

市場開放을 위한 美國通商法 301條의 論理와 諸問題

朴 鐘 秀*

- I. 序 論.
- II. 市場開放을 위한 301條의 發動論理.
- III. 開放壓力 手段인 301條의 運用實態.
- IV. 不公正貿易 및 相互主義 論理와 301條.
- V 結 論

I. 序 論

WTO의 출범에 따라 世界通商秩序는 自由貿易主義로 복귀하기 위한 새로운 추진력을 얻었지만 다른 한편 WTO는 情報技術産業을 중심으로 한 선진국 산업의 국제 경쟁력 강화와 國際分業構造의 強化에 기여하는 측면이 있다고 할 수 있다. WTO의 自由貿易主義는 美國消費者의 利益과 함께 미국이 아직 比較優位를 갖고 있는 서비스 분야 등에서 미국의 貿易利益을 증대시킬 것이다. 한편 현재의 世界貿易秩序가 地域主義, 相互主義 등으로 다원화·重層化되어 있고 미국의 大規模 貿易赤字의 解消가 불투명하다는 사실은 WTO출범후 美國의 通商政策에 대한 一義的 展望을 어렵게 하고 있다. 향후 美國은 기본적으로 WTO체제의 自由貿易秩序에 제약되면서 自由産業의 競爭力 提高에 의한 經濟活性化 및 雇傭의 增大라는 당면과제의 달성을 위해

* 順天鄉大學校 教授

슈퍼 301條와 같은攻撃的·一方的 通商政策을 병행할 것으로 보인다. 또한 經濟活動의 國際化와 國際分業構造의 변화에 따라 미국의 通商壓力의 手段과 範圍도 계속 확대될 것으로 전망된다.

국제적으로 公正貿易과 不公正貿易을 판정하는 客觀的 基準이 존재하지 않는 상황에서 美國은 불공정무역을 主觀的으로 판단, 통상법 301條 등에 구체적으로 適示하여 一方的 措置의 근거로 삼고 있다. 1974년 通商法에 301條가 포함된 이래 同法 301條는 美國의 公正貿易을 위한 강력한 무기가 되었으며 그 적용범위가 점차 확대되어 왔다. 더구나 1988년 綜合貿易法(Omnibus Trade and Competitive Act of 1988 : OTCA)은 매우 광범위한 외국의 貿易制度와 慣行을 그 대상으로 삼고 슈퍼 301條 등 일련의 특별조치를 통하여 일방적인 報復措置를 강화하였다.¹⁾ 이처럼 통상법 301조는 미국의 국제경쟁력 회복을 위한 수단으로 제정되었으며, 이는 곧 미국의 경제적·정치적인 정책목적을 달성하기 위한 입법이라고 할 수 있다.

1970년대 이후 미국은 엄청난 무역적자로 인하여 그 경쟁력이 상대적으로 저하되었는데, 이와 같은 커다란 貿易赤字 내지 産業 競爭力喪失의 주요 원인이 교역상대국의 시장 폐쇄성 내지 불공정성으로 파악하고 이를 301조를 통하여 상쇄시키므로써 미국 수출산업이 공정한 경쟁을 할 수 있도록 하는 것이 주요 목적이었다.²⁾ 따라서 301조는 이러한 미국내의 분위기가 반영되어 제정된 것이나, 문제가 되는 것은 통상법 301조가 국제통상협정상의 미국의 권리를 침해한 바가 없는 경우에도 단순히 그 관행이 부당하다고 판단되면 필요한 報復措置를 취할 수 있는 일방적 성격에 있다.

市場開放과 관련된 통상법 301조에 국한해서 보더라도, 이것을 추진하는 집단은 미국이 競爭力을 갖고 있다고 생각하여 輸出擴大를 겨냥하는 첨단기술산업과 농업, 서비스업 등이고, 이는 自由貿易推進化라고 할 수 있다. 貿易赤字에 고민하고 있는

1) J.Bhagwati & H.Patrick, *Aggressive Unilateralism: America's 301 Trade Policy and the World Trading System*, The University of Michigan Press, 1990.

2) 1974년 통상법 제2조 내지 1984년 통상관세법 302조 참조; 통상법 301조는 입법목적은 '미국의 수출을 촉진함으로써 미국경제의 성장과 고용의 증대' 또는 '미국내 외국기업에 부여되는 정도와 마찬가지로의 통상 기회를 확보함으로써 미국 수출산업의 경쟁력을 제고시켜 미국의 경제적인 성장과 완전고용을 달성하기 위함이다'라고 규정하여 301조의 제1차적인 목적이 미국의 수출촉진에 있음을 보여 주고 있다.

美國으로서는 輸出擴大가 제1목적이므로 상대국 市場의 開放은 輸出産業集團 뿐만 아니라 행정부에서도 적극적으로 추진하고 있다. 그리고 만약 市場이 開放되어 輸出擴大가 추진된다면 국내 保護主義를 억제할 수도 있고 通商政策을 輸入問題에서 輸出로 변화시켜 보호주의적 경향을 피하게 하려는 행정부의 의도도 작용하고 있다.

따라서 통상법 301조는 市場開放을 지향하는 한 貿易을 擴大하는 것이지만 시장 참여기회가 미국과 동등하게 開放되지 않는다면 이것에 報復하기 위해 輸入規制를 행하는 保護주의적 相互主義가 되어, 지난날의 互惠의 성격이 아니라 무역이 축소되는 위험도 상존하고 있는 것이다.

이하 본 논문에서는 자유무역주의와 다자간 협상을 추구하는 WTO의 정신에 정면으로 위배되는 미국통상법 301조의 발동대상과 요건을 살펴본 후, 그 運用實態를 점검해 보고자 한다. 그리고 一方的 貿易措置인 301조 상의 諸向題와 公正貿易 및 相互主義 論理에 대하여 재조명해 봄으로써 通商問題에 관한 새로운 관심을 환기시켜 보고자 한다.

II. 市場開放을 위한 301條의 發動論理

1. 301조의 發動 對象

301조는 미국의 보복조치의 대상이 되는 불공정한 외국정부의 관행을, 첫째, 통상협정(trade agreement)상의 미국의 권리·이익을 침해하거나, 둘째, 부당하거나(unjustifiable), 셋째, 불합리하거나(unreasonable), 넷째, 차별적인(discriminatory) 관행으로 유형화하고 있다.

첫째에서 말하는 통상협정에는 GATT협정에 의하여 승인된 통상협정이 포함되고, 두번째의 부당한 관행은 미국의 국제법권리의 침해 및 지적소유권의 침해를 의미하고「동조(e) (4)」(4)의 차별적인 관행은 미국의 상품 서비스투자에 대한 내국민 또는 최혜국대우를 거부하는 것을 의미한다「동조(e) (5)」. 따라서 이들 3가지 불공정관행의 유형은 전부 직·간접적으로 통상협정위반을 이유로 한 것이기 때문에 그

적용의 대상이 비교적 명확할 뿐 아니라 301조 발동이 GATT 및 국제통상협정에 의하여 뒷받침되고 있어 별문제가 없다고 하겠다.³⁾

이에 비하여 세번째의 유형인 불합리성(unreasonableness)은 국제통상법상 그 개념이 정형화되어 있지 않아 불확정개념인 점에서 앞의 세 유형과는 차이가 있다고 하겠다. 따라서 이러한 '불합리성'을 301조 발동의 대상으로 하는 것은 미국의 대외 통상정책의 일방적·공격적 성격이 나타난 하나의 표징이라고 할 수 있으며, 또 최근의 301조 개정을 위한 여러 제안의 중심적인 목표가 되고 있다.

301조 (e) (3)항은 "비록 외국의 관행이 국제법상 미국의 권리를 침해한 바 없다고 하더라도 불공정하거나(unfair) 형평에 반할(inequitable) 경우에는 불합리하다"고 규정하여 불합리성 판단의 기준으로 Unfair, inequitable을 내세우고 있으나, 이러한 막연한 기준의 제시만으로는 동 조의 발동에 아무런 제한이 없는 것과 마찬가지라고 하겠다. 물론 이러한 '불합리성'요건의 추상성을 완화하기 위하여 1984년 통상관세법에 의한 301조의 개정시 몇 가지 기준을 추가하고 있다. 그러나 그 자체도 막연하게 규정되어 있어 동조의 발동에 어떠한 구체적인 기준을 제시한 것으로는 미흡하다는 것이 일반적인 견해이다.

이러한 불공정관행의 추상성은 특히 직권에 의한 301조 발동의 경우에 문제가 된다. 당사자의 청원에 의한 경우와는 달리 직권개시의 경우에는, 301조 절차의 개시 전에 요구되는 관련업체와 USTR간의 예비적 협의나 301조 제소에 따를 업계의 이해관계 대립을 301조 발동의 자의성은 더욱 심하게 나타난다고 하겠다. 사실 직권에 의한 301조 개시는 경제적·법적인 이유보다는 정치적인 이유에 의한 경우가 많다고 한다. 따라서 이러한 301조의 자의적인 운용에 제동을 걸 수 있는 어떠한 안전장치를 마련하는 일이 시급하다고 하겠으며, 미국 내에서도 이를 위한 입법조치나 해석상의 기준을 모색하는 노력이 활발히 전개되고 있다.

301조가 적용되기 위한 실체적 요건은 이상 4가지 유형의 불공정 관행이 존재하는 것이지만 이외에도 미국의 다른 불공정 통상규제법에서 보는 바와 마찬가지로 불공정관행으로 인해 관련 미국산업이 피해(injury)를 입을 것이 요구되는가 하는 점이 문제가 된다.

3) 徐憲濟, 通商問題와 法, 栗谷出版社, 1994, pp.140~150

2. 301條의 發動要件

전술한 바와 같이 통상법 301조는 외국정부의 관행이 현행 GATT등의 通商協定(Trade agreement)上的 위반으로 인하여 미국의 권리.이익을 침해하거나 부당하거나(unjustifiable), 불합리하거나(unreasonable), 차별적(discriminatory)인 관행으로 미국의 무역을 제한하거나 부담을 주는 경우에 USTR로 하여금 무차별적인 보복조치를 취할 수 있다고 하여 불공정관행에 대한 유형을 규정하고 있다. 그러므로 이하에서는 Regular 301조가 발동되기 위한 주요 요건에 대하여 살펴보고자 한다.⁴⁾

가. 不公正한 外國정부의 慣行

통상법 301조가 불공정한 행위라고 규율하는 첫번째 유형은 通商協定上的 違反行爲이다. 즉 USTR은 외국정부의 행위가 현행 GATT법과 동경라운드 Code상의 규정을 위반하거나 동 협정상의 이익혜택을 부인하는 경우에 불공정한 행위라고 간주한다. 이렇게 USTR이 '통상협정'의 위반행위를 현행 GATT및 부속협정에 한정하는 이유는 통상법 303조(a)가 '통상협정에 관련된 케이스에 있어서 USTR은 신속하게 그 협정에 규정된 공식적 분쟁해결절차에 의거하여 이 문제에 대한 심의를 요청하여야 한다'고 규정하고 있는 바, 통상협정 안에 신속한 분쟁해결절차를 마련하지 않고 있는 GATT 이외의 다른 통상협정에 까지 이를 확대할 경우, 통상법 301조 외국정부의 행위가 GATT를 위반한 경우로 예를들면 1988년에 미국육류협회(American Meat Institute)가 한국정부의 국내 소비를 위한 모든 쇠고기 수입금지령을 GATT 11조의 위반이라고 주장하면서 301조 조사를 요구하였다.⁵⁾

불공정한 행위의 두번째로 유형으로 규정하고 있는 것은 외국정부의 부당한 행위이다. 즉 외국정부의 행위가 미국의 국제법상의 권리와 위배되거나 불일치하는 것으

4) 최홍배, 국제무역분쟁 해결에 있어서 WTO협정과 미통상법 301조, 무역평론, 경성대학교 무역연구소, 1995, PP.56~62

5) 이와 같은 USTR의 유권해석에 대하여 301조의 '통상협정'을 이렇게 좁게 한정할 것이 아니라 GATT이외에도 가령 'UN식량농업기구의 잉여농산물처분원칙'이나 OECD의 '자본이동자유화 헌장' 또는 '투자관행에 관한 기준'과 같은 공정거래관행까지도 포함시켜야 한다는 반대견해도 있다.

로 동 관행이 내국민대우, 최혜국대우, 기업설립권 및 지적소유권의 보호를 거부하는 경우에 부당한(unjustifiable)행위로 규정하고 있다.⁶⁾

이와 같이 부당성판단의 기준도 결국 국제법인 통상협정상의 미국의 권리이익이 침해되었는가에 달려있기 때문에 제1항에서 말하는 통상협정상의 미국의 '권리침해' 행위와 '부당한' 행위가 어떻게 구별되는가 하는 의문이 생기게 된다. 제1유형에서 말하는 통상협정은 GATT와 그 부속헌장만을 의미하고, 그 이외의 통상협정 위반행위는 부당한 행위의 유형에 속한다고 일응 구별할 수 있을 것이다. 그러나 부당성의 초점을, 통상협정의 조문 그 자체의 위반 여부를 문제삼는 것이 아니라, 비록 교묘하게 법규정 자체는 위반하지 않았더라도 통상협정의 정신이나 근본원리를 위배하는 행위 등을 규제하는 데 있다고 본다면, GATT와 그 부속헌장 위반도 부당한 행위에 해당되는 경우가 있을 수 있다고 하겠다.

아무튼, '부당성' 인정의 가장 전형적인 예는 양국간의 우호통상조약위반의 경우라 하겠다. 1985년 9월 레이건 대통령이 한국의 보험시장개방을 요구하기 위하여 발동한 301조의 제소는 한·미간우호통상조약의 위반을 그 이유로 한 것이었다. 즉, 한미 우호통상조약 제7조는 양국 기업이나 국민들이 상대국에서 상업적 활동을 함에 있어 자국민과 동등한 대우를 받도록 규정하고 있는데, 미국기업이 한국보험시장에 대한 진출을 제한하고 있는 한국정부의 규제조치는 이 조약을 위반한 부당한(unjustifiable) 관행이라는 것이었다.⁷⁾

마찬가지로 일본의 담배전매제도에 대하여도 미국은 1985년도에 미일우호통상조약 위반을 이유로 301조 제소를 하였다.

불공정한 행위의 세번째 유형으로 규정하고 있는 것은 외국정부의 차별적인(discriminatory) 행위이다. 즉 외국정부의 행위가 미국의 상품, 서비스 또는 투자에 대하여 내국민대우 또는 최혜국대우를 거부하는 경우 차별적인 행위가 된다고 규정하고 있다. 1977년 일본정부가 브라질, 한국, 중국과 명주실(thrown silk)수입협정을 체결하면서 미국산 명주의 수입에 대한 차별적 제한을 가하였다는 제소가 있었으나 GATT의 분쟁해결절차에 의하여 원만히 해결되었다. 또 1975년 과테말라 정

6) 서헌재, 상계서, p.146

7) L A.Glick, Guide to United States Customs and Trade Laws, Kluwer Law & Taxation Pub, 1991. p.149.

부의 국적선 적취율 확보정책에 대한 과테말라 정부의 차별적 대우를 이유로 한 것이 있었다.⁸⁾

불공정한 행위의 네번째로 유형으로 규정하고 있는 것은 외국정부의 불합리한(Unreasonable)행위이다. 즉 외국정부의 행위가 반드시 미국의 국제법상 권리와 위배되거나 불일치하지 않는다 하더라도 달리 불공정(unfair)하거나 불평등(inequitable)한 경우 불합리한 행위가 된다고 규정하여 불공정 유형 중 대단히 포괄적으로 정의하고 있다. 구체적으로 외국의 '법·정책·관행이 i)공정하고 공평한 기업 설립의 기회, 상업기회 및 지적소유권에 대한 적절하고 효과적인 보호의 제공을 거부하거나 ii) 수출육성정책의 구성 iii) 노동권 침해 iv) 교역국시장의 경쟁제한 구조로 인하여 미국 기업의 진출이 방해될 경우 불합리한 행위로 된다.

그러나 이러한 구체화의 노력에도 불구하고 '불합리성'이 지니는 추상성을 완전히 제거하는 것은 어렵다고 할 수 있다. 이러한 301조 개념의 추상성에 따르는 자의적인 법운용은, 대내적으로는 적법절차의 보장을 중시하는 미국의 법이념에 배치되고, 대외적으로는 객관성을 결한 미국의 일방적인 통상압력이라는 비난을 면하기 어렵다고 하겠다. 따라서 불합리성 유형을 보다 객관화함으로써 첫째, 정치적인 목적을 위해 이용되는 301조를 그 본래의 경제적·법적 기능으로 국한시켜야 하며, 둘째 301조에 의한 USTR의 권한행사의 적법성을 확보함으로써 의회나 사법부에 의한 통제를 가능케 하고, 셋째, 301조에 대한 불신감을 제거하여 외국정부와의 협상에 임하는 미국의 지위를 보다 강화시켜야 한다는 견해가 미국내에서도 유력하게 주장되고 있다.⁹⁾

나. 미국의 通商에 대한 負擔 또는 制限

이상에서 본 바와 같이 301조 제소를 위하여 당사자가 피해를 입을 필요까지는 없다고 하여 무분별하게 301조가 발동되는 것은 아니며, 외국정부의 부당하고 불합리한 또는 차별적인 관행으로 인하여 미국의 통상에 부담이 되거나 또는 통상이 제한될 것이 요구된다. 미국의 '통상에 대한 부담'은 수입의 증가로 나타나는 경우가 많고, 원자재의 수입감소로도 나타나기도 하지만 보통은 시장의 개방 미흡이나 제3국

8) 19 U.S.C. 2411 (d)(3)(c)(i)(II).

9) 富士綜合研究所, クリントン政權の通商政策, 1993, pp.20~23.

시장에서 미국상품의 수출시장을 잠식하는 경우가 이에 해당된다. 그리고 지적소유권보호의 미흡도 통상에 대한 부담의 한 예가 될 것이다.¹⁰⁾

'통상에 대한 제한'을 이유로 한 301조 발동은 그리 흔하지는 않지만 미국통상에 주는 피해의 정도는 '부담'의 경우보다도 더 크다고 하겠다. USTR에 의한 301조 절차의 직권개시는 대개 외국의 불공정관행이 미국의 통상을 제한하는 정도에 이른 것이라 한다.

III. 開放壓力 手段인 通商法 301條의 運用實態

1. 레귤러 301條의 運用

통상법 301조(regular 301)의 목적은 외국정부가 취하고 있는 무역장벽과 불공정한 교역관행에 대하여 일방적인 통상제제조치를 발동함으로써 미국의 수출경쟁력 회복 뿐만 아니라 보호주의 수단으로서 활용하여 왔다. 그런데 通商法 301조의 구조는 301조가 총칙규정이고, 302조는 조사의 개시요건, 303조는 조사를 개시함에 있어서 관련국가와의 협의, 304조는 미국무역대표부(United States Trade Representative: USTR)의 결정(determination), 305조는 USTR 결정의 집행, 306조는 외국정부의 조치준수의 감시, 307조는 보복조치의 수정과 종료, 308조는 정보의 요청, 309조는 행정업무 등에 관하여 규정하고 있다.

1974년 通商法の 301條에서 309條까지는¹¹⁾ 미국의 通商에 부당한 제한을 가하는 외국의 貿易慣行에 대하여 그 배제를 목적으로 對抗措置를 취할 권한을 행정부에 부여한 조항이다. 이들 조항을 일괄하여 通商法 301條(Regular 301條)로 부르고 있다.

10) Thatcher, Section 301 of the Trade Act of 1974: It's Utility Against Alleged Unfair Trade Practices, 81 NorthWestern University Law Review, 1987.

11) 각 條項의 내용은 다음과 같다. 301條:不公正 貿易慣行의 정의 및 對抗措置 목록, 302條:USTR의 調査開始, 303條:相對國과 協議開始, 304條:USTR의 對抗措置 결정, 305條:對抗措置 시행, 306條:외국의 遵守狀態 감시, 307條:措置의 수정과 종료, 308條:외국에 대한 情報要請, 309條:議會報告 등

1988년 綜合通商法에서는 301조가 개정되어 業界의 提訴없이도 USTR이 職權에 의해 조사 및 제재할 수 있도록 하는 등 행정부의 권한이 한층 강화되었다. 이외에도 1988년 綜合通商法에서는 調査開始 및 報復措置의 권한이 대통령으로 부터 USTR로 이전되었고, USTR의 보복조치가 의무화되었으며 不公正 慣行의 범위도 확대되었다. 그리고 협의절차 진행의 신속화를 위해 외국의 不公正 貿易慣行을 제거하기 위한 협의기한도 5개월로 명시하였다.

이렇게 301條가 강화된 배경으로는 대통령이 외교정책의 관점에서 對抗措置의 발동을 보류하는 경향이 있는데 의회가 여기에 불만을 품게 되었다는 점을 들 수 있다. USTR은 대통령 직속기관이기는 하지만 對抗措置의 決定權限이 USTR에 위양됨으로써 대통령은 대항조치의 발동을 쉽게 회피할 수 없게 되었다.

通商法 301條의 운용실적을 보면 80년대 후반들어 調査件數가 급증하고 있는데 이는 다음에서 살펴 볼 슈퍼 301條에 의한 조사가 포함되었기 때문이다.¹²⁾

〈표 III-1〉 美國通商法 301條의 調査件數 推移

(단위 : 件)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	計
總 提 訴	2	5	6	5	4	6	7	5	14	3	6	63
- 調査 開始	-	5	5	4	3	1	2	3	7	2	2	34
- 調査 拒否	2	-	1	1	1	5	5	2	7	1	2	27
USTR職權調査	-	-	-	-	-	4	4	1	1	7	1	18
總 調 査	-	5	5	4	3	5	6	4	8	9	3	52

자 료 : 對外經濟政策研究院, 美國의 貿易障壁

2. 슈퍼301條의 運用

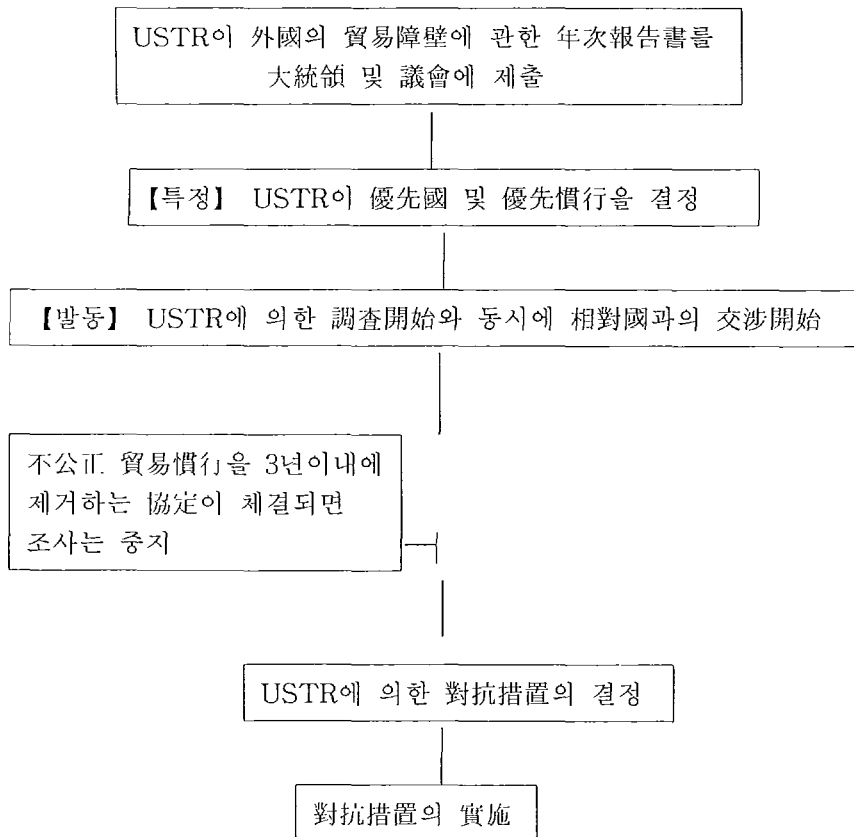
1988년에 종합무역법에서 도입한 슈퍼 301조는 무역자유화 우선순위를 지정하

12) 金載益, 美國 通商政策의 現況과 展望, 韓國産業銀行, 産業研究, 1994, PP.11~13.

는 것을 골자로 하고 있는 법안으로 매년 미국무역대표부로 하여금 각국의 무역관행을 의무적으로 검토하게 하고, 그 결과에 따라 무역보복을 하게 함으로써 각국의 공포의 대상이 되고 있다.

미국 무역대표부는 주요 무역장벽과 무역왜곡관행으로, 그러한 관행의 제거가 직접적으로 또는 유리한 선례의 확립을 통해 미국의 수출증대에 크게 기여할 수 있는 관행을 우선관행(priority practices)으로 지정하고 불공정 교역행위를 시행하는 국가로 우선적인 시정이 필요한 우선협상 대상국가(priority foreign countries)로 지정하게 된다.

즉, 슈퍼 301條란 1988년 綜合通商法 1302조에서 신설된 조항으로서 時限附로 通商法 301條의 내용을 강화한 것이다. 슈퍼 301條 절차는 아래와 같다.



위 절차에서 나타나고 있는 슈퍼 301조의 특징으로는 다음을 들 수 있다.

첫째, USTR은 자체적인 조사나 利害關係者의 提訴를 통하여 외국의 貿易障壁과 慣行에 관한 報告書(NTE 보고서 : National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers)를 의회에 제출하여야 한다. 슈퍼 301條가 실효된 후에도 이 年次報告書는 매년 작성되고 있다.

둘째, USTR은 美國의 貿易利益에 현저히 손해를 주고 있다고 생각되는 국가와 貿易慣行을 優先協商對象國(Priority Foreign Country: PFC)과 優先協商對象慣行(Priority Foreign Practice: PFP)으로 지정한다.

세째, 調査期間은 원칙적으로 1년이내이며 이 기간중 USTR은 당해 貿易慣行의 公正性 여부를 판단한다. 단, 기존의 通商協定에 관한 違反行爲등이 조사 교섭의 대상으로 된 경우에는 18개월까지 연장할 수 있다.

네째, 對抗措置는 미국이 당한 不利益과 같은 정도의 불이익을 상대국에 주는 것이며 구체적 수단으로서 關稅引上, 輸入數量制限 및 投資規制 등이다.

슈퍼 301條가 通商法 301條에 비하여 강화된 점은 通商法 301條에서는 利害關係者의 제소가 있어야 調査 및 交渉이 시작되지만 슈퍼 301條에서는 자체조사가 행해져 매년 한번은 반드시 발동되며, 通商法 301條에서는 교섭의 대상이 個別品目の 市場開放이지만 슈퍼 301條에서는 優先國 및 優先慣行의 지정을 통해 상대국의 制度的 構造的 慣行도 대상으로 할 수 있다는 것 등이다.¹³⁾

슈퍼 301條의 운용사례를 보면 美國은 1989년 貿易自由化를 위한 6개 범주를 最優先課題(Trade Liberalization Priorities)로 설정하여,¹⁴⁾ 이 중 5개 범주에는 PFC로서 日本, 브라질, 印度 등 3국의 6개 PFP가 지정되었으며 나머지 1개 범주(知的財産權 分野)는 스페셜 301條에 의해 PFC로 지정되었다. 일본의 경우 슈퍼컴퓨터와 인공위성에 대한 排他的 政府調達, 그리고 林産物에 관한 技術障壁이 PFC로 지정되었다.

13) 한편 94. 3월 미국이 대통령의 行政命令에 의해 부활한 슈퍼 301條는 이전의 슈퍼 301條와 비교해 볼 때 NTE 제출후 PFC 지정까지의 期間이 30일 이내에서 6개월로 늘어났고 NTE報告書에서 지정가능성이 높은 PFP를 예고할 수 있으며 優先協商 지정시 기존 貿易協定の 준수여부 등도 고려토록 하고 있으며 PFC, PFP 지정을 優先協商國慣行(PFCP)로 바뀌었다는 점에서 차이가 있다

14) 6개 범주는 배타적 정부조달, 기술장벽(Technical Barriers to Trade' TBT), 무역관련투자규제, 서비스분야의 장벽, 輸入數量制限, 知的所有權 분야이다.

이에 대하여 PFC로 지정된 3國은 美國의 一方的 措置가 GATT에 위반되며 보복을 전제로 한 美國과의 雙務協商에 응하지 않겠다는 강경한 태도를 보임으로써 2년간 한시적으로 운용된 슈퍼 301條는 어떠한 報復措置도 없이 종료되었다.¹⁵⁾ 이런 점과 관련하여 일부에서는 슈퍼 301條가 각국의 강력한 비난만 야기하였지 별 효과가 없었다고 주장한다. 그러나 슈퍼 301條를 통한 報復措置가 발동되지 않았다고 해서 성과가 전혀 없었다고 할 수는 없다.

슈퍼 301條의 무시못할 효과는 美國이 協商國에 강력한 의지를 천명함으로써 美國이 얻는 威脅 效果이다. 예를 들어 미국이 일본에 대해 슈퍼 301條의 부활 움직임과 함께 美日構造協議(Structure Impediment Initiatives: SII)를 요구하자 日本은 슈퍼 301條의 보복절차를 피하고 대등한 입장에서 협상을 진행하기 위해 이에 응하였다. 물론 SII에서 美國이 얻은 성과는 별도로 하더라도 美國이 SII를 통해 日本의 土地制度, 企業間 系列關係 및 流通體系 등의 부문을 협상의 대상으로 삼을 수 있었던 점은 슈퍼 301條의 간접적인 효과라고 할 수 있다.

또한 知的財産權 분야에서는 스페셜 301條를 통해 美國시장에서의 규제를 무기로 韓國, 日本, 泰國, 臺灣에서 美國의 지적재산권 보호를 강화할 수 있었다.

3. 스페셜 301條의 運用

스페셜 301條는 지적재산권에 대한 적절하고 효율적인 보호를 제공하지 않거나 지적재산권보호에 의존하고 있는 미국인에 대한 시장접근의 공정하고 타당한 기회를 박탈하는 국가를 지정하고, 그중에서 가장 부담스럽고 극악한 행위·정책·관행을 시행하고 있는 국가를 우선협상 대상 국가(PEC)로 지정하여 301조 절차를 시행하게 하는 조항이다.

스페셜 301條가 슈퍼301조와 다른 점은 첫째, 슈퍼301조가 모든 무역장벽을 대상으로 하고 있는 반면에 스페셜 301條는 지적재산권분야에 한정되어 있고 둘째, 슈퍼301조가 1989년과 1990년 등 2년에 걸쳐 시행되도록 된 한시법임에 반하여 스페셜 301조는 한시법이 아니며 셋째, 슈퍼 301조는 지정철회라는 제도를 두고 있음

15) 農産物 등의 輸入數量制限이 PPP로 지정된 브라질과 일본은 미국과의 협의에 의해, 그리고 무역관련투자규제와 보험회사진출금지

에 반하여 스페셜 301조는 그러한 제도가 없다는 점이다.

미국무역대표부가 국가통상평가보고서(National Trade Estimates)를 제출한 후 30일 이내에 미국의 지적재산권 침해국가 및 우선감시국가(priority foreign countries)를 지정하여 대통령, 상원 재무위원회 및 하원 관련위원회에 보고하고 관보에 이를 게재하여야 한다. 미국무역대표부는 언제든지 침해국가와 우선협상 대상 국가를 지정하거나 지정철회할 수 있는데, 지정을 추가하거나 철회하는 경우에는 매 6개월마다 제출하는 보고서에 철회와 추가 지정이유를 명시하여야 한다.

이 규정에 의하여 美國은 自國과의 이해관계에 따라 優先協商對象國(PFC), 優先觀察對象國(Priority Watch List: PWL), 觀察對象國(Watch List: WL)을 분류 지정하게 된다.¹⁶⁾ 그후 對象國의 개선정도와 개선약속을 매년 再檢査함으로써 지정을 완전히 철회하거나 등급을 낮추거나 혹은 새로이 추가 지정하게 된다. 이에 따라 1992년의 경우 인도, 태국, 대만이 PFC로, 한국, 호주, 브라질, EU가 PWL로, 그리고 일본등 21개국이 WL로 지정되었다.

4. 美國 通商法 301條 관련 행정명령

本 行政命令은 통상법 301조 집행에 관한 大統領行政命令(executive order)으로 301조의 집행을 강화함으로써 政勢의 通商政策을 펴겠다는 클린턴 행정부의 선거공약에 따라 1994년 3월 3일 발령되었다. ¹⁷⁾

이 行政命令의 주된 공격목표는 日本이나 既存의 슈퍼 301조와는 달리 특정관행을 지정하도록 하고 있기 때문에 그 發動이 신속적이고 따라서 우리나라도 발동의 대상이 될 가능성이 많다고 할 수 있다. 前述한 바와 같이 301조의 대상은 不公正貿易 즉, ①미국의 通商에 부담을 주거나 規制를 가하는 法·政策·慣行, ②不當한(unjustifiable) 法·政策·慣行, ③不合理的(unreasonable) 法·政策·慣行을 망라하고 있기 때문에 사실상 미국의 利益을 侵害하고 있는 慣行이 있다면 대국적인 견지에서 보다 과감하고 능동적인 검토와 개선이 요구된다.

16) 김정수, 슈퍼 301조의 항구적 부활을 위한 보커스·덴포스 법안 제출, 국제법률경영, 통권 19호, 1994

17) 法務部, UR協定の 法的考察(上), 1994, PP. 617~619

반면에 美國과의 通商協商에서 지나친 양보를 하여 나쁜 先例를 남기지 않도록 분명한 선을 정하여 협상해야 할 것이다. 向後 美國의 지나친 통상압력에 대해서는 우리의 개선된 制度와 慣行등을 적극 弘報하여 美國의 이해를 구함과 동시에 美國의 과도한 요구에 대해서는 강력히 대응하는 양면적 대응전략이 필요하다 하겠다.

〈표 III-2〉 通商法 301條의 주요내용 비교

	일 반 301조	스페셜 301조	슈 퍼 301조	대통령 행정명령
근거명령	1979년 통상법	1988년 종합무역법	좌 동	1994. 3. 3. 대통령 행정명령
적용대상	특정불공정교역 행위, 정책, 관행	지적소유권분야의 불 공정행위, 정책, 관행	특정국가의 불공 정행위, 정책, 관 행 전부	특정국가의 특정 불공정교역 관행
지정의 종류	지정 없음	감시대상국- Watch List, 우선감시대상- Priority Watch List, 우선협상대상국- Priority Foreign Country	우선협상대상국 -Priority Foreign Country	우선협상대상국가 의 특정관행- Priority Foreign Country Practices
적용기간	1974년 이후	1988년 이후, 실제적 용은 1989년 이후	1989년, 1990년	1994년, 1995년
발동절차 에 관한 사항	매년 3.31. 이전 에 무역장벽에 관 한 연 례보고서 (National Trade Estimate) 제출	NTE제출후 30일 이 내에 PFC지정, 지정 후 21일 이내 조사개 시	좌 동	NTE제출후 6개 월 이내 PFC 지정, 기타의 점은 좌동

IV. 公正貿易 및 相互主義 論理와 301條

美國의 通商政策은 어떤 理念(ideology)에 기초해 있는 것은 아니다. 그러나 통상정책에 관한 이념은 政策立案者의 思考에 일정한 영향을 미칠뿐만 아니라 무역관련 법과 制度에 상당부분 반영되어 있다. 예를 들어 WTO는 自由貿易理論을 그 규범속에 具現하고 있으며, “1974년 통상법” 이래 美國의 通商法에는 公正貿易 및 相互主義의 論理가 자리잡고 있다. 클린턴 행정부에서는 대통령자신과 USTR대표 등 주요 정책담당자들이 公正貿易과 相互主義의 추진을 표방하고 있다.¹⁸⁾

또 통상문제를 둘러싼 국가간 協商이 주로 協商力의 차이에 의해 크게 좌우되는 것이지만, 그렇다고 하더라도 論理가 완전히 무시되고 있는 것은 아니다. 一見 무리한 것으로 보이는 美國의 통상압력도 나름대로 論理에 바탕을 두고 있다.

1. 公正貿易의 論理

가. 公正貿易의 基準

1980년대 이후 美國의 통상정책을 특징지우는 가장 기본적인 개념은 公正貿易(fair trade)이다. 공정무역이란 전혀 새로운 개념은 아니나 이에 대한 국제적으로 합의된 정의는 존재하지 않는다. 덤핑이나 輸出補助金은 오래 전부터 不公正貿易慣行으로 간주되어 왔으며 GATT에서도 그에 대한 대응조치로서 反덤핑·相計關稅 부과를 인정하고 있다. 그것은 진정한 자유무역의 실현을 위해서는 세계시장에서 公正한 경쟁기회가 보장되어야 하기 때문이다. 이러한 의미에서 公正貿易은 WTO등 國際貿易規範을 준수하는 것이다. 그것이 최소한의 전제조건이다.

그러나 최근 公正貿易 개념은 相互主義의 새로운 해석과 결부되어 그 意味가 크게 변질되고 適用範圍도 확대되고 있다. 국제적으로 公正貿易과 不公正貿易을 판정하는 客觀的 基準이 존재하지 않는 상황에서 美國은 불공정무역을 主觀的으로 판단, 통상법 301조 등에 구체적으로 適時하여 一方的 措置의 근거로 삼고 있다. 여기서 통상법 301조에 적시된 不公正貿易의 정의를 살펴보면 다음과 같다.

18) USTR, 1993 Trade Policy Agenda and Annual Report, 1993. 3.

첫째, 美國의 通商에 부담을 주거나 規制를 가하는(burdens or restricts) 外國의 法, 政策, 慣行

둘째, 不當한(unjustifiable) 法, 政策, 慣行

① 貿易協定の 규정을 侵害(violates)하거나 그것과 不一致(inconsistent)하거나, 또는 무역협정 하의 미국의 權利를 拒否하는 外國의 法, 政策, 慣行

② 內國民待遇, 最惠國待遇, 企業設立權 또는 知的財産權 保護를 거부하는 것으로서 美國의 國際法上 權利에 위배 또는 불일치하는 法, 政策, 慣行을 포함하나, 이에 국한되지 않고 있다.

셋째, 不合理한(unreasonable) 法, 政策, 慣行

반드시 美國의 국제법상 권리를 침해하거나 불일치하지 않더라도 不公正(unfair)하거나 不平等 (inequitable)한 다음과 같은 外國의 법, 政策, 慣行을 포함하나, 이에 국한되지 않는다.

① 기업설립의 기회, 지적재산권 보호 또는 시장기회를 거부하는(외국정부가 외국기업의 反 경쟁적 활동을 묵인함으로써 미국기업의 시장접근이 제한되는 것 포함), ② 수출지원정책(export targeting)을 구성하는, ③ 노동자의 노동결성권, 단결권, 단체행동권을 거부하거나, 강요 또는 강제노동을 허용하거나, 연소자 고용에 대한 최소연령제한 또는 최저임금, 노동시간, 노동자의 직업상 안전 및 건강에 대한 基準을 설정하지 않는 外國의 法, 政策, 慣行

넷째, 差別的인(discriminate) 法, 政策, 慣行

미국의 상품, 서비스, 투자에 대해 내국민대우 또는 최혜국대우를 거부하는 法, 政策, 慣行을 포함한다.¹⁹⁾

通商法 301條에 규정된 不公正貿易慣行은 기존 GATT 23條의 범위를 넘거나 GATT 밖의 분야가 포함되어 있다. 예컨대 不合理한 慣行에는 서비스, 투자, 지적재산권 침해 등 기존 GATT상 規範이 정립되지 않은 분야와 노동권 침해 등 전혀 새로운 개념이 도입되고 있다. 이 중에서 不當한 法, 政策, 慣行에 대해서는 USTR 301條 발동을 義務化하고 있다.

통상법 301條는 기존 GATT 23條(無效化 또는 侵害)에 근거를 두고 있고 법조

19) 宮里政玄, 米國通商代表部(USTR) : 米國通商政策의 決定と 代表部の 役割, 1989.

문상으로는 기존 GATT상 違法性을 판단하기 어려우나, 그 운용과정에서 GATT에 위배될 가능성이 크다. 기존 GATT 23條에서 규정된 不公正貿易은 自國의 貿易上權利를 侵害하는 外國의 무역정책이나 관행을 의미한다. 이를 엄격히 해석하면 外國이 「새로운」 貿易措置를 취한 결과 自國의 貿易上權利가 無效化 또는 侵害되었을 경우에 그 是正을 요구할 수 있고 이에 불응하면 GATT상 正當한 권리로써 報復措置를 취할 수 있다는 것을 말한다.

만약 이에 해당되지 않는 사항에 대하여 무역조치를 취하면 그 대상이 되는 국가는 그것에 대항할 수 있는 法的 근거를 갖는다. 따라서 무역장벽의 존재 자체는 輸出國의 무역상 권리를 침해하는 것이 아니다. GATT에서는 기존의 무역장벽을 문제삼지는 않고 새로운 추가적인 貿易措置를 발동했을 경우에만 수출국에 대하여 무역상 권리의 침해가 발생한다고 보는 것이 일반적인 견해이다.

그러나 실제로 301條 發動事例를 보면, 美國은 상대국의 무역장벽 존재 자체를 이유로 하는 것이 대부분이다. 이러한 미국의 일방적 조치가 GATT에 위배된다는 것은 GATT 國들의 공통적인 인식이었다. 301條는 GATT 23條에 기초하여 多國間에 객관적으로 판단되는 紛爭解決節次를 거치지 않고 不公正貿易의 기준에 대한 판단이 일방적이기 때문에 調查開始에서 報復措置에 이르는 일련의 단계에서 GATT에 위배될 가능성이 있다는 것이다. 301條는 GATT 紛爭解決節次에 따른 결정(panel 판정) 이전에 制裁措置를 취할 수 있는 권한을 USTR이 부여하고 있다.

GATT패널에서 무혐의 판정을 받은 경우라도 301條는 그 조치를 취할 필요가 없다고 규정하고 있을 뿐 금지하고 있지는 않았다. 또 발동 후에 부정판정을 받은 경우에도 同 措置를 금하는 의무는 명기되어 있지 않다. 따라서 301條에 따라 취하는 조치는 GATT 1條(최혜국대우), 2條(양허세율), 11條(수량제한의 일반적 금지) 등에 위배될 가능성이 많았다.

이러한 不公正貿易論은 이른바 「公平한 競技場(Level Playing Field)」의 개념과 결부되어 있었다. LPF란 국제무역에서 동일한 경기규칙(rules of game)의 적용, 즉 정부지원, 노동조건 등 모든 면에서 공평한 競爭條件이 확보되어야 한다는 논리이다. 이 개념은 처음에 美國이 저임금을 바탕으로 한 開途國과의 무역에서 불공평한 경쟁을 강요당하고 있다는 노조측의 주장이었으나, 그후 交易相對國에 대한 시장접근에 있어서 상호주의를 요구하는 논거로 발전하였다.

나. 結果指向的 通商政策

위와 같은 公正貿易 論理의 극단적인 주장이 최근 美·日間에 적용되고 있는 결과 지향적 통상정책론(Result-Oriented Trade Policy)이다. 이는 美國의 通商政策·交涉諮問委員會(ACTPN)의 報告書²⁰⁾에서 제안된 것으로 그 요지는 日本으로 하여금 美國에서 수입할 수 있는 品目別 輸入量의 목표를 정해놓고 이를 이행토록 한다는 것이다.

ACTPN 報告書의 주요 내용은 다음과 같다.

첫째, 分野別 심층분석에 기초한 우선 순위 결정이다.

① 미국이 세계시장에서 競爭力이 있으나 日本市場에 침투하지 못하고 있는 분야를 선정하고 同 분야에서 美國의 關聯産業에 유리한 파급효과를 가져오는 정도에 따라 우선순위를 결정한다.

② 日本의 무역장벽이 제거될 경우 美國의 수출증가가 예상되는 분야와 이 분야의 對日輸出增加가 美國의 關聯産業에 유리한 파급효과를 가져오는 정도에 따라 우선순위를 결정한다.

둘째, 성공적 결과의 정의이다.

① 美國의 협상대표는 日本과의 협상에 들어가기 전에 민간부분과의 긴밀한 협의를 거쳐 주어진 분야에서의 '성공적 결과'가 무엇인지 구체적인 개념을 발전시켜야 한다.

② 이 결과는 美國의 경쟁력수준과 다른 외국시장에서의 美國企業의 성과에 기초를 둔다.

셋째, 성공적 결과의 協商이다.

위의 정의에 기초하여 日本의 공식적 輸入障壁의 제거를 목표로 협상한다. 비공식적 또는 보이지 않는 장벽이 존재할 경우 협상대표는 美國企業의 國際競爭力을 정확히 반영하는 적절한 輸入目標을 제시한다.

넷째, 協商의 지렛대로 슈퍼 301條를 활용한다.

다섯째, 貿易協定の 이행사항을 정기적으로 점검한다.

여섯째, 약속 불이행에 대한 報復措置이다.

20) ACTPN, Analysis of the U.S.-Japan Trade Problem, Feb. 1989.

이처럼 ACTPN은 만약 日本이 정해진 輸入目標을 달성하지 못할 경우에는 301條에 근거하여 報復措置를 취할 것을 주장하고 있다. 이 주장은 日本이 행정지도, 유통기구 및 反競爭的 慣行 등 보이지 않는 무역장벽으로 인해 市場原理가 통하지 않는 특수한 나라이므로 특별한 대응을 해야 한다는 이른바 日本特殊國論을 바탕으로 하고 있다는 점에서 韓國에 주는 시사점으로 삼아 앞으로의 대응방안을 강구할 필요가 있을 것으로 생각된다.

2. 相互主義의 論理

가. 相互主義의 基準

상호주의는 公正貿易의 논리와 表裏의 관계에 있다. 相互主義는 그 성격상 매우 주관적이고 모호한 개념이기 때문에 그것을 사용하는 사람과 適用分野 및 강조점에 따라 여러가지 다양한 의미를 갖고 있으며, 自由貿易과 保護貿易의 어느 것도 정당화할 수 있는 도구로 이용되고 있다.

相互主義 개념에 대해서 아직 國際的으로 합의된 정의는 존재하지 않는다. 그것은 상호 동등한 가치의 교환이라는 「give and take」의 관념에 기초한 가장 상식적인 이해로부터 일반적 最惠國待遇(unconditional MFN) 조항으로 구체화된 既存 GATT 및 WTO規范, 그리고 그 國間 혹은 分野別로 적용하려고 하는 새로운 해석에 이르기까지 다양한 의미로 쓰이고 있다.

상호주의의 가장 보편적인 의미는 重商主義(Mercantalism)思想에 입각한 貿易 協商과 관련이 있다. 중상주의는 國富의 源泉이 화폐자본의 축적에 있다고 보고 수출을 장려하고 수입을 억제하는 정책을 주장하는 사상체계이다. 따라서 가능한 한 自國의 保護障壁을 그대로 유지한 채 상대국의 무역장벽을 최대한 낮추려고 한다. 그것은 상대국의 市場開放은 이득을 가져오고 자국의 市場開放은 손실을 가져온다는 믿음 때문이다.²¹⁾ 그러나 모든 나라가 이러한 정책을 추구한다면 위의 시도는 성공하기 어렵다. 결국 이러한 현실적인 어려움 때문에 협상이 필요하게 되고 이 협상의 원칙으로서 나타난 것이 바로 相互主義이다.

21) 朴 鐘秀, 國際通商關係論, 斗南, 1995. 10

이렇게 보면 상호주의란 國際的 合意에 기초한 國際協定과 동의어이다. 이 협정 (Agreement)은 주권국가간의 호혜평등의 정신을 반영하고 있고 따라서 각국의 무역상 권리와 의무는 균형을 이루고 있는 것으로 간주된다. 다시 말하면 相互主義는 어느 한 나라에 의해 일방적으로 결정되는 것이 아니라 각국이 서로 호혜적이라고 생각하는 國際協定에 의해서만 실현된다는 뜻이다. 이 점에서 상호주의란 정확히 定義될 수 없고 오직 合意될 수 있을 뿐이다. 그것은 결국 무엇이 “정치적으로 받아들여질 수 있는가”에 의해 결정된다.

이처럼 相互主義는 通商交渉과 관련하여 상호 동등한 양보를 통해 서로 혜택을 주고 받는 하나의 협상원칙으로 이해된다. 여기서 주의해야 할 것은 이 협상은 기존의 무역장벽에 의한 “保護의 水準(level of protection)” 그 자체를 문제삼지는 않는다는 점이다. 즉 그것은 현재의 무역장벽을 “동등한 정도”로 제거하는 데 목표를 두고 있다. 이 때문에 제2차대전 이전에는 自國의 協商地位를 강화하기 위해 협상개시 직전에 關稅를 인상한 예도 적지 않았다. 요컨대 相互主義란 무역장벽의 變化와 관련된 개념으로서 한 나라의 貿易障壁 철폐정도와 상대국의 그것 간의 대체적인 균형을 의미하였다.

나. WTO에서의 相互主義

이와같이 상호주의는 18세기 이래 호혜통상조약과 무역협정 속에 명시적 또는 묵시적으로 도입되었던 通商交渉上의 기본원칙이었다. WTO에서도 이에 대한 별다른 개념규정은 없으나 前文을 비롯해 이 용어가 산재해 있고 WTO전체를 貫流하는 基本精神으로 이해되고 있다. 그것은 이미 오래 전부터 이 개념에 대한 국제적 합의가 암묵적으로나마 존재하고 있었음을 말해 주는 것이다.

여러가지 利害가 대립하는 주권국가들로 구성된 국제사회에서 貿易自由化라는 목적을 달성하기 위해서는 상호주의원칙에 입각한 協商과 그것의 多國間 適用이 필요하다는 것을 GATT는 확실히 인식하였고 이는 GATT 및 WTO조항 여러곳에서 발견된다. GATT 및 WTO 前文은 관세 및 여타 무역장벽의 실질적인 경감과 國際貿易上 차별대우의 폐지를 목적으로 상호적이고 호혜적인(reciprocal and mutually advantageous) 협정을 체결함으로써 세계무역의 擴大와 완전고용, 생활수준의 향상을 도모한다고 선언하고 있다. 그리고 이러한 목적을 달성하기 위한 제도적 장치

로서 제1조에 MFN조항을 두고 있음은 주지의 사실이다.

最惠國待遇란 통상조약 등에 기초하여 締約國의 어느 일방이 제3국에 부여했거나 장래에 부여할 가능성이 있는 가장 유리한 대우를 상대국에도 동등하게 부여하는 것을 의미한다. 다시 말해 통상조약을 체결한 締約國이 제3국에 대하여 通商, 航海, 關稅 등의 면에서 상대국보다 유리한 혜택을 제공한 경우에 상대국에 대해서도 제3국과 똑같은 待遇措置를 취해야 하는 의무를 갖고 또 상대국도 그것을 청구할 권리를 갖는다.²²⁾ GATT 및 WTO도 한 締約國이 특정국에 대해 관세양허 등 혜택을 부여할 경우 이를 즉시, 무조건 다른 체약국에 대해서도 적용할 것을 요구하고 있다. 이론적으로 보면 MFN은 가장 效率的인 生産者가 다른 生産者와 동등한 條件下에서 市場에 進入하는 것을 보증하는 역할을 하고 있다. 다시 말하면 MFN은 自由貿易의 실현을 가증하게 하는 最小限의 장치이다.

通商交渉上 공정한 룰(rule)로서의 相互主義와 MFN條項으로 구체화된 無差別主義는 무역자유화와 수출확대를 위해 상대국의 양보를 끌어내기 위한 불가결한 手段이었다. 왜냐하면 他國과 보조를 맞추어 무역장벽을 낮추게 된다면 그만큼 무역자유화에 대한 저항도 적을 것이기 때문이다. GATT 및 WTO協約에서 사용되고 있는 讓許(concession)라는 용어자체도 保護에 적극적인 의미를 부여하고 있다. 자유무역을 이상으로 하는 WTO에서 관세양허 등 自國의 무역장벽을 낮추는 무역자유화 노력이 “讓步하다”는 뜻으로 쓰이고 있는 것은 과거 중상주의적 사고방식이 그대로 살아 있음을 보여준다. 이러한 사고방식은 일방적 關稅引下조치를 허용하지 않고 있는 美國의 通商法에서도 찾아볼 수 있다. 상호주의는 이러한 무역자유화의 장애들을 극복할 수 있는 현실적인 代案으로 고안된 것이다.²³⁾

WTO상 무차별주의에 관한 또하나의 개념은 內國民待遇(National Treatment)이다. 그것은 국내기업, 외국기업을 不問하고 모든 생산물은 정치적, 제도적으로 평등하게 취급해야 한다는 원칙이다.

다. 相互主義의 새로운 解析

그러나 미국이 통상법 301조 등에 도입한 상호주의 원칙은 전혀 다른 의미를 갖

22) 金南斗, 美國通商政策의 中長期 方向, 대외경제 정책연구원, 정책연구. 90-8, 1990

23) 渡邊敏譯, ス-ハ° 301條, サイマル出版會, 1991

고 있다. 公正貿易의 規範的 논거로 美國이 주장하고 있는 상호주의 개념은 美國이 제공하고 있는 것과 같은 수준의 市場接近 및 投資機會를 상대국에게 요구하는 것이다. 이때 美國은 自國市場이 완전히 開放되어 있다는 것을 前提로, 多者間 協定을 이 탈하여 2國間에서 상대방의 양보를 요구하기 위한 수단으로 상호주의를 내세우고 있다. 이는 무역장벽의 “변화의 정도”가 아니라 “保護의 水準” 자체를 낮게 해야 한다는 주장이다.

이러한 논리는 더 나아가 「機會의 平等」보다는 「結果의 平等」을 추구하고 輸入目標의 설정, 일정한 市場占有率 보장, 무역수지 개선 등에 있어서 구체적이고 可視的인 成果를 요구한다. 이러한 상호주의 논리는 2국간 또는 부문별 무역수지 균형을 목표로 하고 있다는 점에서 多者間 貿易體制의 原理와 상충된다. 우선 2國間 무역수지 균형을 요구하는 것은 對日貿易에 관한 美國의 입장을 무조건 비난할 수만은 없다. 美國의 對日貿易赤字가 전체 무역적자의 절반 이상을 차지하는 상황에서 日本과 같은 특수한 나라에 대해서 管理貿易을 실시해야 한다는 주장은 美國內에서 상당한 지지를 받고 있다. 그러나 무역의 성과에 대한 2國間 상호주의 요구가 다른 對美 黑字國을 대상으로 하고 이들 나라를 不公正貿易國으로 분류하는 것은 美國도 자신이 무역흑자를 보이고 있는 국가에 대해 不公正하다는 자가당착의 논리이다.

또한 상호주의의 부문별 적용은 무역의 흐름이 쌍방으로 이루어지는 產業內 貿易에서만 의미를 갖는다. 이 분야별 상호주의는 현재 美國이 경쟁력을 확보하고 있지만 외국에서 戰略産業으로 육성하고 있거나 그럴 가능성이 큰 尖端産業과 서비스, 投資 분야에 대부분 적용되고 있다. 그러나 비교우위가 자연적으로 결정되고 무역흐름이 일방적인 농산물과 천연자원 등에 상호주의를 적용하기는 곤란하다고 생각된다.

V. 結 論

최근 들어 美國의 시장개방의 需要는 상대국시장에서의 期待利得, 제3국과 비교한 自國의 國際競爭力 수준, 對政府 로비의 강도 등의 正의 函數, 그리고 韓國의 시장개방의 供給은 시장개방에 따른 期待損失의 負의 函數, 시장개방에 대한 對政府

反對로비 強度의 正의 함수이다. 여기서 고려한 수요결정요인은 한국내 보호율과 산업집중율(獨占利潤의 존재), 미국내 동종산업의 산업집중률과 요소집약도(로비의 強度), 미국산업의 비교우위 및 경쟁력수준, 기타 期待利得에 영향을 미치는 變數이고, 공급결정요인은 한국내 보호율과 산업집중률, 한국산업의 비교우위 및 요소집약도 등을 들 수 있다.²⁴⁾

특히 오늘날 國家間 通商問題는 단순한 經濟原理만으로 설명하기 어려운 여러가지 非經濟的 요인이 개재되어 있다. 또한 오늘날과 같이 國境을 초월하여 企業活動의 國際化가 광범하게 진전되고 있는 상황하에서 국가간 통상문제는 더욱 복잡해지고 있고, 貿易에 영향을 미치는 政策과 制度, 實行 뿐만 아니라 그것과는 무관한 것으로 보이는 制度와 文化的 要素까지 마찰의 대상이 되고 있다.

일반적으로 기업활동의 國際化는 세계적 규모에서 貿易自由化를 촉진하는 경향을 갖지만, 동시에 새로운 형태의 通商問題를 불러 일으키고 있다. 그것은 기본적으로 經濟活動의 世界的 性格과 그것을 규제하는 政策과 制度의 一國的 性格 사이에 존재하는 모순에서 기인한다. 글로벌화의 진전으로 경제적으로는 국경없는(borderless) 경제로 국경의 의미가 소멸되고 있으나, 경제정책과 제도의 결정은 國家를 단위로 이루어지고 있고 그러한 정책과 제도에는 각각의 국가마다 독자성이 존재한다. 국가간 통상마찰의 가능성은 바로 여기에 있다.

최근 우리는 한,미 자동차 협상에서 많은 교훈과 시사점을 느꼈다. 輸入規制와 市場開放에 관한 미국측 論理를 극복할 수 있는 對應理論의 개발과 對美弘報의 강화이다. 협상력이 약할 수록 논리적으로 압도해야 한다. 그러한 논리는 國際規範과 慣行에 일치하거나 經濟的 合理性에 기초할 때 무엇보다도 큰 힘을 발휘한다. 이와 관련, 국제무역상 우리의 정당한 權利를 적극적으로 주장하는 한편, 美國의 무리한 요구에 대해서는 단호하게 거부해야 한다. 美國의 要求는 일정한 水準에서 線을 긋지 않으면 끝도없이 계속될 압력이다. 제대로 설명하지 않으면 그들은 우리를 이해하지 못한다. 상대방이 양보하는 것은 상대방에게 이익이 있기 때문이라고 생각하는 것이 서구식 문화이다. 이와 함께 美國의 措置가 韓國과 美國에 미치는 영향을 체계적으로 분석, 제시할 필요가 있다. 이 경우 객관적인 자료를 바탕으로 美國의 措置가 美

24) 卍植의 1人, 美國의 通商政策 決定要因, 産業研究院, 1993, PP.16-17.

國에 利益이 되지 않는다는 점을 설득하는 것이 가장 효과적이다.

미국의 301조는 WTO체제에서의 분쟁해결인 WTO의 분쟁해결절차에 따라야 한다는 WTO 분쟁해결절차에 관한 양해각서상의 원칙(WIPO/DSU 제23조 제1항)에 위반될 뿐만 아니라 특정국가를 지목하여 불이익조치를 취하는 것은 GATT 및 WTO 체제상의 최혜국대우원칙(GATT 제1조)에 위반되는 것으로 판단된다. 물론 GATT나 WTO체제에 포함되지 않는 별도의 통상문제가 있을 수 있기 때문에 보충적으로 적용될 소지가 있으며 301조에 의한 제재 방법으로 WTO체제에 대한 제소가 고려될 수 있기 때문에 WTO체제가 합치되는 면이 없는 것은 아니나 일단 특정국가를 불공정교역국가로 지정하여 조사 및 협상하는 과정에서 불이익을 주는 것은 WTO 체제의 이념과는 맞지 않는다고 할 것이다.

WTO분쟁해결양해각서에 의하면 회원국이 분쟁에 관하여 일방적으로 판정하는 것이 금지된다. 즉 어느 회원국이 분쟁해결양해각서에 의하지 않고 자국이 일방적으로 통상협정위반이 발생하였다는 판정의 금지, 자국의 이익이 무효화내지 침해(nullified or impaired) 되었다는 결정의 금지 및 당해협정상의 목적달성이 저해되고 있다는 결정이 금지된다.

그런데 외국의 불공정행위를 판정할 경우에 통상법 301조에 규정된 불공정관행의 유형 중에서 특히 문제가 되는 것은 '불합리성'에 의한 판단이다. 즉 301조 발동대상의 요건 중 외국의 불공정행위가 통상협정에 위반하는 경우 만약 통상협정상에 분쟁해결절차가 규정되어 있는 경우에는 동절차를 이용하도록 하고 있으므로 통상법 301조의 운용이 동협정에 의하여 어느 정도 보장될 수도 있다.

그러나 최근에 미국내의 보호무역주의 등장과 무역적자로 인하여 통상법 301조 운용에 있어서 301조 발동대상의 요건 중 '不合理性'을 이유로 한 발동이 크게 늘어나고 있다. 그런데 '불합리한'과 같은 기준은 국제통상법상 그 개념이 정형화 되어 있지 아니한 불확정한 개념이기 때문에 그 抽象性으로 인하여 미국이 일방적으로 이를 해석 운용할 소지가 크다고 하겠다. 그러므로 301조의 발동요건으로서 불합리성과 같은 애매모호한 판단기준을 규정하여 놓은 것은 미국의 대외통상정책에 있어서 그 일방적인 판단을 명백히 보여주는 것이라고 할 수 있다.

더 나아가 Super 301조 또는 Special 301조 등의 도입으로 통상법 301조의 절차가 기존의 Regular 301조보다 훨씬 경직되어 있으며 분쟁해결과 관련한 절차

시한이 WTO협정상의 시한보다 단축되어 있기 때문에 문제가 된다. 또한 Super 301조, Special 301조 등은 외국의 교역관행이 미국의 통상에 미치는 영향을 자국의 입장에서 일방적으로 계량화하고 있다. 즉 국가무역장벽 보고서라는 연례 보고서를 통하여 특정국가를 우선협상대상국가 내지 우선협상대상관행으로 일방적으로 지정토록 하고 있는 것이다. 이는 외국의 어떤 관행이 국제통상법에 위반되는가의 여부에 관계없이 부당하다고 일방적으로 결정하는 것이다. 이에 의하여 통상법 301조에 의한 조치를 취하도록 강요하는 것은 WTO협정에 명백히 일탈하는 것이라고 생각된다.

〈參 考 文 獻〉

- (1) 全 南 斗, 美國 通商政策의 中長期 方向, 대외 경제 정책 연구원, 1990
- (2) 金 載 益, 미국 통상정책의 現況과 展望, 한국산업은행, 산업연구, 1994
- (3) 金 正 수, 슈퍼 301조의 항구적 보화를 위한 보커스, 덴 포스 법안체물, 국제 법률 경영, 통권 19호, 1994
- (4) 朴 鍾 秀, 國際通商關係論, 斗南出版社, 1995
- (5) 徐 憲 濟, 通商問題와 법, 栗谷出版社, 1994
- (6) 최 흥 배, 국제무역분쟁 해결에 있어서 WTO협정과 미통상법 301조, 경성대학교 무역연구소, 1995
- (7) 法 務 部, UR協定の 法的 考察, (上), 1994
- (8) 宮里政玄, 美國通商代表部(USTR):美國通商政策の 決定と 代表部の 役割, 1989
- (9) 渡 邊 敏 譯, 스페어 301條, 사이말 출판사, 1991

-
- (10) 富士綜合 研究所, クリントン 政權の 通商政策, 1993
 - (11) 日本 通産省, 通商白書, 1994
 - (12) ACTPR, Analysis of the U.S. Japan Trade problem, 1989
 - (13) J.Bhagwati & H.patrick, Aggressive unilateralism:America's 301 Trade policy and the World Trading System, The University of Michigan press 1994
 - (14) L.A Glick, Guide to U.S Customs and Trade Laws, Kluwer Law & Txation pub, 1991.
 - (15) Thateher, Setion 301 of the Trade Act of 1974, 81 Northwestern University Law Review, 1987
 - (16) USTR, 1993 Trade policy Agenda and Annual Report, 1993