



이슈와 논점



이슈와 논점 | 제1437호 | 2018년 3월 26일 | 발행처 국회입법조사처 | 발행인 이내영 | www.nars.go.kr

트럼프 행정부의 철강수입규제 조치와 한국의 대응방안

정민정*

1. 들어가며

미국의 1962년 「무역확장법」(Trade Expansion Act of 1962) 제232조에 따르면 외국산 수입으로 인한 국가안보위협이 인정되는 경우 대통령이 수입제한조치(관세부과조치와 수량제한조치)를 할 수 있게 하고 있다.

대체로 「무역확장법」 제232조에 따른 조사는 조사기관의 재량과 행정부의 조치 시행 권한을 광범위하게 인정하고 있어 조사 자체의 개시도 신중한 편이었다.¹⁾

그런데 2017년 4월 트럼프 행정부는 무역 규제조치의 연장선상에서 철강과 알루미늄에 대하여 「무역확장법」 제232조에 따른 조사를 개시하였다. 그리고 2018년 2월 16일 철강수입이 안보에 미치는 영향을 조사한 결과(“철강 수입 안보 영향 조사 결과”)와 대통령의 조치에 대한 권고안(“조치 권고안”)을 발표하였다. 결국 2018년 3월 9일(현지시간 3월 8일) 트럼프 대통령은 모든 국가에서 수입되는 철

강에 대해 25% 관세를 부과하는 내용의 철강 수입규제 조치를 발표하였다.²⁾

미국의 「무역확장법」 제232조에 따른 철강 수입규제 조치는 국가 안보의 수호라는 이례적인 목적을 위하여 일률적으로 과도한 관세를 부과한다는 점에서 그 정당성에 대한 의문이 제기되고 있다.

이에 이 글에서는 「무역확장법」 제232조에 따른 철강수입규제 조치의 경과와 금번 미국의 조치에 관한 찬반 논의를 검토한 후 한국의 대응방안을 모색하기로 한다.

2. 조치의 경과

트럼프 대통령은 취임 직후부터 미 행정부 내에서도 논란이 많은 안보 사유를 들어 보호 무역조치를 강화하여 왔다.

트럼프 대통령은 2017년 4월 19일 1962년 제정된 「무역확장법」 제232조에 의거하여 외국산 철강 수입이 자국의 국가 안보를 침해하는지 여부를 조사하도록 지시하였다.

미 상무부는 2018년 2월 16일(현지시간)에

1) 1962년부터 2017년까지 1962년 「무역확장법」 제232조에 따라 조사가 개시된 사건은 총 28건이었다. 그 중 국가 안보에 대한 위협이 존재한다는 결과가 나온 사건은 총 8건이며, 실제 대통령이 특정 수입제한조치를 시행한 경우는 5건에 불과하다. 미국 산업안보실 보고서와 웹사이트, <<https://www.bis.doc.gov>>.

2) White House Office of Communications, *Presidential Proclamation on Adjusting Imports of Steel into the United States*, 2018 WL 1193402 참조.

「무역확장법」 제232조에 따른 철강 수입 안보 영향 조사 결과와 대통령의 조치 권고안을 발표하였다.³⁾

당시 철강 수입 관련 조치 권고안은 다음 세 가지였다. 제1안은 모든 국가를 대상으로 최소 24%의 관세를 부과하는 것이었다.

제2안은 12개국(브라질, 한국, 러시아, 터키, 인도, 베트남, 중국, 태국, 남아공, 이집트, 말레이시아, 코스타리카)을 대상으로 최소 53%의 관세를 부과하고, 기타 국가들로부터의 수입은 2017년 대미 수출 수준의 쿼터를 설정하는 안이었다.

제3안은 모든 국가를 대상으로 2017년 대미 수출의 63% 수준의 쿼터를 설정하는 안이었다.

2018년 3월 9일 트럼프 대통령은 제1안을 다소 변형하여⁴⁾ 거의 모든 국가에서 수입되는 철강에 대해 25% 관세를 부과하는 내용의 철강수입규제 조치를 발표하였다.

우선 국가별로, 미국은 자국과 군사안보관계가 있는 국가들이 철강 글로벌 공급과잉 등 미국의 우려를 해소할 수 있는 대안을 제시한 경우 관세 감경 또는 면제를 부여하게 된다. 그 결과 현재 캐나다와 멕시코는 관세 부과 대상국에서 잠정적으로 제외되었으며, NAFTA 협상의 진전 상황에 따라 그에 대한 최종적인 결정이 이루어지게 된다. 그리고 호주 역시 관세가 면제될 예정이다.

이번 조치의 적용대상이 되는 품목은 미국 통합관세표(Harmonized Tariff Schedule of the United States: HTSUS)에서 제72류

와 제73류로 분류된 품목들인데, 제72류는 철강이고 제73류는 철강제품이다.⁵⁾ 미국 상무부는 다양한 이해관계자의 요청을 받아 미국 내에서 공급이 어려운 품목 등을 중심으로 조치 예외 품목을 결정할 예정이다.

동 조치는 서명 15일 후인 3월 23일(현지시간)부터 시행될 예정이다.

3. 조치에 대한 찬반 논의

안보위협을 이유로 한 철강수입규제 조치 도입에 대해서는 찬성론과 반대론이 있다.⁶⁾

(1) 도입 찬성론

미 상무부는 철강과 같은 국내 제조업을 중심으로 트럼프 대통령의 정치적 지지기반을 강화하기 위하여 금번 미국의 「무역확장법」 제232조에 따른 철강수입규제조치를 긍정적으로 검토하였다.

이에 따르면, 이번 조치가 ① 공정한 경쟁 여건을 조성하여 미국 철강의 경쟁력을 높임으로써 미국의 투자·일자리가 외국으로 누출되는 것을 방지하며, ② 철강의 과잉공급 규제에 관한 국제협상의 레버리지로 활용할 수 있고, ③ 트럼프 행정부가 집권 초에 야심차게 시도하다가 좌절된 국경조정세와 달리 정책 집행이 단순하고 행정비용이 절감되며, ④ 통상협정에 합치된다고 주장한다.

(2) 도입 반대론

미 국방부와 철강업계의 전방산업⁷⁾ 등 이

3) 산업통상자원부, “[보도참고자료] 미국 상무부의 철강수입 안보영향 조사 적극 대응”, 2018.2.17.

4) ① 24% → 25%, ② 모든 국가 → 미국과 안보관계에 있는 국가들이 일정한 요건을 충족한 경우 관세 경감 또는 면제 인정, 품목별 예외 인정.

5) 구체적으로 이번 조치의 대상품목의 여섯 자리 번호는 7206.10-7216.50, 7216.99-7301.10, 7302.10, 7302.40-7302.90, 7304.10-7306.90임.

6) 이하는 트럼프 행정부의 성명서에 나타난 찬성 논거와 다양한 언론 매체에서 제시하고 있는 반대 논거를 종합하여 재구성.

번 조치에 대하여 이의를 제기하였던 쪽에서는 ① 철강 산업의 경쟁력 약화 원인에 대한 진단이 잘못되어 그릇된 처방이 이루어졌고, ② 장기적으로 국가 전체의 경쟁력을 약화시킬 우려가 있으며, ③ 한 국가의 시장접근을 제한하는 것만으로는 국제협상의 레버리지 효과가 미약하고, ④ 이번 조치는 안보조치가 아니라 일련의 무역구제조치의 연장선상에 이루어진 것이며, ⑤ 미국의 우방국에 대하여 이러한 조치가 적절하고 필요한지에 대한 의문이 있고, ⑥ 통상협정에 위반될 가능성이 있다고 주장한다.

4. 한국의 대응방안

원래 제1안대로 모든 국가에 공통적으로 25%대 관세가 적용되면 무역전환의 효과가 발생하지 않아 다른 국가의 경쟁사 대비 경쟁력이 훼손되지 않는다.

하지만 3월 9일 조치에서는 미국과 안보관계에 있는 국가들이 일정한 요건을 충족한 경우 관세 감면을 인정해주고, 미국 국내 공급이 부족한 경우 품목별 예외가 인정된다. 따라서 그 최종 결정이 공식화될 때까지 적절히 대응하지 못하는 경우 대규모의 무역전환으로 인한 피해가 예상된다.

한편 국가안보위협을 이유로 한 미국의 철강 수입제한조치는 안보 문제와 통상 문제라는 복합적인 이슈가 얽혀있기 때문에 상대적으로 미국의 다른 일반적 무역구제조치와 비교해볼 때 해법 마련이 쉽지 않은 편이다.

7) 철강이라는 생산물은 기계, 자동차 등 산업의 중간 투입물(중간재)로 사용되어 생산에 기여하게 되는데 이 산업을 철강 산업의 전방산업이라고 함.

(1) 관세 감면과 품목 예외 확보를 위한 양자간 협의

안보·통상채널을 활용하여 한국산 철강재에 대한 관세 경감 또는 면제와 품목 예외 확보를 위한 협의를 진행할 필요가 있다. 이를 위하여 수입규제의 대응전략과 범부처 해결 방안을 논의하는 민관합동의 수입규제협의회(산업부·외교부·업종단체 등)의 운영을 활성화할 필요가 있다. 그리고 조기경보 시스템을 구축하여 품목별 수출물량과 가격변화를 체계적으로 분석하여 철강업계와 사전 공유하는 등 모니터링을 강화할 필요가 있다.

(2) WTO 분쟁해결절차를 통한 다자적 대응

2018년 3월 9일 트럼프 대통령의 최종 조치 결정과 관련하여 승소 가능성과 철강업계 의견 등을 고려하여 WTO 제소 여부를 검토할 수 있다.

미국의 제232조 규정에서 말하는 국가 안보의 범위는 유동적이고 포괄적인 반면, WTO GATT 제21조(b)(2)항은 좁은 의미의 국가 안보인 국방 요건의 충족만을 허용가능한 예외 조치의 목적으로 인정하고 있다. 따라서 국방 목적보다 넓은 개념을 국가 안보로 정의하고 있는 제232조의 조치는 WTO의 안보예외조항과 합치되지 않을 가능성이 있다.⁸⁾

(3) 한·미 FTA 개정협상을 통한 양자적 대응

양자체제인 한·미 FTA 안보예외 조항에 객관적인 검토 요건을 도입하여 미국이 자의적으로 남용하는 통상 조치를 규율할 수 있는

8) 이번 조치에 대해서 WTO는 물론이고 FTA 차원에서의 규제도 어려울 수 있다는 해석 역시 가능함. 미국은 「무역확장법」 제232조를 염두에 두고 한·미 FTA 안보예외 조항에서의 국가 재량판단의 범위를 WTO의 안보예외 조항보다 확대시켜 놓았기 때문임.

합리적인 메커니즘을 설치하는 것을 주요 골자로 하는 안을 개정협상의 의제로 제안할 수 있다.

현재 한·미 FTA 제23.2조(필수적 안보)는 실질적으로 어느 한 당사자만이 일방적인 압력을 행사할 수 있는 성격의 사안에 대해 최소한의 법적 제어장치를 모두 풀어버리는 근거가 될 수 있다. 이에 한국은 미국의 「무역확장법」 제232조에 근거한 철강 수입규제조치를 계기로 한미간 통상과 안보의 관계를 올바르게 정립하고 국제통상체제 내 규범의 일관성을 추구할 필요가 있다.

(4) 다른 피해국들과의 공동 대응

미국의 조치에 대해 한국이 단독보다는 공동으로 대응하여 협상력을 키울 필요가 있다. 한편 미국이 극단적 조치를 하게 된 원인에는 글로벌 철강 과잉공급 문제가 있다. 따라서 피해국들의 공동대응노력은 단순히 미국의 조치만을 겨냥한 것만이 아니라 그 원인을 부분적으로 제공한 글로벌 철강 과잉공급에 대한 국제 협력 동참과 연계되어야 한다.⁹⁾ 최근 글로벌 철강 과잉공급에 대해 OECD, G7, WTO 등 다자간 협력이 진행되고 있다.¹⁰⁾

(5) 미국 국내의 다양한 경로를 통한 설득

한국은 미국 내에서 의회, 미 국방부와 철강의 전방업계의 기업협회, 소비자(시민) 단체 등 다양한 경로를 통해 조치의 부당성을 알릴 필요가 있다. 우선 관세 감면 대상국으로 인정

9) 글로벌 철강 과잉공급문제를 해결할 수 있는 최선의 해결책은 정부간 협력을 통한 국제적 컨센서스 형성임. 미국의 일방적인 철강 수입규제조치는 이 같은 정부간 협력이 실패한 후 고려될 수 있는 차선책임.

10) OECD 사무국장은 철강과잉공급에 관한 글로벌 포럼 각료회의를 6월에 개최할 예정이라고 밝혔음.

받거나 미국 내 공급 부족 품목을 중심으로 품목 예외를 확보하기 위해 최선의 노력을 다하고, 3월 23일(현지시간) 조치가 시행되더라도 조기에 종결되고 유사한 사태가 재발되지 않도록 해야 한다.

이처럼 외교의 주체가 정부 대 정부의 관계에서 의회 및 민간에까지 다변화되고, 외교의 영역 역시 정치·안보와 같은 전통적인 영역을 넘어 통상 영역으로 확장된 상황에서는 의회외교의 역할이 강조된다.

(6) 철강 산업의 경쟁력 강화 지원

2018년 3월 23일 미국의 철강수입규제 조치 시행 후 대미 철강 수출에 미치는 타격을 최소화하기 위해 수출선 다변화, 내수 확대, 철강재 고부가가치화 등 다양한 방안을 강구할 필요가 있다.

5. 나가며

금번 조치는 일정한 요건을 충족한 미국 안보 협력국에게 관세 감면을 인정해주고, 미국 국내 공급이 부족한 경우 품목별 예외를 인정하고 있어 적절히 대응하지 못한 국가의 경우 대규모의 무역전환으로 인한 피해가 예상된다.

따라서 한국은 ① 관세 감면과 품목 예외 확보를 위한 양자간 협의, ② WTO 분쟁해결절차를 통한 다자적 대응, ③ 한·미 FTA 개정 협상을 통한 양자적 대응, ④ 다른 피해국들과의 공동 대응, ⑤ 미국 국내의 다양한 경로를 통한 설득, ⑥ 철강 산업의 경쟁력 강화 지원의 방식으로 해법을 마련할 필요가 있다.

□ 「이슈와 논점」은 국회의원의 입법활동을 지원하기 위해 최신 국내외 동향 및 현안에 대해 수시로 발간하는 정보 소식지입니다.