

경제안보 관련 법률들의 헌법적 근거와 한계

서울대학교 통일평화연구원 객원연구원 김 완 기

*논문접수 : 2026. 1. 20. *심사개시 : 2026. 1. 23. *게재확정 : 2026. 2. 3.

〈목 차〉

I. 들어가며	IV. 주요 경제안보 법률과 헌법적 쟁점
II. 경제안보 개관	1. 물자 관련 경제안보 법률
1. 경제안보의 개념	2. 기술·특허·표준 관련 경제안보 법률
2. 경제안보의 개념 유형	3. 투자 관련 경제안보 법률
3. 경제안보와 GATT 안보예외	4. 에너지·자원 관련 경제안보 법률
4. 경제안보의 법제도적 틀	5. 데이터 관련 경제안보 법률
III. 경제안보 법률의 헌법적 근거와 한계	6. 인력 관련 경제안보 법률
1. 헌법상 국가안보와 경제안보	V. 나오며
2. 각국의 헌법과 경제안보 법률	참고문헌
3. 경제안보 법률의 헌법적 근거	
4. 경제안보 법률의 헌법적 한계	

I. 들어가며

최근 국제통상질서를 살펴보면 미중간 기술패권경쟁이 가중되어 국경간 첨단 기술의 이동이나 기술개발 협력에 대한 제한이 더욱 강화되고, 코로나19 전후로 그동안의 효율성 중심의 국제 공급망이 안정성을 중심으로 재편되면서 고도화된 국제분업과 규범에 기반한 자유무역질서가 크게 흔들리고 있다. 이렇게 규범에 기반한 자유무역질서가 흔들리게 된 데에는 여러 가지 원인이 복합적으로 작용하고 있다. 우선 분쟁해결을 위한 상소기구가 구성이 되지 않으면서 사실상 세계무역기구의 분쟁해결기능이 마비된 상황이다. 또한,

기존 자유무역질서의 수호자를 자처했던 미국이 오히려 자국우선주의를 내세우고 특히 제2기 트럼프 행정부에서는 드러내놓고 자유무역질서를 흔드는 ‘상호관세’ 부과조치를 포함한 여러조치를 내놓고 있는 실정이다. 여기에 더해 각국에서 ‘경제안보(economic security)’를 목적으로 한 다양한 조치를 취하면서 그 명분으로 세계무역기구의 1994년 GATT상 ‘국가안보 예외’를 제시하면서 표면적으로는 기존의 자유무역질서를 준수하고 있다고 주장하고 있다.

이러한 추세하에서 국내적으로도 방어적 입장에서 글로벌 공급망에서 우리 기업의 조달 안정성을 높이기 위하여 소재·부품·장비산업 경쟁력 강화 및 공급망안정화를 위한 특별조치법(이하 ‘소재부품장비산업법’), 국가자원안보 특별법(이하 ‘자원안보법’), 경제안보를 위한 공급망 안정화 지원기본법(이하 ‘공급망안정화법’) 등 소위 ‘공급망 3법’이 최근에 제정되거나 전면개정되었으며, 외국인투자촉진법, 산업기술의 유출방지 및 보호에 관한 법률(이하 ‘산업기술보호법’), 국가첨단전략산업 경쟁력 강화 및 보호에 관한 특별조치법(이하 ‘국가첨단전략산업법’), 국가전략기술 육성에 관한 특별법(이하 ‘국가전략기술육성법’) 등의 경제안보 관련 법률들을 제·개정하여 자본이나 기술의 국가간 이동에 대하여 국가의 조장 행정적 측면을 더욱 강화하기도 하고 규제 행정적 측면을 더욱 강화하고 있기도 하다.

이에 경제안보의 개념을 학문적으로 정립하고 이를 통해 현실적 적실성을 높이려는 노력이 정치학계, 국제정치학계, 경제학계, 법학계 등에서 다양하게 제기되고 있지만 헌법적 시각에서 경제안보를 제고하기 위한 목적으로 시행되는 행정부의 각종 조치들이 어떤 근거를 가지며 경제안보 관련 법률을 도입할 경우 그 한계는 무엇인지를 살펴 본 연구는 거의 없다.¹⁾ 어느 국가든 현대에서는 형식적이거나 헌법이 가장 최상위법이고 법치주의를 표방한다. 그러므로 경제안보 관련 법률들도 각국의 헌법에 위반하여 존재할 수는 없다. 새로운 경제안보 관련 조치가 등장할 때 국제규범에 위반하는지를 살펴보기도 해야 하지

1) OECD, *Economic Security in a Changing World: New Approaches to Economic Challenges*, OECD Publishing, 2025; Heath, J. Benton, “The New National Security Challenge to the Economic Order”, *The Yale Law Journal*, Vol. 129, No. 4, 2020; 이효영, “‘경제안보’의 개념, 진화와 전략적 함의”, 미래성장연구 8권 2호, 고려대학교 미래성장연구원, 2022.12; 특히, 국제법적 시각에서 경제안보의 개념과 법적 의미를 고찰한 논문으로는 이재민, “경제안보의 법적 의미와 외연: 국제법적 측면을 중심으로”, 국제법학회논총 제68권 제4호(통권 제171호), 대한국제법학회, 2023.12가 있으며, 그 외 최지연, 경제안보 강화 기반 구축을 위한 법제 연구, 한국법제연구원, 2023.10 등 참조

만 헌법에 위반하는지도 당연히 검토하여야 한다. 그러한 측면에서 경제안보 관련 법률들이 우리 헌법내에서 어떤 조항을 근거로 두고 있으며, 어떠한 한계를 가지는지를 살펴보는 의의가 있다고 생각한다.

앞에서도 얘기했듯이 최근 국제경제질서가 세계무역기구를 기반으로 한 규범기반의 경제질서에서 자국우선주의에 의거하여 각자도생을 추구하는 국제경제질서로 전환해 나가고 있는 상황에서 경제부문에서도 국가안보를 제고한다는 목적이나 명분하에 ‘경제를 위한 안보(security for economy)’가 아닌 ‘안보를 위한 경제(economy for security)’가 더욱 강조되고 있다. 그러나, ‘안보를 위한 경제’라는 개념을 지나치게 확대해석할 경우 기존의 규범에 기반한 자유무역질서를 무너뜨릴 수 있는 위험성을 내포하고 있다. 즉, 각국의 경제안보 조치들이 표면적으로는 1994년 GATT상 ‘필수불가결한 안보 이익’이라는 개념에 근거를 두고 있는데, 동 개념은 전통적으로 무력에 기반한 공격을 방어하고 안전을 유지하기 위한 목적에만 사용될 수 있었는데, 안보를 위한 모든 경제분야에서의 조치가 이에 해당한다고 한다면 사실상 자유무역을 지탱하는 근간이 뿌리부터 흔들리게 되는 것이다. 그러므로, 새롭게 유행처럼 번지고 있는 ‘경제안보’라는 개념을 국제적으로는 기존의 국제규범의 틀 안에서 다루려는 논의²⁾를 지속해 나가고 국내적으로도 헌법을 최상위법으로 한 규범질서의 틀 안에서 잘 해석해 나가는 것이 앞으로의 국제규범질서를 지키는 데 있어 무엇보다 중요할 것이다.

이에 본고에서는 경제안보의 개념을 살펴보고, 안보를 위한 행정부의 각종 조치가 시행될 경우 그러한 조치가 시행될 수 있는 헌법적 근거는 무엇인지 그리고 그러한 조치로 인해 경제 부문의 자율성이 침해당할 경우 수인가능한 한계는 무엇인지 등에 대하여 법적 관점에서 살펴보고자 한다. 또한, 경제안보와 관련된 주요 법률들의 내용을 살펴보고 이러한 헌법적 근거와 한계의 관점에서 지금까지 제기되었거나 향후 제기될 수 있는 법적 쟁점들을 살펴보고자 한다. 또한, 미, 중, 일 등 주요 경제강국들의 헌법상 경제안보 관련 조항들을 간략하게 살펴본 후 향후 국제통상질서에서 각국은 어떻게 움직일지를 예측하고, 우리 국익을 가장 잘 지킬 수 있는 대응방향은 무엇일지 시사점을 도출하고자 한다.

2) 이재민, 상계 논문, 242면 참조

II. 경제안보 개관

1. 경제안보의 개념

경제안보는 최근 널리 사용되고 있는 용어이지만 모든 학문적 논의에서 그러하듯이 모두가 합의하는 정의는 없다. 다만, 경제·사회적 관점에서는 경제안보를 내외부 충격으로부터의 위험회피(de-risking)라고 비교적 좁게 해석하는 반면에 국제정치적 관점에서는 국가안보목적을 추구하기 위한 경제적 수단의 사용이라는 ‘경제적 국력행사(economic statecraft)’로서의 넓은 의미로 경제안보를 받아들이고 있는 듯하다.³⁾ “경제안보란 국가안보의 이익을 추구하기 위한 경제적 통치술⁴⁾(economic statecraft)의 한 형태로 볼 수 있다”라고 제시하는 관점도 국제정치적 시각이 깔려 있다고 할 수 있다.⁵⁾

국가안보라는 궁극적인 목적을 위해 경제적 수단을 사용한다는 것은 GATT가 설립된 이후 현재까지 구축된 국제 자유무역질서에 대한 크나큰 도전이자 이러한 흐름을 완전히 뒤집는 것이다. 왜냐하면 탈냉전 시대 이후 국제경제는 효율성을 기반으로 한 기업의 의사결정에 의하여 대규모 해외투자가 이루어짐으로써 상호의존성이 크게 심화되어 왔는데, 이러한 경제적 의존성을 무기화하는 것이 바로 경제적 국력행사이기 때문이다. 이러한 경제적 국력행사는 중·일간 희토류 분쟁, 일본의 한국에 대한 수출통제조치 강화, 미국의 ‘상호관세’ 조치 등 주로 경제 강국들에 의하여 이루어지고 있다.

한편, 실정법인 공급망안정화법 제2조 제1호에서는 경제안보를 “국내외에서 발생하였거나 발생할 가능성이 있는 경제·통상·정치·외교적 상황 변화나 자연재해 등에도 불구하고 국내의 생산, 소비, 유통 등 국가 및 국민의 전반적인 경제활동에 필수적인 품목, 서비스, 기술 등이 원활히 유입되고, 부적절하게 해외로 유출되지 아니하도록 함으로써 국가의

3) 국제정치학계에서 경제안보를 국가안보의 일환으로 보는 시각도 다수 존재하고 있다. 김계동 외 11인, 한국안보의 이해, 명인문화사, 2025.2, 132-133면 참조. 동 문헌의 공동저자 중 1인인 이태동은 경제안보를 “안보의 세부적 분야로서 경제적 위협으로부터 국민의 생존과 재산을 보호하는 것”이라고 정의하고 있다. 황진환 외 5인, 新국가안보론 개정판, 박영사, 2024.9, 21-22면에서는 경제안보의 요소로서 공급 안보, 시장 접근성 안보, 기술-산업능력 안보, 금융-신용 안보, 초국경적 협력 안보 등 5가지를 제시하고 있다.

4) ‘economic statecraft’를 번역하는 방식에는 여러 가지가 있을 수 있지만, 필자는 ‘경제적 국력행사’가 그 조치의 적극적·공세적 측면을 잘 보여주는 번역이라 생각한다. 이효영, 전게 논문이 제시한 정의에는 경제적 통치술이라 번역되어 있어 여기서는 그대로 인용하였다.

5) 이효영, 전게 논문, 118면 참조

안전보장이 유지되고 국가 및 국민의 경제활동에 지장이 초래되지 아니하는 상태”로 규정하고 있다. 2023년 6월 발표된 국가안보전략 보고서에서도 경제안보를 “국내외 변수에도 불구하고 국가 및 국민의 경제활동에 필수적인 품목 등이 원활히 유입되고, 부적절하게 유출되지 않도록 함으로써 국가 안전보장이 유지되고 경제활동에 지장이 초래되지 않는 상태”라고 정의하여 공급망안정화법의 정의를 따르고 있다.⁶⁾

또한, 타국에서의 용례를 살펴보면 미국 국토안보부 무역경제안보국(Office of Trade and Economic Security)에서는 당해 조직의 주요 목표를 “국경간 상품과 서비스, 자본 그리고 기술의 합법적인 이동을 보장하는 정책(policies that ensure the lawful flow of goods and services, capital, and technology across borders)을 관리하는 것”이라고 하고 있다.⁷⁾ 2023년 히로시마 G-7 정상선언에서는 경제안보를 경제적 복원력(economic resilience)과 동일한 차원에서 접근하고 있으며, 글로벌 경제적 복원력의 제고(공급망, ICT 시스템), 국제규범과 규칙을 저해하는 유해한 관행에 대처(비시장경제, 경제적 강압, 디지털 보안, 차세대 기술의 국제표준), 국제평화와 안보 위협에 대한 공통된 우려의 해소(핵심신흥기술)를 주요 내용으로 하고 있다.⁸⁾ 유럽의 브뤼겔 연구소에서도 경제안보를 국가안보목적을 달성하기 위한 경제적 조치의 사용이라는 광의로 정의하기보다는 ‘충격으로부터의 위험회피’라는 협의로 규정하고 있다.⁹⁾¹⁰⁾

필자는 미래가 불확실한 경제현실에 법적 잣대를 적용할 수 있도록 후술하는 것처럼 경제안보의 개념을 헌법적 시각에서 접근하고자 한다. 경제를 구성하는 기본요소는 생산물과 생산요소이고 경제안보도 국가안보의 일환이므로 경제안보란 ‘생산물(상품, 서비스)이나 생산요소(자본, 인력, 기술, 데이터 등)의 이동과 관련하여 경제에 충격요인이 발생했을 때 국민경제의 존립을 유지하고 헌법상 경제질서인 시장경제질서의 정상적인 운영을 보장하는 것’이라고 제시하고자 한다. 이는 경제안보를 국가를 구성하는 여러 부문 중 가장

6) 국가안보실 편, 윤석열 정부의 국가안보전략, 국가안보실, 2023.6, 84면 참조

7) <https://www.dhs.gov/trade-and-economic-security> 참조

8) 일본 외무성, ‘G7 Leaders’ Statement on Economic Resilience and Economic Security’, 2023.5.20., <https://www.mofa.go.jp/files/100506815.pdf> 참조

9) McCaffrey, C. and N. Poitiers, “Instruments of economic security”, Working Paper 12/2024, Bruegel, 2024, 2면 참조

10) 이와는 별개로 국제적십자(ICRC), 국제노동기구(ILO) 등도 경제안보에 대하여 사회보장 차원에서 정의를 내리고 있다. 동 정의는 정인교 외 2인, 경제안보와 수출통제 제2판, 박영사, 2024.4, 21면 참조

근간을 이루는 부문 중 하나인 경제부문에 있어서의 국가안보로 개념짓는 것이다.

2. 경제안보의 개념 유형

경제안보는 경제와 안보가 복잡하게 얽혀있는 개념이다. 안보와 경제 두 영역이 본질적으로는 연결되어 있지만 전통적으로는 두 영역을 분리하여 보려는 경향이 강했었다. 하지만 거의 모든 (좁은 의미의) 안보적 의사결정이 경제에 영향을 미치고, 경제 영역의 변화가 (좁은 의미의) 안보적 의사결정에 영향을 미치는 것을 볼 때 경제와 안보를 결합하여 넓은 의미의 국가안보의 일환으로 이해할 필요가 있다. 그리고, 이렇게 했을 때 기존 법학계에서 제기되어 왔던 국가안보와 관련된 다양한 논의들을 활용하여 경제안보 관련 조치나 법률들을 규율해 나갈 수 있을 것이다.

이해의 편의를 위하여 경제안보의 개념을 그 동기와 조치를 중심으로 유형화하면 다음 표와 같이 구분할 수 있을 것이다. 즉, 다음 표와 같이 ‘협회의 경제안보 영역’, ‘안보를 위한 경제 영역’, ‘경제를 위한 안보 영역’과 ‘전통적 의미의 국가안보 영역’이다. 분석을 위하여 이렇게 단순히 구분하였지만 현실에서 나타나는 현상은 경제적 동기와 비경제적 동기가 혼재하고 국가는 경제적 조치와 비경제적 조치를 혼용하는 것이 다반사일 것이다.

<표 1> 경제안보의 영역 구분

	경제적 동기	비경제적 동기
경제적 조치	제1영역: 협회의 경제안보 영역	제2영역: 안보를 위한 경제 영역
비경제적 조치	제3영역: 경제를 위한 안보 영역	제4영역: 전통적 의미의 국가안보 영역

첫 번째 영역은 경제적 동기에 의하여 경제적 조치를 취하는 협회의 경제안보 영역이다. 이는 글로벌 공급망의 안정성을 제고하기 위한 조치라든지 업무연속성계획(Business Continuity Plan)의 수립이라든지 하는 것이 이러한 조치에 해당할 것이다.¹¹⁾ 사실 업무연속성계획은 개별 기업 차원에서는 공급망에 오는 충격을 가정했을 때 가장 효과적인 준비 수단이며, 공급망안정화법 제7조의 공급망안정화 기본계획이 국가 차원에서의 업무연속성계획에 해당한다고 할 수 있다.

11) 산업통상자원부, “감염병 발생시 업무연속성계획 가이드라인” 제3판, 2022.1

두 번째 영역은 경제안보를 ‘안보를 위한 경제’로 보는 것으로 대체로 ‘경제적 국력행사(economic statecraft)’의 일환으로 경제안보를 규정짓고 있는데, 비경제적 동기로부터 또는 비경제적 목적 달성을 위하여 경제적 조치를 동원하는 경우에 해당한다. 제2차 세계대전 이후 글로벌 경제의 초연계성 증대로 심화된 상호의존성을 무기로 하여 정치적 목적 달성을 위한 ‘경제적 강압(economic coercion)’ 조치가 증가하고 있다. 중국과 일본간 희토류 분쟁, 중국의 ‘고고도미사일방어체계(THAAD)’에 대한 대응조치, 일본의 우리나라에 대한 수출통제 강화조치, 미국의 불법 이민과 펜타닐 유입을 차단하기 위한 고율관세 부과 조치, 미국의 무역확장법 제232조에 기반한 철강분야 쿼터 설정 조치 등 그 예는 현실에서 쉽게 찾아볼 수 있다.

세 번째 영역은 경제안보를 ‘경제를 위한 안보’로 보는 것으로 경제의 안정성과 복원력을 확보하기 위하여 전쟁이나 무력분쟁 위협 등 군사적 조치까지 불사하는 것으로 이 유형 또한 현실에서 생각보다 많이 목도되고 있다. 수에즈 운하나 호르무즈 해협, 말라카 해협 등 글로벌 해상무역의 요충지에서의 물류흐름을 지키기 위한 군함의 파견 등이 대표적인 예라고 할 수 있다. 네 번째 영역은 전통적 의미의 국가안보 영역이어서 여기서는 따로 다루지 않는다.

이와는 별개로 경제안보를 ‘경제에 있어서의 안보’로 볼 때 경제안보는 광의의 국가안보의 일부분이다. 이러한 유형 구분은 위에서 동기-조치에 의한 유형 구분과는 다른 평면에서 경제안보를 구분하는 것이다. 왜냐하면 ‘경제를 위한 안보’ 또는 ‘안보를 위한 경제’라고 구분하는 경우 이는 필연적으로 경제-안보가 서로를 배제하는 이분법적인 개념 구분을 전제하는 것이지만 경제안보를 국가안보의 일부분으로 볼 때는 양자는 이분법적인 개념이 아니기 때문이다. 또한, 현재 통용되고 있는 국제법도 경제안보를 국가안보의 일부분으로 보는 시각에서 출발하고 있다. WTO 협정이나 FTA 협정은 항상 국가안보 예외를 두고 있으며, 이러한 국가안보 예외는 ‘필수불가결한 안보 이익(essential security interests)’을 보호하기 위한 일정한 일방적 조치를 허용하는 것으로 해석된다. ‘경제에 있어서의 안보’는 동기-수단에 의한 유형 구분과는 다른 평면에서 경제안보를 구분하는 것이기는 하지만 굳이 ‘경제에 있어서의 안보’를 범주화해 보자면 표 1에서 제1영역, 제2영역, 제3영역을 합쳐서 광의의 경제안보 영역이라고 일컬을 수 있을 것이다.

위에서 제시한 유형 중에서 특히 제2영역인 ‘경제적 국력행사’의 유형은 적극적이고 공

세적인 성격이 강한 조치들로 구성되어 있다. 이러한 조치들은 보호무역주의적인 성격도 가지고 있다. 이러한 유형 분류와는 별개로 천재지변이나 감염병 등 의도하지 않은 충격에 대응한 조치가 필요한 상황도 있으며, 그러한 상황도 당연히 경제안보적 관점에서 다루어야 할 것이다. 다만, 의도되지 않은 충격인 경우 대부분 공급망 충격인 경우도 많으며, 국제협력도 잘 이루어지는 편이라 별도의 유형으로 제시하지는 않았다.

3. 경제안보와 GATT 안보 예외

경제안보는 보호무역주의와 혼동되기 쉽지만 같은 개념은 아니다. 우선 경제안보의 개념을 살펴보면, 1994년 GATT 제21조는 국가안보 예외를 규정하고 있는데, GATT 출범 이후에 사실상 경제분야에서는 국가안보 예외를 원용하여 인정을 받은 경우가 없었다.¹²⁾ 그러나 트럼프 대통령 1기인 2017년 ‘경제안보’를 이유로 철강산업에 쿼터를 도입하였고, 2기인 2025년에는 기본관세와 ‘상호’관세를 도입하였다. 미국 스스로 만들어 놓은 국제무역의 핵심기구인 세계무역기구를 무력화시키고 있는 것이다. 그 이유는 현재의 세계무역기구를 중심으로 한 국제무역질서가 미국의 이익에 맞지 않는다고 생각하기 때문이다. 특히 미국주류사회는 ‘중국제조2025’로 대표되는 중국경제의 부상으로 지금 중국을 견제하지 않는다면 글로벌 기술패권이 넘어갈 수도 있다는 위기감에 사로잡혀 있다. 그리고 그러한 위기감이 금방 사라질 것은 아니기 때문에 지금 우리가 목도하고 있는 규범기반의 국제무역질서의 붕괴와 각자도생의 자국우선주의는 한동안 이어질 것으로 예상된다. 특히, 향후 미래 기술패권을 가늠할 인공지능기술과 양자컴퓨팅기술시대가 도래하면서 이 분야에서 중국에 크게 따라잡히고 있는 미국의 조바심은 더욱 커져가고 있다. 반도체, 배터리, 바이오 등 주요 핵심산업의 공급망도 중국의 점유율이 크게 상승하고 있으며 여기에서 첨단산업에서 빠뜨릴 수 없는 희토류에 대한 수출통제도 중국이 전가의 보도처럼 휘두르고 있는 실정이다.

GATT 제21조¹³⁾는 ‘필수불가결한 안보이익’의 보호를 위하여 WTO 회원국들이 각자의

12) GATT 제21조의 원용 사례는 한국국제경제법학회, 新 국제경제법 제4판, 박영사, 2022.2, 188-189면 참조

13) Article XXI Security Exceptions

Nothing in this Agreement shall be construed

(a) to require any Member to furnish any information the disclosure of which it considers contrary to its essential security interests; or

조치가 동 조항의 요건에 부합하는지를 결정하여 조치를 취할 수 있도록 예외조항을 둔 것이다.¹⁴⁾ 경제관련 국제법적 규범에서 각국이 스스로 판단할 수 있는 ‘국가안보’ 예외를 두고 있는 것이 모순된 상황일 수도 있지만, 오히려 동 조항은 국가안보의 일환으로서 경제안보논의의 국제법적 한계를 설정하는 출발점이 된다고 할 수 있다. ‘필수불가결한 안보 이익’에 대하여 WTO 패널은 러시아의 對우크라이나 통과 운송 건에서 ‘영토·국민 보호 및 법률·질서 유지 등 국가의 핵심기능과 관련된 이익’이라고 하였다. 또한, 어떤 조치가 ‘필수불가결한 안보 이익’의 개념에 포섭되더라도 국가안보예외로 바로 인정되는 것은 아니고 ‘전시 또는 기타 비상상황’에 해당하거나 ‘무기 등 전쟁 수행과 관련된 물자 등’에 해당하는 등 추가적인 요건을 만족시켜야 한다.¹⁵⁾

다음으로 경제안보 관련 조치가 국가에 따라 공세적 성격을 띠기도 하고 수세적 성격을 띠기도 함을 살펴보고자 한다. 경제안보적 조치를 자국의 의사를 관철하기 위한 도구로 사용하는 국가는 초강대국들인데, 이러한 현상을 일컬어 ‘국력행사(statecraft)’라고 한다. 또한, 이들은 흔히 공세적 통상정책을 취할 수 있는 국가이기도 한데, 우리의 경우 대외무역에 의존하는 경제 구조로 인하여 이렇게 공세적 통상정책을 취할 수 있는 여건이 갖추어져 있지 않다.¹⁶⁾ 우리 헌법 제5조 제1항도 “대한민국은 국제평화의 유지에 노력하고 침

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

(i) relating to fissionable materials or the materials from which they are derived;

(ii) relating to the traffic in arms, ammunition and implements of war and to such traffic in other goods and materials as is carried on directly or indirectly for the purpose of supplying a military establishment;

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

(c) to prevent any Member from taking any action in pursuance of its obligations under the United Nations Charter for the maintenance of international peace and security.

14) 한국국제경제법학회, 전게서, 180-183면 참조

15) 이재민, 전게 논문, 222-231면 참조

16) 우선 생산측면에서 살펴보면 어떤 물품을 생산함에 있어서는 소재, 부품, 장비 이외에 에너지가 필요한데, 우리나라는 우라늄을 포함하여 에너지를 생산할 수 있는 에너지원을 거의 100% 수입하고 있고, 기술이 부족해서거나 아니면 기술은 있더라도 채산성이 안 맞아서 우리가 생산하지 못하는 소재(요소수, 일본 수출규제 3대 소재 등)도 많으며, 반도체 생산을 위해서는 극자외선(EUV) 장비 등을 해외에서 수입하여야 한다. 판매측면에서도 대한상공회의소에 따르면 2023년 우리나라의 GDP대비 상품수출비중이 37.6%로 G20국가 중 가장 높은 수준이다. 즉 G20국가 중 수출 의존도가 가장 높은 국가로서 G20국가의 평균 비중인 16.5%를 2배 이상 상회하고 있다. 또한, 우리나라는 5천만이 넘는 인구를 가진 나라이지만

략적 전쟁을 부인한다”고 규정하고 있고 헌법 제6조 제1항은 헌법에 의하여 체결·공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규가 국내법과 같은 효력을 가지도록 하고 있다. 이러한 헌법 규정을 적극적으로 해석하면 우리가 먼저 ‘경제적 국력행사’를 하는 것은 국제평화를 무너뜨려 우리 헌법이 취하고 있는 국제평화주의 원칙을 깨뜨리고, 헌법에 의하여 체결·공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규 특히 일방적 제재조치를 취할 수 없도록 한 세계무역기구 분쟁해결양해를 위반하는 것으로도 볼 수 있을 것이다(WTO DSU 제3조 제5항, 제4조 제2항, 제23조 등 참조). 다만, 이러한 해석이 자위적 조치를 무조건 배제하는 것은 아니다.

그렇다면 우리는 수세적·방어적 입장에서 경제안보를 바라볼 수 밖에 없다. 이렇게 타국의 ‘경제적 국력행사(economic statecraft)’에 대항하여 수비하는 경우 공격목표가 된 산업에 특별한 희생이 따르는 것으로 생각해 볼 수 있다. 이러한 상황에서 과도하게 ‘안보를 위한 경제’ 부문의 희생을 강조해서는 안 될 것이다. 가상적으로 4대 전략물자수출통제체제에 의하여 수출이 통제되는 물품에는 반도체 장비도 포함되어 있는데, ‘사실상 모든’ 반도체 장비를 장기간 수출할 수 없도록 한다면 반도체 장비 생산업체의 경우 생존이 위협받게 될 것이고 이는 헌법상 보장된 영업의 자유의 본질적 내용의 침해로 구성해 볼 수도 있을 것이다.

그러므로, 우리나라처럼 수세적·방어적 입장에서는 경제부문에서의 이슈와 비경제부문에서의 이슈가 서로 섞이지 않도록 분리하여 관리하는 것이 매우 중요하며, 비경제부문의 이슈로 경제부문이 공격을 받게 되는 경우에는 가급적 외교적 협의를 통하여 이를 해결해 나갈 필요가 있다. 이에 더하여 경제적 부문에서 기술 자립화, 공급처 다변화 등 경쟁력을 높이기 위한 노력을 게을리 하지 말아야 한다. 우리는 이미 일본에 의한 수출규제에 대응해 나가는 과정에서 이를 몸으로 체득하였다.

4. 경제안보의 법제도적 틀

앞에서 경제안보를 수세적·방어적인 입장에서 ‘생산물과 생산요소의 이동과 관련하여 경제에 충격요인이 발생했을 때 국민경제의 존립을 유지하고 헌법상 경제질서인 시장경

국토는 상대적으로 작아 인구밀도도 매우 높고 농림축산식품부에 따르면 2023년 기준 식량자급률이 49%에 불과한 실정이다.

제질서의 정상적인 운영을 보장하는 것'이라고 정의하였는데, 다음 쪽의 표 2에서 우리나라 경제안보와 관련한 법제도적 틀을 정리하여 제시하였다.

먼저 생산물은 통상적으로 재화와 서비스로 구분되는데 필자는 여기에 연료나 소재로 사용되는 에너지·자원을 추가하였으며, 생산요소에는 전통적 요소인 자본, 인력에 더하여 기술과 데이터를 추가하였다. 사실 분석의 편의를 위해서 이렇게 나누어 보았지만, 에너지/자원은 생산요소로 보는 것이 오히려 자연스러울 수도 있다. 하지만 에너지/자원이 공급망 관리 측면에서는 재화와 다르지 않고 원재료에 가공·정제기술을 더하여야 최종적으로 소비될 수 있는 형태가 되므로 여기서는 생산물로 분류하였다.

<표 2> 우리나라 경제안보 관련 법제도적 틀

	구분	주요 법률	주요 관련 제도
생 산 물	재화	○ 대외무역법 ○ 공급망안정화법 ○ 국가첨단전략산업법 ○ 소재부품장비산업법	- 무역·수출입 제한 - 국제수출통제체제(WA, MTCR, NSG, AG, CWC 등) - 공급망 안정화 지원 - 수급안정화조정 조치 - 소부장 품목 공급망 안정화 지원
	서비스	○ GATS 서비스협정, 다수 자유무역협정	- 4가지 서비스 공급방식
	에너지/자원	○ 석유 및 석유대체연료사업법(석유사업법) ○ 자원안보법	- 수입다변화 조치 - 공급망 분석, 수급관리 위기 대응
생 산 요 소	자본	○ 외국인투자 촉진법(외국인투자법) ○ 산업기술보호법, 국가첨단전략산업법	- 국가안보목적 심사 - 인수합병이나 해외투자시 국가안보고려 심의
	기술	○ 대외무역법 ○ 산업기술보호법, 국가첨단전략산업법 ○ 국가전략기술육성법 ○ 특허법, 국가표준기본법/산업표준화법	- 전략물자기술 - 국가핵심기술, 첨단전략기술 - 국가전략기술 - 특허제도, 표준제도
	데이터	○ 부정경쟁방지 및 영업비밀보호에 관한 법률 (부정경쟁방지법) ○ 개인정보 보호법, 공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률(공간정보관리법)	- 영업비밀보호 - 지리정보, 개인정보 등 데이터 해외유출 심사
	인력	○ 출입국관리법 ○ 국가연구개발혁신법	- 시증제도(전문직 취업, 주재원, 단기 상용 등)

※ 필자 정리

위에서 언급한 개별법의 내용을 모두 다루는 것은 너무 방대한 작업이기도 하고, 본 논문의 논지를 흐릴 수 있으므로 제4장에서 필요한 경우에만 간단히 언급하기로 하고, 여기서는 생산물이나 생산요소 각각이 경제안보조치와 관련하여 가지는 특징이나 상호관계에 대하여 언급하고자 한다.

우선 생산물 중 재화와 에너지는 공급망 안정화를 위한 제도들과 주로 관련되며, 경제안보 관련 조치는 재화 또는 에너지에 대한 수출통제조치이다. 재화 중 전략물자는 경제안보의 영역에서 전통적으로 가장 중요한 분야인데 GATT 제20조 (b)(ii)항의 예외에 해당하여 국제적으로 수출통제가 인정되고 있으며, 우리나라는 대외무역법에 전략물자수출통제제도를 규정하고 있다. 에너지 중 원자력도 전략물자수출통제체제의 제한을 받아서 4대 수출통제체제의 하나인 핵공급그룹(NSG)에 의하여 국제적 이동을 엄격히 통제받고 있다. 에너지 중 석유는 주요 생산국들이 석유수출국기구(OPEC)를 통해 생산량을 조절하면서 수출을 관리해 나가고 있다.

생산물 중 서비스는 국제적으로 네 가지 공급방식(국경간 공급, 해외소비, 상업적 주재, 자연인 주재)이 있는데, 생산요소의 이동과 밀접하게 관련이 있다. 즉, 해외소비 방식과 자연인 주재방식은 소비자나 공급자 등 인력의 이동이 수반되므로 사증제도와 긴밀히 연결되어 있다. 상업적 주재 방식은 외국인직접투자를 통한 자본의 이동과 관련되어 있는 방식이다.¹⁷⁾

다음으로 생산요소에 대해서 살펴보면, 자본의 국제적 이동과 관련하여 국가안보목적 심사나 심의가 주로 이루어지고 있으며, 인력의 이동과 관련하여서는 사증제도가 주로 관련되어 있다. 이러한 전통적인 생산요소 이외에 인공지능경제시대에는 기술과 데이터도 주요 생산요소인데, 국가핵심기술 등 기술 수출에 대한 제한과 데이터의 해외유출 심사가 주로 관련된다. 한편, 기술은 사람이나 장비에 체화되어 있는 것이기 때문에 기술의 이동에 대한 제한은 인력의 이동의 제한 그리고 전략물자의 이동 제한에 밀접하게 관련되어 있다.

아래에서는 경제안보관련 법률의 헌법적 근거와 한계를 우선 살펴보고, 이를 경제안보 관련 개별 법률에 적용하여 제기될 수 있는 헌법적 쟁점을 다루어 보고자 한다.

17) 상세 내용은 한국국제법학회, 전게서, 450-451면 참조

III. 경제안보관련 법률의 헌법적 근거와 한계

1. 헌법상 국가안보와 경제안보

우리 헌법에서는 경제안보를 직접 언급하고 있지 않아서 이에 대한 정의도 당연히 존재하지 않으며, 법률인 공급망안정화법에만 그 정의가 있다. 그러나, 상위법인 헌법의 해석에 법률상 경제안보의 정의를 그대로 받아들이기에는 법률체계상 맞지 않으므로 다만 참고가 될 뿐이다. 우리 헌법상 경제안보를 해석하기 위해서는 헌법에 언급되고 있는 국가안보의 개념에서 출발할 수 밖에 없을 것이다. 필자는 경제안보를 경제부문에 있어서의 안보로 봐야 한다고 주장하고 있으므로 이러한 시각에서는 당연히 헌법상 국가안보의 의미를 되새길 수밖에 없다. 다만, 오해해서는 안 될 부분이 헌법상 국가안보의 일부로 경제안보를 바라본다고 하더라도 국가안보를 위하여 무조건 사경제 부문의 이익을 희생하여야 한다는 주장이 성립하는 것은 아니라는 것이다. 우리 헌법상 국가안보를 위하여 사기업을 포함한 국민의 모든 자유와 권리가 제한될 수 있다고 하더라도 그러한 자유와 권리의 본질적 내용은 침해할 수 없고 법률의 형식으로 필요한 경우에 한해서만 제한할 수 있기 때문이다.

전통적으로 국가안보는 군사적 위협으로부터 국가의 존립을 유지하는 개념으로 이해되어왔으나, 탈냉전 시대 이후 국제정치학계를 중심으로 국가안보의 개념은 경제, 자원뿐만 아니라 기후환경·식량·사이버 등으로 확장되고 있다.¹⁸⁾ 우리 헌법재판소 또한 전통적 국가안보의 개념을 활용하여 군사기밀보호법 제6조등에 관한 위헌심판에서 “헌법 제37조 제2항에서 기본권 제한의 근거로 제시하고 있는 국가의 안전보장의 개념은 국가의 존립·헌법의 기본질서의 유지 등을 포함하는 개념으로서 결국 국가의 독립, 영토의 보전, 헌법과 법률의 기능, 헌법에 의하여 설치된 국가기관의 유지 등의 의미로 이해될 수 있을 것이다”라고 판시하였는데,¹⁹⁾ 최근 양심적 집총거부자에 대한 대체복무제를 규정하지 않고 처벌하였던 병역법에 대한 판결에서는 “오늘날 국가안보의 개념은 군사적 위협과 같은 전통적 안보 위기뿐만 아니라, 자연재난이나 사회재난, 테러 등으로 인한 안보 위기에 대한 대

18) 김계동 외 11인, 한국안보의 이해, 명인문화사, 2025.2; 황진환 외 5인, 新국가안보론 개정판, 박영사, 2024.9 참조

19) 헌재 1992.2.25. 89헌가104, 군사기밀보호법 제6조등에 관한 위헌심판

응을 포함하는 포괄적 안보 개념으로 나아가고 있으며, 현대 국가에서는 후자의 중요성이 점점 더 커지고 있다”라고 하여 국방의 의무에 비군사적 역무도 포함될 수 있다고 판시하였다.²⁰⁾ 또한, 우리 헌법은 헌법 전문과 제5조 제2항(국군의 의무와 중립성), 제34조 제6항(국가의 재해 예방과 위협으로부터의 국민 보호), 제36조 제3항(보건에 관한 국가의 보호), 제37조 제2항(자유와 권리의 제한), 제50조 제1항 단서(국회 회의 비공개), 제66조 제2항(대통령의 책무), 제69조(대통령 취임 선서), 제72조(대통령의 국민투표부의권), 제76조 제1항(대통령의 긴급 재정·경제상 처분·명령권)과 제2항(대통령의 긴급조치권), 제91조 제1항(국가안전보장회의), 제109조 단서(재판의 심리 비공개), 제120조 제2항(국토와 자원에 대한 국가의 보호)에서 국가안전보장, 안전, 수호 또는 보호, 보위와 국가 안위 등의 용어를 사용하여 신안보개념의 국가안보를 언급하고 있다.

이러한 국가안보의 정의를 감안하여 경제안보를 경제에 있어서의 (국가)안보로 본다면 경제안보는 국가의 일부분으로서 경제부문의 존립·헌법상 경제질서의 유지 등을 포함하는 개념으로 이해할 수 있으며 이는 무한정 확장되는 개념은 아니고 헌법 제126조의 ‘국민경제상 긴절한 필요’의 의미와 GATT 1994의 안보예외상 ‘필수불가결한 안보 이익’의 의미와도 연결하여 경제의 유지와 관련된 핵심적인 조치로 좁혀서 해석해야 할 것이다.

2. 각국의 헌법과 경제안보 법률

경제안보는 이제 우리나라뿐만이 아니라 지구상 모든 나라들에게 있어 국가안보의 주요 요소로 자리매김하고 있다. 특히 미국의 경우 헌법에 직접 ‘국가안보’라는 용어가 등장하지는 않지만 미국 대법원은 전문의 ‘공동방위(Common defence)’라는 용어와 헌법 제2조의 대통령의 ‘최고사령관(Commander in Chief)’ 권한을 정부의 국가안보조치의 근거로 삼고 있다.²¹⁾ 이 외에도 미국 헌법 제1조 제8항(Commerce Clause)²²⁾, 제1조 제10항(Contracts Clause), 수정헌법 제1조(Freedom of Speech)²³⁾, 수정헌법 제5조(Property Rights), 수정헌법

20) 현재 2018.6.28. 2011헌바379, 병역법 제88조 제1항 등 위헌소원 등

21) Stone, Geoffrey R. et al., *Constitutional Law*, 5th ed., Aspen Publishers, 2005, 361-375면 참조.

22) Claussen, K. and T. Meyer, “Economic Security and the Separation of Powers”, *University of Pennsylvania Law Review* Vol. 172, 2024, 1955-1988면 참조. 제1조 제8항이 미국헌법내 경제안보의 근거로 제시되고 있다.

23) Feldman, Noah R. and Kathleen M. Sullivan, *Constitutional Law*, 21st ed., Foundation Press, 2022, 1434-1444

제14조 등을 경제안보에 대한 법률의 근거와 한계로 생각할 수 있다.²⁴⁾ 특히 동 헌법 제1조 제8항에서 연방의회 입법권의 범위에 관세부과 권한, 외국과의 통상을 규제하는 권한을 포함시키고 있는데, 지금 미국 대법원에서 대통령이 상호관세 부과 권한을 다투는 것도 결국은 의회가 법률을 통하여 대통령에게 위임한 범위 속에 상호관세 부과 권한이 있는지 여부이지 대통령이 그러한 입법권을 가지고 있는지가 쟁점은 아니다. 동 헌법 제1조 제10항에서는 어떤 주에서도 계약상 의무를 해치는 법률을 제정할 수 없고 연방의회 동의 없이는 주에서 관세를 부과할 수 없도록 하며, 동 수정헌법 제5조에서는 정당한 보상 없는 사유재산의 공용수용 금지를 규정하고 동 수정헌법 제14조에서는 정당한 법적 절차(due process)와 동등한 보호를 규정하여 경제안보 법률에 대한 헌법적 한계를 제시하고 있다. 이러한 미국 헌법에 기반하여 미국은 1917년 적성국교역법(Trading with the enemy Act), 1949년 수출통제법(Export Control Act), 1962년 무역확장법(Trade Expansion Act), 1969년 수출관리법(Export Administration Act), 1974년 무역법(Trade Act), 1977년 국제비상사태경제권한법(International Emergency Economic Powers Act), 2012년 국방수권법(National Defense Authorization Act), 2022년 반도체 및 과학법(CHIPS and Science Act), 2022년 인플레이션감축법(Inflation Reduction Act) 등을 제정하였다. 앞으로 인공지능, 양자통신, 반도체 등 첨단기술에서의 패권 유지를 위하여 미국은 필요하다면 더욱 더 많은 경제안보 법률들을 제정해 나갈 것으로 예상된다.

일본은 2022년 5월 “통합적 경제 시책을 통한 안전보장 확보 추진에 관한 법률”(이하 경제안전보장추진법)을 제정하였다.²⁵⁾ 경제안전보장추진법의 주요 내용을 살펴보면 공급망의 강화를 위한 체제 구축, 국가 핵심 인프라의 안전성 확보, 첨단 핵심기술 협력과 특허출원 비공개 제도 도입 등이다.²⁶⁾ 일본은 동법을 제정하기 한참 이전인 1980년대부터 중

면에 국가안보를 이유로 언론출판의 자유를 사전 제한하기 위해서는 정부가 “중대하고 회복할 수 없는(grave and irreparable) 피해”를 입증해야 한다는 New York Times Co. v. United States[The Pentagon Papers Case] 403 U.S. 713, 91 S. Ct. 2140, 29 L. Ed. 2d 822 (1971) 사례가 제시되어 있다. 한편, 2025년 1월 17일 미국 대법원은 틱톡(TikTok)에 대한 강제 매각 또는 금지법률이 수정헌법 제1조를 위반하지 않는다고 판결했음을 참고하기 바란다.

24) <https://world.moleg.go.kr/web/main/index.do>에서 검색한 미국헌법 번역본 참조

25) https://world.moleg.go.kr/web/wli/lgsInfoReadPage.do?CTS_SEQ=50427&AST_SEQ=157에서 검색한 경제안전보장추진법과 일본국헌법 번역본 참조

26) 사공목, “일본의 경제안보법 제정 경위와 함의”, 월간 KIET 산업경제 Vol.282, 산업연구원, 2022.3, 76-80면 참조

합적인 안보의 일환으로 ‘경제안보’라는 용어를 사용하여 왔으며, ‘2022년 국가안보보장전략’과 경제안보가 밀접하게 관련되어 있지만²⁷⁾ 정작 일본국헌법에는 ‘안보’라는 용어는 등장하지 않고 있다. 그러므로, 간접적으로 경제안보와 관련이 있는 조항을 살펴보면, “생명, 자유 및 행복 추구에 대한 국민의 권리에 대해서는 공공의 복지에 반하지 아니하는 한 입법, 그 밖의 국정상 최대한 존중한다”는 일본국헌법 제13조, “누구든지 공공의 복리에 반하지 아니하는 한 거주, 이전 및 직업선택의 자유를 가진다”는 동 헌법 제22조 제1항, “국가는 모든 생활부문에서 사회복지, 사회보장 및 공중 위생의 향상 및 증진을 위하여 노력하여야 한다”고 규정한 동 헌법 제25조 제2항이 있다. 동 조항들은 공공의 복지, 공공의 복리, 사회복지 등 경제안보와 간접적 관련성을 가지는 용어들을 사용하고 있다.

중국 헌법은 제1조에서 사회주의를 가장 근본이 되는 제도로 택하고 있어 이를 경제안보 법률의 근거로 볼 수도 있겠으나, 보다 직접적으로는 제15조의 사회주의 시장경제를 채택한 조항이 있다.²⁸⁾ 중국 헌법에는 헌법소송제도가 없고²⁹⁾ 기본권침해와 관련한 명시적 일반 제한 규정이나 공민의 재산권 보장 조항이 없어 일반공민의 입장에서 경제안보와 관련된 조치의 위헌성을 따지기가 불가능하다. 오히려 동 헌법 제54조에서는 국민에게 조국의 안전·영예·이익을 수호할 의무를 부여하고, 이들을 해치는 행위를 할 수 없다고 규정하여 국민에게 경제안보 조치를 따를 의무가 부과되고 있다. 중국은 사회주의 시장경제를 채택함으로써 국가에 더 많은 규제권한이 부여된 점, 입법부와 행정부가 서로 견제하는 것이 아니라 공산당을 통하여 정책방향을 일치시키는 점을 감안할 때 미국에서처럼 행정부와 입법부가 경제안보와 관련한 조치를 두고 권한쟁의를 하는 경우는 사실상 있을 수 없다. 그러므로 외교적 목적을 관철하기 위한 희토류 수출통제라든지 무역제한 등의 조치가 빈번하게 있어 왔으며, 최근에는 개별 법률을 두고 이러한 조치를 취하고 있다.

중국은 1994년 대외무역법에 수출통제 규정을 포함시켰고 2015년 국가안전법을 개정하였으며, 2020년 수출통제법, 외국인투자법을 제정하는 한편, 2021년에는 데이터안전법, 반

27) 박성빈, “일본 국가안보전략과 경제안보”, 한반도 포커스 제2023년 제1호, 경남대학교 극동문제연구소, 2023.1, 40-43면 참조

28) https://world.moleg.go.kr/viewer/skin/doc.html?fn=45514_67824&rs=/viewer/result/converted_files/에서 검색한 중국 헌법 번역본을 참조

29) 손한기, “중국식 위헌심사제도로서 헌법감독제도의 현황과 과제: 위헌법률에 대한 통제가능성을 중심으로”, 헌법재판연구 제3권 제2호, 헌법재판연구원, 2016.12, 257-311면 참조

외국제재법, 개인정보보호법, 2023년에는 반간첩법, 대외관계법을 제정하는 등 지속적으로 경제안보 관련 법률들을 제정·개정해 나가고 있다.³⁰⁾

3. 경제안보 법률의 헌법적 근거

경제안보를 경제에 있어서의 안보라고 할 때에 우리 헌법 제119조 제2항, 제120조, 제125조 등의 경제질서 관련 조항뿐만 아니라 대통령의 긴급재정경제처분·명령권을 규정한 제76조 제1항과 기본권 관련 조항인 제23조, 제34조 제6항과 제36조 제3항도 경제안보 관련 법률의 헌법적 근거가 될 수 있다.³¹⁾

첫째, 경제안보 관련 법률의 헌법적 근거를 경제질서에 관한 우리 헌법조항에서 우선 찾을 수 있다. 우리 헌법 제119조 제2항은 “국가는 균형있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고, 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며, 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다”고 규정하고 있다. 여기서 국민경제의 ‘안정’을 위해 국가가 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다고 한 부분에 주목할 필요가 있다. 즉, 우리나라의 경제질서의 기본은 헌법 제119조 제1항에 규정한 것과 같이 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중하는 것이지만 국민경제의 안정 등을 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있는 것이다. 경제안보를 규정하고 있는 공급망안정화법에 대한 우리 헌법상 근거를 찾자고 한다면 헌법 제119조 제2항의 ‘국민경제의 안정’에서 찾을 수 있을 것이다.

둘째, 헌법 제120조는 에너지와 자원개발과 관련하여 경제안보의 중요한 부분인 공급망 안보에 있어 중요한 역할을 하는 조항이다. 동 조 제1항은 “광물 기타 중요한 지하자원·수산자원·수력과 경제상 이용할 수 있는 자연력은 법률이 정하는 바에 의하여 일정한 기간 그 채취·개발 또는 이용을 특허할 수 있다”고 규정하고 있고, 동 조 제2항은 “국토와 자원은 국가의 보호를 받으며, 국가는 그 균형 있는 개발과 이용을 위하여 필요한 계획을 수립한다”라고 하고 있다. 희토류를 포함한 광물자원이나 석유를 포함한 지하자원은 현대 산

30) 류예리, 중국신수출통제제도의 이해, 박영사, 2024.4, 22-25면 참조

31) ‘자율과 조화를 바탕으로 자유민주적 기본질서를 더욱 확고히 하여’, ‘자유와 권리에 따르는 책임과 의무를 완수하게 하여’, ‘안으로는 국민생활의 균등한 향상을 기하고 밖으로는 항구적인 세계평화와 인류공영에 이바지함으로써’ 등의 표현이 들어 있는 헌법 전문도 경제안보 관련 법률의 근거와 한계가 될 수 있다.

업에 있어서 필수적인 소재나 에너지를 공급하는 원천인데, 이를 개발하기 위하여 투입된 자본의 회수기간은 매우 길고 성공확률도 매우 낮다. 이러한 이유로 석유의 경우 거의 모든 나라들이 국영석유기업을 통해 또는 글로벌 메이저 석유회사를 통해서 개발을 추진하되, 특정 매장지의 개발 여부는 국가의 특허를 통하여 이루어지고 있다. 근래 들어 그 중요성이 더욱 부각되고 있는 희토류는 그 채굴과 정련과정에서 대규모 환경 오염을 유발하기 때문에 지금까지 주로 중국에서 생산되어 왔는데, 중국은 미-중 분쟁 이후 자국내 희토류 생산 통제를 지속 강화하여 중국 국무원은 2024년 10월 1일부터 자국내 모든 희토류 금속의 소유권을 국유화한다고 발표하였다.

셋째, 헌법 제125조는 “국가는 대외무역을 육성하며, 이를 규제·조정할 수 있다”라고 규정하고 있어 대외무역법을 통한 전략물자의 통제에 대한 헌법적 근거를 제공하고 있다. 기본적으로 대외무역법은 동 헌법 조항에 근거하여 대외무역을 육성하고 조장하는 규정을 주로 두고 있으면서 국제수출통제체제에 입각하여 전략물자의 수출입을 규제·조정하거나 기타 수출입에 대하여 제한하는 조항도 두고 있다.

넷째, 헌법 제76조 제1항에 의하면 “대통령은 내우·외환·천재·지변 또는 중대한 재정·경제상의 위기에 있어서 국가의 안전보장 또는 공공의 안녕질서를 유지하기 위하여 긴급한 조치가 필요하고 국회의 집회를 기다릴 여유가 없을 때에 한하여 최소한으로 필요한 재정·경제상의 처분을 하거나 이에 관하여 법률의 효력을 가지는 명령을 발할 수 있다”라고 규정하고 있으며, 이는 앞에서 유형화한 광의의 경제안보 상황에서의 대통령의 긴급입법조치를 규정한 것이라 할 수 있다. 각종 국내외 충격은 다양한 형태로 발생할 수 있고 그러한 충격으로부터 국가안보를 지킬 필요가 있으며 정상적인 입법절차를 거쳐 법률을 제정할 수 없는 비상 상황에서 동 조항에 근거하여 경제상 처분을 할 수 있다. 그러므로 동 조항의 반대 해석에 의거하여 비상 상황이 예상되는 경우라도 정상적인 입법절차를 거쳐 법률을 제정할 수 있는 경우에는 정부가 취할 대응조치를 사전에 법률로 규정해 놓을 필요가 있다.

다섯째, 재산권 보장 조항인 헌법 제23조도 경제안보 관련 법률의 주요 근거 중 하나이다. 동 조 제1항은 “모든 국민의 재산권은 보장된다. 그 내용과 한계는 법률로 정한다”고 규정하고 있고, 동 조 제2항은 “재산권의 행사는 공공복리에 적합하도록 하여야 한다”고 규정하고 있다. 재산권 보장 조항은 우리 헌법 제9장이 규정하는 경제질서와 체계정합적

으로 이해하여야 하며 우리 헌법이 지향하는 시장경제질서는 사유재산권을 기본으로 하고 있다.³²⁾ 하지만, 현대 사유재산권은 절대적 권리가 아닌 사회적 구속성을 가지는 권리이므로 국민경제의 존립을 유지하고 헌법상 경제질서인 시장경제질서의 정상적인 운영을 보장하기 위하여 경제 안보 법률을 제정할 필요가 있을 경우에는 헌법 제23조가 출발점이 될 수 있다.

여섯째, 헌법 제34조 제6항과 제36조 제3항 또한 경제안보 관련 법률의 근거가 될 수 있다. 먼저 헌법 제34조 제6항은 “국가는 재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위하여 노력하여야 한다”라고 규정하고 있어 국가는 재앙으로부터 국민을 보호하여야 할 의무가 있다. 동 조항에 근거를 두고 재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위하여 재난 및 안전관리 기본법, 재해구호법이 제정되어 있는데, 기본권은 원래 자연인에게만 그 주체성을 인정하였지만 우리 헌법재판소는 언론·출판의 자유, 재산권의 보장 등과 같이 성질상 법인이 누릴 수 있는 기본권은 당연히 법인에게도 적용하여야 한다고 해석하고 있으므로³³⁾ 기업의 재산권 보장을 위하여 국가가 재해를 예방하고 그 위험으로부터 기업을 보호하기 위한 의무가 있다고 해석할 수도 있다. 한편, 제36조 제3항은 “모든 국민은 보전에 관하여 국가의 보호를 받는다”라고 규정하고 있는데, 이로부터 보전에 관한 권리가 도출되며 우리 헌법재판소도 같은 입장이다.³⁴⁾ 보전에 관한 권리는 자유권적 측면도 있으나, 사회권적 측면도 보유하고 있어 국가에 적극적 급부와 배려를 요구할 수 있다. 코로나19와 같은 감염병이 사회에 만연하고 있을 때 (그럴 경우는 없겠지만) 국가가 적극적으로 백신을 확보하려는 노력을 하지 않을 경우 동 헌법 조항에 의거하여 구제를 신청할 수 있을 것이다.

4. 경제안보 법률의 헌법적 한계

경제에 대한 대내외 위협이 증가하고 있는 상황에서 경제안보를 사유로 한 국가의 개입은 국가의 존립을 위하여 어느 정도는 필요하다. 그렇지만, 우리 헌법이 시장경제질서를 기본으로 하고 있음을 감안할 때 경제분야에 대한 정부의 과도한 개입은 개인과 기업의

32) 이효원, 대한민국 헌법강의, 박영사, 2024.1, 421-429면 참조

33) 헌재 1991.6.3. 90헌마56, 영화법 제12조 등에 관한 헌법소원

34) 헌재 1998.7.16. 96헌마246, 전문의자격시험불 실시 위헌확인 등

경제상의 자유와 창의를 크게 제약할 수밖에 없다. 또한, 경제안보를 사유로 모든 국가의 개입이 정당화되는 것은 아니고 우리 헌법의 테두리내에서 이루어져야 하므로 법적 안정성 측면에서도 경제안보의 헌법적 한계를 살펴보는 의미가 있다. 경제안보를 위한 제도를 크게 방어적 입장에서의 지원 제도와 공세적 입장에서의 해외로의 이동이나 이전 규제로 구분할 경우 헌법상 기본권이 대체로 인간이 보유한 권리임을 감안할 때 지원제도나 물자의 이동 규제보다는 자연인의 이동에 대한 규제에 대해 헌법상 더 엄격한 잣대가 적용될 것이다.

첫째, 우리 헌법 제119조 제1항은 “대한민국의 경제질서는 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본으로 한다”라고 규정하고 있으며, 동 조항은 우리나라 경제질서에 관한 기본규정으로 시장경제질서원리를 천명하고 있다. 시장경제질서는 재산권 보장으로부터 가능하다는 점에서 헌법 제23조의 재산권조항과 맥을 같이 하고 있다.³⁵⁾ 헌법재판소는 1985년의 국제그룹해체사건에 대하여 “헌법 제119조 제1항은 대한민국의 경제질서는 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본으로 한다고 하여 시장경제의 원리에 입각한 경제체제임을 천명하였는바, 이는 기업의 생성·발전·소멸은 어디까지나 기업의 자율에 맡긴다는 기업자유 의 표현이며 국가의 공권력은 특단의 사정이 없는 한 이에 대한 불개입을 원칙으로 한다는 뜻이다”라고 판시하여 기업의 생장소멸에 대한 국가의 불개입을 원칙으로 제시하였다.³⁶⁾ 또한, 같은 판결문에서 헌재는 “피청구인이 대통령에게 건의 보고하여 그 지시를 받아 청구인 경영의 국제그룹을 해체키로 하고 그 인수업체를 정한 후 이의 실행을 위하여 제일은행장 등에게 지시하여 국제그룹 계열사에 대한 은행자금 관리에 착수하게 하는 한편 동 은행으로 하여금 계열사의 처분권을 위임받는 등 해체준비를 하도록 하고 피청구인이 만든 보도자료에 의거 제일은행의 이름으로 언론에 발표하도록 하는 등의 일련의 국제그룹 해체를 위한 공권력의 행사는 헌법상 법치국가의 원리, 헌법 제119조 제1항의 시장경제의 원리, 헌법 제126조의 경영권 불간섭의 원칙, 헌법 제11조의 평등권의 각 규정을 직접적으로 침해한 것으로서 헌법에 위반된다”고 하여 뒤에서 설명할 헌법 제126조 또한 경제안보를 이유로 한 공권력 행사의 한계가 될 수 있음을 보여주고 있다.

35) 성낙인, 헌법학 제24판, 법문사, 2024, 281-282면

36) 헌재 1993.7.29. 89헌마31, 공권력행사로 인한 재산권침해에 대한 헌법소원

둘째, 우리 헌법 제37조 제2항은 “국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다”라고 규정하고 있으므로 국가안전보장을 위하여 경제를 제한하더라도 필요한 경우에 한하여 법률이라는 형식으로 제한하며, 그 경우에도 경제적 자유의 본질적인 내용을 침해할 수는 없다. 여기에서 경제안보를 위한 국가의 조정과 관여의 헌법적 한계를 도출할 수 있는데, 우선 기본권 제한은 ‘법률로써’ 하여야 한다. 이 경우 헌법 제37조 제2항의 규정은 기본권제한의 수권규정이기도 하지만 기본권제한입법의 한계규정이기 때문에 입법부도 수권의 범위를 넘어서 자의적인 입법을 할 수 없다.³⁷⁾ 또한, 기본권제한은 ‘필요한 경우에 한하여’ 하여야 하므로 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 기본권을 제한하는 입법의 목적이 정당하여야 하고(목적의 정당성), 그 목적 달성에 그 방법이 효과적이고 적절하여야 하며(방법의 적정성), 기본권의 제한은 필요한 최소한도에 그쳐야 하고(피해의 최소성), 보호하려는 공익과 침해되는 사익을 비교형량할 때 보호되는 공익이 더 커야 한다(법익의 균형성).³⁸⁾ 어떠한 경우에도 자유와 권리의 본질적 내용은 침해할 수 없는데, 여기서 ‘본질적 내용’에 대하여 우리 헌법재판소는 그 내용이 개별기본권마다 다를 수 있다는 전제 아래 사형제도는 본질적 내용의 침해가 아닌 반면³⁹⁾, 특허법의 특허쟁송절차는 법원에 의한 사실확정과 법률적용의 기회를 박탈하여 법원에 의한 재판받을 권리의 본질적 내용을 침해하는 것이라 판단하였다.⁴⁰⁾

셋째, 우리헌법 제126조는 “국방상 또는 국민경제상 긴절한 필요로 인하여 법률이 정하는 경우를 제외하고는, 사영기업의 국유 또는 공유로 이전하거나 그 경영을 통제 또는 관리할 수 없다”라고 하여 사경제 부문의 경영의 자율성을 보장하고 있다. 우리 헌법재판소

37) 헌재 1990.9.3. 89헌가95, 국세기본법 제35조 제1항 제3호의 위헌심판

38) 헌재 1992.12.24. 92헌가8, 형사소송법 제331조 단서규정에 대한 위헌심판; 성낙인, 상계서, 1055-1078면 참조

39) 헌재 1996.11.28. 95헌바1, 형법 제250조 등 위헌소원, “생명권에 대한 제한은 곧 생명권의 완전한 박탈을 의미한다 할 것이므로, 사형이 비례의 원칙에 따라서 최소한 동등한 가치가 있는 다른 생명 또는 그에 못지 아니한 공공의 이익을 보호하기 위한 불가피성이 충족되는 예외적인 경우에만 적용되는 한, 그것이 비록 생명을 빼앗는 형벌이라 하더라도 헌법 제37조 제2항 단서에 위반되는 것으로 볼 수는 없다 할 것이다.”

40) 헌재결 1995.9.28. 92헌가11 등 특허법 제186조 제1항 위헌제청; 허영, 한국헌법론 전정20판, 박영사, 2024.2, 321-322면 참조

는 동 규정은 헌법 제119조 제1항과는 달리 사영기업의 경영에 대한 국가의 불간섭을 보다 구체적으로 밝히고 있는 조항이라고 해석하고 있으므로⁴¹⁾ 동 원칙은 헌법적 효력을 가진다.⁴²⁾ 동 조항에 의거하여 ‘국방상 또는 국민경제상 긴절한 필요’상 ‘법률’이라는 형식을 통해서 민간 경제 부문에 관여할 수는 있지만 그러한 관여는 매우 예외적일 수밖에 없다. 왜냐하면 오늘날의 전쟁은 국가총력전이어서 거의 모든 사기업이 국방과 관련성을 가지고 있기 때문에 예외적인 관여라고 하지 않으면 국가가 사기업을 언제든지 통제 또는 관리하려 할 수도 있기 때문이다.

또한, 헌법 제126조는 헌법 제37조 제2항의 경제적 자유의 본질적 내용을 침해할 수 없다는 부분의 헌법적 예외가 될 수 있다. 헌법 제37조 제2항에서는 국가안전보장을 위하여 국민의 자유와 권리를 제한하더라도 그 본질적인 내용은 침해할 수 없다고 하고 있는데, 시장경제질서를 채택하고 있는 우리 경제에서 사영기업의 경영권의 이전을 강제하거나 사영기업의 경영을 국가가 통제 또는 관리하는 것은 기업의 자유의 본질적 내용의 침해가 될 가능성이 크다. 그러므로, 동 조항이 확대해석될 경우 ‘국방’을 위하여 ‘경제’적 자유를 과도하게 침해할 수 있으므로 매우 신중한 해석을 요한다. 헌법 제126조에 의거하여 국가가 관여할 경우 ‘국방상 또는 국민경제상 긴절한 필요’가 있어야 하는데, 여기서 ‘국민경제상의 긴절한 필요’에 대해서 한태연(1983)은 “문제의 사기업을 사회화하지 않고는 그 국민경제의 정상적인 운용이 곤란한 경우”라고 하고 있으며, 그 대상이 되는 사기업도 “개개의 특정한 기업이 아니라, 제철, 전력, 해운 등과 같은 특종의 기업군이 아니면 안 된다”고 한다.⁴³⁾ 즉 그 조치가 개별적이어서 법률이 처분적 법률이 되어서는 안 되고 법률에 의거하여 특정 기업군에 취해지는 일반적 조치여야 한다는 의미이다.

넷째, 헌법 제23조 제3항은 “공공필요에 의한 재산권의 수용·사용 또는 제한 및 그에 대한 보상은 법률로써 하되, 정당한 보상을 지급해야 한다”고 규정하고 있는데, 동 조항은 공용침해시에 ‘법률로써’ 하되 ‘정당한 보상’을 반드시 지급하도록 하고 있으므로 경제안보 관련 법률의 헌법적 한계가 될 수 있다. 다만, 위에서 언급한 헌법 제37조 제2항, 제126조와 체계정합적으로 해석할 필요가 있으며, 헌법 제23조 제3항은 공용침해시 반드시 보

41) 헌재 1993.7.29. 89헌마31, 공권력행사로 인한 재산권침해에 대한 헌법소원.

42) 김철수, 헌법학신론 제21전정신판, 박영사, 2013.2, 272-273면 참조

43) 한태연, 헌법학, 법문사, 1983.12, 1047면 참조. 1980년도 제5공화국 헌법 제127조는 현행 헌법 제126조에 해당하며, 조문의 내용은 거의 동일하다.

상을 하여야 한다는 근거규정이 되며, 제37조 제2항은 기본권 침해의 한계를 정하는 조항이고 제126조는 사기업의 경영에 대한 국가의 불간섭을 규정한 조항이다. 그러므로, 헌법 제126조에 의거하여 사기업의 경영에 관여한 경우 동 조항에는 보상이 언급되어 있지 않지만 이는 헌법 제23조 제3항에 의한 공용수용 또는 제한에 해당되므로 그에 대한 보상은 법률로써 정당한 보상을 지급하여야 할 것이다⁴⁴⁾. 또한, 헌법 제23조 제3항의 침해 사유는 ‘공공필요’인 반면 헌법 제126조의 민간기업의 경영을 통제하는 사유는 이보다 한정적이고 좁은 범위에서만 인정된다.

다섯째, 우리 헌법은 제5조 제1항에서 “대한민국은 국제평화의 유지에 노력하고 침략적 전쟁을 부인한다”고 규정하여 국제평화주의를 채택하고 있는데, 이 또한 경제안보 관련 법률의 헌법적 한계가 될 수 있다. 동 조항은 영토를 확장하거나 국가이익을 위하여 수행하는 침략전쟁을 금지하는 것에서 더 나아가 국제평화의 유지를 위하여 노력할 헌법적 의무를 부과하고 있다⁴⁵⁾. 국제평화의 유지의무는 소극적인 부작위로선 충분하지 않고, 적극적으로 법령과 제도를 만들어 국제평화유지에 노력해야 한다는 것을 포함하므로 적극적으로 우리 헌법을 해석하면 경제안보 관련 법률을 제정함에 있어 공세적 조치를 취하는 것이 경제분야에서의 ‘침략행위’에 해당할 수 있고, 세계무역기구협정상 분쟁해결양해상 절차와 같은 평화적 분쟁해결 수단이 있음에도 불구하고 이를 활용하지 않고 자구 조치를 취하는 것은 조약 위반에 더해 국제평화를 유지할 우리 헌법 의무를 위반하는 것으로 볼 수도 있다. 그렇다 하더라도 헌법에서 자위전쟁을 인정하듯이 타국의 공세조치에 대응하여 자위적 경제안보 조치를 도입하는 것이 헌법적 의무를 위반하는 것으로 보기는 어렵다.

IV. 주요 경제안보관련 법률과 헌법적 쟁점

경제안보와 관련된 법률은 사실상 경제 관련 법률 전체라고 할 수 있으므로 여기에서는 그 중에서 생산물·생산요소의 국제적 이동이나 국내적 규제와 조정과 관련된 핵심적인 법률들의 주요 내용만 다루고자 한다.

44) 양건, 헌법강의 제11판, 법문사, 2022.8, 230면 참조

45) 이효원, 상계서, 96-97면 참조

1. 물자 관련 경제안보 법률

물자의 이동과 관련한 주요 경제안보 법률들로는 대외무역법, 공급망안정화법, 소재부품장비산업법이 있다. 우선 대외무역법에는 무역에 대한 지원조치를 담은 조항과 무역에 대한 제한조치를 담은 조항들이 혼재해 있다. 그 중 무역에 대한 제한조치를 담은 조항들이 주로 경제안보와 관련된 조항이며 특히 동법 제3절 전략물자의 수출입에 관한 조항들이 핵심이다. 동법 제3절 제19조의2에서는 고시된 전략물자에 대한 수출허가를, 동법 제19조의3에서는 전략물자에는 해당되지 않지만 대량과괴무기 등의 제조 등에 이용 또는 전용될 가능성이 높은 소위 ‘이중용도 물품’에 대한 상황허가를 규정하고 있다. 이러한 이중용도 물품에 대한 수출통제가 국제통상법적으로 GATT 제21조(b)를 통해 어느정도까지 예외를 구성할 수 있는지가 핵심 쟁점이 되고 있다.⁴⁶⁾

2024.2.20. 일자로 개정되고 2024.8.21.일자로 시행된 대외무역법에서는 ‘국제수출통제체제에 준하는 다자간 공조’에 따른 전략물자 지정의 근거를 마련하고, 기존 전략물자관리원을 무역안보관리원으로 개편하였으며, 조건부허가의 조건 미이행시 벌칙 등 집행기능을 강화하는 의미있는 변화가 있었다. 이에 따라 대외무역법 시행령 제32조 제8호를 신설하여 ‘국제수출통제체제에서 논의된 안전에 대해서 다수의 회원국이 수출통제 조치를 취하거나 수출통제 조치를 지지하는 등의 방식으로 이루어지는 공조’를 전략물자 지정의 근거로 추가하였는데, 이를 근거로 사기업의 경영이 사실상 불가능할 정도로 이중용도 품목에 대한 수출통제조치가 이루어진다면 우리 헌법에 합치되지 않을 가능성이 높다.

작년 네덜란드에 소재하는 중국 기업 100% 소유인 넥스페리아에 대하여 미국이 수출통제 목록에 등재하자 네덜란드정부가 자국법에 근거하여 그 경영에 개입하였으며, 이에 대한 반작용으로 중국은 자국내 소재하는 넥스페리아 공장의 자동차 부품 수출을 막는 상황이 발생하기도 했다.⁴⁷⁾ 우리 헌법상으로 네덜란드 정부처럼 외국인투자기업인 사기업의 경영에 간섭하는 것이 가능한지 그리고 중국 정부처럼 수출통제조치에 의하여 생산제품의 수출을 전면 금지하는 것이 가능한지 살펴보면, 외국인투자법상 안보심사제도는 별도로 하고 헌법 제126조상 ‘국민경제상 긴절한 필요’가 인정되지 않을 가능성이 높기 때

46) 이동은, “이중용도 물품 수출통제에 관한 국제통상법적 고찰: GATT 제21조(b)(ii)의 해석 및 적용을 중심으로”, 통상법률 통권 제164호, 법무부, 2024.8 참조

47) 2025.10.20. 조선일보 기사, “中, 넥스페리아 수출 금지 … 車업계 비상”

문에 양자 모두 부정적으로 보아야 할 것이다.

다음으로 공급망안정화법은 각종 국내외 요인으로 발생하거나 발생할 우려가 있는 공급망 위험을 예방하고 공급망 교란에 효과적으로 대응함으로써 국가의 안전보장과 국가 및 국민의 경제활동과 관련된 안전 유지 및 국민경제의 발전에 이바지하기 위해 2023년 12월 26일자로 제정되었다. 동법은 공급망 안정화 기본계획의 수립·시행(제7조), 공급망 현황조사(제11조), 경제안보품목의 지정·변경 및 해제(제13조), 조기경보시스템의 운영(제15조), 경제안보품목 등의 안정화를 위한 각종 지원(제4장), 긴급수급조정조치 등 공급망 위기 대응(제5장)과 공급망안정화기금의 설치(제38조) 등을 규정하고 있다. 이 중에서 동법 제30조의 긴급수급조정조치는 긴급한 상황에서 취해지는 수요와 공급에 대한 정부의 조정조치라는 점에서 헌법적 시각에서 살펴볼 필요가 있다. 동 조치의 발동사유는 헌법 제76조 제1항에 규정된 긴급재정경제처분·명령권의 발동사유와 ‘중대’와 ‘긴급’의 차이가 있을 뿐 실질적으로 동일하다. 긴급재정경제처분·명령권의 발동으로 개인과 기업의 기본권이 제한되므로 그 요건을 매우 엄격히 해석해야 하는 것처럼 공급망안정화법상 긴급수급조정조치도 동법에 의거하여 그리고, 헌법 제119조 제1항 등의 헌법적 한계를 고려하면서 엄격히 발동되어야 할 것이다.

소재부품장비산업법은 2001년 2월 3일 부품·소재전문기업등의육성에관한특별조치법으로 제정된 후 2019년 일본의 우리나라에 대한 수출규제 강화를 계기로 소재·부품·장비산업 경쟁력강화를 위한 특별조치법으로 변경되었으며, 2023년 6월에는 코로나19사태를 거치며 공급망관리에 대한 필요성이 크게 증가하면서 공급망 안정화를 제명에 넣고 공급망 기본계획 등 관련규정을 대폭 보강하여 소재·부품·장비산업 경쟁력 강화 및 공급망 안정화를 위한 특별조치법으로 개정하였다⁴⁸⁾. 희토류로 통칭되는 희소금속은 첨단산업에 없어서는 안 될 소재이며 동 산업의 핵심은 정제·가공 기술인데, 현행 소재부품장비산업법 제37조의2와 제37조의3에서 각각 희소금속 경쟁력 강화시책의 마련 등과 국가희소금속센

48) 당시 개정이유로 산업통상자원부는 “소재·부품·장비 공급망 안정화를 위한 별도의 장을 신설하여 기업의 공급망 안정을 위한 활동을 지원하는 등 공급망의 안정화에 기여하는 한편, 공급망 기본계획, 긴급수급안정화조정 등 공급망 안정화 정책의 추진체계를 마련하고, 안정적 수급을 집중 관리할 공급망안정품목을 선정하며, 소재·부품·장비산업 공급망센터를 설치하여 공급망 관련 국내외 정보의 수집·분석 기능을 강화하고, 희소금속 전문기업 경쟁력 강화 방안 등의 시책 마련과 국가희소금속센터의 지정·운영에 관한 근거를 명시하는 등 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완함”이라고 제시하고 있다. www.law.go.kr에서 소재부품장비산업법을 조회

터의 지정과 운영에 대하여 규정하고 있다. 중국은 2020년 12월 수출통제법을 제정하여 미국과 형식적으로 유사한 수출통제조치를 취할 수 있는 법적 근거를 마련하였으며, 동법에 의거하여 2023년 희토류에 대한 수출통제조치를 처음 도입하였다.⁴⁹⁾ 그러다가 미·중 기술패권경쟁이 날로 치열해지면서 최근에는 미국의 수출통제규범상 ‘해외직접생산품규칙(FDPR; Foreign Direct Product Rule)’⁵⁰⁾의 중국판에 해당하는 조치를 희토류에 대한 수출통제에 대하여서도 도입한다고 발표하였다. 또한, 2024년 10월 1일부터 자국내 모든 희토류 금속의 소유권을 국유화한다고 발표하였는데, 우리 헌법상 경제안보를 명목으로 이러한 조치가 가능한지를 살펴보면 국영기업은 논외로 하고, 사영기업의 경우에는 헌법 제 126조에 의거할 때 부정적으로 보인다. 중국과는 달리 최근 제정된 자원안보법으로도 사영기업이 보유한 희소금속의 소유권을 국유화하는 조치는 불가능하다.

2. 기술·특허·표준 관련 경제안보 법률

앞으로의 국가 간 경쟁은 군사력의 경쟁이라기보다는 기술분야의 절대 우위를 확보하기 위하여 다양한 경제적, 비경제적 수단을 동원하는 기술패권 경쟁이다. 그러므로 반도체와 같은 첨단산업에서 첨단 기술을 보유하고 있느냐가 국가안보와 동맹 관계에 핵심적인 영향을 미칠 것이며 그러므로 앞으로 미래 경쟁이 어디에서 펼쳐질 것인지를 아는 것이 매우 중요하다.⁵¹⁾ 기술패권 경쟁은 우리가 국가첨단전략산업기술 또는 국가전략기술로 지정해 놓은 분야 중 인공지능, 반도체, 양자컴퓨팅, 바이오, 차세대 에너지 등에서 일어나고 있고 앞으로도 더욱 심화될 것이다. 우리나라는 산업기술보호법, 국가첨단전략산업법, 국가전략기술육성법, 특허법, 국가표준기본법과 산업표준화법 등이 있다.

산업기술보호법은 산업기술의 불법 해외유출이 심각한 수준이지만 기존 법률에 한계가 있어 산업기술유출 방지와 근절에 큰 효과를 내지 못하므로 국내 핵심기술을 보호하고, 국가산업경쟁력을 강화하며, 국가의 안전과 국민경제의 안정을 보장할 수 있도록 하려는 목적으로 2006년 10월에 제정하였는데,⁵²⁾ 이는 기술에 대한 보호를 직접 규정하여 기술유

49) 중국의 수출통제제도에 대해서는 류예리, 중국 신수출통제제도의 이해, 박영사, 2024.4 참조

50) 미국 FDPR의 상세 내용은 정인교 외 2인, 전거서, 246-269면 참조

51) 김대호, 기술패권, 커뮤니케이션북스, 2023 6-7면 참조. 저자는 미중간 전략적 경쟁은 체제 경쟁이며 기술 중심의 경쟁이라고 서술하고 있다.

52) www.law.go.kr에서 동법 제정당시 제정이유를 참조

출을 방지하는 형태로서 다른 나라에 입법례가 없다. 동법은 ‘국내외 시장에서 차지하는 기술적·경제적 가치가 높거나 관련 산업의 성장잠재력이 높아 해외로 유출될 경우에 국가의 안전보장 및 국민경제의 발전에 중대한 악영향을 줄 우려가 있는 기술’을 국가핵심기술로 지정하여 보호하고 있으며(제2조), 특히 보호 수단의 하나로 국가로부터 연구개발비를 지원받았는지 여부에 따라 국가핵심기술의 해외 매각 또는 이전 등 수출시 승인 또는 사전 신고의무를 부과하고 있다(제11조).

국가첨단전략산업법은 반도체, 디스플레이, 이차전지, 바이오 등 첨단전략산업으로 지정된 일정한 산업에 대하여 육성과 보호를 국가가 동시에 제공하는 것을 내용으로 하는 법률이다(제3조). 동법은 “국가첨단전략산업의 혁신생태계 조성 및 기술역량 강화를 통하여 산업의 지속가능한 성장기반을 구축함으로써 국가·경제 안보와 국민경제 발전에 이바지함을 목적으로 한다”고 하여 경제안보에 관한 법임을 명확히 하고 있다(제1조). 특히, 동법 제10조는 긴급수급안정화를 위한 조정 조치에 대하여 규정하고 있다. 산업기술보호법상의 기술 수출 승인 절차는 국가첨단전략산업법에서도 유사하게 적용하고 있는데, 국가로부터 연구개발비를 지원받았는지 여부에 따라 승인과 신고로 구분하는 국가핵심기술과 달리 국가첨단전략기술은 국가로부터 연구개발비를 지원받았는지 여부와 무관하게 그 수출시 산업기술보호위원회의 승인을 받도록 하고 있다(제12조).

국가전략기술육성법은 국가적으로 중요성이 큰 국가전략기술을 육성하여 미래 신산업의 발전을 촉진하고 과학기술주권을 확립함으로써 국민경제 발전과 국가안전보장에 이바지함을 목적으로 하고 있다(제1조). 동 법은 또한 국가전략기술의 국제표준화를 지원하기 위하여 표준의 제정·개정 및 폐지, 국제표준기구 활동 지원, 표준특허 창출을 위한 지원 등을 규정하고 있으며(제17조), 해외우수인력의 유치에 관한 사증발급 요건 완화, 이민 요건 완화, 처우 개선 등에 관한 근거 조항을 두고 있다(제26조). 또한, 동법은 국가전략기술의 정보보호 및 보안에 관한 규정을 두고서 외국의 정부나 기관으로부터 국가전략기술과 관련한 정보의 제공을 요청받은 경우 관계 행정기관의 장에게 알릴 의무를 부여하고(제27조 제1항), 정보 제공시 관계 행정기관 장과 사전협의토록 하고 있다(제27조 제2항). 한편 정부는 국방·안보분야에서 활용가능성이 높은 국가전략기술의 확보를 위하여 민·군 간의 협력을 통한 연구개발을 장려하고 그러한 연구개발성고가 신속하게 활용될 수 있도록 노력할 의무가 있다(제28조 제1항).

우리 헌법은 제22조 제2항에서 “저작자·발명가·과학기술자와 예술가의 권리는 법률로써 보호한다”라고 규정하고 있어 특허제도의 근거가 되고 있으며, 헌법 제127조 제2항에서는 “국가는 국가표준제도를 확립한다”라고 규정하고 있어 표준제도의 근거가 되고 있다. 헌법 제127조 제2항에 근거하여 국가표준기본법, 산업표준화법 등의 표준 관련 법률들이 제정·시행되어 기업이나 국가가 보유한 기술의 국제표준화를 지원하고 있다.

특허제도는 국가가 일정한 기술을 발명한 창작자에게 일정기간 독점적·배타적 권리를 부여하는 것으로서 국제특허출원과 맞물려 오늘날 특허정보는 어느 시기 국가가 보유한 기술의 총체적 수준을 잘 보여주고 있다. 특히 특허법 제41조는 정부는 국방상 필요한 경우 외국에 특허출원하는 것을 금지하거나 그 발명을 비밀로 취급하도록 명할 수 있는데, 이러한 비밀특허제도는 국방기술만을 대상으로 하고 있어 최근 국가핵심기술에도 비밀특허제도를 도입하자는 논의가 대두되고 있다.⁵³⁾ 미국의 경우 발명의 출원공개 또는 특허부여에 의한 공표 또는 개시가 국가의 안전을 해칠 우려가 있는 경우 특허청장이 그 발명에 대해 비밀을 유지해야 한다는 취지의 명령을 내리고, 그와 관련한 출원의 공개를 유보할 수 있다.⁵⁴⁾ 현재 ‘국방상 필요한 경우’로 한정되어 있는 국내 비밀특허제도를 국가핵심기술 또는 국가첨단기술까지 전면 확대하는 논의에는 신중할 필요가 있다. 왜냐하면 미국 등 타국과 달리 우리나라는 이미 산업기술보호법과 국가첨단전략산업법으로 기술수출에 제한을 두고 있고, 기술에는 특허받은 기술과 영업비밀 또는 양자에 해당하지 않는 기술이 모두 포함되어 있어 특허와 기술은 엄밀하게 말하면 그 포섭범위가 다르기 때문이다. 또한, 우리 기업은 해외 자회사나 해외 공장에 기술 수출을 하는 경우가 많은데, 비밀특허 제도로 그러한 형태를 제한한다면 손해가 더 크기 때문이다. 여기에 더해 우리 특허법은 국내에서 이루어진 발명에 대하여 국내 선출원을 의무화하는 규정을 가지고 있지 않지만 미국이나 중국은 이를 강제하는 규정을 가지고 있다는 점도 고려해야 한다.

3. 투자 관련 경제안보 법률

외국인투자기업의 직접투자에 대한 제한은 국가간 자본의 이동에 대한 제한이다. 우리

53) 조영선, 경제안보 강화를 위한 해외출원 허가제도 등 도입에 관한 연구, 고려대 산학협력단 특허청 연구용역보고서, 2022.3., 17면 참조

54) 전정화, 비밀특허 제도에 대한 소고-손실보상 제도를 중심으로, IP Focus 제2024-25호, 한국지식재산연구원, 2024.12.19., 4면 참조

나라 외국인투자법 제27조에 규정되어 있는 외국인투자위원회는 개별 외국인투자건에 대한 안보심사 이외에도 외국인투자에 관한 기본정책, 외국인투자환경의 개선에 관한 대책, 지원기준에 대한 심의를 담당하고 있어 미국의 ‘외국인투자심의위원회(CFIUS; Committee on Foreign Investment in the United States)’보다 광범위한 권한을 행사하고 있다. 다만, 외국인투자에 대한 안보심사는 외국인투자법 제4조(외국인투자의 자유화 등)에 국가의 안전과 공공질서의 유지에 지장을 주는 경우 외국인투자를 제한할 수 있다고 규정하고, 동법 시행령 제5조에서 외국인투자제한업종의 하나로 국가안보를 해치는 투자를 규정하고 있으며, 동법 시행령 제5조의2에서 외국인투자의 국가안보위해 해당 여부를 결정하기 위한 절차를 규정하고 있는데, 비록 외국인투자이지만 이에 대한 중대한 제한과 관련되므로 시행령에 규정하기보다는 법률에서 규정하는 것이 바람직해 보인다.

미국 재무부는 2024년 10월 우려국의 첨단기술 분야에 대한 미국인과 미국기업의 투자를 제한하는 행정규칙을 발표하였다. 이는 대표적인 자본이동에 대한 제한으로서 첨단반도체, 인공지능 시스템, 양자정보통신 분야 기술이나 상품 개발 관련 투자를 금지하거나 신고의무를 부과하는 것이 그 내용이어서 이러한 제한의 목적이 첨단기술 패권 경쟁에서 우위를 점하기 위한 것임을 알 수 있다. 우리나라는 미국처럼 자본이동에 대하여 직접적으로 제한을 가해 간접적으로 기술유출을 보호하는 방식이 아닌 산업기술보호법과 국가첨단전략산업법으로 국가핵심기술과 국가첨단전략기술을 직접적으로 보호함으로써 자본이동을 간접적으로 규제하고 있다.

우리나라 산업기술보호법 제11조의2 제1항은 “국가로부터 연구개발비를 지원받아 개발한 국가핵심기술을 보유한 대상기관이 대통령령으로 정하는 해외 인수·합병, 합작투자 등 외국인투자를 진행하려는 경우에는 미리 산업통상자원부장관의 승인을 받아야 한다”라고 규정하여 국가핵심기술로 지정된 첨단기술에 대한 국내향(inbound) 외국인투자를 제한하여 자본이동을 관리하고 있다. 다만, 지배목적이 없는 국내향 간접투자는 제한하지 않으며, 외국향(outbound) 직·간접 투자는 제한이 없다는 점에서 미국과는 다른 형태를 취하고 있다. 국가첨단전략산업법 제13조 제1항은 산업기술보호법 제11조의2 제1항과 마찬가지로 국가첨단전략기술에 대한 외국인투자 등 자본 이동을 제한하고 있다.

4. 에너지·자원 관련 경제안보 법률

에너지 안보는 본질적으로 공급망안보의 일부분이다. 하지만, 경제에 있어서 에너지는 그 자체로 재화의 성격도 가지고 있지만 서비스의 성격도 가지고 있고 생산에 있어서 없어서는 안 될 생산요소이기도 하다. 안세현(2022)은 에너지안보를 “환경문제를 고려하면서 어느 한 국가의 정치·경제·사회·군사적 이익을 달성하는 데 필요한 에너지를 값싼 가격에 충분히 공급하는 전반적인 프로세스”라고 정의하고 있는데,⁵⁵⁾ 동 정의에서도 에너지안보의 공급망안보적 성격을 확인할 수 있다.

에너지 안보는 에너지의 공급을 적절한 수준에서 안정적으로 확보하는 것을 말하는데, 우리나라에서는 1970년대 석유과동이 에너지 안보를 뼈저리게 느끼게 했던 시기였다. 물론 1970년대의 두 차례 석유과동은 우리나라뿐만이 아니고 전 세계가 함께 겪은 사건이긴 했지만, 당시 원자력 이외의 에너지를 다른 나라로부터 전적으로 수입하고 있던 우리나라에는 더욱 큰 변화를 가져왔다. 이에 정부는 1979년 한국석유공사를 설립하여 1980년부터 국내 석유수급, 가격 안정과 국가 경제발전을 위하여 정부 석유비축사업을 추진하였으며, 석유공사는 2025년 5월 현재 9개의 비축기지에 총 146만 배럴 규모의 비축시설을 보유하고 있다. 법제도적으로는 석유 및 석유대체연료 사업법 제3장(석유비축)에서 산업통상자원부 장관이 석유비축목표를 설정하고 비축계획을 수립하도록 하고 있으며(제15조), 석유정제업자, 석유수출입업자 등에게 석유비축의무를 부과하고 있다(제17조).

2024년 2월 6일 “자원안보에 관한 위기에 대비하고 위기 발생에 효과적으로 대응하기 위하여 자원안보 추진체계와 자원안보위기 조기경보체계, 핵심자원의 공급과 수요의 관리, 위기대응체계 및 긴급대응조치 등에 관한 사항을 규정함으로써 국가의 안전보장과 국민경제의 지속가능한 발전, 국민의 복리향상에 이바지함을 목적”으로 하는 자원안보법이 제정되어 경제안보 법률의 하나임을 명확하게 알 수 있다. 1970년대 석유과동을 겪으면서 잘 축적되어 온 자원부문 공급망위기 대응경험에 기반하여 조기경보체계부터 평시의 수급관리, 위기시의 긴급대응까지 관련조치들이 망라되어 있다. 동 법의 대상인 ‘핵심자원’은 석유, 천연가스, 석탄, 우라늄, 수소 등 에너지원과 핵심광물 등을 포함하고 있으며(제2조 제1호), 자원안보와 관련하여 다른 법에 우선하여 적용된다(제4조). 이와 관련하여 회소

55) 안세현, 경제안보란 무엇인가, 청미디어, 2022, 105면 참조

금속은 소재부품장비산업법의 규율도 받는데, 같은 법에도 유사한 규정이 있어 양자의 규율이 중첩되고 우선순위가 충돌할 가능성이 있으므로 조정이 필요해 보인다.

5. 데이터 관련 경제안보 법률

앞으로의 시대는 인공지능의 시대이며 데이터는 무엇보다 중요한 생산요소로 기능할 것인데, 데이터와 관련있는 경제안보법률로서 공간정보관리법, 개인정보보호법이 있다. 우리 헌법 제120조 제2항은 “국토와 자원은 국가의 보호를 받으며, 국가는 그 균형있는 개발과 이용을 위하여 필요한 계획을 수립한다”라고 규정하고 있어 공간정보관리법 이외에 국가공간정보 기본법과 공간정보산업진흥법 등의 헌법적 근거가 되고 있다.

공간정보관리법은 2014년 이전에는 측량·수로조사 및 지적에 관한 법률이었는데, 2014년 6월 13일자 일부개정으로 현재의 제명을 갖게 되었는데, 동법 제16조는 기본측량성과의 국외 반출에 대하여 규정하고 있다. 또한, 동법 시행령 제16조는 현재 1:25,000 축척 또는 1:50,000 축척의 지정밀 지도만을 일정한 경우 국외로 반출할 수 있다고 규정하고 있어 그 이상의 고정밀지도는 법률상 반출이 불가능한 상황이다. 최근 외국 기업들이 국내 지도정보의 국외 반출을 요청하고 있는데, 이는 공간정보관리법 제16조에 의한 협의체에서 결정될 예정이다. 국내 산업과 관광을 진흥할 수 있다는 측면 이외에도 북한과 대치하고 있는 우리의 안보적 상황, 향후 자율주행 등 산업적 활용 가능성 등을 감안한 종합적인 판단이 요구되는 사안이다. 동 법 이외에도 공간정보산업진흥법 제6조에서도 공간정보의 제공에 대하여 규정하고 있는데, 공간정보관리법에 의거하여 국외 반출이 발생하는 경우라도 무상으로 할 필요는 없다고 생각한다.

20세기말 정보통신기술의 급격한 발전으로 태동한 디지털무역이 근래 들어 인공지능기술을 만나면서 우리는 디지털경제의 시대가 도래하고 있음을 목도하고 있다. 이러한 디지털경제 시대에는 과거 사적인 공간에 머물러 있어 헌법 제17조상 사생활의 비밀과 자유 등으로 보호되어 왔던 개인정보가 컴퓨터나 정보처리장치를 통해 다량의 데이터를 구성하는 일부분이 됨으로써 부가가치가 창출되는 긍정적인 측면이 발생하는 반면 데이터의 처리 과정에서 개인정보의 오·남용 가능성이 크게 높아지고 침해의 양상도 대규모화하고 포괄적으로 변하고 있으며 인공지능 시대에는 개인정보보호와 개인정보의 처리간 조화의 중요성이 더욱 더 증가하고 있다.⁵⁰⁾ 그러므로, 인공지능 시대 디지털경제가 지속적으로

발전해 나가기 위해서는 디지털경제를 규율할 규범을 더욱 정밀하게 하고 현실에 맞게 할 필요가 있으며, 필연적으로 이는 기존의 디지털무역을 제한적으로나마 규율해 온 개인정보 보호, 데이터의 국경간 이동과 보안, 서버의 국내유지(localization) 요구 금지 등의 규범에 있어 새로운 도전이 되고 있다.

헌법상 프라이버시권에 근거를 두고 있는 개인정보보호법은 2023년 3월 14일자로 개인정보의 국외 이전 조항을 개정하였는데, 그 이전 정보 주체의 사전동의를 받은 경우에만 국외이전이 가능했던 방식에서 제28조의8을 신설하여 사전동의를 받은 경우에 더하여 i) 법률, 조약 등에 개인정보의 국외 이전에 관한 특별한 규정이 있는 경우, ii) 개인정보의 처리위탁·보관이 필요한 일정한 경우, iii) 개인정보를 이전받는 자가 개인정보 보호 인증 등을 받고 일정한 조치를 모두 한 경우, iv) 개인정보가 이전되는 국가 등의 개인정보 보호체계, 정보주체 권리보장 범위, 피해구제절차 등이 동 법상 개인정보 보호 수준과 실질적으로 동등한 수준을 갖추었다고 보호위원회가 인정하는 경우로 다양화하였다.

헌법상 프라이버시권에 근거하여 보호 수준이 결정되는 개인정보보호는 디지털경제의 본질적 성격과 맞물려 매우 어려운 상황을 야기하고 있다. 즉, 디지털 경제는 본질적으로 어느 한 나라의 영역을 떠나 전지구를 대상으로 할 수밖에 없는데, 개인정보보호는 각국이 헌법상 규정하고 있는 프라이버시권에 기반을 두고 있어 각 나라마다 그 보호범위가 다르기 때문이다. 우리 헌법 제17조가 규정하고 있는 ‘사생활의 비밀과 자유’에는 적극적으로 ‘자신에 관한 정보를 관리·통제할 수 있는 권리’까지 포함되는 것으로 보고 있지만⁵⁷⁾ 2011년 제정된 개인정보보호법은 ‘잊혀질 권리(right to be forgotten)’를 규정한 유럽 ‘일반데이터보호규정(GDPR; General Data Protection Regulation)’과 달리 동 권리를 법제화하지 않고 있으며, 미국과 달리 표현의 자유를 광범위하게 인정하지도 않고 있어 우리 법제상 개인정보보호범위는 양자의 중간에 위치하고 있다.

최근 개인정보를 다량으로 보유한 어느 플랫폼 사업자에서 외국인 보안관리자에 의한 개인정보 유출 사고가 발생하였다. 통상 보안관리자는 기업체 내부에서 광범위한 개인정

56) 최경진 편, 인공지능법, 박영사, 2024.2, 231-233면 참조.

57) 성낙인, 전제서, 1383-1389면 참조. 물론 자기정보에 대한 통제권의 헌법적 근거에 대해서는 학설이 나뉘어 ① 헌법 제10조에서 근거를 찾는 견해, ② 헌법 제17조에서 근거를 찾는 견해, ③ 양자를 종합하여 이해하는 견해로 나뉜다. 우리 헌재와 대법원도 종합적으로 이해하는 입장이다.

보 접근 권한을 가지고 있다. 그러므로, 이러한 보안관리자에 대하여 접근 기록을 유지토록 하는 것과는 별개로 광범위한 개인정보 접근권을 가진 보안관리자에 외국인을 임명할 수 없도록 법률로 제한할 수 있을 것인지가 외국인의 직업의 자유와 관련한 헌법적 쟁점이 될 수 있다. 우리 헌법은 외국인에 대하여 원칙적으로 직업선택의 자유를 인정하지 않는다고 보고 있다.⁵⁸⁾ 이에 대해서는 아래에서 상술한다.

6. 인력 관련 경제안보 법률

기술패권 경쟁시대에 인력 특히 첨단기술 전문인력을 확보하기 위한 국가간 경쟁은 날로 치열해 질 것으로 예상된다. 또한 대부분의 기술유출이나 보안사고가 인력을 통하여 이루어지고 있음을 감안할 때 인력 이동에 대한 제한은 기술이나 데이터의 유출과도 밀접하게 관련되어 있으며 국가 간 인력 이동에 대한 법적 제한의 도입은 그러한 유출이나 사고를 막기 위한 가장 손쉬운 해법으로 제시되기도 한다. 우리 헌법은 일부 기본권에서 외국인에 대하여 제한적으로나마 기본권 주체성을 인정하고 있으므로 이러한 국가간 외국인과 내국인의 이동에 대하여 법적으로 제한을 가하는 경우 내국인은 주로 직업선택의 자유 측면에서 외국인은 주로 평등권 측면에서 쟁점을 야기한다.

외국인의 국내 입국에 관해서는 출입국관리법에서 규정하고 있는데, 동법 제8조에서는 사증제도를 규정하고 동법 제10조부터 제10조의3까지에서 체류자격을 규정하여 일반체류자격과 영주자격으로 구분하고 있다. 특히, 동법 제10조의3 제3항에 따라 과학기술 분야에서 탁월한 능력이 있는 사람, 우리나라에 일정금액 이상을 투자한 사람 등에 대해서는 영주자격을 부여할 수 있다. 외국인의 이동을 포함한 인력이동은 특히 기술 안보, 데이터 안보와 밀접하게 관련되어 있다. 그러므로 국내에 체류하는 외국인에 대하여 우리 헌법상 기본권을 어느 정도 인정하고 경제 안보를 사유로 동 기본권을 제한할 것인가는 매우 중요한 쟁점 중의 하나이다. 우리 헌법재판소는 기본적으로 “국민과 유사한 지위에 있는 외

58) 양건, 전거서, 837면 참조. 헌법재판소도 같은 입장이어서 “직업의 자유는 원칙적으로 대한민국 국민에게 인정되는 기본권이므로, 외국인에게 인정되는 기본권은 아니다. ... 외국인이 국내에서 누리는 직업의 자유는 ... 법률에 따른 정부의 허가에 의해 비로소 발생하는 권리이다. 외국인이 대한민국 법률에 따른 허가를 받아 국내에서 일정한 직업을 수행함으로써 근로관계가 형성된 경우... 외국인은 그 근로관계를 계속 유지함에 있어서 국가의 방해를 받지 않고 자유로운 선택과 결정을 할 자유가 있고 그러한 범위에서 제한적으로 직업의 자유에 대한 기본권주체성을 인정할 수 있다 ... 하지만 이는 이미 근로관계가 형성되어 있는 예외적인 경우에 제한적으로 인정한 것에 불과하다.”(헌재 2014.8.28. 2013헌마359 참조)

국민”은 원칙적으로 기본권의 주체가 될 수 있다고 판시한다.⁵⁹⁾ 헌법학계 또한 외국인은 기본권의 성질에 따라 제한적이지만 기본권의 주체가 될 수 있다고 보면서 대체로 국가 이전의 인간의 권리는 그 주체로 인정하며 자유권, 평등권 등의 주체성도 인정하지만 그 내용에 따라 경제적 자유권은 내국민과 달리 더 큰 제한을 받을 수 있다고 한다.⁶⁰⁾

한편, 국가연구개발혁신법은 제21조에서 “중앙행정기관의 장은 외부로 유출될 경우 기술적·재산적 가치에 상당한 손실이 예상되거나 국가안보를 위하여 보안이 필요한 연구개발과제를 보안과제로 분류할 수 있다”고 규정하고 있다. 동법 제16조 제1항에 따르면 국가연구개발의 연구개발성과는 해당 연구개발과제를 수행한 연구개발기관이 해당 연구자로부터 연구개발성과에 대한 권리를 승계하여 소유하는 것을 원칙으로 하고 있다. 또한, 공모시에 사전 공지한 경우에는 국가안보를 위하여 필요한 경우 연구개발의 성과를 국가의 소유로 할 수 있다(동법 제16조 제3항 제1호). 동법 시행령 제44조에서는 국가연구개발사업의 보안대책을 수립토록 하고 있으며, ‘국가연구개발사업 보안대책(과학기술정보통신부고시 제2023-39호)’ 제9조 제1항에 따르면 보안과제에 외국인을 참여시키는 것은 내국인을 통한 목적달성이 어려울 경우 보충적으로 인정하는 것을 원칙으로 하여 사실상 국제간 인력 이동에 제한을 가하고 있다. 이러한 제한에 대하여 우리 헌재 결정례에 따르면 원칙적으로 직업의 자유는 외국인에게 인정되는 기본권이 아니므로,⁶¹⁾ 근로관계가 형성되기 이전에는 기본권 침해로 인정할 수 없다는 입장이다.

또한, 국가첨단전략산업법 제14조 제3항은 전략기술을 취급하는 전문인력에 대한 지원을 규정한 반면, 동 조 제4항은 그러한 전문인력과 채용기업간 해외 동종 업종으로의 이직 제한 및 그 기간, 퇴직 후 재취업 정보제공 등의 내용을 담은 계약을 체결할 수 있는 근거를 규정하고, 동 조 제5항은 기업이 해당 전문인력의 출입국 정보 제공을 산업부장관에게 신청할 수 있다고 규정하고 있다. 동법 제14조 제4항의 ‘해외 동종 업종으로의 이직 제한 및 그 기간’은 국내 동종 업종 이직시에도 법률로 유사하게 부과되고 있는 제한이므로 헌법적으로 과도한 직업의 자유 제한이라고 보기는 어렵고 다만 그 기간을 국내 동종 업종으로 이직하는 자보다 지나치게 과도하게 설정할 경우 평등권 침해 여부가 쟁점이 될

59) 헌재 1994.12.29. 93헌마120 불기소처분취소 참조

60) 양건, 전제서, 2022.8, 273면 참조

61) “외국인도 제한적으로라도 직장 선택의 자유를 향유할 수 있다”(헌재결 2011.9.29. 2007헌마 351 외국인 근로자의 사업장 변경 허가기간 제한 사건 참조).

수 있다. 또한, 동법 제15조 제5항의 정보 제공 요청도 우리 헌법상 출국의 자유가 침해되지 않도록 세심하게 제도를 운용하여야 할 것이다. 한편, 우리 헌법은 직업의 자유에 대해서는 ‘직업선택’에 대한 제한은 ‘직업행사’에 대한 제한보다 더 엄격한 심사 잣대를 활용한다. 국가안전보장·질서유지·공공복리를 위하여 직업의 자유를 법률로써 제한하더라도 ‘과잉금지의 원칙’에 따라 우선 직업의 자유에 대한 침해가 제일 적은 방법인 직업행사의 자유를 제한함으로써 인력이동을 제한하고, 주관적, 객관적 사유에 의한 직업선택의 자유 제한은 앞 단계의 제한만으로는 목적 달성이 불가능한 경우에만 사용할 수 있음을 참고하여야 한다.⁶²⁾

V. 나오며

우리나라 경제안보 관련 법률에 대하여 헌법적인 관점에서 검토한 금번 연구를 통하여 도출된 몇 가지 시사점과 함의를 제시해 보고자 한다. 경제안보는 경제에 있어서의 안보이기 때문에 본 논문 제2장 제4절 경제안보와 관련한 법제도적 틀에서 제시한 것처럼 거의 모든 경제 법률들과 광범위하게 관련이 되어 있고 각국이 어떤 조치를 취할지 예측하기도 어렵다. 하지만 크게 볼 때 각국의 헌법에서 외국인에 대해서는 차별 대우를 하는 것이 허용되기 때문에 물자의 이동보다는 인력의 이동 관련 제한 조치가 더욱 늘어날 것으로 예상된다. 이에 더하여 국제법상으로도 물자의 이동은 전략물자수출통제제도도 있고 GATT 1994라는 광범위한 규율이 존재하는 반면 인력의 이동과 관련한 국제규범은 전혀 없다고 봐도 무방하고 서비스나 자본 이동과 관련하여 간접적으로밖에 규율되지 않고 있으므로 인력의 이동을 제한하는 것이 기술의 이동이나 데이터의 이동을 막는 가장 효과적인 수단이기 때문이다. 한편, 첨단기술이 국가 간 경쟁의 핵심축임을 감안할 때 앞으로도 기술패권을 차지하기 위하여 기술안보와 관련한 각국의 조치들은 더욱 늘어날 것으로 예상되며, 인공지능·양자컴퓨팅 시대에 데이터 안보를 둘러싼 각국의 조치가 더욱 강화될 것이다.

개별 법률과 관련하여 몇 가지 제안을 하면 첫째, 대외무역법에 규정되어 있는 수출통제 관련 규정을 모아 별도 법률로 제정하고, 수출통제조치를 준수해야 하는 기업들에게 좀 더 예측가능성을 부여하고 관련 규정의 투명성을 제고할 필요가 있다. 대외무역법은

62) 허영, 전제서, 541-551면 참조

기본적으로는 무역진흥을 목적으로 하는 법이어서 수출통제조치와는 맞지 않는 법이며, 미국, 중국 등 타국들은 별도의 법률로 무역진흥과 수출통제를 규율하고 있다. 우리가 수출통제조치를 공세적으로 사용할 것은 아니지만 무역진흥을 주목적으로 하는 법률에서 국가안보 목적의 수출통제제도를 규정하는 것은 하나의 법률내에서 자기모순적인 상황을 이끌어낼 수 있다.

둘째, 내수시장이 부족한 우리나라는 자유무역질서의 수호가 경제분야에서 가장 중요한 국익이므로 자유무역질서 회복을 국제사회에 지속적으로 적극 주장하여야 한다. 그러한 우리의 목소리가 국제무대에서 더욱 힘을 받기 위해서는 신규 경제안보 관련 법률이나 조치를 도입하는 경우 국제법에도 합치시키고 헌법을 위시한 국내법에도 합치시켜야 한다. 다행히 우리의 경제안보 관련 법률은 관련 산업에 대한 지원 등 조장행정적 성격이 강하기 때문에 국제법적으로 사실상 용인되고 있는 조치들이 대부분이다. 제한적 성격을 지니는 전략물자통제제도 등은 기존의 국제법상 국가안보예외로 인정되거나 관습국제법상 ‘긴급피난’⁶³⁾으로 인정되는 경우라도 더욱 투명성을 높이는 방향으로 개정하거나 운용해 나갈 필요가 있다. 또한, 추상적이고 경계를 확정짓기 어려운 ‘경제안보’라는 용어를 최소한 법적인 측면에서는 가급적 사용을 자제할 필요가 있다. 정책적 차원에서는 ‘경제안보’라는 용어를 적극 사용하되 법률에는 ‘공급망 안정화’, ‘외국인투자심사’ 등 그 의미를 좀 더 명확히 할 수 있는 표현을 사용하여야 한다. ‘경제안보’를 실제 법률 용어화해서 사용하는 것이 기존 국제법상 국가안보예외 조항의 규범력을 약화시키는 측면이 있어 우리에게 도움이 되지 않기 때문이다.

셋째, 바로 위의 시사점과는 상충되어 보일 수 있지만 경제안보 관련 타국의 국력행사(statecraft)에 대응하여 자위적 조치를 취할 수 있는 근거 법률을 제정하는 것을 진지하게 검토할 필요가 있다. 향후 국제경제질서는 자국우선주의가 팽배한 가운데 한동안 요동칠 수밖에 없고 방어적 측면에서의 자위적 조치가 필요한 상황이 도래할 수도 있다. 여기서 강조하고 싶은 것은 GATT 1994를 포함한 국제경제법에 위반되는 법률을 제정하자는 것은 아니라 당연히 국제법이 허용하는 한도에서 자위적 대응 조치를 발동할 법적 근거를 마련하자는 것이며 이는 앞에서 우리 헌법의 한계로 제시한 국제평화주의에도 일치하는 것이다.

63) GATT 1994 국가안보예외와 관습국제법상 ‘긴급피난’에 대해선 이재민, 전계논문, 217-235면 참조.

국제적으로 이미 그러한 자위적 대응조치를 규정한 법률들이 있는데 대표적으로 중국과 유럽연합이다. 중국은 2021년 6월 10일 ‘외국의 중국제재 방지에 관한 법률(약칭 반외국제재법)’을 시행하였는데, 동법 제3조 후단은 “외국 국가가 국제법과 국제 관계 기본 준칙을 위반하여 각종 구실 또는 그 외국의 법률에 따라 우리나라를 억제·억압하고, 우리나라 국민·조직에 대하여 차별적인 제한 조치를 취하고, 우리나라 내정에 간섭하는 경우 우리나라는 그에 상응하는 대응 조치를 취할 권리가 있다”고 규정하여 국제법을 중요한 법의 근거로 삼고 있다.⁶⁴⁾ 유럽연합 또한 2023년 12월 27일 ‘통상위협 대응조치 규정(Regulation 2023/2675, 일명 ACI; Anti-Coercion Instrument)’을 제정하여 일정한 절차를 거쳐 상대국의 강압조치에 공동 대응할 수 있게 되었는데, 동 규정은 전문에서 ‘국제관계는 주권 평등원칙(sovereign equality)과 불개입원칙(non-intervention)에 따라서 행해져야 한다’는 내용이 포함된 1970년 10월 24일 국제연합총회 선언서(The Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations)를 주요 근거로 언급하고 있음을 주목할 필요가 있다. 유럽연합은 ‘통상위협 대응조치’가 세계무역기구협정 위반 상황을 해결하기 위한 조치는 아니며 상대국의 국제법 위반을 시정하기 위한 것이라고 한다.⁶⁵⁾ 우리의 경우 법률은 아니지만 전략물자 수출입고시를 개정하면서 2019년 8월 2일 일본을 전략물자 수출지역 구분상 ‘가의2’ 지역으로 분류한 적이 있는데, ‘국제수출통제체제의 기본원칙에 어긋나게 수출통제제도를 운영하는 국가’를 ‘가의2’지역으로 포함시킨 적이 있다.⁶⁶⁾

넷째, 첨단기술분야에서 우리나라의 이익을 지키기 위해서는 지나치게 보호에만 치중해서는 안 되고 장기적 측면에서 기술강국으로서의 위상을 확대해 나갈 수 있는 섬세한 제도 설계가 무엇보다 중요하다. 특히 첨단기술을 보유한 인력이 해외로 이직하는 경우 기술유출을 막기 위한 촘촘한 제도 설계가 필요한 반면, 그러한 첨단인력들이 국내에 머물면서 연구와 기술개발을 지속할 수 있도록 국가적 차원에서 막대한 지원을 제공할 필요가 있다. 또한, 현재 산업기술보호법상 ‘수출’은 동법 제11조에서 ‘국가핵심기술’을 ‘외국기업 등에 매각 또는 이전 등의 방법으로 수출’하는 것으로 국가핵심기술만을 대상으로 수출의

64) <https://world.moleg.go.kr/web/main/index.do>에서 검색한 반외국제재법 번역본 참조

65) https://policy.trade.ec.europa.eu/enforcement-and-protection/protecting-against-coercion/qa-regarding-anti-coercion-instrument_en 참조

66) 산업통상자원부 2019.9.18일자 보도참고자료, “전략물자 수출입고시 개정안 시행” 참조

방법을 위주로 규정되어 있고, ‘유출’은 동법 제14조에서 산업기술의 유출 및 침해행위 유형을 열거하고 있는 형태로 규정하고 있어 정상적인 수출에 해당하지 않는 경우 모두 유출에 해당하게 된다. 이러한 기술 ‘수출’의 개념과 기술 ‘유출’의 개념이 동법 제36조의 별칙조항에도 연결되므로 양자의 개념을 명확하게 구분되도록 정의하여 기업들에게 예측 가능성을 부여할 필요가 있다. 더 나아가 전략물자기술, 국가핵심기술, 첨단전략기술, 국가전략기술 등 각종 ‘기술’의 범위를 기업이 예측 가능하도록 투명하게 판정할 체계의 보강도 시급하다. 특히 전략물자기술, 국가핵심기술이나 첨단전략기술 등 우리 기업이 보유하고 있고 보호의 필요성이 있는 기술은 그 범위가 고정된 것이 아니고, 시시각각 변화하고 있는데, 그러한 기술의 지정·변경 및 해제는 이러한 현실을 쫓아가기에는 너무 느리게 움직일 수 밖에 없다. 법률 규정상으로는 전략물자기술에 대한 판정 역할을 무역안보관리원이 맡고 있고 국가핵심기술에 대한 판정을 기술안보센터(현재 한국산업기술기획평가원으로 지정)가 맡고 있는데, 앞으로 판정 인력을 대폭 보강하거나 유사 판정 업무를 담당하고 있는 지식재산처 심사관을 적극 활용하는 방안을 고려할 필요가 있다.

경제 안보의 전체 법률을 본 논문에서 모두 다루기에는 그 내용이 지나치게 방대하다. 그럼에도 불구하고, 경제안보 관련 논의에 있어 헌법적 시각에서 경제안보 관련 법률의 헌법적 근거와 한계를 살펴보는 것이 우리 기업들에게 법적 안정성을 제공하고 예측 가능성을 제공하며 각국의 헌법에 기반한 경제안보정책의 법적 한계를 살펴봄으로써 우리나라가 취할 수 있는 법제도적 개선방향을 살펴보았다는 측면에서 본 논문의 의의가 있다고 생각한다. ‘경제안보’를 ‘국가안보’라는 큰 틀에서 바라보면서도 다양한 관점에서 국가의 작용의 한계를 도출하는 후행 연구가 더욱 활발해지기를 기대해 본다.

참고문헌

1. 국내문헌

- 고학수 외 6인, 인공지능 시대의 개인정보보호법, 박영사, 2022.5
- 구민교·최병선, 국제무역의 정치경제와 법, 박영사, 2019
- 구자현·정대회 편, 경제안전보장과 공급망 강화 전략 연구, 한국개발연구원, 2023.12
- 권영성, 헌법학원론 개정판, 법문사, 2010.2
- 김경순·김원국 역, Dennis Unkovic 저, 글로벌 공급망 재편: 사이버전, 기술, 정치, 국방 대학교 국가안전보장문제연구소, 2022.12
- 김계동 외 11인, 한국안보의 이해, 명인문화사, 2025.2
- 김대호, 기술패권, 커뮤니케이션북스, 2023
- 김상배 외 10인, 경제안보와 기술동맹의 중견국 전략, 사회평론아카데미, 2024.12
- 김치욱 역, Bernad M. Hoekman and Petros C. Mavroidis 저, 세계무역기구: 법, 경제, 정치, 명인문화사, 2023
- 김철수, 헌법학신론 제21전정신판, 박영사, 2013.2
- 김형욱, 신국제통상론, 도서출판 두남, 2025.2
- 디지털통상연구회, 디지털통상론, 박영사, 2024.1
- 류예리, 중국 신수출통제제도의 이해, 박영사, 2024.4
- _____, “외국인에 의한 기술유출 방지제도 연구: 수출통제 및 비자제도를 중심으로”, 국제법무연구 2025년 제4호, 법무부, 2025.11
- 박성빈, “일본 국가안보전략과 경제안보”, 한반도 포커스 제2023년 제1호, 경남대학교 극동문제연구소, 2023.1
- 박성준 외 4인, 국제질서의 변화와 경제안보 전략, 국회미래연구원, 2022.12

- 사공목, “일본의 경제안보법 제정 경위와 함의”, 월간 KIET 산업경제 Vol.282, 산업연구원, 2022.3
- 서정민, 통상정책, 도서출판 해남, 2023.11
- 성낙인, 헌법학 제24판, 법문사, 2024
- 손열·이승주 편, 미중 경제전쟁과 한국, 동아시아연구원, 2024
- 손한기, “중국식 위헌심사제도로써 헌법감독제도의 현황과 과제: 위헌법률에 대한 통제 가능성을 중심으로”, 헌법재판연구 제3권 제2호, 헌법재판연구원, 2016.12
- 안세현, 경제안보란 무엇인가, 청미디어, 2022
- 안창용, “경제안보 시대의 인도태평양경제프레임워크(IPEF) 활용전략”, 통상법률 통권 제164호, 법무부, 2024.8
- 양건, 헌법강의 제11판, 법문사, 2022.8
- 이동은, “이중용도 물품 수출통제에 관한 국제통상법적 고찰: GATT 제21조(b)(ii)의 해석 및 적용을 중심으로”, 통상법률 통권 제164호, 법무부, 2024.8
- 이성엽 편, 데이터와 법 제2전정판, 한국데이터법정책학회, 박영사, 2024.1
- 이재민, “경제안보의 법적 의미와 외연: 국제법적 측면을 중심으로”, 국제법학회논총 제68권 제4호(통권 제171호), 대한국제법학회, 2023.12
- 이재승 역, Kalicki, Jan H. and David L. Goldwyn 저, 에너지와 안보: 변화하는 세계 속의 전략, 고려대학교 출판문화원, 2021.3
- 이종영, 에너지법학, 박영사, 2021.8
- 이효영, 경제안보의 개념과 최근 동향 평가, 주요국제문제분석 2022-08, 국립외교원 외교안보연구소, 2022
- _____, “‘경제안보’의 개념, 진화와 전략적 함의”, 미래성장연구 8권 2호, 고려대학교 미래성장연구원, 2022.12

- 이효원, 대한민국 헌법강의, 박영사, 2024.1
- 전정화, 비밀특허 제도에 대한 소고-손실보상 제도를 중심으로, IP Focus 제2024-25호, 한국지식재산연구원, 2024.12.19
- 정인교·조정란·이은호, 경제안보와 수출통제 제2판, 박영사, 2024.4
- 정찬모, AI·데이터 법 길라잡이, 박영사, 2024.4
- 천준호, 자유무역론의 성쇠와 미국의 통상정책, 박영사, 2025.3
- 최경진 외 12인, 개인정보보호법, 박영사, 2024.2
- _____, 외 7인, EU 인공지능법, 박영사, 2024.8
- _____, 편, 인공지능법, 박영사, 2024.2
- 최병선, 무역정치경제론, 박영사, 1999
- 최석영·이태호, 경제안보와 통상리스크, 박영사, 2025.3
- 최용혁, 트럼프 시대와 우리의 에너지 안보, 바른북스, 2025.5
- 최원석 외 11인, 경제안보 이슈의 부상과 대외협력 방향, 대외경제정책연구원, 2022.12
- 최지연, 경제안보 강화 기반 구축을 위한 법제 연구, 한국법제연구원, 2023.10
- 한국국제경제법학회, 新국제경제법 제4판, 박영사, 2022.2
- 한태연, 헌법학: 근대헌법의 일반이론, 법문사, 1983.12
- 황진환 외 5인, 新국가안보론 개정판, 박영사, 2024.9
- 허영, 한국헌법론 전정20판, 박영사, 2024.1

2. 외국문헌

- Blackwell, Robert D. and Jennifer M. Harris, *War by Other Means: Geoeconomics and Statecraft*, Belknap Press: An Imprint of Harvard University Press, 2017.10

- Claussen, K. and T. Meyer, “Economic Security and the Separation of Powers”, *University of Pennsylvania Law Review* Vol. 172, 2024
- Decker, Victor de, “Charting Belgium’s Economic Security – a complex country in a complex world”, *Egmont Paper* 124, Royal Institute for International Relations(RIIR), 2023
- Feldman, Noah R. and Kathleen M. *Sullivan*, *Constitutional Law*, 21st ed., Foundation Press, 2022
- McCaffrey, C. and N. Poitiers, “Instruments of economic security”, *Working Paper* 12/2024, Bruegel, 2024
- OECD, *Economic Security in a Changing World, New Approaches to Economic Challenges*, OECD Publishing, 2025
- Stone, Geoffrey R. et al., *Constitutional Law*, 5th ed., Aspen Publishers, 2005
- Wolf, Kevin, “Why a new multilateral export control regime is needed-COCOM’s daughter?”, *WorldECR*, Issue 109, 2022

[국문초록]

경제안보 관련 법률들의 헌법적 근거와 한계

김완기

근래 경제안보에 관한 논의가 증가하며, 공급망 3법이라고도 불리는 실정법이 제·개정되고 국제적으로도 경제안보를 사유로 하여 다양한 조치들이 이루어지고 있는 실정이다. 이에 본 고에서는 헌법적 시각에서 경제안보를 제고하기 위한 목적으로 시행되는 행정부의 각종 조치들의 헌법적 근거와 그 한계를 살펴보았으며, 이를 통해 각종 경제안보 관련 법률들에 대한 예측 가능성을 높이고 헌법과 법률 등 규범에 기반한 경제안보 행정수준의 제고에 기여할 수 있기를 기대한다. 경제강국들은 ‘경제적 국력행사(economic statecraft)’를 통해 경제적 의존성을 무기화하고 있으며, 자유무역질서로 대표되는 국제무역질서는 큰 도전을 받고 있는 실정이다. 국제평화주의를 채택하고 있는 우리 헌법원칙을 굳이 언급하지 않더라도 우리나라는 필연적으로 수세적·방어적 입장에서 경제안보를 바라볼 수 밖에 없으므로 국제법에 맞는 경제안보 조치와 우리 국내법에 부합하는 경제안보 조치의 필요성이 더욱 더 높다고 생각한다.

본 고에서는 경제안보를 ‘경제를 위한 안보’나 ‘안보를 위한 경제’와 같이 경제-안보 이분법적인 시각에서 정의하지 않는다. 비록 경제안보를 언급하고 있지 않지만 국가안보와 관련한 조항들을 살펴보면 우리 헌법은 국가안보의 일환으로 경제안보를 바라보고 있음을 알 수 있다. 그러므로 본 고에서는 경제안보를 ‘경제에 있어서의 안보’로 정의하고 ‘생산물이나 생산요소의 이동과 관련하여 경제에 충격요인이 발생했을 때 국민경제의 존립을 유지하고 헌법상 경제질서인 시장경제질서의 정상적인 운영을 보장하는 것’이라고 상세하게 규정하고 있다. 이러한 정의는 전통적으로 국가안보가 군사적 위협으로부터 국가의 존립을 유지하는 개념으로 이해되다가 자연재난이나 사회재난, 테러 등으로 인한 안보 위협에 대한 대응까지 포함하는 포괄적 안보 개념으로 발전하고 있는 것과도 일맥상통한다. 우리 헌법재판소 판례에서도 동일한 입장 변화를 볼 수 있다.

우리 헌법에서 경제안보 법률의 근거가 될 수 있는 조항은 경제질서와 관련된 조항인 제119조 제2항, 제120조, 제125조 등의 조항뿐만 아니라 대통령의 긴급재정경제처분·명령권을 규정한 제76조 제1항과 기본권 관련 조항인 제23조, 제34조 제6항 및 제36조 제3항도

경제안보 관련 법률의 헌법적 근거가 될 수 있다. 특히, 헌법 제119조 제2항은 국가가 국민경제의 ‘안정’을 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다고 규정하고 있어 경제안보 법률의 포괄적인 근거 조항으로 기능한다.

경제에 대한 대내외 위협과 충격요인이 증가하고 있는 상황에서 경제안보를 사유로 한 국가의 개입은 국가의 존립을 위하여 어느 정도는 필요하다. 그러나, 우리 헌법이 시장경제질서를 기본으로 하고 있음을 감안할 때 경제분야에 대한 정부의 무분별한 개입과 과도한 개입은 경계하여야 한다. 이에 제약에 대한 헌법적 준거를 우리 헌법 제119조 제1항, 제37조 제2항, 제23조 제3항, 제126조 그리고 제5조 제1항에서 찾을 수 있다. 특히 헌법 제126조는 국민의 자유와 권리를 제한하더라도 그 본질적인 내용을 침해할 수 없다는 헌법 제37조 제2항의 예외가 되므로 그 해석에 있어 더욱 신중을 요한다. ‘경제안보’를 ‘국가안보’라는 큰 틀에서 바라보면서도 다양한 관점에서 국가의 작용의 한계를 도출하는 후행연구가 더욱 활발해지기를 기대해 본다.

주제어: 경제안보, 경제적 국력행사, 경제를 위한 안보, 안보를 위한 경제, 경제에 있어서의 안보, 경제안보 관련 법률, 헌법적 근거와 한계

[Abstract]

Constitutional Bases and Restraints on Economic Security Laws

Wan Ki Kim

As discussions on economic security have increased recently, new and amended statutory laws, sometimes referred to as the “3 Supply Chain laws”, have been enacted and various measures have been taken internationally on the basis of economic security. Accordingly, this study examines the constitutional bases and restraints of various administrative measures implemented for the purpose of enhancing economic security from a constitutional perspective. It is hoped that this will increase the predictability of various economic security-related laws and contribute to raising the level of economic security-related administration based on constitutional and legal norms. Nations which have strong economic powers are weaponizing economic dependency through “economic statecraft” and thus the norm-based free international trade order is facing a significant challenge. Even without mentioning our constitutional principle of international peace, South Korea is inevitably in a defensive and reactive position regarding economic security, which makes it all the more necessary to have economic security measures that conform to international and domestic laws including the Constitution.

In this study, economic security is not defined from a dichotomous “Economy vs. Security” perspective, such as “Security for Economy” or “Economy for Security”. Although it does not explicitly mention economic security, a review of Constitutional articles related to national security shows that our Constitution views economic security as an aspect of national security. Therefore, this study defines economic security as “Security in the Economy” and specifies it as “maintaining the existence of the national economy and guaranteeing the normal operation of the market economy system under the Constitution when a shock factor occurs in the economy related to the movement of products or factors of production”. This definition is consistent with the evolution of the traditional concept of national security, which originally meant maintaining the existence of the state from military threats, into a comprehensive security concept that

includes responses to security threats from natural and social disasters, terrorism, and other threats. A similar shift in position can also be seen in the precedents of our Constitutional Court.

In our Constitution, the provisions that can serve as the bases for economic security laws include not only those related to the economic order, such as Article 119(2), Article 120, and Article 125, but also Article 76(1), which regulates the President's power to issue emergency financial and economic actions or orders, and basic rights-related provisions like Article 23, Article 34(6) and Article 36(3). In particular, Article 119(2) of the Constitution, which states that the state may regulate and coordinate the economy for the 'stability' of the national economy, functions as a comprehensive basis for economic security laws.

As domestic and international threats and shocks to the economy increase, state intervention for reasons of economic security is necessary to some extent for the existence of the state and its economy. However, considering that our Constitution is based on the market economic order, reckless and excessive government intervention in the economic sphere must be guarded against. Constitutional benchmarks for these restraints can be found in Article 119(1), Article 23(3), Article 37(2), Article 126 and Article 5(1) of our Constitution. In particular, Article 126 is a constitutional exception to Article 37(2), which stipulates that the essential aspect of citizens' freedoms and rights shall not be violated, even when restrictions on them are imposed, and thus requires more careful interpretation. I hope to see the emergence of more active follow-up researches that view 'economic security' within the broader framework of 'national security' while deriving the limitations of state action from diverse perspectives.

Key words: Economic Security, Economic Statecraft, Economy for Security, Security for Economy, Security in Economy, Economic Security Laws, Constitutional Bases and Restraints