

국제법 현안 Brief

국제법 현안 Brief 편집위원회

편집위원장 김성원 교수(한양대학교)

편집위원 이기범 교수(연세대학교)

오선영 교수(충실대학교)

오시진 교수(강원대학교)

김현정 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.

트럼프 2기 행정부의 관세 정책과 국제법적 쟁점

서울시립대학교 이주영 교수



사진 출처: 파이낸셜투데이 <https://www.ftoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=338372>

1. 논의의 배경

최근 국제 무역 질서가 다시 한번 요동치고 있다. 트럼프 2기 행정부가 들어서면서 미국은 관세를 더욱 적극적인 통상 정책 수단으로 활용하고 있으며, 이는 글로벌 경제 환경에 중대한 변화를 예고하고 있다. 트럼프 1기와 비교할 때 트럼프 2기 행정부는 공화당이 다수인 의회를 바탕으로 이전보다 강한 권력을 갖게 되었으며, 경제, 안보 등 각종 원하는 목표를 달성하기 위해 관세를 활용하는 것이 하나씩 현실화 되고

있다. 특히 중국에 방점을 두고, 중국이 관세 및 비관세 장벽, 환율 조작, 산업 보조금 지급 등을 통해 미국에게 피해를 주고 있다고 지적하고 있다. 한편, 이와 같은 미국의 관세 조치에 대응하여 캐나다와 멕시코, 중국 등이 미국산 제품에 대해 보복 관세를 부과하겠다는 발표가 이어지고 있다. EU 역시 미국이 관세를 부과하는 경우 이에 대한 보복 조치¹를 취할 것임을 시사하는 바, 최근 미국에 의한 일련의 관세 부과 정책과 이에 대응하기 위한 주요국의 보복 조치에 대한 국제법적 문제점 및 시사점을 간략히 살펴보고

자 한다.

II. 미국의 관세 조치 및 주요국의 대응

1. 트럼프 2기 행정부의 관세 조치 및 법적 근거

2025년 2월 1일, 트럼프 대통령은 캐나다, 멕시코 및 중국에서 미국으로 수입되는 제품에 대하여 관세를 부과하는 행정명령²을 각각 발표했다. 이는 미국의 국가 안보 및 공중 보건 문제, 특히 불법 이민과 마약 문제 해결을 위해 특정 국가를 대상으로 한 무역 조치의 일환으로, 국제비상경제권한법(이하 'IEEPA')을 법적 근거로 삼고 있다. 캐나다 및 멕시코로부터 수입되는 제품에는 25%, 중국산 수입품에는 10%의 추가 관세를 부과하는 것을 주된 내용으로 하는데, 중국산 수입품에 대한 관세부과 조치는 2025년 2월 4일, 예정대로 시행되었고 캐나다 및 멕시코산 수입품에 대한 추가 관세 부과는 시행 또는 유예를 계속 반복 중이다.³

주목할 부분은 미국의 추가 관세 부과 조치는 국가비상사태법 및 2025년 1월 20일자 포고문 제10886호(남부 국경에서의 국가 비상사태 선포)를 참조하여 적용되는 IEEPA를 법적 근거로 한다는 점이다. '국가 비상사태'의 존재를 전제하지 아니하는 1930년 관세법, 1974년 무역법, 1962년 무역확장법과 달리 IEEPA는 국가 비상사태가 선포된 동안 대통령에게 다양한 무역 조치를 취할 권한을 부여하므로 상무부, 국제무역위원회, 무역대표부(이하 'USTR') 등의 조사 및 그 결과 없이도 매우 신속한 관세 부과가 가능하다. 또한, 국가 비상사태를 전제로 하였으므로 캐나다 및 멕시코에 대해서는 미국·멕시코·캐나다협정(USMCA) 제32.2조에 따른 '필수적 안보(Essential Security)' 역시 법적 근거로 두는 것으로 보인다.

이와 같이 특정 국가를 대상으로 하는 추가 관

세 부과 이외에도 트럼프 대통령은 보편 관세 및 상호 관세 부과를 시행 내지 이를 검토 중에 있다. 우선 2025년 2월 10일, 트럼프 대통령은 무역확장법 제232조를 근거로 하여 철강 및 알루미늄과 그 파생 제품에 대해 25%의 추가 관세를 부과하는 포고문을 발표하였다. 이 관세 조치의 특징은 모든 국가의 특정 품목에 적용된다는 점이며, 기존의 수입 쿼터와 같은 예외 조치를 철폐하고, 전면적인 관세 부과로 전환하고자 한다. 나아가 2025년 2월 13일, 트럼프 대통령은 '상호주의 무역 및 관세(Reciprocal Trade and Tariff)'에 관한 각서에 서명했다. 이 각서는 미국이 세계에서 가장 낮은 평균 관세율을 적용하고 있음에도 불구하고, 무역 상대국들로부터 미국이 불공정한 대우를 받아 왔다는 점을 명확히 하고 있다. 이에 따라, 미국은 무역 상대국과의 비호혜적 무역 협정에 강경 대응하고, 무역 상대국이 부과하는 비대칭적 세금 및 규제를 종합적으로 검토하여 상호관세 부과를 추진하고자 상무부 및 USTR이 주요 교역국의 관세, 부가가치세, 기업 보조금, 규제 정책, 환율 조작 여부 등을 종합적으로 조사하도록 하였다. 이에 따라 오는 4월 1일 이후 구체적인 조치가 발표될 것으로 보인다.

2. 주요국의 대응

2025년 2월 4일, 트럼프 대통령의 관세 부과 행정명령이 발표된 직후, 캐나다 정부는 미국으로부터 수입되는 300억 캐나다달러 규모의 물품에 대해 25%의 보복 관세를 즉시 부과할 계획을 발표하였다.⁴ 이를 위해 HS 코드 8단위 수준에서 해당 품목을 목록화하였으며, 미국이 캐나다산 수입품에 대한 관세 조치를 유지하는 한, 보복 관세 역시 지속 적용할 것이라고 밝혔다. 멕시코 또한 보복 관세 부과를 발표하였으나, 관세 부과가 일시적으로 유예됨에 따라 캐나다와 멕

시코의 대응 조치 역시 잠시 보류된 상태다.

한편, 미국과의 타협을 시도하는 멕시코 및 캐나다와 달리 중국은 미국산 석탄 및 액화천연가스(LNG), 원유, 농기계, 픽업트럭 등에 대해 관세를 추가로 부과한다고 발표하는 한편, 상무부 해관총국 공고를 통해 텅스텐, 몰리브덴, 인듐, 비스무트, 텔루륨 등 5대 원료에 대한 수출통제를 개시했다.⁵ 나아가 WTO 분쟁해결기구(이하 ‘DSB’)에 제소 전 단계인 협의 요청서⁶를 제출하는 법적 수단까지 강구하고 있다. 미국의 대중 관세 조치는 미국 내 펜타닐 유입과 관련한 국가 비상사태에 대응하기 위한 것이라고 설명하나 중국은 당해 협의 요청서를 통해 첫째, 미국이 GATT 제II조에도 불구하고 합의된 관세 양허 한도를 초과하여 추가 관세를 부과한 것은 불법적인 조치이며, 둘째, GATT 제I조 최혜국 대우원칙을 위반하여 특정 국가(중국)의 제품에만 차별적으로 추가 관세를 부과하여 국제무역 체제 내 공정성을 저해한다고 지적하고 있다.

III. 각 조치에 대한 국제통상법적 함의

1. 미국 관세 조치에 대한 분석

트럼프 1기부터 시행되어 온 미국의 일방적 관세 부과 조치에 대하여 많은 국가들이 WTO에 이를 제소하여 왔고, 미국은 주로 GATT 제XXI조에 기한 ‘국가안보 예외’임을 주장하며 이를 방어하여 왔다. 그러나, ‘미국-철강 및 알루미늄 제품에 대한 특정 조치’ 사건⁷ 등에서 패널은 미국이 국가안보를 이유로 무역확장법 제 232조에 따라 철강 및 알루미늄 제품에 대한 추가관세를 부과하는 것은 GATT 제XXI(b)조 제 (iii)호의 의미상 ‘전시 또는 국제관계의 비상시에 취해진(taken in time of war or other emergency in international relations)’ 것이 아니므로 정당화되지 않는다고 판시해 오고 있다.

한편, 외국의 관행이 지식재산권을 보호하지 않는 등 정당하지 않고 상거래에 부담을 주거나 제한한다고 판단할 경우 일방적으로 보복조치를 취할 권한을 부여하는 1974년 무역법 제301조에 따른 미국의 관세 부과에 대하여 중국이 이를 WTO에 제소한 사건도 주목할 필요가 있다. 2020년 9월 15일, 패널은 미국의 무역법 제301조에 따른 중국에 대한 추가 관세 부과는 GATT 제I조 최혜국 대우원칙 및 제2조 (a) 및 (b)항에 따른 양허 기준 초과로 WTO 협정에 합치하지 않는다고 판정⁸했는데, 흥미로운 것은 그 과정에서 미국이 공중도덕을 보호하기 위한 GATT 제 XX조 (a)호 ‘일반적 예외’에 따라 관세 부과가 정당하다고 주장한 점이다. 미국은 무역법 제 301조 보고서에 기록된 관행이 미국에서 통용되는 공중도덕에 위배되고 이 중 일부는 형사 처벌의 대상이므로 이를 제거하는 조치는 반드시 필요하다고 주장하였다. 패널은 ‘공중도덕 보호’와 같은 일반적 예외 조항은 중국의 주장과 달리 ‘경제적 우려’를 포함할 수 있다고 판단한 반면, 미국이 추가관세 부과가 공중도덕 목표에 어떻게 기여할 수 있는지 입증하지 못했다고 결론지었다. 즉, 패널은 WTO 협정에 따른 다자간 승인 대신 ‘공중도덕 보호’라는 예외를 적용하여 미국이 일방적인 보복 관세를 부과하는 것에 대해 암묵적으로 반대한 것이다.⁹

2. 주요국의 대응 조치에 대한 분석

미국의 일방적 관세 조치에 대응하여 중국, 캐나다, 멕시코 등 각국은 경쟁적으로 보복 조치를 발표하고 있다. 원칙적으로 WTO 체제는 개별국의 일방적 보복권을 엄격히 통제하고 있다. 특히 WTO 분쟁해결규칙 및 절차에 관한 양해는 협정상 의무위반 등의 경우 반드시 분쟁해결절차를 원용하도록 하고, 회원국 개별적으로 협정위반을 스스로 판단할 수 없도록 규정한다.¹⁰ 이와 같은 배경에서 2023년 채택된 ‘중국-미국산

특정 제품에 대한 추가 관세' 사건의 패널 보고서¹¹는 시사하는 바가 있다. 이는 1962년 무역확장법 제232조에 따라 2018년 트럼프 행정부가 부과한 미국의 철강 및 알루미늄 관세 부과에 대한 중국 대응의 국제법적 타당성에 대한 사건이다. 미국이 철강과 알루미늄에 추가 관세를 부과하자 중국은 미국산 제품에 보복 관세를 부과하며 무역확장법 제232조에 따른 관세가 GATT 제XIX조에 따른 세이프가드 조치라고 주장했다. 특정 품목의 수입 급증으로 국내 산업에 심각한 피해가 발생하거나 발생할 우려 시 취할 수 있는 세이프가드 조치는 예외적으로 허용되는 방어적 산업피해구제제도이므로 WTO 협정에서는 남용 방지를 위하여 보상과 보복 조치 등을 규정하고 있다. 그러나 미국은 철강 및 알루미늄에 대한 추가 관세는 세이프가드 조치가 아닌 GATT 제XXI조에 기한 '국가안보 예외' 조치이므로 이에 대한 보복 관세는 불가능하다고 주장하였다. 패널은 미국산 제품에 대한 보복 관세가 세이프가드 조치에 대한 보복이라는 중국의 주장을 배척하고, 미국의 철강 및 알루미늄에 대한 추가 관세의 설계와 법적 근거는 국가안보라는 목표를 반영하고 있으므로 미국의 조치는 세이프가드 조치가 아닌 안보 예외에 따라 모색되고 유지되었으므로 중국의 보복 조치가 허용되지 않는다고 보았다.

당해 판정이 여타 판정례에서 WTO가 이제까지 미국의 철강 및 알루미늄에 대한 관세 조치가 안보 예외에 따라 정당화되지 않는다고 판시한 것과 모순되는 것은 아니다. 미국의 무역확장법 제232조에 따른 관세 조치는 세이프가드 조항에 의거하여 부과되지 아니하였음을 확인했을 뿐 아니라, 당해 관세 조치가 안보 예외에 따라 모색되고 유지되었을 뿐, 미국의 조치가 안보 예외에 '부합' 하는지에 대한 타당성은 평가하고 있지 아니하다는 점에서 패널의 입장은 일관된다.

트럼프 1기 행정부가 국가 안보를 이유로 철강

및 알루미늄 수입품에 무역확장법 제232조 관세를 부과했을 때, 중국뿐 아니라 EU 역시 무역확장법 제232조에 따른 미국의 관세 부과가 세이프가드 조치라는 이유로 EU 규정¹²에 근거하여 위스키, 땅콩버터, 할리 데이비슨 오토바이 등 미국산 제품에 대한 관세를 부과하는 재조정 조치를 취한 바 있다. 그러나 '중국-미국산 특정 제품에 대한 추가 관세' 사건 패널은 이와 같은 보복 관세는 더 이상 가능하지 아니함을 확인시켜 주고 있다.

IV. 결론 및 시사점

미국은 관세 정책을 적극적으로 활용하여 무역수지 불균형 해소와 국내 산업 보호를 목표로 삼고 특히 트럼프 2기 행정부가 시작되며 추가 관세, 보편관세 및 상호관세라는 소위 관세 3종 세트를 하나씩 현실화하고 있다. 관세는 기업과 소비자에게 비용 부담을 증가시키는 단점에도 불구하고 보호무역주의가 대두하는 뉴 노멀 시대에서 당분간은 미국의 강력한 관세정책이 지속될 가능성이 높다. 미국의 일방적 관세조치가 WTO 협정에 위반할 소지가 있음은 앞서 살펴본 바와 같다. 문제는 이를 조율할 수 있는 WTO 체제가 붕괴된 상황에서 미국이 이와 같이 보호무역주의를 지속할 경우, 주요 교역국들 역시 보복 조치를 강화할 수 밖에 없다는 점이다. 예컨대, EU의 경우 2023년 12월 EU '통상 위협 대응조치(Anti-Coercion Instrument)'를 채택했다. 당해 법안은 EU에 대해 제3국이 '통상 위협'을 가한다고 판단되면 역내 투자 제한, 배상금 부과 등 맞대응 조치를 신속히 발동할 수 있도록 하는 수단으로 미국의 EU산 수입품에 대한 추가관세 부과시 당해 법률을 발동할 가능성이 높다. EU는 당해 법률이 '경제적 강압(economic coercion)'이라는 WTO 협정이 다루지 않는 특정 행위에 관한 것이므로 WTO에 위반되지 않는다고 주장¹³하지만, 이는 좀 더 면밀

한 검토가 필요하다. 이처럼 각국은 미국의 일방적 관세조치에 대응하여 보복조치가 가능할 수 있도록 국내법적 근거를 확보할 것이고, 이와 같은 보복조치 역시 국제법에 부합하여야 함은 앞서 살펴본 바와 같다.

이와 같이 기존의 WTO 규범이 의미가 없어지고 WTO 상소기구가 마비 또는 붕괴된 상황에서도 WTO 협정상 의무 위반 등의 경우 반드시 분쟁해결절차를 원용해야 하는 것인지 의문이 있을 수 있다. 나아가 최근 차라리 현행 WTO 양허를 수정하는 것이 방법이라는 목소리도 나온다. WTO 체제가 무역 양허의 상호 균형을 바탕으로 구축되었고, 이를 기반으로 최혜국대우 의무가 부여된다는 점에서, GATT 제XXVIII조에 따라 미국이 원하는 양허 수준에 대한 재협상 절차에 적극 관여하자는 논리이다. 그러나 WTO 대신 새로운 다자무역 체제를 도모하고 균형 무역을 위해 관세를 활용해야 한다는 전 USTR 대표 라이트하이저의 언급처럼 WTO 체제의 부활이 쉽지 않은 현실을 고려할 때, 미국의 향후 더욱 거세질 관세 정책에 대한 대응조치를 우리 역시 어떠한 방법과 형식으로 개발해야 할지 생각할 필요가 있다. 더욱이 트럼프 대통령이 최근 의회 연설에서 한국 관세가 미국의 4배라고 지적하고 있어 한국에 대한 상호 관세 도입도 배제할 수 없는 이상, 양국 간 존재하는 기존 틀인 한미 FTA 개정 절차를 이용하여 중국을 대비한 새로운 공급망 강화 협력을 추가하는 한편, 다양한 상황을 반영하는 관세 협상으로 한미 FTA를 업그레이드하는 등 완전히 새로운 접근방식도 고려할 필요가 있을 것이다.

⋮ 필자 소개 ⋮

이주영 교수 서울시립대학교 법학전문대학원 (교수)로 재직 중이다.

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

- 1 본고에서 ‘보복(retaliation)’ 조치는 ‘통상’ 보복을 중심으로 고려하고자 한다.
- 2 The White House, “Imposing Duties to Address the Flow of Illicit Drugs Across Our Northern Border”, “Imposing Duties to Address the Situation at Our Southern Border”, “Imposing Duties to Address the Synthetic Opioid Supply Chain in the People’s Republic of China” Executive Order February 1, 2025.
- 3 2025년 3월 4일, 중국에 대하여 다시 추가 관세 10%를 부과하고, 캐나다 및 멕시코산 자동차 관세를 유예하는 등 관세 부과 및 유예 상황이 계속 급변하므로 본고는 2025년 3월 4일까지의 상황을 전제로 한다.
- 4 Department of Finance Canada, “List of products from the United States subject to 25 per cent tariffs effective February 4, 2025”, <https://www.canada.ca/en/departement-finance/news/2025/02/list-of-products-from-the-united-states-subject-to-25-per-cent-tariffs-effective-february-4-2025.html> (2025.3.1. 최종접속).
- 5 중국상무부, “商务部 海关总署公告2025年第10号 公布对钨、锑、铋、钼、铟相关物项实施出口管制的决定”, 2025.2.4., https://www.mofcom.gov.cn/zwgk/zcfb/art/2025/art_e623090907fc4e1092f0a4db72f57b95.html (2025.3.1. 최종접속).
- 6 WTO, “UNITED STATES - ADDITIONAL TARIFF MEASURES ON GOODS FROM CHINA -REQUEST FOR CONSULTATIONS BY CHINA “, WT/DS633/1, <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=Q:/G/L/1561.pdf&Open=True> (2025.3.1. 최종접속).
- 7 United States-Certain Measures on Steel and Aluminium Products (WT/DS544).
- 8 United States-Tariff Measures on Certain Goods from China, WTO Doc. WT/DS543/R (adopted Sept. 15, 2020), <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/DS/543R.pdf&Open=True> (2025.3.1. 최종접속).
- 9 당해 패널 보고서 각주 456에 따르면 ‘... so long as the value of the effects of such suspension is equivalent to the value of the level of nullification of benefits. This is, however, only possible following a multilateral determination of inconsistency of the measures challenged with the covered agreements; and with authorization from the DSB.’ 라고 명시하여 보복 조치는 다자적 합의 및 DSB의 승인 하에서만 가능함을 확인하고 있다.
- 10 WTO DSU 제23조(다자간 체제의 강화) 제1항 및 제2항.
- 11 China — Additional Duties on Certain Products from the United States, WTO Doc. WT/DS558/R (adopted Aug. 16, 2023), <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/DS/558R.pdf&Open=True> (2025.3.1. 최종접속).
- 12 (EU) 제654/2014호.
- 13 EU Commission, “Questions & Answers regarding the Anti-Coercion Instrument”, https://policy.trade.ec.europa.eu/enforcement-and-protection/protecting-against-coercion/qa-regarding-anti-coercion-instrument_en (2025.3.1. 최종접속).