

국가 안보 위협 논란에 따른 미국의 1962년 무역확장법 232조 수입조치에 대한 통상법적 쟁점*

서울대학교 국제대학원 국제통상전략센터 연구원 유 지 영

*논문접수: 2017. 11. 21. *심사개시: 2017. 11. 21. *게재확정: 2017. 12. 20.

— < 목 차 > —

I. 서론	2. 232조 조사의 기준
II. 미국의 1962년 무역확장법 232조 조사의 성격	IV. 미국 1962년 무역확장법 232조에 따른 수입 조치의 통상법적 쟁점
1. 목적과 의도	1. WTO 규범에서의 쟁점
2. 법적 요건	2. FTA 안보예외 규범에서의 쟁점
3. 무역구제제도와의 비교	
III. 미국의 1962년 무역확장법 232조 조사 사례의 분석	V. 결론
1. 232조 조사의 현황	

I. 서론

2017년 4월 트럼프(Donald J. Trump) 대통령은 미국 1962년 무역확장법(Trade

Expansion Act of 1962) 232조(Section 232)에 기반하여 철강과 알루미늄 수입의 국가 안보 위협 여부에 대한 조사 개시를 요청하였다.¹⁾ 트럼프 행정부는 무역수지 불

* 본 논문은 2017년 한국연구재단 글로벌박사펠로우십(과제번호: 2016H1A2A1907016)의 지원을 받아 작성되었습니다. 본 연구에 조언을 해 주신 서울대학교 국제대학원 안덕근 교수님께 감사드리고 본고에 대하여 소중한 의견을 주신 익명의 심사위원들에게 감사의 말씀을 드립니다.

1) 철강 수입에 대한 조사 개시 요청은 The White House, *Memorandum for the Secretary of Commerce* (2017년 4월 20일), <<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/04/20/presidential-memorandum-secretary-commerce>>; 알루미늄 수입에 대한 조사 개시 요청은 The White House, *Memorandum for the Secretary of Commerce* (2017년 4월 27일), <<https://www.commerce.gov/page/section-232-investigation-effect-imports-aluminum-us-national-security#memo>>에서 확인할 수 있다.

균형을 야기하는 상대교역국과 수입품목에 대한 보복 조치를 예고하고 미국 내 제조 산업의 부흥을 통해 경제 성장을 꾀하겠다는 포부를 전면에 내세워왔다.²⁾ 보호 무역 기조에 대한 우려와 비판이 빗발치는 가운데, 232조 조사의 개시는 국가 안보의 수호라는 이례적인 목적에 따른 강경 조치까지 염두 해 두고 있다는 신호가 되어 국제사회로부터 본 조치의 정당성에 대한 의문점과 세계통상체제에 대한 쟁점을 야기하고 있다.³⁾

주권 국가에게 국가 안보 이해에 따른 조치 시행의 자율성은 보장되어야 할 권리이다. 그러나 그 우선권을 사안의 심각성, 중대성, 그리고 긴박성을 토대로 어떻게 실례에 적용시켜 국제법적 책무로부터 얼마나 양해하여 존중해 줄 것인가에 대한 해법은 그리 간단하지 않다. 그 상당부분은 주권 국가가 국내적으로 정치적인

논의 또는 사법적인 절차에 따라 스스로 합리적인 판단을 내린다. 하지만 자국의 이익에 관한 사안이 첨예하게 대립하고 있거나 국내 행정부의 독단적인 의견이 제도적으로 보완되지 못할 경우, 현실주의적 태도를 보이는 국가는 국제사회의 평화와 안정에 해를 끼치는 결정을 종종 내리기도 한다. 이는 통상 정책에 있어서도 마찬가지이다.

미국의 232조 수입조치의 통상법적 쟁점에 대한 분석은 다음과 같은 의의가 있다. 첫째, 미국 232조 조치와 일반적인 무역구제제도 간의 유사성과 차이점을 통해 국가 안보에 따른 수출입통제 제도가 보호주의적인 조치로 남용될 수 있는 여지와 국제규범의 필요성을 파악한다. 둘째, 자유무역의 수호와 국가 안보 수호에 대한 갈등의 균형을 현재 세계무역체제가 적절히 대응할 수 있게 설계되어 있는지

2) Patrick Gillespie, "Trump Could Start a Trade War", CNN Money (2017년 6월 27일), <<http://money.cnn.com/2017/06/27/news/economy/us-steel-national-security/index.html>>; 트럼프 대통령은 '미국산 구매 및 미국인 고용'이라는 정책을 통해 미국산 제조업의 부흥과 미국인의 고용 창출을 도모하고자 하였다. The White House, *Executive Order, Buy American and Hire American*, (2017년 4월 18일), <<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/04/18/presidential-executive-order-buy-american-and-hire-american>> 참조.

3) 다른 무역 조치에 비하여 이례적인 이유는: 1) 정부가 직접 조사 개시; 2) 정부가 국내산업 보호를 위한 무역조치로 232조가 원용된 사례는 빈번도 측면에서 매우 드물다. Chad Bown, "Trump's Threat of Steel Tariffs Heralds Big Changes in Trade Policy", The Washington Post, (2017년 4월 21일), <https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2017/04/21/trumps-threat-of-steel-tariffs-heralds-big-changes-in-trade-policy/?utm_term=.d34eac043694> 참조. 유럽은 미국이 철강 수입조치를 시행할 경우 이에 대한 보복조치를 시행할 것이라는 입장을 보였다. Reuters, "Europe Will Retaliate If Hit By U.S. Steel Controls - EU Trade Chief", (2017년 6월 26일), <<https://www.reuters.com/article/trade-usa-steel-eu/europe-will-retaliate-if-hit-by-u-s-steel-controls-eu-trade-chief-idUSL8N1JN2VT>> 참조.

를 점검해 볼 수 있는 기회를 제공한다. 규범적 측면에서 세계무역체제가 자기 이익에 따른 도덕적 해이를 최소화할 수 있는 안보예외 조항을 운용하는 것이 중요함을 역설한다. 무역과 안보의 관계가 점차 모호해지는 21세기 대외정책의 형태에서 서로 다른 수단과 목적이 접목된 조치의 공정한 운용을 위한 세계통상체제의 역할을 재고해 본다.

본 논문은 미국 1962년 무역확장법 232조의 법적 요건들과 실제로 조사되었던 사례들을 살펴보고 관련 조치의 통상법적 쟁점을 분석하고자 한다. 이를 바탕으로 국가 안보의 명분으로 시행되는 수입조치들을 관리·감독할 수 있는 제도로써의 세계무역체제에 대한 시사점을 도출하고자 한다.

II. 미국의 1962년 무역확장법

232조 조사의 성격

1. 목적과 의도

두 차례의 세계 전쟁과 냉전을 거쳐 온 미국은 적국과의 교역금지법(Trading with the Enemy Act of 1917) 또는 국제비상경제권한법(International Emergency Economic

Powers Act of 1977)과 같은 여러 법적 장치들을 통해 비상 시 적국과의 경제 관계를 전면적으로 통제하여 국가 안보를 수호하고 있다. 그러나 국가 안보 이해에 따라 무역조치를 허용하는 1962년 무역확장법 232조는 특정 상대국과의 안보 관계를 이유로 교역을 제한하는 데에 초점이 맞추어진 것이 아니라, 특정 상품의 수입이 국가안보에 끼치는 영향을 제한하고자 하는 목적으로 두고 있는 점이 특징적이다.

미국의 본 규정은 일반관세무역협정(GATT)의 내용을 국내적으로 이행하기 위해 발의된 1955년 무역협정연장법(Trade Agreements Extension Act of 1955)이라는 법안에 처음 등장하였다.⁴⁾ 이 법안에 처음 등장한 안보 위협에 따른 무역조치를 관할하는 조항은 “국가 방위 요건(national defense requirement)”에 위협이 될 만큼 국내 생산이 감소할 가능성이 보일 때 대통령의 관세 협상권만을 제한하는 다소 소극적인 조항으로 시작하였다. 국방요건의 위협이라는 비상시에만 발동할 수 있는 다소 엄격한 정의만큼 필요하다면 위협의 예방적 조치도 시행이 가능하게 설계되었다. 그러나 세계전쟁 이후 유럽의 재건과 무역 활성화를 위해서라도 당시 미국은 자유 무역 정책을 적극적으로 추진할 필

4) Trade Agreements Extension Act of 1955, Public Legislative Notice 86, 69 Statute 166 (1955)

요가 있었고, 국방의 안보에 대비한 이러한 조항은 추가적인 관세 인하를 제한하는 비상안전장치일 뿐, 수입을 적극적으로 제한하고자 하는 의도는 없었다.⁵⁾

그러나 1958년 무역협정연장법(Trade Agreement Extension Act of 1958)⁶⁾에서 관련 조항은 대통령이 관세를 높이거나 수량제한을 시행하는 등의 적극적인 권력 행사를 허용하는 형태로 변모하였다. 개정안에서는 수입품의 영향력을 조사할 범위가 국가 방위 요건의 위협에서 “국가 안보(national security)” 요건의 위협으로 확대되기도 하였다. 국가 안보의 위협이라는 적용 범위의 확장은 국내 안보에 주요하다고 생각되는 해당 물품의 국내 산업에 대한 수입품의 영향과 수입품이 국가 경제 전반에 미치는 후생에 따른 안보 위협까지도 포괄적으로 고려할 수 있게 하였다. 이것은 본 규정이 전통적인 국제관계에서의 전시(戰時)를 대비한 국방 요건 뿐 아니라 국내 산업 생태계의 상황에 따른 ‘경제 안보’까지도 고려할 수 있는 조사기관의 재량을 인정했다는 의미를 가진다.

미국의 본 규정은 국가 안보 위협으로부터 보호라는 목적을 가진 동시에, 국가 안보의 정의가 모호하게 확대됨에 따라 자유무역을 촉진하고자 설립한 다자무역 체제 하에서 수입품이 국내 산업에 미치는 영향을 통제할 수 있도록 무역에 관련한 조정 장치를 다층적으로 마련한 역할까지 포괄할 수 있게 되었다. 국가 안보와 관련된 사안인 만큼 정부의 요청에 의해서만 개시되었던 과거와 달리, 민간단체들에게 조사 개시를 신청할 수 있는 권한 또한 부여함으로써 무역을 통한 국내 산업의 피해를 구제하는 일반적인 무역구제 제도와 조금 더 유사한 절차적 구조도 갖게 되었다. 현재 관련 법률은 1962년 무역확장법 232조⁷⁾를 따르며, 그 구체적인 법적 요건은 아래와 같다.

2. 법적 요건

1962년 무역확장법 232조는 “수입품의 영향(the effects on national security of imports)”⁸⁾으로 “국가 안보의 위협이 존재할 경우(as to threaten to impair the national security)”⁹⁾ 수입조치를 포함한 필요한 조

5) David D. Knoll, “Section 232 of the Trade Expansion Act of 1962: Industrial Fasteners, Machine Tools and Beyond”, Maryland Journal of International Law, Vol. 10, No. 1,(1986), p. 58.

6) Trade Agreements Extensions Act of 1958, 19 U.S.C. §§1351-1367 (1982).

7) Trade Expansion Act of 1962 §232, 19 U.S.C. §1862 (1964).

8) 19 U.S.C. §1862(b) (1964).

치의 시행을 허용한다. 국가 안보의 정의는 구체적으로 명시되어 있지 않으나, 좁게는 예상 국방 요건을 위해 필요한 국내 생산량, 국내 생산 가능량, 필수 인력, 원재료, 생산 기계 및 설비, 등 필요한 지원품과 서비스의 현재 및 예상되는 공급 가능량 등을 고려하게 되어 있다.¹⁰⁾ 넓게는 “국가 경제력(strength of national economy)”이 “국가 안보 요건(national security requirements)”을 충족하기 위한 “국가 능력(capacity of the United States)”과 큰 관련성이 있음에 따라, 이에 관한 포괄적인 조사도 시행할 수 있음을 232조 규정이 명시하고 있다.¹¹⁾ 또한, 수입품의 영향을 확인할 때에는, 관련 수입품이 야기하는 시장 경쟁이 “국가 안보에 필수적인 어떠한 국내 산업(any domestic industry essential to our national security)”의 경제적 후생에 대한 효과가 무엇인지¹²⁾, 수입품이 어떠한 국내 상품의 대체를 통해 실업, 정부 세입의 감소, 투자 및 전문 기술의 감소, 그리고 생산력의 감소를 상

당한 수준으로 야기하는 지,¹³⁾ 국내 경제의 약화를 초래하거나 초래할 다른 여러 요소들이 무엇인지 등을 관련 수입 품목의 수량, 공급 가능량, 특성, 그리고 사용법을 모두 고려하여 조사할 것을 명시하고 있다.¹⁴⁾ 다시 말해, 수입품이 국가 안보를 위협할 수 있는 다양한 경로에의 영향력을 포괄적으로 조사하도록 되어 있고, 수입품의 직·간접적인 영향력 수준에 대한 판단은 조사기관의 재량에 맡겨져 있다고 볼 수 있다.

본 조사는 민간이 제출한 청원서 또는 정부 및 공공기관의 요청에 따라 미국 통상장관(Secretary of Commerce)이 개시한다.¹⁵⁾ 하지만 본 조사가 국가 안보에 관한 조사인 만큼 통상장관은 조사의 개시에 대하여 국방장관(Secretary of State)에게 즉시 공지하여야 하는 의무가 있고¹⁶⁾ 조사의 방법론적 문제와 정책적 문제에 관하여 함께 협의하여야 한다.¹⁷⁾ 필요한 경우, 통상장관의 결정에 따라 추가적인 정

9) 19 U.S.C. §1862(c)(1)(A) (1964).

10) 이와 같은 자세한 조사 요건은 미국의 연방법원규정집 15 C.F.R. Part 705 - Effect of Imported Articles on the National Security (1982)에서 확인할 수 있다.

11) 15 C.F.R. §705.4(b) (1982).

12) 15 C.F.R. §705.4(b)(1) (1982).

13) 15 C.F.R. §705.4(b)(2) (1982).

14) 15 C.F.R. §705.4(b)(3) (1982).

15) 19 U.S.C. §1862(b)(1)(A) (1964).

16) 19 U.S.C. §1862(b)(1)(B) (1964).

보를 얻기 위해 공개 청문회를 열거나¹⁸⁾ 해당 이해관계자들이 필요한 정보와 권고 사항을 전달할 수 있는 기회를 가진다.¹⁹⁾ 실질적인 조사는 미국 상무부 산하의 산업안보실(Bureau of Industry and Security, BIS)가 담당한다.²⁰⁾

관련 조사의 내용은 그 결과에 따른 권고 조치와 함께 보고서로 작성하여 통상장관이 대통령에게 조사 개시 이후 270일 이내에 보고해야 한다.²¹⁾ 이에 기반 하여 대통령은 보고를 받은 지 90일 이내에 상무부의 조사내용에 동의하는지와 국가 안보를 위협하거나 손상시키지 않기 위해 시행할 조치의 형태와 기간을 결정해야 한다.²²⁾

조치를 시행하지 않기로 결정하였다면 30일 이내로 대통령은 의회에 조치 시행 또는 미 시행의 사유를 작성하여 제출해야 하고,²³⁾ 조치를 시행하기로 결정하였

다면 결정한 지 15일 이내에 조치를 시행하여야 한다.²⁴⁾ 만약 대통령이 시행하기로 결정한 조치가 수입 금지 및 수입 제한에 관한 협상의 개시이고 관련 합의가 결정 후 180일 이내에 이행되지 않거나, 국가 안보 위협이 감소되지 않는 경우, 대통령은 필요한 다른 조치를 추가적으로 취할 수 있다.²⁵⁾ 조치 시행에 있어 행정부에 많은 권한이 주어지는 만큼, 모든 조사 요청, 신청서 또는 조치는 통상장관을 통해 의회에 제출되어야 하며 관련 조치가 시행되는 기간 동안 대통령은 의회에 연간 보고서를 제출하여야 할 의무가 있다.²⁶⁾

이처럼 통상장관의 지휘 하에 이루어진 조사 결과의 내용을 바탕으로 대부분의 결정은 대통령의 권한으로 위임되어 있으나, 특별히 석유 또는 석유 관련 품목의 경우에는, 수입을 조정하고자 하는 대통령의 조치에 대해 의회에서 양원 합동 결의사안으로 반대 결의안이 제출될 시 그

17) 19 U.S.C. §1862(b)(2)(A)(i) (1964).

18) 19 U.S.C. §1862(b)(2)(A)(ii) (1964).

19) 19 U.S.C. §1862(b)(2)(A)(iii) (1964).

20) 15 C.F.R. §705.7(b) (1982).

21) 15 C.F.R. §705.10(b) (1982).

22) 15 C.F.R. §705.11(a)(1) (1982).

23) 15 C.F.R. §705.11(a)(3) (1982).

24) 15 C.F.R. §705.11(a)(2) (1982).

25) 15 C.F.R. §705.11(b) (1982).

26) 15 C.F.R. §705.12 (1982).

효력이 만기됨이 특별히 명시되어 있다.²⁷⁾ 석유에 한정한 별개의 조항을 갖게 된 것은, 아무래도 그 간 석유에 관한 232조 수입 조치가 초래한 미국 내 논란을 대변하는 것으로 보인다. 실제 미국에서는 1975년 232조 조사와 1978년 232조 조사에 따라 대통령령으로 수입 석유에 추가 과세 조치가 이루어진 것에 대하여 소비자들이 정부를 국내법원에 제소한 사례들이 있다.²⁸⁾

3. 무역구제조치와의 비교

본 조치가 통상법적으로 무역구제조치와의 비교대상이 되는 이유는 본 조치의 절차적 구성과 시행할 수 있는 무역 조치의 형태가 유사하기 때문이다. 실제로 미국이 2001년 철강 제품에 대하여 서로 명분이 다른 201조 세이프가드 조사와 232조 국가안보 위협 조사를 동시에 시행하였던 사례²⁹⁾는 조치 시행 시 보호주의라는 목적과 효과를 달성하는 데에는 무역구제조치와 국가 안보 수입조치가 정치적으로는 동일한 정책수단으로 활용될 수

있다는 점을 반증한다. 그런데 본 조치가 갖는 무역구제조치와의 가장 큰 차이점은 232조 수입조치와 관련된 기본적인 국제 규범이 WTO에 존재하지 않는다는 것이다. 특히 국내에 보호주의적 여론이 커지고 행정부의 정치적인 의지가 강력하여 수입제한 조치들이 성행할 때, WTO와 같은 국제 규범은 그 조치시행의 절차적, 논리적 정당성을 검토하고 위법한 보호주의적 조치의 남용을 저지할 수 있는 역할을 제공하기 때문에 중요하다. 법리적으로는 과연 232조 수입조치가 WTO에 합치하는가에 대한 의문이 생기며, 실리적으로는 232조 수입조치에 따른 WTO 회원국들의 피해 발생 가능성에 대한 우려가 발생한다. 미국의 232조 조사와 직결된 WTO 규범이 존재하지 않는 상황에서, 미국의 다층적인 무역 조정 장치로서의 무역구제조치와 232조 조사를 비교·분석하여 232조 수입조치가 야기할 수 있는 통상법적 쟁점을 이해할 수 있는 기반을 마련하고자 한다.

27) 19 U.S.C. §1862(f) (1964).

28) *FEA v. Algonquin SNG, Inc.*, 426 U.S. 548 (1976)와 *Independent Gasoline Marketers Council v. Duncan*, 492 F. Supp. 614 (D.D.C. 1980) 참조.

29) 201조 세이프가드 조사에 대한 보고서는 US ITC, *Steel Investigation No. TA-201-73, Volume I: Determinations and Views of Commissioners*, Publication 3479 (2001년 12월) 참조. 232조 조사에 대한 보고서는 U.S. Department of Commerce, *The Effect of Imports of Iron Ore and Semi-finished Steel on the National Security* (2001년 10월) 참고.

WTO 무역구제제도는 GATT협정의 조항들로부터 발전하여 각각이 반덤핑협정, 보조금 및 상계관세 협정, 세이프가드 협정으로 그 규범이 비교적 정밀하게 발전하였다.³⁰⁾ 수출국의 국내가격보다 수출가격이 낮을 경우 ‘덤핑’이라 정의하고³¹⁾, 정부 또는 공공기관의 재정적 기여를 특정 기업 또는 산업이 수혜할 경우 ‘보조금’의 존재를 인정하며³²⁾, 수입품의 급격한 증가를 확인³³⁾해야 세이프가드 조치를 위한 조사가 다음 절차로 진행될 수 있다. WTO는 그 간의 분쟁 판시를 통해 무역구제조치 시행의 중요한 요건으로 국내 산업 피해와 각각 덤핑행위, 보조금 수여 또는 수입품의 급증 사이의 인과관계³⁴⁾ 성립 여부를 중요하게 다루었다. 실질적으로 WTO 분쟁에서 상관관계와 인과관계의 차이를 입증하는 것에 대한 어려움이

논란이 되고 있으나³⁵⁾, 조치 시행을 위한 문턱이 단순한 상관관계의 입증보다는 확실히 더 높다는 기준을 통해 기본적으로 수입제한조치의 남용을 방지하고자 한다. 시행 가능한 조치 또한 반덤핑 관세의 경우에는 덤핑 마진에 따라³⁶⁾, 상계관세는 보조금의 크기에 따라 부과하며³⁷⁾ 세이프가드의 경우에는 최장 조치 시행 기간³⁸⁾이 정해져 있어서 무역구제제도는 관련 피해를 조정하기 위한 한시적인 무역조치를 허용하는 것을 골자로 하고 있다.

미국의 반덤핑, 상계관세 및 세이프가드 조사 및 조치의 규정은 기본적으로 이러한 WTO 규범에 상응하는 구조를 가지고 있으며³⁹⁾, 세부적으로 WTO 규범과 일관되지 않는 규정 또는 조사행위의 경우에는 회원국들에 의해 WTO 분쟁해결절

30) 반덤핑 협정은 본래 GATT VI조에서 파생하여 현재 “Agreement on Implementation of Article VI of the GATT”, 보조금 및 상계관세 협정 또한 GATT VI조에서 파생하여 현재 “Agreement on Subsidies and Countervailing Measures”, 세이프가드 협정은 GATT XIX조에서 파생하여 현재 “Agreement on Safeguards”를 기반으로 WTO에서의 법리가 발전하였다.

31) WTO 반덤핑 협정 2.1조.

32) WTO 보조금 및 상계관세 협정 1.1조.

33) WTO 세이프가드 협정 2조.

34) WTO 보조금 협정 3.5조, 보조금 및 상계관세 협정 15.5조, 세이프가드 협정 4.2조.

35) Jorge Miranda, “Causal Link and Non-Attribution as Interpreted in WTO Trade Remedy Disputes”, *Journal of World Trade*, Vol. 44 (2010) 참조.

36) WTO 반덤핑 협정 9.1조.

37) WTO 보조금 및 상계관세 협정 14조.

38) WTO 세이프가드 협정 5.1조.

39) [표 1] 참조.

차에 적극적으로 회부되어 왔다. 대표적으로 미국은 반덤핑 조사에서 제로잉(zeroing)이라는 덤핑 마진 계산 방법으로 높은 관세율을 유도한 것이 WTO 규범과 합치하는가에 대한 논란의 주범이 되었다.⁴⁰⁾ 덤핑 및 보조금 조사를 위한 상품의 국내 산업을 축적하여 그 피해를 검토할 수 있게 되어 있는 미국의 국내규정은 WTO 규범 위반으로 판명되어 덤핑 또는 보조금 행위에 의한 산업피해를 구분하고 각각의 인과관계를 명확히 하여 조치의 남용을 지양해야 함이 분명해졌다.⁴¹⁾ 미국 부시(George W. Bush) 대통령이 대대적으로 시행한 철강 세이프가드 조치에 대한 WTO 분쟁⁴²⁾에서는 국내산업을 피해가 존재한다는 조사 결과만 인정되었을 뿐, 수입품의 급격한 증가라던가 산업피해와의 인과관계 성립 여부 등에 대한 조사내용이 불충분하다는 판결을 받아 결국 미국의 철강 세이프가드 조치가 20여 개 월만에 철회되기도 하였다.

불공정무역행위에 대한 정당방위의 역할을 부여받은 무역구제제도이지만, 실질적으로는 국내 산업의 구제와 회생 또는 정치적 지지를 위한 이유로 보호주의적인 수단으로 사용되기도 하므로 국가 간 통상 분쟁을 야기하는 경우가 많다. 실제 국제금융위기 이후 직접적인 보호무역주의 정책 대신에 가장 먼저 급증한 것이 무역구제조치이다. 선진국들의 반덤핑조치 시행이 현저히 늘었고 개도국들의 세이프가드 조치 시행도 증가하였다. 특히 미국과 중국 간의 반덤핑 조치에 관한 WTO 통상분쟁 또한 눈에 띄게 증가했던 것을 확인할 수 있다. 이러한 배경에서, 미국의 232조 조치가 국가 안보 수호의 이유로 주권 국가의 정당한 조치일 수 있다는 사실에도 불구하고, 직접적으로 관련된 WTO 규범이 부재한 국내 규정을 통해 수입제한 조치의 시행을 잠재적으로 허용한다는 점이 무역 상대국 입장에서 우려되는 것은

40) WTO 내에서 지속된 제로잉 논란과 무역보복조치로 2012년 미국은 전반적인 제로잉 규정을 개정하기도 하였다. Sungjoon Cho, "No More Zeroing?: The United States Changes its Antidumping Policy to Comply with the WTO", ASIL Insights, Vol. 16, No. 8, (2012), <<https://www.asil.org/insights/volume/16/issue/8/no-more-zeroing-united-states-changes-its-antidumping-policy-comply-wto>> 참조. 그러나 여전히 타겟덤핑에의 적용과 같은 논란과 분쟁은 지속되고 있다. WTO, *United States - Anti-Dumping and Countervailing Measures on Large Residential Washers from Korea*, 상소기구 보고서, WT/DS464, AB/R, (2016년 9월 7일) 참조.

41) WTO, *United States - Countervailing Measures on Certain Hot-Rolled Carbon Steel Flat Products from India*, 상소기구 보고서, WT/DS436/AB/R, (2014년 12월 8일) 참조.

42) WTO, *United States - Definitive Safeguard Measures on Imports of Certain Steel Products*, 상소기구 보고서, WT/DS248/AB/R (2003년 11월 10일) 참조.

어쩌면 당연한 일이다.

미국의 232조 안보위협 조치의 조사 요건에는 수출국의 무역행위 또는 수입국의 대외 수입 현황의 변화가 전제조건이 아니다. 대외 무역의 변화가 부재하여도 국가 안보 위협이라는 지극히 국내적인 이유에 대하여 수입조치를 취할 수 있다. 국가 안보 위협이라는 기준 자체는 반덤핑 및 상계관세 조사에서 증명해야 할 “피해 (injury)”⁴³⁾ 또는 세이프가드 조사에서의 “심각한 피해 (serious injury)”⁴⁴⁾ 기준보다도 훨씬 높고 엄격한 기준이다. 하지만 그 명확한 정의가 부재하고 그 범위도 유동적일 뿐더러, 수입품의 침투에 따른 “인과관계(causal link)”⁴⁵⁾가 아닌 수입품의 “영향(effects)”⁴⁶⁾이라는 포괄적인 연결고리를 언급하는 것이 조치 시행의 요건을 모호하게 한다. 더 나아가, 본 조치의 시행을 지속할 수 있는 기간의 제한이 없다. 특정 상황을 국가 안보의 위협이라고 규정짓기 위한 정치적 감수만큼이나, 한 번 발동되면 행정부의 의지에 따라 충분히 남용될 수 있는 여지가 다분한 조치라는 것이 본 조치의 강점이자 맹점이다.

[표 1] 미국의 무역구제제도 와 232조 조사 및 조치 규정의 비교

	미국 규정	조사 요건 및 조치 시행 조건
WTO 분쟁 주제	반덤핑조사 및 관세 (Section 731 et seq. of the Tariff Act of 1930)	① 수입품의 '덤핑' 여부 (상무부)
		② 국내산업 피해 여부 및 덤핑과의 '인과관계' (국제무역위원회)
		③ 가격인상약속 또는 덤핑 미진에 따른 반덤핑관세 부과 (상무부)
	보조금조사 및 상계관세 (Section 701 et seq. of the Tariff Act of 1930)	① 수입품에 수출국 정부를 통한 '보조금' 수혜 여부 (상무부)
		② 국내산업 피해 여부 및 보조금과의 '인과관계' (국제무역위원회)
		③ 조치가능보조금은 보조금 크기에 따라 상계관세 부과 (상무부)
세이프가드 (Section 201 of the Trade Act of 1974)	① 수입품의 급격한 증가 현황 (국제무역위원회)	
	② 국내산업에 심각한 피해 또는 위협 및 '인과관계' (국제무역위원회)	
	③ 한시적이고 MFN 원칙에 따른 수입 제한 조치 시행 (대통령)	
WTO 분쟁 부제	232조 안보위협 조사 및 조치 (Section 232 of the Trade Expansion Act of 1962)	① 국가 안보 위협 여부 (상무부 하 산업안보실)
		② 수입품의 국가 안보 위협에 대한 '영향' (상무부 하 산업안보실)
		③ 국가 안보 위협을 제거할 수 있는 무역 조치 시행 가능 (대통령)

덤핑 행위나 보조금의 존재 여부를 확인하지 않는 232조 조사를 통해 시행된 수입조치에 대하여 WTO 분쟁이 발생할 경우, 이를 WTO 반덤핑 협정 또는 보조

43) WTO 반덤핑 협정 3.1조; WTO 보조금 및 상계관세 협정 5(a)조.

44) WTO 세이프가드 협정 2.1조.

45) WTO 반덤핑 협정 3.5조; WTO 보조금 및 상계관세 협정 5조; WTO 세이프가드 협정 2.1조.

46) 19 U.S.C. §1862(b) (1964).

금 및 상계관세 협정을 통해 정당화 하기
는 어렵다. 세이프가드 조치와 232조 조치는
조사 요건 적용의 엄격함에 따라 두 조치의
성격이 부분집합을 이룰 수 있는 여지는
있으나 근본적인 목적은 상이하다. 결국
실제 232조 조사 사례에서 국가 안보의
위협과 수입품의 영향이라는 요건을 어떻
게 정의하고 그 관계를 수립하는지와, 조
사 결과에 따라 구체적으로 어떤 조치가
시행되는지에 따라 본 조치가 세계통상체
제에 야기할 수 있는 쟁점이 달라진다.

III. 미국의 1962년 무역확장법 232조 조사 사례의 분석

1. 232조 조사의 현황

1962년부터 2017년 현재까지 1962년 무
역확장법 232조 하에 조사가 개시된 사건
은 총 28건이다.⁴⁷⁾ 그 중 국가 안보에 대
한 위협이 존재한다는 결과가 나온 사건
은 총 8건이며, 실제 대통령령으로 어떠한
수입 제한조치가 시행된 경우는 총 5건이

다. 반덤핑조사와 같은 무역구제제도의
활용도⁴⁸⁾와 비교해보면, 상대적으로 본
조사가 개시된 건수는 상당히 적고 국가
안보에 대한 위협이 존재한다는 결론이
난 건수도 매우 드물다는 것을 알 수 있다.
수입 조치 대신에 필요한 산업 구조 개선
정책을 도입한 경우도 두 차례 있었다.

1953년부터 1988년까지 정부가 시행
하였던 원자재 통제 프로그램(Controlled
Materials Program)을 통해 그 조달량을 관
리하여 온 미국은 1980년대 후반으로 가
면서 점차 기술의 고도화로 방위산업의 총
생산량이 크게 감소하면서 결국 1998년에
본 제도를 완전히 폐지하였다.⁴⁹⁾ 그러나
국방 우선 조달 제도(Defense Priorities and
Allocations System, DPAS)⁵⁰⁾를 통해 국가
위기 발생 시 국방을 위한 우선순위 원자
재로 지정된 물품은 상업적 조달을 금지
한 채 국가 방위산업을 위한 조달에만 총
력을 가할 수 있게 하고 있다. 이러한 맥
락해서 현재까지 232조 조사가 개시된 품
목도 석유, 철강, 각종 금속, 우라늄, 그리

47) [표 2] 참조.

48) 참고로 미국 상무부 통계에 따르면 2000년부터 2016년까지 미국 내 반덤핑 조사가 개시된 건수는 총 461건, 상계관세 조사가 개시된 건수는 총 159건이다. <<https://enforcement.trade.gov/stats/inv-initiations-2000-current.html>> 참조.

49) 본래 1950년 국방 생산법(Defense Production Act of 1950)을 통해 원자재 통제 프로그램이 도입되었었다. 50 U.S.C. app. § 2061 et seq. 참조.

50) 현재의 우선조달제도에 관한 법률은 62 Fed. Reg. 51,389 (1997년 10월 1일)와 63 Fed. Reg. 31,918 (1998년 6월 11일)에서 확인할 수 있다.

고 특정 물품을 제조하는 기계와 같이 국가 방위산업에 직결되는 기본 원자재와 에너지 자원에 한정되어 있는 것을 확인할 수 있다. 그 중 현재까지 개시된 조사에서 국가 안보 위협의 존재가 확인된 품목과 수입조치가 시행된 사건의 관련 품목이 모두 석유라는 점이 특징적으로 두드러진다. 마지막으로 시행된 조치는 1982년 리비아 산 석유에 대한 수입금지 조치였다.

[표 2] 1962년 무역확장법 232조에 따른 조사 개시 및 조치 시행 현황⁵¹⁾

조사요청 연도	산업	조사 요청자	위협 판정	시행조치
1963	망간	민간 협회	x	없음
1964	텅스텐	민간 협회	x	없음
1964	미끄럼방지 베어링	민간 협회	x	없음
1965	시계	대통령	x	없음
1968	크롬, 망간	민간 위원회	x	없음
1969	미니어처	민간 협회	x	없음
1972	초고압 전력 회로	민간 협회	x	없음
1973	석유	정책 위원회	o	수량제한/ 수입허가로 부과
1975	석유	재무장관	o	추가요금 부과
1978	너츠, 볼트, 철강나사	대통령	x	없음

조사요청 연도	산업	조사 요청자	위협 판정	시행조치
1978	석유	재무장관	o	석유 보존요금 부과
1979	석유	재무장관	o	이란 석유 금수조치
1981	유리선 화학제조 기구	민간 협회	x	없음
1981	크롬, 망간	민간 협회	x	없음
1982	너츠, 볼트, 철강나사	국방장관	x	없음
1982	리비아산 석유	대통령	o	리비아 석유 금수조치
1987	철강절단기	민간 협회	미판정	자발적 수출제한조치
1987	미끄럼방지 베어링	민간 협회	x	없음
1987	석유	정부 기관	o	에너지 산업구조 개선계획
1988	플라스틱 틀 기계	민간 협회	x	없음
1988	우라늄	에너지 장관	x	없음
1991	기어	민간 협회	x	없음
1992	내부회로 세라믹	민간 협회	x	국방부-상무부 협동계획
1994	석유	민간 협회	o	없음
1999	석유	통상장관	o	없음
2001	철강	국회의원	x	없음
2017	철강	대통령	판정 미공개	미결정
2017	알루미늄	대통령	판정 미공개	미결정

51) 미국 산업안보실 보고서와 웹사이트의 정보 취합하여 저자 정리 (2017년 11월 현재 기준.) <<https://www.bis.doc.gov/index.php/other-areas/office-of-technology-evaluation-ote/section-232-investigations>> 및 Bureau of Industry and Security, *Section 232 Investigations Program Guide* (2007년 6월), <<https://www.bis.doc.gov/index.php/forms-documents/section-232-investigations/86-section-232-booklet/file>> 참조.

민간단체 또는 국회의원이 조사 개시를 요청한 경우는 총 15건으로 반 이상에 해당되지만, 그 중 실제 국가 안보 관련 위협이 확인된 사건은 단 1건에 불과하다. 그러나 대통령, 각 부처 장관 또는 정부기관에서 조사를 요청한 11건 중에서는 7건의 사건에서는 위협 판정이 나왔다. 이는 232조 조사에 따른 수입조치가 수입품에 따른 산업 조정 조치이기는 하나, 단순히 산업 피해에 따른 수입제한조치인 세이프가드와는 그 목적이 다름을 반증한다. 국내 산업계가 처한 어려움의 호소로 민간단체가 요청하여 개시된 조사 사건이 전면적인 국가 안보 위협 요소를 반영하고 있기는 어려울 수 있기 때문에, 실제 조치가 시행되는 사건은 정부가 적극적으로 나서서 조사를 개시한 경우인 것으로 해석된다. 다시 말해, 미국이 국가 안보 위협이라는 기준을 비교적 엄격하게 집행해 왔다는 반증으로 볼 수 있다. 하지만 정부가 독단적으로 국가 안보 수호라는 정책 목적에 따라 집행하는 232조 수입조치는 결과적으로 일반적인 소비자 후생을 악화시키기도 한다. 실제로 민간이 소비자 입

장에서 232조 수입조치를 시행한 미국 정부를 제소한 국내 소송의 결과로 그 조치가 철회된 적이 한 차례 있다.⁵²⁾ 이러한 경험도 미국 정부가 232조 조사에 따른 수입조치를 남용하지 않는 데에 영향을 주고 있는 것으로 보인다.

그 중 1980년 Independent Gasoline Marketers Council v. Duncan 사건⁵³⁾에서의 워싱턴 D.C. 지방법원 판사는 232조 수입조치의 WTO 합치성에 의미하는 바가 있어 주목할 만하다. 1978년 재무장관의 요청에 따라 개시된 석유 관련 232조 조사의 결과로 카터(James Earl Carter Jr.) 대통령이 모든 석유에 보존료를 부과한 조치가 제소된 사건이다. 법원은 232조에 따른 무역조치는 수입품에 따른 국가 안보의 위협으로부터 국내 산업을 방어하기 위한 만큼, 과세 조치가 수입산 및 국내산 석유를 명확히 구분하지 않으면, 제대로 조치의 목적을 실현시킬 수 없어 국내법 위반이라는 판결을 내렸다.⁵⁴⁾ 보존료의 부과는 석유 가격의 인상으로 결국 소비자에게 그 부담이 전가되고 전반적인 가처분 소득의 감소로 인한 국내산 및 수입

52) FEA v. Algonquin SNG, Inc., 426 U.S. 548 (1976)와 Independent Gasoline Marketers Council v. Duncan, 492 F. Supp. 614 (D.D.C. 1980) 두 가지 사건 중에 1980년 소송의 결과에 따라 시행되었던 석유 보존료 부과 조치가 철회된 바 있다.

53) Independent Gasoline Marketers Council v. Duncan, 492 F. Supp. 614 (D.D.C. 1980). 해당 사건의 판결문은 <<https://law.justia.com/cases/federal/district-courts/FSupp/492/614/2308759/>>에서 확인할 수 있다.

54) Independent Gasoline Marketers Council v. Duncan, 492 F. Supp. 614 (D.D.C. 1980), para. 9.

산 석유 모두에 대한 수요 감소로 이루어진다는 점이 본 조치의 위법성을 판명하는 쟁점이었다.⁵⁵⁾ 결국 법원은 수입품에 따른 국가 안보 위협으로부터 국내 산업을 보호하는 것이 232조 조치의 목적인데, 제소된 조치는 국내 산업에도 부정적인 영향을 끼치게 되므로 232조 하에 행정부가 시행할 수 있는 권한 밖의 조치라는 판결을 내렸다.⁵⁶⁾

다시 말해, 미국 국내법원은 232조 조치는 수입품에 대한 내국민 대우 원칙을 분명히 위반해야만 조치의 목적을 달성할 수 있음을 명확히 하였다. 그렇다면 시행되는 232조 수입조치가 WTO 규범에 합치하기 위해서는 무조건 예외조항을 통해 정당화 될 수 있어야 함을 암시한다. 현재까지 미국이 시행한 232조 수입조치가 GATT 또는 WTO에 제소된 바는 없다.

2. 232조 조사의 기준⁵⁷⁾

가. 국가 안보의 범위와 위협의 기준

미국의 관련 규정 어디에도 232조 조사에

서 의미하는 국가 안보에 대한 정의는 명시되어 있지 않다. 1976년 FEA v. Algonquin SNG, Inc 사건⁵⁸⁾에서 미국 연방법원은 국가 안보는 “국가 이익(national interest)” 보다는 제한된 개념으로 이해되어야 한다고 판시한 바 있다. 분명 범위의 한계는 있으나 해석에 따라 여전히 광범위한 정의가 가능하다.

미국 232조 조사에서 국가 안보의 적용 범위는 물품의 특성 상 석유에 관한 조사와 그 외 물품에 대한 조사로 구분하여 논의할 수 있다. 대부분의 물품에 대하여 미국은 국가 안보의 가장 좁은 정의인 “국방 요건”의 충족을 국가 안보의 개념으로 한정하여 조사를 진행해 왔다. 전쟁 시나리오를 가정하여 해당 물품의 국방 요건 충족량을 산정하고 미국의 경제, 해당 물품의 무역 관계 및 해당 국내 산업의 건전성 등에 따른 조달 가능량이 공급 부족을 야기하는지를 국가 안보 위협의 기준으로 삼았다.⁵⁹⁾

그러나 석유의 공급량은 국내 물가 안정성에 영향을 끼쳐 국가 경제에 구조적

55) 전계서, paras. 3-6.

56) 전계서, para. 24.

57) 미국 산업안보부가 1988년과 2001년 사이에 발행된 9개의 조사 보고서만을 공개하고 있어 총 28건의 232조 조사 사건 중 9건의 회람된 보고서 내용만을 기준으로 분석하였다. <<https://www.bis.doc.gov/index.php/other-areas/office-of-technology-evaluation-ote/section-232-investigations>> 참조.

58) FEA v. Algonquin SNG, Inc., 426 U.S. 548 (1976). 해당 사건의 판결문은 <<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/426/548/case.html>>에서 확인할 수 있다.

인 문제를 야기할 수 있기 때문에, 전반적인 국가 경제 후생의 안보 관련성을 고려할 수 있게 하는 232조 규정을 반영한 보다 넓은 정의가 1994년 석유 조사에서부터 활용되었다.⁶⁰⁾ 다른 물품들과는 달리, 석유 가격에 의한 국내 가격 및 전반적인 경제의 안정성을 위해하는 경우가 포괄적으로 국가 안보의 위협이 발생할 수 있는 경로로 정의되어 조사가 진행되었던 것을 확인 할 수 있다.

석유를 배제한 다른 물품에 대한 조사에서 국가 안보의 범위가 국방 요건을 명백히 넘어서게 된 것은 2001년 철광석 및 철강 조사 사건에서 처음으로 발견된다. 조사기관이 정부와 국가 경제 운용에 “필수적인 산업(critical industries)”이 있다고 명시하고 그 산업에 대한 후생까지 국가 안보의 정의에 포함시켰다. 또한 232조 조사가 규정하는 국가 안보의 적용 범위가 사례마다 유동적일 수 있음을 보고서에

직접 서술하였다.⁶¹⁾ 따라서 2001년 조사에서는 철광석과 철강 제품의 국방 요건 충족량 뿐만 아니라 이를 사용하는 다른 국내 필수 산업들에게 필요한 철강의 최소 조달량까지를 포함하여 국가 안보 요건이라 정의하고 이에 대한 공급부족 여부를 기준으로 위협의 존재를 검토하였다. 이전 조사에서와 같이 전쟁시나리오에 따른 구체적인 공급 부족량 및 과잉량 산출에만 집중하지 않고 전반적으로 정성적인 위협 요소까지 고려하는 형태를 보였다.⁶²⁾

특히 2001년의 232조 철강 조사는 201조 세이프가드 조사와 동시에 진행되었던 바 있어 두 조사에서 조치 시행 기준의 차이를 확인하는 비교 분석이 가능하다. 2001년 232조 조사에서 조사기관은 미국 내 철강 생산량만으로도 이미 국가 안보 요건을 능가하며 사실상 철강 산업의 범세계적인 과잉생산 능력이 오히려 문제라서 신뢰하지 못하는 수입자에 대한 과

59) U.S. Department of Commerce, *The Effect of Imports of Anti-Friction Bearings on the National Security* (1988년 7월), p. I-2; U.S. Department of Commerce, *The Effect of Imports of Uranium on the National Security* (1989년 9월), p. I-4; U.S. Department of Commerce, *The Effect of Imports of Plastic Injection Molding Machines on the National Security* (1989년 1월), p. I-2-I-3.

60) U.S. Department of Commerce, *The Effect of Crude Oil and Refined Petroleum Product Imports on the National Security* (1994년 12월), p. I-3. 본 기준은 1999년 석유 조사에서도 활용되었다. U.S. Department of Commerce, *The Effect of Crude Oil and Refined Petroleum Product Imports on the National Security* (1999년 11월), p. I-3 참고.

61) U.S. Department of Commerce, *The Effect of Imports of Iron Ore and Semi-finished Steel on the National Security* (2001년 10월), p. 5.

62) 전계서, p. 7.

잉 의존에 대한 우려도 없다는 판정을 내렸다.⁶³⁾ 수입품이 국내 철강 산업의 경쟁력을 약화시키는 데 영향을 주는 것은 사실이지만 국가 안보 위협이라는 기준을 충족시키는 상황이 아니라는 결론이었다. 반면에, 당시 201조 조사에서는 국내 산업의 ‘심각한 피해 요건’이 충족된다는 결론이 나와 2002년 철강 세이프가드 조치가 시행되었다.⁶⁴⁾ ‘국가 안보 위협’ 요건의 범위가 유동적이라도 ‘국내 산업의 심각한 피해’ 요건과의 구분은 두 조치의 차별성을 규정하는 중요한 기준임을 확인할 수 있다.

나. 수입품이 국가 안보 위협에 주는 영향

국가 안보의 위협에 수입품이 어떠한 영향을 주는 지에 대한 조사에 있어 미국은 현재까지 크게 세 가지 경로를 각각 또는 함께 검토해 왔다. 첫 번째, 일반적으로 수입품의 침투가 해당 국내 산업의 경쟁성 약화와 갖는 연관성을 검토하는 데에 초점을 둔다.⁶⁵⁾ 해당 국내 산업의 경쟁성 약화에 직접적인 원인인지는 증명할 수 없으나 국내 산업의 수익성, 생산량,

시장점유율 하락 등과 수입품 침투의 증가가 갖는 관계를 확인하고 나열한다. 이는 수입품의 전반적인 영향을 232조에 명시되어 있는 검토 요건에 따라 차례로 확인하는 모든 232조 조사의 절차적 요건이라고 볼 수 있다.

두 번째, 조금 더 구체적으로 미국은 신뢰할 수 없거나 안전하지 못한 해당 물품의 해외 공급자에 과잉 의존하고 있을 때 수입품이 국가 안보를 위협할 영향을 준다고 판단한다. 세계 무역의 상호 의존성이 나날이 늘어가는 추세에 모든 국가 안보 충족량을 국내 생산으로만 조달하기는 어렵고 비효율적이기도 하다. 첫 번째 경로만으로 수입품의 영향을 추정하기에는 해당 물품의 국내 산업 경쟁력은 이미 낮을 수도 있고, 경쟁력 강화의 한계가 있을 수도 있다. 수입품으로 국가 안보 요건 충족량을 조달하되 그 공급자의 건전성과 의존도에 따라 국가 안보의 위협이 발생할 수 있다는 논리이다. 특히 석유 관련 조사에서 석유 수출국들에 대한 평가가 신뢰할 수 없거나 안전하지 못한 공급자로 지정될 때 수입이 국가 안보를 위협한다는 결론이 도출되었던 것을 확인할 수

63) 전계서, p. 37.

64) US ITC, *Steel Investigation No. TA-201-73, Volume I: Determinations and Views of Commissioners*, Publication 3479 (2001년 12월), p. 1.

65) 이는 확인된 9개의 조사 보고서에서 모두 검토된 요건이다.

있다.⁶⁶⁾

세 번째 경로로는 국가 안보를 수호하기 위해 필요한 국내 산업의 “건전성(viability)”을 근본적으로 위협하는 경우가 제시된 바 있다. 특히 2001년 철강 조사에서는 이를 (가) 국내 산업이 신뢰할 수 없는 해외 생산자에 과도한 의존을 “촉진(promote)”시키는 상황을 수입품이 조성하거나 (나) 국내 철광석 및 철강 산업이 국가 안보 요건을 충족시킬 수 없을 만큼 수입품으로 인한 피해 위협을 받는 경우로 임의적으로 나누어 조사하였다.⁶⁷⁾ 본 경로는 첫 번째와 두 번째 경로를 보다 포괄적으로 재조명할 수 있는 기회를 제공한다.

조사 물품과 산업 그리고 조사 당시 미국의 경제 상황과 이해관계에 따라 수입품의 영향을 검토하는 경로는 다르게 적용되는 것을 확인할 수 있다. 그러나 232조 조사에서는 국가 안보 위협의 판정 여부가 사실상 조치 시행의 더욱 중요한 기준으로 작용하기 때문에 수입품이 국가 안보 위협에 주는 영향이라는 조사 기준의 유동성은 상대적으로 덜 문제가 될 수

있다. 수입품의 영향을 포괄적으로 조사하는 것은 232조 조사에서 국가 안보 위협 판정 시 시행할 수 있는 조치의 형태가 상대적으로 자유롭기 때문에, 보다 효과적인 조치의 형태를 강구하기 위한 가이드라인 역할을 한다고 볼 수도 있다.

III. 미국 1962년 무역확장법 232조에 따른 수입조치의 통상법적 쟁점

1. WTO 규범에서의 쟁점

WTO는 특정한 정부 조치를 기준으로 그 합치성을 판단하므로 미국의 232조 조치 전반에 대한 합치성을 세부적으로 논하기는 어렵다. 현재까지 GATT 또는 WTO에 제소된 미국의 232조 조치는 없었으며, 특히 WTO 설립 이후에는 아직까지 미국이 새로운 232조 조치를 시행한 적이 없다. 다만, 미국의 232조 수입조치는 시행될 경우 WTO 분쟁해결절차에 회부될 소지가 다분하기 때문에, 앞서 살펴본 232조 조사의 성격을 기준으로 관련 조치가 야기할 수 있는 통상법적 쟁점을 개괄적으로 살펴보고자 한다. 무역구제제도와의

66) U.S. Department of Commerce, *The Effect of Crude Oil and Refined Petroleum Product Imports on the National Security* (1994년 12월), p. II-8-II-11; U.S. Department of Commerce, *The Effect of Crude Oil and Refined Petroleum Product Imports on the National Security* (1999년 11월), p. II-17.

67) U.S. Department of Commerce, *The Effect of Imports of Iron Ore and Semi-finished Steel on the National Security* (2001년 10월), p. 7.

특징적인 유사성에도 불구하고 232조 조치가 특정 무역구제에 관한 규범을 통해 정당화되기는 어려우므로 WTO와의 쟁점은 예외 조항의 적용에서 두드러진다.

가. GATT XXI조 안보예외

미국의 232조 조사에 따른 조치는 기본적으로 국가 안보를 수호한다는 목적을 갖고 있어 GATT XXI조 안보예외 조항과의 합치성을 살펴볼 수 있다. GATT XXI조 안보예외 조항은 XX조 일반예외 조항과 달리 두문(chapeau) 요건이 빠진 형태로, 전쟁 상황과 같이 안보와 관련된 정치적인 비상시와 이를 대비하는 평시(平時)에 회원국 간 자유무역 의무에 따른 혼란을 최소화시키기 위해 설계된 GATT 내 가장 강력한 예외 조항이라고 볼 수 있다.

GATT XXI조⁶⁸⁾는 (a)항을 통해 안보와 관련된 정보의 공개가 요구될 때, (b)항을 통해 “자신의 필수적인 안보이익의 보호를 위하여 필요하다고 체약당사자(회원국)가 간주하는 조치...”를 시행할 때, 또는 (c)항에서 명시한 바와 같이 UN의무에 상응하는 조치를 취해야할 때에는 본래 GATT 의무에 반하는 조치라도 허용한다. 미국의 232조 조치의 경우는 안보에 관련된 정보의 노출이 요구되는 상황에 따른 조치이거나 UN의무를 이행하기 위한 조치가 아니기 때문에, GATT XXI조 (b)항에 의해 정당화 될 경우 WTO 규범에 합치할 수 있다. GATT XXI조 (b)항에 해당되는 조치는 세부적으로 (i)핵분열성 물질 또는 그 원료가 되는 물질과 관련되거나, (ii)무기, 탄약 및 전쟁도구 또는 군사시설에 공급하기 위하여 직접적 또는 간접적으로

68) GATT XXI조의 원문은 다음과 같다:

Article XXI Security Exceptions

Nothing in this Charter shall be construed

- (a) to require any Member to furnish any information the disclosure of which it considers contrary to its essential security interests, or
- (b) to prevent any Member from taking any action which it considers necessary for the protection of its essential security interests
 - (i) relating to fissionable materials or the materials from which they are derived;
 - (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 for the purpose of supplying a military establishment;
 - (iii) taken in time of war or other emergency in international relations; or
- (c) to prevent any Member from taking any action in pursuance of its obligations under the United Nations Charter for the maintenance of international peace and security.

행하여지는 재화 및 물질의 거래에 관련되거나, (iii)전시 또는 국제관계에 있어서의 그 밖의 비상시에 따르는 “국가의 필수적인 안보이익”의 보호를 목적으로 하고 있어야 한다고 명시되어 있다.

결국 232조 조치가 GATT 안보 예외조항에 합치하려면 그 조치의 목적이 (b)(i), (ii), (iii)항의 목적과 관련된 필수적인 안보 이익을 수호하기 위함이라는 근거가 중요하다. 다시 말해, 232조 조치 시행의 근거로 232조 조사에서 정의한 ‘국가 안보’의 범위에 따라 WTO 안보 예외조항이 인정하는 “필수 안보 이익(essential security interests)”에 해당하는 지가 달라질 수 있다. 1988년 조사되었던 우라늄과 같이 물품의 특성이 ‘핵분열성 물질 또는 그 원료가 되는 물질’이라는 이유로, 만약 조치가 시행되었더라도 (b)(i)항에 의해 상대적으로 쉽게 정당화 될 가능성이 높은 경우도 있지만 이는 한정적이다. (b)(ii)항은 요약하면 국방 요건의 충족을 위한 조치를 허용하는 조항이 된다. 그러므로 기존 대부분의 232조 조사에서와 같이 국가 안보 위협 여부가 군사적인 목적에 한정된 물품의 조달 가능성을 기준으로 판정된다면, 미국이 시행하는 수입제한조치는 본 요건에 충족할 수 있게 된다. 하지만, 석유에 관한 조사 또는 2001년 철강 조사에서와 같이 군사시설에 공급하는 목적뿐만 아니

라 국가 경제 전반의 건전성과 국가 경제 운용에 필수적인 주요 산업의 건전성 또한 국가 안보의 범위 안에 포함시켜 그 위협 여부를 조사하고 판정하는 경우에는, 이에 따른 수입제한조치가 (b)(ii)항의 범위를 벗어나게 된다. 이러한 경우 마지막 (b)(iii)항의 요건에 해당되기 위해서는 이러한 포괄적인 국가 안보에 대한 이익이 전쟁 상황 또는 기타 국제관계에서의 비상 상황에 따라 특정됨이 확인되어야 한다. 하지만 232조 조사의 특성상 일반적으로 (b)(ii)항을 벗어나는 국가 안보 범위의 적용은 국제관계에서의 비상 상황보다는 비상 ‘경제’ 상황을 가정하여 포함시켰을 경우라는 점이 해당 조치가 WTO 안보예외 조항에 합치하는 데에 방해물이 된다.

232조 조치의 합치성 여부는 미국이 국내법 하에서 정의할 수 있는 국가 안보의 범위와 WTO가 양허하는 국가 안보의 범위가 일치하는가에 대한 질문이다. 그런데 미국 232조 규정은 국방 요건을 벗어나는 범위에서 ‘국가 안보 요건’이 정의될 수 있음을 명시하고 있고, GATT XXI조에서의 ‘필수 안보 이익’은 경제 전반의 건전성과 관련한 국가 안보 개념의 유동성은 제한하고 있음을 확인할 수 있다. 다시 말해, 미국이 232조 규정이 부여하는 국가 안보 범위 설정의 자율성에 따라 자의적으로 넓혀 판정하고 조치를 시행할 경우,

WTO에서의 그 정당성 확보는 어렵다.

하지만 WTO 안보 예외조항은 (b)항의 “자신이 필수적인 안보이익의 보호를 위하여 필요하다고 체약당사자(회원국)가 간주하는 조치”라는 문구에서 “자신이...간주하는(it considers,,,)”이라는 부분 때문에 자기판단조항(self-judging clause)이라는 별칭을 갖고 있다는 점이 본 조항 해석의 중요한 변수가 된다. 국가가 자의적으로 필수안보이익의 보호를 위해 필요한 조치인지를 판단한다는 전제가 본 조항의 원용시 제 3자를 통한 조치의 합치성 검토를 전혀 요하지 않는다는 첫 번째 주장이 있다.⁶⁹⁾ GATT 시대에서는 안보예외 조항에 대한 패널의 관할권이 없다는 시각이 지배적이었다. 한 예로, 미국과 니카라과 간의 *Military and Paramilitary Activities in and Against Nicaragua*라는 국제사법재판소(ICJ) 사건에서는 1956년 우호통상항해조약(1956 Treaty of Friendship, Commerce and Navigation)의 안보예외 조항이 “it

considers”라는 문구를 포함하지 않음에 따라 ICJ가 명백한 관할권을 갖고 판시하였으나⁷⁰⁾ GATT의 *United States - Trade Measures Affecting Nicaragua* 사건에서는 “it considers”라는 문구의 존재를 이유로 미국이 직접적으로 패널의 안보예외 조항 관련 검토에 대한 관할권의 제한을 요청하기도 하였다.⁷¹⁾

이와 달리 국가가 조치의 ‘필요성’을 자의적으로 판단할 수는 있으나 그 조치가 (i), (ii), (iii)항에 해당하는 필수안보이익의 보호를 목적으로 하는 지는 패널의 검토 대상이라고 하는 두 번째 주장이 있다.⁷²⁾ 실제로 WTO 설립 이후 분쟁해결규칙 및 절차에 관한 양해(*Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes, DSU*)를 통해 분쟁해결기구의 관할권이 보다 표준화되면서⁷³⁾ WTO 내에서는 해당 주장이 더욱 설득력을 갖게 되었다. 다만 학계의 이러한 이해에도 불구하고 아직 WTO 내에서 안보예외 조항 심

69) Raj Bhala, “National Security and International Trade Law: What the GATT Says, and What the US Does”, *University of Pennsylvania Journal of International Economic Law*, Vol. 19, No. 2, (1998) 참고.

70) *Military and Paramilitary Activities in and Against Nicaragua (Nicaragua v US)*, Judgment, 1986, ICJ Rep. 14 (1986년 6월 27일), paras. 221-222; 최승환, 「국제경제법」, 제4판, 법영사, 2014, 592면 참조.

71) GATT, *United States - Trade Measures Affecting Nicaragua, Report by the Panel*, L/6053 (1986년 10월 13일) 참고.

72) Hannes L. Scholemann and Stefan Ohlhoff, “Constitutionalization and Dispute Settlement in the WTO: National Security as an Issue of Competence”, *American Journal of International Law*, Vol. 93, (1999) 참고.

73) WTO 분쟁해결규칙 및 절차에 관한 양해 7조.

리에 관한 패널 보고서가 회람된 적이 없어 GATT와 달라진 WTO에 대한 신뢰도가 여전히 모호하게 남아있다.

WTO 안보 예외 조항의 (b)항 세부요건에 대한 검토가 보장된다면, 미국 232조 조치가 분쟁해결절차에 회부될 경우, 해당 조사에서 미국이 국가 안보를 어떻게 정의하는지가 가장 주요한 쟁점이 될 것이다. 좁은 범위의 국가 안보 정의를 활용한다면 232조 조치는 안보예외 조항 (b)(ii)항에 해당될 수 있으며, 본 조치의 필요성을 주관적인 판단에 맡긴다는 (b)항의 머리말에 따라 안보 위협과 수입품 침투와의 인과관계 성립 없이도 예외적 허용이 가능하게 된다. 그러나 미국이 조사 절차에서 국가 안보 정의를 GATT XXI조 (b)항의 세부요건보다 넓게 정의하였다면, 조치의 필요성에 대한 국가의 주관적인 판단이 보장되더라도 이는 안보예외조항 원용에 따른 조치 시행이 정당화 될 수 없다.

다시 말해, GATT XXI조 (b)항 세부요건의 부합 여부에 대한 검토만으로도 WTO 패널 심리는 남용될 수 있는 안보 논란에

따른 무역조치를 규제할 수 있다. 하지만 본고의 III-2장에서 설명하는 바와 같이, 미국은 안보예외 조항의 자기판단적 성격을 고수하며 더욱 부각시키고자 한다. 이러한 미국의 정치적인 압력에 맞춰 WTO가 GATT XXI조 심리를 유보해서는 안된다. 미국이 232조 조사에서 정의하는 국가 안보의 범위가 무분별하게 넓혀져 관련 조치가 자의적인 무역보호조치로 사용되지 않게 하기 위해서는 GATT XXI조의 합리적인 적용과 검토체계가 WTO에서 분명하게 보장되어야 한다.

WTO 안보 예외조항은 역사적으로 전쟁 상황에서 또는 이를 대비하기 위한 평상시에 ‘정치적 목적’에 의한 경제제재 조치를 예외적으로 허용하기 위해 설계된 조항이다.⁷⁴⁾ 초기 GATT 협상가들은 안보의 개념을 군사적·정치적 개념으로 한정하고 상업적 목적을 위해 안보 예외조항을 원용하지 않을 것을 당부하였다.⁷⁵⁾ 이러한 의도를 반영한다면, 물가 안정 및 산업 건전성과 같은 포괄적인 경제 안보의 개념을 적용하기도 하는 232조 조치의 경우에는 GATT XXI조가 아닌 GATT XX조

74) GATT 안보예외 조항 성립의 역사적인 맥락은 Yoo, Ji Yeong and Dukgeun Ahn, “Security Exceptions in the WTO System: Bridge or Bottle-neck for Trade and Security”, *Journal of International Economic Law*, Vol. 19, No. 2, (2016), p. 418-430 부분을 참고.

75) 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.

일반예외 조항 원용을 통한 미국이 방어할 가능성도 염두에 두어 볼 필요성이 있다.

나. GATT XX조 일반예외

군사적 안보의 목적을 제외하고는 본래 GATT XX조의 일반예외 조항이 일반적인 GATT의 비차별 원칙 위반이나 그 정당성이 인정될 수 있는 정부 조치의 목적을 (a)항부터 (j)항까지 10가지의 목록으로 제시하고 있다. 본 조항의 적용은 두 단계(two-step test)로 이루어지는데, 우선은 10가지 예외적 상황 중에 해당되는지를 확인한 후, XX조 두문 요건에 합치하는지에 따라 예외 적용 가능 여부를 판단한다.

안보예외 조항의 원용으로 GATT 의무에 위반되는 조치가 허용될 수 있다면 피소국이 XX조 원용을 고려할 실리적 이유는 없다. 나열된 정당한 정부 조치의 목적에 해당하더라도 “임의적이거나 정당하지 않은 차별(arbitrary or unjustifiable discrimination)”이 존재하거나 “위장된 무역 장벽(disguised restriction on international trade)”의 형태로 조치가 시행되지 말아야 한다는 GATT 일반예외 조항의 두문 요건을 통과하는 것이 쉽지 않음이 WTO 분쟁 역사상 증명되었기 때문이다. 그러나 232조 조치가 XXI조 안보 예외 조항의 세부요건에 해당되

지 않는 보다 넓은 의미의 국가 안보 요소에 근거할 때 XX조의 원용이 도움이 될 수 있는지를 검토하고 WTO가 규정하는 국가 안보의 의미를 되짚어 보고자 한다. 232조 조사와 관련성이 보이는 GATT XX조의 (d)항과 (j)항의 적용 가능성을 살펴 보겠다.

우선 GATT XX조 (d)항은 “협정문에 위반되지 않는 법률 또는 규정의 준수를 위하여 필요한(necessary to secure compliance with laws or regulations which are not inconsistent with the provisions of this Agreement,...)” 조치의 예외적 허용이 가능하다고 명시하고 있다. 비교적 넓은 범위의 적용 가능성을 내포하는 (d)항은 WTO 분쟁에서 빈번히 원용되어 온 조항이었다. 원용 횟수에 비하여 실제 본 조항을 통해 방어에 성공한 사건이 많지 않은 이유는 지난 판례를 통해 (가) 해소된 정부 조치가 협정문에 위반되지 않는 법률 또는 규정을 준수하기 위한 조치인지와 (나) 해당 조치가 그 법률 또는 규정의 준수를 위해 필요한 조치였는지를 단계적으로 검토하는 기준이 비교적 정교하게 발전하였기 때문이다. 미국 232조 조사에 따른 수입조치는 1962년 무역확장법 232조라는 명확한 법률에 따른 조치이고 본 규정 자체는 수량 제한 또는 관세 인상과 같은 조치를 시행할 수 있는 선택권을 부여하지만 이

를 의무화 하고 있지는 않기 때문에 그 자체로 GATT에 위반되는 규정은 아니라고 볼 수 있다. 하지만 232조 규정은 미국 상무부 조사 결과에 따라 미국 행정부가 실제 시행할 조치의 종류 또는 어떠한 조치의 시행 여부를 선택할 권리를 제공하기 때문에, WTO에 제소된 232조 수입 조치가 232조 규정을 준수하기 위해 ‘필요한’ 조치인지에 대한 검토에서 상당한 논쟁이 발생할 수 있다. 안보예외 조항에서와 달리 일반예외 조항에서는 조치의 필요성 요건이 명확한 패널의 검토 대상이라는 점이 눈에 띈다. (d)항의 필요성 요건은 “weighing and balancing”을 통해 조치의 목적에 부합할수록 그리고 덜 무역제한적일수록 합치하기 용이하다는 WTO 판례⁷⁶⁾는 수입 조치의 시행 근거에 대한 기준이 비교적 덜 엄격한 미국의 232조 조치의 약점을 짚을 수 있다.

GATT XX조 (j)항은 “일반적 또는 국내적인 공급 부족에 따라 재화의 획득과 분배에 필수적인(essential to the acquisition or distribution of products in general or local short supply)” 조치에 대한 예외 적용을 제

시하고 있다. 역사적으로 이는 세계 2차 전쟁 직후 경제 회복 단계에서 한시적으로 재화의 공급부족이 발생하는 현상에 대응하기 위해 정부가 직접적인 가격 조정 또는 조달 정책을 시행할 수 있도록 허용하고자 설계된 예외조항이다.⁷⁷⁾ 본래는 “전쟁에 따른” 공급부족이라는 조건이 명시되어 있었으나 이것이 1955년에 삭제됨에 따라 현재는 자연재앙에 따른 공급부족과 같은 여러 상황에서 본 예외조항을 활용할 수 있도록 해석되기를 추구하고 있으나 거의 원용된 적이 없다.⁷⁸⁾ 본 조항이 쓰여 지기 위해 논의되고 있던 1947년 제네바 컨퍼런스에서는 “일반적 또는 국내적인 공급부족”의 의미가 전 세계적인 공급 부족이라기보다 수입은 발생하지만 국내적인 공급 부족 현상을 보이는 경우를 포괄한다고 합의하였다.⁷⁹⁾

관련 판례가 거의 없는 GATT XX조 (j)항은 최근 *India - Certain Measures Relating to Solar Cells and Solar Modules* 사건에서 원용된 바 있다. 패널은 국내 생산량이 부족해도 무역을 통해 국내 수요를 보충할 수 있음을 확인하며 “일반적 또는 국내적

76) WTO, *Korea - Measures Affecting Imports of Fresh, Chilled and Frozen Beef*, 상소기구 보고서, WT/DS161/AB/R (2000년 12월 11일). paras. 162-166.

77) WTO, “Article XX General Exceptions”, *GATT Analytical Index*, p. 592

78) 전계서, p. 593.

79) 전계서, p. 593.

인 공급 부족”이 국내 생산의 부족의 경우로 한정하여 해석되지 않아야 함을 명확히 하였다.⁸⁰⁾ 미국 232조 조사는 국내 생산량과 안전한 수입량을 통하여 ‘국방 요건’과 ‘국내 필수 산업들에게 필요한 최소 조달량’ 등을 충족할 수 있는지 검토한다. 국가 안보로 정의한 특수한 상황에 대비한 공급 부족의 경우를 임의적으로 정의하여 진행한 232조 조사 요건이 ‘일반적 또는 국내적인 공급 부족’이라는 GATT 일반예외 요건에 상응하기 위해서는 많은 논란이 예상된다. 또한 GATT XX조 (j)항은 현재의 공급 부족 상황에 따른 조치를 가리킬 뿐 공급 부족에 대한 “위험(risk)”에 대비하기 위한 조치까지 포함하지는 않는다고 패널은 판시⁸¹⁾하였기에 위협에 대한 예방적인 조치의 시행도 허용하는 232조 규정에 의거한 조치의 경우에는 본 요건에 합치할 수 없을 것이다.

심지어 (j)항은 (d)항의 필요성 요건보다도 엄격한 기준인 ‘필수성’ 요건에 합치할 것을 요구하고 있다. 미국의 232조 규정은 수입품의 국가 안보 위협 간의 인과관계를 증명하지 않아도 수입조치를 시행할 수 있는 여지를 허용하고 있어서 실제 조사 사건에 따라 본 요건에 합치하는 지에

관한 논쟁이 발생할 것이다.

마지막으로, 제소된 조치는 그 목적이 일반예외 조항의 요건에 합당하더라도 “임의적이거나 정당하지 않은 차별”이 존재하거나 “위장된 무역 장벽”의 형태로 시행되고 있지 않아야 한다는 GATT 일반예외 조항의 두문 요건을 통과해야만 예외적 허용이 가능하다. 미국의 232조 조치가 WTO에 제소될 경우, 검토의 결과는 해당 조치의 조사 내용과 시행 조치의 성격에 따라 달라지겠지만, 단계적으로 검토 절차가 세부화 되고 비교적 정교하게 발전한 일반안보예외 조항의 적용 절차를 통한 방어 성공은 쉽지 않을 것으로 예상된다. 미국 232조 수입조치의 경우, GATT XX조에 나열된 정당한 목적에 해당하는지에 관해 모호한 부분이 있고, 필요성 또는 필수성 요건과 두문 요건에 대비하기에는 232조 규정이 직접적으로 요구하는 수입품과 국가 안보 위협 사이의 연관성과 수입조치 시행 근거에 대한 요건의 수준이 낮다. 관련 WTO 분쟁 발생 시, 미국이 집행한 실제 조사 기준에 따라 해당 수입조치의 정당성이 인정될 수 있는 가능성이 달라질 것이다.

80) WTO, *India - Certain Measures Relating to Solar Cells and Solar Modules*, 패널 보고서, WT/DS456/R, (2016년 2월 24일), para. 7.224.

81) 전계서, para. 7.250.

일반예외 조항을 통한 232조 조치의 WTO 규범상 예외적 허용은 상대적으로 높고 엄격한 검토 기준의 통과를 요한다. 조사기관의 자의적인 판단과 행정부의 조치 시행 권한을 포괄적으로 허용한 미국의 232조 수입 조치에 관한 WTO 분쟁이 발생할 경우, 그 합치성 여부는 사실상 안보예외 조항의 해석과 적용 방식에 따라 판가름이 날 확률이 높다는 것을 재차 확인할 수 있다.

2. FTA 안보예외 규범에서의 쟁점

WTO 안보예외 조항 해석에 관한 합의가 지연되는 동안, 1990년대부터 급증한 FTA에서는 다양한 형태로 안보예외 조항을 개정하는 시도가 있었다.⁸²⁾ 특히 미국 232조 조치와 관련이 될 수 있는 미국 주도의 FTA에서는 안보 관련 예외 조항이 WTO 안보예외 조항에서보다 국가의 재

량권이 훨씬 더 보장되는 형태로 재구성된 것을 확인할 수 있다.

미국은 GATT 분쟁에서부터 “필수 안보 이익”을 정의하는 사안은 국가의 주권에 직결되므로 이에 대해 어떠한 기구나 다른 국가도 개입할 수 없다는 입장을 고수해 왔다. 최근 미국이 주도한 FTA에서는 GATT 안보예외 조항의 해석과 적용에 있어 (b)항에서 국가의 재량권에 관한 머리말과 필수 안보 이익의 해석에 있어 (i), (ii), (iii)항의 세부요건의 역할에 대한 논란을 무효화 하는 조항의 형태가 발견된다.⁸³⁾ GATT 안보예외 조항에서 (b)항의 세부요건이 모두 사라진 채 (c)항과 부분적으로 합쳐진 형태가 나타나며 국가의 재량이 필요성뿐만이 아니라 필수안보이익의 정의에까지 미치도록 개정된 언어가 등장했다. 본 안보예외 조항의 형태는 한-미 FTA에서도 발견된다.⁸⁴⁾

82) FTA에 도입된 안보예외 조항에 관한 보다 자세한 내용은 Ji Yeong Yoo and Dukgeun Ahn, “Security Exceptions in the WTO System: Bridge or Bottle-neck for Trade and Security”, *Journal of International Economic Law*, Vol. 19, No. 2, (2016), p. 436-439 부분을 참고.

83) 2004년 미국의 model BIT문언에 나타난 안보예외 조항의 형태가 이후 미국 주도 FTA에서도 대부분 반영되고 있다. US Model BIT, <<http://www.state.gov/documents/organization/117601.pdf>> 참조. 그 원문은 다음과 같다:

Essential Security

Nothing in this Treaty shall be construed:

1. to require a Party to furnish or allow access to any information the disclosure of which it determines to be contrary to its essential security interests; or
2. to preclude a Party from applying measures that it considers necessary for the fulfillment of its obligations with respect to the maintenance or restoration of international peace or security, or the protection of its own essential security interests.

84) 한-미 FTA (2012년 3월 15일 적용), 23.2조.

이러한 FTA 안보 예외 규범에서는 국가 안보의 정의부터 조치의 필요성까지 스스로 판단할 수 있는 권리가 확실히 보장되기 때문에, 미국의 232조 조치가 어떠한 조사 근거와 요건을 통해 시행되더라도 자동적으로 미국이 해당 조항을 원용할 경우 방어가 가능해진다. 물론 미국이 본 조항을 원용하기 위해서는 관련 분쟁이 WTO가 아닌 FTA 분쟁해결절차에 회부되어야 한다. 실질적으로 미국의 232조 조치의 적법성을 따지고 싶은 국가라면 FTA보다는 WTO 분쟁해결절차를 이용할 가능성이 훨씬 높기 때문에 아직까지 양자 FTA 규범의 역할은 적을 수 있다. 하지만 이러한 규범의 확산이 232조 조치가 수반하는 WTO에서의 쟁점을 무효화시킬 수 있는 영향력을 행사할 수 있다는 점에서 눈여겨 볼 필요가 있다.

V. 결론

미국의 232조 규정은 수입품에 의한 국가 안보와 관련된 ‘국내 산업을 보호’하려는 의도에서 출발하였기에, 일반적인 무역구제제도와 비슷한 맥락에서 조치의 활용이 고려될 수 있다. 특히 조사기관의 재량과 행정부의 조치 시행 권한이 강력하게 부여되는 232조 조사는 정치적으로 다층적인 무역 조정 장치의 하나로 이해되

기도 한다. 하지만 232조 규정의 구체적인 법적 요건은 특정 산업의 구제보다는 국가 안보의 위협을 판단하고 필요한 조치를 선택적으로 시행하는 데에 초점이 맞추어져 있어, WTO 무역구제제도에 관한 규범을 통해 해당 조치를 규제할 수 없다. 232조 조치의 남용에 관한 규제를 위해서는 WTO 예외 조항의 균형적인 검토와 엄격한 적용이 중요하다.

232조 조치가 WTO 규범 하의 정당한 조치의 목적에 해당하는지에 대한 판단은 미국이 조사 과정에서 국가 안보의 범위를 어떻게 설정하여 그 위협을 판단하는가에 따라 좌우된다. 미국의 232조 규정이 허용하는 국가 안보의 범위는 유동적이고 포괄적이다. 기존 조사에서 조사 품목의 특성과 경제 상황에 따라 국가 안보의 범위가 달라지는 것을 확인할 수 있었다. 그런데 GATT XXI조 (b)(ii)항은 좁은 의미의 국가 안보인 국방 요건의 충족만을 허용 가능한 예외 조치의 목적으로 인정하고 있다. 그렇기 때문에 국방 요건보다 넓은 개념의 국가 안보 정의를 활용한 자의적인 232조 조치의 경우에는 GATT XXI조와 합치할 수 없다. 이러한 규제 장치가 명확하게 작동하기 위해서는 GATT체제에서 GATT XXI조가 ‘자기판단조항’이라는 논리로 패널 검토대상에서 제외되어 온 관습이 WTO DSU를 통해 확보된 분쟁

해결기구의 표준적 관할권에 따라 재정비 되어야 할 것이다.

현재까지는 232조 조사에서 미국이 포괄적인 국가 안보 정의를 도입하여도 위협 판정이 나온 건수가 적으며, 국가 안보 위협 판정이 난 후에도 수입조치를 시행한 경우가 드물어 국제사회에서 관련 갈등이 가시화 된 적이 없다. 그러나 이번 트럼프 행정부가 개시한 232조 조사는 기존 232조 조사의 규범적, 경험적 특성과 벗어나기 때문에 국제사회의 눈총을 사고 있다. 대통령 메모(memorandum)에 따르면, 이번 232조 조사는 다른 국가들의 정부 보조금과 기타 불공정한 무역행위가 초래하는 미국 철강 산업에 대한 피해를 조정하기 위한 목적을 가지고 있다.⁸⁵⁾ 현재까지 150가지 이상의 반덤핑 조치와 상계조치를 시행하였음에도 불구하고 상황이 개선되지 않아 232조 조사를 요청하였다는 점을 강조하고 있다.⁸⁶⁾ 다시 말해, 무역구제제도로 충족되지 못한 산업 피해를 국가 안보 요건으로 포괄시켜 보다 효과적인 추가 조치를 시행하겠다는 의지인 것이다.

미국이 어떠한 조치를 실제로 시행할

지는 미지수이지만, 국가 안보 정의의 임의적인 확대를 통해 무리한 수입조치가 시행된다면 WTO 규범이 이를 제지할 수 있어야 할 것이다. GATT XX조는 비교적 판례가 다양하고 법적 요건의 해석 기준이 잘 정립된 반면, 가장 관건이 될 GATT XXI조는 WTO 판례도 전무하며 특히 미국이 안보예외 조항의 자기판단적 성격을 지속적으로 주장한다는 점이 우려된다. 미국은 그 간 체결한 FTA에서 필수 안보 이익의 정의와 이를 수호하기 위한 조치의 필요성 모두 국가가 재량껏 정의할 수 있다는 점을 강조하는 형태로 안보예외 조항을 도입하면서 모호한 안보예외 조항의 적용 범위를 고수해 왔다. 232조 조치와 관련한 WTO 분쟁이 발생하여 안보예외 조항이 원용될 경우, WTO는 체제의 신뢰도 유지와 공정성을 위하여 안보예외 조항에 대한 분쟁해결기구의 관할권을 확인하고 면밀한 검토를 진행해야 할 것이다.

더 나아가, 앞에서 살펴본 미국의 232조 조치가 야기할 수 있는 통상법적 쟁점들은 무역과 안보의 관계를 현재 WTO 체제에서 정립하는 데에 발생하는 문제점들을 대변하기도 한다. 본래 1947년에 쓰여진

85) The White House, Memorandum for the Secretary of Commerce, (2017년 4월 20일)
 <<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/04/20/presidential-memorandum-secretary-commerce>>.

86) 전게서.

GATT 안보 예외 조항은 미국이 232조 조사에서 1990년대 이후 종종 적용하고 있는 경제 전반의 안정성과 관련된 사안을 허용 가능한 안보의 목적으로 포함시킬 의도가 없었다. 좁은 의미의 군사적 안보와 정치적인 안보에 관한 조치에 대해서만 강력한 안보 예외 적용이 허용되는 대신, 그 외의 경우는 GATT XX조의 보다 엄격한 검토 절차를 통해 WTO 체제가 자유무역의 의무를 일관되게 유지할 수 있는 형태를 구축하였다. 그렇기 때문에, 해석의 모호성을 부각시켜 안보예외 적용의 범위를 선불리 확대하는 것은 법의 지배가 아닌 힘의 균형으로 세계무역체제를 무너뜨리는 허점을 키우는 방법이 될 수 있다. 그러나 다른 한 편으로는, GATT

일반예외 조항이 21세기에 정당한 정부 조치의 목적을 모두 포괄할 수 있는지에 관한 고찰을 해 볼 필요성도 존재한다. 심지어 UN 안전보장이사회에서 논의되는 안보의 개념은 인권, 환경, 건강 등으로까지 확대되고 있으나 WTO가 정의하는 안보는 군사적 안보에만 한정하고 자유무역의 목표에 대한 편향성을 유지하는 것은 국제 체제 전반의 일관성을 저해하는 효과를 가져 올 수 있다. WTO 안에서 무역과 다양화된 안보의 관계가 보다 건설하게 정립되기 위하여 GATT XX조와 XXI조의 관계, GATT XX조의 근대적 해석, GATT XXI조의 역할과 의미, FTA에서 개정되고 있는 관련 조항의 발전 등에 대한 포괄적인 후속연구가 지속되어야 할 것이다.

참 고 문 헌

1. 단행본 및 논문

최승환, 「국제경제법」, 제4판, 법영사, 2014.

Bhala, Raj, “National Security and International Trade Law: What the GATT Says, and What the US Does”, *University of Pennsylvania Journal of International Economic Law*, Vol. 19, No. 2, (1998).

Knoll, David D., “Section 232 of the Trade Expansion Act of 1962: Industrial Fasteners, Machine Tools and Beyond”, *Maryland Journal of International Law*, Vol. 10, No. 2 (1986).

Miranda, Jorge, “Causal Link and Non-Attribution as Interpreted in WTO Trade Remedy Disputes”, *Journal of World Trade*, Vol. 44, (2010).

Scholemann, Hannes L. and Stefan Ohlhoff, “Constitutionalization and Dispute Settlement in the WTO: National Security as an Issue of Competence”, *American Journal of International Law*, Vol. 93, (1999).

WTO, *GATT Analytical Index*, (1998).

Yoo, Ji Yeong and Dukgeun Ahn, “Security Exceptions in the WTO System: Bridge or Bottle-neck for Trade and Security”, *Journal of International Economic Law*, Vol. 19, No. 2, (2016).

2. 조사 및 분쟁사례

FEA v. Algonquin SNG, Inc., 426 U.S. 548 (1976)

GATT, *United States – Trade Measures Affecting Nicaragua, Report by the Panel*, L/6053 (1986년 10월 13일).

Independent Gasoline Marketers Council v. Duncan, 492 F. Supp. 614 (D.D.C. 1980)

U.S. Department of Commerce, *The Effect of Imports of Anti-Friction Bearings on the National Security* (1988년 7월).

_____, *The Effect of Imports of Plastic Injection Molding Machines on the National Security* (1989년 1월).

_____, *The Effect of Imports of Uranium on the National Security* (1989년 9월).

_____, *The Effect of Crude Oil and Refined Petroleum Product Imports on the National Security* (1994년 12월)

_____, *The Effect of Crude Oil and Refined Petroleum Product Imports on the National Security* (1999년 11월)

_____, *The Effect of Imports of Iron Ore and Semi-finished Steel on the National Security* (2001년 10월).

US ITC, *Steel Investigation No. TA-201-73, Volume I: Determinations and Views of Commissioners*, Publication 3479 (2001년 12월).

WTO, *India - Certain Measures Relating to Solar Cells and Solar Modules*, 패널 보고서, WT/DS456/R, (2016년 2월 24일).

_____, *Korea - Measures Affecting Imports of Fresh, Chilled and Frozen Beef*, 상소기구 보고서, WT/DS161/AB/R (2000년 12월 11일).

_____, *United States - Anti-Dumping and Countervailing Measures on Large Residential Washers from Korea*, 상소기구 보고서, WT/DS464/AB/R (2016년 9월 7일).

_____, *United States - Countervailing Measures on Certain Hot-Rolled Carbon Steel Flat Products from India*, 상소기구 보고서, WT/DS436/AB/R, (2014년 12월 8일).

_____, *United States - Definitive Safeguard Measures on Imports of Certain Steel Products*, 상소기구 보고서, WT/DS248/AB/R (2003년 11월 10일).

3. 정부 및 기관 보고서

The White House, *Executive Order, Buy American and Hire American*, (2017년 4월 18일), <<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/04/18/presidential-executive-order-buy-american-and-hire-american>>.

_____, *Memorandum for the Secretary of Commerce* (2017년 4월 20일),
<<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/04/20/presidential-memorandum-secretary-commerce>>.

_____, *Memorandum for the Secretary of Commerce* (2017년 4월 27일),
<<https://www.commerce.gov/page/section-232-investigation-effect-imports-aluminum-us-national-security#memo>>.

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).

4. 규정 및 협정문

한-미 FTA (2012년 3월 15일 적용)

Defense Production Act of 1950, 50 U.S.C. app. § 2061 et seq.

Trade Agreements Extension Act of 1955, Public Legislative Notice 86, 69 Statute 166 (1955)

Trade Agreements Extensions Act of 1958, 19 U.S.C. §§1351-1367 (1982).

Trade Expansion Act of 1962 §232, 19 U.S.C. §1862 (1964).

Treaty Between the Government of the United States of America and the Government of [Country] Concerning the Encouragement and Reciprocal Protection of Investment, 2004 Model BIT, <<http://www.state.gov/documents/organization/117601.pdf>>.

WTO, Agreement on Implementation of Article VI of the GATT (반덤핑협정).

_____, Agreement on Safeguards (세이프가드협정).

_____, Agreement on Subsidies and Countervailing Measures (보조금 및 상계관세 협정).

_____, Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes (분쟁해결규칙 및 절차에 관한 양해).

5. 기타자료

Bown, Chad, “Trump’s Threat of Steel Tariffs Heralds Big Changes in Trade Policy”, *The Washington Post*, (2017년 4월 21일), <https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2017/04/21/trumps-threat-of-steel-tariffs-heralds-big-changes-in-trade-policy/?utm_term=.d34eac043694>.

Bureau of Industry and Security, *Section 232 Investigations Program Guide* (2007년 6월), <<https://www.bis.doc.gov/index.php/forms-documents/section-232-investigations/86-section-232-booklet/file>>.

Cho, Sungjoon, “No More Zeroing?: The United States Changes its Antidumping Policy to Comply with the WTO”, *ASIL Insights*, Vol. 16, No. 8, (2012), <<https://www.asil.org/insights/volume/16/issue/8/no-more-zeroing-united-states-changes-its-antidumping-policy-comply-wto>>

Gillespie, Patrick, “Trump Could Start a Trade War”, *CNN Money* (2017년 6월 27일), <<http://money.cnn.com/2017/06/27/news/economy/us-steel-national-security/index.html>>.

Reuters, “Europe Will Retaliate If Hit By U.S. Steel Controls – EU Trade Chief”, (2017년 6월 26일), <<https://www.reuters.com/article/trade-usa-steel-eu/europe-will-retaliate-if-hit-by-u-s-steel-controls-eu-trade-chief-idUSL8N1JN2VT>>.

[국문초록]

국가 안보 위협 논란에 따른 미국의 1962년 무역확장법 232조
수입조치에 대한 통상법적 쟁점

수입품에 의한 국가 안보 위협 여부에 따라 수입제한조치를 시행할 수 있는 미국의 232조 조사는 조사기관의 재량과 행정부의 조치 시행 권한을 강력하게 보장하는 만큼 흔하게 원용되지 않는다. 그러나 무역구제조치를 보완하기 위한 의도로 철강과 알루미늄 수입에 이례적인 232조 조사를 개시한 트럼프 행정부에 대하여 무역상대국들은 조치의 남용을 우려하고 있다. 미국 232조의 법적 요건과 현재까지의 조사 사례를 분석한 결과, 조사기관이 적용하는 국가 안보에 관한 정의와 수입품이 영향을 끼치는 경로가 점차 다양하게 확대되고 있음을 알 수 있다. 232조 조사에 따른 수입조치가 통상 분쟁으로 발전할 경우, 주요 쟁점은 232조 조사에서 활용된 ‘국가 안보’의 범위가 WTO 안보예외 조항이 허용하는 ‘국가 안보’의 범위에 포함되는가이다. ‘자기판단조항’이라는 별칭을 가진 GATT XXI조에 대한 WTO 패널 관할권의 복원으로 GATT XXI조 (b)항의 세부요건 합치 여부에 대한 검토를 통해 자의적으로 국가 안보의 범위를 넓게 정의하여 남용된 조치에 대한 WTO 규제가 가능해야 한다. 안보예외 조항의 적용으로 정당화 되지 않는 232조 조치는 분쟁 시 GATT XX조와의 쟁점도 야기할 수 있는데, 이 때 물가 안정성 또는 산업 건전성과 같은 포괄적인 경제 안보의 개념을 적용한 조치에 대한 WTO의 대응 능력에 대해서도 생각해 볼 수 있다. 미국 232조 수입조치에 대한 통상법적 쟁점의 분석은 WTO 체제에서 일반예외 조항과 안보예외 조항 사이에서 무역과 안보의 관계가 어떻게 정립되어야 하는 지에 대한 시사점을 보다 구체적인 사례 적용을 통해 제공한다.

주제어

미국 232조 조사, 무역구제제도, WTO 예외조항, FTA 안보예외조항, 무역과 안보

[ABSTRACT]

Issues of US Section 232 Import Measures on National Security in International Trade Law

US section 232 investigation is not easily initiated as it refers to emergency circumstances with a threat on national security issues. However once initiated, the governing rule allows much deference to the investigating authority to define what constitutes national security threat and also much power to the executive branch on implementing a measure. Without sufficient regulating mechanism, Section 232 investigation can become a even more effective protectionist measure than existing trade remedy system. The regulatory efficiency of Security Exceptions is dependent on the panel's capacity to obtain its terms of reference over GATT Article XXI, despite its alleged self-judging language. Strict application of GATT Article XXI will not allow any section 232 measure based on the application of broad and general concept of national security to succeed in its defense. At the same time, reviewing the legal issues arising from the application of GATT General Exceptions on potential section 232 measure for further defense provides implications to the capacity of the WTO on governing other comprehensive security issues. The legal analysis of a potential Section 232 measure against GATT Articles XX and XXI provides insights on how to refine the relationship between trade and security in the WTO system.

Key words

US Section 232 investigation, trade remedy system, WTO exception clauses, FTA security exceptions, trade and security