

## 통신부문을 중심으로 본 미국 무역정책의 최근 동향

김 정 수\*

### 1. 들어가는 말

1980년대 이후 미국의 무역정책은 커다란 변화를 보이고 있다. 2차대전 이후 GATT, IMF 등 자유주의 세계 경제질서의 구축을 주도하였던 미국은 대외무역에서 자유무역 (Free Trade)이라는 원리를 정책의 기본이념으로 즐기치게 고수하였다. 그러나 '80년대 레이건 행정부의 등장 이래 급격히 심화된 미국의 무역수지 악화는 이러한 전통적인 미국 무역정책의 기본방향이 변화되는 결과를 초래하였다. 즉, 과거와는 달리 미국의 무역상대국들에 대하여 불공정한 무역장벽의 제거와 대폭적인 시장개방 조치를 강압적으로 요구하고 있는 것이다. 한편 최근의 미국 무역정책의 변화는 그 축소판이라고 할 수 있는 통신무역 정책에 그대로 반영되어 있다. 한국의 입장에서 볼 때 미국의 최근 통신 무역 정책은 한국 통신시장에 대한 미국측의 집요한 개방압력으로 나타나고 있다.<sup>1)</sup> 이

---

\*고려대 국제대학원 객원조교수

같은 미국의 통신무역 정책을 살펴봄으로써 최근의 미국 무역정책의 전반적 변화를 이해하고 이를 토대로 우리의 대응자세를 생각해 보고자 하는 시도이다.

## 2. 미국 무역정책의 축소판으로서의 통신무역 정책

미국의 전통적인 무역정책과 비교해 볼 때 '80년대 이후 변화한 미국 무역정책의 가장 큰 특징은 자유무역보다도 공정무역을 우선적으로 강조하고 있다는 점이다. 과거 미국은 자유무역의 확산을 강력히 주창하기는 하였으나 강압적으로 강제하지는 않았다. 즉, 미국 스스로는 대체로 자유무역 이념에 충실하려고 노력하였던 반면 다른 나라들이 자유무역 원리에 다소 어긋나는 행동을 하더라도 크게 문제삼지 않았던 것이다. 이러한 일방적인 자유무역 정책은 사실 2차대전 이후 냉전체제하에서 서구진영의 군사적·정치적 결속을 위하여 당시 초강대국이었던 미국이 경제적인 면에서 얼마간 양보를 감수하였던 것으로 이해할 수 있다.

그러나 '80년대 중반 이후부터는 더 이상 정치적 이유로 경제적 손실을 감내할 수 없다는 절박감이 미국업체뿐 아니라 정가에도 널리 확산되게 되었다. 다시 말해서 과거에는 저급 정치문제(Low Politics)였던 대외무역이 이제는 고도의 정치문제(High Politics)로서 그 중요성이 크게 부상한 것이다(Lee & Sato, 1982: 152). 이와 함께 미국 시장이 자유로운 만큼 당연히 외국 시장도 그와 상응하게 자유로워야 된다는 주장이 많은 공감을 얻으면서 강력하게 제기되었다. 즉, 미국 혼자만의 일방적 자유무역은 자유무역일 수가 없으며 다른 나라들 역시 각종 무역장벽을 철폐하고 공정한 게임을 하여야만 비로소 진정한 의미의 자유무역이 성립된다는 논리이다. 그리하여 해외 시장의 개방을 적극 요구하는 것이 최근 미국 무역정책의 정형이 된 것이다.

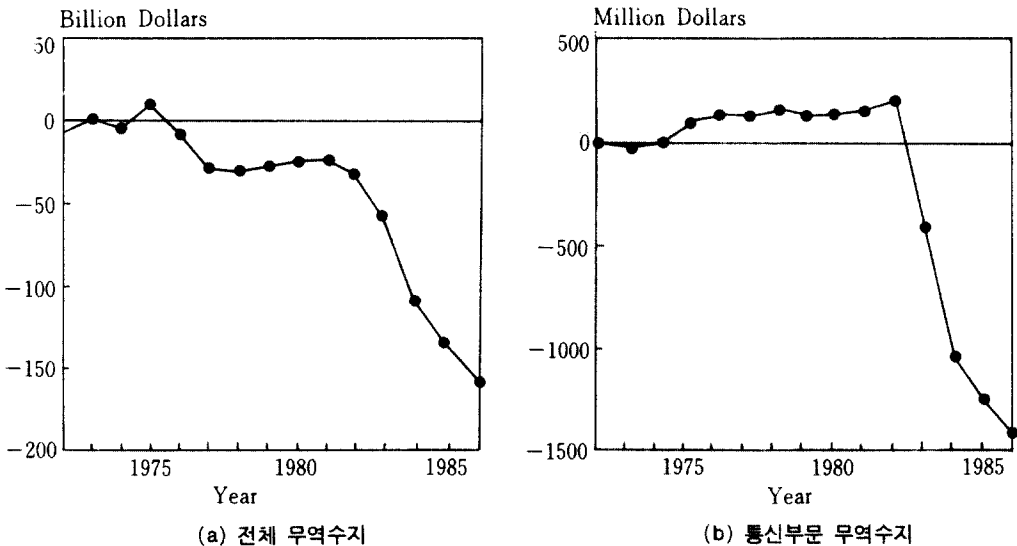
그런데 미국 무역정책의 이러한 전반적 변화를 단적으로 보여 주는 것이 바로 통신부

1) 지난 1989월 2월 18일 미국은 한국과 EC를 통신부문 우선협상 대상국으로 지정하였다. 그 후 3년 간의 협상 끝에 1992년 2월 17일 마침내 한국과 미국은 통신협정에 합의하였으며, 이에 따라 미국은 한국에 대한 우선협상국 지정을 철회하였다. 한·미 양국간 통신협상의 주요 쟁점 및 진행과정에 대해서는 최병일, “한·미 통신교역협상: 갈등의 부분적 해소,” 통신개발연구원, 《통신정책 Issue》, 제 4 권 4호(1992. 4) 참조.

문의 무역정책이다. 미국 통신무역 정책의 목표 및 정책 수단 등에 대해서는 1988년도 종합무역법(Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988)<sup>2)</sup>의 일부로 제정된 1988년도 통신무역법(Telecommunications Trade Act of 1988)에 체계적으로 규정되어 있다. 재미있는 것은 88 종합무역법의 핵심으로서 소위 수퍼 301조라는 조항이 있는데, 이 수퍼 301조와 절차 및 효력은 동일하나 특별히 통신부문만을 대상으로 하는 소위 ‘통신 스페셜 301조’(Telecommunications Special 301)가 88 통신무역법에 규정되어 있다는 사실이다. 이런 점에서 88 통신무역법은 88 종합무역법의 축소본이라고 할 정도로 최근 변화한 미국 무역정책의 기초를 그대로 반영하고 있다.

한편 다음의 <그림 1>을 보면 미국의 전반적 무역수지와 통신부문의 무역수지가 동일한 시기에 거의 비슷한 속도로 악화되었음을 알 수 있다. 사실 새로운 종합무역법의 입법 움직임과 통신부문만을 위한 특별무역법을 제정하려는 시도는 시기적으로 거의 동시

<그림 1> 미국 무역수지의 변화



2) 88 종합무역법의 주요 내용들에 대해서는 산업연구원, <미국의 새로운 종합 무역법: 그 영향과 대응> (1988) 참조.

에 일어났다. 따라서 미국의 통신무역 정책은 미국 무역정책의 전반적인 동향을 파악하는 데에 있어서 매우 대표적인 연구사례라고 할 수 있다. 다음 절에서는 88 통신무역법을 중심으로 미국 통신무역 정책의 특징에 대하여 고찰함으로써 미국 무역정책의 최근 경향에 대해서 알아보기로 한다.

### 3. 미국 통신무역 정책의 현황

#### 1) 1988년도 통신무역법의 내용

미국 통신무역 정책의 목적 및 수단은 88 통신무역법에 정의되어 있다. 88 통신무역법의 기본의도는 통신관련 제품 및 서비스에 대한 외국의 불공정 무역관행(*Unfair Trade Practices*)을 제거하는 데 있으며, 이 목적을 달성하기 위해서 미국시장으로의 수출 기회를 제한하는 각종 보복조치들을 규정하고 있다. 여기서는 이 88 통신무역법이 어떻게 구성되어 있는지 살펴보기로 한다.

88 통신무역법은 사실 하나의 독립된 법이 아니라 88 종합무역법의 일부로서 제정되었는데, 제1371조부터 제1382조까지 모두 13개 조로 이루어져 있다(이 법의 전문은 부록의 <자료 1> 참조). 먼저 제1371조에서는 이 부분만을 따로 88 통신무역법으로 인용할 수 있음을 밝히고 있다. 제1372조는 이 법이 제안된 배경을 설명하고 그 입법목적을 명시하고 있는데, 기본내용은 미국 통신시장의 일방적 개방으로 인하여 통신부문 무역적자가 발생했으므로 그 불균형을 제거하기 위하여 해외시장의 개방을 유도해야 한다는 것이다. 제1373조에서는 이 법에서 쓰이는 용어들에 대한 정의가 제시되어 있다(통신기기에 대한 정의는 부록의 <자료 2> 참조). 그리고 제1374조부터 제1381조까지는 이 법의 집행과 관련된 제반 사항들에 대하여 상세하게 규정되어 있다. 마지막으로 제1382조에서는 이 법을 집행할 때 미국의 국제적 의무를 위반해서는 안된다는 단서가 명시되어 있다.

88 통신무역법의 집행절차에 관해서 좀더 구체적으로 살펴보기로 하자. 먼저 제1374조에는 무역대표부(United States Trade Representative, USTR)로 하여금 해외 시장에서의 통신무역 관련 장벽들에 대하여 조사하고 통신무역 부문에서의 우선협상 대상국(Priority Foreign Countries, PFC)을 지정할 것을 규정하고 있다. 이 때 해외 통신무역 장

벽에 관한 조사와 우선협상 대상국의 지정은 무역대표부의 자의적 판단에 의하여 해도 되고 안해도 되는 것이 아니라 반드시 행동에 옮겨야 하는 의무조항이다. 이어서 제1375조에서는 그 후의 협상에 대하여 상세한 규정을 하고 있다. 무역장벽에 대한 조사가 끝나고 30일 이내에 대통령은 지정된 우선협상 대상국들과 통신시장의 개방을 위한 양자간 또는 다자간 협상을 시작해야 한다. 이 때 협상의 주목표는 제1372조의 입법목적에서 명시된 바와 같이 통신무역에서의 제반 장애물들을 제거함으로써 “상호유익한 시장기회”(Mutually Advantageous Market Opportunities)를 확보하는 데 있다.

제1876조에서는 우선협상 대상국과의 협상시한 및 협상에 실패할 경우 취할 조치들에 대하여 규정하고 있다. 원칙적으로 협상 시한은 88 종합무역법이 시행된 날로부터 18개월, 또는 우선협상국으로 지정된 날로부터 1년 이내이지만 필요하다고 인정되는 경우 대통령이 1년 단위로 2번까지는 연장할 수 있다. 협상시한을 연장한 경우 대통령은 의회에 협상진전 상황에 대한 보고서를 제출하여야 한다. 협상에 실패할 경우 대통령은 1974년도 무역법의 제301조에 따른 제반조치를 비롯하여 기존 무역협정의 폐기, 연방정부와의 구매계약 금지 등 광범위한 제제조치를 취할 수 있는 권한을 보유하며 상황에 따라 조치를 수정·종료할 수 있다. 제1877조는 합의된 무역협정을 위반하거나 기타 상호유익한 시장기회를 거부하는 국가를 과약하기 위하여 무역대표부로 하여금 연례심사를 할 것을 규정하고 있다. 무역대표부에 의하여 공정 판정을 받는 나라는 1974년도 무역법 301조에 의거하여 무역협정 위반국으로 간주하게 된다. 한편 제1878조는 미국의 무역재 조치에 GATT와 같은 국제적 의무사항에 어긋나는 경우 대통령이 해당 국가에 대한 응분의 보상을 위한 협정을 체결하도록 규정하고 있다.

제1879조에서는 대통령이 협상에 임하거나 제제조치를 취함에 있어서 사전에 의회, 통상관계 부처 및 해당 기업들로부터 의견을 수렴하기 위한 협의를 가질 것을 명시하고 있다. 이어 제1880조에서는 통신부문 무역과 관련한 무역협정들이 제대로 준수되고 있는지를 감시하기 위하여 연방통신위원회(Federal Communications Commission, FCC), 재무부 장관, 그리고 무역대표부로 하여금 필요한 정보 및 자료를 수집하고 의회에 보고하도록 규정하고 있다. 마지막으로 1381조에서는 연방통신위원회와 무역대표부의 도움을 받아서 상무부 장관이 미국 통신산업의 국제경쟁력 및 미국 통신정책의 효과 등에 관한 연구보고서를 작성하여 의회와 대통령에게 제출하도록 규정하고 있다.

## 2) 미국 통신무역 정책의 특징 : 공격적 상호주의

이상으로 88 통신무역법의 구성 및 내용에 대하여 간략히 살펴보았는데, 여기서 드러난 미국 통신무역 정책의 특징은 크게 두 가지라고 할 수 있다.

첫째, 88 통신무역법 및 통신부문 스페셜 301조는 포괄적 규정인 수퍼 301조와는 달리 부문특정적(*Sector-specific*)이라는 점이 특징이다. 즉, 대외무역에서 고전하는 많은 부문들이 있음에도 불구하고 유독 통신부문을 예외적으로 선정하여 스페셜 301조라는 강력한 협상무기를 제공하였다는 사실은 통신부문 무역에 대한 과격적인 특별대우가 아닐 수 없다는 것이다.

둘째, 통신부문의 무역적자를 해결함에 있어서 미국 통신시장의 폐쇄보다는 미국시장과 동등한 수준으로의 해외시장 개방에 정책의 역점을 두고 있다. 즉, 수입을 제한하는 보호주의적 정책보다는 미국기업들의 해외진출 기회를 적극적으로 확대하려는 수출지원 정책적 성격이 강하다는 것이다. 이와 같이 미국시장이 개방된 만큼 해외시장도 그와 상응하게 개방되어야 한다는 주장을 흔히 “공격적 상호주의”(Aggressive Reciprocity)라고 부른다. 이는 미국 통신산업계의 기술력과 경쟁력에 자신이 있는 만큼 다른 나라 시장에서의 불공정한 무역장벽만 철폐되면 충분히 통신부문 무역적자를 만회할 수 있다는 자신감에 바탕을 두고 있다.

그러면 미국의 통신무역 정책은 왜 이러한 특징을 가지게 되었는가? 다음 절에서는 이러한 내용의 88 통신무역법이 등장하게 된 배경에 대해서 살펴보기로 한다.

## 4. 미국 통신산업 정책의 변화

앞에서도 언급한 바와 같이 88 통신무역법 및 통신 스페셜 301조는 미국 무역정책 전체적으로 볼 때 상당히 예외적인 조치이다. 즉, 수퍼 301조에 상응하는 강력한 협상무기를 유독 통신부문에만 한정하여 독립적으로 제공하였다는 사실은 미국 무역정책에 있어서 통신부문이 얼마나 중요한 비중을 차지하고 있는가를 극명하게 나타내 주고 있다고 할 수 있다. 그렇다면 무역적자로 고생하는 미국의 수많은 산업부문들 중 하필이면 통신부문만이 이렇게 정책적으로 특별대우를 받게 된 이유는 무엇인가? 이 문제에 대한

해답은 미국의 국내 통신산업정책의 변화에서 찾아볼 수 있다.<sup>3)</sup>

### 1) '규제된 독점' 체제

미국 통신산업 정책의 최근 경향은 한마디로 '규제된 독점'(Regulated Monopoly) 체제에서 '규제완화'(Deregulation)로의 전환이라고 할 수 있다. 전통적으로 과거에는 미국뿐만 아니라 세계 모든 나라들에서 통신산업은 자연독점(Natural Monopoly) 사업이라는 인식이 지배적이었으며, 따라서 통신장비 생산 및 통신 서비스 제공에서의 경쟁은 억제되어 왔다.

통신산업이 독점적으로 운영되는 것이 바람직하다는 주장은 규모의 경제 원리에 근거하였다. 즉, 통신의 속성상 전국적인 통신망의 구축이 필수적이며 이를 위해서는 대규모의 자본과 고도의 기술력이 필요한데, 만약 여러 업체들에 의한 경쟁이 허용된다면 개별 기업들 입장에서는 필요한 자본과 기술력의 축적이 어려우며, 뿐만 아니라 사회 전체적으로도 중복투자로 말미암아 비효율적인 자원배분이라는 문제가 발생한다는 것이다. 따라서 국민들에게 효과적으로 통신 서비스를 제공하기 위해서는 통신망의 설치 및 필요한 장비의 생산에 있어서 자본과 기술을 한 곳으로 집중시키는 것이 바람직하다는 것이다.

이러한 논리를 바탕으로 근래까지는 정부가 직접 국가 기간산업으로서 통신산업을 독점하거나 혹은 민간기업에 맡기는 경우에는 독점사업으로 규제하여 왔다. 미국의 경우, 한국과는 달리 민간기업인 American Telegraph and Telephone Company(이하 AT & T로 약칭)가 통신장비의 생산 및 판매와 통신 서비스의 제공을 독점하는 것을 인정하는 대신 전화요금 등에 대하여 정부가 규제를 가하는 체제를 전통적으로 유지하여 왔다.

AT & T에 의한 통신산업 독점에 대한 최초의 공격은 1949년으로 거슬러올라 간다. 1949년 1월 14일 미국 법무부는 AT & T와 그 자회사로서 통신장비 생산을 독점하였던 Western Electric을 대상으로 Sherman Act에 의거한 공정거래소송을 제기하였다. 법무부의 제소 논지는 실질적으로 경쟁이 금지된 상황에서 Western Electric이 전화장비의

3) 이에 관한 좀더 상세한 논의는 김정수, "미국 통신산업 및 통신정책의 변화," 《국제법률경영》(1991년 봄호) 참조.

가격을 부당하게 높이 책정했기 때문에 연방통신위원회에 의한 요금 규제가 실효를 거둘 수 없다는 것이었다. 따라서, 이 소송을 통하여 법무부는 Western Electric을 AT & T와 Bell Lab으로부터 분리시키고 전화장비 생산에 경쟁을 도입하려고 하였다.

그러나 법무부의 이러한 시도는 결국 성공하지 못하고 실패고 끝나고 말았는데 이는 AT & T뿐만 아니라 국방부에서도 강력하게 반대하였기 때문이다. 국방부가 AT & T의 분할을 적극 반대하였던 것은, 만일 그러할 경우 국방에 필요한 첨단 통신기술의 개발에 지장이 있을 것이라는 우려가 가장 크게 작용하였다. 2차대전 이후 AT & T는 전기통신 부문에서 미 국방부의 중요한 방위산업체 역할을 해왔는데, 마침 1950년에 발발한 한국전쟁으로 말미암아 AT & T에게 악영향을 줄 수 있는 어떠한 조치라도 정치적으로 민감한 문제가 될 수밖에 없었다. 한편 Bell Lab에서는 이 재판 때문에 군사관계 기술 개발보다 법률문제를 연구하는 데 더 큰 시간과 노력이 들어가게 되었다고 불평을 계속하였다. 결국 통신사업의 특수한 전문기술을 유지·개발하기 위해서 통합적인 조직이 반드시 필요하다는 AT & T의 주장 앞에 경쟁을 통하여 전화요금을 낮춤으로써 공익을 증진시켜야 한다는 법무부의 주장은 크게 설득력을 잃고 말았던 것이다.

결국 이 소송은 처음 제기된 지 7년이 지난 1956년 1월 24일 뉴저지 연방법원에 의해 동의판결(Consent Decree)이 받아들여짐으로써 종결되었다. 그 결과 벨 시스템은 기존의 조직구조를 그대로 유지할 수 있었으나 몇 가지 제약이 부과되었다. 즉, AT & T의 경우 장거리교환서비스를 제공하는 업무 이외에는 어떠한 사업에도 참여할 수가 없었으며, Western Electric의 경우에는 벨 시스템이 사용할 장비 이외에 다른 기기의 생산이 금지되었다. 그러나 이러한 제약에도 불구하고 결국 벨 시스템의 전화시장 독점은 규제 정책에 의하여 경쟁으로부터 완전한 보호를 받게 되었다.

## 2) 독점체제의 붕괴 : Hush-A-Phone과 MCI

법무부에 의한 법정소송으로도 붕괴시킬 수 없었던 AT & T의 통신시장 독점은 그러나 누구도 그 중요성을 예측하지 못했던 두 가지 기술혁신으로 인해 와해되기 시작하였다. 개별적으로는 사소한 변화에 불과하였으나 결과적으로 그 두 사건은 미국 통신산업에 본격적으로 경쟁이 도입되게 된 중대한 계기가 되었다.

첫번째 사건은 사용자 장비(Customer Premise Equipment, 이하 CPE로 약칭) 시장에서의



변화로서, Hush-A-Phone사라는 작은 회사에 의해 제기되었다. Hush-A-Phone이란 수화기에 부착시키는 컵 모양의 기구로 전화통화시 주변의 잡음을 막아주도록 고안된 제품이었다. 그러나 AT & T는 당시 자사의 약관규정상 AT & T에서 제공하지 않는 어떠한 기기도 전화기에 부착시킬 수 없도록 엄격히 금지하고 있었기 때문에 전화사용자들에게 Hush-A-Phone을 사용하는 것은 약관위반이라고 경고하였다. 이에 대해서 Hush-A-Phone사는 1948년 12월 FCC에 제소하여 AT & T의 약관을 수정하도록 명할 것을 촉구하였다. 그러나 FCC가 그 이의신청을 기각하자 곧 워싱턴 고등법원으로 제소하였으며, 1956년 11월 법원은 FCC의 결정을 뒤집고 AT & T가 전화사용자들에게 Hush-A-Phone의 사용을 금지하는 것은 위법이라고 판결하였다.

이 판결로 인하여 비록 AT & T에 의해서 제공되는 장비가 아니라 하더라도 AT & T가 대여하는 전화장비에 물리적 손상을 입히지 않고, 또 다른 전화사용자들에게 피해를 주지 않는 한 그 사용을 금지할 수 없게 되었다. 이 1956년도 Hush-A-Phone 판결은 타인에게 해를 끼치지 않는 범위 내에서 전화장비를 자유롭게 이용할 수 있는 사용자의 권리를 최초로 인정하였다는 점에서 매우 중요한 의의를 지닌 결정이었다.

미국 통신산업 구조의 변화에 있어서 중요한 두번째 계기는 장거리 교환 서비스 부문에서 일어났다. 미국에서의 최초의 본격적 통신정책이라 할 수 있는 1934년도 통신법이 제정되던 당시에는 AT & T에 의하여 이미 장거리 서비스 시장은 완전한 독점체제가 확립되어 있었다. 당시의 기술 수준으로는 구리선전만이 전화통신의 유일한 매체였기 때문에 지역간의 교환 서비스는 자연독점으로 인식되었다.

그러나 새로운 기술의 개발에 따라 '50년대 후반 이후 이러한 인식이 점차 변하기 시작했다. 즉, 2차 세계대전 기간 중 미국 Army Signal Corps에서 개발하였던 단파(microwave) 기술이 확산되어 상업용 통신에서도 이용 가능할 정도로 개발되기에 이르렀으며, 1963년 Microwave Communication, Inc.(이하 MCI로 약칭)라는 새로운 회사가 AT & T에 도전하여 장거리 서비스 업무를 위한 인가를 신청하였다. 그 이후 AT & T와 MCI 간의 치열한 공방전 끝에 1969년 8월 FCC 전체 위원회로 회부되었으며, 여기서 투표에 부쳐진 결과 4:3으로 장거리 통신 서비스 시장에 경쟁이 도입되는 것이 공익증진에 도움이 된다고 최종판결을 내렸다. 이 판결로 말미암아 미국 장거리 서비스 시장에도 경쟁이 도입되기 시작하였다.

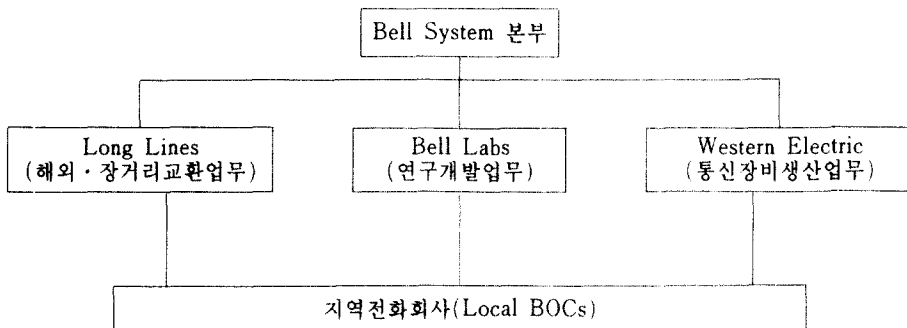
### 3) AT & T의 분할 : 통신시장 규제완화 정책의 절정

Hush-A-Phone 판결과 MCI 판결 이후 미국은 통신산업에서도 꾸준히 자유로운 시장경쟁 체제를 추구하여 왔으며, 마침내 1984년을 기하여 당시 고용인원 100만을 넘었던 거대한 독점기업인 AT & T가 분할됨으로써 규제완화 정책은 그 절정에 달하게 되었다. 당시 AT & T는 단일기업으로는 미국내에서는 물론 세계적으로도 가장 규모가 큰 회사였는데, 이러한 AT & T의 분할을 두고 혹자는 심지어 “레이건 혁명”(Reagan Revolution)이라고까지 불렀다(Crandall, 1988). 따라서 AT & T의 분할은 미국 통신시장의 독점체제를 결정적으로 붕괴시켰다는 점에서 매우 중요한 의의를 지닌 사건이라고 할 수 있다.

AT & T의 분할을 이해하기 위해서는 먼저 그 기업구조 및 관행에 대한 이해가 필요하다. 분할되기 이전 AT & T는 <그림 2>와 같은 구조로 되어 있었다.

Western Electric은 통신장비의 생산을 독점하고 있었고, Bell Labs는 연구개발 기능을 담당하였으며, Long Lines는 장거리 교환 서비스를 독점하였다. 한편 지역 벨 전화회사(Local Bell Operating Companies, BOC로 약칭)들은 전 인구의 80% 이상에게 지역별로 역내 전화 서비스를 독점공급하였다. 그런데 여기서 주목해야 할 점은 Long Lines 및 지역 BOC들이 모든 통신장비들을 의무적으로 Western Electric으로부터만 구입하도록 되어 있었던 사실이다. 과거에는 개인용 전화기도 BOC에 의해 사용자들에게 임대되었기 때문에 결국 Western Electric은 미국 통신장비 시장의 실질적 독점공급자였던 것

<그림 2> 분할 이전 AT & T의 구조



이다. 따라서 AT & T를 분할하려는 시도도 자연히 Western Electric을 주목표로 삼았다.

AT & T의 분할이라는 역사적 사건의 발단은 1974년 11월 20일 법무부가 반독점 소송 (*United States v. AT & T*)을 제기함으로써 비롯되었다. 이 소송의 원고인 법무부의 원래 의도는 AT & T에 의한 통신시장 독점을 비판하면서 Western Electric과 몇 개의 지역 BOC를 분리시키는 것이었다. Washington, D. C.의 Federal District Court에 계류되었던 이 소송은 그 후 6년 동안은 사안 자체에 대한 심의는 미루어 놓은 채 법률적용 등 절차적 문제들에 대한 논쟁만 계속되었는데, 1980년 대통령 선거에서 Reagan이 승리함에 따라 큰 전환을 맞게 되었다. 선거 직후 Carter 행정부의 법무부는 단지 상징적인 분할만을 골자로 하는 등 AT & T에게 유리한 조건을 제시함으로써 소송을 결말지으려 하였다. 그러나 신임 공화당 정권의 보수적 성격상 자유경쟁 지향보다는 자사를 보호하는 Pro-Business 정책으로 기울 것으로 기대하였던 AT & T는 퇴임하는 민주당 정권하의 법무부측 제의를 거절하였다.

그러나 이 예상은 빗나가고 말았다. Reagan 대통령의 신임 독과점 담당검사로 발탁된 William Baxter는 매우 철저한 자유경쟁 지지자였는데 AT & T의 통신시장 독점에 대해서도 줄곧 단호한 반대의사를 관철하였다. 당시 각료회의에서도 그는 자유경쟁에 대한 소신을 완강하게 고집하여 국방부나 상무부 등 타부처의 이의들이 묵살되곤 하였다. Baxter의 주장은 FCC로서는 AT & T를 통제하기에 역부족이므로 기존의 규제정책으로는 독점의 폐해를 막을 수 없다는 것이며, 시장경쟁 체제를 도입해야만 통신산업의 제반문제들을 해결할 수 있다는 것이었다.

마침내 1981년 말 신임 Reagan 행정부의 법무부 관리들과 AT & T측 변호사들은 다시 협상을 시작하였으며 결국 AT & T를 분할할 것을 골자로 하는 합의안에 도달하였다. 당시 AT & T의 회장이었던 Charles Brown은 되도록이면 속히 재판을 끝내고자 하였기 때문에 필요하다면 법무부가 원하는 대로라도 종결짓고자 하였다. 그리하여 1982년 1월 8일 원고측 대표였던 Baxter와 피고측 대표였던 Brown은 법무부와 AT & T에 의해 합의가 이루어졌다고 발표하였다. 이 합의안은 소송제기시 법무부의 당초 계획과는 약간 다른 것이었는데, 그 주요 내용은 AT & T로부터 모든 지역 BOC들을 분리·독립시키는 한편 장거리 서비스 업무와 장비생산 업무는 AT & T가 그대로 보유한다는 것이었다. 또한 분할된 이후 AT & T는 지역전화 서비스 업무에 관여할 수 없었으며 독립된

지역 BOC들의 주식을 보유하는 것도 금지되었다.

이러한 합의에 도달한 후, 법무부와 AT & T는 곧 법적 절차를 밟기 시작하였다. 원래 법무부와 AT & T측의 생각으로는 양자간의 합의가 그 형식상 1956년도 재판을 종결 지은 최종결정 동의판결("Final Judgment" Consent Decree)을 수정한 것에 불과하므로 법원에 의한 새로운 판결을 요하지 않는다는 것이었다. 그리하여 1956년도 재판을 담당하였던 New Jersey 법원에 '수정최종결정'(Modification of Final Judgment)의 승인을 요청하였으며, 당시 Vincent Biunno 판사에 의하여 승인되었다. 그러나 Greene 판사는 지역 BOC들을 분리하기로 한 법무부와 AT & T 간의 합의는 1956년도의 동의판결보다는 당시 계류중이던 1974년도 소송과 더 연관되어 있다고 주장하였다. 결국 두 사안을 동일한 판사에게 담당시키기 위하여 법무부와 AT & T는 1956년도 동의판결의 법적 관할권을 New Jersey에서 Washington, D. C. 법원으로 옮기게 되었다.

관할권이 옮겨지자마자 Greene 판사는 법원의 권한을 최대한으로 발휘하여 최종적인 AT & T 분할방침을 정하는 데 결정적인 역할을 담당하였다. 1956년도 동의판결의 관할권을 이양받자 Greene판사는 즉시 Biunno 판사에 의한 MFJ 수락을 취소하고 일명 Tunney Act라고 불리는 1974년도 반독과점재판절차법의 규정대로 처리해 나가기 시작했다. 원래 Tunney Act에 의하면 반독점재판의 최종판결을 내리기 이전에 공청회 개최를 비롯한 여러 가지 복잡한 절차를 반드시 거치도록 규정되어 있기 때문에 법무부와 AT & T측에서는 이 법의 적용을 피하려고 했던 것이었다. 그러나 Greene 판사는 법적용 여부에 관한 기술적인 문제들에 개의하지 않고 다만 법원에 주어진 직권으로서 Tunney Act의 적용을 강행하였다. 그 결과 Greene 판사는 Tunney Act상의 규정들을 압력수단으로 이용하여 법무부와 AT & T 간의 원래 합의안에 몇 가지 중요한 수정을 가하는 데 성공하였다.

마침내 1982년 8월 11일 Greene 판사는 새로이 수정된 MFJ를 승인하였다. Greene 판사에 의하여 확정된 최종수정 결정에 의하면 AT & T로부터 독립된 지역 BOC들은 통신장비를 판매 또는 대여만 할 수 있었으며 생산업무에의 직접적 참여는 금지되었을 뿐만 아니라, 기본 전화 서비스 이외에 정보교환 서비스 업무는 다룰 수 없도록 되어 있다. 이 새로운 MFJ는 1984년 1월 1일을 기하여 시행되었으며, 이리하여 이후 AT & T의 분할에 따르는 미국 통신산업의 구조개편은 법원 - 특히 Greene 판사 - 의 절대적인 영향력하에 놓이게 되었다.

## 5. 통신부문 무역에 대한 특별대우

앞에서는 미국 국내통신 정책의 변천에 관하여 살펴보았다. 여기서는 AT & T의 분할 결정 이후 통신부문에서 무역적자가 발생하게 되고 결과적으로 통신부문에 대하여 무역 정책적으로 특별한 주의를 기울이게 된 배경에 대하여 고찰하기로 한다.

### 1) 통신무역의 정책의제화

미국의 통신무역 정책은 국내 통신정책에 비하여 상대적으로 역사가 짧다. 국내 통신정책의 경우 미국 최초의 본격적이고 종합적인 통신정책이 수립된 것은 1934년도 통신법(Telecommunications Act of 1934)이 제정되었을 때로 거슬러 올라간다. 반면 통신부문 국제무역의 경우, 1988년도 통신무역법이 제정되기 이전까지는 정책적인 관심을 끌지 못하였다. 이와 같이 미국의 통신무역 정책이 국내 통신정책보다 훨씬 뒤늦게 등장하게 된 근본이유는 통신산업은 자연독점사업이라는 것이 전통적인 통념이었기 때문이다.

과거 미국의 통신산업은 AT & T라는 독점기업에 의하여 운영되어 왔기 때문에 미국 시장에서 외국기업들과의 경쟁이란 사실상 존재할 수도 없었다. 물론 1960년대 후반 이후 통신장비 시장에서의 경쟁이 점차로 허용됨에 따라 외국으로부터의 수입이 조금씩 증가했으나 전체 시장 점유율은 극히 미미한 수준에 머물렀다. 뿐만 아니라 세계 통신 시장에서 미국이 절대적인 기술 우위를 유지하였기 때문에 다른 나라들로부터의 소규모 수입은 전혀 문제거리가 되지 못했다. 따라서 다른 부문과는 달리 최소한 통신산업 부문에서만은 외국과의 교역이라는 것이 중요한 정책적 현안으로 제기되지 않았으며, 통신산업과 관련된 정책문제는 거의 대부분 국내적 차원의 문제들이었던 것이다.

그러면 '80년대 중반에 들어와 미국에서 통신무역 문제가 심각한 정책의제로 등장하게 된 이유는 무엇인가? 그 근본적인 원인은 미국의 국내 통신시장 정책의 변화에서 찾아볼 수 있는데, 가장 직접적인 원인은 1982년에 결정된 AT & T의 분할사건이었다. 이 결정에 의하여 AT & T로부터 지방 전화회사들이 분리·독립되어 나오게 되었는데 이로 말미암아 그 후 통신장비 부문에서의 미국의 무역수지가 급격히 악화되게 되었다. 왜냐하면 통신장비의 최대 구매자였던 지방 전화회사들이 과거에는 AT & T의 자회사

이며 미국 최대의 통신장비 생산업체였던 Western Electric으로부터만 장비를 구입할 수 있었으나, 이제 AT & T로부터 독립됨에 따라서 값이 싼 외국제품으로 수입선을 전환하게 되었기 때문이었다(Borrus, Bar & warde, 1984 : 18). 그 결과 AT & T의 분할결정이 발표되자마자 외국으로부터의 통신장비 수입이 갑자기 폭등하게 되었으며 결과적으로 1983년부터 무역적자를 기록하기 시작, 그 후 계속적으로 적자폭이 증가하게 되었다. 통신장비 부문에서의 급격한 무역수지 악화는 당시 미국의 전반적인 무역적자의 엄청난 증가와 시기적으로 일치하게 되어 즉각 중요한 정책문제로 주목을 받게 되었다.

## 2) AT & T의 분할 이후 미국 통신무역 수지의 변화

그러면 AT & T의 분할 이후 미국의 통신장비 무역수지의 변화에 대하여 좀더 구체적으로 살펴보기로 하자.

먼저 통신장비의 수출 및 수입의 전반적인 추세는 <표 1>과 같다. <표 1>에서 보듯이 AT & T가 분할되기 훨씬 이전부터 통신장비 수입이 점차 증가해 오고 있었음을 알 수 있다. 이는 법원 및 연방통신위원회에 의한 일련의 규제완화 조치로 인하여 이미 미국 통신장비 시장이 경쟁지향적으로 개방되어 있었기 때문이었다. 하지만 비록 외국으로부터의 통신장비 수입이 꾸준히 증가해 오고 있었음에도 불구하고 무역수지 면에서는 항상 흑자를 기록하였다.

그러나 AT & T의 분할이 발표되고 난 이후 갑자기 통신장비의 수입이 급증함에 따라 1983년부터 무역적자를 보게 되었다. 즉, 1983년의 경우 전년에 비해 수입이 약 두 배로 늘어남에 따라서 무역수지 면에서도 1982년에 약 2억 달러의 흑자였던 것이 1983년에는 4억 달러가 넘는 적자로 뒤바뀌게 되었다. 그 이후 통신부문의 적자 규모는 계속 증가하여서 1984년에는 전년에 비해 두 배가 넘는 10억 달러를 기록하였으며 1986년에는 세 배에 가까운 약 14억 달러에 이르게 되었다.

이와 같이 수입이 급증함에 따라 미국 통신장비 시장에서 미국 기업이 차지하는 시장 점유율도 급격히 하락하게 되었다. AT & T Technologies(과거 Western Electric)의 경우, 1982년만 해도 미국 내 통신장비 시장의 92%를 장악하고 있었다. 그러나 1983년 이후 비록 여전히 미국 최대의 장비생산 및 공급업체의 자리를 지키고 있기는 하지만 시장 점유율은 계속 하락하였다. 1983년의 경우 AT & T Technologies의 미국 내 시장점유

(표 1) 미국 통신장비 무역의 추세

연도	'75	'76	'77	'78	'79	'80	'81	'82	'83	'84	'85	'86
수출	198	227	257	388	448	557	653	829	790	777	832	870
수입	93	94	129	233	319	421	495	626	1209	1817	2082	2286
수지	105	133	128	155	129	136	158	203	-429	-1040	-1250	-1416

\*단위 : 백만 달러

\*\*자료 : U.S. Industrial Outlook, 각호

율은 80%로 감소하였고, 1984년에는 71.8% 그리고 1985년에는 64.2%로 떨어졌으며 1986년에는 60% 이하로 줄어들었다(NTIA, 1987 : 21).

그러면 통신장비 수입이 1983년 이후 급증하게 된 이유는 무엇인가? 여러 가지 원인이 있을 수 있으나 가장 중요한 이유는 앞서도 언급한 바와 같이 미국 내 최대의 통신장비구매자인 지역 전화회사들이 AT & T로부터 분리되어 나감으로써 값이 싼 외국 기업들로 공급선을 전환할 수 있었기 때문이었다. 이러한 사실은 미국 정부기관들에 의한 연구보고서에서도 뒷받침되고 있다. 예를 들어 미국 상무부 산하의 National Telecommunications and Information Administration은 AT & T가 분할됨으로 말미암아 외국 기업들에 의한 미국 통신장비 시장의 잠식이 증가한 것은 부인할 수 없을 정도로 명백하다고 분석하였다(NTIA, 1987 : 21). 한편 당시 달러화의 강세 때문에 수입이 증가하였다는 주장도 있었으나 미국 무역위원회(International Trade Commission)가 조사한 바에 의하면 환율은 미국기업들의 통신장비 시장점유율 하락에 거의 영향을 미치지 못한 것으로 알려졌다(USITC, 1984 : X).

### 3) 통신부문 무역의 특별관리 필요성 인정

AT & T의 분할 이후 통신장비 부문에서 갑자기 대폭적인 무역적자를 기록하게 되자 미국정가에서는 이 적자문제를 해결하기 위하여 정부가 적극적으로 나서야 한다는 주장이 강하게 제기되었다. 미국의회는 통신부문의 무역적자 문제를 해결하기 위해서 특별히 통신부문 무역만을 다루는 특별법안을 통과시키고자 하였다. 그런데 당시 행정부에서는 이러한 부문특정적인 접근방법이 미국이 표명하는 자유무역 정신에 어긋난다는 이

유로 특별한 통신무역법의 제정에 반대하였다.

그러나 의회 및 관련 업계에서는 AT & T의 분할이 미국의 통신시장을 일방적으로 개방함으로써 무역수지를 악화시킨 정책적 실수라고 주장하며 미국정부의 잘못된 판단에 의하여 통신무역 적자라는 문제가 발생하게 되었으므로 미국정부가 통신무역에 대해서 만큼은 마땅히 특별한 주의를 기울여야 한다고 주장하였다(Lewin, 1989 : 54~55). 즉, AT & T를 분할하기로 한 결정이 설령 국내적으로는 반독점이라는 정책목표에 어느 정도 기여하였는지는 몰라도 대외무역 면에서는 엄청난 실수였다는 것이다.<sup>4)</sup> 따라서 이러한 정부의 실수에 의한 손실을 만회하기 위해서는 통신부문을 위한 부문특정적 무역법의 제정과 같은 예외적인 특별조치가 필요하다는 것이다. 요컨대 미국정부가 잘못해서 문제를 야기시켰으니 미국정부가 책임지고 해결해야 한다는 것이었다.

물론 이러한 주장이 과연 객관적으로도 사실인가에 대해서는 이론의 여지가 있다. 과연 AT & T의 분할과 그 후의 통신부문 무역적자 간에 어느 정도의 인과관계가 성립하는가에 대해서도 여러 가지 평가가 있을 수 있다. 뿐만 아니라 설령 상당한 인과관계가 존재한다고 할지라도 과연 AT & T의 분할결정이 정책적 오류인가에 대해서는 더 많은 논란이 있을 것이다. 그러나 여기서 중요한 것은 이러한 문제들에 대한 객관적 판정 여부와는 관계없이 “정부의 잘못”이라는 다분히 주관적이고 이미지적인 주장이 실제 입법과정에서 막대한 영향력을 행사하였다는 점이다. 즉, 행정부의 반대를 무릅쓰고 통신무역법의 필요성을 정당화시키는 데 있어서 어떤 과학적이고 객관적인 증거보다는 ‘좌우간 정부가 잘못해서 문제가 생겼으니 정부가 각별히 신경을 써야 한다’는 다분히 심정적인 주장이 오히려 결정적인 역할을 하였던 것이다.

4) *Congressional Quarterly*, “Telecommunications Measure Gains in Senate” (September 21, 1985), p. 1858.



## 6. 공격적 무역정책의 등장

앞에서는 통신부문 무역을 위한 특별한 조치가 강구되게 된 배경에 대하여 알아보았다. 그런데 통신부문에 대하여 무역정책적으로 특별조치를 해주어야 한다는 필요성이 인정된 것과 그 특별조치의 내용이 어떠해야 하는가 하는 것은 사실 전혀 별개의 문제들이다. 일반적으로 무역적자 문제를 해결하기 위해서는 크게 두 가지 방법이 있다. 하나는 수입을 억제하는 것이며, 다른 하나는 수출을 촉진하는 것이다. 그런데 3절에서 고찰한 바와 같이 통신 스페셜 301조로 집약되는 미국 통신무역 정책의 특성은 한마디로 공격적 상호주의라고 할 수 있다. 다시 말해서 미국의 통신시장에 대한 다른 나라 기업들의 접근을 억제하기보다는 강압적으로라도 해외 통신시장을 개방시켜 미국 기업들의 진출을 확대하자는 것이다.

그렇다면 통신부문 무역적자를 해결하기 위한 정책적 수단으로써 왜 하필이면 스페셜 301조와 같은 공격적이고 강압적인 방법이 채택되었는가? 이 질문에 대한 대답을 찾아보기 위해서는 미국 통신무역 정책에 대한 수요와 공급 양측면을 모두 살펴보아야 한다.

### 1) 정책의 요구 측면 : 국제 경쟁력에 대한 자신감

먼저 정책의 요구 측면을 보면, 의회 및 업계에서는 처음부터 미국시장의 폐쇄 반대 및 해외시장의 개방확대를 일관되게 주장하였다. 철강이나 자동차 부문들과는 달리 통신산업의 경우 수입제한보다는 수출기회 확대를 요구하게 되었던 것은 한마디로 미국 통신산업의 경쟁력에 대한 자신감에서 비롯되었다. 통신산업에 종사하는 거의 모든 사람들—경영자나 노동자를 불문하고—은 최소한 통신부문에서만큼은 미국 기업들의 국제 경쟁력이 세계 최고수준임을 자신하고 있었다. 통신무역 법안에 관한 수차례의 공청회에서 업계대표들 및 각종 노조대표들은 한결같이 미국 통신산업의 기술수준, 연구투자 및 생산성 등의 압도적 우위에 대한 확신을 토로하였다.<sup>51)</sup>

그렇다면 세계 최고의 탁월한 경쟁력에도 불구하고 왜 미국의 통신산업이 무역적자로 고전하게 되었는가? 이 질문에 대한 대답은 앞에서 살펴본 바와 같이 바로 미국 통신시

장의 일방적 개방에서 찾아볼 수 있다. 즉, 다른 나라의 통신시장은 국가에 의한 통제 및 독점체제로 인하여 여전히 경쟁이 제한되고 폐쇄적인 상황에서 유독 미국만이 반독점을 이유로 통신시장을 완전경쟁체제로 전환시킨 것은 결국 미국시장만 해외 기업들에게 활짝 열어놓은 결과가 되었다는 것이다. 다시 말해서 미국기업들의 해외 통신시장 접근이 철저히 억제된 상태에서 다른 나라 기업들의 미국 통신시장 접근은 완전히 자유로워졌기 때문에 수출은 제자리인 반면 수입이 증가할 수밖에 없었고 따라서 적자가 날 수밖에 없었다는 것이다.

이러한 상황 인식하에 업계 및 의회는 AT & T를 분할하고 미국 통신시장을 자유화한 조치를 미국의 일방적인 양보라고 격렬히 비판하였으며, 이러한 비판은 곧 미국이 양보한 만큼 다른 나라들도 그에 상응한 정도로 통신시장을 개방해야 한다는 정책요구로 이어지게 되었던 것이다. 즉, 미국 내에서의 규제완화 정책으로 기울어진 경기장을 다시 평평하게 만들어만 준다면 승산은 미국 통신산업에게 있다고 자부하였던 것이다. 이와 같이 소위 "평평한 경기장"(Level Playing Field)에 대한 요구는 사실 통신 스페셜 301조 및 수퍼 301조 뒤에 숨어 있는 기본전제라고 할 수 있다.

## 2) 정책의 공급 측면 : 미국 무역정책 체제의 변화

어떠한 정책요구가 제기되었다고 해서 반드시 그 내용 그대로 정책이 시행되는 것은 아니다. 어떤 특정한 정책이 왜 결정되는가 하는 것을 이해하기 위해서는 정책의 요구 측면뿐 아니라 정책의 공급측면에 대해서도 반드시 고려되어야 한다.

사실 '70년대까지만 하더라도 강압적인 해외 시장개방과 같은 정책요구가 미국정부에 의해 공식적인 무역정책으로 받아들여진다는 것은 상상할 수도 없었다. 그러데 '80년대에 들어와서는 그러한 정책의 실현 가능성이 빈번하게 논의되었으며 마침내 통신 스페셜 301조라는 조항으로 구현되기까지 이르렀다는 사실은 미국 무역정책상의 중대한 변화를 의미한다. 그렇다면 어떠한 변화가 있었기에 과거에는 상상도 못했던 스페셜 301

5) 이에 대한 좀더 상세한 논의는 Jungsoo Kim, *Political Economy of Domestic-Trade Policy Linkage: The Impact of the AT & T Divestiture on U.S. Telecommunications Trade Policy* (Ph. D Dissertation at Yale University, 1991)의 Chapter 6 참조.

조라는 정책수단이 통신부문 무역적자를 해결하기 위한 대안으로 선정되었는가? 다음에서는 정책체제(*Policy Regime*)라는 개념을 이용하여 미국 무역정책의 변화에 대하여 고찰하기로 한다.

#### (1) 개념적 틀 : 정책변화와 정책체제

정책체제란 특정한 의제영역(*Issue Area*)에서 정책결정을 둘러싼 주요 참여자들간에 공유되고 있는 원리, 규범, 규칙 및 절차들의 집합을 말한다.<sup>6)</sup> 이러한 정책체제는 그 특정 문제영역에서의 정책결정 과정에서 바람직한 것으로 추구되는 목적 및 사용 가능한 정책대안들의 범위를 정의함으로써 정책결정의 방향 및 양상을 근본적으로 제약하는 기능을 한다.

정책체제의 특성은 두 가지 기본요소에 의하여 결정된다고 할 수 있다. 즉, 정책결정 과정의 주요 참가자(*Main Actor*)가 누구인가 하는 것과 주요 정책결정자들이 공유하는 기본적 기준 및 사고방식이 어떠한 것인가에 따라서 정책체제의 근본 성격이 달라진다는 것이다. 일반적으로 정책체제는 특정 시점에서 특정 정책문제들을 해결하기 위하여 태동되는 경우가 많으나, 일단 한번 제도화되고 나면 시간이 흐름에 따라 원래의 상황이 변화한다고 해도 그 정책체제는 변화되지 않고 처음의 특성을 그대로 유지하는 경향이 있다.

이와 같이 정책결정 과정 자체에 거시적으로 영향을 미치는 정책체제라는 개념은 정책의 변화를 이해하는 데 있어서 특히 유용한 틀이라고 할 수 있다. 즉, 기존 정책체제 내에서의 한계적·일시적 정책 변화와 정책체제 자체의 변화로 인한, 정책변화를 개념적으로 구분할 수 있는 것이다. 이와 관련하여 이 논문의 기본 입장은 '80년대 이후 미국 무역정책의 변화는 기존의 체제 내에서의 한계적·잠정적 변화가 아니라 정책체제 자체의 근본적 변화를 반영한다는 것이며, 이러한 정책체제의 변화로 인하여 통신 스펙트럼 301조와 같은 강압적 무역정책 수단이 선정될 수 있었다는 것이다. 그러면 미국의 구 무역 정책체제와 '80년대 이후 등장한 신무역 정책체제에 대하여 간단히 살펴보기로 하자.

6) 정책체제 개념에 대한 좀더 상세한 논의는 김정수, "미국 무역정책 체제의 변화에 관한 연구," 《한국행정학보》, 26권 2호(1992) 참조.

## (2) 미국의 구무역 정책체제

금세기 초 미국의 무역정책 체제는 (1) 보호주의 이념과 (2) 의회 주도의 정책결정을 그 기본 특성으로 하였다. 1930년대까지만 해도 미국은 대외적으로 고립주의 노선을 견지하였으며 경제적으로도 자유주의보다는 보호주의에 입각한 무역정책을 취하였다. 특히 의회의 주도하에 제정되었던 1930년도 관세법(일명 Smoot-Hawley 법)에 의한 고관세 정책은 소위 “이웃 거지 만들기”정책(Beggar-Thy-Neighbor Policy)으로 불렸는데, 이로 인하여 각나라마다 보복적으로 고율의 관세를 책정하게 되었으며 결과적으로 1930년대의 대공황을 더욱 악화시켰다는 평가를 받게 되었다(Goldstein, 1986 : 161~184).

그런데 1930년대 이후 세계적인 대공황이라는 거대한 위기로 말미암아 당시의 무역정책체제는 붕괴되기 시작하였으며, 1934년도 상호무역협정법의 통과와 함께 새로운 무역정책 체제의 발판이 마련되었다. 이 새로운 무역정책체제는 2차대전 이후에야 비로소 제도적으로 확립되기 시작하였는데, 그 기본 특징은 (1) 국제무역과 관련된 제반 정책 결정 권한이 의회로부터 행정부로 위임되었으며 (2) 자유무역주의가 무역정책 결정의 절대적인 기본 원리로서 자리잡게 되었다는 점이다.

2차대전 이후 확립된 미국 무역정책 체제의 특성을 이해하기 위해서는 당시 미국 정부가 가지고 있었던 국제적 사정과 국내적 사정과 의 이해상충이라는 문제를 고려해야만 한다. 2차대전의 종전과 함께 국제사회의 새로운 패권국가로 등장하게 된 미국은 소련을 중심으로 한 공산주의 블럭에 대항하여 경제적으로는 자유시장경제 원리와 정치적으로는 자유민주주의 원리에 입각한 새로운 세계질서를 구축하고자 하였다. 그런데 대외적으로 자유무역주의를 주창하였던 미국정부로서는 대내적으로는 여전히 보호무역을 주장하는 세력들의 요구를 수용해야 한다는 어려운 딜레마에 직면하게 되었던 것이다.

이러한 딜레마는 의회와 행정부 간에 제도화된 절묘한 역할분담 메커니즘에 의하여 해결되었다. 즉, 1934년도 상호무역협정법 이후 미국의회는 대외무역과 관련된 제반 정책결정 권한을 자유무역주의로 무장한 행정부에게 위임하였는데, 이러한 체제는 보호무역주의자들의 불만을 무마·회색시키고 또한 의회를 그들의 정치적 압력으로부터 보호하는 기능을 수행하였던 것이다(Destler, 1986 : 96~107).

의회의 경우, 수입상품과의 경쟁에서 고전하는 미국기업들이 불평을 제기하고 보호무역 정책을 요구하면 의회는 이들을 무역정책 결정권한을 위임해 준 행정부로 보내버림으로써 보호주의자들의 압력을 회피할 수 있었다. 실제 결정권한을 가지고 있지 않은

의회로서는 자기들이 아무리 주장하여도 행정부에서 받아들이지 않을 것을 잘 인식하고 있었기 때문에, 업계의 주장에 동조하는 척하면서 매우 강한 어조로 보호주의적 무역정책을 행정부에 요구함으로써 업계에 대해서 체면을 살릴 수 있었던 것이다. 한편 의회보다는 상대적으로 선거에 대한 부담이 적은 행정부 관리들은 이들의 요구에 대해 국제협상의 개시 등 성의를 보이는 시늉을 하면서 시간을 끌 수 있었다. 원래 국제협상이라는 것이 단시일 내에 결판이 나는 것이 아니기 때문에 협상이 천천히 진행되는 중에 사정이 변하든가 처음의 보호주의적 정책요구가 흐지부지되는 경우가 많았다(Fürst, 1989).

이와 같이 2차대전 이후 미국은 국내적으로 보호주의자들의 압력에 대처하며 대외적으로는 자유무역주의를 적극 주창하는 일견 상충된 딜레마를 의회와 행정부 간의 분업이라는 메커니즘을 통하여 적절히 관리할 수 있었다. 그러나 '80년대 들어와 엄청난 규모의 무역적자가 누적되면서 자유무역주의와 행정부 주도라는 두 기둥에 의해 지탱되어 온 미국 무역정책 체제는 가중되는 압력을 견디다 못해 마침내 붕괴되었다(Destler, 1986).

### (3) 새로운 무역정책 체제의 등장

'80 중반 이후 새로이 등장한 미국 무역정책 체제의 핵심은 (1) 상호주의<sup>7)</sup> 원리와 (2) 의회의 권한 강화라고 할 수 있다. 먼저 무역정책 결정의 기본 원리로서 과거에는 주로 '자유무역'만을 강조하였으나 이제는 자유무역의 전제조건으로서 '공정무역'(Fair Trade)을 강조하고 있다. 즉, 상호 공정하지 않은 자유무역이란 있을 수 없다는 것이다. 여기서 무역의 공정성이란 상호간 균등한 시장접근 기회를 의미한다. 그런데 실제 정책의 주안점은 미국시장을 보호주의의 장막으로 폐쇄하기보다는 다른 나라들의 시장개방을 적극적으로 요구하는 데에 두고 있다. 즉, 상호주의 원리의 구현에 있어서 상호적인 시장폐쇄보다는 상호적인 시장개방을 추진한다는 것이다.

한편 1934년도 상호무역협정법 이후 무역정책 결정권한을 행정부측에 위임해 주었던 의회의 권한이 다시 강화되었다. 즉, 국제협상의 진행과 무역정책의 수립 및 집행에서

7) 상호주의 원리에 대한 설명은 William R. Cline, "Introduction and Summary," in William R. Cline(ed.), *Trade Policy in the 1980s* (Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1983) 참조.

과거 행정부와 대통령이 가지고 있었던 재량권을 대폭 축소시키고 행정부에 대한 의회의 감시·감독권이 강화되었던 것이다. 그 결과 이제는 국제무역 문제에서 미국의회의 위상 및 실질적 영향력이 상당히 제고되었다.

그러면 '80년대 중반 이후 등장한 미국의 신무역 정책체제는 어떻게 형성되었는가? 구정책체제에 대한 불만과 신무역 정책체제의 내용 사이에 반드시 필연적인 관계가 존재하는 것은 아니다. 즉, 기존의 제도에 불만이 있다고 해서 자동적으로 그와는 모든 면에서 반대되는 제도가 형성되는 것은 아닌 것이다. 새로운 정책체제가 제도화되는 것은 어느 한 개인이나 집단의 "치밀하게 계산된 고도의 술책"에 의해 이루어지기보다는 대개 서로 다른 관점을 가진 세력들간의 밀고 당기는 실랑이 과정을 통해 형성된다. 미국의 신무역 정책체제의 경우에도 의회 및 업계와 행정부 간에 첨예한 의견대립이 있었던 것이다.

앞에서도 보았듯이 의회 및 업계는 전반적으로 미국 산업의 국제적 경쟁력에 대해서는 자신이 있으며 다만 문제는 다른 나라들의 불공정한 무역관행에 있다고 주장하였다. 즉 미국업계에 불리하게 기울어지지 않고 평평한 운동장에서 싸운다면 미국이 훨씬 더 많은 골을 넣을 수 있다고 주장하고, 행정부로 하여금 다른 나라 정부들의 불공평한 개입을 중지하고 각종 무역장벽을 철폐시켜 줄 것을 요구하였던 것이다. 다른 나라에서의 시장개방을 확대하고 정부개입을 줄이기 위한 수단으로써 이들은 세계 최대의 수출시장인 미국시장에의 접근을 불모로 삼을 것을 요구하였다. 즉, 개방되어 있는 미국시장에 상응한 정도로 시장을 개방하지 않는 국가들에게는 미국으로의 수출에 제재를 가하자는 것이었다.

한편 의회는 이러한 조치를 과거와 같이 행정부의 자의적인 판단에 맡기지 말고 공식적인 법조문으로 명문 규정화함으로써 행정부가 자의적으로 미온적인 조치를 취하고 마는 일이 없도록 하고자 하였다. 왜냐하면 의회는 보호무역주의자들의 압력에 대하여 행정부가 더 이상 효과적인 방패막이 구실을 하지 못하고 있다는 인식을 가지고 있었기 때문이다. 간단히 말해서 최소한 무역문제에 관한 한 이제는 행정부의 솜씨를 믿을 수 없다는 것이다. 특히 과거와 같이 대외무역 문제를 행정부의 재량에 맡기는 경우, 무역정책을 여전히 안보정책의 "의붓자식"(Stepchild)같이 취급함으로써 무역문제 자체의 해결은 난망할 것으로 우려하였던 것이다(U.S. Congress, 1984 : 3). 따라서 의회는 행정부의 재량권을 최소한도로 줄이고 무역문제 그 자체를 위한 무역정책을 결정·집행해야 한다

고 주장하였다.

이에 대하여 행정부는 2차대전 이후 자유무역주의에 근거한 국제경제 질서를 선도해 오고 있는 미국의 입장에서 미국 시장에 대한 수출기회를 제약한다는 것은 자기모순이며 명분도 약하다고 의회·업계의 주장을 반박하였다. 뿐만 아니라 경제적 문제로 기존의 동맹국인 일본, 유럽, 한국 등과 분쟁이 심화될 경우 안보적 차원에서 문제가 발생할 수 있다는 점도 반대이유의 하나였다.<sup>8)</sup> 더욱이 법률규정에 의하여 행정부 및 대통령의 재량권의 범위가 현저하게 좁혀지는 것에 대하여 극력 반대하였으며, 외국정부와의 무역협상을 좀더 효과적으로 수행하기 위해서는 오히려 광범위한 재량권을 가지고 있어야 한다고 주장하였다.

이와 같은 양측의 대결은 결국 의회의 승리로 끝나고 말았다. Reagan 행정부가 들어선 이후 계속 누적된 무역적자의 규모가 워낙 거대하였던 반면 행정부의 국제협상에 의한 가시적 성과는 거의 없었기 때문에 심지어 여당인 공화당 의원들도 행정부를 강하게 비판하였다. 그리하여 행정부측의 심한 반발과 Reagan 대통령의 거부권 행사에도 불구하고 88 종합무역법은 범의회적인 압도적인 지지로 통과되었던 것이었다.<sup>9)</sup>

88 통신무역법이 마침내 입법된 것은 미국 무역정책의 전반적인 기초변화가 이미 제도적으로 확립되었음을 의미한다. 통신부문 무역적자를 해결하기 위한 정책수단으로써 스페셜 301조가 선택되었던 것도 이와 같이 미국 무역정책 체제 자체의 근본적 변화가 있었기에 가능하였던 것이었다. 이러한 정책체제 자체의 변화는 클린턴 대통령의 민주당 정권하에서 더욱 견고하게 굳어질 것이며, 앞으로 미국의 대외무역 관계에서 지속적인 영향력을 미칠 것이다.

8) *Congressional Quarterly*, "Trade Bill: Partial Remedy for Complex Problem" (April 30, 1987).

9) 88 종합무역법 및 88 통신무역법의 입법과정에 대해서는 김정수, "88 통신무역법을 통해 본 미국의 통신무역," 《국제법률경영》(1991년 여름호) 참조.

## 7. 맺는 말

이상으로 통신무역 정책을 중심으로 미국 무역정책의 최근 동향에 대하여 고찰해 보았다. 여기서는 지금까지의 논의를 요약하기보다는 앞으로의 우리의 대응자세에 대하여 생각해 봄으로써 이 글의 결론에 대신하기로 한다.

먼저 분명히 인식해야 할 점은 '80년대 이후 미국 무역정책의 변화는 부분적·일시적 정책수정이라기보다는 정책체제 자체의 근본적 변화를 반영하는 것으로 보아야 한다는 것이다. 최근의 미국 무역정책의 동향을 보고 혹자는 보호주의로의 회귀라고 염려하기도 하며, 또 혹자는 여전히 자유무역주의의 고수라고 강변하기도 한다. 그러나 이 글의 주장은 미국 무역정책의 새로운 기본원리인 상호주의가 단순한 보호무역주의와도 다르며 또한 종래의 자유무역주의와도 분명히 구분된다는 것이다. 즉, 보호무역-자유무역이라는 전통적이고 단순한 이분법으로는 오늘날의 복잡한 세계 무역의 실상을 충분히 이해할 수 없다는 것이다. 수퍼 301조 및 스페셜 301조에서 보듯이 최근의 미국 무역정책은 이미 그 근본기조 자체가 변화한 것이다.

한편 88 종합무역법의 제정은 미국 무역정책체제상의 이러한 변화가 법률적·제도적으로 이미 굳어져 가고 있음을 의미한다. 제도주의론자들이 주장하듯이 정책체제 또는 제도는 일단 한번 형성되면 여간해서는 잘 변화하지 않는 특성이 있다. 2차대전 이후 성립된 미국의 구무역 정책체제가 '80년대까지 지속되었듯이 현재의 새로운 무역정책 체제 역시 앞으로 거대한 위기 상황이 발생하지 않는 한 그대로 지속될 것이라고 예측할 수 있다. 즉, 원래 정책이 시작된 배경 상황은 변했음에도 불구하고 정책의 성격은 변하지 않는다는 것이다. 사실 그 동안 한국의 대미혹자를 근거로 한국의 시장개방을 강력하게 요구하였던 미국이 이제는 한국의 대미 무역수지가 다시 적자로 돌아섰음에도 불구하고 여전히 시장개방 압력을 강화하고 있다는 것은 매우 흥미 있는 현상이다. 이것은 공격적 상호주의라는 새로운 원리에 입각한 미국 무역정책에 이미 관심이 불기 시작한 증거라고 볼 수 있다. 그렇다면 앞으로도 미국측의 시장개방 압력은 한·미 간의 무역수지의 변화에 관계없이 “습관화된 정책”으로 계속될 것이라고 예측할 수 있다.

그렇다면 미국측의 이러한 변화에 대하여 우리는 어떻게 대응해야 할 것인가? 필자의 의견으로는 무엇보다도 냉철한 현실 인식이 중요하다고 본다. 즉, 우리가 원하건 원



치 않던 간에, 혹은 우리에게 유리하건 불리하건 간에 이미 우리의 바깥 세상은 변화하였고, 우리는 싫건 좋건 이 엄연한 현실에 부딪쳐 살아가야 하는 것이다. 이러한 상황에서 중요한 것은 단순한 감정적 대응이나 소박한 희망사항에 근거하여 대외관계를 관리해서는 안된다는 것이다.

미국과의 관계에 있어서도 “미 제국주의” 또는 “Big Brother”라는 식의 다분히 감정적이거나 과거 지향적인 이미지를 고집하는 것은 현실문제 해결에 하등 도움이 되지 않음을 인정해야 한다. 예를 들어 한·미 간의 무역마찰 문제의 경우에도, 미국이 옛날처럼 좀 봐주겠지 하는 안이한 생각이나, 또는 봐주지 않는다고 감정적으로 분해하거나 하는 등의 행동은 문제해결에 오히려 결정적인 장애물이 될 수도 있는 것이다. 국제사회에서는 영원한 동지도 영원한 적도 있을 수 없는 만큼 우리는 미국에 대하여 어떠한 신화—우호적이건 적대적이건—도 가질 필요는 없으며 다만 우리의 실리를 추구하기 위하여 노력해야 한다. 물론 이를 위한 구체적인 방법들에 대해서는 여러 가지 의견이 있을 수 있을 것이다. 그러나 변화한 현실에 대한 냉정한 인식이 결여된 대응은 결국 공허한 허깨비와의 싸움에 불과할 것이다. 다른 나라들은 현실의 문제를 해결하려고 애쓰는 동안 우리는 허구헌날 허상만 붙들고 씨름한다면 금세기 초의 한일합방과 같은 치욕을 다시 당하지 않는다고 누가 보장할 수 있을 것인가?

### [참 고 문 헌]

- 김정수. “미국통신산업 및 통신정책의 변화,” 《국제법률경영》. 1991년 봄호.  
 ———. “88 통신무역법을 통해 본 미국의 통신무역,” 《국제법률경영》. 1991년 여름호.  
 ———. 1992. “미국 무역정책 체제의 변화에 관한 연구,” 《한국행정학보》, 26권 2호.  
 산업연구원. 1988. 《미국의 새로운 종합무역법 : 그 영향과 대응》.  
 최병일. 《한·미 통신교역협상 : 갈등의 부분적 해소》, 통신개발연구원, 통신정책 Issue, 제 4 권 4 호, 1992. 4.  
 Borrus, Michael, Francois Bar, and Ibrahim Warde. 1984. *The Impacts of Divestiture and Deregulation : Infrastructural Changes, Manufacturing Transition, and Competition in the U.S. Telecommunications Industries*. Berkeley Roundtable on the International Economy Working Paper.  
 Cline, William R. “Introduction and Summary,” in William R. Cline. ed., 1983. *Trade Policy in the 1980s*. Washington, D. C.: Institute for International Economics.  
 Congressional Quarterly. “Telecommunications Measure Gains in Senate,” September 21, 1985.

- . 1987. "Trade Bill: Partial Remedy for Complex Problem." April 30.
- Crandall, Robert W. 1988. "Telecommunications Policy in the Reagan Era," *Regulation*, No. 3.
- Destler, I. M. 1986. *American Trade Politics : System Under Stress*. Washington, D. C.: Institute for International Economics.
- . 1986. "Protecting Congress or Protecting Trade?" *Foreign Policy*, No. 62.
- Fürst, Andrea. 1989. "The 'Interaction Mechanism' between Congress and the President in Making U.S. Foreign Trade Policy," in Carl-Ludwig Holtfrenrich(ed.), *Economic and Strategic Issues in U.S. Foreign Policy*. New York: Walter de Gruyter.
- Goldstein, Judith. 1986. "The Political Economy of Trade: Institutions of Protection," *American Political Science Review*, Vol. 80, No. 1.
- Kim, Jungsoo. 1991. *Political Economy of Domestic-Trade Policy Linkage : The Impact of the AT & T Divestiture on U.S. Telecommunications Trade Policy*. Ph. D Dissertation at Yale University.
- Lee, Chae-Jin and Hideo Sato. 1982. *U.S. Policy Toward Japan and Korea*. New York: Praeger Publisher.
- Lewin, Martin J. 1989. "Targeting Telecommunications Trade," *Business Korea*, Vol. 6, No. 8.
- National Telecommunications and Information Administration. *NTIA Trade Report : Assessing the Effects of Changing the AT & T Antitrust Consent Decree*. NTIA Special Publication 87~19. February, 1987.
- U. S. Congress. *Telecommunications Trade*. Hearing before the Subcommittee on International of the Committee on Finance, U.S. Senate, S. Hrg. 98~1056. June 26, 1984.
- United States International Trade Commission. *Changes in the U.S. Telecommunications Industry and the Impact of U.S. Telecommunications Trade*. USITC Publication 1542. June 1984.

---

부 록

---

자료 1 : 88 통신무역법 전문

*SEC. 1371. SHORT TITLE.*

This part may be cited as the “Telecommunications Trade Act of 1988.”

*SEC. 1372. FINDINGS AND PURPOSES.*

- (a) Findings.—The Congress finds that—
- (1) rapid growth in the world market for telecommunications products and services is likely to continue for several decades ;
  - (2) the United States can improve prospects for—
    - (A) the growth of—
      - (i) United States exports of telecommunications products and services, and
      - (ii) export-related employment and consumer services in the United States, and
    - (B) the continuance of the technological leadership of the United States,  
by undertaking a program to achieve an open world market for trade in telecommunications products, services, and investment ;
  - (3) most foreign markets for telecommunications products, services, and investment are characterized by extensive government intervention (including restrictive import practices and discriminatory procurement practices) which adversely affect United States exports of telecommunications products and services and United States investment in telecommunications ;
  - (4) the open nature of the United States telecommunications market, accruing from the liberalization and restructuring of such market, has contributed, and will continue to contribute, to an increase in imports of telecommunications products and a growing imbalance in competitive opportunities for trade in telecommunications ;
  - (5) unless this imbalance is corrected through the achievement of mutually advantageous market opportunities for trade in telecom-

munications products and services between the United States and foreign countries, the United States should avoid granting continued open access to the telecommunications products and services of such foreign countries in the United States market ; and

(6) the unique business conditions in the worldwide market for telecommunications products and services caused by the combination of deregulation and divestiture in the United States, which represents a unilateral liberalization of United States trade with the rest of the world, and continuing government intervention in the domestic industries of many other countries create a need to make an exception in the case of telecommunications products and services that should not necessarily be a precedent for legislating specific sectoral priorities in combating the closed markets or unfair foreign trade practices of other countries.

(b) Purposes.—The purposes of this part are—

- (1) to foster the economic and technological growth of, and employment in, the United States telecommunications industry ;
- (2) to secure a high quality telecommunications network for the benefit of the people of the United States ;
- (3) to develop an international consensus in favor of open trade and competition in telecommunications products and services ;
- (4) to ensure that countries which have made commitments to open telecommunications trade fully abide by those commitments ; and
- (5) to achieve a more open world trading system for telecommunications products and services through negotiation and provision of mutually advantageous market opportunities for United States telecommunications exporters and their subsidiaries in those markets in which barriers exist to free international trade.

#### *SEC. 1373. DEFINITIONS.*

For purposes of this part—

- (1) The term “Trade Representative” means the United States Trade Representative.
- (2) The term “telecommunications product” means—
  - (A) any paging devices provided for under item 685.65 of such Schedules, and
  - (B) any article classified under any of the following item numbers of such Schedules :

684.57	684.67	685.28	685.39
684.58	684.80	685.30	685.48
684.59	685.16	685.31	688.17
684.65	685.24	685.33	688.41
684.66	685.25	685.34	707.90

**SEC. 1374. INVESTIGATION OF FOREIGN TELECOMMUNICATIONS TRADE BARRIERS.**

- (a) In General.—The Trade Representative shall conduct an investigation to identify priority foreign countries. Such investigation shall be concluded by no later than the date that is 5 months after the date of enactment of this Act.
- (b) Factors To Be Taken Into Account.—In identifying priority foreign countries under subsection (a), the Trade Representative shall take into account, among other relevant factors—
  - (1) the nature and significance of the acts, policies, and practices that deny mutually advantageous market opportunities to telecommunications products and services of United States firms ;
  - (2) the economic benefits (actual and potential) accruing to foreign firms from open access to the United States market ;
  - (3) the potential size of the market of a foreign country for telecommunications products and services of United States firms ;
  - (4) the potential to increase United States exports of telecommunications products and services, either directly or through the establishment of a beneficial precedent ; and
  - (5) measurable progress being made to eliminate the objectionable acts, policies, or practices.
- (c) Revocations and Additional Identifications.—
  - (1) The Trade Representative may at any time, after taking into account the factors described in subsection (b)—
    - (A) revoke the identification of any priority foreign country that was made under this section, or
    - (B) identify any foreign country as a priority foreign country under this section,
      - if information available to the Trade Representative indicates that such action is appropriate.
  - (2) The Trade Representative shall include in the semiannual report submitted to the Congress under section 309 (3) of the Trade Act of

1974 a detailed explanation of the reasons for the revocation under paragraph (1) of this subsection of any identification of any foreign country as a priority foreign country.

- (d) Report to Congress.—By no later than the date that is 30 days after the date on which the investigation conducted under subsection (a) is completed, the United States Trade Representative shall submit a report on the investigation to the President and to appropriate committees of the Congress.

*SEC. 1375. NEGOTIATIONS IN RESPONSE TO INVESTIGATION.*

- (a) In General—Upon—

- (1) the date that is 30 days after the date on which any foreign country is identified in the investigation conducted under section 1374(a) as a priority foreign country, and
- (2) the date on which any foreign country is identified under section 1374(c) (1) (B) as a priority foreign country,

the President shall enter into negotiations with such priority foreign country for the purpose of entering into a bilateral or multilateral trade agreement under part 1 of subtitle A which meets the specific negotiating objectives established by the President under subsection (b) for such priority foreign country.

- (b) Establishment of Specific Negotiating Objectives for Each Foreign Priority Country.—

- (1) The President shall establish such relevant specific negotiating objectives on a country-by-country basis as are necessary to meet the general negotiating objectives of the United States under this section.
- (2) (A) The President may refine or modify specific negotiating objectives for particular negotiations in order to respond to circumstances arising during the negotiating period, including—
  - (i) changed practices by the priority foreign country,
  - (ii) tangible substantive developments in multilateral negotiations,
  - (iii) changes in competitive positions, technological developments,or
  - (iv) other relevant factors.

(B) By no later than the date that is 30 days after the date on which the President makes any modifications or refinements to specific negotiating objectives under subparagraph (A), the President shall submit to appropriate committees of the Congress a statement describing such modifications or refinements and the reasons for

such modifications or refinements.

(c) General Negotiating Objectives.—The general negotiating objectives of the United States under this section are—

- (1) to obtain multilateral or bilateral agreements (or the modification of existing agreements) that provide mutually advantageous market opportunities for trade in telecommunications products and services between the United States and foreign countries ;
- (2) to correct the imbalances in market opportunities accruing from reductions in barriers to the access of telecommunications products and services of foreign firms to the United States market ; and
- (3) to facilitate the increase in United States exports of telecommunications products and services to a level of exports that reflects the competitiveness of the United States telecommunications industry.

(d) Specific Negotiating Objectives.—The specific negotiating objectives of the United States under this section regarding telecommunications products and services are to obtain—

- (1) national treatment for telecommunications products and services that are provided by United States firms ;
- (2) most-favored-nation treatment for such products and services ;
- (3) nondiscriminatory procurement policies with respect to such products and services and the inclusion under the Agreement on Government Procurement of the procurement (by sale or lease by government-owned or controlled entities) of all telecommunications products and services ;
- (4) the reduction or elimination of customs duties on telecommunications products ;
- (5) the elimination of subsidies, violations of intellectual property rights, and other unfair trade practices that distort international trade in telecommunications products and services ;
- (6) the elimination of investment barriers that restrict the establishment of foreign-owned business entities which market such products and services ;
- (7) assurances that any requirement for the registration of telecommunications products, which are to be located on customer premises, for the purposes of—
  - (A) attachment to a telecommunications network in a foreign country, and
  - (B) the marketing of the products in a foreign country, be limited to the certification by the manufacturer that the products meet the

- standards established by the foreign country for preventing harm to the network or network personnel ;
- (8) transparency of, and open participation in, the standardssetting processes used in foreign countries with respect to telecommunications products ;
  - (9) the ability to have telecommunications products, which are to be located on customer premises, approved and registered by type, and, if appropriate, the establishment of procedures between the United States and foreign countries for the mutual recognition of type approvals ;
  - (10) access to the basic telecommunications network in foreign countries on reasonable and nondiscriminatory terms and conditions (including nondiscriminatory prices) for the provision of value-added services by United States suppliers ;
  - (11) the nondiscriminatory procurement of telecommunications products and services by foreign entities that provide local exchange telecommunications services which are owned, controlled, or, if appropriate, regulated by foreign governments ; and
  - (12) monitoring and effective dispute settlement mechanisms to facilitate compliance with matters referred to in the preceding paragraphs of this subsection.

*SEC. 1376. ACTIONS TO BE TAKEN IF NO AGREEMENT OBTAINED.*

(a) In General.—

- (1) If the President is unable, before the close of the negotiating period, to enter into an agreement under subtitle A with any priority foreign country identified under section 1374 which achieves the general negotiating objectives described in section 1375 (b) as defined by the specific objectives established by the President for that country, the President shall take whatever actions authorized under subsection (b) that are appropriate and most likely to achieve such general negotiating objectives.
- (2) In taking actions under paragraph (1), the President shall first take those actions which most directly affect trade in telecommunications products and services with the priority foreign country referred to in paragraph (1), unless the President determines that actions against other economic sectors would be more effective in achieving the general negotiating objectives referred to in paragraph (1).



(b) **Actions Authorized.**—

- (1) The President is authorized to take any of the following actions under subsection (a) with respect to any priority foreign country :
  - (A) termination, withdrawal, or suspension of any portion of any trade agreement entered into with such country under—
    - (i) the Trade Act of 1974,
    - (ii) section 201 of the Trade Expansion Act of 1962, or
    - (iii) section 350 of the Tariff Act of 1930,with respect to any duty or import restriction imposed by the United States on any telecommunications product ;
  - (B) actions described in section 301 of the Trade Act of 1974 ;
  - (C) prohibition of purchases by the Federal Government of telecommunications products of such country ;
  - (D) increases in domestic preferences under title III of the Act of March 3, 1933 (41 U.S.C. 10a, et seq.) for purchases by the Federal Government of telecommunications products of such country ;
  - (E) suspension of any waiver of domestic preferences under title III of the Act of March 3, 1933 (41 U.S.C. 10a, et seq.) which may have been extended country pursuant to the Trade Agreements Act of 1979 with respect to telecommunications products or any other products ;
  - (F) issuance of orders to appropriate officers and employees of the Federal Government to deny Federal funds or Federal credits for purchases of the telecommunications products of such country ; and
  - (G) suspension, in whole or in part, of benefits accorded articles of such country under title V of the Trade Act of 1974 (19 U.S.C. 2461, et seq.).
- (2) Notwithstanding section 125 of the Trade Act of 1974 and any other provision of law, if any portion of a trade agreement described in paragraph (1) (A) is terminated, withdrawn, or suspended under paragraph (1) with respect to any duty imposed by the United States on the products of a foreign country, the rate of such duty that shall apply to such products entered, or withdrawn from warehouse for consumption, after the date on which such termination, withdrawal, or suspension takes effect shall be a rate determined by the President.

(c) **Negotiating Period.**—

- (1) For purposes of this section, the term “negotiating period” means—
  - (A) with respect to a priority foreign country identified in the investigation conducted under section 1374(a), the 18month period beginning on the date of the enactment of this Act, and.
  - (B) with respect to any foreign country identified as a priority foreign country after the conclusion of such investigation, the 1-year period beginning on the date on which such identification is made.
- (2) (A) The negotiating period with respect to a priority foreign country may be extended for not more than two 1-year periods.
  - (B) By no later than the date that is 15 days after the date on which the President extends the negotiating period with respect to any priority foreign country, the President shall submit to appropriate committees of the Congress a report on the status of negotiations with such country that includes—
    - (i) a finding by the President that substantial progress is being made in negotiations with such country, and
    - (ii) a statement detailing the reasons why an extension of such negotiating period is necessary.
- (d) **Modification and Termination Authority.**—The President may modify or terminate any action taken under subsection (a) if, after taking into consideration the factors described in section 1374 (b), the President determines that changed circumstances warrant such modification or termination.
- (e) **Report.**—The President shall promptly inform the appropriate committees of the Congress of any action taken under subsection (a) or of the modification or termination of any such action under subsection (d).

*SEC. 1377. REVIEW OF TRADE AGREEMENT IMPLEMENTATION BY TRADE REPRESENTATIVE.*

- (a) **In General.**—
  - (1) In conducting the annual analysis under section 18 (a) of the Trade Act of 1974 (19 U.S.C. 2241), the Trade Representative shall review the operation and effectiveness of—
    - (A) each trade agreement negotiated by reason of this part that is in force with respect to the United States ; and
    - (B) every other trade agreement regarding telecommunications products or services that is in force with respect to the United States.

- (2) In each review conducted under paragraph (1), the Trade Representative shall determine whether any act, policy, or practice of the foreign country that has entered into the agreement described in paragraph (1)—
  - (A) is not in compliance with the terms of such agreement, or
  - (B) otherwise denies, within the context of the terms of such agreement, to telecommunications products and services of United States firms mutually advantageous market opportunities in that foreign country.
- (b) Review Factors.—
  - (1) In conducting reviews under subsection (a), the Trade Representative shall consider any evidence of actual patterns of trade including United States exports to a foreign country of telecommunications products and services, including sales and services related to those products that do not reflect patterns of trade which would reasonably be anticipated to flow from the concemions or commitments of such country based on the international competitive position and export potential of such products and services.
  - (2) The Trade Representative shall consult with the Unitea States International Trade Commission with regard to the actual patterns of trade described in paragraph (1).
- (c) Action in Response to Affirmative Determination.—
  - (1) Any affirmative determination made by the Trade Representative under subsection (a) (2) with respect to any act, policy, or practice of a foreign country shall, for purposes of chapter I of title II of the Trade Act of 1974, be treated as an affirmative determination under section 304 (a) (1) (A) of such Act that such act, policy, or practice violates a trade agreement.
  - (2) In taking actions under section 301 by reason of paragraph (1), the Trade Representative shall first take those actions which most directly affect trade in telecommunications products and services with the priority foreign country referred to in paragraph (1), unless the Trade Representative determines that actions against other economic sectors would be more effective in achieving compliance by the foreign country with the trade agreement that is the subject of the affirmative determination made under subsection (a) (2).

*SEC. 1378. COMPENSATION AUTHORITY. If—*

- (1) the President has taken action under section 1376 (a) with respect

to any foreign country, and

- (2) such action is found to be inconsistent with the international obligations of the United States, including the General Agreement on Tariffs and Trade,

the President may enter into trade agreements with such foreign country for the purpose of granting new concessions as compensation for such action in order to maintain the general level of reciprocal and mutually advantageous concessions.

*SEC. 1379. CONSULTATIONS.*

(a) Advice From Departments and Agencies.—Prior to taking any action under this part, the President shall seek information and advice from the interagency trade organization established under section 242 (a) of the Trade Expansion Act of 1962 (19 U.S.C. 1872).

(b) Advice From the Private Sector.—Before—

- (1) the Trade Representative concludes the investigation conducted under section 1374 (a) or takes action under section 1374 (c).  
(2) the President establishes specific negotiating objectives under section 1375 (b) with respect to any foreign country, or  
(3) the President takes action under section 1376,

the Trade Representative shall provide an opportunity for the presentation of views by any interested party with respect to such investigation, objectives, or action, including appropriate committees established pursuant to section 135 of the Trade Act of 1974 (19 U.S.C. 2155).

(c) Consultations With Congress and Official Advisors.—For purposes of conducting negotiations under section 1375 (a), the Trade Representative shall keep appropriate committees of the Congress, as well as appropriate committees established pursuant to section 135 of the Trade Act of 1974, currently informed with respect to—

- (1) the negotiating priorities and objectives for each priority foreign country ;  
(2) the assessment of negotiating prospects, both bilateral and multilateral ; and  
(3) any United States concessions which might be included in negotiations to achieve the objectives described in subsections (c) and (d) of section 1375.

(d) Modification of Specific Negotiating Objectives.—Before the President takes any action under section 1375 (b) (2) (A) to refine or modify

specific negotiating objectives, the President shall consult with the Congress and with members of the industry, and representatives of labor, affected by the proposed refinement or modification.

*SEC. 1380. SUBMISSION OF DATA ; ACTION TO ENSURE COMPLIANCE.*

(a) **Submission of Data.**—The Federal Communications Commission (hereafter in this section referred as the “Commission”) shall periodically submit to appropriate committees of the House of Representatives and of the Senate any data collected and otherwise made public under Report No. DC-1105, “Information Reporting Requirements Established for Common Carriers”, adopted February 25, 1988, relating to FCC Docket No. 86-494, adopted December 23, 1987.

(b) **Action to Ensure Compliance.**—

(1) (A) Any product of a foreign country that is subject to registration or approval by the Commission may be entered only if—

(i) such product conforms with all applicable rules and regulations of the Commission, and

(ii) the information which is required on Federal Communications Commission Form 740 on the date of enactment of this Act is provided to the appropriate customs officer at the time of such entry in such form and manner as the Secretary of the Treasury may prescribe.

(B) For purposes of this paragraph, the term “entered” means entered, or withdrawn from warehouse for consumption, in the customs territory of the United States.

(2) The Commission, the Secretary of Commerce, and the Trade Representative shall provide such assistance in the enforcement of paragraph (1) as the Secretary of the Treasury may request.

(3) The Secretary of the Treasury shall compile the information collected under paragraph (1) (A) (ii) into a summary and shall annually submit such summary to the Congress until the authority to negotiate trade agreements under part 1 of subtitle A expires. Such information shall also be made available to the public.

*SEC. 1381. STUDY ON TELECOMMUNICATIONS COMPETITIVENESS IN THE UNITED STATES.*

(a) **In General.**—The Secretary of Commerce, in consultation with the Federal Communications Commission and the United States Trade Rep-

representative, shall conduct a study of the competitiveness of the United States telecommunications industry and the effects of foreign telecommunications policies and practices on such industry in order to assist the Congress and the President in determining what actions might be necessary to preserve the competitiveness of the United States telecommunications industry.

(b) Public Comment—The Secretary of Commerce may, as appropriate, provide notice and reasonable opportunity for public comment as part of the study conducted under subsection (a).

(c) Report.—The Secretary of Commerce shall, by no later than the date that is 1 year after the date of enactment of this Act, submit to the Congress and the President a report on the findings and recommendations reached by the Secretary of Commerce as a result of the study conducted under subsection (a). Such report shall be referred to the appropriate committees of the House of Representatives and of the Senate.

*SEC. 1382. INTERNATIONAL OBLIGATIONS.*

Nothing in this part may be construed to require actions inconsistent with the international obligations of the United States, including the General Agreement on Tariffs and Trade.

**자료 2 : 통신기기의 정의\***

88 통신무역법에서의 통신기기(*telecommunications product*)란 다음과 같은 상품들을 포함한다.

- 1) TSUSA No. 685. 65 해당 품목 중 호출장치(*paging devices*)
- 2) 다음의 TSUSA No. 해당 품목
  - 684.57 : 전화스위치 장치부품요소
    - .58 : 전화세트, 기타 터미널 장비부품
    - .59 : 기타 Intercom System 등
    - .65 : 스위치 장치부품 등
    - .66 : 터미널 장치부품 등
    - .67 : 기 타
    - .80 : 통신위성 및 부품 등
  - 685.16 : 기타(라디오 리시버 등)
    - .24 : 기타 트랜시버
    - .25 : 무선전화기
    - .28 : 기타 이동 가능한 라디오, 전화기 등
    - .30 : 트랜스미터
    - .31 : -
    - .33 : -
    - .34 : 라디오 전신 및 전화 수송수신장치라디오방송 전송수신장치
    - .39 : 전화응답기 및 부품 등
    - .48 : 전신전화장치기구네트워크와 관련된 부품
  - 707.90 : 광합섬유(음성, 데이터, 화상, 통신의 전송용)

---

\*산업연구원, 《미국의 새로운 종합무역법 : 그 영향과 대응》 (1988), 46쪽.