

국가안보와 인권문제 해결을 위한 복수국간 통제 및 다자간 수출통제체제의 필요성

케빈 울프
(Kevin Wolf)

에이킨 검프 스트라우스
호이어&펠드 로펌 파트너 변호사/
미국 조지타운대학교
안보신기술센터(CSET) 비상임 연구위원
(前 미국 상무부 수출통제 차관보)

에밀리 와인스타인
(Emily Weinstein)

미국 조지타운대학교
안보신기술센터(CSET) 연구원

러시아의 우크라이나 침공이 장기화하고 점차 노골적으로 변화함에 따라 미국을 비롯한 동맹협력국은 전례없는 대응을 실시하였으며, 이러한 과정에서 미국의 핵심 동맹국은 새로운 다자간 수출통제체제를 마련할 기회를 맞이하게 되었다.¹⁾ 현재의 4대 국제수출통제체제가 핵 비확산 관련 사안에서는 앞으로도 중요한 역할을 수행할 것이지만, 이 체제로는 현재의 안보 및 인권 문제를 해결할 수 없기 때문에 추가적인 수출통제체제가 반드시 필요하다.²⁾ 새로운 수출통제체제를 구축하기까지는 몇 년 이상이 소요되었지만 이제부터 우리에게 필요한 첫걸음을 착수해야 한다.

이와 관련된 우리의 견해는 동맹국들이 국내 수출통제 기관이 기존 수출통제체제의 범위 밖의 통제와 같은 복수국간 통제를 시행하는 데 필요한 법적 당국과 자원에 대한 표준을 수립해야 한다는 것이다. 중국, 러시아와 같은 문제 국가를 대상으로 한 어떤 형태의 새로운 통제 유형이 필요할지에 대해서는 다들 견해가 다르겠지만, 어떤 상황일지라도 이러한 기준을 수립하고 적용하는 것은 필수적일 것이다. 미국 동맹국들의 수출통제체제는 지난 몇 년간의 교훈을 기반으로 더욱 빠르게 재정비되어야 한다. 또한, 현재 문제의 복잡성과 심각성을 고려할 때 훨씬 더 많은 정책 수립과 자원이 필요할 것이다.

1. <https://www.nytimes.com/2022/03/16/business/economy/us-exports-russia-ukraine.html>

2. <https://www.bis.doc.gov/index.php/policy-guidance/multilateral-export-control-regimes>

Authority for Plurilateral Controls and a Multilateral Export Control Regime Are Needed to Address Contemporary National Security and Human Rights Issues

Kevin Wolf

Partner at Akin Gump
Strauss Hauer & Feld LLP /
Non-Resident Senior
Fellow at Georgetown's
Center for
Security and Emerging
Technology (CSET)

Emily Weinstein

Research Fellow at
Georgetown's Center for
Security and Emerging
Technology (CSET)

The unprecedented response by the United States and other allied and partner countries to Russia's continued and brutal invasion of Ukraine has created an opportunity for a core group of allies to create a new multilateral export control regime.¹⁾ The need for an additional regime is urgent because, although the four primary multilateral export control regimes have and will continue to serve an important role in nonproliferation-related issues, these regimes are unable to address contemporary common security and human rights issues.²⁾ Creating a new regime may take many years to complete, but useful preliminary steps can be undertaken now.

In the meantime, our view is that the allied countries should establish standards for the legal authorities and resources that a domestic export control agency needs to implement and enforce plurilateral controls — i.e., controls outside the scope of the existing regimes. The creation and then implementation of such standards are necessary regardless of one's view about the types of new controls that should be created to address issues pertaining to the People's Republic of China (PRC), Russia, or other countries of concern. Benefiting from lessons learned over the past year, the export control systems of U.S. allied countries need to be much nimbler. They also need have far more policy and enforcement resources given the complexity and seriousness of contemporary issues.

1. <https://www.nytimes.com/2022/03/16/business/economy/us-exports-russia-ukraine.html>

2. <https://www.bis.doc.gov/index.php/policy-guidance/multilateral-export-control-regimes>

I. 배경

과거의 수출통제는 주로 핵 비확산에 초점을 맞춘 비교적 모호한 규제 준수 영역이었으나, 오늘날의 수출통제는 중국 및 러시아 문제와 관련하여 지정학적 세계의 중심에서 있으며 매일 뉴스 보도의 핵심 사안으로서 대두되고 있다.³⁾ 이와 같은 지정학적 문제를 논의하기 전에 수출통제의 정의를 살펴봐야 하는데, 수출통제는 다음과 관련된 규정을 의미한다.

- (i) 대상 행위 - 수출, 재수출, 이전
- (ii) 대상자 - 내국인 및 외국인
- (iii) 대상 품목 - 제품, 기술, 소프트웨어, 및 일부 경우에는 서비스도 포함
- (iv) 대상 목표 - 목적지, 최종 사용자, 최종 사용
- (v) 목적 - 국가안보 및 해외 정책 목표의 달성⁴⁾

정부는 이해관계가 성립된 국가안보 및 관련 해외 정책상 목표를 토대로 어느 품목, 최종 사용, 최종 사용자를 통제할지 결정해야 한다. 미국을 비롯한 동맹국들이 1990년대에 현재의 다자간 수출통제체제를 구축한 이후에 공통의 안보와 인권 문제는 지속적으로 진화하였으며, 현재 동맹국들의 수출통제체제도 이와 발맞추어 발전하였다.

II. 동맹국들이 공통의 안보 문제에 효과적인 복수국간 통제 조치를 위하여 새로운 적용 기준을 수립해야 하는 두 가지 이유

4대 수출통제체제의 목적은 회원국이 다음과 같은 품목에 대해 통제를 실시하는지의 여부를 확인하는 것이었다.

- (i) 대량살상무기
- (ii) 재래식무기
- (iii) 무기의 개발, 생산으로 전용될 수 있는 이중 용도 품목, 소프트웨어 및 기술

3. <https://www.wsj.com/articles/u-s-plans-to-expand-sanctions-export-controls-on-russia-as-g-7-summit-begins-2d551567>;

<https://www.politico.com/news/2023/02/24/restricting-exports-russia-ukraine-treasury-00084402>; <https://apnews.com/article/technology-business-china-government-and-politics-267abe3d912aee62cb89aa1af40fccf5>

4. <https://www.trade.gov/us-export-controls>

<https://www.bis.doc.gov/index.php/all-articles/25-compliance-a-training/export-administration-regulations-training/1602-export-control-basics>

I. Background

Export controls were once a relatively obscure regulatory compliance area focused on non-proliferation objectives. They are now at the center of the geopolitical universe and daily news coverage, particularly with respect to issues involving China and Russia.³⁾ Before diving into the geopolitics at play, let us first be clear on what export controls are. Export controls are the rules that govern:

- (i) the export, reexport, and transfer
- (ii) by domestic and foreign persons
- (iii) of commodities, technology, software, and, in some cases, services
- (iv) to destinations, end users, and end uses
- (v) to accomplish national security and foreign policy objectives.⁴⁾

It falls to the government in question to decide which items, end uses, and end users should be controlled based on the identified national security and foreign policy issues at stake. The common security issues and human rights issues of the United States and other close allies have evolved considerably since the creation of the current multilateral export control structure established in the 1990s. Thus, the export control systems of the United States and allied countries should evolve accordingly.

II. Two Reasons Why the Allied Countries Should Create Standards Necessary for the Implementation of Effective Plurilateral Controls to Address Contemporary Common Security Issues

The purpose of the existing four multilateral export control regimes is to identify for control by their participating states:

- (i) weapons of mass destruction,
- (ii) conventional weapons, and
- (iii) the bespoke and dual-use commodities, software, and technology necessary for their development, production, or use.

3. <https://www.wsj.com/articles/u-s-plans-to-expand-sanctions-export-controls-on-russia-as-g-7-summit-begins-2d551567>;
<https://www.politico.com/news/2023/02/24/restricting-exports-russia-ukraine-treasury-00084402>; <https://apnews.com/article/technology-business-china-government-and-politics-267abe3d912aee62cb89aa1af40fccf5>

4. <https://www.trade.gov/us-export-controls>
<https://www.bis.doc.gov/index.php/all-articles/25-compliance-a-training/export-administration-regulations-training/1602-export-control-basics>

일부 예외가 있으나, 미국을 제외한 수출통제체제 회원국들의 수출통제 담당 부처는 수출통제체제 내에서 식별되는 품목에만 통제를 적용하는 국한된 형태로 운영해 왔다. 그러나 앞으로 동맹국들은 현재의 공통 안보 문제를 다루기 위해서 효과적인 복수국 간 적용 기준(궁극적으로는 새로운 수출통제체제)을 도입하기 위한 기준을 재수립해야 하는 두 가지 이유가 있다.

첫째로는 러시아가 국제수출통제체제의 회원국인 경우에는 다자 수준의 합의와 통제를 조율하기 어렵기 때문이다. 현재 러시아는 4대 국제수출통제체제의 회원국이다. 국제수출통제체제 내에서 통제 품목 목록의 변경과 같은 모든 결정은 합의를 통해 이뤄지므로 러시아를 비롯한 그 동맹국에서 발생하고 있는 핵 비확산 문제는 이러한 체제를 통해서 해결하기에는 더욱 어려울 것이다. 지난 2022년 12월경 동맹국들이 바세나르 체제(Wassenaar Arrangement)에 제안한 주요 안건이 합의를 얻지 못한 사례를 살펴보면 당시 러시아가 국제수출통제체제의 회원국으로서 활동하여 유효성을 저해한다는 것을 명백히 확인할 수 있었다.⁵⁾ 따라서 현재의 국제수출통제체제 권한의 범위 내에서 종래의 핵 비확산, 재래식 무기 및 이중 용도 문제를 해결하기 위해서는 동맹국 사이에 다각적인 통제가 필요하나, 회원국인 러시아의 방해가 치명적으로 작용할 것이다.

둘째로는 일부 예외를 제외하고, 이러한 국제수출통제체제의 권한 내에서는 수출통제를 통해서 다음의 내용을 비롯한 현대의 정책적 문제가 해결될 방법이 없다.

- (i) 중국과 같은 국가의 민군융합정책에 사용되는 상업용 기술(특히, 국제수출통제체제의 “이중용도” 품목의 정의에 부합되지 않는 신형기술)⁶⁾
- (ii) 상업용 기술의 남용을 통한 인권침해⁷⁾
- (iii) 특정 품목의 성능에 초점을 맞춘 것이 아닌 전략적 안보 목적을 달성하기 위해 수출통제를 이용하는 경우⁸⁾

5. <https://exportcompliance.com/news/2022/12/05/Wassenaar-Posts-Export-Control-Changes-Other-Documents-From-2022-Plenary-2212020040>

6. <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/05/What-is-MCF-One-Pager.pdf>; <https://foreignpolicy.com/2021/02/05/dont-underestimate-chinas-military-civil-fusion-efforts/>; <https://cset.georgetown.edu/publication/emily-weinsteins-testimony-before-the-u-s-china-economic-and-security-review-commission/>

7. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/12/10/fact-sheet-export-controls-and-human-rights-initiative-launched-at-the-summit-for-democracy/>; <https://www.dorsey.com/newsresources/publications/client-alerts/2021/07/us-govt-expands-restrictions-on-exports>

8. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/09/16/remarks-by-national-security-advisor-jake-sullivan-at-the-special-competitive-studies-project-global-emerging-technologies-summit/>

With rare exceptions outside the United States, the export control authorities of participating states are largely limited to implementing little more than controls on the items the regimes identify. There are two primary reasons why the allied countries should coordinate on standards for the implementation of effective plurilateral controls (and eventually a new export control regime) to address contemporary common security issues.

First, Russia’s membership in these consensus-based regimes has stymied progress in coordinating controls at the multilateral level. Russia is a member of three of the four multilateral regimes. All regime decisions—such as changing the lists of controlled items—require consensus. This means that the ability of these regimes to address traditional non-proliferation issues—many of which Russia and its allies create—will grow even more limited. The failure of the Wassenaar Arrangement in December 2022 to get consensus on the significant proposals allied members introduced is apparent evidence of how Russia’s membership harms the effectiveness of these regimes.⁵⁾ Plurilateral controls by allied countries are therefore needed to address classical non-proliferation, conventional weapons, and dual-use issues within the scope of the existing regimes’ mandates that they will not be able to because of Russia’s disruptive membership.

Second, the regimes’ mandates do not permit, with limited exceptions, actions to address other significant contemporary policy issues that can be addressed through export controls, such as those related to:

- (i) military-civil fusion policies of specific countries, such as China, involving exploitation of commercial technologies, particularly emerging technologies, that do not meet the regimes’ definitions of “dual-use” items;⁶⁾
- (ii) the misuse of commercial technologies in many countries to abuse human rights;⁷⁾ or
- (iii) the use of export controls to achieve strategic security objectives (as opposed to those focused only on the inherent properties of specific items).⁸⁾

5. <https://exportcompliance.com/news/2022/12/05/Wassenaar-Posts-Export-Control-Changes-Other-Documents-From-2022-Plenary-2212020040>

6. <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/05/What-is-MCF-One-Pager.pdf>; <https://foreignpolicy.com/2021/02/05/dont-underestimate-chinas-military-civil-fusion-efforts/>; <https://cset.georgetown.edu/publication/emily-weinsteins-testimony-before-the-u-s-china-economic-and-security-review-commission/>

7. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/12/10/fact-sheet-export-controls-and-human-rights-initiative-launched-at-the-summit-for-democracy/>; <https://www.dorsey.com/newsresources/publications/client-alerts/2021/07/us-govt-expands-restrictions-on-exports>

8. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/09/16/remarks-by-national-security-advisor-jake-sullivan-at-the-special-competitive-studies-project-global-emerging-technologies-summit/>

또한, 국제수출통제체제의 권한과 대부분 동맹국의 현행법은 합의된 목록 항목이 아닌 것을 다음과 같은 대상에 통제할 수 없다.

- (i) 특정 국가
- (ii) 특정 최종 사용자
- (iii) 특정 대량살상무기, 핵 비확산, 무기 금수와 관련되지 않은 특정 최종 사용

특히, 바세나르 체제의 기본이 되는 문서에는 “본 수출통제체제는 특정 국가, 혹은 국가를 집단으로 강제 적용하지 않으며 신의 성실상의 민간 거래를 방해하지 않는다”고 명시되어 있다.⁹⁾

III. 현재의 공통 안보 문제에 효과적인 복수국간 수출통제 조치의 적용 기준을 시급하게 수립해야 하는 이유

상기 언급한 모든 문제가 동맹국들 공통의 가치 및 안보에 긴급하고 심각한 위협이 되고 있기 때문에 복수국간 통제 및 적용을 위한 현대적 기준이 필요하다. 공통의 위협은 현재의 국제수출통제체제가 수립된 냉전 종식 시점의 위협에만 한정되지 않는다. 미국의 경우에는 일방적인 해외 통제를 적용함으로써 동맹국들과 비생산적이고 비효율적이며 불필요한 마찰을 빚고 있다. 추가적으로 러시아 관련 문제를 제외하더라도 기존의 다자간 체제는 현대의 기술 개발 속도를 따라잡지 못하며 그 중점이 냉전 시기의 핵 비확산 정책에만 국한되어 있다.

동맹국들의 정부는 그간 러시아와 관련된 대응 행동을 조율하며 많은 경험을 쌓은 결과, 새롭고 효과적인 복수국간 수출통제를 어느 정도 수립한 바 있다. 그러나 현재 임시 방편적인 노력의 정신, 효과 및 긴급성은 연합국의 법률, 정책, 일정, 예산 및 수출통제 문화에 융합하지 않는다면 시간이 흐르며 퇴색하고 말 것이다. 모든 정책이 그렇듯이 새로운 수출통제도 명확한 정책 목표와 체계적인 개발 및 적용 구조, 충분한 자원, 열정적인 정책 리더십 및 민간 협력이 뒷받침되어야 동맹국 내에서 자리 잡을 수 있다. 이러한 목표 달성의 첫걸음은 현재의 복수국간 효과적인 통제 기준을 수립하는 것이며, 이는 새로운 수출통제체제의 구축으로 이어질 수 있을 것이다.

9. <https://www.wassenaar.org/app/uploads/2021/12/Public-Docs-Vol-I-Founding-Documents.pdf>

Also, the existing regimes' mandates and, thus, the laws of most allied countries, do not generally permit controls over items not on the regimes' lists against:

- (i) specific countries;
- (ii) specific end users; or
- (iii) specific end uses, except if related to specific weapons of mass destruction, non-proliferation, or arms embargo objectives.

In particular, the Wassenaar Arrangement's foundational document explicitly states that the regime "will not be directed against any state or group of states and will not impede bona fide civil transactions."⁹⁾

III. Reasons Why the Need for the Creation of Standards for the Implementation of Effective Plurilateral Export Controls to Address Contemporary Common Issues is Urgent

The need for the adoption of contemporary standards for plurilateral controls and their enforcement is urgent because all the issues listed above are pressing and serious threats to common values and security interests of the allied countries. The common threats are clearly not limited to those that existed near the end of the Cold War when the scope and mission of the current system was established. Unilateral extraterritorial U.S. controls are eventually counterproductive, ineffective, and create unnecessary friction with close allies. In addition, even factoring out Russia-specific issues, the existing multilateral systems move too slowly in the face of contemporary technology development and are too limited in terms of their nonproliferation-focused post-Cold War mandates.

The allied governments effectively now have a new plurilateral export control arrangement as a result of their extraordinary coordination of actions against Russia. Over time, however, the spirit, effectiveness, and the urgency of the current ad hoc efforts risk fading away if not somehow locked into the laws, policies, schedules, budgets, and export control cultures of the allied countries. As with any significant policy objective, this can be implemented only if there is a clearly stated vision for the policy, a structure for its development and implementation, sufficient resources, and the passionate commitment of political leadership and the civil services in the allied countries to make it happen. Creating the standards for effective contemporary plurilateral controls would be a critical first step to accomplish these objectives and could pave the way for the creation of a new multilateral regime.

9. <https://www.wassenaar.org/app/uploads/2021/12/Public-Docs-Vol-I-Founding-Documents.pdf>

IV. 중장기 솔루션 - 새로운 제5차 다자간 수출통제체제

1년 전, 우리는 러시아의 우크라이나 침공에 미국과 그 동맹국들이 적극적으로 대응함으로써 미국의 핵심 동맹국에게 새로운 다자간 수출통제체제를 수립할 기회가 왔다는 의견을 기고한 바 있다. “코콤(COCOM)의 딸”이라는 제목의 기사에서 언급한 바와 같이 현대의 공통 안보 및 인권 문제는 국가 간 협조된 수출통제를 통해 해결될 수 있지만, 4대 국제수출통제체제에서는 해결될 수 없으므로 추가적인 체제를 시급히 구성해야 한다고 주장했다.¹⁰⁾

해당 주장을 요약하자면 새로운 수출통제체제는 바세나르 체제를 대체하는 것이 아니라 기존 체제에 추가적인 형태로서 러시아를 비롯한 그 동맹국들의 방해로 좌절되고 있는 수출통제 목표를 달성하고, 국가 간 협조된 수출통제를 통해 현재의 공통 안보 및 인권 문제까지 다룰 수 있어야 한다는 것이었다.

해당 기사를 발표한 후 우리의 의견은 정책 커뮤니티에서 전반적인 지지를 받았고 다른 관계자들의 의견도 우리와 유사했다.¹¹⁾ 하지만 이러한 신규 체제가 필요하지 않거나 현실성이 없다는 의견도 있었는데, 그 대부분의 대표적인 내용은 다음과 같다. (답변 포함)

(i) 가용한 자원이 없다. 미국과 동맹국들의 수출통제 담당자들은 러시아 특정의 양자 및 다자간의 조정 및 기존 문제를 해결하는 것만으로 이미 힘든 상태다. 새로운 체제의 구조나 권한에 관한 합의를 끌어내는 힘든 업무를 할 수 있는 인력이나 자원이 부족하다.

⇒ 답변: 가용 자원이 없다는 말에 동의하나, 수출통제 담당 기관은 입법부에 요청하여 특정 분야의 전문가를 더욱 많이 고용해야 한다. 새로운 정책으로 전환하는 과정은 모두 어려움이 따르는 법이다. 또한 공통 안보 및 인권 문제를 다루기 위해 새 인력을 투입하는 비용 대비 동맹국 간 협조를 통해 해당 문제를 해결하는 이점이 더욱 크다. 무엇보다 이보다 저렴하고 효과적인 대안은 없다. 러시아가 거부권을 행사하는 상태에서 현재 체제의 개선은 불가능하며, 일방적 해외 통제는 결국 동맹국 간 비생산적이고 비효율적이며 불필요한 마찰로 이어진다는 것이 입증된 바 있다. 마지막으로 목표 달성이 어렵다는 것 때문에 이러한 것을 시도하지 않아야 할 이유가 될 수는 없다.

(ii) 명확한 장래성이 없다. 어떤 국가도 새로운 수출통제체제의 범주에 어떤 형태의 기술이 포함되어야 할지 또는 어느 국가들이 창립 멤버가 되어야 할지 명확한 비전을

10. <https://cset.georgetown.edu/wp-content/uploads/WorldECR-109-pp24-28-Article1-Wolf-Weinstein.pdf>

11. <https://www.csis.org/analysis/toward-new-multilateral-export-control-regime>; <https://nonproliferation.org/export-controls-in-an-era-of-strategic-competition-implications-for-the-existing-landscape-and-the-need-for-a-new-multilateral-trade-review-regime/>; <https://www.csis.org/analysis/notes-creating-export-control-regime>

IV. The Medium- and Long-Term Solutions — A New, 5th Multilateral Export Control Regime

A year ago, we wrote an article in which we argued that the significant response by the United States and allied countries to Russia’s continued invasion of Ukraine created an opportunity for a core group of allies to develop a new multilateral export control regime. In the article titled “COCOM’s Daughter,” we stated that the need for an additional regime is urgent due to the four primary multilateral export control regimes’ inability to manage the contemporary common security and human rights issues that can be addressed through coordinated export controls.¹⁰⁾

In essence, the mandate of the new regime — which would be in addition to the existing regimes, not as a replacement for the Wassenaar Arrangement — would be to: advance classical export control objectives of an existing regime that cannot be advanced but for the disruptive memberships of Russia and its allies; and address together the contemporary common security and human rights issues that could be addressed through coordinated export controls.

Since we published the article, we have received general support for the idea in the policy community, and others are making similar points.¹¹⁾ Most of the informal and polite responses we have received, however, are about why efforts to create a new regime would be too difficult or are not necessary. The primary comments we get (with our responses to each one in turn) are:

(i) No resources. The U.S. and the allied export control officials and staff are too stretched already in dealing with existing issues and the Russia-specific plurilateral arrangement. No one has time or resources to do the hard work to get consensus on the structure or mandate of a new regime.

⇒ Our response: True, but the agencies should ask their legislatures for authority to hire more subject matter experts. All transitions to a new way of policy thinking are difficult. The benefits to greater allied coordination in the face of common security and human rights issues far outweigh the costs of new staff to handle such issues. More importantly, all alternatives are worse, and eventually more expensive. The regimes will never be able to reform so long as Russia has a veto. Unilateral and extraterritorial controls eventually prove ineffective and counterproductive, and will create unnecessary friction among allies. Also, merely because something is hard to accomplish does not mean it should not be attempted.

(ii) No clear vision. No one country has a clear vision as to the types of technologies that would be within the scope of a new regime or the countries that would be the charter members. Human rights-

10. <https://cset.georgetown.edu/wp-content/uploads/WorldECR-109-pp24-28-Article1-Wolf-Weinstein.pdf>

11. <https://www.csis.org/analysis/toward-new-multilateral-export-control-regime>; <https://nonproliferation.org/export-controls-in-an-era-of-strategic-competition-implications-for-the-existing-landscape-and-the-need-for-a-new-multilateral-trade-review-regime/>; <https://www.csis.org/analysis/notes-creating-export-control-regime>

가지고 있지 않다. 또한 포함되는 국가에 따라 인권 관련 사안이 대두될 수 있다.

⇒ 답변: 그렇다면 동맹국들이 협력하여 비전을 수립하고 발표해야 한다. 바이든 행정부가 현재의 문제 해결과 관련하여 수출통제의 역할에 대해 새롭고 명확한 비전을 설명한 바 있으며, 민주주의 정상회의와 새로운 수출통제 및 인권 정책을 수립하려는 노력들이 좋은 시작점이다.¹²⁾ 또한 중요한 핵심 구현 기술의 대다수는 상대적으로 소수의 동맹국 및 협력국에서 개발되고 있다.

(iii) 중국의 보복 가능성이 있다. 중국과 경제적으로 긴밀한 관계에 있는 국가라면 자국 기업에 대한 중국 정부의 보복을 우려하여 새로운 체제에 참여하지 않을 것이다.

⇒ 답변: 중국의 보복 가능성이 있을 수 있다. 이는 해당 국가의 정당한 사안이며 상호 존중을 통해 신중한 합의를 이끌어야 한다. 또한, 최근 몇 년간 이와 관련된 문서화된 증거도 존재한다.¹³⁾ 그러나 공통 안보 및 인권 사안은 피할 수 없는 본질적 문제로서 같은 뜻을 가진 국가들의 협력을 통해 다루어야 한다. 지난 몇 년간 리투아니아의 사례에서 나타나듯이 여러 국가가 연합하여 행동한다면 중국의 보복 조치의 영향도 줄일 수 있을 것이다.¹⁴⁾ 모든 수출통제는 경제적 비용을 초래하고 수출국에 피해가 발생할 수밖에 없으나 각 국가는 더 고차원적인 원칙을 지키기 위해 이러한 통제를 적용하는 것이다.

VI. 결론

복수국 간 통제 및 새로운 다자간 체제를 위해 새로운 권한을 성공적으로 구축하는데 있어 사실 기반의 적극적이고 창의적이며 장기적인 외교적 노력이 요구된다. 주요 기술을 생산하는 동맹국 간 정보 공유가 필수적이며, 한국처럼 선도적인 첨단 과학 기술 수출국이 중요한 역할을 담당할 것은 분명하다.¹⁵⁾

12. <https://www.state.gov/export-controls-and-human-rights-initiative-code-of-conduct-released-at-the-summit-for-democracy/>

13. <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/china-downgrades-its-diplomatic-ties-with-lithuania-over-taiwan-issue-2021-11-21/>; <https://qz.com/1000541/norway-wants-china-to-forget-about-the-human-rights-thing-and-eat-salmon-instead>

14. <https://www.voanews.com/a/lithuania-gains-support-in-dispute-with-china-/6438770.html>

15. <https://power.lowyinstitute.org/data/economic-capability/technology/high-tech-exports/>; <https://www.worldatlas.com/articles/countries-with-the-most-high-tech-exports.html>

related issues can also be subjective depending on which countries are involved.

⇒ Our response: The allies should then create and announce together a vision. The Biden Administration has set out a clear, new vision for the role of export controls to address contemporary issues, and efforts surrounding the Summit for Democracy and the new Export Controls and Human Rights Initiatives are good starting points.¹²⁾ Also, almost all core enabling technologies of concern are produced by a relatively small group of allies and partners.

(iii) PRC retaliation. Countries that are more economically exposed to China will not want to join out of concerns for retaliation against their companies by the Chinese government.

⇒ Our response: Yes, this is a legitimate issue for such countries and should be accorded respect and consideration, as there is documented evidence of this in recent years.¹³⁾ The common security and human rights issues are, however, inherently and intrinsically issues to be addressed, and to be addressed together among like-minded countries. In working together, a coalition of countries may be able to help blunt the impact of any PRC retaliatory measures, as we have seen with Lithuania over the past few years.¹⁴⁾ In any event, all export controls bear economic costs. That is their natural impact on exporters, but countries nonetheless implement them to address higher principles.

VI. Conclusion

Success in creating new authorities for plurilateral controls and a new multilateral regime will require inspired, inspirational, and ambitious long-term, fact-based diplomacy. Information-sharing among key technology-producing allies will be critical, and leading high-tech exporters like South Korea have and will undoubtedly continue to play an important role.¹⁵⁾

12. <https://www.state.gov/export-controls-and-human-rights-initiative-code-of-conduct-released-at-the-summit-for-democracy/>

13. <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/china-downgrades-its-diplomatic-ties-with-lithuania-over-taiwan-issue-2021-11-21/>; <https://qz.com/1000541/norway-wants-china-to-forget-about-the-human-rights-thing-and-eat-salmon-instead>

14. <https://www.voanews.com/a/lithuania-gains-support-in-dispute-with-china-/6438770.html>

15. <https://power.lowyinstitute.org/data/economic-capability/technology/high-tech-exports/>; <https://www.worldatlas.com/articles/countries-with-the-most-high-tech-exports.html>

우리는 미국이 한국과 같은 긴밀한 동맹국들과 연계하여 이러한 외교적 노력을 선도할 수 있을 것이라 확신한다. 한·미 양국은 기존 수출통제체제를 개선하는 데 큰 노력이 필요함을 명확하게 인식하고 있다. 실제로 2022년 3월경 미국 상무부는 러시아 수출 통제와 관련하여 협력하는 데 있어 한국과 공동성명을 발표한 바 있으며, 2022년 5월에는 한·미 공급망 산업 대화(U.S.-Korea Supply Chain and Commercial Dialogue)라는 이중 용도 수출통제 그룹¹⁶⁾의 수립을 발표한 바 있다. 본 그룹은 특히 국제 안보의 강화 및 공평한 경쟁의 장 확보를 목표로 기존 수출통제 협력 관계를 개선하기 위해 양국이 취해야 할 행동을 식별해야 한다. 한·미 양국의 노력이 원활히 이뤄지려면 양국은 이하 제안하는 10개의 기준(부록 참고)을 고려해야 할 것이며, 또한 차후 다른 동맹국들도 이를 채택할 것을 권한다.

< 부록 > 수출 통제 기준 제안

기준 1: 동맹국들의 수출통제 기관은 다음 사안과 관련하여 조율된 복수국간 행동을 효과적으로 집행할 수 있도록 충분한 법적 권한과 자원을 보유해야 한다.

- (i) 종래의 수출통제 사안 중 기존의 다자간 체제의 절차를 통해 해결할 수 없는 문제
 - (ii) 기존 통제 체제의 권한을 벗어나는 현재의 공통 안보 및 인권 관련 문제
- 이러한 법적 권한에는 위반에 대한 민사 및 형사 처벌이 모두 포함되어야 하며, 이를 통해 충분한 억제력을 확보하고 규정 준수를 촉진하도록 해야 한다.

기준 2: 기준 1의 적용과 관련하여, 수출통제 기관은 다음 대상에 대해 다자간 통제 체제의 절차를 초월한 복수국간 통제 조치를 수립하고 신속하게 도입할 수 있도록 명확하고 충분한 법적 권한을 보유해야 하며, 이를 위해 적극적인 행동을 취해야 한다.

- (i) 기존 다자간 체제의 목록에 해당되지 않는 제품, 소프트웨어, 기술
- (ii) 자국 시민/기업의 최종 사용 및 관련 활동 대비(대량살상무기(WMD)의 개발이나 생산과 직접 관련되지 않은 경우도 포함)
- (iii) 특정한 최종 사용자/조직 대상
- (iv) 특정 국가
- (v) 공통 안보 및 인권 관련 전략적 목표(단순히 특정 품목에 내재된 기능에 중점을 둔 목표가 아님)

16. <https://www.commerce.gov/news/press-releases/2022/03/joint-statement-republic-koreas-partnership-export-controls-russia>; <https://www.bis.doc.gov/index.php/documents/about-bis/newsroom/press-releases/3186-press-release-sccd-working-group/file>

We believe that the United States and South Korea could, in conjunction with other close allies, lead in such efforts. Both countries clearly understand that much work is needed to update the existing export control system. Indeed, in March 2022, the U.S. Department of Commerce released a joint statement with its South Korean counterpart about partnering on Russia-related export controls. And in May 2022, the United States and Korea announced the creation of the U.S.-Korea Supply Chain and Commercial Dialogue Dual-use Export Controls Group.¹⁶⁾ This group is required to identify specific actions that both countries should take to advance export control cooperation, with a view to enhancing international security and ensuring a level-playing field. To help with such efforts, attached to this article are the ten standards the United States and Korea could consider adopting, and then advocating that other allied countries adopt as well.

< Appendix > Proposed Export Control Standards

Standard 1: Export control agencies in allied countries should have sufficient legal authorities, resources, and mandates to effectively address and enforce through coordinated plurilateral action both:

- (i) classical export control issues that cannot be addressed through the existing multilateral regime process; and
- (ii) contemporary common security and human rights issues outside the scope of the regimes' mandates.

These legal authorities should include both civil and criminal penalties for violations, which are critical to deterrence and motivating compliance.

Standard 2: To implement Standard 1, export control agencies must take whatever actions necessary to ensure that they have clear and broad legal authorities to create and impose quickly plurilateral controls outside the multilateral regime process:

- (i) over commodities, software, and technology not identified on any existing multilateral regime list;
- (ii) against end uses and related activities by their citizens and companies, even if not directly related to the production or development of WMD;
- (iii) against specific end users and entities;
- (iv) that are country-specific; and
- (v) that address strategic objectives of common security and human-rights interests, not just objectives focused on inherent capabilities of specific items.

16. <https://www.commerce.gov/news/press-releases/2022/03/joint-statement-republic-koreas-partnership-export-controls-russia>; <https://www.bis.doc.gov/index.php/documents/about-bis/newsroom/press-releases/3186-press-release-sccd-working-group/file>

기준 3: 수출통제 담당 기관은 기준 1의 정책 목표와 기준 2의 통제 조치를 효과적으로 적용할 수 있도록 충분한 자원을 보유해야 한다.

기준 4: 동맹국들의 수출통제 허가 관리는 복수국간 통제 조치와 허가 정책이 가능한 범위 내에서 최대한 조율될 수 있는 체제를 수립해야 한다. 특히 관련 기밀 정보의 기밀 해제 버전을 공유하는 메커니즘이 해당 체제에 반드시 포함되어야 한다.

기준 5: 동맹국들의 수출통제 집행관은 집행 관련 정보 및 첩보의 공유가 가능한 범위 내에서 최대한 이뤄질 수 있는 체제를 수립해야 한다.

기준 6: 수출통제 정책관과 수출통제 집행관 간 조율이 원활히 이뤄져야 한다.

기준 7: 수출통제 담당 기관은 동일한 기준을 적용한 동맹국 간 통제된 무역에 불필요한 규제 부담이 완화될 수 있도록 최선을 다해야 한다.

기준 8: 동맹국들은 단순히 보호주의 무역이나 중상주의 정책의 달성을 위해 수출통제 조치를 이용하지 않는다.

기준 9: 기술 복잡성, 공급망, 해외 가용성 문제 등을 고려하여 수출통제 담당 기관은 새로운 통제 조치가 명확하게 정의되고, 기술적으로 정확하며, 효과적으로 적용될 수 있도록 산업·학계·정부의 모든 관련 전문가들과 협력해야 한다.

기준 10: 수출통제 담당 기관은 신규 통제 조치가 적용 될 경우에 기업들이 각자 규정 준수 프로그램을 적절히 개선할 수 있도록 기업들에게 자원 및 인센티브를 제공해야 한다.

케빈 울프(Kevin Wolf) & 에밀리 와인스타인(Emily S. Weinstein)

케빈 울프(Kevin Wolf)는 조지타운 안보신기술센터(CSET)의 비상임 연구위원으로 수출통제와 관련된 문제에 대한 조언, 논평 및 분석을 제공하고 있다. 케빈(Kevin)은 2010년부터 2017년까지 상무부 수출국 차관보로 재직하면서 미국의 이중용도 수출통제 규정 및 정책 관리를 담당했다. 또한, 현재 케빈(Kevin)은 에이킨 검프 스트라우스 호이어&펠드 로펌의 국제 무역 그룹의 파트너 변호사로서 수출통제 규정 준수 및 관련 문제에 대한 조언과 자문을 제공한다. 에밀리 와인스타인(Emily S. Weinstein)은 조지타운의 안보신기술센터(CSET)의 연구원으로서 인공지능/머신러닝 기술에서 미국의 국가 경쟁력과 미·중 기술 경쟁에 중점을 두고 있다.

※ 본문의 견해는 저자의 개인적 의견이며 이들의 소속 기관의 의견을 대변하지 않는다.

Standard 3: Export control agencies should have sufficient resources to effectively implement the policy objectives in Standard 1 and the controls in Standard 2.

Standard 4: Export control licensing officials in allied countries will create systems to coordinate, to the extent possible, licensing policies for plurilateral controls. In particular, this must include some mechanism to share de-classified versions of relevant classified information.

Standard 5: Export control enforcement officials in allied countries will create systems to coordinate, to the extent possible, the sharing of enforcement-related information and intelligence.

Standard 6: Intra-governmental coordination between export control policy officials and export control enforcement officials should be seamless.

Standard 7: Export control agencies will do all the work necessary to reduce unnecessary regulatory burdens on controlled trade by and among allied countries that adopt the same standards.

Standard 8: Allied countries will not use export controls to achieve purely trade protectionist or mercantilist policy objectives.

Standard 9: Export control agencies will work with all relevant subject matter experts in industry, government, and academia to ensure that any new controls are clearly written, technically accurate, and effective given the complexity of technology, supply chain, and foreign availability issues.

Standard 10: Export control agencies will provide resources and incentives for companies to create and enhance their internal compliance programs, particularly those affected by new controls.

Kevin Wolf & Emily S. Weinstein

Kevin Wolf is a Non-Resident Senior Fellow at Georgetown's Center for Security and Emerging Technology, where he provides advice, commentary, and analysis regarding export control and related issues. Kevin was the Assistant Secretary of Commerce for Export Administration from 2010-2017, where he was responsible for administering U.S. dual-use export control regulations and policy. Kevin is a partner in the international trade group of Akin Gump Strauss Hauer & Feld, where he provides advice and counsel regarding export control compliance and related issues. Emily S. Weinstein is a Research Fellow at Georgetown's Center for Security and Emerging Technology (CSET), focused on U.S. national competitiveness in AI/ML technology and U.S.-China technology competition.

※ The views in this comment are those of the authors alone and not written on behalf of others.