

I. 최근 통상 이슈

■ BREXIT의 배경, 현황 및 전망

박성훈 교수 | 01

1. 들어가는 글
2. 브렉시트 국민투표의 배경 및 경과
3. 브렉시트 국민투표 이후의 상황전개 및 주요 이슈
4. 합의안 이후의 영국 내 상황전개 및 향후 전망
5. 우리의 대응
6. 나가는 글

■ 브렉시트에 대비한 “무역연속성협정”: 영국-칠레 간 협정 분석을 중심으로

허난이 연구위원 | 05

1. “무역연속성협정” = 브렉시트로 인한 법적 공백에 대비하기 위한 무역협정
2. ‘무역연속성협정’의 구조적 특징: 영국-칠레 간 TCA의 예시
3. 브렉시트 이후를 위한 관세 쿼터의 수정
4. 그 외 부속서상 수정내용: 원산지 기준 및 서비스 교역 관련
5. 우리나라에 대한 시사점

II. 통상 규범 분석

■ WTO 개혁 논의: 상소기구 개혁을 중심으로

김혜수 변호사 | 09

1. 미국의 입장
2. 평가 및 전망

III. 주요 통상 일지

박정준 연구원 | 12

『광장 국제통상연구원』은 흔들리는 다자무역체제와 자유무역 기조 등 새로운 국제무역 질서에 대응하기 위해 「법무법인(유) 광장」의 산하 기관으로 설립되었습니다. 급변하고 있는 국제통상환경을 면밀히 파악해 국내외 전문가들의 지식과 경험을 한 데 모아 이를 소통하고 공유하는 열린 토론의 장으로 발전해 나갈 것입니다.

I. 최근 통상 이슈

Vol.2, 2019

BREXIT의 배경, 현황 및 전망

1. 들어가는 글

지난 몇주일간 브렉시트(Brexit)와 관련된 뉴스들이 외신과 국내 매체들을 뜨겁게 달구고 있다. 3월의 2-3번째 주에만 영국의회는 세 번의 공식투표를 실시했고 여러 차례의 추가적인 '의향투표'를 통해 영국의 EU탈퇴 및 향후 EU와의 관계설정과 관련된 중요한 결정을 내리고자 했다. 그런데, 이러한 의회의 활동은 노동당과 보수당의 참여한 의견대립, 집권당인 보수당 내에서의 의견불일치, 이를 적시에 해결하지 못한 테레사 메이 수상의 정치적 무능력 등으로 성공하지 못했다. 그리하여 당초 3월 29일로 계획되었던 영국의 공식적인 EU 탈퇴 기일은 자국 내에서의 결정이 난항을 거듭하면서 기한을 지키지 못할 것을 우려한 영국 정부가 3월 20일 기한연장을 요청하는 공식서한을 제출하였고, 이에 따라 1차적으로 4월 12일 (3월 29일 까지 탈퇴협정이 영국의회를 통과하지 못하여 이른바 '노딜 브렉시트'가 불가피할 경우) 또는 5월 22일(탈퇴협정이 영국의회의 승인을 받아 '질서있는 브렉시트'가 가능할 경우)로 연기되었다.

이러한 1차적인 기한연장에도 불구하고 영국의회에서 실시된 여러 차례의 투표는 언제, 어떠한 방식으로 브렉시트를 하겠다는 최종결정을 내리지 못하는 극도의 '결정장애' 증상을 보였으며, 이에 따라 메이 수상은 4월 5일 2차 서한을 통해 6월 30일까지 브렉시트 기한을 연장해 줄 것을 신청한 바 있다. 영국을 제외한 EU 27개 회원국들은 4월 12일의 브렉시트에 대비하여 4월 10일 특별정상회의를 개최하였는데, 여기에서는 영국과의 합의 하에 '여건이 조성될 경우 조기탈퇴 가능성을 열어 두되 최종적으로는 2019년 10월 31일까지 브렉시트 기일을 연기'한다는 결정이 내려진 것이다. 이러한 영국 정부/의회의 결정장애와 함께 또 하나 주목할 일은 브렉시트 결정을 폐기하고 영국을 EU에 잔류시키자는 대중여론이 만만치않게 강해지고 있다는 점이다. 2016년 6월 23일 치러진 영국의 국민투표 결과인 브렉시트를 실제로 실행하기가 얼마나 어려운 일인지 새삼 인식하게 하는 복잡다단한 상황변화라고 하겠다.

2. 브렉시트 국민투표의 배경 및 경과

필자는 브렉시트에 대해 '영국의 한 엘리트정치인이 자신의 정치적 입지를 공고화하기 위해 실시한 정치적 도박에 영국의 운명이 포획당한 사례'라는 평가를 내린다. 브렉시트 결정이 내려진 2016년 6월보다 수년 전인 2012년 경 또 하나의 탈퇴인



박성훈 교수

- 고려대학교
국제학부 교수
- 고려대 KU-KIE-SBS
EU센터 소장
- Jean Monnet
Chair 교수
- E. shpark@korea.ac.kr

그렉시트(Grexit)가 뜨겁게 논의된 바 있다. 그렉시트는 자국의 방만한 재정운용 때문에 유로화를 단일통화로 채택한 19개국을 지칭하는 유로존 전체를 재정위기에 빠트린 주범으로 지목되던 그리스를 유로존(EU가 아닌)에서 축출해야 한다는 논의였다.

필자는 2016년 초 개최된 한 세미나에서 가능성을 점친다면 그렉시트보다 브렉시트의 가능성이 훨씬 클 것이라는 평가를 내린 경험이 있다. 왜냐하면 그렉시트의 경우 그리스와 다른 EU 및 유로존 회원국들 사이의 '정부간 협상'에 의해 결정되는 반면, 브렉시트에 대한 결정은 '국민투표'에 맡긴 꼴이 되었기 때문이다. 특히 지금까지 60년 이상 진행되어 온 EU통합의 역사에서 생겨났던 많은 국가간 갈등들이 협상에 의해 해결되어 온 점을 되새긴다면, 그리고 국민의 여론은 그때그때 나타나는 '사건사고'에 의해 크게 영향을 받을 수 있다는 점을 감안하면 EU에의 존속여부라는 중차대한 결정을 국민투표에 맡기는 우를 범하지 말았어야 한다는 평가를 내릴 수 있다. 반면, 수치상으로 판단할 때 일견 브렉시트보다 훨씬 가능성이 높아 보였던 그렉시트는 발생하지 않았다. EU 회원국들이 협상을 통해 최선의 방법은 아니나 차선책을 찾아 내었기 때문이다. EU 통합의 역사는 역시 '회원국간 협상에 의한 이견조정'의 역사라고 할만 하다.

브렉시트에 대한 국민투표는 영국 보수당 출신으로 2005년-2016년 기간 중 당수로서, 그리고 2010년 5월-2016년 7월 기간 중에는 영국 수상으로 활동하면서 매우 촉망받던 영국의 엘리트정치인인 데이비드 캐머런이 2015년 5월 총선을 앞두고 '보수당이 재집권하는 선거결과가 나올 경우 영국의 EU 탈퇴여부를 묻는 브렉시트 국민투표를 실시하겠다'는 선거공약을 발표하면서 그 싹이 발아 되었다. 당시 캐머런은 보리스 존슨 런던시장 등 과격보수파들과의 당내 입지경쟁에서 열위에 처하는 등 자신의 정치적 입지가 약화되어 보수당이 집권하더라도 자신이 수상직을 연장하기 쉽지 않다는 판단 하에 '브렉시트 국민투표 실시'라는 정치도박의 카드를 빼 들었던 것이다.

캐머런 수상은 자신이 내린 브렉시트 국민투표가 가져

올 파장이 얼마나 큰 것인지를 잘 알기에 2016년 6월 23일을 국민투표일로 결정하고 공표한 이후부터 브렉시트가 옳은 결정이 아니라는 캠페인에 적극 동참하는 이중성을 보였다. 브렉시트를 선호하는 영국 정치인들은 때로는 '가짜뉴스'를 동원하여 국민들에게 찬성투표를 던지라는 캠페인을 벌이기도 하였다. 그러나, EU 회원국 지위를 통해 얻는 혜택보다는 EU에서 탈퇴함으로써 얻는 이익(?)이 보다 클 것이라는 환상을 추구하는 52%의 영국국민들이 48%의 반대표보다 우위를 점하는 결과가 나타났다. 즉, EU가 제공하는 많은 혜택은 전국민에게 이미 체화되어 있어 크게 다가오지 않았던 반면, 중동, 아프리카 등으로부터의 난민 유입, 폴란드 등 동구권 EU회원국으로부터의 이민 증가 등의 요인들은 고령자, 농촌 거주자, 실업자 등이 브렉시트에 찬성표를 던지는 요인으로 작용하였다. 여기에다가 영국이 참여하지는 않지만 유로존의 재정위기를 지켜 본 영국 국민들에게 자신들도 자칫 잘못하면 그러한 위기에 휩쓸릴 수도 있다는 위기의식이 생겨났기 때문으로 볼 수 있다.

3. 브렉시트 국민투표 이후의 상황전개 및 주요 이슈

브렉시트 국민투표의 결과가 나온 후 2017년 3월 29일 영국은 EU에 공식서한을 보내 리스본조약의 50조를 공식적으로 발동시켰다. 동 조약에는 EU 탈퇴에 대한 규정이 담겨 있는데, 양측간의 협상을 거쳐 합의안을 도출하고 이에 따른 질서있는 탈퇴가 동 조약 발동 후 2년 내인 2019년 3월 29일 까지 이루어져야 함을 규정하고 있다. 영국 외의 27개 회원국 전부가 동의하는 경우 이 기한은 연장될 수 있음도 이 조항에서 규정하고 있다. 즉, 4월 10일 특별정상회의에서 결정된 2019년 10월 31일까지의 브렉시트 기한연장은 동 조항에 의거하는 것이었다. 2017년 3월말부터 약 20개월에 걸친 협상 후 2018년 11월 양측은 합의안을 'EU 탈퇴협정'과 '미래관계에 관한 정치선언'이라는 이름으로 발표하였다.

협상 과정에서 대두된 가장 중요한 네 가지의 쟁점들에 관해서는 다음과 같은 합의가 이루어 졌다. 첫째, 영국이 약속한 재정기여금(일종의 이혼합의금) 390억 파운드(약 57조 원)를 수년에 걸쳐 EU에 지급한다. 둘째, EU(영국)에 거주하는 영국(EU) 시민들의 지위는 종전

대로 유지한다. 셋째, 영국이 2020년 12월 31일까지의 잠정기간 동안 EU의 관세동맹에 잔류하면서 무역관계를 종전처럼 유지하고, 무역관계에 관한 추가협상을 실시한다. 넷째, 추가협상 기간 중 아일랜드-북아일랜드의 국경을 잠정적으로 종전처럼 자유롭게 유지하되 이의 최종적 지위에 관해서는 2020년 12월 31일 까지 추가적 협상을 거쳐 확정한다. 즉, 새로운 무역협정에 관한 합의에 도달하기 전까지는 북아일랜드를 포함하여 영국 전체가 관세동맹에 잔류한다(이를 Backstop 이라고 칭함)는 결정을 내린 것이다.

4. 합의안 이후의 영국 내 상황전개 및 향후 전망

동 합의안에서 가장 커다란 논란을 일으킨 항목은 바로 Backstop 관련 합의이다. 이에 따르면, 영국이 언제까지 EU의 관세동맹 회원국으로 잔류할 것인가가 매우 불확실하기 때문에 브렉시트 찬성파들은 이를 보다 명확하게 규정해야 한다고 주장하고 있다. 영국의회에서 실시한 2019년 1월 15일의 첫 번째 투표에서는 합의안이 영국의회 사상 최대의 표차인 202(찬성): 432(반대)로 부결되었다. 그 이후 가장 커다란 쟁점인 Backstop에 대한 수정협상을 원하는 영국과 이를 반대하는 EU 정책담당자들이 여러 번의 접촉을 통해 교섭하였으나 대안을 마련하지는 못했다.

의회에서의 비준이 난항을 거듭하면서 영국 내에서는 관세동맹의 지위를 확보해야 한다는 측과 EU 회원국은 아니나 관세동맹 및 공동시장의 일부 지위를 누리는 노르웨이의 모델을 따르자는 절충파, 그리고 EU와의 관계를 이번 기회에 단절하여 새로운 관계설정이 필요하다는 강경파 등이 대립하고 있다. 물론, 영국국민들 중 일부가 주장하는 브렉시트 파기 및 EU 회원국으로서의 잔류를 원하는 측의 주장도 점차 강화되고 있는 상황이다.

10월 31일까지의 브렉시트 기한연장과 관련하여 향후 수개월간 실로 다양한, 때로는 예측되지 않은 상황이 전개될 수도 있다. 매우 단순화되기는 하였으나, 향후의 브렉시트에 관한 상황전개는 대략 다음의 네 가지 시나리오 중 하나가 될 것으로 평가된다. 첫째, 10월 31일까지 추가 시간을 벌여 놓은 메이 수상이 의회에

대한 설득작업을 효과적으로 전개함으로써 '탈퇴협정'과 '정치선언'이 모두 원안대로 10월 31일까지 의회의 비준을 받는 '질서있는 브렉시트'가 실현되는 시나리오이다. 이 시나리오에는 특별정상회의에서 합의되었듯이 10월 31일보다 이른 시기에 탈퇴가 현실화되는 것도 포함되어 있다. 둘째, EU와 추가협상을 진행하여 양측의 향후관계에 관해 새로운 합의안을 도출하고 이를 근거로 의회의 승인을 받는 시나리오이다. 4월 10일의 EU 특별정상회의 합의문에 따르면 '탈퇴협정'에 대해서는 추가협상 자체를 불가능하도록 규정하고 있는데, 이는 브렉시트 협상안의 양대축 중 하나인 '향후관계에 관한 정치선언'에 대해서는 추가협상이 가능하다는 의미로 해석할 수 있다, 셋째, 성급하고 경솔하게 실시된 브렉시트에 대해 두 번째의 국민투표를 실시하여 '브렉시트 철회'의 계기로 삼는 시나리오의 전개도 불가능한 것은 아니다. 만약 브렉시트에 반대하는 결과가 나올 경우 영국정부는 리스본조약 50조의 발동을 언제든지 철회함으로써 EU 회원국 지위를 지속할 수 있도록 규정되어 있다. 넷째, 영국의회의 결정장애가 계속되어 10월 31일까지도 질서있는 브렉시트가 가능하지 않을 수도 있다. 이 경우 어떤 합의안도 없이 EU를 탈퇴하는 최악의 경우인 이른 바 '노딜 브렉시트' 시나리오가 11월 1일자로 현실화된다.

이러한 시나리오의 전개에 있어서 상황을 보다 복잡하게 만드는 요인이 있는데, 바로 5월 23일로 예정된 유럽의회 선거이다. 이번 특별정상회의에 참석한 27개국 정상들과 영국의 테레사 메이 수상은 5월 22일까지 탈퇴협정이 영국의 하원을 통과하지 못할 경우 영국 출신의 유럽의원을 선출하기 위한 유럽의회선거에 영국도 참여해야 한다고 합의하였다. 만약 영국정부가 5월 22일까지 탈퇴협정을 영국 의회에서 비준받지 못하면서도 5월 23일로 예정된 유럽의회선거를 치루지 않을 경우, 5월 31일자로 영국의 EU 회원국 지위가 종결됨을 규정하고 있는데, 이는 영국 정부와 의회의 브렉시트를 위한 시급한 정책결정을 촉구하고 있는 것으로 해석할 수 있다.

이러한 제반 여건들을 종합적으로 고려할 때, 위에서 제시된 다양한 시나리오 중에서도 영국의회가 기존의

탈퇴협정을 5월 22일까지 통과하고 이를 근거로 5월 23일의 유럽의회선거를 회피하는 한편, 10월 31일보다 앞당긴 6월말 경에 브렉시트가 현실화되는 시나리오가 현재로서는 가능성이 가장 큰 것으로 평가할 수 있다.

5. 우리의 대응

브렉시트를 바라보는 민간기업들은 아직도 커다란 불확실성에 직면해 있다. 영국의회가 노딜브렉시트는 없다고 천명하기는 하였으나, 지금까지 관측한 바와 같은 영국의회에서의 비준 난항이 오랫동안 지속될 가능성을 전혀 배제할 수 있는 것은 아니다.

노딜브렉시트가 현실화될 경우 영국과 EU 뿐만 아니라 세계전체에 매우 커다란 불확실성이 예상되고, 특히 국제금융시장이 커다란 혼란에 빠질 것으로 예상되므로 철저한 대비가 필요하다. 어떠한 상황으로 전개되던지 간에 영국에 투자했던 많은 다국적 금융기관들과 생산기업들은 브렉시트 국민투표 이후 이미 영국을 떠나 다른 나라에 새로운 입지를 정하였거나, 그러한 계획을 세우고 있는 것으로 알려졌다. 일정시점이 되면 영국이 더 이상 EU 회원국이 아닐 것이기 때문에 EU와의 비즈니스관계가 중요한 기업들은 다른 EU 회원국으로 이주함으로써 리스크를 최소화하고자 하기 때문이다. 특히 금융기관들은 프랑크푸르트, 파리 등의 유럽내 경제대국이나 투자여건이 우호적인 룩셈부르크 등으로 이전하는 사례가 빈번히 관찰되었다. 생산기업의 경우 최근 들어 아일랜드의 약진이 눈에 띈다. 영국과 같은 영어권이면서 수많은 다국적기업들이 동지를 틀고 있는 곳이기 때문이다. 물론 전통적으로 매우 자유로운 무역 및 영업환경을 조성해 놓은 네덜란드와 같은 중규모의 EU 회원국들도 대안이 될 수 있다.

브렉시트와 함께 정부 차원에서도 준비해야 할 것들이 적지 않다. 우선, 영국과의 무역협정 필요성을 검토해야 하며, 필요하다면 어떠한 형태의 협정이 바람직한가에 대한 연구와 정책결정이 필요하다. 한-EU FTA 협상과정에서 영국의 요구로 합의한 사항들이 어떤 것이 있는지 점검하여 이를 되돌릴 필요가 있는지에 관해서도 심사숙고해 보아야 한다.

6. 나가는 글

영국은 경제적으로 뿐만 아니라 정치적으로도 우리에게 매우 중요한 우방국이다. 영국 국민들이 결정한 브렉시트가 최대한 커다란 충격을 주지 않고 질서있게 진행되기를 바랄 뿐이다. 영국 의회가 최근 결정했듯이 노딜 브렉시트의 가능성을 철저히 배격하고, 의회와 정책담당자들이 기지를 발휘하여 파국을 피하는 솔로몬의 지혜를 발휘한 결과로서의 질서있는, 예측가능한 브렉시트가 진행될 것을 기대해 본다. 10월 31일까지의 추가적으로 주어진 기간 동안 영국 정부와 의회의 책임있는 정책결정과정을 촉구한다.

최근 통상 이슈

Vol.2, 2019

브렉시트에 대비한 “무역연속성협정”: 영국-칠레 간 협정 분석을 중심으로

1. “무역연속성협정” = 브렉시트로 인한 법적 공백에 대비하기 위한 무역협정

지난 4월 10일 영국의 EU 탈퇴시기의 탄력적 연기가 결정되었지만 향후 브렉시트가 어떻게 진행될지에 대한 불확실성은 상존하고 있다. 노딜 또는 하드 브렉시트의 위험이 잔존하는 가운데, 소프트 브렉시트 또는 영국의 EU 관세동맹 잔류 여부 또한 여전히 미지수다. 노딜 또는 하드 브렉시트가 발생한다면, 영국이 교역국과 새로운 협정을 미리 체결한다고 할지라도 그 협정이 발효될 때까지의 법적인 공백을 메울 안전장치가 필요하다. 이는 영국뿐 아니라 우리나라를 포함하여 영국과 교역을 하는 무역상대국들의 공통적인 문제로 대두되었다.

영국은 이러한 공백 기간 중 영국이 EU의 일원으로 체결한 자유무역협정(FTA), 경제동반자협정(EPA), 포괄적 경제협력협정, 상호인증협정(MRAs) 및 기타 무역협정의 연속성을 유지하고 법적 안정성을 도모하기 위한 무역협정을 새로이 체결하고 있다. 2019년 1월 30일에 칠레와 체결한 무역협정을 시작으로 동남아프리카(1월 31일), 패로제도(2월 1일), 스위스(2월 11일), 팔레스타인(2월 18일), 이스라엘(2월 18일), 태평양제도(3월 14일), 캐리비안 연안국(3월 22일), 노르웨이와 아이슬란드(4월 2일)와 같은 국가들과 무역협정을 체결하였다.¹⁾

영국과 다른 당사국 간 새로이 체결된 무역협정들은 '무역연속성협정 (trade continuity agreement, 이하 TCA)'이라고도 불리고 있다. 이는 EU체제에서의 통상관계를 '지속(continue)'하기 위해 EU와 당사국 간 기체결된 FTA를 포함하는 협정이므로 '연속성(continuity)'이라는 단어가 추가적으로 사용되었다.²⁾ 이러한 무역협정의 가장 큰 목적은 영국이 브렉시트를 한 이후에도 안정적인 통상 관계를 지속하기 위함이며, 현재 영국이 EU체제에서의 상호무역개방수준을 브렉시트 이후에도 유지하고자 함이다. 따라서 기본적으로 EU가 당사국과 체결한 FTA를 새로운 무역협정의 일부로 '포함(incorporate)'한다는 합의가 명시되어 있다. 다만 각 협정별로 수입품에 대한 관세 인하의 정도와 규범완화 및 시장개방 수준은 영국과 당사국 개별적인 시장상황에 따라 다양하게 수정되었다.

아래에서는 새로이 체결된 무역협정의 구조와 내용에 대한 이해를 위해 영국이 체결한 6개의 협정 중에 최초로 체결된 영국-칠레 TCA를 분석 사례로서 검토하고자 한다.



허난이 연구위원

T. 02-6386-6451

E. nyhur@leeko.com

약력보기 ▶

2. '무역연속성협정'의 구조적 특징: 영국-칠레 간 TCA의 예시

영국의 TCA들은 대부분 유사한 구조를 가지고 있다. 일례로 영국-칠레간 TCA를 살펴보면, 우선 본문과 부속서(annex) 및 부록(appendix), 의정서(protocol), 교환각서(exchange of note), 공동 선언(joint declaration) 등의 구조를 하고 있고 협정의 본문은 원산지 및 특혜관세와 수량제한에 관한 상품무역규범은 물론 서비스 무역, 지리적 표시를 포함한 지식재산권, 정부조달 등과 같이 포괄적인 내용을 포함하고 있다.³⁾ 또한 EU-칠레 FTA에서와 마찬가지로 정치적 협의를 위한 조항들은 물론 인권을 포함하여 다양한 협력 조항들도 함께 규정하였다.

협정 제1조(Objectives)에서는 명시적으로 동 협정이 EU-칠레 협정⁴⁾을 지속하기 위한 것이며, 나아가 보다 더 깊은 상호무역자유화를 도모하고자 하였음을 표명하고 있다. 이러한 입장은 제3조(Incorporation of the EU-Chile Agreement)에서 EU-칠레 협정의 원용규정에 의해 더욱 명확하게 나타난다. 제7조(Continuation of Time Periods)는 EU-칠레 협정의 각종 이행기간의 연속성을 유지하기 위한 규정을 두고 있다. 따라서 아래 기술한 몇 가지 수정사항을 제외하고는 기존 EU-칠레 협정 조문들이 그대로 포함되었으며, 특히 영국은 무역구제 및 분쟁 해결제도에 대한 EU-칠레 협정 조항들 또한 업계의 관심을 고려하여 별도의 수정 없이 동 TCA에 포함하였다.⁵⁾

협정 제 10 조 (Entry into Force and Provisional Application)에서는 제 1 항에서 EU-칠레 협정 제198조에서의 발효 규정을 배제하면서, 제3항에서는 브렉시트로 인해 EU-칠레 협정이 영국에게 더 이상 적용되지 않는 시점 또는 양 당사국의 모든 국내절차가 완료된 시점 중 나중의 시점부터 동 TCA가 발효함을 명시하였다. 그리고 제 4항에서는 이런 공식 발효절차에도 불구하고 EU-칠레 협정이 영국에 적용되지 않는 시점 또는 양 당사국이 잠정적용에 필요한 국내절차가 완료된 시점 중 나중의 시점부터 동 TCA가 적용될 것임을 분명히 하였다. 이러한 발효 규정 덕분에 영국과 칠레는 브렉시트의 충격을 완화함으로써,

안정적인 무역관계를 지속할 수 있게 된다.

상기 언급한 원용 및 발효규정이 TCA의 기본 구조라고 한다면, 세부적으로 EU-칠레 협정 중 어떠한 내용이 브렉시트 이후 수정되어야 하는지에 대해서는 부속서에서 상세하게 다루고 있다. 무역협정이 EU와 칠레 간 약속이 아니라 영국과 칠레 간 일대일 약속으로 변경됨에 따라 수정(modification)이 필요한 부분들이 상당할 것이다. 부속서 Section 1부터 Section 4까지 일부 EU 관련 내용의 삭제 및 용어 수정과 함께 영국과의 양자협상을 통해 보완된 추가규정 등이 간략하게 제시되었다. 가장 큰 문제가 될 수 있는 관세철폐양허와 관련해서는 Section 5와 6에서 각각 영국과 칠레의 양허를 다루고 있으며, 구체적으로 상품 분류에 따른 관세 쿼터의 개별적 수정을 규정하고 있다.

3. 브렉시트 이후를 위한 관세 쿼터의 수정

영국의 수정 양허 내용을 먼저 살펴보면, 이전 EU-칠레 협정 부속서의 Section 1에서 농산물에 관한 TQ(1a)의 경우 동 TCA가 2019년 6월 30일 이전에 발효한다면 해당 발효일로부터 양허가 적용되며, 만약 2019년 6월 30일 이후 발효한다면 해당 발효일로부터 실제 발효년도까지의 집행기간(administration period) 동안 적용 가능한 연간 양허 증가⁶⁾를 함께 고려하여 발효일로부터 TQ(1a)가 적용되게 된다. 그 외 농수산물에 관한 TQ1(b)부터 TQ5까지의 경우, 2019년도 이전 발효시 해당 발효일로부터, 이후 발효시에는 2019년도부터 실제 발효년도까지의 집행기간동안 적용 가능한 연간 양허 증가를 함께 고려하여 발효일로부터 해당 TQ가 적용되게 된다. 이외에도 Section 5에서는 농산물 및 수산물과 관련한 관세쿼터에 대해서 EU 전체로서가 아닌 영국이 개별적으로 할당하고자 하는 구체적인 수량을 모두 수정하였다.⁷⁾

칠레의 수정된 양허내용은 영국에 비해서 좀 더 간결하며, 모든 관세쿼터 대상품목들에 대하여 EU-칠레 부속서 II의 Section 1에서의 관세쿼터와 관련하여 동 TCA가 2019년에 발효한다면 Section 1의 제1항부터 제4항까지의 양허가 바로 적용되며, 만약 2019년도 이후에 발효한다면 2019년도부터 실제 발효년도까지의

집행기간 동안 적용 가능한 연간 양허 증가⁸⁾ 를 함께 고려하여 발효일로부터 관세쿼터가 적용된다. 다만 영국의 경우와는 달리, 칠레는 동 협정이 집행기간 중 부분적으로 발효하게 되는 경우를 상정하여 각 관세양허가 해당 집행기간동안 적용일수와 이에 따른 쿼터량에 비례하여 분할 계산될 수 있도록 할 것을 규정하고 있다. 또한 영국의 경우와 마찬가지로, 농산물과 수산물에 대한 일부 쿼터 할당수량을 영국에 대한 것으로만 수정하였다.

EU와 영국간 쿼터의 분할에 대한 합의가 없는 상황에서 하드 브렉시트가 발생할 경우를 대비, 영국과 칠레는 TCA에서 충분한 수량의 쿼터를 각각 상대방에게 부여하기로 합의하고 추후에 세부적인 사항은 조정하기로 합의했다. 영국과 칠레는 농산물 수출국이기에 때문에 TCA에서 충분한 수량의 쿼터에 합의하는 데 큰 어려움이 없을 것이나 이러한 합의 방식을 농산물 수입국에 적용하는 것은 상당한 어려움이 있을 것으로 보인다.

4. 그 외 부속서상 수정내용: 원산지 기준 및 서비스 교역 관련

이외에도 Section 7에서는 원산지 규정과 관련하여 EU체제에서가 아닌 영국과의 거래를 고려한 새로운 기준을 정립하고자 하였다. 다만 기존의 EU-칠레협정에 있던 원산지 누적(cumulation) 관련 사항을 일부 반영하여, 비록 EU가 원산지인 재료라고 할지라도 영국이나 칠레산 상품에 포함되어 있거나, 공정과정이 EU에서 이루어졌다면 해당 재료를 영국산 또는 칠레산으로 간주하기로 합의하였다.

Section 8부터 Section 10까지는 동물복지 및 위생 검역조치 관련, 와인 거래 관련, 증류주 거래 관련 등 EU-칠레 FTA에서도 다루었던 부속서상 내용들을 일부 수정하였으며, Section 11부터 15까지는 서비스 무역 및 금융서비스, 설립에 관한 구체적 약속 중 일부를 수정하거나 EU 관련 규정을 삭제하였고, 정부 조달시 공표수단, 관세관련 상호 행정 협조 등에 대하여 추가적인 합의 내용을 명시하였다. 특히 서비스 무역과 관련하여 기업의 국적 요건은 변동이 없으며, 따라서 새로운 TCA상 오직 영국과 칠레의 국내법에 따라 설립된 기업들만이 동 협정의 적용대상이 될 수 있다.

이에 덧붙여 공동 선언(joint declarations)들을 협정문 내에 같이 명기함으로써 향후 동 TCA를 양 당사국이 어떠한 방향으로 해석하고 발전시켜 나갈 것인지에 대해서도 입장을 표명하였다. 공동 선언들은 조약의 일부분으로서 협정 내 개별 조문에 대한 추가적인 내용을 보완하여 명기하고 있다. 예를 들어 원산지 규정에 대한 '삼자적 접근(trilateral approach)' - 영국, EU, 칠레 - 에 대해 규정한 공동 선언의 경우, 영국-칠레 교역관계와 기존 EU체제에서의 교역관계의 연관성이 어느 정도 지속될 수 있음을 고려하여 원산지 규정을 점차적으로 수정해 나가야 함을 인정하고 있다.⁹⁾

5. 우리나라에 대한 시사점

브렉시트의 시기와 절차를 둘러싸고 고조된 불확실성이 상존하고 있고 영국 및 EU와 교역 및 투자관계를 유지하고 있는 정부와 기업은 이런 불확실성을 중요한 위기로 파악하고 있다. 하드 브렉시트가 될 경우에도 기존 EU와의 FTA를 기본으로 한 영국의 TCA는 규범적 공백기 없이 바로 적용되어 경제적 충격을 완화시킬 수 있는 유용한 협정 방식의 하나로 보인다.

우리나라는 칠레의 경우처럼 EU와 FTA 협정을 체결했기 때문에 영국이 체결한 여러 TCA 중에서도 영국-칠레 간 TCA를 벤치마크하는 것이 유익할 것으로 보인다. 노딜 브렉시트 또는 하드 브렉시트 등은 고도의 정치적인 결정으로 이루어 질 수밖에 없는 특별한 여건임에 비추어 볼 때, 이러한 불확실성을 제거하고 무역과 투자관계의 연속성과 법적인 안정성을 확보하기 위해 TCA 또는 유사한 법적인 문서를 작성하는 것이 필요하다. 다만 그 과정에서 기업의 무역 및 투자 활동의 예측가능성과 법적인 안정성을 가려하는 데 초점을 두는 실용적 접근이 필요할 것이다.

1) Tom Edgington, "Brexit: What trade deals has the UK done so far?", BBC News (2019.4.5) available at <https://www.bbc.com/news/uk-47213842>

2) 일례로 영국-칠레간 소위 TCA의 공식 명칭은 "Agreement establishing an Association between the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the Republic of Chile"이다. Department for International Trade, "Continuing the United Kingdom's Trade Relationship with the Republic of Chile", (2019.2) 및 영국-칠레간 TCA에 관한 영국 정부 공식 웹사이트 참조 (<https://www.gov.uk/government/news/uk-and-chile-sign-continuity-agreement>)

-
- 3) Agreement establishing an Association between the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the Republic of Chile, (2019.1.30. 서명) 원문 참조
(https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/776912/CS_Chile_2.2019_Association.pdf)
- 4) Agreement establishing an association between the European Community and its Member States, of the one part, and the Republic of Chile, of the other part, (2002.12.30. 서명) 원문 참조
(https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:f83a503c-fa20-4b3a-9535-f1074175eaf0:0004:02/DOC_2&format=PDF)
- 5) Department for International Trade, "Continuing the United Kingdom's Trade Relationship with the Republic of Chile", (2019.2.), paras 58-60.
- 6) 원문은 다음과 같다: "together with the applicable annual concessions increase for each administration period after 30 June 2019 to the year of entry into force." 집행기간(administration period)의 정의는 다음과 같다: "2. For each year the Agreement is in force, the administration period for tariff concessions applied under this Annex shall be : (a) for 'TQ(1a)' – 1 July to 30 June of the following year; and (b) for all other tariff concessions – 1 January to 31 December of the same year."
- 7) 예를 들어 원문은 다음과 같다: "B. AGRICULTURAL PRODUCTS
2. In paragraph 1, "with an increase by 10% each year of the original quantity" shall not be incorporated into this Agreement. 3. In paragraph 1(a), "1 000" shall be replaced by "425"; and after "TQ(1a)", insert ", with an increase of 17 metric tonnes each year".
- 8) 집행기간의 정의는 다음과 같다: "The administration period for tariff concessions applied under this Annex shall be 1 January to 31 December for each year the Agreement is in force."
- 9) 원문은 다음과 같다: "Joint declaration regarding trilateral approach to rules of origin:
In advance of trade negotiations between the European Union and the United Kingdom, the United Kingdom and Chile recognise that a trilateral approach to rules of origin, involving the European Union, is the preferred outcome in trading arrangements between the United Kingdom and Chile, and the European Union. (이하 생략)"

II. 통상 규범 분석

Vol.2, 2019

WTO 개혁 논의: 상소기구 개혁을 중심으로

1995년 WTO가 출범하였을 때, 분쟁해결제도(Dispute Settlement Understanding: 이하 DSU)는 “왕관의 보석(crown jewel)”으로 불릴 만큼 큰 주목을 받았다. 강화된 분쟁해결제도로 인하여 WTO 협정의 이행이 한층 더 보장되었기 때문이다. GATT의 분쟁해결제도에서는 패널절차가 이루어지더라도 보고서가 채택되지 않았던 단점이 존재하였던 반면, WTO는 역총의제(negative consensus)를 도입하여 사실상 패널 및 상소기구보고서가 자동 채택되도록 함으로써, 분쟁해결기구의 판정이 GATT에 비하여 강력한 법적효력을 가지도록 하였다. 특히, 상소기구를 상설기구(standing body)로 도입한 것은 보다 안정적이고 예측가능한 분쟁해결제도를 보장하기 위한 것이었다.

그러나, 2016년부터 미국이 상소기구위원의 연임 및 새로운 선출에 반대함으로써, 상소기구는 위기를 맞고 있다. 미국의 반대로 7명이 정원인 상소기구위원이 현재 3명만 남게 된 것이다. 2019년 12월 퇴임하는 두 명의 상소기구위원을 대체할 새로운 위원이 선임되지 않는 한, 1995년부터 운영되어온 상소기구는 2019년 12월부터 그 기능이 정지된다.¹⁾ 현행 WTO 규정상 상소기구위원의 선임 또는 연임에는 회원국들이 만장일치로 합의해야 하므로, 미국이 찬성하지 않는 한, DSU 제17조상 상소기구위원의 선임은 불가능하기 때문이다. GATT보다 강력한 분쟁해결제도를 위하여 도입된 상소기구가 해체 위기를 맞이하게 된 것이다.

1. 미국의 입장

상소기구의 위기는 2016년 미국에 의해 본격적으로 촉발되었다. 당시 많은 회원국들은 미국의 일방적이고 갑작스런 상소기구위원 연임 반대에 대하여 비판하였다. 그러나 이러한 미국의 반대는 어느 정도 예견되었던 것으로 보인다. 왜냐하면 미국은 상소기구보고서 채택시 분쟁해결기구에서 자국의 입장을 발언하여 왔고, 일부 쟁점에 대해서는 일관되게 반대하여 왔기 때문이다.

최근 불거진 상소기구 사태에서 미국이 반대한 요지는 우선 (i) 상소기구가 DSU가 규정하고 있는 90일의 상소심리 기간을 빈번하게 초과한다는 점, (ii) DSU 규정에 근거 없이 상소기구 작업절차(The Working Procedures for Appellate Review)에 따라 임기가 만료된 상소기구위원이 심리를 계속하고 있다는 점,²⁾ (iii) 상소기구의 심리 범위를 법률 문제로 한정한 DSU 규정에도 불구하고³⁾ 상소기구가 분쟁의 사실관계에 대해서 판단하고 있다는 점, (iv) obita dicta와 같이 분쟁의 해결과는 무관한 입장을 제시해 왔다는 점이다.



김혜수 변호사

T. 02-772-5906
E. hyesoo.kim@leeko.com

약력보기 ▶

미국의 입장을 분석해 보면, 상소심 심리기간을 초과한다거나, 임기가 만료된 상소기구위원들이 심리를 계속한다는 문제들은 표면적인 이유에 불과해 보인다. 왜냐하면, 상소심 심리기간이 규정을 초과하는 문제는 이미 WTO 분쟁해결절차가 서면의 길이, 제출하는 증거자료의 방대함 등으로 인하여 복잡다기해지면서 나타난 현상이기 때문이다. 일례로, 미국이 분쟁 당사국인 EU와의 민간항공기 분쟁은 양측이 2005년 맞제소한 이후 아직 진행 중인 바, 미국은 연장된 기한에 대해 명시적으로 반대하고 있지 않다. 마찬가지로 상소기구 위원이 임기 중 배당 받은 분쟁을 임기가 종료된 이후에도 계속 담당하는 것에 대해서도 미국은 적극적인 반대의 입장을 제시하지 않았다.

미국이 상소기구의 판정에 불만을 가지게 된 결정적인 이유는 잦은 패소에 기인한 것으로 보인다. 특히, 무역구제제도와 관련하여 피소된 분쟁에서 미국은 중요한 쟁점에서 대부분 패소하였다. 예를 들어, 미-중간 반덤핑/상계관세 분쟁(DS379)에서 상소기구는 패널의 판정을 뒤집고, 상계관세 조사시 공공기관(public body)에 대한 판단은 정부가 해당 기관을 통제하고 있는지 여부가 아니라 해당 기관이 정부 고유의 권한을 사용하였는지 여부(vested with governmental authority)에 따라야 한다는 새로운 법리를 제시하였다.⁴⁾ 중국의 기업들이 사실상 중국정부의 통제하에 운영되고 있는 현실을 감안할 때, 미 상무부의 상계관세 조사시 WTO 보조금 협정 제1조상 재정적 기여(financial contribution)를 입증하기 쉽지 않게 된 것이다. 미국이 TPP 협상의 주요한 쟁점 중의 하나로서 국영기업(SOE)에 대한 규율을 반영하도록 한 이유도 이러한 WTO 판정에 영향을 받은 것으로 관찰된다.⁵⁾

또한, 미국은 상무부가 반덤핑마진 계산시 사용한 제로잉(zeroing) 기법에 대하여 주요 회원국들로부터 제소당하였고, 패소하였다. 이 과정에서 상소기구의 판례와 달리 제로잉이 허용된다고 판단한 패널 판정이 다시 상소기구에 의하여 파기된 사례도 있었는데, 동 분쟁의 상소기구는 패널 판정을 파기하면서 WTO 패널은 상소기구 판례를 그대로 따라야 한다는 취지로 실시하기도 하였다.⁶⁾

이렇게 제로잉 기법이 WTO에서 연이어 패소하자, 미국은 반덤핑 협정 제2.4.2조 제2문상 예외적으로 허용된 표적덤핑 상황에서 제로잉 기법의 사용을 재시도하였다. 그러나, 한국 정부가 제소한 세탁기 분쟁에서 또다시 패소하였다.⁷⁾ 동 분쟁에서 승소한 한국 정부는 분쟁대상 품목인 세탁기 뿐만 아니라, 다른 한국산 수출품목에 대하여서도 제로잉 기법이 계속 사용되는 현행 미 상무부의 가격차이방식(Differential Pricing Methodology)이 적용될 경우, 이에 대해서도 보복할 수 있도록 요청하였고, WTO 보복중재인은 이러한 한국 정부의 요청을 받아들여 미래에 발생할 보복수준을 산정하는 공식을 제시하였다.⁸⁾ 무역구제 분야에서는 처음으로 진행된 DSU 제 22 조상 보복중재절차에서 앞으로 제로잉을 계속 사용하는 한, 미국은 미래의 조치에 대해서도 보복을 당할 수 있게 된 것이다.

이처럼 미국의 국내제도가 연이어 WTO 위반으로 판정되면서, 미국은 상소기구의 판정 내용이나 방식에 불만을 가지게 되었고, 따라서 최초 출범시 회원국들이 부여한 권한을 상소기구가 임의로 초과하여 사용하고 있다고 판단한 것으로 관찰된다. 이로 인하여 미국의 이익에 심각한 불이익을 초래하고 있다고 보게 된 것이다.

2. 평가 및 전망

미국이 2016년부터 상소기구위원의 연임 및 선임절차를 거부하고 있는 것에 대하여, EU, 캐나다 등이 주도하여 미국의 입장을 반영한 WTO 개혁안을 논의하고 있다. 최근에는 온두라스 등 개도국들도 이러한 논의에 적극 동참하고 있다.

그러나, 미국은 여전히 상소기구 개혁 논의에 적극적으로 동참할 의지를 보이고 있지 않는 것으로 관찰된다. 금년도 12월에 두명의 상소기구위원이 퇴임하는 것을 고려하여 볼 때, 늦어도 가을까지 상소기구의 운영에 대한 회원국들의 합의가 없는 한, 상소기구는 무력화될 것으로 전망된다.

미국 정부가 근시일내에 상소기구의 개혁에 관한 입장을 보일지는 미지수다. 미국의 WTO 분쟁해결 제도에 대한 불만은 이미 오바마 대통령 시절부터 시작

되었기 때문에, 트럼프 현상으로 보기도 어렵기 때문이다.

최근 USTR의 라이트하이저(Lighthizer) 대사가 상원 재무위원회 청문회에서 미국은 WTO를 개혁하기 위한 도구로서 상소기구위원의 선임절차에 반대하고 있다고 증언하였다. 즉, WTO가 최초 합의한 것과는 다르게 변질된 회원국들의 권리와 의무를 정상화하는 도구로서 상소기구위원 선임 문제를 이용하고 있다는 것이다.⁹⁾ 당시 청문회에서 다수의 의원들이 WTO 무용론까지 거론한 점에 비춰볼 때, 미국의 입장이 충분히 반영되지 않는 한, 상소기구 사태는 장기화될 가능성이 적지 않아 보인다.

- 1) DSU 제17.1조는 각 분쟁을 담당할 division은 3명의 상소기구위원으로 구성하도록 규정하고 있다. 2019년 3월 현재, Ujal Bhatia(인도), John Graham(미국), Hong Zhao(중국) 3명으로 구성되어 있으며, Bhatia 위원과 Graham 위원이 2019년 12월 퇴임을 앞두고 있다.
- 2) Appellate Body Working Procedures, Rule 15.
- 3) DSU 제17.6조.
- 4) Appellate Body Report, *United States — Definitive Anti-Dumping and Countervailing Duties on Certain Products from China*, paras. 317-318.
- 5) 미국은 트럼프 대통령 당선 이후, TPP를 탈퇴하였고, 일본의 주도로 CPTPP가 발효되었으나, 동 협정의 SOE 조항은 여전히 유효한 것으로 보인다. Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, Ch. 17. State-Owned Enterprises and Designated Monopolies 참조.
- 6) Appellate Body Report, *United States — Final Anti-Dumping Measures on Stainless Steel From Mexico*, paras. 145-162.
- 7) *United States — Anti-Dumping and Countervailing Measures on Large Residential Washers from Korea*.
- 8) Decision by the Arbitrator, Recourse to Article 22.6 of the DSU by the United States, *United States — Anti-Dumping and Countervailing Measures on Large Residential Washers from Korea*.
- 9) Inside U.S. Trade, Vol.37, No.11 (March 15, 2019).

III. 주요 통상 일지

Vol.2, 2019

날짜	내용
1.24-25	 세계경제포럼(다보스포럼), WTO 비공식 통상장관회의
1.30-31	 미국, 중국과 장관급 무역협상(미국 워싱턴)
2.1	 일본-EU 경제동반자협정(EPA) 발효
2.2	 EU, 철강 세이프가드 시행(2021년 6월 말까지)
2.8	 WTO, 한국에 對미국 연간 953억원 양허 정지 보복 승인(DS464)
2.11	 미국, 중국과 차관급 무역협상(중국 베이징)  영국, 스위스와 양자무역협정 체결
2.12-14	 한-아세안 FTA 제17차 이행위원회(서울)
2.15	 한-호주 FTA 제3차 공동위원회(서울)
2.14-15	 미국, 중국과 장관급 무역협상(중국 베이징)
2.17	 미국 상무부, 자동차 수입이 미국 국가안보에 미치는 영향 조사(232조) 보고서 백악관에 제출
2.19	 미국, 중국과 차관급 무역협상(미국 워싱턴)
2.21-24	 미국, 중국과 장관급 무역협상(미국 워싱턴)
2.22-28	 역내포괄적경제동반자협정(RCEP) 제25차 공식협상(인도네시아 발리)
3.2	 제7차 RCEP 각료회의(캄보디아 시엠레아프)
3.6	 미국, EU와 장관급 무역협상(미국 워싱턴)
3.27-29	 제4차 한-중국 FTA 서비스투자 후속협상(중국 베이징)
3.28-29	 미국, 중국과 장관급 무역협상(중국 베이징)
4.2-6	 제2차 한-메르코수르 무역협정(TA) 협상(서울)



박정준 연구원

T. 02-772-4806

E. zjj@leeko.com

약력보기 ▶

III. 주요 통상 일지

Vol.2, 2019

날짜	내용
4.3-5	 미국, 중국과 장관급 무역협상(미국 워싱턴)
4.9-12	 제15차 한-중국-일본 FTA 공식협상(일본 도쿄)
4.30	 미국, 중국과 장관급 무역협상(중국 베이징)
4.30-5.2	 제8차 한-인도네시아 포괄적경제동반자협정(CEPA) 협상(서울)
5.9-10	 미국, 중국과 장관급 무역협상(미국 워싱턴)

이 뉴스레터는 일반적인 정보 제공만을 목적으로 발행된 것으로서, 법무법인(유) 광장의 공식적인 견해나 법률의견이 아님을 알려드립니다. 『광장 국제통상연구원』에서 발송하는 뉴스레터를 원하지 않으시면 [수신거부](#)를 클릭해 주십시오.