

미국의 무역정책 결정과정

崔炳善*

< 目 次 >

- | | |
|----------------------------------|--------------------------------|
| I. 서 론 | III. 미국의 무역정책 결정과정 및
체제의 특성 |
| II. 미국의 무역정책 결정구조:
주요기관과 메카니즘 | IV. 미국의 무역정책 결정과정의 실제 |

〈요약〉

이 글은 미국의 무역정책 결정과정 전반을 개관하는 데 목적이 있다. 미국의 복잡하고 다이내믹한 무역정책의 결정과정을 이해하는 것은 그 자체로 흥미로운 일인지도 하지만, 오늘날 국제무역체제의 골격이 어떻게 형성되었고 또 어떤 방향으로 변화하고 있는가를 파악함에 있어서 미국의 무역정책 결정과정에 대한 기본적 이해는 필수적이다. 이런 관점에서 이 글에서는 우선 미국의 무역정책을 결정하는 주요기관과 메카니즘 등 미국 무역정책의 결정구조에 대하여 고찰하고 있다. 여기에서는 주요기관과 메카니즘의 현재의 역할과 기능을 소개하는 데 주력하되 필요한 경우에는 간단한 역사적 고찰을 추가하고 있다. 이어서 미국의 무역정책 결정과정 및 체제의 특성에 관한 논의에 있어서는 미국의 다양한 무역정책 결정기관과 메카니즘이 어떠한 배경과 이유로 오늘날 우리가 이해하고 있는 바와같은 상호작용관계를 형성시켜 오게 되었는지, 그리고 그것은 어떠한 기능을 수행하고 있는지를 파악하는 데 주안점을 두었다. 여기에서는 특히 미국의 무역정책 결정체제가 제도화되어 온 역사적 과정, 특히 의회와 대통령의 정치적 역학관계와 상호작용 패턴에 초점을 맞추어 논의를 전개하고 있다. 다음으로는 이러한 미국의 무역정책 결정구조와 체제에 대한 이해를 돋기 위하여 주로 1980년대 이후로부터 현재에 이르기까지의 미국의 무역정책방향의 변화과정 그리고 중요한 무역정책 사례를 소개하고 있다.

I. 서 론

제 1 차세계대전 이후 국제무대에 강국으로 등장하기 시작한 미국은 1930년대

*서울대 행정대학원 부교수

초 자유무역으로 무역정책의 기조를 전환한 아래 오늘에 이르기까지 세계경제체제 및 무역체제의 형성과 유지에 결정적으로 중요한 역할을 담당해 왔다. 물론 국제무역체제에 대한 미국의 절대적 영향력과 리더쉽은 1970년대 말-1980년대 초 미국경제의 상대적 침체와 산업경쟁력 약화에 따라 지속적으로 저하되고 있는 것이 사실이다. 세계최대규모의 국내시장을 세계경제와 무역의 성장발판으로 제공하면서 자유무역체제의 기수로 자처해 왔던 종래의 미국의 모습은 이제 찾아보기 힘들게 되었다. 아이로니칼하게도 국제무역규범보다 자국의 국내법 적용을 고집하고, 자유무역보다는 공정무역의 논리를 전개하며, Super 301조에 기초한 보복위협 아래 집요하게 시장개방을 요구하는 등 지난 반세기 동안 미국이 앞장서서 구축해 온 자유무역지향적인 교역질서의 기초를 스스로 허물어뜨리고 있는 듯이 보이기도 한다.

그러나 미국은 아직도 여전히 세계경제와 무역에 막강한 영향력을 보유하고 행사하는 초강국임에 틀림없다. 이런 면에서 미국의 무역정책이 누구에 의해 어떤 절차를 거쳐 어떤 방식으로 결정되고 있는가를 이해하는 것은 미국의 무역정책의 변화는 물론이고 세계무역질서가 앞으로 어떤 모습을 띠고 어떤 방향으로 진전되어 나갈 것인가를 가늠해 보는데 있어서도 대단히 중요한 사항이 아닐 수 없다.

미국의 무역정책 결정과정은 다른 어느 나라에서도 그 유례를 찾아보기 어려운 몇 가지 특징들을 지니고 있다. 우선 무역정책의 결정권한이 궁극적으로 대통령(행정부)이 아니라 의회에 부여되어 있다는 사실 자체가 대단히 이색적이다. 사실 이것만큼 미국의 무역정책이나 무역정책 결정과정에 결정적인 영향을 미치고 있는 요소는 없다. 미국에서 대통령과 의회는 무역정책을 둘러싸고 끊임없이 주도권 경쟁을 벌여 왔다. 이것은 대통령과 의회가 동일정당인 경우에도 여전하였다. 그러나 양자사이의 주도권 경쟁이 항상 대립과 갈등을 빚어 온 것은 아니다. 양자 사이에는 기본적으로 자유무역체제가 미국의 장기적인 국익에 합치된다는 암묵적인 합의가 형성되어 있다고 해도 과언이 아니다. 따라서 양자 사이의 극렬해 보이는 대립과 갈등양상은 서로 다른 정치적 계산이 만들어 내는 정치적 게임에 지나지 않는 경우가 대부분이다. 미국의 무역정책 결정구조의 중요부분을 차지하는 미무역대표부(USTR)나 미무역위원회(USITC)도 의회와 행정부의 상호견제와 균형의 필요에서 생겨난 제도적 산물이라고 해도 과언이 아니다.

미국의 무역정책 결정과정의 또 다른 중요한 특성으로서 다원주의와 공개주의를 들지 않을 수 없다. 미국의 무역정책은 모든 이해관계자와 당사자의 적극적인

참여와 공개적인 논의를 통하여 결정되어 왔다. 미국 무역정책 결정과정의 이러한 과정적·절차적 특성은 미국 무역정책의 객관적 합리성과 투명성을 높이는 데 결정적으로 기여해 왔다고 생각된다. 다른 나라들과 비교해 볼 때 미국 무역정책 결정과정의 이러한 특성들은 예외적이다. 특히 우리나라와 같이 무역정책이 국내 정치의 문제로 다루어지지 아니하고, 기술관료(technocrats)에 의해 전횡되다시피 되어 있는 나라하고는 커다란 대조를 보이고 있다. 미국의 무역정책 결정과정에 대한 깊이있는 이해는 이러한 측면에서도 우리에게 대단히 중요한 정책적 시사점을 던져줄 수 있을 것이다.

이 글은 미국의 무역정책 결정과정 전반에 대하여 개관하는 데 목적이 있다. 아래에서는 우선 미국의 무역정책을 결정하는 주요기관과 메카니즘 등 미국 무역정책의 결정구조에 대하여 고찰하려고 한다. 여기에서는 주요기관과 메카니즘의 현재의 역할과 기능을 소개하는 데 주력하되 필요한 경우에는 간단한 역사적 고찰을 곁들이게 될 것이다. 이어서 미국의 무역정책 결정과정 및 체제의 특성에 관해 논의하려고 한다. 즉 미국의 다양한 무역정책 결정기관과 메카니즘이 어떠한 배경과 이유로 오늘날 우리가 이해하고 있는 바와같은 상호작용관계를 형성시켜 오게 되었는지, 그리고 그것은 어떠한 기능을 수행하고 있는지를 살펴보려고 하는 것이다. 여기에서는 특히 미국의 무역정책 결정체제가 제도화되어 온 역사적 과정, 특히 의회와 대통령의 정치적 역학관계와 상호작용 패턴에 초점을 맞추어 논의를 전개해 나가게 될 것이다. 다음으로는 이러한 미국의 무역정책 결정구조와 체제에 대한 이해를 돋기 위하여 주로 1980년대 이후로부터 현재에 이르기까지의 미국의 무역정책방향의 변화과정 그리고 중요한 무역정책 사례를 소개하려고 한다.

Ⅱ. 미국의 무역정책 결정구조: 주요 기관과 메카니즘

1. 미의회와 무역관련위원회

미헌법 1조는 “외국과의 통상을 규제하는 권한(power to regulate commerce with foreign nations)은 의회에 속한다”고 규정함으로써 무역정책에 대한 궁극적 권한과 책임이 의회에 주여져 있음을 명백히 하고 있다. 이와같이 의회가 무역정책의 궁극적 권한과 책임을 갖고 있는 것은 다른 어느 국가에서도 유례를 찾아보기 어려운 미국만의 독특한 제도가 아닐 수 없다.¹⁾

이에 따라 미행정부의 각종 무역협정 프로그램의 이행이나 관세의 부과를 비롯한 모든 수입제한조치는 의회가 주도적으로 입법한 각종의 무역관련법에 기초하여 그 범위내에서 또는 의회로부터의 명시적으로 위임된 권한에 입각하여 수행하지 않으면 안된다. 의회는 행정부의 법적용과 무역정책 권한의 행사가 의회의 의도에 맞게 이루어질 수 있도록 보장하기 위하여 각종 무역법 속에 행정부에 의한 위임된 권한의 적용을 제한하는 규정, 행정부에 대한 의회의 효과적인 감독(oversight)을 확보하기 위한 규정, 무역정책에 대한 궁극적 권한보유자로서 무역정책과 제도를 필요에 따라 적절히 변경하고 수정하기 위한 규정 등 각종의 법적 요건을 상세하게 규정하고 있다.

좀더 구체적으로 미의회는 무역협정과정에서 행정부가 외국정부와 관세인하 협상을 전개하고 그 결과를 공표할 수 있는 권한을 위임하고 있으나, 협상대상품목의 범위나 관세인하폭, 협상관세율의 적용기간 등을 여전히 제한하고 있는가 하면, 국내산업의 이익을 보호하기 위하여 협상에 돌입하기 이전에 민간부문과 협의하고 자문을 거쳐야 하는 협상전 절차(prenegotiation procedures)를 규정하고 있다. 뒤에서 상세하게 검토하게 되겠지만 이러한 방식의 권한의 위임은 「1974 무역법」제정 이후 “신속처리절차(fast-track authorities and procedures)”라는 제도로 공식화되었다. 그런가 하면 미의회는 연방정부 기관들에 대하여 수입구제제도, 무역조정지원제도 등을 시행할 수 있는 항구적인 권한을 부여하고 있다. 물론 이 경우에도 해당 기관은 의회가 부여한 관련제도의 운영에 대한 세부적 지침을 이행하여야 하고, 의회의 감독을 받도록 되어 있다. 또한 의회는 예산배정(appropriations)을 통하여 무역정책 및 제도의 운영에 관련된 모든 기관의 정책방향과 운영전반에 대한 통제권을 보유·행사하고 있음은 물론이다.

더 나아가서 미의회는 주로 행정부에 의해서 수행될 수 밖에 없는 무역협상 업무나 무역제도의 운영 전반에 대한 의회의 궁극적 권한과 책임을 적절하게 행사하기 위하여 여러가지 제도적 장치를 마련하고 있다. 우선 1974년법과 1988년법에서 미무역대표부의 권한과 기능을 대폭적으로 확대강화시킨 의회는 무역대표부와 의회 사이의 협의·자문·통제관계를 좀더 강화하고 긴밀히 하기 위해 상하원 각각으로부터 5명의 의원을 무역정책에 관한 의회자문관(Congressional advisors)으

1) 동 조항은 조세 및 관세 등 각종 세금의 부과 및 징수권한과 병렬적으로 의회의 대외무역 규제권한을 규정하고 있는데, 이것은 관세수입이 재정수입의 약 50%를 점할 정도로 비중이 크고 가장 중요한 무역정책 수단이었던 당시의 사정을 반영하고 있는 것으로 볼 수 있다.

로 임명하도록 하고 있다. 또한 특별한 무역정책 이슈나 협상과 관련하여 추가로 특별자문관을 임명할 수 있도록 하고 있다. 한편 미무역대표에게는 이러한 의회 자문관들과 그 보좌관들에게 행정부가 추구하고 있는 무역정책목표나 무역협상의 진전상황에 대하여 수시로 보고하도록 하고 있다. 더 나아가서 의회는 각종 무역 법과 관련 프로그램 하에서 행정부와 미무역위원회가 수행한 업무를 소상하게 파악하기 위하여 대통령과 미무역위원회로 하여금 매년 연차보고서를 작성하여 제출하도록 하고 있으며, 특별한 이슈가 제기된 경우에는 의회의 요청에 따라 이들이 특별보고서를 작성제출하도록 의무화하고 있다.

미의회에서 무역관련 정책과 제도를 관掌하고 있는 위원회로는 하원의 세입세출위원회(House Ways and Means Committee)와 상원의 재무위원회(Senate Finance Committee)가 있다. 이 중에서도 특히 무역정책과 관련하여 강력한 권한을 보유하고 영향력을 행사해 온 것은 하원세입세출위원회이다. 하원이 상원에 비하여 우월한 입장에 설 수 있는 것은 “모든 세입관련 법안은 하원에서 발의되어야 한다. 다만 상원은 다른 법안의 경우와 마찬가지로 하원이 발의한 법안에 대한 수정안을 제시하거나 이에 동의할 수 있다”고 규정하고 있는 미헌법1조 7항의 “세입발의에 관한 규정(revenue origination clause)” 때문이다. 따라서 위원회 중심으로 운영되는 미의회에서 조세와 무역정책을 관掌하는 세입세출위원회 위원장은 하원에서 가장 영향력있는 자리라고 할 수 있다. 그러나 워터게이트 사건으로 낙 승대통령이 사임하고 난 후인 1974년 총선에서 민주당의 신진의원들이 대거 하원에 진출함에 따라 당시 논의중이던 의회개혁(Congressional Reform)이 본격적으로 추진되게 되었다. 권력의 분산과 의사진행절차의 공개성 제고라는 두 가지 목표에 초점을 맞춘 의회개혁작업의 추진으로 각 상임위원회 위원장의 권한을 축소하는 방안으로 별도의 보좌직원(staff)을 거느리는 소위원회(subcommittees)들이 설치되게 되었다. 이 과정에서 지나치게 비대하고 막강한 권한을 행사해 옴으로써 비판의 대상이 되어 온 세입세출위원회는 개혁의 핵심적 대상이 되었고, 그 결과 무역소위원회(Subcommittee on Trade)가 설치되게 되었다. 하원의 이러한 움직임에 빨맞추어 상원 재무위원회에도 무역소위원회(Subcommittee on International Trade)가 설치되었다.

또한 무역정책에 대한 권한을 사실상 독점해 온 세입세출위원회에 대한 다른 상임위원회의 도전도 가열되었다. 특히 에너지 및 통상위원회(Committee on Energy and Commerce)는 1980년대에 들어와 에너지문제의 중요성이 감소되기 시작하자 무역정책문제에 좀더 많은 관심을 기울이면서 이에 대한 세입세출위원회

의 독점적 관할권을 약화시키려고 기도하고 있다. 물론 이러한 배후에는 세입세 출위원회에 비하여 여타의 산업별 위원회들이 관련업계에 좀더 우호적이고 동조적인 입장과 자세를 갖고 있다는 판단하에 가급적 이러한 위원회를 통하여 개별 입법(industry-specific legislation)을 추구하려고 하는 업계의 대의회전략이 작용하고 있다. 또한 오늘날의 무역정책문제가 단순한 관세율의 조정문제의 차원을 벗어나 각종의 국내제도와 연결되는 비관세장벽이나 투자문제 등으로 확산됨에 따라 해당 위원회들이 적어도 자신의 관할영역과 중첩되는 무역정책문제에 관한 한 세입세출위원회(이런 면에서는 상원의 재무위원회도 동일함)와 관할권을 나누어 가져야 한다고 주장할 수 있게 되었다. 이러한 상황의 전개는 필연적으로 무역정책문제에 대한 상임위원회간의 주도권 경쟁을 야기시키고 있고, 그것은 결과적으로 하원의 세입세출위원회나 상원의 재무위원회가 무역정책문제에 대해 좀더 적극적이고 능동적인 입장과 자세를 견지하도록 만드는 촉매제로 작용하고 있다.

의회개혁의 또 다른 핵심사항으로서 법안(bill)에 대하여 상임위원회가 심의 또는 검토한 사항(이를 markup이라고 부른다)이 일반공중에게 공개되도록 됨과 동시에, 상임위원회의 심의를 거쳐 하원 본회의(floor)에 상정된 법안에 대하여 의원들이 수정안(amendments)을 낼 수 있도록 하는 개방적 의사규칙(open rules)이 통상적인 관례("norm")로 수립됨으로써 수정법안이 본회의장에서 공개적인 논의를 거쳐 표결에 들어가게 될 가능성이 높아지게 되었다.²⁾ 이러한 의회의 의사진행절차의 개혁은 미국의 무역정책 결정과정에 중대한 변화를 초래하였다. 특히 공개적인 의사진행방법의 채택은, 그것이 의회가 특수이익(special interests)보다는 국민일반의 이익과 공익에 부합되게 운영될 수 있도록 할 것이라는 당초의 기대와는 다르게, 업계의 보호주의 압력과 로비에 의원들이 쉽게 노출되게 만드는 역설적인 결과를 초래하는 있다는 지적이 제기되고 있기도 하다. 즉 비공개적인 회의진행이 특수이익을 추구하는 자들에 의해 이용될 소지가 있는 것도 사실이지만, 공개적 의사진행은 자유무역지향적인 의원들로 하여금 자신의 소신을 펴기 어렵게 만들고, 또한 공개적 의사진행과정에서 주된 역할을 할 수 있는 능력과 의도를 갖추고 있는 집단은 결국은 특수이익집단이기 때문에 좀더 공개적인 의사진행은 결국 이들이 자신의 목표를 좀더 쉽게 관철할 수 있도록 만들 수도 있다

2) 본회의장에서 공개적인 표결로 수정안을 통과시킬 수 있도록 되었다는 것은 의원들이 소속정당의 정강이나 정책방향, 또는 정당지도자의 지도력보다는 출신 지역구의 여론이나 정치적 압력 등에 따라 표결에 임하게 될 가능성이 높아지게 되었음을 의미한다.

는 것이다.³⁾

마지막으로 무역정책 결정과정에서의 의회의 역할과 관련하여 정당의 무역정책에 대한 선호 및 입장에 대하여 언급하지 않을 수 없다.⁴⁾ 건국초기 자유무역을 지지하던 미국은 「1816 관세법」 제정을 계기로 국내유치산업 육성을 위해 보호주의적 사고를 드러내기 시작하였다. 이에 따라 남북전쟁을 전후한 시기에 이르러서는 무역정책문제에 대한 정당간 차별성이 크게 부각되기 시작하였다. 예를 들면 1988년 대통령선거에서 관세문제는 양당의 대통령후보 사이에 대단히 중요한 정치적 쟁점이었다. 당시 민주당은 농산물의 수출에 이해관계를 갖고 있는 남부의 대농장주들의 이익을 반영하여 자유무역주의를 옹호하였고, 공화당은 북부의 기업가들의 이해관계를 반영하여 보호주의적 정책노선을 지지하였다. 이후 1913-22년까지의 민주당 지배기간을 제외하고는 1930년대 초에 이르기까지의 기간에 대체로 공화당이 의회를 지배하면서 보호주의가득세하였다. 보호주의 입법의 대명사처럼 알려진 「1930 스뭇-홀리관세법(Smoot-Hawley Tariff Act)」은 바로 공화당 지배하의 의회 그리고 공화당의 Hoover 대통령 주도하에 만들어졌다. 반면에 미국의 무역정책방향이 자유무역으로의 선회하는 분수령이 된 「1934 상호무역협정법」은 민주당 지배하의 의회와 민주당 Roosevelt 대통령이 주도하였다. 이 법에 대한 표결에서 민주당의원의 96%가 찬성한 반면, 공화당 의원들의 98%가 반대하였다.

이처럼 극명한 대조를 보이던 무역정책에 대한 양당의 입장차이는 1930년대 이후 1960년대에 이르기까지 대체로 동일한 패턴을 유지하긴 하였으나 그 때처럼 극명하지도 않고 중요한 정치적 쟁점으로 부각되지도 않았다. 그러나 1960년대를 경과하면서 커다란 변화가 나타나기 시작하였다. 예를 들면 Kennedy 대통령이 제출한 「1962 무역확대법」에 대한 하원표결에서 민주당은 210:44로 찬성한 데 비하여, 공화당은 127:43으로 반대하였다. 그러나 약 10년 후 Nixon 대통령이 제안한 「1974 무역법」에 대한 하원 표결에서 민주당은 121:112로 반대표가 약간 앞섰

3) 이러한 지적과 이에 대한 실제적 증거로서 섬유산업에 대한 보호주의적 입법에 대해서는 I.M. Destler, *American Trade Politics*. Washington, D.C.: Institute of International Economics, 1992). pp. 67-71 참고.

4) 무역정책문제에 대한 미국 정당의 입장과 그것의 역사적 변천에 대한 고찰은 박찬욱, 「미국 통상정책 결정과정에서의 의회의 역할」 및 백창재, 「보호주의, 자유주의, 수정주의, 미국 무역정책의 사회적 기반」 서울대학교 미국학연구소(편), 『미국의 통상정책 결정과정』 서울: 서울대 출판부, 1995 참고.

으나, 공화당은 160:19로 압도적인 지지를 보였다. 1930년대 초 이래 지속되어온 양당의 무역정책에 대한 입장이 처음으로 反轉현상을 보이기 시작한 것이다. 이러한 반전현상의 하나의 원인으로서 의회의 다수당을 차지하고 있는 대통령에 대한 다수당 의원의 지지를 들 수 있음은 물론이다. 그러나 1970년대에 이르러 두드러지게 나타나기 시작한 반전현상의 좀더 뿌리깊은 원인은 양당의 지리적 정치기반의 전환에 있었다.

1950년대까지만 해도 공화당에 대한 핵심적 지지지역은 공업이 발달한 펜실베니아와 미시간주 등을 포함하는 북동부와 중서부였다. 그러나 1960년의 대통령선거에서 이러한 전통적 패턴은 여지없이 깨지고 말았다. 민주당의 Kennedy는 공화당의 핵심지지 지역인 북동부지역을 휩쓸었고, 공화당의 Nixon은 민주당의 아성인 서부와 남부에서 득세하였다. 이후 이러한 지리적인 정치적 지지기반의 전환은 하나의 새로운 패턴으로 정착되게 되었다. 이에 따라 공화당은 전통적으로 보호주의적인 입장을 견지해 온 북동부와 중서부의 기업가들에 대한 의존도를 낮출 수 있게 된 반면, 민주당은 높은 노조 조직율을 보이고 있는 이 지역의 노조의 무역정책 노선에 관심을 기울이지 않을 수 없게 되었다. 그런데 바로 이 시기에 미국의 조직노조(AFL-CIO)는 자유무역을 선호하던 1950-60년대의 경향에서 크게 벗어나 보호무역을 적극적으로옹호하고 나서기 시작하였다. 이것은 두밀할 것도 없이 1970년대에 들어서면서 미국산업의 경쟁력약화에 따라 실업이 증가하는 현상이 나타나게 된 데 따른 것이었다.

이후 좀더 자유무역지향적인 공화당과 좀더 보호무역적인 민주당으로의 무역정책에 대한 양당의 입장의 반전은 현재까지도 대체로 계속되고 있다.⁵⁾ 특히 1980년대에 이르러 의회의 다수당이면서도 공화당에 정권을 넘겨주고 만 민주당은 눈덩이처럼 불어나는 무역적자 등을 공화당을 공격하는 호재로 삼아 왔고, 이러한 과정에서 무역정책에 대한 입장이 양당의 차이를 드러내는 중요한 요소로 등장하고 있는 듯한 느낌을 주어 왔다. 예를 들면 다소 보호무역주의적이라고 평가되는 「1984 무역 및 관세법」이나 상당히 보호무역주의적인 것으로 평가되는 「1988 종합무역법」은 모두 민주당 지배하의 의회에서 주도된 입법이다. 물론 공화당의 대통령이나 의원이 모두 자유무역을 선호하고, 민주당 대통령이나 의원들이 모두 보

5) 국내정책과 정부개입에 대하여 전통적으로 민주당은 좀더 개입주의적인 입장을. 공화당은 자유기업주의적인 입장을 지지하고 옹호해 왔다. 이런 면에서 본다면 무역정책에 관한 양당의 입장의 반전은 논리적인 면에서 당연한 귀결이라고도 말할 수 있을 것이다.

호무역을 선호한다고 말하기는 대단히 어렵다. 예를 들면 공화당의 레이건대통령은 자유무역을 옹호한 듯 하면서 실제적으로는 가장 보호주의적이었던 대통령으로 평가되고 있는가 하면, 다소 보호주의적인 성향으로 평가되고 있는 민주당의 클린턴 대통령은 공화당의원들의 지지에 힘입어 북미자유무역협정과 WTO이행법안을 통과시킬 수 있었다.⁶⁾ 이와같이 무역정책과 관련한 양당의 선호를 정당에 따라 확연하게 구분하기는 힘든 것이 사실이다. 그러나 1980년대 아래 무역정책에 대한 양당의 입장차이가 좀더 확연하게 부각되어 가고 있는 것이 사실이며, 이 과정에서 무역정책문제의 정치적 의미가 부각되면서 의회가 행정부에 위임되어 있는 무역정책 운영에 대한 주도권을 다시 회복하거나 행정부에 대한 통제를 한층 강화하려는 듯한 움직임을 보여주고 있는 것이 또한 사실이다.⁷⁾ 이 점은 미국의 무역정책을 이해함에 있어서 대단히 중요한 국면으로서 다음 절에서 좀더 상세하게 검토하게 될 것이다.

2. 행정부

가. 미무역대표부

「1934 상호무역협정법」제정 이후 관세인하를 주내용으로 하는 무역협상권한은 국무장관(Secretary of State)에 속해 있었다. 당시의 국무장관 Hull이 이끄는 국무성(Hull은 1944년 퇴임)은 1934-45년 사이에 27개국과 32개에 달하는 쌍무협정을 체결하였다. 그러나 1950년대부터는 GATT가 주도한 수차례의 관세인하협상 라운드에도 불구하고 성과가 극히 미미하였다. 개별품목별로 접근해 가는 관세인하협상이 한계성을 드러내기 시작하였고, 그간에 이루어진 관세율 인하로 국내산업의 보호주의 압력이 증대하게 되었다. 또한 1957년에는 전후복구를 마친 유럽제국이 공동체시장의 형성을 추진하게 되자 미국의 국익이 손상될 위험에 처하게 되었다.

이러한 문제점을 인식한 Kennedy 대통령은 1962년 교착상태에 빠진 국제무역

6) 이러한 사례들에 관해서는 박찬욱, 위의 글 및 최병선, 「미국 통상정책 결정과정에서 대통령의 역할과 리더쉽」서울대학교 미국학연구소(편), 『미국의 통상정책 결정과정』 서울: 서울대 출판부, 1995 참고.

7) 이러한 주장에 관해서는 Robert A. Pastor, *Congress and the Politics of U.S. Foreign Economic Policy*. Berkeley: University of California Press, 1980; I. M. Destler, *American Trade Politics*, 3rd ed. Washington, D.C.: Institute of International Economics, 1995 등 참고.

협상의 돌파구를 마련하기 위하여 Kennedy Round(1962-67)를 출범시킬 목적으로 품목별 관세율인하가 아니라 전품목에 대한 관세율의 일괄적 인하(across-the-board tariff cut)를 가능하게 하기 위한 통상확대법(Trade Expansion Act)의 제정을 의회에 요청하였다. 의회는 Kennedy 대통령의 제안을 받아들이되 그동안의 쌍무 협정의 체결이 외국과의 원만한 외교관계의 형성과 유지에 주안점을 두는 국무성에 의하여 주도됨에 따라 미국업계의 이익이 충분히 고려되지 못하였다는 이유로, 또한 국무성을 대신하여 상무성이 통상업무를 주관하게 하기에는 너무 무능할 뿐만 아니라 농업부문의 이익을 충분히 보호하기 어렵다는 이유로 대통령 직속기관으로 무역협상 특별대표부(Office of the Special Representative for Trade Negotiations)를 설치할 것을 요구하였다.

그러나 Kennedy 대통령은 이러한 의회의 입장에 회의적이었다. 여기에는 적어도 두가지 이유가 있었다. 첫째, Kennedy는 대통령의 일상적 업무에 속한다고 볼 수 없는 무역업무 담당기관을 대통령 직속기관으로 설치하는 것은 바람직하지 않다고 생각하였다. 무역업무는 매우 기술적이고 전문적일 뿐만 아니라 대통령 입장에서 볼 때 2차적 중요성 밖에는 갖지 못하는 업무로서 만일 대통령 직속기관으로 무역대표부를 두게 되면 의회가 아니라 대통령이 보호주의 압력을 직접적으로 받게 될 것을 우려하였다. 둘째, 이 기관을 대통령실에 설치하게 될 경우 대통령으로서 어떤 중요한 정치적 이익집단의 요구를 거부해야만 하거나, 이해가 상충되는 집단 가운데 불가피하게 어느 한 집단의 편을 들어주어야 하는 어려운 정치적 상황에 자신이 처하게 되는 것을 싫어 하였다.

이와같이 입장차이를 보이던 미의회와 행정부는 결국 「1962 무역확대법」 Section 241 및 대통령훈령(Executive Order)에 입각하여 특별무역대표부(Office of Special Trade Representative(STR))라고 통칭되는 기관을 백악관내에 설치하는 방향으로 타협하였다. 이에 따라 의회는 이 기구에 미국정부를 대표하여 통상협상을 주관하도록 하는 권한을 부여하는 한편, STR이 무역협상 관련 부처간 기구(무역협상위원회)의 의장을 맡아 미국의 무역정책을 주도하도록 하였다. 특별무역대표는 특명전권대사급으로 보하였으며, 그 밑에는 워싱턴과 제네바에 상주하는 2명의 대사급 부대표를 임명하여 당시에 진행되고 있던 캐네디라운드를 이끌어 가도록 하였다.⁸⁾

8) 그러나 Kennedy 대통령의 절대적 지지를 받지 못한 특별무역대표부는 최소한의 인원만으로 운영되었고 그 결과 극히 제한적인 역할 밖에 수행할 수 없었다. 무

미의회는 「1974 무역법(Trade Act)」 제정을 계기로 무역대표부를 한층 강화하는 추가적 조치를 취하였다. 즉 동 무역법 Section 141에 의거 무역대표부를 대통령실(Executive Office of the President) 내의 법적 기관(statutory agency)으로 승격시키고, STR의 임무도 「1930 관세법」, 「1962 무역확대법」, 그리고 「1974 무역법」에 기초한 모든 무역협상프로그램으로 확대하였고, 직급을 각료급으로 격상함과 동시에 STR이 대통령과 의회에 대하여 직접적으로 책임을 지도록 하였다. 「1974 무역법」에 기초하여 동경라운드가 타결되자 이 협상결과를 수용하기 위한 「1979 통상협정법(Trade Agreement Act)」 제정을 계기로 Carter 대통령은 무역정책의 수행과 관련한 대대적인 정부조직 개편계획(Reorganization Plan No. 3)을 발표하였다. 이에 따라 1980년초부터 특별무역대표부는 미무역대표부(Office of United States Trade Representative)로, 특별무역대표(STR)는 미무역대표(USTR)로 각각 개칭되었고, 미무역대표는 항구적인 차원에서 무역정책의 개발과 조정 전반에 걸쳐 폭넓은 권한을 행사하고 책임을 지는 최고의 무역정책담당자, 무역정책에 관한 대통령의 최고참모와 대변인(principal advisor and chief spokesman)로서의 위상을 확립할 수 있게 되었다.⁹⁾

「1988 종합무역법」 Section 1601에 의해 최종정리된 현행 미무역대표의 권한과 책임을 종합적으로 정리해 본다면, 미무역대표는 ① 미국의 국제무역정책을 개발하고 그것의 집행을 조정하는 최우선적 권한을 가지며, ② 무역과 관련하여 대통령의 최고참모로 봉사하며 동시에 무역에 대한 여타의 정부정책의 영향에 대하여 대통령을 자문하고, ③ 상품무역과 직접투자협상을 포함하는 모든 국제협상에서 미국을 대표하여 협상을 주도하며, ④ 여러 기관에 걸친 무역정책을 조정하고, ⑤ 무역문제에 관한 대통령의 최고 대변인으로 기능하며, ⑥ 모든 무역협상프로그램의 이행과 관련하여 대통령과 의회에 대하여 보고함과 동시에 그에 대하여 모든 책임을 지고, ⑦ 최고의 무역정책조정기구인 무역정책위원회(Trade Policy Committee)를 주재하도록 되어 있다. 여기에 더하여 미무역대표는 미국의 반덤

역대표부에 대한 대통령의 미온적인 태도는 이후에도 계속되어, 예를 들면 Nixon 대통령은 두 차례에 걸쳐 무역대표부의 폐지 또는 권한의 약화를 기도하기도 하였다.

9) 이와 더불어 미무역대표는 해외민간투자공사(OPIC)의 부회장, 수출입은행의 임원, 국제통화 및 금융정책에 관한 국가자문위원회의 위원의 지위를 부여받게 되었고, 「1984 무역관세법」 Section 306(c)에 의거하여 상품무역만이 아니라 서비스 무역(trade in services)에 관한 정책과 협상의 주도권도 확보하게 되었다.

평법 및 상계관세법, 관세법 Section 337, 종합무역법 Section 301 등에 의거 외국의 불공정무역행위(unfair trade practices)를 조사하고 보복조치를 취할 수 있는 권한과 책임을 부여받고 있으며, WTO · OECD · UNCTAD 등 모든 국제기구에서의 무역 · 상품 · 직접투자와 관련된 정책문제나 협상을 주관하도록 되어 있다.

나. 부처간 무역정책협의 및 조정기구

1) 무역협정위원회

1960년대 초까지 행정부 부처수준의 무역정책 협의 및 조정기구로는 당시 무역정책을 총괄적으로 관리하고 있던 국무장관이 의장인 무역협정위원회(Trade Agreements Committee: TAC)가 있었다. 이 위원회는 국무성, 농무성, 상무성, 재무성, 관세위원회(후의 미무역위원회), 농업조정청(Agricultural Adjustment Administration), 국가재건청(National Recovery Administration: NRA), 그리고 무역담당 대통령특별보좌관실(Office of Special Advisor to the President on Foreign Trade)의 8개 기관으로 구성되어 있었다. 미의회는 「1962 무역확대법」을 제정하면서 대통령이 새로운 부처간무역기구(interagency trade organization)를 설치할 수 있는 법적 근거를 마련하고(Section 242), 이 위원회로 하여금 무역정책 전반에 걸쳐 대통령(과 무역대표)을 보좌하고 대통령의 정책결정에 자문하도록 하였다. 특히 의회는 ① 무역협정의 이행과정에서 야기되는 기본적인 정책문제, ② 미무역위원회(USITC)의 보고에 대한 적절한 정책대안, ③ 외국의 불공정무역관행에 대한 무역대표부의 직권조사에 대한 청문회의 결과 등과 관련하여 대통령에게 적절한 행동대안을 건의하고, ④ 기타 대통령이 요구하는 사항에 대하여 자문하는 기능을 담당하도록 규정하였다. 또한 위원회의 운영에 있어서는 의회의 무역자문관(Congressional advisors), 민간자문위원회, 기타 부처단위의 각종 무역관련 위원회의 의견을 적극적으로 고려하도록 하였다.

2) 무역정책위원회 및 하부기구

「1974 무역법」 제정으로 특별무역대표부가 미무역대표부로 확대되면서 무역정책 전반에 대하여 강력한 조정권한을 부여받게 된 이후인 1975년 무역협정위원회는 미무역대표가 주재하는 무역정책위원회(Trade Policy Committee: TPC)로 그 이름이 바뀌게 되었다. 「1988 종합무역법」에서는 무역정책위원회의 구성부처를 축소하였다(Section 1621). 이에 따라 현재 이 위원회는 미무역대표(USTR), 상무장관, 국무장관, 재무장관, 농무장관, 노동장관으로 구성되어 있다. 다만 미무역대표는 필요한 경우 다른 부처 및 관련기관의장을 회의에 참석하도록 할 수

있다.

여기에 더하여 미무역대표부는 1975년 이후 무역정책위원회를 실무적으로 보좌하는 두개의 부처간 기구를 추가로 설치하여 운영하고 있다. 무역정책심의그룹(Trade Policy Review Group)과 무역정책실무위원회(Trade Policy Staff Committee)가 그것이다. 먼저 무역정책실무위원회는 무역정책위원회에 속해 있는 부처를 비롯하여 현재 17개 기관의 국장급들로 구성되어 있으며, 이 아래에는 60여 개의 전문분야별 소위원회와 여러 개의 특정 이슈별 작업반(task force)이 위원회의 업무를 지원하고 있다. 이 실무위원회에서 합의가 이루어지지 못하거나 특히 중요한 정책적 고려가 이루어져야 할 경우에는 안건이 차관보급의 무역정책심의그룹(미무역부대표가 주재)에 회부되며, 여기에서도 합의가 이루어지지 못할 때에는 각료급 기구인 무역정책위원회가 이를 다루도록 되어 있다. 대통령이 직접 정책 결정을 해야 하는 문제에 대해서는 미무역대표가 무역정책위원회의 건의사항과 의견을 대통령에게 보고한다.

3) 국가경제회의

이러한 무역정책 결정메카니즘은 1993년 클린턴 대통령이 대통령 직속기관으로 국가경제회의(National Economic Council: NEC)를 설치하면서 다소 변화하게 되었다. 즉 국가경제회의가 부처간 무역정책결정메카니즘의 최상부에 자리잡게 된 것이다. 이에 따라 현재 국가경제회의 구성부서의 부대표들로 구성되는 위원회(NEC Deputies committee)가 무역정책심의그룹의 건의안과 특히 중요하고 논란이 야기되고 있는 무역관련 이슈를 검토하여 국가경제회의에 상정하고 있다.

국가경제회의는 국내경제정책과 무역정책의 연계(linkage)를 강화하기 위한 의도에서 설치된 경제정책에 관한 미행정부 최고의 정책결정기구라고 할 수 있다.¹⁰⁾ 국가경제회의는 대통령, 부통령, 국무장관, 재무장관, 농무장관, 상무장관, 노동장관, 주택도시장관, 교통장관, 에너지장관, 환경청장, 경제자문회의(Council of Economic Advisors) 의장, 관리예산국(OMB) 국장, 미무역대표, 경제정책담당 및 국내정책담당 대통령보좌관, 국가안전특별보좌관, 과학기술보좌관, 기타 대통령이 그때그때 필요에 따라 지명하는 기관의 장으로 구성되어 있으며, 대통령이 직접 회의를 주재하거나, 그의 지시에 따라 부통령, 경제담당 보좌관

10) 클린턴은 미국정부의 국가안보에 관한 책임은 기업과 산업의 영역으로 확대되어 나가지 않을 수 없다는 생각에서 국가안보회의(National Security Council: NSC)에 상응하는 “경제안보회의(Economic Security Council)”로서 국가경제회의를 구상한 것으로 알려지고 있다.

등이 의장을 맡도록 되어 있다.¹¹⁾ 이 기구는 ① 국내 및 국제경제정책과 관련한 경제정책결정과정의 조정, ② 대통령에 대한 경제정책에 관한 자문의 조정, ③ 국가경제정책 및 프로그램의 대통령 의도와의 부합성 및 그것의 효과적 집행 확보, ④ 경제정책과 관련한 대통령 공약사항의 집행상황 점검 등의 기능을 주로 담당하고 있다.

다. 상무성

미상무성은 다른 어느 나라에서도 유례를 찾기 어려울 만큼 지극히 다양한 기능과 업무를 담당하고 있는데,¹²⁾ 무역관련 주요기능은 대부분 산하의 무역관리청 (International Trade Administration)에 의해 수행되고 있다. 차관급의 무역관리청장 산하에는 다시 차관보급의 여러 청이 소속되어 있는데,¹³⁾ 이 가운데 특히 중요한 기관이 바로 반덤핑 및 상계관세법의 시행을 관장하고 있는 수입관리청 (Import Administration: IA)이다.

1980년에 상무성내에 무역관리청이 신설된 것은 위에서 고찰한 바 있는 카터대통령의 「1979년 무역관련 정부조직 개편계획」에 따라 그동안 재무성(Department of Treasury)이 관장해 오던 반덤핑 및 상계관세법의 시행업무와 국무성

11) 국가경제회의 초대 의장은 세계적 투자금융회사인 골드만 삭스(Goldman Sachs) 사 회장이었던 로버트 루빈(Robert Rubin)이었다. 그는 대통령 선거기간중 클린턴의 경제정책 보좌역을 담당한 바 있다. 현재는 경제자문회의 의장인 로라 타이슨 여사(Laura D'Andrea Tyson)가 이를 겸임하고 있다. MIT경제학 박사 출신으로 버클리대학 경제학 교수를 역임한 바 있는 타이슨은 특히 첨단산업 분야에 있어서 외국(특히 일본)의 불공정무역관행에 대한 보복 및 시장개방 요구의 강화 등 관리무역(managed trade)적 접근의 필요성과 유효성을 주장하는 전략적 무역정책논자로 알려져 있다.

12) 1903년 상무노동성으로 출발한 상무성은 1913년 노동성과 분리되면서 오늘에 이르고 있는데, 경제산업 및 과학기술과 관련한 지극히 다양한 기능과 업무를 담당하고 있다는 점에서 우리나라의 통상산업부(전의 상공자원부) 등과는 큰 차이가 있다. 상무성의 다양성은 소속부서의 명칭에도 잘 나타나 있다. 상무성에는 센서스국, 경제분석국, 경제개발청, 수출관리국, 무역관리청, 소수민족 기업개발부, 국가표준기술연구소, 大洋大氣廳, 국립기술정보서비스센터, 국가통신정보청, 특허상표국, 여행관광청 등이 있다.

13) 그 가운데 하나가 수출관리국(Bureau of Export Administration)이다. 이 기관은 국가안보 및 외교 목적과 관련하여 전략품목의 수출에 대한 통제 및 허가 등의 업무를 관장하고 있다.

(Department of State)이 관장해 오던 상무관(commercial attache) 관련업무들이 상무성에 이관되게 되었기 때문이다. 이 조치를 계기로 상무성은 “비농업관련 무역 기능(nonagricultural international trade functions)”에 대한 일반적인 집행책임을 담당하는 부처가 되었다.¹⁴⁾

특히 종래 반덤핑법과 상계관세법에 기초한 덤피ング 및 보조금 지급행위에 대한 조사, 그리고 덤피ング 및 보조금 마진(margin)에 대한 결정권한을 재무성으로부터 상무성으로 이관한 것은 이러한 외국의 불공정무역행위로부터 국내산업을 보호함에 있어서 재무성이 소극적인 태도를 보여 왔다는 비판이 업계로부터 강력하게 제기되어 온 데 따른 것이다. 다시 말하면 이는 의회가 자유무역지향적인 성향이 강한 재무성으로부터 국내산업에 보다 동정적인 상무성에 동 제도의 시행권한을 부여하는 것이 동 제도의 효과성을 제고시킬 수 있는 방편이 될 수 있다고 판단하였고 이러한 의회의 시각과 입장은 행정부가 수용한 결과라는 것이다. 사실 덤피ング과 보조금지급 등 불공정무역행위에 대한 조사권한이 상무성에 이관된 이후 반덤핑제도와 상계관세제도의 활용빈도나 국내산업에 대한 보호수준의 강도가 훨씬 높게 나타나고 있다. 상무성은 이 제도의 시행경험을 바탕으로 반덤핑 및 상계관세제도의 강화를 위하여 관련문제에 대한 국제협상 등에서 이를 주도하거나 무역대표부(USTR)를 적극적으로 지원하고 있기도 하다.

3. 미무역위원회(USITC)

미무역위원회는 무역정책을 결정하거나 협상을 관장하는 기관이 아니라, 무역에 대하여 연구·보고·조사하고 무역문제 전반에 대하여 대통령과 의회에 대하여 건의하는 독립적이고, 비정파적이며, 준사법적인 기관(independent, nonpartisan, and quasi-judicial agency)이다. 이 기관은 1916년 관세위원회(Tariff Commission)라는 이름으로 처음 설치되었고, 「1974 무역법」 제정시 미무역위원회(United States International Trade Commission)로 이름이 바뀌게 되었다(Section 171).

준사법적인 기구라는 특성을 갖고 있는 미무역위원회의 독립성과 정치적 중립

14) 앞에서도 언급한 바 있으나, 상무성에 무역정책의 집행기능을 부여하면서 “비농업관련”이라고 못박은 것은 상무성이 농업부문의 이익을 충분히 대변하기 어렵다는 의회의 판단이 작용한 결과라고 할 수 있다. 따라서 농업관련 무역문제는 당연히 농무성(Department of Agriculture) 소관사항이다.

성은 대단히 중시되고 있다. 미무역위원회 위원(Commissioner)의 자격과 지위에 관한 사항이 대단히 까다롭게 규정되어 있는 것도 이 때문이다. 우선 1974년 이래 무역위원회의 위원은 6명으로 되어 있다. 이들은 모두 대통령이 지명하며 상원(재무위원회)의 인준을 거쳐 임명된다. 위원회의 독립성을 보장하기 위해 이들의 임기는 9년으로 정해져 있으며, 탄핵사유가 없는 한 해임되지 아니한다. 정치적 중립성 확보를 위해 6명의 위원 가운데 3명 이상이 동일 정당에 소속되어서는 안되게 되어 있다. 따라서 18개월마다 한명씩이 순차적으로 바뀔 수 있도록 위원의 임기가 조정되어 있는 체제 아래서 대통령이 새 위원을 지명할 때에는 반드시 위원의 당파구성비율을 고려해야만 한다. 또한 2년 임기의 무역위원장(Chairman)과 부위원장은 위원회에 1년 이상 재직한 현 위원 가운데 대통령이 선임하되, 위원장과 부위원장은 반드시 다른 정당에 속해야 하고, 후임 위원장은 전임 위원장과 소속정당을 달리해야 한다. 다음으로 무역위원회의 의사진행이 거의 예외없이 청문회(hearings) 절차에 따라 공개적으로 이루어지고 있는 것도 준사법적 기구로서의 무역위원회의 독립성과 중립성 확보 필요성에 따른 것으로 볼 수 있다.

미무역위원회의 기능은 크게 다음과 같이 나누어 볼 수 있다. 첫째, 무역위원회는 외국기업의 덤펑수출이나 외국 정부의 보조금을 받아 이루어진 보조수출(dumped or subsidized exports) 등 불공정한 무역행위로 인해 미국산업이 심각한 피해(material injury)를 받고 있는지 여부를 판정하고, 만일 피해가 있다고 인정되는 경우에는 해당산업의 원활한 구조조정을 위해 해당 수입품에 대한 관세의 인상 또는 귀타, 그리고(또는) 무역조정지원(trade adjustment assistance) 형태의 수입구제조치(import relief)를 대통령에게 건의할 수 있다.

물론 무역위원회의 이러한 기능은 불공정무역행위에 따른 일련의 수입구제 절차 가운데 일부분에 불과하다. 즉 덤펑이나 보조금지급 등 불공정무역행위에 따른 수입구제조치의 첫 단계로서 이와 같은 불공정무역행위의 존재 여부에 대한 사실판정과 그것의 수준(보통 덤펑 및 보조금 마진(margin)이라고 불리우는)을 결정하는 권한과 기능은 이미 앞에서 고찰한 바와 같이 상무성에 주어져 있다. 무역위원회가 개입을 시작하는 것은 이러한 사항에 상무성의 예비판정(preliminary determination)이 내려진 단계로서 무역위원회는 해당 국내산업의 피해(injury) 여부를 객관적으로 조사판정하고 적절한 구제조치를 대통령에게 건의하게 된다. 마지막으로 상무성과 무역위원회의 최종결정이 모두 긍정적(affirmative)일 경우에 대통령은 적절한 구제조치(relief measures)를 결정하여 상무성, 재무성(관세청),

노동성 등으로 하여금 이를 시행하도록 명령하게 된다.

둘째, 미무역위원회는 관세법 Section 337에 의거하여 특허권·상표권·저작권 침해 등 불공정한 경쟁방법 또는 행위(unfair methods of competition or unfair acts)를 통하여 만들어져 미국에 수출되는 외국상품을 조사하고, 이것의 수입을 전면 금지시키는 한편 미국 전역에서 이러한 물품이 배제(exclusion)되도록 명령할 수 있다. 물론 대통령은 무역위원회의 이러한 결정에 대하여 반대할 수 있다.

셋째, 미무역위원회는 「1974 무역법」 Section 201에 의거하여 무역자유화 과정에서 미국정부가 관세를 인하한 결과 또는 그밖의 예기치 못한 사정으로 인하여 어떤 품목의 대미수출이 급격히 증가함으로써 이것과 경쟁관계에 있는 미국내산업이 심각한 피해(serious injury)를 받고 있거나 그러한 위협을 받고 있는지 여부를 조사하고, 그런 사실이 확인되는 경우에는 대통령에게 이를 보고하고 적절한 구제조치를 건의할 수 있다. 이러한 긴급수입제한조치(safeguard) 기능은 위의 불공정무역행위로 인한 국내산업 피해구제의 경우와는 다르게 상무성의 개입없이 전적으로 무역위원회의 권한에 속한다.

넷째, 미무역위원회는 미국의 수입상황 및 무역문제에 관해 광범위하고 객관적인 연구·조사기능을 담당하고 있으며, 대통령이나 상하원 무역관련위원회의 요청에 따라 무역정책과 관련한 특별한 주제에 대하여 연구하고 보고하도록 되어 있다. 또한 미국의 통합관세율표(Harmonized Tariff Schedule)를 항시적으로 검토하고 수입상황을 점검하며, 필요하다고 인정되는 경우 이것의 수정과 보완을 재무성에 요청할 수 있다.

4. 민간자문위원회

미국의 무역정책 결정과정에서 민간부문이 참여하여 지속적으로 자문에 응하도록 하는 역할이 처음 공식적으로 인정된 것은 「1974 무역법」 Section 135에 의해서였다. 이 때 구성되어 활동하기 시작한 민간자문위원회의 역할이 동경라운드 협상과정에서 매우 유익했던 것으로 판명되자 미의회는 동경라운드협정의 이행법인 「1979 무역협정법」에 민간위원회의 지속적 활동을 규정하였고, 「1988 종합무역법」 Section 1631에서는 민간자문위원회의 기능을 무역협상의 자문기능, 외국의 협상사항 이행여부에 대한 감시기능 등에서 한 걸음 더 나아가 미국 무역정책의 우선순위와 방향에 대하여도 자문할 수 있도록 기능을 대폭 확대하였다. 이들 민간자문위원회는 북미자유무역협정(NAFTA), 우루과이 라운드(UR), 아시아-태평

양경제협력체(APEC) 정상회담 등에서도 대단히 중요한 영향력을 행사하였다.

민간자문위원회는 크게 볼 때 3계층으로 구성되어 있다. 최상층은 「무역정책 및 협상을 위한 자문위원회(Advisory Committee for Trade Policy and Negotiations: ACTPN)」라 불리우는 위원회로서 이것은 정부, 노동, 산업, 농업, 중소기업, 서비스산업, 소매업, 소비자, 일반국민 등 대통령이 임명한 각계 대표 45명으로 구성되며, 무역정책과 협상 등 무역정책문제에 대하여 전반적인 정책지침(overall policy guidance)을 제시하는 기능을 담당한다. 이 위원회의 의장은 위원회에서 호선되며, 회의는 미무역대표(USTR)의 요구에 따라 소집된다.

두번째 층의 민간자문위원회는 주요 경제부문(제조업, 농업, 노동, 서비스산업, 투자, 환경, 국방 등)을 대표하는 정책자문위원회(policy advisory committees)로서 정부의 무역정책 관련 조치들이 각 부문에 미치는 영향에 대하여 정부에 자문하도록 되어 있다. 대표적인 위원회로서는 농업기술자문위원회(Agricultural Technical Advisory Committee), 산업부문자문위원회(Industry Sector Advisory Committee), 노동부문자문위원회(Labor Sector Advisory Committee) 등이 있다. 다음으로 세번째 층의 위원회는 부문별자문위원회(sector advisory committees)로서 여러 부문에 걸쳐 각 부문의 전문가들로써 구성되며 각자의 부문과 관련된 무역 문제에 관하여 전문적이며 기술적인 정보와 자문을 제공하도록 되어 있다. 예를 들면 산업부문자문위원회(ISAC) 아래에는 관세평가(customs valuation)위원회와 표준(standards)위원회가 있다. 이러한 부문별위원회 외에 기능별자문위원회(functional advisory committees)들도 구성되어 있는데 이들은 동경라운드에서 마련된 각종 협정(MTN codes)의 이행상황을 점검하는 기능을 담당하고 있다. 이상의 모든 정책자문위원회, 부문별자문위원회, 기능별자문위원회의 위원은 미무역대표, 그리고 해당부처 장관이나 기관의 장이 임명한다.

Ⅲ. 미국의 무역정책 결정과정 및 체제의 특성

1. 의회-행정부의 상대적 위상과 역할관계

가. 무역정책에 관한 의회의 전권

앞절에서 언급한 바와같이 미헌법 1조 8항은 “외국과의 통상을 규제하는 권한은 의회에 속한다”고 규정함으로써 무역정책에 관한 궁극적 권한(fundamental authority)과 책임이 의회에 있음을 명백히 하고 있다. 반면에, 미헌법은 기이할

정도로 대통령에게는 무역과 관련한 아무런 권한도 부여하고 있지 않다. 그 결과 무역정책 분야만큼 행정부에 대한 미의회의 우월성이 두드러지게 나타나는 정책 분야가 없다고 말할 수 있다. 사실 이러한 헌법규정에 따라 미의회는 적어도 1930년대 초반에 이르기까지 무역정책에 관한 전권을 행사해 왔다. 이 점은 다른 어느 나라에서도 찾아볼 수 없는 미국만의 독특한 국면이 아닐 수 없다. 그러나 대외관계의 일부분을 차지하는 무역정책의 성격상 무역정책에 대한 대통령의 관여가 불가피하고, 이에 따라 무역정책의 결정과 집행을 둘러싼 대통령과 의회의 갈등과 경쟁이 어느 나라에서나 찾아볼 수 있는 일반적인 현상으로서 이 점에 있어서는 미국도 결코 예외가 될 수는 없다.¹⁵⁾ 이런 면에서 무역정책을 둘러싸고 전개되는 미의회와 대통령(행정부)의 상호마찰·경쟁·협력은 미국 무역정책의 결정구조와 체계의 핵심적 요소인 동시에, 양자 가운데 누가 주도권을 행사하고 있느냐에 따라 미국 무역정책의 방향과 내용이 크게 좌우되어 왔다고 해도 과언이 아니다.

미의회와 대통령의 관계는 무역정책의 여전과 상황이 변화하면서 불가피하게 변모되어 왔다. 일반적으로 볼 때, 1930년대 초반 이전까지 무역정책의 방향이 대체로 보호주의적이고, 무역정책의 내용이 관세의 책정과 부과의 수준에서 크게 벗어나지 않을 정도로 비교적 단순했던 시기에는 의회가 무역정책의 전권을 행사해 왔다고 할 수 있으나, 무역정책의 방향이 자유무역으로 전환하고 이에 따라 무역정책의 성격과 내용이 전환되기 시작한 1930년대 초반 이후부터는 무역정책의 실질적 주도권이 점차 행정부로 이동하는 과정을 밟아 왔으며, 이 과정에서 의회와 대통령 사이에 무역정책을 둘러싼 주도권 경쟁이 치열하게 그리고 끊임없이 전개되어 왔다고 말할 수 있다.

이와같이 1930년대 초반은 미 무역정책 결정구조 및 체제에 일대변혁이 일어난 역사적 분기점이라 할 수 있다. 1930년 이전까지 미의회는 압도적으로 보호주의적인 물결에 휩쓸려 있었다. 이것은 이 시기에 미국이 미국이 농업을 제외하고는 거의 모든 산업부문에서 아직 충분한 경쟁력을 갖추지 못하고 있었다는 사실을 반영하는 것이기도 하다. 주기적으로 선거에서 재선되어야만 정치적 생명을 유지할 수 있는 의원들로서는 지역구의 경제사회적 풍향과 정치적 압력에 따라 의정 활동을 전개할 수밖에 없는 입장에 있기 때문이다. 오늘날까지도 보호무역적 입

15) 실제로 미헌법 2조 2항은 외교 등 대외관계(foreign relations)와 관련된 폭넓은 권한을 대통령에게 부여하고 있다.

법의 백미로서 악명을 떨치고 있는 「1930 스뭇-홀리관세법(Smoot-Hawley Tariff Act)」은 미의회의 보호주의적 성향을 잘 대변해 주고 있다.

이 법은 북동부의 공업지역을 정치적 지지기반으로 삼아 좀더 보호주의적인 성향을 보이고 있던 공화당이 의회의 다수당으로 그리고 공화당 출신의 Hoover가 대통령으로 취임하면서 때마침 불어닥친 대공황의 여파속에서 심각한 어려움에 봉착하기 시작한 국내산업을 보호하기 위하여 의회가 주도적으로 성안한 관세인상법이었다. 동법 제정과정을 짚어있게 연구한 정치학자 Schattschneider는 당시의 미국의 산업 및 경쟁력구조에 비추어 볼 때 20,000여 품목에 걸친 전반적인 관세인상은 “명백하게 경제논리에 반하는 극한적인 보호입법으로서 결코 미국의 국익에 부합하는 것일 수 없었음에도 불구하고 미의회의 보호주의 성향과 정치적 역학관계에 비추어 정치적으로 불가항력적이었다”¹⁶⁾고 평가하고 있다. 사실 이 법은 엄청난 착각의 소산이었다. 즉 관세인상에 따라 미국의 수입이 대폭 감소한 것도 사실이나 미국의 관세인상은 즉각적으로 영국 등 유럽제국의 보복적인 관세인상조치를 유발함으로써 미국의 수입감소 이상으로 미국의 대유럽 수출을 급속하게 위축시키는 결과를 초래하였고, 이에 따라 미국경제의 회복은 더욱 지체되고 대공황의 골은 오히려 더 깊어지게 되었다.¹⁷⁾ 정치적으로는 이 법 제정을 주도한 공화당 정권이 대공황이란 경제사회적 혼란 속에서 민주당에 참패하여 퇴진하는 결과를 초래하였다.

나. 행정부의 주도적 역할 인정의 배경

1934년 선거를 통해 민주당의 Roosevelt 대통령과 민주당 지배하의 의회가 출범하면서 미국의 무역정책에 대한 시각과 접근방법에는 중대한 변화가 모색되기 시작하였다. 이 과정에서 Roosevelt 행정부의 국무장관으로 취임한 Cordell Hull의 역할은 눈부신 것이었다. 그는 무역외교(*trade diplomacy*)를 천명하면서 미국이 보호무역지향적인 무역정책으로부터 탈피하여 좀더 자유무역주의적인 방향으로 무역정책을 전개해 나가야 하며 이 길만이 미국의 국익과 세계평화에 이바지하는

16) 그의 연구는 오늘날 무역정책에 관한 정치학적 연구의 고전으로 손꼽히고 있다. E.E. Schattschneider, *Politics, Pressures, and the Tariff*. New York: Prentice-Hall, 1935.

17) 또한 이 법은 제1차 대전 이후 점고하던 보호무역주의를 결정적으로 심화시키고, 각국의 연쇄적인 보호무역주의의 채택과 이에 따른 보복 등 무역전쟁(*trade war*)을 유발하였으며, 멀리는 제2차대전을 발발케 만든 중요한 경제적 요인 가운데 하나로 평가되고 있다.

길이라는 점을 역설하였다. 그의 이러한 활동은 이미 제1차대전 당시 테네시주 출신의원으로서 의회에 진출한 이후 미국과 세계의 다각적 관계를 관찰하면서 그가 얻은 확신 즉, “무역의 자유화는 세계평화와 경제공영에 이바지하고, 고관세와 무역장벽 그리고 불공정한 무역경쟁은 전쟁을 유발한다”는 확신에 기초한 것이었다.

그의 이러한 사고와 철학은 Roosevelt 대통령을 설득하기에 충분하였으며, 이 두 사람의 탁월한 정치적 리더쉽과 영향력 아래 미의회는 미 역사상 최초의 자유 무역지향적 무역법이라 할 수 있는 「1934 상호무역협정법(Reciprocal Trade Agreements Act: RTA)」을 제정하기에 이르렀다. 관세인하를 목표로 국가간 무역 협정의 체결해 나갈 수 있는 권한을 대통령에 부여하는 것을 핵심적 내용으로 하는 이 법의 제정은 다음 두 가지 측면에서 획기적인 사건이 아닐 수 없었다.

첫째, 무역정책에 관한 한 의회가 전권을 보유하고 행사해야만 한다고 철석같이 믿고 있고, 관세율 조정이 의회가 해야 할 일의 중요한 일부분을 점하고 있을 뿐만 아니라 공화당과 민주당이 서로 격렬하게 다투던 중요한 정치적 이슈였던 당시의 사정을 감안해 볼 때 미의회가 무역정책 결정권한의 일부를 행정부에 위임하는 결정을 내렸다는 것은 그 자체로 획기적인 사건이 아닐 수 없었다. 사실 이 법안을 둘러싸고 민주당은 압도적으로 찬성한 반면에 공화당은 극력 반대하는 등 정당간의 현저한 균열이 또 다시 노출되기도 하였다. 둘째, 그 당시까지만 해도 자유무역 사상은 아직 무역정책의 기초로서 인식조차 되지 못하는 상태에 있었다.¹⁸⁾ 다시 말하면 미의회는 관세를 자국산업을 보호하고 육성하기 위한 필수적인 정책수단으로, 그리고 고관세(high tariffs)를 자국산업의 수출시장 확대를 위한 유럽국가들과의 전략적 협상수단으로 보는 수준에서 벗어나지 못하였다는 것이다.

보호주의 입법의 대명사로 악명높은 「Smoot-Hawley Act」가 제정된지 불과 3-4년만에 이것과는 정반대인 자유무역지향적인 정책논리에 입각한 「상호무역협정법」이 의회에서 입법되었다는 사실은 의회가 한편으로 「Smoot-Hawley Act」 제정 이후 보호무역의 악순환과 역작용에 대한 뼈아픈 경험을 얻게 되었고, 다른 한편으로 대공황의 위기 속에서 극도로 위축된 세계경제의 회복과 미국경제의 재건을 위해서는 주요국간의 관세인하협상을 통하여 세계무역을 확대시키는 것이 불가피

18) Judith Goldstein, "Ideas, Institutions, and American Trade Policy," *International Organization* 42, 1(Winter 1988).

하다는 현실적인 문제인식을 가지게 되었음을 보여주는 것이라 할 수 있다.

사실 당시의 미의회는 스스로를 일방적이고 과도한 보호주의 압력으로부터 보호함으로써 다시는 「Smoot-Hawley Act」와 같은 악법을 제정하여 국가경제에 부작용을 초래하고 자신의 정치적 생명에도 치명적인 상처를 안겨주는 일이 없도록 할 필요를 절감하고 있었다. 이를 위해서는 「Smoot-Hawley Act」의 제정시와 같이 의회가 국내산업의 일방적인 보호주의 압력에 의회가 힘없이 굴복하거나 휘말리는 일이 없도록 스스로를 직접적인 보호주의 압력으로부터 보호할 수 있는 모종의 제도적 장치를 마련할 필요성이 있다고 보았다.¹⁹⁾ 그러나 이와 동시에 의회는 국내산업의 일방적인 보호주의 압력으로부터 의회 스스로를 보호하기 위한 제도적 장치로서는 무역정책의 행정부 위임 외에는 다른 대안이 있을 수 없는바 이를 어떤 논리로 정당화할 수 있을 것인가 하는 문제를 염려하지 않을 수 없었다.

바로 이러한 상황 속에서 국무장관 Hull이 제시한 “대통령에 대한 관세인하 협상권한의 제한적 위임”이라는 카드는 의회가 선택할만한 절묘한 문제해결 대안이 아닐 수 없었다. 우선 이 대안은 관세인하에 따른 의회의 정치적 부담을 덜어줄 수 있었다. 다음으로 의회의 입장에서 볼 때 대통령의 전권(prerogative)에 속해 있는 국제협상의 한 대상 및 분야로서 관세협상을 포함시키는 것은 의회의 정당한 권한행사 방식으로서 크게 문제될 것으로 여겨지지 않았다. 이러한 과정과 경위로 「1934 상호무역협정법」 제정을 계기로 미대통령과 행정부는 미 역사상 최초로 무역정책 분야에 참여하여 상당히 주도적인 역할을 수행할 수 있는 법적인 도대를 얻게 되었다. 좀더 구체적으로 의회의 행정부에 대한 무역협상권한의 위임 방식에 대하여 살펴본다면 아래와 같다.

2. 의회와 행정부의 상호견제와 균형: 행정부에 대한 무역협상 권한의 위임

가. 제한적 관세인하 협상권한의 위임: 1934-1970년대초

이러한 배경 속에서 이루어진 미의회의 대통령(행정부)에 대한 무역협상권한의 위임은 결코 무제한적인 것도 무기한적인 것도 아니었다. 우선 대통령은 무역협상에 있어서 50% 한도내에서만 미국의 관세를 의회와 추가적인 협의없이 인하할 수 있는 권한을 부여받았다. 또한 동 권리의 위임기간은 3년으로 국한되었다. 이

19) I.M. Destler, *American Trade Politics*(1994), *op. cit.*, p. 14; Raymond A. Bauer, Ithiel de Sola Pool, and Lewis Anthony Dexter, *American Business and Public Policy: The Politics of Foreign Trade*. Chicago: Aldine-Atherton, 1972, p. 39.

것은 무역정책 결정의 전권이 의회에 있는 이상 행정부에 대한 권한위임은 어디 까지나 무역협상의 효과적 추진을 위해 한시적으로 이루어지는 것일 뿐이며, 그 것도 행정부는 의회가 승인한 협상지침의 테두리 안에서 국제협상에 임해야 한다는 점을 분명히 하지 않을 수 없는 의회의 입장을 반영하는 것이었다.

또한 제한적으로 무역협상 권한을 행정부에 위임하면서 미의회는 새로 제정되거나 개정되는 무역법 속에 행정부가 관세인하협상을 주도적으로 전개할 수 있도록 하기 위해 무역협상권한을 부여하되 협상권한의 행사한도(예: 관세인하협상에 서의 최대 양허세율 등)를 설정하는 사전적 권한위임(advance authorization)의 방식을 도입하였다. 한편 행정부는 외국정부와의 협상이 원만하게 타결되면 의회의 추인을 받을 필요없이 행정명령으로 협상내용을 발효시킬 수 있도록 하였다.

이러한 특성을 지니고 있던 이 당시의 미의회의 무역협상 권한위임 방식은 다음과 같은 측면에서 이후 미국의 무역정책 결정과정에 중대한 변화를 초래하였다.

첫째, 전통적으로 미국의 관세는 법률의 제정과 개정을 통해 결정되는 법적 관세(legal tariff)로서의 성격을 갖고 있었다. 그러나 「1934 상호무역협정법」제정 이후 관세의 성격은 소위 협상관세(bargaining tariff)로 전환되었다. 다시 말하면 의회는 관세의 상한선을 결정할 뿐이고, 실제 유효한 관세율은 행정부가 주도하는 무역협상의 결과에 따라 달라지게 되었다. 물론 행정부가 협상할 수 있는 관세의 인하폭은 의회가 사전에 설정한 범위내로 국한되었다. 둘째, 행정부에 대한 무역협상 권한의 위임은 한시적으로 이루어졌지만 이후 사실상 관행화되었다. 물론 무역협상권한의 위임기간이나 권한위임의 수준이나 폭(관세인하 협상의 폭)은 그 때그때의 무역상황 또는 무역정책에 대하여 조심스럽지만 여전히 통제권한을 유지하기를 원하는 미의회의 관심(concerns)을 반영하여 다소간 차이를 보이기도 하였다. 그러나 이러한 방식으로의 무역협상권한의 위임은 1967-74년 사이의 공백을 제외하고는 꾸준하게 지속되었다. 셋째, 이러한 제도의 도입으로 인하여 국제협상에 임하는 미행정부 관리들은 외국정부로부터 최대한의 신뢰성을 확보할 수 있었다. 그 동안에는 미행정부의 관리들이 무역협상과정에서 행한 약속(commitments)을 미의회가 언제라도 번복할 수 있었기 때문에 이들의 약속의 실효성에 대한 의문과 의구심이 외국정부관리들 사이에 일반화되어 있었다.

바로 이러한 특성을 지닌 권한위임방식에 기초하여 무역협상을 주도하는 권한과 책임을 지게 된 국무성은 Hull장관의 리더쉽(1944년 퇴임) 아래 1934년으로부터 1945년에 이르기까지 27개국과 32개에 달하는 쌍무협정을 체결하였고, 그 결

과 전체 관세대상품목의 64%에 이르는 품목분야에서 관세율을 평균 44% 인하할 수 있게 되었다.²⁰⁾ 또한 전후 미행정부가 국제무역기구(International Trade Organization: ITO)의 설치를 통한 무차별적인 자유무역체제의 구축을 염두에 두고 유럽제국 등 22개국과 다자간 관세인하협상을 성공적으로 추진할 수 있었던 것도 바로 의회로부터 위임된 무역협상권한에 입각한 것이었다.²¹⁾

끝으로 1934년 이후 관행화된 미의회의 행정부에 대한 무역협상 권한 위임제도는 미행정부와 국내산업과의 상호작용관계에도 중대한 변화를 야기하였다. 우선 이 제도의 도입은 미행정부가 국내의 보호주의적인 이익집단에 대하여 좀더 강력한 영향력을 확보할 수 있도록 하는 역할을 하였다. 이것은 미행정부의 협상결과에 따라 불이익을 받게 된 이익집단이 의회에 대하여 불만을 제기할지라도 미의회가 행정부가 타결한 협상결과에 대하여 간섭하거나 비토(veto)할 수 있는 권한을 갖고 있지 않은 이상 최종적인 결정권이 대통령에게 주어지게 되었기 때문이다. 물론 이론적으로는 불만을 가진 이익집단이나 산업은 미의회에 로비를 하는 등 정치적 압력을 가함으로써 자기들의 관심품목에 대한 예외를 얻어낼 수 있다고 말할 수도 있다. 그러나 미의회와 행정부 사이의 묵시적인 합의 아래 형성된 무역협상권한의 위임의 관행을 어겨가면서까지 미의회가 자기들에게 불리한 영향을 미치게 될 예외적 조치를 감행할 것으로 보기는 대단히 어렵다고 말하지 않을 수 없다. 또 한가지의 변화는 미행정부가 외국과 관세인하협상을 추진하는 과정에서 으례히 해외시장의 확대를 추구하는 미국의 수출산업(export interests)이 적극적인 관심을 갖고 참여하게 되었다는 점이다. 물론 이것은 1920년대에 이르러 미국이 최종적으로 당시의 국제무역규범이던 무조건부 최혜국대우(unconditional Most-Favored-Nation(MFN) Treatment) 원칙을 수용하면서 상호주의(reciprocity)에 입각하여 상대국과 호혜적인 관세인하협상을 추구한 때문이었다. 요컨대 이

20) John H. Jackson, et al., *Implementing the Tokyo Round: National Constitutions and International Economic Relations*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1984. p. 141.

21) 참고로 말한다면 바로 이 때 이루어진 관세인하협상 결과를 담보하고 시행하기 위해 마련한 잠정적 문서(temporary document)가 오늘날 「관세와 무역에 관한 일반협정(GATT)」이다. 당시 GATT는 ITO의 한 부분을 구성하도록 되어 있을 뿐이었으나, 민주당의 Truman 대통령이 공화당지배하의 의회하에서 ITO설치안에 대한 의회의 비준에 난항을 겪으면서 결국 이 계획은 무산되고 말았다. 그 결과 당시로서는 잠정적 문서에 불과하던 GATT가 ITO를 대신하여 전후 무역체제를 규율하는 무역규범이 되었고 사실상의 국제무역기구(de facto institution)로 기능해 왔다.

제도의 도입 이후 미행정부는 국내산업의 일방적인 보호주의 압력에 효과적으로 대항할 수 있는 근거와 힘을 가질 수 있게 되었고, 무역정책의 초점을 국내산업의 보호문제로부터 해외시장의 개척을 통한 국익의 확보문제로 전환시킬 수 있는 계기를 마련하게 되었다.

나. 신속처리권한 및 절차의 도입: 1974년 이후

이상에서 고찰한 「1934 상호무역협정법」 제정을 계기로 수립된 미의회의 행정부에 대한 무역협상권한의 위임방식, 그에 따른 협상결과의 공식화 방식은 「1962 무역확대법(Trade Expansion Act)」이 제정될 때까지 아무런 변화없이 지속되었다. 그러나 1970년대에 이르러 비관세장벽(non-trade barriers: NTBs)이 중요한 무역협상 이슈로 부각되기 시작하면서 이러한 전통적인 협상권한의 위임방식은 한계에 봉착하게 되었다. 미의회가 관세인하폭을 설정하여 협상권한을 사전에 위임하는 종래의 방식으로 비관세장벽의 철폐나 인하에 대한 협상권한을 행정부에 위임할 수는 없는 이상 비관세장벽문제에 대한 미행정부의 협상결과가 미국내법체계에 수용됨으로써 효력을 발휘할 것이라는 보장이 없어지게 된 것이다. 왜냐하면 미행정부의 비관세장벽에 관한 협상내용은 사후에 반드시 미의회의 인준을 받아야만 되도록 되어 있었기 때문이다.

이 문제는 케네디라운드의 막바지 단계에서 첨예한 이슈로 등장하게 되었다. 그것은 1967년 존슨행정부가 새로운 반덤핑협정(new anti-dumping code)의 체결협상에 참여하고, 그동안 유럽제국의 불만의 표적이 되어 온 미국판매가격(American Selling Price)이라 불리우는 미국특유의 관세평가제도(customs appraisal system)를 철폐하기로 약속하였는데 이에 대하여 미의회가 정면으로 반대하거나, 행정부의 협상노력을 저지하거나, 외국정부와의 협상체결내용이 국내법과 상충될 때에는 후자가 적용되어야 한다는 원칙을 고집하였기 때문이었다. 이러한 상황은 관세인하가 추진된 결과 이제 앞으로의 무역협상의 주요대상이 비관세장벽으로 전환되고 있는 시점에서 대단히 심각한 문제가 아닐 수 없었다.

1973년초 비관세장벽의 인하를 중요목적으로 삼는 동경라운드를 추진함에 있어서 미의회의 권한위임을 필요로 한 낙슨행정부에게 이 문제는 당장 해결하지 않으면 중요한 문제로 등장하게 되었다. 낙슨행정부는 종래의 관세협상에 대한 권한위임방식과 거의 동일한 방식으로 미의회가 행정부에 무역협상권한을 위임해 줄 것을 제안하였다. 이 제안은 행정부가 비관세장벽을 인하하기 위한 협상을 추진할 수 있는 권한을 미의회가 사전에 승인해 주고, 대통령은 협상결과에 따라

국내법에 반영시켜야 할 사항을 공표함으로써 협정을 이행시켜 나갈 수 있도록 하되, 상원이나 하원은 90일 이내에 이를 비토(veto)할 수 있도록 하자는 내용이었다. 이 제안에 대하여 하원(세입세출위원회)은 아무런 이의를 제기하지 않았으나, 상원(재무위원회)은 이 방법이 보통의 입법과정이나 절차와 상치된다는 이유로 제동을 걸었다. 이에 따라 특별무역대표(STR) 지도자들과 상원재무위원회 의원 및 보좌관(staff)들 사이에 타협안이 마련되었는데, 그것이 바로 신속처리권한(fast-track authority) 및 협정이행법안에 대한 의회의 신속처리절차(Congressional fast-track implementing procedures)에 관한 규정들이다.

우선 신속처리권한에 관한 규정(1974 통상법 Section 102 및 1988종합무역법 Section 1102)을 보면 “대통령은 미국 또는 외국의 관세, 비관세장벽, 기타의 조치가 미국무역과 경제에 악영향을 미치고 있거나 그러한 무역장벽의 축소나 철폐가 미국의 무역협상목표 달성을 도움이 된다고 판단할 때에는 미의회가 설정한 기한 내에서는 언제라도 외국과의 다자간협정 또는 쌍무협정 체결을 위한 협상을 추진할 수 있다”고 규정하고 있다.²²⁾ 이어서 의회에서의 협정이행법안에 대한 신속처리절차에 관한 규정(1974 무역법 Section 151-154 규정)에 의하면 ① 대통령은 무역협정을 체결하기 이전에 상원재무위원회, 하원세입세출위원회, 그리고 협정내용상 관련있는 상임위원회와 협정의 성격, 목적, 협정이행 관련 사항에 대하여 협의(consultation)하여야 하며, ② 협정체결일 90일(UR협정의 경우는 120일) 전에 협정체결의사를 의회에 사전통고(advance notice)해야 하며,²³⁾ ③ 대통령이 공식협정문, 이행법안, 기타 협정이행과 관련한 행정부의 조치나 계획내용에 대한 자료 및 정보를 의회에 송부하면, 의회의 해당위원회들은 45일 이내에 이에 대한 검토를 마쳐서 무조건 상하원의 본회의에 회부해야 하고, ④ 상하원 본회의에서는 15일 이내에 이행법안에 대하여 아무런 수정(amendments)없이 다만 찬반 의사만을 표시할 수 있는 可否투표(up or down vote)로써 동 법안에 대한 의회의 입법절차를 마치도록 규정하고 있다.

이러한 내용을 지니는 신속처리권한은 「1974 무역법(Trade Act)」에 5년 기한으로 처음 도입되었고, 이에 기초하여 미국에 의해 주도된 동경라운드(1974-79)협

22) 다만 관세협상의 경우에는 대통령이 협상에서 제시할 수 있는 관세인하폭의 상한선을 추가적으로 규정하고 있다.

23) 이 절차는 의회의 해당위원회들이 대통령이 해당협정을 서명하기 이전에 동 협정내용을 심사하고, 이 협정에 따른 국내법 개정사항을 결정하며, 행정부관리들과 더불어 이행법안의 초안을 작성할 수 있도록 하기 위한 것이다.

상결과인 다자간무역협정(multilateral trade negotiations: MTN)의 미국내법 수용을 위한 이행법안으로서의 성격을 떤 1979무역협정법이 신속하게 의회를 통과할 수 있도록 하는 데 결정적으로 기여하였다. 또한 동 이행법에서는 비관세장벽의 추가적 감축을 위한 후속협상의 필요성을 인정하여 1988년 1월까지 8년 기한으로 신속처리권한을 연장하였다. 이후 「1984 무역관세법(Trade and Tariff Act)」은 그동안 다자간협상에 국한되어 적용되어 온 이 절차를 당시에 추진중에 있던 미-이스라엘 및 미-카나다 자유무역협정 체결과 관련하여 쌍무협정에도 그대로 확대 적용하기로 하였다. 「1988 종합무역법」은 약간의 자귀수정을 거쳐 신속처리 방식을 그대로 수용하는 한편 당시 진행중에 있던 UR협상과 미-멕시코 자유무역협정을 성사시키기 위해 적용시한을 1991년까지 연장하였다. 그러던 중 UR협상의 연내 타결이 어렵게 되자 적용시한을 1993년 6월 1일까지 추가연장하였고, 동년 7월 2일에는 순전히 UR협상 타결을 위한 목적에서라는 단서하에 신속처리권한의 적용 시한을 1994년 4월 16일까지로 재차연장하였다.²⁴⁾

이와같이 수차례에 걸쳐 신속처리권한을 연장시켜 온 미의회는 1994년 UR협정의 이행법안에 대한 심의과정에서 미행정부가 신속처리권한을 무역-환경, 무역-노동연계 문제 등 UR 이후의 새로운 국제무역이슈(new issues)에 대한 협상을 위해 확대하려고 시도하자 이에 크게 반발하였고 동 법안의 의회비준에 급급하지 않을 수 없었던 클린턴행정부는 신속처리권한에 관한 규정을 삭제하기에 이르러 결국 신속처리권한은 일단 종료되기에 이르렀다. 이에 따라 미행정부는 앞으로 새로운 무역협정체결을 위한 협상을 주도적으로 전개해 나가는 데 있어서 과거에 경험하지 못한 많은 제약을 감수하지 않을 수 없게 되었다.²⁵⁾

이러한 유래를 갖고 있는 신속처리권한과 절차는 1970년대 말 이래 다자간 및 쌍무협상에서 미행정부의 대외적 신뢰성을 제고시키고 미행정부가 주도력을 가지고 협상을 성공적으로 이끌 수 있게 하는 데 크게 기여하였다. 그러나 이러한 권한위임방식과 절차의 도입은 여러가지 측면에서 미국의 무역정책 결정과정에 상당한 변화를 초래하게 되었다. 첫째, 의회가 협상가능한 관세인하폭을 사전에 설

24) UR협상이 1993년 12월 15일에 급박하게 타결되게 된 것은 미국의 신속처리절차에 따라 미대통령이 미의회에 협상체결의도를 통고해야 하는 시한(이 시한은 보통 90일 전으로 되어 있었으나 예외적으로 UT협상의 경우에는 120일 전으로 규정되어 있었음)이 바로 이 시점이였기 때문이었다.

25) 이에 관한 보다 상세한 내용은 I.M. Destler, *American Trade Politics. op. cit.*, pp. 244-5 참고.

정하여 협상권한을 완전하게 행정부에 위임할 수 있었던 관세협상의 경우와는 다르게, 행정부가 비관세장벽에 관한 협상을 추진하는 경우에는 의회가 협상의 개시와 종료시점에서 행정부에 권한을 위임하는 법안을 통과시키지 않으면 안되게 되었다.²⁶⁾ 이에 따라 협상이 진행되는 동안 미행정부의 협상팀은 협상에 반대하는 산업이나 세력이 형성되어 의회에 로비와 압력을 가함으로써 차후에 의회가 협상이행법안을 부결시킬지도 모른다는 점을 염두에 두지 않을 수 없게 되었다. 이러한 우려는 사실로 나타나 섬유, 철강산업 등을 다자간협상의 거부를 무기로 특별한 보호조치를 얻어내기도 하였다.²⁷⁾

신속처리권한과 절차의 도입에 따른 또 다른 효과는 무역문제에 관한 미의회의 의사결정구조의 변화이다. 이 제도의 도입으로 인해 행정부가 제출한 이행법안에 대한 가부투표(up-or-down vote) 외에는 할 수 없게 된 상원과 하원 본회의의 중요성은 상대적으로 크게 감소되었다.²⁸⁾ 마찬가지로 모든 협상결과가 단일의 이행법안의 형태로 의회에 회부되는 이상 협정에 포함된 비관세장벽과 관련하여 관할권을 갖고 있는 해당위원회의 영향력도 상대적으로 약화되지 않을 수 없게 되었다. 반면에 무역관련 상임위원회인 상원의 재무위원회와 하원의 세입세출위원회의 영향력은 한층 강화되었다. 물론 이 제도의 운영과정에서 상하원의 무역관련 위원회의 운영패턴에 따라 다른 위원회의 참여가 다소 보장되는 경우가 있기도 하였지만, 이런 위원회의 불만은 날로 높아지고 있는 것으로 보인다. 1994년 행

26) 예를 들면 관세인하 협상을 주었던 케네디라운드의 경우에는 1962년의 무역확대법으로 족하였다. 비관세장벽의 감축을 지향한 동경라운드의 경우에는 라운드의 개시를 위해 1974무역법 제정이 필요하였고, 협상결과의 수용을 위해 무역협정법 제정이 필요했던 것과 같다.

27) 예를 들면 1970년대 동경라운드가 진행되는 기간 섬유산업은 선발개도국에 대한 섬유수입쿼터를 대폭적으로 축소하거나 제한할 수 있게 되었고, 철강산업은 외국 철강업체의 수출가격이 일정선에 미달하면 자동적으로 반덤핑조사가 발동되도록 하는 소위 발동가격메카니즘(trigger price mechanism)을 도입하도록 압력을 행사하였다. 또한 1979년 무역협정법 제정과정에서는 그동안 문제가 되어 온 반덤핑 및 상계관세에 관한 미국내법규정을 동경라운드에서 타결된 관련 협정(MTN codes)에 다소 접근시키는 한편, 양 제도의 시행권한을 재무성으로부터 업계에 좀더 호의적인 상무성으로 이전하였는데, 이후 상무성은 양제도를 상당히 보호주의적인 방향으로 운영해 온 것으로 평가되고 있다.

28) 이러한 투표방식이 채택이 의원 개개인이 보유하고 있는 고유의 법안발의권에 대한 제한을 의미하는 것은 아니다. 다시 말하면 의원 개개인은 언제라도 보호주의적인 법안을 제안할 수 있다는 것이다.

정부의 신속처리절차의 추가연장 요청이 거부된 원인 가운데 하나도 바로 여기에 있다.

3. 의회와 대통령의 중간매개자로서의 미무역대표부

「1934 상호무역협정법」제정 이후 미행정부에서 외국과의 무역협상을 주도한 기관은 국무성(State Department)이었다. 그러나 점차 의회는 국무성이 그것의 기관적 성격을 반영하여 상대국과의 원만한 대외관계의 형성과 유지에 치중하는 경향이 있고, 단순히 무역정책적인 고려에서가 아니라 좀더 광범위한 국제정치 및 외교정책적 고려에 입각하여 무역협상을 추구하는 경향을 보임으로써 무역정책에서 미국내산업의 이익이 충분히 반영되지 못하는 문제점이 있다는 생각을 품게 되었다. 이러한 의회의 불만은 1950년대를 경과하면서 고조되었고, 「1962 통상확대법(Trade Expansion Act)」의 제정을 계기로 표면화되기 시작하였다.

이 법은 당시 교착상태에 빠져 있던 GATT체제하의 국제무역협상의 돌파구를 찾기 위해 마련된 Kennedy Round(1962-67)의 성공적 추진을 위하여 Kennedy대통령이 의회에 제정요청한 법률로서 종래의 품목별(item-by-item) 관세율 인하방식이 아니라 모든 교역상품에 대한 일괄적인(across-the-board) 관세인하 방식에 대한 의회의 수권을 핵심적 내용으로 삼고 있었다. 당시 의회는 이러한 Kennedy대통령의 제안에 따라 법제정을 추진하되, 행정부의 무역정책 담당기관으로서 무역대표부(Office of Special Representative for Trade Negotiations)를 신설하고 이 기관의 책임자로서 특별무역대표(Special Trade Representative: STR)를 임명할 것을 요구하였다. 당시 의회로서는 많은 외국정부가 그러하듯이 상무성(Commerce Department)에 무역정책을 담당시키는 방안도 고려하였으나, 당시의 상무성이 무역업무를 주관하게 하기에는 너무 무능하고, 무역과 관련하여 여전히 중요한 위치를 점하고 있는 농업부문의 이익을 충분히 보호하기 어렵다고 판단하고 있었다.

Kennedy대통령은 이러한 의회의 요구에 반발하였다. 우선 그는 대통령실의 조직에 의회가 간섭하는 것을 싫어하였다. 또한 무역업무는 매우 기술적이고 전문적일 뿐만 아니라 대통령 입장에서 볼 때 부차적 중요성 밖에는 갖지 못하는 업무로서 만일 대통령 직속기관으로 무역대표부를 두게 되면 의회가 아니라 대통령실(Executive Office of the President)이 직접적으로 보호주의 압력을 받게 되고 그에 따라 상당한 정치적 부담을 안게 될 것을 심히 우려하였다. 또한 무역정책은

항상 승자와 패자(winners and losers)를 만들어 내는 속성이 있기 때문에, 대통령의 입장에서 때로 중요한 정치적 이익집단의 요구를 들어주기 어렵게 되거나, 이해가 상반되는 집단 가운데 불가피하게 어느 한 집단의 편을 들어주지 않을 수 없는 경우 등 정치적으로 곤란한 입장에 처할 가능성이 높아질 것을 염려하기도 하였다.

이러한 견해차이에도 불구하고 Kennedy 대통령과 의회는 결국 무역대표부를 설치하기는 하되, 법적 기구(statutory agency)로서의 위상을 부여하지는 않는 선에서 타협하였다. 이에 따라 무역대표부는 다소 모호한 지위와 위상을 지닌 채 대통령실내에 설치되었고, 의회로부터 두가지 역할을 부여받게 되었다. 하나는 미국정부를 대표하여 국제무역협상을 주관하는 일이었고, 다른 하나는 STR이 무역협상과 관련된 부처간협의체(interagency organizations)의 의장을 맡아 미국의 무역정책을 주도하는 일이었다.

예상한 대로 Kennedy 대통령의 지지를 받지 못한 초기의 무역대표부는 최소한의 인원만으로 운영되었고 그 결과 극히 제한적인 역할 밖에 수행할 수 없었다. 그러나 이러한 무역대표부에 대한 대통령의 미온적인 태도는 이후에도 여전히 계속되었다. 예를 들면 Nixon 대통령은 두 차례에 걸쳐 무역대표부의 폐지 또는 권한의 약화를 기도하였다.

그럼에도 불구하고 미의회는 이러한 대통령의 시각과 태도에 아랑곳하지 않은 채 「1974년 무역법(Trade Act)」제정을 계기로 무역대표부를 오히려 법적 기구로 승격시켰다. 더 나아가서 동경라운드(Tokyo Round) 협상결과의 이행을 위한 「1979 통상협정법(Trade Agreement Act)」제정과정에서는 무역대표부의 직원을 증원하고 권한을 강화하는 등 무역대표부를 대폭적으로 확대개편하면서 이 기관과 책임자의 명칭을 미무역대표부(Office of the United States Trade Representative) 및 미무역대표(USTR)로 개정하였다.

사실 미무역대표부의 위치와 위상, 역할과 기능은 무역정책의 주도권을 둘러싸고 벌어지는 미의회와 대통령의 상호견제와 갈등이라는 구조적 요인 속에서 부침을 거듭하였다. 즉 무역정책의 궁극적 권한과 책임을 지니고 있으나 실제적으로 무역협상 등을 전개해 나갈 수는 없는 입장에 있는 의회로서는 행정부 소속기관을 통하여 무역정책을 수행해 나가게 하되, 그 기관에 대한 강력한 통제력을 행사함으로써 의회의 의도를 반영시켜 나가기를 원하는 반면에, 대통령(행정부)은 행정부의 수반으로서 소속기관에 대하여 당연히 독자적인 영향력을 행사하려고 한다는 것이다. 이러한 양부의 틈바구니에서 미무역대표부는 때로는 의회의 강력

한 영향력에 휩쓸리기도 하고, 대통령의 지도력에 이끌리기도 하였다.

이것의 자연스런 결과로서 USTR은 대통령과의 친소관계, 정치적 수완이나 능력 등에 따라 권한의 보유와 행사에 많은 차이를 보였다. 예를 들면 1983년 William Brock대사는 Reagan 대통령의 신임이 두터웠던 Malcom Baldrige 상무장관과 무역정책 방향을 둘러싸고 자주 마찰을 빚었다. 급기야 Baldrige 장관은 미국도 일본과 같이 적극적인 통상산업정책을 추구할 필요가 있다는 논리를 전개하면서 통상산업성(Department of International Trade and Industry: DITI)을 설립하고 여기에 USTR을 흡수할 것을 제안하기에 이르렀으나, 무역정책 분야에서 당시 막강한 영향력을 보유하고 있던 Jon Danforth 상원무역소위원회 위원장의 반대로 좌절되었다.²⁹⁾

또한 1980년대 초 아래 국제경쟁이 가열되고 미국의 무역적자가 급증세를 보임에 따라 미의회의 보호주의적 성향이 급격하게 강화되면서 USTR은 의회의 좀더 강력한 통제하에 놓이는 과정을 밟아 왔다. 의회의 보호무역주의 성향이 절정을 이루던 시기에 제정된 「1988 종합무역법」에서 미의회가 소위 Super 301조와 같은 규정을 만들면서 외국의 불공정무역행위에 대한 조치와 관련하여 그동안 대통령에게 부여하였던 재량적 판단의 소지를 대폭 배제하고 USTR이 미의회의 의사에 따라 의무적으로 조사를 개시하거나 보복조치를 취하도록 한 것 등은 이러한 사정을 잘 보여주는 것이다.

이러한 우여곡절에도 불구하고 미무역대표부는 1980년대 중반 이후 나름대로 독특한 위상을 확립해 가고 있는 것으로 보인다. 특히 미국의 무역정책방향이 소극적인 국내산업 보호주의에서 벗어나 공정경쟁(fair trade)과 해외시장의 개방확대를 통한 미국산업의 경쟁력 강화라는 좀더 적극적이고 공격적인 방향으로 선회하게 됨에 따라 미의회와 행정부의 무역정책에 대한 선호가 수렴되면서 USTR의 입지는 다소 편해지게 되었다고 말할 수 있다. 이러한 정치적 입지를 만들어내는데 결정적으로 기여한 사람이 바로 Bush행정부에서의 미무역대표로서 명성을 날린 Carla Hills였고, 현재의 Clinton행정부의 Mickey Kantor 역시 비교적 성공적으로 이러한 입지를 유지시켜 나가고 있는 것으로 평가되고 있다.

4. 미무역위원회의 국내산업 피해구제기능

미국은 일찍부터 무역으로 인한 국내산업의 피해를 구제하기 위한 법률을 제정

29) I.M. Destler, *American Trade Politics*, op. cit., pp. 118-121.

하고 관련절차를 발전시켜 왔다. 미의회는 1897년 외국의 보조수출(subsidized exports)에 대해 재무성이 특별관세를 부과할 수 있도록 하였고, 유럽제국과의 쌍무적 무역협상이 추진되던 시기인 1916년에는 「반덤핑법(Antidumping Act)」을 제정하였고, 동시에 현재의 미무역위원회의 전신인 관세위원회(Tariff Commission)를 설치하여 외국기업의 덤픽이나 외국정부의 보조금 지급으로 인한 불공정한 수출로 인해 야기될지도 모르는 국내산업의 피해구제 판정업무를 총괄하도록 하였다. 1930년 관세법 337조에는 특허권의 침해 등 약탈적 행위(predatory practices)에 대하여 관세위원회가 조사 및 피해판정업무를 담당하도록 하였다. 1942년 미-멕시코 무역협정 이후로는 긴급수입제한조치(safeguards)와 관련하여 관세위원회가 사실조사 및 국내산업 피해판정업무를 전담하도록 하였다.

미의회는 미무역위원회로 하여금 이러한 국내산업의 피해구제 업무를 수행하도록 함에 있어서 최종적인 결정권한을 가진 대통령의 재량적 판단 또는 개입여지와 관련하여 상당히 흥미로운 절차를 규정하였다. 우선 덤픽과 보조수출 등 불공정무역행위에 대해서는 대통령이 개입할 수 있는 여지를 거의 허용하지 않았다. 즉 재무성(1980년 이후 상무성)이 무역행위의 불공정성을 조사확인한 뒤 관세위원회가 국내산업의 피해판정을 내리게 되면 재무성(관세국)이 반덤핑관세나 상계관세를 부과하는 것으로 보호조치가 마무리되게 되어 있었다. 다만 보조수출로 인한 불공정무역행위의 경우에는 재무장관이 특별면제조치(special waiver)를 취할 수 있는 권한을 갖고 있기 때문에 대통령이 다소 개입할 수 있는 소지가 열려 있었다.

이에 비하여 긴급수입제한조치(및 관세법 337조)의 경우에는 관세위원회가 사실조사 및 국내산업피해에 대한 긍정적 판정과 함께 적절한 보호조치(관세인상, 쿼터설정 등)를 대통령에게 건의하도록 하였고, 이에 대하여 대통령은 보다 넓은 국익의 확보 차원에서 관세위원회의 보호조치 건의를 거부하거나 동 위원회가 건의한 보호조치 외에 다른 적절한 조치를 취할 수 있도록 하였다. 만일 대통령의 최종결정에 대하여 의회가 불만이 있는 경우에는 상하원합동회의(confidence)의 2/3(1974년 이전) 또는 과반수 의결로 대통령의 거부권을 번복(overrule)할 수 있도록 하였다. 그러나 여기에서 주목할 점은 대통령에게 재량적 판단권한을 부여하고 있는 긴급수입제한조치(및 관세법 337조)의 경우에 의회는 한번도 대통령의 결정을 번복한 적이 없었다는 사실이다.³⁰⁾

30) Judith Goldstein, "Ideas, Institutions, and American Trade Policy," *International*

다만 미의회는 긴급수입제한조치 관련규정을 수차례 개정함으로써 동 구제조치의 운영에 대한 미의회의 통제권이 여전히 유지되고 있음을 보여주었다. 예를 들면 「1962 통상확대법」 제정과정에서 의회는 1951년 무역법상의 긴급수입제한조치 관련규정이 지나치게 느슨하다고 보고 이것의 발동요건을 다소 강화하였다. 「1974 무역법」에서는 다시 이 조치의 발동요건을 완화하였으나, 「1979 통상협정법」에서는 불공정무역에 대한 제재의 강화 필요성이 강하게 제기됨에 따라 법적 구제절차의 종료기간을 축소하였다.

이런 관점에서 볼 때 미무역위원회는 미의회가 일방적인 보호주의 압력으로부터 스스로를 보호하기 위한 의도에서 설치한 추가적인 보호주의 압력의 통로 (channel)라는 견해가 설득력있게 들리기도 한다.³¹⁾ 즉 미의회는 행정부에 대한 무역정책 권한의 일부위임만으로는 끊임없이 제기되는 보호주의 압력을 모두 처리할 수 없다고 보고, ① 관세인하 협상 이후 수입급증으로 인해, 또는 ② 덤펑 및 보조수출 등 외국기업이나 외국정부의 불공정한 무역행위로 인하여 타격을 받게 된 국내산업의 불만을 해소해 내기 위한 제도적 장치로서 준사법적인 절차에 따라 운영되는 미무역위원회를 설치하게 되었다는 것이다.

IV. 미국의 무역정책 결정과정의 실제

1. 1980년대 이후의 무역정책방향의 변화와 정책결정과정

미국은 1980년대에 들어서면서 여러 산업분야에서 경쟁력의 쇠퇴를 경험하게 되고 무역적자가 누적적으로 증가하는 과정에서 과거와는 양상을 달리하는 일련의 보호무역 조치들을 취하기 시작하였고 그러한 추세는 현재까지도 큰 변화없이 계속되고 있다.³²⁾ 이런 의미에서 본절에서는 1980년대 이후 미국의 무역정책방향이 크게 수정되게 된 배경과 과정, 이러한 정책변화의 배경에 놓여 있는 정책결정과정의 변화에 대하여 좀더 구체적으로 고찰해 보려고 한다.

Organization, op. cit.; Judith Goldstein and Stephanie Ann Lenway, "Interests or Institutions: An Inquiry into Congressional-ITC Relations," *International Studies Quarterly*, 33 (1989).

- 31) I.M. Destler, *American Trade Politics*. Washington, D.C.: Institute of International Economics, 1994, pp. 21-24.
- 32) 최병선, 「Clinton의 통상정책」, 『최종기교수정년퇴임기념논문집』, 서울: 장원출판사, 1994.

가. 1980년대 초반 미국의 무역정책문제의 성격과 근원

미국의 무역정책을 연구하는 많은 학자들은 1980년대 초반 Reagan 행정부의 느슨한 재정정책과 긴축통화정책, 부적절한 환율정책이 무역정책의 운영에 심대한 악영향을 미쳤다고 지적한다. 초강세를 유지했던 달러(super-dollar)가 보호무역주의의 부활을 불가피하게 하였다는 지적이다.³³⁾ 달러가 최고치를 기록한 1985년 2월말을 기준으로 볼 때 달러환율은 경상수지의 균형을 위해 요구되는 적정환율 수준보다 약 40%나 초과하여 고평가되고 있었다는 것이다. 이것은 미국의 수출산업부문이 약 40%의 가격경쟁력 약화를 감수하지 않을 수 없었다는 것을 의미한다. 달러의 초강세를 마치 미국의 영광의 회복인 것처럼 “America is back”을 정치적으로 선전하던 Reagan 대통령은 뒤늦게 이 문제의 심각성을 인식하게 되었고, 1985년 9월 G5 재무장관의 Plaza회담 이후 달러환율을 평가절하하기 시작하였다. 그 결과 1987년말에는 달러환율이 1980년 수준으로 복귀하게 되었고, 이후 무역수지의 적자는 현저한 감소추세를 보이면서 안정을 회복하기 시작하였다.

나. 쌍무협상의 선호 및 지역주의적 문제해결 노력의 강화

미국정부가 1980년대에 들어서면서 다양한 형태의 “小多者主義(minilateralism)” 또는 쌍무협정 방식을 통하여 무역문제를 해결하려는 방향으로 傾斜되는 경향을 보이게 된 배경에는 GATT체제 하에서의 다자주의적 접근방식(multilateral approach)에 대한 환멸과 좌절이 있다.³⁴⁾ 1980년대에 들어서면서 USTR은 Tokyo Round에 상정할 수 없었던 새로운 무역문제의 해결을 위하여 새로운 무역협상라운드를 구상하였다. 사실 미국은 OECD를 통해서 이 문제를 지속적으로 거론해 왔고, 1981년의 G-7정상회담에서 Reagan 대통령은 선진국 정상의 지지를 얻으려 노력하였다. 그러나 선진국 정상들의 반응은 대단히 미온적이었다. 당시 세계경제는 극도의 불황국면에 처해 있었고, 미행정부의 새로운 라운드의 구상이 무르익지도 못한 상태에 있었다.

미국은 1982년 11월 GATT각료회담에서 새로운 라운드의 추진의도를 적극화

33) David Richardson, “Trade Policy,” in Martin Feldstein (ed.), *American Economic Policy in the 1980s*. Chicago: University of Chicago Press, 1994; Paula Stern, “Trade Policy,” in Martin Feldstein (ed.), *Ibid*; Jeffrey A. Frankel, “Exchange Rate Policy,” in Martin Feldstein (ed.), *Ibid*.

34) Richardson, “Trade Policy,” in Martin Feldstein (ed.), *op. cit.*

하였다. USTR은 농산물교역 문제와 긴급수입제한조치 등 오래된 숙제와 서비스 교역, 지적재산권 보호 등 새로운 이슈에 대한 다자간협상의 개시를 제안하였다. 그러나 미국의 설득노력에도 EC는 농산물교역 자유화에 비타협적이었고, 인도 등 개도국은 서비스교역 자유화에 완강하게 반대하였다. 더불어 모든 회원국은 새로운 라운드의 구상을 초강국 미국의 횡포를 표상하는 것으로 받아들이면서 공개적으로 규탄하였다. 이러한 분위기 속에서 GATT각료회담은 GATT로 하여금 농산물과 서비스 시장에 대해 조사연구를 하도록 한 채 씁쓸한 뒷맛을 남기면서 폐막하였다.

이 회담 이후 대통령, 의회 등 미국의 주요 무역정책담당자들은 GATT의 다자간 접근방식을 통한 시장확대의 가능성에 대하여 깊은 회의를 품으면서 가능한 한 다자간 접근방식을 취하되, 필요하다면 쌍무협상을 통해 시장개방을 추구해 나갈 수 밖에는 없다는 판단을 한 것처럼 보인다. 이러한 이중적인 접근전략 (two-handed approach) 하에 미국은 이후 GATT가 주도할 새로운 라운드의 개시를 계속 추진함과 동시에, 다자간접근이 실패할 경우를 대비하여 쌍무협상을 통해 시장확대의 돌파구를 열어가기 시작하였다.

한편 1980년대 후반에 이르러 미국은 UR협상을 추구하는 일방, 지역주의 (regionalism)에 입각한 무역문제 해결노력도 강화하였다. 여기에는 다음과 같은 세가지 요인이 작용한 것으로 볼 수 있다. 첫째, 1990년 말을 목표기간으로 설정하였던 UR협상의 진전이 대단히 지지부진하였다. 또한 UR협상에서 논의되고 있는 사항만으로는 미국산업이 봉착하고 있는 다양한 무역정책문제들을 다루어 나가는 데 한계가 있다는 인식을 갖고 있었다. 둘째, 세계시장이 일본, EC, 미국 등을 중심으로 하는 몇개의 권역으로 구조화되고 있어서 GATT와 같은 다자간 무역협정은 구조적 결함을 갖고 있다고 생각하였다. 당시에 WTO를 미처 상정하지 않고 있던 미국으로서는 GATT가 협정준수여부를 감시하고 이행을 강제할 수 있는 제도적 장치를 갖추지 못하고 있는 이상 쌍무협상방식을 활용하는 것이 유리하다고 판단하였다는 것이다.

UR협상에 있어서 미국이 취한 협상전략에도 그러한 경향은 잘 나타났다. 미국은 UR의제에 대해서는 GATT규범에 따른 협상방식을 채용하였으나 그 밖의 문제에 대해서는 쌍무협상방식을 취하였다. 예를 들면 수입이 제한되고 있는 공산품과 농산물의 관세화협상, 높은 관세율 품목의 관세율 인하협상, 서비스시장 개방협상에 있어서 다자협상과 병행하여 쌍무협상방식을 사용하였다. 이것은 미국이 다자간 협상만으로는 ‘보이지 않는 무역장벽 (invisible trade barriers)’을 해소하

기 어렵다고 보고 있고 이러한 문제를 해결하기 위해서는 쌍무협상이 보다 효과적이라는 판단을 가지고 있었음을 잘 보여주는 것이라 할 수 있다.

셋째, 미국 스스로 국제무역체제에 대한 미국의 영향력이 상당히 감소하고 있다는 인식을 갖고 있었다. 우선 미국의 무역수지 적자가 1990년 이후 상당히 빠른 속도로 감소되고 있기는 하나, 무역적자의 태반이 근본적으로 막대한 재정적 자에 기인하고 있다는 것이 정설로 받아들여지고 있는 상태에서 미국의 무역적자는 더이상 무역상대국에 추가적인 시장개방을 요구할 수 있는 강력한 지렛대 (leverage)로서 작용하기 어렵게 되었다는 인식이 미국으로 하여금 조바심치게 만들었다는 것이다. 또한 미국 무역적자가 주로 일본과의 교역에서 기록되고 있다는 점에서 일본과의 쌍무협상을 통하여 무역적자의 해소를 추구하는 것이 보다 효과적이라는 판단을 갖고 있었다.

다. 공정무역 개념의 등장과 의회의 적극성

GATT를 중심으로 하는 자유무역체제의 공고화와 함께 공정무역(fair trade)의 확보에 상당한 주안점을 두었던 Tokyo Round 타결 이후 미국은 주요교역국들이 보다 공정한 규칙을 준수해 나가기를 기대하였다. 그러나 미국은 1980년대에 들어서면서 자국의 주요산업의 경쟁력 저하가 두드러지게 나타나기 시작하자 미국 경제와 산업의 곤경이 대부분 경쟁국들의 “무의식적인 또는 고의적인” 불공정무역관행(unfair trade practices)에서 비롯되는 것이 아닌가 의심하게 되었고, 이러한 의심은 점차 확신으로 변모해 갔다.³⁵⁾ 특히 일본이 승승장구하고 신흥공업국들이 무서운 세력으로 등장하고 있는 것이나, EC와 유럽제국의 경쟁력이 살아나고 있는 것은 이들 국가들의 적극적인 산업정책과 수출지원정책 때문이라고 생각하였다. 이 모두는 미국의 눈으로 볼 때 지극히 “부당한” 인위적인 경쟁력 강화노력으로 비치지 않을 수 없었다.³⁶⁾

이것은 미국 정부와 국민 사이에 널리 퍼져 있는 하나의 인지(perception)에 불과하였다. 1970-80년대에 경쟁국들의 미국시장에 대하여 불공정무역행위가 실제로 증가했다는 주장을 뒷받침할 구체적 증거도 없고, 그렇다고 미국기업의 무역관행이 다른 경쟁국에 비하여 평균적으로 더 공정했다고 볼 수 있는 근거도 없다. 그러나 여기에서 주목해야 할 것은 미국정부와 국민의 인지의 정확성과는

35) C.S. Pearson, *Free Trade, Fair Trade?* Lanham, Md.: University Press of America, 1989.

36) Richard N. Cooper, “US Response to Foreign Industrial Policy,” in Dominick Salvatore (ed.), *Protectionism and World Welfare*. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.

관계없이 불공정무역에 대한 불만이 이후 미국의 무역정책기조의 변화를 유발한 결정적 요인으로 작용하였다는 사실이다.

이와 더불어 미국의 무역정책기조가 공정무역을 축으로 발전하게 된 또 하나의 배경은 1980년대에 들어서면서 전통적으로 외교정책과의 긴밀한 관련 속에서 결정되어 왔던 무역정책이 국내정치(domestic politics)에 휩쓸리게 되기 시작하였다 는 점이다. 이것은 전후의 냉전체제가 완화되기 시작한 당연한 결과라고 볼 수 있다. 이제 미국은 더 이상 경쟁국을 우방국이라는 외교적 틀 속에서 특별히 배려해야만 할 이유를 찾지 못하게 되었기 때문이다. 미국경제의 대외무역의존도가 1970년의 6% 수준에서 1980년 12% 수준으로 배증한 이래 더 이상의 증가를 보이지 않고 있다는 사실도 미국 무역정책이 궁극적으로 국내정치의 틀 속에서 머물지 않을 수 없는 사정을 보여주고 있다. 아무튼 미국의 무역정책이 국내정치의 장으로 회귀하게 되었다는 사실은 무역정책이 대중적 관심의 일부가 되게 되었다는 것을 뜻한다. 공정무역을 얘기할 때마다 따라다니는 “평평한 운동장(level playing ground)”의 확보라는 상징적 표현이 단적으로 시사하는 바와같이 국제무역도 스포츠에서와 같이 공정한 게임규칙에 의해서 이루어져야 하고, 이를 위반하는 자는 응징해야 한다는 상식적인 주장이 엄청난 호소력을 지니게 된 것이다.

이러한 정치적 의미를 갖고 있는 공정무역 개념의 등장은 의회가 무역정책의 주도권을 회복할 수 있는 계기를 마련해 주면서 의회와 행정부간의 무역정책 주도권 경쟁이 격화되게 만들었다. 앞절에서 강조해 온 바와같이 무역정책 결정권 한을 직접적으로 행사하는 데 따른 책임과 위험으로부터 스스로를 보호하는 대신 행정부에 이를 위임하고 간접적으로 행정부의 무역정책 결정과정에 영향력을 행사해 오는 것에 만족해 왔던 미의회가 공정무역 개념에 입각하여 좀더 적극적으로 보호주의적 압력에 대응하기 시작한 것이다.³⁷⁾

미의회의 보호무역주의로의선회는 「1984 무역관세법(Trade and Tariff Act)」을 계기로 한고비를 넘겼다. 그때까지의 수많은 보호주의적 입법을 다소 정리한 미를 지닌 이 법에서 의회는 ① 자유무역협정 체결을 위한 협상권한을 행정부에 부여하고, ② USTR로 하여금 외국의 무역장벽에 대하여 조사보고하도록 의무를 부과하는 동시에, ③ 미무역법 301조에 근거하여 외국정부의 불공정한 — 정당화 할 수 없고 비합리적이며 차별적인(unjustifiable, unreasonable, and discriminatory) — 무역장벽의 제거를 위하여 USTR이 수동적(reactive)이 아니라 적극적(active)

37) I.M. Destler, *American Trade Politics*, op. cit.

인 행동을 취할 수 있는 권한을 부여하였다. 달러환율이 최고조에 달하고 있던 1985년초 Reagan 대통령이 USTR의 불공정무역관행에 대한 직권조사 등을 독려 하자는 않은 채 일본의 자동차수출자율규제 협정을 종료시키고, 당시 의회의 지지를 얻고 있던 USTR Brock대사를 노동부장관으로 전임시킨 뒤 3개월 동안이나 USTR을 공석으로 비워두게 되자 의회의 분노는 폭발하고 말았다.³⁸⁾ 이후 3년간 미의회는 수백건에 달하는 보호주의적 무역법안들을 놓고 토론을 계속해 오던 중 드디어 「1930 Smoot-Hawley Act」 이후 처음으로 자신의 손으로 성안한 「1988 종합무역법(Omnibus Trade and Competitiveness Act)」을 상하원의 절대적인 지지 속에 통과시켰다.³⁹⁾ 물론 전자가 수동적 보호주의 입법이었다고 한다면, 후자는 시장개방을 지향하는 공격적인 보호주의 입법이라는 차이가 있었다.

「1988 종합무역법」은 무역정책 결정에 대한 의회의 적극성(Congressional activism or assertiveness)이 절정을 이루면서 만들어낸 산물인 동시에 1990년대의 미국의 무역정책기조를 확정한 입법이었다고 할 수 있을 것이다. 사실 이 법 제정 이후 의회는 더 이상 보호주의적 입법을 추진하지 않은 채 오늘에 이르고 있다. 이 법에 규정된 Super 301(사실은 Section 310조), 지적재산권 분야에 적용되는 Special 301조, 통신분야에 적용되는 Telecom 301조는 너무나도 잘 알려진 조항들이고, 이들 조항에 규정된 보복조치는 이후 일본, 한국, 대만 등 주요관심국의 시장개방에 결정적인 역할을 하였고, Uruguay Round의 타결의 밑거름이 되었다.

1980년대에 고조된 미의회의 적극적인 무역정책 결정과정에 대한 개입은 불가피하게 의회와 행정부 사이의 오래된 무역정책 결정의 주도권 경쟁을 격화시켰다. 그러나 무역정책 결정의 주도권 경쟁은 의회와 행정부의 끊임없는 대립과 갈등을 유발하기 보다는, 미의회와 행정부가 미국의 국익을 위한 무역정책을 모색하는 데 있어서 새롭게 역할분담할 수 있는 촉매제로 작용하였다. 1980년대 이후 미의회와 행정부는 “나쁜 경찰/좋은 경찰(bad cops/ good cops)의 역할을 나누어 수행하고 있다.⁴⁰⁾ 양자간의 묵시적 합의에 의한 것이든 아니든 관계없이 미행정부는 언제나 의회의 보호무역주의적 동향을 빙자함으로써 행정부가 제시하는 정책대안을 상대국이 수용하도록 압력을 가할 수 있었다. 협상이 진행되는 의회는

38) *Ibid.*

39) Chang Jae Baik, "Politics of Super 301: The Domestic Basis of US Foreign Economic Policy," Unpublished Ph.D Dissertation, University of California at Berkeley, 1993.

40) Petro S. Nivola, *Regulating Unfair Trade*. Washington, D.C.: Brookings Institution, 1993.

계속하여 행정부의 적극적인 행동을 채근하고, 협상이 진행중이라는 이유로 개별 산업의 보호주의 입법(special legislation) 압력을 효과적으로 물리쳐 왔다. 요컨대 지속적인 협상만이 특수산업의 보호주의 압력을 효과적으로 제어할 수 있다는 “자전거 이론(bicycle theory)”에 입각한 수출정치(export politics)의 시대가 의회와 행정부의 합작으로 열리게 된 것이다.⁴¹⁾

2. 1980년대 이후의 주요 무역정책 사례

여기에서는 위와같은 미국의 무역정책기조의 변화를 대표하는 사례들을 통하여 미국의 무역정책 결정과정의 실상과 이 과정에서의 주요 행위자, 특히 대통령과 의회의 역할과 상호작용에 대하여 좀더 중점적으로 고찰해 보려고 한다.

가. 對日 자동차 수출자율규제

1979년 제 2 차 오일쇼크 이후 일본의 대미자동차수출의 급격한 증가에 따라 타격을 입게 된 미국의 포드자동차와 전국자동차노조는 Carter 행정부 시절인 1979년 ITC에 무역조정지원과 함께 긴급수입제한조치를 청원하였다. 그러나 ITC는 자동차수입의 증가가 미국자동차업체가 당면하고 있는 애로의 가장 중요한 이유가 아니라는 이유로 부정적 판정을 내렸다. 한편 노조의 실업자에 대한 무역조정 지원요청은 Carter 대통령에 의해 받아들여져 약 10억불의 지원을 받게 되었다. 그러나 Reagan은 대통령에 취임한지 2개월이 채 못된 1981년 3월 백악관회의에서 Stockman 예산관리국장 등의 반대를 무릅쓰고 자동차산업의 문제를 일본정부와 쌍무적으로 해결하기로 결정하고 일본자동차의 대미수출자율규제(VER) 문제를 일본정부와 협의하도록 USTR Brock대사와 Mansfield 주일본대사에게 지시하였다.

미행정부는 자동차수입쿼터법안, 국산부품사용의무화법안(domestic content legislation), 부문별 상호주의(sectoral reciprocity)법안 등 보다 강력한 의회의 무역제재 움직임을 들먹이면서 자동차문제를 양국 행정부가 조용히 해결할 것을 은근히 종용하였다. 양국 정부관료 사이의 몇차례의 협의 끝에 일본정부는 동년 5월 대미 자동차수출자율규제 방침을 공표하였다. 물론 일본정부로서는 미의회의 보호주의적 동향과 이를 빙자한 미행정부의 의도를 뻔히 알고 있었지만, 이러한 방식으로의 문제해결이 결코 일본정부나 업계에 일방적으로 불리한 선택이 아니

41) Destler, *American Trade Politics*, op. cit.

라는 확신을 갖고 있었다(Nivola, 1993). 이것은 수출자율규제가 수출국정부의 관여하에 이루어지는 것인 이상 정부가 관련업계에 대한 영향력을 보유할 수 있다는 장점(?)과 함께 미국시장에서의 일본자동차의 수출가격 상승은 물론이고 업계의 상위시장(up-market) 진입이나 대미투자의 촉진이라는 의미에서도 바람직한 것으로 생각되었기 때문이다. 사실 이 무역규제로 인하여 1981-84년간 미국의 소비자는 약 9억불의 손실(자동차업계는 9억불의 이익)을 보았고, 일본의 자동차업계는 5억불의 이득을 본 것으로 분석되고 있다.⁴²⁾

의회에 대하여 막강한 영향력을 보유하고 있었고, 의회의 보호주의적 입법에 대하여 안전하게 거부권을 행사할 수도 있었던 Reagan 대통령이 이와같이 쌍무협상을 통하여 어떤 면에서 보든 경제적으로 합리화시키기 어려운 방식으로 무역문제를 해결하려 했던 이유는 무엇이었는가? 가장 주된 이유는 선거기간동안 자동차업계의 정치적 지지의 반대급부로 제시한 일본자동차 수입제한 약속을 이행하는 데 있었다.⁴³⁾ 또한 곧이어 개최될 의회에서 세출예산을 삭감하기 위해서는 보호주의 성향을 지닌 의원들의 환심을 삼으로써 정치적 자본(potitical capital)을 비축해 두어야 할 필요도 있었다.

나. 철강 수출자율규제

1984년의 철강수출 자율규제협정은 또 다른 측면에서 미국의 무역정책과 선거와의 관계를 극명하게 보여 주었다. 1984년 9월 대통령선거전을 2개월 앞둔 시점에서 Reagan 대통령은 “베들레헴철강과 전국철강노조가 제출한 긴급수입제한조치 청원에 대하여 ITC가 사실조사 부분과 관련하여 긍정판정(affirmative finding)을 내렸으나 이후 ITC가 건의하는 수입제한조치에 관계없이 미행정부는 보호무역주의의 확산을 피하고, 불공정무역관행의 폐해를 제거함과 동시에 이에 대해 강력히 대처하기 위하여 최근 수출이 급증하고 있고 불공정한 무역행위를 하고 있는 주요 철강수출국들과 협상을 전개하겠다”고 발표하였다.⁴⁴⁾ 이후 미행정부는 유럽제국, 일본, 한국 등을 포함한 27개 주요 철강수출국(당초 19개국, 차후에 8개국 추가)과 협상을 벌여 당초 청원에 포함되어 있지도 않았던 품목인 특수강까지를 포함한 모든 철강제품에 대한 하여 동년 10월 철강수출자율규제협정을 타결하였

42) Stern, “Trade Policy,” in Martin Feldstein (ed.), *op. cit.*

43) David A. Stockman, *The Triumph of Politics: How the Reagan Revolution Failed*. New York: Harper & Row, 1986.

44) *Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program*, 1988.

다. 이것은 Reagan 행정부가 한편으로 자유무역의 수호자인 것처럼 자처하면서 다른 한편으로 새로운 수입쿼터를 설정하는 이중성을 극명하게 보여 준 것인 동시에,⁴⁵⁾ 미행정부가 무역법상의 공정무역과 불공정무역의 명확한 구분을 무시함과 동시에 정치적 해결을 법적 해결에 우선한 것을 잘 보여준 사례라 할 수 있다.

다. 미-일 반도체협정

1986년 8월 미국이 일본과 체결한 반도체무역협정(semiconductor trade agreement: SCTA)은 미국이 국내산업의 보호보다는 해외시장의 확대에 초점을 맞추는 방향으로 무역정책방향을 전환하기 시작한 것을 극명하게 보여주는 사례라 할 수 있다.⁴⁶⁾ 1980년대 중반 반도체부문에서 국제경쟁이 치열해지면서 일본의 반도체업체들의 덤픽공세에 따라 위기에 처한 미국의 반도체산업협회는 1985년 6월 미통상법 301조에 의거 일본반도체 수출업체의 불공정무역에 대한 조사를 요구하였다. 이들이 반덤핑조사가 아니라 불공정무역에 대한 조사를 요구한 것은 미국의 반도체수요업체(예: 컴퓨터생산업체)의 입장을 고려한 것이다. 한편 이와는 무관하게 상무성은 이례적으로 일본의 256K DRAM 및 1메가 DRAM 생산업체들의 반덤핑협의를 잡고 직권조사를 개시하였다. 이 두가지 조사가 동시에 진행되는 수개월간 협상에 들어간 미국과 일본정부는 1986년 8월 반도체무역협정을 체결에 합의하였다. 이 협정은 크게 두 부분으로 나누어 볼 수 있다. 하나는 일본업체의 덤픽행위를 저지하기 위한 것으로서 미상무성이 일본업체의 수출가격(foreign market value)를 설정하고 일본정부가 이들의 수출가격을 감시하는 것이었다. 다른 하나는 소위 시장접근(market access) 문제로서 일본정부는 일본의 반도체시장에 대한 외국업체의 시장점유율을 5년 안에 20%에 이를 수 있도록 노력한다는 것이었다.

당초 이 협정은 1991년 7월말로 종료될 예정이었으나 1990년초에 이르러 두 가지 점에서 문제가 야기되었다. 우선 미국의 반도체수요업체들이 이 협정의 반덤핑규정으로 인하여 반도체가격이 상승함에 따라 어려움을 겪고 있다는 이유로 관련규정에 반대하였다. 다음으로 20%의 수입목표치 달성이 불가능한 것으로 판단

45) W.A. Niskanen, *Reaganomics: An Insider's Account of the Policies and the People*. New York: Oxford University Press, 1988.

46) Laura D. Tyson, *Who's Bashing Whom?: Trade Conflict in High-Technology Industries*. Washington, D.C.: Institute of International Economics, 1992.

되었다. 왜냐하면 1991년초 외국업체의 일본수입시장 점유율은 겨우 14%에 도달하였고 그것도 더 이상 증가되지 않을 것으로 예측되었기 때문이다. 이러한 상황에서 미국반도체산업협회는 미국의 컴퓨터업체들과 협의하여 반도체무역협정의 덤펑관련부분을 완화하고 대신 시장접근관련규정을 강화하는 새로운 협정의 체결을 위해 로비를 전개하였다. 이 이후 미국정부와 일본정부는 재차 협상에 들어가 1991년 여름 5년을 협정기간으로 하는 새로운 반도체무역협정(new SCTA)을 체결하였다. 이 새로운 협정에서 양국은 20% 수입목표치를 보다 명시적으로 설정하고 이 목표치를 1992년말까지 달성하기로 합의하였다. 이 협정의 체결과정에서 미국이 일본에 무역제재 위협을 가했음을 물론이다.

새로운 협정의 체결 이후 외국업체의 일본 반도체시장점유율은 1992년말 20.2%에 달하였다. 시장점유율 면에서 볼 때 유럽과 한국의 대일 반도체수출이 다소 증가한 것도 사실이나, 거의 대부분을 미국이 차지하였다. 그 결과 미국의 대일반도체 수출은 이 협정이 처음 도입된 1986년에 비하여 두배이상으로 증가하였고, 여기에 고무된 미국의 반도체제조업체는 수입목표치를 상향조정해야 한다는 압력을 가지고 있는 형편이다.⁴⁷⁾ 더 나아가서 일본시장 침투에 애로를 겪어온 그밖의 산업 특히 미국의 건설업, 자동차부품제조업, 슈퍼컴퓨터제조업계가 미정부에 반도체무역협정과 유사한 부문별 무역협정의 체결압력을 가하고 있는 중이다. 1995년에 있은 미·일자동차 및 자동차부문협상은 이것의 또 하나의 좋은 사례이다.

라. 미-일 구조조정협의

1985년 Reagan 대통령은 미국을 방문한 나카소네 일본수상과의 회담에서 양국의 무역불균형 문제를 거론하면서 미국이 경쟁력이 있으나 일본시장에 대한 진출이 봉쇄되어 있다고 생각하던 통신, 제약, 마이크로일렉트로닉스, 목제품 등 4개 분야의 양국간 교역확대를 위한 특별협상을 제안하였다. 이후 시장지향적-개별부문 협상(Market-oriented, Sector-specific: MOSS)으로 명명된 이 협상을 통해 미국은 상당한 양보를 일본으로부터 얻어내었다. 또한 1988년에는 쇠고기와 오렌지류에 대한 일본의 수입쿼터를 포기하도록 하였고, 앞에서 검토한 바와같이 미-일 반도체협정을 통해 현저한 성과를 거두었다.

그러나 대일 무역적자의 해소를 요구하는 의회압력에 따라 일본시장 개방을 향한 USTR의 공격적인 시장개방요구는 이후에도 계속되었다. Bush행정부하의

47) *Economist*, March 27, 1993.

USTR은 UR협상이 교착상태에 빠져 있던 1989년 새로 제정된 종합무역법에 근거하여 Super 301조에 의거한 불공정무역행위에 대한 조사를 마치고 일본, 인도, 브라질을 우선협상대상국(priority foreign countries: PFC)으로 지정하였다. USTR의 PFC 결정과정에서 이미 한국과 대만은 미국의 오래된 요구를 전폭적으로 수용함으써 PFC지정을 가까스로 모면하였다. 그러나 PFC로 지정된 국가들의 저항은 완강하였다. 이에 Bush 대통령은 USTR로 하여금 의회의 공격표적이었던 일본과 구조조정협의(Structural Impediment Initiative: SII)에 착수하도록 지시하였다.

이 협의는 일본시장 개방을 위한 미국의 그동안의 미시적 접근만으로는 양국 무역수지 불균형 해소에 한계가 있다는 인식하에 미국의 대일수출을 구조적으로 가로막고 있는 장애요인들을 근본적으로 제거하는 것을 목적으로 하였다. 미국이 협의대상으로 제시한 것들은 마케팅과 유통체계, 일본의 저축과 투자패턴, 일본의 정부기업관계 등 전통적으로 국내정책문제로 여겨져온 사항이었다. 미국은 이 협의를 통하여 일본이 무역과 직간접적으로 관련있는 모든 부문에서 일본정부의 규제완화(deregulation) 압력을 가중시켰다. 미국은 이어서 한국에서 대해서도 미 일구조조정협의와 유사한 영업구조개선협상(President's Economic Initiative: PEI)를 통하여 규제완화 압력을 가하였다.

마. 북미자유무역협정(NAFTA)의 체결

1993년 11월초 미행정부는 UR협정의 타결에 앞서서 북미자유무역협정(NAFTA)을 체결하고 의회의 비준을 얻었다. NAFTA를 향한 미국의 지역주의적 접근은 1988년에 시작되었다. 미국은 지역적 연고에 바탕하여 그리고 1993년을 목표시점으로 삼은 EC의 단일시장(Single European Market) 추진계획을 의식하여 카나다와 자유무역협정을 급속하게 추진하였다. 미-카나다 자유무역협정을 위한 협상이 진행되던 무렵부터 카나다와 NAFTA의 가능성을 모색하였던 멕시코의 Salinas 대통령은 1990년 봄 Bush 대통령에게 NAFTA의 추진을 전격적으로 제안하였다. Bush는 최근 정치참모의 반대에도 아랑곳하지 않고 USTR로 하여금 이를 적극적으로 추진하도록 지시하였다. 이미 미-카나다 자유무역협정이 체결되어 있던 상황에서 NAFTA의 추진은 사실상 미-멕시코 자유무역협정을 체결해 가는 것과 다름이 없었다.

NAFTA협정 체결과정에서 카나다는 시종 미온적인 입장을 유지하였고, 멕시코는 대단히 적극적이었으며, 미국은 국내의 분열된 여론에 시달려 왔다. NAFTA 기본협정 체결을 전후하여 미국내에서 크게 세가지 문제가 줄기차게 제기되어 왔

다.⁴⁸⁾ 가장 큰 문제는 노동문제였다. NAFTA가 체결될 때 미국의 기업(특히 미국 남서부의 기업)들이 멕시코의 저임금을 노려 대거 멕시코로 이전해 가게 되면 미국에 막대한 실업이 야기되고 임금의 하향압력이 가해지게 될 것이라는 우려가 대두되었다. 이러한 이유로 미국의 AFL-CIO는 NAFTA에 극력 반대하였다. 많은 의원들이 노조의 입장을 지지하였다.

대부분의 환경운동단체들도 NAFTA에 반대하였다. 특히 영향력이 큰 시에라클럽(Sierra Club), 지구의 친구들(Friends of Earth), Ralph Nader가 이끄는 공익시민의 모임(Public Citizen) 등은 NAFTA가 체결되면 미국과 멕시코 국경에서의 환경문제와 멕시코 국내의 환경문제가 더욱 심각해질 것을 우려하였다. 따라서 이들은 멕시코의 환경제도와 정책이 미국에 준하는 수준에 도달하지 않는 한 NAFTA체결에 결코 찬성할 수 없다는 입장을 고수하였다. 이들은 법원에 NAFTA가 미국환경정책법에 규정된 환경영향평가 과정을 거치지 않았다는 이유로 소송을 제기하기도 하였다.

세번째 문제는 수입급증(import surge)이었다. NAFTA가 체결될 경우 3국의 역내관세가 15년에 걸쳐 완전철폐될 예정이고 이 과정에서 멕시코가 미국시장에 덤핑을 자행함으로써 미국산업이 피해를 입을 가능성이 있음을 우려하여 수입급증에 효과적으로 대처할 수 있는 제도적 장치의 필요성이 제기된 것이다. 이 측면에서 미국의 제당업체, 오렌지생산농가, 판유리제조업체 등은 NAFTA에 완강하게 반대하였다.

이 세가지 문제로 인하여, 관련 3국이 서명한 NAFTA는 미국에서 의회에 상정도 되지 못한 채 Clinton 행정부에 인계되었다. 대통령선거기간중 Clinton은 노동단체와 환경단체를 의식한 나머지 NAFTA에 대한 자신의 입장을 분명히 하지 않았다. 그러나 결국 이 세가지 문제의 해결을 전제로 NAFTA체결에 찬성한다는 입장을 밝혀 재협상을 필요성을 강력하게 시사하였다. 이러한 공약에 따라 Clinton 행정부는 이미 공식적으로 서명이 이루어진 협정을 놓고 다시 재협상을 벌이게 됨으로써 각각 선거를 앞두고 있는 카나다와 멕시코를 곤궁에 처하게 하였다. 아무튼 미국행정부의 강경한 입장에 따라 재협상이 진행되었고, 1993년 8월 13일 수입급증에 대한 연례심사 규정, 노동과 환경문제를 다룰 3국위원회의 설치 등을 포함하는 부속협정(supplemental agreements) 체결에 성공하였다.

48) Gary Clyde Hufbauer and Jeffrey J. Schott, *NAFTA: An Assessment*. Washington, D.C.: Institute of International Economics, 1993; 최병선, 1993, 앞의 글.

그러나 NAFTA협정안 미의회의 비준이라는 또 하나의 힘든 고비를 넘어야만 했다. 미의회가 이 문제에 대하여 극히 분열된 양상을 보이고 있었기 때문이다. NAFTA협정의 상원통과는 무난할 것으로 전망되었으나, 하원의석의 과반수 이상을 점하고 있는 상당수의 민주당 의원들이 반대하였고, 176명의 공화당의원 가운데 2/3 정도만이 찬성하는 입장에 있었기 때문이다.⁴⁹⁾ 특히 이 문제에 대하여 상당한 영향력을 갖고 반대입장을 취한 하원의 Gephardt, Bonior의원 등은 민주당의원들의 입장을 곤란하게 만들었다. 미국인 역시 대부분 NAFTA협정체결에 부정적 반응을 보였다. 1992년 대통령선거에 출마하였던 택사스 출신의 Ross Perot는 NAFTA협정체결에 반대하는 운동을 전개하였다.

한편 Clinton 대통령은 노동단체, 환경단체, Perot의 반대운동을 저지하기 위한 노력을 효과적으로 전개하지 못하였다. 사실 NAFTA에 대한 반대집단 못지않게 협정의 체결을 열렬하게 지지하고 있는 집단들이 많이 있음에도 불구하고 이들의 목소리를 규합하지 못하였다. 예를 들면 50명의 주지사중 41명의 주지사들이 NAFTA를 지지하고 있고, 세계의 500대 기업에 속하는 대기업을 포함하여 수많은 기업들이 조속한 협정체결을 희망해 왔기 때문이다.⁵⁰⁾ 이런 비판을 의식한 듯 Clinton은 9월 14일 뒤늦게 백악관에서 Ford, Carter, Bush 등 전직대통령을 초청하여 NAFTA 부속협정 체결을 기념하는 모임을 가졌다. 이것은 두말할 것도 없이 NAFTA가 전직대통령 모두의 지지를 받고 있는 초당파적 문제임을 대내외적으로 과시하기 위한 것이었다. 이러한 우여곡절 끝에 11월 17일 의회는 NAFTA 협정을 비준하였고 이에 따라 동협정은 1994년초 발효하였다.

49) *Economist*, Aug. 21, 1993.

50) 최병선, 1993, 위의 글.