

통 상 법 률

목 차

2025년 제3호 (통권 제168호)

◆ 논단

1. 적용규칙의 명시가 없는 복보증에서 보강진술이 포함되지 않은
연장지급선택부 청구의 적법성
- 대법원 2024. 7. 25 선고 2022다281088 판결을 중심으로 -
..... 박세운·이선헌 / 3
2. EU와 미국의 초국경 보조금 규제 동향 및 법적 쟁점 이 동 은 / 46
3. 우주교통관리(STM)에 관한 국제적 규제 동향과 법적 과제 김 영 주 / 83
4. 미 해군 함정 MRO(유지·보수·정비) 협력에서
미국 ITAR(국제무기거래규정)의 수출통제와 시사점 김 상 만 / 148
5. Safeguard Measures and Legal Fragmentation in Egypt:
A Case Study of the Steel Sector 세리프 헤이칼 / 175

◆ 해외동향

1. 제66차 유엔국제상거래법위원회 제5실무작업반 논의 동향 최 준 규 / 222

적용규칙의 명시가 없는 복보증에서 보강진술이 포함되지 않은 연장지급선택부 청구의 적법성

- 대법원 2024. 7. 25. 선고 2022다281088 판결을 중심으로 -

창원대학교 경영학과 명예교수 박 세 운
스타트업파트너스(주) 전문위원 이 선 혜

*논문접수 : 2025. 7. 17. *심사개시 : 2025. 7. 21. *게재확정 : 2025. 8. 6.

〈목 차〉

I. 서론	3. 단순청구를 허용한 경우 보강진술의 필요성 여부
II. 복보증서의 개념과 독립성	4. 불가항력 사태 발생시 보증신청인의 의무불이행 면책 여부
1. 복보증서의 개념	5. 연장지급선택부 청구의 적법성
2. 복보증서의 독립성	
III. 인정된 사실관계와 주요 쟁점	IV. 결론
1. 인정된 사실관계	참고문헌
2. 적용규칙의 연혁과 명시되지 않은 경우 적용규칙의 결정	

I. 서론

개발도상국의 주요한 사회적 인프라 건설은 수많은 사람에게 필수적인 서비스를 제공하면서 현지의 풍경을 바꾸는 한편 기업이 전세계적으로 건설시장에 진출할 수 있도록 한다. 그러나 대형 인프라 프로젝트는 여러 국가의 다양한 실체 간에 복잡한 계약이 필요하고 공사기간도 장기간이며, 공사금액이 커서 상당한 위험이 수반된다.¹⁾ 이 때문에 발주자(도급인)는 은행이 보증²⁾을 서지 않는 한 건설업자(수급인)과 건설계약을 체결하려 하지

않는다. 발주자는 보증인의 자력과 신뢰도를 엄격하게 따져 신용도가 좋은 은행이 보증인이 될 것을 요구하는 것이 보통이다. 그리고 보증인인 은행이 보증서를 발급하고 발주자(도급인)이 이를 이의 없이 수령하는 형태를 가진다. 일반적으로 발주자는 건설업자가 의무를 이행하지 않았을 때 보증금을 쉽게 받도록 하기 위하여 외국에 있는 건설업자 소재국 은행이 아닌 발주자 소재국 은행이 발행한 보증서를 요구한다.³⁾

이와 같은 상황에서 건설업자 소재국 은행이 발주자 소재국 은행을 수익자로 하는 복보증서(counter guarantee)를 발행하고, 복보증서를 받은 발주자 소재국 은행은 발주자를 수익자로 하는 보증서(local guarantee)를 발행한다.⁴⁾ 발주자 소재국 은행은 복보증서를 받음으로써 보증서 발행의 신용위험을 부담하지 않는다.⁵⁾

2021년 하나은행,⁶⁾ 2024년 한국산업은행⁷⁾ 사건에서 이들 은행의 복보증서에 따라 보증서를 발행한 리비아 사하라은행의 복보증은행 앞으로의 지급청구의 적법성 여부에 대한 대법원의 판결이 있었다. 이 세 개의 판결은 지급청구를 할 때 복보증서에서 요구하지 않

1) David J. Barru, How to Guarantee Contractor Performance on International Construction Projects: Comparing Surety Bonds with Bank Guarantee and Standby Letter of Credit, *George Washington International Law Review*, 37(1), 2005, pp.51-52.

2) 건설시장에서는 흔히 입찰보증(bid guarantee), 이행보증(performance guarantee), 선수금환급보증(advance payment guarantee), 유보금환급보증(retention guarantee), 하자보증(maintenance guarantee)이 사용된다.

3) Andrey. V. Kuznetsov, Sacrificing the Utility of Counter-Guarantees and Counter Standby Letter of Credit for International Infrastructure Projects by Neglecting the Virtues of Strict Adherence to the Independent Principle: *American Express Bank Ltd. v. Banco Espanol De Credito*, *Annual Review of International Banking Law & Practice*, 2012, pp.183-206.

4) 복보증은 실무계에서는 흔히 구상보증이라고 부른다.

5) Charles Debattisata, *Performance Bonds and Letters of Credit: A Cracked Mirror Image*, *The 1998 Annual Survey of Letter of Credit Law & Practice*, 1998, p.117.

6) 대법원 2021. 7. 8. 선고 2017다218895 판결(하나은행 대 서울보증보험), 대법원 2021. 7. 8. 선고 2018다248688 판결(하나은행 대 서울보증보험).

이 사건에 대하여는 다음의 논문에서 다루고 있다.

Chang-Soon Thomas Song, *KEB Hana Bank v. Seoul Insurance Corporation*(2021, 2018DA 248688, Korean Supreme Court, Korea), *Documentary Credit World*, July/August 2022, pp.32- 39.

이선헌, “청구보증통일규칙 적용 구상보증서에서 보강진술에 관한 연구-이행보증보험금 청구 판례(2021)을 중심으로”, *무역금융보험연구*, 제22권 제5호, 2021, pp.55-71.

7) 대법원 2024. 7. 25. 선고 2022다281088 판결(한국산업은행 대 한국무역보험공사/S보증보험회사) 서울고등법원 2022. 9. 2. 선고 2018나2070517 판결, 서울중앙지방법원 제28민사부, 2018. 11. 8. 선고 2017가합548515 판결

있더라도 보증은행이 수익자의 지급청구가 있었다는 보강진술의 제시의 필요성 여부가 쟁점이 된 세계 최초의 판결이다.

이들 사건은 우리나라 건설업자들이 리비아 건설프로젝트를 수주한 것으로 보증은행은 리비아 사하라은행, 보증 수익자는 리비아 개발관청(Housing and Infrastructure Board)이고, 사하라은행으로부터 지급청구를 받은 복보증은행이 수출보증보험서(counter indemnity) 발행기관에 보험금 지급을 청구하였다는 점에서는 동일하나, 하나은행 사건에서는 보증신청인이 (주)신한으로, 복보증서의 적용규칙이 URDG458로 명시되었음에 반하여 산업은행 사건에서는 보증신청인이 (주)H건설로, 적용규칙에 대한 명시가 없었다는 점이 다르다.⁸⁾

산업은행 사건에서는 복보증에 적용규칙에 대한 명시가 없었는데 이 경우 적용규칙을 어떻게 할 것이냐가 중요한 이슈가 되었다. 다른 중요한 이슈는 복보증 적용규칙을 URDG458이라고 인정할 때 복보증에서 단순청구를 허용한 경우 보증은행이 복보증은행에 지급청구를 할 때 수익자가 일치하는 지급청구를 하였다는 보강진술서가 필요하나 여부이었다.

산업은행 사건에서 서울중앙지방법원은 복보증서에 적용규칙이 명시되지 않은 경우 복보증서의 준거법인 리비아 상법의 규정에 따라 국제적으로 통용되는 규칙에 해당되는 URDG458을 적용규칙으로 인정하고, URDG458 제20조를 배제하기로 산업은행과 사하라은행간에 약정하였다는 불만한 증거가 없다고 보고, URDG458 제20조에서 규정한 보증은행이 복보증은행에 지급청구를 하면서 수익자가 일치하는 지급청구를 하였다는 보강진술을 제시하지 않았기 때문에 지급청구가 부적법하다고 판결하였다. 서울고등법원에서는 1심 법원과는 달리 복보증서에 적용규칙이 명시되어 있지 않으므로 보증은행이 복보증은행에 지급청구를 할 때 복보증서에서 요구하지 않더라도 보강진술을 제시하여야 한다고 규정하고 있는 URDG458 제20조가 그대로 적용된다고 단정하기 어렵다고 판결하였다. 대법원에서는 항소심의 이와 같은 결정에 대하여 별다른 언급을 하지 않았다.

8) 리비아개발관청이 발주한 공사에 대한 사건으로 하나은행이 보증신용장 개설은행, 리비아 사하라은행이 확인은행인 사건에 대한 판결로는 대법원 2022. 7. 28. 선고 2021다215909 판결(하나은행 대 한국무역보험공사)이 있다. 이 사건에 대하여는 다음의 논문에서 다루고 있다.

Chang-Soon Thomas Song, KEB Hana Bank v. Korea Export Insurance Corporation(2022, 2021DA 215909, Korean Supreme Court, Korea), Documentary Credit World, July/August 2022, pp.28-32.

이 연구에서는 복보증의 개념, 산업은행 사건에서의 주요 쟁점인 복보증서에 적용규칙에 대한 명시가 없는 경우 적용규칙의 결정, 단순청구가 허용된 경우 보강진술의 필요성 여부, 불가항력 사태 발생시 의무불이행 면책, 연장지급선택부 청구의 적법성에 대하여 분석하겠다.

II. 복보증서의 개념과 독립성

1. 복보증서의 개념

국제거래에 따른 독립적 보증 실무에서 어떤 은행이 다른 은행을 수익자로 하는 복보증서를 발행하는 간접보증은 매우 흔한 일이다.⁹⁾ 복보증서에서는 복보증은행이 보증은행에게 복보증서에서 명시한 문구에 따라 보증서를 발행할 것을 요구하면서¹⁰⁾, 복보증은행의 보증은행에 대한 상환 약속을 하는 두 가지 요소를 포함하고 있다.¹¹⁾ 복보증서에서는 보증은행이 수익자에게 보증금을 지급하였을 때 복보증은행이 보증은행에 보증금 상환을 약속함으로써 궁극적인 수익자(발주자)를 위하여 자신의 약정을 발행한 보증은행의 위험 부담을 없앤다.¹²⁾

복보증서는 1960년대와 1970년대에 유럽과 북미의 은행이 발행한 신용장은 이들 은행의 고객(보증신청인)에게 유리하다는 중동 국가 수익자의 의심이 점증하게 됨에 따라 수익자를 보호하기 위한 전략의 일환으로서 사용되었다. 이와 같은 중동 국가 수익자의 의심은 전적으로 부적절한 것은 아니어서, 보증신청인이 수익자의 지급청구가 불공정하거나 사기라고 주장을 하여 법원에서 이것이 인정되면 수익자가 일치하는 지급청구를 하더라도 지급을 거절당하였다.

9) Roeland F. Betrams, *Bank Guarantees in International Trade*, Wolters Kluwer, 2013, p.170.

10) 복보증은행이 보증은행에 보증서를 발행할 것을 요구한다는 의미에서 복보증은행은 지시은행(instructing bank)이라고 부르고 보증은행은 개설은행(issuing bank)이라고 부르기도 한다.

11) Betrams, op.cit., pp.168-169.

12) 복보증서에 기재되는 상환약정 문구는 다음과 같다.

“please issue for our account”

“under our full responsibility”

“we shall unconditionally repay the amounts which you have paid pursuant to the above-mentioned guarantee”

수익자는 자신의 소재국에서 발행된 보증서를 받게 되면 외국의 보증신청인이 수익자의 지급청구가 부당하다고 주장하더라도 수익자 소재국인 중동국가 법원은 이것을 잘 인용하지 않는다. 이 경우 보증신청인이 보증은행의 보증금 지급을 금지하려면 자국 법원이 아닌 수익자 소재국인 중동국가 법원에 소송을 제기해야 한다.

수익자 소재국 현지 은행이 보증신청인의 신청을 받아 보증서를 발행하기 전에, 현지 은행은 보증신청인 소재지 은행의 상환약정을 요구하게 된다. 따라서 보증신청인의 거래 은행이 수익자 소재지 은행을 수익자로 하는 복보증서를 발행하게 된다.¹³⁾ 어떤 국가에서는 자국 은행이 발행한 보증서만 입찰보증, 이행보증 또는 선수금환급보증으로 인정된다고 법률 또는 내부규정으로 정하고 있다.¹⁴⁾

복보증 은행이 다른 은행에 복보증서를 발행할 것을 요구하여 복보증서가 연속적으로 발행(chain of counter-guarantee)되는 경우도 있다. 예컨대 보증서 수익자가 리비아에 있는데, 리비아 현지 은행이 우리나라 은행 발행 복보증서에 의해서는 보증서를 발행하지 않으려고 하고, 미국 유명은행이 발행한 복보증서를 요구할 때, 우리나라 은행이 미국 유명은행을 수익자로 하는 복보증서를 발행하고, 다시 미국 유명은행이 리비아 은행을 수익자로 하는 복보증서를 발행하면, 리비아 은행이 리비아 발주자를 수익자로 하는 보증서를 발행하는 것이다.

북미 은행은 일반적으로 독립적 보증을 발행하지 않았지만 복보증과 동일한 수단에 해당하는 복보증신용장(counter standby L/C)을 발행하기도 한다.

복보증서를 발행하는 대신에 신용장 확인(confirmation) 제도를 이용하면 동일한 효과를 얻을 수 있다. 발주자가 신용장개설신청인(건설업자) 소재 은행(개설은행)이 발행한 신용장 수익자이고, 이 신용장에 발주자 소재국 은행이 확인은행이 되어 개설은행이 일치하는 제시에 대하여 신용장대금을 지급하지 않으면, 확인은행이 대신 대금을 지급할 것을 약속하게 된다.¹⁵⁾ 결과적으로 수익자(발주자)는 신용장 확인은행과 신용장 개설은행 두 당사

13) James E. Byrne, Counter Standby/Counter Guarantee Practice: the Problems of Nomenclature, Annual Review of International Banking Law & Practice, 17, 2012, pp.41-44.

14) Sam Jebamony, Practical Concerns and Considerations about When Using Counter Undertaking, Documentary Credit World, 21(3), March 2015, pp.29-32.

15) 하나은행 대 한국무역보험공사 사건(대법원 2022. 7. 28. 선고 2021다215909 판결)에서는 (주)신한의 신청에 따라 하나은행이 신용장통일규칙(UCP600)이 적용되는 보증신용장을 개설하였고, 사하라은행은 이 신

자로부터 대금지급 약속을 받게 된다.

복보증서에서 복보증은행과 보증은행 간의 관계는 신용장에서의 개설은행과 확인은행 간의 관계와 다른 점이 있다. 전자의 경우에는 복보증서에 복보증은행의 보증은행에 대한 상환조건이 명시되어 있다. 그러나 개설은행과 확인은행 간의 관계에 대하여는 신용장에는 아무런 명시도 없다. 이것은 신용장통일규칙의 일반적인 규정에 따라 확인은행이 신용장 대금을 지급한 경우 개설은행에 대하여 상환을 청구할 수 있다.

[그림 1]은 복보증서의 업무 흐름도를 표시한 것이고 [그림 2]는 확인신용장의 업무 흐름도를 표시한 것이다.

복보증에서는 [그림 1]에 표시된 바와 같이 보증신청인(건설업자)이 수익자(발주자)와의 기초거래에서 보증서를 제공하기로 하였다면, 보증신청인은 복보증은행에 복보증서 발행을 신청하고, 복보증은행이 이 신청을 받아들여기로 하였다면 보증은행에게 보증서 발행과 대금상환을 약속하는 복보증서를 발행한다. 보증은행은 복보증서에 근거하여 수익자 앞으로 보증서를 발행한다.

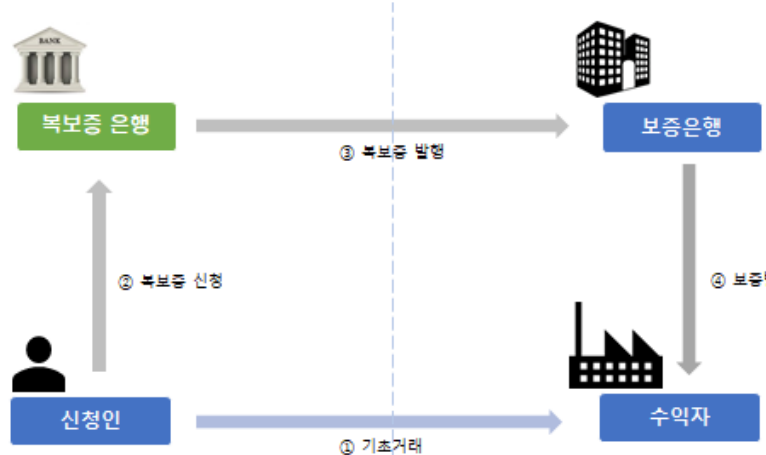
확인신용장에서는 [그림 2]에 표시된 바와 같이 신용장개설신청인(건설업자)이 수익자(발주자)와의 기초거래에서 신용장을 발행하기로 하였다면 신용장 개설신청인이 개설은행에 신용장 개설을 신청하고, 개설은행이 이 신청을 받아들여기로 하였다면 확인은행 앞으로 신용장 확인을 요구한다. 확인은행이 신용장을 확인하기로 하였다면 신용장에 확인을 추가하여 수익자에게 신용장을 통지한다. 여기서 개설은행이 복보증은행과 비슷한 역할을 한다. 확인은행은 개설은행에 추가하여 신용장 대금 지급을 약속하므로, 수익자로서는 이중의 안전장치를 가지게 된다. 현지 은행이 확인요청을 받았으나 개설은행의 신용도에 의심이 가는 경우에는 신용장 확인을 하지 않는다. 이때에는 건설업자의 거래은행이 다른 유명은행에 신용장 개설을 요청하고, 다른 은행이 이 요청을 받아들였다면 확인은행 앞으로 신용장 확인을 요구한다. 이때 신용장을 개설한 다른 유명은행을 재개설은행(reissuing bank)라고 부르기도 한다. 복보증에서 여러 개의 복보증은행이 있는 것과 마찬가지로이다.

보증신청인의 입장에서는 복보증서를 사용하면 비용 부담이 증가하게 된다. 왜냐하면 보증신청인은 복보증은행에 대한 보증료 뿐만 아니라 현지 보증은행에도 보증료를 지급

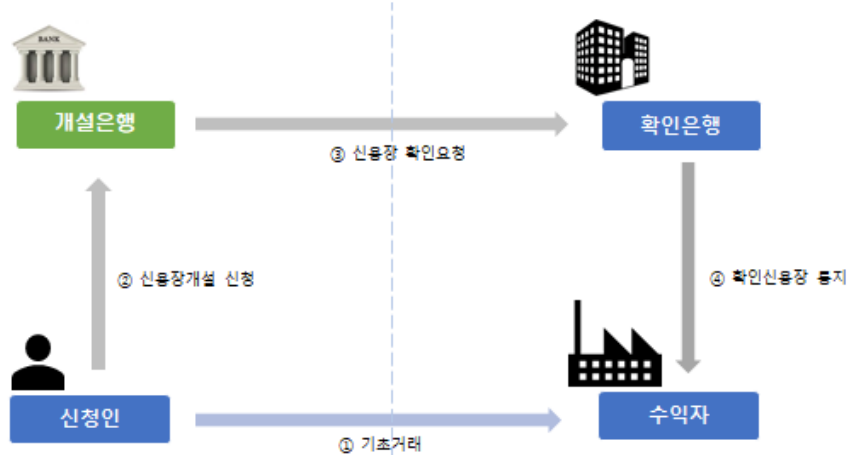
용장을 확인(confirmation)하였다.

해야 되기 때문이다. 이것은 또한 보증신청인에게 법률적 불확실성도 증가시키게 된다. 왜냐하면 달리 합의되지 않았다면, 복보증서는 복보증은행 소재지 법률이 적용되고, 현지 보증서는 현지 보증은행 소재국의 법률이 적용되기 때문이다. 그리고 옳거나 그렇지 않거나 간에, 지급청구에 대하여 분쟁이 발생하였을 때 수익자(발주자)와 현지 보증은행간에 담합에 대한 의심이 일어날 수 있다.¹⁶⁾

(그림1) 복보증 Diagram



(그림 2) 신용장 확인 Diagram



16) Georges Affaki, Cleaning Counter Undertakings: Another View, Documentary Credit Insight, 19(4), 2013.

확인신용장도 신용장 개설신청인 입장에서는 중국적으로 비용 부담이 증가하게 된다. 일반적으로 수익자가 확인수수료를 부담하기는 하지만, 그만큼 신용장 금액이 증액된다고 보아야 한다.

2. 복보증서의 독립성

청구보증통일규칙(Uniform Rules for Demand Guarantee)¹⁷⁾에서는 복보증이 보증으로부터 독립적이라고 규정하고 있다. URDG가 적용되지 않는 복보증도 이것이 독립적 보증에 해당되면 복보증은행의 지급 의무는 단지 복보증 조건에서만 규정되어 있으므로, 보증은행이 수익자로부터 지급청구를 받았다는 증거가 없더라도 일치하는 지급청구가 있으면 복보증은행은 대금지급의무가 있다는 견해가 있기는 하나 명확하지는 않다. 1980년대와 1990년대의 프랑스와 벨기에 법원의 판례에서는 복보증이 보증과 독립적이라고 명시하고 있다.¹⁸⁾ 그러나 다른 국가의 판례에서는 이것이 명확하지 않다.¹⁹⁾

청구보증통일규칙(URDG758) 제5조 b항에서는 다음과 같이 복보증의 보증 및 기초관계로부터의 독립성을 규정하고 있다.

“A counter-guarantee is by its nature independent of the guarantee, the underlying relationship..... and the counter-guarantee is in no way concerned with or bound by such relationship. The undertaking of a counter-guarantor to pay under the counter-guarantee is not subject to claims or defences arising from any relationship other than a relationship between counter-guarantor and the guarantor..... to whom the counter-guarantee is issued.”

독립보증과 보증신용장에 관한 유엔협약(United Nations Convention on Independent Guarantee and Stand-by Letter of Credit)에서도 복보증서를 일반적인 독립적 보증서로 간주하고 있다. 이 협약 제6조 a항에서 보증에는 복보증을 포함하고 있는 것으로 규정하고 있

17) 청구보증통일규칙은 보증 또는 복보증과 같은 청구보증(demand guarantee)에 적용하기 위하여 국제상업회의소가 제정한 통일규칙으로 이것의 연혁은 “적용규칙의 연혁과 명시되지 않은 경우 적용규칙의 결정”에서 후술한다.

18) 자세한 것은 Betrams, op.cit., pp.172-173을 참조하시오.

19) Wahsa Bank v. Arab Bank(1996), Lloyd's Rep. 470, 473사건에서 Staughton L. J.는 복보증서는 어떤 의미에서 자율적 계약이지만, 그러나 그것은 보증과 직접적으로 연결되어 있다고 판시하였다.

다. 그와 같은 보증의 정의에 따라 보증에 적용되는 모든 규정은 복보증에도 적용되므로, 복보증의 보증으로부터의 독립성은 독립적 보증을 정의하고 있는 제3조로부터 암묵적으로 유추된다.²⁰⁾

URDG가 적용되는 경우 보증과 마찬가지로 복보증은 보증신청인과 복보증은행 간의 기초관계, 복보증 발행 신청과 먼저 발행된 복보증과 같이 다른 복보증으로부터 독립적이다. 그러므로 보증은행은 복보증의 조건이 복보증은행에 대한 보증신청인의 지시와 일치하지 않더라도 복보증은행에 일치하는 지급청구를 하면 대금을 지급 받을 자격이 있다. 이와 마찬가지로, 지급에 대한 복보증은행의 약정은 복보증은행과 보증은행 간 또는 복보증서를 발행한 다른 복보증은행과 복보증은행 간에 존재하는 관계 이외의 관계에서 발생하는 주장 또는 항변에 구속되지 않는다. 이와 유사하게 보증서의 유효기간이 복보증서의 유효기간과 관계가 없고, 두 개의 보증은 각각의 조건을 가진다.²¹⁾

보증서의 독립성이 보증은행과 수익자와의 관계에까지 확장되지 않는 것과 마찬가지로 복보증서의 독립성이 복보증은행과 보증은행과의 관계 또는 복보증서를 발행한 다른 복보증은행과 이 복보증서에 근거하여 다시 복보증서를 발행한 복보증은행과의 관계에까지 확장되지는 않는다.²²⁾ 그러므로 복보증은행이 보증은행의 지급청구를 복보증은행의 보증은행에 대한 채권과 상계하는 것이 URDG758 제5조 b항에 따라 배제되는 것은 아니고, 준거법에 따라 결정된다.

복보증서의 보증신청인과 수익자 간의 기초관계로부터의 독립성은 완전 무결한 것은 아니다. 예컨대 대부분의 법률시스템에서는 어떤 조건하에서 수익자의 사기의 증거가 있다면 수익자의 대금수취권리가 배제되는데, 복보증서에서 보증은행의 권리에도 동일하게 적용된다. 어떤 판례에서는 기초관계에서의 항변이 충분히 중요하다면 보증은행은 수익자의 지급청구를 거절할 수 있다고 판결하였다. 사기 이외에 독립성이 부정되는 사례로는 외환거래법 위반, 경제제재(economic sanctions) 또는 금융시장 규제 등이 있다. URDG나

20) UNCITRAL Convention 제15조 3항과 제19조에서는 수익자의 부당청구의 가능성을 감소시키기 위하여 수익자가 악의가 아니어야 하고, 서류가 진실하여야 하고 위조되어서는 안된다고 하므로 보증의 독립성이 상당히 제한되어 있다.

21) Roy Goode and Georges Affaki, Guide to ICC Uniform Rules for Demand Guarantees URDG758, ICC, 2024, p.325.

22) Ibid., p.326.

ISP98(보증신용장통일규칙)과 같은 국제상업회의소가 제정한 통일규칙에서는 이에 대한 규정이 없다. 기술한 바와 같이 URDG 758 제5조 b항에서는 복보증은 보증은행이나 다른 구상보증은행 사이의 관계 발생하는 모든 주장과 항변에 구속되지 않는다고 규정하고 있으나, URDG가 강행법규에 우선할 수 없으므로 수익자의 사기가 명백한 경우에는 수익자의 대금수취권리가 배제된다. UN Convention on Independent Guarantees and Stand-by Letters of Credit를 채택한 국가에서는 이 조약 제19조에 따라 독립성의 예외가 적용된다.

2010년의 프랑스 최고법원²³⁾과 2007년의 벨기에 항소법원의 판례²⁴⁾는 복보증서와 보증서간의 독립성에 대하여 새로운 시각을 주고 있다. 이들 법원의 판례에서는 보증은행이 서류를 제대로 심사하지 않았다면 보증신청인은 복보증은행의 보증신청인에 대한 대금상환을 거절할 수 있다고 결정하였다. 또한 2011년 프랑스 최고법원은 보증은행이 서류를 제대로 심사하지 않은 경우 보증신청인이 복보증은행에 대하여 신청한 지급금지명령(restraining order)을 인용하였다. 이와 같은 판례는 보증은행이 수익자의 지급청구가 보증서조건과 일치하다는 것을 입증하지 못하면 보증은행의 복보증은행에 대한 상환청구권에 부정적인 영향을 미친다는 것이다. 이것은 복보증과 보증의 독립성보다는 상호의존성이 있다는 것을 의미하고 있다.²⁵⁾

요약하면 복보증의 보증과의 독립성의 원칙은 절대적인 것은 아니고 어떤 한계가 있다. 보증에서 보증은행은 수익자의 지급청구가 위법성이 있는 경우 예컨대 보증신청인이 계약을 완수하였다는 명백한 증거가 있다면 독립성의 원칙에도 불구하고 지급을 거절할 수 있다²⁶⁾. 독립성의 예외가 복보증에도 적용된다. 복보증과 보증 간의 독립성의 원칙에도 불구하고 보증은행이 보증서 발행에 관한 지시를 이행하지 않았든지 보증서에 대한 지급청구의 일치성 여부를 제대로 심사하지 않아 의무를 불이행하였다는 명백한 증거가 있다면 복보증은행은 지급을 거절할 수 있다.

23) Cass. 30 March 2010, D. 2020, p.2274; JCP2010.567.

24) Liege, 16 October 2007, RDC 2009, p.43.

25) Betrams, op.cit., p.174.

26) 대법원 2014. 8. 26. 선고 2013다53700 판결. Thermehelp Ltd v West (1995), 4 All E.R. 215, Elian v Matsas (1996), 2 Lloyds's Rep. 495.

III. 인정된 사실관계와 주요 쟁점

1. 인정된 사실관계

우리나라 H건설회사는 리비아개발관청(Organization for Development of Administration)과 2008년 12월 주택건설계약, 2009년 10월 상가건설계약을 체결하였다. S보증보험회사는 2009년 1월, 한국무역보험공사는 2009년 10월 우리나라 건설회사 H가 부담하는 구상금 지급채무에 관하여 지급보증을 하면서 산업은행 앞으로 수출보증보험증권을 발행하였다. H사의 신청에 따라 산업은행(복보증은행)은 2009년 1월과 12월에 수출보증보험증권을 담보로 사하라은행을 수익자로 하는 총 6건 금액 112,073,819유로의 복보증서를 발행하였다. 이 복보증서에서는 리비아 사하라은행이 리비아개발관청을 수익자로 하는 선수금환급보증과 이행보증을 발행하고, 복보증은행은 보증은행의 단순서면청구(simple written demand)가 있으면 보증은행에 복보증금액을 무조건적으로 지급하거나 연장될 수 있다는 것을 약속하였고²⁷⁾ 복보증서의 준거법은 리비아법이라고 기재되어 있었고, 복보증서의 적용규칙(applicable rules)란에는 “NONE”이라고 기재되었다. 산업은행으로부터 복보증서를 수령한 사하라은행은 리비아개발관청을 수익자로 하여 단순 서면청구가 있으면 수익자에게 보증대금을 지급하겠다는 선수금환급보증 및 이행보증을 발행하였다.

복보증서에서는 그 문언상 복보증은행의 지급의무의 성질이 무조건적이고 복보증은행이 주장할 수 있는 어떠한 면책사유로도 대항하지 않겠다는 것이 명시되었으므로, 이는 주채무에 대한 관계에서 부종성을 가지는 통상의 보증이 아니라 수익자인 보증은행이 실제로 원인관계에서 권리를 보유하고 있는지를 조사할 필요없이 보증은행의 단순한 지급청구가 있으면 복보증은행에 무조건적인 지급의무가 발생하는 이른바 독립적인 은행보증(first demand bank guarantee)에 해당된다.

주택 및 상가 건설공사는 2011년 2월에 발생한 리비아 내전에 따라 중단되었고, H건설회사와 리비아개발관청이 공사 재개에 관한 협의를 진행하였으나 내전이 심화되어 보증신청인인 H건설회사는 공사를 재개하지 못하였다.

27) 산업은행이 발행한 복보증서에는 “...IRREVOCABLE COMPLETELY UNCONDITIONAL PAYABLE OR RENEWABLE AT YOUR FIRST SIMPLE DEMAND...”라고 기재되었다.

공사 중단에 따라 사하라은행의 요청으로 산업은행이 여러 차례 복보증 유효기간을 연장하여, 복보증 유효기간이 2014년 12월 30일까지 연장되었다. 그런데 연장된 복보증 유효기간의 만료가 가까워 오자 사하라은행은 2014년 12월에 세 차례에 걸쳐 산업은행 앞으로 연장지급선택권부 청구를 하였다. 사하라은행의 산업은행에 대한 청구 내용은 다음과 같다.

“수익자인 리비아개발관청이 이 사건 보증서의 유효기간을 2016. 12. 31까지 연장할 것을 요청합니다. 이 사건 보증이 갱신되는 경우, 당행이 지급청구를 할 수 있도록 복보증의 유효기간을 2017. 1. 31.까지 연장해 주십시오. 유효기간이 연장되지 않는 경우, 이 사건 복보증서상의 금액 전부를 상환은행에 있는 당행의 계좌로 입금하여 주십시오.”

그러나 산업은행은 이전의 동일한 청구에 대하여는 보증신청인의 동의를 받고 복보증서 유효기간을 연장하여 주었으나, 보증신청인이 리비아 현장에서 공사가 불가능한 현재의 상황에서는 보증기간 연장에 동의할 수 없다고 하여, 산업은행은 2015. 4. 22. 복보증서의 유효기간을 연장하지 않겠다고 사하라은행에 통지하였다.

산업은행은 한국무역보험공사에 2015. 1. 19.에 산업은행의 사하라은행 앞으로의 복보증금 지급 실행 여부에 대한 입장을 알려달라고 통지하였고, 수출보증보험의 만기(2015. 1. 31)가 경과된 2017. 1. 23. 사고발행 통지 및 보험금청구서를 보냈다. 산업은행은 S보증보험에도 비슷한 시일에 동일한 조치를 하였다. 한국무역보험공사와 S보증보험회사는 사하라은행의 지급청구가 부적법하고, 이 사건 사고발생 통지 및 보험금청구가 수출보증보험의 만기를 경과하였다는 것을 이유로 보험금지급을 거절하였다. 이에 산업은행은 사하라은행의 지급청구는 적법한 것이고, 산업은행이 보증신청인인 H건설회사에 이행청구를 하였으므로 보증보험에서 정한 지급사유가 발생하였다고 주장하면서 한국무역보험공사와 S보증보험에 보험금을 지급하라는 본건 소송을 제기하였다.²⁸⁾

2. 적용규칙의 연혁과 명시되지 않은 경우 적용규칙의 결정

가. 적용규칙의 연혁

보증서와 복보증서는 계약자유 원칙에 따라 계약조건을 정할 수 있으나 내용을 표준

28) 이 연구에서는 산업은행의 보험금 지급청구의 적법성에 대하여는 다루지 않는다.

화할 필요가 있어 국제상업회의소에서 통일규칙이 제정되었다. 보증서와 복보증서에 모든 보증조건을 기재할 수 없으므로 보증서와 복보증서에 적용규칙을 명시함으로써 이 적용규칙이 보증조건 일부가 되어 복잡하고 긴 문장이 있는 보증서 발행을 피할 수 있다. 통일규칙은 법률이 아니고 국제상업회의소라는 국제민간경제단체가 제정한 규칙이어서 보증서 또는 복보증서에 이것을 적용하기로 명시된 경우에 적용이 된다.²⁹⁾

독립적 은행보증에 사용되는 통일규칙으로는 국제상업회의소가 제정한 신용장통일규칙(UCP), 청구보증통일규칙(URDG) 또는 보증신용장통일규칙(ISP98) 등이 현재 사용되고 있다. 국제상업회의소는 상업신용장에 적용될 수 있는 신용장통일규칙(UCP82)을 1933년에 제정하였고, 현재는 제6차 개정 신용장통일규칙(UCP600)이 사용되고 있는데, 이 신용장통일규칙이 독립적 은행보증에 적용될 수 있다. 그러나 UCP는 주로 상업신용장에 적용되는 것으로 독립적 은행보증에 적합하지 않은 조항도 있어 국제상업회의소는 독립적 은행보증(실무계에서는 흔히 청구보증이라고 부른다)에 사용될 수 있는 통일규칙으로 1992년 청구보증통일규칙(URDG458)을 제정하였다.³⁰⁾

1983년 개정 UCP400에서 비로소 이 통일규칙이 보증신용장에도 적용될 수 있다고 규정하게 되었으나, 그 이전에도 보증신용장에 UCP(1962년 개정 UCP222, 1974년 개정 UCP290)를 적용하는 것으로 자주 발행되었는데, 그것은 보증신용장이 상업신용장과 마찬가지로 독립성과 서류거래라는 특징을 가진다는 것과 1998년 ISP98이 제정되기 전까지는 보증신용장에 적합한 통일규칙이 존재하지 않았기 때문이었다. 그런데 UCP의 많은 조항은 보증신용장에 적절하지 않고, 보증신용장에 반드시 필요한 조항을 다루지 않고 있다. UCP가 화환신용장과 보증신용장에 적용되고, UCP에서 언급하고 있지 않지만, 독립적 은행보증에도 적용될 수 있다. 왜냐하면 법률적 견지에서 독립적 은행보증은 보증신용장과 동일하기 때문이다.³¹⁾ 그러나 대부분의 영국 은행이 발행한 독립적 은행보증에는 UCP를 적용하지 않고 있다. 왜냐하면 특정거래에서는 그 조항이 필요하지 않고, 가끔은 부적절하기 때문이다.³²⁾

29) Goode and Affaki, op.cit., p.56.

30) Michelle Kelly-Louw, The Law Applicable to Demand Guarantees and Standby Letters of Credit, Annual Review of International Banking Law & Practice, 17, 2012, pp.143-176.

31) Goode, op.cit., p.8.

32) David Warne and Nicholas Elliott, Banking Litigation 2d., Sweet & Maxwell, 2005, p.275.

1992년에 국제상업회의소가 제정한 URDG458은 독립적 은행보증과 보증신용장에 적용될 수 있다. 그래서 ISP98이 제정되기 전에는 독립적 은행보증과 보증신용장에는 UCP와 URDG458이라는 두 가지의 통일규칙이 적용될 수 있었다. 그러나 은행업계 특히 미국에서는 화환신용장과 실무관행이 비슷한 보증신용장을 주로 사용하였고, 이 때문에 URDG458보다 UCP의 적용이 선호되었다.³³⁾

1998년에 보증신용장에 적용될 수 있는 통일규칙으로 ISP98이 제정되었다. 그러나 ISP98이 시행된 이후로 보증신용장에는 UCP보다 ISP98이 더 많이 적용되고 있다.³⁴⁾ 그러나 우리나라 은행은 ISP98에 익숙하지 않아 보증신용장에 UCP를 더 많이 적용하고 있다.³⁵⁾

추가적으로 UN 국제상거래법위원회(Commission on International Trade Law)가 1995년도에 제정한 UN Convention on Independent Guarantees and Standby Letter of Credit도 독립적 은행보증과 보증신용장에 적용될 수 있다. 이 협약은 체약국에서는 법률로서의 효력을 가지므로 보증서에 이 협약이 적용된다는 준거조항이 없더라도 적용이 된다.³⁶⁾

URDG458은 2009년 12월에 개정되어 2010년 7월부터는 개정된 URDG758이 사용되고 있다.

이와 같이 복보증에 적용될 수 있는 국제적으로 통용되는 규칙으로 URDG만 있는 것은 아니고, UCP600과 ISP98이 있는데, 이들 규칙은 발행, 서류심사, 제시, 지급 또는 지급거절과 양도에 대한 규정에 약간의 차이가 있다. 대부분의 주요 은행은 보증신청인이 특정 규칙을 적용규칙으로 요구하였을 때 이것을 거절할 수 없기 때문에, 그들은 이들 차이가 나는 규칙을 가지고 업무를 해야 한다. 따라서 그들은 이들 간의 차이를 혼돈할 수 있는 위험 부담을 안고 업무를 처리하고 있다.³⁷⁾

33) URDG458보다 신용장통일규칙이 선호되는 이유로 Goode(1996)는 미국 은행은 부종보증을 발행하는 것이 금지되었는데, 보증신용장이 부종보증이 아니라 독립적인 화환신용장과 동질적이라는 시그널을 미국 법원에 보내기 위해서 이었다.

Roy Goode, Abstract Payment Undertakings in International Transactions, Brooklyn Journal of International, 22, 1996, pp.16-17.

34) DCW Feature, LC Practice Trends: International Standby Practice (ISP98) and Uniform Rules for Demand Guarantees (URDG), Documentary Credit World, 11, September 2004, 17-23.

35) 하나은행 대 한국무역보험공사 사건(대법원 2022. 7. 28. 선고 2021다215909 판결)에서는 UCP600이 적용 규칙이다.

36) 이 협약의 체약국은 현재 8개 국가에 불과하여 실무에서 적용되는 경우가 거의 없다.

URDG758은 많은 면에서 UCP600과 닮았고, URDG458보다 거래 당사자 간 이해관계의 균형을 강화하였다. URDG758에 적용되는 국제표준보증관행(ISDGP: International Standard Demand Guarantee Practice)이 2021년 3월에 제정되었다. ISDGP는 URDG758이 적용된 10년 동안 수집된 215개의 국제표준관행을 포함하고 있다. ISDGP는 URDG758을 개정한 것이 아니라 보완하는 것이다. 이것이 정확하게 적용된다면 분쟁 발생을 줄일 수 있을 것이다.³⁸⁾

나. 적용규칙이 명시되지 않은 경우 적용규칙의 결정

사하라는행을 수익자로 하여 하나은행이 발행한 복보증서에는 URDG458을 적용규칙으로 명시하고 있었으나³⁹⁾ 산업은행이 발행한 복보증에는 적용규칙 난에 “NONE”이라고 표시되어 있어 무엇을 적용규칙으로 적용할 것이냐가 이 사건에서 쟁점이 되었다. 산업은행이 복보증서에 적용규칙을 명시하지 않은 것은 보증신청인과 은행 실무자가 URDG458를 잘 몰라서 적용규칙을 명시하지 않은 것으로 추정된다. 그런데 보증신청인과 은행 실무자가 URDG458을 잘 알지 못하여 복보증에 적용규칙이 명시되지 않는 경우가 과거에 자주 발생하였다.⁴⁰⁾

벨기에⁴¹⁾와 중국의 법원⁴²⁾은 독립적 은행보증에 적용규칙에 대한 명시가 없음에도

37) James E. Byrne, Six Trends in Letter of Credit Practice: Revisited, Documentary Credit World, April 2024.

38) ICC, International Standard Demand Guarantee Practice for URDG758, 2021, p.6.

39) 대법원 2021. 7. 8. 선고 2017다218895 판결

40) 보증신청인이 복보증서 발행을 신청할 때 신청서에 적용규칙을 명시하지 않아 복보증은행에서 적용규칙을 추가하는 사례가 많다. 그리고 URDG458이 시행될 때에는 이것의 존재가 잘 알려져 있지 않아, URDG458을 적용규칙으로 하는 사례가 많지 않았다. 이와 같이 URDG의 적용이 많지 않아, URDG758이 시행되면서 국제상업회의소 은행위원회 내에 Bank Guarantee TF를 만들어 URDG758을 적극적으로 홍보한 결과 현재에는 보증 또는 복보증에 URDG758을 적용하는 경우가 증가하고 있다. 주저자는 현재 이 TF의 멤버이다.

41) 벨기에 상업법원은 건설공사에 대한 이행을 거부하는 독립적 은행보증에 적용규칙에 대한 명시가 없음에도 불구하고 유효기일에 대한 URDG458 제22조를 적용하였다. Commercial Court of Brussels, 15 December 1992, S.A. Fabricom and S.A. Laurent Boullet Ingenierie v. Generale de Banque and ACEC Union Miniere.(Revue de droit commercial belge, 1993, p.1055).

URDG458 제22조

Expiry of the time specified in a Guarantee for the presentation of demands shall be upon a specified calendar date ("Expiry Date") or upon presentation to the Guarantor of the document(s) specified for the purpose of expiry ("Expiry Event"). If both an Expiry Date and an Expiry Event occurs first, whether or not the

URDG458을 적용규칙으로 인정하였고, 영국의 법원⁴³⁾은 이것을 인정하지 않았다.

산업은행 사건에서는 서론에서 기술한 바와 같이 서울중앙지방법원은 한국무역보험공사와 S보증보험회사가 주장하는 대로 준거법인 리비아 상법의 규정⁴⁴⁾에 따라 국제적으로 통용되는 규칙인 URGD458을 적용규칙으로 인정하고, 산업은행과 사하라은행간에 URGD458 제20조를 적용배제하기로 약정한 증거가 없다고 판단하였다. 그러나 서울고등법원은 URGD458을 적용규칙으로 보았으나 제20조를 그대로 적용하기는 어렵다고 보았고, 대법원은 적용규칙에 대하여 별다른 언급을 하지 않았다.

그런데 이 사건의 복보증서의 적용규칙 난(SWIFT MT760의 field 40C)에 “NONE”이라고 기재하고 있는데, URGD458에서는 규정하고 있지 않지만, URGD758 제1조 b항에서는 복보증인의 요청에 따라 청구보증에 URGD가 적용된 경우 복보증에서 URGD를 배제하지 않는다면 복보증에도 URGD가 적용된다고 규정하고 있다.⁴⁵⁾ 이 적용 배제는 URGD758 제15조 C항과는 다르게 “명시적인” 적용 배제(express exclusion)를 요구하지 않았다.⁴⁶⁾ 그러므로 보증서에 적용규칙으로 URGD458이라고 기재되어 있더라도 복보증서의 MT760 field 40C(Applicable Rules)에 “NONE”이라고 기재한 것은 URGD 적용을 배제한 것으로 볼 수 있으므로 복보증서에 URGD758이 적용되지 않는다는 것이 국제상업회의소의 Opinion

Guarantee and any amendment(s) thereto are returned.

42) 중국 최고인민법원은 독립적 은행보증에 적용규칙에 대한 명시가 없음에도 불구하고 URGD458에서 규정한 은행보증의 독립성의 원칙을 인정하였다. (Banca Commerciale Italiana v. Jinasu Liyang Shafeite Non-woven Co., Ltd., Civil Ruling (1998), Jing Zhing Zi No.289(Supreme People's Court, 1998)

43) 영국 법원은 독립적 보증에 URGD를 적용 규칙으로 명시하지 않고 있어 URGD458 제2조 c항이 적용되지 않으므로 복보증서의 독립성의 원칙을 인정하지 않았다.

Court of Appeal (Civil Division), 7 November 1995, Whada Bank v. Arab Bank PLC. (1996), 1 Lloyd's Rep. 470.

44) 리비아 상법 제764조

리비아 법률에 별도의 규정이 없는 경우 국제적으로 통용되는 규칙과 선례가 적용된다(The universal rules and precedents will apply when there has not been a Libyan legislation).

45) URGD 758 Article 1 Application of URGD

b. Where at the request of a counter-guarantor, a demand guarantee is issued subject to the URGD, the counter-guarantee shall also be subject to the URGD, unless the counter-guarantee excludes the URGD.

46) URGD758 Article 15 Requirements for demand

c. The requirement for a supporting statement in paragraph (a) or (b) of this article applies except to the extent that the guarantee or counter-guarantee expressly excludes this requirement.

이다.⁴⁷⁾ MT760의 field 40 C에는 “ISPR” “NONE”, “OTHR”, “UCPR” 또는 “URDG” 중에 한 개를 기재해야 된다.⁴⁸⁾ 따라서 field 40C에 “NONE”이라고 기재한 것은 “URDG”, “ISP” 또는 “UCP”를 적용 배제한 것으로 볼 수 있다.

이 Opinion은 URDG758 제1조 b항의 규정에 대한 것으로 URDG458 제1조에는 이와 유사한 규정 없기는 하나, 이 사건 복보증서에 사용된 MT760의 field 40C에 NONE”이라고 기재하였다면 이 Opinion을 이 사건에 적용하는 것이 무리가 없을 것으로 보인다. 그러데 이 사건에서 판결문을 보면 산업은행은 MT760의 field 40C에 NONE”이라고 기재되어 URDG458이 적용되지 않는다고 주장하였으나 이 Opinion을 주장하지는 않은 것으로 보인다.⁴⁹⁾

실사 이 사건의 복보증서에서 URDG458을 적용규칙으로 인정한다고 하더라도 UCP와 ISP98에서는 규정되지 않은, 복보증서에서 요구하지 않더라도 보강진술을 요구하는 URDG458 제20조는 적용 배제를 고려해야 할 것이다. 이 문제는 보강진술의 필요성 여부라는 소제목 하에 다음에서 자세히 논의하기로 한다.

3. 단순청구를 허용한 경우 보강진술의 필요성 여부

수익자가 지급청구를 할 때에는 보증서 또는 복보증서에서 요구한 서류를 보증은행 또

47) ICC Opinion R865 (ICC, ICC Banking Commission Opinions 2012 -2016, 2016, pp.144-145.)

국제상업회의소 Opinion은 국제상업회의소 은행위원회의 결정으로 법적 효력을 가지고 있는 것은 아니지만 이 Opinion과 동일한 사항이 소송에서 쟁점이 된 경우 재판관은 대부분 Opinion에 따라 판결을 내린다.

48) SWIFT MT760에서 각 code는 다음을 의미한다. (SWIFT, Message Reference Guide: Category 7- Documentary Credits and Guarantees/Standby Letters of Credit for Standards MT, November 2023, pp.275-276)

ISPR: 보증서 발행일 현재 유효한 ISP

NONE: 보증서에 어떤 규칙도 적용되지 않는다.

OTHR: 보증서가 다른 규칙의 적용을 받거나, 보증서가 발행일 현재 유효한 규칙의 적용을 받지 않는다.

UCPR: 보증서 발행일 현재 유효한 UCP

URDG: 보증서 발행일 현재 유효한 URDG

49) ICC Banking Commission의 Opinion은 ICC 웹사이트에는 게시가 되지 않고, 2019년까지는 몇 년 동안의 Opinion을 모아져 책자 또는 e-book으로 발간되었으나, 그 이후에 발표된 Opinion은 ICC Digital Library에서만 검색이 가능한데, 이 사이트의 회비가 고액이어서 가입자가 많지 않은 실정이다. 따라서 이 Opinion에 대한 접근성이 제한되어 있다는 문제가 있다.

는 복보증은행에 제시되어야 한다. 예컨대 계약이행보증에서는 계약공사가 이행되지 않았거나 공사에 하자가 있다는 기술자의 증명서(engineer's certificate) 또는 기초관계에서 수익자와 보증신청인 간의 분쟁에 대한 법원의 확정 판결 또는 중재판정을 표시한 서류를 요구할 수 있다. 여기서 법원의 확정 판결문을 요구하는 것이 보증의 독립성을 제한하는 것은 아니다. 왜냐하면 보증은행은 그 서류를 다른 서류와 마찬가지로 문면상 보증조건과 일치하느냐 여부만 심사하기 때문이다. 예컨대 보증에서 법원 결정이 최종적이어야 한다고 명시하지 않았다면 보증은행은 항소가 계류 중인지 여부에 대하여는 관여하지 않고, 법원 판결문을 제시된 대로 인정하게 된다.⁵⁰⁾

가. 보강진술

URDG가 적용되는 보증에서는 보증서에서 명시적으로 요구하였나 여부에 관계없이 수익자가 지급청구를 할 때에는 보증신청인이 어떤 점에서 기초관계에서의 의무를 이행하지 않았다는 것을 명시한 수익자의 보강진술(supporting statement)⁵¹⁾이 제시되어야 한다. 이 규정은 수익자와 보증신청인의 경쟁적 이해관계에 균형을 맞추기 위하여 URDG458에서 도입되었다. 수익자는 보증신청인의 의무불이행이 있을 때 단지 서류 만에 의해서 신속하게 대금상환을 받을 수 있다. 따라서 보증신청인은 수익자의 부당청구(unfair calling)에 대하여 어떤 종류의 안전장치를 가질 필요가 있다.

그런데 이 보강진술서는 제3자가 작성하는 것이 아니라 수익자 자신이 작성하는 것이므로 이 규정에 따른 보증신청인의 보호가 제한적이라는 비판이 있다. 이것은 수익자에 대한 보증서의 혜택이 침해되는 것을 피하기 위하여 불가피한 것이다. 그럼에도 불구하고 수익자가 보강진술서 발행을 정당화하는 사실이 없다는 것을 인지하면서 의도적으로 허위진술에 서명하는 것을 주저하게 한다는 점에서 URDG458 제20조와 URDG758 제15조의 규정은 수익자의 부당청구를 예방하는 기능을 한다고 볼 수 있다. URDG458 제정에 가장 중요한 역할을 한 Roy Goode 교수는 수익자의 보강진술을 요구하는 것이 수익자의 부당청구를 억제하는 역할을 할 것으로 보았다.⁵²⁾ 보증신청인은 수익자의 부당청구의 가능성

50) Goode and Affaki, op.cit., p.377

51) Supporting statement가 보충진술 또는 추가진술을 의미하는 것은 아니라 불이행진술서를 의미한다. 이것은 보증신청인의 불이행이 있다는 수익자의 진술을 의미한다. URDG758 해설서 377쪽에서 이것을 해설할 때 “Statement of breach (supporting statement)”라는 소제목을 사용하고 있는 것도 이러한 의미가 있다.

을 감소시키기 위하여 보증신청인의 의무불이행을 나타내는 추가 서류의 제시를 요구할 수 있다.

URDG가 적용되는 보증에서 “on simple demand” 또는 “on first demand”에 따라 지급될 수 있다고 기재하고 있는 것이 지급청구 시 수익자의 보강진술을 배제하는 것으로 볼 수 없다.⁵³⁾ 따라서 본 사건의 복보증에서 “payable against beneficiary’s first simple written demand”로 명시하고 있는 것이 수익자가 지급청구를 할 때 보강진술의 제시를 명시적으로 배제한 것으로 볼 수 없다. URDG458이 적용되는 복보증에 관한 우리나라 대법원 판례(대법원 2021. 7. 8. 선고 2017다218895 판결)에서도 복보증에서 simple demand를 허용한 것이 URDG 458 제20조 b항을 명시적으로 적용 배제한 것으로 볼 수 없다고 결정하였다.

이 사건에서 복보증서 SWIFT MT 760 field 40C에 “NONE”이라고 기재되어 있으므로 ICC Opinion R865에 따라 URDG458이 적용되지 않는 것으로 보아야 하므로 보증은행이 복보증은행에 지급청구를 할 때 보강진술을 제시할 필요가 없다.

만약 보증서 당사자들이 수익자가 제15조 a항의 내용을 잘 몰라서 불이행진술서를 제시하지 않을 것을 우려한다면 보증서에 명시적으로 수익자의 불이행진술서를 요구하면 된다. 이 경우에는 보증서에서 명시한 수익자의 불이행진술서만 제시하면 되므로 추가적으로 제15조 a항에서 규정한 수익자의 보강진술서를 중복해서 제시할 필요는 없다.

URDG758 제15조 a항에서 보증신청인의 불이행에 대하여 “the respects in which” 대신에 “the respect in which”라고 규정하여 “respects”라는 복수 대신에 “respect”라는 단수를 사용하였다.⁵⁴⁾ 이것은 보증신청인의 의무불이행 내용을 상세하게 진술할 필요가 없이 의무불이행 내용을 가장 일반적으로 진술하면 된다고 규정한 것이다.

URDG758 제15조에서는 보증신청인의 의무 불이행에 대하여 더 특정적이고 자세한 진

52) Goode, op.cit., p.17.

53) Goode and Affaki, op.cit., p.376.

54) URDG758 Article 15 Requirements for demand

a. A demand under the guarantee shall be supported by such other documents as the guarantee specifies, and in any event by a statement, by the beneficiary, indicating in what respect the applicant in breach of its obligations under the underlying relationship. The statement may be in the demand or in a separate signed document accompanying or identifying the demand.

술을 요구하지 않는 것으로 규정한 것이다. 왜냐하면 이것을 수익자에게 요구하게 되면 수익자에게 심각한 어려움과 불확실성을 가져올 수 있기 때문이다.⁵⁵⁾

예컨대 계약이행 보증에서는 만기일까지 계약이 이행되지 않았든지 아니면 선적물량이 부족하다 또는 계약공사에 하자가 있다고 수익자가 진술하는 것으로 충분하다.

URDG758 제15조 a항의 규정은 URDG 458의 제20조 a항⁵⁶⁾의 규정이 수익자를 함정에 빠뜨릴 수 있다는 문제점을 보완하여 개정한 것이다. URDG458 제20조에서는 수익자가 지급청구를 할 때 의무 불이행되었다는 것을 진술함(예컨대 만기일까지 공사가 완공되지 않았다)과 동시에 보증신청인의 의무불이행이 있었다(the applicant is in breach)는 진술이 필요한 것으로 규정함으로써 수익자가 의무불이행 내용만 진술하고, 보증신청인의 의무불이행 사실 기재를 누락함으로써 일치하는 지급청구 요건 불비로 인정되어 수익자가 보증금을 받을 권리를 상실할 함정에 빠뜨릴 위험이 있었다.

복보증에서는 복보증이 발행된 당사자(보증은행 또는 복보증은행)가 지급청구를 할 때 복보증에서 요구하지 않았더라도 보증 또는 복보증에 대하여 일치하는 지급청구를 받았다는 보강진술이 제시되어야 한다.⁵⁷⁾ 여기서 보증은행 대신에 복보증이 발행된 당사자라고 규정하고, 복보증에 대하여 일치하는 청구를 받았다는 것은 복보증서가 보증은행이 아

55) Bertrams, op. cit, p. 49.

56) URDG458 Article 20

a. Any demand for payment under the Guarantee shall be in writing and shall (in addition to such other documents as may be specified in the Guarantee) be supported by a written statement (whether in the demand itself or in a separate document or documents accompanying the demand and referred to in it) stating:

i. that the Principal is in breach of his obligation(s) under the underlying contract(s) or, in the case of a tender guarantee, the tender conditions;

ii. the respect in which the Principal is in breach.

57) OHADA의 Uniform Act Organizing Securities 제34조에도 동일한 조항이 있다.

Article 34:

A call for payment shall be subsequent to a written document from the beneficiary accompanied by the documents provided for in the letter of guaranty. Such call shall specify whether the principal has defaulted in his obligations towards the beneficiary and, if so, in what way.

Any call for a counter-guarantee shall be accompanied by a written declaration from the guarantor stating that the latter has received a call for payment from the beneficiary complying with the provisions of the letters of guaranty and counter-guaranty.

닌 다른 복보증은행 앞으로 발행되는 연쇄적인 복보증의 경우를 커버한다. 이 보강진술에는 보증은행 또는 복보증은행이 보증 또는 복보증의 수익자로부터 일치하는 지급청구를 받았다는 일반적인 기술만 있으면 된다.

보증의 수익자와는 다르게, 복보증의 수익자(보증은행 또는 복보증은행)는 기초관계에서 보증신청인이 의무를 불이행하였다는 보강진술의 제시가 요구되지 않는다. 왜냐하면 복보증은행과 복보증 수익자 간에는 어떤 기초관계도 없으므로 의무불이행 문제가 발생하지 않기 때문이다. 대신에 복보증의 수익자가 발행한 보증에 대하여 일치하는 청구를 받았거나 아니면 복보증이 연속적으로 발행된 경우에는 복보증 수익자가 발행한 복보증에 대하여 복보증 수익자가 일치하는 청구를 받았다는 보강진술이 제시되어야 한다.⁵⁸⁾

복보증은행은 복보증 수익자의 지급청구가 일치하는 청구라는 것이 입증될 때까지 대금지급을 지연시킬 수 없고, 일치하는 지급청구가 되면 대금을 지급해야 한다. 예외적으로 복보증수익자의 지급청구가 허위라는 명백한 증거가 있다면 준거법규에 따라 사기 예외 또는 신의성실의 원칙을 위반한 권리남용으로 인정되어 대금지급이 금지될 수 있다.

URDG758 제15조 b항의 규정은 제15조 a항과는 대조적으로 명시적으로 복보증에서 요구된 다른 서류를 언급하고 있지 않다. 왜냐하면 복보증에서는 제22조(일치하는 지급청구의 사본 전달)⁵⁹⁾에서 규정하고 있는 수익자가 작성한 서류 이외의 다른 보완서류를 요구하는 것이 매우 드물기 때문이다. 그럼에도 불구하고, 복보증에서 추가 서류(예컨대 수익자 지급청구의 사본 또는 수익자가 대금을 지급받았다는 것을 명시한 증명서)가 명시되어 있다면 그 추가 서류가 제시되어야 한다.

복보증 수익자인 보증은행이 복보증은행에 지급청구를 할 때 보증 수익자에게 반드시 보증대금을 지급할 필요는 없고, 보증은행이 그가 발행한 보증에 대하여 일치하는 청구를 받은 즉시 복보증은행에 지급을 청구할 수 있다. 더욱이 복보증은행은 보증 수익자의 지

58) 복보증서에 대한 보증은행의 보강진술 사례는 다음과 같다.

The guarantor has received a complying demand from the beneficiary.

59) URDG 758 Article 22 Transmission of Copies of Complying Demand

The guarantor shall without delay transmit a copy of the complying demand and of any related documents to the instructing party or, where applicable, to the counter-guarantor for transmission to the instructing party, as the case may be, may withhold payment or reimbursement pending such transmission.

급청구가 사실상 일치하는 청구인 것이 입증될 때까지 복보증에 대한 지급을 지연시킬 수 없다.⁶⁰⁾

2022년에 제정된 ISDGP의 103항부터 108항에서는 보강진술과 관련된 국제보증관행을 다음과 같이 규정하고 있다.

ISDGP 103항

URDG758 제15조 a항과 b항의 목적으로 제시되는 보강진술은 지급청구의 텍스트안에 포함되거나, 지급청구에 수반하여 별도의 서류로 제시할 수 있다.

ISDGP 104항

지급청구 또는 별도의 서류로 제시되는 보강진술에는 수익자의 서명이 필요한데, 지급청구에 보강진술이 포함되어 있을 때에는 보강진술을 하면서 별도의 서명을 할 필요가 없이 단지 한 개의 서명만 필요하다.

ISDGP 105항

보증에서 제15조 a항에 따라 요구되는 보강진술에 사용되는 특정 용어를 지정하지 않았다면 수익자는 기초관계 불이행을 의미하는 어떤 용어도 자의적으로 사용할 수 있다.

ISDGP 106항

제15조 a항이 보강진술의 상세 정도에 대하여 명시하고 있지 않고 있는데, 보강진술은 명확하고 간결한 것이 최선의 관행이다.

ISDGP 107항

복보증서에서 제15조 b항의 효과를 변경시키지 않았다면 복보증에서 복보증 수익자가 보강진술을 할 때 보증신청인의 의무불이행이 있었다는 것을 진술할 필요는 없고, 복보증 수익자가 발행한 보증에 대하여 수익자로부터 일치하는 청구를 받았다는 것을 지급청구를 할 때 명시하면 된다. 제22조의 규정에 따라 보증은행이 복보증은행에 수익자의 일치하는 청구와 불이행진술서 사본을 제공할 의무가 있는데, 이 사본 제공 의무의 이행 여부

60) Goode and Affaki, op.cit, p.300.

가 복보증은행이 복보증에 따른 지급청구의 일치성 여부를 결정하지도 않고, 보증금 지급에도 아무런 영향을 주지 않는다. 즉 보증은행이 이 사본을 복보증은행에 제공하지 않았더라도 보증은행이 보강진술이 수반된 일치하는 청구를 하였다면 복보증은행은 보증은행에 대금을 지급해야 한다.

ISDGP 108항

보증은행이 수익자의 지급청구 사본을 복보증은행의 복보증에 따른 청구의 일치성 여부 결정 또는 제20조 a항에 따른 유효기일 중 더 빠른 일자 이전에 제시한 경우 복보증은행이 보증 수익자의 지급청구가 불일치한다는 사실을 발견하였다면 보증은행이 복보증은행에 일치하는 지급청구를 하였다더라도 복보증은행은 복보증에 대한 지급청구를 거절할 수 있다.

URDG에서 수익자가 지급청구를 할 때 보증서 또는 복보증서에서 요구하지 않았더라도 보강진술을 제시할 것을 요구하는 것은 매우 독특한 규정으로 ISP98, UCP600 또는 미국 통일상법전에는 이와 같은 규정이 없다.⁶¹⁾

보강진술을 요구하는 URDG458 제20조 규정의 URDG758에서의 존속은 URDG758 개정 작업을 할 때 많은 반대 의견이 있었다.⁶²⁾ George(2009)는 수익자가 지급청구를 할 때 보증신청인의 의무 불이행이 있다는 수익자의 진술이 필요하다면 보증서에 이것을 명시해야 할 것이고, 보증서에 이것을 요구하지 않아 수익자의 부당청구의 가능성이 증가함에 따라 발생하는 문제는 보증신청인이 감수해야 한다고 주장하였다.⁶³⁾ Shaw (2009)는 보증에서 요구하지 않음에도 불구하고 수익자에게 보강진술을 제시할 것을 요구하는 것은 URDG의 규정을 잘 알지 못하는 수익자에게 함정으로 작용할 수 있다고 주장하였다.⁶⁴⁾ Avidon (2011)은 또한 이 조항이 수익자와 보증은행을 함정에 빠뜨릴 수 있다고 주장하였다. 수익자가 이 조항을 알지 못해 보강진술을 제시하지 않았는데, 보증의 유효기간이 종

61) Michael Evan Avidon, A US Perspective on the New URDG758 Compared to ISP98, UCP600, and the NY UCC, Annual Review of International Banking Law & Practice, 2011, pp.39-46.

62) Bertrams, op.cit., p.49.

63) N. D. George, Should a 'Statement of Breach' Be Required in the URDG, Documentary Credit Insight, 15(2), 2009.

64) Martin Shaw, The Revision of URDG458: A Look at Three Problem Article, Documentary Credit World, 15(8), July/August 2009, 22-23.

료될 때까지 보강진술을 보완할 수 없다면 보증대금을 받을 수 없다. 또한 수익자가 지급 청구를 하였을 때 보강진술이 누락되었는데 보증은행이 보강진술 보완을 요청하지 않고 보증금을 지급하였다면 보증은행은 보증신청인으로부터 보증금을 상환받지 못할 위험에 빠질 수 있다. Andrie (2025)도 URDG758 제15조를 지지하지 않는다고 밝혔다.⁶⁵⁾

URDG가 적용되는 보증 또는 복보증 텍스트에 보강진술을 제시할 것을 명시하면 보증 또는 복보증 수익자가 이 규정을 잘 알지 못하여 발생하는 문제를 해결할 수 있다. 이 때 문에 ICC가 준비한 모델 텍스트에는 지급청구를 할 때 보강진술을 제시하도록 기술하고 있다.⁶⁶⁾ 만약 보증서 텍스트에 이것이 기재되어 있지 않다면 URDG458 제20조와 URDG758 제15조의 규정이 이 규정을 알지 못하는 수익자에게 예기치 못한 피해를 줄 수 있다. 이러한 이유 때문에 독일의 여러 저자 (von Westphalen F., Fischer Gero)는 URDG458 제20조 a항/ URDG758 제15조 a항은 수익자가 예상하지 못한 것이므로 독일법(para. 3 of the German AGBU (Unfair Contract Terms Act/para. 305c BGB))하에서는 적용되지 않아야 한다고 주장하였다.

나. URDG의 보강진술 요구 규정의 적용 배제와 수정

URDG가 적용되는 보증 또는 복보증에서 수익자 또는 보증은행이 보강진술 요구조건을 수락할 준비가 되어 있지 않다면 URDG458 제20조 a항과 b항 또는 URDG 758 제15조 a항

65) Pavel Andrie, Views on ISDGP's Explanation of URDG758 Article 15(c), Documentary Credit World, 29(4), April 2025.

66) Model Form of Demand Guarantee under URDG758의 보강진술 요구 문구

As Guarantor, we hereby irrevocably undertake to pay the Beneficiary any amount up to the Guarantee Amount upon presentation of the Beneficiary's complying demand, in the form of presentation indicated above, supported by such other documents as may be listed above and in any event by the Beneficiary's statement, whether in the demand itself or in a separate signed document accompanying or identifying the demand, indicating in what respect the Applicant is in breach of its obligations under the Underlying Relationship.

Model Form of Counter-guarantee under URDG758의 보강진술 요구 문구

As Counter-guarantor, we hereby irrevocably undertake to pay the Guarantor any amount up to the Counter-guarantee Amount upon presentation of the Guarantor's complying demand, in the form of presentation indicated below, supported by the Guarantor's statement, whether in the demand itself or in a separate signed document accompanying or identifying the demand, indicating in that the Guarantor has received a complying demand under the guarantee.

과 b항을 적용배제 할 수 있다(URDG458 제20조 c항/URDG758 제15조 c항).

URDG458과 URDG758 제1조에서 URDG 458 또는 URDG758의 특정 조항을 적용 배제 할 수 있다고 규정하고 있는데, URDG 458과 URDG758 규정 중에서 적용 배제를 명시적으로 해야 한다고 규정하고 있는 조항은 URDG458의 제20조 a항과 b항 및 URDG758의 제15조 a항과 b항밖에 없다.

보증 또는 복보증에서 보강진술을 요구하지 않은 단순한 사실로만으로는 보강진술을 배제하는 것으로 충분하지 않다는 점에 유의해야 한다. 수익자의 보강진술을 배제하려면 명시적으로 해야 한다.⁶⁷⁾ URDG 758 제15조 c항에서는 유효한 적용 배제의 사례로 “The supporting statement under article 15 [(a)][(b)] is excluded”를 규정하고 있다.

ISDGP 제109항에서는 URDG758 제15조 c항의 문구는 적용 배제의 한 가지 사례에 불과하므로 다른 적용 배제의 사례도 있을 수 있다고 규정하고 있다. 즉 보증서에서 수익자의 서면 지급청구에 지급청구의 근거를 보이거나 입증할 필요없이 보증신청인의 의무 불이행을 기재한 서면 진술서가 수반될 것을 명시하였다면 이것은 제15조 a항을 적용 배제하는 것으로 수익자는 보증신청인의 계약 불이행 내용을 기재할 필요 없이 단순히 보증신청인이 계약하의 의무를 불이행하였다는 서면 진술서를 제시하면 된다고 규정하고 있다.⁶⁸⁾

그런데 ISDGP 제109항은 URDG758 제15조 a항의 적용 배제 사례의 적절한 사례로 보기가 어렵고 오히려 혼란을 주고 있다. ISDGP 제109항의 보강진술 적용 배제 사례는 다음

67) URDG458 Article 20 (c)

Paragraph (a) of this Article applies except to the extent that it is expressly excluded by the terms of the Guarantee. Paragraph (b) of this Article applies except to the extent that it is expressly excluded by the terms of the Counter-Guarantee.

URDG758 Article 15 Requirements for Demand

c. The requirement for a supporting statement in paragraph (a) or (b) of this article applies except to the extent that the guarantee or counter-guarantee expressly excludes this requirement.

68) ISDGP Paragraph 109

The exclusion terms proposed in article 15(c) are an example. If a guarantee does not expressly exclude article 15(a) and requires the presentation of a “demand in writing accompanied by a written statement stating the the Applicant is in breach of its obligations under the Contract, without the need for the beneficiary to prove or to show grounds for its demand or the sum specified therein”, the exclusion is effective and the supporting statement need indicate in what respect the applicant is in breach of its obligations under the underlying relationship.

과 같다.

“demand in writing accompanied by a written statement stating the Applicant is in breach of its obligations under the Contract, **without the need for the beneficiary to prove or to show grounds for its demand or the sum specified therein**”

수익자가 지급청구의 청구금액의 근거를 입증하거나 제시할 필요가 없다는 것은 독립적 보증의 본질적 요소이다. 제109항의 그와 같은 표현은 보증이 부종보증이 아닌 독립적 보증이라는 것을 강조하기 위하여 사용된다.

제109항에서의 지급청구의 근거를 입증하거나 보여줄 필요가 없다(the need for the beneficiary to prove or to show grounds for its demand)는 문구와 지급청구를 할 때 보증신청인의 의무불이행 내용을 명시할 필요가 없다(no need to state in what respect the applicant is in breach of its obligation(s))는 문구는 의미상 큰 차이가 있다.⁶⁹⁾

Andrle (2025)는 ISDGP 제109항은 다음과 같이 수정되어야 한다고 주장하였다.⁷⁰⁾

「The exclusion terms proposed in article 15(c) are an example. If a guarantee requires the presentation of a “demand in writing accompanied by a written statement stating that the applicant is in breach of its obligations under the Contract, without the need for the beneficiary to state in what respect the applicant is in breach of its obligations (under the Contract)”, the exclusion is effective and the statement need not indicate in what respect the applicant is in breach of its obligations under the underlying relationship.」

69) Andrle, op.cit.

70) 필자는 Andrle에게 ISDGP 제109항 문구의 문제점을 지적하였고, 그는 필자의 지적에 전적으로 동의한다고 하면서 이 논문을 발표하게 되었다.

그리고 ISDGP 제정에 핵심적인 역할을 한 Roy Goode와 Georges Affaki(2024)의 URDG758 해설서 155쪽의 Modifying the wording of the supporting statement라는 소제목하에 수익자 보강진술의 문구 수정 사례를 다음과 같이 제시하고 있다.

「in the guarantee, a provision requiring the supporting statement to state “that the applicant is in breach without the need to indicate the nature of that breach”」

Andrle (2025)의 ISDGP 제109항의 수정 문구 주장은 이 해설서를 반영한 것이다. 따라서 ISDGP 제109항의 규정은 URDG758 제15조 a항의 적용 배제 사례라기보다는 보강진술 문구 수정 사례로 보는 것이 타당하다고 생각된다.

복보증에서 보증은행이 수익자로부터 일치하는 제시를 받았으며 지급청구 금액을 지급하였다는 보강진술을 요구하였다면 보증은행은 수익자에게 대금을 지급하였다는 문구를 보강진술에 추가적으로 기재하여야 한다.⁷¹⁾

ISDGP 110항에서 direct pay 약정에서는 수익자의 보강진술이 필요 없다고 규정하고 있다. 즉 보증금의 지급이 보증신청인의 의무불이행을 전제로 하지 않는 경우에는 URDG758 제15조 a항의 적용이 배제된다. 증권의 신용보강 목적으로 발행되는 “direct pay” 약정은 증권 발행자가 채무불이행 상태에 빠질 필요가 없이 보증은행이 만기에 증권 대금을 상환할 것을 약정하고 있다.

4. 불가항력 사태 발생시 보증신청인의 의무불이행 면책 여부

국제거래와 관련된 일반적인 계약원칙을 규정하고 있는 CISG 제79조에서는 건설공사계약에서 불가항력 사태가 발생하면 건설업자가 계약미이행에 대한 책임을 지지 않는다고 규정하고 있고, FIDIC 계약조건 제19조에서도 불가항력 사유가 발생하면 시공자가 면책된다고 규정하고 있다.⁷²⁾ FIDIC 계약조건 19.1항과 ICC Force Majeur Clause(2020)에서는 내전(civil war)은 불가항력에 해당된다고 규정하고 있다.

이 사건에서 보증신청인의 공사는 2011년 2월 경에 발생한 리비아 내전으로 중단되었고, 보증신청인과 리비아개발관청이 공사 재개에 대하여 협의를 진행하였으나 내전이 심화되어 공사를 재개하지 못하였다. 그런데 리비아개발관청과 보증신청인 간의 공사계약에 불가항력 조항⁷³⁾이 있어 내전과 같은 불가항력 사태 발생시 보증신청인은 공사계약 이행을 면제 받을 수 있다.

71) 이 경우 보증은행의 보강진술의 기재 사례는 다음과 같다.

The guarantor has received a complying demand from the beneficiary and has paid the amount indicated in that demand.

72) 이훈, “국제건설계약에서 불가항력 조항에 관한 고찰(FIDIC 계약조건을 중심으로)”, 국제거래법연구, 제 25권 제2호, 2016, pp.1-27.

73) 공사계약 제36조에는 다음과 같이 명시되어 있었다.

「대처가 불가능하고 예상할 수 없는 상황이 발생하여 계약의 이행이 어렵고 공사업자에게 막대한 피해를 준다면 건설업자는 적정수준의 배상을 청구할 수 있다. 이와 같은 상황이 지속되고 소멸되지 않을 것으로 보인다면 계약을 파기할 수도 있다.」

따라서 보증은행이 수익자에 대하여 보증금 지급의무를 부담한다고 보기 어려운 상황에서 보증은행이 복보증은행에 연장지급선택부 청구를 함에 따라 보증신청인은 2015년 1월 15일 복보증은행인 산업은행을 상대로 서울남부지방법원에 보증금지급금지가처분 신청을 하였다. 법원은 보증은행이 리비아 개발관청에 대한 보증금 지급의무를 부담하기 어려운 상황에서 보증은행이 복보증은행인 산업은행에 보증금 지급을 청구하는 것은 권리남용에 해당한다고 볼 소지가 있다는 이유로 가처분신청을 인용하였다.⁷⁴⁾

서울중앙지방법원에서는 보증신청인의 의무불이행이 불가항력 사태에 기인한 것이므로 수익자의 보증은행에 대한 지급청구는 권리남용에 해당되므로 보증은행은 수익자의 청구에 따른 보증금의 지급을 거절할 수 있고,⁷⁵⁾ 보증은행의 복보증은행에 대한 지급청구도 권리남용에 해당되므로 복보증은행이 보증은행에 보증금을 지급할 의무가 없다고 판단하였다. 서울고등법원은 보증은행 지급청구의 유효성과 권리남용 여부의 문제를 판단하지 않았다. 대법원은 2심의 판단 중에서 복보증은행이 보증하는 주채무에 해당되기 위하여서는 보증 수익자의 지급청구가 필요하다고 본 이유 설시에는 부적절한 부분이 있으나 독립적 은행보증 및 권리남용에 관한 법리에 오해가 없다고 판단하였다.

즉 서울남부지방법원의 가처분결정과 서울지방법원과 대법원은 리비아 내전과 같은 불가항력 사태는 보증신청인의 이행의무를 면책한다고 판단하였다.

이 사건과 동일하게 싱가포르 건설회사가 리비아 내전으로 공사를 중단하게 된 사건에서 싱가포르 항소법원은 내전을 불가항력으로 인정하여 공사계약이 종료되었으므로 보증신청인이 계약에 대한 의무이행이 더 이상 요구되지 않아, 수익자의 보증은행에 대한 지급청구가 권리남용에 해당되고, 보증은행의 복보증은행에 대한 지급청구도 또한 권리남용에 해당된다고 결정하였다.⁷⁶⁾

1979년-1980년 이란 혁명 발생이 보증신청인의 계약 이행이 불가능한 불가항력으로 인

74) 서울남부지방법원 2015카합20016호 판결

75) 대법원 2014. 8. 26. 선고 2013다53700 판결

76) Arab Banking Corp. v. Boustead Singapore Ltd. [2016] SGCA 26.

이 사건에서 Arab Banking Corp.은 복보증은행이고, Boustead Singapore Ltd.는 보증신청인이다. 보증신청인은 리비아 내전으로 공사를 더 이상 진행하는 것이 불가능하게 됨에 따라 공사계약 종료와 계약이행 의무도 더 이상 없음을 보증 수익자(발주자)에게 통지하였다. 보증의 기초계약에 불가항력 조항이 있었는지 여부는 판결문으로는 알 수가 없다.

정되어 보증신청인은 계약을 불이행한 것이 아니므로 수익자의 지급청구를 사기로 결정한 많은 판례를 만들었다.⁷⁷⁾

5. 연장지급 선택부 청구의 적법성

이 사건 복보증에서는 “simple demand”를 허용하고 있는데, 보증은행인 리비아 사하라 은행은 연장지급선택부(extend or pay) 방식으로 복보증은행인 산업은행에 지급청구를 하였는데, 이것의 적법성 여부가 본건 소송에서 중요한 이슈가 되었다. 복보증에서 연장지급선택부 방식 지급청구란 보증은행이 복보증은행에 일치하는 청구를 하면서 유효기일을 연장해 주든지, 아니면 대금을 지급해 달라고 요구하는 것이다.

보증의 실무상 지급청구의 90% 정도가 단순한 지급청구가 아니라 연장지급선택부 방식으로 이루어지고 있다.⁷⁸⁾ 복보증서에서 simple demand라는 표현을 사용하였다고 하여 이것이 연장지급선택부 방식의 지급청구를 불가능하게 하지 않는다. 연장지급선택부 지급청구는 여러 차례 반복될 수 있어 원래의 유효기간을 경과하여 여러 차례 유효기간이 연장될 수 있다.⁷⁹⁾

더구나 이 사건 복보증서에서 “payable or renewable at your first simple demand”라고 기재함으로써 보증은행의 연장지급선택부 방식 지급청구를 허용하고 있다. 특히 복보증서에서 “simple demand”가 기재되어 있으므로 URDG458이 적용되지 않는 복보증에서 보증은행은 수익자로부터 일치하는 지급청구를 받았다는 보강진술을 제시할 필요 없이 연장지급선택부 지급청구를 할 수 있다.

복보증은행은 보증은행으로부터 연장지급선택부 지급청구를 받은 경우 보증신청인이 동의한다고 하더라도 복보증 유효기간을 연장해 주지 않고, 보증은행에 보증금을 지급하기도 한다. 보증은행 또는 복보증은행이 유효기간 연장을 요구받았다고 하더라도 유효기간을 연장할 의무를 부담하지는 않는다.⁸⁰⁾ 보증은행 또는 복보증은행이 수익자와 보증신

77) *Itec v. First National Bank*, 511 F. Supp.1341 (D. Mass, 1981), 730 F.2d. 19 (1st Cir. 1984); *Touche Ross v. Manufactures Hanover*, 449 N.Y.S. 2d. 125 (N.Y. App.Div. 1982); *Rb Amsterdam*, 18 December 1980, S&S1981, 135.

78) *Goode and Affaki*, op.cit., p.202. 이 비율은 UNCITRAL document A/CN.9/WG.Ⅱ/WP.70에 보고되어 있다.

79) *Bertrams*, op.cit., p.245.

청인 간에 합의한 유효기간 연장 신청을 거절할 수 있는 권리를 부여한 것은 유효기간 연장은 보증서가 발행할 당시에 합의된 기간을 초과하여 추가적으로 보증은행 또는 복보증은행에 위험을 부담시키기 때문이다.

복보증은행은 보증신청인의 신용상태가 장래에 악화될 것으로 예상이 되면 유효기간을 연장하지 않고, 보증은행에 복보증금액을 지급한 후 아직까지는 대금상환능력이 있는 보증신청인으로부터 대지급금을 회수하려고 할 수 있다.⁸¹⁾ 복보증은행이 복보증의 유효기간을 연장하였다가, 나중에 보증은행이 지급청구를 하였을 때 보증신청인의 신용상태가 악화되면 복보증은행은 보증신청인으로부터 대금을 상환 받는 것이 불가능하게 된다.

한편 복보증서에 보증은행이 유효기간 연장을 요청하면 자동적으로 유효기간이 연장될 수 있다는 특별조건이 명시되어 있다면 보증은행이 유효기간 연장을 신청하면 복보증은행의 동의 절차 없이 유효기간이 연장될 수 있다.⁸²⁾ 그러나 이와 같이 자동적으로 유효기간 연장을 인정하는 것은 보증신청인에게 매우 불리하므로 예외적인 경우에만 사용된다.⁸³⁾ 이 사건 복보증서에는 이와 같은 문구가 없으므로 복보증은행이 동의해야만 유효기간이 연장된다.

수익자가 보증은행에 연장지급선택부 지급청구를 하는 동기는 다음과 같다.

첫 번째 동기는 수익자가 보증에 따른 권리를 더 많은 시간 동안 누릴 수 있기 위하다. 예컨대 연장지급선택부 지급청구는 보증신청인(건설업자)이 원래의 계약기간 이내에 의무이행을 하지 못한 경우에 보증신청인에게 추가적인 시간을 부여하거나, 원인계약 당사자 간에 계약 이행에 대한 의견 차이를 해소하거나, 계약 이행에 대한 난관을 극복하기 위한 협의를 진행하기 위해 추가적인 시간을 얻을 수 있다는 점이다.⁸⁴⁾

80) URDG758 제23조 f항, URDG458 제26조

81) Goode and Affaki,, op.cit., p.345.

82) 이 경우에는 유효기간이 자동적으로 연장되므로, 복보증은행이 유효기간을 연장하지 않고 대금을 지급할 수는 없다.

83) Betrams, op.cit., p.100.

84) 독립적 은행보증의 특성(무인성, 추상성) 상 보증은행은 원인관계에서 보증신청인의 의무 이행 여부를 확인할 필요 없이 수익자의 청구가 있으면 보증금을 지급해야 한다. 따라서 수익자는 이와 같은 독립성의 원칙에 따라 보증은행에 바로 보증금의 지급을 청구할 수 있다. 그러나 수익자는 보증신청인과의 관계를 고려하여 연장지급선택부 방식을 선호한다.

두 번째 동기는 수익자가 보증신청인의 의무불이행에 따라 보증은행에 청구할 금액이 아직 결정하지 않았거나, 최종 결정을 위한 추가 시간을 벌기 위하여 이다.

세 번째 동기는 수익자 조직 내의 분산된 의사결정 패턴 또는 관료주의적 장애요인으로 수익자가 지급청구 여부에 대한 결정을 하기 위하여 추가 시간을 벌기 위하여 이다.⁸⁵⁾

한편 수익자는 보증신청인의 의무불이행이 있고, 청구금액이 확정된 후에도 연장지급선택부 지급청구를 하는 것이 부적절하지 않다. 연장지급선택부 지급청구는 보증신청인에게 의무를 이행할 수 있는 시간을 주면서, 수익자가 보증신청인과의 관계를 유지할 수 있다는 점에서 효용이 있다. 만약 수익자의 지급청구에 따라 보증은행이 수익자에게 대금을 지급한 후 보증신청인에게 구상권을 행사하면 보증신청인이 파산하여 계약의 잔여 부분에 대한 이행이 전면 중단될 위험이 있다. 더욱이 발주자인 수익자는 다른 건설업자에게 보증신청인의 의무불이행 부분을 이행하도록 하는 것에 비하여 보증신청인이 잔여 부분을 이행하도록 하는 것이 비용을 절감하고 시간을 단축할 수 있다는 장점이 있다. 또한 입찰보증, 계약이행보증, 유보금환급보증과 하자보증의 금액이 계약금액의 5~10% 정도에 불과하므로, 보증신청인에게 잔여부분을 이행하도록 하는 것이 수익자에게 유리하다.⁸⁶⁾

연장지급선택부 청구에 대하여 URDG와 ISP98에는 관련 규정이 있으나 UCP600에는 관련 규정이 없다.

URDG458 제26조와 URDG758 제23조에 보증은행 또는 복보증은행이 연장지급선택부 청구를 받았을 때의 업무처리 절차를 규정하고 있다.⁸⁷⁾ ISP98에서는 제3.09조에서 규정하고 있다.⁸⁸⁾

85) 알제리아와 중동국가의 공공공사에서 수익자는 final acceptance certificate에 서명하여 공사완공을 승인할 때까지 연장지급선택부 지급청구를 연속적으로 하는 관행이 있다(Bertram, op.cit., p.246).

86) Goode and Affaki, op.cit., p.202.

87) 연장지급선택부 청구에 대하여 URDG758은 URDG458과 다음의 점에서 다르다.

첫째, 보증과 복보증의 지급정지기간이 URDG458에서는 합리적인 기간이라고 규정되어 있는 반면에 URDG758에서는 확정된 기간을 규정하고 있다.

둘째, URDG758은 보증과 복보증의 연장지급선택부 청구에 대하여 더 상세하고, 단계적으로 규정하고 있다.

셋째, URDG758은 지시당사자 또는 복보증은행에 대한 더 광범위한 정보 통지의무를 규정하고 있다.

88) ISP98에는 복보증과 관련된 규정이 없다.

URDG458 제26조에서는 보증은행이 연장지급선택부 청구를 받았을 때 지시당사자에게 그 사실을 통지하고, 보증신청인과 수익자가 연장에 대한 합의를 하는데 필요한 합리적인 시간 동안 지급을 정지시켜야 한다고 규정하고 있다. URGD758 제23조에서는 “shall⁸⁹⁾”을 “may”로 변경하였기 때문에 URGD758이 적용되면 보증은행은 반드시 지급을 정지시킬 의무가 있지 않으므로 지급을 정지시킬 수도 있고, 아니면 즉시 지급을 할 수도 있다.

이와 같이 URGD가 개정된 것에는 세 가지 이유가 있다. 첫째, 수익자가 유효기일 연장을 요구하면서, 연장이 되지 않으면 지급할 것을 동시에 요구하였으므로, 보증은행의 대금 지급에 대하여 수익자가 불평을 할 수 없다. 둘째, 보증신청인의 재무상태가 악화되었거나 악화될 수 있는 상황에서 수익자가 연장지급선택부 청구를 하였다면, 보증은행은 지급을 하고, 보증신청인이 아직 상환능력이 있는 동안에 상환을 받으려고 할 것이다. 셋째, 비록 지급정지를 하더라도 유효기간의 연장은 보증은행이 독자적으로 결정할 수 있다. 보증은행이 처음부터 연장을 하지 않기로 결정하였다면, 보증은행이 부여하지 않을 연장에 대하여 보증신청인과 수익자에게 협상을 시간을 부여하는 것은 아무런 의미가 없다.⁹⁰⁾

보증은행이 연장지급선택부 청구를 받은 후 대금을 지급하는 대신에 30일을 초과하지 않는 기간 동안 지급을 정지시킬 수 있다. 이 경우 보증은행은 지체없이 지시당사자 또는 복보증은행에 지급정지기간을 통지하고, URGD758 제22조에 따라 지급청구와 관련 서류 사본을 지시당사자 또는 복보증은행에 송부해야 한다.

수익자는 지급정지를 보증 유효기간 연장과 혼동하지 않아야 한다. 지급정지를 한 보증은행은 단지 이 단계에서는 지급을 않기로 한 옵션을 실행한 것에 불과하므로 지급정지가 유효기간을 연장시키지 않는다. 또한 보증이 지급정지기간에 유효기일이 종료된다는 사실이 수익자의 지급청구권에게 영향을 주지 않는다. 왜냐하면 수익자가 유효기일 이전에 지급청구를 하였기 때문이다. 동일한 이유로 보증의 유효기간이 종료되었다는 것이 보증은행이 보증의 유효기간을 연장시키는 것을 배제하지 못한다. 보증은행은 지시당사자의 동의 없이 유효기간을 연장할 수 없다. 지시당사자로부터 권한을 부여 받지 않고 유효기간을 연장한 보증은행은 연장된 유효기간 내에 어떤 지급청구에 대하여 대금을 지급하였더라도 지시당사자에게 대금상환을 청구할 수 없다.⁹¹⁾

89) 여기서 shall이라는 단어는 obliged라는 의미로 사용되었다.(Goode and Affaki, op.cit., p.211)

90) Goode and Affaki, op.cit., pp.427-428.

간접보증에서 연장지급선택부 청구를 받은 후 지급정지를 결정한 보증은행은 복보증은행에 일치하는 연장지급선택부 청구를 해야 한다. 이 경우 복보증은행은 지체없이 일치하는 지급청구의 사본과 관련 서류를 지시당사자에게 송부해야 한다.⁹²⁾ 복보증은행은 보증에서 지급이 정지된 기간에서 4일을 차감한 범위 내에서 지급정지를 할 수 있다. 이와 같이 4일을 차감한 것은 보증은행이 최소한 복보증은행의 결정을 알기 전까지는 수익자에게 대금을 지급하지 않도록 하기 위한 것이다. 복보증은행이 지급정지를 하기로 결정하였다면 지시당사자에게 이를 통지해야 한다. 복보증은행이 지급하기로 결정하였다면 지시당사자 또는 이전의 복보증은행에 대금 상환을 청구할 수 있다.

보증이 복보증으로부터 독립적이기 때문에 복보증은행과 보증은행은 각각 독립적으로 유효기간을 연장할 것인지 아니면 대금을 지급할 것인지를 결정할 수 있다.

보증은행이 지급을 정지하기로 결정하였다면 지체없이 지시당사자에게, 보증은행이 복보증을 받고 보증서를 발행한 경우에는 복보증은행에 지급정지기간을 통지해야 한다.⁹³⁾ 복보증은행은 복보증 지시당사자(보증신청인)에게 지급정지기간을 통지해야 한다. 지시당사자는 유효기간 연장에 대한 협상의 타결 시한을 알아야 하기 때문에 복보증은행이 지시당사자(보증신청인)에게 지급정지기간을 통지해야 한다. URDG758 제23조 c항을 준수하는 것은 URDG758 제16조⁹⁴⁾의 통지의무를 이행하는 것이 된다. URDG758 제16조에서는 일치하는 지급청구인지 여부에 관계없이 지시당사자 또는 복보증은행에 지급청구 사실을 통지해야 되는 것으로 규정하고 있다.

URDG758 제23조에서는 보증은행이 수익자에게 지급정지에 대한 결정을 통지할 것을 요구하지 않는다. 연장지급선택부 청구를 함으로써 수익자는 묵시적으로 보증은행이 최장 30일 동안의 지급정지를 하는 것에 동의한 것이 된다. 따라서 보증은행이 수익자에게 지급정지에 대한 결정을 통지하지 않은 것이 지급하기로 하였다는 것을 의미하지는 않는다.

91) *ibid*, p.429.

92) URDG758 제22조, URDG458에는 관련 규정이 없다.

93) URDG758 제23조 c항, URDG458 제26조

94) URDG758 Article 16 Information about Demand

The guarantor shall without delay inform the instructing party or, when applicable, the counter-guarantor of any demand under the guarantee and of any request, as an alternative, to extend the expiry of the guarantee. The counter-guarantor shall without delay inform the instructing party of any demand under the counter-guarantee and of any request, as an alternative, to extend the expiry of the counter-guarantee.

단지 지급정지 기간 이내에 유효기간이 연장되지 않았다면 보증은행은 수익자에게 대금을 지급할 의무를 부담한다.⁹⁵⁾

IV. 결론

국제적으로 상품뿐만 아니라 건설공사와 같은 용역 제공이 활발하게 일어남에 따라 건설업자의 의무 불이행에 따른 손실 부담으로부터 발주자를 보호하기 위하여 은행의 보증서 발행이 증가하고 있다. 은행이 보증서를 발행할 때 보증서에 모든 조항을 전부 기재할 수 없으므로 보증의 국제관행을 반영한 통일규칙을 국제상업회의소에서 제정하여 보증의 적용규칙으로 사용하고 있다. 국제상업회의소가 제정한 독립적 보증에 적용될 수 있는 적용규칙으로는 UCP600, ISP98 및 URDG758이 있다. UCP는 제정의 역사가 오래되어 실무계에서 널리 사용되고 있으나, ISP98과 URDG758은 아직 역사가 일천하여 잘 알려져 있지 않아, 보증 또는 복보증을 발행할 때 적용규칙 기재를 누락하는 사례도 빈번하게 발생하고 있다.

산업은행이 발행한 복보증서에서 적용규칙 기재란에 “NONE”이라고 기재하여 어떤 것을 적용규칙으로 할 것이냐에 대한 분쟁이 발생하였다. 따라서 보증서 또는 복보증서에 어떤 것을 적용규칙으로 할 것인지를 명확하게 기재하는 것이 바람직하다.

URDG758을 보증서 또는 복보증서의 적용규칙으로 한 경우에는 URDG758 제15조의 규정에 따라 보증서 또는 복보증서에서 요구하지 않았더라도 수익자가 지급청구를 할 때 보강진술을 제시해야 된다는 점에 유의해야 한다. URDG758 제15조의 규정은 개정 당시에 이 조항의 규정을 잘 모르는 수익자를 함정에 빠뜨릴 수 있다는 반발이 많았으나 이 조항이 수익자의 부당청구의 위험성을 감소시킬 수 있다는 논리 때문에 URDG458 제20조의 규정을 그대로 유지하게 되었다.

산업은행이 발행한 복보증서에 따라 보증서를 발행한 리비아 사하라은행은 복보증은행인 산업은행에 지급청구를 할 때 수익자로부터 일치하는 지급청구를 받았다는 보강진술을 제시하지 않았다. 산업은행의 복보증서에는 적용규칙 기재란에 “NONE”으로 명시되어 있

95) Goode and Affaki, op.cit., p.432.

어 서울중앙지방법원에서는 복보증서의 준거법인 리비아 법률에 별도의 규정이 없는 경우에는 국제적으로 통용되는 규칙과 선례가 적용된다는 리비아 상법의 규정에 따라 URDG458을 적용규칙으로 보고서, 보강진술을 제시하지 않은 것을 부적법한 지급청구로 판결하였다. 그러나 서울고등법원에서는 설사 복보증서에 URDG458이 적용되더라도 보강진술 제시를 명시한 URDG458 제20조를 그대로 적용하는 것으로 단정하기 어렵다고 서울중앙지방법원과 다른 판결을 내렸다.

국제상업회의소의 Opinion R865에서 SWIFT MT760의 적용규칙난에 “NONE”이라고 기재한 것은 URDG를 적용 배제한 것으로 본다고 결정한 점으로 보아 이 사건 복보증서에 URDG458이 적용된다고 인정한 서울중앙지방법원의 판결은 잘못된 판단으로 볼 수 있다. 산업은행의 복보증에 URDG458이 적용되지 않는다면 복보증서 수익자인 보증은행이 복보증은행인 산업은행에 지급청구를 할 때 보강진술을 제시하지 않았다고 하여 지급청구가 부적법한 것으로 볼 수는 없다.

보증 또는 복보증에서 요구하지 않았더라도 수익자가 지급청구시에 보강진술을 제시해야 된다는 URDG의 조항은 수익자가 보증 또는 복보증에서 요구하지 않은 보강진술을 제시해야 하므로 이 조항을 잘 모르는 수익자를 함정에 빠뜨릴 우려가 있다. 따라서 URDG가 적용되는 보증 또는 복보증의 수익자가 이 조항을 잘 몰라서 발생하게 되는 불이익이 없도록 하기 위하여 향후 URDG758을 개정할 때 보증 또는 복보증에서 수익자의 simple demand를 요구하는 것은 URDG758 제15조 a항 또는 b항을 적용 배제하는 것으로 규정하거나 아니면 아예 이 조항을 삭제하는 것을 고려해야 할 것이다.

URDG를 이렇게 개정하더라도 보증신청인이 보증 또는 복보증에서 수익자가 지급청구를 할 때 수익자의 불이행진술서를 제시하도록 하면 수익자의 부당청구를 예방하는 동일한 기능을 할 수 있다.

마지막으로 우리나라의 산업은행 사건을 보면 보증 또는 복보증 당사자가 URDG의 보강진술 관련 규정을 잘 모르고 있다는 사실을 확인할 수 있다. URDG가 적용되는 보증 또는 복보증에서 수익자가 지급청구를 할 때 보강진술을 제시하지 않으면 불일치한 지급청구가 되는 불상사가 발생하게 되므로 URDG의 보강진술 관련 규정을 보증 당사자가 잘 숙지할 수 있도록 국제상업회의소 은행위원회와 글로벌은행의 적극적인 홍보 활동이 필요하다.

참고문헌

- 이선희, “청구보증통일규칙 적용 구상보증서에서 보강진술에 관한 연구-이행보증보험금 청구 판례 (2021)을 중심으로”, 무역금융보험연구, 제22권 제5호, 2021. pp.55-71.
- 이훈, “국제건설계약에서 불가항력 조항에 관한 고찰(FIDIC 계약조건을 중심으로)”, 국제거래법연구, 제25권 제2호, 2016. pp.1-27.
- Affaki, Georges, Cleaning Counter Undertakings: Another View, Documentary Credit Insight, 19(4), 2013.
- Andrle, Pavel, Views on ISDGP's Explanation of URDG758 Article 15(c), Documentary Credit World, 29(4), April 2025.
- Avidon, Michael Evan, A US Perspective on the New URDG758 Compared to ISP98, UCP600, and the NY UCC, Annual Review of International Banking Law & Practice, 2011, 39-46.
- Barru, David J. How to Guarantee Contractor Performance on International Construction Projects: Comparing Surety Bonds with Bank Guarantee and Standby Letter of Credit, George Washington International Law Review, 37(1), 2005,
- Betrans, Roeland F., Bank Guarantees in International Trade, Wolters Kluwer, 2013.
- Byrne, James E., Counter Standby/Counter Guarantee Practice: the Problems of Nomenclature, Annual Review of International Banking Law & Practice, 17, 2012.
- _____, Six Trends in Letter of Credit Practice: Revisited, Documentary Credit World, 28, April 2024.
- DCW Feature, LC Practice Trends: International Standby Practice (ISP98) and Uniform Rules for Demand Guarantees (URDG), Documentary Credit World, 11, September 2004.
- Debattisata, Charles, Performance Bonds and Letters of Credit: A Cracked Mirror Image,

The 1998 Annual Survey of Letter of Credit Law & Practice, 1998.

George, N. D., Should a 'Statement of Breach' Be Required in the URDG, Documentary Credit Insight, 15(2), 2009.

Goode, Roy, Abstract Payment Undertakings in International Transactions, Brooklyn Journal of International, 22, 1996.

Goode, Roy and Georges Affaki, Guide to ICC Uniform Rules for Demand Guarantees URDG758, ICC, 2024.

ICC, International Standard Demand Guarantee Practice for URDG758, 2021.

Jebamony, Sam, Practical Concerns and Considerations abound When Using Counter Undertaking, Documentary Credit World, 21(3), March 2015.

Kelly-Louw, Michelle, The Law Applicable to Demand Guarantees and Standby Letters of Credit, Annual Review of International Banking Law & Practice, 17, 2012.

Kuznetsov, Andrey. V., Sacrificing the Utility of Counter-Guarantees and Counter Standby Letter of Credit for International Infrastructure Projects by Neglecting the Virtues of Strict Adherence to the Independent Principle: American Express Bank Ltd. v. Banco Espanol De Credito, Annual Review of International Banking Law & Practice, 2012,

Shaw, Martin, The Revision of URDG458: A Look at Three Problem Article, Documentary Credit World, 15(8), July/August 2009.

Song, Chang-Soon Thomas, KEB Hana Bank v. Seoul Insurance Corporation(2021, 2018DA 248688, Korean Supreme Court, Korea), Documentary Credit World, 28, July/August 2022.

Warne, David and Nicholas Elliott, Banking Litigation 2d., Sweet & Maxwell, 2005.

[국문초록]

적용규칙의 명시가 없는 복보증에서 보강진술이 포함되지 않은
연장지급 선택부 청구의 적법성

- 대법원 2024. 7. 25. 선고 2022다281088 판결을 중심으로 -

박세운·이선헌

이 사건에서는 리비아 건설 프로젝트와 관련하여 적용규칙의 명시가 없는 복보증에서 리비아 보증은행이 보강진술이 포함되지 않은 연장지급 선택부 청구를 한 것이 적법하냐를 판단하였다.

H건설회사는 2008년과 2009년에 리비아개발관청과 주택과 상가 건설을 위한 계약을 체결하였다.

산업은행(복보증은행)은 H건설회사(보증신청인)의 신청에 따라 한국무역보험공사와 S보증보험회사(수출보증보험증권 발행자)의 수출보증보험증권을 받고서 2009년 1월과 12월에 리비아 사하라은행(보증은행)을 수익자로 하는 복보증서를 발행하였고, 사하라은행은 리비아개발관청(보증서 수익자)을 수익자로 하는 보증서를 발행하였다. 복보증서에는 보증은행의 단순청구에 대하여 대금을 지급할 것을 약정되었고, 적용규칙란에는 NONE로 표시되었으며, 준거법은 리비아법으로 기재되었다.

2014년 보증은행은 복보증은행 앞으로 연장 또는 지급 청구를 하였다. 복보증은행은 보증은행의 연장 또는 지급청구에 대하여 유효기간을 연장하지 않았다. 복보증은행이 유효기간을 연장하지 않으면 보증은행에 대금을 지급해야 한다. 복보증은행이 수출보증보험증권 발행자에게 보험금 지급 청구를 하였으나 거절당하자, 2017년 1월 24일 수출보증보험증권 발행자 앞으로 보험금을 지급하라는 소송을 제기하였다. 수출보증보험증권 발행자가 보험금 지급을 거절한 이유 중의 하나는 보증은행의 복보증은행에 대한 지급청구에 수익자가 일치하는 청구를 하였다는 보강진술이 누락되었다는 것이었다.

URDG458 제20조에서는 복보증 수익자가 복보증에 따라 지급청구를 할 때에는 복보증서에서 요구하지 않았더라도 보증 또는 복보증에 따라 일치하는 청구를 받았다는 것을 명시한 진술서에 의해서 보강되어야 한다고 규정하고 있다.

복보증서에는 적용규칙이 명시되어 있지 않았는데, 서울중앙지방법원은 복보증서의 준거법인 리비아 상법에서 리비아 법률에 별도의 규정이 없는 경우에는 국제적으로 통용되는 규칙과 선례가 적용된다는 규정을 반영하여 URDG458을 적용규칙으로 인정하고, 산업은행과 사하라은행간에 URDG458 제20조를 적용배제하기로 한 증거가 없다고 보았다.

따라서 서울중앙지방법원은 보증은행이 복보증은행에 지급청구를 할 때 보강진술을 제시하지 않은 것을 부적법한 지급청구로 판결하였다. 그러나 서울고등법원은 서울중앙지방법원과는 다르게 설사 복보증서에 URDG458이 적용되더라도 보강진술 제시를 명시한 URDG458 제20조를 그대로 적용하는 것으로 단정하기 어렵다고 판결하였다. 대법원은 항소심의 이와 같은 결정에 대하여 별도로 언급하지 않았다.

국제상업회의소의 Opinion R865에서 보증서의 SWIFT MT760의 적용규칙란에 “NONE”이라고 기재한 것은 URDG를 적용 배제한 것으로 본다고 결정한 점으로 보아 이 사건 복보증서에 URDG458이 적용된다고 인정한 서울중앙지방법원의 판결은 잘못된 판단으로 볼 수 있다.

보증 또는 복보증에서 요구하지 않았더라도 수익자가 지급청구시에 보강진술을 제시해야 된다는 URDG의 조항은 수익자가 보증 또는 복보증에서 요구하지 않은 보강진술을 제시해야 하므로 이 조항을 잘 모르는 수익자를 함정에 빠뜨릴 우려가 있다. 따라서 URDG가 적용되는 보증 또는 복보증의 수익자가 이 조항을 잘 몰라서 발생하게 되는 불이익이 없도록 하기 위하여 향후 URDG758을 개정할 때 보증 또는 복보증에서 수익자의 simple demand를 요구하는 것을 URDG758 제15조 a항 또는 b항을 적용 배제하는 것으로 규정하거나 아니면 아예 이 조항을 삭제하는 것을 고려해야 할 것이다.

URDG를 이렇게 개정하더라도 보증신청인이 보증서 또는 복보증서에 수익자가 지급청구를 할 때 수익자의 불이행진술서를 제시하도록 요구하면 수익자의 부당청구를 예방할 수 있다.

마지막으로 우리나라의 산업은행 사건을 보면 보증 또는 복보증 당사자가 URDG의 보강진술 관련 규정을 잘 모르고 있다는 사실을 알 수 있다. URDG가 적용되는 보증 또는 복보증에서 수익자가 지급청구를 할 때 보강진술을 제시하지 않으면 불일치한 지급청구가 되는 불상사가 발생하게 되므로 URDG의 보강진술 관련 규정을 보증 당사자가 잘 숙

지할 수 있도록 국제상업회의소 은행위원회와 글로벌은행의 적극적인 홍보 활동이 필요하다.

주제어: 단순청구, 보강진술, 복보증, 연장지급선택부 청구, 적용규칙, 청구보증통일규칙

[Abstract]

Validity of Extend or Pay Demand Not Accompanied by
Supporting Statement under Counter-Guarantee without
Applicable Rules Specified

- Focusing on KEB Hana Bank v. Korea Export Insurance
Corporation (2024) 2022 DA 281088, Korean Supreme Court -

Sae-Woon Park, Sunhae Lee

In a legal case related to Libyan construction projects, it was determined whether it was legal for Libyan guarantee bank to make extend or pay demand not accompanied by supporting statement under counter-guarantee without applicable rules specified.

H Construction Company made a contract in 2008 and 2009 with Libyan Organization for Development of Administration to build housing and commercial buildings.

Following application for issuance of counter-guarantee by H Construction Company (Applicant) in 2009, Korea Development Bank (Counter-Guarantee Bank) requested Sahara Bank (Local Guarantee Bank) to issue guarantees in favor of Organization for Development of Administration (Local Guarantee Beneficiary) by issuing counter-guarantees in favor of Sahara Bank. The counter-guarantee was payable against beneficiary's first simple written demand, where a field 40C (Applicable Rules) of an MT760 was indicated as "NONE" with a governing law being indicated as Libyan Law.

When the Local Guarantee Bank requested the Counter-Guarantee Bank "extend or pay" in 2014, the Counter-Guarantee Bank rejected the extension of validity. Unless the Counter-Guarantee Bank should extend its counter-guarantee, payment was to made to the Local Guarantee Bank.

So the Counter-Guarantee Bank requested the Counter- Indemnitor to pay the insurance money, but it was refused. The Counter-Guarantee Bank thus filed a lawsuit against the Counter

Indemnitor to pay insurance money on 24 January 2017.

One of the reasons the Counter Indemnitor refused to pay the insurance was that supporting statement that the Guarantee Bank has received a complying demand from the beneficiary was omitted in the demand of the guarantee bank.

Article 20 of URDG458 stipulates that a demand under the counter-guarantee must in any event (i.e. whether or not the counter-guarantees so requires) be supported by a statement by the party to which the counter-guarantee was issued indicating that it has received a complying demand under the guarantee or counter-guarantee issued by that party.

Although the counter-guarantee did not state the applicable rules, the Seoul Central District Court recognized URDG458 as an applicable rule in consideration of the fact that Libyan Commercial Act which was the governing law of the counter-guarantee stipulates that the universal rules and precedents will apply when there has not been a Libyan legislation. In addition, the Seoul Central District Court also determined that there was no evidence to exclude the requirement of Article 20 of URDG 458 between Korea Development Bank and Sahara Bank. Accordingly, the Seoul Central District Court ruled that Sahara Bank's failure to furnish a supporting statement when demanding to the Korea Development Bank was non-complying. Unlike the Seoul Central District Court's ruling, however, the Seoul High Court ruled that even if URDG458 was an applicable rule, it was difficult to conclude that Article 20 of URDG458, which stipulates the presentation of supporting statement, was applicable. The Korean Supreme Court also did not make any specific comments on the matter.

The Seoul Central District Court's ruling, which recognized that URDG458 applies to the counter-guarantee, can be seen as a misjudgement, considering that the fact that in ICC Official Opinion R865 an indication in field 40C of "NONE" was determined as an exclusion of URDG 758 sub-article 15(b)(corresponding to URDG458 sub-article 20).

The URDG requirement for presentation of a supporting statement that is not expressly mentioned in the guarantee or the counter-guarantee can be a potentially fatal trap for beneficiary. A beneficiary that is unaware of this requirement may fail to present a supporting

statement. Therefore, in order to ensure that the beneficiary of the guarantee or the counter-guarantee subject to URDG has no disadvantage arising from not knowing this provision, requiring a simple demand of the beneficiary should be amended to exclude sub-article 15(a) or (b). Or it should be amended to delete this sub-article itself.

Even if URDG is amended in this way, the beneficiary's unfair demand can be prevented to some extent by stating to require the beneficiary's default statement to be presented in the guarantee or the counter-guarantee.

Finally, as revealed in the case of Korea Development Bank as above, the parties to the guarantee or the counter-guarantee may not be familiar with the rules related to the supporting statement. So active public relations activity or education by Banking Commission of ICC and global banks is needed to ensure that the parties of the guarantee be well aware of these rules.

Key words: Applicable Rules, Counter-Guarantee, Extend or Pay Demand, Simple Demand, Supporting Statement, Uniform Rules for Demand Guarantee

EU와 미국의 초국경 보조금 규제 동향 및 법적 쟁점

가톨릭대학교 국제학부 조교수 이 동 은

*논문접수 : 2025. 7. 18. *심사개시 : 2025. 7. 21. *게재확정 : 2025. 8. 6.

〈목 차〉

- | | |
|---------------------------------------|---------------------------------------|
| I. 서론 | IV. 국제법상 쟁점: 초국경 보조금에 대한
상계조치의 적법성 |
| II. EU와 미국의 초국경 보조금 규제 현황 | 1. 개관 |
| 1. EU 초국경 보조금 사례 | 2. ASCM 보조금 정의상 초국경 보조금
포함 여부 |
| 2. 미국 초국경 보조금 사례 | 3. 초국경 보조금에 대한 대응 조치의
허용 범위 |
| III. 주요 법적 쟁점 및 EU와 미국의 접근방식
비교 검토 | V. 결론 및 시사점 |
| 1. 역내 법체계상 초국경 보조금 허용
여부 | 참고문헌 |
| 2. 제3국과 수출국 간 협력 협정의 역 | |
| 3. WTO 협정과 국내법의 관계 | |

I. 서론

2024년 3월 25일, 미국 상무부(Department of Commerce)는 초국경 보조금(transnational subsidies) 문제에 대응하기 위한 반덤핑 및 상계관세 규정의 최종 개정안을 발표하였다.¹⁾ 이는 2023년 5월 9일 발표된 제안 규정(Proposed Rule)에 대한 공청회 및 의견 수렴을 거쳐

1) U.S. Department of Commerce, Final Rule: Regulations To Improve and Strengthen the Enforcement of Trade Remedies Through the Administration of the Antidumping and Countervailing Duty Laws, 25 March 2024. See also Wiley Rein LLP, "Commerce Department Issues Final Regulations to Enhance and Strengthen Trade Law Enforcement," 26 March 2024, at <<https://www.wiley.law/alert-Commerce-Department-Issues-Final-Regulations-to-Enhance-and-Strengthen-Trade-Law-Enforcement>>.

마련된 것으로, 2024년 4월 24일 발효되었다. 이번 규제 개정을 통해 기존에 초국경 보조금을 예외적으로만 인정하던 상무부 규칙 제351.527조를 전면 폐지하고, 국경을 넘어 제공되는 외국 정부의 보조금도 상계가능 보조금으로 간주하여 규제 대상에 포함함으로써, 미국 통상 정책의 방향에 중대한 전환을 초래하였다.²⁾ 이러한 움직임은 2021년 미국 상·하원에 각각 발의된 「미국 일자리 보호를 위한 글로벌 시장 왜곡 제거법」(Eliminating Global Market Distortions to Protect American Jobs Act)의 입법 취지를 반영한 것으로 해당 법안은 상계가능 보조금의 범위를 초국경 보조금까지 확대하고자 하였다.³⁾ 비록 최종적으로 입법되지는 않았으나 상무부의 최종 규정은 그 기본 취지를 행정적 차원에서 실현한 것으로 평가할 수 있다.

국제사회에서 보조금 상계관세 부과 관행을 최초로 수립하였던 미국은 당초 세계은행의 원조나 한국에 대한 일본의 전쟁 배상, 유럽에 대한 미국의 마셜 플랜 등에 기초한 타국에 대한 재정적 지원의 문제를 상계관세 부과 대상에서 제외하고자 하였다.⁴⁾ 초국경 보조금의 문제는 정치적 파급효과 등을 고려하여 미국이 의식적으로 외면해오던 주제였던 것이다. 그러나 최근 상무부가 이처럼 입장을 전환한 것은 다소간 EU 관행의 영향을 받은 것으로 보인다.⁵⁾

EU 집행위원회는 2020년 6월 이집트산 직조·스티치 유리섬유 제품(woven and/or stitched glass-fibre fabrics)⁶⁾ 및 이집트산 연속필라멘트 유리섬유 제품(continuous filament glass fibre

2) Ibid. 해당 규정은 중국 정부가 제3국 내 기업에 제공하는 금융 지원이 미국 시장에 영향을 미칠 경우 이를 상계 대상 보조금으로 간주할 수 있는 근거를 마련하였다.

3) U.S. Congress, Eliminating Global Market Distortions to Protect American Jobs Act of 2021, H.R.6121 and S.1187, 117th Congress. 동 법안은 ‘초국경 보조금’을 “특정 물품에 대하여 그 물품을 생산 또는 수출하거나 미국에의 수출을 위해 판매하는 국가가 아닌 다른 국가가, 그 물품의 생산자, 수출자 또는 그들의 공급자에게 부여하는 보조금”으로 정의하고 있다. 해당 조항의 원문은 다음과 같다: “(37) TRANSNATIONAL SUBSIDY.—The term ‘transnational subsidy’, with respect to subject merchandise, means a subsidy conferred by a country that is not the country in which the class or kind of merchandise is produced, exported, or sold (or likely to be sold) for importation into the United States to the producer, exporter, or supplier of the producer or exporter, of the subject merchandise.”

4) Gary N. Horlick, “An Annotated Explanation of Articles 1 and 2 of the WTO Agreement on Subsidies and Countervailing Measures”, Global Trade and Customs Journal, Vol.8 Issue 9 (2013), p.298.

5) Christopher A. Casey and Liana Wong, “Trade Remedies: Countervailing Duties”, CRS Report (23 August 2021). 미 의회 보고서는 이집트에 대한 EU의 상계관세 부과 사실을 소개하며, 미국도 상계관세 관련 국내법 개정 필요성이 있음을 지적하였다.

6) European Commission, COMMISSION IMPLEMENTING REGULATION (EU) 2020/776 of 12 June 2020 im-

products),⁷⁾ 2022년 3월 인도네시아산 스테인리스 냉연제품(stainless steel cold-rolled flat products)⁸⁾에 대한 상계관세 조사에서 이집트 또는 인도네시아 소재 수출기업에 대한 중국 정부의 재정 지원이 보조금 및 특정성 요건을 충족한다고 판단하고 상계관세 부과를 결정하였다. 이로써 초국경 보조금에 대한 상계관세 부과 관행을 처음으로 수립하며 국제사회의 관심을 환기시켰다.⁹⁾

이처럼 미국과 EU가 초국경 보조금에 대해 촉각을 곤두세우게 된 것은 사실상 ‘일대일로’(Belt and Road Initiative)에 기초한 중국의 국제적 영향력 강화를 겨냥한 것이다.¹⁰⁾ 문제는 미국의 주요 상계관세 조사대상국 중 하나인 우리나라¹¹⁾ 또한 초국경 보조금에 대한

posing definitive countervailing duties on imports of certain woven and/or stitched glass fibre fabrics originating in the People’s Republic of China and Egypt and amending Commission Implementing Regulation (EU) 2020/492 imposing definitive anti-dumping duties on imports of certain woven and/or stitched glass fibre fabrics originating in the People’s Republic of China and Egypt (이하 ‘EC 이집트산 유리섬유 제품 반보조금 조사 최종 판정문’), OJ L189/1 (15 June 2020).

7) European Commission, COMMISSION IMPLEMENTING REGULATION (EU) 2020/870 of 24 June 2020 imposing a definitive countervailing duty and definitively collecting the provisional countervailing duty imposed on imports of continuous filament glass fibre products originating in Egypt, and levying the definitive countervailing duty on the registered imports of continuous filament glass fibre products originating in Egypt (이하 ‘EC 이집트산 연속필라멘트 유리섬유 제품 반보조금 조사 최종 판정문’), OJ L201/10 (25 June 2020).

8) European Commission, COMMISSION IMPLEMENTING REGULATION (EU) 2022/433 of 15 March 2022 imposing definitive countervailing duties on imports of stainless steel cold-rolled flat products originating in India and Indonesia and amending Implementing Regulation (EU) 2021/2012 imposing a definitive anti-dumping duty and definitively collecting the provisional duty imposed on imports of stainless steel cold-rolled flat products originating in India and Indonesia (이하 ‘EC 인도네시아산 냉연제품 반보조금 조사 최종 판정문’), OJ L88/24 (16 March 2022).

9) 인도네시아는 동 사건을 WTO에 제소하기로 결정하고 2023년 1월 26일 EU에 대한 협의요청서를 WTO에 제출하였다. 같은 해 5월 30일 패널이 설치되었고, 9월 13일 패널 구성이 완료되었으나 사안의 복잡한 성격으로 인하여 2025년 3/4분기 이전 패널의 최종 판정이 나오기는 어려울 것으로 예상되고 있다. 이와 관련하여 European Union — Countervailing and Anti-Dumping Duties on Stainless Steel Cold-Rolled Flat Products from Indonesia (DS616) 참조.

10) Dan Cannistra, “Expanding Trade Remedy Scope: Cross-Border and Public Policy Subsidies”, Global Trade and Customs Journal, Vol.18 Issue 10 (2023), p.4. See also William Alan Reinsch and Sparsha Janardhan, “Crossing the Line: Transnational Subsidy”, CSIS Critical Questions (14 January 2022) at <<https://www.csis.org/analysis/crossing-line-transnational-subsidy>>.

11) 미국은 전 세계에서 상계관세 제도를 가장 활발하게 사용하는 국가로서 2024년 6월 기준 181개 제품에 대해 상계관세 조치를 부과중이다. 그중 중국에 대한 조치가 85건으로 가장 많으며, 인도(33건), 터키(13건), 한국(10건), 베트남(6건), 러시아(5건), 인도네시아(5건), 이탈리아(4건) 등이 그 뒤를 잇고 있는 것으로 확인된다. 한편 미국의 뒤를 이어 캐나다(35건), EU(22건), 인도(19건), 호주(13건) 등 국가들이 상계관세를 활용하고 있다. 이와 관련하여 WTO, Trade Remedies Data Portal <<https://trade-remedies.wto.org/en/countervailing/measures>> 참조.

상계관세 조사에서 자유롭지 않다는 점이다. 특히나 최근 미국은 초국경 보조금에 관한 새로운 관행을 수립해 가는 과정에 우리나라를 일종의 학습 도구로 활용하고 있는 것처럼 보인다. 예컨대 우리나라의 에폭시 품목에 대한 상계관세 조사 과정에서 중국산 에폭시 원료 에피클로로하이드린(epichlorohydrin, ECH) 사용을 문제 삼아 초국경 보조금 상계관세 조사를 개시하였고, 이는 미국의 초국경 보조금 상계관세 조사의 첫 사례가 되었다.¹²⁾

이러한 문제의식 하에 본고는 초국경 보조금에 대한 미국과 EU의 규제 접근을 실증적으로 분석하고, 각국의 법리적 기초와 제도적 특징을 비교 검토한다. 나아가 세계무역기구(World Trade Organization, 이하 ‘WTO’) 보조금협정(Agreement on Subsidies and Countervailing Measures, 이하 ‘ASCM’)의 적용 가능성과 대응 수단을 분석함으로써, 국제통상법적 쟁점을 밝히고 정책적 시사점을 도출하고자 한다. 이에 제2장에서는 EU와 미국의 초국경 보조금 규제 현황을 사실 관계를 중심으로 살펴보고, 유형을 나누어 검토한다. 제3장에서는 EU와 미국의 법리적 접근 방식을 검토한 뒤, 쟁점별 비교 검토를 행한다. 제4장에서는 초국경 보조금이 ASCM의 규율대상에 해당하는지 보조금 정의에 비추어 검토하고, 보조금 협정상 허용되는 대응조치의 범위를 확인한다. 제5장에서 결론과 시사점을 도출하며 논의를 마무리한다.

II. EU와 미국의 초국경 보조금 규제 현황

1. EU 초국경 보조금 사례

EU 집행위원회는 중국 정부가 이집트 또는 인도네시아 소재의 수출기업에게 제공한 재정 지원이 보조금 및 특정성 요건을 충족한다고 판단하고 상계관세 부과를 결정함으로써 초국경 보조금에 대한 상계관세 부과 관행을 처음으로 수립하였다.¹³⁾ EU 집행위원회는 중국이 ‘일대일로’를 추진하는 과정에서 해외 투자유치국 영토 내에 협력지구를 마련하고 개발지구 내에서 활동하는 기업들에게 금융 혜택을 제공하였다는 사실에 주목하였다. 이

12) Certain Epoxy Resins From the Republic of Korea: Final Affirmative Countervailing Duty Determination and Final Negative Critical Circumstances Determination, 3 April 2025 (90 FR 14605). 동 사건에서 미국은 향후 초국경 보조금 조사 관행을 지속적으로 개발해 나갈 것임을 분명히 하였다.

13) 본고 각주 6,7,8 참조.

에 투자유치국 고위 관료들이 중국과의 협력지구 공동 설립을 통해 중국의 재정적 지원을 ‘승인 및 채택’하였는 바 UN 국제법위원회(International Law Commission, 이하 ‘ILC’)의 2001년 「국제위법행위에 대한 국가책임 규정」(Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, 이하 ‘국가책임법’) 제11조에 의거 중국의 재정적 기여 행위가 수출국에 귀속된다는 논리를 전개하였다.¹⁴⁾ 다시 말해 수출국이 협력 협약 및 다양한 협력 메커니즘을 통해 중국의 조치를 수출국 자신의 행위로 승인 및 채택하였는바 귀속성이 인정되고 상계관세 부과의 대상이 된다는 것이다. 보조금 공여국과 수출국이 동일한 것을 요구하는 EU 반보조금 규칙(Basic Anti-Subsidy Regulation)¹⁵⁾의 한계를 극복하기 위해서는 중국의 행위를 이집트 또는 인도네시아 등 수출국의 행위와 동일시할 필요가 있었기에 국가책임법상 귀속성에 관한 법리를 활용할 수밖에 없었던 것으로 이해된다.¹⁶⁾

이집트 수출자들은 EU 집행위원회의 이 같은 판정 결과를 EU 일반법원(The General Court)에 제소하였으나 법원은 집행위원회의 판정이 적법하다고 판결하였다.¹⁷⁾ 일반법원은 EU법 자체가 초국경 보조금을 금지하지 아니하며,¹⁸⁾ 중국과 이집트의 협력관계를 보여주는 SETC-Zone의 특별한 맥락을 고려할 때 이러한 결론은 더욱 타당하다고 판단하였다.¹⁹⁾ EU 보조금규칙상 초국경 보조금이 허용되는지의 문제는 이후 사법재판소(The Court of Justice)에 항소되어 병합심리되었는데, 사법재판소도 일반법원의 판결 결과에 문제가 없다고 판단하였다.²⁰⁾

14) EC 이집트산 유리섬유 제품 반보조금 조사 최종 판정문, supra note 6, OJ L.189/98-99, paras.692-696, 725; EC 인도네시아산 냉연제품 반보조금 조사 최종 판정문, supra note 8, OJ L.88/113-117, paras.652-680.

15) Regulation (EU) 2016/1037 of the European Parliament and of the Council of 8 June 2016 on protection against subsidised imports from countries not members of the European Union, OJ L176 (30 June 2016).

16) 동지, Weihuan Zhou and Victor Crochet, “Attribution to the State: A Critique of Cross-Border Subsidies”, Melbourne Journal of International Law, Vol.25 No.2 (2024), p.4.

17) Judgment of the General Court of 1 March 2023, Hengshi Egypt Fiberglass Fabrics SAE and Jushi Egypt for Fiberglass Industry SAE v European Commission, Case T-480/20 (이하 ‘Judgment of the General Court, Case T-480/20’), OJ C134 (17 April 2023), paras. 96-100; Judgment of the General Court of 1 March 2023, Jushi Egypt for Fiberglass Industry SAE v European Commission, Case T-540/20 (이하 ‘Judgment of the General Court, Case T-540/20’), OJ C134 (17 April 2023). paras. 63-67.

18) Judgment of the General Court, Case T-540/20, paras.50-51, 62.

19) Judgment of the General Court, Case T-480/20, para.92; Judgment of the General Court, Case T-540/20, para.59.

20) Judgment of the Court of Justice of 28 November 2024, Hengshi Egypt Fiberglass Fabrics SAE and Jushi Egypt for Fiberglass Industry SAE v European Commission (이하 ‘Judgement of the Court of Justice’),

2. 미국 초국경 보조금 사례

(1) 유형 1: 해외 무관련(unaffiliated) 기업과의 거래에 대한 초국경 보조금 인정

미국 상무부는 2025년 3월 한국산 에폭시 수지에 대한 상계관세 조사에서 처음으로 초국경 보조금에 대한 상계관세를 부과하였다.²¹⁾ 상무부는 에폭시 수지의 원료인 ‘중국산 ECH의 적정가 미만 공급’(Provision of ECH from China for LTAR)을 이유로 상계가능성을 인정하고, 조사대상업체 국도에 대해 0.06%의 최종 보조금율을 인정하였다.²²⁾ 조사대상업체들은 중국 기업이 생산한 ECH를 구매하였는데, 상무부는 중국 화학 원료 산업의 60퍼센트를 국영기업(state-owned)이 차지하고 있다는 청구인들의 주장과 가용한 산업 정보를 바탕으로 FA(Facts Available, 가용 가능한 사실)를 적용하여²³⁾ ECH 생산자의 60%가 관세법 제771조(5)(D)(i)의 재정적 기여를 구성하는 정부 소유 기업이라고 간주하였다.²⁴⁾

특정성과 관련하여서는 중국의 경우 ECH 소비의 97퍼센트가 에폭시 레진 생산에 사용되는 것으로 알려져 있으나, 한국에서도 동일한 소비 패턴이 존재하는지 별도의 확인이 필요하였다. 상무부는 이에 관한 명시적 정보는 기록상 부재하나, 한국의 에폭시 레진 생산자들 또한 국내 ECH의 주요 사용자일 것이라고 추정하는 것이 합리적이라고 보았다.

Joined Cases C-269/23 P and C-272/23 P, ECLI:EU:C:2024:935, paras.86, 100-101. 본 판결은 Court of Justice의 Second Chamber에서 선고되었으며, 현재까지 EU 공식관보(OJ)의 C 또는 L 시리즈에는 게재되지 않았으나, EUR-Lex 디지털 판결 보고서(<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62023CJ0269>)에 수록되어 있다.

- 21) U.S. Department of Commerce, Issues and Decisions Memorandum for the Final Affirmative Determination of the Countervailing Duty Investigation of Certain Epoxy Resins from the Republic of Korea (이하 ‘에폭시 사건 최종 판정문’), C-580-920 (28 March 2025), pp.11-12; U.S. Department of Commerce, Countervailing Duty Investigation of Certain Epoxy Resins from the Republic of Korea: Post-Preliminary Analysis (이하 ‘에폭시 사건 예비 판정문’), C-580-920 (11 March 2025), pp.7-11.
- 22) 상무부는 예비판정에서 국도의 ECH 구매에 대해서는 LTAR 혜택이 인정되지 않고, 금호에 대해서만 LTAR 혜택이 인정되나 보조금율이 0.005% 미만이라는 이유로 ‘미소 보조금’(not measurable) 판정을 하였다. 그러나 최종판정에서 국도의 ECH 구매에 대한 부가가치세(VAT) 적용과 관련하여, 실지조사에서의 사실확인 결과를 바탕으로 ‘불리한 가용정보’(adverse facts available, AFA)를 적용하고 0.06%의 보조금율을 인정하였다. 이와 관련하여 에폭시 사건 최종 판정문에 추가된 Comment 16 (에폭시 사건 최종 판정문, Ibid., pp.77-80) 참조.
- 23) 에폭시 사건 예비 판정문, supra note 21, p.6. 당초 상무부는 ECH 판매자가 중국 정부(Government of China, GOC)에 해당하는지를 확인하고자 질의서를 발송하였으나 중국 정부가 질의서에 답변하지 않아 이를 확인할 수 없는 상황에 있었다. 이에 상무부는 FA 적용을 결정하였다.
- 24) Ibid., pp.7-8. 이에 따라 중국산 ECH 수입의 60%에 대해 상계가능한 혜택이 존재한다고 보고, 이에 비례하여 혜택을 배분하였다.

이에 따라 상무부는 에폭시 레진 산업이 중국의 ECH LTAR 제공에 따른 혜택의 우세한 사용자(predominant user)인 바 관세법 제771조(5A)(D)(iii)(II)에 의거 사실상의 특정성(de facto specific)이 인정된다고 판정하였다.²⁵⁾

마지막으로 상무부는 2015년 한국 기획재정부와 중국 국가발전개혁위원회 간에 체결한 「유라시아 이니셔티브와 실크로드 경제벨트 및 21세기 해상 실크로드 협력에 관한 양해각서」(이하 ‘MOU’)에 주목하였다. 상무부에 따르면 동 MOU는 중국 정부와 한국 정부 간 중국의 「일대일로 이니셔티브」에 대한 광범위한 협력 의사를 나타내고, 중국 정부와 한국 정부가 석유화학 산업 등에서 제3국 시장에서도 협력하기로 합의하였음을 보여준다고 판단하였다. 제3국 석유화학 산업 시장에는 석유화학 제품인 에폭시 수지의 대미 수출이 포함되며, MOU는 해외 수출을 위한 석유화학 제품의 투입재(inputs) 거래상 중국 정부와 한국 정부 간 협력에 기여하였다고 보았다. 결론적으로 MOU가 중국의 석유화학 산업 진흥에 대한 한국 정부의 협력을 입증하므로 중국산 ECH의 LTAR 제공 프로그램이 MOU를 통해 한국 수출자에게도 적용될 수 있다고 판정하였다. 이에 관세법 제771조(5)(E)(iv)의 맥락상 ‘상계가능 초국경 혜택’(a countervailable transnational benefit)을 구성한다고 보았다.²⁶⁾

(2) 유형 2: 해외 자회사(affiliated)와의 관계상 초국경 보조금 인정

2024년 10월 24일, 미국 캡슐 제조업체 론자 그린우드(Lonza Greenwood)는 베트남산 캡슐 수입품에 대한 상계관세 조사를 요청하였고, 상무부는 2024년 11월 20일 베트남산 캡슐에 대한 상계관세 조사 개시를 공식 발표하였다.²⁷⁾ 초국경 보조금의 맥락에서 주목할 사실은 수출국인 베트남과 베트남 소재 기업인 서흥 베트남 뿐 아니라 서흥의 모회사가 소재하고 있는 대한민국에 대해서도 초국경 상계관세 질의서(Transnational CVD Questionnaire)가 발송되었다는 점이다.²⁸⁾ 문제가 된 대한민국의 조치는 한국수출입은행의

25) Ibid., p.8.

26) Ibid.

27) See Hard Empty Capsules from Brazil, the People’s Republic of China, India, and the Socialist Republic of Vietnam: Initiation of Countervailing Duty Investigations, 89 FR 91680, (November 20, 2024) (Initiation Notice).

28) See U.S. Department of Commerce’s Letter, “Transnational Countervailing Duty Questionnaire,” dated November 27, 2024 (이하 ‘Transnational CVD Questionnaire’).

해외사업자금 대출(Overseas Business-Related Loans) 프로그램이다. 서흥 베트남은 조사 대상 기간(period of investigation, POI) 동안 한국수출입은행법 및 내부 규정에 따른 해외사업 자금 대출 두 건을 보유하고 있었다. 동 프로그램은 해외 시장 확대 또는 수출 증가 목적의 프로젝트를 수행하는 한국 기업의 해외 자회사에 대해 한국수출입은행이 자금을 지원하는 제도이다.

한국 정부는 한국수출입은행의 지분 73.02%를 직접 보유하고 있으며, 2023년 연례보고서에는 한국수출입은행이 1976년 한국수출입은행법에 따라 “해외 무역(수출·수입), 투자 및 자원개발 활동을 위한 금융 지원”을 목적으로 설립된 특수금융기관(special financial institution)이라고 명시되어 있다. 미국 상무부는 대한민국을 상대로 하였던 기존의 여러 상계관세 조사 과정에서와 마찬가지로 한국수출입은행을 1930년 관세법(Tariff Act of 1930) 제771조(5)(B)항에 따른 권한당국(authority)이라고 판단하고, 동 프로그램은 자금의 직접 이전(direct transfer of funds)을 통한 재정적 기여에 해당한다고 판단하였다.²⁹⁾

또한 “해외 시장 확대” 또는 “수출 증대” 프로젝트에 대출을 제공한다는 점에서 수출 실적에 법적으로 또는 사실상 의존하는 수출보조금(export subsidy)에 해당하며, 수출 실적에 따라 보조금 지급이 결정된다는 점에서 관세법 제771조(5A)(A) 및 (B)항에 따라 특정성이 인정된다고 보았다.³⁰⁾ 마지막으로 관세법 제771조(5)(E)(ii)항 및 19 CFR §351.505(a)(1)에 따라 시장에서의 상업적 대출에 대해 지급했을 이자와 실제 지급된 이자 간의 차액만큼의 혜택(benefit)이 인정된다고 보았다. 이로써 0.76%의 순상계보조금율(net counter-vailable subsidy rate)이 결정되었다.³¹⁾

29) U.S. Department of Commerce, Decision Memorandum for the Preliminary Affirmative Determination in the Countervailing Duty Investigation of Hard Empty Capsules from the Socialist Republic of Vietnam, C-552-848 (24 March 2025), p.16.

30) Ibid.

31) Ibid.

III. 주요 법적 쟁점 및 EU와 미국의 접근방식 비교 검토

1. 역내 법체계상 초국경 보조금 허용 여부

(1) EU: ‘귀속’ 또는 ‘부여’에 기초한 허용가능성 인정

EU의 초국경 보조금에 대한 상계관세 판정상 특징적인 부분은 EU 반보조금 규칙을 적용하는 과정에서 국가책임법 제11조에 의존하였는 점이다.³²⁾ EU 반보조금 규칙은 <표 1>과 같이 정관사 ‘the’를 사용하여 보조금 공여 주체의 범위를 ‘수출국 또는 원산지국 영토 내의 정부’로 한정함으로써 수출국과 재정적 기여의 제공 주체가 동일할 것을 요구한다. 이에 EU 반보조금 규칙의 문언을 극복하고 초국경 보조금에 대한 상계관세 부과를 정당화하기 위하여 국가책임법상 귀속의 논리를 활용하였던 것으로 보인다.³³⁾ EU 집행위는 EU 반보조금 규칙 제3조(1)(a)의 ‘정부에 의한’ (by a government)이라는 문언이 수출국 정부의 직접적인 행위뿐만 아니라 제3국 정부의 행위를 포괄할 수 있는 개념이라고 판단함으로써 중국 정부의 재정적 기여를 수출국 정부의 행위로 귀속시켰다.³⁴⁾

<표 1> EU 반보조금 규칙 주요 조문³⁵⁾

조항	제목	내용
제2조	Definitions	For the purposes of this Regulation: (a) a product is considered to be subsidised if it benefits from a countervailable subsidy as defined in Articles 3 and 4. Such subsidy may be granted by <u>the government of the country of origin of the imported product</u> , or by <u>the government of an intermediate country</u> from which the product is exported to the Union, known for the purposes of this Regulation as ‘the country of export’; (b) ‘government’ means a government or any public body <u>within the territory of the country of origin or export</u> ; [...]
제3조	Definition of a subsidy	A subsidy shall be deemed to exist if: 1.(a) there is a financial contribution by <u>a government in the country of origin or export</u> , that is to say, where: [...]

32) 이에 관한 국제법적 분석은 이동은·김경화, “EU의 ‘초국경 보조금’ 규제의 국제법적 타당성: 영토적 범위와 귀속의 문제를 중심으로”, 국제법학회논총 제67권 제3호(통권 제166호)(2022), pp.168-176 참조.

33) Ibid., p.167.

34) EC 이집트산 유리섬유 제품 반보조금 조사 최종 판정문, supra note 6, OJ L189/97-98, paras. 684, 687-688.

35) EU 반보조금 규칙을 참조하여 저자 작성. 표 안의 강조 표시는 저자가 추가한 것이다.

그러나 일반법원 및 사법재판소에서 국가책임법상 귀속의 법리에 관한 사항은 구체적 인 분석 대상에 포함되지 않았다. 청구인은 국가책임법 제11조가 1969년 조약법에 관한 비엔나협약(Vienna Convention on the Law of Treaties, 이하 ‘VCLT’) 제31조(3)(c)의 의미상 ‘관련’ 국제법 규칙에 해당하지도 아니하며,³⁶⁾ 어떠한 경우에도 동 사안에 적용되지 않는다고 주장하였다.³⁷⁾ 이에 대해 일반법원은 집행위원회가 반보조금 규칙을 ASCM에 비추어 올바르게 해석하였으며, 따라서 국가책임법 제11조를 고려했는지 여부는 관련이 없다고 설명하며 청구인의 주장을 기각하였다.³⁸⁾

그럼에도 불구하고 일반법원은 제3국 정부 행위가 수출국에 ‘귀속’되어 수출국 정부에 대한 상계관세 부과가 허용된다는 기본적인 입장을 고수하고, 이를 입증하기 위해 심혈을 기울인 것으로 보인다. 일반법원은 EU법 자체가 초국경 보조금을 금지하지 않는다고 판단하면서³⁹⁾ 제2조(b)의 정의 규정상 ‘정부’는 원산지국 또는 수출국 영토 내의 정부 또는 모든 공공기관이라고 규정하고 있을 뿐 제3국 정부의 재정적 기여가 원산지국 또는 수출국 정부에 ‘귀속’될(may be attributed to) 여지를 부정하지 않는다고 실시하였다.⁴⁰⁾ 또한 EU 반보조금 규칙 두문의 5번째 문단에는 “보조금의 존재를 결정할 때 국가 영토 내 (within the territory of a country) 정부 또는 공공기관에 의한 재정적 기여가 존재하고 [...] 그로 인해 수혜 기업에 혜택이 제공되었는지 증명하는 것이 필요하다”라는 설명이 포함되어 있는데, 이 때 ‘국가 영토 내’라는 구문도 재정적 기여의 출처가 반드시 직접적으로 원산지국 또는 수출국 정부일 것을 암시하지 않으며, 오히려 재정적 기여의 귀속 가능성을 배제하지 않는다고 보았다.⁴¹⁾ 따라서 재정적 기여는 원산지국 또는 수출국 정부로부터 직

36) 이에 United States - Definitive Anti-Dumping and Countervailing Duties on Certain Products from China (WT/DS 379/AB/R)를 인용하며 상소기구도 유사한 입장에 있다고 설명하였다.

37) 청구인은 ILC 초안 제11조가 국가승계 또는 국가가 민간의 불법 행위를 추인하는 상황에 적용되는 조항일 뿐이라고 주장하였다. Judgment of the General Court, Case T-480/20, para.75; Judgment of the General Court, Case T-540/20, para.42.

38) Judgment of the General Court, Case T-480/20, para.103; Judgment of the General Court, Case T-540/20, para.70.

39) Judgment of the General Court, Case T-480/20, paras.83-84, 95; Judgment of the General Court, Case T-540/20, paras.50-51, 62.

40) Judgment of the General Court, Case T-480/20, para.81; Judgment of the General Court, Case T-540/20, para.48.

41) Judgment of the General Court, Case T-480/20, paras.82-83; Judgment of the General Court, Case T-540/20, paras.49-50.

접 나온 것이 아니더라도 귀속을 통해 인정될 수 있으며, 중국과 이집트의 협력관계를 보여주는 SETC-Zone의 특별한 맥락을 고려할 때 이러한 결론은 더욱 분명해진다고 판결하였다. 특히 중국 정부와 이집트 정부가 최고위급에서 긴밀히 협력하여 구상한 SETC-Zone과 같은 경제적·법적 구성체(economic and legal construct)가 EU 반보조금 규칙의 적용 대상이 아니라고 보는 것은 해당 규정의 효력, 목적 및 취지를 훼손하게 되는 바, 수용될 수 없다고 보았다.⁴²⁾

EU 보조금규칙상 초국경 보조금이 허용되는지의 문제는 이후 사법재판소에 상고되었는데, 사법재판소도 일반법원의 판결 결과에 문제가 없다는 입장을 보여주었다. 다만 EU 집행위원회나 일반법원이 ‘귀속’의 논리에 집중한 반면 사법재판소는 ‘부여’(grant)라는 정부의 행위에 방점을 두고 재정적 기여의 제공 주체와 수출자 간의 이질성 문제를 해결하고자 하였다. 사법재판소는 EU 반보조금 규칙이 보조금 제공 주체와 수출자의 동일성을 요건으로 하고 있는지, 그렇다면 어떻게 규율하고 있는지를 판단하기 위하여 법령의 문언(wording)과 문맥(context), 목적(object)을 고려하여 해석할 필요가 있다고 보았다.⁴³⁾

우선 문언의 측면에서 제3조(1)(a)의 ‘보조금’ 개념이 재정적 기여의 유형에 관한 실체적(substantive) 측면⁴⁴⁾과 재정적 기여가 “원산국 또는 수출국의 정부(또는 공공기관)”으로부터 비롯되어야 한다는 주체적(personal) 측면으로 정의된다고 분석하였다.⁴⁵⁾ 또한 제2조(b)는 정부 개념이 “원산국 또는 수출국 영토 내의 모든 공공기관”을 포함한다고 규정하고 있고,⁴⁶⁾ 제2조(a)는 특정 사건에서 재정적 기여와 정부의 연계(link)를 판단하기 위한 기준을 보여주는 규정으로 정부가 재정적 기여를 ‘부여’(grant)해야 함을 나타낸다고 실시하였다. 이 때 ‘부여’한다는 표현은, 어떤 사람이 다른 사람에게 어떤 것을 공식적으로 제공하거나, 실질적으로 혜택을 누릴 수 있도록 허용하는 행위를 의미한다.⁴⁷⁾ 따라서 보조금으

42) Judgment of the General Court, Case T-480/20, para.92; Judgment of the General Court, Case T-540/20, para.59.

43) Judgment of the Court of Justice, para.69.

44) 규정상 자금의 직접적 이전(direct transfer of funds), 수입의 포기 또는 징수하지 않음(forgoing or not collecting revenue), 물품이나 서비스의 제공 또는 구매, 자금 조달 메커니즘에 대한 지급(payment to a funding mechanism) 등을 제시되어 있다.

45) Judgment of the Court of Justice, paras.70-72.

46) 이 때 ‘수출국’은 원산국에서 상품이 수출된 후 EU로 수입되기 전의 중간 경유국을 의미한다.

47) Judgment of the Court of Justice, para.73. 사법재판소에 따르면 이들 조항 이외에 EU 보조금 규칙의 다른

로 분류되기 위해서는 재정적 기여가 원산국 또는 수출국 정부에 의해 하나 이상의 특정인에게 부여되었다는 점이 입증될 수 있어야 하며, 이는 해당 국가의 공공기관이 재정적 기여를 (1) 공식적으로 제공했거나, 또는 (2) 수혜자들이 혜택을 실질적으로 누릴 수 있도록 허용하는 행위를 하였다는 것을 의미한다. 그리고 이 두 경우 모두에서, 재정적 기여의 할당(allocation)에 있어 정부의 행위가 결정적인 역할(decisive role)을 하였어야 한다.⁴⁸⁾ 한편 제2조 (a), (b) 및 제3조(1)(a)의 어느 조항도 보조금의 기원(origin)이 반드시 이러한 행위에만 국한되어야 한다는 점을 요구하거나 암시하고 있지는 않으며, 보조금이 제3국 정부로부터 나온 경우에도, 원산국 또는 수출국 정부의 행위로서 해당 재정적 기여를 ‘부여’한 것으로 간주될 수 있다면, 이를 보조금으로 분류하는 것을 금지하지 않는다고 실시하였다.⁴⁹⁾

한편 규정 제2조 및 제3조가 위치한 문맥의 측면에서 볼 때 제1조 제1항은 “직접 또는 간접적으로 부여된”(any subsidy granted, directly or indirectly) 보조금을 상쇄하기 위하여 상계관세가 부과될 수 있다고 규정하고 있으며, ‘any’와 ‘directly or indirectly’라는 표현을 사용하여 보조금 개념을 폭넓게 정의하고 있는 것에서 볼 때 보조금의 일부 또는 전부가 제3국 정부로부터 유래하였더라도, 원산국 또는 수출국의 정부가 특정인에게 이를 공식적으로 부여하거나 실질적으로 수혜를 허용한 경우에는 보조금으로 볼 수 있다는 해석을 뒷받침한다고 실시하였다.⁵⁰⁾ 더욱이, 제1조 제2항은 보조금이 원산국 또는 수출국의 정부에 의해 제공된 경우 모두에 이 규정이 적용됨을 명시하고 있고, 이 원칙은 제3국의 정부가 단독으로 제공한 재정적 기여를 그 자체로 보조금으로 분류하는 것은 허용하지 않지만 원산국 또는 수출국의 정부의 행위에 비추어 보아 그 정부가 해당 재정적 기여를 ‘부여’한 것으로 간주될 수 있다면 보조금으로 분류될 수 있음이 인정된다고 보았다.⁵¹⁾ 또한 EU 보조금 규칙 두문 5번째 문단은 보조금의 존재를 입증하기 위해 “해당 국가의 영토 내에 있

어느 조항도, 재정적 기여가 원산국 또는 수출국의 정부에 의해 제공되었다고 간주될 수 있는 법적 또는 실체적 조건을 별도로 명시하거나 한정하고 있지는 않다(Judgment of the Court of Justice, para.74).

48) Ibid., para.75.

49) Ibid., paras.76-77. 실체적 측면에서 제3조(1)(a)에 열거된 일부 유형의 재정적 기여는 다른 국가의 정부로부터 특정 수혜자에게 자금이나 물품이 공급되도록 원산국 또는 수출국의 정부가 그 행위를 통해(by their conduct) 가능하게 만든 경우에 해당될 수 있고, 이는 제6조에 열거된 자본투자(equity capital), 대출(loan), 대출보증(loan guarantee) 등의 형태의 재정적 기여에도 마찬가지로 적용된다고 부연하였다(para.78).

50) Ibid., paras.79-80.

51) Ibid., para.81.

는 정부 또는 공공기관이 재정적 기여를 부여했다는 사실”을 입증해야 한다고 명시하고 있는데, 이는 정부가 자신의 행위로써 제3국에서 유래한 재정적 기여를 공식적으로 부여 하였거나 수혜를 실질적으로 허용하였다는 점을 증명함으로써 입증 가능하다고 실시하였다.⁵²⁾

마지막으로 목적의 측면에서 EU 보조금 규칙은 제3국 정부가 직접 또는 간접적으로 부여한 보조금을 상쇄하는 데 그 목적이 있고, 제2조 및 제6조의 문언에 비추어 볼 때 제3국 정부가 다른 제3국에 설립된 하나 이상의 기업에 대해 외국인 투자(foreign investment)의 형태로 제공한 재정적 기여도 상쇄의 대상이 되는 보조금에 해당할 수 있다고 보았다. 해당 정부가 공식적으로 재정적 기여를 부여하거나, 실질적으로 수혜를 허용하는 방식으로 부여에 해당하는 행위(conduct)를 하였다면, 보조금으로 분류될 수 있다는 것이다.⁵³⁾

결론적으로, 규정 제2조 (a), (b) 및 제3조 제1항 (a)를 문언과 문맥, EU 보조금 규칙이 추구하는 목적에 비추어 해석할 때, 해당 제품의 원산국 또는 수출국이 아닌 제3국 정부로부터 전부 또는 일부가 유래된 재정적 기여라도, 그 원산국 또는 수출국 정부의 행위를 고려할 때(having regard to its own conduct) 해당 정부가 그러한 기여를 ‘부여’한 것으로 간주될 수 있다면, ‘보조금’으로의 법적 분류(legal classification)가 허용되며, 따라서 일반법원의 판결 결과에는 법적 오류가 없다고 판결하였다.⁵⁴⁾

(2) 미국: 법적 허용 상황에서 ‘자체적 제한’ 관행 폐지

최근 상무부는 관세법상 보조금 관련 조항에 대한 문언 분석을 통해 미국법상 초국경 보조금에 대한 조사 및 상계조치가 허용된다는 입장을 분명히 하였다.⁵⁵⁾ <표 2>에서 볼 수 있는 것처럼 관세법 제701(a)조는 “어떠한 국가(a country)의 정부 또는 어떠한 국가(a country) 영토 내의 공공기관이 [...] 직접 또는 간접적으로 상계 가능한 보조금을 제공하고 있다고 상무부가 판단하는 경우” 상계관세를 부과한다고 규정한다. 그러나 “보조금을 제공하는 국가의 정부 또는 공공기관”과 보조금이 실제로 수령되는 국가의 정부 또는 공공기관이 반드시 일치해야 한다는 조건은 명시되어 있지 않다. 상무부는 최근 대한민국에

52) Ibid., para.82.

53) Ibid., para.84.

54) Ibid., para.86.

55) 에폭시 사건 최종 판정문, p.74.

대한 예폭시 관련 상계관세 조사에서 특히 문언상 “*a country*”라고 하여 부정관사를 사용한 것은, 상계 가능 보조금의 제공 권한을 가진 국가와 해당 보조금이 실제로 수령되는 국가가 구별될 수 있음을 의미하는 것이라고 설명하였다.⁵⁶⁾ 또한 보조금의 정의에 관한 법률 제771(5)(B)조 역시 “어떠한 권한당국(an authority)이 재정적 기여(a financial contribution)를 제공하는 경우”라고 하여 관세법 제701조와 유사한 표현 방식을 사용하는 한편 “권한당국”이란 “어떠한 국가의 어떠한 정부 또는 어떠한 국가 영토 내의 모든 공공기관”이라고 정의함으로써 한 국가에서 유래한 상계가능 보조금이 다른 국가 내에서 수령 및 사용된 경우에도 상무부가 상계관세 조사를 수행하고 상계 조치를 부과하는 것을 허용한다고 설명하였다.⁵⁷⁾

<표 2> 미국 관세법 주요 조문⁵⁸⁾

조항	제목	내용
제701조	Countervailing Duties Imposed	(a) GENERAL RULE.—If— (1) the administering authority determines that <u>the government of <i>a country</i> or any public entity within the territory of <i>a country</i></u> is providing, directly or indirectly, a countervailable subsidy with respect to the manufacture, production, or export of a class or kind of merchandise imported, or sold (or likely to be sold) for importation, into the United States, and [...] then there shall be imposed upon such merchandise a countervailing duty, in addition to any other duty imposed, equal to the amount of the net countervailable subsidy. [...]
제771조	Definitions; Special Rules	(5) COUNTERVAILABLE SUBSIDY.— (B) SUBSIDY DESCRIBED.—A subsidy is described in this paragraph in the case in which <u><i>an authority</i></u> — (i) <u>provides <i>a financial contribution</i></u> , (ii) provides any form of income or price support within the meaning of Article XVI of the GATT 1994, [...] to a person and a benefit is thereby conferred. For purposes of this paragraph and paragraphs (5A) and (5B), <u>the term “authority” means <i>a government of <i>a country</i> or any public entity within the territory of the <u>country</u></i></u> .

56) Ibid., p.75.

57) Ibid.

58) 미국 관세법을 참조하여 저자 작성. 표 안의 강조 표시는 저자가 추가한 것이다.

다만 2024년 3월 25일 미국이 국제 컨소시엄이나 상류보조금에 한하여 예외적으로 초국경 보조금을 인정하고 있던 상무부 규칙 제351.527조를 폐지함으로써⁵⁹⁾ 상무부의 초국경 보조금 조사 및 상계 조치 권한이 사실상 사라진 것은 아닌지 의문이 제기되었다.⁶⁰⁾ 그러나 상무부는 당초 상무부 규칙 제351.527조에 대한 삭제 요청이 제기되었던 것은 상무부 규칙 제351.527조 제정 당시와 달라진 최근의 보조금 부과 관행으로 인해 관세법 제701조에 대한 제한적 해석이 더 이상 적절하지 않다는 판단이 제기되었기 때문이라는 입장을 제시하였다.⁶¹⁾ 관세법 제701조의 문언 자체는 초국경 보조금의 상계 가능성을 제한하지 않았으나 보조금이 일반적으로 자국 기업에 제공된다는 점을 전제로 상무부가 자의적으로(self-imposed) 초국경 보조금에 대한 상계를 제한해 왔던 것이며, 외국 소재 기업에 대한 보조금 제공 사례가 증가함에 따라, 상무부가 이러한 자의적 제한을 폐지하고 제351.527조를 삭제하기로 결정하였다는 것이다.⁶²⁾ 이에 에폭시 관련 최종 판정에서 상무부는 상무부 규칙 제351.527조의 폐지가 초국경 보조금에 대한 상무부의 상계관세 조사 및 부과 권한에 아무런 영향을 미치지 않는다고 판정하였다.⁶³⁾

한편 상무부가 ‘상계가능 초국경 혜택’ (countervailable transnational benefit)이 존재한다고 판정한 것과 관련하여, 대한민국 정부는 상무부가 협정상 존재하지 않는 새로운 개념을 자의적으로 창조해냈다고 주장하였다. 그러나 상무부는 보조금을 제공하는 정부 또는 공공기관이 반드시 수혜자와 동일한 국가에 소재할 필요가 없다는 점을 다시 한 번 강조

59) 과거 상무부 규칙 제351.527조는 “법 제701(d)조(국제 컨소시엄에 대한 보조금) 및 제771A조(상류 보조금)에 달리 규정된 경우를 제외하고, (a) 수혜 기업이 소재한 국가가 아닌 다른 국가의 정부에 의해 자금을 지원받는 프로그램 또는 사업의 일환으로 제공된 경우; 또는 (b) 국제 금융 또는 개발 기구에 의해 자금을 지원받는 프로그램 또는 사업의 일환으로 제공된 경우 보조금으로 간주하지 않는다”고 규정하고 있었으나 동 규정의 폐지를 결정하였다. See Regulations Improving and Strengthening the Enforcement of Trade Remedies Through the Administration of the Antidumping and Countervailing Duty Laws, 89 FR 20766, 20826 (March 25, 2024) (RISE Final Rule).

60) 대한민국은 에폭시 레진에 대한 상계관세 조사 과정에 이러한 주장을 제기하였다.

61) See Regulations Improving and Strengthening the Enforcement of Trade Remedies Through the Administration of the Antidumping and Countervailing Duty Laws, 88 FR 29850, 29870 (May 9, 2023) (RISE Proposed Rule).

62) RISE Final Rule. 상무부는 규칙 폐지를 선언하면서 적절한 경우 초국경 보조금을 조사하고 상계할 것임을 명확히 밝힌 바 있다. 또한 과거 우루과이라운드협정법(URAA)에 따라 제351.527조의 전신이었었던 관세법 제303(a)(1)조를 폐지했을 당시에도 초국경 보조금 규칙의 폐지 의도가 없다는 점을 분명히 한 바 있었다.

63) 에폭시 사건 최종 판정문, p.76.

하면서, 본 사건에서 상무부가 LTAR 보조금 산정 방식에 통상적으로 적용하는 법률 및 규정을 동일하게 적용하여 초국경 보조금에 대한 혜택을 산정하였으므로 문제가 없다고 설명하였다.⁶⁴⁾

결론적으로 에폭시 사건 판정을 통해 미국 관세법상 초국경 보조금에 대한 상계관세 조사 및 부과가 적법하다는 미국의 입장이 확인되었다. 동 사건은 상무부가 국제 컨소시엄 보조금(제701(d)조) 또는 상류 보조금(제771A조) 규정을 적용하지 않고, 초국경 보조금에 대해 최초로 상계 조치를 취한 사례이다. 상무부는 이러한 초국경 보조금의 존재 여부는 사실관계에 따라 개별적으로 판단되어야 하며, 사건별로(case-by-case basis) 평가되어야 한다는 점을 강조하였다.⁶⁵⁾ 이로써 향후 상무부의 초국경 보조금 조사 관행은 증가하고, 다양한 사실관계에 기초한 초국경 보조금 입증 사례가 증가할 것으로 예상된다.

2. 제3국과 수출국 간 협력 협정의 역할

EU 집행위원회는 국가책임법상 ‘귀속’에 관한 제 조항들 중 ‘승인 및 채택’에 관한 제11조에 근거하여 수출국이 중국의 재정적 지원을 적극적으로 승인하고 자신의 행위로 채택하였다고 결론지었다.⁶⁶⁾ 그 근거로 수출국 정부가 중국의 일대일로 계획이 막대한 관치 금융을 수반한다는 점을 명백히 알고 있었음에도 경제무역 협력구역을 공동으로 개발하고 재정적 혜택을 받아들였다는 사실을 제시하였다. 일반법원도 원산지국 또는 수출국 정부가 재정적 기여의 직접적인 출처가 아닐지라도 귀속을 통해 재정적 기여가 인정될 수 있으며, 특히 중국과 이집트의 협력관계를 보여주는 SETC-Zone의 존재가 이러한 결론을 더욱 심화한다고 하였다. SETC-Zone은 양국 정부가 최고위급에서 긴밀히 협력하여 구상한 경제적·법적 구성체로서 EU 반보조금 규칙의 효력이나 목적을 고려할 때 적용 대상이 아니라고 보는 것이 타당하다는 것이다.⁶⁷⁾

64) Ibid., p.77.

65) Ibid. 이에 “초국경 보조금의 존재 여부는 사례별로 판단해야 하며, 상무부는 특정 사건에 제시된 기록 증거를 분석하지 않은 상태에서는 어떠한 증거가 초국경 보조금의 존재를 주장하거나 입증하는 데 필요한 지에 대해 추정하지 않을 것이다.”라고 하였던 *RISE Final Rule at 20827*를 인용하는 한편 향후의 다른 사건에서도, 상무부는 관심 당사자들의 의견과 자체적인 조사 경험에 따라 초국경 보조금에 대한 조사 방식과 접근법을 지속적으로 발전시켜 나갈 것이라는 점을 분명히 하였다.

66) EC 이집트산 유리섬유 제품 반보조금 조사 최종 판정문, *supra* note 6, OJ L189/104, para.725; EC 인도네시아산 냉연제품 반보조금 조사 최종 판정문, *supra* note 8, OJ L88/116, para. 674.

반면 사법재판소는 ‘귀속’의 논리에서 탈피하여 정부의 ‘부여’ 행위에 집중할 필요가 있음을 강조하였다. 상고인들은 EU 반보조금 규칙 제4조 제2항과 제3항에서 ‘보조금을 부여하는 권한당국’(the granting authority)이라는 표현이 사용되고 있으며, 이는 하나 또는 그 이상의 자에게 보조금을 직접 지급하거나 배분한 권한당국을 의미하는 것으로 특정 국가의 정부가 제공한 재정적 기여를 다른 국가의 정부에 속한 권한당국이 제공한 것으로 귀속(imputation) 하거나 전가(attribution)하는 것은 불가능하다고 주장하였다.⁶⁸⁾ 이에 사법재판소는 제4조가 ‘권한당국(authority)’이라는 용어를 사용하고 있다는 점은 사실이고, 이는 제2(a)조에서 사용되고 있는 표현과는 상이하지만 보조금으로 분류될 수 있는 재정적 기여와 특정 제3국의 정부 또는 권한당국 사이에 요구되는 연계의 성격을 명확히 하기 위해, 두 조항 모두 동일하게 ‘부여하다(grant)’는 동사를 사용하고 있다는 점을 강조하였다. 따라서 두 조항 모두 어떤 주체가 다른 주체에게 무언가를 부여하거나, 사실상 수혜를 가능하게 하는 행위를 의미하는 방식으로 동일하게 이해되어야 하고, 결론적으로 이집트 권한당국이 해당 보조금을 제공한 권한당국으로 분류될 수 있다고 하였던 집행위와 일반법원의 판단에 법리적 오류가 없다고 판결하였다.⁶⁹⁾

EU 집행위원회나 일반법원의 판단 과정에서 중국과 수출국의 협력 관계 및 그에 기초한 협력지구(SETC-Zone)의 존재가 강조되었던 반면 사법재판소의 판결문에서는 이 부분이 특별히 강조되고 있지 않다. 다만 ‘부여’라는 행위는 재정적 기여의 할당이라는 측면에서 정부의 결정적인 역할을 요구하므로⁷⁰⁾ 재정적 기여를 제공한 국가와 수출국 간 협력협약이 존재하는 경우 이에 대한 입증이 더욱 용이해질 수 있음을 예상할 수 있다. 특히 외국인 투자의 형태로 제공한 재정적 기여도 상쇄의 대상이 되는 보조금에 해당할 수 있다고 하였기 때문에⁷¹⁾ 국가 간 투자협정에 기초하여 투자가 진행된다면 그 자체로 상계가 능 초국경 보조금의 필요요건을 충족하였다고 보기는 어렵겠지만 충분조건으로 기능할 여지가 다분하다고 판단된다.

67) Judgment of the General Court, Case T-480/20, para.92; Judgment of the General Court, Case T-540/20, para.59.

68) Judgment of the Court of Justice, paras.102-104.

69) Ibid., paras.106-111.

70) Ibid., para.75.

71) Ibid., para.84.

한편 에폭시 사건에서 미 상무부도 한국과 중국 간 MOU의 존재를 인지하였고 초국경 보조금 조사 과정에서 그에 관한 자료를 요청했던 것으로 확인된다. 다만 상무부의 판정문 자체에서는 그 중요성이 특별히 부각되고 있지 않다. 상무부는 초국경 보조금 프로그램에 대한 상계 여부 결정이 개별 사건의 고유한 사실관계에 따라 사건별(case-by-case)로 이루어져야 하며, 제3국 정부와 조사 대상국 정부 간의 MOU 또는 그 밖의 관련 교류에 대한 증거가 초국경 보조금에 대한 상계 여부 판단에서 사건마다 서로 다른 관련성을 가질 수 있다고 설명하였다.⁷²⁾ 특히 에폭시 사건의 경우, 상무부가 ECH를 LTAR 방식으로 제공한 것에 대해 상계 결정을 내린 것은 해당 MOU만을 근거로 한 것이 아니고, 다만 MOU의 존재가 중국 정부가 석유화학 산업을 포함한 특정 산업 분야에서 외국 시장에 진출하려는 의도를 보여주는 자료라는 점을 인정한다고 실시하였다.⁷³⁾

미국의 초국경 보조금 조사 사례 중 유형 2에 관한 초국경 CVD 질의서도 보조금 공여국과 수출국 간의 협력 관계를 묻는 질문을 다수 포함하고 있다. 예컨대 대한민국 정부와 베트남 정부 간 경제협력 또는 해외 자회사에 대한 대한민국 정부의 지원에 관한 양해각서(MOU)나 기타 공식적인 정책 문서(법률, 규정, 양자 간 협정, 투자협정 등)가 있는지, 대한민국 정부가 베트남 캡슐 생산·수출업체 대해 제공하는 지원에서 수행하는 역할 및 양국 간 이행 및 모니터링 담당의 양자 공동기구가 설립되었는지 등을 설명하라는 내용이 포함되어 있음을 확인할 수 있다.⁷⁴⁾ 조사과정에서 대한민국 정부는 이 모든 질문에 대해 부정의 답변을 제출하였다.⁷⁵⁾ 그럼에도 불구하고 상무부는 초국경 보조금의 존재를 인정하여 베트남 소재 대한민국 자회사에 대해 상계관세를 부과하였다.

당초 EU 집행위원회는 보조금 공여국과 수출국 간의 협력 관계에 주목하였고, 일반법 원도 유사한 입장에 있는 것으로 확인되었다. 두 기관 모두 국가 간 협력 관계를 ‘귀속’성 입증의 주요 수단으로 활용하였던 것으로 이해된다. 그러나 사법재판소는 제3국의 재정적 기여를 수출국에 ‘귀속’시키지 않더라도 수출국 ‘자신의 행위’에서 ‘부여’에 해당하는 행위가 확인된다면 EU 반보조금 규칙 자체만으로 초국경 보조금을 인정할 수 있다는 해석

72) 에폭시 사건 최종 판정문, p.84.

73) Ibid.

74) Transnational CVD Questionnaire, p.II-2.

75) See GOV's Letter, "GOV's Initial Questionnaire Response," dated January 17, 2025, pp.2-6.

을 내놓았다. 그리고 이러한 해석 과정에서 협력 관계 여부는 중요한 고려 요소로 제시되지 않았다. 미국 상무부의 초국경 보조금 인정 사례들 또한 조사 과정에서 보조금 공여국과 수출국 간의 협력 관계가 고려되었으나 최종 판정에서는 필연적 고려 요소는 아닌 것처럼 제시되고 있는 것을 확인할 수 있다. 다만 제3국 정부와 조사 대상국 정부 간의 MOU 또는 그 밖의 관련 교류에 대한 증거가 초국경 보조금에 대한 상계 여부 판단에서 사건마다 서로 다른 관련성을 가질 수 있다는 것이 상무부의 입장이어서 향후 협력 협정의 존재가 미국의 초국경 보조금 조사 맥락에서 어떻게 활용될지 불분명하다. 특히나 유형 2의 사례에서 대한민국 정부는 양국의 협력 관계에 관한 질의에 대해 모두 부정의 답변을 하였음에도 초국경 보조금의 존재가 인정되었다. 만약 최종 판정에서도 이러한 상무부의 입장이 유지되어 향후 관행으로 고착화된다면 전통적인 해외투자의 문제가 초국경 보조금이라는 무역구제의 새로운 대상으로 부상하는 결과로 이어지게 될 것인바 주목이 요구된다.

3. WTO 협정과 국내법의 관계

국제법과 국내법이 상호 어떠한 관계에 있는가의 문제는 국제법 학계에서 오랜 기간 논쟁거리였으며, 국제법과 국내법의 내용이 모순되는 경우 이를 어떻게 해결할 것인지, 이 경우 국내의 행정부나 법원은 어느 편을 우선하여 적용해야 하는지 등이 주요 이슈로 여겨졌다.⁷⁶⁾ 이는 국제법과 국내법의 체계적 관계에 관한 법철학적 문제이기도 하지만 각국의 실행과 국제재판소의 실행에 대한 분석을 요하는 실제적 문제에 해당하기도 한다.⁷⁷⁾ 최근 초국경 보조금에 관한 EU와 미국의 상계관세 조사 및 판정 과정에서 국제법과 국내법의 관계에 관한 EU와 미국 양측의 입장 및 관련 실행을 확인할 수 있는 계기가 제공되었다. 특히 WTO 협정 및 WTO 분쟁해결기구의 판정 결과가 EU 사법재판소 및 미국 상무부 내에서 어떻게 받아들여지고 있는지에 대한 분명한 입장이 확인되었다.

EU의 경우 유럽연합이 당사자인 국제협정의 규정은 2차 EU 법규의 무효 확인을 구하는 소송, 해당 법규의 무효를 주장하는 항변, 또는 손해배상 청구소송을 뒷받침하는 근거로 원용될 수 있다는 것이 사법재판소의 판례를 통해 확립되었다.⁷⁸⁾ 다만 해당 국제협정

76) 정인섭, 신국제법강의: 이론과 사례, 제15판 (박영사, 2025), 88면.

77) Ibid.

의 성격 및 전체적인 체계가 이를 배제하지 않아야 하며, 또한 원용되는 국제협정의 규정이 그 내용에 있어 무조건적이고 충분히 구체적이어야 한다.⁷⁹⁾ 사법재판소는 WTO 설립협정 및 4개의 부속서에 열거된 협정들의 경우 원칙적으로 2차 EU 법규의 합법성 심사 기준이 아니라는 입장을 고수해 왔다.⁸⁰⁾ 따라서 초국경 보조금이 문제되었던 이집트 사건에서도 사법재판소는 WTO 보조금 협정이 원칙적으로 2차 법규의 합법성 판단 기준을 구성하지 않는다고 실시하였다.⁸¹⁾

그러나 사법재판소는 국제협정이 EU의 2차 입법 조치보다 우선한다는 원칙(the primacy of international agreements concluded by the European Union over measures of secondary EU legislation)에 입각하고 있어 EU 2차 입법 조치는 가능한 국제협정과 일치하도록 해석되어야 하며,⁸²⁾ 이러한 해석은 가능한 한 일반 국제법의 관련 규칙과 원칙에 부합되어야 한다는 입장이다.⁸³⁾ 특히 비엔나 협약 제26조에 규정된 ‘약속은 존중되어야 한다’(pacta sunt servanda)라는 국제법의 일반 원칙에 따라 WTO 설립협정 및 부속서상의 협정 해석시 WTO 분쟁해결기구의 해석이 고려되어야 하며, WTO 차원의 해석이 존재하지 않는 경우

78) Judgment of 3 June 2008, *Intertanko and Others*, C-308/06, EU:C:2008:312, paras.43 and 45; Judgment of 4 February 2016, *C & J Clark International and Puma*, C-659/13 and C-34/14, EU:C:2016:74, para.84; Judgment of 28 September 2023, *Changmao Biochemical Engineering v Commission*, C-123/21 P, EU:C:2023:708, para.69.

79) Ibid.

80) Judgment of 16 July 2015, *Commission v Rusal Armenal*, C-21/14 P, EU:C:2015:494, para.38; Judgment of 4 February 2016, *C & J Clark International and Puma*, Ibid., para.85; Judgment of 28 September 2023, *Changmao Biochemical Engineering v Commission*, Ibid., para.71. 다만 EU 입법기관이 재량권을 제한하려는 의도를 드러낸 두 가지 예외적인 상황에서는 WTO 설립협정 및 부속서상의 협정들이 적법성 심사 기준으로 기능할 수 있는데, 예컨대 유럽연합이 해당 2차 입법행위에서 WTO 협정 체제 내에서 수락한 특정한 의무를 이행하려는 의도를 가진 경우와 해당 입법행위가 WTO 협정의 구체적 조항들을 명시적으로 참조하는 경우가 그에 해당한다. 그러나 당해 사안은 이러한 예외가 적용되는 상황이 아니라는 것이 사법재판소의 판단이었다(판결문 paras.59-63).

81) Judgment of the Court of Justice, para.58. 이에 EU 반보조금 규칙 제3조(1)(a)가 WTO 체제상 EU가 수락한 특정한 의무를 이행하려는 목적 하에 있다고 판결한 일반법원의 판단 부분에 오류가 있으며 다만 그러한 법적 오류가 항소심 판결의 파기를 초래할 수 있는 성격은 아니라고 설명하였다(판결문 para.64).

82) Judgment of 8 September 2015, *Philips Lighting Poland and Philips Lighting v Council*, C-511/13 P, EU:C:2015:553, paras.60 and 63; Judgment of 20 January 2022, *Commission v Hubei Xinyegang Special Tube*, C-891/19 P, EU:C:2022:38, paras.30 and 31.

83) Judgment of 3 September 2008, *Kadi and Al Barakaat International Foundation v Council and Commission*, Joined Cases C-402/05 P and C-415/05 P, EU:C:2008:461, para.91; Judgment of 1 August 2022, *Sea Watch*, Joined Cases C-14/21 and C-15/21, EU:C:2022:604, para.92.

에만 사법재판소가 관습국제법상의 해석 규칙에 따라 해당 협정들을 단독으로 해석할 수 있다고 하는⁸⁴⁾ 국제법 우위의 접근방식을 취해온 바 있다.

이집트 사건에서 사법재판소는 이러한 판례법상의 원칙에 기초하여 EU 반보조금 규칙을 WTO 보조금 협정에 비추어 해석하고자 하였다. 사법재판소는 EU 반보조금 규칙 제3조 제1항의 문언이 여러 측면에서 WTO 보조금 협정 제1조의 문언과 실질적으로 동일하지만, 고려해야 할 차이점도 존재한다고 지적하고, 해당 조항을 가능한 보조금 협정 제1조에 합치하도록 해석해야 하지만 양자가 다르게 규정된 부분에 관하여는 WTO 체제하 EU의 의무 범위 내에서 해석할 필요가 있다는 점을 강조하였다.⁸⁵⁾ 다만 초국경 보조금에 관한 사항은 아직까지 WTO 분쟁해결기구에서 명확히 다루어지지 않았다는 점에서 사법재판소에 일정 정도 자체 판단의 권한이 있음을 확인하였다.⁸⁶⁾ 이러한 EU 사법재판소의 논리적 전개는 역내법을 최대한 WTO 체제에 합치시키고자 하는 사법재판소의 노력을 확인시켜 준다.

반면 에폭시 관련 초국경 보조금 조사 과정에서 상무부는 EU 사법재판소와는 다소 상이한 입장을 확인하게 하였다. 상무부는 우선 초국경 보조금 조사가 미 관세법에 따라 수행된 것이며, 미국의 관세법은 WTO 보조금 협정에 따른 미국의 의무를 적법하게 이행한 결과로 WTO 의무와 충돌하지 않는다고 강조하였다.⁸⁷⁾ 논의의 전제로써 미국의 조치가 국제법상 미국의 의무에 반하지 않는다는 점을 강조하고자 한 것으로 이해된다. 다른 한편 상무부는 미국법상 직접적인 법적 효력을 가지는 것은 WTO 협정이나 WTO 판정 보고서가 아니라 관세법과 상무부 규정(regulations)이라고 지적하면서⁸⁸⁾ 국내법 체제 내에서의 ‘효력’이라는 측면에서 국제법과 국내법이 구분됨을 분명히 하였다. 상무부는 예컨대 Uncoated Paper Indonesia 사건 등 다른 사건들에서도 줄곧 미국의 법질서 내에서 직접적인

84) Judgment of 6 October 2020, *Commission v Hungary (Higher education)*, C-66/18, EU:C:2020:792, para.92; Judgment of 20 January 2022, *Commission v Hubei Xinyegang Special Tube*, supra note 82, para.32.

85) Judgment of the Court of Justice, para.67.

86) Ibid., para.68.

87) 에폭시 사건 최종 판정문, p.74.

88) Ibid. See, e.g., *Finished Carbon Steel Flanges from India: Final Affirmative Countervailing Duty Determination*, 82 FR 29479 (June 29, 2017), and accompanying IDM at Comment 1 (internal citations omitted); see also *Oil Country Tubular Goods from the Republic of Turkey: Final Results of Countervailing Duty Administrative Review*; 2016, 84 FR 11504 (March 27, 2019), and accompanying IDM at Comment 1.

법적 효력을 가지는 것이 관세법과 상무부 규정이며, WTO 보고서는 미국 법을 변경하거나 변경을 명령할 수 없다는 점을 강조해왔다.⁸⁹⁾

이 같은 상무부의 입장은 미국 연방순회항소법원(Court of Appeals for the Federal Circuit)의 확립된 판례에 기초한 것으로 대표적인 사례는 *Corus Staal BV v. U.S. Dep't of Commerce* 사건을 들 수 있다.⁹⁰⁾ 동 사건에서 연방순회항소법원은 국제법 특히 WTO 체제와 국내법의 관계에 관하여 몇 가지 사실을 확인하였다. WTO 판정은 미국 의회의 법정 절차에 따라 공식적으로 채택되지 않은 이상 미국 정부나 법원을 구속하지 않으며, WTO 협정이 미국 국내법과 충돌할 경우 해당 조항은 미국 내에서 법적 효력을 가지지 않고, 그 이행 여부는 의회 및 행정부의 결정에 달려 있다는 것이다.⁹¹⁾ 이로써 국내법 우위 및 의회 중심주의 원칙에 입각한 해석 태도를 명확히 제시하였다.

사실 국제법을 국내적으로 어떻게 이행할 것인지는 각국의 선택 사항으로 남겨져 있으며,⁹²⁾ 국제법 우위를 주장하는 입장에서도 국제법과 모순되는 국내법의 자동적 무효를 주장하거나 개별 국가의 국내법 질서 속에서 국제법의 직접 적용을 요구하지도 않는다.⁹³⁾ 국제법의 국내적 이행은 개별국가가 자국의 법질서 속에서 해결해야 할 문제이며, 국가에 따라 국제법을 국내법으로 변형(transformation)하여 이행하기도 하고 국제법을 국내적으로 수용(incorporation)하여 직접 적용하기도 한다. EU와 미국 모두 WTO 협정의 국내적 이행을 위하여 EU 반보조금 규칙 또는 관세법 등 국내법의 제정을 통해 국제법을 변형하여 이행하는 방식을 취하고 있다. 양측 모두 한편으로는 역내의 법이 국제법에 반하는 것이 아니라는 점을 강조하면서도 국제법의 활용에 있어서는 상이한 접근이 확인된다. EU의 경우 예외적인 경우를 제외하고 국제협정 자체가 사법재판소에서 적법성 판단 기준으로 사

89) *Uncoated Paper Indonesia Final*, 85 Fed. Reg. 80,243 (Dec. 11, 2020).

90) *Corus Staal BV v. U.S. Dep't of Commerce*, 395 F.3d 1343, 1347-49 (Fed. Cir. 2005), cert. denied, 546 U.S. 1089 (2006).

91) *Ibid.*

92) 예컨대 *LaGrand* 사건에서 ICJ는 미국이 「영사관계에 관한 비엔나 협약」상의 영사접견권 통지 의무를 위반한 상태에서 외국인을 기소하고 유죄판결을 내렸으므로 이에 대한 재검토를 허용할 의무가 있다고 판단하면서도 이러한 국제법상 의무를 국내적으로 이행하기 위한 다양한 방법 중 어떤 수단을 선택할 것인지는 미국에 남겨진 문제라고 판결하였다. 이와 관련하여 *LaGrand (Germany v. United States of America)*, Judgment, I.C.J. Reports 2001, pp.513-514, para.125 참조.

93) 정인섭, *supra* note 76, 97면.

용되지 않는데, 특히 WTO 협정은 예외의 적용 대상이 아니어서 그 자체로 적법성 판단 기준이 되지는 않는다는 입장이다. 그럼에도 EU 보조금 규칙을 해석함에 있어서는 WTO 협정에 합치하는 방식으로 해석할 것이 요구되어 국제법 친화적인 모습을 보여준다. 반면 미국은 WTO 협정이나 WTO 판정 결과가 행정부나 법원을 구속하지 않을 뿐 아니라 국내 법과 충돌시 국내법이 우위에 있다는 입장을 분명히 하고 있다. 이러한 미국의 접근방식은 국제통상 분야에서 최근 심화되고 있는 미국의 일방주의적 노선을 국내적으로 정당화하는 수단으로 활용되지는 않을까 우려를 자아내는 측면이 있다.

IV. 국제법상 쟁점: 초국경 보조금에 대한 상계조치의 적법성

1. 개관

EU 집행위원회 차원에서 초국경 보조금에 대한 상계관세 부과와 관행을 개시하고 역내 사법기관을 통해 법적 논리를 체계화해 나가고 있는 가운데 인도네시아는 EU의 초국경 보조금 상계관세 문제를 2023년 1월 WTO에 제소하였고, 2024년 9월 패널이 구성되었다.⁹⁴⁾ 미국도 기존의 접근방식에서 탈피하여 초국경 보조금을 규제하는 방향으로 입장을 전환하였다. 상술한 것처럼 EU와 미국은 초국경 보조금 규제가 역내법상 허용되며, 그러한 규제의 기초가 되는 역내법은 ASCM상의 의무에 합치한다는 입장이다. 이러한 EU와 미국의 주장이 타당한 것인지 ASCM의 맥락에서 검토할 필요가 있다.

WTO 보조금 협정상 초국경 보조금의 허용 여부 또는 규율 방안에 관한 명시적인 규정은 존재하지 않으며, 초국경 보조금 문제를 구체적으로 다루었던 WTO 패널 또는 상소기구 판정례도 존재하지 아니한다. 따라서 현존 WTO 보조금 협정상 보조금의 정의 및 상계 조치 관련 규정의 해석을 통해 WTO 체제 내에서 초국경 보조금에 대한 상계조치가 허용되는지를 살펴야 한다.⁹⁵⁾ 이에 ASCM 제1조의 보조금 정의에 비추어 초국경 보조금이 ASCM의 규율 대상이 되는 보조금에 해당하는지 검토하고, 그에 대한 대응 조치의 허용

94) European Union - Countervailing and Anti-Dumping Duties on Stainless Steel Cold-Rolled Flat Products from Indonesia (DS616).

95) 같은 이유로 EU 사법재판소는 WTO 보조금 협정에 대한 자체적인 해석에 기초하여 EU 역내법상 초국경 보조금에 대한 상계조치가 허용되는지 여부를 검토하였다.

범위를 확인한다. 분석의 편의를 위하여 ASCM의 관련 조항을 정리하면 <표 3>과 같다.

<표 3> WTO ASCM상 초국경 보조금 관련 주요 조문⁹⁶⁾

조항	제목	내용
제1조	Definition of a Subsidy	1. For the purpose of this Agreement, a subsidy shall be deemed to exist if: (a)(1) there is a financial contribution <u>by a government or any public body within the territory of a Member</u> (referred to in this Agreement as government), i.e..where: [...] or (a)(2) there is any form of income or price support in the sense of Article XVI of GATT 1994; and (b) a benefit is thereby conferred.
제2조	Specificity	1. In order to determine whether a subsidy, as defined in paragraph 1 of Article 1, is <u>specific to an enterprise or industry or group of enterprises or industries</u> (referred to in this Agreement as “ <u>certain enterprises</u> ”) <u>within the jurisdiction of the granting authority</u> , the following principles shall apply: [...] 2. A subsidy which is <u>limited to certain enterprises located within a designated geographical region within the jurisdiction of the granting authority</u> shall be specific. It is understood that the setting or change of generally applicable tax rates by all levels of government entitled to do so shall not be deemed to be a specific subsidy for the purposes of this Agreement.

2. ASCM 보조금 정의상 초국경 보조금 포함 여부

<표 3>에서 볼 수 있는 것처럼 ASCM 제1.1조(a)(1)는 “회원국(a Member)의 영토 내에 있는 정부 또는 공공기관에 의한 재정적 기여”라고 규정하고 있어 WTO 회원국 중 어느 정부로부터의 재정적 기여라도 보조금으로 분류될 수 있는 것처럼 해석될 여지가 있다.⁹⁷⁾ 이 문언만 독립적으로 보면 해당 정부와 수출국 간의 연계와 무관하게 재정적 기여의 공여국이 WTO의 회원국이면 요건을 충족하는 것처럼 보인다. 특히 “재정적 기여”(a financial contribution)와 “어느 회원국 영토 내의”(within the territory of a Member)라는 문구 사이의 “정부 또는 공공기관에 의하여”(by a government or any public body)라는 구문 전후로 쉽표

96) WTO 보조금 협정의 관련 규정을 참조하여 저자 작성. 표 안의 강조 표시는 저자가 추가한 것이다.

97) EU 사법재판소도 동일한 해석을 내놓고 있다. 판결문 para.90. 원문: “[...] Article 1(1.1)(a)(1) of the Agreement on Subsidies and Countervailing Measures [...], in the light of its wording, [...], read in isolation, may be interpreted, unlike Article 3(1) of Regulation 2016/1037, as meaning that any financial contribution from the government of any member country of the WTO may be classified as a subsidy, irrespective of any link between that government and the country from which particular products are exported.”

(.)가 부재하다는 측면에서 “어느 회원국 영토 내의”라는 표현은 바로 앞에 있는 “정부 또는 공공기관에 의하여”를 수식하는 것일 뿐 “재정적 기여”를 수식하는 것은 아니라는 해석이 가능하다. 이에 “어느 회원국 영토 내의 정부 또는 공공기관”이 재정적 기여를 제공한 경우 ASCM 제1.1조(a)(1)의 요건을 충족하고, 그러한 재정적 기여의 수혜자가 반드시 동일한 회원국 내에 소재할 필요는 없다는 주장이 제기된다.⁹⁸⁾ 즉, 재정적 기여의 공여국이 다른 회원국에 소재한 수혜자에게 제공한 재정적 기여라 하더라도 ASCM 제1.1조(a)(1)의 보조금에서 배제되지 않는다는 것이다.⁹⁹⁾ ASCM 제1.1조(a)(2)도 단순히 ‘그리하여 혜택이 공여되는 경우’라고 규정하여 혜택의 수혜자에 대한 영토적 제한을 명시하지 않았다는 사실은 이러한 광의의 해석을 뒷받침하는 근거로 작용한다.¹⁰⁰⁾

그러나 VCLT 제31조의 해석원칙에 따르면, 조약은 선의로 해석되어야 하며, 그 용어의 통상적인 의미에 따라, 그 문맥 및 목적과 취지를 고려하여 해석되어야 한다.¹⁰¹⁾ 따라서 ASCM 제1.1조(a)(1)의 해석을 위해서는 기타 조항들을 문맥적으로 고려하고, 조약의 대상과 목적을 아울러 고려할 필요가 있다. 이에 특정성에 관한 ASCM 제2조를 살펴보면, 제2.1조 및 제2.2조 모두 ‘공여당국의 관할 내에 있는’(within the jurisdiction of the granting authority) 특정 기업이나 산업 등에 대해 특정적일 것을 요구하고 있어 보조금을 부여하는 정부와 이를 수령하는 기업 또는 산업 간의 연계, 그리고 그로 인해 생산된 상품과의 연계를 전제로 하고 있음을 알 수 있다. 여기서 “공여 당국의 관할”은 보조금 협정의 입법 역사나 국제법상 회사의 국적은 설립지법에 따른다는 현실, 일국이 타국과 설정한 경제협력 지구 내에서의 입법 및 집행 관할권이 여전히 주권국에 있다는 사실 등을 고려할 때 ‘영토’ 관할권을 의미하는 것으로 이해함이 타당하다.¹⁰²⁾ ASCM 제2조 이외에도 허용보조금

98) Victor Crochet and Vineet Hegde, “China’s ‘Going Global’ Policy: Transnational Productions Subsidies Under the WTO SCM Agreement”, *Journal of International Economic Law* (2020), p.847. See also Abhishek Tripathi, “Beyond borders: The challenge of transnational subsidies in global trade”, *LKS Newsletters* (10 February 2025).

99) 다만 WTO의 무역금융 관련 전문가 그룹(the WTO Export Group on Trade Financing)에 따르면 다자개발 기구가 제공한 원조(aid)는 ASCM의 적용범위 밖에 있다고 한다(Ibid., p.848). 당초 미국도 해외 원조의 문제가 상계관세의 대상이 되어 상황이 복잡해지는 것을 회피하고자 초국경 보조금을 상계대상 보조금에 포함하지 않겠다는 입장에 있었다(Horlick, *supra* note 4, p.298).

100) Ibid.

101) VCLT 제31조 제1항.

102) Crochet and Hegde, *supra* note 98, pp.851-852. See also Victor Crochet and Marcus Gustafsson, “Lawful Remedy or Illegal Response? Resolving the Issue of Foreign Subsidization under WTO Law”, *World Trade Review*,

에 관한 제8조, 상계관세 조사 시 수출국 정부와의 협의(consultation)에 관한 제13조, 약속(undertaking)에 관한 제18조, 경과조치에 관한 제28조, 부속서 IV¹⁰³⁾ 제2항에 부착된 각주 63 등 다수의 조항들은 보조금 공여국과 보조금의 수혜 기업이 소재하는 수출국의 동일성을 요구하는 것으로 해석되는 영토적 한계 조항들이다.¹⁰⁴⁾

그렇다면 과연 ASCM 제1.1조(a)(1)의 문언에만 의존하여 보조금을 광의의 개념으로 해석하는 것이 타당한지에 대해서는 의문이 제기된다. 그러나 EU 사법재판소는 ASCM 제1조의 해석을 위한 문맥적 고려의 차원에서 제2조 및 제11.8조를 검토한 뒤, 제3국에서 유래한 초국경 보조금이 ASCM의 보조금 정의에 포함된다고 해석하였다.¹⁰⁵⁾ 이들 세 조항 중 어느 것도 “해당 정부의 행위에 비추어” 그 정부가 재정적 기여를 부여한 것으로 간주될 수 있음에도 불구하고 재정적 기여의 전부 또는 일부가 다른 WTO 회원국의 정부로부터 유래했다는 이유만으로 이를 보조금에서 배제해야 한다는 근거를 제공하지는 않는다는 것이다. 소위 ‘반대 해석’(a contrario)에 기초하여 ‘금지되지 않는 한 허용 된다’는 해석 방식을 활용한 것이다. EU 사법재판소는 ASCM 제1조의 보조금 정의상 재정적 기여의 공여국과 수출국이 동일한 경우만 ASCM의 대상에 포함된다는 제한적 해석에 동의하면서도¹⁰⁶⁾ 수출국 정부가 재정적 기여를 부여하는 것으로 간주되는 행위를 하는 경우까지 ASCM 제1조를 충족하는 재정적 기여의 범위에 포함해야 한다는 입장을 제시한 것이다. 아울러 ASCM 제5조를 추가적인 근거로 제시하면서 자국 영토 또는 관할권 내의 기업이 다른 회원국으로부터 유래한 보조금의 혜택을 실질적으로 누릴 수 있도록 하는 회원국의 행위는 ASCM상 금지된다고 해석함이 타당하다고 실시하였다.¹⁰⁷⁾

EU 사법재판소는 ASCM의 대상과 목적(object and purpose)에 비추어 보더라도 초국경

Vol.20 No.3 (2021), p.351; 이동은·김경화, *supra* note 32, pp.164-166. cf. 관할권(jurisdiction)을 영토적 관할 뿐 아니라 인적 관할까지 포괄하는 개념으로 해석하여 WTO 보조금 협정상 초국경 보조금의 규율 가능성을 주장하는 입장으로 Lorand Bartels and Samuel Coldicutt, “Does WTO law really not regulate ‘foreign subsidies’?”, Linklaters LLP (22 June 2020).

103) 제6.1조(a)에 따른 증가(ad valorem)의 보조금 산정 지침(Calculation of the Total Ad Valorem Subsidization (Paragraph 1(a) of Article 6)).

104) 이동은·김경화, *supra* note 32, pp.164-165.

105) Judgment of the Court of Justice, para.93.

106) Ibid., para.92.

107) Ibid., para.94.

보조금을 보조금의 범위에 포함하는 것이 타당하다는 입장이다. ASCM은 그 대상과 목적을 명시하는 조항을 포함하지 않으며, 그러한 내용을 포함한 서문(preamble)도 존재하지 않는다. 다만 일련의 WTO 상소기구 판정에서 “보조금 협정의 주요 목적은 보조금 및 상계조치에 관한 GATT 규율을 확대하고 개선하는 것”이라는 점이 확인된 바 있다.¹⁰⁸⁾ EU 사법재판소는 보조금 부문에서의 다자 규칙 강화 및 촉진이라는 ASCM의 대상과 목적은 ASCM의 문언 및 문맥적 해석에 기초하여 초국경 보조금을 포함하는 방향으로 해석하는 결과를 지지한다는 입장이다. 오늘날 국제화가 심화되면서 세계무역에 참여하는 기업들이 WTO 여러 회원국 정부로부터 재정적 기여의 형태로, 때로는 결정적인 수준의 지원을 받을 수 있는 현실을 고려할 때, 보조금이라는 용어, 특히 ‘정부가 부여한 보조금’(subsidy granted by a government)의 개념을 보다 포괄적으로 해석하는 것이 ASCM의 목적상 필요한 해석이라는 설명이다.¹⁰⁹⁾

그러나 ASCM 제1.2조에 따르면 일단 제1조의 보조금의 정의 및 제2조의 특정성이라는 허들을 통과해야 비로소 제2부, 제3부, 제5부의 절차가 적용된다는 점을 주지할 필요가 있다. 다시 말해 ASCM 제1.1조는 보조금 규율이 적용되기 위한 출발점이며, 이 정의에 부합하는 조치만이 다자적 분쟁해결 절차 또는 상계조치의 적용 대상이 될 수 있다. 따라서 EU 사법재판소가 초국경 보조금을 ASCM으로 포섭하기 위해 반대해석 방식을 활용하면서 제5조를 또 다른 정당화 근거로 제시하는 것은 본말이 전도된 전개라고 생각된다. 또한 대상과 목적에 따른 해석의 차원에서 제시하고 있는 ASCM의 목적이 문언상 허용되지 않는 ‘발전적 해석’까지 허용하는가에 대해서도 의문이 제기된다.

3. 초국경 보조금에 대한 대응 조치의 허용 범위

초국경 보조금을 규제하려는 EU와 미국의 최근 추세를 보건대 향후 WTO 내에서 초국경 보조금의 문제가 다루어질 경우 ASCM상 보조금의 개념에 포함된다고 해석될 가능성

108) WTO AB Report, United States - Countervailing Duties on Certain Corrosion-Resistant Carbon Steel Flat Products from Germany, WT/DS213/AB/R (28 November 2002), para.73; WTO AB Report, United States - Definitive Anti-Dumping and Countervailing Duties on Certain Products from China, WT/DS379/AB/R (11 March 2011), para.573. 이들 판정문에서 언급된 ASCM의 목적에 관한 설시 원문은 다음과 같다: “[...] the main object and purpose of the SCM Agreement is to increase and improve GATT disciplines relating to the use of both subsidies and countervailing measures.”

109) Judgment of the Court of Justice, para.98.

을 배제하기 어렵다.¹¹⁰⁾ 그렇다면 이 경우 ASCM 차원에서 허용되는 대응조치는 어디까지인가?

ASCM 제1.2조에 따르면, ASCM 제1.1조의 보조금 정의를 충족하는 보조금은 ASCM 제2조의 특정성 요건을 충족하는 경우 다자적 분쟁해결 절차 또는 상계관세 조치를 통한 일방적 분쟁해결조치의 대상이 된다. 그런데 상술한 것처럼 특정성에 관한 ASCM 제2조의 하위 규정들은 ‘공여당국의 관할 내에 있는’이라는 구문을 통해 영토적 한계를 설정하고 있다. 이는 ASCM의 대상이 되는 보조금의 개념을 광의로 해석하여 ‘어떤 WTO 회원국 영토 내의 정부’가 제3국 소재 기업에게 제공한 보조금까지 포괄하는 개념이라고 이해하더라도 ASCM 제1.2조에 따른 다자적 분쟁해결 절차나 일방적 상계관세 조치를 활용하기 위해서는 재정적 기여의 수혜 기업(또는 산업)이 재정적 기여의 공여국 관할 내에 소재해야 한다는 요건을 충족해야 할 것임을 보여준다. 다만 금지보조금의 경우 그 존재만으로 특정성 요건을 충족한다고 추정되는 바 금지보조금의 성격을 가지는 초국경 보조금에 대해서는 예외적으로 ASCM 제4조에 기초한 다자적 구제조치를 인정할 여지가 있을 것이다.¹¹¹⁾ 그러나 제5부의 상계조치에 관한 조항들 중 예컨대 제13조나 제18조와 같은 조항들이 상계관세 조사와 관련하여 오직 수출국에 대해서만 절차적 항변 권리를 제공하고 있는 것을 보더라도 수출국이 아닌 제3국의 보조금 공여국으로부터 기인한 초국경 보조금에 대해 상계조치를 통한 대응조치는 허용되지 않는다고 봄이 타당하다.¹¹²⁾

한편 ASCM에 기초한 다자적 분쟁해결 메커니즘이나 일방적 대응조치의 활용이 허용되지 않는 현실에서 GATT 제XXIII조(1)(b)에 기초한 비위반제소의 활용이 하나의 대안으로 제시되기도 한다.¹¹³⁾ GATT 제XXIII조(1)(b)와 DSU 제26.1조는 WTO 규정 위반이 존재하지 않는 상황에서도 WTO 협정에 따른 이익의 무효화 또는 침해가 발생하거나, 협정의 목적 달성이 방해되는 경우 분쟁해결절차에 회부할 수 있는 길을 열어 두고 있다. Japan -

110) 다만 Evenet, Sud & Vermulst는 문언 및 문맥이 보조금 협정 해석의 주요 기초라는 점에서 WTO 패널이 ASCM 제1.1조(a)(1)에 관한 광의의 해석을 채택할리 없다고 주장한다. Simon J. Evenett, Juhi Dion Sud & Edwin Vermulst, “Countervailing Chinese Outward Foreign Direct Investment”, *Global Trade and Customs Journal*, Vol.15 Issue 9 (2020), p.420 참조.

111) Ibid., p.854. 단, 이 경우에도 ASCM 제4조에 따라 오직 보조금을 공여한 제3국에 대한 대응조치가 가능할 뿐이다. See also Crochet and Gustafsson, *supra* note 102, pp.350-351.

112) Crochet and Hegde, *supra* note 98, pp.854-855.

113) Zhou and Crochet, *supra* note 16, pp.18-22.

Films 사건에서 WTO 패널은 (1) 정부 조치의 존재, (2) 양허 또는 협정에 따라 제소국에 귀속되는 이익의 존재, (3) 해당 조치의 적용 결과로 이익이 무효화 또는 침해될 비위반 제소의 성립 요건으로 제시하였다.¹¹⁴⁾ GATT/WTO 체제 전반에 걸쳐 비위반 제소가 인용된 사례는 극히 일부에 불과하지만 그것이 비위반 제소의 기능불능을 의미하지는 않는다. 미국이나 EU와 같은 주요국들이 초국경 보조금에 대한 일방적 대응 수단을 모색하고 있는 상황에서 비위반 제소를 통한 다자적 해결방안을 모색하는 것은 바람직한 대안으로 기능할 수 있을 것이다.

V. 결론 및 시사점

EU와 미국 등 주요 무역국들이 초국경 보조금 문제에 촉각을 곤두세우고 제도화에 힘쓰기 시작한 상황에서 초국경 보조금에 대한 규제는 이제 단순한 이론적 논의의 수준을 넘어 국제통상법의 새로운 과제로 부상하고 있다. 특히 EU와 미국은 자국의 입장에서 이 문제에 대한 규범적·제도적 해석을 시도하면서, 초국경 보조금에 대한 대응을 점차 정교화하고 있다. 그러나 이러한 대응은 여러 차원에서 법적 정당성과 일관성에 의문을 불러일으키며, 향후 WTO 체제 및 국제통상질서 전반에 중대한 영향을 미칠 수 있다.

첫째, 해외직접투자를 통한 보조금 제공에도 ASCM이 적용된다는 미국이나 EU의 새로운 접근방식은 기존 국제투자법 체제와의 충돌 가능성을 내포하고 있다. 외국인 투자 보호를 핵심으로 하는 국제투자협정 체제는 투자유치국이 외국인 투자자에 대해 불합리한 차별이나 규제 조치를 취하는 것을 금지하고 있으며, 이러한 맥락에서 초국경 보조금 제공 자체가 제재의 대상이 된다면 투자자 보호와 충돌할 소지가 존재한다. 특히 개발도상국 입장에서 외국인 투자는 경제 발전의 중요한 수단인 만큼, 이에 대한 무분별한 규제는 투자를 위축시킬 우려가 크다. 더구나 미국이나 EU 스스로도 다양한 형태의 해외직접투자를 통해 제3국에 대해 재정적 기여를 제공하고 있는 상황에서, 중국을 겨냥하여 해외투자를 초국경 보조금이라는 이름으로 규제하려는 시도는 결국 이중잣대를 적용하는 행위라는 비판을 피하기 어려울 것이다.

114) WTO Panel Report, Japan — Measures Affecting Consumer Photographic Film and Paper, WT/DS44/R (31 March 1998), paras.10.41-10.89. 다만 비위반제소는 신중하게 접근되어야 하며 예외적인 구제수단으로 남아야 한다는 점을 강조하였다.

둘째, 미국 상무부의 최근 결정에서 확인되듯, 초국경 보조금에 대한 대응은 아직 체계화되지 않은 영역이며, 향후 동종 사안에 대한 판단 기준이 어떤 방향으로 발전하게 될지 여전히 불확실한 상황이다. 상무부 자체도 이러한 보조금의 존재 여부와 상계 가능성에 대한 판단은 ‘사례별’ (case-by-case) 분석이 필요하다고 명시하며, 향후 관련 기준이 진화해나갈 것임을 시사하고 있다. 이는 초국경 보조금 대응이 예측가능성에 기반하기 어려우며, 이에 따라 제소 가능성, 규범 적용 여부, 구제수단의 실효성 등 다양한 법적 문제가 지속적으로 제기될 것임을 의미한다.

미국과 EU의 초국경 보조금 규제 움직임은 국제법 체제의 불안정성을 심화시키고, 규범 간 충돌을 초래할 수 있다는 우려를 낳고 있다. 이러한 가운데 최근 인도도 초국경 보조금 규제 가능성을 제기하고 있다. 이에 대한민국은 국제적 규범 충돌 방지 및 예측가능성 제고를 위해 초국경 보조금 논의 동향에 적극적으로 참여하는 한편 국내적으로도 초국경 보조금에 대한 제도적 대응을 준비할 필요가 있다. 우리나라는 미국의 주요 상계관세 부과 대상국일 뿐 아니라 우리나라 산업의 특성이 해외 투자와 글로벌 공급망을 기반으로 하는 구조를 가지고 있는 만큼, 타국의 초국경 보조금 규제가 우리의 산업에 부정적 영향을 미칠 수 있다는 점을 고려할 필요가 있다. 또한 타국의 초국경 보조금이 국내 시장에 실질적 영향을 미치는 경우를 대비하여, 우리 역시 상계조치 가능성, 비위반 제소 요건, 또는 별도의 가이드라인 등을 선제적으로 마련할 필요가 있다. 이는 단기적으로 자국 산업 보호를 위한 실효적 수단이자, 장기적으로는 규칙 기반 통상 질서의 지속가능한 발전에 기여할 수 있는 전략적 대응이 될 것이다.

참고문헌

1. 국내문헌

이동은·김경화, “EU의 ‘초국경 보조금’ 규제의 국제법적 타당성: 영토적 범위와 귀속의 문제를 중심으로”, 국제법학회논총 제67권 제3호(통권 제166호)(2022).

정인섭, 신국제법강의: 이론과 사례, 제15판 (박영사, 2025).

2. 외국문헌

(1) 논문 및 기관 보고서

Bartels, Lorand and Samuel Coldicutt, “Does WTO law really not regulate ‘foreign subsidies’?”, Linklaters LLP (22 June 2020).

Cannistra, Dan, “Expanding Trade Remedy Scope: Cross-Border and Public Policy Subsidies”, *Global Trade and Customs Journal*, Vol.18 Issue 10 (2023).

Casey, Christopher A. and Liana Wong, “Trade Remedies: Countervailing Duties”, CRS Report (23 August 2021).

Crochet, Victor and Marcus Gustafsson, “Lawful Remedy or Illegal Response? Resolving the Issue of Foreign Subsidization under WTO Law”, *World Trade Review*, Vol.20 No.3 (2021).

Crochet, Victor and Vineet Hegde, “China’s ‘Going Global’ Policy: Transnational Productions Subsidies Under the WTO SCM Agreement”, *Journal of International Economic Law* (2020).

Evenett, Simon J., Juhi Dion Sud & Edwin Vermulst, “Countervailing Chinese Outward Foreign Direct Investment”, *Global Trade and Customs Journal*, Vol.15 Issue 9 (2020).

Horlick, Gary N., “An Annotated Explanation of Articles 1 and 2 of the WTO Agreement on Subsidies and Countervailing Measures”, *Global Trade and Customs Journal*,

Vol.8 Issue 9 (2013).

Reinsch, William Alan and Sparsha Janardhan, “Crossing the Line: Transnational Subsidy”, CSIS Critical Questions (14 January 2022).

Tripathi, Abhishek, “Beyond borders: The challenge of transnational subsidies in global trade”, LKS Newsletters (10 February 2025).

Wiley Rein LLP, “Commerce Department Issues Final Regulations to Enhance and Strengthen Trade Law Enforcement,” (26 March 2024).

Zhou, Weihuan and Victor Crochet, “Attribution to the State: A Critique of Cross-Border Subsidies”, *Melbourne Journal of International Law*, Vol.25 No.2 (2024).

(2) 판결문 및 결정문

Corus Staal BV v. U.S. Dep’t of Commerce, 395 F.3d 1343, 1347-49 (Fed. Cir. 2005), cert. denied, 546 U.S. 1089 (2006).

European Commission, Commission Implementing Regulation (EU) 2020/776 of 12 June 2020 imposing definitive countervailing duties on imports of certain woven and/or stitched glass fibre fabrics originating in the People’s Republic of China and Egypt and amending Commission Implementing Regulation (EU) 2020/492 imposing definitive anti-dumping duties on imports of certain woven and/or stitched glass fibre fabrics originating in the People’s Republic of China and Egypt, OJ L189/1 (15 June 2020).

European Commission, Commission Implementing Regulation (EU) 2020/870 of 24 June 2020 imposing a definitive countervailing duty and definitively collecting the provisional countervailing duty imposed on imports of continuous filament glass fibre products originating in Egypt, and levying the definitive countervailing duty on the registered imports of continuous filament glass fibre products originating in Egypt, OJ L201/10 (25 June 2020).

European Commission, Commission Implementing Regulation (EU) 2022/433 of 15 March

2022 imposing definitive countervailing duties on imports of stainless steel cold-rolled flat products originating in India and Indonesia and amending Implementing Regulation (EU) 2021/2012 imposing a definitive anti-dumping duty and definitively collecting the provisional duty imposed on imports of stainless steel cold-rolled flat products originating in India and Indonesia, OJ L88/24 (16 March 2022).

Judgment of the Court of Justice of the European Union of 3 June 2008, *Intertanko and Others*, C-308/06, EU:C:2008:312.

Judgment of the Court of Justice of the European Union of 3 September 2008, *Kadi and Al Barakaat International Foundation v Council and Commission*, Joined Cases C-402/05 P and C-415/05 P, EU:C:2008:461.

Judgment of the Court of Justice of the European Union of 16 July 2015, *Commission v Rusal Armenal*, C-21/14 P, EU:C:2015:494.

Judgment of the Court of Justice of the European Union of 8 September 2015, *Philips Lighting Poland and Philips Lighting v Council*, C-511/13 P, EU:C:2015:553.

Judgment of the Court of Justice of the European Union of 4 February 2016, *C & J Clark International and Puma*, C-659/13 and C-34/14, EU:C:2016:74.

Judgment of the Court of Justice of the European Union of 6 October 2020, *Commission v Hungary (Higher education)*, C-66/18, EU:C:2020:792.

Judgment of the Court of Justice of the European Union of 20 January 2022, *Commission v Hubei Xinyegang Special Tube*, C-891/19 P, EU:C:2022:38.

Judgment of the Court of Justice of the European Union of 1 August 2022, *Sea Watch*, Joined Cases C-14/21 and C-15/21, EU:C:2022:604.

Judgment of the Court of Justice of the European Union of 28 September 2023, *Changmao Biochemical Engineering v Commission*, C-123/21 P, EU:C:2023:708.

Judgment of the Court of Justice of the European Union of 28 November 2024, *Hengshi*

Egypt Fiberglass Fabrics SAE and Jushi Egypt for Fiberglass Industry SAE v European Commission, Joined Cases C-269/23 P and C-272/23 P, ECLI:EU:C:2024:935.

Judgment of the General Court of the European Union of 1 March 2023, *Hengshi Egypt Fiberglass Fabrics SAE and Jushi Egypt for Fiberglass Industry SAE v European*, OJ C134 (17 April 2023).

Judgment of the General Court of the European Union of 1 March 2023, *Jushi Egypt for Fiberglass Industry SAE v European Commission*, Case T-540/20, OJ C134 (17 April 2023).

LaGrand (Germany v. United States of America), Judgment, I.C.J. Reports 2001.

U.S. Department of Commerce, Countervailing Duty Investigation of Certain Epoxy Resins from the Republic of Korea: Post-Preliminary Analysis, C-580-920 (11 March 2025).

U.S. Department of Commerce, Decision Memorandum for the Preliminary Affirmative Determination in the Countervailing Duty Investigation of Hard Empty Capsules from the Socialist Republic of Vietnam, C-552-848 (24 March 2025).

U.S. Department of Commerce, Issues and Decisions Memorandum for the Final Affirmative Determination of the Countervailing Duty Investigation of Certain Epoxy Resins from the Republic of Korea, C-580-920 (28 March 2025).

WTO Appellate Body Report, *United States-Countervailing Duties on Certain Corrosion-Resistant Carbon Steel Flat Products from Germany*, WT/DS213/AB/R (28 November 2002).

WTO Appellate Body Report, *United States – Definitive Anti-Dumping and Countervailing Duties on Certain Products from China*, WT/DS379/AB/R (11 March 2011).

WTO Panel Report, *Japan — Measures Affecting Consumer Photographic Film and Paper*, WT/DS44/R (31 March 1998).

[국문초록]

EU와 미국의 초국경 보조금 규제 동향 및 법적 쟁점

이동은

국제사회에서 보조금 상계관세 부과 관행을 최초로 수립하였던 미국은 당초 세계은행의 원조나 한국에 대한 일본의 전쟁 배상, 유럽에 대한 미국의 마셜 플랜 등에 기초한 타국에 대한 재정적 지원의 문제를 상계관세 부과 대상에서 제외하고자 하였다. 그러나 최근 반덤핑 및 상계관세 규정을 개정하고, 국경을 넘어 제공되는 외국 정부의 보조금도 상계가능 보조금으로 간주하여 규제 대상에 포함함으로써, 미국 통상 정책의 방향에 중대한 전환을 초래하였다. EU는 이미 2020년부터 초국경 보조금에 대한 상계관세 부과 관행을 최초로 수립하며 국제사회의 관심을 환기시킨 바 있다. 이처럼 미국과 EU가 초국경 보조금에 대해 촉각을 곤두세우게 된 것은 사실상 ‘일대일로’(Belt and Road Initiative)에 기초한 중국의 국제적 영향력 강화를 겨냥한 것이다. 문제는 우리나라도 이러한 초국경 보조금에 대한 상계관세 조사에서 자유롭지 않다는 점이다.

따라서 본고는 초국경 보조금에 대한 미국과 EU의 규제적 접근을 실증적으로 분석하고, 관련 법리적 기초와 제도적 특징을 비교 검토한다. 나아가 세계무역기구(World Trade Organization, 이하 ‘WTO’) 보조금협정(Agreement on Subsidies and Countervailing Measures, 이하 ‘ASCM’)의 적용 가능성과 대응 수단을 분석함으로써, 국제통상법적 쟁점을 밝히고 정책적 시사점을 도출하고자 한다. 이에 제2장에서는 EU와 미국의 초국경 보조금 규제 현황을 사실 관계를 중심으로 살펴보고, 유형을 나누어 검토한다. 제3장에서는 EU와 미국의 법리적 접근 방식을 검토한 뒤, 쟁점별 비교 검토를 행한다. 제4장에서는 초국경 보조금이 ASCM의 규율대상에 해당하는지 보조금 정의에 비추어 검토하고, 보조금 협정상 허용되는 대응조치의 범위를 확인한다. 제5장에서 결론과 시사점을 도출하며 논의를 마무리한다.

주제어: 초국경 보조금, 보조금 상계관세, 상계가능 보조금, WTO 보조금 협정, 미국 1930년 관세법, EU 반보조금 규칙

[Abstract]

Transnational Subsidy Regulation in the EU and the US: Trends and Legal Challenges

Dongeun Lee

The United States (US), a pioneer in establishing the practice of imposing countervailing duties on subsidies in the international trade regime, initially sought to exclude financial assistance provided by foreign governments—such as World Bank aid, Japan’s war reparations to Korea, and the US Marshall Plan to Europe—from the scope of countervailable subsidies. However, with recent amendments to its antidumping and countervailing duty regulations, the United States has significantly shifted its trade policy by including foreign government subsidies granted across borders within the scope of countervailing measures. The European Union (EU), for its part, had already drawn international attention as early as 2020 by instituting the first countervailing duties on transnational subsidies. These developments reflect the increasing vigilance of both the US and the EU toward China’s growing international influence, particularly through the Belt and Road Initiative. Importantly, Korea is not exempt from investigations concerning such transnational subsidies.

Against this backdrop, this paper empirically examines the regulatory approaches of the US and the EU toward transnational subsidies and conducts a comparative analysis of their legal foundations and institutional features. It further explores the applicability of the World Trade Organization (WTO) Agreement on Subsidies and Countervailing Measures (ASCM) and assesses the scope of permissible responses under WTO law. Chapter 2 outlines the current regulatory practices in the US and the EU, classifying different types of transnational subsidies based on factual developments. Chapter 3 analyzes and compares the legal approaches of both jurisdictions. Chapter 4 examines whether transnational subsidies fall within the definition of a subsidy under the ASCM and identifies the range of countermeasures allowed under the agreement. Finally, Chapter 5 offers conclusions and policy implications based on the preceding analysis.

Key Words: transnational subsidy, cross-border subsidy, countervailable subsidy, countervailing duties on subsidies, WTO Agreement on Subsidies and Countervailing Measures (ASCM), US Tariff Act of 1930, EU Basic Anti-Subsidy Regulation

우주교통관리(STM)에 관한 국제적 규제 동향과 법적 과제*

부산대학교 무역학부 부교수 김 영 주

*논문접수 : 2025. 7. 20. *심사개시 : 2025. 7. 21. *게재확정 : 2025. 8. 6.

〈목 차〉

I. 서론	IV. 우주교통관리의 법적 과제
II. 우주교통관리의 개념적 진화	1. STM의 개념범위 정립
1. 우주교통관리 개념의 연혁	2. SSA 데이터 공유
2. 우주교통관리에 관한 정의 유형	3. STM 체제 구축을 위한 통합조정기구
3. 우주교통관리의 규제 특성	4. STM과 우주환경 보호의 접점
III. 우주교통관리에 관한 국제적 동향	5. 규제 인센티브 강화
1. 국제법적 규제	6. 우리나라 법제상의 과제
2. 국내법적 규제	V. 결론
3. 소결	참고문헌

I. 서론

뉴스페이스 시대에 맞물려 발사서비스, 민간위성, 다중 위성군, 위성정보, 우주관광, 우주제조업, 우주자원, 우주의학 등 각 우주부문(space sector)에서 새로운 경제질서가 창출되고 있다.¹⁾ 과학기술 발전의 무대에 머물지 않고, 외교·안보·경제·산업·환경 등 다양한 분야의 인프라로서 우주공간의 영역이 확장되고 있다. 민간 주도의 우주활동이 급증하면서, 국가 중심의 전통적 질서에서 다원적 주체들이 경쟁하고 협력하는 복합적 공간으로 재편

* 이 과제는 부산대학교 기본연구지원사업(2년)에 의하여 연구되었음.

1) Nicolas Peter, *The New Space Economy*, in *Routledge Handbook of Space Policy* 306 (Thomas Hoerber et al., eds. 2025).

되고 있는 것이다. 예컨대, SpaceX, Amazon의 Project Kuiper, OneWeb 등의 민간 기업들은 저궤도(low Earth orbit, LEO)에 수천 기의 소형위성을 집중적으로 배치함으로써, 대규모 위성군(satellite mega-constellations)을 형성하고 있고, 소형 발사체(small launch vehicle) 시장의 활성화로 인해 다수의 민간 기업들이 발사 빈도를 높여 우주 발사서비스에 적극적으로 나서고 있다.²⁾

민간 주도의 큐브위성(CubeSat)이나 나노위성(nanosatellite) 발사도 크게 늘어나면서 통신, 지구관측, 항법, 과학임무 등이 서로 중첩되는 상황이 발생하고 있다.³⁾ 또한 Virgin Galactic이나 Blue Origin 등 우주관광을 위한 준궤도(sub-orbital) 발사체의 상업적 운항까지 더해지면서, 궤도 접근에 따른 교통 혼잡과 상호 간섭의 가능성이 현실적인 문제로 제기되고 있다. 보다 큰 문제는 폐기되지 않고 궤도상에 남아있는 비작동 위성(defunct satellite), 발사체 잔해(rocket body remnants), 충돌로 인해 생성된 수많은 파편(debris fragments) 등이 누적되면서 궤도 이용 환경의 안정성을 심각하게 위협하고 있다는 점이다.

이 같은 우주환경의 급격한 변화에 대응하여, 국제사회는 우주활동의 안전성과 지속가능성을 높이기 위한 다양한 방안들을 모색하고 있다. 대표적인 사례로는 2019년 UN 산하 ‘우주의 평화적 이용을 위한 위원회’(United Nations Committee on the Peaceful Uses of Outer Space, 이하 ‘COPUOS’라 한다)가 채택한 ‘우주활동의 장기적 지속가능성을 위한 UN 가이드라인’(UN Guideline for Long-Term Sustainability of Outer Space Activities, 이하 ‘UN LTS 가이드라인’이라 한다)⁴⁾이다. 이 가이드라인에서는 각국 정부 및 민간 주체들에게 충돌 회피, 데이터 공유, 우주쓰레기 저감 등 총 21개 항목의 실천 지침을 제시함으로써, 국제적 행동규범 형성과 공감대 확산을 유도하고 있다.

2) 김영주·김동진, 상업적 우주활동의 민사책임에 관한 글로벌 규범 현황 및 법제 대응방안, 글로벌법제전략연구 24-15-⑦, 45면 (한국법제연구원, 2024).

3) 미 항공우주국(National Aeronautics and Space Administration, 이하 ‘NASA’라 한다)에서는 질량 180kg 미만의 우주물체를 통칭하여 ‘소형위성’(SmallSats)으로 정의하고 있고, 이를 질량에 따라 ‘미니위성’(minisatellite, 100-180kg), ‘마이크로위성’(microsatellite, 10-100kg), ‘나노위성’(nanosatellite, 1-10kg), ‘피코위성’(picosatellite, 0.01-1kg), ‘펨토위성’(femtosatellite, 0.001-0.01kg)으로 구분하고 있다. 이 중 나노위성의 대표적인 형태인 ‘큐브위성’(CubeSat)은 10×10×10cm 크기의 표준 단위(1U)를 기반으로 1.5U, 3U, 6U 등으로 확장 가능하며, NASA Ames는 2006년 GeneSat을 시작으로 다수의 큐브위성을 발사해 왔다. 큐브위성(CubeSat)은 현재 교육, 과학탐사, 기술실증 및 분산형 임무 수행을 위한 비용 효율적인 플랫폼으로 활용되고 있다(<<https://www.nasa.gov/what-are-smallsats-and-cubesats/>> (2025. 5. 2. 최종검색)).

4) UN LTS 가이드라인에 관하여는 신상우, “UN 우주활동 장기 지속가능성(LTS) 가이드라인 채택의 의미”, 항공우주시스템공학회지, 제13권 제5호, 49-56면 (항공우주시스템공학회, 2019) 참조.

가이드라인과 같은 soft law 형성은 기술 지침을 넘어 복잡하고 다원화된 우주환경을 관리하기 위한 포괄적 거버넌스의 필요성을 제기하고 있는데, 특히, ‘우주교통관리’(space traffic management, 이하 ‘STM’이라 한다)라고 하는 관리 체계 개념과 그 제도적 정비 필요성이 국제사회의 핵심 과제로 부상하고 있다.⁵⁾

그러나 현재의 국제우주법 체계는 1960~70년대에 제정된 UN조약 중심의 법질서에 기반하고 있어, 뉴스페이스 우주활동을 효과적으로 규율하기에는 구조적인 제약이 많다. 무엇보다 현행 국제체제는 STM에 관한 명확한 개념 정의나 적용 범위를 제공하지 못하고 있고, 충돌회피 절차나 실시간 데이터 공유 등과 관련한 구속력 있는 규범 체계를 갖추고 있지 않다. 더욱이, STM의 적용범위에 대해서도 통일적인 합의가 형성되어 있지 않고, 국가별 이해관계나 기술 수준에 따라 해석과 그 적용이 상이한 실정이다. 이러한 상황에서,

5) 우주교통관리에 관한 국내 선행연구는 김상윤·황호원, “우주교통관리(STM)의 국제표준 수립을 위한 탐색적 연구”, 항공우주정책·법학회지, 제39권 제1호 (한국항공우주정책·법학회, 2024), 59-90면; 김한택, “우주교통관리(STM)에 관한 우주법 연구”, 강원법학, 제76권 (강원대학교 비교법학연구소, 2024), 249-283면 정도가 있다. 국내에 비해 해외에서는 우주교통관리의 법적 문제에 관해 상당한 연구가 집적되어 있다. 국제우주법연구소(International Institute of Space Law)에서 발간하는 Proceedings of the International Institute of Space Law(Proc. Int'l Inst. Space L.)상의 문헌들을 중심으로 추려보면 다음과 같은 것들이 있다. Fatheya Al Sharji, *Space Surveillance and Tracking to Developing Rules of the Road Applying Space Traffic Management in Policy & Regulatory Design*, 62 Proc. Int'l Inst. Space L. 367 (2019); Alvaro Fabricio dos Santos, *Sovereignty and Space Traffic Management*, 46 Proc. on L. Outer Space 332 (2003); Jose Monserrat Filho, *Space Traffic Management: Comparative Institutional Aspects*, 45 Proc. on L. Outer Space 487 (2002); William O. Glascoe, III, *Supranational or Stateless Incorporation for Space Traffic Management and Control*, 47 Proc. on L. Outer Space 319 (2004); Nathan A. Johnson, *Right of Way for on-Orbit Space Traffic Management*, 58 Proc. Int'l Inst. Space L. 497 (2015); Stefan A. Kaiser, *Space Traffic Management: Not Just Air Traffic Management for Outer Space and More than Data Analytics*, 62 Proc. Int'l Inst. Space L. 301 (2019); Armel Kerrest, *Space Traffic Management: Comparative Legal Aspects*, 45 Proc. on L. Outer Space 483 (2002); Paul B. Larsen, *Outer Space Traffic Management: Space Situational Awareness Requires Transparency*, 51 Proc. Int'l Inst. Space L. 338 (2008); Claudiu Mihai Taiatu, *Space Traffic Management: Top Priority for Safety Operations*, 60 Proc. Int'l Inst. Space L. 15 (2017); Danielle Miller, *Calling Space Traffic Control: An Argument for Careful Consideration before Granting Space Traffic Management Authorities*, 23 ILSA J. Int'l & Comp. L. 279 (2017); James D. Rendleman, *Space Traffic Management Options*, 57 Proc. Int'l Inst. Space L. 109 (2014); James D. Rendleman & Brian D. Green, *Space Traffic Management Regime Needs and Organizational Options*, 58 Proc. Int'l Inst. Space L. 397 (2015); Annelie Schoemaker, *Space Traffic Management for the Moon and the Development of Space Law*, 50 Proc. on L. Outer Space 570 (2007); Kai-Uwe Schrogl, *Prospects for Space Traffic Management*, 45 Proc. on L. Outer Space 494 (2002); Lotta Vilkkari, *Creating an International Regime for Space Traffic Management - Moving from General Principles Towards Practicable Rules*, 46 Proc. on L. Outer Space 312 (2003); Frans G. von der Dunk, *Space Traffic Management: A Challenge of Cosmic Proportions*, 58 Proc. Int'l Inst. Space L. 385 (2015); Maureen Williams, *On the Need to Regulate Space Traffic Management*, 46 Proc. on L. Outer Space 303 (2003) 등 참조.

민감한 안보·군사 정보에 직결될 수 있는 STM 데이터 공유 문제 등은 전략적 이해충돌을 야기하여 실질적인 제도화는 매우 제한적으로 이루어지고 있다.

이에 본 글에서는 현재와 같은 제도적 공백과 국가 간 이해 충돌의 상황 속에서 STM에 관한 기본 개념을 검토하고, 국제사회에서 형성되고 있는 규범적 동향을 분석하여, STM 체제 구축을 둘러싼 주요한 법적 쟁점을 살펴보고자 한다. 나아가 STM의 실질적 이행을 위한 규율 체계 정립을 목표로, 각종 우주상황 데이터 공유의 제도화 가능성, 민관 협력 기반의 운영 구조, 다자적 합의 형식에 의한 국제 협력의 방향성을 중점적으로 분석해 본다. 이러한 관점에 기반하여, 이하에서는 STM 개념에 관한 연혁적 변천과 그 유형들을 먼저 살펴보고(Ⅱ), STM에 관한 글로벌 규범 현황을 국제법적 규율과 각국의 국내법적 규율로 구분하여 검토해 보고자 한다(Ⅲ). 이를 토대로, STM의 법적 과제를 세부 항목으로 나누어 고찰한 후, 우리나라 법제상의 시사점을 몇 가지 생각해 보기로 한다(Ⅳ).

Ⅱ. 우주교통관리의 개념적 진화

1. 우주교통관리 개념의 연혁

현재까지 STM에 관해 보편적으로 합의된 정의는 존재하지 않는다. 역사적으로는, 1932년 체코슬로바키아 공화국(Czechoslovak Republic)의 변호사였던 블라디미르 맨들(Vladimir Mandl)이 출간한 ‘우주법’ (Das Weltraum-Recht)⁶⁾에서 STM 개념이 최초로 언급된 바 있다. 맨들은 저서에서 우주비행에 관한 법적 문제를 다루면서, ‘우주교통규칙’ (Raumverkehrsregeln)이라는 개념을 창시하였다.⁷⁾

1957년 10월 4일, 인류 최초의 인공위성인 소련의 스푸트니크 1호(Спутник-1) 발사를 성공시키면서 본격적인 미소 우주경쟁(space race)이 시작되었다. 미국과 소련 간의 로켓발

6) Vladimir Mandl, *Das weltraum-recht: ein Problem der Raumfahrt* (Verlag J. Bensheimer, 1932).

7) 맨들은 1932년 출간한 ‘우주법’(Das weltraum-recht)에서 향후 우주비행의 실현 가능성을 전제로, 우주는 특정 국가의 주권이 미칠 수 없는 영역이며, 인류 전체의 공공재로 간주되어야 한다고 보면서, 우주공간에도 법적 규율이 필요하다는 점을 주장하였다. 또한 우주에서 발생할 수 있는 국가 책임, 민사책임, 형사 관할권 문제 등 다양한 법적 쟁점을 선구적으로 제기한 바 있다. 맨들의 우주법은 50쪽 분량의 독일어로 작성된 세계 최초의 우주법 서적으로 평가되고 있고, 오늘날 국제우주법의 기초를 형성한 이정표적 저작으로 간주되고 있다(Stephen E. Doyle, *A Concise History of Space Law*, 53 Proc. Int’l Inst. Space L. 3, 3-4 (2010)).

사가 경쟁적으로 이루어졌던 1960년대부터 우주비행 단계에서의 충돌 방지를 위한 ‘우주선 교통통제’(spacecraft traffic control)의 필요성이 제기되었다. STM에 관한 개념적 발전은 바로 이 시기, 우주선 교통통제의 연장에서 시작된 것으로 평가되고 있다.⁸⁾

그러나 이후 20년 이상 STM에 관한 논의는 사실상 중단되었다가, 1982년 체코의 천문학자였던 루보스 페렉(Luboš Perek)이 「국제우주법 콜로키움」(Proceedings of the International Colloquium on the Law of Outer Space)에서 ‘우주에서의 교통규칙’이라는 논문을 발표하면서, 교통관리 개념이 구체적으로 제시되었다.⁹⁾ 로켓이 영공을 통과할 때 발생할 수 있는 문제 또는 우주쓰레기 저감조치와 같은 문제들을 포괄하는 일련의 규칙들이 제안되었고 이를 계기로 STM은 다시 주목받기 시작하였다. 당시에는 미국, 소련, 프랑스 등 주요 우주개발국이 인공위성 발사의 90% 이상을 주도하던 시기로 우주교통에 관한 규율체계 논의는 대부분 이론적 수준에 머물러 있었다. 그럼에도 불구하고, 2000년대 초반까지 학계와 실무계에서는 관련 논의가 지속되었고, 2006년 개최된 ‘국제우주학회’ (International Academy of Astronautics, 이하 ‘IAA’라 한다)에서는 최초의 STM 학술 연구가 발표되기도 하였다.¹⁰⁾

본격적인 우주법상의 범주 개념으로 STM이 다루어지기 시작한 것은 2017년 미국과 유럽 등에서 STM 체제를 실질적으로 구축하고 운영하면서부터라 할 수 있다. 이러한 점에서, STM은 ① 개념적 태동, ② 이론적 연구 및 논의, ③ 실제 운용 단계와 같은 3단계의 개념적 진화를 거쳤다고 볼 수 있다. 또는 (i) 개념의 등장과 학술적 연구 단계, (ii) 정부 개입에 따른 촉진 단계, (iii) 미국 주도의 구체적 실행 단계로 그 연혁을 구분하기도 한다. STM의 발전 단계를 어떻게 구분하든 간에 그 개념은 이론적·학문적 연구 단계에서 실질적인 운용 단계로 이행된 상황이다.¹¹⁾ 이에 따라 논의의 초점은 STM을 규율할 수 있는 적절한 법적 체계를 어떻게 설계할 것인지에 집중되고 있다. 문제는 이미 국제사회 전반에 그러한 공감대가 형성되어 있으나, STM 관련 개념을 어떻게 정의할 것인가에 대해서

8) Tanja Masson-Zwaan & Yun Zhao, *Towards an International Regime for Space Traffic Management*, 48 Air & Space L. 75, 76 (2023).

9) Luboš Perek, *Traffic Rules or Outer Space*, 25 Proc. on L. Outer Space 37 (1982).

10) Denis Gugunskiy, Marianna Ilyashevich & Daniil Volodin, *Space Traffic Management as a Tool for the Mitigation of Space Debris: International Legal Basis*, 25 J. Legal Ethical & Regul. Issues 1, 6 (2022).

11) STM 개념의 발전 연혁에 관하여는 Quentin Verspieren, *Historical Evolution of the Concept of Space Traffic Management Since 1932: the Need for a Change of Terminology*, 56 Space Pol’y 101412 (2021) 참조.

는 아직 합의에 이르지 못한 상태이다.¹²⁾

2. 우주교통관리에 관한 정의 유형

STM은 로켓·인공위성 등의 항행에서 기술적·법적 메커니즘을 도입함으로써 사고를 줄이는 데 그 목적을 가진다. 이 점에서, 비행 중인 모든 항공기들의 움직임을 통제하는 ‘항공교통관제’(air traffic control, 이하 ‘ATC’라 한다)와 같은 사고예방적 안전운항 시스템이라 할 수 있다.¹³⁾ 따라서 STM은 우주물체의 항행을 대상으로 하며, 이들의 발사, 궤도상 운용, 충돌회피, 재진입, 궤도 이탈, 폐기 등 일련의 우주교통행위 전반을 적용 대상으로 한다. 그러나 앞서 언급한 바와 같이, 현재까지 STM에 대해 널리 수용된 정의는 아직 없고, 그 범위도 단체·기관 등에 따라 각각 다른 입장을 취하고 있다.

2006년 IAA가 발표한 ‘우주연구’(Cosmic Study)에서는 STM에 대해 “외기권으로의 안전한 접근, 외기권 내에서의 운용, 외기권에서 지구로의 귀환 과정이 물리적 또는 전파 간섭 없이 이루어질 수 있도록 촉진하기 위한 기술적·규범적 조치의 집합(the set of technical and regulatory provisions)”으로 정의한 바 있다.¹⁴⁾ IAA 연구에 따르면, STM의 목적은 우주의 항행 질서유지와 안전보호에 있고, 이를 위해서는 ① 데이터 수집(data collection)과 우주상황인식(space situational awareness, 이하 ‘SSA’라 한다), ② 우주통보체계(space notification system), ③ 구체적인 교통관리규칙(specific traffic management rules)이 필요하다고 한다.¹⁵⁾

2018년 미국의 「우주정책지침 제3호 - 국가우주교통관리정책」(Space Policy Directive-3,

12) Masson-Zwaan & Zhao, *supra* note 8, at 77.

13) Ram S. Jakhu & Joseph N. Pelton, *Space Traffic Management and Coordinated Controls for Near-space*, in *Global Space Governance: An International Study* 306 (Ram S. Jakhu & Joseph N. Pelton eds., 2017).

14) Corinne Contant-Jorgenson, Petr Lála & Kai-Uwe Schrogl, eds., *Space Traffic Management*, IAA Cosmic Study 10, 17 (2006) [hereinafter Contant-Jorgenson et al., *Space Traffic Management*]. 이 우주연구보고서(IAA Cosmic Study)는 우주활동의 기술적 측면과 규범적 측면을 포괄적으로 분석하여, ① 발사, ② 궤도 운용, ③ 재진입이라는 3단계에 걸쳐 STM 체제의 기본적 구성요소를 제시한 연구이다. 본 보고서에서는 향후 STM의 국제적 법제화 가능성을 염두에 두고, 기술·법제 동향, 비교 가능한 해상·항공 교통체계와의 유사성, 제도 도입에 따른 국가 간 이익 균형 문제를 함께 다루고 있다. 이 보고서에 관하여는 Corinne Contant-Jorgenson et al., *The IAA Cosmic Study on Space Traffic Management*, 22 *Space Pol’y* 283 (2006) 참조.

15) Contant-Jorgenson et al., *Space Traffic Management*, *supra* note 14, at 14.

National Space Traffic Management Policy, 이하 ‘SPD-3’라 한다)은 STM을 “우주환경에서 활동의 안전성(safety), 안정성(stability) 및 지속가능성(sustainability)을 향상시키기 위한 활동의 기획(planning), 조정(coordination) 및 궤도상 동기화(on-orbit synchronization)”로 정의하고 있다.¹⁶⁾ 아울러 STM 체제는 “모범 관행(best practices), 기술 지침서(technical guidelines), 안전 기준(safety standards), 행태 규범(behavioral norms), 발사 전 위험 평가(prelaunch risk assessments), 궤도상 충돌 회피 서비스(on-orbit collision avoidance services)”로 구성될 것을 요하고 있다.

2022년 유럽연합(European Union, 이하 ‘EU’라 한다)의 경우, ‘유럽집행위원회’ (European Commission)와 ‘외교안보정책 고위대표부’(High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy)가 유럽의회(European Parliament) 및 EU이사회(Council of the EU)에 제출한 합동통신문(Joint Communication)에서는 STM을 “우주에 대한 접근, 우주 내 활동 수행, 지구로의 복귀를 안전하고 지속가능하며 확실하게 하기 위한 수단 및 규칙(the means and rules)을 포괄하는 개념”이라고 정의하고 있다.¹⁷⁾ 이 정의에 따를 때, STM의 핵심 요소에는 SSA, ‘우주감시추적’ (space surveillance and tracking, 이하 ‘SST’라 한다), 우주쓰레기의 완화 및 제거(space debris mitigation and remediation), 궤도 및 전파스펙트럼 관리(management of orbits and radio spectrum)가 포함된다.

비록 각각의 정의들은 범위와 초점에서 차이를 보이지만, 우주활동을 효과적으로 조율하고 그 과정에서의 안전 확보라는 STM의 핵심 목적에 대해서는 공통된 인식이 존재한다. 미국과 유럽에서는 모두 ‘우주 보안’과 ‘우주활동 지속가능성’의 중요성을 강조하는 점이 이를 잘 보여준다. 다만, 개념의 구현 방식에는 뚜렷한 차이가 있다. IAA는 보안이나 지속가능성을 직접적으로 언급하지는 않지만, STM을 ‘우주 진입 - 궤도 활동 - 지구 복귀’의 3단계로 설명하고 있다는 점에서 유럽 체제의 시각과 유사한 접근을 취하고 있다. 반면, 미국은 STM을 규칙의 집합으로 보기보다는 기획, 조정, 궤도 활동 간의 조율로 이루

16) White House, *Space Policy Directive-3, National Space Traffic Management Policy*, 18 Jun, 2018, <<https://trumpwhitehouse.archives.gov/presidential-actions/space-policy-directive-3-national-space-traffic-management-policy/>> (2025. 4. 30. 최종검색).

17) Joint Communication of the European Commission and the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy to the European Parliament and the Council: *An EU Approach for Space Traffic Management An EU Contribution Addressing a Global Challenge*, 15 Feb. 2022, JOIN/2022/4 final, at 2, <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52022JC0004>> (2025. 4. 30. 최종검색).

어진 ‘관리 행위’(management activities)로 이해하며, 국제규범보다는 국내 차원의 통제와 일방적 운용 조치에 무게를 두고 있다.¹⁸⁾

3. 우주교통관리의 규제 특성

오늘날 STM은 단순한 법적 틀에 머물지 않는다.¹⁹⁾ IAA의 2006년 우주연구 및 2018년의 후속연구²⁰⁾에서는 STM 개념이 과학기술적 요소를 포함하고 있다는 점을 분명히 하고 있고, 이를 규제뿐 아니라 기술적 관리의 영역으로 확장하고 있다. ‘유럽우주정책연구소’(European Space Policy Institute, 이하 ‘ESPI’라 한다)의 2020년 연구에서도 STM에 관한 법적 규제 영역은 여러 주요 기능 중의 하나에 불과하다는 점을 지적한 바 있다.²¹⁾ 그 밖에 우주교통의 감시 및 조정 기능은 비구속적인 기준(non-binding standards)과 해당 분야의 이해당사자 간 협력을 바탕으로 수행될 가능성이 높다는 견해도 있다.²²⁾ 따라서 우주쓰레기 제거와 현재 운용 중인 위성들의 수명 연장을 위한 궤도상 서비스에 대한 시도 역시 넓게는 STM의 개념 범주에 포함될 수 있는 것이다.²³⁾

한편, 상업우주활동의 급성장에 따른 우주교통량 증가는 STM의 범위 확장에 영향을 미치고 있다. 2025년 기준으로, 약 7,500회의 우주발사를 통해 총 18,000기 이상의 위성이 지

18) Masson-Zwaan & Zhao, *supra* note 8, at 78.

19) Marc Becker, *Space Traffic Management - Looking at the Operational Realities of a Wicked Problem*, in *Outer Space - Future for Humankind* 176 (Marietta Benkö & Kai-Uwe Schrogl eds., 2021).

20) Kai-Uwe Schrogl et al., eds., *Space Traffic Management - Towards a Roadmap for Implementation* (IAA, 2018).

21) Sebastian Moranta, Tomas Hrozensky & Marek Dvoracek, *Towards a European Approach to Space Traffic Management* (ESPI, 2020), <<https://www.espi.or.at/wp-content/uploads/2022/06/ESPI-Public-Report-71-Towards-a-European-Approach-to-Space-Traffic-Management-Full-Report.pdf>> (2025. 4. 30. 최종검색). ESPI의 2020년 보고서에서는 유럽 차원의 STM 전략 수립을 위한 방향을 제시하고 있다. 보고서는 미국 주도의 STM 논의가 국제규범 형성에 미치는 영향을 분석하면서, 유럽이 독자적이면서도 국제협력에 기반한 STM 체제 구축 접근법을 마련할 필요가 있다고 강조하고 있다. 나아가, 기존 우주조약의 한계, 민간 부문의 참여 확대, SSA 역량 강화, 다자주의적 거버넌스 모델 수립 등을 중심으로 정책적 과제들을 제안하고, EU와 유럽우주국(European Space Agency, 이하 ‘ESA’라 한다)을 중심으로 한 제도적 대응 전략의 수립을 촉구하고 있다.

22) Quentin Verspieren, *Opening Keynote*, 21st Advanced Maui Optical and Space Surveillance Technologies (AMOS), 17 September 2020, <https://amostech.com/TechnicalPapers/2020/AMO_S20_KEYNOTE_Verspieren.pdf> (2025. 4. 30. 최종검색) [hereinafter Verspieren, *Opening Keynote*].

23) Becker, *supra* note 19, at 179.

구 궤도에 진입해 있고, 약 40,000개의 우주물체(space object) 중 약 11,000기 이상이 여전히 궤도에 남아 있는 것으로 파악되고 있다.²⁴⁾ 특히, Starlink와 같은 대규모 위성군 프로그램의 영향으로 저궤도(LEO) 위성 수가 급증하고 있는 실정이다. 우주쓰레기 문제도 심각해져 현재 10cm 이상의 우주쓰레기는 약 50,000개, 1cm 이상의 쓰레기 및 비활성 물체는 약 120만 개, 1mm 이상의 미세 쓰레기는 약 1억 3천만 개에 달하는 것으로 추산된다.²⁵⁾ 또한 우주활동에 참여하는 국가와 우주인 수도 증가하고 있는데, 발사국 뿐만 아니라 다양한 비정부 기관과 민간 기업들도 우주공간에 능동적으로 진출하고 있고, 준궤도(sub-orbital) 비행, 소형위성, 저궤도·중궤도 위성군 등 새로운 형태의 우주활동들이 빠르게 확산되고 있다. 이러한 변화에 대응하기 위해, 앞으로 마련될 STM 체제에는 다음과 같은 세부 요소들이 포함될 필요가 있다.²⁶⁾

첫째, 우주물체가 발사 또는 재진입하는 과정에서 다른 국가의 공역을 통과할 경우, 해당 항공교통관제 당국과의 조정 메커니즘이 필요하다. 이는 ‘국제민간항공기구’(International Civil Aviation Organization, 이하 ‘ICAO’라 한다) 체계에서 각국이 자국 영공을 완전한 주권하에 관리함에 따라 우주물체가 발사하거나 대기권으로 재진입하는 경우, 민간 항공기와의 충돌 및 안전 문제 등을 초래할 가능성을 최소화하기 위한 조치를 말한다. 최근에는 준궤도 비행이나 초소형 위성의 발사 증가로 인해 이러한 공조 체제가 더욱 강조되고 있다.²⁷⁾

둘째, 근접 지구궤도에서의 기능성 위성과 우주선의 안전한 운영을 보장하기 위한 ‘교통규칙’(rules of the road)²⁸⁾의 제정이 요구된다. 이 규칙은 국제적 수준 또는 국내법적 운

24) 궤도상의 위성 수에 대해서는 NASA의 *Tracking Satellites and Space Debris in Earth Orbit* 참조, <<https://svs.gsfc.nasa.gov/5258>> (2025. 5. 1. 최종검색).

25) ESA, *ESA Space Environment Report 2025* (ESA, 2025) <https://www.esa.int/Space_Safety/Space_Debris/ESA_Space_Environment_Report_2025> (2025. 5. 1. 최종검색).

26) Rafael Moro-Aguilar & Steven A. Mirmina, *Space Traffic Management and Space Situational Awareness*, in *Routledge Handbook of Space Law* 181 (Ram S. Jakhu & Paul Stephen Dempsey eds. 2017).

27) Francis Lyall & Paul B. Larsen, *Space Law: A Treatise* 157 (3rd ed., 2024).

28) ‘교통규칙’(rules of the road)은 원래 해상법과 항공법 분야에서 사용되는 개념으로, 선박 또는 항공기의 충돌 방지와 안전 확보를 위해 정해진 행동규범 또는 기술적 규칙을 의미한다. 이를 우주 영역에 적용한 것이 우주공간 내 교통규칙(Space Traffic Rules 또는 Space Rules of the Road) 개념이다. 크게 충돌회피기준, 궤도우선순위, 정보공유, 비상상황대응절차 등의 요소들이 포함될 것이다(Tanja Masson-Zwaan & Mahulena Hofmann, *Introduction to Space Law* 116 (4th ed., 2019)).

용 규정으로 적용될 수 있다.

셋째, ‘국제통보기준’(international notification standards)과 함께 SSA 간의 국제공조 플랫폼 구축이 필요하다. 이 플랫폼은 모든 이해당사자가 자유롭게 접근할 수 있도록 개방되어 있어야 하는바, 궁극적으로는 모든 우주활동 참가자들이 개별 시점에 수행하는 우주활동 정보를 상호 공유할 수 있도록 하는 데 그 목적이 있다.

넷째, 위성궤도 이용에 관한 협조가 필요하다. 여기서는 현재 ‘국제전기통신연합’(International Telecommunication Union, 이하 ‘ITU’라 한다)이 관리하고 있는 정지궤도 주파수 운용에 관한 궤도위치관리 체제와 새로운 우주활동에 의해 비롯되는 궤도운용 체제 간의 상호 조율을 어떻게 구축하고 마련하는가가 문제된다.²⁹⁾ 예컨대, Eurocontrol과 같은 항공교통관리 국제센터와 유사한 궤도감시기능을 수행할 수 있는 운영인프라 구축이 필요할 것이다.

다섯째, 항공 부문과 우주 부문의 통합적 관리체계가 요구된다. 장기적으로는 지상의 항공교통, 우주발사, 대기권 재진입에 대한 통합적인 관제시스템이 STM 체제로 확장되어 결합될 수 있다. 또한 우주물체 운용에 있어 ‘우주기상’(space weather)³⁰⁾ 정보가 중요하다는 점에서 우주기상의 지속적인 관측도 STM 체제 구현에 있어 추가적인 수단이 될 수 있다.³¹⁾

상기 요소들을 STM 개념화에 결합시킨다 하더라도, 관련 논의 자체가 지나치게 규제 논점에 편중되어 있다는 비판이 있다.³²⁾ 실제로 STM은 ‘관리’(management)와는 거의 관련이 없고, 오히려 의사소통, 조정, 협력과 관련이 깊다는 지적도 있다.³³⁾ 최근 제시된 STM

29) Paul B. Larsen, *Back to the Future Outer Space Policy Review of the Past for Clues to the Future*, 89 J. Air L. & Com. 355, 366 (2024).

30) 우주기상이란 태양에서 방출되는 태양풍, 고에너지 입자, 전자기 복사로 인해 지구 주변 환경에서 발생하는 물리적 변화를 의미한다. 이러한 우주기상 현상은 위성의 전자장비 오작동, 통신·항법 시스템 장애, 우주비행체의 궤도 이탈, 대기저항 변화, 우주인의 안전 위협 등 다양한 영향을 미친다 (<<https://science.nasa.gov/heliophysics/focus-areas/space-weather/>> (2025. 5. 1. 최종검색)). 이에 우주활동의 안전한 수행을 위해 실시간 우주기상 관측이 요구되고 있고, NASA 또는 ESA 등의 주요 우주기관에서는 우주기상 관측시스템을 운영하고 있다.

31) David Kuan-Wei Chen, *New Ways and Means to Strengthen the Responsible and Peaceful Use of Outer Space*, 48 Ga. J. Int'l & Comp. L. 661, 676 (2020).

32) Becker, *supra* note 19, at 179.

33) Verspieren, *Opening Keynote*, *supra* note 22, at 5.

개념 정의들을 살펴보면 이러한 견해가 일정 부분 설득력을 가진다. 오늘날의 우주활동은 실질적인 운영과 기술적 대응을 중심으로 이루어지고 있으며, 이러한 특성들이 STM 개념에서도 두드러지게 반영되고 있다. 즉, 규범 체계보다는 실제 운용을 중시하는 의미에서 ‘우주교통조정’(space traffic coordination, 이하 ‘STC’)이라는 표현이 STM보다 더 적절할 수 있다는 주장도 제기되고 있다.

그러나 STM과 STC는 구분되어야 할 개념으로, 양자의 차이를 분명히 인식할 필요가 있다. STM은 우주공간 내 활동의 안전, 안정성, 지속가능성을 확보하기 위한 수단으로, 규범적 접근(regulatory approach)과 운용적 관점(operational outlook)을 모두 포괄하는 개념이다. 반면에 STC는 규범적 접근 대신, 비규범적 협력(non-regulatory cooperation)을 핵심 수단으로 하여 동일한 목표(안전, 안정성, 지속가능성)를 추구하는 협조적 차원의 개념인 것이다.³⁴⁾ 이러한 시각 차이는 개별 이해관계자들이 처한 입장과 목적에 따라 발생한 것으로, 향후, STM 개념은 기존의 우주활동, 새로운 규범과 모범관행, 국내외 규제 요소들이 복합적으로 반영된 다층적인 형태로 발전할 가능성이 높다는 점을 의미한다.³⁵⁾

그러나 실제 STM이 작동하는 과정을 살펴보면, 소통이나 조정, 협력 단계에서도 일정한 규율공백의 문제는 반복적으로 지적되고 있다는 점에서, 결국 STM의 현대적 의미 역시 법률적 규제에 귀결될 수밖에 없을 것이다. 따라서 기술적·운영적 요소뿐만 아니라 규범적 측면을 통합적으로 고려하는 접근이 필요하다고 볼 수 있다.

III. 우주교통관리에 관한 국제적 동향

1. 국제법적 규제

가. UN조약체제

(1) 우주조약

국제우주법의 관점에서 보면, STM과 관련된 여러 규범들이 존재한다. 그중에서도 가장

34) Eurospace, *Eurospace Position Paper: STM, an Opportunity to Seize for the European Space Sector* 1 (2021).

35) Becker, *supra* note 19, at 180.

대표적인 규범은 1967년에 채택된 「달과 기타 천체를 포함한 외기권의 탐색과 이용에 있어서의 국가 활동을 규율하는 원칙에 관한 조약」(Treaty on Principles Governing the Activities of States in the Exploration and Use of Outer Space, including the Moon and Other Celestial Bodies, 이하 ‘우주조약’이라 한다)이 있다. STM을 직접적으로 규율하지는 않지만, 이 조약에 명시된 우주이용의 자유, 국가 간 협력의무, 그 밖의 여러 가지 원칙들은 STM 체제 구축의 목적, 즉 우주활동의 안전, 안정성, 지속가능성을 실현하기 위한 근거로 기능한다.³⁶⁾ 이러한 원칙들을 바탕으로 우주조약은 STM 규범 형성의 기초가 되는 4가지 핵심 내용을 담고 있다.

첫째, 우주조약 제1조는 “달과 기타 천체를 포함한 외기권의 탐색과 이용은 … 모든 국가의 이익을 위하여 수행되어야 하며 모든 인류의 활동 범위이어야 한다. 달과 기타 천체를 포함한 외기권은 … 국제법에 따라 모든 국가가 자유로이 탐색하고 이용하며 천체의 모든 영역에 대한 출입을 개방한다. …”라고 규정함에 따라, ‘우주탐사 및 이용의 자유’(freedom of exploration and use of outer space)를 선언하고 있다. 아울러, 우주를 ‘인류 전체의 영역(province of all mankind)’으로 천명하고 있다. 즉, 모든 국가는 우주공간을 자유롭게 탐사·이용할 수 있고, 과학적 조사를 수행하기 위해 다른 국가나 국제기구로부터 사전 허가를 받을 필요가 없다.³⁷⁾ 이러한 우주의 이용은 경제적·비경제적 목적 모두에 해당되는 것으로 이해되어야 한다.

둘째, 우주조약 제2조는 “달과 기타 천체를 포함한 외기권은 주권의 주장에 의하여 또는 이용과 점유에 의하여 또는 기타 모든 수단에 의한 국가 전용의 대상이 되지 아니한다.”고 함으로써, 우주의 ‘비전용적 성격’(non-appropriative character)을 명시하고 있다.³⁸⁾ 이에 따라 국가 또는 민간기업들은 경제적 또는 비경제적 목적으로 궤도 등을 이용할 수는 있으나, 이를 점유하거나 (영토적) 소유권을 주장할 수는 없는 것이다.³⁹⁾

셋째, 우주조약 제4조는 “… 달과 천체는 본 조약의 모든 당사국에 오직 평화적 목적을

36) Moro-Aguilar & Mirmina, *supra* note 26, at 183.

37) 김한택, 우주법과 정책 98면 (도서출판 아진, 2024).

38) 김영주, “우주 자원의 상업적 이용에 관한 법적 문제”, 항공우주정책·법학회지, 제32권 제1호, 425면 (한국항공우주정책·법학회, 2017).

39) Fabio Tronchetti, *The Non-Appropriation Principle as a Structural Norm of International Law: A New Way of Interpreting Article II of the Outer Space Treaty*, 33 Air & Space L. 277, 278 (2008)

위하여서만 이용되어야 한다. …”고 하여, 우주에 대한 탐사, 이용 및 과학적 조사는 평화적으로 수행되어야 한다는 ‘평화적 이용 원칙’을 규정하고 있다. 여기서의 평화적 이용 원칙은 대부분의 국가들에서 ‘비공격적’(non-aggressive) 이용으로 해석되고 있고, ‘비군사적’(non-military) 이용으로 해석되지는 않는다.⁴⁰⁾

넷째, 우주조약 제6조는 “… 달과 기타 천체를 포함한 외기권에 있어서의 비정부 주체의 활동은 본 조약의 관계 당사국에 의한 인증과 계속적인 감독을 요한다. …”고 규정하여, 우주활동에 대한 국내법적 인·허가의 선결을 요구하고 있다. 특정 기업이 상업적인 STM 체제를 마련하려면, 국내법상 정해진 기준과 절차를 따라야 한다. 실제로 미국 등 일부 국가는 이러한 방식으로 관련 시스템을 운영하고 있다.⁴¹⁾

우주조약에서 STM과 관련하여 가장 중요한 규정으로는 제9조에서 정한 ‘상응한 고려 원칙’(due regard principle)이다.⁴²⁾ 제9조 제1문에 따르면, “달과 기타 천체를 포함한 외기권의 탐색과 이용에 있어서 … 본 조약의 다른 당사국의 상응한 이익을 충분히 고려하면서 달과 기타 천체를 포함한 외기권에 있어서의 그들의 활동을 수행하여야 한다.”고 함으로써, 우주환경 보호에 대한 국가의 일반 책임을 명시하고 있다. 이 조항에 나타난 ‘상응한 고려 원칙’은 우주쓰레기 저감과 관련한 우주조약상의 근거로 자주 인용되어 왔고, 앞으로도 국제 STM 체제의 법적 토대가 될 수 있는 규정으로 평가되고 있다.⁴³⁾

우주조약 제9조 제3문에서는 “만약 달과 기타 천체를 포함한 외기권에서 국가 또는 그 국민이 계획한 활동 또는 실험이 … 다른 당사국의 활동에 잠재적으로 유해한 방해가 가

40) Katerina Havlikova, *Legal Aspects concerning Space Traffic Management*, 46 Air & Space L. 235, 238 (2021).

41) 미국은 현재 ‘연방항공청’(Federal Aviation Administration, 이하 ‘FAA’라 한다)과 ‘국립해양대기청’(National Oceanic and Atmospheric Administration, 이하 ‘NOAA’라 한다)을 통해 상업 STM 체제를 제도화하여 운영하고 있다. 상업우주발사의 경우에는 FAA 산하 ‘상업우주운송국’(Office of Commercial Space Transportation)이 맡고 있고, 위성원격탐사는 NOAA에서 인·허가 및 감독을 담당하고 있다. 국방부(Department of Defense)는 Space-Track을 구축하여 민간사업자에게 우주물체 충돌경보를 실시간으로 제공하고 있고, 2018년 SPD-3를 통해 상업적 STM의 민간 주도 이관을 추진하고 있다(Mariel Borowitz, *Legal Considerations and Future Options for Space Situational Awareness*, 48 Ga. J. Int’l & Comp. L. 695, 702 (2020)).

42) Moro-Aguilar & Mirmina, *supra* note 26, at 183.

43) 우주조약 제9조의 ‘상응한 고려 원칙’에 관하여는 Sergio Marchisio, *Article IX*, in *Cologne Commentary on Space Law*, Vol. I - Outer Space Treaty 175-176 (Stephan Hobe, Bernhard Schmidt-Tedd & Kai-Uwe Schrogl eds., 2009) 참조.

저울 것이라고 믿을 만한 이유를 가지고 있는 본 조약의 당사국은 이러한 활동과 실험을 행하기 전에 적절한 국제적 협의를 가져야 한다.”라고 함으로써, ‘적절한 국제적 협의’(appropriate international consultations)를 선행 요건으로 제시한다. 그러나 이러한 협의가 어떻게 이루어져야 하는지에 대한 절차나 방식은 구체적으로 정하지는 않고 있다. 조문의 취지에 비추어 볼 때, 당사국은 우주활동으로 인해 영향을 받을 수 있는 다른 국가와 사전에 접촉하고, 피해를 예방하거나 그 영향을 최소화하기 위한 충분한 정보를 제공해야 할 의무를 지는 것으로 해석된다. 따라서 향후 STM 규범을 마련하는 과정에서도 이와 같은 협의의무가 반영될 가능성이 크다.

우주조약 제11조는 “... 당사국은 동 활동의 성질, 수행, 위치 및 결과를 실행 가능한 최대한도로 일반 대중 및 국제적 과학단체 뿐만 아니라 국제연합 사무총장에 대하여 통보하는데 동의한다. 동 정보를 접수한 국제연합 사무총장은 이를 즉각적으로 그리고 효과적으로 유포하도록 하여야 한다.”고 규정하여, 우주활동의 성격, 수행 방식 및 위치에 관한 정보들을 ‘최대한 실현 가능하고 타당한 범위 내에서’(to the greatest extent feasible and practicable) 제공할 것을 의무화하고 있다. STM의 실질적인 운용 과정에서 우주활동 주체 간 정보 제공이 핵심 사항이 될 수 있는데, 제11조가 이에 관한 원칙 규정으로 적용될 것이다.⁴⁴⁾

(2) 책임협약

STM의 실질적인 운용 단계에서 발생할 수 있는 국가 간 책임관계에는 1972년의 「우주물체에 의하여 발생한 손해에 대한 국제책임에 관한 협약」(Convention on International Liability for Damage Caused by Space Objects, 이하 ‘책임협약’이라 한다)이 적용될 수 있다. 책임협약은 우주물체를 직접 발사했거나 그 발사를 요청했거나, 해당 물체가 자국의 영토 또는 시설에서 발사된 경우, 해당 국가를 발사국(launching State)으로 규정하고 있다.⁴⁵⁾ 이에 따라 발사국은 STM 이행 과정에서 발생할 수 있는 법적 책임의 주체가 될 수 있으므로, 협약 당사국은 우주활동에 대한 허가 및 감독 기능을 보다 적극적으로 수행할 필요가 있다.

책임협약에 따르면 당사국은 상황에 따라 무과실책임(absolute liability) 또는 과실책임

44) Paul B. Larsen, *Space Traffic Management Standards*, 83 J. Air L. & Com. 359, 366 (2018) [hereinafter Larsen, *Space Traffic Management*].

45) Liability Convention, Art. I (c).

(fault-based liability)을 부담하게 된다. 그런데 과실책임이 적용되는 경우에는, 그 입증 여부가 손해를 입은 국가의 STM 체제 구축 수준에 따라 크게 달라질 수 있다는 점에서 문제가 된다.⁴⁶⁾ 협약 제3조에 따르면, “지구 표면 이외의 영역에서 발사국의 우주 물체 또는 동 우주 물체상의 인체 또는 재산이 타 발사국의 우주 물체에 의하여 손해를 입었을 경우, 후자는 손해가 후자의 과실 또는 후자가 책임져야 할 사람의 과실로 인한 경우에만 책임을 진다.”고 규정하지만, 과실책임을 추궁하는 것은 현실적으로 쉽지 않을 것이다. 피해를 입은 국가가 전 지구적 SSA 체제를 갖추지 못한 상태라면, 사고를 일으킨 우주물체의 소속 국가를 식별하는 데 어려움이 따르기 때문이다. 해당 우주물체가 사전에 추적되거나 감지되지 않은 상태였다면, 책임 귀속은 더욱 불분명해진다. 더 나아가, 현재까지 국제적으로 통일된 STM 관련 실체규범이 존재하지 않는 상황에서, 협약 제3조가 요구하는 과실의 존재 자체를 입증하는 것 또한 매우 제한적일 수밖에 없다. 이러한 한계를 보완하기 위해, ‘제3자 책임보험’(third party liability, TPL) 제도의 도입과 효과적인 운용이 하나의 보완적 수단으로 주목받고 있다.⁴⁷⁾

(3) 등록협약

STM의 운용과 관련해서는 1975년 「외기권에 발사된 물체의 등록에 관한 협약」(Convention on Registration of Objects Launched into Outer Space, Registration Convention, 이하 ‘등록협약’이라 한다)이 적용될 수 있다. 등록협약은, ① 우주물체를 발사한 국가, ② 우주물체의 발사를 구매한 국가, ③ 당해 영토 내에서 우주물체가 발사된 국가, ④ 당해 국가의 시설로부터 우주물체가 발사된 국가라는 4가지의 유형으로 ‘발사국’(launching State)을 규정하고 있다.⁴⁸⁾ 우주물체의 등록이 행해진 발사국은 ‘등록국’(State of registry)으로 정의한다.⁴⁹⁾

46) Havlikova, *supra* note 40, at 240.

47) Mathieu Luinaud & Virgile Salmon, *The Contribution of Space Objects Insurance Regulations to Space Traffic Management*, 10 J. Space Saf. Eng. 112, 113-114 (2023). 이 논문에서는 책임협약상 국가의 대외적 책임을 이행하기 위한 실질적 수단으로서 ‘제3자책임보험’(TPL) 제도의 중요성을 강조하고, 다수 국가들이 우주활동 면허발급 시 TPL보험 가입을 요구하고 있음을 지적한다. 논문에서는 TPL보험이 민간 운용자의 충돌예방 조치와 안전고려 및 신중한 운용을 유도함으로써, 결과적으로 STM 체제의 내실화에 기여할 수 있다고 평가한다. 특히, 보험 요건이 위험노출도, 운용 신뢰성, 사전·사후 위험관리조치 등 STM과 유사한 요소를 기준으로 하고 있다는 점에서, 실체적 국제 STM 규범이 부재한 상황에서 사실상의 규범 기능을 일부 수행하고 있다고 분석하고 있다.

48) Registration Convention, Art. I (a).

STM의 운용단계에서는 각 우주활동 참가자들의 정보제공이 가장 중요한데, 등록협약은 바로 이와 같은 정보제공 의무를 당사국에게 강제하고 있다는 점에서 STM 규범 형성의 전제로 기능할 수 있다. 등록협약에 따르면, 발사국은 자국이 유지·관리하는 적절한 등록부에 우주물체를 기재함으로써 이를 등록하여야 한다. 또한 그러한 등록부가 설치되었다는 사실을 UN사무총장에게 통보해야 한다.⁵⁰⁾

등록협약 제4조는 등록국이 동 조항에 열거된 정보를 가능한 한 신속하게 UN사무총장에게 제공할 의무가 있음을 규정한다. 이처럼 협약은 궤도 매개변수와 같은 정보 공개를 통해 우주물체 간 충돌을 방지할 수 있도록 하는 등록 메커니즘을 제공한다는 점에서, STM 영역에서의 데이터 수집 및 정보공유의 기반을 형성한다.⁵¹⁾

그러나 제4조에 따라 제공되는 정보에는 기본적인 궤도 요소만 포함될 뿐 우주물체의 정확한 위치는 포함되지 않는다. 제4조에서 요구되는 정보만으로는 우주물체에 대한 포괄적인 세부 사항이 공개되지 않는다. 특정 시점에서 우주물체의 위치 정보를 실질적으로 활용하기 위해서는, 추가 정보들이 UN사무총장에게 제공되어야 한다. 등록협약이 개정되어 이러한 추가 정보들이 포함될 수 있도록 하는 방안이 가장 효율적이겠으나, 현실적으로 협약 개정이 쉽지는 않으므로, soft law와 같은 형태의 조치들을 통해 이를 구체화할 수밖에 없다.⁵²⁾

2007년 UN 총회에서 채택된 제62/101호 결의(Resolution 62/101)⁵³⁾는 우주물체 등록과

49) Registration Convention, Art. I (c).

50) Registration Convention, Art. II, 1.

51) Larsen, *Space Traffic Management*, supra note 44, at 368.

52) 이러한 시각에서 등록협약은 향후 반복적 비행을 전제로 한 준궤도 유인우주비행체(sub-orbital manned spacecraft)에도 적용되어야 하며, 이를 통해 등록협약이 STM의 초기 체계를 구성하는 제도적 기반으로 기능할 수 있음을 강조하는 견해가 있다(Frans G. von der Dunk, *Beyond What? Beyond Earth Orbit?...! The Applicability of the Registration Convention to Private Commercial Manned Sub-Orbital Spaceflight*, 43 Cal. W. Int'l L.J. 269, 340-341 (2013)). 이 논문에서는 등록협약상 “Earth orbit or beyond”라는 용어가 전통적인 궤도 진입 비행만을 의미하지 않으며, 반복적 비행을 전제로 한 상업적인 준궤도 우주비행체에도 적용될 수 있음을 주장한다. 논문에서는 이러한 우주물체들이 향후 수십에서 수백 회의 비행을 수행하게 될 경우, 등록의 실익이 오히려 더 커진다는 점을 언급하며, 등록협약이 향후 STM의 초기 메커니즘으로 기능할 수 있도록 재해석이 필요하다고 지적하고 있다. 또한 등록협약의 ‘1비행체-1발사-1등록’ 전제를 유연하게 해석하거나 추가적인 soft law 방식의 관리기제를 통해 다회용 비행체에 대응해야 한다고 제안한다.

53) UN General Assembly, A/RES/62/101 (17 Dec. 2007).

관련하여 UN 사무총장에게 제출해야 하는 정보의 범위를 확대하고, 국내 및 국제적 차원에서 등록 절차의 표준화를 도모하기 위해 마련되었다. 이 결의는 등록협약에 명시된 기본적인 정보뿐만 아니라, 우주물체의 기능과 관련된 유용한 정보가 포함될 수 있도록 각국의 등록 관행을 조화시킬 것을 권고하고 있다. 구체적으로는 ① 정지궤도(geostationary orbit, GEO) 위치, ② 운용상태 변화, ③ 추정궤도 붕괴(decay) 또는 재진입(re-entry) 시기, ④ 우주물체를 폐기궤도(disposal orbit)로 이동한 날짜 및 물리적 조건, ⑤ 우주물체에 대한 공식정보 웹 링크 등이 그 예이다.⁵⁴⁾ 물론 이러한 정보들은 우주물체가 ‘조정 가능’(manoeuvrable)한 상태에서만 실효성이 있다.⁵⁵⁾

나. EU

2014년의 「국제우주활동 행동규범 초안」(Draft Code of Conduct for International Space Activities)⁵⁶⁾은 STM 문제에 대응하기 위한 EU의 초기 시도로 평가된다. STM의 기술적 구성요소 중 하나인 자율적 SST 구축을 위해 ‘EU우주감시추적 파트너십’(European Union Space Surveillance and Tracking Partnership, 이하 ‘EU SST’라 한다)이 2021년 출범하였다. 이 파트너십은 7개의 EU 회원국과 EU 위성센터(EU Satellite Centre, 이하 ‘SATCEN’이라 한다) 간의 협력을 바탕으로 구성되었으며,⁵⁷⁾ 각국이 보유한 지상 센서와 관련 인프라를 연결한 네트워크를 통해 지구 궤도상의 인공 우주물체 감시·추적 시스템을 운영한다.⁵⁸⁾

54) *Id.* at 2.

55) Havlikova, *supra* note 40, at 241.

56) 「국제우주활동 행동규범초안」은 2008년부터 EU 주도로 논의가 시작되어 2014년 개정된 형태로 공개되었으나, 주요 우주강국들의 반대와 절차적 문제로 인해 최종 채택에 이르지 못하였다. 이 초안은 법적 구속력이 없는 비구속적 선언(non-binding political commitment) 형식을 취한 데다, 제정 과정에서 신흥 우주국 및 개발도상국들의 참여가 충분히 보장되지 않았다는 비판을 받았다. 더불어 중국과 러시아는 초안에서 우주 군비통제 문제가 실질적으로 다루어지지 않았다는 점을 지적하며 독자적인 ‘우주군비경쟁방지’(Prevention of an Arms Race in Outer Space, PAROS) 논의를 주장하였다. 일부 국가는 기존의 UN 조약 체제와의 중복 내지는 충돌 문제를 제기하였다. 이와 같은 이유들로 2015년 뉴욕에서 개최된 최종 다자 협의에서도 합의 도출에 실패하면서 사실상 규범 제정 논의는 중단되었다. 행동규범 초안에 관한 논의로는 Nikolay Natov, *Private International Law Aspects of the Draft International Code of Conduct for Outer Space Activities*, 66 ZLW 290 (2017); Jinyuan Su & Lixin Zhu, *The European Union Draft Code of Conduct for Outer Space Activities: An Appraisal*, 30 Space Pol’y 34 (2014) 등 참조.

57) Decision No 541/2014/EU of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 establishing a Framework for Space Surveillance and Tracking Support, OJ L 158, 27 May 2014. EU SST는 2014년 EU 결정으로 컨소시엄 형태가 먼저 만들어졌고, 이를 2021년 EU 우주프로그램(EU Space Programme) 체제 아래 파트너십으로 전환하여 15개 회원국의 협력 구조로 재편하였다.

STM에 관한 규범적 측면은 기술 분야에 비해 다소 뒤쳐졌으나, 2020년 이후부터는 상당한 발전을 이루었다. 유럽집행위원회는 2021년에 「민간, 국방, 우주산업 간 시너지 행동 계획」(Action Plan on Synergies Between Civil, Defence and Space Industries)⁵⁹⁾을 채택하면서, EU 차원의 STM 전략 수립을 주요 과제로 포함시켰다. 이 계획에서는 STM을 핵심 추진 사업 중 하나로 명시하고 있는데, 몇 가지 주요한 내용을 추려보면 다음과 같다.

첫째, 늘어나는 인공위성과 우주쓰레기로 인한 충돌 위험에 대응하고, EU의 우주자산을 보호하기 위한 구체적인 기준과 규칙을 마련하는 것이다. 만약 미국 주도의 STM 체제가 국제표준으로 자리 잡을 경우, EU의 기술 주권과 전략적 자율성이 약화될 수 있다는 우려가 제기되었다. 이에 EU는 독자적인 STM 기준을 수립하여 우주 분야에서의 규범 주도권 경쟁을 준비해야 한다는 것이다.⁶⁰⁾

둘째, STM 전략과 기존 우주프로그램들과의 연계를 강조한다. Galileo,⁶¹⁾ EGNOS,⁶²⁾ Copernicus⁶³⁾ 등 EU 위성시스템뿐만 아니라, 다중궤도 기반의 고속·안전 통신망 구축을

58) EU의 STM 체제 구축에 관한 연혁, 정책, 전략 등에 관한 논의로는 Ludovica Ciaravano, *European Space Traffic Management-Related Initiatives*, 64 Proc. Int'l Inst. Space L. 53 (2021); Marco Ferrazzani, *Preliminary Considerations on the European Preparatory Programme on Space Situational*, 53 Proc. Int'l Inst. Space L. 202 (2010); Bas Jacobs, *An Institutional Law Analysis of the European Commission's EU Space Law Proposal*, 49 Air & Space L. 135 (2024); Luka Oreskovic & Sonja Grgic, *The New EU Space Regulation: One Small Step or One Giant Leap for the EU?*, 17 Croatian Y.B. Eur. L. & Pol'y 77 (2021); Malgorzata Polkowska, *Space Traffic Management (STM) - Legal Aspects*, 50 Polish Pol. Sci. Y.B. 159 (2021); Malgorzata Polkowska, *Integrated Space Situational Awareness Systems: SDA and SSA - Advantages and Limitations*, 50 Polish Pol. Sci. Y.B. 133 (2021) 등 참조.

59) European Commission, *Action Plan on Synergies Between Civil, Defence and Space Industries*, COM(2021) 70 final (European Commission, 2021), <https://commission.europa.eu/system/files/2021-03/action_plan_on_synergies_en_1.pdf> (2025. 5. 25. 최종검색).

60) *Id.* at 16.

61) Galileo는 EU가 독자적으로 구축·운영하는 ‘글로벌 항법위성시스템’(Global Navigation Satellite System, GNSS)이다. Galileo는 고정밀 위치·속도·시간(Positioning, Navigation and Timing) 정보를 제공하며, 특히 군사적 목적에 종속되지 않는 민간 시스템이라는 점에서 전략적 자율성 확보에 중요한 역할을 한다. Galileo는 기본적인 공개 서비스 외에도 정부용 암호화 서비스(Public Regulated Service, PRS)와 같은 고 안전·고신뢰 서비스를 통해 유럽의 안보, 교통, 재난 대응 관련 정보를 제공한다. Galileo에 관하여는 김영주, “위성항법시스템에 관한 법적 문제”, 통상법률 제165호, 15-17면 (법무부, 2024) 참조.

62) EGNOS(European Geostationary Navigation Overlay Service)는 EU의 정지위성 기반 오버레이 시스템(overlay system)으로, 기존 GNSS 신호의 정확도와 신뢰성을 향상시키는 역할을 수행한다. 주로 항공, 해상, 육상 교통 및 정밀 농업 등에서 정확한 위치정보를 제공하는 보정 시스템으로 활용된다. EGNOS에 관하여는 Anna Masutti, *Legal Problems Arising from the Installation of the Galileo and EGNOS Ground Stations in Non-EU Countries*, 37 Air & Space L. 65 (2012) 참조.

목표로 하는 차세대 우주통신 프로젝트와도 결합하여, EU 우주자산에 관한 지속가능한 운영과 고도화된 우주감시능력을 확보한다는 것이다.

셋째, EU의 STM 전략은 민간, 국방, 우주산업 영역을 통합적으로 아우르는 ‘교차혁신’(cross-fertilisation)의 일환으로 추진된다. 첨단 우주기술, 인공지능(AI), 사이버보안 관련 기술의 민·군 활용을 촉진하고, 중소기업·스타트업을 포함한 산업적 이해관계자의 참여를 유도하여, 유럽 우주산업의 경쟁력 강화를 달성한다는 것이다.

EU는 STM의 실질적인 구축을 위해, 2021년에 「EU 우주프로그램규칙」(Regulation (EU) 2021/696)⁶⁴⁾을 제정하였고, ‘EU 우주프로그램기구’(EU Agency for the Space Programme, 이하 ‘EUSPA’라 한다)를 설립하였다. EUSPA는 EU 우주프로그램의 필수 자원으로 SSA를 편입하였으며, 2023년부터는 SATCEN으로부터 SST 운영 서비스 책임도 인수하였다.⁶⁵⁾

2022년 2월, 유럽집행위원회와 고위대표부는 유럽의회 및 EU이사회에 합동통신문을 제출한 바 있는데, 이 통신문에서는 EU STM 체제의 창설을 명시하고, STM의 구체적인 내용, 기술지원, 발전경로, 정책목표 등을 제시하고 있다.⁶⁶⁾ 통신문에 따르면, 유럽의 우주 안보와 국방을 위해 STM 운영이 반드시 필요하지만, 이를 포괄적으로 규율하기에는 제도적 제약이 존재한다고 한다. 이에 대한 보완책으로 ‘유인 조치’(incentive measures)의 도입이 강조되고 있고, 그 예로는 EU 우주프로그램 내에서 지침(guidelines)과 표준(standards) 마련을 유도하기 위한 ‘선정 기준’(award criteria) 설정 등이 제안되고 있다.⁶⁷⁾ 통신문에서

63) Copernicus는 EU의 지구관측(Earth observation) 프로그램으로, 위성과 지상·해양·대기 관측소를 통해 환경, 기후, 재난, 안보 등 다양한 영역에 필요한 고해상도 관측 데이터를 제공한다. Copernicus는 정책결정, 연구, 민간서비스 등 다방면에서 활용되며, EU의 정보 주권 확보와 전략적 환경 모니터링 역량 강화에 핵심적인 프로그램으로 인식되고 있다. Copernicus 프로그램에 관한 논의로는 Maria Elena De Maestri, *Big Data Flow from Space to the EU: Open Access and Open Dissemination Policy vs. the Common European Data Space*, 61 Proc. Int'l Inst. Space L. 343 (2018) 참조.

64) Regulation (EU) 2021/696 of the European Parliament and of the Council of 28 April 2021 establishing the Union Space Programme and the European Union Agency for the Space Programme and repealing Regulations (EU) No 912/2010, (EU) No 1285/2013 and (EU) No 377/2014 and Decision No 541/2014/EU.

65) Masson-Zwaan & Zhao, *supra* note 8, at 83. EUSPA의 SST 운영서비스에 관한 논의로는 Ivan Fino, *From EUSPA to a New United Nations Agency to Coordinate GNSS-EO-Telecommunication Systems*, 45 J. Space L. 354 (2021) 참조.

66) 유럽집행위원회의 2022년 합동통신문에 관하여는 Mario Barbano, *Space Traffic Management and Space Situational Awareness: The EU Perspective*, 47 Air & Space L. 451 (2022) 참조.

67) Samantha Potter, *Approaching Harmonization: Examining the EU's Efforts to Create A Common EU Space*

는 2022년부터 2024년까지 총 10개의 EU 집행부 차원의 협력 및 이행 관련 세부조치가 제시되어 있다. 실제로 EU는 국제우주거버넌스의 주요 당사자로서, 독자적인 STM 체제 마련에 착수하였고, 이를 위한 다수의 연구 프로젝트에 자금 지원을 실시해 오고 있다.⁶⁸⁾

EU는 STM 관련 주요 사항을 제시하는 데 있어 미국보다 유연하고 적극적인 접근방식을 취하고 있고, 향후 체제 조정이나 수정 또는 보완이 용이한 개방적인 구조를 갖추고 있다.⁶⁹⁾ 기술 지원 분야에서 EU가 가장 중점을 두는 것은 SSA와 SST이다. SSA의 경우, 미국이 기술적으로 앞서 있는 만큼 EU도 미국과의 협력을 최우선 과제로 삼고 있다. 이와 함께, 자동 충돌회피 기술, AI 기술, 양자 기술 등도 STM 요건을 충족하기 위한 핵심 수단으로 활용할 계획이다.⁷⁰⁾

미국과는 달리, EU는 지역연합이라는 특성상 국제협력에 기반한 다자간 STM 체제를 선호한다. 우선 EU 회원국 내부에서의 합의를 위해 유럽 전역의 STM 기준 및 가이드라인 제정 포럼을 조직화하고 여기서 도출된 모델을 채택할 예정이다. 단기적으로는 충돌회피 의무와 같은 제한적이며 비용 부담이 적은 의무를 도입하려고 하며, 중장기적으로는 회원국 간 협상을 통해 보다 포괄적인 규제 접근방식을 공동으로 마련하려는 구상이다. 아울러 독자적인 STM 구축을 위해 EU가 중점적으로 추진하는 3가지 과제는 ① 우주쓰레기 저감, ② 궤도 자산의 효율적 관리, ③ 주파수 활용의 조정이다.⁷¹⁾

Law and Assessing Its Potential Legal Foundations, 55 Geo. J. Int'l L. 277, 298 (2024).

68) 대표적으로 'Horizon Europe'를 통한 재정지원이 있다. Horizon Europe은 2021년부터 2027년까지 시행되는 EU의 핵심 연구재정지원 프로그램으로, 총 935억 유로(EUR) 규모의 예산이 책정되어 있다. 본 프로그램은 기후변화 대응, 지속가능개발목표(SDGs) 달성, EU의 경쟁력 제고 등을 핵심 목표로 삼고 있고, '디지털·산업·우주'(Digital, Industry and Space) 분야를 대상으로 전략적 연구개발(R&I) 자금을 지원하고 있다. 우주 관련 분야에서는 지구관측, 위성통신, 우주시스템 운영 등을 포함하는 'Act in Space'가 대표적인 지원 프로그램으로, ESA 또는 EUSPA와 연계한 위성 서비스 개발·검증, 우주 인프라의 상업화·안전성 강화 등을 위한 R&I 활동에 수십억 유로 규모의 자금이 지원되고 있다. Horizon Europe의 2025년 'Act in Space' 항목에 따르면, '우주 내 운용·서비스'(In-Space Operations and Services, ISOS)의 핵심 분야는 바로 STM 역량 강화를 위한 기술확립이다. 그밖에 'EU보건·디지털집행기관'(EU Health and Digital Executive Agency, HaDEA)은 2024년 2월, SST 서비스 개선을 위한 5개의 Horizon Europe 과제에 총 5,200만 유로 규모의 보조금을 집행한 바 있다. 이에 관하여는 European Commission, *Horizon Europe - Work Programme 2025*, 7. *Digital, Industry and Space* (European Union, 2025) 참조.

69) Masson-Zwaan & Zhao, *supra* note 8, at 84.

70) Christina Giannopapa & Ntorina Antoni, *Towards the Development of an STM Regime: Opportunities and Barriers for Europe*, 64 Proc. Int'l Inst. Space L. 187, 195 (2021).

71) Masson-Zwaan & Zhao, *supra* note 8, at 84.

정책적으로 EU는 미국식의 일방적 주도 방식보다는, 국제사회가 함께 참여하는 형태의 STM 체제 구축을 중시하고 있다. 이는 우주공간이 특정 국가만의 영역이 아니라 전 인류의 공동 관심사(global concern)라는 인식에 기반하며, 하나의 국가가 주도하는 방식에는 근본적인 한계가 있다는 판단에서 비롯된 것이다.⁷²⁾

2022년 10월 6일, 유럽의회는 합동통신문에서 제시된 전략에 대한 지지 결의안을 채택하였다. 이 결의안 제8항에서는 EU 차원의 규칙, 기준, 기술 사양, 가이드라인을 마련하고, 이를 국제사회에 적극적으로 알릴 것을 요구하고 있다.⁷³⁾ 동시에 STM 체제 구축과 관련한 구체적인 입법 추진도 함께 제안되었다.

2. 국내법적 규제

가. 미국

미국은 발사체, 위성정보, 상업우주활동, 우주안보 등 우주 관련 모든 영역에 걸쳐 가장 광범위한 법제와 정책 체계를 갖춘 국가이다. STM 분야에서도 국제 규범을 주도하기 위해, 이른 시기부터 관련 제도를 선제적으로 마련해 왔다.⁷⁴⁾ 2018년의 SPD-3에 따르면, 국가 차원의 STM 정책 수립을 위한 범정부적 접근 방식을 제시하였으며, 이는 오늘날 미국

72) Joint Communication, *supra* note 17, at 5.

73) European Parliament resolution of 6 October 2022 on an EU approach for space traffic management — an EU contribution addressing a global challenge (2022/2641(RSP)), OJC 132, 14 April 2023.

74) 미국의 STM 체제에 관한 역사적 배경, 정책 구조, 기술적 요소, 제도적 논의로는 P. J. Blount, *Space Traffic Management and the United States Data Sharing Environment*, 58 Proc. Int'l Inst. Space L. 423 (2015); Hjalte Osborn Frandsen, *Customary International Law As A Vessel for Global Accord: The Case of Customary Rules of the Road for Governing the Orbital Highways of Earth*, 87 J. Air L. & Com. 705 (2022); Steven E. Grotch, *Mega-Constellations: Disrupting the Space Legal Order*, 37 Emory Int'l L. Rev. 101 (2022); Clement Hearey, *When You Wish Upon A "Starlink": Evaluating the Fcc's Actions to Mitigate the Risk of Orbital Debris in the Age of Satellite "Mega-Constellations"*, 72 Admin. L. Rev. 751 (2020); Richard L. Hermer-Fried, *Kessler Syndrome: A United States' Statutory Solution for Satellite Debris Removal and the Mitigation of Orbital Collisions*, 18 J. Int'l Bus. & L. 259 (2019); Theresa Hitchens, *Space Traffic Management: US Military Considerations for the Future*, 6 J. Space Saf. Eng. 108 (2019); Paul B. Larsen, *Space Traffic Management - The Bin Cheng Model*, 44 J. Space L. 483 (2020); Mousa Martin, *Shepherding Space: How Participation in an Open Architecture Data Repository Informs Spacefaring Liability*, 12 George Mason Int'l L.J. 115 (2021); Gerie W. Palanca, *Space Traffic Management at the National and International Levels*, 16 Astropolitics 141 (2018); Glenn Peterson, Marlon Sorge & William Ailor, *Space Traffic Management in the Age of New Space* (Center for Space Policy and Strategy, 2018) 등 참조.

STM 전략의 핵심 축을 이루고 있다.⁷⁵⁾ SPD-3는 STM 정책 목표로서, ① STM 기술요소의 지속 발전, ② 우주쓰레기 저감, ③ 상업적 측면에서 미국의 리더십 증진, ④ SSA 데이터 및 STM 서비스의 공공 제공, ⑤ STM 데이터의 상호운용과 공유 촉진, ⑥ STM 관련 국제 표준 및 모범관행 구축, ⑦ 주파수 간섭의 방지, ⑧ 우주물체 등록제도의 개선, ⑨ 궤도 운용에 대비한 정책·규제 체제의 고도화 등을 명시하고 있다.⁷⁶⁾

정책목표 실현을 위해 SPD-3에서 요구하고 있는 수단으로는, 발사 전 위험 평가(pre-launch risk assessment), 궤도상 충돌 방지 프로토콜(conjunction prevention protocol), 최소 안전기준(minimum safety standards), 행동규범(codes of conduct), 궤도 내 회피기동 서비스(on-orbit conjunction avoidance services) 등이고, 이들을 모두 포함하는 STM 관련 기준, 기술지침, 서비스 체계를 마련하도록 요구하고 있다. 민간 분야의 SSA 데이터 제공은 상무부(Department of Commerce, DoC) 책임으로 이관되며, 국방부(Department of Defense, DoD)는 군사자산보호와 국가안보에 집중하도록 역할이 분담된다. 상무부는 ‘합동우주작전센터’(Joint Space Operations Center, JSPOC) 또는 ‘통합우주작전센터’(Combined Space Operations Center, CSpOC)를 통해 제공되던 SSA 데이터 중 비군사 정보를 일반 사용자에게 무료로 제공하며, 충돌회피 경고(conjunction warnings), 궤도 분석, 기동계획 정보 등을 포함한 서비스를 담당한다. 이는 SSA 관련 기능 중 민간 활용 부분을 국방에서 민간 기관으로 이양하기 위한 정책 조치로, 미 정부는 이를 ‘민간 우주교통관리’(civil STM) 체계로 명명하고 있다.⁷⁷⁾

미국의 STM 거버넌스는 국가우주위원회(National Space Council, NSC)를 중심으로 상무부(DoC), 국방부(DoD), 교통부(Department of Transportation, DoT), 국무부(Department of State), NASA, 국가정보국(Office of the Director of National Intelligence), 연방통신위원회(Federal Communications Commission, 이하 ‘FCC’라 한다) 등 여러 부처가 참여하는 다부처 협력 구조로 설계되어 있다. 각 부처는 행정, 과학기술, 군사안보, 외교 등 소관 분야에

75) Michael S. Dodge, *Regulating Orbital Debris: The Federal Communications Commission Tackles Space Junk*, 96 N.D. L. Rev. 181, 183 (2021).

76) Ntorina Antoni, Christina Giannopapa & Kai-Uwe Schrogl, *Space Traffic Management*, in *Space Law: Legal Framework for Space Activities* 141 (Thomas Leclerc ed., 2024).

77) H. Austin Simpson, *Regulating Science Fiction: The Regulatory Deficiencies in A Rapidly Growing Commercial Space Industry*, 87 J. Air L. & Com. 759, 778 (2022).

서 조정과 협력을 수행하며, 체제 전반의 통합 설계를 지원한다. 과거에는 민간 STM 기능을 교통부 산하의 FAA로 이관하는 방안이 검토되었으나, 트럼프 행정부 1기 당시에는 규제기관 권한 확대에 대한 반발과 NASA 국장 공석 등으로 정책 추진력이 약화되었다. 이에 해당 기능을 상무부로 통합하는 방안이 채택되었고, 이후 상무부 산하 ‘우주상업사무국’(Office of Space Commerce)의 위상 강화, 예산 확보, 인력 충원이 추진되었다.⁷⁸⁾ 그 결과, 2020년 말 연방의회로부터 약 1,000만 달러의 예산을 배정받는 데 성공하였다.

미국 정부는 SSA 기술의 고도화를 STM 체제의 핵심 기반으로 보고 있고, 이를 위해 기존의 군사 감시체계인 우주감시망(Space Surveillance Network, SSN)을 통해 구축된 공식 우주물체 데이터베이스(authoritative catalog)를 민간에서도 활용할 수 있도록 일부 정보를 공개하고 있다. SSA 기술은 탐지(detection), 식별(identification), 궤도추적(tracking), 위험평가(conjunction assessment), 기동계획 수립(manuever planning) 등으로 구성되며, 이러한 역량을 바탕으로 민간 부문 및 동맹국과의 데이터 공유를 확대하고 있다.⁷⁹⁾ SSA와 STM의 통합 운영은 민·군 겸용기술(이중용도 기술)(dual-use technology)⁸⁰⁾의 대표적 사례로 평가되며, 이를 효과적으로 수행하기 위해 미국은 민간 및 국제 파트너들과의 연합 훈련에도 적극적으로 참여하고 있다.

한편, 미국은 STM을 국제안보의 전략적 수단으로 인식하고 있고, 관련 체계의 구축에 있어 동맹국과의 협력도 강화하고 있다. 대표적으로 미 우주사령부(U.S. Space Command)는 ‘글로벌 센티넬’(Global Sentinel)이라는 다자 간 SSA 연합훈련을 매년 개최하고 있다.⁸¹⁾ 이는 국제적인 합의보다는 자국의 제도와 기술 인프라를 기반으로 실질적인 표준을 마련

78) 2018년 트럼프 행정부 1기 당시의 우주정책에 관한 논의로는 Laura Montgomery, *Expanding and Streamlining: Space Regulation Under President Trump*, 31 No. 4 Air & Space Law. 4 (2018) 참조.

79) Paul B. Larsen, *Profit or Safety: Where Is Outer Space Headed?*, 86 J. Air L. & Com. 531, 545 (2021).

80) STM 체제 구축에 있어 이중용도기술 논의에 관하여는 Christina Giannopapa & Ntorina Antoni, *Space Traffic Management and Its Dual Use: Space Security Strategies and Cooperation in Europe*, 212 Acta Astronautica 41 (2023) 참조.

81) 글로벌 센티넬 훈련은 2014년 ‘SSA 모의훈련’(SSA Tabletop Exercise)으로 시작되어, 현재는 미국 캘리포니아주 반덴버그 우주군 기지(Vandenberg Space Force Base)에서 2주간 진행되며, 참가국들은 각국의 SSA 자산을 활용한 실제 위협 시뮬레이션에 참여하고 있다. 주요 시나리오에는 로켓 및 위성 발사, 위성 요격 실험(anti-satellite test, ASAT), 우주쓰레기 급증 등이 포함되고 있고, 참가국들은 이를 통해 충돌위험 분석, 정보공유, 연합 지휘통제(C2) 역량을 강화한다. 2025년 훈련에는 영국, 호주, 일본, 한국 등 29개국과 NATO가 참여하였다(<<https://www.spaceforce.mil/news/article-display/article/4175650/us-space-command-hosts-global-sentinel-2025-exercise>> (2025. 6. 10. 최종검색)).

하고, 이를 외부로 확산시키는 방식의 ‘사실상의 규범주도 전략’(de facto norm-leading strategy)으로 평가된다. 결국 미국은 STM 체제를 강화함으로써, 우주 분야의 안전 기준, 규범 구조, 데이터 교환 체계 등에서 자국 중심의 국제질서를 형성하고자 하고 있다.

나. 영국

영국의 우주법제는 1986년의 「우주법」(Outer Space Act 1986)과 2018년 제정된 「우주산업법」(Space Industry Act 2018)이 대표적이다. 이 중 2018년 우주산업법은 상업우주발사, 발사체 및 위성 운영, 책임·보험, 우주항 등을 광범위하게 정하고 있고, 민간 사업자와 지상국(ground station) 운영을 위한 면허제도와 안전 기준을 포함하고 있다. 2021년 제정된 「우주산업법 시행령」(Space Industry Regulations 2021)⁸²⁾에서는 위험평가, 안전요건, 면허 절차 등을 세부적으로 정하여, STM 운용에서 요구되는 절차적·기술적 준수 요건을 제공한다.

현재 영국은 3개의 우주감시 시스템을 보유하고 있는데, 이 중 2개는 RAF Fylingdales,⁸³⁾ Chilbolton Observatory⁸⁴⁾와 같은 레이더 시스템이고, 나머지 1개는 Starbrook이라고 하는 광학시스템⁸⁵⁾이다. 이와 같은 추적·감시 인프라는 영국의 STM 운영을 위한 기술요소로

82) 2021 No. 792. 2021년 우주산업법 시행령에 관하여는 Alexander Simmonds, *The Space Industry Regulations 2021: Another Giant Leap?*, 26 Cov. L.J. 61 (2021) 참조.

83) Fylingdales는 미국 우주감시망(SSN)의 일부로 통합되어 운용되며, 미사일 경보와 우주물체 추적을 동시에 수행하는 다기능 군사 레이더 시설이다(<<https://www.raf.mod.uk/our-organisation/stations/raf-fylingdales>> (2025. 5. 30. 최종검색)).

84) Chilbolton Observatory는 대기과학, 전파통신, 천문, 우주과학·기술 등 다양한 분야의 연구 시설을 보유하고 있는 영국의 국립 연구기관이다. 세계 최대 규모의 전방향 조향이 가능한 기상 레이더인 Chilbolton Advanced Meteorological Radar(CAMRa)를 포함한 첨단 레이더 장비를 운영하고 있고, 구름 레이더(cloud radar), 라이다(light detection and ranging, lidar), 복사계(radiometer), 지상 기상관측 장비 등을 갖추고 있으며, Chilbolton Atmospheric Observatory를 통해 장기 관측 프로그램을 수행하고, 실시간 데이터는 Chilbolton Weather Web에서 공개된다. 25m 안테나는 우주감시시설(Space Monitoring Facility)을 통해 위성의 추적·분석에 사용되며, RAL Space 위성 지상국은 Chilbolton에 4.5m와 6.1m 안테나를 두고 있다. 여기서는 2010년부터 유럽의 ‘저주파 전파망원경’(Low-Frequency Array, LOFAR)의 영국 거점인 LOFAR-UK가 운영되고 있다. Chilbolton Observatory는 ‘과학기술 시설위원회’(Science and Technology Facilities Council, STFC)에 소속되어 있고, 시설은 RAL Space 산하 Chilbolton Group이 운영하고 있다. 대기과학 연구활동은 주로 ‘자연환경연구위원회’(Natural Environment Research Council, NERC)의 지원을 받고, ‘국립대기과학센터’(National Centre for Atmospheric Science, NCAS)가 관리한다(<<https://www.chilbolton.stfc.ac.uk/Pages/home.aspx>> (2025. 5. 30. 최종검색)).

85) Starbrook은 사이프러스(Cyprus)에 위치한 광학감시시스템이다. 광시야각 망원경을 통해 고속으로 궤도

이용되는 동시에 국제협력적 연계 장치로도 활용되고 있다. 예컨대, 영국은 미국·호주와 공동으로 추진 중인 DARC(Deep-space Advanced Radar Capability) 프로젝트를 통해 심우주 감시망 구축에 참가하고 있고, ESA 등의 다자체계 내에서 SSA 데이터 공유를 확대하고 있다.⁸⁶⁾

전략적 측면에서 영국은 2015년 ‘국가안보전략’(National Security Strategy, NSS) 및 ‘전략적 국방·안보 검토’(Strategic Defence and Security Review, SDSR)를 통해 우주공간을 국가 안보의 핵심 영역으로 명시하고, 민·군 역량을 결합한 접근 방식을 채택하였다.⁸⁷⁾ NSS는 국가의 안보 전략 목표를 설정하고, SDSR은 해당 목표 달성을 위한 수단·방법에 중점을 두고 있는데, 이들 문서들이 향후 영국 STM 체제의 방향을 설정하는 기초가 되었다.⁸⁸⁾ 아울러, SSA와 SST의 고도화를 STM 전략의 주요 과제로 삼고 있고, 전술한 RAF Fylingdales 등의 감시시스템을 중심으로 기술 역량을 강화해 오고 있다. 그 결과, 다층적인 감시망 구축이 가능해졌으며, 독자적인 SSA 체제가 확립되었다. 영국우주국(UK Space Agency, UKSA)과 국방부(Ministry of Defence, MOD)는 ‘우주운영센터’(Space Operations Centre)를 설립하고 위성운영 면허체계를 도입하여, 민·군의 통합적 STM 운영 체제를 마련하였다.⁸⁹⁾

기술적 감시역량 보강뿐만 아니라, 국제협력 및 국제표준화 주도 전략도 영국의 주요한 STM 전략 중 하나이다. 구체적으로, 미국 우주감시망과 ESA 우주감시망 간의 정보를 연계하고, AUKUS(오스트레일리아, 영국, 미국) 협력을 통해 SSA 데이터 공유시스템을 구축하고 있다. 또한 국제적 STM 규범 마련에 적극 참여하며 우주 분야에서의 글로벌 리더십

상황을 스캔하고, 물체를 탐지·식별·목록화할 수 있도록 설계되어 있다. Starbrook은 영국의 민간기업 Space Insight Ltd가 개발·운영하는 지상 기반 광학감시 시스템으로, 2006년부터 운용되고 있다. Space Insight Ltd는 SSA, SST, 고성능 광학 센서 개발을 전문으로 하며, Starbrook을 통해 주로 저궤도(LEO) 우주물체를 감시하고, 일부 중궤도(MEO)와 정지궤도(GEO) 물체도 관측대상으로 하고 있다. Starbrook에 관하여는 <https://www.spaceinsight.co.uk/assets/uploads/SpaceInsight_Starbrook.pdf> (2025. 5. 30. 최종검색) 참조.

86) James Black *et al.*, Implications of Emerging Technology for UK Space Regulation Policy - Findings of a Horizon Scan 3 (RAND Europe, 2024).

87) HM Government, *National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015 - First Annual Report 2016* (Cabinet Office, 2016).

88) Antoni *et al.*, *supra* note 76, at 143.

89) Mark Hilborne, *UK Space Policy*, in the Oxford Handbook of Space Security 405 (Saadia M. Pekkanen & P.J. Blount eds., 2023).

강화를 목표로 하고 있다.⁹⁰⁾

다. 프랑스

프랑스는 2008년 ‘우주활동에 관한 법률’ (LOI n° 2008-518 du 3 juin 2008 relative aux opérations spatiales, 이하 ‘우주활동법’)을 제정해 민간과 공공 부문의 우주활동 전반을 규율하는 기본 체계를 마련했다. 우주활동법에서는 STM을 직접 규정하지 않지만, 발사허가, 활동감시, 충돌예방, 책임배분에 관한 핵심 조항을 두어 사실상 STM 법제의 토대를 이루고 있다.⁹¹⁾ 우주활동법에 따르면, 모든 우주활동에 대해 사전적인 정부 허가를 요구함으로써, 활동 통제와 우주환경의 이용을 보장하고 있다.⁹²⁾ 허가 체계는 우주물체의 발사, 운용, 귀환 등 모든 단계에 적용되며, 프랑스 국적의 기업이 해외에서 수행하는 활동에도 동일하게 적용된다.

우주활동법상 허가사업자는 운영 과정에 관한 자체 감시의무와 사고 발생 시 통지의무를 부담하는데, 이는 SSA 체계의 일환으로, 비정상 궤도행동의 조기 탐지와 충돌위험 완화를 위한 법적 근거가 된다. 임무 종료 단계에서는 궤도 이탈이나 우주쓰레기 제거 등 환경보전 조치를 요구하며,⁹³⁾ 사고 발생 시 국가책임의 범위, 사업자의 책임한도, 책임보험 가입을 규정한다.⁹⁴⁾ 이러한 규정들은 지속가능한 STM 원칙을 구현하며, 궤도 자원 보호와 타 우주물체와의 간섭 방지를 뒷받침한다.⁹⁵⁾ 이처럼 프랑스에서는 우주활동법을 바탕으로 ‘국립우주연구센터’(Centre national d’études spatiales, 이하 ‘CNES’라 한다)와 국방부 간의 협력체계를 구성하고, SSA 체계 구축과 기술 고도화를 이루고 있다.

한편, 프랑스는 2019년 ‘우주사령부’ (Commandement de l’Espace, CdE)를 창설하여 우주

90) Black *et al.*, *supra* note 86, at 30.

91) 프랑스 우주활동법에 관하여는 Lucien Rapp, *When France Puts Its Own Stamp on the Space Law Landscape: Comments on Act No. 2008-518 of 3 June 2008 Relative to Space Operations*, 34 Air & Space L. 87 (2009); Kerrest A., «La responsabilité des États du fait de la destruction de satellites dans l’espace», *Annuaire Français de Droit International*, vol. 55, 2009, pp.615-626 등 참조.

92) Arts. 2&3, de la loi relative aux opérations spatiales.

93) Art. 5, de la loi relative aux opérations spatiales.

94) Art. 6, de la loi relative aux opérations spatiales.

95) Philippe Clerc, *Space Law in the European Context - National Architecture, Legislation and Policy in France* 212 (2018).

영역을 국가안보의 핵심전략으로 정하고, 우주정책의 군사적 기능을 강화하였다.⁹⁶⁾ 같은 해 7월 발표된 ‘국방우주전략’(Stratégie de Défense Spatiale)은 ‘적극적 방위’(active defense)를 바탕으로, 적대 행위에 대한 능동 대응 방향으로 정책 기조를 전환하였다.⁹⁷⁾ CNES에 대해서도 국방부 산하 ‘방위사업청’(Direction générale de l’armement, DGA)이 일정한 감독권을 행사한다는 사실은 프랑스 정부가 우주공간을 민·군 겸용의 전략자산으로 인식하고 있음을 보여준다.⁹⁸⁾

프랑스의 STM 운용 체계는 다음 3가지 단계로 조직되어 있다.⁹⁹⁾ ① 정책 및 의사결정 단계에서 CNES와 국방부는 성과기반 연례계획(Projets annuels de performances)의 일환으로, ‘Programme 191’을 통한 민·군 겸용기술 연구(Recherche duale civile et militaire)를 지원하고 있다. ② 감시 및 추적 단계에서는 국방부가 운영하는 GRAVES(Grand Réseau Adapté la Veille Spatiale) 감시레이더와 다수의 추적 레이더가 CNES에 의해 정기적으로 운용되고 있다.¹⁰⁰⁾ ③ 추적 시스템 운영 단계에서는 CNES와 ‘국립과학연구센터’(Centre national de la recherche scientifique, CNRS)가 협력하여 칼레르(Calern), 칠레(Chile), 라 레위니옹(La Réunion)에 TAROT 망원경 3기를 배치해 공동으로 운용하고 있다. 아울러 프랑스 국방부는 ‘우주물체 군사감시운영센터’(Centre Opérationnel de Surveillance Militaire des Objets Spatiaux, COSMOS)를 통해 이상행동 탐지, 위험 평가, 우주기상 정보 관리 등 군사적 우주 감시 기능을 수행한다.

96) Antoni *et al.*, *supra* note 76, at 141.

97) Ministère des Armées, *Stratégie de Défense Spatiale* (Ministère des Armées, 2019), <https://www.defense.gouv.fr/sites/default/files/cde_1/Synthese_SSD.pdf> (2025. 6. 10. 최종검색).

98) Antoni *et al.*, *supra* note 76, at 142.

99) 프랑스의 STM 체제에 대해서는 Jean-Daniel Testé, *Future of French Space Security Programs*, in *Handbook of Space Security - Policies, Applications and Programs* (Kai-Uwe Schrogl ed., 2nd ed., 2020); Gaillard-Sborowsky F., «La gestion du trafic spatial», *Géopolitique de l'espace*, 2023, pp.173-178 등 참조.

100) GRAVES는 프랑스 국방항공연구기관인 ONERA가 개발하였으며, 2005년부터 본격적으로 운용되고 있다. 이 시스템은 약 400~1,000km 고도 범위의 저궤도(LEO) 내 인공위성 약 3,000기를 동시 추적할 수 있는 능력을 갖춘 것으로 평가된다. GRAVES는 현재 유럽 내에서 유일하게 자체 개발된 SSA 시스템이며, 동급의 독립적 감시체계를 보유한 국가는 미국과 러시아가 대표적이며, 중국도 유사한 시스템을 비공식적으로 운용 중인 것으로 알려져 있다. GRAVES와 같은 주요 레이더 기반의 우주감시시스템은 프랑스 공군의 ‘항공방공작전사령부’(Commandement de la Défense Aérienne et des Opérations Aériennes, CDAOA) 산하에 설치된 ‘우주물체 군사감시작전센터’(Centre Opérationnel de Surveillance Militaire des Objets Spatiaux, COSMOS)에 의해 통합 관리되고 있다(<<https://cnes.fr/en/projects/sst>> (2025. 6. 20. 최종검색)).

2017년 발간된 ‘국방 및 국가안보 전략 검토’(Revue stratégique de défense et de sécurité nationale)에서는 SSA 강화와 우주자산의 확보 필요성을 명시하였고, 우주공간을 전략적 대립이 벌어질 수 있는 영역(domaine de confrontation)으로 규정해 군사적 대응 전략 속에서 STM의 중요성을 부각했다.¹⁰¹⁾ 이러한 전략 구상은 STM을 단순한 기술적 문제로 보지 않고, 국방정책과 연계된 포괄적 감시·대응 시스템으로 인식하고 있음을 보여준다.

라. 독일

독일은 연방정부 차원에서 STM 체제 구축을 위해 부처 간 협력과 역할 분담을 기반으로 한 통합적인 정책 틀을 마련하고 있다.¹⁰²⁾ ‘연방경제기후보호부’(Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, BMWk)는 민간 우주활동을 총괄하고 있고, ‘교통디지털인프라부’(Ministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur)는 EU 위성항법시스템 Galileo와 위성 관측시스템 Copernicus의 운영을 담당하고 있다. 외무부는 국제우주법 협의와 안보 관련 조율을 맡고, 국방부는 군사 우주자산 운용을 전담한다.¹⁰³⁾ 부처 간 협력 조정은 ‘연방항공우주정책조정관’(Bundesregierung Koordinator der Luftund Raumfahrtspolitik)이 수행하며, 이를 통해 각 부처 기능을 조율하고 정책의 일관성을 유지한다. 전략적으로, 2010년 ‘독일 우주전략’(Deutsche Raumfahrtstrategie 2010)은 민·군 시너지 강화와 SSA 역량 강화를 명시한 바 있다. 2016년 ‘독일 안보정책백서 및 연방군의 미래’(Weißbuch zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr)를 통해 우주 공간의 안보적 중요성이 보다 강조되었다.¹⁰⁴⁾

기술 인프라 측면에서는, ‘독일 우주상황인식센터’(Das deutsche Weltraumlagezentrum, 이

101) 우주공간에 관한 프랑스 정부의 전략적 시각으로는 Xavier P., 《L’espace, domaine de confrontation stratégique》, *Revue Défense Nationale*, vol. 835, n° 10, 2020, pp.59-63 참조.

102) 독일의 STM 체제 구축에 관한 논의로는 Marc Becker, *Space Traffic Management-Looking at the Operational Realities of a Wicked Problem*, in *Outer Space - Future for Humankind* 57-63 (Kai-Uwe Schrogl & Marietta Benkö eds., 2021); Stephan Hobe, *Space Traffic Management: Some Conceptual Ideas*, 65 ZLW 3 (2016); Lubos Perek, *Rational Space Traffic Management*, 53 ZLW 573 (2004); Jacqueline Reichhold & Katja Grünfeld, *The Cologne Manual on the International Law of Space Traffic Management*, 73 ZLW 94 (2024) 등 참조.

103) Antoni *et al.*, *supra* note 76, at 142.

104) <<https://www.bundeswehr.de/de/organisation/luftwaffe/aktuelles/das-weltraumlagezentrum-derbundeswehr-5448482>> (2025. 6. 10. 최종검색).

하 ‘WRLageZ’라 한다)를 중심으로, 다양한 감시·추적 시스템이 운영되고 있다.¹⁰⁵⁾ WRLageZ는 ‘독일항공우주센터’(Deutsches Zentrum für Luftund Raumfahrt, 이하 ‘DLR’이라 한다)와 독일 공군이 공동으로 운영하는 조직으로, SST 및 SSA에 필요한 감시·분석 업무를 수행하고 있다. 프라운호퍼(Fraunhofer) 연구소가 개발한 실험용 ‘우주감시추적레이더’(German Experimentalraumüberwachungsund-verfolgungsradar)는 2020년 가동을 시작하였고, 독일의 자주적 STM 체제 구축을 위한 핵심적인 기술요소로 평가받고 있다.¹⁰⁶⁾

WRLageZ는 미국·프랑스 등 국제파트너의 위성 카탈로그 데이터를 활용하는 동시에 독일 자체 관측 자원을 함께 운용해 SSA 분석의 정확성을 높이고 있다. 이를 기반으로 충돌 회피 알고리즘 운용과 위기대응 프로토콜 구축이 실제로 이루어지고 있고, ESA의 EU SST 프로그램에 참여해 다자 간 협력도 병행하고 있다. 이처럼, 독일의 STM 체제는 다층적인 정책조정 구조, SSA·SST 기술 기반, 민·군 협력, EU와 연계된 규범 운영이라는 특징을 보이고 있다.

마. 일본

일본은 2016년에 제정된 ‘인공위성 등의 발사 및 인공위성의 관리에 관한 법률’(人工衛星等の打上げ及び人工衛星の管理に關する法律, 이하 ‘우주활동법’이라 한다)을 중심으로 우주쓰레기 완화, 우주물체 충돌회피 등 STM 기술 요소들을 제도화하였고, 관련 요소에 법적 구속력을 부여함으로써 국제적으로도 주목받은 바 있다.¹⁰⁷⁾ 일본의 STM 체제는 정부 차원의 전략계획과 그에 따른 법률, 기술 시스템, 민·군 협력 구조를 포함하는 복합적인 구조로서 전개되고 있다.

2008년 제정된 일본 ‘우주기본법’(宇宙基本法) 제24조는 ‘우주기본계획’(宇宙基本計畫)

105) Gina Petrovici, *Satellite Constellations and the Sustainable Use of Outer Space*, in *Legal Aspects Around Satellite Constellations*, Volume 2, 139 (Annette Froehlich ed., 2021).

106) Antoni *et al.*, *supra* note 76, at 143.

107) 일본의 STM 체제 구축에 관한 논의로는 加藤明, “新宇宙活動時代に向けた宇宙交通管理ガイドラインの整備”, 技術士 第654号 4頁 (2021); 竹内悠, “國際宇宙交通管理(STM)レジームによる國際宇宙ガバナンス確立の必要性”, 法學政治學論究 : 法律·政治·社会, 第120号 69頁 (2019); 竹内悠, “宇宙交通管理(STM)とは何か”, 國際商事法務, 第46卷 第9号 1239頁 (2018); 竹内悠, “宇宙交通管理のための法的課題”, 空法 第55号 5981頁 (2014); Yu Takeuchi, *Law and Policy for Space Situational Awareness Towards Space Traffic Management - A Japanese Perspective*, 6 J. Space Saf. Eng. 130 (2019) 등 참조.

의 수립을 규정하고 있는데, 2020년에 공표된 제4차 우주기본계획에 따르면, “미국과의 연계강화를 통한 SSA 능력 제고”와 “민·관 협력에 기반한 우주공간의 안정적 이용 확보”를 정책목표로 제시하고 있다.¹⁰⁸⁾ ‘우주기본계획’에 근거하여 매년 개정되는 정부기록문서인 ‘우주기본계획 공정표’(宇宙基本計畫工程表)에 따르면, SSA는 2015년 초판 공정표 이래 주요 항목으로 다루어져 왔고, SSA 관련 다자간 협의 참가, SSA 플랫폼 형성을 위한 타당성 연구 등이 계획 항목으로 포함되었다. 또한 기본계획은 “일본의 관계기관과 미 전략군 등과의 협력 강화 방안을 논의해 운용체제 구축에 필요한 정보 수집과 조정을 추진한다.”고 명시하고 있어, 일본의 SSA 정책이 ① 정부 기관 간 통합 운용체제 확립과 ② 미국과의 협력 강화라는 두 가지 목표를 중심에 두고 있음을 알 수 있다.¹⁰⁹⁾

법적 측면에서 일본은 2016년 우주활동법 제정 당시, UN LTS 가이드라인의 내용을 광범위하게 수용하였다. 우주활동법은 민간 우주사업자에 대한 허가제도를 도입함으로써 발사체 및 위성의 설계·운용에 있어서 충돌방지, 우주쓰레기 제거, 재진입 통제, 저궤도 임무 종료 후 25년 내 궤도이탈 요건 등을 법적으로 구속할 수 있는 제도들을 확립하였다. 이는 STM과 관련된 기술적 요건들이 권고 수준을 넘어, 국내법상의 구속력 있는 규범으로 전환된 대표적 사례로 볼 수 있다.¹¹⁰⁾

일본의 STM 체제는 크게 민간 중심의 SSA 시스템과 방위성 주도의 군사용 SSA 시스템으로 양분되어 있다. 민간 영역에서는 ‘우주항공연구개발기구’(宇宙航空研究開発機構, 이하 ‘JAXA’라 한다)가 중심이 되어 충돌회피 목적의 SSA 체계를 운영하고 있고, 대표적인 관측 시설로는 오카야마현에 위치한 ‘카미사이바라 우주방위센터’(上齋原スペースガードセンター, KSGC)와 ‘비세이 우주방위센터’(美星スペースガードセンター, BSGC)가 있다.

108) 우주기본법 제정 이후, 2009년 6월, 우주개발전략본부(宇宙開発戦略本部)의 결정에 따라 공식적인 ‘우주기본계획’(宇宙基本計画)이 채택되었다. 2009년 6월, 제1차 우주기본계획이 공표되었고, 2013년에는 제2차 우주기본계획이, 2015년에는 제3차 우주기본계획, 2020년에는 제4차 우주기본계획, 2023년에는 제5차 우주기본계획이 수립되어 현재 추진 중에 있다. 제1차 우주기본계획부터 현행 제5차 우주기본계획에 관한 구체적인 내용은 <<https://www8.cao.go.jp/space/plan/keikaku.html>> (2025. 6. 25. 최종검색) 참조. 일본 우주기본법에 관하여는 김영주, “일본의 우주거버넌스와 우주기본법”, 항공우주정책·법학회지, 제40권 제1호, 239-293면 (2025) 참조.

109) 大谷康雄, “日本の宇宙状況把握のためのデュアルユースシステムの設計と評価”, 慶應義塾大学大学院博士学位論文(システムエンジニアリング学) 64頁 (2019).

110) 일본 우주활동법에 관하여는 行松泰弘, “人工衛星等の打上げ及び人工衛星の管理に関する法律(宇宙活動法)の概要について”, JURIST 第1506号 第27頁 (2017); 水島淳・藤田唯乃, “宇宙活動法と今後の宇宙ビジネスにおける視点”, 会社法務A2Z 第125号 第44頁 (2017) 등 참조.

이 두 센터는 각각 레이더와 광학망원경을 통해 저궤도 및 정지궤도에서의 우주물체감시와 충돌위험 분석을 수행하고 있다. JAXA는 미국의 ‘연합우주작전센터’ (Combined Space Operations Center, CSpOC)와 협력하여 ‘근접데이터 메시지’(conjunction data message, CDM)를 수신하고 있고, 이를 바탕으로 충돌회피 여부를 판단할 수 있는 관련 정보를 위성운영자 등에게 제공하고 있다.

SSA 데이터 분석은 ‘쓰쿠바 우주센터’(筑波宇宙センター) 내 ‘추적네트워크기술센터’(追跡ネットワーク技術センター)에서 이루어지며, 이 센터에서는 ① 위성에 접근하는 우주쓰레기의 탐지 및 통보, ② 충돌가능성 분석과 회피조치 계산, ③ 대기권 재진입 분석, ④ 관측계획 자동화 및 관측데이터 분류 처리 작업을 수행한다. JAXA는 SSA 체계를 통해 연간 수만 건에 달하는 데이터를 자동 처리하며, 자체 보유하고 있는 위성들의 충돌회피 시스템을 내실화하고 있다. 다만 이러한 SSA 데이터는 아직 민간에 공개되지 않고 있고, JAXA 내부 또는 미·일 정부 간 협력 관계에서 제한적으로 활용되고 있을 뿐이다.¹¹¹⁾

방위성(防衛省)은 우주안보 강화를 목적으로 별도의 군사 SSA 체계를 구축하였다. 2020년에는 ‘우주작전대’(宇宙作戦隊)를 창설하였으며, X밴드 통신위성과 같은 방위용 인공위성 보호를 위해 독자적인 SSA 시스템을 운용하고 있다. 이 시스템에는 고정밀 레이더, 광학망원경, 레이저 거리측정장치(DME) 등이 포함되어 있고, 야마구치현 산요오노다시(山陽小野田市)에 ‘심우주 레이더’(deep space radar)가 설치되어 2025년 3월 3일부터 운용이 이루어지고 있다. 해당 레이더는 정지궤도까지 탐지할 수 있는 고기능 시설로, CSpOC에도 관련 정보를 제공하고 있다. 방위성은 분석·처리 시스템을 도쿄도 후추시의 항공자위대 기지에 설치하고, 관측대상 식별, 궤도 재분류, 충돌회피, 위성기능 분석 등의 세부 기능을 수행하고 있다.¹¹²⁾

민간기업들도 STM 체제 구축에 일정 부분 기여하고 있다. 대표적으로 ‘후지쓰 주식회사’(富士通株式會社)는 JAXA의 궤도결정 시스템을 개발하고 SSA 데이터 분석을 위한 소프트웨어 운용을 맡고 있다. ‘일본전기주식회사’(日本電氣株式會社, NEC)의 경우, SSA 시스템의 프로토타입으로 ‘NEC ComSpOC’를 운영하고 있고, 충돌회피 평가 및 CDM 송수

111) JAXA, “宇宙状況把握(SSA)システムの関連施設”, <<https://www.jaxa.jp/projects/ssa>> (2025. 6. 6. 최종검색).

112) NHK, “防衛省の宇宙監視レーダー 国内初の運用始まる 山陽小野田”, NHK 2025. 3. 19., <<https://www3.nhk.or.jp/lnews/yamaguchi/20250319/4060022677.html>> (2025. 6. 10. 최종검색).

신을 담당하고 있다. 그밖에 ‘일본우주포럼’(日本宇宙フォーラム)과 ‘일본우주방위협회’(日本スペースガード協會)는 비세이 우주방위센터의 관측시설 운영을 위탁받아 SSA 관측에 참여하고 있다. 그러나 이들 민간 기업·단체들은 SSA 시스템의 운용능력을 제3자에게 개방하거나 상업적으로 제공하지는 않고, 정부와의 위탁 업무 또는 협력 관계만을 수행할 뿐이다.

일본의 STM 전략은 이러한 배경들에 기반하여 다음과 같은 정책들이 추진되고 있다. 첫째, SSA를 중심으로 민·군 협력구조를 확대하고 있다. SSA가 민간의 위성운용뿐만 아니라 군사자산 보호에도 필수적인 요소로 인식됨에 따라, 겸용기술의 시각에서 JAXA와 방위성 간 인적·물적 교류가 활발하게 이루어지고 있다.¹¹³⁾ 둘째, 미국과의 협력 강화 정책이 일관적으로 추진되고 있다. 예컨대, 미국 CSpOC와의 정보 공유, ‘글로벌 센티넬’(global sentinel) 훈련 참여, 항공자위관 파견 등의 방식으로 국제공조를 제도화하고 있고, ‘우주에 관한 포괄적 미·일대화’(宇宙に関する包括的日米對話)를 통해 SSA 정책의 공동 방향성을 조율하고 있다.¹¹⁴⁾ 셋째, 우주기상 감시, 충돌위험 분석, 궤도재진입 예측 등 실시간 데이터 기반의 운영체계를 확립하여, 우주환경 변화에 대한 대응 역량을 확보하고 있다.

이처럼 일본의 STM 체제는 SSA 기술 인프라를 기반으로, 민·관·군 협력, 국제 협력, 제도화된 기술 요소, 그리고 미국 중심의 연합 운영체계가 맞물려 작동하는 복합 구조로 구축되고 있다.

바. 중국

중국은 최근 수년간 STM 체제구축 필요성을 강조하며 우주활동에 있어 안전성과 지속가능성 확보를 위한 법적·기술적 인프라를 단계적으로 구축해 왔다.¹¹⁵⁾ 2009년을 기점으로 UN LTS 가이드라인의 이행을 위해 ‘우주쓰레기 감축 및 보호적 관리에 관한 잠정조치’(空間碎片減緩與防護管理暫行辦法, 이하 ‘잠정조치’라 한다)를 공표하였다.¹¹⁶⁾ 이를 통

113) <https://track.sfo.jaxa.jp/project/ssa.html?utm_source> (2025. 6. 10. 최종검색).

114) <https://www.mod.go.jp/asdf/news/uploads/docs/20250512e.pdf?utm_source> (2025. 6. 10. 최종검색).

115) 중국의 STM 체제 구축 논의에 관하여는 Yun Zhao, National Space Law in China: An Overview of the Current Situation and Outlook for the Future 220-221 (2015) 참조.

해 중국은 국제지침과 자국 우주활동 간의 정합성을 확보하고, 중국 주도의 국제규범 정립을 위한 기반을 마련하였다.¹¹⁷⁾

기술적 측면에서는 중국의 우주쓰레기 감시체계가 크게 발전하고 있는데, SSA 역량 강화를 위해 지상기반 레이더 및 광학 관측망, 궤도상 관측위성, 추적통제선단(tracking and telemetry fleet)¹¹⁸⁾ 등을 활용하여 충돌경고 및 궤도추적 능력을 고도화하고 있다. ‘중국전략지원부대’(中國人民解放軍戰略支援部隊, PLA Strategic Support Force)와 ‘중국과학원’(中國科學院, Chinese Academy of Sciences)이 중심이 되어, SSA 관련 기술 역량을 확대하고 있고, 궤도상 우주선의 유지관리, 충돌회피, 궤도 제어 등 STM 기능들을 체계화하고 있다.¹¹⁹⁾

2021년 발표된 중국의 ‘우주활동백서’(《2021中國的航天》白皮書)에서는 우주환경거버넌스 체계의 강화를 중국의 국가전략으로 제시하고 있다.¹²⁰⁾ 백서에 따르면, 우주쓰레기 감시체계 고도화(空間碎片監測系統的升級与优化), 우주상황 데이터카탈로그 구축(空間態勢數據目錄的建立), 조기경보 서비스의 향상(預警服務能力的提升), 궤도상 우주선의 안전한 운용 보장(保障在軌航天器的安全運行), 충돌회피 및 우주쓰레기 저감조치(避免碰撞和減少碎片的措施) 등이 중점 과제로 명시되어 있다.

과제의 실질적인 이행으로, 우주물체 등록제도나 민간 우주발사 허가요건에 관한 부처

116) <http://vienna.china-mission.gov.cn/hplywk/COPUOS_CH/201304/t20130422_8882663.htm> (2025. 5. 30. 최종검색).

117) Xiaodan Wu, *China: Space Law*, in Elgar Concise Encyclopedia of Space Law 30 (Mahulena Hofmann & P.J. Blount eds., 2025).

118) 중국의 ‘추적통제선단’은 우주비행체의 ‘궤도 추적, 상태 모니터링, 원격명령 송수신’(tracking, telemetry and command, TT&C) 기능을 수행하는 해상 기반의 이동식 관제 체계로, 광범위한 해역에서 발사체와 인공위성에 대한 실시간 지원을 제공하기 위해 운용된다. 대표적으로 중국은 ‘원왕’(远望, Yuanwang) 시리즈 함정을 보유하고 있는데, Yuanwang 5호, 6호 등은 태평양 및 인도양 등지에서 ‘창정’(長征) 계열 발사체의 비행을 추적하고 궤도상 위성과의 통신을 유지하는 데 핵심적인 역할을 하고 있다. 이들 선단은 지상기반 관제소로는 도달하기 어려운 해역에서의 통신 공백을 보완하며, 발사 초기 단계나 심우주 탐사 미션 등에서 실시간 관제를 가능하게 한다. 한편 선단(fleet)이라는 표현은 여러 대의 추적통제선이 동시에 운용되어 서로를 보완하는 체계적 운영 구조를 의미하는 것이다.

119) 중국의 STM 기술체계에 관하여는 Kuan Yang, *Chinese Perspective on An International Regime of Space Traffic Management*, 6 J. Space Saf. Eng. 156 (2019) 참조.

120) <https://www.gov.cn/zhengce/2022-01/28/content_5670920.htm?utm_source=chatgpt.com> (2025. 6. 5. 최종검색).

별 행정규칙들이 정비되고 있고, 최근에는 상기 잠정조치를 통해 연구개발, 발사체 운용, 충돌위험평가 및 관련 대응 등 각 단계별 통제범위가 규범화되었다. 다만, STM 관련 법령의 실효성 확보와 이행 체계의 정비가 명확하게 이루어진 것은 아니며, 국제협력 부문도 미흡한 상황이라는 지적이 있다. 예컨대, UN LTS 가이드라인 이행과 관련한 국제적 논의에 정부 차원에서 참여는 하고 있으나, STM 분야에서의 실질적 협력은 초기 단계에 머물러 있다. 또한 STM 관련 데이터 공유, 조기경보 정보제공, 충돌회피절차 등에 있어서도 자국의 전략적 결정이 중시되고 있으므로, 국제적 협력 체제와의 통합에는 제약이 존재한다.¹²¹⁾

중국의 STM 전략은 크게 5가지 측면에서 살펴볼 수 있다. ① SSA 역량 확보를 통해 우주상황에 대한 감시·분석 체계를 고도화하고, ② 행정조치 중심의 기존 규범에서 벗어나, STM에 특화된 규범기준을 마련함으로써 법제 기반을 확립하는 것이다. 동시에, ③ 충돌회피, 궤도변경, 우주쓰레기 제거 등 실제 STM 운용단계에서의 규칙들 및 기술지침을 수립하고, ④ 국제협력 확대와 SSA 데이터 공유를 위한 체제 구축을 검토한다. 마지막으로, ⑤ 감시·통제기술의 고도화, AI 기반의 충돌예측알고리즘 개발, 위성자율회피 기술도입 등 미래지향적 기술개발을 STM 체제 개발의 일환으로 추진하는 것이다.

향후 중국의 STM 체제가 실효적인 국제협력 모델로 작동하기 위해서는 몇 가지 구조적 과제를 해결할 필요가 있다. 중국 국내법상 포괄적인 우주법과 STM 관련 법규의 제정과 정비가 필요하고, 국제 체제상의 데이터 교환과 협력 메커니즘을 마련해야 한다. 국제표준 마련에 있어서도 능동적으로 참여하고, 규범 정립에 기여할 수 있는 정책적 기반을 제시해야 할 것이다. 이러한 전제들이 갖추어질 경우, 중국은 글로벌 STM 체제 내에서 중요한 관계 주체로 부상할 가능성이 크다.¹²²⁾

3. 소결

STM에 관한 국제적 규제 동향을 살펴본 결과, 국제사회는 여전히 STM을 직접적으로 규율하는 구속력 있는 실정법 체제를 확립하지 못한 상태이다. 현재 적용되는 우주조약,

121) Yang, *supra* note 119, at 158-159.

122) *Id.* at 159-160.

책임협약, 등록협약 등 기존의 UN조약 체제 모두 STM에 관한 명시규정을 두고 있는 것은 아니며, 우주의 평화적 이용 원칙, 비전용 원칙, 국가 간 고려의무, 사전 협의의무, 정보통지 의무와 같은 간접적인 원칙들을 통해 STM 체제 형성의 기초를 제공하고 있을 뿐이다. 이 원칙들은 선언적 성격에 머물고 있다는 점에서, STM 체제 구축을 위한 세부절차, 기술기준, 운용체계 등을 도출하기에는 실효성 면에서 한계가 있다.

주요 우주개발국들의 사례를 살펴보면, 각국은 전략적 목표, 기술적 수준, 제도적 환경에 따라 상이한 STM 체제를 구축하고 있다. 미국은 연방정부 차원의 부처 간 협력체계를 기반으로 STM 관련 정책과 기술을 선도하고 있고, 이를 국제사회에 확산시켜 미국이 주도하는 ‘실질적 표준’으로 정착시키기 위한 전략을 추진하고 있다. 반면에 EU는 다자주의 원칙과 기술적 자율성 확보를 동시에 추구하면서, 민·군·산업을 통합한 STM 체제를 제도화하고 있고, SSA 및 SST의 기술 고도화와 제도 수립을 통해 규범 경쟁의 주도권 확보 전략을 전개하고 있다. 일본은 SSA 시스템과 관련 법제를 연계하여 통합형 STM 체제를 국가전략 차원에서 추진하고 있고, 프랑스와 독일은 민·군 협력 기반의 감시체계 정비를 통해 우주안보와 STM 법제화에 주력하고 있다. 중국은 국제체제와의 정합성 측면에서 제약을 가지나, 자체적인 SSA 및 궤도추적 인프라를 확충하고 있고, 이에 대응하기 위한 법제 정비도 병행하고 있다.

이처럼 국가별 STM 체제는 기술적 인프라, 정책 우선순위, 법제적 특성들이 각각 다른 형태로 반영되고 있지만, 우주쓰레기 저감이나 우주충돌 회피, SSA 데이터 공유, 민간 우주활동의 감독·책임 확보, 법적 운용규범 확립 등을 공통적인 목표로 설정하고 있다는 점에서 일정한 수렴경향 현상을 보이고 있다. 그럼에도, 현재 국제적으로는 구속력 있는 실정법의 부재, SSA 데이터의 표준화·공유체계 미흡, 민간참여와 관련된 규제 공백, 국가 간 충돌 예방을 위한 조정 메커니즘 부족 등 다수의 구조적 한계에 직면하고 있다. 이러한 문제의식하에, 이하에서는 STM의 제도적 정착과 효과적인 운용을 위해 요구되는 주요한 법적 과제들을 세분화하여 고찰해 보고자 한다. 특히, STM 개념 정립을 위한 범위 확정, SSA 데이터를 중심으로 한 정보 공유체계의 국제적 규범화, 조정 기능을 수행할 수 있는 통합기구의 설립, 우주환경의 지속가능성을 확보하기 위한 궤도 수용력 기반의 규제모델, 민간 참여를 유도하기 위한 규제 인센티브 구조, 우리나라의 자주적 STM 체제 구축과 법제 정비방향 등을 중심으로 논의를 전개한다.

IV. 우주교통관리의 법적 과제

1. STM의 개념범위 정립

앞서 살펴본 바와 같이, 국제적 차원에서 STM에 대한 보편적 정의는 존재하지 않고, 각 국에서도 정책 목적, 기술 여건, 군사적 목표, 민간 부문의 이해관계 등에 따라 상이한 방식으로 STM의 개념을 정의하고 있다.¹²³⁾ STM의 법제화 논의에 있어 가장 선결되어야 할 과제는 바로 이러한 개념적 불확정성이다.

먼저 전제되어야 할 것은 STM을 기술적 관리 시스템의 일종으로 오해해서는 안 된다는 점이다. STM은 단순한 기술 인프라를 넘어, 우주공간 내 활동을 일정한 기준에 따라 조정하고, 충돌을 방지하며, 지속가능성을 확보하기 위한 ‘규범적 체계’(normative framework)로 이해되어야 한다.¹²⁴⁾ 이를 위해서는 STM이 지향하는 본질적 목적이 무엇인지 규명해야 할 것이다. STM은 우주상황인식(SSA)이나 우주감시추적(SST) 또는 우주감시망(SSN)과 같은 정보수집·감시체계의 집합을 의미하는 것이 아니다. 이러한 유사개념들과는 그 개념적 차이를 구분하여야 한다.

그러나 STM의 실제 운용은 여전히 SSA, SST, SSN 기능들에 크게 의존하고 있다. 이로 인해 이를 규범화의 대상으로 보기보다 운용상의 참고 개념으로 취급하는 일이 잦고, 그 결과 구속력 있는 국제규범으로의 발전이 지체되어 왔다. 따라서 그 법적 개념과 범위를 명확하게 정립하는 것은 향후 국제규범의 형성과 국내입법의 기반이 될 수 있다는 점에서 중요하다. 개념범위의 확정은 이론 정리에 머무는 것이 아니라, 앞으로의 규범 설계와 입법 정비에 직접 연결되는 실천적 과제이기 때문이다. 이에 본 글에서는 다음과 같은 방향에서 STM의 개념 범위를 설정해 보고자 한다.

첫째, STM은 우주교통의 ‘사고 예방’(accident prevention)과 ‘운용 조정’(operational coordination)을 직접적인 목적으로 하는 규범 체계로 정의되어야 한다.¹²⁵⁾ 구조적으로는 항공

123) P. J. Blount, *Space Traffic Management: Standardizing on-Orbit Behavior*, 113 *AJIL Unbound* 120, 120 (2019).

124) Paul B. Larsen, *Minimum International Norms for Managing Space Traffic, Space Debris, and Near Earth Objects*, 82 *J. Air L. & Com.* 739, 751-752 (2018).

125) P. J. Blount, *Space Traffic Management*, in *Elgar Concise Encyclopedia of Space Law* 314 (Mahulena Hofmann & P.J. Blount eds., 2025).

법상의 ‘항공교통관제’(air traffic control, ATC)와 유사하게 이루어져야 하나, 성격은 분명히 다르다. 항공교통관제는 국가 주권이 미치는 공역에서 항공기의 비행을 실시간으로 지시·통제하는 공권력적 행위인 반면, STM은 주권이 미치지 않는 외기권에서 다수의 국가·민간 주체가 동시에 활동하는 상황에서 이루어지는 비실시간적이고 비강제적인 협조 기반의 조정 행위이다.¹²⁶⁾ 또한 항공교통관제는 통상 단일 국가의 규제권 안에서 운영되는 것과는 달리, STM은 초국경적 활동을 대상으로 하며 다자적 정보 공유와 국제규범 마련을 전제로 한다는 점에서 한층 복잡적이고 정치적인 성격을 띠고 있다. 이 점에서 STM은 기술 시스템을 넘어 국제적인 합의와 협력에 기초한 규범적 관리체계로 발전되어야 한다.

둘째, STM은 SSA, SST, SSN과는 목적·성격·수단에서 구별된다. 각 개념의 정의와 상호 기능 관계를 분명히 해야 이들의 위계와 역할 분담을 정리할 수 있고, 이를 통해 전체 체계를 구조화할 수 있다.

SSA는 우주공간 내에서 발사체, 인공위성, 우주쓰레기 등 모든 우주물체의 위치, 궤도, 물리적 특성, 기능 상태, 움직임에 대한 정보를 수집·분석·예측하는 기술적 체계이다.¹²⁷⁾ SSA는 정보 인식(information awareness)의 개념에 기반하여, 충돌 위험의 사전 탐지, 위협 식별, 궤도 예측 등을 통해 우주공간의 실시간 감시를 수행하고, 우주환경 전체에 대한 종합적 정보 확보를 목적으로 한다.¹²⁸⁾ 이처럼 SSA가 우주환경에 대한 정보를 기술적으로 수집·분석하는 기술 체계라면, STM은 이러한 정보를 기반으로 우주활동을 조정하고 규율하는 정책적·규범적 관리 체계인 것이다.

SST는 SSA의 하위 체계로서, 감지(detection), 식별(identification), 궤도추적(tracking)이라는 기능을 중심으로 특정 우주물체에 대한 데이터를 정밀하게 수집하고 기록하는 기술적 활동을 의미한다.¹²⁹⁾ 한마디로, SSA를 가능하게 하는 기술 인프라에 해당하는 것이 SST인

126) Danielle Miller, *Calling Space Traffic Control an Argument for Careful Consideration Before Granting Space Traffic Management Authorities*, 23 ILSA J. Int'l & Comp. L. 279, 286 (2017).

127) Moro-Aguilar & Mirmina, *supra* note 26, at 189.

128) Borowitz, *supra* note 41, at 697.

129) SST에 관한 학술적 논의로는 Davide Cataldo *et al.*, *Multibistatic Radar for Space Surveillance and Tracking*, 35 IEEE Aerosp. Electron. Syst. Mag. 14 (2020); Pascal Faucher *et al.*, *Operational Space Surveillance and Tracking in Europe*, 7 J. Space Saf. Eng. 420 (2020); Tim Flohrer & Holger Krag, *Space Surveillance and Tracking in ESA's SSA Programme*, in 7th European Conference on Space Debris (2017) 등 참조.

것이다.¹³⁰⁾ 이처럼 SST가 우주물체의 움직임을 감시하고 궤도를 추적하는 기술적 수단이라면,¹³¹⁾ STM은 이 정보를 토대로 활동 간 충돌을 예방하고 운용을 조정하는 상위의 규범적 체계이다.

SSN은 이러한 감시·추적 기술을 군사적으로 운영하기 위한 조직 및 체계이며, 주로 미국 국방부가 운용하는 시스템이 대표적인 예이다.¹³²⁾ SSN은 지상기반 레이더 및 광학망원경 시스템으로 구성된 관측 인프라의 집합체이며, SST 기능을 실질적으로 수행하는 운용체계이다.¹³³⁾ 이는 군사적 목적뿐만 아니라 민간 협력을 위한 정보도 함께 생산하며, 다수의 고정식 관측소, 이동형 장비, 위성 기반 관측 시스템 등을 활용하여 실시간 감시 및 데이터 확보를 수행한다. SSN이 군사적 목적 아래 SST 기능을 수행하는 기술적 운용체계인 반면, STM은 이러한 정보를 바탕으로 민간과 군을 아우르는 모든 우주활동을 조정·관리하는 포괄적 규범 체계이다.

상기의 구별개념들을 종합할 때, STM은, SSA, SST, SSN으로부터 수집된 데이터를 기반으로 실제 우주활동의 주체들을 조정·통제할 수 있는 법적·행정적 수단과 정책적 장치를 포괄하는 상위 개념이라 정의할 수 있다. 다시 말해, SSA, SST, SSN이 정보를 수집하고 해석하는 기술적 인프라라면, STM은 그 정보를 활용하여 다양한 우주활동을 규율하고 조정하는 규범적 체계인 것이다. 이러한 점에서 STM은 SSA, SST, SSN을 기반으로 하면서도 이들을 법적·정책적으로 운영하기 위한 포괄 개념으로 기능한다. 각 개념 간의 관계는 SSN → SST → SSA → STM의 순서로 기능적 위계가 구성되며, 하위 단계는 상위 개념의 실현을 위한 필수적인 전제 조건으로 작용한다.

셋째, 법제화 측면에서 STM은 단일·고정적 정의로 구현되기 보다는, 단계별(temporal)·영역별(domain-based)로 구성되는 ‘기능 중심의 정의’(functional definition)를 채택하는 것이 바람직하다. 이는 STM이 정적인 개념이 아니라, 우주활동 전 주기에 걸쳐 다양한 기술적·

130) Brian D. Green, *Space Situational Awareness Data Sharing: Safety Tool or Security Threat?*, 75 A.F. L. Rev. 39, 120 (2016).

131) Anne-Sophie Martin & Steven Freeland, *Exploring the Legal Challenges of Future on-Orbit Servicing Missions and Proximity Operations*, 43 J. Space L. 196, 211 (2019).

132) Lauren Bressack, *Addressing the Problem of Orbital Pollution: Defining A Standard of Care to Hold Polluters Accountable*, 43 Geo. Wash. Int'l L. Rev. 741, 780 (2011).

133) Matthew J. Kleiman et al., *Protecting the Space Environment*, 9 No. 1 ABA SciTech Law. 20, 20 (2012).

정책적 요소가 복합적으로 작동하는 동적인 개념이기 때문이다.¹³⁴⁾ 실제로 STM은 감시 체계를 넘어, ① 발사 이전 단계에서 위험 요소를 사전에 식별하는 사전 위험평가(pre-launch risk assessment), ② 궤도상에서 충돌 가능성을 분석하는 충돌 회피(on-orbit conjunction avoidance) 절차, ③ 예측 가능성과 질서 유지를 위한 행동규범 및 가이드라인 수립(behavioral norms, codes of conduct), ④ 우주물체의 등록 및 활동에 대한 국제통보 절차, ⑤ 국가 간 정보공유 및 공동 대응체계의 마련 등, 실질적인 관리 기능이 모두 반영되는 포괄적인 개념이다.

이러한 기능들은 STM이 특정 시점에만 적용되는 일회적 조치가 아니라, 발사 전(pre-launch)·운용 중(on-orbit)·임무 종료(post-mission) 같은 시간 단계별로, 나아가 저궤도·정지궤도·심우주 등 물리적 영역별로 서로 다른 기술적 요소와 법적 수단을 요구한다. 따라서 법제화는 단일 정의에 기초한 경직된 체계보다, 상위 수준의 일반 개념을 두고 상황별로 세분화된 기능 중심의 정의를 병렬적으로 설계하는 방식이 바람직하다.

2. SSA 데이터 공유

STM의 실효적 구현을 위하여 핵심적인 기술적 요소로 작용하는 것은 SSA 데이터이다.¹³⁵⁾ SSA는 궤도상 우주물체의 위치, 궤적, 속도, 잠재적 충돌가능성 등에 관한 데이터를 수집하고 분석하여, 관련 이해관계자에게 정보를 제공함으로써 충돌회피기동(conjunction avoidance manoeuvres) 및 안전한 운용결정 기능을 수행한다.¹³⁶⁾ 그러나 현행 국제우주법 체계는 SSA 데이터의 수집·분석·공유를 위한 명시적인 근거를 마련하지 않고 있다는 점

134) Holger Krag & Lesley Jane Smith, *Towards Space Traffic Management*, in *Routledge Handbook of Commercial Space Law* 465 (Lesley Jane Smith et al. eds. 2023).

135) SSA 데이터는 우주공간 및 지구 궤도상에서의 모든 인공우주물체와 자연우주물체에 대한 위치, 속도, 궤도 경향성, 크기, 질량, 예상궤도변화, 충돌가능성, 전자기파·전파 간섭 정보 등을 포함하는 일련의 정량적 관측 정보이다. 이 데이터는 광학 망원경, 레이더, 적외선 감지기, 우주기반 센서 및 지상기반 추적소 등 다양한 관측수단을 통해 수집되며, 수집된 데이터는 궤도 예측, 근접조우 분석, 충돌회피 기동, 재진입 추적, 우주쓰레기 감시 등에 활용된다. 또한 위성 간 전파 간섭 가능성, 안보위협 식별, 우주날씨로 인한 영향 예측 등의 기능도 포함할 수 있다. SSA 데이터 수집은 미국의 SSN, 민간기업, 다자간 센터(EU SST, EUSST 등) 등에 의해 이루어지고 있다. STM 체계의 실효성 확보 요소라는 점에서 규제대상 자산으로 간주된다.

136) Gilles Doucet, *Space Situational Awareness*, in *Elgar Concise Encyclopedia of Space Law* 301 (Mahulena Hofmann & P.J. Blount eds., 2025).

에서 중대한 규범적 공백이 있다.

SSA 데이터의 구속력 있는 공유 의무가 없다는 점은 국가 간 우주물체의 실시간 식별과 정확한 궤도 예측을 가로막는 주요 원인으로 지적된다. 각국은 해당 데이터를 자체적으로 수집·분석·보유하지만, 제공 여부와 범위는 전적으로 해당 국가의 재량에 맡겨져 있다. 이로 인해 위성 간 근접조우(conjunction) 위험 등을 사전에 감지하고 조치하는 과정에서, 필수적인 의사결정 정보들이 불완전하게 제공되거나 편향된 형태로 공유되는 구조적인 문제가 발생한다. 특히 안보나 상업 이익이 걸린 경우 SSA 데이터의 비공개 또는 선택적 제공이 늘어나 외교적 협의와 충돌예방 장치의 실효성이 약화될 수 있다.¹³⁷⁾

민간 중심의 SSA 전환은 군 당국보다 민간 기관과의 협력을 선호하는 국가들과의 국경 간 데이터 교류를 넓힐 수 있다.¹³⁸⁾ 그러나 민간 우주활동이 급증했음에도, 민간 주체의 SSA 데이터 제공·공유에 관한 국제적 기준과 법률적 책임의 근거는 마련되지 않았다. 글로벌 위성통신 사업자나 발사체 운영자 등은 방대한 SSA 데이터를 보유하지만, 데이터의 품질 관리, 제공 시점, 제공 의무에 대한 합의가 없으므로, 대규모 상업위성군으로 인한 국제적 피해 발생 시, 적절한 대응과 책임 분담이 불투명한 실정이다. 더구나 국가마다 서로 다른 포맷과 기술 규격으로 SSA 데이터를 수집하고 있으므로, 상호운용이 가능한 국제적인 SSA 체제를 구축하기는 더욱 어려운 상황이다. 통일된 데이터 형식(unified data format), 위성 식별체계(satellite identification system), 시간동기화 기준(time synchronization standard)이 없는 상태에서는 국가 간 협력이 이루어져도 호환성과 신뢰성의 한계로 실질적인 충돌회피 효과를 담보하기 어렵다.¹³⁹⁾

이와 같은 문제를 해결하기 위해서는 soft law 형태의 ‘SSA 데이터 공유’(SSA data sharing)에 관한 국제적 가이드라인이나 기술표준 또는 책임분담원칙 등을 마련할 필요가 있다.¹⁴⁰⁾ 예를 들어, 1986년의 ‘원격탐사원칙’(Principles Relating to Remote Sensing of the

137) Green, *supra* note 130, at 121.

138) Mousa Martin, *Shepherding Space: How Participation in an Open Architecture Data Repository Informs Spacefaring Liability*, 12 George Mason Int'l L.J. 115, 125 (2021).

139) OECD, *Space Sustainability : The Economics of Space Debris in Perspective*, OECD Science, Technology and Industry Policy Papers, No. 87, 34 (2020).

140) Paul B. Larsen, *Outer Space: How Shall the World's Governments Establish Order Among Competing Interests?*, 29 Wash. Int'l L.J. 1, 59 (2019).

Earth from Outer Space), 2008년의 ‘우주쓰레기 저감 가이드라인’(Space Debris Mitigation Guidelines), 2019년의 UN LTS 가이드라인과 같은 비구속적인 권고 수준의 지침이라도 일정한 행동규범을 형성할 수 있고, 향후 실질적인 STM 체제로 기능할 수 있을 것이다.¹⁴¹⁾

요컨대, SSA 데이터 공유에 관한 국제적 합의와 법적 근거가 없는 상황에서는 STM의 실효성을 기대하기 어렵다. 지속가능한 우주환경을 위해서는 민간 주도 체계와 국가 관리 체계 사이의 정보 비대칭을 줄일 수 있도록, SSA 데이터 공유에 관한 soft law 기준을 조속히 마련해야 한다.

3. STM 체제 구축을 위한 통합조정기구

우주공간은 영공이나 영해와는 달리, 어떠한 국가도 영토로 삼거나 주권을 주장할 수 없는 비영토적 영역이다. 1967년 우주조약 제2조는 “달과 기타 천체를 포함한 외기권은 주권의 주장에 의하여 또는 이용과 점유에 의하여 또는 기타 모든 수단에 의한 국가 전용의 대상이 되지 아니한다.”고 규정하고 있으므로, 특정국은 우주공간이나 천체에 대해 영토권·소유권·점유권을 주장할 수 없다.¹⁴²⁾

다만, 우주조약 제6조와 제8조에 따라, 국가는 자국의 우주활동(국가기관·비정부기관 포함)에 대해 국제적 책임을 지고, 자국에 등록된 우주물체와 그 탑승인에 대해 관할권과 통제를 유지한다. 이 구조는 국제적 STM의 체제 설계와 협력 메커니즘을 구성하는 데 한계로 작용한다. SSA와 관련된 우주물체 식별, 궤도 추적, 기동 정보는 국가안보 및 상업적 이해에 직결되므로, 공개가 제한되는 경우가 많다.¹⁴³⁾ 그 결과, 데이터 형식의 통일이나 실시간 교환 프로토콜(전송 주기·인증·책임 범위 포함), 충돌 회피 시 최종 의사결정 권한과 절차 등에 관한 국제적인 합의가 아직 마련되어 있지 않다.

이러한 분절적 정보체계와 국가 단위의 개별 대응은 위성 수의 급증, 충돌 위험의 확대, 우주쓰레기 문제 등 복잡해지는 우주환경에 효과적으로 대응하는 것을 어렵게 한다. 특히,

141) 국제우주법상 우주활동의 지속가능성을 담보하기 위한 soft law의 역할 및 기능에 관한 논의로는 Antonella Forganni, *On the Adequacy of Space Law - Hard Law and Soft Law for a Sustainable Space Policy?*, in *Routledge Handbook of Space Policy* 186-194 (Thomas Hoerber et al., eds., 2025).

142) 김한택, *우주법과 정책* 100면 (도서출판 아진, 2024).

143) Green, *supra* note 130, at 45.

저궤도를 중심으로 대규모 위성군의 배치의 본격화되면서, 충돌회피기동 빈도가 급증하고 있고, 위성사업자 간 조정 부담 역시 커지고 있다. 결국 핵심 과제는 국제공조를 제도화하고 분쟁을 예방할 수 있는 STM 거버넌스를 확립하는 데 있는 것이다. 이에 SSA 데이터를 포함한 종합적인 우주교통정보를 총괄·조정할 수 있는 중립적이고 국제적인 통합조정기구의 설립 필요성이 대두되고 있다.¹⁴⁴⁾

통합적인 STM 조정기구는 기술 운영체계뿐만 아니라, 절차적인 규범 설계, 국제표준 수립, 정보공유 메커니즘 개발, 충돌위험 경보체계 마련 등 포괄적인 역할을 수행하는 제도화된 플랫폼으로 기능해야 한다. 이는 앞서 언급한 바와 같이, SSA 데이터 공유 자체가 투명성, 상호 신뢰, 국제협력의 기초를 형성하는 규범적 영역에 속하는 문제이기 때문이다. 따라서 효율적인 STM 체제 구축을 위해서는 이러한 포괄적인 기능들을 다룰 수 있는 통합조정기구의 존재가 필수적이라 할 것이다.¹⁴⁵⁾

STM 조정기구의 설치 방안은 크게 2가지 방향에서 논의될 수 있다. 하나는 새로운 국제기구를 신설하는 방식이다. 이 경우 해당 기구는 SSA 데이터 수집, 표준화, 공유 절차를 총괄하고, 데이터 저장소의 구축·운영, 이용자 접근권한 관리, 관련 국제규범의 이행 점검까지 담당할 수 있다. 이는 ‘우주데이터 시스템자문위원회’(Consultative Committee for Space Data Systems, CCSDS)와 같은 기술기구가 축적해온 표준체계를 기반으로 설계될 수 있다. 다른 하나는 현존 국제기구의 권한을 확장하는 방식이다. 예컨대, COPUOS, ‘국제전기통신연합’(International Telecommunication Union, ITU), ‘국제민간항공기구’(International Civil Aviation Organization, ICAO)¹⁴⁶⁾ 등에 STM 조정 기능을 단계적으로 부여하여 기존 체제 내에서 국제조정기능을 구현하는 접근 방식인 것이다. 전자는 전담성과 책임소재가

144) Krag & Smith, *supra* note 134, at 465-466.

145) Marlon E. Sorge, William H. Ailor & Ted J. Muelhaupt, *Space Traffic Management: The Challenge of Large Constellations, Orbital Debris, and the Rapid Changes in Space Operations* 4 (2020).

146) ICAO는 전 세계 민간항공교통의 안전·효율적 운영을 위해 항공로 설정, 비행계획 수립, 항공기 간 분리 기준 등 국제적인 ‘항공교통관리’(air traffic management, ATM) 체계를 구축·운영해 왔다(<<https://www.icao.int/safety/airnavigation/pages/atm.aspx>> (2025. 6. 20. 최종검색)). ICAO의 ATM 체계는 주권 국가 간의 관할구역 경계, 항공기 등록국의 책임, 통신·항법·감시 기술의 통합 표준화 등을 구성하여 항공기 운항의 실시간 조율 및 항공안전 보장을 가능하게 한 대표적인 사례로 평가되고 있다. 항공기와 유사하게 다수의 우주물체가 국경을 넘나드는 공간에서 동시에 운용되고, 각국의 관할 및 책임이 중첩될 수 있는 상황에서, ICAO식 조정 모델은 향후 STM 거버넌스 논의에 있어 참고할 수 있는 체계 중 하나라 할 것이다. 이에 관한 논의로는 Michael Jennison, *Satellite Navigation: The Dubious Quest for A Legal Framework*, 16-SPG Air & Space Law. 10, 12-13 (2002) 참조.

분명하다는 장점이 있고, 후자는 제도적 연속성과 도입 속도에서 유리하다는 장점이 있다.

궁극적으로 통합조정기구인 SSA 데이터의 획득·처리·공유에 관한 최소한의 기준을 마련하고, 이를 바탕으로 국가와 민간 주체 사이의 실질적 협력을 유도할 수 있는 조정 역할을 수행해야 한다. 이를 위해서는 soft law 논의에서 제시된 권고사항들이 이행 메커니즘을 갖춘 규범 체계로 전환할 수 있도록 법적 권한을 부여할 필요가 있다.¹⁴⁷⁾ 이 점에서, SSA 데이터 공유 기준의 정립과 STM 조정기구의 제도화는 상호보완적 관계에 있다 할 것이다. 데이터 표준화, 접근권한·보안·책임 규칙, 분쟁조정절차를 포함한 최소 규범이 갖추어져야 국제적 STM 체제가 실효성과 지속가능성을 확보할 수 있다. 결국 국제적 통합 조정기구의 설치와 안정적 운영이 출발점이 될 것이다.

4. STM과 우주환경 보호의 접점

STM 체제 구축의 목적은 우주공간에서의 충돌위험을 최소화하고, 궤도 자원의 과밀화를 방지하며, 우주활동의 안전성과 예측 가능성을 제고함으로써 우주환경의 지속가능성을 실질적으로 보장하는 데 있다. 이 가운데서도 우주쓰레기 경감 조치는 우주환경의 지속가능성을 담보하기 위한 가장 핵심적인 과제이다. 오늘날과 같이 민간 주도의 다중 위성군 운용이 이루어지고 있는 시점에서, STM은 충돌회피기술 시스템이나 예방메커니즘으로 기능하는 데 그칠 수 없고, 전체 궤도환경에 대한 사전적 관리기능을 수행하는 거버넌스로의 전환이 필요하다.¹⁴⁸⁾

그러나 STM 논의의 초점은 여전히 우주물체 간 충돌 회피와 SSA 기반의 실시간 데이터 공유에 머물러 있다. 이러한 기술 중심 조치는 개별 우주물체의 회피에 한정되므로, 궤도 환경 전체의 지속가능성을 구조적으로 보장하기에는 한계가 있다. 따라서 기존의 기술 중심적 우주쓰레기 경감 접근을 넘어, 궤도 환경을 관리·통제할 수 있는 법제화된 규범들을 STM 체제 안에 확립할 필요가 있다.

현재 시행되고 있는 우주쓰레기 경감 정책은 대부분 개별 우주물체를 대상으로 하는 기

147) David A. Koplow, *Blinded by the Light: Resolving the Conflict between Satellite Megaconstellations and Astronomy*, 57 Vand. J. Transnat'l L. 219, 287 (2024).

148) Lyall & Larsen, *supra* note 27, at 267-268.

술적 권고에 불과하며, 전체 궤도환경의 수용력(capacity)을 고려하지 않는다는 점에서 문제가 있다. 소위 ‘25년 규칙’(25-year rule)¹⁴⁹⁾과 같은 ‘사후폐기’ (postmission disposal, PMD) 기준은 경감 조치의 필요성을 환기시키는 데 일정한 기여를 하였지만, 대규모 위성군 발사가 이루어지고 있는 현실에서는 누적적인 환경 부담을 통제하기에 충분하지 않다.¹⁵⁰⁾ 이러한 상황에서는 우주쓰레기 규제에 대한 접근방식의 전환이 요구된다.

STM 체제 구축과 관련하여, 이러한 전통적인 우주쓰레기 규제 방식은 임무의 규모, 위험성, 궤도 고도, 지속 시간 등 우주환경에 실질적으로 영향을 미치는 요소들을 반영하지 않은 채, 일률적인 기술 요건을 모든 임무에 동일하게 적용하는 하향식(top-down) 규제 모델에 기초하고 있다. 이로 인해 상대적으로 환경 영향이 경미한 소규모 우주활동과 다수의 대형 위성군을 통합적으로 운용하는 고위험 우주활동이 동일한 기준을 적용받는 비효율적이며 불균형한 규제 결과가 초래되고 있다. 이를 해소하기 위해서는 STM의 역할 확장이 근본적으로 필요하며 STM 체제 내에 ‘궤도 수용력’(orbital capacity)과 같은 개념을 도입함으로써 상향식(bottom-up) 규제 패러다임의 전환이 필요하다 할 것이다.¹⁵¹⁾

궤도 수용력은 우주환경이 감내할 수 있는 충돌위험 수준이나 파편 밀도 등의 한계를 과학적으로 설정한 뒤, 각 우주활동들이 해당 환경에 미치는 영향을 정량적으로 평가하고, 그 결과에 따라 우주활동의 허용 여부 또는 보완조치를 결정하는 방식을 의미한다.¹⁵²⁾ 이는 환경권한 기반 제도나 탄소배출권 거래제처럼 환경 허용총량을 기준으로 활동 권한을 할당·조정하는 원리를 따른다. STM이 충돌 회피에 국한되지 않고, 궤도자원 관리와 환경 규범 운영을 뒷받침하는 국제체제로 자리매김하기 위해서는 이러한 규제 모델이 필요하다.

149) ‘25년 규칙’이란 우주물체 증가에 따른 저궤도 혼잡도를 완화하기 위한 대표적인 비구속적 기준이며, 인공위성 등이 임무 종료 후 25년 이내에 해당 궤도에서 이탈하도록 유도하는 규칙이다. 다양한 국제적 가이드라인에서 반복적으로 언급되고 있다(Paul B. Larsen, *Solving the Space Debris Crisis*, 83 J. Air L. & Com. 475, 500 (2018)).

150) Anél Ferreira-Snyman, *Environmental Responsibility for Space Debris*, in *Outer Space Law: Legal Policy and Practice* 396 (2nd ed., Yanal Abul Failat & Anél Ferreira-Snyman eds., 2022).

151) 김상윤·황호원, 전계논문(주5), 80면.

152) 궤도수용력에 관한 연구로는 Francesca Letizia, Benjamin Bastida Virgili & Stijn Lemmens, *Assessment of Orbital Capacity Thresholds through Long-Term Simulations of the Debris Environment*, 72 *Advances in Space Research* 2552 (2023) 참조.

궤도 수용력 기반의 상향식 규제 모델에는 다음과 같은 요소들이 포함되어야 한다. ① 충돌 단면(collision cross-section), 궤도 수명(orbital lifetime), 생성 파편 수, 파편 붕괴 시간 등 객관적인 기술 지표를 기반으로 궤도 환경에 대한 각 우주활동의 영향(enviromental impact on orbital space)을 정량화할 수 있는 평가 시스템을 마련해야 한다. ② 특정 궤도 구역의 경우 연도별·구역별 최대 수용 한도를 설정한 후, 그 한도를 초과하는 우주활동에 대해서는 제한적 허용이나 보완조치를 요구하는 것이다. ③ 발사 전 단계에서 각 우주활동의 환경적 영향을 산정·등록할 수 있는 시스템을 구축하고 이를 공개함으로써, 행정적 투명성과 기술적 신뢰성을 확보할 수 있어야 한다. ④ 궤도수용력 산정과 지표관리는 기술적 중립성과 전문성을 갖춘 국제기구가 맡되, ‘국제우주쓰레기조정위원회’(Inter-Agency Space Debris Coordination Committee, 이하 ‘IADC’라 한다)와 같은 국제협력체 또는 국제전기통신연합(ITU) 등 기존 체계와 연계하여 전담 기구를 신설하는 방식을 검토하고, 각국은 그 결과를 자국 인·허가 절차에 편입하도록 법제화할 필요가 있다. 마지막으로, ⑤ 이행·감독 절차, 위반 시 제재·보상, 분쟁조정까지 함께 제도화해야 실효성이 확보될 것이다.

궤도수용력 기반의 규범화는 우주조약상 정당성 측면에서도 법적 근거를 갖는다. 우주조약 제9조의 ‘상응한 고려’ 원칙에 따르면, 국가는 자국의 우주활동이 타국의 활동에 중대한 장애를 초래하지 않도록 해야 한다. 특정 궤도의 과밀화로 타국의 충돌 위험이 현저히 높아지는 경우, 이를 억제·조정하기 위한 규제는 단순한 정책 권고를 넘어 국제법상의 의무로 해석될 여지가 있다. 이러한 맥락에서 궤도수용력 기준을 STM 체제에 편입하고 이를 법제화하면, 지금까지 기술적 권고에 머물렀던 지침이 국제적으로 일정한 규범적 구속력을 갖추는 계기가 될 것이다.¹⁵³⁾

5. 규제 인센티브 강화

STM의 실효성을 확보하기 위한 중요한 과제 중 하나로는 ‘규제 인센티브’(regulatory incentives)를 강화하는 데 있다. 현행 국제우주법은 운영 주체가 자발적으로 시스템 구축에

153) 예컨대, 특정 궤도의 수용 한도를 초과하는 우주활동에 대해서는 능동적 우주쓰레기 제거(active debris removal), 환경보증금(environmental performance bond) 예치, 추가 보험가입 등을 의무화하는 방식으로 그 실효성을 제고할 수 있을 것이다.

참여할 수 있도록 하는 유인 동기를 제공하지 못하고 있는데,¹⁵⁴⁾ 이는 다음과 같은 구조적 원인에서 비롯된다고 볼 수 있다.

우선, 우주공간은 우주조약 제2조에 따라 비영토적 영역이므로, 국가가 자국 주권 아래 교통을 직접 규율하는 육상·해상·항공과 달리, 우주교통에 대해서는 직접적인 통제 동기를 갖기 어렵다. 이로 인해 공공재 성격의 STM 인프라에 대한 자발적 참여가 어렵고, 다자적 협력체제의 형성이 지연될 수밖에 없다. 다음으로, 미등록 우주물체에 대한 국제적 제재 수단이 부족하다. 다른 교통 영역에서는 등록되지 않은 선박이나 항공기에 대해 입항금지나 선박의 나포·억류, 항공기의 공역 진입 차단과 같은 실질적인 제재가 가능하지만, 우주공간에서는 등록의무 불이행에 대해 이와 유사한 법적 불이익을 부과할 수 있는 제도적 장치가 미흡하다는 것이다. 그 결과 발사사업자나 위성운영자 등 관련 당사자들은 우주물체 등록 및 정보 제공에 대한 유인을 잃게 되고, 이는 우주물체의 식별·추적·충돌 방지 메커니즘에 부정적인 영향을 초래하게 된다.

이와 같은 제약을 극복하고 운영 주체의 자발적 참여를 유도하기 위해서는, STM 참여에 실질적 이익이 따르는 제도적 인센티브를 마련하는 것이 필수적인 것이다. 구체적으로 는 다음과 같은 4가지 방향에서 제도 설계를 고려할 수 있다.

첫째, STM 규범을 성실히 이행하는 국가 또는 민간 운영자에 대해 궤도자원 이용에 있어 차별적 혜택을 부여하는 방안이다. 예컨대, 혼잡한 궤도 영역이나 특정 궤도 슬롯의 배

154) 우주쓰레기 완화와 관련한 규제 인센티브 논의로는 Stephen J. Garber, *Incentives for Keeping Space Clean: Orbital Debris and Mitigation Waivers*, 41 J. Space L. 179 (2017) 참조. 이 논문에서는 미국 정부 내 우주발사 임무와 관련하여, 우주쓰레기 저감 기준을 충족하지 못하는 경우 NASA 또는 국방부가 자체적으로 면제를 승인할 수 있는 구조인 이른바 *debris mitigation waiver* 승인 구조의 경우, 제도적으로 잠재적인 이해충돌을 가지고 있음을 지적한다. 이는 규제 대상이 되는 기관이 자기 조직의 발사체에 대해 스스로 예외를 허용하는 구조로, 공정성 및 투명성 측면에서 문제가 될 수 있음에도 불구하고, 지금까지 공개적 논의가 거의 이루어지지 않았다는 것이다. 민간 부문에 대해서도 FCC, FAA, NOAA 등 여러 기관의 관할이 분산되어 있어 일관된 사후 규제 체계가 미비하며, 실제로 규제 불이행에 대한 집행수단이 부족한 실정임을 지적하고 있다. 이러한 문제를 해결하기 위한 정책 방안으로, ① NASA 및 국방부의 면제 승인 권한을 외부의 독립적 행정기구로 이전하는 구조 개편, ② 면제 승인 및 미준수 사례 데이터를 국제사회에 공개함으로써 미국의 리더십과 신뢰를 제고하는 방안, ③ 우주쓰레기 발생 억제에 위한 세금 부과, 보증금 반환 제도, 제거 보상금제도 등 경제적 유인 수단을 도입하는 방법, ④ 국제규범 형성의 기반으로 기능할 수 있도록 국내 법제와 행정체계 정비의 선행할 필요성 등을 제시하였다. 본 논문에서는 우주쓰레기 현황에 대한 기술적 대응이나 국제적 논의만으로는 한계가 있고, 정부와 민간 모두가 실제로 행동에 나설 수 있도록 하는 ‘경제적 인센티브의 설계’가 무엇보다 중요하다는 점을 강조하고 있는 것이다.

정 과정에서 STM 참여 실적을 반영하거나, 이행 정도를 국제기구가 평가하여 궤도 이용에 있어 우선권을 부여하는 방식이다. 이는 국제전기통신연합(ITU)의 주파수 조정 절차와 유사하게, 희소한 우주자원에 대한 접근을 STM 참여와 연계함으로써 참여 동기를 강화하는 방안이라 할 수 있다.¹⁵⁵⁾

둘째, SSA 데이터 공유에 따른 실질적 혜택을 제공하는 것도 현실적인 대안이 될 수 있다. 예를 들어, STM 체제 형성에 기여한 국가나 민간 주체에 대해 보다 고정밀도의 SSA 데이터 접근권을 차등적으로 부여하는 것이다. 여기서는 ‘참여에 대한 보상’이라는 인센티브 구조를 실현하는 것이 핵심이다.¹⁵⁶⁾ 이를 통해 STM 참여 주체들은 자국 우주물체에 대한 데이터 제공을 통해 보다 정밀하고 신뢰성 높은 정보를 확보할 수 있게 되는 것이다. 차등적 정보 접근권 부여는 정보공유 체계를 제도화함으로써, 상호주의적 공유 구조를 구축할 수 있고, 정보 비대칭 및 무임승차 문제를 완화할 수 있을 것이다.

셋째, 우주산업 기반이나 기술역량이 부족한 국가 또는 신흥 민간 우주기업 등을 대상으로 한 기술 지원 및 역량 강화 프로그램의 제공도 함께 추진되어야 한다. 기술이전, 교육훈련, 공동 연구개발 참여 기회 제공 등을 통해 STM 체제의 포용성을 제고함으로써, 장기적으로 국제적 협력체제를 확대할 수 있을 것이다. 이러한 지원은 국제기구와 우주 선도국이 공동으로 운영하는 다자 협력 프로그램을 통해 제도화해야 한다. 그래야 개발도상국과 신흥 우주 주체가 일회성 도움에 머물지 않고, 안정적 자원·인력 양성·데이터 접근을 바탕으로 STM 체제에 참여할 수 있다. 필요하다면 성과기반 지원, 역량 강화 교육, 공동 데이터 인프라 구축, 단계적 이행 로드맵 등을 프로그램에 포함시키는 것이 바람직할 것이다.

넷째, STM 규범을 충실히 이행한 국가나 민간 주체에 대해 국제적인 인증을 부여할 수 있는 신뢰성 평가 방안도 고려되어야 한다. 예컨대 국제기구가 각 주체의 이행도를 정기 평가해 일정 기준을 충족하면 ‘신뢰성 인증’을 부여하고, 이 인증을 파트너십 매칭, 자원 배분, 공동임무 선정의 우선순위나 프로그램 참가 요건에 반영하도록 하는 것이다. 이렇게

155) 이에 관한 논의로는 Daniel L. Oltrogge, *The “We” Approach to Space Traffic Management*, 2018 SpaceOps Conference (2018) 참조.

156) Michael Dominguez et al., *Space Traffic Management: Assessment of the Feasibility, Expected Effectiveness, and Funding Implications of a Transfer of Space Traffic Management Functions*, National Academy of Public Administration 37 (2020).

‘규범 준수와 가시적 혜택’의 연결고리를 만든다면, 민간 기업의 자발적 참여를 효과적으로 끌어낼 수 있다. 결국, STM 체제의 효과적인 운용을 위해서는 참여 유인 구조의 설계가 병행되어야 하며, 이를 뒷받침할 인센티브 메커니즘의 제도화가 선행되어야 한다.

6. 우리나라 법제상의 과제

우리나라는 지난 2024년 5월 우주항공청 개청과 함께 국가우주위원회를 개최하여 ‘우주항공 5대 강국 진입’이라는 국가우주정책을 제시한 바 있다.¹⁵⁷⁾ 지금까지는 국가 주도의 우주개발만을 시행해 왔다면, 이제는 민간의 우주활동 참여를 적극 유도하고 상업우주활동을 폭넓게 육성하여, 뉴스페이스 시대에 부응할 수 있는 우주선도국을 지향하겠다는 구상이다.

이러한 정책 전환과 함께 우리나라에서도 민간 우주개발의 상업화가 본격화됨에 따라, 우주환경의 안전과 우주활동의 지속가능성을 담보할 수 있는 STM 제도 구축이 시급한 과제로 대두되고 있다. 저궤도 위성군 확대에 따른 충돌 위험과 간섭 가능성이 커지고 있다는 점이 그러한 필요성을 뒷받침한다. 이하에서는 앞서 살펴본 STM에 관한 국제적 규제 동향을 바탕으로, 우리나라 법제에 있어 STM 체제의 필요성과 구축 방향, 포함되어야 할 핵심 요소들을 단계적으로 정리해 보고자 한다.

가. 국내 STM의 필요성

우리나라는 현재 다수의 정지궤도·저궤도 위성들을 운용하고 있고, 향후에는 고해상도 관측위성, 통신위성, 항법위성, 심우주 탐사선 등 다양한 우주물체의 발사를 추진할 계획에 있다.¹⁵⁸⁾ 문제는 이렇게 우주물체의 발사·운용이 확대되고 있음에도 불구하고, 이를 중

157) 우주항공청, “2045년까지 우주항공 5대 강국 진입…첫 국가우주위원회 개최”, 대한민국 정책브리핑, 2024. 5. 30.자, <<https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148929721>> (2025. 6. 28. 최종검색).

158) 현재 우리나라는 정지궤도 위성 3기 이상(천리안 2A·2B, Koreasa 계열 등)을 운용하고 있으며, 저궤도 위성의 경우 KOMPSAT 시리즈, CAS500-1 등 다양한 위성을 포함하여 20기 이상이 운영 중이다. 또한 한국형 위성항법시스템(KPS) 구축 계획에 따라 향후 정지궤도 위성 3기와 경사궤도(inclined orbit) 위성 5기 등 총 8기의 위성이 추가 발사될 예정으로, 우리나라의 운용 위성 수는 지속적으로 증가할 것으로 전망된다(이종현, 2035년 가동할 한국형 GPS 대수술…추진 체계 바꾸고 위성도 복합 운영, 조선일보 2025. 4. 2.자, <<https://www.chosun.com/economy/science/2025/04/02/PI5PR7BOXNCNQM4ZEZJPDWIDM/>> (2025. 6. 28. 최종검색)).

합적으로 관리할 수 있는 STM 체제가 아직 구축되어 있지 않다는 점이다.

물론 STM은 구조적으로 SSA 데이터와 궤도정보 공유를 기반으로 하는 국제협력 메커니즘에 의존할 수밖에 없고, 지금까지도 전 지구적인 STM 체제는 구축되지 않은 상황이다. 그러나 국제적인 제도 미비가 국내 제도의 부재를 정당화할 수는 없고, 오히려 이러한 불완전한 국제질서 속에서 자국 우주물체에 대한 최소한의 식별, 추적, 충돌회피 능력을 확보하기 위한 국내 STM 체제의 정비는 더욱 절실하다 할 것이다.

우리나라처럼 정지궤도·저궤도 위성 수가 지속적으로 증가하고 있는 상황에서, 타국 위성과의 충돌하거나 전파 간섭 등의 안전 위협 리스크들은 점차 커질 수밖에 없다. 우주공간에서의 충돌은 단순히 한 개체의 손상이나 임무 실패에 그치지 않고, 연쇄적 우주쓰레기 확산을 유발함으로써 전체 궤도 환경의 지속가능성에 심각한 위협을 초래할 수 있다. 따라서 이러한 위협을 사전적으로 통제하고 국내 위성들의 안전하고 효율적인 운용을 보장하기 위한 예방적 관리 수단으로서 STM 체제의 도입은 필수적이라 할 것이다.

나. 자주적 STM 체제 구축

현재 우리나라는 위성충돌 경고, 우주물체 추적·식별 등 SSA 관련 정보의 상당 부분을 미국의 SST에 의존하고 있다.¹⁵⁹⁾ 미국이 운영하는 우주감시 체계는 고정밀 궤도 추적 능력을 바탕으로 위성 충돌 예보, 우주쓰레기 동향, 궤도 위치 등 고품질 SSA 데이터를 제공한다. 관측 정밀도·커버리지·처리 속도에서 세계 최고 수준으로 평가되며, 자체 감시망이 약한 국가들에는 위성 운용의 안전성을 높이는 실질적 지원이 되고 있다.

그러나 이러한 외부 의존구조는 정보 접근권이 제공국의 정책 판단과 안보전략에 좌우될 수 있다는 점에서 구조적인 취약성을 안고 있다. 실제로 미국은 특정 국가에 대한 정보 제공을 축소하거나 지연한 사례가 다수 존재한다.¹⁶⁰⁾ 지정학적 긴장이나 외교 갈등 또는

159) 우리나라 정부는 2014년 미국 국방부와 SSA 데이터 공유를 위한 양해각서(MOU)를 체결함으로써, 미 공군의 Space-Track.org을 통한 고품질의 위성 위치·전파 주파수 및 궤도 충돌 예측 정보 접근권을 확보하였다(DoD, *DoD Agrees to Share Space Data with South Korea*, DOD News, Sept. 5, 2014 <<https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/603194/dod-agrees-to-share-space-data-with-south-korea>> (2025. 6. 28. 최종검색)).

160) 예컨대, 미국은 GPS 서비스에서 ‘Selective Availability’ 정책을 통해 동맹국에게만 고정밀 신호를 제공하고, 민간에는 정확도를 일부 제한한 사례가 있다. 이후 민간 정확도를 향상하기까지 높은 수준의 지연·

기술보호 정책 등의 요인에 따라 정보 접근성이 유동적일 수밖에 없는 것이다.

우리나라의 경우, 궤도충돌 위험통보(close approach warning)나 우주쓰레기발생 통지 등의 통보체계(alert system) 역시 미국이나 EU 등 우주선진국이 주도하는 정보 네트워크에 기반하고 있다. 이처럼 독자적인 SSA 데이터 체계와 STM 기술역량을 확보하지 못한 채 외부 정보망에 지속적으로 의존할 경우, 자국 위성에 대한 실시간 보호는 물론, 궤도상 충돌 회피를 위한 능동적이고 즉각적인 대응 역시 제한될 수밖에 없다.

우리나라는 향후 ‘한국형 위성항법시스템’(Korea Positioning System, KPS)의 구축, 군 정찰위성의 다중 운용체계 확대, 저궤도 통신위성의 대규모 배치가 계획되어 있고, 이로 인해 위성 운용의 복잡성이 한층 심화될 것으로 예상된다. 이러한 환경에서 우주상황 인지와 위험 대응 능력은 국가 안보의 핵심 요소이자 전략 자산이 될 것이므로, 외부 의존 없이 작동 가능한 SSA 관측 인프라, 궤도 예측·분석 알고리즘, 실시간 충돌정보 플랫폼을 포함한 독자적 STM 기술 기반을 구축해야 할 것이다. 나아가, 평시와 위기 시 모두 가동되는 데이터 수집·처리·경보 연계를 갖추고, 이를 토대로 국가 단위의 STM 역량을 확보한 뒤 단계적으로 고도화할 필요가 있다. 이는 미래의 ‘우주 주권’(space sovereignty)과 국가위성자산 보호로 연결되는 중요한 정책적 과제이다.

다. 글로벌 규범 형성의 주도권

STM은 그 특성상 국경을 초월하는 상호의존적 활동으로 이루어지기 때문에, 국제사회에서 이를 통합적으로 규율하기 위한 공동 규범과 기술기준 제정 등이 논의되고 있다. 현재 ‘UN우주사무국’(UN Office for Outer Space Affairs, UNOOSA), 국제전기통신연합(ITU), ‘국제우주연맹’(International Astronautical Federation, IAF) 등 다양한 국제기구와 다자 협의체를 중심으로, 우주물체 간 충돌예방 가이드라인, SSA 데이터 상호운용 기준, 민·관 정보 공유 체계, STM 관련 기술표준에 관한 국제적 협의가 이루어지고 있는 상황이다.¹⁶¹⁾

국제적 논의가 규범화 단계로 들어서면, 마련된 규범과 기술기준은 각국의 우주법제와

제한 조치가 유지된 바 있다. 그 밖에 특정 국가에 대한 SSA 데이터의 실시간 제공을 지연하거나 제한한 사례가 존재한다. 이에 관하여는 United States Government Accountability Office, *Space Situational Awareness : DoD Should Evaluate How It Can Use, Commercial Data Report to Congressional Committees* (GAO-23-105565) (2023) 참조.

161) 이에 관한 상세한 논의로는 김상윤·황호원, 전계논문(주5), 72-82면 참조.

산업정책에 직접적인 파급효과를 낳는다. 초기 표준은 사실상 국제기준으로 고착되기 쉽다는 점에서 뒤늦게 따를수록 수용 비용이 커질 것이다. 우리나라도 예외가 아니므로, 향후 글로벌 STM 체제의 ‘수용 대상국’(passive recipient)이 아닌, 규범 형성과 운영을 주도하는 ‘rule-maker’로서 위치를 확보해야 한다. 이를 위해서는 국제규범 형성 과정에서의 주도권 확보(rule-making capacity)를 뒷받침할 법·제도의 정비, 기술 역량의 내재화(모델·알고리즘·데이터 인프라), 민·관·국제협력체계, 시험·인증 절차 등 제반 여건을 사전에 마련해둘 필요가 있는 것이다. 이는 향후 국제기구나 다자 협의체에서의 협상력과 의사결정 영향력을 높일 수 있는 역량이 될 것이며, 국내 우주정책의 지속가능성과 전략적 자율성을 강화하는 데에도 기여할 것이다.

머지않아 국제 STM 조정기구가 출범해 우주물체 등록·통보, 궤도이용 조정, SSA 데이터 공유 프로토콜, 안전기준 운영 등을 총괄할 가능성이 있다. 이에 대비해 우리나라는 해당 기구의 창설 단계부터 규범 형성과 체제 설계 과정에 참여할 수 있도록 법제 기반과 정책 인프라를 미리 갖추어야 한다. 예컨대, 국내 허가, 감독 체계 정비, 데이터 표준, 인증·보안 규칙 마련, 민·관 합동의 국제협상 창구 구축 등을 선제적으로 준비할 필요가 있다. 이를 통해 다음과 같은 구체적인 실익들을 도모할 수 있을 것이다.

우선 ① 혼잡한 궤도 슬롯과 희소한 주파수 자원에 대한 우선배정 원칙을 설계하는 데 참여함으로써, 국내 위성의 안정적 운용 환경을 확보할 수 있다. ② 국제 SSA 데이터 공유 체계 내에서의 주도적 지위를 통해, 고정밀 정보에 대한 실시간 접근 권한을 확보할 수 있고, 우리나라가 수집한 SSA 정보 또한 국제적으로 인정받는 자산으로 활용할 수 있다.

또한 ③ STM 기술표준의 제정 과정에 참여함으로써, 국내 민간기업들의 관련 기술이 국제표준으로 채택될 가능성이 높아지며, 이를 통해 기술수출과 산업경쟁력을 도모할 수 있다. ④ STM 규범 주도를 통해 우주 분야에서의 국제정치 및 외교적 위상을 높일 수 있고, 미국, EU, 일본 등 우주선진국과의 전략적 파트너십 강화에도 기여할 수 있다. 마지막으로, ⑤ 향후 발생 가능한 우주쓰레기 충돌책임, 데이터 제공 의무, 우주자산 피해 분쟁 등에 있어, 국제규범 해석상 유리한 협상 지위를 선점할 수 있다.

라. 법제 정비방향

우리나라의 현행 우주 관련 법제는 2005년 제정된 「우주개발진흥법」, 2007년의 「우주손해배상법」, 2024년의 「우주항공청의 설치 및 운영에 관한 특별법」(이하 ‘우주항공청법’이라 한다) 정도가 있다. 우주개발진흥법은 우주개발 전반을 포괄하는 일반법으로서, 발사허가, 등록, 손해배상 등의 규제사항들을 포함하고 있다. 우주항공청 개청을 계기로 기존 법제를 보완하거나 새로운 입법을 추진하려는 논의가 활발히 이루어지고 있으나,¹⁶²⁾ 현행 법제상으로는 STM을 명시적으로 규율하는 법률은 마련되어 있지 않고, 관련 조항이라 하더라도 제한적이며 기술적인 요소에 국한되어 있다.

우주항공청 출범으로 우주개발과 민간 우주산업의 전략적 육성이 국정 과제로 부상한 현시점에서, STM을 국제적 ‘거시 규범’으로만 인식하는 소극적 접근에는 분명한 한계가 있다. 이제 STM은 우리나라 상업우주활동의 안정적 수행을 위한 국가전략 인프라 중 하나로 파악해야 하며, 국제규범과의 정합성을 바탕으로 국내 법제와 유기적으로 결합되어야 할 복합적 거버넌스로 이해하여야 한다. 국제사회에서도 SSA, 우주물체 등록·통보, 충돌회피 절차 등을 구성요소로 하는 STM의 필요성과 체제 구축에 대한 공감대가 확산되고 있는 만큼, 우리나라도 수용국의 입장을 넘어 능동적인 규범 창출국으로 나아가기 위한 법제도적 기반을 서둘러 정비할 필요가 있다. 구체적으로는 다음과 같은 방향에서 종합적인 STM 법제 구축이 요구된다 할 것이다.

첫째, STM 체제에 관한 제도적 근거가 필요하다. STM의 개념, 적용 범위, 구성 요소(SSA, 충돌 회피, 등록·통보 절차 등)를 포괄적으로 규정하는 것이 필요하다. 아울러, 투명성·상호성·신뢰성·지속가능성 등 국제적으로 합의된 기본 원칙들을 국내 법령상 명문화할 필요가 있다. 이를 위한 입법 방식으로는 ① 기존 우주개발진흥법을 개정하여 STM에 관한 정의 조항과 기본이념 조항을 신설하는 방식, ② 별도의 ‘우주교통관리법’을 제정하여 독자적인 법적 체계를 구축하는 방식, ③ 시행령이나 고시 등 하위법령에 세부 규정들을 마련하는 방식, ④ 기술 발전과 정책 환경의 변화에 유연하게 대응할 수 있도록 가이드

162) 더불어민주당 정동영 의원이 2025년 6월 30일, 우주기본법안을 발의한 바 있다. 이 법안은 국가 차원의 우주개발과 우주산업 진흥 등을 포괄적으로 규정하면서도 우주항공청 산하에 ‘우주개발총괄기구’라는 재단법인을 신설하도록 해 논란이 되고 있다(박정현, “우주항공청 핵심 기능 분산 법안 잇단 발의에 사천시 반발”, 연합뉴스 2025. 7. 14.자 기사, <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20250714116900052>> (2025. 7. 18. 최종검색)).

라인과 같은 soft law 형태로 제정하는 방식 등을 고려해 볼 수 있다. 각 방식은 입법의 명확성, 제도 도입의 속도, 기술적 유연성 등의 측면에서 장단점을 가지므로, 면밀한 비교 검토와 실효성 중심의 후속 논의가 필요하다 할 것이다.

둘째, STM 관련 거버넌스와 조정기구의 법제화가 이루어져야 한다. STM은 기술, 안보, 외교, 산업정책 등이 복합적으로 얽혀 있는 분야인 만큼, 부처 간 기능 중복과 정책 충돌을 방지할 수 있는 통합적 조정체계의 구축이 요구된다. 이를 위해 법령상 ‘STM 조정위원회’ 또는 ‘STM 정책위원회’와 같은 관련 기구의 설치 근거를 명시하고, 민·관·군 등 다양한 이해당사자가 공동으로 참여하는 협의체 또는 위원회 형태로 제도화하는 것이 바람직하다.¹⁶³⁾

셋째, SSA 데이터의 법적 기준을 마련해야 한다. SSA는 STM의 기술 요소이므로, 이를 위한 데이터 수집·분석·공유 메커니즘의 일정한 기준을 정비해야 한다. 국가기관이 보유한 SSA 데이터를 민간에 제공할 수 있는 근거도 마련해야 하고, 민간기업이 자체적으로 수집한 데이터를 국가와 공유할 수 있는 체계도 제도화할 필요가 있다. 데이터 형식 표준화, 실시간 연계 플랫폼 구축, 정보보호 및 기밀유지기준 등을 포괄하는 세부 규정들을 마련해야 할 것이다.

넷째, 환경적 영향 중심의 사전허가 및 사후관리 제도를 도입해야 한다. 기존의 발사 허가 제도는 기술적 요건 중심이지만, STM 체제에서는 궤도 혼잡도, 충돌위험, 탈궤도 계획 등 환경적 영향요인을 고려하는 새로운 기준이 필요하다. 예를 들어, 궤도 수용력과 같은 일정 요소를 고려한 관리, 잔존물 제거, 탈궤도 의무 부과, 환경보증금, 책임보험가입 요건 등이 포함된 ‘우주환경 보호체계’를 도입해야 한다.

다섯째, 인센티브 도입을 통한 민간 참여를 유도해야 한다. STM의 실효성을 확보하기 위해서는 민간 기업의 적극적인 참여를 유도하는 인센티브 구조가 병행되어야 한다. 가령 일정 요건을 충족한 민간 STM 제공자에게는 정부 인증을 부여하거나, 국제협력사업참여에 관한 우선권을 제공하거나, 연구개발 지원 또는 정보접근 권한 부여 등 실질적인 유인 혜택을 제공할 수 있도록 해야 한다. ‘K-STM 인증제’와 같은 자율인증체계도 고려해 볼

163) 이 기구는 정책 심의와 조정뿐 아니라, SSA 데이터의 수집·분석·공유 체계 구축, 우주물체 간 충돌예방을 위한 대응 프로토콜 수립 등 STM의 실효성을 확보하기 위한 핵심적인 운영 기능을 담당해야 할 것이다.

수 있을 것이다.¹⁶⁴⁾

여섯째, 국제규범과의 정합성을 확보해야 한다. 이는 국내 STM 법제의 정당성과 실효성을 높이기 위해서이다. STM 체제는 본질적으로 국가 간 협력과 상호운용성을 전제로 하는 글로벌 거버넌스이므로, 국내에서 별도 법제를 마련하더라도 국제적으로 통용되는 규범 및 기술표준과의 일치성이 확보되지 않는다면 실질적 효력을 갖기 어렵게 된다. 따라서 국내 STM 법제를 마련하는 경우, COPUOS, IADC, ‘국제표준화기구’(International Organization for Standardization, ISO) 등의 국제기준 및 행동규범과 정합성을 가져야 하며, 이를 관리 심사나 정책 판단기준으로 연동하는 체계를 마련해야 한다.

일곱째, 민간 STM 체제 구현을 위한 제도 기반을 확립해야 한다. 우리나라는 ICT, AI, 위성기술 등의 강점을 바탕으로 상업적 STM 솔루션을 개발하고, 국제시장에 제공할 수 있는 역량을 보유하고 있다. 이를 제도적으로 뒷받침하기 위해서는 민간 STM 서비스 제공자에 대한 법적 지위 부여, 민간 SSA 데이터의 상업적 허용, 공공데이터와의 연계 활성화, 국내외 서비스 수출을 위한 절차 명확화 등이 필요할 것이다. 특히, 독자적인 플랫폼을 통한 민간 시스템을 조기 구현함으로써 글로벌 STM 시장 선점을 도모할 수 있도록 해야 한다.

V. 결론

최근의 우주환경을 둘러싼 구조적 변화는 크게 3가지 측면에서 병렬적으로 전개되고 있다. ① 위성의 대량 발사가 가능해진 상업적 발사체 기술과 비용 하락은 SpaceX, Amazon, OneWeb 등의 민간 기업들에 의해 저궤도 상공에 수천 기 이상의 대규모 위성군이 구축되는 흐름을 촉진하고 있다. 동시에, ② 우주자산에 대한 군사적 의존이 증대되면서 대위성무기의 개발·실험 등이 가시화되고 있고, 실제로 2007년 중국의 ASAT 실험과 2009년의 Iridium-33 충돌 사건은 수천 개의 우주쓰레기를 생성하여 국제사회에 우주환경

164) 미국은 2018년의 SPD-3를 통해 STM 체계의 구축 및 운영에 있어 민간 부문의 참여 확대를 핵심적인 정책 방향으로 제시한 바 있다. SPD-3는 민간 우주산업의 성장 촉진(space sector growth), 안전하고 책임 있는 우주활동의 유도(safe and responsible behavior), 투명한 데이터 공유 체계의 조성 등을 정책적 목표로 설정하고 있는데, 이는 민간 주도의 STM 구축을 정부 차원에서 제도적으로 지원하기 위한 것으로 볼 수 있다.

파괴의 실질적 위험을 각인시켰다. ③ 기존에 축적된 우주쓰레기와 뉴스페이스 우주활동으로 인해 생성되는 우주쓰레기들이 누증되면서, 이른바 ‘케슬러 증후군’과 같은 궤도 붕괴 시나리오가 더 이상 이론적 우려에 그치지 않고 현실적인 위협으로 인식되고 있다.

우주공간을 둘러싼 이러한 환경 변화는 우주활동의 안전성과 지속가능성을 심각하게 위협하고 있다. 국경을 넘어 공유되는 궤도라는 특성상 개별 국가의 단독 대응만으로는 외부효과와 정보 비대칭을 해소하기 어렵다. 가장 현실적인 해법은 데이터 표준, 정보 공유, 충돌 회피 절차를 포괄하는 국제적인 STM 체제를 구축해 우주환경을 공동으로 관리·조정하는 것이다. 따라서 STM은 기술 조정의 문제에 그쳐서는 안 되며, 과밀화된 궤도 환경에서의 충돌 위험을 예방하고, 민간 및 군사 활동 간의 상호 간섭을 조율하며, 우주공간의 질서 유지를 위한 핵심적인 규범 체계로 기능해야 한다.

우리나라도 국제적인 STM 규범 논의의 초기 단계부터 참여함으로써, 정책적·산업적 특수성을 반영한 제도 설계를 견인해 나가야 할 것이다. 우주안보 및 우주주권 확보, 우주산업 경쟁력 강화, 글로벌 기술표준 경쟁에서의 주도권 선점을 이루기 위해서는 필수적인 과제라 할 수 있다. 이러한 시각하에, 앞서 살펴본 주요 논의들을 결론에 갈음하여 다음과 같이 정리하고자 한다.

첫째, 저궤도와 정지궤도를 포함한 위성 운용이 확대되는 상황에서, 우주물체의 충돌 예방과 운용 안정성 확보를 위한 국내 STM 체제 구축이 필요하다.

둘째, 미국 등의 외부 정보망에 의존하고 있는 현행 SSA 데이터 수신 구조는 정책 변화나 지정학적 변수에 따라 쉽게 제약을 받을 수 있으므로, 독립적인 감시 인프라, 궤도 분석 역량, 실시간 경고 체계를 갖춘 자주적 STM 기술 체계로 전환해야 한다.

셋째, 국제사회의 규범 형성과 기술기준 제정이 진행되는 가운데, 우리나라도 단순한 수용국을 넘어 규범 창출의 주체로서 역할을 확대해 나가야 한다. 우선 국내 법제와 기술 수준을 국제기준에 부합하도록 정비하고, 관련 협의체 및 국제기구에서의 협상력을 확보할 수 있도록 제도적 준비를 갖추는 것이 중요할 것이다.

넷째, STM의 복잡성을 고려할 때, 관계 부처 간 기능 중복을 조정하고 민·관·군 협력을 제도화할 수 있는 통합 거버넌스가 필요하다. 아울러, SSA 데이터의 수집·분석·공유 기준을 법제화하고, 민간이 수집한 데이터의 공공 활용을 지원하며, 투명성·신뢰성·지속가능

성 원칙을 반영한 관리 체계를 마련해야 한다.

다섯째, 우주환경의 지속가능성을 확보하기 위해서는 발사 요건뿐만 아니라, 궤도 혼잡, 잔존물 제거, 탈궤도 계획 등 환경적 요소를 고려한 인·허가 및 사후관리 시스템을 도입해야 한다.

여섯째, 민간 STM 서비스 제공자에 대한 인증, 정보 접근권 부여, 연구개발 지원 등 실질적인 유인을 제공할 수 있는 인센티브 체계도 마련해야 한다. 궁극적으로는 STM 체제 구축을 통해, 국내 시스템의 글로벌 시장 진출과 민간 우주산업 경쟁력 제고를 도모할 수 있는 규범 체계가 형성되어야 할 것이다.

참고문헌

1. 국내문헌

김상윤·황호원, “우주교통관리(STM)의 국제표준 수립을 위한 탐색적 연구”, 항공우주 정책·법학회지, 제39권 제1호 (한국항공우주정책·법학회, 2024).

김영주, “일본의 우주거버넌스와 우주기본법”, 항공우주정책·법학회지, 제40권 제1호 (한국항공우주정책·법학회, 2025).

김영주, “위성항법시스템에 관한 법적 문제”, 통상법률, 제165호 (법무부, 2024).

김영주, “우주 자원의 상업적 이용에 관한 법적 문제”, 항공우주정책·법학회지, 제32권 제1호 (한국항공우주정책·법학회, 2017).

김영주·김동진, 상업적 우주활동의 민사책임에 관한 글로벌 규범 현황 및 법제 대응방안, 글로벌법제전략 연구 24-15-⑦ (한국법제연구원, 2024).

김한택, “우주교통관리(STM)에 관한 우주법 연구”, 강원법학, 제76권 (강원대학교 비교법학연구소, 2024).

김한택, 우주법과 정책 (도서출판 아진, 2024).

신상우, “UN 우주활동 장기 지속가능성(LTS) 가이드라인 채택의 의미”, 항공우주시스템공학회지, 제13권 제5호 (항공우주시스템공학회, 2019).

2. 외국문헌

大谷康雄, “日本の宇宙状況把握のためのデュアルユースシステムの設計と評価”, 慶應義塾大学大学院 博士学位論文(システムエンジニアリング学) (慶應義塾大学, 2019).

加藤 明, “新宇宙活動時代に向けた宇宙交通管理ガイドラインの整備”, 技術士 第654号 4頁 (日本技術士会, 2021).

竹内 悠, “国際宇宙交通管理(STM)レジームによる国際宇宙ガバナンス確立の必要性”, 法學政治學論究 : 法律・政治・社会, 第120号 69頁 (慶應義塾大学, 2019).

竹内 悠, “宇宙交通管理(STM)とは何か”, 国際商事法務, 第46巻 第9号 1239頁 (国際商事法研究所, 2018).

竹内 悠, “宇宙交通管理のための法的課題”, 空法 第55号 5981頁 (日本空法学会, 2014).

行松泰弘, “人工衛星等の打上げ及び人工衛星の管理に関する法律(宇宙活動法)の概要について”, ジュリスト 第1506号 第27頁 (有斐閣, 2017).

水島淳・藤田唯乃, “宇宙活動法と今後の宇宙ビジネスにおける視点”, 会社法務A2Z 第125号 第44頁 (第一法規, 2017).

Al Sharji, Fatheya, *Space Surveillance and Tracking to Developing Rules of the Road Applying Space Traffic Management in Policy & Regulatory Design*, 62 Proc. Int'l Inst. Space L. 367 (2019).

Aoki, Setsuko, *Space Traffic Management for the Prevention of Weaponization of Outer Space*, 51 Proc. Int'l Inst. Space L. 154 (2008).

Barbano, Mario, *Space Traffic Management and Space Situational Awareness: The EU Perspective*, 47 Air & Space L. 451 (2022).

Benkö, Marietta & Kai-Uwe Schrogl eds., *Outer Space-Future for Humankind* (Eleven, 2021).

Blount, P.J., *Space Traffic Management: Standardizing on-Orbit Behavior*, 113 AJIL Unbound 120 (2019).

Blount, P.J., *Space Traffic Management and the United States Data Sharing Environment*, 58 Proc. Int'l Inst. Space L. 423 (2015).

Borowitz, Mariel, *Legal Considerations and Future Options for Space Situational Awareness*, 48 Ga. J. Int'l & Comp. L. 695 (2020).

Chen, David Kuan-Wei, *New Ways and Means to Strengthen the Responsible and Peaceful Use of Outer Space*, 48 Ga. J. Int'l & Comp. L. 661 (2020).

- Clerc, Philippe, *Space Law in the European Context - National Architecture, Legislation and Policy in France* (Eleven, 2018).
- dos Santos, Alvaro Fabricio, *Sovereignty and Space Traffic Management*, 46 Proc. on L. Outer Space 332 (2003).
- Doyle, Stephen E., *A Concise History of Space Law*, 53 Proc. Int'l Inst. Space L. 3 (2010).
- Failat, Yanal Abul & Anél Ferreira-Snyman, *Outer Space Law: Legal Policy and Practice* (2nd ed., Globe Law And Business Ltd., 2022).
- Filho, Jose Monserrat, *Space Traffic Management: Comparative Institutional Aspects*, 45 Proc. on L. Outer Space 487 (2002).
- Froehlich, Annette, ed., *Legal Aspects Around Satellite Constellations, Volume 2* (Springer, 2021).
- Garber, Stephen J., *Incentives for Keeping Space Clean: Orbital Debris and Mitigation Waivers*, 41 J. Space L. 179 (2017).
- Giannopapa, Christina & Ntorina Antoni, *Towards the Development of an STM Regime: Opportunities and Barriers for Europe*, 64 Proc. Int'l Inst. Space L. 187 (2021).
- Glascoc, William O. III, *Supranational or Stateless Incorporation for Space Traffic Management and Control*, 47 Proc. on L. Outer Space 319 (2004).
- Grotch, Steven E., *Mega-Constellations: Disrupting the Space Legal Order*, 37 Emory Int'l L. Rev. 101 (2022).
- Havlikova, Katerina, *Legal Aspects concerning Space Traffic Management*, 46 Air & Space L. 235 (2021).
- Hobe, Stephan, *Space Traffic Management: Some Conceptual Ideas*, 65 ZLW 3 (2016).
- Hoerber, Thomas, Mariel Borowitz, Antonella Forganni & Bruno Reynaud de Sousa, *Routledge Handbook of Space Policy* (Routledge, 2025).

- Jakhu, Ram S. & Paul Stephen Dempsey eds., *Routledge Handbook of Space Law* (Routledge, 2017).
- Johnson, Nathan A., *Right of Way for on-Orbit Space Traffic Management*, 58 Proc. Int'l Inst. Space L. 497 (2015).
- Kaiser, Stefan A., *Space Traffic Management: Not Just Air Traffic Management for Outer Space and More than Data Analytics*, 62 Proc. Int'l Inst. Space L. 301 (2019).
- Kerrest, Armel, *Space Traffic Management: Comparative Legal Aspects*, 45 Proc. on L. Outer Space 483 (2002).
- Koplow, David A., *Blinded by the Light: Resolving the Conflict between Satellite Megaconstellations and Astronomy*, 57 Vand. J. Transnat'l L. 219 (2024).
- Larsen, Paul B., *Back to the Future Outer Space Policy Review of the Past for Clues to the Future*, 89 J. Air L. & Com. 355 (2024).
- Larsen, Paul B., *Space Traffic Management - The Bin Cheng Model*, 44 J. Space L. 483 (2020)
- Larsen, Paul B., *Space Traffic Management Standards*, 83 J. Air L. & Com. 359 (2018).
- Larsen, Paul B., *Solving the Space Debris Crisis*, 83 J. Air L. & Com. 475 (2018).
- Larsen, Paul B., *Outer Space Traffic Management: Space Situational Awareness Requires Transparency*, 51 Proc. Int'l Inst. Space L. 338 (2008).
- Leclerc, Thomas, *Space Law: Legal Framework for Space Activities* (Wiley-ISTE, 2024).
- Luinaud, Mathieu & Virgile Salmon, *The Contribution of Space Objects Insurance Regulations to Space Traffic Management*, 10 J. Space Saf. Eng. 112 (2023).
- Lyall, Francis & Paul B. Larsen, *Space Law: A Treatise* (3rd ed., Routledge, 2024).
- Miller, Danielle, *Calling Space Traffic Control: An Argument for Careful Consideration before Granting Space Traffic Management Authorities*, 23 ILSA J. Int'l & Comp. L.

279 (2017).

Martin, Anne-Sophie & Steven Freeland, *Red Light or Green Light?: Legal Considerations for Regulating Traffic in Orbit*, 48 Air & Space L. 397 (2023).

Masson-Zwaan, Tanja & Yun Zhao, *Towards an International Regime for Space Traffic Management*, 48 Air & Space L. 75 (2023).

Masson-Zwaan, Tanja & Mahulena Hofmann, *Introduction to Space Law* (4th ed., Kluwer Law International, 2019).

Mihai Taiatu, Claudiu, *Space Traffic Management: Top Priority for Safety Operations*, 60 Proc. Int'l Inst. Space L. 15 (2017).

Moranta, Sebastian, Tomas Hrozensky & Marek Dvoracek, *Towards a European Approach to Space Traffic Management* (ESPI, 2020).

Potter, Samantha, *Approaching Harmonization: Examining the EU's Efforts to Create A Common EU Space Law and Assessing Its Potential Legal Foundations*, 55 Geo. J. Int'l L. 277 (2024).

Reichhold, Jacqueline & Katja Grünfeld, *The Cologne Manual on the International Law of Space Traffic Management*, 73 ZLW 94 (2024).

Rendleman, James D., *Space Traffic Management Options*, 57 Proc. Int'l Inst. Space L. 109 (2014).

Rendleman, James D. & Brian D. Green, *Space Traffic Management Regime Needs and Organizational Options*, 58 Proc. Int'l Inst. Space L. 397 (2015).

Schrogl, Kai-Uwe, *Prospects for Space Traffic Management*, 45 Proc. on L. Outer Space 494 (2002).

Schrogl, Kai-Uwe, Corinne Jorgenson, Jana Robinson & Alexander Soucek eds., *Space Traffic Management – Towards a Roadmap for Implementation* (IAA, 2018).

- Schoemaker, Anneliee, *Space Traffic Management for the Moon and the Development of Space Law*, 50 Proc. on L. Outer Space 570 (2007).
- Smith, Lesley Jane, Ingo Baumann & Susan-Gale Wintermuth eds., *Routledge Handbook of Commercial Space Law* (Routledge, 2023).
- Sorge, Marlon E., William H. Ailor & Ted J. Muelhaupt, *Space Traffic Management: The Challenge of Large Constellations, Orbital Debris, and the Rapid Changes in Space Operations* (Center for Space Policy and Strategy, 2020).
- Vilkari, Lotta, *Creating an International Regime for Space Traffic Management - Moving from General Principles Towards Practicable Rules*, 46 Proc. on L. Outer Space 312 (2003).
- von der Dunk, Frans G., *Space Traffic Management: A Challenge of Cosmic Proportions*, 58 Proc. Int'l Inst. Space L. 385 (2015).
- von der Dunk, Frans G., *Beyond What? Beyond Earth Orbit?...! The Applicability of the Registration Convention to Private Commercial Manned Sub-Orbital Spaceflight*, 43 Cal. W. Int'l L.J. 269 (2013).
- Williams, Maureen, *On the Need to Regulate Space Traffic Management*, 46 Proc. on L. Outer Space 303 (2003).

[국문초록]

우주교통관리(STM)에 관한 국제적 규제 동향과 법적 과제

김영주

민간 주도의 우주개발 확산과 저궤도 위성 운용의 급증, 우주자산에 대한 군사적 활용 확대, 누적된 우주쓰레기 문제 등으로 인해 우주공간은 점차 과밀화되고 있고, 이는 충돌 위험 증가와 환경 지속가능성 저해라는 복합적 문제를 야기하고 있다. 이러한 구조적 변화는 개별 국가의 대응만으로는 한계가 분명하며, 국제적 협력을 기반으로 한 우주교통관리(Space Traffic Management, STM) 체계의 구축이 필수적인 과제로 부상하고 있다.

그러나 현행 국제우주법 체계는 1960~70년대 제정된 UN 우주조약에 기반하고 있어, 다원화된 뉴스페이스 시대의 복잡한 우주활동을 효과적으로 규율하기에는 구조적 한계를 보이고 있다. 특히 STM에 관한 개념 정의, 충돌회피 절차, 실시간 데이터 공유 기준 등에 대한 구속력 있는 규범이 부재하며, 국가 간 신뢰 부족과 전략적 이해충돌로 인해 관련 논의의 제도화 역시 지체되고 있다. 이러한 제도적·정치적 한계는 국제적 STM 체계 구축의 실질적 진전을 저해하는 주요 요인으로 작용하고 있다.

본 글에서는 현재와 같은 제도적 공백과 국가 간 이해 충돌의 상황 속에서 STM에 관한 기본 개념을 재검토하고, 국제사회에서 형성되고 있는 규범적 동향을 분석하여, STM 체계 구축을 둘러싼 주요한 법적 쟁점을 체계적으로 검토해 보았다. STM의 실질적 이행을 위한 규율 체계 정립을 목표로, SSA 데이터 공유의 제도화 가능성, 민관 협력 기반의 운영 구조, 다자적 합의 형식에 의한 국제 협력의 방향성을 중점적으로 분석해 보았다. 이를 토대로 도출할 수 있는 우리 법제상의 시사점은 다음과 같다. 우선, 자국 위성의 안정적 운용과 우주환경의 지속가능성 확보를 위해 실효적인 STM 체계를 국내적으로 정비할 필요가 있다. 또한, 외부 정보망 의존에서 벗어나기 위해서는 독립적인 SSA 정보 인프라와 충돌 대응 역량을 갖추는 것이 필수적이다. 아울러, 국제 규범 형성 과정에서 수동적 수용국을 넘어 능동적 참여국으로서의 위상을 확보하기 위해, 관련 제도적 기반을 선제적으로 마련해야 할 것이다.

주제어: 우주교통관리, 우주상황인식, 우주감시추적, 우주감시망, 우주 지속가능성, 우주 환경, 우주쓰레기, 우주상황인식 데이터

[Abstract]

International Regulatory Trends and Legal Challenges in Space Traffic Management*

Young-Ju Kim**

The proliferation of private-sector space activities, the exponential increase in the operation of low Earth orbit (LEO) satellites, the expanded military use of space assets, and the accumulation of space debris have collectively contributed to the progressive overcrowding of outer space. This congestion has given rise to a host of complex challenges, including heightened risks of collision and the degradation of space environmental sustainability. These structural shifts have made it increasingly evident that individual state-level responses are insufficient, thereby necessitating the establishment of a robust Space Traffic Management (STM) regime based on international cooperation.

However, the current framework of international space law—rooted in the United Nations space treaties enacted during the 1960s and 1970s—exhibits fundamental limitations in addressing the multifaceted and technologically complex realities of the New Space era. In particular, the absence of binding international norms governing the conceptual definition of STM, standardized procedures for collision avoidance, and criteria for real-time data sharing has significantly impeded regulatory progress. Furthermore, divergent interpretations of STM's scope and functions, shaped by each state's strategic interests and technological capacities, have hindered the emergence of a coherent international consensus. The politically and strategically sensitive nature of STM-related data—especially that pertaining to military or security domains—has further complicated efforts toward institutionalization, as mutual distrust and conflicting national interests persist. These institutional and political barriers have collectively stymied meaningful advancement in the development of a global STM framework.

* This work was supported by a 2-Year Research Grant of Pusan National University.

** Associate Professor, Department of International Trade, Pusan National University.

Against this backdrop, this article critically reexamines the foundational concepts of STM and analyzes recent normative developments within the international community. It offers a structured legal assessment of the key challenges surrounding the institutionalization of STM and explores the feasibility of regulatory frameworks aimed at ensuring its effective implementation. Particular attention is given to the institutionalization of Space Situational Awareness (SSA) data sharing, the construction of operational frameworks grounded in public-private collaboration, and the potential for multilateral cooperation through consensus-based mechanisms.

From these analyses, several policy and legislative implications for Korea can be drawn. First, there is an urgent need to domestically institutionalize an effective STM regime to ensure the secure operation of national satellites and the long-term sustainability of the space environment. Second, it is imperative to establish an independent SSA infrastructure and build autonomous capabilities for collision prediction and response, in order to reduce reliance on foreign surveillance networks. Finally, Korea must transition from a passive recipient of international norms to an active norm entrepreneur in global STM governance by proactively developing institutional frameworks that support meaningful engagement in norm-making processes.

Key Words: Space Traffic Management, Space Situational Awareness, Space Sustainability, Space Surveillance and Tracking, Space Surveillance Network, Space Debris, SSA Data

미 해군 함정 MRO(유지·보수·정비) 협력에서 미국 ITAR(국제무기거래규정)의 수출통제와 시사점

덕성여자대학교 국제통상학과 교수 김 상 만

*논문접수 : 2025. 7. 20. *심사개시 : 2025. 7. 21. *게재확정 : 2025. 8. 6.

〈목 차〉

I. 서론	III. 미 해군 함정 MRO 협력에서 ITAR(국제무기 거래규정)의 수출통제와 시사점
II. 조선협력 동향과 미 해군 함정 MRO 협력의 중요성	1. 미국의 수출통제 개관
1. 한국과의 조선협력 동향	2. ITAR에 의한 수출통제와 문제점
2. 미 해군력 강화와 해군 함정 MRO 협력	3. 미 해군 함정 MRO 협력에서 ITAR의 시사점
3. 미 해군 함정 MRO 사업에서 한미 협력의 중요성	IV. 결론
	참고문헌

I. 서론

최근 글로벌 조선산업은 국제적 환경규제¹⁾와 해운시장의 연비 향상 요구에 따라 고효율·친환경 선박 수요가 증가하고, 미-중 해양패권 경쟁, 주요국의 해양안보·해군력 강화

1) 현재 조선·해운 관련 대표적인 국제적 환경규제로는 국제해사기구(IMO)의 ‘IMO 2020’과 유럽연합(EU)의 ‘EU MRV Shipping Regulation’이 있다. IMO 2020은 산성비를 유발하는 황산화물(SOx) 배출을 제한하기 위하여 선박용 연료유의 황산화물 함유율을 ‘3.5% 미만’에서 ‘0.5% 미만’으로 낮출 것을 규정하고, EU MRV Shipping Regulation은 해운부문 탄소배출을 감축하기 위하여 EU 회원국 역내로 입출항하는 선박의 이산화탄소(CO₂) 배출 및 기후정보의 모니터링·보고·확인 등을 규정한다.(김상만, “국제해운의 온실가스 배출에 대한 국제적 규제에 대한 고찰”, 환경법과 정책, 제23권, 2019, 강원대학교 환경법센터, 2019, 158-161면).

정책 등 복합적인 요인에 따라 국가 간 협력 필요성이 증가하고 있다. 미국, 인도 등 다수의 국가에서 한국과의 조선협력 의사를 보이고 있는데, 특히 지난해부터 미 해군 함정 MRO(유지·보수·정비)²⁾ 협력 파트너로 한국 조선업체가 주목받고 있다.³⁾

미국 정부는 중국이 노리는 ‘해양 패권’을 견제하기 위해 동맹국과의 조선 협력이 필요하다는 입장이고, 2024년 11월 당선 직후 트럼프 대통령은 선박 건조 및 MRO 분야에서 한국과 긴밀하게 협력할 필요가 있다고 밝혔고, 2025년 1월 6일 인터뷰에서도 선박 건조에 동맹국을 활용해야 할 것이라고 말했다.⁴⁾ 이와 같이 미국은 동맹국과의 조선 협력을 통해 미 조선업을 재건하겠다는 입장이고, 미국 전략국제문제연구소(Center for Strategic and International Studies, CSIS)에서도 한국·일본과 같은 동맹국과 조선분야에서 공동건조, 기술협력, MRO 협력이 필요하다는 점을 강조하였다.⁵⁾ 미중 해양패권 경쟁과 노후선박 증가로 조선산업에서 MRO가 새로운 전략사업으로 부상하고 있고, 미국의 조선·해운업 재건 및 강화, 미 해군 함정 MRO 등에 한국 조선소가 실질적인 파트너로 부상하고 있다.

미 해군 함정 MRO 협력을 통하여 한국 조선소는 안정적인 수익을 창출할 수 있고, 향후 함정 수출 확대나 기술 고도화를 실현할 수 있다. 그러나 미국은 무기수출통제법(Arms Export Control Act, AECA) 및 국제무기거래규정(International Traffic in Arms Regulations, ITAR)을 통하여 군용물자(defense articles)⁶⁾ 및 국방서비스(defense services)⁷⁾에 대하여 엄격한 수출통제와 기술 보호 규제를 하고 있다. 이에 따라 미 해군 함정 MRO 협력을 확대하기 위해서는 무기수출통제법(AECA) 및 국제무기거래규정(ITAR)의 이해와 적절한 준비가 필요하다.

2) MRO (Maintenance, Repair & Overhaul: 유지·보수·정비)는 함정, 선박, 항공기 등의 Maintenance(정비), Repair(수리), Overhaul(분해조립)을 말한다. 함정 MRO를 통하여 노후 함정은 거의 신조 함정과 동일한 외관과 성능을 보유하게 된다.

3) 국내 조선소 중에서 한화오션과 HD현대중공업은 각각 미 해군 함정 MRO 협력을 시작하였다.

4) 최용호, “美 조선 해운 강화 법안: SHIPS Act 분석 및 시사점”, 경제안보 Review 25-1호, 외교부, 2025, p.4.

5) Henry H. Carroll & Cynthia R. Cook, “Identifying Pathways for U.S. Shipbuilding Cooperation with Northeast Asian Allies”, CSIS Briefs, 2025. 5. 15., pp.1-2.

(<https://www.csis.org/analysis/identifying-pathways-us-shipbuilding-cooperation-northeast-asian-allies>).

6) “defense articles”은 ‘군용물자’, ‘군용품목’, ‘군용물자품목’ 등 다양하게 옮기는데, 이 논문에서는 「전략물자 수출입고시」에 따라 ‘군용물자’로 옮겼다(전략물자 수출입고시 별표 3(군용물자목록)).

7) “defense services”은 ‘국방서비스’, ‘국방용역’, ‘군용서비스’, ‘군용용역’ 등 다양하게 옮기는데, 이 논문에서는 ‘국방서비스’로 옮겼다.

이 논문에서는 한국과의 조선협력 동향과 미 해군 함정 MRO 협력의 중요성을 살펴보고, 미국의 수출통제와 ITAR에 의한 무기수출통제를 검토해 보고자 한다. 특히 미 해군 함정 MRO 협력에서 ITAR의 수출통제와 쟁점사항을 분석하고 시사점을 도출하여 한국 조선소의 미 해군 함정 MRO 협력 확대에 도움을 주고자 한다.

II. 조선협력 동향과 미 해군 함정 MRO 협력의 중요성

1. 한국과의 조선협력 동향

최근 글로벌 조선산업은 인도·태평양 지역에서 해양안보가 중요해지면서, 동맹국 간 조선·해양협력의 필요성이 증가하고 있다. 그리고 해운 시장의 연비 향상 요구와 국제적 해양환경 규제로 고효율·친환경 선박 수요가 증가하고, 미중 해양패권 경쟁이 격화되는 상황에서 각국이 해군력 강화를 추진하여 함정 및 잠수함 발주가 증가하고 있다. 그리고 기술력 있는 국가와의 협력을 통해 조선산업을 재건·강화하는 경향이 나타나고, 해군이 자체적으로 해 오던 함정 MRO에 대하여 기술력 있고 신뢰할 만한 해외 조선소와 협력을 하려는 움직임도 보이고 있다.

미국은 조선산업 및 군함 MRO에서 한국과의 협력 필요성을 밝힌 바 있고, 2024년 8월 한화오션은 국내 조선소 최초로 미국 해군 군수지원함인 윌리 쉬라함의 MRO 사업을 수주하여 2025년 3월 성공적으로 인도했고, 2024년 11월 급유함인 유콘함의 MRO 사업을 수주하고, 2025년 7월 미국 해군 7함대 소속 보급함 찰스 드류함의 정기 수리 사업을 수주했으며, 2025년 8월 초 HD현대중공업은 미 해군 화물보급함 ‘USNS 앨런세퍼드’함의 정기 정비(Regular Overhaul) 사업을 수주했다.

그 외 인도, 동남아, 중동 지역 국가들도 한국과의 조선협력에 적극적인 관심을 보이고 있다. 이들 국가는 자국 해군력 강화, 해양안보 전략 확보 등을 위하여 한국과의 기술협력 및 공동 건조를 전략적으로 검토하고 있으며, 설계부터 건조, 수리까지 장기적 파트너십을 구축하고자 하는 것으로 보인다. 2024년 11월 12일 방위사업청은 ‘2024 국제 잠수함 기술 컨퍼런스(International Submarine Technology Conference, ISTC)’⁸⁾를 개최했고, 그 다음 날

8) 이 컨퍼런스는 2024. 11. 12. ‘국제 안보 환경의 변화에 따른 잠수함 기술의 진화와 우리의 역할’이라는 주

폴란드, 사우디, 페루 대표단이 HD현대중공업을 방문했다. 그리고 2024. 11. 29. ~ 12. 3.의 기간에 인도 항만해운수로부 차관 방문단⁹⁾은 한화오션 거제사업장, 삼성중공업 거제조선소, HD현대중공업 울산조선소를 순차적으로 방문하여 한국의 ‘빅 3’ 조선소(HD현대중공업, 한화오션, 삼성중공업)의 선박 건조 기술과 생산 능력을 직접 확인한 후, 인도 현지에서의 조선소 설립, 기술 이전, 공동 투자 가능성을 타진하였다. 그리고 2025년 7월 HD현대조선 부문 중간 지주사인 HD한국조선해양은 인도 코친 조선소(CSL)¹⁰⁾와 양해각서(MOU)를 체결했는데, 양사는 이번 협약을 통하여 코친 조선소 설계·구매 지원, 글로벌 수준의 품질 확보를 위한 기술 협력, 인적 역량 강화·교육 훈련 체계 고도화 등 다양한 영역에서 전략적 협력을 추진하고, 향후 인도와 그밖의 해외 시장에서 선박 수주 기회를 함께 모색하기로 했다.

2. 미 해군력 강화와 해군 함정 MRO 협력

인도-태평양 지역에서 해양안보가 중요해지면서 미국은 압도적 우위의 해군력이 필요하게 되었다. 그러나 미국의 조선 부문은 건조 능력 부족, 산업 기반 제약, 비용 초과, 인도 지연 등의 문제에 직면해 있다. 중국은 미국의 230배 이상의 선박 건조 능력을 보유하고 있으나, 항해용 선박 건조 능력을 보유한 미국 조선소는 20개에 불과하다.¹¹⁾ 2023년 기준 중국의 선박 수주는 1,700척 이상인 반면, 미국의 선박 수주는 5척에 불과하고, 중국 조선소는 689척의 상선을 인도하고, 30척의 함정을 중국 해군에 인도하였으나, 미국 조선소는 상선은 한 척도 인도하지 못했고, 미 해군에 9척의 함정만 인도했다.¹²⁾

제로 한국형잠수함의 성공적인 개발을 기념하고 국제 방산협력 강화를 위해 방위사업청이 주최하고, 국방기술진흥연구소와 (사)대한민국잠수함연맹 공동주관으로 열렸다. 이 컨퍼런스에서는 잠수함의 정책, 발전 및 협력 방안, 잠수함 관련 소재-부품-기술 확보 및 발전 방향, 한국형 잠수함 소나 및 전술훈련장비 개발 현황과 잠수함 건조 및 탑재장비 등에 대한 3개의 세션으로 나누어 논의가 진행되었다. 우리 정부기관과 방산업체, 폴란드, 칠레, 미국 등 해외 전문가들이 참여하여 잠수함 관련 국내외 정책과 기술 정보를 교류하고 소통했다(2024. 11. 12. 방위사업청 보도자료, “K-잠수함 기술 우수성을 널리 알립니다”).

9) 이 방문단에는 쉬리 티케이 라마찬드란 인도 항만해운수로부 차관 외에 마두 나이르 코친조선소 최고경영자(CEO)와 비네쉬 쿠마르 티야기 SCI 회장 등 인도 조선업 주요 인사들이 포함되었다.

10) 코친조선소는 인도 남부 케랄라주에 위치한 인도 최대 규모의 조선소로 인도 정부가 67.91%의 지분을 보유하고 있다. 최근 5년간 소형 상선 60척, 함정 10척 등 총 70척의 선박을 성공적으로 인도한 바 있다. 상선부터 항공모함에 이르기까지 다양한 선종의 설계·건조·수리 역량을 갖추고 있다.

11) US Congress, H.R.3151 - SHIPS for America Act of 2025, 119th Congress (2025-2026), paras. 7-10. (<https://www.congress.gov/bill/119th-congress/house-bill/3151/text/ih>).

미국 전략국제문제연구소(CSIS)에서는 중국은 정부에서 조선산업을 지원해 왔고, 그 결과 중국의 상선 건조는 1999년 전 세계 5%에서 현재 50%까지 눈부시게 성장하였고, 컨테이너선, 탱커선 외에 군함까지 건조한다는 점을 적시하며 중국의 선박 건조능력을 국가안보로 보고 있다.¹³⁾ 미국 조선업 쇠퇴로 선박 건조·수리 역량이 약해졌고 미국 해양 패권의 기둥인 해군이 흔들리고 있다. 이에 반해 중국은 조선시장 1위를 차지하고, 해군 함정 수에서 미 해군을 앞서기 시작했다. 해군 함정 수를 비교해 보면, 2000년 미국은 318척, 중국은 110척을 보유했으나, 2020년 중국은 350척으로 미국의 293척을 추월했다.¹⁴⁾ 이에 따라 미국은 해군력 증강이 필요한데, 이를 위해 우방국(일본, 한국 등)과의 긴밀한 협력이 제기되고 있다.¹⁵⁾ 구체적 협력방안으로는 동맹국의 MRO 협력, 동맹국의 미국 조선소 인수 및 활성화, 모듈식 건조를 포함한 다양한 공동 건조, 미국의 동맹국 건조 함정 구매 등이 있다.

미국은 자국 조선소 현대화 및 해군력 강화를 위하여 조선강국이자 동맹국인 한국과의 조선 협력을 기대하고 있다. 2024년 11월 대선 직후 트럼프 당선인은 미국 조선산업에 한국의 협력이 필요하다는 입장을 밝혔고,¹⁶⁾ 2025년 1월에는 동맹국과의 조선 협력을 통해 미 해군 및 조선업을 재건하겠다는 입장을 밝혔다. 이는 중국과의 패권 다툼이 갈수록 치열해지는 가운데 한국의 조선기술 경쟁력을 활용하여 우위를 지키려는 전략으로 해석된다.

미국 전략국제문제연구소(CSIS)는 2025년 5월 발표한 보고서(“Identifying Pathways for U.S. Shipbuilding Cooperation with Northeast Asian Allies”)에서 미국 해군이 인도·태평양 등에서 영향력을 확대하기 위하여 동맹국과의 조선협력의 필요성을 강조했고, 미국 해군의 함정 건조 지연, 인력 부족 등 자국 조선업 문제 극복 방안으로 한국, 일본 등과의 조선협

12) Bryan Clark & Michael Roberts, “How America can rebuild its fleet to counter China’s maritime dominance”, The HILL, Jan. 14, 2025. (<https://thehill.com/opinion/national-security/5083704-how-america-can-rebuild-its-fleet-to-counter-chinas-maritime-dominance/>)

13) Matthew P. Funairole, “The Threat of China’s Shipbuilding Empire”, CSIS, May 10, 2024, p.2.

14) 김덕기, “트럼프 2.0 시대, 한·미의 미국해군 함정 MRO와 함정 건조를 위한 협력 방안”, 군사논단, 제122호, 한국군사학회, 2025, 91-92면.

15) Henry H. Carroll & Cynthia R. Cook, *supra* note 5, p.1.

16) (2024.11.7. 한미 정상 간 통화) 트럼프 당선자는 “한국의 세계적인 군함과 선박 건조 능력을 잘 알고 있으며, 선박 수출뿐만 아니라 MRO 분야에서도 긴밀하게 한국과 협력할 필요가 있다”고 말했다. (2024. 11. 26.자 한겨레신문, “‘세계최강’ 미국 조선업·해군이 무너지고 있다…한국엔 기회”)

력을 제언하였다.¹⁷⁾ 동 보고서는, 미국은 함정 건조 지연, 숙련 인력 부족, 노후 조선소, MRO 미비 등 여러 문제에 직면해 있는 반면, 중국은 조선 분야에서 급속히 성장하여 2023년 기준 세계 선박 인도의 51%를 차지하고 있는바, 미국의 자국 내 조선 역량 보완, 동맹국의 MRO 역할 확대, 동맹국의 미국 내 조선소 인수 등 투자 확대, 모듈화 공동생산, 동맹국에서 건조한 군함 구매 등의 검토를 제안하고, 한국은 이미 미국과 조선 분야에서 협력하고 있다고 평가했다.

함정 MRO는 해군의 작전 효율성과 전략적 역량에 중요한 역할을 한다. 그러나 미국은 자체 조선소가 부족하고, 그마저 설비 노후화, 생산성 저하 등으로 군함 MRO 지연이 심각하다고 한다.¹⁸⁾ 특히 서부 태평양과 인도양 지역을 담당하는 미국 제7함대(United States Seventh Fleet)는 일본 내 자체 정비센터를 운영 중이나, 증가하는 MRO 수요 처리가 어려운 상황이며, 동맹국인 한국, 일본 등이 미군 함정 MRO 사업권 수주 경쟁에 있다.

2025년 1월 미국 의회예산처 분석에 의하면, 2024년 말 기준 보유 함정 296척을 2054년까지 381척으로 확대하는 해군 목표 달성을 위해, 향후 30년간 총 364척(연 평균 12척)의 신규 함정이 필요하고, 미 해군은 신규 함정 조달을 위해 2054년까지 연평균 약 300억 달러를 투입할 계획이라고 한다.¹⁹⁾

3. 미 해군 함정 MRO 사업에서 한미 협력의 중요성

조선산업은 산업연관효과와 고용창출 효과가 매우 큰 산업으로 전방산업으로 해운·에너지·레저산업 등이 있고, 후방산업으로 철강·기계·전기 전자·화학·비철금속 등이 있다. 한편, 함정 MRO는 전방산업으로 해운업, 수산업, 방위산업 등과 후방산업으로 기계, 철강, 전기 전자, 화학, 금속산업 등이 있어 산업연관효과가 매우 크다. 함정 MRO는 글로벌 경기흐름의 직접적인 영향을 받지 않고, 보통 함정 MRO는 일정 주기(약 5년)로 반복된다는 점에서 조선업계에 매우 중요한 의미가 있다. 한국은 고도의 기술과 전략적 위치를 바탕

17) Henry H. Carroll & Cynthia R. Cook, *supra* note 5, p.1.

18) 이소영, “미 함정 시장으로의 효과적 진출을 위한 미국의 함정 건조 및 MRO 관련법 분석”, 한국방위산업 학회지 제32권 제1호, 2025, 53면.

19) 이 계획대로라면 미 해군 함정 규모는 현재 296척에서 381척까지 늘어나게 된다(대한무역투자진흥공사, “미국 해양 조선업 시장 및 정책 동향을 통해 본 우리 기업 진출 기회”, Global Market Report 25-005, 2025, 22면.).

으로 함정 MRO 분야에서 협력 파트너로 주목받고 있다. 시장조사업체 Mordor Intelligence에 의하면, 글로벌 해군 함정 MRO 시장 규모는 2025년 613.8억 달러에서 2029년 716.2억 달러로 증가할 것이라고 한다.²⁰⁾ 특히 미국 제7함대는 제때 수리하지 못해 전투함 100여 척 중 30~40척만 운용하고 있고, 잠수함도 수리 대기 기간이 1년을 넘는 사례가 많아 군함 MRO에서 한국의 도움이 필요한 상황이다.

전 세계 조선업을 한·중·일 3개국이 사실상 독점하고 있지만 미·중 관계를 고려할 때, 미 해군 함정 MRO 사업은 사실상 한국과 일본의 2파전이 예상된다. 조선업계에서는 미국이 한국 또는 일본에 MRO를 맡기고 미국 내에서 함정을 건조해 해군력을 증강할 것이라는 관측이 나온다. 일본 조선업계는 몸집 키우기를 통해 경쟁력 강화에 나서고 있다. 미국은 대만이나 필리핀을 둘러싼 분쟁 중 자국 군함이 손상될 경우 이를 미국령인 괌이나 하와이, 미국 서부 해안에서 수리해 왔는데, 동맹인 한국이나 일본에 수리를 맡기면 시간과 비용을 줄일 수 있다. 미 해군 함정 MRO 수주를 통하여 한국은 첨단 기술을 습득하고, 공동개발 참여 기회를 확대하며, 나아가 함정 수출을 확대할 수 있을 것이다.

미국 전략국제문제연구소(CSIS)의 2025년 5월 보고서(“Identifying Pathways for U.S. Shipbuilding Cooperation with Northeast Asian Allies”)에서는 한국과 일본의 민간·군사 조선 기술은 세계 최고 수준이며, 미국이 이를 적극 활용할 경우 건조 속도와 품질 모두 개선될 수 있다고 분석했다.²¹⁾ 다만, 미국 내 주문량을 희생하면서 해외 조선소에 생산을 집중시키는 경우, 자국 조선업의 장기적인 건전성을 저해할 수 있으며, 이는 노동력을 유지하고 미국 조선업의 역량을 높이는데 부정적인 영향을 미칠 수 있다고 보고 있다.

2024년 7월 22일 한화오션은 미 해군과 함정정비협약(Master Ship Repair Agreement, MSRA)을 체결하여 미 해군 함정 MRO사업에 진출하기 위한 발판을 마련하고, 2024년 8월 한화오션은 국내 조선소 최초로 미국 해군 군수지원함인 윌리 쉬라함의 MRO 사업을 수주하여 2025년 3월 성공적으로 인도했고, 2024년 11월 급유함인 유콘함의 MRO 사업을 수주했으며, 2025년 7월에는 미국 해군 7함대 소속 보급함 찰스 드류함²²⁾의 정기 수리 사

20) Mordor Intelligence, “Naval Vessel MRO Market Size & Share Analysis - Growth Trends & Forecasts (2025 - 2030)”. (<https://www.mordorintelligence.com/industry-reports/naval-vessels-maintenance-repair-and-overhaul-market>)

21) Henry H. Carroll & Cynthia R. Cook, *supra* note 5, p.1.

22) 찰스 드류함은 미 해군 7함대 소속 보급 군함으로 배수량 41,000톤, 길이 약 210m, 선평 32m 함정으로 화물과 탄약 등을 보급하는 비전투함이다.

업을 수주했다. 한화오션은 윌리 쉬라함과 유콘함을 고치는 과정에서 함정의 새로운 수리 요소를 발견해 추가 수익을 보장하는 수정 계약을 하였다. 한편, 2024년 7월 11일 HD현대중공업은 미 해군과 함정정비협약(MSRA)을 체결하여 전투함과 지원함 정비 사업 입찰 자격을 확보했고, 2025년 8월 초 미 해군 화물보급함 ‘USNS 앨런세퍼드’함의 정기 정비(Regular Overhaul) 사업을 수주했다. 산업통상자원부는 ‘친환경 선박 수리·개조 기술개발 및 사업화 지원’을 계속하고, 2024년 10월 해양수산부는 “선박관리산업 육성 기본계획(2024-2033)”²³⁾을 수립하였다.

III. 미 해군 함정 MRO 협력에서 ITAR(국제무기거래규정)의 수출통제와 시사점

1. 미국의 수출통제 개관

1) 국제적 무기수출통제

수출통제는 국제평화와 안보에 위협을 가져올 수 있는 전략물자 또는 그에 준하는 물자의 무분별한 거래를 제한하는 것으로 국제평화 및 국가안보, 외교정책 등을 위하여 수출품이나 기술 등이 테러, 군용 등 우려 용도로 사용되거나 우려 사용자에게 전달되지 않도록 정부의 수출 허가 등을 통해 관리하는 제도를 말한다.²⁴⁾ 미국 뿐만 아니라 영국, 프랑스, 독일 등 각국은 유사한 수출통제제도를 운영하고 있고, 한국은 대외무역법 및 다자간 국제수출통제체제의 원칙에 따라 산업통상자원부장관이 전략물자 수출입고시, 군용전략물자 수출허가 처리지침, 전략물자 등 수출통관에 관한 고시 등을 통하여 전략물자 수출통제를 시행하고 있다.²⁵⁾ 그리고 전략물자 등 수출통관에 관한 고시에 따라 세관장이 전략물자의 수출통관을 담당하고, 군용전략물자 수출허가 처리지침에 따라 방위사업청장이 군용전략물자의 수출허가를 담당한다.

국제사회는 군축과 비확산 노력의 일환으로 국제수출통제체제에 자발적으로 참여하고

23) 해양수산부, “선박관리산업 육성 기본계획(2024-2033)”, 2024.

24) 김지혜, “미국 수출통제 안내 가이드”, 전략물자관리원, 2021, 4면.; 방위사업청, “미국의 무기거래규정(ITAR) 번역”, 방위사업청, 2019, 3면.

25) 김지혜, 전계서, 4면.; 방위사업청, 전계서, 3면.

있고, 각 수출통제체제에서 수출통제를 위한 기본원칙과 체제별 통제품목을 정하며, 회원국 정부는 수출통제의 구체적인 절차와 기준 등을 국내법에 반영하고 있다.²⁶⁾ 주요 국제수출통제체제는 다음과 같다.

<표 1> 주요 국제수출통제체제²⁷⁾

구 분	바세나르 체제 (Wassenaar Arrangement, WA)	핵공급국그룹 (Nuclear Supplier Group, NSG)	오스트레일리아그룹 (Australia Group, AG)	미사일 기술 통제체제 (Missile Technology Control Regime, MTCR)
설립 배경	재래식 무기 및 무기 제조 관련 이중용도 품목 수출통제 (COCOM 후속체제)	인도 핵실험(1974)을 계기로 핵원료 물질 통제	이란-이라크전시 화학무기 사용으로 인한 생화학무기 원료물질 및 제조장비에 대한 수출통제	1980년초 일부 국가의 미사일 개발로 인한 미사일 및 생산설비에 대한 수출통제
설립	1996년 7월	1978년 1월	1985년 4월	1987년 4월
가입국	41개국	48개국	42개국(EU포함)	34개국
한국 가입	1996년 7월	1978년 1월	1996년 10월	2001년 3월

9·11 사태 이후 전략물자의 수출통제 문제가 국제안보 분야의 핵심 현안으로 부상함에 따라 미국은 자국의 수출통제체제 강화와 글로벌 테러의 원인이 되는 대량살상무기 (Weapons of Mass Destruction, WMD)의 확산 방지를 위한 강력한 국제수출통제체제를 구축하여 국제전략물자 수출통제체제를 선도하고, 대량살상무기확산방지구상(Proliferation Security Initiative, PSI),²⁸⁾ 컨테이너 보안협정(CSI) 등 새로운 국제협력체제를 주도하고, 유엔 안보리 결의 1540을 사실상 이끌고 있다.

2) 미국의 수출통제

미국은 4대 국제수출통제체제(WA, NSG, AG, MTCR)에 모두 참여하고 있는데, 미국의 수출통제 기능은 통제목적, 대상품목, 대상국 등에 따라 상무부, 국무부, 에너지부, 재무부

26) 방위사업청, 전거서, 3면.

27) 이동은, “이중용도 물품 수출통제에 관한 국제통상법적 고찰”, 통상법률, 통권 제164호, 2024, 106-107면.; 방위사업청, 전거서, 3면.

28) 대량살상무기확산방지구상(PSI)은 대량살상무기(WMD) 확산을 막기 위해 미국 주도로 발족된 국제협력 체제로 무기나 무기 관련 물자의 이동을 제한하는 정책으로 핵무기, 화학무기, 생물학무기 등 대량살상무기와 관련 물자들의 확산을 방지하는 것을 목적으로 한다(자료: 국가기록원).

등에 분산되어 있다. 미국의 수출통제 수행 및 관리는 각 수출통제기관을 중심으로 해당 법규와 규정을 두어 법적 근거에 따른 통제를 한다.²⁹⁾ 주요 수출통제기관으로는 이중용도 품목의 수출·재수출 및 재이전을 담당하는 상무부 산업안보국(Bureau of Industry & Security, BIS), 군용 물자, 군용 서비스 및 관련 기술 데이터의 수출을 통제하는 국무부 국방교역통제국³⁰⁾(Directorate of Defence Trade Control, DDTC), WMD 확산방지 및 외국인투자규제 등의 금융제재를 담당하는 재무부 해외자산통제국(Office of Foreign Asset Control, OFAC) 등이 있다. 각 담당 기관별 수출 품목과 관련된 권한과 책임이 분산되어 미국 수출 통제시스템의 원칙인 상호 협력과 보완에 의하여 수출통제가 이루어지고 있다.³¹⁾ 미국의 수출통제 대상별 주무부서 및 근거법은 아래와 같다.

<표 2> 미국의 수출통제 담당부처³²⁾

구분	상무부	국무부	에너지부	재무부
통제대상	이중용도품목의 수출·재수출 및 재이전	무기와 군용물자, 관련 기술 데이터의 수출과 재수출	원자력 관련 기술 데이터의 수출과 재수출, 원자력 장비와 핵물질의 재수출	WMD 확산 관련 활동 및 규제 대상국과의 수출입, 금융거래, 대상국가의 자산 및 수출 또는 재수출
근거법	국제긴급경제제한법(IEEPA) ³³⁾ 수출관리법(EAA) ³⁴⁾ 수출통제개혁법(ECRA) ³⁵⁾	무기수출통제법(AECA)	핵에너지법(AEA) ³⁶⁾ 핵확산방지법(Non-Proliferation Act) ³⁷⁾	적성국교역법(Trading with the Enemy Act) 국제비상경제제한법(IEEPA) 외국인투자위험심사현대화법(FIRMA)
근거규정	수출관리규정 (EAR)	국제무기거래규정 (ITAR)	외국원자력활동지원규정 (10 CFR Part 810)	해외자산통제규정(FACR)
담당부서	산업안보국(BIS)	국방교역통제국(DDTC)	국가핵안전청(NNSA) 수출통제정책협력실(OECPC)	해외자산통제국(OFAC)

29) 김지혜, 전게서, 4면.

30) ‘Directorate of Defence Trade Control (DDTC)’는 ‘국방교역통제국’, ‘방위무역통제국’, ‘국방거래통제국’ 등으로 옮긴다.

31) 전략물자관리원, 전게서, 26면.

32) 김지혜, 전게서, 5면.; 방위사업청, 전게서, 3면.; 전략물자관리원, 전게서, 20-26면.

33) 국제긴급경제제한법(International Emergency Economic Powers Act, IEEPA)은 미국의 안보 외교 경제에 현저한 위협이 발생하는 경우 그 대상 국가와 국민의 거래 금지, 자산 몰수 등을 명할 수 있는 대통령의 권한을 규정한다. 참고로 이 법에 근거하여 미국 재무부는 대북 금융제재를 가할 법적 권한을 가진다.

34) 수출관리법(Export Administration Act, EAA)은 상무부의 수출규제와 반불매 준수 활동의 근거가 되는 법으로 산업안보국(BIS)에게 수출관리규정 제정·관리·집행 권한을 부여한다.

3) 미국의 무기수출통제 법규

미국의 무기수출통제를 보면, 이중용도품목은 상무부 산업안보국(BIS)이 수출관리법(EAA)과 수출관리규정(EAR)을 기준으로 허가하고, 군용물자·국방서비스는 국무부 국방교역통제국(DDTC)이 무기수출통제법(AECA)과 국제무기거래규정(ITAR)을 기준으로 허가한다.³⁸⁾ 무기수출통제법(AECA)은 미국의 군용물자·국방서비스 등에 대한 수출통제법으로 지역 차원의 무기통제 및 군축 합의를 장려하고 군비경쟁을 억제하는 것을 미국의 최우선정책으로 규정하고,³⁹⁾ 군용물자와 국방서비스의 수출입 통제, 최종용도 모니터링(End-Use Monitoring) 시행, 미사일 및 관련 장비·생화학 무기 및 핵비확산 등을 규정하고 있다.⁴⁰⁾

군용물자 수출통제는 국무부 6개 차관(Under Secretary) 중 무기통제 및 국제안보 차관이 담당하며, 정치군사업무국(Political Military Affairs) 산하 국방교역통제국(DDTC)에서 수출 허가 업무를 담당한다. 국방교역통제국(DDTC)은 무기수출통제법(AECA)과 국제무기거래규정(ITAR)에 따라 미군용물자리스트(U.S. Munitions List, USML)에 속하는 물자 및 서비스의 수출과 임시 수입의 통제를 담당한다. ITAR에서 ‘군용물자(Defense Articles)’는 미군용물자리스트(USML)에 지정된 모든 품목·기술데이터를 의미하고, ‘국방서비스(Defense Services)’는 외국인에게 군용물자의 설계·개발·엔지니어링·제조·생산·조립·테스트·수리·유지보수·개조·운영·비무장화·파괴·가공·사용에 대한 지원(훈련 포함), 관련 기술 데이터를 외국인에게 제공 등을 의미한다고 규정하고 있다.⁴¹⁾

35) 수출통제개혁법(Export Control Reform Act, ECRA)은 상무부 산업보안국(BIS)에 수출통제 심의, 결정, 집행 등 권한을 부여하고, 이중용도 품목에 대한 수출관리를 규정한다.

36) 핵에너지법(AEA)은 원자력 에너지의 개발, 사용 및 통제에 대한 수출 감독 권한을 부여하고, 핵물질 및 민감장비와 기술에 대한 수출 허가 기준을 규정한다.

37) 핵확산방지법(Non-Proliferation Act, NPA)은 미국의 안보 유지 및 세계 평화를 위해 원자력 기술의 효과적인 통제와 핵무기 비확산조약(NPT)을 비준하지 않은 국가들의 적극적인 참여를 유도한다.

38) 방위사업청, 전제서, 7면.

39) 정영진, “우주개발 촉진을 위한 미사일기술통제체제와 국제무기거래의 주요 내용 분석 및 시사점”, 글로벌법제전략연구사업 2023년 제7호, 한국법제연구원, 2023, 17면.; Congress Research Service, “The U.S. Export Control System and the Export Control Reform Act of 2018”, 2021, p.2.

40) 방위사업청, 전제서, 3면.

41) ITAR PART 120—PURPOSE AND DEFINITIONS, § 120.31 Defense article, § 120.32 Defense service.
(<https://www.ecfr.gov/current/title-22/chapter-I/subchapter-M/part-120>)

2. ITAR에 의한 수출통제와 문제점

1) ITAR의 의의

미국 연방 무기수출통제법(AECA)은 대통령에게 군용물자(defense articles) 및 국방서비스(defense services)의 수출을 통제하는 권한을 부여하고, 대통령은 행정명령(Executive Order 13637)⁴²⁾을 통해 수출통제권한을 국무장관에게 위임하였다.⁴³⁾ ITAR⁴⁴⁾은 무기수출통제법(AECA)의 시행규칙에 해당된다. 무기수출통제법(AECA)은 현행 연방법전 “22 U.S. Code Chapter 39 - ARMS EXPORT CONTROL”을 말하는 것으로 동 법은 14개의 Subchapter로 구성되어 있는데, ITAR은 14개의 Subchapter 중에서 ‘Subchapter III - MILITARY EXPORT CONTROLS’의 조문(§ 2771. Military sales authorizations and ceilings ~ § 2781. Transactions with countries not fully cooperating with United States antiterrorism efforts) 중 ‘§ 2778. Control of arms exports and imports’의 시행규칙에 해당된다.

ITAR은 수출통제와 관련된 용어 정의부터 미군용물자리스트(USML), 군용물자 제조업체 및 수출업체 등록, 수출허가 절차 등을 규정한다. 그리고 미군용물자리스트(USML) 물자 수, 미 국무부 소관 군용물자품목 및 국방서비스의 지정, 미군용물자리스트(USML) 및 미 국무부 소관 군용물자품목을 범주별 수록, 장비/기술데이터/부품·구성품 등을 규정한다. 또한, ITAR은 국무부 국방교역통제국(DDTC)에서 담당하는데, DDTC의 주요 임무는 기술 혁신의 보조를 맞추기 위하여 ITAR을 개정하여 미국의 업체와 관련 파트너들이 해당 규정을 준수하고, 군용물자 수출 과정의 신뢰가능·예측가능성을 도모한다. DDTC는 ITAR 규정에 따라 군용물자의 제조, 수출·일시 수입, 국방서비스의 공급, 미군용물자리스트(USML)에 기술된 품목을 포함하는 중개 활동 등을 규율한다. ITAR은 기술 발전을 비롯하여 미국의 안보 및 외교정책의 이익에 있어서 변화를 반영하기 위하여 개정된다. ITAR은 다음과 같이 11개 Part (Part 120 ~ Part 130)⁴⁵⁾로 구성되어 있다.

42) Executive Office of the President, 78 FR 16129 (March 13, 2013).

아래 사이트에서 전문 검색 가능

<https://www.federalregister.gov/documents/2013/03/13/2013-05967/administration-of-reformed-export-controls>

43) U.S. Department of State Directorate of Defense Trade Controls, “Arms Export Control Act (AECA)”.
(https://www.pmdtc.state.gov/ddtc_public/ddtc_public?id=ddtc_kb_article_page&sys_id=b9a933addb7c930044f9ff621f961932)

44) 22 CFR parts 120-130.

ITAR 품목의 해외 수출(예: 미국 방산기업이 외국 정부에 군용 드론 판매), ITAR 기술의 해외 이전(예: 외국 엔지니어에게 ITAR 관련 설계도 제공), ITAR 품목을 사용하는 제품의 제조 또는 조립(예: 미국산 군사 부품이 포함된 무기 제작), 외국인의 ITAR 기술 접근(예: 미국 내 기업에서 외국인이 ITAR 관련 정보에 접근하는 경우) 등은 ITAR에 의한 수출통제를 받는다.

2) ITAR의 수출승인

(1) 국방교역통제국(DDTC)에 등록

미국 내에서 군용물자(defense articles)의 제조·수출·일시수입 또는 국방서비스제공(furnishing defense services) 사업 활동에 종사하는 자는 국방교역통제국(DDTC)에 등록을 신청해야 한다(제122.1조(a)항).⁴⁵⁾ 군용물자의 수출을 요건으로 하지 않으며, 위의 제조, 수출, 일시수입 또는 국방서비스제공 중 하나에만 해당되어도 등록이 요구된다. 다만, (1) 공적으로 활동하는 미국 정부의 관리 및 공무원 (2) 관련 사업 활동이 ‘기밀 취급을 받지 않는 기술데이터(unclassified technical data)’의 생산으로만 국한되는 자 (3) 원자력법(Atomic Energy Act, 1954년)에 따른 제조 및 수출 활동을 허가 받은 자, 또는 (4) 연구개발 등 오로지 실험적 또는 과학적 목적의 품목제작에만 종사하는 자에 대해서는 등록요건이 면제된다(제122.1조(b)항).

45) Part 120 Purpose and Definitions (목적 및 정의), Part 121 The United States Munitions List (미군용물자), Part 122 Registration of Manufacturers and Exporters (제조자 및 수출업체 등록), Part 123 Licenses for the Export and Temporary Import of Defense Articles (군용물자 수출허가 및 임시수입허가), Part 124 Agreements, Off-Shore Procurement, and Other Defense Services (협정, 해외조달 및 국방서비스), Part 125 Licenses for the Export of Technical Data and Classified Defense Articles (기술자료 및 기밀 군용물자의 수출허가), Part 126 General Policies and Provisions (일반 원칙 및 규정), Part 127 Violations and Penalties (위반 및 벌칙), Part 128 Administrative Procedures (행정 절차), Part 129 Registration and Licensing of Brokers (중개업체 등록 및 허가), Part 130 Political Contributions, Fees and Commissions (정치 후원금 및 수수료).

46) 국방교역통제국(DDTC)은 홈페이지에 상세한 등록 절차를 게시하고 있다. (Directorate of Defense Trade Controls, “Registration”)

(https://www.pmddtc.state.gov/ddtc_public/ddtc_public?id=ddtc_kb_article_page&sys_id=def5f542dbf8d30044f9ff621f961959)

(2) 미군용물자리스트(USML) 및 군용물자의 등급화

군용물자(defense articles)는 무기수출통제법에서 규정하고 있는 정의⁴⁷⁾에 따라 무기체계의 가격을 기준으로 하는 주요국방장비(major defense equipment)와 무기체계의 성능을 기준으로 하는 중요군사장비(significant military equipment)로 구분되는데, 주요국방장비(major defense equipment)는 독자적인 연구개발비용이 5천만 달러 이상 또는 총 생산비용이 2억 달러 이상인 미군용물자리스트(USML)상의 중요군사장비(significant military equipment)에 해당하는 장비를 의미하고,⁴⁸⁾ 중요군사장비(significant military equipment)는 상당한 군사적 용도 또는 능력을 갖추고 있기 때문에 특별 수출 통제가 필요한 경우로서 미군용물자리스트(USML)에 등재된 품목을 의미한다.⁴⁹⁾ 따라서 미국 군용물자의 등급은 주요 국방장비(major defense equipment), 중요군사장비(significant military equipment), 기타 일반 군용물자로 구분되는데, 어떤 품목을 등급분류하는 절차는 따로 규정되어 있지 않고, 미군용물자리스트(USML)상에 별표로서 표시하여 군사장비 여부를 쉽게 알 수 있도록 하고 있다. 그리고 ITAR 제121.1조⁵⁰⁾에서는 21개의 범주(Category)⁵¹⁾로 분류한 미군용물자리스트(USML)를 규정하고 있다. 특히 Category VI에서는 수상함 및 특수 해군 장비(Surface Vessels of War and Special Naval Equipment)를 규정하고, Category XX에서는 잠수함 및 관련 품목(Submersible Vessels and Related Articles)을 규정하고 있다. Category XVII에서는 국가안보를 위해 기밀로 분류되는 미군용물자리스트(USML)에 나열되지 않은 모든 군용물

47) The Arms Export Control Act

Subchapter IV - General, Administrative, And Miscellaneous Provisions Section 2794 - Definitions (22 U.S. Code § 2794 - Definitions)

48) 22 U.S. Code § 2794 - Definitions

(6) “major defense equipment” means any item of significant military equipment on the United States Munitions List having a nonrecurring research and development cost of more than \$50,000,000 or a total production cost of more than \$200,000,000;

49) 22 U.S. Code § 2794 - Definitions

(6) “major defense equipment” means any item of significant military equipment on the United States Munitions List having a nonrecurring research and development cost of more than \$50,000,000 or a total production cost of more than \$200,000,000;

50) § 121.1 The United States Munitions List.

(<https://www.ecfr.gov/current/title-22/chapter-I/subchapter-M/part-121>)

51) Category I - Firearms and Related Articles (화기 및 관련 품목) ~ Category XXI - Articles, Technical Data, and Defense Services Not Otherwise Enumerated (기타 열거되지 않은 군용물자, 기술데이터 및 국방서비스)

자, 기술데이터(technical data)⁵²⁾ 및 국방서비스를 규정한다.

(3) 대상품목에 따른 허가종류

ITAR의 경우 수출 대상 품목에 따라 허가절차를 규정하고 있다. Part 123에서는 군용물자의 수출허가, Part 124에서는 국방서비스의 수출허가, Part 125에서는 기술데이터 및 기밀군용물자(Technical Data and Classified Defense Articles)의 수출허가를 규정하고 있다. 군용물자를 수출 또는 임시 수입하려는 자는 원칙적으로 수출 또는 임시 수입 전에 DDTR의 승인을 받아야 한다(제123.1조(a)항). 미국 내 또는 해외에서 군용물자에 대한 디자인, 개발, 엔지니어링, 제조, 생산 등에 대하여 외국인을 지원(훈련 포함)하거나, 기술데이터를 외국인에게 제공하거나 외국군대의 군사훈련(military training)⁵³⁾을 실시하는 경우 승인을 받아야 한다(제124.1조(a)항). 기술데이터 수출은 DDTR의 승인을 받지 않는 한 해외 생산 목적이나 기술 지원에 사용할 수 없고, 수출 승인된 기술데이터는 최종 사용 국가 또는 허가된 해외 최종 사용자로부터 재수출, 양도 또는 전용될 수 없다(제125.1조(a)항).

3) 미국 무기수출통제의 문제점

(1) 수출통제 범규의 역외적용

미국 수출통제제도는 역외규정을 두고 있다는 점을 주목할 필요가 있다. 역외규정에 따라 해외에서 미국의 특정 제조기술로 제조한 품목(직접제품)을 제3국에 수출하는 경우, 미국산 완제품 또는 일정 비율을 초과한 미국산 부품을 제조·가공한 외국산 제품을 제3국에 재수출하는 경우는 수출관리규정(EAR)에 따라 상무부의 승인을 받아야 하며, 역외규정을 위반하는 경우 형사처벌 및 과징금이 부과되고, 수출금지 등의 행정처분을 받게 된다.⁵⁴⁾

52) 기술데이터(technical data)는 제120.33조에서 규정하고 있는데, 동 규정에 의하면, 제120.40조(g)항에 정의된 소프트웨어를 제외한 방위산업체의 설계, 개발, 생산, 제조, 조립, 운영, 수리, 시험, 유지보수 또는 개조에 필요한 정보(여기에는 청사진, 도면, 사진, 계획, 지침 또는 문서 형태의 정보 포함), 미군용물자리스트(USML) 및 상업통제목록(the Commerce Control List)에 의해 관리되는 600 시리즈 품목에 대한 군용물자 및 국방서비스와 관련된 기밀 정보(classified information), 발명비밀유지명령(invention secrecy order)에 의해 보호되는 정보, 또는 군용물자와 직접 관련된 소프트웨어 등이 포함된다.

53) 여기의 군사훈련(military training)에는 미국 내 또는 해외에서의 공식·비공식적 외국인 교육을 포함하고, 통신교육 과정, 모든 종류의 기술, 교육 또는 정보 출판물 및 미디어, 훈련 지원, 오리엔테이션, 훈련 연습 및 군사 자문이 포함된다.

54) 전략물자관리원, 전게서, 19면.

이중용도품목은 본래는 상업적 용도의 품목인데, 미국은 EAR을 개정하여 수출통제 범위를 확대하고, 이를 ‘불량국가’에 대한 제재로 활용하고 있다.⁵⁵⁾

미국은 자국의 기술 보안 활동을 강화하기 위하여 기술의 해외 수출은 물론 국내에서 외국인에게 기술을 제공하는 경우 이를 외국인 소속 국가에 대한 ‘수출로 간주(Deemed Export)’하고, 사전허가를 통하여 엄격히 통제함으로써 전략적으로 자국 중요 기술의 불법적 해외 유출을 방지한다.

(2) 미 함정 MRO 협력에서 ITAR의 규제

미국의 무기수출통제법(AECA)은 군용물자(defense articles) 및 국방서비스(defense services)의 수출을 통제하는 법으로 타국에 무기 판매, 대여, 허가 및 금융지원 등을 규정하고, 수출용 무기판매의 승인 등을 규정한다. 무기수출통제법(AECA)은 대통령에게 군용물자(defense articles) 및 국방서비스(defense services)의 수출을 통제하는 권한을 부여하고, 대통령은 행정명령(Executive Order 13637)⁵⁶⁾을 통해 수출통제권한을 국무장관에게 위임하였고, 국무장관은 ITAR을 통해 무기수출을 통제한다. 따라서 ITAR은 기본적으로 미국의 무기수출을 통제하는 규정으로 한국 기업의 미군 함정 MRO 협력에 다음 사항을 주목할 필요가 있다. 첫째, 해군 함정 MRO 사업은 단순 유지보수뿐만 아니라 기술·문서·매뉴얼·시스템 접근 등이 포함되어 기술유출 가능성이 매우 높다. 둘째, 미국(또는 미국 방산기업)과 협력하여 MRO를 수행하는 경우 미국(또는 미국 방산기업)과 기술협력을 체결하는데, 이 경우 특히 FCL(시설보안인증)이 요구되는 협력과 함께, ITAR 준수 체계도 MRO 협력 사업 수주에 많은 영향을 준다. 셋째, 한국의 조선소나 방산업체가 미국 기술이나 부품을 사용한 함정, 시스템, 장비를 제3국에 수출하는 경우⁵⁷⁾ ITAR의 규제를 받게 된다. 이 경우 미국 정부의 사전 승인 없이 수출할 수 없고, 승인이 거부되거나 승인 조건이 부과될 수 있다. 미국 방산 장비를 사용하는 국가의 함정을 수리하는 경우 해당 장비에 미국 기술이 포함되어 있다면 ITAR 규제가 적용될 수 있다. 결론적으로 ITAR은 비록 ‘미국의 무기수

55) 이동은, 전계논문, 135면.

56) Executive Office of the President, 78 FR 16129 (March 13, 2013).

아래 사이트에서 전문 검색 가능

<https://www.federalregister.gov/documents/2013/03/13/2013-05967/administration-of-reformed-export-controls>

57) 예를 들어, 엔진, 통신장비, 무기체계 중 일부가 미국산 또는 미국 기술이 사용된 경우

출통제법'이지만, 한국이 미국과의 합정 MRO 협력을 추진하거나, 미국 기술이 포함된 제품을 제3국에 수출하거나 MRO를 제공하는 경우, ITAR에 대한 사전 검토가 필요하다.

3. 미 해군 합정 MRO 협력에서 ITAR의 시사점

모든 미국 내 군용물자 및 국방서비스의 제조업체, 수출업체, 중개업체는 ITAR상의 의무를 준수해야 한다. ITAR 위반은 미국에게 국가 안보·외교정책에 위해를 초래하고, 해당 기업에게는 민사상 손해배상, 형사상 처벌, 기타 비용(평판 훼손, 수출 허가 취소 등)을 초래할 수 있다. 기업은 ITAR 규제 대상 품목을 수출하거나 수입하려면 반드시 국방교역통제국(DDTC)에 등록하고 필요한 승인 절차를 밟아야 한다. ITAR은 내용이 방대하고 복잡하며, 집행 및 해석에 유연성을 부여하고, 다수의 포괄적 일반조항(catch all clause)을 두고 있다. 이로 인하여 기업들은 자사의 군용물자나 국방서비스 거래가 ITAR 적용 대상인지 판단하는 데 어려움을 겪게 된다. 따라서 신중한 규정 검토, 전문가의 법률 자문 등이 필요하다.

ITAR은 기본적으로 미국의 무기수출을 통제하는 규정으로 미국의 국가안보를 유지하는 데 필요하지만, 엄격한 통제 및 자의적인 해석으로 국제통상 및 국제협력에서 상대국에는 부당하고 불리한 결과를 초래할 가능성이 높다. 방위 산업 또는 관련 부문 기업들은 ITAR의 적용 범위 및 요건, 관련 규정의 의미를 이해하는 것이 필요하다. 참고로 DDTC는 기업이 ITAR 규정을 준수하는 데 도움이 되는 자료와 지침을 제공하는데, 등록된 수출업체, 제조업체, 중개인 및 기타 방산업체들은, ITAR 준수를 확실하게 하기 위하여, 수출 및 기타 규제 대상 활동의 모니터링·통제를 지원하는 '규정 준수 프로그램(compliance programs)'을 유지하는 것이 바람직하다.⁵⁸⁾

미국 업체와 협력하여 모듈화 공동생산(Modular Construction)⁵⁹⁾을 도입하는 방법도 제기되고 있는데, 이는 생산 유연성과 효율성을 높이고, 부족한 미국 내 기반 시설과 인력을 보완할 수 있다는 점에서 미국 입장에서는 전략적 효과가 크고, 한국은 이미 고도화된 자

58) Directorate of Defense Trade Controls, "ITAR Compliance".

(https://www.pmddtc.state.gov/ddtc_public/ddtc_public?id=ddtc_public_portal_compliance_landing).

59) 모듈화 공동생산(Modular Construction)은 군함의 선체, 무기 시스템, 추진장치 등을 서로 다른 국가에서 나눠 제작한 뒤 최종 조립소에서 결합하는 방식이다. 예를 들어, 한국이 무기 시스템을, 일본이 추진 모듈을, 미국이 최종 조립을 담당하는 방식의 '연합 조선 체계'를 구성할 수 있다.

동화 및 모듈 생산 기술을 보유하고 있어 핵심 역할을 수행할 수 있는바, 모듈화 공동생산의 경우 ITAR에 의한 통제가 완화될 가능성이 있다.

한국 조선소 입장에서는 미 해군 함정 MRO 협력에서 전투함 MRO 개방 및 미국 ‘반스-톨레프슨법 수정법(Byrnes-Tollefson Amendment)’⁶⁰⁾의 개정 (또는 완화)이 필요하다. 반스-톨레프슨법 수정법은 외국 기업이 해군 함정에서 선체나 상부 구조물과 같은 주요 부품을 제조하는 것을 금지하고 있어 미 군함 건조·수리는 해외에서 할 수 없는데, 동 법에서는 국가안보를 위하여 이를 면제할 권한을 대통령에게 부여하고 있다.⁶¹⁾ 이에 따라 미국 제7함대의 군수지원함 MRO는 인근 국가에 맡기고 있는데, 2023년 기준 35척의 군수지원함을 보유한 미국 제7함대가 MRO에 지출한 금액은 2.5억 달러에 불과하다. 따라서 한국 조선업계 입장에서는 미국을 설득하여 미 해군 전투함 MRO 개방을 얻어내는 것이 필요하다.⁶²⁾ 반스-톨레프슨법 수정법의 목적은 미국의 군사기밀 유출 방지인데, 2025. 7. 31. 이언주 더불어민주당 의원 등 의원 12명⁶³⁾이 발의한 ‘한미 간 조선산업 협력증진 및 지원법’ 제정안⁶⁴⁾에는 그 해결 방안 일부가 포함된 것으로 볼 수 있다.⁶⁵⁾

60) 미 현행 연방법전 “14 U.S.C. 1151, 10 U.S.C. 8679”.

61) Midshipman Fourth Class Brian T. Di Mascio, “Foreign Shipyards Can Help the U.S. Navy Build Its Fleet”, U.S. Naval Institute, October 2024.
(<https://www.usni.org/magazines/proceedings/2024/october/foreign-shipyards-can-help-us-navy-build-its-fleet>)

62) 참고로 방위사업청은 2025년 8월 6일 ~ 7일 미국을 방문하여 한-미 간 방산협력 증진을 위해 미 해군성 고위급과 면담을 진행하고, 방산협력 확대에 따른 양국 간 기술보호 방안 논의 등을 위해 제10회 한-미 방산기술보호협의회(DTSCM)를 개최하였고, 한-미 간 해군 함정 건조와 운영·유지·보수(MRO) 분야에서 실질적 협력 방안을 논의했고, 함정 건조 및 MRO 협력 확대를 위해서 반스-톨레프슨법 개정 등 규제 완화 필요성에 공감하였으며, 양국 간 세부적인 협의를 위해 워킹그룹(Working Group)을 신설하여 논의하기로 하였다(2025. 8. 8.자 방위사업청 보도자료, “함정 건조 및 MRO 협력 확대 등 한-미 방산협력 증진”).

63) 이언주·허성무·김동아·주철현·홍기원·김문수·송옥주·양문석·신정훈·황명선·김영배·민홍철 의원.

64) 이 법률안은 3개의 장에 20개의 조문으로 구성되어 있으며, (1) 제안 이유는 ‘한미 간 군함 등 조선산업에 대한 협력 증진의 중요성이 높아지고 있음에도 불구하고 한미 간 군함 등 조선산업에 대한 협력 증진 관련 법적·제도적 기반이 미비하다는 지적이 있음. 한미 간 군함 등 조선산업에 관한 우호협력관계를 증진하기 위하여 관련 법적 기반을 마련함으로써 양국 간의 군함 등 조선산업 발전과 우호관계 증진에 기여하려는 것’이고, (2) 목적은 ‘대한민국과 미합중국 간의 군함 등 조선산업에 관한 우호협력관계를 증진하기 위하여 양국 간 군함 등 조선산업에 대한 지원 및 협력에 관한 기본적인 사항을 규정함으로써 양국 간의 군함 등 조선산업 발전과 우호관계 증진에 기여함’이다. 다음의 국회의안정보시스템에서 법률안 전문 검색 가능. (https://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_F2D5E0C7D3B1C1X0Y3W1X0V9T0U5C5).

65) 2025. 8. 3.자 중앙일보 기사, “방산특구, 대통령직속 콘트롤타워…쏟아지는 ‘K조선 지원책’ 실효성은”. (<https://www.joongang.co.kr/article/25356360>).

미 해군 함정 MRO 협력 확대(전투함 MRO 개방 등)를 위해서는 반스-톨레프슨법 수정법에 의한 제한을 해결하는 것이 필요한데, 이를 위해서는 미국의 군사기밀 유출 방지에 대한 한국 정부의 확실한 보장 장치 제공이 필요하다고 본다. 함정 MRO 사업장을 방위산업특구로 지정하고, 정부가 직접 관리하는 방법, 한국 내 특정 구역을 미 해군 함정 MRO 사업장으로 신설하여 미국 측에 운영·관리권을 부여하고 한국 인력이 파견되는 방법 등을 생각해 볼 수 있다.

IV. 결론

최근 미-중 해양패권 경쟁, 주요국의 해양안보·해군력 강화 정책, 친환경 선박 수요 등 복합적인 요인에 따라 국가 간 조선협력 필요성이 증가하고 있다. 그리고 미국, 인도 등 다수의 국가에서 한국과의 조선협력 의사를 밝히고 있는바, 한국은 조선협력을 전략적으로 접근할 필요가 있다. 2025. 7. 30.(한국 시간) 한국은 상호관세·자동차관세 15% 등의 대미 관세협상을 타결했는데, 여기에는 한국 대표단이 제시한 미국 조선업 재건을 위한 마스가(Make American Shipbuilding Great Again, MASGA)⁶⁶⁾ 프로젝트가 크게 작용한 것으로 보고 있다.⁶⁷⁾

노후선박 증가로 조선산업에서 MRO가 새로운 전략사업으로 부상하고 있고, 글로벌 해군 함정 MRO 시장은 2025년 613.8억 달러에 이르고 지속적으로 증가하고 있다. 특히, 미국 정부는 중국이 노리는 ‘해양 패권’을 견제하기 위해 우방국가와의 조선 협력 필요성을 밝히고 있으며, 미 해군 함정 MRO 분야에서도 긴밀한 협력을 필요로 하고 있다. 전 세계 조선업을 한·중·일 3개국이 사실상 독점하고 있지만, 미·중 관계를 고려할 때, 미 해군 함정 MRO 협력 파트너로는 사실상 한국과 일본의 2파전이 예상된다.

해군 함정 MRO는 글로벌 경기흐름의 직접적인 영향을 받지 않고, 보통 함정 MRO는

66) ‘마스가(MASGA·Make American Shipbuilding Great Again)’는 한국 대표단이 명명한 대미 조선 협력 프로젝트로 세계적 수준인 한국 조선산업 기술로 침체한 미국 조선산업을 부흥시키는 것이 핵심이다. 한국은 1,500억 달러 규모의 ‘조선협력 펀드’를 조성하여 미국 조선소 인수·확장, 선박 건조, MRO, 조선 기자재 등 한국 기업 수요에 기반한 구체적인 프로젝트에 투자되어 미국 내 조선산업 생태계 조성에 기여한다.(2025. 7. 30.자 산업통상자원부 보도자료, “한미 관세협상 타결, 대미 수출 불확실성 해소”.)

67) The Maritime Executive, “South Korea Gets Ready to Roll Out “MASGA” Shipbuilding Investments”, Published Aug 3, 2025. (<https://maritime-executive.com/article/south-korea-gets-ready-to-roll-out-masga-shipbuilding-investments>).

일정 주기(약 5년)로 반복된다는 점에서 조선업계에 매우 중요한 의미가 있다. 한국은 고도의 기술과 전략적 위치를 바탕으로 미 해군 함정 MRO 분야에서 협력 파트너로 주목받고 있고, 한국 조선업계에서는 미 해군 함정 MRO 협력이 중요한 전략사업으로 부각되고 있다. 미 함정 MRO 협력으로 미국 함정의 첨단 기술을 습득하고, 함정 기술 고도화 및 수출 확대를 기대할 수 있다. 그러나 미국은 무기수출통제법(AECA) 및 국제무기거래규정(ITAR)을 통해 군용물자 및 국방서비스에 대하여 엄격한 기술 보호 규제를 한다. ITAR은 기본적으로 미국의 무기수출을 통제하는 규정이지만, 한국 조선업계의 미 해군 함정 MRO 협력에도 적용될 수 있다. 이에 따라 미 해군 함정 MRO 협력을 확대하기 위해서는 ITAR의 이해 및 적절한 준비가 필요하고, 정부 차원에서의 적극적인 지원과 보장(미국의 군사 기밀 유출 방지에 대한 한국 정부의 확실한 보장 장치 등)이 필요하다.

참고문헌

1. 국내문헌

- 김덕기, “트럼프 2.0 시대, 한·미의 미국해군 함정 MRO와 함정 건조를 위한 협력 방안”, 군사논단, 제122호, 한국군사학회, 2025.
- 김상만, “국제해운의 온실가스 배출에 대한 국제적 규제에 대한 고찰”, 환경법과 정책, 제23권, 2019, 강원대학교 환경법센터, 2019.
- 김성국, 허윤석, “존스액트가 미국 해운에 미친 영향과 한국 해운에의 시사점”, 무역상무연구, 제10호, 한국무역상무학회, 2025.
- 김지혜, “미국 수출통제 안내가이드”, 전략물자관리원, 2021.
- 대한무역투자진흥공사, “미국 해양 조선업 시장 및 정책 동향을 통해 본 우리 기업 진출 기회”, Global Market Report 25-005, 2025.
- 방위사업청, “미국의 무기거래규정(ITAR) 번역”, 방위사업청, 2019.
- 이동은, “이중용도 물품 수출통제에 관한 국제통상법적 고찰”, 통상법률, 통권 제164호, 2024.
- 이소영, “미 함정 시장으로의 효과적 진출을 위한 미국의 함정 건조 및 MRO 관련법 분석”, 한국방위산업학회지, 제32권 제1호, 2025
- 전략물자관리원, “수출통제 총람 2020(2권)”, 전략물자관리원, 2020.
- 정영진, “우주개발 촉진을 위한 미사일기술통제체제와 국제무기거래의 주요 내용 분석 및 시사점”, 글로벌법제전략연구사업 2023년 제7호, 한국법제연구원, 2023.
- 최용호, “미중 조선·해운 경쟁: 잠재적 경제안보 이슈의 부상”, 경제안보 Review 24-8호, 외교부, 2024.
- 최용호, “美 조선 해운 강화 법안: SHIPS Act 분석 및 시사점”, 경제안보 Review 25-1호, 외교부, 2025.

해양수산부, “선박관리산업 육성 기본계획(2024-2033)”, 2024.

2. 외국문헌

Bryan Clark & Michael Roberts, “How America can rebuild its fleet to counter China’s maritime dominance”, The HILL, Jan. 14, 2025.
(<https://thehill.com/opinion/national-security/5083704-how-america-can-rebuild-its-fleet-to-counter-chinas-maritime-dominance/>)

Congress Research Service, “The U.S. Export Control System and the Export Control Reform Act of 2018”, 2021.

Executive Office of the President, 78 FR 16129 (March 13, 2013).

Henry H. Carroll & Cynthia R. Cook, “Identifying Pathways for U.S. Shipbuilding Cooperation with Northeast Asian Allies”, CSIS Briefs, 2025. 5. 15.

Matthew P. Funaiole, “The Threat of China’s Shipbuilding Empire”, CSIS, May 10, 2024.

Midshipman Fourth Class Brian T. Di Mascio, “Foreign Shipyards Can Help the U.S. Navy Build Its Fleet”, U.S. Naval Institute, October 2024.
(<https://www.usni.org/magazines/proceedings/2024/october/foreign-shipyards-can-help-us-navy-build-its-fleet>)

Mordor Intelligence, “Naval Vessel MRO Market Size & Share Analysis - Growth Trends & Forecasts (2025 - 2030)”.
(<https://www.mordorintelligence.com/industry-reports/naval-vessels-maintenance-repair-and-overhaul-market>).

US Congress, H.R.3151 - SHIPS for America Act of 2025, 119th Congress (2025-2026), paras. 7-10. (<https://www.congress.gov/bill/119th-congress/house-bill/3151/text/ih>).

U.S. Department of State Directorate of Defense Trade Controls, “Arms Export Control Act (AECA)”.

U.S. Department of State, Directorate of Defense Trade Controls, “The International Traffic in Arms Regulations (ITAR)”.

(https://www.pmddtc.state.gov/ddtc_public/ddtc_public?id=ddtc_kb_article_page&sys_id=24d528fddbfc930044f9ff621f961987).

[국문초록]

미 해군 함정 MRO(유지·보수·정비) 협력에서 미국
ITAR(국제무기거래규정)의 수출통제와 시사점

김상만

최근 미-중 해양패권 경쟁, 주요국의 해양안보·해군력 강화 정책, 친환경 선박 수요 등 복합적인 요인에 따라 국가 간 조선협력 필요성이 증가하고 있고, 노후선박 증가로 조선 산업에서 MRO(유지·보수·정비)가 새로운 전략사업으로 부상하고 있다. 인도-태평양에서의 군사적 충돌은 압도적인 미 해군력을 요구하게 되었고, 미국은 일본과 한국과 같은 가까운 동맹국과의 조선 협력을 고려하고 있다.

군함 MRO는 해군의 작전 효율성과 전략적 역량에 중요한 역할을 한다. 그러나 미국은 자체 조선소가 부족하고, 그마저 설비 노후화, 생산성 저하 등으로 군함 MRO 지원이 심각하다. 이에 따라 미 해군 함정 MRO 협력이 중요하고, 한국 조선업계에서도 미 해군 함정 MRO 협력을 전략사업으로 추진하고 있다. 해군 함정 MRO는 글로벌 경기흐름의 직접적인 영향을 받지 않고, 보통 함정 MRO는 일정 주기(약 5년)로 반복된다는 점에서 조선업계에 매우 중요한 의미가 있다.

미국은 무기수출통제법(AECA) 및 국제무기거래규정(ITAR)을 통해 군용물자(defense articles) 및 국방서비스(defense services)에 대한 엄격한 기술 보호 규제를 한다. ITAR에 따라 군용물자의 제조·수출·임시수입 또는 국방서비스제공 사업 활동에 종사하는 자는 국방교역통제국(DDTC)에 등록을 신청하고, 군용물자를 수출 또는 임시 수입하려는 자는 원칙적으로 수출 또는 임시 수입 전에 DDTC의 승인을 받아야 하며, 기술데이터를 외국인에게 제공하거나 외국군대의 군사훈련을 실시하는 경우도 승인을 받아야 한다. ITAR은 기본적으로 미국의 무기수출을 통제하는 규정이지만, 한국 조선업계의 미 함정 MRO 협력에도 적용될 수 있다. ITAR은 내용이 방대하고 복잡하며, 집행 및 해석에 유연성을 부여하고, 다수의 포괄적 일반조항(catch all clause)을 두고 있어 미 해군 함정 MRO 협력을 확대하기 위해서는 ITAR의 이해 및 적절한 준비가 필요하고, 정부 차원에서의 적극적인 지원과 보강도 필요하다.

주제어: 국방교역통제국(DDTC), 국제무기거래규정(ITAR), 국제수출통제체제, 군용물자
(defense articles), 국방서비스(defense services), 무기수출, 무기수출통제법(AECA),
미군용물자리스트(USML), 수출통제, 유지·보수·정비(MRO), 조선업, 조선협력,
해군 함정

[Abstract]

Analysis and Implications on ITAR (International Arms Trade Regulations) Export Control in US Naval MRO Cooperation

Sang Man kim

Shipbuilding cooperation between countries has been increasing due to complex factors such as the US-China maritime hegemony competition, major countries' policies to strengthen naval power and maritime security, demand for eco-friendly ships, etc.. MRO (maintenance, repair, and overhaul) is emerging as a new strategic business in the shipbuilding industry due to the increase in aging ships.

Military conflict in the Indo-Pacific would demand overwhelming U.S. naval power. Naval vessels MRO plays a pivotal role in the operational efficiency and strategic capabilities of global naval forces, and cooperation with U.S. Naval vessels MRO is becoming important. However, it has been said that the delay in the U.S. Naval vessels MRO is serious due to the lack of its own shipyards in the U.S., even the aging of facilities and productivity decline. The U.S. considers to enhance cooperation with close allies such as Japan and South Korea, and options for cooperation include allied participation in MRO. The cooperation with US Naval vessel MRO is becoming important, and the Korean shipbuilding industry is also promoting the cooperation with US Naval vessel MRO as a strategic project. Naval vessels MRO is of great importance to the shipbuilding industry in that it is less affected by global economic flows, and is usually repeated in a certain cycle (about five years).

The Arms Export Control Act (AECA) provides the authority to control the export of defense articles and defense services. The Department of State is responsible for the export and temporary import of defense articles and defense services governed by AECA, and the AECA is implemented by the International Traffic in Arms Regulations (ITAR). The ITAR (22 CFR parts 120-130) governs the manufacture, export, and temporary import of defense articles, the furnishing of defense services, and brokering activities involving items described on the United States

Munitions List (USML).

Key words: Arms Export Control Act (AECA), defense articles, defense services, Directorate of Defence Trade Control (DDTC), International Traffic in Arms Regulations (ITAR), MRO (maintenance, repair, and overhaul), shipbuilding industry, shipbuilding industry, US Naval vessels, the United States Munitions List (USML)

Safeguard Measures and Legal Fragmentation in Egypt:

A Case Study of the Steel Sector

한국어외대 법학전문대학원 교수 세리프 헤이칼

*논문접수 : 2025. 7. 20. *심사개시 : 2025. 7. 21. *게재확정 : 2025. 8. 6.

〈Table of Contents〉

I. Introduction	V. Case Study and Legal-Policy Breakdown: Steel Safeguards and Judicial Fragmentation
II. Theoretical Foundations: Domestic Implementation and Fragmentation of Legal Authority	VI. Conclusion
III. Empirical Evidence - Egypt's Safeguard Practices before the WTO (1998-2025)	References
IV. Egypt's Safeguard Law and the WTO Agreement: Alignment and Jurisdictional Challenges	

I. Introduction

Safeguard measures, as recognized under the World Trade Organization (WTO) Agreement on Safeguards, are grounded in strict legal criteria but also require policy decisions that are often shaped by political- economic constraints. This hybrid character means that, even where legal requirements are met, the adoption, continuation, or termination of safeguard actions may be influenced by broader economic priorities and external pressures.

This paper examines Egypt's safeguard regime through the lens of both Domestic

Implementation Theory and Legal Fragmentation Theory. This paper contends that Egypt's struggles to deliver stable and legally predictable safeguard outcomes stem less from any absence of legal authority and more from two interconnected features of its domestic system: (1) ambiguities in Law No. 161 of 1998 (and its Executive Regulations) when compared with the WTO Safeguards Agreement, along with certain procedural and substantive gaps between the two frameworks, and (2) overlapping judicial powers between the State Council (administrative judiciary) and the Economic Courts, which open the door to parallel challenges, interim suspensions, and conflicting appellate paths.

This paper acknowledges the legitimate role of judicial oversight, but finds that in Egypt's case, safeguard enforcement operates within a fragmented institutional landscape where the State Council, economic courts, and the executive often act without procedural harmonization. The result is a cycle of legal and institutional interventions that weaken the stability of trade remedies.

In addressing this issue, this paper contributes to three strands of debate in trade law and governance:

1. How developing countries operationalize WTO safeguard obligations within domestic legal systems marked by overlapping judicial and administrative competences.
2. The extent to which domestic safeguard laws align—textually and procedurally—with WTO rules, and where gaps or ambiguities persist.
3. The structural reforms and practical considerations necessary to enhance legal certainty in the application of safeguard measures, particularly in jurisdictions facing political-economic and institutional constraints.

By combining doctrinal comparison with case studies—especially in the steel sector—this paper offers both a legal and institutional analysis of Egypt's safeguard system from 1995 to 2025, identifying lessons relevant to other developing countries with similar challenges.

II. Theoretical Foundations: Domestic Implementation and Fragmentation of Legal Authority

This study draws upon two interrelated strands of scholarship—Domestic Implementation Theory and Legal Fragmentation Theory—to examine the challenges faced by Egypt in implementing safeguard measures in compliance with international trade obligations. The integration of these frameworks allows for an analysis that is both doctrinal, focusing on the textual and procedural alignment with WTO obligations, and institutional, highlighting the multiplicity of domestic actors and overlapping jurisdictions.

Domestic Implementation Theory provides a more nuanced conceptual framework for assessing how states internalize and operationalize their international legal obligations within their domestic legal orders.¹⁾ Trachtman has underscored, in his analysis of international economic law, the need for coordinated legislative action, effective administrative execution, and engaged judicial review as essential pillars for meaningful compliance.²⁾ Slaughter's work on trans-governmental relations further explains how domestic regulators and judges form cross-border networks that facilitate mutual learning and enforcement of international commitments.³⁾ Raustiala similarly points out that compliance effectiveness depends not merely on formal incorporation of international rules, but also on their deep embedding within domestic institutional practices.⁴⁾ Taken together, these perspectives frame Domestic Implementation Theory as an ex-

1) The roots of Domestic Implementation Theory can be traced to post-World War II developments in international law, when treaties increasingly regulated areas traditionally governed by domestic law. This shift is discussed in works such as Rosalyn Higgins, *The Development of International Law through the Political Organs of the United Nations* (Oxford: Clarendon Press, 1963), which examines how treaty obligations began to penetrate domestic legal spheres. Early scholarship, influenced by dualism/monism debates—see, e.g., Hersch Lauterpacht, *International Law and Human Rights* (London: Stevens, 1950)—considered whether international law required legislative transformation to take effect domestically. In the 1990s, scholars like Joel P. Trachtman, Anne-Marie Slaughter, and Kal Raustiala further contributed by emphasizing that mere textual incorporation of treaties was insufficient without embedding them in domestic institutional practice. See notes 2, 3, and 4 *infra*.

2) Joel P. Trachtman, "The International Economic Law Revolution," *University of Pennsylvania Journal of International Economic Law* 17 (1996): 33–61.

3) Anne-Marie Slaughter, *A New World Order* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2004).

4) Kal Raustiala, "Compliance and Effectiveness in International Regulatory Cooperation," *Case Western Reserve*

amination of the interlocking processes of legislative incorporation, administrative execution, and judicial oversight, with a focus on institutional architecture, normative hierarchies, and procedural safeguards necessary for effective domestic enforcement of international obligations. Hence, this theory explored how these dimensions interact to shape compliance outcomes, noting that variations in constitutional structure, political will, and administrative capacity can significantly alter implementation trajectories.⁵⁾ At its core, the theory emphasizes:

1. Legislative Incorporation, how parliaments or legislative bodies adopt international rules into domestic statutes.
2. Administrative Execution, the role of agencies in enforcing international obligations.
3. Judicial Oversight, Courts' role in interpreting and applying these obligations.

Within the context of safeguard measures, the theory predicts that successful domestic implementation depends on the coherence between the international obligations (e.g., the WTO Agreement on Safeguards) and national legislative and institutional frameworks. Where alignment is lacking, enforcement becomes inconsistent, potentially leading to disputes both domestically and internationally.

In Egypt's case, while Law No. 161 of 1998 ostensibly incorporates WTO safeguard provisions, the implementation suffers from fragmentation in enforcement authorities and a lack of procedural clarity.⁶⁾ This is visible in the dual role of the Ministry of Trade and Industry and the investigating authority, alongside judicial oversight by both administrative and economic courts.

Regarding, the Legal Fragmentation Theory, which gained prominence in the early 2000s, particularly after the International Law Commission's Study Group on Fragmentation (2002–2006) investigated the risks posed by the increasing specialization of international law.⁷⁾ The Legal

Journal of International Law 32 (2000): 387–440.

5) See, Robert D. Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games," *International Organization* 42, no. 3 (1988): 427–60; Harold Hongju Koh, "Why Transnational Law Matters," *Penn State International Law Review* 24, no. 4 (2006): 745–63.

6) Law No. 161 of 1998 will be discussed in section III.

Fragmentation Theory as explored in depth by Martti Koskenniemi, Jan Klabbers, and William Burke-White, examines the consequences of the proliferation of legal norms and institutions operating in overlapping or conflicting jurisdictions. Koskenniemi identifies fragmentation as the emergence of specialized and relatively autonomous spheres of social action and structure within international law, raising questions about system-wide coherence.⁸⁾ Klabbers warns that such fragmentation can undermine the relative autonomy and unity of international law by creating competing normative orders.⁹⁾ Burke-White observes that legal pluralism, while potentially fostering flexibility, can also generate uncertainty and encourage strategic forum shopping among actors.¹⁰⁾ Fragmentation may occur across:

- Substantive Rules, different norms applying to the same factual situation (e.g., WTO safeguard rules vs. domestic trade protection measures).
- Institutional Mandates, multiple authorities empowered to regulate or adjudicate on the same matter.
- Procedural Requirements, differing timelines, evidentiary standards, or procedural steps.

In the safeguard context, legal fragmentation manifests in Egypt through:

- Overlapping jurisdiction between administrative and economic courts.
- Divergent interpretations of WTO obligations by different domestic institutions.
- Conflicting timelines and procedural requirements for imposing and reviewing safeguard measures.

7) See Martti Koskenniemi and Päivi Leino, "Fragmentation of International Law?" *Leiden Journal of International Law* 15 (2002): 553–79; International Law Commission, "Report of the Study Group of the International Law Commission on the Fragmentation of International Law: Difficulties Arising from the Diversification and Expansion of International Law," finalized by Martti Koskenniemi, UN Doc. A/CN.4/L.682 (2006).

8) Martti Koskenniemi and Päivi Leino, "Fragmentation of International Law?" *Leiden Journal of International Law* 15 (2002): 553–79.

9) Jan Klabbers, "The Relative Autonomy of International Law: The Forgotten Politics of Interdisciplinarity," *Journal of International Law and International Relations* 1 (2005): 35–50.

10) William W. Burke-White, "International Legal Pluralism," *Michigan Journal of International Law* 25 (2004): 963–79.

This fragmentation leads to uncertainty for both domestic industries seeking protection and foreign exporters challenging safeguard actions. In turn, it undermines Egypt's compliance with its WTO commitments and risks exposure to dispute settlement proceedings.

The interplay between Domestic Implementation Theory and Legal Fragmentation Theory provides a nuanced lens for analyzing Egypt's safeguard regime:

- From the implementation perspective, clear legislative alignment and institutional coordination are essential for effective safeguard enforcement.
- From the fragmentation perspective, overlapping jurisdictions and inconsistent procedural rules erode the predictability and legality of safeguard measures.

Thus, the central argument of this paper is that Egypt's safeguard system suffers not from a lack of legal authority to act, but from the institutional incoherence that results when domestic implementation is attempted within a fragmented legal environment.

By applying these theories to the Egyptian case, this study contributes to two broader debates in international economic law:

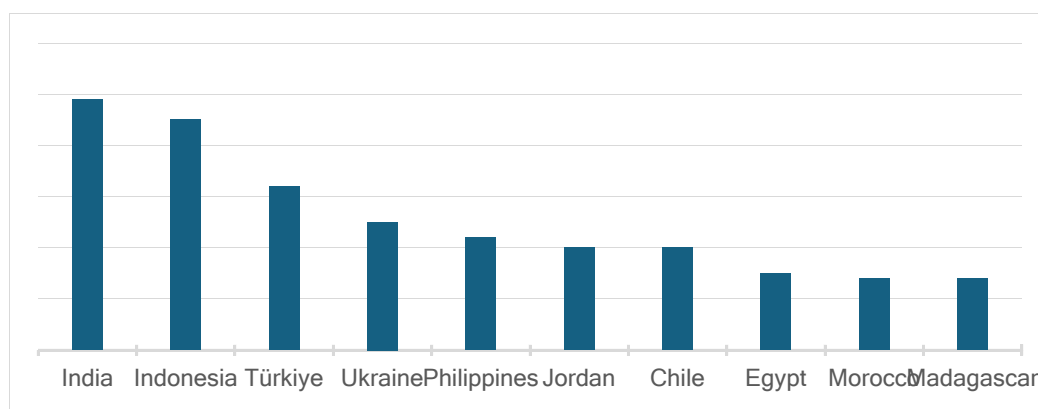
1. How WTO rules are domestically operationalized in legal systems with multiple, and sometimes competing, judicial and administrative bodies (or different types of judicial bodies such as in Egypt case, i.e., Economic Courts and Administrative Judicial Bodies).
2. How legal fragmentation, often discussed in abstract terms, concretely affects trade remedy regimes in developing countries.

This dual-theoretical approach not only explains the persistence of procedural and substantive conflicts in Egypt's safeguard regime but also provides a framework for comparative analysis with other jurisdictions facing similar challenges.

III. Empirical Evidence – Egypt’s Safeguard Practices before the WTO (1998-2025)

Egypt’s engagement with safeguard measures under the WTO framework between 1995 and 2025 reveals a fragmented and reactive approach shaped by institutional constraints, inconsistent legal interpretation, and policy discontinuity. Drawing on systematically compiled data from WTO records pertaining to Egypt’s safeguard activity, this section analyzes the procedural trajectory and substantive outcomes of safeguard applications over a 29-year period. The focus lies not merely on the frequency of measures, but on their outcomes, recurrence, and institutional implications within Egypt’s contested legal environment.¹¹⁾

Figure 1: Top 10 Countries Initiated Safeguard (1-1-1995~12-31-2024).



Source: Author’s compilation based on WTO safeguard data, (1-1-1995~12-31-2024).

The figure number 1 shows that Egypt has been active in initiating safeguard investigations, i.e., it is top 10 initiators of safeguard measures, with 15 cases representing 3.4% of the world total number of safeguard initiations.

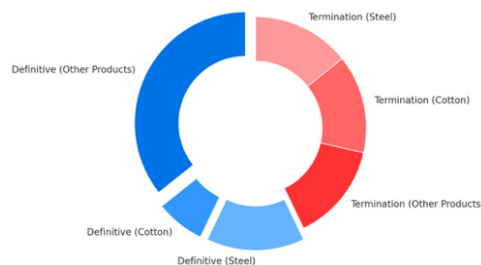
11) Author’s compilation based on official documents retrieved from the WTO Safeguards Portal, covering Egypt’s safeguard-related measures (1995-2025). See World Trade Organization, “Safeguards Gateway,” WTO Official Documents Database, [https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S006.aspx?Query=\(+%40Symbol%3d+g%2fsg%2fn%2f*+and+egy\)&Language=ENGLISH&Context=FomerScriptedSearch&languageUIChanged=true](https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S006.aspx?Query=(+%40Symbol%3d+g%2fsg%2fn%2f*+and+egy)&Language=ENGLISH&Context=FomerScriptedSearch&languageUIChanged=true)

The data identifies numerous instances in which Egypt's safeguard procedures were initiated, reviewed, or abandoned at various stages. Specifically:

- 15 cases proceeded to formal investigation phases, marking the official commencement of safeguard inquiries.
- 7 cases involved the application of provisional measures, often invoked in response to urgent pressures—particularly in politically sensitive sectors such as steel and cotton textiles.
- Only 8 cases culminated in definitive safeguard measures, including repeat entries for steel, which was subject to final measures in both 2001 and 2019.
- 6 cases were terminated after provisional action, without progressing to any conclusive remedy.
- A smaller number involved procedural clarifications or corrigenda but did not result in final action.¹²⁾

These outcomes are presented in the circular figure below number 2, which bifurcates Egypt's safeguard trajectory into two key categories: (1) terminations following provisional action, and (2) implementation of definitive measures. Crucially, each segment includes repeated product entries, with steel and cotton appearing in both, demonstrating the chronic regulatory inconsistency and policy discontinuity.

Figure 2: Comparative visualization of terminated vs. definitive safeguard measures, with repeated products indicated in each segment.
(1-1-1995~7-1-2025)



12) Ibid.

Source: Author's compilation based on WTO safeguard data, 1995~2025.

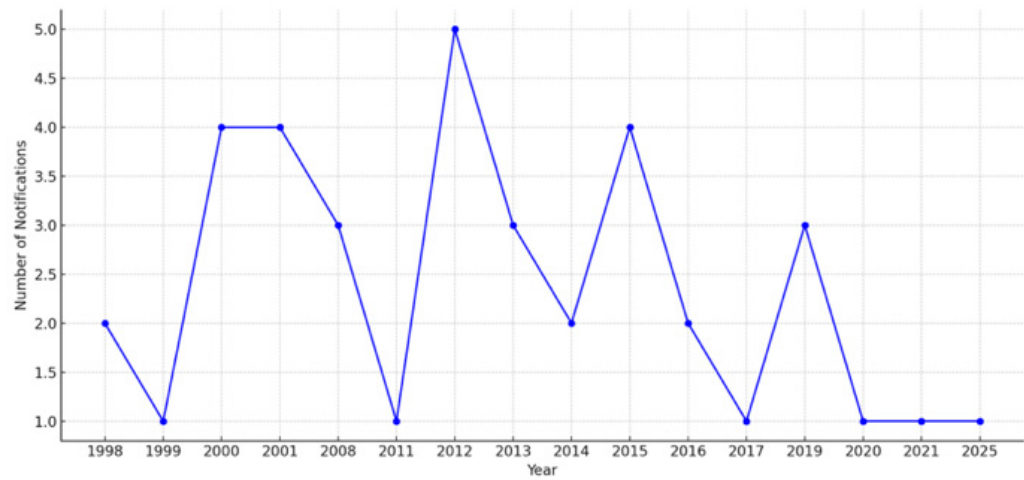
On the termination side, we observe a total of six cases, among which steel and cotton re-appear—indicating repeated failures to translate provisional protection into definitive remedies. This reflects the inherent instability of Egypt's safeguard regime, where initial investigations and emergency measures are frequently abandoned before achieving definitive measures. The repeated abandonment of safeguard proceedings, especially after the issuance of provisional measures, suggests significant institutional pressure—particularly from judicial challenges initiated by importers and rival economic actors.

In contrast, the definitive measures segment comprises eight cases, including two repeated entries for steel. This highlights not only the strategic importance of the steel sector in Egypt's industrial policy but also the persistent structural injuries that necessitated repeated intervention. Nonetheless, even among these definitive measures, the recurrence of the same products over different years suggests that prior remedies were either insufficiently calibrated or poorly enforced. The limited number of final outcomes, despite repeated filings, reinforces the view that safeguard instruments are used episodically and are often shaped more by short-term political imperatives than by consistent regulatory application.

The juxtaposition of these two outcomes in this figure (number 2) reinforces the article's broader thesis: Egypt's safeguard regime suffers from legal fragmentation, jurisdictional overlap, and institutional discord, making it highly reactive but rarely conclusive. The recurrent appearance of core industrial products across both terminated and finalized cases points to a deeper governance issue—where the state's trade remedy mechanisms operate within a contested and often adversarial domestic legal environment.

This pattern becomes more visible when examined chronologically. Egypt's safeguard actions cluster into four distinct waves, as shown in the timeline chart below:

Figure 3: Timeline highlighting four waves of safeguard action, correlated with legal-institutional trends. (1-1-1995~7-1-2025)



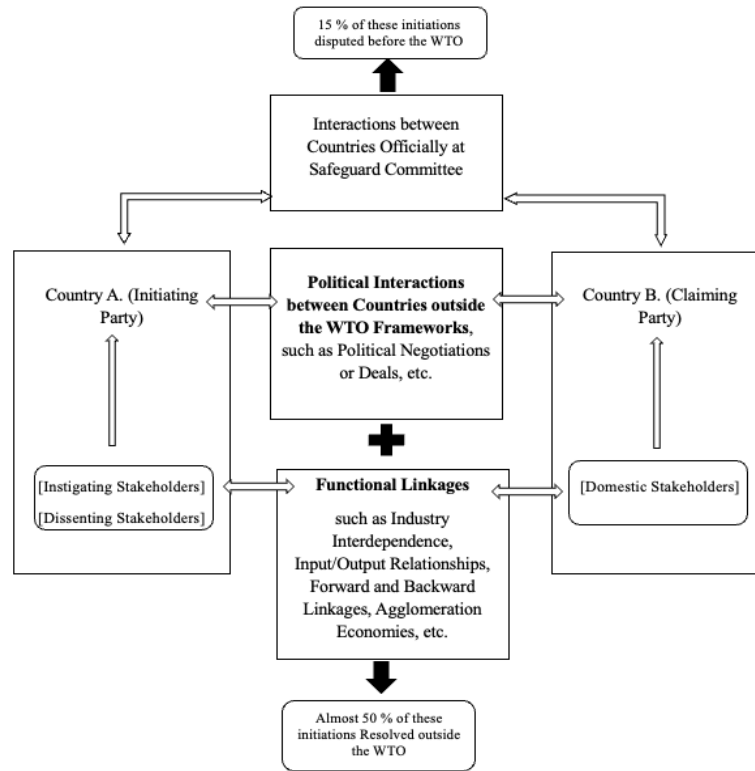
Source: Author's compilation based on WTO safeguard data, (1-1-1995~7-1-2025).

1. 1998-2001: Early adoption period following the passage of Law 161/1998. Measures focused on household goods (e.g., safety matches, fluorescent lamps).
2. 2008-2012: A reactivation period following amendments to safeguard regulations; concentrated on textiles, sugar, and batteries.
3. 2014-2017: A phase of institutional instability marked by multiple steel-related measures and rising importer litigation.
4. 2019-2025: Contemporary usage focused on aluminum and steel, reflecting renewed industrial policy goals amid ongoing WTO compliance challenges.

This timeline also reflects increasing judicial entanglement and legal fragmentation. The spike in provisional measures and short-lived remedies correlates with the period when Egyptian courts, especially administrative divisions, began scrutinizing executive trade remedy actions more closely.¹³⁾

13) This article elaborates on the judicial entanglement and legal fragmentation surrounding the application of

Figure 4: Interactional and Structural Dynamics in the Resolution of Safeguard Measures



Source: Diagram created by the author.

This diagram demonstrates how countries interact with each other through structural and interactional mechanisms to resolve safeguard measures. The safeguard measure process starts with Country A as the initiating party which faces internal instigating and dissenting stakeholders while Country B as the claiming party operates under its domestic stakeholders. The safeguard measure initiation leads to two primary communication channels which include formal WTO Safeguard Committee interactions and unofficial political contacts between the involved countries. The safeguard issue development depends on functional linkages including industry interdependence and supply chain relationships and economic agglomeration. The safeguard is-

safeguard measures in Egypt in the following section.

sue follows two possible paths depending on structural and relational factors which determine whether it goes to formal dispute or intergovernmental coordination. The data shows that safeguard initiations result in WTO dispute settlement in only 15% of cases,¹⁴⁾ yet safeguard initiations resolve in half of the cases without needing formal adjudication.¹⁵⁾ WTO data on safeguard activity indicates that between 1 January 1995 and 31 December 2024, a total of 441 safeguard measures were initiated, of which 220 resulted in definitive measures.¹⁶⁾

3.1 Distinctive Patterns and Judicial Complexities in Egypt's Safeguard Governance

The safeguard governance pattern observed globally does not directly apply to Egypt, as its safeguard measures have never been the subject of formal dispute settlement proceedings at the WTO. Egypt's safeguard actions remain outside the roughly 15% of global safeguard cases that have been triggered by disputes, precisely because they have never been challenged in Geneva. Furthermore, a review of Egypt's safeguard investigations reveals no evidence of political negotiations or diplomatic settlements with affected trading partners—indeed, 100% of terminated investigations concluded without definitive measures being imposed.

This distinct pattern is further underscored by Egypt's unusually high incidence of provisional measures and subsequent terminations, often followed by repeated filings in core industrial sectors such as steel and cotton. Such a trajectory—when visualized in a circle chart—suggests sys-

14) Based on data available from the WTO, approximately 15% of all safeguard measures have been subject to formal dispute settlement proceedings, with 62 safeguard-related disputes recorded out of a total of 441 initiated safeguard measures as of 2024. See World Trade Organization, Dispute Settlement - Index of Disputes by Agreement, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_agreements_index_e.htm.

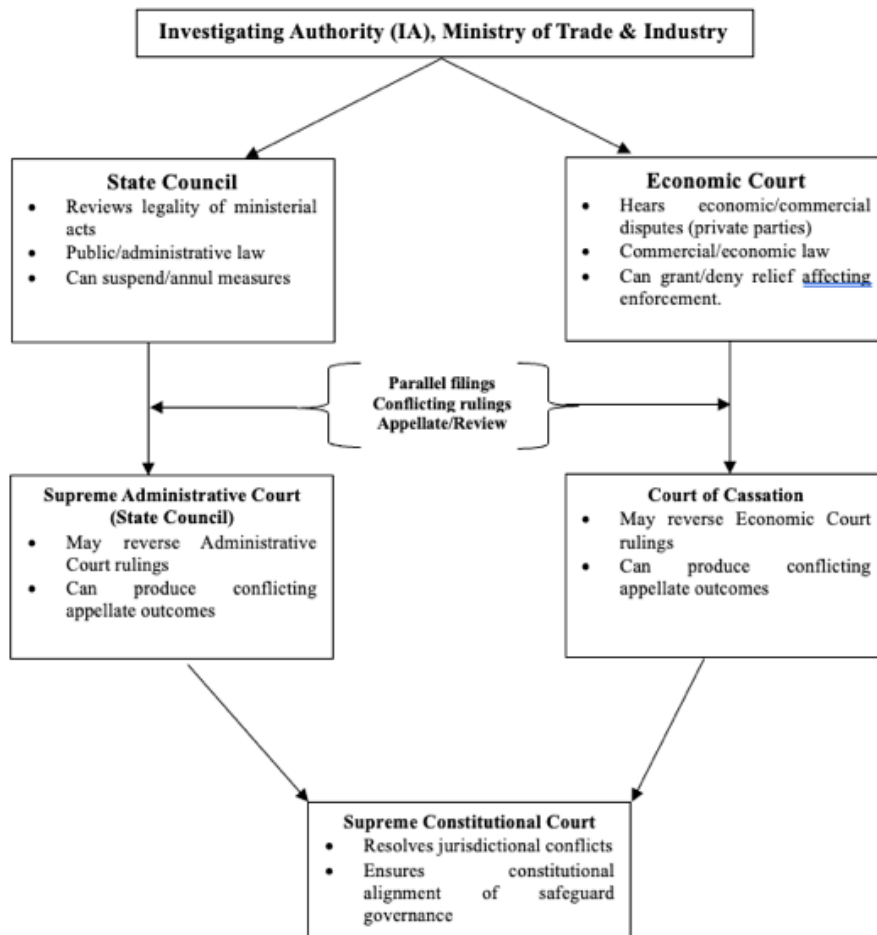
15) See, Bernard M. Hoekman and Petros C. Mavroidis, *The World Trade Organization: Law, Economics, and Politics*, 2nd ed. (London: Routledge, 2016), 133-135. The authors note that most disputes under the WTO system are resolved outside formal adjudication, typically through bilateral consultations or informal settlements. This includes safeguard measures, where member states often choose to adjust, withdraw, or settle actions through negotiation rather than initiate or endure a full panel process, reflecting the pragmatic and political nature of trade remedies.

16) See World Trade Organization, *Statistics on Safeguard Measures*, accessed June 12, 2025, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_agreements_index_e.htm.

temic difficulties in designing remedies that are fully WTO-compatible.

What makes Egypt's case particularly unique is the structural complexity of its domestic adjudication model. Safeguard measures fall under the jurisdiction not only of the Administrative Court but also, in certain circumstances, the Economic Court, i.e., a significant institutional change came with the passing of Law No. 120 of 2008, which created the Economic Courts and marked a major shift in how international trade defense instruments related disputes (safeguard, antidumping, and countervailing measures related disputes) are handled judicially.¹⁷⁾ Before this law, the Council of State—had sole authority over such disputes. The introduction of the

Figure 5: Dual-Court Judicial Complexities in Egypt's Safeguard Governance



17) Law No. 120 of 2008 on the Establishment of Economic Courts (Egypt), Official Gazette No. 21 bis.

Economic Courts divided this jurisdiction: these new courts took on disputes dealing with the commercial and private-party, while administrative courts continued to oversee cases involving state regulation and enforcement. This division was made even clearer by a 2024 amendment (Law No. 156/2024), which added Article 3 bis to confirm that Economic Courts handle international trade defense instruments related disputes, provided they do not directly challenge executive decisions.¹⁸⁾

This dual-court jurisdictional arrangement introduces additional procedural layers and conflicting interpretations, thereby complicating the enforcement and review of safeguard actions. The interplay between administrative law principles and commercial/economic adjudication standards creates an environment where navigating WTO-aligned safeguard remedies becomes especially challenging.

Source: Diagram created by the author.

The above diagram illustrates how the Investigating Authority's decisions can be contested in both the State Council and the Economic Courts, potentially leading to parallel proceedings. Conflicting appellate outcomes from the Supreme Administrative Court and the Court of Cassation may only be resolved by the Supreme Constitutional Court, adding further delay and uncertainty.

The next section turns to Egypt's domestic legal framework—specifically, Law No. 161 of 1998 and its fragmented judicial interpretation—to explain the observed patterns through the lens of institutional conflict and doctrinal ambiguity.

IV. Egypt's Safeguard Law and the WTO Agreement: Alignment and Jurisdictional Challenges

The World Trade Organization (WTO) accession of Egypt led to Law No. 161 of 1998 be-

18) Law No. 156 of 2024 Amending the Economic Courts Law, Official Gazette No. 27 bis (10 July, 2024).

coming the fundamental legal framework for safeguard measure implementation.¹⁹⁾ The law establishes procedures for safeguard investigations and public interest balancing while defining the steps for serious injury or threat investigations and measure initiation. The operational implementation of this law shows that it maintains several enduring structural barriers. The main challenge arises from the split jurisdiction between the State Council and the Economic Courts regarding safeguard-related disputes as explained above. Therefore, this section analyzes how the built-in institutional framework and judicial divisions within Egypt's legal system actively impair the safeguard regime's effectiveness and predictability.

4.1 Structure of Law No. 161/1998: Domestic Implementation of WTO Safeguard Principles

Egypt implements trade remedy measures including anti-dumping and safeguard actions through Law No. 161 of 1998 which serves as the main legal instrument for protection of the national economy against unfair practices in international trade. The legal structure of the law serves as the basis for external trade threat responses through WTO-approved methods and establishes procedural rules for investigations and legal measures against imports that harm domestic industries.

Ministry of Investment and Foreign Trade's Trade Agreements Sector (TAS) along with its designated Investigating Authority receives delegations for investigatory and administrative work.²⁰⁾ The Investigating Authority maintains legal authority to study import surge evidence and launch safeguard investigations and provide temporary and permanent protection recommendations. The amended Executive Regulation grants the Investigating Authority two essential powers to request supplementary information during petition proceedings and to process acceptable applications and deliver final determinations when the inquiry ends according to Ministerial Decree No. 549 of 1998.²¹⁾

19) Law No. 161 of 1998, *On the Protection of the National Economy from Injurious Effects of Unfair Practices in International Trade*, Egypt Official Gazette, issue of 5 July 1998.

20) Ibid., arts. 2, 10-12.

The law requires immediate safeguard complaint registration according to Article 16 after verifying the necessary preliminary evidence.²²⁾ Article 84 establishes a mandatory four-year sunset provision for definitive measures which includes an evaluation system to determine the threat of future injury when the safeguard protection ends.²³⁾ The authority has the authority under Article 92 to implement safeguards against circumvention when minor technical modifications or transshipment attempts to evade the safeguard scope.²⁴⁾

The ministerial decree serves as the condition for implementing Article 88 which mandates the execution of WTO Dispute Settlement Body (DSB) decisions or Egyptian court rulings.²⁵⁾ The provision works to merge domestic and international accountability systems yet the practical impact remains limited because of ministerial delays and judicial inconsistencies.

4.2 Egypt's Safeguard Law in Light of the WTO Agreement on Safeguards: Alignment, Gaps, and Ambiguities

This subsection examines the degree to which Egypt's domestic safeguard framework, embodied in Law No. 161/1998 and its Executive Regulations, aligns with, diverges from, or ambiguously implements the WTO Agreement on Safeguards (SGA). It contextualizes the doctrinal comparison by identifying substantive standards, procedural safeguards, and implementation patterns.

4.2.1 Safeguard Standards: Evidentiary Thresholds, and Injury Analysis

The WTO Agreement on Safeguards (SGA), particularly Articles 2 and 4, lays down precise substantive requirements for the application of safeguard measures. These measures may only be

21) Ministerial Decree No. 569 of 2008, *Amending the Executive Regulation of Law No. 161/1998*, Egypt Official Gazette, issue of 22 June 2008.

22) Law No. 161 of 1998, art. 16.

23) Ibid., art. 56.

24) Ibid., art. 92.

25) Ibid., art. 88.

imposed where there is demonstrable, objectively verifiable evidence that imports—whether measured in absolute terms or as a proportion of domestic production—are causing or threatening to cause serious injury to a domestic industry. Crucially, the injury determination must be supported by a non-attribution analysis, separating and distinguishing injury caused by increased imports from injury resulting from other, non-import-related domestic factors, in accordance with established WTO jurisprudence.²⁶⁾

Egypt's Law No. 161/1998 reflects much of this framework. Article 16 of the law requires preliminary evidence of increased imports, Article 88 affirms the causal link requirement between such imports and injury, and Articles 16 and along with Article 88, provide for both provisional and definitive measures with defined time limits,²⁷⁾ though their practical application has often been scrutinized for consistency with the WTO standard. However, Egyptian practice often does not separate injury from non-import factors—contrary to WTO jurisprudence—and does not explicitly incorporate the “unforeseen developments” standard recognized in Appellate Body rulings.²⁸⁾

4.2.2 Procedural Transparency and Institutional Vulnerabilities

Article 3 of the SGA emphasizes procedural transparency, requiring clear public notice of the initiation of investigations, guaranteeing the right of all interested parties to participate fully in the proceedings (including access to non-confidential evidence and the opportunity to submit written and oral arguments), and obligating the investigating authority to publish reasoned determinations that explain the factual and legal basis for its decisions.²⁹⁾ Egypt's Executive Regulation (MD 549/1998), specifically Article 11, prescribes investigation time limits of 12 months (extendable by an additional six months). These provisions set clear maximum durations for the Investigating Authority to complete its work, but the Regulation lacks mechanisms to

26) WTO, *Agreement on Safeguards*, Arts. 2, 4; Appellate Body Report, *Argentina — Footwear (EC)*, WT/DS 121/AB/R (1999).

27) Egypt, Law No. 161 of 1998, Arts. 16, 84, 88; Executive Regulation (MD 549/1998).

28) Ibid.; WTO Panel Report, *US — Steel Safeguards*, WT/DS248/R et al. (2003).

29) WTO, *Agreement on Safeguards*, Art. 3.

shield the process from premature judicial intervention, such as early suspension orders by domestic courts, which can undermine the completion of the fact-finding phase.³⁰⁾ In practice, this procedural gap has enabled courts to issue early judicial suspensions at the request of domestic stakeholders, thereby halting investigations before the Investigating Authority can compile a complete administrative record. Such premature interventions run counter to the SGA's presumption that safeguard investigations should follow a stable, uninterrupted process prior to any judicial review.³¹⁾

4.2.3 Enforcement Dynamics and Practical Outcomes

Under SGA Article 6, provisional measures are an exceptional remedy that may only be applied in situations of “critical circumstances,” where delay would cause damage that would be difficult to repair, and must be supported by clear, objective evidence of the need for urgent action. Articles 5 and 7 of the SGA set out not only strict maximum durations for safeguard measures but also a mandatory trajectory of progressive liberalization, requiring that such measures be eased in stages over their lifespan. This framework is intended to preserve their exceptional, short-term character, ensuring they act as transitional relief rather than a covert form of long-term protectionism. The progressive liberalization obligation means that, for any extension beyond the initial period, a Member must demonstrate ongoing necessity while simultaneously reducing the measure's restrictiveness in a transparent and predictable manner, aligning with the SGA's underlying goal of restoring competitive conditions as soon as practicable.³²⁾

By contrast, Egypt's Law No. 161/1998 (Art. 16) permits the imposition of provisional measures solely on the basis of *prima facie* evidence, without requiring the additional “critical circumstances” test mandated by the SGA. This lowers the evidentiary threshold compared to WTO standards and enables earlier intervention in trade flows. Under Art. 84 of the safeguard section of Law No. 161/1998, definitive measures are provided for with an initial maximum duration of four years, extendable up to a total of ten years (including any provisional measures),

30) Egypt, MD 549/1998, Art. 11.

31) Author manuscript, section 4.3 (the discussion of jurisdictional conflicts and judicial mandates)

32) WTO, *Agreement on Safeguards*, Arts. 5-7.

subject to review and possible extension, aligning in duration with the SGA's safeguard limits but omitting an explicit requirement for progressive liberalization. The article specifies the procedural steps and conditions under which such measures may be maintained, ensuring that they are based on the injury determinations made by the competent authority, yet leaving room for interpretive flexibility in implementation, and under Art. 88, obligates the competent authorities to implement final rulings of the WTO dispute settlement system or domestic courts, embedding external and internal review outcomes directly into the national enforcement framework.³³⁾

In practice, Egyptian authorities have tended to apply provisional measures more broadly, particularly in politically sensitive or strategic sectors such as steel, fertilizers, and textiles, with a notable pattern of terminating investigations after provisional measures expire. This recurrent use-and-termination cycle raises concerns as to whether the evidentiary thresholds at the initiation stage fully align with the WTO's safeguard standards and whether provisional measures are being used as a de facto policy tool rather than as an emergency remedy.³⁴⁾

Article 12 of the SGA obligates Members to notify safeguard actions to the WTO, specifying the nature and justification of the measure, its expected duration, and any liberalization timetable; to hold consultations with affected Members; and to commit to a schedule of progressive liberalization in the case of extended measures.³⁵⁾ This provision reflects the transparency and reciprocity principles at the heart of the WTO system, aiming to ensure that safeguards are not used as covert protectionist tools but as temporary, well-regulated relief measures accompanied by engagement with trading partners. Egypt's notifications (e.g., N6EGY9, N8EGY7) meet these procedural requirements in form but show no evidence of offering compensation under Article 8 or initiating WTO dispute settlement proceedings to defend or adjust its measures.³⁶⁾ This pattern suggests that Egypt's safeguard regime functions primarily within a domestically oriented en-

33) Egypt, Law No. 161/1998, Arts. 16, 84, 88; see also Executive Regulation (MD 549/1998).

34) Author's data analysis (Section III: Empirical Evidence – Egypt's Safeguard Practices before the WTO, 1998–2025).

35) WTO, *Agreement on Safeguards*, Art. 12.

36) WTO Committee on Safeguards, "Notifications Under Article 12 of the Agreement on Safeguards," WTO Committee on Safeguards, Notification No. N6EGY9 (Dec. 5, 2012) and Notification of Final Safeguard Measure Proposed: Egypt – Steel Rebar (N8EGY7), April 16, 2015.

forcement model, engaging only minimally with the reciprocal negotiation, compensation, and multilateral review processes envisioned by the SGA.

WTO safeguards presume coherent domestic review post-determination. Egypt's dual-court model—Administrative Courts and Economic Courts—creates overlapping jurisdiction, enabling forum shopping and conflicting interim orders.³⁷⁾ Even at appellate level, the Supreme Administrative Court and Court of Cassation may diverge, requiring Supreme Constitutional Court intervention.³⁸⁾ This institutional complexity is absent from the SGA framework and undermines predictability.

From this comparison, several reform priorities emerge: explicitly integrate “unforeseen developments” and strengthen non-attribution analysis; introduce procedural safeguards against early judicial intervention during investigations; tighten the application of “critical circumstances” for provisional measures; establish clear jurisdictional hierarchy between courts to minimize forum shopping; and enhance WTO consultation and compensation practices for measures exceeding three years.

4.3 Navigating Egypt's Jurisdictional Divide: Conflicting Judicial Mandates and Case Law Themes

The operationalization of safeguard measures under Law No. 161 of 1998 has not only been challenged by procedural ambiguities but also severely complicated by the jurisdictional divide between the State Council and the Economic Courts.³⁹⁾ This dual-track judicial structure may become a breeding ground for legal fragmentation, encouraging litigants to engage in forum shopping depending on the strategic interest of either enforcing or annulling trade remedy measures.

37) Author manuscript, section 4.3 (the discussion of jurisdictional conflicts and judicial mandates)

38) Ibid.

39) See figure (No. 5) in subsection 3.1., *Distinctive Patterns and Judicial Complexities in Egypt's Safeguard Governance*, which is a visual representation of the dual judicial structure governing safeguard disputes in Egypt. It specifically links the discussion here to that subsection and figure without restating the explanatory details.

4.3.1 Supreme Constitutional Court Interventions in Jurisdictional Conflicts

As indicated above in theory, the Supreme Constitutional Court (SCC) of Egypt could resolve these jurisdictional overlaps by defining the judicial boundaries between the Economic Courts and the State Council.⁴⁰⁾ The Court has previously ruled on issues of judicial competence and the separation of powers, offering constitutional clarification on jurisdictional conflicts.⁴¹⁾

Most significantly, in Case No. 2 of Judicial Year 44, decided in July 2025, the Supreme Constitutional Court resolved a positive jurisdictional conflict between a final ruling of the Cairo Economic Court (Case No. 1055 of Judicial Year 1) and a subsequent contradictory ruling of the Administrative Court (Case No. 45765 of Judicial Year 72). The SCC upheld the Economic Court's judgment, reaffirming that disputes between private legal persons—even when touching upon administrative oversight or international trade—fall within the jurisdiction of the ordinary judiciary. The Court cited Article 188 of the Constitution and emphasized that jurisdiction must be determined by the nature of the dispute, not the identity of the administrative authority involved.⁴²⁾

The Supreme Constitutional Court in this case clearly stated that when private legal entities are involved in disputes, like these ones fall under the Economic Court judiciary's scope; yet the ruling sheds light on a potential gray area within the jurisdiction framework itself. The court highlighted that it's crucial to consider the nature of the dispute than solely focusing on who's involved or which administrative body is implicated; however, it did not provide a clear standard, for differentiating between regulatory actions and civil commercial conflicts consistently. The court recognized that the competent authority is responsible for overseeing matters relevant to the scope of disputes within its designated jurisdiction and handling challenges to its decisions in that sphere but excluded disputes between parties over purely private commercial or contractual rights from this jurisdictional scope. This subtle differentiation may introduce ambi-

40) Ibid.

41) Supreme Constitutional Court rulings on judicial jurisdiction under Law No. 48 of 1979.

42) Supreme Constitutional Court, Case No. 2 of Judicial Year 44, judgment of July 2025 (jurisdiction upheld for Economic Court).

guity in interpretation, in conflicts involving actions and contractual or commercial assertions. The Court aimed to define the limits of authority while recognizing that the presence of a body does not inherently grant jurisdiction to administrative courts. A point that could lead to differing interpretations in upcoming cases despite its clarifying intent.

4.3.2 Procedural Barriers and the Limits of Constitutional Review

The distinction between admissible and inadmissible jurisdictional conflicts was clarified further in Case No. 3 of Judicial Year 40, judgment of November 3, 2018. In this ruling, the Court determined that a jurisdictional conflict between the Appellate Chamber of the Cairo Economic Court and the 6th of October Primary Court—both belonging to the ordinary judiciary—did not meet the admissibility conditions under Article 25(2) of Law No. 48 of 1979. Since both chambers operate under the same judicial authority, the SCC ruled that only the ordinary judiciary itself could resolve the matter, thus excluding the SCC's jurisdiction. This case illustrates that intra-authority conflicts are procedurally excluded from constitutional review, and it reinforces the SCC's constrained role when disputes do not involve separate judicial entities.⁴³⁾

The recent decision also uncovers an uncertainty, in defining the boundaries of jurisdiction in handling judicial disputes, within the legal system. In particular, within courts such as the Economic Courts that follow rules and appeal processes and deal with specific areas of law may not necessarily align with the conventional view of a unified judiciary system in a straightforward manner. The distinct legal basis of the Economic Court established by Law No 120 of 2008 and its direct review process for appeals could differentiate it from courts, like the 6th of October Primary Court. The Court might have missed the differences, in structure and process between these two bodies when considering them as a single authority in cases of jurisdictional conflict. This could lead to confusion for those involved in disputes. Although the decision officially rules out review, for cases it also highlights the challenges that can arise when dealing with multiple judicial forums under one overarching institution.

43) Supreme Constitutional Court, Case No. 3 of Judicial Year 40, judgment of Nov. 3, 2018 (ordinary judiciary conflict inadmissible).

In Case No. 25 of Judicial Year 42, decided on September 4, 2021, the Supreme Constitutional Court dismissed a conflict of jurisdiction petition because one of the decisions involved—a provisional order issued by the summary judge of the administrative judiciary—was not a final judgment. The Court held that according to Article 25(3) of Law No. 48 of 1979, a jurisdictional conflict petition is only admissible when two contradictory final judgments exist.⁴⁴⁾ Since only the Cairo Economic Court’s ruling was final, the conditions for admissibility were not met, and the Court declined to intervene substantively.

This case highlights how litigants may exploit procedural ambiguities by rushing to file jurisdictional conflict petitions before the Supreme Constitutional Court, even in the absence of final judgments. As a result, litigation timelines are unnecessarily extended, and the process may be misused to stall enforcement or create additional legal uncertainty, ultimately undermining efficiency in the resolution of safeguard-related disputes.

4.3.3 Court of Cassation Guidance and Risks of Forum Shopping

Another important ruling comes from the Court of Cassation, which in Appeal No. 17051 of Judicial Year 82 (January 11, 2016), confirmed the general jurisdiction of Economic Courts over economic disputes. It emphasized that exceptions to this jurisdiction must be grounded in explicit legal text and interpreted narrowly. This judgment not only reinforced the role of Economic Courts in handling disputes relating to trade and investment but also illustrated the potential for prolonged litigation timelines.⁴⁵⁾ A key implication of the Court of Cassation’s ruling is its implicit warning against the dangers of forum shopping and jurisdictional fragmentation. If a litigant refiles the same claim before the administrative judiciary after an ordinary court—such as the Economic Court—has declined jurisdiction or ruled substantively, this may result in parallel litigation and undermine judicial consistency. The judgment makes clear that only a specific legislative mandate can justify transferring jurisdiction to the administrative

44) Supreme Constitutional Court, Case No. 25 of Judicial Year 42, judgment of Sept. 4, 2021 (final judgment conflict).

45) Court of Cassation, Appeal No. 17051 of Judicial Year 82, judgment of Jan. 11, 2016.

courts, absent such a basis, the claim risks inadmissibility or eventual annulment. Moreover, if both the ordinary and administrative courts accept the case and render conflicting final judgments, this creates the conditions for a positive jurisdictional conflict under Article 25 of Law No. 48 of 1979, triggering the intervention of the Supreme Constitutional Court. This process not only imposes procedural burdens and delays but also generates significant legal uncertainty—precisely the systemic dysfunction the Court of Cassation sought to prevent through its emphasis on jurisdictional clarity and disciplined adjudication.

Despite such judgments, the SCC's insistence on procedural conditions has effectively blocked judicial clarification. The Court's refusal to intervene substantively in overlapping international trade-related litigation has left unresolved contradictions in judicial mandates, with parties continuing to litigate in dual forums and outcomes remaining unpredictable.

In sum, the absence of a clearly defined judicial hierarchy, coupled with the contradictory functions assumed by the Administrative and Economic Courts, has structurally undermined Egypt's safeguard regime. The result is judicial incoherence, policy gridlock, and a misalignment with international trade obligations, all of which reflect systemic obstacles to the proper application of trade remedies.

In the next section Egypt's steel safeguard measures offer a highly illustrative case of judicial fragmentation in the enforcement of trade remedies. These cases provide an ideal entry point to observe how Egypt's judicial system leads to structural incoherence and enforcement paralysis. The significance of this case study lies in the fact that it is not hypothetical, abstract, or doctrinal alone, but rather reflects how legal uncertainty unfolds in practice with direct consequences for producers, importers, regulators, and international trade partners.

V. Case Study and Legal- Policy Breakdown:

Steel Safeguards and Judicial Fragmentation

This subsection outlines the verified chronology of government responses and market developments concerning steel imports into Egypt between 2012 and 2025. This section explores the

steel safeguard cases as a case study of systemic dysfunction, illustrating the doctrinal overlap, jurisdictional inconsistency, and procedural unpredictability that undermine Egypt's ability to implement safeguard measures in a manner that is both legally coherent and WTO-compliant.

5.1 Government Actions and Market Shifts: The Evolution of Steel Rebar Imports in Egypt (2012-2025)

Egypt faces a persistent rise in imported steel rebar quantities above regular market levels. Local steel rebar manufacturers have filed complaints regarding the surge of dumped-priced foreign steel rebar imports which disrupts fair market competition. The situation caused severe consequences for domestic manufacturing operations and workforce levels which led the Egyptian government to establish legal and regulatory measures against the dangerous price increases through safeguard duty implementation and company complaint assessments. In 2012 the Chamber of Metallurgical Industries submitted a complaint to the Ministry of Industry about the unexpected growth of steel rebar imports at prices below domestic manufacturing costs.⁴⁶⁾ The government established a first provisional safeguard duty at 6.8% to protect steel rebar imports in November 2012. The final implementation delay minimized the effectiveness of this measure.⁴⁷⁾

During the peak of the crisis between 2015 and 2017 the Egyptian pound devaluation raised production expenses for domestic manufacturers including energy costs raw material expenses and funding requirements yet steel rebar import prices in U.S. dollars decreased. The government took safeguard actions in 2015 because of these developments.⁴⁸⁾

Traders shifted to importing raw billet instead of rebar as a way to avoid paying duties on finished products. The transition put more strain on domestic integrated steel mills which produced billet such as Ezz Steel and Suez Steel. Integrated producers who operated domestically requested

46) Chamber of Metallurgical Industries. "Complaint... September 23, 2012." Announcement No. 10 of 2012. Cairo Chamber of Commerce. (In Arabic), <https://www.cairochamber.org.eg/Page.aspx?Id=223>.

47) WTO Committee on Safeguards, "Notification of Provisional Safeguard Measure: Egypt - Steel Rebar (Notification No. N6EGY9)," December 5, 2012.

48) Building Materials Division. "Steel Rebar is Expected to Exceed 8,000 pounds by the end of October." Al Borsa Newspaper, October 23, 2016. (In Arabic), <https://www.alborsaaneews.com/2016/10/23/915060>.

the implementation of duties on billet imports.⁴⁹⁾ The duty implementation received resistance from Rolling mills who feared it would eliminate them from the market.⁵⁰⁾

The Ministry of Trade applied provisional safeguard duties at 15% to billet imports in April 2019 before making them definitive through 2022.⁵¹⁾ Rolling mills requested the elimination of billet import duties since they believed the decision would benefit monopolies.⁵²⁾

A court ruling in July 2019 initially supported the rolling mills, yet the Supreme Administrative Court reversed this decision in October 2019 by confirming the legal basis for the duties. Following this, the Minister of Trade confirmed that the safeguard duties would remain in effect.⁵³⁾

The Minister of Trade made the decision to eliminate safeguard duties on imported steel rebar and billet in November 2021. The Minister of Trade explained the decision to remove safeguard duties because of the need to reduce industrial sector burdens from COVID-19 and global price inflation.⁵⁴⁾

The decision received strong opposition from steel producers who claimed it would create an opportunity for large steel imports to enter the market.

On April 22, 2025, the Ministry of Investment and Foreign Trade began an investigation based on Law No. 161 of 1998 to examine the rapid growth of hot-rolled steel (HRC) imports and its ef-

49) "Government Decisions Threaten Steel Investors' Expansion Plans." EconomyPlus, May 8, 2019. (In Arabic), <https://economyplusme.com/en/8638/>.

50) WTO Committee on Safeguards, "Notification of Final Safeguard Measure Proposed: Egypt - Steel Rebar (Notification No. N8EGY7)," April 16, 2015.

51) WTO Committee on Safeguards, "Notification of Provisional Safeguard Measure: Egypt - Steel Rebar (Notification No. N7EGY11)," April 12, 2019.

52) Ministry of Trade and Industry. Ministerial Decree No. 346 of 2019. Official Gazette, Issue No. 88, April 15, 2019. (In Arabic), <https://egyptianlaws.com/?p=167553>.

53) "Extension of Protective and Safeguard Duties on Steel and Billet Imports for Six Months." Export Development Authority, May 4, 2020. (In Arabic), <http://www.expoegypt.gov.eg/news/استمرار-الرسوم-الوقائية-والحمايا> و16-للبليت-وزيرة-الصناعة-تهدف-لحماية-الصناعة-الوطنية-في-ظل-أزمة-فيروس-كورونا-تقنين-جامع-تسعى-للحد-من-25-ية-على-واردات-الحديد-بنسبة-الممارسات-الضارة-على-المنتج-المحلي.

54) Ministry of Trade and Industry. Trade and Industry Magazine. Issue No. 39, p. 13, December 2021. (In Arabic), <http://www.mti.gov.eg/Arabic/Pages/reports.aspx?folder=مصر%20في%20صناعة%20مجلة>.

fects on national industries.⁵⁵⁾ The safeguard measure was published through Ministerial Announcement No. 6 of 2025 in the Official Gazette on April 27, 2025.⁵⁶⁾

5.2 The 2012 Steel Rebar Safeguard Dispute and Definitive Measures Failure

A critical case showing the trade remedy enforcement versus Egypt's fragmented judicial oversight can be seen in the 2012 safeguard proceedings for steel rebar. The process began with several major domestic steel producers submitting a complaint to the Anti-Dumping, Subsidy, and Safeguard Authority which presented a rise in rebar imports that endangered the survival of local producers.⁵⁷⁾

The Anti-Dumping, Subsidy and Safeguard Authority rejected the previous complaint that had been filed in August 2010 on July 7, 2011, yet the 2012 investigation revealed a significant 85% absolute and 70% relative increase in steel imports. Local producers managed to improve their operational performance but still faced deteriorating profitability alongside 4% lower capacity utilization and unexploited 33% production capacity. The Authority accepted the complaint and applied provisional measures under Ministerial Decree No. 944 of 2012 because of expected import diversion from countries undergoing trade investigations elsewhere.⁵⁸⁾

55) WTO Committee on Safeguards, "Notification of Safeguard Investigation Initiated: Egypt – Hot Rolled Flat Steel (Notification No. N6EGY16)," April 29, 2025.

56) Ministry of Investment and Foreign Trade. *Ministerial Announcement No. 6 of 2025*. Al-Waqa'i' al-Masriyya (Egyptian Gazette), Issue No. 93 (Supplement "A"), April 27, 2025. (In Arabic), <https://www.almasdar.com/155038>.

57) On September 23, 2012, the Anti-Dumping, Subsidy, and Safeguard Authority received a formal complaint from the Chamber of Metallurgical Industries, acting on behalf of several domestic rebar producers, including: Suez Steel Industries Co., Sarhan Steel Co., Egyptian Steel Co., Suez Steel Co., Misr National Steel Co. (Ataqa), Port Said National Steel Co., Egyptian Co. for Iron and Steel Products, El-Marakby Steel Industries, Medi Steel Co., Eastar Egypt (6th of October), National Rolling Steel Co.

These producers collectively accounted for 44.61% of total domestic production.

The complaint alleged that the large and unjustified increases in imports of rebar for construction posed a serious and imminent threat to the viability of the domestic industry, which could soon be forced to cease operations unless urgent safeguard measures were adopted. Anti-Dumping, Subsidy, and Safeguard Authority. "Sector Role." Ministry of Trade and Industry. <http://www.mti.gov.eg/Arabic/aboutus/Sectors/Entities1/treatments/Pages/sector-role.aspx>. (In Arabic).

Egypt notified the WTO Committee on Safeguards of its plan to implement provisional safeguard measures through Notification No. N6EGY9 on December 5, 2012.⁵⁹⁾ The measure in dispute Ministerial Decree No. 944 of 2012 set an import duty of 6.8% (minimum EGP 299 per ton) on imported rebar that lasted for 200 days.

Shortly after the decree was passed the Administrative Judiciary received the lawsuit (Case No. 18433 of Judicial Year 67) filed by Mahmoud El-Askalani who headed the “Citizens Against Price Increases” association.⁶⁰⁾ The claimant requested the cancellation and the immediate halt of the decree since it damaged consumers and because of Egypt’s free trade obligations under its WTO commitments (Presidential Decree No. 72 of 1995) and the requirements of Law No. 161 of 1998.⁶¹⁾

The Administrative Court made a decision on April 6, 2013 which dismissed the complaint by confirming the legitimacy of the safeguard measure. The Court stated that the Anti-Dumping Authority complied with Law No. 161 and supported its decision with specific evidence of injury such as market share decline and profit reduction as well as employee layoffs and underused plant capacity.⁶²⁾ The Court dismissed Ezz Steel’s profitability data because it was irrelevant to the case and it supported the government’s right to protect domestic industries based on dynamic economic conditions and sector-specific risks.

The government ended the safeguard measure within a year after receiving legal approval through WTO Notification No. N7EGY8S1 on December 4, 2013.⁶³⁾ Political instability and judicial challenges from Economic Courts and the Supreme Constitutional Court likely drove the decision to end the safeguard measure. The combination of post-revolution instability with economic fragility and political polarization made any measures that raised costs or reduced supply more sensitive espe-

58) Ministerial Decree No. 944 of 2012, imposing provisional safeguard duties on imported rebar.

59) WTO Committee on Safeguards, Notification No. N6EGY9 (Dec. 5, 2012).

60) Case No. 18433 of Judicial Year 67, Administrative Judiciary.

61) Presidential Decree No. 72 of 1995 (WTO accession); Law No. 161 of 1998 on Safeguards.

62) Administrative Court Ruling, April 6, 2013, Case No. 18433 of Judicial Year 67.

63) WTO Committee on Safeguards, Notification No. N7EGY8S1 (Dec. 4, 2013).

cially in strategic sectors like construction.

This case demonstrates how judicial unpredictability and policy changes negatively affect the effectiveness of safeguard enforcement in Egypt. The legal frameworks' observation and court endorsement do not prevent safeguard measures from being dismantled prematurely by overlapping jurisdictions and political uncertainty and anticipatory legal pressures which reveal structural weaknesses in trade remedy governance.

5.3 The 2015 Steel Rebar Safe- guard Measures Case and Its Shift to Anti-Dumping

The Egyptian government implemented a second set of steel safeguard measures between 2014 and 2017 because rebar imports rose by 251% from 2011 levels. The domestic steel industry suffered significant harm during the first nine months of 2014 because it lost an estimated USD 65 million. The injury to the domestic steel industry resulted primarily from worldwide steel price declines together with significant foreign subsidies which China and Turkey provided (China covered 18% of production costs and Turkey provided up to 40% subsidies). The foreign rebar market became more competitive than local products even when freight and customs costs were included.⁶⁴⁾

The existing 8% safeguard duty failed to protect domestic producers from foreign subsidies according to their claims. The Egyptian steel producers faced two major domestic challenges during this period: rising energy costs after the 2014 subsidy cuts and natural gas shortages which reduced factory utilization to under 60% and increased unit costs.⁶⁵⁾

The Chamber of Metallurgical Industries submitted a complaint to the Anti-Dumping Subsidy and Safeguard Authority on behalf of major steel producers including Ezz Steel Suez Steel and Beshay. Egypt initiated the investigation on 22 April 2025.⁶⁶⁾ The investigation proved that ris-

64) Ministry of Trade and Industry (Egypt). "News Page." Accessed May 16, 2025.
<http://www.mti.gov.eg/Arabic/MediaCenter/News/Pages/default.aspx>. (In Arabic).

65) Ibid.

ing imports caused material harm to the domestic industry while threatening its survival.⁶⁷⁾ A provisional safeguard duty of 7.3% CIF (minimum EGP 290 per ton) was established in October 2014 for 200 days.⁶⁸⁾

Table 1: Phased Implementation of Safeguard Duties on Steel Rebar Imports in Egypt (2014-2017)

Implementation Period	Safeguard Duty on Imports
Oct 12, 2014 – Apr 2015 (Provisional)	7.3% CIF per ton (min. EGP 290/ton)
May 2, 2015 – Oct 13, 2015 (Year 1)	8% CIF per ton (min. EGP 408/ton)
Oct 14, 2015 – Oct 13, 2016 (Year 2)	6.5% CIF per ton (min. EGP 325/ton)
Oct 14, 2016 – Oct 13, 2017 (Year 3)	3.5% CIF per ton (min. EGP 175/ton)

Source: Ministerial Decree No. 287/2015 – Established the timeline and graduated safeguard duty rates for steel rebar imports, effective from May 2015

The safeguard duty received its final form through Ministerial Decree No. 287/2015 which established a three-year definitive safeguard duty.⁶⁹⁾ The safeguard duty was applied during the full three phases, ending on October 13, 2017, as indicated in the table number 1 above.

The measures received WTO approval through April 2015 notification yet faced immediate legal challenges.⁷⁰⁾ The Administrative Court in Cairo (First Circuit) received a lawsuit in 2015 which sought to nullify the decree through importers of steel and trade associations. Although the court “upheld the Minister’s decision” to impose a safeguard duty on steel rebar imports, the legal proceedings against the policy created doubts about its long-term stability even though the policy remained in effect.⁷¹⁾ As result the Ministry changed its approach in June 2017 be-

66) World Trade Organization. *Notification under Article 12.1(a) of the Agreement on Safeguards – Egypt*. Document symbol G/SG/N/6/EGY/16, Doc. No. 25-2952, April 29, 2025. Accessed via WTO Documents Online. <https://docs.wto.org>.

67) Egyptian official gazette No. 93 supplementary (a) on 27/4/2025.

68) Ministry of Trade and Industry (Egypt). *Ministerial Decree No. 765 of 2014*. (In Arabic).

69) World Trade Organization. *Supplementary Notification under Article 9.1 of the Agreement on Safeguards – Egypt*. Document symbol G/SG/N/11/EGY/8/Suppl.1, April 16, 2015.

70) World Trade Organization. *Safeguard Measures: Egypt – Final Measure Proposed on Steel Products*. Notification ID N8EGY7, April 16, 2015.

cause of simultaneous legal pressure from importers and political pressure from producers by suspending the safeguard measure (Ministerial Decision No. 287/2015) and imposing provisional anti-dumping duties on steel rebar imports.⁷²⁾

Table 2: Provisional Anti-Dumping Duties Imposed on Steel Rebar Imports by Country (June 2017)

Country	Provisional Anti-Dumping Duty
China	17% of CIF value
Turkey	10% to 19% of CIF value
Ukraine	15% to 27% of CIF value

Source: Egypt, Ministerial Decision No. 874/2017 (6 June 2017), Official Gazette, 7 June 2017, suspending Ministerial Decision No. 287/2015 and imposing provisional anti-dumping duties on steel rebar imports.

The decree established Article 3 which suspended all previous safeguard measures that Ministerial Decree No. 287/2015 had implemented. The implementation of safeguard duties ended on June 7, 2017, when targeted anti-dumping duties took their place.⁷³⁾

The Ministry established the final antidumping duties for five years at equivalent rates during the same year. The safeguard regime operated for less than three years because political forces together with legal and administrative challenges forced its early dismantling.⁷⁴⁾

This case demonstrates how Egyptian trade remedy systems remain weak because safeguard measures face risks from both domestic political and judicial elements and external economic conditions. The 2015 protection measures ended prematurely because of pending lawsuits and changing government priorities which forced a strategic shift in trade enforcement practices.

71) "Administrative Court Upholds Imposition of Duties on Steel Rebar Imports," *Al-Masry Al-Youm*, June 6, 2015, <https://www.almasryalyoum.com/news/details/883582>. (In Arabic).

72) Egypt, Ministerial Decision No. 874/2017 (6 June 2017), Official Gazette, 7 June 2017.

73) Ibid.

74) WTO Committee on Anti-Dumping Practices, *Semi-Annual Report under Article 16.4 of the Agreement: Egypt* (Document No. G/ADP/N/308/EGY), January 31, 2018, Doc. No. 18-0693.

5.4 Legal Conflicts and Policy Reversals: The 2019 Billet and Rebar Safeguard Measures Case

This case demonstrates the most intricate safeguard dispute in Egypt because it shows how trade policy interacts with administrative intervention while undergoing extended judicial review. The leading domestic producers Suez Steel, Ezz Steel Group, El-Marakby Steel and Kandil Steel submitted a formal safeguard complaint to Egypt's Trade Remedies Sector on November 5, 2018. The application submitted under Article 14 of the Executive Regulations of Law No. 161 of 1998 presented evidence that rebar and semi-finished steel (billet) imports had surged to cause major damage to the domestic industry. The preliminary assessment revealed severe commercial distress through domestic sales decreased by 18% and market share dropped 13% while inventory increased 124% and the industry shifted from profitability to loss.⁷⁵⁾

The domestic steel producers obtained preliminary safeguard complaint acceptance from Egypt which led to an official WTO investigation after Egypt notified the World Trade Organization on April 2, 2019. The Ministry of Trade and Industry declared in its notification that the rapid increase in imports caused direct damage to the domestic steel industry through inventory accumulation and declining market presence and reduced profitability. The notification emerged from the domestic industry petition filed on November 5, 2018 which received Trade Remedies Sector preliminary review approval before Ministerial Decree No. 346 of 2019 established provisional duties as it is shown in table number 3.⁷⁶⁾

Table 3:2019 Provisional Safeguard Duties on Rabar and Billet

Product	Provisional Duty	Period
Rebar (HS 7213, 7214)	25% CIF ad valorem	180 days
Billet (HS 7207)	Graduated CIF duty: 15% to 0%, based on import price tiers	180 days

75) Ministry of Trade and Industry (Egypt). "News Page." Accessed May 16, 2025.
<http://www.mti.gov.eg/Arabic/MediaCenter/News/Pages/default.aspx>. (In Arabic).

76) World Trade Organization. *Notification to the Committee on Safeguards: G/SG/N/6/EGY/14*. April 2, 2019.

Source: Ministerial Decree No. 346 of 2019

This decree established that duties needed to be calculated from monthly reference prices set by the Trade Remedies Sector instead of invoice values. The Export Development Fund received all collected duties which were deposited into a designated Central Bank account.⁷⁷⁾

The judicial response to the safe-guard decree was immediate and disruptive.

The Administrative Court issued a suspension order for billet duties through Case No. 45890/73JY because 22 rolling mills were shut down on July 4, 2019. The court denied all stay petitions submitted by the Ministry of Trade and Industry along with several steel producers through Case No. 46010/73JY and 24 related interlocutory motions only twenty days after the initial decision. The court stated that the petitions lacked new legal arguments and were filed prematurely.⁷⁸⁾

The consecutive court decisions created substantial legal ambiguity throughout the process. The safeguard measures became inoperable thus blocking duty collection and creating a complete breakdown of the trade protection system. The rapid judicial response to the ministerial decree demonstrates how vulnerable trade remedy enforcement can be in Egypt during short periods of time. The rapid mobilization of administrative courts by affected parties exposes the system to potential misuse and strategic litigation. Such rulings made before final determinations or higher court review may unintentionally reduce state capacity to handle urgent trade crises.

Reversal by Supreme Administrative Court and Policy Resurgence

The Supreme Administrative Court (Case No. 89006/65JY) accepted 48 government and producer appeals on October 12, 2019 to validate Decree No. 346/2019,⁷⁹⁾ which the court recognized

77) Ministry of Trade and Industry (Egypt). *Ministerial Decree No. 346 of 2019*. Official Gazette, No. 88 (bis), April 15, 2019. (In Arabic).

78) Administrative Court (Egypt). *Ruling in Case No. 45890/73JY*. July 4, 2019. (In Arabic).

79) In this case the First Circuit of the Supreme Administrative Court has scheduled a hearing for August 4 to review eight appeals filed by the State Lawsuits Authority on behalf of the Minister of Trade and Industry and several iron and steel companies adversely affected by a previous ruling. The appeals challenge the decision issued by the Administrative Court of the State Council, which had suspended the Ministry's decision

as a legitimate national economic protection measure.⁸⁰⁾

The Ministry issued Ministerial Decree No. 907/2019 which the Official Gazette published on the same day the court made its ruling.⁸¹⁾ It imposed final safeguard measures for three years and replacing the Decree No. 346/2019 (provisional measures) as shown in table number 4:

Table 4:2019 Definitive Safeguard Measures on Rebar and Billet

Product	Oct 2019 – Apr 2020	Apr 2020 – Apr 2021	Apr 2021 – Apr 2022
Rebar	25% CIF	21% CIF	17% CIF
Billet	16.5% CIF	13.5% CIF	10.5% CIF

Source: Ministerial Decree No. 907/2019, Official Gazette, No. 227, October 12, 2019.

Abrupt Termination and Industry Backlash

The Ministerial Decrees No. 550 and 551 of 2021 issued on November 14, 2021, terminated the safeguard duties right away five months prior to their scheduled expiration date. The Official Gazette published the sudden termination of these duties the following day when Turkey faced a worsening currency crisis that made Turkish steel exports more competitive.⁸²⁾ The policy change received strong opposition from manufacturers because domestic factories maintained 60% operational capacity. The premature elimination of protection measures according to El-Marakby Steel and other stakeholders would lead to faster import penetration while damaging the stability of the local industry.

to impose a 15% safeguard duty on imports of billet (semi-finished steel products). (See, *Case No. 45890/73JY*. July 4, 2019) The appeals, registered under the numbers 89008, 88677, 89002, 89003, 89003 (duplicate), 89004, 89005, 89006, and 89007, are directed against the Chairman of the Board of Al-Oula Rolling Steel Company and the Chairman of the Board of El-Gioushy Steel Company. *Case No. 46010/73JY*. July 24, 2019. (In Arabic).

80) Administrative Court (Egypt). *Ruling in Case No. 46010/73JY*. July 24, 2019. (In Arabic).

81) Ministry of Trade and Industry (Egypt). *Ministerial Decree No. 907 of 2019*. Official Gazette, No. 227, October 12, 2019. (In Arabic).

82) Ministry of Trade and Industry (Egypt). *Ministerial Decrees No. 550 and 551 of 2021*. Official Gazette, No. 255 (bis), November 14, 2021. (In Arabic).

The case demonstrates how trade remedy law interacts with judicial review and policy inconsistency in a volatile manner. The Administrative Court initiated the disruption of the enforcement process when it suspended billet duties in July 2019. The Ministry filed multiple interlocutory motions to defend its position but judicial resistance continued until the Supreme Administrative Court reversed the earlier decision in October 2019. The Supreme Court's reversal on the same day the safeguard duties were imposed demonstrated that legal uncertainty directly followed from abrupt executive action. The November 2021 ministerial repeal of safeguard duties before their scheduled expiration date created additional concerns about Egypt's trade policy reliability. The repeated judicial challenges combined with swift executive policy changes resulted in implementation gaps that damaged investor and industry confidence. The episode demonstrates how litigation pressure together with executive inconsistency weakens the reliability of national trade defense mechanisms.

5.5 Escalation and Recurrence: The 2025 Hot-Rolled Steel Investigation

The year 2025 witnessed a new chapter in Egypt's ongoing struggle to implement stable and effective safeguard measures in the steel sector. The policy demonstrates persistent issues since failed and abruptly terminated safeguard initiatives have created ongoing cycles of complaint and investigation which result in legal or political stalemates. The Minister of Trade and Investment made the final approval to launch an official investigation about specified steel products through the recommendation of the Anti-Dumping, Subsidy, and Safeguard Authority on April 22, 2025. Ezz El-Dekheila Steel and Ezz Flat Steel submitted their complaint about domestic industry harm due to import surges from 2021 to 2024.⁸³⁾

The government released the investigation initiation announcement through the Official Gazette (Issue No. 93, Supplement A) on April 27, 2025.⁸⁴⁾ The announcement contained essential guidelines for registration and procedures which applied to all involved importers exporters and

83) "Egypt Opens Safeguard Investigation on Hot Rolled Flat Steel." SteelRadar, April 27, 2025.

<https://www.steelradar.com/en/egypt-launches-protective-measures-against-hot-rolled-flat-steel-imports/>.

84) Egypt's Official Gazette Issue No. 93, Supplement A, April 27, 2025.

stakeholders. All parties needed to file their technical documents and economic data and legal observations during a 30-day period.⁸⁵⁾ The Ministry of Trade and Investment instructed all interested parties to register with the Authority while requesting detailed information about their operational activities that included production statistics and pricing details and market data and employment figures and capacity utilization metrics.

The investigation examines all imports of hot-rolled flat steel products which include both non-worked and semi-worked variants under tariff lines 7208.10 to 7226.99 according to the decree.⁸⁶⁾ The complaint documents how exporters have driven a dramatic increase in low-cost imports which led to domestic price declines and production line closures in Egyptian steel mills.⁸⁷⁾

During July 2025 no decisions were made about implementing either provisional or definitive safeguard duties. The investigation process continues through verification visits and public hearings while expecting final assessments to take place during the second half of 2025.⁸⁸⁾

The fourth steel-related safeguard investigation launched in 2025 demonstrates that the policy has consistently broken down throughout the last ten years. The attempts to protect domestic producers from harmful import surges face immediate judicial suspension together with premature repeal and executive indecision. The inability of local industry to receive protection has empowered foreign exporters to continue their activities while creating prolonged uncertainty for local businesses. The Egyptian safeguard regime has shown through its past cases including Decree No. 907/2019 that institutional fragmentation leads to impossible durable enforcement of its policies.

85) World Trade Organization. *Notification under Article 12.1(a) of the Agreement on Safeguards – Egypt*. Document symbol G/SG/N/6/EGY/16, Doc. No. 25-2952, April 29, 2025.

86) The products subject to this investigation were Hot Rolled Flat Steel (HRC and/or HRFS) (the products concerned). They were classified under the following H.S. tariff item numbers in the Egyptian customs tariff schedule: 7208.10, 7208.25, 7208.26, 7208.27, 7208.36, 7208.37, 7208.38, 7208.39, 7208.40, 7208.51, 7208.52, 7208.53, 7208.54, 7208.90, 7211.14, 7211.19, 7225.30, 7225.40, 7226.91, 7226.99 within the Egyptian Customs Tariff Schedule. World Trade Organization, *Notification under Article 12.1(a) – Egypt*, G/SG/N/6/EGY/16.

87) CNN Arabic. “Drop in Market Value of Ezz Steel After Factory Malfunction... Experts Explain.” November 29, 2024. <https://arabic.cnn.com/middle-east/article/2024/11/29/egypt-market-value-ezz-steel-a-factory-malfunction-experts>. (In Arabic).

88) Author’s review of available official publications and lack of final decree as of July 1, 2025.

The 2025 case serves as evidence of systematic inefficiency and policy inconsistency that damages long-term industrial strategy.

5.6 Structural Implications: Judicial Fragmentation and Policy Volatility in Egypt's Safeguard Regime

Throughout the period from 2012 to 2025 Egypt implemented safeguard measures through a consistent pattern of unclear legal frameworks and multiple institutions and sudden policy changes. The formal adherence of ministerial actions to Law No. 161 of 1998 and WTO obligations has not prevented four major systemic vulnerabilities that undermine actual safeguard duty implementation.

First, the vulnerability stems from judicial fragmentation which breaks down policy continuity. The 2019 billet safeguard case demonstrates how administrative courts suspend urgent trade remedies during incomplete investigations but higher courts later overturn those decisions. Long-term protective strategies face discouragement because economic courts and administrative courts and the Supreme Administrative Court lack procedural harmonization leading to legal unpredictability.

Second, the executive's inconsistent behavior damages the credibility of trade enforcement because of its erratic policy decisions. The 2021 ministerial decree terminated safeguard duties before their scheduled end although the investigation continued. The government justifies these reversals using external economic factors such as COVID-19 and inflation instead of conducting legal or evidentiary assessments thus demonstrating weak commitment to domestic industry protection.

Third, the legal hierarchy between trade remedy instruments remains unclear because safeguard measures overlap with anti-dumping responses as demonstrated by the 2017 transition from Decree No. 287/2015 to anti-dumping duties. The state implements policies based on legal demands instead of developing industrial strategies through coordinated action.

Fourth, the inefficiency of past enforcement mechanisms becomes evident through the repeated complaints and investigations that occurred in 2012, 2015, 2019 and 2025. The repetition of safeguard disputes with similar circumstances indicates previous measures failed to stop harmful imports

while providing inadequate market stability. Exporters now predict with confidence that Egyptian safeguard measures will be brief and vulnerable to legal and political interventions.

The safeguard system in Egypt operates through an institutionally fragmented environment which weakens its ability to provide reliable protection to domestic markets. The safeguard mechanism risks becoming an empty symbol of trade defense policy for Egypt unless structural reforms unite the judiciary with executive decision-making authority and trade authority functions.

VI. Conclusion

This study set out to explain why Egypt's safeguard measures have been recurrently short-lived and difficult to sustain despite the presence of a seemingly complete statutory framework. Drawing on Domestic Implementation Theory and Legal Fragmentation Theory, the analysis showed that outcomes are driven less by an absence of legal authority and more by two mutually reinforcing factors: (i) textual and procedural misalignments between Law No. 161 of 1998 (and its Executive Regulations) and the WTO Agreement on Safeguards (SGA); and (ii) overlapping judicial review by the State Council and the Economic Courts, which enables parallel challenges, interim stays, and divergent appellate trajectories. Within this setting, political-economic constraints shape policy choices at key junctures, further depressing predictability.

Doctrinally, several gaps in the domestic framework help explain Egypt's enforcement volatility. The threshold for provisional measures is lower than the SGA's "critical circumstances" standard; non-attribution analysis and the "unforeseen developments" lineage of GATT XIX remain under-specified in statute and practice; and progressive liberalization requirements for definitive measures are not made explicit. Procedurally, the domestic rules provide timelines but do not insulate ongoing investigations from premature interruption through interim judicial orders. Together, these drafting choices invite frequent resort to provisional action, followed by termination or policy pivot before a stable final measure can mature.

Institutionally, safeguard enforcement unfolds inside a dual-track judiciary. The State Council reviews challenges to executive regulatory action; the Economic Courts hear disputes with com-

mercial or private-party contours. At the margins, this allocation fosters jurisdictional overlap and forum selection, increasing the probability of parallel proceedings with different appellate endpoints (Supreme Administrative Court vs. Court of Cassation) and, where necessary, recourse to the Supreme Constitutional Court to resolve positive conflicts. The practical effect is to lengthen timelines and raise the risk of contradictory interim outcomes in a policy domain that depends on uninterrupted investigation and sequenced remedies.

The steel sector case study makes these dynamics concrete. Across four waves (2012; 2015–2017; 2019–2022; 2025 HRC), authorities repeatedly relied on provisional measures under mounting market stress, then faced early judicial suspensions, executive reversals, or a strategic shift to other trade-defense instruments (e.g., anti-dumping). Even when higher courts later validated the underlying ministerial action, the window for effective relief had narrowed, and the policy cycle reset. These patterns reflect not a single failure point but the interaction of drafting gaps, multi-forum review, and political-economic constraints during implementation.

Methodologically, the paper contributed a combined approach: clause-by-clause doctrinal comparison (Law 161/1998 vs. SGA), process-tracing of practice (1995–2025), and institutional mapping of adjudicatory pathways. This triangulation clarifies where domestic texts conform to—and diverge from—WTO disciplines, and how Egypt’s review architecture channels those divergences into real-world volatility. The framework is portable and can be replicated for other sectors (e.g., aluminum, fertilizers) and for peer jurisdictions where multi-forum review intersects with trade-remedy design.

In sum, Egypt’s challenge is not the absence of tools but the misalignment of texts, procedures, and review architecture. Understanding how these interfaces generate volatility offers a clearer explanation of why safeguards have been reactive and short-lived—and provides a diagnostic template for future empirical and comparative research.

References

Books

- Hoekman, Bernard M., and Petros C. Mavroidis. *The World Trade Organization: Law, Economics, and Politics*. 2nd ed. London: Routledge, 2016.
- Higgins, Rosalyn. *The Development of International Law Through the Political Organs of the United Nations*. Oxford: Clarendon Press, 1963.
- Lauterpacht, Hersch. *International Law and Human Rights*. London: Stevens, 1950.
- Slaughter, Anne-Marie. *A New World Order*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2004.

Academic Articles

- Burke-White, William W. "International Legal Pluralism." *Michigan Journal of International Law* 25 (2004): 963-79.
- Klabbers, Jan. "The Relative Autonomy of International Law: The Forgotten Politics of Interdisciplinarity." *Journal of International Law and International Relations* 1 (2005): 35-50.
- Koh, Harold Hongju. "Why Transnational Law Matters." *Penn State International Law Review* 24, no. 4 (2006): 745-63.
- Koskenniemi, Martti, and Päivi Leino. "Fragmentation of International Law?" *Leiden Journal of International Law* 15 (2002): 553-79.
- Putnam, Robert D. "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games." *International Organization* 42, no. 3 (1988): 427-60.
- Raustiala, Kal. "Compliance and Effectiveness in International Regulatory Cooperation." *Case Western Reserve Journal of International Law* 32 (2000): 387-440.
- Trachtman, Joel P. "The International Economic Law Revolution." *University of Pennsylvania*

Journal of International Economic Law 17 (1996): 33–61.

Court Cases and Laws

Court of Cassation (Egypt). Appeal No. 17051 of Judicial Year 82. Judgment of January 11, 2016.

Egypt. Law No. 120 of 2008 on the Establishment of Economic Courts. Official Gazette No. 21 bis.

Egypt. Law No. 156 of 2024 Amending the Economic Courts Law. Official Gazette No. 27 bis (July 10, 2024).

Egypt. Law No. 161 of 1998 on the Protection of the National Economy from Injurious Effects of Unfair Practices in International Trade. Official Gazette, July 5, 1998.

Egypt. Ministerial Decree No. 346 of 2019. Official Gazette No. 88, April 15, 2019.

Egypt. Ministerial Decree No. 569 of 2008 Amending the Executive Regulation of Law No. 161/1998. Official Gazette, June 22, 2008.

Supreme Constitutional Court (Egypt). Case No. 2 of Judicial Year 44. Judgment of July 2025.

Supreme Constitutional Court (Egypt). Case No. 3 of Judicial Year 40. Judgment of November 3, 2018.

Supreme Constitutional Court (Egypt). Case No. 25 of Judicial Year 42. Judgment of September 4, 2021.

Research Reports and Others

International Law Commission. “Report of the Study Group of the International Law Commission on the Fragmentation of International Law: Difficulties Arising from the Diversification and Expansion of International Law.” Finalized by Martti Koskenniemi.

UN Doc. A/CN.4/L.682, 2006.

World Trade Organization. Agreement on Safeguards. WT/DS121/AB/R, 1999.

World Trade Organization. Dispute Settlement – Index of Disputes by Agreement. Accessed June 12, 2025. https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_agreements_index_e.htm.

WTO Committee on Safeguards. “Notification of Final Safeguard Measure Proposed: Egypt – Steel Rebar (Notification No. N8EGY7).” April 16, 2015.

WTO Committee on Safeguards. “Notification of Provisional Safeguard Measure: Egypt – Steel Rebar (Notification No. N7EGY11).” April 12, 2019.

WTO Committee on Safeguards. “Notification of Safeguard Investigation Initiated: Egypt – Hot Rolled Flat Steel (Notification No. N6EGY16).” April 29, 2025.

WTO Committee on Safeguards. “Notifications Under Article 12 of the Agreement on Safeguards” (Notification No. N6EGY9). December 5, 2012.

WTO Panel Report. United States — Steel Safeguards. WT/DS248/R et al., 2003.

Internet and Other Sources

Al Borsa Newspaper. “Steel Rebar is Expected to Exceed 8,000 Pounds by the End of October.” October 23, 2016. In Arabic. <https://www.alborsaanews.com/2016/10/23/915060>.

Cairo Chamber of Commerce. “Complaint.” September 23, 2012. In Arabic. <https://www.cairochamber.org.eg/Page.aspx?Id=223>.

CNN Arabic. “Drop in Market Value of Ezz Steel After Factory Malfunction... Experts Explain.” November 29, 2024. In Arabic. <https://arabic.cnn.com/middle-east/article/2024/11/29/egypt-market-value-ezz-steel-a-factory-malfunction-experts>.

EconomyPlus. “Government Decisions Threaten Steel Investors’ Expansion Plans.” May 8, 2019.

In Arabic. <https://economyplusme.com/en/8638/>.

SteelRadar. “Egypt Opens Safeguard Investigation on Hot Rolled Flat Steel.” April 27, 2025.
<https://www.steelradar.com/en/egypt-launches-protective-measures-against-hot-rolled-flat-steel-imports/>.

[국문초록]

이집트의 세이프가드 조치와 법적 단절: 철강 산업에 관한 사례 연구

세리프 헤이칼

본 논문은 표면적으로 완비된 국내 제도적 틀에도 불구하고, 이집트의 세이프가드 조치가 왜 사후적이며 단기적으로 그치는 경향을 보이는지를 분석한다. 핵심 주장은, 이러한 결과가 권한의 부재보다는 (i) 1998년 제정된 법률 제161호(및 그 시행규칙)와 WTO 세이프가드협정(SGA) 간의 문언적·절차적 불일치, 그리고 (ii) 평행적 쟁송, 잠정 집행정지, 불일치한 항소 경로를 가능하게 하는 국가평의회(State Council)와 경제법원(Economic Courts) 간의 중첩적 심사 관할에서 기인한다는 점이다.

분석의 이론적 틀은 상호 보완적인 두 가지 이론에 기초한다. 국내이행이론(Domestic Implementation Theory)은 국제적 의무가 입법·행정·사법 영역에 걸쳐 어떻게 내재화되는지를 평가하는 데 활용되고, 법적 분절화 이론(Legal Fragmentation Theory)은 관할과 절차의 증식이 어떻게 불확실성과 법정 선택(forum selection)을 야기하는지를 조명한다. 이 두 틀은, 형식적 권한이 존재하더라도 조문상의 결함과 다중 심사 체계가 예측 가능성을 저해하는 원인을 설명한다.

방법론적으로, 본 연구는 다음 세 가지 접근을 통합한다. (1) 제161호 법률과 SGA의 조문별 비교법적·교의법적 분석(예: SGA 제6조의 ‘중대한 사정(critical circumstances)’ 요건과 국내의 ‘일응(prima facie)’ 개시 기준, 비귀속(non-attribution) 및 ‘예기치 못한 사태(unforeseen developments)’), 투명성 및 점진적 자유화 요건 등), (2) WTO 통보와 조치 결과를 통한 1995~2025년 이집트 세이프가드 운용사례의 과정추적(process-tracing), (3) 국가평의회, 경제법원, 헌법재판소 간의 재판 경로에 대한 제도적 구조 분석이다.

부문별 사례연구로서 철강 분야(2012년, 2015~2017년, 2019~2022년, 2025년 열연코일(HRC) 조사)는 이러한 동학을 가장 명확히 보여준다. 반복된 잠정조치, 조기 종료, 제한적인 최종조치는 관할 중첩과 심사 절차의 영향으로 사실인정과 구제조치의 단계적 시행이 방해되는 양상과 일치한다.

주요 발견은 세 가지이다. 첫째, 개시 기준과 같은 조문상의 결함과 조기 사법개입 가능성은 단기적 보호와 재신청의 반복을 설명한다. 둘째, 상이한 항소 종착점을 갖는 이중 사법제도는 SGA가 기대하는 ‘조사 지속성 및 사후적 심사’ 구조에 비해 절차 기간을 체계적으로 연장시키고 상반된 판결 가능성을 높인다. 셋째, 이집트의 세이프가드 운용은 SGA에 따른 협의·보상 절차와의 연계가 제한된 채 주로 국내 지향적으로 유지되고 있다.

본 논문의 학문적 기여는 두 가지이다. 첫째, 국내 법령이 WTO 요건과 일치하거나 상이한 지점을 구체적으로 제시하고, 둘째, 이집트의 사법 구조가 이러한 불일치와 어떻게 상호작용하여 변동성을 초래하는지를 규명한다. 결론에서는 정치·경제적 제약을 고려하면서도, 법령 정비와 심사 경로의 합리화를 통한 개선 방안을 제시한다.

주요어: 세이프가드 조치, 무역구제, 이집트, 철강 산업, WTO 법, 국내 이행, 법적 분절화, 제도적 갈등, 사법심사, 경제법원, 행정사법, 법률 제161호(1998), 포럼 쇼핑, 정책 불일치, 무역 방어 집행.

[Abstract]

Safeguard Measures and Legal Fragmentation in Egypt: A Case Study of the Steel Sector

Sherif Heikal

This article explains why Egypt's safeguard measures have been reactive and short-lived despite a facially complete domestic framework. The core claim is that outcomes are driven less by a lack of authority than by (i) textual and procedural misalignments between Law No. 161 of 1998 (and its Executive Regulations) and the WTO Agreement on Safeguards, and (ii) overlapping review by the State Council and the Economic Courts that enables parallel challenges, interim stays, and inconsistent appellate paths.

The analysis is grounded in two complementary theories. Domestic Implementation Theory is used to assess how international obligations are internalized across legislation, administration, and courts; Legal Fragmentation Theory illuminates how proliferating mandates and procedures generate uncertainty and forum selection. Together they frame why drafting gaps and multi-forum oversight depress predictability even when formal authority exists.

Methodologically, the paper integrates: (1) clause-by-clause doctrinal comparison of Law 161/1998 with the SGA (e.g., SGA Article 6's "critical circumstances" vs. a *prima facie* domestic threshold; non-attribution and "unforeseen developments"; transparency and progressive liberalization); (2) process-tracing Egypt's safeguard practice (1995–2025) via WTO notifications and outcomes; and (3) institutional mapping of adjudicatory pathways across the State Council, Economic Courts, and the Supreme Constitutional Court.

As a sectoral case study, steel provides the clearest window into these dynamics (2012, 2015–2017, 2019–2022, and the 2025 HRC investigation): repeated provisional actions, early terminations, and limited definitive measures coincide with jurisdictional overlap and review sequences that interrupt fact-finding and remedy phasing.

Findings are threefold. First, drafting gaps (for example, initiation thresholds) and exposure to

premature judicial interruption explain cycles of short-term protection and re-filings. Second, the dual-track judiciary—with different appellate endpoints—systematically lengthens timelines and increases the risk of contradictory rulings relative to the SGA's expectation of uninterrupted investigation and post-determination review. Third, Egypt's safeguard practice remains primarily domestically oriented, with limited engagement in consultations/compensation under the SGA.

The contribution is twofold: it specifies where domestic texts conform to—and diverge from—WTO requirements, and it shows how Egypt's judicial architecture interacts with those divergences to produce volatility. The paper closes with targeted reforms to tighten drafting and rationalize review pathways, while acknowledging political-economic constraints that shape enforcement choices.

Key words: Safeguard Measures, Trade Remedies, Egypt, Steel Sector, WTO Law, Domestic Implementation, Legal Fragmentation, Institutional Conflict, Judicial Review, Economic Courts, Administrative Judiciary, Law No. 161 of 1998, Forum Shopping, Policy Inconsistency, Trade Defense Enforcement.

제66차 유엔국제상거래법위원회 제5실무작업반 논의 동향

서울대 법학전문대학원 교수 최 준 규

I. 회의 개요

제66차 유엔국제상거래법위원회(UNCITRAL) 제5실무작업반 회의가 2025. 5. 12.부터 2025. 5. 16.까지 미국 뉴욕 UN 본부에서 개최되었다.

(정식회의 진행에 앞서 2025. 5. 11. Brooklyn Law School 주관으로 비공식 사전회의가 개최되었다. 프랑스 대표단의 발제를 중심으로 정식회의 제2 의제 중 Part.3에 관해 집중적으로 논의가 이루어졌다)

II. 회의 의제

제1 의제: 도산절차에서 자산추적 및 회복 관련 법적 문제에 관한 논의

제2 의제: 도산절차에서 준거법 관련 논의

III. 회의 절차

분과위원회는 의장으로 Mr. Xian Yong Harold Foo (Singapore)를 선출하였다.

제1 의제 및 제2 의제 순으로 논의를 진행하였다. 제1 의제는 ① “도산절차에서 자산추적 및 회복 관련 UNCITRAL 사무국 Note (도구목록 및 배경노트): A/CN.9/ WG.V/WP.201”를 중심으로 논의를 진행하였다. 제2 의제는 “도산절차에서 준거법 관련 UNCITRAL 사무

국 Note: A/CN.9/ WG.V/WP.202”을 중심으로 논의를 진행하였다. “국내도산절차의 국외적 효력의 제한에 관한 네덜란드 대표단의 제안: A/ CN.9/WG.V/LXVI/CRP.2”은 시간관계상 논의되지 못함. 다음 회의에서 논의될 것으로 예상된다.

IV. 회의 의제에 관한 주요 논의 내용

1. 제1 의제: 도산절차에서 자산 추적 및 회복 관련 법적 쟁점

가. 배경 및 경과

제1 의제는 미국 대표단이 2017년 제52차 실무회의에서 제안하였다. 그 후 실무회의 논의를 거쳐 2021년 제54차 본회의에서 제1 의제를 실무회의의 새로운 의제로 채택하였다. 제59차 실무회의에서 해당 주제에 관한 논의를 개시하였다. 이번 제66차 실무회의를 통해 문서가 완성되었다.

나. 논의내용

세부적인 자구수정에 관한 논의들이 이루어졌다. 일반적으로 통용되는 용어가 아니라 각 국가 또는 영미법/대륙법 특유의 법률용어는 본문이 아니라 각주에 배치하기로 하였다. 특별한 이슈가 없어 하루 만에 논의가 끝났다.

다. 최종 채택

실무회의 이후 2025. 7. 14. 개최된 본회의에서 실무회의 작업 결과물이 수정 없이 최종 채택되었다. 채택된 문서의 제목은 “Asset Tracing and Recovery in Insolvency Proceedings: UNCITRAL Toolkit and Background Notes”이다.

2. 제2 의제: 도산절차에서 준거법 관련

가. 배경 및 경과

제2 의제는 EU 대표단이 2018년 제51차 본회의 및 2019년 제52차 본회의에서 제안하였

다. 그 후 논의를 거쳐 2021년 제54차 본회의에서 제2 의제를 실무회의의 새로운 의제로 채택하였다. 제59차 실무회의에서 논의가 개시되어 현재에 이르고 있다. 주제 자체가 어렵고 복잡할 뿐만 아니라, 회원국들 사이에 이견이 있는 부분도 적지 않아 논의 진행이 더딘 편이다. 이번 66차 실무회의에서도 여러 격론이 이루어졌으나 의견이 하나로 모인 쟁점은 많지 않은 상황이다.

제2 의제는 도산절차에서의 준거법을 통일시키고 도산법정지법(=도산절차개시국법)의 적용을 강화함으로써 법적 안정성 및 예측가능성을 높이고 국제도산절차의 복잡성과 비용을 줄이기 위한 것이다. COMI(주된 이익의 중심지)를 중심으로 한 UNCITRAL의 기존 규범은 도산절차에서의 보편주의(universalism)를 제한적으로, 절차법 중심으로 구현한 것이었다. 이를 수정된 보편주의(modified universalism) 또는 절차적 보편주의(procedural universalism)라 부르기도 한다. 준거법 통일은 도산절차에서의 보편주의를 강화하고 완성하는 작업의 마지막 퍼즐이라 할 수 있다; 이른바 실체적 보편주의(substantive universalism).

나. 논의내용

※ 논의의 대전제

UNCITRAL 초안은 도산절차가 개시된 나라(originating country)의 법원이 어떠한 준거법을 따라야 하는지만 규율함(Chapter.2). Chapter.2의 준거법 결정 구조는 다음과 같음. ① 원칙: 도산법정지법(국내법) & 도산법정지법이 적용되는 사안을 '예시'로 들고 있음. ② 예외: 담보권/물권, 부인권, 상계, 근로계약, 지급결제 제도, 넷팅 ☞ 이번 회의에서 많은 논의가 이루어진 부분. ③ 예외의 예외: 예외에 따르면 공서에 명백히 반하는 경우 외국법 적용을 거부하고 원칙으로 돌아가 국내법(도산법 또는 도산법 이외의 법)을 적용할 수 있음. UNCITRAL 초안은 도산절차가 개시되지 않은 나라(receiving country)의 법원이 어떠한 준거법을 따라야 하는지는 구체적으로 정하지 않고, 그 나라 법원이 외국도산절차의 승인 및 지원절차를 통해 도산법정지법(외국법)을 적용할 수 있다는 일반적인 규정만 두고 있음(Chapter.3). ☞ 정식회의 및 정식회의 개최 전 열린 비공식 사전회의에서 많은 논의가 이루어진 부분이다. 그러나 결론적으로 현재와 같은 '유연하고 다소 추상적인' Chapter 3의 구조를 유지하기로 하였다. EU 도산규정이나 이를 기초로 입법된 독일도산법에서 준거법 조항은 originating country인지, receiving country인지를 구별하지 않고 적용되는 쌍면적 규정이다. 즉, 도산법정지법 원칙은 외국에서 도산절차가 개시된 경우까지 염두에 둔 원칙이다. 이에 반해 UNCITRAL 초안의 준거법 규정은 originating country에만 적용되는 편면적 규정이다. 즉 도산법정지법 원칙은 국내에서 도산절차가 개시된 경우만을 염두에 둔 원칙이다.

국내 도산법을 원칙적으로 우선 적용하라는 것이다(이러한 원칙에 반대하는 나라는 당연히 거의 없음).

EU 도산규정처럼 개별 나라를 구속하는 법규범을 만들 수 없고 모델법/입법지침을 만들 수밖에 없는 UNCITRAL로서는, 최대한 많은 나라가 모델법/입법지침을 수용하는 것을 중요하게 고려할 수밖에 없다. receiving country의 준거법까지 정하기는 현 단계에서 쉽지 않고 설령 정하더라도 많은 나라가 이에 반발하여 모델법/입법지침을 채택하지 않을 가능성이 있으므로, 편면적 준거법 규정을 우선 마련한 것이다. step by step 접근법 또는 점진주의(incrementalism) 접근법이라 표현할 수 있다.

이러한 UNCITRAL 초안의 구조에 대해 ('사실상'의 구속력이 있는) 규범으로서의 실효성이 부족하다는 비판이 당연히 나올 수 있다. receiving country에게 실효성이 없는 준거법 규정이라면 반쪽짜리 규정이라고 볼 수 있기 때문이다. 그러나 현재 상황에서 더 나은 대안을 마련할 수 있는지는 의문이 있다. 실무작업반의 논의도 위와 같은 대전제를 인정하는 전제하에 이루어지고 있고, EU 도산규정처럼 쌍면적 규정을 만들자는 제안은 이루어지고 있지 않다.

(1) 담보권/물권

원칙: 채무자 자산에 관한 “담보권/물권”의 취급은 도산법정지법을 적용함이 원칙.

예외: 다음 경우 물건소재지법을 적용. [적절한 보호]

- ① 도산법정지법에 따른 채무자의 동산/부동산에 대한 담보권/물권의 취급이 물건소재지법과 비교해 해당 자산의 가치를 [상당히] 훼손하는 경우, 또는
- ② 도산법정지법에 따른 채무자의 동산/부동산에 대한 담보권/물권의 취급이 물건소재지법과 비교해 담보권/물권의 적시 청산을 부당하게 방해하는 경우.

- 가장 열띤 논의가 이루어진 쟁점이다.

- 의견이 모이지 않은 핵심 쟁점은, ① 담보권만 규율할 것인지, 아니면 물권 전체를 규율할 것인지, ② 부동산만 규율할 것인지, 아니면 부동산과 동산 모두 규율할 것인지이다. 우리 대표단은 ‘유연하고 중립적이며 실효성 있는 포괄적’ 규율을 지향한다는 관점에서 물권 전체 + 부동산 & 동산 모두 규율하는 안을 지지하였다. 이러한 방향이 좀 더 우세한 것으로 보이나 최종 결론이 어떻게 날지는 아직 불확실하다. 이 문제는 법리적 문제라기보다 정책적 결단의 문제에 가깝다,

- 동산을 포함한다면 동산은 부동산 이외의 물건으로 이해함이 적절하므로 다양한 유형의 자산(채권, 지식재산권 등)이 포함될 수 있다. 동산에 대한 준거법은 반드시 물건소재지법이 아닐 수 있으므로, 도산법정지법과의 비교대상을 물건소재지법에 한정하는

것은 부적절하다는 의견이 제시되었다. 우리 대표단은 이점을 고려하여 **“물권/담보권에 대한 준거법”(law governing secured claim/right in rem)**이라는 포괄적이고 중립적인 문구가 적절하고, 이 준거법은 originating state의 국제사법(도산절차 외부에서의 준거법 규정)에 따라 결정된다는 점을 주석 부분에 명시해야 한다는 견해를 피력하였다. 이 견해가 받아들여질지는 아직 불확실하나, 사무국 담당자와의 사적 대화에서 좋은 제안을 해주어서 고맙다는 말을 들었다. 또한, 물건소재지를 확정하는 **기준시점**(= 도산절차 개시시점)을 주석 부분에 명시해야 한다는 의견도 제시되었다. 타당한 견해라고 판단된다.

(2) 부인권

- 도산법정지법 원칙의 예외를 인정하는 요건(수익자 입장에서 도산법정지법에 따른 부인권 공격으로부터 벗어날 수 있는 일종의 safeguard)으로 해당 거래가 이루어질 당시 COMI의 법을 적용할 수 있다는 **option 1이 지지를 얻어 채택**되었다. option 1은 우리 대표단도 처음부터 지지한 안이다.
- 이러한 safeguard는 부인대상행위인 계약의 준거법을 기준으로 safeguard를 마련한 EU 도산규정과 대비된다. UNCITRAL 규범이 더 보편주의에 친화적임을 보여주는 예이다.
- 우리 대표단은 부인권에 이러한 safeguard를 마련한다면, 도산해지조항에 관해서도 비슷한 safeguard를 마련해야 한다고 지난번 회의에 이어 이번에도 주장하였으나, 지지를 얻지 못하였다. 사적인 자리에서 회의 참가자들과 얘기해 본 결과, **도산해지조항을 마련한 계약당사자들을 굳이 safeguard를 적용해 보호할 필요가 없다**는 인식이 강한 것으로 보인다. 이러한 생각(=신뢰보호 필요성의 차별화)에 대해 논리적/이론적으로 반박할 수 있다. 참고로 EU도산규정은 이 문제를 규율하고 있지 않지만, EU도산규정 주석서를 보면 우리 대표단의 입장과 결을 같이하는 학설이 제시되고 있다, 그러나, ① 현재와 같이 보더라도 실무적으로 큰 문제가 없고, ② 현재 논의상황이 -내적 부정합성은 있을지언정-오히려 도산절차에서 보편주의와 더 친화적이며, ③ 우리나라 국익과 직접 관련이 있는 문제도 아니므로 더 주장하지 않기로 하였다.

(3) 상계

- ㉠ 부인권에서의 safeguard와 마찬가지로 상계에서도 COMI의 법을 적용하자는 캐나

다, ⑥ safeguard를 인정하되 수동채권에 대한 준거법을 적용하자는 EU(EU도산규정의 내용이 이와 같다), ⑦ safeguard를 없애고 상계권 발생(도산절차 밖 상계의 준거법 적용)과 도산절차에서 상계의 취급(도산법정지법 적용)을 구별하자는 미국의 입장이 예리하게 충돌하였고, 결국 의견이 모이지 않은 채 논의가 종료되었다.

- 이 문제가 발생하는 근본 원인은, 상계를 바라보는 관점이 나라마다 많은 차이가 있고, 평시 상계의 준거법에 관하여 국제적으로 통일된 기준이 마련되지 않았기 때문이다. 도산절차 밖에서도 국제적 규범통일이 되어 있지 않은데, 도산절차 안에서 국제적 규범통일을 피하기는 더욱 쉽지 않은 것이다. 상계라는 제도 자체가 hybrid적 성격(절차법+실체법)이 워낙 강하기 때문에, 이 문제는 통약불가능한(incommensurable) 문제라고 판단된다.

- 우리 대표단은 국제도산에서 보편주의에 보다 충실한 점, 평시 상계의 준거법이 국제적으로 통일되지 않은 상태이므로 보다 중립적이고 포괄적인 조항이 바람직한 점을 고려해 ①안을 지지하였다. 다만, 기존 ①안(option 2)의 자구에 다소 문제가 있음을 지적하여 새로운 대안을 제시하였고, 새로운 대안이 자구 수정을 거쳐 option 2의 내용으로 받아들여졌다. 그러나 최종적으로 위 세 가지 안 중 무엇이 채택될지는 여전히 불확실하다.

- ①안이 보편주의에 충실하지만, COMI를 확정하는 것이 실무적으로 쉬운 일이 아니므로 비실용적이라는 비판이 있을 수 있다. 이러한 이유에서 미국 대표단은 준거법 결정 기준에 COMI를 추가하는 것 자체를 일반적으로 반대하였다. 상당히 일리 있는 지적이지만, 결과적으로 큰 지지를 얻지 못하였다. COMI를 기준으로 이미 구축된 UNCITRAL 규범 체제를 뿌리부터 흔들 위험이 있기 때문에, 다른 나라 대표단이 이에 동의하기 쉽지 않을 것으로 추측된다.

(4) 국제중재

- 도산법정지법 원칙을 관철한 초안에 대해 여러 반론이 제기되었으나, 국제중재를 소송과 달리 특별취급할 이유가 없다는 재반론도 유력하게 제기되었다. 기본적으로 현재 초안처럼 도산법정지법 원칙을 유지하자는 견해가 우세한 것으로 보인다. 우리 대표단도 같은 입장이다.

- 다만, 도산절차 개시 당시 이미 진행 중인 소송과 중재에 대해서는 법정지법, 중재지법을 ‘고려하여’ 도산법정지법을 적용할 수 있다는 타협안이 많은 공감을 얻었다. 이는 도산법정지법 원칙을 관철하되, 이미 진행 중인 소송과 중재에 대해서는 약간의 유연성과 여지를 두는 방안이다. 이미 진행 중인 소송/중재와 앞으로 시작할 소송/중재를 차별취급할 논리필연적 이유는 없으나, 갈게 취급할 논리필연적 이유도 없다. 굳이 위와 같이 보아야 하는지는 의문이나, 딱히 반대할 이유도 없다고 판단하였다. 이미 진행된 절차를 존중하는 것이 노력과 시간의 낭비를 줄이는 장점이 있으므로, 도산법정지법의 획일적 적용보다 위와 같은 유연한 해결책이 더 나은 방향일 수 있기 때문이다.
- 중재‘절차’에 대한 준거법 논의는 도산법정지법 원칙을 적용하는 쪽으로 견해가 모이고 있으나, 중재‘계약’의 효력에 대한 준거법에 대해서는 아직 논의가 분분한 상황이다. ① 중재계약을 쌍방미이행쌍무계약으로 취급해 도산법정지법을 적용함으로써 관리인의 이행거절이나 해제를 통해 도산절차 내에서 중재계약의 구속력을 부정할 수 있는지, ② 아니면 도산절차 밖에서와 마찬가지로 중재법, 즉 *lex arbitri*를 적용해 중재계약의 실행불가능성(*unenforceability*)문제를 판단할 것인지가 문제된다. 우리 대표단은 도산절차 내에서 중재‘계약’의 효력에 대한 준거법을 무엇으로 볼지에 대해서는 아직 각 나라의 국제사법 차원에서 논의가 분분하므로, UNCITRAL 초안이 어느 하나의 길만 강요하는 것은 부적절하다는 의견을 피력하였다. 그런 차원에서 UNCITRAL 초안의 주석 부분에서 중재계약의 준거법을 도산법정지법이라고 명시하는 것은 부적절하므로 해당 부분은 삭제되어야 한다는 의견을 피력하였다. 그러나 이러한 의견은 지지를 받지 못하였다. 하지만 UNCITRAL 초안은 유연성(다양한 선택지!)을 갖추어야 한다는 점을 강조하여 다음번 회의에서 다시 의견을 피력해 볼 계획이다. 현재 초안처럼 보면, *originating court*가 중재계약의 효력에 대해 자국 도산법이 아니라 중재지법이나 중재법을 적용할 가능성이 봉쇄될 수 있는데, 즉 중재계약의 준거법을 적용할 가능성이 봉쇄될 수 있는데, 이러한 결론이 타당한지 의문이기 때문이다. 초안의 해당 부분을 삭제하더라도 *originating court*는 자국법에 따라 중재계약의 법적 성질을 결정할 수 있다(도산법원이 자국 도산법에 따라 문제된 계약의 법적 성질 결정을 할 수 있다는 점은, -굳이 명시하지 않아도- 이론의 여지가 없는 법리이다!). 그 결과 중재계약을 쌍방미이행쌍무계약/관리인이 일방적으로 포기할 수 있는 계약으로 보면, 관리인은

도산법정지법을 적용해 중재계약을 이행거절(reject)/해지(terminate)/포기(disclaim)할 수 있다. **originating court**가 중재계약을 위와 같은 도산법적 취급이 불가능한 계약으로 보면, 도산절차 밖에서와 마찬가지로 중재계약의 준거법을 적용해 중재계약의 구속력을 결정할 수 있다. 즉 **originating court**에게는 두 개의 선택지가 보장된다. 국제중재와 도산처럼 논의가 분분하고 국제적 규범통일이 어려운 쟁점에 관해서는, 각 나라에 하나의 선택지만 인정하는 방안보다 두 개의 선택지를 허용하는 방안이 낫다.

(5) 지급결제시스템 관련

- 주식 부분의 설명을 구체화하자는 제안 이외에 별다른 논의가 없었다. 회원국들 사이에 특별한 이견이 없는 주제이다.

(6) 넷팅 관련

- 도산법정지법을 적용하지 않는 넷팅 거래 등의 범위에 관해 좀 더 논의를 진행하기로 하였다. 금융거래 당사자들이 이 조항을 악용해 도산법정지법 적용을 부당하게 회피할 위험이 있기 때문이다. 이러한 위험에 대비하려면 이 규정의 적용범위에 관해 정교한 논의가 필요해 보인다.
- 원칙: 도산법정지법 적용, 예외: 넷팅 거래 등의 경우 계약의 준거법 적용. 예외의 예외: 넷팅 거래 등과 관련한 부인권 행사나 금지명령이 문제된 경우 도산법정지법 적용.

☞ 현재 초안은 위와 같은 구조를 따르고 있는데, 부인에 대해 COMI를 기준으로 한 **safeguard**를 둔 이상 넷팅 거래 등에 대해서도 부인권 행사 시 COMI를 기준으로 한 safeguard를 두는 것(예외의 예외의 예외)이 논리적이다. 우리 대표단은 이점을 지적하였다. 그러나 위 주장에 대해 시간관계상 충분한 논의가 이루어지지 않았다. 다음번 회의에서 다시 주장할 계획이다.

(7) 모델법인가 입법지침인가

- 모델법 형식을 취할 것인지, 입법지침 형식을 취할 것인지에 관해 논의가 이루어졌다. 다수의 회원국이 모델법 형식을 지지하였다. **Chapter.2만 모델법 형식을 취할 것인지, Chapter.2, 3 모두 모델법 형식을 취할 것인지**에 대해서도 의견이 나누었으나 후자가 다수였다.
- 우리 대표단도 **Chapter.2, 3 모두 모델법 형식을 취하는** 방안에 동의하였다.

- 최종결정이 내려진 것은 아니나, 일단 Chapter.2, 3 모두 모델법 형식을 취함을 전제로 각 조문의 형식과 내용을 가다듬기로 하였다.

(8) Chapter.3 관련

- originating court와 receiving court 간 상호 협력을 통해 준거법 통일을 기할 수 있는지는 Chapter.2의 section C 및 Chapter.3와 관련된 중요하고도 어려운 문제이다. 그러나 현실적으로 지금 초안보다 더 나은 대안을 찾기도 어려운 문제이기도 하다. 국제규범이 갖는 한계(국제규범이 각 회원국의 국내법에 과도하게 간섭하거나 각 회원국을 과도하게 구속하는 것은 어려움)가 있으므로, 최대한 유연하게, 형량요소를 가급적 많이 나열하며, 단정적이지 않고 열린 개념을 사용하여 규정함이 차선책이다.
- Chapter.3에서 다음과 같은 조항이 추가되어야 한다는 제안이 이루어졌다; ① receiving court가 외국도산법을 적용할지 결정함에 있어 외국도산절차가 주절차인지 고려해야 한다. ② receiving court는 외국도산법을 적용하지 않고 그 대신 그에 상응하는(equivalent) 내용의 국내법을 적용할 수 있다. ☞ 이러한 제안은 기본적으로 타당하다고 보이고, 우리 대표단도 이에 찬성의견을 피력하였다.

(9) 네덜란드 대표단의 제안 관련

Chapter.2의 section C 및 Chapter.3와 관련하여 네덜란드 대표단이 중요하고도 어려운 제안을 하였다. 제안의 골자는 다음과 같다; originating court가 도산 주(主)절차가 아니라면, receiving state에 존재하는 채무자 재산에 대하여 이루어진 채권자의 채권실현(강제집행이나 임의 변제를 통한 채권 만족)에 대하여 간섭해서는 안 된다. 즉, 이를 부인권 행사의 대상으로 삼거나, 채권자의 권리행사 중지(stay) 대상으로 삼으면 안 되고, 채권자가 변제받은 만큼 도산 종(從)절차 내 채권자의 채권액을 줄여 주어야 한다. 도산종절차를 진행하는 법원 입장에서 해외에 소재하는 채무자 재산은 관심 범위 밖의 재산이기 때문이다.

일견 논리적이지만, 결론적으로 이러한 제안에 반대한다. 그 이유는 다음 2가지 때문이다;

- ① 채무자가 위기시기에 빠진 후 아직 도산절차가 개시되기 전에 채무자의 책임재산을 originating state(COMI가 존재하지 않기 때문에 도산 종절차가 진행 중이다)에서 receiving state로 옮겼다면, 이러한 재산에 대해서도 도산 종절차인 originating court에서 ‘영향력’을

행사할 수 없는 것인가? 분명하지 않다. 이러한 (기회주의적) 재산 이동까지 도산 종결자가 수인해야만 하는 것은 아니다.

② 위 제안은 준거법에 관한 문제라기보다, 실질법에 관한 문제이다. 따라서 각 회원국의 주권을 침해하는 정도가 더 강하다. 각 나라 도산법원 간 공조와 협력을 통해 문제를 해결하는 것이 아니라, 일률적으로 모델법에서 한쪽 나라 법원의 권한을 원칙적 봉쇄해 버리는 것은, 모델법의 전반적 취지(각 나라의 주권을 최대한 존중하는 바탕 위에 개방적 국제규범을 구축)와 어울리지 않는다. 모델법이 쌍면적 준거법 규정을 마련하지 못해서 일어나는 규율 공백은 “확일적이고 명확한 규칙(rule)”을 통해서가 아니라 “각 나라 간 상호 예상과 협력에 기초한 유연한 기준(standard)”을 통해 메우는 것이 바람직하다. 이러한 유연한 기준이 점차 축적되어 나감으로써, 쌍면적 준거법 규정 마련 또는 실질법 차원에서의 국제도산법 통일이 -아주 먼 미래에- 가능할 여지도 있을 것이다.

다음번 회의에서 네덜란드 대표단의 제안에 대해 논의가 이루어질 것으로 보이는데, 우리 대표단은 위와 같은 의견을 피력할 계획이다.

VI. 결론

앞으로 논의는 제2 의제에 집중될 것으로 보인다. 이후 2025. 7. 14. 개최된 위원회 총회에서 앞으로 제5실무작업반이 검토할 새로운 의제에 대해 논의가 이루어졌다. “CBI 모델법 입법 및 해석 지침(2013)의 업데이트 작업”이 필요하다는 점에는 이론이 없었으나, 실무작업반의 새로운 의제로 채택할 것인지 아니면 사무국에 전적으로 업데이트 작업을 맡길 것인지, 새로운 의제로 채택한다면 실무작업반이 검토할 부분을 어떻게 특정할지 추가 논의가 필요하다는 공감대가 형성되었다. 따라서, 이 문제를 좀 더 검토하기 위해 2025. 12. 11. 및 12. 12. 양일에 걸쳐 콜로키움을 개최하기로 결정되었다. 그 결과 67차로 예정된 제5실무작업반 회의는 5일 일정이 아니라 3일 일정으로 축소되었다(2025. 12. 8.부터 12. 10.까지).

당분간은 국제도산에서 준거법 논의가 대한민국 국익에 부합하는 방향으로 정리되도록 계속 노력하는 것이 필요해 보인다.

「통상법률」 연구윤리규정

2009년 6월 30일 제정

2024년 1월 1일 개정

2025년 1월 1일 개정

제1장 전문

제1조(목적) 이 규정은 법무부 국제법무정책과가 발간하는 「통상법률」에 게재할 논문과 관련하여 논문의 저자, 편집위원, 심사위원 등이 지켜야 할 연구윤리의 원칙과 기준을 정함으로써 「통상법률」의 연구윤리를 제고하고 건전한 연구문화의 정착에 기여하는 데 그 목적이 있다.

제2장 저자 등의 연구윤리

제1절 저자의 연구윤리

제2조(연구부정행위의 금지) 저자는 연구과제의 제안, 연구과제의 수행, 연구결과의 보고 및 발표 등에서 위조·변조·표절 등 연구부정행위(이하 부정행위)를 하여서는 안된다. 부정행위는 구체적으로 다음 각 호와 같다.

1. “위조”는 존재하지 않는 허구의 자료를 이용하는 등 연구결과 등을 허위로 만들어 내는 행위를 말한다.
2. “변조”는 연구과정 또는 연구자료 등을 인위적으로 조작하거나 임의로 변형하거나 삭제함으로써 연구내용 또는 결과를 왜곡하는 행위를 말한다.
3. “표절”은 타인의 연구생각, 연구내용 또는 연구결과 등을 정당한 승인이나 인용표시 없이 도용하는 행위를 말한다. 다만, 타인의 연구결과를 그 출처와 함께 인용하는 경우에는 그러하지 아니하다.
4. “부당한 논문저자 표시”라 함은 연구내용 또는 결과에 대하여 공헌 또는 기여를 한 정도에 따라 저자(역자)(단독연구의 경우)나 저자(역자)의 순서(공동연구의 경우)를 정확하게 표시하지 않는 행위를 말한다. 연구에 공헌이나 기여한 자에게 정당한 이유 없이 논문저자(역자) 자격을 부여하지 않거나, 공헌 또는 기여를 하지 않는 자에게 감사의 표시 또는 예우 등을 이유로 논문저자(역자) 자격을 부여하여서는 아니된다. 다만, 연구나 저술에 대한 작은 기여가 있는 경우에는 이를 각주, 서문, 상의 등에서 감사를 적절하게 표한다.

5. 본인 또는 타인의 부정행위의 의혹에 대한 조사를 고의로 방해하거나 제보자에게 위해를 가하는 행위

제3조(연구결과에 대한 책임) 저자는 자신의 연구결과에 대하여 스스로 책임을 진다.

제4조(연구결과물의 중복게재 또는 이중출판의 금지) ① 저자는 국내외를 막론하고 이전에 출판된 자신의 연구결과(출판예정이거나 출판심사 중인 연구결과 포함)를 새로운 연구결과인 것처럼 본 학술지에 투고하여서는 아니된다.

- ② 저자는 본 학술지에 투고한 연구결과를 그 심사가 끝나기 전에 여타 학술지에 중복해서 투고하여서는 아니된다.

- ③ 투고 이전에 출판된 연구물(박사학위 논문 포함)의 일부를 사용하여 출판하고자 할 경우에는 학술지의 편집자에게 이전 출판에 대한 정보를 제공하고 편집자는 이에 대하여 중복게재나 이중출판에 해당하는지의 여부를 확인하여야 한다.

- ④ 저자가 연구물을 투고하는 경우에는 (별지1)의 연구윤리규정준수확인서 및 논문사용권 등 위임동의서를 작성하여 제출하여야 한다. 다만 본 연구윤리규정의 효력이 발생하는 시점을 기준으로 기존의 투고 및 게재된 논문 등에 대하여는 본 연구윤리규정준수확인서 및 논문사용권에 동의한 것으로 간주한다.

제5조(검증을 위한 연구 자료의 공유) ① 연구결과가 본 학술지에 게재된 이후 그 연구결과와 재분석을 통한 검증을 목적으로 연구 자료를 요청하는 경우에는 연구 참여자에 대한 기밀이 보호되는 범위 내에서 자료를 제공할 수 있다.

- ② 제1항에 따라 연구 자료를 제공받은 자는 오로지 당해 목적으로만 연구 자료를 사용할 수 있으며, 다른 목적으로 연구 자료를 사용하고자 할 경우에는 본 학술지의 편집위원장 및 그 저자의 사전 동의를 얻어야 한다.

제6조(인용 표시방법) ① 저자가 타인의 연구생각, 연구내용 또는 연구결과 등을 활용하고자 하는 경우에는 본 학술지가 정한 원고 투고 규정에 따라 정확하게 표시하여야 하며, 상식에 속하는 자료가 아닌 한 반드시 그 출처를 명백히 밝혀야 한다.

- ② 개인적인 접촉을 통해 얻은 비공개 학술자료의 경우에는 이를 제공한 연구자의 동의를 받은 후에 인용할 수 있다.

제2절 편집위원의 연구윤리

제7조(편집위원의 편집방법) ① 편집위원은 본 학술지에 투고된 논문 저자의 인격과 학자로서의 독립성을 최대한 존중하면서 게재여부를 결정하여야 한다.

② 편집위원은 본 학술지에 투고된 논문을, 저자의 성별·나이·소속기관은 물론이고 어떠한 선입견이나 사적 친분과 무관하게, 오직 논문의 수준과 논문심사규정에 의거해서 공정하게 취급하여야 한다.

③ 편집위원은 투고된 논문의 심사를 해당 분야의 전문적 지식과 공정한 판단능력을 지닌 심사위원에게 의뢰하여야 한다.

제8조(비공개 의무) 편집위원은 투고된 논문의 출판 여부가 결정될 때까지는 저자에 대한 사항이나 논문의 내용을 공개하여서는 아니된다.

제9조(통지 의무) 편집위원은 심사위원이 심사와 관련하여 문제를 제기하는 등 편집위원회에서 심의·의결할 사항이 발생하면 편집위원회에 지체 없이 통지하여야 한다.

제3절 심사위원의 연구윤리

제10조(심사위원의 심사방법) ① 심사위원은 저자의 전문지식인으로서의 독립성을 존중하여야 하며, 심사의견서에는 논문에 대한 자신의 견해를 밝히되 보완이 필요하다고 생각되는 부분에 대해서는 그 이유를 설명하여야 한다.

② 심사위원은 본 편집위원회가 의뢰하는 논문을 심사규정에서 정한 기간 내에 성실하게 심사하여야 하고 그 결과를 본 편집위원회에 통지하여야 한다. 이 경우 자신이 해당 논문을 심사하기에 책임자가 아니라고 판단될 때에는 본 편집위원회에 그 사실을 지체 없이 통지하여야 한다.

③ 심사위원은 심사를 의뢰받은 논문에 대하여 이 규정의 제4조 제1항 또는 제2항의 중복투고 등의 문제를 발견하였을 때에는 본 편집위원회에 지체 없이 그 사실을 알려야 한다.

제11조(객관적이고 공정한 심사의 의무) 심사위원은 심사를 의뢰받은 논문에 대하여 개인적 학술신념과 저자와의 사적친분을 떠나 객관적이고 공정한 기준에 의하여 심사하여야 한다. 심사자가 충분한 근거를 명시하지 않거나 심사자 본인의 관점이나 해석과 상충된다는 이유로 수정 또는 보완을 요구해서는 아니된다.

제12조(비밀유지의무) ① 심사위원은 심사를 의뢰받은 논문에 대한 비밀을 준수하여야 한다.

② 심사위원은 논문의 심사를 위해 특별히 조언을 구하는 경우가 아니라면 논문을 다른 사람에게 보여주거나 그 내용에 관하여 다른 사람과 논의하여서는 아니된다.

③ 심사위원은 자신이 심사한 논문이 게재된 본 학술지가 출판되기 이전에 해당 논문의 내용을 인용 또는 참조해서는 아니된다.

제3장 연구부정행위에 대한 처리절차 등

제13조(연구윤리규정 위반의 보고) ① 본 학술지의 편집위원장, 편집위원, 심사위원, 논문연구자는 편집위원장, 편집위원, 심사위원, 논문연구자가 본 연구윤리규정을 위반한 사실을 안 경우 연구윤리규정을 환기시키으로써 문제를 사전에 예방할 수 있도록 한다.

② 본 학술지의 편집위원장, 편집위원, 심사위원, 논문연구자는 제1항의 노력에도 불구하고 편집위원장, 편집위원, 심사위원, 논문연구자가 이 규정을 위반한 경우에는 제14조에 의한 연구윤리위원회(이하 ‘연구윤리위원회’라고 한다)에서 위반사항에 대하여 심의하여야 한다.

③ 연구윤리위원회는 제2항의 사실을 알린 자의 신원을 외부에 공개하여서는 아니된다.

제14조(연구윤리위원회의 구성원칙) ① 제13조 제2항에 따른 심의 등을 위해 필요한 경우에 편집위원장은 연구윤리위원회를 구성하여야 한다.

② 이 경우의 편집위원장은 제1항의 연구윤리위원회의 위원장이 되며, 5인 이상의 위원을 임명한다. 다만, 연구윤리위원회 각 위원은 자신이 직접적인 이해관계가 있는 안건에 대해서 심의에 참여할 수 없다.

③ 편집위원장이 본 연구윤리규정을 위반한 때에는 편집위원장을 제외한 편집위원의 합의에 따라 연구윤리위원회를 구성한다.

제15조(연구윤리위원회의 조사) ① 연구윤리위원회는 부정행위의 사실 여부를 입증하기 위하여 조사를 실시한다.

- ② 연구윤리위원회는 필요한 경우 특별조사위원회를 구성할 수 있다.
- ③ 조사위원회는 제보자와 피조사자에게 의견진술의 기회를 주어야 하며, 조사 결과를 확정하기 이전에 이의제기 및 변론의 기회를 주어야 한다. 당사자가 이에 응하지 않을 경우에는 이의가 없는 것으로 간주한다.
- ④ 연구윤리규정 위반으로 제보된 자는 연구윤리위원회에서 행하는 조사에 협조해야 한다. 만약 정당한 조사에 협조하지 않거나 방해하는 경우에는 연구윤리규정의 위반으로 간주한다.

제16조(조사결과와 보고) ① 연구윤리위원회는 조사의 결과와 내용을 조사의 종료 및 판정 후 각각 10일 이내에 편집위원회에 보고하여야 한다. 조사의 결과보고서에는 다음 각 호의 사항이 반드시 포함되어야 한다.

- 1. 제보의 내용
- 2. 조사의 대상이 된 부정행위
- 3. 조사위원회의 조사위원 명단
- 4. 당해 연구에서의 피조사자의 역할과 부정행위의 사실 여부
- 5. 관련 증거 및 증인
- 6. 제보자와 피조사자의 이의제기 또는 변론 내용과 그에 대한 처리결과

② 조사결과보고서는 제보자와 피조사자에게 문서로써 통보한다.

제17조(연구윤리위원회의 제재조치 건의권) 연구윤리위원회는 조사 결과 연구윤리규정에 위반한 사실이 있다고 판단되는 경우 부정행위자에 대하여 편집위원회에 징계 등 적절한 제재조치를 건의할 수 있다.

제18조(징계의 절차 및 내용) ① 연구윤리위원회의 징계 건의가 있을 경우, 편집위원장은 편집위원회를 소집하여 징계 여부 및 징계내용을 최종적으로 결정한다.

② 편집위원회는 이 규정을 위반한 자에 대하여 경고, 투고제한 등의 징계를 할 수 있고, 그 조치를 위반한 자의 소속기관에 알리거나 대외적으로 공표할 수 있다.

제19조(조사 대상자에 대한 비밀 보호) 연구윤리위원회 위원 등은 부정행위 의혹에 대하여 본 학술지의 최종적 조치가 취해질 때까지 조사 대상자의 신원을 외부에 공개해서는 아니된다.

제20조(연구윤리규정의 개정) 이 규정의 개정 절차는 본 편집위원회의 권한사항으로 한다.

부 칙(2009년 6월 30일)

제1조(시행일) 본 규정은 2009년 6월 30일부터 시행한다.

부 칙(2024년 1월 1일)

제1조(시행일) 본 개정안은 2024년 1월 1일부터 시행한다.

부 칙(2025년 1월 1일)

제1조(시행일) 본 개정안은 2025년 1월 1일부터 시행한다.

(별지1) 연구윤리규정준수확인서 및 논문사용권 등 위임동의서
(「통상법률」 제00호)

「통상법률」 편집위원회 귀중

논문제목 :

연구윤리규정준수 확인서

저자(들)은 「통상법률」의 연구윤리규정을 준수하여 논문을 작성하였으며 특히 아래의 사항에 대하여 확인합니다.

1. 저자의 지적 창작이며, 타인의 저작권을 침해한 바 없음
2. 저자는 투고논문의 작성에 실질적인 지적 공헌을 하였으며, 투고논문의 내용에 대하여 모든 책임을 부담함
3. 투고논문은 타인의 명예 등 권리를 침해한 바 없음
4. 투고논문은 과거에 출판된 적이 없으며, 다른 학술지에 중복 게재를 위하여 투고하지 않았고, 투고할 계획이 없음
5. 「통상법률」 발행인은 투고논문에 대한 저작권 침해에 대하여 이의제기, 고소 기타 저작권 보호를 위한 제반 권리를 보유함

논문 사용권 및 복제·전송권 위임서

저자(들)은 본 논문이 「통상법률」에 게재될 경우, 논문사용권 및 복제·전송권을 「통상법률」에 위임합니다.

20 년 월 일

저 자	성 명	소 속	이메일(연락처)	위임여부(O,X)	서 명
제 1 저 자					
교 신 저 자					
공동저자1					
공동저자2					

「통상법률」 원고 심사 및 편집 규정

제정 2003년 11월 1일

개정 2018년 1월 1일

개정 2020년 1월 1일

개정 2024년 1월 1일

개정 2025년 1월 1일

제 1 장 총 칙

제1조(목적) 본 규정은 법무부 국제법무정책과가 발간하는 「통상법률」誌에 게재할 원고의 심사 및 편집에 관한 절차 및 기준을 정함을 목적으로 한다.

제2조(대상) 심사대상 원고는 다른 학술지나 기타 간행물에 발표되지 않은 것이어야 하며, 원고의 체제와 분량은 「통상법률」 원고 작성방법에 따라야 한다.

제 2 장 통상법률 편집위원회

제3조(편집위원회의 설치) 「통상법률」誌의 학문적 수준을 제고하고 전문논문집으로서의 성격을 유지·발전시키기 위하여 「통상법률」誌에 게재될 원고의 심사와 편집에 관한 사항을 결정하는 ‘통상법률 편집위원회’(이하 “편집위원회”라 한다)를 둔다.

제4조(편집위원회의 구성)

- ① 편집위원회는 편집위원장 및 10인 이내의 편집위원으로 구성한다.
- ② 편집위원장은 법무부 국제법무정책과장으로 한다.
- ③ 편집위원은 해당분야 연구 성과가 뛰어난 국내외 법학교수, 법학박사 학위를 소지한 연구자, 해당분야의 법조실무경력 5년 이상의 판사, 검사, 변호사 및 관련분야 전문가 중 편집위원장이 위촉한다.
- ④ 편집위원장은 위원회의 업무를 효율적으로 처리하기 위하여 편집위원 중 1인을 간사로 지명할 수 있으며 필요에 따라 편집위원 중 1인을 편집자문위원으로 둘 수 있다.

제5조(편집위원회의 임무)

- ① 편집위원회는 다음 각호에 관한 사항을 결정한다.
 1. 「통상법률」誌에 투고된 원고의 심사 및 「통상법률」誌의 편집
 2. 원고 심사를 위한 심사위원 및 전문심사위원의 지정 및 위촉
 3. 게재된 논문의 사후 수정 또는 게재 취소 여부 결정
 4. 기타 편집위원회의 구성과 운영에 관한 사항
- ② 편집위원회는 다음 각호에 관한 사항에 대하여 편집위원장의 자문에 응한다.
 1. 「통상법률」誌 발간을 위한 기본 방침과 편집방향
 2. 기획논단 주제 선정
 3. 기타 편집위원장이 필요하다고 인정하는 사항
- ③ 편집위원장의 권한은 다음과 같다.
 1. 제4조 제3항에 따른 편집위원의 위촉
 2. 제4조 제4항에 따른 간사 및 편집자문위원의 지명
 3. 제6조 제1항의 편집회의 주제
 4. 제6조 제1항에 따른 임시회의 소집
 5. 제8조 제4항에 따른 심사위원의 교체
 6. 제11조 제4항에 따른 원고 게재 여부의 결정
 7. 기타 「통상법률」誌 발간과 관련하여 필요한 사항의 결정

제6조(편집위원회의 운영)

- ① 편집위원회는 매년 1회 이상의 편집회의를 소집하며 편집위원장의 판단에 따라 임시회의를 소집할 수 있다.
- ② 편집위원회는 재직 과반수의 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 의결하며, 편집위원장이 필요하다고 인정하는 경우는 서면, 이메일 등을 통해 이를 진행할 수 있다.

제7조(편집위원의 임기)

- ① 편집위원의 임기는 2년으로 하되 연임할 수 있으며, 편집자문위원으로서의 임기는 편집위원 임기 만료시 함께 종료된다.
- ② 편집위원이 임기의 개시에 앞서 타 학술지의 편집위원으로 재직 중인 경우 또는 임기 중 타 학술지의 편집위원으로 재직하게 되는 경우에는 지체없이 편집위원장에게 이를 통보하여야 한다.

- ③ 편집위원회는 임기가 완료된 이후에도 후임자 충원 시까지 그 직무를 계속 수행하며 이미 착수한 업무는 충원 후에도 완결한다.
- ④ 특별한 필요성이 인정되는 경우 편집위원장은 임기가 종료되지 아니한 편집위원을 해촉할 수 있으며, 새로 임명된 편집위원은 전임자의 잔여 임기 동안만 편집위원의 직무를 수행한다.

제8조(편집위원의 임무)

- ① 편집위원회는 「통상법률」誌의 발간과 관련하여 원고의 심사 및 「통상법률」誌의 편집에 대해 필요한 사항의 결정을 그 직무로 하고, 이를 위해 편집위원장이 인정하는 부득이한 사유가 없는 한 제6조 제1항에 따른 정기회의와 임시회의에 참석하여야 한다.
- ② 편집자문위원은 편집위원의 직무를 수행하며, 편집위원장이 필요하다고 인정하는 경우 「통상법률」誌의 발간과 관련한 추가적 자문을 제공할 수 있다.

제 3 장 원고의 심사

- 제9조(심사 대상) ① 「통상법률」誌에 게재될 모든 논문(판례평석 포함)은 심사의 대상이 된다. 다만 시론, 자료 및 기록물, 연구노트, 서평, 동향 등은 별도의 심사없이 편집위원회에서 게재여부를 결정할 수 있다.
- ② 「통상법률」誌에 게재하기 위해 제출되는 논문은 독창적인 것으로서 기존 간행물에 게재된 것이 아니어야 한다.
 - ③ 논문은 「통상법률」誌의 원고작성방법을 준수하여 작성된 것이어야 한다.
 - ④ 편집위원회는 연구윤리규정준수확인서 및 논문사용권 등 위임동의서가 제출되지 않은 논문에 대해서는 심사를 거절할 수 있다.

- 제10조(심사위원 선정 및 심사 의뢰) ① 편집위원회는 「통상법률」誌에 투고된 원고의 게재여부를 심사하기 위하여 논문당 3인의 심사위원을 선정해야 한다.
- ② 심사위원은 대학에 재직 중이거나 재직하였던 국내외 법학교수, 법학박사 학위를 소지한 연구자, 법조실무 경력 5년 이상의 판사·검사·변호사 중에서 위촉하되, 필요한 경우 편집위원회는 기타 국제통상 및 국제거래 분야의 전문가를 전문심사위원으로 위촉할 수 있다.
 - ③ 편집위원회는 다음 각호의 사항을 고려하여 심사위원을 위촉한다.

1. 해당 논문에서 다루는 주제와의 관련도
2. 해당 분야에서의 연구실적
3. 학계 또는 실무계에서의 인지도
4. 공정한 심사를 수행하기 어려운 사정이 있는지 여부
- ④ 심사 의뢰를 받은 심사위원은 지체없이 심사에 착수하여 심사 결과를 신속히 편집위원회에 제출하여야 한다.
- ⑤ 논문을 투고한 편집위원은 자신의 논문에 관한 심사위원의 선정이나 논문 게재 여부의 결정에 참여할 수 없으며, 해당 논문은 편집위원회 외부에 심사를 의뢰하여야 한다.

제11조(심사 기준) 원고의 심사는 다음과 같은 기준에 의한다.

1. 「통상법률」 원고작성방법 준수 등 형식적 적합성
2. 연구목적의 타당성과 그 목적 실현방법의 적합성
3. 연구의 구성과 내용의 독창성 및 논리성
4. 필요한 참고문헌 활용의 적정성 및 충실성
5. 연구결과의 학문적 기여 또는 사회적 활용 가능성
6. 연구윤리준수
7. 국문초록 및 외국어초록의 질적 수준과 분량
8. 기타 편집위원회에서 「통상법률」誌의 심사를 위해 필요하다고 인정하는 기준

제12조(심사 절차) ① 편집위원회는 심사위원에게 투고된 논문의 원고와 심사결과서 양식, 연구윤리규정준수 서약서 양식을 송부한다.

- ② 투고된 원고는 투고자를 익명으로 하여 심사 과정을 거쳐야 하며, 심사 논문의 내용 중 투고자의 신원을 알 수 있을 만한 부분은 삭제하여 심사를 의뢰한다.
- ③ 논문의 심사는 제9조의 심사 기준에 따라 행하되 원고를 송부한 날로부터 2주일 이내에 완료하여야 한다. 단, 편집위원장의 허가에 따라 심사 기간은 1주일을 연장할 수 있다.
- ④ 심사 의뢰 후 3주일 이내에 심사 결과가 제출되지 아니할 경우, 편집위원장은 그 심사위원을 해당분야의 전문가 또는 편집위원 중의 한 사람으로 교체할 수 있다.
- ⑤ 심사위원은 게재여부의 결정과 관계없이 심사 의견을 반드시 작성하여야 하며, 심사결과서 원본 파일은 3년간 보관하여야 한다.
- ⑥ 법무부는 심사위원에게 소정의 심사료를 지급할 수 있다.

제13조(심사 판정) ① 심사위원은 원고의 심사결과를 위원회에 보고하고, 편집위원회는 보고된 원고에 대하여 다음과 같이 판정한다.

1. 수정·보완 없이 게재가 가능한 때: 게재 가능
 2. 수정·보완 후 게재가 가능한 때: 수정 후 게재
 3. 수정·보완 후 재심사가 필요한 때: 게재 유보
 4. 전면적 수정·보완이 이루어지지 않는 한 게재가 불가한 때: 게재 불가
- ② 심사 결과는 <별표>에 따라 점수를 합산하여 총점에 따라 게재 여부를 결정하되, 심사위원 중 2인 이상이 ‘게재 유보’ 의견을 내거나, 1인 이상이 ‘게재 불가’ 의견을 낸 경우 편집위원회의 결정으로 게재하지 아니할 수 있다.
- ③ 편집위원회의 판정은 편집위원 과반수의 출석과 출석위원 과반수의 찬성에 의한다.
- ④ ‘수정 후 게재’로 판정된 원고에 대해서는 투고자로부터 수정본을 제출받아 편집위원장이 검토 후 게재 여부를 결정한다.
- ⑤ ‘게재 유보’로 판정된 원고는 투고자가 수정하여 다시 제출하면 편집위원회가 재심사를 통하여 게재 여부를 결정할 수 있다.

제14조(심사 결과의 통보) ① 편집위원회는 심사 결과를 투고자에게 통보하고, 필요한 경우에는 투고된 논문의 내용 수정 또는 보완을 요구할 수 있다.

- ② 수정 또는 보완의 심사 결과 내용을 통보받은 투고자는 논문을 수정 또는 보완하여 7일 이내에 다시 제출하여야 한다.
- ③ 게재가 결정된 논문은 특별한 이유 없이 투고 철회할 수 없으며, 편집위원장의 승인 없이 무단 철회할 경우 투고자는 향후 투고 제한 등 일정한 불이익을 받을 수 있다.

제15조(수정 후 게재 또는 게재 유보에 대한 이의제기)

- ① 투고자는 수정 후 게재 결정에 이의가 있는 경우 그 사유를 명확하고 구체적으로 기재한 수정거부사유서를 심사 결과 통보일로부터 7일 이내에 제출하여야 하며, 편집위원회에서 타당성 여부를 판정하여 수정·보완 요구 또는 게재 여부를 결정한다.
- ② 투고자는 게재 유보 결정에 이의가 있는 경우 그 사유를 명확하고 구체적으로 기재한 수정거부사유서를 심사 결과 통보일로부터 7일 이내에 제출하여야 하며, 편집위원회에서 타당성 여부를 판정하여 게재 유보 여부를 결정한다.

- 제16조(게재 불가에 대한 이의제기) ① 투고논문에 대하여 게재 불가 결정이 있을 경우 투고자는 심사 결과 통보일로부터 7일 이내에 사유를 명확하고 구체적으로 기재한 이의서를 편집위원회에 제출함으로써 이의를 제기할 수 있다.
- ② 편집위원회는 투고자가 전항의 이의를 제기하면 3일 이내에 이의 내용의 당부를 협의한 다음 적합하다고 인정될 경우 해당 논문을 재심사에 회부한다.
- ③ 편집위원회는 전항의 재심사에 대해서는 당해 논문심사에 관여하지 않은 새로운 심사위원을 선정하여 심사를 의뢰하고, 해당 심사 결과에 대해서는 본 학술지의 심사 및 게재규정을 준용하되, 편집위원회가 게재여부를 최종 결정한다.

제 4 장 원고의 게재 등

- 제17조(원고의 게재) ① 위원회에서 ‘게재’로 판정한 원고는 「통상법률」誌에 게재한다.
- ② 「통상법률」誌의 내용은 법무부 및 관련기관의 인터넷 홈페이지에 게시할 수 있다.
- ③ 법무부는 투고자에게 소정의 원고료를 지급할 수 있다.
- ④ 「통상법률」誌는 매년 2, 5, 8, 11월 20일에 발행한다. 단, 발행예정일이 토요일 또는 공휴일에 해당하는 때에는 그 익일에 발행한다.

- 제18조(자료의 전송) ① 편집위원회는 「통상법률」誌를 법률문화 발전, 학술진흥 기여 기타 필요한 경우 데이터화하여 각종 도서관 등에 전송 및 제공할 수 있다.
- ② 편집위원회는 게재 결정 즉시 투고자에게 자료 전송 및 제공에 대한 의사를 물어야 하며 7일 이내에 반대의 의사표시가 없으면 동의한 것으로 간주한다.

제 5 장 보 칙

- 제19조(규정의 개정) 본 규정은 위원회의 과반수 찬성에 의하여 개정할 수 있다.

부 칙 (2003년 11월 1일)

- 제1조(시행일) 본 규정은 2003년 11월 15일부터 시행한다.

부 칙(2018년 1월 1일)

제1조(시행일) 본 개정안은 2018년 1월 1일부터 시행한다.

부 칙(2020년 1월 1일)

제1조(시행일) 본 개정안은 2020년 1월 1일부터 시행한다.

제2조(경과규정) 현재 재직 중인 편집위원들은 재위촉되어 본 개정안이 시행되는 2020년 1월 1일부터 그 임기가 개시되는 것으로 본다.

부 칙(2024년 1월 1일)

제1조(시행일) 본 개정안은 2024년 1월 1일부터 시행한다.

부 칙(2025년 1월 1일)

제1조(시행일) 본 개정안은 2025년 1월 1일부터 시행한다.

「통상법률」 원고 작성 방법

제1조(원고의 양식) ① 원고는 본 요령에 따라 한글 또는 영어로 작성함을 원칙으로 한다.

② 원고는 ‘한글’ 또는 ‘Microsoft Word’로 작성함을 원칙으로 한다.

제2조(원고의 요건) 원고는 독창성을 갖는 것으로서 다른 학술지에 게재되지 아니한 것이어야 한다.

제3조(원고 작성 요령) ① 원고는 연구논문, 사례연구, 연구자료, 해외동향 등으로 구별하여 작성한다.

② 원고는 원고지 150매 내외 (A4 용지 20~25매) 분량으로 작성함을 원칙으로 한다.

③ 원고는 표지, 본문, 참고문헌 목록, 국문 초록, 영문 초록으로 구성한다.

④ 원고의 표지에는 원고의 종류, 논문 제목(국문 및 영문 제목 모두 표기), 필자의 성명(괄호 안에 영문 표기), 소속, 직책, 학위, 연락처(주소, 전화번호, 이메일주소) 등의 인적사항, 은행계좌, 주민등록번호를 기재한다.

⑤ 공동으로 집필한 논문의 경우는 주 저자(책임 연구자)와 공동 저자를 구분하여, 주 저자·공동 저자의 순서로 표시한다.

⑥ 원고는 다음의 규격에 따라 작성한다.

1. 용지 여백 : 위쪽 20, 아래쪽 15, 왼쪽 30, 오른쪽 30, 머리말 15, 꼬리말 15

2. 본 문 : 왼쪽 여백 0, 오른쪽 여백 0, 들여쓰기 2, 줄간격 160, 글꼴 신명조, 글자 크기 10

3. 각 주 : 왼쪽 여백 3, 오른쪽 여백 0, 들여쓰기 -3, 줄간격 150, 글꼴 신명조, 글자크기 9

⑦ 목차는 I, 1, 가., (1), (가)의 순으로 표기한다.

⑧ 직접 인용할 때에는 “ ”(큰 따옴표)를 사용하고 강조할 때에는 ‘ ’(작은 따옴표)를 사용한다.

⑨ 각주는 다음과 같이 기재한다.

1. 단행본 : 저자명, 서명, 면수, 출판연도

2. 정기간행물 : 저자명, “논문제목”, 학술지명, 권·호수, 면수, 간행연월
3. 판 례 : 대법원 1900. 00. 00. 선고 00다0000판결(법원공보 1900년, 000면) 또는
대판 1900. 00. 00, 00다0000
4. 외국 출전 및 판결은 그 나라의 표준적인 표시방법에 따라 표시할 수 있다.
단, 일본 판결의 경우 선고 일에 평성, 소화 등 연호를 쓸 경우 괄호 안에
서기를 표시한다.
5. 영문성명, 논문명, 서명 등은 각 단어의 첫 자 외에는 반드시 소문자로 표기
한다.
- ⑩ 국문 또는 한자로 표시되는 저서나 논문을 인용할 때는 ‘면’으로 표기하고,
로마자자로 표시되는 저서나 논문을 인용할 때는 별도의 ‘p.’와 같은 표시를
생략하고 숫자만을 표기하며, 면수나 연도 등에서 ‘부터, 까지’를 나타내는
부호로 ‘-’을 사용한다.
- ⑪ 외국 법률이나 제도 등은 우리말로 표기하고 ()안에 원어를 표시한다. [예:
가석방제도(parole system)]
- ⑫ 참고 문헌은 각주의 기재 방식에 따름을 원칙으로 하되, 다음과 같은 사항에
유의하여 기재한다.
 1. 저자명, 서명, 출판관련사항은 각 쉽표.로 구분한다.
 2. 출판관련사항의 경우, ‘출판지: 출판사, 출판연도’의 형식으로 표기한다.
 3. 서양인 저자의 이름을 적을 때에는 성을 먼저 쓰고, 공저의 경우에는 처음
나오는 저자만 성을 먼저 쓴다.
 4. 동일 저자가 작성한 문헌이 복수인 경우, 문헌이 출판된 연도순에 의하여 나
열한다.
- ⑬ 원고 뒷부분에 국문 및 영문 초록과 주제어(keywords, 국문 및 영문)를 10개
내외로 기재한다.
- ⑭ 기타 논문작성방법에 관하여는 사단법인 한국법학교수회에서 제정한 “논문작
성 및 문헌인용에 관한 표준”에 따른다.

제4조(원고의 제출) 작성 완료한 논문은 발행일 1개월 전까지 편집위원회 간사가
지정한 전자우편(e-mail)주소로 송부하거나, 온라인투고시스템에 제출한다.

[편집위원장]

최태은 (국제법무정책과장)

[편집위원]

강병근 (고려대 법학전문대학원 교수)

강준하 (홍익대 법과대학 교수)

김인호 (이화여대 법학전문대학원 교수)

이용식 (시카고 로올라대학교 교수)

이재성 (유엔국제상거래법위원회 법률담당관)

이종혁 (서울대 법학전문대학원 교수)

조성준 (일리노이공과대 시카고 켄트로스쿨 교수)

채형복 (경북대 법학전문대학원 교수)

계 간 지 통 상 법 률

2025년 8월 20일 발행(통권 제168호)

1994년 8월 20일 등록(97-10-5-11)

발간등록번호 : 11-1270000-100029-08

ISSN : 1598-4915

eISSN : 2765-5962

발행인 : 법무부장관 정 성 호

편집인 : 국제법무국장 정 흥 식

발행처 : 법무부 / 편집실 : 국제법무정책과 / 전화 : 02-2110-4243 / FAX : 02-2110-0416

주 소 : (13809) 경기도 과천시 관문로 47 정부과천청사 1동 801호

인 쇄 : 성 진 사 : 031-388-4485

[비매품]

INTERNATIONAL TRADE LAW

Vol. 168

August 20, 2025

Publisher Jung, Sung-ho / Minister of Justice

Editor Hong-Sik(Justin) CHUNG / Deputy Minister for International Legal Affairs Department

Edited in

International Legal Policy Division

Published quarterly by

Ministry of Justice

※ “통상법률”에 게재된 내용은 필자의 개인적인 견해이며, 법무부의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.