

연구보고 19-10

국제 통상 · 투자 법제 연구 (I)

김 명 아

국제 통상 · 투자 법제 연구 (I)

A Study on the Trade & Investment Legislation of U.S.A and
National Security in multilateralism

연구책임자 : 김명아 (한국법제연구원 연구위원)
Kim, Myoung-Ah

2019. 10. 31.

연 구 진

연구책임	김명아	연구위원
심의위원	윤인숙	연구위원(한국법제연구원)
	이상모	부연구위원(한국법제연구원)
	이기평	부연구위원(한국법제연구원)
	이로리	교수(계명대학교)
연구협의(자문)위원	김민주	박사(고려대학교)
	김성천	전문위원(한국소비자원)
	이주윤	교수(연세대학교)
	박경진	교수(송실대학교)

요 약 문

I. 배경 및 목적

▶ **최근 세계경제는 저성장 기조와 함께 미국을 중심으로 한 보호무역주의가 점차 심화되고 있음**

- 트럼프 정부 출범 이후 국내법을 이용한 보호무역을 강화하고 있으며, ‘미국 우선주의’를 바탕으로 한 보호무역주의 정책이 심화되고 있음
- 미국은 국내법에 근거한 무역제한조치를 실행할 수 있도록 다양한 통상 관련 법제를 입법화 해 온 바 있으며, 최근에는 1962년 무역확장법 232조(이하, ‘232조’라 함)와 1974년 무역법 301조(이하, ‘301조’라 함)를 근거로 다양한 무역제한조치를 부과하고 있음

▶ **현재 진행 중인 국제통상환경의 변화는 내수시장이 작고 수출의존도가 높은 우리나라에게 특히 큰 영향을 미칠 것으로 우려되며, 우리의 수출지향산업들에 상당한 불확실성을 야기하고 있음**

- 국제무역 및 경제에서 중심적 역할을 해 온 미국과 통상정책 및 제도에 상당한 변화가 앞으로도 지속될 것으로 예상되므로, 이에 효과적으로 대응하기 위한 우리나라의 전략 수립이 필요한 시점임
- 특히, 미국에서 점차 확산되고 있는 보호무역주의 및 대미 무역수지 흑자국에 대한 통상압력 움직임, 국가안보 개념의 통상·투자 분야 확대 적용, EU의 통상정책 변화 가능성 등 새로운 국제 통상·투자 질서의 재편과 관련 국제 통상 규범의 변화는 국내외적으로 다양한 영향을 미칠 수 있음

- 미국의 통상압력 및 일방적 무역조치는 WTO분쟁해결제도나 그 외 국제법원에
서의 법적 분쟁으로 이어지기도 하고, 교역국들에게도 일정한 영향을 미치게
되므로 향후 우리 정부와 기업도 활용가능한 법적 논리와 대응방안을 개발할
필요가 있음

▶ 특히, 미국은 트럼프 정부 출범 이후, 무역 불균형 해소와 자국기업의 중국시장에 대한
공정하고 공평한 시장접근, 국가안보를 명목으로 대 중국 무역규제 및 투자규제를 강화하고
있음

- 미국은 미국 우선주의를 내세워 국가안보와 무역왜곡 등을 이유로 강력한 보호무역
주의적 조치들을 단행하고 있으며, NAFTA의 개정에 따른 USMCA체결, 한-미
FTA 개정, TPP 탈퇴, WTO 탈퇴가능성 시사와 함께 對 중국 규제조치를 지속적
으로 강화하고 있음
- 미국 트럼프 행정부의 보호무역 기조에 변화가 없는 한, 미국의 무역규제 강도는
더욱 강화되거나 장기화될 것으로 예상되며, 중국의 4차산업혁명 관련 산업 내지
제조2025 관련 산업 등 하이테크 업종에 대한 무역규제는 지속될 것으로 판단됨
- 최근 미-중 통상분쟁이 완화와 긴장을 거듭하면서 미-중 통상분쟁이 장기화되고
있으며, 우리나라는 최대교역대상국인 미국과 중국 간 무역분쟁에 체계적으로 대비
할 필요가 있음

▶ 따라서, 본 연구에서는 최근 가장 강력한 보호무역주의 정책을 펼치고 있는 미국이 그
무역제한조치의 근거로 삼고 있는 미국 국내의 통상 및 외국인투자 관련 법제와 이에
따른 트럼프행정부의 각 무역규제 조치를 소개하고, 각 조치와 그 근거 법규가 국제규범에
합치하는지를 검토하는 한편, 시사점을 도출하기로 함

- 본 연구에서는 미국 국내의 통상법제와 외국인투자법제를 중심으로 미국의 관련 법제에 대한 최근의 변화 내용을 구체적으로 검토하고, 미국 정부의 보호무역주의 정책이나 그 근거 법규의 국제통상규범 체제 합치성을 검토함
- 이처럼 국제통상규범과 직접적으로 관련 있는 미국 국내 관련 법제 소개와 쟁점별 분석을 통하여, 본 연구에서는 궁극적으로 우리나라 대미 통상전략의 기본방향을 제시하는 것을 목적으로 함

II. 주요 내용

- ▶ **미국의 통상·투자법제에 대한 정확한 이해 제고를 위하여 미국 내 통상·투자 법제나 관련 조치가 가지는 입법적 특징에 대하여 간략히 소개하는 한편, 미국 트럼프 행정부의 대외 통상정책 변화에 따른 각종 법규를 소개하여 분석하도록 함**
 - 미국에서 수입·수출에 관한 무역제한조치의 근거가 되는 통상법제는 연혁별로 다양한 목적을 가지고 입법이 이루어져 왔으며, 대통령은 의회로부터 위임받은 권한의 범위 내에서 통상·투자 관련 당국의 조사개시와 조치를 취하도록 결정할 수 있는 실행 체계를 갖추고 있음
 - 1995년 WTO 출범이후, 미국은 WTO 회원국과 관련된 무역분쟁에 대하여 WTO 분쟁해결메커니즘을 통해 해결하여 왔으나, 트럼프행정부에서는 국내법에 근거한 일방적 무역제한조치를 직접 실행하는 방향으로 변화 중이므로, 이에 대한 미국 정부의 관련 조사보고서와 정책 추진 내용을 소개함
 - 최근에는 수입·수출에 관한 통상법규나 조치에서 뿐만 아니라, 미국 내 직접투자에 대하여도 국가안보 관련 심사 기능이 강화되고 있으므로 국가안보를 다루고 있는 통상법규와 함께 관련 외국인투자법제도 함께 소개하도록 함

- 1962년 무역확장법(Trade Expansion Act of 1962), 1974년 무역법(Trade Act of 1974), 1979년 무역협정법(Trade Agreements Act of 1979), 1988년 종합무역경쟁력법(Omnibus Foreign Trade and Competitiveness Act of 1988), 2015년 무역촉진법(Trade Facilitation and Trade Enforcement Act of 2015), 2015년 무역특혜확장법(Trade Preferences Extension Act of 2015) 등 통상법제와 2018년 외국인투자 위험조사 현대화법(Foreign Investment Risk Review Modernization Act of 2018) 등을 주요 검토대상 미국 국내법으로 하며, 각 쟁점별 분석에 필요한 경우 관련 법제들도 분석 대상으로 함

▶ 미-중 통상분쟁에서 주로 문제가 되고 있으나, 우리나라에도 직·간접적인 영향을 미치고 있는 미국의 무역제한조치 즉, 232조 내지 스페셜301조(1974년 무역법 제182조) 관련 조치에 대하여 검토함으로써 우리나라에 주는 시사점을 도출할 수 있도록 함

- 미국 트럼프 대통령은 1962년 무역확장법 232조에 근거하여 철강·알루미늄 수입에 대한 국가안보 침해 여부 조사 개시를 지시하는 행정각서에 서명하고 25%의 관세율을 적용하여 일괄 부과 결정을 내린 바 있음
 - 232조에 근거한 철강·알루미늄 관세부과에 대하여 우리나라는 철강 수입쿼터에 합의함으로써 적용을 면제받음
- 미국 트럼프 대통령은 1974년 통상법 301조 및 182조에 근거하여 USTR이 중국의 지식재산권 침해 여부를 조사하도록 지시하는 행정명령에 서명한 바 있으며, 2017년 8월 이후 USTR의 공식 조사가 개시되어 보고서들이 공개되고 있음

- 미국의 연차별 『국별무역장벽 보고서(National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers)』에서는 해외의 주요 무역장벽 및 무역왜곡 관행 등에 대한 내용이 기술되어 있음
- 스페셜301조와 관련하여서는 우선 감시대상국가 리스트(Priority Watch List)와 일반 감시대상국가 리스트(Watch List)를 구축하고 있으며, 최근의 「2018년 스페셜 301조 보고서(2018 Special 301 Report)」에서는 지식재산권과 관련한 시장접근성 등을 다루고 있음

▶ 미국 통상정책에서 최근 국가안보를 위한 다양한 규제조치가 이루어지고 있으며, 이러한 변화와 국제통상법제와의 합치성 여부를 판단하기 위하여, 국가안보와 관련하여 최근 개정된 미국의 「FIRRMA」와 「ECRA」의 규정을 상세히 소개함

- 기술패권 경쟁의 결과로 분석되기도 하는 미국의 “국내투자 통제 및 수출 통제” 강화 경향과 관련하여 관련 통상법제와 외국인투자법제의 주요 내용을 소개함
- 「2018년 외국인투자 위험조사 현대화법(Foreign Investment Risk Review Modernization Act of 2018)」(이하, ‘FIRRMA’라 함) 개정을 통한 CFIUS(Committee on Foreign Investment in the United States; 외국인투자위원회) 검토 권한 범위 확대 및 권한 강화 (국가안보 및 기술유출 방지의 목적) 내용을 분석함
- 미국에서 생산된 상품의 수출로 인한 기술유출을 방지하려는 목적을 가진 「Export Control Act(수출통제법)」과 이에 대한 개정법으로서의 「Export Control Reform Act(수출 통제 개혁법)」(이하, ‘ECRA’라 함) 의 주요 내용을 분석함

Ⅲ. 기대효과

- 본 연구는 향후 국제통상·투자 분야에 관한 가장 최근의 논의를 반영한 학술적 기초자료로서 활용 가능 할 것으로 기대함
- 본 연구는 미국 행정부가 취할 수 있을 모든 무역조치의 근거법률을 종합적으로 분석함으로써 미국 국내법제와 국제·통상투자 규범 간 정합성을 검토하고, 향후 미국 행정부 차원 통상정책의 외연에 관해 일정한 예측가능성을 확보할 수 있을 것임
- 이를 통하여, 향후 미국의 보호무역주의 강화 움직임과 통상압력에 우리가 효과적으로 대응하기 위하여 필요시 취해야 할 ‘법적 선택권(legal option)’의 사전적 검토에 기여할 수 있을 것임

▶ 주제어 : 보호무역주의, 미국 우선주의, 일방적 무역제한조치, 국가안보, 수출통제, 외국인투자 위원회, 통화보조금, 국제통상규범 합치성, WTO 분쟁해결기구, 미중 통상분쟁, 국유기업, 디지털무역, 포스트 다자무역체계

Abstract

I. Backgrounds and Purposes

- ▶ As the growth of global economy slow down, the protectionism centering around the United States has been intensifying in the international trade and investment.
 - Since the launch of the Trump government in the U.S., the protectionism policy based on “American First” has been intensifying and the government- imposed measures based on domestic laws for protection domestic economy and secure has been strengthened.
 - The United States has legislated various trade legislations to enforce trade remedies and restrictions based on domestic laws, and recently imposed various trade restrictions on the basis of ‘Article 232 of the Trade Expansion Act of 1962’(hereinafter referred to as Article 232) and ‘Article 301 of the 1974 Trade Act’(hereinafter referred to as Article 301)
- ▶ The ongoing changes in the international trade environment are likely to have a particularly significant impact on Korea, which has a small domestic market and a high export dependence, causing considerable uncertainty for our export-oriented industries.

- Considerable changes in the US and trade policies and institutions that have played a central role in international trade and the economy are expected to continue in the future.
- In particular, the reorganization of the new international trade and investment order, such as trade pressure on the protectionist and surplus trade surpluses in the United States, the expansion of the trade and investment areas of the national security concept, and the possibility of changes in the EU's trade policy, Changes in relevant international trade norms can have a variety of impacts, nationally and internationally.
 - As the U.S. trade pressure and unilateral trade measures lead to legal disputes in the WTO dispute settlement system and other international courts, and will have a certain impact on trading partners, the Korean government and businesses need to develop legal logic and countermeasures that can be utilized in the future.
- ▶ **In particular, since the inauguration of the Trump administration, the U.S. has been strengthening its trade and investment regulations against China in the name of addressing trade imbalances, fair and equal market access for its companies to the Chinese market, and national security.**
 - The U.S. has taken strong protectionist measures, citing national security and trade distortions, and continued to strengthen its regulations against China, along with the revision of NAFTA, the revision of the USMCA, the Korea-U.S. FTA, withdrawal from the TPP, and a possible withdrawal from the WTO.

- Unless there is a change in the U.S. Trump administration's protectionist trade stance, the intensity of U.S. trade regulations is expected to be strengthened or prolonged, and trade restrictions on high-tech industries, such as industries related to the Fourth Industrial Revolution and China Manufacturing 2025 related industries, are expected to continue.
 - Recently, the U.S.-China trade dispute has been prolonged due to the easing of the U.S.-China trade dispute, and Korea needs to prepare systematically for trade disputes between the U.S. and China, the biggest trading partner.
- ▶ **Therefore, in this study, we will introduce the U.S. domestic trade and foreign investment legislation, which the U.S., which recently has the strongest protectionist policy, and the Trump administration's respective trade regulation measures, and review each measure and its rationale laws to draw suggestions on the basis of each case to ensure.**
- In this study, we will examine in detail the recent changes to the relevant U.S. legislation, focusing on domestic trade and foreign investment legislation, and analyze each major issue as to whether the U.S. government's protectionist policies or their rationale laws conform to the international trade norm system.
 - Through the introduction of the U.S. domestic legislation and analysis of each issue directly related to international trade norms, this study is aimed at ultimately presenting the basic direction of Korea's trade strategy with the U.S.
 - In particular, we intend to prepare the logic of our government's legal response to future U.S. trade restrictions by reviewing the legal principles of the U.S. government's trade restrictions based on the U.S. domestic law.

II. Major Content

- ▶ This course provides a brief introduction to the legislative features of the trade investment laws and related measures in the United States for the purpose of improving the understanding of the US trade and investment laws.
 - The trade law, which is the basis for trade restrictions on imports and exports in the U.S., has been legislated for various purposes each year, and the president has an action system to decide to launch investigations and take action by the relevant trade and investment authorities within the scope of authority delegated from Congress
 - Since the WTO was launched in 1995, the U.S. has settled trade disputes related to WTO member countries through the WTO dispute settlement mechanism, but the Trump administration has been changing to implement unilateral trade restrictions based on domestic laws directly, and introduced the relevant investigation report and policy implementation by the U.S. government.
 - In addition to the trade laws and measures concerning imports and exports, the relevant foreign investment laws are also introduced in addition to the trade laws dealing with national security, as the functions of screening for direct investment in the U.S. have been strengthened recently.
 - The following laws are the major U.S. domestic laws under review, and relevant legislation is also subject to analysis if necessary for each issue-specific analysis ; Trade Expansion Act of 1962, Trade Act of 1974, Trade Agreements Act of 1979, Omnibus Trade and Competency Act of 1988, Trade Facilitation and Trade Enforcement Act of 2015, Trade Preferences Extension Act of 2015, etc.

- ▶ The U.S.-China trade dispute is a major problem, but the measure related to U.S. trade restrictions that have a direct and indirect impact on Korea, namely, Article 232 to 301, Super301 (Article 310 of the Trade Act 1997), and Special 301 (Article 182 of the Trade Act 1997), can be reviewed to draw up implications for Korea.
 - Based on Section 232 of the Trade Expansion Act of 1962, U.S. President Trump signed an executive memorandum ordering the launch of an investigation into national security violations against steel and aluminum imports and decided to impose a tariff rate of 25% en masse
 - Korea has been exempted from steel import quota based on Section 232 of the steel and aluminum tariff system by agreeing on the steel import quota.
 - U.S. President Trump signed an executive order ordering the USTR to investigate China's infringement of intellectual property rights on the basis of Section 301 of the Trade Act of 1974, and official USTR investigations have been launched since August 2017 and reports have been made public
 - The U.S. National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers describes major overseas trade barriers and trade distortion practices.
 - In relation to Special 301, the Priority Watch List and the General Watch List are first established and the recent '2018 Special 301 Report' covers market access related to intellectual property rights, etc.

- ▶ Various regulations are being taken for national security in the U.S. Trade Policy, and in order to determine whether these changes are compatible with international trade legislation, we have introduced in detail the provisions of the recently revised U.S. FIRRMA and ECRA regarding national security.
 - This section introduces the major contents of the related trade and foreign investment laws in relation to the U.S. trend of strengthening 'domestic investment control and export control' which is also analyzed as a result of competition in technology supremacy
 - Analyze the contents of the 'Foreign Investment Risk Review Modernization Act' (hereinafter referred to as the 'FIRRMA') review authority extension and reinforcement of authority (the purpose of national security and technology release) through revision).
 - Analyze the main contents of the Export Control Act (Export Control Act) and the Export Control Reform Act (hereinafter referred to as the ECRA) to prevent technology leakage from exporting goods produced in the United States.

III. Expected Effects

- ▶ This study is expected to be available as a basic academic data reflecting the most recent discussions on the international trade and investment sectors
- ▶ By comprehensively analyzing the basis laws of all trade actions that the U.S. administration may take, this study will review the convergence between the U.S. domestic legislation and international trade and investment norms, and ensure a certain predictability of future U.S. administration-level trade policies

- ▶ Through this, we can contribute to a prior review of the 'legal option' that we should take in order to effectively respond to future U.S. protectionist moves and trade pressures

- ▶ Key Words : protectionism, U.S. preference, unilateral trade restrictions, national security, export control, Foreign Investment Committee, monetary subsidies, Coherence of international trade norms, WTO Dispute Resolution Organization, U.S.-China trade dispute, state-owned enterprises, Digital trade, Post Multilateral Trade System

* 미국 법령 및 용어 정리표

1897년 관세법	Tariff Act of 1897
1916년 반덤핑법	Anti-dumping Act of 1916
1917년 적성국교역법	Trading with the Enemy Act of 1917; TWEA
1921년 반덤핑법	Anti-Dumping Act of 1921
1930년 관세법	Tariff Act of 1930
1933년 긴급은행구제법	Emergency Banking Relief Act of 1933
1940년 수출통제법	Export Control Act of 1940
1947년 국가안보법	National Security Act of 1947
1950년 방위생산법	Defense Production Act of 1950
1954년 무역협정확장법	Trade Agreements Extension Act of 1954
1955년 무역협정확장법	Trade Agreements Extension Act of 1955
1958년 무역협정확장법	Trade Agreements Extension Act of 1958
1962년 무역확장법	Trade Expansion Act of 1962
1968년 대외군사판매법	Foreign Military Sales Act of 1968
1974년 무역법	Trade Act of 1974
1974년 잭슨-베닉 개정조항	Jackson-Vanik amendment to the Trade Act of 1974
1976년 국가비상사태법	National Emergency Act of 1976; NEA
1976년 무기수출통제법	Arms Export Control Act of 1976; AECA
1977년 국제비상경제권한법	International Emergency Economic Powers Act; IEEPA
1979년 무역협정법	Trade Agreements Act of 1979
1979년 수출관리법	Export Administration Act of 1979; EAA
1984년 무역 및 관세법	Trade and Tariff Act of 1984
1988년 종합무역경쟁력법	Omnibus Foreign Trade and Competitiveness Act of 1988
2000년 무역개발법	Trade and Development Act of 2000
2002년 무역법	Trade Act of 2002
2006년 항만보안법	Port Act of 2006

2007년 외국인 투자 및 국가 보안법	Foreign Investment and National Security Act of 2007; FINSA
2010년 대이란 포괄적 제재	Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act of 2010; CISADA
2015년 무역원활화 및 무역집행법	Trade Facilitation and Trade Enforcement Act of 2015; TFTEA
2017년 감세 및 고용법	Tax Cuts and Jobs Act of 2017
2015년 무역특혜확장법	Trade Preferences Extension Act of 2015
2018 반보이콧법	Anti-Boycott Act of 2018
2018년 수출통제개혁법	Export Control Reform Act of 2018; ECRA
2018년 외국인투자 위험조사 현대화법	Foreign Investment Risk Review Modernization Act of 2018; FIRRMA
2019년 양원합동의회통상권한법	Bicameral Congressional Trade Authority Act of 2019
미국종합관세표	Harmonized Tariff Schedule
미국수출관리규정	Export Administration Regulations
엑스-플로리오 조항	Exon-Florio Amendment
특정시장상황	Particular Market Situation; PMS
불리한 가용 사실	adverse facts available; AFA
제로잉	Zeroing
외국인투자심사위원회	CFIUS; Committee on Foreign Investment in the United States
국유기업	State Owned Enterprises; SOE
디지털무역	Digital Trade
지식재산권	Intellectual Property; IP
미국무역대표부	Office of the United States Trade Representative; USTR
보복적 무역구제조치	retaliatory measures
WTO 분쟁해결기구	Dispute Settlement Body
WTO 상소기구	Appellate Body
우선감시대상국(지식재산권 관련)	Priority Watch List
감시대상국(지식재산권 관련)	Watch List
악명 높은 시장 목록	Notorious Markets List

요 약 문	5
Abstract	11

제1장 서론 / 27

제1절 연구의 목적	29
제2절 연구의 범위 및 방법	31
1. 연구의 범위	31
2. 연구의 방법	34

제2장 국제 통상환경의 변화와 새로운 통상이슈의 등장 / 39

제1절 서 설	41
제2절 보호무역주의의 심화	48
1. 미국 통상 법제의 구조와 관련 보호무역조치의 강화 경향	48
2. 시장접근 보장 조치의 강화	52
제3절 국제 통상·투자 분야에서의 국가안보 중요성 부상	58
1. 글로벌 기술패권 경쟁과 국가안보 관련 주요 쟁점	58
2. 국제 통상 규범과 위기	66
제4절 시사점 및 소결	80

제3장 수입제한조치 관련 쟁점 / 83

제1절 서 설	85
제2절 미국의 일방적 수입제한 조치와 입법적 근거	87

1. 개 설	87
2. 미국의 수입제한조치 관련 법령	88
3. 미국의 통상정책에 따른 관련 법령 변화	108
4. 232조와 수입제한 조치	114
제3절 스페셜 301조와 지식재산권 보호	126
1. 개 설	126
2. 스페셜 301조 보고서와 비정기 검토	137
3. 『2018 Special 301 Report』과 미-중 간 지식재산권 보호 관련 쟁점	143

제4장

수출 및 국내투자 통제분야 쟁점 / 149

제1절 서 설	151
제2절 미국의 수출 통제 강화와 관련 입법	152
1. 개 설	152
2. 미국의 수출통제 관련 법령	154
3. 2018년 수출통제개혁법의 최신기술과 기초기술	166
제3절 미국의 국내 투자 통제 강화와 관련 입법	170
1. 외국인투자에 대한 국가안보 관련 심사 제도	170
2. 2018년 외국인투자 위험조사 현대화법(FIRRMA)의 제정	171

제5장

국제 통상규범 합치성 검토 및 결론 / 191

제1절 국제 통상규범 합치성 검토	193
1. WTO 무역구제조치와의 비교	193
2. GATT 21조 안보예외 적용 여부	196
3. FTA 안보예외와의 관계	202

제2절 시사점 및 결론	204
1. 미국의 일방적 수입제한조치 대한 법리적 이해	204
2. 국제 통상질서의 변화에 대한 적극적 대응	207
3. 국가 안보 관련 국내 통상법제의 정비	219
4. 미국의 통화보조금 개정안의 WTO 규범 합치성에 대한 대응 법리 모색	227
참고문헌	233
【부 록】 미-중 무역전쟁 분야별 주요 쟁점 관련 뉴스기사 및 주요내용	251

Korea
Legislation
Research
Institute

제1장 서론

제1절 연구의 목적

제2절 연구의 범위 및 방법

제1장 서론

제1절 연구의 목적

최근 국제 통상 환경은 빠른 속도로 변화하고 있으며, 미국을 중심으로 한 보호무역주의가 점차 심화되고 있다. 즉, 기존의 국제 통상·투자 질서와 규범은 글로벌 경기 침체로 인한 미국의 자국우선주의 정책이나 TPP 탈퇴 선언, 4차산업 핵심기술에 대한 미국의 대 중국 견제, 영국의 Brexit, EU의 역내 투자법원 설립 논의, WTO 체제 변화 가능성 등 다양한 변화의 기로에 놓여 있다.

특히, 미국의 경우 트럼프 정부 출범 이후 국내법을 이용한 보호무역을 한층 더 강화하고 있으며, ‘미국 우선주의’를 바탕으로 한 보호무역주의 정책이 더욱 심화되고 있다. 국제 무역과 투자 분야에서 중추적 역할을 해 온 미국은 최근 국내 경제 상황을 개선과 미국 기업에 대한 외국 정부의 공정·균등한 대우를 확보할 목적으로 미국 국내 투자·통상법제를 적용한 강력한 보호무역 조치를 취하고 있는 것이다.

미국의 「1962년 무역확장법(Trade Expansion Act of 1962)」 제232조에 따라 대통령에게는 국가안보 관련 수입품에 대한 관세 부과를 할 권한이 있다. 실제로 해당 권한을 적용하여 2017년 4월, 트럼프대통령은 수입되는 철강·알루미늄 제품에 대한 미국 안보 위협 여부를 조사하도록 상무부에 Presidential Memorandum를 통해 지시하기도 하였다.¹⁾

1) 이정민, “미국, 무역확대법 232조 심층 분석과 전망”, KOTRA 미국워싱턴무역관, 2017. 7. 17. (<http://news.kotra.or.kr/user/globalAllBbs/kotranews/album/2/globalBbsDataAllView.do?dataIdx=159885&searchNationCd=101001>, 2019.10.22. 최종검색)

이처럼 미국의 보호무역 조치나 투자 제한 등과 관련한 미국 국내법제에 대한 이해를 바탕으로 미국의 각 조치와 그 근거 법규가 국제 통상·투자 규범과 정합성을 가지는지 등에 대하여 검토하는 것은 향후 우리나라의 대응 방향을 정하는데 매우 중요한 요소가 될 것이다.

다만, 미국이 반덤핑·세이프가드·보조금 및 상계관세 조치 등 다자간 국제통상규범 형성 과정에서 주도적인 역할을 담당하였던 미국이 최근에는 WTO 분쟁해결제도에 대하여 불만을 드러내고 있어서 국제통상 분야에서의 긴장감은 더욱 고조되고 있다.

이처럼 빠르게 변하고 있는 국제 통상·투자 환경은 내수시장이 작고 수출의존도가 높은 우리나라에게 지대한 영향을 미칠 것으로 평가되고 있으며, 수출의존적 산업구조에도 다양한 변화가 예상된다. 따라서, 우리나라 정부나 기업들이 미국의 강력한 수입 제한 조치나 투자 제한 조치에 효과적으로 대처하기 위하여서는 미국 국내법에 대한 이해가 필요한 측면이 있으며, 이처럼 미국 국내법에 근거하여 일방적으로 취해지는 수입제한조치가 국제 통상·투자 규범과 합치성을 갖추었는가에 대한 검토를 통하여 WTO 분쟁해결제도의 적극적 활용 등 대응책을 마련할 필요가 있다. 이는 미국의 일방적 수입제한 조치나 대미 무역수지 흑자국에 대한 통상압력 움직임은 다수의 국제통상법적 문제를 야기할 소지가 있으며, 실제로 기존에 실시한 미국의 통상압력이나 일방적 무역조치가 WTO 규범에 합치하지 않는다는 판정을 받은 사례들도 있었기 때문이다. 따라서, 우리나라 정부와 기업도 미국이 향후 보호무역주의를 강화하기 위하여 취하는 무역규제 조치나 투자 제한 조치에 대하여 활용가능한 법적 논리와 대응방안을 개발하여야 할 것이다.

한편, 트럼프 정부 출범 이후 미국은 무역 불균형 해소와 자국기업의 중국시장에 대한 공정하고 공평한 시장접근, 국가안보를 명목으로 대 중국 무역규제 및 투자규제를 강화하고 있으며, 중국의 4차산업혁명 관련 산업 내지 제조2025 관련 산업 등 하이테크 업종에 대한 무역규제가 지속될 것으로 보인다. 미국 트럼프 행정부의 보호무역 기조에 변화가 없는 한 미국의 무역규제 강도는 더욱 강화되거나 장기화될 것으로 예상되며, 중국에 대한 통상·투자 규제와 압박은 일정 부분 우리나라에도 직접·간접적인 영향을 미치게

된다. 특히, 우리나라는 미국과 중국이 최대교역대상국인 만큼 미-중 무역분쟁이 심화될 수록 연관 산업에 대한 피해도 발생할 것으로 예상된다. 미국과 중국의 기술패권 경쟁에서 미국이 수출 통제를 강화하고 외국인의 미국 국내 투자에 대하여 투자심사를 더욱 엄격하게 하고 있는 입법 추세는 우리나라에도 일정 부분 영향을 미칠 것으로 예상된다.

따라서, 최근 가장 강력한 보호무역주의 정책을 펼치고 있는 미국 국내의 국제 통상·투자 법제와 트럼프행정부의 각 수출입 통제 및 투자 통제와 관련된 규제 조치를 살펴보고, 각 조치와 그 근거 법규가 국제 통상·투자 규범에 합치하는지를 각 사안별로 검토하는 것은 우리나라 정부와 기업의 통상전략을 수립하는데에 중요한 기초가 된다 할 것이다.

이처럼 미국 국내 통상·투자 법제와 이를 근거로 한 무역규제 조치 및 투자제한 조치 등을 살펴보고, 국제 통상·투자 규범과의 정합성을 검토함으로써 본 연구가 향후 국제 통상·투자 분야 관련 현황을 반영한 학술적 기초자료로서 활용될 수 있을 것으로 기대해 본다. 또한, 미국이 국내의 통상·투자 법제 제·개정을 통하여 ‘국가안보’ 개념을 확대 적용하고, 외국인투자에 대한 국가안보 심사 절차와 기준을 강화하고 있는 상황에서 이러한 미국의 경제적 국가안보 개념의 채택이 국제 통상·투자 환경에도 영향을 미치고 있는지를 함께 살펴봄으로써 새로운 통상·투자 질서의 재편에 대한 일정한 기초자료를 제공하고자 한다.

제2절 연구의 범위 및 방법

1. 연구의 범위

본 연구에서는 미국의 통상·투자법제에 대한 정확한 이해 제고를 위하여 미국 내 통상·투자 법제나 관련 조치가 가지는 헌법적 지위 및 특징에 대하여 간략히 소개하는 한편, 미국 트럼프 행정부의 대외통상정책 변화에 따른 각종 법규를 소개하여 분석하도록 한다. 미국 헌법은 통상과 관련된 대통령의 권한과 범위를 규정하고 있으며, 연방관세법

원의 사법기관 지위를 인정하고 있기 때문이다. 미국 내에서는 통상과 관련하여 단일입법 형태가 아닌 다양한 규제 체계를 취하고 있으며, 이러한 수입·수출에 관한 통상법규나 조치 외에도 미국 내 직접투자에 대한 국가안보 관련 판단 절차가 강화된 외국인투자법 규도 개정되어 시행되고 있으므로 관련 미국 통상·투자법제에 대하여 소개하도록 한다.

특히, 1995년 WTO 출범이후 미국은 WTO 회원국과 관련된 무역분쟁을 WTO 분쟁해결메커니즘을 통해 해결하여 왔으나 트럼프행정부는 1974년 무역법 301조를 직접 적용·이행하는 방향으로 변화 중이며, 스페셜 301조와 관련한 연례보고서와 비정기 검토 보고서들도 공개되고 있으므로 이에 대한 미국 정부의 입장을 분석하기 위하여 각 권한기관의 관련 조사·검토 보고서를 함께 살펴보도록 한다.

나아가, 미-중 통상분쟁에서 주로 문제가 되고 있는 301조 및 슈퍼301조, 스페셜301조에 대하여 검토함으로써 우리나라에 주는 시사점을 도출할 수 있도록 한다. 이를 위하여 통상법 Section 301: SUBCHAPTER III – ENFORCEMENT OF UNITED STATES RIGHTS UNDER TRADE AGREEMENTS AND RESPONSE TO CERTAIN FOREIGN TRADE PRACTICES와 함께 Super 301: TITLE 19, U.S. CODE, SUBCHAPTER III - ENFORCEMENT OF UNITED STATES RIGHTS UNDER TRADE AGREEMENTS AND RESPONSE TO CERTAIN FOREIGN TRADE PRACTICES, Special 301: §2242. Identification of countries that deny adequate protection, or market access, for intellectual property rights를 분석 대상 법규로 하고, 관련 보고서들의 내용도 함께 살펴볼 수 있도록 한다.

이러한 미국 국내 통상법제에 대한 소개와 분석이 우리나라 정부와 기업에 주는 정확하고 구체적인 시사점을 도출할 수 있도록 미국의 무역구제조치들이 가지는 법적 지위와 구조적 특징을 분석하고, 이를 토대로 WTO 규범과의 정합성을 보여주는 사례들을 참고하도록 한다. 즉, 미국의 일방적 무역구제조치가 국제 통상·투자 규범과 정합성을 가지지 못한 사례에 대하여 간략히 소개하고, 이러한 사례에서 문제가 된 미국 내 각 규정들을 검토함으로써 정확한 대응방안을 제시하도록 한다. 이와 관련하여서는, 반덤핑관세(Part

II—Imposition of Antidumping Duties), 상계관세(SUBTITLE IV—COUNTERVAILING AND ANTIDUMPING DUTIES), 불공정 무역관행((section 337): §1337. Unfair practices in import trade), 글로벌 세이프가드(SUBCHAPTER II—RELIEF FROM INJURY CAUSED BY IMPORT COMPETITION), Memorandum on Actions by the United States Related to the Section 301 Investigation(2018 March 22) 등이 주요 내용이 되고, 1962년 무역확장법(Trade Expansion Act of 1962), 1974년 무역법(Trade Act of 1974), 1979년 무역협정법(Trade Agreements Act of 1979), 1984년 무역 및 관세법(Trade and Tariff Act of 1984), 1988년 종합무역경쟁력법(Omnibus Foreign Trade and Competitiveness Act of 1988) 등의 법률에 대하여서도 관련 규정의 제·개정 사항을 중심으로 살펴본다.

그리고, 중국과의 기술패권경쟁의 결과로 나타난 미국의 “국내투자통제 및 수출통제”와 관련하여, 2018년 외국인투자 위험조사 현대화법(Foreign Investment Risk Review Modernization Act of 2018) 개정을 통한 CFIUS 검토권한 범위 확대 및 권한 강화 (국가안보 및 기술유출 방지의 목적) 내지 물품수출로 인한 기술유출 방지를 목적으로 하는 수출통제법 (Export Control Act)의 개정법인 2018년 수출통제개혁법(Export Control Reform Act of 2018)에 대한 분석을 수행함으로써 관련 기초자료를 제공하도록 한다. 우선, 미국 통상정책에서 최근 국가안보를 위한 다양한 규제조치가 이루어지고 있으며, 이러한 변화와 국제통상법제와의 합치성 여부를 판단하기 위하여, 미국의 2018년 외국인투자 위험조사 현대화법(Foreign Investment Risk Review Modernization Act of 2018)을 기초로 하는 다양한 안보/외교 분야 법규를 분석하도록 한다. 즉, 국가안보 외국투자규제 관련 법인 2018년 외국인투자 위험조사 현대화법(Foreign Investment Risk Review Modernization Act of 2018)을 중심으로 미국의 국가 안보 관련 국제투자법제가 가지는 법리적 특징 및 절차 등을 분석한다.

한편, 미국이 자국우선주의를 내세우면서 ‘국가안보’ 개념을 경제 분야에 확대 적용하고 있으므로 이러한 미국 국내 통상·투자 법제에서의 ‘국가안보’ 적용범위 및 기준, 심사절차의 변화가 국제 통상·투자 질서에 미치는 영향을 살펴볼 수 있도록 관련 미국 국내법과 함께 우리나라의 관련 통상·투자 법제의 구성과 변화 가능성을 함께 검토하기로 한다.

2. 연구의 방법

본 연구에서는 미국 국내 통상·투자 법제와 이를 근거로 하는 무역·투자 제한 조치 등이 국제 통상·투자 규범과 가지는 정합성을 검토하고, 이에 대한 우리나라 정부와 기업의 효율적이고 구체적인 대응방안의 모색에 그 목적이 있으므로 이에 필요한 다양한 연구방법을 활용하도록 한다.

즉, 미국 국내 통상·투자 법제 검토에 필요한 문헌 연구 및 현행 정책과 법령의 분석 외에도, 국제 통상·투자 규범과 가지는 정합성 검토를 위하여 국제 통상 관련 기구들의 홈페이지에 공개된 다양한 문헌과 자료를 검색하도록 한다.

또한, 법령과 정책에 대한 문리적 연구에만 매몰되지 않도록 각 분야 유관 연구기관의 협력을 받아 민관학 협력방식의 연구를 진행하도록 한다. 즉, 대외경제정책연구원, 산업연구원, 과학기술정책연구원 등 다양한 유관기관과 협력함으로써 정확한 과제 방향성 설계를 도모하도록 한다. 그리고, 관련 민간기구 내지 협회 등의 실무자와 학계 전문가들과도 긴밀하게 연구의 방향성에 대하여 논의함으로써 실무적인 관점에서의 변화와 개선 사항을 적극적으로 수렴하였다.

그리고, 통상 분야 전문가, 미국법제전문가, 외국인투자법제 전문가, 미-중 통상분쟁 관련 전문가 등 다양한 전문가들의 의견을 객관적으로 수렴할 수 있도록 각 분야 전문가로 구성된 자문단을 구성하여 수시로 전문가회의 방식의 자문회의를 개최함으로써 보다 정확한 방향성 확정과 개선방안을 도출할 수 있도록 한다.

각 분야별 논의 주제에 대하여서는 워크숍 개최를 통하여 보다 밀도있는 논의를 통한 개선방안 도출이 가능하도록 하며, 미국 국내 통상·투자 법제에 대한 객관적 조명과 국제 통상·투자 규범 간 정합성 검토를 근거로 우리나라 정부와 기업이 미국의 일방적인 무역구제 조치나 투자제한 조치를 발동하는 경우에 대한 구체적인 대응 방안을 모색하기 위하여 전문가들과 지속적으로 의견을 교환하였다. 특히, 수출통제와 관련하여서는 고려대학교 법학연구원의 김민주 박사님의 원고 자문을 받았으며, WTO 개혁 논의에 대하여서는 연세대학교 이주윤 박사님의 자문을 받는 한편, 국가안보 관련 국내 통상법제의 정

비 방향성에 대하여서는 한국소비자원의 김성천 박사님의 자문을 받음으로써 각 분야별 전문성과 최신성을 확보할 수 있도록 하였다.

관련 회의 및 워크숍 추진 일정과 개요는 각 회의 진행회차별로 그 주요내용을 정리하여 보고서에 담을 수 있도록 한다.

각 회차별 전문가회의 정리 내용은 다음 <표 1>, <표 2>, <표 3>과 같고, 워크숍 진행 내용은 <표 4>와 같다.

<표 1> 제1차 전문가 회의 (2019년 1월 24일)

미국 통상법제 관련 현황 검토 및 연구범위 등에 대한 의견 수렴

○ 미국 통상법제 관련 현황 검토

- 미국 통상법제의 헌법적 지위 및 특징은 법무부에서 발간된 2018년 미국통상법 보고서를 참고하여 간략하게 언급하는 정도로 무방할 것으로 판단됨
- 미국 통상법제를 테마별로 나누어 관련 내용 소개 및 각 테마별 WTO 판정 CASE 분석 등을 시도하고, 제3차 년도에 WTO규범 합치성을 좀 더 심도있게 논의하는 것이 연구의 취지 및 다년 차 과제의 기획의도에 부합할 것임
- 투자 관련 미국 법제인 [FINSIA]에서의 CFIUS(외국인투자위원회)의 검토권한 강화와 관련하여 최근 개정된 [FIRRMA] 에 대한 내용을 국내 투자 통제 내용으로 구성할 것
- 미국이 국가안보를 계속 강조하고 있는 가운데, WTO규범 제21조와 관련한 케이스를 추가하여 국가안보 분야에서 다룰 수 있을 것임
- 미 하원에서 발행되는 [Blue Book]을 찾아 최근 통상법제 관련 내용이 상세하게 공개되어 있는지 확인할 필요가 있음
- USTR 보고서 외에도 기존의 NAFTA를 개정한 USMCA의 내용을 통하여 미국이 원하는 통상정책에 대한 기본 방향을 파악할 수 있을 것임

검토 요청

○ 보고서 구성 및 추진 체계 관련 검토

- 전체 보고서의 대략적인 목차는 우선 미국 국내통상법 소개를 통하여 경제제재의 법적 근거를 제시하고, 본문의 각 장에서는 각각 무역규제별 미국 국내법 및 WTO CASE 를 연계하여 제시하도록 함
- 각 장은 제로잉(반덤핑, 보조금, SG)과 AFA, PMS(특별시장상황) / 국내투자통제(CFIUS, FIRRMA)와 수출통제, 수입제한 조치와 국가안보/ 301조(스페셜301조) 등을 고려함
- 각 분야 관련 전문가 섭외 등도 추진 일정에 맞추어 지속적으로 함께 고려함

<표 2> 제2차 전문가 회의 (2019년 1월 25일)**연구계획 소개 및 연구범위 설정에 따른 미중통상분쟁에 관한 현황 및 방향성 검토****○ 연구범위 설정에 따른 미중통상분쟁 현황 분석의 필요성 등 소개**

- 미국의 통상정책의 WTO 규범 합치성에 대한 고민이 미중통상분쟁과 가지는 관련성을 검토함으로써 우리나라에 주는 시사점을 추출

○ 향후 WTO 규범 체계의 변화 가능성 검토

- DSU 패널에 대한 재신임 불승인에 따른 WTO 체제 붕괴 가능성을 전제로 새로운 다자주의 무역 규범과 Tool이 출현한다면, 4차산업혁명 시대에 대응하는 새로운 통상규범이 필요하며, 대규모 ROUND 개최를 통한 서비스무역 관련 규범체계의 정립이 필요
- FTA 는 WTO 체계와 WTO RTA 위원회규정을 통하여 상호보완적 관계를 유지하여 왔으나, 현재의 WTO 규범체계가 유지되지 못하는 경우에는 FTA 규정 자체에 분쟁해결제도나 관련 기구들에 대한 독립적인 운용도 필요할 것
- 미중통상분쟁은 장기전 양상을 띠 것으로 예측되며, 단순한 단기적/단편적 통상분쟁이 아닌 기술 패권을 주도하려는 강력한 의지를 가진 두 강대국 간의 힘겨루기로 이어질 것으로 보임

검토 요청**○ 미-중 통상분쟁 심화에 따른 통상정책 방향성 관련 검토**

- 미중통상분쟁으로 인하여 통상규범 체제의 재편이 가속화 될 것으로 예상되는 가운데, 글로벌가치사슬에 기반을 둔 통상전략의 수립이 필요하며, 이에 상응하는 우리나라의 통상정책이 필요함
- 국가의 국권을 통한 국제통상질서 편입과 관련 통상정책의 결정은 국민의 이익을 우선하여 판단할 필요가 있으며, 이에 대한 근본적 고민도 필요함

<표 3> 제3차 전문가 회의 (2019년 3월 6일)**미국 통상·투자 법제 관련 최근 이슈를 기초로한 연구범위 조정 및 연구대상 법제 검토****○ 연구방향성 및 착수심의회 결과 소개**

- 본 연구는 3개년간의 연구를 목표로 제1차년도인 2019년도에는 최근 이슈가 되고 있는 미국의 통상·투자 법제를 중심으로 국제규범과의 정합성 검토 및 관련 시사점 도출을 목적으로 함
- 착수심의회에서는 본 연구의 범위를 연구의 목적과 연구기간 등에 맞게 좀 더 구체적이고 심층적으로 정할 필요가 있다는 의견이 다수 제기 되었음
- 따라서, 최신 미국의 통상·투자 법제 관련 이슈와 관련하여 학문적 기여도 및 정책적 기여도가 높은 보고서 작성을 위하여 연구대상 및 관련 연구범위에 대한 조정이 필요함을 제안

검토 요청**○ 미국의 최근 통상·투자 법제 관련 이슈에 따른 연구범위 조정 및 연구대상 법제 검토**

- 최근 미국은 보호무역주의 기조를 강화하면서, 관련 정책을 뒷받침할 다양한 통상법제를 지속적으로 제개정하고 있는 상황이며, 다양한 무역구제조치 이슈들이 나온 바 있음
- 그리고, 다른 나라에 미국투자자가 투자할 경우, 지식재산권 이슈와 관련하여 스페셜 301조 규정을 적용하겠다는 강한 의지를 드러내면서 최근 지식재산권 이슈도 부상되었음
- 특히, FINSA 에 대한 개정법으로서, CFIUS(Foreign Investment Committee) 기능 강화를 주요골자로 하는 FIRRMA(Foreign Investment Risk Review Modernization Act)제정이 있었음

○ 연구대상 범위 검토

- 무역구제조치 이슈와 관련하여서는 대부분의 핵심 이슈들에 대하여 학계 관련 선행논문들이 다수 작성되어 있는 상황이며, 미국 통상법제 전반의 기초적인 내용은 법무부에서도 2018년 연말 작성되어 배포된 바 있어, 이러한 기존 연구와 겹치지 않도록 연구범위를 특정하여 좁힐 필요가 있음
- 지식재산권 이슈의 경우, 미국이 중국에 제기하는 다양한 문제제기에 대한 근거와 관련하여 국제규범에 기반하기 보다는 자국의 이익에 집중하고 있어서 미국의 통상·투자법제 검토의 실익보다는 양국간 외교/정책적 이슈가 더 강한 측면도 있음
- 최근 CIFIUS 권한 강화 및 FIRRMA 제정, 232조의 적용 등 미국 통상·투자법제와 관련하여 강력한 미국의 정책적 의지를 뒷받침하기 위한 법제가 제정되고 있으나, 국내에서 이에 대한 연구는 아직 부족한 편임
- 따라서, 2019년 연구가 진행되는 미국의 통상·투자법제에 대하여서는 i) 기존 선행연구가 없고, ii) 단순한 정책이나 조치에 좌우되는 이슈보다는 CIFIUS 권한 강화 및 FIRRMA 제정, iii) 232조의 적용 등과 관련된 통상·투자법제에 관하여 심층 연구를 하는 것이 바람직할 것으로 판단됨

<표 4> 워크숍 (2019년 9월 5일, 6일 24일)**회의 주제****○ 각국 국가안보 관련 국제 통상·투자 법제 현황과 우리나라에 대한 시사점 검토**

- 최근 미국이 보호무역주의 기조를 강화하면서 내세우고 있는 ‘국가안보’ 개념이 기존의 국제통상 무역질서에서 적용되었던 ‘국가안보’의 개념보다 확대되어 적용되는 경향이 두드러지고 있음
- 미국은 최근 일련의 법규 제·개정을 통하여 ‘국가안보’에 대한 무역구제조치 적용범위와 외국인 투자 심사 적용범위를 확대하고 있으며, 이는 중국과의 통상·투자 분야 관련 정책에 직접적인 영향을 미치고 있음. 이에 대한 각국의 반응과 향후 ‘국가안보’에 대한 국제 통상·투자 질서 및 각국의 관련 국내법제에 대한 영향을 검토 요청

검토 요청**○ 미국, 일본, 중국, 러시아, 대만 등 우리나라 주변국의 ‘국가안보’ 개념 적용범위 적용 경향을 분석함으로써 향후 ‘국가안보’ 개념의 국제 통상·법제 분야 적용에 대한 새로운 방향성을 살펴보고, 우리나라에 대한 시사점 및 대응방향을 검토함**

- 미국의 ‘국가안보’ 판단 기준과 법적 근거, ‘국가안보’ 개념이 미국의 통상·투자 관련 무역구제조치 및 수출입통제, 외국인투자 등에 미치는 미국 내 최신 법개정 현황과 우리나라나 세계 통상·투자 질서에 미칠 영향에 대하여 검토함
- 최근, 일본에서도 ‘국가안보’와 관련된 내용으로 우리나라에 대하여 일명 ‘화이트리스트’에서 제외하는 방식의 수출통제조치를 강화하는 정책을 취하고 있어서, 일본의 ‘국가안보’ 관련 법제 구조 및 수출입 관련 정책 등을 검토함
- 미국과 통상분쟁이 격화되고 있는 중국의 경우에도 반독점법 내지 외상투자법 등에 ‘국가안보’ 심사 규정이 명문화되어 있는 점, 그동안 중국은 중국기업에 대한 외국기업의 인수·합병 방식 투자에 대한 ‘국가안보’ 심사를 진행하여 왔으나, 미국이 중국을 겨냥한 미국기업에 대한 중국의 투자에 대하여 ‘국가안보’ 심사를 강화하고 있어서 향후 중국이 외상투자법 내지 반독점법을 통하여 ‘국가안보’ 심사를 어떤 식으로 적용하여 운영해 나갈지 관심이 모아지고 있으므로 이에 대한 내용을 검토함
- 미국과 중국, 일본과 견제 관계에 있으면서도 일정한 힘의 균형을 이루고 있는 러시아의 경우, 그동안 ‘국가안보’ 관련 통상·투자 법제가 어떻게 변화하여 왔는지 살펴봄으로써 우리나라에 대한 시사점 내지 협력방안 등의 모색방안을 검토함
- 미국과 일본, 중국의 영향을 직접적으로 받는 대만의 관련 반응과 정책적 조치를 살펴봄으로써 우리나라에 대한 시사점을 검토함

제2장

국제 통상환경의 변화와 새로운 통상이슈의 등장

제1절 서 설

제2절 보호무역주의의 심화

제3절 국제 통상·투자 분야에서의 국가안보 중요성 부상

제4절 시사점 및 소결

제2장

국제 통상환경의 변화와 새로운 통상이슈의 등장

제1절 서 설

최근 미국이 일방적으로 취한 무역구제조치에 대한 분쟁 사례들을 살펴보면, 미국은 다른 나라에 대한 무역구제 조치를 실시할 때 미국 국내법을 우선 적용하는 경향이 강하지만, 반대로 다른 나라들이 자국 국내법을 근거로 통상규범 위반을 정당화하려는 시도에 대하여서는 엄격한 측면도 있어서 법리적용의 일관성이 부족한 부분도 있다는 판단들도 제기되고 있다.²⁾ 즉, 미국은 통상협정 이행법인 「1979년 무역협정법(Trade Agreements Act of 1979)」과 「1994년 우루과이라운드협정법(Uruguay Round Agreement Act)」에서 통상협정에 규정된 사항의 미국내 이행을 위한 법률로서의 입법목적과 미국 영토 내에서 적용되는 것은 이러한 이행입법이어야 함을 명확히 한 바 있다. 다만, 이러한 미국의 국내법 적용 원칙은 국내법 우선 원칙으로 해석하기 보다는 통상협정을 미국 내에서 이행하기 위하여서는 미국 국내법으로서의 이행입법이 필요함과 해당 이행입법이 미국 내에서 적용되어야만 한다는 원칙적이고 선언적인 규정으로 해석하는 것이 타당할 것이다. 이는 1969년 조약법에 관한 비엔나협약(Vienna Convention on the Law of Treaties) 제27조에서 어느 국가도 자국 국내법을 이유로 국제법상의 의무 위반을 정당화할 수 없음을 분명히 하고 있기 때문이다.³⁾⁴⁾

2) 법무부, 『최신 미국 통상법』, 법무부, 2018.9., 114면.

3) 이재민, “국내법 우선 적용조항과 비엔나 협약 제 27조”, 『법학논총』, 28집 4호, 한양대학교, 2011.12, 62-63면.

4) Article 27 Internal law and observance of treaties “A party may not invoke the provisions of its internal law as justification for its failure to perform a treaty. This rule is without prejudice to article 46”

트럼프 정부는 2019년 미국의 통상정책의제 목표를 ‘미국 국민들에게 혜택을 주기 위한 무역 재균형화’(rebalancing trade to benefit Americans)로 설정하였으며, 이는 ① 미국-멕시코-캐나다 무역협정(USMCA)의 의회비준 필요성, ② 중국과의 무역협상 및 중국에 대한 제재 지속, ③ 중국을 제어하기 위한 WTO 개혁의 필요성 등으로 요약된다.⁵⁾

미국은 최근 중국과의 무역적자를 해소하기 위하여 다양한 무역구제조치를 취하고 있으며, 미국의 자국우선주의 정책과 맞물려 미·중 무역전쟁으로 불릴 만큼의 격렬하게 상호 견제적인 무역 정책을 실시하고 있다.⁶⁾

다음의 <표 5>는 이러한 미국과 중국의 무역전쟁 관련 현황을 시기별로 정리한 내용이다.

<표 5> 미·중 무역분쟁 분야별 주요 쟁점 현황⁷⁾

■ 미·중 무역전쟁 분야별 주요 쟁점		
키워드	일 시	내용
관세 부과	'18.8월	· 22-23일 미,중 무역 분쟁 관련 대화 시도
	12월	· 중국산 제품에 부과하고 있던 관세율 25%로 인상 안 보류
	'19.6월	· 미중 정상회담 개최, 무역협상 재개에 합의
	7월	· 미 정부가 중국산 제품에 부과한 25% 관세로 인해 중국에서 생산되는 소비재와 가전제품의 미국 내 가격 큰 폭 상승
		· 양일간 상하이에서 미중무역 고위급 협상 개최
	· 화웨이(華爲)에 대한 미국의 제재 해제 문제가 미·중 무역협상 최대 의제로 부상	

5) 설송이,이미연, “미국의 2019년 통상정책 방향 및 시사점”,『KITA 통상리포트』, 2019 vol. 01, 한국무역협회, 2019.1., 2면.

6) 1978년 개혁개방 정책을 수립하여 대외개방을 확대하면서 급속한 경제성장을 이루어 온 중국은 M&A를 통한 해외주요 기술기업 인수 등 적극적으로 해외투자를 확대하여 온 바 있다. 세계의 공장으로서 불릴 정도로 거대한 제조국으로서 자리매김하기 시작한 중국은 최근 [중국제조2025]나 [인터넷+]와 같이 신기술·신산업 활성화와 고도화를 위하여 국가주도의 정책을 수립하여 추진해오기도 하였다(상세한 내용은, 김명아, “중국의 인공지능 관련 정책 추진 동향과 제도적 시사점”, 『CSF 전문가 오피니언』, 대외경제정책연구원. 2018.8.를 참고).

7) 각 언론사 홈페이지 뉴스기사 종합(부록 1)에서 각 내용 및 출처 제시

■ 미-중 무역전쟁 분야별 주요 쟁점			
키워드	일 시	내용	
	8월	· 美, 오는 9월 1일부터 3천억 달러의 중국 상품에 대해 추가로 10%의 관세를 부과할 수 있다고 밝힘	
		· 중국은 추가 관세에 대응하여 미국산 농산물 구매 계획을 중단한다고 발표	
		· 중국 상품을 대상으로 한 미국의 평균 관세율이 오는 9월에 20%를 돌파할 것으로 전망	
		· 미중 통상분쟁 격화로 중국 경제성장률이 그간 예상치 2019년 6.2%, 2020년 6.1%에서 6.1%와 5.8%로 각각 저하할 것으로 예상	
		· 중국 정부, 미국의 추가관세 발동에 대응하여 ‘신뢰할 수 없는 기업’ 명단 공표 예정	
		· 트럼프 대통령 18일 삼성과 경쟁하는 애플에 대한 지원 방안을 모색 중임을 시사	
		· 무역적자 해결책으로 고율관세 부과와 인위적인 통화가치 절하 조치가 효과가 없을 것으로 전망함	
	9월	· 미, 중국산 제품에 대한 관세 인상을 연기	
		· 중국이 미국 농축산물 구매 재개를 위한 절차를 시작	
		· 중국 정부, 미국산 대두를 구입하는 일부 지방 정부와 기업들에게 추가 관세를 면제	
	5G 이동 통신	’18.2월	· 미국 정부가 중국 화웨이나 ZTE의 통신장비를 구매하거나 임차하지 못하도록 하는 법안이 미 상원에서 발의
		’19.1월	· 미 의회, 화웨이, ZTE 및 기타 중국 통신장비업체의 미국 부품 구매를 금지하는 법안을 발의
3월		· 화웨이가 미국 연방법원을 통해 미국 정부의 화웨이 장비 배제가 위헌이라고 제소	
6월		· 중국 당국이 미국 등 주요 IT기업이 화웨이 제재 동참에 대비한 경고메시지를 보낼 때 삼성전자와 SK하이닉스가 포함	
7월		· 백악관 무역제조업정책국장, 화웨이에 5G 부품 판매를 금지한 정책은 바	

■ 미-중 무역전쟁 분야별 주요 쟁점		
키워드	일 시	내용
		꺾지 않았다고 강조
		· 화웨이의 상반기 매출이 지난해 같은 기간보다 24% 상승함
	8월	· 화웨이는 브라질에 8억 달러를 들여 5G 기기를 생산하기로 함
		· 미국 정부가 9월 1일부터 중국 제품에 10%의 추가 관세를 부과하겠다고 밝힌 가운데 중국이 반격을 경고
9월	· 중국 화웨이가 미국 정부의 압박에도 불구하고 전 세계에 20만대의 5G 이동통신 중계기를 출하	
해외 투자	'17.7월	· 알리바바의 머니그램 인수 건 외에도 CFIUS가 추가로 4건의 중국 기업 M&A 승인을 지연
	9월	· 올해 미국, 유럽, 일본에서 중국 기업의 M&A는 전년동기 대비 3분의1 줄어듦
	11월	· 미국 의회가 미 기업 투자에 대한 외국인 직접투자(FDI) 규제를 강화하는 내용의 법안 상정
	'18.6월	· 올해 1~5월 중국 자본의 대미 투자는 18억 달러(약 1조 9900억원)를 기록
	10월	· 미 재무부, 다음달 10일부터 강화된 외국인 투자 규제를 시행계획 발표
	'19.1월	· 2018년 중국의 대미 직접 투자는 전년 대비 83% 급감한 48억달러(약 5조3700억원)로 집계
	2월	· 이스라엘 기술 기업들에 대한 중국의 투자에 대해 미국이 안보 우려 제기
	7월	· 미중 무역전쟁 '휴전' 합의 후 일본과 중국 증시가 1일 급등 마감
	8월	· 2019년 상반기 경상수지 흑자 지난해 상반기 대비 25% 가까이 감소
	9월	· 2018년도 중국의 해외투자 10% 감소
글로벌 가치 사슬	5월	· 제조업체들이 관세 부담을 피해 중국 이탈에 속도를 내고 있음
	7월	· 미중 무역분쟁 이후 신흥국 중 경상수지 흑자 국가에서 주가·통화가치가 하락한 반면 적자국가에서는 오히려 상승
	8월	· 미국의 경제성장률 전망치를 하락

■ 미-중 무역전쟁 분야별 주요 쟁점		
키워드	일 시	내용
통화 전쟁 (환율 조작국 지정)	'19.7월	· 미, 중국을 환율 조작국 지정에서 제외
	8월	· 미 상무부, 환율조작국 판정 국가의 상품을 수출 보조금이 지급된 불공정 상품으로 판정, 상계관세를 부과하는 규정 추진
		· 달러 당 위안화가 7.0449달러로 최고치에 달해 2008년 3월 이후 가장 높은 수준을 기록
	9월	· 미중 실무진 무역 협상을 통해 2개월 만에 무역 협상을 재개하기로 함
	10월	· 미중 고위급 무역 협상
금융 제재	'18.8월	· 미 상무부, 8월 1일 수출 통제 대상(export control list)에 중국 기업과 연구소 44곳을 추가
	'19.6월	· 미 상원, 북한과 거래하는 중국 은행에 대해 제재를 가하는 법안을 통과
	8월	· 미국이 니콜라스 마두로 베네수엘라 정권에 대해 전방위로 압박 수위를 높이는 와중에 중국 기업이 베네수엘라 정유업체와 계약을 체결
	10월	· 美, 28개 中 기업 블랙리스트 추가
해외 자산 동결	'19.8월	· 미 정부, 마약성 진통제 펜타닐을 제조해 미국에 수출한 중국인과 중국 기업 제재(자산동결)
기타	'18.8월	· 도널드 트럼프 미 대통령이 2019 회계연도 국방수권법안(NDAA)에 서명
	12월	· 신규 외국인투자법 초안 3기 전국인민대표대회 상무위원회에 제출하여 심의 시작
	'19.1월	· 독일의 지난해 경제성장률이 전년 대비 크게 하락 미중 무역전쟁이 독일 수출에 영향을 미쳤을 것
	7월	· 한국의 중국에 대한 수출 비중은 2018년 기준 약 26.8%에 달함
	10월	· 美, 이슬람 소수민족을 대상으로 한 대규모 구금과 학대에 책임이 있거나 공모한 것으로 보이는 중국 정부 관리와 공산당 간부들에게 비자를 발급하지 않을 것

위에서 살펴본 바와 같이 1962년 무역확장법(Trade Expansion Act of 1962) 232조의 적용이나 1974년 무역법(Trade Act of 1974) 301조의 적용이 WTO 규범 합치성 차원에서 상당한 부담임에도 불구하고, 미국이 수출입 통제나 외국인투자 통제를 강화하는 경향을 보이는 것은 중국에 대한 견제와 기술패권 경쟁의 결과 측면이 강하게 작용한 것으로도 판단된다. 미국 의회의 통상 정책에 관한 입법 내용을 보더라도 중국을 포함한 외국인 투자에 대한 견제 요소가 짙게 깔려있기 때문이다.

이는 국가안보 위협을 이유로 한 수입제한조치 외에도 수출 통제 제도와 국내투자 통제 제도 관련 입법의 변화에서, 신기술위주의 첨단산업에 대하여는 외국인의 국내 투자제한을, 미국내 생산 제품 중 이중사용(dual use)이 가능하거나 최신기술이 적용된 경우에는 수출 통제 정책을 통하여 중국을 포함한 외국의 기술적 접근을 차단하려 하고 있음을 알 수 있다.

미국은 최근 강도 높은 외국인 투자 규제를 시행하고 있으며, 미국의 자국우선주의를 내세운 강력한 보호무역 조치를 시행하고 있다.

다음의 <표 6>은 이러한 미국의 대미 직접투자 분야 관련 외국인투자 규제의 최근 2년간 주요 현황을 정리한 것이다.

<표 6> 최근 미국의 외국인투자 국가안전심사 강화 조치 관련 현황

일 시	주요내용
2017년 11월	• 미 의회, CFIUS 권한 확대를 위한 초당적 법안 상정 ⁸⁾
2018년 3월	• 미 대통령, 싱가포르계 반도체 기업인 브로드컴의 미국 쉐들러 인수 제안 거부 명령 ⁹⁾

8) 파이낸셜뉴스 2017.11.09. “첨단기술 빼가지마!” (<http://www.fnnews.com/news/201711091742265097> 2019.06.26. 최종검색)

9) 파이낸셜투데이 2018.03.13. “트럼프 “브로드컴의 쉐들러 인수제안 금지, 美안보 침해” (<http://www.ftoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=85636> 2019.06.26. 최종검색)

일 시	주요내용
2018년 10월	<ul style="list-style-type: none"> • 미 행정부, 중국의 대미 투자 제한과 관련된 새 규정을 만들어 11월부터 시행¹⁰⁾ • 10일 미 재무부는 다음달 10일부터 강화된 외국인 투자 규제를 시행한다고 발표¹¹⁾
2018년 12월	<ul style="list-style-type: none"> • 미 재무부, 반도체, 항공기 제작, 바이오 기술 등 27개 첨단산업과 관련한 기업들이 투자 합의를 CFIUS에 보고하도록 규정¹²⁾
2019년 8월	<ul style="list-style-type: none"> • 미 재무부, 중국을 환율조작국으로 전격 지정한 바 있음¹³⁾
2019년 9월	<ul style="list-style-type: none"> • 미 행정부 기술 및 인프라 분야의 미국 기업에 대한 외국 기업의 투자 심사를 엄격화 하는 새로운 규칙을 제안¹⁴⁾
2019년 10월	<ul style="list-style-type: none"> • 미 대통령, 향후 90일 안에 경제성장을 이룬 국가들이 WTO에서 개도국 지위에 따른 혜택을 받지 못하도록 모든 수단을 강구하라고 지시¹⁵⁾ • 미 대통령은 미일 무역협정과 디지털 무역협정 등 2건에 각각 서명¹⁶⁾

미국은 중국과 같은 비시장경제체제의 불공정 통상관행에 대한 제재 강화, 지식재산권, 디지털상거래 등 새로운 이슈에 대한 논의, WTO 체제의 구속력 약화 등의 문제에 관해 중국을 견제하고 미국의 이익을 극대화하는 방향으로 WTO 개혁논의를 이끌어가고자 하며, 이를 위해 현 WTO체제를 비판하고 WTO 상소기구의 구성원 충원에도 반대하고 있으며, 상소기구보고서를 무시하고 자국통상법을 일방적으로 집행하고 있다. 이러한 일방

10) 문화일보 2018.10.11. “美, 외국인투자 심의 강화… “중기업의 ‘기술 빼가기’ 막는다” (<http://www.munhwa.com/news/view.html?no=2018101101070203013001> 2019.06.25. 최종검색)

11) 아시아경제 2018.10.11. “美, 中 겨냥해 강화한 투자규제 11월부터 시작”(<http://view.asiae.co.kr/news/view.htm?idxno=2018101109444180776> 2019.06.25. 최종검색)

12) 조선일보 2018.12.17. ““기술자산 지켜라”...독일, 차이나머니 침투 막는다” (http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2018/12/17/2018121702497.html 2019.06.25. 최종검색)

13) 데일리한국, 2019.08.11. “美, 對중국 평균관세율 20% 돌파 압박”, (<http://daily.hankooki.com/lpage/economy/201908/dh20190811165235138100.htm> 최종검색 2019.08.11.)

14) 글로벌이코노믹, 2019.09.19., “[글로벌-Biz 24] 트럼프 행정부, 외국인에 의한 기술·인프라 기업투자 심사 강화” (http://news.g-enews.com/view.php?ud=201909191327553093d6eb469fd3_1&md=20190919151215_M 2019.09.20. 최종검색)

15) 서울경제, 2019.10.21., “韓 “관세율·보조금 등 피해 없어야” 내걸어” (<https://www.sedaily.com/NewsView/1VP LXXVXOK> 최종검색 2019.10.21.)

16) SBS CNBC, 2019.10.08., “트럼프, 美日무역협정 서명…미국산 농산물 ‘관세 혜택’” (<https://cnbc.sbs.co.kr/article/10000957692?division=NAVER> 최종검색 2019.10.21.)

적 조치가 WTO 분쟁해결 절차에 회부되는 경우 패소의 위험이 상당하다 보니 미국은 전략적으로 WTO 분쟁해결절차의 정상적인 운영을 지연시키고 있음이 발견되기도 한다.

미국의 통상정책과 관련 입법에서 보호무역주의는 세계대전 이후 국제사회의 변화속에서 약화와 강화를 반복해 온 바 있다. 미국의 다양한 국내법 규정들에 근거하고 있는 이러한 보호무역제도는 최근 강화되고 경향을 보이고 있으며, 한국 정부는 한-미 FTA 재협상을 신속히 추진함으로써 양자간 협력과 합의 방식을 선호하는 미국의 협상 방식에 적극적으로 대응하여 일정한 성과를 끌어내기도 하였다.

그러나 가전 등 개별기업에 대한 반덤핑, 긴급수입제한조치는 여전히 이용되고 있으며, 긴장의 끈을 놓지 않아야 할 것이다. 미국 국내법상 일방적인 보호무역주의 색채를 가진 규정들을 분석하여, 정책과 연결되는 조항이 가진 위험성과 대응책을 꾸준히 마련하고 공유해야 한다. 특히 안보상 이유로 대미 투자가 거부되거나 관련 사업에 제약이 발생될 수 있는 가능성을 배제할 수 없기 때문이다.

이러한 미국 우선주의에 기인한 미국 정부의 보호무역주의는 실제로 글로벌 무역시장에서 미국의 일방적 무역구제조치로 이어지고 있으며, 미국 핵심기술에 대한 중국 접근 통제, 국제 통상 영역에서의 중국 배제, WTO 분쟁해결제도에 대한 소극적 부인 등 다양하고도 직접적인 영향을 미치고 있다.

제2절 보호무역주의의 심화

1. 미국 통상 법제의 구조와 관련 보호무역조치의 강화 경향

전통적으로 통상 정책은 외국과의 무역거래에 대한 수입국의 관세 부과를 통하여 발전해 왔으며, 수입국에서 부과하는 관세는 종국적으로는 상품 가격에 반영되어 해당 상품을 구입하는 소비자 내지 구매자가 부담하게 된다.

미국에서는 ‘대표없는 과세없다’는 원칙에 따라 연방의회가 관세정책을 포함한 외국과의 통상을 규율할 수 있는 권한을 가지고 있으며(연방헌법 제1장 제1조17) 내지 제8조18),¹⁹⁾ 오랫동안 관세법과 반덤핑법 등 무역구제 제도 관련 법률이 통상법의 기초를 형성하고 있었다.

1995년 WTO가 출범하기 이전부터 미국은 자체적으로 무역구제와 관련된 법과 제도들을 가지고 있었다.²⁰⁾ 미국에서 처음으로 상계관세가 도입된 것은 1897년 관세법(Tariff Act of 1897)에서였으며, 1974년 무역법(Trade Act of 1974)에서는 현행 상계관세법의 골격이 형성되어, 1979년 무역협정법(Trade Agreements Act of 1979) 제정 이후에는 상무부(Department of the Commerce) 및 국제무역위원회(US International Trade Commission) 등 행정당국과 법원을 중심으로 상계관세법의 운용에 적용할 기준들이 세밀하게 정립되어 왔다.²¹⁾

1916년 반덤핑법(Anti-dumping Act of 1916)은 1921년 반덤핑법(Anti-dumping Act of 1921)으로 개정되었으나, 1979년 무역협정법(Trade Agreements Act of 1979) 통과에 의해 폐지되었고, 1930년 관세법(Tariff Act Act of 1930) 제7편(Title 7)에 따라 반덤핑 제도가 운영면서 미 재무부에서 미 상무부로 반덤핑법의 관리 책임이 이관되었다.²²⁾ 그 후 몇 차례의 변화를 거쳐, 1994년 우루과이 라운드 협정(Uruguay Round Agreements Act) 제2편에 따른 “1930년 개정 관세법 제7편” 및 기타 3개의 관련 조문-1930년 관세법(Tariff Act

17) Constitution of the United States Article I Section 1 (All legislative Powers herein granted shall be vested in a Congress of the United States, which shall consist of a Senate and House of Representatives.)

18) Constitution of the United States Article I Section 8 (The Congress shall have Power To lay and collect Taxes, Duties, Imposts and Excises, to pay the Debts and provide for the common Defence and general Welfare of the United States; but all Duties, Imposts and Excises shall be uniform throughout the United States; ...)

19) https://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm#a1_sec8 2019.10.28. 최종검색.

20) John D. McInerney and Michele D. Lynch, “Chapter 3. United States: judicial review: a cornerstone of trade remedies practice,” Edited by Müslüm Yılmaz, 『Domestic Judicial Review of Trade Remedies : Experiences of the Most Active WTO Members』, Cambridge University Press, 2013. p.37.

21) 법무부, 『최신 미국 통상법』, 176-177면

22) 법무부, 『최신 미국 통상법』, 119~121면

Act of 1930) 제516조A, 우루과이라운드 협정법 제261조 및 제291조·이 현행 미국의 반덤핑법이라고 할 수 있다.²³⁾

미국의 무역구제와 관련된 각 조치의 적용범위와 집행과정 등을 정확하게 파악하려면 미국 국내 법제별로 해당 내용을 보다 자세히 살펴볼 필요가 있다. 미국의 경우 국내법 체계가 다소 복잡하게 구성되어 있어서 국내법제의 연혁에 따른 입법목적과 주요 제·개정 내용을 파악하는데에는 일정한 어려움이 따르기도 한다.

특히, 긴급수입제한조치 등 수입제한조치에 관하여서는 긴급수입제한조치(세이프가드)를 언급하고 있는 1974년 무역법(Trade Act of 1974) 201조(Section 201)의 내용을 먼저 이해한 다음, 불공정무역 행위에 대한 대응 조치의 근거를 규정하고 있는 301조(Section 301)와 이를 보다 강력하게 적용 혹은 구체화하고 있는 슈퍼 301조 및 스페셜 301조에 대해 검토하여야 한다.

또한, 절차적인 측면에서는 반덤핑법 및 상계관세법의 적용과 관련 조치 과정에서의 이행을 강력하게 추진할 수 있도록 하는 2015년 무역특혜확장법(Trade Preferences Extension Act of 2015)에서의 관련 규정을 살펴볼 필요가 있다.

한편, 최근에 계속 그 적용범위가 확대되고 있는 ‘국가안보’ 관련 무역구제 조치에 대하여서는 1962년 무역확장법(Trade Expansion Act of 1962) 232조(Section 232)를 검토할 필요가 있다.

미국은 역사적으로 외교분야에서 자국 우선주의 정책을 강력하게 펼쳐 온 바 있으며, 이러한 자국 우선주의 정책을 기조로 한 통상·투자 분야의 법제도 시기적으로 다양하게 변화를 겪어 왔다.

다음 <표 7>은 국제 통상·투자 법제 분야에서의 법적 기초가 되는 각종 법률을 간단하게 연혁별로 정리한 것이다.

23) 법무부, 『최신 미국 통상법』, 123면

<표 7> 미국 우선주의에 근거한 통상·투자 분야 미국 국내법의 주요 내용²⁴⁾

	법률명	주요 내용
1	1930년 관세법 (Harmonized Tariff Schedule, Tariff Act of 1930)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 반덤핑 및 상계관세 (SUBTITLE IV) ○ 지식재산권 침해 등 불공정 무역행위 대응조치 (제337조)
2	1933년 바이아메리칸 법 (Buy American Act)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 미국의 모든 연방정부기관이 일정 가치 기준 이상의, 공공 사용을 목적으로 구매하는 상품은 미국 내에서 생산된 것이어야 하며, 미국산 원자재를 가지고 미국 내에서 가공된 것이어야 함
3	1974년 무역법 (Trade Act of 1974)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국제수지 위기에 대한 대응조치 (1974년 무역법 제122조) ○ 세이프가드 (1974년 무역법 제201조) ○ 일반 제301조 (1974년 무역법 제301조 내지 제309조)
4	1988년 종합무역경쟁력법 (Omnibus Foreign Trade and Competitiveness Act of 1988)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 스페셜 제301조 (1974년 무역법 제182조, 1988년 종합 무역법 제2242조) ○ 슈퍼 제301조 (1974년 무역법 제301조 내지 제310조, 1988년 종합무역경쟁력법(Omnibus Foreign Trade and Competitiveness Act of 1988) 제1302조)
5	1962년 무역확대법 (Trade Expansion Act of 1962)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국가안보 목적의 수입규제조치 (제232조)
6	2008년 농업법 (Food, Conservation, and Energy Act)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 2002년 농업법의 연장선상에서 에너지, 지역경제개발, 식량생산 관련 지원 및 농업보조금 포함
7	미국 회복과 재투자 법률 (American Recovery and Reinvestment Act of 2009)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 경기부양책의 일환으로 모든 공공사업에 미국산 제품 사용(“Buy America”조항) 의무화(cf. 1933년 바이아메리칸법)

24) 각 법률의 관련 규정을 기초로 하여, USTR, 『2018 National Trade Estimate Report on FOREIGN TRADE BARRIERS』, 2018, pp.39~60

(<https://ustr.gov/sites/default/files/files/Press/Reports/2018%20National%20Trade%20Estimate%20Report.pdf> 2019.10.28. 최종 검색)의 내용과 법무부, 『최신 미국 통상법』, 법무부, 2018.9., 15~49면, 120~124면, 299~332면; 배찬권, 엄준현, 정민철·이장완, 『신보호주의하에서 미국 무역규제제도의 변화와 주요 사례 연구』, 대외경제정책연구원, 2018.12., 55~62면의 내용을 종합하여 연구자 재정리

	법률명	주요 내용
8	2015년 무역신속협상권한법 (“TPA-2015”)	○ 미국 무역 관련 기구 6개를 하나로 통합하는 대규모 조직 재편성과 WTO 도하개발아젠다 협상 문제 해결 등을 위한 무역신속협상권한 요청(cf. 2002년 초당적 무역촉진 권한법(“TPA-2002”))
8	2015년 무역특혜 연장법 (TPEA)	○ 불리한 가용정보(AFA) 및 특정시장상황(PMS) 등 미국의 반덤핑조사절차법이 국내산업 보호를 한층 강화하는 방향으로 개정
9	2015년 무역원활화 및 무역집행법(TFTEA)	○ 환율조작국 제재 (제701조)
10	2017년 미국의 적국에 대한 제재법 (Countering America's Adversaries Through Sanctions Act)	○ OFAC(US Office of Foreign Assets Control)이 관할하는 미국 적국에 대한 경제제재 조치 강화(cf. 적국대상 무역법(Trading with the Enemy Act of 1917), SAFE Port Act, Safe containers, Maritime Security, Jackson-Vanik amendment to the Trade Act of 1974, Currency manipulation law, Comprehensive Iran Sanctions, Accountability and Divestment)
11	2018년 외국인투자 위험 검토 현대화법 (FIRRMA)	○ 국가안보 및 기술유출 방지를 목적으로 CFIUS 권한 강화
12	2018년 개정 수출통제법 (Export Control Act)	○ 물품수출로 인한 기술유출 방지 ○ 국가안보에 본질적인 특정 최신기초기술(emerging and fundamental technologies)에 관하여 새로운 통제를 부과하는 과정을 규정

2. 시장접근 보장 조치의 강화

(1) 시장접근 보장 조치의 강화

위에서 언급한 바와 같이, 1974년 무역법 301조(Section 301)와 슈퍼301조는 공정하고 공평한 시장접근을 보장하기 위한 조치이며, 스페셜301조는 지식재산권 보호를 받는 미

국민들에게 공정하고 공평한 시장접근을 제공하지 않는 국가들을 확인하여 지정하고 그러한 국가에 대하여 일방적인 보복조치가 가능하도록 하는 규정이다.²⁵⁾

1974년 무역법(Trade Act of 1974) 제182조는 미국무역대표부(USTR)이 지식재산권의 적절하고 효과적인 보호를 하지 않는 해외 국가나, 지식재산권 보호를 받는 미국인들에게 공정하고 공평한 시장접근을 제공하지 않는 국가들을 확인하도록 하고 있기 때문에 USTR에서는 미국제품에 가장 유해한 영향을 미치는 법, 정책 혹은 관행을 가지고 있는 우선대상국가(Priority Foreign Countries)를 선정하고 있다.²⁶⁾

현재 USTR에서는 우선 감시대상국가 리스트(Priority Watch List)와 스페셜 301조에 따른 일반 감시대상국가 리스트(Watch List)를 구축하고 있으며, 미국과 무역을 하는 특정 국가가 지식재산권의 보호, 집행 및 지식재산권을 보유한 미국인의 시장접근을 제한할 소지가 있는 국가의 경우, 이러한 리스트에 포함된다.²⁷⁾ 한국의 경우 2004년 이전에는 우선 감시대상국가로 분류되었고, 2005~2008년까지는 일반 감시대상국가로 분류되었다. 하지만 2009년 상기 목록에서 제외되었으나, 최근 의약품 분야와 관련하여 한국을 다시 감시대상국가로 추가해야 한다는 의견이 제기되고 있다.

2015년 무역원활화 및 무역집행법(Trade Facilitation and Trade Enforcement Act of 2015, TFTEA)에서는 USTR이 우선 감시대상국가 리스트 및 일반 감시대상국가 리스트에 포함된 국가들에 대한 “행동계획(action plan)”을 1년 안에 개발하도록 명시하고 있으며, 행동계획에는 해당 국가가 달성해야 하는 기준점(benchmark)을 제시하도록 하고 있다.²⁸⁾ 이러한 행동계획과 관련된 내용들은 모두 상원의 재정위원회(Senate Finance Committee) 및 하원의 세입·세출 위원회(House Ways and Means Committee)에 제출된

25) 법무부, 『최신 미국 통상법』, 102면

26) USTR, 『2019 Special 301 Report』, 2019.4, p. 86 (https://ustr.gov/sites/default/files/2019_Special_301_Report.pdf 2019.10.28. 최종검색)

27) USTR, 『2019 Special 301 Report』, 2019.4, p. 86

28) Trade Facilitation and Trade Enforcement Act of 2015, PL 114-125, 24 Feb, 2016. Sec. 610(b). (<https://www.congress.gov/114/plaws/publ125/PLAW-114publ125.pdf> 2019.10.28. 최종검색)

다.29) 만약 행동계획이 개발된 우선 감시대상 국가가 제시된 기준점에 상당히 미치지 못한다면, 미국 대통령은 적절한 조치를 취할 수 있다.³⁰⁾ 나아가 1974년 무역법(Trade Act of 1974) 제306조에서는 USTR이 무역상대국의 의무사항을 모니터링하도록 규정하고 있다.³¹⁾ 이에 따라 USTR은 조사대상 국가가 만족할 만한 조치를 취하지 않을 경우, 경제제재를 부과할 수도 있다.³²⁾

1974년 무역법(Trade Act of 1974) 제301조 제도는 미국 정부가 자국 위주로 상대 무역국의 위법성을 판단한다는 점에서 다자무역체제를 근본으로 하는 WTO 원칙에 정면으로 반한다는 문제점이 있고, 일방적인 위법성 판단으로 인한 남용 가능성이 존재한다는 비판을 받아왔으며, USTR이 상당한 재량권을 가지고 상대 무역국의 행위와 정책의 위법성을 판단하는 것이 보복조치의 성격을 가질 수도 있다는 점에서 큰 논란이 있었다.³³⁾

미국은 2018년 3월 23일 중국의 지재권 침해 문제를 WTO에 제소한 바 있으며, 중국기업이 특허사용 계약 종료 후에도 무단 사용하여, 미국 기업 등 특허보유자들의 권리를 침해하고 있다는 것을 근거로 한 바 있다.³⁴⁾

(2) 통화보조금과 수입제한조치

오늘날에는 교역상대국의 거시금융정책, 특히 환율정책을 문제로 삼아 이를 근거로 해당국 상품에 대하여 수입제한을 가하는 조치가 새롭게 부각되고 있다.³⁵⁾ 이러한 조치는

29) USTR, 『2019 Special 301 Report』, 2019.4, p. 86

30) USTR, 『2019 Special 301 Report』, 2019.4, p. 86

31) USTR, 『2019 Special 301 Report』, 2019.4, p. 86

32) USTR, 『2019 Special 301 Report』, 2019.4, p. 86

33) 권영민, “미국의 보호주의 통상제도에 대한 비판: 반덤핑 및 상계관세를 중심으로”, 『한국경제연구원 연구보고서』 05-10, 한국경제연구원, 2005.6.10., 27면

(https://www.keri.org/web/www/research_0201?p_p_id=EXT_BBS&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&EXT_BBS_struts_action=%2Fext%2Fbbs%2Fview_message&EXT_BBS_messageId=100603 2019.10.31., 최종검색)

34) 김미옥 외, “최근 미중 통상분쟁의 확산 동향”, 『Global Market Report』19-093, KOTRA, 2019.9, 9면.

해당국 수출상품 전체를 그 대상으로 한다는 측면에서 적용범위가 포괄적이고 또한 거시 경제 정책을 통상분쟁의 대상으로 삼는다는 측면에서 다른 국가에 대한 경제주권 침해 논쟁과 이어질 가능성도 있다.³⁶⁾

미국 정부는 환율 정책을 일종의 간접 보조금(indirect subsidy)으로 보고 이는 미국의 통상이익을 침해한 행위로 간주하여, 이에 대하여 미국이 제재를 가하는 일종의 ‘301조 식’ 접근법을 모색하고 있다.³⁷⁾

미국 정부가 특정 국가의 환율 정책을 통화보조금으로 간주하겠다는 것은 환율정책이 수출에 대한 일종의 간접 보조금(indirect subsidy)이 된다고 인식하는데에서 기인한다고 판단할 수 있다. 즉, 이러한 통화보조금 지급이 미국의 통상이익을 침해하는 행위로 간주됨으로써 ‘불공정 무역관행’이 되고, 이에 대한 상계조치 방식의 보복조치가 취해질 수 있게 되는 구조로 이해할 수 있는 것이다.

통화보조금에 대한 미국 국내법적 근거로는 크게 1988년 종합무역경쟁력법(Omnibus Foreign Trade and Competitiveness Act of 1988) 3004조³⁸⁾와 2015년 무역특혜확장법(Trade Facilitation and Trade Enforcement Act of 2015) 제7편 환율조작(Title VII: Currency Manipulation)이 있다.³⁹⁾

특히 2015년 무역특혜확장법(Trade Facilitation and Trade Enforcement Act of 2015) 701조는 미국의 주요 교역파트너의 환율 및 경제정책에 대한 관여 제고(Enhancement of engagement on currency exchange rate and economic policies with certain major trading

35) 법무부, 『최신 미국 통상법』, 337면

36) 법무부, 『최신 미국 통상법』, 337면; 서은아, “국제법상 주권평등원칙의 재정립-국제통상규범의 관계 및 개정방향을 중심으로”, 『법학논집』 제38권 제2호, 전남대학교 법학연구소, 2018.5., 254면

37) 법무부, 『최신 미국 통상법』, 338면

38) “the Secretary must consider whether countries manipulate the rate of exchange between their currency and the United States dollar for purposes of preventing effective balance of payments adjustments or gaining unfair competitive advantage in international trade.”

39) U.S. Department of the Treasury, Macro-economic and Foreign Exchange Policies of Major Trading Partners of the United States, 2019. 5. (<https://home.treasury.gov/system/files/206/2019-05-28-May-2019-FX-Report.pdf> 2019.9.12. 최종검색)

partners of the United States)에 대한 내용을 담고 있다.

다음 <표 8>은 2015년 무역특혜확장법(Trade Facilitation and Trade Enforcement Act of 2015) 상 환율조작국 지정 요건 등에 대한 내용을 1988년 종합무역경쟁력법(Omnibus Foreign Trade and Competitiveness Act of 1988)과 비교하여 제시한 표이다.

<표 8> 환율조작국 지정요건 등에 관한 법제 비교⁴⁰⁾

구분	2015년 무역특혜확장법	1988년 종합무역경쟁력법
환율조작국 (심층분석 대상국) 지정 요건	① 대미 무역흑자 200억 달러 이상 ② 경상수지 흑자 GDP 대비 2% 이상 ③ 외환시장 달러 순매수 개입 GDP 대비 2% 이상 (6개월 이상 지속) - 관찰대상국(3가지 요건 중 2가지 충족) ²⁾ - 심층분석 대상국(3가지 요건 모두 충족)	① 대규모 경상수지 흑자국 ② 유의미한 대미 무역수지 흑자국 - 미 재무장관은 ①과 ②에 해당 하는 국가에 대해 환율조작이 발생하는지를 판단
제재 내용	① 해당국에 대한 미국기업의 투자 시 금융지원 금지 ② 해당국 기업의 미 연방정부 조달시장 진입 금지 ③ IMF를 통한 환율 압박 ④ 무역협정과 연계	미 재무부가 이들 국가의 환율 조작을 시정하기 위해 즉각적인 협상을 진행 (IMF 내 또는 양자간)
환율보고서		미 재무부가 매년 2차례 작성
지정 사례	아직 지정 사례 無 다만 관찰대상국(중국, 일본, 한국, 독일, 이탈리아, 아일랜드, 싱가포르, 말레이시아, 베트남)은 지정 (2019년 5월)	한국(1988~89), 대만(1988~89, 1991~92), 중국(1992~94, 2019~)
<p>주: 1) 「교역촉진법(2015)」에서 심층분석 대상국 지정 요건은 미 재무부가 환율보고서(2019. 5)를 통해 밝힌 기준.</p> <p>2) 이 외에도 대미 무역흑자 규모와 비중이 과다한 국가의 경우 다른 요건의 충족 여부와 상관없이 관찰 대상국으로 분류(중국이 해당), 한 번 관찰대상국으로 지정되면 요건에 해당되지 않아도 일정 기간 잔류.</p>		

40) 안서배 외, “미국의 중국 환율조작국 지정 전개와 영향”, 『오늘의 세계경제』 19-20, 대외경제정책연구원, 2019.08.08., 4면(http://www.kiep.go.kr/sub/view.do?bbsId=global_econo&nttId=204283&pageIndex=1 2019.10.20. 최종검색)

구분	2015년 무역특혜확장법	1988년 종합무역경쟁력법
자료: 안서배 외, “미국의 중국 환율조작국 지정 전개와 영향”, 『오늘의 세계경제』 19-20, 대외경제정책 연구원, 2019.08.08., 4면의 표1을 인용하여 일부 수정함.		

2015년 무역특혜확장법(Trade Preferences Extension Act of 2015) 따르면 미국 정부는 주요 교역상대국의 환율정책을 정기적으로 검토하여 미국이 설정한 기준을 벗어나는 것으로 확인되면 강력하고 포괄적인 무역제재를 부과할 수 있는 권한을 부여받고 있는데, 이는 해당 조항을 미국 통상법 슈퍼 301조의 “외화버전”이라고 평가되는 이유이기도 하다.⁴¹⁾

WTO에서 제시하고 있는 보조금협정에서의 보조금 범위와 이에 근거한 상계조치와 관련하여 ‘재정적 기여(financial contribution)’와 ‘이익(benefit)’의 개념과 일정한 기준을 제시하고 있으나,⁴²⁾ 환율조정 포함여부에 대한 명시적인 내용을 두고 있지 않기 때문에 향후 환율보조금에 판정에 따른 미국의 상계조치에 대하여서도 WTO 규범 정합성을 두고 쟁점 사항이 될 여지가 크다.

우선 보조금 프레임에서 미국 정부는 외국의 환율 정책(자국 화폐가치의 대 달러 저평가 정책)을 일종의 수출보조금으로 간주하여 WTO 보조금 협정에 포함된 금지보조금 철폐 조항을 원용하거나 또는 이를 기초로 독자적인 상계관세 조치를 취하는 방안을 적극 모색하고 있다.⁴³⁾

나아가 환율조정 문제를 미국의 통상이해를 심대하게 침해하는 ‘불공정 무역관행’으로 판단하여 슈퍼 301조와 유사한 일반적 보복조치 프레임으로 활용하고자 시도하고 있다.⁴⁴⁾

41) 법무부, 『최신 미국 통상법』, 339면.

42) the WTO SCM Agreement contains a definition of the term “subsidy”. The definition contains three basic elements: (i) a financial contribution (ii) by a government or any public body within the territory of a Member (iii) which confers a benefit. All three of these elements must be satisfied in order for a subsidy to exist. (https://www.wto.org/english/tratop_e/scm_e/subs_e.htm 2019.10.20. 최종검색)

43) 법무부, 『최신 미국 통상법』, 338면

제3절 국제 통상·투자 분야에서의 국가안보 중요성 부상

1. 글로벌 기술패권 경쟁과 국가안보 관련 주요 쟁점

(1) 글로벌 기술패권 경쟁 양상의 심화

2018년 2월 미국 의회에서는 국가안보를 우려하는 차원에서 미국기업 AT&T에 대해 화웨이와의 제휴 관계 및 판매 중단을 촉구하고, 같은 해 6월 미국 의회는 새로운 표준의 스마트폰 메시지 작업을 위한 구글과의 전략적 제휴 철회를 촉구하기도 하였다.⁴⁵⁾ 이러한 미국 의회의 요구를 반영한 듯, 2018년 7월에는 차이나 모바일의 미국 시장 진출 신청이 불허되기도 하였다.⁴⁶⁾ 한편, 2018년 6월 11일에는 중국제조 2025 관련 전공 중국 유학생의 비자 제한 조치가 이루어져 로봇·항공·첨단제조업 등을 전공하는 중국인 유학생 비자 기한을 1년으로 제한하고 엄격한 심사제도를 도입한 것으로 알려져 있다.⁴⁷⁾

이러한 미국의 중국 견제는 기술패권의 우위경쟁이 원인인 것으로 판단된다. 중국은 1978년 개혁개방 정책의 시행 이래 최근 10년간 지속적으로 제조강국을 위한 산업기반 조성을 위하여 정책을 수행해왔으며, 2035년에는 글로벌 제조강국에 진입하겠다는 목표를 밝힌 바 있다. 특히, 2017년 7월 20일 국무원이 발표한 <차세대 인공지능 발전규획(新一代人工智能发展规划的通知)>(国发[2017] 35号)에서는 2030년까지 중국이 달성하고자 하는 차세대 인공지능 발전에 대한 전략적 목표치가 단계별로 제시되어 있다.⁴⁸⁾

44) 법무부, 『최신 미국 통상법』, 339면

45) 금융소비자뉴스, “마이크로소프트도 제재 동참, 화웨이 ‘벼랑 끝’...국내업체도 타격 전망?”, 2019년 5월 27일자 뉴스기사(<http://www.newsfic.co.kr/news/articleView.html?idxno=36454> 2019.10.20. 최종검색)

46) 문화일보, “美 FCC “차이나모바일의 美”시장 진출 불허”, 2019년 5월 10일자 뉴스(<http://www.munhwa.com/news/view.html?no=2019051001071003012001> 2019.10.20. 최종검색); 연합뉴스, “美 상원의원들 “中 국영 통신 회사 미국내 사업허가 재검토해야”, 2019년 9월 17일자 뉴스기사(<https://www.yna.co.kr/view/AKR20190917126200009?input=1195m> 2019.10.20. 최종검색)

47) 뉴스핌, “중국 유학생 ‘썰물’ 무역 난타전에 美 대학 된서리”, 2019년 9월10일자 뉴스기사 (<http://www.newspim.com/news/view/20190910000884> 2019.10.20. 최종검색)

48) 김명아, “중국의 인공지능 관련 정책 추진 동향과 제도적 시사점”, 『CSF 전문가 오피니언』, 대외경제정책연구원, 2018.8., 6-7면.

해당 발전계획에서는 제3단계 발전 목표로 ‘인공지능이 생산활동, 사회치안, 국방건설 등 각 방면에 응용되도록 광범위하게 확대하고, 핵심기술과 연계시스템, 플랫폼 및 스마트 응용에 이르는 산업 전체에 완비하도록 하며, 첨단산업군을 갖추도록 한다.’고 규정하고 있는데, 해당 내용은 미국 국내 안보 관련 법제에서 다루고 있는 ‘이중사용 군사품목’에 대한 내용과 맞닿아 있어 미국의 견제 대상이 될 수 있는 내용이 된다. 실제로 이러한 우려는 현실화 되어, 2018년 8월 13일 제정된 수출통제개혁법(Export Control Reform Act of 2018; ECRA)에서는 상업적사용, 이중사용(dual-use) 및 일부 민감하지 않은 군사품목에 대하여 법적 통제 근거가 마련된 바 있다.

최근 더욱 강화되고 있는 미국의 보호무역주의 내지 미국 우선주의를 기초로 미국 정부가 취하는 통상압력에 우리가 효과적으로 대응하기 위하여서는 우리나라 통상정책 당국이 취할 수 있는 조치에 대한 ‘법적 선택권(legal option)’이 고려될 필요가 있다.

또한, 우리나라의 신산업·신기술 활성화를 위한 다양한 지원 정책도 장기적으로 미국의 지적대상이 될 수 있는 측면이 있어서 주의할 필요가 있다. 특히 5G나 자율주행자동차, AI 분야 뿐만 아니라 에너지 분야 및 소재 분야에서도 인접 국가 간 견제와 경쟁이 심화될 것으로 예상되기 때문이다. 다음의 <표 9> 이러한 최근의 기술패권 경쟁 양상을 정리한 표이다.

<표 9> 최근의 글로벌 기술패권 경쟁 양상과 향후 전망

일 시	주요내용
2019년 6월	· 트럼프 미국 대통령, 5G(차세대 이동통신)를 최우선 과제로 강조 ⁴⁹⁾
2019년 7월	· 비메모리 반도체 시장, 한국을 비롯해 미국, 일본, 중국, 대만 등의 경쟁 심화 ⁵⁰⁾

49) 시사저널, 2019.10.21., “세계 3차대전은 ‘기술전쟁’...화웨이 둘러싼 ‘5G 新냉전’” (<http://www.sisajournal.com/news/articleView.html?idxno=187093> 최종검색 2019.10.21.)

일 시	주요내용
2019년 8월	· 현대자동차 중심의 한국 수소 산업은 일본의 화이트리스트 제외 등 경제 보복이 구체화되면서 수소경제를 두고 양국은 신경전은 넘어 기술독립으로 확대될 것으로 전망 ⁵¹⁾
	· 인민은행 지불국 국장, 가상화폐 투자 성과 및 출시 계획 밝힘 ⁵²⁾
2019년 9월	· 글로벌 시장의 기술 패권 전쟁 양상이 원천기술 중심으로 변화하고 있음. 화웨이는 중국 청두에서 '이노베이션 2.0 비전'을 공개. 네트워크기본 알고리즘과 인공지능(AI)에 집중 투자 선언 ⁵³⁾
	· 세계 석유·가스산업 중심인 미국시장 산업구조가 변하면서 가격과 기술에 있어 경쟁력 있는 한국 파트너를 찾는 글로벌 기업 증가 ⁵⁴⁾
2019년 10월	· 일본의 의도와 달리 우리나라는 핵심소재 국산화와 대체 공급처 확보에 성과를 내고 있음 ⁵⁵⁾
	· 글로벌 양자정보통신기술 패권 전쟁 심화 ⁵⁶⁾

중국이 ‘굴기’와 ‘일대일로’ 등의 구호를 기초로 추진해 온 ‘중국 제조 2025’나 ‘인터넷+’, ‘차세대 인공지능 발전규획’ 정책 등 하이테크 분야의 산업군과 기업들을 집중 육성해 온 일련의 정책들과 관련 법제들은 최근 미국의 의회와 행정부 등에서 강력한 비난과 제재의 대상으로 지적되어 왔다.⁵⁷⁾

50) 서울신문, 2019.07.18., “휘청이는 한국 반도체… 일본이 때리고 미국이 웃는다?” (https://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20190719028001&wlog_tag3=naver#csidx7133149e7ca3b64a7125c1efcc5b46c 최종검색 2019.10.21.)

51) 뉴스웨이, 2019.08.07., “[극일! 기술독립]수소車 기술력 확보…대중화 위한 인프라 구축 관건” (<http://www.newsway.co.kr/news/view?tp=1&ud=2019080614191795201> 최종검색 2019.10.21.)

52) 아주경제, 2019.08.29., “글로벌 ‘디지털 화폐 패권 전쟁’ 불 땀기는 中” (<https://www.ajunews.com/view/20190828082041158> 최종검색 2019.10.21.)

53) 전자신문, 2019.09.18., “[창간37주년:기술독립선언II] ‘퍼스트무버’ 돼야 4차산업혁명 시대 이끈다” (<http://www.etnews.com/20190916000105> 최종검색 2019.10.21.)

54) 산업일보, 2019.09.17., “세계 석유·가스산업 시장, 한국 파트너 기업 러브콜” (<http://www.kidd.co.kr/news/211084> 최종검색 2019.10.21.)

55) 김학도(중소벤처기업부 차관), 파이낸셜뉴스 칼럼, 2019.10.13., “日수출규제 100일 이후의 과제” (<http://www.fnnews.com/news/201910131704027549> 최종검색 2019.10.21.)

56) 헤럴드경제, 2019.10.21., “양자 패권전쟁, 한국 잠재력 충분”, (<http://news.heraldcorp.com/view.php?ud=20191021000363> 최종검색 2019.10.21.)

특히, 기존의 국방·안보 차원에서 논의되어 오던 많은 분야의 기술을 넘어서는 다양한 분야에서의 신기술들이 급속하게 발전하면서 기술패권에 대한 주도권을 두고 미국과 중국은 극심한 경쟁체제로 접어들 것으로 예상된다.⁵⁷⁾ 즉, 중국이 주력하고 있는 산업 육성 방향성이 자국의 이익 확대라는 점에서 미국의 자국 우선주의 정책과 충돌하는 것은 어쩌면 필연적인 흐름이라 할 수도 있다. 다만, 우리나라 통상 전략 수립 및 관련 정책의 추진이라는 측면에서 본다면, 미-중 간 기술패권 주도권 경쟁에 있어 통상·투자 분야에서의 국가안보 중요성이 더욱 부각되고 있는 상황을 충분히 고려한 사전적 검토가 필요한 부분이라 할 것이다.

한편, 미국 무역대표부(Office of the United States Trade Representative)에서는 『2018년 해외 각국의 무역 장벽에 관한 종합 보고서(2018 National Trade Estimate Report on FOREIGN TRADE BARRIERS)』를 통하여, 중국의 WTO 규범 위반 사항들에 대하여 지적하고 있다.

다음 <표 10>은 해당보고서에서 중국의 WTO 규범 위반사항에 대한 미국무역대표부의 지적을 정리한 내용이다.

<표 10> 중국의 WTO 규범 위반사항에 대한 미국무역대표부의 평가

	페이지	법을 또는 조치	원문 내용 (발췌)
1	94-95	보조금 중국은 자국 국내산업에 지속적으로 상당량의 보조금을 공여하고 있고, 이로	Subsidies China continues to provide substantial subsidies to its domestic industries, which

57) USTR, 『2018 Special 301 Report』, 2018, pp. 38-46; USTR, 『2018 National Trade Estimate Report on FOREIGN TRADE BARRIERS』, 2018, pp.94-97; White House Office of Trade and Manufacturing Policy, 『How China's Economic Aggression Threatens the Technologies and Intellectual Property of the United States and the World』, 2018.6, pp.2-21.

58) YTN 뉴스기사, “트럼프, 中 지식재산권 침해조사 행정명령 서명...무역전쟁 전초전” (http://www.ytn.co.kr/_ln/0104_201708152258043175 2019. 8. 31. 최종검색).

페이지	법률 또는 조치	원문 내용 (발췌)
	<p>인해 미국 산업에 피해를 야기하고 있음. 이러한 보조금 중 일부는 WTO협정상 ‘금지’되는 보조금으로 보임.</p> <p>지금까지 미국은 상무부가 수행하는 상계관세 절차와 WTO분쟁해결절차를 통해 중국의 이러한 보조금 문제를 일부 해결해 올 수 있었음.</p> <p>또한 미국과 다른 WTO회원국들은 중국이 자신의 모든 보조금 교부를 WTO에 통보할 것을 요구해 왔으며, 중국이 통보를 하지 않은 수백 건의 보조금 프로그램의 목록을 작성하여 통보(조치 당사국이 아닌 자에 의한 통보: counter notification)해 왔음.</p> <p>16년 전 WTO에 가입할 당시 중국은 자국 중앙정부가 관리하던 보조금 프로그램 중 일부만을 WTO에 통보하였으며, 지방정부가 관리하는 보조금 프로그램은 2016년 7월 이전까지 단 한 건도 통보하지 않았음. 2016년 7월에 중국이 WTO에 통보한 보조금은 미국이 WTO협정상 금지보조금이라고 주장하며 WTO분쟁해결절차에 회부한 지방정부 보조금에 관한 정보만이 대다수였음.</p>	<p>have caused injury to U.S. industries. Some of these subsidies also appear to be prohibited under WTO rules.</p> <p>To date, the United States has been able to address some of these subsidies through countervailing duty proceedings conducted by the U.S. Commerce Department and dispute settlement cases at the WTO.</p> <p>The United States and other WTO Members also have continued to press China to notify all of its subsidies to the WTO in accordance with its WTO obligations while also submitting counter notifications listing hundreds of subsidy programs that China has failed to notify.</p> <p>Since joining the WTO 16 years ago, China has not yet submitted to the WTO a complete notification of subsidies maintained by the central government, and it did not notify a single sub-central government subsidy until July 2016, when it provided information largely only on subcentral government subsidies that the United States had challenged as prohibited subsidies in a WTO case.</p>
2	<p>96</p> <p>부가가치세 환급 및 관련 정책</p> <p>2017년에 중국정부는 다수의 농산물, 중간재, 최종상품(하류부문의 상품)에 대해 수출시 부과되는 부가가치세를 상향 조정하거나 하향 조정하는 방식으로 이들 상품의 수출을 관리하려 함.</p>	<p>Value-added Tax Rebates and Related Policies</p> <p>As in prior years, in 2017, the Chinese government attempted to manage the export of many primary, intermediate and downstream products by raising or lowering the value-added tax (VAT)</p>

페이지	법률 또는 조치	원문 내용 (발췌)
	<p>이러한 목적 달성을 위해, 간헐적으로 중국은 수출관세를 부과하는 방식을 활용함.</p> <p>이로 인해 세계 시장에서는 일부 상품을 두고 상당한 혼선과 불안정성, 불공정성이 발생하였음. 특히, 철강, 알루미늄, 공업용 탄산소다와 같이 중국이 전세계 최대의 생산·수출자인 하류부문 상품에 있어 그러함.</p> <p>이러한 관행과 그 외 관련 정책들(정부의 과도한 보조금 공여)로 인해, 동 산업 부문에서 심각한 생산과잉 현상이 발생하고 있음.</p> <p>2014년 7월의 미·중 전략경제대화(S&ED)에서는 중국이 자국의 부가가치세 제도를 개선할 것을 약속함. 보다 구체적으로,</p> <p>(i) 국제 모범관행을 적극적으로 연구하고,</p> <p>(ii) 이 사안 그리고 이 사안이 무역에 미치는 영향을 두고 미국과 대화를 긴밀히 할 것을 약속함.</p> <p>그러나 이후에도 위 약속은 지켜지지 않음. 중국은 여전히 국제 모범관행의 국내적 채택을 위한 어떠한 움직임도 보이고 있지 않음.</p>	<p>rebate available upon export.</p> <p>China sometimes reinforces its objectives by imposing or retracting export duties.</p> <p>These practices have caused tremendous disruption, uncertainty and unfairness in the global markets for some products, particularly downstream products where China is a leading world producer or exporter, such as products made by the steel, aluminum and soda ash industries.</p> <p>These practices, together with other policies, such as excessive government subsidization, also have contributed to severe excess capacity in these same industries.</p> <p>An apparently positive development took place at the July 2014 S&ED meeting, when China committed to improve its VAT rebate system, including by actively studying international best practices, and to deepen communication with the United States on this matter, including regarding its impact on trade.</p> <p>Once more, however, this promise remains unfulfilled. To date, China has not made any movement toward the adoption of international best practices.</p>
3	96-97 재생산제품(Remanufactured Products)에 대한 수입금지조치	Import Ban on Remanufactured Products

페이지	법을 또는 조치	원문 내용 (발췌)
	<p>1. 문제된 조치 중국은 재생산제품[일반적으로 중고상품(used goods)으로 분류됨]에 대한 수입 금지조치를 부과함. 중국은 일부 특별경제구역을 제외하고는, 재생산과정에서 투입되는 자재(투입재/투입요소)가 중국의 관세영역 내로 수입되는 것을 막는 수입제한조치를 부과함.</p> <p>2. USTR의 평가 위 수입금지·제한조치는 중국 내 여러 산업부문(광업, 농업, 의료서비스, 운송 서비스, 정보통신서비스 등)에서 산업의 발전을 저해함. - 이들 산업부문에 속하는 기업들은 중국 밖에서 생산된 고품질 저비용의 재생산제품을 구매할 수 없기 때문.</p> <p>그러한 대가에도 불구하고, 중국은 재생산제품의 수입을 제한하고 있음.</p>	<p>China prohibits the importation of remanufactured products, which it typically classifies as used goods.</p> <p>China also maintains restrictions that prevent remanufacturing process inputs (known as cores) from being imported into China's customs territory, except special economic zones.</p> <p>These import prohibitions and restrictions undermine the development of industries in many sectors in China, including mining, agriculture, healthcare, transportation and communications, because companies in these industries are unable to purchase high-quality, lower-cost remanufactured products produced outside of China.</p> <p>Nevertheless, China is apparently prepared to pay this price in order to limit imports of remanufactured goods.</p>

출처: Office of the United States Trade Representative, 2018 National Trade Estimate Report on FOREIGN TRADE BARRIERS, 2018. 6., pp.94-97.

(2) 미국 우선주의 정책과 국가안보전략

미국의 트럼프 대통령은 2017년 12월 18일 『2017 국가안보전략(National Security Strategy of 2017)』 보고서를 발표하면서 “미국 우선주의”정책을 핵심 국가안보전략으로 천명하고, 59) 이를 국제 통상·투자 관련 조치에까지 적용을 시도하고 있다. 해당 보고서

59) The White House, 『National Security Strategy of the United States of America』, December 2017,

에서 제시한 “미국 우선주의” 개념은 전통적 외교 정책에 대한 내용 뿐만 아니라 통상정책에도 적용되는 것이며, 수입 상품에 대한 관세부과에 대한 판단기준으로 미국 우선주의를 기초로 한 국가안보를 적용할 것임을 드러내고 있기 때문이다. 이처럼, 트럼프 행정부는 미국에 대한 불공정 무역관행에 대하여 강력한 대응 방침을 초기부터 밝혀온 바 있으며, 1974년 무역법(Trade Act of 1974) 제301조와 1962년 무역확장법(Trade Expansion Act of 1962)의 제232조 규정을 통하여 수입품의 국가안보 영향을 기준으로 보복적 무역구제조치(retaliatory measures)를 취하고 있다. 이는 USTR이 2019년 3월 1일 발표한 트럼프 대통령의 2019년 통상정책안건과 연간보고서(The President’s Trade Agenda and Annual Report)에서는 미국 경제발전에 대한 미국 국가안보 유지의 중요성을 밝히고 있는데, 미국 경제에 미국의 국가방위에 대한 혁신과 기술 보유에 대한 필요성을 포함하고 있다.⁶⁰⁾

이는 미국의 국가안보에 대한 개념 확장이 기존의 WTO 통상 질서와 지역협정에 적용되는 통상규범에 적용되어 오던 기존의 통상·투자 규범에 대한 중요한 변화 요인이 될 것으로 예상된다.

특히, 최근 일본이 GATT 제21조의 안보 위협에 따른 수출제한 규정을 근거로 한국에 취한 수출규제 강화 조치와 관련하여, 우리나라 통상정책 당국은 일본이 취한 조치에 대하여 ‘차별금지 원칙’ 등에 대한 위반으로 판단하고,⁶¹⁾ 2019년 9월 11일 WTO 제소의 시작절차인 한·일 양자협의를 개시한 바 있다.⁶²⁾⁶³⁾ 그러나, 양자간 협의에 이르지 못하면 소집이 가능해지는 11월 10일이 되면 WTO 분쟁해결기구의 패널이 본격적으로 구성되며, 일본이 안전보장무역관리제도를 기초로 하여 우리나라를 상대로 취한 수출규제 강

p.1(<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf> 2019.10.28. 최종검색)

60) FACT SHEET: The President’s Trade Agenda and Annual Report(<https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/fact-sheets/2019/march/fact-sheet-president%E2%80%99s-trade-agenda-and> 2019.10.20. 최종검색)

61) https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds590_e.htm 2019.10.20. 최종검색

62) 디지털타임스, “日 수출규제 WTO 제소 오늘 첫 절차- 스위스서 韓日양자협의 진행”, 2019년10월10일자 뉴스기사(<https://n.news.naver.com/article/029/0002558768> 2019. 10. 20. 최종검색); KBS pick, “수출 규제 100일...WTO 제소 첫 절차로 양자협의 열린다”, 2019년 10월 11일자 뉴스기사(<https://n.news.naver.com/article/056/0010751891> 2019.10.20. 최종검색).

63) 최혜국 대우 위반(GATT §1), 자의적 규제에 따른 불공정한 무역규범 운영(GATT §10), 수출제한 금지 위반(GATT §11)의 3가지 사항에 대한 위반을 주장함.

화 조치에 대한 법리적 분석과 검토가 이루어지게 된다. 이번 사건에서 보듯이, 일본의 전략물자관리제도와 안전보장무역관리제도는 긴밀하게 연결되어 있음을 알 수 있다. 미국이 자국 우선주의를 기초로 국가안보에 대한 적용범위를 확대하는 미국 국내법적 근거들을 빠른 속도로 제·개정하여 일방적인 무역구제조치를 취하고, 외국인투자 심사제도도 더욱 엄격하게 운영하고 있는 상황에서 일본의 국가안보 관련 통상·투자 관련 법제들도 일정한 영향을 받을 가능성이 있기 때문이다. 따라서, 미국의 국가안보 관련 통상·투자 법규에 대한 이해를 기초로 중국과 일본 등 주변국들의 국가안보 관련 통상·투자 정책과 법제의 변화에 지속적인 관심을 기울여 나가야 할 것이다.

이러한 주변국의 정책·법제와 통상·투자 관련 정책 변화는 향후 우리나라 전략물자 관리제도에도 일정한 영향을 주게 될 것으로 판단되며,⁶⁴⁾ 국제통상과 대내외 투자 정책에도 적극적으로 대응전략을 수립해 나가야 할 것이다.

2. 국제 통상 규범과 위기

(1) EU의 보호무역조치 강화 경향

EU에서는 극우·유럽회의주의 경향이 조금씩 짙어지고 있으나, 최근 2019년 5월 제9대 유럽의회 선거 결과 친EU 성향의 정치 경향을 가진 그룹이 67.4%(506석)을 차지한 것으로 알려져 있다.⁶⁵⁾

다만, 2019년 6월 7일 발표된 한국무역협회 브뤼셀 지부와 현지 통상전문로펌 스텝토

64) 우리나라는 1989년 대외무역법시행령에 전략물자 수출허가제도를 도입한 이래 1992년 대외무역법 상에 전략물자의 고시 및 수출허가 등 수출통제를 법제화하였으며, 2003년 부터는 캐치올제도(Catch-all)를 시행하고 있다. 또한, UN안보리결의 1540을 이행하기 위해 중개 허가제를 도입하였고 2009년 10월부터는 전략물자에 대한 경유·환적 허가제를 도입하였다. 우리나라 전략물자 수출통제는 기본적으로 통제품목에 따라 이중용도품목 및 일반방산물자는 대외무역법, 주요 방산물자는 방위사업법, 원자력전용품목은 원자력법, 대북 반출입물자에 대해서는 남북교류협력에 관한 법률에 근거하여 통제를 실시하고 있다.(산업통상자원부 홈페이지(http://www.motie.go.kr/motie/py/brf/motiebriefing/motiebriefing17.do?brf_code_v=17#header) 2019.10.20. 최종검색).

65) 기계신문, “EU, 친환경·노동규범·보호무역주의 강화... 기계·운송장비·화학제품 수출에 부정적”, 2019년 6월 7일자 뉴스기사(<http://www.mtnews.net/m/view.php?idx=6217>) 2019.10.20. 최종검색)

의 『유럽의회 선거 결과에 따른 통상 정책 전망과 대응』에서는 ‘EU는 철강 및 자동차 수입 관련 미국발 통상전쟁에 대응하여, EU 산업 및 일자리 보호를 위해 기존의 보호무역주의 기조를 강화할 것’으로 예상하면서, ‘실제로 미국의 철강 제232조 조치에 대응, EU는 2019년 2월 세이프가드 조치를 발동했으며, 미국의 자동차 관세 부과 움직임과 관련하여 유럽 역시 수입자동차에 대한 관세부과 조치’할 것으로 예상하고 있는 것으로 알려져 있다.⁶⁶⁾

이러한 EU의 보호무역주의 강화 경향과 친환경 정책은 관련 품목에 대한 부정적인 영향을 미칠 것으로 예상되며, 미국의 보호무역주의 강화 경향에 따라 EU도 더욱 강경한 보호무역 조치를 취할 가능성이 높아지고 있다.⁶⁷⁾

미국의 보호무역조치에 대하여 EU는 초기에 보복관세 채택을 통해 대응하였으나, 정상외교를 통해 극적 타협에 성공함으로써 EU와 미국은 공산품 관세철폐에 관한 제한적인 무역협정을 추진하고 있다.⁶⁸⁾ 그리고, 미국의 보호무역주의는 EU와 미국의 양자간 통상 정책 뿐만 아니라 EU의 제3국과의 통상 정책에도 일정한 영향을 미치고 있는 것으로 평가되고 있으며, 특히 WTO 체제의 보존을 강조하면서 미국 행정부의 WTO 개혁 논의에는 일정 부분 동의하는 모습을 보이고 있다.⁶⁹⁾

또한, EU에서도 국가 안보를 근거로 한 외국인 직접 투자 규제에 대한 논의가 본격적으로 대두된 바 있으며, 이는 2017년 5월 10일 EU 집행위원회에서 발간한 『Harnessing Globalization』에서 국유기업 등 외국투자자들의 중요기술 보유 유럽기업 인수에 대한 우려를 나타내면서 공식화된 것으로 판단된다.⁷⁰⁾ 특히, 심사과정에서 검토되어야 할 대상

66) 기계신문, “EU, 친환경·노동규범·보호무역주의 강화... 기계·운송장비·화학제품 수출에 부정적”

67) 실제로 이러한 염려에 대하여 EU 통상 정책 관련 전문로펌인 Steptoe에서도 포스트 다자주의(post-multilateralism) 시대의 EU 통상정책 변화에 주의할 필요가 있음을 강조한 바 있다.(국제경제법학회·대한변호사협회·산업통상자원부, ‘유럽 통상 정책 및 전략’, 『2019 통상법 아카데미』, 2019.8.~2019.9., 강의내용)

68) 강유덕, “미국의 보호무역주의에 대한 EU의 대응과 대미 통상정책의 변화”, 『통합유럽연구』 제10권 2호, 서강대학교 국제지역문화원, 2019.9., 282~289면

69) 강유덕, “미국의 보호무역주의에 대한 EU의 대응과 대미 통상정책의 변화”, 290~291면

70) 강성진, “EU의 국가 안보 근거 외국인 직접 투자 규제 규칙 도입 논의 및 한국에 대한 함의”, 『국제경제법연구』 제16권 1호, 한국국제경제법학회, 2018.3.7., 8~9면

에 i) 에너지, 운송, 통신, 데이터 저장, 우주, 재정적 인프라스트럭처와 민감 시설 등을 포함한 중요 인프라스트럭처(critical infrastructure), ii) 인공지능, 로봇틱스, 반도체, 이중용도(dual use)로 사용될 수 있는 기술, 사이버보안, 우주 또는 원자력 기술 등의 중요 기술(critical technologies), iii) 중요 자원 공급 안정성(the security of supply of critical inputs) 또는 iv) 중요 정보 접근 또는 중요 정보 통제 능력 등이 포함되어 있어서 주목할 만하다.⁷¹⁾ 이러한 외국인투자 심사 대상은 미국이 2018년 채택한 2018년 외국인투자 위험조사 현대화법(Foreign Investment Risk Review Modernization Act of 2018; FIRRMA)이나 수출통제개혁법(Export Control Reform Act of 2018; ECRA)과 그 취지나 범위가 유사한 측면이 있기 때문이다.

향후 EU도 중국의 기술패권 경쟁에 대하여서는 지속적으로 경계심을 늦추지 않고 대응해 나갈 것으로 전망되며, 이는 우리나라의 국가안보 관련 통상·투자 법제 제·개정 방향에도 일정 부분 참고할 만하다고 판단된다.

(2) 미국의 다자간 무역협정 및 다자협정 탈퇴 움직임

미국은 이미 환태평양경제동반자협정(TPP)에 이어 유네스코(UNESCO), 유엔인권이사회(UHRC) 등 다자협정을 기반으로 한 국제기구에서 탈퇴한 것으로 알려져 있으며, 세계무역기구(WTO)에서도 탈퇴 의사를 밝힌 상태로서 최근에는 만국우편연합(UPU)에서도 탈퇴할 가능성이 높은 것으로 전해지고 있다.⁷²⁾

특히, 미국은 만국우편연합에서 개발도상국에 대한 할인제도가 디지털통상 분야에 있어서 급속하게 성장하게 될 국제우편물 발송과 관련하여 실질적으로 중국에 대한 보조금지급효과를 가져온다고 강력하게 주장하여 온 것으로 전해지는 가운데, 디지털통상 분야의 발전을 위하여 대담하고 새로운 전자상거래 제도의 개편을 요구하는 제도 변경안을

71) 강성진, “EU의 국가 안보 근거 외국인 직접 투자 규제 규칙 도입 논의 및 한국에 대한 함의”, 11면

72) 연합뉴스, 2019.09.25., “美, 만국우편연합도 탈퇴하나...개혁 요구안 거부당해-美 “中, 업체에 보고금 주는 셈” 탈퇴 위협에도 표결서 패배”, (<https://n.news.naver.com/article/001/0011101264> 2019.10.20. 최종검색)

표결에 부쳤으나 부결된 것이 원인으로 지적되고 있다.⁷³⁾

미국의 2018년 및 2019년 무역정책아젠다(Trade Policy Agenda)⁷⁴⁾에서는 트럼프정부의 주요 통상정책을 밝히면서, WTO에서 미국의 이익을 방어하여야 한다는 입장을 명확히 하였다. 즉, 트럼프 행정부는 WTO가 더 이상 현대의 경제 문제에 대처할 수 없다(the WTO was no longer “able to keep up with modern economic challenges”)고 비난하면서, 그런 이유로 개혁되어야 한다고 주장하였으며, 그중에서도 WTO가 WTO 회원국에게 책임이 있는 영역에서 WTO 자신의 위임사항(mandate)을 넘어서 간섭하고 있다고 WTO 분쟁 해결제도를 비난하였다.⁷⁵⁾ 이러한 이유로 미국은 상소기관 (Appellate Body)의 구성원 임명을 막고 개혁협상을 거부하면서 전체 WTO 조직의 기능을 위협하고 있는 상황이다.

이러한 미국의 다자간 무역협정의 분쟁해결시스템에 대한 비난과 다자협정에서의 탈퇴는 트럼프 행정부가 강력하게 추진하고 있는 미국 우선주의에 입각한 조치들이므로 해석된다. 트럼프 대통령은 국내의 정치적 입지를 강화하기 위하여 국제 외교무대에서 이러한 미국 우선주의 정책을 더욱 강력하게 주장해 나갈 것으로 전망된다. 이러한 미국의 대응은 향후 미국의 일방적인 무역구제 조치와 외국인투자 제한, 미-중 통상 분쟁의 장기화, 다자협정에 대한 지속적 개혁 요구로 이어질 것으로 보이는 가운데, 우리나라 정부와 산업계에서도 적절한 대응방안을 수립해야 할 것으로 판단된다.

EU는 GATT/WTO 체제의 무역협상에 우선순위를 두고, 다자무역체제의 원활한 운영을 지지하는 모습을 보이고 있으나, 미국의 WTO 개혁주장에 대하여서는 i) 보조금 및 개발도상국 관련 현대화, ii) 규정 준수 감시 기능 강화에는 비슷한 입장을 보이고, iii) WTO 분쟁해결제도의 정상화에 대하여서는 상소기구 위원 증원과 임기 연장, 단임제 도

73) 연합뉴스, 2019.09.25., “美, 만국우편연합도 탈퇴하나...개혁 요구안 거부당해-美 “中, 업체에 보고금 주는 셈” 탈퇴 위협에도 표결서 패배”, (<https://n.news.naver.com/article/001/0011101264> 2019.10.20. 최종검색)

74) THE PRESIDENT’S TRADE POLICY AGENDA
(<https://ustr.gov/sites/default/files/files/Press/Reports/2018/AR/2018%20Annual%20Report%20I.pdf> 2019.10.28. 최종 검색)

75) Stormy-Annika Mildner, “America First” - U.S. Trade Policy under President Donald Trump, 11 July 2019
(<https://english.bdi.eu/article/news/america-first-u-s-trade-policy-under-president-donald-trump/> 2019.10.28. 최종검색)

입, 상근직 변경 등으로 다소 입장의 차이를 보이고 있다.⁷⁶⁾

(3) WTO 상소기구의 위기

1) WTO 분쟁해결절차와 상소

WTO의 분쟁해결절차는 WTO설립협정 부속서 2인 분쟁해결양해(Dispute Settlement Understanding)에 규정된 바와 같이, 협의(Consultation), 패널(Panel), 상소기구(Appellate Body), 이행(Implementation)의 순서로 진행된다. 이러한 분쟁해결절차를 시행하기 위하여 모든 WTO 회원국 대표로 구성되는 분쟁해결기구(Dispute Settlement Body)가 설치되는데,⁷⁷⁾ 분쟁해결기구는 패널을 설치하고, 패널 및 상소기구 보고서를 채택하며, 판정 및 권고의 이행상황을 감독하고, 양허 및 그 밖의 의무의 정지를 허가하는 권한을 가진다.⁷⁸⁾ 그러나 분쟁해결기구가 개별 분쟁에 실질적 영향을 끼치는 경우는 거의 없으며, 대부분 패널이나 상소기구 또는 중재인의 결정을 사실상 자동채택하는 역할을 담당하고 있다.⁷⁹⁾

한편, 분쟁 당사국이 분쟁해결기구에 상소 결정을 통지하는 경우 패널 보고서는 상소심이 종료될 때까지 채택의 대상이 되지 않으며, 추후 상소기구 보고서가 회원국에 배포된 후 30일 이내에 분쟁해결기구에서 패널 보고서와 함께 채택 절차를 거치도록 하고 있다.⁸⁰⁾ 이와 같이 패널과 상소기구의 보고서는 일반 국제법원의 판결과는 달리, 그 자체로 법적 효력을 가지는 것이 아니라 반드시 분쟁해결기구의 채택 절차를 통과하여야 하는데, GATT 시절에는 GATT이사회(GATT Council)에서 패널 보고서의 채택 절차를 진행하여 컨센서스(consensus) 방식으로 결정하다 보니 약 76.2%의 채택율을 기록하였다.⁸¹⁾

76) 이윤진, “EU의 WTO 개혁 구상안 발표 배경과 속내”, KOTRA 벨기에 브뤼셀무역관 2019.1.8.

(<http://news.kotra.or.kr/user/globalAllBbs/kotranews/album/2/globalBbsDataAllView.do?dataIdx=169959&column=&search=&searchAreaCd=&searchNationCd=&searchTradeCd=&searchStartDate=&searchEndDate=&searchCategoryId=&searchIndustryCateIdx=&page=3&row=10> 2019.10.28. 최종검색)

77) WTO설립협정 제4조 제3항.

78) 분쟁해결양해 제2조 제1항; 특히, 분쟁해결기구는 패널의 설치, 패널 및 상소기구 보고서의 채택, 보복조치의 승인에서 역컨센서스(reverse consensus)를 통해 자동채택(100% 채택)하는 방식을 택하고 있다. 분쟁해결양해 제6조 제1항, 제16조 제4항, 제17조 제14항, 제22조 제7항 참조.

79) 한국국제경제법학회, 『신국제경제법』, 전면개정판, 박영사, 2018, 55면.

80) 분쟁해결양해 제16조 제4항과 제17조 14항 참조.

2) 상소기구의 구성

사건이 부탁될 때마다 임시적으로(ad hoc) 구성되는 패널과 달리, 상소기구는 상설로 설치되어 그 구성은 7명으로 조직되고, 교대로 업무를 수행하지만, 모든 사건과 관련된 문서는 상소기구 위원 모두에게 전달되며, 이들은 모든 사건에 대해 전원합의 형식으로 의견을 표명할 수 있다.⁸²⁾

상소기구 위원은 법률, 국제무역 및 WTO 분쟁대상협정에 대해 입증된 전문지식을 갖춘 권위자로 구성되는데, 분쟁해결기구에서 4년 임기의 위원을 임명하도록 하고 있다.⁸³⁾ 이때, 분쟁해결기구는 컨센서스, 즉 분쟁해결기구 회의에 참석한 회원국 중 어느 회원국도 그 결정에 공식적인 반대를 하지 않을 경우 채택된 것으로 간주하는 방식으로 위원을 임명한다.⁸⁴⁾ 한편 각 위원은 1번의 연임 기회를 가지며, 국적과 상관없이 모든 사건에 배정되고 독립성을 유지해야만 한다.⁸⁵⁾ 2019년 10월 현재까지 (임기가 남은 3명을 포함하여) 총 27명의 위원이 상소기구에서 업무를 수행하였거나 수행하고 있으며, 재임이 되지 않은 위원은 2016년 미국의 반대로 재임에 실패한 한국의 장승화 교수를 포함한 6명(김현종 위원(1차 임기 중 사직)과 중국의 Hong Zhao 위원(1차 임기 중)은 제외)으로, 2017년 상소기구의 위기가 도래하기 전까지 대체로 연임이 인정된 것을 알 수 있다.⁸⁶⁾

상소기구 위원은 WTO 회원국을 폭넓게 대표하여야 하는데,⁸⁷⁾ 아래 표1에서 확인할 수 있는 바와 같이 가장 최근의 위원 구성을 보면, 미국 1명,⁸⁸⁾ EU 1명(벨기에 1명), 아시

81) https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_settlement_cbt_e/c2s1p1_e.htm;
<http://www.worldtradelaw.net/databases/gattpanels.php> 2019.10.21. 최종검색)

82) 분쟁해결양해 제17조 제1항; 한국국제경제법학회, 앞의 책, 62면.

83) 분쟁해결양해 제17조 제2항과 제3항.

84) 분쟁해결양해 제2조 제4항.

85) 분쟁해결양해 제17조 제2항과 제3항; 한국국제경제법학회, 앞의 책, 62면.

86) https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/ab_members_descrp_e.htm 2019.10.21. 최종검색

87) 분쟁해결양해 제17조 제3항.

88) WTO 설립 이후 미국과 EU 출신의 위원은 반드시 포함되었으며, 일본 출신 위원은 1995년부터 2012년까지 활동한 바 있다. 국적별 현황을 살펴보면, 미국 4명(2명만 연임), EU 3명(독일, 이탈리아, 벨기에/모두 연임), 일

아 3명(한국 1명, 중국 1명, 인도 1명), 중남미 1명(멕시코 1명), 아프리카 1명(모리셔스 1명)으로 이루어져 있다.⁸⁹⁾ 상소기구 위원의 구성과 관련하여 지리적 배분(geographical distribution)을 고려할 것이 명문으로 규정되어 있지는 않은데, 이는 국제사법재판소(International Court of Justice)의 재판관 선출에 있어 ICJ가 조직 전체의 측면에서 주요 문명 형태와 세계 주요 법체계를 대표하도록 규정된 것과 구별된다.⁹⁰⁾ 그리하여 ICJ는 관행을 통해 지리적 배분을 고려하여 아프리카 3석, 아시아 3석, 동유럽 2석, 라틴아메리카와 카리브해 2석, 서방 국가 5석의 총 15명의 재판관으로 이루어져 있다. 특히, UN의 상임이사국인 미국, 영국,⁹¹⁾ 프랑스, 중국, 러시아 출신의 재판관은 반드시 여기에 포함하였다.⁹²⁾ 참고로 국제해양법재판소(International Tribunal for the Law of the Sea)는 국제해양법재판소규정 제2조(세계 주요 법체계의 대표성, 공평한 지리적 배분)를 바탕으로 아프리카 5석, 아시아 5석, 동유럽 3석, 라틴아메리카와 카리브해 4석, 서유럽 및 기타 국가 4석의 총 21명의 재판관으로 구성되어 있다.⁹³⁾ 또한, 국제형사재판소(International Criminal Court)는 국제형사재판소에 관한 로마규정 제36조 제8항(세계 주요 법체계의 대표성, 공평한 지리적 대표성 및 여성과 남성 재판관의 공평한 대표성)을 기초로 아프리카 4석, 아시아 3석, 동유럽 3석, 라틴아메리카와 카리브해 3석, 서유럽 및 기타 국가 5석의 총 18명의 재판관을 선출하고 있다.⁹⁴⁾

본 3명, 한국, 중국, 인도, 필리핀, 이집트는 각 2명, 브라질, 뉴질랜드, 우루과이, 호주, 모리셔스, 남아프리카는 각 1명의 위원을 배출하였다.

89) https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/ab_members_descrp_e.htm 2019.10.21. 최종검색

90) ICJ규정 제9조; 김대순, 『국제법론』, 제19판, 삼영사, 2017, 1288면.

91) 2017년 11월 21일 유엔 총회와 안보리에서 영국 출신의 Greenwood 재판관이 재선에 실패함으로써, ICJ 창설 이후 역사상 처음으로 영국 출신의 재판관이 빠지게 되었다

(<https://www.icj-cij.org/files/press-releases/0/000-20171121-PRE-01-00-EN.pdf>;

<https://www.yna.co.kr/view/AKR20171121179200077> 2019.10.22. 최종검색).

92) 김대순, 『국제법론』, 제19판, 1288면; https://en.wikipedia.org/wiki/International_Court_of_Justice 2019.10.22. 최종검색

93) <https://www.itlos.org/general-information/> 2019.10.25. 최종검색

94) https://en.wikipedia.org/wiki/Judges_of_the_International_Criminal_Court#cite_note-the-judges-25 2019.10.25. 최종검색

3) 상소심 절차

WTO 분쟁해결절차에서 상소는 패널 보고서에서 다루어진 법률문제와 패널의 법률해석에 국한되는 법률심만 허용하고 있다.⁹⁵⁾ 그러나 사실관계 다툼일지라도 패널의 증거 채택 및 판단과 관련한 증거법칙의 문제, 분쟁해결양해 제11조에 규정된 ‘패널이 사안을 객관적으로 평가하였는지’의 문제에 대한 것이라면 상소의 대상이 될 수 있다.⁹⁶⁾

상소기구는 분쟁 당사국이 상소 결정을 통지한 날로부터 60일 이내에 보고서를 완성하여야 하는데, 최대 90일을 초과할 수 없다.⁹⁷⁾ 상소기구는 각각 1차례의 서면제출(written submission)과 구두심리(oral hearing)⁹⁸⁾ 절차를 진행하는데, 실질적인 이해관계가 있음을 통지한 제3자도 서면입장을 제출하고 자신의 의견을 표명할 기회를 가질 수 있다.⁹⁹⁾ 상소기구의 심의과정은 공개되지 아니하며, 상소기구 위원은 컨센서스로 결정하기 위해 모든 노력을 다해야 하는데, 컨센서스 도달에 실패하는 경우 다수결로 결정하며, 개별 의견의 제시는 익명으로 한다.¹⁰⁰⁾ 이처럼 반대의견을 익명으로 표시하도록 하는 것은 패널 절차의 경우와 마찬가지로, 판정 결과 투표의 비밀주의 원칙을 반영하는 것이며, 전체로서의 판정단 업무의 집단주의를 강조함과 동시에, 분쟁해결기관 자신과 개별 위원을 보호하는 역할을 수행한다.¹⁰¹⁾ 이는 ICJ규정 제57조에서 판결이 재판관 전원일치를 이루지 못하는 경우 재판관들에게 별개의견(및 반대의견)을 제시할 권한을 부여하

95) 분쟁해결양해 제17조 제6항.

96) 한국국제경제법학회, 『신국제경제법』, 62면.

97) 분쟁해결양해 제17조 제5항.

98) 상소기구의 구두심리 역시 패널과 마찬가지로 비밀주의에 기초하여 공개되지 않았는데, 2008년 US/Canada-Continued Suspension 사건(DS320, DS321)을 시작으로 분쟁 당사국(이 사건에서는 미국, 캐나다, EC)이 요청하는 경우 일반에 공개할 수 있도록 하고 있다. Peter Van den Bossche and Werner Zdouc, *The Law and Policy of the World Trade Organization: Text, Cases and Materials*, 4th ed. (Cambridge: Cambridge University Press, 2017), p.254; 2019년 11월에 총 3건(DS548, DS552, DS556)의 패널 절차와 1건(DS505)의 상소심 절차에서 공개 구두심리가 예정되어 있다. 참고로 4건의 사건 모두 미국이 피제소국으로 되어 있다. 관련 사항은 https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_e.htm 2019.10.25. 최종검색

99) 분쟁해결양해 제17조 제4항; 상소심을 위한 작업절차(Working procedures for appellate review) Rules 21~22, 24, 27(원문: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/ab_e.htm 2019.10.25. 최종검색).

100) 분쟁해결양해 제17조 제10항과 제11항; 상소심을 위한 작업절차 Rule 3.

101) Rüdiger Wolfrum, Peter-Tobias Stoll and Karen Kaiser (eds.), *WTO-Institutions and Dispute Settlement* (Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2006, p.433.

고 있는 것과는 대조적이다.

상소기구는 패널의 법적인 판단과 결론을 유지, 변경 또는 파기할 수 있는데, 패널 보고서 결론을 패널에 환송(remand)할 수 없어 Canada-Periodicals 사건부터 파기자판(破棄自判)하는 관행을 수립해 오고 있다.¹⁰²⁾ 분쟁해결기구는 상소기구 보고서가 회원국에 배포된 지 30일 이내에 패널 보고서와 함께 역컨센서스에 의해 무조건 채택하고 있으며, 패널과 상소기구 보고서는 분쟁 당사국에 대해서만 구속력을 가지게 되어 선례구속의 원칙이 인정되지 않는다.¹⁰³⁾

패널 및 상소기구 보고서는 피제소국의 조치가 대상협정에 위반된다고 판단되는 경우 해당 조치를 협정에 합치시키도록 권고하며, 권고를 이행하는 방법을 제시할 수도 있으나, 결코 회원국의 권리와 의무를 증가 또는 감소시키는 사법적극주의(judicial activism)를 행사해서는 안 된다.¹⁰⁴⁾

4) 상소기구 위원 현황

WTO 분쟁해결양해 제17조 제2항에 의하면, 분쟁해결기구는 상소기구의 결원이 발생하는 경우 충원하도록 규정하고 있다. 그러나 표 11에서 보는 바와 같이 2017년 6월 30일 Ricardo Ramírez-Hernández 위원의 임기가 만료된 이후, 분쟁해결기구는 새로운 상소기구 위원의 임명절차를 개시하지 못하였는데, 이는 EU가 2017년 12월로 임기가 만료되는 Van den Bossche 위원의 후임자 선출과 동시에 진행해야 한다고 주장하였기 때문이고, 이에 더하여 2017년 8월 1일자로 한국의 김현종 위원이 통상교섭본부장으로 임명되면서 사임한 바 있다.¹⁰⁵⁾ 이런 가운데, 미국이 상소기구 위원의 선발 과정 개시에 대해 반대 견해를 밝히면서 선발절차 개시가 진행되지 못하고 있다.¹⁰⁶⁾

102) 분쟁해결양해 제17조 제13항; 한국국제경제법학회, 『신국제경제법』, 62-63면.

103) 분쟁해결양해 제17조 제14항.

104) 분쟁해결양해 제19조 제1항과 제2항.

105) 이주윤, “WTO 최신 분쟁사례의 특성과 한국의 대응방안”, 『Global Legal Issues』, Vol. 19, No. 2, 2019, 15면.

106) 신건호, “‘왕관의 보석’, ‘관찰을까?’”, 『나라경제』, Vol. 330, 2018.5, 65-66면.

2019년 10월 현재, 상소기구는 오로지 3명의 위원만으로 그 업무를 수행하고 있는데, 12월 10일이 되면 Ujal Singh Bhatia 위원과 Thomas R. Graham 위원의 임기가 만료되고 중국 출신의 Hong Zhao 위원만 남게 된다. 분쟁해결양해 제17조 제1항에 의하면, 상소기구에 맡겨진 사건은 ‘3명’의 위원이 담당하도록 규정하고 있는데, 1명의 위원이 사건을 심리할 수 없으므로 사실상 상소기구의 업무는 마비 상태에 이를 위험에 처하게 되었다.¹⁰⁷⁾

<표 11> 2017년~2019년 10월 현재 상소기구 위원 명단¹⁰⁸⁾

이름	국적	임기
Ricardo Ramírez-Hernández	멕시코	2009 - 2013 2013 - 2017
Hyun Chong Kim	대한민국	2016 - 2017 (사직)
Peter Van den Bossche	벨기에	2009 - 2013 2013 - 2017
Shree Baboo Chekitan Servansing	모리셔스	2014 - 2018
Ujal Singh Bhatia	인도	2011.12.11. - 2015.12.10. 2015.12.11. - 2019.12.10.
Thomas R. Graham	미국	2011.12.11. - 2015.12.10. 2015.12.11. - 2019.12.10.
Hong Zhao	중국	2016.12.01. - 2020.11.30.

출처: WTO 홈페이지

5) 현재 계류 중인 상소

WTO 분쟁해결에서 패널 보고서가 회람된 뒤 평균적으로 70%의 사건에서 상소심이 진행되었는데, 최근 2013~2017년간 상소 비율은 75%로서 평균보다 높은 비율을

107) <https://www.wto.org/> 2019.10.25. 최종검색

108) <https://www.wto.org/> 2019.10.25. 최종검색

보이고 있으며, 상소심은 일반 상소와 이행 상소로 구분할 수 있는데, 일반 상소 비율은 68%이고, 이행 상소 비율은 79%에 이른다.¹⁰⁹⁾

1995년 WTO 창설 이후 2018년 말까지 총 156건의 상소기구 보고서가 WTO 회원국에 회람되었는데, 이는 연간 약 6.5건의 보고서가 발간된 것을 의미하며,¹¹⁰⁾ 2019년에는 10월 20일까지, 5건의 상소기구 보고서(일반 상소 3건과 이행 상소 2건)가 채택되었다.¹¹¹⁾

한편, 상소기구는 현재 2018년 7월 19일자 상소 통보서부터 2019년 9월 9일자 상소 통보서까지 포함하여 총 12건(일반 상소 9건과 이행 상소 3건)의 사건에서 상소심 절차를 진행하고 있는데, 상소를 제기한 회원국에는 미국(3건), 태국(2건), 온두라스, 도미니카, 우크라이나, 파나마, 모로코, 인도, 캐나다 등이 있다.¹¹²⁾ 상소기구의 위기와 가장 관련이 많은 미국의 경우, 직접 상소 통고서를 제기한 3건과 캐나다 상소 통고서를 제출한 1건에서 피제소국으로 되어 있는데, 상소기구 판정이 중요할 것이다.

우리나라와 관련하여서는 2019년 10월 현재 4건의 제소가 진행 중인데, 3건은 패널을 구성하였거나 구성하고 있으며, 1건은 협의 절차가 진행되고 있다. 또한, 피제소 사건의 경우 총 2건 중 1건은 패널이 구성되었으며, 1건은 협의 절차에 있다.¹¹³⁾ 우리나라는 2019년 한 해 동안 4건의 사건에서 상소 및 이행절차가 완료되었는데, 미국-세탁기 사건(2019년 2월 8일)과 미국-유정용강관에 대한 반덤핑조치 사건(2019년 8월 9일)에서 분쟁해결양해 제22.6조에 따른 중재판정이 내려졌으며, 한국-수산물 사건(2019년 4월 11일)과 한국-공기압 밸브에 대한 반덤핑조치 사건(2019년 9월 10일)에서 상소기구의 우리나라 승소 판정이 내려졌고, 다행스럽게도 현재 우리나라가 진행 중인 상소 절차는 없는 상태이다.¹¹⁴⁾ 그러나 위에서 언급한 바와 같이, 패널 및 협의

109) 이주윤, “WTO 최신 분쟁사례의 특성과 한국의 대응방안”, 『Global Legal Issues』, Vol. 19, No. 2, 2019, 24-25면.

110) https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispustats_e.htm 2019.10.25. 최종검색

111) <http://www.worldtradelaw.net/index.php> 2019.10.25. 최종검색

112) https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/appellate_body_e.htm 2019.10.25. 최종검색

113) 이주윤, “WTO 최신 분쟁사례의 특성과 한국의 대응방안”, 39, 43면.

절차가 진행 중인 사건의 경우 상소심 절차에 진입하는 것이 어려워질 수 있으므로 결국에는 우리나라에도 상소기구의 위기는 중대한 문제가 될 것이다.

6) 임기 만료 후 상소기구 위원의 업무

앞의 <표 11>에 언급된 상소기구 위원 중 2명은 자신의 업무가 종료된 이후에도 자신이 맡은 사건을 계속 완료하도록 결정되었는데, 먼저 Ramírez-Hernández 의원은 3건의 사건, 즉 EC and certain member States-Large Civil Aircraft 사건(DS316(이행 상소), 2018년 5월 15일), EU-Fatty Alcohols 사건(DS442, 2017년 9월 5일), Indonesia-Import Licensing Regime 사건(DS478, 2017년 11월 9일)의 상소 절차에 참여하였고, Peter Van den Bossche 의원과 관련하여서도 상소기구는 동 의원에게 임기 중에 담당한 상소를 완료할 권한을 부여하였음을 분쟁해결기구 의장에게 통보하였다.¹¹⁵⁾ 이러한 사실에 비추어 볼 때, 현재 상소기구에 계류 중인 12건의 사건은 어찌 되었든 완료될 수 있을 것이다.

7) WTO 상소기구에 대한 미국의 입장

WTO의 정치적 기관인 각료회의(Ministerial Conference)와 일반이사회(General Council)에서 분쟁해결규범에 관한 협상이 지지부진하여 상소기구는 모호하거나 불완전한 WTO법에 관해 판단해야 하는 상황이 증가하고 있는데, 이는 사법적극주의를 엄격하게 금지하고 있는 WTO 분쟁해결제도에 합치되지 않아 미국을 위시한 WTO 회원국들의 반감을 불러일으켰다.¹¹⁶⁾

또한, 미국은 상소기구가 분쟁해결양해에 규정되어 있는 작업시한, 즉 90일¹¹⁷⁾을

114) https://www.wto.org/english/news_e/archive_e/ab_arc_e.htm 2019.10.25. 최종검색

115) https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/ab_members_descrp_e.htm#fint-9 2019.10.25. 최종검색.

116) Tetyana Payosova, Gary Clyde Hufbauer and Jeffrey J. Schott, “The Dispute Settlement Crisis in the World Trade Organization: Causes and Cures”, PIIE Policy Brief, March 2018, p.1; Dennis Shea WTO 美 대사는 상소기구가 계속해서 패널의 사실판단을 심사하거나 파기하고, WTO 회원국의 국내법을 해석함으로써 자신의 권한을 초월하였다고 주장하였다.

(<https://www.reuters.com/article/us-usa-trade-wto/u-s-blocks-wto-judge-reappointment-as-dispute-settlement-crisis-looks-idUSKCN1LC190> 2019.10.25. 최종검색).

자주 초과한다면서 이는 분쟁해결양해에 위배된다고 주장하였는데, 이러한 미국의 우려는 중국과의 계속되는 무역분쟁에 의해 고조된 측면도 있다.¹¹⁸⁾ 미국은 상소기구가 분쟁 당사국이 제기하지 않았거나 불필요한 의견(소위 ‘부수적 의견’(obiter dicta))에 해당하는 문제에 대해서도 다루고 있다며, 이는 분쟁의 신속한 해결을 규정한 분쟁해결양해 제3.3조의 목적을 훼손하고 향후 분쟁에 잘못된 영향을 미칠 수 있다고 주장하였다.¹¹⁹⁾

무엇보다 미국은 상소기구 위원의 임기 만료 후 업무 계속과 관련하여서도 이의를 제기하고 있다. 즉, 상소심을 위한 작업절차 Rule 15(과도기 규정)¹²⁰⁾에 의하면, 상소기구는 위원의 임기가 끝나더라도 분쟁해결기구의 승인 없이 통고만으로 자신이 담당한 소송업무를 완료하도록 결정할 수 있으며, Rule 15의 적용은 이미 2000년부터 시행되어 오고 있었는데, 최근 들어 미국은 Rule 15가 분쟁해결기구의 권한을 침해하였다고 주장하고 있다.¹²¹⁾ Rule 15의 규정은 새 상소기구 위원이 그사이에 취임하고 새로운 분쟁에 배당되도록 운영되어 왔다.¹²²⁾ ICJ규정 제13조 제3항,¹²³⁾ 국제해양법 재판소규정 제5조 제3항¹²⁴⁾과 국제형사재판소에 관한 로마규정 제36조 제10항¹²⁵⁾에

117) 상소기구 보고서 회람까지 걸리는 평균 시간은 90일을 훨씬 초과한 129.84일이다.
(<http://www.worldtradelaw.net/index.php> 2019.10.25.).

118) <https://www.eurobiz.com.cn/wto-appellate-body-crisis/> 2019.10.25. 최종검색

119) Tetyana Payosova, Gary Clyde Hufbauer and Jeffrey J. Schott, “The Dispute Settlement Crisis in the World Trade Organization: Causes and Cures”, p.4.

120) “Transition

15. A person who ceases to be a Member of the Appellate Body may, with the **authorization of the Appellate Body and upon notification to the DSB, complete the disposition of any appeal** to which that person was assigned while a Member, and that person shall, for that purpose only, be deemed to continue to be a Member of the Appellate Body.”

121) 신건호, “‘왕관의 보석’, 괜찮을까?”, 66면; Tetyana Payosova, Gary Clyde Hufbauer and Jeffrey J. Schott, “The Dispute Settlement Crisis in the World Trade Organization: Causes and Cures”, p.3.

122) Wolfrum, Stoll and Kaiser (eds.), *op. cit.*, p.450.

123) “Article 13

3. The members of the Court shall continue to discharge their duties until their places have been filled. Though replaced, they **shall finish any cases** which they may have begun.”

124) “Article 5 Term of Office

3. The members of the Tribunal shall continue to discharge their duties until their places have been filled. Though replaced, they **shall finish any proceedings** which they may have begun before the date of their replacement.”

125) “Article 36 Qualifications, nomination and election of judges

도 규정된 바와 같이, ICJ, ITLOS 또는 ICC 재판관은 교체 후에도 이미 착수한 사건을 종결할 의무가 있는데, 이는 재판의 연속성을 위해 꼭 필요한 일반조항이기 때문이다.¹²⁶⁾

무엇보다 WTO 분쟁해결절차를 가장 적극적으로 활용하고 있는 미국의 경우, 2019년 10월 현재 155건의 사건에서 소송을 제기당하면서 제2위의 피제소국인 EU의 85건과 비교하여 압도적으로 제소를 많이 당하고 있음을 알 수 있다.¹²⁷⁾ 특히, WTO에 제기된 분쟁에서 하나 이상의 위반 판정이 난 비율은 약 89.25%로 보고되는데, 미국의 WTO 법 위반 판정이 다른 회원국과 별반 차이가 없다는 사실에 비추어 볼 때, 미국이 소송에 패한 분쟁 건수는 피제소 사건의 숫자가 보여주는 바와 같이 상당할 것으로 추정된다.¹²⁸⁾ 이러한 상황이 미국으로 하여금 자신에 유리하지 않은 판결을 내렸거나 내릴 것으로 보이는 상소기구 위원의 임명이나 연임 결정을 블로킹하게 만든 측면도 있을 것이다. 그러나 한편으로 미국의 경우 위에서 언급한 바와 같이 WTO 설립 이후 자국 국적의 상소기구 위원을 계속해서 두는 대단한 특권을 누리고 있는데, 자신한테 불리한 판정이 많다고 해서 상소기구 전체를 위협하며 불만을 표출하는 것은 적절하지 못하다고 본다. Van den Bossche 위원의 고별 연설에서도 언급된 바와 같이, 역사는 WTO 분쟁해결제도의 붕괴에 책임이 있는 자들에 대해 결코 호의적으로 평가하지 않을 것이다.¹²⁹⁾

10. Notwithstanding paragraph 9, a judge assigned to a Trial or Appeals Chamber in accordance with article 39 shall continue in office to complete any trial or appeal the hearing of which has already commenced before that Chamber.”

126) Tetyana Payosova, Gary Clyde Hufbauer and Jeffrey J. Schott, “The Dispute Settlement Crisis in the World Trade Organization: Causes and Cures”, *PIIE Policy Brief*, March 2018, p.4.

127) https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_by_country_e.htm 2019.10.25. 최종검색(참고로 제소 건수는 미국은 124건, EU는 102건, 한국은 21건에 이른다.)

128) 이주윤, “WTO 최신 분쟁사례의 특성과 한국의 대응방안”, 26면 참조;

<https://www.reuters.com/article/us-usa-trade-wto/u-s-blocks-wto-judge-reappointment-as-dispute-settlement-crisis-looks-idUSKCN1LC190> 2019.10.25. 최종검색.

129) https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/farwellsspeech_peter_van_den_bossche_e.htm 2019.10.25. 최종검색.

제4절 시사점 및 소결

- 국제 통상·투자 환경 변화에 대한 이해를 기초로 한 장기적인 시각의 접근

최근 국제적인 통상질서의 변화를 감지한 국내 산업계에서도 미국의 자국우선주의와 중국의 자원 무기화, 일본의 국가안보 관련 수출규제 조치 강화 등에 대하여 2010년대 초반까지 빠르게 발전해 온 다자주의 기반의 국제통상질서가 힘을 잃어가고 있음을 인식하고, 향후 정부는 양자협정을 활용한 협력 채널을 강화하고 디지털무역과 서비스·환경 분야 등에 대한 복수국간 협상에 더 적극적으로 참여할 것 등을 제안한 바 있다.¹³⁰⁾

미-중 통상분쟁의 심화에 따른 자원무기화 및 정보통신사업자에 대한 제재 조치 등에 대한 우려가 높아지는 가운데, 미-중 통상분쟁 장기화는 미국 국내 통상·투자법제에도 직접적인 영향을 미치고 있다. 그동안 미국은 일방주의적인 보복조치의 근거를 미국 국내 법에 근거하여 실행하여 왔으며, WTO 분쟁해결기구에서 미국이 패소하는 사례가 늘어 온 바 있다. 이에 미국은 자국 우선주의 정책의 일환으로 다자규범에서의 이탈을 시도하고 있으며, 중국을 글로벌시장에서 배제하려는 다양한 정책적·제도적 노력을 하고 있다. 이러한 미국의 국내 통상·투자 법제 변화와 다자협정에서의 이탈은 그동안 전세계적으로 국제 통상·투자 규범을 확립하기 위하여 노력하던 세계 각국들의 보호무역주의의 강화로 이어지는 경향을 보이고 있다. 이러한 악순환은 전세계가 점점 더 강력한 보호무역주의의 실행으로 이어지는 상황으로 깊어질 수 있어서 정부 차원에서는 향후 다자주의적 협력 체계에 대한 적극적이고 분명한 태도를 정할 필요가 있다.

한편, 미국이 국내 외국인투자법제를 중국을 겨냥하듯 방어적으로 강화하고 있는 것에 비하여, 중국은 외국인투자법제를 완화하는 듯한 움직임을 보이고 있어서 그 결과가 주목

130) 한국무역신문, 2019.07.17., “‘2020’ 보호주의 시대 떠오른 G2 리스크 고민-무협, 통상전략 2020 세미나 개최...무역업계 통상위험관리 역할”, (<http://weeklytrade.co.kr/m/content/view.html?§ion=1&no=55067&category=3> 2019.10.20. 최종검색)

되기도 한다. 다만, 중국이 최근에 제정한 「외상투자법」 제35조(안전심사제도)와 관련하여서는 원칙적인 내용만 규정되어 있는 상태이기 때문에 향후 하위법규에서 안전심사의 적용범위와 심사기준, 심사절차 등을 어느 정도의 수준으로 입법할 것인가에 대하여서는 지속적으로 관심을 기울여 갈 필요가 있다.

한편으로는 한국이 WTO DSB 소송에 있어 중국보다는 경험이 많고 승소율도 높은 편이지만, 최근 중국도 WTO분쟁에 적극적으로 대응하고 있는 상황이다. 한국 주요 산업의 제조 및 가공 구조는 글로벌산업가치사슬의 구조에 직접적인 영향을 받는 만큼 향후 미국이 일방적 무역구제조치를 한국 상품에 대하여서도 지속적으로 적용할 가능성도 높다. 이에 대하여서는 중국과의 공동 제소나 제3국 참여 형식을 적극적으로 활용할 필요도 있을 것이다.

제3장

수입제한조치 관련 쟁점

제1절 서 설

제2절 미국의 일방적 수입제한 조치와 입법적 근거

제3절 스페셜 301조와 지식재산권 보호

제3장

수입제한조치 관련 쟁점

제1절 서설

미국의 2015년 무역특혜확장법(Trade Preferences Extension Act of 2015) 232조에 따른 수입제한조치는 트럼프행정부 이후, 미국 우선주의에 기인한 보호무역주의로 이어지면서 실제로 글로벌 무역시장에서 미국의 일방적 무역제한조치로 이어지면서 쟁점이 되었다. 자동차나 열연제품, 철강·알루미늄 등의 제품에 대한 232조 조사개시와 미국 대통령의 수입제한 조치는 우리나라에도 직접적인 영향을 주고 있다.

다음의 <표 12>는 미국 국내법에 근거한 일방적 무역제한조치 관련 이슈를 시기별로 정리한 내용이다.

<표 12> 미국의 무역확장법 제232조 관련 최근 조치와 우리나라의 대응 현황

일 시	주요내용
2018년 11월	· 미 대통령, 자동차 관세 부과 일단 보류 ¹³¹⁾
2019년 2월	· 미 상무부, '무역확장법 232조' 자동차·자동차부품 관세 보고서를 트럼프 대통령에게 제출 ¹³²⁾

131) SBS뉴스 2018.11.14. “트럼프, 자동차 관세 부과 일단 보류…상무부 보고서 보완지시” (https://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1005016275&plink=ORI&cooper=NAVER&plink=COPYPASTE&cooper=SBSNEWS&WSEND 2019.06.25. 최종검색)

132) 서울경제 TV 2019.02.18. “美상무부, 트럼프에 '232조 車관세' 보고서 제출” (<http://www.sentv.co.kr/news/view/549029> 2019.06.25. 최종검색)

일 시	주요내용
2019년 3월	· 미 상무부 티타늄 스펀지 수입의 양이나 환경이 국가 안보를 손상 시키는지에 대한 조사 착수 ¹³³⁾
2019년 5월	· 미 행정부, 수입 자동차와 차 부품에 대한 고율관세 부과 결정을 180 일 미루기로 결정 ¹³⁴⁾
2019년 6월	· 미 상무부, 한국산 열연강판에 대한 반덤핑 관세를 최종 확정할 예정 ¹³⁵⁾
2019년 8월	· 유라시아경제연합(EAEU), 금년 12월부터 1년간 열연제품에 대해 쿼터가 부과되고 냉연 및 도금제품은 조치에서 제외하기로 ¹³⁶⁾
	· 미일 장관급 무역협상 시작 ¹³⁷⁾
2019년 9월	· 성윤모 산업통상자원부 장관, 미국 무역확장법 232조에 따른 고율 자동차 관세 부과에서 한국산의 면제 당위성을 설명, 일본 수출 규제의 조속한 해결을 위한 미국의 지지 요청 ¹³⁸⁾
	· 미국과 일본의 무역협상 타결 ¹³⁹⁾

1988년 종합무역경쟁법(Omnibus Foreign Trade and Competitiveness Act of 1988)에서 개정된 기준에 따르면 트럼프대통령은 2019년 11월 14일까지 1962년 무역확장법(Trade Expansion Act of 1962) 232조에 따른 자동차 수입 제한조치 여부나 고율관세 부과 여부를 결정하여야 한다.¹⁴⁰⁾ 다만, 협상대상 국가들과 명확한 합의에 이르지 못한 경우

133) 연합뉴스 2019.03.05. “美 상무부, 수입산 ‘티타늄 스펀지’ 조사 착수” (<http://news.einfomax.co.kr/news/articleView.html?idxno=4019240> 2019.06.26. 최종검색)

134) 이데일리 2019.05.17. “美백악관 공식 발표…“트럼프, 수입車 관세폭탄 결정 6개월 연기”” (<https://www.edaily.co.kr/news/read?newsId=04001606622489904&mediaCodeNo=257&OutLnkChk=Y> 2019.06.26. 최종검색)

135) 뉴데일리 경제 “포스코, 對美 열연 수출 재개 기대감 ↑… 최대 37만톤 가능할 듯” (<http://biz.newdaily.co.kr/site/data/html/2019/06/18/2019061800059.html> 2019.06.26. 최종검색)

136) 산업통상자원부 브리핑, “EAEU, 철강 세이프가드 최종조치 확정”

137) 내일신문, 2019.08.20., “미일 장관급 무역협상 내일부터 워싱턴에서 재개”, (http://www.naeil.com/news_view/?id_art=323053 최종검색 2019.08.23.)

138) 연합뉴스 TV, 2019.09.25., “성윤모-美 상무 회담…“日 수출규제 풀려야” 공감”, (<https://www.yonhapnewstv.co.kr/news/MYH20190925009400038?did=1825m> 최종검색 2019.09.26.)

139) 시사저널, 2019.09.21. “美·日 1차 무역협정…농산물 내주고도 車개방 못 얻은 일본” (<http://www.sisajournal.com/news/articleView.html?idxno=190974> 최종검색 2019.09.26.)

140) 15 C.F.R. §705.11(a)(1) (1982).

에는 수입제한과 관련하여 미국 대통령이 직접 수입 조정 관련 조치를 취할 수 있다.¹⁴¹⁾

아래에서는 미국이 수입분야에 있어 국가안보를 이유로 하는 수입제한 조치 및 지식재산권을 이유로 하는 수입제한 조치의 입법적 근거를 구체적으로 소개하고, 미국 국내법에 따른 미국 정부의 일방적 수입제한조치와 WTO 규범 합치여부는 제5장에서 별도로 살펴 보도록 한다.

제2절 미국의 일방적 수입제한 조치와 입법적 근거

1. 개 설

미국의 2018년 및 2019년 무역정책아젠다(Trade Policy Agenda)¹⁴²⁾에서는 트럼프정부의 통상정책을 밝히고 있으며, 그 주요 내용은 국가안보와 관련하여 미국의 통상정책은 미국의 이익에 집중해야 하며, 통상관계의 균형 재정비를 위하여 미국의 국가안보에 관한 특정 상품의 수입효과에 대해 Section 232에 따른 조사를 개시한다는 것이다.¹⁴³⁾ 이는 중국의 급속한 경제발전으로 인한 신기술·신산업 분야의 도약 과정에서 미국 기업의 기술과 지식을 탈취 또는 인수하는 방식으로 성장해왔다는 비판적 시각에 기인하는 것으로 보인다. 기술패권에 대한 미국과 중국의 경쟁 관계는 앞으로도 심화될 것으로 예상되는 가운데, 미국의 모든 통상·투자 정책과 법제는 이러한 기술패권의 주도권을 미국이 유지하고 강화할 수 있는 방향으로 계속해서 변화하고 있다.

그동안 미국 의회는 1962년 무역확장법(Trade Expansion Act of 1962)과 1974년 무역법

141) 15 C.F.R. §705.11(b) (1982).

142) THE PRESIDENT'S TRADE POLICY AGENDA(<https://ustr.gov/sites/default/files/files/Press/Reports/2018/AR/2018%20Annual%20Report%20I.pdf> 2019.10.28. 최종검색)

143) Stormy-Annika Mildner, "America First" - U.S. Trade Policy under President Donald Trump, 11 July 2019(<https://english.bdi.eu/article/news/america-first-u-s-trade-policy-under-president-donald-trump/> 2019.10.22. 최종검색)

(Trade Act of 1974) 같은 법률을 통해서 대통령에게 통상 정책에 대한 결정 권한을 확장하여 왔으나, 최근 트럼프 정부의 기존 국제 통상·투자 질서에 대한 비난과 통상 분쟁 격화에 대한 책임을 묻는 미국 의회의 움직임도 포착된다. 즉, 대의원 Mike Gallagher(R-WI)와 상원의원 Pat Toomey(R-PA)는 2019년 양원합동의회통상권한법(Bicameral Congressional Trade Authority Act of 2019)을 발의한 바 있으며,¹⁴⁴⁾ Section 232하에서 국가안보를 위협한다는 이유로 수입을 감소시키는 제안에 대해서 관련 내용을 의회에 제출하도록 대통령에게 요구하면서도 국가안보에 관한 조사권한을 통상부(Department of Commerce)에서 국방부(Department of Defense)로 이전해야 한다는 내용을 담고 있다. 이 법안의 통과 여부는 트럼프 대통령에 대한 탄핵 등 다양한 정치적 판단에 따라 달라질 것으로 전망된다. 한편, 2019년 트럼프 행정부의 통상아젠다는 미국경제를 강화하는 노력을 계속하여 미국의 국가안보를 보존하는데 필요한 자원을 생성하는 것이라고 밝히고, 미국 경제를 강화하는 노력에는 미국 경제뿐만 아니라 미국의 국가방위(national defense)에도 필수적인 혁신과 기술을 보존하는 것을 포함한다고 하여,¹⁴⁵⁾ 강력하게 미국의 이익을 우선할 필요성을 제기하고 있다.

2. 미국의 수입제한조치 관련 법령

(1) 수입제한 조치 관련 법령

무역구제(Trade remedy)제도는 불공정한 수입으로 인해 국내산업이 피해를 입거나 입을 우려가 있는 경우 취할 수 있는 조치¹⁴⁶⁾서 WTO 협정과 해당 협정의 이행을 위한 국내법에 근거를 두고 있는 반덤핑 조치(Anti-dumping measures), 상계 조치(Countervailing Measures), 긴급수입제한조치(Safeguard)가 이에 해당한다. 우리나라에

144) “S. 287 – 116th Congress: Bicameral Congressional Trade Authority Act of 2019.” www.GovTrack.us. 2019. August 31, 2019(<https://www.govtrack.us/congress/bills/116/s287> 2019.10.31 최종검색)

145) FACT SHEET: The President’s Trade Agenda and Annual Report(<https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/fact-sheets/2019/march/fact-sheet-president%E2%80%99s-trade-agenda-and> 2019.10.28. 최종검색)

146) 산업통상자원부·무역위원회, 국내산업의 안전망 - 무역구제제도 안내 브로슈어, 2014.6.1., 6면 (http://www.ktc.go.kr/uploads/ktc_brochure.pdf 2019.10.28. 최종검색)

서도 『불공정무역행위 조사 및 산업피해 구제에 관한 법률』, 『관세법』을 통해 이러한 무역구제제도들을 도입하여 운영하고 있다.

그러나, 미국의 경우 WTO협정에 따른 1974년 무역법(Trade Act of 1974) 201조 (Section 201)의 긴급수입제한조치(세이프가드) 외에도 같은 법 301조에서 310조에서¹⁴⁷⁾ ‘무역협정을 위반하거나 불합리한 수입제한으로 인해 무역협정상의 혜택을 받아야 하는 상품의 무역에 직간접적인 부담이 발생하는 경우에는 해당 국가에 대하여 미국 대통령이 무역협정상의 혜택을 정지·철회·금지할 수 있는 권한을 규정하고 있다.¹⁴⁸⁾ 여기에 더하여 1988년 종합무역경쟁력법(Omnibus Foreign Trade and Competitiveness Act of 1988)에서는 1974년 무역법(Trade Act of 1974) 310조에서 절차차를 강화하고 특정국가를 우선 협상대상국으로 지정하여 301조에 따른 조사 개시를 강제하고 있다.¹⁴⁹⁾ 특히, 동 제도는 TFTEA로 개정되면서 상시화되었다.¹⁵⁰⁾

미국은 무역구제 제도가 가장 일찍 발전한 국가 중의 하나이면서, 가장 활발하게 무역구제 조치를 활용하고 있는 국가이다.¹⁵¹⁾

147) 제301조부터 제310조까지의 제목은 다음과 같다.

- Sec. 301. Actions by United States Trade Representative.
- Sec. 302. Initiation of investigations.
- Sec. 303. Consultation upon initiation of investigation.
- Sec. 304. Determinations by the Trade Representative.
- Sec. 305. Implementation of actions.
- Sec. 306. Monitoring of foreign compliance.
- Sec. 307. Modification and termination of actions.
- Sec. 308. Request for information.
- Sec. 309. Administration.
- Sec. 310. Trade enforcement priorities.

148) 공수진, “미국 제301조 제도의 개정과 전망”, 『국제경제법연구』 16권 1호, 한국국제경제법학회, 2018.3., 52면

149) 법무부, 『최신 미국 통상법』, 102면

150) 공수진, “미국 제301조 제도의 개정과 전망”, 63면

151) 이환규, “미국의 무역구제제도 연구”, 『미국헌법연구』 25권 1호, 미국헌법학회, 2014.4., 156면

WTO 회원국 상계조치 조사 동향(1995년~2018년)

구분	1위	2위	3위	4위	5위	6위	7위	8위	9위	10위	비고
제소국 (건수)	미국 (243)	EU (81)	캐나다 (69)	호주 (31)	인도 (13)	남아공 (13)	이집트 (12)	브라질 (12)	중국 (12)	페루 (10)	한국 (0)
피소국 (건수)	중국 (160)	인도 (86)	한국 (30)	인니 (24)	태국 (19)	미국 (19)	터키 (18)	EU (15)	이탈리아 (15)	베트남 (14)	-

출처: WTO, 한국 무역위원회

한편, 2015년 무역특혜확장법(Trade Preferences Extension Act of 2015) 제5편(American Trade Enforcement Effectiveness Act)에서는 ‘특정시장상황(PMS), 불리한 가용사실(AFA) 등을 포함하여 피해사실 조사 및 피해산정에 있어서 미국의 일방적인 기준들을 적용할 수 있는 기준을 마련한 바 있다. 그리고, 동 법 제7편 환율조작(Title VII: Currency Manipulation) 701조는 미국의 주요 교역파트너의 환율 및 경제정책에 대한 관여향상(Enhancement of engagement on currency exchange rate and economic policies with certain major trading partners of the United States)에 대한 내용을 담고 있다. 이에 미국 정부는 1988년 종합무역경쟁력법(Omnibus Foreign Trade and Competitiveness Act of 1988) 3004조¹⁵²⁾와 2015년 무역특혜확장법(Trade Preferences Extension Act of 2015)을 기초로 외국의 환율 정책(자국 화폐가치의 대 달러 저평가 정책)을 일종의 수출보조금으로 간주하여 WTO 보조금 협정에 포함된 금지보조금 철폐 조항을 원용하거나 또는 이를 기초로 독자적인 상계관세 조치를 취하는 방안을 적극 모색해 온 바 있다.¹⁵³⁾ 이를 위한 법적 근거는 크게 1988년 종합무역경쟁력법(Omnibus Foreign Trade and Competitiveness Act of 1988)과 2015년 무역특혜확장법(Trade Preferences Extension Act of 2015)이 있다.¹⁵⁴⁾

152) “the Secretary must consider whether countries manipulate the rate of exchange between their currency and the United States dollar for purposes of preventing effective balance of payments adjustments or gaining unfair competitive advantage in international trade.”

153) 법무부, 『최신 미국 통상법』, 338면

특히, 2015년 무역특혜확장법(Trade Preferences Extension Act of 2015)에서는 232조 (Section 232)에서 국가안보와 관련된 규정들을 보완하고, 절차도 강화한 바 있다. 232조는 특정제품이 국가안보를 해치거나 위협을 가할 정도의 수입이 되는지를 조사하도록 하는 규정으로, 특정 제품의 수입이 국가안보에 위협이 된다고 판단되면 대통령이 직권으로 고율의 관세를 부과하거나 수입을 제한할 수 있게 된 것이다.¹⁵⁴⁾

1954년 무역협정확장법(Trade Agreements Extension Act of 1954)에서 처음 무역과 국가안보에 대한 개념이 제기되었다. 이 법의 본래 기능은 대통령의 1930년 관세법 (Tariff Act of 1930) 제350조에 대한 권한을 연장하기 위해서였다.¹⁵⁶⁾ 당시 미국은 냉전시대에 놓여있었고, 국가 안보에 대한 걱정은 1954년 무역협정확장법(Trade Agreements Extension Act of 1954) 제2조에 반영되어 있었다.¹⁵⁷⁾ 당시 법안에 “국가 방위 요건(national defense requirement)”이라는 용어가 등장하고 있고, 국가 방위 요건은 비상시에만 개시 가능하며 국내 생산 위축 시 관세 협상권-주로 관세 감축과 관련한-을 제한하는 것이었다.¹⁵⁸⁾ 그러나 의회는 1958년 무역협정연장법(Trade Agreements Extension Act of 1958)을 통해 국가방위요건을 국가 안보(national security)로 확대시켰다. 의회는 미국으로 수입되는 특정상품의 양이나 상황을 고려하여 해당 상품이 국가 안보를 위협하지 않는지를 검토하는 조사절차를 도입하게 된다.¹⁵⁹⁾

이후 1962년 무역확장법(Trade Expansion Act of 1962) 제232조로 개정하여 정부 요청

154) Macroeconomic and Foreign Exchange Policies of Major Trading Partners of the United States (May 2019), p.3(<https://home.treasury.gov/system/files/206/2019-05-28-May-2019-FX-Report.pdf> 2019.10.28. 최종검색)

155) <https://www.heritage.org/trade/report/fixing-americas-broken-trade-laws-section-232-the-trade-expansion-act-1962> 2019.9.11. 최종검색

156) <https://www.heritage.org/trade/report/fixing-americas-broken-trade-laws-section-232-the-trade-expansion-act-1962> 2019.9.11. 최종검색

157) “no action shall be taken pursuant to such Section 350 to decrease the duty on any article if the President finds that such reduction would threaten domestic production needed for projected national defense requirements.” (<https://www.heritage.org/trade/report/fixing-americas-broken-trade-laws-section-232-the-trade-expansion-act-1962> 2019.9.11. 최종검색)

158) “no action shall be taken pursuant to such Section 350 to decrease the duty on any article if the President finds that such reduction would threaten domestic production needed for projected national defense requirements.”

159) <https://www.heritage.org/trade/report/fixing-americas-broken-trade-laws-section-232-the-trade-expansion-act-1962> 2019.9.11. 최종검색

에 의해서만 개시 가능했던 조사를 민간단체들도 신청할 수 있도록 신청 요건을 완화시켰다.¹⁶⁰⁾ 이후 1974년 무역법(Trade Act of 1974)을 통해 조사기관을 미 재무부(the Department of the Treasury)로 구체화하고 있으며, 재무부는 조사시 국방부(Secretary of Defense), 상무부(Secretary of Commerce) 및 기타 적절하다고 생각되는 다른 기관들(other appropriate officers of the United States)과 협의하도록 규정하고 있다.¹⁶¹⁾ 또한 조사과정에서 공청회를 개최할 것을 언급하고 있으며, 적절한 경우 제232조상의 조사가 1년 안에 완료될 것을 규정하고 있다.¹⁶²⁾ 제232조에 대한 가장 최근의 개정은 1988년 종합무역경쟁력법(Omnibus Foreign Trade and Competitiveness Act of 1988)에 의해 이루어졌으며, 동 개정을 통해 조사기관이 미국 상무부로 변경되었고, 조사기간을 1년에서 270일로 단축시켰고, 15일의 이행기간을 설정하고 있다.¹⁶³⁾

제232조에 따르면 미국 상무부 내 산업 및 안보국(Bureau of Industry and Security)에 서는 수입물품에 대한 국가안보 영향 조사를 실시하고 있으며, 우선 국가안보(national security)와 관련해서는 총 5가지의 요소들을 나열하고 있는데, 특정 상품에 대한 기존의 국내 생산(existing domestic production of the product), 향후 생산 필요(future capacity needs), 인력, 원재료, 생산 설비 및 시설, 기타 예상되는 국방요구를 충족시키기 위한 공급(manpower, raw materials, production equipment, facilities, and other supplies needed to meet projected national defense requirements), 투자, 개발 및 발전 등의 성장 요건(growth requirement) 및 기타 요소들을 고려하도록 규정하고 있다.¹⁶⁴⁾ 수입물품과 관

160) 인즈후이·최창환, “미국 무역확장법 제232조 조치는 GATT/WTO 규정에 타당한가?”. 『무역학회지』 제 44권1호, 한국무역학회, 2019.2., 178-179면.

161) Trade Act of 1974, Public Law 93-618, 93rd Cong., January 3, 1975, 88 Stat. 1978, Section 127. (<https://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-88/pdf/STATUTE-88-Pg1978-2.pdf> 2019.9.11. 최종검색)

162) Trade Act of 1974, Public Law 93-618, 93rd Cong., January 3, 1975, 88 Stat. 1978, Section 127. (<https://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-88/pdf/STATUTE-88-Pg1978-2.pdf> 2019.9.11. 최종검색)

163) Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988, Public Law 100-418, 100th Cong., August 23, 1988, 102 Stat. 1107, Section 1501,?.. (<https://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-102/pdf/STATUTE-102-Pg1107.pdf> 2019.9.11. 최종검색)

164) Rachel F. Fefer, Vivian C. Jones, Section 232 of the Trade Expansion Act of 1962, IN FOCUS, Congressional Research Service, UPDATED, July 16, 2019, p.1 (<https://fas.org/sgp/crs/misc/IF10667.pdf> 2019.10.28. 최종검색).

련해서는 3가지의 고려요소들을 언급하고 있으며, 국가안보에 필수적이라고 생각되는 국내산업의 해외 경쟁력에 대한 영향, 고용, 수입의 감소, 투자의 위축, 특별 기술 혹은 생산성 등 국내물품의 부재(displacement of domestic products)로 예상되는 영향 및 국내경제를 약화시키거나 그럴 가능성이 있는 다른 관련 요소들을 검토하도록 규정하고 있다.¹⁶⁵⁾

(2) 비상조치 관련 법령

1) 1976년 국가비상사태법(National Emergency Act of 1976)

① 제정 배경 및 문제의 소재

미국 연방법은 미국 대통령이 미국을 위협하는 위기나 비상상황에 대응하여 이용할 수 있는 다양한 권한을 규정하고 있다. 그러나 미국 헌법에는 국가비상사태시 대통령의 비상권한에 관한 명시적인 규정이 없고, 1976년 국가비상사태법(National Emergency Act of 1976; NEA)¹⁶⁶⁾에서 이를 성문화하기 전까지는 대통령이 국가비상사태를 선포할 수 있는 일반적인 권한을 규정한 법률이 없었다. 그럼에도 불구하고 미국의 대통령들은 헌법적으로 허용가능하다고 자신이 추정하는 대로 자주 비상조치를 취해왔다. 1917년 우드로 윌슨 대통령이 처음으로 비상사태를 선언하는 포고문(proclamation)과 행정명령(executive order)을 발하였다.¹⁶⁷⁾ 1933년 루스벨트 대통령은 행정부는 입법부가 구제를 위한 법률을 제정하지 않거나 기존의 법률이 필요한 구제를 부여하지 않는 특별한 긴급사태 또는 비상사태를 만나면 광범위한 재량을 행사해야 하는 경우가 발생할 수 있다고 주장한 존 록의 견해¹⁶⁸⁾에 따라 자신의 비상권한을 사용하여

165) Rachel F. Fefer, Vivian C. Jones, Section 232 of the Trade Expansion Act of 1962, IN FOCUS, Congressional Research Service, UPDATED, July 16, 2019, p.1 (<https://fas.org/sgp/crs/misc/IF10667.pdf> 2019.10.28. 최종검색).

166) 50 U.S.C. § 1601 - 1651.

167) Jennifer K. Elsea, Definition of National Emergency under the National Emergencies Act, IN FOCUS, Congressional Research Service, March 1, 2019, pp.1-4 (<https://fas.org/sgp/crs/natsec/LSB10267.pdf> 2019.10.28. 최종검색)

1933년 3월 9일 의회에서 긴급은행구제법(Emergency Banking Relief Act of 1933)이 통과되기 전까지 1933년 3월 6일 전국의 모든 은행을 4일 동안 폐쇄하는 “Bank Holiday”를 선언하였다.¹⁶⁹⁾ 이후 한국전쟁의 발발로 1950년 12월 16일 트루먼 대통령이 국가비상사태를 선포하였다.¹⁷⁰⁾ 당시의 비상사태선포는 한국전쟁의 휴전과 함께 끝나지 않고, 1972년 베트남 전쟁까지 효력이 계속되었다. 그리고 1970년 3월 23일¹⁷¹⁾과 1971년 8월 15일¹⁷²⁾ 닉슨 대통령이 국가비상사태를 선포하였다. 이렇게 대통령의 국가비상사태 포고문이 1933년, 1950년, 1970년, 1971년 계속하여 사용되자, 1973년 미국 상원은 국가비상사태 권한에 대하여 조사할 특별위원회를 구성하여 조사하였고, 대통령의 국가비상사태 포고문이 연방법의 470개 규정에 효력을 주면서, 수백 개의 법령이 대통령에게 비상권한을 위임하고 있어서 이러한 광범위한 권한이 함께 모여 “정상적인 헌법절차에 대한 참고 없이 국가를 다스릴 충분한 권한을 부여”하고 있다고 지적하는 보고서를 발표하였다.¹⁷³⁾

1974년 7월 미국 상원의 특별위원회는 만장일치로 국가비상사태에 대한 대통령의 선언과 의회의 규제에 관한 절차를 확립하는 법안을 발의하였지만, 상원과 하원에서 제대로 논의되지 못하였고, 이후 의회의 다음 회기가 개시된 1975년 2월 27일 하원법안이 발의되고, 1975년 3월 6일 상원법안의 발의를 거쳐 1976년 8월 31일 상원이 하원의 개정법안에 동의하고, 1976년 9월 14일 포드 대통령의 서명으로 법률이 되었다.¹⁷⁴⁾

168) John Locke, *Two Treatises of Government*, ed. Thoma I. Cook, Hafner, 1947, pp. 203-207

169) Proclamation 2039 – Declaring Bank Holiday, (<https://www.presidency.ucsb.edu/documents/proclamation-2039-declaring-bank-holiday> 2019.10.28. 최종검색)

170) Proclamation 2914 – Proclaiming the Existence of a National Emergency; History.com Editors, Truman declares state of emergency, JUL 17, 2019, (<http://www.history.com/this-day-in-history/truman-declares-state-of-emergency> 2019.10.28. 최종검색)

171) Proclamation 3972 – Work Stoppages in the Postal Service.

172) Proclamation 4074 – Imposition of Supplemental Duty for Balance of Payments Purposes.

173) Emergency Powers Statutes: Provisions of Federal Law, Now in Effect Delegating to the Executive Extraordinary Authority in Time of National Emergency, Report of the Special Committee on the Termination of the National Emergency, United States Senate, November 19, 1973, p. III.

174) L. Elaine Halchin, National Emergency Powers [Update August 5, 2019], CRS Report for Congress, 98-505, Library of Congress. Congressional Research Service, 5 August 2019, pp. 8-9, (<https://crsreports.congress.gov/produ>

“지난 43년 동안 이런 저런 비상사태가 있어왔다.... 원래의 위기가 지나간 이후 그러한 비상사태 권한을 계속하여 거의 일상적으로 이용하는 것은 우리의 현재의 필요를 충족하기 위해 적절한 법률을 제공할 긴급한 필요성이 있다는 사실을 강조할 뿐이다. 위기상황에서 사용을 위해 의도된 입법은 그 성질상 보통의, 일상의 정부운영에 잘 들어맞지 않는다”라는 의회보고서¹⁷⁵⁾가 동 법률을 제정하게 된 배경을 설명해 주고 있다.

NEA는 미국 대통령이 국가비상사태를 선포할 권한을 규정하고 있다. 그러나 무엇이 국가비상사태를 구성하는 것인지 그 개념정의를 규정하고 있지 않다. 트럼프 대통령은 미국과 멕시코의 국경을 따라 장벽을 세우기 위한 기금을 얻기 위해 2019년 2월 15일 “미국의 남쪽 국경에 관한 국가비상사태”를 선언하는 대통령 포고문을 NEA에 근거하여 발표하였으며, 포고문에서 트럼프 대통령은 남쪽 국경의 현재 상태는 핵심적인 국가안보를 위협하고 국가비상사태를 구성하는 국경안보 및 인도적 위기를 나타낸다는 것을 논거로 제시하였다.¹⁷⁶⁾ 트럼프 대통령이 상황에 맞지 않는 국가비상사태를 선포했다는 비난과 비판이 제기되었고, 트럼프 대통령의 이 국가비상사태 선언은 즉각적으로 연방법원에 제소되었으나, 2019년 7월 26일 미국 연방대법원(Supreme Court)은 트럼프 대통령이 주장한 바와 같이 국방부예산을 남쪽 국경에 장벽을 세우는데 사용해도 된다고 결정하였다.¹⁷⁷⁾ 트럼프 대통령의 남쪽 국경에 관한 국가비상사태 선언이 보여주는 것처럼 NEA는 국가비상사태의 개념정의를 없어 대통령의 비상권한 사용에 제한이 없다는 것을 보여주고 있다. 그리고 NEA에 따라 미국의 대통령이 국

ct/pdf/RL/98-505 2019.10.28. 최종검색)

175) The National Emergencies Act(Public Law 94-412)-Source Book: Legislative History, Texts, and Other Documents, Committee on Government Operations and The Special Committee on National Emergencies and Delegated Emergency Powers, United States Senate, November 1976, p. 244.

176) Presidential Proclamation on Declaring a National Emergency Concerning the Southern Border of the United States, 15 February 2019, (<https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidential-proclamation-declaring-national-emergency-concerning-southern-border-united-states/> 2019.10.28. 최종검색)

177) SUPREME COURT OF THE UNITED STATES, DONALD J. TRUMP, PRESIDENT OF THE UNITED STATES, ET AL. v. SIERRA CLUB, ET AL., No. 19A60, July 26, 2019, (https://www.supremecourt.gov/opinions/18pdf/19a60_o75p.pdf 2019.10.28. 최종검색)

가비상사태를 선포하면 1977년 국제비상경제권한법(International Emergency Economic Powers Act of 1977; IEEPA)에 근거하여 미국의 대통령은 미국의 국가안보, 외교정책 또는 경제에 대한 위협을 다루기 위해 외국과의 상업거래 및 금융거래를 포함하여 규제를 도입할 권한을 행사할 수 있게 된다. 이 두 개의 법률에 의해 미국은 국내문제는 물론 외국과의 관계에 있어서도 광범위하게 대통령이 비상권한을 사용할 수 있도록 되어 있다.

② 주요 규정 내용

가. 대통령의 국가비상사태 선언

NEA는 국가비상사태의 기간 동안, 특별권한 또는 비상권한의 행사를 허가하는 의회법률로 대통령은 그러한 국가비상사태를 선언할 권한을 부여받고, 대통령의 그러한 선언은 즉시 의회에 전달되며 공보에 공표된다고 규정하고 있다.¹⁷⁸⁾ 동 규정은 대통령이 국가비상사태를 선언할 권한이 있다는 일반적 규정이다. 동 법률에 근거하여 국가비상사태를 선언하는 것은 다른 연방법령에 포함되어 있는 비상권한을 발동시키게 되는데, 국가비상사태기간동안 행사될 권력과 권한을 부여하는 법률규정은 대통령이 명확히 국가비상사태를 선언한 경우에만 그리고 국가비상사태법에 따라서만 효력이 있고 효력을 유지한다.¹⁷⁹⁾ 또한 1976년 9월 14일 입법된 동 법률이 그 이후에 입법된 모든 법률에 대해 우위에 있고, 새로운 법률이 동 법률을 대체하기 전까지 가장 우선하는 법률임을 밝히고 있다.¹⁸⁰⁾

나. 국가비상사태의 종료

대통령이 선언한 국가비상사태는 그 비상사태를 종료하는 법률 공동 결의안이 입법되거나 또는 대통령이 그 비상사태를 종료하는 포고문을 발행하면 종료된다.¹⁸¹⁾ 국

178) 50 U.S. Code § 1621(a)

179) 50 U.S. Code § 1621(b).

180) 50 U.S. Code § 1621(b).

가비상사태가 선언된 이후 6개월 이전에 그리고 그러한 비상사태가 계속되는 그 이후의 각 6개월 기간의 종료이전에, 의회의 하원과 상원은 그 비상사태가 종료되어야 하는지를 결정하는 공동결의안을 투표할지를 고려하기 위해 소집해야 한다.¹⁸²⁾

③ 문제점

NEA는 대통령의 국가비상사태 선언권한을 제한하는 내용은 규정하지 않고, 단지 그러한 권한을 성문화한 것이다. 따라서 미국의 대통령은 자신이 원할 때 언제든지 국가비상사태를 선언할 수 있게 된다. 동 법률이 제정된 1976년 이후 국가비상사태법에 근거하여 처음으로 국가비상사태를 선언한 것은 1979년 11월 14일 지미 카터 대통령이었으며, 이란 주재 미국 대사관에서 미국인 50여명이 인질로 억류된 사건이 발생하자 카터 대통령은 국가안보에 특이하고 이례적인 위협이라고 하면서 국가비상사태를 선언하였고, IEEPA에 따라 이란 인질사건에 대응하여 미국 관할권의 대상이거나 대상이 되는 또는 미국관할권대상인 사람이 소유 또는 통제하거나 소유 또는 통제의 범위 내에 있는 이란 정부, 이란정부의 대행기관 및 이란정부의 통제를 받는 기관 및 이란 중앙은행의 모든 재산과 재산에 대한 이익을 봉쇄하라고 명령하였다.¹⁸³⁾ 카터 대통령이 1979년 11월 14일 선포한 이란 인질사건과 관련한 비상사태에 대하여 트럼프 대통령은 2018년 11월 14일 39번째 그 비상사태를 갱신하였다.¹⁸⁴⁾ 트럼프 대통령은 미국과 이란의 관계는 아직 정상화되지 않았다고 하면서 1979년 11월 14일에 선언된 국가비상사태와 같은 날 채택된 조치가 2018년 11월 14일 이후에도 계속 효력을 발휘해야 하기 때문에 NEA에 따라 “행정명령 12170”으로 선언된 이란에 관한 비상사태를 1년 동안 계속한다고 선언하였다.¹⁸⁵⁾

181) 50 U.S. Code § 1622(a).

182) 50 U.S. Code § 1622(b).

183) Executive Order 12170--Blocking Iranian Government Property, Nov. 14, 1979, (<https://www.archives.gov/federal-register/codification/executive-order/12170.html> 2019.10.28. 최종검색)

184) Text of a Notice on the Continuation of the National Emergency With Respect To Iran, November 8, 2018, (<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/text-notice-continuation-national-emergency-respect-iran/> 2019.10.28. 최종검색)

이란에 대해 클린턴 대통령이 미국의 재제를 통한 원유금수조치를 이행하기 위해서 1995년 3월 15일 두 번째 국가비상사태를 “행정명령 12957”로 선포하였다.¹⁸⁶⁾ 이 행정명령에 의한 국가비상사태에 대하여 트럼프 대통령은 2019년 3월 12일, 미국이 2018년 5월 이란의 핵무기와 관련된 합의를 종료함으로써,¹⁸⁷⁾ 이란의 미사일과 그 밖의 비대칭적이고 재래식 무기능력의 확산과 개발, 지역침략의 네트워크와 캠페인, 테러단체에 대한 지원, 그리고 이슬람 혁명수비대와 그 대리인들의 악의적인 활동 등이 미국의 국가안보, 외교정책 및 경제에 대한 비상한 위협을 계속가하고 있기 때문에, NEA에 따라 1년 동안 계속한다고 발표함으로써 다시 갱신하였다.¹⁸⁸⁾

이란에 대한 미국 대통령의 국가비상사태 선언에서 보는 바와 같이 “비상사태”라는 개념 자체가 임시적, 단기적 사건을 암시하지만, 비상사태의 상태가 오래 지속되고 있고 계속 더 길어지고 있다. Brennan Center의 연구에 따르면, NEA가 통과되고 난 이후 2019년 9월 현재 62개의 국가비상사태가 선언되었다.¹⁸⁹⁾ 그 중 31개가 오늘날 여전히 효력을 갖고 있다. 선언된 비상사태의 평균 기간은 9.6년이고, 25개의 비상사태가 10년 또는 그 이상 길게 지속되고 있으며, 이들 중 13개가 2001년과 2008년 사이에 선언되었다.¹⁹⁰⁾ 미국의 역사상 가장 길게 지속되는 국가비상사태는 1979년 처음 선언된

185) Text of a Notice on the Continuation of the National Emergency With Respect To Iran, November 8, 2018, (<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/text-notice-continuation-national-emergency-respect-iran/> 2019.10.28. 최종검색)

186) Executive Order 12957 – Prohibiting Certain Transactions With Respect to the Development of Iranian Petroleum Resources, March 15, 1995, (<https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Documents/12957.pdf> 2019.10.28. 최종검색)

187) National Security Presidential Memorandum-11 of May 8, 2018 (Ceasing United States Participation in the Joint Comprehensive Plan of Action and Taking Additional Action to Counter Iran’s Malign Influence and Deny Iran All Paths to a Nuclear Weapon)

188) Text of a Notice on the Continuation of the National Emergency with Respect to Iran, March 12, 2019, (<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/text-notice-continuation-national-emergency-respect-iran-2/> 2019.10.28. 최종검색)

189) Declared National Emergencies Under the National Emergencies Act: A running list of presidential emergency declarations under the National Emergencies Act of 1976, September 16, 2019, (<https://www.brennancenter.org/our-work/research-reports/declared-national-emergencies-under-national-emergencies-act> 2019.10.28. 최종검색)

190) Brennan Center for Justice, A Guide to Emergency Powers and Their Use, 2019, (https://www.brennancenter.org/sites/default/files/legislation/AGuideToEmergencyPowersAndTheirUse_2.13.19.pdf 2019.10.28. 최종검색)

이란정부재산봉쇄로 39년 동안 고집스럽게 갱신되고 있다.

국가비상사태가 선언되면 미국 대통령은 136개의 권한을 이용할 수 있는데, 그 중 96개는 대통령의 국가비상사태선언에 대한 서명이상이 필요하지 않고, 12개는 행정기관의 장이 조치의 필요성을 인증할 요건과 같은 최소한의 제한만 포함하고 있으며, 15개는 비상사태가 특정 실체적 문제와 관련이 있을 것 또는 비상사태가 무력의 사용을 포함하고 있을 것의 실체적 제한요건을 갖고 있고, 오직 13개만 의회가 비상사태를 선언하는 것이 필요하다고 규정하고 있다.¹⁹¹⁾ 또한 비상권한을 규정한 법령의 약 67퍼센트가 전혀 원용된 적이 없는데, 소수의 법률이 자주 이용되고 있으며 가장 대표적인 것이 매년 원용되는 IEEPA이다.¹⁹²⁾

미국 대통령이 국가비상사태를 선포하고 외교정책목적으로 제재(sanctions)를 부과하는 대통령의 권한은 IEEPA로부터 나온다. 동 법률은 대통령에게 “미국의 국가안보, 외교정책 또는 경제에 대하여 그 원인이 전체 또는 상당부분 미국 밖에 있는 특이하고 기이한 위협”에 대응할 광범위한 경제권한을 부여하고 있으나 IEEPA가 NEA를 대체하지는 못하며, NEA하에서 외국의 위협에 대하여 대통령이 국가비상사태를 선언하는 경우에만 IEEPA의 규정을 원용할 수 있다.¹⁹³⁾

2) 1977년 국제비상경제권한법(International Emergency Economic Powers Act of 1977)

① 제정 배경

IEEPA는 미국의 국가안보, 외교정책 또는 경제에 대한 위협을 다루기 위해서, 대통령이 NEA에 근거하여 국가비상사태를 선포하면, 대통령이 다른 나라와의 상업적 거래

191) Brennan Center for Justice, A Guide to Emergency Powers and Their Use, 2019, (https://www.brennancenter.org/sites/default/files/legislation/AGuideToEmergencyPowersAndTheirUse_2.13.19.pdf 2019.10.28. 최종검색)

192) Brennan Center for Justice, A Guide to Emergency Powers and Their Use, 2019, (https://www.brennancenter.org/sites/default/files/legislation/AGuideToEmergencyPowersAndTheirUse_2.13.19.pdf 2019.10.28. 최종검색)

193) Catherine Padhi, Emergencies Without End: A Primer on Federal States of Emergency, Lawfare, December 8, 2017, (<https://www.lawfareblog.com/emergencies-without-end-primer-federal-states-emergency#> 2019.10.28. 최종검색)

및 금융거래를 포함하여 다양한 경제거래를 규제할 권한을 부여하는 방식으로 미국이 취하는 경제제재(economic sanctions)체제의 중심에 있는데, 이러한 IEEPA는 1914년 제1차 세계대전이 발발하자 미국 의회가 1916년부터 1917년 말까지 통과시킨 22개의 법령중의 하나였던 1917년 적성국교역법(Trading with the Enemy Act of 1917; TWEA)을 개혁하면서 제정된 법률이다.¹⁹⁴⁾

1916년부터 1917년 말까지 미국 의회가 통과시킨 22개의 법령은 전쟁기간동안 공적사용을 위하여 사유재산을 통제할 권한을 대통령에게 부여하는 법률로 대통령은 철도, 항만, 자동차, 통신 및 전화, 수도 등 미국 경제의 많은 부문을 통제할 광범위한 권한을 갖게 되었다.¹⁹⁵⁾ TWEA는 행정부에 미국과 미국의 적들(enemies) 사이의 국제무역, 투자, 이민, 그리고 통신에 대한 특별통제권한을 주었으며, 동 법은 “적(enemy)”을 “모든 국적의 모든 개인, 파트너십, 또는 개인의 기타 기관(기업 포함), 미국이 전쟁 중에 있는 국가의 영토 내에 있는 거주민, 또는 미국 밖에서 거주하며 그 영토 내에서 사업을 하고 있는 거주민”을 포함하여 광범위하게 정의하고,¹⁹⁶⁾ 미국의 적 또는 그 적들의 동맹과 무역을 하거나 통신을 하거나 운송하는 것을 제한하는 권한을 부여하였다.¹⁹⁷⁾ 대통령의 비상경제권(emergency economic power)의 핵심 근거가 되는 TWEA는 Section 5(b)는 본래 “대통령은 자신이 지시하는 규칙 및 규정하에서 허가의 수단으로 외환의 거래, 금 또는 은화 또는 금괴 또는 통화의 수출 또는 귀속거래, 어떤 형태의 신용거래 (미국 내에서 전적으로 실행되는 거래와 관련된 신용 이외), 그리고 부채 증거의 거래 또는 미국과 적, 적의 동맹이든 어떤 외국과 사이, 또는 하나 또는 그 이상의 외국의 거주민 사이의 미국 내에 있는 사람에 의한 재산의 소유를 조사하거나, 규제하거나 금지할 수 있다. 그리고, 대통령은 그러한 거래에 개입된 그런 모든 사람

194) Christopher A. Casey et al., The International Emergency Economic Powers Act: Origins, Evolution, and Use, CRS Report, R45618, Congress Research Service, August 1, 2019, pp.2-3 (<https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R45618> 2019.10.28. 최종검색)

195) J. Reuben Clark, Jr., Emergency Legislation Passed Prior to December, 1917: Dealing with the Control and Taking of Private Property for the Public Use, Benefit, or Welfare (Washington, DC: GPO, 1918), pp. 1-125.

196) P.L. 65-91 (October 6, 1917) § 2, 40 Stat. 411, codified as amended at 50 U.S. Code § 4302. Definitions.

197) P.L. 65-91 (October 6, 1917) § 5(b), 40 Stat. 411, codified as amended at 50 U.S. Code § 4303. Acts prohibited.

이 선서하에서 그러한 거래가 완료되기 이전이든 이후이든 그러한 사람의 양육권이 나 통제와 관련하여 계정 장부, 계약서, 서신 또는 기타 서류의 생산을 포함하여 이와 관련된 완전한 정보를 제공하도록 요구할 수 있다”¹⁹⁸⁾라고 규정하고 있었다. 1929년에 시작된 경제 대공황, 루스벨트 대통령의 1933년 Bank Holiday 국가비상사태 선포, 1941년 제2차 세계대전에 미국의 참전을 거치면서 TWEA Section 5(b)는 계속하여 개정·확대되었으며, 1945년 제2차 세계대전이 끝나고, 냉전시대 동안 경제제재가 점차 인기있는 외교정책이자 국가안보수단이 되면서 TWEA가 그러한 도구를 사용할 대통령권한의 중요한 법원이 되었다.¹⁹⁹⁾ 1970년대 중반 미군이 베트남 전쟁에 개입하자 의회의 특별위원회는 대통령의 비상사태권한에 대해 조사한 보고서에서, “적어도 470개의 중대한 비상법령에서 모든 것을 포괄하는 다양한 방법으로 미국 시민의 삶에 영향을 미치는 광범위한 재량권을 기한제한 없이 위임하고 있다”고 지적했다.²⁰⁰⁾ 조사 위원회는 대부분의 미국 국민들이 비상정부하에서 모두 그들의 삶을 살고 있다고 하면서 TWEA는 의회의 어떠한 제한도 없이 이용할 수 있는 독재권한이 될 수 있는 것을 대통령에게 부여하고 있다고 비판하면서, 국가비상사태권한의 사용 또는 선과 관련하여 의회와 협의하거나 보고하는 요건이 없고, 비상사태에 기한제한이 없고, 의회검토 메커니즘이 없으며 의회가 이를 종료할 방법도 규정하지 않고 있으며, TWEA의 경제권한범위에 제한이 없고, TWEA 권한 하에서 취해진 조치는 국가비상사태가 선언되는 상황과 거의 관련이 없다고 비판하였다.²⁰¹⁾

이러한 비판으로 TWEA를 개선하기 위해서 의회는 TWEA Section 5(b)는 1979년 수출관리법(Export Administration Act of 1979; EAA)에 포함시키고, Section 5(b)의 범위보다

198) P.L. 65-91 (October 6, 1917) § 5(b), 40 Stat. 411, codified as amended at 50 U.S.C. § 4305 (b)(1)(A) and (B).

199) Christopher A. Casey et al., *The International Emergency Economic Powers Act: Origins, Evolution, and Use*, CRS Report, R45618, Congress Research Service, August 1, 2019, p. 5 (<https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R45618> 2019.10.28. 최종검색)

200) *A Brief History of Emergency Powers in the United States*, Special Committee on National Emergencies and Delegated Emergency Powers United States Senate, July 1974, US GPO, p. v.

201) *A Brief History of Emergency Powers in the United States*, Special Committee on National Emergencies and Delegated Emergency Powers United States Senate, July 1974, US GPO, p. 9.

더 제한된 범위를 갖고 NEA의 절차를 포함하여 절차적 제한 대상이 되는 국가비상사태의 시기에 이용할 새로운 권한을 대통령에게 부여하는 국제비상경제권한법(International Emergency Economic Powers Act of 1977)을 제정하게 된다.²⁰²⁾ 국제비상경제권한법(International Emergency Economic Powers Act of 1977)은 1977년 12월 28일 Jimmy Carter 대통령의 서명으로 법률이 되었다.²⁰³⁾ IEEPA는 TWEA에서 전쟁시를 제외하고 외국 또는 외국인과 경제거래를 규율하는 대통령의 권한을 폐지하도록 개정하고, 전시권한의 집행을 위한 재량조치를 취할 대통령의 권한도 폐지하는 것으로 개정하고 있으며, IEEPA는 1977년 12월 28일 제정된 이후 1985년, 1988년, 1992년, 1994년, 1996년, 2001년 2006년, 그리고 2007년에 개정되었다.²⁰⁴⁾

② 주요 규정내용

가. 대통령의 권한

미국의 국가안보, 외교정책 또는 경제에 대한 모든 비정상적이고 특이한 위협의 원천이 전체 또는 상당부분 미국밖에 있는 위협을 다루기 위해 대통령이 그러한 위협에 대하여 비상사태를 선포하는 경우, 대통령은 Section 1702에 의해 자신에게 부여된 권한을 행사할 수 있다.²⁰⁵⁾ Section 1702에 의해 대통령에게 부여된 권한은 특이하고 비상한 위협에 대처하기 위해 국가비상사태가 행사될 수 있으며 다른 목적을 위해 행사될 수 없고, 새로운 위협에 대처하기 위해 당국의 어떠한 행사도 그러한 위협과 관련하여 반드시 있어야 하는 새로운 국가비상사태선언에 기초해야 한다고 규정하고 있다.²⁰⁶⁾

202) Christopher A. Casey et al., The International Emergency Economic Powers Act: Origins, Evolution, and Use, CRS Report, R45618, Congress Research Service, August 1, 2019, pp. 11-12. (<https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R45618> 2019.10.28. 최종검색)

203) Presidential War Powers Bill Statement on Signing H.R. 7738 Into Law, December 28, 1977, (<https://www.presidency.ucsb.edu/documents/presidential-war-powers-bill-statement-signing-hr-7738-into-law> 2019.10.28. 최종검색)

204) Christopher A. Casey et al., The International Emergency Economic Powers Act: Origins, Evolution, and Use, CRS Report, R45618, Congress Research Service, August 1, 2019, p. 9. (<https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R45618> 2019.10.28. 최종검색)

205) 50 U.S. Code § 1701(a)

대통령이 미국 밖에서 미국의 국가안보, 외교정책 또는 경제에 대한 비정상적이고 특이한 위협이 있다고 선포하면, 대통령이 행사할 수 있는 일반적인 권한은 크게 세 가지이다. 첫째, 대통령이 지시할 수 있는 규제하에서 (i) 외환거래, (ii) 어느 외국 또는 그 외국국민의 이익을 포함하는 정도로 신용의 이전 또는 은행기관 사이, 은행기관을 통해, 또는 은행기관에게 지불, 그리고 (iii) 미국의 관할권 대상인 사람 누구나에 의해 또는 모든 재산에 관하여 통화 또는 증권의 수입 또는 수출을 혼령, 라이선스 또는 그 밖의 수단으로 조사하거나, 규제하거나 금지할 수 있다.²⁰⁷⁾ 둘째, 미국의 관할권 대상인 어느 사람에 의해 또는 어느 재산에 관하여 어느 외국 또는 그 외국의 국민이 어느 이익을 갖는 어느 재산의 획득, 보유, 보류, 사용, 이전, 취소, 운반, 수입 또는 수출을, 또는 다루는 것을, 또는 관련하여 어느 권리, 권력, 또는 특권을 행사하는 것을, 또는 개입된 거래를 조사하고, 조사가 진행되는 동안 봉쇄하고, 규제하고, 지시 및 강제하고, 취소하고, 무효화하고, 방지하거나 금지할 수 있다.²⁰⁸⁾ 셋째, 미국이 무력교전에 개입되거나 외국 또는 외국인에 의해 공격받은 경우, 미국 관할권의 대상이 되는 외국인, 외국 기관, 또는 미국에 대하여 그러한 교전이나 공격을 계획하거나, 허가하거나, 지원하거나 개입했다고 대통령이 결정한 외국의 모든 재산의 몰수를 지시할 수 있고, 그렇게 몰수된 재산에 있는 모든 권리, 소유권, 그리고 이자는 대통령이 지시할 때, 지시에 따라 그리고 지시조건으로 대통령이 때때로 지정할 수 있는 기관 또는 사람에게, 대통령이 지시할 수 있는 조건으로 귀속되고, 그러한 이자 또는 재산은 미국의 이익으로 미국의 이익을 위해 보유되거나, 사용되거나, 관리되거나, 청산되거나, 판매되거나 달리 다루어지며, 그러한 지정기관 또는 사람은 이러한 목적의 달성 또는 촉진에 따르는 어떠한 그리고 모든 조치를 수행할 수 있다.²⁰⁹⁾

206) 50 U.S. Code § 1701(b)

207) 50 U.S. Code § 1702(a)(1)(A).

208) 50 U.S. Code § 1702(a)(1)(B).

209) 50 U.S. Code § 1702(a)(1)(C).

나. 절차적 제한

NEA하에서 국가비상사태를 선언할 때 대통령은 자신이 사용하고자하는 법률의 규정을 특정해야 하고,²¹⁰⁾ 국가비상사태를 선언하면 즉시 의회의 비상사태선언 포고문을 전달하며 공보에 공표하여야 한다.²¹¹⁾

대통령이 IEEPA하에서 자신에게 부여된 권한을 행사하기 위한 절차적 의무로써 그 권한을 행사하기 이전에 “모든 가능한 상황에 대하여(in every possible instance)” 의회와 협의하여야 하고, 권한이 행사되고 있는 동안에는 의회와 정기적으로 협의해야 한다.²¹²⁾ 그리고 IEEPA를 원용하는 국가비상사태를 선언하는 경우, ①대통령은 그러한 권한행사가 필요하게 된 상황, ②대통령이 미국의 국가안보, 외교정책 또는 경제에 대하여 그러한 상황이 비정상적이고 특별한 위협을 이룬다고 생각하는 이유, ③ 행사될 권한과 비상상황을 다루기 위해 권한행사로 취해지는 조치, ④ 대통령이 비상상황을 다루기 위해 그러한 조치가 필요하다고 생각하는 이유, 그리고 ⑤ 조치가 취해지는 것과 관련된 외국 및 그러한 조치가 이들 국가에 관해 취해져야 하는 이유를 명시하여 즉시 의회에 전달하여야 한다.²¹³⁾

다. 벌칙

대통령은 자신에게 부여된 권한 행사를 위해 필요한 경우 명령을 포함하여 규정을 발행할 수 있다.²¹⁴⁾ 누구나 IEEPA하에서 발행된 허가, 명령, 규정, 또는 금지를 위반하거나, 위반하려고 시도하거나, 위반을 모의하거나, 위반을 유발하는 것은 불법이다.²¹⁵⁾ 불법행위를 저지른 사람은 민사벌칙으로 250,000달러를 초과하지 않는 벌금이

210) 50 U.S. Code § 1631.

211) 50 U.S. Code § 1621.

212) 50 U.S. Code § 1703(a).

213) 50 U.S. Code § 1703(b).

214) 50 U.S. Code § 1704.

215) 50 U.S. Code § 1705(a).

나 벌칙이 부과되는 위반의 기초가 된 거래금액의 두 배의 금액을 부과할 수 있다.²¹⁶⁾ 불법행위를 고의로 저지르거나, 고의로 저지르려고 시도하거나, 고의로 저지르려고 모의하거나 또는 불법행위를 방조하거나 교사한 자는 유죄판결에 의해 1,000,000달러 미만으로 벌금이 부과된다. 만약 자연인인 경우 20년 미만으로 감금될 수 있거나 또는 벌금과 감금 둘 다 부과될 수 있다.²¹⁷⁾

③ 1977년 국제비상경제권한법(International Emergency Economic Powers Act of 1977) 이용 동향

미국 대통령은 비상사태의 선언을 통해서나 법령지시로 IEEPA를 이용해서 국가안보와 외교정책의 목적으로 경제거래를 봉쇄하고 자산을 동결하는 조치를 취해왔다. IEEPA가 제정된 이후 2019년 10월 현재 미국 대통령들은 NEA를 근거로 65건의 국가비상사태를 선언하였는데 이들 중 56개의 국가비상사태 선언에서 IEEPA를 원용한 것으로 나타났다.²¹⁸⁾ 1990년대 이후 매년 미국 대통령은 1.5개의 새로운 국가비상사태를 선언하면서 IEEPA를 원용하고, 이를 근거로 하여 약 4.5개의 행정명령을 발해온 것으로 나타났다.²¹⁹⁾

대부분의 경우 IEEPA를 원용하는 국가비상사태선언은 지리적으로 특정 국가에게 부과되어 왔다. 카터 대통령이 처음으로 이란에 대하여 국가비상사태를 선언하고 IEEPA를 원용한 행정명령에서 “이란정부 재산의 모든 재산과 이익을 봉쇄한다”고 하였고,²²⁰⁾ 곧 이어 엄격하게 의료목적으로 의도된 식품, 의약품 및 물품 그리고 인간의

216) 50 U.S. Code § 1705(b)

217) 50 U.S. Code § 1705(c)

218) Christopher A. Casey et al., The International Emergency Economic Powers Act: Origins, Evolution, and Use, CRS Report, R45618, Congress Research Service, August 1, 2019, p. 17. (<https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R45618> 2019.10.28. 최종검색)

219) Christopher A. Casey et al., The International Emergency Economic Powers Act: Origins, Evolution, and Use, p. 18. (<https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R45618> 2019.10.28. 최종검색)

220) Executive Order 12170--Blocking Iranian Government property, Nov. 14, 1979, (<https://www.archives.gov/federal-register/codification/executive-order/12170.html> 2019.10.28. 최종검색)

고통을 완화하기 위해 공급되는 의류기부를 제외하고 미국의 관할권 대상인 자에 의한 이란정부 기관, 이란에 있는 다른 개인이나 단체, 또는 이란에서 수행되는 모든 기업목적에 대해 또는 이란을 도착지로 하는 모든 상품, 금전, 신용 또는 차관의 이전을 가족송금을 제외하고 즉시 봉쇄한다는 행정명령²²¹⁾을 발하였으며, 이란으로부터 미국으로 직접이든 간접이든 이란산 상품과 서비스의 수입을 금지하고, 미국 시민과 영주권자가 이란으로 여행하는 것과 관련하여 외국인 또는 외국기관과 거래하는 것을 금지한다는 행정명령²²²⁾을 발하여 미국 관할권 대상인 장소 및 사람과 이란의 영토 및 정부간에 사실상 모든 경제적 접촉을 봉쇄하였다.²²³⁾ IEEPA를 인용하는 행정명령은 대부분 특정 국가의 영토, 정부, 또는 국민으로 범위를 제한하는 패턴을 보여주어 왔으며, 이렇게 미국의 IEEPA는 국제경제제재체제의 일부를 구성해왔다.²²⁴⁾ 그리고 트럼프 대통령 이전까지 미국 대통령 중 특정국가의 상품에 관세를 부과하기 위한 근거로 IEEPA를 인용한 경우는 없었다. 수입상품에 대한 초과관세부과를 위해서는 1962년 무역확장법(Trade Expansion Act of 1962)의 Section 232를 이용하고, 수입과 수출을 금지하기 위해서는 IEEPA를 종종 이용하며, 미국 내에 효력이 있는 정책을 위해 IEEPA를 이용한 대통령은 없었다.²²⁵⁾

그런데 2019년 5월 30일 트럼프 대통령은 IEEPA를 근거로 하여 멕시코로부터의 모든 상품에 관하여 5퍼센트 관세를 부과할 것을 선언하면서, 멕시코의 불법적인 이민에 관한 소극적인 대처로 인해 미국의 국가안보와 경제에 대한 비상사태 및 비상한 위협을 이룬

221) Executive Order 12205--Prohibiting certain transactions with Iran, Apr. 7, 1980, (<https://www.archives.gov/federal-register/codification/executive-order/12205.html> 2019.10.28. 최종검색)

222) Executive Order 12211--Further prohibitions on transactions with Iran, Apr. 17, 1980, (<https://www.archives.gov/federal-register/codification/executive-order/12211.html> 2019.10.28. 최종검색)

223) Christopher A. Casey et al., The International Emergency Economic Powers Act: Origins, Evolution, and Use, CRS Report, R45618, Congress Research Service, August 1, 2019, p. 19. (<https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R45618> 2019.10.28. 최종검색)

224) Christopher A. Casey et al., The International Emergency Economic Powers Act: Origins, Evolution, and Use, p. 25.

225) Christopher A. Casey et al., The International Emergency Economic Powers Act: Origins, Evolution, and Use, p. 27.

다고 하면서 트럼프 대통령은 멕시코에 부과한 관세는 2019년 6월 10일부터 효력을 발하고, 불법이민 문제가 완화되지 않는다면 매달 5퍼센트씩 증가하여 25퍼센트 수준까지 계속 부과될 것이라고 밝혔다.²²⁶⁾

트럼프 대통령의 멕시코산 상품에 대한 추가관세부과 선언이 IEEPA가 수입상품에 대한 추가관세를 부과하는 법적근거로 이용될 수 있는가에 대하여 논란을 불러 일으켰다. 앞에서 설명한 바와 같이 전통적으로 IEEPA는 경제봉쇄를 위한 법률이었지 국가안보를 국가비상사태를 선언하고 수입상품에 추가관세를 부과하는 법적근거로 이용된 적이 없었기 때문이었다. 부정적인 입장은 IEEPA는 관세를 부과할 목적으로 만들어진 법률이 아니라 외국을 원인으로 미국의 국가안보, 외교정책 또는 경제에 비정상적인 위협이 있다고 대통령이 결정하는 경우에 경제제재를 부과할 권한을 부여하는 법률이라는 입장에서 트럼프 대통령의 IEEPA에 근거한 추가관세부과를 비판한다.²²⁷⁾ 긍정적인 입장은 IEEPA 내에 관세부과를 권한을 명시적으로 규정하고 있지 않지만, IEEPA 하에서 대통령의 권한이 광범위하며, 법원도 대통령의 권한을 광범위하게 해석해왔고, IEEPA의 이전법률인 TWEA하에서 닉슨 대통령이 1971년 8월 10퍼센트의 관세²²⁸⁾를 부과한 적이 있었다는 사실에 근거하여 IEEPA의 새로운 접근일 수 있다고 보기도 한다.²²⁹⁾

226) Statement from the President Regarding Emergency Measures to Address the Border Crisis, May 30, 2019, (<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/statement-president-regarding-emergency-measures-address-border-crisis/> 2019.10.28. 최종검색)

227) Fred Barbash, Use of emergency declaration to impose tariffs on Mexico is legally questionable, scholars say, June 5 2019, (https://www.washingtonpost.com/world/national-security/use-of-emergency-declaration-to-impose-tariffs-on-mexico-is-legally-questionable-scholars-say/2019/06/04/f9b60004-86ed-11e9-a870-b9c411dc4312_story.html 2019.10.28. 최종검색)

228) Proclamation 4074—Imposition of Supplemental Duty for Balance of Payments Purposes, August 15, 1971, (<https://www.presidency.ucsb.edu/documents/proclamation-4074-imposition-supplemental-duty-for-balance-payments-purposes> 2019.10.28. 최종검색)

229) Scott R. Anderson and Kathleen Claussen, The Legal Authority Behind Trump's New Tariffs on Mexico, June 3, 2019, (<https://www.lawfareblog.com/legal-authority-behind-trumps-new-tariffs-mexico> 2019.10.28. 최종검색)

3. 미국의 통상정책에 따른 관련 법령 변화

(1) 미국의 자국 우선주의와 국가안보 전략

미국 트럼프 행정부의 정책을 대변하는 “미국 우선주의(America First)”는 트럼프 대통령이 취임하면서 검토를 명하여 2017년 12월 18일 새롭게 발표된 “2017 국가안보전략(National Security Strategy of 2017; NSS)” 보고서하의 “미국 우선주의” 개념을 바탕으로 하고 있다.²³⁰⁾ 미국 대통령은 1947년 7월 26일 입법된 “1947년 국가안보법(National Security Act of 1947)”하의 Section 3043에 따라 연간 국가안보 전략보고서(annual national security strategy report)를 발간하고 있다. 2017 NSS는 트럼프 행정부하에서 처음으로 발간된 국가안보전략보고서이고, 이전의 국가안보전략보고서는 2015년 2월 오바마 행정부에서 발간한 것이다. 2017 NSS는 이전의 국가안보전략보고서와 상당히 다른 내용을 담고 있다.

2017 NSS는 “미국 우선주의”가 트럼프 행정부의 의무이며, 전 세계에서 미국의 리더십을 나타내는 기초라고 밝히고 있다.²³¹⁾ 즉, 정책의 모든 면에서 미국을 최우선으로 두는 것이 미국인뿐만 아니라 미국과 함께 하기를 원하는 전 세계의 사람들에게 필요불가결한 이익이 된다고 보고, 미국은 “강한 미국”이 되어야 한다고 주장하고 있다. 그리고 이를 위해서 트럼프 행정부는 미국의 군사력을 재구축하면서 미국 내의 안보를 향상시키고 경제적 경쟁력을 강화하는 일을 할 것이라고 역설하면서 트럼프 대통령은 “미국 우선주의”가 트럼프 행정부의 국가안보전략이라는 것을 강조하고 있다.

미국 트럼프 대통령이 이러한 전략적 사고를 갖게 된 배경은 2017 NSS보고서를 통

230) 미국의 국가안보전략보고서(National Security Strategy Report)는 미국 행정부에서 발행하는 것으로 미국의 안보에 중요한 전 세계적인 이해관계, 목표 및 목적을 상세화한 종합성명서이다. 본래 1947년 7월 26일 승인된 1947년 국가안보법(National Security Act of 1947) Section 108, Annual National Security Strategy Report를 근거로 하여 발행되기 시작하였다. 현재는 50 U.S. Code Section 3043에 따라 미국 대통령이 미국의 국가안보전략에 관한 종합보고서를 매년 의회에 제출한다.

231) National Security Strategy of the United States of America, December 2017, p. 1(<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf> 2019.10.31. 최종검색)

해서 찾아볼 수 있다.²³²⁾ 트럼프 대통령의 사고의 흐름을 살펴보면, 그동안 미국은 전 세계에서 타의 추종을 불허하는 정치적, 경제적, 군사적 및 기술적 우위를 차지해 왔다. 그런데 과학기술의 발달과 중국과 같은 국가의 등장으로 오늘날 전 세계는 모든 면에서 경쟁이 치열한 상황이 되었다. 이러한 경쟁적인 세계에서 미국은 여전히 정치, 경제, 군사 및 기술에서 우위를 유지하고 미국의 힘을 강하게 기르고 미국인의 재능을 촉발시켜야 하며, 이를 위해 미국(트럼프 행정부)은 네 가지 핵심적인 국가이익을 보호하여야 한다는 것인데, 동 보고서는 미국이 보호해야 할 핵심적인 국가이익을 네 개의 “기둥(pillars)”으로 나타내고 있다.²³³⁾ 제1기둥은 국경통제를 강화하고 이민자체계를 개혁하며, 핵심기반시설을 보호하고, 미사일 공격에 대해 방어하고, 테러리스트의 위협을 추격하겠다는 전략인 “미국인, 미국본토 및 미국의 생활방식 보호하기(protect the American people, the Homeland, and the American way of life)”²³⁴⁾, 제2기둥은 미국의 노동자와 기업의 이익을 위해 미국 경제의 활기를 되찾겠다는 전략인 “미국의 번영증진하기(promote American prosperity)”²³⁵⁾, 제3기둥은 군사력을 재구축하겠다는 전략인 “힘을 통해 평화보존하기(preserve peace through strength)”²³⁶⁾, 그리고 제4기둥은 국가안보에 직접적으로 영향을 주는 NATO와 같은 국제기구에서 미국의 핵심적인 역할을 하겠다는 전략인 “미국의 영향력을 증대하기(advance American influence)”이다.²³⁷⁾

처음 두 개의 기둥은 전통적인 목표에 새로운 국내목표를 더한 것으로 국내적 영향력(domestic strength)을 군사안보와 결합해서 “미국 우선주의”가 동맹국 및 전략적 파트너에 달려있다는 것을 명확히 하고, 나머지 두 개의 기둥은 새로운 국내적 우선순위를 더하고 있다.²³⁸⁾

232) National Security Strategy of the United States of America, December 2017, p. 3

233) National Security Strategy of the United States of America, December 2017. p. 7

234) National Security Strategy of the United States of America, December 2017. p. 7

235) National Security Strategy of the United States of America, December 2017. p. 17

236) National Security Strategy of the United States of America, December 2017. p. 25

237) National Security Strategy of the United States of America, December 2017. p. 37

(2) 통상정책 의제

미국 트럼프 행정부는 2017 NSS에서 정한 방향대로 거의 모든 정책을 추진해 나가고 있다고 할 수 있다. 특히 통상정책의 분야에서 트럼프 행정부가 정한 네 가지 핵심사항도 이와 같은 맥락 하에 있다. 트럼프 행정부의 2018년 통상정책의제(Trade Policy Agenda)에 나타난 통상정책은 ① 미국의 국가안보정책을 지원하는 통상정책채택, ② 미국의 경제 강화, ③ 모든 미국인을 위한 더 나은 통상협정 협상, ④ 미국의 통상법과 기존의 통상협정하의 미국의 권리 집행, ⑤ 다자무역체제강화라는 다섯 가지 핵심사항을 정하고 있다.²³⁹⁾ 이들 의제는 2017 NSS에서 정한 전략적 방향과 동일선상에 있는데, 좀 더 설명하면 다음과 같다.

첫째, 미국의 국가안보정책을 지원하는 통상정책채택이라는 의제는 강한 미국을 건설하고, 국가주권을 보존하며, 경제적 경쟁에 대응하고, 기술의 중요성을 인정하는 것을 핵심 내용으로 하고 있다.²⁴⁰⁾ 2017 NSS에서 밝힌 것처럼 강한 미국이 핵심적인 이익이 된다고 보면서, 중국과 러시아가 미국의 힘과 영향력 그리고 이익에 도전하여 미국의 안보와 번영을 약화시킨다는 우려를 표명하고 있다. 특히 정부의 역할이 큰 통제경제모델을 갖고 있는 중국이 점차 미국과 전반적인 글로벌 경제 및 무역체계에 크게 영향을 미치면서 전 세계적으로 시장을 크게 왜곡시킬 수 있다고 비판하고 있다. 그래서 미국의 통상정책은 미국의 안보정책과 마찬가지로 미국의 국가이익(national interests)을 보호하도록 추구할 것임을 밝히고 있다.²⁴¹⁾

둘째, 미국의 경제 강화라는 의제에 대하여 세금삭감과 개혁을 통해 경쟁력을 향상시

238) Anthony H. Cordesman, President Trump's New National Security Strategy, December 18, 2017(<https://www.csis.org/analysis/president-trumps-new-national-security-strategy> 2019.10.28. 최종검색)

239) USTR, 『2018 Trade Policy Agenda and 2017 Annual Report』, 2018.3, p. 3, (<https://ustr.gov/sites/default/files/files/Press/Reports/2018/AR/2018%20Annual%20Report%20FINAL.PDF> 2019.10.31 최종검색)

240) USTR, 『2018 Trade Policy Agenda and 2017 Annual Report』, 2018.3, pp. 3-4

241) USTR, 『2018 Trade Policy Agenda and 2017 Annual Report』, 2018.3, pp. 3-4

키고, 법인세를 35퍼센트에서 21퍼센트로 낮춰서 미국 기업과 노동자가 더욱 경쟁력을 갖도록 만들며, 과세체계를 미국 영토 내에서 발생한 사업이익에 대해서만 세금을 부과하는 체계로 변경하여 미국 기업이 고율의 세금부과라는 벌칙없이 이윤을 미국으로 송금하도록 만들고, 미국의 세율기준을 보호하기 위해 해외에서 번 초과수익은 10.5퍼센트의 최소세금의 대상으로 삼으며, 인위적인 이윤전환을 감소시킴으로써 미국의 무역적자를 줄이고, 통상정책을 통해 미국 기업과 시민에게 부과된 규제부담을 줄이겠다고 하였다.²⁴²⁾ 이에 대하여 트럼프 대통령이 서명한 대표적인 법률이 2017년 감세 및 고용법(Tax Cuts and Jobs Act of 2017)이다.

셋째, 모든 미국인을 위한 더 나은 통상협정 협상이라는 의제를 이행하기 위해 트럼프 대통령은 공격적으로 무역협정을 협상하겠다고 하였다. 이를 위해 NAFTA와 KORUS FTA의 재협상을 이루었으며,²⁴³⁾ 그 밖에 미국은 브렉시트를 앞두고 있는 영국과 투자 및 통상협정을 위한 협상을 진행하고, TPP에서 2017년 1월 30일 탈퇴한 이후, TPP의 국가들과 개별적 또는 집단적으로 미국에 무역협상을 할 것임을 언급하고 있다.²⁴⁴⁾

넷째, 미국의 통상법과 기존의 통상협정하의 미국의 권리 집행이라는 의제는 집행 없는 성공적인 무역협정이 없다는 미국 행정부의 이해를 바탕으로 광범위한 관련 정책을 이행할 것을 언급하고 있다. 1974년 무역법(Trade Act of 1974)의 Section 301로 외국의 불공정 무역관행에 대응하고, 1974년 무역법(Trade Act of 1974)의 Section 201로 세이프가드 조치를 취하며, 반덤핑관세 및 보조금에 대한 상계관세조치를 취하고, 1962년 무역확장법(Trade Expansion Act of 1962)의 Section 232에 근거하여 국가안보위협에 대한 관세를 부과하며, WTO에서 미국의 무역구제에 적극적으로 방어한다는 것이다.²⁴⁵⁾ 특히 WTO 분쟁해결에서 미국은 WTO의 패널과 상소기관의 분쟁해결메커니즘이 회원

242) USTR, 『2018 Trade Policy Agenda and 2017 Annual Report』, 2018.3, pp. 4-6

243) 미국은 캐나다 및 멕시코와 NAFTA를 재협상하여 2018년 USMCA를 체결하였고, 한국과의 KORUS FTA도 2018년 재협상을 마치고 2019년 1월 1일부터 개정된 협정이 발효된 상태이다.(www.fta.go.kr)

244) USTR, 『2018 Trade Policy Agenda and 2017 Annual Report』, 2018.3, pp. 6-13

245) USTR, 『2018 Trade Policy Agenda and 2017 Annual Report』, 2018.3, pp. 14-28,

국의 권리와 의무를 더하거나 줄이면서 WTO DSU에서 합의한 규칙대로 기능하지 않는다는 입장을 취하고 있으며, 미국은 2005년에 미국의 이러한 입장을 WTO에 전달한 바 있는데, 특히 WTO 상소기관이 WTO법의 해석 및 적용에서 자신에게 부여된 권한을 넘어 판단하고 있다고 지적했다.²⁴⁶⁾ 그러한 예로 국영기업을 통해 제공되는 보조금과 관련된 결정,²⁴⁷⁾ TBT협정하에서 비차별의무에 대한 해석,²⁴⁸⁾ 국제과세체계(worldwide tax system)와 영토과세체계(territorial tax system)에 대한 불공정한 취급,²⁴⁹⁾ GATT 1994 제19조에 대한 원문에 근거하지 않은 해석²⁵⁰⁾ 등을 제시하고 있다.

다섯째, 다자무역체계강화라는 의제는 다자무역체계에서 중요한 역할을 하고, 미국의 강한 주도로 운영되던 WTO가 미국의 국가이익 내에서 행동할 미국의 능력을 훼손해 오고 있다는 시각을 반영하고 있다.²⁵¹⁾ WTO 분쟁해결기관의 절차적 문제, 해석접근 방식 및 실체적 해석 등에 대한 적극주의 방식을 비판하고, 도하협상이 오랫동안 지지부진하면서 현대의 글로벌 경제에서 중요한 문제에 대하여 합의에 도달하지 못하고 있으며, 발전에 대하여 WTO의 접근방식에서 변화가 필요하다고 지적하고 있다.²⁵²⁾ 특히, WTO에서 국가의 발전상황에 따라 최빈개도국, 개발도상국, 그리고 선진국으로 구분되고 있는 것과 관련하여, 최빈개도국은 UN의 최빈개도국 목록을 따르지만, 개발도상국에 대하여는 이를 지정하는 기준이 없다는 점, 그래서 자기선언에 근거하여 특별대우(special and differential treatment)를 받고, 진행되는 협상에서 개발도상국에게 새로운 유연성이 부여되고 있다고 지적하고 있다.²⁵³⁾ 그러면서 브라질, 중국,

246) TN/DS/W/82/Add.1, 25 October 2005; TN/DS/W/82/Add.1/Corr.1, 27 October 2005.

247) Appellate Body Report, United States-Definitive Anti-Dumping and Countervailing Duties on Certain Products from China, WT/DS379/AB/R, adopted on 25 March 2011.

248) WT/DSB/M/317, 13 June 2012; WT/DSB/M/320, 23 July 2012.

249) Appellate Body Report, United States-Tax Treatment For "Foreign Sales Corporations", WT/DS108/AB/R, adopted on 20 March 2000.

250) WT/DSB/M/105, 16 May 2001; WT/DSB/M/121, 8 March 2002.

251) USTR, 『2018 Trade Policy Agenda and 2017 Annual Report』, 2018.3, pp. 28-33

252) USTR, 『2018 Trade Policy Agenda and 2017 Annual Report』, 2018.3, p. 32

253) USTR, 『2018 Trade Policy Agenda and 2017 Annual Report』, 2018.3, pp. 32-33

인도, 남아프리카공화국과 같이 더 발전된 나라들이 아주 낮은 소득국가와 동일한 유연성을 누린다고 비판하면서, WTO가 중국을 관리하지 못하고 있다는 점도 주장하고 있다.²⁵⁴⁾ 이런 맥락하에 트럼프 행정부는 WTO 농업협정에 대하여 협상을 진행하고, 외국 시장의 규제장벽으로 미국 농산물의 접근이 저해되는 상황이므로 충분한 과학적 정당성이 없는 외국 규제에 대하여 과학에 근거한 조치를 취하도록 압력을 가하며, 어업보조금 협상과 어업보조금을 제거하도록 하며, 외국 정부가 디지털 무역에 대해 제한을 가하는 것을 없애도록 협상하며, 다른 회원국들과 공동으로 중국 경제가 세계 시장을 왜곡하며 반덤핑규칙하에서 특혜를 받고 있는 것에 대하여 대응할 것이라고 제시하고 있다.²⁵⁵⁾

한편, 2019년 통상정책 과제(2019 Trade Policy Agenda and 2018 Annual Report)에서는 트럼프 정부의 수출액 증가와 일자리 창출 성과를 강조하면서, 미국-멕시코-캐나다 협정(USMCA)과 같은 새로운 무역 질서(a new trade regime)의 중요성을 피력한 바 있다.²⁵⁶⁾ 특히, 2017년과 2018년 통상정책 과제로 제시한 미국 우선주의에 대하여 2019년에는 미국인들에게 이익이 되는 통상 균형의 재조정(REBALANCING TRADE TO BENEFIT AMERICANS)이라는 표제를 사용하면서 새로운 무역협정의 체결과 강력한 미국 무역법의 집행 정책을 더욱 강력하게 밝히고 있다.²⁵⁷⁾ 즉, ① NAFTA나 한-미 FTA와 같은 낡은 협정을 개선하고, ② 디지털 통상과 같은 새로운 분야에 대한 규범 체계의 수립 부진이나 WTO 항소기구의 결정에 대한 문제점, 중국과 같은 비시장경제국을 옹호하는 WTO의 정책적 경향 등에 대한 이견을 제기하면서 WTO는 와 같이 실패한 다자간 통상 질서를 비판하고 있다.²⁵⁸⁾ 또한, ③ 이러한 기존의 무역협정과

254) USTR, 『2018 Trade Policy Agenda and 2017 Annual Report』, 2018.3, p. 29

255) USTR, 『2018 Trade Policy Agenda and 2017 Annual Report』, 2018.3, p. 33, (<https://ustr.gov/sites/default/files/files/Press/Reports/2018/AR/2018%20Annual%20Report%20FINAL.PDF> 2019.10.28. 최종검색)

256) USTR, 『2019 Trade Policy Agenda and 2018 Annual Report』, 2019.3, pp.1-3.

(https://ustr.gov/sites/default/files/2019_Trade_Policy_Agenda_and_2018_Annual_Report.pdf 2019.10.28. 최종검색)

257) USTR, 『2019 Trade Policy Agenda and 2018 Annual Report』, 2019.3, p.3.

(https://ustr.gov/sites/default/files/2019_Trade_Policy_Agenda_and_2018_Annual_Report.pdf 2019.10.28. 최종검색)

258) USTR, 『2019 Trade Policy Agenda and 2018 Annual Report』, 2019.3, pp.3-4.

다자간 무역 체계의 실패로 인하여 다수의 미국 근로자와 기업들이 피해를 입어왔다는 사실을 강조하면서, i) 중국 등의 비시장친화적 정책이 철강 및 알루미늄과 같은 주요 산업에서 글로벌 생산 과잉으로 이어져 왔다는 점과 ii) 미국의 지식재산권을 탈취하기 위하여 중국이 대대적으로 공세를 벌여온 점, iii) 미국의 무역파트너 국가들이 특정 노동·환경 규정을 어겨왔다는 점, iv) 미국의 육류 및 유제품에 대한 외국의 무역장벽이 과학적 근거에 기반하지 않고 있다는 점을 제시하였다.²⁵⁹⁾

4. 232조와 수입제한 조치

(1) Section 232(1962년 무역확장법 232조) 제정 연혁

1962년 10월 11일 제정된 무역확장법(Trade Expansion Act of 1962)은 해외무역을 증진시키기 위해 만들어졌다. 동 법률은 1) 관세동맹국가 및 기타 국가들과 무역협정에서 관세감축을 협상할 대통령의 권한을 상당하게 확장했고, 2) “피해에 대한 긴급구제(safeguards against injury)”를 실질적으로 변화시켰으며, 3) 수입품에 의해 피해를 입는 기업과 노동자에 대한 “조정지원(adjustment assistance)”프로그램을 더함으로써 상당한 변화를 가져온 법안이었다.²⁶⁰⁾ 1962년 무역확장법(Trade Expansion Act of 1962) 제정이전의 기존 법률하에서는 증가하는 수입품에 의해 국내 생산자가 피해를 입으면 ① peril points, ② the escape clause proceeding, ③ 국가안보 (national security amendment)²⁶¹⁾, 그리고 ④ 제22조 절차(section 22 proceeding)²⁶²⁾의 모두 네 가지 방법으로 대응하고 있었다.²⁶³⁾ 이전 법률과 비교하여 1962년 무역확장법은 처음 두 개에

(https://ustr.gov/sites/default/files/2019_Trade_Policy_Agenda_and_2018_Annual_Report.pdf 2019.10.28. 최종검색) 259) USTR, 『2019 Trade Policy Agenda and 2018 Annual Report』, 2019.3, pp.6-8.

(https://ustr.gov/sites/default/files/2019_Trade_Policy_Agenda_and_2018_Annual_Report.pdf 2019.10.28. 최종검색) 260) Stanley D. Metzger, The Trade Expansion Act of 1962, The Georgetown Law Journal, Vol.51, No. 3, Spring 1963, p. 429.

261) 68 Stat. 360 (1954), as amended, 19 U.S.C. § 1352a (1958).

262) 64 Stat. 261 (1950), as amended, 7 U.S.C. §624 (1958).

263) Stanley D. Metzger, The Trade Expansion Act of 1962, The Georgetown Law Journal, Vol.51, No. 3, Spring 1963, p. 439.

대하여는 실질적인 변경을 가했고, 나머지 두 개의 긴급조치에는 실질적인 변경을 가하지 않았다.²⁶⁴⁾ 이 중 국가안보와 관련된 1962년 무역확장법(Trade Expansion Act of 1962) section 232는 이전 법률²⁶⁵⁾의 국가안보규정에서 실질적인 변화 없이 규정되었다. 1955년 무역협정확장법(Trade Agreements Extension Act of 1955)하에서 국가안보 규정이 입법당시는 대통령의 관세감축권한을 억제하는 것 이상이 아니었지만, 의회 과정에서 대통령이 관세를 올리거나 쿼터를 부과하는 것을 허용하는 것으로 확대되었다.²⁶⁶⁾

1958년 무역협정연장법(Trade Agreements Extension Act of 1958)에서 미국 의회는 국가안보조항을 세 가지 방식으로 강화하였으며, 첫째, “부품(article)”, “그 파생품(its derivatives)”에게도 적용되도록 표현을 확장하였고, 국가안보를 훼손하려고 위협하는 수입상품의 “수량(quantities)” 또는 “상황(circumstances)”에 대해서도 구제를 허용하였다. 둘째, 행정부가 수입상품이 국가안보를 훼손하려고 위협하는지 여부를 결정할 때 특정 요소들을 고려하도록 지시했는데, 1955년 규정에 있던 “국가방어요건(national defense requirements)”이라는 좁은 의미의 용어를 확대하여 국가안보(national security)라는 개념을 이용하여 규정의 범위를 확대했다. 셋째, 의회는 사인(private parties)에게 구제청원권을 부여하였다.²⁶⁷⁾

1962년 무역확장법(Trade Expansion Act of 1962)의 제정으로 관세감축의 제한, 국가안보의 훼손, 조사 및 보고, 그리고 의회에 대한 보고와 관련된 1955년 및 1957년 규정은

264) Stanley D. Metzger, The Trade Expansion Act of 1962, The Georgetown Law Journal, Vol.51, No. 3, Spring 1963, p. 439.

265) 68 Stat. 360 (1954), as amended; 69 Stat. 166(1955), as amended; 72 Stat. 678, 19 U.S.C. §1352(a) (1958). 19 U.S. Code § 1352a는 the Trade Expansion Act of 1962에 의해 폐지되었고, 1962년 10월 11일 이전의 행위에 대하여, Pub. L. 87 - 794, title II, § 257(f), Oct. 11, 1962, 76 Stat. 882, 은 다음과 같이 규정하고 있다: “Any action (including any investigation begun) under section 2 [section 1352a of this title] before the date of the enactment of this Act [Oct. 11, 1962] shall be considered as having been taken or begun under section 232 [section 1862 of this title].”, <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/19/1352a>

266) 19 U.S.C. § 1862(a) (1962).

267) David D. Knoll, Section 232 of the Trade Expansion Act of 1962: Industrial Fasteners, Machine Tools and Beyond, 10 Md. J. Int'l L. 55, 1986, p. 58.

폐지되었다. 1962년 무역확장법(Trade Expansion Act of 1962)의 section 232는 대통령에게 미국의 국가안보를 보호하기 위해서 제한을 부과할 권한을 부여하고 있다.²⁶⁸⁾ 구체적으로는 ① 관세감축 또는 철폐가 국가안보를 손상시킬 위협이 된다면 그러한 관세의 감축이나 철폐 또는 기타 수입제한 금지,²⁶⁹⁾ ② 국가안보에 관한 수입상품의 영향을 결정하기 위한 상무부의 조사, 국방부 및 기타 기관과의 협의, 공청회, 방어요건에 대한 평가, 대통령에 대한 보고, 공보에 공표, 규제의 공표,²⁷⁰⁾ ③ 수입의 조정, 대통령의 결정, 의회에 대한 보고, 추가 조치, 공보에 공표,²⁷¹⁾ ④ 국가방위를 위한 국내생산, 국내산업의 경제적 복지에 관한 외국 경쟁의 영향²⁷²⁾ 등을 규정하고 있다.

(2) Section 232의 근거

1962년 무역확장법(Trade Expansion Act of 1962) section 232의 핵심적인 이전 법률인 1955년 무역협정확장법(Trade Agreements Extension Act of 1955)을 제정할 당시 국가안보조항의 입법의도는 “수입상품이 국가안보를 위협할 수 있는 가능성에 대해 대통령이 보고를 받으면, 대통령은 신중하게 연구를 할 것이고, 만약 그러한 위협이 존재한다고 결정되면 대통령은 그 위협을 제거할 정도로 수입상품을 제한하기 위해 행동을 취하여야 한다”는 입장 하에 규정의 성질상 사후 구체적이기 보다는 사전 예방적이도록 고안되었다.²⁷³⁾ 우선, 국가안보와 조사상품간의 관계에 있어 필수적인 연결고리는 국가안보에 대한 그 상품으로부터 나오는 잠재적인 손해(potential harm)가 있어야 한다는 것이고, 그러한 손해는 현재 존재할 필요가 없다는 것이며, 1955년 법률에서 대통령의 관세감축권한을 단순히 억제하는 것 이상으로 대통령이 관세를 올리거나 쿼터를 부과하는 것을 허용하게 된 의도는 제2차 세계대전을 경험한 미국이 전쟁이 발생하는 경

268) 19 U.S.C. § 1862(c).

269) 19 U.S.C. § 1862(a).

270) 19 U.S.C. § 1862(b).

271) 19 U.S.C. § 1862(c).

272) 19 U.S.C. § 1862(d).

273) David D. Knoll, Section 232 of the Trade Expansion Act of 1962: Industrial Fasteners, Machine Tools and Beyond, 10 Md. J. Int'l L. 55, 1986, pp. 56-57.

우에 미국에게 근본적으로 필요한 것들을 갖고 있기 위해서 미국을 최대한 합리적이고 실질적인 동원기지(mobilization base)로 유지해야 한다고 보아, 외부의 파괴에 대하여 기지를 보호해야 한다는 생각 때문이었다.²⁷⁴⁾ 당시 상무부 장관도 제2차 세계대전 이후 미국의 수출이 감소하는 것을 보려는 것이 아니라면 (부품의) 수입을 늘려야 한다고 주장하며 관세감축을 위한 무역협정확장법률을 계속해나가야 한다고 주장하고, 국방부 장관도 수출확대는 국내생산능력을 확대할 것이어서 모든 비상사태의 필요를 충족하기 위해 미국에서 이용가능한 생산능력을 증가시키고 향상시켜야 한다는 논거를 바탕으로 법률을 지지하였다.²⁷⁵⁾

국가안보라는 용어의 개념을 1962년 무역확장법(Trade Expansion Act of 1962) section 232도 정의하고 있지는 않는데, 철강석과 철강반제품의 수입효과에 대한 2001년 미국 상무부의 Section 232 조사결정 보고서에서 국가안보의 개념과 규정논거를 살펴볼 수 있다. 동 보고서는 철강석과 철강 반제품에 관하여 section 232 조사의 결정에서 “국가안보”는 군사적인 요소 또는 국가방위 요소를 포함하여야 하는데, 미국 본토의 군사적 방어에서부터 전 세계적으로 미국의 군사능력을 보호할 능력에 이르기까지 광범위하다고 하면서, 국가방위요건을 충족하는 것을 넘어 일반적인 안보와 특정산업의 안녕을 포함하는 것으로 광범위하게 해석할 수 있다고 한 바 있다.²⁷⁶⁾ 그리고 수입상품이 국가안보를 “손상시킬 위협(threaten to impair)”이 언제 발생하는가는 (i) 신뢰할 수 없거나 안전하지 않은 수입상품에 미국이 과도하게 의존함으로써, 또는 (ii) 미국 국내산업의 생존능력 및 국가안보를 보장하기 위해서 필요한 국내적으로 생산되는 상품 및 서비스에 필요한 자원을 근본적으로 위협하는 경우 발생할 수 있다고 한 바 있다.²⁷⁷⁾ 이런 이유

274) David D. Knoll, Section 232 of the Trade Expansion Act of 1962: Industrial Fasteners, Machine Tools and Beyond, 10 Md. J. Int'l L. 55, 1986, p. 57,

275) David D. Knoll, Section 232 of the Trade Expansion Act of 1962: Industrial Fasteners, Machine Tools and Beyond, 10 Md. J. Int'l L. 55, 1986, p. 58.

276) The Effect of Imports of Iron Ore and Semi Finished Steel on the National Security, an Investigation Conducted Under Section 232 of the Trade Expansion Act of 1962, as amended, U.S. Department of Commerce, Bureau of Export Administration, October 2001, p. 5, <https://www.bis.doc.gov/index.php/documents/section-232-investigations/81-iron-ore-and-semi-finished-steel-2001/file>

277) The Effect of Imports of Iron Ore and Semi Finished Steel on the National Security, an Investigation Conducted

로 신뢰할 수 없는 외국의 공급자에게 과도하게 미국이 의존하거나 미국의 철강석 및 철강반제품 산업이 국가안보요건을 충족할 능력을 손상시킬 근본적인 위협이 된다는 이유로 국가안보에 대한 위협 결정을 내렸다.

정리해 보면, Section 232는 만약 전쟁이 발생하여 해외로부터 필수적인 물자의 공급이 방해받는다면 미국은 자국의 국가안보를 보호하기 위한 필수적인 상품을 보유하지 못하게 될 우려가 있기 때문에 사전에 그러한 위협을 방지하여야 한다는 논리를 바탕으로 하고 있다. 제2차 세계대전의 경험으로부터 어떤 상품을 국내에서 생산할 능력과 근원을 갖추지 못하면 전쟁에서 피해를 입을 수밖에 없다는 것을 알았기 때문일 것이다. 그런 이유로 경제의 어느 부분이라도 국내생산에 피해를 입힐 수 있다면 그러한 모든 수입상품에 대해 Section 232를 적용하도록 만들어졌다고 할 수 있다.

(3) Section 232 조사, 대통령의 조치 및 의회보고

1) 관세 또는 기타 수입제한 감축 또는 철폐 금지

1962년 무역확장법(Trade Expansion Act of 1962)은 미국이 외국과 무역협정을 체결하고 관세 또는 수입상품의 수입제한규정을 없애서 자유무역이 이뤄지고 미국의 수출을 확대하기 위해 제정된 법률이다. 그러나 1962년 무역확장법(Trade Expansion Act of 1962)의 Section 232 (a)는 이러한 관세감축 또는 철폐가 미국의 국가안보를 손상시킬 위협이 된다고 대통령이 결정하면 그러한 행위를 할 수 없도록 금지하고 있다.

Trade Expansion Act of 1962 Section 232	1962년 무역확장법 232조
(a) Prohibition on decrease or elimination of	(a) 관세감축 또는 철폐가 국가안보를 손상시

Under Section 232 of the Trade Expansion Act of 1962, as amended, U.S. Department of Commerce, Bureau of Export Administration, October 2001, pp. 6-7, <https://www.bis.doc.gov/index.php/documents/section-232-investigations/81-iron-ore-and-semi-finished-steel-2001/file>

<p>duties or other import restrictions if such reduction or elimination would threaten to impair national security</p>	<p>킬 위협이 된다면 그러한 관세의 감축이나 철폐 또는 기타 수입제한 금지</p>
<p>No action shall be taken pursuant to section 1821(a) of this title or pursuant to section 1351 of this title to decrease or eliminate the duty or other import restrictions on any article if the President determines that such reduction or elimination would threaten to impair the national security.</p>	<p>대통령이 관세감축 또는 철폐가 국가안보를 손상시킬 위협이 된다고 결정하는 경우, 이 제목의 1821(a)절에 따라 또는 이 제목의 1351절에 따라 모든 상품에 관한 관세 또는 기타 수입제한을 감소시키거나 철폐하는 조치를 취해서는 아니 된다.</p>

Section 232(a)에서 언급하고 있는 Section 1821(a)는 미국 대통령에게 무역협정에 대한 기본적인 재량적 권한을 규정하고 있는데, 외국이나 미국의 기존의 관세 또는 기타 수입 제한이 미국의 외국무역을 지나치게 부담을 주거나 제한하고 있다고 대통령이 언제든 결정하면, 대통령이 외국과 무역협상에 들어갈 수 있고, 무역협정을 수행하기 위해 필요 하거나 적절하다고 대통령이 결정하는 대로 기존의 관세 또는 기타 수입제한의 변경 또는 지속, 기존의 무관세 또는 소비세의 지속, 또는 추가적인 수입제한을 선포할 수 있다고 규정한 것이다. 그리고 section 1351은 외국과 무역협정을 체결할 권한을 미국 대통령에게 부여하고 있는 규정이다. 이들 규정에 따라 미국 대통령은 기본적으로 관세감축 및 철폐를 통한 미국의 해외무역을 증진시키기 위해 외국과 무역협정을 체결하고, 체결된 무역협정을 이행하게 된다. 그러나 section 232 (a)는 그러한 관세감축 또는 철폐가 국가 안보를 손상시킬 위협이 된다고 결정하는 경우, 외국과의 무역협정을 체결할 권한을 금지시키고, 관세감축 및 철폐 기타 수입제한을 제거하는 조치도 금지시키고 있다. 여기서 “관세 또는 기타 수입제한(duty or other import restrictions)”은 수입관세율과 형식을 말 하고,²⁷⁸⁾ 수입에 부과되거나 수입품의 규제에 부과되는 제한, 금지, 부담금 및 관세이 외의 강제징수를 의미한다. 그리고 “상품(article)”은 다 자란, 생산된, 제조된, 합성된,

278) 19 USC § 1806(2)

가공된, 조립된 모든 상품을 말한다.²⁷⁹⁾

2) 국가안보 위협 대상상품의 조사

1962년 무역확장법(Trade Expansion Act of 1962)의 Section 232 (b)(1)(A)는 상무부 장관에게 국가안보에 관한 조사개시권한을 부여하는 규정이다.

<p>Trade Expansion Act of 1962 Section 232</p> <p>(b) Investigations by Secretary of Commerce to determine effects on national security of imports of articles; consultation with Secretary of Defense and other officials; hearings; assessment of defense requirements; report to President; publication in Federal Register; promulgation of regulations</p> <p>(1) (A) Upon request of the head of any department or agency, upon application of an interested party, or upon his own motion, the Secretary of Commerce (hereafter in this section referred to as the “Secretary”) shall immediately initiate an appropriate investigation to determine the effects on the national security of imports of the article which is the subject of such request, application, or motion.</p> <p>(B) The Secretary shall immediately provide notice to the Secretary of Defense of any investigation initiated under this section.</p>	<p>1962년 무역확장법 232조</p> <p>(b) 국가안보에 관한 수입상품의 영향을 결정하기 위한 상무부의 조사, 국방부 및 기타 기관과의 협의, 공청회, 방어요건에 대한 평가, 대통령에 대한 보고, 공보에 공표, 규제의 공표</p> <p>(1) (A) 어느 부서 또는 기관의 장의 요청, 이해 당사자의 신청, 또는 자기 자신의 발의로, 상무부 장관(이하 이 절에서 장관으로 칭한다)은 그러한 요청, 신청, 또는 발의의 대상이 된 상품 수입의 국가안보에 관한 효과를 결정하기 위하여 즉시 적절한 조사를 개시한다.</p> <p>(B) 장관은 이 절하에서 개시된 모든 조사에 대해 국방부장관에게 즉시 통지를 보낸다.</p>
--	---

상무부 장관은 세 가지 방식에 의해 조사를 개시할 수 있는데 행정부의 어떤 부서의

²⁷⁹⁾ 19 USC § 1332(e)(1)

장 또는 기관의 장의 요청, 이해당사자의 신청, 그리고 자기 자신이 스스로 발의하여 조사를 개시할 수 있다. 여기서 “이해당사자”는 ①대상 상품의 생산자, 수출업자 또는 수입업자가 과반수의 회원인 대상 상품 또는 무역 또는 기업협회의 외국 제조업자, 생산자, 또는 수출업자 또는 미국 수입업자, ②대상 상품이 생산되거나 제조된 또는 그러한 상품이 수출된 국가의 정부, ③미국의 국내 동종상품의 제조업자, 생산자, 또는 도매업자, ④미국에서 국내의 동종상품의 제조, 생산 또는 도매에 종사하는 산업의 대표인 인증된 노동조합 또는 공인된 조합 또는 노동자 단체, ⑤회원 과반수가 미국에서 국내 동종상품의 제조, 생산, 또는 도매하는 무역 또는 기업협회, ⑥과반수 이상의 회원이 국내 동종상품과 관련하여 c,d, 또는 e에 기술된 이해당사자로 구성된 협회, ⑦가공 농산물 생산에 종사하는 산업을 포함하는 조사에서는 가공자, 가공자 및 생산자, 또는 가공자 및 재배자의 대표인 연합 또는 무역협회(그러나 USTR이 관리당국과 위원회에 미국의 국제적 의무와 불일치한다고 통지하는 경우에는 효력을 상실)를 의미한다.²⁸⁰⁾ 이러한 요청, 신청, 발의가 있으면, 상무부 장관은 즉시 적절한 조사를 개시하여야 한다. 상무부 장관이 조사의 개시를 시작하면 국방부 장관에게 이에 대하여 즉시 통지할 의무를 규정하고 있다.²⁸¹⁾

조사가 수행되는 동안 상무부 장관이 이행해야 할 절차적 의무로 상무부 장관은 국방부 장관과 개시된 조사에서 제기될 수 있는 방법론적 및 정책적 문제에 관하여 협의하여야 하고 조사의 수행과 관련하여 미국의 적절한 공무원으로부터 정보(information)와 조언을 받거나 그들과 협의하여야 한다.²⁸²⁾ 이때 정보는 기록, 설명서, 선언서, 문서 또는 전자적으로 저장되거나 전달된 정보 또는 데이터를 말한다.²⁸³⁾ 그리고 적절하고 합리적인 통지를 한 이후 공청회를 열거나 그렇지 않으면 이해당사자에게 그러한 조사와 관련된 정보와 조언을 제시할 기회를 부여할 의무가 있다. 상무부 장관의 요청이 있으면, 국방부장관은 조사대상인 상품에 대한 방위요건(defense requirement)에 대

280) 19 U.S. Code § 1677.Definitions; special rules, <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/19/1677#9>

281) 19 U.S.C. § 1862, (b)(1)(B)

282) 19 U.S.C. § 1862, (b)(2)(A)

283) 19 USC § 1509(g)(1)

한 평가를 제공하여야 한다.²⁸⁴⁾

상무부는 조사개시일로부터 270일 동안 해당 상품이 미국의 국가안보를 훼손하는 특정한 물량으로 또는 그러한 상황하에서 수입되고 있는지 여부에 대해 대통령에게 권고할 보고서를 준비하고 조사결정에 근거하여 권고한다.²⁸⁵⁾

Section 232 조사는 상무부의 산업안보부(Bureau of Industry and Security; BIS)가 15 CFR §705(Effect of Imported Articles on the National Security)에 성문화된 연방법규에 근거하여 수행한다. 국가안보의 관점에서 상무부는 ① 상품의 기존 국내생산, ② 미래의 역량 필요, ③ 국가방위 요건을 충족시키는데 필요한 인력, 원자재, 생산장비, 시설 및 기타 공급품, ④ 국가방위 요건을 충족시키기 위한 투자, 탐사 및 개발을 포함하여 성장요건, ⑤ 기타 관련 요소를 고려한다.²⁸⁶⁾ 조사대상 수입상품에 대해서 상무부는 ① 국가안보를 위해 필수적이라고 간주하는 국내산업에 관한 외국경쟁의 영향, ② 상당한 실업, 공공수입에서의 감소, 투자, 특수한 기술 또는 생산능력의 손실을 포함하여 국내상품의 대체가 유발하는 효과, ③ 국가경제를 약화시키고 있거나 약화시킬 모든 기타 관련 요소를 고려해야 한다.²⁸⁷⁾

284) 19 U.S.C. § 1862, (b)(2)(B)

285) 19 U.S.C. § 1862, (b)(3)(A) By no later than the date that is 270 days after the date on which an investigation is initiated under paragraph (1) with respect to any article, the Secretary shall submit to the President a report on the findings of such investigation with respect to the effect of the importation of such article in such quantities or under such circumstances upon the national security and, based on such findings, the recommendations of the Secretary for action or inaction under this section. If the Secretary finds that such article is being imported into the United States in such quantities or under such circumstances as to threaten to impair the national security, the Secretary shall so advise the President in such report.

286) 15CFR § 705.4 Criteria for determining effect of imports on the national security,

- (a) To determine the effect on the national security of the imports of the article under investigation, the Department shall consider the quantity of the article in question or other circumstances related to its import. With regard for the requirements of national security, the Department shall also consider the following:
- (1) Domestic production needed for projected national defense requirements;
 - (2) The capacity of domestic industries to meet projected national defense requirements;
 - (3) The existing and anticipated availabilities of human resources, products, raw materials, production equipment and facilities, and other supplies and services essential to the national defense;
 - (4) The growth requirements of domestic industries to meet national defense requirements and the supplies and services including the investment, exploration and development necessary to assure such growth; and
 - (5) Any other relevant factors.

조사결과 상무부가 국가안보를 손상시킬 위협에 관하여 부정적인 결정을 내리면, 대통령에게 그 사실을 알리고 더 이상의 행위를 할 필요가 없다. 그런데 만일 상무부가 조사 대상 수입상품에 관하여 국가안보를 손상시킬 위협이 있다고 긍정적인 결정을 내리고 대통령에게 그러한 결정을 보고하면, 보고서를 수령한 후 90일내에 대통령은 (i) 그 결정에 동의하는지를 결정하고, (ii) 동의한다면, 대상 수입상품을 조정하기 위해 취해야 할 조치의 성격과 기간을 결정한다.²⁸⁷⁾ 대통령은 부정적인 효과를 상쇄하기 위하여 관세기간이나 쿼터량에 관한 제한없이 관세나 쿼터를 부과하거나 다른 조치를 취할 것을 결정할 수 있으며, 대통령은 특정한 상품범주, 국가를 배제하거나 기타 면제를 제공할 수 있다. section 232에 근거한 결정을 내린 후에, 대통령은 15일 이내에 조치를 이행해야 하고,²⁸⁸⁾ 30일 이내에 작위 또는 부작위에 대해 설명하는 설명서를 의회에 서면으로 제출해야 하며, 대통령은 자신의 결정을 연방정부의 공보에 공표하여야 한다.²⁹⁰⁾

287) 15CFR § 705.4 Criteria for determining effect of imports on the national security,

(b) In recognition of the close relation between the strength of our national economy and the capacity of the United States to meet national security requirements, the Department shall also, with regard for the quantity, availability, character and uses of the imported article under investigation, consider the following:

(1) The impact of foreign competition on the economic welfare of any domestic industry essential to our national security;

(2) The displacement of any domestic products causing substantial unemployment, decrease in the revenues of government, loss of investment or specialized skills and productive capacity, or other serious effects; and

(3) Any other relevant factors that are causing or will cause a weakening of our national economy.

288) 19 U.S.C. § 1862, (c)(1)(A) Within 90 days after receiving a report submitted under subsection (b)(3)(A) of this section in which the Secretary finds that an article is being imported into the United States in such quantities or under such circumstances as to threaten to impair the national security, the President shall –

(i) determine whether the President concurs with the finding of the Secretary, and

(ii) if the President concurs, determine the nature and duration of the action that, in the judgment of the President, must be taken to adjust the imports of the article and its derivatives so that such imports will not threaten to impair the national security.

289) 19 U.S.C. § 1862, (c)(1)(B) If the President determines under subparagraph (A) to take action to adjust imports of an article and its derivatives, the President shall implement that action by no later than the date that is 15 days after the day on which the President determines to take action under subparagraph (A).

290) 19 U.S.C. § 1862, (c)(2) By no later than the date that is 30 days after the date on which the President makes any determinations under paragraph (1), the President shall submit to the Congress a written statement of the reasons why the President has decided to take action, or refused to take action, under paragraph (1). Such statement shall be included in the report published under subsection (e) of this section.

(4) Section 232 관련 조사 개시

트럼프 행정부는 지금까지 철강, 알루미늄, 자동차 및 자동차 부품, 우라늄, 티타늄 스펀지 등 모두 5개의 section 232 조사를 개시하였다. 이 중 철강, 알루미늄에 대하여는 Section 232 관세가 부과되었고, 자동차 및 자동차부품에 관하여는 180일 간의 유예기간이 진행 중이며, 우라늄과 티타늄 스펀지에 대해서는 조사가 진행 중에 있다.²⁹¹⁾ 이중 조사가 완료된 사례에 대하여 간략히 설명하면 다음과 같다.

1) 철강 및 알루미늄

2018년 3월 8일, 트럼프 대통령은 1962년 무역확장법(Trade Expansion Act of 1962) Section 232에 근거한 국가안보보호 조치로 캐나다와 멕시코를 제외한 모든 국가로부터 수입되는 철강에 25퍼센트²⁹²⁾의 종가세(ad valorem tariff)를 부과하고 그리고 알루미늄에 10퍼센트²⁹³⁾의 종가세의 추가관세(additional tariffs)를 부과한다는 공포를 발하였다. 상무부장은 2018년 1월 11일 철강상품 수입의 효과에 대한 조사결과²⁹⁴⁾ 그리고 2018년 1월 17일 알루미늄 수입의 효과에 대한 조사결과²⁹⁵⁾를 대통령에게 보고하였다. 캐나다와 멕시코가 제외된 것은 NAFTA의 회원국으로 USMCA를 협상하고 있는 특별한 상황이기 때문이라고 밝히고 있으며, 이들 상품에 관한 관세부과는 2018년 3월 23일부터 효력이 발생하게 된다.²⁹⁶⁾ 2018년 3월 22일, 트럼프 대통령은 특정 국가

291) Section 232 Investigations : The Effect of Imports on the National Security, (<https://www.bis.doc.gov/index.php/other-areas/office-of-technology-evaluation-ote/section-232-investigations> 2019.10.28. 최종검색)

292) Presidential Proclamation on Adjusting Imports of Steel into the United States, March 8, 2018, (<https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidential-proclamation-adjusting-imports-steel-united-states/> 2019.10.28. 최종검색)

293) Presidential Proclamation on Adjusting Imports of Aluminum into the United States, March 8, 2018,

294) U.S. Department of Commerce Bureau of Industry and Security Office of Technology Evaluation, The Effect of Imports of Steel on the National Security an Investigation Conducted under Section 232 of the Trade Expansion Act of 1962, as Amended, January 11, 2018.

295) U.S. Department of Commerce Bureau of Industry and Security Office of Technology Evaluation, The Effect of Imports of Steel on the National Security an Investigation Conducted under Section 232 of the Trade Expansion Act of 1962, as Amended, January 11, 2018.

296) U.S. Department of Commerce Bureau of Industry and Security Office of Technology Evaluation, The Effect

(아르헨티나, 호주, 브라질, 캐나다, 멕시코, EU, 그리고 한국)에 대한 관세를 2018년 5월 1일까지 정지하기 위해 철강과 알루미늄 수입품에 Section 232 관세에 대한 변경을 허락하였다.²⁹⁷⁾ 그리고 2018년 5월 1일까지 이들 국가를 관세로부터 면제하는 것을 계속할지를 미국 국가안보에 대한 위협적인 훼손을 다루기 위한 장기적인 대안수단에 관한 논의상황에 근거하여 트럼프 대통령 자신이 결정할 것이라고 하였다.²⁹⁸⁾ 미국의 Section 232 국가안보보호에 근거하여 철강과 알루미늄에 부과한 관세에 대하여 2018년 7월 16일, 중국, EU, 캐나다, 멕시코 그리고 터키가 WTO에 이와 관련한 분쟁절차를 시작하였다.²⁹⁹⁾

② 자동차(SUVs, 밴 경트럭 포함)와 자동차 부품

2018년 5월 23일, 미국 상무부는 자동차(SUVs, 밴 경트럭 포함)와 자동차 부품에 대하여 Section 232 조사를 자체개시(self-initiate) 한다고 발표하였다.³⁰⁰⁾ 상무부는 수입자동차가 “국가안보를 훼손하려고 위협하는지” 조사할 것인데, 수십년 동안 해외로부터의 수입자동차와 자동차 부품이 미국 국내자동차 산업을 갉아먹었다는 것을 제시하는 증거가 있기 때문에 그러한 수입품이 미국의 내부경제를 약화시키고 국가안보를 훼손했을 수 있는지를 완전하고 공정하고 투명한 조사를 수행할 것이라고 발표하였다.³⁰¹⁾ 미국 상무부는 지난 20여 년간 미국에서 판매된 수입자동차가 32퍼센트에서 48퍼

of Imports of Steel on the National Security an Investigation Conducted under Section 232 of the Trade Expansion Act of 1962, as Amended, January 11, 2018.

297) President Trump Approves Section 232 Tariff Modifications, March 22, 2018, (<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-trump-approves-section-232-tariff-modifications/> 2019.10.31. 최종검색)

298) President Trump Approves Section 232 Tariff Modifications, March 22, 2018, (<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-trump-approves-section-232-tariff-modifications/> 2019.10.31. 최종검색)

299) United States Challenges Five WTO Members Imposing Illegal Tariffs Against U.S. Products, 07/16/2018, (<https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2018/july/united-states-challenges-five-wto> 2019.10.28. 최종검색)

300) U.S. Department of Commerce Initiates Section 232 Investigation into Auto Imports, May 23, 2018, (<https://www.commerce.gov/news/press-releases/2018/05/us-department-commerce-initiates-section-232-investigation-auto-imports> 2019.10.28. 최종검색)

301) U.S. Department of Commerce Initiates Section 232 Investigation into Auto Imports, May 23, 2018, (<https://www.commerce.gov/news/press-releases/2018/05/us-department-commerce-initiates-section-232-investigation-auto-imports> 2019.10.28. 최종검색)

센트로 증가했으며, 1990년부터 2017년까지 자동차 생산에서 미국 내 고용이 22퍼센트 감소했고, 글로벌 자동차 시장에서 미국생산자의 비율이 1995년 36퍼센트에서 2017년 12퍼센트로 줄어들었으며, 자동차 부문에서 미국의 연구개발비율은 글로벌 연구개발의 20퍼센트에 해당하고 자동차부품 제조업은 7퍼센트에 불과하다고 밝혔다.³⁰²⁾

2019년 2월 17일 상무부 장관은 승용차(세단, SUV, CUV, 미니밴, 화물승합차)와 경트럭 및 특정 자동차부품(엔진 및 엔지부품, 트랜스미션 및 동력발생전달부품, 전기부품)에 대하여 미국의 국가안보를 손상시킬 위험이 있다고 결정내린 보고서를 트럼프 대통령에게 보고하였으며, 2019년 5월 17일, 트럼프 대통령은 일부 자동차 및 자동차 부품이 미국의 국가안보에 위협을 가한다는 상무부 조사에 동의한다고 밝혔다.³⁰³⁾ 그러면서 캐나다 및 멕시코와는 USMCA 당사자 관계이고 한국과는 KORUS FTA가 개정된 상황이어서 자동차 문제가 다뤄지고 있기 때문에, 이들을 제외한 그 밖의 EU, 일본 등과 180일 동안 USTR이 자동차 및 자동차 부품과 국가안보위협을 다룰 관련된 무역 협상을 하도록 지시하였다.³⁰⁴⁾

제3절 스페셜 301조와 지식재산권 보호

1. 개 설

스페셜 301조는 지식재산권에 대한 적절하고 효과적인 보호를 부인하거나 지식재산권의 보호를 받아야 할 미국인에 대하여 공정하고 공평한 시장접근을 허용하지 않는 국가를 지정하고 그러한 국가에 대하여 일방적인 보복조치가 가능하도록 하는 규정

302) U.S. Department of Commerce Initiates Section 232 Investigation into Auto Imports, May 23, 2018, (<https://www.commerce.gov/news/press-releases/2018/05/us-department-commerce-initiates-section-232-investigation-auto-imports> 2019.10.28. 최종검색)

303) Adjusting Imports of Automobiles and Automobile Parts Into the United States, May 17, 2019, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/adjusting-imports-automobiles-automobile-parts-united-states/> 2019.10.28. 최종검색)

304) Adjusting Imports of Automobiles and Automobile Parts Into the United States, May 17, 2019, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/adjusting-imports-automobiles-automobile-parts-united-states/> 2019.10.28. 최종검색)

이다.³⁰⁵⁾ 무역법 제301조, 슈퍼301조, 스페셜301조는 미국 정부가 자국 위주로 상대 무역국의 위법성을 판단한다는 점에서 다자무역체제를 근본으로 하는 WTO 원칙에 정면으로 반한다는 문제점이 있고, 일방적인 위법성 판단으로 인한 남용 가능성이 존재한다는 비판을 받아왔다. 또한 USTR이 상당한 재량권을 가지고 상대 무역국의 조치와 정책의 위법성을 판단하는 것이 보복조치의 성격을 가질 수도 있다는 점에서 큰 논란이 있었다.³⁰⁶⁾

특히, 스페셜 301조의 경우에는 상대국의 국가안보심사 과정에서 지식재산권을 침탈당할 수 있는 가능성에 대하여 미국 정부가 심각한 우려를 나타낸 바 있다. 1974년 무역법(Trade Act of 1974) 제182조에 근거하여 USTR이 매년 발표하는 연례보고서인 스페셜 301조 보고서(Special 301 Report)에서 이러한 내용이 잘 드러나 있다.³⁰⁷⁾ 즉, 중국은 각 정부부처별로 이행법규(implementing regulation)의 도입을 추진하고 있으며, 이를 시장접근의 장벽으로 활용하기 위하여 안보 개념을 적용하여서는 안 될 것임을 지적한 것이다.

이처럼 1974년 무역법(Trade Act of 1974) 제182조를 근거로 한 조치를 담고 있는 스페셜301조가 232조와 같이 국가안보를 근거로 한 수입 제한 조치는 아니지만, 상대국의 국가안보를 근거로 한 수입제한조치 또는 시장접근 제한 조치와는 연관되어 있는 측면이 있다. 따라서, 아래에서는 지식재산권 보호와 관련하여 미국이 취하고 있는 수입제한조치의 내용을 살펴보기로 한다.

1974년 무역법(Trade Act of 1974) 제182조에 따라 USTR에서는 미국제품에 가장 유해

305) 법무부, 『최신 미국 통상법』, 102면

306) 권영민, “미국의 보호주의 통상제도에 대한 비판: 반덤핑 및 상계관세를 중심으로”, 『한국경제연구원 연구보고서』 05-10, 한국경제연구원, 2005.6.10., 27면
(https://www.keri.org/web/www/research_0201?p_p_id=EXT_BBS&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&_EXT_BBS_struts_action=%2Fext%2Fbbs%2Fview_message&_EXT_BBS_messageId=100603 2019.10.31., 최종검색)

307) 한국지식재산연구원 홈페이지 - 발간자료 - 간행물- National IP Policy - [2013 스페셜 301조 보고서] (https://www.kiip.re.kr/board/data/view.do?bd_gb=data&bd_cd=3&bd_item=0&po_item_gb=2&po_item_cd=&po_no=12092 2019.10.28. 최종검색)

한 영향을 미치는 법, 정책 혹은 관행을 가지고 있는 우선대상국가(Priority Foreign Countries)를 선정한다.³⁰⁸⁾ 이러한 우선대상국가로 선정된 경우 무역법 제301조에 따른 조사를 받을 가능성이 높아진다.³⁰⁹⁾ 하지만 어떠한 국가가 우선대상국가로 선정되었더라도, 해당 국가가 적절하고 효과적인 지식재산권 보호를 위한 양자적 혹은 다자적 협상에 참여하여 상당한 발전을 만들어내거나 신의성실하게 협상에 참여한다면, 이러한 국가는 우선대상국가에서 제외될 수 있다.³¹⁰⁾

<p>Trade Act of 1974</p> <p>SEC. 182. IDENTIFICATION OF COUNTRIES THAT DENY ADEQUATE PROTECTION, OR MARKET ACCESS, FOR INTELLECTUAL PROPERTY RIGHTS.</p> <p>(a) IN GENERAL.—By no later than the date that is 30 days after the date on which the annual report is submitted to Congressional committees under section 181(b), the United States Trade Representative (hereafter in this section referred to as the “Trade Representative”) shall identify—</p> <p>(1) those foreign countries that—</p> <p>(A) deny adequate and effective protection of intellectual property rights, or</p> <p>(B) deny fair and equitable market access to United States persons that rely upon intellectual property protection, and</p> <p>(2) those foreign countries identified under</p>	<p>1974년 무역법</p> <p>SEC. 182. 지식 재산권에 대한 적절한 보호 또는 시장 접근을 거부하는 국가의 지정</p> <p>(a) 일반적인 경우</p> <p>- 미국 무역대표부(이하 '무역대표부'라 함)는 연례 보고서가 의회 위원회에 제출된 날로부터 30일 이내에 181조 (b)에 따라 다음을 지정하여야 한다.</p> <p>(1) 이러한 외국이라 함은 -</p> <p>(A) 지식재산권의 적절하고 효과적인 보호를 거부하거나</p> <p>(B) 지식재산권 보호에 의존하는 미국인에 대한 공정하고 공평한 시장 접근을 거부하고,</p> <p>(2) 무역대표부가 (1)에 따라 지정한 외국</p>
--	--

308) USTR, 『2019 Special 301 Report』, 2019.4, p. 86 (https://ustr.gov/sites/default/files/2019_Special_301_Report.pdf 2019.10.28. 최종검색)

309) USTR, 『2019 Special 301 Report』, 2019.4, p. 86

310) USTR, 『2019 Special 301 Report』, 2019.4, p. 86

<p>paragraph (1) that are determined by the Trade Representative to be priority foreign countries.</p> <p>(b) SPECIAL RULES FOR IDENTIFICATIONS. –</p> <p>(1) In identifying priority foreign countries under subsection (a)(2), the Trade Representative shall only identify those foreign countries –</p> <p>(A) that have the most onerous or egregious acts, policies, or practices that –</p> <p>(i) deny adequate and effective intellectual property rights, or</p> <p>(ii) deny fair and equitable market access to United States persons that rely upon intellectual property protection,</p> <p>(B) whose acts, policies, or practices described in subparagraph (A) have the greatest adverse impact (actual or potential) on the relevant United States products, and</p> <p>(C) that are not –</p> <p>(i) entering into good faith negotiations, or</p> <p>(ii) making significant progress in bilateral or multilateral negotiations, to provide adequate and effective protection of intellectual property rights.</p> <p>(2) In identifying priority foreign countries under subsection (a)(2), the Trade Representative shall –</p> <p>(A) consult with the Register of Copyrights, the Under Secretary of Commerce for</p>	<p>은 무역대표부가 ‘우선대상국가’로 결정한다.</p> <p>(b) (우선대상국가) 지정을 위한 특별 규칙-</p> <p>(1) 무역대표부는 (a)(2)에 따른 우선대상 국가 지정 시에, 무역대표부는 해당 국가만을 지정하여야 한다.</p> <p>(A) 가장 부담이 크고 중대한 조치, 정책 또는 관행이 있는 경우로서,</p> <p>(i) 적절하고 효과적인 지식재산권을 부정하는 경우 또는</p> <p>(ii) 지식재산권 보호에 의존하는 미국인에 대한 공정하고 공평한 시장 접근을 거부하는 경우</p> <p>(B) (A)에서 정한 조치, 정책 또는 관행이 관련 미국 제품에 가장 큰 악영향을 미치는 조치, 정책 또는 관행인 경우</p> <p>(C) 적용 예외</p> <p>(i) 성실하고 진지하게 협상을 개시하는 경우</p> <p>(ii) 지식재산권의 적절하고 효과적인 보호를 제공하기 위해 양자 또는 다자 간 협상에서 상당한 진전을 이루고 있는 경우</p> <p>(2) 무역대표부가 (a)(2)에 따른 우선대상국가를 지정하는 경우에는 다음 절차에 따른다.</p> <p>(A) 저작권 등록기관, 상무부 지식재산권 담당기관 및 미국 특허청, 연방 정부</p>
--	---

<p>Intellectual Property and Director of the United States Patent and Trademark Office, other appropriate officers of the Federal Government, and</p> <p>(B) take into account information from such sources as may be available to the Trade Representative and such information as may be submitted to the Trade Representative by interested persons, including information contained in reports submitted under section 181(b) and petitions submitted under section 302.</p> <p>(3) The Trade Representative may identify a foreign country under subsection (a)(1)(B) only if the Trade Representative finds that there is a factual basis for the denial of fair and equitable market access as a result of the violation of international law or agreement, or the existence of barriers, referred to in subsection (d)(3).</p> <p>(4) In identifying foreign countries under paragraphs (1) and (2) of subsection (a), the Trade Representative shall take into account –</p> <p>(A) the history of intellectual property laws and practices of the foreign country, including any previous identification under subsection (a)(2), and</p> <p>(B) the history of efforts of the United States, and the response of the foreign country, to achieve adequate and effective protection and enforcement of intellectual property rights.</p> <p>(c) REVOCATIONS AND ADDITIONAL</p>	<p>의 기타 유관 기관과 협의한다.</p> <p>(B) 무역대표부가 이용가능하다고 판단한 정보와 302조에 따른 181조 (b)의 보고서에 적시된 정보 및 302조에 따른 청원인을 포함한 이해관계자 제출 정보의 접수</p> <p>(3) 국제법 또는 협정 위반의 결과 또는 (d)(3)에 언급된 진입 장벽의 존재로 인해 공정하고 공평한 시장 접근이 거부되었다는 사실적 근거가 발견되면 무역대표부는 (a)(1)(B)에 따라 우선대상국가로 지정할 수 있다.</p> <p>(4) (a)의 (1) 및 (2)에 따라 우선대상국가 지정 시에, 무역대표부는 다음과 같은 사항을 고려한다.</p> <p>(A) (a)(2)에 따른 이전 지정 이력을 포함하여 대상국의 지식재산권법 및 관행의 연혁</p> <p>(B) 지식재산권의 적절하고 효과적인 보호와 집행을 달성하기 위한 미국이 노력하였던 연혁과 대상국가의 대응</p> <p>(c) 철회 및 추가 지정</p>
---	--

<p>IDENTIFICATIONS. –</p> <p>(1) The Trade Representative may at any time –</p> <p>(A) revoke the identification of any foreign country as a priority foreign country under this section, or</p> <p>(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.</p> <p>(2) The Trade Representative shall include in the semiannual report submitted to the Congress under section 309(3) a detailed explanation of the reasons for the revocation under paragraph (1) of the identification of any foreign country as a priority foreign country under this section.</p> <p>(d) DEFINITIONS. – For purposes of this section –</p> <p>(1) The term “persons that rely upon intellectual property protection” means persons involved in –</p> <p>(A) the creation, production or licensing of works of authorship (within the meaning of sections 102 and 103 of title 17, United States Code) that are copyrighted, or</p> <p>(B) the manufacture of products that are patented or for which there are process patents.</p> <p>(2) A foreign country denies adequate and effective protection of intellectual property rights if the foreign country denies</p>	<p>(1) 무역대표부는 항상 다음의 권한을 가진다.</p> <p>(A) 본 조항에 따라 우선대상국가 지정을 철회하거나</p> <p>(B) 무역대표부에 제공된 신뢰할 만한 정보에 따라 무역대표부가 우선대상국가 지정이 적절하다고 판단하는 경우에는 우선대상국가로 지정할 수 있다.</p> <p>(2) 무역대표부는 309조(3)에 따라 의회에 제출된 반기보고서에 우선대상국가 규정과 관련하여 (1)의 철회사유에 대한 상세한 설명을 포함해야 한다.</p> <p>(d) 정의 – 본 조의 목적에 따른다 –</p> <p>(1) ‘지식재산권 보호에 의존하는 사람’이란 다음을 말한다.</p> <p>(A) 저작물의 창작, 제작 또는 저작물허가증(United States Code 17편 102조 및 103조에 따른다)에 따른 저작권이 있는 경우,</p> <p>(B) 특허를 취득한 제품의 제조 또는 공정특허를 가진 경우</p> <p>(2) 대상국가가 해당 국가의 시민이나 국적자에 대하여 국내법에 따른 해당 국가의 특허, 공정 특허, 등록상표, 저작</p>
--	---

<p>adequate and effective means under the laws of the foreign country for persons who are not citizens or nationals of such foreign country to secure, exercise, and enforce rights relating to patents, process patents, registered trademarks, copyrights, trade secrets, and mask works.</p> <p>(3) A foreign country denies fair and equitable market access if the foreign country effectively denies access to a market for a product protected by a copyright or related right, patent, trademark, mask work, trade secret, or plant breeder's right, through the use of laws, procedures, practices, or regulations which –</p> <p>(A) violate provisions of international law or international agreements to which both the United States and the foreign country are parties, or</p> <p>(B) constitute discriminatory nontariff trade barriers.</p> <p>(4) A foreign country may be determined to deny adequate and effective protection of intellectual property rights, notwithstanding the fact that the foreign country may be in compliance with the specific obligations of the Agreement on Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights referred to in section 101(d)(15) of the Uruguay Round Agreements Act.</p> <p>(e) PUBLICATION. – The Trade Representative shall publish in the Federal Register a list of foreign countries identified under subsection (a) and shall make such revisions to the list</p>	<p>권, 영업비밀, 비밀제조에 관한 보호와 이행, 강제이행에 대한 적절하고 효과적인 수단을 가지고 있음을 인정하지 않는 경우, 대상국가는 적절하고 효과적인 지식재산권의 보호를 부정하는 것이 된다</p> <p>(3) 대상국가가 해당 국가의 시민 또는 국적자가 아닌 자에 대해 다음과 같이 법률과 절차, 관행 또는 규정들을 통하여 특허, 공정 특허, 등록 상표, 저작권, 영업비밀, 또는 식물 종자권에 대한 접근을 효과적으로 보장한다는 것이 부정되면, 대상국가는 공정하고 공평한 시장 접근을 부정하는 것이 됩니다.</p> <p>(A) 미국과 다른 국가가 당사자가 되는 국제법 또는 국제 협정의 규정을 위반하는 경우</p> <p>(B) 차별적인 비관세 무역 장벽에 해당하는 경우</p> <p>(4) 대상국가는, 「우루과이 라운드 협정법」 101조 (d)(15)에 규정된 무역 관련 지식재산권 특정의무 준수가 있는 해당국가임에도 불구하고, 지식재산권의 적절하고 효과적인 보호를 부정한 것으로 판단된다.</p> <p>(e) 공개 - 무역대표부는 (a)에 따라 지정된 대상국가의 목록을 연방등록부에 공표하여야 하며, 하위규정 © 의 사유가 있는 경우 요건에 따</p>
--	--

<p>as may be required by reason of action under subsection ©.</p> <p>(f) SPECIAL RULE FOR ACTIONS AFFECTING UNITED STATES CULTURAL INDUSTRIES. –</p> <p>(1) IN GENERAL. –By no later than the date that is 30 days after the date on which the annual report is submitted to Congressional committees under section 181(b), the Trade Representative shall identify any act, policy, or practice of Canada which –</p> <p>(A) affects cultural industries,</p> <p>(B) is adopted or expanded after December 17, 1992,</p> <p>and</p> <p>(C) is actionable under article 2106 of the North American Free Trade Agreement.</p> <p>(2) SPECIAL RULES FOR IDENTIFICATIONS. –For purposes of section 302(b)(2)(A), an act, policy, or practice identified under this subsection shall be treated as an act, policy, or practice that is the basis for identification of a country under subsection (a)(2), unless the United States has already taken action pursuant to article 2106 of the North American Free Trade Agreement in response to such act, policy, or practice. In deciding whether to identify an act, policy, or practice under paragraph (1), the Trade Representative shall</p> <p>...</p>	<p>라 목록을 변경하여야 한다.</p> <p>(f) 미국 문화 산업에 영향을 미치는 조치에 대한 특별 규칙</p> <p>(1) 일반 규정</p> <p>- 181조(b)에 따른 연례 보고서가 의회 위원회에 제출된 날로부터 30일 이내에 무역대표부는 다음과 같은 캐나다의 모든 조치, 정책 또는 관행을 식별하여야 합니다.</p> <p>(A) 문화 산업에 영향을 미치는 경우</p> <p>(B) 1992년 12월 17일 이후에 채택 또는 확대되고 있는 경우</p> <p>(C) 북미 자유 무역 협정 2106조에 따라 실행 가능한 경우</p> <p>(2) 지정을 위한 특별 규정</p> <p>- 미국이 북미 자유 무역 협정 2106조에 따라 미국이 협상 작업을 취하였음에도 불구하고, 302조 (b)(2)(A) 의 목적에 따라 (a)(2)에 따른 지정 대상국가의 근거가 되는 이러한 조치, 정책 또는 관행에 대하여, 무역대표부는 다음과 같은 절차를 적용한다.</p> <p>- (중간 생략) -</p>
--	--

<p>(g) SPECIAL RULES FOR FOREIGN COUNTRIES ON THE PRIORITY WATCH LIST. –</p> <p>(1) ACTION PLANS. –</p> <p>(A) IN GENERAL. – Not later than 90 days after the date on which the Trade Representative submits the National Trade Estimate under section 181(b), the Trade Representative shall develop an action plan described in subparagraph (C) with respect to each foreign country described in subparagraph (B).</p> <p>(B) FOREIGN COUNTRY DESCRIBED. – The Trade Representative shall develop an action plan under subparagraph (A) with respect to each foreign country that –</p> <p>(i) the Trade Representative has identified for placement on the priority watch list; and</p> <p>(ii) has remained on such list for at least one year.</p> <p>(C) ACTION PLAN DESCRIBED. – An action plan developed under subparagraph (A) shall contain the benchmarks described in subparagraph (D) and be designed to assist the foreign country –</p> <p>(i) to achieve –</p> <p>(I) adequate and effective protection of intellectual property rights; and</p> <p>(II) fair and equitable market access for United States persons that rely</p>	<p>(g) 우선 감시대상국가 목록에 대한 특별 규정</p> <p>(1) 실행 계획</p> <p>(A) 일반규정</p> <p>- NTE 보고서를 181조 (b) 에 따라 제출한 날로부터 90일 이내에 무역대표부는 (B)에 기재된 각 대상국가에 대한 (C)의 요건에 따른 실행 계획을 수립하여야 한다.</p> <p>(B) 대상국가</p> <p>- 무역대표부는 각 대상국가에 대하여 (A)에 따른 실행 계획을 수립하여야 한다.</p> <p>(i) 무역대표부는 우선 감시대상국가 목록을 정하여 지정하여야 하고,</p> <p>(ii) 최소 1 년 간은 해당 목록을 유지하여야 한다.</p> <p>(C) 실행 계획</p> <p>- (A) 항에 따라 작성된 실행 계획은 (D) 규정을 준용하며, 대상국가를 지원하도록 구상되어야 한다.</p> <p>(i) 이러한 목적 달성을 위하여</p> <p>(I) 지식재산권의 적절하고 효과적인 보호를 지원하고,</p> <p>(II) 지식재산권 보호에 의존하는 미국인을 위한 공정하고 공평한 시장</p>
---	---

<p>upon intellectual property protection; or</p> <p>(ii) to make significant progress toward achieving the goals described in clause (i).</p> <p>(D) BENCHMARKS DESCRIBED.—The benchmarks contained in an action plan developed pursuant to subparagraph (A) are such legislative, institutional, enforcement, or other actions as the Trade Representative determines to be necessary for the foreign country to achieve the goals described in clause (i) or (ii) of subparagraph (C).</p> <p>(2) FAILURE TO MEET ACTION PLAN BENCHMARKS.—If, as of one year after the date on which an action plan is developed under paragraph (1)(A), the President, in consultation with the Trade Representative, determines that the foreign country to which the action plan applies has not substantially complied with the benchmarks described in paragraph (1)(D), the President may take appropriate action with respect to the foreign country.</p> <p>(3) PRIORITY WATCH LIST DEFINED.—In this subsection, the term “priority watch list” means the priority watch list established by the Trade Representative pursuant to subsection (a).</p> <p>(h) ANNUAL REPORT.—Not later than 30 days after the date on which the Trade Representative submits the National Trade</p>	<p>접근을 지원하여야 한다.</p> <p>(ii) (i)에 규정된 목적 달성을 위하여 상당한 진전이 이루어져야 한다.</p> <p>(D) 준용 규정 - (A)항에 따라 작성된 실행 계획에 포함되는 준용규정에는 (C) (i) 또는 (ii) 에 규정된 목적의 달성을 위하여 (A)를 충족하기 위해 대상국가에 필요하다고 판단되는 무역대표부로서의 법제, 조직, 이행 또는 다른 조치들이 포함되어야 한다.</p> <p>(2) 실행계획 준용 규정 미충족 - (1)(A)항에 따른 실행계획이 작성된 날로부터 1년이 지난날로부터, 대통령은 무역대표부와 협의하여, (D)(1)에 규정된 준용규정을 준수하지 못한 실행계획 대상국가를 결정하고, 대상국가에 대한 적절한 조치를 취할 수 있다.</p> <p>(3) 우선 감시대상국가 목록 - 본 조에서 우선 ‘감시대상국가 목록’이 라함은 무역대표부가 (a)에 따라 작성한 우선 감시대상국가 목록을 말한다.</p> <p>(h) 연례 보고서 - 무역대표부는 181조에 따른 NTE보고서를 제출한 날로부터 30일 이내에 의회</p>
--	--

<p>Estimate under section 181(b), the Trade Representative shall submit to the Committee on Ways and Means of the House of Representatives and the Committee on Finance of the Senate a report on actions taken under this section during the 12 months preceding such report, and the reasons for such actions, including—</p> <p>(1) a list of any foreign countries identified under subsection (a);</p> <p>(2) a description of progress made in achieving improved intellectual property protection and market access for persons relying on intellectual property rights; and</p> <p>(3) a description of the action plans developed under subsection (g) and any actions taken by foreign countries under such plans.</p> <p>【19 U.S.C. 2242】</p>	<p>‘the Committee on Ways and Means’와 상원 재무위원회에 실행 12개월 간 본 규정에 따른 조치와 그 조치의 이유와 다음 사항을 포함하여 연례보고서를 작성하여 제출하여야 한다.</p> <p>(1) (a)에 따라 지정된 모든 대상국가 목록</p> <p>(2) 지식재산권에 의존하는 사람에 대한 지식재산권 보호 강화 방안 및 시장 접근성 확보를 위하여 취해진 일련의 조치에 대한 설명</p> <p>(3) (g)에 따라 작성된 실행계획과 그 계획에 따라 대상국가가 채택한 조치들에 대한 설명.</p> <p>【 19 U.S.C. 2242 】</p>
--	--

앞서 언급한 바와 같이 스페셜 301조에 따라 USTR이 공개하는 우선 감시대상국가 리스트(Priority Watch List)와 일반 감시대상국가 리스트(Watch List)에는 미국과 무역을 하는 특정 국가가 지식재산권의 보호, 집행 및 지식재산권을 보유한 미국인의 시장접근을 제한하는 경우가 포함된다.³¹¹⁾

1974년 무역법(Trade Act of 1974) 제306조에서는 USTR이 무역상대국의 의무사항을 모니터링하도록 규정하고,³¹²⁾ 조사대상 국가가 만족할 만한 조치를 취하지 않을 경우, 경제제재를 부과할 수 있도록 규정되어 있다.³¹³⁾

311) USTR, 『2019 Special 301 Report』, 2019.4, p. 86

312) USTR, 『2019 Special 301 Report』, 2019.4, p. 86

313) Office of the United States Trade Representative (April 2019) 2019 Special 301 Report, p.86

2. 스페셜 301조 보고서와 비정기 검토

스페셜 301조 보고서(Special 301 Report)는 1974년 무역법(Trade Act of 1974) 제182조에 근거하여 USTR이 매년 발표하는 연례보고서로,³¹⁴⁾ 각 통상국 중에서 각국의 지식재산권 보호 및 집행 상황을 검토할 필요가 있는 국가들을 선정하여 검토한다.³¹⁵⁾ 이를 위하여 심사 절차를 거치게 되는데, 스페셜 301조 분과위원회는 심사과정에서 100여개의 통상국에 대하여 미 연방관보 공고 요건에 부합하는 의견을 집중적으로 검토하여 그 중 우선협상대상국(Priority Foreign Country, PFC), 우선감시대상국(Priority Watch List, PWL), 감시대상국(Watch List, WL)이 되는 국가를 지정하게 된다.³¹⁶⁾

스페셜 301조 보고서(Special 301 Report)는 1988년 미국 종합무역경쟁력법(Omnibus Trade and Competitiveness Act)과 1994년 우루과이라운드협정법(Uruguay Round Agreements Act), 2015년 무역촉진 및 무역집행법(Trade Facilitation and Trade Enforcement Act of 2015)에 의해 개정된 무역법(Trade Act of 1974) 제182조에 따라 USTR이 작성하게 된다.³¹⁷⁾

스페셜 301조 보고서(Special 301 Report)는 2014년도에는 82개 통상국의 지식재산 보호 및 집행 환경을 분석하여, 10개국을 우선감시대상국으로, 27개국을 감시대상국으로, 우크라이나를 우선협상대상국으로 지정하였다.³¹⁸⁾ 과거 감시대상국에 포함되었

314) 한국지식재산연구원 홈페이지 - 발간자료 - 간행물- National IP Policy - [2013 스페셜 301조 보고서] (https://www.kiip.re.kr/board/data/view.do?bd_gb=data&bd_cd=3&bd_item=0&po_item_gb=2&po_item_cd=&po_no=12092 2019.10.28. 최종검색)

315) 한국지식재산연구원 홈페이지 - 발간자료 - 간행물- National IP Policy - [[미국] 2016 스페셜 301조 보고서] (https://www.kiip.re.kr/board/data/view.do?bd_gb=data&bd_cd=3&bd_item=0&po_item_gb=2&po_item_cd=&po_no=12323 2019.10.28. 최종검색)

316) USTR, 『2016년 스페셜 301조 보고서(2016 Special 301 Report)』(번역본), 한국지식재산연구원, 2016.11.7. 8면.

317) USTR, 『2013년 스페셜 301조 보고서(2013 Special 301 Report)』(번역본), 한국지식재산연구원, 2013.11.7. 2면

318) 한국지식재산연구원 홈페이지 - 발간자료 - 간행물- National IP Policy - [2014 스페셜 301조 보고서] (https://www.kiip.re.kr/board/data/view.do?bd_gb=data&bd_cd=3&bd_item=0&po_item_gb=2&po_item_cd=&po_no

던 우리나라는 지난 2009년부터 감시대상국에서 제외되어 동 보고서에 포함되지 않고 있다.³¹⁹⁾

2015년 4월, USTR이 발표한 2015년 스페셜 301조 보고서(2015 Special 301 Report)를 통하여 총 72개의 주요 교역국의 지식재산권 보호 현황에 대한 조사를 토대로, 13개의 우선감시대상국(Priority Watch List), 24개의 감시대상국(Watch List)을 지정하였음을 밝힘³²⁰⁾

『2016년 스페셜 301조 보고서(2016 Special 301 Report)』에서는 알제리, 아르헨티나, 칠레, 중국, 인도, 인도네시아, 쿠웨이트, 러시아, 태국, 우크라이나, 베네수엘라 등의 11개 국을 우선감시대상국으로 정하고, 감시대상국은 23개국으로 지정하여 34개 통상국에 대한 검토를 수행하였다.³²¹⁾

『2017 스페셜 301 보고서』는 중국, 인도 등 11개 국가를 우선감시대상국으로 지정하였으며, 캐나다 및 멕시코, 파키스탄을 포함한 23개 국가를 감시대상국으로 지정하였다.³²²⁾

2018년에는 이전에 감시대상국이었던 캐나다와 콜롬비아를 포함하여 알제리, 아르헨티나, 중국 등 12개 국가를 우선감시대상국으로 지정하였으며, 타지키스탄, 사우디아라비아, UAE 등이 신규 감시대상국으로 지정되어 총 24개 국가가 되었다.³²³⁾

=12164 2019.10.28. 최종검색)

319) 한국지식재산연구원 홈페이지 - 발간자료 - 간행물 - National IP Policy - [2014 스페셜 301조 보고서] (https://www.kiip.re.kr/board/data/view.do?bd_gb=data&bd_cd=3&bd_item=0&po_item_gb=2&po_item_cd=&po_no=12164 2019.10.28. 최종검색)

320) 한국지식재산연구원 홈페이지 - 발간자료 - 간행물 - National IP Policy - [2015 스페셜 301조 보고서] (https://www.kiip.re.kr/board/data/view.do?bd_gb=data&bd_cd=3&bd_item=0&po_item_gb=2&po_item_cd=&po_no=12263 2019.10.28. 최종검색)

321) USTR, 『2016년 스페셜 301조 보고서(2016 Special 301 Report)』(번역본), 한국지식재산연구원, 2016.11.7. 8면.

322) 한국지식재산연구원 홈페이지 - 발간자료 - 간행물- National IP Policy - [[미국] 2017 스페셜 301조 보고서] (https://www.kiip.re.kr/board/data/view.do?bd_gb=data&bd_cd=3&bd_item=0&po_item_gb=2&po_item_cd=&po_no=12382 2019.10.28. 최종검색)

한편, 『2019년 스페셜 301 보고서』는 우선감시대상국 중 사우디아라비아를 신규로 지정하였으며, 2018년에 우선감시대상국으로 지정하였던 캐나다와 콜롬비아는 감시대상국으로 다시 지정되었다.³²⁴⁾

다음 <표 13>는 2013년에서 2019년 사이의 스페셜 301조 보고서에 따른 우선협상대상국, 우선감시대상국, 감시대상국 리스트를 정리한 내용이다.

<표 13> 2013년~2019년의 스페셜 301조 보고서 검토 지정 국가 연혁

	우선협상 대상국	우선감시대상국	감시대상국
...			
2009			- 한국 제외 -
...			
2013	우크라이나	10개국: 알제리, 아르헨티나, 칠레, 중국, 인도, 인도네시아, 파키스탄, 러시아, 태국, 베네수엘라	30개국: 바베이도스, 벨로루시, 볼리비아, 브라질, 불가리아, 캐나다, 콜롬비아, 코스타리카, 도미니카공화국, 에콰도르, 이집트, 핀란드 , 그리스, 과테말라, 이스라엘 , 이탈리아 , 자메이카, 쿠웨이트, 레바논, 멕시코, 파라과이, 페루, 필리핀 , 루마니아, 타지키스탄, 트리니다드토바고, 터키, 투르크메니스탄, 우즈베키스탄, 베트남
2014	우크라이나	10개국: 알제리, 아르헨티나, 칠레, 중국, 인도, 인도네시아, 파키스탄, 러시아, 태국, 베네수엘라	27개국: 바베이도스, 벨로루시, 볼리비아, 브라질, 불가리아, 캐나다, 콜롬비아, 코스타리카, 도미니카공화국, 에콰도르, 이집트, 핀란드 , 그리스, 과테말라, 자메이카, 쿠웨이트 , 레바논, 멕시코, 파라과이, 페루, 루마니아, 타지키스탄, 트리니다드토바고, 터키, 투르크메니스탄, 우즈베키스탄, 베트남

323) 한국지식재산연구원 홈페이지 - 발간자료 - 간행물- National IP Policy - [[미국] 2018 스페셜 301조 보고서] (https://www.kiip.re.kr/board/data/view.do?bd_gb=data&bd_cd=3&bd_item=0&po_item_gb=2&po_item_cd=&po_no=12434 2019.10.28. 최종검색)

324) USTR, 『2019 Special 301 Report』, 2019.4, p. 12-16

	우선협상 대상국	우선감시대상국	감시대상국
2015	×	알제리, 아르헨티나, 칠레, 중국, <u>에콰도르</u> , 인도, 인도네시아, <u>파키스탄</u> , 러시아, 태국, <u>우크라이나</u> , 베네수엘라	바베이도스, <u>벨로루시</u> , 볼리비아, 브라질, 불가리아, 캐나다, 콜롬비아, 코스타리카, 도미니카공화국, 이집트, 그리스, 과테말라, 자메이카, 레바논, 멕시코, <u>파라과이</u> , 페루, 루마니아, <u>타지키스탄</u> , <u>트리니다드토바고</u> , 터키, 투르크메니스탄, 우즈베키스탄, 베트남
2016	×	알제리, 아르헨티나, 칠레, 중국, 인도, 인도네시아, <u>쿠웨이트</u> , 러시아, 태국, 우크라이나, 베네수엘라	23개국: 바베이도스, 볼리비아, 브라질, <u>불가리아</u> , 캐나다, 콜롬비아, 코스타리카, 도미니카공화국, 에콰도르, 이집트, 그리스, 과테말라, 자메이카, 레바논, 멕시코, <u>파키스탄</u> , 페루, 루마니아, <u>스위스</u> , 터키, 투르크메니스탄, 우즈베키스탄, 베트남
2017	×	알제리, 아르헨티나, 칠레, 중국, 인도, 인도네시아, 쿠웨이트, 러시아, <u>태국</u> , 우크라이나, 베네수엘라	23개국: 바베이도스, 볼리비아, 브라질, <u>불가리아</u> , <u>캐나다</u> , <u>콜롬비아</u> , 코스타리카, 도미니카공화국, 에콰도르, 이집트, 그리스, 과테말라, 자메이카, 레바논, 멕시코, 파키스탄, 페루, 루마니아, 스위스, 터키, 투르크메니스탄, 우즈베키스탄, 베트남
2018	×	알제리, 아르헨티나, <u>캐나다</u> , 칠레, 중국, <u>콜롬비아</u> , 인도, 인도네시아, 쿠웨이트, 러시아, 우크라이나, 베네수엘라	24개국: 바베이도스, 볼리비아, 브라질, 코스타리카, 도미니카공화국, 에콰도르, 이집트, 그리스, 과테말라, 자메이카, 레바논, 멕시코, 파키스탄, 페루, 루마니아, <u>사우디아라비아</u> , 스위스, <u>타지키스탄</u> , <u>태국</u> , 터키, 투르크메니스탄, <u>UAE</u> , 우즈베키스탄, 베트남
2019	×	알제리, 아르헨티나, 칠레, 중국, 인도, 인도네시아, 쿠웨이트, 러시아, <u>사우디아라비아</u> , 우크라이나, 베네수엘라	25개국: 바베이도스, 볼리비아, 브라질, <u>캐나다</u> , <u>콜롬비아</u> , 코스타리카, 도미니카공화국, 에콰도르, 이집트, 그리스, 과테말라, 자메이카, 레바논, 멕시코, 파키스탄, <u>파라과이</u> , 페루, 루마니아, 스위스, 태국, 터키, 투르크메니스탄, UAE, 우즈베키스탄, 베트남

자료 ; 2013년부터 2019년까지의 연도별 스페셜 301조 보고서를 종합하여 연구진 작성

위의 <표 13>에서 각 지정대상국들이 매년 일정한 변화를 가지게 되는 것은 미국이 스페셜 301조를 근거로 양자간 협정을 유도하고, 협상과정에서 일정한 의도와 방향성을 상대국에게 강제하기 때문인 것으로 평가된다. 특히, 2018 스페셜 301 보고서 대상 국가들의 변화는 이를 잘 드러내주고 있다.

***『2018 스페셜 301 보고서』의 주요내용과 평가³²⁵⁾**

- (중국) 중국은 14년 연속 우선감시대상국에 지정되었으며, 강압적인 기술이전, 영업비밀 도용, 온라인 불법 복제 및 위조품의 국제적 거래행위 등이 만연하여 올해에도 우선감시대상국으로 지정함
- (인도) 인도는 작년에 이어 올해에도 지식재산권 프레임워크에 대하여 측정이 가능하도록 개선이 이루어지지 않았으며, 특허, 저작권, 영업비밀, 집행 등과 관련하여 과거 수년간 미국의 지식재산권자에게 부정적인 영향을 미친 이슈들이 존재한다고 분석함
- (캐나다) G7국가 중에는 유일하게 캐나다가 우선감시대상국으로 지정되었고, 의약품과 관련된 지식재산권 보호 및 절차 미흡, 저작권·지리적 표시 보호 미흡 등 비효율적인 지식재산권 보호 및 집행으로 인하여 미국의 수출·투자를 저해하는 점을 지적함
- (콜롬비아) 미국-콜롬비아 간 무역진흥협정에 따라 저작권법 개정 의무 및 이행에 있어 진전을 보이지 않아 콜롬비아를 감시대상국에서 우선감시대상국으로 지정함
- (사우디아라비아·UAE) 사우디아라비아는 라이선스를 받지 않은 소프트웨어를 정부에서 사용하며, 의약품의 지식재산권 보호가 부족하다고 지적하였고, UAE의 경우 위조품 판매가 만연하며 의약품에 대해 지식재산권의 보호가 적절하지 않다고 지적함

한편, USTR은 별도의 비정기 검토(Out-of-Cycle Review)를 통하여 통상국과 이해관계자들과의 교섭을 통하여 신속하게 지식재산 관련 문제를 해결할 수 있도록 하고 있으며, 특정 지식재산 문제에 대하여 해결 여부에 따라 해당 국가의 지위가 긍정적 또는 부정적(하향) 조정되기도 한다.³²⁶⁾ 2018년에는 콜롬비아와 쿠웨이트, 말레이시아에 대하여 이리

325) 한국지식재산연구원 홈페이지 - 지식재산동향 - 미국 - [미국 무역대표부, ‘2019 스페셜 301(Special 301)보고서 등 발표] (https://www.kiip.re.kr/board/trend/view.do?bd_gb=trend&bd_cd=1&bd_item=0&po_item_gb=US&po_no=17689) 2019.10.28. 최종검색)

326) USTR, 『2019년 스페셜 301조 보고서(2019 Special 301 Report)』(번역본), 한국지식재산연구원, 2019.6.28., 6~7면(한국지식재산연구원 홈페이지 - 발간자료 - 간행물- National IP Policy - [[미국] 2019 스페셜 301조 보고서] (https://www.kiip.re.kr/board/data/view.do?bd_gb=data&bd_cd=3&bd_item=0&po_item_gb=2&po_item_cd

한 비정기 검토를 실시하였으며, 콜롬비아의 사례에서와 같이 의미있는 진전이 있는 경우에는 우선감시대상국에서 감시대상국으로 조정하기도 하지만 쿠웨이트나 말레이시아의 경우에는 협의를 위한 압박용으로 비정기 검토 절차를 활용하고 있음을 공개하기도 하였다.³²⁷⁾

한편, USTR은 비정기 검토 중 ‘악명 높은 시장 목록(Notorious Markets List)’을 2010년부터 발표해오고 있으며, USTR 홈페이지를 통하여 공개의견수렴 방식으로 저작권 침해나 상표권 위조 행위 관련성 등에 대하여 조사와 검토를 시행하고 있다.³²⁸⁾

2019년 4월 25일 공개된 『2018년 악명 높은 시장 비정기 검토(2018 Out-of-Cycle Review of Notorious Markets)』보고서에서는 저작권 침해 및 상표권 위조행위에 관여하고 있는 것으로 보고된 33개의 온라인 시장과 25개의 오프라인 시장을 대상으로 조사한 결과, 전 세계 수입품의 약 2.5%인 약 5조 달러가 위조품 및 불법복제품으로 미국인의 혁신과 지식재산권이 해외에서 훼손됨으로서 미국 경제에 악영향을 미친다고 분석하고 있다.³²⁹⁾

특히, 『2018년 악명 높은 시장 비정기 검토(2018 Out-of-Cycle Review of Notorious Markets)』보고서 9면 이하에서는 Free Trade Zones을 특별 쟁점으로 다루고 있는데, 홍콩, 콜롬비아, 두바이, 싱가포르, 칠레의 특정 Free Trade Zones 내에서의 지식재산권 침해 관련성을 지적하고, USMCA(United States-Mexico-Canada Agreement)제20장(지식재산권) 제84조의 국경특별조치(Article 20.84: Special Requirements Related to Border Measures)에 따른 역내 지식재산권 확보 가능성과 향후 이행에 대한 기대감을 드러내고 있다.³³⁰⁾

=&po_no=12510 2019.10.28. 최종검색))

327) USTR, 『2019년 스페셜 301조 보고서(2019 Special 301 Report)』(번역본), 7면

328) USTR, 『2019년 스페셜 301조 보고서(2019 Special 301 Report)』(번역본), 7면

329) 한국지식재산연구원 홈페이지 - 지식재산동향 - 미국 - [미국 무역대표부, ‘2019 스페셜 301(Special 301)’보고서 등 발표]

(https://www.kiip.re.kr/board/trend/view.do?bd_gb=trend&bd_cd=1&bd_item=0&po_item_gb=US&po_no=18693 2019.10.31. 최종검색)

330) USTR, “ Issue Focus: Free Trade Zones”, 『2018 Out-of-Cycle Review of Notorious Markets』, p.12.(https://ustr.gov/sites/default/files/2018_Notorious_Markets_List.pdf 2019.10.28. 최종검색)

3. 『2018 Special 301 Report』과 미·중 간 지식재산권 보호 관련 쟁점

2017년 8월 14일, 트럼프 대통령은 USTR에 대하여 중국의 지식재산권 침해 사항 및 강제 기술이전 요구 등 부당한 관행들에 대하여 조사할 것을 내용으로 하는 행정명령에 서명하기에 이르렀다.³³¹⁾ USTR이 중국에 관하여 작성한 2018 Special 301 Report 38면 이하에서는 주로 지식재산권(IP; Intellectual Property)의 보호와 집행, IP의존성이 높은 분야의 중국 시장접근성 등을 다루고 있다.

다음 <표 14>는 2018 Special 301 Report 38~46면에서 지적하고 있는 중국의 IP관련 문제점을 간추린 내용이며, 이에 대한 중국의 반응과 관련 법제의 변화 내용도 일부 소개하였다.

<표 14> 「2018 Special 301 Report」에 따른 중국의 지식재산권(IP) 관련 문제³³²⁾

	분야	지적 대상 법규/정책과 그 주요 내용
1	Trade Secrets	- 기업비밀 내지 영업비밀의 보호와 관련하여서는 중국의 「부정경쟁방지법(反不正当竞争法)」(2018.1.1. 개정 시행)이 주요 근거법률이 됨 - 특정한 경우, 입증책임전환 규정 등을 도입하여 당사자 보호에 유리한 제도의 채택이 가능하였을 것이나, 해당 규정 미도입 - 영업비밀 보호에 유리한 다양한 정의 규정 채택의 부족
2	Manufacturing, Domestic Sale, and Export of Counterfeit Goods	- 모조품(Counterfeit Goods)의 제조·국내판매·수출과 관련하여 중국 정부는 그동안 적극적인 제재 조치를 취하지 않았음 - 중국 정부의 2017년 9월 중국 공상총국의 부문규장(SAIC; State Administration for Industry and Commerce) 마련에도 상표권 침해로부터의 보호 문제가 충분히 해결되지 않음

331) <https://m.news.naver.com/read.nhn?oid=052&aid=0001046783&sid1=104&mode=LSD> (2019.10.19.최종검색)

332) 김명아, “중국의 지식재산권 관련 법규 및 정책 동향과 시사점- 미중통상분쟁과 중국의 지식재산권 정책 추진의 방향성 예측”, 『CSF 전문가 오피니언』, 대외경제정책연구원, 2018.9., 9-13면의 표를 인용 및 보완

	분야	지적 대상 법규/정책과 그 주요 내용
3	E-Commerce Piracy, Counterfeitng and Other Issues	<p>- 전자상거래 상의 저작권침해, 위조 및 그 밖의 문제와 관련하여 중국의 전자상거래법 개정 초안이 지속적으로 작업 중이나 2017년까지의 초안들은 저작권 침해 상품의 온라인 판매 문제를 해결하는 데 실패</p> <p>* 중국 정부는 2018년 6월 29일부터 7월28일까지 「전자상거래법 제3차 개정 초안 의견수렴(电子商务法 (草案三次审议稿) 征求意见)」 절차를 거친 바 있음</p>
4	Need to Promote Innovation through Sound Patent and Related Policies	<p>- 중국 정부는 외국 국적업체에 의한 저작물(creative content) 온라인 출시, 방송, 배포를 금지·제한하는 조치를 개정하는 데 실패. 즉, 2017년 7월에 중국의 「외국인투자진입특별관리조치(外商投资准入特别管理措施(负面清单)(2017年版)」; Foreign Investment Catalogue)」가 한 차례 개정되었음에도, 시청각제품과 네트워크 출판 서비스에 대한 외국인투자에 대한 금지조치는 유지되었음</p> <p>- 한편, 중국이 영화에 관한 2012년 중-미 간의 양해각서(MOU)를 이행해야 함을 지적</p> <p>* 중국 발개위와 상무부(国家发展和改革委员会,商务部)는 2018년 6월 28일 상무부령18호로 개정 「외국인투자진입특별관리조치(外商投资准入特别管理措施(负面清单)(2018年版)」를 발표하였으며, 7월28일부터 시행되고 있는 동 조치에서는 2017년 조치보다 일정부분 개방폭을 확대하였음</p> <p>- 중국정부가 국내 저작권 침해에 대한 강제력/이행력을 확보할 정도의 형사 제재 도입 필요성을 지적</p> <p>- 특허법 제4차 개정안에 대한 평가에서는 미국의 요청사항이 일부 반영되긴 하였으나, 반영이 되지 않은 내용들이 남아있음을 지적</p> <p>* 중국정부는 기존에 공개하였던 특허법 개정 초안에 대한 내용을 2018년 미중통상분쟁이 본격화되면서 공개포털에서 모두 삭제하였는데, 이러한 움직임은 새로운 개정 초안 작업을 서두르고 있음을 추측케 함</p>

	분야	지적 대상 법규/정책과 그 주요 내용
		<p>** 2017년 중국 경쟁당국은 지식재산권과 관련하여, 반독점법(反垄斷法; Anti-Monopoly Law (AML))의 집행을 위한 지침 초안에 대한 의견을 수렴한 바 있음</p> <ul style="list-style-type: none"> - 동 보고서에서는 외국 국적의 특허 소유권자들이 AML 집행의 주요 대상이 될 가능성이 높은 것으로 보면서, 미국의 특허 소유권자들에 대하여 중국측 당사자들보다 낮은 요율로 라이선스 발급 압박 가능성을 제기하고 있음 - 2017년 4월 1일 발효한 중국의 개정 「특허심사지침(專利審查指南; patent examination guidelines)」와 관련하여 실무에서는 지침이 제대로 적용되지 않는 경우가 많았다는 점을 지적 - 2017년 5월 발표된 중국의 「약품등록관리방법(개정안) (食品藥品監管總局公開徵求《藥品注冊管理辦法(Food and Drug Administration) (修訂稿)》意見)」(2017.11.25.까지 의견 수렴)에서는 <draft Notice 55>에 사용된 “신약(new drug)” 개념을 강화하거나 명확하게 정의하지 않고 있음을 지적
5	Stalled Copyright Law Amendments	<ul style="list-style-type: none"> - 저작권법 개정 지연과 관련하여, 저작권 보호에 대한 공백 해소를 위하여 조속한 저작권법 개정을 촉구하고 있음 - 또한 범죄수사와 기소를 원활히 하기 위하여 형사사건 이송규정(Criminal Transfer Regulation)의 조속한 개정 필요성도 지적하고 있음
6	China's Acts, Policies, and Practices Related to Technology Transfer, Intellectual Property, and Innovation	<ul style="list-style-type: none"> - 기술이전, 지식재산권, 혁신과 관련된 중국의 법령, 정책, 관행과 관련하여 동 보고서는 다음과 같은 사항들을 지적 - 수 년에 걸친 양자간 협상에도 중국시장 진입시 미국 지식재산권 소유권자들에 대한 해당 지식재산권의 포기를 강제해 온 정책이나 관행을 유지하고 있음(해당 이유로 미 대통령이 USTR에게 1974년 관세법 제301조 조사를 개시할 것을 지시(19 U.S.C. § 2411)하게 되었음을 밝히고 있음) - USTR의 조사 결과 다음과 같은 결론을 내림

	분야	지적 대상 법규/정책과 그 주요 내용
		<ol style="list-style-type: none"> 1) 중국은 중·외합작 요건을 강제하거나 외국인지분 비율을 제한하는 방식으로 외국인의 소유권을 제한하고 있음. 또한 미국 기업이 가진 기술을 중국기업으로 이전해 줄 것을 강제하기 위하여 행정심판이나 인허가절차와 같은 행정행위를 활용하고 있음 2) 중국의 기술규제제도는 미국 기업이 제공하는 기술 라이선스에 대하여, 중국기업에게 유리하도록 비시장적 조건으로 라이선스 계약이 체결되도록 강제하고 있음 3) 중국은 미국기업이 가진 최신기술과 지식재산권을 획득하고 기술이전을 받기 위하여, 중국 기업에 대하여 미국 기업 및 소유 자산에 대한 투자/인수를 체계적으로 추진할 수 있도록 지도하여 부당하게 추진하고 있음 4) 중국은 미국기업의 영업정보를 획득하기 위해 컴퓨터 전산망에 허가 없이 침입하거나 그러한 행위를 지원함.
7	China's "secure&controllable" Policies	<ul style="list-style-type: none"> - 중국의 "안전하고 통제가능한(安全可控 ; secure and controllable)" 사이버 정책과 관련하여 다음과 같은 사항을 지적함 - 중국은 지식재산권을 집약적으로 보유한 미국기업에 대하여 지식재산권 관련 정보를 공개할 것을 강제하기 위하여 "사이버안전" 개념을 반복적으로 적용하고 있음 - 중국의 「사이버안전법(网络安全法; Cybersecurity Law)」(2017.6.1.)와 「网络产品和服务安全审查办法; Regulation on Cybersecurity Review of Network Products and Services」(2017.6.1.)에서 동 개념을 사용하고 있음을 지적함 <p>사이버안전법에서는 Multi-Level Protection Scheme 요건에 따라 관련 상품에 대하여서는 중국에서 등록된 지식재산권을 보유하도록 하고 있음</p> <ul style="list-style-type: none"> - 중국 사이버 상품·서비스 안전심사 방법에서는 사이버 안전심사 당국(中央网络安全和信息化委员会(Cybersecurity Review Commission) 办公室·国家互联网信息办公室)의 안전심사 대상, 국가안보목적 요건, 관련 절차 등의 내용을 다루고 있음. 전국정보안전표준화기술위원회(全国信息安全标准化技术委员会; National Information Security Standardization Technical Committee)가 2016년 11월 발표한 표준 초안 「TC-260」에서는 ICT제품에 사이버안보 평가점수(安全评

	분야	지적 대상 법규/정책과 그 주요 내용
		<p>估)를 부여하기 위한 (아직까지 검증되지 않은) 접근법을 도입하고 있음을 지적하였음.</p> <p>* 중국에서는 해당 평가 기준 수립을 위하여 「국가표준 정보안전기술 관련정보 기초시설 안전 심사 평가 가이드」의 의견수렴을 위한 공개의 통지(关于国家标准《信息安全技术 关键信息基础设施安全检查评估指南》征求意见稿征求意见的通知)(2017.8.30.),(2017.10.13.까지 의견수렴)가 공개된 바 있음.</p> <p>- 중국은 각 정부부처별로 이행법규(implementing regulation)의 도입을 추진하고 있으며, 이를 시장접근의 장벽으로 활용하기 위하여 안보 개념을 적용하여서는 안 될 것임을 지적</p> <p>- 또한 안전심사를 이유로 핵심 지식재산권의 공개를 요구해서는 안 된다고 밝히면서, 외국(미국) 기업이 소유하거나 개발한 지식재산권을 차별해서는 안 됨을 지적</p>
8	Other Concerns	<p>- USTR은 동 보고서의 마지막 부분에서 그 밖의 우려사항을 밝히고 있는데, 지리적 표시(GIs)가 미국상품에 대한 중국 시장접근에 무역장벽이 되지 않도록 이의신청, 취소, 등록무효 및 그 밖의 절차에 이해당사자들이 참여할 수 있도록 해당 규칙 및 절차규정에 보장할 필요가 있음을 지적</p> <p>- 미국은 중국의 중앙 및 지방정부, 및 국영기업(SOEs)이 컴퓨터 소프트웨어 정보를 사용할 것을 지속적으로 요구함.</p> <p>- 중국의 상표법(商标法; Trademark Law)(2013 개정)에 대하여서는 이의신청을 받은 심사관의 업무량, 전문성 및 심사결과에 대한 우려를 나타내는 한편, 이의신청·취소·등록무효 절차에서의 과도한 서류 제출 요건과 정당한 권리자의 특허 취득이 쉽지 않은 점에 대하여 심각한 우려를 표시함</p> <p>- 상표에 대한 이의신청에 대한 항소(appeal)의 기회가 없어서 결과적으로 상표를 부당하게 등록·사용하고 있는 상표등록자가 등록무효결정 전까지 가짜상표를 계속 사용할 수 있게 되는 문제점이 있음을 지적</p>

제4장

수출 및 국내투자 통제 분야 쟁점

제1절 서 설

제2절 미국의 수출 통제 강화와 관련 입법

제3절 미국의 국내 투자 통제 강화와 관련 입법

제4장

수출 및 국내투자 통제 분야 쟁점

제1절 서설

외국인투자 심사 과정에서의 ‘국가안보’ 적용 문제는 기존의 국제 통상·투자 질서나 국제규범과 부합하는가 하는 정합성 논의와 별개로, 미국을 중심으로 더욱 적극적으로 검토되는 경우가 늘고 있다. 국제규범상으로 보자면, WTO가 ‘국가안보’를 근거로 한 무역구제조치를 실제 인정한 사례는 우크라이나가 러시아를 상대로 제소한 단 1건에 불과한 수준이다(WT/DS512/7).³³³⁾ 그러나 미국의 중국 화웨이 등에 대한 제제의 근거는 물론, 최근 일본이 한국을 화이트리스트에서 제외한 근거도 ‘국가안보’로 주장하고 있어서 향후 국제 통상·투자 질서에서의 국가안보 쟁점에 대한 판단 기준과 적용 범위 등은 지속적으로 논의가 이루어지게 될 것으로 예상된다. 다만, ‘국가안보’나 ‘핵심적 안보이익(essential security interests)’과 같은 개념은 매우 자의적인 판단의 여지 크고, 무역분쟁 심화의 요소가 될 수도 있다.

앞서 소개한 바와 같이 미국의 2018년 및 2019년 무역정책아젠다(Trade Policy Agenda)³³⁴⁾에서는 국가안보와 관련하여 미국의 통상정책은 미국의 이익에 집중할 것이라는 점과 통상관계의 균형 재정비를 위하여 미국의 국가안보에 관한 특정 상품의 수입효과에 대해 Section 232에 따른 조사를 개시한다는 내용을 담고 있다.³³⁵⁾

333) DS512: Russia – Measures Concerning Traffic in Transit (https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds512_e.htm 2019.10.28. 최종검색)

334) THE PRESIDENT’S TRADE POLICY AGENDA(<https://ustr.gov/sites/default/files/files/Press/Reports/2018/AR/2018%20Annual%20Report%20I.pdf> 2019.10.28. 최종검색)

335) Stormy-Annika Mildner, “America First” - U.S. Trade Policy under President Donald Trump, 11 July 2019(htt

아래에서는 국가안보와 관련된 미국의 수출 통제 분야 및 외국인의 국내 투자 통제에 대한 각각의 법제를 살펴보기로 한다.

제2절 미국의 수출 통제 강화와 관련 입법

1. 개 설

미국은 국제무역규제를 점차 강화하고 있는 가운데 특정 상품의 수출통제도 강화하고 있다. 미국은 방산물자(defense articles), 이중사용(dual-use) 상품 및 기술, 특정 핵물질 및 기술, 핵무기·화학무기·생물무기 또는 이들 무기를 운반하는데 사용되는 미사일기술훈발을 지원하는 품목의 수출을 엄격하게 제한한다.³³⁶⁾

미국에서 이러한 상품들의 수출을 통제하는 주요 법체계는 1976년 무기수출통제법(Arms Export Control Act of 1976; AECA)³³⁷⁾, 2018년 수출통제개혁법(Export Control Reform Act of 2018; ECRA)³³⁸⁾, IEEPA를 중심으로 구축되어 있으며, 미국의회는 이들 법률을 통해 미국 행정부가 상품의 수출을 통제함으로써 외국과의 무역을 규제할 헌법적 권한을 위임하고 있다.³³⁹⁾

2018년 ECRA는 1979년 수출관리법(Export Administration Act; EAA)의 대부분의 규정이 2001년 종료된 이후, 그동안 근거법률없이 유지되던 수출관리규정(Export Administration

ps://english.bdi.eu/article/news/america-first-u-s-trade-policy-under-president-donald-trump/ 2019.10.22. 최종검색)

336) Ian F.Fergusson, Paul K. Kerr, The U.S. Export Control System and the Export Control Reform Initiative, CRS Report, Congress Research Service, April 5, 2019. p.1 (<https://fas.org/sgp/crs/natsec/R41916.pdf> 2019.10.28. 최종검색)

337) AECA는 미국 정부가 품질을 보증한 군사장비를 외국에 수출하는 대외군사판매(foreign military sale) 및 방산물자의 상업적 판매, 방어서비스와 훈련 행위를 규율하는 기본법이다(Ian F.Fergusson, Paul K. Kerr, The U.S. Export Control System and the Export Control Reform Initiative, p.5(<https://fas.org/sgp/crs/natsec/R41916.pdf> 2019.10.22. 최종검색)).

338) 50 U.S. Code Chapter 58—Export Control Reform.

339) Ian F.Fergusson, Paul K. Kerr, The U.S. Export Control System and the Export Control Reform Initiative, p.1

Regulation; EAR)의 법적 근거를 만들기 위해서 제정된 법률로서, 미국 수출통제의 핵심인 EAR은 1979년 EAA가 2001년 종료된 이후 법적 근거를 상실한 채 IEEPA에 따라 대통령이 발하는 행정명령과 비상사태선언을 통해 매년 갱신되며 효력을 유지해왔다.³⁴⁰⁾

미국의 수출통제체계는 그동안 수출업자, 핵물질 비확산 주창자, 동맹국 및 기타 이해관계자들로부터 많은 비판을 받아왔으며, 미국의 수출통제체계가 너무 규제적이라는 입장, 충분한 규제를 하고 있지 않다는 입장, 절차적으로 복잡하고 느리며 구식이고 비효율적이라는 입장, 미국 수출상품을 과도하게 규제하여 미국 기업들의 경쟁력을 약화시킨다는 입장 등의 비판이 제기되어 왔다.³⁴¹⁾ 따라서 2011년 수출통제개혁 이니셔티브(Export Control Reform Initiative)를 발표한 이후 오랜 시간을 거쳐 2018년 ECRA는 많은 변화를 만들어 냈다.³⁴²⁾

ECRA는 정의규정(§4801)을 포함하여 Subchapter I 통제의 권한과 관리(§§4811-4826), Subchapter II 반보이콧법(Anti-Boycott Act of 2018, §§4841-4843), 그리고 Subchapter III 행정권한(§§4851-4852)의 세 개의 Subchapters로 구성되어 있다. 아래에서는 ECRA Subchapter I하의 수출통제법관련 주요내용을 검토한다. 특히, 트럼프 대통령의 “미국 우선주의” 정책과 국가안보전략상 이중사용(dual-use) 상품의 수출통제에 대한 주요 법규정과 트럼프 행정부의 실행을 위주로 살펴보기로 한다.

340) Covington, Export Control Reform Act is Finalized in Congress, 30 July 2018, p. 1, (https://www.cov.com/-/media/files/corporate/publications/2018/07/export_control_reform_act_is_finalized_in_congress.pdf 2019.10.28. 최종검색)

341) Ian F.Fergusson, Paul K. Kerr, The U.S. Export Control System and the Export Control Reform Initiative, CRS Report, Congress Research Service, April 5, 2019. p. 1 (<https://fas.org/sgp/crs/natsec/R41916.pdf> 2019.10.28. 최종검색)

342) Andrea Winn, U.S. Export Controls: What Has Changed?, 2 July 2019, (<https://worldview.stratfor.com/horizons/united-states-export-control-reform-foreign-policy-stratfor-blog-part-3> 2019.10.28. 최종검색)

2. 미국의 수출통제 관련 법령

(1) 2018년 수출통제개혁법의 입법 목적

2018년 8월 13일 트럼프 대통령의 서명으로 법률이 된 ECRA는 크게 두 가지 목적을 위해 제정되었다. 첫째, ECRA는 상업적사용, 이중사용(dual-use) 및 일부 민감하지 않은 군사품목에 대하여 미국 정부의 수출통제를 위한 법적근거를 마련하기 위해서 제정된 법률이다.³⁴³⁾ 1979년 EAA가 2001년 종료된 이후, 미국의 실질적인 수출통제를 이행하는 EAR은 법률적 근거없이 IEEPA하의 대통령의 행정명령과 국가비상사태 포고문으로 효력을 유지하고, 미국 상무부산하 산업안보국(Bureau of Industry and Security; BIS)에 의해 집행되어 왔다. EAR은 기본적으로 미국의 수출통제를 위한 기본법이었던 1979년 EAA를 이행하기 위해 만들어진 것으로,³⁴⁴⁾ 무기확산과 관련하여 미국 수출관할권 대상은 물론 미국인의 특정한 기타 활동의 대상이 되는 상업적인 이중사용 및 일부가 군사적인 상품, 소프트웨어 그리고 기술의 수출, 재수출 및 해외에서의 국내이전을 규제한다.³⁴⁵⁾ 2018년 ECRA는 1979년 EAA의 대부분의 규정을 폐지하고, 수출통제와 관련된 위임사항, 규칙, 규정, 결정 또는 EAA, IEEPA 또는 EAR 하에서 발행된 허가(license)에 대한 새로운 법적 근거를 제공하고 있다.³⁴⁶⁾ ECRA의 Subchapter I이 소위 수출통제법(Export Control Act; ECA)인데, 이중사용상품에 대한 수출통제를 이행하기 위한 광범위하고 상세한 입법권한을 대통령에게 부여하고 있다.³⁴⁷⁾

343) Ian F.Fergusson, Paul K. Kerr, The U.S. Export Control System and the Export Control Reform Initiative, p. 2.

344) Code of Federal Regulations, Title 15-Commerce and Foreign Trade, Subtitle B-Regulations Relating to Commerce and Foreign Trade, Chapter VII-Bureau of Industry and Security, Department of Commerce, Subchapter C-Export Administration Regulations, Part 730-General Information, § 730.2.

345) Covington, Export Control Reform Act is Finalized in Congress, 30 July 2018, pp. 1-2, (https://www.cov.com/-/media/files/corporate/publications/2018/07/export_control_reform_act_is_finalized_in_congress.pdf 2019.10.28. 최종검색)

346) Covington, Export Control Reform Act is Finalized in Congress, 30 July 2018, p. 2, (https://www.cov.com/-/media/files/corporate/publications/2018/07/export_control_reform_act_is_finalized_in_congress.pdf 2019.10.28. 최종검색)

347) 50 U.S. Code § 4812.

ECRA로 인해 수출통제와 관련된 1979년 EAA의 대부분의 규정이 폐지되었으나 제재(sanctions)와 관련하여서는 여전히 효력이 있는 채로 남아 있다. 러시아 및 기타 동유럽 국가들을 포함하여 미국 및 특정한 미국 아닌 파트너 국가의 수출통제를 위반한 외국인에 대한 제재, 미사일 확산 또는 화학·생물학적 무기통제를 위반한 상업거래에 관여한 미국인 및 외국인에 대한 제재에 대하여는 EAA하의 관련 규정이 IEEPA 하에서 계속 이행된다.³⁴⁸⁾

둘째, 2018년 ECRA는 “미국의 국가안보에 본질적인” 최신기초기술(emerging and fundamental technologies)을 식별하고 통제하기 위한 새로운 관계부처간(interagency) 절차를 확립하기 위해 제정된 법률이며, 미국의 국가안보와 외교정책적 이유로 일방적인 수출통제를 부과할 권한은 언제나 BIS가 갖고 있었는데, 2012년 BIS는 규칙을 통해 새로운 수출통제번호(Export Control Classification Number; ECCN) “0Y521”시리즈를 만들어서 일방적으로 통제를 식별하고 부과할 절차를 구축하였다.³⁴⁹⁾ 0Y521 항목은 이전에 상업통제목록(Commercial Control List; CCL)어디에도 포함되어 있지 않아 통제되지 않았으나 상당한 군사우위 또는 정보우위를 제공하는 상품, 소프트웨어 또는 기술에 관한 것으로, BIS는 이들 전형적인 최신기술(typically emerging technologies)의 수출에 대해 통제를 가할 권한을 가진다고 하였다.³⁵⁰⁾

348) Covington, Export Control Reform Act is Finalized in Congress, 30 July 2018, p. 2, (https://www.cov.com/-/media/files/corporate/publications/2018/07/export_control_reform_act_is_finalized_in_congress.pdf 2019.10.28. 최종검색)

349) DEPARTMENT OF COMMERCE, Bureau of Industry and Security, 15 CFR Parts 732, 734, 738, 740, 742 and 774, [Docket No. 110310188 - 2058 - 03], Revisions to the Export Administration Regulations (EAR): Export Control Classification Number 0Y521 Series, Items Not Elsewhere Listed on the Commerce Control List (CCL), Federal Register/Vol. 77, No. 72/Friday, April 13, 2012/Rules and Regulations, p. 22191, (<https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2012-04-13/pdf/2012-8944.pdf> 2019.10.28. 최종검색)

350) DEPARTMENT OF COMMERCE, Bureau of Industry and Security, 15 CFR Parts 732, 734, 738, 740, 742 and 774, [Docket No. 110310188 - 2058 - 03], Revisions to the Export Administration Regulations (EAR): Export Control Classification Number 0Y521 Series, Items Not Elsewhere Listed on the Commerce Control List (CCL), Federal Register/Vol. 77, No. 72/Friday, April 13, 2012/Rules and Regulations, p. 22198, (<https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2012-04-13/pdf/2012-8944.pdf> 2019.10.28. 최종검색)

2018년 ECRA의 §4817은 BIS의 이러한 규제절차를 본질적으로 성문화한 것으로, 대통령이 상무부, 국방부, 에너지부, 국무부 및 기타 적절한 연방기관의 장들과 기관간 합동으로 미국의 국가안보에 본질적인 최신기초기술을 식별하고 통제할 절차를 확립할 법적 근거를 규정하고 있다.³⁵¹⁾ 이 절차는 중국 및 기타 비우호적인 국가가 간첩행위를 통해 이들 최신기초기술을 획득하려는 전략적 시도에 대응하기 위한 것으로³⁵²⁾, (i)타 국가에서 그러한 기술의 발전, (ii)미국의 수출통제가 미국에서 그 기술의 발전에 미칠 효과, (iii)외국에 대해 그 기술의 확산을 제한하는 통제의 효과와 같은 요소들을 고려함으로써 통제할 최신기초기술을 식별할 수 있는 좀 더 표준적인 절차를 확립하게 된다.³⁵³⁾ 일단 최신기초기술이 식별되면, 미국이 부과한 금수조치(embargo)의 대상인 국가에 이들 기술의 수출, 재수출 또는 국내이전에 관한 수출통제를 위해 상무부가 허가요건(licensing requirements)을 부과하도록 규정하고 있다.³⁵⁴⁾

(2) 수출통제의 목적

수출통제는 다양한 국가안보 및 외교정책목적을 달성하기 위하여 목적지, 최종사용자 및 최종사용에 대해 미국인 및 외국인에 의한 상업상품, 정보기술, 소프트웨어 및 서비스의 수출(export), 재수출(reexport) 및 국내이전(in-country transfer)을 규율하는 것이다.³⁵⁵⁾ 수출통제 결정은 법령, 규정, 국제적 공약, 정보 및 법률집행, 위협평가, 산업적 영향, 허가관리, 예산 및 자원, 기업이행, 외국의 이용가능성, 기관간 역학관계, 의회의 우려, 다자적 및 양자적 외교정책 등 복잡하고 다양한 측면을 가진 정책 및 법적 분석을 필요로 한다.³⁵⁶⁾

351) Kevin J. Wolf et al., The Export Control Reform Act of 2018 and Possible New Controls on Emerging and Foundational Technologies, 12 September 2018, p. 2, (<https://www.akingump.com/images/content/9/7/v2/97168/International-Trade-Alert-09-12-2018-The-Export-Control-Refo.pdf>) 2019.10.28. 최종검색)

352) Covington, Export Control Reform Act is Finalized in Congress, 30 July 2018, p. 2, (https://www.cov.com/-/media/files/corporate/publications/2018/07/export_control_reform_act_is_finalized_in_congress.pdf) 2019.10.28. 최종검색)

353) 50 U.S. Code § 4817(a)(2)(B).

354) 50 U.S. Code § 4817(b)(2)(C).

355) Prepared Remarks of The Honorable Kevin J. Wolf, Partner, Akin grump Strauss Hauer & Feld LLP, Former Assistant Secretary of Commerce for Export Administration(2010-2017), March 14, 2018, p. 2

그리고 국가안보에 대한 우려가 이 모든 결정의 기초가 되는데, 이처럼 미국이 수출, 재수출 및 국내이전을 통제하려는 목적에서도 미국의 수출통제의 이유와 범위를 추정해 볼 수 있는 측면이 있다.

2018 ECA는 미국의 수출통제 정책목적을 규정하고 있는데, i) 대량파괴무기 또는 재래식무기의 확산에 사용, 재래식 무기의 숫자 또는 종류를 불안정화시키는 획득, 테러행위, 미국 또는 미국의 동맹의 안보위협을 가할 수 있는 군사프로그램 또는 중요한 기반시설에 대한 심각한 간섭 또는 파괴를 유발할 수 있는 특정하여 취해진 활동에의 사용을 위해 상품을 방출하는 것을 통제하는 것이고, ii) 미국의 질적인 군사적 우위를 보존하기 위한 것이며, iii) 미국의 방위산업기반을 강화하는 것, iv) 인권보호와 민주주의 증진을 포함하여 미국의 외교정책을 이행하는 것, v) 다자수출통제체제를 포함하여 국제협정하의 의무와 약속을 지키는 것이고, vi) 미국과 NATO 및 기타 긴밀한 동맹간의 군사적 상호운영을 촉진하는 것이고, vii) 미국에 대한 심각한 국가안보위협을 가하는데 사용될 수 있는 핵심 기술과 기타 항목에 초점을 맞추어 국가안보통제가 맞춤형인 것을 보장하는 것이다.³⁵⁷⁾

또한 미국의 국가안보를 위해 미국은 과학, 기술, 공학, 혁신에 필수적인 기초기술을 포함하는 제조업 부문에서 선두를 유지해야 하고, 그러한 선두유지를 위해서 글로벌 시장에서 미국인은 경쟁적일 필요가 있기 때문에 그러한 선두와 경쟁을 지속적으로 평가하여야 하며 그러한 선두위치에 부정적인 영향을 주는 것을 피하기 위해 그 평가를 수출통제를 부과하는데 적용하여야 한다고 규정하고 있다.³⁵⁸⁾

(3) 수출통제 대상 및 권한

수출통제의 대상은 미국 관할권의 대상인 품목(items)으로 상품, 소프트웨어, 또는 기술을 말하는데,³⁵⁹⁾ 미국 대통령은 미국인 또는 외국인이 그러한 품목을 수출, 재수

356) Prepared Remarks of The Honorable Kevin J. Wolf, Partner, Akin grump Strauss Hauer & Feld LLP, Former Assistant Secretary of Commerce for Export Administration(2010-2017), p. 2

357) 50 U.S. Code § 4811(2).

358) 50 U.S. Code § 4811(3).

359) 50 U.S. Code § 4801(7).

출, 그리고 국내이전하는 행위를 통제하고, 영토관할권과 상관없이 어느 곳에 위치해 있던 핵폭발장치, 미사일, 화학 또는 생물학 무기, 화학무기전도체를 위한 전체 식물, 외국의 해상핵프로젝트 그리고 외국의 군사정보서비스와 관련된 미국인의 활동을 통제한다.³⁶⁰⁾ (1) 이러한 대통령의 권한을 수행하는 상무부장은 국무장관, 국방부장관,³⁶¹⁾ 에너지장관, 그리고 적절한 기타 연방기관의 장들과 통제되는 품목의 목록을 확립하고 유지하며, (2) 미국의 국가안보와 외교정책에 위협이 된다고 결정된 외국인 및 최종용도에 대한 목록을 확립하고 유지하며, (3) 미국내에 있는 외국인 또는 미국 외에 있는 외국인을 포함하여 통제되는 품목의 허가받지 않은 수출, 재수출, 국내이전을 금지하고, (4) 작성된 목록하에 있는 외국인에게 또는 최종용으로 통제된 항목이 수출, 재수출 및 국내이전 되는 것을 제한하며, (5) 통제된 항목의 수출, 재수출, 및 국내이전을 위해서 적절하게 허가 또는 기타 승인을 요구하고, (6) 외국 항목이 통제된 항목과 질적으로 비교가능한 것인지 여부, 그리고 그 항목에 대한 미국의 수출통제 또는 허가거부를 비효과적으로 하기에 충분한 양으로 이용가능한지를 결정하기 위한 평가절차를 확립하고, (7) 수출통제 준수를 위한 조치를 요구하고, (8) 미국인과 외국인으로부터 필요한 정보를 요구하고 획득하며, (9) 통제 대상인 항목의 식별을 요구하고, 통제대상인 항목과 관련하여 검사하거나, 조사하거나, 억류하거나, 임시거부명령(temporary denial orders)을 부과하며, (10) 선적 및 기타 이전수단을 감시하고, 정책, 규정 및 절차의 변화를 대중에게 적절하게 계속 알리고, (11) 연방자문위원회법(Federal Advisory Committee Act)에 따라 기술자문위원을 임명하고, (12) 허가 요건에 대한 예외를 만들며, (13) 수출에 BIS로부터 허가가 필요한 사람에게 개별적인 통지를 통해서든 혹은 규정의 개정을 통해서이든 알려주는 절차를 확립하고 유지하며, (14) 필요한 기타 조치를 취한다.³⁶²⁾

360) 50 U.S. Code § 4812(a).

361) 국방부는 이중사용수출통제 기술을 식별할 상당한 책임이 있는 기관이다. 방어기술안보관리부(Defense Technology Security Administration)가 수출통제체계를 위한 국방부의 연락기관이고, 미국 기술 및 기타 품목에 대한 외국의 접근과 관련하여 국방부의 권고를 만든다. (Department of Defense Directive, Number 5105.72, April 26, 2016, Defense Technology Security Administration (DTSA), <https://www.dtsa.mil/SitePages/about-dtsa/510572p.pdf> 2019.10.31. 최종접근)

362) 50 U.S. Code § 4813(a)

이에 따라 상무부 장관은 미국의 국가안보에 본질적이고 핵심기술(critical technologies)이 아닌 최신기초기술(emerging and foundational technologies)을 식별하는 정기적이고 지속적인 기관간 절차를 확립하고 이끌어야 한다.³⁶³⁾ 여기서 핵심기술은 무기국제운송규정(International Traffic in Arms Regulations; ITAR)에 규정된 미국 군수 품목목록에 포함된 방어물품 또는 방어서비스, 수출관리규제(Export Administration Regulations)에 규정된 상업통제목록(Commerce Control List)에 포함된 품목, 특별히 고안되고 준비된 핵장비, 부분 및 부품, 물질, 소프트웨어 그리고 기술, 핵시설, 장비 및 물질, 선정된 물질 및 독극물, 그리고 Section 4817에서 언급한 최신기초기술을 말한다.³⁶⁴⁾ 그러나 ECRA는 최신기초기술에 대해 개념을 정의하지 않고 있다.

ECRA는 이중사용(dual-use) 용어를 개념정의하고 있는데, ECRA하에서 통제되는 품목과 관련하여 이중사용은 그 품목이 민간적용 및 군사적, 테러리즘, 대량살상무기, 또는 법집행관련 적용을 갖는 것을 의미한다고 규정하고 있으며, 그 예로 상업적인 항공기 일부를 만드는 데 사용될 수 있는 기계장치는 미사일의 외피를 만드는 데 사용될 수 있고, 핸드폰 네트워크에 중요한 초소형전자회로(microelectronic circuit)는 군사레이더에 대단히 중요한 것일 수 있는데 이러한 것이 이중사용에 해당된다.³⁶⁵⁾ 여기서 품목은 상품(commodity), 소프트웨어, 또는 기술을 말하고, 대량살상무기(Weapons of Mass Destruction)는 핵무기, 방사능무기, 화학무기, 생물학무기, 그리고 그러한 무기를 위한 운반체계를 말한다.³⁶⁶⁾ ECRA의 이런 개념정의는 ECRA를 실제로 이행하는 EAR하의 개념 정의³⁶⁷⁾와 같지만, EAR의 대상이 정확히 무엇인가에 대해서는 EAR Section 734.3에서 자세히 규정하고 있다.³⁶⁸⁾ 본질적으로 EAR은 오직 이중사용 항목만 통제하는 것으로 제한하고 있지 않고, EAR은 미국 정부의 다른 기관이 수출, 재수출 또는 국내이전을 위해 배타적으로 통제하지 않는 통제를 보증한 또는 EAR의 Section 734.3(b)에 따라 EAR의 대상이

363) 50 U.S. Code § 4817(a)(1)

364) 50 U.S. Code § 4565(a)(6)(A)

365) 50 U.S. Code § 4801(2)

366) 50 U.S. Code § 4801(14)

367) 15 CFR § 730.3

368) 15 CFR § 734.3

되는 것으로부터 배제된 모든 항목을 통제한다.³⁶⁹⁾

(4) 수출통제관리 품목에 대한 허가 및 이행

EAR은 허가(licensing)에 관한 규정을 포함하고 있다. 즉, 상무장관은 수출통제관리에 대한 대통령의 권한을 위임받아 수출통제를 위해 설정한 정책목적을 수행하기 위해서 통제된 품목의 수출, 재수출 및 국내이전을 허가하는 또는 승인하는 절차와 대통령의 권한행사를 위한 요건을 확립하고, 이때 절차는 허가신청 및 기타 승인요구가 고려되고, 결정은 적절한 연방기관의 참여로 이뤄지도록 보장하며, 허가결정은 신속한 방식으로 허가 및 기타 승인절차의 상태 및 허가 또는 기타 승인요청 거부 이유에 관해 신청자에게 투명하게 이루어지는 것을 보장하도록 만들어야 한다.³⁷⁰⁾ 이러한 허가절차는 미국 방위산업기반에 관한 어떤 품목의 수출제한의 영향평가를 바탕으로 하고 그러한 방위산업기반에 관한 상당히 부정적인 영향(significantly negative impact)이 있는 수출에 대한 허가나 승인요청은 거절된다.³⁷¹⁾ 미국의 방위산업기반에 관한 상당히 부정적인 영향은 ①미국의 국가안보 위위를 위하여 국방부 또는 기타 연방부서 또는 기관이 획득할 것 같은 미국에서 생산된 품목의 이용가능성 감소, ②미국의 국가안보를 위하여 연구개발 또는 재정을 받은 품목의 미국 내 생산 감소, 그리고 ③미국의 국가안보 우위를 위하여 국방부 또는 기타 연방부서 또는 기관이 획득할 것 같은 품목을 미국에서 지속적으로 생산하는데 필요한 지식과 기술을 가진 미국인의 고용감소라고 규정하고 있다.³⁷²⁾ 국가안보를 위한 수출통제는 다자적 통제목록에 기초를 두고 있지만 통제되는 국가를 지정하는 것은 미국의 정책에 기반하고 있고, 외교정책을 이유로 한 경우는 미국의 일방행위나 국제공동체의 결정을 이행하기 위한 다자적 행위로 수출통제를 할 수 있다.³⁷³⁾

369) 15 CFR § 730.3

370) 50 U.S. Code § 4815(a)

371) 50 U.S. Code § 4815(d)(1)

372) 50 U.S. Code § 4815(d)(3)

373) Ian F.Fergusson, Paul K. Kerr, The U.S. Export Control System and the Export Control Reform Initiative, CRS Report, Congress Research Service, April 5, 2019, p.3 (<https://fas.org/sgp/crs/natsec/R41916.pdf>)

ECRA는 EAR³⁷⁴⁾에 의해 이행된다. 상무부 산하 BIS³⁷⁵⁾는 수출통제체제의 수출허가와 집행기능을 수행하는데, EAR은 상품과 목적지에 관한 허가, 수출업자들이 이용하는 신청절차, 상업통제목록(Commerce Control List; CCL) 등을 규정하고 있다.³⁷⁶⁾

CCL의 구조를 살펴보면, 0~9까지 10개의 범주(categories)로 구분되고, 각 범주내에 항목이 그룹으로 배열되며, 각 범주는 동일한 5개의 그룹을 포함하고 있고, 각 그룹은 A~E까지의 문자로 구분된다.³⁷⁷⁾ 각각의 그룹 내에서 개별적인 품목은 “수출통제분류번호(Export Control Classification Number; ECCN)”로 식별된다. 각 숫자는 일단의 숫자와 문자로 구성되는데, 첫 번째 숫자는 일반적인 범주를 확인하고, 첫 번째 숫자 바로 그 다음 문자는 항목이 기록된 5개의 그룹(groups)에서 식별되고, 두 번째 숫자는 통제 유형을 확인함으로써 개별적인 항목(entries)을 구별하며, 두 번째 숫자와 통제이유가 연결되어 있다.³⁷⁸⁾

두 번째 숫자의 의미는 0-국가안보이유, 1-미사일 기술 이유, 2-핵비확산이유, 3-화학 및 생물학 무기 이유, 5-상무부결정에서 국가안보 또는 외교정책통제를 보증하는 항목, 6-바세나르 협약의 방산물자 목록(Wassenaar Arrangement Munitions List: WAML) 또는 이전에 미국 탄약목록(U.S. Munitions List: USML)에 관한 항목이기 때문인 “600 시리즈” 통제항목, 9-반테러리즘, 범죄통제, 지역안정, 공급부족, UN 제재 등의 7가지 이유를 규정한 것이다.³⁷⁹⁾

아래 <표 15>는 상업통제목록의 구조를 정리한 것이다.

374) EAR은 15 C.F.R Commerce and Foreign Trade 하의 Subtitle B-Regulations Relating to Commerce and Foreign Trade 하 Chapter VII-Bureau of Industry and Security, Department of Commerce하의 Subchapter C. Export Administration Regulations의 규정을 말한다.

375) 15 CFR Chapter VII - Bureau of Industry and Security, Department of Commerce. BIS는 Subchapter A-National Security Industrial Base Regulations; Subchapter B-Chemical Weapons Convention Regulations; Subchapter C- Export Administration Regulations; Subchapter D-Additional Protocol Regulations로 구성되어 있다.

376) 15 CFR Subchapter C - Export Administration Regulations.

377) 15 CFR § 738.2(a) and (b).

378) 15 CFR § 738.2(d)(1).

379) 15 CFR § 738.2(d)(1).

<표 15> 상업통제목록(Commerce Control List; CCL)의 구성³⁸⁰⁾

범주(Categories)	그룹(Groups)	진입(Entries)
0- 핵물질, 시설 및 장비 그리고 잡다한 것(Nuclear Materials, Facilities and Equipment and Miscellaneous) 1- 물질, 화학물질, “미생물” 그리고 독극물(Materials, Chemicals, “Microorganisms,” and Toxins) 2- 가공물질(Materials Processing) 3- 전기(Electronics) 4- 컴퓨터(Computers) 5- 통신 및 정보보안 (Telecommunications and Information Security) 6- 레이저 및 센서(Lasers and Sensors) 7- 내비게이션 및 항공전자공학 (Navigation and Avionics) 8- 해양(Marine) 9- 항공우주 및 추진수단 (Aerospace and Propulsion)	A- 장비, 조립품 및 부품(Equipment, Assemblies and Components) B- 시험, 검사 및 생산 장비(Test, Inspection and Production Equipment) C- 물질(Materials) D- 소프트웨어(Software) E- 기술(Technology)	0- 국가안보이유(National Security reasons) 1- 미사일 기술 이유(Missile Technology reasons) 2- 핵비확산이유(Nuclear Nonproliferation reasons) 3- 화학 및 생물학 무기 이유 (Chemical & Biological Weapons reasons) 5- 상무부결정에서 국가안보 또는 외교정책통제를 보증하는 항목 6-Wassenaar Arrangement Munitions List(WAML) 또는 이전에 U.S. Munitions List(USML)에 관한 품목이기 때문에 “600 시리즈” 통제품목 9- 반테러리즘, 범죄통제, 지역 안정, 공급부족, UN 제재 (Anti-terrorism, Crime Control, Regional Stability, Short Supply, UN Sanctions, etc.)

수출통제는 임시통제(temporary controls)와 정기통제절차로 구분할 수 있다. 현재의 수출통제체제하에서 수출 또는 재수출에 대한 통제를 보증하지만 현재 CCL에서 영구적으로 분류되지 않은 품목, 즉, 임시 CCL 통제 대상이 되는 품목은 ECCN 0Y521 시리즈

380) 15 CFR Subchapter C - Export Administration Regulations.

(예를 들어 0A521, 0B521, 0C521, 0D521, 그리고 0E521)하에서 분류된다.³⁸¹⁾ 이러한 0Y521 품목은 미국에 대한 상당한 군사적 또는 정보적 우위를 제공하기 때문에 또는 외교정책적 이유로 국방부와 국무부의 동의하에 상무부가 수출이 통제되어야 한다고 결정하는 품목이다.³⁸²⁾

이 절차는 1년 동안 EAR의 CCL에서 ECCN 0Y521 하에서 임시로 분류되고, 1년 단위로 최장 2년 연장이 가능하며, 3년을 넘는 추가연장은 BIS가 그러한 연장이 미국의 국가안보 또는 외교정책적 이익이 있다고 결정하는 경우에만 가능하다.³⁸³⁾ 이 기간을 넘어 계속통제되기 위해서는 그 기술이 다른 ECCN하에서 영구적으로 분류되어야 하며, 이를 위해 ECRA는 좀 더 일반적인 정기절차를 확립하고 있는데, 정기통제는 미국의 국가안보에 본질적인 최신기초기술을 식별하는 것이다.³⁸⁴⁾

이 최신기초기술에 대한 정기통제를 확립하는 절차는 상무부, 국방부, 에너지부, 국무부 그리고 기타 관련 연방기관의 장들의 기관간 절차로 (i) 공개적으로 이용가능한 정보, (ii) 국가정보국장(Director of National Intelligence)이 제공한 관련정보를 포함한 비밀정보, (iii) 미국 외국투자위원회(Committee on Foreign Investment)의 검토 및 조사와 관련된 정보, 그리고 (iv) 최신기술 및 조사권고위원회를 포함하여 EAR하에서 통제에 관하여 산업안전 상무차관(Under Secretary of Commerce for Industry and Security)에게 권고하기 위하여 상무부가 설치한 권고위원회가 제공하는 정보를 포함하여 다양한 출처의 정보를 제공받고, ① 다른 국가에서 그러한 기술의 발전, ② 미국의 수출통제가 미국에서 그 기술의 발전에 미칠 영향, 그리고 ③ 외국에 대한 그 기술의 확산을 제한하는 통제의 효과성과 같은 요소들을 고려하며, 공고 및 의견제출기간을 포함하여 진행한다.³⁸⁵⁾

381) 15 CFR § 738.1(a)(3)

382) 15 CFR § 742.6(a)(7)(ii)

383) 15 CFR § 742.6(a)(7)(iii)

384) 50 U.S. Code § 4817(a)(1)

385) 50 U.S. Code § 4817(a)(2)

상무장관은 최신기초기술을 식별하기위한 정기절차에 따라 식별된 기술에 관하여 EAR하에서 수출을 위해 허가(license)가 필요한 자에게 통지하는 잠정통제나 추가적인 규정(regulations)을 공포함으로써 수출, 재수출 또는 국내이전에 관한 적절한 통제를 확립한다.³⁸⁶⁾

자신의 상품 또는 기술이 통제되는 품목에 해당하여 허가가 필요한지를 결정하는 데에는 CCL과 국가도표(Country chart)를 이용한다.³⁸⁷⁾ 수출하려는 항목이 구체적인 ECCN하에서 분류되면, 국가도표와 결합되어 있는 ECCN의 허가요건(License Requirements)에 포함된 정보를 이용하여 허가가 필요한지를 결정하여야 한다.³⁸⁸⁾ EAR은 BIS의 허가를 받거나 일반적 금지로부터의 허가예외³⁸⁹⁾에 해당하지 않는 한 특정 수출, 재수출 및 기타 행위에 대한 10개의 일반적 금지를 규정하고 있다.³⁹⁰⁾ 따라서 CCL에 관한 항목의 분류, 수출 또는 재수출을 위한 궁극적인 목적지 국가, 궁극적인 최종사용자, 궁극적인 최종용도, 그리고 계약하기, 자금대기, 화물운송과 같은 행위의 다섯 가지 사실을 바탕으로 일반적 금지가 적용되는지를 결정한다.³⁹¹⁾ 일반적 금지에 해당하면, 일반적 금지에 대한 허가예외에 해당하지 않는 한 BIS의 허가를 신청하여 받아야 하는 것이다.³⁹²⁾

ECRA는 최신기초기술로 지정될 수 있는 기술의 범위를 제한할 세 가지 특정예외를 규정하고 있다. 첫째, 강제예외로 ECRA하에서 대통령의 권한범위 예외로 규정된 부문 또는 다른 법규정에서 그런 기술 수출규제가 금지되어 있는 경우 상무장관은 수출통제를 하지 못하고, 둘째, 규제예외로 최신기초기술의 수출통제를 위한 규정에 상무장관은 규제예외를 포함할 수 있으며, 셋째, 추가적 예외로 (i) 거래당사자인 미국

386) 50 U.S. Code § 4817(b)(1)

387) 15 CFR § 738.4(a)

388) 15 CFR § 738.4

389) 15 CFR Part 740

390) 15 CFR § 736.2(b)

391) 15 CFR § 736.2(a)

392) 15 CFR § 732.4

인이 일반적으로 완제품 및 관련기술을 고객, 유통업자 또는 도매업자에게 제공하는 완제품의 판매 또는 허가 및 관련기술의 제공, (ii) 거래당사자인 미국인이 일반적으로 그러한 서비스를 고객에게 제공하는 경우, 상품의 소비자에 대한 판매 또는 허가 그리고 통합서비스 또는 유사서비스의 제공, (iii) 이전을 해도 외국인이 핵심기술을 생산할 장비를 이용할 수 없는 경우, 장비의 이전 및 그 장비를 운영하기 위한 관련기술의 제공, (iv) 외국인이 조달상품 또는 서비스를 공급하는 것 외에 미국인에 의해 기여된 기술을 이용할 권리를 갖지 않는 경우, 거래당사자인 외국인으로부터 상품 또는 제조서비스를 포함한 서비스의 거래당사자인 미국인에 의한 조달, 그리고 (v) 표준기관의 규칙을 준수하여 지식재산의 허가 또는 지식재산을 허가할 약속을 포함하여 표준 또는 설명서와 관련된 산업기관에 대한 거래당사자인 미국인에 의한 기여 및 관련 지원에 관하여는 수출통제를 부과하지 않는다.³⁹³⁾

EAR 절차하에서 상무부, 국방부, 국무부, 에너지부, 기타 관련 기관이 모든 허가신청을 검토하고, 이들 기관이 최신기초기술의 수출에 관하여 합의하지 못하면, ECRA는 기관들이 다수결 투표로 허가신청서의 문제를 해결할 수 있도록 규정하고 있다.³⁹⁴⁾

ECRA는 법률과 규정위반에 대하여 민사벌칙과 형사벌칙을 규정하고 있다. 민사벌칙은 각 위반에 대하여 300,000\$ 이하의 벌금 또는 부과된 벌금에 관하여 위반을 기초로 거래금액의 2배인 금액 중 더 큰 금액을 부과하고, 발급된 허가는 취소하며, 통제된 항목의 수출, 재수출, 또는 국내이전 할 자격을 금지할 수 있다.³⁹⁵⁾ 형사벌칙은 고의 위반에 대한 것으로, 불법행위를 고위로 저지르거나, 고의로 저지를 시도를 하거나, 고의로 저지를 것을 모의하거나, 방조 및 교사한 자에 대하여 1,000,000\$이하의 벌금을 부과하고, 개인의 경우 20년 이하의 징역 또는 벌금과 징역 모두를 부과한다.³⁹⁶⁾

393) 50 U.S. Code § 4817(b)(4)

394) 50 U.S. Code § 4822(c)

395) 50 U.S. Code § 4819(c)(1)

396) 50 U.S. Code § 4819(b)

3. 2018년 수출통제개혁법의 최신기술과 기초기술

ECRA의 Section 1758은 대통령이 “최신기초기술(emerging and foundational technologies)”을 식별할 기관 간 절차를 확립하도록 규정하고 있다.³⁹⁷⁾ 최신기초기술은 미국의 국가안보에 본질적인 기술이고, 1950년 방위생산법(Defense Production Act of 1950)의 Section 721(a)(6)(A)(i)-(v)의 핵심기술(critical technologies)로 기술되어 있지 않은 기술이다.³⁹⁸⁾ 이에 따라 트럼프 행정부는 앞에서 언급한 바와 같이 ECRA하에서 통제될 최신기초기술을 식별하고 통제할 요건을 제정하여야 한다.

그 첫 단계로 2018년 11월 19일, BIS는 ① 미래에 최신기술을 확인하는 것을 지원하기 위해 최신기술을 정의할 방법, ② 일반적인 기술범주 내에 미국의 국가안보에 중요한 구체적인 기술이 있는지를 결정하는데 적용할 기준, ③ 최신기술을 식별할 원천, ④ 미국의 국가안보에 중요한 최신기술을 식별하기 위한 검토를 보증할 기타 일반적인 기술범주, ⑤ 미국 및 다른 나라에서 이러한 최신기술의 개발상황, ⑥ 특정 최신기술통제가 미국의 기술 리더십에 관해 미칠 영향, ⑦ 수출통제를 위한 고려를 보증할 최신기술의 발전단계 및 성숙수준을 포함하여 미국의 국가안보에 중요한 최신기술을 식별할 기타 접근방식 등에 대하여 대중의 의견을 구하는 사전규제 도입안 공고문(advance notice of proposed rulemaking; ANPRM)을 발표하였다.³⁹⁹⁾

최신기초기술은 기관 간 절차로 정해지며, 이 절차에서 공적 및 분류된 정보와 최신기술기술적자문위원회(Emerging Technology Technical Advisory Committee) 및 미국내 외

397) 50 U.S. Code § 4817(a)

398) 1950년 방위생산법(Defense Production Act)의 Section 721은 1988년 개정된바 있고, 2007년 외국인투자 및 국가안보법(Foreign Investment and National Security Act)에 의해 상당히 개정된바 있고, 2018년 외국인투자위험검토현대화법(Foreign Investment Risk Review Modernization Act of 2018)에 의해 다시 한 번 상당히 개정되었다. 현재 1950년 방위산업법 Section 721은 50 U.S.C. 4565로 성문화되어 있다.

(<https://www.treasury.gov/resource-center/international/foreign-investment/Pages/cfius-legislation.aspx> 2019.10.28. 최종검색)

399) 83 FR 58201, Review of Controls for Certain Emerging Technologies, 19 November 2018, p. 58201, (<https://www.bis.doc.gov/index.php/documents/regulations-docs/federal-register-notices/federal-register-2018/2351-fr58201/file> 2019.10.28. 최종검색)

국인투자위원회(Committee on Foreign Investment in the United States; CFIUS)가 제공하는 정보로 결정되고, 일단 최신기초기술이 식별되면, 상무부는 그러한 기술의 수출, 재수출 또는 국내이전에 관한 통제를 확립하게 된다.⁴⁰⁰⁾

최신기술(emerging technologies)”을 결정하고 확인하기 위한 범주를 결정하기 위해서 BIS는 공고문에서 현재 EAR의 대상이나 오직 금수조치가 내려진 국가, 국제테러리즘의 지원국으로 지정된 국가, 그리고 제한된 최종사용 또는 최종사용자에 대해서만 통제되는 기술의 범주를 밝히고, “기초기술(foundational technologies)”에 대해서는 새로운 공지를 통해 “최신기술”과는 분리하여 결정할 것임을 밝혔다.⁴⁰¹⁾

상무부가 미국의 국가안보에 본질적인 특정한 최신기술인지 여부를 결정하려고 제시한 기술의 대표적인 일반적 범주는 모두 14개이다.⁴⁰²⁾

이를 간략히 정리하면 다음 <표 16>과 같다.

<표 16> 2018년 ECRA 1758조의 ‘본질적이고 특정한 최신기술’의 범위와 내용⁴⁰³⁾

대표적인 기술 범주	세부 사항
(1) 생명공학	나노생물학, 합성생물학(Synthetic biology), 게놈 및 게놈공학, 신경기술(neurotech)
(2) 인공지능 및 기계학습기술	신경망 및 딥러닝(브레인 모델링, 시계열 예측, 분류), 진화 및 유전계산(유전 알고리즘, 유전 프로그래밍), 강화학습

400) 83 FR 58201, Review of Controls for Certain Emerging Technologies, 19 November 2018, p. 58201, (<https://www.bis.doc.gov/index.php/documents/regulations-docs/federal-register-notices/federal-register-2018/2351-fi58201/file> 2019.10.28. 최종검색)

401) 83 FR 58201, Review of Controls for Certain Emerging Technologies, 19 November 2018, p. 58201, (<https://www.bis.doc.gov/index.php/documents/regulations-docs/federal-register-notices/federal-register-2018/2351-fi58201/file> 2019.10.28. 최종검색)

402) 83 FR 58201, Review of Controls for Certain Emerging Technologies, p. 58202

403) 83 FR 58201, Review of Controls for Certain Emerging Technologies, 19 November 2018, p. 58202, (<https://www.bis.doc.gov/index.php/documents/regulations-docs/federal-register-notices/federal-register-2018/2351-fi58201/file> 2019.10.22. 최종검색).

대표적인 기술 범주	세부 사항
	(Reinforcement learning), 컴퓨터 비전(대상인식, 이미지 이해), 전문가 체계(결정지원체계, 교육체계), 언어 및 오디오 처리(언어인식 및 생산), 자연어 처리(기계번역), 계획(스케줄링, 게임플레이), 오디오 및 비디오 조작기술(음성 클로닝, 딥페이크(deepfakes)), 인공지능 클라우드 기술, 인공지능 칩셋
(3) Position, Navigation and Timing(PNT) 기술	위치, 항법 및 시간 기술
(4) microprocessor 기술	시스템 온 칩(Systems-on-Chip), 스택메모리칩
(5) 응용 컴퓨팅 기술	메모리 중심 로직(Memory-centric logic)
(6) 데이터 분석 기술	시각화, 자동분석알고리즘, 맥락인식컴퓨팅
(7) 퀀텀정보 및 감지	퀀텀 컴퓨팅, 퀀텀 암호화, 퀀텀 감각(Quantum sensing)
(8) 물류기술	모바일 전력, 모델링 및 시뮬레이션, 총체적 자산판단(Total asset visibility) 분배기반물류체계(DBLS)
(9) additive manufacturing	3D 프린팅
(10) 로봇공학	마이크로 드론 및 마이크로 로봇 체계, 동시다발공격 기술(Swarming technology), 자기조립로봇, 분자로봇공학, 로봇 컴플라이어(Robot compliers), 스마트 먼지(Smart Dust)
(11) 뇌컴퓨터 인터페이스	신경조절 인터페이스, 정신-기계 인터페이스, 직접신경 인터페이스(Direct neural interfaces), 뇌-기계 인터페이스
(12) 극초음속학	비행통제 알고리즘, 추진 기술(Propulsion technologies), 내열 시스템(Thermal protection systems), 구조, 센서 등을 위한 특화물질
(13) 응용물질	적응 위장(Adaptive camouflage), 응용 섬유 및 직물기술과 같은 기능직물(Functional textiles), 바이오소재(Biomaterials)
(14) 응용 감시기술	페이스 프린트 및 음성프린트 기술

BIS의 의견제시 기간은 2019년 1월로 종료되었고,⁴⁰⁴⁾ 약 200여개의 의견이 제출되었다.⁴⁰⁵⁾ 제출된 의견은 ①최신기술과 성숙된 기술을 분명히 구별할 것, ②국가안보 목적에 “본질적인” 기술만 맞춤형으로 신규통제할 것, ③외국의 이용가능성에 대해 설명할 것, ④미국경제와 기술리더십에 관한 영향을 측정할 것, ⑤일방적 접근을 피할 것 등의 의견이 최신기술의 범위를 정하는 접근방식으로 제시되었다.⁴⁰⁶⁾

BIS가 일반적인 기술범주를 제시한 것은 전반적인 통제를 이행하려고 하는 것이 아니라 고 하며, 통제되어야 하는 핵심 기술을 식별할 목적으로 위협에 기반한 접근을 할 것이고, 이를 위해 해당기술에 대한 외국의 이용가능성을 평가하는 분석을 할 것으로 알려졌다.⁴⁰⁷⁾

2019년 10월 현재 BIS의 최신기술에 대한 규칙안은 아직 발표되지 않았다. 그러나 BIS의 절차를 통하여 최신기술이 식별되면, 그러한 최신기술은 더욱 엄격한 수출통제의 대상이 되고, 식별된 최신기술을 개발하는 미국내 기업에서 특정유형의 외국인 투자는 CFIUS와 강제기입 대상이 될 것이기 때문에 최신기술을 결정하는 규칙이 정해지는 시기가 중요하고 곧 결정이 이루어 질것이라고 전망되고 있다.⁴⁰⁸⁾

404) Review of Controls for Certain Emerging Technologies, Advance notice of proposed rulemaking (ANPRM), Extension of comment period, (<https://www.bis.doc.gov/index.php/documents/regulations-docs/federal-register-notices/federal-register-2018/2365-83-fr-64299-emerging-technology-extension-12-14-18/file> 2019.10.22. 최종검색)

405) Update on U.S. Government Review of “Emerging and Foundational” Technologies, July 30, 2019. (<https://www.jdsupra.com/legalnews/update-on-u-s-government-review-of-93470/> 2019.10.28. 최종검색)

406) Peter Lichtenbaum, et al., Defining “Emerging Technologies”: Industry Weighs In on Potential New Export Controls, April 17, 2019 (<http://www.chinabusinessreview.com/defining-emerging-technologies-industry-weighs-in-on-potential-new-export-controls/> 2019.10.28. 최종검색)

407) Update on U.S. Government Review of “Emerging and Foundational” Technologies, July 30, 2019. (<https://www.jdsupra.com/legalnews/update-on-u-s-government-review-of-93470/> 2019.10.28. 최종검색)

408) Nancy A. Fischer, et. al., Update on U.S. Government Review of “Emerging and Foundational” Technologies, July 29, 2019. (<https://www.globaltradeandsanctionslaw.com/update-on-u-s-government-review-of-emerging-and-foundational-technologies/> 2019.10.28. 최종검색)

제3절 미국의 국내 투자 통제 강화와 관련 입법

1. 외국인투자에 대한 국가안보 관련 심사 제도

미국에서 외국인 투자에 대한 국가안보 관련 심사의 직접적인 법적 근거가 마련된 것은 1988년의 엑슨-플로리오 조항(Exon - Florio Amendment)을 통해서라고 볼 수 있을 것인데, 엑슨-플로리오 조항(Exon - Florio Amendment)에서는 외국인투자심사를 통하여 미국의 기술 선도적 역할에 외국인투자의 잠재적 효과가 미국 안보에 위해를 가져올 수 있는 경우 일정한 제한 조치를 취할 수 있는 내용을 두고 있었다.⁴⁰⁹⁾ ‘엑슨-플로리오 조항(Exon - Florio Amendment)’에서는 CFIUS의 법적 지위를 명문화한 바 있다.⁴¹⁰⁾

엑슨-플로리오 조항(Exon - Florio Amendment)는 20년간 외국인투자심사 제도에 대한 직접적인 법적 근거로서 역할해오다가, 2007년 외국인 투자 및 국가 보안법(Foreign Investment and National Security Act of 2007; FINSA)에서는 상세한 기준을 제시하게 되었다.

2007년 미국 6개 항구의 상업운영을 외국인 구매자에게 매입하는 것에 대한 우려가 커지자, 의회는 FINSA(H.R.556/P.L. 110-49)를 통과시켜 CFIUS를 법령으로 만들었다.⁴¹¹⁾

즉, 외국인 투자심사의 대상은 인수합병 등으로 미국 기업에 대한 대외적 통제가 발생할 수 있는 광범위한 정책적 이익 전체가 아닌, 진정한 국가안보 문제에만 중점적으로 심사가 진행되며, 위협 감경을 위한 조치는 ‘위험기반 분석’을 기초로 할 것 등을 정하고 있다.⁴¹²⁾

409) 표인수, “미국의 국가안보를 이유로 한 외국인투자제한의 법률적 검토-Ralls Case를 중심으로”, 『통상법률』 141호, 법무부 국제법무과, 2018.11., 18면.

410) James K. Jackton, The Committee on Foreign Investment in the United States(CFIUS), IN FOCUS, Congress Research Service, February 5, 2019, p.1 (<https://www.hsdl.org/?abstract&did=822323> 2019.10.28. 최종검색)

411) James K. Jackton, The Committee on Foreign Investment in the United States(CFIUS), IN FOCUS, Congress Research Service, February 5, 2019, p.1

412) The Department of Treasury, 『CFIUS Reform: The Foreign Investment & National Security Act of 2007

미국의 외국인투자 법제에서는 국가안보를 훼손할 우려가 있는 “미국 내 국가 간 무역에 종사하는 사람들”에게 제안되거나 보류 중인 외국의 “합병, 인수 또는 인수”에 대하여 대통령은 그 행위를 차단할 권한을 부여하고 있으나 일정한 제한이 있다. 즉, 의회가 대통령에게 승인한 권한은 1) 다른 미국 법률이 국가 안보를 보호하기에 부적절하거나 부적절하다는 결론을 내린 후일 것, 2) 통제권을 행사하는 외국이 미국의 국가 안보를 위협하는 행동을 취할 수도 있다는 “믿을만한 증거”가 존재해야만 발동할 수 있다는 것이다.⁴¹³⁾⁴¹⁴⁾

이 법은 이후 FIRRMA로 다시 개정되었다.⁴¹⁵⁾

FIRRMA 제정은 “최근 몇 년간 국가 안보 지형이 변화했고, 국가 안보에 가장 큰 잠재적 위협을 내포하고 있는 투자의 성격도 변화하고 있다”는 우려에 근거하고 있으며, 장기적인 대응책 마련을 위하여 채택된 FIRRMA 파일럿 프로그램은 2020년 3월 5일 전에 종료될 예정이다.⁴¹⁶⁾

2. 2018년 외국인투자 위험조사 현대화법(FIRRMA)의 제정

FIRRMA의 특징은 1) “포함되는 거래”와 “주요 기술”과 같은 용어를 재정립하여 CFIUS의 범위와 관할권을 확대하였고, 2) 심사 및 조사 시기를 포함한 CFIUS의 절차

(FINSA)↓, 2008.11.14. p.1.

(<https://www.treasury.gov/resource-center/international/foreign-investment/Documents/Summary-FINSA.pdf> 2019.10.28. 최종검색)

413) James K. Jackton, The Committee on Foreign Investment in the United States(CFIUS), CRS Report, Congress Research Service, Updated August 6, 2019, p. 7.(<https://fas.org/sgp/crs/natsec/IF10177.pdf> 2019.10.28. 최종검색)

414) 이러한 원칙은 최근의 미국 의회 보고서에서도 다시 한 번 강조되어, 2007년 개정 엑스-플로리오 조항, 2007년 외국인 투자 및 국가 보안법(Foreign Investment and National Security Act of 2007), 2018년 외국인투자 위험조사 현대화법(Foreign Investment Risk Review Modernization Act of 2018) 모두에서 일관성있게 유지되어 왔음을 설명하고 있다.(Ibid, p. 7)

415) James K. Jackton, The Committee on Foreign Investment in the United States(CFIUS), IN FOCUS, Congress Research Service, February 5, 2019, p.1

416) James K. Jackton, The Committee on Foreign Investment in the United States(CFIUS), CRS Report, Congress Research Service, Updated August 6, 2019, p. 8.

를 재정의하는 한편, 3) 중재 합의와 관련된 국가적 안보 위험을 해결하기 위하여 CFIUS의 조치를 새로 마련하였다는 점에 있다.

이러한 FIRRMA의 상세한 제정 배경과 주요 내용은 목차를 바꾸어 상세하게 소개하기로 한다.

(1) 제정 이유

트럼프 정부는 중국 기업이 합병을 통해 미국의 첨단 기술을 습득하고 기술을 이전하는 것을 막기 위해 외국인투자심의위원회(CFIUS)의 권한 강화를 강조하여 왔으며, 이러한 요청에 부응하듯 미국 의회에서도 기존의 외국인투자법(FINSA)에 대한 개정 법안인 FIRRMA를 적극적으로 검토하였고,⁴¹⁷⁾ 해당 법안은 2018년 8월 13일 정식 법률로 서명되었다.⁴¹⁸⁾

FIRRMA는 중국의 경제성장에 따른 미국의 경제, 안보에 대한 영향을 우려하여 미국 의회가 이례적으로 거의 만장일치로 통과시킨 법으로 중국 기업의 미국 투자를 제한하는 것이 법 제정의 주요 이유로 평가되기도 한다.⁴¹⁹⁾ 미국 내에서는 “Modernization”의 의미가 “중국 투자에 대한 우려를 표현하는 완곡 어법”이라고 표현하기도 하였다.⁴²⁰⁾ 특히, 미국 정부는 중국의 특정 투자 구조의 미국 국내투자가 미국의 주요 기업과 기술에 대한 착취에 대한 우려를 나타내고 있으며, 이러한 우려가 국가안보 차원으로 이어지고 있음을 공식 문건에서도 강조하고 있다.⁴²¹⁾

417) The Department of Treasury, 『CFIUS Reform: Foreign Investment National Security Reviews』, CRS In Focus, Updated October 3, 2019, p.1.(<https://fas.org/sgp/crs/natsec/IF10952.pdf> 2019.10.28. 최종검색)

418) <https://home.treasury.gov/policy-issues/international/the-committee-on-foreign-investment-in-the-united-states-cfius> 2019.10.28. 최종검색

419) 설송이, 이미연, “미국의 2019년 통상정책 방향 및 시사점”, 『KITA 통상리포트』, 2019 vol. 01, 한국무역협회, 2019.1., 5면.

420) White & Case LLP, 『CFIUS Reform Becomes Law: What FIRRMA Means for Industry』, 2018.8.13.(<https://www.whitecase.com/publications/alert/cfius-reform-becomes-law-what-firrma-means-industry> 2019.10.28. 최종검색)

421) The Department of Treasury, 『CFIUS Reform: Foreign Investment National Security Reviews』, CRS In Focus, Updated October 3, 2019, p.1.

CFIUS(Committee on Foreign Investment in the United States)는 미국 기업에 대한 외국인투자가 국가 안보에 영향을 미치는지 여부를 검토하는 미국 관계부처 합동 위원회로서,⁴²²⁾ 재무부 장관을 의장으로 하여 국무부, 국방부, 상무부 등 12개 부처 장관 또는 그 대표 등으로 구성된다.⁴²³⁾

CFIUS는 “국가 주요 기간산업”에 대한 “외국인”의 “직접 투자, 인수, 합병”에 대한 심사 및 승인, 조건부 승인 등을 요구할 수 있는 광범위한 재량 보유하고 있으며,⁴²⁴⁾ 1975년 미국의 포드 대통령이 CFIUS 설립을 지시 (행정명령 11858, as amended by Executive Order 13456)한 바 있다.⁴²⁵⁾

1980년대 경제 성장으로 미국 기업 인수에 적극적이었던 일본에 대한 경계가 한 원인으로 작용했던 것으로 알려져 있으며,⁴²⁶⁾ 2018년 3월 국가 안보를 이유로 싱가포르 반도체 회사 브로드컴의 미국 켈컴 인수를 금지하는 행정명령을 발표 (중국에 대한 경계 심화)하기도 하였다.⁴²⁷⁾

(2) CFIUS의 심사권한

CFIUS는 외국인의 (1) 직접투자, (2) 인수, (3) 합병에 대하여 모니터링하고, 국가 주요 기간산업에 대한 사안이 포함되어 있는데, FIRRMA에서는 이러한 CFIUS의 심사범위 확대하였으며, 국가안보와 관련해서 중요한 사회·경제기반시설과 국가핵심 기술 등 포함(예: 전기설비, 전송설비, 가스저장소와 그 전송설비 등 에너지 관련)하고

422) 설송이,이미연, “미국의 2019년 통상정책 방향 및 시사점”, 『KITA 통상리포트』, 2019 vol. 01, 한국무역협회, 2019.1., 5면.

423) James K. Jackton, The Committee on Foreign Investment in the United States(CFIUS), CRS Report, Congress Research Service, Updated August 6, 2019, p. 7.(<https://fas.org/sgp/crs/natsec/IF10177.pdf> 2019.10.28. 최종검색)

424) 법률신문 2018.10.05. “미국 CFIUS 개정안 발효 - 개정법의 요지 및 시사점 -” (<https://m.lawtimes.co.kr/Content/Article?serial=147132> 2019.10.28. 최종검색)

425) The Department of Treasury, 『CFIUS Reform: The Foreign Investment & National Security Act of 2007 (FINS A)』, p.1.

426) 예: 1980년대 후반 일본 후지쯔사가 미국 페어차일드 세미컨덕트社(군사 프로젝트용 반도체 생산) 인수 시도 → 외국 기업의 미국 기업 인수로 인한 국가안보 위기 우려 확산

427) 윤대균, 『브로드컴의 켈컴 인수 불발, 그 배경과 시사점』, TechM·한국인터넷진흥원, 2018.4.5(http://tech.m.kr/bbs/board.php?bo_table=article&wr_id=4824 2019.10.28. 최종검색)

있다.⁴²⁸⁾

또한, 해외 투자기관을 외국 정부 뿐만 아니라 해당 외국 정부가 통제하는 모든 기관까지 포함해서 해외투자 주체에 대한 심사범위도 확대하였다.⁴²⁹⁾

FIRRMA에 따라 CFIUS는 2018년 11월 10일부터 [중요기술 거래 관련 파일럿 프로그램(FIRRMA Pilot Program for Certain Critical Technology Transactions)]을 진행하고 있으며, ‘중요기술’에 대한 정의는 i) 「국제무기 거래 규정(ITAR)」에 규정된 미국 군축 목록에 포함된 국방업무와 ii) 수출 관리 규정 (EAR) (15 CFR part 730-774)의 774 편 부록1에 명시된 “상업 통제 목록”⁴³⁰⁾에 포함된 품목(다자간 체제에 따라 화학 무기 및 생물 무기의 확산, 핵 확산 방지 또는 미사일 기술 관련) 내지 지역적 안정성 등으로 FIRRMA와 동일한 수준으로 적용된다.⁴³¹⁾

2019년 9월 17일, 미국 재무부는 FIRRMA가 CFIUS의 관할권 및 절차에 대한 변경 사항을 구현하기 위하여, i) 「(외국인의 미국 투자에 관한 조항)」(31 CFR part 800)과, ii) 「(미국 부동산과 관련된 외국인의 특정 거래와 관련된 조항)」(31 CFR part 802)을 제안하여 공개한 바 있다.⁴³²⁾

(3) 2018년 외국인투자 위험조사 현대화법(FIRRMA)의 주요 내용

1) CFIUS의 권한과 검토 대상 확대

대통령은 국가 안보를 해칠 위험이 있는 외국인투자거래 제안 및 대기 중인 거래를 중지시킬 권한이 있다.⁴³³⁾ CFIUS는 대통령 하에서 직무를 수행하는 부처 간 합동위원

428) Defense Production Act of 1950 (amended by FINSAs of 2007): (b) National Security Reviews and Investigations
429) FIRRMA (1) National security reviews. - [...] (B) Control by foreign government. - If the Committee determines that the covered transaction is a foreign government-controlled transaction, the Committee shall conduct an investigation of the transaction [...]

430) 미국 재무부는 “중요기술(Critical Technology)” 파일럿프로그램에 White List 또는 Black List 와 같은 구분 없이 모든 외국인 투자자에게 동일하게 적용됨을 밝히면서, 관련 품목의 NAICS codes는 『2017 NAICS Manual』(<https://www.census.gov/eos/www/naics/> 2019.10.28. 최종검색)를 통하여 검색할 수 있음을 공지하고 있음. (<https://home.treasury.gov/system/files/291/-Pilot-Program-FAQs.pdf> 2019.10.28. 최종검색)

431) <https://www.whitecase.com/publications/alert/cfius-firma-pilot-program-mandates-notification-certain-critical-technology> 2019.10.28. 최종검색

432) <https://translate.google.com/translate?hl=ko&sl=en&u=https://home.treasury.gov/policy-issues/international/the-committee-on-foreign-investment-in-the-united-states-cfius&prev=search> 2019.10.28. 최종검색

회로서, 미국 경제에 대한 외국인 투자가 국가 안보에 영향을 미치는지 여부를 감독한다.⁴³⁴⁾

CFIUS는 외국인 투자거래가 (1)국가안보 훼손의 위협이 있는지 (2)외국인 투자자가 외국 정부에 의해 컨트롤 되고 있는지 (3) 거래가 국토안보에 영향을 미치거나 국가 안보를 위협할 수 있는 중요한 기반시설을 통제하게 되는지를 판단하기 위하여 외국인 투자 거래를 심사한다.⁴³⁵⁾

CFIUS는 다음과 같은 외국인투자에 대하여 외국인투자 심사를 진행하여야 한다.⁴³⁶⁾

- ① 군기지 또는 기타 민감한 국가 안보 시설 근처의 부동산 거래
- ② 비통제(Noncontrolling) 투자
 - 비록 외국인이 직접 통제하지 않더라도 다음의 경우 검토대상이 됨
 - 핵심 기술 및 시설 또는 민감한 미국민의 개인정보에 접근할 수 있도록 하는 투자와 관련하여 외국인이 이사진의 자격을 얻거나, 또는 지분 표결 외 의사결정 권한을 가지도록 하는 경우
 - 기존 CFIUS에서도 이미 통제권(control)에 대하여 유연한 해석을 해옴
- ③ 권리 관계의 변화
 - 미국 기업 및 다른 투자들에 대한 외국인의 통제를 가능케 하도록 외국인 투자자의 권리 관계가 변화하는 경우
- ④ CFIUS 검토를 피하거나 회피하기 위한 다른 유형의 거래

433) James K. Jackton, The Committee on Foreign Investment in the United States(CFIUS), IN FOCUS, Congress Research Service, February 5, 2019, p.1

434) James K. Jackton, The Committee on Foreign Investment in the United States(CFIUS), IN FOCUS, Congress Research Service, February 5, 2019, p.1

435) James K. Jackton, The Committee on Foreign Investment in the United States(CFIUS), IN FOCUS, Congress Research Service, February 5, 2019, p.1

436) The Department of Treasury, 『Summary of the Foreign Investment Risk Review Modernization Act of 2018』, 2018 (<https://www.treasury.gov/resource-center/international/Documents/Summary-of-FIRRMA.pdf> 2019.10.28. 최종검색)

이러한 CFIUS의 심사대상 범위 확대의 특징은 기존에 국가 주요 기간산업에 대하여 “지배권”을 갖는 “직접 투자, 인수” 뿐만 아니라, 지배권을 갖지 않는 투자에 대하여서도 적용된다는 점에 있을 것이다. 실제로 미국 재무부는 2019년 9월 17일, 「(외국인의 미국 투자에 관한 조항)」(31 CFR part 800)과, ii) 「(미국 부동산과 관련된 외국인의 특정 거래와 관련된 조항)」(31 CFR part 802)을 제안하여 공개한 바 있다.⁴³⁷⁾

심사대상 부동산에는 i) 공항 또는 해상 항구 내에 위치하거나 그 일보로서 기능하는 부동산이거나 ii) 군사 시설 및 기타 정부시설 및 규정에 대한 부록에 규정된 재산에 근접하여 있는 거리(1마일 이내)에 위치하거나, iii) 부록에 규정된 군사 시설과 관련하여 동일 행정구역 또는 지리적 영역 내에 위치하거나, iv) 부록에 규정된 군사 시설의 어느 부분에 대해서 미국 해안에서 12마일 거리 이내의 해상에 있는 경우가 포함된다.⁴³⁸⁾ 또한, 부동산 거래는 i) 물리적 접근, ii) 제거, iii) 증설이나 개발, iv) 구조물 또는 부착물의 건설 권한 중 3가지 이상을 대상으로 하는 외국인의 구매 및 임차 행위를 의미하게 된다.⁴³⁹⁾

항구나 공항과 같은 교통요지나 군 시설 혹은 정부 시설에 인접한 부동산의 매매 혹은 리스 등이 심사 대상이 될 수 있으며, 외국인투자자가 10%미만의 지분을 취득한 후 CFIUS의 승인을 취득하고 (또는 CFIUS 조사대상이 아니라는 확인을 받고) 추가 지분을 매수하는 2단계 거래구조 활용이 금지된다.⁴⁴⁰⁾

FIRRMA는 외국 정부가 TID(Technology, Infrastructure, and Data)(이하, ‘TID’라 함). 미국 사업에서 직접 또는 간접적으로 “실질적인 이익”을 취득하는 경우에 CFIUS에 신고

437) <https://translate.google.com/translate?hl=ko&sl=en&u=https://home.treasury.gov/policy-issues/international/the-committee-on-foreign-investment-in-the-united-states-cfius&prev=search> 2019.10.28. 최종검색

438) <https://www.winston.com/en/global-trade-and-foreign-policy-insights/New-CFIUS-Proposed-Regulations-Released-Further-Implementation-Of-FIRRMA.html&prev=search> 2019.10.28. 최종검색

439) <https://www.winston.com/en/global-trade-and-foreign-policy-insights/New-CFIUS-Proposed-Regulations-Released-Further-Implementation-Of-FIRRMA.html&prev=search> 2019.10.28. 최종검색

440) 법률신문 2018.10.05. “미국 CFIUS 개정안 발효 - 개정법의 요지 및 시사점 -” (<https://m.lawtimes.co.kr/Content/Article?serial=147132> 2019.10.28. 최종검색)

의무를 적용하고 있으며, i) 외국인투자자가 미국 사업에 직접 또는 간접적으로 25 %의 의결권을 가지거나, ii) 외국인투자자를 통하여 외국 정부가 직접 또는 간접적으로 49퍼센트 이상의 의결권 가지게 되는 경우가 해당된다.⁴⁴¹⁾

특히, 31 CFR §800.244 규정에 따른 50퍼센트 이상의 직·간접 지분 소유자에 대한 강력한 지배권 간주 규정이나 TID 분야에 대한 신고의무 부가 등⁴⁴²⁾의 내용은 중국 정부의 “중국 제조 2025” 내지 “인터넷+” 분야에서의 미국 기업 인수나 지분 취득에 대한 강한 경계심을 드러내고 있는 규정으로 파악된다.

다만, 대부분의 경우 외국인의 주거용 주택이나 아파트, 콘도미니엄의 구입은 제외된다.⁴⁴³⁾ CFIUS의 심사대상이 되는 사모 펀드, 벤처 캐피탈 및 대체 투자에 미치는 영향도 커질 것으로 예상되며,⁴⁴⁴⁾ 향후 미국 사모펀드가 외국사모펀드에 비하여 유리한 입지를 가지게 될 것으로 전망된다.⁴⁴⁵⁾

중요시설은 “물리적이든 가상적이든, 무력화 또는 파괴되는 경우 안보, 국가 경제 안보, 국가 공공 보건, 안전 또는 그러한 문제 등에 부정적인 영향을 미칠 수 있는 시스템과 자산”을 뜻한다.⁴⁴⁶⁾

그동안 미국에서의 CFIUS의 심사대상은 수년간 지속적으로 확대되어 왔으며, 향후 FIRRMA 와 「31 CFR 800」규정에 따른 CFIUS의 ‘국가안보’ 관련 심사 권한은 더욱 강화될 것으로 전망된다.

441) <https://www.winston.com/en/global-trade-and-foreign-policy-insights/New-CFIUS-Proposed-Regulations-Released-Further-Implementation-Of-FIRRMA.html&prev=search> 2019.10.28. 최종검색

442) <https://www.winston.com/en/global-trade-and-foreign-policy-insights/New-CFIUS-Proposed-Regulations-Released-Further-Implementation-Of-FIRRMA.html&prev=search> 2019.10.28. 최종검색

443) <https://www.winston.com/en/global-trade-and-foreign-policy-insights/New-CFIUS-Proposed-Regulations-Released-Further-Implementation-Of-FIRRMA.html&prev=search> 2019.10.28. 최종검색

444) <https://translate.google.com/translate?hl=ko&sl=en&u=https://www.americanconference.com/CFIUS/&prev=search> 2019.10.28. 최종검색

445) 법률신문 2018.10.05. “미국 CFIUS 개정안 발효 - 개정법의 요지 및 시사점 -” (<https://m.lawtimes.co.kr/Content/Article?serial=147132>) 2019.10.28. 최종검색

446) *Foreign Investment and U.S. National Security*, Council on Foreign Relations, <https://www.cfr.org/backgrounder/foreign-investment-and-us-national-security>, 2019.07.17. 최종검색

2020년 4월 7일에서 8일 사이에 개최되는 ‘CFIUS 및 국가안보에 관한 제6차 국가회의 (6th National Conference on CFIUS & National Security)’에서는 다음과 같은 사안들에 대한 주요 논의가 이루어질 것으로 알려져 있다.

※ CFIUS 및 국가안보에 관한 제6차 국가회의 주요 의제⁴⁴⁷⁾

- FIRRMA 이후 CFIUS 심사절차가 FDI(외국인직접투자)의 미래에 미치는 영향
- FIRRMA가 적용되는 방법 및 이행 가능성
- 새로운 신고의무 절차에 대한 부담 완화 방법
- 새로운 규칙이 투자계약의 구성 및 투자에 미치는 영향
- 기술, 인프라 및 데이터 (“TID” 비즈니스) 투자에 대한 CFIUS의 확장된 관할권의 의미
- CFIUS가 새로운 수출 통제 체제 내에서 어떻게 작동하고 상업통제목록의 “신기술과 기초기술”에 대한 정의
- 새로운 FIRRMA 규칙이 사모 펀드, 벤처 캐피탈 및 대체 투자에 미치는 영향
- CFIUS의 확대된 관할권에 따른 부동산거래의 포함 의미
- “제외된 국가 / 제외된 회사”에 대한 CFIUS의 “허용 목록”의 의미 - 향후 다중 관할권 검토의 의미
- 중국 : 중국의 가장 최근 투자 및 무역 환경이 거래 흐름에 미치는 영향
- 외국인 직접투자에 관한 새로운 EU 규칙에 관한 최신 정보 및 다른 FDI 제도가 거래에 미치는 영향

2) CFIUS가 고려하여야 하는 ‘국가 안보’ 관련 요소

CFIUS 법령은 국가 안보와 관련된 산업 유형을 직접적으로 명시하지 않고 있으며, TID 분야를 포함하여 반도체 및 기타 기술 분야, 신원 인증, 생체 인식, 정보 기술, 에너지, 통신, 식품 안전, 금융 서비스, 부동산, 사이버 보안 및 의료 등 다양한 분야에 적용되는 거래를 검토할 수 있는 상당한 자유를 갖게 된 것으로 평가되기도 한다.⁴⁴⁸⁾

447) <https://www.americanconference.com/CFIUS/&prev=search> 2019.10.28. 최종검색

448) Farhad Jalinous, Karalyn Mildorf, Keith Schomig, Stacia J. Sowerby, *National security reviews 2018: A global perspective*, WHITE&CASE, <https://www.whitecase.com/publications/insight/national-security-reviews-2018-united-s>

CFIUS 검토 프로세스는 미국 국가 보안 관점에서 거래의 위험을 평가하도록 설계되어 있으며, CFIUS는 외국투자자로 인한 위협, 투자 대상이 노출하는 취약성, 위협과 취약성의 조합에 의해 노출되는 결과 등을 분석하고, 거래가 (완화 여부와 관계없이) 진행될 수 있는지 또는 중단이 필요한지를 결정한다.⁴⁴⁹⁾

연혁적으로 보자면, 국가 안보 개념은 P.L. 110-49에서 “중요 시설에 대한 적용을 포함한 ‘토지 안보’와 관련된 문제들”로 확대되면서 국가 안보에 “중요 시설에 대한 적용을 포함한 ‘토지 안보’와 관련된 문제들”, “중요 기술” 포함되었다.⁴⁵⁰⁾

위에서 살펴본 바와 같이 FIRRM에서는 i) 군사 시설 또는 미국 정부 시설 또는 국가 보안상 민감한 재산과 인접하는 곳에서의 특정 거래에 대한 검토와 ii) 중요 기술, 중요 시설 또는 미국 시민에 대한 중요 데이터 수집과 관련된 미국 사업에 대하여 ① 지배권을 갖지 않는 투자, ② 예측되는 변화, ③ 투자자의 권리, ④ 해외 정부가 직접 또는 간접으로 상당한 지분을 갖게 되는 거래, 그리고 ⑤ CFIUS의 검토와 심사를 회피하기 위해 고안된 거래 또는 약정 등을 명시적으로 포함시킴으로써 CFIUS의 역할을 확대하게 된 것으로 요약할 수 있겠다.

CFIUS가 ‘국가 안보’를 검토하고 심사하는 과정에서 고려하여야 하는 요소들을 정리하면 다음과 같다.

tates, 2019.07.17. 최종검색

449) Farhad Jalinous, Karalyn Mildorf, Keith Schomig, Stacia J. Sowerby, *National security reviews 2018: A global perspective*

450) James K. Jackton, *The Committee on Foreign Investment in the United States(CFIUS)*, CRS Report, Congress Research Service, May 15, 2019, pp.12-13 (<https://www.hsdl.org/?view&did=825506> 2019.10.28. 최종검색)

※ CFIUS 국가안보 심사 시 고려하여야 하는 사항⁴⁵¹⁾

- (1) 현재 필요하거나 앞으로 계획된 국방 요건에 필요한 국내 생산
- (2) 인력, 제품, 기술, 재료 및 기타 물자와 서비스의 가용성을 포함하여 국방 요건을 충족하는 국내 산업의 역량과 가능성
- (3) 외국인에 의한 국내 산업 및 상업 활동 통제
- (4) 테러를 지원하거나 미사일 기술 또는 생화학 무기를 증식하는 국가에 대한 군용 물품, 장비 또는 기술의 잠재적 판매
- (5) 미국 국가 안보에 영향을 미치는 분야의 거래가 미국 기술 리더십에 미치는 잠재적 영향
- (6) 거래가 미국의 중요 인프라에 보안 관련 영향을 미치는지 여부
- (7) 중요 인프라, 주요 에너지 자산에 미치는 잠재적 영향
- (8) 중요 기술에 미치는 잠재적 영향
- (9) 해당 거래가 외국정부에 의한 거래인지
- (10) 외국정부에 의한 거래와 관련된 경우, (A) 비확산 통제 체제에 대한 외국의 준수 여부, (B) 대테러 협력에 대한 외국의 기록, (C) 군사 응용에 대한 기술의 전송 또는 전환 가능성
- (11) 에너지원 및 기타 중요한 자원과 자원에 대한 미국 수요의 장기적인 예측
- (12) 대통령 또는 위원회가 적절하다고 판단한 기타 요인들

한편, FIRRMA는 제안된 거래가 미국의 국가 안보를 해칠 수 있는지 여부를 결정하기 위해 CFIUS와 대통령이 고려할 수 있는 6가지 추가 요소에 대해 “법적구속력이 없는 결의안(sense of Congress)”을 제시하고 있다.⁴⁵²⁾ 6가지 추가 요소는 다음과 같다.

451) James K. Jackton, The Committee on Foreign Investment in the United States(CFIUS), CRS Report, Congress Research Service, May 15, 2019, pp.19-23

452) James K. Jackton, The Committee on Foreign Investment in the United States(CFIUS), CRS Report, Congress Research Service, May 15, 2019, pp.13-14

※ 의회 결의안에서의 국가안보 관련 판단에 대한 6가지 추가 요소⁴⁵³⁾

1. 국가 안보와 관련된 분야에서 미국의 리더십에 영향을 미칠 중요 기술 또는 중요 시설을 취득한다고 입증되었거나 선언된 “특별우려국가”를 포함하는 거래
2. 외국 정부 또는 개인이 한 가지 유형의 중요 시설, 에너지 자산, 중요 물질 또는 중요 기술을 포함하는 최근 거래의 누적 통제 또는 패턴의 잠재적 영향
3. 거래에 참여하는 외국인의 미국 법규 준수 여부
4. 인적 자원, 제품, 기술, 재료 및 기타 공급 및 서비스의 가용성을 포함하여 국가 안보 요건을 충족하기 위한 미국의 능력과 역량에 영향을 미치는 미국 산업 및 상업 활동의 통제 여부
5. 해당 거래가 개인 식별 가능 정보, 유전자 정보 또는 기타 미국 시민의 민감한 데이터를 노출시켜 외국 정부 또는 그 정보를 이용하여 국가 안보를 위협할 수 있는 자의 접근과 노출 가능성이 높은지 여부
6. 거래가 사이버 보안 취약점을 악화시키거나 새로운 사이버 보안 취약점을 창출할 가능성이 있는지 또는 외국 정부가 악의적인 사이버 지원 활동을 할 수 있는 새로운 능력을 획득할 가능성이 있을지 여부

이러한 고려 기준에 따르면 중국이 지금까지 추진해오고 있는 4차산업 관련 지원 정책들이 모두 문제가 될 수 있으며, 실제로 미-중 통상분쟁에서는 자원 및 기술, 사이버 안보 등과 관련한 다양한 이슈들이 생겨나고 있다.

3) CFIUS 절차 명료화

해외국가기관의 대미 투자 시 신고의무 부과함으로써 CFIUS에 대한 신고가 어떠한 경우에도 자발적이었던 것에서 의무화 규정으로 변경되었으며, 대미투자를 고려 중인 회사가 5페이지 이내의 간이신고서를 CFIUS에 제출하면 CFIUS에서 30일 내에 CFIUS

453) James K. Jackton, The Committee on Foreign Investment in the United States(CFIUS), CRS Report, Congress Research Service, May 15, 2019, pp.13-14.

조사대상 여부인지를 통지해 주는 절차가 추가되었다.⁴⁵⁴⁾

※ 약식 신고서 절차 (Short-Form declaration) 도입과 특정사항에 대한 신고 의무 제도⁴⁵⁵⁾

- 경미한 사안에 대해서는 약식 검토 절차를 진행할 수 있게 되었으며, 보고서보다는 간단한 신고서(5페이지 이내)만 제출할 수 있음
- 이러한 신고서 절차는 CFIUS 접수 수수료가 부과되지 않기에 비용 절약 가능
- 핵심 기술 또는 시설과 관련된 미국 기업 및 외국인 투자자에 대하여 외국 정부가 상당한 연관성을 갖는 경우, 신고서 제출을 의무화 하고 있음
- 만약 외국인 투자자가 자신이 외국정부에 의해 통제되고 있지 않음은 물론, CFIUS에 협조적이었다는 사실을 제시하는 경우 이러한 신고서 제출 의무로부터 면제 가능
- 기존 CFIUS 절차는 기본적으로 자발적이었으나, 이번 2018년 외국인투자 위험조사 현대화법(Foreign Investment Risk Review Modernization Act of 2018)을 통하여 일부 사안에 대해서는 신고서가 의무화되었음
- 신고절차 기간을 연장하여 기존에는 1차 검토는 보고서 제출 (“Voluntary Notice”) 및 접수 후 45일 이내, 2차 검토는 45일 이내, 3차 대통령 검토는 2주 내에 절차 완료

CFIUS의 외국인투자 심사 권한의 확대는 수출 통제 제도와의 연계하여 살펴볼 필요가 있으며, 이는 기존의 수출 관리 규정(EAR)⁴⁵⁶⁾과 ECRA에서의 수출이나 재수출, 이중 사용이나 전략물자 및 소프트웨어, 기술 이전, 최신기술(emerging technologies), 기초기술(foundational technologies) 등의 규정과 직접적인 관련성을 가지고 있기 때문이다.⁴⁵⁷⁾

454) 법률신문 2018.10.05. “미국 CFIUS 개정안 발효 - 개정법의 요지 및 시사점 -” (<https://m.lawtimes.co.kr/Content/Article?serial=147132> 2019.10.28. 최종검색)

455) 법률신문 2018.10.05. “미국 CFIUS 개정안 발효 - 개정법의 요지 및 시사점 -” (<https://m.lawtimes.co.kr/Content/Article?serial=147132> 2019.10.28. 최종검색)

456) Export Control Reform Act (2018): 기존의 수출관리규정 (EAR)의 규정을 변경하는 법이며, 이에 따라 미국 정부는 국가 안보에 필수적인 신규 또는 기반 기술에 대해 추가적인 통제를 할 수 있는 권한을 가지게 되며, 특히 이는 중국의 위협에 대응하기 위한 것임

457) 83 FR 58201, Review of Controls for Certain Emerging Technologies, 19 November 2018, p. 58201, (<https://www.bis.doc.gov/index.php/documents/regulations-docs/federal-register-notices/federal-register-2018/2351-fr58201/file> 2019.

특히, 식별된 최신기술을 개발하는 미국내 기업에서 특정유형의 외국인 투자는 CFIUS 검토·심사 절차에서 강제기입 대상이 된다.⁴⁵⁸⁾

앞에서 소개한 최신기술 식별 사전규제 도입안 공고(advance notice of proposed rulemaking; ANPRM)⁴⁵⁹⁾는 최신·기초 기술의 식별을 용이하게 위한 제도로 평가할 수 있을 것이며, 최신기술과 기초기술은 최신기술기술적자문위원회(Emerging Technology Technical Advisory Committee)와 CFIUS가 제공하는 정보로 결정되지만 기초기술에 대한 상무부의 수출통제는 금수조치가 내려진 국가, 국제테러리즘의 지원국으로 지정된 국가, 그리고 제한된 최종사용 또는 최종사용자에 대해서만 통제된다.⁴⁶⁰⁾

2019년 10월 현재 BIS의 최신기술에 대한 규칙안은 아직 공개되지 않았으나, 향후 최신기술에 대하여서는 수출통제 뿐만 아니라 외국인의 국내 투자 통제 대상이 될 것으로 전망된다.

CFIUS의 구체적인 심사절차는 목차를 바꾸어 아래에서 상세하게 소개하기로 한다.

(4) CFIUS의 법적 지위와 심사 절차

2019년 2월 5일 의회가 작성하여 공표한 조사자료에 따르면,⁴⁶¹⁾ 미국의 외국인투자 심사위원회인 CFIUS는 다음과 같은 지위와 권한을 가지고 심사 절차를 진행하게 된다.

10.28. 최종검색)

458) Nancy A. Fischer, et. al., Update on U.S. Government Review of “Emerging and Foundational” Technologies, July 29, 2019, (<https://www.globaltradeandsanctionslaw.com/update-on-u-s-government-review-of-emerging-and-foundational-technologies/> 2019.10.28. 최종검색)

459) 83 FR 58201, Review of Controls for Certain Emerging Technologies, 19 November 2018, p. 58201, (<https://www.bis.doc.gov/index.php/documents/regulations-docs/federal-register-notices/federal-register-2018/2351-fr58201/file> 2019.10.28. 최종검색)

460) 83 FR 58201, Review of Controls for Certain Emerging Technologies, p. 58201

461) James K. Jackton, The Committee on Foreign Investment in the United States(CFIUS), IN FOCUS, Congress Research Service, February 5, 2019, pp. 1-2

1) CFIUS의 법적 지위

CFIUS는 제도 도입 초반에는 일련의 행정명령을 통해 설치되고 운영되었다.⁴⁶²⁾ 1988년 미국 의회가 일본투자자들의 미국 방위 관련 기업 인수에 대한 우려로 인해 CFIUS 검토 과정을 성문화한 1950년 방위생산법(Defense Production Act of 1950)을 개정하여 이른바 ‘엑스-플로리오 조항(Exon - Florio Amendment)’ 개정안을 통과시키면서 법률상의 지위를 가지게 되었다.⁴⁶³⁾

2) CFIUS의 구성

CFIUS의 구성원은 의장직은 재무부장관이 맡고 있으며, 국무부, 국방부, 국토안보부, 상무부, 에너지부, 법무장관, 미국 무역대표부, 과학정책기술위원회장으로 구성되고, 노동부 장관과 국가정보국장은 위원회의 당연직위원으로 활동하고 있으며, 행정명령 13456호(2008년 1월)에 따라 미국 국가안보보좌관과 관리예산실장 등 백악관 대표 5명이 추가되었다.⁴⁶⁴⁾

3) CFIUS의 심사 절차

가. 개요

CFIUS의 심사 절차는 대부분의 경우 투자자들이 자발적으로 요청하는 시스템으로 운영되며, 기업들이 위원회에 통지하지 않은 외국 인수합병(M&A)의 경우 대통령의 매각조치나 기타 조치가 취해지기 때문에 대체로 자발적인 심사 절차를 준수한다.⁴⁶⁵⁾

462) James K. Jackton, The Committee on Foreign Investment in the United States(CFIUS), IN FOCUS, Congress Research Service, February 5, 2019, p.1

463) James K. Jackton, The Committee on Foreign Investment in the United States(CFIUS), IN FOCUS, Congress Research Service, February 5, 2019, p.1

464) James K. Jackton, The Committee on Foreign Investment in the United States(CFIUS), IN FOCUS, Congress Research Service, February 5, 2019, p.1

465) James K. Jackton, The Committee on Foreign Investment in the United States(CFIUS), IN FOCUS, Congress Research Service, February 5, 2019, p.1

외국인 투자자가 제안한 미국 기업의 인수, 합병 또는 인수에 대한 선언이나 서면 통지를 받으면, CFIUS 심사절차는 세 단계를 통해 진행될 수 있다.⁴⁶⁶⁾

나. 국가안보 심사

CFIUS는 i) 투자가 국토안보, 중요 인프라 및 핵심 기술을 포함한 미국의 국가안보를 훼손할 우려가 있고, ii) 이 거래로 미국 법인에 대한 외국 지배력이 발생할 경우 45일 간 국가안보 심사를 진행해야 한다.⁴⁶⁷⁾

재무장관이 해당 거래가 국가 안보를 해치지 않을 것이라고 판단하면 그 거래에 대한 재심사를 면제할 수 있다. 45일 간의 심사 기간 동안 국가정보국장은 제안된 외국인 투자 거래의 국가 안보적 영향을 조사해야 한다.⁴⁶⁸⁾

국가안보에 대한 검토 및 심사 기준은 앞에서 소개한 바와 같다.

다. 국가안보 조사 실시

만약 CFIUS의 구성원이 외국인 투자거래가 국가안보를 훼손할 우려가 있다고 판단하면, 그 거래는 45일 동안 더 포괄적인 국가안보 조사를 받게 된다.⁴⁶⁹⁾

이 조사과정에서, CFIUS와 거래자들은 국가 안보 문제를 해결하도록 설계된 중재 절차를 개발하고 채택할 수 있다.⁴⁷⁰⁾

466) James K. Jackton, The Committee on Foreign Investment in the United States(CFIUS), IN FOCUS, Congress Research Service, February 5, 2019, p.1

467) James K. Jackton, The Committee on Foreign Investment in the United States(CFIUS), IN FOCUS, Congress Research Service, February 5, 2019, p.1

468) James K. Jackton, The Committee on Foreign Investment in the United States(CFIUS), IN FOCUS, Congress Research Service, February 5, 2019, p.1

469) James K. Jackton, The Committee on Foreign Investment in the United States(CFIUS), IN FOCUS, Congress Research Service, February 5, 2019, p.1

470) James K. Jackton, The Committee on Foreign Investment in the United States(CFIUS), IN FOCUS, Congress Research Service, February 5, 2019, p.1

라. 대통령 결정

만약 제안된 외국인 투자거래가 미국의 국가안보를 해칠 우려가 있고 충분한 중재절차에 이르지 못했다고 CFIUS가 결론을 내리면, 제안된 합병, 매입 또는 인수를 중단하거나 금지할 것을 대통령에게 권고할 수 있다.⁴⁷¹⁾

대통령은 미국의 국가 안보를 해칠 우려가 있는 외국인 투자 거래를 중단하거나 금지하는 것이 적절하다고 판단되는 기간을 결정하고 이를 시행하는데 15일의 시간이 주어지며, 이러한 대통령의 결정은 사법심사의 대상에서 제외된다.⁴⁷²⁾

5) CFIUS의 역할과 최근 활동

가. CFIUS의 역할 확대

FIRRMA는 다음과 같은 방법으로 CFIUS의 역할을 몇 차례 변경시켰다.⁴⁷³⁾ 즉, i) 특정 부동산 거래에 대한 CFIUS의 심사를 군사 시설 또는 미국 정부 시설 또는 국가 보안 민감성 자산과 근접하게 확장, ii) 합작기업에 대한 심사 포함, iii) 중요 기술(신흥 및 기초 기술 포함), 중요 인프라 또는 미국 시민에 대한 중요 데이터 수집과 관련된 미국 비즈니스에 대한 비지배적 투자 검토, iv) 특정 케이스에서 외국 회사의 서류 제출 요건을 자발적에서 의무적으로 전환, v) 국가 안보와 관련된 분야에서 미국의 리더십에 영향을 미칠 중요 기술 또는 중요 인프라를 가질 “특별한 우려”가 있는 국가 별로 외국인 투자자를 차별 등이 그것이다.⁴⁷⁴⁾

471) James K. Jackton, The Committee on Foreign Investment in the United States(CFIUS), IN FOCUS, Congress Research Service, February 5, 2019, p.1-2

472) James K. Jackton, The Committee on Foreign Investment in the United States(CFIUS), IN FOCUS, Congress Research Service, February 5, 2019, p.2

473) James K. Jackton, The Committee on Foreign Investment in the United States(CFIUS), IN FOCUS, Congress Research Service, February 5, 2019, p.2

474) James K. Jackton, The Committee on Foreign Investment in the United States(CFIUS), IN FOCUS, Congress Research Service, February 5, 2019, p.2

나. 중단 명령 등

의회와 세간의 관심을 끌었던 투자거래는 중국 Sany 그룹이 2012년 Ralls사를 통해 오래곤주의 풍력발전 프로젝트를 인수한 건인데, 이 거래는 CFIUS에 보고되지 않았다.⁴⁷⁵⁾ 그 후 CFIUS는 거래를 소급 심사하여 미 해군의 제한된 해군 무기 시스템 훈련 시설 영공 내 풍력 터빈 배치 문제로 인해 Ralls사에게 중단 명령을 내렸다.⁴⁷⁶⁾ 오바마 대통령은 CFIUS의 결정을 승인하고 투자를 막았으며, Ralls사는 투자금지 결정에 이의를 제기하는 소송을 제기하여 패소했으나 다시 항소했다.⁴⁷⁷⁾ 항소법원은 Ralls사의 적법한 절차권이 침해당했다고 판결했다.⁴⁷⁸⁾ 그 이유는 대통령이 근거한 기밀이 아닌 증거에 대한 접근권이 없었고, 대통령이 결정을 내리기 전에 증거에 대해 반박할 기회를 받지 못했기 때문이다.⁴⁷⁹⁾

2016년, 네덜란드 전자회사 필립스는 CFIUS가 제기한 우려를 완화시킬수 없다는 이유로 미국 내 600개 이상의 특허와 영업권을 가진 루마일드 계열사에 대한 29억 달러의 지배지분을 중국 투자자들의 컨소시엄에 매각했다.⁴⁸⁰⁾ 필립스는 2016년 12월 자산운용사인 아폴로 글로벌 매니지먼트의 계열사에 루마일즈 유닛을 20억 달러에 매각하기로 합의했다고 발표했다.⁴⁸¹⁾

2016년 12월 오바마 대통령은 두번째로 외국인 투자 거래를 중단시켰다.⁴⁸²⁾ 이 대

475) James K. Jackton, The Committee on Foreign Investment in the United States(CFIUS), IN FOCUS, Congress Research Service, February 5, 2019, p.2

476) James K. Jackton, The Committee on Foreign Investment in the United States(CFIUS), IN FOCUS, Congress Research Service, February 5, 2019, p.2

477) James K. Jackton, The Committee on Foreign Investment in the United States(CFIUS), IN FOCUS, Congress Research Service, February 5, 2019, p.2

478) James K. Jackton, The Committee on Foreign Investment in the United States(CFIUS), IN FOCUS, Congress Research Service, February 5, 2019, p.2

479) James K. Jackton, The Committee on Foreign Investment in the United States(CFIUS), IN FOCUS, Congress Research Service, February 5, 2019, p.2

480) James K. Jackton, The Committee on Foreign Investment in the United States(CFIUS), IN FOCUS, Congress Research Service, February 5, 2019, p.2

481) James K. Jackton, The Committee on Foreign Investment in the United States(CFIUS), IN FOCUS, Congress Research Service, February 5, 2019, p.2

482) James K. Jackton, The Committee on Foreign Investment in the United States(CFIUS), IN FOCUS, Congress

통령 조치는 중국 기업인 푸젠 그랜드 칩 투자 펀드가 미국에 자산을 보유하고 독일에 본사를 둔 반도체 회사인 아이스티스론을 인수하는 것을 막았다.⁴⁸³⁾

2017년 9월 트럼프 대통령은 중국 투자회사인 캐니언브리지캐피털파트너스가 제안한 13억달러 규모의 래티스 반도체 인수를 중단시켰고, 2018년 3월 싱가포르 브로드컴의 켈컴 인수를 막았다.⁴⁸⁴⁾

다. 심사 또는 조사 결과의 보고

CFIUS는 요청 시 특정 의회 지도자들에게 매년 해당 연도에 수행된 심사 또는 조사에 대해 보고해야 한다(Table 1 참조).⁴⁸⁵⁾

다음 자료에서 보듯이, 2008-2014년 간 782건의 외국인 투자거래 중 심사과정에서 38건의 거래가 중단됐고, 267건의 거래가 국가안보 문제로 조사됐으며, 1건의 거래는 대통령에 의해 차단되었다.⁴⁸⁶⁾

라. CFIUS 절차 관련 지속 검토 사항

특정 외국인 투자 거래를 검토하기 위한 CFIUS 절차는 의회에 다음과 같은 문제에 대하여 지속적인 검토를 남겨두고 있다.⁴⁸⁷⁾

Research Service, February 5, 2019, p.2

483) James K. Jackton, The Committee on Foreign Investment in the United States(CFIUS), IN FOCUS, Congress Research Service, February 5, 2019, p.2

484) James K. Jackton, The Committee on Foreign Investment in the United States(CFIUS), IN FOCUS, Congress Research Service, February 5, 2019, p.2

485) James K. Jackton, The Committee on Foreign Investment in the United States(CFIUS), IN FOCUS, Congress Research Service, February 5, 2019, p.2

486) James K. Jackton, The Committee on Foreign Investment in the United States(CFIUS), IN FOCUS, Congress Research Service, February 5, 2019, p.2

487) James K. Jackton, The Committee on Foreign Investment in the United States(CFIUS), IN FOCUS, Congress Research Service, February 5, 2019, p.

CFIUS 절차 관련 지속 검토 사항⁴⁸⁸⁾

- CFIUS는 전통적으로 개방된 미국의 투자 환경과 미국의 국가 안보를 보호하기 위한 요구 조건 간의 균형을 얼마나 잘 맞추고 있는가?
- 미국의 중요한 기반시설을 보호하기 위해 식량안보가 CFIUS 심사에 포함되어야 하는지?
- CFIUS는 개방적이고 시장 주도적인 경제를 지원해야 하는 필요성과 해외 인수로부터 중요한 기술을 보호해야 하는 요건 간의 균형을 어떻게 맞추어야 하는가?

기존에 외국인의 투자 자유를 보장하던 미국 투자 체계에서 국가 안보라는 요건이 투자 제한이나 투자에 대한 위축으로 이어진다면, 장기적으로는 미국의 경제 상황을 더욱 악화시킬 수 있기 때문에 미국의 투자 개방과 국가 안보 보호 간 균형점은 상당히 중요한 판단 사항이 될 것으로 전망된다.

또한, 최근 미-중 무역의 심화 과정에서 자원에 대한 수입·수출 제한이 실제로 이루어지고 있으며, 이는 에너지나 식량과 관련된 국가안보 문제와도 맞닿아 있다. 식량자원을 무기화하는 경우, 자칫 무역분쟁의 격화로 이어질 수 있어서 조심스럽게 접근해야 할 것이다.

한편, 기술패권에 대한 다툼으로 해석되기도 하는 미-중 무역분쟁은 미국의 주요 기술과 기반산업에 대한 보호의 필요성과 미국 기술·자본력의 세계시장에 대한 영향력 확대 간 균형에도 일정 부분 작용하게 된다. 이는 향후 미국 CFIUS의 이러한 부분에 대한 심사 결과를 주목해야 하는 이유이기도 하다.

488) James K. Jackton, The Committee on Foreign Investment in the United States(CFIUS), IN FOCUS, Congress Research Service, February 5, 2019, p.2

제5장

국제 통상규범 합치성 검토 및 결론

제1절 국제 통상규범 합치성 검토

제2절 시사점 및 결론

제5장

국제 통상규범 합치성 검토 및 결론

제1절 국제 통상규범 합치성 검토

1. WTO 무역구제조치와의 비교

(1) WTO 협정과 무역구제제도

미국은 최근까지 철강, 알루미늄, 자동차 및 자동차 부품, 우라늄, 티타늄 스펀지 등 5개 분야에 대하여 232조에 근거한 조사 진행하여 왔다. 최근 철강, 알루미늄에 대하여는 232조에 따른 수입제한조치로서 고율의 관세가 부과된 바 있으며, 자동차 및 자동차부품에 관하여는 180일 간의 유예기간이 진행 중이다. 우라늄과 티타늄 스펀지에 대해서는 조사가 진행 중이다.⁴⁸⁹⁾

232조에 따른 수입제한조치는 국제 통상규범에 따른 일반적인 무역구제조치와 흡사한 구조를 가지고 있으나, 국가안보를 이유로 하는 수입제한조치가 다자간 국제규범에는 별도의 명문 규정이 없다. 이러한 점에서 미국의 국가안보를 근거로 한 일방적 수입제한조치가 국제통상규범에 합치되는가에 대한 논의가 쟁점이 되어 왔다.⁴⁹⁰⁾

489) Section 232 Investigations : The Effect of Imports on the National Security, (<https://www.bis.doc.gov/index.php/other-areas/office-of-technology-evaluation-ote/section-232-investigations> 2019.10.28. 최종검색)

490) 인즈후이·최창환, “미국 무역확장법 제232조 조치는 GATT/STO 규정에 타당한가?”, 『무역학회지』 제44권 1호, 한국무역학회, 2019.2., 178~190면; 강유덕, “미국의 보호무역주의에 대한 EU의 대응과 대미 통상정책의 변화”, 『통합유럽연구』 제10권 2호, 서강대학교, 2019.9., 264~265면; 하영규·우수한, “미국의 한국 자동차철강 통상정책 관련 연구”, 『통상정보연구』 제21권 2호, 한국통상정보학회, 2019.6., 151~155면; 유지영, “국가 안보 위협 논란에 따른 미국의 1962년 무역확장법 232조 수입조치에 대한 통상법적 쟁점”, 『통상법률

이러한 국제 통상규범 합치성에 관한 검토를 통하여 각국은 미국이 자국 국내법에 근거하여 실행한 수입제한조치에 대하여 WTO에 해당 관세부과 건에 대하여 제소 절차를 개시할 수 있으며, 실제로 2018년 5월 23일 인도가 처음 미국의 철강·알루미늄 관세 부과에 대하여 제소하였으며, 이후 EU와 중국, 캐나다, 멕시코, 터키 등 다수의 국가가 미국을 상대로 제소한 바 있다.⁴⁹¹⁾

WTO 무역구제제도는 GATT VI조와 반덤핑 협정인 『Agreement on Implementation of Article VI of the GATT』, 세이프가드 협정인 『Agreement on Safeguards』, 보조금 및 상계관세 협정인 『Agreement on Subsidies and Countervailing Measures』로 구성되어 있다. 각 협정에 따르면, WTO 반덤핑 협정 2.1조에 따라 수출국의 국내가격보다 수출가격이 낮은 경우 덤핑 마진에 대한 무역구제조치로서 관세를 부과할 수 있고(반덤핑), WTO 세이프가드 협정 2조에 따라 수입 상품의 급격한 증가가 확인되는 경우에 대하여 국내 산업을 보호하기 위한 세이프가드 조치를 취할 수 있다.⁴⁹²⁾

미국의 232조 조치는 기존의 반덤핑, 세이프가드, 보조금 및 상계관세조치 이외의 조치이지만 232조에 따른 수입구제조치는 세이프가드와 유사한 특징을 가지고 있다. 즉, 최장 조치 시행기간이 정해져 있는 한시적 조치라는 점이나 국내산업 보호라는 측면에서 부과되는 조치라는 점이 그것이다.

특히, 미국의 232조 조치의 특징은 2001년에 201조 세이프가드 조사와 232조 조사가 동시에 이루어진 점에서 잘 드러나는데, 수입품이 국내 철강 산업의 경쟁력 약화에 영향을 주는 사실은 인정되나 국가안보 위협이라는 기준을 충족시키는 상황은 아니라는 결론에 따라 다음 해에 201조에 따른 세이프가드 조치가 이루어진 적이 있기 때문이다.⁴⁹³⁾ 결국, 미국은 201조에 따른 세이프가드조치의 발동 요건과는 별개로 232조의

』 138호 논단, 법무부 국제법무과, 2017.12., 15~36면.

491) United States Challenges Five WTO Members Imposing Illegal Tariffs Against U.S. Products, 2018.07.16. (<https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2018/july/united-states-challenges-five-wto> 2019.10.28. 최종검색)

492) <http://www.fta.go.kr/main/support/wto/1/> 2019.10.28. 최종검색

발동요건을 규정하고 있는 것으로 판단된다.

다만, 미국의 이러한 판단과는 별개로, 중국이 2018년 미국을 상대로 제소한 사례(DS544)에서는 미국의 232조 조치가 국가 안보를 위한 대응 조치가 아니라 국내 산업 보호를 위한 세이프가드 조치라는 주장에 대하여,⁴⁹⁴⁾ 미국은 232조에 따른 조치는 WTO 분쟁해결제도를 통하여 검토되거나 해결될 수 없는 국가안보 문제라는 점을 강조하면서, 232조에 따라 부과된 관세는 세이프가드 조치가 아니라는 점을 주장하고 있다(DS544/2).⁴⁹⁵⁾

미국의 232조 안보위협 조치에서는 국가 안보 위협이라는 미국 국내법 요건에 충족되는 경우에 세이프가드조치에서의 요건과는 다르게 설계되어 있어서 이러한 해석상의 논란이 발생하게 된다.

본질적 안보 이익(essential security interests) 기준이 일반적인 안보이익 보다는 높은 기준을 요하게 된다는 점은 1976년 FEA v. Algonquin SNG, Inc 사건에서 미국 연방법원이 ‘국가안보는 국가이익보다는 제한된 개념으로 이해하여야 한다’는 판시 내용과도 맞닿아 있다.⁴⁹⁶⁾ 또한, 반덤핑 및 상계관세 조치에 대한 조사에서 증명해야 할 “피해(injury)”나 세이프가드 조사에서의 “심각한 피해 (serious injury)” 기준보다도 훨씬 높고 엄격한 기준이 되기도 하지만, 앞에서 살펴본 바와 같이 i) 명확한 정의가 부재하고 ii) 미국의 국가안보정책에 영향을 받는 유동적인 개념인 점, iii) 수입품의 침투에 따른 “인과관계(causal link)”가 아닌 수입품의 “영향(effects)”이라는 모호한 개념을 적

493) 유지영, “국가 안보 위협 논란에 따른 미국의 1962년 무역확장법 232조 수입조치에 대한 통상법적 쟁점”, 23-24면.

494) 인즈후이·최창환, “미국 무역확장법 제232조 조치는 GATT/STO 규정에 타당한가?”, 『무역학회지』 제44권 1호, 한국무역학회, 2019.2., 175면.

495) https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=E&CatalogueIdList=244669,244658,244590,244595,244586,244585,244575,244564,244601,244602&CurrentCatalogueIdIndex=9&FullTextHash=371857150&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True 2019.10.28. 최종검색

496) 이지수, “무역제한조치와 안보- WTO 안보상 예외에 관한 해결되지 않은 문제들”, 『국제경제법연구』 제15권 3호, 한국국제경제법학회, 2017.11., 195면; 유지영, “국가 안보 위협 논란에 따른 미국의 1962년 무역확장법 232조 수입조치에 대한 통상법적 쟁점”, 22면

용하고 있어서 향후 WTO의 판정 결과가 주목된다.

2. GATT 21조 안보예외 적용 여부

WTO 분쟁해결기구에서는 당사자가 제기한 특정 조치를 기준으로 GATT/WTO 규정 합치성을 검토하게 되는데, 미국이 국내법에 근거를 두고 조치를 시행한 각 사안에 대하여는 아직까지 WTO 분쟁해결기구 Panel의 판정이 나온 적이 없고, 중국이 미국의 232 조에 대한 규범 적합성을 다투고 있는 것은 아닌 상황이기 때문에 미국의 232조 조치나 법리에 대한 국제 규범 합치성을 다툴 수 있을 기회도 희박하다.

수출 분야에 있어서도 미국은 2007년 FINSAs 제정을 통하여 이중용도 전략물자 수출을 통제하고, 통제대상품목 외에 대량살상무기 및 이의 운반수단인 미사일 개발에 전용될 수 있는 모든 품목에 대하여 통제하는 Catch all 제도를 적용해오고 있으며,⁴⁹⁷⁾ ECRA를 통하여 강화된 ‘최신기술’ 수출통제 조치는 아직 실행된 적이 없다.

국내투자 통제와 관련하여서도 FIRRTA를 통한 CFIUS의 외국인투자 심사 권한 강화에 대하여서는 국제투자규범이 정립되어 있지 않으며 일반적으로 양자간 투자협정인 BIT 규정에 따르고 있다.

다만, 미국이 최근 수출입 분야 및 국내투자 통제를 위하여 강화하고 있는 “국가안보” 이유가 GATT 21조에서 규정한 국가안보 예외에 해당하는지에 대한 법리적 검토의 중요성은 그동안 선행연구들에서도 꾸준히 제기되고 분석을 시도해 온 바 있다.

아래에서는 미국이 주장하는 바와 같이 국가안보 위협에 대하여 취하는 수입제한 조치나 수출 통제 조치, 국내투자 통제 조치에 대하여 GATT 21조에 따른 안보예외를 적용할 수 있는지에 대한 WTO 규범 합치성을 검토한다.

497) 손태우, “국가안보(National Security)로 인한 미통상법의 변화와 WTO 규범과의 상충에 관한 연구”, 『법학연구』 제51권 4호, 부산대학교 법학연구소, 2010.11., 528면.

(1) GATT 21조 안보예외

GATT 21조는 최혜국대우의 원칙이나 내국민대우의 원칙에 대한 국가안보 예외를 규정하고 있다. GATT 21조의 규정은 다음과 같다.

<p>Article XXI Security Exceptions</p> <p>Nothing in this Agreement shall be construed</p> <p>(a) to require any contracting party to furnish any information the disclosure of which <u>it considers</u> contrary to its <u>essential security interests</u>; or</p> <p>(b) to prevent any contracting party from taking any action which <u>it considers</u> necessary for the protection of its <u>essential security interests</u></p> <p>(i) relating to fissionable materials or the materials from which they are derived;</p> <p>(ii) relating to the traffic in arms, ammunition and implements of war and to such traffic in other goods and materials as is carried on directly or indirectly <u>for the purpose of supplying a military establishment</u>;</p> <p>(iii) taken in time of war or other emergency in international relations; or</p> <p>(c) to prevent any contracting party from taking any action in pursuance of its obligations under the United Nations Charter for the maintenance of international peace and security.</p>	<p>21조 안보 예외</p> <p>이 협정의 어떠한 규정도 다음으로 해석되지 아니한다.</p> <p>(a) 공개시 자신의 본질적 안보이익에 반한다고 계약당사자가 간주하는 정보를 제공하도록 계약당사자에게 요구하는 것 또는</p> <p>(b) 자신의 본질적 안보이익의 보호를 위하여 필요하다고 계약당사자가 간주하는 다음의 조치를 취하는 것을 방해하는 것</p> <p>(i) 핵분열성 물질 또는 그 원료가 되는 물질에 관련된 조치</p> <p>(ii) 무기, 탄약 및 전쟁도구의 거래에 관한 조치와 <u>군사시설에 대한 공급을 목적으로</u> 직접적 또는 간접적으로 행하여지는 그밖의 재화 및 물질의 거래에 관련된 조치</p> <p>(iii) 전시 또는 국제관계에 있어서의 그밖의 비상시에 취하는 조치</p> <p>(c) 국제 평화 및 안보의 유지를 위하여 국제 연합헌장 하의 자신의 의무에 따라 계약당사자가 조치를 취하는 것을 방해하는 것</p>
--	--

1) 본질적 안보이익(essential security interests)의 개념

GATT 21조 규정에 따르면, (a)항에 따른 안보와 관련된 정보의 공개 요구나, (b)항을 통해 “자신의 본질적 안보이익의 보호를 위하여 필요하다고 체약당사자 간주하는 다음의 조치...” 시행에서, 또는 (c)항의 UN의무에 상응하는 조치를 취해야 하는 경우에는 GATT에서 정하는 의무를 이행하지 않아도 된다.

미국의 232조 조치의 경우는 GATT 제21조 (a)항이나 (b)항과는 직접적인 관련성이 없고, GATT XXI조 (b)항에 따른 정당화 가능성이 있다.

GATT XXI조 (b)항의 조치는 (i) 핵분열성 물질 또는 그 원료가 되는 물질에 관련된 조치이거나 (ii) 무기, 탄약 및 전쟁도구의 거래에 관한 조치와 군사시설에 대한 공급을 목적으로 직접적 또는 간접적으로 행하여지는 그 밖의 재화 및 물질의 거래에 관련된 조치, 또는 (iii) 전시 또는 국제관계에 있어서의 그 밖의 비상시에 취하는 조치로서 ‘자신의 본질적 안보이익의 보호를 위하여 필요’한 것이어야 한다.

GATT 1947 제21조의 원문(text)은 ITO 현장을 위한 협상에서 미국이 제시한 문안이 변경없이 채택되어 존재하고 있다. 이런 이유로 동 조의 (a)호 및 (b)호의 “본질적 안보이익(essential security interests)”의 의미가 무엇인가에 대한 문의에 대하여 1947년 7월 24일 제네바에서 열렸던 UN ECOSOC하의 준비위원회에서 미국 대표 J. M. Leddy는 이것은 균형의 문제로 순전히 안보이유로 필요한 조치를 금지할 수 없기 때문에 너무 좁게 해석·적용할 수 없고, 안보를 위장하여 정말로 상업적 목적을 가진 조치를 국가들이 취할 것이기 때문에 너무 광범위하게 해석·적용할 수도 없다고 답변하였다.⁴⁹⁸⁾ 이처럼 “본질적 안보이익”의 개념은 처음부터 모호성을 가지고 있었으나, 당시 준비위원회 의장은 회원국이 이 규정을 해석하는 정신은 남용을 방지할 것을 보장하는 것이라고 하였다.⁴⁹⁹⁾

498) E/PC/T/B/PV/33, p. 21. (<https://docs.wto.org/gattdocs/q/UN/EPCT/APV-33.PDF> 2019.10.28. 최종검색)

499) EPCT/A/PV/33, p. 21.

2) 본질적 안보이익에 필요한 조치의 판단 주체

“본질적 안보이익”에 필요한 조치인지를 판단하는 주체와 관련하여 1949년 United States-Restrictions on Exports to Czechoslovakia 사건에 대한 GATT 패널에서 영국은 “자기 자신의 안보와 관련된 문제에 관한 최종결정에서 모든 국가가 판단자가 되어야 한다”라고 하면서 체약당사국은 GATT를 훼손하는 효과를 발생시킬 수 있는 조치를 취하지 않도록 조심해야 한다고 하였다.⁵⁰⁰⁾ 1969년 포르투갈의 상품에 대한 거부를 제21조 (b)(iii)하에서 정당화된다고 주장하면서 가나는 “각 체약 당사국이 자신의 본질적 안보이익에서 필요한 것이 무엇인지에 대한 전적인 판단자”라고 언급하였다.⁵⁰¹⁾ 1982년 EEC의 아르헨티나에 대한 무역제한과 관련된 논의에서 EC 대표는 GATT 제21조는 체약당사국의 내재적 권리를 기초로 조치를 취할 것을 반영한 것이라고 하면서, 이들 권리의 행사는 통지나 정당화가 요구되지 않고 승인도 요구되지 않는다고 하면서 이렇게 계속 인정되어온 절차가 모든 체약당사국이 이들 권리행사의 판단자라는 것을 확인하는 것이라고 주장하였다.⁵⁰²⁾ GATT 1947이 1948년 1월 1일부터 잠정적용되면서 약 35년 동안 GATT 제21조에 대한 해석 및 적용에서 “본질적 안보이익”의 판단주체는 각 체약당사자라는 것이 관행적으로 확립되었다.

그러나, WTO 안보 예외조항은 (b)항의 “자신이 본질적 안보이익의 보호를 위하여 필요하다고 체약당사자가 간주하는 조치”라는 문구에서 “자신이...간주하는(it considers,,,)”이라는 부분 때문에 문제가 되기도 한다.⁵⁰³⁾

1985년 5월 7일 미국이 니카라과에 대하여 무역금지조치를 취한 것과 관련하여 니카라과의 제소에 의해 GATT 패널이 설치될 때, GATT 위원회는 “패널은 미국에 의한 제21조 (b)(iii)의 원용에 대한 타당성이나 동기를 검토하거나 판단할 수 없다”라는 위임사항

500) GATT/CP.3/SR22(https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/gatt_e/49expres.pdf 2019.10.28. 최종검색)

501) GATT Document SR.19/12, 1961, p. 196.(<https://docs.wto.org/gattdocs/q/GG/SR/19-12.PDF> 2019.10.28. 최종검색)

502) C/M/157, 1982, p. 10.(<https://docs.wto.org/gattdocs/q/GG/C/M157.PDF> 2019.10.28. 최종검색)

503) 이지수, “무역제한조치와 안보- WTO 안보상 예외에 관한 해결되지 않은 문제들”, 201~203면.

에 합의하였다.⁵⁰⁴⁾ 이로 인해 패널은 제21조의 용어가 미국이 이 조항을 원용하는 타당성을 검토하는 것으로부터 패널을 배제하고 있는지 여부의 문제를 고려하지 않았다. 따라서 GATT 패널이 계약당사자가 제21조하에서 취한 조치의 국가안보이유를 검토할 수 있는지 여부 그리고 할 수 있다면 계약당사자가 동 조하에서 취한 조치의 국가안보이유를 어느 정도로 검토할 수 있는지의 문제가 해결되지 못하였다.

중국이 미국을 상대로 제소한 사례(DS544)에서도 미국은 국가안보에 대한 사안의 검토는 WTO 규범의 대상이 아니라고 주장하고 있어서 이에 대한 판단이 패널에서 나올 수 있을지 주목된다.

3) ‘군사시설에 대한 공급을 목적으로’의 판단

1947년 8월 제네바에서 열렸던 준비위원회는 “군사시설에 대한 공급을 목적으로(for the purpose of supplying a military establishment)”라는 구절의 의미를 논의한 바 있다. 호주대표 H. C. Coombs는 철강석이 보통의 제련작업에 이용되어 궁극적으로는 타 국가에 의해 군사적 목적으로 이용된다고 여겨질 때, 위 구절이 그 철강석의 수출에 관한 제한을 허용하는 것을 포함하는지를 문의하였다.⁵⁰⁵⁾ 철강석이 궁극적으로 군사적 목적으로 사용된다해도 처음에 보통의 제련작업을 거쳐 생산된 철강석에 대한 수출제한이 이에 포함된다고 보는 것인지 의문을 제기한 것인데, 이에 대해 미국대표 J. M. Leddy는 만일 상품을 수출하는 회원국이 그 거래의 목적이 즉시 또는 궁극적으로 군사시설(military establishment)을 공급하는 것을 충족한다면, 그 구절은 그러한 제한을 허용하는 것을 포함한다고 한 바 있다.⁵⁰⁶⁾

안보를 이유로 수출허가(export licensing)라는 수단을 통해 일정한 상품의 수출을 통제하는 것과 관련하여, 영국대표 Shackle은 전쟁 잠재성에 기여할 수 있는 “특성(nature)”을 가지고 있는 상품은 제21조 예외에 속한다고 주장하였다.⁵⁰⁷⁾

504) C/M/196, 1986, p. 7.(<https://docs.wto.org/gattdocs/q/GG/C/M196.PDF> 2019.10.28. 최종검색)

505) EPCT/A/PV/36, 1947, p. 18.

506) EPCT/A/PV/36, 1947, p. 19.

507) GATT/CP.3/SR.20, 1949, pp. 3-4.

다만, 2001년 철강 조사에서와 같이 군사시설에 공급하는 목적뿐만 아니라 국가 경제 전반의 건전성과 국가 경제운용에 필수적인 주요 산업의 건전성을 포함시키는 경우,⁵⁰⁸⁾ 전쟁 상황 또는 기타 국제관계에서의 비상 상황에 따라 특정됨이 확인되지 않는 한, 해당 수입제한조치가 (b)(ii)항의 범위를 벗어난다고 판단할 수 있다.

(2) 232조 조사와 WTO 규범의 부재

미국의 232조 규정은 수입품의 국가안보 위협에 대하여 국내 산업을 보호하려는 목적을 가지고 있다. 232조에 따른 수입제한조치는 세이프가드 조치에 비하여 조사기관의 재량과 행정부의 조치 시행 권한이 강력하게 부여되는 특징이 있고, 국가안보전략이나 수출 통제와 같은 국내 정책들과도 긴밀하게 연계되어 있다.

232조에 따른 수입제한조치의 남용에 관한 규제를 위해서는 WTO 예외 조항의 균형적인 검토와 엄격한 적용이 중요하며, GATT XXI조 (b)(ii)항은 좁은 의미의 국가 안보인 국방 요건의 충족만을 허용가능한 예외 조치의 목적으로 인정하기 때문에 국방 요건보다 넓은 개념의 국가 안보 정의를 활용한 자의적인 232조 조치는 GATT XXI조에 합치되지 않는다는 분석이 지배적이다.⁵⁰⁹⁾

위에서 살펴본 바와 같이 WTO 안보 예외조항은 역사적으로 전시 상황이나 전시대비 상황에서 정치적 목적에 따른 경제제재 조치를 예외적으로 허용하기 위하여 설계되었던 이력을 가지고 있으나, 초기 GATT 협상가들은 안보의 개념을 군사적·정치적 개념으로 한정하고 상업적 목적을 위해 안보 예외조항을 원용하지 않을 것을 당부하기도 하였다.⁵¹⁰⁾

508) 유지영, “국가 안보 위협 논란에 따른 미국의 1962년 무역확장법 232조 수입조치에 대한 통상법적 쟁점”, 27면

509) 인즈후이·최창환, “미국 무역확장법 제232조 조치는 GATT/STO 규정에 타당한가?”, 『무역학회지』 제44권 1호, 한국무역학회, 2019.2., 178~190면; 강유덕, “미국의 보호무역주의에 대한 떠의 대응과 대미 통상정책의 변화”, 『통합유럽연구』 제10권 2호, 서강대학교, 2019.9., 264~265면; 하영규·우수한, “미국의 한국 자동차철강 통상정책 관련 연구”, 『통상정보연구』 제21권 2호, 한국통상정보학회, 2019.6., 151~155면; 유지영, “국가 안보 위협 논란에 따른 미국의 1962년 무역확장법 232조 수입조치에 대한 통상법적 쟁점”, 『통상법률』 138호 논문, 법무부 국제법무과, 2017.12., 15~36면; 손태우, “국가안보(National Security)로 인한 미통상법의 변화와 WTO 규범과의 상충에 관한 연구”, 『법학연구』 제51권 4호, 부산대학교 법학연구소, 2010.11., 554~555면.

이러한 균형의 탐색은 앞에서 CFIUS의 외국인투자 심사 권한 강화 부분에서 소개한 바와 같이 미국 내에서도 국가안보와 미국의 투자 자유 원칙 간 균형점을 찾아야 한다는 미국 정부의 고민과도 크게 다르지 않다.

결국 232조에 따른 수입제한조치의 발동이 WTO 규범에 따른 것인지의 판단은 미국이 향후 국가 안보의 정의와 범위를 어떻게 설정해 나가는가에 달려 있기 때문이다.

3. FTA 안보예외와의 관계

WTO 안보예외 조항 해석에 일치된 의견이 나오지 못하고 있는 사이에, 양자간 FTA 에서는 대부분 안보예외 조항을 채택하여 일정한 수준으로 재해석하고 있는 모습을 보이고 있다.

일반적으로 안보예외 조항의 규정 목적은 해당 FTA협정의 내용이 필수적 안보에 대한 적용을 받지 않는다는 것을 확인하기 위한 것으로 해석된다. 이러한 모습은 미국이 체결한 FTA에서 주로 드러나며, 한미 FTA 협정문 제23.2조에서도 필수적 안보 내용을 규정하고 있다⁵¹¹⁾. 해당 규정의 목적은 FTA를 통하여 본질적 안보이익에 대한 접근을 허용할 것을 요구하지 못하도록 하고, 자국의 본질적 안보이익의 보호를 위하여 필요한 조치를 적용할 수 있음을 확인하는 규정으로 해석할 수 있다.

그러나, 해당 규정에서는 ‘필요한 조치’의 범위가 불명확하며, 해당 규정의 각주 규정에 따라 실제로는 한미 FTA 분쟁해결절차에 따른 중재판정부나 패널이 판단권한을 가지는 것으로까지 해석되기도 한다.⁵¹²⁾

510) 유지영, “국가 안보 위협 논란에 따른 미국의 1962년 무역확장법 232조 수입조치에 대한 통상법적 쟁점”, 29면(United Nations Economic and Social Council, Verbatim Report, Eleventh Meeting of the Tariff Agreement Committee Held on Friday, 5 September 1947 at 2.30pm in the Palais des Nations, Geneva, E/PC/T/TAC/PV/11 (1947년 9월 5일), p. 20-21. 재인용)

511) <http://www.fta.go.kr/us/> 2019.10.28. 최종검색

512) 이에 비해, 한국-호주 FTA 협정문 제22.2조에서는 한-미 FTA에서는 담지 않았던 본질적 안보이익의 보호를 위하여 필요한 조치의 범위를 명시하고 있다.(<http://www.fta.go.kr/main/situation/kfta/lov5/au/> 2019.10.28. 최종검색)

한미FTA 제23.2조**필수적 안보**

이 협정의 어떠한 규정도 다음으로 해석되지 아니한다.

가. 공개되면 자국의 본질적 안보이익에 반한다고 당사국이 결정하는 정보를 당사국이 제공하거나 이에 대한 접근을 허용하도록 요구하는 것, 또는

나. 당사국이 국제 평화 또는 안보의 유지 또는 회복에 대한 자국의 의무를 이행하기 위하여, 또는 자국의 본질적 안보이익의 보호를 위하여 필요하다고 판단하는 조치를 적용하지 못하도록 배제하는 것

* 보다 명확히 하기 위하여, 당사국이 제11장(투자) 또는 제22장(제도규정 및 분쟁해결) 따라 개시된 중재절차에서 제23.2조를 원용하는 경우, 그 사안을 심리하는 중재판정부 또는 패널은 그 예외가 적용됨을 판정한다.

미국은 국제통상 분쟁에서 “본질적 안보이익”을 정의하는 사안은 국가의 주권에 직결되므로 이에 대해 어떠한 기구나 국가도 개입할 수 없다는 입장에 변화가 없고, FTA의 안보예외 조항에서는 국가가 안보의 정의부터 조치의 필요성까지 스스로 판단할 수 있는 권리가 보장되기 때문에, 미국의 232조 조치가 국내법에 근거를 두고 일방적인 요건을 충족하는 형태로 해당 규정을 원용하게 되면 양자간 협정에서는 이를 제어하기가 어려운 측면이 있다.⁵¹³⁾

따라서, 양자간 체결된 BIT나 FTA를 통하여 국가안보 관련 쟁점을 다루는 것은 쉽지 않을 것으로 예상된다.

513) 유지영, “국가 안보 위협 논란에 따른 미국의 1962년 무역확장법 232조 수입조치에 대한 통상법적 쟁점”, 33면

제2절 시사점 및 결론

1. 미국의 일방적 수입제한조치 대한 법리적 이해

최근 국제 통상·투자 질서에 급격한 변화들이 나타나는 요인에든 다양한 원인이 있겠지만, 통상·투자 규범 차원에서 접근하여 판단하는 경우 미국의 자국 우선주의 정책과 이에 따른 국내법의 적용, 자국 국내법에 따른 일방적인 무역구제 조치의 실행 등이 끊임 없이 기존의 국제 통상·투자 규범들과 충돌하여 온 것을 알 수 있다.

미국 우선주의를 표방한 트럼프 미국정부의 보호주의적 통상정책의 주요 내용은, 2017년 3월에 발표된 '2017년 통상 정책 과제(2017 Trade Policy Agenda and 2016 Annual Report)'에 잘 드러나 있다. 즉, ① 19 U.S.C.§ 3512(a)(1)의 내용과 같이 WTO 분쟁 해결 패널 또는 WTO 항소 기구의 미국에 대한 판정은 자동적으로 미국 법률이나 관행의 변화로 이어지는 것이 아니기 때문에 트럼프 행정부는 미국 무역법에 따라 무역 정책 문제에 대한 미국의 주권을 적극적으로 방어할 것 이며, ② 미국 무역법을 철저히 집행하여 불공정 무역 관행에 대한 미국 통상법 301조 반덤핑 관세와 상계 관세 등의 무역구제 조치를 엄격하게 적용하고, ③ 무역 상대국에 대해 미국이 생각하는 공정하고 호혜주의에 기초한 무역을 요구하고, 미국 상품과 서비스가 외국 시장에 접근할 수 있도록 무역장벽을 적극적으로 낮출 것이라는 것이다.⁵¹⁴⁾ 또한, ④ 무역적자 해소를 위하여 양자협상에 집중함으로써 무역파트너 국가와의 공조를 강화해 나가겠다는 것이 핵심 내용이다.⁵¹⁵⁾

이후에도 2018년 통상 정책 과제(2018 Trade Policy Agenda and 2017 Annual Report)를 통하여서는 TPP 탈퇴, NAFTA 개정을 통한 USMCA 체결, 한-미FTA(KORUS FTA) 개정 성과, 미국의 이익우선 관련 내용 등을 밝힌 바 있다.⁵¹⁶⁾ 특히, 미국 우선주의와

514) USTR, 『2017 Trade Policy Agenda and 2016 Annual Report』, 2017.3, pp. 2-5

(<https://ustr.gov/sites/default/files/files/reports/2017/AnnualReport/AnnualReport2017.pdf> 2019.10.20. 최종검색)

515) USTR, 『2017 Trade Policy Agenda and 2016 Annual Report』, pp. 5-6

관련하여 가장 서두에 밝히고 있는 내용은 “국가 안보” 정책의 무역정책을 지지하겠다는 내용이어서 주목을 끈다. 즉, 강한 미국(Strong America)을 만들기 위하여 국가주권을 수호하고, 중국 및 러시아와 같은 경제적 경쟁자들에게 적극적으로 대응하며, 기술의 중요성을 인식하는 한편, 동맹과의 관계를 강화시켜 나가겠다는 안보적 경제 이익에 관한 내용을 주로 언급하고 있다.⁵¹⁷⁾ 그리고, WTO 체계에 대한 미국 무역법상의 무역구제조치 보호와 국제 통상협정에서의 미국 권리 보호 등을 주요 내용으로 하는 미국 무역법 적용 강화 내용을 상세히 제시하고 있다.⁵¹⁸⁾ 한편, 다자간 무역 체계의 강화에 대하여서도 강조하고 있는데, 디지털 무역 관련 규범을 포함하여 다양한 분야의 WTO 협상 과정에 적극적으로 참여함으로써 미국의 이익을 대변하겠다는 것이다.⁵¹⁹⁾

2019년에는 미국인들에게 이익이 되는 통상 균형의 재조정(REBALANCING TRADE TO BENEFIT AMERICANS)이라는 표제를 사용하면서 새로운 무역협정의 체결과 강력한 미국 무역법의 집행 정책을 더욱 강력하게 밝히고 있는 상황이다.⁵²⁰⁾ 즉, ① NAFTA나 한-미FTA와 같은 낡은 협정을 개선하고, ② 디지털 통상과 같은 새로운 분야에 대한 규범 체계의 수립 부진이나 WTO 항소기구의 결정에 대한 문제점, 중국과 같은 비시장경제국을 옹호하는 WTO의 정책적 경향 등에 대한 이견을 제기하면서 WTO는 와 같이 실패한 다자간 통상 질서를 비판하고 있다.⁵²¹⁾ 또한, ③ 이러한 기존의 무역협정과 다자간 무역 체계의 실패로 인하여 다수의 미국 근로자와 기업들이 피해를 입어왔다는 사실을 강조하면서, i) 중국 등의 비시장친화적 정책이 철강 및 알루미늄

516) USTR, 『2018 Trade Policy Agenda and 2017 Annual Report』, 2018.3, pp.1-3

(<https://ustr.gov/sites/default/files/files/Press/Reports/2018/AR/2018%20Annual%20Report%20FINAL.PDF> 2019.10.20. 최종검색)

517) USTR, 『2018 Trade Policy Agenda and 2017 Annual Report』, pp.3-4

518) USTR, 『2018 Trade Policy Agenda and 2017 Annual Report』, pp.14-28.

519) USTR, 『2018 Trade Policy Agenda and 2017 Annual Report』, pp.28-33.

520) USTR, 『2019 Trade Policy Agenda and 2018 Annual Report』, 2019.3, p.3.

(https://ustr.gov/sites/default/files/2019_Trade_Policy_Agenda_and_2018_Annual_Report.pdf 2019.10.28. 최종검색)

521) USTR, 『2019 Trade Policy Agenda and 2018 Annual Report』, pp.3-4

미늄과 같은 주요 산업에서 글로벌 생산 과잉으로 이어져 왔다는 점과 ii) 미국의 지식재산권을 탈취하기 위하여 중국이 대대적으로 공세를 벌여온 점, iii) 미국의 무역파트너 국가들이 특정 노동·환경 규정을 어겨왔다는 점, iv) 미국의 육류 및 유제품에 대한 외국의 무역장벽이 과학적 근거에 기반하지 않고 있다는 점을 제시하였다.⁵²²⁾

더우기, 2019년 통상정책 과제(2019 Trade Policy Agenda and 2018 Annual Report)에서는 미국-멕시코-캐나다 협정(USMCA)과 같은 새로운 무역 질서(a new trade regime)의 중요성을 강조하고 있다.⁵²³⁾

2019년 통상정책 과제에서 살펴보듯이, 미국은 향후 미국에 유리한 통상 균형을 확보하기 위하여 USMCA의 사례와 같이 향후 다른 나라와의 무역 관계에서나 다자간 협정 체계에서 USMCA와 유사한 수준의 요구를 할 수 있어 특히 주의할 필요가 있다. USMCA에서는 면세요건으로서 북미지역에서 실제로 생산된 부품과 소재를 75% 이상 사용하여야 한다는 조건과 북미지역 근로자가 해당 부품 생산 시에 시간당 16달러 이상의 평균임금을 받는 부품의 비율이 40~45% 이상일 것을 함께 요구하고 있다.⁵²⁴⁾ 미국은 2019년 통상정책 과제 보고서 12면에서는 USMCA에 따른 최저 평균임금 제한은 실제로 멕시코에서의 생산을 억제하는 효과를 가지고 올 것이라고 전망하면서 미국으로의 리쇼어링에 대하여 긍정적인 판단을 하고 있는 모습을 보이고 있다.⁵²⁵⁾

이처럼 트럼프정부가 밝히고 있는 미국 통상 정책 과제 보고서들을 통하여, 미국이 중국과 러시아를 상대로 기술패권 경쟁에 대한 위기감을 인식하고 있다는 점을 재확인 할 수 있으며, 통상·투자 관련 미국 국내법을 근거로 수입상품·서비스 또는 외국인 투자에 대하여 ‘국가안보’ 개념을 더욱 엄격하게 적용해 나갈 것이라는 점, 미국 근로자와 기업들의 이익을 확대하기 위하여 WTO 체계에 대하여 지속적으로 문제를 제기하면서도

522) USTR, 『2019 Trade Policy Agenda and 2018 Annual Report』, pp.6-8.

523) USTR, 『2019 Trade Policy Agenda and 2018 Annual Report』, pp.1-3.

524) USTR, 『2019 Trade Policy Agenda and 2018 Annual Report』, pp.14-15

525) USTR, 『2019 Trade Policy Agenda and 2018 Annual Report』, p.15

USMCA와 같은 새로운 협정 체계를 더욱 적극적으로 활용할 것이라는 점 등의 예상을 가능하게 하고 있다.

중국의 4차산업 분야 핵심기술에 대한 미국 기술에 대한 지식재산권 침탈이나 미국 핵심 시설에 대한 접근을 막으려는 목적을 가지고 있는 미국의 무역구제조치와 외국인투자 심사 강화 경향은 앞으로도 지속될 것으로 예상되며, 앞에서 살펴본 바와 같이 국내 법률 제·개정을 통한 미국 우선주의 정책이나 경제 분야에서의 ‘국가안전’ 판단기준은 더욱 체계화되어 나갈 전망이다.

따라서, 통상·투자 분야에서 미국 국내법에 근거하여 일방적 무역구제조치를 시행하고 있는 미국의 정책적 주장과 법적 근거가 가진 문제점을 파악하고 적절한 대응전략을 도출하기 위하여서는 국제 통상·투자규범의 법리적 해석 및 국제 규범 정합성 판단과 함께 통상·투자 관련 미국 국내법의 구조와 특징을 정확하게 이해할 필요가 있겠다.

2. 국제 통상질서의 변화에 대한 적극적 대응

(1) WTO 개혁 논의에 대한 적극적 기준 확립

앞서 살펴본 바와 같이, 미국의 트럼프 정부가 발표한 수년간의 통상 정책과 최근 제·개정된 통상·투자 관련 미국 국내법제의 내용 분석을 통하여, 미국이 주장하는 ‘공정·균등한 시장접근’과 ‘무역불균형 해소’는 미국 우선주의에 근거한 일방적인 조치들을 정당화하기 위한 근거임을 파악할 수 있다.

트럼프 정부가 미국 우선주의를 실현하기 위하여 추진하는 각종 국내 정책들과 새로운 입법들이 미국의 근로자와 기업들에 실제로 더 유리한가에 대하여서는 미국 국내에서도 다양한 해석이 나오고 있는 가운데, 이러한 트럼프정부의 폭주에 흔들리는 글로벌 통상질서에 대응하는 새로운 국제 통상질서가 필요한가와의 원론적인 논의와 더불어, 우리나라 통상당국에서도 국제 통상·투자 규범차원의 대응전략이 필요할 것으로 보인다.

그동안 전세계의 경제적 발전 측면에서 균형자로서 충실한 역할을 해 왔던 WTO는 분쟁해결기구의 상소 기능이 상실될 우려에 심각하게 봉착해 있는 한편, 미국 정부에서 주장하는 바와 같이 디지털 통상과 같은 새로운 분야에 대한 규범체계 확립에도 어려움을 겪고 있는 모습을 보이고 있다.

미국이 자국 우선주의 원칙을 내세우면서 일방적인 무역구제 조치들을 강행하는 가운데, 보복관세의 응수에 제동을 걸고 흔들리는 자유무역체제를 재구축 할 수 있는가?에 대한 논의는 앞으로 WTO 개혁과 규범체계의 일관성을 위한 노력에 달려 있다고 볼 수 있다.

다만, 미국과 중국의 통상 전쟁이 장기화될 것으로 예상되는 가운데, WTO 규정을 자국에 유리하게 적용하려는 미국의 일방적 조치가 국제 통상·투자 규범과의 정합성을 가지는가의 문제와 마찬가지로, 그동안 미국이 중국에 꾸준히 지적해 온 바와 같이 중국의 지식재산권 침탈이나 보조금과 관련된 중국의 정책과 법제에 대한 국제 통상·투자 규범 정합성을 검토할 필요도 있다. 우리나라의 입장에서는 미국과 중국이 모두 교역상대국으로서 뿐만 아니라 외교·안보적으로도 중요한 위치를 차지하고 있고, 최근 통상·투자 분야에서의 ‘국가안보’ 개념과 적용범위, 심사기준 등이 더욱 강화되고 있기 때문에 균형감 있는 외교 관계 외에도, 철저하게 국제 통상·투자 규범 체계에 따른 균형감 있는 통상 전략을 수립해야 할 필요가 있다.

또한 디지털 경제의 발전과 함께 디지털 통상에 대한 보호주의 움직임이 강해지고 있는데, 이 부분에 대한 국제 규범 체계의 정립도 시급하다. 국경 간 데이터 유통 및 자유화 정도 등 다양한 고려사항을 기초로 다자간 이익 균형의 틀을 정할 수 있도록 원칙을 서둘러 정하지 않는다면, 빠른 속도로 발전하고 있는 디지털 통상분야의 문제를 적시에 해결할 수 없는 상태에 이를 것으로 보인다. 우리나라의 경우에도 디지털 분야 선진국으로 자리매김 하기 위하여서는 디지털 통상 분야의 국제 규범 체계 정립 과정에 더욱 과감하고 적극적으로 참가할 필요가 있다. 미국과 중국의 기술패권 경쟁 측면에서의 자국 투자 법제 제·개정 현황이나 러시아의 국방·안보 위주의 첨단기술 육성 정책과 투자법제

운영의 예에서 보듯이 신기술을 기반으로 한 규범 체계 정립과 국제 관련 규범과의 정합성 확보는 상당한 의미를 가진다.

미국의 통상정책 보고서들에서 제기하고 있는 바와 같이, 향후 국제 통상·투자 규범 체계의 새로운 질서 수립 과정에서는 아프리카 등 최빈국을 제외한 신흥대국에 대하여서는 기존의 WTO 통상질서에서 적용하였던 많은 부분의 우대조치가 사라질 수도 있고, ‘국가안보’와 직결될 수 있는 4차산업 관련 분야 기술에 대하여서는 그 중요성이 더욱 강화되어 지식재산권이나 국가가 개입할 여지 등에 대하여 강하게 제재될 여지도 있다.

다만, 이러한 새로운 방향의 국제 통상·투자 질서는 어느 한 나라의 입장만을 대변할 수도 없으며, 어느 한 지역의 특성만을 적용할 수도 없다는 점에서 국제 투자·통상 규범 체계는 ‘모든 국가’에 ‘공정·균등한 시장접근’을 보장하고, 무역 및 대외투자 활성화를 통하여 국내 경제의 부흥과 발전을 꾀하는 방식으로 진행되어야만 할 것이다.

‘모든 국가’에 기회를 주고, 합리적인 해결을 도출하기 위하여 도하라운드 체계에서 채택되었던 만장일치제도는 그동안의 경험을 통하여 보듯이 WTO에서의 신속하고 합리적이며, 최대한 많은 당사국에게 혜택을 주기에는 한계를 보이고 있다. 특히, 만장일치제도를 채택하고 있는 WTO 분쟁해결기구의 조직과 구성에 관련된 의사결정 방식에 대해서는 최근 WTO 상소기구의 형해화를 우려하는 많은 국가들에서 적극적인 대안을 검토 중이기도 하다.

1) 2017년의 제안서

2017년 11월 22일, EU, 브라질, 러시아, 싱가포르, 홍콩 등 23개 WTO 회원은 상소기구위원의 공석으로 인한 위기와 중요성에 비추어 임기가 만료되었거나 사직한 Ramírez-Hernández, 김현중, Van den Bossche 위원을 대체하기 위한 선발절차를 개시하도록 분쟁해결기구에 촉구하는 입장문을 분쟁해결기구 의제로 상정하였다.⁵²⁶⁾

526) WT/DSB/W/609, 10 November 2017.

2) 2018년과 2019년의 제안서

상소기구 위원 선발 작업을 촉구하는 WTO 회원의 제안서는 2018년 1월 22일, 2월 28일(2개), 5월 28일, 9월 26일, 11월 21일, 12월 18일자 분쟁해결기구 회의에 계속해서 상정되었는데, 제안서 작성에 합류하는 회원국의 수도 점점 증가하였다. 23개국에서 시작하여 대한민국, 중국, 호주, 캐나다, 인도 등이 가세하여 12월 18일자 문서에는 참가국이 43개국으로 늘어났다.⁵²⁷⁾

2019년에는 2월 25일, 3월 26일, 4월 26일, 6월 24일, 7월 22일, 8월 15일, 9월 30일자 분쟁해결기구 회의에서 역시 상소기구 위원 임명에 관한 제안서가 의제로 상정되었는데, 가장 최근인 9월 30일자 문서에는 총 88개⁵²⁸⁾의 회원이 참가하였다.⁵²⁹⁾ 미국과 함께, WTO 분쟁해결제도를 활발히 이용하고 있는 국가 중의 하나인 일본은 여기에 동참하고 있지 않다.

이 개정된 제안서 역시 최초의 제안서에 담았던 사항들을 기초로, 분쟁해결기구에 다음의 결정을 내리도록 제안하고 있다: (1) 상소기구 위원 6명의 선발절차를 시작할 것; (2) 사무총장, 일반이사회·상품이사회·서비스이사회·TRIPs이사회·분쟁해결기구의 각 의장으로 구성하고 분쟁해결기구 의장이 주재하는 선발위원회를 설치할 것; (3) 회원국들이 후보자 지명 제안을 할 수 있게 30일의 기한을 정할 것; (4) 분쟁해결기구가 가능한 빨리 6명의 새 위원 임명 결정을 내릴 수 있도록, 후보자 지명 제출 마감 후 60일 이내에 분쟁해결기구에 권고를 하기 위해 선발위원회에 업무 수행을 요청할 것.⁵³⁰⁾

527) WT/DSB/W/609/Rev.7, 7 December 2018.

528) 앙골라, 아르헨티나, 호주, 베냉, 볼리비아, 보츠와나, 브라질, 부르키나파소, 브룬디, 카보 베르데, 카메룬, 캐나다, 중앙아프리카, 차드, 칠레, 중국, 콜롬비아, 콩고, 코스타리카, 코트디부아르, 쿠바, 콩고민주공화국, 지부티, 도미니카, 에콰도르, 이집트, 엘살바도르, 에스와티니, EU, 가봉, 감비아, 가나, 과테말라, 기니, 기니 비사우, 온두라스, 홍콩, 아이슬란드, 인도, 인도네시아, 이스라엘, 카자흐스탄, 케냐, 한국, 레소토, 리히텐슈타인, 마다가스카르, 말라위, 말레이시아, 말리, 모리타니아, 모리셔스, 멕시코, 모로코, 모잠비크, 나미비아, 뉴질랜드, 니카라과, 니제르, 나이지리아, 북마케도니아, 노르웨이, 파키스탄, 파나마, 파라과이, 페루, 카타르, 러시아, 르완다, 세네갈, 세이셸, 시에라리온, 싱가포르, 남아프리카, 스위스, 대만, 탄자니아, 태국, 토고, 튀니지, 터키, 우간다, 우크라이나, 우루과이, 베네수엘라, 베트남, 잠비아와 짐바브웨.

529) WT/DSB/W/609/Rev.14, 20 September 2019.

530) WT/DSB/W/609/Rev.14, 20 September 2019.

3) EU와 11개국의 공동제안서

28개 회원국으로 이루어져 있는 EU는 공동통상정책(Common Commercial Policy)에 따라 WTO 내에서 하나의 목소리를 내고 있는데, 위에서 언급한 제안서와는 별도로 2018년 11월 26일 대한민국, 호주, 캐나다, 중국, 아이슬란드, 인도, 멕시코, 뉴질랜드, 노르웨이, 싱가포르, 스위스와 공동으로 WTO 상소기구가 당면한 위기상황을 극복하기 위한 구체적인 변경사항을 담은 제안서를 발표하고, 2018년 12월 12일자 일반이사회 회의에 제출하였다.⁵³¹⁾

이 공동제안서는 다음과 같이 분쟁해결양해 제17조의 개정(일부 내용 개정과 신설)을 통한 상소기구의 개혁사항을 다루고 있다: (1) 상소기구 위원이 임기 후에도 자신이 담당 한 상소를 완료할 수 있게 명확하게 새 규칙을 제정할 것(제2항에 신설); (2) 분쟁 당사국이 달리 합의하지 않는 경우를 제외하고, 상소심이 90일 이내에 완료되도록 보장할 것(제5항 개정); (3) 상소기구가 다루는 법적 문제에 국내법의 해석을 포함하지 않도록 명확히 할 것(제6항에 주석 7의 2 신설); (4) 상소기구는 분쟁해결에 필요한 한도 내에서 상소심에 제기된 문제를 검토할 것(제12항 개정); (5) 패널과 상소기구 판정의 제도적 문제나 경향을 공개적으로 논의할 수 있는 WTO 회원과 상소기구 간 연례 회의를 도입할 것(제15항 신설).⁵³²⁾

이와 동시에 EU, 중국과 인도는 추가적으로 상소기구의 독립성과 공정성을 강화하고 그 효율성을 증대하기 위한 내용도 제안하였는데, 여기에는 상소기구 위원의 임기를 연임이 허용되지 않는 대신 (현재 4년에서) 6년부터 8년까지 연장하고, 위원의 구성도 7명에서 9명의 전임직으로 변경하는 것을 포함하고 있으며, 상소기구 위원의 선발과정을 공석이 생기는 즉시 자동적으로 시작되도록 보장하는 규칙도 포함하고 있다.⁵³³⁾

531) https://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-6529_en.htm 참조(2019년 10월 28일 방문)

532) WT/GC/W/752, 26 December 2018 (원문은 https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/november/tradoc_157514.pdf 2019.10.28. 최종검색)

533) https://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-6529_en.htm (2019.10.28. 최종검색)

EU와 WTO의 주요 회원인 11개국의 공동제안서는 사실상 미국이 제기한 상소기구의 문제들을 모두 반영한 것으로서 관련 문제점을 개정하거나 불명확한 규정을 명확히 하는 등의 분쟁해결양해의 개정사항을 제시하고 있으나, Dennis Shea 美 대사는 이러한 EU의 공동제안서가 미국이 주장하는 우려를 실효적으로 처리하고 있지 못하다면서 거부하였다.⁵³⁴⁾

4) 일본과 호주의 공동 성명서

2019년 4월 18일과 26일, 일본과 호주(칠레는 4월 26일자 개정안에 참여)는 일반이사회에서 상소기구의 검토 대상 문제의 범위, 상소심의 90일 기한에 대한 엄격 준수, 상소기구 해석의 선례로서의 가치 문제(선례구속원칙의 비적용), 사법적극주의의 금지, 분쟁해결기구와 상소기구 간의 정기적 대화 창구 마련 등에 관한 분쟁해결기구를 위한 결정 초안을 제시하고 있다.⁵³⁵⁾ 이 문서는 위 공동제안서의 내용과 거의 유사한 내용을 담고 있으나, 분쟁해결양해의 ‘개정’(amendment)이 아닌 분쟁해결기구의 ‘결정’(decision) 채택을 통해 이러한 문제를 해결하도록 제안하고 있는 점에서 좀 더 온건한 방식이라 볼 수 있다. 그러나 상소기구 위원의 결원 발생시 자동 충원 방식에 관해서는 언급이 없어, 현재의 상황과 같이 특정 회원국이 위원 임명을 블로킹하는 경우의 대처방안으로는 미흡한 측면이 있다.

5) EU와 캐나다의 공동성명서

2019년 7월 17일과 18일 이틀간의 EU-캐나다 정상회담 이후, 양측 지도자는 WTO 분쟁해결제도의 기능을 보존하고 보호하며 규범 지향적 국제질서에 대한 공통된 약속을 재확인하였다. 7월 25일자 유럽집행위원회 보도자료에 의하면, EU와 캐나다는 분쟁해결기구 의장인 뉴질랜드 출신의 David Walker 대사가 주최한 비공식회담에서의 상소기구의 온전한 운용 회복을 위한 논의를 강력히 지원함을 밝히고, 이러한 노력에도 상소기구

534) <https://www.csis.org/analysis/article-25-effective-way-avert-wto-crisis> (2019.10.28. 최종검색)

535) WT/GC/W/768, 18 April 2019; WT/GC/W/768/Rev.1, 26 April 2019.

위기가 해결되지 않는다면 기존의 WTO 규칙을 기초로 한 임시적 상소중재약정(Interim Appeal Arbitration Arrangement)에 따를 것을 발표하였다.⁵³⁶⁾

‘DSU 제25조에 따른 임시적 상소 중재’ 문건을 통해, EU와 캐나다는 추후 양국간 분쟁에서 상소기구가 인원 부족으로 그 역할을 다할 수 없는 경우 임시적 상소심 절차로서 DSU 제25조에 규정된 중재 이용에 동의하였으며, 양측은 DSU 제16.4조와 제17조에 따른 상소를 진행하지 않고, 대신 기존 상소심 절차를 거의 복제한 중재절차를 운용할 것임을 결정하였으며, 중재인 선정에 있어서도 전직 상소기구 위원 3명으로 구성하며, 현재의 약정은 상소기구가 다시 온전히 구성되는 즉시 그 적용을 중지하기로 합의하였다.⁵³⁷⁾ 참고로 2019년 10월까지, 캐나다가 EU를 제소한 사건은 총 9건, EU가 캐나다를 제소한 사건은 총 6건인데, 현재 상소기구에 계류 중인 사건 중 해당되는 것은 없다.⁵³⁸⁾ 양국의 이러한 합의는 WTO의 가장 큰 무역강대국 5개(미국, EU, 중국, 일본, 캐나다) 중 2개 회원이 타결하였다는 점에서 의미가 있다.

6) 소 결

2019년 1월 일반이사회 비공식 프로세스(Walker process) 출범 이후,⁵³⁹⁾ 이를 통하여 각 국가별 추가 제안서를 회람하고 DSU 개정 방식으로 할지 가이드라인 채택 방식으로 할지 회원국이 결정하는 형태로 회원국이 결정하였으며, 현재까지 총12개의 제안서가 회람되었다고 전해지지만, WTO 홈페이지에서 확정된 결정문 초안(Decision(draft))은 일본-오스트리아-칠레 간 협의안만 게시되고 있고, 협의중(communication)인 국가의 회람문서가 9건인 것으로 공개되어 있다.⁵⁴⁰⁾

536) https://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-19-4709_en.htm (2019.10.28. 최종검색)

537) https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/july/tradoc_158273.pdf (2019.10.28. 최종검색)

538) https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_by_country_e.htm (2019.10.28. 최종검색)

539) WTO-HomeWTO news-2019 news-news item, “General Council Chair appoints facilitator to address disagreement on Appellate Body”, 2019.1.18.(https://www.wto.org/english/news_e/news19_e/gc_18jan19_e.htm 2019.10.20. 최종검색)

540) WT/GC/W/768/Rev.1(https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S006.aspx?DataSource=Cat&Query=@MeetingId=172273&Language=English&Context=ScriptedSearches&languageUICChanged=true 2019.10.20. 최종

다음 <표 17>는 지금까지 회람된 12개의 제안서 중 특징적인 내용을 정리한 것이다.⁵⁴¹⁾

<표 17> WTO 상소기구 개혁 관련 논의와 관련된 주요국 제안 내용⁵⁴²⁾

	브라질	일본	태국	아프리카그룹
접근방식 (*세부방안)	가이드라인 채택 * 채택방안 미제시	가이드라인 채택 *DSB 결정을 통해 채택	가이드라인 채택 *일반이사회 결정 통해 채택	DSU 개정
상소위원 충원 절차와의 연계성	충원절차와 연계여부 미언급	충원절차와 연계 여부 이언급	충원절차와 연계여부 미언급	충원절차와 연계여부 미언급
성격	주요 이슈별로 자국이 희망하는 방향성을 제시	주요 이슈별로 현행 DSUdml 준수를 전제한 기본원칙 제시	주요 이슈별로 현실적 상황 및 회원국의 입장을 반영	미국측 우려사항 중 일부 및 상소기구 독립성 강화에 대한 대안 제시
주요 이슈	제15조 심리시한 사실문제 심리 부수적 의견 선례구속 상소위원 충원	Overreach 사실문제 심리 심리시한 선례구속 분쟁해결기구- 상소기구 간 정례 회의	제15조 심리시한 사실문제 심리 부수적 의견 선례 구속 분쟁해결기구-상소 기구 간 정례회의	제15조 심리시한 부수적 의견 상소위원 임기/충원

미국이 2019년 5월 7일 일반이사회에서 상소기구가 규정을 지키지 않는 이유에 대해서 보다 심도있는 논의가 필요함을 피력한 가운데, 2019년 3월 12일 미국 상원의원 재무위원

검색)

541) WT/GC/W/768/Rev.1(https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S006.aspx?DataSource=Cat&Query=@MeetingId=172273&Language=English&Context=ScriptedSearches&languageUIChanged=true 2019.10.20. 최종검색)

542) WT/GC/W/768/Rev.1(https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S006.aspx?DataSource=Cat&Query=@MeetingId=172273&Language=English&Context=ScriptedSearches&languageUIChanged=true 2019.10.20. 최종검색)

회 청문회에서는 “미국이 WTO 개혁을 위한 레버리지를 얻는 유일한 방법은 상소위원 임명을 거부하는 것(Appellate Body blocks the only way to ensure reforms)”이라고 밝힌 것으로 알려져⁵⁴³⁾ 미국의 입장은 매우 강경한 것으로 판단된다. 이와 같은 미국의 강경한 입장이나 WTO 규범보다 국내법을 우선하여 적용하겠다는 트럼프 정부의 자세는 쉽게 변하지 않을 것으로 예상되된다. 한국이 균형감 있는 통상정책의 수행을 추진하기 위하여서는 EU, 일본, 중국, ASEAN 각 국가들과 연계하여 WTO 개혁 과정에서 일정한 목소리를 낼 수 있도록 하여야 할 것이다.

다자주의에 기초한 자유무역 체제를 지지하는 WTO의 존재는 전세계 경제발전에도 상당한 공헌을 한 것으로 평가할 수 있다. 이러한 평가는 미국의 통상정책 보고서들에서도 확인되어 있는 내용이다. 새로운 국제 통상·투자 질서의 등장의 필요성과 관련 세부논의는 미국의 자국 우선주의나 미-중 기술패권 경쟁 외에도, WTO 분쟁해결기구의 합리적인 운용과 디지털통상 분야와 같은 새로운 주제에 대한 글로벌 기준 정립의 시급성, EU의 통상정책 방향성, 4차산업 및 첨단기술과 관련한 국제 통상·투자 분야에서 ‘국가안보’의 중요성 등 다양한 요소를 원인으로 한다.

따라서, 어느 한 나라나 지역에서 일어나는 무역분쟁이나 일방주의적 정책에 대한 단순한 비판적 시각에 머물지 않고, 각국의 경제·사회 구조 변화와 4차산업 혁명에 따른 새로운 세계 경제 질서의 재편, 이를 위한 새로운 국제 통상·투자 규범이 필수불가결하게 재정립될 필요가 있음을 인식하는 것이 중요할 것으로 판단된다.

현재의 위기를 해결하기 위해 상소기구 위원 선출에서 WTO 회원국의 컨센서스 대신 투표제로 전환하고, 상소절차의 대안으로 DSU 제25조에 따른 중재절차를 이용하며, 미국을 제외한 WTO 회원국 간의 분쟁해결제도 창설 등이 필요하다는 견해가 제시되고 있는데, 현 위기상황에 대한 최선의 해결책은 건설적 대화와 타협일 것으로 보인다.⁵⁴⁴⁾ DSU 제25조의 중재와 관련하여, (비록 EU와 캐나다가 양국간 분쟁에 적용하

543) <https://insidetrade.com/daily-news/lighthizer-appellate-body-blocks-only-way-ensure-reforms> (2019.10.20. 최종 검색)

기로 합의하였지만) 일부 전문가들은 자신에 불리한 결과가 예상된다면 WTO 회원들이 굳이 구속력 있는 중재를 이용할 동기가 없음을 지적하고 있는데, 차라리 WTO 회원이 복수국간 중재협정을 체결하는 경우 현 위기의 대안으로서 DSU 제25조의 중재가 성공할 수 있을 거라는 주장도 있지만, 이 역시 미국이 동 협정에 가입할 가능성은 적다는 점에서 한계가 있어 보인다.⁵⁴⁵⁾

WTO 사무국과 회원국은 미국과 계속해서 대화하고, 상소기구와 분쟁해결기구는 위에서 EU 등이 제안한 바와 같이 미국이 우려하는 절차상 문제의 처리에 돌입하여야 할 것이다. 또한, WTO 회원국은 컨센서스가 어렵다면 각료회의나 일반이사회에서 3/4 다수결에 의한 ‘유권적 해석’의 채택을 통해서라도 상소기구를 위한 새로운 절차에 합의해야 할 것이다.⁵⁴⁶⁾

이처럼 글로벌 공통의 원칙과 상호호혜적인 인식을 공유하는 것의 중요성을 부각시키고, 합리적인 판단기준의 마련과 글로벌 각국의 합의를 도출함으로써 WTO를 개혁하고 재생시켜 나가야 할 것이다. 우리나라 통상정책 당국도 최근 적극적 대응을 통하여 이러한 WTO 개혁 과정과 글로벌 규범 재편 작업에 필요한 기준들을 명확하게 제시하기 위해 노력하고 있는 것으로 보인다. 나아가, 4차산업 분야 발전 및 디지털 통상 등 새로운 분야의 경제 질서에 대한 기준 정립에도 전부처 차원의 정책 지원 방안을 수립해야 할 것이며, 미-중 통상분쟁이나 일본의 일방적 수출규제 강화 조치에 대한 대응 필요성에서 보듯이 국제 투자·통상 규범에서의 ‘국가안보’ 영역에 대한 논리적 일관성을 수립하는 한편, 국내 경제 발전 및 신기술·신사업 분야 육성을 위한 정책 수행에 있어서도 국제 통상법상 보조금 분쟁에 휘말리지 않도록 장기적이고 일관된 국제 통상·투자 정책 추진을 위

544) Tetyana Payosova, Gary Clyde Hufbauer and Jeffrey J. Schott, “The Dispute Settlement Crisis in the World Trade Organization: Causes and Cures”, PIIE Policy Brief, March 2018, pp.10-11.

545) Tetyana Payosova, Gary Clyde Hufbauer and Jeffrey J. Schott, “The Dispute Settlement Crisis in the World Trade Organization: Causes and Cures”, p.10; <https://www.csis.org/analysis/article-25-effective-way-avert-wto-crisis> (2019.10.29. 최종검색).

546) Tetyana Payosova, Gary Clyde Hufbauer and Jeffrey J. Schott, “The Dispute Settlement Crisis in the World Trade Organization: Causes and Cures”, p.11.

하여 통합적 관리 제도를 운영할 필요가 있다.

(2) 새로운 다자간 규범 체계에 대한 적극적 참여

OECD·APEC·ASEM 등 기존에 참여하고 있는 다자간 협의체에 대한 동참 방식을 다각화하고,⁵⁴⁷⁾ CPTPP 등 새로운 다자규범체계에 대한 참여 및 역할 확대도 적극적으로 검토해 나감으로써 우리나라의 국제 협력 기회를 넓히고 통상·투자 분야에 대한 정책을 종합적으로 수행해 나갈 필요가 있다.

또한, ICT 분야의 급속한 발전과 교통·운송 수단의 발달에 따라 디지털 통상과 관련한 다양한 국제적 논의가 진행되고 있다. 디지털 기술은 데이터 저장 및 전송, 처리 비용에서의 혁신을 통하여 통상 분야에서 거래 비용을 줄이는 효과를 가지게 될 것으로 기대되었으나, 실제로는 각국 정부가 디지털 통상과 관련하여 엄격한 규제 정책을 적용하는가 하면, 개인정보보호 차원에서의 소비자 보호 등의 규정이 무역장벽으로 작용하지는 않을 것인가에 대한 고민들이 이어지고 있다.

특히, 디지털 전환에서 가장 중요한 것은 ‘제조업의 서비스화’라는 관점에서, 제조업자들이 단순히 상품을 판매하는 것에서 머물지 않고, 소비자들의 수요와 요구에 맞추어 서비스가 결합된 형태의 상품 제공이 원활하게 이루어질 수 있도록 하여야 한다는 것이다.⁵⁴⁸⁾ 이러한 문제 제기들은 WTO 출범 당시의 서비스무역 협정인 GATS협정은 다자적 규범을 확립하고, 세계 각국의 서비스 시장 개방에 기여하기도 하였지만, 국경간 데이터 거래의 흐름을 방해하는 방식의 무역장벽 등에 대하여서는 전혀 공백 상태에 있다는 점에 인식을 같이 하는 것으로 판단된다.

최근 발효된 CPTPP나 USMCA에서는 데이터 현지화 조치를 금지하는 한편, 정부가

547) 이명진, “다자간 과학기술협력 진흥방안”, 『과학기술정책연구원 연구보고서』, 과학기술정책연구원, 2001. 5, 115면.

548) Sébastien Miroudot, “Trade Policy Implications of the Digital Transformation,” 『ISSUE Brief』 Vol.3, 광장 국제통상연구원, 2019, 7면.

핵심기술에 해당하는 중요 정보 등을 공개하도록 강요하는 행위를 제한하도록 하고 있다.⁵⁴⁹⁾ 이는 미국이 중국에 지속적으로 요구하여 왔던 정보통신 분야 무역장벽과 유사한 내용의 관점으로서, 중국도 최근 외상투자법 개정을 통하여 이러한 투자 제한적 요소를 금지한 바 있다.

2019년 1월 다보스에서 개최된 세계경제포럼에서는 76개 WTO 회원국(인도 제외)이 전자상거래 협상의 개시를 공표하였으며,⁵⁵⁰⁾ 논의가 지속되고 있다. 국경간 전자상거래 분야에서의 쟁점들이 논의의 중심을 이루고 있는데, Roberto Azevêdo 상임이사는 UNCTAD's e-commerce week에 참석한 자리에서 다음의 4가지 대표적인 사례를 제시한 바 있다.⁵⁵¹⁾⁵⁵²⁾

※ UNCTAD's e-commerce week 논의 내용⁵⁵³⁾

- 관세 혜택 조치, 무지면 거래, 전자서명 및 전자지급결제와 같은 전자상거래 촉진 분야
- 시장접근과 데이터 흐름 관련 문제
- 소비자 및 개인 데이터 관련 문제
- 전자상거래 조치와 법규의 투명성

이처럼 디지털 무역의 원활화를 위하여 국제적으로 다양한 고려와 다자간 합의가 필요한 현재 상황에서 우리나라에서도 디지털 무역분야에서의 무역장벽을 낮출 수 있는 방안

549) Sébastien Miroudot, "Trade Policy Implications of the Digital Transformation", 『ISSUE Brief』Vol.3, 광장 국제 통상연구원, 2019, 7~8면.

550) European Commission, "76 WTO partners launch talks on e-commerce", 『News Achieve』, Brussels, 25 January 2019(<http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1974> 2019.10.20. 최종검색)

551) WTO, "DG Azevêdo: The conversation on digital trade and e-commerce concerns us all"(home - wto news - speeches list), 2019.4.1.(https://www.wto.org/english/news_e/spra_e/spra254_e.htm 2019.10.20. 최종검색)

552) facilitation of e-commerce transactions, such as customs facilitation measures, paperless trading, e-signatures and e-payments; n issues related to market access and data flows; issues around consumer and personal data; and transparency of e-commerce measures and regulations.

553) WTO, "DG Azevêdo: The conversation on digital trade and e-commerce concerns us all"(home - wto news - speeches list), 2019.4.1.(https://www.wto.org/english/news_e/spra_e/spra254_e.htm 2019.10.20. 최종검색)

과 명확한 기준설정이 필요한 시점에 이르렀다. 우리나라에서도 최근 ICT 분야 발전을 위한 각종 규제개선 정책과 관련 입법과제가 활발하게 논의 중인 만큼, 국내의 관련 법제 입법 설계 및 국제 전자상거래 관련 국제 규범 체계 수립과정에서도 향후 국내외 전자상거래 발전 방안과 소비자 보호 규정, 데이터 무역장벽 해소방안을 종합적으로 고려하여 국제규범 정합성을 갖춘 입법 노력이 필요하다.

3. 국가 안보 관련 국내 통상법제의 정비

(1) FTA에서의 안전보장 규정 수준 검토 및 방향성 설정

우리나라의 경우, 안정적인 해외시장 확보와 경쟁력 강화를 위하여 2002년부터 적극적으로 FTA 체결을 추진해 온 바 있다. 즉, 칠레, EFTA, ASEAN, 인도, EU, 페루, 미국, 터키, 호주, 캐나다, 중국, 뉴질랜드, 베트남, 콜롬비아 등 54개국과 체결한 FTA 외에도 현재 RCEP, 한중일, 필리핀, 러시아 등과 양자간 협상이 진행 중이다.⁵⁵⁴⁾

다음에서 살펴보는 바와 같이 우리나라가 체결한 각 FTA 협정문에는 대부분 안보와 관련한 규정을 두고 있으며, 해당 규정의 목적은 해당 FTA협정의 내용이 필수적 안보에 대한 적용을 받지 않는다는 것을 확인하기 위한 것으로 해석된다.

우선 한미 FTA 협정문 제23.2조에서도 필수적 안보 내용을 규정하고 있으며, 해당 규정의 목적은 FTA를 통하여 본질적 안보이익에 대한 접근을 허용할 것을 요구하지 못하도록 하고, 자국의 본질적 안보이익의 보호를 위하여 필요한 조치를 적용할 수 있음을 확인하는 규정으로 해석할 수 있다.⁵⁵⁵⁾ 그러나, 해당 규정에서는 ‘필요한 조치’의 범위가 불명확하며, 해당 규정의 각주 규정에 따라 실제로는 중재판정부나 패널이 판단권한을 가지는 것으로까지 해석되기도 한다.

554) www.fta.go.kr

555) www.fta.go.kr

한국-미국 FTA

제23.2조 필수적 안보

이 협정의 어떠한 규정도 다음으로 해석되지 아니한다.

가. 공개되면 자국의 본질적 안보이익에 반한다고 당사국이 결정하는 정보를 당사국이 제공하거나 이에 대한 접근을 허용하도록 요구하는 것, 또는

나. 당사국이 국제 평화 또는 안보의 유지 또는 회복에 대한 자국의 의무를 이행하기 위하여, 또는 자국의 본질적 안보이익의 보호를 위하여 필요하다고 판단하는 조치를 적용하지 못하도록 배제하는 것

* 보다 명확히 하기 위하여, 당사국이 제11장(투자) 또는 제22장(제도규정 및 분쟁해결) 따라 개시된 중재절차에서 제23.2조를 원용하는 경우, 그 사안을 심리하는 중재판정부 또는 패널은 그 예외가 적용됨을 판정한다.

이에 비해, 한국-호주 FTA 협정문 제22.2조에서는 한-미 FTA에서는 담지 않았던 본질적 안보이익의 보호를 위하여 필요한 조치의 범위를 명시하고 있다.⁵⁵⁶⁾

한국-호주 FTA

제22.2조 필수적 안보

1. 이 협정의 어떠한 규정도 다음으로 해석되지 아니한다.

가. 공개되면 자국의 필수적인 안보 이익에 반한다고 당사국이 판단하는 정보를 그 당사국이 제공하도록 요구하는 것

나. 당사국이 자국의 필수적인 안보 이익 보호를 위해 필요하다고 판단하는 다음의 조치를 하는 것을 금지하는 것

- 1) 핵분열성 및 핵융합성 물질 또는 이들의 원료가 되는 물질과 관련된 조치
- 2) 무기, 총포탄 및 전쟁 도구들의 거래와 그 밖의 제품과 재료에 서의 그러한 거래와 관련되거나 군사시설에 공급할 목적으로 직접 또는 간접적으로 수행되는 서비스의 공급과 관련되는 조치, 또는
- 3) 전시 또는 국제 관계에서의 그 밖의 비상시에 취해지는 조치, 또는

556) www.fta.go.kr

- 다. 당사국이 국제평화와 안보 유지를 위하여 국제연합 헌장에 따른 자국의 의무를 수행하기 위해 조치를 하는 것을 금지하는 것
2. 제1항나호 및 다호에 따라 조치를 하는 당사국은, 가능한 한도에서, 취해진 조치와 그 종료에 대해 공동위원회에 통보한다.

* 보다 명확히 하기 위하여, 당사국이 제11장(투자)의 제2절에 따라 개시된 중재절차에서 이장을 원용하는 경우, 그 사안을 심리하는 중재판정부는 그 예외가 적용됨을 판정한다.

한국-칠레 FTA 협정문 제20.2조의 국가안보 규정도 필수적 국가안보에 대한 내용의 규정이며, 그 규정의 내용이나 적용범위는 한국-호주 FTA 협정문의 수준과 유사한 것으로 평가된다.⁵⁵⁷⁾

한국-칠레 FTA
제20.2조 국가안보

1. 이 협정의 어떠한 규정도 다음과 같이 해석되지 아니한다.
- 가. 일방 당사국에 대해 그 공개가 자국의 본질적 안보이익에 반한다고 스스로 판단하는 정보를 제공토록 요구하는 것.
- 나. 일방 당사국에 대해 자국의 본질적 안보이익의 보호에 필요하다고 스스로 판단하는 다음과 같은 조치를 취하는 것을 금지하는 것
- (1) 무기, 탄약 및 전쟁도구의 거래, 그리고 군사시설에 공급하거나 제공할 목적상 직·간접적으로 취해지는 그 밖의 상품과 재료의 거래나 서비스의 공급과 관련한 조치
 - (2) 전시나 그 밖의 국제관계에서의 긴급상황시 취해지는 조치, 또는
 - (3) 핵분열 또는 핵융합 물질이나 이러한 물질이 추출되는 물질에 관련된 조치, 또는
- 다. 일방 당사국이 국제 평화와 안보의 유지를 위한 국제연합헌장의 의무에 따른 조치를 취하는 것을 금지하는 것
2. 자유무역위원회는 제1항 나호와 다호에 따라 취해진 조치와 이의 종류에 대해 가능한 한 전체 내용을 통보받아야 한다.

557) www.fta.go.kr

한국-중국FTA 협정문 제21.2조에서는 필수적 안보를 규정하고 있으나, 필요한 변경을 가할 수 있도록 하고 있다. 다만, 필요한 변경을 가할 수 있는 범위 등에 대하여서는 명확한 기준이 밝혀져 있지 않다.⁵⁵⁸⁾

한국-중국 FTA

제21.2조 필수적 안보

이 협정의 목적상, 1994년도 GATT 제21조와 GATS 제14조의2는 필요한 변경을 가하여 이 협정에 통합되어 그 일부가 된다.

같은 방식으로 한국-싱가포르 FTA 협정문 제21.3조에는 국가안보 규정을, 한.베트남 FTA 협정문 제16.2조에서는 안보 예외에 대한 규정을 두고 있다.⁵⁵⁹⁾

위에서 살펴본 바와 같이 체결된 FTA 협정문 마다 제목과 내용이 조금씩 다르며, 그 적용범위나 내용 등이 모두 다른 형태를 띠고 있다.

따라서, 향후 체결되는 FTA나 기체결 FTA의 개정이 필요한 경우에는 통상정책 분야에서의 일관된 정책 추진 방향에 맞춰 통일적으로 정비할 필요가 있어 보인다. 통상·투자 분야에서의 ‘국가안보’ 개념이 더욱 중요해질 것으로 예상되는 가운데, 우리나라에서도 통상정책의 방향성에 따른 일관된 기준의 국가안보 개념과 적용기준 등을 마련하여야 해 나가야 할 것이다. 또한, 그 기준 마련 등에서는 미국과 중국, 러시아, 일본 등 주변국과의 외교·안보적 고려를 포함하되, 주변국에서의 국가안전 적용 범위 및 심사제도 등 관련 법제 변화를 감안하여 정하는 것이 국익에 도움이 될 것이다.

558) www.fta.go.kr

559) www.fta.go.kr

(2) 수출관리법 제정 필요성

우리나라 「대외무역법」은 1986년 12월 31일 제정되어, 1987년 7월 1일부터 시행되어 오고 있으며, 제정 당시 가공무역을 중심으로 하는 우리나라의 수출입구조에 맞춰 수출진흥과 수입조정 등의 내용이 주를 이루고 있다. 2000년대 초반에는 규제 완화 및 절차 간소화를 중심으로 법 개정이 이루어져 왔으며, FTA 체결이 본격화 된 이후에는 국내산업 피해 구제 제도 등 양자간 자유무역협정 체계에 대응하기 위한 제도들을 채택하기도 하였다. 이후 2007년 1월 3일 일부개정을 통하여 2007년 4월 4일부터 시행된 대외무역법 개정안에서 전략물자 수출통제제도가 최초로 채택되었다.⁵⁶⁰⁾ 대부분의 국가에서 채택한 전략물자 수출통제제도의 내용과 마찬가지로 대량파괴무기의 확산을 방지하려는 목적을 가지고 있으며, 국제연합안전보장이사회 결의문 제1540호(2004. 4. 28. 결의·시행)의 이행을 위한 과정이었다.

특히, 그 동안 전략물자 수출통제제도의 운영 과정에서 제기된 불합리한 사항을 개선하여 우리 기업의 수출입 활동을 지원하는 한편, 외국산 물품이 한국산으로 위장되어 수출되는 사례가 빈번하게 발생함으로써 우리나라 제품에 대한 평가가 저하되는 현상을 방지하기 위하여 이러한 행위의 금지규정 및 위반시 처벌규정을 신설한 것이었다.⁵⁶¹⁾

현행 대외무역법에서는 안전보장수출규제에 관한 내용으로 제3장(수출입거래) 제3절(전략물자의 수출입)에서 제19조부터 제31조까지 관련 규정을 두고 있다.

대외무역법
제3장 수출입거래 제3절 전략물자의 수출입
제19조 전략물자의 고시 및 수출허가 등

560) www.moleg.go.kr

561) 대외무역법 일부개정법률안, (<http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=035731#5> 2019.10.19. 최종검색)

- 제20조 전략물자의 판정 등
- 제21조 삭제 <2009.4.22>
- 제22조 수입목적확인서의 발급
- 제23조 전략물자등에 대한 이동중지명령 등
- 제24조 전략물자등의 증개
- 제24조의2 서류의 보관
- 제24조의3 수출허가 등의 취소
- 제25조 자율준수무역거래자
- 제26조 전략물자 수출입고시 등
- 제27조 비밀 준수 의무
- 제28조 전략물자 수출입관리 정보시스템의 구축·운영
- 제29조 전략물자관리원의 설립 등
- 제30조 전략물자 수출입통제 협의회
- 제31조 전략물자등의 수출입

앞서 살펴본 바와 같이 최근 국제 통상·투자 측면에서의 국가안보 개념 적용과 국가안보에 관련된 수출관리제도의 정비 필요성이 중요성을 더해 가고 있다. 이에 우리나라도 국가안보 관련 통상 법제에서 현행의 「대외무역법」에 규정된 전략물자 수출관리 제도 및 관련 규정을 「(가칭)수출관리법」으로 개별 입법을 추진할 필요가 있다고 판단된다.

미국은 수출관리법(EAA) 및 그 하위규정인 수출관리규정(Export Administration Regulations)을 두고 국가안전과 관련된 물품 등에 대한 일정한 관리체계를 수립하고 있고, 중국에서도 수출관리법 초안이 공개된 바 있다. 일본은 국가안보 관련 전략물자 수출관리제도를 외환법에서 안전보장수출관리 규정으로 제도화 하고 있으며, 일본 내부에서도 별도의 수출관리법 제정 필요성이 제기 되고 있다.

즉, 대외무역법에서 규정하고 있는 전략물자 수출통제에 관한 규정인 제3장 수출입거래 제3절 전략물자의 수출입 부분을 “(가칭)수출관리법”으로 제정해 하위법령에 과도하게 위임하고 있는 현행 규정을 개정하여 집행자는 물론 수범자가 쉽게 법규를 해석·집행하고 이행할 수 있도록 해야 할 것이다. (가칭)수출관리법은 미국과 일본의 경우를 참고

하여 제정할 수 있을 것이며, 미국의 관련 내용은 앞에서 분석하여 제시한 바와 같다.

참고로 일본의 경우에도 외환법에 있는 안전보장무역관리제도를 수출관리법으로 제정하자는 견해가 있으며, 수출관리법(안)에는 다음과 같은 내용이 포함되어야 한다고 한다.⁵⁶²⁾

※ 일본 수출관리법(안) 제정의견에 따른 법안 편제⁵⁶³⁾

- 제1장 총칙: 목적, 적용범위, 기본원칙
- 제2장 수출자 등 준수기준으로 용도 등의 심사 등 규정
- 제3장 수출등의 금지로 수출금지화물등, 지역 및 수용자
- 제4장 수출로서 화물의 수출허가 및 신고, 수출허가의 기준
- 제5장 용역제공으로 기술의 제공허가 및 신고, 특정요역의 제공허가
- 제6장 중개거래로서 외국간의 화물 및 기술의 중개무역
- 제7장 잡칙으로 허가등의 조건, 장부의 비치등, 보고징수 및 입회검사
- 제8장은 긴급시의 조치
- 제9장은 제재 및 벌칙으로 제재등, 벌칙, 벌칙 및 제재등의 경감 등 제안

(2) 미국, 중국, 일본 등 주변국의 관련 법규 변화 검토

- 미국의 수출관리개혁법, 중국의 수출관리법안, 일본의 외환법 등의 변화에 지속적인 연구

최근에 미국 중국간 긴장을 배경으로 미국에서는 2018년 8월에 성립한 국방권한법(2019)에 포함된 ECRA, FIRRMA, 포괄적 무기금수국가를 위한 수출허가 요건의 검토 등 새로운 규제가 도입되었다.

562) 押田 努, 安全保障輸出管理法体系の再構築に向けた視点, CISTEC Journal 2012.11 No.142, pp1-28.; http://www.cistec.or.jp/service/houtaikei_saikochiku_data/1211-01_saiouchikushiten.pdf pp.19-24.

563) http://www.cistec.or.jp/service/houtaikei_saikochiku_data/1211-01_saiouchikushiten.pdf pp.19-24.

이러한 미국의 최근 규제정책은 국제 통상·투자 및 국제 산업가치사슬과 공급시장에 직접적인 영향을 주고 있다. 미국이 자국 우선주의에 입각하여 강화시켜 나가고 있는 일련의 규제는 '신냉전'이라고 불릴 정도의 평가를 받기도 하는데, 미국이 2017년 12월에 채택한 '국가안보전략'과 2018년 8월에 제정된 국방수권법 등은 첨단기술·군수물자와 관련된 기술의 우위 확보에 기초하고 있기 때문이라는 분석이 그것이다.⁵⁶⁴⁾

한편, 중국은 미국과 중국간 긴장이 고조되기 전부터 수출관리체계의 정비가 필요하다는 측면에서 시작하여, 중국 상무부는 2017년 6월 중국 수출 관리법 초안을 공개한 바 있다. 이 초안이 공개된 2017년 6월이라는 시점에서 판단해 본다면, 미-중 무역 분쟁이 격화되기 이전이라는 점이 주목할 만하다. 향후 미-중 무역 분쟁 장기화와 기술패권 경쟁에서의 양국 국내 통상·투자 법제가 어떤 식으로 전개되어 갈지 아직까지 명확하게 알려지지 않은 분야들이 많이 남아 있다. 따라서, 중국의 경우에도 수출관리법 초안의 내용, 제출시기 등이 미국의 자국 우선주의 정책과 미국의 중국 견제 정책에 어떻게 정해질지 계속해서 관찰하는 것이 필요하다. 또한, 수출기업의 입장에서 빠르게 변화하는 새로운 국제 통상·투자 질서의 규범 체계를 정확하게 인식하여 능동적이고 유연하게 대처할 필요가 있겠다.⁵⁶⁵⁾

특히, 산업통상자원부는 '미중 무역분쟁, 일본의 수출 규제 등 각종 통상 악재로 위축된 한국 수출기업을 복돋기 위해' 2019년 9월 24일 수원에서의 '찾아가는 통상정책 설명회'를 시작으로 '인천(9월 26일), 광주(10월 29일), 충북(10월 31일), 대구(11월 2일), 한·동남아시아국가연합(ASEAN) 특별정상회의가 열리는 부산(11월 14일)에서 설명회를 개최'한다는 계획을 밝히고 있으므로 기업들의 적극적인 관심을 통하여 기업 및 산업군 차원에서의 대응전략을 세워나갈 필요도 있다.⁵⁶⁶⁾

564) CISTEC 事務局, 米中の新たな貿易管理規制及び関連する諸動向, 2019年3月19日現在, (<http://www.cistec.or.jp/service/uschina/1-doukou.pdf> 2019.10.28. 최종검색)

565) 빠르게 변화하는 무역과 투자 분야 변화에 대하여, 우리 기업이 주로 대응해나가야 할 전략적 고려사항에 대하여서는, 장윤중, "미-중 무역협상 동향과 우리 기업의 대응", 『ISSUE Brief』Vol.3, 광장 국제통상연구원, 2019, 4-5면을 참고.

566) 산업통상자원부 홈페이지 - 알림·뉴스·보도자료·보도/해명, "찾아가는 지역별 통상정책 설명회 개최",

4. 미국의 통화보조금 개정안의 WTO 규범 합치성에 대한 대응 범위 모색

WTO 보조금 협정 합치성에 대한 국내 한 로펌 연구원의 분석 자료에 따르면, ‘재정적 기여’는 인정되기 어렵지만, ‘가격 지원’의 가능성이 있다고 보고 있으며, ‘이익’ 산정에 관하여서는 왜곡된 시장에 대한 ‘대체시장(proxy benchmark)’ 기준 사용 가능성을 언급하는 한편, ‘특정성’ 인정의 어려움을 해결하기 위하여 미국이 저평가환율을 금지보조금으로 포섭하여 특정성으로 간주할 것이라는 예측도 내놓은 바 있다.⁵⁶⁷⁾

주현수, “미국 보호무역조치의 새로운 무기(new weapon), 통화보조금: WTO 보조금 협정 합치성 분석을 중심으로”, 『ISSUE Brief』Vol.3, 광장 국제통상연구원, 2019, 13~14면의 [3. WTO 보조금 협정 합치성 여부] 발췌 내용

금번 개정안대로 “달러 대비 통화 가치가 저평가된 국가의 제품”에 대해 상계관세를 부과할 경우, WTO 보조금 협정에 해당하기 위한 위 3가지 요건에 부합하는지 아래에서 차례대로 살펴 보겠다.

먼저, 달러화 대비 자국 통화가치 저평가의 경우 ① 정부로부터의 재정적 기여(financial contribution) 또는 1994 GATT 16조 상 소득 또는 가격지지(income or price support)가 존재하는지 관련, 정부의 재정적 기여의 대표적인 예인 정부의 직접적인 자금이전(무상지원, 대출, 지분 참여), 잠재적 자금이전, 채무부담, 세입의 포기, 자금공여기관에 대한 자금지원 등에 해당한다고 보기 어려우므로 재정적 기여로 간주할 수 없다.

다만, GATT 16조 상 가격지지로 볼 여지가 있다.China-Goes사건³⁾에서 패널은 정부의 조치가 시장에서 가격을 올리는 효과를 주는 경우라도, 어떤 주어진 가격을 설정하거나 목표한 정부 조치만이 이에 해당되며, 가격에 부수적인 또는 무작위의 효과를 주는 모든 정부 조치가 이에 해당하는 것은 아니라고 판정*하였다.

즉, 가격지지의 초점은 정부조치의 성격에 있는 것이지 조치의 효과에 있는 것이 아니므로 가격균형이 깨질 경우 초과수익을 구매해서 특정수준에 상품가격을 고정하려는 것 같이 직접적인 정부개입만을 의미하는 것이라고 보았다.

이런 패널 입장을 감안하면, 환율시장의 지나친 변동성을 막기 위한 미세조정은 가격지지

2019.9.24. (http://www.motie.go.kr/motie/ne/presse/press2/bbs/bbsView.do?bbs_cd_n=81&bbs_seq_n=162102)
 2019.10.20. 최종검색); 아시아경제, “찾아가는 지역별 통상정책 설명회...미중·한일 통상갈등 대응전략 공유”, 2019년 9월 24일자 뉴스기사(<https://www.asiae.co.kr/article/2019092406511615108>) 2019.10.20. 최종검색)
 567) 주현수, “미국 보호무역조치의 새로운 무기(new weapon), 통화보조금: WTO 보조금 협정 합치성 분석을 중심으로”, 『ISSUE Brief』Vol.3, 광장 국제통상연구원, 2019, 13~14면.

요건을 충족할 수 없을 것이다. 다만, 정부의 적극적인 환율개입이 존재한다면 미상무부가 이를 가격지지라고 볼 여지는 있다.*

두 번째로, 정부의 환율개입을 가격지지로 볼 수 있다면, 이로 인해 기업에 혜택이 존재하는지 확인할 필요가 있다. Canada-Aircraft 사건 상소기구*는 “보조금협정 제1.1조상 혜택”이란 비교를 전제로 하여, 보조금의 지급으로 수혜자가 더 나아진(betteroff) 경우에만 존재하는 것*이라고 밝힌 점을 감안, 수혜자가 정부의 적극적인 환율개입으로 이전보다 더 나아진 경우여야 혜택이 존재한다고 볼 수 있을 것이다. 이 때 기준점이 되는 시장은 보조금협정 제14조(d)항의 후문에서 당해 상품 또는 서비스에 대한 제공 또는 구매국가에서의 지배적인 시장여건(가격, 질, 입수가능성, 시장성, 수송 및 다른 구매 또는 판매조건을 포함)과 관련되어 결정된다고 규정하고 있으므로, 기본적으로는 국내시장에서의 시장조건(market benchmark)이 기준점이 될 것이다.

이런 지배적인 시장지배기준에 따라 혜택을 살펴보면, 정부가 외환 시장 개입을 통해 자국 통화가치의 저평가를 추구하는 것은 수출기업의 입장에서 수출품에 가격 경쟁력이 생기므로 일견 혜택이 있는 것으로 보일 여지가 있지만 수출기업도 외환시장에서 형성된 환율을 그대로 수용하여 거래하는 것이므로 국내의 시장조건을 초과하는 부분이 없어 혜택이 없다고 판단된다. 그러나 정상적인 국내시장이 아니라 왜곡된 시장의 경우에는

대체시장(proxy benchmark) 기준 사용이 가능한 바* 저평가된 통화가치에 대해 이를 시장이 왜곡된 상황으로 보고 대체기준을 통한 혜택의 산정을 할 수 있는지 추가로 살펴볼 필요가 있다. 그러나 미상무부는 저평가된 통화가치로 인해 수출제품의 미국 판매가격이 인위적으로 낮아진 것인지 여부를 평가하는데 사용할 특정한 기준을 아직 확정하지는 않았다. 따라서, 미국 상·하원이 예전에 제출했던 법안*들을 기초로 미국 정부의 기준을 예상해보면 “정부의 장기간에 걸친 대규모의 외환개입”에만 왜곡된 시장이 존재하는 것으로 볼 수 있고, 각국 정부가 비정기적으로 환율의 지나친 변동성을 막기 위해 미세조정(smoothing operation)을 할 경우는 제외되어야 할 것이다. 만약, 시장 왜곡이 있다고 미국정부가 판단할 경우라도, 환율은 간접적인 성격을 가져 사회전반에 영향을 미치므로 만약 저평가된 통화라고 보고 제재를 한다고 하더라도 미국으로의 수출물품완성을 위해 원재료 및 중간재 구입을 위해 소비한 외환이 있는 경우, 혜택의 계산에서도 이런 저평가된 부분을 반영하여 계산해야 한다. 미국 상무부가 IMF 등에서 국제적 합의가 이루어질 만큼의 외환개입이 없는 가상의(hypothetical) 완전시장을 상정하고, 그와 비교하여 혜택을 계산하는 방법을 고안하지 않고 자의적으로 보조금을 계산할 경우에는 이는 보조금 행정 14조 위반이 될 것이다.

마지막으로, 특정성이 있는지를 살펴보면, 특정기업이나 산업에 고환율정책을 법률로 규정하지 않는 한 법률상 특정성은 존재하기 어렵고, 저평가된 통화가치는 특정한 기업이나 산업만이 그 환율로 태환할 수 있는 것이 아니라 모든 기업 및 산업이 외환시장에서 형성된 “시장환율”에 따라 태환하는 것이라, 사실상 특정성의 경우에도 어떤 특정기업 또는 산업에 한해 저평가된 통화가치의 압도적 사용이 있거나 정부의 재량권이 작용할 여지가 없으므로 특정성은 없다고 판단된다. 다만, 미국은 이런 특정성 인정의 어려움을 감안하여, 교역국의 저평가된 통화가치에

대해서 금지보조금으로 포섭하여 특정성이 간주하려는 시도를 할 수 있다.*

- * Panel Report, China-Goes, para 7.84
- * 상소기구는 가격지지에 있어 정부귀속이 필수조건인지에 대한 해석이 명확히 없으므로 향후 다른 사건에서 논의될 경우 논란의 여지는 있다.
- * Canada-Measures Affecting the Export of Civilian Aircraft(“Canada Aircraft”), WT/DS70/AB/R(20 August 1999)
- * Appellate Body Report, Canada-Aircraft, para. 157. (“We also believe that the word “benefit”, as used in Article 1.1(b), implies some kind of comparison. This must be so, for there can be no “benefit” to the recipient unless the “financial contribution” makes the recipient “better off” than it would otherwise have been, absent that contribution.”)
- * Appellate Body Report, United States – Final Countervailing Duty Determination with respect to certain Softwood Lumber from Canada, para. 103. 동 상소 기구는 조사당국은 시장에서 정부의 “지배적 역할”로 인해 국내가격이 왜곡되었다는 사실이 입증된 경우에 대체기준 사용이 가능하다고 판정하였다.

2015년 2월 10일 상원과 하원은 각각 ‘통화저평가조사법(Currency Undervaluation Investigation Act)’과 ‘공정무역을 위한 환율개혁법(Currency Reform for Fair Trade Act)’를 발의한 바 있다. S.433-114thCongress(2015-2016), H.R.820-114thCongress(2015-2016)

- * 미 상무부는 중국 코팅지 상계관세 조사신청 사건에서, 미국 제조자가 중국의 저평가된 위안화 가치는 보조금이면, “수출 활동 및 수출이익과 보조금 수령 사이에는 직접적이며 확실한 인과 관계가 있다”고 주장한 데 대해, 미 제조사측이 위안화 저평가가 수출 또는 수출실적에 따른(contingent on) 것임을 충분히 입증하지 못했다고 판단하여 환율문제에 따른 상계조사를 진행하지 않은 적이 있다. Certain Coated Paper Suitable for High-Quality Print Graphics Using Sheet-Fed Presses from the People’s Republic of China : Initiation of Countervailing Duty Investigation, 74 Fed Reg 53703-53706(20 Oct. 2009)

해당 분석 내용을 미-중 통상분쟁 장기화와 연결하여 판단해 본다면, 미국은 앞으로 미국 달러 환율을 레버리지로 활용하여 중국을 압박할 가능성이 높고, 중국이 추진해온 ‘중국 제조 2025’ 분야 산업군이나 특정 기업군, 4차산업 관련 신기술사업 내지 신산업에 대한 효과적인 견제를 위하여 ‘특정성’과 관련된 정부 개입에 대하여 적극적으로 주장할 가능성이 높다.

한편, 미국의 입장은 더욱 분명해지고 있는 바, 미국 상무부는 2019년 5월 상무부 규칙 개정안을 공개하면서 ‘통화보조금(currency subsidy)’ 관련 ‘이익’과 ‘특정성’에 관한 내

용을 수정할 것을 밝히고 있다.⁵⁶⁸⁾⁵⁶⁹⁾ 이는 환율저평가로 인해 발생하는 보조금에 대하여 상계관세를 부과할 수 있는 직접적인 법적 근거를 제공하게 될 것으로 판단된다.

§ 351.502 국내보조금의 특정성⁵⁷⁰⁾

- (c) 상품무역 분야. [1930년 관세법(Tariff Act Act of 1930)] 제771(5A)(D)조에 따른 의미에서 보조금이 기업 또는 산업군에 제공되었는가에 대한 결정에 대하여, 장관은 그러한 산업군이 국제적으로 상품의 매매에 주를 이루고 있는가를 고려할 수 있다.

§ 351.503 이익⁵⁷¹⁾

- (3) 환율저평가에 대한 특별규칙. 기업이 미국 달러를 고정환율제도에 따른 내국통화로 환전할 때 이익이 주어졌는가를 결정함에 있어 상무장관은 해당 통화가 달러 환율저평가에 대하여 이익이 주어졌는 것으로 판단한다. 이 규칙을 적용함에 있어 상무장관은 재무장관에게 환율에 대한 정부조치의 결과로 조사대상국가의 환율이 저평가되었는지 여부 및 저평가 범위에 관한 재무부의 평가·결과를 제공해 줄 것을 요청하게 된다.

568) §351.503 Benefit

- (b)(3) Special rule for currency undervaluation. In determining whether a benefit is conferred when a firm exchanges United States dollars for the domestic currency of a country under a unified exchange rate system, the Secretary normally will consider a benefit to be conferred when the domestic currency of the country is undervalued in relation to the United States dollar. In applying this rule, the Secretary will request that the Secretary of the Treasury provide Treasury's evaluation and conclusion as to whether the currency of a country is undervalued as a result of government action on the exchange rate and the extent of any such undervaluation.

569) §351.502 Specificity of domestic subsidies

- (c) Traded goods sector. In determining whether a subsidy is being provided to a "group" of enterprises or industries within the meaning of section 771(5A)(D) of the Act, the Secretary may consider enterprises that primarily buy or sell goods internationally to comprise such a group.

570) §351.502 Specificity of domestic subsidies

- (c) Traded goods sector. In determining whether a subsidy is being provided to a "group" of enterprises or industries within the meaning of section 771(5A)(D) of the Act, the Secretary may consider enterprises that primarily buy or sell goods internationally to comprise such a group.

571) §351.503 Benefit

- (b)(3) Special rule for currency undervaluation. In determining whether a benefit is conferred when a firm exchanges United States dollars for the domestic currency of a country under a unified exchange rate system, the Secretary normally will consider a benefit to be conferred when the domestic currency of the country is undervalued in relation to the United States dollar. In applying this rule, the Secretary will request that the Secretary of the Treasury provide Treasury's evaluation and conclusion as to whether the currency of a country is undervalued as a result of government action on the exchange rate and the extent of any such undervaluation.

이번 개정안은 기존의 ‘특정성을 가지고(specific)’, 외국의 제조업자나 수출업자에게 ‘이익(benefit)’이 돌아가게 되는 정부 또는 공공기관에 의한 재정적 기여(19 U.S.C. §1677(5)(B), (D), (E) and §1677(5A).)라는 정의가 명확해 지는 의미를 갖게 된다. 즉, 상무부에서 공개한 개정안에는 WTO 보조금협정의 적용 대상이 되는 보조금 요건 중에서 정부로부터의 재정적 기여(financial contribution by a government)가 있거나 1994 GATT 제16조에 따른 소득 또는 가격 지원(income or price support)이 있었는가, 그리고 ② 1930년 관세법(Tariff Act Act of 1930)Section771(5)(E)에서 정하고 있는 경제적 이익(benefit)과 ③ 1930년 관세법(Tariff Act Act of 1930)Section771(5)(A)에 따른 특정성(specificity)이 있었는지에 판단을 요건으로 하고 있으며, 미국은 이러한 이번 연방규칙(Code of Federal Regulations: CFR) 개정안 발표를 통해 경제적 ‘이익’ 과 ‘특정성’에 대한 개념과 범위를 명확히 하려는 의지를 보이고 있다.⁵⁷²⁾ 이는 향후 중국 등을 환율조작국으로 지정할 가능성과 미국 정부의 미국 우선주의 정책에 대한 강력한 의지를 시사하고 있는 것으로 예상된다.⁵⁷³⁾

트럼프 정부 출범 이후 미국은 중국을 ‘환율조작국’이라는 비판을 지속적으로 제기해 오면서 중국을 환율 집중관찰 대상국으로 지정하여 주시하고 있으며,⁵⁷⁴⁾ 2019년 5월 공개된 미국 재무부 환율보고서에서는 관찰 대상국을 확대하여 일본, 한국, 독일, 이탈리아, 아일랜드, 싱가포르, 말레이시아, 베트남을 ‘환율관찰대상국’으로 지정하고 있다.⁵⁷⁵⁾

572) 주현수, “미국 보호무역조치의 새로운 무기(new weapon), 통화보조금: WTO 보조금 협정 합치성 분석을 중심으로”, 『ISSUE Brief』 Vol.3, 광장 국제통상연구원, 2019, 12~13면.

573) 미국이 중국을 ‘환율조작국’으로 지정할 것인지는 확실치 않은 가운데, 대 중국 무역불균형을 완화하겠다는 트럼프 정부의 정책의 하나로 강력하게 작용할 가능성도 있다. 자세한 내용은, 홍진영·박슬기, “보호무역주의의 확산과 미·중 통상갈등에 관한 연구”, 『중국지역연구』 제5권 제1호, 중국지역학회, 2018.4., 129~135면의 내용을 참조.

574) Department of Treasury, 『Report to Congress- Macroeconomic and Foreign Exchange Policies of Major Trading Partners of the United States』, U.S. Department of the Treasury Office of International Affairs, 2019.5. pp.4~5(<https://home.treasury.gov/system/files/206/2019-05-28-May-2019-FX-Report.pdf> 2019.10.20. 최종검색)

575) Department of Treasury, 『Report to Congress- Macroeconomic and Foreign Exchange Policies of Major Trading Partners of the United States』, U.S. Department of the Treasury Office of International Affairs, 2019.5., pp.5~9(<https://home.treasury.gov/system/files/206/2019-05-28-May-2019-FX-Report.pdf> 2019.10.20. 최종검색)

그동안 미국은 미국 국내법에 근거하여 일방적인 무역구제조치의 적용범위를 확대하는 일련의 과정에서 한국을 초기 대상국가로 한 경우가 많았고, 향후 환율과 관련한 통화보조금 판정과 상계조치에 있어서도 우리나라를 타겟으로 삼을 확률이 있다. 이미 특별시장상황(Particular Market Situation, PMS)과 관련하여, 시장경제국가에 대한 비시장경제국가 간주 규정을 적용하여 대체가격을 기준으로 하여 고율의 덤핑마진을 부과한 적이 있기 때문이다.⁵⁷⁶⁾ 따라서, 미국의 수입규제 대상이 되는 품목에 대한 대체가격 산정 가능성 등을 고려하여 관련 산업의 Global Value Chain을 다양화하는 한편, 중국과의 공동제소 가능성에 대비하고, 통상당국 차원에서도 다른 관찰대상국들과의 정보 교류 및 공동 대응 등 다양한 전략 방안을 수립할 필요가 있다.

576) 주현수, “미국 보호무역조치의 새로운 무기(new weapon), 통화보조금: WTO 보조금 협정 합치성 분석을 중심으로”, 『ISSUE Brief』 Vol.3, 광장 국제통상연구원, 2019, 14면.

Korea
Legislation
Research
Institute

참고문헌

참고문헌

I. 국내문헌

- 김미옥 등, “최근 미중 통상분쟁의 확산 동향”, 『Global Market Report』 19-093, KOTRA, 2019.9.
- 강유덕, “미국의 보호무역주의에 대한 EU의 대응과 대미 통상정책의 변화”, 『통합유럽 연구』 제10권 2호, 서강대학교 국제지역문화원, 2019.9.
- 안서배 외, “미국의 중국 환율조작국 지정 전개와 영향”, 『오늘의 세계경제』 19-20, 대외경제정책연구원, 2019.8.8.
- 이주윤, “WTO 최신 분쟁사례의 특성과 한국의 대응방안”, 『Global Legal Issues』, Vol. 19, No. 2, 2019, 8.
- 주현수, “미국 보호무역조치의 새로운 무기(new weapon), 통화보조금: WTO 보조금 협정 합치성 분석을 중심으로”, 『ISSUE Brief』 Vol.3, 광장 국제통상연구원, 2019.7.
- 하영규·우수한, “미국의 한국 자동차철강 통상정책 관련 연구”, 『통상정보연구』 제21권 2호, 한국통상정보학회, 2019.6.
- Sébastien Miroudot, “Trade Policy Implications of the Digital Transformation,” 『ISSUE Brief』 Vol.3, 광장 국제통상연구원, 2019
- USTR, 『2019년 스페셜 301조 보고서(2019 Special 301 Report)』(번역본), 한국지식재산연구원, 2019.6.28.(https://www.kiip.re.kr/board/data/view.do?bd_gb=data&bd_cd=3&bd_item=0&po_item_gb=2&po_item_cd=&po_no=12510)

- 신재하·임요준, “중국 사이버 안전법에 관한 연구”, 『중국법연구』 제37집, 중국법학회, 2019.2.
- 인즈후이·최창환, “미국 무역확장법 제232조 조치는 GATT/WTO 규정에 타당한가?”. 『무역학회지』 제44권1호, 한국무역학회, 2019.2.
- 한국무역협회, 『한·미 통상현안 사례분석집』, 2019.1.15.
- 설송이·이미연, “미국의 2019년 통상정책 방향 및 시사점”, 『KITA 통상리포트』, 2019 vol. 01, 한국무역협회, 2019.1.
- 이운진, “EU의 WTO 개혁 구상안 발표 배경과 속내”, KOTRA 브뤼셀 무역관, 2019.1.18.
- 배찬권, 엄준현, 정민철·이장완, 『신보호주의하에서 미국 무역구제제도의 변화와 주요 사례 연구』, 대외경제정책연구원, 2018.12.
- 표인수, “미국의 국가안보를 이유로 한 외국인투자제한의 법률적 검토-Ralls Case를 중심으로”, 『통상법률』 141호, 법무부 국제법무과, 2018.11.
- 김명아, “중국의 지식재산권 관련 법규 및 정책 동향과 시사점- 미중통상분쟁과 중국의 지식재산권 정책 추진의 방향성 예측”, 『CSF 전문가 오피니언』, 대외경제정책연구원, 2018.9.
- 법무부, 「최신 미국 통상법」, 법무부, 2018.9.
- 김명아, “중국의 인공지능 관련 정책 추진 동향과 제도적 시사점”, 『CSF 전문가 오피니언』, 대외경제정책연구원. 2018.8.
- 서은아, “국제법상 주권평등원칙의 재정립-국제통상규범의 관계 및 개정방향을 중심으로”, 『법학논집』 제38권 제2호, 전남대학교 법학연구소, 2018.5

- 신건호, “‘왕관의 보석’, 괜찮을까?”, 『나라경제』, Vol. 330, 2018.5.
- 홍진영·박슬기, “보호무역주의의 확산과 미·중 통상갈등에 관한 연구”, 『중국지역연구』 제5권 제1호, 중국지역학회, 2018.4.
- 법률신문 2018.10.05. 기사, “미국 CFIUS 개정안 발효 - 개정법의 요지 및 시사점 -” (<https://m.lawtimes.co.kr/Content/Article?serial=147132>)
- 윤대균, 『브로드컴의 퀄컴 인수 불발, 그 배경과 시사점』, TechM·한국인터넷진흥원, 2018.4.5. (http://techm.kr/bbs/board.php?bo_table=article&wr_id=4824)
- 강성진, “EU의 국가 안보 근거 외국인 직접 투자 규제 규칙 도입 논의 및 한국에 대한 함의”, 『국제경제법연구』 제16권 1호, 한국국제경제법학회, 2018.3.7.
- 공수진, “미국 제301조 제도의 개정과 전망”, 『국제경제법연구』 16권 1호, 한국국제경제법학회, 2018.3.
- 배찬권, 엄준현, 정민철, “최근 미 세이프가드(통상법201조) 조치의 주요 쟁점과 대응 방안”, 『KIEP 오늘의 세계경제』 Vol.18 No.5, 대외경제정책연구원, 2018.2.21.
- 한국국제경제법학회, 『신국제경제법』, 박영사, 2018
- 유지영, “국가 안보 위협 논란에 따른 미국의 1962년 무역확장법 232조 수입조치에 대한 통상법적 쟁점”, 『통상법률』 138호 논단, 법무부 국제법무과, 2017.12.
- 이정민, “미국, 무역확대법 232조 심층분석과 전망”, KOTRA 미국워싱턴무역관, 2017. 7. 17.
- 이지수, “무역제한조치와 안보 - WTO 안보상 예외에 관한 해결되지 않은 문제들”, 『국제경제법연구』 15권3호, 한국국제경제법학회, 2017.11.

- 김대순, 『국제법론』 제19판, 삼영사, 2017.
- USTR, 『2016년 스페셜 301조 보고서(2016 Special 301 Report)』(번역본), 한국지식재산연구원, 2016.11.7.
- USTR, 『2013년 스페셜 301조 보고서(2013 Special 301 Report)』(번역본), 한국지식재산연구원, 2013.11.7.
- 산업통상자원부·무역위원회, 국내산업의 안전망 - 무역구제제도 안내 브로슈어, 2014. 6.1.(http://www.ktc.go.kr/uploads/ktc_brochure.pdf)
- 이환규, “미국의 무역구제제도 연구”, 『미국헌법연구』 25권1호, 미국헌법학회, 2014.4.
- 이재민, “국내법 우선 적용조항과 비엔나 협약 제 27조”, 『법학논총』 28집 4호, 한양대학교, 2011.12.
- 이화준, 문용철, 『해외진출 우리기업을 위한 러시아 법령 해설』, 법무부, 2011.8.
- 손태우, “국가안보(National Security)로 인한 미통상법의 변화와 WTO 규범과의 상충에 관한 연구”, 『법학연구』 제51권 4호, 부산대학교 법학연구소, 2010.11.
- 권영민, “미국의 보호주의 통상제도에 대한 비판: 반덤핑 및 상계관세를 중심으로”, 『한국경제연구원 연구보고서』 05-10, 한국경제연구원, 2005.6.10.
- 이명진, 『다자간 과학기술협력 진흥방안: 다자간 협의체 참여를 중심으로』, 과학기술정책연구원, 2001.5.

II. 국외문헌

U.S. Department of the Treasury, 『The Committee on Foreign Investment in the United States (CFIUS)』, 2019.

(<https://home.treasury.gov/policy-issues/international/the-committee-on-foreign-investment-in-the-united-states-cfius>)

Stormy-Annika Mildner, “America First” - U.S. Trade Policy under President Donald Trump, 11 July

2019(<https://english.bdi.eu/article/news/america-first-u-s-trade-policy-under-president-donald-trump/>)

USTR(Office of the United States Trade Representative), 『2019 Special 301 Report』, April 2019.

(<https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/reports-and-publications/2019/2019-special-301-report>)

USTR(Office of the United States Trade Representative), 『2018 Special 301 Report』, April 2018.

(<https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/reports-and-publications/2018/2018-special-301-report-0>)

USTR(Office of the United States Trade Representative), 『2019 Trade Policy Agenda and 2018 Annual Report』, March 2019.

(<https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/reports-and-publications/2019/2019-trade-policy-agenda-and-2018>)

USTR(Office of the United States Trade Representative), 『2018 Trade Policy Agenda and 2017 Annual Report』, March 2018.

(<https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/reports-and-publications/2018/2018-trade-policy-agenda-and-2017>)

USTR(Office of the United States Trade Representative), 『2017 Trade Policy Agenda and 2016 Annual Report』, March 2017.

(<https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/reports-and-publications/2017/2017-trade-policy-agenda-and-2016>)

USTR(Office of the United States Trade Representative), 2018 National Trade Estimate Report on FOREIGN TRADE BARRIERS, 2018. 6.

White House, 『National Security Strategy of the United States of America』, December 2017.

(<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>)

Special Committee on National Emergencies and Delegated Emergency Powers United States Senate, 『A Brief History of Emergency Powers in the United States- A Working Paper』, July

1974(https://books.google.co.kr/books?id=eRU9_wf1oGcC&printsec=frontcover&dq=inauthor:%22United+States.+Congress.+Senate.+Special+Committee+on+National+Emergencies+and+Delagated+Emergency+Powers%22&hl=ko&sa=X&ved=0ahUKEwiSxvKqhIDmAhUIPnAKHQhBIQQ6AEIJzAA#v=onepage&q&f=false)

Brennan Center for Justice, A Guide to Emergency Powers and Their Use, 2019.

(https://www.brennancenter.org/sites/default/files/2019-10/2019_10_15_EmergencyPowersFULL.pdf)

Christopher A. Casey et al., The International Emergency Economic Powers Act: Origins, Evolution, and Use, CRS Report, R45618, August 1, 2019

(<https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R45618>)

Rachel F. Fefer, Vivian C. Jones, Section 232 of the Trade Expansion Act of 1962, Congressional Research Service, UPDATED, July 16, 2019(IF10667 · VERSION 14)
(<https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF10667>)

Rachel F. Fefer, Vivian C. Jones, Section 232 of the Trade Expansion Act of 1962, IN FOCUS, Congressional Research Service, UPDATED, July 16, 2019
(<https://fas.org/sgp/crs/misc/IF10667.pdf>)

James K. Jackson, “The Committee on Foreign Investment in the United States”, 『In Focus』, Congressional Research Service, Oct 23, 2019
(<https://crsreports.congress.gov/product/pdf/RL/RL33388>)

James K. Jackton, The Committee on Foreign Investment in the United States(CFIUS), CRS Report, Congress Research Service, Updated August 6, 2019
(<https://fas.org/sgp/crs/natsec/IF10177.pdf>)

James K. Jackton, The Committee on Foreign Investment in the United States(CFIUS), CRS Report, Congress Research Service, May 15, 2019
(<https://www.hsdl.org/?view&did=825506>)

Jennifer K. Elsea, Definition of National Emergency under the National Emergencies Act, Congressional Research Service, March 1, 2019
(<https://crsreports.congress.gov/product/pdf/LSB/LSB10267>)

Jennifer K. Elsea, Definition of National Emergency under the National Emergencies Act, IN FOCUS, Congressional Research Service, March 1, 2019
(<https://fas.org/sgp/crs/natsec/LSB10267.pdf>)

- James K. Jackton, The Committee on Foreign Investment in the United States(CFIUS), CRS Report, Congress Research Service, February 5, 2019
(<https://www.hsdl.org/?abstract&did=822323>)
- James K. Jackton, The Committee on Foreign Investment in the United States(CFIUS), IN FOCUS, Congress Research Service, February 5, 2019
(<https://www.hsdl.org/?abstract&did=822323>)
- L. Elaine Halchin, National Emergency Powers, CRS Report for Congress, Congressional Research Service, 5 August 2019
(<https://crsreports.congress.gov/product/pdf/RL/98-505>)
- Ian F.Fergusson, Paul K. Kerr, The U.S. Export Control System and the Export Control Reform Initiative, CRS Report, Congress Research Service, April 5, 2019
(<https://fas.org/sgp/crs/natsec/R41916.pdf>)
- SUPREME COURT OF THE UNITED STATES, DONALD J. TRUMP, PRESIDENT OF THE UNITED STATES, ET AL. v. SIERRA CLUB, ET AL., No. 19A60, 2019.7.26.
- The Department of Treasury, 『CFIUS Reform: Foreign Investment National Security Reviews』, CRS In Focus, Updated October 3, 2019
(<https://fas.org/sgp/crs/natsec/IF10952.pdf>)
- Nancy A. Fischer, et. al., Update on U.S. Government Review of “Emerging and Foundational” Technologies, July 29, 2019
(<https://www.jdsupra.com/legalnews/update-on-u-s-government-review-of-93470/>)
- Andrea Winn, U.S. Export Controls: What Has Changed?, 2 July 2019
(<https://worldview.stratfor.com/horizons/united-states-export-control-reform-foreign-policy-stratfor-blog-part-3>)

Department of Treasury, 『Report to Congress- Macroeconomic and Foreign Exchange Policies of Major Trading Partners of the United States』, U.S. Department of the Treasury Office of International Affairs, 2019.5.
(<https://home.treasury.gov/system/files/206/2019-05-28-May-2019-FX-Report.pdf>)

Statement from the President Regarding Emergency Measures to Address the Border Crisis, May 30, 2019
(<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/statement-president-regarding-emergency-measures-address-border-crisis>)

Scott R. Anderson and Kathleen Claussen, The Legal Authority Behind Trump’s New Tariffs on Mexico, June 3, 2019
(<https://www.lawfareblog.com/legal-authority-behind-trumps-new-tariffs-mexico>)

Peter Lichtenbaum, et al., Defining “Emerging Technologies”: Industry Weighs In on Potential New Export Controls, April 17, 2019
(<http://www.chinabusinessreview.com/defining-emerging-technologies-industry-weighs-in-on-potential-new-export-controls/>)

James K. Jackton, The Committee on Foreign Investment in the United States(CFIUS), IN FOCUS, Congress Research Service, February 5, 2019
(<https://www.hsdl.org/?abstract&did=822323>)

White House Office of Trade and Manufacturing Policy, 『How China’s Economic Aggression Threatens the Technologies and Intellectual Property of the United States and the World』, 2018.6

Tetyana Payosova, Gary Clyde Hufbauer and Jeffrey J. Schott, “The Dispute Settlement Crisis in the World Trade Organization: Causes and Cures”, PIIE Policy Brief, March 2018

Farhad Jalinous, Karalyn Mildorf, Keith Schomig, Stacia J. Sowerby, National security reviews 2018: A global perspective, WHITE&CASE
(<https://www.whitecase.com/publications/insight/national-security-reviews-2018-united-states>)

Kevin J. Wolf et al., The Export Control Reform Act of 2018 and Possible New Controls on Emerging and Foundational Technologies, 12 September 2018
(<https://www.akingump.com/images/content/9/7/v2/97168/International-Trade-Alert-09-12-2018-The-Export-Control-Refo.pdf>)

Foreign Investment and U.S. National Security, Council on Foreign Relations
(<https://www.cfr.org/background/foreign-investment-and-us-national-security>)

White & Case LLP, 『CFIUS Reform Becomes Law: What FIRRMA Means for Industry』, 2018.8.13.
(<https://www.whitecase.com/publications/alert/cfius-reform-becomes-law-what-firma-means-industry>)

United States Challenges Five WTO Members Imposing Illegal Tariffs Against U.S. Products, 07/16/2018
(<https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2018/july/united-states-challenges-five-wto>)

Covington, Export Control Reform Act is Finalized in Congress, 30 July 2018
(https://www.cov.com/-/media/files/corporate/publications/2018/07/export_control_reform_act_is_finalized_in_congress.pdf)

U.S. Department of Commerce Initiates Section 232 Investigation into Auto Imports, May 23, 2018
(<https://www.commerce.gov/news/press-releases/2018/05/us-department-commerce-initiates-section-232-investigation-auto-imports>)

Adjusting Imports of Automobiles and Automobile Parts Into the United States, May 17, 2019

(<https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/adjusting-imports-automobiles-automobile-parts-united-states/>)

83 FR 58201, Review of Controls for Certain Emerging Technologies, 19 November 2018, p. 58202

(<https://www.bis.doc.gov/index.php/documents/regulations-docs/federal-register-notices/federal-register-2018/2351-fr58201/file>)

President Trump Approves Section 232 Tariff Modifications, March 22, 2018

(<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-trump-approves-section-232-tariff-modifications/>)

USTR, “ Issue Focus: Free Trade Zones”, 『2018 Out-of-Cycle Review of Notorious Markets』 (https://ustr.gov/sites/default/files/2018_Notorious_Markets_List.pdf)

Presidential Proclamation on Adjusting Imports of Steel into the United States, March 8, 2018

(<https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidential-proclamation-adjusting-imports-steel-united-states/>)

U.S. Department of Commerce Bureau of Industry and Security Office of Technology Evaluation, The Effect of Imports of Steel on the National Security and Investigation Conducted under Section 232 of the Trade Expansion Act of 1962, as Amended, January 11, 2018

Section 232 Investigations : The Effect of Imports on the National Security

(<https://www.bis.doc.gov/index.php/other-areas/office-of-technology-evaluation-ote/section-232-investigations>)

- The White House, 『National Security Strategy of the United States of America』, December 2017.
(<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>)
- Catherine Padhi, Emergencies Without End: A Primer on Federal States of Emergency, Lawfare, December 8, 2017
(<https://www.lawfareblog.com/emergencies-without-end-primer-federal-states-emergency#>)
- Anthony H. Cordesman, President Trump’s New National Security Strategy, December 18, 2017 (<https://www.csis.org/analysis/president-trumps-new-national-security-strategy>)
- John D. Mcinerney and Michele D. Lynch, “Chapter 3. United States: judicial review: a cornerstone of trade remedies practice,” Edited by Müslüm Yılmaz, 『Domestic Judicial Review of Trade Remedies : Experiences of the Most Active WTO Members』, Cambridge University Press, 2013. DEPARTMENT OF COMMERCE, Bureau of Industry and Security, 15 CFR Parts 732, 734, 738, 740, 742 and 774, [Docket No. 110310188 - 2058 - 03], Revisions to the Export Administration Regulations (EAR): Export Control Classification Number 0Y521 Series, Items Not Elsewhere Listed on the Commerce Control List (CCL), Federal Register/Vol. 77, No. 72/Friday, April 13, 2012/Rules and Regulations
(<https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2012-04-13/pdf/2012-8944.pdf>)
- Rüdiger Wolfrum, Peter-Tobias Stoll and Karen Kaiser (eds.), WTO-Institutions and Dispute Settlement (Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2006)
- The Effect of Imports of Iron Ore and Semi Finished Steel on the National Security, an Investigation Conducted Under Section 232 of the Trade Expansion Act of 1962, as amended, U.S. Department of Commerce, Bureau of Export Administration, 2001.10

David D. Knoll, Section 232 of the Trade Expansion Act of 1962: Industrial Fasteners, Machine Tools and Beyond, 10 Md. J. Int'l L. 55, 1986

Executive Order 12205--Prohibiting certain transactions with Iran, Apr. 7, 1980
(<https://www.archives.gov/federal-register/codification/executive-order/12205.html>)

Executive Order 12170--Blocking Iranian Government property, Nov. 14, 1979
(<https://www.archives.gov/federal-register/codification/executive-order/12170.html>)

Presidential War Powers Bill Statement on Signing H.R. 7738 Into Law, December 28, 1977
(<https://www.presidency.ucsb.edu/documents/presidential-war-powers-bill-statement-signing-hr-7738-into-law>)

The National Emergencies Act(Public Law 94-412)-Source Book: Legislative History, Texts, and Other Documents, Committee on Government Operations and The Special Committee on National Emergencies and Delegated Emergency Powers, United States Senate, November 1976

Proclamation 4074 – Imposition of Supplemental Duty for Balance of Payments Purposes, August 15, 1971
(<https://www.presidency.ucsb.edu/documents/proclamation-4074-imposition-supplemental-duty-for-balance-payments-purposes>)

A Brief History of Emergency Powers in the United States, Special Committee on National Emergencies and Delegated Emergency Powers United States Senate, July 1974, US GPO

Stanley D. Metzger, The Trade Expansion Act of 1962, The Georgetown Law Journal, Vol.51, No. 3, Spring 1963

John Locke, Two Treatises of Government, ed. Thoma I. Cook, Hafner, 1947

J. Reuben Clark, Jr., *Emergency Legislation Passed Prior to December, 1917: Dealing with the Control and Taking of Private Property for the Public Use, Benefit, or Welfare* (Washington, DC: GPO, 1918)

押田 努, 安全保障輸出管理法体系の再構築に向けた視点, *CISTEC Journal* 2012.11 No.142

Ⅲ. 참고 인터넷 사이트

www.wto.org (세계무역기구)

www.fta.go.kr (산업통상자원부 FTA)

www.kiip.re.kr (한국지식재산연구원)

www.kotra.or.kr (대한무역투자진흥공사)

www.whitehouse.gov (미국 백악관)

www.treasury.gov (미국 재무부)

www.ustr.gov (미국 무역대표부)

<https://crsreports.congress.gov/> (미국 의회 조사 보고서 검색 페이지)

<https://www.congress.gov/> (미국 의회)

<https://www.law.cornell.edu/> (미국 코넬 법대)

<https://www.dtsa.mil/> (미국 국방부)

www.winston.com (미국 winston)

www.cistec.or.jp/ (일본 CISTEC)

KOREA
LEGISLATION
RESEARCH
INSTITUTE

부
록

[부록] 미·중 무역전쟁 분야별 주요 쟁점 관련 뉴스기사 및 주요내용

■ 미·중 무역전쟁 분야별 주요 쟁점 관련 뉴스기사 및 주요내용 종합		
키워드	일 시	주요내용
관세 부과	2018년 8월	● 미국은 이미 500억달러 규모의 중국 수입품에 25%의 고율 관세를 부과함. 중국은 미국과 동일한 500억달러 규모의 보복관세로 맞서고 있으며 이는 현재 무역전쟁으로 영향을 받고 있는 양국 교역품이 1000억달러에 달한다는 의미. 미국과 중국은 지난 22~23일 무역분쟁관련해 대화를 시도했지만 별다른 성과를 얻지 못했음 ⁵⁷⁷⁾
	2018년 12월	● 세라 샌더스 백악관 대변인은 1일 G20 회의가 열렸던 아르헨티나 부에노스아이레스에서 성명을 발표해 “미국과 중국은 90일 동안 지식재산권 보호와 비관세장벽, 사이버 침입, 절도 등 문제에 대한 구조적인 변화를 위한 협상에 나설 것”이라면서 지난 9월24일부터 2000억달러 규모의 중국산 제품에 부과하고 있던 관세율 10%를 내년 1월1일 25%로 인상하려던 계획을 보류한다고 밝힘 ⁵⁷⁸⁾
	2019년 5월	● 미국의 보복관세 부과에 대해 중국 공산당 기관지 인민일보가 “반격을 위해 희토류를 사용할 준비가 되어 있다”며 “경고하지 않았다고 말하지 마”라는 경고장을 미국에 보냈다고 주요 외신들이 보도. 중국의 희토류 자재는 미국의 대중국 상품 적자(4200억 달러) 가운데 상대적으로 적은 부분이지만 아이폰, 전기자동차, 첨단 정밀무기 생산에 결정적임 ⁵⁷⁹⁾
	2019년 6월	● 도널드 트럼프 미국 대통령과 시진핑 중국 국가주석은 29일 주요 20개국(G20) 정상회의가 열리는 일본 오사카에서 정상회담을 갖고 무역협상 재개에 합의. 앞서 미국은 중국이 무역협상 합의안을 돌연 거부했다며 중국산 수입품에 대한 대규모 추가 관세 부과를 경고했고, 중국도 보복 관세를 부과하겠다고 반발하면서 협상이 잠정 중단된 바 있음 ⁵⁸⁰⁾

577) 이데일리 2018.08.27. ““강경파’ 득세한 美, 올 가을 中겨냥 무역전쟁 공세 강화”
(<https://www.edaily.co.kr/news/read?newsId=03322646619311584&mediaCodeNo=257&OutLnkChk=Y> 2019.06.26. 최종검색)

578) 이코노믹리뷰 2018.12.03. “미중 무역전쟁 파도에 춤추는 헬컴...NXP 인수 재추진설 ‘모락모락’”
(<http://www.econovill.com/news/articleView.html?idxno=351764> 2019.06.25. 최종검색)

579) 조세일보 2019.05.30. “희토류, 중국의 반격카드로 사용 될 듯... 핫 이슈로 부각”
(<http://www.joseilbo.com/news/htmls/2019/05/20190530377638.html> 2019.07.05. 최종검색)

■ 미·중 무역전쟁 분야별 주요 쟁점 관련 뉴스기사 및 주요내용 종합		
키워드	일 시	주요내용
관세 부과	2019년 7월	<ul style="list-style-type: none"> ● 미국과 중국의 무역 분쟁이 1년째 이어지면서 미국 내 소비자들은 중국산 대신 한국이나 베트남·대만·방글라데시 등 다른 아시아 국가 제품으로 눈을 돌리고 있다고 3일(현지시간) CNN이 보도. 미 정부는 현재 2500만달러어치 중국산 제품에 25% 관세를 부과하고 있으며, 이 때문에 중국에서 생산되는 모자·자전거·핸드백 등 소비재와 세탁기·건조기 등 가전제품의 미국 내 가격이 크게 오름⁵⁸¹⁾ ● 중국의 세계 최대 통신장비 업체인 화웨이(華為)에 대한 미국의 제재 해제 문제가 미·중 무역협상 최대 의제로 부상. 만약 협상이 결렬된다면 미국은 이미 경고했던 것처럼 3000억 달러 상당 중국산 제품에 대해 추가 관세 부과를 강행할 것이며, 무역전쟁은 다시 악화할 가능성이 있음⁵⁸²⁾ ● 30일부터 31일까지 양일간 상하이에서 미중무역 고위급 협상 개최. 이번 협상에서 중국의 구조개혁과 미국의 관세철폐로 이어지는 '빅딜'에 대한 기대는 어려운 상황이라고 분석하며 미국이 중국 통신장비 기업인 화웨이에 대한 제재를 풀어주고 중국이 미국 농산물 구매를 확대하는 '스몰딜' 수준의 협상을 통해 추후 다시 한번 미중무역 구도에 대해 논의할 수 있는 여지를 만들어보는데 집중할 가능성이 높음⁵⁸³⁾ ● 로버트 라이트하이저 미국 무역대표부(USTR) 대표와 스티븐 므누신 재무장관이 이끄는 미국 협상단이 30일 상하이에 도착해 중국 류허 부총리가 이끄는 현지 대표단과 협상을 시작했으나 합의 이행 방안과 관세

580) 오마이뉴스 2019.06.29. “미중 무역협상 재개하기로... 트럼프-시진핑 '전격 합의’”

(http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002549806&CMPT_CD=P0010&utm_source=naver&utm_medium=newsearch&utm_campaign=naver_news 2019.07.05. 최종검색)

581) 뉴스1 2019.07.04. “미중 무역전쟁에... 美, 한국·베트남산 등 수입 급증” (<http://news1.kr/articles/?3662401> 2019.07.05. 최종검색)

582) 세계일보 2019.07.05. “미중 무역협상 관건은 '화웨이'... 합의 안되면 즉각 결렬 우려”

(<http://www.segye.com/newsView/20190705503337?OutUrl=naver> 2019.07.05. 최종검색)

■ 미-중 무역전쟁 분야별 주요 쟁점 관련 뉴스기사 및 주요내용 종합		
키워드	일 시	주요내용
관세 부과	2019년 7월	철폐 등에서 난맥상을 보이자 트럼프 미국 대통령은 31일 트위터를 통해 “중국은 우리 농산품 구매를 시작하기로 했으나, 아직 신호가 없다”면서 “그들은 항상 마지막에 그들의 이익을 위해 합의를 바꾼다”고 비난. 그는 이어 “중국은 민주당의 융통성 없는 사람 중 한 명이 당선되는지 지켜보려고 아마 우리의 대선을 기다릴 것”이라면서 “내가 (대선에서) 승리한다면 그들이 얻는 합의가 현재 협상보다 훨씬 더 가혹하거나 아예 합의가 이뤄지지 않을 수 있다”고 밝힘 ⁵⁸⁴⁾
	2019년 8월	<ul style="list-style-type: none"> ● 도널드 트럼프 미국 대통령은 세계 경제 전망에 대한 새로운 위협으로 미국과 중국 간의 무역전쟁을 고조시키면서, 오는 9월 1일부터 3천억 달러의 중국 상품에 대해 추가로 10%의 관세를 부과할 수 있다고 밝힘. 이 발표로 인해 금융시장이 불안정하게 되었고, 이는 채권 매입과 광범위한 지분 매각으로 이어짐. 트럼프 대통령은 “이미 25%의 관세를 매긴 2,500억 달러는 포함하지 않는다”고 하며 “우리는 포괄적 무역 거래에 대해 중국과 긍정적인 대화를 지속하기를 기대하며, 양국간의 미래가 매우 밝은 것이 될 것이라고 느낀다!” 라고 말함. 또한 단계적으로 관세를 인상할 수도 있을 것이라고 함. 즉, 10%에서 시작하여 25% 이상으로 이동할 수 있다는 의미임. 그러나 “필수적으로” 이와 같이 하려고 하는 것은 아니라고 덧붙였음.⁵⁸⁵⁾ ● 중국은 추가 관세에 대응하여 미국산 농산물 구매 계획을 중단한다고 발표⁵⁸⁶⁾

583) The Wall Street Journal 2019.07.28. “U.S.-China Trade Talks Set to Resume With Modest Expectations”
(https://www.wsj.com/articles/expectations-modest-as-u-s-china-trade-negotiators-resume-talks-in-shanghai-11564306201?mod=hp_lead_pos1 2019.07.29. 최종검색)

584) 이코노믹 리뷰 2019.07.31. “미중 무역협상 시작부터 기싸움... "돌파구 찾기 어렵다””,
(<http://www.econovill.com/news/articleView.html?idxno=368686> 2019.07.31. 최종검색)

585) Financial Times, 2019.08.02. “Donald Trump to hit \$300bn in Chinese goods with 10% tariff”,
(<https://www.ft.com/content/be1f5096-b482-11e9-bec9-fdcab53d6959> 2019.08.05. 최종검색)

586) 环球时报, 2019.08.06. “中国相关企业暂停新的美国农产品采购”.

■ 미-중 무역전쟁 분야별 주요 쟁점 관련 뉴스기사 및 주요내용 종합		
키워드	일 시	주요내용
관세 부과		<ul style="list-style-type: none"> ● 중국 상품을 대상으로 한 미국의 평균 관세율이 오는 9월에 20%를 돌파할 것으로 전망. 미국 정부가 계획대로 내달 중국에 추가관세를 부과하면 중국 제품 전체에 대한 미국의 평균 관세율은 21.5%를 기록하게 됨. 중국에 대한 미국의 평균 관세율은 2017년 세계무역기구(WTO)의 최혜국대우 원칙에 따라 3.1%였지만, 현재는 18.3%까지 급등한 상태. 그간 트럼프 대통령은 중국이 WTO 회원국으로서 부당한 이익을 얻는다고 목소리를 높이며 수시로 이를 지적해 옴. 이에 트럼프 대통령은 2016년 공화당 대선후보 시절 중국을 환율조작국으로 지정하고 중국 제품에 45% 관세를 부과하겠다는 공약을 내놓은 바 있음.⁵⁸⁷⁾ ● CNBC와 블룸버그 통신 등은 12일 스위스 UBS 증권사의 보고서를 인용, 미국이 아직 제재관세를 부과하지 않은 나머지 중국산 수입제품에 제재관세를 적용할 경우 이후 1년간 중국 국내총생산(GDP) 증가율이 0.3% 포인트 떨어지고 특히 그 충격이 올해 4분기에 집중적으로 나타날 것으로 전망. UBS 증권사의 왕타오(汪濤) 중국 수석 이코노미스트가 작성한 보고서는 미중 통상분쟁 격화로 중국 경제성장률이 그간 예상치 2019년 6.2%, 2020년 6.1%에서 6.1%와 5.8%로 각각 저하할 것으로 예상⁵⁸⁸⁾ ● 중국 정부는 미국의 추가관세 발동에 대응하여 ‘신뢰할 수 없는 기업’ 명단을 공표할 예정. 상무부 가오핑(高峰) 대변인은 22일 정례 기자회견에서 “만일 미국 측이 새로운 제재관세(중국 제품 3000억 달러 상당에 10% 추가관세) 부과 조치를 강행할 경우 중국은 국가와 국민의 이익을 지키기 위해 상응하는 대항조치를 취할 수밖에 없다”고 경고⁵⁸⁹⁾

- (<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1641078260023021084&wfr=spider&for=pc> 2019.08.12. 최종검색)
- 587) 데일리한국, 2019.08.11. “美, 對중국 평균관세율 20% 돌파 임박”, (<http://daily.hankooki.com/lpage/economy/201908/dh20190811165235138100.htm> 최종검색 2019.08.11.)
- 588) 뉴시스 2019.08.12. “[올댓차이나] “美, 중국에 추가관세 발동시 내년 中성장률 5.8%” UBS” (http://www.newsis.com/view/?id=NISX20190812_0000738986&cID=10101&pID=10100 최종검색 2019.08.13.)
- 589) 뉴시스 2019.08.23., “[올댓차이나] 中, 대미 보복용 ‘신뢰할 수 없는 기업 명단’ 곧 발표”,

■ 미-중 무역전쟁 분야별 주요 쟁점 관련 뉴스기사 및 주요내용 종합		
키워드	일 시	주요내용
관세 부과		<ul style="list-style-type: none"> ● 트럼프 대통령 18일 삼성과 경쟁하는 애플에 대한 지원 방안을 모색 중임을 시사. 미 정부가 조만간 애플의 가격 경쟁력 확보를 위한 지원 조치에 나설 가능성이 높아지고 있음. 현재 애플은 대부분의 제품을 중국에서 생산하고 있으며 특히 에어팟과 에어워치 등은 다음 달 1일부터 10%의 관세를 적용받게 됨. 아이폰은 12월 15일 이후 관세 부과 대상. 삼성은 미국으로 수출하는 스마트폰 대부분을 베트남과 인도 등에서 생산하고 있어 관세 적용 대상이 아님.⁵⁹⁰⁾ ● 무역적자 해결책으로 고율관세 부과와 인위적인 통화가치 절하 조치가 별 효과가 없을 것으로 전망함. 고율 관세를 부과하면 상대국이 무역 거래선을 바꾸기 때문에 전체적인 무역 불균형을 줄이지 못할 것. 관세율 인상이 무역불균형을 해소하기 보다는 생산자와 소비자가 치러야 할 비용만 증가시키고 투자를 줄여 전 세계 공급망 교란과 글로벌경제 성장을 해칠 가능성이 있음.⁵⁹¹⁾
	2019년 9월	<ul style="list-style-type: none"> ● 미국과 중국은 이번 달 차관급 실무협의 뒤 다음 달 초 고위급 협상을 이어갈 예정. 피터 나바로 백악관 무역정책국장이 지난주 말에 언론과의 인터뷰에서 기술 탈취, 환율 조작 등 중국의 이른바 7대 죄악을 거론하며 무역협상에서도 이를 다뤄야 한다고 주장⁵⁹²⁾ ● 트럼프 미 대통령이 트위터를 통하여 “2500억 달러 규모의 중국산 제품에 대한 관세 인상을 10월 1일에서 10월 15일로 연기하기로 했다”고 밝힘. 트럼프 대통령은 이와 함께 중국이 일부 미국 제품에 대한 추가관세를 면제한데 대해 “큰 조치”라며 환영의 뜻을 표시.⁵⁹³⁾ 중국 국무원 관세

(http://www.newsis.com/view/?id=NISX20190823_0000749191&cID=10101&pID=10100 최종검색 2019.08.23.)
590) 동아일보 2019.08.23., “팀 쿡은 내게 전화하기 때문에 훌륭한...삼성과 관세 불공평 문제 도와줄 것”,

591) Gustavo Adler, Luis Cubeddu, and Gita Gopinath, 2019.08.21., “Taming the Currency Hype”, IMF Blog (<https://blogs.imf.org/2019/08/21/taming-the-currency-hype/> 최종검색 2019.08.22.)

592) SBS CNBC 뉴스 2019.09.11. “애플, ‘83만원’ 아이폰11 공개...13일부터 사전예약”

593) The Wall Street Journal, 2019.09.11.. “Trump to Delay Tariffs on China by Two Weeks”,

■ 미-중 무역전쟁 분야별 주요 쟁점 관련 뉴스기사 및 주요내용 종합		
키워드	일 시	주요내용
관세 부과	2019년 9월	<p>세칙위원회는 앞서 사료용 유청, 농약, 윤활유 등 16가지 미국 제품에 대한 25% 관세(지난해 7월부터 부과)를 이달 17일부터 내년 9월 16일 까지 한시적으로 면제한다고 발표</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 10월 초 열릴 미중 무역협상을 앞두고 중국이 미국 농축산물 구매 재개를 위한 절차를 시작했다고 밝힘. 가오핑 중국 상무부 대변인은 정례 브리핑에서 “중국 기업들이 이미 미국산 농산물 구매를 위해 가격 문의를 시작했다”면서 “대두와 돼지고기도 포함돼 있다”고 밝힘.⁵⁹⁴⁾ ● 24일 트럼프 대통령은 유엔에서 “중국은 약속된 개혁을 거부하고 시장 진입 장벽, 국가 보조금 지원, 환율 조작, 제품 덤핑, 강제 기술이전, 지적재산권 도용 등에 의존하는 경제 모델을 채택했다”면서 중국과의 시장친화적 무역환경을 조성할 수 있을 것이란 기대가 ‘실패’로 돌아갔다고 하며, 거듭되고 있는 대중(對中) 관세 부과를 옹호. 또한 트럼프 대통령은 이 자리에서 무역뿐만이 아니라 범죄인 인도법 반대로 촉발된 홍콩 사태를 언급하면서 시진핑 중국 국가주석에게 평화적 해결을 주문.⁵⁹⁵⁾ ● 24일 중국 정부가 미국산 대두를 구입하는 일부 지방 정부와 기업들에게 추가 관세를 면제. 이에 따라 해당 기업들은 200만~300만t의 미국산 대두에 대해 추가 관세를 면제 받게 됨. 일부 기업들은 관세 면제 혜택을 받고 이미 미국 북서부 지역에서 최소 120만t의 대두를 수입함. 이번 조치는 지난주 워싱턴에서 미국과 중국의 실무 협상단이 만나 협의한 이후 실시됨⁵⁹⁶⁾

(https://www.wsj.com/articles/trump-to-delay-tariffs-on-china-by-two-weeks-11568244944?tesla=y&mod=article_inline 2019.09.12. 최종검색)

594) SBS뉴스, 2019.09.12. “중국 “미국산 대두·돈육 등 농축산물 수입재개 절차 시작”

595) 헤럴드경제, 2019.09.25. “트럼프, UN 연설서 ‘中 저격’ vs 중국 “한국전쟁 실수 반복 없어야” 경고” (<http://news.heraldcorp.com/view.php?ud=20190925000744> 최종검색 2019.09.26.)

596) 이투데이, 2019.09.25. “중국, 미국산 대두 추가 관세 면제” (<http://www.etoday.co.kr/news/view/1802487> 최

■ 미-중 무역전쟁 분야별 주요 쟁점 관련 뉴스기사 및 주요내용 종합		
키워드	일 시	주요내용
관세 부과	2019년 10월	<ul style="list-style-type: none"> ● 미국이 중국 기업과 기관 28곳에 추가 제재를 단행하고, 소수민족 탄압과 관련해 중국 관료들의 비자 제한 조치를 내렸으나, 미국이 추가 관세를 부과하지 않는 조건으로 중국이 미국과 부분적인 합의 타결 가능성을 열어둠. 대신 중국은 비핵심적인 분야(미국산 농산물 구매 확대 등)에서만 양보할 의사를 비침⁵⁹⁷⁾ ● 지난 7월 말 중국 상하이 협상 이후 2개월 반 만에 미국과 중국이 이틀 동안 워싱턴 DC에서 고위급 무역협상을 재개. 미국 농산물 추가 구매와 미국 기업의 중국 시장 접근성 확대, 지식재산권 보호 강화 등의 분야에서 양국의 입장을 조율할 것으로 예상⁵⁹⁸⁾ ● 10일부터 미중 무역 고위급 협상을 재개. 트럼프 행정부는 이번 협상에서 진전이 없을 경우 오는 15일부터 2500억달러 규모의 중국산 제품에 대한 관세율을 현행 25%에서 30%로 올리겠다고 밝힌 상태. 또 지난달 1일부터 3000억 달러 규모의 중국산 수입품 중 1120억 달러 규모에 대해 15%의 관세 부과에 들어감. 나머지는 12월 15일부터 관세가 부과⁵⁹⁹⁾

종검색 2019.09.26.)

597) SBS CNBC, 2019.10.10. “[뉴욕증시] “中, 美와 합의 가능성 열어놔”...美증시 반등”
(<https://cnbc.sbs.co.kr/article/10000957898?division=NAVER> 최종검색 2019.10.10.)

598) KBS 뉴스 2019.10.10. “미중, 오늘 밤 고위급 무역협상...“연말쯤 부분 합의 가능성”,
(<http://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=4299761&ref=A> 최종검색 2019.10.10.)

599) 에너지경제 2019.10.10., “미중 고위급 협상 앞두고 미국증시 '들썩'..."부분합의 열려있다”,
(<http://www.ekn.kr/news/article.html?no=457168> 최종검색 2019.10.10.)

■ 미-중 무역전쟁 분야별 주요 쟁점 관련 뉴스기사 및 주요내용 종합		
키워드	일 시	주요내용
5G 이동 통신	2018년 2월	● 미국 정부가 중국 화웨이나 ZTE의 통신장비를 구매하거나 임차하지 못하도록 하는 법안이 미 상원에서 발의 ⁶⁰⁰⁾
	2019년 1월	● 2019년 1월 17일 미국 의회는 화웨이, ZTE 및 기타 중국 통신장비업체의 미국 부품 구매를 금지하는 법안을 발의했다고 보도 ⁶⁰¹⁾
	2019년 2월	● 미국 시애틀 타임스에 따르면, 미국 통신업체 T모바일의 존 레기어 CEO는 이날 미국 하원 에너지상무위원회의 통신기술분과위원회 청문회를 앞두고 제출한 서면 증언에서 “확실히 해두겠다. 우리 네트워크의 어디에서도 화웨이나 ZTE의 장비를 사용하지 않는다”며 “우리는 5G(5세대 이동통신) 네트워크에도 절대로 쓰지 않겠다”고 밝힘. 이는 ‘스프린트’와의 인수합병(M&A)을 앞두고 최근 불거진 안보 우려 문제 때문이며, 미국은 안보 우려를 이유로 자국 기업에 화웨이와 ZTE 등 중국 통신장비 사용을 금지하고 있음. 앞서 T모바일은 지난해 12월 외국자본의 미국 기업 인수를 심사하는 CFIUS에서 합병안 승인을 받았다고 밝힘 ⁶⁰²⁾
	2019년 3월	● 세계 최대 통신장비업체인 중국의 화웨이(華為)가 7일 미국 연방법원을 통해 미국 정부의 화웨이 장비 배제가 위헌이라고 제소하면서 과거 중국 기업의 미국 정부 상대 소송이 주목을 받고 있음. 산이중공업-미국 정부 법률분쟁 케이스 주목(미국 정부가 사상 처음으로 패소한 것이라는 평가를 받음) ⁶⁰³⁾

600) SBS뉴스 2018.02.28. “美 정부 中 화웨이·ZTE 통신장비 금지 법안 상원서 발의”

(http://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1004613945&plink=ORI&cooper=NAVER&plink=COPYPASTE&cooper=SBSNEWSEND 2019.06.26. 최종검색)

601) 조세일보 2019.01.23. “무역전쟁, 미국 의회가 트럼프보다 더 강경하다”

(<http://www.joseilbo.com/news/htmls/2019/01/20190123369066.html> 2019.06.25. 최종검색)

602) 조선일보 2019.02.13. “美 통신업체 T모바일 “화웨이·ZTE 장비 안 쓴다”

(http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2019/02/13/2019021303222.html?utm_source=naver&utm_medium=original&utm_campaign=news 2019.06.25. 최종검색)

603) 조선일보 2019.03.07. “기침없는 중국 기업들...‘국가안보’美 정부 제소 사례”

(http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2019/03/07/2019030702020.html 2019.06.25. 최종검색)

■ 미·중 무역전쟁 분야별 주요 쟁점 관련 뉴스기사 및 주요내용 종합		
키워드	일 시	주요내용
5G 이동 통신	2019년 5월	● 미국의 화웨이 장비 봉쇄 압박에도 불구하고 국내 통신사들이 사용 중인 화웨이 장비를 빼지는 않은 것으로 나타났으나, 다만, 재난·재해에 대비한 망 이원화를 위한 장비를 새롭게 도입할 때 화웨이를 선택하는 데는 소극적 ⁶⁰⁴⁾
	2019년 6월	● 화웨이 제재의 핵심에 있는 5세대 이동통신(5G) 기술은 해당 분야는 물론 관련 산업의 국제표준을 누가 주도하느냐는 '기술 전쟁', '표준 전쟁'의 성격도 강하게 내포함. 지난 4-5일 국가발전개혁위원회와 상무부, 공업정보화기술부 등 중국 당국이 미국 등 주요 IT기업이 화웨이 제재 동참에 대비한 경고메시지를 보낼 때 우리의 삼성전자와 SK하이닉스가 포함됨 ⁶⁰⁵⁾
	2019년 7월	● 피터 나바로 백악관 무역제조업정책국장은 트럼프 대통령의 화웨이 제재완화 언급과 관련해 “국가 안보에 영향을 미치지 않은 저기술 제품을 팔수 있도록 허용한 것”이라며 화웨이에 차세대 이동통신(5G) 부품 판매를 금지한 정책은 바뀌지 않았다고 강조 ⁶⁰⁶⁾ ● 전직 화웨이 직원에게서 확보한 화웨이 내부 문서에 따르면, 화웨이가 2016년 상반기까지 최소 8년간 비밀리에 북한의 상업용 무선 네트워크 구축과 유지를 도왔다는 정황이 있음. 내부 문건에 따르면 2008년 이집트 통신회사 오라스콤은 북한의 조선우편통신공사와 합작해 통신회사 ‘체오’를 설립하였고 북한에서 ‘고려링크’라는 이름의 휴대전화 사업을 벌였는데 이때 중국 유명 전자기업체 판다그룹에 소속된 판다인터네셔널정보기술이 북한에 기지국과 안테나 등 장비를 전달했으며 이 과정

604) 이데일리 2019.05.27. “통신3사, 화웨이 장비 빼진 않아..신규 도입에는 소극적”
(<https://www.edaily.co.kr/news/read?newsId=03181606622493184&mediaCodeNo=257&OutLnkChk=Y> 2019.07.05. 최종검색)

605) UPI 뉴스 2019. 06.17. “미중 무역분쟁 속에 등 터지는 한국기업”
(<http://www.upinews.kr/news/newsview.php?ncode=1065577192640471> 2019.07.05. 최종검색)

606) 한국무역신문 2019.07.05. ““미중 무역협상, 화웨이 거래제한 완화 여부에 달려” SCMP”
(<http://jedam15.koreafree.co.kr/news/view.html?section=1&category=136&item=&no=54570> 2019.07.05. 최종검색)

■ 미-중 무역전쟁 분야별 주요 쟁점 관련 뉴스기사 및 주요내용 종합		
키워드	일 시	주요내용
5G 이동 통신	2019년 7월	<p>에서 화웨이가 ‘판다’와 협력해 북한 내부 상업 이동통신망 구축에 관여한 것으로 파악하고 있음. 내부 문건을 보면, 화웨이는 장비 뿐만 아니라 망 통합과 소프트웨어 및 관리서비스, 네트워크 보증 서비스도 제공한 것으로 나타남⁶⁰⁷⁾</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 화웨이의 상반기 매출이 지난해 같은 기간보다 24% 상승함. 화웨이측은 “미국의 ‘거래 제한 기업 리스트’ 이후에도 시장의 관성에 힘입어 성장세를 유지했다”고 밝힘.⁶⁰⁸⁾
	2019년 8월	<ul style="list-style-type: none"> ● 중국 통신장비업체 화웨이가 미국의 거래 제한 제재 속에서 남미 시장 개척과 자체 개발 운영체제(OS) 공개 등 활로 모색. 화웨이는 브라질에 8억달러를 들여 5세대 이동통신(5G) 기기를 생산하기로 함. 상하이로 방문한 브라질 상파울루주의 주앙 도리아 지사는 화웨이 간부들과 면담을 한 후 “화웨이가 2022년까지 상파울루에서 5G 공장과 연구기관을 설립하기로 했다”고 밝힘⁶⁰⁹⁾ ● 미국 정부가 9월 1일부터 중국 제품에 10%의 추가 관세를 부과하겠다고 밝힌 가운데 중국이 반격을 경고. 가오핑 중국 상무부 대변인은 22일 주례 브리핑에서 “비록 미국이 일부 중국 제품의 추가 관세 부과를 연기한다고 했지만 어떤 새 관세도 무역 마찰을 심화시킬 것”이라며 “쌍방 간의 오사카 선언의 공동 인식을 심각하게 어기는 관세부과를 단호히 반대한다”고 밝힘. 지난달 말 중국 상하이에서 열린 미중 간 고위급 무역

607) The Washington Post 2019.07.22., “Leaked documents reveal Huawei’s secret operations to build North Korea’s wireless network”,

(https://www.washingtonpost.com/world/national-security/leaked-documents-reveal-huaweis-secret-operations-to-build-north-koreas-wireless-network/2019/07/22/583430fe-8d12-11e9-adf3-f70f78c156e8_story.html?utm_term=.b6f06d6439d5 2019.07.31. 최종검색)

608) The Washington Post 2019.07.30. “Huawei says sales up 23% despite US controls”

(https://www.washingtonpost.com/business/huawei-says-sales-up-23percent-this-year-despite-us-controls/2019/07/30/09378f2-b2a4-11e9-acc8-1d847bacca73_story.html?utm_term=.efdbf7d12d91, 2019.07.31. 최종검색)

609) 이데일리 2019.08.11., “美 제재 장기화 우려에 활로 모색 나선 화웨이..남미에 리브랄”,

(<https://www.edaily.co.kr/news/read?newsId=01633446622586336&mediaCodeNo=257&OutLnkChk=Y> 2019.08.12.

■ 미-중 무역전쟁 분야별 주요 쟁점 관련 뉴스기사 및 주요내용 종합		
키워드	일 시	주요내용
5G 이동통신	2019년 8월	협상이 돌파구를 찾지 못하고 끝나자 미국 정부는 약 3천억 달러 규모의 중국 제품에 추가로 10%의 관세를 부과하겠다고 선언했으나, 현지시간 13일 다시 휴대전화, 노트북, PC 모니터 등 정보통신 제품의 관세 부과 시점을 9월 1일이 아닌 12월 15일로 늦춘다고 발표함. ⁶¹⁰⁾
	2019년 9월	<ul style="list-style-type: none"> ● 중국 화웨이가 미국 정부의 압박에도 불구하고 전 세계에 20만대의 5G 이동통신 중계기를 출하한 것으로 알려짐. 미국 정부가 화웨이 장비에는 백도어(이용자 무단으로 개인 정보를 서버로 전송하는 시스템)가 숨어 있어, 동맹국을 포함한 여러 나라에 화웨이 장비를 핵심 네트워크에서 배제하라고 촉구한 움직임과는 상반된 결과. 다만, 결과와는 별개로 화웨이는 미국 제재에 따른 사업상 어려움을 시인하기도 함. 쉬원웨이 이사는 3일 중국 청두 일도프 아스토리아 호텔에서 열린 ‘화웨이 이노베이션데이’에서 “미중 무역전쟁 때문에 화웨이 로드맵을 고객사별 및 지역별로 조정하고 있고 어려움이 있다”고 밝힘⁶¹¹⁾ ● 차이나테크가 미중 무역전쟁의 무풍지대인 유럽 시장에서 맹공을 퍼붓고 있음. 독일 베를린에서 열린 유럽 최대 가전전시회 ‘IFA 2019’에 참가한 중국 업체들은 역대 최대 규모에 5세대(5G) 이동통신과 인공지능(AI), 8K 등 미래 기술 제품을 대거 출시.⁶¹²⁾

최종검색)

610) YTN, 2019.08.22., “中 상무부 “美 추가 관세 반대...강행하면 반격” 경고”,
(https://www.ytn.co.kr/_ln/0104_201908221814411090 최종검색 2019.08.23.)

611) 조선비즈, 2019.09.03., “화웨이, 美 압박에도 “전 세계 20만대 5G 중계기 출하”,
(http://biz.chosun.com/site/data/html_dir/2019/09/03/2019090301625.html 최종검색 2019.09.20.)

612) 서울경제, 2019.09.08., “미중 무역전쟁에도...더 커진 '차이나 파워’”,
(<https://www.sedaily.com/NewsView/1VO61IT32J> 2019.09.20. 최종검색)

■ 미·중 무역전쟁 분야별 주요 쟁점 관련 뉴스기사 및 주요내용 종합		
키워드	일 시	주요내용
해외 투자	2017년 7월	● 미국 송금 회사 머니그램 인수를 추진 중인 마윈(馬雲) 알리바바그룹 회장의 행보에 CFIOUS가 이번 인수합병(M&A)에 부정적인 의견을 내비치면서 미국 정치권에서도 국가 안보를 이유로 인수 저지 움직임을 보이고 있음. 알리바바의 머니그램 인수 건 외에도 CFIOUS가 추가로 4건의 중국 기업 M&A 승인을 지연 ⁶¹³⁾
	2017년 9월	● 월스트리트저널(WSJ)에 따르면 올해 미국, 유럽, 일본에서 중국 기업의 M&A는 전년동기 대비 3분의1 줄어든 것으로 조사됨 ⁶¹⁴⁾
	2017년 11월	● 미국 의회가 미 기업 투자에 대한 외국인 직접투자(FDI) 규제를 강화하는 내용의 법안 상정. 이 법안은 중국 등 해외기업들의 무차별적인 미국기업 사냥에 대한 보호책 마련 및 국내 원천기술 보호를 골자로 함 ⁶¹⁵⁾
	2018년 6월	● 올해 1~5월 중국 자본의 대미 투자는 18억 달러(약 1조 9900억원)를 기록. 중국의 대미 투자는 지난해 같은 기간에 비해 92%나 감소해 7년 만에 최저 수준을 기록함 ⁶¹⁶⁾ ● 미국 언론들에 따르면 트럼프 행정부는 당초 중국 자본의 출자 비율이 25%를 넘는 기업이 미국의 주요 첨단 산업에 투자하는 것을 제한하는 방안을 구상하였고 CFIOUS와 별도로 운영되는 심의 기구를 만들어 외국 자본의 투자를 더 엄격하게 제한하겠다는 계획이었으나, 중국 자본의 투자를 제한할 경우 무역 갈등이 심화되고 미국 기업들의 투자 유치가 크게 위축될 것이라는 우려가 커지자 결국 이 구상을 철회한 것으로 보임 ⁶¹⁷⁾

613) 아시아경제 2017.07.25. “중기업 해외 M&A 안팎으로 '가시밭길' ” (<http://www.asiae.co.kr/news/view.htm?idxno=2017072409510906700> 2019.06.26. 최종검색)

614) 파이낸셜뉴스 2017.09.11. “中 기업들 이중장벽에 M&A 위축” (<http://www.fnnews.com/news/201709111803285864> 2019.06.26. 최종검색)

615) 파이낸셜뉴스 2017.11.09. “첨단기술 빼가지마!” (<http://www.fnnews.com/news/201711091742265097> 2019.06.26. 최종검색)

616) 한국무역신문 2018.06.20. “G2 갈등에 중국 자본의 대미 투자 92% 급감”

■ 미·중 무역전쟁 분야별 주요 쟁점 관련 뉴스기사 및 주요내용 종합		
키워드	일 시	주요내용
해외 투자	2018년 9월	<ul style="list-style-type: none"> ● 9월 14일 유엔무역개발회의(UNCTD) 자료에 따르면 중국의 글로벌 해외직접투자(ODI) 규모는 2002년 이후 처음으로 감소세를 타고 있음. 2016년 최고치였던 1961억 5000만 달러에서 9월 현재 1246억달러로 축소. 미국 로펌 디처트(Dechert)의 제레미 주커 국제무역부문 대표는 “쑤그라든 중국의 ODI는 중국 투자, 특히 중국 기술에 대한 세계의 경계심이 표현된 것”이라며 “도널드 트럼프 미국 대통령 집권 이후 이러한 추세는 가속화되고 있다”고 지적⁶¹⁸⁾
	2018년 10월	<ul style="list-style-type: none"> ● 10일 미 재무부는 다음달 10일부터 강화된 외국인 투자 규제를 시행한다고 발표. 통신, 반도체, 항공기 제조, 군사장비 등 27개 산업과 관련된 기술 및 비즈니스가 규제 강화의 직접적인 대상. 강화된 새 규제에 따라 외국인 투자자들은 미국 기업에 투자할 경우 안보 관련 검토 보고서를 제출해야 하고 CFIUS는 30일 이내에 27개 산업군에 대한 외국인 투자 신청을 승인하거나 더 자세한 조사를 할 수 있는 권한을 갖게됨. 미국 의회는 지난 8월1일 관련 내용이 포함된 2019년 미 국방수권법(NDAA)을 통과시켰음⁶¹⁹⁾
	2018년 11월	<ul style="list-style-type: none"> ● 미·중 무역전쟁이 진행중인 가운데 미국과 중국이 정반대 행보를 보이고 있음. - 미국: 미 상무부 산하 산업안보국(BIS)에 따르면 미국은 14개 신기술 분야에 수출 규제를 검토 중이며 이날부터 다음달 19일까지 의견수렴을 거쳐 새로운 수출 통제 리스트를 발표할 예정. 최근 외국인투자 심의도 강화. 미 재무부는 지난달 반도체와 항공기 제작, 바이오기술 등 27개 중대기술의 설계와 실험, 개발에 연루되는 기업들이 투자 합의를 할때 외국인투자심의위원회(CFIUS)에 보고하도록 한 규정을 발표한 바 있음.

(<http://weeklytrade.co.kr/news/view.html?section=1&category=136&item=&no=41780> 2019.06.26. 최종검색)

617) 뉴시스 2018.06.28. “트럼프, 중국 자본 투자 제한 조치 사실상 철회”
(http://www.newsis.com/view/?id=NISX20180628_0000348433&cID=10101&pID=10100 2019.06.26. 최종검색)

618) 아시아경제 2018.09.14. “갈곳없는 中 투자...시도마다 '퇴짜’”
(<http://view.asiae.co.kr/news/view.htm?idxn=2018091408503089460> 2019.06.25. 최종검색)

■ 미·중 무역전쟁 분야별 주요 쟁점 관련 뉴스기사 및 주요내용 종합		
키워드	일 시	주요내용
해외 투자		- 중국: 월트디즈니와 21세기 폭스 간 합병을 조건 없이 승인 ⁶²⁰⁾
	2019년 1월	<ul style="list-style-type: none"> ● 14일(현지시간) CNN에 따르면 다국적 로펌 베이커 매킨지는 이날 보고서에서 2018년 중국의 대미 직접 투자는 전년 대비 83% 급감한 48억달러(약 5조3700억원)로 집계됐다고 밝힘. 중국의 대미 직접투자는 지난 2006년 456억달러에 달했으나 2017년 290달러로 감소한 뒤 지난해 48억달러까지 위축⁶²¹⁾ ● 중국 사회과학원 산하 세계경제정치연구소 '2019년 중국의 해외투자국 위험등급 평가' 보고서에 따르면 미국의 투자환경 순위는 지난해 전체 57개 조사 대상국 가운데 4위였으나, 미·중 무역전쟁을 겪으며 10계단이나 하락해 올해에는 14위를 기록함. 미국의 투자안전 등급 역시 위험 수준이 중간 단계라는 의미인 'A' 등급을 받았으며, 폴란드와 러시아 등이 A등급에 속하는 다른 국가임. 또한 보고서에는 “중국 투자자들에게 미국의 투자환경은 매우 심각한 것으로 여겨진다”고 평가됨⁶²²⁾
	2019년 2월	<ul style="list-style-type: none"> ● 이스라엘 기술 기업들에 대한 중국의 투자에 대해 미국이 안보 우려를 제기. 이스라엘 기업에 대한 중국의 투자는 2014년 1억8900만 달러, 2015년 2억9800만달러, 2017년 3억800만달러, 지난해 3분기까지 3억2500만달러로 지속적으로 증가하고 있음. 월스트리트저널(WSJ)에 따르면, 존 볼턴 미 백악관 국가안보 보좌관을 포함한 미국 당국자들은 최근 이스라엘을 방문해 드론과 인공지능(AI) 등 군사용으로 전용될 수 있는 '이중 용도(dual use)' 분야의 이스라엘 기술 기업들을 겨냥한 중국의 투자가 미국·이스라엘 간 정보 협력을 저해할 수 있다고 경고함⁶²³⁾

619) 아시아경제 2018.10.11. “美, 中 겨냥해 강화한 투자규제 11월부터 시작”

(<http://view.asiae.co.kr/news/view.htm?idno=2018101109444180776> 2019.06.25. 최종검색)

620) 아시아경제 2018.11.20. “美는 조이고 中은 풀고...무역전쟁 중 엇갈린 행보(종합)”

(<http://view.asiae.co.kr/news/view.htm?idno=2018112011290023406> 2019.06.25. 최종검색)

621) 한국무역신문 2019.01.15. “무역전쟁에 작년 중국자본 대미 투자 83% 급감”

■ 미·중 무역전쟁 분야별 주요 쟁점 관련 뉴스기사 및 주요내용 종합		
키워드	일 시	주요내용
해외 투자	2019년 3월	<ul style="list-style-type: none"> ● 전 세계 각국은 수년 전부터 지재권 보호에 만전을 기하고 있음. 미국 전임 대통령 버락 오바마와 현직 도널드 트럼프 행정부 모두 중국 국영 기업이 미국의 반도체 관련 기업들을 사들이는 것을 막고 있는 추세. 사우디 PIF는 CFIUS를 통과하는 데 도움을 받기 위해 최근 워싱턴 제1의 정가 소식통이자 로비스트 로펌인 ‘아킨 겐프’를 고용하였으며, 호주와 프랑스는 CFIUS와 비슷한 위원회를 설치하기 위해 신속히 움직이는 경향. 독일 재무장관은 최근 중국 기술 투자에 맞대응할 수 있는 국가적 펀드의 설립을 제안함⁶²⁴⁾
	2019년 7월	<ul style="list-style-type: none"> ● 미국과 중국이 무역전쟁 ‘휴전’에 합의한 후 일본과 중국 증시가 1일 급등 마감. 일본 도쿄 증시에서 이날 닛케이지수는 2만1729.97로 전 거래일 종가 보다 454.05포인트(2.13%) 급등한 채 거래를 마감. 지난 5월 7일 이후 약 2개월 만에 최고 수준. 트럼프 미국 대통령과 시진핑 중국 국가주석은 지난달 29일 일본 오사카에서 열린 주요20개국(G20) 정상 회의를 계기로 양자간 회담을 갖고 무역협상 재개와 추가 관세 부과 잠정 중단에 합의함. 미국은 중국 통신장비업체 화웨이 제재의 조건부 완화를 시사했으며, 중국은 미국산 수입을 확대하기로 결정⁶²⁵⁾
	2019년 8월	<ul style="list-style-type: none"> ● 미중무역분쟁에 대한 불확실성이 또다시 확대되면서 환율에 영향을 미침. 최근 골드만삭스를 비롯한 많은 해외 IB(투자은행)들이 미중무역분쟁에 대해 부정적 전망을 내놓으면서 투자심리가 위축되는 모양새. 중국 인민은행이 위안화 절하고시를 발표했으나 위안화가 달러대비 강세를 보인 영향도 있음⁶²⁶⁾

- (<http://weeklytrade.co.kr/news/view.html?section=1&category=136&item=&no=48788> 2019.06.25. 최종검색)
- 622) SBS뉴스 2019.01.11. “중국의 해외투자 안전도 평가서 미국 '4위→14위' 추락”
(https://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1005093226&plink=ORI&cooper=NAVER&plink=COPYPASTE&cooper=SBSNEWSSEND 2019.06.25. 최종검색)
- 623) 조선일보 2019.02.13. ““中의 이스라엘 기술 기업 투자, 美안보 위협”
(http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2019/02/13/2019021300141.html 2019.06.25. 최종검색)
- 624) 내일신문 2019.03.26. “비밀스런 국부펀드 세계를 '쥐락펴락’”
(http://www.naeil.com/news_view/?id_art=308027 2019.06.25. 최종검색)
- 625) 브릿지경제 “미중 무역전쟁 ‘휴전’에 日·中 증시 급등 마감”

■ 미·중 무역전쟁 분야별 주요 쟁점 관련 뉴스기사 및 주요내용 종합		
키워드	일 시	주요내용
해외 투자	2019년 8월	<ul style="list-style-type: none"> ● 올해 상반기 경상수지 흑자가 지난해 상반기보다 25% 가까이 감소. 반기 기준으로는 7년 만에 최소. 한국은행이 6일 발표한 ‘2019년 상반기 국제수지’(잠정)에 따르면, 올해 상반기(1~6월) 누적 경상수지는 217억 7000만달러 흑자를 보임. 하지만 흑자 규모는 지난해 동기에 비해 71억 3000만달러(24.7%) 줄었음. 한은은 “미중 무역분쟁이 장기화하고 반도체와 석유류 단가의 하락, 대중국 수출 부진이 수출 감소의 배경”이라며 “수입은 유가 등 에너지류 가격 약세와 반도체 제조용 장비 등 기계류 수입과 승용차 등 소비재 수입의 감소가 두드러졌다”고 설명.⁶²⁷⁾
	2019년 9월	<ul style="list-style-type: none"> ● 중국 정부의 자본유출 단속이 계속되면서 지난해 중국의 해외투자는 10% 감소. 중국상무부에 따르면 중국의 해외직접투자(ODI)는 2018년 1430억 4000만 달러로 9.6% 감소.⁶²⁸⁾ ● 미중 무역 분쟁에도 불구하고, 중국 내 미국 기업들의 투자는 증가하는 추세를 보임. Rhodium 그룹의 통계에 따르면, 미국 기업들은 상반기 중국에 대한 투자금액이 68억 달러로 지난 2년에 비교해 1.5퍼센트 증가함.⁶²⁹⁾

(<http://www.viva100.com/main/view.php?key=20190701010000474> 2019.07.05. 최종검색)

626) 뉴스핌, 2019.08.12 “[외환]美瑞럼프 '입'에 환율 들쭉... 3년5개월만 최고치”

(<http://www.newspim.com/news/view/20190812001162> 2019.08.12. 최종검색)

627) 내일신문, 2019.08.06., “상반기 경상흑자 218억달러 전년 동기 대비 25% 줄어”,

(http://www.naeil.com/news_view/?id_art=321793 2019.08.13. 최종검색)

628) South China Morning Post, 2019.09.13., “China’s overseas investment fell 10 per cent last year, as government crackdown on capital flight continues”

(<https://www.scmp.com/economy/china-economy/article/3027167/chinas-overseas-investment-fell-10-cent-last-year-government> 최종검색 2019.09.20.)

629) Financial Times, 2019.08.27., “US investment in China rises despite trade war, says consultancy 최종검색 2019.09.18.)

■ 미·중 무역전쟁 분야별 주요 쟁점 관련 뉴스기사 및 주요내용 종합		
키워드	일 시	주요내용
글로벌 가치 사슬	2019년 3월	● G2 국가는 경제의 무역 의존도가 높은 한국에 있어 양대 교역대상국임. 그뿐만 아니라 한국 주요산업의 글로벌 가치사슬 구조도 G2 양국과 가장 관계가 밀접. 이는 제조과정에서 중국과의 무역을 통해 최종재가 미국에 수출되는 형태를 띠고 있어, 미국과 중국이 대규모의 관세 폭탄을 주고받을 경우 큰 타격이 예상되었기 때문. 그러나 한편으로는 도리어 이를 기회로 활용할 수 있다는 시각도 제시되고 있음. 미·중 무역협상이 합의 국면에 돌입하면서 미국이 협상을 통해 중국 시장을 외국 기업에 더 많이 개방하도록 할 것이라는 전망 때문 ⁶³⁰⁾
	2019년 4월	● 미·중 무역전쟁에 따른 관세 인상에 가장 취약한 국가가 한국이라고 국제통화기금(IMF)이 경고. 송영관 한국개발연구원(KDI) 연구위원은 “중국을 중심으로 전기·전자 분야 글로벌 밸류체인(공급망)이 많은데 미·중 통상전쟁에 따라 이 분야의 타격이 크다”며 “최근 한국의 반도체 수출이 부진했던 것은 중국의 대미 수출이 줄어들면서 중간재 격인 반도체의 대중 수출이 크게 줄어들었기 때문”이라고 설명 ⁶³¹⁾
	2019년 5월	● 미·중 무역전쟁은 글로벌 공급체인에도 이미 커다란 변화를 가져오고 있음. 이로 인해 중국 시장에서 인건비 상승과 비용 급증에 어려움을 겪었던 제조업체들은 관세 부담을 피해 중국 이탈에 속도를 내고 있음. 미국이 중국기업의 미국 투자를 규제하고, 특히 이것이 미래 핵심기술인 하이테크 방면에서 두드러지면서 중국 기업들은 외국 선진기업으로부터 기술 이전을 받는데 제약을 받을 수 밖에 없으므로 결국 이로 인해 중국이 글로벌 밸류체인(가치사슬) 구조에서 윗 단계로 올라가는 속도가 지연될 것이란 게 전문가들의 분석 ⁶³²⁾

630) 한국무역신문 “‘연장된 휴전’ 미·중 무역전쟁 뒤편의 풍경은?”

(<http://weeklytrade.co.kr/news/view.html?section=1&category=136&item=&no=50021> 2019.07.05. 최종검색)

631) 매일경제 2019.04.04. “‘미중무역전쟁 타격, 한국이 가장 커’

(<https://www.mk.co.kr/news/economy/view/2019/04/207115/> 2019.07.05. 최종검색)

632) 아주경제 2019.05.17. “미중 무역전쟁 격화에.. 중국 성장률 '6% 붕괴' 전망도”

(<https://www.ajunews.com/view/20190517110243200> 2019.07.05. 최종검색)

■ 미-중 무역전쟁 분야별 주요 쟁점 관련 뉴스기사 및 주요내용 종합		
키워드	일 시	주요내용
글로벌 가치 사슬	2019년 7월	<ul style="list-style-type: none"> ● 강호갑 증권련 회장은 “글로벌 가치 사슬 참여도와 미중 무역 의존도가 높은 우리 경제에 미중 무역 분쟁 악영향은 치명적일 수 있다”며 “정부, 국회, 유관 기관 등과 적극 협력해 증권기업의 수출 시장 다변화와 세계 무역 질서 변화에 대한 대응 역량 제고를 위해 실효적인 지원 방안을 모색해야 한다”고 밝힘⁶³³⁾ ● 국제금융센터가 24일 발표한 보고서에 따르면 미중 무역분쟁 이후 신흥국 중 경상수지 흑자 국가에서 주가·통화가치가 하락한 반면 적자 국가에서는 오히려 상승했다고 분석. 아시아 경상수지 흑자국의 주가는 5.2% 하락했지만 적자국은 6.3% 올랐고 중남미 지역 적자국도 되레 5.4% 오름. 미중 무역분쟁의 격화로 상대적으로 중국과 연계성이 높은 아시아 국가의 타격이 클 것이라는 우려 탓. 거기다 대중국 수출 의존성과 중국과의 글로벌 가치사슬(GVC)이 높은 순으로 가치가 하락할 것이라는 심리가 반영됐다는 평. 수출 비중보다 중국과의 글로벌 가치사슬(GVC) 지수가 더 높은 국가들에게 더욱 부정적일 것이라고 진단.⁶³⁴⁾
	2019년 8월	<ul style="list-style-type: none"> ● 글로벌 투자은행(IB) 골드만삭스가 미국과 중국의 무역전쟁이 경기침체를 부른다면 미국의 경제성장률 전망치를 낮춤. 골드만삭스의 미국 담당 수석 이코노미스트인 얀 하치우스는 이날 투자자 메모에서 미국의 올해 4분기 국내총생산(GDP) 성장률 전망치를 종전 2.0%에서 1.8%로 낮춘다고 밝힘. 무역전쟁에 따른 투입비용 증가 때문에 공급망이 붕괴해 미국 기업들이 미국 내 기업활동을 줄일 수도 있다”고 지적.⁶³⁵⁾ ● 최근 미중 무역분쟁과 관련하여, 미국 수입업자와 소비자들이 관세의 부담을 지고 있어 양국 관세가 높아진다고 해서 무역 불균형이 해소될

633) 에너지경제 “정부, ‘미중 무역 분쟁’ 시장 친화적 정책으로 대응해야”
(<http://www.ekn.kr/news/article.html?no=439462> 2019.07.05. 최종검색)

634) 브릿지경제 “미중 무역분쟁 탓? 신흥국 중 경상흑자국 주가만 내렸다”,

■ 미-중 무역전쟁 분야별 주요 쟁점 관련 뉴스기사 및 주요내용 종합		
키워드	일 시	주요내용
글로벌 가치 사슬		<p>것 같지 않음. 대신 생산자와 소비자의 비용을 인상시켜 사업 신뢰와 투자를 줄이고 글로벌 공급망을 교란시켜 자국과 전세계 성장을 모두 해칠 가능성이 있음. 무역수지 적자국과 흑자국 모두 관세와 같이 비효과적이고 비생산적인 조치를 택하기 보다는 근본적인 구조적 불균형의 원인에 주목해야 하며, 미국과 영국 같은 적자국은 예산 적자를 줄이고 수출산업의 경쟁력을 강화해야 하고, 한국과 독일 같은 무역수지 흑자국은 재정정책을 사용해 더 많은 인프라를 구축하고 민간 투자를 장려할 수 있는 개혁에 나서야 함. 이러한 개혁에는 연구개발에 대한 세제 지원 같은 인센티브, 규제 완화 등이 포함될 수 있음⁶³⁶⁾</p>

(<http://www.viva100.com/main/view.php?key=20190724010008326> 2019.07.31. 최종검색)

635) 뉴스웍스 2019.08.10. “골드만삭스, 4분기 美성장률 1.8%로 낮춰...“무역전쟁이 경기침체 불러”, (<http://www.newsworks.co.kr/news/articleView.html?idxno=384581> 2019.08.13. 최종검색)

636) Gustavo Adler, Luis Cubeddu, and Gita Gopinath, 2019.08.21., “Taming the Currency Hype”, IMF Blog (<https://blogs.imf.org/2019/08/21/taming-the-currency-hype/> 최종검색 2019.08.22.)

■ 미·중 무역전쟁 분야별 주요 쟁점 관련 뉴스기사 및 주요내용 종합		
키워드	일 시	주요내용
통화 전쟁 (환율 조작국 지정)	2019년 4월	<ul style="list-style-type: none"> ● 미중 무역협상의 핵심 쟁점 가운데 하나인 중국의 위안화 환율조작 의혹과 관련, 중국의 환율조작시 페널티(처벌)를 부과하는 방안이 합의안에 포함될 수 있다는 언론보도가 나옴. 미 월스트리트저널(WSJ)은 12일(현지시간) “미국이 중국에 더 많은 경제활동 관련 정보 공개를 요구함으로써 중국의 환율조작을 저지할 조치에 합의하고 있다”면서 미중 협상에 정통한 전·현직 관리들을 인용해 이같이 전함⁶³⁷⁾
	2019년 5월	<ul style="list-style-type: none"> ● 미국 2019년 환율보고서에 따르면, 미국은 중국을 환율조작국으로 지정하지 않았고 지난해와 마찬가지로 관찰대상국으로 지정했으나, 산업보조금 등을 거론하며 압박 강도를 높임. 미중 무역갈등이 커지는 상황에서 미국이 환율조작국 카드를 중국을 압박할 수 있는 결정적 히든카드로 남겨뒀다는 분석도 존재⁶³⁸⁾
	2019년 7월	<ul style="list-style-type: none"> ● “중국과 유럽이 대규모 환율 조작 게임을 하고 있다.” 트럼프 미국 대통령이 트위터를 통해 미국과 경쟁하기 위해 중국, 유럽이 통화 시스템에 돈을 쏟아붓고 있다며 이같이 밝힘. 트럼프 대통령의 잇따른 언급은 금리 인하 등 통화완화 정책을 통해 달러화 가치를 떨어뜨려야 한다는 주장을 강조한 것으로 해석됨⁶³⁹⁾ ● 미국이 또 다시 중국을 환율 조작국으로 지정하지 않음. 근거 미비로 인한 것이라는 분석도 있음. 미국 재무부는 환율 관찰대상국을 종전 6곳에서 9곳으로 늘렸으나, 환율 조작국으로 지정된 나라는 없었음. 재무부가 환율 관찰대상국으로 지목한 9개 나라는 한국과 중국·일본·독일·아일랜드·이탈리아·말레이시아·싱가포르·베트남⁶⁴⁰⁾

637) 서울파이낸스 “WSJ “中 환율조작시 처벌, 미·중무역협상 합의안에 포함 가능”

(<http://www.seoulfn.com/news/articleView.html?idxno=339726> 2019.07.05. 최종검색)

638) 한국경제 TV “[월가브리핑] 中 환율관찰국 유지...美, 무역협상 '히든카드'로 남겼다”

(<http://news.wowtv.co.kr/NewsCenter/News/Read?articleId=A201905300046&t=NNV> 2019.07.05. 최종검색)

639) KBS NEWS “트럼프 “중국·EU 환율조작...우리도 응수해야”

(<http://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=4235097&ref=A> 2019.07.05. 최종검색)

640) 뉴스1 “미국은 왜 중국을 환율조작국으로 지정하지 않았나?” (<http://news1.kr/articles/?3633317> 2019.07.05. 최종검색)

■ 미-중 무역전쟁 분야별 주요 쟁점 관련 뉴스기사 및 주요내용 종합		
키워드	일 시	주요내용
통화 전쟁 (환율 조작국 지정)	2019년 7월	<ul style="list-style-type: none"> ● 도널드 트럼프 미국 대통령이 ‘환율시장에 개입하지 않겠다’는 백악관 경제 참모의 공식 발언을 몇 시간 만에 뒤집으며 환율개입 가능성을 시사. 글로벌 경기둔화 속도가 빨라지면서 각국이 경쟁적으로 통화완화 정책을 펴고 있는 가운데 트럼프 대통령이 미 연방준비제도의 기준금리 결정을 앞두고 또다시 ‘약달러’에 대한 가능성을 시사함. “2초면 시장에 개입할 수 있다”는 트럼프 대통령의 발언은 내년 대통령선거와 교착상태에 빠진 미중 무역전쟁, 글로벌 경제의 성장 둔화를 고려한 것으로, 시장에서는 미국발 환율전쟁 발발 가능성에 대한 우려가 고조되고 있음. 트럼프 대통령 입장에서는 내년 선거를 고려하여 약달러를 통해 경기둔화 속도를 늦춰야할 필요성이 있음.⁶⁴¹⁾
	2019년 8월	<ul style="list-style-type: none"> ● 미국과 중국의 무역 분쟁은 관세전쟁을 넘어 환율전쟁으로까지 번지며 격화되고 있어 고율 관세가 앞으로 더 부과될 가능성이 있음. 미국 상무부는 환율조작국으로 판정된 국가의 상품을 수출 보조금이 지급된 불공정 상품으로 판정, 상계관세를 부과하는 규정까지 추진 중. 미국 재무부는 지난 6일 위안화 환율이 달러 당 7위안을 돌파하자 미국은 이 같은 위안화 약세를 대중 추가관세 조치에 대한 중국의 대응이라고 보고 중국을 환율조작국으로 전격 지정한 바 있음.⁶⁴²⁾ ● 달러 당 위안화가 7.0449달러로 최고치에 달해 2008년 3월 이후 가장 높은 수준을 기록했으며 이전에 유지하던 7.0 선을 돌파. 중국 인민은행은 중국이 자국 통화를 평가절하하지 않고 있으며 시장에서 결정된 환율제도를 고수할 것이라고 말했지만 일부 분석가들은 환율의 급격한 변화는 무역전쟁의 또 다른 일부로 보고 있음. UBS는 중국이 위안화를 3%에서 4%까지 더 약화시킬 것으로 전망⁶⁴³⁾

641) 서울경제 2019.07.28., “환율개입 안한다더니...트럼프 “2초면 할 수 있다””,

(<https://www.sedaily.com/NewsView/1VLVC1X2BU>, 2019.07.31. 최종검색)

642) 데일리한국, 2019.08.11. “美, 對중국 평균관세를 20% 돌파 압박”,

(<http://daily.hankooki.com/lpage/economy/201908/dh20190811165235138100.htm> 최종검색 2019.08.11.)

643) CNBS, 2019.08.05 “China is just getting started with using its currency as weapon in the trade war, analysts

■ 미·중 무역전쟁 분야별 주요 쟁점 관련 뉴스기사 및 주요내용 종합		
키워드	일 시	주요내용
통화 전쟁 (환율 조작국 지정)	2019년 8월	<ul style="list-style-type: none"> ● 미국이 중국을 환율조작국으로 전격 지정해 환율전쟁이 우려됐으나 양국의 자제로 일단 환율과 증시가 안정을 되찾고 있음. 미국은 중국을 환율조작국으로 지정하면서도 이에 따른 금융제재는 삼가고 있고 중국도 지나친 평가절하를 자제하고 있어 일단 안정을 찾고 있는 것으로 해석됨. 미국은 중국을 1992년 이래 27년 만에 환율조작국으로 전격 지정해 무역전쟁에다가 환율전쟁까지 확전시켰으나 그러나 미국의 이번 환율조작국 지정은 무역협상을 유리하게 끌고 가려는 다소 상징적인 조치로 해석되기도 함. 미국은 이번에 1988년 종합무역법에 따라 중국을 환율조작국으로 지정함으로써 즉각적인 금융제재조치를 취하는 게 아니라 IMF 또는 미중간 협의를 한 후에 제재여부를 결정하는 절차를 거치게 되는 것. 이에 따라 미국은 금명간 중국에 대해 환율조작국 지정에 따른 금융제재 조치를 취하지는 않고 협상에 나서려는 것이어서 초강경 조치는 아닌 것으로 해석할 수도 있음.⁶⁴⁴⁾ ● 중국 인민은행이 1000억위안(약 17조원)규모의 디지털 위안화 발행을 추진중. 미·중 무역전쟁이 가열되는 가운데 중국의 달러 기축통화 흔들기가 가속화될 것임을 예고한다는 지적. 미국발 글로벌 금융위기 직후인 2009년 달러 기축통화 문제를 제기하며 위안화 국제화에 본격 시동을 걸었던 중국은 5년전부터는 법정 디지털 화폐 발행을 연구해옴. 중국이 투기 대상으로 부각된 비트코인 등 민간 가상화폐 거래를 불허하고 있는 것과는 대조되는 부분. 대규모 디지털 위안화 발행 추진 소식은 인민은행 전·현직 고위관계자들의 디지털 법정 화폐 발행 언급이 최근 잇따르고 있는 가운데 최근 두 달새 4차례 언급이 있었던 것으로 파악⁶⁴⁵⁾

say”

(<https://www.cnbc.com/2019/08/05/china-is-just-getting-started-using-yuan-in-trade-war-analysts-say.html?&qsearchterm=UBS+China> 최종검색 2019.08.12.)

644) 내일신문, 2019.08.07., “미중 환율전쟁 불구 증시 안정 되찾아”

(http://www.naeil.com/news_view/?id_art=321860 2019.08.13. 최종검색)

645) 조선비즈, 2019.08.18., “中 17조원 디지털 위안화 발행추진...달러 기축통화 흔들기 가속”,

■ 미-중 무역전쟁 분야별 주요 쟁점 관련 뉴스기사 및 주요내용 종합		
키워드	일 시	주요내용
통화 전쟁 (환율 조작국 지정)	2019년 9월	● 미국과 중국이 19일(현지시간)부터 실무진 무역 협상을 통해 2개월 만에 무역 협상을 재개하기로 함. 오는 10월 열리는 미중 고위급 무역 협상의 토대가 될 실무진 협상에서는 미국산 농산물 구매와 중국 위안화 환율 조정 등이 핵심 쟁점으로 다뤄질 것으로 보임 ⁶⁴⁶⁾
	2019년 10월	● 앞서 미국과 중국은 지난 7일부터 이틀간 워싱턴DC에서 차관급 실무협상을 벌인데 이어 오는 10일부터는 고위급 협상을 재개. 트럼프 행정부 역시 중국과의 무역협상에 대해 '빅딜'은 없다는 입장을 고수하고 있음. 트럼프 행정부는 ▲미국 기업에 대한 기술이전 강제 금지 ▲산업보조금 지급 관행 근절 ▲지식재산권 보호 ▲환율조작 금지 ▲농산물·서비스 시장 개방 등을 중국에 요청하고 있음 ⁶⁴⁷⁾

(http://biz.chosun.com/site/data/html_dir/2019/08/18/2019081800019.html 최종검색 2019.08.23.)

646) 뉴스핌, 2019.09.19., “美中 무역 협상, '농산물 구매·환율 문제'에 초점 전망”

(<http://www.newspim.com/news/view/20190919000931> 2019.09.19. 최종검색)

647) 에너지경제 2019.10.10., “미중 고위급 협상 앞두고 미국증시 '들썩...'부분합의 열려있다”

(<http://www.ekn.kr/news/article.html?no=457168> 최종검색 2019.10.10.)

■ 미-중 무역전쟁 분야별 주요 쟁점 관련 뉴스기사 및 주요내용 종합		
키워드	일 시	주요내용
금융 제재	2018년 8월	<ul style="list-style-type: none"> ● 미국 상무부는 8월 1일 수출 통제 대상(export control list)에 중국 기업과 연구소 44곳을 올렸음. 수출 통제 대상은 중국 최대의 미사일 시스템 개발 기업인 중국항천과공집단(CASIC) 산하 연구소, 통신 시스템 제조 업체인 허베이극동커뮤니케이션시스템(HBFEC), 반도체와 레이저 기술을 개발하는 중국전자과기집단공사(CETC) 산하 연구소 등. 수출 통제 대상에 오르면 핵물질·통신장비·레이저·센서 등 민수용과 군수용으로 모두 쓰일 수 있는 핵심 부품을 미국 기업에서 구매불가함⁶⁴⁸⁾
	2019년 1월	<ul style="list-style-type: none"> ● 중국 기업의 미국 업체 인수 실패 사례 <ul style="list-style-type: none"> - 중국 알리바바 그룹의 자회사 엔트파이낸셜은 미국 송금 서비스업체 머니그램을 12억 달러에 인수하려고 했지만, 미 행정부가 국가 안보를 이유로 이를 거부하면서 결국 실패 - 사이노IC캐피탈의 반도체 제조업체 액세라 인수 시도 좌절 - 하이난항공그룹(HNA)의 스카이브릿지캐피탈 인수 실패⁶⁴⁹⁾
	2019년 6월	<ul style="list-style-type: none"> ● 미국 상원이 북한과 거래하는 중국 은행에 대해 제재를 가하는 법안을 통과시켜 미중간 새로운 분쟁의 불씨로 급부상. 미국 상원은 27일 북한과 거래하는 중국은행에 대한 제재를 가하는 법안을 86대 8이라는 압도적 표차로 통과시킴⁶⁵⁰⁾ ● 위융딩(余永定) 중국사회과학원 세계경제정치연구소 연구원은 미국이 달러와 확대관할권을 이용해 중국 기업에 금융제재를 할 가능성을 언급하면서, 유럽과 같은 ‘대항입법’ 조치를 고려하고 위안화 국제화도 추진해야 한다고 밝힘⁶⁵¹⁾

648) 중앙시사매거진 2018.08.17. “통화(通貨)전쟁으로 비화하는 미·중 무역전쟁” (<http://jmagazine.joins.com/monthly/view/322614> 2019.06.25. 최종검색)

649) SBS뉴스 2019.01.11. “중국의 해외투자 안전도 평가서 미국 '4위→14위' 추락” (https://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1005093226&plink=ORI&cooper=NAVER&plink=COPYPASTE&cooper=SBSNEWSEND 2019.06.25. 최종검색)

650) 뉴스1 2019.06.28. “美상원 북한과 거래하는 중국은행 제재법 통과” (<http://news1.kr/articles/?3657329>)

■ 미-중 무역전쟁 분야별 주요 쟁점 관련 뉴스기사 및 주요내용 종합		
키워드	일 시	주요내용
금융 제재	2019년 8월	● 미국이 니콜라스 마두로 베네수엘라 정권에 대해 전방위로 압박 수위를 높이는 와중에 중국 기업이 베네수엘라 정유업체와 계약을 체결. 미국이 중국과 러시아를 향해 마두로 정권에 대한 지원 중단을 강력히 요구하는 가운데 나온 이 같은 중국의 행보는 미중갈등을 더욱 악화시킬 것으로 전망. 미국은 베네수엘라에 대한 군사적 개입은 회피하면서 석유 산업과 베네수엘라 정부 고위직을 대상으로 한 경제제재에 주력해 왔는데 중국 때문에 제재 효과가 약화될 수 있음 ⁶⁵²⁾
	2019년 10월	● 美, 28개 中 기업 블랙리스트 추가. 中 “美 내정간섭”...보복 조치 예고. 7일 미국 상무부는 하이크비전 등 28개 중국 기업과 정부 기관을 신장 자치구의 위구르족 등 소수민족 인권 탄압에 관여했다는 명목으로 블랙리스트에 올림. 백악관이 중국에 대한 투자 차단을 여전히 검토중이라는 소식이 보도되며, 앞서 미국의 금융 제재 위협을 상기시키고 있음 ⁶⁵³⁾

2019.07.05. 최종검색)

651) 연합뉴스 2019.06.11. “中 석학 “미중 무역전쟁, 6개 부문서 격화 가능성...대비책 필요””
(<https://www.yna.co.kr/view/AKR20190611085100097?input=1195m> 2019.07.05. 최종검색)

652) 서울경제 2019.08.08., “中, 베네수엘라와 스킨십 강화...美 보란듯 정유사업 계약 체결”
(<https://www.sedaily.com/NewsView/1VMW35UACI> 최종검색 2019.08.20.)

653) 한국경제TV 2019.10.10., “마음 급한 中 스물달 합의 하나...FT “中, 美 농산물 구매 확대””,
(<http://news.wowtv.co.kr/NewsCenter/News/Read?articleId=A201910100105&t=NNv> 최종검색 2019.10.10.)

■ 미·중 무역전쟁 분야별 주요 쟁점 관련 뉴스기사 및 주요내용 종합		
키워드	일 시	주요내용
해외 자산 동결	2019년 6월	<p>● 위융딩(余永定) 중국사회과학원 세계경제정치연구소 연구원은 미중 무역전쟁과 관련해 미국이 향후 관세와 환율 등 6개 부문에서 공세를 한층 강화할 가능성이 있다며 대비책이 필요하다는 의견을 제시.</p> <p>위 연구원은 미·중 무역 전쟁이 표면적으로는 중국의 대미 무역 흑자와 세계무역기구(WTO) 책무 불이행, 부정한 방법을 통한 미국기술 습득 때문에 발생한 것처럼 보이지만 실체는 그렇지 않다고 반박.</p> <p>위 연구원은 특히 도널드 트럼프 미국 대통령의 측근인 뉴트 기린치 전 하원의장이 최근 '5세대(5G) 이동통신이 미래의 주요 전장이 될 것'이라고 발언했다면서, 여기서 '군사적 전장'이라는 표현을 직접하지는 않았지만 5G 기술의 군사적 적용에 대해 언급한 것이라고 지적.</p> <p>1) 위 연구원은 이 경우 우선 관세 전쟁이 격화될 것으로 봄.</p> <p>2) 둘째로는 해외 투자 분야를 언급하면서 “트럼프 행정부는 미국 기업들이 중국을 떠나게 하고, 중국 기업의 대미 투자에 다양한 장벽을 만들고 싶어한다”면서 “중국은 미국 기업을 내쫓는 대신 그들이 편안하게 해줘야 한다”고 조언.</p> <p>3) 위 연구원은 셋째로 “미국이 전세계 가치사슬에서 중국 첨단기술산업을 차단하려 하고 있다. ZTE(중싱)에서 시작해 이제 화웨이(華為)를 겨누고 있다”면서 “중국 기업들은 전세계 가치사슬 내에 머물기 위해 최선을 다하는 동시에 대체 계획을 마련해야 한다”고 밝힘</p> <p>4) 넷째로는 “무역전쟁이 통화전쟁으로 확대될 수 있음. 이를 위해 미국이 어떤 빌미를 찾을지는 상상하기 어렵지만, 트럼프 행정부에서는 가능할 것”이라면서 인민은행이 위안화 환율안정을 위해 개입하지 않을 경우 미국이 중국을 환율조작국으로 지정할 수도 있다고 전망.</p> <p>5) 다섯 번째로 미국이 달러와 확대관할권을 이용해 중국 기업에 금융 제재를 할 가능성을 언급하면서, 유럽과 같은 '대항입법' 조치를 고려하고 위안화 국제화도 추진해야 한다고 밝힘.</p> <p>6) 마지막으로 “외환보유고 등 중국의 해외 자산을 동결하는 데까지 나아갈 수 있다”면서도 이는 중국에 대한 선전포고와 같은 만큼 가능성은 높지 않다고 봄.⁶⁵⁴⁾</p>

654) 연합뉴스 2019.06.11. “中 석학 “미중 무역전쟁, 6개 부문서 격화 가능성…대비책 필요””

■ 미-중 무역전쟁 분야별 주요 쟁점 관련 뉴스기사 및 주요내용 종합		
키워드	일 시	주요내용
해외 자산 동결	2019년 8월	● 미국 정부가 오·남용 문제가 심각한 마약성 진통제 펜타닐을 제조해 미국에 수출한 중국인과 중국 기업에 대해 제재를 가함. 미국 재무부 해외자산통계실(OFAC)은 펜타닐을 생산해 미국에 밀반입한 혐의를 받는 중국인 쟁푸징(36), 쟁광화(63), 연샤오빙(42)과 중국기업 친성제약기술, 그리고 관련 마약 밀매 조직을 제재 대상에 추가하였다고 밝혔고, 이번 제재에 따라 이들의 미국 내 자산은 동결됨. ⁶⁵⁵⁾
기타	2018년 8월	● 도널드 트럼프 미 대통령이 13일 사상 가장 강력한 중국 견제책이 담긴 2019 회계연도 국방수권법안(NDAA)에 서명한데 대해 중국 외교부, 상무부, 국방부 3부서가 강력히 반발 ⁶⁵⁶⁾
	2018년 12월	● 중국 정부가 미국이 무역 갈등에서 문제 삼는 지식재산권·강제 기술 이전 문제를 해결하기 위해 꺼내 든 카드인 신규 외국인투자법 초안을 3기 전국인민대표대회 상무위원회에 제출하여 심의 시작 - 주요 내용: 강제 기술 이전 금지, 외국기업과 내국민 대우(차별금지), 외국인 기업의 금융 제한 완화, 中 기업 해외 투자 보호·상응 조치 허용, 해외 투자 관련 제도·절차 개선 ⁶⁵⁷⁾
	2019년 1월	● 독일의 지난해 경제성장률이 전년 대비 크게 하락하며 5년 만에 최저치를 기록(독일 연방통계청은 지난해 독일 국내총생산(GDP) 증가율 잠정치가 2013년 이후 가장 낮은 1.5%를 기록했다고 15일 발표)했으며, 이 배경에는 중국의 경기 침체와 미중 무역전쟁이 독일 수출에 영향을 미쳤기 때문이라고 월스트리트저널이 분석함 ⁶⁵⁸⁾

(<https://www.yna.co.kr/view/AKR20190611085100097?input=1195m> 2019.07.05. 최종검색)

655) South China Morning Post, 2019.08.22., “US imposes sanctions on suspected Chinese fentanyl producers”, (<https://www.scmp.com/news/china/article/3023815/us-imposes-sanctions-suspected-chinese-fentanyl-producers> 최종 검색 2019.08.23.)

656) 뉴시스 2018.08.14. “중 외교부 등 3 부서, 美 국방수권법안 발효 강력 반발” (http://www.newsis.com/view/?id=NISX20180814_0000390975&cID=10111&pID=10100 2019.06.26. 최종검색)

657) 연합뉴스포맥스 2018.12.28. “中 새 외국인투자법 초안, 어떤 내용 담겼나” (<http://news.einfomax.co.kr/news/articleView.html?idxno=4009366> 2019.06.25. 최종검색)

658) 한국경제 2019.01.15. “무역전쟁 탓에…獨 작년 성장률 5년 만에 최저” (<https://www.hankyung.com/international/article/2019011579821> 2019.06.25. 최종검색)

■ 미·중 무역전쟁 분야별 주요 쟁점 관련 뉴스기사 및 주요내용 종합		
키워드	일 시	주요내용
기타	2019년 7월	<ul style="list-style-type: none"> ● 한국의 중국에 대한 수출 비중은 2018년 기준 약 26.8%에 달함. 이는 수출 2위 대상국인 미국에 대한 수출 비중(12%)의 두 배가 넘고 홍콩(7.6%)을 포함할 경우 34.4%로 우리나라 수출의 3분의 1 이상을 차지. 한편, 2018년까지의 누적 기준으로 본 한국의 해외투자는 미국이 23%로 최대 해외투자 대상국이며, 중국이 약 14%로 2위 대상국. 또한 무역과 투자에 영향을 미치는 환율 측면에서 볼 때 미국 달러화와 중국 위안화의 영향력이 큼. 이처럼 한국 경제에 영향력이 큰 미국과 중국의 무역전쟁은 그 자체로도 중대한 영향을 미치지만 협상이 결렬되거나 또는 타결된 이후에 나타날 여파가 더욱 우려됨. 일본은 중국에 진출한 기업의 탈중국 현상과 소매가격 상승에 대해 본격적으로 대응할 태세를 갖추고 있음. 복합기 제조업체인 리코는 이미 생산기지를 태국으로 이전했고 파나소닉, 샤프, 카시오 등도 일본 또는 동남아로 생산기지를 이전하는 방안을 검토 중. 대만의 경우 정부 차원에서 중국 진출 기업의 본국 회귀와 국내 투자 지원정책은 물론 생산기지 이전을 지원하는 방안을 마련 중. 대만 경제부는 2018년 7월부터 '미중 통상마찰 대응소조'를 구성하여 모니터링을 강화하는 한편 산업에 미치는 영향을 조사하고 대책을 강구하는 중임⁶⁵⁹).
	2019년 10월	<ul style="list-style-type: none"> ● 미 국무부는 지난 8일 신장위구르자치구에서 위구르족과 카자흐족 등 이슬람 소수민족을 대상으로 한 대규모 구금과 학대에 책임이 있거나 공모한 것으로 보이는 중국 정부 관리와 공산당 간부들에게 비자를 발급하지 않을 것이라고 밝힘. 미 상무부 역시 신장위구르자치구 인권 침해와 관련이 있다고 판단한 28개 중국 정부 기관 및 기업을 블랙리스트 명단에 추가. 중국 외교부 이에 대해 명백한 내정간섭 행위라고 비난하며 “중국은 계속해서 확고한 조치를 이어갈 것”이라고 보복을 예고⁶⁶⁰

659) 정철(KIEP 부원장), 2019.07.29. “통상정책 대전환 필요하다”,

(http://www.dt.co.kr/contents.html?article_no=2019073002102369061001&ref=naver, 2019.07.31. 최종검색) (원문 = 동아시아재단 정책논쟁 제121호)

660) 아시아경제, 2019.10.10., “기업제재에 비자보복까지...미·중 무역협상 시작전부터 '빼거리다'”,

(<https://view.asiae.co.kr/article/2019101009391407991> 최종검색 2019.10.10.)

연구보고 19-10
국제 통상·투자 법제 연구 (I)

2019년 10월 28일 인쇄
2019년 10월 31일 발행

발행인 | 김계홍

발행처 | 한국법제연구원
세종특별자치시 국책연구원로 15
(반곡동, 한국법제연구원)
전화 : (044)861-0300

등록번호 | 1981.8.11. 제2014-000009호

홈페이지 | <http://www.klri.re.kr>

값 10,000원

1. 본원의 승인없이 전재 또는 역재를 금함. ©
2. 이 보고서의 내용은 본원의 공식적인 견해가 아님.

ISBN : 978-89-6684-984-0 93360