

경영학석사학위논문

미국 통상정책결정과정메카니즘과
통상마찰해소방안 연구

— 철강세이프가드를 중심으로 —



2004년 6월

제주대학교 경영대학원

국제통상학과

강병철


미국 통상정책결정과정메카니즘과 통상마찰해소방안 연구

—철강세이프가드를 중심으로—

지도교수 이 용 완

이 논문을 경영학석사 학위논문으로 제출함

2004年 6月

 제주대학교 경영대학원
국제통상학과
강 병 철

강병철의 논문을 경영학석사 학위논문으로 인준함

2004年 6月

위원장 _____ (印)

위원 _____ (印)

위원 _____ (印)

목 차

제1장 서론	
제1절 연구목적	1
제2절 연구방법 및 구성체계	2
제2장 제도적 배경	
제1절 세이프가드 조항	4
1. 세이프가드(safeguard)	4
2. 각계의 반응과 연구동향	9
제2절 WTO분쟁해결절차	12
1. 분쟁해결절차	12
2. 한국의 WTO제소현황	20
제3절 철강세이프가드조치에 영향을 미친 요인	26
제3장 사례분석: 미국의 철강세이프가드 조치	
제1절 세계철강산업과 미국철강산업 현황	33
1. 세계철강 수급 현황	33
2. 미국철강산업 현황	35
제2절 철강세이프가드의 조치과정	39
제3절 각국의 대응 전략	50
제4장 한국의 철강산업 대응방안	
제1절 한국 철강산업 현황	54
제2절 한국 철강산업 대응방안	61
제5장 결론	
제1절 연구 요약 및 시사점	64
제2절 향후 연구과제	66
참고문헌	68
ABSTRACT	

표 목 차

<표2-1> 미국 철강소비량 및 수입량-----	7
<표2-2> 대미 철강수출 실적 -----	9
<표2-3> GATT와 WTO의 차이점.-----	14
<표2-4> 분쟁해결절차-----	18
<표2-5> 한국의 대 미국 세이프가드 대상품목 수출실적----	21
<표2-6> 분쟁승소 리스트-----	23
<표2-7> 철강세이프가드 조치에 대한 품목별 요구사항-----	25
<표2-8> 2002년 대선 당시 정당별 정치기부금 현황 -----	29
<표3-1> 주요 지역별 과잉설비 보유현황-----	34
<표3-2> 세계 조강 수급 조망 -----	34
<표3-3> 피해 판정 결과 -----	42
<표3-4> 철강 세이프가드 진행 일지 -----	44
<표3-5> 한국의 대미국 세이프가드 대상품목 수출실적 -----	50
<표3-6> WTO 요건을 위반한 주요사항 -----	52
<표4-1>국내 철강재 수급 추이(1997~2002년)-----	58
<표4-2>국별 원가수준 비교(냉연강판 기준)-----	59
<표4-3>철강 업종별 설비투자 실적(1997~2002년) -----	59
<표4-4> 주요철강 생산국의 냉연강판 원가비교 -----	60
<표4-5>주요 부실 철강업체 정상화 진행 상황-----	61

그 립 목 차

<그림2-1> 일반적인 미국통상정책 조율과정 -----	28
<그림2-2> 세이프가드 유지여부에 따른 2004년 미국대선 판도--	30

제1장 서론

제1절 연구목적

미국에서 철강산업은 가장 산업보호 혜택을 많이 받은 산업중의 하나이다. 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 추진한다. 클린턴 행정부 시절부터 미 철강업계, 노동자, 의회는 철강세이프가드 조치를 지속적으로 요구해왔다.

1980년대 들어 미국경제는 무역적자, 재정적자의 급속한 누적으로 인해 노골적인 보호무역주의적 통상정책을 채택하기 시작했다. 2000년 11월 미국 대통령 선거에서 등장한 부시행정부는 각종 통상현안에 대해서 강경한 입장을 천명했다. 2001년 6월 5일 부시대통령은 철강산업이 밀집된 주의 정치적 중요성을 감안하여 이러한 배경 속에서 무역위원회에 철강업계의 산업피해를 지시했다. 무역위원회는 2001년 10월 22일에 미국의 철강산업들이 수입으로 심각한 피해를 입었다고 판정하였다. 2002년도 철강세이프가드 조치는 관련된 많은 국가들의 반발 속에서 강행되었다. 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. 미측은 세이프가드조치는 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 강조했다. 한국은 WTO 세이프가드협정에 근거한

보상요구권과 WTO 에 제소권리를 유보한다는 점을 강조했다. 한국이 이러한 조치를 할 수 있었던 것은 WTO체제 분쟁해결절차가 사법적 권능을 제한적이거나 강화하여 다자간 협력의 틀을 다졌기 때문이다. WTO체제 내에서 초강대국인 미국도 일단은 WTO체제의 협정을 준수하려고 노력하는 듯이 보인다. 그러나 GATT체제에서처럼 회원국들이 협정을 준수하지 않으면 WTO체제의 앞날이 순탄치 않을 수도 있다.

본 논문은 이러한 세이프가드조치에 대한 정치경제적 배경을 고찰하고 2002년 3월 5일 부시행정부가 통상법 201조에 따라 발동한 세이프가드조치에 대해서 사례분석을 하고 대응 방안을 제시하고자 한다.

본 논문은 이러한 문제의식에 근거하여 미국철강세이프가드 진행과정을 분석함으로써 다음의 문제를 해명하는데 목적을 두고 있다.

첫째, 철강산업의 근원적인 문제는 무엇인가?

둘째, 철강세이프가드조치에서 영향력을 행사하는 이익단체는 어떠한 수단을 사용하는가? 그들의 공통된 특징은 무엇인가?

셋째, 한국의 철강산업의 통상마찰에 대한 방안은 무엇인가? 철강세이프가드는 향후 통상정책에 어떠한 시사점을 줄 수 있는가?

제2절 연구방법 및 구성체계

이 논문에서는 세이프가드 조치를 중점적인 연구 대상으로 한다.

본 연구의 방법으로는 철강세이프 가드 조치의 진행과정을 파악하기 위하여 미국 행정부와 의회의 출판물과 보고서를 검토하였다. 미국 상무부와 미국 무역대표부의 출판물과 ITC 보고서 등 주요정부 간행물 및 서한 등을 참고하였으며 철강생산자단체와 철강수요자단체의 출판물과 국내외의 많은 저서를 참고하였다. 법률적인 절차와 문제점에 대해서는 법무부의 출판물과 분쟁해결의 경과에 대한 WTO의 상소기구의 보고서를 검토하였으며 철강산업에 관련하여서는 포스코 경영연구소의 논문을 참조하였다. 그 외에 사례분석 자료는 외교통상부와 산업자원부 외에 대외정책연구

원의 출판물을 검토하였으며, 구체적인 사례를 기 발표된 기존 연구논문 등을 참조하였다.

본 논문은 다음과 같이 구성되어 있다. 1장에서는 본 논문의 문제제기와 더불어 연구범위와 연구방법을 제시하였다. 2장에서는 철강세이프가드 조치에 대한 제도적 배경에 대한 기존연구의 정리를 통하여 미국의 통상정책에 대한 기존의 연구경향을 도출하였다. 3장에서는 철강세이프가드 조치의 사례분석을 통하여 시사점을 도출하였다. 세이프가드 조치를 위한 발의, 조정, 영향력을 미치는 요인과 정책의 집행과 수단에 대해서 검토했다.

4장에서는 한국철강산업의 대응방안을 제시하였다.

5장에서는 철강세이프가드 사례연구를 요약하고, 이후 통상정책의 방향과 철강통상정책 전략에 대한 연구의 시사점을 제시하였다.



제2장 제도적 배경

본 장에서는 제도적인 배경을 검토하였다. 먼저 미국통상법과 WTO 체제 내에서 세이프가드조치는 어떤 조항인지 검토해보고 문제점을 기존 연구를 정리하여 살펴보았다. 이들 연구 중에 미국의 철강세이프가드 조치를 결정하는 배경이 되는 영향력에 대하여 검토하였다. WTO 체제가 미국통상정책에 어떠한 영향을 주었는지를 일반론적인 입장에서 살펴보고, 부당한 통상조치에 대해서 WTO 체제를 통한 제소절차에 대하여 검토하였다.

제1절 세이프가드 조항과 분쟁해결절차

1. 세이프가드(safeguard)

미국의 국내법에 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 공표하였다. 국가간의 통상협정에서 세이프가드 조항이 도입된 것은 1942년 멕시코와 체결한 호혜무역협정이 최초이다. GATT 가입을 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 적용

되었다. 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 발동 할 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 발동 할 수 있게 했다.¹⁾ 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 피해발생산업에 대한 사후적 소극적 조정지원정책이다. 이를 반영하는 미국의 통상법(Trade Act of 1974)은 수입증가로 인한 국내산업의 피해에 대해 긴급수입제한조치로서 산업측면에서 구조조정지원이 가능한 대표적인 법률이다.²⁾ 미국 통상법 제201조는 덤핑이나 보조금 지급 등 불공정 무역관행과는 상관없이 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, 수입할당제 적용, 관세할당제 적용, 과징금 부과, 수입허가서 발급 정지, 수출자율규제협정 체결, 시장질서협정 체결, 산업조정 지원 등을 들 수 있다. 대통령은 당해 품목에 대해 최장 5년까지 일시적인 수입제한조치를 취할 수 있다. 미국업계가 받는 심각한 피해란 생산시설의 운휴, 다수

1) 왕상한, 『미국통상법의 허상과 실체』, 2003, pp.278-279.

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

기업의 합리적 이윤 수준으로 가동 불능, 심각한 실업 혹은 불완전고용 등을 말하지만, 이는 반드시 이에 국한되지 않는다. 그리고 심각한 피해의 우려란 생산물의 판매량 감소, 국내의 생산업자, 수입업자, 도매업자, 소매업자의 재고품 누적, 생산, 이윤, 임금, 고용의 하락 등을 포함하지만, 이것 역시 반드시 이에 국한되지 않는다. 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.³⁾ 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 제19조 1항에 명시되어 있는데 수입 국의 산업이 수입으로 인해 피해를 입을 때 동

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

수입국은 GATT 의무를 정지 또는 철회할 수 있도록 되어있다.⁴⁾ 미국의 2002년 철강세이프가드 조치는 EU와 중국이 동일한 조치를 하도록 자극하였다. 2001년도에 한국은 중국에 한국전체 철강재 수출의 27.2%인 382만 톤을 수출했다. 한국은 미국의 철강세이프가드 조치를 이미 예견하고 있었다. 2001년 3월 28일 통상교섭본부장은 한미통상장관 회담 시 Robert. B. Zoellick USTR 대표에게 철강세이프가드 발동가능성에 대한 우려를 표명했고, 3월 30일 통상교섭본부장은 USTR 대표에게 미 철강산업은 수입문제 때문에 어려움을 겪는 것이 아님을 지적하고 철강세이프가드를 자제해 달라는 서한을 보냈다. Robert. B. Zoellick USTR 대표는 자유무역과 투자를 지원하는 것이 부시행정부의 최우선 사항이라고 밝힌 바 있다.⁵⁾

<표2-1> 미국 철강소비량 및 수입량

단위 : 백만톤

	1996년	1997년	1998년	1999년	2000년
전체 소비량	106.7	113.8	117.5	110.7	114.9
○ 전체 수입량	26.5	28.3	37.6	32.4	34.3
- 수입 비중	24.8%	24.9%	32.0%	29.3%	29.9%
○ 우리의 대미수출량	1.3	1.5	3.1	2.7	2.4
- 전체수입중 우리의 철강 비중	5%	5.3%	8.3%	8.2%	7.1%
- 전체 소비량중 우리의 철강 비중	1.2%	1.3%	2.6%	2.4%	2.1%

출처 :국제철강협회(소비량), 미국철강협회(수입량). 1996년-2000년.

세이프가드는 공정무역에 대한 조치이므로 국제무역정책에 바람직하게 대응하는 효율적인 생산자들에게 피해를 입히게 된다. 이것은 무역자유화를 근본적인 목표로 하는 GATT와 WTO의 취지와 맞지 않는다. 그러므로 WTO 세이프가드 협정은 구체적이고 엄격한 법규정을 통해서 매우 제한적

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

5) 영국이코노미스트, The World In 2002.(이코노미스트 세계대전망), 한국경제신문, 2002, pp.128-130.

으로 세이프가드를 운용하도록 하고 있다. 철강세이프가드의 경우 조지 W 부시 미국 대통령이 미국의 상무부 산하 ITC에 철강수입에 대한 긴급수입 제한조치 발동을 검토하라고 지시함으로써 시작 되었다. 미국의 철강세이프가드 조치는 2001. 6. 5일 부시 대통령이 ITC에 201조 조사개시를 발표한 이래 2001. 10. 22일 ITC가 16개 품목에 대해 산업 피해를 판정하고, 12. 19일 구제조치 권고안을 대통령에게 보고한 이후, 행정부의 최종 검토를 거쳐 14개 품목에 대한 산업피해 구제조치를 결정했다. GATT 제19조에 명시된 발동 요건을 보면 국내관련 생산업자들에게 ‘심각한 피해’를 주거나 그럴 위험이 있을 만큼 특정상품의 수입이 증가해야 하고 이러한 수입의 증가를 예견할 수 없고 관세양허를 포함한 협정상의 결과를 이행한 결과로 발생한 경우로 대별된다. WTO체제 내에서는 이 문제를 부속협정의 하나로 다루어 세이프가드 발동요건을 보다 명료화하고 발동기간을 최대 8년으로 제한했다.⁶⁾ 세이프가드는 공정무역에 대한 조치이므로 국제무역정책에 바람직하게 대응하는 효율적인 생산자들에게 피해를 입히게 된다. 세이프가드 조치에 의한 수입규제는 반사적으로 국내의 당해 물품 생산자에게 독점적 이익을 확보하여 주고, 소비자 및 수요자에게 부당한 고비용의 지출을 강제하는 결과가 되므로 이러한 대립되는 이해관계를 조정하고, 과도한 조치의 시행을 통제하는 것이 필요한 것이다. 그러므로 WTO 세이프가드 협정은 구체적이고 엄격한 법규정을 통해서 매우 제한적으로 세이프가드를 운용하도록 하고 있다.⁷⁾ 미국의 경우는 대통령의 구제조치결정에 대하여 의회의 통제가 제도화되어 있는 점이 특색이다. 대통령은 피해구제조치를 시행하면 동일 부로 조치의 내용 및 시행이유를 의회에 통보하여야 한다.

6) 왕상한, 전계서, pp.99-100.

7) 강인수 외, 『국제통상론』, 박영사, 2001, p.236.

<표2-2> 대미 철강수출 실적

(단위 : 천톤, 백만불, %)

구 분		1997	1998	1999	2000	2001(1-7)
한국통계	물량	1,349	3,344(147.8)	2,489(-25.6)	2,353(-8.4)	1,365(-19.0)
	금액	629	1,246(98.1)	906(-27.3)	1,032(7.9)	647(-20.6)
미국통계	물량	1,486	3,095(108.2)	2,670(-13.7)	2,432(-8.9)	1,253(-23.6)
	금액	635	1,167(83.9)	912(-21.9)	980(7.4)	476(-24.9)

철강계기준()은 전년동기대비 증감율(1997-2001). 출처 : 한국통계-철강협회, 미국통계-미 상무부

철강세이프가드 조치는 ITC의 권고안을 토대로 고율의 관세추가 부과 및 관세할당을 3. 20일부터 시행하며, 120일 이내에 예외조치를 취할 수 있는 것으로 했다. 냉연강판, 도금강판 등 대부분의 관재류에는 30%, 강관 및 스텐레스 제품에는 8~15%의 고율 관세를 부과하고, 슬라브에 대해서는 관세할당(Tariff Rate Quota: TRQ)을 적용키로 했다. 2002년 미국 시장에 240여만t(약 9억8000만달러)의 철강을 수출한 한국은 이미 14개 철강제품 품목이 수입규제를 받고 있던 중 다시 규제를 받게되서 엄청난 타격을 입을 것으로 예상했다. 한국정부는 일본 EU 등 주요 관련국들과 세계무역기구(WTO)에 제소하는 방안을 마련하는 등 국제적인 공동 대응방안을 추진했다.⁸⁾

2. 각계의 반응과 연구동향

WTO의 미국 철강세이프가드 관세 위반결정 에도 불구하고 관세의 철폐여부는 미국 산업계에서 옹호론과 철폐론으로 나뉘고 있었다. 부시대통령은 산업피해를 입은 미국철강산업이 어느 정도 구조개편을 했는지 평가한 뒤 합리적인 기간 내에 철강관세에 대한 결정을 내리겠

8) WTO의 분쟁처리절차상 제소를 할 수 있는 것은 국가에 한 한다.

다고 2003년 11월 14일에 의사를 발표했다. 2002년3월 발효되어 20개월째 지속된 철강관세는 국내철강가격을 인상시키고 철강산업 고용을 감소시키는 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. 미 국제무역위원회는 철강산업 근로자들이 실업, 임금삭감, 근로시간단축 등으로 입은 전체손실을 386백만달러로 추정하여 이를 고용으로 환산할 경우 약 12,000명 고용이 감소한 것으로 추산됐다. Peter Morici, University of Maryland 교수는 철강관세가 고용에 끼친 영향이 불분명하여 철강관세 부과의 결과 3,000~3,750명이 실직하여 관세부과가 미국내 철강산업의 실업율을 낮추는데 긍정적 역할을 했다고 주장 했다. Institute for International Economics의 Gary Hufbauer 수석연구원은 거시경제관점에서 보면 관세부과효과가 불분명하나 수요감소, 환율변동 등에 의한 실업을 감안할 경우 관세부과로 인한 고용감소는 43,000명에 이른다고 주장 했다. Trade Partnership Worldwide LLC의 Joseph Francois 박사는 통상정책으로 고용을 늘리겠다는 발상 자체가 잘못된 것이며 철강관세 부과로 60,000~65,000명이 실직한 것으로 분석했다. Cato Institute 의 Center for Trade Policy 무역정책분석가 Dan Ikenson은 ‘보호주의는 철강산업을 약화시키고 구조조정을 지연시킨다.’고 주장했다. Consuming Industries Trade Action Coalition(CITAC)는 2003. 2. 4 철강 201 조 세이프가드 조치에 따른 2002년도 국내 철강소비산업의 피해 상황 조사보고서를 발표했다. 보고서의 주요내용은 2001년12월부터 2002년12월까지 철강 가격상승으로 철강소비 산업부문에서 총20만명의 실직자가 발생했고 실직에 따른 2002년 2월부터11월까지 임금 상실금액은 총4억불로 집계했으며 2002년에 모든 주에서 관련 분야의 실직자가 발생했다. 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

가 양산됐고 세이프가드 조치에 따른 관세인하로 인한 수입철강 물량감소 및 국내 철강가격 인상으로 철강 소비업체들이 생산하는 수출품의 국제 가격경쟁력 감소 및 외국수입선을 잃었다고 보고했다. 2003년 2월 7일 CITAC측은 철강 세이프가드 조치 시행 효과에 대한 ITC의 중간평가 보고서에 철강생산 산업과 소비산업 양측의 영향이 동시에 평가될 수 있도록 의회 및 행정부에 대해 영향력을 행사했고 ITC 중간평가 이후 세이프가드 조치가 철회될 것으로 기대한다고 발표했다. American Institute for Int'l Steel(AIIS) 협회 측은 David Phelps 회장 명의로 R. Zoellick 무역대표 및 D. Evans 상무장관 앞으로 서한을 보내 철강소비 산업부문의 피해상황 지적 및 철강 201 세이프가드 조치의 완화를 촉구했다. 부시 대통령의 201조 세이프가드 조치는 파산절차를 통하여 이미 퇴출 되었어야 할 철강생산 기업들에게 잘못된 희망을 줌으로써, 철강생산 부문의 구조조정을 통한 생산성을 향상시키기보다는 오히려 철강 소비부문에 피해를 주고 있고, 무역보호가 경쟁력 있는 산업을 육성하지 못한다는 사실을 입증하는 것이고, 아울러, AIIS측은 2003. 2. 10 보도자료를 통하여 철강세이프가드 조치를 강화시키기 위한 철강 생산 업체 협회 American Iron Steel Institute(AISI)측의 로비활동에 대해서 CITAC측과 공동으로 미 행정부 및 의회를 대상으로 철강 소비산업의 이익을 대변하기 위해 보다 적극적인 노력을 하겠다고 발표했다. 유산비용은 미국의 고로 일관철강업계의 경쟁력을 약화시키는 가장 큰 요인이고 속성상 계속 확대되고 있으며 철강위기를 촉발시키는 계기가 되었다고 본다.⁹⁾ 근본적인 미국의 철강위기는 미국철강산업의 높은 원가부담과 노동생산성의 열위, 설비의 비효율성 및 구조적인 철강재하락 등에서 문제점을 찾아야한다는 분석도 있다.¹⁰⁾

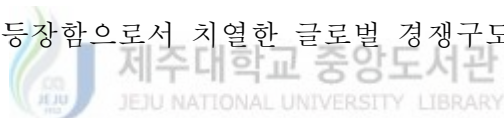
한국의 일관제철소인 포항제철은 1968년 박정희 대통령의 지시로 박태준사장이 사업계획서를 갖고 세계은행과 미국의 철강기업을 찾아가 자

9) 임정성, “Legacy Cost가 美 철강업계의 경쟁력약화에 미친 영향”, 『POSRI 경영연구』제4권 제1호, 2004, p. 42.

10) 광강수, “미국 철강산업의 경영위기 발생원인 분석”, 『POSRI 경영연구』제2권 제2호, 2002, p.27.

본과 기술을 요청하였으나 거절당했다. 박태준사장은 결국 대일청구권자금과 일본철강기업에게서 기술이전을 확보했다. 1973년 연간 백만톤 규모의 제1고로를 가동하였고 1976년 제2고로, 1978년 제3고로, 1983년 제4고로를 가동했다. 1992년에는 년산 1140만톤 규모의 광양제철소를 가동했다. 철강산업에서는 최신의 설비를 도입한 후발업체가 선진기업보다 경쟁력이 높은 경우가 발생한다. 포항제철은 일본에서 기술을 전수 받아 일본기업보다 더 경쟁력을 갖췄다.¹¹⁾ 사명을 바꾼 포스코는 2002년 사상최대의 경영성과를 달성했고 PI(process innovation)을 통해 경영혁신을 추진하고 있어 민영화를 통한 민간기업의 유연성을 보이고 있다고 보고 있다.¹²⁾

세계철강업계에서는 1997년 독일의 티센(Thyssen)과 크룹(Krupp)이 철강부문을 합병했고 2000년에는 네덜란드의 후고벤스(Hoogovens)와 영국의 브리티시 스틸(British Steel)이 합병하여 코러스(Corus)를 창설 했다. 2002년에는 유럽의 유지노(Usinor), 아르베드(Arbed), 아세랄리아(Aceralia)가 합병하여 티센크룹(ThyssenKrupp Stahl)에 이어 아셀로르(Arcelor)라는 초대형 철강사가 등장함으로써 치열한 글로벌 경쟁구도가 본격적으로 전개되고 있다.¹³⁾



제2절 WTO 분쟁해결절차

1. 분쟁해결절차

WTO체제의 분쟁해결규칙 및 절차에 대한 양해(Understanding on rules and Procedures Governing the settlement of Disputes)는 동일한 국제 규범을 적용 받는 국가간 발생하는 분쟁을 공정하고 신속하게 해결하여

11) 장세진, 『경영전략』, 박영사, 1998, p.26.

12) 남시경, "민영화정책이 세계 주요 철강사에 미친 파급영향 고찰" 『POSRI 경영연구』 제3권 제2호, 2003, p. 21.

13) 최진아. 김재범, "유럽 철강 산업에서의 인수합병의 동기와 경제적 효과에 관한 연구", 『POSRI 경영연구』 제4권 제1호, 2004, p.73.

국가간 권리와 의무의 균형을 유지하는 절차적 제도이다. GATT체약국은 분쟁해결을 위해 필요한 경우 다른 체약국과 쌍무적으로 업무를 처리할 수 있다. 어느 체약국이 GATT체제하에서 향유하고 있던 이익이 다른 체약국의 조치에 의해 무효화되거나 침해되면 그러한 분쟁을 해결하기 위하여 직접 쌍무협상을 진행할 수 있으며 해결책이 도출되지 않으면 동 문제를 체약국단에 의뢰 할 수 있다. 즉 종전의 교섭에서 획득한 자국의 양허가 타국에 의해 무효화 내지 침해당한 경우 피해국가는 직접 침해국가와 협상을 개시할 수 있고 실패하면 보복조치를 시행하는 것이다.¹⁴⁾ WTO 분쟁해결 절차는 법의 규칙을 강조하고, 더욱 안정적이고 예측 가능한 교역체제를 제공해주는 통합된 국제경제법정과 소송절차를 제공한다. WTO체제는 분쟁을 해결하기 위한 시한을 정하는 등 명확하게 정의된 규범에 기초하고 있다. 일차적 판정은 패널에 의해서 이루어지며, WTO의 전회원국들에 의해 승인 또는 거부된다. 또한 법률적인 관점에 기초한 상소도 가능하다. 그러나 분쟁해결절차의 목적은 판정을 내리는 데 그치는 것은 아니다. 분쟁해결절차의 최우선적인 목적은 가능한 한 협의를 통해 분쟁을 해결하는데 있다. 1997년초까지, 71건의 분쟁사안 중 19건이 패널절차를 거치지 않고 협의과정에서 분쟁을 해결하였다. WTO 분쟁해결절차는 단순히 판정하기보다는 당초에 의도된 바와 같이 분쟁의 해결을 촉진하고 조정하기 위한 수단으로서 운영되고 있다. 이는 또한 일방적 조치를 취할 수 있는 여지를 감소시킴으로써 약소국들에게 공정한 무역을 보장해주는 중요한 수단이 되고 있다. 공정성, 신속성, 효율성 및 상호 수용가능성을 WTO 분쟁해결 절차가 확보해 주고 있다. GATT체제에서는 48년(1947-1994) 동안 300여건의 무역분쟁이 접수되었다. 연간 약 6건이 GATT의 분쟁해결제도에 접수된 것이다. WTO체제에서는 2003년 7월말까지 297건의 통상분쟁사례가 제소되었다.¹⁵⁾ 회원국들은 다른 회원국들이 무역 규범을 위반하고 있다고 판단될 경우, 일방적인 무역보복조치를 취하기보다 분쟁해결을 위한 다자간 체제를 활용해야 한다는 데 합의하였다.

14) 법무부, 『미국통상법연구』, 법무부, 1996, p.61.

15) 여택동 외, 『국제통상과 WTO』, 율곡출판사, 2003, p.242.

<표2-3> GATT와 WTO의 차이점

구분	GATT	WTO
기구의 성격	- 국제협정일뿐 엄밀한 의미의 국제기구는 아니었음. - 불완전한 브레튼우즈체제	-국제법인으로서 국제기구의 역할을 수행. -브레튼우즈체제의 완성
국제교역상품	-공산품과 일부 농산품.	-농산물, 공산품, 서비스등 국제적으로 교역되는 모든 상품.
국제규범	-포괄적인 무역규범의 제정에는 실패. -보조금협정과 반덤핑협정의 제정. -NTB(Non-Tariff Barriers)에 대한 규범제정을 시도했으나 실패.	-17개 다자간 협정과 4개의 복수간 협정 포괄 -서비스(GATS)제정 -지적재산권(TRIPS)제정 -반덤핑 관세 부과기준 강화 -보조금 운용기준강화 -세이프가드협정을 통해 회색조치 철폐 의무화
분쟁해결절차	-상설분쟁해결기구가 없으며, 무역분쟁에 대한 권고안만 제시 -교차보복(cross-sector retaliation)이 없음.	-상설분쟁해결기구인 DSB의 신설과 상소기구의 신설. -분쟁해결의 단계적 절차와 이행기관 명료화. -DSB결정사항의 집행용이. -교차보복이 가능.

자료:김희철, 글로벌시대의 국제경영, 학문사,1999, p.77.

분쟁은 한 국가가 WTO 협정을 위반하였거나 그 의무를 준수하지 않고 있다고 생각되는 어떠한 조치를 취하거나 무역정책 조치를 채택하였을 때 발생한다. 직접적인 분쟁당사국들 이외의 제3국가군은 관련 분쟁에 이해관계가 있다고 주장하고 일부 권리를 행사할 수 있다. 분쟁해결절차는 과거 GATT체제하에서도 존재하였으나 분쟁해결절차상의 명확한 기간을 설정하지 않았으며, 판정결과가 쉽게 반대에 부딪혔고, 수많은 분쟁들이 미해결상태에서 오랫동안 지속되었다. 이에 따라, 우루과이라운드협정은 분쟁

해결절차에 있어서 보다 명확하게 정의된 단계와 체계적인 과정을 도입하게 되었다. 이는 곧 분쟁해결절차상의 각 단계에서 발생하는 최종시한에 대한 탄력성과 함께 분쟁을 해결하는 데 소요되는 기간설정에 대한 보다 강화된 규율을 도입한 것이다. 즉, 이 협정은 신속한 해결이 WTO가 효과적으로 기능하도록 하는 데 필수적이라는 사실을 강조한 것이다. 강대국인 미국이 재정 및 경상수지적자 등으로 세계경제가 불균형국면으로 빠져들면서 세계무역질서는 보호무역주의에 휩싸이게 되어 GATT체제를 크게 위협했다. GATT체제를 벗어난 수출자율규제와 시장질서유지협정 등 회색조치의 남발 및 반덤핑 상계관세제도의 남용 등이 GATT체제를 위협하면서 세계는 새로운 체제의 출범을 필요로 했다. WTO는 GATT가 가지고 있던 사법권의 부재라는 한계를 극복하기 위해 설립된 것으로 UR의 가장 큰 성과 중의 하나이다.¹⁶⁾ 협정은 분쟁을 해결하는데 따르는 절차 및 기간을 상당히 큰 비중으로 다루고 있다. 어떠한 분쟁사안이 1차 판정을 위해 필요한 모든 과정을 거쳤을 경우, 보통 1년을 넘지 않는다. 합의하에 규정된 제한기간은 다소 탄력적으로 적용가능하며, 분쟁이 긴급한 사안(부패하기 쉬운 제품이 포함된 경우)일 경우 3개월 이하의 시간이 소요된다. 우루과이라운드협정은 분쟁에서 패소한 국가가 판정결과의 채택을 방해할 수 없도록 규정하고 있다. 과거 GATT 체제하에서 판정결과는 반드시 만장일치에 의해서만 채택되어서 1개 국가의 반대도 판정결과의 채택을 방해할 수 있었다. 그러나 현재의 WTO 체제하에서는 합의에 의해 판정결과를 거부하지 않는 한 판정결과를 자동적으로 채택하도록 되어 있다. 즉, 판정결과가 채택되는 것을 반대하는 국가는 당해 분쟁사안의 상대국가를 포함한 다른 모든 WTO 회원국들이 동의를 받아야한다. 비록 분쟁해결절차상의 많은 부분들이 일반 법원 또는 법정과 유사할지라도, 분쟁당사국들이 그들의 문제점을 논의하고 그들 스스로가 당해 분쟁을 해결하는 것이 바람직하다. 따라서 분쟁해결을 위한 제1단계는 관련 정부간의 협의과정이며, 당해분쟁이 협의과정 이후 다른 과정으로 진행되었더라도 협의 및 중재를 통한 분쟁해결은 언제나 가능하다. 분쟁해결제도도 이러한 혁신적 도약의 단계를 표현했다. 세계시장을 무한한 자유경쟁시장으로 변화시키려는 기본이념에 맞추어진 분쟁해결제도는 세계시장에서 보호주의를 점차 약화시키는 역할을 할 것이다.¹⁷⁾ 국가간의 무역분쟁이 발생하면 국제적으로 합의된 규범

16) 대우경제연구소, 『우루과이라운드와 한국경제』, 한국경제신문사, 1994, p.32.

17) 김용택, 『WTO의 분쟁해결체제』, 동인, 1997, pp.327-328.

을 통해 해결되는 것이 가장 바람직한 것이다. 분쟁의 증가는 세계교역의 증대와 우루과이라운드에서 결정된 보다 엄격해진 규범의 결과이다. WTO 체제 내에서 보다 많은 분쟁들이 제기된다는 사실 역시 WTO체제에 대한 신뢰가 높아졌음을 반영하는 것이다. 분쟁해결기구는 분쟁을 심의하기 위하여 전문가들로 구성된 패널을 설치하고 패널의 평결내용 또는 상소의 결과를 채택하거나 거부할 수 있는 권한을 가지고 있다. 또한 분쟁해결기구는 패널의 판정결과 및 권고사항의 이행여부를 감시하고, 분쟁에서 패소한 국가가 패널의 결정에 따르지 않을 시 보복조치를 승인할 수 있는 권한을 가지고 있다.

분쟁해결절차는 보통 다음과 같은 절차를 거친다.

제1단계 : 협의(60일 이내)분쟁당사국들이 어떠한 다른 조치를 취하기 이전에 그들 스스로 분쟁을 해결할 수 있도록 상호간에 협의를 해야 한다. 분쟁해결에서 사법적 방법을 강조하고 있지만 외교적인 방식의 분쟁해결의 여지를 둔 것이다. 회원국이 표명한 입장에 대하여 호의적인 고려를 하며 적절한 협의 기회를 부여해야 한다. 협의가 실패할 경우, 분쟁당사국들은 WTO 사무총장에게 다른 방식을 통한 중재 및 도움을 요청할 수 있다. 제소국은 60일 이내 패널설치를 요구할 수 있다. 부패성 상품 같은 긴급을 요하는 경우 10일 이내 협의 개시 후 협의 실패 시에 20일 내에 패널 설치를 요구할 수 있다. 협의제도는 분쟁당사국에 원만한 합의를 도출할 수 있는 기회를 부여하고 통상문제의 확대를 방지하는데 그 목적이 있으나 당사국간의 정치, 경제적 영향력에 심각한 차이가 있는 경우에 합리적 해결을 기대하기 어려운 단점이 있다.¹⁸⁾ 제2단계 : 패널(45일 이내 - 패널 구성 / 6개월 이내 - 패널 판정)협의를 실패한 경우, 제소국은 패널의 설치를 요구할 수 있다. 또한 피소국은 패널설치를 한차례 저지할 수 있으나, 패널설치에 반대하는 합의가 없는 한 해당 분쟁해결기구의 두번째 회의에서는 패널 설치를 더 이상 막을 수 없다. 공식적으로 패널은 분쟁해결기구가 판정이나 권고를 하는 데에 도움을 준다. 패널보고서가 분쟁해결기구에서 총의에 의해서만 거부될 수 있으므로 결과가 번복되기는 대단히 어렵다. 또한 패널의 평결내용은 관련 협정에 기초해야 한다. 패널의 최종보고서는 규정상 6개월 이내에 분쟁당사국들에게 제출되어야 한다. 다만 부패성 물품 등을 포함한 긴급 사안에 대해서는 최종시한이 3개월로 줄어든다. 패널

18) 윤창인, “WTO 분쟁해결메커니즘 개선논의”, 『OECD FOCUS』2004년 1월호, p.104.

리스트들을 분쟁당사국들간의 협의에 의해 선정된다. 분쟁당사국간의 합의도출에 실패했을 경우, WTO 사무총장이 패널리스트를 지정할 수 있다. 분쟁당사국들은 서면으로 사건개요를 작성해서 패널에게 제출한다. 패널은 각국이 제시한 증거를 검토하여 누가 옳고 그른지를 판단할 각각 다른 국가의 3인(경우에 따라 5인)의 전문가로 구성된다. 패널보고서는 분쟁해결기구에 제출되며, 총의에 의해서만 동 보고서를 거부할 수 있다. 각각의 분쟁에 대해 패널리스트들은 자격을 갖춘 후보자들의 등록명부에서 또는 다른 방법으로 선정될 수 있다. 패널리스트들은 각각 개인적인 자격으로 역할을 담당하며, 어느 정부로부터도 명령을 받을 수 없다. 이 협정은 패널의 운영에 대하여 자세하게 설명하고 있다. 제소 시에 주요 절차는 다음과 같다

제1차 구두심리 이전 : 분쟁당사국들은 패널에 서면으로 자국의 입장을 제출한다. 제1차 구두심리 : 공격과 방어 제소국, 피소국, 그리고 당해 분쟁과 이해관계가 있다고 주장하는 제3국들은 패널의 제1차 구두심리에서 자국의 주장을 제출한다. 예상시간은 제소국의 경우 3-6주이며 피소국은 2-3주로 총5-9주이다. 반론분쟁 참여국 들은 패널의 제2차 회의에 반론을 서면으로 제출하고 구두 주장을 할 수 있다. 전문가 검토그룹일방 당사국이 과학적 또는 기술적인 문제를 제기하였을 경우, 패널은 전문가에게 의견을 묻거나 자문보고서를 작성하기 위한 전문가 검토그룹을 선정할 수 있다. 1차 초안패널은 분쟁당사국들에게 패널보고서의 기술적 부분(사실 및 논거)을 제출하게 되며, 분쟁당사국들은 2주일 동안의 검토기간이 주어진다. 그러나 이 보고서는 패널의 평결 및 결론부분을 포함하지 않는다. 잠정보고서1차 초안의 검토 이후, 패널은 분쟁당사국들에게 패널의 평결 및 결론을 포함한 잠정보고서를 제출하게 되며, 분쟁당사국들은 재검토를 요청할 수 있는 1주일간의 기간이 주어진다. 재검토기간은 2주일 이내 이고, 재검토 기간 중 패널은 분쟁당사국들과 추가 회의를 개최할 수 있다. 최종보고서패널의 최종보고서는 분쟁당사국들에게 제출되며, 3주 후에 WTO의 모든 회원국에게 회람된다. 분쟁을 야기한 무역조치가 WTO 협정 또는 그 의무를 위반하였다고 패널이 결정할 경우, 패널은 패소국의 무역조치를 WTO 규범에 맞게 수정할 것을 권고하고 그 방법을 제안할 수 있다. 판정결과로서의 패널보고서는 총의로 패널보고서를 거부하지 않는 한 패널보고서는 60일 이내에 분쟁해결기구의 판정결과 또는 권고사항이 된다. 모든 분쟁당사국들은 패널의 결정(패널보고서 전체 또는 일부 사안)에 대해 상소할 수 있다. 해결절차의 각 단계에 소요되는 대략적인 기간은 목표 수치

로 되어 있고 탄력적으로 운영된다. 기본적으로 분쟁해결제도를 포함하는 WTO협정이 다자주의에 입각한 무역규범이지만, DSU상에서 이행문제와 관련하여 허용하는 보복조치의 시행은 양자적 관계에 전제를 두고 있다. 즉, 다자원칙에 입각한 WTO협정의 원칙과 의무를 적용하고 시행하기 위해서는 특정회원국에 발생하는 직접적인 무역이해의 피해보다는 국제무역을 위한 공평한 경쟁기회의 보장을 기반으로 체제를 운영하여야 하지만, 현행 DSU상의 보복조치에 관한 규정은 명시적으로 양자적 관계를 전제로 하고 있고 제소국에게만 피해수준에 상응하는 보복조치를 허용하고 있다.

<표2-4> 분쟁해결 절차

기간	분쟁해결 절차
60일	협의를, 중개, 조정, 등
45일	패널 설치 및 패널리스트 임명
6개월	분쟁당사국에게 최종 패널보고서 제출
3주	WTO 회원국들에게 최종 패널보고서 회람
60일	분쟁해결기구의 패널보고서 채택(상소가 없을 때)
종합:1년	분쟁해결절차 종료(상소가 없을 때)
60-90일	상소보고서
30일	분쟁해결기구의 상소보고서 채택
종합: 1년3개월	분쟁해결절차 종료(상소가 있을 때)

출처:김준기, WTO 분쟁해결제도의 이행과정, 법무부, 2002, p.11.

분쟁당사국 중 어느 국가든 당사국은 패널의 결정에 대해 상소할 수 있으며, 가끔 양측 모두가 상소하기도 한다. 상소는 법률해석과 같이 법적 측면에 기초해야 한다. 즉, 상소기구에는 기존의 증거들을 재검토하거나 새로운 증거를 검토할 수 없다. 각각의 상소는 분쟁해결기구에 의해 설립되고 WTO회원국을 골고루 대표하는 상소기구의 상임위원 7인중 3인의 위원에 의해 심리가 진행된다. 상소기구 위원들은 4년 임기로 종사하며, 법률 및 국제무역분야에서 권위를 인정받는 인물이되, 어떠한 정부와도 특별한 관계를 갖지 않아야 한다. 상소는 패널의 법적인 평결 및 결론을 지지, 수정, 철회할 수 있다. 통상적으로 상소는 60일을 초과할 수 없으며, (60일 이내

에 상소보고서를 제출할 수 없다고 판단될 경우) 최대 90일까지 가능하다. 상소기구의 검토 이후, 분쟁해결기구는 30일 이내에 상소보고서를 채택하거나 기각해야 하며, 상소보고서의 기각은 총의에 의해서만 가능하다. 사안의 결정 및 이후 절차사안이 결정되었다 하더라도, 반드시 곧바로 이행을 하거나 보상 및 보복을 할 수 있는 것은 아니지만 그와 같은 취지는 적용된다. 즉, 어느 국가가 잘못된 조치를 취했을 경우, 당해 국가는 잘못된 조치를 신속히 바로잡아야 한다. 그리고, 만일 해당 조치가 협정을 계속 위반할 경우, 당해 국가는 보상을 제공하거나 일부 피해가 예상되는 적절한 벌칙을 감내해야 한다.¹⁹⁾ 분쟁에 대한 판정이 내려지더라도 무역보복조치가 부과되기 이전에 많은 절차가 남아 있다. 이 단계에서의 우선적인 과제는 피소 패소국이 자국의 정책을 판정결과 또는 권고사항에 일치시키는 일이다. WTO에 의해 철폐하도록 결정된 미국의 버드 수정안은 아무런 조치 없이 유지하고 있다. 부시 행정부는 WTO에서 패소판정을 받은 법안들을 하루빨리 수정, 폐지할 것을 의회에 촉구하고 있다. 부시행정부는 WTO 패소판정을 받은 것 중 철강 세이프가드조치를 철폐했지만, 버드 수정안 등은 의회소관이기 때문에 더 이상 강제할 수 없다고 강조한다.²⁰⁾ 분쟁해결 절차에 관한 양해는 “분쟁해결기구의 권고사항 또는 결정을 신속히 따르는 것이 모든 회원국들의 이익을 위한 분쟁의 효과적인 해결 보장에 필수적” 이라고 강조하고 있다. 피소국이 패소한 경우, 패소국은 패널보고서 또는 상소보고서의 권고사항을 따라야 한다. 패소국은 이 보고서의 채택을 위해 30일 이내에 개최되는 분쟁해결기구 회의에서 판정결과에 따르겠다는 의사를 밝혀야 한다. 만일 바로 권고사항을 따르는 것이 불가능하다고 판명될 경우, 패소국이 권고사항을 이행할 수 있도록 ‘합리적 기간’ 이 주어진다. 그러나 합리적 기간내의 이행에 실패할 경우, 패소국은 상호수용 가능한 보상(예를 들어, 제소국 관심분야에서의 관세인하)을 결정하기 위해

19) WTO가 철강세이프가드에 대해 협정위반 이라는 판정을 내린 뒤 EU, 일본 등이 미국에 대해 약 23억 달러상당의 보복관세를 부과하겠다고 통보했다.

20) 철강세이프가드 이후에 이 문제는 무역전쟁의 요인으로 남아있다. 세계각국은 협정을 지키지 않는 미국을 비난하고 있고 미행정부는 책임을 의회로 떠넘기고 있다.

제소국과 협상을 해야 한다. 합리적 기간 만료후 20일이 경과하였으나 만족스러운 보상에 합의하지 못한 경우, 제소국은 피소국에 대해 양허 또는 (대상협정상의 다른) 의무를 일시 정지하는 등의 제한된 무역보복조치를 부과할 수 있도록 허용해 줄 것을 분쟁해결기구에 요청할 수 있다. 분쟁해결기구는 이 요청이 만장일치로 기각되지 않는 한 합리적 기간의 만료이후 30일 이내에 보복조치를 허가해야 한다. 원칙적으로, 무역보복조치는 해당 분쟁과 동일한 분야에 대해 취해져야 한다. 만일 동일분야에 대한 보복조치가 비현실적이거나 효과적이지 않다면, 동일한 협정상의 다른 분야에 대해 보복조치를 부과할 수 있다. 또한, 동일 협정상의 다른 분야에 대한 보복조치가 비현실적 또는 효과적이지 않으며 그 상황이 충분히 심각하다고 판단될 경우, 다른 대상 협정하에서 보복조치를 취할 수 있다. 이는 효과적인 보복조치를 허용하는 동시에 무관한 분야까지 보복조치가 확대되는 것을 최소화하는 데 그 목적이 있다. 모든 분쟁에 있어서, 분쟁해결기구는 채택된 판정결과가 어떻게 이행되는가를 감시한다. 뿐만 아니라, 미해결된 분쟁은 그 사안이 해결될 때까지 의제로 존속시킨다. WTO에서는 분쟁해결을 위해 다양한 단계를 거치도록 되어 있다. 특히, 분쟁당사국들은 각 단계마다 '법정 밖에서' 분쟁을 해결할 수 있도록 상호간의 협의가 장려된다. 또한, WTO 사무총장은 모든 단계에서 알선을 제공하거나 중재 또는 조정이 이루어질 수 있도록 지원한다.²¹⁾

2. 한국의 WTO 제소현황

UR 협상의 결과로 엄격한 세이프가드 협정이 마련된 후 각국의 세이프가드 운용 건수는 현저히 감소되었다. 그와 같은 현상은 엄격한 법규정으로 인해 1995년 1월 WTO출범 이후부터 각국이 국내산업피해의 구제수단으로서 세이프가드 제도에 의존하기보다는 비교적 그 적용이 용이한 반덤핑제도에 의존하는 경향이 늘고 있는 데에 기인하는 것으로 보인다. 따라서, 과거에 세이프가드 조치를 적극적으로 활용했던 미국, EU, 캐나다,

21) DSU 제5조.

호주등 선진국들은 세이프가드조치 대신에 반덤핑조치를 적극 활용하는 추세로 그 방향을 전환한 것으로 보인다. WTO 출범이후 한국산 냉동쇠고기 및 수입돼지고기에 대해 세이프가드 형태의 긴급관세를 부과하여 우리 제품의 가격경쟁력을 크게 저하시킨 사례가 있으며, 국내산업보호를 위한 농수산물과 관련된 세이프가드 조치의 발동 가능성은 상존 한다. EU는 1997년초 한국과 주세에 관한 양자협상을 시작하였다. 1997년 4월9일 EU는 WTO 에 한국의 주세제도를 제소하였다. 이 사례가 한국을 상대로 한 최초로 설치된 패널이다. 1998년 7월 31일 WTO패널은 한국의 주세법이 WTO협정을 위반했다고 판정했다. 한국은 1998년 10월20일 상소했으나 1999년 2월 17일 결국 패소했다. 패널 및 상소기구는 소주와 수입주류간의 주세에 차이를 둔 한국의 제도가 WTO협정의 내국민대우 의무에 위반된다고 판정함으로써 동 분쟁에서 한국패소를 명확히 하고 관련법규를 WTO협정에 일치하도록 개정할 것을 권고했다.²²⁾

<표2-5> 한국의 대 미국 세이프가드 대상품목 수출실적 (단위 : 천톤, 천불, %)

	1999	2000	2001	2002
수출물량	2,698.7	2,499.7	2,306.7	1,755.3
수출액	1,117,075	1,255,262	1,119,403	873,512

출처:외교통상부. 1999-2002.

인도는 세이프가드 조치를 남용하는 대표적 국가로 지목되고 있다. 국내산업에의 심각한 피해 또는 피해위협이라는 긴급한 상황하에서 예외적으로 엄격한 조건하에 발동할 수 있는 세이프가드 조치를 그와 같이 과도하게 발동하는 것은 수입증가와 산업피해간의 인과관계 규명 등 WTO 세이프가드 협정이 요구하는 조사요건을 엄격히 지키지 않은 결과로 해석될

22) 채욱. 서창배, 『WTO무역분쟁의 추이와 한국관련 분쟁사안에 대한 종합평가 및 정책시사점』, 대외경제정책연구원, 2001, p.84.

수 있다. 그 결과, 1999년 8월 한국은 Carbon Black, Propylene Glycol, Flexible Polyal등 3개 품목에 대해 인도로부터 세이프가드 조치의 규제를 받았다. 아르헨티나는 비록 한국에 대해서는 부과사례가 없으나, 운동화를 생산하는 국내산업을 보호하는 수단으로 세이프가드를 활용하고 있다. 특히 아시아에서 수입되는 운동화에 대해 최고 35%까지 종량세를 부과하고 원가 10달러 미만의 운동화에 추가관세를 부과하는 바, 이는 수입급증으로 국내산업에 심각한 피해 또는 피해위협이 있을 시, 엄격한 조사에 근거하여 사후적으로 산업피해를 구제하는 세이프가드의 기본원칙에 부합되지 않는 것으로 보인다. 1997년까지 피소대상국가로 WTO 분쟁해결기구에 참여하여왔던 한국은 컬러TV에 대한 반덤핑조치와 관련하여 미국을 제소함(1997.7.10)으로써 지금까지의 수세적인 통상정책에서 벗어나 공세적인 통상정책으로 전환하는 계기를 맞았다고 볼 수 있다. 특히, 동 사안에 대한 우리의 WTO 분쟁해결기구에의 제소로 인해 미국이 해당제품에 대한 우회덤핑조사를 종결(1997.12)하고, 반덤핑규제 조치를 최종적으로 종료(1998.8)함으로써 우리 정부가 무역상대국의 불공정 무역행위를 WTO 분쟁해결기구를 통해 해결한 최초의 사례가 되고 있다. 그러한 사례에서 보았듯이, 한국도 통상분쟁에 있어서 지금까지 유지해왔던 수세적이고 수동적이며 피해자적인 입장에서 탈피하여 공세적이고 적극적인 입장으로 통상정책을 전환하고 보다 철저히 WTO 분쟁해결절차를 이용함으로써 우리의 국익을 극대화하고 있다. 우리의 대미통상에 있어서 가장 큰 저해요인 중 하나인 미국의 수퍼 301조와 같은 일방적인 조치에 대해서도 WTO 분쟁해결절차를 이용하여 보다 적극적으로 대처해나갈 수 있다. 이를 위해서는 무엇보다도 한국의 법제도 및 관행이 투명해야 한다. 우리의 법제도나 관행이 투명하고 WTO 규범에 일치하지 않는 한 우리 스스로 상대국의 WTO 위배성을 지적하는 데에는 한계가 있을 수밖에 없다. 뿐만 아니라, WTO 분쟁사례들을 체계적이고 지속적으로 연구하고 분석하여 정확히 대처함으로써 현재 진행중인 분쟁사안들에서 상당한 성과를 얻은 것으로 평가된다. WTO 제소건중 조치철회 또는 승소 분쟁 리스트는 다음과 같다.

<표2-6> 분쟁승소 리스트

일자	분쟁내용
1998.8.	미국 칼라 TV 반덤핑: 양자 협의 후 조치 철회
1999.1	미국 D-RAM 반덤핑: 패널승소
2000.12	미국 스테인레스 철강 반덤핑: 패널승소
2001.11	필리핀 합성섬유 반덤핑: 양자협의후 동 조치를 철회
2002.2.	미국 탄소강관 세이프가드: 상소기구 승소
2003.1.	미국 Byrd 수정법: 상소기구 승소
2003.11.	미국 철강 세이프가드: 상소기구 승소

출처:외교통상부. 1998-2003.

과거의 한미통상마찰과 협상 시 한국의 대응전략은 순응전략이었다. 1995년 한미자동차 협상과정에서 WTO에 제소하자는 외무부 주장과 미국의 요구를 최대한 수용하자는 통상부의 주장으로 한국측은 내부적인 대립이 있었으나 양자간 협상에서 양보하는 순응전략을 택했다. 2002년 한미 철강마찰에서 보여준 대결전략은 WTO체제 강화에 기인한다. 또한 한국정부도 더 이상 국내여론으로부터 자유롭지 않다. 통상정책에서 외압과 내압을 동시에 고려해야 하는 상황이 된 것이다.²³⁾ 철강마찰의 경우 2001년 OECD 각료회의(2001.5.16), APEC 통상장관회의(2001.6.5), 한미외무장관회의(2001.6.7), 한미철강협약(2001.9.8; 11.28; 12.17; 2002.2.4-5.), OECD철강 고위급회의(2001.9.17-18; 12.17-18; 2002.2.7-8), 한미 정상회담 등의 채널을 통하여 긴급수입제한 조치를 자제해 줄 것을 요청했다. 2002년 3월 15일 한,미 양국은 워싱턴에서 미국의 철강 세이프가드 조치와 관련 WTO 세이프가드 협정에 따른 양자 협의를 개최하였다. 한국은 미국의 철강 세이프가드 조치는 세계적으로 보호주의를 확산시키고 세계경제에도 부정적인 영향을 끼친다는 점에 우려를 표명했다. 미 철강업계의 어려움은 구조조정 지연으로 야기된 문제인데도 수입철강에 대해 30%의 관세를 추가로 부과한 것은 부당하다고 비판했다. WTO 관련 협정과 불합치하는 조치임을 지적하고 조치의 철회나 WTO관련 협정과 합치될 수 있도록 조치 내용을 대폭적으로 완화할 것을 요구했다. 관재류 제품

23) 양기웅, “한-미간 경제통상 마찰”, 『외교』 제62호, 2002, p.62.

에 대한 조치의 부당성을 지적하고, 구체 품목으로 냉면 및 도금강판, 석도강판, 강판 및 스텐레스강선 제품에 대한 조치의 철회 또는 완화를 요구하였다. 미측은 세이프가드조치는 미 무역위원회의 적법한 절차에 따른 산업피해 판정 및 조치 건의에 따라 대통령이 구제조치를 결정한 사항이고, WTO 관련협정과 합치되며 관련국들에게 피해가 최소화될 수 있도록 고려하였다고 주장하였다.²⁴⁾

WTO체제 내에서의 분쟁해결과정의 특징은 WTO회원국들이 상당수의 분쟁을 양자협의를 통해 해결하는 것이다. 사법성이 강하면서도 우호적인 분쟁해결을 중시하는 현행 분쟁제도의 특징을 반영한 것이다. 패널 판정 이후 패소국은 상소절차까지 진행시키는 경향이 강하다.²⁵⁾

WTO회원국은 세이프가드 조치가 공정무역에 대한 예외적인 조치임을 인식하여야 하고 상소기구에서는 애매한 적용조항을 명확히 하여 세이프가드 신뢰성을 높여야한다는 주장도 있다.²⁶⁾



24) 상계서, p.60.

25) 채육. 서창배, 전계서, p.40.

26) Cheng Hu, "Dispute Settlement Practice On Safeguard Under The WTO" KDI School of Public Policy and Management in Patial Fulfilment of the Requirements for the Degree of Master of Public Policy, 2003, p.92.

<표2-7> 미 철강 세이프가드 조치에 대한 품목별요구사항

한국측 제기 품목	미측 조치 내용	요 구 사 항
관재류 (냉연, 도금강)	- 30% 추가관세 부과 (1년차 30% → 2년차 24% → 3년차 18%)	○ 최근 3년간(98-2000년)의 수입량을 기준으로 한 관세쿼타(TRQ) 형태로 조치 변경
강 관	- 15% 추가 관세 부과 (1년차 15% → 2년차 12% → 3년차 9%)	○ ITC의 건의대로 2000년 수입물량을 기준으로 한 관세쿼타(TRQ) 형태로 조치 변경
석도 강관	- 30% 추가 관세 부과 (1년차 30% → 2년차 24% → 3년차 18%)	○ ITC 위원간 3:3 동수로 피해 판정받은 품목으로 급격한 수입증가가 없었으며, 업계에 심각한 피해를 야기하지 않은 품목이므로 30% 고율관세 부과 조치의 즉각적인 철회
스텐레스 강선	- 8% 추가 관세부과 (1년차 8% → 2년차 7% → 3년차 6%)	○ ITC 위원간 3:3 동수로 피해 판정받은 품목으로 동 산업이 산업피해조사기간중 후자를 기록하고 있음에 비추어 산업피해가 있었다고 보기 어려우므로, 동 품목에 대한 8% 관세부과 조치의 즉각적인 철회

출처:외교통상부

제3절 미국의 철강세이프 가드 조치에 영향을 미친 요인

미국의 통상정책 및 무역 조치에 대한 개입과 영향력 행사는 대통령, 행정부, 의회 등 공식적 참여자 외에 소비자, 기업, 협회, 노동자등 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. 청원시에는 구제조치를 요구하는 진술서를 포함시켜야 하고 생산적 활동으로 자원의 정상이전의 촉진, 경쟁력 향상, 새로운 경쟁환경에 대한 기타의 조정수단을 명시 할 수 있다.²⁷⁾ 미국통상법은 보호무역을 바라는 업계가 택할 수 있는 행정처리방식을 규정하고 있다. 보호무역은 대통령이 차지하는 영향력의 비중을 감안하여 상, 하 양원 다수 지지를 얻을 수 있는 로비, 즉 입법부에 대한 청원을 통해 얻어 낼 수도 있다. 행정부는 외국업체의 이익을 대표하는 외국 정부와 자율수출규제 또는 시장 질서협정등을 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 목재등은 성공한 산업의 예이다.²⁸⁾ 통상문제가 제기되고 의회가 이를 지지하게되면 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 보호조치를 요구할 수 있다. 업체는 수입품이 덤핑되고 있거나 보조금 특혜를 받고 있다는 이유로 상무부에 조사를 청원하면 조사가 시작된다. 세이프 가드의 경우에는 업계가 ITC에 원활한 구조조정 및 경쟁

27) 김규태, 『미국의 통상관련법 개관』, 1996, p.172.

28) 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)

력 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 대통령²⁹⁾, 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 개재되어 있다. 의회에 계류중이던 여러개의 긴급수입제한조치 발동 결의안이 상원에서 다수당으로 등장한 민주당에게 기선을 빼앗기지 않으려고 신속히 대응한 것이고 TPA 법안통과를 위해 의회의 수입규제 지지세력을 무마하기 위해서 취해진 조치로 분석된다.³⁰⁾ 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.³¹⁾ 또한 ITC도 산업피해 구제제도를 수립하는 과정에서 공청회를 개최 한다. 세이프가드의 경우 산업피해 판정 및 정책수립과정에서 ITC는 반드시 공청회를 개최하여 이해관계자들이 의견을 제시할 수 있는 기회를 제공하고 있다. 공청회 참가 대상은 국내외 업계를 가리지 않는다. 세이프가드조치에서 청원이 이루어지면 ITC는 산업피해청원을 제출한 미국업체는 물론 피소당한 상대국 업체에까지 질문지를 보내 사실확인 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

29) 2002년도의 철강세이프가드는 부시대통령의 지시로 ITC가 철강산업피해를 조사개시 했다.

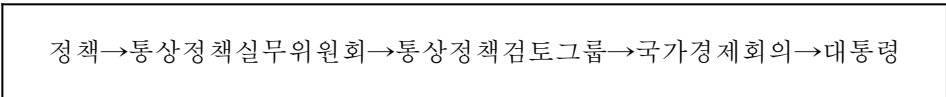
30) 최혁, “한미통상관계에 대한 올바른 인식과 대응”, 『외교』 제58호, 2001, p.15.

31) 클라이드 V. 프레스토위츠2세, 『왜 미국은 일본에 추월 당했나?』. 시사영어사, 1991, p.343.

참여하는 부처는 관련부처 모두이다. 주도권은 USTR이 갖고 있다. 부처간 조정과정은 USTR이 중심이 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.³²⁾

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



출처:김홍률. 전개서.P.P.81-86. 재정리.

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, 상

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

무장관, 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 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 하고있다.³³⁾

<표2-8> 2002년 대선 당시 정당별 정치기부금 현황 (백만달러, %)

민주당			공화당		
기부단체	금액	비율	기부단체	금액	비율
산업노조	12.0	98	자동차업체	12.1	82
건설노조	10.0	97	석유 및 가스	22.8	79
공공노조	12.7	92	제조업, 유통	22.8	73
운송노조	10.0	92	유틸리티	14.4	69
변호사, 법률회사	73.7	67	퇴직자	68.8	69
—	—	—	계약, 의료	17.4	68

*비율은 해당 이익단체의 공화당과 민주당간 정치기부금 배분을
(자료) Center for Responsive Politics (2000)

철강생산지역을 기반으로 하는 의회 의원들로는 스펙터, 샌토럼, 버드, 록펠러 등을 들 수 있는데 이들은 대부분 철강간부회의(Caucus)에 참여하고 다선의 영향력 있는 의원들이다. 철강업계는 이들을 통해 지속적으로 산업보호 압력을 행사해왔다.³⁴⁾ 선거를 통해서 보여주는 유권자의 힘을 미 정치인들은 무시할 수 없다. 이러한 속성을 이용하여 이익단체는 자신들의

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

34) 김홍률, 전게서, p.153.

이익을 위하여 유권자를 가능한 한 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.³⁵⁾ 언론과 정부는 상호영향을 미치는 관계이다. 정책결정자들이 의회에서 통과되지 않은 정책안이나 프로그램에 대한 지지와 관심을 끌기 위해 언론을 이용하기도 한다.³⁶⁾ 언론의 중요기능은 여론형성 기능이다. 매스미디어의 보도에 의해 여론이 형성되고 결국 정부의 기존 외교정책을 전환시킨 예는 수없이 많다. 경제관련 외교정책에 이익집단을 비롯한 사회집단들이 활발한 참여를 보인다.³⁷⁾

<그림 2-2> 세이프가드 유지여부에 따른 2004년 미국 대선 판도



출처 세계일보 2003.12.3.

불공정 행위로 제소 당한 국가에 따라 ITC의 판정은 달라질 수 있다. 국가간의 협상력의 차이로 개도국이나 비 시장경제국가에 직접적인 무역제재조치가 선호되었다. 제소당한 국가 수에 따라 ITC의 판정에 영향을 끼치

35) 이러한 활동은 수정헌법 제1조에 근거를 두고있다.

36) 민만식 외, 『현대 미국정치와 경제』, 전예원, 1996, p.256.

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

는 것으로 알려져 있다. 피소국가 수가 많을수록 ITC가 긍정판정을 내렸다. 법률의 제정, 개정은 해당 조항을 적용하는 기관에 큰 영향을 미친다. 자주 판정 대상에 오를수록 ITC가 긍정판정을 내린다. WTO체제 내에서는 미국의 법을 역외 적용할 수 없게 되었다. 이러한 이유로 미국의 통상법이 약화되는 것을 의회는 우려한다. 2002년 8월 6일 부시 대통령이 “2002년 무역법(Trade Act of 2002)”에 서명함으로써 “무역증진권한(Trade Promotin Authority: TPA)”을 얻게 되었는데 이를 위해 당초 철강세이프가드에 소극적이었던 부시행정부가 태도를 바꿔 적극적으로 철강세이프가드를 발동한 것으로 본다. 2002년 7월 27일 하원에서 논란 끝에 수정안이 통과되었는데 찬성 215, 반대212로 투표한 공화당 의원 85.6%(190/222)가 찬성하고 민주당 의원은 87.1%(183/210)가 반대했다.³⁸⁾ 미국은 통상압력을 전 방위적으로 한다고 볼 수 있다. 업계, 정부, 의회 등 모든 기관이 동원되고 서한, 공문, 방문면담, 주기적인 통상회의, 무역제재 등 모든 수단이 동원된다. 로비나 협상을 통해 원하는 목적을 달성하지 못하면 각종 301조나 반덤핑 및 상계관세 세이프가드 조치 등의 각종 통상법을 동원하여 직접적인 무역조치를 시행한다. 업계, 정부, 의회 등 모든 기관이 동원되고 서한, 공문, 방문면담, 주기적인 통상회의, 무역제재 등 모든 수단이 동원된다. 로비나 협상을 통해 원하는 목적을 달성하지 못하면 각종 301조나 반덤핑 및 상계관세 세이프가드 조치 등의 각종 통상법을 동원하여 직접적인 무역제재 조치를 시행한다. 미국은 Trade and Development Act of 2000의 Section 407에 의해 Trade Act of 1974의 Section 306(b)(2)를 개정하고 있는 바, 이에 의하면 보복조치의 시행에 있어 소위 “순환방식”을 채택하고 있다. 개정안은 미무역대표(United States Trade Representative)로 하여금 최초 보복조치 채택 120일 이후, 그리고 그 이후부터는 180일마다 DSB에 의해 보복이 승인된 국가에 대한 보복상품 품목을 재검토하고 개정하도록 요구했다. 이에 대하여 EU는 그러한 보복대상 상품의 의무순환 규정이 실제로 보복에 의한 피해 규모를 배가시킴으로써 DSU상 허용된

38) 강문성.나수엽, “미국 무역증진권한의 도입과 시사점”, 『KIEP 오늘의 세계 경제』 제02-25호, 대외경제정책연구원, 2002, p.5.

보복조치 시행에 관한 규정에 위배된다고 주장하며 WTO에 상기 개정안에 대해 2000년 6월 5일자로 협의를 요청한 바 있다. 이 사례는 미국의 일방주의가 WTO협정의 구속을 받게된 것을 뜻한다. 미국내부의 이익집단의 이익이 상충되어 협의과정을 거쳐서 어떤 결정에 도달하였다 하더라도 국제적인 WTO의 협정에 위반되면 그 결정을 다시 수정하여 WTO의 협정에 합치하는 정책을 수립해야 한다.



제3장 사례분석: 미국의 철강세이프가드조치

제1절 세계철강산업과 미국철강산업 현황

1. 세계철강 수급 현황

대부분의 철강생산국들은 철강 통상마찰의 주요 요인을 철강설비에 대한 과잉투자과 과잉생산으로 보고 있다. 중국은 2003년 철강생산 2억t을 돌파해 세계 철강대국으로 떠올랐다.³⁹⁾ 이 같은 생산량으로 1950년대 펼쳐진 대약진운동 당시 “영국을 제치고 미국을 따라잡자”는 구호를 실현한 것이지만 세계시장의 과잉생산을 더욱 증가시키게 된 것이다. 한 국가의 철강 생산량이 2억t을 넘어서기는 중국이 처음이다. 이는 중국인 1인당 154g씩 돌아갈 수 있는 양이다. 베이징만보는 철강 생산량이 96년 1억t을 돌파한 후 8년만에 갑절로 늘어났으며, 2005년에는 3억t을 넘어설 것으로 전망했다. 이 같은 철강 생산 증가는 중국경제가 급속히 팽창하고 있기 때문이다. 부동산과 자동차, 기초설비, 기계산업의 고속성장에 따라 중국 내 강·강재 수요는 눈덩이처럼 불어나고 있다. 2000년대 들어 중국의 연간 철강생산 증가율은 20%선을 넘나들고 있다. 그러나 이 같은 생산 증가에도 불구하고 철강이 모자라 중국은 외국으로부터 대량의 철강을 수입하고 있다. 중국은 세계 최대 철강생산국이자 수입국으로 세계 철강 교역량의 4분의 1을 담당하고 있다. 그러나 중국의 철강산업 구조는 많은 문제를 안고 있다. 크고 작은 약 300개의 철강업체가 난립해 있는데 200여곳은 연간 생산량이 10만t에도 미치지 못하는 중소기업체이다. 특히 업체 당 5000만~1억 위안의 자금이 투입된 상태이며, 이들 자금의 3분의 2는 은행대출 자금이다. 이 같은 상황에서 세계철강 시장에는 과잉생산 우려가 커지고 있다. 세계시장의 과잉생산이 확대될 경우 철강가격이 떨어지고, 이에 따른

39) 중국국가통계국은 2003년 11월말 철강생산량이 2억t을 초과 했다고 발표했다

충격을 중국 기업이 고스란히 떠 안게 될 것이다. 2002년 4월 18-19일 동안 OECD 철강위원회에서는 미국, 일본, EU등 주요 철강생산국 40개국이 참가한 가운데 제4차 고위급회의를 개최하여 철강문제에 관하여 논의하였다. 각국 정부는 구조조정을 원활히 하고 생산설비가 과잉되지 않도록 업계에 대한 지원을 삼가고 회원국들 간에 해결책을 모색하기로 합의하였다.

<표3-1> 주요 지역별 과잉설비 보유현황 (단위: 백만NT, %)

	CIS	일본	EU15	한국	브라질	미국	전세계
Overcapacity	87.9	80.7	46.4	15.3	14.1	-7.4	303.4
자급률	409	210	131	154	194	94	142

주: 자급률 : 자국 Capacity/명목소비

자료; USWA. The Crisis in American Steel. 2001.8.14. p.7.

세계철강업계에서는 1997년 독일의 티센(Thyssen)과 크룹(Krupp)이 철강부문을 합병했고 2000년에는 네덜란드의 후고벤스(Hoogovens)와 영국의 브리티시 스틸(British Steel)이 합병하여 코러스(Corus)를 창설하였다. 그 후 2002년에는 유럽의 유지노(Usinor), 아르베드(Arbed), 아세탈리아(Aceralia)가 합병하여 티센크룹(ThyssenKrupp Stahl)에 이어 아셀로르(Arcelor)라는 초대형 철강사가 출범했다. 세계철강산업의 공급과잉으로 생산량(연간 10억톤)은 수요를 2억톤 초과하고 있다.

<표3-2> 세계 조강 수급 조망 (단위: 백만톤, %)

	1998	2005	2010	연평균 증가율 (1998-2010)
세계 조강수요	785	861	932	1.4
세계 조강유효 능력	858	950	1,020	1.5
세계 조강생산	775	873	979	2.0

자료: WSD. Steel Strategist, 2000.

철강산업의 전 세계적인 과잉문제는 중국경제의 고성장으로 일시적으로 해소되고있으나 강력한 기업구조조정 및 회사통합 노력을 통해 국제 경쟁력을 찾아야 할 것이다.

2. 미국 철강산업 현황

미국철강산업은 80년대 대규모적자를 낸 이래로 대표적인 사양산업으로 인식되었다. 이후 업계는 3차례의 경영위기를 겪는다. 80년대 초 경기침체로 철강업계 가동률은 82년 48.4%였고 86년에는 60%수준에 머물렀다. 미 철강업계는 5년동안 누계로 116억달러의 대규모 적자를 기록했다. Wheeling Pittsburgh사가 85년에 Chapter11⁴⁰⁾을 신청하고 86년에는 LTV가 Chapter11을 신청하였다. 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. 부시 행정부의 철강산업 전략은 첫째는 세이프가드 발동이고, 둘째는 전세계적인 철강과잉 문제의 해소 및 철강 세계교역의 새로운 질서를 모색하는 다자간 협상을 추진하는 것이었다. 미국의 교역국들은 WTO에 이 조치를 제소했다. 일부 경제학자 의원들과, 철강소비업체들은 이 조치가 미국의 전 산업에 광범위하게 부정적으로 작용할 것을 우려했다. 1990년대 후반부에 미 철강업계는 아시아, 러시아, 라틴아메리카 등지에서 발생한 금융

40) 경영위기에 직면한 회사의 파산을 막기 위한 보호절차 및 기업재건을 목적으로 하는 법안.

위기로 심각한 어려움에 직면했다. 철강의 수출량이 미국으로 급증했다. 클린턴 미 행정부와 미 의회의 조치로 1999년도에는 다소 감소하였고, 2000년에는 미 철강산업이 부분적으로 회복하였다. 일부는 철강산업의 노후와 비효율적인 밀 등이 철강산업의 현대화와 구조조정 등을 막고 있다고 비판한다. 2002년까지 미 철강기업 중 30개 이상이 파산했다. 파산법에 따라서 Bethlehem Steel, Republic Technologies, Wheeling Pittsburgh, National Steel 등이 파산했다. 이들은 고로 방식으로 생산하고 철광에서 철을 생산한다. LTV는 미국의 3위의 철강 생산업체인데 파산법을 이용하여 청산했다. 그 중 일부자산은 ISG에 넘겨졌다. 록키 서부의 유일한 고로인 유타주의 Geneva Steel도 가동을 중지했다. 고철을 이용하여 철강을 생산하는 다수의 미니밀도 가동을 중지했다. 업계가 현대화와 구조조정을 하는데 드는 비용을 감당하기는 어려운 상황이다. 게다가 1980년대에 구조조정 시 합의한 노동자와 퇴직노동자에 대한 복지비용과 연금도 부담이 과다하다. 미국의 정책 입안자들은 다양한 조치를 취했음에도 불구하고 2001년도에 국내 철강산업 현황은 더욱 나빠졌다. 2001년 고로 2위 업체인 Bethlehem Steel이 파산보호법을 신청하고 3위업체인 LTV사도 2000년 말 파산보호 신청을 했다.⁴¹⁾ 결국 의회와 노동자의 압력에 부시는 통상법 201조의 조치를 취했다. 교역국들의 반발에도 불구하고 3년 동안 최대 30%의 관세를 부과하는 세이프가드 조치를 2002년 3월 5일 발동했다. 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 한

41) 박강수, “미국 철강산업의 경영위기 발생원인 분석”, 『POSRI 경영연구』, 제2권 제2호, 2002, p.9.

다.⁴²⁾ 철강세이프가드 조치도 이러한 과정을 거치면서 취해진 조치였다. 철강세이프가드 조치 후 2002년도 전반기에 미국내의 철강가격은 급속히 회복되었다. 철강 소비업체는 201조 조치에 강하게 반발했다. 철강 가격의 상승은 소비업체의 고객을 해외의 경쟁력있는 다른 업체로 바꾸게 만든다고 주장했다. 게다가 201조 조치 이전에 이미 철강업계는 구조조정을 과속화하고 있었다고 주장했다. 1997년 태국에서 시작된 금융위기는 급속히 아시아로 번졌다. 급성장하던 지역에서 철강수요가 급감했고 철강업계는 미국과 유럽에서 새로운 시장을 찾았다. 1998년 중반 금융위기는 러시아와 브라질로 번졌다. 이곳의 철강업계도 미국시장에서 활로를 찾았다. 미국환율 상승이 이들 외국업체의 철강제품을 더욱 경쟁력있게 만들었다. Weirton Steel사 등 미국철강산업은 98년 이후 35개사가 파산신청을 하였고 이중 17개사가 청산하면서 35,000명이 실직하였으며 전체 생산규모는 1993년 이전 수준으로 축소되었다. 세계철강산업 불황속에서도 최대 미니밀회사인 Nucor사, 신생회사인 International Steel Group(ISG)사, 새롭게 재기한 US Steel(USS)사 등 3개사를 중심으로 미국 철강산업이 재편됐다. 파산한 다른 회사들을 인수 합병한 결과 이들 3개사는 미국 철강생산의 50%, 판재류(Sheet Steel)의 66%를 점유하고, 유럽, 아시아, 남아메리카 및 호주지역의 다른 회사들을 인수합병하려고 시도했다. Cleveland 소재 Nucor사는 인수합병을 통한 성장전략을 택하여 미니밀 경쟁사인 Trico Steel사(117백만불), Birmingham Steel사(615백만불) 등을 인수하고 North Star Steel사의 Arizona공장(35백만불)을 매입하여 미국 제1의 철강회사로 성장하였다. 2003년 매출이 48억불을 기록하였고, 2004년에는 16백만톤 철강생산, 60억불 매출 및 105백만불 수익을 기록할 전망이다. 2004년 4월부터 중국에 30만톤 열연코일(hot-rolled steel)을 수출하는 등 수출선을 다변화하고 있고, 생산성 제고를 위해 연말까지 추가로 9천명의 인력을 감축할 계획이다. 2001년 말 파산한 미국 4대 철강회사인 LTV사(325백만불)를 인수하면서 설립된 ISG사는 Acme Metals사(65백만불)를 취득하고 3대 철강회사인 Bethlehem Steel사(15억불)를 매입해 미국 내 2위 업체로 성장 하였다.

42) 민만식 외, 전게서, pp.266-270.

7500명 종업원을 해고하는 등 대규모 정리해고로 종업원 1인의 철강1톤 생산소요시간이 과거 2.4시간에서 1시간으로 줄고 생산성이 크게 증대됐다. 노조에서도 퇴직수당 50억불을 포기하고 새로운 공장시설 규모에 맞도록 감원을 점진적으로 추진할 것을 수용하는 등 과거 투쟁전략을 후퇴하고 철강업계 노사화합의 대전환점이 되었다. 피츠버그 소재 USS사는 4년 연속 매출이 감소하면서 세계 10위 철강사로 전락하였으나 경쟁사의 몸집키우기 전략에 대응하기 위해 파산한 National Steel사(11.2억달러) 인수하였고 Ford자동차에 철강을 공급해온 Rouge Industries사의 인수를 추진하며 유럽철강회사 인수에도 적극 나서고 있다. 2000년 슬로바키아 철강회사인 VSZ을 475백만불에 인수하여 큰 수익을 기록한 경험을 바탕으로 유럽 2위사인 Serbia사를 23백만불에 인수키로 합의한 상태이고 폴란드의 제철회사인 Polskie Huty Stali사 인수를 추진중에 있다. 이들 매입계획이 성공을 거둘 경우 USS사는 현재의 6위 설비규모에서 3위 설비규모로 성장한다. 2002년 3월 5일 미 행정부의 철강 201조 세이프가드 조치 발동 이후 그 동안 미국 내 철강소비업체들을 중심으로 동 세이프가드 조치가 철강생산업체들의 생산성과 경쟁력을 제고시키기보다는 철강 공급부족 및 가격상승으로 철강소비업체가 피해를 받고 있으므로 미 행정부가 동 조치를 완화 또는 철회해야 한다는 주장이 제기되어 왔다. AIIS, CITAC 등 철강 소비업체 관련 단체들은 미 하원에 관련결의안을 상정했고, 동 산업부문의 고용감소 등 각 주별 피해현황을 발표하는 등 미 행정부에 대해 구체적인 압력을 가했고, 미 행정부는 의회에 제출한 FY2004년 정부 예산안에서 Byrd 수정법 폐지 및 철강산업 대출 긴급 보증프로그램 폐지 등 미국내 철강생산업체에 대한 재정지원책 폐지 계획 발표 했다. 미 하원내 관련 결의안을 상정(Joe Knollenberg 의원 등 총 52명 의원 공동제안 : H. Con. Res. 23호) 동 결의안은 철강 201 SG 조치의 효과에 대한 ITC 보고서에 철강 소비부문에 대한 효과를 포함시킬 것을 요구했다. 동 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 소

비산업 부문이 더 큰 피해를 본다면 동 세이프가드 조치는 아무런 실익이 없게 될 것이라고 비난했다. 미행정부는 1990년 제정된 Federal Credit Reform Act에 따른 ESLG 프로그램은 철강산업 부문의 재정사정 악화에도 불구하고 수요가 예상보다 적음에 따라 폐지키로 했다. ESLG 프로그램은 철강 생산업체가 일반 상업은행으로부터 금융조달 시 정부에서 보증하는 제도로써 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 포함된다. ESLG 프로그램은 1999년 J. Byrd 상원의원이 공동제안 발효시킨 ESLG법(106-51호, 1999. 8. 17 발효)에 따라 총 보증기금액(10억불) 가운데 1억불은 대출액의 95%, 추가 1억불은 90% 그리고 나머지 8억불은 종전과 같이 85%의 보증한도를 적용하고 신설된 90% 또는 95%를 적용 받는 보증금의 각 회사별 한도액은 5,000만불로 제한 조정한 바 있다. 미국의 무역정책은 비교적 자유개방적 무역정책을 추구하려는 대통령과 보호무역정책을 추구하려는 의회와의 역학관계에서 그 성격이 결정되기 때문에 여기에 주요한 변수로 작용하는 각종 이익집단의 역할이 중요하게 된다.⁴³⁾ 보호적인 통상정책으로 미국의 철강문제를 해결하기에는 문제가 너무나 많다. 비효율적인 생산설비와 유산비용으로 기인한 높은 노동비용 등으로 경쟁력을 상실한 철강산업은 국제적인 경쟁력을 갖춘 체제로 변모하지 않으면 철강산업의 고질적인 문제들이 개선되지 않을 것이다.

제2절 철강세이프가드 조치과정

미국철강산업 보호에 관한 업계, 의회, 노동자의 요구는 지속적이고 조직적으로 있어왔다. 의회는 ‘버드법안’ 이나 ‘철강공정무역법’등 상당히 보

43) 박경서, 『국제정치경제론:이론과 실제』, 법문사, 2002, p.227.

호무역적인 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 ITC위원 과반수가 제안한 수준의 관세보다 높은 관세율을 부과하였다. 부시대통령은 13개 철강품목에 대해서 추가적 관세를 도입하였고, 1개 품목에 대해서는 관세할당을 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 (2차연도에는 24%, 3차연도에는 18%로 인하), 강관, 철근, 스텐레스 선재, 스텐레스 봉강에는 15%의 추가관세(2차연도에는 12%, 3차연도에는 9%로 인하)를 부과하였으며, 보통강 관련결구에는 13% (10%, 7%로 인하); 스텐레스 와이어는 8% (7%, 6%로 인하)의 초과관세를 부과하였고, 슬라브에 있어서는 관세할당을 부과하여, 1차연도에는 수입이 5.4백만 톤을 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. 부시행정부는 타국시장에 대한 개방압력을 강화하며 미국 내 산업계의 이해를 반영하여 수입규제를 강화하기 시작하였다. 철강산업에 대한 세이프가드조치도 이러한 맥락에서 가동되었다.⁴⁴⁾ 미국 철강업계는 부시행정부가 수입제한조치를 취하였다는 데에 대해서는 다소 만족했으나, 관세가 낮고, NAFTA 회원국들과 일부 개도국들이 조치대상에서 제외되었다는 점에 불

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

만을 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 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.⁴⁵⁾

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

<표3-3> 피해 판정 결과

조사대상 품목명(33품목)		산업피해여부 (16개제품 산업피해판정)	NAFTA 국가 포함 여부
판재류 (7개제품)	반제품	산업피해	캐나다 제외
	후판	산업피해	캐나다 제외
	열연강관	산업피해	캐나다 제외
	냉연강관	산업피해	캐나다 제외
	전기강관	산업무피해	
	표면처리강	산업피해	캐나다 제외
	석도강관	산업피해(표결동수)	캐나다, 멕시코 제외
봉·형강류 (10개제품)	반제품	산업무피해	
	열연봉강	산업피해	멕시코, 캐나다 포함
	냉연봉강	산업피해	캐나다 포함, 멕시코 제외
	철근	산업피해	멕시코, 캐나다 제외
	철로제품	산업무피해	
	선재(3개)	산업무피해	
	형강	산업무피해	
	조립구조물제품	산업무피해	
강관류 (5개제품)	무게목 강관	산업무피해	
	무게목 유정용강관	산업무피해	
	용접강관	산업피해	캐나다, 멕시코 제외
	용접유정용강관	산업무피해	
	강관연결제품류	산업피해	캐나다, 멕시코 포함
스텐레스 및 공구류 (11개제품)	반제품	산업무피해	
	후판	산업무피해	
	봉강제품 (2개: Bar, Rod)	산업피해	캐나다 포함, 멕시코 제외(Bar) 캐나다, 멕시코 제외(Rod)
	공구류	산업피해(표결동수)	캐나다 포함, 멕시코 제외
	선재(3개: Wire, Woven Cloth, Rope)	Wire 산업피해(표결동수), Woven Cloth/Rope는 산업무피해	캐나다, 멕시코 제외(Wire)
	무게목강관	산업무피해	
	용접강관	산업무피해	
	강관연결제품류	산업피해(표결동수)	캐나다, 멕시코 포함

출처: 양기용, “한-미간 경제통상 마찰”, 외교, 제62호, 2002. 자료를 재정리

EU, 일본, 한국 등 8개국은 함께 미국의 긴급수입제한조치 조사과정과 결정과정을 검토하여 WTO 세이프가드 협정과 합치하지 않는 부분에 대해서 WTO 에 제소했다. WTO는 2002년 10월 29일 미국의 철강세이프가드 분쟁에 대한 첫 심리에 착수했다. WTO 분쟁패널은 이날 제1차 회의를 열어 한국을 비롯해 EU, 중국, 일본, 스위스, 노르웨이, 뉴질랜드, 브라질 등 8 개 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 철강제품에 대해 연쇄적으로 세이프가드조치를 발동하였음을 상기시킨 후, 패널판정에 따른 미국의 즉각적인 조치철회와 함께 이와 관련된 EU, 중국 등의 철강세이프가드조치도 즉각적으로 철회되어야 한다고 주장했다. 분쟁 해결절차를 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. 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 공동제소국들의 핵심제소 사유를 대부분 인정하고, 동 협정에 합치시킬 것을 권고하였다. 위반내용은 세이프가드 조치의 선결요건인 예상치 못한 상황의 발생을 입증하지 못했다.⁴⁶⁾ 관재류, 석도강판 등 철강 수입이 감소하고 있음에도 불구하고 세이프가드 조치를 취했다.⁴⁷⁾ 수입의 증가와 국내산업 피해간의 인관관계를 충분히 입증하지 못했다.⁴⁸⁾ 멕시코와 캐나다로부터의 수입을 세이프가드 조사대상에 포함하고도 조치대상에서 제외한 것은 비례(parallelism) 원칙을 위배했다.⁴⁹⁾ WTO의 미국 철강세이프가드 조치가 세이프가드협정을

46) GATT 제19조 위반

47) 세이프가드 협정 제2조 1항 위반

48) 세이프가드협정 제2조1항 및 제4조 2항(b) 위반

49) 세이프가드 협정 제2조1항 및 제2조2항 위반

<표3-4> 철강 세이프가드 진행 일지

일시	내 용	
2001	6.5	부시 대통령, ITC에 철강 세이프가드 조사 지시
	6.22	USTR, ITC에 201 조사 의뢰
	9.17	ITC 산업피해 공청회 개최
	10.22	ITC 33개 품목 중 12개 철강 품목에 대해 수입피해 긍정판정, 4개 품목은 가부동수(캐나다, 멕시코 일부 품목 포함)
	11.5	ITC 산업구제조치 관련 공청회 개최
	12.7	ITC 세이프가드 구제조치로서 추가 관세부과 건의(NAFTA 포함)
	12.19	ITC, 세이프가드 보고서 대통령에게 공식 제출
2002	1.3	ITC, 추가보고서 제출
	2.17	부시대통령, ITC 건의에 대한 조치 연기 요청
	3.5	부시대통령, 14개 철강품목에 대한 세이프가드 부과발표(NAFTA 회원국 제외)
	3.7	EU가 미국의 세이프가드 조치를 WTO에 제소
	3.20	세이프가드 발효, 한국·일본 WTO에 제소
	3.25	EU, 철강수입품에 대해 14.9~26% 수입관세 부과
	3.26	중국 WTO에 제소
	4.3	스위스 WTO에 제소
	4.4	노르웨이 WTO에 제소
	5.21	브라질 WTO에 제소
	7.8	뉴질랜드 WTO에 제소
	7.15	EU 한국, 일본 등 8개국 공동으로 WTO 분쟁패널 설치
	8.22	부시 178개 철강 제품 세이프가드 면제
2003	3.26	패널 중간보고서 배포
	5.2	최종보고서 당사국에 배포(대외비 유지)
	7.11	패널 최종보고서 배포
	12.4	부시대통령 철강 세이프가드 철회

출처 : 언론보도 자료를 재정리.

위반하였다는 판정에도 불구하고 부시대통령은 2003년 11월 14일 산업 피해를 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 업계가 가장 타격을 많이 입은 것으로 나타났다. 자동차 부문의 근로자들이 실업, 임금삭감, 근로시간단축 등으로 입은 전체손실을 386백만 달러로 추정하여 이를 고용으로 환산할 경우 약 12,000명 고용이 감소한 것으로 추산했다.⁵⁰⁾ 거시경제 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 ① 이미 철강산업의 일자리가 상당수 없어진 상황에서 부시행정부가 철강관세를 유지한다고 고용에 도움이

50) U. S. International Trade Commission, Steel : Monitoring Developments in the domestic Industry(Investigation No.TA-204-9).Steel- ConsumingIndurtries: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.

되지 않고, ② 철강수요자인 중소기업체들에게 나쁜 영향을 미쳤으며, ③ 장기계약 으로 거래되어 철강수요자들이 최근 가격하락의 혜택을 받지 못하고 있어 철강관세 부과에 부정적 입장을 보였다. 2004년 대통령선거를 앞두고 철강업계를 달래기 위해 부시행정부는 ① WTO 결정이나 EU의 보복경고에도 불구하고 관세부과를 유지하는 방안, ② WTO 결정을 수용하는 대신 수입업자들을 엄격히 제재토록 불공정무역 관련법의 개정방안, ③ 수입철강 제재확대 방안 등 다양한 정치적 타협안을 검토하였으나 결국 철강 세이프가드를 철회하기로 결정했다. 2002년 3월 5일 미 행정부의 철강 201 조 세이프가드 조치 발동 이후 그 동안 미국 내 철강소비업체들을 중심으로 동 세이프가드 조치가 철강생산업체들의 생산성과 경쟁력을 제고시키기 보다는 철강 공급부족 및 가격상승으로 철강소비업체가 피해를 받고 있으므로 미 행정부가 동 조치를 완화 또는 철회해야 한다는 주장이 제기되어 왔다. 이와 관련해서 AIIIS, 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 폐지⁵¹⁾안을 제출했다. 부시행정부는 WTO 패소판정을 받은 것 중 철강 세이프가드조치를 철회했지만, 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 중간평가⁵²⁾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.⁵³⁾ 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

51) 부시행정부는 WTO 패소판정을 받은 철강 세이프가드조치를 철회했다. 버드 수정안 등은 의회소관이기 때문에 더 이상 강제할 수 없다고 강조한다.

52) 보고시한은 2003년 9월 20일.

53) 총 52명의 의원이 공동제안했다.

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 실직자⁵⁴⁾가 발생했다. 실직에 따른 2002.2-11월간 임금 상실금액은 총4억불로 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 관세인하로 인한 수입철강 물량감소 및 국내 철강가격 인상으로 철강 소비업체들이 생산하는 수출품의 국제 가격경쟁력 감소 및 외국수입선 상실 초래했다. CITAC 측은 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 파산절차를 통하여 이미 퇴출되었어야 할 철강 생산 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. AIIS측은 2003.2.10 보도자료를 통하여 최근 철강세이프 가드 조치를 강화시키기 위한 철강 생산업체 협회 American Iron Steel Institute(AISI)측의 로비활동에 대해서 CITAC 측과 공동으로 미 행정부 및 의회를 대상으로 철강 소비산업의 이익을 대변하기 위해 보다 적극적인 노력을 경주할 예정이라고 발표했다. 미 하원

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

내 관련 결의안을 상정했다.⁵⁵⁾ 이 행정부에 대한 권고 성격의 결의안은 철강 201 세이프가드 조치의 효과에 대한 ITC 보고서⁵⁶⁾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 생산업체에 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 보증하는 제도로서 1990년 FCR법 제정당시에는 총 대출금의 85%를 보증하고, 해당업체가 파산하는 경우 연방정부가 예산으로 지급토록 하는 것이다. 2002년 1월 기준 ESLG 프로그램에 의한 정부 보증금 누계액은 총 2건, 1억900만 불이고, 이 가운데 이미 파산한 Geneva Steel사에 대한 보증금 (1.1억불의 85% 약 9,350만불)이 포함되었다. ESLG 프로그램은 99년 J. Byrd 상원의원이 공동제안 발효시킨 ESLG법(106-51호, 99.8.17 발효)에 따라 보증한도를 상향 조정 했는데 총 보증기금액(10억불) 가운데 1억불은 대출액의

55) Joe Knollenberg 의원 등 총 52명 의원 공동제안 : H. Con. Res. 23호, 1.29자
56) 미통상법 204조에 따라 2003.9.20까지 대통령 및 의회에 의무적으로 제출.

95%, 추가 1억불은 90% 그리고 나머지 8억불은 종전과 같이 85%의 보증 한도를 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 철회기로 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 조치위협으로 부시 행정부는 철강세이프가드를 철회시키지 않을 수 없었다. McClellan 대변인이 발표한 부시 대통령의 성명은 "세이프가드 조치들은 이제 그 목적을 달성했으며 변화된 경제 상황의 결과 세이프가드를 해제할 시간이 됐다"고 말했다. 이 성명은 "미국 철강산업은 우리가 에 구조조정과 강화를 위해 제공한 21개월간의 숨돌릴 수 있는 여유를 현명하게 이용했다"면서 "그 산업은 생산성을 증가시키고 생산비용을 낮추는 한편 외국 철강생산업체들에 대해 더 큰 경쟁력을 갖게

됐다"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 셰이프가드 조치가 철강산업이 원기를 회복하도록 도왔다고 말했다. 그는 철강산업이 1990년대 말의 재정위기 이후 어려운 상황을 겪었으며 이번 관세 전략의 핵심은 철강산업에 "숨돌릴 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 철강셰이프가드를 철회했다고 비판했다.

EU의 무역담당 집행위원인 파스칼 라미는 브뤼셀에서 미국에 대한 무역 제재위협을 철회한다고 발표했다.

<표3-5>한국의 대미국 셰이프가드 대상품목 수출실적 (단위 : 천톤, 천불, %)

	1999	2000	2001	2002
수출물량	2,698.7	2,499.7	2,306.7	1,755.3
수출액	1,117,075	1,255,262	1,119,403	873,512

출처: 외교통상부 자료를 재정리 1999-2002.

제3절 각국의 대응전략

미국의 철강셰이프가드 조치와 관련, EU 등은 미국이 셰이프가드를 철회하지 않으면 보복관세를 매길 방침을 정했다. EU는 일찌감치 보복관세 부과 쪽으로 입장을 정리하고 셰이프가드가 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.⁵⁷⁾ 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 OECD사무국에서 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.

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

<표3-6> WTO 요건을 위반한 주요사항

항목	주요 위반 내용
동종 상품의 정	동종상품에 대한 정의를 자의적으로 설정함으로써 광범위한 철강제품을 조치 대상에 포함함.
수입증가 요건	갑작스럽고 최근의 현격하고 상당한 수입증가가 없었음.
인과관계	수입증가 외에 피해를 야기하는 요인들을 충분히 평가하지 않았음
비례의 원칙	여타 요인에 대한 잘못된 평가로 인해 미국의 조치는 수입증가로 인한 피해를 구제하기에 필요한 정도를 넘어 취해짐.
일부국가의 면제	NAFTA 등 회원국들을 제외함으로써 MFN 원칙을 위반하였으며, 조사대상국과 조치대상국이 불일치함.
개도국에 대한 대우	개도국을 면제해주는 데 있어 공평한 대우의 의무를 준수하지 않음.

출처:WTO, 『United States-Definitive Safeguard Measures on Imports of Certain Steel Products: Report of the Appellate Body』, 2003, pp.170-171.

미국 철강세이프가드의 이러한 협정 위반사항은 그 동안 WTO에 제소되어 비난받았던 미국의 세이프가드조치의 문제점을 반복하는 것이었다. 특정상품에 대해서 미국의 조치가 절대적 수입증가로 인해 취해지지 않은 점에 대해 특히 우려를 표명하고 이들 조치는 도하선언에 따른 무역자유화 추구의 목적에 반한다고 지적하고 EU, 일본, 한국, 중국, 스위스, 노르웨이는 미국에게 철강에 대한 보호주의적 조치의 즉각 종료를 촉구했다. EC, 일본, 한국, 중국, 스위스, 노르웨이는 미국의 보호주의적 조치가 WTO협정의 요건을 위반했다고 간주하고 그간 미국이 취했던 6개 세이프가드조치에 대한 WTO 상소기구의 판정에도 불구하고 미국이 세이프가드를 남용하고 있다는 점에 대해 우려를 표명했다. 철강세이프가드에서의 문제점은 동종상품에 대한 정의를 자의적으로 설정함으로써 광범위한 철강제품을 조치 대상에 포함했다. 수입증가 요건을 충족시키지 못했다. 갑작스럽고 최근의 현격하고 상당한 수입증가가 없었고 수입증가 외에 피해를 야기하는 요인들을 충분히 평가하지 않았다. 여타 요인에 대한 잘못된 평가로 인해 미국의

조치는 수입증가로 인한 피해를 구제하기에 필요한 정도를 넘어 취해졌고 NAFTA 등 회원국들을 제외함으로써 MFN 원칙을 위반하였으며, 조사 대상국과 조치대상국이 불일치했다. 그리고 개도국을 면제해주는 데 있어 공평한 대우의 의무를 준수하지 않았다. GATT 체제의 한계를 극복하고 새로운 세계무역질서의 형성을 목적으로 출범한 WTO는 지금까지 보다 자유롭고 공정한 무역질서를 구축하기 위한 다각적인 노력을 전개하여왔다. 이번의 미국철강세이프가드 조치는 그 가운데에서도 특히 GATT 체제보다 더욱 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.



제4장 한국 철강산업의 대응 방안

제1절 한국철강산업 현황

철강 산업은 주요산업에 중간재를 공급하는 기초 소재산업으로서 산업의 연관 효과가 매우 커 국가산업의 전반적인 경쟁력을 결정짓는 주요 기간 산업이다. 따라서 철강업은 자동차, 전기, 전자, 조선 등 제조업뿐만 아니라, 건설업 등 비 제조업 부문에 중간재로 사용되는 금속소재를 제공하며, 또한 철강산업은 산업전체에 미치는 영향력이 강하다. 그래서 전세계 대부분 국가들이 산업정책의 일환으로 철강생산설비를 건설하거나 지원해 왔다.⁵⁸⁾

철강 산업은 소재산업으로서 다음과 같은 특징을 지니고 있다. 첫째, 원재료의 정련, 용해, 전해 등에 따라 다량의 에너지가 소요되는 에너지 다소비 산업이고, 원료와 제품의 중량이 무겁기 때문에 철강업은 수송업이라고 불릴 만큼 수송비 부담이 큰 산업이다. 둘째, 막대한 설비투자를 요하는 자본집약적 장치산업으로서 조업률이 저하되면 금융비용을 포함한 고정비용부담이 커져 조업률 유지를 위한 증산압력이 크다. 셋째, 소재는 주로 중간재로 사용되므로 이를 사용하는 다수의 수요자가 존재하게 되며 이들의 가격 경쟁력이 강한 편이고, 또한 국내 부존자원이 부족하기 때문에 원재료에 대한 해외 의존도가 매우 높다. 주요 생산국가로는 중국, CIS, 브라질, 호주, 인도, 미국 등이 있다. 중국, CIS, 브라질, 호주 등 4개국의 생산량이 세계전체의 2/3를 초과한다. 철광석의 수출량에서 브라질, 호주, CIS, 인도의 4개국이 전세계 총 수출량의 70% 이상을 차지한다. 철광석의 가격은 큰 변동 없이 예측 가능한 범위 내에서 안정적으로 움직이고 있으며

58) 나병철, “세계 철강업계의 통합화 전개방향 및 경쟁구도 변화 가능성에 관한 분석”, 『POSRI 경영연구』, 제3권 제1호, 2003, p.17.

주로 생산자와 소비자간의 협상을 통해 장기계약형태의 매매가 많이 이루어진다.⁵⁹⁾ 중국은 자국 철강산업에 필요하다는 이유로 생산량의 10% 이내만 수출을 허가하고 있다. 철강산업은 최근 중국 당국이 ‘과열 산업’으로 지목했을 정도로 급성장하고 있는 분야이다. 이 때문에 국제 코크스 가격은 2002년 t당 79달러에서 2004년 350달러로 4배 이상으로 급등했다. 영국 파이낸셜 타임스는 2004년 5월 10일 EU 관계자의 말을 인용해 “중국이 코크스에 대한 수출 제한 조치를 2004년 5월 14일까지 철회하지 않으면 EU가 WTO에 제소할 것”이라고 보도했다. 수입규제가 보통 문제화되는데 반해 수출 제한이 제소 원인이 되는 것은 철강 산업이 원재료에 대해서 해외 의존도가 높기 때문이다.⁶⁰⁾ 한국 철강산업의 도약기에 해당하는 제3차 및 4차 경제개발 5개년 계획 기간에는 중화학공업의 육성이 국가적 과제로 추진됨에 따라 철강수요가 급격히 증가하였다. 포항제철은 착공 3년 3개월만인 1973년 7월에 조강 생산능력 103만톤 규모의 최초 설비를 완공한데 이어, 1981년까지 3기의 고로를 증설하였다. 한편 광양 제2 종합제철소 건설안이 1981년 11월 확정되어 1982년 이후의 한국 철강 산업 성장기에 대비하였다. 한국 철강산업은 1981년까지 급속히 성장했으나, 1980년대 초반의 산업 합리화 조치, 선진국의 수입규제강화 등에 의해 성장세가 다소 둔화되었다. 1986년부터는 3저 호황에 의해 수요가 크게 증가하는 한편 광양 1호기에서 4호기까지의 공사가 연이어 완공됨에 따라 생산능력이 크게 증대되었고, 1995년 6월 한보철강이 당진에 박슬래브공법에 의한 1단계 핫코일 생산 설비공사를 준공함으로써 핫코일 공급의 경쟁체제를 구축하였다. 따라서, 종래의 양적 성장에서 탈피하여 질적 성장을 이루기 위해 1990년부터 업계공동으로 추진하고 있는 “철강 21세기 운동”등으로 고부가가치 철강개발 및 혁신 철강 제조기술 개발이 활발히 이루어지고 있다. 1997년 말에 외환위기를 초래한 주요원인으로 철강산업에 대한 과도한 투자를 지

59) 남금식 외, 『세계자원무역론』, 명경사, 1997, p.323.

60) EU는 “중국이 코크스 수출을 제한하는 바람에 국제 코크스 가격이 폭등해 유럽 철강업체가 타격을 입었다”고 주장했다.

목한다. 독일의 데어 슈피겔지는 철강이 전세계적으로 공급과잉인데 현대가 60억달러에 달하는 제철소 사업을 계획했고 한보철강은 58억달러를 빌려서 제철소 건설에 나섰다고 비판했다.⁶¹⁾ 외환위기를 맞아 크게 침체됐던 철강산업은 이후 건설, 자동차 등 수요산업의 호조에 힘입어 외환위기 이전의 수준을 회복하는데 성공하였다. 그러나 미국이 주도하는 철강 무역규제가 전세계로 확산되면서 통상환경 악화가 심각하게 나타났고 그 과장으로 수출 부진이 계속되었다. 외환위기 전후로 해서 부실화됐던 한보철강 등 철강업체들은 대부분 매각을 추진하여 경영정상화의 기틀을 마련하였다. 철강 산업은 자본집약적 대규모 장치산업으로 설비능력 과잉 시 과당경쟁과 가동률 저하로 생산원가 상승과 대규모 적자발생으로 동 산업의 경쟁력이 약화될 수 있기에 적정 생산능력 유지는 매우 중요하다. 즉, 철강산업의 경쟁력 약화와 경영악화를 방지하기 위해서는 합리적인 수급전망에 기초한 투자 및 적정 설비능력의 유지가 필요하다. 1980년대 초부터 진행되어온 철강산업의 국제화로 철강분야의 경쟁이 더욱 심화되고 있다. 세계 철강생산의 4분의 3 이상을 일관제철소에서 생산하고 있다. 이런 대형설비의 운영은 원가절감과 규모의 경제에 따른 이점이 있지만 경쟁력을 향상시킬 수 있는 요인들을 찾아내야 한다. 초과능력규제, 정부개입축소, 유통능력개선, 품질향상 등이 필요하다. 세계적으로 시장이 확대되고 있고 고도로 전문화되고 부가가치가 높은 생산품에 알맞은 시장도 개발되고 있는 것이다.⁶²⁾ 1990년대 후반부터 성장 둔화단계로 진입하는 철강산업의 위상과 1995년 1인당 철강소비량이 이미 선진국 수준을 넘어서고 있으며, 그리고 한보를 비롯한 전기로 업종을 위주로 한 철강업계의 경쟁적인 설비투자로 인해 과잉투자가 우려되고 있었고, 실제 1995년 말부터 철강경기가 하락하면서 1996년 이후 과잉공급으로 인한 재고누적이 업계의 부담으로 작용한 사실을 고려해 보면, 각 철강업체는 대대적인 설비확장보다는 업체의 특성

61) 광해선. 1998. 『꼭 알아야 할 IMF경제』. 21세기북스.P.34.

62) 조셉 인너스, 애비 드레스. 1993. 『세계는 믿지않았다』 에드텍.

(Joseph J. Innace, Abby Dress. 1992. Korea's POSCO Lights The Way Igniting Steel. Global Village Press. 번역본).P.288.

을 살려 제품별, 공정별 특화를 추진하여 생산구조를 고도화하기 위한 설비의 대체 및 보완투자에 주력하는 것이 필요하였으며, 이에 따라 보다 정확하고 합리적인 경기예측과 수급전망을 토대로 합리적인 설비투자 유도를 위한 정부의 신중한 정책적 고려가 필요하다. 우리 나라의 철강산업은 지난 1973년 이후 괄목할만한 양적 성장을 이루었으며, 양적 성장의 기반에는 저렴한 임금을 바탕으로 한 가격경쟁력이 큰 요소로 작용하였으나, 1990년대 들어 우리 철강산업의 국제경쟁력은 양호한 편이었지만, 저렴한 원가에 바탕한 가격경쟁력을 무기로 추격하는 후발 개도국⁶³⁾과 차세대 고급기술(용융환원제철법 등)을 개발하여 기술우위를 통해 경쟁력을 유지하려는 선진 제철국 사이에서 지속적인 국제경쟁력을 유지하고 강화하면서, 또한 심화되는 국제적인 환경규제에 능동적으로 대처하기 위해서는 제품의 고부가가치화와 혁신 철강기술의 개발이 요청되었다. 그리고 용융환원제철법, Strip Casting 등 차세대 제철기술은 세계철강 산업의 구조를 재편시킬 수 있는 혁신기술로 우리 나라를 비롯하여 일본, 미국 등 각국에서 민관 공동으로 연구개발중이며, 이 기술을 조기에 개발하여 실용화하는 국가가 세계 철강산업의 주도권을 장악할 것으로 예측될 만큼 중요한 의의를 지니고 있다. 1997년만 해도 4천만 톤에 가깝던 철강 내수가 1998년에는 2천 5백만 톤 수준으로 떨어졌으나, 2002년에는 수요 산업의 경기 호조에 힘입어 4천만 톤을 넘어섰다. 2002년에는 최초로 5천만 톤을 상회하였다.

63) 중국 1위 철강업체 바오산철강은 세계 최대의 철강 생산·수입국인 중국철강 산업을 이끌고 있는 주역이다. 정식 명칭은 상해보산철강집단공사(上海寶山鐵鋼集團公司)지만 상하이바오강(上海寶鋼), 바오강(寶鋼)이란 이름으로 불린다.

<표4-1>국내 철강재 수급 추이(1997~2002년)

(천톤, %)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
생산	44,733	39,528 (-11.6)	44,716 (13.1)	48,865 (9.3)	49,072 (0.4)	50,270 (2.4)
내수	38,146	24,952 (-34.6)	34,034 (36.4)	38,468 (13.0)	38,272 (-0.5)	42,063 (9.9)
수출	10,364	16,202 (56.3)	13,161 (-18.8)	13,690 (4.0)	14,035 (2.5)	12,697 (-9.5)
수입	3,777	1,626 (-56.9)	2,476 (52.5)	3,293 (32.8)	3,235 (-1.8)	4,490 (38.8)

주 : ()안은 전년대비 증감률

자료 : 한국철강협회, 철강보 1997-2002.

수출은 외환위기 발생 직후 내수부진에 대응하여 업체들이 수출노력으로 1천 6백만 톤까지 늘어났으나 2000년 이후 증가율이 둔화되었고, 2002년에는 마이너스 성장을 기록하였다. 반면에 수입은 국내경기가 부진했던 1998년과 2001년엔 마이너스 성장을 하였지만 2002년 상반기부터 수요산업의 호조에 힘입어 2001년에 비해 40% 가까이 증가하였다. 경쟁력 제고를 위해 설비합리화와 R&D에 대한 투자 비중도 지속적으로 높여 2001년에는 전체 투자에서 차지하는 비중이 약 22%로 1997년 6.2%에 비해 약 4배가 높아졌다. 국내 철강업계는 2002년 6월 WSD(World Steel Dynamics)의 조사에서 국제적인 경쟁력을 보유한 것으로 인정을 받았다. Roger Schagrin은 워싱턴의 무역변호사인데 POSCO의 경쟁력을 인정한다. POSCO는 최고로 효율적인 생산업체다라고 언급했다. 2002년 10월 30일자에서 Chicago Tribune지는 미국의 철강업계는 낮은 경비로 효율적인 생산을 하는 POSCO의 세계시장을 공략하는 전략을 배워야한다고 논평했다. 공급과잉 상황이 악화된 것은 과잉생산과 고율의 관세나 정부의 지원 없이는 생존할 수 없는 노후설비의 가동 때문이다. WTO체제하에서는 이러한 경제성 없는 설비들을 결국 폐쇄될 수밖에 없는 상황으로 여건이 변화되고 있다.

<표4-2>국별 원가수준 비교(냉연강판 기준) (단위: \$/톤, %)

구분	한국	미국	일본	영국	독일	브라질	중국
2002.4	341	458	418	393	415	360	331
비교지수	100	134	123	115	122	106	97

자료: WSD, Steel Strategist # 28. July. 2002.

1997년 4조 5천억 원에 달하던 철강업계의 설비투자규모가 외환위기 이후 지속적으로 감소하였다. 1997년 국내 인당 철강소비는 829kg으로 피크를 이룬 후 외환위기로 감소하였다.

<표4-3>철강 업종별 설비투자 실적(1997~2002년) (억 원, %)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
일관제철	24,700	17,774 (-28.0)	10,918 (-38.6)	13,929 (27.6)	18,860 (35.4)	21,512 (14.1)
전기로	10,544	1,524 (-85.5)	945 (-38.0)	1,751 (85.9)	2,726 (55.7)	2,533 (-7.1)
냉연·표면처리	5,641	4,033 (-28.5)	2,990 (-25.9)	1,259 (-57.9)	1,726 (37.1)	1,675 (-3.0)
강관	4,179	6,102 (46.0)	3,807 (-37.6)	111 (-97.1)	291 (162.2)	160 (-45.0)
선재2차	316	202 (-36.2)	223 (10.7)	153 (-31.4)	291 (90.2)	159 (-45.5)
기타	126	16 (-87.6)	140 (787.3)	19 (-86.4)	9 (-52.6)	44 (388.9)
계	45,506	29,651 (-34.8)	19,024 (-35.8)	17,221 (-9.5)	23,905 (38.8)	26,085 (9.1)

주: ()안은 전년대비 증감률, 2002년은 계획

자료: 한국철강협회, 철강보, 1997-2002.

철강공급량을 축소하는 가장 합리적 방안은 경쟁력 없는 철강회사를 퇴출 시키는 것이다. 인도의 타타는 정부의 지원을 거절하고 20억불을 들여 제철소를 현대화하였다. 결과적으로 세계에서 가장 저렴한 철을 만드는 제철소가 되었다. 타타는 미국 철강회사들 보다 톤당 100불이 싼 160불에 핫코일을 생산하고 있다. 한국의 냉연강판의 경우 세계 최고수준의 원가

경쟁력을 가진 것으로 조사되었다.

<표4-4> 주요 철강 생산국의 냉연강판 원가비교 (달러)

	미국	일본	독일	영국	캐나다	호주	한국	대만	브라질	멕시코
1997	510	550	557	460	493	482	479	514	485	434
2001	480	458	432	417	452	396	350	388	362	403

주 : 중국, CIS는 제외

자료 : 한국철강협회, 철강보, 1997. 9, WSD 2001. 4(내외경제 2001. 7. 21 재인용)

낮은 생산원가는 제조경비 및 인건비 등이 저렴하고 비교적 높은 가동률을 유지했기 때문이다. 조강기준 설비 가동률은 한국이 87.9%(2001), 일본 73.0%(2000), EU 80.2%(2000)를 기록하였다. 원가경쟁력은 가장 중요한 경쟁우위 요소로 남을 것이다. 일정 수준까지 가격이 하락해도 수익을 낼 수 있는 원가 경쟁력을 확보하는 것이 세계철강 산업에서 주도권을 결정하는 요인이 된다.⁶⁴⁾

외환위기 전후로 해서 취약한 재무구조로 인해 부실화됐던 철강업체의 대다수가 매각이 완료되어 경영정상화가 이루어졌다. 2002년까지 한국 제강, 삼미특수강, 강원산업, 환영철강, (주)한보등의 매각이 완료되었는데, 특히 (주)한보는 2002년 8월 일본의 전기로 업체인 야마토공업과 본계약이 체결됨에 따라 5년 7개월만에 매각이 이루어졌다. (주)한보와 같은 시기에 부도가 난 뒤 두 차례의 매각 실패로 난항을 겪었던 한보철강도 AK캐피탈과 다시 매각협상이 진행되어 2002년 말 사실상 협상이 타결되었다.⁶⁵⁾ 한보철강의 매각 성사로 국내 부실 철강업체의 구조조정이 일단락될 것으로 보였으나, 중후산업 권호성 사장이 주도하는 AK캐피탈은 지난 2월 한보철강 인수 본계약을 맺었으나 매입대금 4524억원 중 644억원이 부족해 2003년 7, 8월 두 차례 매각대금 완납일을 지키지 못하고 완납시한을 2003년 11월 18일까지 연

64) 박현성, “미래 철강산업 주도권 결정요인과 한국 철강산업의 주도권 확보 가능성”, 『POSRI경영연구』제3권 제2호, 2003, p.49.

65) 김경원, 권순우 외, 『외환위기 5년, 한국경제 어떻게 변했나』, 삼성경제연구소, 2003, pp.159-165.

기했었다. 외환위기 발생 주요 요인인 한보철강은 부채 규모가 6조7000억원 대로 다시 매각작업이 이뤄진다. 한보철강 인수작업을 벌여온 AK캐피탈은 매입대금 4254억원 중 모자란 644억원을 마련하지 못해 인수에 실패했다. 한보철강 채권단과 법원은 공개 경쟁입찰 방식으로 매각을 재추진키로 하고 2004년 4월 14일까지 인수의향서를 접수한 뒤 실사와 심사를 거쳐 인수 대상자를 선정하기로 했다. 한보철강 인수의사를 밝힌 철강업체는 포스코, INI스틸, 현대하이스코, 동국제강, 동부제강 등 모두 5개 업체이다. 포스코 최광웅 부사장은 1·4분기 기업설명회에서 “그 동안 실무적으로 관련 자료를 검토한 결과 컨소시엄 형태로 한보철강의 인수전에 참여하기로 방침을 결정했다” 고 말했다.

<표4-5>주요 부실 철강업체 정상화 진행 상황

업체	부도시기	내용
환영철강	1996. 12	- 2002년 3월 한국철강에 매각
한보철강	1997. 1	- 2000년 10월 美 네이버스 컨소시엄에 매각 무산 - 2002년 12월 AK캐피탈과 매각협상 추진 - 2004년 4월 포스코, INI, 현대하이스코, 동국제강 동부제강 등에 매각 추진
(주)한보	1997. 1	- 2002년 1월 평화제철과 양해각서 체결 . 매각 무산 - 2002년 8월 日 야마토공업에 매각
BNG스틸 (삼미특수강)	1997. 3	- 1997년 4월 봉강설비 창원특수강으로 흡수 - 2000년 5월 INI스틸(인천제철)에 매각
기아특수강	1997. 7	- 매각 추진 중
한국제강	1998. 4	- 2001년 6월 한강 S&M에 매각
강원산업	1998. 7	- 2000년 3월 INI스틸과 합병

자료 : 삼성경제연구소 자료를 참조하여 재정리.

제2절 한국 철강산업의 대응방안

자급도가 높으면서도 또한 수출비중이 수입비중보다 높은 한국의 철강산업은 경쟁력을 갖추고 있어 철강세이프가드 이후에 전반적으로 수출 환경이 개선되었고 내수적인 측면에서도 수입저항력은 계속 유지될 것이다.

2004년 들어 공급 부족에 시달려온 철근이 2004년 4월 13일 산업자원부 자료에 의하면 3월 28일부터 4월 10일까지 2주 동안 철근 수급현황을 점검한 결과 동국제강과 한보철강, INI스틸 등 8개 국내 생산업체의 공급물량은 49만t(수입 3만 9000t 포함)을 기록했다. 이는 건설 등 관련업계의 수요 45만6000t(수출 1000t 포함)에 비해 3만4000t이 공급 초과된 것으로 2004년 2월 말 이후 이어졌던 철근 수급 불안이 해소되고 있음을 나타내는 것이다. 중국의 산업발전이 가속화되면서 철강 수요가 급증하여 세계적인 철강의 과잉공급 문제는 어느 정도 해소된 듯이 보인다. 그러나 과잉설비 문제가 근본적으로 해소되지 않으면 철강산업은 어떤 형태로든 보호무역의 색채를 지니고 다시 중요한 통상마찰의 문제로 등장할 것이다. 이에 대비하여 대응 방안을 제시한다.

첫째, 시장을 다변화해야 한다. 편중된 시장은 그 시장내의 경쟁업체의 반발을 불러 일으켜서 이들이 조직화해서 정치적인 힘을 이용하여 보호무역주의 적인 통상정책을 수립하려 할 것이다. 이를 피하기 위해서 선진국 외에도 개발도상국시장의 개척에 힘써야 한다.

둘째, 업계와 통상부처간의 통상환경에 대한 정보공유가 필요하다. 정부기관은 철강업체들과 필요한 정보를 공유하고 철강업체들이 외국의 통상제도에 대한 이해와 정보수집 분석 능력을 증진시키는 노력을 해야 할 것이다. 최근에는 국내의 기업활동도 외국과의 통상마찰을 불러일으킬 수 있다. 한보철강 문제를 처리하면서 통상압력을 우려하여 여러 과정에서 계획을 변경했다. 미 상무부는 포항제철이 1993년 국내금융기관에서 3조2천억원의 금융대출을 받은 것이 한국정부가 금융특혜를 제공했다고 판정하고 3.84%의 상계관세를 부과했고 USTR은 포항제철의 대미수출을 주시하고 있었다. 또한 포철의 위탁경영을 통해 한보철강의 경영정상화를 이룬다는 정부 계획이 미국 통상관계법에 걸려 포철이 통상보복을 받을 가능성이 있었다. 즉 포철이 한보철강을 위탁 경영하면 두 회사는 사실상의 동일회사로 간주되고, 한보철강에 대한 금융-세제지원이 포철에 대한 정부 보조금으로 인정되기 때문이었다. 그 경우 포철이 미국에 수출하는 철강제품에 보조금만큼의 상계관세가 부과된다. 이런 통상마찰 가능성은 미국 관세법과 WTO의 보조금 금지협정에 근거를 둔다. 미국 관세법 7백71조는 한 회사가 다른 회사에 대해 법적으로 또는 실질적으로 규제나 지시를 행사할 위치에 있는

경우 두 회사를 "관계회사"로 규정, 동일회사로 간주토록 하고 있다. 특히 미연방 법원은 기업장막초월이론에 의거 실질적인 관계를 따져 "관계회사"를 폭넓게 인정하는 추세여서 포철과 한보철강도 같은 회사로 간주될 가능성이 높았다. 미 상무부가 한보철강에 대한 채권은행단의 금융지원을 정부 보조금으로 판정 할 가능성이 높았다. 자금지원의 주체는 정부가 아니지만 한보철강에 대한 자금지원 계획을 정부가 줄곧 주도하고 대외적으로 발표도 해왔기 때문에 정부의 은행통제를 통한 대출로 간주돼 정부 보조금으로 판정 받을 확률이 매우 높았다. 결국 통상마찰을 고려하여 임차운영계획을 제시한다. 포철의 부담을 최소화하며 포철의 국제신용등급 하락방지와 WTO협정에 맞춰 국제통상마찰을 방지하면서 당진 제철소를 조기에 정상화 할 수 있는 방안으로 마련된 것이다. 한보철강 채권단은 공개입찰 및 수의계약을 통한 주식인수 방식을 추진해왔다. 이는 인수업체에 한보철강이란 법인을 승계 하게 해서 한보철강의 부채와 영업권을 포함한 법인의 제반 문제들을 모두 떠 안게 하는 방안이다. 포철과 동국제강은 한보철강 인수금액을 최대한 낮추는 동시에 국제 통상마찰을 피하려는 목적으로 자산인수 방식을 선택했다. 자산인수 방식이란 인수자가 한보철강의 공장 건물, 설비, 토지 등 한보철강의 자산만 사들이고 한보철강 부채는 채권단이 알아서 정리하는 방식을 말한다. 법인을 승계할 경우 도로-항만시설 지원이나 부채 탕감조치가 WTO협정에서 금지한 정부보조금으로 해석돼 국제 통상마찰을 일으킬 가능성이 높다는 게 포철의 주장이었다. 이런 사례처럼 국내기업활동도 국제규범에 맞게 조정해야한다. 업계와 정부간의 통상환경에 대한 정보공유가 무역분쟁을 줄이는데 많은 기여를 할 것이다. 철강의 과잉공급문제가 지속되어 왔지만 2003년에는 중국의 역동적인 경제성장으로 철강수요가 급증하여 일시적으로 일부철강제품의 가격이 회복되었다. 중국의 철강수요가 가격에 가장 큰 영향을 끼쳤다. 철강수요는 2004년에 6% 증가할 것으로 예측된다.⁶⁶⁾ 단기적으로 철강문제는 약화되었지만 근본적인 과잉공급의 문제가 해결되지 않는 한 세계 각국은 어떤 형태로든 보호무역적인 통상정책을 시행하려고 할 것이다. 정부와 업계는 세계철강수요동향을 분석하여 조기경보적인 정보를 획득해야 한다.

66) UN, 『World Economic Situation and Prospects 2004』, 2004, p.22.

제5장 결론

제1절 연구 요약 및 시사점

철강세이프가드조치는 다음과 같은 특징을 갖고있다.

첫째, 철강세이프가드조치는 보호무역주의적인 조치이며 대통령이 업계와 유권자로부터 압력을 받고 있는 의회와 협력하기 위해서 발동된 통상 조치이다. 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 무역보복조치 압력이 가세하여 생산업계의 입지가 약화되었다.

둘째, 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.

국가와 업계는 기본적으로 협조적인 관계에서 벗어나지 않았다. 다시 말하면 정치가, 관료, 업계는 개방적인 정책결정과정 내에서 주요한 행위자로서 유착구조를 형성하였다. 이해가 상반되는 행위자들은 정당한 절차 내에서 이익추구 활동을 하였다. 특히 언론을 이용하여 여론에 호소하고 합리적인 자료제시를 하려고 노력한다. 그 특징은 다음과 같다.

첫째, 미국의 경우 정책결정에 있어서 관료와 이익 집단과의 합의가 핵심적이었지만 합법적인 범위 내에서 정책을 집행하였다.

둘째, 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 밑바

탕이 되었다.

셋째, 합의과정에서 미국은 제도적이고 상설 적인 청문회제도를 활용 하였으며, 사적인 네트워크가 병행되었다. 이 과정에서 노동단체나 업체단 체 등 이해당사자들의 집합적 의사가 정책형성에 중요한 영향을 주었다.

본 논문에서는 미국의 통상정책과정의 특징을 부각시키려고 하였다. 특히 철강세이프가드조치에 있어서 국가-산업의 협조 메카니즘의 특징 ‘청 문회 제도의 상설화’라는 조정메카니즘과 ‘사후적 설득과 사적 네트워크에 의한 조정 메카니즘’에 주목하였다.

첫째, 정책 과정적 측면에서 볼 때, 미국의 통상정책은 관료주도하에 동등한 관계로서 이해 당사자들이 참여하는 합의추구 과정이라고 할 수 있 다.

둘째, 이해당사자들의 역동적인 관계는 제도적인 장치와 사적인 네트 워크에 의해 유지되고 있다. 따라서 매우 안정적이고 견고한 유착구조를 형성하고 있다고 하겠다.

셋째, 자유무역주의로의 변화는 정부의 역할 감소를 가져왔다. 효율적 인 정책수단의 상실에 따른 관료능력의 약화는 자본의 상대적 영향력을 강 화시켰다. 그러나 통상 정책형성과과정에서는 세계화에 따른 WTO의 규범 에 맞게 조치를 해야 한다. 규제적인 정책수단을 이용하여 특정산업을 보 호하는 것은 더욱 어려워 질 것이다.

넷째, 범세계적인 WTO체제 내에서 국가는 정책형성과 집행에서 산업 계와의 합의 추구를 실현시켜도 그 내용이 보호무역 적이라면 WTO규범 을 통과하기 어렵다. 정치적 논리에 의해 통상정책을 결정할 수 있는 기반 이 없어지고 있는 것이다. 통상정책도 장기적인 산업구조에 대한 전망에 따른 산업정책의 제시보다는 정치논리에 따른 단기적 관점에 의해 좌우되 었다. 따라서 이러한 과정에서 나타난 정치논리는 이후 국가간 통상조정에서 역할이 약화되고 산업의 독자적인 경쟁력이 더 중요한 역할을 할 가능 성이 많아졌음을 함축한다. 정부가 국내 기업을 위해 해 줄 수 있는 여지 가 거의 없어졌다. 과거에는 어느 나라 정부를 막론하고 수입품과 경쟁하 는 자국 기업을 보호하기 위해 비관세장벽을 이용하였다. 수입품에 대해서

관세를 높여 주고, 인증, 검사 과정을 어렵고 까다롭게 함으로써 수입품의 경쟁력을 떨어뜨리는 등 직·간접적으로 자국 기업을 보호했다. WTO 체제 이후 보조금 및 각종 비관세 장벽이 금지되고 이에 대한 국제적 감시가 커졌을 뿐 아니라 사회가 투명하게 되면서 그런 일들이 사실상 불가능하게 되어 버렸다.

다섯째, 한국의 철강산업은 비약적인 발전을 하고 있는데 WTO체제 내에서는 산업자체의 경쟁력을 갖추므로써 발전을 지속할 수 있을 것이다. 한국의 냉연강판제조원가는 세계 최고 수준의 경쟁력을 갖고 있다. 조업기술도 선진국과 대등한 수준에 다다르고 있다, 그러나 고급강 제조기술이 다소 떨어진다. 기술혁신에 힘쓰면서 업계는 관료들의 협력 하에서 통상 문제에 더욱 효율적으로 대처할 수 있을 것이다.

여섯째, 한국의 통상외교는 순응적인 노선에서 적극적인 대결적 전략도 WTO체제 내에서는 가능하다는 것을 이번 철강세이프가드 사례에서 보여주고 있다고 볼 수 있다.



제2절 향후연구 과제

본 논문은 제한된 사례와 정책행위자들을 분석하여 미국의 통상정책과정을 연구하였기 때문에 그 결과를 일반화하는데는 더 많은 연구를 필요로 한다.

첫째, 통상정책과정과 핵심적인 행위자인 이해당사자들에 대한 분석이 필요하다. 일반적으로 다국적 기업이 정책과정에서 배제되었다고 인정되고 있지만, 실제로 배제되는지에 대한 비교연구가 필요하다.

둘째, 정책과정에 대한 연구뿐만 아니라 정책의 결과에 대한 연구도 중요하다고 하겠다. 이를 통해서만이 체계적이고 종합적인 통상정책의 이해가 가능하다.

셋째, 본 논문에서는 한국의 통상정책과정에 대한 본격적인 고찰과

비교가 행하여지지 못하였다. 이는 본 연구가 철강세이프가드에 대한 미국의 정책과정 연구에 초점이 맞추어져 있었기 때문이었다. 그러나 미국에서의 철강세이프가드의 배경, 성격, 진행 등은 국제적 환경과 맞지 않았고 자유무역화에 역행하는 조치였다. 특히 외국의 압력이 미국 통상정책결정과정에서 미친 영향을 분석하는 것은 매우 중요한 과제이다. 이러한 외압이 미국의 무역자유화정책의 범위와 정도에 차이를 가져왔다고 보인다. 철강세이프가드는 철회하였으나 WTO에 의해 철폐하도록 결정된 버드 수정안을 미국이 아무런 조치 없이 유지하고 있다. 부시 행정부는 WTO에서 패소판정을 받은 법안들을 하루빨리 수정, 폐지할 것을 의회에 촉구하고 있지만 버드 수정안 등은 의회소관이기 때문에 더 이상 강제할 수 없다고 강조한다. WTO체제가 갖는 초국가적인 권위를 강화시키는 방안에 대한 연구가 필요할 것이다.



참 고 문 헌

1. 국내 문헌

1) 서적

- 강인수 외(2001), 『국제통상론』, 박영사.
- 곽해선(1998), 『꼭 알아야 할 IMF경제』, 21세기북스.
- 김경원 외 (2003), 『외환위기 5년, 한국경제 어떻게 변했나』, 삼성경제연구소.
- 김규태(1996), 『미국의 통상관련법 개관』, 산업연구원.
- 김석우(1998), 『국제통상의 정치경제론』, 한울아카데미.
- 김용택(1997), 『WTO의 분쟁해결체제』, 동인.
- 김홍률(2002), 『미국의 통상정책 결정 메커니즘과 한국에의 시사점』, 대외경제정책연구원.
- 김희철(1999), 『글로벌시대의 국제경영』, 학문사.
- 남금식 외(1997), 『세계자원무역론』, 명경사.
- 대우경제연구소(1994), 『우루과이라운드와 한국경제』, 한국경제신문사.
- 민만식 외(1996), 『현대 미국정치의 쟁점과 과제』, 전예원.
- 박경서(2002), 『국제정치경제론:이론과 실제』, 법문사.
- 법무부(1996), 『미국통상법연구』, 법무부.
- 김준기(2002), 『WTO 분쟁해결제도의 이행과정 연구』, 법무부.
- 신유균(1997), 『WTO체제와 주요국의 세이프가드제도』, 도서출판 두남.
- 서정갑 외(1994), 『미국정치의 과정과 정책』, 나남출판.
- 안영환(2000) 『GATT,WTO를 넘어서 뉴밀레니엄라운드 까지』, 도서출판청년정신.
- 여택동 외(2003), 『국제통상과 WTO』, 율곡출판사.
- 영국이코노미스트(2002), 『The World In 2002.(이코노미스트 세계대전망)』, 한국경제신문.
- 왕상한(2003), 『미국통상법의 허상과 실제』, 법문사.
- 외교통상부(2001), 『GATT협정문』, 외교통상부.
- 이범준(2001), 『미국외교정책』, 박영사
- 장세진(1998), 『경영전략』, 박영사.
- 조셉 인너스. 애비 드레스(1993), 『세계는 믿지않았다』, 에드텍.
(Joseph J. Innace, Abby Dress. 1992. Korea's POSCO Lights
The Way Igniting Steel. Global Village Press. 번역본).

- 찰스 K. 라울리(1999), 『미국 보호무역의 정치경제학』, 대외경제정책연구원.
 (Charles K. Rowley, Willem Thorbecke, Richard E, Wagner 1995.
 Trade Protection In The United States. Edward Elgar Publishing
 Limited. 번역본).
- 채욱(1991), 『우리나라 세이프가드 제도의 개선과 활용방안』, 대외경제정책연구원.
 채욱. 서창배(2001), 『WTO무역분쟁의 추이와 한국관련 분쟁사안에 대한 종합평가
 및 정책시사점』, 대외경제정책연구원.
- 클라이드V. 프레스토위츠2세(1991), 『왜 미국은 일본에 추월당했나?』, 시사영어사.
 (Clyde V, Prestowitz, Jr. 1991. Trading Places: How We
 Allowed Japan to Take the Lead. BASIC BOOKS,INC.번역본).

2) 논문

- 강문성. 나수엽(2002), “미국 무역증진권한의 도입과 시사점”, 『KIEP 오늘의 세계
 경제』 제02-25호.
- 곽강수(2002), “미국 철강산업의 경영위기 발생원인 분석”, 『POSRI경영연구』
 제2권제2호.
- 남시경(2003), “민영화정책이 세계 주요 철강사에 미친 파급영향 고찰”, 『POSRI
 경영연구』 제3권 제2호.
- 박현성(2003), “미래 철강산업 주도권 결정요인과 한국 철강산업의 주도권 확보 가
 능성”, 『POSRI경영연구』 제3권 제2호.
- 성백웅(1999), “통상분쟁의 정치경제적 요인 분석”, 박사학위 논문.
 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』 2004년1월호.
- 최진아(2004), “유럽철강 산업에서의 인수합병의 동기와 경제적 효과에 관한 연구”
 『POSRI경영연구』 제4권 제1호.
- 최진혁(2002), “자유무역협정하에서의 세이프가드제도 운용방법”, 『무역구제』 제7호.
- 최혁(2001), “한미통상관계에 대한 올바른 인식과 대응”, 『외교』 제58호.

2. 국외문헌

1) 서적

- 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』.

2) 논문

- 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.

ABSTRACT

A Study On The U.S. Trade Policy and Solution of Trade Dispute :
Focusing On Steel Safeguard Policy in U.S.

Byeongcheol Kang

Department of International Commerce

Graduate School of Business Administration

Cheju National University

Supervised by Professor Lee, Yong-Wan

2002 Steel Safeguard was the center of world trade dispute. This research starts from questioning what makes steel trade dispute. One of the distinguished features of the U.S. trade policy making process is that the opinions of each interested parties are well reflected. In the process of establishing a policy, each party can freely express its viewpoint and any conflicting interest undergoes a suitable adjustment process so that a policy that is balanced between different opinions of different parties can be established. For this purpose the US maintains a transparent and open process of policy establishment, guarantees lobbying activities of information brokers, and keeps a very smooth policy adjustment process.

This study focuses on how trade policies are established in the U.S. and examine, how the various interested parties such as businesses, the congress and the government interact in the face of conflicting interests in that process. In particular, this study highlights how each interested party lobbies the congress and the government in order for their opinions to be reflected in the policy. For this purpose the author has analyzed the 2002 Steel Safeguard that took effect from March 2002, and tries to help deepening our understanding of the establishment process of the American trade policy.

This study summarizes the characteristics of the U.S. steel trade policy making process as following: first, interaction of the diverse interested parties in establishing a policy; second, the transparent and open procedure of policy establishment; third, the system that accepts various opinions and that is open to all. 2002 Steel Safeguard is the result of protectionism. Even though, when establishing a policy, the voice of diverse interested parties is heard and the effort to respect the interest of all parties is reflected. Steel Safeguard violated WTO rules. U.S. steel trade policy have to changed.

The author wishes that this work may contribute to helping the government, businesses and the academic circle to understand the U.S. trade policies better, and to resolving trade dispute between Korea and the U.S.

Key Words: steel safeguard, protectionism, policy making process, trade dispute, WTO rules.

