

# 外國政府의 不公正貿易慣行에 대한 美國의 報復措置

—WTO體制下에서의 美通商法 301條를 중심으로—

姜 二 秀\*

- I 本稿의 範圍
- II 美國 通商法 301條의 沿革과 그 發動狀況
- III 美國 通商法 301조의 특징
  - 1. 報復措置의 對象—外國政府의 不公正慣行—
  - 2. 301條의 發動要件과 관련된 문제
  - 3. 301條에 의한 報復措置權限과 그 制度 및 運用上의 문제점
  - 4. 差別的 適用
- IV. Super 301條와 Special 301條
  - 1 Super 301條
  - 2 Special 301條
- V. 美國 通商法 301條의 運用과 WTO體制
  - 1 WTO체제 이전 레이건행정부시대의 301條 運用
  - 2 WTO體制下에서의 紛爭解決制度의 특징
  - 3 301조의 運用과 WTO體制
- VI. 맺 는 말—韓, 美 通商懸案과 그 妥結問題—

\* 崇實大學校 經商大學 教授, 經營學博士

## I. 本稿의 範圍

일반적으로 不公正貿易에 대한 보복조치로서는 첫째로, 外國企業이 행하는 불공정무역관행에 대한 보복조치와 둘째로, 外國政府가 행하는 불공정무역관행에 대한 보복조치가 있다.

외국기업이 행하는 불공정무역관행으로서는 덤핑, 카르텔, 知的財産權侵害 등과 같은 여러 가지 유형이 있으며, 이에 대한 대응수단도 反덤핑法 이외에 獨占禁止法, 知的財産權法 등 많은 법률이 있다. 그러나, 本稿에서는 외국정부가 행하는 불공정무역관행에 대하여 대항하는 법적 수단에 대해서만 다루고자 하기 때문에 그것은 本稿의 범위에서 제외된다.

외국정부가 행하는 불공정무역관행에도 여러 가지 유형이 있다. 예컨대, 외국정부가 自國企業의 수출에 대하여 부여하는 수출보조금은 외국정부가 행하는 일종의 불공정무역관행으로 보지 않을 수 없다. 그리고, 이에 대하여는 相計關稅法이 적용되는 물론이나, 本稿에서는 이와 같은 상계관세법은 연구범위에서 제외하기로 한다.

따라서 本稿에서는 相計關稅法을 제외하고, 그 밖에 외국정부의 불공정무역관행에 대한 일반적인 報復措置, 특히 현대 國際通商界에 큰 영향을 미치고 있는 대표적 通商法인 미국통상법 301조를 중심으로 그 해석론과 운용평가 및 WTO체제하에서의 운용전망 등을 다루고자 한다.

## II. 美國 通商法 301條의 沿革과 그 發動狀況

미국의 1974년 통상법 301조<sup>1)</sup>(이하 "301조"라 한다)는 외국정부가 미국에 대하여 부당한 通商制限 등을 행하고 있는 경우에 미국정부가 그것에 대하여 보복

1) Public Law 93-618, approved January 3, 1975 19 U.S.C. 2411; 일반적으로 통칭되고 있는 "미국통상법 301조"는 1974년 통상법(Trade Act of 1974)의 301조부터 309조까지의 규정 전체를 가리킨다.

조치를 취할 수 있는 권한을 규정하고 있다. 301조에 의한 미국정부의 권한은 매우 넓기 때문에 이 법률은 通商外交交渉의 도구로서 정치적으로 활용될 가능성을 다분히 지니고 있다.<sup>2)</sup>

301조의 前身은 1930년 關稅法이다. 同法에 의하면, 미국제품에 대하여 差別待遇를 행하는 나라로부터의 수입품에 대하여 특별관세를 징수할 수 있도록 되어 있었다. 그 후 1934年法, 1962年 通商擴大法 252 (c)條를 거쳐 1974年 通商法 301조의 모습으로 나타나게 되었다. 그리고 1988년 包括貿易, 競爭力法 (The Omnibus Trade and Competiveness Act of 1988, 이하 "88 綜合貿易法"이라 한다)<sup>3)</sup>에 의하여 301조가 개정, 강화되었다.

한편, 301조의 발동상황을 살펴보면, 1975년 7월 1일 Delta Steamship Lines, Inc.의 請願으로 과테말라의 海運에 관한 차별적 행위에 대하여 301조가 처음 발동된 이후, 1997년 10월 21일까지 모두 115건의 조사가 개시되었다. 이 가운데서 한국에 대한 301조의 발동현황을 보면, ① 한국 보험시장(1979. 11. 5) ② 한국 신발수입제한(1982. 10. 25) ③ 한국 Steel wire rope 보조금 및 상표권 침해(1983. 3. 16) ④ 한국 보험시장(1985. 9. 16) ⑤ 한국 지적재산권(1985. 11. 4) ⑥ 한국 담배(1988. 1. 22) ⑦ 한국 쇠고기(1988. 2. 16) ⑧ 한국 포도주(1988. 4. 27) ⑨ 한국 육류시장접근제한(1994. 11. 18) ⑩ 한국 자동차시장(1997. 10. 20) 등 10건에 이르고 있다.

또 301조가 발동된 對象外國을 보면, 가장 많이 발동된 외국은 EC로서 전체 115건 중에서 28건이 발동되었으며, 그 다음으로 일본에 대하여 16건의 조사, 캐나다에 대하여 11건의 조사가 개시되었으며, 한국에 대하여는 위에서 본 바와같이, EC, 일본 및 캐나다에 뒤이어 10건의 조사가 개시되었다. 이를 보면, 한국에 대해서도 301조의 조사가 상당한 비중으로 개시되었음을 알 수 있다.

2) 특히 1988년의 綜合무역법에 의하여 301조가 개정, 강화된 이후에는 301조는 경제적 도구로서 뿐만 아니라 정치적 도구로서의 기능을 수행하게 되었다. 즉, 미국내 산업을 지원하는 의회 의원 및 기타 공직자들의 정치적 압력에 의하여 301조의 조사와 협상이 시작되기도 한다. 이러한 의미에서 301조사건의 정치적 측면을 어떻게 관리하느냐(Managing the political phase of Section 301 case)의 문제도 通商戰略에 있어서 중요한 부분을 차지하고 있다. 실제로 1995년의 美, 日 자동차분쟁에 있어서 일본 자동차회사의 미국내 자회사의 정치적 활동이 큰 역할을 수행하였다. 상세한 것은 Russel L. Smith, "Using Government and Public Relations to Influence the Outcome of Section 301 Cases", 全國經濟人聯合會, 對美 通商紛爭 對應戰略 심포지움(1997. 10. 27) 이하 "全經聯" 심포지움이라 한다. 제4주제 자료, pp 18~24 참조.

3) Pub. L. 100-418, 19 U. S. C. (Annotated Dec. 1988) 2411 이하 참조.

### Ⅲ. 美國 通商法 301조의 특징

미국의 '30 관세법 337조는 不公正한 輸入慣行으로부터 미국의 제조업자들을 보호하기 위한 구제조치를 규정하고 있는 데 반하여, '74 통상법 301조('79 통상협정법,<sup>5)</sup> '84 통상관세법,<sup>6)</sup> '88 종합무역법, '94 UR履行法<sup>7)</sup>에 의하여 개정)는 미국 제품과 상품의 해외에서의 판매를 저해 또는 제한하는 외국정부의 수입제한으로부터 미국의 수출업자를 보호하기 위한 규정이다.

지금까지 301조는 미국의 상품 및 서비스 수출과 해외투자에 대한 외국시장에의 접근을 개선하고, 知的財産權을 보호하는 중요한 수단이 되어 왔는데, 그 주요특징을 간단히 살펴보면 다음과 같다.

#### 1. 報復措置의 對象 — 外國政府의 不公正慣行 —

301조가 적용대상으로 하고 있는 외국정부의 불공정관행은 넓은 개념으로서 외국정부가 행하는 수입제한, 수출제한, 미국기업에 대한 參加制限 등 미국제품 또는 기업을 제한하는 외국정부의 조치가 이에 포함되는 것은 물론이다. 또 외국정부가 自國産業에 대해 정책적 원조를 제공하고, 그 결과 미국기업이 그 나라 기업과의 경쟁에 있어서 불이익하게 되는 경우도 포함된다. 이와 같은 불이익 속에는 미국기업이 미국에서 그 나라 기업과의 경쟁상 불이익하게 되는 경우, 미국기업이 그 나라의 시장에서 그 나라 기업과의 경쟁에서 불이익하게 되는 경우,

4) 1975년 이후 역대 대통령의 임기별로 301조의 발동상황을 보면, 1974년 임기를 시작한 Ford대통령의 임기 중에는 11건의 301조 조사가 개시되었으며, 1977년 임기를 시작한 Carter대통령의 임기 중에는 10건의 조사가 개시되었다. 그리고 1981년 임기를 시작한 Reagan대통령의 두 번의 임기 중에는 각 26건과 23건의 조사가 개시됨으로써 가장 활발하게 301조가 발동되었다. 1989년 임기를 시작한 Bush대통령의 임기 중에는 20건의 조사가 개시되었으며, 또 1993년 임기를 시작한 Clinton대통령의 첫 임기 중에는 5건의 조사가 개시되었고, 1997년 시작한 두 번째 임기 중에는 5건의 조사가 개시되었다. 상세한 것은, 박노형, "미국의 1974년 무역법 301조의 분석과 발동 상황", '奎經聯' 심포지움, 제2주제 자료, pp.23~28 참조.

5) Pub. L. 96-39

6) Pub. L. 98-573.

7) Pub. L. 103-465

미국기업이 제3국에서 그 나라 기업과의 경쟁에서 불이익하게 되는 경우가 포함되며, 나아가 외국이 第3國과 2國間通商協定을 체결하고, 그 결과 通商의 흐름이 바뀌어 미국산업에 영향이 미치는 경우가 포함된다. 예컨대, 한국과 A국이 輸出自主規制에 관한 협정을 체결하고, 그 결과 한국으로부터 A국으로 수출되는 제품의 수량이 제한되기 때문에 나머지 제품이 미국시장으로 수출되는 경우(市場轉換이 발생한 경우)가 이에 해당된다.<sup>8)</sup>

## 2. 301條의 發動要件과 관련된 문제

### (1) 損害要件의 문제

301조의 가장 중요한 특징의 하나는 그 발동요건에 있어서 외국정부의 불공정관행에 의하여 미국내 산업에 대한 "實質的 損害"라는 요건이 없다는 점이다. 同法에 의하면, 외국정부가 미국도 참가하고 있는 통상협정에 위반하여 그 협정상으로 미국에 인정되어 있는 이익을 침해하는 경우에는 그 외국의 조치가 미국 통상에 나쁜 영향을 미친다는 입증은 필요 없다. 예컨대, 어떤 나라의 對美措置가 GATT위반인 경우는 여기에 해당된다. 그러나, 당해 외국의 조치가 명백한 通商協定違反은 아니고, 부당(unjustifiable), 불합리(unreasonable), 또는 차별적(discriminatory)인 경우에는 그 외국의 관행이 "미국통상에 부담을 가하거나 또는 제한을 가한다(burden)"는 점을 입증하여야 한다. 그러나, 이 경우의 "미국통상에 부담을 가하거나 또는 제한을 가한다"는 요건은 反덤핑관세 또는 相計關稅規制에서 사용되고 있는 "국내산업에 대한 실질적 손해(material injury)"라는 요건 보다도 가벼운 요건이다. 1984년에 제정되었던 EC에 있어서의 유사한 규정(新商業政策手段)에 있어서는 발동요건으로서 외국정부의 불공정관행이 EC산업에 실질적 손해를 미친다는 것을 요구하고 있는 것과 대조적이다.<sup>9)</sup>

위에서 본 바와 같이, 301조의 발동요건에 있어서 "실질적 손해"라는 요건이 필요 없다는 점과 관련하여 이 조항에 의한 救濟는 해외시장(일본, 한국, 대만 등)의 폐쇄문제에 직면하고 있는 미국의 산업계에 대해서는 중요한 의의를 지니고

8) 公正貿易せんた、米國通商法301條及EC規則2641/84とその運用、1987、p.35 이하

9) 松下満雄、國際經濟法、有斐閣、1993 p 129

있는 것으로 이해되고 있다.

또 同條는 통상협상에 있어서 미국의 수출품에 대한 무역장벽을 낮추도록 강요할 수 있는 유일한 통상법상의 수단이다. 실제로 적지 않은 사례에 있어서 301조의 請願이 바로 이 목적을 달성하기 위하여 이용되어 왔다. 비록 과거에 미국 대통령('88 종합무역법 이전에는 대통령에게 301조의 조치권한이 부여되어 있었다)이 이 청원에 대하여 아무런 구제조치를 승인하지 않았던 경우에도 구제조치를 취할 수 있었다는 그 자체가 때때로 미국제품의 해외시장에의 진출을 확보하는 데 상당히 이바지해 왔다.<sup>10)</sup>

## (2) “不當”, “不合理”, “差別的”이라는 개념

301조 발동의 요건에 있어서 외국정부에 의한 통상협정위반의 경우 이외에는 외국정부의 조치가 “부당, 불합리, 또는 차별적”이라는 一般概念이 사용되어 있다.

부당(unjustifiable)은 국제적으로 인정되어 있는 미국 권리의 침해, 즉 內國民待遇 또는 最惠國待遇에 반하는 관행 등이다.

불합리(unreasonable)는 반드시 협정위반 내지 위법은 아니지만, 불합리하고 또 형평의 원칙에 위반하는 것을 말한다. '88 종합무역법은 여기의 불합리 또는 차별적 관행의 예로서 ① 외국정부가 미국기업의 소유권을 인정하지 않는 것 ② 지적소유권의 적절한 보호를 인정하지 않는 것 ③ 私企業의 反競爭的 행위를 허용하고 그 결과 외국시장에 대한 미국상품 또는 서비스의 접근이 제한되는 것 ④ 수출육성정책(export targeting)을 시행하는 것 등을 들고 있다. 이 가운데서 ③은 외국의 카르텔政策을 염두에 둔 것이며, ④는 외국정부가 시행하는 産業政策을 염두에 둔 것이라고 할 수 있다. 이와 같은 입법취지를 엄격히 관철한다면, 국제무역에 있어서의 비교우위의 원칙을 부정하는 결과를 가져 올 우려가 있다.

차별적(discriminatory)이라 함은 일반적으로는 內國民待遇 및 最惠國待遇의 부정이며, 결국 “부당”과 같은 뜻으로 귀착된다.

10) Michael Borrus and Judith Goldstein, "United States Trade Protectionism : Institutions Norms and Practices," *Northwestern Journal of International Law and Business*, Vol. 8 No. 2(Fall 1987), pp 350~351.

### 3. 301條에 의한 報復措置權限과 그 制度 및 運用上의 문제점

#### (1) 報復措置權限의 通商代表部(USTR)에로의 委讓

“88 종합무역법 이전에는 301조의 조치권한이 대통령에게 부여되어 있었으며, 통상대표부는 단지 301조의 조사만을 행할 권한이 있었다. 그러나, '88 종합무역법은 同條의 보복조치에 관한 종래의 대통령의 권한을 통상대표부에게 위양하고 있는 점이 큰 특징이다. 다만, 이와 같은 조치에 관하여 대통령의 특별한 지시가 있을 때에는 그에 따른다. 즉, 통상대표부는 외국정부의 불공정무역행위가 301조의 조치기준(요건)을 충족시키는가의 여부를 조사를 통해서만 결정하여야 하며, 조사한 결과 긍정적 결정을 내릴 경우에는 301조의 조치를 결정하여 이를 실시하는 권한을 가지고 있다. 그러나, 비록 報復措置權限은 통상대표부로 위양되었지만, 그 조치에 관한 대통령의 拒否權行使는 그대로 유지되고 있다.

이와 같이 보복조치의 권한을 통상대표부로 위양한 것은 그 조치결정을 가능한 한 외교적 배려로부터 단절시켜야 한다는 미국 산업계의 요구를 배경으로 美國議會가 대통령의 권한축소에 반대하는 레이건政權을 굴복시켜서 실현시킨 결과이다.<sup>11)</sup>

#### (2) 報復措置의 내용

報復措置는 義務的 措置(mandatory action)와 裁量的 措置(discretionary action)로 나누어 진다.

##### 1) 義務的 措置

의무적 조치는 301조 (a)에 규정되어 있다. 이에 의하면, 통상대표부가 ① 외국정부의 관행에 의하여 GATT 기타의 국제통상협정상의 미국의 권리가 침해되거나 또는 ② 외국정부의 관행 또는 정책이 통상협정에 위반하거나 또는 동협정에 의하여 미국이 얻을 수 있는 이익을 부정하거나 또는 부당(unjustifiable)한 것으로서 미국통상에 부담을 과한다고 판단하는 경우에는 통상대표부는 당해 외

11) 대한무역투자진흥공사, 미국의 통상정책과 통상법 1990 pp 131~133

국에 대하여 보복조치를 취하지 않으면 안된다. 그리고 보복조치는 외국정부의 불공정관행에 의하여 미국통상에 과해진 경제적 불이익과 같은 불이익을 당해 외국에 대하여 과하여야 한다. 그러나, 앞에서 말한 바와 같이, 통상대표부는 당해 보복조치에 관한 대통령의 특별한 지시가 있을 때에는 그것에 따라야 한다.

대통령이 보복조치를 취하지 않도록 지시한 경우에는 이러한 보복조치는 취해질 수 없도록 되어 있다. 이러한 대통령의 특별지시권에 관한 규정을 종래와 같이 대통령이 301조에 관한 권한을 가지고 있었던 경우와 비교해 볼 때, 궁극적인 법적 결과에 있어서는 그렇게 큰 변화가 없지 않은가라는 의문이 제기될 수 있다. 이 점에 관하여는 301조의 구성면에서 애매한 점이 남아 있다. 그러나, 이러한 애매모호성은 立法政策의 과오라기보다는 정치적 타협의 產物結果라고 하여야 할 것이다.

또 통상대표부는 ① 紛爭解決機構[UR협정법 121조 (5)에 정의된]가 채택한 보고서 또는 기타 무역협정에 따른 분쟁해결절차에 의해 내려진 판정의 내용이 (i) 무역협정에 따른 미국의 권리가 거부되고 있지 않거나 (ii) 당해외국의 관행이 미국의 권리에 위배, 불일치되는 것이 아니거나 또는 무역협정에 따라 미국이 누려야 할 혜택을 거부, 무효화, 손상시키지 않는다는 경우, 또 ② 통상대표부가 다음과 같이 판단하는 경우, 즉 (i) 당해외국이 무역협정에 따른 미국의 권리를 부여하기 위하여 만족할 만한 조치를 취하고 있거나 (ii) 당해외국이 ㉠ 불공정관행을 제거 또는 단계적으로 철폐하기로 동의했거나 ㉡ 미국통상에 대한 부담 또는 규제에 관해 동의한 경우 (iii) 당해외국이 앞의 (i)이나 (ii)의 결과를 달성하기는 불가능하나, 미국에 대해 만족할 정도의 報償的 貿易惠澤(compensatory trade benefits)을 제공하기로 동의했거나 (iv) 의무적 조치를 취함으로써 미국경제에 미치는 악영향이 그 조치의 이익보다 훨씬 큰 특별한 경우이거나 (v) 의무적 조치를 취하는 것이 미국의 國家安保에 심각한 해를 끼친다고 판단하는 경우에는 보복조치를 취하지 않아도 된다.

위에서 본 바와 같이, 301조 (a)는 의무적 조치이기는 하지만, 이것은 기계적으로 발동되는 것은 아니고 통상대표부에 어느 정도 재량의 여지가 남겨져 있다고 할 수 있다.

## 2) 裁量的 措置

301조 (b)는 재량적 조치를 규정하고 있다. 이에 의하면, 통상대표부가 ① 외국정부의 관행이 불합리 또는 차별적인 것으로서 미국통상에 부담을 과하거나



규제를 가하고 있으며, ② 미국이 조치를 취하는 것이 적절하다고 판단하는 경우에는 보복조치를 취하도록 되어 있다. 다만, 그와 같은 조치에 관하여 대통령의 특별한 지시가 있을 때에는 그에 따른다.<sup>12)</sup> 즉, 대통령의 권한내의 조치로서 대통령이 그와 같은 권리를 행사하거나 그러한 관행을 제거하기 위하여 통상대표부에 지시하는 기타의 모든 적절하고 실행가능한 조치를 취해야 한다.

재량적 조치는 대통령의 권한 내에서 당해 외국과의 어떠한 물품 또는 서비스交易 또는 당해 외국과 관련된 기타 어떠한 분야에 대해서도 취해질 수 있다.

### (3) 報復措置의 適用對象

301조에 의한 조치는 '외국정부'의 불공정무역관행에 대하여 적용되는 것이며, 私企業의 불공정무역관행(덤핑 등)에 대해서는 적용되지 않는다. 그러나, 외국정부에 의한 私企業의 불공정관행의 허용(예컨대, 카르텔 등의 경쟁제한행위의 허용)에 의하여 미국수출이 저해되는 경우에는 당해정부가 행하는 불공정무역관행으로 간주된다. 이에 대하여 취할 수 있는 조치의 범위는 매우 넓다. 즉, 관세인상, 수입수량제한, 수출제한, 서비스에 대한 課徵金 또는 기타의 제한, 서비스 분야에 있어서의 認許可의 거부 등이 포함된다.

### (4) 報復措置權限의 制度 및 運用上の 문제점

위에서 본 바와 같이, 미국정부의 외국에 대한 보복조치권한에 관한 主導權은 통상대표부에 있으며, 대통령은 이에 대하여 거부권이 있다. 그러나, 이와 같이 외국에 대한 보복조치권한에 관한 주도권이 통상대표부에 있다는 데에는 중대한 문제가 잠복되어 있다고 보아야 할 것이다. 즉, 외국정부에 의한 불공정관행이 있는 경우에는 통상대표부는 通商專門機關으로서의 판단을 할 뿐이므로 대통령과 같이 폭넓은 종합적 정책판단을 하지 않고, 오직 通商의 관점에서 보복조치의 可否를 결정하게 된다. 그러나, 이와 같이 결정함으로써 미국의 대외정책이 균형을 잃게 되어 보복조치의 대상이 되는 나라에 불이익을 가져오게 할 뿐만아

12) 이러한 대통령의 지시에 대한 司法審査請求權을 부여하는 규정은 없다 Kevin C. Kennedy, "Presidential authority under section 337, section 301 and the escape clause the case for less discretion," Cornell International Law Journal(Winter 1987), p 135

나라 미국에 대해서도 장기적으로는 이익을 가져올 것인가에 대하여는 의문이 없지 않다.<sup>13)</sup>

#### 4. 差別的 適用

301조에 의한 보복조치는 無差別的으로 적용하거나 또는 불공정관행을 행하고 있는 외국에 대해서만 차별적으로 적용하는 것도 가능하다. 1984년의 개정에 의하여 보복조치의 적용에 있어서는 交叉方式을 취할 수도 있다. 즉, 어떤 나라가 어떤 분야에 있어서 對美不公正慣行을 행하고 있는 경우에 미국이 그 분야에 있어서 그 나라를 보복하는 것이 아니라 다른 분야에서 그 나라에 대하여 보복할 수도 있다는 것이다.<sup>14)</sup>

### IV. Super 301條와 Special 301條

301조의 조사는 이해당사자의 請願에 의하여 또는 請願이 없더라도 통상대표부의 자체적인 發議에 의하여 개시될 수 있음은 앞에서 말한 바와 같다. 그런데, '88 종합무역법은 그 이외에 통상대표부가 매년 작성하여 의회에 제출하는 "외국의 불공정무역관행에 관한 年例報告書(NTE: National Trade Estimate)"에 대해서도 301조의 조사가 개시될 수 있도록 하고 있다. 즉, 그 하나가 이른바 "Super 301조"절차(시장개방과 관련, 우선협상대상국에 대한 301조 조사의 의무적 개시)이고, 다른 하나가 "Special 301조"절차(지적재산권 보호와 관련, 우선협상대상국에 대한 301조 조사의 의무적 개시)이다.

13) 松下滿雄, 前掲書, pp 127~128

14) 예컨대, 1987년에 미국정부가 행하였던 일본정부의 日,美半島體協定違反을 이유로 한 對日制裁에 있어서는 미국측이 주장하는 일본정부의 301조 위반은 반도체분야에 관한 것이었으나, 미국 정부는 반도체와는 관계없는 소형컴퓨터, 電動工具 및 컬러TV의 3품목에 대하여 보복조치를 취하였다

## 1. Super 301條

### (1) 概要

Super 301조는 優先協商慣行과 優先協商對象國을 지정함으로써 전반적, 조직적인 불공정무역관행에 대응하도록 규정하고 있으며, 또한 원래 同條의 절차는 1989년과 1990년에만 한시적으로 적용하도록 되어 있었다. 이 때에 미국은 일본, 브라질, 인도 등 3개국을 우선협상대상국으로 지정하여 불공정무역관행의 개선을 위한 협상을 개시한 바 있었다. 그리고 미국은 그 당시 한국, 일본 등 對美貿易黑字國들에 대한 시장개방압력 공세를 가속화하는 가운데 Super 301조의 延長法案을 의회에 상정하는 문제를 자주 거론하였다. 그 결과 미국은 Super 301조의 발동으로 자국의 수출증대 등 많은 성과를 거두었다는 판단 아래 클린턴대통령은 1994년 3월에 대통령 행정명령<sup>15)</sup>으로 Super301조를 1994년과 1995년 2년 동안 한시적으로 부활시켰다. 이와 같이 부활된 Super301조는 1994년 말에 UR이행법이 제정됨으로써 1995년에 한하여 운용될 수 있도록 재입법화되었으며,<sup>16)</sup> 그 후 1995년에 다시 1997년까지 2년간 추가연장되었다.

1994년 UR이행법(314조 (f))에 의하여 전면적으로 개정된 Super 301조에 의하면, 1995년 “國別 貿易障壁報告書”(The National Trade Estimates Report: NTE보고서)가 의회에 제출된 후 180일 이내에 ① 무역확대를 위한 우선관심사항(Trade Expansion Priorities)을 파악하고 ② 외국의 불공정무역관행 중에서 그것의 제거가 미국수출을 증가시키는 데 있어서 가장 중요한 잠재적 요인이 될 수 있는 우선협상대상관행(Priority Foreign Country Practices: 이하 “PFCP”라 한다)을 지정하여야 하며, ③ 지정된 PFCP에 관한 보고서를 下院 歲入委員會와 上院 財務委員會에 제출하고 聯邦官報에 공표하도록 되어 있다. 또 통상대표부는 이 보고서를 제출한 후, 21일 이내에 PFCP로 지정된 모든 관행에 대하여 의무적으로 301조 조사를 개시하도록 되어 있다.<sup>17)</sup>

15) Presidential Executive Order No 12901.

16) 김규태, 미국의 통상관련법 개관, 산업연구원, 1996.

17) 상세한 것은, 김규태, 前掲書, pp 151~152 참조

## (2) 貿易擴大 優先關心事項의 識別(Identification of Trade Expansion Priorities) 報告書

통상대표부는 1996년 10월 1일에 대통령 행정명령 12901호에 따라 "무역확대를 위한 우선 관심사항에 관한 보고서"<sup>18)</sup>(이하 "EO 12901 보고서"라 한다)를 제출한 바 있다.

이 보고서에 기재된 사항 중에서 특히 본 논문과 직접 관련된 몇 가지 사항을 지적하면 다음과 같다

클린턴행정부는 미국통상법의 적극적인 적용과 WTO의 새로운 분쟁해결절차에 의한 미국 권리의 적극적인 행사를 통하여 미국 상품 및 서비스에 대하여 외국시장을 효율적으로 개방시켜 왔다.<sup>19)</sup> 또한 클린턴대통령은 외국에 있어서의

18) USTR, Identification of Trade Expansion Priorities(Super 301) Pursuant to Executive Order 12901

19) 클린턴행정부는 외국의 불공정무역관행을 제거하고, 미국상품과 서비스에 대하여 외국시장을 개방하기 위하여 301조 및 Super 301조라는 잣대를 적극적으로 사용해 왔다. 사실, 많은 사례에서는 301조에 의한 보복조치의 부과라는 위협만으로 미국수출입자의 외국시장접근이 개선되었다.(EO 12901 보고서, pp 10~11 참조)

이 보고서는 그 사례로서, China-intellectual property protection, Canada-Country Music Television, EU-banana imports, EU-enlargement Korea-auto imports, Korea-steel exports, Korea-meat imports, Japan-auto and auto parts imports, Canada-beer imports, Japan-wood product imports, Taiwan-medical device imports 등을 들고 있다. 이 중에서 한국과 관련된 미국의 협상결과를 살펴보면 다음과 같다.

## (1) Korea - auto imports.

연례적인 "Super 301조"의 적용검토와 관련하여 미국은 1995년 9월에 미국 승용차의 한국시장에의 접근을 증대시키기 위한 협정을 한국과 체결하였다. 이 협정에서는 대형승용차에 대한 전반적인 조세부담을 15% 줄이고, 다수의 한국표준규격 및 검인절차를 자유화하며, 광고 및 소매금융에 관한 제한을 완화하며 또 소비자들에게 反輸入의 偏見을 일으키게 하지 않는다는 한국정부의 확약이 규정되었다.

## (2) Korea - steel exports.

1995년 7월 파이프 및 튜브 수입위원회(Committee on Pipe and Tube Imports)의 301조 조사청원에 의하여, 미국은 철판과 파이프, 튜브 제품에 관한 경제적 동향과 자료를 논의할 기구에 관하여 한국과 합의하였으며, 또 한국은 철강생산, 가격 또는 수출을 통제하는 한국정부의 조치를 미리 미국에 통지한다는 데 합의하였다.

## (3) Korea - meat imports.

1995년 7월에 제출된 301조 조사청원(National Pork Producers Council, American Meat Institute, National Cattle's Association이 제출)에 의하여 미국은 비과학적 기초 위에 있는 폐기 처분요건을 폐지하는 조치에 관하여 한국과 협정을 체결하였으며, 그 결과 미국 육류와 기타 식료품에 대하여 한국시장을 개방하였다. 이 협정에는 한국이 동 협정의 각 단계를 이행할 때마다

노동자의 권리향상을 촉진하고, 또 知的所有權法 및 慣行을 개선하도록 하기 위하여 미국시장에 대한 接近誘引策을 성공적으로 수행해 왔다.<sup>20)</sup>

클린턴대통령의 지시에 따라 통상대표부는 WTO협정을 포함하여 200여개에 이르는 무역협정을 체결하였으며, 그 밖에 미국회사와 노동자들에게 기회를 확대제공해 주는 시장개방협정을 체결하였다. 이러한 무역협정은 攻勢的인 수출진흥책 및 미국통상법의 집행과 더불어 미국상품 및 서비스의 수출증대에 크게 이바지하였다.

1993년 이후 클린턴행정부는 활용가능한 모든 통상이행수단을 동원하여 통상협정을 이행하도록 해 왔다. 통상대표부는 '74통상법 301조와 Super 301조의 연례보고서를 해외시장에 있어서의 중요문제를 해결하기 위하여 11차례나 사용하였다. 이를 구체적으로 보면, '88종합무역법 1377조를 활용하여 3개의 주요 교역상대국에 대하여 정보통신통상협정을 이행하도록 하였으며, 또 '88종합무역법 7장(Title VII)에 의하여 5개 사례의 차별적 外國政府購買慣行을 발표하였고, 미국 생산업자 및 제조업자의 이익을 보호하기 위하여 WTO에 제소한 사례가 20개에 이르렀다.<sup>21)</sup>

## 2. Special 301條

Special 301조는 '88 종합무역법에서 처음 도입된 것으로서 지적재산권보호를 위한 특별규정으로서 지적재산권에 대한 적절한 보호 또는 시장접근을 제한하는 국가를 우선협상대상국(PFC)으로 지정하고, 그 개선을 위하여 301조에 의한 쌍무협상을 개시하도록 규정하고 있다. 1994년 UR이행법에 의하여 Special

WTO에 통지하도록 되어 있다

20) 클린턴 행정부는 개발도상국을 그 개발정도에 상응하여 국제무역제도 속으로 통합하기 위하여 일반특혜관세프로그램(GSP program)을 운영해 왔다 즉, 동 행정부는 GSP수혜국에 대하여 상품, 서비스무역 및 투자에 대한 중대한 장벽을 제거 또는 완화하도록 하였으며, 또 모든 노동자에게 국제적으로 공인된 노동자의 권리를 부여하도록 하였고, 나아가 외국인도 지적재산권을 취득, 행사할 수 있도록 하기 위한 적절하고도 유효한 수단을 제공하였다(EO 12901보고서, p 14) 그리고 이 보고서는 그 사례로서, \* Pakistan, \* Thailand, \* Maldives, \* El Salvador, Dominican Republic, Honduras 및 Poland, \* Guatemala 및 Thailand, \* Poland 및 El Salvador 등을 들고 있다

21) EO 12901보고서, p.3

301조는 그 보호대상이 확대되었을 뿐만 아니라 보호수준이 강화되었고, 지적재산권 연례보고서를 의회에 제출하도록 하는 조항이 신설됨으로써 의회의 감독기능이 강화되었다.

1994년 UR이행법 313조에 의하여 일부 개정된 Special 301조(74 통상법 182조)를 보면, 통상대표부는 연례 NTE보고서가 의회에 제출된 후 30일 이내에 적절하고도 효율적인 지적재산권 보호를 부인하거나, 지적재산권 보호에 의존하는 미국인에게 공정하고 공평한 시장접근을 부인하는 국가를 파악하여야 하며, 이러한 국가 중에서 지적재산권 보호가 매우 미미한 국가를 특별히 우선협상대상국(PFC)으로 지정하도록 되어 있다.<sup>22)</sup>

통상대표부의 지적재산권 분야에 관한 PFC지정은 미국 제품에 매우 큰 악영향을 부담스럽거나 독특한(onerous or egregious) 법률, 정책, 관행을 지니고 있는 국가로서 적절하고도 효율적인 보호를 제공하기 위한 선의의 협상을 개시할 수 없거나, 雙務 또는 多者間 協商에서 실질적인 진전을 보이지 않는 국가를 대상으로 한다. 또 통상대표부는 이와 같이 PFC를 지정한 후 30일 이내에 당해국가의 법률, 정책, 관행에 관하여 301조의 조사를 개시하여야 한다.<sup>23)</sup>

## V. 美國 通商法 301條의 運用과 WTO體制

### 1. WTO체제 이전 레이건행정부시대의 301條 運用

레이건행정부시대에 301조는 비록 보복조치의 발동이 없었던 경우에도 불공정무역에 대한 制裁를 강조함으로써 쌍무간 타결을 용이하게 하는 수단으로 이용되어 왔으며, 이 점은 WTO체제 아래서도 같을 것으로 전망된다.

'85년 9월 레이건의 新通商政策 이전까지는 301조에 관련된 모든 조사가 민간업체의 제소에 의하여 이루어졌으나, 미국의 행정부는 외교적인 상황을 고려하여 이를 소극적으로 운용해 왔다. 그 결과 행정부의 미온적 통상정책에 대하여 이익집단, 의회 등의 불만이 고조되어 통상문제가 政治이슈화되었다.

22) 김규태, 前掲書, p.153.

23) Ibid, p 154

따라서 레이건행정부는 이를 무마함과 동시에 의회와의 관계에서 통상정책의 주도권을 확보하기 위하여 301조를 적극적으로 운용하기 시작하였다. 이에 따라 통상대표부의 직권에 의한 301조의 조사가 시작되고, 또 301조에 의한 보복조치의 발동이 빈발해졌다.<sup>24)</sup>

## 2. WTO體制下에서의 紛爭解決制度的 특징

WTO체제하에서의 모든 분쟁은 일반이사회(General Council)에 부의하기 전에 그 하위기구인 常設 紛爭解決機構(Dispute Settlement Body: DSB)에서 紛爭解決諒解書(Dispute Settlement Understanding: DSU)에 의하여 모든 회원국간의 분쟁문제를 심의조정하여 해결하도록 하고 있다. 이를 위하여 DSB에서는 독자적으로 회장을 선출하고, 필요한 절차와 규정을 제정하여 직무를 수행하도록 되어 있다.

GATT에서는 분쟁해결에 관한 기본조항이 없어 분쟁해결절차가 여러 다른 조항에 분산되어 있었으나, WTO협정에서는 분쟁해결절차 및 권능을 크게 강화하는 DSU<sup>25)</sup>가 부속서(Annex II)로 채택되어 상설 분쟁해결기구를 운영하도록 하고 있다.

WTO체제하에서는 어느 회원국이 협정을 위반한 경우에 그에 따른 피해보상을 청구할 수 있으며, 보상에 대한 합의가 이루어지지 않으면 보복조치를 취할수 있다. GATT는 工產品만을 관할하고 있었기 때문에 보복조치도 공산품만으로 한정되어 보복의 실효성에 한계가 있었으나, WTO체제하에 있어서는 상품, 서비스, 지적재산권 등 서로 다른 분야에 대한 交叉報復(cross retaliation)을 허용함으로써 협정위반시에 대한 제재조치를 크게 강화하였다.

이와 같이 보복조치를 강화한 만큼 그 남용을 방지하기 위하여 어느 회원국도 독자적으로 자국의 이익이 침해당하였다는 일방적인 판단을 하지 못하도록 하고, 이러한 판단은 반드시 WTO의 분쟁해결기구에서만 하도록 하고 있다.<sup>26)</sup>

24) 대한무역투자진흥공사 前揭書, p 1-6 이하 및 앞의 註4 참조

25) DSU는 27개의 條文과 4개의 附錄(Appendix)으로 구성되어 있다

26) 李東鎬, WTO體制下의 紛爭解決節次, 仲裁學會誌 第4卷(1994), pp 29~31 참조

### 3. 301조의 運用과 WTO體制

#### (1) WTO 紛爭解決諒解覺書(DSU)上的 多自間 體制의 強化(strengthening of the multilateral system)

UR협상이 진행되는 동안 EC를 비롯한 많은 미국의 교역상대국들이 GATT 분쟁해결절차를 개선하기 위하여 노력하였던 이유는 바로 미국의 통상법 301조에 의한 일방적 보복조치에 제동을 걸기 위한 것이었으며, 그 결실로서 DSU에 23조(다자간체제의 강화)가 추가되었다.<sup>27)</sup>

DSU 23조 1항에 의하면, WTO회원국은 WTO체제하의 협정상의 의무위반, 이익의 무효화 또는 침해, 또는 對象協定의 목적달성에 대한 障礙를 시정하고자 하는 경우에는 반드시 DSU의 규칙 및 절차를 援用하고, 이를 준수하도록 되어 있다. 이 조항은 국제통상분쟁에 관하여 一方主義(unilateralism)를 지양하고, 多者主義(multilateralism)에 입각한 새로운 WTO분쟁해결절차에 따라야 한다는 원칙을 선언한 규정이다.<sup>28)</sup>

또 회원국은 DSU의 규칙 및 절차에 따른 분쟁해결에 의하지 아니 하고는 협정위반이 발생하였다거나 이익이 무효화 또는 침해되었다거나 대상협정의 목적달성이 저해되었다는 취지의 판정을 내리지 아니하며, 다른 한편으로, 그러한 판정을 하게 된 경우라도 분쟁해결기구(DSB)가 채택한 패널보고서나 抗訴機構報告書上的 조사결과 또는 DSU에 따라 내려진 仲裁判定과 합치된 판정을 내려야 한다[DSU 23조 2 (a)]. 그리고 관련회원국이 권고 및 판정을 이행하기 위한 합리적 기간을 결정하는 데 있어서도 DSU상의 절차를 따라야 한다(동조 동항 (b)).

한편, 관련회원국이 그 합리적인 기간 내에 권고 및 판정을 이행하지 아니 하는 경우에 그에 대한 대응으로서 대상협정상의 讓許 또는 그 밖의 의무를 정지하기 전에 DSU의 절차에 따라 양허 또는 그 밖의 의무의 정지수준을 결정하고, DSB의 승인을 얻어야 한다(동조 동항 (c)).

27) 張勝和, “美國 通商法 第301條와 WTO紛爭解決節次”, 法務部, 通商法律, 1995, 8. 게재논문, pp 57~58.

28) Ibid



## (2) 301條의 효력문제와 그 운용

### 1) WTO체제와 301條의 相衝可能性 問題의 提起

UR협상이 끝난 후 EU를 비롯한 미국의 교역상대국들은 301조는 WTO체제 아래서 효력이 상실되었다고 주장하였으며, 이 주장은 미국을 제외한 다른 나라들로부터 호응을 얻고 있다.<sup>29)</sup>

WTO체제와 301조의 상충가능성에 대한 유력한 論據는 앞에서 말한 DSU 23조(다자간체제의 강화)를 들 수 있다. 즉, WTO는 회원국이 다른 회원국의 WTO 위반이나 WTO상의 이익의 무효화, 침해 또는 WTO의 목적달성에 대한 장애를 시정하고자 하는 경우에는 WTO의 분쟁해결협정에 따라서만 청구할 수 있다라는 규정이 바로 그것이다. 이것은 WTO회원국간의 모든 통상분쟁을 WTO분쟁해결 절차로 집중시키자는 규정으로서 多者間貿易體制로서의 WTO의 기능을 강화하고, 회원국들에게 일방적인 보복조치에 의한 무역분쟁을 금지한다는 취지이다.<sup>30)</sup>

### 2) 미국의 입장

미국은 UR이행법상에 301조와 관련된 여러 조항을 둠으로써 WTO하에서도 301조의 효력이 지속된다는 입장을 분명히 하고 있다. 여기서 UR이행법 자체도 WTO체제에 위반되지 않은가 라는 의문이 제기될 수 있음은 물론이다.

UR협정법에 첨부된 行政措置宣言(Statement of Administrative Action: SAA)<sup>31)</sup>에서 UR협정은 미국법률을 수정할 권한이 없으며, 또 WTO분쟁해결패널은 미국법을 수정하거나 수정을 명령할 권한이 없다고 규정하고 있다. 뿐만 아니라 만약 패널이 미국 국내법과 배치되는 판정을 3회 이상 내릴 경우에는 WTO협정을 탈퇴할 권리를 유보하고 있다.<sup>32)</sup>

한편, UR이행법은 UR협정과 미국 연방법과의 관계에 대하여 UR협정의 조항이나 사람 또는 상황에 대한 同條項의 적용이 미 연방법과 일치하지 않을 때에는 무효라고 함으로써 國內法優先主義를 채택하고 있다. 또 301조와 관련하여 UR이행법의 어떠한 조항도 동법이 명시적으로 규정하지 않는 한, 301조를 포함

29) 張勝和, 前掲論文, p 60 이하 참조

30) 徐憲濟, "아직도 301條인가", 法務部, 通商法律, 1996, 2 p 30.

31) UR협정을 이행하기 위한 UR협정법안을 대통령이 미국 의회에 제출하면서 첨부한 행정조치선언(미 의회 승인)은 UR협정 및 UR이행법의 해석과 적용에 관한 문제가 제기되는 모든 법절차에 있어서 그 해석과 적용에 관한 연방정부의 공식입장으로 간주된다[UR이행법 102조 (d)].

32) 徐憲濟, 前掲論文, p 30

하여 모든 연방법규에 의하여 부여되는 권한을 제한하는 것으로 해석되어서는 아니된다고 규정하고 있다(UR이행법 102조 (a)참조).<sup>33)</sup>

다른 한편으로, 미국은 WTO의 분쟁해결절차를 최대한도로 활용하고 있다. 즉, WTO의 발족 이후 1996년 10월까지 약 20여개월 동안에 WTO협정의 이행을 위하여 WTO에 제소한 사건이 20개에 이르고 있다(1996년 Super 301조 연례보고서의 결과로 3개의 분쟁사건이 제소되었으며, 1996년 한 해 동안 14개의 사건이 제소되었다). 이에 비하여 캐나다와 EC는 각각 8개와 7개의 분쟁을 WTO에 제소하였다. 이와 같이 미국의 WTO분쟁해결절차의 活用頻度는 다른 어느 나라보다도 높다고 할 수 있다.

또 미국은 WTO에 제소하여 이미 상당한 성과를 거두었다. 예컨대, 일본의 酒類輸入稅에 관한 분쟁에서는 미국이 승소하였으며, 또 통상대표부는 EU穀物輸入紛爭에 관하여 타결협정을 맺었으며, 다른 하나의 사례에서는 被訴當事國이 미국측 주장을 받아 들여 불공정무역관행을 변경하였다(포르투갈의 특허권 보호기간). 뿐만 아니라 미국은 최소한도 2개의 사건(일본의 音響録音에 대한 보호, 터키에 있어서의 외국산 영화에 대한 差別的 入場稅)은 곧 타결될 것으로 전망되고 있다.<sup>34)35)</sup>

3) 301조에 의한 일방적 보복조치에 대한 미국과 교역상대국과의 相反된 利害關係

위에서 본 바와 같이, 미국은 WTO체제하에서도 自國에 유리한 通商戰略에 따라 무역분쟁을 WTO에 직접 제소하기도 하고, 또 다른 한편으로 WTO에 제소하지 않고, 301조에 의한 일방적 보복조치를 할 수 있는 제도적 장치를 둠으로써 이를 통상협상용으로 최대한 활용할 수 있는 무기를 지니고 있다.

미국은 WTO의 다자간체제를 통하지 않고 301조에 의하여 일방적 보복조치를 하고자 하는 경우에는 무역분쟁의 대상인 외국의 무역관행이 UR협정위반의 문제가 아니라고 주장할 것이다. 이에 반하여 당해 외국은 그 분쟁을 WTO체제하의 분쟁해결절차에 의하여 해결하고자 할 때에는 301조에 의한 조사의 대상이 DSU 23조의 범주에 속한다고 주장할 수 있음은 물론이다. 뿐만 아니라 당해 외

33) Ibid

34) EO 12901 보고서, p 7

35) 그 밖에 미국이 현재 WTO에 提訴 중인 분쟁사건도 10여개가 넘고 있다. 상세한 것은, EO 12901보고서 pp 8~9 참조.

국은 미국의 301조 발동 그 자체(또는 301조에 의한 보복리스트 공표)가 UR라운드에서 추구한 목적달성을 저해한다고 주장함으로써 WTO에 제소할 수 있다고 해석된다.<sup>36)</sup>

## VI. 맺는 말 — 韓, 美 通商懸案과 그 妥結問題 —

韓美間에 컬러TV, 반도체, 철강, 酒稅, 농산물 등 통상현안이 산적한 가운데 미국 통상대표부는 1997년 10월 1일자의 의회에 대한 Super 301조 보고서에서 한국의 자동차시장에 대하여 PFCP로 지정함으로써 양국간의 통상마찰이 심화되고 있다.

이와 같이 한미간의 통상마찰이 갈수록 심화되고 있는 것은 통상문제를 보는 兩國의 시각이 전혀 다른 데서 비롯되고 있다. 미국 통상대표부는 한국 자동차시장(한국의 자동차 內需規模는 세계 7위이나, 시장개방율은 1%에도 미치지 못한다)에 대하여 Super 301조를 발동하면서 "한국은 이제 선진국이므로 농산물, 식품, 화장품, 철강 등 미국의 관심분야 전반에 걸쳐 개방확대를 유도하여야 한다."고 결론을 내린 것으로 알려지고 있다. 미국 통상대표부의 한국에 대한 인식이 "선진국 시장"으로 변화된 이상 미국의 시장개방압력은 자동차에 뒤이어 다른 분야에 있어서도 같은 양상으로 전개될 것이 명백하다. 이에 반하여, 한국측은 미국과의 전반적인 교역상황을 전제로 개별통상문제에 접근하려 하고 있다. 한국측의 기본입장은 "한국과의 교역에서 연간 100억달러 이상 흑자를 내는 미국이 자동차, 반도체, 가전제품 등 한국경제의 사활이 걸린 분야를 집요하게 공략하는 것은 불합리하다."는 것이다. 자동차협상과정에서 양국은 서로 시각차를 확인하였으므로 앞으로 양국간의 통상협상이 매우 험난할 것으로 전망되고 있다.

일반적으로 미국은 Super 301조 발동 이후 12~18개월간의 협상기간을 거쳐 결과를 얻지 못하면 보복조치를 내리며, 또한 협상기간 중에도 보복조치를 내리기도 한다. Super 301조에 의한 범위에는 제한이 없으며, 조사대상에 관계없이 어떤 상품이나 분야에 대해서도 보복조치가 가능하다. 보복조치는 무역협정

36) 상세한 것은, 張勝和, 前掲論文, pp 64~66 참조

의 폐지, 관세 및 비관세장벽의 부과, 양자간 협정체결 등으로 이루어지도록 되어 있으나, 대부분의 경우에 보복관세를 부과하고 있다. 1995년 미일 자동차협상이 결렬되어 미국이 일본을 PFCP로 지정한 후 취한 보복조치는 100%의 보복관세 부과였다.

Super 301조는 힘의 논리를 바탕으로 하고 있어 적용범위가 자의적이라는 비판을 받고 있으며, 또 EU 등은 UR협상에서 Super 301조가 국제규범에 위반된다는 지적을 하기도 하였으나, 미국은 이에 대해 반대입장을 분명히 하고 있다. 뿐만 아니라 현재의 한미간 자동차분쟁처럼 특정부문에 관한 通商紛爭은 一般通商制度에 관한 문제와는 달리 흔히 강력한 정치적 영향력을 가진 選舉區民에 의하여 지지를 받고 있으며, 또 미국 통상대표부도 이러한 정치적 압력을 배척하기가 매우 어려운 것이 미국내의 실정이다.<sup>37)</sup> 바로 이것이 오늘날 국제통상계의 현실이며, 그 합리적인 타결이 어려운 이유 중의 하나이기도 하다

여기서 우리들은 이와 같은 통상마찰의 합리적인 해결도 하나의 비즈니스라는 평범한 인식을 다시 한번 가다듬는 자세가 매우 중요하다. 따라서 정부나 업계를 비롯하여 일반국민들도 과잉대응할 필요가 없으며, 또한 과잉대응은 우리의 국익에 전혀 도움이 되지 않는다. 통상분쟁을 通商戰略 對 通商戰略의 분쟁으로 보고, 적극적인 외교교섭을 벌이되, 어디까지나 냉정한 논리와 일반적으로 확립되어 있는 國際規範 및 國際去來通念에 따른 기본입장을 견지하면서 현안문제를 해결해 나가는 접근방식이 필요하다.

筆者는 21세기의 통상문제 전반에 대한 적절한 대응책으로서 이미 많이 논의되어 왔던 일반적, 보편적 기본방안을 다음과 같이 다시 한번 강조하면서 本稿를 맺고자 한다.

첫째로, 국제통상현실의 현재와 장래의 전개방향을 정확하게 판단, 예측한 후 다음 세기에 걸친장기적인 통상정책을 수립하여야 한다. 그때 그때마다 임기응변식 단기정책이나 대책만으로서는 高度로 技術化, 專門化된 外國의 통상정책이나 통상전략을 극복하여 통상마찰을 합리적으로 해결한다는 것은 매우 어렵다. 따라서 이와 관련하여 이미 오래 전부터 논의되어 왔던 가칭 통상대표부의 신설이 절실히 요청된다. 현재와 같이 통상문제를 정부의 여러 部處에서 多元的으로, 경우에 따라서는 중복하여 다루고 있는 政府組織下에서는 21세기에 전개

37) Matthew P McCullough, "U.S.-KOREA Trade Relations: Assessing the Situation", "全經聯", 심포지움, 제1주제 자료, p.11 이하 참조

될 복잡하고도 고도의 기술적, 전문적인 통상문제를 일관성 있게 효율적으로 다루기는 매우 어렵다. 따라서 通商專門人力만으로 구성되는 通商代表部(가칭)를 대통령 직속하에 두고, 그에 대하여 독립적인 강력한 권한을 부여함으로써 지속적으로 통상문제 전반을 효율적으로 신속히 일관성 있게 처리하게 하여야 한다.

둘째로, 국내의 通商關聯制度 및 慣行 등을 일반적으로 확립되어 있는 國際規範과 國際去來通念에 합치하도록 개선하는 노력을 지속적으로 기울여야 한다. 이렇게 함으로써 항상 사전에 通商摩擦을 최대한도로 예방해 나갈 수 있을 뿐만 아니라 通商協商에 있어서도 수동적, 소극적 자세를 벗어나 능동적, 적극적 자세로서 협상을 주도해 나갈 수 있을 것이다.