

TRADE BRIEF

통상연구실
곽 동 철 연구원

02-6000-5351, kwakie@kita.net

한국무역협회
국제무역연구원

iit.kita.net

미국 통상정책에 나타난 공정무역(fair trade) 개념 검토 및 시사점

트럼프 대통령은 취임 직후 교역상대국의 “불공정 무역관행(unfair trade practices)”에 공세적으로 대처할 것을 천명하였다. 이를 통해볼 때 향후 미국의 통상정책은 ‘자유무역’보다는 ‘공정무역’을 중심으로 이루어질 것으로 보인다. 그러나 공정무역은 상호주의에 기초한 상대적이고 주관적인 개념으로서 일방적으로 사용될 경우 세계교역을 저해할 가능성이 다분하다. 미국 통상정책 상 공정무역은 과거 시장개방 압력의 수단으로 활용되었지만 최근에는 자국 국내산업 보호의 명분으로 활용되고 있으며 불공정 무역관행에 대한 행정부의 일방적 무역제재조치 권한이 강화되는 추세이다. 우리로서는 공정무역의 개념과 기준을 다자규범화하여 선진국의 자의적이고 일방적인 무역제재수단에 대응해야 한다.

01. 현황 및 배경

- 美 트럼프 행정부는 교역상대국의 “불공정 무역관행(unfair trade practices)”에 공세적으로 대처할 것을 천명함*

* USTR 「2017년 대통령 통상정책의제」(17.3.1) 발표

- 「2017년 대통령 통상정책의제」에서는 ‘자유무역’ 또는 ‘자유시장’ 단어가 총 8번 등장한 반면, ‘공정’ 또는 ‘불공정’ 단어는 무려 28번이나 언급됨

美정부 통상정책의제 상 자유무역과 공정무역이 언급된 횟수

	2001년 (부시 행정부)	2009년 (오바마 행정부)	2017년 (트럼프 행정부)
‘자유무역’ 또는 ‘자유시장’	8회	1회	8회
‘공정’ 또는 ‘불공정’	2회	3회	28회

- 불공정 무역관행으로부터 피해받는 미국인을 보호하기 위하여 무역구제조치, 기존 무역협정의 개정 등 행정부가 할 수 있는 모든 수단을 강구하기로 함
- 그러나 ‘공정무역’은 경제학적 논리에 기초하지 않은 다분히 상대적이고 정치경제적인 개념으로서 자의적으로 운용될 경우 오히려 무역을 저해할 가능성이 존재함

- 향후 트럼프 정부는 자유무역보다는 공정무역을 강조한 통상정책을 펼칠 것으로 예상되는 바,
 - 이에 자유무역주의 및 보호무역주의와의 비교를 통해 공정무역의 개념을 파악하고,
 - 미국 국내법에서 규정하는 공정무역의 개념을 검토하여 이에 대한 시사점을 도출하고자 함

02. 자유무역, 보호무역, 공정무역의 개념 비교

(1) 자유무역의 개념 및 적용

- ◎ 아담 스미스, 데이비드 리카르도 등 고전경제학자들은 자유무역을 통한 이익을 강조함
 - 국가의 개입이 없는 상태에서 비교우위론에 근거하여 자유로운 교역이 이루어지면 교역에 참여한 모든 국가의 사회후생이 증대됨
- ◎ 제2차 세계대전 이후 1960년대까지 미국 등 선진국들은 자유무역을 옹호함

(2) 보호무역의 개념 및 적용

- ◎ 알렉산더 해밀턴, 프리드리히 리스트 등이 주장한 고전적 보호무역주의는 유럽제국의 자유무역에 대항하여 후발 산업국가(미국, 독일 등)의 유치산업(infant industry) 보호를 목적으로 함
 - 1970년대 석유파동 이후 선진국의 경기 둔화, 실업 증가, 무역 불균형 심화로 인해 자국의 사양산업을 보호하고자 하는 신보호무역주의가 미국에서 등장함

(3) 공정무역의 개념 및 적용

- ◎ 통상정책 측면에서 공정무역이란 상호주의 원칙에 입각하여 교역당사국이 상호 ‘결과의 균등’을 가져오는 ‘기회의 평등’이 부여된 상태에서 거래하는 것을 의미함¹⁾
 - 전통적인 계약법상 공정무역이란 거래당사자들 간의 자발적 동의로 이루어지는 거래행위를 의미
 - 미국은 자국 수출기업에게 공평한 경쟁의 기회가 보장되지 않거나 무역으로 인해 미국에 불리한 결과가 발생하는 경우 불공정무역으로 간주
- ◎ 공정무역 개념은 ‘1974년 통상법’을 통해 처음으로 미국 통상법 체계에 도입되었지만 1980년대 레이건 행정부에서 실질적인 대외통상정책으로 확립됨²⁾
 - * 레이건 대통령은 “자유롭되 공정한 무역(free but fair trade)”을 강조
- ◎ 그러나 공정성에 대한 명확한 기준이 없이 다양한 목적으로 자의적으로 활용됨
 - 공정무역 개념은 쌍무적인 차원에서 균형적인 거래를 보장받고자 사용되기도 하고, 개발도상국들이 적절한 수출을 보장받고자 사용하기도 하며, 외국의 불공정관행을 공격하는 통상압력의 근거로 사용되기도 함

1) 박종수(1995). 「국제통상관계론 : 이론·법제·정책」. 두남문화사.

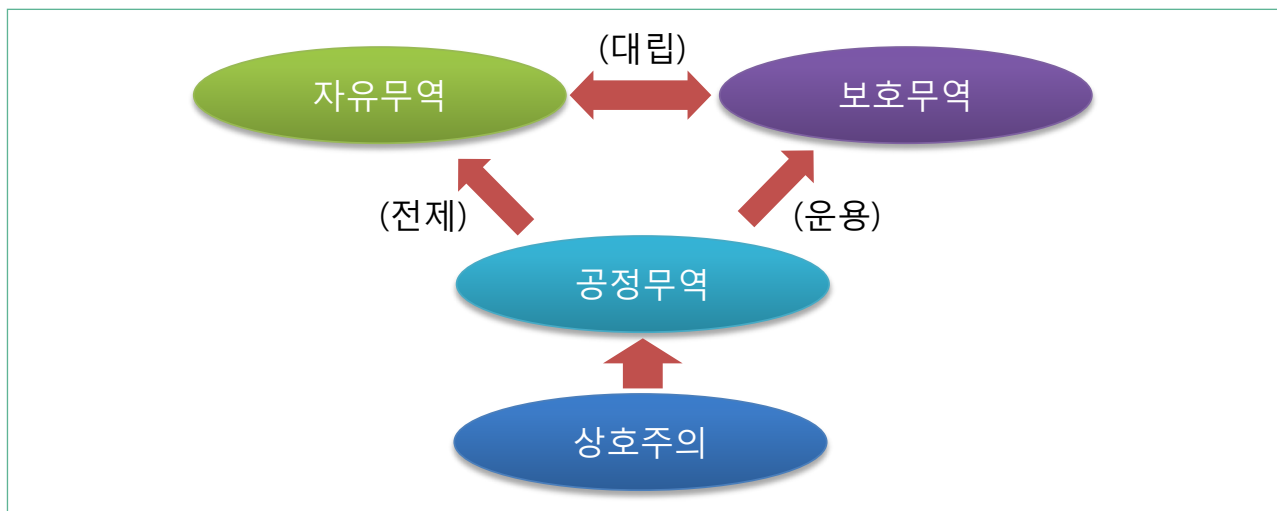
2) 왕상한(2002). 「미국 통상법의 허상과 실체」. 법문사.

- GATT/WTO 체제 내에서는 반덤핑관세와 불법보조금에 대한 상계관세가 불공정 무역행위에 대한 무역구제수단으로 인정되지만 이외의 불공정 무역행위에 대한 규범은 부재함

(4) 개념 간 비교 분석

- ◎ 공정무역은 자유무역의 전제이지만 동시에 그 운용은 보호무역적인 두 얼굴을 가짐³⁾
 - 공정한 경쟁 환경(level-playing-field)이 제공되지 않은 상태에서의 비교우위에 입각한 자유무역은 공정하지 않음
 - 불공정 무역관행에 대해서는 상호주의를 명목으로 산업별 수입규제조치가 취해지는 등 보호무역주의적으로 운용

자유무역, 보호무역, 공정무역의 비교



자료 : 박종수(1995)

- 결국 공정무역은 국제통상환경과 국내외 정치환경에 따라 자유무역과 보호무역 어느 쪽과도 결합 가능함
 - 공정무역 개념이 확대 적용된다면 국제통상체제에 미치는 영향이 심대하기 때문에 이에 대한 보편적 개념정립이 필요함

03. 미 국내법상 ‘공정무역’ 또는 ‘불공정 무역관행’ 규정의 검토

◎ 1930년 관세법 제701조~제709조 및 제731조~제739조

- 전통적으로 불공정행위로 간주되던 외국 수출자의 덤핑과 외국 정부의 불법보조금 지급을 규제 대상으로 하여 반덤핑조치 및 상계조치를 명문화함

3) 박종수(1995), 「국제통상관계론 : 이론·법제·정책」, 두남문화사.

- 입법 초기 반덤핑조치와 상계조치는 드물게 활용되었지만 이후 74년 통상법, 88년 종합무역법, 94년 우루과이라운드이행법 등의 개정을 거치며 수입규제조치로 활발히 활용됨

◎ 1974년 통상법 제301조

- ‘공정무역’의 개념이 최초로 미국 국내법 체계에 도입됨⁴⁾
 - * 제301조가 속한 1974년 통상법 제3편의 제목은 “불공정 무역관행으로부터의 구제(Relief from Unfair Trade Practices)”임
- 외국의 불공정한 무역관행에 대응하여 미국의 권리를 강제적으로 확보하기 위한 목적으로 제정되었으며 美무역대표부는 아래 요건에 따라 의무적 조치를 취하거나 재량적 조치를 취할 수 있음
 - △ 무역협정상의 미국의 권리가 부인된 경우, 또는 △ 외국의 행위, 정책, 관행이 무역협정상 조항을 위반하거나 협정상 미국에 대한 혜택을 부인하는 경우, 또는 △ 외국의 행위, 정책, 관행이 정당화될 수 없고 미국 상거래에 부담을 주거나 제한하는 경우, 美무역대표부는 의무적 조치를 취해야 함

원문

TITLE III-RELIEF FROM UNFAIR TRADE PRACTICES

CHAPTER 1-ENFORCEMENT OF UNITED STATES RIGHTS UNDER TRADE AGREEMENTS AND RESPONSES TO CERTAIN FOREIGN TRADE PRACTICES

SEC. 301. ACTIONS BY UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE.

(a) MANDATORY ACTION.-

(1) If the United States Trade Representative determines under section 304(a)(1) that-

(A) the rights of the United States under any trade agreement are being denied; or

(B) an act, policy, or practice of a foreign country-

(i) violates, or is inconsistent with, the provisions of, or otherwise denies benefits to the United States under, any trade agreement, or

(ii) is unjustifiable and burdens or restricts United States commerce;

the Trade Representative shall take action ... (이하생략)

- △ 외국의 행위, 정책, 관행이 비합리적이거나 차별적이고 미국의 상거래에 부담을 주거나 제한하는 경우, 그리고 △ 어떠한 조치가 적절한 경우, 美무역대표부는 재량적 조치를 취할 수 있음

4) 왕상한(2002). 「미국 통상법의 허상과 실체」. 법문사.

원문

(b) DISCRETIONARY ACTION. -If the Trade Representative determines under section 304(a)(1) that-

- (1) an act, policy, or practice of a foreign country is unreasonable or discriminatory and burdens or restricts United States commerce, and
- (2) action by the United States is appropriate, the Trade Representative shall take all appropriate and feasible action ... (이하생략)

- 기업을 설립하는데 있어 공정하고 공평한 기회가 보장되는지 여부, 지식재산권이 적절하고 효과적으로 보호되는지 여부, 미국 상품 또는 서비스에 공정하고 공평한 시장접근 기회가 보장되는지 여부, 수출 지원정책 유무, 정부의 노동권 준수 여부 등을 기준으로 불공정 무역 관행을 판단

◎ 1988년 종합무역법 제1302조(수퍼 301조)

- 1988년 종합무역법에 따라 1974년 통상법에 ‘외국의 우선 불공정 관행(priority foreign country practices)’을 지정하는 310조가 강화되었으며 일반적으로 ‘수퍼 301조’로 불림
 - 공정무역을 실현하기 위해 미국 정부가 더욱 적극적인 통상정책을 취할 것을 의미함
- ‘외국의 우선 불공정 관행’이란 폐지되었을 경우 미국의 수출을 가장 크게 증가시킬 가능성이 있는 외국의 무역장벽과 무역왜곡관행을 의미함
- 美무역대표부에 교역상대국의 불공정 무역관행을 연례적으로 검토하도록 지시하고 강력한 무역보복조치 권한을 부여

◎ 1988년 종합무역법 제1303조(스페셜 301조)

- 1974년 통상법 제182조에 대한 수정조항으로 지식재산권 보호를 목적으로 하며 일반적으로 ‘스페셜 301조’로 불림
- 美무역대표부에 적절하고 효과적인 지식재산권 보호를 제공하지 않는 국가나 미국인이나 미국 기업에게 공정하고 균등한 시장접근을 허용하고 있지 않은 국가들을 파악하도록 지시하고 무역보복조치 권한을 부여

◎ 1988년 종합무역법 제1371조~제1381조(통신부문 스페셜 301조)

- 통신기기 및 통신서비스 교역에 있어 교역상대국의 불공정 무역관행을 제거하고 호혜적 시장기회 제공을 목적으로 하며 일명 ‘통신부문 스페셜 301조’로 불림
- 美무역대표부는 미국산 통신기기 및 서비스에 상호호혜적인 시장접근을 거부하는 교역상대국의 행위, 정책 및 관행의 성격, 중요도 등을 고려하여 ‘우선 협상대상국(priority foreign countries)’을 지정함

◎ 1988년 종합무역법과 1930년 관세법 제337조

- ‘수입에서의 불공정 관행들(unfair practices in import trade)’에 관한 1930년 관세법 제337조를 개정하여 불공정 무역관행으로 피해입은 자국 산업에 대한 보호조치를 강화함
- 수입상품이, 미국 산업을 파괴하거나 산업에 실질적인 피해를 입히는 우려나 영향을 초래하는 경우, 또는 이러한 산업의 설립을 지연시키는 경우, 또는 미국 내 상거래를 제약하거나 독점화하는 경우 ‘불공정 경쟁수단(unfair methods of competition)’과 ‘불공정 행위(unfair acts)’로 간주함

원문

TARIFF ACT OF 1930

§1337. Unfair practices in import trade

(a) Unlawful activities; covered industries; definitions

(1) Subject to paragraph (2), the following are unlawful, and when found by the Commission to exist shall be dealt with, in addition to any other provision of law, as provided in this section:

(A) Unfair methods of competition and unfair acts in the importation of articles ... into the United States, or in the sale of such articles by the owner, importer, or consignee, the threat or effect of which is-

- (i) to destroy or substantially injure an industry in the United States;
- (ii) to prevent the establishment of such an industry; or
- (iii) to restrain or monopolize trade and commerce in the United States.

(이하생략)

- 미국의 지식재산권을 침해하는 수입품이 대표적인 불공정 행위에 해당함

● 2000년 버드 수정법

- 교역상대국의 불공정 무역관행에 대해 반덤핑관세나 상계관세를 부과하고 이로 인한 관세 수입액을 제소기업에게 분배하여 미국 기업이 입은 피해를 상쇄하고자 함
- 외국 정부의 거센 비난을 받았으며 WTO에서 ‘반덤핑협정’과 ‘보조금 및 상계조치협정’ 위반 판정을 받은 이후 결국 2005년 폐지됨

● 1988년 종합무역법 제2202조 및 2015년 무역원활화 및 집행법 제4421조

- 외국 정부의 인위적인 환율정책으로 교역 과정에서 불공정한 경쟁환경이 조성되었는지 여부를 조사함
 - 美재무부는 교역상대국이 효과적인 국제수지 조정을 저해하거나 국제무역에서의 불공정한 경쟁력 우위를 차지하기 위해 환율을 조작하는지 여부에 대해 매년 조사를 실시함(1988년 종합무역법 제2202조)

- 美재무부는 반기별로 교역상대국의 환율정책 보고서를 작성하여 의회에 제출해야하며 구제 조치를 시행할 권한을 대통령에게 부여함(2015년 무역원활화 및 집행법 제4421조)

* 환율조작을 공정무역을 저해하는 수출 보조금으로 간주하여 이의 혜택을 받은 국가에 대해 상계관세를 부과하는 법안이 수차례 시도되었으나 모두 실패

- ◎ 미국 정치권에서는 이외에도 낮은 환경오염기준, 저임금 노동, 인위적 비관세장벽, 기술 이전 강요, 국영기업의 독점행위, 생산기지 해외이전 등을 통한 우회수출 등도 불공정 무역관행으로 인식함

04. 분석 결과 및 시사점

(1) 분석 결과

- ◎ 미국은 공정무역 개념을 외국 시장개방 압력과 자국산업 보호의 근거로 목적에 따라 다르게 활용함
 - 자국 상품이 불공정 무역관행으로 인하여 외국시장에서 차별을 받거나 시장접근에 제약을 받는 경우 수퍼 301조 및 스페셜 301조를 통해 시장개방 압력을 가함
 - 자국 국내산업이 덤핑 또는 보조금 등 불공정 무역행위로 피해를 입는 경우 반덤핑관세 또는 상계관세 등 일방적인 무역구제조치를 취함
- ◎ 미국은 초기 공정무역 개념을 시장개방 압력의 근거로 활용하였으나 최근에는 보호무역의 근거로 활용
 - 공정무역의 개념은 자국기업이 무역장벽 등으로 인하여 외국시장에서 공정한 경쟁기회를 제공받지 못하자 미국 정부가 고안해낸 통상정책이념으로서 초기에는 외국시장개방 압력의 근거로 활용됨
 - 1974년 통상법 일반 301조, 수퍼 301조, 스페셜 301조 등
 - 그러나 외국시장개방만으로 사양산업 보호, 무역적자 해소, 고용 창출 등의 목표가 이루어지지 않자 점차 불공정 무역관행 제거를 명목으로 수입규제조치 강화
 - 트럼프 행정부도 공정무역을 앞세워 반덤핑관세 및 상계관세를 보호무역주의적으로 활용함
- ◎ 불공정 무역관행에 대한 일방적 무역제제조치가 강화되는 추세임
 - 효과적인 제재수단이 부족했던 기존 공정무역 법안이 지속적으로 개정되어 행정부에 강력한 무역제재권한이 부여됨

1930년 관세법 제7편(반덤핑관세, 상계관세)	→	1988년 종합무역법
1930년 관세법 제337조	→	1988년 종합무역법
1974년 통상법 제301조	→	수퍼 301조, 스페셜 301조
1988년 종합무역법 제2202조	→	2015년 무역원활화 및 집행법 제4421조

- 최근 美상무부는 반덤핑조사 시 ‘불리한 이용가능한 정보(Adverse Facts Available)’를 적극 활용하여 고율의 반덤핑·상계관세를 부과하고 있으며 ‘특정시장상황(particular market situation)’ 등 통상적이지 않은 방식으로 덤핑마진을 부풀리고 있음
- ◎ 미국은 국제적 합의가 존재하지 않는 상황에서 공정무역의 기준과 개념을 자의적으로 해석하여 보호주의적으로 활용함
 - 외국 무역관행이 국제규범에 합치하는지 여부와 관계없이 미국만의 기준으로 무역의 공정성을 판단하고 이에 근거하여 일방적 무역제재조치를 부과함
 - 양자 간 무역수지, 자국기준에 상응하는 노동권 및 환경보호 기준 등 객관성과 합리성이 결여된 기준에 따라 공정성 여부 판단
 - 무역 전반이 아닌 산업별로 공정무역 여부를 평가하여 국제경쟁력을 상실한 산업을 보호하는 목적으로 일방적 무역제재조치를 부과

(2) 시사점

- ◎ 양자협상을 통한 대응보다는 WTO 체제 내에서 다자적 대응책이 효과적임
 - 미국의 일방적 무역제재조치로 피해를 입는 국가들과 공조하여 공정무역을 주장하는 미국 통상정책의 부당성을 강조해야 함
 - 회원국의 통상정책을 정기적으로 검토하는 WTO ‘무역정책검토제도(Trade Policy Review Mechanism)’에 적극 참여하여 공정무역을 앞세우며 미국이 일방적으로 취하는 무역보복 조치의 부당성을 제기해야 함
 - 미국의 일방적 무역보복조치를 둘러싼 미국과 EC 간 통상분쟁이었던 ‘US-통상법 제301조’ 사건*의 판결내용을 면밀히 검토하여 WTO 분쟁해결기구의 입장을 파악해야 함
 - * WTO 패널과 상소기구는 美통상법 제301조~제310조가 일방적이고 무제한적인 통상보복을 금지하는 WTO 규범에 심각한 위협이 될 수 있으나 미국 정부가 해당 조항을 WTO 의무와 일치하는 방식으로 운영하겠다는 입장을 밝혔으므로 이러한 위협이 법적으로 제거되었다고 판결함
- ◎ 다자통상규범 차원에서 공정무역의 개념을 확립하고 불공정 무역관행의 기준을 마련해야 함
 - 불공정 무역관행의 개념을 국가마다 자의적으로 적용할 우려가 있는 바, 공정무역의 개념 및 범위를 다자통상규범 내에서 명확히 해야 함
 - 필요시 WTO 규정의 개정, 새로운 규정 도입 등을 통해 국제규범화함
 - 불공정 무역관행과 관련하여 WTO 규범 내에서 유일하게 인정되는 무역구제조치도 WTO 규범에 합치하는 절차와 방식으로 운용되어야 국제적으로 용인될 수 있다는 점을 강조해야 함