

국제법 현안 Brief



국제법 현안 Brief 편집위원회

편집위원장 최태현 교수 (한양대학교)
 편집위원 오승진 교수 (단국대학교)
 권현호 교수 (성신여자대학교)
 김성원 교수 (한양대학교)
 이기범 교수 (연세대학교)

투고문의 ksilbrief@gmail.com
 웹사이트 www.ksil.or.kr

국제법 현안 Brief는 국제법 관련 현안문제에 관해 간략한 설명을 제공함으로써 국제법 연구자는 물론 일반인에게 국제법에 대한 이해를 돕는 것을 목표로 합니다. 국제사회에서 발생하는 최근 현안과 관련된 국제법 쟁점에 대한 인식과 최근 국제법 동향에 대한 지식을 공유함으로써 국제법에 대한 사회적 인지도를 향상시키는데 도움이 되기를 기대합니다.

미국의 국가안보 우선주의에 대한 국제법적 평가

최 원 목 (이화여자대학교 법학전문대학원 교수)



사진 출처: shutterstock, <<https://www.shutterstock.com/search/national-security>>

1. 국가안보 우선주의

바야흐로 국제법 영역에서도 국가안보(national security)라는 개념이 남용되는 시대가 전개되고 있다. 과거에도 국가안보를 이유로 한 일방주의적 대외정책이 추진된 사례가 있었으나, 판도라의 박스를 열지 않으려는 상호주의적 노력이 상당한 역지력을 발휘해왔다. 그러나 9/11 사태는 미국인 전체의 대외정책에 대한 인식을 국가안보 우선주의로 급속히 변화시키는 계기가 되었다. 미국의 안보이익을 저해하는 테러단체나 정부를 주적 개념으로 설정하고 이러한 체제와의 전쟁을 국가안보 차원의 우선과제로 추진하게 된 것이다. 이러한 과제를

추진함에 있어 전통적인 외교적 압박이나 전쟁만으로는 한계가 있음을 인식하고, 국제적 여론을 거스르면서까지도 미국이 독자적으로 무역제재까지 취하며 전 방위적으로 개입하는 정책을 취하고 있는 것이다.

2017년 미국에서 트럼프 행정부가 출범하자, 이러한 무역제제조치는 본격적으로 가동되기 시작했다. 2001년 11월 중국의 WTO가입 이래 가속화된 미국의 대중 무역적자의 누적현상과 이에 따른 제조업 분야의 불만이 트럼프라는 정치인의 반중정책 노선과 결부되어 돌이킬 수 없는 국가정책으로 자리 잡은 것파도 그 궤를 같이 하게 되었다. 2018년 3월부터 9월까지만 해도 2,390억불에

이르는 중국으로부터의 수입물품에 10-25%에 달하는 추가관세가 부과되었다. 바이든 미 대통령은 취임 후 트럼프 전 대통령의 여러 정책은 뒤엎었지만, 3,500억불에 달하는 대중 관세보복 조치는 그대로 유지하고 있다. 중국도 그동안 맞보복을 가하면서도, 미국산 농산물 구매 확대 등의 유화정책도 병행하고 있다.

미국과 중국이 서로 상대국에 대해 취하고 있는 무역보복의 정당화 논리는 이것이 국가안보를 위한 필수조치라는 것이다. 이제는 국가안보 개념을 대외정책에 내세우는 것을 상호주의적으로 억지해 오던 체제가 더 이상 강대국 간에 작동하지 않게 되었다. 따라서 이러한 국제정치 현실을 국제법이라는 규범차원에서 분석하고 평가하는 것은 필요하다. 이는 힘들게 수립해놓은 국제규범으로부터 현재의 강대국 정책들이 얼마나 이탈하고 있는지에 대해 모두가 인식해야 하기 때문이다.

2. 국가안보에 대한 국제법적 기준

국가안보라는 개념은 국가생존이라는 최후의 안전망이기에 각국별로 고유의 개념과 범위를 설정할 수 있는 재량권을 포함하기 마련이다. 그럼에도 타국의 재량권을 적극적으로 침해하는 일방적 해석을 통해 자국의 재량권을 설정하기 시작하면 국가안보를 위한 자력구제 행위의 전제조건인 재량권 남용금지 원칙이 무너지게 된다. 그러므로 국가안보 관련 대외개입 정책이 정당한 재량권의 영역 내에서 행사되는지 여부에 관한 국제기준을 확립하는 일은 중요하다. 이러한 국제기준들은 기존 국제법 규범이 이미 수립해놓고 있다. 우선 UN헌장 제51조가 ‘자위권(self-defense)’ 개념을 고유의 권리로 규정하고 있다. 상대국의 무력공격(armed attack)에 대해 안전보장이사회가 필요한 조치를 취할 때까지 무력으로 자국의 안전을 보호하는 조치를 취할 수 있는 시원적 권리가 UN회원국들에게 보장되어 있는 것이다. 다만, 실제로 무기를 이용한 공격이 발생했을 때에 한해, 안보를 위해 필요한 내용의 조치를 해당 공격과 비례성이 맞는 범위 내에서 취할 수 있다는 점에서, 현재 미국과 중국이 주고받고 있는 보복조치까지 자위권의 행사로 정당화될 수 있는 것은 아님은 물론이다. 또한 미국의 중국에 대한 각종 무역보복행위와 중국의 맞보복조치도 상호간의 무력공격을 전제로 하지 않는 점에서 자위권의 행사로 정당화될 수는 없다.

국제관습법상의 ‘대응조치’ (countermeasure)라는 기준도

있다. 타국의 국제위법행위에 대응하여 이를 중지시키거나 배상을 받아낼 목적으로, 의무위반국에 대해 부담하고 있는 국제의무를 이행하지 않는 조치가 대응조치이다. 이러한 대응조치는 위법성이 조각되므로 그 국제법적 정당성이 보장된다. 중국이 불공정교역행위를 일삼고 산업기술을 도용함으로써 국제위법행위를 범하고 있다손 치더라도, 미국발 안보우선주의의 수단으로 취해지는 각종 보복조치들이 대응조치로서 정당화되기 위해서는 그 범위와 내용이 엄격히 제한되어야 한다. 역사적으로 과거에 만연한 복구(reprisal) 행위를 금지하면서, 엄격한 제한요건 하에 허용하고 있는 개념이 대응조치 개념이기 때문이다. 대응조치는 기본적으로 무력공격 금지원칙이나 기본적 국제규범 위반 형식으로 취해질 수는 없으며, 그 필요성과 비례성도 충족되어야 한다. 따라서 무력사용 형식으로 취해지는 각종 국가안보 우선주의 정책수단들은 대응조치로 정당화될 수 없으며, 통상보복의 경우에도 적극적인 관세보복이나 교역차단행위까지 대응조치로 합리화될 수 있는 것은 아니다. 미국의 대중 관세보복에 대응하기 위해, 중국이 비례적인 보복관세를 부과하는 행위 정도가 대응조치로 고려될 수는 있겠으나, WTO협정 체제가 규율하고 있는 분야에 대해서는 상대국의 WTO협정 위반행위에 대해서는 WTO분쟁해결 절차에 제소하여 그 판정에 따라 통상제재를 취해야 하는 것이므로, 일방적으로 맞보복을 취하는 것은 WTO협정체제(분쟁해결절차에관한양해)와 상충되게 된다.

이렇게 볼 때, 국제관습법상의 대응조치 개념이 국제통상분야에서 발휘될 수 있는 유일한 통로는 WTO협정상 ‘국가안보 예외’ (national security exception)라는 개념일 것이다. GATT 제21조는 상품교역 분야에서 국가안보 예외 개념을 수립하고 있고, 서비스교역에관한일반협정(GATS) 제14조의2와 무역관련지적재산권협정(TRIPS) 제73조도 그 유사한 개념을 마련하고 있다. 지역무역협정(FTA)들도 국가안보 예외규정을 두어 중대한 국가안보의 이익보호를 위하여 필요시 무역제한조치를 취할 수 있도록 근거를 두고 있다.

3. 국가안보 우선주의와 GATT 제21조의 국가안보 예외 조항

GATT 제21조는 국가안보를 이유로 한 GATT 회원국의 각종 의무위반 조치를 정당화한다. 실제로 최근 미국이 취하고 있는 대외무역분야에서의 일방적 무역제재(양허관세

이상의 관세부과, 수출입 금지나 수량제한 조치, 발동요건에 어긋나는 무역구제조치 등은 WTO협정 체제상 기본원칙인 최혜국대우 원칙(MFN), 내국민대우 원칙, 관세양허 의무, 수량제한 금지 원칙, 공정무역원칙 등과 충돌하고 있음에 불구하고, 미국은 GATT 제21조를 통해 이러한 일방적 무역제재의 합리화를 시도하고 있다. 중국, 러시아 등도 무역보복조치와 관련하여 국가안보 예외조항을 원용하고 있고, 앞으로 미-중 패권전쟁 국면에서 각각 미국과 중국의 대외통상제재에 동참하는 여러 나라들이 이 예외조항을 원용하려 할 것이다.

GATT 제21조에서의 핵심부분은 GATT의 여러 의무를 위반하는 것이 정당화되는 조치로서 “제약국이 자국의 안전보장상 중대한 이익을 보호하기 위하여 필요하다고 인정하여 전시 또는 기타 국제관계에 있어서의 긴급시에 취하는 조치”(제21조(b)(iii))가 구체적으로 무엇인가 하는 해석의 문제이다. WTO설립 이전에도 이러한 국가안보 예외조항을 원용하여 일방적 무역보복조치를 합리화하려 했던 사례들이 몇몇 존재한다. 1949년 체코를 상대로 한 미국의 수출라이선스 및 단기공급 통제조치, 1961년 앙골라사태시 가나정부가 취한 포르투갈산 제품 보이콧 조치, 1962년 쿠바 미사일 위기시 미국이 쿠바에 대해 취한 금수조치, 1982년 포클랜드 전쟁시, 영국, 미국, EC 등의 아르헨티나에 대한 교역제한조치 등이 그것이다. 1986년 미국이 니카라과에 대해 취한 수출입 금지조치는 패널 판정까지 내려졌다. 그 요지는 어떠한 조치가 “필수적 안보이익을 보호하기 위해 필요한 조치” 인지를 판단하는 것은 그러한 조치를 취한 국가에 있기에 패널이 그 동기나 합법성 여부를 심사하지 않는다는 것이다.

WTO설립이후 WTO패널이 GATT 제21조에 대한 해석을 내린 것은 2019년 4월이었다. 지리적 위치상 러시아의 영역을 통과해서 교역행위를 해야 하는 우크라이나를 견제하기 위해, 러시아는 우크라이나로부터 출발하여 카자흐스탄과 키르기스 공화국으로 향하는 특정한 종류의 상품교역을 차단하는 조치를 취하게 되었다. 이러한 조치의 근거로 러시아는 우크라이나가 러시아 주변의 구소련 연방국가들을 직간접적으로 지원하여 러시아의 국가안보를 위협하고 있음을 들고, 이를 차단하는 조치는 GATT 제21조에 따라 정당화된다고 주장하였다. 이에 대해 WTO 패널은 그동안 GATT 패널이 전통적으로 취해온 일종의 사법적 자제의 원칙(필수적 안보이익을 주장하는 국가가 스스로 판단한

바를 패널이 심사하지 않음)을 대폭 수정한 새로운 해석을 판시한 바가 있어 주목을 요한다. 즉, 패널은 GATT 제21조(b)(iii)상의 요건의 해석에 있어 국가안보를 원용한 국가가 스스로 판단할 권한이 있는 과거 GATT 패널의 해석은 해당 조치의 “필요성(necessary)”에 국한된다고 평결하였다. 그리고 다른 요건들인 “전시 또는 기타 국제관계의 긴급시”에 해당하는지 여부는 객관적 사실을 근거로 패널이 판단할 권한이 있는 사항이고, “중대한 안보이익”의 존재 여부는 당사국의 주장이 “신의성실의 원칙(in good faith)”에 합치되는지 여부를 패널이 판단해야 한다고 평결하였다. 다시 말하자면, 당사국이 실제로는 중대한 안보이익이 관련된 사항이 아닌데도 그렇다고 주장하며 해당 조치를 합리화하려는 경우, 이러한 주장이 신의성실의 원칙에 입각해, 해당국이 GATT의 의무를 준수하지 않고 우회하려는 수단으로서 이러한 주장을 펼치는지 여부를 패널이 심의해야 한다는 것이다.

4. GATT 국가안보 예외의 해석기준에 따른 미중 통상보복 조치의 평가

이상과 같이 최근 새로 수립된 GATT상의 국가안보 예외의 해석기준에 입각해, 미-중간의 통상보복 조치의 국제법성 합치성을 평가해 본다.

우선, 미국이 중국에 대해 통상보복을 가하는 것이 중국의 불공정무역행위에 대한 보복으로 정당화될 수는 없다. 불공정 교역행위를 다스리기 위한 별도의 WTO협정 체제가 엄연히 존재하고 있고, 보복의 절차와 정도가 그 범위를 넘어서기 때문이다. 따라서 미국의 대중 보복을 정당화하려면 국가안보 예외를 원용해야 하는데, 이는 현 상황이 “전시 또는 기타 국제관계의 긴급상황”에 해당한다는 전제로서만 가능하게 된다. 실제로 미 백악관이 발표해온 각종 선언이나 행정명령에는, 건전한 제조업과 국방산업 기반을 구축하는 것이 미국의 경제와 국가안보에 필수적 요소인바, 미국이 비상사태에 대응하는 능력을 유지하는 것은 제조업과 국방산업 기반과 공급망의 능력과 회복력에 직결된 이슈라고 본다. 그런데, 2000년 이후 6만개 이상의 공장, 핵심 회사, 그리고 5백만개 가량의 제조업 일자리가 사라진 것은 중국의 불공정 교역행위가 핵심요인이라는 것이다. 따라서 국내 제조업 부문과 산업기반 및 공급망을

전략적으로 지원하기 위해 중국에 대해 무역보복을 가하는 것은 국가 비상사태에 준하는 상황에 대한 대응이라는 것이다.

이러한 미국의 주장을 객관적으로 판단하자면, 어느 나라나 비교우위가 있는 산업부문은 존재하고 있고, 국제교역은 비교우위가 있는 분야로 특화될 수 있다는 사실을 외면하고 있는 듯이 보인다. 중국은 산업화와 해외투자의 유입으로 인해 중국의 제조업 기반이 국제경쟁력을 갖추게 되었고, WTO체제 하에서 비교우위에 입각한 교역의 혜택을 받게 된 것으로 볼 수도 있다. 반면 미국 내 제조업은 사양산업으로 전락하고 서비스산업 위주로 경쟁력이 이전되고 있음은 역사적으로 자연스러운 흐름의 결과이다. 미국이 지적하는 중국의 불공정 교역행위가 만연해있기는 하나, 그것은 개발도상단계의 국가들이 그동안 많이 활용한 산업정책과 그 궤를 같이 하는 것이고, 미국은 무역구제 제도를 발동해 불공정교역행위에 대한 대응을 적극적으로 취해오고 있다. 이런 상황에서 대중 무역적자의 누적과 미국내 제조업 기반의 몰락을 “전시 또는 기타 국제관계의 긴급상황”에 해당한다고 보기는 어려울 것이다.

둘째, 미국의 대중통상조치가 “중대한 안보이익”을 보호하기 위한 조치인지 여부는 미국의 논리 자체가 “신의성실의 원칙(in good faith)”에 합치되는지 여부에 달려있다. 미국의 논리는 다분히 WTO협정상의 미국의 의무를 우회하여 미국내의 사양산업을 보호하기 위한 수단으로 활용되는 측면이 강하다. 철강과 알루미늄은 물론이고, 차량, 항공기, 조선, 반도체 등의 소비용 품목으로 그 보복 대상범위가 확대되고 있는 것은 이러한 측면을 말해주고 있다. 따라서 신의성실의 원칙에 입각해 “중대한 안보”와 직결된 품목에 한정하여 무역보복의 대상범위를 좁히고 그 보복의 정도도 과도하지 않게 설정하는 것이 그 정당화를 위한 전제조건일 것이다.

5. 결론

국가안보 우선주의는 테러와의 전쟁과 미-중 패권전쟁과 결부되어 상당히 오랫동안 국제사회를 지배하게 될 것이다. 수많은 무력개입과 통상보복 조치들이 국가안보라는 개념으로 등장하고 합리화되고 있다. 그동안 국제사회가 소중하게 수립해놓은 자위권, 대응조치, 국가안보 예외조항 개념들도 그러한 개념을

지탱하는 강대국들에 의해 무용지물화 되고 있다. 하루가 멀다하고 등장하는 국가안보 우선주의에 입각한 조치들이 국제규범의 기준들로부터 얼마나 일탈하고 있는지를 속속들이 분석하고 평가하는 일이 중요하다. 수많은 세계전쟁과 대외개입을 던지고, 지구촌의 평화질서를 수립해온 인류의 지혜를 보존하는 작업의 시작점이기 때문이다.

※ 필자 소개 ※

최원목 교수는 이화여자대학교 법학전문대학원 교수로 재직 중이다.

국제법 현안 Brief의 내용은 필자 개인의 견해이며 **대한국제법학회**의 공식적인 입장은 아닙니다.