we think long-term—is that there is no US trade policy that in the long-term is not going to be focused on the fact that the future growth of US trade and investment is in the Pacific, in the areas of Asia and the Americas. By one mean or another—whether WTO, bilateral, regional or some other type of agreement—the US government is going to have to create really deep stable arrangements to integrate these markets.

We're going to see the growth of more bilateral agreements in Asia with the major trading powers in the long-term. But whether it's today or four years from now is a matter of political opportunity and political negotiations.

Q How can we prevent or alleviate trade friction and confrontations and promote trade cooperation between the US and Korea? What would be the most effective way to do so?

A We are promoting a lot of trade. Frankly speaking, Korea will face some additional choices in the future. There is still a tendency by the government here to want to orchestrate certain areas of the economy using some of the tools of industrial policy. That is going to be politically hard to do within a deep trading relationship with the US. I note that to you in the spirit of candor.

Q The two biggest US issues are the twin deficits. Work adjustment or national health care are domestic things. But a revaluation of the US dollar, whether naturally or made by political leaders, would affect the whole world. The speed and range of the revaluation would matter very much.

A First of all, the issue of a currency revaluation is always a delicate problem. There was the “Nixon shock” in 1971 when the US unilaterally went off the gold standard and the fixed exchange rate system. The US moved to a floating rate. Holdings of US dollars around the world limit the US’s ability to do anything quite so dramatic or unilateral in the future.

It is going to end up being much more of a process of consultation, trying to find an understanding about the range of possible US action. It will also be a matter of trying, in particular, to get China’s exchange rate policy modified. We are already seeing this today in APEC and, more importantly, in the G7. G7 discussions are entirely focused on this subject. There is going to be some change. There will be an element of negotiation to it. But no US president is going to entirely give up the ability to set that decision on his own. There will be some element of discretion for the president, even in negotiations.

Q You mentioned that the US could peg to a bundle of Asian currencies. Do you have in mind, in the long-term, some sort of Asian common currency area?

A I do not see a future Asian currency. Politically, that would require long-term deep political action on the part of Asian governments. I am skeptical even Europe is the right model.

When I talk to traders in the financial market, they talk more and more about the size of assets available in the open capital markets. It is so great, traders may be able to create the equivalent of a European currency unit out of Asian currencies without the governments ever publicly agreeing to a currency link. Such a currency would not be a full substitute to a euro or a

dollar. Central banks coordination would not be there. But for a lot of purposes, it would be an acceptable substitute. You have to ask the financial currency traders if this is feasible. That is what they come and talk to me about, though. I think it's pretty extraordinary.

Q Especially since you are the dean of the school of Pacific studies, I would like to ask you about trade in this region. Once upon a time, that is, under President Clinton's first term, the US was very actively in pursuit of APEC. The Bogor goals were strongly championed by President Clinton himself. But over time, US interest has dwindled. During the second Clinton Administration, Mr Clinton was more intent on a free trade area of the Americas than economic cooperation at the APEC level. More lately under Mr Bush, the US has generally been using these APEC fora for counter-terrorist policy initiatives and other perceived security issues.

How do you assess the intensity of US government interest in APEC as a body for economic cooperation? Will the US be renewing its interest in pursuit of the Bogor goals? The APEC Business Advisory Council will submit a proposal to APEC economic leaders when they meet in Chile next month for a free trade area of the Pacific. That is a modified version of the Bogor goals. How will the US react?

A I think the US would be very interested in a true free agreement for the Asia-Pacific that had a meaningful ability to get more than the easiest, lowest-common-denominator agreement. In other words, the problem that APEC ran into during the Clinton Administration was that it was not seen as capable of coming to hard decisions about the toughest issues. It was a consensus system, with the Bogor goals to be achieved by 2010 for the more advanced countries and by 2020 for the less advanced countries. A likely outcome would be a pretty low level of common agreement at the end. If the free trade area for the Pacific could really tackle some of the remaining hard problems, you would see huge interest in Washington, DC.

My colleague Professor Richard Feinburg was the principal person on the National Security Council pushing the free trade area of the Americas. He took advantage of the fact that he was able to make the argument in Washington, DC, that you couldn't make all these commitments to Asia—which is how APEC was viewed—without making an effort in the Americas. It was an easy way of arguing for the importance of the Americas. But I don't think anyone in Washington, DC, thinks a free trade area of the Americas is as important, in the long-term, as the Asian trading relationship.

- Q** The US has for many years been very aloof, to say the least, about FTAs, largely because US policy has been to promote free trade through the WTO and a multilateral system rather than bilateral agreements. Theoretically, that is a very correct approach. Arguably, the US changed its policy stance after being frustrated with progress at the WTO, particularly with the Cancun failure. The US has now mostly moved on to bilateral FTAs. The US now has something like 166 FTAs registered or in progress, and this is expanding every minute.

FTAs were originally allowed by GATT with strict provisions. If those provisions were strictly kept, it would not be so bad. But now, just about all FTAs are in violation of these. Hence, Professor Jagdish Bhagwati perpetually worries about a "spaghetti bowl" effect complicating world trade. It is a reality and it is getting worse.

The US could take the initiative to enforce some discipline throughout the entire world. FTAs are not the preferential agreement, and should keep within the original GATT provisions. That is the only way substantial world trade could go. What are your thoughts on this?

- A** My short answer is yes. It is an imperfect world, and so people pursue bilateral agreements.
- Q** The Bush Administration, particularly Ambassador Zoellick, has
-

continuously pursued a multi-track trade policy, focusing both on multilateral and regional agreements. If Kerry's team wins, would that change? How would this affect a Korea-US FTA?

- A** I do not think a Kerry team would back away from the Doha round. Such a move would not be politically acceptable. It would not be seen as economically prudent. There will not be a retreat from that.

Beyond the minimum that is required to make Doha work, both Bush and Kerry will be tempted to put more of their time into bilateral and regional agreements, rather than the WTO agreement. They will not let the WTO process fail, but the regional agreements will be more important.

In all candor, if there is a serious effort to push forward a Korea-US FTA, you would see a Kerry team be pretty aggressive on issues like the automotive parts industry, the unions and high-technology. There will be less about motion pictures and more about the remaining areas of communications and information technology, and some about new areas in biotech. I believe a Kerry Administration would consider those to be growth industries for the US.

Also, in the long-term, a free trade constituency within the Democrat party has to include a very enthusiastic high-technology component. The Democrat vote nowadays is the traditional labour vote and the college-educated, professional research class. If the high-technology industries are not part of a Democrat trade constituency, it is hard for a Democrat president to run a good trade policy.
