

미국우선주의 무역정책에 대한 통상법적 고찰

장호은

미국우선주의 무역정책에 대한 통상법적 고찰

장효은

연구진

연구책임자 | 장효은 | 한국관세무역개발원 부연구위원 |

연구보고서 2025-08

미국우선주의 무역정책에 대한 통상법적 고찰

발행 | 2026. 1.

발행인 | 백형민

발행처 | 한국관세무역개발원

서울특별시 강서구 마곡중앙5로22 7층

홈페이지 | www.kctdi.or.kr

인쇄처 | 경성문화사

I S B N | 978-89-6162-170-0 (93360)

e-ISBN | 978-89-6162-171-7 (95360)

※ 허락 없이 본 내용의 일부 또는 전체를 복사하거나 전재하는 행위를 금합니다.

차례

제 1 장 서 론

제1절 연구의 배경 및 목적	3
제2절 연구의 범위 및 방법	6
제3절 선행연구 검토	9

제 2 장 트럼프 2기 행정부 통상정책 개관

제1절 트럼프 통상정책의 기조와 배경	13
제2절 트럼프 2기 통상정책의 주요 조치 및 전개 과정	22

제 3 장 미국 통상조치에 대한 WTO 규범상의 쟁점 분석

제1절 WTO 규범과의 충돌 가능성	32
제2절 GATT 제21조 안보 예외 조항 해석과 남용 가능성	35
제3절 WTO 분쟁사례 비교분석	39
제4절 소결	49

제 4 장 미국 국내법적 근거 분석

제1절 「국제비상경제권한법(IEEPA)」	53
제2절 「국가비상사태법(NEA)」	65
제3절 「무역법(1974)」 및 「무역확장법(1962)」	78
제4절 미국의 법리적 해석에 대한 정당성 평가	111

제 5 장 / 글로벌 통상질서에 대한 영향과 한국의 대응전략

제1절 미국 국내 사법통제의 향후 전개 121
제2절 WTO 규범체계에 미치는 구조적 영향 129
제3절 한국의 대응전략 133

제 6 장 / 결 론

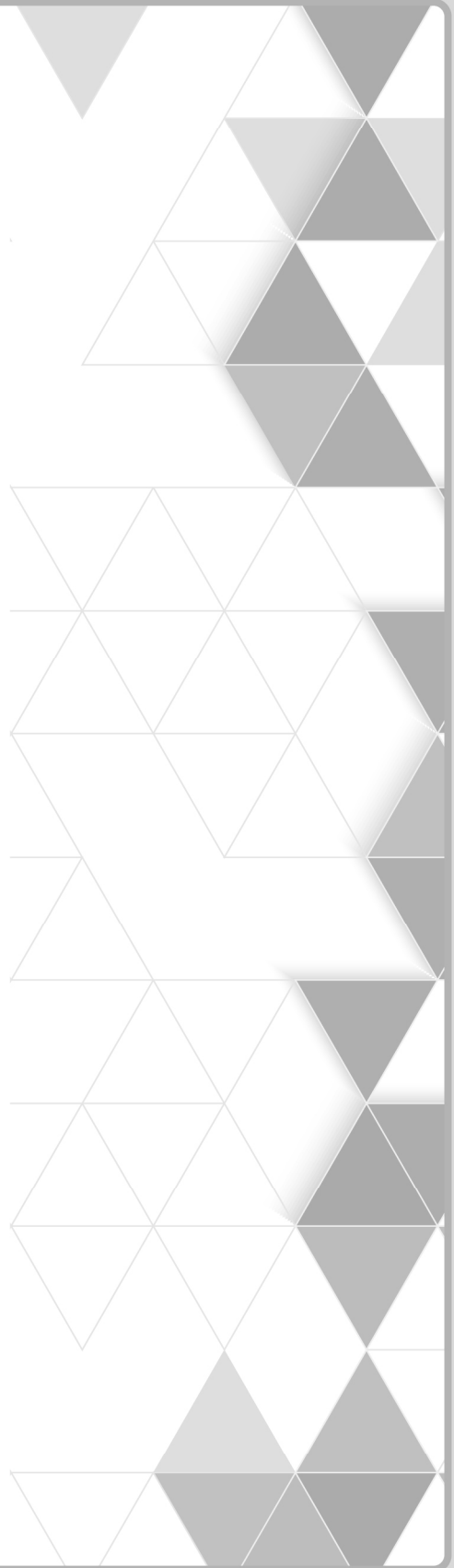
제1절 미국우선주의 무역정책에 대한 평가 및 시사점 139
제2절 연구의 요약 141
제3절 연구의 한계점 및 향후 연구에 관한 제언 143

참고문헌 145

표 차례

[표 2-1] 무역확장법 §232 철강·알루미늄 조치의 주요 특징	14
[표 2-2] 2025년 미국 트럼프 2기 통상조치 주요 연대표	22
[표 2-3] 트럼프 1기와 2기의 통상정책 비교	23
[표 4-1] §2252 세부 조문별 핵심 운용 요약	90
[표 4-2] §2253 구조 요약	93
[표 4-3] §2254 세부 조문별 핵심 운용 요약	98

1. 서 론



제 1 장

서 론

제1절 연구의 배경 및 목적

1. 연구의 배경

최근 들어 미국은 자국 산업 보호와 무역적자 해소를 명분으로 통상정책의 방향을 급격히 재편하고 있으며, 특히 2025년 트럼프 대통령의 재집권 이후 “미국우선주의(America First)” 기조가 다시금 통상정책 전반을 관통하는 핵심 원칙으로 부상하고 있다. 트럼프 대통령은 ‘해방의 날(Liberation Day)’을 선포하며 전 세계 대부분의 수입품에 보편관세(universal tariff)를 부과하고, 주요 교역국에 대해서는 추가적 고율 관세까지 적용하는 등 전례 없는 무역 조치를 단행하였다.

이러한 조치는 단순한 보호무역주의의 범위를 넘어, 「국제비상경제권한법(IEEPA)」, 「국가비상사태법(NEA)」, 「1974년 무역법(Trade Act of 1974)」 등 미국 국내법 기반의 일방적 조치에 해당하며, 미국 행정부는 이를 토대로 국제무역 질서를 재구성하려 시도하고 있다. 특히 트럼프 행정부는 무역적자를 국가안보와 직결된 ‘이례적 위협(unusual and extraordinary threat)’으로 간주하고, 안보를 명분으로 무역 조치를 정당화함으로써 WTO 협정상 예외조항(GATT 제21조 등)의 광범위한 해석을 시도하고 있다.

이와 같은 미국의 독자적이고 공격적인 통상조치는 국제통상법과의 충돌 가능성을 야기할 뿐 아니라, 다자무역체제의 신뢰성과 법적 구속력에도 중대한 도전이 되고 있다. 이에 따라 캐나다, EU, 중국 등 주요 교역국들은 보복관세, 협정 재협상, WTO 제소 등 다양한 대응에 나서고 있으며, 미국과의 통 마찰은 국제공급망 재편 및 글로벌 통상질서의 불확실성을 심화시키고 있다.

이러한 배경 속에서 트럼프 2기 행정부의 통상정책이 지닌 법적 기반과 함께 해당 근거가 국제통상규범과 합치되는지 여부를 체계적으로 분석할 필요성이 확대되고 있다. 특히 미국의 조치가 정당한 ‘안보 예외’를 기반으로 하는지, 아니면 경제 보호를 목적으로 한 ‘무역보복’에 가까운지에 대한 객관적 평가가 요구되며, 이는 WTO 분쟁해결절차나 향후 국제통상 규범 개편 논의에도 중요한 기준이 될 수 있다.

따라서 본 연구는 트럼프 2기 행정부가 추진하는 미국우선주의 통상정책의 법적 구조와 국제통상법적 쟁점을 심층 분석하고 글로벌 통상환경 변화에 효과적으로 대응할 수 있는 정책적·법적 시사점을 도출하는 것을 목적으로 한다. 이는 향후 한국을 포함한 중견무역국의 통상전략 수립과 국제무역 규범 형성에 있어 중요한 기초자료로 활용될 수 있을 것이다.

2. 연구의 목적

본 연구의 주된 목적은 트럼프 2기 행정부가 본격적으로 추진하고 있는 ‘미국우선주의(America First)’ 통상정책의 법적 기반과 그 국제통상 규범상 정합성을 체계적으로 분석하는 데 있다. 2025년 이후 미국은 자국 산업 보호와 무역적자 해소를 명분으로 고율 관세와 일방적 통상조치를 전방위적으로 시행하고 있으며, 이러한 조치의 법적 근거로 「국제비상경제권한법(IEEPA)」, 「국가비상사태법(NEA)」, 「1974년 무역법(Trade Act of 1974)」, 「1962년 무역확장법(Trade Expansion Act of 1962)」 등 자국의 국내법을 적극적으로 활용하고 있다. 이러한 상황에서 미국의 통상조치가 국제통상법상 허용 가능한 범위 내에 있는지, 그리고 다자무역체제의 기본 원칙과 어떠한 법적 긴장 관계를 형성하고 있는지에 대한 분석은 시의성과 중요성을 동시에 갖는다.

이에 본 연구는 미국의 주요 통상조치들이 WTO 협정, 특히 GATT 제1조(최혜국대우), 제2조(관세양허), 제21조(안보예외) 등 핵심 규범과 어떠한 방식으로 충돌하거나 예외 적용을 주장하고 있는지를 검토하고, 미국이 제시하는 안보예외 해석이 WTO 판례를 통해 형성된 해석 기준과 어느 지점에서 괴리되는지를 분석하고자 한다. 특히 트럼프 행정부가 주장하는 ‘필수적 안보 이익(essential security interests)’의 범위가 기존 판례와 비교하여 자의적으로 확장되고 있는지, 그리고 그 해석이 예외조항의 남용으로 평가될 여지가 있는지를 법리적으로 검토한다.

아울러 본 연구는 트럼프 2기 행정부 통상조치의 핵심 법적 기반으로 작동하고 있는 「국제비상경제권한법(IEEPA)」과 「국가비상사태법(NEA)」을 중심으로, 미국 국내법 체계

가 국제통상규범과 충돌하는 방식과 그 구조적 특징을 명문 규정과 제도적 운용을 통해 분석한다. 이를 통해 미국이 국내법상 비상권한을 근거로 통상조치를 정당화하는 법리구조가 국제통상법상 허용 가능한 해석인지 여부를 평가하고자 한다.

더 나아가 본 연구는 이러한 미국의 국내법 중심 통상정책이 글로벌 통상질서 전반에 미치는 구조적 영향을 진단하고, 다자주의 통상규범의 안정성과 예측 가능성에 가하는 도전의 성격을 규명한다. 이를 통해 WTO 체제하에서 안보예외 조항의 해석 한계, 분쟁 해결제도의 역할, 그리고 향후 통상규범 재설계 논의에 대해 실질적인 법적·정책적 시사점을 도출하는 것을 목표로 한다.

궁극적으로 본 연구는 국제통상법의 법리와 판례 분석을 바탕으로, 우리 정부와 정책 입안자들이 미국의 일방적 통상조치에 보다 체계적이고 전략적으로 대응할 수 있는 법적·정책적 판단의 기초를 제공하고자 한다. 이를 통해 한국의 통상 대응역량을 강화하고, 변화하는 국제통상질서 속에서 정책적 자율성과 법적 정당성을 확보하는 데 기여하는 것을 최종적인 연구의 목표로 삼는다.

제2절 연구의 범위 및 방법

1. 연구의 범위

본 연구는 트럼프 2기 행정부의 “미국우선주의(America First)” 통상정책을 중심으로, 미국이 자국 국내법을 근거로 추진하는 일방적 통상조치의 법적 구조와 정당화 논리를 분석하고, 이에 수반되는 국제통상법적 쟁점과 법리적 함의를 검토하는 것을 연구의 범위로 한다. 특히, 미국 통상조치의 법적 근거와 국제규범과의 관계에 대한 법리적 분석에 초점을 둔다.

첫째, 연구의 대상은 트럼프 2기 행정부가 2025년 이후 본격적으로 시행하거나 공표한 주요 통상정책 조치로 한정한다. 구체적으로는 보편관세(universal tariff), 상호관세(reciprocal tariff), 국가안보를 명분으로 한 수입제한·제재 조치 등을 포함하며, 이러한 조치의 근거로 활용된 미국 국내법, 즉 「국제비상경제권한법(IEEPA)」, 「국가비상사태법(NEA)」, 「1974년 무역법(Trade Act of 1974)」, 「1962년 무역확장법(Trade Expansion Act of 1962)」의 적용 방식과 행정명령 발령 구조를 중심으로 분석한다. 이를 통해 해당 조치들이 통상정책 수단으로서 어떠한 법적 구조와 권한 배분 논리에 기초하고 있는지를 검토한다.

둘째, 연구의 분석 범위는 미국 국내법적 근거에 대한 해석과 더불어, 해당 조치들이 WTO 협정, 특히 GATT 제1조(최혜국대우), 제2조(관세양허), 제21조(안보예외)와 어떠한 법적 긴장 관계를 형성하는지를 규명하는 데 둔다. 특히 국가안보 예외조항을 둘러싼 미국의 해석 논리와 그 한계를 중심으로, 관련 WTO 분쟁사례인 DS512(Russia-Traffic in Transit)와 DS544(China v. United States - Certain Measures on Steel and Aluminium Products) 등 분석을 통해 안보예외의 해석 기준과 미국 조치의 법리적 위치를 검토한다.

셋째, 연구의 시간적 범위는 트럼프 대통령의 2기 재임 개시 시점인 2025년 1월 20일부터 주요 통상정책 조치가 집중적으로 제시·발동된 2025년 상반기까지로 설정한다. 다만, 최소한의 필요범위 내에서 트럼프 1기 행정부 시기의 철강·알루미늄 관세 조치 등 선행 사례를 참조하여, 미국 통상정책의 법리적 연속성과 해석 구조의 누적적 형성을 보조적으로 검토한다.

이와 같은 연구범위 설정을 통해, 본 연구는 트럼프 2기 행정부 통상정책의 국내법적 정당화 구조와 국제통상규범과의 관계를 법리적 관점에서 명확히 규명하고, 안보 예외를

중심으로 한 미국 통상 법리의 한계와 문제점을 분석하는 데 목적을 둔다.

2. 연구의 방법

본 연구는 트럼프 2기 행정부의 통상조치를 중심으로, 미국이 국내법을 근거로 발동한 일방적 통상조치의 법적 구조와 국제통상규범과의 관계를 분석하기 위해, 법리 중심의 규범 해석적 연구방법을 채택한다. 구체적인 연구방법은 다음과 같다.

첫째, 미국 국내 통상·비상권한 법제에 대한 조문 중심의 해석 분석을 수행한다. 본 연구는 미국의 통상조치 발동 근거로 활용되고 있는 「국제비상경제권한법(IEEPA)」과 「국가비상사태법(NEA)」을 핵심 분석 대상으로 삼아, 각 법률의 입법 목적, 권한위임 구조, 발동요건 및 권한 범위를 조문 체계에 따라 검토한다. 아울러 「무역법」 §232, 「무역법」 §301 등 기존 통상법 조항과의 기능적 차이를 비교함으로써, 트럼프 2기 행정부가 통상정책의 법적 근거를 기존 통상법에서 비상권한 법제로 이동시키고 있는 구조적 변화를 분석한다. 이 과정에서 대통령 행정명령, 국가비상사태 선포문, 관련 공식 설명자료를 함께 검토하여, 국내법상 정당화 논리의 전개 방식을 파악한다.

둘째, 국제통상 규범에 대한 조약 해석과 WTO 판례 분석을 병행하는 법리 분석 방법을 적용한다. 본 연구는 WTO 협정, 특히 GATT 제1조(최혜국대우), 제2조(관세양허), 제21조(안보예외)를 중심으로 미국의 통상조치가 야기하는 규범적 긴장을 검토한다. 이와 관련하여 국가안보 예외의 해석 기준이 문제 된 주요 WTO 분쟁사례인 DS512(러시아-우크라이나 교통제재 사건)와 DS544(미국 철강·알루미늄 관세 사건) 등을 분석 대상으로 삼아, 패널이 제시한 해석 기준과 심사 범위를 검토한다. 이를 통해 미국이 주장하는 ‘필수적 안보 이익(essential security interests)’의 범위와 그 자의적 확장 가능성을 국제통상법적 관점에서 평가한다.

셋째, 미국의 국내법 논리와 국제통상법 의무 간의 충돌 구조를 분석하는 규범 충돌 분석을 수행한다. 미국이 자국 국내법에 근거하여 통상조치를 발동하는 경우, 해당 조치가 WTO 협정상 의무와 충돌할 때 어떠한 자기판단(self-judging)의 주장과 비상상황 개념의 확장 등을 중심으로 법리 해석을 개진하는지, 그리고 이러한 법리적 해석이 국제통상규범의 구속력과 예측 가능성에 미치는 영향은 어떠한지를 분석한다.

넷째, 사례 중심의 법리 분석을 통해 논의를 구체화하고자 한다. 본 연구는 트럼프 2기 행정부의 통상조치 전반을 포괄적으로 비교·분석하기보다는 안보예외와 비상권한 법제를 둘러싼 핵심 분쟁 사안과 대표적 조치를 중심으로 법리적 쟁점을 심층적으로 검토

한다. 필요에 따라 트럼프 1기 행정부 시기의 §232 관세 조치 등을 비교 사례로 활용하
되, 이는 제도적 연속성과 해석상의 맥락을 보완하기 위한 범위에 한정한다.

이와 같은 연구방법을 통해 본 연구는 미국우선주의 통상정책이 어떠한 법적 논리와
구조 위에서 전개되고 있는지를 명확히 규명하고, 그 법리적 한계와 국제통상 규범상 문
제점을 체계적으로 제시하고자 한다.

제3절 선행연구 검토

트럼프 2기 행정부 출범 이후 미국은 국내법에 근거한 국가안보 예외 원용을 통해 관세 및 수입제한 조치를 본격화하고 있으며, 이에 따라 국제통상 질서와의 충돌 가능성을 둘러싼 학술적 논의가 빠르게 축적되고 있다. 기존 연구들은 대체로 미국 통상 조치의 국내법적 근거, 국가안보 예외의 국제법적 해석, 그리고 WTO 체제에 대한 구조적 영향이라는 세 축을 중심으로 전개됐다.

먼저, 미국 통상조치의 국내법적 기반과 작동 구조에 주목한 연구들이 다수 존재한다. 김진규(2025)는 미국우선주의 관세정책의 법적 근거를 중심으로 1930년 관세법과 1977년 국제긴급경제제한법(IEEPA)의 적용 요건과 사례를 분석하며, 트럼프 2기 관세정책이 무역정책을 넘어 공공이익 및 국가안보 영역에서 협상 수단으로 기능하고 있음을 지적하였다.¹⁾ 또한 홍성규(2019), 정재우·홍재성(2021), 박지문(2019), 유지영(2024) 등은 무역확장법 제232조와 무역법 제301조를 중심으로 미국 통상규제의 법적 구조와 적용 사례를 분석하며, 해당 조치들이 동맹국을 포함한 광범위한 국가에 규제 압력으로 작동하고 있음을 공통적으로 지적하였다.²⁾ 이들 연구는 미국 통상정책이 점차 국내법 중심의 일방주의적 성격을 강화하고 있다는 점을 부각시킨다.

둘째, 국가안보 예외조항의 국제법적 해석과 한계를 다룬 연구들도 활발히 이루어져 왔다. 김보연(2019)은 국제사법재판소(ICJ) 판례를 토대로 국가안보 개념과 자기판단(self-judging) 권한의 한계를 검토하며, 국제법상 국가안보 예외 역시 무제한적 재량으로 인정될 수 없음을 논증하였다.³⁾ 류병운(2021)과 이지수(2017)는 WTO 안보예외 조항의 남용 가능성을 지적하며, 분쟁해결체제하에서 일정한 사법적 심사기준이 필요하다는 점을 강조하였다.⁴⁾ 특히 이지수(2017)는 안보이익과 무역자유화 원칙 간의 균형을

1) 김진규, “미국 보편관세 적용의 법적 근거와 우리나라 통상정책의 시사점”, 관세무역연구 제2권 제1호, 한국관세 무역개발원, 2025, pp.47-66.

2) 홍성규, “미국의 통상규제정책에 따른 한국의 대응방안”, 국제상학 제34권 제1호, 한국국제상학회, 2019, pp.3-27.; 정재우·홍재성, “미국의 통상정책 기조와 향후 전망 : 미국 무역대표부(USTR)와 국제무역위원회(USITC)를 중심으로”, 통상정보연구 제23권 제4호, 한국통상정보학회, 2021, pp.169-203.; 박지문, “무역확장법 제232조에 근거한 수입규제의 정당성에 관한 고찰 : 미국의 철강 및 알루미늄 수입규제 사례를 중심으로”, 관세학회지 제20권 제3호, 한국관세학회, 2019, pp.241-261.; 유지영, “공급망 재편 정책의 안보화에 따른 국제통상규범 정비의 과제 - 미국 232조 조치와 WTO분쟁사례 분석을 중심으로 -”, 무역규제연구 제71호, 무역규제학회, 2024, pp.115-144.

3) 김보연, “국가안보 예외조항의 ‘자기판단’ 범위 - 국제법상 의미와 WTO 협정에의 적용 -”, 국제경제법연구 제17권 제2호, 한국국제경제법학회, 2019, pp.181-215.

고려한 조문 해석과 제도적 보완의 필요성을 제기하였다.⁵⁾

셋째, WTO 판례 및 다자통상체제에 대한 구조적 영향을 분석한 연구들도 축적되어 있다. 김채형(2020)은 미국의 철강·알루미늄 232조 조치를 중심으로 GATT 제21조의 해석 쟁점을 검토하며, 국가안보 조항에 대한 WTO의 사법적 심사 가능성을 둘러싼 쟁점을 체계적으로 분석하였다.⁶⁾ 박주현(2024)과 장성길(2021)은 러시아-통과운송 사건 등 WTO 패널보고서를 중심으로 안보 예외조항의 판단 기준과 관할권 문제를 검토하고, 향후 안보 예외 적용대상이 전통적 군사 영역을 넘어 산업정책·기술통제 등으로 확대될 가능성을 지적하였다.⁷⁾ 강선주(2025)는 IEEPA에 근거한 미국의 관세 조치가 최혜국대우 원칙을 잠식하며 WTO 규범 질서 자체를 약화시키는 효과를 가진다고 평가하였다.⁸⁾

이와 같이 선행연구들은 미국 통상조치의 국내법적 근거, 국가안보 예외의 해석범위, WTO 체제에 대한 파급효과를 각각 심층적으로 조명해 왔다는 점에서 중요한 학술적 기여를 제공한다. 그러나 기존 연구들은 대체로 개별 법률 조항이나 특정 분쟁사례 분석에 집중하거나, 국가안보 예외조항의 해석 문제를 중심으로 논의를 전개해 왔다는 한계를 지닌다. 특히 트럼프 2기 행정부에서 나타나는 IEEPA·NEA를 포함한 비통상법적 수단의 체계적 결합, 그리고 이를 통해 통상정책이 국가전략 차원에서 제도화·상시화되는 현상을 종합적으로 분석한 연구는 아직 충분히 축적되지 않았다.

이에 본 연구는 트럼프 2기 행정부의 통상조치를 단순한 보호무역 정책이나 개별 분쟁사례가 아니라 국내법에 기반한 국가안보 논리의 제도화된 통상정책 구조로 파악하고, 그 법적 정합성과 국제통상규범과의 긴장을 종합적으로 분석하고자 한다는 점에서 기존 연구와 차별성을 갖는다.

4) 류병운, “국제 무역과 국가 안보 : WTO의 안보 예외 남용 방지를 중심으로”, 홍익법학 제22권 제1호, 홍익대학교 법학연구소, 2021, pp.101-129.

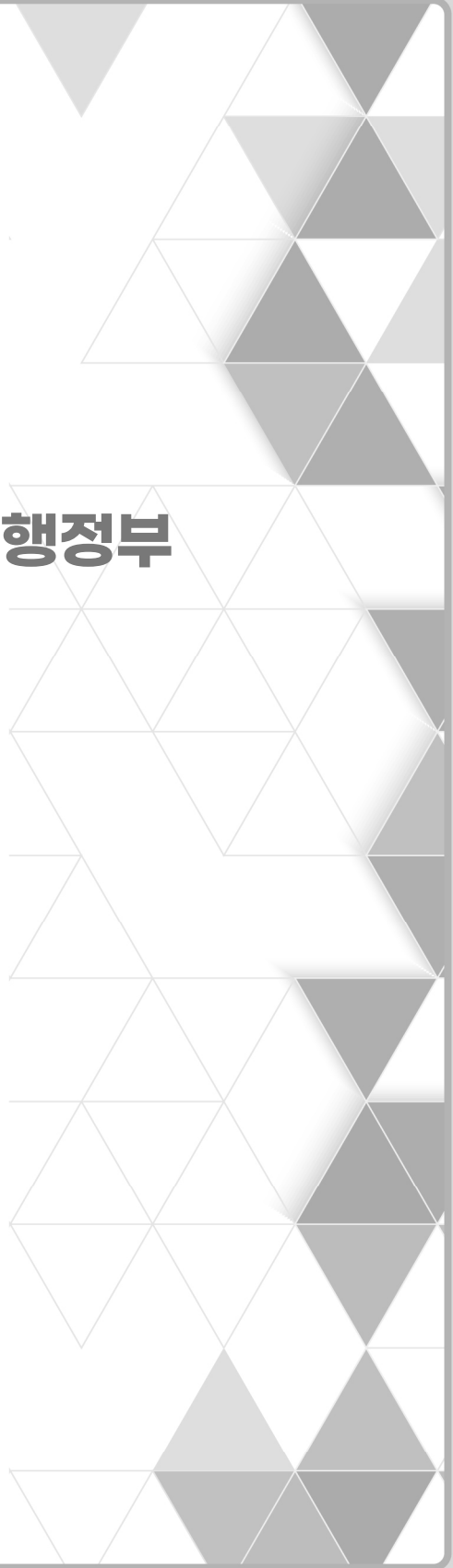
5) 이지수, “무역제한조치와 안보 : WTO 안보상 예외에 관한 해결되지 않은 문제들”, 국제경제법연구 제15권 제3호, 한국국제경제법학회, 2017, pp.187-212.

6) 김채형, “미국의 철강수입규제와 미국의 통상확대법 Section 232 적용의 적법성 분석”, 국제경제법연구 제18권 제1호, 한국국제경제법학회, 2020, pp.99-137.

7) 박주현, “WTO 안보예외조항 연구 : WTO 미-중 반도체 분쟁 및 분쟁해결기구(DSB)에 대한 시사점”, 통상법률 제163호, 법무부 국제법무정책과, 2024, pp.3-35.; 장성길, “국가안보 예외 관련 재판관할권과 판단의 기준 검토”, 통상법률 제150호, 법무부 국제법무정책과, 2021, pp.32-58.

8) 강선주, “트럼프 관세의 국제무역질서적 함의와 전망”, 외교 제154호, 한국외교협회, 2025, pp.51-64.

II. 트럼프 2기 행정부 통상정책 개관



제2장

트럼프 2기 행정부 통상정책 개관

제1절 트럼프 통상정책의 기초와 배경

1. 트럼프 1기 통상정책 개관

2017~2020년 트럼프 1기 통상정책은 자유무역 확대 기초보다 거래의 균형과 국가이익의 즉시 회수를 우선하는 경제민족주의 성격을 보였다. 그 결과 관세는 협상 카드이자 산업정책의 수단으로 전면화되었고, 국가안보·불공정무역·산업피해라는 명분이 관세·수입제한 조치의 주요 정당화 논리로 활용되었다.

이러한 정책 운용은 미국 국내법의 재량적 권한을 확대하는 방식으로 전개되었으며, 동시에 WTO 다자규범의 예측가능성과 분쟁해결절차에 구조적 긴장을 야기하였다.

1) 철강·알루미늄에 대한 232조 관세 도입

2018년 3월, 트럼프 행정부는 무역확장법(Trade Expansion Act of 1962) 제232조를 근거로 전 세계에서 수입되는 철강 및 알루미늄 제품에 각각 25% 및 10%의 관세 부과를 발표하였다.⁹⁾ §232조는 “국가안보에 위협이 되는 수입(imports threatening to impair the national security)”을 제한할 수 있도록 대통령에게 권한을 부여하는 조항으로, 당시 조치는 상무부 조사와 대통령의 조치 결정이라는 절차를 통해 실행되었다.

9) Proclamation No. 9704, 83 Fed. Reg. 11619 (Mar. 8, 2018); Proclamation No. 9705, 83 Fed. Reg. 11625 (Mar. 8, 2018).

[표 2-1] 「무역확장법」 §232 철강·알루미늄 조치의 주요 특징

조치	특징
일률적 적용	동맹국 여부와 무관하게 광범위한 대상국에 동일 세율 적용 (철강 25%, 알루미늄 10%)
부분적 예외	캐나다, 멕시코, EU, 호주 등 일부 국가에 한시 면제 또는 쿼터 적용
국가안보 예외 활용	GATT 제21조(b)(iii) 등 안보예외 논리를 통해 국제규범상 정당화 시도

해당 조치는 동맹국을 포함해 광범위한 대상국에 대해 일률적으로 적용되면서 주요 교역상대국의 보복관세를 불러일으켰고, ‘안보’라는 조치의 성격을 중심으로 국제적 논쟁을 심화시켰다. 특히, WTO 차원에서 해당 조치가 GATT 양허의무와 충돌한다는 문제가 제기되었고, 해당 사안에서 패널은 안보예외의 적용을 제한적으로 해석하면서 미국 조치의 정당화를 인정하지 않았다.¹⁰⁾

2) 미·중 무역전쟁의 전개

트럼프 행정부는 2018년 3월 22일 중국의 지식재산권 침해, 기술이전 강제, 보조금 정책 등을 문제 삼아 「1974년 무역법(Trade Act of 1974)」 제301조에 따라 대규모의 對 중국 고율 관세를 단행하며 무역 전쟁을 본격화하였다. 미국 정부는 기간을 거듭하며 관세 적용대상과 규모를 단계적으로 확대했고, 2019년에는 관세율 인상 및 추가조치를 통해 압박을 강화하였다.¹¹⁾ 이에 중국은 대두·옥수수·자동차 등 전략 품목을 중심으로 보복관세를 부과하면서 갈등은 전면전 양상으로 확대되었고, 기업들은 관세부담을 회피하기 위해 공급망 조정과 수입선 다변화를 추진하였다.

미·중은 2020년 1월 ‘1단계 합의(Phase One Deal)’를 체결하며 일시적 휴전에 들어갔으나, 합의는 기술·보조금·국유기업 등 구조적 쟁점을 근본적으로 해소하지 못했고, 이후에도 관세 구조가 상당 부분 유지되었다. 결과적으로 대중 관세는 단순한 무역불균형 시정 조치를 넘어 기술패권 경쟁과 산업 주권 전략의 연장선에서 이해될 여지가 크

10) DS544: United States – Certain Measures on Steel and Aluminium Products

11) Office of the United States Trade Representative (USTR), USTR Finalizes Tariffs on \$200 Billion of Chinese Imports in Response to China’s Unfair Trade Practices, Press Release, September 18, 2018, 웹사이트[<https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2018/september/ustr-finalizes-tariffs-200>, 방문일: 2025.09.11.]

며, 이러한 경향은 이후 행정부에도 일정 부분 계승되었다.

3) USMCA 체결과 ‘재협상형 통상’의 제도화

트럼프 행정부는 NAFTA를 “미국 제조업과 일자리의 해외 이전을 유발한 불리한 협정”으로 비판하며 재협상을 추진했고, 2018년 11월 30일 미국-멕시코-캐나다 협정(USMCA)에 서명한 뒤 2020년 7월 1일 발효시켰다.¹²⁾

USMCA는 NAFTA의 구조를 유지하면서도 미국이 요구한 여러 조건을 반영함으로써 NAFTA 대비 엄격하고 규범화된 협정으로 평가되었다. 특히, 자동차 산업의 경우 역내 원산지 비율을 62.5%에서 75%로 상향하고, 일정 비율 이상은 시간당 16달러 이상의 임금을 지급하는 노동자에게서 생산된 부품을 사용할 것을 의무화하는 등 멕시코 생산기지를 견제하려는 목적이 뚜렷하게 반영되었다.¹³⁾ 또한, 지식재산권 보호 강화, 농산물 시장개방 확대, 전자상거래 관세 면제 규정 등은 미국 산업계의 요구를 상당 부분 반영한 것으로, 트럼프 대통령은 이 협정을 “미국 노동자와 기업을 위한 역사적인 승리”라고 평가하였다.

이처럼 USMCA는 자유무역의 원칙을 유지하면서도 자동차 원산지규정과 노동 조항 강화 등 미국이 요구한 조건을 반영함으로써 기존 협정을 미국 중심으로 재구조화할 수 있다는 ‘재협상형 통상전략’의 대표 사례로 자리 잡았다.

4) 일방적 통상수단의 활용 확대와 WTO 분쟁·규범 체계에 대한 도전

트럼프 행정부는 통상정책을 단순한 교역 관리 수단이 아닌 경제적 협상 도구이자 전략적 압박 수단으로 적극 활용하였다. 이를 위해 미국 국내법상의 다양한 통상법률 조항, 즉 「무역확장법」 §232, 「무역법」 §301, §201(세이프가드 조치) 등을 포괄적으로 동원하여 다자 규범과 일방적 수단을 병행하는 이른바 ‘복합형 통상수단’을 구사하는 모습을 보였다. 이와 같은 접근은 형식적으로는 기존의 무역법 체계에 근거하는 듯 보이나, 실질적으로 다자무역질서의 규범적 제약을 우회하거나 상대화하는 방향으로 운용되었다는 점에서 구조적 변화를 내포한다.

구체적으로 §301조는 중국의 지식재산권 침해 및 기술이전 강제를 근거로 수천억 달

12) USTR, “Agreement between the United States of America, the United Mexican States, and Canada,” Nov. 30, 2018; CRS, R44981, 2020. 09. 17.

13) USMCA Ch. 4, Rules of Origin; CRS R44981, at 16.

러 규모의 對 중국 관세부과를 정당화하는 핵심 수단으로 활용되었으며, §232조는 철강·알루미늄·자동차 등 전략물자에 대해 국가안보 명분의 수입규제 수단으로 활용되었다. 또한 §201조는 세탁기와 태양광 패널 수입 급증으로 인한 산업피해를 근거로 세이프가드 조치를 발동하는 데 활용되었는데, 이는 형식적으로는 WTO 세이프가드 협정상의 절차 요건을 충족한 것으로 보이지만, 실제 집행 과정에서는 주요 수입국에 불균형적 부담을 초래하였다는 비판이 제기되었다.¹⁴⁾

트럼프 행정부는 이와 같은 일방적 통상수단 확대와 병행하여, 다자주의 기반의 WTO 규범과 분쟁해결절차를 사실상 경시하는 태도를 분명히하였다. 특히 미국은 WTO 상소기구 신규 위원 선임을 지속적으로 거부하며 분쟁해결제도의 핵심 기능을 마비시키는 결과를 초래하였다. 트럼프 대통령은 WTO가 “미국에 불공정하며 중국을 부당하게 우대하고 있다”는 비판을 반복적으로 제기하였고, 이에 따라 미국은 분쟁 제소를 통한 제도적 해결보다는 자국법에 근거한 독자적 수입규제 및 제재를 선호하는 경향을 강화하였다. 그 결과 상대국의 보복 조치가 이어지는 ‘무역보복의 악순환’이 구조화되었다.

이러한 경향을 WTO 분쟁 단계에서 더욱 명확히 드러나게 되었다. 철강 및 알루미늄에 관한 §232조 관세 조치, §301조에 근거한 對 중국 관세 조치, 그리고 §201조 세이프가드 조치 등은 WTO 양허표상의 관세율 초과와 차별적 대우 문제를 야기하며, 다수 국가로부터 제소되었다.

이처럼 트럼프 행정부의 통상정책은 미국 국내법에 근거한 통상수단의 자의적 확대 가능성을 제도적으로 열어놓았을 뿐 아니라 WTO 규범과 충돌할 경우 미국이 다자적 의무보다 자국의 국내법적 판단과 국가이익을 우선시할 것이라는 강한 신호를 국제사회에 전달하였다.¹⁵⁾

5) 경제·사회적 파급 효과

트럼프 행정부의 고율 관세부과 정책과 다자체제 이탈 행보는 단기적으로 미국 산업 보호와 무역수지 개선이라는 일부 목적을 달성한 측면도 있으나, 그에 못지않은 경제적 부담과 사회적 파급효과를 초래하였다. 우선, 철강·알루미늄 등 원자재 관세로 인해 미국 내 제조업체의 생산비가 상승하면서 자동차, 기계, 전자, 건축 등 후방 산업 전반에

14) Proclamation No. 9693, 83 Fed. Reg. 3541 (Jan. 23, 2018); Proclamation No. 9694, 83 Fed. Reg. 3553 (Jan. 23, 2018)

15) Abbott KW, Snidal D. Hard and Soft Law in International Governance. International Organization. 2000;54(3):421-456. doi:10.1162/002081800551280

서 공급망 비용이 증가하였고, 이로 인해 중소 제조업체의 이윤율 저하 및 생산 차질이 나타났다.¹⁶⁾

또한, 수입대체가 어려운 품목에 대해서는 최종재 가격이 상승하면서 소비자 물가에 압박을 가하였고, 이는 소득 하위계층의 생활비 증가와 실질 구매력 감소로 이어져 ‘조세 회귀(regressivity of tariffs)’라는 사회적 문제로 부각되었다. 실제로 미국 세관은 2019년 한 해 동안 약 7,150억 달러 규모의 수입에 대해 관세를 부과했으며, 이 중 상당 부분은 소비재와 중간재로, 최종적으로 미국 기업과 소비자에게 부담이 전가되었다.¹⁷⁾

농업 분야에서는 대중국 보복관세로 인해 미국산 대두, 옥수수, 돼지고기 등의 수출이 급감하였고, 특히 중서부 지역의 농민들은 수확물의 시장가격 하락과 수출 불확실성에 직면하여 대규모 구조조정 압박을 받았다. 이를 완화하기 위해 트럼프 행정부는 2018~2019년 약 280억 달러에 이르는 보조금을 지급하였으나, 일시적 처방에 불과할 뿐 장기적으로는 농산물 가격 변동성과 수출시장 의존도 심화 문제를 더욱 악화시켰다는 비판도 제기되었다.¹⁸⁾

뿐만 아니라 글로벌 공급망에 미친 파급효과도 확대되었다. 미국 기업 중 상당수는 관세 회피를 위해 아시아 제3국 또는 멕시코 등으로 생산기지를 이전하거나 구매처를 다변화하였으며, 이 과정에서 기존의 효율적 공급망 구조가 약화되고, ‘프렌드쇼어링(friend-shoring)’이나 ‘리쇼어링(reshoring)’ 등의 전략이 확산되었다. 이는 국제 분업체계의 위축과 함께 미국 내 투자 회귀 흐름을 일부 견인하기도 했으나, 글로벌 무역 및 투자 흐름의 불확실성과 비용 상승을 동시에 야기하였다.¹⁹⁾

종합적으로, 트럼프 행정부의 통상정책은 미국의 특정 산업군을 단기적으로 보호하는 성과도 있었으나, 동시에 소비자, 수출산업, 동맹국, 글로벌 시장 전체에 광범위한 비용을 발생시키는 불확실한 구조 정책으로 작용하였고, 이는 단순한 관세정책의 수준을 넘어 미국 통상정책의 성격 자체를 규범적·제도적 접근에서 국가 이기주의적 방식으로 전환시키는 분기점이 되었다는 점에서 큰 정치·경제적 함의를 지닌다.

16) Council on Foreign Relations, “The Impact of Trump’s Tariffs,” 2020; CSIS, “Section 232 Tariffs: Five Years Later,” 2023.

17) U.S. Census Bureau, Trade Data 2019; Tax Foundation, “The Economic Effects of Trump’s Tariffs,” 2020.

18) GAO, “USDA Trade Aid: Distribution and Oversight,” GAO-21-150, 2020.

19) IMF, “World Economic Outlook,” Oct. 2021, Ch. 3.

2. 트럼프 2기 행정부 통상정책의 특징

트럼프 2기 행정부의 통상정책은 1기 행정부의 기초를 계승하면서도, 보다 구조적·제도화된 형태로 발전하고 있다는 점에서 주목된다. 특히 통상정책은 외교, 안보, 산업, 재정정책과 연계된 복합적 권력수단(composite instrument)으로 작동하고 있으며, 다음과 같은 다섯 가지 특징을 중심으로 그 기초가 형성되고 있다.

1) 보편·상호관세를 통한 포괄적 보호주의 정착

트럼프 대통령은 2025년 4월 ‘Liberation Day’ 선언을 통해 전 세계 수입품에 일률적 10% 보편관세를 도입하였으며, 이는 특정국 대응이 아닌 전면적 보호주의 체제로의 전환을 상징한다.²⁰⁾ 특히, 기존 §232, §301과 같은 타겟형 조치를 넘어 전체 무역체계를 자국 중심의 구조로 재편하려는 시도이며, 이로 인해 WTO 양허표의 구속력과 예측 가능성이 중대하게 약화되고 있다는 평가가 제기되고 있다. 트럼프 대통령은 “누구에게나 같은 세율을 부과하는 것이 가장 공정하다”고 주장하며 자의적 보복관세의 성격을 제거하고 제도화된 보호주의를 내세우고 있다.²¹⁾

2) 통상-안보-공급망의 통합(Integration of Trade, Security and Supply Chain)

트럼프 2기의 통상정책은 경제안보(national economic security)를 핵심 개념으로 하여, 안보·외교·산업정책과의 경계를 허물고 있다. 반도체, 배터리, 의약품, 희토류 등 전략산업 분야는 국가안보와 직결되는 사안으로 간주되어, 수입통제·투자심사·기술이전 통제 등의 수단과 통합되고 있다.²²⁾ 이는 바이든 행정부의 공급망 회복 정책을 보다 공격적이고 자국우선적인 프레임으로 전환한 것으로 평가되며, 특히 §232, §301 외에 IEEPA와 NEA를 통해 행정부가 통상정책을 독자적으로 설계·집행할 수 있는 헌정적 재량의 범위가 비약적으로 확장되었다.²³⁾

20) Douglas A. Irwin, *Clashing over Commerce: A History of US Trade Policy*, University of Chicago Press, 2017, pp. 583-587.

21) Chad P. Bown & Douglas A. Irwin, “Trump’s Assault on the Global Trading System,” *Foreign Affairs*, Vol. 98, No. 5, 2019, pp. 125-128.

22) Henry Farrell & Abraham Newman, “Weaponized Interdependence,” *International Security*, Vol. 44, No. 1, 2019, pp. 42-50.

23) Gary Clyde Hufbauer et al., *Economic Sanctions Reconsidered*, 3rd ed., Peterson Institute for International Economics, 2009, pp. 21-25.

3) 통상정책의 정치화(Politicization of Trade Policy)

트럼프 행정부는 통상정책을 경제적 목적뿐 아니라 정치적 동원수단으로 적극 활용하고 있다. 보편관세나 농업보조금, 제조업 리쇼어링 정책은 중서부 ‘러스트벨트’ 지역 유권자의 이해와 직결되며, 2026년 중간선거 및 2028년 대선 전략과도 긴밀히 연동된다.²⁴⁾ 통상정책은 “미국 노동자에 대한 배신을 되돌리는 수단”으로 프레이밍되며, 경제 민족주의(Economic Nationalism)와 결합되어 유권자 결속의 핵심축으로 자리매김하였다. 이는 과거 레이건 정부의 전략산업 육성과도 유사한 전략적 정치경제 모델로 분석된다.

4) 국제규범과의 충돌 및 다자체제 약화

트럼프 2기 행정부의 통상정책은 관세 도입과 국가안보 명분의 일방적 조치를 핵심 수단으로 삼고 있다는 점에서, WTO 체제가 전제로 해 온 규범 구조와 일정한 긴장 관계를 형성하고 있는 것으로 보인다. 전면적·포괄적 관세부과는 최혜국대우(MFN) 원칙과 관세양허 체계를 중심으로 구축된 다자무역질서의 기본 전제와 구조적으로 충돌할 소지를 내포하고 있으며, 이는 통상정책의 집행방식 자체가 기존 규범 틀과 점차 괴리된 양상을 보이고 있음을 시사한다.

또한, 트럼프 2기 행정부는 통상조치를 정당화하는 과정에서 국가안보, 경제안보, 공급망 안정과 같은 개념을 광범위하게 활용하고 있는데, 이러한 접근은 통상정책의 영역을 전통적인 무역규범의 범주를 넘어 안보·외교 영역으로 확장시키는 경향을 보이고 있다. 이로 인해 통상조치가 다자적 협의와 규범적 조정의 대상이기보다는, 각국의 주권적 판단과 정책 재량의 문제로 재정의되는 양상이 나타나고 있다.

아울러 미국은 다자통상체제의 분쟁해결절차보다는 국내법과 행정부 권한에 기초한 정책 집행을 우선시하는 태도를 유지하고 있으며, 이 과정에서 WTO 규범은 통상정책을 구속하는 기준이라기보다 참고적·선택적 규범으로 취급되는 경향을 보이고 있다. 이러한 기조는 다자체제가 갖는 규범적 구속력과 예측가능성을 약화시킬 수 있다는 점에서 국제통상질서 전반에 구조적 영향을 미칠 가능성이 제기되고 있다.

다만 이러한 국제규범과의 긴장 관계가 실제로 WTO 협정 위반에 해당하는지, 국가안보 예외의 적용 범위가 어디까지 인정될 수 있는지, 그리고 미국의 해석이 국제통상법

24) Robert W. Crandall, “The Political Economy of U.S. Trade Policy,” *Brookings Papers on Economic Activity*, The Johns Hopkins University Press, Vol. 1987 No. 1, 1987, pp. 327–373.

상 수용 가능한지 여부에 대해서는 보다 구체적인 법리 검토와 판례 분석이 필요하다. 이에 대해서는 이후 장에서 WTO 판례와 국제통상법적 해석을 중심으로 보다 상세히 검토한다.

5) 산업정책화된 통상정책(Industrialized Trade Policy)

전통적으로 무역정책은 관세율 조정이나 수입쿼터 설정과 같은 교역조건의 규율을 중심으로 발전해 왔으나, 트럼프 2기 행정부에 이르러 통상정책은 점차 국가 산업전략의 핵심축으로 제도화되는 양상을 보이고 있다. 이러한 변화는 무역정책을 단순한 시장개방 수단이 아니라, 산업구조 전환과 기술경쟁력 확보를 위한 적극적 정책 도구로 재구성하려는 최근 산업정책 논의의 흐름과 맞닿아 있다.²⁵⁾

특히 트럼프 2기 행정부가 추진하는 ‘Made in USA’ 정책과 이른바 ‘Essential Industries Designation(필수 전략산업 지정)’ 구상은 통상정책을 국내 생산 유인, 산업 보호, 공급망 재편 전략과 결합된 산업정책적 수단으로 전환시키는 대표적인 사례로 평가된다. 이 과정에서 관세부과는 단독으로 작동하기보다는 세계 인센티브, 정부조달 제한, 기술개발 보조금, 투자 규제 및 공급망 통제와 결합되어 작동하며, 통상·재정·기술 정책이 상호 연동되는 융합적 정책 프레임을 형성하고 있다.

이와 같은 통상정책의 산업정책화는 비교우위와 글로벌 분업에 기초한 전통적 자유무역질서와 구조적 긴장을 야기하는 한편, 전략산업을 중심으로 국가 주도의 경쟁력 확보를 도모하려는 방향으로 전개되고 있다. 이러한 접근은 과거 일본의 전략적 산업정책이나 전략무역론의 논의와 일정 부분 유사성을 가지며, 글로벌 가치사슬의 재편과 기술패권 경쟁이 심화되는 환경 속에서 새로운 형태의 ‘신(新) 전략무역론’으로 이해될 수 있다.

25) Dani Rodrik, *Industrial Policy for the Twenty-First Century*, Harvard Kennedy School Working Paper No. RWP04-047, 2004, pp. 1-33.

제2절 트럼프 2기 통상정책의 주요 조치 및 전개 과정

1. 트럼프 1기와의 비교

트럼프 2기 행정부의 통상정책은 1기 행정부에서 제시되었던 ‘미국우선주의(America First)’ 기조를 계승하면서도 그 정책수단과 집행방식을 보다 체계적이고 구조화된 형태로 전환했다는 점에서 차이를 보인다. 1기 통상조치가 무역적자 해소, 제조업 회복, 특정 국가에 대한 압박이라는 정책 목표를 중심으로 국면별·사안별로 전개되었다면, 2기에서는 이러한 목표가 미국 국내법 체계와 대통령 행정권한을 기반으로 제도화·상시화되는 양상을 보이고 있다. 특히 2기 통상정책은 관세 부과, 수입규제, 제재 및 보복 조치 등은 단발적 대응수단이 아니라 미국의 국가전략 전반을 구성하는 핵심 정책 도구로 재배치되고 있으며, 통상정책은 더 이상 외교·경제 정책의 보조적 수단이 아니라 산업정책·안보정책과 결합된 통합적 국가전략의 일부로 기능하고 있다.

이처럼 2기 통상정책은 무역적자 축소, 전략산업 보호, 중국을 중심으로 한 구조적 경쟁 대응, WTO 체제에 대한 회의적 태도 등 1기와 연속성을 보이면서도 작동 방식에서는 다음과 같은 차별성을 보인다.

첫째, 법적 수단의 활용 방식에서 변화가 나타났다. 1기에는 「무역확장법」 및 「무역법」 등 전통적 통상법에 기반한 관세 조치가 주를 이루었으나, 2기에 들어서며 IEEPA NEA 등 비상권한 법제가 관세 및 통상조치의 핵심 기반으로 전면 활용되면서 통상정책의 법적 기반이 의회 중심에서 대통령 행정권한 중심으로 이동하는 효과를 낳고 있다.

둘째, 정책적 범위와 그 대상의 확대가 두드러진다. 1기 행정부의 관세 조치가 철강·알루미늄, 태양광 패널 등 특정 산업이나 특정 국가에 집중되었다면, 2기에서는 전 품목을 포괄하는 보편관세와 국가별 차등관세를 병행하는 구조가 도입되어, 개별 산업 보호를 넘어 대외무역 구조 전반을 재편하려는 전략적 접근이 강화되었다.

셋째, 협상에서도 그 범위가 전 세계로 확대되었다. 1기에는 특정 국가 또는 협정을 대상으로 한 압박과 재협상이 주를 이루었다면 2기에는 거의 모든 교역상대국을 잠재적 협상의 대상으로 설정하는 구조가 형성되면서 통상정책이 특정 분쟁 해결 수단이 아니라 지속적 구조조정 수단으로 기능하는 경향이 뚜렷해졌다.

넷째, 국제규범에 대한 태도 역시 명확한 전환을 보였다. 1기 당시에는 WTO 체제를 비판하면서도 형식적 참여를 유지하는 측면이 있었다면, 2기에 들어서며 WTO 규범의 사법적 구속력 자체를 제한하려는 태도가 보다 분명하게 나타나고 있다. 이는 다자통상

체제에 대한 부분적 불만을 넘어 규범적 구속을 최소화한 채 국내법을 중심으로 통상질서를 재구성하려는 방향으로 평가될 수 있다.

[표 2-2] 트럼프 1기와 2기의 통상정책 비교

구분	트럼프 1기 (2017~2020)	트럼프 2기 (2025~)
법적 수단	무역확장법 §232, 무역법 §301 등 통상법 중심	IEEPA, NEA 등 긴급권한 기반 비통상법 활용 확대
정책 범위	철강·알루미늄 등 특정 산업 중심	전 품목 대상 보편관세 + 국가별 차등관세 도입
협상 전략	주요국 중심 협상 및 제재	전 세계 대상 구조적 압박 전략으로 확산
조치 성격	단기적·전술적 대응 위주	중장기적·제도적 무역체계 개편 시도
국제규범에 대한 태도	WTO 규범 인정하지만, 제한적 불협화음	WTO 안보예외조항 적극 원용, 규범 체제에 정면 도전

2. 2025년 주요 통상조치 연대표 개관

2025년 트럼프 2기 행정부 출범 이후 미국의 통상정책은 단기간 내 다수의 조치가 연속적으로 발표·가동되면서, 정책 강도와 집행 속도 측면에서 과거 대비 한층 강화된 양상을 보였다. 특히 전 세계 수입품을 포괄하는 관세 조치가 전면으로 제시되었고, 이는 트럼프 1기에서 축적된 보호무역적 정책 경험이 트럼프 2기 국정 운영의 초기 단계에서 제도적 형태로 재구성되는 출발점으로 이해된다.

이후 2025년 2~3월에는 「국제비상경제권한법(IEEPA)」과 「국가비상사태법(NEA)」 등 비상권한 관련 국내법을 근거로 하는 조치가 행정명령 등 집행부 행위의 형식으로 추진되면서 전략물자·기술제품·디지털 서비스 등 특정 범주 대외 거래에 대한 통제 논의가 본격화되었다. 이와 함께 일부 교역상대국의 관세 수준이나 통상조치를 기반으로 이에 상응하는 관세를 부과하겠다는 이른바 ‘상호관세(reciprocal tariffs)’ 구상이 점차 구체화됐으며, 이는 보편관세와 달리 국가별 차등을 전제로 하는 통상압박 수단으로 제시되었다.

2025년 4월에는 중국, 멕시코, 베트남 등 일부 교역상대국을 대상으로 한 차등관세 또는 추가관세 구상이 공개적으로 논의되면서 보편관세 구상과 상호관세를 포함한 ‘대상국 특정형 조치’가 동시에 전개되는 구도가 나타났다. 이는 단일한 관세정책이 아니라

보편적 조치와 선택적·차별적 조치를 병렬적으로 운용하려는 트럼프 2기 통상전략의 복합적 성격을 보여준다.

나아가 6월에는 ‘필수산업 보호 행정명령(Essential Industries Executive Order)’으로 명명되는 조치가 거론되면서 철강·반도체·의약품 등 전략 산업군을 대상으로 투자·기술이전·공급망 관리 등 산업정책적 수단이 통상정책과 결합되는 방향이 부각되었다. 다만 본 절에서는 위 조치들을 법적 평가 및 결론을 제시하기보다 조치의 전개 흐름과 정책적 특징을 개관하는 데 한정한다.

2025년 트럼프 2기 행정부 출범 이후 미국의 통상정책은 단기간 내에 다수의 강경 조치를 연속적으로 도입하며 전면 재가동되었다. 특히 NEA와 IEEPA를 중심으로 한 비통상법적 권한의 활용은 기존 무역법 체계를 넘어 행정부 주도의 신속한 통상개입을 가능하게 하였다. 이러한 조치들은 철강·자동차·반도체 등 전략산업 전반으로 확대되며 통상정책과 산업·안보정책의 결합 양상을 분명히 드러낸다. 아래 <표 2-2>의 연대표는 트럼프 2기 통상정책이 단발적 대응이 아니라, 제도화된 국가전략 차원에서 단계적으로 전개되고 있음을 보여주는 기초적 맥락을 제공한다.

[표 2-3] 2025년 미국 트럼프 2기 통상조치 주요 연대표

날짜	주요 조치 내용	법적 근거	비고
1월 20일	- 트럼프 대통령 제2기 행정부 출범 - 통상정책 전면 재가동 선언	미 헌법 제2조 (대통령 권한)	취임 연설 및 행정명령 일괄 예고
2월 1일	- 국가비상사태 선포 - 멕시코·캐나다산 25% 관세 부과 - 중국산 10% 관세 부과	국가비상사태법(NEA), 국제긴급경제권한법(IEEPA)	불법이민·마약 유입 대응 명분
3월 4일	- 중국산 수입품에 대해 추가 관세 인상 (10~20%)	IEEPA	대중국 경제안보 대응 조치
3월 12일	- 철강·알루미늄 제품에 대해 25% 관세 부과 재개	무역확장법 §232	1기 조치의 확대·재적용
4월 2일	- ‘해방의 날(Liberation Day)’ 선언 - 상호관세 등 발표	NEA, IEEPA, 무역법 §301	보편관세 4월 5일 발효 상호관세 90일간 유예
4월 3일	- 자동차 및 자동차부품 25% 관세 부과	무역확장법 §232, 무역법 §301	공급망·제조업 보호 명분
4월 22일	- 의약품·반도체 수입이 국가안보에 미치는 영향에 대한 조사 착수	무역확장법 §232	전략산업 범위 확대

5월 28일	- 상호관세 조치의 위헌성 관련 연방국제무역법원(CIT) 판결	미 헌법, IEEPA	행정부 항소 제기
6월 4일	- 수입 철강·알루미늄 제품 관세율 인상(25% →50%)	무역확장법 §232	기존 §232 조치 강화
7월 7일	- 관세 일부 부과 유예 및 행정명령 서명	대통령 행정명령	한시적 유예 조치
8월 29일	- 국제긴급경제제한법(IEEPA) 적용 범위에 대한 연방대법원 판단	IEEPA	연방대법원 최종판결까지 관세 조치 유효

요컨대 2025년 상반기 트럼프 2기 행정부의 통상조치는 (i) 전면적 관세 구조의 재설계, (ii) 특정 국가를 대상으로 한 차등적 압박 수단의 제도화, (iii) 전략산업을 중심으로 한 산업정책과 통상정책의 결합이라는 세 가지 축이 병렬적으로 전개되는 양상을 보였다. 이러한 조치들은 개별 정책의 집합이라기보다, 통상정책을 미국 국가전략의 핵심 수단으로 재편하려는 일관된 기초하에서 상호 연동되어 추진되었다는 점에서 주목된다.

다음에서는 이러한 흐름을 정책 유형별로 구분하여, 각 조치의 내용과 집행방식, 그리고 그 제도적 특징을 중심으로 살펴보고자 한다.

3. 주요 통상조치별 세부 내용과 시행 방식

트럼프 2기 행정부의 주요 통상조치들은 자국의 무역적자·불공정 무역 관행을 해결하려는 명분 아래 집행되었으며, 보편관세(universal tariff)와 상호관세(reciprocal tariff)를 그 핵심 수단으로 한다. 이들 조치는 전통적 무역법에 따른 개별 품목·국가별 대응과는 구별되는 구조를 가지며, 전통적인 통상입법 절차나 다자적 협의 과정을 거치기보다 대통령의 행정권한을 중심으로 한 행정명령(executive order)과 대통령 선언(proclamation)을 통해 일괄적이고 신속하게 시행되었다는 공통점을 지닌다. 특히, 본질적으로 조세 성격에 해당하는 관세를 국가안보 및 비상경제 권한의 논리를 활용해 정당화하며 행정부 주도로 집행한 것이 특징적인 대목이다.

1) 보편관세(Universal Tariff)의 도입과 시행 논리

트럼프 2기 행정부는 2025년 4월 초, 전 세계 모든 국가로부터 수입되는 상품에 대하여 동일한 세율의 관세를 일괄적으로 부과하는 방식의 ‘보편관세(universal tariff)’를

도입하였다. 보편관세는 특정 국가나 특정 품목을 대상으로 한 전통적 관세조정과 달리 미국의 관세체계 전반에 ‘기본 세율(baseline tariff)’을 새로이 설정하는 방식으로 설계되었다.

2025년 4월 2일 발표된 대통령 행정명령에 따르면, 대부분의 수입품에 대해 10%의 추가적인 관세부과를 규정하였고, 해당 조치는 같은 달 5일부터 발효되었다. 이는 기존의 양허관세율 위에 중첩되어 부과되면서 산업별·국가별 차등 없이 광범위하게 적용되는 구조를 형성하였다.

보편관세 시행을 선포한 대통령 행정명령 14257호²⁶⁾는 「국제긴급경제권한법(IEEPA)」과 「국가비상사태법(NEA)」을 주요 법적 근거로 원용하며, 지속적인 상품무역 적자와 외국산 제품 의존이 미국의 산업기반과 경제안보를 훼손하고 “비정상적이고 중대한 위협(unusual and extraordinary threat)”에 해당한다는 취지의 선언을 전제로 한다. 이러한 구조는 비상경제 권한 행사를 통해 관세 부과를 정당화하여 대통령이 의회의 별도 입법이나 관세법 개정을 거치지 않고도 광범위한 수입규제를 시행할 수 있는 구조를 형성하였다.

집행 메커니즘 측면에서 보편관세는 행정명령 발동 이후, 미국 관세표(HTSUS)에 반영되는 방식으로 구체화되었으며, 관세국경보호청(CBP)은 연방공보(Federal Register)를 통해 통관·징수 절차를 정비하는 방식으로 운영되었다. 이처럼 보편관세는 대통령 행정명령 선언과 HTSUS 반영, CBP 집행지침 공고라는 행정절차를 통해 단기간 내 제도화되었다.

2) 상호관세 전략의 제도화와 ‘불공정국’ 지정 적용

상호관세(reciprocal tariff)는 교역상대국이 미국산 상품에 부과하는 관세 수준과 무역장벽의 정도에 대응하여, 해당 국가로부터의 수입품에 상응하는 수준의 관세를 부과하는 방식으로 제도화되었다. 2025년 4월 2일 행정명령은 10%의 보편관세 외에 별도의 부속서(Annex)를 통해 국가별 상호관세율을 추가로 적용할 수 있도록 규정하였다. 그 결과, 호주, 영국, 브라질 등 일부 국가의 경우 10%의 보편관세만을 적용받는 것으로 발표되었으나, 다수 국가는 보편관세에 더해 10%~50% 범위의 추가관세가 중첩되는 구조에 놓이게 되었다.²⁷⁾ 이러한 방식은 모든 국가에 공통 적용되는 기본세율 위에 특정

26) US. The Executive Order 14257

27) USTR, 2025 National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers 1 (Mar. 2025).

국가에 대한 추가 부담을 가중하는 이중구조를 형성함으로써, 동일 품목이라도 원산국에 따라 실질 관세부담이 크게 달라지게 만드는 효과를 초래한다.

미국 행정부는 상호관세 산정에 있어 단순한 명목 관세율 비교에 한정되지 않고, ▲미국과 상대국 간의 상품무역 적자 규모, ▲상대국의 비관세장벽, ▲ 산업보조금, ▲ 시장 접근 제한 요소 등 14개 범주로 분류된 대외무역장벽을 종합적으로 고려했다고 밝혔다.²⁸⁾ 특히 양자 간 무역적자 규모가 클수록 상대적으로 높은 상호관세율이 부과되는 경향이 나타났고, 상호관세가 ‘상응성’이라는 표면적 논리와 함께 사실상 무역불균형 시정을 위한 압박 수단으로 기능할 소지가 크다는 점이 부각되었다.

상호관세 또한 보편관세와 동일하게 기본적으로 대통령 행정명령에 근거하여 시행되었으나, 구체적 적용 방식에서 약간의 차이를 보인다. 상호관세는 행정명령 부속서와 후속 공고를 통해 국가별로 조정될 수 있는 구조로 운영되었고, 미 무역대표부(USTR), 재무부, 상무부 등 관계부처의 내부 검토 절차가 운영되었으나, 관세율 산정의 구체적 기준과 계산 방식이 투명하게 공개되지 않은 결과, 실질적으로 행정부의 재량이 광범위하게 작동하는 구조를 띠게 되었다.

결국, 상호관세는 형식적으로 ‘비차별적 기본세율’이라는 외피를 가지는 보편관세와 달리 국가별 차등적 적용이라는 구조를 활용해 관세정책을 양자 협상의 압박 수단으로 기능하도록 만들었다. 이는 다자적 협이나 WTO 분쟁해결절차를 통한 시정보다 행정부 재량에 기반한 관세조정을 통해 상대국의 협상 의지 등을 유도하려는 전략적 의도를 반영하는 것으로 평가된다.

3) 전략산업 중심 보호조치

트럼프 2기 행정부는 보편관세 및 상호관세와 병행하여 반도체·배터리·의약품·희토류 등 전략산업을 필수산업으로 지정하고 통상정책 수단을 결합한 보호·육성 조치를 본격화하였다.

이 조치 또한 대통령 행정명령 형태로 발동되었고, 법적 근거로는 「무역확장법」 §232, 「IEEPA」, 「국방물자생산법(DPA)」 등이 병행적으로 원용되었다. 집행수단 또한 관세 부과에 한정되지 않고 전략산업 관련 품목에 대한 수입제한, 쿼터 설정, 최저가격제, 긴급관세 부과 등 다양한 정책수단이 결합되었다.

28) Sang Man Kim, “US Reciprocal Tariffs Versus Most Favoured-Nation(MFN) Treatment”, Global Trade and Customs Journal vol. 20, Wolters Kluwer, 2025, p.849.

이러한 전략산업 중심 조치는 통상정책이 단순히 국경에서의 관세조정에 그치지 않고, 국내 생산 유인과 공급망 재편, 투자·기술 통제까지 포괄하는 산업정책·안보정책의 통합 수단으로 기능하고 있음을 보여준다. 특히 조치의 발동과 집행이 개별 입법이나 의회의 사전 승인 없이 행정부의 판단과 명령을 통해 일괄적으로 진행된다는 점에서 대통령 권한의 집중적 행사가 통상정책의 주요 운영 방식으로 자리 잡고 있다는 특징을 확인할 수 있다.

4. 소결

이상에서 살펴본 바와 같이 트럼프 2기 행정부의 통상정책은 정책수단, 법적 기반, 적용 범위 전반에 걸쳐 구조적 재편의 양상을 보이고 있다. 통상정책은 더 이상 개별 산업 보호나 단기적 무역조정 수단에 머무르지 않고, 관세·수입규제·제재 조치를 핵심축으로 하여 미국의 국가전략 전반을 구성하는 중심적 정책 영역으로 재정립되었다는 점에서 질적인 전환을 이루고 있다.

특히, 관세부과와 같이 본질적으로 조세적 성격을 지닌 통상조치가 전통적 통상입법 절차를 거치지 않고, IEEPA와 NEA 등 非 통상적 비상권한 법제를 근거로 대통령 행정 명령을 통해 신속하게 집행되고 있다는 점이다. 이는 통상정책의 법적 기반을 의회 중심의 입법 구조에서 대통령 행정권한 중심 구조로 이동시키는 효과를 초래하며, 미국 헌정상 권한 배분의 측면에서도 중요한 함의를 갖는다.

이렇듯 국가의 주권적 판단과 정책의 재량 문제로 재정의되고 있는 통상조치 변화 양상은 다자통상질서의 핵심 원칙인 최혜국대우(MFN), 관세양허의 구속력, 분쟁해결제도의 예측가능성 등과 일정한 긴장 관계를 형성할 가능성을 내포하고 있으며, 특히 WTO 규범과의 충돌 여부는 향후 통상분쟁의 핵심 쟁점으로 부상할 것으로 예상된다.

이러한 문제의식은 단순한 정책 평가를 넘어 트럼프 2기 통상정책이 미국 국내법 질서와 국제통상규범 사이의 경계를 어떻게 재구성하고 있는지를 검토할 필요성을 제기한다. 이에 대해서는 다음 장에서 WTO 협정과 관련 판례를 중심으로 보편관세·상호관세 및 비상권한 기반 통상조치의 국제통상법적 정당성과 한계를 보다 구체적으로 분석하고자 한다



Ⅲ. 미국 통상조치에 대한 WTO 규범상의 쟁점 분석

제3장

미국 통상조치에 대한 WTO 규범상의 쟁점 분석

앞서 살펴본 바와 같이, 트럼프 2기 행정부가 제시한 관세정책은 ‘보편관세(universal tariff)’ 및 ‘상호관세(reciprocal tariff)’라는 개념을 통해 기존 자유무역질서에 대한 체계적 재구성을 시도하고 있다. 이들 조치는 모두 대외무역에서 ‘공정성’과 ‘대등성’을 확보한다는 명분을 내세우며 추진되고 있으나, 실질적으로는 WTO 체제를 구성하는 핵심 규범들과 다양한 방식으로 충돌할 소지를 내포하고 있다.

WTO 체제는 최혜국대우(GATT 제1조), 내국민대우(GATT 제3조), 양허관세 준수(GATT 제2조), 안보상 예외(GATT 제21조) 및 분쟁해결절차(DSU 및 GATT 제23조) 등 규범을 통해 비차별성, 예측가능성, 안정성을 국제무역의 기본 원칙으로 정립하고 있다. 그러나 트럼프 행정부는 이러한 규범적 장치를 일방적 무역정책 수단을 통해 우회 또는 무력화하고 있으며, 이에 대한 법적 정당성을 국가안보·보복조치·공정무역 등 정치적 개념을 기반으로 재정의하려 하고 있다.

이에 따라 본 장에서는 미국의 주요 통상조치가 GATT/WTO 규범상 어느 조항과 어떠한 방식으로 충돌하고 있는지를 조문별로 분석하고, 최근 WTO 분쟁사례와의 비교분석을 통해 그 법적 쟁점의 본질과 해석 가능성에 대해 검토해보고자 한다.

제1절 WTO 규범과의 충돌 가능성

1. 보편관세에 대한 검토

트럼프 2기 행정부가 제시한 이른바 ‘보편관세(universal tariff)’는 모든 교역상대국으로부터 수입되는 상품에 대하여 동일한 세율의 관세를 일률적으로 부과하는 조치를 의미한다. 이러한 조치는 외형상 특정 국가를 차별하지 않는다는 점에서 직관적으로는 GATT 제1조의 최혜국대우(MFN) 원칙과 양립 가능한 것으로 보일 수 있다.

실제로 GATT 제1조 제1항은 “어느 체약당사국이 특정 국가의 상품에 부여한 관세상의 이익은 다른 모든 체약당사국의 동종 상품에도 즉시 그리고 무조건적으로 부여되어야 한다”고 규정하고 있으며,²⁹⁾ 문언상 모든 국가에 동일한 관세율을 적용하는 조치 자체를 곧바로 MFN 위반으로 단정하기는 어렵다.

그러나 WTO 체제에서 관세 조치의 합법성은 차별 여부 이전에 관세양허 준수 여부에 의해 1차적으로 판단된다. GATT 제2조는 각 회원국이 자국 양허표에 기재된 관세상한(bound rate)을 초과하는 관세를 부과하지 않을 의무를 명시하고 있으며,³⁰⁾ 보편관세가 기존 양허관세율을 초과하는 경우 이는 MFN 문제와 무관하게 GATT 제2조 위반에 해당할 가능성이 크다.

나아가 MFN 원칙은 단순히 관세율의 수치적 동일성만을 요구하는 규범이 아니다. GATT 제1조는 관세뿐 아니라 모든 종류의 부과금, 부과방법, 수입과 관련된 규칙 및 절차 전반에 대하여 무차별적 대우를 요구하고 있으며, WTO 판례 역시 형식적 동일성에 가려진 실질적 차별 가능성을 지속적으로 문제 삼아 왔다.

이러한 점에서 보편관세가 대통령 행정명령에 따라 도입·조정되며, 특정 국가에 대한 예외·유예·면제가 병행될 경우, 명목상 동일한 세율 구조에도 불구하고 국가별 실질 부담이 달라질 가능성이 존재한다. 이는 MFN 원칙이 요구하는 ‘무조건성(unconditionality)’과 구조적으로 충돌할 소지를 내포한다.

결국, 보편관세는 그 자체만으로 MFN 원칙을 당연히 위반한다고 단정하기는 어렵지만, ① 양허관세 초과 여부, ② 예외·면제의 운용 방식, ③ 조치의 목적과 제도적 구조에 따라 다자통상질서의 규범적 안정성을 잠식할 수 있는 위험을 내포한다는 점에서 보다 구조적 관점의 검토가 요구된다.

29) GATT(1947) Article I(General Most-Favoured-Nation Treatment)

30) GATT(1947) Article II(Schedules of Concessions)

2. 상호관세에 대한 검토

트럼프 2기 행정부가 제안한 상호관세(reciprocal tariffs)는 교역상대국이 미국산 상품에 부과하는 관세 수준을 기준으로, 미국이 해당 국가의 수출품에 대해 동일하거나 상응하는 수준의 관세를 부과하는 대응적 관세체계를 의미한다. 이는 형식상 대등성 또는 공정성을 표방하지만, 본질적으로 국가별 차등을 전제로 하는 구조를 갖는다.

상호관세의 핵심적 법적 문제는 GATT 제1조의 MFN 원칙과의 충돌 가능성에 있다. MFN 원칙은 교역상대국의 정책이나 관세 수준을 이유로 관세율을 차등화하는 것을 원칙적으로 허용하지 않으며, 특정 국가의 조치에 대한 대응은 다자적 분쟁해결절차를 통해 이루어져야 한다는 전제를 갖는다. 상호관세는 이러한 절차를 우회하여 국가별로 상이한 관세율을 일방적으로 설정한다는 점에서 MFN 원칙과 직접적으로 충돌한다.

또한, 상호관세가 미국의 양허관세율을 초과하는 경우, 이는 GATT 제2조 위반 문제가 증첩되며, 설령 양허 범위 내라 하더라도 국가별 차등 적용이라는 점에서 MFN 위반 문제가 해소되지는 않는다. 이러한 이중적 규범 충돌 가능성은 상호관세가 WTO 체제 내에서 정당화되기 어려운 구조임을 시사한다.

3. 특정국 대응조치와 분쟁해결절차 우회 가능성

상호관세 및 보편관세는 미국이 교역상대국의 무역관행을 자의적으로 평가하고, 이에 대한 대응으로 일방적 관세 조치를 즉각 발동할 수 있는 구조를 형성하고 있다. 이는 WTO 체제에서 예정한 분쟁해결절차를 거치지 않은 자력구제(self-help)의 제도화를 의미한다.

GATT 제23조는 회원국이 자국의 이익이 무효화 또는 침해되었다고 판단할 경우, 먼저 협의와 분쟁해결절차를 통해 문제를 해결하도록 설계되어 있으며, 일방적 보복조치는 원칙적으로 배제하고 있다.³¹⁾ 이러한 절차는 국제무역의 법적 안정성과 예측가능성을 유지하기 위한 핵심 장치이다.

그럼에도 불구하고 상호관세가 특정국을 대상으로 사실상의 보복관세로 작동할 경우, 미국은 위법성 판단이나 분쟁해결기구의 승인 없이 독자적으로 관세를 부과하게 되며, 이는 WTO 분쟁해결제도의 정당성과 규범적 권위를 약화시킨다. 더 나아가 이러한 자의적 대응이 반복될 경우, 다른 회원국들 역시 유사한 방식의 대응을 선택하게 되어 다자

31) GATT(1947) Article XXIII(Nullification or Impairment)

통상질서 전반의 규범 약화로 이어질 위험이 있다.

결국, 트럼프 2기 행정부의 관세정책은 개별 통상조치를 넘어, WTO 체제가 전제해 온 분쟁해결 중심의 다자적 통상질서 자체에 대한 구조적 도전으로 평가될 수 있다.

제2절 GATT 제21조 안보예외 조항 해석과 남용 가능성

1. 개설

트럼프 2기 행정부는 1기 당시 구축한 ‘미국우선주의(America First)’ 트럼프 2기 행정부는 1기 당시 구축한 ‘미국우선주의(America First)’ 통상정책 노선을 보다 구조화된 관세체계로 구체화시키는 과정에서 자국 산업의 보호를 넘어서 국가안보를 통상정책의 핵심 근거로 활용하고자 하였다. 이러한 전략적 전환은 특히 GATT 제21조에 규정된 “안보상의 예외(Security Exceptions)” 조항의 해석과 적용 범위에 대한 국제적 논쟁을 심화시켰다.

제21조는 본래 군사 및 국가안보적 위협에 대응하기 위한 최후수단으로 마련된 조항이었으나, 최근에는 미국뿐 아니라 러시아, 사우디아라비아 등 주요 회원국들이 통상정책의 정당화 수단으로 이를 자주 원용함에 따라 ‘자의적 해석’과 ‘남용 가능성’에 대한 우려가 커지고 있다. 본 절에서는 트럼프 행정부의 주요 관세정책이 제21조의 요건에 따라 정당화될 수 있는지 여부를 검토하고자 한다.

2. 안보예외의 법적 구조

GATT 제21조는 일반적으로 적용되는 최혜국대우, 내국민대우, 양허관세 유지, 수량제한 금지 등 핵심 의무에 대한 ‘안보상의 예외(Security Exceptions)’를 규정하고 있다.³²⁾ 동 조항은 계약당사자가 자국의 ‘필수적 안보이익(essential security interests)’을 보호하기 위한 경우, 협정상 의무와 합치되지 않는 조치라 하더라도 일정 범위 내에서 이를 정당화할 수 있도록 허용한다. 그러나 해당 조항의 해석은 WTO 법질서 내에서 가장 많은 논란을 야기하는 부분 중 하나로, 특히 ‘자의적 해석’과 ‘정치적 남용’ 가능성에 대한 우려가 꾸준히 제기되어 왔다.

세부적으로 GATT 제21조는 다음과 같이 세 가지 유형의 예외를 명시하고 있다.

첫째, 계약당사자가 공개할 경우 자국의 필수적 안보이익에 반한다고 간주하는 정보의 제공을 요구받지 아니함을 명시한다(GATT 제21조 (a)). 이는 안보와 직결되는 정보의 비공개 권한을 인정한 규정으로, 군사정보에 국한하지 않고 국가안보 판단에 중대한 영향을 미치는 경제·산업 관련 정보까지 포괄할 여지를 남긴다.

32) GATT(1947) Article XXI(Security Exceptions)

둘째, 계약당사자가 자국의 필수적 안보이익 보호를 위하여 필요하다고 간주하는 조치를 취할 수 있도록 규정하면서 그 대상을 (i) 핵물질 및 핵물질 생산과 관련된 조치, (ii) 무기·군수품 및 군수목적 직접 또는 간접 공급과 관련된 조치, (iii) 전시 또는 국제관계에 있어서의 비상시에 취해지는 조치로 한정하고 있다.

셋째, 계약당사자가 국제연합 헌장에 따른 국제평화 및 안전 유지를 위한 의무를 이행하기 위하여 취하는 조치를 예외로 인정한다. 이는 안보예외 중에서도 다자적 국제법 질서와 직접 연결되는 가장 좁은 범주의 예외로 평가된다.

이처럼 제21조는 문언상 회원국의 안보판단에 일정한 자율성을 부여하고 있으나, 그 구조 자체는 무제한적 재량을 예정하고 있다고 보기는 어렵다. 특히, “필수적 안보이익”, “전시 또는 국제관계에 있어서의 비상” 등과 같이 해석을 필요로 하는 개념을 사용하고 있으며, 이는 외부적 통제 가능성을 예정한 개방적 개념으로 이해된다.

1) 안보이익을 이유로 한 정보 비공개와 관세 조치

GATT 제21조 (a)항은 계약당사자가 “공개 시 자국의 필수적인 안보이익에 반한다고 간주하는 정보”의 제공을 거부할 수 있도록 허용한다. 이 규정은 안보상 판단의 자율성을 존중하기 위한 목적이나, 관세 조치와 결합되는 경우 통상규범의 투명성 원칙과 긴장을 형성한다.

트럼프 행정부는 무역확장법 제232조를 근거로 한 2018년 철강·알루미늄 관세 조치 과정에서 조사보고서의 핵심 판단 근거를 안보정보로 분류하여 비공개하였으며, 이를 근거로 고율의 관세를 부과하였다. 이러한 방식은 형식적으로 제21조 (a)항에 의해 정당화될 수 있으나, 정보 비공개가 곧바로 관세 조치의 실질적 정당성까지 면제하는 효과를 갖는 것은 아니다.

명문 규정에 비추어 보았을 때 제21조 (a)항은 ‘정보제공 의무’의 면제를 규정하고 있을 뿐 그 정보에 기초하여 취해진 무역 조치 전반을 자동적으로 합법화하는 규정은 아니며, 따라서 정보 비공개가 보호무역적 관세 조치와 결합될 경우 이는 안보예외의 기능을 넘어선 규범 잠식으로 평가될 수 있다.

2) ‘전시 또는 국제관계에 있어서의 비상시’에 대한 해석

제21조 (b)항 (iii)호는 “전시 또는 국제관계에 있어서의 비상시(emergency in international relations)”를 근거로 안보조치를 허용한다. 이러한 명문 규정은 그 표현

에서 단순한 외교적 긴장이나 무역갈등을 넘어서는 상태를 전제하는 것으로 해석될 여지를 가진다.

WTO 패널은 2019년 러시아-우크라이나 통과운송(DS512) 건에서 “emergency in international relations”에서 의미하는 국제관계상의 비상시는 단순한 정치적 불만이나 경제적 이해 충돌이 아니라 국가 간 관계에 있어 객관적으로 식별 가능한 긴장 상태를 요한다고 판시한 바 있다.³³⁾ 즉, 비상사태의 존재는 회원국의 일방적 선언만으로 충족될 수 없으며, 일정한 사실적 기반에 의해 뒷받침되어야 함을 의미한다.

이러한 해석에 비추어 볼 때, 트럼프 2기 행정부가 무역적자, 공급망 의존도, 산업경쟁력 저하 등을 이유로 취한 상호관세 등 일련의 통상정책을 안보조치로 정당화하려는 시도는 제21조 (b)항 (iii)호의 문언과 체계에 비추어 법리적으로 취약한 측면을 가진다. 특히 군사적 충돌이나 외교적 단절과 직접적으로 연결되지 않은 경제적 문제를 ‘국제관계의 비상시’로 일반화하는 것은 안보예외의 범위를 과도하게 확장하는 결과를 초래한다.

3) 유엔헌장상 의무 이행 예외의 한계

제21조 (c)항은 유엔헌장 제7장 등에 따른 안보리 결의 등 국제법상 평화유지 의무의 이행을 위해 회원국이 특정 조치를 취하는 경우, 이는 예외로 인정될 수 있음을 규정한다. 이는 다자적 안보구조 속에서 공동의 안보 조치를 가능케 하는 조항으로, 미국은 이를 근거로 일부 수출입 제한조치를 정당화하고자 하였다. 그러나 이는 안보예외 중에서도 가장 엄격한 요건을 요구하는 조항으로, 조치의 근거가 되는 국제적 의무의 존재와 해당 조치의 직접적 관련성이 명확히 입증되어야 한다.

예를 들어, 트럼프 행정부가 이란, 북한 등을 대상으로 제재성 조치의 상당수는 유엔 안보리 결의에 근거한 다자적 의무라기보다는 대부분은 미국의 일방적 조치로 이루어진 경우가 많다.

따라서 이 항에 따른 정당화가 가능하기 위해서는 미국의 관세 조치가 유엔안보리 결의에 따라 구체적 의무이행을 위한 조치라는 사실이 입증되어야 하며, 단순한 ‘정치적 공감대 수준의 안보 논리’만으로는 예외 적용이 어렵다. 이와 관련하여 WTO 분쟁해결 기구는 제21조 (c)항 역시 국제적 의무의 존재와 해당 조치와의 직접적 관련성이 증명되

33) WTO, Russia – Measures Concerning Traffic in Transit, Panel Report, WT/DS512/R, 26 April 2019, paras. 7.70–7.104.

어야 한다는 입장을 견지하고 있다.³⁴⁾

3. 소결

이상과 같이, GATT 제21조 안보예외는 회원국의 안보자율성을 인정하면서도 그 적용 범위와 요건에 있어 내재적 한계를 분명히 내포하고 있다. 특히, ‘필수적 안보이익’, ‘국제관계에 있어서의 비상사’와 같은 개념은 무제한적 재량권을 부여한 것이 아니라 분쟁해결을 통한 사후적 통제 가능성을 전제로한 개방적 개념으로 이해된다.

트럼프 2기 행정부의 통상정책, 그 중에서도 특히 관세정책은 국가안보 개념을 경제안보 전반으로 확장함으로써 GATT 제21조의 적용 범위를 구조적으로 재정의하려는 시도를 보여준다. 그러나 이러한 접근은 안보예외를 통상규범의 예외가 아닌 상시적 정책수단으로 전환시킬 위험을 내포하며, 이는 GATT 체제가 전제해 온 예측가능성과 규범적 안정성을 심각하게 훼손할 수 있다.

결국, 안보예외는 GATT 체제 내에서 최후의 제한적 안전수단으로 기능해야 하며, 이를 광범위한 관세정책의 일반적 정당화 근거로 사용하는 것은 협정문 문언과 체제 모두에 비추어 신중한 재검토가 요구된다고 평가할 수 있다.

34) Peter Van den Bossche & Werner Zdouc, 「The Law and Policy of the World Trade Organization」, 5th ed., Cambridge University Press, 2021, pp. 643-646.

제3절 WTO 분쟁사례 비교분석

1. 개설

WTO 분쟁사례는 단순히 개별 규범의 적용 여부를 확인하는 데 그치지 않고, 각 사건이 발생한 정치·안보적 맥락과 문제된 국내조치의 성격, 그리고 패널이 설정한 법리적 통제 기준을 종합적으로 검토할 때 비로소 실질적인 시사점을 도출할 수 있다. 특히, 국가안보 등을 이유로 한 무역제한 조치는 예외조항의 적용이라는 특성상 패널이 어디까지 회원국의 재량을 인정하고 어디서부터 이를 제한하는지를 면밀히 분석할 필요가 있다.

이에 본 절에서는 트럼프 2기 행정부의 관세정책과 직·간접적으로 연관되는 대표적인 WTO 분쟁사례를 중심으로, 각 사례의 (1) 사실관계, (2) 주요 쟁점, (3) WTO 패널의 판단 구조, (4) 본 보고서 쟁점과의 접점을 분석하고자 한다.

2. 러시아-통과운송 사건³⁵⁾

1) 사실관계³⁶⁾

본 사건은 러시아가 우크라이나와의 정치적 갈등이 심화된 2014년 이후 우크라이나산 상품의 러시아 영토 경유(transit)를 제한하면서 발생한 분쟁이다. 러시아는 대통령령과 정부 명령을 통해 우크라이나산 화물이 러시아 영토를 경유하여 카자흐스탄 및 키르기스스탄으로 수출되는 것을 사실상 차단하였다. 이에 우크라이나는 2016년 7월, 러시아의 조치가 GATT 제5조(통과의 자유) 및 제10조(무역규정의 공표 및 집행)를 위반한다고 주장하며 WTO에 제소하였다. 반면 러시아는 해당 조치가 자국의 필수적 안보이익을 보호하기 위한 것으로서 GATT 제21조(b)(iii)에 따라 정당화된다고 항변하였다.

본 사건은 안보를 이유로 한 무역제한조치가 WTO 분쟁해결절차의 심사대상이 될 수 있는지, 그리고 GATT 제21조가 회원국의 전면적 자기판단(self-judging)을 허용하는지 여부를 정면으로 다룬 최초의 분쟁이라는 점에서 특별한 의미를 가진다.

35) DS512: Russia – Measures Concerning Traffic in Transit

36) 본 사건과 관련한 WTO 패널보고서(WTO Dispute Settlement Body, Panel Report, Russia — Measures Concerning Traffic in Transit, WT/DS512/R (2019.7.29))를 토대로 작성함.

2) 주요 쟁점

본 사건의 핵심 쟁점은 GATT 제21조 (b)항 (iii)호³⁷⁾, 즉 “전시 또는 국제관계에 있어서의 비상시(emergency in international relations)”에 취해진 조치의 해석범위와 해당 조항이 회원국에게 부여하는 재량의 한계에 관한 것이다.

러시아는 제21조 (b)항 서문에 포함된 “which it considers necessary”라는 문언을 근거로 안보 관련 판단은 본질적으로 정치적 판단에 속하며, WTO 패널이 이를 심사할 관할권을 가지지 못한다고 주장하였다. 즉, 러시아의 이러한 주장은 제21조가 전면적으로 자기판단의 조항으로서 사법적 통제 대상에 해당하지 아니한다는 논리이다.

이에 대해 우크라이나는 이러한 해석이 허용될 경우, 모든 무역제한조치가 안보라는 명목하에 정당화될 수 있으며, 이는 WTO 체제의 규범적 구속력을 근본적으로 무력화할 위험이 있다고 반박하였다. 우크라이나는 제21조 안보예외의 해석에 있어 다음 세 가지를 강조하였다. 첫째, “which it considers necessary”라는 표현은 조치의 필요성 판단에 일정한 재량을 인정하는 취지일 뿐 제21조 (b)항에 열거된 객관적 요건의 충족 여부까지 회원국의 전적인 판단에 맡긴 것은 아니라는 점이다. 둘째, “국제관계에 있어서의 비상시”는 단순한 외교적 갈등이나 경제적 분쟁이 아니라 국가 간 관계 전반에 중대한 긴장과 불안정을 초래하는 예외적 상황을 의미해야 한다는 점이다. 셋째, 안보예외는 본질적으로 예외 규정에 해당하는 만큼, 해당 조치가 실제로 안보 목적에 부합되는지 여부에 대해 WTO 패널이 최소한의 객관적 심사를 수행할 수 있어야 한다는 점이다.

결국, 이 사건에서 핵심 쟁점이 되는 사안은 단순히 “안보 예외의 존재” 그 자체가 아니라, 1) 회원국의 ‘자기판단권’이 어디까지 인정되는지, 2) ‘국제관계의 긴급한 위기’라는 요건이 충족되었는지, 3) 조치가 실제 안보 목적에 일관되게 부합하는지를 둘러싼 국제통상법상 예외조항 해석의 범위와 통제 가능성에 관한 것이라 볼 수 있다.

3) WTO 패널의 판단

WTO 패널은 본 사안에서 GATT 제21조(b)(iii)에 의한 안보예외(Security Exception)의 적용 가능성을 중심으로, 다음과 같은 판단을 내렸다.

37) Article XXI: Security Exceptions

(b) to prevent any contracting party from taking any action which it considers necessary for the protection of its essential security interests

(iii) taken in time of war or other emergency in international relations; or

(1) 제21조(b)(iii)에 대한 사법심사 가능성

패널은 먼저 GATT 제21조(b)가 전면적인 자기판단 조항이라는 러시아의 주장을 명확히 배척하였다. 패널은 “which it considers necessary”라는 문언이 존재하더라도 제21조(b)는 그 적용 전제로서 (i)~(iii)에 열거된 객관적 상황의 존재를 요구하며, 해당 요건의 충족 여부는 WTO 패널이 판단할 수 있다고 보았다. 이에 따라 패널은 본 사건에 대한 관할권을 인정하였다.³⁸⁾

이 판단은 안보 예외조항이 WTO 법질서로부터 완전히 이탈된 ‘치외법권적 규정’이 아님을 명확히 한 점에서 중대한 법리적 의의를 지닌다.

(2) ‘국제관계에 있어서의 비상사’의 인정

패널은 2014년 이후 러시아와 우크라이나 간 무력충돌, 외교관계 단절, 상호 제재 등 일련의 사태를 종합적으로 고려하여, 해당 시점에 “국제관계에 있어서의 비상사(emergency in international relations)”가 존재하였다고 판단하였다. 또한, 러시아의 조치가 그러한 비상상황하에서 취해졌다는 점 역시 충족된다고 보았다.³⁹⁾

(3) 필수적 안보이익과 조치의 합치성

WTO 패널은 러시아가 주장한 안보이익 정의 자체에 대해서는 넓은 재량을 인정하면서 본 사안에서 문제가 된 통과제한조치가 해당 안보이익과 합리적으로 관련되어 있는지를 검토하였다. 그 결과, 러시아 조치는 우크라이나와의 군사·안보적 긴장 상황에서 물류 이동을 통제하기 위한 수단으로서 안보 목적과의 관련성이 인정된다고 판단하였다.

다만, 패널은 이러한 판단이 안보 예외의 일반적 승인을 의미하는 것은 아니며, 본 사건의 특수한 사실관계에 기초한 판단임을 분명히 하였다.

(4) 본 보고서 쟁점과의 접점 및 시사점

본 사례는 GATT 제21조에서 규정하는 안보 예외가 회원국의 전면적 재량에 맡겨진 조항이 아니라, WTO 분쟁해결기구의 제한적이지만 실질적인 사법심사 대상임을 명확히 한 최초의 판례라는 점에서 본 보고서의 핵심 문제의식과 직접적으로 연결된다.

38) Panel Report, WT/DS512/R, paras. 7.53–7.104

39) Panel Report, WT/DS512/R, paras. 7.70, 7.114–7.126

특히 이 사건은 다음과 같은 점에서 트럼프 2기 행정부의 관세정책과 중요한 대비를 이룬다. 첫째, 러시아 사건에서는 실제 무력충돌과 외교 단절이라는 고도의 안보 위기 상황이 존재하였으나, 미국의 보편관세·상호관세 정책은 주로 무역적자, 산업경쟁력, 공급망 안정 등 경제적 고려에 기초하고 있다는 점에서 사실관계상 중대한 차이를 보인다.

둘째, 러시아의 조치는 특정 상황하에서 통과 제한이라는 한정적·맥락적 조치였던 반면, 트럼프 2기의 관세정책은 일반적·지속적 관세체계를 창설하려는 성격을 가진다.

셋째, DS512 패널이 인정한 재량은 예외적 상황에 대한 최소한의 존중에 그친 것이지, 안보 명분 하의 무역정책 전반을 포괄적으로 승인한 것은 아니다.

따라서 DS512 사건은 미국이 자국의 관세 조치를 안보 예외로 정당화하려 할 경우, 그 적용 범위가 극히 제한적으로 해석되어야 함을 오히려 시사하는 판례로 이해하는 것이 타당하다. 이는 제4장에서 검토할 IEEPA 기반 관세 조치의 국제통상법적 정당성을 평가하는 데 있어 중요한 기준점으로 기능한다.

3. 캐나다-미국 철강관세 분쟁 사건⁴⁰⁾

1) 사실관계⁴¹⁾

본 사건은 미국이 무역확장법(Trade Expansion Act of 1962) 제232조(Section 232)에 근거하여 철강·알루미늄 제품 수입에 추가관세를 부과하고, 이에 대해 캐나다가 WTO 분쟁해결절차에 회부하면서 개시되었다. 캐나다는 미국의 조치가 특정 국가에 대한 면제·쿼터 전환 등과 결합하여 실질적으로 차별적 효과를 발생시킬 수 있고, 더 나아가 미국의 232조 체계 자체가 안보와 무관한 경제적 고려를 구조적으로 반영하도록 설계되어 WTO 의무에 합치되지 않는다고 문제 삼았다.

절차적으로는 2018년 11월 21일 WTO 분쟁해결기구가 패널을 설치하고, 패널이 구성되었으나, 2019년 5월 당사국이 상호합의해결(Mutually Agreed Solution, MAS)에 도달하였음을 통지함으로써, 패널보고서는 DSU 제12.7에 따라 사건의 간단한 기술과 해결 도달 사실만을 기재하는 형태로 종결되었다.

40) DS550: United States – Certain Measures on Steel and Aluminium Products

41) 본 사건과 관련한 WTO 패널보고서(WTO Dispute Settlement Body, Panel Report, United States – Certain Measures on Steel and Aluminium Products, WT/DS550/6 (2019.07.15)를 토대로 작성함.

2) 주요 쟁점

DS550 사건은 WTO에서 안보 예외 조항인 GATT 1994 제21조의 해석을 둘러싸고 다시 한 번 본격적인 논의가 이루어진 사례로서,⁴²⁾ 특히 미국의 자국 산업 보호 목적의 조치가 안보 예외 조항에 의해 정당화될 수 있는지 여부가 핵심 쟁점이 되었다. 이 사건에서 가장 큰 논란이 되었던 부분은 미국이 자국의 철강 및 알루미늄 산업을 보호하기 위해 고율의 추가관세를 부과하면서도, 이 조치를 국가안보 보호라는 명분 아래 정당화하려 했다는 점이다. 미국은 자국 산업기반의 약화를 국가안보에 대한 위협으로 간주하고, 이에 대한 대응조치를 취할 수 있는 주권적 권리를 GATT 제21조에 근거해 주장하였다.

한편, DS550에서 캐나다가 제기한 핵심 쟁점은 크게 세 갈래로 정리된다.

첫째, 미국의 추가관세 및 그 적용·운영이 GATT 제1조(최혜국대우), 제2조(양허관세 준수), 제11조(수량제한 금지) 등 기본의무에 위반되는지 여부이다. 캐나다는 문제된 조치들이 별개 또는 결합하여 위 조항들에 위반된다고 주장하였다.

둘째, 해당 조치가 실질적으로 세이프가드(safeguard)와 유사한 기능을 수행함에도 불구하고, GATT 제19조 및 세이프가드협정 요건과 절차를 준수하지 않았다는 점이 쟁점으로 제기되었다.

셋째, 미국이 이를 GATT 제21조에서 정하는 안보예외로 정당화할 수 있는지, 특히 232조 체계가 경제적 목적을 안보로 포섭해 안보예외의 외피를 씌우는 방식으로 운용될 경우 제21조가 예정한 “필수적 안보이익 보호” 논리와 양립하는지가 쟁점화되었다. 캐나다는 232조 및 관련 규정이 경제적 고려를 요구·반영한다는 점에서 결과적으로 제21조(b)로 정당화되기 어렵다고 보았다.

3) WTO 패널의 판단

DS550의 패널은 본안(위반 여부·제21조 적용 여부)에 관한 실체 판단을 제시하지 않았다. 당사국이 2019년 5월 상호합의해결에 도달하였음을 통지하였고, 패널은 DSU 제12.7에 따라 보고서를 “사건의 간단한 기술과 해결 도달 사실”로 한정하여 절차적으로 종결하였다.

다만, 실체 판단 부재에도 불구하고, DS550은 (i) 232조 조치가 GATT 기본의무(특

42) Peter Van den Bossche & Werner Zdouc, *The Law and Policy of the World Trade Organization*(5th ed), Cambridge University Press, Cambridge, 2021, pp. 643-646.

히 I·II·XI) 및 세이프가드 규율과 충돌할 수 있다는 문제제기, (ii) 232조 체계가 경제적 목적을 안보로 재포장할 수 있다는 비판, (iii) 안보예외가 분쟁의 중심축으로 부상했다는 점에서 이후 유사 사건(특히 DS544 등)의 법리 전개를 이해하기 위한 ‘쟁점 형성 사건’으로 기능한다는 의미가 있다.

4) 본 보고서 쟁점과의 접점

DS550은 결론적으로 판정을 남기지 못했지만, 보편·상호관세를 포함한 트럼프식 통상정책이 향후 WTO에서 직면할 쟁점의 윤곽을 선명히 보여준다. 즉, (a) 관세가 양허세율(제2조)을 초과하거나, (b) 적용·면제 구조가 사실상 국가별 차등(제1조) 또는 쿼터 등 수량제한(제11조)과 결합하며, (c) 이를 안보예외(제21조)로 포장하는 구도가 반복될 수 있음을 시사한다. 특히 캐나다가 232조 체계 자체를 경제적 고려를 구조적으로 반영하는 규범·관행으로 공격했다는 점은 트럼프 2기 관세정책이 ‘공정성’이나 ‘대등성’ 담론을 통해 경제적 목적을 전면화할수록 안보예외를 비롯한 예외조항의 남용 논쟁이 더 첨예해질 수 있음을 예고한다.

4. 중국-미국 철강 및 알루미늄 분쟁 사건⁴³⁾

1) 사건 개요

본 사건은 미국이 2018년부터 무역확장법(Trade Expansion Act of 1962) 제232조(Section 232)에 근거하여 철강·알루미늄 및 파생(derivative) 제품에 대해 추가관세를 부과하고, 일부 국가에 대해서는 면제 또는 쿼터 전환을 허용하는 방식으로 조치를 운영한 데 대해 중국이 2018년 4월 5일 미국을 WTO에 제소한 사건이다. 패널 설치는 2018년 11월 21일 결정되었다. 이 사건은 EU, 캐나다, 멕시코, 러시아, 노르웨이, 터키 등 여러 국가들이 동시 다발적으로 미국을 제소한 Section 232 관련 사건들과 병합되어 병렬적으로 심리되었다. 특히 이 사건은 기존의 DS512(러시아-우크라이나 통과운송 사건) 및 DS550(캐나다-미국 철강분쟁 사건)에 이어, 안보예외 조항의 해석 및 회원국 재량의 범위를 보다 구체적으로 다투게 된 사례에 해당했으며,⁴⁴⁾ 2022년 12월 9일

43) DS544: United States – Certain Measures on Steel and Aluminium Products

44) Peter Van den Bossche & Werner Zdouc, *The Law and Policy of the World Trade Organization*(5th ed), Cambridge University Press, Cambridge, 2021, pp. 643–647.

WTO 패널은 DS544를 포함한 총 8건의 관련 분쟁에 동일한 평가와 법적 결론을 내렸다.

2) 주요 쟁점

본 사건은 (i) 기본의무 위반 판단(제1조·제2조 등)과 (ii) 미국의 안보예외 항변(제21조(b)(iii))이 결합된 전형적인 형태이다. 특히, 국가안보를 이유로 자국 무역확장법(Trade Expansion Act) 제232조에 근거하여 철강 및 알루미늄에 추가관세를 부과한 미국의 조치가 GATT 1994상의 다자 규범과 양허 의무 등에 위반하는지, 그리고 이러한 조치를 GATT 제21조 안보예외 조항으로 정당화할 수 있는지에 대한 법적 판단이 핵심이 되었다.⁴⁵⁾

중국은 미국이 부과한 관세 조치가 동종상품에 대한 즉각적이고 무조건적인 대우를 규정하는 GATT 제1조(최혜국대우)를 포함해 제2조(양허관세), 제10조(통관절차의 투명성) 등을 명백히 위반한 것이라고 주장하였다.⁴⁶⁾ 또한, 중국은 미국의 조치가 전통적인 의미의 무역보복이나 산업보호적 조치로 기능하고 있으며, “국제관계의 긴급사태(emergency in international relations)”라는 제21조(b)(iii)의 요건을 충족하지 못한다고 보았다.⁴⁷⁾

반면 미국은 DS512 및 DS550에서와 마찬가지로, 철강과 알루미늄은 국가방위와 관련된 핵심 산업이며, 이들 제품의 공급망이 중국 등 특정국가의 과잉공급 및 불공정 경쟁에 의해 위협받고 있다고 주장했다. 따라서 자국이 부과한 조치는 자국이 ‘필수적 안보이익(essential security interests)’을 보호하기 위한 조치로서 WTO가 개입할 수 없는 자의적 판단 영역이라고 주장하였다.⁴⁸⁾

이와 같이 쟁점은 크게 세 가지로 정리된다. 첫째, GATT 제21조(b)(iii)의 “which it considers necessary”라는 문언이 실제로 어느 수준까지 ‘자기판단(self-judging)’을 허용하는지,⁴⁹⁾ 그리고 군사적 충돌이나 외교 단절이 발생하지 않은 상황에서 “국제관계상

45) Panel Report, United States — Certain Measures on Steel and Aluminium Products (China), WT/DS544/R, 9 December 2022, paras. 7.14–7.23.

46) Panel Report, WT/DS544/R, paras. 7.25–7.30.

47) Panel Report, WT/DS544/R, paras. 7.45–7.55.

48) Panel Report, WT/DS544/R, paras. 7.60–7.70.

49) GATT 1994, Article XXI(b): “Nothing in this Agreement shall be construed ... to prevent any contracting party from taking any action which it considers necessary for the protection of its essential security interests.”

의 긴급사태(emergency in international relations)” 요건이 충족될 수 있는지,⁵⁰⁾ 조치와 안보이익 간 관련성이 제21조가 요구하는 범위 내에 해당하는지였다.⁵¹⁾

3) WTO 패널의 판단

패널은 먼저, 미국 조치의 제1조 위반을 인정하였다. 즉, 철강·알루미늄 및 파생제품에 대한 국가별 면제가 호주·아르헨티나·브라질·한국(및 일부 범주에서 캐나다·멕시코) 등에 이점을 부여하면서, 다른 회원국에는 즉시·무조건적으로 부여되지 않았다고 보았다.

또한, 패널은 제2조 위반을 명확히 인정하였다. 추가관세는 미국의 구속세율(bound rates)을 초과하여 제2조 1(b)에 위반되고, 양허표가 예정한 대우보다 불리한 처우를 부여하므로 제2조 1(a) 위반도 성립한다고 판시하였다.

핵심인 안보예외에 관해서는 조문의 문언과 구조상 제21조(b)(iii)의 요건(‘전쟁 또는 국제관계상의 비상사태 시기’)을 충족하지 못한다고 보아, 이미 성립한 제1조·제2조 위반이 제21조(b)(iii)로 정당화되지 않는다고 결론지었다. 특히, 패널은 안보예외 조항의 적용을 위해서는 구체적이고 실질적인 위협이 존재해야 하며, 경제적 사안이나 공급망 우려는 국제법상 ‘안보’로 인정되기 어렵다고 판단하였다.⁵²⁾ 이와 관련해 패널은 앞서 살펴본 DS512(러시아-우크라이나 통과운송 권) 사례에서의 해석을 그대로 원용하여, GATT 제21조(b)(iii)의 “which it considers necessary”라는 문구가 자의적 판단을 허용하는 것이 아니며, 해당 판단은 사법적 심사의 대상이 될 수 있다는 점을 재확인하였다.

4) 본 보고서 쟁점과의 접점

DS544 사건은 미국이 자국 산업 보호를 명분으로 무역확장법(Section 232)을 발동하여 철강 및 알루미늄 제품에 고율의 관세를 부과하고, 그 정당화 논리로 GATT 제21조의 안보 예외 규정을 원용하였다는 점에서, 본 보고서가 다루는 미국 통상정책의 정합성과 WTO 규범과의 충돌 문제를 실증적으로 보여주는 대표적인 사례라 할 수 있다.

특히 본 사건은 미국이 안보예외 조항을 통해 보호무역조치를 합법화하려는 시도에 대해 WTO 패널이 어떻게 법적 판단을 내렸는지를 구체적으로 보여줌으로써, 자국 중심

50) Panel Report, WT/DS544/R, paras. 7.126-7.134.

51) Panel Report, WT/DS544/R, paras. 7.140-7.154

52) Panel Report, United States – Certain Measures on Steel and Aluminium Products (DS544), WT/DS544/R, 9 December 2022, para. 7.1346-7.1358.

공급망 강화, 전략산업 보호, 산업정책의 안보화라는 통상정책의 방향이 WTO 체제 내에서 어떻게 해석되고 제한되는지를 확인하는 데 중요한 판단적 기준을 제공한다.

우선 DS544 사건은 미국이 국가안보를 이유로 수입규제를 발동하였다는 점에서 자유 무역질서 내에서 '안보'의 개념이 어디까지 허용되는지를 검토하는 데 중요한 시사점을 제공한다. 미국은 자국 철강·알루미늄 산업이 국방산업의 핵심 기반이라는 점을 내세워 수입 급증을 '국가안보 위협'으로 규정하였지만, WTO 패널은 이 같은 논리의 타당성 여부를 독립적으로 심사하였고, 그 결과 국제관계상의 긴급사태 요건을 충족하지 못한다고 판단하였다.⁵³⁾ 이는 회원국의 안보판단이 전적으로 자의적이지 않으며, 일정한 국제법적 기준과 심사 가능성 아래 놓인다는 점을 명확히 한 것이다.⁵⁴⁾

둘째, 이 사건은 GATT 제1조(최혜국대우) 및 제2조(양허세율 준수) 위반 판단을 통해 안보 목적의 조치라 하더라도 예외 인정 요건을 충족하지 못하는 경우 WTO 규범 위반으로 간주된다는 점을 분명히 하였다. 이는 본 보고서가 다루는 미국의 전략산업 보호조치, 예컨대 반도체, 배터리, 청정에너지 관련 산업에 대한 산업보조금이나 수입제한 정책 등도 동일하게 WTO 규범에서 정하는 예외조항의 적용 범위를 벗어난다면 정당화될 수 없음을 시사한다.⁵⁵⁾ 특히, 미국이 Section 232조치를 적용하면서 일부 국가는 면제하고 일부 국가는 면제하지 않은 점에 대해 패널이 차별적 적용으로 판단한 것은 향후 '동맹국 우선' 또는 '적대국 견제'와 같은 선택적 무역정책이 WTO의 비차별 원칙에 위배될 수 있다는 실증적 판단을 제시한 것이다.⁵⁶⁾

셋째, 본 보고서가 제시하는 통상정책의 안보화에 대한 문제의식, 다시 말해 경제적 수단을 안보 프레임으로 정당화하고, 산업경쟁력 약화를 안보위협으로 재해석하려는 경향은 DS544 사건에서 미국의 입장과 밀접히 일치한다. 그러나 WTO는 이에 대해 경제적 우려를 안보위협으로 단정할 수 없으며, GATT 제21조의 적용은 구체적이고 객관적인 안보위협에 한정되어야 한다고 명시하였다.⁵⁷⁾ 이는 향후 미국이 첨단기술, 에너지,

53) Panel Report, United States – Certain Measures on Steel and Aluminium Products (DS544), WT/DS544/R, paras. 7.1352–7.1358.

54) Panel Report, United States – Certain Measures on Steel and Aluminium Products (DS544), WT/DS544/R, paras. 7.101–7.104; DS512 Panel Report, WT/DS512/R, paras. 7.101–7.104.

55) Panel Report, United States – Certain Measures on Steel and Aluminium Products (DS544), WT/DS544/R, paras. 7.1381–7.1384.

56) Panel Report, United States – Certain Measures on Steel and Aluminium Products (DS544), WT/DS544/R, paras. 7.1390–7.1406.

57) Panel Report, United States – Certain Measures on Steel and Aluminium Products (DS544), WT/DS544/R, paras. 7.1349–7.1358.

디지털 공급망 등 다양한 산업을 안보 영역으로 편입시키려는 정책 기조가 WTO 내에서 반복적으로 문제될 수 있으며, 이에 대한 국제규범적 통제가 반드시 병행되어야 함을 보여준다. 마지막으로 DS544 사건은 미국을 포함한 WTO 회원국들이 경제안보를 이유로 국제통상규범을 재해석하려는 시도에 대해, WTO 분쟁해결기구가 ‘객관성’, ‘비례성’, ‘비차별성’이라는 기준을 통해 통제할 수 있음을 확인시켜준다. 이 같은 점은 본 보고서가 궁극적으로 지향하는 WTO 규범의 해석원칙 확립, 자의적 국가 정책의 남용 방지, 그리고 자국우선주의와 다자무역질서 간의 긴장 해소라는 과제와 정확히 접점을 이루고 있다.

제4절 소결

제3장은 트럼프 2기 행정부가 추진한 보편관세 및 상호관세를 중심으로 한 통상조치가 WTO/GATT 규범과 어떠한 방식으로 충돌하는지를 조문별·사례별로 검토하였다. 이를 통해 확인된 바와 같이, 문제의 핵심은 개별 관세율의 수준이나 특정 국가에 대한 정치적 갈등 여부가 아니라, 미국이 통상조치를 설계·집행하는 방식 자체가 다자통상질서가 전제해 온 규범적 구조와 근본적으로 어긋나고 있다는 점에 있다.

우선 제1절에서 살펴본 바와 같이, 보편관세는 형식상 모든 교역상대국에 동일한 세율을 적용한다는 점에서 표면적으로는 최혜국대우(MFN) 원칙과 양립 가능한 것처럼 보일 수 있다. 그러나 GATT 제1조가 요구하는 비차별성은 단순한 관세율의 수치적 동일성에 그치지 않고, 관세 부과 방식, 예외·면제의 운용, 절차적 투명성까지 포괄하는 개념이다. 이러한 점에서 보편관세는 (i) 양허관세율 초과 여부, (ii) 행정명령을 통한 예외적 운용 가능성, (iii) 조치의 목적이 보복적·응징적 성격을 띠는지 여부에 따라 MFN 원칙과 결합된 형태의 규범 침식 효과를 야기할 수 있다. 이는 보편관세가 단순한 관세정책의 선택 문제가 아니라, 관세양허 체계와 다자통상질서의 예측가능성을 구조적으로 약화시키는 조치임을 의미한다.

상호관세의 경우, 그 규범적 긴장은 더욱 직접적이고 심각하다. 상호관세는 교역상대국의 관세·비관세 장벽을 기준으로 국가별로 상이한 관세율을 부과하는 구조를 전제로 하며, 이는 GATT 제1조가 금지하는 국가 간 차별을 본질적으로 내포한다. 나아가 이러한 조치는 분쟁해결절차를 통한 위법성 판단과 승인된 보복이라는 WTO의 제도적 경로를 우회하여, 회원국이 자의적으로 자력구제를 제도화하는 효과를 낳는다. 이는 GATT 제23조가 전제하는 분쟁 해결의 다자적·법치주의적 구조와 정면으로 배치되며, 통상질서를 규범 중심 질서에서 힘의 질서로 전환시키는 위험을 내포한다.

제2절에서 검토한 GATT 제21조 안보예외의 법적 구조 역시 이러한 문제를 더욱 심화시킨다. GATT 제21조는 예외적으로 회원국의 안보판단을 존중하지만, 이는 무제한적 재량을 의미하지 않는다. 조문 구조상 안보예외는 전쟁 또는 국제관계상의 비상사태라는 객관적 요건을 전제로 하며, WTO 분쟁해결기구는 그 충족 여부에 대해 일정 수준의 사법적 심사를 수행할 수 있다. 트럼프 2기 통상정책은 국가안보 개념을 경제안보·산업경쟁력·공급망 안정 등으로 광범위하게 확장함으로써, 안보예외의 적용 범위를 사실상 재정의하려는 시도를 보이고 있다. 그러나 이러한 접근은 예외 규정을 일반 규범으로 전도

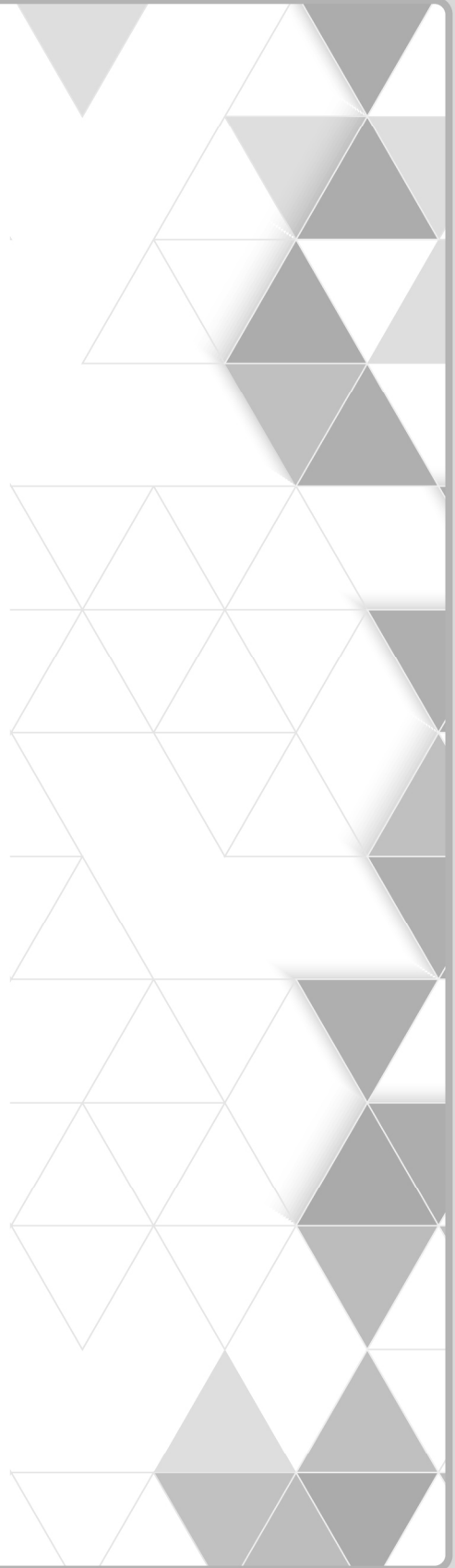
시키는 결과를 초래할 위험이 크다.

이러한 규범적 긴장은 제3절에서 검토한 WTO 분쟁사례를 통해 보다 구체적으로 확인된다. 러시아-통과운송 사건(DS512)에서 패널은 안보예외가 전면적인 자기판단 조항이 아님을 명확히 하면서도, 실제 무력충돌과 외교적 단절이라는 고도의 안보 위기 상황이 존재한 점을 전제로 예외 적용을 인정하였다. 반면 미국의 철강·알루미늄 관세를 다룬 DS550 및 DS544 사건에서 패널은, 경제적 우려나 산업경쟁력 약화를 안보위협으로 포섭하는 것은 GATT 제21조가 예정한 “국제관계상의 비상사태”에 해당하지 않는다고 판단하였다. 특히 DS544 사건에서 패널은 미국의 Section 232조치가 GATT 제I조, 제II조, 제X조를 위반하였으며, 안보예외로 정당화될 수 없다고 명확히 판시함으로써, 안보 명분의 경제정책화에 대해 분명한 한계를 설정하였다.

이상의 분석을 종합하면, 제3장에서 드러난 핵심 쟁점은 미국의 통상조치가 WTO 규범과 ‘충돌할 수 있는지’ 여부를 넘어, 그러한 충돌이 구조적·제도적으로 반복될 수밖에 없는 설계 위에 놓여 있다는 점이다. 보편관세와 상호관세는 모두 다자적 합의와 분쟁해결절차를 전제로 한 통상질서를 국내법과 행정명령에 기반한 자의적 통상주권 행사로 대체하려는 경향을 공통적으로 보여준다. 이는 WTO 규범의 개별 조항 위반 여부를 넘어, 다자통상체제의 법적 안정성과 예측가능성 자체를 약화시키는 구조적 도전으로 평가될 수 있다.

이러한 문제의식은 다음 장에서 검토할 미국 국내법적 근거, 즉 IEEPA, NEA, 무역확장법 등과의 연계를 통해 더욱 분명해진다. 제4장에서는 미국이 어떠한 국내법적 논리와 권한 구조를 통해 이러한 관세조치를 제도화하고 있는지를 분석함으로써, 제3장에서 확인된 국제통상법적 충돌이 우발적 현상이 아니라, 국내법-국제법 간 구조적 긴장에서 비롯된 결과임을 규명하고자 한다.

IV. 미국 국내법적 근거 분석



제4장

미국 국내법적 근거 분석

제1절 「국제비상경제권한법(IEFPA)」

1. 일반론적 개관

1) 입법 연혁 및 목적

「국제비상경제권한법(International Emergency Economic Powers Act, 이하 IEEPA)」은 1977년 제정되어, 대통령이 국가비상사태를 선포한 경우 대외 경제관계에 대해 강력한 규제권한을 행사할 수 있도록 권한을 부여한 법률이다. 이는 원래 제1차 세계대전 중 제정된 「Trading with the Enemy Act of 1917(이하 'TWEA)」의 권한 중 일부를 현대적 틀에 맞게 이관한 것으로, 냉전기의 국제정치 질서 변화와 행정부 권한의 남용 문제를 반영한 개혁 조치에 해당한다.

IEEPA는 대통령이 “국가안보, 외교정책, 또는 경제에 대한 비상하고 이례적인 위협”이 외국의 근원에 의해 발생한다고 판단할 경우, 이를 대응하기 위한 긴급조치를 취할 수 있도록 승인한다(50 U.S.C. §1701). 본 법은 경제적 수단을 통한 비군사적 대응수단을 제도화함으로써, 경제제재를 외교정책의 핵심 도구로 자리매김하게 했다.⁵⁸⁾

2) 통상정책 수단으로서의 IEEPA

IEEPA는 초기에는 주로 군사적 위협이나 테러리즘 등 국가안보 사안에 대응하기 위

58) Peter Van den Bossche & Werner Zdouc, 「The Law and Policy of the World Trade Organization」, 5th ed., Cambridge University Press, 2021, p.931.

한 경제제재 도구로 활용되었으나, 시간이 흐르면서 그 적용 범위가 경제 및 통상 영역까지 광범위하게 확장되었다. 특히 미국 행정부는 IEEPA를 통해 특정국 또는 특정 기업에 대한 수입·수출 제한, 외국인 투자 차단, 금융거래 차단 등 다양한 조치를 취할 수 있는 법적 기반으로 활용하고 있다.

예컨대, 중국 화웨이(Huawei)에 대한 제재는 IEEPA에 근거한 행정명령(EO 13873)을 통해 시행되었으며, 이는 정보통신 기술과 공급망의 보안 문제가 경제적 통상정책의 중심이 되었음을 보여준다. 이러한 방식은 무역과 국가안보의 경계를 흐리게 하고 있으며, IEEPA의 통상정책 수단화가 본격화된 계기로 평가된다.⁵⁹⁾

3) 대통령의 권한 범위 및 법률 구조

IEEPA는 미국 대통령에게 광범위한 경제적 통제 권한을 부여하는 법률로, 특히 외환 거래, 금융자산의 동결, 수출입 제한 등 다양한 경제활동에 대한 제한조치를 취할 수 있는 근거를 제공한다. 이 법의 핵심조항 중 하나인 §1702항은 대통령이 ‘국가안보’, ‘외교정책’, ‘경제 안정성’ 등 광의의 범주 내에서 모든 종류의 재산이나 소유권을 동결하거나 거래를 차단할 수 있도록 명시하고 있다.⁶⁰⁾ 이로 인해 대통령은 의회의 구체적인 사전입법 없이도, 행정명령을 통해 강력한 경제제재를 발동할 수 있는 실질적인 권한을 확보하게 된다.

IEEPA의 구조적 특징 중 하나는 대통령이 독자적으로 비상사태를 선포할 수 있다는 점이다. 이 경우 의회는 해당 선포의 근거 및 지속 여부에 대해 사후적으로 보고받고 검토하는 절차만을 수행하게 되며, 사실상 대통령에게 준입법권이 부여된 셈이다. 이와 같은 권력 구조는 외교·안보적 긴급 상황에서 행정부가 신속히 대응할 수 있는 제도적 장점을 제공하지만, 동시에 권력 남용의 가능성에 대한 우려도 제기되어 왔다.

또한, IEEPA가 규제 대상으로 삼는 범위는 외국 정부나 기업뿐 아니라, 미국 내에 거주 중인 외국인을 포함하여 그 적용대상이 매우 광범위하다는 점에서 특징적이다. 실제로 미국 정부는 IEEPA를 통해 제3국 기업과의 거래나 해외 네트워크에 대한 간접 통제까지 수행하고 있으며, 이는 글로벌 공급망에도 상당한 영향을 미치는 결과를 초래하고 있다.

나아가 대통령은 IEEPA에 기반하여 구체적인 행정명령을 발령함으로써 법률의 실효성

59) U.S. Executive Orders 12957(1995), 12959(1995).

60) 50 U.S. Code § 1702(a)(1)(B)

을 확보하게 된다. 예를 들어, 2015년 발효된 행정명령 제13694호는 미국 국가안보에 위협이 되는 사이버 공격에 대응하기 위한 조치로 관련 단체 및 개인의 자산을 동결하고 미국과의 금융·상거래를 금지하는 내용을 담고 있다. 이처럼 IEEPA는 특정국에 대한 경제제재뿐만 아니라, 기술·안보·산업정책 등 다양한 정책 영역에서 활용되고 있으며, 미국 행정부의 대외경제정책을 뒷받침하는 핵심 법률로 기능하고 있다.⁶¹⁾

이처럼 IEEPA는 단순한 제재 입법을 넘어 미국의 통상정책, 기술안보정책, 심지어는 전략산업 보호 정책까지 실현하는 다목적 플랫폼으로 자리 잡아 왔다. 이는 대통령의 재량에 의해 외교 안보와 경제 정책의 경계를 유연하게 넘나드는 법적 특성을 보여주는 대표적인 사례라 할 수 있다.⁶²⁾

4) IEEPA의 적용 사례와 대외경제정책 수단으로의 진화

IEEPA는 제정 이래 미국의 대외정책 수단으로서 핵심적인 역할을 수행해왔다. 특히 특정 국가나 비국가 행위자에 대한 경제적 제재를 부과할 수 있는 강력한 법적 수단으로 기능하면서 다양한 국제정치적 상황에서 반복적으로 활용되어왔다. 그 중에서도 이란, 북한, 러시아, 중국에 대한 사례는 IEEPA의 적용 범위와 성격을 명확히 보여주는 대표적 예로 평가된다.

첫째, 이란에 대한 제재는 IEEPA가 본격적으로 사용되기 시작한 대표적 사례이다. 1995년, 클린턴 행정부는 이란의 핵개발 프로그램 및 테러조직 지원 혐의를 이유로 경제적 제재를 단행하였고, 이는 행정명령 제12957호 및 제12959호를 통해 공식화되었다. 이 조치들은 이란과의 석유 관련 거래를 전면 금지하고, 미국 내 이란 자산의 동결 및 투자금지 조치를 포함하고 있었다. 이러한 제재는 시간이 흐르면서 점점 강화되었으며, 특히 부시-오바마 행정부 하에서 더욱 정교화되었다. 그 제재의 근거는 IEEPA로, 이를 통해 이란과의 모든 금융거래 및 제3국 기업과의 연계 거래마저 제재대상으로 확장됨에 따라 사실상 포괄적인 차단조치가 시행되었다.⁶³⁾

둘째, 북한에 대한 제재 역시 IEEPA에 근거하여 꾸준히 확대되어왔다. 특히 북한의 핵 및 미사일 실험, 그리고 심각한 인권침해 문제가 국제사회에서 비판의 대상이 되면

61) Executive Order 13694, "Blocking the Property of Certain Persons Engaging in Significant Malicious Cyber-Enabled Activities", April 1, 2015.

62) Peter Van den Bossche & Werner Zdouc, 「The Law and Policy of the World Trade Organization」, 5th ed., Cambridge University Press, 2021, pp. 942-945.

63) U.S. Executive Orders 13466(2008), 13551(2010), 13687(2015).

서, 미국은 IEEPA에 기반한 일련의 행정명령을 통해 대응하였다. 대표적으로 2008년의 행정명령 제13466호는 북한 관련 모든 수입·수출 거래를 금지하는 내용으로 구성되었으며, 이후 제13551호, 제13687호 등을 통해 제재 범위는 더욱 확대되었다. 이러한 제재는 미국 내 북한 자산의 동결뿐 아니라, 미국과 거래하는 외국 기업이 북한과 동시에 거래하지 못하도록 하는 ‘세컨더리 보이콧’ 형식의 압박도 포함하고 있다. 이는 단순한 국가 간 제재를 넘어 글로벌 공급망 및 금융망 전반에 영향을 미치고 있다.⁶⁴⁾

셋째, 러시아에 대한 경제제재는 2014년 크림반도 합병 사건을 계기로 시작되었다. 미국 정부는 러시아의 우크라이나 영토 침범을 국제법 위반으로 간주하고, 행정명령 제13660호를 발동하여 러시아 정부 고위관계자, 국영기업, 금융기관 등을 제재대상으로 지정하였다. 이어지는 제13661호, 제13662호 등을 통해 제재 범위는 러시아 전체 경제 부문으로 확대되었으며, 특히 에너지, 국방, 금융 등 핵심 산업에 대한 직접적인 제재가 포함되었다. 이 제재 역시 IEEPA에 근거하여 대통령 권한으로 시행된 것이며, 대외정책 목적 외에도 미국의 국가안보와 국제질서 유지를 위한 대응수단으로 간주되었다.⁶⁵⁾

마지막으로, 최근 가장 주목받은 사례는 중국 통신장비업체 화웨이에 대한 제재이다. 2019년 5월, 트럼프 행정부는 행정명령 제13873호를 통해 정보통신 기술 및 서비스 공급망 보호를 명분으로, ‘외국 적성국’으로부터의 기술 수입을 제한하는 조치를 단행하였다. 이 조치는 사실상 화웨이를 지목한 것으로, 미국 기업이 화웨이와 거래하거나 화웨이 제품을 사용하는 것을 전면적으로 제한하였다. 본 조치는 국가안보 위협 방지라는 명분 하에 취해졌지만, 실제로는 미중 간 통상분쟁과 기술패권 경쟁의 일환으로 해석되기도 하였다. 특히 이 제재는 특정 기업을 대상으로 했다는 점에서 기존의 국가 단위 제재와는 성격이 다르며, IEEPA가 산업정책 및 기술통제의 수단으로도 활용될 수 있음을 보여준다.⁶⁶⁾

이와 같은 제재 사례들은 공통적으로 몇 가지 특징을 보인다.

첫째, IEEPA에서 언급된 “국가안보” 개념이 매우 포괄적이고 추상적으로 해석되고 있다는 점이다. 이를 통해 미국 대통령은 외교안보, 경제통상, 기술경쟁 등 광범위한 분야에 IEEPA를 적용하고 있으며, 그 해석범위는 행정부의 재량에 크게 좌우되고 있다. 둘째, 이러한 조치들은 단지 제재 수단에 그치지 않고, 대외 협상에서 미국이 전략적으로

64) U.S. Executive Orders 13660, 13661, 13662(2014).

65) U.S. Executive Order 13873(2019).

66) Gary Clyde Hufbauer & Barbara Oegg, "The Impact of Economic Sanctions on US Trade: Andrew Rose's Gravity Model," Policy Briefs PB03-04, Peterson Institute for International Economics, 2003, p.2.

활용할 수 있는 압박 도구로 기능하고 있다는 점이다. 예컨대 미국은 이란 핵협상이나 북미 비핵화 협상에서 제재 해제를 카드로 활용한 바 있으며, 미중 무역협상에서도 화웨이 제재가 주요 협상 수단으로 작용한 바 있다.⁶⁷⁾

그러나 이러한 방식은 국제통상질서와의 충돌 가능성을 내포한다. GATT 제1조에서 규정하고 있는 최혜국대우 원칙이나, 제10조에서 금지하는 수량제한 조치와 같은 규범들과의 정합성 문제가 제기될 수 있으며, WTO 회원국들 사이에서도 미국의 이러한 통상 조치가 WTO 협정 위반에 해당한다는 이의가 제기되고 있다. 결국, IEEPA에 근거한 조치들은 미국 국내법상 정당성을 확보한 조치일 수 있지만, 동시에 국제법적 측면에서는 그 정당성이 도전을 받을 수 있는 다층적인 성격을 가진다고 평가할 수 있다.

5) 국제통상질서와의 교차점

IEEPA의 사용이 증가하면서 WTO 체제와의 정합성 문제도 주요 쟁점으로 부상하고 있다. 미국이 IEEPA에 근거하여 특정국 수출입을 금지하거나 특정 기업을 거래제한 대상으로 지정하는 조치는 GATT 제1조(최혜국대우), 제10조(수량제한 철폐) 등에 위반될 가능성이 제기된다. 특히 2020년대 이후의 행정부는 안보상의 우려를 들어 경제적 규제를 정당화하는 빈도가 증가하였고, 이에 대해 GATT 제21조(안보예외)를 원용하려는 움직임이 뚜렷해졌다.

결국, IEEPA는 미국의 국내법상으로는 대통령에게 막강한 경제적 권한을 부여하는 동시에 WTO 질서상으로는 국가안보를 내세운 규제 남용의 원천으로 작동할 여지가 있다. 이는 트럼프 행정부 2기에 들어 더욱 심화될 것으로 예상되며, 향후 글로벌 무역질서에 중대한 법적, 정책적 영향을 미칠 수 있다.⁶⁸⁾

67) Peter Van den Bossche & Werner Zdouc, 「The Law and Policy of the World Trade Organization」, 5th ed., Cambridge University Press, 2021, pp. 931-946.

68) Peter Van den Bossche & Werner Zdouc, 「The Law and Policy of the World Trade Organization」, 5th ed., Cambridge University Press, 2021, p.946.

2. 주요 조문 검토

IEEPA는 미국 대통령에게 외환거래, 금융자산, 수출입 거래 등 다양한 경제적 활동에 대한 통제 권한을 부여하는 연방법으로, 특히 국가비상사태가 선포된 경우 이러한 권한이 보다 적극적으로 행사될 수 있도록 법적 구조를 제공한다. 이 절에서는 IEEPA의 핵심 조문을 중심으로 대통령의 권한과 관련 규정의 범위를 검토한다.

(1) §1701: 비상사태 선포 및 권한 발동 요건⁶⁹⁾

§1701조는 대통령이 미국에 대해 외국으로부터 발생한 ‘이례적이고 비상한 위협’을 인식한 경우, 이를 국가안보, 외교정책 또는 경제에 중대한 위협으로 간주하여 비상사태를 선언할 수 있다고 규정한다. 해당 조문은 다음 절에서 검토할 NEA와도 연동되어 있으며, IEEPA 권한의 발동을 위해 필수적인 법적 기반으로 작용한다.

특히, "해당 위협이 미국 외부에서 비롯된 경우에만 권한 행사가 가능하다"고 명시한 부분은 내부 정치나 경제적 위기를 근거로 권한을 행사하는 것을 제한하는 중요한 구조적 한계를 제공한다.

50 U.S. Code § 1701 이례적이고 비상한 위협, 국가비상사태 선포, 대통령의 권한 행사 (Unusual and extraordinary threat; declaration of national emergency; exercise of Presidential authorities)
(a) Any authority granted to the President by section 1702 of this title may be exercised to deal with any unusual and extraordinary threat, which has its source in whole or substantial part outside the United States, to the national security, foreign policy, or economy of the United States, if the President declares a national emergency with respect to such threat.
(b) The authorities granted to the President by section 1702 of this title may only be exercised to deal with an unusual and extraordinary threat with respect to which a national emergency has been declared for purposes of this chapter and may not be exercised for any other purpose. Any exercise of such authorities to deal with any new threat shall be based on a new declaration of national emergency which must be with respect to such threat.

69) §1701. Unusual and extraordinary threat; declaration of national emergency; exercise of Presidential authorities

(a) 전적으로 또는 실질적으로 미국 외부에서 비롯된 미국의 국가안보, 외교정책 또는 경제에 대한 이례적이고 비상한 위협에 대처하기 위해, 대통령이 국가비상사태를 선포하는 경우 이편 제1702조에 의해 대통령에게 부여된 권한을 행사할 수 있다.

(b) 이 편 제1702조에 의해 대통령에게 부여된 권한은 이 장의 목적을 위하여 국가비상사태가 선포된, 이례적이고 비상한 위협에 대처하기 위한 경우에만 행사될 수 있으며, 그 외의 어떠한 목적을 위하여서도 행사될 수 없다. 새로운 위협에 대처하기 위한 그러한 권한의 행사는 해당 위협과 관련하여 반드시 있어야 하는 새로운 국가비상사태 선포에 기초하여야 한다.

(2) §1702: 대통령의 권한⁷⁰⁾

§1702조는 §1701에 따라 국가비상사태가 적법하게 선포된 경우, 대통령이 행사할 수 있는 구체적인 경제적 통제 권한의 내용과 범위를 규정하는 핵심 조문이다. 이 조항은 IEEPA의 실질적 작동을 가능하게 하는 집행 규범으로서, 외환·금융·무역·재산권 전반에 걸친 광범위한 행정권한을 대통령에게 부여한다.

우선 §1702(a)(1)은 대통령이 미국의 관할권에 속하는 자(person) 또는 재산(property)에 대해, 규정(regulations), 허가(licenses), 지시(instructions) 또는 그 밖의 방식을 통해 경제 활동을 직접적으로 통제할 수 있도록 규정하고 있다. 그 대상에는 외환 거래, 금융기관 간 지급·신용 이전, 통화 및 증권의 수출입 등 국제금융거래 전반이 포함된다. 특히 외국 또는 외국 국민의 이익이 개입된 경우, 해당 거래가 미국 금융시스템을 경유하거나 미국 관할권과 연결되어 있다면 대통령의 규제 대상이 된다.

나아가 §1702(a)(1)(B)는 외국 국가 또는 외국인의 이익이 포함된 재산에 대하여, 조사·동결·규제·무효화·금지 등 실질적인 재산권 제한 조치를 취할 수 있도록 규정한다. 이 조항은 오늘날 미국의 대외제재(sanctions) 체계에서 핵심적 법적 근거로 기능하고 있으며, 특정 국가·개인·기업의 자산 동결, 거래 금지, 투자 제한 등이 모두 이 규정에 기초하여 시행된다. 해당 권한은 단순한 거래 제한을 넘어 재산과 관련된 모든 권리·권한·특권의 행사 자체를 차단할 수 있는 구조를 갖는다.

§1702(a)(1)(C)는 보다 예외적인 상황으로서, 미국이 무력교전에 개입 중이거나 외국으로부터 공격을 받은 경우, 대통령이 적대 행위에 관여한 외국 국가·단체·개인의 재산을 몰수(confiscation)할 수 있도록 허용한다. 이 경우 몰수된 재산은 대통령이 지정하

70) §1702. Presidential authorities

는 기관 또는 개인에게 귀속되며, 미국의 이익을 위하여 관리·처분될 수 있다. 이는 IEEPA 권한 중에서도 가장 강력한 형태의 재산권 박탈 조치로 평가된다.

한편 §1702(b)는 이러한 광범위한 권한에도 불구하고, 일정한 명시적 예외(exceptions)를 두어 권한 행사의 외연을 제한한다. 특히 가치 이전을 수반하지 않는 개인 간 통신, 인도적 목적의 식량·의약품 기부, 정보·정보자료의 수출입, 통상적인 여행 관련 거래 등은 원칙적으로 규제 대상에서 제외된다. 이는 IEEPA가 전면적 경제통제법이 아니라, 비상상황에서의 제한적이고 목적지향적으로 행사하는 권한임을 제도적으로 강조하는 장치로 이해된다.

종합하면 §1702는 대통령에게 관세 부과를 직접적으로 규정하지는 않지만, 금융·거래·재산권 통제를 통해 사실상 수입·수출 및 무역 흐름 전반에 중대한 영향을 미칠 수 있는 법적 기반을 제공한다. 이러한 구조는 IEEPA가 관세정책과 결합될 경우 국제통상 규범과의 충돌 가능성을 내포하는 핵심 제도적 원천으로 작동한다.

(3) §1703: 의회와의 협의 및 보고 의무⁷¹⁾

§1703조는 §1702에 따라 대통령이 행사하는 국제비상경제권한에 대해 의회와의 관계 설정 및 민주적 통제 장치를 규정하는 절차적 조문이다. 이 조항은 IEEPA가 행정부에 광범위한 재량을 부여하는 동시에 그 행사 과정에서 최소한의 의회 관여와 정보 공개를 확보하려는 제도적 균형 장치로 기능한다.

먼저 §1703(a)는 대통령이 가능한 모든 경우에 IEEPA 권한을 행사하기 이전에 의회와 협의하도록 규정하고 있으며, 권한 행사 기간 동안에도 정기적인 협의를 지속할 의무를 부과한다. 다만 조문은 “모든 가능한 경우(every possible instance)”라는 표현을 사용함으로써, 실제 운용에 있어 협의 의무가 절대적 요건이기보다는 정치적·현실적 재량에 상당 부분 맡겨져 있음을 시사한다.

§1703(b)는 대통령이 IEEPA 권한을 실제로 행사한 경우, 즉시 의회에 보고서를 제출하도록 요구한다. 이 보고서에는 (1) 권한 행사를 필요로 한 상황, (2) 해당 상황이 미국 외부에서 기원한 이례적·비상한 위협에 해당한다고 판단한 이유, (3) 행사된 권한의 내용과 취해진 조치, (4) 그러한 조치가 필요하다고 판단한 근거, (5) 조치의 대상이 된 외국 국가 및 그 이유가 포함되어야 한다. 이는 대통령의 판단 과정과 정책 논리를 사후적으로나마 의회에 노출시키는 기능을 수행한다.

71) §1703. Consultation and reports

§1703(c)는 이러한 보고 의무를 일회성에 그치지 않고, 6개월마다 정기적인 후속 보고를 하도록 규정한다. 후속 보고에는 기존 보고 이후 취해진 조치의 내용과 함께, 상황 변화에 따른 판단의 수정 여부가 포함되어야 한다. 이는 비상사태의 장기화 속에서 권한 행사가 관성적으로 지속되는 것을 방지하기 위한 장치로 이해된다.

마지막으로 §1703(d)는 이 조문의 요건이 국가비상사태법(NEA)에 따른 보고·통제 절차를 보충하는 것임을 명시한다. 즉 IEEPA에 따른 권한 행사는 NEA상의 비상사태 선포·종료 체계와 결합되어 이중의 절차적 통제를 받도록 설계되어 있다.

그러나 실제 제도 운용상 §1703은 대통령 권한에 대한 실질적 제약으로 기능하기보다는 사후적 정보제공과 정치적 책임성(accountability)을 확보하는 수준에 머무른다는 평가가 지배적이다. 이러한 구조적 한계는 제4장에서 분석할 IEEPA 기반 관세·무역조치가 의회의 실질적 승인 없이도 장기간 유지될 수 있는 제도적 토대를 형성한다.

(4) §1704 - 규정 제정 및 권한 위임

§1704조는 대통령이 필요하다고 판단되는 경우 용어 정의를 포함한 시행규칙을 제정할 수 있고, 다른 부처나 공무원에게 권한을 위임할 수 있도록 명문화하고 있다.

이는 대통령 권한을 단독적으로 행사할 뿐만 아니라, 정책 행정구조 내에서 권한을 분산하거나 제도적으로 체계화할 수 있는 유연성을 제공한다는 점에서 주요한 법적 설계의 특징으로 볼 수 있다.

50 U.S. Code § 1704 규정 제정권(Authority to issue regulations)
(원문) The President may issue such regulations, including regulations prescribing definitions, as may be necessary for the exercise of the authorities granted by this chapter.
(국문) 대통령은 정의에 관한 규정을 포함하여 이 장의 규정에 의하여 부여된 권한의 행사를 위하여 필요한 규칙을 제정할 수 있다.

(5) §1705 - 벌칙⁷²⁾

§1705조는 IEEPA에 따라 발령된 대통령의 명령·규정·허가 또는 금지조치를 위반한

72) §1705. Penalties

경우 부과되는 형사·민사 제재 체계를 규정한다. 이 조항은 §1702에 의해 설정된 각종 경제적 통제조치의 집행력을 담보하는 핵심적 제재 규범으로 기능한다.

우선 §1705(a)는 고의로 IEEPA 또는 이에 근거한 대통령 조치를 위반한 자에 대하여 형사처벌을 규정한다. 개인의 경우 벌금 및 징역형이 병과될 수 있으며, 법인도 별도의 벌금형 대상이 된다. 이는 외환거래, 제재대상과의 거래, 자산동결 위반 등 IEEPA 위반 행위 전반을 형사처벌의 대상으로 포함한다.

§1705(b)는 민사상 과징금(civil penalties) 제도를 두어, 형사책임과 별도로 행정기관이 위반자에게 상당한 금전적 제재를 부과할 수 있도록 한다. 이로써 행정부는 입증 부담이 더 큰 형사절차를 거치지 않더라도, 제재 위반에 대해 신속한 금전적 제재를 가할 수 있는 집행수단을 확보한다.

요컨대 §1705는 IEEPA 체계가 단순한 선언적 권한에 그치지 않고, 실효적인 강제력을 갖도록 하는 법적 토대이며, 금융기관·기업·개인에게 광범위한 준수 의무를 부과하는 근거로 작동한다.

(6) §1706 - 유보조항⁷³⁾

§1706조는 IEEPA가 다른 연방법과 병존·조정되는 방식을 규정하는 조문으로, IEEPA 권한이 기존의 무역·제재·비상권한 법제와 충돌하거나 중복될 경우의 해석원칙을 제시한다.

이 조항은 IEEPA가 다른 법률에 따른 대통령의 권한을 제한하거나 대체하지 않는다는 점을 명시한다. 즉, 무역확장법(§232), 무역법(§301), 국가비상사태법(NEA) 등 다른 법률에 근거한 권한은 IEEPA와 병렬적으로 유지되며, 대통령은 상황에 따라 여러 법적 근거를 누적적으로 원용할 수 있다.

그 결과 §1706은 IEEPA를 단독 권한으로 고립시키기보다 미국의 대외경제 통제법 체계 전체와 결합시키는 연결 규범으로 기능한다. 이는 실제 정책 운용에서 IEEPA가 관세·제재·수출통제·투자심사 등과 복합적으로 동원될 수 있는 제도적 기반을 제공한다.

73) §1706. Savings provisions

3. IEEPA 권한의 관세화와 국제통상질서의 충돌

IEEPA는 본래 외국으로부터 유래하는 이례적이고 비상한 위협에 대응하기 위해 대통령에게 외환·금융·자산·거래를 통제할 수 있는 권한을 부여한 법률이다. 그러나 트럼프 2기 행정부의 통상조치에서 나타난 IEEPA의 활용 양상은 이 법이 단순한 제재·통제 수단을 넘어 사실상 관세와 동일한 무역장벽을 창출하는 도구로 전환되고 있음을 보여준다. 이는 헌법상 권한분립 구조와 WTO 규범 질서 양 측면에서 중대한 구조적 긴장을 야기한다.

1) §1702 권한의 ‘관세 기능화’와 통상권한의 구조적 전도

IEEPA 제1702조는 대통령에게 외국 또는 외국인의 자산·거래·지급·수입·수출을 “규제(regulate)·차단(block)·금지(prohibit)”할 수 있는 권한을 부여한다. 이 권한은 문언상 관세율을 설정하거나 조세를 부과하는 권한을 포함하지 않는다. 그러나 §1702가 허용하는 수입대금 지급 차단, 특정 국가와의 거래 금지, 수입경로 통제, 외환결제 차단 등의 조치는 실질적으로 수입 비용을 상승시키거나 수입 자체를 봉쇄하는 효과를 발생시키며, 이는 기능적으로 관세와 동일한 결과를 낳는다.

즉, 대통령은 IEEPA를 통해 “관세율”을 정하지 않더라도, 외국과의 거래 구조를 통제함으로써 시장접근 비용을 인위적으로 조정할 수 있고, 이는 경제적 효과 면에서 전통적 관세 부과와 구별되지 않는다. 트럼프 2기 행정부가 보편관세·상호관세 정책을 IEEPA 및 관련 행정명령에 결합시키는 방식은 바로 이 점을 이용하여 헌법상 의회의 관세·조세 권한을 우회하는 구조를 형성한다.

미국 헌법 제1조 제8항은 관세 및 세입에 관한 권한을 의회에 부여하고 있다.⁷⁴⁾ 이는 과세권이 행정부가 아닌 국민 대표기관에 귀속되어야 한다는 헌법적 원칙의 표현이다. 그러나 IEEPA §1702가 관세와 동일한 무역장벽을 창출할 수 있는 수단으로 활용될 경우, 대통령은 형식적으로는 제재·거래통제 권한을 행사하면서 실질적으로는 관세권한을 대체하는 효과를 행사하게 된다. 이는 헌법상 권한분립 구조의 기능적 붕괴를 의미한다.

74) 미 헌법(Constitution of the United States) 제1조 제8항 (연방의회에 부여된 권한) 연방의회는 다음의 권한을 가진다. 미국의 채무를 변제하고, 공동방위와 일반복지를 위하여 조세, 관세, 공과금 및 소비세를 부과, 징수한다. 다만, 관세, 공과금 및 소비세는 미국 전역을 통하여 통일적이어야 한다.

2) §1703의 사후통제 구조와 의회 견제의 형해화

IEEPA §1703는 대통령이 비상권한을 행사할 경우 이를 의회에 보고하도록 하고, 의회가 원할 경우 공동결의(joint resolution)를 통해 비상사태를 종료할 수 있도록 규정하고 있다. 그러나 이 절차는 실질적으로 의회의 선제적 승인권이 아닌 사후적 거부권에 불과하다. 더욱이 대통령은 공동결의에 대해 거부권(veto)을 행사할 수 있으며, 의회가 이를 극복하려면 3분의 2라는 높은 요건을 충족해야 한다.

이 구조는 헌법상 통상·관세 권한이 의회에 귀속된다는 원칙과 정면으로 배치된다. 대통령은 IEEPA를 통해 관세와 동일한 무역장벽을 즉각적으로 창출할 수 있으나, 의회는 이를 중단시키기 위해 사실상 불가능에 가까운 정치적 절차를 거쳐야 한다. 그 결과, IEEPA는 형식상 권한위임 법률이지만, 실질적으로는 대통령에게 통상·제재·관세를 통합적으로 행사할 수 있는 준입법적 권한을 부여하는 구조로 기능하게 된다.

3) 국내법적 권한 전환과 WTO 질서에 대한 구조적 파급

이와 같이 IEEPA는 미국 헌법 질서 내부에서 이미 통상정책의 권한 중심을 의회에서 대통령으로 이동시키는 역할을 하고 있다. 이러한 국내법적 전환은 국제통상질서에서도 동일한 형태로 반영된다. 대통령이 IEEPA에 따라 수입·지급·거래를 차단하거나 제한하는 조치는 WTO 체제상 관세, 수량제한, 차별조치와 동일한 효과를 발생시키지만, 미국은 이를 자국 국내법에 기초한 “안보 조치”로 규정하며 GATT 제21조에 따라 정당화하려는 경향을 보인다.

그러나 WTO 분쟁사례가 보여주듯, 국가안보 예외는 무제한적인 자기판단 조항이 아니며, 국제관계상의 긴급사태라는 객관적 요건과 비례성·비차별성 기준을 충족해야 한다. IEEPA를 통해 광범위한 무역제한을 상시적으로 행사하는 구조는 이러한 국제법적 한계를 체계적으로 잠식한다.

결국, IEEPA는 단순한 비상경제법이 아니라, 트럼프 2기 통상정책하에서 대통령이 관세국가(tariff state)를 형성할 수 있도록 하는 법적 기초로 기능하고 있다. 이는 미국 헌법상 권한분립 질서와 WTO 규범 기반 무역질서 모두에 대해 구조적인 도전을 야기하며, 국내법과 국제법의 경계에서 통상주권이 재편되는 새로운 법적 국면을 형성하고 있다.

제2절 「국가비상사태법(National Emergencies Act)」

1. 일반론적 개관

1) 입법 연혁 및 목적

「국가비상사태법(National Emergencies Act, 이하 ‘NEA’)」은 1976년 제정된 연방 법으로, 대통령의 국가비상사태 선포와 그에 따른 특별 권한의 발동을 절차적으로 규율하는 기본법이다.⁷⁵⁾ NEA는 대통령이 비상사태를 선언함으로써 다수의 개별 법률에 내재된 ‘대기 권한(standby authorities)’을 일괄적으로 활성화할 수 있도록 하는 법적 연결고리로 기능한다.

NEA의 제정 배경에는 미국 현대사에서 비상사태 권한이 사실상 통제 없이 장기화되어 온 구조적 문제가 존재한다. 특히 1933년 루스벨트 대통령이 대공황 대응을 위해 선포한 비상사태가 이후 수십 년간 공식적으로 해제되지 않은 채 존속한 사실은, 비상권한이 예외적 수단이 아니라 상시적 통치 도구로 전환될 수 있음을 보여주었다.⁷⁶⁾

이에 따라 1973년 미 의회는 ‘비상사태 종료 특별위원회(Special Committee on the Termination of the National Emergency)’를 구성하여 대통령 비상권한의 구조적 남용 가능성을 검토하였고, 그 결과로 NEA가 제정되었다. NEA의 입법 목적은 단순히 대통령의 비상권한을 인정하는 것이 아니라, 그 선언·유지·종료에 대해 형식적·절차적 통제 장치를 제도화하는 것에 있었다.

NEA는 대통령이 국가비상사태를 선포할 경우, 이를 반드시 서면으로 선언하여 연방 관보(Federal Register)에 게재하고 의회에 통보하도록 요구한다.⁷⁷⁾ 또한, 비상사태는 원칙적으로 1년의 유효기간을 가지며, 이를 계속 유지하기 위해서는 대통령이 매년 재선언을 해야 한다.⁷⁸⁾ 아울러 의회는 공동결의(joint resolution)를 통해 언제든지 비상사태를 종료할 수 있도록 규정되어 있다.⁷⁹⁾

그러나 이러한 제도적 장치에도 불구하고, NEA는 실질적으로 대통령의 재량을 제한하기보다는 오히려 비상권한을 법제화·정상화하는 수단으로 기능해 왔다는 비판을 받아

75) 50 U.S.C. §§ 1621–1622, National Emergencies Act

76) Harold C. Relyea, National Emergency Powers, CRS Report 98–505, Congressional Research Service, updated 2021, pp. 1–2.

77) 50 U.S.C. § 1621(a)

78) 50 U.S.C. § 1622(d)

79) Brennan Center for Justice, A Guide to Emergency Powers and Their Use, 2019, pp. 12–14.

왔다. 특히 NEA는 비상사태의 실질적 요건이나 객관적 판단 기준을 규정하지 않고, ‘선언’이라는 형식적 행위만으로 권한 발동을 가능하게 하고 있어, 대통령의 주관적 판단에 따라 광범위한 권한이 쉽게 활성화될 수 있는 구조를 형성하고 있다.⁸⁰⁾

이러한 구조는 IEEPA, 국방물자생산법(DPA), 무역확장법(Section 232) 등 실제적 권한 법률들과 결합되면서 NEA가 단순한 절차법을 넘어 미국 대외경제·통상정책의 핵심 관문의 역할을 수행하도록 만들었다.⁸¹⁾

특히 2018년 이후 트럼프 행정부는 철강·알루미늄 관세, 대중 제재, 기술·투자 통제 등을 추진하면서 NEA와 IEEPA를 병렬적으로 활용하였고, 이러한 조치들은 WTO 분쟁에서 국가안보 예외(GATT 제21조)의 범위와 남용 문제를 전면화하였다.⁸²⁾

이처럼 NEA는 헌법상 권력분립 질서에서 대통령 비상권한을 통제하기 위한 입법이었으나, 실제로는 행정부가 통상·안보·경제를 통합적으로 통치하는 제도적 관문으로 기능하게 되었으며, 이는 국제통상규범과의 구조적 긴장을 지속적으로 야기하고 있다.

2) 대통령 권한의 구조 및 절차적 장치

NEA의 핵심 기능은 대통령의 국가비상사태 선언을 통해 다수의 대기 권한을 일괄적으로 활성화하는 절차적 허브를 제공하는 데 있다.⁸³⁾ 대통령은 서면 선언을 연방관보에 게재하고 의회에 통보해야 하며, 선언문에는 어떤 법률 조항에 근거하여 어떤 특별 권한을 행사할 것인지를 명시해야 한다. 이는 비상권한의 범위와 법적 근거를 공개함으로써 사후적 통제를 가능하게 하려는 장치다.

비상사태는 원칙적으로 1년간 유효하며, 대통령이 매년 재선언해야 유지된다.⁸⁴⁾ 또한 의회는 공동결의를 통해 비상사태를 종료할 수 있도록 되어 있다.⁸⁵⁾

그러나 1983년 *INS v. Chadha* 판결⁸⁶⁾에서 연방대법원이 의회의 단순결의

80) Louis Fisher, *Presidential Emergency Powers*, University Press of Kansas, 2007, pp. 150-153.

81) Andrew Boyle, *Checking the President's Sanctions Powers*, Brennan Center, 2021, pp. 5-8.

82) DS544, DS550 등

83) 50 U.S.C. § 1621(a)

84) 50 U.S.C. § 1622(d)

85) 50 U.S.C. § 1622(a)(1)

86) *INS v. Chadha*(1983)은 이민 및 귀화국(INS) 소속 차다(Chadha)가 비시민권자로서 미국에서 추방 명령을 받았으나, 행정기관이 그에게 잔류 허가를 부여하려 한 조치에 대해 하원이 단일결의(house resolution)만으로 해당 결정을 무효화하면서, 의회의 입법부통제(legislative veto) 장치가 헌법상 권력분립에 위배되는지가 핵심 쟁점으로 부각되었는데, 연방대법원은 의회가 행정행위를 무효화하려면 헌법상 요구되는 양원제 절차(bicameralism)와 대통령 서명(presentment to the President) 절차를 반드시 따라야 한다고 판시하며,

(legislative veto)를 위헌으로 판단함에 따라, NEA상의 종료 결의 역시 대통령의 서명 또는 3분의 2 재의결이라는 높은 문턱을 요구하게 되었다. 그 결과, 법문상 존재하는 의회의 종료권은 실제로는 대통령 권한을 제약하기 어려운 구조로 변질되었다.

NEA는 또한 보고·기록·공개 의무를 부과하여 의회와 감사기구(CRS 등)의 사후 감시를 가능하게 하지만, 이는 정치적 통제 수단일 뿐 법적 자동제한 장치는 아니다.⁸⁷⁾

결정적으로 NEA는 실제적 제재 권한을 직접 부여하는 법이 아니라, IEEPA 등 실제법의 권한을 가동하는 ‘절차적 장치’로 기능한다. 이 때문에 NEA(절차)-IEEPA(실체)의 2단 구조는 대통령이 행정명령만으로 외환, 수입, 투자, 자산, 관세 효과를 갖는 조치를 신속하게 발동할 수 있는 제도적 기반을 제공한다.⁸⁸⁾

3) 운영상의 한계와 국제통상적 함의

운영상 NEA의 가장 큰 한계는 비상사태의 장기화·상시화이다. Chadha 판결 이후 대통령의 연례 갱신이 사실상 자동화되면서, 비상사태는 예외적 상태가 아니라 정책 플랫폼으로 기능하게 되었다. 일부 비상사태는 수십 년간 유지되고 있다.⁸⁹⁾

이 구조는 통상정책과 결합될 때 특히 중대한 국제법적 함의를 가진다. NEA가 IEEPA, Section 232 등 실제적 법률 조항들과 결합되면 대통령은 수입·관세·제재·투자 통제를 일괄적으로 행사할 수 있으며, 이는 WTO의 MFN, 양허, 수량규제 금지, 투명성 원칙과 직접 충돌한다.

DS512와 DS544 판례가 보여주듯, WTO는 안보 예외를 전적으로 자기판단적 조항으로 인정하지 않으며, 국제관계상의 비상사태, 비례성, 일관성, 비차별성의 요건을 요구한다. 따라서 NEA가 국내적으로 절차적 정당성을 부여하더라도, 국제통상법적으로는 그 정당성이 자동적으로 인정되지 않는다.

결국, NEA는 신속성과 정책 연계성(IEEPA 등)을 높여 행정부 대외경제권한을 강화했지만, 동시에 국제무역법의 예외 해석 한계를 전면화하여 향후 분쟁 리스크와 규범 충돌 비용을 높였다는 법·정책적 함의를 지니고 있다.

입법부통제 장치는 헌법에 위반된다고 결론지었다.

87) 50 U.S.C. §1641

88) Andrew Boyle, *Checking the President's Sanctions Powers*, Brennan Center, 2021, pp. 5-8

89) Harold C. Relyea, *National Emergency Powers*, CRS Report 98-505, Congressional Research Service, updated 2021, pp. 8-10.

2. 주요 조문 검토

NEA는 대통령이 비상사태를 선포하는 절차, 그 효력의 존속 및 종료, 그리고 의회에 대한 보고·기록 의무를 핵심 골자로 한다. 이러한 구조는 NEA가 독자적으로 실체적 권한을 부여하는 법이 아니라, IEEPA·국방물자생산법(DPA) 등 개별 실체법을 가동시키는 헌법적 관문으로 기능함을 보여준다.

(1) §1601: 기존에 선포된 비상사태의 종료⁹⁰⁾

NEA는 1976년 제정 당시, 그 이전 수십 년간 사실상 무기한 존속해온 대통령의 비상사태 선포 관행을 정리하기 위해 출발하였다. §1601은 1976년 9월 14일 기준으로 유효하던 모든 비상사태 선포를 2년 뒤 종료시키되, 이미 진행 중인 절차나 기득권은 존중하도록 규정하였다. 이는 무제한적 비상권한의 지속을 제한하려는 NEA 제정의 입법 취지를 보여주는 조항이다.

50 U.S.C. § 1601(기존에 선포된 비상사태의 종료)
<p>(a) All powers and authorities possessed by the President, any other officer or employee of the Federal Government, or any executive agency, as defined in section 105 of title 5, as a result of the existence of any declaration of national emergency in effect on September 14, 1976, are terminated two years from September 14, 1976. Such termination shall not affect—</p> <ul style="list-style-type: none"> (1) any action taken or proceeding pending not finally concluded or determined on such date; (2) any action or proceeding based on any act committed prior to such date; or (3) any rights or duties that matured or penalties that were incurred prior to such date. <p>(b) For the purpose of this section, the words “any national emergency in effect” means a general declaration of emergency made by the President.</p> <p>(a) 1976년 9월 14일 현재 유효한 국가비상사태 선포로 인해 대통령, 연방정부 소속 공무원 또는 직원, 행정기관이 보유한 권한은 1976년 9월 14일부터 2년 후 종료된다. 다만, 다음에는 영향을 미치지 아니한다.</p> <ul style="list-style-type: none"> (1) 해당 시점까지 결론이 내려지지 않은 조치나 진행 중인 절차, 또는

90) §1601. Termination of existing declared emergencies

- (2) 해당 시점 이전에 발생한 행위에 근거한 조치 및 절차; 또는
 - (3) 해당 시점 이전 발생한 권리나 의무 또는 벌칙
- (b) 이 조항의 목적상 “유효한 국가비상사태”란 대통령이 선포한 일반적인 비상사태를 의미한다.

(2) §1621: 국가비상사태 선언과 법적 기동 요건⁹¹⁾

§1621은 대통령에게 국가비상사태를 선언할 권한을 부여하는 동시에 그 선언이 연방 관보(Federal Register) 공표 및 의회통보라는 형식적 요건을 충족할 때에만 효력을 갖도록 규정한다. 대통령은 비상사태를 선언함으로써, 각종 연방법에 “비상사태하에서만” 행사할 수 있도록 대기되어 있는 특별권한들을 활성화시킬 수 있다.

특히, §1621(b)는 이러한 비상권한이 “오직 NEA에 따라 선언된 국가비상사태가 존재할 때에만” 그리고 “이 법에 따른 방식으로만” 행사될 수 있음을 명시한다. 또한, 향후 제정되는 법률이 NEA의 적용을 배제하려면 반드시 명시적으로 NEA를 언급하여야 한다는 요건을 두어, 비상권한 체계를 NEA 중심으로 일원화하였다. 이는 대통령의 비상권한이 자의적으로 파편화되지 않고, NEA라는 단일한 절차적 틀 내에서만 작동하도록 하는 제도적 장치이다.

요컨대 §1621은 대통령에게 광범위한 비상선포권을 부여하면서도, 그 발동을 형식적 공표·의회통보·법률 특정화라는 절차적 요건에 묶어 두는 관문 조항으로 기능한다.

<p>50 U.S.C. § 1621 (대통령의 국가비상사태 선포, 연방관보 게재, 다른 법률에 미치는 영향, 우선 적용되는 법률)</p>
<p>(a) With respect to Acts of Congress authorizing the exercise, during the period of a national emergency, of any special or extraordinary power, the President is authorized to declare such national emergency. Such proclamation shall immediately be transmitted to the Congress and published in the Federal Register.</p>
<p>(b) Any provisions of law conferring powers and authorities to be exercised during a national emergency shall be effective and remain in effect (1) only when the President (in accordance</p>

91) §1621. Declaration of national emergency by President; publication in Federal Register; effect on other laws; superseding legislation

with subsection (a) of this section), specifically declares a national emergency, and (2) only in accordance with this chapter. No law enacted after September 14, 1976, shall supersede this subchapter unless it does so in specific terms, referring to this subchapter, and declaring that the new law supersedes the provisions of this subchapter.

(a) 의회 법률이 국가비상사태 기간 중 특별 권한의 행사를 허용하는 경우, 대통령은 그러한 국가비상사태를 선포할 권한을 가진다. 해당 선포는 즉시 의회에 통보되고, 연방관보에 게재되어야 한다.

(b) 국가비상사태 기간 중 권한 행사를 허용하는 법률의 규정은 대통령이 국가비상사태를 구체적으로 선포한 경우에만 유효하다. 또한, 1976년 9월 14일 이후 제정되는 법률은 명시적으로 본 장을 언급하고 대체한다고 선언하지 않는 한, 본 장을 대체하지 못한다.

(3) §1622: 비상사태의 존속 기간 및 종료 절차⁹²⁾

§1622는 국가비상사태의 종료와 존속을 규율하는 핵심 통제 조항이다. 대통령이 선언한 비상사태는 ① 의회의 공동결의(joint resolution) 또는 ② 대통령 자신의 종료 선언(proclamation)에 의해 종료될 수 있다. 이 조문은 비상사태의 종료를 행정부와 입법부 모두의 통제하에 두는 이중 트랙 구조를 취하고 있다.

또한 §1622(d)는 비상사태의 자동 만료 메커니즘을 두고 있다. 즉 대통령이 매년 비상사태 계속 의사를 연방관보에 공표하고 의회에 통보하지 않는 한, 비상사태는 선언 1주년을 기점으로 자동 종료된다. 이는 비상사태의 상시화를 방지하기 위한 핵심 장치에 해당한다.

한편 §1622(b)-(c)는 의회가 6개월마다 비상사태 유지 여부를 검토하고, 신속절차(fast-track)로 종료 결의를 표결하도록 규정하고 있다. 다만, 앞서 언급한 바와 같이 *INS v. Chadha* 판결⁹³⁾ 이후, 이러한 종료 결의는 대통령의 거부권과 양원 가결 절차를 거쳐야 하므로, 현실적으로 의회의 통제력이 크게 약화되었다는 구조적 한계가 존재한다.

50 U.S.C. § 1622(국가비상사태)
(a) Termination methods

92) §1622. National emergencies

93) *INS v. Chadha*, 462 U.S. 919(1983)

Any national emergency declared by the President in accordance with this subchapter shall terminate if—

- (1) there is enacted into law a joint resolution terminating the emergency; or
- (2) the President issues a proclamation terminating the emergency.

… except that such termination shall not affect—

- (A) any action taken or proceeding pending not finally concluded or determined on such date;
- (B) any action or proceeding based on any act committed prior to such date; or
- (C) any rights or duties that matured or penalties that were incurred prior to such date.

(b) Termination review of national emergencies by Congress

Not later than six months after a national emergency is declared, and not later than the end of each six-month period thereafter that such emergency continues, each House of Congress shall meet to consider a vote on a joint resolution to determine whether that emergency shall be terminated.

(c) Joint resolution; referral to Congressional committees; conference committee in event of disagreement; filing of report; termination procedure deemed part of rules of House and Senate

- (1) A joint resolution to terminate a national emergency declared by the President shall be referred to the appropriate committee…
- (2) Any joint resolution so reported shall become the pending business of the House in question…
- (3) Such a joint resolution passed by one House shall be referred… and shall be voted upon within three calendar days…
- (4) In the case of any disagreement between the two Houses… a conference committee shall make and file a report…
- (5) Paragraphs (1)–(4)… are enacted by Congress—
 - (A) as an exercise of the rulemaking power of the Senate and the House…
 - (B) with full recognition of the constitutional right of either House to change the rules…

(d) Any national emergency declared by the President in accordance with this subchapter, and not otherwise previously terminated, shall terminate on the anniversary of the declaration of that emergency if, within the ninety-day period prior to each anniversary date, the President does not publish in the Federal Register and transmit to the Congress a notice stating that such emergency is to continue in effect after such anniversary.

(a) 종료 방법

대통령이 이 장(章)에 따라 선포한 모든 국가비상사태는 다음의 경우 종료된다.

(1) 의회가 비상사태 종료를 명하는 공동결의안을 법률로 제정한 경우; 또는
 (2) 대통령이 비상사태 종료를 선언하는 포고를 발한 경우.
 (중략)… 다만, 종료 시점 이전에 이미 개시된 절차, 위반행위, 권리·의무, 제재 등에 대해서는 그 효력이 유지된다.

(b) 의회의 종료 심사
 국가비상사태가 선포된 날로부터 6개월 이내, 그리고 그 이후 비상사태가 존속하는 매 6개월마다 의회의 각 원은 해당 비상사태를 종료할지 여부를 공동결의안 표결을 통해 심의해야 한다.

(c) 공동결의안의 절차
 공동결의안은 소관 위원회에 회부되고, 위원회는 15일 이내에 이를 회부·보고해야 한다. 이후 각 원은 3일 이내에 표결 절차를 진행한다. 양원 간 이견이 발생할 경우 신속한 협의위원회 절차를 거쳐 최종 결정을 내려야 하며, 이러한 절차 규정은 양원의 내부 규칙으로 간주된다.
 (중략)

(d) 자동종료
 대통령이 선포한 국가비상사태는, 별도의 종료 선언이 없을 경우, 매년 선포일의 주년(週年)에 자동적으로 종료된다. 다만, 대통령이 해당 주년 90일 전까지 《연방관보(Federal Register)》에 비상사태 존속 의사를 공표하고 이를 의회에 송부한 경우에는 효력이 연장된다.

(4) §1631: 비상사태 하 권한행사의 ‘법률 특정(specification)’ 의무⁹⁴⁾

§1631은 대통령이 국가비상사태를 선포하더라도, 어떠한 법률에 근거하여 어떠한 권한을 행사하는지 명시하지 않는 한 어떠한 비상권한도 실제로 발동될 수 없도록 하는 핵심적 절차 통제 조항이다.

50 U.S.C. § 1631(행정명령에 의한 국가비상사태 선포 및 권한, 연방관보 게재, 의회 송부)

When the President declares a national emergency, no powers or authorities made available by statute for use in the event of an emergency shall be exercised unless and until the President specifies the provisions of law under which he proposes that he, or other officers will act. Such specification may be made either in the declaration of a national emergency, or by one or more contemporaneous or subsequent Executive orders published in the Federal Register and transmitted to the Congress.

94) §1631. Declaration of national emergency by Executive order; authority; publication in Federal Register; transmittal to Congress

대통령이 국가비상사태를 선포하더라도, 비상사태 시 사용할 수 있도록 법률에 의해 부여된 어떠한 권한도 대통령이 자신 또는 다른 행정부 공무원이 어느 법률 조항에 근거하여 행동할 것인지를 특정하기 전에는 행사될 수 없다. 이러한 특징은 비상사태 선언문 또는 그와 동시에 또는 이후에 발령되는 하나 이상의 행정명령(연방관보 게재 및 의회 송부)에 의해 이루어질 수 있다

이 조항은 NEA 체계에서 비상사태 선언(declaration)과 비상권한 발동(exercise of powers)을 법적으로 분리하는 역할을 한다. 다시 말해, 대통령이 비상사태를 선언했다고 해서 자동적으로 IEEPA, 국방물자생산법(DPA), 통신법, 수출통제법 등 각종 대기형(statutory standby) 권한이 일괄 발동되는 것이 아니라, 어느 법률의 어느 조항을 사용할 것인지가 별도로 특정(specified)되어야만 해당 권한이 유효하게 행사될 수 있다.

이 점에서 §1631은 §1621(비상사태 선언권)과 §1622(존속·종료) 사이에 위치하는 권한 연결장치로 기능한다. 대통령은 NEA에 따라 비상사태를 선포한 뒤, §1631에 근거하여 행정명령(Executive Order) 또는 선언문을 통해 IEEPA §1702, DPA Title I, 통신법 §706 등 구체적 실체법 조항을 지정함으로써, 자산동결·수출입 제한·공급망 통제·금융제재 등의 권한을 실제로 작동시킬 수 있다.

그러나 이 조항은 동시에 대통령에게 법률 선택권을 부여하는 구조를 형성한다. 대통령은 동일한 비상사태하에서도, 어떤 실체법을 지정할 것인지에 따라 전혀 다른 종류의 통상·제재·경제조치를 설계할 수 있기 때문이다. 그 결과, §1631은 형식적으로는 투명성과 책임성을 강화하는 장치이지만, 실질적으로는 대통령에게 비상사태 프레임 아래에서 법률 포트폴리오를 전략적으로 선택·조합할 수 있는 권한을 부여하는 통로로 작동한다.

이와 같은 구조는 NEA-IEEPA 결합체계의 핵심이다. 즉, §1621(선언) → §1631(법률 특정) → IEEPA §1702(실체 권한)이라는 3단계 메커니즘을 통해 대통령은 단일 행정명령 체계만으로도 대외경제·통상·금융·투자 영역 전반을 관통하는 고강도 조치를 신속히 발동할 수 있게 된다. 이는 이후 WTO 분쟁에서 문제되는 미국의 안보 명분 관세·제재·수출통제 조치들이 바로 NEA의 §1631의 법률 특정 메커니즘을 통해 제도적으로 연결·가동되었다는 점에서 국제통상규범과의 구조적 긴장을 이해하는 핵심 법적 고리라 할 수 있다.

(5) §1641: 보고·기록·재정통제 의무⁹⁵⁾

§1641은 비상사태 하에서 행사되는 권한에 대해 투명성과 사후 책임을 확보하는 조항이다. 대통령과 각 행정부처는 비상사태 중 발동된 모든 주요 행정명령·규정·조치를 체계적으로 기록·색인화하고, 이를 의회에 송부해야 한다.

특히 §1641(c)는 비상사태가 지속되는 동안 6개월마다, 그리고 비상사태 종료 후에는 최종적으로, 해당 비상권한 행사로 인해 발생한 연방정부 지출 총액을 의회에 보고하도록 의무화한다. 특히 §1641(c)는 비상사태가 지속되는 동안 6개월마다, 그리고 비상사태 종료 후에는 최종적으로, 해당 비상권한 행사로 인해 발생한 연방정부 지출 총액을 의회에 보고하도록 의무화한다

50 U.S.C. § 1641(대통령의 책임과 보고 의무)
<p>(a) Maintenance of file and index of Presidential orders, rules and regulations during national emergency When the President declares a national emergency, or Congress declares war, the President shall be responsible for maintaining a file and index of all significant orders of the President, including Executive orders and proclamations, and each Executive agency shall maintain a file and index of all rules and regulations, issued during such emergency or war issued pursuant to such declarations.</p>
<p>(b) Presidential orders, rules and regulations: transmittal to Congress All such significant orders of the President, including Executive orders, and such rules and regulations shall be transmitted to the Congress promptly under means to assure confidentiality where appropriate.</p>
<p>(c) Expenditures during national emergency; Presidential reports to Congress When the President declares a national emergency or Congress declares war, the President shall transmit to Congress, within ninety days after the end of each six-month period after such declaration, a report on the total expenditures incurred by the United States Government during such six-month period which are directly attributable to the exercise of powers and authorities conferred by such declaration. Not later than ninety days after the termination of each such emergency or war, the President shall transmit a final report on all such expenditures.</p>

95) § 1641. Accountability and reporting requirements of President

(a) 국가비상사태 중 대통령 명령·규칙·규정의 기록 및 색인 유지

대통령이 국가비상사태를 선포하거나, 의회가 전쟁을 선포한 경우, 대통령은 대통령의 모든 주요 명령(행정명령 및 포고를 포함)을 기록하고 색인을 유지할 책임을 진다. 또한 각 행정부처는 그러한 비상사태 또는 전쟁 기간 중 해당 선포에 따라 발령된 모든 규칙과 규정을 기록하고 색인을 유지해야 한다.

(b) 대통령 명령·규칙·규정의 의회 송부

이와 같은 대통령의 주요 명령(행정명령을 포함)과 규칙 및 규정은, 필요한 경우 적절한 비밀성을 보장할 수 있는 방식으로, 신속히 의회에 송부되어야 한다.

(c) 국가비상사태 중 지출에 관한 대통령의 의회 보고

대통령이 국가비상사태를 선포하거나 의회가 전쟁을 선포한 경우, 대통령은 그러한 선포 이후 매 6개월이 종료된 날로부터 90일 이내에, 해당 기간 동안 미국 정부가 그러한 선포에 의해 부여된 권한과 권력의 행사로 직접 발생한 총지출에 관한 보고서를 의회에 송부해야 한다. 또한, 각 비상사태나 전쟁이 종료된 후 90일 이내에는 그 전체 지출에 관한 최종보고서를 의회에 송부해야 한다.

3. NEA와 국제통상법적 함의

1) 절차적 수단으로서 NEA의 기능과 통상수단화의 구조

형식적으로 NEA는 대통령의 비상사태 선언과 그 존속·종료·보고 절차를 규율하는 절차법(procedural statute)에 해당한다. 그러나 국제통상법적 관점에서 볼 때 NEA의 핵심적 기능은 IEEPA·DPA 등 각종 실체적 대외경제 권한을 가동시키는 법적 스위치로 작동한다는 데 있다.

즉, 비상사태 선언 자체가 통상조치를 만들어내지는 않지만, 본법 §1621·§1631에 따라 비상사태가 선포되고 그에 연동할 실체법이 특정되면, IEEPA §1702와 같은 강력한 통상·금융·무역 통제 권한이 일시에 활성화된다.

즉, 비상사태선포(NEA) → 법률특정(§1631) → IEEPA·DPA 등 실체권한 발동 → 관세·금수·제재·투자통제의 메커니즘은 미국 통상정책을 정상적인 통상법의 체계에서 분리하여, 비상·안보 프레임으로 전환시키는 제도적 통로를 제공한다. 그 결과, 통상정책은 더 이상 의회가 설정한 세율·양허·절차의 제약을 받는 영역이 아니라, 행정명령과 비상법 체계에 의해 즉각 설계되는 영역으로 이동한다.

이 점에서 NEA는 단순한 절차법이 아니라, IEEPA와 결합하여 통상정책의 안보화(securitization of trade)를 제도적으로 가능하게 하는 헌법적·국제법적 관문의 역할을 수행한다.

2) GATT 제21조 안보예외와 NEA의 ‘국내적 전제’ 기능

NEA는 직접적으로 관세·쿼터·수입금지를 허용하는 법이 아니다. 그러나 대통령이 NEA에 따라 ‘국가비상사태’를 선포하면 미국 정부는 국제적으로 “국가안보 상황”이 존재한다는 국내법적 선언을 확보하게 된다. 이 선언은 이후 WTO 분쟁에서 GATT 제21조(b) 안보예외를 주장하는 핵심적 근거로 기능한다. 즉, NEA는 국제법상 안보예외를 자동으로 발생시키지는 않지만, 제도적으로 국내비상사태 선언과 국제 안보 위기 주장으로 이어지는 논리적 연결고리를 제공한다.

그러나 WTO 패널의 판결은 이러한 연결고리를 엄격히 차단하고 있다. 앞서 제3장에서 살펴본 DS512(러시아-우크라이나 통관 운송 건)에서 패널은 “국제관계상의 비상사태(emergency in international relations)”를 전쟁 또는 그에 준하는 중대한 국가 간 긴장 상태로 한정하였고, 단순한 경제적·산업적 곤란은 이에 해당하지 않는다고 판시하였다. 또한, DS544(미국-중국 철강·알루미늄) 사건에서도 패널은 미국이 NEA·IEEPA·§232에 근거하여 안보를 주장했음에도 불구하고, 실질적 국제관계 비상사태가 존재하지 않는다고 보아 GATT 제21조(b)(iii) 적용을 부정하였다.

이는 NEA에 따른 국내 비상사태 선언이 WTO 안보예외의 충분조건에 해당하지 아니한다는 중요한 법리를 형성한다. 다시 말해, NEA는 미국 내부에서 권한 발동의 법적 기초를 제공할 수는 있지만, WTO 차원에서는 객관적 국제위기의 존재, 조치와의 연계·비례성이라는 독자적 요건을 충족해야만 안보예외가 성립한다.

이로써 NEA는 통상법적으로 국내 절차상 정당성과 국제적 위법성이 분리되는 이중구조를 낳는다.

3) NEA 구조가 다자무역체제에 야기하는 제도적 긴장

NEA의 가장 큰 국제통상법적 문제는 비상사태의 정의 부재, 낮은 발동 문턱, 장기 존속 가능성이 결합하여 통상정책을 상시적 비상체계 속으로 흡수할 수 있게 만든다는 점이다. 실무적으로 미국의 다수 비상사태는 수십 년간 갱신되어 유지되어 왔고, §1622에서 규정하고 있는 비상사태의 종료와 재검토 메커니즘은 *INS v. Chadha* 이후 대통령 거부권 구조로 인해 실질적 제약으로 기능하지 못하고 있다. 그 결과, 행정부는 통상정책을 정상 법체계가 아니라 비상 법체계 내에서 설계·운용할 유인을 갖게 된다.

이러한 구조는 WTO 체제에서 예측 가능성 붕괴와 비차별 원칙의 잠식, 그리고 사법적 통제의 약화라는 중대한 충격을 야기한다.

결국, NEA는 미국 헌정질서에서는 절차적 비상법에 해당하지만, 글로벌 통상질서에서는 안보를 매개로 한 통상규범 우회 수단으로 기능한다. WTO 패널이 선결된 판례에서 객관적 임계치와 사법심사를 통해 방어선을 구축했음에도 NEA의 구조 자체가 유지되는 한 이러한 긴장을 구조적으로 재생산될 수밖에 없다.

제3절 1974년 무역법 및 1962년 무역확장법

1. 일반론적 개관

1) 입법 연혁 및 목적

1974년 무역법(Trade Act of 1974)은 1934년 상호무역협정법(RTAA)⁹⁶⁾ 이후 미국 통상입법에 있어 가장 중요한 제도적 전환점으로 평가되는 법률로⁹⁷⁾, 무역협상·수입규제·대외집행·개발도상국 특혜·비시장경제국 규율을 하나의 통합된 법체계로 구조화한 종합 통상법에 해당한다. 이 법은 1975년 1월 3일 발효되었으며, 19 U.S.C. Chapter 12에 편제되어 있다.

1974년 무역법의 제정 배경에는 두 가지의 정치·제도적 위기가 결합되어 있다. 하나는 1970년대 초 미국과 일본, 유럽연합 간 무역마찰, 환율체제 붕괴, 오일쇼크 등으로 인한 국제경제체제의 불안정을 들 수 있고, 다른 하나는 워터게이트 이후 의회가 행정부의 대외 경제권한을 재구성하려는 권력 재조정의 시도였다. 이 법은 두 문제를 동시에 해결하기 위해, 대통령에게 광범위한 통상권한을 부여하되 이를 절차·목표·시간·의회통제라는 법적 틀 속에 묶어 제도화하는 방식으로 설계되었다.

특히, 본 법의 목적조항은 무역정책의 목표를 “개방적이고 비차별적인 세계 경제 질서, 미국의 성장과 고용, 국제경제관계의 안정성”으로 규정하면서,⁹⁸⁾ 대통령에게 협상권한을 위임하되 의회가 설정한 목표와 절차 안에서만 행사하도록 설계하였다. 이러한 점에서 1974년 무역법은 IEEPA나 NEA와 달리 비상권한법이 아니라 ‘통상 헌법’에 가까운 구조를 지닌 권한위임법이라 할 수 있다.

한편, 1974년 무역법의 통상권한 체계와 함께 반드시 병렬적으로 고려되어야 할 법률이 1962년 무역확장법(Trade Expansion Act of 1962) 제232조이다. §232는 수입이 미국의 국가안보를 저해한다고 판단되는 경우, 대통령이 해당 품목에 대해 관세인상, 수입할당, 기타 조정조치를 취할 수 있도록 규정하는 독립적 통상권한 조항이다.⁹⁹⁾

무역확장법 §232는 본래 냉전기 전략물자·방위산업 보호를 목적으로 도입되었으나,

96) 상호무역협정법(Reciprocal Trade Agreement Act)은 대공황 이후 대통령에게 다른 국가들과의 양자 간 상호무역협정을 협상할 수 있는 권한을 부여한 법이다.

97) Alan Wm. Wolff, “The 50th anniversary of the Trade Act of 1974”, Peterson Institute for International Economics, 2024, pp. 1-3.

98) 19 U.S.C. §2102

99) 19 U.S.C. §1862

2018년 트럼프 행정부가 철강·알루미늄에 대해 전 세계적 추가관세를 부과하면서 미국 통상법 체계에서 핵심적 위치로 부상하였다. 이 조항은 상무부의 국가안보 영향 조사 후 대통령 결정이라는 이단 구조를 가지며, 국제협정 위반 여부와 무관하게 국내법상 안보 판단만으로 관세를 부과할 수 있도록 설계되어 있다.

2) 권한 위임 구조와 통상 헌법적 성격

1974년 무역법의 핵심적 특징은 대통령에게 광범위한 통상권한을 위임하면서도, 이를 절차·기준·기간·의회 통제라는 법적 틀 속에 구조화하였다는 점이다. 이는 1934년 RTAA가 협상 권한을 비교적 포괄적으로 위임하였던 방식과 달리 무역정책 전반을 하나의 제도적 헌법질서 속에 편입시키려는 입법적 전환으로 평가된다.

본법 제I편은 대통령의 무역협정 체결 권한을 ‘신속절차(fast track)’라는 의회 승인 메커니즘과 결합함으로써, 행정부의 대외교섭 능력과 의회의 입법통제권을 제도적으로 조화시키고자 하였다. 대통령은 협정을 체결할 수 있으나, 의회가 설정한 협상목표, 자문·통보, 기한부 표결이라는 절차를 준수하지 않는 한 그 효력을 확보할 수 없도록 설계되었다. 이는 통상정책이 외교권이면서 동시에 관세 및 재정 권한을 수반한다는 점에서 헌법적 긴장을 내포한다는 점을 입법적으로 조정한 장치라 할 수 있다.

동시에 제II편과 제III편은 무역자유화가 야기하는 국내적 충격과 외국의 불공정 행위에 대응하기 위한 제도적 안전장치를 구축하였다. 제II편 §201은 수입 급증으로 인한 국내산업 피해에 대해 일시적 보호를 허용하는 세이프가드 체계를 제공하고, 제III편 §§301-309는 외국의 협정위반 또는 ‘부당·불합리·차별적’ 관행에 대해 미국이 보복조치를 취할 수 있는 대외집행 메커니즘을 제도화하였다. 이들 권한은 모두 대통령에게 귀속되지만, 사실조사, 공청회, 법정기한, 조치의 대상과 범위를 법률로 명확히 규정함으로써 재량을 절차화하고 있다.

이와 같은 구조는 1974년 무역법이 단순한 권한 위임법이 아니라, 대통령의 통상권한을 헌법적·정책적으로 정형화한 ‘통상 헌법(Trade Constitution)’에 가깝다는 평가를 가능하게 한다. 이는 국가비상사태나 긴급 위협이라는 형식적 수단에 의존하는 IEEPA·NEA와 달리, 정상적 통상질서 하에서의 권한 행사 방식을 미리 설계해 두었다는 점에서 근본적으로 구별된다.

이와 병렬적으로 존재하는 것이 1962년 무역확장법 §232이다. §232는 수입이 미국의 국가안보에 미치는 영향을 상무부가 조사하고, 그 결과를 토대로 대통령이 관세·쿼

타·기타 조정조치를 부과할 수 있도록 하는 안보기반 수입조정 메커니즘으로, 피해 요건이나 협정위반, 불공정성 입증 없이 안보라는 단일 기준만으로 작동하는 독립적 권한이다. IEEPA·NEA가 비상사태 선포라는 정치적·절차적 장치를 요구하는 것과 달리, §232는 그러한 선포 없이도 상무부 조사와 대통령 결정만으로 발동될 수 있어, 안보형 상시 통상권한으로 기능한다.

이로써 미국 통상법 체계는 1974년 무역법(§201, §301, §122), 1962년 무역확장법 §232, 그리고 NEA-IEEPA로 구성된 삼중 구조를 이루며, 정상 통상·안보 통상·비상 통상이 중첩적으로 작동하는 복합적 권한질서를 형성하고 있다.

3) 최근 운용 및 동향 검토

지난 10여 년간 이와 같은 미국 통상법 체계는 대중(對中) 통상분쟁의 구조화, 공급망·기술안보와의 결합, 그리고 국내 조정장치와의 연계라는 세 방향에서 재가동·재설계되어 왔다. 특히 「무역법(1974)」상의 §201, §§301-309, §122와 「무역확장법(1962)」 §232가 병렬적으로 운용되면서 국내법 수단의 선택·조합을 통한 통상정책이 정착되고 있다.

우선 §§301-309에 기초한 ‘섹션 301’ 체계는 미·중 통상분쟁을 계기로 재부상하였다. USTR은 중국의 지식재산권 보호, 기술이전, 보조금, 국유기업 관행 등을 ‘부당·불합리·차별적’ 관행으로 규정하고 대규모 관세 보복을 시행·유지해 왔으며, 동시에 ‘스페셜 301’을 통해 지재권 문제를 외교적 지렛대로 활용하고 있다. 최근에는 이러한 섹션 301 조치가 IEEPA 기반 수출통제, CFIUS 투자심사와 결합하여 공급망·기술안보 프레임 속에서 패키징화되고 있으며, 그 결과 GATT 최혜국대우, 관세양허 및 분쟁해결절차(DSU)와의 정합성 문제가 상시화되고 있다.

§201(세이프가드)은 2018년 세탁기·태양광 조치를 기점으로 산업 전환과 공급망 내재화 정책과 결부되어 재해석되고 있다. §201은 특정국을 표적으로 하지 않는 글로벌 조치라는 점에서 반덤핑·상계관세와 구별되며, WTO 세이프가드협정상 요건인 수입 급증, 인과관계, 심각한 피해, 보상, 투명성과의 합치성이 핵심 쟁점으로 부상하였다. 이는 세이프가드가 단순한 보호 수단이 아니라 구조조정과 산업정책의 한시적 완충장치로 기능하고 있음을 보여준다.

§122(국제수지권한)는 근본적 국제수지 문제라는 높은 발동요건과 광범위한 적용 범위, 연장 시 의회입법 필요 등으로 실제 발동 사례는 제한적이지만, 거시적 불균형 발생

시 전면적·단기적 조정이 가능한 옵션으로 정책 논의에서 재조명되고 있다. 이 경우 GATT 제XII·XIV(국제수지 조정)와의 상호작용, 배분 기준과 예외 사유의 국내법 명문화가 국제규범과의 정합성을 좌우하는 핵심 요소로 작동한다.

마지막으로 1962년 무역확장법 §232는 2018년 철강·알루미늄 조치 이후 관세 → 쿼터 또는 TRQ → 양자·지역협정화로 이어지는 유연한 조정 패턴을 보여왔다. WTO 패널보고서가 발표되더라도 미국의 불복과 상소기구 공백이 맞물려 분쟁의 제도적 종결이 지연되는 사이 국내법 수단의 지속·변형이 병행되고 있으며, 이로써 국내법과 국제법의 상호작용은 점점 절차·집행의 비대칭 문제로 전환되고 있다.

종합하면, 최근의 흐름은 미국이 「무역법(1974)」, 「무역확장법(1962)」 §232, 그리고 NEA와 IEEPA를 목적·요건·기간·범위에 따라 선택·조합적으로 운용하는 선별적 통상권한 체계를 정착시키고 있음을 보여준다. 특히 안보·공급망·기술경쟁 프레임이 일반화되면서, GATT 제I조(최혜국대우), 제2조(관세양허), 제21조(안보예외) 및 세이프가드협정·DSU와의 구조적 긴장이 상존하는 통상환경이 형성되고 있다.

2. 주요 조문 검토

이하에서는 1974년 무역법의 이른바 섹션 301로 통칭되는 §§301-309(대외집행), §201(세이프가드), 그리고 병렬 운용되는 1962년 무역확장법 §232(안보상 수입조정), 무역법 §122(국제수지권한)를 검토한다.

1) 제III편 §§301-309 (19 U.S.C. §§2411-2419) — 대외집행(일명 “섹션 301” 체계)

섹션 301 체계는 “무역협정상 권리의 집행 및 특정 외국 무역관행에 대한 대응”을 위한 조사-판단-조치-이행감시-수정-종료의 전 과정을 포괄한다. 권한 주체는 대통령 지휘 하의 미 무역대표부(USTR)이며, (a) 협정위반·권리침해·부당 관행에 대한 의무적 조치(mandatory), (b) 불합리·차별 관행에 대한 재량적 조치(discretionary), (c) 양허정지·보복관세·서비스 제한·보상합의 등 조치의 범위와 집행방식을 규정한다. 또한, 청원 또는 직권 조사 개시, 국제협약·WTO 분쟁해결 연계, 이행 모니터링과 보복 리스트의 정기 갱신, 조치의 수정·종료 및 4년 재검토, 정보제공·비공개 보호, 반기 보고 등이 절차법적으로 체계화돼 있다.

(1) §2411: 미 무역대표부(USTR)의 조치(Actions by United States Trade Representative)

§2411은 다음과 같이 미 무역대표부(USTR)가 취할 수 있는 대응조치의 작동과 그 범위를 정한다.

19 U.S.C. §2411
(원문) “the Trade Representative shall take action authorized in subsection (c) ... to enforce such rights or to obtain the elimination of such act, policy, or practice.” (국문) “무역대표부는 (a)(1) 요건 충족 시 (c)항의 범위 내에서 권리 집행 또는 부담·제한의 제거를 위한 조치를 취해야 한다. ”
(원문) “If ... an act, policy, or practice ... is unreasonable or discriminatory and burdens or restricts United States commerce ... the Trade Representative shall take ... action ...” (국문) “외국 조치가 불합리 또는 차별에 해당하고 미국 상거래에 부담을 주며, 미국의 조치가 적절한 경우 에 는 (c)항에 따른 재량조치 를 취한다.”

(원문) “give preference to the imposition of duties over other import restrictions …”
 (국문) “조치 형태는 관세 우선을 원칙으로 하며, 필요시 기타 수입제한으로 대체 전환할 수 있다.”

미 무역대표부(USTR)는 외국의 조치가 무역협정상 미국의 권리를 부정하거나(§ 2411(a)(1)(A)), 협정위반·불일치 또는 미국 상거래에 중대한 부담을 초래하는 경우(§ 2411(a)(1)(B)) 의무적으로 시정 조치를 취해야 한다. 이때 조치의 형태와 강도는 대통령의 구체적 지시를 받되, §2411(c)가 허용하는 양허의 정지·철회, 관세인상 또는 기타 수입제한, 서비스에 대한 수수료·접근 제한, 보상합의 체결 등으로 구성된다. 다만 WTO 분쟁해결기구(DSB) 보고서 등 공식 절차가 미국의 권리침해에 해당하지 아니함을 확인한 경우, 상대국이 만족스러운 시정이나 보상을 제공하는 경우, 조치의 경제상 비용이 효과에 비해 과도한 예외적 사정이 있는 경우, 또는 조치가 미국 국가안보에 중대한 위협을 초래할 우려가 있는 경우에는 의무가 면제될 수 있다(§ 2411(a)(2)).

(2) §2412 : 조사 개시(Initiation of investigations)

§2412는 섹션 301 체계의 진입 규정으로 누가·어떻게 조사를 시작하는지, 그리고 초기 절차 보장(의견제출, 공청회)과 기한설정(45, 30일 등)을 명확히 한다. 조사개시는 이 해관계인의 청원 또는 미 무역대표부(USTR)의 직권 판단으로도 개시할 수 있으며, ‘스페셜 301’ 식별국의 경우 식별 후 30일 내 의무적 개시가 원칙으로 규정되어 있다. 또한, §2411(d)의 열거 유형이라 하더라도 실효성 판단에 따라 개시를 재량으로 조정할 수 있도록 규정하고 있다. 이 규정은 직권 남발을 억제하고 절차적 신뢰성을 확보하되, 전략 사안은 신속히 쟁점화할 수 있게 한다.

19 U.S.C. §2412

(원문) “not later than 45 days after the date on which the Trade Representative received the petition, [the USTR] shall determine whether to initiate an investigation.”
 (국문) “[무역대표부]는 청원을 접수한 날로부터 45일 이내에 조사개시 여부를 결정하여야 한다.”

(원문) “The Trade Representative shall… provide opportunity for the presentation of views…, including a public hearing”

<p>(국문) “무역대표부는 공청회를 포함해 의견제출의 기회를 제공해야 한다.”</p> <p>(원문) “By no later than 30 days after a country is identified under §2242(a)(2), the Trade Representative shall initiate an investigation… unless detrimental…; and shall submit… a written report to Congress.”</p> <p>(국문) “‘스페셜 301’ 식별 후 30일 이내 USTR는 조사를 개시하여야 하며, 예외 시 의회에 서면 보고하여야 한다”</p> <p>(원문) “[The USTR] shall have discretion to determine whether action under §2411 would be effective…”</p> <p>(국문) “[무역대표부]는 §2411조치의 실효성을 고려하여 개시 여부를 판단할 재량을 가진다”</p>
--

(3) §2413 : 조사개시 시 협의사항(Consultation upon initiation of investigation)

조사가 개시되면 USTR은 개시 당일 대상국에 협의요청을 해야 하며, 무역협정 관련 사건은 협정상 협의기간 종료 또는 협의개시 150일 중 먼저 도래하는 시점까지 해결되지 않으면 지체없이 공식적인 분쟁해결절차를 요청해야 한다(§ 2413(a)). 청원이 미비하여 사실관계 보완이 필요한 경우 USTR은 최대 90일까지 협의요청을 지연할 수 있고, 그 지연 기간만큼 § 2414상 명시된 판단기한도 연장된다. 지연 사실은 관보 공고와 의회 보고로 투명하게 처리한다(§ 2413(b)).

19 U.S.C. §2413
<p>(원문) “On the date on which an investigation is initiated…, [the USTR] shall request consultations with the foreign country…”</p> <p>(국문) “조사 개시일자로부터 …, [미 무역대표부는] 해당 외국과의 협의를 요청하여야 한다…”</p> <p>(원문) “If no resolution… before the earlier of… the close of the consultation period… or the 150th day…, [the USTR] shall promptly request proceedings…”</p> <p>(국문) “해결책이 없는 경우… 협의 기간 종료일… 또는 150일 중 먼저 도래하는 시점… 이전에 [미 무역대표부]는 신속히 절차를 요청해야 한다…”</p> <p>(원문) “[The USTR] may delay for up to 90 days any request for consultations…; each time limitation under §2414 shall be extended for the period of such delay.”</p> <p>(국문) “[미 무역대표부]는 협의요청을 최대 90일까지 연기할 수 있다…; 제2414조에 따른 각 기한은 그러한 연기 기간만큼 연장된다.”</p>

(원문) “[The USTR] shall publish notice of any delay… and report to Congress on the reasons…”
 (국문) “[미 무역대표부]는 연기를 관보에 공고하고, 의회에 사유를 보고하여야 한다”

(4) §2414 : 미 무역대표부의 판단(Determinations by Trade Representative)

§2414는 조사·협약(및 분쟁) 결과를 토대로, (i) 권리침해/관행 존재 여부와 (ii) 취할 §2411조치를 확정하는 심장부 조항이다. 일반사건은 개시 후 12개월, 협정사건은 분쟁 종결 후 30일 또는 개시 후 18개월 중 빠른 날이 판단 마감일이다(§ 2414(a)(2)). 판단 전에는 의견제출·공청회, § 2155 자문, 필요시 미 무역위원회(ITC)의 영향평가 의견 청취 절차를 거치며, 모든 판단은 관보에 공표된다.

19 U.S.C. §2414
(원문) “[The USTR] shall determine whether… rights… are being denied, or any act, policy, or practice… exists; and… determine what action… under §2411.” (국문) “미국 무역대표부(USTR)는 … 권리가 … 부정되고 있는지, 또는 어떠한 행위, 정책 또는 관행이 … 존재하는지 여부를 판단하여야 하며; … 제2411조에 따른 어떠한 조치를 취할 것인지 결정하여야 한다.”
(원문) “12 months…; 18 months or 30 days after dispute settlement is concluded (whichever earlier)…” (국문) 일반사건은 12개월, 협정사건은 18개월 또는 종결 후 30일 중 먼저 도래하는 시점까지
(원문) “provide an opportunity… including a public hearing…; obtain advice under §2155; may request ITC views…” (국문) “공청회를 포함하여…기회를 제공할 수 있다; 제2155조에 따른 자문을 구할 수 있다; ITC의 의견을 요청할 수 있다.”
(원문) “[USTR] shall publish… in the Federal Register…” / “within 15 days after the close of the minimum dispute settlement period, submit a report to Congress…” (국문) “[미 무역대표부]는 연방관보에…를 게재하여야 한다…” / “최소 분쟁 해결 기간 종료 후 15일 이내에 의회에 보고서를 제출하여야 한다…”

(5) §2415 : 조치 이행(Implementation of actions)

§2415는 §2414(미 무역대표부의 판단)의 결정 이후 조치 이행 시점과 지연 요건을 규정한다. 원칙적으로 USTR은 이행 결정 후 30일 이내 조치를 이행하며(§ 2415(a)(1)), 청원인·산업계 요청 또는 상당한 진전/필요성이 확인되었을 때 최대 180일 범위에서 이

행 시점 지연이 가능하다.¹⁰⁰⁾

한편, 수출 표적(export targeting) 사안에서 §2411상의 대응조치를 취하지 않기로 한 경우, USTR은 자문위원회를 구성하여 해당 국내산업의 국제경쟁력 강화를 위한 정책수단을 권고받고, 그 결과에 따라 행정적 조치 시행, 입법제안, 의회 보고를 수행한다. 이는 상대국에 대한 무역제한 조치 중심의 일방적 대응만으로는 목적 달성이 곤란한 상황에서 국내 산업정책적 수단으로의 전환을 허용하여 구제의 실효성을 확보하려는 설계로 이해된다.

19 U.S.C. §2415
(원문) “[The USTR] shall implement the action… by no later than 30 days…” (국문) USTR는 결정 후 30일 이내 조치를 이행하여야 한다.
(원문) “[The USTR] may delay, by not more than 180 days… if… requested… or… substantial progress… or… necessary or desirable…” (국문) 요청 또는 상당한 진전/필요가 있을 때 최대 180일 지연이 가능하다
(원문) “export targeting… [USTR] shall establish an advisory panel…; may take administrative actions… and propose legislation…; submit a report to Congress…” (국문) 수출표적의 경우 자문패널 설치, 행정조치·입법제안, 의회보고로 대체할 수 있다.

(6) §2416: 외국의 이행감시(Monitoring of foreign compliance)

§2416은 합의 또는 조치의 사후 이행점검과 보복품목 목록 운용을 규정한다. WTO 권고 이행 합리적 기간 만료 이후에도 미이행이면 USTR은 30일 이내 추가조치 여부를 결정한다. 보복 개시 120일 경과 후, 그리고 이후 매 180일마다 대상 품목을 정기 재조정하는 것이 원칙이다. 과거 § 2417(c)로 종료된 조치라도 요건을 갖추면 § 2411(c)에 근거해 양허정지 재개가 가능하다.

19 U.S.C. §2416
(원문) “[The USTR] shall monitor the implementation of each measure or agreement…” (국문) USTR는 각 조치·합의의 이행을 상시 점검한다.

100) 단, 특정 유형의 일부 사안의 경우 지연금지 및 90일 제한 특칙을 두고 있음(§2415(a)(2)).

(원문) “...the USTR shall make the determination no later than 30 days after the expiration of the reasonable period of time...”

(국문) RPT 만료 30일 내 추가조치를 결정한다.

(원문) “120 days after... first taken, and every 180 days thereafter, [the USTR shall] review... and revise... to affect other goods...”

(국문) 발동 120일 경과 이후 매 180일마다 재검토·재조정한다.

(원문) “the retaliation list means the list of products... with respect to which the USTR is imposing duties above [HTSUS]...; [USTR] shall include reciprocal goods...”

(국문) '보복 리스트'란 USTR이 양허 초과 관세를 부과하는 품목표이며, 상대 산업의 대응품목을 포함하여야 한다.

(원문) “...may at any time determine to take action under §2411(c) to exercise an authorization to suspend concessions...”

(국문) 언제든지 §2411(c)로 양허정지 권한 행사를 재개할 수 있다.

(7) §2417: 조치의 변경 및 종료(Modification and termination of actions)

§2417은 조치의 변경·종료 사유와 4년 경과시 자동종료, 그리고 연장요청 시 재검토를 규정한다. 면제사유 발생, 부담·제한 강도 변화, 재량조치의 부적절성 등에서 대통령 지시 범위 내 조정이 가능하며, 4년 유지 후 마지막 60일에 지속 요청이 없으면 자동 종료된다(§ 2417(c)). 이러한 조치 지속의 기한설정은 무기한적인 보복을 견제하고, 소비자 및 경제에 대한 영향을 의무적으로 반영하도록 설계되어 있다.

19 U.S.C. §2417

(원문) “[The USTR] may modify or terminate any action... if... [§2411(a)(2) conditions]... or the burden... has increased or decreased... or action under §2411(b) is no longer appropriate.”

(국문) USTR는 면제사유·부담 증감·부적절함이 존재하는 경우 이행을 변경 또는 종료할 수 있다.

(원문) “If... during any 4-year period... and no written request... during the last 60 days... such action shall terminate...”

(국문) 조치가 4년간 유지되었고 마지막 60일에 지속요청이 없으면 자동 종료된다.

(원문) “[The USTR] shall conduct a review of the effectiveness... and the effects on the U.S. economy, including consumers.”

(국문) USTR는 효과성 및 미국경제(소비자 포함)에 미치는 영향을 재검토하여야 한다.

(8) §2418: 정보요청(Request for information)

§2418은 USTR가 보유 범위 내에서 외국의 특정 정책·관행, 미국의 권리와 구제수단, 관련 절차·조치 정보를 제공하도록 하면서, 영업기밀 비공개와 비식별화 제공 원칙을 병행한다.

19 U.S.C. §2418
(원문) “[The USTR] shall make available… information… concerning… foreign trade practices… U.S. rights… and remedies… , and… proceedings… .” (국문) USTR는 외국의 관행·미국 권리·구제수단·관련 절차 정보를 제공하여야 한다.
(원문) “If… not available…, [the USTR] shall, within 30 days, request the information… or decline… and inform the person of the reasons.” (국문) 정보가 없으면 30일 내 요청하거나, 거부 사유를 통지 하여야 한다.
(원문) “no information… shall be made available… if… business confidential… ; [the USTR] may use… or make… available… in a form which cannot be associated with the provider. ” (국문) 영업기밀 은 공개할 수 없고, 비식별화된 형태 로만 제공할 수 있다.

(9) §2419: 행정조치(Administration)

마지막으로 § 2419는 청원 접수와 조사·청문 절차를 규율하는 시행규칙 제정, 청원인에 대한 정기 통지(지연 사유 포함), 그리고 하원·상원에 대한 반기별 보고의무를 부과한다. 보고에는 제출된 청원과 판단(사유 포함), 각 사건의 진행 현황, § 2411에 따른 조치 또는 미조치 사유, 그리고 상업적 효과에 관한 내용이 포함되어야 한다. 이와 의무 부과는 의회 및 시장 감시를 제도화하고, 규칙 제정을 통해 예측 가능성을 높이는 효과를 지니고 있다고 평가된다.

19 U.S.C. §2419
(원문) “[The USTR] shall— (1) issue regulations… ; (2) keep the petitioner regularly informed… including the reasons for any undue delays; and (3) submit a semiannual report… describing… the commercial effects….” (국문) USTR는 (1) 시행규칙 제정 , (2) 청원인에 대한 정기 통지 (지연 사유 포함), (3) 반기별 의회보고 (상업적 효과 포함)를 이행하여야 한다.

2) 제III편 §201(19 U.S.C. §§2251-2254) — 세이프가드

세이프가드(Safeguard) 제도는 「1974년 무역법(Trade Act of 1974)」 제II편(Title II, Relief from Injury Caused by Import Competition)에 규정되어 있으며, §2251에서 §2254까지 일련의 조항으로 구성된다. 이 제도의 기본 목적은 수입의 급증으로 인한 국내산업의 ‘심각한 피해(serious injury)’를 완화하고, 산업이 경쟁력 강화를 위한 조정(positive adjustment)을 수행할 수 있도록 한시적 보호를 제공하는 데 있다.

세이프가드는 특정국을 겨냥한 제재가 아니라, 특정 품목의 수입 증가로 인해 산업 전반이 충격을 받았을 때 일시적으로 시장을 안정시키는 글로벌 조치(global measure)이다. 따라서 반덤핑(AD)이나 상계관세(CVD) 제도와 달리 불공정무역행위를 전제로 하지 않으며, ‘공정하지만 과도한 수입의 결과’를 구제하는 제도적 장치로서, 국제무역체제 하에서 합법적으로 인정된 보호조치로 기능한다.

세이프가드 제도의 전반적 구조는 다음과 같다.

먼저 §2251은 제도의 입법취지와 용어 정의를 규정하여, 제도의 목적과 적용대상, 그리고 ‘심각한 피해(serious injury)’ 및 ‘중대한 원인(substantial cause)’ 등의 핵심 개념을 명확히 한다.

다음으로 §2252는 국제무역위원회(ITC)가 수행하는 조사절차, 판정 요건, 공청회와 보고서 작성 등 세부 절차를 규정한다.

이어 §2253은 대통령이 ITC의 권고를 받은 이후 실제 조치를 발동하거나 수정·연장·종료하는 절차를 규율하며, 보호조치의 기간과 형태(관세인상, 수량제한, 관세할당 등)도 명시한다.

마지막으로 §2254는 조치 이후의 감시(monitoring) 및 산업조정(reporting) 절차를 규정하여, 산업의 자구노력과 정부의 사후 평가가 병행되도록 하고 있다.

(1) §2252(ITC의 조사·판정 절차)

이하에서는 세이프가드 제도의 실질적 작동의 핵심이라 할 수 있는 §2252(ITC의 조사·판정 절차)를 중심으로 그 운용 요건과 법적 특징을 살펴본다.

[표 4-1] §2252 세부 조문별 핵심 운용 요약

세부조문	요약	내용
§2252(a)	청원 및 조정 계획	산업대표·노조 등 청원 가능, 120일 내 조정계획 제출, USTR 주관 사전협의 필수
§2252(b)	ITC 조사 및 결정	기본 120일/중대사안 180일/복잡사안 210일, 공청회·관보고서 의무
§2252(c)	판정(결정)에 적용되는 요소	수입증가·산업지표·수입 외 요인 등 종합 평가, 중대한 원인(substantial cause)에 대한 인과관계 존재 여부
§2252(d)	잠정조치	농산물·감귤(21일+7일)/중대상황(60일+30일), 관세 우선
§2252(e)	ITC 권고	관세·TRQ·쿼터·TAA 등 조합, 수준·기간 명시
§2252(f)	보고의무	대통령 보고, 반대의견 포함, 산업 자구능력 평가
§2252(g)	무역조정지원(TAA) 연계	노동자·기업 지원 병행, 신속처리
§2252(h)	재조사 제한	동일 사안 1년 내 재조사 금지
§2252(i)	비밀정보 취급	보호명령 하 공개, 참여유인과 투명성 균형 확보

세이프가드는 특정국을 표적으로 삼지 않는 ‘글로벌(global)’ 조치로 설계되어 있으며, ITC가 수입증가가 국내산업에 미치는 영향을 평가하고, 그 결과가 ‘중대한 원인(substantial cause)’에 해당하는지를 엄격하게 심사한다.

19 U.S.C. §2252(b)(1)(A)
(원문) “to determine whether an article is being imported ... in such increased quantities as to be a substantial cause of serious injury, or the threat thereof” (국문) “조사 대상 물품의 수입이 증가하여 국내산업에 ‘심각한 피해’ 또는 그 위협의 ‘중대한 원인’인지 여부를 결정해야 한다.”

조사는 청원(petition), 대통령 또는 USTR의 요청, 의회 상임위의 결의, ITC 직권으로 개시될 수 있으며, 조사개시 시점부터 연방관보(Federal Register) 공고 및 공청회 개최를 통해 이해관계자의 참여가 보장된다.

19 U.S.C. §2252(b)(3)
(원문) “Notice of the investigation shall be published in the Federal Register and public hearings shall be held.” (국문) “조사개시 사실은 연방관보에 공고되며, 공청회를 개최하여 이해관계자의 참여가 보장되어야 한다.”

ITC는 조사개시 후 120일을 원칙으로 판정을 내려야 하며, ‘중대한 사정(critical circumstances)’이 존재한다고 주장하는 경우 180일, 사안이 비정상적으로 복잡할 경우 최대 210일까지 기한이 연장될 수 있다.

19 U.S.C. §2252(b)(2)
(원문) “The Commission shall make the determination within 120 days … or 180 days if the petition alleges that critical circumstances exist.” (국문) “위원회는 원칙적으로 120일 내 판정을 내려야 하며, ‘중대한 사정’이 존재한다고 주장하는 경우 180일 이내로 연장할 수 있다.”

조사 과정에서 ITC는 경기순환, 소비수요, 산업생산, 고용 등 다양한 비수입 요인을 종합적으로 고려하되, 경기침체로 인한 수요 감소 등 다른 요인으로 인한 피해를 수입증가로 단정하지 않도록 제한한다.

19 U.S.C. §2252(c)(2)
(원문) “The Commission shall examine factors other than imports which may be a cause of serious injury … and include the results in the report.” (국문) “위원회는 수입 이외의 요인 중 심각한 피해를 초래할 수 있는 요인을 검토하여야 하며 … 그 결과를 보고서에 포함하여야 한다.”

또한, 청원인은 산업의 회복과 경쟁력 강화를 위한 구체적 조정계획(adjustment plan)을 제출할 수 있으며, ITC는 이를 평가에 반영한다. 산업대표단체, 노동조합, 지방 정부 등이 이해관계자로 참여 가능하며, 청원 전 관계부처(USTR, 상무부 등)와의 사전 협의가 가능하다.

19 U.S.C. §2252(a)(4)
(원문) “A petitioner may submit to the Commission a plan to facilitate positive adjustment to import competition.” (국문) “청원인은 수입 경쟁에 대한 긍정적 적응을 촉진하기 위한 계획을 위원회에 제출할 수 있다.”

비밀(기밀)정보의 취급은 1930년 관세법(19 U.S.C. §1332(g))의 규정을 준용하여 보호명령하에서만 공개가 가능하다.

19 U.S.C. §2252(i)
(원문) “Confidential business information shall be protected under section 332(g) of the Tariff Act of 1930.” (국문) “기밀 사업 정보는 1930년 관세법 제332조 (g)항에 따라 보호되어야 한다”

ITC가 수입증가와 산업피해 사이의 ‘중대한 인과관계’를 인정하면 긍정판정을 내리고, 대통령에게 권고서를 제출한다. 이때 권고에는 관세인상, 관세할당(TRQ), 수량제한, 무역조정지원(TAA) 등 다양한 조치가 포함될 수 있으며, 그 형태·수준·기간을 구체적으로 명시해야 한다.

19 U.S.C. §2252(e)(2)
(원문) “The Commission is authorized to recommend … an increase in, or the imposition of, any duty, a tariff-rate quota, a quantitative restriction, or any combination.” (국문) “위원회는 관세인상, 관세율 할당량, 수량 제한 또는 이들의 조합을 권고할 권한을 부여받는다.”

잠정구제(provisional relief)는 신선농산물 및 감귤류에 대해 별도의 신속절차가 마련되어 있으며, ITC의 예비판정(21일) 후 대통령은 7일 내 잠정조치를 발동할 수 있다. 중대한 사안으로 판단되는 경우에는 60일 내 판정, 30일 내 공표를 원칙으로 한다.

19 U.S.C. §2252(d)(3)
(원문) “The President shall proclaim such provisional relief as he determines necessary … within 7 days after receiving the ITC report.” (국문) “대통령은 국제무역위원회(ITC) 보고서를 접수한 후 7일 이내에 필요하다고 판단하는 임시 구제 조치를 선포하여야 한다.”

잠정조치의 기본 형태는 관세인상이며, 통관유예가 병행된다. 본안 조치와 다른 세율이 확정될 경우 정산절차를 통해 조정되고, 본안에 대한 부정 판정이나 대통령 불발동 결정 시 조치는 자동 종료된다.

19 U.S.C. §2252(d)(4)
(원문) “Suspension of liquidation shall apply pending final determination; termination upon negative finding or action taking effect.” (국문) “본안 결정이 확정될 때까지 통관이 유예되며, 부정 판정 또는 본안 조치 발효 시 조치는 종료된다.”

(2) §2253(수입 피해 판정 후 대통령의 조치(Action by President after determination of import injury))- 세이프가드 조치의 이행, 절차, 효력 등

§2253은 ITC가 §2252에 따라 “수입 증가로 인한 중대한 피해(serious injury) 또는 그 위협”을 인정한 경우, 대통령이 어떠한 통상조치를 어떠한 기준과 절차에 따라 취해야 하는지를 법률 차원에서 구속적으로 규정한 핵심 조문이다. 이 조항은 세이프가드 제도를 단순한 정치적 보호무역이 아니라 조정을 목표로 한 법치적 개입 수단으로 구조화한다.

[표 4-2] §2253 구조 요약

세부조문	요약	내용
§2252(f)	ITC 조사 판정 보고	ITC 국내 산업이 수입 증가로 인해 심각한 피해 또는 위협을 받았는지 조사 후 판정 보고
§2253(a)(1)	조치 목적	ITC의 보고를 받으면 대통령은 “적절하고 실현 가능한” 조치를 반드시 고려해야 함
§2253(a)(2)	판단 기준	ITC 보고서, 산업조정 노력, 노동자 재훈련, 소비자 영향, 국가경제·안보, 회피 가능성 등 요소를 종합 평가
§2253(a)(4)	조치수단	관세, TRQ, 쿼터, 수출자율규제(협정), TAA, 입법제안 등 10개 수단 중 하나 또는 조합 선택
§2253(b)	의회보고	조치 및 이유를 즉시 의회에 보고
§2253(c)	의회의 통제권	대통령이 ITC 권고 내용과 상이한 결정을 내리거나 미조치하는 경우 의회가 공동결의로 ITC 권고 발동 가능
§2253(d)	발효 시점	관세·쿼터·TRQ는 원칙적으로 15일 이내 발효, 협정 협상 시 90일 유예

ITC가 조사 내용에 대해 긍정판정을 하면 대통령은 반드시 “국내산업이 수입경쟁에 대해 긍정적 조정(positive adjustment)을 하도록 촉진하고, 비용보다 더 큰 경제·사회적 편익을 창출하는 조치”를 취해야 한다(§2253(a)(1)(A)).

19 U.S.C. §2253(a)(1)(A)
(원문) “After receiving a report under section 2252(f) of this title containing an affirmative finding regarding serious injury, or the threat thereof, to a domestic industry, the President shall take

all appropriate and feasible action within his power which the President determines will facilitate efforts by the domestic industry to make a **positive adjustment** to import competition and provide greater economic and social benefits than costs.”

(국문) “이 법 제2252(f)조에 따른 보고를 수령하여 국내 산업에 대한 ‘중대한 피해 또는 그 위협(affirmative finding regarding serious injury or the threat thereof)’이 있음을 긍정적으로 확인한 경우, 대통령은 국내 산업이 수입 경쟁에 **긍정적으로 조정**할 수 있도록 촉진하며, 비용보다 더 큰 경제적·사회적 편익을 제공할 것으로 대통령이 판단하는 범위 내에서 **적절하고 실현 가능한 모든 조치**를 행사해야 한다.”

이는 대통령에게 보호 그 자체가 아니라 산업구조 전환과 경쟁력 회복을 정책 목표로 설정하도록 법적으로 구속하는 규범이다. 대통령은 단순히 정치·외교적 판단이 아니라 법정 고려요소를 종합적으로 평가해야 한다(§2253(a)(2)).

19 U.S.C. §2253(a)(2)

(원문) “In determining what action to take under paragraph (1), the President shall take into account —

- (A) the recommendation and report of the Commission;
- (B) the extent to which workers and firms in the domestic industry are—
 - (i) benefitting from adjustment assistance and other manpower programs, and
 - (ii) engaged in worker retraining efforts;
- (C) the efforts being made, or to be implemented, by the domestic industry (including the efforts included in any adjustment plan or commitment submitted to the Commission under section 2252(a) of this title) to make a positive adjustment to import competition;
- (D) the probable effectiveness of the actions authorized under paragraph (3) to facilitate positive adjustment to import competition;
- (E) the short- and long-term economic and social costs of the actions authorized under paragraph (3) relative to their short- and long-term economic and social benefits and other considerations relative to the position of the domestic industry in the United States economy;
- (F) other factors related to the national economic interest of the United States, including, but not limited to—
 - (i) the economic and social costs which would be incurred by taxpayers, communities, and workers if import relief were not provided under this part,
 - (ii) the effect of the implementation of actions under this section on consumers and on competition in domestic markets for articles, and
 - (iii) the impact on United States industries and firms as a result of international obligations regarding compensation;

- (G) the extent to which there is diversion of foreign exports to the United States market by reason of foreign restraints;
- (H) the potential for circumvention of any action taken under this section;
- (I) the national security interests of the United States; and
- (J) the factors required to be considered by the Commission under section 2252(e)(5) of this title.

(국문) 대통령은 (1)항에 따른 조치를 결정함에 있어 다음 사항들을 고려해야 한다.

- (A) 위원회의 권고 및 보고;
- (B) 국내 산업의 근로자와 기업이 다음 사항에 어느 정도 관여하고 있는가—
 - (i) 조정지원 및 기타 인력 프로그램으로부터 혜택을 받고 있는지, 그리고
 - (ii) 근로자 재교육 노력에 참여하고 있는지;
- (C) 국내 산업이 수입 경쟁에 대한 적극적인 적응을 위해 수행 중이거나 시행 예정인 노력(본 법 제2252조(a)항에 따라 위원회에 제출된 조정계획 또는 약속에 포함된 노력을 포함함);
- (D) 제3항에 따라 승인된 조치가 수입 경쟁에 대한 긍정적 적응을 촉진할 것으로 예상되는 효과;
- (E) 제3항에 따라 승인된 조치의 단기 및 장기 경제·사회적 비용과 그에 상응하는 단기 및 장기 경제·사회적 이익, 그리고 미국경제 내 산업의 위상과 관련된 기타 고려 사항;
- (F) 미국의 국가경제적 이익과 관련된 기타 요인, 다음을 포함하되 이에 국한되지 않음—
 - (i) 본 조항에 따른 수입 규제 조치가 시행되지 않을 경우 납세자, 지역사회 및 근로자에게 발생할 경제적·사회적 비용,
 - (ii) 본 조항에 따른 조치 시행이 소비자와 국내 상품 시장에 미치는 영향,
 - (iii) 보상과 관련된 국제적 의무이행으로 미국 산업 및 기업에 미치는 영향;
- (G) 외국 제약으로 인해 외국 수출품이 미국 시장으로 전환되는 정도;
- (H) 본 조항에 따라 취해진 조치의 회피 가능성;
- (I) 미국의 국가안보 이익; 및
- (J) 본법 제2252조(e)(5)항에 따라 위원회가 고려해야 할 요소들

세부적으로, ITC의 권고 및 조사결과를 비롯해 노동자·기업이 조정지원(TAA) 및 재훈련 프로그램을 활용하고 있는 정도, 산업이 제출한 조정계획(adjustment plan)의 내용, 선택 가능한 조치들의 조정 효과, 장단기 경제·사회적 비용과 편익 비교, 소비자·국내경쟁·국제보상 의무의 영향, 수출전환(diversion), 회피(circumvention) 가능성, 국가안보 이익 등이 이러한 고려사항에 포함된다. 이에 따라 대통령에게 다층적 비용-편익 분석과 구조조정 논리를 법적으로 강제하고 있다.

다음으로 §2253(a)(3)에서는 관세부터 구조조정에 이르기까지 대통령이 취할 수 있는 조치의 종류를 열거하고 있으며, 대통령은 다음의 조치들을 단독 또는 결합하여 취할 수 있다.

19 U.S.C. §2253(a)(3)
<p>(원문) The President may, for purposes of taking action under paragraph (1)—</p> <p>(A) proclaim an increase in, or the imposition of, any duty on the imported article;</p> <p>(B) proclaim a tariff-rate quota on the article;</p> <p>(C) proclaim a modification or imposition of any quantitative restriction on the importation of the article into the United States;</p> <p>(D) implement one or more appropriate adjustment measures, including the provision of trade adjustment assistance under part 2 of this subchapter;</p> <p>(E) negotiate, conclude, and carry out agreements with foreign countries limiting the export from foreign countries and the import into the United States of such article;</p> <p>(F) proclaim procedures necessary to allocate among importers by the auction of import licenses quantities of the article that are permitted to be imported into the United States;</p> <p>(G) initiate international negotiations to address the underlying cause of the increase in imports of the article or otherwise to alleviate the injury or threat thereof;</p> <p>(H) submit to Congress legislative proposals to facilitate the efforts of the domestic industry to make a positive adjustment to import competition;</p> <p>(I) take any other action which may be taken by the President under the authority of law and which the President considers appropriate and feasible for purposes of paragraph (1); and</p> <p>(J) take any combination of actions listed in subparagraphs (A) through (I).</p> <p>(국문) 대통령은 제(1)항에 따른 조치를 취하기 위하여 다음 각 호의 조치를 할 수 있다.</p> <p>(A) 수입품에 대한 관세의 인상 또는 부과 선포;</p> <p>(B) 해당 품목에 대한 관세율 할당 선포;</p> <p>(C) 해당 품목의 미국 수입에 대한 수량 제한의 변경 또는 부과 선포;</p> <p>(D) 하위 장 제2부에 따른 무역조정지원 제공을 포함하여 하나 이상의 적절한 조정 조치 시행;</p> <p>(E) 해당 물품의 외국으로부터의 수출 및 미국으로의 수입을 제한하는 외국과의 협정 협상, 체결 및 이행;</p> <p>(F) 미국으로의 수입이 허용되는 해당 물품의 수량을 수입허가증 경매를 통해 수입업자 간에 배분하는 데 필요한 절차 선포;</p> <p>(G) 해당 물품 수입증가의 근본 원인을 해결하거나 그로 인한 피해 또는 위협을 완화하기 위한 국제 협상 개시;</p> <p>(H) 국내 산업이 수입 경쟁에 적극적으로 적응할 수 있도록 지원하는 입법안을 의회 제출;</p> <p>(I) 법률상 권한에 따라 대통령이 취할 수 있는 그 밖의 조치로서 대통령이 제(1)호의 목적을 위해 적절하고 실행 가능하다고 판단하는 조치;</p> <p>(J) (A)호에서부터 (I)호까지 열거된 조치들을 조합하여 취할 수 있다.</p>

이 구조는 §232나 IEEPA와 달리 산업·노동·외교·입법까지 포함하는 종합적 조정 패키지를 설계하도록 규정되어 있다.

대통령은 조치를 취하는 날 어떠한 조치를 취했는지, 그 조치를 택한 이유가 무엇인

지, 그리고 ITC가 권고한 사항과 다른 경우 그 이유를 명확히 하여 의회에 서면 보고해야 한다(§2253(b)).

19 U.S.C. §2253(b) Reports to Congress
<p>(원문) (1) “On the day the President takes action … the President shall transmit to Congress … describing the action and the reasons … If … differs from … the President shall state in detail the reasons for the difference.”</p> <p>(국문) (1) “대통령이 제(a)(1)항에 따라 조치를 취하는 경우 대통령은 해당 조치와 그 취지 사유를 설명하는 문서를 의회에 제출하여야 한다. 대통령이 취한 조치가 본 법 제2252조(e)(1)항에 따라 위원회가 권고한 조치와 상이할 경우, 대통령은 그 사유를 상세히 명시하여야 한다.”</p>
<p>(원문) (2) “On the day on which the President decides that there is no appropriate and feasible action … the President shall transmit to Congress … the reasons for the decision.”</p> <p>(국문) (2) “대통령이 국내 산업에 대해 (a)(1)항에 따른 적절하고 실행 가능한 조치가 없다고 결정한 경우 대통령은 해당 결정 사유를 상세히 기술한 문서를 의회에 제출하여야 한다.”</p>
<p>(원문) (3) “On the day on which the President takes any action under subsection (a)(1) that is not reported under paragraph (1), the President shall transmit to Congress … the action being taken and the reasons therefor.”</p> <p>(국문) (3) “대통령이 제(a)(1)항에 따라 제1호에 따라 보고되지 않은 조치를 취하는 경우 대통령은 취해진 조치와 그 사유를 명시한 문서를 의회에 제출하여야 한다.”</p>

§2253(c)에서는 대통령이 ITC 권고와 다른 조치를 취하거나, 아무런 조치도 취하지 않겠다고 결정하는 경우 이를 통제하기 위한 메커니즘으로 의회의 공동결의를 통해 ITC 권고안을 그대로 발효시킬 수 있는 제도를 명문화하고 있다.

19 U.S.C. §2253(c) Implementation of action recommended by Commission
<p>(원문) “If … the action taken … differs from … or no action will be taken … the action recommended by the Commission shall take effect … upon the enactment of a joint resolution … within 90-day period …”</p> <p>(국문) “대통령이 ITC 권고와 다른 조치를 보고하거나 아무 조치도 하지 않을 경우, 해당 권고조치는 대통령 보고일로부터 90일 이내에 의회의 공동결의(joint resolution)가 제정되면 시행된다.”</p>

이는 §232에는 존재하지 않는 강력한 입법적 대체권에 해당한다.

(3) §2254-세이프가드 조치의 모니터링, 변경 및 종료(Monitoring, modification, and termination of action)

§2254는 §2253에 따라 발동된 세이프가드 조치가 일시적 보호가 아니라 산업 구조조정(adjustment)을 실질적으로 촉진하는지를 지속적으로 점검하고, 필요시 조치 내용을 감축·변경·연장·종료할 수 있도록 하는 사후통제·관리 조문이다.

[표 4-3] §2254 세부 조문별 핵심 운용 요약

세부조문	요약	내용
§2254(a)	모니터링 의무	조치기간동안 산업 동향 지속 관찰
§2254(b)	조치의 축소·변경·종료	산업의 성과 및 경제적 여건 변화 등 판단 요건에 근거해 조치 변경 가능
§2254(c)	조치 연장	조치 연장 조사, 조사 및 판단 보고서 대통령 송부
§2254(d)	종료 후 평가	조치 종료 후 해당 조치에 대한 평가 진행, 이해관계자 공청회 개최 등
§2254(e)	기타조항	국제적 의무 관계 및 수입의 지리적 집중도 등 고려

§2254(a) 조항은 세이프가드의 목적이 단순한 수입제한이 아니라 산업의 조정(adjustment)이라는 점을 법적 구조로 명확히 하며, 조치 기간 동안 산업의 동향을 지속적으로 관찰하여 대통령·의회가 적시에 정책 결정을 할 수 있는 기반을 제공한다.

19 U.S.C. §2254(a) Monitoring
(원문) (1) "So long as any action taken under section 2253 of this title remains in effect, the Commission shall monitor developments with respect to the domestic industry, including the progress and specific efforts made by workers and firms in the domestic industry to make a positive adjustment to import competition. " (국문) "본법 §2253에 따라 취해진 조치가 효력을 유지하는 동안 위원회는 해당 국내 산업과 관련된 사정을 모니터링해야 하며, 특히 근로자 및 기업이 수입 경쟁에 대한 긍정적 조정 을 이루기 위해 수행한 진전 및 구체적 노력을 포함하여 산업의 발전 상황을 점검해야 한다."
(원문) (2) "If the initial period during which the action taken under section 2253 of this title is

in effect exceeds 3 years, or if an extension of such action exceeds 3 years, the Commission shall submit a report on the results of the monitoring under paragraph (1) to the President and to the Congress not later than the date that is the mid-point of the initial period, and of each such extension, during which the action is in effect.”

(국문) “§2253에 따라 취해진 조치의 초기 유효기간이 3년을 초과하는 경우 또는 연장된 유효기간이 3년을 초과하는 경우, 위원회는 (1)항에 따른 모니터링 결과에 대한 보고서를 해당 조치가 유효한 기간의 중간 시점까지 대통령과 의회에 제출해야 한다.”

(원문) (3) “In the course of preparing each report under paragraph (2), the Commission shall hold a hearing at which interested persons shall be given a reasonable opportunity to be present, to produce evidence, and to be heard.”

(국문) (3) “(2)항에 따른 각 보고서를 준비하는 과정에서 위원회는 **이해관계자들이 출석하여 증거를 제출하고 진술할 수 있는** 합리적 기회를 부여하는 **공청회**를 개최해야 한다.”

(원문) (4) Upon request of the President, the Commission shall advise the President of its judgment as to the probable economic effect on the industry concerned of any **reduction, modification, or termination of the action** taken under section 2253 of this title which is under consideration.

(국문) (4) “대통령의 요청이 있을 시 위원회는 §2253에 따른 **조치를 축소·변경·종료**하려는 경우 그 조치가 산업에 미칠 것으로 예상되는 경제적 효과에 관한 판단을 대통령에게 자문으로 제공해야 한다.”

조치가 장기화될 경우 중간보고를 통해 결과를 공유하도록 함으로써 세이프가드의 누적 효과와 필요성을 다시 점검할 수 있는 절차적 안전장치를 제공한다(§2253(a)(2)). 또한, 공청회 절차를 명문화함으로써 산업계·노동·수입업자·소비자 등 다양한 이해관계자의 의견을 반영하여 모니터링 보고서의 객관성과 절차적 정당성을 강화하는 장치를 두고 있으며(§2253(a)(3)), 대통령의 사후 정책 결정이 ITC의 분석과 자문에 근거하도록 함으로써 정책의 예측가능성과 경제적 합리성을 높이도록 하고 있다(§2253(a)(4)).

다음으로, §2254(b)에서는 조치의 축소·변경·종료의 세부 내용으로 다음과 같이 정하고 있다. 이 규정은 세이프가드 조치가 성과가 없을 때 조정하거나, 여건 변화로 더이상 필요하지 않을 때 종료하도록 대통령에게 법적 근거를 부여한다. 특히 산업의 성과를 판단 요건으로 둬으로써 조치의 임시성을 담보한다.

19 U.S.C. §2254(b) Reduction, modification, and termination of action

(원문) (1) Action taken under section 2253 of this title may be reduced, modified, or terminated by the President (but not before the President receives the report required under subsection

(a)(2)(A) if the President—

(A) after taking into account any report or advice submitted by the Commission under subsection (a) and after seeking the advice of the Secretary of Commerce and the Secretary of Labor, determines, on the basis that either—

(i) the domestic industry has not made adequate efforts to make a positive adjustment to import competition, or

(ii) the effectiveness of the action taken under section 2253 of this title has been impaired by changed economic circumstances, that changed circumstances warrant such reduction, or termination; or

(B) determines, after a majority of the representatives of the domestic industry submits to the President a petition requesting such reduction, modification, or termination on such basis, that the domestic industry has made a positive adjustment to import competition.

(국문) 대통령은 본법 §2253에 따라 취해진 조치를 축소·변경 또는 종료할 수 있다(단, 대통령이 (a)(2)(A)항에 따라 요구되는 보고서를 접수하기 이전까지는 아니된다). 이 경우 대통령은

(A) (a)항에 따른 위원회의 보고 또는 자문과 상무부 장관 및 노동부 장관의 자문을 고려한 후,

(i) 국내 산업이 긍정적 조정을 위한 충분한 노력을 하지 않았거나,

(ii) 경제 여건 변화로 인해 조치의 효과가 악화되어 그러한 변화된 사정이 조치의 축소 또는 종료를 정당화한다고 판단하는 경우, 또는

(B) 국내 산업대표 다수가 대통령에게 이러한 축소·변경·종료를 요청하는 청원을 제출한 후, 대통령이 국내 산업이 수입 경쟁에 긍정적 조정을 이루었다고 판단하는 경우 축소·변경·종료할 수 있다.

(원문) (2) Notwithstanding paragraph (1), the President is authorized to take such additional action under section 2253 of this title as may be necessary to eliminate any circumvention of any action previously taken under such section

(국문) (2) (1)항에도 불구하고, 대통령은 본 법 제2253조에 따라 이전에 취해진 조치의 회피를 제거하기 위해 필요한 추가 조치를 취할 권한이 있다.

또한, 조치 회피는 세이프가드 효과를 저해하는 핵심 문제에 해당하므로, 이를 제거하기 위한 추가적 조치의 법적 근거를 명확히 하고 있다(§2254(b)(2)).

마지막으로 §2254(e)에서 규정하는 기타조항의 내용을 살펴보고자 한다.

§ 2254(e) Other provisions

(원문) (1) Action by the President under this part may be taken without regard to the provisions of section 2136(a) of this title but only after consideration of the relation of such actions to the international obligations of the United States.

(국문) “본 절에 따른 대통령의 조치는 §2136(a) 조항의 규정과는 무관하게 취할 수 있으나, 미국의 국제적 의무와의 관계를 고려한 후에만 시행되어야 한다.”

마지막으로 §2254(e)(1)에서 규정하는 국제적 의무 고려는 미국의 세이프가드 조치가 WTO 협정 등과 충돌할 가능성을 줄이는 장치로 볼 수 있다.

(4) 소결

세이프가드는 「1974년 무역법」 제II편(19 U.S.C. §§2251-2254)에 규정된 긴급수입 제한제도로써, 반덤핑·상계관세와 달리 불공정무역이 아닌 합법적 수입 경쟁의 결과로 발생한 산업피해에 대응하기 위한 조정형 보호 수단에 해당한다. 본 제도의 주된 목적은 단순한 수입억제가 아니라 수입 경쟁에 직면한 국내산업이 구조조정과 경쟁력 회복을 통해 긍정적 조정을 달성하도록 지원하는 데 있다. 이러한 점에서 세이프가드는 미국 통상 정책 중에서도 산업정책적 성격이 가장 뚜렷하게 반영된 법제적 장치로 평가된다.

제II편의 제도 구조는 ITC의 조사 및 판정(§2252), 대통령의 조치 결정(§2253), 그리고 ITC의 사후 모니터링과 연장·종료 판단(§2254)이라는 3단 체계로 정교하게 구성되어 있다. 먼저 §2252는 세이프가드 발동의 실체적 요건과 절차를 규율하는 핵심 조문으로, 수입의 급증과 국내산업의 ‘심각한 피해(serious injury)’ 사이의 인과관계를 ‘중대한 원인(substantial cause)’이라는 법리로 한정한다. 이는 단순한 경기변동이나 기술 변화와 같은 다른 요인과 수입증가를 구별하여 보호조치의 남용을 억제하기 위한 기준으로서, ‘중요하며 다른 어떤 원인보다 적지 않은 원인’이라는 정의를 통해 엄격한 인과관계 판단을 요구한다. 아울러 §2252는 공청회, 관보 공시 등 공개절차를 의무화하고 청원자에게 조정계획 제출을 허용함으로써 산업의 자구노력을 제도에 결합하고 있다. 이는 세이프가드가 단순한 보호조치가 아니라 조정 중심의 정책수단임을 법적으로 명문화한 장치라 할 수 있다.

§2253은 ITC의 긍정판정을 전제로 대통령이 구체적 통상조치를 결정하는 단계로, 관세인상, 관세할당(TRQ), 수량 제한, 무역조정지원(TAA), 입법제안 등 다양한 수단을 단독 또는 조합하여 사용할 수 있도록 규정한다. 대통령은 산업의 조정 촉진과 국민경제 전반의 편익을 종합적으로 고려해야 하며, ITC의 권고와 다른 결정을 할 수 있는 정책적 재량도 인정된다. 그러나 이러한 재량은 법정 기한(원칙적으로 60일 이내 결정), 의회에 대한 상세한 사유 보고, 그리고 ITC 권고를 의회 공동결의로 대체할 수 있는 통제 메커니즘을 통해 절차적으로 제한된다. 또한, 조치 기간은 원칙적으로 4년, 연장 시 최대 8년으로 엄격히 한정되어 있어, 세이프가드의 임시성과 비상성을 제도적으로 담보한다.

이어 §2254는 세이프가드의 사후관리와 책임성을 구현하는 조문이다. ITC는 조치 발동 후 산업의 조정성과를 지속적으로 모니터링하고, 3년을 초과하는 조치에 대해서는 중간보고를 통해 대통령과 의회에 진행 상황을 보고해야 한다. 산업이 충분한 조정 노력을 하지 않았거나 경제 여건이 변화한 경우 대통령은 조치를 감축·수정·종료할 수 있으며, 조치 종료 또는 연장에 앞서 ITC 조사를 통해 ‘조치의 필요성’과 ‘산업의 긍정적 조정’이 재검증된다. 나아가 조치 종료 후에도 ITC는 그 효과를 평가하여 대통령과 의회에 보고하도록 규정하고 있어 세이프가드는 사 전·중간·사후 전 과정에 걸쳐 법적 책임구조 속에 편입된다.

이러한 제도 설계는 GATT 제19조와 WTO 「세이프가드협정」이 요구하는 요건을 국내법적으로 구체화한 전형적 사례로 평가된다. GATT 제19조와 세이프가드협정 제2조, 제4조는 수입 급증, 심각한 피해, 인과관계, 비차별성, 한시성, 점진적 완화를 핵심 요건으로 제시하는데, 미국의 §2251-§2254는 이를 ITC의 조사·판정과 대통령의 조치·감독이라는 이원 구조 속에 반영한다. 특히 ITC의 ‘중대한 원인’ 기준과 다른 요인 배제 의무는 WTO 판례 United States-Lamb에서 문제된 인과관계 판단을 국내법 차원에서 제도화한 결과로,¹⁰¹⁾ 미국 세이프가드 제도가 WTO 규범과의 사후적 조율을 거쳐 발전해 왔음을 보여준다.

다만, 대통령이 ITC 권고와 다른 조치를 선택할 수 있는 폭넓은 재량, 그리고 산업정책적 고려에 따라 특정 품목·공급망을 선별적으로 보호할 수 있는 구조는 국제통상법상 잠재적 긴장을 내포한다. 조치가 실질적으로 특정국을 겨냥하거나 차별적 효과를 초래할 경우, 이는 세이프가드협정 제2조 제2항(비차별성)이나 GATT 제19조의 예외 요건과 충돌할 가능성을 남긴다. 이 점에서 미국의 세이프가드는 형식적으로는 WTO 규범에 부합하지만, 정책적으로는 적극적 산업전략을 구현할 수 있는 여지를 넓게 남겨둔 합치성을 띤 공격적 제도라 평가될 수 있다.

결국 「1974년 무역법」 제II편의 세이프가드는 미국 통상법 체계에서 보호와 조정, 그리고 국내정책 자율성과 국제법적 정합성의 균형을 제도적으로 구현한 핵심 장치이다. 이는 다자무역체제하에서 허용되는 ‘합법적 보호’의 한계를 재정의하며, 산업정책과 통상 규범이 어떻게 공존할 수 있는지를 보여주는 대표적 사례라 할 수 있다.

101) United States — Safeguard Measures on Imports of Lamb Meat from New Zealand and Australia (WT/DS177/R, 2001)

3) 1962년 무역확장법 §232(안보상 수입조정)

앞서 살펴본 세이프가드 제도(§201)가 수입의 급증으로 인한 산업피해를 전제로 한 ‘경제적 조정장치’라면, 무역확장법 §232는 국가안보를 사유로 하는 ‘정치적·전략적 조정장치’로 구분된다. 이하에서는 1962년 무역확장법 §232의 구조와 적용 절차를 검토한다.

「1962년 무역확장법(Trade Expansion Act of 1962)」 §232(19 U.S.C. §1862)는 “국가안보에 영향을 미치는 수입품”에 대해 대통령이 조치를 취할 수 있는 권한을 부여한다. 이 규정은 케네디 행정부 시기 관세율 인하와 다자무역 자유화를 추진하던 과정에서, 전략물자와 방위산업 기반의 취약화에 대한 우려를 반영하여 도입되었다. 입법 당시 의회는 철강, 석유, 알루미늄과 같은 핵심 산업이 외국 수입에 과도하게 의존하게 될 경우 전시·비전시 군수 조달 능력이 약화될 수 있다는 점을 문제 삼았고, 이에 따라 국가안보 개념을 전통적 군사안보를 넘어 산업·경제적 기반까지 포함하는 개념으로 확장하였다.

이는 NEA 및 IEEPA와 달리 경제적 비상상황이 아닌 국가안보(national security) 개념 자체를 근거로 한 자율적 조치 권한에 해당한다는 점에서 독자적인 의미를 지니고 있다.

(1) §1862(b) 상무장관의 조사절차 등¹⁰²⁾

§1862(b)에서는 수입조정 개시 단계로서, §232의 발동을 위한 상무장관(Secretary of Commerce) 주도의 안보조사를 규정한다. 상무장관은 대통령, 국방장관, 또는 이해관계 산업단체의 요청, 혹은 직권으로 조사를 개시할 수 있으며, 조사가 개시되면 “해당 수입이 미국의 국가안보를 침해하거나 그 우려가 있는지”를 평가한다.

19 U.S.C. §1862(b)(1)

(원문) (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

102) §1862(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

effects on the national security of imports of the article which is the subject of such request, application, or motion.

(국문) (A) 상무부 장관(이하 이 조에서 “장관”이라 한다)은 부처 또는 기관의 장의 요청이 있거나, 이해관계인의 신청이 있거나, 또는 직권으로 즉시 해당 요청, 신청 또는 직권 행사의 대상이 되는 물품의 수입이 국가안보에 미치는 영향을 판단하기 위해 즉시 적절한 조사를 개시하여야 한다.

(원문) (B) The Secretary shall immediately provide notice to the Secretary of Defense of any investigation initiated under this section.

(국문) (B) 장관은 본 조항에 따라 개시된 모든 조사에 대해 국방부 장관에게 즉시 통지하여야 한다.

조사 과정에서 상무장관은 국방장관과의 방법론·정책 협의(§1862(b)(2)(A)(i)), 연방기관의 정보·자문 수렴(§1862(b)(2)(A)(ii)), 공청회 등 이해관계자 의견청취(§1862(b)(2)(A)(iii)), 국방수요에 관한 국방부 평가서 확보(§1862(b)(2)(B)) 절차를 수행해야 한다.

19 U.S.C. §1862(b)(2)

(원문) (A) In the course of any investigation conducted under this subsection, the Secretary shall—

- (i) consult with the Secretary of Defense regarding the methodological and policy questions raised in any investigation initiated under paragraph (1),
- (ii) seek information and advice from, and consult with, appropriate officers of the United States, and
- (iii) if it is appropriate and after reasonable notice, hold public hearings or otherwise afford interested parties an opportunity to present information and advice relevant to such investigation.

(국문) (A) 이 항에 따라 수행되는 조사 과정에서 장관은 다음을 수행하여야 한다.

- (i) 제1항에 따라 개시된 조사에서 제기된 방법론적 및 정책적 문제에 관하여 국방부 장관과 협의하고,
- (ii) 미국의 적절한 공무원으로부터 정보와 자문을 구하며 협의하고,
- (iii) 적절하다고 판단될 경우 합리적인 사전 통지 후 공개 청문회를 개최하거나 기타 방법으로 이해관계자에게 해당 조사와 관련된 정보 및 자문을 제시할 기회를 부여한다.

(원문) (B) Upon the request of the Secretary, the Secretary of Defense shall provide the Secretary an assessment of the defense requirements of any article that is the subject of an investigation conducted under this section.

(국문) (B) 장관의 요청이 있을 경우, 국방부 장관은 본 조항에 따라 수행된 조사의 대상이 되는 품목에 대한 국방 요구 사항 평가를 장관에게 제공하여야 한다.

또한, 조사개시 후 270일 이내에 상무장관은 대통령에게 보고서¹⁰³⁾를 제출해야 하며, 해당 수입이 국가안보를 침해할 우려가 있는 경우 이를 명시해야 한다(§1862(b)(3)(A)). 비밀정보를 제외한 보고서는 연방관보(Federal Register)에 공표된다(§1862(b)(3)(B)).

19 U.S.C. §1862(b)(3)
<p>(원문) (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.</p> <p>(국문) 장관은 제1항에 따라 특정 품목에 대한 조사가 개시된 날로부터 270일 이내에, 해당 품목이 그러한 수량 또는 그러한 상황에서 수입될 경우 국가안보에 미치는 영향에 관한 조사결과를 대통령에게 보고하고, 그러한 조사결과를 바탕으로 본 조항에 따른 조치 또는 무조치에 관한 장관의 권고 사항을 보고하여야 한다. 장관이 해당 물품이 국가안보를 훼손할 우려가 있는 양 또는 상황에서 미국으로 수입되고 있다고 판단하는 경우, 장관은 해당 보고서에서 대통령에게 이를 통보하여야 한다.</p> <p>(원문) (B) Any portion of the report submitted by the Secretary under subparagraph (A) which does not contain classified information or proprietary information shall be published in the Federal Register.</p> <p>(국문) (B) 장관이 (A)호에 따라 제출한 보고서 중 기밀정보 또는 독점 정보를 포함하지 않는 부분은 연방관보에 게재되어야 한다.</p>

(2) §1862(c) 대통령의 수입조정 결정 등¹⁰⁴⁾

§1862(c)는 상무장관의 보고를 받은 후 대통령의 판단 및 조치 발동 절차를 규정한다. 대통령은 보고서 수령 후 90일 이내에 조치 여부를 결정하고, 15일 이내에 이를 시행해야 한다. 조치의 형태는 매우 광범위하며, 관세인상, 수입쿼터, 수입면허제, 특정국가 배제, 행정명령 등 모든 형태의 수입조정조치를 포함할 수 있다.

103) 보고서에는 (i) 수입품의 국내 생산능력에 미치는 영향, (ii) 중요산업의 고용·투자·생산에 대한 영향, (iii) 국방 관련 산업의 공급안정성, (iv) 외국 공급망 의존도 등이 포함된다. 이는 경제안보(Economic Security)를 국가안보의 구성요소로 간주하는 미국 통상정책의 기초를 제도적으로 반영한 것이다.

104) §1862(c). Adjustment of imports; determination by President; report to Congress; additional actions; publication in Federal Register

19 U.S.C. §1862(c)
<p>(원문) “Within 90 days after receiving such report, the President shall determine whether the President concurs with the finding … and if so, shall determine the nature and duration of the action.”</p> <p>(국문) “대통령은 보고서를 받은 날로부터 90일 이내에 상무장관의 판정에 동의하는지 여부를 결정하고, 동의하는 경우 조치의 형태와 기간을 정해야 한다.”</p>
<p>(원문) “The President shall take such action, and for such time, as the President deems necessary to adjust the imports … so that such imports will not threaten to impair the national security.”</p> <p>(국문) “대통령은 해당 수입이 국가안보를 침해할 우려가 없도록 조정하기 위해 필요하다고 판단되는 조치를, 필요한 기간 동안 취할 수 있다.”</p>
<p>(원문) “The President shall submit to the Congress a written statement of the reasons for such action.”</p> <p>(국문) “대통령은 해당 조치의 사유를 명시한 서면을 의회에 제출하여야 한다.”</p>

대통령은 결정 후 30일 이내에 조치(또는 미조치)의 사유를 의회에 서면 보고해야 하며, 이는 연방관보에 게재된다(§1862(c)(2)). 또한, 대통령이 외국과의 수출·수입 제한 협정을 선택했으나 180일 이내에 협정이 체결되지 않거나 실효성이 없는 경우, 대통령은 추가 조치를 취해야 하며 그 내용도 연방관보에 공표해야 한다(§1862(c)(3)).

(3) §1862(d) 국가안보 판단 요소(Factors to be Considered in National Security)

§1862(d)에 따르면 “국가안보”를 전통적 군사안보를 넘어 경제·산업·공급망 안정성까지 포함하는 개념으로 정의하는데, 이를 통해 국가안보 개념이 군사적 안보(military security)에 한정되지 않고, 경제적·산업적 안정(economic and industrial security)까지 포괄함을 명확히 한다.

19 U.S.C. §1862(d)
<p>(원문) “The Secretary and the President shall, in the light of the requirements of national security and without excluding other relevant factors, give consideration to:</p> <p>(1) domestic production needed for national defense;</p> <p>(2) the capacity of domestic industries to meet national defense requirements;</p>

- (3) the availability of human resources, products, raw materials;
 (4) the impact of foreign competition on the economic welfare of individual industries; and
 (5) any substantial unemployment or decrease in government revenue.”

(국문)

“상무장관과 대통령은 국가안보에 필요한 사항을 고려하여, 다음 요소들을 검토해야 한다.

- (1) 국방에 필요한 국내 생산능력,
- (2) 국내산업의 국방 수요 충족 능력,
- (3) 원자재·인력·공급망의 확보 가능성,
- (4) 외국 경쟁이 산업의 경제적 복지에 미치는 영향,
- (5) 실업, 세수 감소, 투자 손실 등 거시경제 효과

이 조항은 “국가안보”를 거시경제적 안정성의 개념으로 확장시킨 법적 근거로 기능하며, 2018년 트럼프 행정부의 철강·알루미늄 조치에서도 핵심 논리로 활용되었다.

(4) 소결

「무역확장법(1962)」 §232는 미국 통상법체제에서 국가안보를 근거로 한 대통령의 독자적 수입통제권을 제도화한 핵심조항으로, 상무장관의 조사(§1862(b)), 대통령의 조치 결정(§1862(c)), 국가안보 판단 기준(§1862(d))의 3단계의 구조로 구성된다. 실례로 트럼프 행정부의 2018년 철강·알루미늄 조치¹⁰⁵⁾는 경제·산업·공급망 요소를 안보 개념에 통합함으로써 통상정책의 안보화를 제도적으로 정착시킨 사례로 꼽힌다. 또한, §232는 미국의 통상주권을 극대화하는 수단인 동시에 WTO 체제와 가장 첨예하게 충돌하는 법적 장치로 기능하고 있다.

105) WTO DS544: United States – Certain Measures on Steel and Aluminium Products 사건에서 중국은 미국이 「무역확장법」 제232조를 근거로 철강(25%) 및 알루미늄(10%) 추가관세를 부과한 조치가 GATT 제1조(최혜국대우), 제III조, 제X조를 위반하였다고 제소하였으며, WTO 패널은 미국의 조치가 GATT 제21조(b)(iii) ‘안보예외(Security Exception)’ 요건을 충족하지 않는다고 판정하였다(Panel Report, WT/DS544/R, adopted 9 December 2022, paras. 7.1332–7.1407.).

4) 1974년 무역법 §122(국제수지권한, Balance-of-Payments Authority)

앞서 살펴본 「무역확장법(1962)」 §232가 국가안보를 사유로 한 정치·전략적 조정장치에 해당한다면, 「무역법(1974)」 §122(19 U.S.C. §2132)는 국제수지 불균형을 근거로 한 경제·거시적 조정장치로 기능한다. 본 조항은 대통령이 미국이 국제수지상의 어려움(balance of payments difficulties)을 겪고 있다고 판단하는 경우, 일정 기간 동안 부가관세 또는 수입제한조치를 부과할 수 있도록 규정한다. 이러한 제도는 GATT 1947 제12조(Restrictions to Safeguard the Balance of Payments) 및 제18조(Balance-of-Payments Considerations)¹⁰⁶⁾에 근거한 미국 내 국내법적 구현으로 국제수지 악화에 대응하기 위한 단기적 무역조정 장치로 이해된다.

1970년대 초 미국은 금태환 중단과 브레튼우즈 체제 붕괴 이후 만성적인 무역적자와 외환 유출 압력에 직면하였다. 닉슨 행정부는 1971년 ‘닉슨 쇼크(Nixon Shock)’를 선언하며 달러 평가절하와 함께 10% 수입할증조치(import surcharge)를 발동하였는데, 이는 국제수지 방어를 명분으로 한 일시적 보호조치였다. 이러한 조치는 후일 제도화되어 「무역법(1974년)」 §122로 명문화되었으며, 대통령에게 “국제수지 위기 발생 시 150일 이내, 최대 15% 부가관세 또는 수입쿼터를 도입할 수 있는 권한”을 부여함으로써 경제위기에 대한 신속한 대응수단을 마련하였다.

(1) §2132(a) 대통령의 수입조치 권한 (Proclamation Authority of the President)

2132(a)는 대통령이 “근본적인 국제수지 문제(fundamental international payments problems)”가 발생하였다고 판단할 경우, 150일을 초과하지 않는 기간 동안 (A) 15% 이하의 추가관세, (B) 수입쿼터, (C) 양자 병행조치를 선포할 수 있도록 규정한다.

19 U.S.C. §2132(a)
(원문) “Whenever fundamental international payments problems require special import measures to restrict imports … the President shall proclaim, for a period not exceeding 150 days … a temporary import surcharge, not to exceed 15 percent ad valorem … or temporary limitations through the use of quotas.”

106) GATT 1947 제12조(국제수지의 보호를 위한 제한)

(국문) 국제 결제상 근본적인 문제가 발생하여 수입을 제한하기 위한 특별 수입조치가 필요할 경우 ... 대통령은 150일을 초과하지 않는 기간 동안 ... 관세액의 15퍼센트를 초과하지 않는 임시 수입부과금 ... 또는 할당량 제도를 통한 임시 수입제한 조치를 선포할 수 있다.

이 조항은 대통령에게 국제수지 적자 확대, 달러화 가치 급락 방지, 또는 주요 교역상 대국과의 국제수지 불균형 시정을 명분으로 한 일시적 수입조정 권한을 부여한다. 조치의 상한(15%)과 기간(150일)을 명확히 하여, 긴급·임시조치의 성격을 전제로 하고 있다.

(2) §2132(b) 국가이익 판단에 따른 조치 유보(National Interest Exception)

§2132(b)는 대통령이 수입제한 조치가 미국의 “국익(national interest)”에 반한다고 판단하는 경우, 조치를 유보하고 의회에 즉시 통보해야 함을 규정한다.

19 U.S.C. §2132(b)

(원문) “If the President determines that the imposition of import restrictions ... will be contrary to the national interest of the United States, then he may refrain from proclaiming such restrictions and shall immediately inform Congress.”
 (국문) 대통령은 수입제한 조치의 부과가 ... 미국의 국가 이익에 반한다고 판단하는 경우, 그러한 제한을 선포하지 않을 수 있으며 즉시 의회에 통보하여야 한다.

이는 대통령의 자의적 판단을 부분적으로 허용하면서도, 의회의 감독·자문 절차를 병행하도록 하여 행정권 남용을 방지하려는 통제 장치로 이해된다.

(3) §2132(d) 비차별원칙의 준수(Principle of Nondiscriminatory Treatment)

§2132(d)는 수입제한조치가 특정국에만 차별적으로 적용되는 것을 방지하기 위해 비차별원칙을 명문화하였다.

19 U.S.C. §2132(d)

(원문) “Import restricting actions proclaimed pursuant to subsection (a) shall be applied consistently with the principle of nondiscriminatory treatment.”
 (국문) (a)항에 따라 선포된 수입제한 조치는 비차별적 대우 원칙에 부합하도록 적용되어야 한다.

이는 GATT 제12조 제3항의 취지를 반영한 규정으로, 국제수지 조치의 남용을 방지하고 무역규범의 형평성을 확보하기 위한 최소한의 국제적 준칙을 내포한다.

(4) 소결

제정 이후 §122가 직접 발동된 사례는 없으나, 그 입법적 전신은 1971년 닉슨 대통령이 단행한 10% 수입할증조치에 있다. 당시 미국은 금보유고 급감과 국제수지 적자 심화에 대응하기 위해 대통령 포고(Proclamation 4074, 1971.8.15.)를 통해 모든 수입품에 일률적 할증관세¹⁰⁷⁾를 부과하였다. 이는 GATT 제12조 절차를 거치지 않은 조치였으나, 후일 §122 제정 시 IMF 자문 절차와 의회 통보의무를 도입함으로써 법적 정당성을 확보하였다.

이후 §122는 경제위기나 외환 불균형이 발생할 경우 미국 정부가 잠재적으로 활용할 수 있는 보호무역적 수단으로 남아 있으며, 2018년 철강·알루미늄 조치나 2025년 트럼프 2기 행정부의 '보편관세(universal tariff)' 구상에서도 언급되었다.

§122는 명목상 국제수지 불균형 해소를 위한 조항이지만, 발동요건이 추상적이고 판단 주체가 대통령이라는 점에서 자의적 운용 가능성이 존재한다. GATT 제12조는 국제수지 악화를 이유로 한 수입제한을 허용하되, IMF 협의와 비차별적 운용, 점진적 철폐를 조건으로 한다. 그러나 §122는 이러한 절차적 제약이 불명확하고, 대통령 재량에 의존하는 측면이 강하다.

이로 인해 §122는 세이프가드(§201), 국가안보조항(§232)과 함께 미국 통상법상 3대 비상조치체계(emergency trade measures)의 한 축을 구성하며, 그중 가장 거시경제적 성격을 띤다. 즉, §201이 '산업피해 구제', §232가 '국가안보 보장'을 명분으로 한다면, §122는 '경제 전체의 균형 유지'를 명분으로 한 거시경제적 긴급조치라 할 수 있다.

결국 §122는 GATT 제12조의 국제수지 예외를 국내법화한 조항으로, 대통령에게 국제수지 위기 시 일시적 수입억제권을 부여한다. 그러나 그 발동 판단이 자의적이고 통제 절차가 약하다는 점에서, 국제통상법적 정합성에는 한계가 존재한다. 따라서 §122는 자유무역과 보호주의의 경계선에서 경제안보 논리를 통해 무역규제를 정당화할 수 있는 법적 기반이자, 미국 통상정책의 자율성을 상징하는 조항으로 평가된다.

107) 특정국으로부터 수입되는 상품에 대해 일반적인 관세율과는 다른 적용을 하는 경우를 차별관세라고 지칭하는데, 이때 일반적인 관세율 대비 높은 관세가 적용되는 경우 할증관세라 한다.

제4절 미국의 법리적 해석의 정당성 평가

1. 검토의 목적

본 절은 트럼프 2기 행정부가 IEEPA 등 국내 비상권한 법제를 근거로 추진한 통상조치, 특히 2025년 4월 2일 발표한 관세 조치가 미국 국내법 질서에서 정당화될 수 있는지, 그리고 그 권한 행사가 WTO 규범과 어떤 구조적 충돌을 형성하는지를 이중 관점에서 평가한다. 이를 위해 (i) 해당 관세가 어떤 행정문서·절차를 통해 구체적 세율로 '부과·징수'되는지를 먼저 특정한 뒤, (ii) IEEPA 권한의 문언·체계, 명시적 위임 원칙 및 major questions doctrine, Yoshida 선례의 적용 범위 등을 중심으로 국내법적 정당성 여부를 검토하고, (iii) WTO 핵심의무(MFN·양허) 및 안보예외 법리와의 긴장을 국제통상법적으로 분석한다.

2. 미국 국내법상 법리적 정당성 평가

1) 트럼프 2기 행정부의 상호관세에 관한 법적 근거 및 집행 경로 특정

국내법적 정당성 평가에 앞서 관세 및 비관세 조치가 한국을 비롯한 각국에 실제로 어떠한 법적 근거와 절차로 부과되는지 특정할 필요가 있다. 통상 현장에서 관세가 부과되었다는 사실은 단일 법률의 자동 적용을 의미하지는 않는다. 특히 이번 트럼프 2기 행정부의 관세 조치와 같이 대통령의 비상권한과 통상권한이 결합된 조치는 대체로 ① 대통령 행정명령(Executive Order) 또는 포고(Proclamation)가 기본정책·권한근거·발동요건(비상사태)을 선언하고, ② 그 명령이 지시한 바에 따라 부속서(Annex)·예외·세율표가 확정되며, ③ 연방공보(Federal Register) 공고 및 집행기관 지침을 통해 통관단계에서 실제 징수로 전환되는 형태가 일반적이다.

해당 통상조치는 백악관이 공표한 대통령 행정명령(Executive Order 14257)¹⁰⁸에 근거하며, 해당 명령은 대규모·지속적(goods) 무역적자에 기여하는 무역관행을 시정하기 위한 관세부과를 규율하면서, 그 법적 근거로 IEEPA(50 U.S.C. 1701조 등) 및 NEA(50 U.S.C. 1601조 등) 등 비상권한 법제를 전면 배치한다. 즉, 각국에 대한 관

108) 미국의 지속적 대규모 무역적자에 기여하는 무역관행을 바로잡기 위한 수입의 상호관세 규제 행정명령 제 14257호(Regulating Imports With a Reciprocal Tariff To Rectify Trade Practices That Contribute to Large and Persistent Annual United States Goods Trade Deficits)

세 부과, 부과 세율, 예외는 WTO 협정상 합의된 양허표가 아니라, 이 행정명령이 정한 구조(부속서·대상·예외 및 향후 공고)에 의해 미국 관세집행체계 안에서 구현되는 것이다.

따라서 본 절의 논의 내용 중 국내법적 정당성 평가는 (i) EO 14257이 선언한 비상 권한(IEEPA 및 NEA 근거)에 ‘관세’가 포함되는지 여부와 (ii) 설령 포함된다 해도 의회가 그 정도의 과세(관세) 권한을 명확히 위임했는가를 중심축으로 삼아 전개할 것이다.

2) IEEPA 문언·체계상 대통령 권한의 범위 : ‘관세’ 권한 포함 여부를 중심으로

IEEPA는 대통령이 “비정상적이고 중대한 위협(unusual and extraordinary threat)”이 존재하는 경우, 해당 위협에 대응하기 위하여 외국과 관련된 경제적 거래를 규제할 수 있도록 권한을 부여하는 법률이다. 이중 핵심 권한조항에 해당하는 제1702조는 대통령이 외국의 재산이나 거래에 대하여 “조사, 규제, 지시·강제, 취소, 무효화, 방해 또는 금지(investigate, regulate, direct and compel, nullify, void, prevent or prohibit)”할 수 있도록 권한을 열거하고 있으나, 그 문언 어디에도 관세(tariff), 세금(duty), 조세(tax) 또는 수입세 부과에 관한 명시적 권한은 포함되어 있지 않다.

이와 관련해 2025년 8월 29일 선고된 미 연방순회항소법원(Federal Circuit)의 전원 합의 판결에서는 IEEPA의 “수입 규제(regulate importation)” 문구는 전통적으로 “과세 권한(taxing power)”과 구별되는 개념으로 이해되어왔으며, 관세는 헌법상 본질적으로 입법부에 귀속된 조세 권한의 일종이라는 점을 분명히 하였다. 구체적으로, 미 헌법 제1조 제8항¹⁰⁹⁾에서는 연방의회에 대하여 “조세, 관세, 공과금 및 소비세를 부과·징수할 권한”을 명시적으로 부여하고 있는 반면, 외국과의 통상규제 권한은 별도의 항목으로 규정하고 있다. 이러한 헌법 구조에 비추어 볼 때 단순한 ‘규제(regulation)’의 개념에 관세부과 권한을 포함하는 해석이 미국의 헌법 체계와도 부합되지 않는다는 것이 법원의 판단이다.

3) 명시적 위임 원칙과 법률수권원칙(Major Questions Doctrine)

IEEPA 기반 관세부과 조치는 단순한 행정규제가 아니라 국가 경제·정치에 광범위한

109) 미 헌법 제1조 제8항(연방의회에 부여된 권한) 연방의회는 다음의 권한을 가진다. 미국의 채무를 변제하고, 공동방위와 일반복지를 위하여 조세, 관세, 공과금 및 소비세를 부과, 징수한다. 다만, 관세, 공과금 및 소비세는 미국 전역을 통하여 통일적이어야 한다(이하 생략).

효과를 발생시키는 전형적 중대 권한 행사로 평가된다. 따라서 최근 미연방 대법원이 반복적으로 확립해 온 ‘법률수권원칙(Major Questions Doctrine)’¹¹⁰⁾의 관점에서 행정부가 이와 같은 권한을 행사하기 위해서는 의회가 ‘명확하고 분명하게(clear statement)’ 수권했어야 한다는 논증 구조가 성립한다.

이러한 법리는 *West Virginia v. EPA*에서 대법원이 “경제·정치적으로 중대한 사안”에 관해 행정부가 포괄적 문언을 근거로 새로운 규율체계를 창설하려는 시도를 제한하며 재확인되었고,¹¹¹⁾ *Biden v. Nebraska*에서도 대규모 정책효과를 갖는 조치에 대해 의회의 명시적 수권을 요구하는 판단 원칙이 반복적으로 실시되었다.¹¹²⁾

관세는 전통적으로 무역정책 수단인 동시에 조세적 부담으로 기능하며, 특히 “보편·상호관세”와 같이 광범위하고 지속적인 체계 변경은 법률수권원칙이 문제 삼는 전형적 상황에 근접한다.

4) 정부의 Yoshida 원용 논리와 한계

트럼프 2기 행정부는 IEEPA에 근거한 관세 등 조치의 정당성을 뒷받침하기 위해 1972년 *Yoshida International, Inc. v. United States* 판결¹¹³⁾을 주요 선례로 원용하였다. *Yoshida* 사건에서 정부는 닉슨 행정부가 국제수지 위기 맥락에서 수입에 일률적 부담을 부과한 조치가 권한 범위 내에 포함된다고 보았던 판시를 원용하여, IEEPA의 유사 문언도 관세(또는 관세 유사 부담)를 포섭한다고 주장하는 구도를 취한 제5(b)

110) ‘법률수권원칙(Major Questions Doctrine)’은 행정부나 공공기관이 법률에서 명시적으로 인정한 권한만 행사할 수 있다는 원칙으로 헌법상 수권 원칙이라고도 부른다.

111) 2022년 선고된 *West Virginia v. EPA*건은 EPA가 광범위한 탄소 배출 규제 도입의 권한을 가진다는 주장을 배척한 사안으로, 본 사안에서 미 연방대법원은 법률수권원칙을 적용하여, 법령의 모호함으로 행정부가 정치적·경제적 영향이 큰 광범위한 권한을 행사할 수 없다고 판단하며, 중대한 권한은 의회가 명백하게 부여한 경우에만 인정되어야 한다는 법리를 재확인했다(*West Virginia v. Environmental Protection Agency*, 597 U.S. 697 (2022))

112) 2023년 *Biden v. Nebraska*는 HEROES Act에 기반하여 행정부가 대규모 연방 학자금 대출 당감을 시행한 것이 명백한 의회 권한 위임 없이 시행된 것이라며 제동을 건 사례로, 이 사건에서도 대법원은 법률수권원칙을 적용하여 정치·경제적 영향이 상당한 조치에 대해 의회가 명확한 권한을 부여했어야 한다고 판단했다(*Biden v. Nebraska*, 600 U.S. 477 (2023)).

113) *United States v. Yoshida International, Inc.*(1975)은 1971년 리처드 닉슨 대통령이 미국의 무역적자(balance-of-payments) 문제를 해결하기 위해 모든 수입품에 10%의 임시 관세를 부과하는 조치를 발표한 이후 이에 대해 *Yoshida International, Inc.* 등 수입업자들이 제소한 건으로, 최초 미 세관법원은 대통령에게 관세 부과 권한이 없다고 보았으나, 이후 법무부·행정부가 항소한 후 미국 세관 및 특허 항소법원(Court of Customs and Patent Appeals, CCPA)이 이를 뒤집고 대통령 권한을 인정한 판결이다.

조114)의 거래·수입 규제 권한 범위 내에 포함된다고 보았던 판시를 원용하여, IEEPA의 유사 관세부담을 포섭한다고 주장하는 구도를 취한다.

그러나 2025년 8월 29일 선고된 미 연방순회항소법원(Federal Circuit) 전원합의 판결은 이러한 정부의 주장을 받아들이지 않았다. 법원은 Yoshida 판례가 인정한 대통령 권한의 범위를 IEEPA 체계로 일반화하는 데에는 다음과 같은 중대한 법리적 장애가 존재한다고 보았다. 첫째, Yoshida 건에서 법원이 해석한 직접 근거는 IEEPA가 아니라 TWEA였으며, 이는 전시·준전시 또는 그에 준하는 비상 맥락에서 발전한 예외적 권한조항으로, IEEPA와 제정 배경·규율대상·권한설계가 동일하지 않다는 점이다. 둘째, Yoshida 사안의 조치는 단기적·한시적 과금의 성격이 강했고, 트럼프 행정부의 보편·상호관세처럼 장기간의 일반 관세체계를 창설·유지하는 방식과는 조치의 질이 다르다고 평가된다는 점이다.¹¹⁵⁾ 무엇보다 법원은 Yoshida 판례가 “관세(tariff)”라는 조세적 조치를 대통령에게 포괄적으로 위임하였다고 해석한 것이 아니라, 비상사태하에서 외국과의 거래를 통제하기 위한 임시적 규제 수단을 허용한 것에 불과하다는 점을 분명히 하였으며, 이를 근거로 IEEPA에 관세 부과 권한이 내재되어 있다고 보는 것은 판례의 취지를 넘어선 확장 해석에 해당한다고 보았다. 즉, 정부가 Yoshida 판결을 근거로 IEEPA에 관세 권한을 내재시키려는 시도는 선례가 전제한 법적·사실적 맥락을 과도하게 확장하는 것으로 평가될 여지가 크며, IEEPA를 “관세 부과의 일반 수권”으로 전환시키는 해석은 권력분립 구조에서 특히 취약한 논증이 된다.

114) (b) (1) During the time of war, the President may, through any agency that he may designate, and under such rules and regulations as he may prescribe, by means of instructions, licenses, or otherwise—

(A) (중략)

(B) investigate, regulate, direct and compel, nullify, void, prevent or prohibit, any acquisition holding, withholding, use, transfer, withdrawal, transportation, importation or exportation of, or dealing in, or exercising any right, power, or privilege with respect to, or transactions involving, any property in which any foreign country or a national thereof has any interest,

115) Yoshida 사건의 조치는 국제수지 위기의 맥락에서 부과된 것으로 임시 과금(surcharge)의 성격은 판결문에서 확인된다.

3. 국제통상법적 관점에서의 법리적 평가

트럼프 2기 행정부의 IEEPA 기반 관세 및 상호관세 조치는 미국 국내법 체계 내에서 그 정당성이 문제될 뿐만 아니라, 국제통상법적 관점에서도 중대한 법리적 긴장을 야기한다. 특히 이러한 조치는 WTO 체제의 핵심 규범인 최혜국대우(MFN) 원칙, 관세양허의 구속력 그리고 국가안보 예외의 해석 한계와 직접적으로 충돌할 소지가 크다.

1) 양허관세(GATT 제2조)의 구속력 우회

WTO 체제에서 관세양허는 단순한 협정문 조항이 아니라, 회원국 시장접근 약속을 구체적 수치로 고정하는 핵심적 장치에 해당한다. GATT 제2조는 양허표상 상한을 초과하는 관세 부과를 금지하며, 이는 예측가능성의 법적 기반을 형성한다. 보편관세가 품목별 양허 상한을 실제로 초과하는지 여부는 개별 품목·양허표 대조로 귀결되지만, 구조적 쟁점은 관세 상한의 설정권을 국내 비상권한으로 재구성하여 다자적 구속을 우회할 수 있는가라는 점이다.

2025년 4월 2일 선포된 대통령 행정명령 14257이 IEEPA와 NEA를 전면내세워 관세를 설계하는 방식은 관세를 양허·협상의 대상이 아니라 비상권한으로 탄력적 설정이 가능한 정책수단으로 전환시키는 효과를 가지며, 그 자체로 양허 체계의 규범적 기반과 긴장을 형성한다.¹¹⁶⁾

2) 최혜국대우(MFN, GATT 제1조)와 차등적 관세 조치

상호관세 또는 특정국 차등관세는 본질적으로 국가별 관세율 차등을 포함할 위험이 높고, 이는 GATT 제1조의 MFN 원칙과 정면 충돌할 가능성이 크다. WTO 체제는 교역상대국의 행태나 정책을 이유로 관세율을 차등화하는 것을 원칙적으로 허용하지 않으며, 상대국의 “불공정”을 이유로 한 일방적 차등은 통상적으로 분쟁해결기구(DSU) 절차를 통한 다자적 판단과 연결되도록 설계되어 왔다.

따라서 행정명령 14257호 유형의 조치가 (i) 국가별로 상이한 실효세율을 발생시키거나, (ii) 보복·응징적 성격으로 기능하면서도 DSU 절차를 우회한다면 MFN 위반, 그리고 나아가 사안에 따라서는 DSU상 자력구제 금지 원리와의 충돌 논증이 강화된다.

116) EO 14257의 ‘보편·상호관세’ 설계와 근거법령(IEEPA, NEA) 적시는 관세양허 구조와의 긴장을 발생시키는 출발점이다.

3) 국가안보 예외(GATT 제21조) 원용의 가능성과 한계

미국의 IEEPA 기반 조치의 국제법적 방어 논리로 국가안보 예외(GATT 제21조)를 주장할 유인이 크다. 특히, 공급망·전략산업·기술안보 부문에서 이러한 주장을 할 가능성이 높다. 그러나 WTO 분쟁사례는 제21조가 전면적으로 자가판단의 조항이 아니라 최소한 국제관계의 비상사태 존재, 그리고 그 조치의 관련성을 일정 범위 내에서 심사할 수 있다는 방향으로 발전해 왔다. DS512(러시아-통과운송)에서 패널은 제21조의 적용과 관련하여 국가안보 판단에 대한 사법심사 배제 이론을 전면적으로 배척하는 접근을 취했으며, 이후 철강·알루미늄 사건들에서도 유사한 심사구조가 논의되었다.¹¹⁷⁾

보편·상호관계처럼 광범위하고 지속적인 일반 관세체계를 비상·안보 예외로 정당화하는 시도는 예외조항이 전제하는 예외성을 약화시킬 뿐 아니라 예외의 상시화를 초래할 수 있다. 이는 WTO 규범을 원칙이 아니라 예외에 잠식되는 규범으로 만들 위험이 있고, 동종 조치의 연쇄적 확산을 통해 다자통상질서의 규범 기반을 잠식할 수 있다.

4) 국내법 우선 논리와 국제의무의 불이행

국제법 일반원칙상, 국가는 자국의 국내법을 이유로 조약상 의무 불이행을 정당화할 수 없다(「조약법에 관한 비엔나 협약」 제27조¹¹⁸⁾). 그럼에도 불구하고 IEEPA라는 자국의 비상권한 법제를 전면에 두고 관세체계를 재설계하는 방식은 규범 충돌을 국내법 해석 문제로 환원하여 국제의무의 구속을 상대화하는 결과로 이어질 수 있으며, 이는 국제통상질서 전반에 심각한 선례를 남길 수 있는 사안이다.

특히, 미국은 WTO 분쟁해결제도의 상소기구 기능이 정지된 상황을 활용하여, 패널의 판단이 내려지더라도 이를 최종적으로 확정하거나 이행하지 않는 전략을 취해 왔다. 이러한 맥락에서 IEEPA 기반 관세 조치는 규범 위반의 위험을 제도적 공백 속에서 감수하겠다는 선택으로 해석될 수 있으며, 이는 WTO 체제의 규범적 권위를 구조적으로 약화시키는 결과를 초래한다.

117) Panel Report, Russia — Measures Concerning Traffic in Transit, WT/DS512/R (Apr. 5, 2019)

118) 조약법에 관한 비엔나 협약(Vienna Convention on the Law of Treaties) 제27조 국내법과 조약의 준수 당사자는 자신의 조약 불이행에 대한 정당화 근거로서 자신의 국내법 규정을 원용할 수 없다. 이 규칙은 제46조(조약 체결권에 관한 국내법 규정)의 적용을 방해하지 않는다(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

4. 소결

이상의 검토는 트럼프 2기 행정부의 IEEPA 기반 보편·상호관세 조치가 국내법과 국제법 양 체계에서 서로 다른 방식으로 동일한 구조적 효과를 낳고 있음을 보여준다. 국내법 차원에서 문제는 IEEPA의 일반적 “거래규제” 문언을 근거로 관세 부과 기능까지 포섭하려는 해석이 권력분립(조세권의 의회 귀속) 및 명시적 위임, 법률수권원칙의 요구와 충돌한다는 데 있다. 반대로 국제통상법 차원에서 문제는, 그와 같은 국내법적 권한 확장이 최혜국대우, 관세양허, 분쟁해결절차 중심의 규범구조를 우회하거나 잠식하여, 관세를 다자적 구속의 대상이 아니라 국내 비상권한의 산물로 전환시키는 데 있다.

즉, 국내법에서의 ‘수권 확장’은 국제법에서의 ‘규범 장식’과 맞물려 결과적으로 통상질서를 규범에 의해 통제되는 질서에서 비상권한 및 국내법을 매개로 재설계되는 질서로 이동시키는 동일한 법리의 흐름을 형성하게 된다. 행정명령 14257호가 IEEPA와 NEA를 전면 배치한 방식은 이러한 이동을 제도적으로 가속할 수 있으며, 미 연방순회항소법원 전원합의 판결이 Yoshida 원용과 IEEPA 해석 확장에 제동을 건 대목은 국내법 차원에서 그 한계를 드러내는 단초가 된다.

종합하면, IEEPA 기반 관세·상호관세 조치는 국내법적 합법성과 국제통상법적 정당성이 서로 엇갈리는 지점에서 구조적 괴리를 드러낸다. 이 괴리는 향후 분쟁이 단순한 무역분쟁을 넘어 헌법적 권한배분, 비상권한 통제, WTO 예외조항의 한계 등 복합적 법적 쟁점으로 심화될 가능성을 시사하며, 다음 장에서 논의할 글로벌 통상질서의 변동과 한국의 대응전략을 검토하는 핵심 전제가 된다.



V. 글로벌 통상질서에 대한 영향과 한국의 대응전략

제5장

글로벌 통상질서에 대한 영향과 한국의 대응전략

제1절 미국 국내 사법통제의 향후 전개

트럼프 2기 행정부 출범 이후 전개된 보편·상호관세 조치를 비롯한 일련의 관세 조치에 대해 미국 국내법상 사법적 판단이 어떠한 방향으로 귀결될지는 본 연구의 통상법적 분석과는 별개로 독자적인 함의를 지닌다. 이는 해당 관세 조치에 대한 국제법적 정합성 여부와 별개로 미국 내 헌법 질서와 권한 배분 구조에 대한 판단이 관세조치의 존속 가능성과 그 설계 방식에 직접적인 영향을 미치고, 나아가 국제분쟁 및 협상 등의 경로를 실질적으로 좌우할 수 있기 때문이다.

특히 이번 조치는 전통적으로 의회의 권한으로 이해되어 온 관세 및 조세 부과 권한이 IEEPA 및 NEA와 같은 비상권한 법제를 매개로 행정부 중심으로 재구성되고 있다는 점에서 미국 사법부가 정책적 타당성 자체보다는 권한의 존재, 범위 그리고 한계를 중심으로 판단할 가능성을 높이고 있다. 이러한 맥락에서 미국 법원의 사법통제는 향후 단일한 결론으로 귀결되기보다 몇 가지 핵심 쟁점을 중심으로 전개될 가능성이 크다.

1. 법원의 판단 쟁점

미국 법원이 본 사안을 심리함에 있어 핵심적으로 검토할 사항은 관세 정책의 타당성이나 효과가 아니라 법률상 대통령에게 해당 조치를 발동할 권한이 부여되었는지, 그리고 그 권한 행사가 헌법상 허용되는 한계를 넘어섰는지 여부이다. 이와 관련해 다음의 세 가지 쟁점이 핵심적으로 논의될 것이다.

첫째, IEEPA가 관세부과 권한을 포함하는지 여부이다. IEEPA 국가비상사태를 전제로 대외거래에 있어 대통령에게 광범위한 통제 권한을 부여하고 있음은 분명하나, 그 수권 범위가 '수입관세의 일반·포괄적 부과'까지 포함하는지, 즉 조세적 부담의 창설까지를 포함하는지에 대해서는 해석상 중대한 논쟁의 여지가 존재한다. 특히 문언상의 '규제(regulate)'와 '수입제한'이 관세라는 개념을 명시적으로 예정하고 있지는 않으며, 기존 운용례 역시 자산동결, 수입 금지, 허가제 등의 수단에 집중되어 활용됐다는 점에서 법원은 비상권한 법제가 전통적으로 제재·거래 제한 중심으로 운용되어 왔다는 점과 관세가 조세적 성격을 지닌다는 점을 동시에 고려할 수 밖에 없다.

둘째, 설령 IEEPA가 일정한 관세적 조치를 포함하고 있더라도 그 권한 위임이 헌법상 허용되는 한계를 초과하였는지 여부이다. 미 헌법은 관세를 포함한 조세 부과 권한을 의회에 귀속시키고 있으며, 행정부의 재량은 의회가 설정한 법적 기준 내에서만 행사될 수 있다. 문제는 IEEPA가 관세율, 적용대상, 차등 기준 등에 관해 구체적 한계를 정하지 않은 상태에서 전 세계 수입품을 대상으로 한 보편·상호관세를 가능토록 하는 근거로 작용할 수 있는지 여부이다. 법원은 해당 조치가 단순한 집행 재량의 범위를 넘어 사실상 새로운 관세체계를 창설한 것인지, 그리고 의회가 그러한 수준의 결정권을 대통령에게 위임하였다고 볼 수 있는지를 중점적으로 판단하게 될 것이다.

셋째, 권한 행사가 절차적·합리성으로 이루어졌는지 여부이다. 통상·안보 영역에서 사법적 판단이 제한적으로 이루어진다고 하더라도 광범위한 경제적 파급효과를 가지는 관세 조치와 같은 경우 일정 수준의 절차적 정당화와 합리적 설명은 요구된다. 구체적으로 본 사안에서는 관세부과의 근거가 되는 국가비상사태가 존재하는지, 해당 비상사태의 위협과 관세 간 인과관계가 존재하는지, 그리고 그 조치의 범위 및 정도에 대한 설명이 합리적인지를 중심으로 제한적 심사를 시도할 가능성이 있다.

2. 판단 전개

위와 같은 쟁점 구조를 전제로, 미국 국내 사법통제는 아래의 경로를 따라 전개될 가능성이 크다.

첫 번째 경로는 소송요건 단계에서 사건이 각하되거나 사법심사가 실질적으로 제한되는 경우이다. 원고적격, 구체적 피해의 입증, 관할권 문제, 또는 고도의 정치적 판단 영역(political question doctrine)에 해당한다는 이유로 법원이 본안 판단을 회피할 가능성이 이에 해당한다. 특히 IEEPA 발동요건 충족 여부, 즉 국가비상사태의 존재와 그 성

격에 대한 판단을 대통령의 고유한 외교·안보 재량으로 간주할 경우, 사법심사의 문턱은 상당히 높아질 수 있다. 그러나, 최근 연방대법원이 외교·안보 영역에서 행정부 재량을 폭넓게 인정하는 경향을 보이고 있다는 점을 고려하면, 이 경로는 단순한 이론적 가능성에 그치지 않는다.

두 번째 경로는 본안 판단에 이르되, 법원이 행정부의 재량을 대체로 존중하면서 조치의 핵심을 유지하는 경우이다. 이 경우 법원은 IEEPA가 일정 범위의 대외거래 통제 권한을 부여하고 있다는 점을 인정하고, 관세 조치 역시 그러한 권한의 연장선상에 있다고 판단할 수 있다. 다만 동시에, 그 행사가 관세체계의 전면적 재구성을 정당화할 정도로 무제한적이어서는 안 된다는 점을 강조하면서, 적용 범위·기간·차등 기준·절차적 설명 의무 등에 대해 제한적 통제를 가할 가능성이 있다. 이는 조치의 외형적 존속을 허용하되, 정책 설계의 조건을 사법적으로 재조정하는 방식의 통제에 해당한다.

세 번째 경로는 법원이 권한 일탈 또는 위임 한계 위반을 이유로 위법 또는 제한적 위법 판단을 내리는 경우이다. 이 경우 관세 조치의 전부 또는 핵심 부분이 집행정지되거나 환송(remand)될 가능성이 존재한다. 다만 이 경우에도 주목해야 할 점은 위법 판단이 곧바로 정책 목표의 포기를 의미하지는 않는다는 점이다. 단기적으로는 관세부과의 중단 또는 변경이 시장과 기업에 즉각적인 영향을 미칠 수 있으나, 중장기적으로는 행정부가 동일한 정책 목표를 달성하기 위해 다른 법적 근거로 전환하거나, 조치의 범위와 대상을 조정하는 방식으로 정책을 재설계할 가능성이 크다.

3. 잠재적 대안 및 관세 조치의 지속 가능성

트럼프 행정부는 대법원이 상호관세를 무효화할 경우, 즉각적으로 대체 법령을 활용해 관세 장벽을 유지하겠다는 입장을 지속적으로 표명하고 있다. 이러한 점에서 법원이 본 사안에 대해 위법 또는 제한적 위법의 판단을 내리더라도 트럼프 행정부의 통상정책 목표가 구조적으로 소멸할 가능성을 그리 크지 않다. 대통령이 본 판결에서 패소할 경우 활용 가능한 대안으로 「무역법(1974)」 제122조, 「관세법(1930)」 제338조, 그리고 「무역확장법(1962)」 제232조 및 「무역법(1974)」 제301조 등이 거론된다. 다만 이들 권한은 모두 적용 요건과 절차적 제약을 수반하며, IEEPA를 통해 구현된 보편·상호관세와 동일한 수준의 관세체계를 재현하기에는 구조적 한계를 지니고 있다.

1) 「무역법(1974)」 제122조(국제수지)

가장 직접적으로 거론되는 대안은 대통령이 국제수지(BOP) 적자에 대응하여 임시적 수입제한 조치를 취할 수 있도록 허용하는 「무역법(1974)」 제122조¹¹⁹⁾이다. 이는 앞서 제4장에서 살펴본 바와 같이 대규모 국제수지 적자 또는 외환시장 불안에 대응하기 위한 한시적 관세부과를 허용하며, 최대 150일간 임시 관세를 부과할 수 있도록 규정하고 있다.

트럼프 대통령이 상호관세의 근거로 “미국의 대규모·지속적 상품무역 적자 시정”을 반복적으로 강조해 왔다는 점에서, 제122조의 활용한 정책 목적상 가장 근접한 대체 권한으로 평가될 수 있다.

그러나, 제122조의 발동을 위해서는 “특별한 수입제한 조치를 필요로 하는 근본적인 국제지급 문제”의 존재가 입증되어야 하며, 여기에는 (i) 미국의 대규모·심각한 국제수지 적자 해결, (ii) 외환시장에서 달러의 압박하고 증대한 평가절하 방지 또는 (iii) 국제적 수지 불균형 시정을 위한 타국과의 협력 등이 존재해야 한다.

만일, 법원에 관세에 관한 의회와 대통령 간의 권력분립 원칙을 근거로 관세 권한이 의회에 있다고 인정할 경우, 법원은 제122조 적용에도 회의적인 태도를 보일 수 있다.

그러나, 반대로 법원이 위에서 열거한 ‘(i) 미국의 대규모·심각한 국제수지 적자 해결’이라는 요건을 충족했다고 판단할 수도 있다. 이는 대통령이 IEEPA를 적용할 때 제시한 주장에 상당 부분 반영되어 있으며, 트럼프 대통령은 분명히 국가가 수입을 제한하기 위한 특별 조치가 필요한 근본적인 BOP 문제를 안고 있다고 본다.

또 다른 요인으로 관세부과가 비차별적이어야 한다는 점이다. 현재 트럼프의 관세정책은 비차별성이라는 원칙과는 많은 거리를 보이고 있는데, 제122조를 발동해 관세정책을 재설계하는 경우, 특정 국가의 일부 수입품에 대해 다른 국가보다 높은 관세를 선택할 수 없을 것이며, 15%라는 상한선이 존재하기 때문에 그 이상의 관세부과도 구조적으로 어렵다.

결론적으로, 「무역법(1974)」 제122조의 적용은 가장 예측 가능한 대안에 해당하기는 하지만 비차별 원칙과 관세 상한, 그리고 의회의 사후 승인 필요성 등으로 인해 IEEPA 기반의 포괄적 관세 장벽을 그대로 재현하는 데에는 상당한 한계가 존재한다.

119) 19 U.S. Code § 2132. Balance-of-payments authority,

2) 「관세법(1930)」 제338조(외국에 의한 차별)

다음으로 검토할 수 있는 대체 수단은 「관세법(1930)」 제338조¹²⁰⁾이다. 동 조항은 외국이 미국 상품에 대해 차별적인 무역 조치를 취하는 경우, 대통령이 해당 국가의 수입품에 대해 보복관세를 부과할 수 있도록 규정하고 있다. 그러나, 이 조항은 1930년 스무트-홀리 관세법 제정 이후 단 한 차례도 실제로 발동된 바 없으며, 「무역법(1974)」 제122조와 마찬가지로 역사적으로는 사실상 사문화된 권한으로 평가된다.

제338조가 예정하는 ‘차별’이란, 외국이 자국의 산업을 보호하기 위해 관세나 수입제한을 통해 국내 상품에 유리한 대우를 제공하는 일반적 보호조치가 아니라, 미국 상품을 제3국 상품에 비해 불리하게 취급하는 경우, 즉 미국 무역에 대해 선택적·차별적 불이익을 부과하는 상황을 전제로 한다. 다시 말해, 동 조항은 미국 상품이 타국 상품에 비해 불리한 대우를 받는 경우 이에 대응하기 위한 보복적 성격의 관세 수단으로 설계되었다.

이러한 제도적 성격은 제338조가 제정된 역사적 맥락과 밀접한 연관이 있다. 1930년대 국제무역질서는 최혜국대우 원칙이 확립되기 이전 단계로, 국가 간 양자무역협정에서 정한 관세 혜택을 특정 교역상대국에 한정하고 제3국 상품을 차별적으로 대우하는 관행이 만연하게 존재했다. 제338조는 이러한 교역환경에서 미국 상품이 제국주의적 특혜조치나 배타적 무역협정에 의해 불리한 대우를 받는 상황에 대응하기 위해 도입된 규정으로 이해될 수 있다.

그러나 오늘날에는 근본적으로 WTO 체제하에서 비차별 원칙을 국제무역질서의 핵심 규범으로 전제하고 있으며, 미국을 제외한 대부분의 교역국은 이를 기본 원칙으로 수용하고 있다. 이러한 환경에서 1930년대의 차별적 무역관행을 전제로 설계된 제338조가 광범위하게 적용될 수 있는 대상은 구조적으로 제한적일 수밖에 없다.

물론, 미국 당국이 제338조의 의미에서 ‘차별’에 해당하는 사례를 개별적으로 식별하는 것은 가능할 것이다. 다만 이러한 산발적인 차별 사례들은 개별 품목 수준의 제한적 대응을 정당화하는 근거로 활용될 수 있을지는 몰라도 IEEPA에 근거한 보편·상호관세와 유사한 전면적 관세 장벽을 재구축할 수 있을 정도의 법적 토대로 기능하기에는 명백한 한계를 지닌다. 실제로 IEEPA 기반 관세 조치가 본격화된 이후 첫 해 동안 트럼프 행정부는 특정 국가 또는 유럽연합이 미국 상업 전반에 대해 전면적인 차별을 가하고 있다는 구체적 사례를 단 한 차례도 공식적으로 제시하지 않았으며, 이는 제338조의 광범위한 적용을 정당화하기 위한 사실적 기반이 취약함을 시사한다.

120)19 U.S. Code § 1338. Discrimination by Foreign Countries,

이러한 점을 종합할 때 만약 대법원이 IEEPA에 근거한 상호관세 조치에 대해 권한 위임의 한계 또는 권력분립 원칙 위반을 이유로 위법 또는 제한적 위법 판단을 내릴 경우, 트럼프 행정부가 제338조를 활용해 기존 관세 장벽을 사실상 재현하려는 시도에 대해 사법부는 상당한 회의적 태도를 보일 가능성이 크다. 특히 법원이 대통령의 광범위한 관세 재량 자체를 문제 삼았다면, 유사한 방식으로 제338조를 확장 해석하여 대체적 관세체계를 구축하려는 시도 역시 사법적 회피로 인식되어 추가적인 통제 대상이 될 가능성을 배제하기 어렵다.

3) 「무역확장법(1962)」 제232조(국가안보) 및 「무역법(1974)」 제301조(불공정무역관행)

이 외에도 트럼프 행정부의 관세 조치가 사법적으로 제약될 경우 활용할 수 있는 전통적 통상수단으로 「무역확장법(1962)」 제232조에 따른 국가안보 수입제한 조치와 「무역법(1974)」 제301조에 따른 외국의 불공정 무역행위에 대한 보복 권한이 있다. 이들 조항은 이미 트럼프 1기 행정부에서 적극 활용된 바 있으며, 특정 국가 또는 특정 품목을 대상으로 한 선별적·품목별 관세 확대 수단으로서 여전히 유효한 법적 기반을 제공한다.

우선, 「무역확장법(1962)」 제232조는 수입 물품이 미국의 국가안보에 미치는 영향을 근거로 대통령이 수입제한 또는 관세인상을 결정할 수 있도록 하는 조항으로, 미국의 주요 교역상대국에는 철강·알루미늄 관세 조치 등을 통해 이미 익숙하게 알려져 있다. 이 조항은 형식상 국가안보를 근거로 하지만 실제 집행 과정에서는 산업·정책적 고려와 결합되어 활용되었으며, 트럼프 1기 행정부에서 국가안보 개념이 비교적 폭넓게 해석되었다는 점에서 여전히 활용 가능성이 존재한다.

한편, 「무역법(1974)」 제301조는 미 무역대표부(USTR)가 외국의 불공정무역관행을 조사하고, 그 결과에 따라 관세부과 등 보복 조치를 취할 수 있도록 규정한 조항이다. 실제로 중국의 지식재산권 침해 및 강제 기술이전 문제를 이유로 한 대중국 고율관세는 제301조에 근거하여 부과된 대표 사례로, 특정 국가의 특정 행위를 문제 삼는 방식의 통상압박 수단으로 기능해 왔다.

다만, 이들 조항은 공통적으로 조사, 공청회, 보고 등 절차적 요건을 수반하며 그 적용 범위 또한 특정 산업·품목 또는 특정 국가로 제한된다는 구조적 한계를 지닌다. 이는 IEEPA에 근거한 보편·상호관세와 같이 전 세계 수입품을 대상으로 한 포괄적 관세체계를 재구축하기에는 해당 조항이 적합하지 않음을 의미한다. 특히 §232조와 §301조는 모

두 사전 조사와 행정부 내부 판단을 전제로 하는 점진적 수단에 해당하는 반면, IEEPA는 비상권한을 근거로 즉각적인 발동이 가능하다는 점에서 집행 속도와 범위 측면에서 본질적인 차이를 가진다.

그럼에도 불구하고 이러한 절차적 제약과 적용 범위의 한계가 곧바로 실질적 제약으로 작용한다고 단정하기는 어렵다. 관세를 통한 통상구조 재편에 강한 의지를 보이고 있는 트럼프 행정부의 정책 성향을 고려할 때, §232조 또는 §301조를 단계적으로 병행하고 증첩적으로 활용함으로써 관세부담을 점진적으로 확대하는 전략 역시 충분히 현실적인 시나리오로 평가될 수 있다.

4. 양자 합의와 사법통제의 실효성

미국 국내 사법통제의 향후 전개 방향을 검토함에 있어 간과할 수 없는 요소는 트럼프 2기 행정부가 상호관세를 단순한 규범적 조치가 아니라 협상 개시를 위한 압박 수단으로 활용해왔다는 점이다. 실제로 상호관세 부과는 다수 교역상대국과의 양자 협상을 촉발했고, 그 결과 관세의 유예, 세율 조정 등을 포함하는 일련의 합의가 형성되었다.

이와 같은 양자 합의가 이미 상당 부분 진행된 상황에서 미국 법원이 상호관세 조치에 대해 위법 판단을 내릴 경우 법적 정당성에는 중대한 영향을 미칠 수 있지만, 기체결된 합의 관계를 소급적으로 해소하는 기능까지 수행할 수 있을지는 불확실하다. 특히, GATT 제24조에서 이른바 ‘지역무역 예외(regional trade exceptions)’를 인정하고 있다는 점에서 미국과 상호관세에 관한 합의가 체결되는 경우 이는 GATT 제24조에 따라 정당화될 가능성이 존재한다.¹²¹⁾

더 나아가 이러한 상황은 사법통제의 실효성에 대한 구조적 의문을 제기한다. 즉, 관세가 위법하다고 판단되더라도 이미 협상을 통해 상대국의 정책 합의를 이끌어 낸 이후라면, 사법적 판단은 사실상 사후적 선언에 그칠 위험이 있는 것이다. 이는 미국 사법부가 해당 정책의 위법성을 인정함으로써 향후 유사 조치에 대한 제약을 가할 수는 있더라도 이미 형성된 통상관계의 재편 결과를 원상회복하는 데에는 극히 제한적인 역할만을 수행할 가능성을 시사한다.

이러한 맥락에서 상호관세를 둘러싼 사법통제는 단순히 조치의 존부를 판단하는 문제

121) 다만, 상호관세가 GATT 제24조에 따라 정당화되기 위해서는 양자 간 합의가 단순한 상호관세 조치에 국한되지 않고, 그 외의 무역 관련 사항들까지 포괄하는 내용을 포함해야 할 것이다(San Man Kim, “US Reciprocal Tariffs Versus Most Favoured-Nation(MFN) Treatment”, *Global Trade and Customs Journal*, Vol. 20 Issue. 11, Wolters Kluwer, 2025. pp. 849-856.).

를 넘어 관세가 협상 수단으로 선행적으로 작동한 이후 사법판단이 뒤따르는 구조 자체를 어떻게 평가할 것인가라는 보다 근본적인 문제와 함께 논의될 필요가 있다.

제2절 WTO 규범체계에 미치는 구조적 영향

제4장에서 살펴본 바와 같이, 트럼프 2기 행정부가 IEEPA, NEA 등 국내법을 근거로 시행한 통상조치는 미국 국내법 질서 내에서도 상당한 법리적 긴장을 야기하는 한편, 국제통상규범과의 관계에서도 중대한 구조적 충돌 가능성을 내포하고 있다.

미국 법원이 상호관세 조치에 대해 전부 또는 일부 위법의 판단을 내리는 경우, 이는 WTO 분쟁이나 다자적 협의에서 중요한 논거로 활용될 수 있다. 그러나 이러한 미국 법원의 판단이 기존의 양자 합의를 무효화하거나, 이미 재편된 통상관계를 되돌리는 효과를 갖는 것은 아니다. 이로 인해 국제규범 차원에서는 사법적 위법 판단과 실제 통상 현실 사이의 괴리가 더욱 뚜렷하게 드러날 가능성이 있다.

특히 WTO 분쟁의 맥락에서 보면, 문제는 단순히 관세 조치의 위법성 여부에 그치지 않는다. 관세가 이미 협상 수단으로 활용되어 양자적 양보와 조정이 이루어진 이후라면, 패널이나 상소기구는 조치의 위법성과 해당 조치에 기인해 발생한 효과를 어떻게 다룰지에 대한 난제에 직면하게 된다. 이는 기존 WTO 분쟁해결제도가 전제해 온 위법에 대한 판단과 시정 명령, 그리고 원상회복이라는 선형적 구조가 현실과 충돌하는 지점이다.

이러한 상황은 WTO 규범 체계의 역할을 재조명하게 한다. 즉, 미국 법원의 판단을 통해 자국법이 정한 권한과 절차의 한계를 일탈했음을 보여주는 근거가 될 수 있으나, 그 자체로 국제적 구제 효과를 완결적으로 제공하지는 않는다. 오히려 그러한 판단은 WTO 분쟁에서 안보예외의 남용 가능성, 관세의 비상권한화, 그리고 협상 압박 수단으로서의 관세 사용이라는 구조적 문제를 보다 명확히 드러내는 계기로 기능한다.

결국, 사법판단 이후에도 남는 양자 합의의 효과는 다자 규범의 한계를 드러내는 동시에 다자 규범의 필요성을 역설적으로 강화한다. WTO 분쟁은 더 이상 단순한 관세율의 위법성 판단을 넘어 관세가 협상 도구로 사용된 상황에서 규범이 어떠한 의미를 가질 수 있는지를 다루는 장으로 확장될 수밖에 없다.

1. 규범 기반 다자통상질서의 구조적 약화

세계무역기구(WTO) 체제는 비차별적 원칙, 관세양허, 분쟁해결제도라는 핵심 원칙들을 통해 회원국의 통상정책을 규율해 왔다. 그러나, 미국이 IEEPA와 같은 국내 비상권한 법제를 활용하여 관세와 유사한 조치를 일방적으로 도입하는 경우, 이러한 조치는 WTO 협정상의 관세양허 체계와 직접적인 충돌을 야기할 뿐 아니라 다자적 합의에 기

반한 규범 우위 구조를 사실상 무력화하는 효과를 초래한다.

특히 관세부과 권한이 특정 국가의 비상권한의 문제로 재구성될 경우, 관세는 더 이상 GATT 제2조에 따라 협상과 양허의 대상이 되는 규범적 요소가 아니라 각국의 안보 판단과 정치적 필요에 따라 탄력적으로 설정될 수 있는 정책수단으로 전환된다. 이는 관세 규율을 중심으로 구축되어 온 전통적 다자통상질서의 예측 가능성과 안정성을 근본적으로 약화시키는 결과로 이어진다. WTO 사무국 역시 최근 보고서를 통해, 회원국이 안보 또는 비상권한을 광범위하게 원용할 경우 다자통상체제가 규칙 기반 질서에서 권력 기반 질서로 이행할 위험이 존재한다고 지적한 바 있다.¹²²⁾

2. 국가안보 명분 통상조치의 일반화와 예외 구조의 변질

미국의 IEEPA 기반 통상조치는 국가안보 개념을 전통적인 군사·외교적 영역을 넘어 경제·산업·공급망의 영역으로 확장시키는 계기로 작용하고 있다. 이러한 경향은 단지 미국에 국한되지 않고, 주요 교역국들로 하여금 유사한 논리를 원용할 유인을 제공함으로써, 안보 명분 통상조치의 확산 가능성을 높이고 있다.

문제는 이러한 조치들이 개별 사안의 정당성 여부와 무관하게, GATT 제21조 안보예외 조항을 사실상 일반적 정책수단으로 전환시키는 효과를 가진다는 점이다. 안보예외가 상시적 통상정책 도구로 활용될 경우, WTO 규범은 예외를 규율하는 규칙이 아니라 예외에 의해 잠식되는 부차적 규범으로 전락할 위험을 내포한다. 이는 안보예외를 전제로 한 통상조치의 정당성 여부를 사후적으로 판단할 수 있는 규범적 기준 자체를 약화시키는 결과로 이어질 수 있다.

3. 글로벌 공급망 구조의 재편과 지역화·블록화 심화

미국이 상호관세를 포함한 일방주의적 통상정책을 구조적으로 확대함에 따라 글로벌 가치사슬의 작동 방식 역시 중대한 변화를 겪고 있다. 특히 관세부과의 기준과 지속 기간이 예측 불가능한 상태로 상시화될 경우, 기업들은 더 이상 비용 효율성에 기반한 최적 분업 구조만을 기준으로 생산·조달 결정을 내리기 어렵게 된다. 그 결과, 기업의 공급망 전략은 가격 경쟁력 중심의 글로벌 최적화에서 정치·제도적 안정성과 정책 리스크 회피를 중시하는 방향으로 전환되는 경향을 보이고 있다.

122) WTO Secretariat, World Trade Report 2023: Re-globalization for a Secure, Inclusive and Sustainable Future, WTO, 2023, pp. 45-47.

이는 리쇼어링(reshoring), 프렌드쇼어링(friend-shoring), 니어쇼어링(near-shoring) 등으로 표현되는 공급망의 지역화(regionalization)를 가속화하는 요인으로 작용한다. 이와 같은 공급망 재구조화는 단기적으로는 특정 국가의 전략산업 보호나 국내 투자 유치에 긍정적으로 작용할 수 있으나, 중장기적으로는 글로벌 분업 체계의 효율성을 저하시켜 교역 비용 상승, 생산성 둔화, 소비자 후생 감소로 이어질 위험이 크다. 특히 세계 경제가 다수의 지역 블록으로 분절될 경우, 기술이전과 중간재 교역이 위축되면서 전반적인 성장 잠재력이 약화될 가능성이 지적되고 있다.¹²³⁾

한국과 같이 수출 의존도가 높고 글로벌 가치사슬에 깊이 편입된 중견무역국의 경우, 주요 교역상대국에서 관세 및 비관세 장벽이 구조화될 경우 그 충격은 산업별·기업 규모별로 비대칭적으로 나타날 수 있다. 특정 국가나 지역을 중심으로 형성되는 배타적 공급망 블록은 한국 기업의 시장 접근성을 제한하는 동시에, 기존에 축적된 생산 네트워크상의 비교우위를 약화시킬 수 있으며, 이는 거시경제 전반의 변동성을 증폭시키는 요인으로 작용할 수 있다.

4. 통상규범의 사법적 구속력 약화와 분쟁해결 기능의 구조적 공백

미국의 일방적 통상조치가 반복되는 가운데, WTO 분쟁해결제도의 사법적 구속력은 구조적 약화를 겪고 있다. 특히 미국이 WTO 상소기구(Appellate Body) 위원 선임을 장기간 거부함으로써 상소기구가 사실상 기능 정지 상태에 놓이게 된 이후, WTO 분쟁해결제도는 규범 위반을 최종적으로 확정·집행할 수 없는 제도적 공백 상태에 직면하였다.¹²⁴⁾ 이는 WTO 체제하에서 법적 안정성과 예측가능성을 보장해 왔던 핵심 장치가 더 이상 정상적으로 작동하지 못하고 있음을 의미한다.¹²⁵⁾

분쟁해결제도의 기능 약화는 단순히 절차적 문제에 그치지 않는다. 상소기구의 부재로 인해 패널보고서가 상소 절차에 회부된 상태에서 ‘미결 상태’로 장기간 방치되는 이른바 ‘appeal into the void’¹²⁶⁾ 현상이 반복되고 있으며, 그 결과 WTO 규범 위반 여부가

123) International Monetary Fund, World Economic Outlook: Navigating Global Divergences, IMF, October 2023, Chapter 4 (“Goeconomic Fragmentation and Trade”), esp. pp. 89–120.

124) 2017년부터 미국은 상소위원 임명 및 재임명을 거부해왔으며, 이것이 상소기구 기능 정지의 핵심으로 작용하게 됨(김경화, 「최근 WT 분쟁해결제도 현황과 상소기구 위기 재고찰」, KITA 통상리포트 2021 vol.19, 한국무역협회, p.2.)

125) Bernard Hoekman & Petros C. Mavroidis, WTO Reform: Back to the Past to Build for the Future, Global Policy, Vol. 12, Supp. 3, 2021, pp. 5–8.

126) ‘Appeals into the void’는 국제법의 영역 중에서도 WTO 분쟁해결제도와 관련된 것으로, 상소기구에 접수된

명확히 판단되더라도 해당 판정이 법적 구속력을 갖고 이행으로 연결되지 못하는 사례가 증가하고 있다.

이러한 상황에서 미국은 국내법을 근거로 한 통상조치에 대하여 WTO 판정의 구속력을 사실상 부인하는 태도를 유지하고 있으며, 이는 다자통상체제에서 규범의 우위를 전제로 한 분쟁해결 구조와 근본적인 긴장을 형성한다. 특히 미국이 자국의 통상조치를 국내 헌법 질서 및 연방법 해석의 문제로 환원하여 다루는 경향은 국제통상규범을 국내법적 판단에 종속시키는 결과를 낳고 있다는 점에서 주목할 필요가 있다. 이러한 접근은 WTO 규범이 국내법 질서와 병존하면서도 일정한 구속력을 갖는 국제법 규범이라는 점을 구조적으로 약화시킨다.

나아가 분쟁해결제도의 사법적 기능 약화는 회원국들로 하여금 규범에 기반한 분쟁해결보다는 자력구제나 보복적 조치에 의존하도록 유인하는 효과를 발생시킨다. 실제로 상호관세, 보복관세, 공급망 통제 조치 등 일방적 대응수단이 확산되는 현상은 WTO 분쟁해결제도가 더 이상 효과적인 최종 판단 기제로 기능하지 못하고 있다는 인식과 무관하지 않다. 이러한 흐름은 다자통상체제를 규범 중심 질서에서 힘의 질서로 점진적으로 이동시키는 위험을 내포한다.

결국, WTO 분쟁해결제도의 기능 공백은 개별 분쟁의 해결 지연을 넘어, 국제통상규범 전반의 사법적 구속력을 약화시키는 구조적 문제로 귀결된다. 미국의 일방주의적 통상조치가 이러한 제도적 공백 속에서 반복·확대될 경우, WTO 체제는 규범을 해석·적용·집행하는 사법적 기제를 상실한 채 선언적 규범 체계로 전락할 우려가 있다. 이는 글로벌 통상질서의 법적 안정성을 근본적으로 훼손하는 요인으로 작용하며, 중견무역국 및 규범 의존도가 높은 국가들에게 특히 불리한 제도적 환경을 초래한다.

상소가 최종적으로 각하되거나 법적 효력을 상실하는 경우를 가리키며, 주로 상소기관의 공백 상태, 상소 절차의 중단 및 무효화의 상황에서 사용된다.

제3절 한국의 대응전략

앞서 살펴본 바와 같이, 트럼프 2기 행정부의 보편·상호관세는 사법적 판단 이전에 이미 협상 수단으로 기능하며 다수 교역상대국과의 양자 합의를 형성해 왔다. 이러한 구조하에서는 미국 법원이 해당 관세 조치에 대해 위법 또는 제한적 위법 판단을 내린다 하더라도 이미 합의된 협상의 결과는 상당 부분 잔존할 수 있다.

이 점은 한국의 통상 대응전략에 중요한 시사점을 제공한다. 만약 한국이 미국 국내 소송의 귀결만을 관망하거나, 사법판단을 통해 관세 조치가 자동적으로 해소될 것이라는 전제하에 대응을 유보할 경우, 양자적 합의 네트워크로부터 구조적으로 배제될 위험이 존재한다. 특히 상호관세 체제에서는 ‘위협-유예-조정’이라는 단계가 반복되면서, 실질적인 통상조건은 법적 안정성보다는 협상 참여 여부에 따라 차등화되는 경향을 보인다.

따라서 한국의 대응전략은 미국 국내 사법통제를 중요한 변수로 고려하되, 이를 유일한 해결 경로로 설정하는 접근을 경계할 필요가 있다.

궁극적으로, 한국의 통상전략은 사법판단이 갖는 규범적 의미와 정치적 신호를 어떻게 실질적 협상력으로 전환할 것인가라는 관점에서 재구성되어야 한다.

1. 미국 국내 사법판단의 활용

트럼프 2기 행정부는 자국의 사법통제와 무관하게 이미 협상 수단으로 관세 조치를 활용해왔으며, 실제로 다수 교역상대국이 양자간 조정과 합의를 도출해 왔다. 이러한 점에서 미국 국내법원이 해당 관세 조치에 대해 위법 등의 판단을 내리는 경우에도 그 효과는 행정부의 협상 정당성과 지속 가능성에 대한 제약으로 나타날 가능성이 클 것이다. 한국은 이러한 사법적 판단을 관세정책의 자동 종결 요인으로 보기보다 협상 과정에서 활용 가능한 지렛대로 전환하는 데 초점을 둘 필요가 있다.

구체적으로 IEEPA 기반 관세 조치가 미국 사법부의 판단에도 권한 위임의 한계 또는 절차적 정당성 측면에서 문제가 있다고 결정되는 경우 한국은 이를 근거로 관세 유예, 적용 범위 축소, 조건부 예외 설정을 요구할 수 있다. 이는 사법판단이 갖는 직접적 구속력 때문이 아니라 해당 조치가 미국 내부에서도 법적 불확실성을 내포한 정책이라는 점을 부각함으로써 협상력의 균형을 조정하는 효과를 발휘할 수 있다.

반대로 사법심사가 각하되거나 정치적 사안을 다룬다는 논리에 의해 제한되는 경우에

도 관세 조치의 합법성이 확인된 결과라기보다는 사법부의 판단 자제에 따른 결과임을 명확히 인식할 필요가 있으며, 이 경우에도 한국은 관세정책의 규범적 취약성과 장기 지속 가능성을 문제로 삼아 협상 국면에서 활용할 수 있다.

2. 양자 관세합의 네트워크에 대한 전략적 참여

트럼프 2기 행정부의 관세 체제는 단순히 경제적 보호수단이 아니라 국제적 협상의 도구로 설계·작용하고 있으며, 이를 일종의 교섭 지렛대로 활용하는 방식으로 운영되고 있다.¹²⁷⁾

상호관세 체제의 구조적 특징은 관세부담이 법적 안정성보다 협상 참여 여부에 따라 차등화된다는 점이다. 관세 제시와 유예, 조정이라는 반복된 메커니즘 속에서 미국과의 협상에 조기 참여한 국가들은 일정 수준의 관세율 조정과 예외를 협의한 반면, 대응을 지연한 국가들은 상대적으로 불리한 통상조건에 노출되는 경향을 보였다. 이러한 맥락에서 한국이 미국 국내 소송의 귀결만을 관망하는 경우 이미 형성된 양자합의 네트워크로부터 구조적으로 배제될 위험이 존재한다.

따라서 한국은 미국의 관세정책을 일방적인 압박의 수단으로만 인식하기보다 통상조건이 재조정되는 협상의 구조로 이해하고, 이에 능동적으로 대응하는 방향으로 대처해야 할 것이다. 이는 무조건적 양보를 의미하는 것이 아니라 관세 조치의 법적 불확실성과 정치적 변동성을 전제로 한 유연한 합의를 모색하는 접근이어야 할 것이다.

3. 다층 대응체계 구축

한국은 사법판단과 양자협상이 병행되는 구조를 일시적 예외가 아닌 상시적 환경 변수로 전제할 필요가 있다. 즉, 관세정책이 사법적으로 완전히 통제되는 상태로 복귀할 것이라는 기대나 모든 문제가 협상으로만 해결될 것이라는 이분법적 접근에서 벗어나, 두 경로가 동시에 작동하는 불확실한 상황을 관리하는 전략이 요구된다.

이를 위해 미국 국내 소송의 진행 상황과 판결 논리를 단순히 모니터링하는 데 그치지 않고, 판결에서 제시된 권한 해석, 위임 한계, 절차적 요구 사항을 체계적으로 분석하여 협상 및 국제분쟁 전략에 반영해야 한다. 특히, 미국 조치의 위법성에 다툼이 있는 현상황의 경우 한국은 이를 단순히 미국 내부의 문제로 관망하는 것이 아니라 국제규범

127) Abdelaziz Abdalla Alowais, "Tariffs as Signaling: A Strategic Communication Framework in the Trump Era", Working Paper, 2025,

의 프레임 내에서 재가공 가능한 논증 패키지로 축적해야 한다. 이는 상소기구 공백으로 규범의 구속력이 약화된 현시점에서 미국 사법부의 판단이 국제규범 논거의 신뢰도를 보장하는 사실상 대체 신호로 기능할 수 있기 때문이다.¹²⁸⁾

또한, 상호관세는 사법판단 이전에 이미 양자 합의를 축적한다는 점에서 설령 미국 내에서 일부 위법 판단이 나오더라도 합의 결과는 유지될 수 있다. 따라서 한국은 단기적으로는 ‘관세율’ 자체보다 예외·유예의 조건을 명시하고, 중기적으로는 특정 산업·품목의 리스크를 다른 협상 의제와 교환하는 방식을 통해 관세 충격을 분산 가능한 계약구조로 재설계해야 한다.

한편, 상대국이 미국의 관세에 대응하는 대표적 수단으로 (i) 보복관세, (ii) 보조금 등의 산업정책, (iii) 대체시장 접근을 위한 무역협정 등을 들 수 있다. 하지만 이러한 대응 수단은 대미 수출·교역조건 측면 효과가 있을 수 있으나 큰 비용과 왜곡 확대를 유발한다는 점에서 위험성이 큰 수단에 해당한다.¹²⁹⁾ 반면 다른 교역파트너와의 통합은 교역 확대는 물론 미국 관세가 존재한다 하더라도 실질 소득 측면에서 더 나은 결과가 가능하다. 따라서 한국의 산업 대응은 보복이나 보조금 등에 과잉 의존하기보다 공급망 다변화와 FTA 네트워크 개선을 통한 통합 중심의 구조 재편이 더 합리적일 것이다.

4. 중견무역국에 대한 시사점

트럼프 2기 행정부의 관세정책은 규범에 의해 통제되던 다자통상질서가 권한과 예외에 의해 재구성되는 국면에 진입했음을 보여준다. 2025년의 국제통상 분석들은 이러한 변화가 단순한 미국 통상정책의 일탈이 아니라, 규범 창설국이 스스로 규범 준수의 외연을 축소하는 구조적 전환이라는 점을 강조한다.

상소기구 공백과 예외 논리의 확산은 규범 그 자체보다 규범을 작동시키는 절차와 연대의 가치가 확대되었음을 의미한다. 이러한 상황에서 중견무역국들은 기존 규범의 수혜자에 머물기보다 국제규범의 논증을 강화하는 규범의 생산자로 포지션을 조정해야 한다.

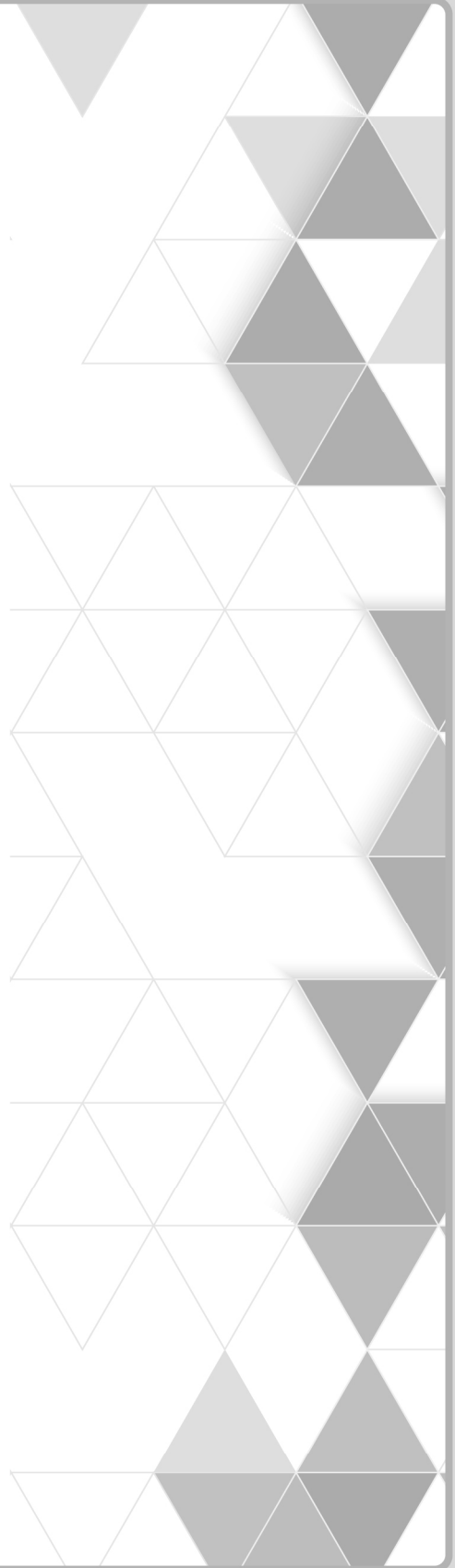
미국의 IEEPA 기반 관세 조치는 한국만을 대상으로 한 것이 아니라, 구조적으로 다수 국가에 동일한 불확실성을 부과한다. 한국은 외교·통상 전략 차원에서 개별 국가 대응의 한계를 인식하고, EU, 일본, 캐나다, 호주 등과 함께 관세의 비상권한화에 대한 공동문제제기, 공동해석원칙 제시, WTO 개혁 논의에서의 연대전략을 추진할 필요가 있

128) Samuel DE LEMOS PEIXOTO·Kai Gereon SPITZER·Maja SABOL·Giacomo LOI, “US tariffs: economic, financial and monetary repercussions”, European Parliament, 2025.

129) Lorenzo Rotunno and Michele Ruta, “Trade Partners’ Responses to US Tariffs”, IMF, 2025.

다. 이는 개별 협상력의 한계를 보완하는 동시에 미국의 국내법 중심 통상질서 재편 시도에 대한 집단적 견제 장치로 작용할 수 있다.

VI. 결론



제6장

결론

제1절 미국우선주의 무역정책에 대한 평가 및 시사점

본 보고서가 다룬 트럼프 2기 행정부의 무역정책은 단순히 이전의 보호주의적 경향을 계승하거나 관세 조치의 양적 확대로 규정하기에는 부족하다. 이는 ‘관세’라는 전통적 통상수단이 어떠한 법적 근거와 논리를 통해 그 역할을 재구성할 수 있는지를 시험하는 과정이자 규범에 의해 제약되어왔던 통상질서가 권한과 예외, 그리고 재량을 중심으로 재편되는 전환의 국면을 보여주는 사례로 평가될 수 있다. 다시 말해, 본 연구는 “미국이 어떠한 관세를 부과했는가”가 아니라 “관세를 가능하게 만드는 법·제도적 구조가 어떻게 변화하고 있는가”에 중심을 두고 있다.

트럼프 2기 행정부는 관세를 더 이상 양허표와 협정에 의해 고정된 규범으로 보는 것이 아니라 국가안보와 공급망 재편이라는 명분 아래 협상 가능한 권력 도구로 전환하였다. 특히, IEEPA 및 NEA와 같은 비통상적 국내 비상권한 법제를 관세부과의 핵심 근거로 전면 배치함으로써 전통적 무역법 체계의 절차적 제약으로부터 통상정책을 분리하고 이를 행정부의 재량 영역으로 재배치하는 양상을 보였다.

국제통상법적 관점에서 이러한 변화는 WTO 체제가 전제해온 규범 구조와 정면으로 충돌한다. 최혜국대우와 관세양허를 중심으로 한 예측가능성의 구조는 국가안보 예외의 반복·확장적 원용을 통해 점진적으로 잠식되고 있다. 이에 더해 상소기구 기능 정지라는 제도적 공백은 이러한 일방주의적 조치에 대한 다자적 통제를 사실상 무력화시키고 있다. 그 결과, 통상질서는 정치력과 협상력에 의해 끊임없이 재조정되는 불안정한 구조로 변화하고 있다.

중요한 점은 이러한 변화가 사법적 판단 여부와 무관하게 이미 상당 부분 제도화되고 있다는 사실이다. 법원이 특정 조치에 제한을 가하는 경우에도 무역 거버넌스의 광범위한 재편이 재량과 비상권한으로 향하는 흐름은 여전히 유지된다. 이러한 구조적 변화는 한국과 같은 중견무역국에 중대한 함의를 지니며, 근본적인 전략 전환을 요구한다. 규범의 안정성과 분쟁해결제도의 구속력을 전제로 형성되어 온 기존의 통상전략은 예외와 권한이 상시화된 환경에서는 충분한 보호 장치로 기능하기 어렵다. 특히 관세가 비상권한화되고, 통상조치의 성격이 의도적으로 모호해지는 상황에서는 단일한 법적 대응이나 사후적 분쟁 해결에 의존하는 접근은 구조적 한계를 가질 수밖에 없다. 관세가 무역규제보다는 비상조치로 규정될 때 사후적 법적 구제수단에만 의존하는 것은 본질적으로 구조적 제약을 마주하게 된다.

이러한 맥락에서 효과적인 대응은 근본적인 전략의 재조정을 요구한다. 국제규범에 기반한 법적 논증과 함께 양자 및 다자간 협상에 대한 적극적 참여, 산업 및 공급망 정책의 조화를 결합한 다층적 접근법으로 통합되어야 한다. 이러한 접근법은 현대 무역 거버넌스가 단일하고 일관된 규범적 틀이 아닌 법·정치·경제적 영역을 관통하며 작동한다는 현실을 반영한다.

궁극적으로 트럼프 행정부의 미국우선주의 무역정책은 규범 기반 체제에서 권력 기반 체제로의 글로벌 무역질서 전환을 상징한다. 이러한 변화를 고립된 정책적 선택이나 일시적 통상분쟁으로 보아서는 아니되며, 통상법 자체의 경계와 기능을 구조적으로 재정의하는 과정으로 인식해야 할 것이다.

본 보고서는 이러한 전환을 단편적 사건의 집합으로 보지 않고, 하나의 법·제도적 흐름으로 파악하고자 하였으며, 이를 통해 향후 통상정책과 통상법 연구가 직면하게 될 핵심 쟁점을 제시하고자 하였다.

제2절 연구의 요약

본 연구는 트럼프 2기 행정부 출범 이후 본격화된 미국의 통상정책이 어떠한 법적 구조와 논리를 통해 전개되고 있으며, 이러한 정책 기조가 미국 국내법 질서와 국제통상규범, 특히 WTO 체제에 어떠한 긴장을 형성하고 있는지를 종합적으로 분석하는 것을 목적으로 하였다. 이를 위해 본 보고서는 미국 통상정책의 정책적 선언과 구체적 조치, 이를 뒷받침하는 국내법적 근거, 국제통상법적 평가, 그리고 글로벌 통상질서 및 한국에 대한 정책적 시사점까지 단계적으로 검토하였다.

제1장에서는 연구의 배경과 문제의식을 제시하였다. 트럼프 2기 행정부의 통상정책은 단순한 보호무역 강화나 일시적 정책전환이 아니라 국가안보와 경제안보를 결합한 구조적 통상전략으로 재편되고 있다는 점에서 기존 통상법적 분석 틀로는 충분히 설명되기 어렵다는 문제의식을 제기하였다. 특히 관세와 유사한 통상조치가 IEEPA 등 비통상적 국내법에 의해 정당화되고 있다는 점은 통상정책을 더 이상 전통적인 무역법의 영역에만 한정하여 분석할 수 없음을 시사한다.

제2장에서는 트럼프 2기 행정부의 주요 통상조치와 정책의 전개 과정을 구체적으로 살펴보았다. 보편·상호관세 전략, 전략산업 보호조치 등은 모두 관세를 협상 수단이나 분쟁 대응수단이 아니라, 국가전략의 핵심 도구로 재정의하고 있다는 공통된 특징을 지닌다. 특히 IEEPA 및 NEA를 근거로 한 조치들은 통상정책의 비상·상시화를 보여주는 대표적 사례로 평가될 수 있다.

제3장에서는 이러한 조치들이 WTO 규범과 어떠한 관계를 형성하는지를 국제통상법적 관점에서 검토하였다. 보편·상호관세 조치는 GATT 제1조(최혜국대우) 및 제2조(관세양허)의 기본 구조와 구조적 충돌 가능성을 내포하고 있으며, 제21조 국가안보 예외의 광범위한 원용은 예외조항의 상시화를 통해 규범 자체의 구속력을 잠식할 위험을 동반한다는 점을 확인하였다. 이 과정에서 WTO 분쟁해결제도의 기능 약화가 이러한 일방주의적 조치의 확산을 제도적으로 제어하지 못하고 있다는 점 역시 중요한 문제로 부각되었다.

제4장에서는 미국 국내법 차원에서 이러한 통상조치가 어떠한 법리적 정당성을 갖는지를 집중적으로 분석하였다. 특히 제4절에서는 IEEPA에 근거한 관세 조치를 중심으로, 대통령 권한의 범위와 한계를 미국 헌법 질서 및 연방법 해석의 관점에서 검토하였다. 2025년 연방순회항소법원 전원합의 판결은 IEEPA의 문언과 입법체계, 헌법상 권력분립

원칙을 종합적으로 고려할 때, 관세부과와 같은 조세적 조치를 대통령에게 묵시적으로 위임하였다고 보기 어렵다는 점을 명확히 하였다. 또한, 정부가 원용한 Yoshida International 판례는 전시적·한시적 상황에서의 예외적 판단으로서, 이를 IEEPA 체계 전반에 일반화하기에는 중대한 법리적 한계가 있음을 확인하였다. 나아가 이러한 국내법적 해석이 국제통상규범과 충돌하는 구조 역시 분명히 드러났다.

제5장에서는 앞선 법리적 분석을 토대로 트럼프 2기 행정부의 통상정책이 글로벌 통상질서에 야기하는 구조적 변화와 그에 따른 대응 과제를 종합적으로 검토하였다. 특히 미국의 보편·상호관세 조치가 미국 국내 사법통제의 대상이 되는 동시에 국제적으로는 WTO 규범과의 긴장을 매개로 작동하는 이중적 구조를 형성하고 있음을 분석하였다. 이러한 일방주의적 통상조치는 다자통상질서의 규범 기반을 약화하고, 글로벌 공급망의 지역·블록화를 가속화시키며, 분쟁해결제도의 실효성을 저하시키는 방식으로 규범 중심 질서에서 권한·협상 중심 질서로의 이행을 촉진하고 있다. 아울러 본 장에서는 이러한 구조적 변화가 수출 의존도가 높고 글로벌 가치사슬에 깊이 편입된 한국과 같은 중견무역국에 구조적으로 불리한 조건을 형성할 수 있음을 지적하고, 미국 국내 사법판단의 전개, 국제규범과의 연결 양상, 그리고 양자 협상 네트워크의 확산을 종합적으로 고려한 다층적 법·정책 대응전략의 필요성을 제시하였다.

종합하면 트럼프 2기 행정부의 통상정책이 국내외를 불문하고 상당한 긴장과 불확실성을 내포하고 있으며 이는 단기적 통상분쟁의 문제가 아니라 글로벌 통상질서의 구조적 전환과 직결된 문제임을 규명하였다. 특히 국내 비상권한 법제를 통한 통상조치의 확대는 통상법의 전통적 경계를 허물고, 헌법·행정법·국제법이 교차하는 복합적 법리 문제를 제기한다는 점에서 중요한 학술·정책적 함의를 지닌다.

제3절 연구의 한계점 및 향후 연구에 관한 제언

본 연구는 트럼프 2기 행정부의 통상정책을 국내법과 국제통상법의 교차 지점에서 분석하고자 하였으나 다음과 같이 몇 가지 한계를 지니고 있다.

첫째, 본 연구는 트럼프 2기 행정부 출범 초기 및 상반기까지의 통상정책 조치를 중심으로 법·정책적 분석을 진행하였다. 통상정책은 본질적으로 정치·경제적 환경 변화에 따라 빠르게 수정·확대될 가능성이 크며, 특히 대선·중간선거·국제 분쟁 등 외부 요인에 따라 그 강도와 범위가 달라질 수 있다. 따라서 본 연구의 분석은 특정 시점의 정책과 법리 전개를 포착한 것이라는 시간적 한계를 가진다. 향후 연구에서는 정책의 장기적 지속 여부와 제도화 수준, 후속 행정부로의 승계 가능성 등을 포함한 동태적 분석이 필요할 것이다.

둘째, 본 연구는 미국 국내법과 WTO 규범을 중심으로 법리적 분석을 수행하였으나, 개별 통상조치가 실제 경제 주체, 특히 기업 및 산업에 미치는 미시적 영향에 대해서는 제한적으로만 다루었다. 관세 및 공급망 재편이 기업의 계약구조, 원산지 전략, 투자 결정에 미치는 구체적 영향은 통상법적 논의와 결합할 때 정책적 설득력을 더욱 강화할 수 있다. 향후 연구에서는 법리 분석과 함께 산업별·기업별 사례 연구를 결합하는 방식의 확장이 요구된다.

셋째, 국제통상법적 평가에 있어 WTO 체제를 중심으로 분석하였으나, 다자체제의 약화 속에서 부상하고 있는 복수국간협정(PTA), 지역무역협정(RTA), 양자 협상 메커니즘에 대한 분석은 상대적으로 제한적으로 진행하였다. 향후 연구에서는 WTO 중심 질서가 약화된 이후의 '다층적 통상 거버넌스' 구조를 보다 입체적으로 분석할 필요가 있다. 이는 한국의 통상전략 수립에도 직접적인 시사점을 제공할 것이다.

마지막으로, 본 연구는 주로 법리적·제도적 분석에 초점을 맞추었으나, 통상정책이 국내 정치와 결합하는 양상에 대한 정치·경제적 분석은 충분히 다루지 못하였다. 트럼프 2기 행정부의 통상정책은 법률적 논리만으로는 설명하기 어려운 정치적 동원을 내포하고 있다는 점에서, 향후 연구에서는 법학과 정치경제학, 국제관계론의 융합적 접근이 요구된다.

이러한 한계에도 불구하고, 본 연구는 트럼프 2기 행정부의 통상정책을 둘러싼 국내 법적 정당성과 국제통상법적 정합성 문제를 체계적으로 분석함으로써, 향후 통상법 연구와 정책 논의의 기초자료를 제공하고자 하였다. 앞으로의 연구는 본 보고서의 분석을 기

반으로, 변화하는 글로벌 통상환경 속에서 규범 기반 질서를 어떻게 재구성할 것인지, 그리고 한국이 그 속에서 어떠한 법적·전략적 위치를 확보해야 할 것인지를 보다 심층적으로 탐구하는 방향으로 확장될 수 있을 것이다.

참고문헌

국내문헌

- 강선주, “트럼프 관세의 국제무역질서적 함의와 전망”, 외교 제154호, 한국외교협회, 2025.
- 김경화, “최근 WTO 분쟁해결제도 현황과 상소기구 위기 재고찰”, KITA 통상리포트 vol.19, 한국무역협회, 2021.
- 김보연, “국가안보 예외조항의 ‘자기판단’ 범위 - 국제법상 의미와 WTO 협정에의 적용 -”, 국제경제법연구 제17권 제2호, 한국국제경제법학회, 2019.
- 김진규, “미국 보편관세 적용의 법적 근거와 우리나라 통상정책의 시사점”, 관세무역연구 제2권 제1호, 한국관세 무역개발원, 2025.
- 김채형, “미국의 철강수입규제와 미국의 통상확대법 Section 232 적용의 적법성 분석”, 국제경제법연구 제18 권 제1호, 한국국제경제법학회, 2020.
- 류병운, “국제 무역과 국가 안보 : WTO의 안보 예외 남용 방지를 중심으로”, 홍익법학 제22권 제1호, 홍익대학교 법학연구소, 2021.
- 박주현, “WTO 안보예외조항 연구 : WTO 미-중 반도체 분쟁 및 분쟁해결기구(DSB)에 대한 시사점”, 통상법률 제163호, 법무부 국제법무정책과, 2024.
- 박지문, “무역확장법 제232조에 근거한 수입규제의 정당성에 관한 고찰 : 미국의 철강 및 알루미늄 수입규제 사례를 중심으로”, 관세학회지 제20권 제3호, 한국관세학회, 2019.
- 유지영, “공급망 재편 정책의 안보화에 따른 국제통상규범 정비의 과제 - 미국 232조 조치와 WTO분쟁사례 분석을 중심으로 -”, 무역구제연구 제71호, 무역구제학회, 2024.
- 이지수, “무역제한조치와 안보 : WTO 안보상 예외에 관한 해결되지 않은 문제들”, 국제경제법연구 제15권 제3호, 한국국제경제법학회, 2017.
- 장성길, “국가안보 예외 관련 재판관할권과 판단의 기준 검토”, 통상법률 제150호, 법무부 국제법무정책과, 2021.
- 정재우·홍재성, “미국의 통상정책 기조와 향후 전망 : 미국 무역대표부(USTR)와 국제무역위원회(USITC)를 중심으로”, 통상정보연구 제23권 제4호, 한국통상정보학회, 2021.
- 홍성규, “미국의 통상규제정책에 따른 한국의 대응방안”, 국제상학 제34권 제1호, 한국국제상학회, 2019.

국외문헌

- Abbott KW, Snidal D. Hard and Soft Law in International Governance. *International Organization*, 2000.
- Abdelaziz Abdalla Alowais, "Tariffs as Signaling: A Strategic Communication Framework in the Trump Era", Working Paper, 2025.
- Amiti, Mary, Stephen J. Redding & David Weinstein, "The Impact of the 2018 Trade War on U.S. Prices and Welfare," *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 33, No. 4, 2019.
- Bown, Chad P., Trump's Trade War and the Redistribution of Global Supply Chains, *Peterson Institute for International Economics(PIIE)*, 2019.
- Bown, Chad P. & Douglas A. Irwin, "Trump's Assault on the Global Trading System," *Foreign Affairs*, Vol. 98, No. 5, 2019.
- Boyle, Andrew, Checking the President's Sanctions Powers, *Brennan Center for Justice*, 2021.
- Council on Foreign Relations, The Impact of Trump's Tariffs, 2020.
- Crandall, Robert W., "The Political Economy of U.S. Trade Policy," *Brookings Papers on Economic Activity*, Vol. 1987, No. 1, 1987.
- CSIS, Section 232 Tariffs: Five Years Later, 2023.
- Farrell, Henry & Abraham Newman, "Weaponized Interdependence," *International Security*, Vol. 44, No. 1, 2019.
- Hoekman, Bernard & Petros C. Mavroidis, "WTO Reform: Back to the Past to Build for the Future," *Global Policy*, Vol. 12, Supp. 3, 2021.
- Hufbauer, Gary Clyde, Jeffrey J. Schott, Kimberly Ann Elliott & Barbara Oegg, Economic Sanctions Reconsidered, 3rd ed., *Peterson Institute for International Economics*, 2009.
- Hufbauer, Gary Clyde & Barbara Oegg, "The Impact of Economic Sanctions on US Trade: Andrew Rose's Gravity Model," *PIIE Policy Brief* PB03-04, 2003.
- International Monetary Fund (IMF), World Economic Outlook, 2021.
- International Monetary Fund (IMF), World Economic Outlook: Navigating Global Divergences, 2023.
- Irwin, Douglas A., Clashing over Commerce: A History of U.S. Trade Policy, University of Chicago Press, 2017.
- Louis Fisher, Presidential Emergency Powers, *University Press of Kansas*, 2007.
- Relyea, Harold C., National Emergency Powers, CRS Report 98-505, Congressional Research Service, updated 2021.
- Rodrik, Dani, Industrial Policy for the Twenty-First Century, Harvard Kennedy School Working Paper No. RWP04-047, 2004.

- Sang Man Kim, "US Reciprocal Tariffs Versus Most Favoured-Nation(MFN) Treatment", *Global Trade and Customs Journal*, Vol. 20 Issue. 11, Wolters Kluwer, 2025.
- Samuel DE LEMOS PEIXOTO, Kai Gereon SPITZER, Maja SABOL, Giacomo LOI, "US tariffs: economic, financial and monetary repercussions", European Parliament, 2025.
- U.S. Census Bureau, Trade Data, 2019.
- U.S. Government Accountability Office (GAO), USDA Market Facilitation Program: Stronger Adherence to Quality Guidelines Would Improve Future Economic Analyses, GAO-21-150, 2020.
- U.S. Government Accountability Office (GAO), USDA Trade Aid: Distribution and Oversight, GAO-21-150, 2020.
- U.S. International Trade Commission (USITC), Economic Impact of Section 232 and 301 Tariffs on U.S. Industries, Inv. No. 332-591, USITC Pub. No. 5405, 2023
- USTR, Agreement between the United States of America, the United Mexican States, and Canada(USMCA), Nov. 30, 2018.
- USTR, Phase One Agreement, Jan. 15, 2020.
- Van den Bossche, Peter & Werner Zdouc, *The Law and Policy of the World Trade Organization*, 5th ed., Cambridge University Press, 2021.
- Wolff, Alan Wm, "The 50th Anniversary of the Trade Act of 1974," Peterson Institute for International Economics, 2024.
- World Trade Organization, *World Trade Report 2023: Re-globalization for a Secure, Inclusive and Sustainable Future*, 2023.

판결례

- Russia – Measures Concerning Traffic in Transit, Panel Report, WT/DS512/R, Apr. 26, 2019.
- United States – Certain Measures on Steel and Aluminium Products (China), Panel Report, WT/DS544/R, Dec. 9, 2022.
- United States – Certain Measures on Steel and Aluminium Products, WT/DS550.
- United States – Safeguard Measures on Imports of Lamb Meat, WT/DS177/R, 2001.
- United States v. Yoshida International, Inc., 526 F.2d 560 (C.C.P.A. 1975).
- West Virginia v. EPA, 597 U.S. 697 (2022).
- Biden v. Nebraska, 600 U.S. 477 (2023).

미국우선주의 무역정책에 대한 통상법적 고찰



(07788) 서울시 강서구 마곡중앙5로 22 7층

Tel 02-3416-5000 Fax 02-512-8888 Email cs@kctdi.or.kr

