

미통상법의 특징과 통상정책의 전망

최 병 철

경제학과

<요 약>

미국의 통상정책은 주로 주요 통상법의 개정 또는 제정을 통하여 변천하여왔기 때문에, 미국의 통상정책을 파악하기 위하여는 현행 통상법의 내용과 주요 통상법의 변천과정을 연구하는 것이 필요하다.

본 논고는 미통상법의 주요 특징과 통상 내용의 변천 과정을 분석하여 통상정책을 이해하고, 통상법의 기본적인 문제점을 파악하였다. 통상법의 변천 과정을 통하여 본 미통상법의 주요 특징은, 첫째, 행정부의 재량권이 축소되고 의회의 무역정책에 대한 개입 권한이 확대되는 경향을 보이며 둘째, 국내 산업의 보호를 위하여 긴급수입 제한조치를 강화하였다. 셋째, 불공정무역 대상 범위를 확대시키고 보복조치를 강화함으로써 더욱 강한 보호주의적 성격을 띠고 있다. 마지막으로, 개발도상국의 의무와 책임을 요구하면서 무역 혜택을 축소시켜 가는 경향이 있다.

또한 통상법의 주요 특징과 변동 내용을 살펴봄으로서 통상정책의 전망을 예측하여, 앞으로의 통상마찰에 대비한 통상정책의 수립에 방향이 될 수 있을 것이다.

Characteristics of the U.S. Trade Acts and Prospects

Choi, Byongcheol

Dept. of Economics

<Abstract>

This paper characterizes the U.S. Trade Acts which are the bases of American trade policy and examines some characteristics, major changes in trade acts to understand trade policy in the United States.

Through the analyses of trade acts, we find out the following facts. First, while the authority of executive branch is diminished, the role of Congress tends to become more important to decide trade policies. Second, emergency action on imports is reinforced to

protect various domestic industries. Third, the scope of unfair trade practices is expanded and retaliation against it is reinforced, so that trade acts tend to be more protectionism. Finally, it is required the responsibility for maintaining an open international trading system and equivalent obligations with respect to import and export practices in the developing countries, and nonreciprocal trade benefits will be reduced.

Also, we point out current problems of trade acts and anticipate prospects of trade policy in the future of American trade policy.

I. 서 론

최근 세계 경제 질서는 GATT체제의 한계와 관세장벽의 제거에 따른 수입 급증과 국내 산업 피해가 증가하여 미국을 비롯한 선진국들은 보호주의 색채가 강한 각종 통상관계 법규를 개정 또는 제정하는 경향을 보이고 있다.

미국은 전통적으로 무역에 대한 자유주의적 입장을 취해왔으나, 1970년대에 들어서면서 일본, 개발도상국들의 산업경쟁력이 급속히 향상되어 세계 시장에서 경쟁이 가열화됨에 따라 미국경제는 상대적으로 그 지위가 약화되고, 국내산업 피해 및 실업의 증가와 무역수지의 악화로 인해 의회 및 업계로부터 보호주의 압력이 가중되기 시작했다. 따라서 계속되는 통상법의 개정을 통하여 긴급수입 규제조치를 강화하였으며, 불공정 무역관행에 관한 조치 등 보호주의적 법규를 강화하였다.

미국의 통상정책은 대체로 주요 통상법의 개정을 통해 변천하여왔기 때문에, 현행 통상법의 내용과 주요 통상법의 변동 사항을 파악함으로써 미국의 통상정책을 이해할 수 있다. 미국은 통상관계를 일괄적으로 규제하는 법률은 존재하지 아니하고, 여러가지 법규가 합쳐져서 통상법의 전체적인 체계를 이루고 있다. 그 중 1930년 관세법, 1974년 통상법, 1979년 통상협정법, 1984년 통상관세법, 그리고 1988년 종합통상법이 미국의 통상정책을 뒷받침하는 통상법의 주축을 이루고 있다.

본 논고는 미국의 통상법의 변동 사항과 주요 특징을 살펴봄으로서 미국의 통상정책을 이해하고, 앞으로의 통상정책 방향을 예측하는 것을 목적으로 하여 제II장에서는 통상법의 개정과 제정에 간접적인 영향이 될 수 있는 국제경제 환경의 변화를 기술하고, 주요 통상법의 특징과 변동 사항을 제III장에서 다루었다. 제IV장에서 미국의 통상법의 문제점을 파악한 후에 마지막 제V장에서 앞에서 파악한 통상법의 주요 특징과 변동 사항을 통하여 미국의 통상정책의 전망을 찾아보았다.

II. 국제경제 환경의 변화

1. 보호주의의 대두

제2차대전 후 자유무역이 경제성장의 주요한 원동력이 되어왔으며, 1950년부터 75년 사이

선진국의 상품무역은 년 평균 8%로 증가했다. 이와같은 무역량의 급격한 성장의 주된 원인은 관세율의 인하, 수입제한의 폐지 등으로 자유무역을 통해 세계무역을 확대 발전시켜와, 1960년대의 케네디라운드(Kennedy Round), 70년도의 도쿄라운드(Tokyo Round)에 이르기까지 자유무역의 실현을 위한 세계적 규모의 무역협상이 계속되어 70년대 초까지 자유로운 무역환경이 조성되었다.¹⁾

그러나 케네디라운드 및 도쿄라운드 등 GATT체제 내에서 여러차례 관세의 일괄 인하가 있게되자, 1970년대 후반이후 선진국은 상대적으로 그 지위가 약화되어 고용상태의 악화와 무역의존도 증가에 따른 무역수지 적자 폭의 증대에 기인하여, 선진국 중심으로 비관세장벽(Non-Tariff Barriers: NTBs) 등의 수단으로 종래의 유치산업 보호가 아닌 정제산업 보호란 명목의 이른바 신보호주의가 성행하기 시작했다.

1970년대 후반의 신보호주의 특징은 각 선진국에서 동일한 상품에 대하여 보호조치를 취하는 것이었다(주로 섬유 및 의류제품, 철강, TV, 신발, 선박). 이와같은 현상은 대부분의 선진국이 위와같은 산업에서 비슷한 어려움을 겪고 있다는 것을 반영할 뿐만 아니라, 한 그룹의 국가들이 장벽을 증가시키면 다른 그룹의 국가들은 공급시장이 자국으로 밀어 닥친다고 우려하기 때문에 자국산업을 보호하기 위해 보호조치를 취하는 것을 설명해주고 있다(Ricochet dynamics of protection).²⁾

80년대에 들어와서 미국을 비롯한 선진국을 휩쓴 세계적인 동시 불황에 의해서 세계무역은 축소 경향을 나타내고, 국제통화 제도의 불안, 개발도상국의 외채 누증, 선진국간 무역 불균형의 확대, 그리고 더욱 심화되어가는 국제불복화 경향 등으로 보호주의를 더욱 유발하게 되었다. 더욱 80년대 중반에 들어와서 두드러진 세계경제의 구조 변화는 미국 경제의 전략과 경제적인 상호의존성의 증가이다. 미국은 산업의 경쟁력 약화와 무역 및 재정수지의 적자 누증으로 말미암아 상대적으로 그 비중이 약화되어 채무국으로 전락됨으로서 경제적 주도권에 서 약한 위치에 처해있다.

오늘날 이러한 보호주의 심화 경향의 주된 요인은 실업자의 증가추세, 수입의 증가, 일반적인 정부 간섭의 증가, 국제통화 제도의 문제점, 그리고 무역정책 그 자체 등에 있다고 볼 수 있다.

a. 실 업

높은 실업수준은 보호주의 압력의 가장 중요한 단일 요소로 인정되어 왔다. 실업율이 80년 OECD는 평균 4.9%를 유지하던 것이 83년이후에는 8-9%로 급격히 증가하였다. 이러한 실업의 급증은 노조 등 관련 압력단체로 하여금 단기적인 실업구제 조치, 즉 대외 보호무역 조치를 취하게끔 압력을 가하게되는 요인이 되고있다.(표1 참조)

1) Kennedy Round(1964-67)에서 1/3정도 관세가 일괄 인하되었으며, Tokyo Round(1975-79) 이후에 공산품의 평균 관세가 미국의 경우 4.4%, EC의 경우 4.7% 그리고 일본의 경우 2.8%가 되었다.
2) William R. Cline, edited, Trade Policy in the 1980s, 1983, pp.7.

(표 1) 주요 선진국의 실업률 추이

단위 %

	63-73	75	80	81	82	83	84	85	86	87	88
미 국	4.9	8.6	7.1	7.6	9.7	9.6	7.5	7.2	7.0	6.2	5.5
일 본	1.3	1.9	2.0	2.2	2.4	2.7	2.7	2.6	2.8	2.8	2.5
서 독	1.3	4.7	3.4	4.8	6.7	8.1	8.1	8.2	7.9	7.9	7.7
프랑스	1.8	4.3	6.6	7.4	8.1	8.3	9.7	10.2	10.4	10.6	10.3

자료) 경제기획원, 「경제백서」 각년호.

b. 경제적 상호의존성

최근 일본의 급격한 수출 증가율과 신흥공업국의 공산품 수출 증가로 인하여 개발도상국과 선진국의 상호의존적 관계가 강화되었으며, 세계무역에서 개발도상국의 시장점유율이 현저히 증가하였다. 1960년부터 1980년까지 세계 공산품 생산에 있어서 개발도상국이 차지하는 비중이 6.9%에서 10.2%로 증가했으며 선진5개국 공산품 수출에서 일본의 비중이 1960년의 9%에서 1979년에는 17.7%로 증가했다. 반면 동 기간중 미국의 비중은 32.7%에서 24.7%, 영국은 21.5%에서 13.2%로 각각 감소하였다.

이와같은 경제적 상호의존성의 증가와 더불어 80년대에는 선진국과 개발도상국 간의 산업내무역(intraindustry)이 급속하게 증가하였으며, 수출의 증가보다 수입의 증가가 더욱 큰 산업부문에서 보호주의를 취하려는 성향이 있다(Marvel & Ray 1987).³⁾

미국의 경우 상호의존성의 증가가 미국경제의 전반에 걸쳐 수입의 증가와 직결되면서 보호주의의 압력의 중요한 요소로 나타내기 시작했다.

c. 정부의 간섭

대부분의 국가가 경제에 대하여 정부 간섭의 정도를 증가시키려는 경향은 무역에 간접적 영향을 끼치게 된다. 뿐만 아니라 조선과 철강산업과 같이 오랫동안 어려움을 겪고있는 산업에 대하여 정부는 직접적인 보조금 방법을 계속해서 증가시켰으며, 컴퓨터, 항공기, 전기류와 같은 새로운 산업을 자국의 기술능력을 발전시켜가는데 중요한 산업이라고 지원을 계속해왔다. 또한 농업과 방위산업에 대하여 정부의 역할이 상당히 중요하게 간주되어왔다. 이와같이 정부의 직접적인 간섭과 통제의 증가가 보호주의의 압력의 또 다른 요인으로 작용되어 왔다.

d. 국제통화 요인

오늘날 변동환율제도 하에서 국제수지와 환율의 균형상태의 필요성이 강조되고 있는 바, 지속적인 국제수지 및 환율의 불균형은 무역을 제한하려는 요인으로 여겨지고 있다. 무역정책과 무역의 흐름에 중대한 영향을 미치는 국제통화와 관련하여, 어느 한 국가가 상당한 국제수지 적자가 존재하고 있을 때 자국의 외환을 통제하기 위하여 수입을 제한하려고 할 것이다.

3) Howard P.Marvel and Edward J.Ray, "Intraindustry Trade: Sources and Effects on Protection", 1987 pp.1288 - 1289.

실제로 GATT 제12조가 국제수지 균형을 목적으로 쿼타 형식으로 수입장벽의 적용을 허용하고 있다. 멕시코와 브라질 등을 포함하여 대다수의 개발도상국들이 이와같은 정책을 수행하고 있으며, 고정환율제도의 브레튼 우즈(Bretton Woods) 체제의 말기에 미국, 영국, 캐나다가 수입과징금(Import Surcharges)을 적용한 예가 있다. 그리고 변동환율의 취약성이 갖는 불확실성은 보호적인 무역정책을 지지하는 한 요인이 될 수 있으며 부적정한 환율이 무역정책과 무역의 흐름에 중요한 영향을 미친다.

이와같은 급격한 환율의 변동폭 확대에 따른 환위험의 증가는 국제적거래 위축 및 거래비용의 증가 요인으로 작용하였고, 환율의 균형수준으로부터의 장기간 괴리는 국제수지 불균형과 국제유동성 편재 현상을 심화시키게 되어 보호무역으로의 경향이 확산되고 있다.

e. 무역 정책

예측되거나 당면한 문제를 극복하기 위한 무역정책을 수립하는데 있어서, 그와같은 무역정책을 수행할 정부의 능력은 보호주의 혹은 자유주의 경향으로 흐를 것이나에 막대한 영향을 미친다. 효과적으로 대처할 수 없는 무역정책이라고 감지가 되면 한 나라의 정책은 보호주의 방향으로 흐르기 쉽다. 또한 어느 중요한 국가의 제한적인 무역행위는 다른 나라에 유사한 영향을 미치므로 정책의 상호의존성의 정도에 따라 무역정책이 영향을 받는다.

2. GATT 역할의 한계

GATT가 1948년에 발족되어 중요한 상설 국제경제 기구로서 역할을 해오면서, 세계무역 규모는 비약적으로 확대되었고 1979년까지 7차에 걸친 관세 인하 협상을 통해 세계무역 장벽 완화에 기여한 바는 중요하였다.

그러나 1970년초의 오일 쇼크와 1980년초의 미국 경제가 불황기를 겪게됨에 따라 GATT의 원칙이 흔들리게 되었다. 즉, GATT가 규제하지 못하는 나라와 각종 분야에서 무역에 대한 수량제한 등의 규제가 실시되고, GATT가 예기치 못했던 서비스 분야, 농업문제 그리고 개발도상국 문제 등 특수지역 분야에까지 많은 문제점들이 발생하고 있어 GATT의 역할에 한계를 느끼게 되었다.

Jackson(1983)에 의하면 국가간의 국제관계를 규제하기위해 설립된 GATT와 같은 국제기구는 적어도 다음과 같은 기본적인 기능을 수행할 수 있도록 조직되어야 한다고 말하고 있다.⁴⁾

첫째로, 국내 혹은 국제적인 충분하고 중요한 자료를 포함하여 필요한 기본적인 정보를 제공하는 수단이 되어야하며 경제정책과 추세에 대한 견해를 교환하고 토의하는 곳이어야 한다. 이러한 정보교환과 토의는 그 자체로서 각 국의 국내정부의 정책수립에 영향을 미칠 수 있다.

둘째로, 변화하는 국제경제 여건에 따른 새로운 규정을 제정하는 곳이어야 한다.

셋째로, 국가 간의 분쟁이나 이견에 대하여 공식적 혹은 비공식적인 결의를 할 수 있는 조직이어야 한다.

4) John H. Jackson, "GATT Machinery and the Tokyo Round Agreements", edited by Cline, Trade Policy in the 1980s, 1983 참조.

GATT 또는 다자간 무역협상(Multilateral Trade Negotiations: MTN)기능과 관련하여 위와같은 기본적인 기능을 고려하면서 과연 현존하는 GATT의 조직과 관련된 협상이 그러한 기능을 충분히 이행할 수 있도록 되어있는가? 혹은 현재 직면하고 있는 국제경제 관계의 문제들 뿐만아니라 미래에 직면하게될 문제들을 국제기구로서의 GATT가 해결할 수 있을 것인가? 라는 의문이 생기기 시작했다.

왜냐하면 오늘날의 국제경제는 복잡해서 GATT의 규약을 여기거나 확대 해석하여 무역질서를 혼란하게 만드는 경우가 많았고, 또한 가입국가가 많아지고 성립된 지가 오래 되었으므로 당초 규약보다 예외조항이나 예외규정이 더욱 많아질 뿐아니라, 그 의무이행에도 소홀하게되어 국제경제 사회에 있어서 각종 마찰이 야기되어졌다. 그리고 그 논쟁이 복잡한 정치성을 내포하게 되었고 아울러 GATT 주도국 간의 이해가 상반되는 사항이 증가됨에 따라 GATT체제의 문제 해결능력이 점점 약화되게 이르렀다.

a. 긴급수입제한조치 조항의 문제점

GATT는 정부가 유도하는 무역의 왜곡, 즉 수량제한과 관세를 인하 내지 철폐하기 위하여 만들어졌으나, 그 구조가 너무 경직되어 있기 때문에 현실 무역제도에 적용하기에는 어려움이 많다. 대부분의 세계 농산물 무역이 GATT규정 밖에서 이루어지고 있고 GATT의 의무범위 중 상당한 부분을 개발도상국은 제외되었으며, 시장경제가 이루어지고 있지 않거나 시장의 힘이 자유롭게 적용되지 않는 국영기업과 같은 부문에 GATT의 개념을 근본적으로 적용하기 힘들다. 뿐만아니라 세부적으로 무역제한을 인정하는 예외조항이 상당히 많다.⁵⁾

이와같은 예외조항들은 정부가 자국산업의 심각한 피해를 조치하기 위하여 수입을 제한하기 위한 충분한 범위와 융통성을 제공하지 못하고 있다. 또한 만약 무역제한이 GATT 내에서 합법적으로 이루어진다면 바로 제19조, 도피조항(Escape Clause) 안에서 이루어지는 경우가 많다. GATT 제19조는 특정 상품의 수입에 의하여 동질 또는 직접 경쟁적인 상품을 생산하는 국내 생산업체에 심각한 피해를 주거나 줄 우려가 있을 때 수입국은 한시적으로 피해예방을 하거나 시정할 수 있는 조치를 취할 수 있다고 되어 있다.

그러나 GATT 제19조는 문구 및 용어가 매우 복잡하고 애매하여 그 조문에 함축된 실질적인 의미를 이해하거나 해석하는데 상당한 어려움을 주고 있다. 그 결과 동 조문의 해석을 둘러싸고 이해 당사국간의 견해 차가 크게 나타나고 있는데 주로 선진국들인 세이프 가아드 발동국과 선발 개발도상국인 피발동국가 간에 있어서의 견해차가 더욱 현저하다.

따라서 긴급수입제한 조치는 동 조치의 발동범위, 발동기간 및 범위 그리고 선별 적용 문제 등에 관한 GATT 규정상의 불명확성으로 인해서 실제 실행면에서는 문제점을 갖고 있다.

5) 국제수지 방어 목적(제12조, 제18조), 국영무역(제17조), 긴급수입제한 조치(제19조), 공중도덕 및 보건 위생(제20조), 국가안전(제21조) 등과 관련한 예외적인 수출입 제한을 허용하고 있다.

b. 농·축산물 무역문제

1960년 말부터 70년대까지 전 세계적으로 무역에 의하여 식량의 소비증가가 현격히 증가하였으며 70년대 들어와서 세계무역량 중에서 농축산물이 차지하는 비중이 년 6%나 증가했고, 생산과 소비면에서 거의 3배나 증가하였다. 동 기간중 미국의 농축산물 수출은 9%가 증가했다. 또한 농축산물 무역에 있어서 특기할 사항은 포장이나 가공의 기술이 현저히 발달했음에도 내부분의 농축산물 무역은 가공하지 않은 상태이거나 겨우 1차 가공의 상태로서 무역이 이루어지고 있다. 그중 많은 부분의 무역은 곡물, 대두, 양모, 설탕 그리고 1차가공 상태의 고기와 가금이 주종을 이루고 있다.

그러나 GATT의 규정은 주로 공산품을 대상으로 되어있기 때문에 농축산물에 대한 문제에 대하여는 구체적인 규정이 정해져 있지 않았다. 또한 오래전부터 모든 시장경제에 있어서 자국의 농축산물 시장에 가격지지, 구매계획, 시장질서 그리고 건강과 위생제한 등의 방법을 이용하여 정부의 간섭이 행해져 왔다. 이와같은 자국의 농축산물 정책은 거의 모든 나라에 있어서 자국의 생산과 소비에 지대한 영향을 끼쳤으며 더 나아가 외국의 경쟁으로부터 생산자의 소득과 자국의 가격을 보호하기 위하여 광범위한 제한을 하여왔다.

중앙계획 경제체제나 많은 개발도상국에서는 농축산물 무역에 대하여 정부의 역할이 절대적이며, 구입과 판매를 통한 자국의 국내가격 안정을 꾀하기위해 독점형태를 취하고 있다. 이러한 상황하에서 수출과 수입 또한 중앙정부 대행기관에 의하여 조정되어지므로 정부의 간섭은 더욱 강하게 나타나고 있다. 그리고 GATT의 기본원칙은 이 국영무역 뿐만아니라 국제 농산물 무역의 중요한 당사자인 사회주의 경제체제에는 해당되지 않고 있다.

국내 농업계획과 무역의 관계를 인식하게된 것은 케네디 및 도쿄라운드의 무역협상때 부터 이나 진전을 보지 못했으며 EC와 미국의 입장에서 심각하게 이견을 보이는 것은 농업의 보조금문제가 큰 마찰을 나타내고 있다. 국내 농업정책에 대한 GATT의 접근방법 중에서 문제가 되는 것은 기본 정책수단의 효과를 다루는 것이 아니라 정도의 문제에 집중하고 있다는 것이다. 그러므로 농축산물 무역에 대하여 GATT의 규칙이 제대로 수행되기 위해서는 단지 관세, 수입제한 그리고 직접적인 수출보조금보다는 농업과 관련된 자국의 모든 계획에 대한 합의된 규칙이 있어야 한다.

농산물 무역의 또다른 특징은 장기협정(Long-term Agreement : LTA)에 의한 무역이다. 1970년 중반 미국은 소련과 장기곡물협정에 깊이 간여하기 시작했으며 이에따라 경쟁국인 캐나다, 오스트레일리아 그리고 아르헨티나는 미국과 소련의 협정에 의해 소련은 곡물시장에서 미국에 불공정한 이득을 준다고 느꼈다. 그러나 1980년에 소련에 대한 미국의 금수조치 이후 아르헨티나와 캐나다도 소련과 장기곡물협정을 체결하였으며 EC는 공동수출 정책의 일환으로 장기곡물협정의 정책을 수립하였다. 이렇게 장기협정이 보편화되면서 농산물 무역은 GATT의 기본개념으로부터 점점 더 멀어져가고 있다.

c. 개발도상국의 협조 문제

GATT는 선진국이 개발도상국 문제에 될 수 있는한 많은 배려를 하여 개발도상국의 경제 발전 및 수출소득의 증대를 가져오도록 하고 있다. 그러나 오늘날 개발도상국의 경제는 점차적으로 발전되었고 무역사정도 개선되어 신흥공업국과 같은 나라는 선진국과 정면으로 무역

경쟁 상대국으로 등장하게 됨에 따라 GATT의 조정 능력이 더욱 희박해지고 있다.

그러므로 개발도상국과 특히 신흥공업국들이 GATT체제에 충분히 참여하여야 하며 그 방법의 하나는 섬유 및 의류, 농산물 그리고 개발도상국의 이해와 관련된 부문에서 현존하는 무역제한을 감소시켜가면서 협상을 유인하여야 하며, 이러한 자유화는 개발도상국에 불리한 특정부문 특히 다자간섬유류협정(Multi-Fiber Arrangement: MFA)에 있어서와 같이 현존하는 차별을 완화시켜가는 기반 위에 이루어져야 한다. 또한 선진국들은 멕시코와 다른 비체약국들이 GATT에 가입하게끔 적극 노력하여야 하고 개발도상국에게 효과적인 참여를 부여하면서 협상을 하는 것이 필요하다. 개발도상국은 선진 공업국의 자유화에 부응하여 관세와 비관세 장벽의 양보를 허용하고 세계 무역체제의 운영에 대한 개발도상국의 점진적인 책임 증가를 인지하여야 할 것이다.

d. 서비스 무역의 문제

기본적으로 GATT는 상품의 교역을 그 논의 대상으로 하고 있다. 그러나 서비스 분야가 산업에서 차지하는 비중이 커짐에 따라 서비스 분야가 GATT의 논제로 다루어져야 한다는 주장이 대두되었다. 그러나 서비스 분야는 그 자체의 개념 및 범위도 모호할 뿐 아니라 GATT에서 다루는 것이 적합할 것인가가 논란의 대상이 되었다. 즉 서비스 무역의 특성상 GATT의 논의 대상이 될 수 없다는 개발도상국의 입장과 서비스 무역에 대한 논의가 포함되어야 한다는 미국을 포함한 선진국의 입장이 대치되고 있다.

그러나 우루과이 라운드에서 서비스 분야를 다루기로 결정하고 협상을 시작함에 있어서 먼저 서비스의 정의, 협상의 절차, 서비스관련 통계의 작성등 기본적인 문제에 대한 각국의 입장의 교환과 수렴을 목표로하게 되었다. 이렇게 서비스를 협상 의제로 포함시킨 것은 GATT의 체약국단이 아니라 각료회의에 참석한 각료들인 것이다. 이것은 서비스 협상이 GATT체제와 연관을 가지면서도 GATT체제 밖에서 이루어진다는 것을 의미하며, 나아가 GATT의 절차와 관행이 서비스 협상에도 적용되지만 서비스 교역 자유화에 대한 다자간 규범이 현재의 GATT 규범들을 다 포괄하지는 않는다는 사실이다.

따라서 서비스 무역은 그 대상이 매우 다양하므로 전반적으로 이것을 포괄하는 원칙을 갖는다 하여도 각 분야별로 다양한 틀을 필요로 한다.

III. 미국 통상법의 주요 특징

1. 1930년의 관세법(The Tariff Act of 1930)

Smoot-Hawley로 더 잘 알려진 1930년의 관세법은 3,000여 품목에 대하여 세부적으로 관세 계획을 수정함으로써 거의 모든 품목의 관세율을 인상시켰다. 관세 부과가 가능한 수입품 가격의 거의 60%에 달하는 관세를 부과함으로써 미국에서 사상 최고의 관세율을 적용하였다. 그 결과 각 나라에서 이에 대한 보복으로 관세 장벽을 증가시켜 세계무역이 정체되었으며 미국의 수입이 1929년 44억불에 달하던 것이 1933년에는 15억불로 떨어졌다. 수출은 동기간중 52억불에서 16억불로 더욱 격감하여 1930년도의 대공황은 심화되어 세계적으로 확산

되었다.

1930년의 관세법은 미 의회에 의해 제정된 마지막 일반 관세법이다. 이때까지 포괄적인 관세법안은 미 의회의 주요 업무였으며, 미국의 수입장벽 수준을 결정하는 것이 공화당과 민주당 사이에 가장 관심이 되는 문제였다. 그리고 높은 관세율이 지배적이었으며 대통령은 무역에 관하여 어떤 세부적인 권한을 위임받지 못하였고 의회가 주도적인 역할을 하였다.

2. 1934년의 호혜통상 협정법(The Reciprocal Trade Agreements Act of 1934)

1934년의 호혜통상 협정법은 종래의 무역 관계법과는 다른 종류의 무역 법이었다. 1930년 관세법이 제정되고 나서 의회는 입법부 내에서 국제무역의 문제점들을 완전히 통제하는 것이 어렵다는 것을 인식하여 1934년에 의회는 대통령에게 관세 인하에 대한 국제무역 협정을 협상할 수 있는 권한을 위임하는 내용이 포함된 호혜통상 협정법을 제정하였다. 그 결과 호혜통상협정법은 국제무역 정책에 있어서 의회가 대통령에게 행한 최초의 권한 위임이 되었다. 즉 다른 나라의 이익에 관련된 품목의 관세를 인하하는데 동의하여 대통령에게 상대국과 조약을 협상하고 이행을 할 수 있게끔 권한을 위임하여, 대통령은 더 이상 의회에 호소하지 않고 50%까지 관세를 인하할 수 있었다. 이러한 권한을 이용하여 1945년에 미국은 27개국과 32건에 해당하는 쌍무 무역협정을 맺었으며 모든 관세 가능한 수입 품목의 60%에 이르는 관세양허를 허용하여 평균 관세율이 44%로 인하되었다. 2차 세계대전후 무역협상은 다자간 협상으로 발전하였고 미국을 중심으로한 GATT에 의해 관세율은 더욱 인하되었다. 그러나 1950년대에 들어와서 이와같은 현상이 서서히 쇠퇴의 기미를 보이면서 미국에서 보호주의 압력이 다시 거세졌으며 1957년에 결성된 유럽공동시장(European Common Market)이 새로운 상대로 부상하였다. 따라서 1962년에 의회는 대통령의 권고를 받아들여 전반적인 관세 인하에 대한 협상을 위임하여 1967년에 끝난 케네디 라운드의 결과 미국은 평균 관세율을 35%로 인하시키게 되었다.

3. 1962년의 통상확대법(The Trade Expansion Act of 1962)

1950년에 들어와서, 국제경쟁력에서 미국의 산업이 다시 위협을 받기 시작하자 정부는 전반적인 무역정책을 수립하고 자문을 구할 수 있는 위원회를 구상하기 시작했으며, 국내와 외국의 문제를 균형있게 처리할 대통령의 협상대표자의 필요성을 인식했다. 그 결과 무역협상을 위한 특별통상대표부(Special Representative for Trade Negotiations: STR)를 설치하도록 제안받았으며 따라서, 의회는 행정부의 무역에 관한 지도력을 승인하였을 뿐만아니라 국내의 문제의 균형을 꾀할 수 있는 기구를 통하여 무역정책을 집중적으로 처리하도록 1962년의 통상확대법을 통하여 대통령의 무역협상에 관한 특별대표부를 신설하고, 1974년의 통상법에 의해 대통령 직속기관으로 개편됐다.

당초 미국의 헌법상으로 의회가 대외통상 규제권을 갖고 있었으므로 1950년 이전까지는 행정부의 무역정책 입안 과정이나 구조에 대한 법적통제가 거의 존재하지 않았다. 그러나 60년대에 들어서면서 무역에 관한 권한이 대폭 이양되 GATT 아래 미행정부가 크게 역할을 담당하게 되었다. 1962년의 통상확대법에는 이러한 새로운 무역기구에 대해 역할을 기술하고 있는데, 특별통상대표부가 위임받은 협상을 하는데 있어서 미국 최고의 대표가 되어야 한다

는 것과 대통령을 위하여 여러 무역기구들을 관장할 수 있는 의장이 될 수 있다는 것이다.

그러나 케네디 행정부에 의해 대표부는 미국의 무역정책을 수립하는데 요구되는 행정부의 조정자(Executive Broker)로서의 역할—즉 국내 이해관계자와 외국의 정부간, 행정부와 의 회간 또는 관련있는 정부기구간—밖에 하지 못했다. 그 이후 79년 통상협정법에 따른 카터 행정부의 80년초 통상기구 개혁에 의해 그 업무와 권한이 대폭 확대 되었으며 명칭도 미무역 대표부(Office of The United States Trade Representative : USTR)로 개칭되었다. 1962년 통상확대법은 미국의 무역정책 사상 가장 자유적인 통상법이라 할 수 있다. 1950년대에 대두한 보호주의적 경향을 억제하고 무역자유화를 추진하는데 그 목적을 두고 있다. 주요 특징으로는

첫째, 관세를 50% 인하하고, 또 5%이하의 관세를 무세로까지 인하할 권한을 대통령에게 부여했다.

둘째, 관세 인하 교섭을 행하기에 앞서 관세위원회(Tariff Commission)가 국내산업에 피해를 주지않을 최저한도의 관세율, 즉 위험점(Peril Point)을 설정하여 대통령에게 보고하도록 의무화한 조항이 대폭 완화되어 유명무실하게 되었으며, 관세위원회의 역할은 관세 변동의 경제적 효과에 대한 판정만을 내리는 것으로 되었다.

셋째, 관세 양허의 결과 어떤 품목의 수입이 급증하여 국내산업에 중대한 손해를 입힐 경우 대통령이 관세 양허를 철회하여 수입규제 조치를 취할 수 있도록 하여 관세위원회가 이해관계자의 신청에 의거 사실관계를 조사하여 대통령에게 규제조치를 권고하도록 규정한 노피조항의 적용기준이 엄격하게 되었다. 즉 도피조항은 관세 양허에 의한 수입의 증가가 중요한 원인이 되어 국내산업이 피해를 입게된 경우만 적용하세끔 되었다. 이전에는 수입의 증가가 산업피해의 중요한 원인일 필요는 없고 단지 몇가지 원인 가운데 하나만 되었는데 이제는 도피조항에 의한 보호조치의 도입이 곤란하게 되었다.

넷째, 관세 인하에 의한 수입증가로 인해 피해를 입는 기업과 노동자에 대해 자금, 기술, 직업훈련 등 산업조정을 위한 원조를 제공할 것을 정한 무역조정지원(Trade Adjustment Assistance : TAA)조항을 도입하였다.

이와같은 자유주의적 통상법에 의거하여 미정부는 GATT의 케네디 라운드를 추진하였으며 이 다자간 무역협상은 1967년에 타결되어 1968—1972년의 5년동안 단계적으로 관세인하가 실시되었다.

4. 1974년의 통상법(The Trade Act of 1974)

70년대에 들어서서 미국 경제의 상대적 지위 저하로 개별 기업의 국제경쟁력 저하, 스태그플레이션 하의 고용 악화 등으로 의회 및 업체로부터 보호주의 압력이 가중되기 시작하였다. 이에따라 미국의 통상정책은 순전히 미국의 경제적 이해, 개별 산업 이해의 견지에서 추진하여 도피조항과 지원조정 그리고 상계관세 등의 운용을 완화하여 보호주의 측면을 강조하고 제301조를 신설하여 불공정 무역관행에 대한 상호주의를 명문화 하였다.

또한 도쿄라운드 추진을 위해 관세, 비관세 장벽에 관한 교섭권한을 대통령에게 부여한 자유 무역주의의 병행도 이루어지는 1974년 통상법을 제정하였다. 1974년 통상법의 변동 사항과 주요 특징은 다음과 같다.

첫째, 대통령에게 관세율을 60% 인하할 수 있는 권한을 부여하였으며 또한 비관세 장벽을 경감, 철폐할 권한도 대통령에게 부여했다. 비관세 장벽에 관한 결정에 있어서 국내법의 개정을 필요로하는 경우에 대통령은 사후적으로 의회의 승인을 얻도록 하였다.

둘째, 도피조항 및 지원조정의 적용기준을 완화하여 보호조치를 도입하기 쉽게 했다. 즉 산업피해의 원인이되는 수입의 증가가 관세양허의 결과일 필요가 없게 되었으며, 또한 수입의 증가가 피해산업의 실질적인 원인이면 되었다.

셋째, 관세위원회를 국제무역위원회(International Trade Commission)로 확대 개편하여 국제무역위원회가 제소를 수리하고 산업피해에 대해 사실관계를 조사하며, 제소 수리후 6개월 이내에 피해의 구제조치에 대해서 대통령에게 권고하며 대통령은 권고를 받은후 60일 이내에 피해구제 조치를 실시하도록 규정되어 있다.

수입증대로 인해 국내산업이 피해를 입는 경우 규제수단으로서 대외적 처방으로는 피해를 입히는 수입 자체를 제한하는 긴급수입제한조치(Safeguard)와 국내적 처방으로 해당 산업에 대한 조정지원 조치이다. 대통령이 취할 수 있는 긴급수입제한조치로서는 해당 상품에 대한 관세율의 인상, 쿼터의 실시, 및 해당 상품에 관한 시장질서유지 협정을 체결하기 위한 교섭 등을 할 수 있다.

네째, 상계관세법(Countervailing Duty)과 덤핑방지법(Anti-Dumping)을 개정하고 그 실시에 대해 대통령에게 대폭적인 재량권을 부여함과 동시에 사전처리의 신속화를 꾀하였다.

다섯째, 1962년 미의회는 행정부가 국제무역에 영향을 미치는 외국 정부의 조치에 대한 국민의 불만에 대응하는 방식에 불만을 느껴서, 외국 정부의 조치에 대한 무역보복 조치를 취할 권리를 대통령에게 부여하였던 것을 1974년 통상법 제3편 제301조에 의해 대치되고 확장되었다. 즉 미국의 통상에 대하여 부당하고(unjustifiable) 불합리한(unreasonable) 관세를 유지하거나 경쟁적인 미국 생산물의 판매에 실질적인 저하를 초래하는 효과를 주는 수출보조금(Subsidies)에 대하여 보복조치를 취할 수 있는 권한을 대통령에게 부여하고 있다.

여섯째, 1974년 통상법에 의해 미국의 일반특혜관세제도(GSP)가 명시되어졌으며 75년에 GSP 수혜대상국가 및 품목 리스트를 발표함으로써 76년 1월1일부터 실시 단계에 들어갔다. 그러나 미국은 GSP를 일방적인 특혜공여로 간주하고 있기 때문에 GSP 내용의 변경은 어떤 외국 정부와의 협상에 의하지 않고 74년의 통상법에 의거하여 미대통령이 GSP 수혜대상 품목의 수혜정지, 수정 및 철회를 할 수 있도록 되어 있다.

74년 통상법은 GSP 수혜 적격요인으로 수입국에서 미국의 영역으로 직접 수입되어야 하며, 수혜국에서 생산된 원재료의 가격이나 비용에 해당 수혜국에서 수행된 가공과정의 직접 비용을 더한 총액이 그 상품이 미국 관세지역에 반입된 시점에서 관세 평균가액의 35% 이상을 차지해야 한다고 규정하고 있다. 또한 미국은 GSP 혜택을 주게될 경우 미국내 관련산업이 심각한 영향을 받게될 품목을 수입민감품목(Import Sensitive Articles)라 하여 섬유협정의 섬유 및 의류 품목, 시계류, 일부 전자제품과 철강제품, 신발류, 일부 유리제품 및 완제품을 GSP 수혜대상 품목에서 제외시키고 있다.

5. 1979년의 통상협정법(The Trade Agreements Act of 1979)

1979년 통상법은 수입품에 대한 규제방식에 있어서 전통적인 관세율 또는 수입량 쿼터제에

서 불공정한 거래행위에서 오는 이익을 배제함으로써 미국내 산업을 보호하는 방향으로 전환하여 종래의 방법에 대한 수입규제 정책을 강화하지 않는 대신에 수입증가의 원인이 주로 수출국 정부의 수출품에 대한 보조금지급 등 지원제도에 있고 미국산 상품의 경쟁력 상실은 주로 이와같은 지원제도로 인해 야기된다고 판단하여, 이를 불공정 거래행위로 보아 규제하는 방향으로 나아가겠다는 것이다.

그리고 도료라운드의 다자간 협정에서 주장했던 상호주의(Reciprocity)를 기본원칙의 하나로 확인하고, 특히 상호주의를 선진국이 아닌 개발도상국에도 요구하여 이들 나라의 점진적인 수입자유화를 유도하고 있다.

첫째, 불공정 무역관행에 대하여, 외국 정부 또는 외국 기관에 의해 고관세 등의 수입제한, 수출보조, 대미통상 차별정책, 자원국 등에 의한 수출제한 등이 실시되는 경우에 대통령은 적절하고 가능한 모든 조치를 취할 수 있다고 되어 있으며, 조치로서는 통상협정의 혜택 철회, 관세 및 기타의 수입제한 그리고 해당국의 서비스에 대한 과세 등을 포함하여 무차별적으로 또는 각국별로 보복조치를 취할 수 있게 되었다.

그리고 미국의 통상에 대한 제한이라고 할 경우 재화의 거래 뿐만 아니라 서비스의 제공도 포함한다. 대통령은 불공정한 거래행위를 결정하기 이전에 미무역대표부(USTR)에 신청하거나 대통령 자신의 발의에 의해 USTR이 조사하고 조사 개시와 동시에 해당국과 협상을 개시하도록 되어있다.⁶⁾

둘째, 미국은 대외무역 불균형을 시정하기 위하여 상호주의를 강화하여 미국의 주요 무역상대국에게 미국과 동일한 수준으로 시장을 개방할 것을 요구하였다. 특히 수출입관리법과 같은 보이지 않는 무역장벽의 제거를 의미하는 것이다.

셋째, 대외 통상정책의 수립과 집행을 주도했던 재무성의 권한이 대폭적으로 감소하였으며, 미행정부의 무역업무 부담을 조정하여 상계관세, 반덤핑 등에 관련되는 업무는 재무성에서 상무성으로 이관함으로써 이들 규정의 운영을 미국내 산업보호 기능과 연결하여 결과적으로 보호주의의 발언권을 강화시키게 되었다.

6. 1984년의 통상관세법(The Trade and Tariff Act of 1984)

70년대 말부터 만성적인 적자를 보여온 미국의 무역수지는 1983년부터 경기회복에 따른 수입급증으로 적자가 더욱 급격히 확대되어 국내산업 활동의 위축과 이에따른 실업증가 등 심각한 사회적, 경제적 문제점을 초래하여 기존의 통상법으로는 급증하는 수입을 억제할 수 없었으며, 특히 1984년 11월의 대통령 선거를 앞두고 수입으로 피해를 입고있는 업계와 노조가 의회에 대하여 크게 가중시키고 있었다.

이와같은 상황에서 제정된 84년의 통상관세법은 국제무역위원회(ITC)내에 무역구제지원사무국(Trade Remedy Assistance Office)을 신설하여 일반의 요청에 따라 통상법에 규제되어 있는 수입규제와 그 혜택 그리고 제소 및 청원 절차와 적절한 제소 일자 등에 관한 모든 자료를 제공하여야 하며, 국제무역위원회를 비롯하여 상무성 등 통상법규의 집행 책임이 있는

6) 1985년 9월 7일 레이건 대통령은 USTR에게 3건의 제301조 조사를 명하였다. 3건의 내용은 한국의 생명보험시장, 브라질의 컴퓨터시장, 일본의 담배시장 등이다.

모든 기관들은 수혜대상 소기업들이 구제와 혜택을 얻기위한 제소 및 청원을 준비하고 행사할 수 있도록 기술적인 지원을 제공하여야 한다는 소기업 무역지원 조항을 신설하였다.⁷⁾

a. 1974년 통상법 제201조 긴급수입제한조치 관계규정 완화

국제무역위원회(ITC)의 제201조 조사에 있어서 ITC가 고려해야 할 피해판정 기준인 경제적 요인들이 크게 완화되었다. 74년 통상법 제201조의 국내산업에 대한 심각한 피해(**serious injury**)의 판정기준의 하나인 상당한 유휴 생산시설의 존재(**significant idling of productive facilities**)라는 용어에 공장의 폐쇄(**the closing of plants**) 또는 생산 능력의 불완전가동(**the underutilization of production capacity**)상태까지도 포함된다고 부연하였으며, 심각한 피해 위협(**threat of serious injury**)의 판정기준 가운데 하나인 생산업자의 높은 재고 수준 및 재고 수준의 증가(**a higher and growing inventory**)를 국내 생산업자, 수입업자, 도매업자 또는 소매업자에 의해 유지되는(**Whether maintained by domestic producers, importers, wholesalers or retailers**) 높은 재고수준 및 재고 수준의 증가로 보다 명확하게 확대 개정하였다.

그 예로서 84년 6월 ITC가 비교무화 수입에 대한 제201조 조사에서 전원 일치로 무혐의 판정을 내려 업계 및 의회의 반발이 고조되어 긴급 수입제한 관계 규정에 있어서 피해판정 기준이 완화되었으며, 상원 재무위원회(**Committee on Finance of Senate**)가 개정된 84통상관세법에 의해 84년말 요청한바 있는 한국을 비롯한 외국산 비교무화류에 대한 제201조 재조사에서 ITC는 종전과 달리 미국산업에 대한 긍정적 판정을 내렸다.

b. 국제무역과 투자법(**International Trade and Investment Act**)⁸⁾

상호주의법으로 미국의 교역 상대국으로 하여금 미국에 대하여 공평하고 균등한 기회를 제공하도록 유도하기 위하여 미국의 국제무역 및 투자부문에 있어서 상호주의의 원칙에 입각한 정책기조를 크게 강화한 법이다. 특히 미국의 교역 상대국에 대하여 미국 상품뿐만 아니라 서비스교역 및 직접투자에 이르는 광범위한 통상에 대하여 미국과 동일한 시장개방을 요구하도록 규정하고 있다. 그리고 이러한 시장개방 요구가 받아들여지지 않을 경우, 행정부의 재량으로 수입규제를 포함하여 강력한 보복조치를 보다 쉽게 취할 수 있도록 되어 있다.

시장진출 장벽 조항을 신설하여 미통상대표부(USTR)는 농산물, 상표권과 특허권에 의해 보호되는 지적소유권, 또는 미국인의 면허 혹은 수출되어진 저작권을 포함한 상품과 서비스의 수출 그리고 미국인의 해외 직접투자에 중대한 장벽이 되는 외국 정부의 법률, 정책 혹은 관행을 분석하고 규명하며, 그와같은 장벽에 의한 무역의 왜곡이 미국의 통상에 미치는 효과를 추정하여 상원 재무위원회와 하원 세입위원회(**Committee on Ways and Means of the House of Representatives**)에 제출하여야 한다고 명시하고 있다.⁹⁾

c. 대통령의 대응조치 권한 강화

모든 무역협정 하에서의 미국의 권리를 행사하거나 무역협정에 따른 미국의 혜택을 부인하

7) 본 조항은 1930년 관세법 제2장에 제339조로 신설되었다.

8) 1984년 통상관세법 제3편 참조.

9) 1984년 통상관세법 제8장 제181조 **Actions concerning barriers to market access** 참조.

는 외국의 모든 법률, 정책 또는 관행에 대응하여, 혹은 무역협정의 어떠한 규정과 불일치하거나 미국 통상에 부당하고 불합리적이고 또는 차별적이며 그리고 부담을 주거나 제한하는 외국의 모든 법률, 정책 또는 관행에 대응하는데 있어서 대응조치를 취하는 것이 적절하다고 대통령이 결정할 때, 대통령은 그의 권한 내의 모든 가능하고 적절한 조치를 모든 해당 국가에 대하여 무차별적으로 또는 특정 해당국가에 대하여 선별적으로 취할 수 있다.¹⁰⁾ 그리고 외국의 서비스 무역장벽에 대한 추가적인 보복 권한을 부여하여 서비스분야 접근권한부여 (Service Sector Access Authorization)에 관계되어 있는 여타 연방 법률의 규정에 관계없이 그 권한 부여의 기간과 조건을 제한하거나 혹은 발급 자체를 거부함으로써 외국 서비스산업의 미국 시장 접근을 거부할 수 있는 새로운 권한이 부여되었다.¹¹⁾

74년의 통상법은 대통령에게 외국정부의 불공정한 법률, 정책 또는 관행에 대응하기 위하여 필요하다면 의회의 승인하에, 다자간 또는 쌍무 무역협정을 체결할 수 있는 권한을 부여하고 있으나, 84년의 통상관세법에 의하여 서비스교역, 해외 직접투자 및 고도 기술제품 분야에 있어서도 통상협정을 체결할 수 있는 권한이 부여되었다. 그리고 종전까지 모호하게 사용되어 왔던 서비스라는 용어의 정의를 다음과 같이 명확히 규정하고 있다.

“서비스의 용어는 산출물이 유형재화가 아닌 경제적 활동을 의미하며, 다음과 같은 것들을 포함하나 이에 국한되지는 않는다. 즉 금융, 보험, 운수, 통신 및 자료처리, 도소매거래, 광고, 회계, 건설, 설계 및 엔지니어링, 경영자문, 부동산, 전문적 서비스, 오락, 교육, 건강보전.”¹²⁾

d. 일반특혜 관세제도의 개정

74년 통상법에 의해 76년 1월1일부터 85년 1월3일까지 실시되어온 일반특혜 관세제도 (Generalized System of Preferences)를 85년 1월4일부터 93년 7월3일까지 8년 6개월간 연장 실시하기로 개정하였으며, 특정국의 특정상품에 대한 GSP 공여를 정지시키는 경쟁력 충족 기준 (Competitive Need Limits)을 대폭 강화하여 특정국의 특정 상품이 충분한 경쟁력을 가졌다고 판단될 경우에는 그 기준을 2,500만 달러 이상의 수출 상품 또는 미국 수입액의 25% 이상을 차지하는 상품으로 하향 조정할 수 있도록 하여 수출국의 해당 상품에 대한 GSP공여를 정지시킬 수 있게 되었다.¹³⁾

특히 대통령은 GSP공여를 결정함에 있어서 수혜국의 시장개방 정도, 지적소유권 보호정도, 불합리한 수출관행 여부, 투자장벽 완화 및 노동자 권리 보호등의 조건을 고려하여 심사하여야 하며 그 심사 결과를 의회에 통보하고 기준을 준수하지 않는 국가에 대해서는 GSP 공여를 정지시킬 수 있도록 되어 있다.

10) 1974년 통상법 제3편의 개정으로 1984년 통상관세법 제304조.

11) 1984년 통상관세법 제302조에서 Service Sector Access Authorization의 정의는, “연방 법률에 의거 발급되며, 외국 공급자가 미국내에서 관련 서비스 분야에 접근할 수 있도록 허용하는 모든 허가, 면허, 명령 또는 가타의 인가”를 의미한다.

12) 1984년 통상관세법 제306조 참조.

13) 경쟁력 충족기준이란 특정수혜국의 특정수혜 품목에 대한 연간 대미 수출 실적이 일정한 수준의 금액이나 미 수입시장 점유율을 초과할 경우 다음 GSP년도에 특혜 대상품목에서 제외시키는 제도이다.

7. 1988년의 종합통상법(The Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988)

88년에 제정 발효된 종합통상법은 제301조 내용중 이른바 Super301조의 규정을 됴으로서 USTR로 하여금 불공정 무역관행을 유지하고 있는 국가에 대하여 이들 국가를 포괄적 우선협상대상국(Priority Foreign Contry : PFC)으로 지정하여 의무적인 협상을 개시하고, 정해진 협상시한 내에 협상이 타결되지 못할 경우에는 즉각 보복조치를 의무화하고 있으며 불공정무역 여부에 대한 판정 및 협상시한이 명시되어 있다.

또한 긴급수입 구제조치의 판정을 완화하고 용이화함으로서 즉각적인 보복조치와 수입제한 조치가 가능하게하여 기존의 보호주의적 조치를 더욱 강화하였다. 그리고 지적소유권 보호조항의 강화로¹⁴⁾ 제소자의 피해입증 책임을 면제하여 불공정 무역행위 존재 사실만으로도 지적소유권 침해사실을 인정하고 있다. 그리고 통신관련기기 조항을 신설하였으며 환율문제에 대하여도 명시적으로 보복조치를 규정하고는 있지 아니하나 인위적 환율조작국을 선정하여 환율 정책에 관해 상호협조하도록 되어있다.

a. 무역협정에 따른 미국의 권리시행 및 외국의 특정 무역관행에 대한 대응

외국의 불공정 무역관행에 대한 USTR의 조치를 의무적 조치와 재량적 조치로 구분하여 명시하고 있다.¹⁵⁾ 즉 무역협정에 따른 미국의 권리가 거부되고 있거나 외국의 법률, 정책, 관행이 무역협정에 따라, 미국이 누려야할 혜택에 관한 규정과 위배되거나 불일치할때, 혹은 부당한 것으로서 미국의 통상에 부담을 주거나 제한을 가한다고 판정할 경우 USTR은 위임된 범위 내에서 의무적인 조치를 취하여야 한다고 되어있다.

그리고 재량적 조치로서 외국의 법률, 정책, 관행이 불합리 또는 차별적인 것으로서 미국의 통상에 부담을 주거나 제한을 가하는 경우와 미국이 조치를 취함이 적절하다고 판정할 경우에는, USTR은 모든 적절하고 실행가능한 재량적 조치를 취하여야 한다고 되어있다. 위와 같은 조치를 수행하기 위하여 USTR권한의 범위도 명시되어 있는데, 외국과의 무역협정을 수행하기 위한 무역협정 양허의 적용 또는 그 혜택을 정지, 철회 혹은 금지하거나, USTR이 적절하다고 결정하는 기간동안 해당 외국의 물품에 대해 관세 또는 기타의 수입규제를 부과하고 서비스에 대하여도 여타 법규에 관계없이 과징금이나 제 규정을 부과할 수 있다.

또한 USTR이 취할 수 있는 조치들은 어떤 품목이나 어떤 경제부문에 대하여 무차별적으로 혹은 해당 외국에 국한해서만 취해질 수 있으며, 그와같은 물품이나 경제부문이 조치의 대상이된 법률, 정책, 관행과 관련되어 있었는지의 여부에 관계없이 취해질 수 있다. 이와같이 제301조와 관련된 대통령의 재량권은 축소되고 USTR의 권한을 강화하여 제301조에 의한 발동, 보복조치, 결정 권한 등이 대통령으로부터 USTR로 이관되었다. 다만 대통령의 지침이 있을 경우에는 이를 따르는 것으로 되어있다.

종합통상법 제301조 내용중 특히, 불공정 무역관행을 일삼는 우선협상대상국을 지정하여 3년의 협상시한 내에 협상을 마치도록 규정하고 협상 실패시 즉각 보복조치가 가능하도록한

14) 1988년 종합통상법 제182조 Identification of countries that deny adequate protection, or market access, for Intellectual Property Rights 참조.

15) 1974년 통상법 제1장 제3편의 일부를 제301조로 개정.

법 조항을 소위 “Super301조”라고 하여, USTR은 우선협상관행과 우선협상 대상국을 포함하여 미국의 무역자유화 우선협상 사항을 파악하여 의회의 적절한 제 위원회에 제출하고, 21일이내에 USTR은 파악된 모든 우선협상관행에 대해 조사를 개시하여야 한다.¹⁶⁾ 또한 조사가 개시된 날로부터 3년 기한내에 우선협상 대상국과의 협의에서 파악된 우선협상관행의 제거 또는 그에대한 보상 및 당해 관행의 감축을 결과로 가져오는 협정을 모색하여야 한다.

따라서 일반적인 제301조 절차가 무분별 또는 품목별 접근방식을 사용한 것으로 특정부문에 대한 불공정 무역관행을 자행하는 모든 국가를 대상으로하는 것과는 달리, Super301조는 국별 접근을 위한 새로운 절차를 따로 마련하여 불공정 무역관행을 일삼는 국가 즉 우선협상 대상국을 지정하고 이들 국가만을 대상으로 체계적이고 포괄적인 협상 및 대응조치를 취하도록 규정되어 있다.

b. 긴급수입제한조치와 관련하여

국제무역위원회(ITC)가 특정 물품의 미국내 수입이 급증하여 동 물품과 동종 물품 또는 직접경쟁 물품을 생산하는 국내산업에 심각한 피해의 실질적 요인을 판정하는데 있어서, 해외생산 요인을 무시하고 오직 국내생산 시설만을 고려함으로써 피해 긍정판정의 가능성이 증대되었다.¹⁷⁾

그리고 심각한 피해의 위협의 실질적 요인으로, 국내산업에 있어서 시장 점유율의 감소, 국내산업 업체들이 자체공정 및 설비의 현대화에 소요되는 충분한 자본을 조달할 수 없거나, 현재의 연구 개발지출 수준을 유지할 수 없는 정도와 당해 물품의 제3국 시장으로의 수출규제 또는 제3국 시장에서의 수입규제로 인하여 동 물품의 수출이 미국시장으로 전환되는 정도 등의 요인들이 추가되어졌다.

그리고 임시구제조치 조항을 신설하여 부패성 수입 농산물과 동종 또는 직접 경쟁이되는 부패성 농산물을 생산하는 국내산업을 별도로 보호하고 있다.¹⁸⁾

c. 환율 및 경제정책의 국제적 조치¹⁹⁾

의회는, 환율정책을 포함하여 선진국의 거시경제 정책은 국제적 조정이 필요하며 장기적인 경제성장 및 재정적 안정과도 부합되지 않으며 또한 비교우위를 확보하기위해 미 달러에 대해 자국통화의 가치를 조장하는 일부 주요 교역국의 정책추구는 미국 산업에 대해 심각한 경쟁력 문제를 끊임없이 야기하고 있다고 판단하여 환율 협상을 의무화하도록한 근거를 제시하고 있다. 따라서 무역 경쟁력에 대한 경제정책과 환율의 영향에 대하여 대통령의 책무가 증대되어야 한다고 강조하고 있다.

그러므로 대통령은, 주요 선진국 거시경제 정책의 보다 나은 국제적 조정, 보다 적절하고 지탱할 수 있는 수준의 무역 및 경상수지 그리고 그 같은 수지와 일치하는 달러와 기타 통화의 환율, 장기적 환율의 안정을 유지하기 위해 기존의 국제적 조정 메카니즘을 개선하고 환

16) 1988년 종합통상법 제310조 Identification of Trade Liberalization Priorities 참조.

17) 1974년 통상법 제201조의 개정.

18) 1988년 종합통상법 제202조의 내용에 신설.

19) 1988년 종합통상법 제3편 제A부편으로서 신설된 조항임.

율체계의 기능을 개선하기 위한 프로그램의 개발등의 목적을 위해 다자간 협상으로 다른나라와 협의 및 협상을 추구하도록 되어있다.

그리고 재무장관은 국제통화기금과 협의하여 년례적으로 외국의 환율정책을 분석하고, 효과적인 국제수지 조정을 저지하거나 국제무역에 있어서 불공정한 비교우위를 확보할 목적으로 자국의 통화와 미 달러간의 환율을 조작하는 국가가 있는지를 고려하여야 하며, 그 같은 조작을 행하고 있다고 간주할 경우에 재무부장관은 국제통화기금 내에서 또는 쌍무적으로 해당 국가와 신속히 협상을 개시하기위한 조치를 취하도록 되어있다.

따라서 통상종합법 관련 규정에서의 1988년 10월 미재무성이 의회에 제출한 보고서에서 미국은 한국과 대만을 환율 조작국으로 지목하였다.

d. 통신무역법²⁰⁾

의회는, 통신기기 및 통신서비스에 관한 세계시장의 급격한 확장은 수십년 동안 계속될 가능성이 있으며, 통신기기와 서비스 및 통신관련 투자의 교역을 위한 세계시장의 공개를 달성하기위한 정책을 취함으로써 미국의 통신기기와 서비스의 수출증대 및 수출관련 고용과 소비자 서비스증대, 그리고 기술적 우위의 지속을 위한 전망을 개선해 나갈 수 있다고 판단하여 88통신무역법을 신설하였다.

특히 통신기기, 통신서비스 및 통신관련 투자를 위한 대부분의 외국시장은 광범위한 정부의 간섭에 의하여 규제되어지고 있다고 판단하였다.

그러므로 USTR은 통신무역법에 따라 우선협상 대상국을 파악하여야 하며, USTR에 의해 실시된 조사에서 파악된 당해 우선협상 대상국에 대하여 대통령은 쌍무적 또는 다자간 무역협정을 체결하기 위하여 협정을 체결하여야 한다. 협정이 체결되지 아니한 경우에는, 당해 국가와 체결된 무역협정의 일부 또는 전부의 종료, 철회 혹은 정지, 제301조에 따른 조치, 그리고 당해 국가의 통신기기에 대한 연방정부의 구매금지등 적절하고 가장 효과적인 조치를 취하도록 되어있다.

이에따라 USTR은 1989년 2월21일 한국과 EC를 우선협상 대상국으로 지정하여 통상종합법에 따른 개방 협상을 추진할 것을 발표하였다. 협상기한은 1990년 2월23일까지 이나 1년씩 두번 연장이 가능하며 만일 협상이 결렬될 경우에는 보복조치를 취하게 된다.

e. 대한 쇠고기시장 진출²¹⁾

대한 쇠고기시장 진출과 관련하여 의회는, 한국이 85년 5월 이래 쇠고기 수입을 금지해 왔으며 이와같은 쇠고기 수입금지는 GATT에 따른 한국의 의무를 위반하는 것이며 또한, 당해 협정에 따른 미국의 권리를 침해하는 것이라고 하였다. 그리고 한국은 육류제품에 대해 부당하게 높은 20%의 종가세를 부과하고 있고 한국의 쇠고기시장이 자유화된다면 미국은 비교우위를 이용하여 한국 쇠고기시장의 상당부분을 공급하여 미국 쇠고기 업계의 이익기회를 확대시키고 한국 소비자에 혜택을 주게될 것이라고 판단하였다. 이에따라 의회는 다음과 같이 결의하여 한국의 쇠고기시장 개방에 대하여 적극 나서고 있다.

20) 1988년 종합통상법 제1편 제C부편 제4부로서 신설된 조항임.

21) 1988년 종합통상법 제4편 제F부편 제4607조 참조.

첫째, 한국은 GATT에 따른 의무를 다하고 미국산 쇠고기에 대해 시장진출을 허용하기 위하여 즉각적인 조치를 취하여야 한다.

둘째, 미국은 미국산 쇠고기의 한국시장 진출을 확보하기 위해 적극적으로 협상을 추구하여야 하며, 이와같은 협상은 쇠고기 수입금지의 철폐에 추가하여 한국이 설정한 고관세 및 한국내에서의 수입쇠고기 유통방법을 시정하는 것이어야 한다.

셋째, 한국이 미국산 쇠고기에 대해 의미있는 시장자유화 조치를 취하고 있다는 명확한 증거를 제시하지 못할 경우, 미국은 미국산 쇠고기에 대한 한국의 시장개방을 촉구하기 위해 모든 가능하고 적절한 수단을 사용해야 한다고 결의하였다.

IV. 미국 통상법의 문제점

1. 불공정 무역관행에 대한 해석

불공정 무역에 대한 국제적 개념이 국제 협정에 의해 명료하게 정의되고 있지는 않지만, 일반적인 해석으로는 기존의 다자간 무역협상에 의해 인정되지 아니한 무역 관련 조치로서, 이것이 교역 상대국의 무역상의 권리나 이익을 침해하는 경우를 의미하는 것으로 통용되어 왔다.

그러나 미통상법 제301조의 불공정 무역에 대하여는 미국의 자의적인 해석이 가능하도록 되어 있다. 즉 불공정 무역 관행으로 규정된 조항 중 부당하거나, 불합리하거나 차별적이고, 미국의 통상에 부담이되거나 제한하는 외국의 무역관행의 정의에 있어서 그 정의가 상당히 포괄적이며 그 표현이 추상적이어서 여러 각도로 해석할 수 있을 뿐만 아니라 불명료한 조건도 포함되어 있어 논란의 대상이 되고있다.

또한 제301조에 의한 조치가 외국 정부에게 부당한 개입이라고 보일 우려가 있다. 외국 정부는 제301조 하의 미국의 행동이 자국 정부의 적법한 정책에 대한 일방적인 공격을 가하고 있다는 인식을 받게되며, 그에 따라 제301조의 보복조치는 외국 정부로부터 만족스런 결과를 얻어내기 보다는 반감과 역 보복을 불러 일으킬 가능성이 높다. 따라서 제301조에 의한 보복 조치 위협이 반드시 문제 해결의 최선의 방법이 아니며 오히려 보복의 악순환을 초래하며 미국 상품에 대한 시장의 폐쇄, 혹은 시장을 축소시킨다는 우려를 안고 있다.

2. 중복 규제현상

세이프 가아드, 덤핑 방지법, 상계 관세법 등 그 규제 범위가 불명확한 여러 법률에 의해 다각적인 방법으로 규제하기 때문에, 각 법률의 규제 범위에 중복 현상이 일어날 가능성이 높다. 기업이나 노조측은 이러한 중복현상으로 제소를 동시 병행적으로 남발하여 수출국 기업에 커다란 부담을 주어 수입을 저지하고 있는 셈이다. 이와같이 동일한 수출 행위에 대하여 다각적인 규제는 불공정하다는 비판이 대외적으로 이루어져 왔다.

3. 정치적인 고려

미의회는 통상문제에 대한 일반 국민들의 관심이 고조됨에 따라 통상정책 수립에 있어서

지대한 영향력을 행사하고 있으며, 의원들은 선거 구민들의 이해에 부응하여 선거 구민을 의식한 발언을 하기도 하며 선거 구민의 압력을 받아 통상문제의 결정을 우선적으로 정치적인 고려에 입각하고 있는 경향이 있다. 따라서 미국의 중요한 통상정책을 규정하는 통상법이 합리적인 경제원칙 보다는 주로 정치적인 시각에 의해서 결정되어지는 경우가 있다.

V. 미국의 통상정책의 전망

미국의 전반적인 무역협상의 목표는 88년 종합통상법 제1101조에 명시되어 있는 바와 같이, 보다 개방적이고 공평하며 상호적인 시장진출과, 무역장벽 및 기타 무역 왜곡적 정책, 관행의 축소 또는 제거와, 보다 효과적인 규율 및 절차 체계의 확립에 있다고 기술하고 있다.

또한 세부적으로는, 무역과 통화정책의 조정, 불공정 무역관행, 서비스교역, 지적소유권, 해외 직접투자, 세이프가드, 노동자권리, 경상수지 흑자, 첨단기술에의 진출, 분쟁해결, GATT 및 다자간 무역협상의 개선, 개발도상국, 그리고 농업등과 같은 많은 분야에 걸쳐서 주요 무역협상 목표를 설정하고 있다. 특히 개발도상국에 관하여 주요 무역협상 목표는, 개발도상국이 자국의 수출입관행에 관하여 상호적 이익의 제공 및 동등한 의무의 부담을 통해 공개적인 국제교역 질서의 달성 유지를 위한 가능한 최대의 책임을 부담함으로써 경제개발을 도모하도록 하고 선발 개발도상국에 대한 일방적 무역혜택을 축소하기 위한 절차를 확립하는데 있다고 규정하고 있다.

1. 시장 개방압력의 강화

무역적자의 원인이 주요 교역상대국의 불공정 무역관행에 있다고 보고 초기에는 주로 수입 규제 수단을 통한 무역적자 해소를 시도해 왔으나, 이러한 수입규제가 실효를 거두지 못함에 따라 80년대 중반이후 부터는 교역상대국에 대한 본격적인 시장개방 압력이 표출되기 시작했다.

그러므로 자유롭고 공정한 무역으로 불공정 무역을 시정한다는 명분하에 상대국에 대한 시장개방을 노골적으로 강요하고 있으며 그 주된 대상으로 선발 개발도상국이 거론되고 있다. 특히 관심사항인 농산물 및 서비스투자, 지적소유권, 통신관련기기 등의 분야에서 상호주의에 입각해서 미국과 동등한 정도의 시장개방을 요구하고 있다.

2. 경제 블록화 경향

84년 통상관세법에 의하여 이스라엘과 자유무역협정을 체결한 후에, 최근에 88년 1월 캐나다와도 자유무역협정을 체결하였다. 이 협정의 주 목적은 양국간의 상품 및 서비스 교역상의 장벽을 단계적으로 철폐, 공정한 경쟁 환경을 조성하는 한편 양국간에 투자 조건을 자유롭게 하여 상호 직접투자의 확대를 유발시키는데 있다.

또한 미상원 재무위원회는 88년 6월과 8월에 각각 일본 및 대만, 한국과 아태지역국가와의 자유무역협정 체결 가능성을 조사하여 보고해 줄 것을 국제무역위원회(ITC)에 의뢰하였다. 그러므로 미국의 통상정책은 GATT의 다자간 협상과 병행하여 양국간 자유무역협정 등 쌍

무주의적 블록화 경향을 띠고 있으며 분야별 상호주의를 모색하는 방향으로 나아갈 전망이다.

3. 의회의 역할 증대

통상정책은 미국 헌법에 따라 대통령이 아니라 의회가 관할하게 되어있다. 즉 미국 헌법 제1조는 “외국들과의 통상을 규제하고 수입 상품세를 포함한 조세, 관세,…… 그리고 국내 소비세 등을 부여 및 징수”할 수 있는 권한을 의회에 부여하고 있다.²²⁾ 따라서 대통령의 통상정책에 대한 권한은 입법부에서 통과된 법률에 의해 그에게 부여된 권한에 의해서만 결정되어진다.

그러나 많은 의원들로 구성되어 있는 의회가 통상협정등을 직접할 수 없으며, 의회는 사실상 해가 거듭될수록 그 권한과 책임을 행정부에 이양하여 왔다. 그 결과 62년 확대통상법, 74년 통상법 그리고 79년 통상협정법을 통하여 대통령 직속기관인 미무역대표부(USTR)의 업무와 권한이 대폭 확대되었으며 통상정책 입안의 책임을 지고있다. 그러나 통상문제가 갖는 복잡성 및 거시경제적 속성으로 인하여 행정부의 통상정책은 단일 부처에 의하여 다루어지는 것이 아니라 다수의 집행부처간의 상호작용에 의하여 결정된다.

그러나 미국의 무역수지가 기록적인 수준에까지 이르고 국제무역 현안이 새로이 정치권에서 우선 논제로 등장함에 따라, 행정부와 입법부는 대외통상정책에 관한 주도권 싸움이 재개되었다. 80년대 중반이후 의회가 무역법안을 초안하는 추세가 증대되어 독자적인 무역법안의 초안에 적극 참여하고 있으며, 의회의 입법활동은 전통적으로 행정부가 담당해 왔던 분야까지도 포함하여 무역정책 수립에 의회의 역할범위를 더욱 넓히고 있다. 이러한 의회의 역할증대 추세는 무역적자가 급속히 감소되지 않는한 지속될 전망이다.

4. 거시경제정책의 협조

과거의 품목별, 부분별 시장개방의 요구와 아울러 환율, 구조조정 문제등 보다 거시적인 경제정책적 차원에서 협상의 요구가 증가될 것이다. 이는 미시적인 통상정책 수단을 통한 그동안의 무역적자 축소 노력에 대한 회의에서 유발된 것이다. 그리고 미국은 일본과 서독에 대한 내수확대 요구에서와 같이 정책 협조의 형태로 상대국의 일반경제 정책에 개입하려고 하며, 이는 환율정책 뿐만아니라 공정한인물 협조 인하, 재정지출 확대 요구와 같은 재정 금융정책의 조정과 경제 구조조정 문제에 까지도 개입하고 있다.

이러한 거시경제 정책면에서의 다국간 조정은 교역 상대국의 내수 확대와 경제 성장 그리고, 이를 통한 대미 수입 확대를 궁극적인 목표로 하고 있는 것이다.

22) 미국 헌법상 대외통상에 관한 조항으로 헌법 제1조 8항에 “의회는 조세, 관세, 수입세, 및 소비세를 과하고 징수할 권한을 가지며 미국 채무를 지불하고 국방과 공공복지를 증진시키기 위하여 이를 사용할 수 있다. 또한 외국과의 통상을 규제하거나 주간 또는 인디언 종족과의 교역에 관해서는 연방 의회가 권한을 가진다.”라고 되어 있다.

참고문헌

- 경제기획원, 경제백서, 각 년도.
 관세청, 무역통계연보, 각 년도.
 권기성, 경제마찰, 동양문고, 1989.
 김인경 역, 무역마찰과 GATT, 고려원, 1986.
 김광석, 수입자유화의 경제적 효과와 산업조정정책, 한국개발연구원, 1988.
 대한무역진흥공사, 미국의 일반특혜 관세제도, 1987.
 _____, 주요국의 수입규제 현황, 1989.
 문대영 외, 새로운 다자간 무역협상과 우리의 대응, 산업연구원, 1985.
 박민수, 대미 경제 로비론, 교보문고, 1989.
 산업연구원, 현행 미통상법규 개관, 1985.
 _____, 미국의 새로운 종합무역법, 1988.
 _____, 전환기의 통상정책 방향, 1987.
 _____, 세계 경제동향, 1987, 1988, 1989년 각 월호.
 _____, 서비스무역의 현황과 자유화의 움직임, 1985.
 _____, 미국의 통상관계법 해설, 1985.
 _____, 아시아 NICs의 대외 통상마찰과 대응, 1988.
 이용희 외, 선진국의 통상정책과 통상기구, 산업연구원, 1984.
 이학중, 칼 모스코워츠 공편, 한미 경제교류의 변화와 전망, 세경사, 1984.
 차동세, 긴급 수입제한조치 현황과 우리의 대응, 산업연구원, 1982.
 한국무역협회, 미국의 통상관세법, 1989.
 Balassa, Bela and Noland, Marcus. Japan in the World Economy. Washington : Institute for International Economics, 1988.
 Balassa, Bela and Williamson, John. Adjusting to Success. Policy Analyses in International Economics 17, Washington : Institute for International Economics 1987.
 Bayard, Thomas O. and Young, Soogil. Economic relations between the United States and Korea : Conflict or Cooperation?. Washington : Institute for International Economics 1989.
 Bergsten, C.Fred. America in the world economy. Washington : Institute for International Economics, 1988.
 Bergsten, C.Fred. and Cline, William R. The United States - Japan Economic Problem. Policy Analyses in International Economics 13, Washington : Institute for International Economics, 1985.
 Cline, William R. American Trade Adjustment : The Global Impact. Policy Analyses in International economics, Washington : Institute for International economics, 1989.
 Cline, William R. edited. Trade Policy in the 1980s. Washington : Institute for International

- Economics, 1983.
- Destler, I.M. American Trade politics. Washington : Institute for International Economics 1986.
- Destler, I.M. and Odell, John S. Anti - Protection : Changing forces in Unites States Trade Politics. Policy Analyses in International Economics 21, Washington : Institute for International Economics, 1987.
- Elliott, Kimberly Ann and Williamson, John. World Economic Problems. Washington: Institute for International Economics, 1988.
- Greenaway, David. International Trade Policy. London, Macmillan, 1983.
- Hufbauer, Gary Clyde and Berliner, Diane T. and Elliott, Kimberly Ann. Trade Protection in the Unites States. Washington : Institute for International Economics, 1986.
- Marvel, Howard P. and Ray, Edward J. "Intraindustry Trade : Sources and Effects on Protection" J.P.E. 1987, vol.95, no.6.
- Maskus, Keith E. "Rising Protectionism and U.S. International Trade Policy". Economic Review, Federal Reserve Bank of Kansas City, July / August, pp.3 - 17, 1984.
- Schott, Teffrey J. More free Trade Areas? Policy Analyses in the International Economics 27, Washington : Institute for International Economics, 1989.
- Young, Soogil. "Trade Policy Problems of the Republic of Korea and Uruguay Round". KDI working paper No.8913, Korea Development Institute, April, 1989.