

# 철강 Safeguard조치를 통해 본 미국의 통상정책결정 사례연구

이 용 원\*, 강 병 철\*\*

## — 목 차 —

- I. 머리말
- II. 미국의 통상정책 결정과 철강 세이프가드 조치
- III. 미국의 철강 세이프가드 발동의 과정과 합의
- IV. 맺는말

## I. 서 론

급속한 산업구조의 변화가 이루어지는 가운데서도 국가경제에서 철강산업이 차지하는 역할은 선후진국을 막론하고 여전히 중요하다. 이러한 철강산업의 중요성을 여실히 증명하고 있듯이 자유무역주의를 표방하고 출범한 WTO체제하에서도 철강산업의 통상마찰은 끊임없이 발생하고 있다.

미국 역시 철강산업은 가장 산업보호 혜택을 많이 받은 산업중의 하나로써 철강산업은 초기 투자자본이 막대하고 그 지역의 경제에 큰 영향을 미치기 때문에 정부도 경쟁력이 없다는 것을 알면서도 정치 경제적인 여러 요인을 감안하여 어쩔 수 없이 보호적인 정책을 추진하여 왔다.

특히 1980년대 들어 미국경제는 무역적자, 재정적자의 급속한 누적으로 인해 노골적인 보호주의적 통상정책을 채택하기 시작하면서 2000년 11월 미국 대통령 선거에서 등장한 부시행정부는 각종 통상현안에 대해서 강경한 입장을 천명했

\* 제주대학교 경상대학 무역학과 부교수

\*\* 제주대학교 경영대학원 국제통상학과

다. 2001년 6월 5일 부시대통령은 철강산업이 밀집된 州의 정치적 중요성을 감안 하였으며, 이러한 배경 속에서 미 무역위원회는 2001년 10월 22일에 미국의 철강 산업들이 수입으로 인해 심각한 피해(serious injury)를 입었다고 판정하면서 2002년도 많은 국가들의 강 한 반발 속에 철강세이프가드 조치는 강행되었다.

한편 한·미 양국은 워싱턴에서 미국의 철강 세이프가드 조치와 관련 WTO 세이프가드 협정에 따른 양자 협의를 개최하였다. 한국은 수입철강에 대해 30%의 관세를 추가로 부과한 것은 부당하며 WTO 관련 협정과 불합치하는 조치임을 지적하고 조치의 철회나 WTO관련 협정과 합치될 수 있도록 조치 내용을 대폭적으로 완화할 것을 요구했다. 관재류 제품에 대한 조치의 부당성을 지적하고, 구체 품목으로 냉연 및 도금강판, 석도강판, 강관 및 스텐레스강선 제품에 대한 조치의 철회 또는 완화를 요구하였다. 이에 미국 측은 세이프가드 조치는 미 무역위원회의 적법한 절차에 따른 산업피해 판정 및 조치 건의에 따라 대통령이 구제조치를 결정한 사항이고, WTO 관련협정과 합치되며 관련국들에게 피해가 최소화될 수 있도록 고려하였다는 점을 강조하였다.

WTO체제하에서 초강대국인 미국이 내린 이러한 결정은 WTO체제의 분쟁해결절차가 사법적 권능을 제한적이거나 강화하여 다자간 협력의 틀을 다졌다고는 하나 회원국들이 WTO협정을 준수하지 않으면 GATT체제하에서처럼 WTO체제하에서도 통상마찰의 문제는 근본적으로 해소될 수 없음을 시사해 주고 있는 것이라 할 수 있다.

이에 본 연구는 이러한 문제의식에 근거하여 2002년 3월 5일 부시행정부가 통상법 201조에 따라 발동한 세이프가드조치에서 마지막 철회과정에 이르기까지의 일련의 흐름에 대한 사례분석을 통하여 향후 미국이 발동할 수 있는 세이프가드 조치에 효과적으로 대응할 수 있는 정책적 연구의 시사점을 제시하고자 한다.

## II 미국의 통상정책 결정과 철강 세이프가드 조치

### 1. 미국의 통상법과 세이프가드 조치

미국 국내법상의 세이프가드 개념은 1934년 통상협정법에서부터 찾아볼 수

있다. 1930년 관세법 제350조에 의한 기본적 무역협상권한에 의거하여 1947-51년 중에 적용할 긴급수입제한 조치에 대한 절차 및 기준을 설정하는 3개의 집행명령을 공포하였다. 국가간의 통상협정에서 세이프가드 조항이 도입된 것은 1942년 멕시코와 체결한 호혜무역협정이 최초이다. GATT가입을 승인한 미 의회는 행정부의 과도한 자유무역주의 노선을 경계하여 GATT협정문에 면책조항을 삽입할 것을 요청하였다. 1947년 미 행정부는 GATT 준비위원회에서 면책문제를 정식으로 거론하였고 1942년의 미-멕시코 간의 쌍무협정에 삽입됐던 면책조항을 미국이 체결하는 모든 무역협정에 포함시키도록 행정명령을 발동하였다. 1951년 제정된 통상협정연장법이 미국의 세이프가드 조항의 근원이다. 제7조는 긴급수입제한조치에 대한 절차 및 기준을 규정한 최초의 법률로서 1951년부터 적용되었다. 제7조는 1962년 통상확대법 제301조, 제351조, 제352조에 의해 대체될 때까지 적용되었다. 1962년에 제정된 미국의 통상확대법에서는 세이프가드 발동요건이 엄격히 제한되었다.

미국은 전통적으로 자유무역을 주장해왔다. 고율의 세금을 물리거나 수출입을 막지 말고 국가간 자유로운 교역을 하도록 노력했다. 그런 미국도 1973년 1차 오일쇼크로 불황에 빠지면서 무역적자에 허덕이게 되자 통상법을 일부 바꿨다. 1962년에 제정된 미국의 통상확대법에서는 세이프가드 발동요건이 엄격히 제한되었다. 1974년 무역개혁법에서 다소 완화하였고 1988년 종합무역법에서는 국내산업이 구조조정을 수행할 능력을 향상시키기 위하여 수입제한조치를 발동할 수 있게 했다. 자유무역의 대원칙은 지키면서 필요할 경우 수입을 규제해서라도 미국의 산업을 보호하겠다는 것이 74년 개정된 통상법의 핵심이다. 1988년 종합무역법에서는 국내산업이 구조조정을 수행할 능력을 향상시키기 위하여 수입제한조치를 발동할 수 있게 했다. 외국상품의 수입 급증으로 미국의 국내산업이 심각한 피해를 받거나 혹은 받을 우려가 있는 경우 ITC가 그 여부를 판정하여 미국 대통령에게 당해 상품에 대한 수입제한요구를 건의하면 대통령은 이를 심사하여 수입제한조치를 취할 수 있도록 한 조항을 말한다.

미국의 산업정책은 정부의 선도에 의한 사전적 적극적 육성지원 정책이 아니라 피해 발생 산업에 대한 사후적 소극적 조정지원정책이다. 이를 반영하는 미국의 통상법(Trade Act of 1974)은 수입증가로 인한 국내산업의 피해에 대해 긴급수입제한조치로서 산업측면에서 구조조정지원이 가능한 대표적인 법률이다<sup>1)</sup>.

미국 통상법 제201조는 덤핑이나 보조금 지급 등 불공정 무역관행과는 상관 없이 비록 공정 무역의 경우에도 특정 상품의 수입증가로 미국 업계가 피해를 받거나 혹은 받을 것으로 예상되면 즉시 발동될 수 있는 것이 특징이다. ITC 요구에 따라 대통령이 취할 수 있는 수입제한조치로서는 관세율 인상, 수입할 당제 적용, 관세할당제 적용, 과징금 부과, 수입허가서 발급 정지, 수출자율규제 협정 체결, 시장질서협정 체결, 산업조정 지원 등을 들 수 있다.

미국의 통상법 301조는 201조보다 적용 범위가 훨씬 넓다. 관세를 높일 수도 있고, 아예 수입을 못하도록 할 수도 있는데 201조와 가장 크게 다른 점은 상대국의 무역관행까지 고려한다는 점이다. 상대국이 개방적이냐, 폐쇄적이냐 하는 것을 따져 그에 따라 대응도 차별화하는 방식으로서 예컨대 수출만 하고 수입은 막는 나라가 있으면 그런 나라가 수출하는 상품은 미국 내로 들어오기 어렵게 하는 것이다. 미국은 특히 80년대 중반 일본에 대한 무역적자가 커지자 88년에는 이 301조를 더 강화했다. 수입 장벽이 심한 국가들에는 장벽을 없애라고 요구한 뒤 해당국이 3년 안에 이 요구를 받아들이지 않을 경우엔 반드시 보복조치를 취한다.

세이프가드조치는 미국과 멕시코간 무역협정에 규정되었던 면책조항이 모델이 되어 GATT 제19조로 도입됨으로써 국제규범으로 자리잡게 되었다. 특정 산업에 대한 긴급수입제한조치를 규정한 GATT 제19조를 세이프가드 조항, 혹은 면책조항이라고 한다. 국가간 부득이한 사정으로 어떤 합의를 지키기 어려워질 경우에 협정의 일부 내용을 한시적으로 면제해 주는 규정이다<sup>2)</sup>. WTO 체제 내에서도 국내산업 보호를 위해 '심각한 피해' 등 일정 조건이 확인되는 경우에는 이를 인정해주고 있다. WTO 세이프가드협정에서는, 세이프가드는 심각한 피해를 방지하거나 치유하고 구조조정을 용이하게 하는데 필요한 정도로만 취해져야 하며, 수입국은 세이프가드 조치를 취할 경우 원산지에 관계없이 해당물품의 수출국에게 협의할 기회를 제공하고 적절한 보상을 해 줄 것을 권고하고 있다. 그리고 협의 결과가 만족스럽지 못할 경우, 당해물품의 수출국이 수입국에 대해 보복조치를 취할 수 있도록 허용하고 있다. 세이프가드의 발동요건은 GATT 제 19조 1항에 명시되어 있는데 수입국의 산업이 수입으로 인해 피해를 입을 때

1) 신유균, 『WTO체제와 주요국의 세이프가드제도』, 도서출판 두남, 1997, p.122.

2) 조약의무 위반으로 조약의 훼손을 방지하고 보존한다는 의미로 '보존조항'이라고도 불린다.

동 수입국은 GATT 의무를 정지 또는 철회할 수 있도록 되어있다<sup>3)</sup>.

세이프가드는 공정무역에 대한 조치이므로 국제무역관행에 바람직하게 대응하는 효율적인 생산들에게 피해를 입히게 된다. 이것은 무역자유화를 근본적인 목표로 하는 WTO의 취지와 상충된다. 그러므로 WTO 세이프가드 조치는 구체적이고 엄격한 법규정을 통해서 매우 제한적으로 세이프가드를 운용하도록 규정하고 있다.

## 2. 미국의 통상정책과 철강 세이프가드조치

미국의 통상정책 및 무역 조치에 대한 개입과 영향력 행사는 대통령, 행정부, 의회 등 공식적 참여자 외에 소비자, 기업, 협회, 노동자 등 비공식적 참여자도 가능하다. 노동자나 노조가 의회나 행정부를 대상으로 무역조치를 요구하는 경우도 있다. 산업을 대표하는 자격을 가진자(무역협회, 기업, 노동조합, 노동자그룹)는 통상법 제 202조에 의해서 ITC에 청원을 제출할 수 있다.

미국통상법은 보호무역을 바라는 업계가 택할 수 있는 행정처리방식을 규정하고 있다. 보호무역은 대통령이 차지하는 영향력의 비중을 감안하여 상, 하양원 다수 지지를 얻을 수 있는 로비, 즉 입법부에 대한 청원을 통해 얻어 낼 수도 있다. 행정부는 외국업체의 이익을 대표하는 외국 정부와 자출수출규제 또는 시장질서협정 등을 쌍무적으로 교섭하여 미국내 통상법체계 밖의 조치를 취할 수도 있다. 소수의 미국산업만이 이러한 방식을 통해 지대추구에 성공하였으며 자동차, 철강, 섬유 및 의류, 반도체, 쇠고기, 설탕 및 목재 등은 성공한 산업의 예이다<sup>4)</sup>. 통상문제가 제기되고 의회가 이를 지지하게 되면 통상입법을 제정하기도 하고 행정부를 견제하는 결의안을 채택하기도 한다. 행정부는 의회가 주장하는 것보다는 완화된 조치를 채택한다. 기업이 행정부를 대상으로 무역조치를 요구하는 직접적 수단은 청원이다. 미국기업들은 통상장벽이나 불공정한 거래로 인해 이윤이나 고용이 감소하였다고 판단되면 직접적인 보호조치

3) 채욱, 『우리나라 세이프가드 제도의 개선과 활용방안』, 대외경제정책연구원, 1991, p.18.

4) 찰스 K. 라울리, 『미국보호무역의 정치경제학』, 대외경제정책연구원, 1999, p.146 (Charles K. Rowley, Willem Thorbecke, Richard E. Wagner 1995. Trade Protection In The United States. Edward Elgar Publishing Limited. 번역본)

를 요구할 수 있다. 업체는 수입품이 덤핑되고 있거나 보조금 특혜를 받고 있다는 이유로 상무부에 조사를 청원하면 조사가 시작된다. 세이프 가드의 경우에는 업체가 ITC에 원활한 구조조정 및 경쟁력 강화를 목적으로 피해구제를 청원하면서부터 조사가 시작된다. 반덤핑, 상계관세, 세이프가드는 행정부의 직권으로 착수되는 경우도 있다. 반덤핑 및 상계관세조사는 상무부 직권으로도 개시될 수 있으며, 세이프가드의 경우에는 ITC 직권은 물론 대통령<sup>5)</sup>, USTR, 하원 세입세출위원회, 상원 재무위원회도 ITC에 피해조사를 요구할 수 있다. 통상정책을 결정함에 있어 행정부는 다양한 정책수요자들의 의견을 공식적 비공식적으로 수렴한다. 2002년 철강세이프가드 조치의 배경을 보면 정치적인 고려가 크게 제재되어 있다. 의회에 계류 중이던 여러 개의 긴급수입제한조치 발동 결의안이 상원에서 다수당으로 등장한 민주당에게 기선을 꺾이지 않으려고 신속히 대응한 것이고 TPA 법안통과를 위해 의회의 수입규제 지지세력을 무마하기 위해서 취해진 조치로 분석된다<sup>6)</sup>. 대표적인 공식적 의견 수렴방법이 공청회인데 의회 내 각 위원회는 입법과정에서 각계의 의견이 수렴되도록 공청회를 열고 USTR도 통상정책 수립과정에서 공청회를 개최하기도 한다. USTR은 대통령 직속 기관으로 미국의 대외 통상협상 방향을 정하고 그 실무를 관장하며, 통상정책 수립을 총괄하면서 부처간 이견을 조정한다. 그러나 각 이익집단의 조정역할을 중시하다보니 정책 수립에 소홀하다는 비판도 받는다. 또한 ITC도 산업피해 구제제도를 수립하는 과정에서 공청회를 개최한다. 세이프가드의 경우 산업피해 판정 및 정책수립과정에서 ITC는 반드시 공청회를 개최하여 이해관계자들이 의견을 제시할 수 있는 기회를 제공하고 있다. 공청회 참가 대상은 국내의 업체를 가리지 않는다. 세이프가드조치에서 청원이 이루어지면 ITC는 산업피해청원을 제출한 미국업체는 물론 피소당한 상대국 업체에 까지 질문지를 보내 사실 확인 작업을 실시한다.

미국은 통상문제가 발생하면 각 주무부처가 권한을 가지고 자율적으로 처리하는 것이 원칙이다. 그러나 사안이 중요하거나 부처별로 이해관계가 있는 사안들은 정책조정을 거쳐 이해관계를 조율한다. 이 때 참여하는 부처는 관련부처 모두이다. 주도권은 USTR이 갖고 있다. 부처간 조정과정은 USTR이 중심

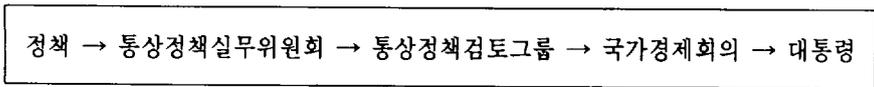
5) 2002년도의 철강세이프가드는 부시대통령의 지시로 ITC가 철강산업피해를 조사개시 했다.

6) 최혁, "한미통상관계에 대한 올바른 인식과 대응", 『외교』 제58호, 2001, p.15.

이 되어 조정하지만 USTR이 일반 부처 보다 우위적인 입장에서 조정을 강요하지는 않는다. USTR은 각 부처의 의견을 상대부처에 전달하고 이를 중재하는 기능만 한다. 조정과정에서 사안의 중요성과 전문성에 따라 관련 있는 부처만 회의에 참가하기도 하고 좀 더 많은 부처가 참가하기도 한다. 대개 재무부, 상무부, 국무부는 필수적으로 참가한다. USTR과 각 부처의 실무자들은 정기적, 비정기적으로 만난다. 1주일에 한번씩 각 부처의 실무자들이 USTR 담당자와 만난다고 한다. 특정 사안이 발생 할 때는 수시로 회의를 개최한다. USTR은 처음에는 실무급 회의를 소집하는데 해결되지 않으면 국장급, 차관보 급으로 소집 수위를 높여 나간다. 미국통상정책은 관련된 부처간 의견을 이러한 과정으로 조율하여 일관성 있게 수립하고 집행한다<sup>7)</sup>.

미 행정부내 통상정책 조정을 위해 설치된 기구로는 통상정책실무위원회(Trade Policy Staff Committee: TPSC), 통상정책검토그룹(Trade Policy Review Group: TPRG), 국가경제회의(National Economic Council: NEC) 등 3개의 기구가 있다. 일반적인 미국통상정책조율과정을 보면 다음과 같다.

〈그림 2-1〉 일반적인 미국통상정책 조율과정



첫째, 통상정책실무위원회(TPSC)는 USTR의 통상정책조정담당 대표보가 주재하는 국장급회의이다. 주로 일상적이고 기술적인 내용들을 다룬다. 둘째, 통상정책검토그룹(TPRG)은 USTR 부대표가 주재하는 차관보급 회의이다. 이 단계에서부터는 정치적 요인이 고려된다. 셋째, 국가경제회의(NEC)는 대통령이 의장이 되어 주재하는 장관급회의인데 USTR 대표, 상무장관, 재무장관, 국무장관, 농무장관, 노동장관 등 내각의 각료들과 대통령경제자문위원장등의 고위 참모진이 참가한다.

미국의회는 하원보다 상원에 보다 다양한 대외정책 관할권을 부여하고 있다. 상원은 6년의 임기 중에서 지역이익과 국가이익을 동시에 고려하는데 하원은

7) 김홍률, 『미국의 통상정책 결정 메커니즘과 한국에의 시사점』, 대외경제정책연구원, 2002, p.82.

임기가 2년으로 임기가 짧아 유권자들의 이익에 더 적극적이다. 산업이 차지하는 비중이 클수록 기업이 클수록 ITC는 긍정 판정을 내릴 가능성이 높다. 하원세입위원회와 상원 재무위원회는 ITC에 대한 관할권을 갖고 있다. 만약 위원회 소속 의원들의 선거구내에 제조기업의 공장이 있다면 긍정판정을 받을 가능성이 높다. 대표적인 다원주의 사회인 미국에서 이익집단은 활성화 되어있다. 이런 과정에서 정치자금의 기부가 이익집단의 영향력 행사에서 중요한 역할을 하고 있다<sup>8)</sup>.

〈그림 2-2〉 세이프가드 유지여부에 따른 2004년 미국 대선 판도



출처 세계일보 2003.12.3.

철강생산지역을 기반으로 하는 의회 의원들은 대부분 철강간부회의(Caucus)에 참여하고 있고 철강업계는 이들을 통해 지속적으로 산업보호 압력을 행사해왔다. 선거를 통해서 보여주는 유권자의 힘을 미 정치인들은 무시할 수 없다. 이러한 속성을 이용하여 이익단체는 자신들의 이익을 위하여 유권자를 가능한 많이 조직화하여 정부의 의사결정에 영향력을 행사한다. 이러한 로비형태는 간접로비로 풀뿌리형 로비(Grass Roots Lobby)라고 하는데 정치인들에게는 매우 효과적이다. 여론에 민감한 정치인들에게 영향력을 행사하기 위하여 이익단체들은 자신의 정당성을 선전하고 대중매체를 통해서 광고를 하기도 한다. 유권자들이 의원들에게 전화나 편지, 전보를 보내기도 한다<sup>9)</sup>. 언론과 정부는 상

8) 서정갑 외, 『미국정치의 과정과 정책』, 나남출판, 1994, pp.128-130.

호영향을 미치는 관계이다. 정책결정자들이 의회에서 통과되지 않은 정책안이 나 프로그램에 대한 지지와 관심을 끌기 위해 언론을 이용하기도 한다<sup>10)</sup>. 매스 미디어의 보도에 의해 여론이 형성되고 결국정부의 기존 외교정책을 전환시킨 예는 수없이 많다. 경제관련 외교정책에 이익집단을 비롯한 사회집단들이 활발한 참여를 보인다<sup>11)</sup>.

### III. 미국의 철강 세이프가드 발동의 과정과 함의

#### 1. 세이프가드 발동의 배경 및 조치과정

미국철강산업은 80년대 대규모적자를 낸 이래로 대표적인 사양산업으로 인식되었다. 90년대 초 미국의 경기부진으로 대규모의 적자를 기록했고 1990년대 후반부에 들어서면서부터 미 철강업계의 어려움은 가중되었다. 30개 이상의 미국 철강사들이 파산했다. 미국의 정책 입안자들은 다양한 조치를 취했으나 2000년 후반부터 2001년까지 별다른 성과가 없었다. 현직에 있거나 은퇴한 철강 노동자들과 조합대표들은 철강 기업이 연금과 건강복지기금을 감당하지 못하는 것을 특히 우려했다. 2001년 6월 부시는 ITC에 201조에 따라 철강산업의 피해 여부 조사를 지시했다. 부시는 2002년 3월 5일 3년 동안 최대관세 30%의 철강 세이프가드를 발동했다.

그동안 미국철강산업 보호에 관한 업계, 의회, 노동자의 요구는 지속적이고 조직적으로 있어왔다. 의회는 '버드법안' 이나 '철강공정무역법' 등 상당히 보호 무역적인 입법안을 중심으로 행정부를 압박했다. 2001년 6월 5일 부시대통령은 철강산업에 대한 세이프가드조치를 취하기 위하여 ITC에 업계의 산업피해를 조사하라고 지시했다. ITC는 2001년 10월 22일에 미국의 철강산업들이 수입으로 인해 심각한 피해를 입었다고 판정하였다. ITC는 16개 품목에 대한 20-40%의 추가관세 도입을 제안하였으며 부시대통령은 대부분 품목에 대하여 ITC위

9) 이러한 활동은 수정헌법 제1조에 근거를 두고 있다.

10) 민만식 외, 『현대 미국정치의 쟁점과 과제』, 전예원, 1996, p.256.

11) 이범준, 『미국외교정책』, 박영사, 2001, pp.213-215.

원 과반수가 제안한 수준의 관세보다 높은 관세율을 부과하였다. 부시대통령은 13개 철강품목에 대해서 추가적 관세를 도입하였고, 1개 품목에 대해서는 관세 할당을 도입하였다. 부시대통령은 2002년 3월 5일 3년 동안(2002.3.20-2005.3.21) 8-30%의 관세부과 조치를 취하며 3월 20일부터 시작하여 매년 단계적으로 조치를 완화하기로 했다. 슬라브를 제외한 판재류, 열연봉강과 냉간성형봉강에 대해서는 30%의 추가관세를 부과하였고(2차년도에는 24%, 3차년도에는 18%로 인하), 강관, 철근, 스텐레스 선재, 스텐레스 봉강에는 15%의 추가관세(2차년도에는 12%, 3차년도에는 9%로 인하)를 부과하였으며, 보통강 관연결구에는 13% (10%, 7%로 인하): 스텐레스 와이어는 8%(7%, 6%로 인하)의 초과관세를 부과하였고, 슬라브에 있어서는 관세할당을 부과하여, 1차연도에는 수입이 5.4백만톤을 초과하면 추가분에 대해서 30%의 추가관세를 부과(2차연도에는 5.9백만 톤, 24%관세: 3차연도에는 6.4백만 톤, 18%관세)하게 되어 있었다.

이러한 무역조치의 배경에는 첫째, 아시아 금융위기 이후 미국으로 수출을 집중시키면서 국제철강가격이 하락하자 미국 철강기업 중 다수의 일관제철소가 파산하는 등 어려움을 겪어왔기 때문이며 둘째, 업계와 노조의 로비결과 철강산업을 보호해야 한다고 상당수의 의회의원들이 주장하였기 때문이다. 부시 행정부는 타국시장에 대한 개방압력을 강화하며 미국 내 산업계의 이해를 반영하여 수입규제를 강화하기 시작하였다. 철강산업에 대한 세이프가드조치도 이러한 맥락에서 가동되었다<sup>12)</sup>.

미국 철강업계는 부시행정부가 수입제한조치를 취하였다는 데에 대해서는 다소 만족했으나, 관세가 낮고, NAFTA 회원국들과 일부 개도국들이 조치대상에서 제외되었다는 점에 불만을 보였다. NAFTA 협정에 의하면 NAFTA 회원국들로부터의 수입이 산업피해에 중요한 역할을 하지 않았으면 수입제한조치 대상에서 제외된다. WTO규정에 의하면 수입의 비중이 크지 않은 개도국들은 일괄적인 수입제한조치에서 제외된다. NAFTA 회원국인 캐나다와 멕시코를 포함하여 소규모의 철강을 수출하는 개도국들은 세이프가드조치에서 제외되었다. 한국-미국간의 탄소강관 세이프가드 분쟁에서 FTA하에서 차별적인 세이프가드조치가 GATT 제24조에 의해 정당화 될 수 있는가의 문제가 제기된 바 있다. 미국은 한국, 일본, 멕시코 등으로부터의 탄소강관 수입의 증가로 인한

12) 전영재, “한-미 경제 파트너십 확대를 위한 과제”, 『외교』 제66호, 2003, p.53.

국내산업의 피해를 보호하고자, 2000.3.1부터 수입되는 탄소강관에 대해 기본관세 2%에 추가하여 3년간 연차적으로 19%, 15%, 11%의 추가관세를 부과하는 세이프가드 조치를 단행하였다. 그러나 NAFTA협정에 의거 탄소강관 수출국인 캐나다와 멕시코에 대해서는 관세부과를 면제하였다.

이에 대해 한국은 미국의 세이프가드 적용시 캐나다, 멕시코의 제외 등 12개의 항목을 들어 미국의 이러한 조치가 WTO 세이프가드협정에 위반된다고 문제를 제기하고, 이를 2000.6월 WTO에 제소하였고, WTO는 2001.10월 패널 보고서를 발표하였다. 동 사건에서 패널은 미국이 NAFTA 회원국인 멕시코와 캐나다를 제외하고 차별적으로 세이프가드 조치를 적용한 것이 GATT 24조 8항이 규정하고 있는 “당사국간 관세와 기타 무역규제의 철폐”에 해당하는 것이라고 보았다. 이어서 미국이 NAFTA의 형성이 GATT 제24조상의 요건을 충족시킨다는 구체적인 자료를 제시한 만큼 이를 반박할 책임은 한국에 있다고 언급하였다. 또한 한국이 WTO 지역협정위원회(CRTA)에서 아직 NAFTA의 제24조 요건 충족여부에 대해 결론이 나지 않았기 때문에 NAFTA가 GATT 24조가 인정하는 지역협정이 아니라고 주장하고 있으나, 지역협정위원회가 아직 결론을 내리지 못했다고 해서 한국의 입증책임이 면제되는 것은 아니라고 지적하고, 미국의 차별적인 세이프가드 조치가 최혜국대우 원칙에 위반된다고 하더라도 GATT 제24조에 의해 정당화될 수 있다고 판정하였다<sup>13)</sup>.

세이프가드 분쟁에 대한 첫 심리에 착수했다. WTO 분쟁패널은 이날 제1차 회의를 열어 한국을 비롯해 EU, 중국, 일본, 스위스, 노르웨이, 뉴질랜드, 브라질 등 8개 공동제소국의 구두변론을 청취하는 것을 시작으로 본격적인 법률심사에 들어갔다. 2003.4.28일 제네바에 위치한 WTO D Hall 에서 개최된 WTO 세이프가드위원회 회의에서 일본은 미국의 철강 세이프가드조치에 대해 중국을 포함해 EU 등 많은 국가들이 동 조치에 대한 자기 방어적 수단으로 철강 제품에 대해 연쇄적으로 세이프가드조치를 발동하였음을 상기시킨 후, 패널판정에 따른 미국의 즉각적인 조치철폐와 함께 이와 관련된 EU, 중국 등의 철강 세이프가드조치도 즉각적으로 철폐되어야 한다고 주장했다. 분쟁해결절차를 통해 미국의 수입산 철강에 대한 세이프가드 조치의 WTO 협정 위반 여부를 심리해 왔던 WTO 패널은 동 조치가 WTO 세이프가드협정 등에 위반된다는 내

13) 최진혁, “자유무역협정하에서의 세이프가드제도 운용방법”, 『무역구제』제7호, 2002, pp.36-37.

용의 최종보고서를 2003.7.11. 회원국들에 회람하였다. 분쟁해결절차를 통해 미국의 수입산 철강에 대한 세이프가드 조치의 WTO 협정 위반 여부를 심리해 왔던 WTO 패널은 동 조치가 WTO 세이프가드협정 등에 위반된다는 내용의 최종보고서를 2003.7.11. 회원국들에 회람하였다. WTO 패널은 최종보고서에서 한국 등 공동 제소국들의 핵심제소 사유를 대부분 인정하고, 동 협정에 합치시킬 것을 권고하였다. 위반내용은 세이프가드 조치의 선결요건인 예상치 못한 상황의 발생을 입증하지 못했다<sup>14)</sup>. 판매료, 석도강판 등 철강 수입이 감소하고 있음에도 불구하고 세이프가드 조치를 취했다<sup>15)</sup>. 수입의 증가와 국내산업 피해 간의 인과관계를 충분히 입증하지 못했다<sup>16)</sup>. 멕시코와 캐나다로부터의 수입을 세이프가드 조사대상에 포함하고도 조치대상에서 제외한 것은 비례(parallelism) 원칙을 위배했다<sup>17)</sup>. WTO의 미국 철강세이프가드 조치가 세이프가드협정을 위반하였다는 판정에도 불구하고 부시대통령은 2003년 11월 14일 산업피해를 입은 미국철강산업이 어느 정도 구조개편을 했는지 평가한 뒤 합리적인 기간 내에 철강관세에 대한 결정을 내리겠다고 밝혔다. 월스트리트저널지는 2003년 11월 17일자에 동 관세의 철폐여부는 미국철강산업 고용에 미친 영향에 따라 결정되어야 할 것이나 노동시장통계 부족으로 결정을 어렵게 하고 있다고 보도하였다. 조지 부시 미국 대통령은 2003년 12월4일 철강세이프가드조치에 따라 20개월 동안 외국산 철강 수입제품에 부과한 최대 30%의 철강관세를 철회했다. 2002년 3월 발동되어 20개월째 지속된 철강관세는 국내철강가격을 인상시키고 철강산업 고용을 증가시키는 반면, 동시에 외국산 철강수입을 감소시켜 고용감소를 상쇄하는 2가지 효과가 있었다.

관세가 미국철강산업이 과잉설비를 줄이고 인력을 감축시키는 시점에서 부과되어 공장가동율(FRB 통계)이 2001년 81.4%에서 2002년 73.7%로 급락하여 정확한 효과측정을 어렵게 했다. 철강세이프가드조치로 자동차 생산 업체가 가장 타격을 많이 입은 것으로 나타났다. 자동차 부문의 근로자들이 실업, 임금 삭감, 근로시간단축 등으로 입은 전체손실을 386백만달러로 추정하여 이를 고용으로 환산할 경우 약 12,000명 고용이 감소한 것으로 추산했다<sup>18)</sup>. 거시경제

14) GATT 제19조 위반

15) 세이프가드 협정 제2조 1항 위반

16) 세이프가드협정 제2조1항 및 제4조 2항(b) 위반

17) 세이프가드 협정 제2조1항 및 제2조2항 위반

관점에서 보면 관세부과효과가 불분명하나 수요감소, 환율변동 등에 의한 실업을 감안할 경우 관세부과로 인한 고용감소는 43,000명에 이르고 Institute for International Economics의 Gary Hufbauer수석연구원은 분석했다. 통상정책으로 고용을 늘리겠다는 발상 자체가 잘못된 것이며 철강관세 부과로 60,000~65,000명이 실직한 것으로 Trade Partnership Worldwide LLC의 Joseph Francois 박사는 분석했다.

이러한 논쟁 속에서 월스트리트저널지는 다음과 같은 부정적 입장을 보였다. 즉 첫째 이미 철강산업의 일자리가 상당수 없어진 상황에서 부시행정부가 철강관세를 유지한다고 고용에 도움이 되지 않고, 둘째 철강수요자인 중소기업체들에게 나쁜 영향을 미쳤으며, 셋째 장기계약으로 거래되어 철강수요자들이 최근 가격하락의 혜택을 받지 못하고 있어 철강관세 부과에 부정적 입장을 취하였다.

2004년 대통령선거를 앞두고 철강업계를 달래기 위해 부시행정부는 WTO 결정이나 EU의 보복경고에도 불구하고 관세부과를 유지하는 방안, WTO 결정을 수용하는 대신 수입업자들을 엄격히 제재토록 불공정무역 관련법의 개정방안, 수입철강 제재확대 방안 등 다양한 정치적 타협안 등을 검토하였으나 결국 철강 셰이프가드를 철회하기로 결정했다.

2002년 3월 5일 미 행정부의 철강 201조 셰이프가드 조치 발동 이후 그 동안 미국 내 철강소비업체들을 중심으로 동 셰이프가드 조치가 철강생산업체들의 생산성과 경쟁력을 제고시키기보다는 철강 공급부족 및 가격상승으로 철강소비업체가 피해를 받고 있으므로 미 행정부가 동 조치를 완화 또는 철회해야 한다는 주장이 제기되어 왔다. 이와 관련해서 AIIS, CITAC 등 철강 소비업체 관련 단체들은 미 하원에 관련결의안 상정, 동 산업부문의 고용감소 등 각 주별 피해현황 발표 등 미 행정부에 대해 구체적인 압력을 가했고, 미 행정부 측에서도 의회에 제출한 FY2004년 정부 예산안에서 Byrd 수정법 폐지<sup>19)</sup>안을 제

18) U. S. International Trade Commission, Steel : Monitoring Developments in the domestic Industry(Investigation No.TA-204-9). Steel-Consuming Industries:Competitive Conditions with respect to steel safeguard measures(Investigation No.332-452). Volume III: Executive Sammaries and Investigation. No.332-452(Report and Appendices), 2003, p.163.

19) 부시행정부는 WTO 패소판정을 받은 철강 셰이프가드조치를 철회했다. 버드수정안 등은 의회소관이기 때문에 더 이상 강제할 수 없다고 강조한다.

출했다. 부시행정부는 WTO 패소판정을 받은 것 중 철강 세이프가드조치를 철폐했지만, 버드 수정안 등은 의회소관이기 때문에 더 이상 강제할 수 없다고 강조한다. 및 철강산업 대출 긴급 보증프로그램 폐지 등 미국 내 철강생산업체에 대한 재정지원책을 폐지시키려는 움직임을 보였다. ITC의 201 세이프가드 조치효과에 대한 중간평가<sup>20)</sup>와 관련, 국내 철강소비 산업단체의 미 의회 및 행정부에 대한 영향력 행사를 강화했다. 미 하원에 국내 철강소비 산업에 대한 피해조사 및 세이프가드 조치 재검토 촉구 결의안을 상정했다<sup>21)</sup>. 미 행정부는 FY2004 예산안에서 Byrd 수정법 및 철강산업에 대한 긴급 대출보증(Emergency Steel Loan Guarantee) 프로그램 폐지 계획을 발표했다. Consuming Industries Trade Action Coalition(CITAC)는 철강 201 세이프가드 조치에 따른 2002년도 국내 철강소비산업의 피해 상황 조사 보고서 발표했다. 보고서 주요내용은 2001.12-2002.12월 간 철강 가격상승으로 철강소비 산업부문에서 총20만 명의 실직자<sup>22)</sup>가 발생했다는 것이다. 실적에 따른 2002.2-11월간 임금 상실금액은 총 4억불로 집계했다. 2002년 중 모든 주에서 관련 분야의 실직자가 발생했으며, 캘리포니아(19,392명), 텍사스(15,826명), 오하이오(10,553명), 미시간(9,829명), 일리노이 (9,621명), 뉴욕(8,901명), 펜실베이니아(8,400명), 플로리다(8,370명) 등 총 16개주에서 4,500명 이상의 실직자 기록했다. 세이프가드 조치에 따른 관세 인하로 인한 수입철강 물량감소 및 국내 철강가격 인상으로 철강 소비업체들이 생산하는 수출품의 국제 가격경쟁력 감소 및 외국 수입선 상실 초래했다. CITAC측은 철강 201 세이프가드 조치시행 효과에 대한 ITC의 중간평가 보고서에 철강생산 산업과 소비산업·양측의 영향이 동시에 평가될 수 있도록 의회 및 행정부에 대해 영향력을 행사할 것이며, 동 ITC 중간평가 이후 SG 조치가 철회될 것으로 기대한다는 입장 발표했다. American Institute for Int'l Steel (AIIS) 협회측은 David Phelps 회장 명의의 R. Zoellick 무역대표 및 D. Evans 상무장관 앞 서한에서 철강소비 산업부문의 피해상황 지적 및 철강 201세이프가드 조치의 완화를 촉구했다. 그 내용은 부시 대통령의 201세이프가드 조치는

20) 보고시한은 2003년 9월 20일.

21) 총 52명의 의원이 공동제안했다.

22) 이 가운데 금속가공, 기계·장비생산, 자동차 등 수송장비·부품 산업분야에서의 실직자는 5만 명으로 25%를 점유했다.

파산절차를 통하여 이미 퇴출되었어야 할 철강생산 기업들에게 잘못된 희망을 줌으로써, 철강생산 부문의 구조조정을 통한 생산성을 향상시키기보다는 오히려 철강 소비부문에 피해를 주고 있다고 지적했다. 따라서, 201세이프가드 조치는 철강산업에 대해 잘못된 시점에 취해진 잘못된 처방이며, 무역보호가 경쟁력 있는 산업을 육성하지 못한다는 사실을 입증하는 것이라고 주장했다. AIIS 측은 2003.2.10 보도자료를 통하여 최근 철강세이프 가드 조치를 강화시키기 위한 철강 생산업체 협회 American Iron Steel Institute(AISI)측의 로비활동에 대해서 CITAC측과 공동으로 미 행정부 및 의회를 대상으로 철강 소비산업의 이익을 대변하기 위해 보다 적극적인 노력을 경주할 예정이라고 발표했다. 미 하원내 관련 결의안을 상정했다<sup>23)</sup>. 미 행정부에 대한 권고 성격의 결의안은 철강 201 세이프가드 조치의 효과에 대한 ITC 보고서<sup>24)</sup>에 철강 소비부문에 대한 효과를 포함시킬 것을 요구했다. 이 결의안의 공동발의 의원들은 주로 피해를 보고 있는 철강 소비업체가 소재한 캘리포니아, 텍사스, 오하이오, 미시간주 출신 의원들이며, 이들은 국내 철강 생산업체의 건전한 육성을 지원해야 하지만, 미 행정부의 세이프가드 조치로 철강 소비산업 부문이 더 큰 피해를 봄으로써 결국 국내산 철강제품을 소비해 줄 구매자가 없어지게 된다면 동 세이프가드 조치는 아무런 실익이 없게 될 것이라고 비난했다. 한편, 철강 생산업체의 이익을 대변하고 있는 Robert Byrd 상원의원은 선거 유세기간 중 부시 대통령이 201세이프가드 조치를 통하여 철강생산 부문 근로자의 이익을 보호할 것이라고 한 약속을 계속 지켜나가야 한다고 주장하면서 행정부에서 Byrd 수정법 폐지 및 철강 생산업자에 대한 연방정부의 대출보증 프로그램 폐지를 추진하고 있는데 대해 비난했다. FY2004 예산안 내용중 긴급 대출 보증프로그램 (Emergency Steel Loan Guarantee Program : ESLG) 폐지 계획안은 ESLG 관련예산을 FY2003 예산에 이어 FY2004 예산의 26백만불도 전액 삭감하고, 동 프로그램은 유효기간 이후 자동 폐지 예정 인데 1990년 제정된 Federal Credit Reform Act에 따른 ESLG 프로그램은 철강산업 부문의 재정사정 악화에도 불구하고 수요가 예상보다 적음에 따라 폐지키로 한다고 설명했다. ESLG 프로그램은 철강 생산업체가 일반 상업은행으로부터 금융조달시 정부에서 보증하

23) Joe Knollenberg 의원 등 총 52명 의원 공동제안: H. Con. Res. 23호, 1.29차

24) 미통상법 204조에 따라 2003.9.20까지 대통령 및 의회에 의무적으로 제출.

는 제도로서 1990년 FCR법 제정당시에는 총 대출금의 85%를 보증하고, 해당 업체가 파산하는 경우 연방정부가 예산으로 지급토록 하는 것이다. 2002년 1월 기준 ESLG 프로그램에 의한 정부 보증금 누계액은 총 2건, 1억900만불이고, 이 가운데 이미 파산한 Geneva Steel사에 대한 보증금(1.1억불의 85% 약 9,350만불)이 포함되었다. ESLG 프로그램은 99년 J. Byrd 상원의원이 공동제안 발표시킨 ESLG법(106-51호, 99.8.17 발효)에 따라 보증한도를 상향 조정 했는데 총 보증기금액(10억불) 가운데 1억불은 대출액의 95%, 추가 1억불은 90% 그리고 나머지 8억불은 종전과 같이 85%의 보증한도를 적용하고 신설된 90% 또는 95%를 적용받는 보증금의 각 회사별 한도액은 5,000만불로 제한했다. 미국의 수입산 철강에 대한 세이프가드 조치의 WTO 협정 위반 여부를 심리해 왔던 WTO 패널은 동 조치가 WTO 세이프가드협정 등에 위반된다는 내용의 최종보고서를 회원국들에 회람하였다. 그 내용은 미 정부는 2002.3.5 판재류 등 14개 수입 철강제품에 대해 향후 3년 동안 8%~30%의 추가관세를 부과하는 내용의 세이프가드 조치를 발표하였으며, 이에 대해 한국, EU, 일본 등 8개국은 이 조치가 WTO 세이프가드협정 등에 위배된다고 판단하여 공동으로 WTO에 제소했다. WTO 패널은 최종보고서에서 한국 등 공동 제소국들의 핵심제소 사유를 아래와 같이 대부분 인정하고, 동 협정에 합치시킬 것을 권고하였다. 한국은 1995년 WTO 출범 이후 단독 또는 공동으로 제소한 7건의 분쟁을 모두 승소하였다. 조지 부시 미국 대통령은 2003년 12월4일 긴급수입제한조치에 따라 20개월동안 외국산 철강 수입제품에 부과한 최대 30%의 철강관세를 철회했다. EU 등 철강 수출국들은 미국의 세이프가드 철회 발표 직후 미국산 상품에 대한 보복관세 부과 위협을 취소한다고 밝혔다. Scott McClellan 백악관 대변인은 부시 대통령이 수입제한을 목적으로 외국산 철강제품에 부과해온 수입관세를 철회키로 하는 선언에 서명했다고 발표했다. 2002년 3월 3년 시한으로 도입된 철강 수입관세는 2005년까지 계속 부과될 예정이었다. 그러나 아시아와 유럽, 남미 등 각국이 보복관세로 대응하겠다는 방침을 밝히면서 미국이 수입 관세 철회를 결정하게 된 것이다. WTO도 미국의 세이프가드를 협정위반이라고 판정했고 철강소비업계의 압력과 교역국 들의 보복 조치위험으로 부시 행정부는 철강세이프가드를 철회시키지 않을 수 없었다. McClellan 대변인이 발표한 부시 대통령의 성명은 "세이프가드 조치들은 이제 그 목적을 달성했으며 변화

된 경제 상황의 결과 세이프가드를 해제할 시간이 됐다”고 말했다. 이 성명은 “미국 철강산업은 우리가 에 구조조정과 강화를 위해 제공한 21개월간의 숨들릴 수 있는 여유를 현명하게 이용했다”면서 “그 산업은 생산성을 증가시키고 생산비용을 낮추는 한편 외국 철강생산업체들에 대해 더 큰 경쟁력을 갖게됐다”고 주장했다. 미 행정부는 그러나 외국 철강업체들이 자국 정부의 보조금을 받는 지 또는 미국시장에 싼값에 덤핑판매를 하는 지 여부를 계속 주시할 것이라고 밝혔다. R. Zoellick 무역대표는 Scott McClellan 대변인과 함께 기자회견장에 나타나 세이프가드 조치가 철강산업이 원기를 회복하도록 도왔다고 말했다. 그는 철강산업이 1990년대 말의 재정위기 이후 어려운 상황을 겪었으며 이번 관세 전략의 핵심은 철강산업에 “숨들릴 틈”을 주자는 것이었지 “영구적인 보호”를 해주자는 것은 아니었다고 설명했다. 이 같은 주장은 추가로 3만 명의 실업자가 발생할 것이라는 산업계 자체의 예측으로 허구라고 워싱턴 타임즈는 2003년 12월 14일자에서 논평하고 부시행정부가 EU의 무역보복 위협 때문에 철강세이프가드를 철회했다고 비판했다.

한편 미국의 철강세이프가드 조치와 관련, EU 등은 미국이 세이프가드를 철회하지 않으면 보복관세를 매길 방침을 정했다. EU는 일찌감치 보복관세 부과 쪽으로 입장을 정리하고 세이프가드가 철회되지 않으면 2002년12월 중순까지 23억달러 규모의 미국 수입상품에 보복관세를 부과하겠다고 통보했다. EU는 미국내 철강수입이 급증하지 않았고 수입물품이 국내산업에 피해를 줬다는 연관성을 증명하지 못했으며 캐나다와 멕시코를 조치 대상에서 제외시킨 사항 등이 WTO협정을 위반하므로 보복조치를 취하겠다고 경고했다<sup>25)</sup>. 일본도 미국의 세이프가드와 관련, 대미 무역사상 처음으로 1억2천만달러 이상의 보복관세 조치를 취하겠다고 발표했다. 한국도 WTO 최종 보고서가 분쟁해결기구에서 통과돼 법적 효력을 갖는 대로 공동 제소국과 함께 미국에 세이프가드 철회를 요청했다. 한국정부는 미국이 철회를 거부하고 보상마저 거부하면 일본, EU 등과 함께 미국의 주력 수출품 가운데 하나인 농산물 등에 보복관세를 부과하기로 했다. 2002년 “제4차 OECD 철강고위급회의”가 4.18~19간 한국, 미국, EU, 일본, 러시아 등 40개 주요 철강생산국 대표가 참석한 가운데 OECD

25) Raymond J. Ahearn, “U.S.-European Union Trade Relation: Issues and Policy Challenges”, CRS Issue Brief for Congress, 2003, p.6.

사무국에서 개최되어, 미국의 철강 세이프가드 조치이후 세계 철강산업 및 시장동향을 평가하고, 세계 철강문제에 대한 다자차원의 해결 방안에 대해 협의하였다. 한국은 미국 및 EU측이 세이프가드조치를 철회할 것을 촉구하고, 일방적인 철강 수입규제조치의 확산 동향에 대해 우려를 표하고 다자차원에서 철강문제에 대한 해결을 추진해 나갈 필요성을 적극 제기하였다. 여타 참가국들도 철강 수입규제조치가 확산되는 데에 대해 우려를 표명하고, OECD를 통한 다자차원에서의 철강문제 해결 노력을 추진해 나가기로 동조하였다.

## 2. 세이프가드 발동의 시사적 함의

미국은 대외정책에 관한 의사결정권을 대통령과 의회 모두에게 부여하고 있다. 그러므로 대외정책 수립과정에 영향을 미치는 변수들이 실로 다양하다. 의회와 대통령이 상호 작용하는 가운데 서로 영향력을 주고받기 때문에 어떤 대외정책의 수립과정에서 실제 작용하는 영향력의 발생기원이나 발생기점을 정교하게 예측할 수 없다. 미국의회는 법률제정을 통해 새로운 정책사업을 개발하고, 정책목표와 지침을 설정하며, 행정조치를 지시하거나 승인함으로써 대외정책을 주도해 왔다. 미국의회는 실제로 법률을 제정하지 않더라도 법률을 제정하겠다고 위협함으로써 행정부에게 특정 대외정책을 강요하기도 한다. 미국이 내린 이러한 철강세이프가드 조치도 이러한 과정을 거치면서 취해진 조치였다고 할 수 있다.

보호적인 통상정책으로 미국의 철강문제를 해결하기에는 많은 문제점을 갖고 있다. 비효율적인 생산설비와 유산비용으로 기인한 높은 노동비용 등으로 경쟁력을 상실한 철강산업은 국제적인 경쟁력을 갖춘 체제로 변모하지 않으면 철강산업의 고질적인 문제들이 개선되지 않을 것이다.

또한 이번 미국의 철강세이프가드 발동조치는 그 동안 WTO에 제소되어 비난받았던 미국의 세이프가드조치의 문제점을 반복하는 것이었다. 특히 철강 세이프가드 발동에서 나타난 문제점으로는 동종상품에 대한 정의를 자의적으로 설정함으로써 광범위한 철강제품을 조치 대상에 포함시킴으로써 수입증가 요건을 충족시키지 못했다는 점이다. 갑작스럽고 최근의 현격하고 상당한 수입증가가 없었고 수입증가 외에 피해를 야기하는 요인들을 충분히 평가하지 않았

다. 여타 요인에 대한 잘못된 평가로 인해 미국의 조치는 수입증가로 인한 피해를 구제하기에 필요한 정도를 넘어 취해졌고 NAFTA등 회원국들을 제외함으로써 MFN 원칙을 위반하였으며, 조사대상국과 조치대상국이 불일치했다. 그리고 개도국을 면제해주는 데 있어 공평한 대우의 의무를 준수하지 않았다.

그러나 이번의 미국 철강 세이프가드 조치는, GATT 체제의 한계를 극복하고 보다 자유롭고 공정한 무역질서의 형성을 목적으로 출범한 WTO체제하에서 도입된 강화된 분쟁해결절차의 도입으로 WTO 회원국간의 분쟁을 보다 원활히 해결할 수 있는 토대를 정착시킴으로써 과거의 일방적인 보호무역주의 흐름을 상당부분 억제할 수 있는 역할을 하고 있음을 보여주는 대표적인 사례가 되었다고 볼 수 있다.

#### IV. 맺는말

본 연구는 철강 세이프가드조치를 통해 나타난 미국의 통상정책과정의 특징을 부각시키려고 하였으며, 본 연구를 통해 나타난 미국의 철강 세이프가드 조치에 대해 요약하면 다음과 같은 특징을 나타내고 있다.

첫째, 철강세이프가드조치는 보호무역주의적인 조치이며 대통령이 업계와 유권자로부터 압력을 받고 있는 의회와 협력하기 위해서 발동된 통상조치이다. 이는 경제적 요인과 정치적 요인이 맞물려서 결정된 대표적인 보호무역 조치의 사례로 볼 수 있다. 초기 세이프가드발동 시에는 생산업계의 영향력이 크게 작용하였으나 세이프가드 발동 후에는 소비업계의 영향력과 외국의 무역보복 조치 압력이 가세하여 생산업계의 입지가 약화되었다.

둘째, 국가와 업계는 기본적으로 협조적인 관계에서 벗어나지 않았다. 다시 말하면 정치가, 관료, 업계는 개방적인 정책결정과정 내에서 주요한 행위자로서 유착구조를 형성하였으며, 이해가 상반되는 행위자들은 정당한 절차 내에서 이익추구 활동을 하였다. 특히 언론을 이용하여 여론에 호소하고 합리적인 자료제시를 하려고 노력하였다.

셋째, 미국은 정책형성과정과 집행과정 전과정에 걸쳐 이해 당사자간 조정을 시도하였다. 미국은 사전적 협의과정의 제도화라는 "청문회"를 정책형성과정에

중요하게 활용하였다. 관료는 사전적인 정책조정을 통하여 이해당사자들의 합의형성을 도모하였으며 이러한 합의가 정책집행의 밑바탕이 되었다.

네째, 철강세이프가드 조치 후 관련 피해 예상국들이 WTO체제 내에서의 분쟁해결절차를 이용하여 초강대국인 미국의 정책을 수정하게 했다. 무정부적인 국가간의 무역 분쟁을 일정한 룰로 조정하는 것이 가능하다는 것을 보여준 사례였다.

다섯째, 범세계적인 WTO체제 내에서 국가는 정책형성과 집행에서 산업계와의 합의 추구를 실현시켜도 그 내용이 보호무역적이라면 WTO규범을 통과하기 어렵다는 것을 보여 준 사례라 할 수 있다. 정치적 논리에 의해 통상정책을 결정할 수 있는 기반이 없어지고 있는 것이다. 통상정책도 장기적인 산업구조에 대한 전망에 따른 산업정책의 제시보다는 정치논리에 따른 단기적 관점에 의해 좌우되었다. 따라서 이러한 과정에서 나타난 정치논리는 이후 국가간 통상조정에서 역할이 약화되고 산업의 독자적인 경쟁력이 더 중요한 역할을 할 가능성이 많아졌음을 함축한다.

## 참고문헌

- 김홍률(2002), 『미국의 통상정책 결정 메커니즘과 한국에의 시사점』, 대외경제정책연구원.
- 박경서(2002), 『국제정치경제론: 이론과 실제』, 법문사.
- 신유균(1997), 『WTO체제와 주요국의 세이프가드제도』, 도서출판 두남.
- 영국이코노미스트(2002), 『The World In 2002.(이코노미스트 세계대전망)』, 한국경제신문.
- 찰스 K. 라울리(1999), 『미국 보호무역의 정치경제학』, 대외경제정책연구원.
- 채욱(1991), 『우리나라 세이프가드 제도의 개선과 활용방안』, 대외경제정책연구원.
- 채욱, 서창배(2001), 『WTO무역분쟁의 추이와 한국관련 분쟁사안에 대한 종합평가 및 정책시사점』, 대외경제정책연구원.
- 강문성, 나수엽(2002), “미국 무역증진권한의 도입과 시사점”, 『KIEP 오늘의 세계경제』 제02-25호.

- 곽강수(2002), "미국 철강산업의 경영위기 발생원인 분석", 『POSRI경영연구』 제2권 제2호.
- 박현성(2003), "미래 철강산업 주도권 결정요인과 한국 철강산업의 주도권 확보 가능성", 『POSRI경영연구』 제3권 제2호.
- 성백용(1999), "통상분쟁의 정치경제적 요인 분석", 성균관대학교 대학원 행정학과 박사학위논문.
- 전영재(2003), "한-미 경제 파트너십 확대를 위한 과제", 『외교』 제66호.
- 양기웅(2002), "한-미간 경제통상 마찰", 『외교』 제62호.
- 윤창인(2004), "WTO 분쟁해결메커니즘 개선논의", 『OECD FOCUS』 2004년 1월호. 『POSRI경영연구』 제4권 제1호.
- Stephen Cooney(2003), 『The American Steel Industry: A Changing Profile. CRS Issue Brief for Congress』.
- UN(2004), 『World Economic Situation and Prospects 2004』.
- US. International Trade Commission,(2003), 『Steel: Monitoring Developments in the domestic Industry(Investigation No.TA-204-9). Steel-Consuming industries:Competitive Conditions with respect to steel safeguard measures(Investigation No.332-452). Volume III: Executive Sammaries and Investigation. No.332-452(Report and Appendices)』.
- WTO(2003), 『United States-Definitive Safeguard Measures on Imports of Certain Steel Products: Report of the Appellate Body』.
- Cheng Hu(2003), "Dispute Settlement Practice On Safeguard Under The WTO", KDI School of Public Policy and Management in Partial Fulfillment of the Requirements for the Degree of Master of Public Policy.
- Dan Ikenson(2002), "Steel Trap: How Subsidies and Protectionism Weaken the U.S. Steel Industry", CATO Institute.
- Raymond J. Ahearn(2003), "U.S.-European Union Trade Relation: Issues and Policy Challenges", CRS Issue Brief for Congress.