

통 상 법 률

목 차

2022년 제2호 (통권 제155호)

◆ 논 단

1. 포괄적·점진적 환태평양동반자협정(CPTPP)의 전략적 의미와 쟁점
- 경제적, 지정학적, 규범적 분석 김 호 철 / 3
2. 특별시장상황(PMS)의 적용 원칙 및 한국 적용 가능성
- WTO 규정 및 분쟁사례, 미국 TPEA 규정을 중심으로 - 이 원 희 / 54
3. 국가결정기여(NDCs) 달성을 위한 국가 간 협력을 위한
합의 방식 및 주요 내용 조 부 임 / 80

◆ 실무연구

1. 코로나19 시대의 디지털 전환이 통상협상(다자/양자)에
미치는 영향분석 권 혁 우 / 106

◆ 해외동향

1. UN국제상거래법위원회 제4실무작업반 논의 동향 공 보 영 / 130
2. UN국제상거래법위원회 제5실무작업반 논의 동향 임 세 영 / 136

포괄적·점진적 환태평양동반자협정(CPTPP)의 전략적 의미와 쟁점

- 경제적, 지정학적, 규범적 분석

산업통상자원부 부이사관 김 호 철*

*논문접수 : 2022. 3. 23. *심사개시 : 2022. 4. 28. *게재확정 : 2022. 5. 6.

〈 목 차 〉

- | | |
|-------------------|--------------------|
| I. 서론 | III. 가입 신청의 타당성 쟁점 |
| II. CPTPP의 전략적 이해 | 1. 가입절차와 조건 |
| 1. 논의 기초 | 2. 경제적 득실 |
| 2. 단계적 발전과정 | 3. 지정학적 전략 |
| 3. 우리나라 가입 논의 | 4. 통상규범 영향 |
| 4. 평가 | 5. 평가 |
| | IV. 결론 및 시사점 |

I. 서론

정부가 포괄적·점진적 환태평양동반자협정(이하 ‘CPTPP’)¹⁾ 가입 신청을 위한 국내절차에 착수하였다. 정부는 지난 12월부

터 여론 수렴과 사회적 논의를 진행했고, 금년 3월 25일 공청회를 시작으로 국내절차를 거쳐 가입 신청서 제출을 완료하겠다는 계획이다.²⁾

* 산업통상자원부 부이사관, 서울대 법학전문박사, 미국변호사(버지니아); 본고는 개인적인 견해이며 정부의 공식적인 입장과는 무관합니다; 초고를 읽고 훌륭한 고견을 보내주신 유명희 前 통상교섭본부장님과 익명의 심사자 분들께 지면을 빌어 감사드립니다.

1) 정식명칭은 ‘Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership’이며, 호주, 브루나이, 캐나다, 칠레, 일본, 말레이시아, 멕시코, 뉴질랜드, 페루, 싱가포르 등 아시아-태평양 지역 11개국이 참여한 자유무역협정이다. 국문명은 일반적으로 ‘포괄적 점진적 환태평양경제동반자협정’으로 번역하고 있으나 본고는 영문명을 그대로 반영하여 ‘경제’를 제외하기로 한다.

이에 따라 국내적으로 가입 타당성 여부를 둘러싼 찬반 논란이 거세지고 있다. 대다수 전문가들은 무역의존도가 높은 통상국가로서 수출시장을 확보하고 새로운 통상질서 논의에 주도적으로 참여하며 미-중 갈등과 글로벌 공급망 재편 등에 대응하려면 CPTPP 가입이 전략적으로 시급하다는 의견인 반면³⁾, 농축수산 업계는 우리나라가 이미 CPTPP 회원국들과 양자 FTA를 체결하고 있어 가입에 따른 뚜렷한 실익이 없고 추가 시장개방과 SPS 규범수용 등으로 인한 농축수산 분야 피해가 크다며 강하게 반대하고 있다.⁴⁾

사실 정부는 2013년부터 환태평양동반자협정(TPP) 참여에 관심을 표명하고 검토를 진행해 왔다. 아직 가입 신청을 제출하

지 않은 것은 회원국들과 개별적인 양자 FTA를 체결하면서 적절한 시기를 보아온 것으로 생각된다. 문재인 정부 들어서도 CPTPP에 대해 원 회원국이 아니라 ‘을’의 입장에 가입 협상을 해야 하므로, 11개 회원국들이 무엇을 요구하게 될지 사전에 파악하고, 그러한 요구사항이 우리가 감당할 수준인지 따져보면서, 서두르지 않고 우리 국익에 가장 적합한 시기와 방식으로 추진한다는 입장을 보였다.⁵⁾ 그러다가 2020년 11월 미국 바이든 대통령이 당선되고 중국 시진핑 주석이 CPTPP 적극 검토 의사를 밝히자 우리도 CPTPP 가입을 서둘러야 한다는 의견이 제기되었고, 2021년 1월부터 가입 적극 검토 입장을 밝히며 본격적인 대내외 준비에 다시 나선 상황이다.⁶⁾

- 2) 산업통상자원부 보도자료, “메가 FTA, 현장의 목소리를 듣는다”, 2021.12.16.; “포괄적·점진적 환태평양동반자협정(CPTPP) 가입신청 관련 공청회 개최”, 2022.3.25.
- 3) 산업통상자원부 보도자료, “CPTPP 가입, 각계 전문가 의견 듣는다”, 2021.12.28.; “통상교섭본부장, 포괄적·점진적 환태평양경제동반자협정(CPTPP) 전문가 간담회 개최”, 2021.10.21.; 정인교, “한국 CPTPP 가입, 필요할 때”, 한경비즈니스, 2021.10.27.; 최병일, “초읽기 들어간 한국의 CPTPP 참여”, 한국경제, 2021.10.22.; 정철, “CPTPP의 역설과 한국의 선택”, 파이낸셜뉴스, 2021.10.21.; 강문성, “CPTPP 가입 서둘러야 한다”, 한국경제, 2021.10.20.
- 4) 전국농민회총연맹 성명, “CPTPP 가입을 위한 대외여건 조성이란 명목으로 진행 중인 검역주권 포기 행위를 중단하라! 자본의 이익보다 국민의 건강할 권리가 우선이다”, 2021.9.28.; 한국종합농업단체협의회 성명, “먹거리 주권 위협, CPTPP 가입 당장 철회하라! - 250만 농업인 의견 무시, CPTPP 가입 추진 시 대대적인 투쟁에 나설 것”, 2021.12.13.; 수협중앙회 보도자료, “전국 수산산업인, 정부의 일방적 CPTPP 가입 결정 방침에 강력 반발, 102만 수산산업인 결의로 반대 행동 돌입”, 2022.1.19.; 농민신문, “두 달 남은 ‘CPTPP 가입 신청’ 물밑 신경전 팽팽”, 2022.2.7.
- 5) 이데일리, “김현종 “CPTPP 가입, 정무적 결정 안돼... 철저히 실익 따져야””, 2019.2.13.; 한국경제, “‘한미 FTA 주역’ 김현종은 왜 CPTPP에 반대했을까?”, 이지훈의 통상리서치, 2022.1.5.
- 6) 동아일보, “文대통령 “CPTPP 가입 전향적 검토”... 통상정책 재편 지시, 2020.12.8.; 연합뉴스, “통상전문가들 “CPTPP 등 새로운 통상질서에 적극 대응해야””, 2020.12.29.

본고는 두 가지 목적에서 출발한다. 첫째 CPTPP가 가지는 의미와 성격을 어떻게 이해해야 하는지 정리해 보고자 한다. 이를 위해 CPTPP가 어떠한 전략적 배경에서 출범하였고 지금은 어떤 성격을 가지고 있는지, 우리의 가입이 지연된 본질적 이유는 무엇인지 지난 10여 년의 발전과정을 돌아보면서 짚어보고자 한다. 둘째 우리가 CPTPP 가입 신청을 왜 제출해야 하는지 밝히고자 한다. 가입을 추진하려면 국내적으로 충분한 설명과 공감대 형성이 필요하다. 반대 주장과 우려도 협상과정에 고려되어야 한다. 그런데 지금은 찬반 주장이 각기 다른 관점에서 제기되고 오해와 갈등이 고조되고 있다. 그간 제기된 주장과 분석들을 경제적, 지정학적, 규범적 측면으로 구분하여 가입 추진의 타당성을 종합적으로 평가해 보고자 한다. 이를 토대로, 자국우선주의 확산, 기술공급망 경쟁, 통상의 안보화 등에 대응하는 우리의 경제통상 안보 국가전략으로 CPTPP를 어떻게 활용할지 사전을 더해보고자 한다.

II. CPTPP의 전략적 이해

II장에서는 CPTPP가 가지는 의미와 다

양한 성격을 개괄하고, 기존 연구와 문헌을 바탕으로 TPP 태동부터 10여 년에 걸친 발전과정을 시기별로 구분하여 당시 상황과 주요국 전략을 살펴본 후에, 우리가 그간 가입 논의를 진전시키지 못했던 이유와 배경을 밝혀보고자 한다.

1. 논의 기초

CPTPP는 호주, 브루나이, 캐나다, 칠레, 일본, 말레이시아, 멕시코, 뉴질랜드, 페루, 싱가포르, 베트남 등 아시아·태평양 지역의 11개국이 체결한 자유무역 경제블록이다. 당초 미국을 포함한 12개국이 타결한 ‘환태평양동반자협정(TPP)’에서 유래하였고, 미국이 탈퇴한 11개국간 협정으로 출범하면서, ‘TPP’에 ‘C’와 ‘P’를 추가하여 CPTPP로 명명하였다. ‘포괄적(Comprehensive)’은 상품·서비스 시장개방과 함께 디지털 등 새로운 무역의제도 폭넓게 다루고 있다는 의미이며, ‘점진적(Progressive)’은 기존 무역협정의 교역 비용절감 문제를 넘어 높은 수준의 노동·환경 기준 보호 등도 담았다는 의미로 이해된다.⁷⁾

법적 형식은 참가국 간 교역과 관련한 관세 및 비관세장벽을 특혜적으로 완화하

7) 국내적으로 ‘Progressive’를 회원국 간 다양한 개발수준을 감안했다는 의미로 이해하여 ‘점진적’이라고 번역하고 있으나, 뉴질랜드 측 설명에 따르면 노동·환경 기준 등 사회적 의제도 다루었다는 의미로 ‘혁신적’이나 ‘진보적’에 가까운 것으로 보인다.

는 ‘자유무역협정(FTA: free trade agreement)’이며, WTO에 GATT 제24조 및 GATS 제5조에 따른 FTA로 통보하였다.⁸⁾ 일반적인 양자 FTA와 달리 복수 회원국이 경제블록을 형성하여 공동 행위규칙을 합의한 것이므로 ‘메가 FTA’, ‘小다자주의’ 등으로 불린다. 메가 FTA는 역내 통일된 원산지기준 적용으로 글로벌 공급망이 재편되는 과정에서 역내 공조 대안으로 주목된다.

경제적 측면에서, CPTPP는 RCEP, USMCA, EU 등과 더불어 거대 규모 무역블록 중 하나이다. 2020년 기준으로 CPTPP 11개국은 인구 5.1억 명(세계 인구

의 6.6%), 국내총생산(GDP) 10.7조 달러(세계 GDP의 12.7%), 교역규모 5.2조 달러(세계 교역의 15%)에 달한다.⁹⁾ 회원국 경제수준은 싱가포르, 호주, 캐나다, 뉴질랜드, 일본 등 선진국과 말레이시아, 베트남 등 개도국을 폭넓게 아우르고 있다.¹⁰⁾ 우리나라의 對CPTPP 교역규모는 우리 전체 교역의 24%를 차지하고 있으며, 일본, 베트남, 호주 순으로 교역이 많다.¹¹⁾ 따라서 CPTPP는 기본적으로 경제적 성격을 가지며, 가입 타당성 논쟁에서 경제적 영향이 중요한 고려사항이다.¹²⁾

정책적 측면에서, CPTPP는 메가 FTA로서 통상정책인 동시에 경제안보를 위한 국

8) WTO CRTA, ‘Notification of Regional Trade Agreement: Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership’, WT/REG305/N/1, 20 December 2018: “The CPTPP establishes a free trade area for trade in goods and services within the meaning of GATT 1994 Article XXIV and GATS Article V.”

9) CPTPP의 경제적 위상(2019년 기준, KIEP 집계)

경제권	인구	GDP	수출	수입	FDI(순유입)
CPTPP	6.6%	12.8%	14.6%	14.3%	33.4%
RCEP(인도 제외)	29.5%	29.4%	25.9%	24.9%	39.2%
USMCA	6.4%	27.8%	14.3%	17.3%	23.4%
EU27	5.8%	17.8%	31.0%	29.5%	20.8%

10) CPTPP 회원국별 GDP(조불), 1인당GDP(천불), 교역액(십억불), 역내수출 비중(%)

	호주	브루나이	캐나다	칠레	일본	멕시코	말련	뉴질랜드	페루	싱가포르	베트남
GDP	1.68	0.016	2.19	0.35	5.38	1.37	0.41	0.27	0.23	0.39	0.41
1인당	51	27	43	13	40	8	10	41	6	59	2.7
수출액	286	9	409	76	622	401	243	26	45	371	265
역내비중	25.3	66.8	4.8	16.4	12.6	5.1	29.0	26.8	14.2	22.8	15.0

11) 우리나라의 대CPTPP 국가별 교역(십억불)

	호주	브루나이	캐나다	칠레	일본	멕시코	말련	뉴질랜드	페루	싱가포르	베트남
수출	7.89	0.07	5.56	1.21	28.42	10.92	8.84	1.39	0.74	12.76	48.17
수입	20.59	0.40	5.72	3.96	47.58	6.16	9.28	1.30	2.31	6.66	21.07

12) 송백훈, “CPTPP 확대가 한국의 교역에 미치는 효과 연구”, 국제통상연구 26:4 (2021); 정재원, “TPP의 한

가전략의 성격을 가지며, 아태지역 통상질서를 놓고 각국이 경쟁과 연합의 대외전략을 펴왔다. 당초 TPP는 미국이 아태시장 변화에 전략적으로 개입하고 중국의 역내 영향력 확대를 견제하기 위한 정책수단으로 추진되었고, 자유롭고 공정한 무역질서 확산을 기치로 미국과 일본 두 경제대국 간 전략적 연합의 상징이었다. CPTPP로 출범하면서 일본 아베노믹스 대외전략의 핵심이 되었으며, 작년 9월 중국이 CPTPP 가입신청을 제출하고 미국이 인도-태평양 경제프레임워크(IPEF) 추진을 제시한 이후에는 또 다른 국면을 맞고 있다. CPTPP는 역내 지정학적 변화와 각국의 대외전략을 반영하고 있으며, 그러한 관점의 전략적 연구와 주장이 제기된다.¹³⁾

통상규범 측면에서 ‘21세기 무역협정’으로 표현된다. CPTPP는 총 30개 챕터에 걸

쳐 상품무역뿐 아니라 원산지, 위생검역(SPS), 기술무역장벽(TBT), 서비스, 투자, 전자상거래, 국영기업, 지재산, 노동, 환경 등 다양한 분야를 포괄하고 있다. WTO DDA 협상 좌초로 다자규범이 글로벌 교역환경 변화에 뒤처졌고, 미국은 복수국간 메가 FTA를 중심으로 전자상거래, 국영기업, 노동, 환경 등에서 진전된 규범을 도출하였다. CPTPP에 반영된 이들 新통상 규범은 향후 글로벌 통상질서의 유용한 방향성이 되는 동시에 국내 제도에의 영향이 논란이 되기도 한다. 따라서 CPTPP로 새롭게 도입되는 통상규범을 둘러싼 규범적 연구와 논의가 활발하게 이루어져 왔다.¹⁴⁾

위에서 보듯이, CPTPP는 경제적, 지정학적, 규범적 측면이 복잡하게 얽혀있고 각기 다른 시각에서 다양한 주장이 가능한 사안이다. 우리 통상정책 검토에 있어서는

국 산업별 영향 분석”, KERI 정책연구 18-02 (2018); 조정란, “CPTPP 가입이 국내 자동차산업에 미치는 영향 연구”, 무역학회지 45:1 (2020); 김바우, “CPTPP 제조업 분야의 상품양허 현황과 대응과제”, 대한상의 제2차 CPTPP 통상포럼 발표자료 (2021.4); 문한필·조성주·이수환·염정완·김경호, “CPTPP 발효와 농업통상 분야 시사점”, KREI 농정포커스 제174호 (2018) 등.

13) 손열, “TPP의 국제정치경제”, 국제정치논총 제56집1호 (2016); 이승주, “아베 정부와 전략적 다자주의의 부상”, 국가전략 제26권2호 (2020); 최은미, “일본 TPP 추진의 정치경제: 일본의 국가정체성과 지역구상의 관점에서”, 동아연구 제37권1호 (2018), Robert Blackwill and Jennifer Harris, *War by Other Means: Geoeconomics and Statecraft*, Belknap Press (2016) 등.

14) 이재민·장창익, “TPP 협상과 수산보조금 문제의 재등장: ‘포괄적 금지조항’을 통한 보조금 협정 확대 적용”, 통상법률 (2014.2); 이재민, “정당한 정부지원조치의 외연: TPP 국영기업 챕터 ‘예외조항’ 실험과 WTO 보조금 협정에의 시사점”, 국제법학회논총 제61권4호 (2016); 고준성·이현희, *글로벌 신통상 규범의 법제이슈 연구*, 글로벌법제전략 연구 19-17 (2019); 박노형·정명현, “디지털통상과 국제법의 발전”, 국제법학회논총 제63권4호 (2018); 이재민, “디지털 교역과 통상규범”, 국제경제법연구 제16권2호 (2018); Colin Picker, “The Coherent Fragmentation of International Economic Law: Lessons from the Transpacific Partnership Agreement”, in Julien Chaisse et al., *Paradigm Shift in International Economic Law Rule-Making: TPP as a New Model for Trade Agreement?*, Springer (2017) 등.

어느 한 측면으로 치중되지 않고 균형적인 시각에서 종합적으로 분석하고 평가하는 것이 중요하다.

2. 단계적 발전과정

가. TPP 태동

2000년대 들어, 동아시아 국가들은 국부 증진과 외교전략 차원에서 FTA 협상에 경쟁적으로 나섰고, 아세안+3 정상회의, 한중일 정상회의 등을 통해 아태지역 경제통합에 대해서도 다양한 구상과 논의가 본격화되고 있었다. 아세안 10개국은 2003년 AFTA를 출범시키면서 경제공동체 창설을 목표로 설정하였으며, 중국과 일본은 아세안과의 FTA 체결을 모색하고 동아시아 경제통합 구상에서 주도권 경쟁을 벌였다. 미국은 동아시아 국가들의 배타적 경제통합으로 자국의 역내 위상 약화와 중국의 부상을 우려하였으며, APEC 차원에서 보고르목표, FTAAP 등으로 진전 방안을 모색하고 있었다.¹⁵⁾

이러한 추세에 발맞춰, 태평양 연안의 소규모 개방경제 국가들도 유사입장국 규합에 나섰다. 싱가포르와 뉴질랜드가 2001

년 P2(Pacific 2)에 합의하였고, 2005년에는 칠레와 브루나이가 합류하여 4개국간 P4(Pacific 4)를 타결하고 2006년에 정식 발효하였다. P4는 환태평양전략경제파트너십(TPSEP: Trans-Pacific Strategic Economic Partnership)으로 정식 명명하고, 상품 관세 철폐는 물론 서비스 교역, 정부조달, 경쟁 등 광범위한 분야에서 높은 수준의 자유화를 규정하였으며, 미타결 쟁점인 금융서비스와 투자챕터에 대해서는 2년 내 협상 개시를 명시하였다. 다만 이들 경제규모가 작아 국제적으로 크게 주목받지는 못하였다.

미국은 WTO 다자협상 진전에 우선순위를 두면서도, TPSEP의 금융서비스 및 투자 개방 진전에 관심을 가졌다. P4는 2008년 2월 금융서비스 및 투자 협상을 시작하면서 회원국 확대를 모색하였으며, 미국이 논의에 참여한데 이어, 호주, 페루, 베트남도 새로운 규범 작업에 동참하였다. 2008년 WTO DDA 협상의 7월 합의(July package) 실패를 계기로 다자적 자유화 합의가 불가능함이 명확해지고 미국이 배제된 동아시아 경제통합 논의도 활발해지자 미국은 전략적 대안으로 TPSEP를 주목하기 시

15) John Ravenhill, "The 'new East Asian regionalism': A political domino effect", Review of International Political Economy 17-2 (2010); Richard Baldwin, "Asian Regionalism: Promises and Pitfalls" in Choong Young Ahn, Richard Baldwin and Inkyo Cheong, *East Asian Regionalism - Feasibilities and Challenges*, Springer (2005); 정인교, *아태지역 거대무역블록 추진에 대한 대응방안 연구*, 외교통상부 용역보고 (2011).

작했다. 이에 부시 행정부는 그해 9월 미 의회에 TPSEP에 참여하여 그룹을 확대하는 것이 아태지역 미국의 영향력 확장에 효과적인 대안이라고 표명하였다.¹⁶⁾

2009년 오바마 정부로 교체되고 나서 기존 전략에 대한 재검토 과정이 있었으나 동일한 결론을 내고 11월 APEC 정상회의에서 TPP 추진 의사를 밝혔다.¹⁷⁾ 미국이 금융위기 극복을 위해 수출 확대를 통한 경제회복과 일자리 창출이 필요한 상황에서 TPP 구상은 “아태지역 경제통합을 위한 강력한 수단”이며 “세계에서 가장 빠르게 성장하는 지역과 미국을 연결해주는 고리”라고 평가하였고, 중국의 부상에 대해 안보 아키텍처와 TPP 경제협력의 2가지 축으로 대응하려는 미국의 아시아 재균형 전략(pivot to Asia)과도 부합하였다.¹⁸⁾ 이에 따라 미 행정부는 12월 미 의회에 TPP 협상 개시를 공식 통보하였다. 당시 무역 촉진권한(TPA)이 2007년 만료된 이후 아직 갱신되지 않았지만 미 행정부는 TPA에

따른 절차를 진행하면서 최종 타결 전까지는 의회가 TPA 갱신을 통과시키도록 설득하고자 하였다.¹⁹⁾

2010년 3월 호주 멜버른에서 8개국이 모여 제1차 TPP 협상을 개최하였다. 협상이 시작되자 미국은 P4 템플릿이 아니라 자국의 최근 FTA 모델인 한-미 FTA에 기초하여 포괄적이고 높은 수준의 무역협정 작업에 착수하였다. 그 해 10월 제3차 협상에서 말레이시아가 추가되고, 2012년에는 멕시코와 캐나다도 참여하면서 11개국으로 늘었다.

나. 일본 합류와 TPP 타결

일본의 전후 대외전략은 미국과의 군사 안보 협력을 기반으로 자국 경제발전에 역량을 집중하는 요시다 독트린 기조를 이어왔고, 역내 경제통합에 대해서도 미-일 협력 하에 느슨한 형태의 지역경제구상을 펼쳐왔다. 통상 분야에서도 미국과의 공조 아래 WTO 무역자유화를 옹호하였지만,

16) C. L. Lim, Deborah Elms and Patrick Low eds., *The Trans-Pacific Partnership: A Quest for a 21st Century Trade Agreement*, Cambridge University Press (2012); Sheryl Tibung, “A Primer on the Trans-Pacific Partnership Agreement” (2012).

17) President Barack Obama at Suntory Hall, Tokyo, November 14, 2010: “As an Asia-Pacific nation, the United States expects to be involved in the discussions that shape the future of this region and to participate fully in appropriate organizations as they are established and evolve.”

18) Hillary Clinton, “America’s Pacific Century”, *Foreign Policy* (Oct 2011); Amitendu Palit, *The Trans-Pacific Partnership, China and India: Economic and political implications*, Routledge (2014).

19) Ian Fergusson et al., “The Trans-Pacific Partnership Negotiations and Issues for Congress”, CRS Report for Congress (Aug 21, 2013).

농수산업 민감성과 경직된 칸막이 이익정
치로 인해 FTA 협상에는 공세적으로 나서
지 못하는 모습을 보였다.²⁰⁾

2000년대 후반 한-미 FTA, 한-EU FTA
등이 타결되는 것을 지켜보면서 한국과의
FTA 경쟁에서 뒤처지고 있다는 위기감이
팽배했고, 미국 주도의 TPP 협상이 개시되
자 일본 경제단체 중심으로 TPP 참여 요
구가 강하게 제기되었다. 2009년 54년 만
에 정권을 잡은 민주당 내각은 대외정책
차별화를 시도하면서 신성장전략의 일환
으로 FTA 전략에 관심을 가졌다. 2010년
10월 간 나오토 수상은 국회 연설에서
“TPP 교섭 참가를 검토”하겠다고 선언하
고, 11월에는 ‘포괄적 EPA에 관한 기본방
침’을 각의 결정으로 발표하여 거대경제권
FTA 정책 기조를 본격화하였다.²¹⁾

하지만 2011년 일본 동북지역을 휩쓴
3.11 동일본대지진이 발생하고, TPP 찬반
논쟁은 대지진 이후 경제회복과 맞물려 가
열되었다. TPP 참가를 통해 일본의 국제경
쟁력을 높이고 경제체질을 개선하는 제3
의 개국으로 삼아야 한다는 찬성 주장과
지진 피해로 어려워진 농수축산업에 심각

한 타격과 실업 증가를 우려하는 반대 주
장이 대립하였다. 2011년 9월 들어선 노다
요시히코 총리는 TPP 참여를 경제분야 최
대 과제로 삼았고, 11월에 “TPP 참가를 목
표로 관계국과의 협의를 개시”한다고 선언
하고 APEC 정상회의 계기 마-일 정상회담
에서 입장을 전달하였다.²²⁾

2012년 12월 자민당의 중의원 선거 승리
로 정권이 교체되었다. 당초 아베 총리는
중의원 선거 과정에서 농수산물 이탈을 우
려하여 TPP 협상 참가에 반대 공약을 내
걸었지만, 자민당이 재집권에 성공한 이후
에는 민주당의 정책기조를 이어받아 2013
년 3월 TPP 협상 참가를 공식 선언하였다.
농업분야가 일본 보수주의의 기원이자 정
치적 성역으로 인식되어 왔음에도 불구하
고, 아베 총리가 과감하게 TPP 참여를 결
정한 것은 국내적으로 잃어버린 30년을 넘
어 일본경제의 돌파구 마련이 절실하였고
대외적으로 미일동맹의 강화와 대중국 견
제라는 지정학적 전략에 부합했기 때문이
다. 특히 아베 총리는 영문 기고문에서 미
국과의 TPP, EU와의 EPA 등을 일본 경제
가 환태평양 중심축으로 도약하려는 ‘제2

20) 김규판 외, 글로벌 통상환경 변화와 일본의 통상정책, KIEP 연구보고서 17-25 (2017); 윤덕민, “중국의 부상
과 일본의 대중전략”, 전략연구 59 (2013); Ravenhill (2010), *supra* note 15; Baldwin (2011), *supra* note 15.

21) 김양희, “일본의 포괄적 EPA 기본방침에 대한 평가와 시사점 - 일본의 TPP 참가는 실현될 것인가”,
KIEP 오늘의 세계경제 10(28): 1-10.

22) 김영근, “일본 민주당의 대외경제정책: 정권교체하의 변용과 지속”, 일본연구논총 38 (2013).

의 개항'이라고 표현하였다.²³⁾ 일본이 통상전략에서 자국 이익에 따라 무역자유화 수준과 범위를 조정하려던 기존 방식에서 벗어나, 역내 통상질서 재편, 21세기 신규 범 주도 등 전략적 요인을 보다 적극적으로 투사한 것으로, 전략적 다자주의로 평가하기도 한다.²⁴⁾

일본은 TPP 실무협상 막바지였던 2013년 7월 제18차 라운드부터 참여하였다.²⁵⁾ 당시 TPP는 통합협정문안을 대부분 마무리하였으나, 상품 민감품목 개방과 개별양허 여부, 원산지 누적 예외, 지적권 의약품 특허 보호규정, SPS 분쟁절차, 서비스투자유보, 국영기업 챕터, 환경 챕터 등에서 첨예하게 대립하고 있었다. 일본 합류 이후에는 미-일 양자적으로 일본의 5대 민감품목(쌀, 유제품, 설탕, 밀, 쇠고기/돼지고기) 양허, 자동차 관세 및 원산지 등이 현안으로 제기되었다.²⁶⁾

2013년 하반기부터는 실무협상 라운드가 아닌 양자 협상과 TPP 각료회의 중심으로 최종 타결을 위한 작업에 돌입하였다. 미 의회도 2014년 1월 TPA 법안을 상

원 재무위에 제출하였다. 4월 오바마 대통령 방일, 11월 APEC 정상회의 등에서도 TPP 협상이 핵심 현안이었다. 오바마 정부는 임기말 외교성으로 TPP 타결에 적극적이었고, 공화당이 중간선거 승리도 의회 주도권을 가지게 되자 TPA도 의회를 통과하면서 TPP 협상에 힘이 실렸다. 12개국은 10월 각료회의에서 실질적 타결에 이어 2016년 2월 총 30개 챕터의 협정문에 서명함으로써 세계 GDP 약 40%의 거대 경제통합체 TPP 출범을 목전에 두었다.

다. 미국 탈퇴와 CPTPP 출범

오바마 정부는 임기 내 TPP 비준까지 마무리하고자 노력하였으나, 차기 대선 정국으로 들어서고 경합지역인 러스트벨트 중심으로 반무역정서가 확산되면서 의회 비준처리가 미루어졌다. 공화당 대선 후보로 나선 트럼프는 캠페인 과정에서 러스트벨트 표심을 얻기 위해 TPP를 “끔찍한 협상(horrible deal)”이라 평가하며 전면 재협상을 공약하였고 결국 대선에 승리한다. 2017년 1월 트럼프 대통령은 임기를 개시하자 자신의 약속대로 TPP 탈퇴 행정지침

23) Abe, Shinzo, “The Second Opening of Japan”, Project Syndicate (Apr 21, 2014).

24) 이승주 (2020), 전개 논문; 최은미 (2018), 전개 논문.

25) USTR, “Statement on the 18th Round of Trans-Pacific Partnership Negotiations in Kota Kinabalu, Malaysia.”

26) Deborah Elms, “The Trans-Pacific Partnership negotiations: Some Outstanding Issues for the Final Stretch”, Asian Journal of WTO and International Health Law and Policy 8:2 (2013); Deborah Elms, “The Origin and Evolution of the Trans-Pacific Partnership Trade Negotiation”, Asian Survey 56:6 (2016).

에 서명하고 기탁국에 탈퇴를 정식 통보하였다.

미국이 탈퇴하자 여타국들은 대응책을 논의하였다. 호주, 뉴질랜드, 칠레, 싱가포르 등은 11개국 TPP 추진을 주장한 반면, 캐나다, 멕시코 등은 미국 없이는 TPP가 의미 없다며 회의적 반응을 보였다. 이때 일본이 리더십을 발휘하여 호주, 뉴질랜드 등과 함께 미국 없이 TPP를 발효시키고 나서 미국의 복귀를 설득한다는 분위기를 이끈 것으로 알려져 있다. 일본의 아베 정부는 미국의 탈퇴에도 불구하고 CPTPP 출범이 자국의 경제적, 지정학적 이익에 부합한다고 보았다. 경제적 측면에서 11개국 경제통합으로도 이득이 되고 장기적으로 미국의 복귀도 기대하고 있어 아베노믹스 성공의 상징이었으며, 지정학적 측면에서 RCEP에 더해 보다 높은 수준의 CPTPP 경제블록을 통해 역내 경제통합 주도권을 확보하고 아베 정부의 외교 리더십을 보여줄 수 있겠다는 계산이었다.²⁷⁾

2017년 11월 APEC 정상회의 계기에 11개국은 각료회의 공동선언문을 통해 CPTPP 협상을 공식 출범시켰다. 기존 TPP의 상품양허는 수정 없이 그대로 유지하고

협정문 중 미국 관심 22개 조항만 적용 유예한다는 원칙을 정하고, 4차례의 수석대표 회의를 거쳐, 2018년 1월 최종 합의하고, 3월 칠레에서 11개국이 CPTPP에 정식 서명하였다. 2018년 12월 30일 멕시코, 일본, 싱가포르, 뉴질랜드, 캐나다, 호주의 6개국 비준을 완료되자 CPTPP가 정식 발효하였다.²⁸⁾ 2019년 1월 베트남, 2021년 9월 페루가 비준을 완료하여 현재 8개국에서 발효 중이다. 그 외, 칠레는 지하철 요금 인상으로 촉발된 시위 여파로 상원 비준이 중단되었으며, 말레이시아는 마하티르 총리의 유보적 입장으로 비준 여부가 불투명하고, 브루나이도 별다른 진전이 없다.

출범 이후, 2019년 1월 CPTPP 최고 의사결정기구로 장관급 위원회가 설치되어 매년 1~2차례 회의를 통해 각료 성명과 각종 결정문을 채택하고 있다. 의장국은 일본, 멕시코, 일본, 싱가포르, 뉴질랜드 순으로 정했으며, 2022년은 싱가포르가 의장국이다. 이외에 회원국 수석대표 회의, 부대표 회의, 분과별 실무회의 등을 수시로 운영한다.

27) 이승주 (2020), 전개 논문; 박철희, “국제정치이론으로 본 한일의 동아시아 전략: 유사성과 편차”, *한국과 일본의 지역전략과 한일협력에 대한 함의*, 서울대 한일관계세미나 발표자료, 2017.11월.

28) CPTPP 제3조 제1항에 따라 적어도 6개국 또는 적어도 협정 서명국 수의 50% 중 작은 수가 비준 완료를 서면으로 기탁국에 통지한 날로부터 60일이 경과한 시점부터 발효.

라. 회원국 신규가입

첫 가입 신청국은 영국이다. 영국은 2016년 브렉시트 국민투표 직후부터 EU 탈퇴에 대비하여 EU의 FTA를 영국과의 협정으로 대체하여 연속성을 확보함과 동시에 신규 FTA도 적극 나서는 것으로 방향을 잡았다. EU와의 기체결 FTA 승계 작업을 우선 마무리하고, 2018년 7월에 CPTPP 가입 검토 입장을 발표하고 8월부터 국내 의견수렴 절차를 개시하였다.²⁹⁾ 2021년 2월 1일 영국이 CPTPP 신규가입 신청서를 기탁국에 정식 제출하였고, 6월 CPTPP 위원회에서 영국의 CPTPP 가입 협상을 위한 작업반 설치를 결정하여 협상이 개시되었다. 시장개방 협상은 마무리 단계에 있으며 2022년 말까지 최종 타결을 목표하고 있다.³⁰⁾

영국은 지리적으로 아태지역에 속해있지 않으나 브렉시트 결정 과정에서 보수당이 내세운 ‘글로벌 브리튼’ 대외성격으로서 CPTPP 가입이 유용하고 회원국 중 9개국과는 이미 FTA 체결 또는 막바지 협상 중에 있어 가입에 따른 추가적인 시장개방

부담이 크지 않다.³¹⁾ 또한 영국의 가입 검토 초기 단계부터 일본의 적극적인 지원이 있었다. 2018년 영국의 가입 검토 선언 직후 모테기 장관이 환영 의사를 표명하고 10월에는 아베 총리가 환영 입장을 발표하였다. 2020년 영국의 EU탈퇴 이후에는 일본 모테기 장관이 트러스 장관을 수차례 만나고 9월 CPTPP 11개국과의 다자협의를 주선하는 등 본격적으로 나섰다.

두 번째는 중국이다. 당초 중국은 TPP를 중국 봉쇄전략으로 인식하여 비판적이었으나, 2013년 6월 미-중 정상회담 이후부터는 다소 중립적 입장에서 검토해왔다. 왕이 외교부장은 “중국에게는 미국 주도의 TPP와 같은 무역협정 참여에도 길이 열려 있다”고 하였고, 2014년 보아오포럼에서 리커창 총리도 “중국은 TPP에 대해 열린 입장을 가지고 있다”고 하였다. 중국 학계는 더 나아가 TPP 참여가 경제적으로 도움이 된다는 연구결과를 제시하였다.³²⁾ 2020년 11월 미국 대선에서 바이든 후보가 당선되고 RCEP이 최종 타결되자 시진핑 주석이 APEC 정상회의에서 CPTPP 가입

29) UK DIT, *An Information pack for the Consultation relating to the UK potentially seeking accession to the CPTPP*, August 2018.

30) UK IOE&IT, “UK takes another step closer to entry into CPTPP trade bloc ahead of trade minister’s visit to Aisa”, 18 February 2022.

31) UK DIT, *UK Accession to CPTPP: The UK’s Strategic Approach*, April 2021.

32) 2013년 10월 베이징대 국가발전연구원 연구결과: (중국의 TPP 불참 시) GDP 0.14% 감소, (중국의 TPP 참여 시) GDP 0.68% 증가.

도 긍정적으로 검토하겠다고 발언하였다.³³⁾ 시 주석이 CPTPP를 직접 언급한 것은 처음이었고, 전문가들은 중국이 CPTPP의 시장개방 및 규범 수준을 맞추기 어렵다고 보고 있어, 실제 가입을 의도하기보다는 미국의 다자주의 참여를 압박하고 중국의 시장개방 의지를 홍보하려는 것으로 인식되었다. 시 주석 발언 이후 중국 상무부는 회원국들과 개별적으로 비공식 협의를 통해 가입 조건과 절차, 협정문 예외 적용 등에 대한 실무 검토를 진행하였고, 2021년 9월 16일 전격적으로 CPTPP 가입 신청서를 제출하였다. 중국이 비공식 협의를 진행해 오기는 했지만 회원국들에게 사전 예고 없이 이루어진 갑작스러운 신청이었다.

과거 미국의 ‘중국 봉쇄’ 전략이라고 반발하던 중국이 CPTPP 가입신청을 제출한 이유는 무엇일까? 바이든 정부가 동맹국과 연대하여 다방면에서 중국을 견제하는데 대응하여 고립을 피하기 위한 수단으로 CPTPP를 활용할 수 있고 국내적으로도 필요한 제도개혁 성과를 거둘 수 있기 때문으로 추정된다.³⁴⁾ 미국이 아직 복귀하지

않은 상태에서 자국의 경제력을 토대로 유리한 지위에서 협상이 가능하고, 노동, 국영기업, 디지털 등 까다로운 규범에서 의무면제를 얻어낼 수 있다는 계산도 있었을 것이다.³⁵⁾ 당시 언론에서는 미국의 오커스 안보동맹 발표 직후라서 중국의 신청 제출이 다분히 정치적 메시지라는 의구심을 제기하기도 하였다.

중국의 가입협상 전망은 아직 불투명하다. 중국이 높은 수준의 CPTPP 규범을 그대로 수용하기 어렵고, 호주, 일본 등과 복잡한 외교적 갈등현안이 걸려있다. 더구나 USMCA에는 당사국이 비시장경제(사실상 중국 겨냥)와 FTA를 체결하는 경우 타당 당사국이 협정을 종료할 수 있다는 조항이 포함되어 있어 캐나다와 멕시코가 중국의 CPTPP 가입을 동의하기 어렵다.³⁶⁾ 싱가포르가 제시한 대로 CPTPP의 높은 수준을 충족시킬 능력과 의지가 있는 국가의 가입 신청은 환영한다는 원칙에서 회원국 논의가 시도되었지만 전체 회원국 동의를 확보하기는 만만치 않다.

세 번째는 대만이다. 중국의 가입신청

33) 시 주석 발언: “China welcomes the signing of the RCEP that forms the world’s largest free trade area, and will favorably consider joining the CPTPP.”

34) 정철, “CPTPP의 역설과 한국의 선택”, 파이낸셜뉴스 서초포럼, 2021.10.21.

35) CPTPP 회원국의 대중 교역의존도를 보면, 호주 33%, 칠레 28%, 페루 27%, 뉴질랜드 24%, 베트남 23%, 일본 21% 등 상당히 높은 편이다.

36) 김호철, “미국-멕시코-캐나다 협정(USMCA)의 新통상규범 검토”, 통상법률 (2020.5).

다음날인 2021년 9월 22일 대만도 가입신청을 제출하였다. 중국은 ‘하나의 중국’ 원칙을 내세우며 대만의 외교관계 및 국제기구 참여를 막아왔고, 대만은 미국이 주도하는 TPP에 참여하여 돌파구를 마련하고자 하였다. 하지만 TPP 참여가 불발되고 중국의 반대로 RCEP에도 참여할 수 없었다. 역내 경제통합에서 소외될 우려가 점증하면서, 대만은 일본이 주도하는 CPTPP 참여에 상당한 공을 들여왔다.

대만의 CPTPP 가입은 단순히 경제적 득실을 넘어 미-일-대만 경제동맹을 구축하여 경제자유화에 대한 역내 지지를 확보하겠다는 안보적 의미를 가진다. 이를 위해, 대만 정부는 일본과 비공식 접촉을 오래전부터 진행하면서 물밑작업을 해왔고, 가입신청 이후에는 지난 2월 일본 관심 현안인 식품 수입규제를 11년 만에 완화하는 성의를 보였다. 다만 일본의 지지 만으로 가입진전이 가능한 것은 아니며, 대만의 가입시도에 대해 중국이 강하게 반대하고 있어, 향후 절차에서 적지 않은 진통이 예상된다.

현재 CPTPP 회원국들은 첫 가입신청국인 영국과의 협상에 집중하고 있으며 중국과 대만의 신청에 대해서는 아직 검토하지

않고 있다. 회원국 간 논의를 하더라도 컨센서스 의사결정구조상 어느 회원국도 반대하지 않아야 가입협상 작업반 설치가 가능하고, 회원국 내부에서 정치적 관계에 따라 중국과 대만의 가입에 대한 입장이 크게 엇갈리기 때문에 복잡한 사안이다. 회원국 이견이 있는 상태에서 선불리 논의하기 어렵고 이들 가입이 당장 시급한 것도 아니어서 영국과의 가입협상을 마무리한 이후 본격적으로 검토할 것으로 전망된다.

3. 우리나라 가입 논의³⁷⁾

가. TPP 협상 당시

2009년 11월 오바마 대통령이 TPP 구상을 밝힐 당시 미국은 한국도 참여 대상으로 고려하고 있었다. 하지만 당시 미국 오바마 행정부가 부시 정부에서 서명한 한-미 FTA에 대해 자동차, 쇠고기 등 추가 협상이 필요하다고 제기해왔고, 우리나라는 광우병 촛불시위 여파와 한-미 FTA에 대한 국내 논란이 여전한 상황에서 미 측 요구에 대한 대응책 마련에 분주하던 시기였다. 미국은 오바마 대통령의 TPP 구상 실현을 위해 한국, 일본, 말레이시아 등 아시아 핵심 교역국들이 적극 참여해 주기를

37) 비공개 사항인 정부 내부의 고민과 대외협의 내용은 배제하였고, 공개된 문헌과 언론 보도를 중심으로 우리가 왜 여기까지 왔는지, 어떠한 전략적 판단이었는지 구성해 보았다.

바랐지만, 우리는 정치적으로 민감한 미국과의 협상범위를 최소화하고 조기 타결하여 한-미 FTA를 성공적으로 안착시키는 것이 급선무였던 것이다.³⁸⁾

2010년 12월 한-미 FTA 추가협상이 타결되고, 이에 당황한 일본은 미국과의 TPP 비공식 협의에 서둘러 나섰다.³⁹⁾ 말레이시아 참여에 이어 일본, 멕시코 등과도 사전 협의가 시작되면서 판이 커지자 2011년 하반기 우리 정부도 참여 여부를 검토하였으나, 외교통상부는 한-EU FTA 번역 오류로 혼란을 겪던 상황이었고, 대선과 총선이 얼마 남지 않아 TPP 참여가 정치적으로 버거웠으며, 내부적으로 좀 더 기다려질 거라는 낙관론이 우세하여, TPP 참여보다는 한-미 FTA 양국 비준의 조기 완료에 매진하였다.⁴⁰⁾ 일본이 참여한 뒤로는 미국도 더 이상 우리 참여를 아쉬워하지 않았으며, 우리로서도 수년에 걸친 힘든 협상과 정치적 혼란을 겪으며 어렵게 봉합했던 한-미 합의결과를 TPP로 다시 펼치고 싶지 않았다. 우리는 미국, EU와의 FTA에 이어

중국과의 FTA로 눈을 돌리고 있었고, 2011년 12월 신임 본부장도 한-중 FTA 협상 개시에 역점을 두었다.⁴¹⁾

2013년 3월 박근혜 대통령의 정부조직 개편으로 통상기능이 외교부에서 산업부로 이관되고, 장관급 통상교섭본부가 통상차관보 조직으로 축소되었다. 외교부 국장이 그대로 산업부에 2년간 파견되어 업무구조를 유지하였으며, 한-중 FTA 협상이 최대 현안이었다. TPP는 당시 일본 아베 총리의 참여 선언을 마지막으로 회원국 확대보다는 협상 타결을 위한 막바지 작업을 준비하고 있었다. 일부에서 2013년 조직개편으로 우리가 TPP 참여를 실기했다고 주장하는데, 필자가 보기엔 2010년부터 문이 열려있었으나 우리의 전략적 우선순위에서 낮았던 것이며 박근혜 정부 출범 이후에는 당시 대내외 정황상 이미 늦은 시점이었다는 것으로 생각된다.

2013년 11월 우리 정부는 TPP 참여 관심을 공식 표명하고 회원국과의 예비 양자

38) 내일신문, ‘미 FTA, 한국 대신 환태평양에 주력’, 2009.12.16.; 연합뉴스, ‘미, 한-일-말련, TPP 조기 동참시켜야’, 2010.3.11.; 2019.12월 WITA 세미나에서 커크 USTR은 오바마 대통령이 제기한 TPP에 한국, 일본, 말레이시아 등 핵심 무역파트너가 참여하기를 희망한다고 밝혔고, 미 싱크탱크들도 동일한 의견을 보였다.

39) 연합뉴스, ‘일, 미국과 내달 TPP 협의’, 2010.12.23.

40) 서울신문, “[실패에서 배운다 아차차!] <1> 박재완 전 기재부 장관”, 2016.1.17; 파이낸셜뉴스, “李대통령 “일본과 대만이 TPP 서둘러 하려하는데...””, 2011.11.17.; 이명박 대통령, “일본과 대만이 TPP를 서둘러 하려는데 우리는 어떻게 하려고 하는지 안타깝고 답답하다”고 하면서 “지금처럼 국내 경제가 어려울 때 한미 FTA가 살 길”이라고 말했다.

41) 연합뉴스, “박태호 “한중 FTA로 글로벌 허브국가 완성””, 2012.1.29.

협의에 나섰으며, 2014년 2월에는 범부처 TPP 대책단을 설치하여 추진조직도 정비하였다. 하지만 그때까지도 우리는 참여 입장을 정하지 못한 상태였고 TPP는 각료 회의로 최종 타결을 시도하는 단계였기 때문에 우리가 참여하기에는 무리가 있었으며, 일본이 우리의 참여를 달가워하지 않았고 미국도 적극적으로 나서지 않은 것으로 알려져 있다.⁴²⁾

2015년 10월 TPP 협상이 타결되어 협정문이 공개되고, 2016년 들어 학계와 언론을 중심으로 우리가 세계 최대 경제블록에서 제외되면 안 된다는 지적이 강하게 제기되었다. 사실, 당시 오바마 대통령 임기 말 미 의회 비준이 가능할지 여부가 미지수였고, 우리가 원한다고 TPP에 참여 가능한 상황도 아니었다. 국내적으로도 한-중 FTA 비준 조건으로 정부가 합의한 농어촌 상생기금 이행 문제가 불거져 TPP 시장개방을 관철시킬 정치적 여력이 부족했다. 정부는 TPP 로드맵을 수립하겠다고 밝히고 국책연구기관을 통해 세부계획을 작업

하였다.⁴³⁾ 그러나 하반기 촛불 정국으로 혼란하고 미국 트럼프 당선으로 TPP 상황도 급변하면서 확정하지 못하였다.

나. CPTPP 출범 시기

2017년 트럼프 집권 초반, 국내는 탄핵 정국을 넘어 대선으로 넘어가고 있었으며, 정부는 TPP 대책단을 해체하고 당장 시급한 현안인 한-미 FTA 폐기 압박 대응에 집중하였다. 2017년 5월 들어선 문재인 정부는 통상교섭본부를 부활시키고 7월 김현중 본부장을 임명하였다. 통상교섭본부는 시급한 현안이었던 트럼프 정부의 한-미 FTA 폐기를 막고 미국과의 압축적인 협상을 거쳐 2018년 3월 개정협상을 신속하게 타결시켰다. 그러던 와중에, 일본 주도로 CPTPP 11개국간 협상이 2017년 11월 출범하여 2018년 1월 타결되고 3월 정식 서명하게 되었다.

CPTPP가 타결되자 우리 정부도 가입 여부를 논의하였다. 2018년 3월 김동연 부총리가 대외경제장관회의에서 “CPTPP 가입

42) 중앙선데이, “한국이 TPP에 가입 않는건 결코 득이 될 수 없을 것”, 2016.2.21.; 웬디 커틀러 前 USTR부대표는 국내언론과의 인터뷰에서 “TPP가 이미 5년반 동안이나 논의돼 왔다는 사실을 잊어서는 안된다. 마지막 참여국인 일본, 캐나다, 멕시코 등 3개국도 4년차부터 협상에 참여했다. 현재 전체 회원국 사이에선 이제는 TPP 확대보다 협정을 마무리하는게 중요하다는 공감대가 있다. 협상 자체가 몹시 까다롭기 때문이다. 따라서 한국 가입 허용 여부는 미국 단독이 아닌 전체 회원국의 판단에 의해 결정되는 것이다”, “한국은 일본이 들어오기 전에 가입을 권유받았는데도 참여하지 않았다. 한국이 선택한 상황 아닌가”라는 의견을 보였다.

43) 한국경제, “[TPP 가입 속도내는 정부] 주형환 “TPP 로드맵 연내 수립”... 개방수준은 한미 FTA급”, 2016.2.1.

여부를 상반기 안에 결정”하겠다고 제시하고, 관계부처와 세부추진방안 준비에 착수하였다. 통상교섭본부는 4월 신통상전략을 발표하여 상반기까지 CPTPP 가입 여부에 대한 부처 간 합의를 도출하고 미국이 TPP에 복귀하는 경우 한국도 적시 가입하도록 공조하겠다는 방향을 제시하였다. 농식품부도 CPTPP 가입에 대비한 상품협상 전략과 규범 영향을 검토하기 위한 용역을 발주하였다.⁴⁴⁾ 하지만 아직 CPTPP 회원국들이 신규가입 조건과 절차를 정하지 않아 우리의 가입 득실의 정확한 계산이 불가능했고 부처 간 합의 도출도 어려웠던 것으로 보인다.⁴⁵⁾

관계부처 간 협의과정은 부처별 관점에서 의견을 제시하기 때문에 국내 논쟁의 축소판이다. 일례로, 기재부는 미국이 없더라도 거시경제 효과와 경제구조 측면에서 높은 수준의 CPTPP 가입이 도움이 된다는 시각이고, 외교부는 자유무역 진영이 주도한 CPTPP에 우리도 동참해 국제신포

를 확보하고 미국 복귀를 유도한다는 시각인 반면, 농식품부는 쌀, 고추, 마늘, 사과, 쇠고기 등 민감품목 추가 양허나 SPS 완화를 통한 수입 증가는 불가하다는 입장을 제기한다. 협상 주무부처인 산업부는 내주는 만큼 얻을 게 있는지 협상 실익과 전략을 고민한다. 우리가 이미 11개국 중 9개국과 FTA를 체결했기 때문에 CPTPP로 인한 영향이 크지 않고, 우리만 가입을 서두르면 협상이 불리해지고 가입비용이 올라가므로, 가입조건이 명확해진 이후에 전략적으로 가입 여부와 시기를 결정해야 최선의 결과를 얻는다는 생각인 것이다.⁴⁶⁾

2019년 1월 CPTPP 위원회는 신규가입 절차와 조건을 결정하여 공개하였다.⁴⁷⁾ 기존 회원국에 유리한 절차와 조건으로 설정되자, 2월 정부는 가입 여부를 전제하지 않고 상반기 중에 CPTPP 회원국과의 비공식 예비협의를 진행해 보고 그 결과를 토대로 다시 검토하기로 하였다.⁴⁸⁾ 그런데 3월 법원의 강제징용 배상 판결 이후 한일

44) 이데일리, “美관세폭탄, 아웃리치 총동원-CPTPP 가입 ‘투트랙’ 대응 나선다”, 2018.3.12.; 헤럴드경제, ““보호무역 파고 넘자” 정부, 이달 CPTPP 가입 결정 앞두고 준비작업 재걸음... 美 동시 가입은 ‘글쎄’”, 2018.6.7.

45) 한국경제, “CPTPP 출범 7개월... 5년째 검토만 하는 정부”, 2018.10.23.; 뉴시스, “김동연 부총리 “보호무역 심화에 CPTPP 가입 깊이 검토””, 2018.10.10.

46) 이데일리, “김현종 “CPTPP 가입, 정무적 결정 안돼... 철저히 실익 따져야””, 2019.2.13.; 서울경제, “김현종 “CPTPP 가입 시 日 강제징용 배상 철회 요구할 수도””, 2019.2.13.

47) CPTPP, Decision by the Commission of the CPTPP regarding Accession Process of the CPTPP, CPTPP/COM/2019/D002, 19 January 2019.

48) KBS, “홍남기 “CPTPP 가입전제 않고 비공식 예비협의 진행””, 2019.2.14.

관계가 악화되었고 일본 언론에서 ‘한국의 CPTPP 가입을 막겠다’는 기사가 보도되고 일본 정부도 이를 부인하지 않으면서 가입을 추진할 대외 여건도 쉽지 않게 되었다.⁴⁹⁾

다. 바이든 당선 이후

2020년 11월 바이든 후보가 당선으로 국 제공조 복원이 전망되고, 동아시아 역내 경제통합인 RCEP이 정식 서명되자, CPTPP가 다시 주목을 받게 되었다. 시진핑 중국 주석이 CPTPP 가입을 우호적으로 검토하겠다고 APEC 깜짝 선언을 내놓았고, 문재인 대통령도 12월 8일 무역의 날 축하에서 CPTPP 가입을 계속 검토하겠다고 밝혔다.⁵⁰⁾ 통상교섭본부도 미국 대선 이전부터 바이든 당선에 대비한 CPTPP 전략을 점검하였으며 12월에는 전문가 의견수렴과 관계부처 협의에 나섰다.⁵¹⁾

2021년 1월 문재인 대통령은 신년사에

서 “CPTPP 가입도 적극 검토”하겠다고 표명한데 이어, 홍남기 부총리는 대외경제장관회의에서 “CPTPP 가입을 적극 검토하고 회원국들과 비공식 협의를 본격화”하고, 상반기 중 위생검역(SPS), 수산보조금, 디지털통상, 국영기업 등 4대 분야에서 제도 개선 방안도 마련하겠다고 발표하였다.⁵²⁾ 정부의 가입 검토가 공식화되자 농축수산물 단체들은 농수산업 분야의 막대한 피해가 예상된다면 즉각 중단을 촉구하고 규탄대회에 나서기 시작했다.⁵³⁾ 당시 CPTPP 가입을 위한 대내외 여건은 대일 제조업 및 농수산물분야 추가 개방에 대한 민감성, 한미 FTA 플러스 규범 수용의 어려움, 불편한 한일관계 지속 등으로 여전히 걸림돌이 많았다. 하지만 미국이 아태지역 공조 복원을 위해 TPP2 또는 유사한 모델을 추진할 가능성을 감안하여 우리가 새로운 통상 질서 형성에 소외되거나 뒤처지지 않도록 미리 국내 제도를 개선하고 대외 협의도 준비할 필요가 있었다.⁵⁴⁾

49) 서울경제, “‘韓, CPTPP 가입 거부’... 日, 징용판결 보복하나”, 2019.3.22.

50) 대한민국 정책브리핑, “문 대통령 “FTA 네트워크 더욱 넓혀야... CPTPP 가입 검토””, 2020.12.8.

51) 동아일보, “문대통령 “CPTPP 가입 전향적 검토”... 통상정책 재편 지시”, 2020.12.8.; 연합뉴스, “통상전문가들 “CPTPP 등 새로운 통상질서에 적극 대응해야””, 2020.12.29.

52) 연합뉴스, “정부, CPTPP 참여 적극 검토... 가입대비 제도개선안 상반기 마련”, 2021.1.11.

53) 한국농업신문, “농업 희생 전제된 CPTPP 가입검토 즉각 중단”, 2021.1.13.; 한국농촌경제신문, “농축산업 희생 강요하는 CPTPP 가입논의 즉각 중단하라”, 2021.1.13.; 한국농정신문, “농민의 길, 문 대통령 ‘CPTPP 가입 검토’ 발언에 “논의 중단하라””, 2021.1.20.

54) 이데일리, “KDI “바이든 취임후 GVC 재편... CPTPP 가입으로 대응해야””, 2021.1.19.; 이데일리, “韓, 美보다 먼저 CPTPP 가입해야... 바이든 정부, 연말 재가입 검토”, 2021.2.18.

미국의 TPP 복귀 여부를 우리의 CPTPP 전략에 어떻게 반영할지에 대해서는 다양한 견해가 있었다. 한쪽은 미국의 복귀를 기다리며 시간을 허비하다가 가입 기회를 놓치기보다는, 미국 동향과 무관하게 가입 협상에 우리가 먼저 나서야 한다고 주장한다. 미국이 없더라도 메가 FTA는 당연히 가야 할 길이라는 시각이다. 다른 한쪽은 미국이 없으면 CPTPP 가입 실익도 크지 않으니 굳이 서두르기보다는 대내외 준비를 진행하면서 시기를 보자고 주장한다. 현재 까다로운 가입조건과 절차가 제시된 만큼 무리하게 협상에 나서기보다는 미국이 짜는 새로운 판을 보자는 것이다. 한편, 미국 바이든 대통령은 후보 시절부터 중산층을 위한 일자리 창출과 경제 재건을 강조하였으며 취임 초기부터 TPP와 같은 시장개방을 수반하는 무역자유화 협정은 추진하지 않겠다는 입장을 분명히 하였다. TPA도 7월 만료됨에 따라 바이든 4년 임기 내 TPP 복귀는 더욱 어려워졌다. 통상전략 측면에서, 신임 USTR은 노동자 중심 통상정책(worker-centric trade policy)과 대 중국 불공정무역 견제를 전면에 내세웠고, 바이든 대통령은 공급망과 기후변화를 강조하였다. 이에 따라, 미국이 새로운 인태

통상전략으로 TPP 보다는 공정무역, 공급망, 디지털, 기후변화 등이 제시될 것으로 예상되었다.⁵⁵⁾

2021년 상반기에는 RCEP 발효를 추가로 반영하여 CPTPP 경제적 영향평가를 업데이트하고, 농업과 수산업 분야도 개별적으로 생산효과 피해규모를 산정하는 작업을 진행하였다. 통상교섭본부 중심으로 회원국과 비공식 협의를 진행하였으며, 관계부처 공동으로 위생검역, 수산보조금, 디지털통상, 국영기업 등 4대 분야 제도개선 방안도 순차적으로 마련하였다.⁵⁶⁾ 이러한 과정에서 부수적인 성과도 있었다. 뉴질랜드와의 비공식 협의에서, 뉴질랜드 측이 상-뉴-칠 디지털협정(DEPA) 가입을 제안해왔다. 우리로서는 디지털통상 전략의 외연을 확장하고 CPTPP 디지털 규범을 미리 수용하면서 국내 제도개선을 앞당기고 대미 아웃리치 공조에 참여할 좋은 기회가 되었다.

2021년 하반기 들어, 대내외 준비는 마무리되고 미국 동향도 윤곽이 잡혔으며 가입 득실은 별반 다를 것이 없었기 때문에, 정부가 가입 추진 여부와 일정을 결정할 시기가 되었다. 특히 9월에 중국과 대만이

55) 서울신문, “바이든, 다자협력 우선 CPTPP 가입 안 할 것”, 2021.1.21.

56) 기획재정부 보도자료, “제221차 대외경제장관회의 개최”, 2021.3.15.; “제223차 대외경제장관회의 개최”, 2021.7.5.

전격 가입신청을 제출하면서 국내 분위기도 가입 신청 방향으로 흘렀다.⁵⁷⁾ 정부는 대외경제장관회의, 대외경제안보전략회의, 통상추진위원회 등을 통해 부처 간 의견 조율에 들어갔고 당청과도 다양한 협의를 가졌다. 정부가 가입 추진 일정을 쉽게 내놓지 못하자 언론에서 우리의 가입신청 결정이 임박했다는 추측보도를 내며 혼선도 있었다.⁵⁸⁾ 그런데, 가입신청을 제출하려면 통상절차법상 협상 전 절차인 공청회, 협상계획 수립, 국회 보고를 거쳐야 하기 때문에, 당시 정부가 가입신청 여부를 결정하고 제출하는 단계가 아니었으며 그러한 국내절차를 언제 어떻게 진행할지가 쟁점이었다.

2021년 12월 정부는 임기 내 가입신청 제출을 목표로 CPTPP 가입을 위한 ‘사회적 논의’를 개시하겠다고 발표하였다. 11

월 총궐기대회 등 농수산물단체 반발이 거세졌고 자칫 선거정국과 맞물려서 부정적 여론이 고착될 우려도 있었기 때문에 먼저 폭넓은 대화와 여론 수렴을 통해 사회적 공감대 형성에 노력한 이후에 공청회 등 절차를 개시한다는 것이다.⁵⁹⁾ 이에 따라, 관계부처 합동 지역순회 간담회(부산, 인천, 춘천, 제주, 대전, 광주), 소관부처 주관 분야별 협의회, 각종 전문가 간담회 등 다양한 방식으로 의견수렴을 진행하였다.⁶⁰⁾ 이 과정에서 농식품부 주관 협의회(1.12)가 농수산물단체의 반대 기자회견 및 회의장 점거로 무산되고, 제주지역 현장간담회(1.17)가 화상으로 대체되는 등 정치적 반발에 부딪히기도 하였다. 3월 대선이 끝나자, 산업통상자원부는 가입 신청을 위한 국내절차로서, CPTPP 가입신청 공청회를 개시하였고⁶¹⁾ 4월 협상계획 대경장 의결을 거친 후 국회 보고를 남겨두고 있다.

57) 조선비즈, “홍남기, 첫 대외경제 녹색회의 주재... 경제안보 CPTPP 논의”, 2021.9.17.; 서울경제, “CPTPP 노크에... 韓 “美복귀 무산되나” 협정 가입 고민”, 2021.9.17.; 헤럴드경제, “韓, CPTPP 가입 공식 선언 카운트다운?... 美도 복귀 가능성”, 2021.9.20.; 조선일보, “중국이 신청해서?... 정부 “CPTPP 가입 결정 막바지””, 2021.10.20.

58) 연합뉴스, “정부 이르면 이달말 CPTPP 가입여부 결정... 홍남기 “결정 막바지””, 2021.10.18.; 중앙일보, “CPTPP 가입 결정 다음달 초로 연기 “부처간 막판 조율””, 2021.10.22.; 조선일보, “속도전 할 것 같던 CPTPP 가입 신청 또 연기”, 2021.11.1.

59) 기획재정부 보도자료, “제226차 대외경제장관회의 개최”, 2021.12.13; “제3차 대외경제안보전략회의 개최”, 2021.12.27.; 한국경제, “‘농민 票心’ 눈치만 보는 與... CPTPP 가입 시점은 오리무중”, 2021.12.13.

60) 산업통상자원부 보도자료, “메가 FTA, 현장의 목소리를 듣는다”, 2021.12.16.; “CPTPP 가입, 각계 전문가 의견 듣는다”, 2021.12.28.; “중소기업과 함께하는 메가 FTA 설명회, 대전 개최”, 2022.1.27.; “산업부, 제6차 메가 FTA 간담회 광주 개최”, 2022.2.11.

61) 산업통상자원부 보도자료, “포괄적·점진적 환태평양동반자협정(CPTPP) 가입신청 관련 공청회 개최”, 2022.3.25.

4. 평가

CPTPP는 시장개방 통상협정을 넘어 지
정학적 대외전략을 실현하는 핵심 수단으
로 인식되어야 한다. 미국 오바마 대통령
이 중국의 확장을 견제하는 아시아 재균형
전략으로 TPP를 시작하였고 일본 아베 총
리가 자국 경제 부활을 꿈꾸는 아베노믹스
의 핵심 축으로 CPTPP를 완성하였다.
2005년 한-미 FTA 추진 당시 김현종 본부
장이 ‘제2의 개항’ 보고서를 들고 노무현
대통령을 설득했던 장면과 2014년 아베 총
리가 오바마 방일을 앞두고 미국 언론에
‘제2의 개항’ 기고문을 게재하며 TPP를 내
세운 장면이 묘하게 교차하는 건 우연이
아닐 것이다. 우리가 한-미 FTA로 일본과
의 경쟁에서 앞섰지만 일본은 CPTPP 출범
으로 반전을 이룬 것이다.

우리가 CPTPP에 가입하지 않은 것은 국
내적 공감대가 형성되지 못하였기 때문이
지만 가입을 추진할 정치적 리더십이 충분
했는지도 돌아봐야 한다. 통상교섭본부
가 외교부에서 산업부로 이관되면서 기회를
놓쳤다는 일부 주장은 맞지 않다. 외교통
상부 시절 한-미 FTA 타결 이후 중국으로
눈을 돌렸고 산업부 이관 과정에서도 동일
하였다. 더 중요한 부분은 노무현 정부는

한-미 FTA 추진으로 정치적 여력이 소진
되었고, 이명박 정부는 미완의 과제였던
미국산 쇠고기 문제로 촛불시위를 겪으면
서 TPP에 참여할 여력이 없었다는 점이다.
박근혜 정부 당시 TPP 참여가 이미 늦었
고 한-중 FTA로 농수산 진영의 저항이 컸
으며, 문재인 정부도 농수산 진영의 저항
을 넘어서지 못하였다. 아베 총리가 협상
을 직접 챙기고 국내 설득을 위해 정치적
리더십을 발휘했던 일본의 경우와는 차이
가 있었다.

지금 우리는 어떠해야 하는가. 우리 세
대의 선택과 전략을 미래 세대가 평가할
것이다. 하지만 CPTPP 가입 추진에 대한
국내 갈등이 여전하고 경제적 관점만으로
는 뚜렷한 가입 명분을 제시하기도 쉽지
않은 것이 현실이다. 어느 때보다 경제, 통
상, 안보를 아우르는 종합적 사고와 국론
을 모아가는 정치적 리더십이 절실한 시점
이다.⁶²⁾

III. 가입 신청의 타당성 쟁점

III장에서는 CPTPP 가입 신청의 타당성
에 대해 살펴보고자 한다. 지난 8년간 가
입을 검토하면서 상당한 논란이 되어왔고

62) 필자의 양해 하에 본고 초안 일부가 다음 기사에 인용: 한국경제, “아.태의 부상과 CPTPP... 가입 시기 놓
쳐 비용 높은 한국”, 이지훈의 통상리서치, 2022.4.11.

다양한 관점에서 많은 연구가 있었다. 그럼에도 여전히 이견이 좁혀지지 않고 있는 것은 각기 다른 관점에서 바라보기 때문일 것이다. 먼저 가입절차와 조건을 살펴본 후, 경제적 득실, 지정학적 가치, 통상규범 영향 등 3가지 측면에서 논란이 되는 쟁점들을 종합해보고 가입 추진의 타당성을 설명해 보고자 한다.

1. 가입절차와 조건

가. 가입절차

CPTPP 위원회는 2019년 1월 가입절차규정⁶³⁾을 결정하여 발표하였다. 이에 따르면, 가입절차는 크게 4단계로 구분된다.

첫째, 가입신청 통보 단계이다. 가입 희망국(aspirant economy)은 자국의 참여 관심에 대해 모든 서명국들과 사전에 비공식 접촉(engage informally)을 하도록 권장되며, 기탁국에 신규가입 요청(accession request)을 공식 제출하면 기탁국이 이를 다른 서명국들에게 통보하는 방식이다. 사전 비공식 접촉은 의무사항이 아니며 가입의 진정성과 필요한 절차를 확인하는 수준에서 이루어진다. 각국별 사정에 따라 접촉 방식과 수준도 차이가 있다. 다만 사전 협의를 충실히 할수록 신청 이후 가입협상

개시가 빨라질 것이다.

둘째, 가입절차 개시(commence accession process) 단계이다. 가입희망국이 신규가입 요청서를 제출한 날로부터 합리적인 기간 내에 CPTPP 위원회가 컨센서스로 가입절차 개시 여부를 결정하고 공표한다. 가입희망국은 각 회원국의 질문 또는 관심현안에 대해 개별 협의를 가지도록 권장된다. 위원회는 가입절차 개시를 결정하는 경우 가입희망국과의 협상을 위한 작업반을 설치한다. 위원회가 가입절차 개시에 컨센서스를 이루지 못하더라도 가입희망국은 회원국들과 협의를 지속하면서 위원회가 작업반 설치 여부를 결정할 수 있도록 하였다.

셋째, 가입작업반(accession working group) 단계이다. 작업반은 회원국 정부대표로 구성되며 의장은 컨센서스로 정한다. 위원회는 가입희망국 별로 개별 작업반을 설치할지 아니면 단일의 가입작업반으로 통합할지 정한다. 가입희망국은 첫 작업반 회의에서 CPTPP 규범에 합치하기 위한 국내적 노력과 추가적 제도개선 사항을 제시해야 하고, 첫 작업반 회의 후 30일 이내에 상품, 서비스, 금융, 투자, 일시입국, 정부조달, 국영기업 분야의 시장접근 양허제안서와 비합치조치를 제출해야 한다. 가입희망국의 양허제안서가 회원국이 정한 가입조

63) CPTPP/COM/2019/D002, 19 January 2019.

건 기준(benchmark)에 맞는다고 간주되면 회원국들도 자국의 시장개방 양허를 제출하고, 가입희망국은 가입작업반 또는 양자적으로 자국 양허에 대해 협상한다. 협상이 타결되면, 가입작업반은 해당국 가입조건에 대한 서면보고서를 컨센서스로 승인하여 위원회에 제출한다.

넷째, 위원회 승인(Commission's approval) 단계이다. 위원회는 작업반이 제출한 가입조건을 승인할지에 대해 컨센서스로 결정한다. 위원회가 가입조건을 승인하면, 가입희망국이 가입조건에 동의한다는 가입문서를 기탁국에 통보하도록 한다. 가입희망국이 가입문서를 통보한 날 또는 모든 회원국이 국내절차 완료를 통보한 날 중 늦은 날로부터 60일이 지난 후에 회원국이 된다.

나. 가입조건 기준

상기 가입절차규정 제5항은 신규가입국의 가입조건 기준(benchmark)에 대해 아래와 같이 제시하고 있다.

5.1 Aspirant economies must:

(a) demonstrate the means by which they will comply with all of the existing rules contained in the CPTPP; and

(b) undertake to deliver the highest

standard of market access offers on goods, services, investment, financial services, government procurement, State-owned enterprises and temporary entry for business persons. These must deliver commercially-meaningful market access for each Party in a well-balanced outcome that strengthens the mutually-beneficial linkages among the aspirant economy and the Parties, while boosting trade, investment and economic growth, and promoting efficiency, competition and development.

우선 규범과 관련하여, CPTPP 협정문에 포함된 기존 규범 전체(all of the existing rules)를 수용하고 국내 제도를 합치시켜야 한다. 양자 통상협상에서는 서로 문안을 조율하여 규정하지만 기존 다자협정에 가입하는 것이므로 원 회원국이 정한 규범을 따라야 하는 것이다. 다만 WTO 가입협상 사례에 비추어볼 때, 모든 회원국이 합의한다면, 개별국에 적용되는 가입 의정서를 통해 추가적인 의무나 권리를 규정하는 시나리오도 배제할 수 없다.

다음으로 양허 수준과 관련하여, CPTPP는 가입신청국에게 가장 높은 수준의 양허안(the highest standard of market access offer)을 제출하도록 요구하고 있다. 비교집

단에 대해 명시된 바는 없으나, 해당국의 기체결 FTA 양허 중에 가장 높은 수준을 의미하는 것으로 이해되며, 우리의 경우 한-미 FTA 양허가 참고가 될 것이다. 하지만 이는 절대적 수치가 아니라 상대적 잣대이며 해당국이 협상의 이익균형과 납득할만한 사유를 들어 합리적인 범위에서 양허안을 제시하고 회원국과의 협상을 시도하는 것이 일반적이다.

다. 협상 여건과 시나리오

가입절차에서 한 단계씩 넘어갈 때마다 컨센서스 의사결정을 요구하고 있기 때문에, 반대하는 회원국이 있으면 통과가 어렵고 가입요청국이 해당국을 직접 설득해야 하는 불리한 구조이다. 다시 말해서, 가입절차 개시 결정, 가입작업반 보고서 채택, 위원회 최종 승인 등 컨센서스가 필요한 단계에서 각종 양자현안이 제기될 가능성이 열려있다.

상품양허는 높은 수준을 지향하고 있으나, 미리 정해진 것이 아니고 가입협상을 거치면서 구체화된다고 봐야 한다. 가입협상에서 회원국의 양허와 우리 기체결 FTA 사례가 참고기준이 될 것으로 보인다. 회원국 양허를 보면, 가장 낮은 일본의 양허 수준⁶⁴⁾과 가장 높은 싱가포르의 양허

수준이 검토범위가 될 것이며, 우리의 기체결 FTA 중에는 한-미 FTA 양허가 가장 높은 수준이므로 그보다 낮게 협상영역을 모색할 것으로 보인다.

한편, 중국과의 가입협상이 개시되는 경우 중국이 가입조건을 그대로 수용하기보다는 자국의 거대 경제규모를 내세워 상품양허 민감성 반영 및 각종 규범상 예외를 요구할 것으로 예상된다. 이는 우리의 가입협상 여건에도 영향을 미칠 수 있으므로, CPTPP 회원국들이 어떤 관행을 쌓게 될지도 지켜봐야 할 것이다.

2. 경제적 득실

CPTPP 가입의 타당성을 검토하는 데 있어, 경제적 득실 분석이 가장 첫 번째 잣대라고 할 수 있다. 찬성 진영에서는 관세 및 비관세 장벽 완화에 따라 우리 경제 및 수출에 긍정적 효과가 있다고 설명하는 반면, 반대 진영에서는 가입에 따른 혜택은 적고 놓여진 피해는 한-미 FTA와 맞먹는다고 반박한다. 거시경제 효과, 산업 부문별 효과에 대한 기존 분석 결과를 소개하고, 반대진영 논리를 중심으로 반론해 보겠다.

64) 일본 상품 양허율: 품목수 기준 95.7%(농축수입 85.1%), 수입액 기준 97.6%(농축수입 83.9%).

가. 거시경제 효과

통상절차법 제9조는 통상협상을 개시하기 전에 경제적 타당성을 검토하도록 의무화하였고,⁶⁵⁾ 정부는 국책연구기관인 대외경제정책연구원(이하 KIEP)에 거시경제 효과 분석을 의뢰하는 것이 일반적이다. 그러면 KIEP는 일반균형분석(CGE) 모형을 통해 경제적 타당성 분석을 수행한다.⁶⁶⁾

지난해 KIEP가 수행한 CPTPP 경제효과 분석에 따르면, 우리나라가 CPTPP 가입 시 실질 GDP는 0.33~0.35% 높아지고 소비자 후생은 30억 불 증가할 것으로 전망되었다.⁶⁷⁾ 그 외에도, 국내 학계에서 CGE 모형을 이용하여 경제적 효과를 분석한 각종 연구에서도 결과 수치의 차이는 있지만 우리 경제에 혜택이 된다는 점은 일관된 평

가이다.⁶⁸⁾ 따라서 CPTPP 가입이 우리나라 경제 전반에 득이 된다는 부분은 반론의 여지가 없다고 본다.

나. 산업 부문별 효과

CPTPP는 상품 분야에서 품목수 기준 95~100% 수준의 자유화에 합의하였다. 국별 민감성은 최장 21년의 장기철폐, 부분 감축, 관세율할당(TRQ) 설정 등 방식으로 반영하였다. 회원국별 자유화 수준을 보면, 일본이 가장 낮은 95%, 베트남이 97.9%, 멕시코, 칠레, 페루, 캐나다, 말련, 호주가 99% 이상, 뉴질랜드, 브루나이, 싱가포르가 100% 양허하였다.⁶⁹⁾

(1) 공산품

공산품의 경우, 자유화 수준이 99.8%에 달하여, 전품목 관세 철폐를 원칙으로 극

65) 통상조약의 체결절차 및 이행에 관한 법률 제9조:

“① 산업통상자원부장관은 통상협상 개시 이전에 통상조약 체결의 경제적 타당성 등을 검토하여야 한다. (이하 생략)

② 산업통상자원부장관은 제1항에 따른 경제적 타당성 등의 검토를 관계 중앙행정기관의 장에게 요청하거나 정부출연연구기관을 포함한 관계 연구기관에 의뢰하여 실시할 수 있다. 이 경우 요청 또는 의뢰를 받은 관계 중앙행정기관 및 관계 연구기관의 장은 특별한 사유가 없으면 이에 따라야 한다.”

66) 김영귀 외, FTA의 경제적 효과추정 방법론 개선에 관한 연구, KIEP 연구보고서 13-05 (2013): KIEP가 사용하는 CGE 모형은 생산, 소비, 투자 등 경제 내부의 상호의존적인 개별 부문과 수출입 등 대외부문을 통합한 모형으로, 초기 균형 상태에서 특정 충격이 가해지면 새로운 균형 상태에 도달하게 되는데, 이때 균형 간의 주요 변수 수치 변화를 바탕으로 파급효과를 분석하는 방식이다.

67) 산업통상자원부 공청회 발표자료 (2022.3.25.).

68) 정재원 (2018), 전개 논문; 이요셉, “CPTPP 타결 의미와 시사점”, KITA통상리포트 (2018); 김대종, “TPP 가입이 한국경제에 미치는 파급효과 분석”, 한국산업경제학회 2014년도 춘계국제학술발표대회 논문집 (2014).

69) KOTRA, CPTPP 발효에 따른 국가별 반응 및 영향, Global Market Report 18-039 (2018).

히 일부 품목에 대해서만 부분 감축 또는 예외를 허용하고 있다. 우리가 CPTPP에 참여할 경우, 멕시코, 베트남, 일본 등과의 시장개방 효과가 예상된다. 멕시코의 경우, 회원국 중 유일하게 우리가 FTA를 체결하지 못한 국가이며, 자동차(승용차 20%, 타이어 15%), 석유화학(합성수지 5%), 비철금속(알루미늄 15%), 기계류(보일러 15%), 전기전자(전동기 5%) 등에서 관세 철폐로 인한 우리의 수출 확대가 기대된다. 베트남의 경우, 기발효 FTA가 있지만 자동차 고관세(70% 이상) 등이 남아있다. 한편 일본의 경우에는 우리가 무역적자이고 RCEP 이상의 추가적인 시장개방 및 관세 철폐기간 단축에 따른 산업계 우려가 제기되고 있다. 우리가 RCEP에서는 대일본 수입액 기준 24% 가량의 품목에 대해 양허 제외하고 양허한 품목도 10년 이상에 걸쳐 관세를 철폐하기로 합의하여 당장 부담이 되는 수준이 아니었으나, CPTPP에서는 양허제외가 드물고 장기철폐도 최소화될 것으로 보인다.⁷⁰⁾

자동차 부문에 대해서는 신중한 분석이 요구된다. CGE 모형을 통한 이론적 분석

에서는 단순 관세율만 보기 때문에 긍정적 효과가 크다고 분석된다. 그런데 정작 자동차 업계는 가입에 따른 실익이 없다며 유보적인 입장이다.⁷¹⁾ 캐나다, 호주, 페루, 칠레, 싱가포르, 브루나이 등은 기발효 FTA하에서 자동차 관세가 이미 철폐되었거나 무관세이다. 일본, 말레이시아, 멕시코, 베트남이 관세 철폐를 기대해 볼만한 국가인데, 일본에 대해서는 자동차 분야에서 일방적인 무역적자를 보이고 있으며, 말레이시아는 국민차 정책으로 시장개방을 유예했고, 멕시코와 베트남에 대해서는 각각 동남아와 북미 생산구조를 이미 갖추고 있어 실질적 효과가 크지 않다고 보기 때문이다.⁷²⁾

(2) 농축산물

농축산물의 경우 CPTPP 회원국의 평균 자유화 수준이 품목수 기준 96.3%이고 즉시 철폐되는 품목 비중도 81.1%이다. 회원국별 관세철폐 자유화 수준을 보면, 호주, 뉴질랜드, 페루, 브루나이, 싱가포르 5개국은 100%이고, 베트남과 말레이시아 99%, 멕시코 95.6%, 캐나다 93.2%이며, 일본이

70) 김바우, “CPTPP 제조업 분야의 상품양허 현황과 대응과제”, 대한상의 제2차 CPTPP 통상포럼 발표자료 (2021), www.korcham.net.

71) 서울신문, “재계 “CPTPP, 긍정효과 기대... 車, 화학 등은 전략적 협상 필요””, 2021.12.13.; 한국산업연합포럼 보도자료, “제18회 산업발전포럼, 제23회 자동차산업발전포럼 개최-규제와 규범위주 새로운 통상 환경에 효과적 대응해야”, 2022.3.4.

72) 조정란, “CPTPP 가입이 국내 자동차산업에 미치는 영향 연구”, 무역학회지 45(1) (2020).

76.2%로 가장 낮다. 우리가 CPTPP 회원국과 체결한 양자 FTA에서 농축산물 자유화율 수준이 호주 88.2%, 캐나다 85.2%, 베트남 75.0%, 뉴질랜드 85.3%, 칠레 71.2%, 말레이시아 63.2% 등에 그치고 있음을 감안하면, CPTPP 가입협상 과정에서 추가 개방 압박이 적지 않을 것으로 예상된다.⁷³⁾

일본의 농축산물 자유화율 수치에 대해서는 추가 설명이 필요하다. 2018 HS코드 기준으로 전체 1,915개 세번이며, 부분감축, TRQ, 양허제외 등을 제외하고 관세를 철폐하는 품목은 1,459개 세번으로 76.2%이다. 1,915개 세번 중에 1,821개 세번은 단일양허로 기재하였지만, 8개 세번은 계절관세로 특정 기간을 구분하여 양허하였으며, 86개 세번은 용도, 규격, 대상국가 등에 따라 216개로 세번을 분리하여 양허하였다. 216개 세번 중에 151개는 추가 개방하였으나 65개는 개방하지 않았다. 1,915개 세번 중에 CPTPP에서 어떤 형태로든 추가 개방한 품목을 계산하면 단일양허 1,633개, 계절관세 8개, 세번분리 86개를 합하여 90.2%(188개 제외)이고, 세번분리 품목을 216개로 계산하면 87.6%이다. 따라서 일본의 농축산물 관세철폐 비중으로 보면 전체의 76.2%이고, CPTPP로 추가 개방

된 품목 비중으로 보면 90.2%이다.

우리나라의 對CPTPP 농축산물 수입은 약 130억 불로 전체의 1/4 수준이며, 호주, 캐나다, 베트남, 뉴질랜드, 칠레, 말레이시아 순으로 많다. 호주로부터 쇠고기, 사탕수수당, 밀, 양고기, 보리를, 캐나다에서는 펄프, 원목, 돼지고기, 유채유, 밀을, 뉴질랜드에서는 원목, 쇠고기, 치즈, 키위, 기타 축산조제품을, 베트남에서는 톱밥, 합판, 칩, 커피, 기타 과실을, 칠레에서는 펄프, 포도, 돼지고기, 제재목, 포도주를 주로 수입한다. 따라서 CPTPP 가입협상 결과에 따라 이들 농업강국의 주요 수출품목에 대한 우리 관세가 추가로 철폐되는 경우 수입이 증가하고 국내 생산에의 영향이 예상된다.⁷⁴⁾

한편, 관세가 철폐되었다고 하더라도 위생검역(SPS) 조치로 인해 수입이 되지 않는 경우가 다수 있다. 특히 사과, 복숭아, 배, 단감, 자두 등 신선과일 대부분 품목은 기체결 FTA에서 개방했더라도 국내에 존재하지 않는 병해충을 근거로 주요 수출국을 수입금지지역으로 지정하고 있는 상황이다. CPTPP 가입협상 과정에서 또는 구획화 등 새로운 SPS 규범 도입으로 인해

73) 문한필 외, “CPTPP 발효와 농업통상 분야 시사점”, KREI 농정포커스 제174호 (2018).

74) 문한필, “CPTPP 농축산 분야 양허 대응과제”, 대한상의 제3차 CPTPP 통상포럼 발표자료 (2021), www.korcham.net.

회원국 요청 품목에 대한 SPS 절차가 빨라지거나 완화되면 추가적인 관세 철폐가 없이도 해당 품목의 수입이 확대될 여지가 있다. 이에 일부에서 이러한 SPS 효과도 경제영향 평가 및 피해규모 산정에 포함되어야 한다고 주장한다. 하지만, 이는 SPS 절차를 국제 기준에 맞춰 합리화하는 것이고 국내 제도 개선으로 보아야지, 관세가 이미 철폐된 품목에 SPS 조치를 관세상당치로 환산하여 관세가 있다고 의제하고 경제적 피해를 주장하는 접근은 납득하기 어렵다.

(3) 수산물

수산물의 경우, CPTPP 회원국은 베트남 소금 TRQ, 일본 해초류 부분감축을 제외하고는 거의 100% 관세를 철폐하였다. 우리의 기체결 FTA상 수산물 양허가 호주, 뉴질랜드, 캐나다, 칠레, 페루와는 99~100% 수준이지만, 베트남 91.3%, 말레이시아 87.0%, 일본 47.9% 등에 머물고 있어 이들 국가와의 추가적인 시장개방 폭과 그로 인한 효과가 관건이다. 수산물은 해당 품목 수가 적고⁷⁵⁾ 우리나라의 對CPTPP 수산물 교역규모가 수출 10억 불, 수입 15억 불 내외에 불과하다. 그러다 보니 CPTPP 가입

에 따른 수산물 시장개방 영향을 별도로 분석한 체계적인 자료가 드물다. 다만 수출입 통계에 비추어 볼 때, 우리가 베트남, 말레이시아, 일본 등으로부터 새우, 오징어, 돔, 멍게, 명태, 가리비 등을 주로 수입하고 있기 때문에 이들 품목에서 추가 개방 효과를 예상해 볼 수 있다. 일본의 경우 우리와 수출입 규모가 비슷하지만, 우리 주력 수출품목인 김을 일본이 CPTPP 양허에서 제외했기 때문에 수세적으로 본다.

일부에서는 CPTPP 가입이 확정되면 면세유 등 수산보조금이 중단된다고 주장한다. 면세유는 WTO DDA 수산보조금 협상 과정에서 금지보조금 항목에 명시적으로 열거되어 논란이 되었고, CPTPP에서는 그러한 열거목록 없이 과잉어획상태에 있는 어족자원에 부정적 영향을 미치는 보조금을 금지한다는 포괄적인 접근을 취하고 있다.⁷⁶⁾ 다시 말해서 CPTPP에서는 면세유 자체를 직접 금지하기보다는 자원관리를 어떻게 운영되는지에 따라 다르게 해석될 여지가 있지만, 오히려 WTO 다자협상에서 지속 문제 될 것이기 때문에 제도 개선을 중장기적으로 검토하는 것이 타당하다.

75) 수산물은 HS코드상 어패류(03류), 해초류(12류 일부), 어패류 조제품(16류 일부), 기타 조제식품류(21류 일부)이 해당된다.

76) 정명화, 안지은, “제11차 각료회의 이후 WTO 수산보조금 협상 동향과 전망: CPTPP와 USMCA의 수산보조금 비교 연구를 중심으로”, 해양정책연구 35(2) (2020).

다. 신규가입 확대 영향

영국이 CPTPP 가입을 협상 중이고, 중국, 대만 등이 신규가입을 신청했으며, 미국의 복귀 여부도 관심의 대상이기 때문에, 경제적 타당성 논의 시 신규가입 확대에 따른 영향 문제도 종종 제기된다. 아직 이들 신규가입국의 가입협상이 타결되지 않았고 양허협상 결과도 나오지 않아 공식적으로 제시된 분석결과는 없고, 학계의 기존 연구를 중심으로 CPTPP 신규가입 확대의 경제적 영향을 가늠해 볼 수 있다.

일례로, 송백훈(2021)은 CPTPP에 영국, 중국, 대만이 참여하는 경우(시나리오 1-1), 영국, 중국, 대만, 미국, 한국이 참여하는 경우(시나리오 2-1), 여기에 콜롬비아, 태국, 필리핀, 인도네시아까지 참여하는 경우(시나리오 3-1)를 상정하고, 각각 중국이 제외될 경우(시나리오 1-2, 2-2, 3-2)를 추가한 6가지 시나리오에 대해 CGE 분석을 통해 우리 경제에 미치는 영향을 분석하였다. 그 결과, 우리가 참여하지 않은 시나리오 1의 경우, CPTPP가 영국, 중국, 대만으로 확대되면 우리 GDP가 0.04% 감소하는 부정적 영향이 있다. 우리가 참여하는 시나리오 2에서는 미국과 동시에 가입할 경우(시나리오 2-1) GDP가 0.23%로 가장 크게 증가하고 중국이 배제되면(시나리오

2-2) GDP 증가도 0.04% 증가로 줄어든다. 여타 관심국이 모두 참여하는 시나리오 3의 경우는 시나리오 2와 분석결과가 유사하다.⁷⁷⁾

상기 분석에서 도출되는 시사점은 다음과 같다. 첫째 우리가 CPTPP 참여를 미룬 채 다른 국가로 확대되는 경우 우리 경제가 뒤처질 수 있다. 우리가 조속히 가입신청을 제출해서 중국, 대만과 함께 검토되도록 해야 하는 이유이기도 하다. 둘째 우리가 미국과 동시에 CPTPP에 가입하는 것이 가장 바람직하다. 이는 다른 연구에서도 마찬가지이고, 국내 업계와 연구기관 모두 동일한 견해를 보인다. 셋째 중국이 가입하는 경우에도 우리가 참여하는 것이 경제적 이득이 되고 참여하지 않으면 손해이다.

라. 반대 논리에 대한 검토

(1) 경제적 혜택 부족

반대 진영은 CPTPP 가입에 따른 경제적 혜택이 충분히 입증되지 않았다고 주장한다. 정부가 제시한 ‘GDP 0.33%’ 증가 수치는 상품 개방수준이 보다 낮고 국내 민감성도 덜했던 RCEP의 경제적 타당성 분석 시 제시된 GDP 0.38~0.68% 성장, 소비자후생 89~138억 불 증가에 비해서도 낮은

77) 송백훈, “CPTPP 확대가 한국의 교역에 미치는 효과 연구”, 국제통상연구 26:4 (2021).

수준이기 때문이다.⁷⁸⁾

사건으로, 거시경제에의 긍정적 효과가 입증되면 충분한 것이지, 수치의 높고 낮음에 너무 의미를 둘 필요는 없다고 본다. 첫째 협상 개시 전 경제적 타당성 평가는 협상 시나리오를 가정하여 이득이 될지를 미리 가늠해보고 협상전략 수립 시 감안하려는 것이기 때문에 그 수치가 정확한 것은 아니고 우리가 어떻게 협상하는지에 따라 달라진다. 협상이 타결되면 그에 따른 경제적 영향평가와 피해산정을 하게 되며 그 수치가 유의미하다. 둘째 CGE 분석은 관세철폐 효과에 따른 정량적 분석에 의존하기 때문에 실제 체결국간 교역·투자가 활발해지면서 가져올 긍정적 변화를 충분히 반영하지 못한다. 특히 다자간 경제블록인 메가 FTA의 경우 역내 단일 원산지 적용으로 기업의 공급망 변화와 수출부가 가치에 가져오는 효과가 중요하나, 현재 모형에는 반영되지 못한다.⁷⁹⁾ 셋째 KIEP 자체가 경제적 타당성 수치를 보수적으로 제시하는 경향이 있다. 2006년 한-미 FTA

출범 당시 KIEP가 거시경제효과 수치를 부풀렸다는 국회 및 언론의 집중 지적이 있었다.⁸⁰⁾ 그 이후로는 관세철폐 효과 분석에 교역 현실을 반영하기 위한 조정을 최소화하여 결과치가 과소 추정되고 있다. 일례로 한-미 FTA 이행상황평가 보고서를 보면, 당초 양국간 관세율 차이로 인해 FTA 체결 시 대미 무역수지 적자가 발생할 것으로 분석되었으나, 실제 교역은 발효 후 5년간 발효 전 대비 연평균 147억 불의 순수출이 증가하였다.⁸¹⁾

(2) 가입비용 과다

CPTPP에 가입하려면 규범을 전부 수용하고 한-미 FTA 수준 이상의 개방을 우리가 허용해야 하므로 득보다 실이 크다는 것이다.⁸²⁾ 특히 우리가 CPTPP 회원국 중 멕시코, 일본을 제외하고는 양자 FTA를 체결했기 때문에 CPTPP는 실질적으로 한-일 FTA 체결을 의미하고, 아직 대일 경쟁력이 열위인 중소 제조업과 소재부품장비 품목에서 수입 증가로 국내 생산기반이 취약해진다는 것이다. 또한 호주, 뉴질랜드,

78) 산업통상자원부 FTA 홈페이지, “RCEP의 경제적 타당성 평가 결과”, www.fta.go.kr; 오수현 외, “역내포괄적경제동반자협정(RCEP) 잠정 타결: 의미와 시사점”, KIEP 오늘의 세계경제, 2019.11.19.

79) 최낙균·박순찬, *글로벌 가치사슬에서 수출부가가치의 결정요인 분석과 정책 시사점*, KIEP 연구보고서 15-05 (2015); 한석호 외, *메가 FTA의 경제효과 분석 방법론 개선방향을 위한 기초연구*, 경제인문사회연구회 협동연구총서 17-18-01 (2016).

80) 프레시안, “KIEP 자료조작 논란, 그 거짓과 진실”, 2006.4.28.

81) 산업통상자원부 보도자료, “한미 FTA 발효 5년간 이행상황평가 결과”, 2018.4.10.

82) 서울경제, “김현종 “CPTPP 가입 시 日 강제징용 배상 철회 요구할 수도””, 2019.2.13.

캐나다 등 농업강국과 양자 FTA에서 우리 농축산물 개방 예외를 어렵게 확보하였는데, CPTPP 가입으로 우리가 크게 얻는 것도 없이 민감품목을 내어주어야 하고, 이러한 추가 개방에 따른 국내 생산 피해는 한-미 FTA와 맞먹는 엄청난 수준이라는 것이다. CPTPP 가입으로 국가경제 전체적으로 혜택이 된다고 하더라도, 수입이 늘어 국내 생산이 재분배되는 과정에서 피해가 크다면 가입에 신중해야 한다는 것이다. 더구나 가입 협상이 신규가입국에게 불리한 구조이기 때문에 그러한 피해를 감수할만한 혜택이 가능할지 의문을 제기한다.

사건으로, CPTPP 가입이 우리에게 쉬운 협상은 아니며 제대로 협상하지 못하면 시장개방 부담이 적지 않을 것이라는 점에는 동의한다. 하지만 미리부터 최악의 결과를 염려하여 협상을 해보지도 않고 경제적 타당성이 없다고 예단하는 것은 바람직하지 않다고 본다. 가입협상에서 협상의 이익 균형을 보아가며 우리 산업의 기반인 소부장 품목, 식량주권을 위한 필수 농수산업에 대해서는 민감성을 제기하여 충분한 유연성을 확보하고, 그 결과를 가지고 나중에 국내적으로 가입 여부를 결정해도 늦지 않다.

(3) 중국 가입 영향

농축수산물단체는 중국이 가입하면 중국산 저가 농산물의 수입으로 국내 농업이 붕괴된다고 주장한다. 특히 수산부문은 우리 어선이 중국과 동일한 어장에서 작업하고 있어 그 피해가 더욱 심할 것이라고 강조한다.

사건으로, 중국 가입에 대한 문제 제기는 지나친 기우라고 생각한다. 우선 중국 가입절차가 단시일 내 진전될 가능성이 낮다. 중국의 CPTPP 가입에 대해 정치적 민감성을 가진 회원국이 다수 있어 가입절차 개시에 대한 컨센서스 형성이 쉽지 않다. 가입 협상이 개시되더라도, 전문가들은 중국이 높은 수준의 시장개방과 규범을 그대로 수용하기 어려울 것으로 보고 있다. 또한 중국이 가입하고 한-중 양국이 CPTPP 양허 협상을 하게 되더라도 양자 FTA 이상의 추가적인 시장개방은 상호 주고받기이며 중국도 FTA 미개방 공산품 관세를 양허해야 하므로 대폭적인 변화는 쉽지 않다. 오히려 중국과의 상호 높은 수준 양허는 우리 경제 전반에 득이 된다.

3. 지정학적 전략

CPTPP 가입은 단순히 수출시장 확대를 넘어 역내 다자적 공조를 확보하고 새로운 통상질서 형성에 주도적으로 참여하는 전

략적 가치가 있다. 미국, 일본, 중국 등도 지정학적 전략의 일환으로 메가 FTA를 추진해왔다. 하지만 이러한 전략적 가치가 다소 막연하고 설명이 어렵다 보니 거대담론으로 치부되는 경향이 있다. 자유무역 공조, 공급망 재편 대응, 新통상질서 대비로 나누어 전략적 가치를 풀어보고, 반대진영 주장에 대해 반론해 보겠다.

가. 자유무역 공조와 경쟁

첫째, 글로벌 통상환경 불확실성이 지속되는 상황에서 무역에 의존하는 개방형 통상국가인 우리가 나갈 방향은 메가 FTA를 통해 자유무역 원칙과 기초를 견지하면서 역내 공조를 형성하여 수출시장을 안정적으로 확보하는 것이다.⁸³⁾

지금 세계 경제는 무역 자유화와 비차별 원칙의 자유주의 국제질서 기반이 약해지고 자국 이익을 우선한 중상주의 사고에 기초한 전략적 보호무역조치가 확산되는 혼란기에 있다. 글로벌 교역에서 미국의 주도적 지위가 흔들리고 중국의 굴기가 본격화되면서 미-중 패권경쟁 단계에 들어섰고, 미국이 무역불균형의 원인을 중국 국가자본주의와 불공정무역에서 찾으면서 대중국 견제에 초당적으로 나서고 있다. 이러한 국제 정세 혼란기에 우리는 ‘자유

무역’ 원칙과 가치를 확고히 하면서 주변국 공조를 통해 통상환경을 안정시켜야 한다. CPTPP는 ‘자유무역’이라는 동일한 가치를 공유하는 경제블록이므로, 우리에게도 원칙에 기초한 국제 공조로서 전략적 가치가 크다.

둘째, 각국은 외교안보 전략과 연계하여 치열한 통상 공조와 경쟁을 펼치고 있다. 주변 열강의 각축 양상을 보면서 누구를 선택할지 눈치 보는 수동적 자세에서 벗어나, 우리도 국가 대계와 동북아 안보를 고려한 지정학적 전략을 품고 능동적인 통상 외교에 나서야 한다.

오바마 행정부는 아시아 재균형 전략(pivot to Asia)의 일환으로 TPP를 추진하였고, 아베 정부가 참여한 것은 중국의 부상 에 맞서는 미-일 동맹 차원이었다. 일본은 미국의 탈퇴에도 보호주의 역풍이 거셀수록 자유무역 발판이 필요하다는 전략적 판단으로 CPTPP를 출범시켰고, 최근에는 영국의 가입을 적극 지원하면서 영-일 동맹의 부활을 준비하고 있다. EU도 개방된 전략적 자율성을 기치로 자국 경쟁력 확보 차원에서 인태 전략을 준비하고 있다. 개혁개방에 미온적인 중국마저 CPTPP 협상 테이블에 앉아 새로운 역내 통상질서에 관여하겠다고 전략적으로 나서고 있다.⁸⁴⁾

83) 정인교, “신통상전략의 핵심, CPTPP 가입”, 서울경제 정인교칼럼, 2018.4.10.

우리는 과거 2000년대 동시다발적 FTA 추진을 통해 글로벌 FTA 선도국으로 자리매김한 바 있다. 우리 기업들이 특혜관세 혜택을 누리면서 글로벌 시장에서 유리하게 경쟁할 수 있었다. 그런데 지금은 RCEP과 CPTPP를 양손에 거머쥐고 미일 합의와 일-EU EPA마저 확보한 일본에 추월당한 양상이다. 한국과 일본의 FTA 발효국 GDP 비중을 보면, 2017년 한국 72%와 일본 21%에서 2022년에는 양국이 85%로 비슷해졌다. 동남아 진출 사례에서 보듯이 FTA 선점 경쟁에서 뒤처지고 시장지배적 지위가 고착되면 우리 기업의 경쟁력에 부담이 되고 후발주자로서 신규 진입하는데 어려움이 따른다. 단기적 대안으로 FTA 미체결 국가와의 양자 협상을 서둘러 체결하여 경쟁력 부담을 최소화할 수는 있지만 그것만으로 상황을 근본적으로 역전시키기 어렵다.

셋째, 중국과 대만의 가입신청으로 상황이 급변하고 있다. 정치적으로 민감한 양안관계가 대두되면서 CPTPP를 둘러싼 정치적 역학관계도 불투명한 상황이다. 이러한 변화의 시기가 우리에게 기회이다.⁸⁵⁾

한국은 무역규모가 크고 폭넓은 FTA 네트워크를 갖추고 있어 가장 적합한 CPTPP

후보국으로 간주되어 왔다. 회원국 입장에서든 전후 자유무역을 통한 성공신화를 쓰고 있는 한국의 참여는 CPTPP 위상을 높이는데 도움이 된다. 그럼에도 우리는 2013년 관심 표명 이후 비공식 협의에 머물면서 불리한 협상지위에 따른 과도한 가입비용을 우려하여 발걸음을 떼지 못하고 있다. 하지만 아직 기회는 있다. 우리가 가입신청을 조기에 제출해서 중국, 대만과 동일선상에서 가입협상이 검토될 수 있다면 상황이 다르다. 기존 회원국과 신규가입국의 경제규모가 역전되고 가입협상의 다이내믹이 달라질 것이며, 미국이 당초 TPP로 목표했던 아시아태평양 FTA (FTAAP) 구상으로 이어지는 모멘텀이 될 수 있을 것이다. 지금 이 시점에 우리의 전략적 선택이 동북아 경제지형에 매우 중요한 셈이다. 역으로 우리가 지금 시기를 놓치고 중국과 대만의 가입 논의가 시작된다면 향후 여건은 훨씬 불리해질 것이다.

나. 역내 공급망 재편 대응

첫째, 다자는 단순히 양자 FTA의 합이 아니다. 점과 점을 연결하면 선이 되지만, 여러 점을 연결하면 평면이 탄생한다. 선에서 평면으로 차원이 달라지고 역내 공급망을 통해 새로운 경제적 기회를 만들어내

84) 최병일, “초읽기 들어간 한국의 CPTPP 참여”, 한국경제 다산칼럼, 2021.10.22.

85) 강문성, “CPTPP 가입 서둘러야 한다”, 한국경제 시론, 2021.10.20.

는 것이다.⁸⁶⁾

과거에는 기업이 효율성에 기반하여 공급망을 구축하고 정부는 무역투자 장벽을 완화하는데 초점을 두었으나, 지금은 기술 경쟁에 대비한 자국 내 생산역량 확충과 위기 상황에서 필수품목 공급망 복원력 확보가 중요한 화두가 되었고 이를 위한 정책적 개입이 노골적으로 이루어지고 있다. 이제 공급망은 기업 간 경쟁을 넘어 각국 경제안보와 통상전략의 핵심 사안이다.

메가 FTA는 역내 시장을 단일 원산지로 묶고 안정적 교역환경을 제공하기 때문에 기업의 공급망 재편에 중요한 고려요인이다. RCEP 원산지 규정에 도입된 원산지 자율증명, 단일 품목별 원산지기준, 재료 누적 등에 대해 수출기업의 행정 비용이 경감되고 역내 교역·투자가 확대될 것으로 기대된다. CPTPP의 경우에는 단일 원산지 기준과 함께 원산지 완전누적⁸⁷⁾을 인정하여 통합이 보다 진전되었고 중장기적으로 기업들의 역내 공급망 활용을 촉진할 것으로 예상된다. 일례로 미국이 USMCA에서 자동차용 철강에 대해 역내에서 제강을 거치도록 원산지 기준을 엄격하게 도입함에 따라, 한국에서 제강을 거쳐 현지에서 도

금하던 국내 철강회사는 USMCA 원산지 충족을 위해 현지 제강공장 인수를 경영전략 차원에서 검토하고 있다.

둘째, 미-중 갈등, 코로나 팬데믹 이후 글로벌 통상지형이 세계가 아닌 지역 중심으로 빠르게 진화하고 있다. 우리가 닫힌 시각으로 경제적 손익을 따지며 시간을 허비하다가는 주변국의 공급망 연대 흐름에서 뒤처질 수 있다.

인도-태평양 지역에서 중국의 팽창 위협에 대응한 자유민주 진영의 다자 협의체가 빠르게 움직이고 있다. 미국·일본·호주·인도의 4자 협의체인 쿼드(Quad)에 이어 미국·호주·영국의 안보동맹 오커스(AUKUS)가 출범하였다. 영국의 쿼드 참여와 일본의 오커스 참여도 관측된다. 일본 언론이 “일본은 태평양에서, 영국은 대서양에서 각각 미국과 동맹 관계”라며 새로운 영일동맹이 향후 인태 지역에서 영미일 3국 동맹으로 발전할 것으로 전망한 부분은 섬뜩하다.⁸⁸⁾ 한편 대만은 일본과의 반도체 동맹을 강화하면서 CPTPP 합류로 세계 흐름에 참여할 기회를 엿보고 있다. 반도체, 가전 등 주력 산업이 우리와 겹치는 대만의 경제블록 참여와 중국을 견제하는 미국-일본-대만 공

86) 최병일, “초읽기 들어간 한국의 CPTPP 참여”, 한국경제 다산칼럼, 2021.10.22.

87) 상품의 원산지 판정 시 해당 제품이 생산되기까지 역내에서 발생한 모든 부가가치와 생산공정을 누적하여 인정하는 방식을 말한다.

88) 매일경제 2021.10.15.일자, “119년 만에 부활하는 영일동맹... 요동치는 동북아 정세.”

급망 연대의 완성은 우리 기업에게 적지 않은 부담이 될 것이다.⁸⁹⁾ 공급망 불안, 통상의 안보화, 디지털 전환 등 패러다임 전환 시기에 주변국이 모두 참여하거나 참여를 신청한 협상에서 계속 경기장 밖에서 방관하자는 주장은 설득력이 없다.⁹⁰⁾

다. 新통상질서 대비

첫째, 우리의 달라진 경제적 위상에 맞게 새로운 통상질서 형성에 주도적으로 참여하면서 국익을 반영해야 한다. 이를 위해서는 높은 수준의 규범을 가진 CPTPP 가입으로 우리 통상 수준을 질적으로 한 단계 발전시켜야 한다.⁹¹⁾

대표적인 분야가 디지털 통상이다. 각국은 유사한 입장을 주변국과 연합하여 복수국 협정 방식으로 디지털 통상질서를 수립해가고 있다. 한-미 FTA 플러스 수준의 디지털 통상규범이 TPP에서 제시된 후, CPTPP, USMCA, 미-일 디지털협정, 상-뉴질 DEPA 등을 거치면서 데이터 자유화를 넘어 인공지능, 디지털 표준, 인프라 등을 포함하는 형태로 빠르게 진화하고 있다. 그런데 우리는 아쉽게도 통상규범 수준이 아직 한-미 FTA를 벗어나지 못하고 있다.

다행히 작년 한-싱 DPA 타결에 이어 DEPA 가입도 협상 중에 있으나, 여기에 안주해서는 안 되고 CPTPP 가입을 징검다리하여 USMCA 수준 이상으로 디지털 통상 역량을 빠르게 갖추어야 한다.

둘째, 우리가 지금 선제적으로 CPTPP 회원국과의 공조에 나서는 것이 향후 미국이 주도할 글로벌 통상질서 재편 움직임에 대응하는데 유리하다. 역내 주변국들도 바이든 정부의 움직임을 기다리지 않고 CPTPP를 중심으로 연대하여 적극적인 대미 아웃리치를 펼치고 있다.

바이든 대통령은 ‘미국의 재건’을 슬로건으로 ‘미국 중산층을 위한 일자리 및 경제 회복’에 역점을 두고 있으며, 통상에서도 ‘노동자 중심 통상정책’을 강조하면서 시장개방을 수반하는 무역협정은 추진하지 않겠다는 입장을 분명히 하고 있다. 친무역 성향이었던 미국 민주당의 변화는 무역협정을 통한 시장개방이 상대적으로 열위에 있는 제조업 노동계층에 불평등 문제를 심화시켰고 이로 인해 정치적 지지계층이 이탈하였다는 반성에서 비롯되었다. 따라서 미국이 TPP 복원에 나서기는 어려울 것이라는 전망이 우세하다. 그럼에도

89) 김운경, “한국의 CPTPP 가입: 쟁점과 전략”, 동아시아재단 정책논쟁 (2021).

90) 정철, “CPTPP의 역설과 한국의 선택”, 파이낸셜뉴스 서초포럼 2021.10.21일자.

91) 박태호, “CPTPP 가입 신청, 빠를수록 좋다”, 중앙일보 중앙시평 2021.4.16일자.

불구, CPTPP가 시장개방뿐 아니라 노동, 환경 등을 포함한 선진적 21세기 통상규범을 담고 있어, 미국 싱크탱크 중심으로 TPP의 전략적 유용성이 지속적으로 제기되고 있고⁹²⁾ 인태지역 우방국 공조를 만드는데 있어 지금으로선 무역협정을 대체할 만한 다른 구속력 있는 장치가 마땅치 않은 상황이다. 또한 미국 정치의 분열상에도 불구하고 중국의 부상에 대해서는 초당적인 합의가 형성돼 있고, 인권, 환경, 노동기준을 부각시킨 대중국 무역공조를 도모하고 있다. 따라서 지금 당장은 아니더라도 미국이 어떠한 형태로든 TPP 플러스를 검토할 가능성이 언제든지 열려있다는 것이 전문가 의견이다.⁹³⁾

라. 반대 논리에 대한 검토

(1) 일본과의 정치적 갈등

CPTPP 가입에는 일본의 동의가 필요하다. 일본은 후쿠시마 수산물 수입제한조치 철폐를 강하게 요구하고 있고, 내년 4월 오염수 방출을 목표로 준비를 진행하고 있다. 이에 대해 우리가 아직 국민의 안전을 지키고 국가경제에 이로운 대응 방안을 내

부적으로 합의하지 못한 상황에서, CPTPP 가입을 신청하면 일본의 입지만 높이고 우리 내부가 분열될 것이라는 우려이다.⁹⁴⁾

우리나라는 2013년 후쿠시마 주변 8개 현의 수산물에 대해 전면 수입금지 조치를 시행하였고, 2015년 일본이 동 조치를 WTO 분쟁으로 제소하였으나 상소기구에서 우리가 승소한 바 있다. 하지만 우리의 조치가 가장 엄격한 수준이고 패널 결정의 절차적 하자로 인해 상소기구에서 번복된 것이므로 일측의 추가적인 소송 제기는 열려있다. 더구나 지난 2월 히로카즈 관방장관은 한국 측에 일본산 수산물 수입규제 조기 철폐를 계속해서 강하게 요구하겠다고 밝힌 바 있고, 대만 정부는 지난 11년간 유지해온 일본 5개현 식품에 대한 전면 수입금지 조치를 조건부 수입 허용으로 완화하면서 일본과의 우호적 협상 여건을 만들려 노력하고 있다. 따라서 CPTPP 가입 과정에서 일본의 현안 제기가 있을 것이라는 점은 부인할 수 없다.

이에 대해서는, 우리 정부가 CPTPP 가입과 일본산 수산물 수입규제 조치는 별개이고 후쿠시마 수산물 수입 허용 문제는

92) Jeffrey J. Schott, "Rebuild the Trans-Pacific Partnership back better", PIIE, November 30, 2020, <https://www.piie.com>.

93) 최병일, "한국, 다시 CPTPP 고민에 빠지다", 한국경제 다산칼럼, 2020.11.27.; 강문성, "CPTPP 참여 검토의 의미", 한경비즈니스 강문성의 경제 돋보기, 2021.1.22.

94) 송기호, "일본에 TPP 가입 동의 구할 때 아니다", 경향신문 정동칼럼, 2022.1.26.

검역 관련 국제규범을 존중하면서 국민의 건강과 안정을 최우선으로 고려하여 대응한다는 방침을 명확하게 밝혔다.⁹⁵⁾ 정부가 CPTPP 가입과 연계하지 않겠다고 분명한 입장을 정한 사항에 대해 아직 내부적인 입장이 정해지지 않았고 협상 과정에서 양보할 것이라고 미리 단정하여 가입 반대의 논거로 삼는 것은 적절치 않다.

사건으로, 그보다는 CPTPP 가입에 필요한 일본 정부의 동의를 어떻게 확보할 것인가가 핵심 관건이다. 일본을 제외한 CPTPP 회원국들 모두 한국의 가입을 반기는 분위기이고, 강제징용 판결 이전까지는 일본도 우리 가입에 우호적이었는바, 새 정부 들어 한-일 관계에 대한 큰 그림을 구상하면서 매듭을 풀어가야 할 것으로 생각된다.

(2) FTA의 전략적 한계

거대시장이 아닌 우리가 FTA 방식으로 통상현안에 대응하는데 한계가 있고, 미국의 마음속에도 더 이상 FTA에 쓴 ‘자유무역’이 없는 시대이므로, CPTPP가 한국 통상의 중심이 될 수 없다는 주장이다. 더구나 미국 정부가 TPP 복귀가 아니라 중국

을 배제하는 ‘인도태평양 경제 프레임워크(이하 IPEF)’을 통해 완전히 새로운 통상질서를 도모하고 있다면서, 지금 시점에 CPTPP 가입은 미국이 새로 구상하는 IPEF에 대한 근본적 대응이 될 수 없으므로 통상전략을 수정해야 한다고 주장한다.⁹⁶⁾

바이든 대통령은 지난해 10월 동아시아 정상회의(EAS)에서 미국 주도의 ‘인도-태평양 경제프레임워크(IPEF)’ 추진을 선언하였고, 11월에는 러만도 상무장관과 타이 무역대표가 일본, 말레이시아, 싱가포르, 한국을 순회 방문하여 아웃리치를 전개하였다. 미국 정부는 조만간 이니셔티브 출범을 준비 중에 있으며, 의회보고서(CRS)에 따르면 전통적인 무역협정 형태를 취하지 않을 것이며, “공정하고 회복력 있는 무역, 공급망 복원력, 인프라와 탈탄소화, 조세와 반부패”를 포함한 다양한 모듈로 구성될 것이라고 한다.⁹⁷⁾

사건으로, CPTPP와 IPEF가 ‘대체’가 아니라 서로 ‘보완’ 관계로 발전해나갈 여지가 크다고 본다. 둘 다 미국이 설계를 주도하였고, 지향하는 가치와 기본적인 접근에서 크게 다르지 않기 때문이다. 일례로

95) 연합뉴스, “日언론 “대만의 후쿠시마산 수입 허용, 韓·中 규제 철폐 기회””, 2022.2.12.

96) 김양희, “RCEP, CPTPP, 인태경제프레임워크(IPEF)-지역질서의 분절화·진영화 우려와 대응과제, 외교안보연구원 IFANS Focus (2022.2.8.).

97) US Congressional Research Service, “Biden Administration Plans for an Indo-Pacific Economic Framework”, Updated February 25, 2022.

IPEF의 첫 번째 모듈인 ‘공정하고 회복력 있는 무역’에는 CPTPP에 포함되고 USMCA에서 진전된 디지털, 환경, 노동, 국영기업 등 규범들이 기초가 될 것으로 예상된다. 더구나 IPEF 이니셔티브가 우방국에 아무런 당근 없이 미국이 원하는 규범을 강요만 하는 형태라고 한다면 성공을 장담하기 어렵다. 당장 바이든이 IPEF를 내세우고 있지만 아직은 초기 단계이고 CPTPP가 수명을 다해 역사의 유물로 사라지는 것은 더욱 아니다.

4. 통상규범 영향

우리는 한-미 FTA 발효 계기에 국내 제도 수준을 선진화하였으나, CPTPP는 한-미 FTA 보다 진전된 통상규범을 다수 포함하고 있고, 우리가 가입하려면 기존 협정문을 그대로 수용해야 하므로, 이들 새로운 규범이 국내 제도에 어떤 영향을 미치고 얼마나 부담은 있는지가 타당성 검토에서 논란이 되기도 한다. CPTPP 규범이 방대하고 기존 문헌에서 이미 자세히 다루고 있는바, 본고는 가입 타당성을 평가하는 차원에서 위생검역, 수산보조금, 국영기업, 디지털 통상 등 4개 분야를 중심으

로 국내적 영향을 간략히 짚어보고, 반대 주장의 논리와 반론을 살펴보기로 한다.

가. 위생검역(SPS)

CPTPP 제7장 위생검역 챕터는 18개 조항으로 구성되어 있으며, WTO SPS 협정, RCEP 및 기체결 FTA 수준을 넘어, 위생검역 절차가 본래의 취지와 다르게 비관세 장벽으로 작용하지 않도록 수입국에게 추가적인 의무를 부과하고 분쟁해결절차를 강화하였다.⁹⁸⁾

간략히 소개하면, 첫째 지역화에 ‘구획’이 추가되어, 지리행정구역에 따른 지역 단위에서 동일한 방역체계를 갖춘 농장, 가공공장까지 하나의 구획으로 인정범위를 보다 세분화하고, 수출국의 지역화 요청이 접수되면 수입국은 합리적 기간 내에 절차를 개시하고 수출국에 통보하는 등 절차적 의무를 구체화하였다.⁹⁹⁾ 둘째 동등성 인정을 개별조치 차원에서 검역시스템 전반으로 확장하여 적용토록 하고, 수입국이 동등성 평가를 합리적 기간 내에 개시하고 수출국에게 결정 이유를 제공하는 등 절차적 의무를 강화하였다.¹⁰⁰⁾ 셋째 위험분석 절차 관련, 수입국은 절차가 지연되지 않

98) 문한필 외 (2018), 전개 논문; 최윤영·배정생, “최근 아태지역의 Mega FTA 추진과 대응과제: 포괄적·점진적 환태평양경제동반자협정(CPTPP)의 위생 및 검역 챕터를 중심으로”, 전북대 법학연구 (2019).

99) CPTPP Article 7.7: Adaptation to Regional Conditions, Including Pest- or Disease- Free Areas and Areas of Low Pest or Disease Prevalence.

도록 노력하고 수출국 요청 시 절차 진전 상황과 지연 사유를 알려주도록 하였다.¹⁰¹⁾ 넷째, SPS 조치와 관련하여 양자 협의를 통한 해결에 실패할 경우, 협력적 기술협의(CTC)를 도입하여 180일 내에 사안 해결을 논의하도록 하였고, 이를 통해서도 해결되지 않으면 분쟁해결절차에 회부하도록 하였다.¹⁰²⁾

우리나라는 신선과일 및 열매채소 품목에 대해 국내에 존재하지 않는 병해충이 없다고 인정되는 국가지역 외에는 수입금 지지역으로 지정하고 있다. 이로 인해 사과, 복숭아, 배, 단감, 자두 등은 신선상태로 수입되기 어려웠고 FTA 발효에도 불구하고 수입이 크게 늘지 않았다. 현재도 100여 개 동식물 품목에 대해 각국의 수입 허용 요청이 접수되어 국가별로 품목 우선순위에 따라 8단계에 걸친 위험분석절차를 수행하고 있지만, 인력과 인프라 부족으로 절차에 상당한 시일이 소요되어 빈번하게 통상현안으로 제기된다. CPTPP SPS 조항에 따라 검역당국이 조치의 신속한 통보, 위험분석 적기 완료, 조치의 타당성 증

명, 협의 및 분쟁절차 대응을 수행하려면 위생검역 담당 조직 및 인력의 확충과 시설·설비 보강이 필요한 상황이다. 이에 정부는 정당한 검역주권을 확실하게 확보하는 한편 국제 기준에 부합하는 국내 SPS 인력, 인프라를 확충하고 관련 법령을 정비하겠다고 밝힌바 있다.¹⁰³⁾

나. 수산보조금

CPTPP 제20장 환경 챕터는 수산보조금 규율을 처음으로 반영하였다. 수산보조금 규율은 환경에 유해한 보조금을 금지하려는 취지에서 WTO DDA 협상의제로 논의되어 왔고 UN 지속가능개발목표에 의거하여 지금도 핵심 개혁과제이다. CPTPP는 WTO에서 진전된 규율을 간소한 형태로 반영하였다.¹⁰⁴⁾

간략히 소개하면, 첫째 과잉어획된 상태(overfished condition)의 어종에 대해 부정적 영향을 미치는(negatively affect) 수산보조금 지급이 금지된다. WTO 협상에서 면세유를 포함한 세부 금지목록 논의가 있었으나, CPTPP에서는 그러한 목록 없이 포

100) CPTPP Article 7.8: Equivalence.

101) CPTPP Article 7.9: Science and Risk Analysis.

102) CPTPP Article 7.17: Cooperative Technical Consultations; Article 7.18 Dispute Settlement.

103) 기획재정부 보도자료, “제223차 대외경제장관회의 개최”, 부총리 모두발언, 2021.7.5.

104) 이재민·장창익 (2014.2), 전개 논문; 정명화·안지은, “제11차 각료회의 이후 WTO 수산보조금 협상 동향과 전망: CPTPP와 USMCA의 수산보조금 비교 연구를 중심으로”, 해양정책연구 35:2 (2020).

괄적인 금지 규정만 두었다. 이때 과잉어획 어종이란 어업 제한이 없을 시 최대지속가능생산량까지 회복되지 않을 정도로 자원량이 낮은 상태이거나 연안국 등이 과잉어획으로 판정한 경우를 말한다. 둘째 기국 또는 지역수산물관리기구가 작성한 불법·비보고·비규제(IUU) 어업 목록에 등재된 선박에 대한 보조금 지급이 금지된다. 셋째 유류보조금에 대해서는 금지 대상에 포함되지 않더라도 가능한 범위에서 회원국에 통보하도록 규정하였다.¹⁰⁵⁾

우리나라 어업분야 직간접 지원 규모는 약 3조 원이고 특히 면세유가 7천억 원 내외에 달한다. 이 중 면세유 금지 여부가 우리에게 가장 관건이다. WTO 협상에서 면세유가 금지보조금 중 하나로 지목되었으나, CPTPP에서는 명시적인 문구가 없어 금지 여부가 명확하지 않다. 효과적인 수산자원관리 제도를 병행하여 과잉어획상태 및 부정적 영향을 해소하고 있다고 주장할 여지도 있다. 그럼에도 불구하고, 면세유가 지난 20년간 각종 통상협상에서 환경에 유해한 보조금으로 지목되어 왔고 한국이 협상의 흐름을 가로막고 있는 형국임을 감안할 때, 국제규범 추세에 맞추어 어업용

면세유 지원을 포함하여 수산보조금 전반을 합리적으로 개선해나갈 필요가 있다. 이에 정부는 과잉어획에 따른 부정적 영향을 최소화할 수 있도록 관련 제도를 정비하고 총허용어획량 관리 등 수산자원 관리 시스템을 강화해 나가는 한편, 어선감축, 바다목장 조성 및 바다숲 확대 등 수산자원 회복사업도 병행해 나가겠다고 하였다.¹⁰⁶⁾

다. 국영기업

CPTPP 제17장 국영기업 챕터는 이 협정에서 최초로 도입된 새로운 규범으로, 국영기업이 정부와 민간의 경계선에서 WTO 규범을 우회하여 시장경쟁을 왜곡하는 행위를 규율하려는 것이다. TPP 협상 당시 미국은 중국의 국가자본주의 체제와 국영기업 운영이 자유무역과 공정경쟁을 저해하는 주된 원인으로 보고 국영기업에 대해 경쟁중립성 원칙에 입각한 규율 도입을 주장하였고 TPP 합의 결과가 CPTPP에 반영되었다.¹⁰⁷⁾

간략히 소개하면, 첫째 ‘국영기업’ 범위를 상업적 활동에 주로 참여하는 기업으로 정부가 소유 또는 통제하는 경우로 구체화

105) CPTPP Article 20.16 Marine Capture Fisheries, para.5 to para.11.

106) 기획재정부 보도자료, “제221차 대외경제장관회의 개최”, 부총리 모두발언, 2021.3.15.

107) 이재민 (2016), 전개 논문; 고준성·이현희 (2019), 전개서; US Department of State, State Capitalism and Competitive Neutrality (2 March 2012).

하였다. 둘째 국영기업이 상품과 서비스의 구매 및 판매 시 다른 회원국에게 비차별 대우를 부여하고, 상업적 고려에 따라 활동할 것을 규정하였다. ‘상업적 고려’는 민간 기업의 상업적 결정에 일반적으로 반영되는 제반 조건들을 의미한다. 셋째 국영기업에의 비상업적 지원을 통한 상품 생산과 판매, 서비스 공급으로 다른 회원국에 부정적 효과나 피해를 초래하지 않도록 하였다. ‘비상업적 지원’은 정부나 국영기업이 국영기업을 대상으로 과도하거나 차별적인 지원을 제공하는 경우를 말한다. 정부가 직간접적으로 국영기업에 지원하는 경우와 국영기업을 통해 지원하는 경우가 모두 포함된다.

우리나라 공공기관 중 금융, 에너지, 인프라, 레저 등 분야에서 일부만 국영기업 정의에 해당된다. 상업적 활동을 주된 목적이 아니거나 매출액 기준 미달 등 예외 사유로 대다수 공기업에는 적용되지 않는다. 우선 정부의 공공기관에 대한 채무상환보증, 손실보전 등을 비상업적 지원으로 볼 여지가 있으나, 경제위기 대응을 위한 일시적 조치로 운영된다면 예외로 허용된다. 다음으로 일부 공기업의 수익계약 관

행이 특혜로 비취질 소지가 있으나, 이에 대해서는 개별 사안별로 검토하고 판단해야 한다. 이에 정부는 적용대상 공공기관에 대해 정부보증, 손실보전 등 정부의 정책적 기능은 현행제도를 유지하고, 타국기업에 대한 차별 소지가 있는 수익계약 등 일부 사안은 관련규정을 개정하여 경쟁위반 요소를 해소해 나갈 계획이라고 밝혔다.¹⁰⁸⁾

라. 디지털 통상

CPTPP 제14장 전자상거래 챕터는 18개 조항으로 전자전송물 무세화, 디지털제품 비차별, 데이터 이동 자유화, 설비 현지화 요구 금지, 소스코드 공개요구 금지, 온라인 플랫폼 면책 등에 걸쳐 TPP 협상 당시 최신 규범들을 담았다. 다만 이후의 USMCA, 미-일 디지털협정, 싱-뉴-칠 DEPA 등을 통해 디지털 통상 규범이 계속 발전하고 있는 추세이다.¹⁰⁹⁾

간략히 소개하면, 첫째 협정적용 대상의 사업 수행을 위한 경우 전자적 수단에 의한 개인정보 등의 국경 간 이전을 허용하도록 하였고,¹¹⁰⁾ 당사국 영역 내 컴퓨팅

108) 기획재정부 보도자료, “제223차 대외경제장관회의 개최”, 부총리 모두발언, 2021.7.5.

109) 박노형·정명현 (2018), 전개 논문; 이재민, “디지털 교역과 통상규범”, 국제경제법연구 16:2 (2018); 이승주, “디지털 무역질서의 국제정치경제: 디지털 무역 전략의 차별화와 갈등 구도의 복합성”, 한국동북아논총 25:2 (2020); Daniel Runde and Sundar Ramanujam, “Digital Governance: It Is Time for the United States to Lead Again”, CSIS (Aug 2, 2021).

설비의 사용 또는 설치 요구를 금지하였다.¹¹¹⁾ 다만 금융서비스는 적용대상에서 배제되며, 정당한 공공정책목적 달성을 위한 예외규정을 두었다. 둘째 상대국 소프트웨어의 수입·유통·판매·사용의 조건으로 소프트웨어의 소스코드 이전·접근 요구를 금지하였다.¹¹²⁾ 상용 소프트웨어에 적용되며, 중요 기반시설에 사용되는 경우는 예외이다. 한-미 FTA에는 없었던 새로운 규정이다. 셋째 온라인 플랫폼 서비스에 의해 저장·처리·전송·배포 또는 공개된 정보와 관련한 피해에 대한 책임 결정 시 플랫폼 서비스 공급자 또는 이용자를 정보 콘텐츠 공급자로 간주하지 않도록 규정하였다.¹¹³⁾

우리나라는 한-미 FTA를 통해 디지털 통상 규범을 국내 제도에 상당부분 반영하였고, CPTPP 규범도 적용범위, 예외규정 등을 감안할 때 전반적으로 수용에 문제가 없는 수준이다. 다만, 국내 개인정보보호 법제를 국제 규율에 맞게 보다 명확화하고, USMCA 등에서 추가적으로 도입된 디지털 통상규범의 추세를 반영하여 선제적

인 검토작업이 필요하다. 이에 정부는 개인정보 국외이전 요건 보완 등 데이터 보호와 활용 간 균형 도모, 온라인 동영상 서비스(OTT), 온라인 플랫폼 등과 같은 뉴미디어 산업의 활성화 차원에서 접근하겠다고 밝혔다.¹¹⁴⁾

마. 반대 논리에 대한 검토

(1) 규범 영향 평가 미흡

CPTPP 규범이 국민경제에 어떤 영향을 미칠지를 보려면 발효 10년 차를 맞이하는 한-미 FTA 규범에 대한 평가가 우선되어야 한다고 주장한다. 특히 한-미 FTA 투자자중재 회부권한 때문에 추진하지 못한 국내 공공정책이 무엇인지, 국민건강보험 약값에 어떤 영향을 주었는지, 이행을 위해 개정한 84개 국내 법령이 어떤 효과를 가져왔는지 정부가 FTA 이행상황평가를 통해 객관적으로 밝혀야 한다는 것이다.¹¹⁵⁾

우리나라는 한미 FTA 이행을 위해 상품 및 서비스 시장개방을 비롯하여 지재권, 공정거래, 행정절차 등에 걸쳐 총 84개 법령을 개정하여 국내 제도를 개선하였다.

110) CPTPP Article 14.11: Cross-Border Transfer of Information by Electronic Means.

111) CPTPP Article 14.13: Location of Computing Facilities.

112) CPTPP Article 14.17: Source Code.

113) CPTPP Article 18.82: Legal Remedies and Safe Harbours.

114) 기획재정부 보도자료, “제221차 대외경제장관회의 개최”, 부총리 모두발언, 2021.3.15.

115) 송기호, “일본에 CPTPP 가입 동의 구할 때 아니다”, 경향신문, 2022.1.26.

주요 개정 법령에는 관세법, 세무사법, 외국법자문사법, 공인회계사법, 약사법, 우편법, 공정거래법, 저작권법, 특허법, 상표법, 행정절차법 등이 포함된다. 이러한 국내 법령 개정의 영향을 수치로 계량화하기는 어렵지만, 지식재산권 보호, 투명성 제고 등에서 글로벌 기준에 맞추어 국내 제도를 선진화한 성과가 있었고, 다자 및 양자 무대에서 교역 상대국들도 한국의 통상수준과 리더십을 높게 평가하고 있다. FTA 규범 영향 평가를 주장하는 것은 그로 인한 피해를 경제적 타당성 평가에 포함해야 한다는 취지로 보인다. 그러나 이는 대외 협상을 통한 국내 제도 변경이 우리 경제체질을 개선하고 산업경쟁력을 높여 국민경제 전반에 도움이 된다는 보편적인 시각과는 괴리가 있다. 더구나 이미 국제적으로 USMCA, 미-일 디지털협정 등을 통해 선진 규범들이 활발하게 진전되는 상황에서 우리가 15년 전에 협상한 오래전 규범을 가지고 성과를 논하는 것이 무슨 의미인지 의문이다. 오히려 우리 제도가 국제적 동향에 뒤처지지 않도록 CPTPP를 넘어 USMCA 규범에 맞추어 국내 제도를 점진하는 자세가 요구된다.¹¹⁶⁾

(2) 국영기업 해외진출 지장

CPTPP 국영기업 규율이 중국의 국영기업을 통한 시장질서 교란행위를 겨냥한 것이지만, 한국의 경우에도 정부가 50% 이상의 지분을 보유한 공기업이 많은 터라 취약하다는 지적이다. 예를 들어 정부 지원을 받은 광물자원공사가 해외 자원개발에 뛰어들거나 한국전력이 해외 원자력발전 수주에 나서면서 무역보험공사, 수출입은행 등 정책금융기관으로부터 우대금리 등 혜택을 받는다면 협정에 저촉될 소지가 높다는 것이다.¹¹⁷⁾

국영기업 챕터가 CPTPP에서 처음 도입되고 강화되었지만, 국영기업 규율은 이미 GATT, WTO, OECD 등에서 경쟁중립 원칙하에 발전되어 왔고 우리 공기업도 그러한 국제적 원칙과 규율에 따라 운영된다. 일례로 수출입은행의 대출보증이 OECD 수출신용협약을 준수하면서 민간금융기관과 유사한 조건에서 이루어지고 있고, 한전이 수은으로부터 해외사업 자금조달을 받을 때 시중금리 수준이 적용되기 때문에 비상업적 지원에 해당될 소지는 희박하다. 경제위기나 비상상황에서 공기업 채무상환보증 등을 상정해 볼 수 있으나, 현행 예외규정으로도 상당부분 허용된다. 따라서 국영기업 챕터에 대한 국내적 우려는 다소

116) 김호철 (2020), 전개 논문.

117) 서울경제, “바이든 시대... 공기업 해외사업 참여 제동 걸린다”, 2020.12.14.

과장된 측면이 있다.

(3) 개인정보 보호와의 충돌

CPTPP는 개인정보를 포함한 데이터의 자유로운 국경 간 이동을 허용하도록 규정하고 있으나, 현행 개인정보보호법에 따르면 소비자의 개인정보를 국외로 옮길 때는 사전에 고지하고 동의를 받도록 하고 있어 상충될 소지가 크다는 지적이다. CPTPP가 ‘원칙적 허용, 예외적 제한’을 규정하는데 우리는 ‘원칙적 제한, 예외적 허용’으로 접근하고 있다는 것이다.¹¹⁸⁾

개인정보 보호수준에 대해 미국과 EU가 입장 차이가 있다. 미국은 데이터 이동 자유화를 우선하여 개인정보 보호가 교역장벽으로 흐르지 않도록 규범화하고 있는 반면, EU는 ‘일반개인정보보호규칙(GDPR)’을 도입하여 개인정보 보호수준을 보다 강화하는 추세이다. 한편 중국은 인터넷 주권을 내세우며 폐쇄정책으로 독자시장을 육성하고 있다. 우리 법제가 EU GDPR 동등성 확보에 치우치다 보면 미국이 주도하는 데이터 이동 자유화와 충돌할 여지는 분명히 있다. 하지만 국제적으로 서로 다른 접근을 조화시키려는 다자 및 복수국 간 협상이 진행 중에 있고, 시장이 협소한 우리로서는 개방된 디지털 시장에 방점을

두면서 새로운 규범 형성에 참여하는 것이 바람직하다. 이를 감안, CPTPP 가입이 회원국과의 공조 아래 개인정보 보호와의 균형을 찾아가고 국제규범 형성 과정에서 우리 목소리를 내는데 오히려 유용할 것으로 생각된다.

5. 평가

CPTPP 가입 추진의 타당성을 경제적, 지정학적, 규범적 측면으로 나누어 살펴보았다. 경제적 측면에서 시장개방을 통한 교역투자 확대가 국가경제 전반에 혜택이 된다는 점은 분명하다. 다만 대일 제조업 경쟁열위, 농축수산업 추가개방 부담에 대해서는 고려가 필요하다. 지정학적 측면에서 글로벌 통상환경 불확실성과 역내 전략적 경쟁에 대응하려면 자유무역 가치를 공유하는 경제블록을 통한 국제공조가 반드시 필요하다. 규범적 측면에서도 우리가 CPTPP의 진전된 통상규범을 수용할 국내 역량이 충분하며 IPEF 등 새로운 경제질서 대응에도 도움이 된다고 판단된다.

한반도 주변 정세가 급변하고 있어 우리가 현실에 안주할 여유가 없다. 가입 신청을 하더라도 당장 가입하는 것이 아니라 가입조건에 대한 협상을 시작하는 것이며, 가입협상 과정에서 우리가 도저히 수용하

118) 서울경제, “갈길 바쁜 CPTPP 가입, ‘개인정보 이전 문제’ 변수 되나”, 2021.12.19.

기 어려운 불리한 조건이 제시되면 중단할 수 있다. 하지만 주변국이 개방과 자유무역 원칙을 지키려 국제공조를 형성해 나가는데 통상에 의존하는 우리가 공동 가치에 대한 공감대 없이 경제적 득실만 보면서 협상 자체를 회피한다면 달라진 국격에 맞지 않고 국제사회 신뢰도 받지 못할 것이다. 국내적으로 다소 진통이 따르더라도, 대외전략 차원에서 한 단계 올라서기 위해서는 과감한 결단과 신속한 행동에 나서는 것이 바람직하다.

가입협상이 매우 중요하고 상당히 어려운 대내외적 난관을 돌파해야 한다. 이를 성공적으로 이끌려면 고도의 전략적 판단과 정치적 리더십, 회원국과의 협상수행능력, 농축수산 피해분야와의 소통능력이 동시에 요구된다. 일본은 개방이 어려운 품목에 대해 세번을 쪼개어 상대국 관심사항에 한하여 개방하고 나머지는 양허 제외하여 국내를 설득하기도 했다. 우리도 주어진 조건을 수동적으로 받아들이는 자세로는 협상 타결이나 국내 수용이 불가능하고, 아주 좁은 합의가능영역을 정확하게 진단하고 창의적 해법을 동원하여 기회를 만들어가야 한다. 새 정부에서 통상조직이 그러한 국가적 소명과 역할을 감당하게 되기를 기대한다.

IV. 결론 및 시사점

지금까지 살펴본 CPTPP의 전략적 배경과 가입 타당성 검토를 토대로 다음과 같은 몇 가지 결론과 시사점을 제시해 볼 수 있다.

첫째 CPTPP는 단순히 무역자유화 협정이 아니라 경제통상안보 대외전략을 실행하는 핵심 수단으로 접근해야 한다. 미국이 중국의 확장을 견제한 아시아 재균형 전략의 일환으로 일본과 함께 역내 경제블록을 주도하였으며, 아베 총리는 동북아 FTA 경쟁을 의식하여 제2의 개항을 내걸며 TPP 성공을 아베노믹스의 핵심 축으로 삼았다. 따라서 우리가 CPTPP를 검토하면서 양자 FTA에서 해왔듯이 경제적 영향평가, 농수산 피해대책 등 과거 시각과 접근에만 머문다면 메가 FTA의 성격과 전략적 가치를 놓치는 것이다. 가입 타당성을 논의할 때도 경제적 측면에 지나치게 의존하기보다는, 지정학적 전략과 규범적 영향을 종합적 시각에서 고려해야 한다.

둘째 우리가 CPTPP 가입신청을 추진할 타당성은 이미 충분하다. 가입국이라는 불리한 지위, 가장 높은 수준의 시장개방 요구, 기 합의된 규범의 전면 수용 등 협상여건이 녹록지 않은 것은 사실이지만, 최악의 시나리오를 예단하여 협상을 시도조차

해보지 않는 것은 적절치 않다. 오히려 개방을 통한 경제 전반의 혜택이 분명한데다 전략적 가치와 규범적 효과까지 고려하면 지금 가입을 신청하는 것이 타당함을 부인하기 어렵다고 생각된다. 따라서 국내적 타당성 논쟁은 이쯤에서 마무리하고 가입 협상 단계로 신속하게 넘어가서 지난해 가입 신청을 제출한 중국, 대만과 동일한 선상에서 검토되도록 하고 협상테이블에서 국익을 반영하는데 역량을 결집해야 한다. 농수산분야 先보완대책 요구에 대해서는 산술적 피해규모 계산에 따른 미시적 접근 보다는 장기 비전을 제시하고 개방을 설득하는 종합대책이 필요해 보인다.

셋째 가입협상에 대비한 전략적 사고와 실무적 준비가 시급하다. 영국에 이어 중국 또는 대만의 가입 절차가 진전된다면 CPTPP 협상 구도에도 적지 않은 변화가 예상된다. 우리로서는 다양한 시나리오를 상정하여 협상 목표와 전략을 마련하고 1차 작업반 회의에서 제출할 우리 최초 양허안 수준과 예외품목 선정부터 협상을 치밀하게 준비해야 한다. 국내에는 중국 가입에 따른 농축수산 피해 확대 우려에 집착하는 경향이 있으나, WTO 중국 가입 사례에서 보듯이 거대한 국가주도경제인 중국 가입에는 상당한 시간에 걸친 가입조건 조율이 필요하기 때문에 지금 단계에서 중국 가입을 전제할 검토가 필요하지 않다.

오히려 중국이 가입하는데 우리가 들어가 있지 않으면 진퇴양난에 처하고 나중에 더욱 불리한 조건을 감수해야 하므로 그러한 최악의 상황을 만들지 않는 것이 당장 필요한 전략이다.

넷째 RCEP, IPEF와 연계하여 CPTPP의 전략적 활용방안에 대해 폭넓게 고민해야 한다. 기존 정부가 제시해온 글로벌 FTA 허브국가 전략을 넘어 미중 패권경쟁 사이에서 경제안보와 통상실리를 구현하는 경제통상안보 新전략으로 탈바꿈해야 한다. 대외전략 측면에서 한-미-일 공조, 동북아 안정, 아태 경제통상 리더십 확보가 핵심이고, 내용적으로 시장개방을 넘어 공급망, 기술안보, 디지털통상, 탄소중립에 초점을 맞춰야 할 것이다. CPTPP는 시장개방 이상의 전략적·규범적 가치를 가지고 있으며, 그러한 차원에서 CPTPP와 IPEF는 별개가 아니라 궁극적 목표가 연결되어 있다. 이를 감안, 우리 통상전략도 양자 FTA 보다는, WTO 다자체제 개혁과 회복을 목표로 CPTPP, IPEF 등 소다자주의로의 과감한 전환이 필요하다. 이 과정에서 국내적으로 필요한 개방과 개혁에 대해서는 눈앞의 손익보다는 글로벌 흐름 관점에서 검토해야 한다.

다섯째 경제통상안보 국가전략을 실현해 나가는 데 있어 정치적 리더십과 그에

맞는 정책결정구조가 수반되어야 한다. 아베 총리는 통상협정을 직접 지휘하기 위해 총리 직속의 ‘TPP등 종합대책본부’를 설치하여 부처를 통솔하였고 TPP 협상 당시에는 TPP관계장관회의를 주재하면서 농수산 부문 설득에 직접 나섰다. 우리의 경우에도 2000년대 중반 동시다발적 FTA 성공의 이면에는 노무현 대통령이 통상교섭본부장으로부터 직접 보고를 받고 의사결정을

내렸던 정치적 리더십이 있었으며, 한-미 FTA 출범 시에는 대통령이 직접 관계장관 회의를 주재하면서 미국이 요구한 현안에 대해 일일이 담당 장관과 토론했던 경험이었다. CPTPP 가입의 경우도 국내 정치적 부담과 대외관계 함의가 적지 않은 현안이므로 그에 부합하는 리더십과 조직을 설계해야 한다.

참 고 문 헌

1. 국내문헌

- 고준성·이헌희, *글로벌 신통상 규범의 법제이슈 연구*, 글로벌법제전략 연구 19-17 (2019)
- 김바우, “CPTPP 제조업 분야의 상품양허 현황과 대응과제”, 대한상의 제2차 CPTPP 통상포럼 발표자료 (2021.4)
- 김양희, “RCEP, CPTPP, 인태경제프레임워크(IPEF): 지역질서의 분절화·진영화 우려와 대응과제”, 외교안보연구원 IFANS Focus (2022.2.8.)
- 김영귀·배찬권·금혜윤, *FTA의 경제적 효과추정 방법론 개선에 관한 연구*, KIEP 연구보고서 13-05 (2013)
- 김호철, “미국-멕시코-캐나다 협정(USMCA)의 신통상규범 검토”, 통상법률 (2020.5)
- 문한필·조성주·이수환·염정완·김경호, “CPTPP 발효와 농업통상 분야 시사점”, KREI 농정포커스 제174호 (2018)
- 박노형·정명현, “디지털통상과 국제법의 발전”, 국제법학회논총 제63권4호 (2018)
- 손열, “TPP의 국제정치경제”, 국제정치논총 제56집1호 (2016)
- 송백훈, “CPTPP 확대가 한국의 교역에 미치는 효과 연구”, 국제통상연구 26:4 (2021)
- 이승주, “아베 정부와 전략적 다자주의의 부상”, 국가전략 제26권2호 (2020)
- 이재민, “정당한 정부지원조치의 외연: TPP 국영기업 챕터 ‘예외조항’ 실험과 WTO 보조금 협정에의 시사점”, 국제법학회논총 제61권4호 (2016)
- 이재민·장창익, “TPP 협상과 수산보조금 문제의 재등장: ‘포괄적 금지조항’을 통한 보조금 협정 확대 적용”, 통상법률 (2014.2)
- 정재원, “TPP의 한국 산업별 영향 분석”, KERI 정책연구 18-02 (2018)
- 조정란, “CPTPP 가입이 국내 자동차산업에 미치는 영향 연구”, 무역학회지 45:1 (2020)

최은미, “일본 TPP 추진의 정치경제: 일본의 국가정체성과 지역구상의 관점에서”, 동아연구 제37권1호 (2018)

2. 외국문헌

Abe, Shinzo, “The Second Opening of Japan”, Project Syndicate (Apr 21, 2014)

Blackwill, Robert and Jennifer Harris, *War by Other Means: Geoeconomics and Statecraft*, Belknap Press (2016)

Chaisse, Julien et al., *Paradigm Shift in International Economic Law Rule-Making: TPP as a New Model for Trade Agreement?*, Springer (2017)

Clinton, Hillary, “America’s Pacific Century”, Foreign Policy (Oct 2011)

Elms, Deborah, “The Trans-Pacific Partnership negotiations: Some Outstanding Issues for the Final Stretch”, Asian Journal of WTO and International Health Law and Policy 8:2 (2013)

_____, “The Origin and Evolution of the Trans-Pacific Partnership Trade Negotiation”, Asian Survey 56:6 (2016)

Hosoya, Yuichi, “FOIP 2.0: The Evolution of Japan’s Free and Open Indo-Pacific Strategy”, Asia-Pacific Review 26:1

Lim, C. L., Deborah Elms and Patrick Low eds., *The Trans-Pacific Partnership: A Quest for a 21st Century Trade Agreement*, Cambridge University Press (2012)

Palit, Amitendu, *The Trans-Pacific Partnership, China and India: Economic and political implications*, Routledge (2014)

Ravenhill, John, “The new East Asian regionalism: A political domino effect”, Review of International Political Economy 17:2 (2010)

Runde, Daniel and Sundar Ramanujam, “Digital Governace: It is Time for the United States

to Lead Again”, CSIS (Aug 2, 2021)

Schott, Jeffrey, “Rebuild the Trans-Pacific Partnership back better”, PIIE (Nov 30, 2020)

Solis, Mireya and Shujiro Urata, “Abenomics and Japan’s Trade Policy in a New Era”,
Asia Economic Policy Review 13 (2018)

Tibung, Sheryl, “A Primer on the Trans-Pacific Partnership Agreement” (2012)

UK Department of International Trade, UK Accession to CPTPP: The UK’s Strategic
Approach, DIT (April 2021)

US Congressional Research Service, “Biden Administration Plans for an Indo-Pacific
Economic Framework”, updated Feb 25, 2022

US National Security Council, *Indo-Pacific Strategy of the United States*, The White House
(Feb 2022)

[국문초록]

포괄적·점진적 환태평양동반자협정(CPTPP)의 전략적 의미와 쟁점
- 경제적, 지정학적, 규범적 분석

김 호 철

본고는 두 가지 목적에서 출발한다. 첫째 CPTPP가 가지는 의미와 성격을 어떻게 이해해야 하는지 정리해 보고자 한다. CPTPP가 어떠한 전략적 배경에서 출범하였고 지금은 어떤 성격을 가지고 있는지 지난 10여 년의 발전과정을 돌아보면서 짚어보았다. 둘째 우리가 CPTPP 가입 신청을 추진하는 것이 타당한지 밝히고자 한다. 국내적으로 가입 관련 찬반 주장이 각기 다른 관점에서 제기되고 오해와 갈등이 고조되고 있다. 그간 제기된 주장과 분석들을 경제적, 지정학적, 규범적 측면으로 구분하여 가입 신청의 타당성을 종합적으로 평가해 보았다.

CPTPP는 단순히 통상협정을 넘어 경제통상안보 대외전략을 실현하는 핵심 수단으로 인식되어야 한다. 미국 오바마 대통령이 중국의 확장을 견제하는 아시아 재균형 전략으로 TPP를 시작하였고 일본 아베 총리가 자국 경제 부활을 위한 아베노믹스의 핵심 축으로 CPTPP를 완성하였다. 따라서 우리가 CPTPP 가입 타당성을 논의할 때도 경제적 측면에만 의존하기보다는, 전략적 가치와 규범적 영향을 포함한 종합적 검토가 필요하다.

우리나라가 CPTPP 가입신청을 추진할 타당성은 충분하다. 가입국이라는 불리한 지위로 협상여건이 녹록지 않은 것은 사실이지만, 가입조건은 협상으로 정해지기 때문에 미리 예단하여 협상을 시도조차 해보지 않는 것은 적절치 않다. 오히려 개방을 통한 경제 전반의 혜택이 분명한데다 전략적 가치와 규범적 효과까지 고려하면 가입 신청 타당성을 부인하기 어렵다. 따라서 국내적 타당성 논쟁을 마무리하고 가입협상 단계로 신속하게 넘어가서 협상테이블에서 국익을 반영하는데 역량을 결집해야 한다.

주제어

포괄적·점진적 환태평양동반자협정(CPTPP), TPP, RCEP, IPEF, 메가 FTA, 위생검역, 수산보조금, 국영기업, 디지털통상

[Abstract]

The Evolving History of CPTPP and the Korea's Accession: Economic, Geopolitical and Legal Analysis

Hocheol Kim

This article has two purposes. First, it looks into the geopolitical background and national strategies of CPTPP through reviewing the evolving history over a decade. Second, it tries to examine comprehensively the discussion on the Korea's accession, putting all relevant arguments and analysis into three categories: economic impact, geopolitical strategy and regulatory value.

It suggests that the CPTPP should be regarded as a key policy tool to accomplish the national economic and geopolitical strategic goals for participating countries. For example, America put forward the TPP idea as a strategy for the pivot to Asia, and Abe led the completion of CPTPP as an important agenda of Abenomics to restore its economy. Hence, when we deal with the acceding issue, the strategic analysis must be carried out, together with economic assessment.

There are sufficient strategic values under pursuing the CPTPP accession. Although the negotiation position of new applicant may not be well-disposed, it is worthwhile exploring the opportunities rather than turning away even without negotiations. It is evident that free trade through CPTPP can bring economic benefit, and its strategic value strongly supports the logic of accession. Thus, Korea is recommended to get over domestic political backlash and step forward the accession process at the earliest possible, so as to concentrate on advancing national interests at the negotiation table.

Key-words

CPTPP, TPP, RCEP, IPEF, Mega FTA, SPS, Fishery subsidy, State-owned enterprise, Digital trade

특별시장상황(PMS)의 적용 원칙 및 한국 적용 가능성

WTO 규정 및 분쟁사례, 미국 TPEA 규정을 중심으로 -

산업통상자원부 무역위원회 덤핑조사과장 이 원 희*

*논문접수 : 2022. 3. 3. *심사개시 : 2022. 4. 28. *게재확정 : 2022. 5. 11.

〈 목 차 〉

I. 개요	1. TPEA 개요
II. WTO 규정상 PMS 관련 조항 및 해석	2. TPEA의 PMS 관련 규정
1. AD 2.2조의 해석	가. TPEA 504조(a), 19 U.S.C. §1677(15)
가. PMS의 범위: 통상의 거래 혹은 통상 이외의 거래?	나. TPEA 504조(b), 19 U.S.C. §1677b(a)(1)(B)(ii)(III)
나. PMS의 관련성: 내수 판매가 혹은 원가?	다. TPEA 504조(c), 19 U.S.C. §1677b(e)
2. AD 2.2.1.1조의 해석	3. 미국 PMS 관련 규정의 운영 실태 및 최근 동향
III. 미국 TPEA의 PMS 관련 내용 및 WTO 합치성	IV. PMS 적용 시 시사점 및 한국 적용 가능성

I. 개요

세계는 현재 전쟁 중이다. 바로 무역전쟁이다. 불행히도 무역전쟁의 서막은 미국과 중국의 패권전쟁에서 비롯되었다. 이처

럼 미중 무역분쟁은 제국 충돌의 결과이다. 따라서 구조적이다. 심각하면 무력 충돌이라는 투기디데스의 함정(Thucydides' Trap)에 빠질 수도 있다.¹⁾ 이는 무역전쟁,

1) 투기디데스(Thucydides, BC 460?~400?)는 고대 아테네 출신의 장수, 철학자, 역사가로 『펠로폰네소스 전쟁사』의 저술가이다. 전쟁의 원인을 공포, 위신, 자본 등 “국가이익(Raison d’eta)”이라는 물질적 기초에서 탐색하는 현실주의 역사가의 시조이다. 그는 스파르타 중심의 기존 강대국 체제에서 델로스 동맹을 통해 아테네와 같은 신흥 강대국이 부상하면 두 국가는 물리적으로 충돌하는 전쟁이 필연적으로 발생한다는 이론

이로 인한 보호무역주의가 당분간 지속될 가능성이 매우 높다는 뜻이다. 특히 트럼프 행정부는 미국 보호무역주의를 돌이킬 수 없을 정도로 심화시켰다. 50년도 더 된 1962년의 「무역확장법 232조(Trade Expansion Act of 1961, Section 232)」를 근거로 철강과 알루미늄 수입에 국가 안보(national security) 잣대를 들이 될 정도였으니까. 필자는 철강이나 알루미늄 수입이 왜 미국의 안보에 위협이 되는지 아직도 이해가 잘 안 된다.

또 다른 사례가 바로 무역특혜연장법(Trade Preferences Extension Act: TPEA)의 적극 활용이다. 이 법은 원래 오바마 행정부 말기인 2015년에 의회가 제정한 법이지만, 트럼프 행정부는 이 법의 Title V 섹션을 최대한 활용했다.²⁾ 대표적인 조항이 바로 특별시장상황(Particular Market Situation: PMS) 관련 조항이다. PMS 관련 조항이 중국 기업을 대상으로 처음 적용될 것이라는 예상을 깨고, PMS는 한국의 철강기업에 최초로 적용되었다.

바이든 행정부는 취임하자마자 트럼프 행정부 흔적을 지우기 위한 각종 행정명령에 서명했지만, 트럼프 행정부가 촉발한

보호무역주의 철폐에 대해서는 트럼프 정부를 계승하는 모양새이다. 따라서 PMS 조항이 바이든 행정부 하에서도 트럼프 정부보다 더 적극적으로 활용될 가능성을 여전히 배제하기 어렵다. 대표적인 사례가 바로 「미국 경쟁력 강화 법안(America Competes Act of 2022)」이다. 이하에서는 PMS 조항의 WTO 규정 및 판례, 미국 TPEA의 PMS 관련 법규 내용의 WTO 합치성을 검토하고 시사점을 도출한 후, 한국에서 적용 가능성 등을 차례로 검토한다.

II. WTO 규정상 PMS 관련 조항 및 해석

1. AD 2.2조의 해석

특별한 시장 상황(particular market situation: 이하 PMS)이 등장하는 WTO 규정은 반덤핑협정 2.2조이다. 2.2조는 덤핑 마진을 다르게 산정할 수 있는 요건을 규정하는 조항이다. 다른 산정 방식이란 대표성을 갖는 제3국 수출가격 혹은 해당국의 원가에 적절한 판관비와 이윤을 더한 가격이다.³⁾ 이와 같이 다른 산정 방식을 발동하기 위한 요건의 전제는 크게 3가지로 구

을 전개했는데, 이를 “투키디데스의 함정”이라고 부른다.

2) TPEA의 Title V는 반덤핑 및 상계관세 관련 규정의 개정으로 “미국무역집행효율법(American Trade Enforcement Effectiveness Act; TEEA)”이라 부른다. 배연재, *미국의 반덤핑 및 상계관세 판정에서의 ‘불리한 이용가능한 사실’의 적용에 관한 연구*, 「국제경제법 연구」, 제14권 제3호(2016.11), p. 64.

성된다. 첫째, 통상 거래에서 판매 실적이 없거나(no sales of the like product in the ordinary course of trade), 둘째, 특별한 시장 상황(PMS)이거나, 셋째, 수출국 국내 시장의 판매량이 낮거나(the low volume of the sales in the domestic market of the exporting country)이다. 더 나아가 3가지 요건을 충족한다 하더라도, 반드시 적절한 가격 비교가 가능하지 않아야 한다. 다시 말해 적절한 가격 비교 요건은 PMS의 전제인 필요조건이 아니라, PMS에 이어 후행하는 충분조건이다.

AD 2.2: "When there are no sales of the like product in the ordinary course of trade in the domestic market of the exporting country or when, because of *the particular market situation*, or the low volume of the sales in the domestic market of the exporting country, such sales do not permit a proper comparison, the margin of dumping shall be determined by comparison with...the cost of production in the country of origin plus a reasonable amount for administrative, selling and general costs and for profits."

요약하면 PMS로 인해 적절한 가격 비교가 불가능한 경우에는 제3국 가격 혹은 구성가격을 사용할 수 있다. 이를 표로 요약하면 다음과 같다.

<2.2조 전단 문구 구조>

1차 요건	2차 요건	대안
1. 판매 실적 없음	◆ 적절한 가격 비교 불가	① 대표성 있는 제 3국 수출가격 혹은 ② 구성가격(원가+합리적 판매비+합리적 이윤)
2. PMS		
3. 판매량 낮음		

그러나 2.2조뿐 아니라 AD 규정 전체를 통틀어도 PMS 자체에 대한 정의가 없다. 따라서 PMS는 결국 해석의 문제이다. PMS 해석에 관해서는 크게 두 가지 쟁점이 있다. 첫 번째 쟁점은 PMS의 범위이다. 즉, PMS가 통상의 거래 상황을 의미하는 것인가? 아니면 통상의 거래를 제외한 상황인가? 두 번째 쟁점은 PMS가 오직 판매와 관련된 상황인지, 아니면 원가와도 관련이 되어 있는 상황인지 여부이다. PMS 최근 사례와 관련하여 더 중요한 쟁점은 두 번째 쟁점이지만, 첫 번째 쟁점도 다루기로 한다.

가. PMS의 범위: 통상의 거래 혹은 통상 이외의 거래?

PMS의 범위에 관한 첫 번째 견해는 PMS가 통상의 “거래 내”에 존재하는 모든 상황을 의미한다고 주장한다.⁴⁾ 이 견해에

3) WTO 협정문에는 명시적으로 나와 있지 않지만, 이 가격을 이하에서 구성가격(Constructed Normal Value: CNV)이라고 부를 것이다.

4) Mikyung Yun, *The Use of “Particular Market Situation” Provision and its Implications for Regulations of Antidumping*, Korea Institute for International Economic Policy, 2017, p. 235.

따르면 첫 번째 요건인 판매 실적 없음이 통상거래 “이외의” 상황이므로, 두 번째 요건은 통상거래 “이내의” 모든 상황을 의미하는 것이라고 해석한다. 이 주장에 따르면 예컨대 “통상의 거래 내에서 샘플 판매나 낮은 수요 등 가격 비교가 불가능한 상황”이 있을 수 있는데, 이 상황이 바로 PMS가 되는 것이다.⁵⁾

어떤 이는 미국 조사 당국의 입장이 TPEA 도입 이전에는 PMS의 적용을 통상거래 “이내의” 상황으로 본다고 주장한다.⁶⁾ 대표적으로 미국 상무부는 뉴질랜드 키위 사건에서 PMS가 존재하는 상황 세 가지를 열거했는데, 첫 번째가 한 건의 내수 판매 거래가 충분성 요건을 충족할 때, 둘째, 정부의 가격 통제로 국내 시장 가격이 경쟁적으로 결정되지 않을 때, 셋째, 수요 패턴이 다를 때이다.⁷⁾ 이 주장에 따르면 상무부가 열거한 이 상황이 바로 통상

거래 이내에 존재하는 PMS 상황이라고 보는 것이다.

필자는 동의하지 않는다. 우선 첫 번째 요건이 “통상의 거래 과정에서 판매 실적이 없는 경우(no sales of the like product in the ordinary course of trade)”라고 규정하고 있을 뿐, 이 상황이 통상의 거래 이외의 상황이라고 명시적으로 규정하고 있지 않다. 나아가 “통상의 거래 과정에서 판매 실적이 없으면” 모두 “통상의 거래 이외” 상황이라고 단언하기 어렵다. 아래 표를 보면 통상의 거래에서 판매 실적이 없는 경우를 제외하면, 통상의 거래에서 판매 실적이 충분하거나(A) 낮은 경우(B)와 비통상의 거래에서 판매 실적이 충분하거나(D), 적거나(E), 혹은 없는 경우(F)도 포함된다. 따라서 “통상의 거래 과정에서 판매 실적이 없다고” 자동으로 모두 “통상의 거래 이외” 상황만 존재한다고 보면 안 된다.

	판매 실적 有		판매 실적 無
	판매 실적 충분	판매 실적 낮음	
통상의 거래	Ⓐ	the low volume of the sales in the domestic market of the exporting country (Ⓑ)	no sales of the like product in the ordinary course of trade (Ⓒ)
非통상의 거래	Ⓓ	the low volume of the sales in the domestic market of the exporting country (Ⓔ)	Ⓕ

5) Mikyung Yun, *Ibid*, p. 236.

6) Mikyung Yun, *Ibid*, p. 236.

7) Mikyung Yun, *Ibid*, pp. 245~246.

설사 첫 번째 요건이 통상의 거래에 판매 실적이 없으므로 통상의 거래 이외의 모든 상황을 의미한다고 하더라도, 그 때문에 두 번째 요건이 자동적으로 통상의 거래 내에 있는 모든 상황으로 해석하는 것은 무리라고 본다. 특히 2.2조의 세 번째 요건인 “낮은 판매 실적(low volume)”은 수출국 국내 시장 상황이라고 규정하고 있으므로 이는 통상이든 비통상이든 모두 포괄하는 개념인데(그래프의 ㉔와 ㉕), 이를 별도로 규정하고 있다는 것은 통상의 거래에서 판매 실적이 없다고 모두 PMS가 되는 것이 아님을 보여 주는 것이다. 다시 말해 통상의 거래에서 판매 실적이 없다고 모두 PMS가 되면 통상의 거래에서 판매 실적이 낮아 별도로 규정한 세 번째 요건도 PMS가 되는 모순이 발생한다.

두 번째 견해는 PMS가 첫 번째 요건의 단순 반복이라는 주장이다. 이 견해에 따르면 PMS는 통상의 거래 “이외의” 상황이 되며, 적절한 가격 비교가 불가능한 발동 요건 또한 세 가지가 아니라 두 가지가 된다. 이 주장은 대부분의 국제법 학자들이 반덤핑 관련 논문에서 PMS 용어를 특별하게 부각하여 취급하지 않았다는 것을 근거로 든다. 예컨대 2006년 마츠시타가 발표한 논문에도 발동 요건은 판매 실적 없음

(no sale) 혹은 낮은 판매량(low volume) 두 가지로 요약되어 있다.⁸⁾

필자가 보기에는 이 주장도 타당하지 않다. 우선 PMS를 규정한 문장 구조가 첫 번째 요건을 단순 반복하는 문장이 아니다. PMS 규정은 판매 실적 없음(no sale)의 경우에 이어 “혹은 ...한 때(or when)”로 명확히 구분해서 연결하여 나열되어 있다. 따라서 PMS 규정은 판매 실적 없음과 병렬된 독립된 상황이지, 이를 첫 번째 규정의 단순 반복으로 보는 건 합리적인 해석이 아니다.

필자가 보기에는 PMS는 통상의 거래에서 판매 실적이 없는 경우(no sale)와 수출국 국내 시장에서 낮은 판매량(low volume)이 있는 상황을 제외한 모든(all others) 특수한 상황으로 보는 것이 합리적이다. 우선 덤핑률 산정 과정에서 적절한 가격 비교가 불가능한 경우가 통상의 거래에서 판매 실적이 없는 경우(no sale)와 수출국 국내 시장에서 낮은 판매량(low volume) 말고는 없는가? 당연히 아니라고 본다. GATT VI:1조의 보충 규정 2도 국가가 모든 국내 가격을 통제하고 시장이 완전히 혹은 실질적으로 독점적인 상황에서는 가격 비교가 불가능할 수 있다고 인정한다.⁹⁾ 다시 말해 해당 국가에서는 통상

8) Mikyung Yun, *Ibid*, pp. 235~236.

의 거래 상황이라 하더라도, 객관적으로 보았을 때 이 상황에서는 가격 비교가 적절하지 않을 수도 있다. 즉 필자가 보기엔 GATT VI:1조의 보충 규정 2는 통상의 거래에서 발생할 수 있는 PMS의 예시이다.

더 나아가 만약 내수판매의 85% 이상이 특수 관계자와의 거래에서 발생했다고 가정해 보자. 이 경우 내수판매는 통상의 거래인가? 필자는 아니라고 본다. GATT VI:1조의 보충 규정 2가 국가 전체적으로 공통으로 적용되는 상황이므로 통상의 거래라고 볼 수 있는 것과 달리, 이 경우에는 특수 관계자와의 거래가 아닌 비특수 관계자와의 거래가 엄연히 해당 국가에 존재하기 때문에, 이를 해당 국가에서 발생하는 통상의 거래라고 볼 수는 없다. 필자는 이 경우가 바로 비통상의 거래에서 발생하는 PMS 상황이라고 생각한다.

따라서 필자는 PMS가 통상의 거래에서 판매 실적이 없는 경우(no sale)와 수출국 국내 시장에서 낮은 판매량(low volume)

이외의 여집합으로서 특수 상황이며, 두 경우를 제외한 모든 특별한 상황이라고 보는 것이 합리적이라고 생각한다. 여집합 상황이므로 PMS가 반드시 통상의 상거래일 필요가 없고, 통상의 상거래가 아닐 수도 있다. 나아가 내수 판매량이 없을 수도 있고, 내수 판매량이 충분할 수도 있다.

특히 통상의 거래 중 거래량이 충분한 경우까지도 PMS로 볼 것인지 여부는 논쟁의 여지가 있다. 하지만 필자는 이 상황까지 PMS라고 주장할 수 있는 상황이 충분히 생길 수 있다고 본다. 실제로 PMS의 사실상 첫 번째 사례인 EC-Cotton Yarn (Brazil, 1995)에서 이 상황이 등장한다. 즉, 브라질은 국내 하이퍼 인플레이션을 진정시키기 위해 1989년 1사분기에 환율을 고정했다.¹⁰⁾ 그러나 환율을 고정한 이후에도 국내 가격은 지속적으로 상승하여 3개월 동안 고정된 대외 환율을 적용할 경우 대외 수출 가격은 불변인데, 국내 내수판매 가격이 올라가 덤핑 마진 또한 급격히 올

9) 2. It is recognized that, in the case of imports from a country which has a complete or substantially complete monopoly of its trade and where all domestic prices are fixed by the State, special difficulties may exist in determining price comparability for the purposes of paragraph I, and in such cases importing contracting parties may find it necessary to take into account the possibility that a strict comparison with domestic prices in such a country may not always be appropriate.

10) EC-Imposition of Antidumping Duties on Imports of Cotton Yarn from Brazil (ADP/137), July 1995, paras. 73-74. 국내 인플레이션이 심각할 때는 인위적으로 대외 통화 가치를 유지하여 수입 물가를 진정시킬 수 있다. 이때 해당국 통화는 시장 균형 통화 가치보다 인위적으로 더 높게 평가되는 효과가 있다. 다만 해당국은 외환보유고를 활용하여 최대한 환율을 방어해야 하므로, 외환보유고가 줄어드는 위험성을 감수해야 한다. 브라질도 이 위험성 때문에 오직 3개월 동안만 환율을 고정했었다.

라가는 상황이 발생했다.¹¹⁾ 브라질은 이 상황이 바로 PMS 상황으로, EU는 이를 감안하여 덤핑률을 조정해야 한다고 주장했다.

패널은 브라질의 주장을 각하했지만, 패널은 이 상황이 PMS가 아니라고는 판단하지 않았다. 다만 패널은 PMS 자체(PMS *per se*)가 존재한다는 것이 중요한 것이 아니라 “PMS 효과로 인해 내수가격 비교가

적절치 않게 되었음을 증명”하는 것이 더 중요한데, 브라질이 이 증명을 하지 않았다고 지적하여 브라질 주장을 받아들이지 않은 것이다.¹²⁾ 다시 말해 판매 실적이 충분하고 통상의 거래라 하더라도 환율과 같은 대외 변수가 PMS로 인용될 가능성을 패널은 완전히 배제하지 않았다. 이를 표로 정리하면 다음과 같다.

	판매 실적 有			판매 실적 無		
	판매 실적 충분		판매 실적 낮음			
통상의 거래				the low volume of the sales in the domestic market of the exporting country	no sales of the like product in the ordinary course of trade	
		PMS (1)				
	ex) GATT VI: 1 보충 규정 2					
非통상의 거래				the low volume of the sales in the domestic market of the exporting country,		
		PMS (2)				PMS (3)
	ex) 특수관계자 거래					

이렇게 해석하면 PMS가 지나치게 광범위하게 해석될 수도 있다.¹³⁾ 하지만 필자

가 상기 표에서 규정하는 PMS는 예컨대 판매실적이 충분한 비통상의 거래 모두를

11) 국내 내수 판매가격은 올라갔고 대외환율은 고정되어 있으므로, 대외통화로 표시된 국내 내수 판매 가격도 그대로 올라간다. 원래는 인플레이션 상황에서 대외 통화 가치가 하락하면, 국내 내수 판매 가격이 올라가도 통화가치가 하락하므로 대외통화로 표시된 내수 판매가격은 그만큼 오르지 않는다. 그런데 이 상황에서 통화가치를 인위적으로 고정시키면, 국내 내수 판매 가격이 올라갈 경우 대외 통화로 환전했을 때도 내수 판매 가격이 그대로 올라간다.

12) EC-Cotton, *Ibid*, para. 112.

13) 호주-A4(Indonesia, 2019) 사건에서 제삼자로 참여한 러시아는 PMS를 넓게 해석하는 주장은 반드시 기각되어야 한다고 주장했다. 필자도 PMS를 지나치게 광범위하게 해석하는 것은 경계해야 한다는 취지에 따라 러시아 주장에 전적으로 동의한다. 러시아는 나아가 PMS가 국내시장에서 정부의 규제, 혹은 그 효과, 그 효과로 인한 투입요소(input) 등은 고려할 사항이 아니라고 주장했다. 필자는 이에 동의하지 않는다. 투입요소의 왜곡이나 정부의 규제로 인한 원가 왜곡 등으로 정상적인 가격 비교가 불가능한 상황 자체를 PMS에서 아예 배제하는 것은 합리적이지 않다. *Australia-Antidumping Measures on A4 Copy Paper* (WT/DS529/Add.1), 4 Dec. 2019, Annex C-5, paras. 26~33.

지칭하는 것이 아니다. 오히려 판매실적이 충분한 비통상의 거래 상황 중에서도 일시적 환율 고정과 같은, 매우(the) 특수한(particular) 상황이어야만 PMS라는 뜻이다. 특히 PMS라고 해서 반드시 적절한 가격 비교가 불가능한 것은 아니다. PMS로 인해 가격 비교가 적절하지 않아야만, 혹은 적절하지 않음을 반드시 증명하여야만 제 3국 수출가격 혹은 구성가격을 쓸 수 있다.¹⁴⁾ 요약하면 상기 표에서 표기한 PMS는 그 상황 중에서도 매우 특이한 상황이어야 하며, 매우 특이한 상황 중에서도 적절한 가격 비교가 불가능한 상황이라는 또 하나의 조건을 충족해야 한다. 따라서 필자의 주장이 PMS를 매우 넓게 해석하는 것은 아니라는 점을 밝혀 둔다.

나. PMS의 관련성: 내수 판매가 혹은 원가?

두 번째 쟁점은 PMS가 내수 판매가와 관련된 것인가, 아니면 원가와 관련된 것인가에 대한 논쟁이다. 다시 말해 PMS는 내수 판매가 왜곡된 상황만을 의미하는 것인가? 아니면 원가가 왜곡된 상황도 PMS에 해당하는가? 지금까지는 PMS가 내수 판매가와 관련된 것이라는 주장이 다수설이었다. 우선 2.2조 문안 상, 3가지 요건 중

하나가 충족되어 그 판매(such sales)가 적절한 가격 비교가 안 될 때, 구성가격을 사용한다. 다시 말해 PMS는 내수 판매가가 정상적인 가격 비교가 불가능할 정도로 왜곡된 것을 의미하는 것이지, 원가가 왜곡된 것과 관련되어 있지 않다는 것이다.

AD 2.2: "When there are no sales of the like product in the ordinary course of trade in the domestic market of the exporting country or when, because of *the particular market situation*, or the low volume of the sales in the domestic market of the exporting country, *such sales* do not permit a proper comparison, the margin of dumping shall be determined by comparison with...the cost of production in the country of origin plus a reasonable amount for administrative, selling and general costs and for profits."

GATT 94 VI:1조의 보충 규정 2를 해석하는 부속서에서도 독점 체제 하에서 모든 국내 가격을 국가가 통제하는 경우에는 "가격 비교"가 어려울 수 있다고 규정하고 있는데, 이때의 가격(price)은 내수 판매가를 말하는 것이지, 원가를 의미하는 것이 아니다. 특히 GATT 94 VI:1조의 보충 규정 2는 원가에 대해서는 아예 언급을 하지 않는다. 따라서 PMS는 내수판매 가격이 왜곡된 경우에만 가능하다는 것이다.

GATT VI:1조의 보충 규정 2: It is recognized that, in the case of imports from a country which has a complete or substantially complete monopoly of its trade and where

14) 반대로 가격 비교가 불가능한 상황이 PMS의 필요조건이 되어서는 안 된다. 이는 WTO 패널 입장이기도 하다. Australia-A4, *Ibid*, para. 7.27.

all domestic prices are fixed by the State, special difficulties may exist in determining price comparability for the purposes of paragraph 1, and in such cases importing contracting parties may find it necessary to take into account the possibility that a strict comparison with domestic prices in such a country may not always be appropriate.

필자는 이 주장에 동의하지 않는다. 즉, 필자는 원가가 적절한 가격비교를 저해하는 왜곡 상황도 PMS 상황이 될 수 있다고 생각한다. 우선 내수 판매가격 자체가 제조원가, 판매비, 이윤으로 구성된다. 2.2조 후단에서도 “PMS로 인해 내수 판매 가격과 수출 가격의 적절한 비교가 어려울 때, 덤핑 마진은 대표성 있는 제3국 수출가격 혹은 원산국 국가의 생산 원가에 합리적인 판매비와 이윤을 더한 가격에 따라 결정된다”라고 규정하여, 내수 판매가격의 구성 요소에 원가가 포함되어 있음을 명시하였다.¹⁵⁾ GATT 94 VI:1조의 보충 규정 2가 규정하고 있는 가격(price)은 내수 판매가격을 의미하는 것은 맞다. 하지만 이는 PMS의 한 사례일 뿐이지, GATT 94 VI:1조의 보충 규정 2가 PMS 전체를 의미하는

것이 아니다.

따라서, 내수 판매가격이 정상적인 가격 비교가 안 될 정도로 왜곡되어 있는 경우는, (1) GATT VI:1조의 보충 규정 2에 따른 정부의 정책 혹은 (2) EC-Cotton Yarn 사건에서 제기된 환율에 따라 그 내수 판매가격 자체(domestic sales per se)가 왜곡되어 있을 수도 있으며, 그 구성요소 중 하나인 원가 왜곡(cost distortion) 때문에 내수 판매가격이 왜곡되고 이로 인해 정상적인 가격비교가 안 될 정도의 상황일 수도 있는 것이다.

WTO 패널도 원가가 왜곡되어 있을 경우에 PMS가 될 수도 있음을 암시한 적이 있다. 즉, EC-Cotton Yarn(Brazil, 1999) 사건에서 패널은 환율로 인해 원재료의 비용이 영향을 받을 수도 있으며, 이로 인해 내수 판매가격이 영향을 받을 수도 있다고 명시했다.¹⁶⁾ 이는 “환율 변동 → 원재료 비용 변동 → 내수 판매가격의 변동 → PMS → 적절한 가격 비교 불가능”으로 이어지는 연쇄 효과를 패널이 인정한 것이라고 본다. 호주-A4(Indonesia, 2019) 사건에

15) WTO 협정문은 제조원가와 생산원가를 명백히 구분하지 않고 있다. 예컨대 AD 2.2조는 생산원가(cost of production: COP), 판매비, 이윤으로 판매가격을 분해하는데, 이는 정확한 표현이 아니다. 즉 생산원가(COP)=제조원가(cost of manufacture: COM)+판매비(SG&A)이기 때문에, 생산원가+판매비라는 용어는 정확한 표현이 아니다.

16) EC-Imposition of Antidumping Duties on Imports of Cotton Yarn from Brazil (ADP/137), July 1995, para. 479. 하지만 브라질은 환변동으로 인한 원재료 가치의 변화가 내수 판매가격에 어떤 영향을 미쳤는지에 대한 주장을 하지 않아, 패널이 구체적으로 검토는 하지 못했다.

서도 패널은 비슷한 입장을 유지했다. 즉, 이 사건에서 인도네시아는 낮은 원재료 가격이 수출가격과 내수가격에 동시에 영향을 미치므로, PMS 상황이 안 된다고 주장했다.¹⁷⁾ 하지만 패널은 이를 부인했다. 낮은 원재료 가격이 수출 가격과 내수 가격에 “필연적으로(necessarily)” 동일한 영향을 미친다는 보장이 없기 때문이다.¹⁸⁾ 필자는 패널의 이 판단이 원재료 가격이 수출 가격과 내수 가격의 적절한 가격 비교를 불가능하게 만들 경우에는 PMS 상황이 될 수도 있음을 패널이 인정했다고 해석한다.

그렇다면 원가가 왜곡되어 있다는 것은 도대체 무슨 뜻일까? 이에 대해서는 AD 2.2.1.1에서 규정한다.

2. AD 2.2.1.1조의 해석

2.2.1.1조는 구성 가격 요소 중 원가에 대해 상세히 규정한다. 이 조항의 핵심만 요약하면 “통상적으로 원가는 GAAP을 따르고 생산 및 판매 원가를 합리적으로 반영한 회계 기록에 근거해서 계산되어야 한다.”

AD 2.2.1.1: For the purpose of paragraph 2, costs shall **normally** be calculated on the basis of **records** kept by the exporter or producer under investigation, provided that such records are in accordance with the **generally accepted accounting principles** of the exporting country and **reasonably reflect the costs associated with the production and sale of the product** under consideration....

이 규정을 자세히 분석하면 다음과 같다. 첫째, 2.2.1.1조는 통상적으로(normally) 적용된다. 이는 예외가 있음을 인정하는 문구다. 따라서 2.2.1.1조가 충족되지 않을 경우, 조사당국은 수출자의 원가자료를 계산할 때 다른 자료를 사용할 수 있다. 호주-A4(Indonesia, 2019) 사건의 패널도 이를 명확히 한 바 있다.¹⁹⁾ 둘째, 2.2.1.1조는 조사대상 업체의 회계 기록(records)에 관한 규정이다. 다시 말해 덤핑률 계산에서 사용할 원가는 조사대상 업체가 보관한 회계 기록을 바탕으로 계산해야 한다. 셋째, 원가 기록은 일반적으로 인정된 회계원칙인 GAAP(generally accepted accounting principles)을 따라야 한다.

넷째, 원가 기록은 비용을 합리적으로 반영(reasonably reflect the costs)해야 한다. 패널은 ‘합리적인 반영(reasonably reflect)’을 ‘정확하거나 신뢰할만한(accurate or reli-

17) Australia-A4, *Ibid*, para. 7.25.

18) Australia-A4, *Ibid*, para. 7.28.

19) Australia-A4, *Ibid*, para. 7.110.

able)’ 혹은 실제 발생 원가에 ‘적절하고 충분히 상응(suitably and sufficiently corresponding to)’해야 한다고 해석했다.²⁰⁾ 예컨대 EU-Biodiesel (Argentina, 2016) 사건에서 상소기구도 원재료가 비특수 관계자와의 독립적 거래에서 발생하지 않은 경우에는, 원가 기록이 비용을 합리적으로 반영하였다고 볼 수는 없다고 판시했다.²¹⁾ US-OCTG(Korea, 2017) 사건의 패널 또한 원재료 거래가 특수 관계자와의 거래에서 발생한 경우, 이 원가는 ‘정확하거나 신뢰할만한(accurate or reliable)’ 혹은 실제 원가에 ‘적절하고 충분히 대응(suitably and sufficiently corresponding to)’한다고 볼 수 없다고 판시하였다.²²⁾ 주의할 점은 GAPP을 따랐다 하더라도 원가 기록이 비용을 합리적으로 반영하지 않을 수도 있다는 점이다. 따라서 GAAP과 합리적 비용 반영은 완전히 다른 요건이다. 패널과 상소기구도 입장이 같다.²³⁾

다섯째, 조사대상 물품의 생산 및 판매와 관련되어야(associated with the production and sale of the product) 한다. 따라서 원가는 실제로(actually) 발생한 원가를

기준으로 기록해야 한다. 이는 더 나아가 조사대상 물품의 원가가 합리적이어야 하는지 여부를 검토할 때에도, 반드시 실제로 발생한 원가와 비교하여야 한다는 뜻이기도 하다. 따라서 조사 당국은 조사대상 수출자나 생산자의 원가 기록을 실제로 발생한 원가와 비교해서 합리적인지 여부를 검토해야 한다. 조사당국은 실제 비용보다 더 합리적인 이론적 비용을 계산하거나 상정한 후에, 이를 조사대상 업체의 회계기록과 비교해서는 안 된다.

이는 패널의 판례도 동일한 입장이다. 즉, EU-Biodiesel(Argentina, 2016) 사건에서 아르헨티나 정부는 화석연료를 제조할 경우 7% 이상 바이오디젤을 혼합하는 의무를 부과하고 있었다. 더 나아가 바이오디젤의 주요 원료인 콩(soybean)과 콩기름(soybean oil)을 수출할 때는 완제품 수출 때보다 더 높은 수출세를 부과하는 차별적 수출세(Differential Export Tax) 제도를 운영하고 있었다. 이 때문에 아르헨티나 국내에서 바이오디젤의 주요 원재료인 콩과 콩기름의 가격이 국제 시세보다 인위적으로 낮게 생성되어 있었고, EU는 이를 PMS

20) EU-Anti-Dumping Measures on Biodiesel from Argentina (WT/DS473/AB/R), Oct. 2016, para. 6.33, US-OCTG (WT/TS488/R), Nov. 2017, para. 7.197.

21) EU-Biodiesel, *Ibid*, para. 6.33.

22) US-OCTG (WT/TS488/R), Nov. 2017, para. 7.197.

23) EU-Biodiesel, *Ibid*, paras. 6.30, 6.33.

라고 하여 원가를 부인하였다. 문제는 EU가 아르헨티나의 콩과 콩기름 원가를 합리적인 원가 반영이 아니라고 판단한 근거자료가 아르헨티나 생산업자에서 발생한 실제 원가가 아니라, 아르헨티나 농업부가 국제시세와 연동하여 발표하는 대두 평균 기준 가격(average of the reference prices)을 바탕으로 판단하였다는 점이다. 패널과 상소기구는 EU의 이 방식이 실제 원가를 기준으로 합리성을 평가해야 한다는 2.2.1.1조 조항을 위반한 것이라고 판단했다.²⁴⁾

US-OCTG(Korea, 2017) 사건에서도 마찬가지다. 이 사건에서 한국 정부는 미국의 조치가 “특수 관계자의 거래를 가상의 합리적인 거래 가격과 비교하였으므로” EU-Biodiesel(Argentina, 2016) 판례를 위반한 것이라고 주장했다. 패널은 한국의 주장에 동의했다. 하지만 패널은 미국이 넥스틸의 원가 자료를 비합리적이라고 판단한 근거는 EU-Biodiesel(Argentina, 2016) 사건처럼 가상의 수치를 바탕으로 한 것이 아니고, 포스코가 넥스틸에 판매한 실제 가격과 포스코가 비특수 관계자에 판매한 실제 가격을 비교한 것이므로 미국의 조치는 2.2.1.1조 위반이 아니라고 판시했다.

III. 미국 TPEA의 PMS 관련

내용 및 WTO 합치성

1. TPEA 개요

미국은 2001년 시작된 DDA 협상 중반부터 반덤핑에 대한 확고한 인식 변화를 드러내었다. 즉, 미국은 덤핑을 과거처럼 정상 가격보다 싼 가격으로 수출하는 개념에 한정하지 않았다. 대신 미국은 정부의 개입에 의한 시장의 왜곡(market distortion)에도 초점을 맞추어 덤핑 개념을 확장하고 있었다. 이는 미국의 덤핑 개념이 정부의 특정적 혜택 제공을 금지하는 보조금 개념과 혼합되어 진화하고 있었다는 뜻이다.

미국의 이와 같은 인식 변화는 2015년 TPEA 법으로 결국 구체화된다. TPEA 중 반덤핑과 관련된 내용은 Title V인데 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 과거에는 불리한 가용정보(AFA) 적용 시 거래 현실상 그 타당성을 입증하거나 추가 검증(corroborate)할 의무가 상무부에 있었으나, 개정법은 동일 사건 내 이전의 다른 절차에 적용된 덤핑마진 혹은 보조금률은 확증이나 추가 검증이 필요 없다고 규정했다. (502조) 둘째, 실질적 피해 개념을 수정했다. 즉, 국내 산업이 흑자 혹은 최근의 실질적 개선만으로 피해가 없는 것으로 판단하

24) EU-Biodiesel, *Ibid*, para. 6.56.

지 못하게 규정하고, 고려 가능한 이익도 총이익, 운영이익, 순이익을 포함하여 실질적 피해 입증을 쉽게 하였다. (503조) 셋째가 PMS 관련 규정으로 다음 절에서 상세히 검토한다. (504조) 넷째, PMS 적용 확대와 관련하여 생산비 자료 제출을 의무화하였다. 종래에는 “조사 신청자”가 생산비용 이하에서 판매한다는 사실을 입증하려고 하였으나, 개정안에는 “조사 대상자”가 처음부터 이 자료를 제출하도록 규정하였다. 나아가 비시장경제(NME)의 경우 종래에는 대리 가격의 선정 또는 계산을 관행상 적용하였으나, 이를 명문화하였다. (505조) 다섯째, 종래에는 자발적 조사 신청 시 이를 기각하기 위해 고려해야 할 요소에 대한 명시적 규정이 없었는데 이를 사건의 복잡성, 유사 사건 처리 경험, 진행 중인 사건 수 등으로 구체화하였다.(506조)

2. TPEA의 PMS 관련 규정

가. TPEA 504조(a), 19 U.S.C. § 1677(15)

TPEA 이전의 관세법에는 거래가격이 원가 미만이거나 관계사 간 거래인 경우에만 통상거래가 아니라고 규정하였다. 하지만 TPEA 504(a)에서는 ‘PMS로 인해 수출 가격 또는 구성 수출가격과의 적절한 비교가 어려운 특별한 시장 상황’도 비통상거

래로 규정하였다. 이 규정으로 조사당국은 PMS를 비통상거래로 무조건 간주(shall)해야 하는 의무를 부담하게 되었다.

19 U.S.C. §1677(15) - Ordinary course of trade:

The term “ordinary course of trade” means the conditions and practices which, for a reasonable time prior to the exportation of the subject merchandise, have been normal in the trade under consideration with respect to merchandise of the same class or kind. The administering authority **shall** consider the following sales and transactions, among others, to be outside the ordinary course of trade:

(A) Sales disregarded under section 1677b(b)(1) of this title.

(B) Transactions disregarded under section 1677b(f)(2) of this title.

(신설) (C) Situations in which the administering authority determines that the particular market situation prevents a proper comparison with the export price or constructed export price.

미국 TPEA 504조(a) 규정상 PMS와 WTO 2.2조의 PMS는 어떻게 다른가? 첫째, TPEA의 PMS가 비통상거래로 강제 분류됨으로써, WTO 규정상의 PMS보다 범위가 훨씬 넓어졌다. 앞서 필자는 PMS는 판매실적이 충분한 통상의 거래 상황이라 하더라도 일시적 환율 고정이나 정부의 가격 통제와 같은, 매우(the) 특수한(particular) 상황이 있으면 PMS가 될 수도 있다고 주장했다. 하지만 미국 TPEA 504조(a) 규정은 가격 비교를 방해하는 PMS이기만 하면 추가적인 검토 없이 무조건

(shall) 비통상의 거래가 되므로, WTO가 규정한 “매우 특수한(the particular)”이라는 문구의 취지를 거의 100% 퇴색시켜 버렸다.

특히 필자는 통상의 거래 내에서 판매 실적이 충분한 경우에도 PMS (1) 상황이 될 수도 있다고 주장했는데, 미국 TPEA 504조(a) 규정은 그와 같은 가능성이 아예 없다. 즉, TPEA 504조(a)에 따르면 “PMS=비통상의 거래”이다. 이에 따라 TPEA 504

조(a) 규정은 비통상의 거래 중에서도 특별한 상황이어야 한다는 WTO의 제한적 적용의 취지를 벗어나, “특별한 시장 상황”이긴 하면 모두 비통상의 거래”로 전환될 위험성을 내포하게 된다. 이렇게 되면 정상적인 거래 상황에서도 단지 가격 비교가 적절하지 않을 정도로 특별하다는 이유 하나만으로 비정상적인 거래로 전환되는 논리적 비약이 언제든지 발생할 수 있다.

		판매 실적 有			
		판매 실적 충분		판매 실적 낮음	
WTO 2.2	통상의 거래		PMS (1)	the low volume of the sales in the domestic market of the exporting country	no sales of the like product in the ordinary course of trade
	非통상의 거래		PMS (2)	the low volume of the sales in the domestic market of the exporting country,	PMS (3)
미국 TPEA 504(a)		판매 실적 有			판매 실적 無
		판매 실적 충분		판매 실적 낮음	
	통상의 거래			the low volume of the sales in the domestic market of the exporting country	no sales of the like product in the ordinary course of trade
	非통상의 거래		PMS	the low volume of the sales in the domestic market of the exporting country,	PMS

이러한 해석은 한국의 유정용 강관에 그대로 적용되었다. 즉, 미국 측 신청인 매버릭(Maverick Tube Corporation)은 한국 정부는 중국에게 시장경제 지위를 부여하여 중

국산 열연이 한국에 넘쳐나는(flooded) 상황을 만들었고, 이 때문에 한국 내 열연 가격이 인위적으로 낮춰진 것이 바로 특별한 시장 상황이라고 주장했다.²⁵⁾ 이처럼 매버

릭은 TPEA 504조(a)를 원용하여 한국의 철강 시장이 이처럼 매우 특별한 상황이므로, 유정용 강관에 얼마만큼의 영향을 미쳤는지에 대한 구체적인 분석 없이 한국 유정용 강관의 원가는 무조건 비통상의 거래에서 발생하는 것으로 부인되어야 한다고 주장했다. 상무부도 열연코일이 유정용 강관 원가의 80%를 차지하므로, 열연코일의 시장 왜곡은 유정용 강관의 생산 원가에 중요한(significant) 영향을 미쳤다고 매버릭의 주장을 일부 수용했다.²⁶⁾ 즉, 상무부도 중국산 열연코일의 범람으로 원가에 얼마나 영향을 미쳤는지에 대한 구체적인 분석을 하지 않고, 이를 PMS 상황이라고만 규정하여 한국 측 생산자의 원가를 부인하였다.²⁷⁾

둘째, TPEA 504조(a)의 PMS가 비통상거래로 강제 분류되면서 WTO AD의 2.2.1조가 비통상거래로 규정한 충분성(5%) 조건 및 원가 미만 판매(20%) 조건 외에 PMS가 비통상의 거래로 추가되는 효과를 가져왔다. 그러나 WTO AD 협정문은 충분성 조

건이나 원가 미만 판매와 같은 조건처럼 PMS가 비통상 거래의 하나라고 명시하지 않았다. WTO 협정문은 제3국 수출가격이나 구성가격을 쓸 수 있는 요건 중의 하나로 PMS로 인해 가격비교가 불가능한 상황을 규정한 것이지, PMS가 비통상의 거래 중 하나라고 규정한 것이 아니다.

하지만 TPEA 504조(a)처럼 규정할 경우, 특별한 어떤 상황을 PMS로 정의하기만 하면 비통상의 거래를 거의 무한대로 확장할 수 있는 여지가 생긴다. 예컨대 2021년 4월, 철강 산업의 메카인 오하이오 주의 상원 의원인 민주당의 브라운(Sherrod Brown)과 공화당의 포트만(Rob Portman)은 중국 정부로부터 보조금을 받은 물품을 원부자재로 사용하여, 원가의 왜곡이 발생한 경우를 PMS로 규정한 법안을 발의했다.²⁸⁾ 이 경우 겉으로는 마치 PMS의 사례 중 하나를 추가한 것처럼 보이나, 실제로는 TPEA 504조(a)의 “PMS=비통상의 거래”라는 공식을 통해 비통상의 거래를 확대한 것이다. 요컨대 대외 환율 상황이 특별한

25) Department of Commerce, *Issues and Decision Memorandum for the Final Results of the 2014-2015 Administrative Review of the Antidumping Duty Order on Certain Oil Country Tubular Goods from the Republic of Korea*, April 10, 2017, p. 32.

26) Department of Commerce, *Ibid.*, pp. 40~41.

27) 다만 상무부는 매버릭이 주장한 내용을 개별적으로 평가하지 않고, 4가지 주장 모두를 종합적으로 고려했다고 밝혔다.

28) 정식 입법안 명은 「Eliminating Global Market Distortions to Protect Americans Jobs Act」이고, 제안자 이름을 따서 브라운·포트만 법안이라고도 부른다. 이 법안은 민주당과 공화당이 공동으로 발의한 것으로, PMS의 확대 적용에 대해서는 민주당과 공화당이 공동보조를 취하고 있음을 주목해야 한다.

경우, 혹은 정부의 적극적인 경제 개입이 있는 특별한 상황 등을 PMS로 규정하기만 하면, 자동으로 이 상황을 모두 비통상의 거래로 전환할 수 있는 것이다. 따라서 필자는 미국 TPEA 504조(a) 규정은 WTO 규정상 사안마다 특수성을 따져서 판단해서 제한적으로 적용해야 할 PMS의 취지를 심각하게 일탈한 것으로 본다.

셋째, 기존 관세법에는 판매(sales)와 거래(transaction)라는 명확한 범주가 비통상거래로 분류되었으나, TPEA 504조(a)는 상황(situations)이라는 매우 광범위한 범주가 비통상거래로 분류되었다. 이는 비통상거래의 범위를 판정할 때 거래량이나 판매량과 같은 구체적 지표를 제외한 모든 요소를 고려할 수 있게 되었다는 뜻이다. 필자가 보기엔 미국 TPEA 504조(a) 규정상 PMS 규정은 조사 당국에게 사실상 무제한의 재량을 부여한 것이나 마찬가지다. 실제로 이 재량은 유정용 강관 사례에서도 이는 그대로 적용되었다. 즉, 중국 산 열연코일이 세아 혹은 넥스틸 유정용 강관 생산원가에 구체적으로 얼마만큼의 영향을 미쳤는지에 대한 분석 없이, 오직 중국산 열연 제품의 한국 범람 등이라는 종합적인 “상황”만으로 “PMS”가 되고, 이 PMS가 곧바로 “비통상거래”로 자동 간주되면서 원가를 부인한 것이다.

결론적으로 필자가 보기에 미국 TPEA 504조(a), 즉 관세법 §1677(15)는 PMS이면 비통상거래로 무조건(shall) 간주해야 한다는 점, WTO 규정상 비통상거래 범주로 적시하지 않은 PMS를 비통상거래로 간주함으로써 WTO 반덤핑 협정의 취지를 심각하게 일탈했다는 점, 상황(situation)이라는 모호한 규정을 비통상거래의 범주로 넣어 조사 당국의 재량을 지나치게 확대하였다는 점 등에서 그 자체(per se)로 WTO 규정 위반일 가능성이 높다. 한국 정부가 유정용 강관에 대한 PMS 적용으로 WTO에 제소했을 때, TPEA 504조(a) 자체의 WTO 불합치성은 주장하지 않았는데 필자가 보기엔 매우 아쉽다. 다음번 PMS의 WTO 제소 때는 이 부분을 면밀히 다듬어서 다시 주장할 수 있기를 희망해 본다. 물론 WTO가 TPEA 504조(a)를 위반이라고 판시한다고 해서 미국이 이를 국내법에 반영할 가능성은 거의 없긴 하지만.

나. TPEA 504조(b), 19 U.S.C. § 1677b(a)(1)(B)(ii)(III)

TPEA 504조(b) 이전의 관세법에는 수출국 내수가격을 정상가격으로 사용할 수 없는 경우에 제3국 판매가격을 정상가격으로 사용하되, “제3국에서(in such other country)”의 PMS로 인해 적절한 비교를 할 수 없는 경우에는 제3국 판매가격을 정상

가격으로 사용할 수 없도록 하였다. 하지만 개정법에서는 “제3국에서”라는 문구를 삭제하여 제3국의 PMS뿐만 아니라, 수출

국에 PMS가 있는 경우에도 제3국 판매가격을 사용할 수 없다.

19 U.S.C. §1677b(a) 개정 전	19 U.S.C. §1677b(a) 개정 후
(III) the administering authority does not determine that the particular market situation <u>in such other country</u> prevents a proper comparison with the export price or constructed export price.	(III) the administering authority does not determine that the particular market situation prevents a proper comparison with the export price or constructed export price.

미국은 EU, 캐나다, 호주, 우리나라와 달리 특이하게도 정상성 테스트를 통과하지 못하면 제3국 판매가격을 우선 사용하게 한다. 만약 제3국 판매가격이 적절하지 않으면 구성가격을 사용한다. 그러나 제3국 판매가격은 조사당국의 부담이 높고 덤핑률이 예상만큼 높게 나오지 않은 단점이 있다. 이 때문에 미국은 규정과 달리 실무에서 구성가격을 더 많이 사용한다. 예컨대 2010~2016 사이 미국 상무부는 덤핑 조사 사건의 29%에서 구성가격을 사용한 반면, 4%만 제3국 판매가격을 사용했다.²⁹⁾ 따라서 TPEA 504조(b)로 인해 수출국에 PMS가 있다고 판단할 경우, 제3국 수출가격이 아니라 구성가격을 바로 사용하도록 허용함으로써 덤핑률이 좀 더 높게 나오고 미국 실무자에게 좀 더 편리한 방향으로 바뀌었다. 조사를 받는 기업 입장에서도 PMS 상황이 되면 제3국 판매가격을 주장

할 수 없어, 방어권의 선택폭이 줄어들게 된다.

하지만 제3국 판매가격을 사용할지 아니면, 구성가격을 사용할지는 WTO 규정상 당국의 재량 사안이므로, TPEA 504조(b)가 WTO 규정과 관련하여 특별히 문제될 것은 없다고 본다. 다만, 수출국에 PMS가 존재한다고 해서 제3국 수출가격을 원천적으로 못쓰게 하는 것이 합리적인 규정으로 볼 수 있는지는 여전히 의문이다.

다. TPEA 504조(c), 19 U.S.C. § 1677b(e)

TPEA 504조(c) 이전의 관세법에는 구성가격은 원가(재료비, 가공비 등)+판매관리비(SG&A)+이윤(profit) 및 컨테이너 비용 등을 합산한 금액이라고 규정되어 있었다. 하지만 개정된 TPEA 504조(c)에서 원가의

29) Mikyung Yun, *Ibid*, pp. 243~244.

경우 통상거래(ordinary course of trade)의 원가를 정확히(accurately) 반영하지 않는 특별한 시장 상황에서는, “임의의 계산방식(any other method)”을 사용할 수 있도록 하였다. 추가된 문구를 자세히 살펴보면 “임의의 합리적인 방식(any other reasonable method)”이 아니라, 합리성(reasonable) 요소가 빠진 “다른 어떤 방식(any other method)”으로 규정되어 있어 조사 당국의 재량권을 강화한 것이 눈에 띈다.

19 U.S.C. §1677b(e)

(1) the cost of materials and fabrication or other processing of any kind employed in producing the merchandise, during a period which would ordinarily permit the production of the merchandise in the ordinary course of trade;

(신설)

For purposes of paragraph (1), if a particular market situation exists such that the cost materials and fabrication or other processing of any kind does not accurately reflect the cost of production in the ordinary course of trade, the administering authority may use another calculation methodology under this subtitle or any other calculation methodology.

전술한 대로 필자는 현재의 WTO 규정 상으로 원가가 적절한 가격 비교를 저해하는 왜곡 상황도 PMS 상황이 될 수 있다고 생각한다. 따라서 TPEA 504조(c) 조항이 WTO 규정상 충돌된다고 보지는 않는다.

특히 “통상거래(ordinary course of trade)의 원가를 정확히(accurately) 반영하지 않는다(not accurately reflect the cost of production in the ordinary course of trade)”는 문구는 WTO 판례상에도 등장하는 문구로, 미국 의회가 이 조항을 만들 때 WTO 판례를 참고했음을 보여 준다.³⁰⁾ TPEA 504조(c)가 신설되면서 원가 자료를 추가로 요청할 수 있는 근거 조항인 TPEA 505조(a)도 추가되었다.

다만 TPEA 504조(c)는 PMS 상황에서 조사대상 업체의 원가를 부인할 때 임의의 계산방식(any other method)을 사용할 수 있도록 규정하였는데, 이 문구는 WTO 규정과 불합치할 가능성이 있다. WTO AD 2.2조는 구성가격을 사용할 때 관관비와 이윤은 “합리적”이어야 한다고 규정한다. 2.2조의 원가에는 합리적이라는 말이 없지만 2.2.1.1조에는 원가와 관련된 상세 규정을 다시 규정하고 있으므로, 구성가격의 원가도 합리적이어야 한다는 당연한 해석이 가능하다. 그런데 TPEA 504조(c)에는 합리적이지 않은 어떠한 방안도 가능한 것으로 해석될 수도 있다고 본다. 요컨대 최소한 표면적으로는 TPEA 504조(c)가 WTO 규정을 벗어난 것으로 보이는데, 이에 대해서는 상무부가 실제로 어떤 대안을 적용

30) EU-Biodiesel, *Ibid*, 6.33, US-OCTG, *Ibid*, para. 7.197.

할지 면밀히 지켜보면서 평가해야 할 것 같다.

3. 미국 PMS 관련 규정의 운영 실태 및 최근 동향

최근 사례를 보면 미국이 PMS 관련 규정을 무지막지하게 확대해 온 것이 전통인 것처럼 보인다. 하지만 실상은 정반대다. 즉, TPEA 규정 개정 이전 미국 상무부는 PMS와 관련하여 매우 엄격한 잣대를 적용했다. 뉴질랜드 키위 사건(1996), 한국 냉면 사건(1998), 캐나다 듀럼밀 사건(2003), 대형 변압기 사건(2006) 등에서 미국 상무부는 엄격한 잣대를 사용하여 대부분 증거 부족으로 PMS가 존재하지 않는다고 판시했다.³¹⁾

TPEA 개정 이후 처음 적용된 한국의 유정용 강관도 처음에는 상황이 비슷했다. 즉, 제소자인 메버릭이 예비조사 기간 중 유정용 강관의 원재료인 포스코 열연 제품이 상계관세 대상이라는 점, 중국 열연 제품이 한국으로 대량 유입되고 있다는 점, 한국산 전기는 정부 보조로 인해 가격이 낮다는 점 등을 들어 PMS가 존재한다고 주장하였으나,³²⁾ 예비판정에서 증거 부족으로 받아들여지지 않았다. 이에 따라 상

무부는 PMS를 기각하는 예비 판정문(memorandum)을 2017년 2월에 공개하였다.

그런데 2017년 3월 상무부는 국가통상위원회(National Trade Council) 위원장인 피터 나바로(Peter Navaro)가 유정용 강관에 대해 더 높은 덤핑률 산정을 촉구하는 서한을 보냈다는 사실을 공개하였다. 이 서한에는 테나리스(Tenaris)라는 강관 생산 기업이 휴스턴에 신규 투자를 계획한다는 내용과 함께, 한국 유정용 강관에 대한 낮은 덤핑률이 해당 신규 투자에 악영향을 미칠 것이므로 PMS 적용을 촉구하는 내용이었다. 우연의 일치인지 몰라도 서한 공개 후인 2017년 4월, 상무부는 상황을 종합적으로 고려(Totality Test)해 보니 한국의 유정용 강관이 PMS에 해당한다고 다시 판단하고, 예판 결과를 뒤집어 넥스틸 등에 24.92%(향후 29.76%)의 고율 관세를 부과하였다.

한국의 유정용 강관 사건은 PMS 적용이 미국 내의 정치적 요인에 따라 확대 적용될 수 있음을 보여 주는 확실한 사례였다. 특히 이후 진행된 국제무역법원(CIT) 사건에서 법원은 상무부가 기존의 사실관계가 바뀌지 않았는데도 불구하고 스스로 판단

31) Milkyung Yun, *Ibid*, pp. 244~249.

32) Department of Commerce, *Ibid*, p. 30.

을 뒤집었다는 점에만 주목하였고, 상무부의 PMS 적용 자체의 타당성 여부에 대해서는 심각하게 검토하지 않았다. 이는 PMS의 확대 적용이 언제든지 다시 시작될 수도 있음을 의미하는 것이다.

실제로 트럼프 행정부에 이은 바이든 행정부에서도 PMS는 확대 적용 중이다. 대표적인 사례가 2022년 1월, 앞서 언급한 브라운-포트만이 제안한 법안을 연방 의회 차원으로 입법화한 「미국 경쟁력 강화 법안(America Competes Act of 2022)」이다. 이 법에는 미국 기업의 경쟁력 강화를 위한 다양한 조치들을 포함하고 있는데, 그 중에서 PMS와 관련된 조항도 있다. 즉, 중국 정부의 보조금을 받은 상품을 원부자재로 사용하여 제품을 생산할 경우, PMS로 간주한다는 것이다. 앞서 필자는 TPEA 504(a)는 PMS의 범위가 무한대로 확장될 가능성을 내포하고 있다고 우려했는데, 이 우려가 그대로 현실화된 셈이다.

나아가 동 법은 DDA 협상 때부터 보조금과 덤핑 개념을 구분하지 않고 불공정 무역으로 간주한 미국 정부의 인식 변화를 그대로 반영한 법이기도 하다. 하여튼 이 법이 시행된다면, PMS가 당연히 통상의 거래가 아닌 것으로 간주되는 TPEA의 규정에 따라 만약 한국 기업이 중국으로부터 보조금을 받았다고 지목된 원자재를 공급

받아 직접 혹은 이를 원부자재로 사용한 제품을 미국에 수출하는 경우, 그 거래가 통상의 거래이든 아니든 PMS로 간주되어 고율의 덤핑관세를 부과받을 수 있는 것이다.

하지만 PMS는 WTO 규정의 취지상 제한적으로 운영되어야 한다. 특별한 시장 상황을 추가하는 형태로 PMS 정의를 확대하는 것은 WTO 취지에 정면으로 반한다. 미국 정부의 이와 같은 막무가내식의 보호 무역주의가 반드시 미국민에게 혜택을 주는 것이 아니라는 점도 미국 정부가 인식할 필요가 있다. 미국은 이미 2019년부터 미국으로 수입되는 중국의 거의 모든 상품에 대해 25~30%의 고율 관세를 부과하고 있다. 설상가상으로 코로나 사태로 인해 글로벌 공급망(GVC)이 조금씩 와해되고, 탈탄소로 인해 전통적 에너지를 점진적으로 줄이는 과정 등이 복합적으로 작용하면서 미국 내 소비자 물가가 치솟고 있다. 즉, 2022년 3월, 미국의 소비자 물가 상승률은 8.5%로 41년 만에 최고치를 기록했고, 인플레이션에 가장 민감하다는 미국채 10년물의 이자율도 2022년 2월에 심리적 마지노선인 2%를 돌파하더니, 올해 5월에는 3%마저 뚫었다. 수치로는 이해가 잘 안 되니 실제 사례를 들어서 설명하면, 한국의 다이소에서 2,000원 내외하는 물건이 미국에서는 현재 10달러 수준이다. 미국은

2022년 현재 바나나 빼고는 모든 상품이 비싸다. 이런 상태에서 다시 PMS 조항을 확대 적용하여 수입품에 무차별적인 고율 관세를 부과하겠다고?

물론 과거 중국으로부터의 값싼 물건을 마구 소비함으로써 약화된 미국의 패권을 지키기 위해서는, 중국을 대상으로 한 과도한 보호무역 조치가 불가피한 측면이 있음을 필자는 충분히 이해한다. 미국 정치인의 중국을 향한 보호무역주의 강화는 과거 로마 제국이 중국으로부터의 비단과 인도로부터의 향신료 수입을 제어하지 못해 붕괴한 과오는 되풀이하지 않겠다는 미국 정부의 결연한 의지의 표명이기도 하다. 실제로 미국의 대중 무역적자는 2018년 4,182억 불로 최고치를 기록한 이후 3,443억 불(2019), 3,102억 불(2020), 3,553억 불(2021) 등으로 감소 추세이다. 문제는 미국의 이와 같은 자국 우선 태도가 전 세계

보호무역주의 확산을 조장한다는 것이다. 이는 2차 세계대전 이후 어렵게 구축한 전 세계 자유무역주의 체계의 존립을 위협할 수도 있는 심각한 도전이다. 미국 연방의회가 PMS 규정을 어떻게 확대해 나갈지, 미국 상무부가 신설된 PMS 규정을 어떤 식으로 실제 사건에 적용할지는 앞으로도 면밀한 모니터링이 필요하다고 보는 이유이다.

IV. PMS 적용 시 시사점 및 한국 적용 가능성

이상과 같이 PMS의 적용과 관련하여 WTO 규정 및 판례와 미국 TPEA의 WTO 합치성 여부 등을 검토하였다. 이에 따라 PMS를 실제로 적용할 경우 주의해야 할 결론적인 시사점을 정리하면 다음과 같다.

<PMS 적용 시 유의할 원칙>

첫째, PMS는 통상의 거래이든, 비통상의 거래이든 매우 특별한 시장상황이 있다고 판단되면 사용할 수 있다. 필자는 WTO 규정만으로도 PMS를 사용할 수 있다고 보기 때문에, 미국처럼 별도로 국내 입법을 할 필요는 없다고 본다.

둘째, PMS는 특별한 시장 상황이 있어야 하므로, 매우 제한적으로 적용해야 한다. 미국 TPEA 규정처럼 PMS 전체를 비통상의 거래와 동일시하여 적용을 확대하는 것은 PMS를 예외적인 상황으로 취급하는 WTO 규정의 취지와 어긋난다.

셋째, WTO 규정과 판례를 바탕으로 PMS에 해당할 수 있는 상황을 보면, ① 정부의 가격 통제와 독점적 가격 결정(GATT VI:1조의 보충 규정 2), ② 환율(EC-Cotton Yarn), ③ 시장 왜곡을 초래하는 정부의 경제정책(EU-Biodiesel, 호주-A4), ④ 특수 관계자와의 거래(US-OCTG) 등이 있다.

넷째, PMS는 내수 판매가격이 왜곡된 상황도 해당이 될 수 있고, 원가가 왜곡된 상황도 포함될 수 있다.

다섯째, PMS라 하더라도 이로 인해 적절한 가격 비교가 불가능하다는 것을 신청자나 조사 당국이 입증해야 한다. PMS 그 자체로는 구성가격의 사용을 합리화할 수 있는 전가의 보도가 될 수 없다.

여섯째, PMS로 인하여 원가를 부인할 수는 있지만, 이때는 가상의 수치를 써서는 안 되고 조사대상국의 산업에서 실제로 사용하는 원가 자료를 활용해야 한다.

따라서 위와 같이 엄격한 원칙만 지킨다면 한국의 무역위원회에서도 PMS를 제한적으로 적용하는 것이 WTO 규정상 어긋나지 않는다고 본다. 나아가 WTO 회원국들이 위와 같은 엄격한 원칙을 준수하여 PMS 조항을 남용하지 않도록, WTO 논의를 적극 주도함으로써 회원국의 공감대를 도출하는 것이 바람직하다. 아울러 미국, EU, 캐나다, 호주 등에서 PMS를 실제 사건에 어떻게 적용하는지에 대한 면밀한 모니터링이 필요하다고 본다.

필자는 PMS에 대한 이와 같은 시사점을 대략 인지하고 있기 때문에, 적용 가능성

에 대해 항상 고민하고 있다는 점을 밝혀둔다. 그렇다면 한국에 PMS를 실제로 적용한 사례가 있는가? 쇼팽의 「즉흥환상곡(*Fantasie Impromptu*)」을 치다 보면 마지막 악보에 “*Il canto marcato*”와 “*pp*”가 동시에 등장한다. “*Il canto marcato*”는 또렷하게 치라는 뜻이고, “*pp*”는 매우 약하게 치라는 뜻이다. 다시 말해 “매우 약하게 치되, 또렷하게 들리도록 쳐라”는 뜻이다. 매우 모순되어 보이는 이 피아노 주법이야말로 PMS를 실제로 한국에 적용했는지 여부에 대한 필자의 대답이 될 수 있을 것 같다.

참 고 문 헌

- 장승화, *미국 무역특혜확장법(TPEA) 상 “특별시장상황(PMS)”의 WTO 합치성: 한국산 철강제품에 대한 미국 상무부의 반덤핑 조치를 중심으로*, 「국제경제법 연구」, 제17권 제1호, 2019. 3
- 정찬모, *미국 반덤핑법상 ‘특별시장상황(PMS)’의 적용과 WTO 협정*, 「국제경제법 연구」, 제15권 제3호, 2017.11
- 배연재, *미국의 반덤핑 및 상계관세 판정에서의 ‘불리한 이용가능한 사실’의 적용에 관한 연구*, 「국제경제법 연구」, 제14권 제3호, 2016.11
- Mikyung Yun, *The Use of “Particular Market Situation” Provision and its Implications for Regulations of Antidumping*, Korea Institute for International Economic Policy, 2017
- WTO, Panel Report, *EC-Imposition of Antidumping Duties on Imports of Cotton Yarn from Brazil* (ADP/137), July 1995
- _____, Report of Appellate Body, *EU-Anti-Dumping Measures on Biodiesel from Argentina* (WT/DS473/AB/R), Oct. 2016
- _____, Panel Report, *US-OCTG* (WT/TS488/R), Nov. 2017
- _____, Panel Report, *Australia-Antidumping Measures on A4 Copy Paper* (WT/DS529/R), 4 Dec. 2019
- _____, Panel Report, *Australia-Antidumping Measures on A4 Copy Paper* (WT/DS529/Add.1), 4 Dec. 2019, Annex C-5
- Department of Commerce, *Issues and Decision Memorandum for the Final Results of the 2014-2015 Administrative Review of the Antidumping Duty Order on Certain Oil Country Tubular Goods from the Republic of Korea*, April 10, 2017

[국문초록]

특별시장상황(PMS)의 적용 원칙 및 한국 적용 가능성
WTO 규정 및 분쟁사례, 미국 TPEA 규정을 중심으로 -

이 원 희

세계는 현재 구조적인 무역전쟁 중이다. 따라서 보호무역주의가 당분간 지속될 가능성이 매우 높다. 대표적인 보호무역주의 조치가 미국 무역특혜연장법(Trade Preferences Extension Act: TPEA)의 특별시장상황(Particular Market Situation: PMS) 관련 조항이다. PMS 관련 조항이 중국 기업을 대상으로 처음 적용될 것이라는 예상과 달리, PMS는 한국의 철강기업에 최초로 적용되었다.

이에 따라 PMS 조항의 적용과 관련하여 WTO 규정 및 판례, 미국 TPEA의 PMS 관련 법규 내용의 WTO 합치성을 검토해 보았다. 이를 통해 도출된 PMS의 적용 원칙은 정리하면 다음과 같다. 첫째, PMS는 통상의 거래이든, 비통상의 거래이든 매우 특별한 시장상황이 있다고 판단되면 사용할 수 있다. 둘째, PMS는 특별한 시장 상황이 있어야 하므로, 매우 제한적으로 적용해야 한다. TPEA 504조(a), 즉 미국 관세법 §1677(15)는 PMS이면 비통상거래로 무조건(shall) 간주해야 한다는 점 등에서 그 자체(per se)로 WTO 규정 위반일 가능성이 높다. 셋째, PMS라 하더라도 이로 인해 적절한 가격 비교가 불가능하다는 것을 신청인이나 조사 당국이 입증해야 한다. PMS 그 자체로는 구성가격의 사용을 합리화할 수 있는 전가의 보도가 아니다.

위와 같은 원칙만 지킨다면 한국의 무역위원회에서도 PMS를 제한적으로 적용하는 것은 WTO 규정상 어긋나지 않는다고 본다. 향후 PMS 적용과 관련하여서는 WTO와의 논의에 활발하게 참여하고, 미국, EU, 캐나다, 호주 등에서 PMS를 어떻게 적용하는지에 대한 면밀한 모니터링이 필요하다고 본다.

주제어

무역특혜연장법, 특별시장상황, 반덤핑협정 2.2조, 반덤핑협정 2.2.1.1조, 통상의 거래, 비통상의 거래, 내수 판매가 조정, 원가 조정, 특수관계자와의 거래, 가격통제, 유정용 강관, 세계무역기구, 무역전쟁

[Abstract]

Implications of PMS Application and PMS Applicability in Korea

- Analyzing WTO relevant provisions & cases and US TPEA relevant provisions -

Wonhee Lee

Nowadays, protectionism having been widespread, the global economy suffers from the protectionism pandemic attributed to the structural trade war between the U.S. and China. One of the most well-known protectionism tools is the Particular Market Situations(PMS) provisions in Trade Preferences Extension Act(TPEA) of U.S. It was anticipated that the PMS provisions would apply to the Chinese exporters or producers at first. The PMS of TPEA provisions actually applied to the Korean OCTG producers for the first time, however.

Thus, I delved into the PMS relevant provisions in WTO Anti-dumping Agreement and WTO PMS cases, as well as WTO consistency of PMS relevant provisions in TPEA of the U.S. in order to draw implications of PMS application. In conclusion, first, PMS may apply to either the ordinary course of trade or the non-ordinary course of trade only if the particular market circumstance is proved to exist. Second, PMS must apply in such a limited way as to firmly prove the particularity in the market. I believe that TPEA 504(a) *per se* may well be inconsistent to WTO in that PMS shall be considered as the non-ordinary course of trade without regard to any burden to prove. Third, even if PMS may exist, the authority or the petitioner must prove that the proper price compatibility results from PMS. PMS *per se* should not be treated as a Genie from Aladdin's Magic Lamp.

So long as the implications and principles above are ever to be abided by, Korea Trade Commission (KTC) may well apply PMS dumping margin method to real cases. Furthermore, KTC should not only proactively participate in the WTO discussions of working level regarding PMS best practices, but also closely monitor the PMS real cases in other countries such as the U.S, EU, Canada, and Australia.

Key Words

Trade Preferences Extension Act(TPEA), Particular Market Situations(PMS), Antidumping Agreement Article 2.2, Antidumping Agreement Article 2.2.1.1, Ordinary Course of Trade, Non-ordinary Course of Trade, Domestic Price, Cost, Arm's Length Test, Price Control, OCTG, WTO, Trade War

국가결정기여(NDCs) 달성을 위한 국가 간 협력을 위한 합의 방식 및 주요 내용

산업통상자원부 기술안보과 사무관 조 부 임

*논문접수 : 2022. 4. 27. *심사개시 : 2022. 4. 28. *게재확정 : 2022. 5. 9.

〈 목 차 〉

I. 서론	가. 한-중 기후변화 협정
II. 협력 합의 방식	나. 한-베 기후변화 기본협정
1. 조약의 체결	2. 자유무역협정(FTA) 內 기후변화 협력 규정 도입
가. 조약체결 의의	가. 자유무역협정(FTA) 협상 범위
나. 조약의 체결 주체	나. 자유무역협정(FTA) 內 기후변화 협력 도입
2. 기관간 약정의 체결	3. 소결
가. 기관간 약정 체결 의의	IV. 기후변화 협력 주요 내용
나. 체결 주체 및 내용	1. 스위스-페루 파리협정 이행 협정
3. 소결	2. 기후변화 협력 주요 내용
III. 기후변화 협력 합의 방식	V. 결론
1. 국가별 양자조약 체결	

I. 서론

2020년 1월 코로나19 바이러스가 전 세계적으로 퍼지면서 사람들의 움직임이 줄어들었다. 일부 국가들은 사람들 간의 접촉을 최소화하여 전염병 확산을 막고자 가구당 필수인원만 통행할 수 있도록 하거나

입국자들에게 일정기간 격리를 요구하는 등의 행정명령을 내렸다. 국가 간 이동도 제한되었다.

코로나19 팬데믹(pandemic)은 인간에게 활동의 제약을 강요하였으나, 이 덕분에 이산화탄소, 질소산화물 등 대기오염물질

발생량이 오히려 감소되어¹⁾ 자연은 회복하는 시간을 갖게 되었다. 즉, 국제사회는 그간 함께 노력하자고 합의한 탄소중립을 코로나19 팬데믹으로 인해 의도치 않게 모범적으로 실천하게 된 것이다.

2021년 11월 영국 글래스고에서 제26차 유엔기후변화협약 당사국총회(Conference of Parties, 이하 COP)가 개최되어 120개국 정상, 197개 당사국 정부대표단 등 4만여 명이 참석하였다. 이번 당사국총회의 괄목할만한 성과는 파리협정 제6조 관련 국제탄소시장 지침(rulebook)²⁾을 타결한 것이라 할 수 있다. 특히, 가장 큰 쟁점인 ‘국제감축실적의 상응 조정(이중사용 방지)’에 대해 합의하였다. 다만, 상응 조정 방법론 등 세부사항을 구체화시키는데 시간이 필요하여 탄소시장이 운영되기 위해서는 1~2년의 시간이 필요한 것으로 전망된다.³⁾

우리나라는 파리협정의 당사국으로서 2015년 ‘2030 국가 온실가스 감축목표’를 최초 수립한 이후 이를 이해하기 위한 제도적 기반을 마련하기 위해서 「탄소중립

기본법」을 제정하였다. 2015년 당시 우리나라는 국가 온실가스 감축목표를 37%로 수립하였으나, 「탄소중립기본법」의 입법취지와 국제 동향, 국내 여건 등을 고려하여 2021년 10월 국가 온실가스 감축목표를 2030년까지 2018년(총 배출량 727.6백만톤) 대비 40% 감축(‘30년 배출량 436.6백만톤)할 것으로 상향 조정하여 발표하였다. 이 중 국외 감축에 대해서는 기존 16.2백만 톤에서 33.5백만 톤으로 상향 조정하였다.⁴⁾

이번 제26차 COP를 통해서 파리협정 당사국들은 제6조 국제탄소시장 지침에 대해 타결하고 우리나라의 국외 감축 목표가 상향 조정된 만큼, 우리는 향후 국외 감축을 이행하기 위해서 어떠한 방식으로 접근해야 할지 고민이 필요하겠다. 특히, 파리협정 제6.2조는 국가결정기여(Nationally Determined Contributions, NDCs)를 위해 ‘국제적으로 이전된 완화 성과(Internationally Transferred Mitigation Outcomes, ITMO)’를 사용하기 위해서 협력적 접근을 취할 수 있음을 언급하고 있어, 어떠한 방식의 협

* 본고는 개인적인 견해이며 정부의 공식적인 입장과는 무관합니다.

1) 이준이, 「[IBS통신] 코로나19팬데믹은 기후에도 영향을 미쳤을까?」 2021.07.09.

<https://www.hellodd.com/news/articleView.html?idxno=93423>(검색일 2022.1.29.).

2) Clifford Chance, COP26: Article 6 Rulebook for the New Global Carbon Market Mechanism Agreed, November 2021.

3) 관계부처합동 보도자료, 제26차 유엔기후변화협약 당사국총회(COP26) 폐막, 2021.11.13.

4) 관계부처합동, 2030 국가 온실가스 감축목표(NDC) 상향안, 2021.10.18.

력적 접근을 통해 온실가스 감축목표를 달성할 수 있을지 고민이 필요하다.

이에 우선 우리 정부에서 어떠한 방식으로 다른 국가들과 국외 감축을 위한 협력을 합의할 수 있을지 고민이 필요하다. 다만, 우리 정부는 현재 정부 간 양자협정 등의 방식으로 국외감축 사업 협력국을 확대 중이며, 자유무역협정(Free Trade Agreement, FTA)·공적개발원조(Official Development Assistance, ODA)를 활용한 양자협력을 활성화하겠다고 발표한⁵⁾ 바 있다. 따라서 이번 연구를 통해 우리 정부가 발표한 동 양자협정, 양자협력 등에 대한 구체적인 현황을 점검해보고 향후 나아갈 방향에 대해서 고찰하고자 한다. 이를 위해, 우선 우리 정부에서 취할 수 있는 협력 합의 방식을 점검해보고 이후 현재 체결된 기후변화 관련 협정과 우리의 기체결 FTA 협정문을 중점적으로 검토해 보고자 한다. 그리고 마지막으로 스위스와 페루 간 체결한 파리협정 제6조를 이행을 위한 협정문을 통해 우리가 향후 고려해야 할 주요 내용을 살펴보고자 한다.

II. 협력 합의 방식

파리협정의 제6조는 국가결정기여(NDCs)를 이행하기 위해서 자발적으로 협력하는 것을 인정⁶⁾하고 있다. 협력의 방법으로 ‘국제적으로 이전된 완화 성과(ITMO)’의 사용을 자발적으로 참여할 수 있도록 하고 있으며, 이는 참여하는 당사자에 의해 승인된다.⁷⁾

국가 간 협력을 추진하기 위해서는 이러한 협력에 대한 합의가 있어야 하며, 합의를 명시하는 방법으로는 조약 체결, 기관 간 약정 체결, 공동 합의문(Joint Statement) 등의 방식이 있겠다.

다만, 공동 합의문⁸⁾의 성격과 내용을 고려하여 다음에서는 조약과 기관 간 약정과 관련 절차, 특징 등을 살펴보고 국가결정기여(NDCs)를 이행하기 위한 가장 적절한 방식을 검토해 보고자 한다.

5) 관계부처합동, 상계서, 10면.

6) 파리협정 제6조1항.

7) 파리협정 제6조 2항 및 3항.

8) 공동 합의문(Joint Statement, 공동 성명·공동 선언문 등으로 국문 번역되기도 함)은 정상회담 등 이후 국가 간 합의에 대한 확인을 문서화한 것으로 조약과 달리 구속력을 부여하고 있지 않다. 따라서 그 문안은 대부분 공동의 목표, 의견 등을 확인하거나 원칙, 의도 등을 제시하는 등 구속력이 없는 추상적인 합의 내용 등을 담고 있다.(정인섭, 조약법 강의, 2016, 396-397).

1. 조약의 체결

가. 조약체결 의의

조약은 국제법의 규율을 받는 법적 효력이 있는 문서⁹⁾로 “국제법 주체 간에 권리·의무 관계를 창출하기 위하여 서면 형식으로 체결되며 국제법에 의하여 규율되는 합의”¹⁰⁾이다. 따라서 국가 간 합의를 명시할 수 있는 가장 확실한 방법은 조약체결이라고 할 수 있다. 즉, 조약은 국가 간 법적인 권리와 의무를 창설시키는 구속력 있는 문서로 당사국들에게 이를 근거로 합의한 사항에 대한 이행을 강제할 수 있다.

우리 헌법¹¹⁾은 조약에 대해 국내법과 같은 효력을 가진다고 규정하고 있어, 국내적으로도 체결된 조약을 이행해야 하는 법적인 의무와 책임이 있음을 명시하고 있다.

나. 조약의 체결 주체

국가가 조약 체결의 권한을 갖고 있으며¹²⁾, 국가의 재량으로 교섭의 담당자를 지정할 수 있다. 조약문을 교섭·채택하기 위해 국가를 법적으로 대표할 수 있는 자는 전권위임장(full powers)을 통해 임명된다.¹³⁾ 다만, 국가원수·정부수반 및 외무부장관은 자국을 대표하는 것으로 간주할 수 있어 전권위임장을 제시하지 않아도 된다.¹⁴⁾ 이와 관련하여 우리나라는 국내법 「정부대표 및 특별사절의 임명과 권한에 관한 법률」에 규정하고 있다. 다만, 외국정부 또는 국제기구와 중요한 사항에 관하여 교섭을 하거나, 조약에 서명 또는 가서명을 하는 경우에 외교부장관의 제청으로 대통령이 정부 대표를 임명할 수 있다.¹⁵⁾

한편, 통상조약¹⁶⁾의 체결을 목적으로 하

9) 「조약법에 관한 비엔나 협약」 제2조 1항의 조약의 정의는 다음과 같다.

“이 협약의 목적상 (a) 조약이라 함은 단일의 문서 또는 2 또는 그 이상의 관련 문서에 구현되고 있는가에 관계없이 또한 그 특징의 명칭에 관계없이, 서면 형식으로 국가 간에 체결되며 또한 국제법에 의해 규율되는 국제적 합의를 의미한다.”

10) 외교부, ‘알기쉬운 조약업무’, 2006.3, 8면.

11) 헌법 제6조1항.

12) 「조약법에 관한 비엔나 협약」 제6조.

본 연구에서는 조약의 체결 주체를 국가에 한정해서 검토하였으며, 국제기구, 조약체결권이 있는 지방정부 등의 조약체결 권한을 부인하는 것은 아니다. 따라서 정부의 개별 기관이나 지방자치단체는 조약 체결의 주체가 될 수 없음.

13) 「조약법에 관한 비엔나 협약」 제2조1항C호.

14) 「조약법에 관한 비엔나 협약」 제7조2항.

15) 「정부대표 및 특별사절의 임명과 권한에 관한 법률」 제5조.

16) 「통상조약의 체결절차 및 이행에 관한 법률」 제2조 1항.

는 교섭을 위하여 정부대표를 임명하는 경우에는 산업통상자원부장관 요청으로 정부 대표를 임명하게 된다. 즉, 외국정부 또는 국제기구와 중요한 사항에 관하여 교섭을 하거나 중요한 국제회의에 참석하거나 할 시에는 산업통상자원부장관의 요청에 따라 외교부장관이 임명한다. 중요 조약에 서명 또는 가서명을 하는 정부대표 임명의 경우에는 산업통상자원부장관의 제청으로 국무총리를 거쳐 대통령이 임명한다.¹⁷⁾¹⁸⁾

2. 기관간 약정의 체결

가. 기관간 약정 체결 의의

국제 협력이 활발해지고 긴밀해짐에 따라 정부 내 개별부처 간 국제교류가 빈번하게 이뤄지고 있으며 대외 업무도 확대되고 있다. 특히, 팬데믹, 요소수 부족 사태와 같은 예상치 못한 일들의 발생 시 조속

하게 타국과 협력해야 할 일도 발생한다.

정부기관 간 약정은 모(母)조약의 구체적인 이행 시, 조약을 체결하기에는 그 내용이 일회성에 그치거나 시급성이 있는 협력이 필요시, 또는 조약을 체결하기에 앞서 양국 간에 우선적인 합의를 추진해야 할 사안 등이 있을 시 등 다양한 상황에 대해 우리의 정부기관이 타국의 관련 정부기관과 유연하게 적시에 사안을 대응할 수 있도록 한다.

나. 체결 주체 및 내용

(1) 체결 주체 및 효력

기관 간 약정은 체결 주체가 국가 대 국가 아닌 정부기관 대 정부기관 간 합의이다. 중앙행정기관¹⁹⁾이 동일 또는 유사한 업무를 수행하는 외국 정부기관과 체결할 수 있다.²⁰⁾ 체결 주체가 국가를 대표하는

1. “통상조약”이란 우리나라가 세계무역기구 등 국제기구 또는 경제연합체에 가입하거나 다른 국가 등과 체결하는 다음 각 목의 조약 중 「대한민국헌법」 제60조제1항에 따른 국회동의 대상인 조약을 말한다.

가. 세계무역기구 등 국제기구 차원에서 체결되어 포괄적인 대외 시장개방을 목적으로 하는 조약

나. 지역무역협정 또는 자유무역협정 등 지역적 또는 양자 차원에서 체결되어 포괄적인 대외 시장개방을 목적으로 하는 조약

다. 그밖에 경제통상 각 분야의 대외 시장개방으로 인하여 국민경제에 중요한 영향을 미치는 조약

17) 「정부대표 및 특별사절의 임명과 권한에 관한 법률」 제11조 1항.

18) 단, 이 경우 국제관례에 따라 외교부장관이 서명할 수 있다. 이는 조약체결의 상대국의 전권위임장이 외교부장관일 경우 우리도 대통령이 아닌 외교부 장관의 서명을 통해 발급하여 양국간 균형을 맞추기 위함이다(정인섭, 조약법 강의, 2016, 61면).

19) 「외국정부기관과의 기관 간 약정 체결 및 관리에 관한 규정」 제2조 2항 참조.

20) 「외국정부기관과의 기관 간 약정 체결 및 관리에 관한 규정」 제2조 1항.

기관이 아니기 때문에 기관 간 약정은 국제법적 의미의 조약은 아니다. 따라서 조약과 같은 국제법적 효력은 인정되지 않는다. 또한 이는 “헌법에 의하여 체결·공포된 조약”이 아니므로 국내법적인 효력이 있다고 할 수 없다.²¹⁾

기관 간 약정은 이렇듯 정부기관 간 법적 권리·의무관계를 창설하지 못하고 비법률적 구속력만 갖게 된다고 볼 수 있다.²²⁾ 그렇다고 하더라도 기관 간 약정은 정부기관 간의 합의이므로 국가 전반적인 대외적인 신뢰도 및 국제관계를 고려하여 이행을 소홀히 할 수는 없다.

(2) 체결 범위

기관 간 약정의 가능 범위는 당사자인 중앙행정기관의 소관업무 사항으로 한정한다.²³⁾ 다만, 중앙행정기관은 소관업무 범위 내의 약정을 체결한다고 하더라도 국가 간의 국제법적 권리·의무를 발생시키거나, 지정 예산 외 재정적 부담이 되거나, 입법이 필요한 사항, 주권의 제약을 가져오는 사항, 관계 법령을 넘어서는 사항들을 포함해서는 안된다.²⁴⁾

3. 소결

우리나라는 파리협약에 따른 국가결정기여(NDCs)를 달성하기 위한 국가 간 협력을 합의하기 위해 국제법의 규율을 받는 조약 체결 또는 관련 업무를 소관으로 하고 있는 중앙행정기관 간 약정을 체결하는 방식을 고려해 볼 수 있겠다.

앞서 살펴본 바와 같이, 국제법의 규율을 받는 국가 간 권리와 의무를 생성할 수 있는 조약은 당사자 간 합의한 사항에 대한 이행 부담을 지울 수 있어, 신뢰를 기반으로 한 기관 간 약정보다 법적 안정성이 있다고 하겠다. 따라서 파리협약, 즉 국제협약을 이행하기 위해 국가 간 합의를 문서화 하는 것이므로 당사자 간 이행의 담보를 위해서 조약을 체결하는 것을 우선적으로 고려할 수 있겠다. 다만, 현재 국내외적으로 ITMO를 실행하기 위한 합의된 일관적인 방식, 체계 등이 부재한 상황에서 이와 관련한 모든 협력사항을 구체화하여 조약을 체결하는 것이 현실적으로 용이하지 않다.

이러한 점을 고려 시 현재 국가 간 ITMO를 합의하기 위한 가장 합리적인 방

21) 외교부, 알기쉬운 기관간 약정 업무, 2007.10, 22면.

22) 외교부, 알기쉬운 기관간 약정 업무, 2007.10, 23면.

23) 「외국정부기관과의 기관 간 약정 체결 및 관리에 관한 규정」 제4조 1항.

24) 「외국정부기관과의 기관 간 약정 체결 및 관리에 관한 규정」 제4조 2항.

안으로 조약 체결을 통해 주요 내용을 합의하고 향후 추진하고자 하는 프로그램 또는 프로젝트 별로 관련 내용을 구체화하여 관련 중앙행정기관 간 약정을 체결을 통해 이행하는 방식을 고려할 수 있겠다.

다음에서는 국가 간 ITMO 협력을 합의하기 위한 조약의 형태와 내용에 대해서 보다 구체적으로 살펴보려고 한다.

III. 기후변화 협력 합의 방식

1. 국가별 양자조약 체결

우리나라는 기후변화와 관련하여 양국 간 협력을 합의하기 위해 체결한 양자조약은 2건으로 체결 상대국은 중국과 베트남이다.²⁵⁾ 특히, 2015년 12월 파리협정이 채택된 이후 체결된 베트남과의 「대한민국 정부와 베트남사회주의공화국 정부 간의 기후변화 협력에 관한 기본협정」(이하 「한-베 기후변화 기본협정」)은 2021년에 체결

된 파리협정 제6조를 언급하며 국가결정 기여(NDCs)에 대한 협력을 규정하고 있어 온실가스 국외 감축분에 대한 협력을 명시화하고 있다.

가. 한-중 기후변화 협정

우리나라는 중국과 2015년 1월 양국 간 기후변화에 대한 포괄적 협력기반을 조성하기 위해 「대한민국 정부와 중화인민공화국 정부 간의 기후변화협력에 관한 협정」(이하 「한-중 기후변화 협정」)을 체결하였다.²⁶⁾ 양국은 2013년부터 3년간 연례적으로 ‘한-중 기후변화 양자대화’를 개최²⁷⁾하여 기후변화와 관련한 정책 등에 대하여 논의 한 바 있다.²⁸⁾

협정문의 구성은 전문(前文)과 목적, 협력활동, 협력분야, 공동위원회, 보충약정 등을 포함한 9개 조항으로 구성되어있다.²⁹⁾ 전문에서 양국은 “「기후변화에 관한 국제연합 기본협약」(이하 UN기후변화협

25) 다자조약으로는 1994년 3월 발효한 「기후변화에 관한 국제연합 기본협약」 및 2005년 2월 발효한 관련 의정서인 「교토의정서」, 2016년 발효한 「파리협정」이 있음.

26) 2015.1.29. 서명, 2015년 2월 28일 발효.

27) 외교부 보도자료, 제1차 한-중 기후변화협력 공동위원회, 2016.6.20.(배포).

28) 외교부 보도자료, 제2차 한-중 기후변화협상 양자대화 개최 예정(안), 2014.8.22.(배포).

양국 정상은 2014년 7월 초 개최된 정상회의에서 양국 간 기후변화 협력 강화에 합의하고, 기후변화협력 협정을 체결기로 합의함에 따라, 동 양자대화에서 ‘한-중 기후변화협력 협정’ 체결을 위한 실무협의를 진행.

29) 제1조 목적, 제2조 협력활동, 제3조 협력분야, 제4조 공동위원회, 제5조 보충약정제6조 비용 및 지원, 제7조 다른 협약과의 관계, 제8조 분쟁해결, 제9조 발효·개정 및 종료.

약)을 효과적으로 이행하기 위한 공동의 노력이 중요함을 재확인”한다고 밝히는 등 양국 간 기후변화 협력의지를 보여주고 있다.

주요 협력분야(제3조)는 UN기후변화협약의 국제 교섭 및 협력, 온실가스 감축 등을 포함한 기후변화대응과 저탄소 발전 및 녹색성장 촉진을 위한 정책 및 조치, 온실가스의 모델링 등을 포함한 과학기술로 규정하고 있다. 이 외에 기후변화와 관련된 양국이 합의한 분야에 대해서도 협력이 가능하도록 규정하고 있다. 또한 공동위원회(제4조)를 설치하여 협정의 이행을 도모하였으며, 보충약정(제5조)을 규정하여 양국 간 협력을 구체화하기 위하여 정부기관, 연구기관, 대학 및 기업 간의 특정 협력 프로그램에 대한 보충약정을 체결할 수 있도록 규정하고 있다.

「한-중 기후변화 협정」은 5년간 유효함을(제9조) 규정하고 있다. 다만, 어느 한쪽 당사자가 협정에 대한 종료 의사를 동 협정의 종료 의사를 6개월 전에 서면으로 통보하지 않는 한, 5년씩 자동 갱신된다.³⁰⁾

양국은 동 협정 발효 후 ‘한-중 기후변화 협력 공동위원회’를 개최³¹⁾하여 배출권 거래제, 파리협정 후속협상과 관련한 국가결정기여(NDC), 적응, 투명성 등 주요 이슈 논의, 파리협정 제6조에 대한 국제적 합의를 위해 협력을 지속하기로 합의하는 등 협의를 계속하고 있다. 비록 「한-중 기후변화 협정」 내에 파리협정, 국가결정기여(NDCs) 등을 명시적으로 협력분야 중 하나로 규정하지는 않았지만, 파리협정은 UN기후변화협약을 기반으로 발전시킨 국제적 합의³²⁾임을 고려 시 충분히 그 협력 범위에 해당한다고 볼 수 있다.

나. 한-베 기후변화 기본협정

2017년 5월 우리나라의 제안으로 베트남과 논의가 시작된 「한-베 기후변화 기본협정」은 2021년 5월에 체결되었다.³³⁾ 협정문의 구성은 전문(前文)과 목적, 협력분야, 협력활동, 시장메커니즘, 과학 및 기술협력, 보충 약정 등을 포함한 15개 조항으로 구성되어 있다.³⁴⁾

전문에서 기후변화 대응을 위한 국제적

30) 「한-중 기후변화 협정」 제9조에 규정되어 있으며, 동 협정 종료와 관련한 우리정부 입장에 대한 외교부의 대외공지가 없어 동 협정은 유지되고 있는 것으로 보임.

31) 외교부에 보도자료에 따르면 공동위원회는 4차례 개최되었으며 제1차 2016.2.20., 제2차 2017.7.26., 제3차 2018.6.28., 제4차 2019.11.1. 개최됨(외교부 홈페이지, 검색일 2022.2.19.).

32) 박덕영, ‘파리협정의 주요 내용과 우리의 대응,’ 국제법평론 2020-III(통권 제57호), 2020.10, 30-31.

33) 2021.5.31. 서명, 2021.11.27. 발효.

인 합의인 「UN기후변화협약」, 「기후변화에 관한 국제연합 기본협약에 대한 교토의정서」(이하 “교토의정서”), 「파리협정」을 언급함으로써 기후변화 대응을 위한 양국 간 협의 기반을 확인해 주고 있다.

주요 협력분야(제2조)는 온실가스 배출 감축 및/또는 제거, 기후변화 적응 역량 개선, 기후기술, 파리협정 시장 메커니즘의 활용 및 국가 인벤토리(national inventory)의 측정·보고·검증(Measurement·Reporting·Verification, MRV)에 관한 역량강화 등을 규정하고 있으며, 이 외에 기후변화와 관련된 양국이 합의한 분야에 대해서도 협력이 가능하도록 규정하고 있다. 또한 국가 결정기여(NDCs)를 달성하기 위해 사용되는 프로그램 촉진 활동을 포함한 협력활동(제3조)을 규정하고 있으며 양국에 유익한 완화 결과의 사용을 포함한 시장 메커니즘(제4조)의 잠재력을 활용하기 위해 노력할 것을 규정하고 있다. 국가결정기여 이행을 위한 과학 및 기술협력(제5조), 공동실무작업반(제6조)을 설치하여 협정의 이행을 도모하였으며, 연구소, 대학 등 비국가 행위자 간 및 정부와 비국가 행위자와의 협력(제7조)도 규정하고 있다. 보충약정(제8조)

을 규정하여 양국 간 협력을 구체화하기 위하여 정부기관, 회사, 투자자, 연구소 등 간의 특정 협력 프로그램에 대한 보충약정을 체결할 수 있도록 규정하고 있다. 협력 활동에 따라 생성된 지식재산권과 정보에 대한 비밀유지(제10조)에 대해서도 규정하고 있다.

「한-베 기후변화 기본협정」은 협정문 구성은 「한-중 기후변화 협정」과 유사하나 몇 가지 다른 특징이 있다. 우선 「한-베 기후변화 기본협정」은 전문에서 온실가스 감축 또는 파리협정이 채택된 후에 논의되고 체결된 협정임에 따라 「한-중 기후변화 협정」과 달리 전문에 「UN기후변화협약」뿐만 아니라 이를 이행하기 위한 「교토의정서」와 「UN기후변화협약」하의 신기후체제³⁴⁾인 「파리협정」에 대해 언급하고 있다.

또한 「한-중 기후변화 협정」의 목적은 기후변화 분야에서의 협력을 언급하고 있는 반면, 「한-베 기후변화 기본협정」은 ‘온실가스 배출 감축 및/또는 제거,’ ‘당사자가 저탄소 및 기후 회복경제로 전환하는 것을 촉진’이라는 다소 구체적인 목표를 규정하고 있다. 이와 함께 협력분야도 동협정의 목적을 달성하기 위해 온실가스 배

34) 제1조 목적, 제2조 협력분야, 제3조 협력활동, 제4조 시장 메커니즘, 제5조 과학 및 기술협력, 제6조 공동실무작업반, 비국가 행위자 간 및 비국가 행위자와의 협력, 제8조 보충 약정, 제9조 비용 및 지원, 제10조 지식재산권 및 비밀유지, 제11조 다른 협정과 관계, 제12조 분쟁해결, 제13조 발효, 제14조, 제15조 종료.

35) 박덕영, 전거서, 31면.

출 감축 및/또는 제거, 기후변화 적응 역량 개선, 파리협정의 시장 메커니즘의 활용 및 국가 인벤토리의 측정, 보고, 검증(MRV)에 관한 역량강화 등 세부적으로 규정하고 있다. 반면 「한-중 기후변화 협정」은 「UN기후변화협약」 이행을 포함한 국제 교섭 및 협력, 온실가스 감축 정책, 시장매커니즘 및 배출권 거래제, 온실가스의 모델링 및 체계적 관리, 저탄소 기술 등 다소 포괄적인 협력 분야를 규정하고 있다.

특히 「한-베 기후변화 기본협정」은 협력 활동으로 국가결정기여(NDCs)를 달성하기 위한 프로그램 촉진, 측정·보고·검증(MRV), 적응 전략 등에 대한 역량 강화 등 구체적

활동으로 규정하고 있다. 한편, 「한-중 기후변화 협정」은 기후변화와 대응 정책 및 조치에 관련된 데이터·정보 등의 교환, 기후변화 전문가·공무원 등의 교류 등 다소의 건교환적인 협력활동으로 규정하고 있다.

전반적으로 「한-베 기후변화 기본협정」은 파리협정 제6조에서 규정하고 있는 국가결정기여(NDCs)를 이행하기 위한 양국 간 협력에 초점을 두고 협정문을 구성한 것으로 사료된다. 이에 한 가지 아쉬운 점은 ITMO와 관련한 온실가스 감축 활동에 대한 승인, 검증 및 평가, 이전 인증, 상응 조정 등에 대한 구체적 규정이 부재하다는 것이다.

<중국과 베트남과의 협정 주요내용 비교>

한-중 기후변화협력 협정		한-베 기후변화 기본협정	
조항	주요내용	조항	주요내용
전문	「UN기후변화협약」 재확인	전문	「UN기후변화협약」, 「교통의정서」 재확인, 기후변화 문제 협력을 안내하는 중심적역할을 담당하는 「파리협정」
제1조	목적: 국제협상 협력, 기후변화 대처위한 공동 협력사업 추진	제1조	목적: 온실가스 배출을 감축 및/또는 제거
제2조	협력활동: 기후변화와 대응 정책 및 조치에 관련된 데이터 등 교환, 세미나 등 개최	제2조	협력분야: 온실가스 배출 감축 및/또는 제거, 기후기술 개발 및 이전에 관한 협력, 국가 인벤토리 측정, 검증(MRV) 등
제3조	협력 분야: 「UN기후변화협약」 포함한 국제 교섭 및 협력, 온실가스 감축, 기후변화적응 등 관련 정책, 온실가스 모델링 및 체계적 관리 등에 대한 과학과 기술	제3조	협력 활동: 검증(MRV) 등 역량강화, 국가결정기여(NDCs) 달성하기 위한 사업 및 프로그램 촉진 활동 등
제4조	공동위원회: 협정 이행 촉진 위해 공동위원회 설치	제4조	시장 메커니즘: 시장 메커니즘의 잠재력 활용 노력
제5조	보충약정: 특정 협력 프로그램을 위한 정부기관, 연구기관, 대학 및 기업 간의 보충약정 체결 장려	제5조	과학 및 기술협력: 과학 및 기술협력을 통해 국가결정기여(NDCs) 이행할 수 있음을 인식
제6조	비용 및 지원	제6조	공동실무작업반: 협정 이행 촉진 위해 공동실무작업반 설치
제7조	다른 협약과의 관계	제7조	비국가 행위자 간 및 비국가 행위자와의 협력

한-중 기후변화협력 협정		한-베 기후변화 기본협정	
조항	주요내용	조항	주요내용
제8조	분쟁해결	제8조	보충약정: 협력 촉진을 위한 정부기관, 회사, 투자자, 연구소 및 대학 및 사회기관 간의 보충약정 체결 장려
제9조	발효, 개정 및 종료	제9조	비용 및 지원
		제10조	지식재산권 및 비밀유지
		제11조	다른 협정과의 관계
		제12조	분쟁해결
		제13조	발효
		제14조	개정
		제15조	종료

한편, 두 협정 모두 정부기관, 기업, 연구소, 대학 등 간에 보충 약정을 체결할 수 있도록 규정³⁶⁾하고 있어, 향후 협력 프로그램에 따라 협력 이행에 필요한 규정을 구체화하여 별도로 체결할 필요성이 있다.

2. 자유무역협정(FTA) 內 기후변화 협력 규정 도입

우리나라는 '99년에 협상을 개시한 「한-칠레 FTA」를 시작으로 자유무역협정(Free Trade Agreement, FTA)을 체결해 오고 있다. 현재 우리나라는 57개국과 18건의 FTA를 체결하였으며³⁷⁾, 우리를 포함한 15개 국가가 합의한 역내포괄적경제동반

자협정(Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP)도 금년 2월 1일 발효하였다.

이하에서는 우리나라의 기체결 FTA 네트워크를 활용 및 신규 FTA 협상을 통하여 여러 국가들과 국가결정기여(NDCs) 이행을 위한 국외감축과 관련한 협력 방안에 대해서 검토해 보고자 한다.

가. 자유무역협정(FTA) 협상 범위

(1) WTO 협정

세계무역기구(World Trade Organization, WTO)의 체제의 근간이 되는 1947년에 채택된 「관세 및 무역에 관한 일반협정」

36) 「한-베 기후변화 기본협정」은 보충 약정 체결 당사자에 추가적으로 ‘투자자’와 ‘사회기관’을 언급하고 있다.

37) <https://www.fta.go.kr/main/situation/kfta/ov/> (검색일 2022.2.20.).

상기 18건의 FTA는 현재 발효 중이며, 2020.12월 서명한 한-인도네시아 CEPA와 2021.2월 서명한 한-감비아 FTA, 2021.5월 서명한 한-이스라엘 FTA를 포함 시 현재 58개국과 21건의 FTA가 체결되었음.

(General Agreement on Tariffs and Trade, GATT)는 전문(前文)에서 ‘관세 및 그 밖의 무역장벽을 실질적으로 감축하고 국제상 거래에 있어서의 차별적 대우를 철폐할 것을 지향’한다고 밝히고 있으며, 제I조에서 모든 회원국에 대한 무조건적인 최혜국대우(Most-Favored-Nation, MFN)를 부여할 것을 규정하고 있다.

하지만 이러한 최혜국대우 적용에 대한 일부 예외를 두고 있다. 이 중 하나는 제XXIV조 영토적 적용, 국경무역, 관세동맹 및 자유무역지역이다. 동 조항을 통해서 관세동맹(customs union), 자유무역지역(free trade area)은 최혜국대우의 예외를 적용받을 수 있도록 규정하고 있다.

이때, 자유무역협정은 당사국 내 존재하였던 상응하는 관세 또는 그 밖의 상거래 규정보다 더 높거나 더 제한적³⁸⁾이어서는 안 되며, 실질적으로(substantially) 모든 상품무역에 대하여 철폐되어야 한다.³⁹⁾ 따라서 자유무역협정 체결의 가장 큰 목적은 당사국 간의 상품에 대한 관세 및 비관세 장벽을 철폐하는 것이다. FTA는 이렇듯

당사국 간에 실질적으로 모든 상품무역에 대한 자유화를 추구하고 있다. 이와 함께 「서비스무역에 관한 일반협정」(General Agreement on Trade in Services, GATS)의 제5조 경제통합에 근거하여 서비스도 FTA에 포함될 수 있다.⁴⁰⁾

FTA 협상 범위, 즉 규율대상에 대해서는 제한을 두고 있지 않아 상품과 서비스 뿐만 아니라 지적재산권, 투자, 환경, 정부 조달 등도 당사국 간에 합의⁴¹⁾만 된다면 FTA 협정문 대상이 될 수 있다. 일부는 FTA 당사국 간에 “무역의 창출과 동시에 경쟁력 및 효율성의 제고라는 소기의 성과를 거두기 위해서는 FTA의 규율상 가능한 포괄적으로 넓게 규정하는 것이 바람직하다”⁴²⁾는 의견도 있다.

(2) 통상조약법

우리나라의 「통상조약의 체결절차 및 이행에 관한 법률」(이하 ‘통상조약법’)은 통상조약 중 하나를 지역무역협정 또는 자유무역협정으로 규정하면서 동 조약의 목적을 ‘포괄적인 대외시장 개방’으로 규정하고 있다.⁴³⁾

38) GATT 제XXIV조5항(b)호.

39) GATT 제XXIV조8항(b)호.

40) 현재 WTO 통계에 따르면 발효된 지역무역협정은 353건이며, 이 중 FTA는 307임. 동 FTA 내 176건은 상품과 서비스에 대한 협정문을 포함함. <http://rtais.wto.org/UI/PublicAllIRTAList.aspx>(검색일: 2022.2.20.).

41) 고준성, 자유무역협정의 법적 고찰, 법무부, 2003년, 86-87.

42) 고준성, 상계서, 87면.

‘포괄적인 대외 시장개방 목적’을 달성하기 위해서는 상품 및 서비스·투자 시장 개방뿐만 아니라 시장개방에 영향을 미치는 정책·법률과 관련한 사안을 포함하여 교섭하는 것이 필요하겠다. 특히, 교섭 당사국 국내 제도가 우리 기업들의 수출, 투자 등에 대한 활동이나 기업경영에 애로가 된다면 이를 개선하기 위해 해당 분야를 포함하여 FTA 협정문을 구성 및 협상해야겠다. 한편 국제사회에서 중요한 사안으로 논의되고 있는 환경, 보건 등과 관련한 다양한 분야에 대해 논의하고 함께 협력할 수 있는 제도적 장치를 FTA 내 도입하는 방안도 생각해 볼 수 있겠다.

따라서 FTA 협정문은 상품 및 서비스뿐

만 아니라 교섭 상대국의 수출입 환경, 정책 등을 고려하여 수출입을 제한할 수 있는 무역구제, SPS, 환경 등 분야, 수출입 및 기업활동에 영향을 미칠 수 있는 지재권, 반부패, 노동 등 분야, 수출입 증진 기반을 형성하는 데 필요한 협력 분야 등도 함께 규정해야 할 것이다.

그간 우리의 기체결 FTA 협정문도 ‘포괄적인 대외 시장개방’을 위해서 상품 시장개방뿐만 아니라 서비스·투자 시장개방, 지재권을 포함하고 있으며, 이러한 시장개방을 원활히 활용할 수 있도록 원산지, 통관, 무역구제, SPS, 환경, 반부패, 노동, 협력⁴⁴⁾ 등 다양한 분야도 함께 포함하고 있다.⁴⁵⁾

<우리 기체결 FTA 내 환경·협력 챕터 사항>

챕터	기체결 FTA
협력	한-싱가포르 FTA, 한-ASEN FTA, 한-인도 CEPA, 한-페루 FTA, 한-호주 FTA, 한-콜롬비아 FTA, 한-중 FTA, 한-뉴질랜드 FTA, 한-베트남 FTA, RCEP, 한-인니 CEPA(서명)*, 한-캄보디아 FTA(서명)*, 한-필리핀(타결)*
환경/지속가능한개발	한-캐나다 FTA, 한-미 FTA, 한-EU FTA, 한-페루 FTA, 한-호주 FTA, 한-뉴질랜드 FTA, 한-콜롬비아 FTA, 한-터키 FTA, 한-중 FTA, 한-중미 FTA, 한-영 FTA,

*를 제외한 FTA는 발효

43) 제2조(정의)1항나목: 지역무역협정 또는 자유무역협정 등 지역적 또는 양자 차원에서 체결되어 포괄적인 대외 시장개방을 목적으로 하는 조약.

44) 우리의 기체결 FTA 중 한-싱가포르, 한-아세안, 한-인도, 한-페루, 한-중국, 한-뉴질랜드, 한-베트남, 한-콜롬비아, 한-중미, 한-인도네시아, 한-캄보디아 등 FTA에 협력챕터 포함.

45) 우리의 기체결 FTA 이외 USMCA(US-Mexico-Canada Agreement), CPTPP(Comprehensive and Partnership Agreement for Trans-Pacific Partnership), EU-캐나다 포괄적경제무역협정(EU-Canada Comprehensive Economic Trade Agreement) 등도 환경, 무역과 환경 등의 챕터를 도입하였음.

나. 자유무역협정(FTA) 內 기후변화 협력 도입

EU의 탄소국경조정 메커니즘(Carbon Border Adjustment Mechanism, CBAM) 등이 우리 기업의 수출에 부정적 영향⁴⁶⁾으로 작용될 가능성을 고려 시, 국가결정기여(NDCs), ITMO를 포함한 각국의 환경정책은 우리 기업의 수출에 장애가 될 수 있음을 예상할 수 있다. 따라서 국가결정기여(NDCs), ITMO 등 환경 정책과 관련하여 우리 기업이 협력국 內 시장진출에 차별적인 조치를 적용받지 않고, 정책 관련 투명성을 확보할 수 있도록 국가 간 협력을 통해 우리 기업의 공평한 경쟁의 장(level-playing-field)을 마련하는 것이 필요하겠다.

이와 같이 FTA 상대국 또는 협상 대상 국가의 국가결정기여(NDCs), ITMO 정책은 우리 기업의 수출입에 영향이 예상된다. 즉, 이는 포괄적인 대외시장을 개방하는 데 있어서 영향을 미칠 수 있다. 따라서 국가결정기여(NDCs), 그리고 이를 이행하기 위한 ITMO를 포함한 기후변화 협력과 관련한 협정문안도 FTA 체결·교섭 상대국과 합의가 된다면, 포괄적인 대외시장 개방을 위해서 우리의 기체결 또는 협상 중인 FTA 내에 도입이 가능하다. 이미 우리

의 기체결 FTA 중 일부는 환경 문제를 논의하기 위해서 관련 규정, 환경 챕터 등을 도입한 바 있다.

(1) 기체결 FTA

우리의 기체결 FTA 중 환경, 무역과 지속가능한 발전 챕터 등을 도입하여 환경과 관련한 협력 사항들을 규정하고 있는 사례를 찾아볼 수 있다. 비록 이러한 협정문들이 국가결정기여(NDCs), ITMO 등에 대한 구체적 협력사항을 직접적으로 언급하고 있지는 않지만, 다자간 환경협정 등을 언급하고 있는 것을 살펴볼 수 있다. 특히, ‘한-캐나다 FTA’, ‘한-뉴질랜드 FTA’, ‘한-호주 FTA’ 등은 환경챕터를 별도로 두고 있으며 다자간 환경협정에 대한 의무를 준수할 것을 규정하고 있으며, ‘한-EU FTA’, ‘한-콜롬비아 FTA’, ‘한-터키 FTA’ 등에서는 무역과 지속가능한 발전 챕터에서 탄소 시장과 관련된 사안에 대해 협력할 것을 규정하고 있다.

따라서 이러한 FTA 체결국가들과 환경 관련 규정들 도입을 근거로 공동위원회, 협력위원회, 환경위원회 등을 통해서 국가결정기여(NDCs) 등을 포함한 기후변화와 관련한 협력을 논의할 수 있겠다.

46) 이다솜, ‘전경련 “EU탄소국경조정제도 시행 시 韓 기업 피해”’(21.7.20), 이투데이 <https://www.etoday.co.kr/news/view/2045939> (검색일 2022.2.20.).

<우리 주요 기체결 FTA 內 환경·지속가능한 발전 챕터>

기체결 FTA (발효: 상품무역협정기준)	챕터	관련 주요 내용
캐나다 (2015.1월)	제17장 환경	○ 상호 관심 있는 무역 관련 환경문제에 대하여 적절하게 협의하고 협력하기로 약속 등 (제17.3조 다자간 환경협정)
뉴질랜드 (2015.12월)	제16장 환경	○ 기후변화를 포함한 무역 관련 환경 문제를 다루기 위하여 양 당사국의 역량과 능력을 향상(제16.1조 목적) ○ 기후변화를 포함한 세계적 또는 지역적 환경 문제에 대한 국제 사회의 대응으로서 국제 환경 거버넌스와 협정의 가치 및 중요성 인정, 양 당사국이 당사국인 다자간 환경 협정과 국제무역규칙 간 상호지지 강화 노력 등(제16.3조 다자간 환경 협정) ○ 세계 탄소시장과 관련된 문제 및 무역이 기후에 미치는 부정적 영향을 다루는 방안을 포함하여, 현재와 미래의 국제기후변화체제의 무역 관련 측면에 관한 협력(부속서 16-가 협력. 1.라.)
호주 (2014.12월)	제18장 환경	○ 양 당사국이 당사국인 다자간 환경협정이 환경보호에 중요한 역할을 하고, 이러한 협정의 이행이 협정의 환경적 목표를 달성하는데 중대함을 인정. 국제무역협정의 상호 지지를 증진시키는 수단을 지속적으로 추구(제18.2조 다자간 환경협정) ○ 협력분야는 환경 법과 규정이 무역에 미치는 영향, 국제기후변화체제의 무역관련 측면, 무역관련 환경문제 및 생물다양성의 무역관련 측면을 포함(제18.8조 협력)
EU (2011.5월)	제13장 무역과 지속가능한 발전 및 부속서	○ 다자간 환경 협정 효과적 이행 약속, 「기후변화에 관한 국제연합 기본협약과 교토 의정서」의 궁극적 목적 달성 약속 재확인, 「발리행동계획」에 따라 미래 국제기후변화체제 발전에 관해 협력 등(제13.5조 다자간 환경 협정) ○ 세계 탄소시장과 관련된 문제, 무역이 기후에 미치는 부정적 영향을 다루는 방안, 그리고 저탄소 기술 및 에너지 효율을 증진하는 수단을 포함하여, 현재와 미래의 국제기후변화체제의 무역 관련 측면에 관한 협력(부속서 13 무역과 지속가능한 발전에 관한 협력 1.바.)
콜롬비아 (2016.7월)	제16장 무역과 지속가능한 발전 및 부속서	○ 상호 관심 있는 협력활동(부속서 16-가 규정)을 증진하기로 합의(제16.14조) ○ 국제 기후변화체제의 무역 관련 협력, 무역과 지속가능한 발전의 사회적 또는 환경적 측면을 담당하는 국제 포럼에서의 협력, 국제적으로 합의된 지침의 효과적 이행과 후속조치 등 협력 (부속서 16-가)
터키 (2013.5월)	기본협정 제5장 무역과 지속가능한 발전	○ 다자간 환경 협정의 가치 인정, 협력, 효과적 이행 약속, 「기후변화에 관한 국제연합 기본협약과 교토 의정서」의 궁극적 목적 달성 약속 재확인, 「발리행동계획」에 따라 미래 국제기후변화체제 발전에 관해 협력 약속 (제5.5조 다자간 환경 협정) ○ 세계 탄소시장과 관련된 문제, 무역이 기후에 미치는 부정적 영향을 다루는 방안, 그리고 저탄소 기술 및 에너지 효율을 증진하는 수단을 포함하여, 현재와 미래의 국제기후변화체제의 무역 관련 측면에 관한 협력 (제5.10조 협력)
영국 (2021.1월)	제13장 무역과 지속가능한 발전 및 부속서	○ 다자간 환경 협정 효과적 이행 및 「기후변화에 관한 국제연합 기본협약과 교토의정서」의 궁극적 목적 달성하겠다는 약속 재확인 (제13.5조 다자간 환경 협정) ○ 세계 탄소시장과 관련된 문제, 무역이 기후에 미치는 부정적 영향을 다루는 방안, 그리고 저탄소 기술 및 에너지 효율을 증진하는 수단을 포함하여, 현재와 미래의 국제기후변화체제의 무역 관련 측면에 관한 협력 (부속서 13)

이외에 우리 기체결 FTA 內 환경, 협력 등의 챕터가 없는 국가들과 국가결정기여(NDCs), ITMO 등의 협력 활동이 필요하거나, 이와 관련한 기후변화 기본협정을 맺을 필요가 있다면, FTA 內 공동위원회를 활용하여 그 논의의 시작을 추진하는 방안이 있다. 일반적으로 공동위원회에서 FTA 협상의 전반적인 논의사항을 다루고 있으므로 공동위원회 개최 시 우리 측의 하나의 의제로 기후환경 분야를 제안하여 논의하는 방안이 있겠다.

협력의 방식을 고려 시, 즉각적으로 관련 사항을 논의하고 시행이 필요한 시급성이 있는 협력 사안에 대해서는 협력을 위한 기관 간 약정을 체결하여 진행하는 방식이 있겠다. 다만, 시간적으로 충분하고 그 필요성이 요구된다면 기후변화 기본협정 등 조약을 별도로 체결하는 방안도 고려해 볼 수 있겠다.

(2) 신규 FTA

우리나라에서 현재 협상 중이거나 협상 여건을 조성하고 있는 상품무역을 포함한 FTA는 11건⁴⁷⁾으로 이들 협정문에 국가결정기여(NDCs), ITMO 등을 포함한 기후변화 협력과 관련한 사항을 도입할 수 있

겠다.

먼저 협정문 구성 방식을 생각한다면 다음의 세 가지 방안이 있겠다. 우선, FTA 협정문 내에 기후변화 챕터를 도입하여 관련 협력 내용을 구체적으로 규정하는 방식을 생각해 볼 수 있겠다. 그다음으로는 협력 또는 환경 챕터 내에 하나의 조문 또는 하부 절로 구성하여 기후변화와 관련된 협력 내용을 규정하는 방안이 있겠다. 하지만, 협상 상대국에 따라 별도의 환경 또는 기후변화 챕터를 FTA 협정문에 도입하는 것을 부담스러워하거나 구체적인 협력내용을 합의하기 어려위한다면, 협력챕터 內 하나의 협력사항으로 기후변화 협력을 규정하는 방안을 택할 수 있다. 이러한 경우라도 협정 발효 후 향후 이를 근거로 당사국들 간에 기후변화 협력에 대한 구체적인 내용을 협의할 수 있겠다.

협정문안은 앞서 검토한 「한-베 기후변화 기본협정」 중 협력 분야는 온실가스 배출 감축 및/또는 제거, 기후기술 개발 및 이전에 관한 협력, 국가 인벤토리 측정, 검증(MRV) 등, 협력 활동으로는 검증(MRV) 등 역량강화, 국가결정기여(NDCs) 달성하기 위한 사업 및 프로그램 촉진 활동 등을

47) <https://www.fta.go.kr/main/situation/kfta/ov/> (검색일 2022.2.20.).

우리나라에서 협상중이거나 협상 여건조성 중인 FTA는 12건이나 서비스·투자에 한정하여 협상중인 한-러시아 서비스·투자 FTA는 제외하였음.

주요 내용으로 하는 조항을 도입하는 방안을 고려할 수 있겠다. 다만, 이러한 협력 및 협력 활동에 대한 이행강제성을 위해서 이행을 관리 및 감독할 수 있는 위원회 설립, 분쟁 발생 시 이를 해소하기 위한 분쟁 해결절차 적용 등에 관한 규정도 함께 도입해야 할 필요성이 있다.

3. 소결

국가결정기여(NDCs)를 포함한 기후변화 협력을 위해 양자조약을 체결하는 방안과 FTA 협정문 내 도입하는 방안을 검토해 본 결과 법률상으로는 두 가지 방안이 다 가능하다. 다만, 기후변화 협력을 요하는 상대국과 현재 FTA 체결국인지, FTA 협상국인지, 기후변화만을 규정하는 양자조약을 우선적으로 체결하는 것이 효과적인지, 협력의 내용이 시급성이 있는지 등을 검토하여 기후변화 협력을 어떠한 방식으로 진행할지 결정하여 추진하는 것이 필요하겠다.

한편, 동 조약들을 이행하는 데 있어서 양국 간 분쟁이 있을 시, 기후변화 협정인 「한-중 기후변화 협정」과 「한-베 기후변화

기본협정」은 “당사자 간의 협의를 통하여 해결”하도록 규정하고 있다. 이에 반하여 우리의 기체결 FTA는 분쟁해결 챕터를 도입하여 패널 구성, 분쟁 절차 등을 규정하여 일정기간 안에 분쟁이 해결될 수 있도록 하고 있다. 따라서 분쟁해결 측면에 있어서는 FTA 내 기후변화 협력 등의 내용을 도입하여 운용하는 게 효율적이라 하겠다.⁴⁸⁾

IV. 기후변화 협력 주요 내용

스위스는 온실가스 배출량을 1990년 대비 2030년까지 50 퍼센트를 감축할 것을 목표로 하고 있다. 이를 위해서 스위스는 페루와 파리협정 제6조에 따른 감축 활동의 이행 협력을 위한 협정⁴⁹⁾(이하 “스위스-페루 파리협정 이행 협정”)을 체결하였으며, 세계에서 처음으로 ITMO의 환경 건전성(environmental integrity)의 확보를 위한 기준을 설정하였다.⁵⁰⁾ 스위스는 페루 이후에 가나, 세네갈, 조지아, 바누아투, 도미니카 공화국, 태국, 아이슬란드, 모로코 왕국, 칠레 등과 파리협정 제6조를 이행하기 위한 협력 사항을 규정하는 협정을 체결하였

48) 「한-중 기후변화 협정」과 「한-베 기후변화 기본협정」 내 위원회를 통해서 분쟁해결에 대한 절차 등을 추가적으로 협의하여 협정을 개정하는 방안도 고려할 수 있다.

49) Implementing agreement to the paris agreement between the Swiss Confederation and the Republic of Peru

50) <https://www.carbon-mechanisms.de/en/news-details/first-bilateral-agreement-on-article-6-cooperation-signed>
(검색일 2022.4.19)

다.⁵¹⁾ 이들 협정은 구성 및 내용이 유사하게 규정되어 있다.

다음에서는 「스위스-페루 파리 이행 협정」의 주요 내용을 살펴보고 향후 우리의 기후변화 협력 협정 등에 도입해야 할 구체적인 규정에 대해서 검토해보고자 한다.

1. 스위스-페루 파리협정 이행 협정

「스위스-페루 파리협정 이행 협정」(이하 “이행 협정”)은 21개 조문⁵²⁾으로 구성되어 있으며, 그중 파리협정 제6조를 이행하는데 있어서 주요 규정으로는 환경 건전성

(Environmental integrity), 승인 (Authorization), 승인 양식(Authorization Form), 모니터링, 검증 및 평가(Monitoring, Verification and Examination), 이전 인증 (Recognition of transfer), 등록부(registry), 상응 조정(corresponding adjustment), 연간 보고(Annual reporting), 격년 보고(Biennial reporting), 국제기후재정의 이중계산 금지 (No double counting with international climate finance) 등이 있다.

이 중 제3조 환경 건전성은 제4항에서 감축활동⁵³⁾에 대해서 규정하고 있다. 이러한 활동들은 세계 탄소 배출량이 증가하는

51) <https://www.bafu.admin.ch/bafu/en/home/topics/climate/info-specialists/climate--international-affairs/staatsvertraege-umsetzung-klimauebereinkommen-von-paris-artikel6.html> (검색일 2022.4.19).

52) 전문, 제1조 일반 정의, 제2조 목적, 제3조 환경 건전성, 제4조 지속가능 개발, 제5조 승인, 제6조 승인 형식, 제7조 모니터링, 검증 및 평가, 제8조 이전 인증, 제9조 등록부, 제10조 상응 조정, 제11조 연간 보고, 제12조 격년 보고, 제13조 국제기후재정의 이중계산 금지, 제14조 주무 당국, 제15조 공통의 부패 척결, 제16조 발효, 제17조 개정, 제18조 분쟁해결, 제19조 협정 폐기, 제20조 이전 인증의 중단, 제21조 종료.

53) Article 3.4. Mitigation Outcomes shall originate from activities that:

- a. Do not lead to an increase in global emissions;
- b. Are in line with the low emission development strategy of each Party;
- c. Foster the transition to low emission development, in accordance with net zero carbon
- d. Do not include activities based on nuclear energy and avoid locking in levels of emissions, technologies or carbon intensive practices incompatible with the achievement of the long-term goal of the Paris Agreement, in particular any activities based on the continued use of fossil fuels;
- e. Promote enhanced climate action and safeguard against incentives for low ambition by the Parties involved;
- f. Mitigate the risk of carbon leakage;
- g. Are based on conservativeness in baseline setting, including consideration of the lower and of projected emission development;
- h. Consider all existing and planned national policies, including legislation;
- i. Include consideration of other factors for incentivizing enhanced climate action by the Transferor;
- j. Apply attribution of the Mitigation Outcomes to the sources of finance, where adequate; and
- k. Prevent any negative environmental and social impacts, including on air quality and biodiversity, social inequality and discrimination against population groups based on gender, ethnicity or age.

방향이어서는 안되며, 저탄소 발전 전략 방침에 따른 것이어야 하며, 2050년까지 넷제로(net-zero) 탄소 배출에 합치하는 저탄소 발전 전략으로의 전환을 조성, 원자력을 기반으로 하는 활동 배제 등을 포함하고 있다.

제5조 승인은 NDC 또는 다른 감축 목표를 위한 감축의 국제 이전 및 사용은 자발적이어야 하고 각 당사국의 승인을 획득해야 하며, 이전자(Transferor)의 승인은 취득자(Receiver)의 승인을 위한 요건임을 규정하고 있다. 또한 각 당사국은 승인 요청을 제출하는 절차를 마련해야 하고 감축활동 계획서류(Mitigation Activity Design Document, MADD)를 포함한 국가 요건(national requirements)을 공표해야 하며 이에 대한 개정사항에 대해서 상대국에 통지할 것을 규정하고 있다. 이전자(Transferor)가 설정한 국가 요건에는 가격(price), 기간(term), 방식(modality) 등 최소한의 적절한 조건들을 포함하도록 규정하고 있다. 그리고 제6조 승인 양식에서는 승인 결정(authorization statement)은 MADD와 감축활동의 정의, 적용된 기준 또는 기준치 방법론의 정의, 모니터링 및 평가 보고에 대한 요건, 감축활동에 대한 제공 기간(crediting period)의 정의 등을 검토(reference) 하도록 규정하고 있다.

제7조 모니터링, 검증 및 평가에서는 이전 요건(requirements for transfer)에 대해서 제시하고 있으며, 이러한 요건은 다른 국내 또는 국제시스템 또는 목표에 따른 감축의 이중 요청 금지, 승인 결정의 내용과 불일치 증거가 없어야 함, 감축 활동의 이행에 있어 이전자의 인권 또는 국내법을 침해했다는 증거가 없어야 한다는 것이다.

그리고 제10조 상응 조정에서는 이전 감축의 이중 계상을 방지하기 위한 방안들을 제시하고 있다. 상응 조정은 NDC에 포함된 분야 및 온실가스로부터의 방출과 제거에 적용되며, 먼저 이전된 모든 감축분을 추가하고 한 당사국의 NDC에 대해 사용된 감축분은 차감하는 것을 통해 적용된다고 규정하고 있다. 이와 더불어 단해년(single-year) NDC와 다해년(multi-year) NDC에 대한 적용 방식도 함께 규정하고 있다.

한 가지 특이점은 제15조에 부패방지(Common concern and fight against corruption) 조항을 도입했다는 것이다. 특히 이행 협정상의 승인 또는 이전 인증을 받기 위해 직간접적으로 뇌물을 제공하는 것을 불법행위로 규정하고 있다는 것이다.⁵⁴⁾ ITMO의 핵심이 되는 단계인 허가 또는 이전 인증은 담당자의 평가가 수반되는 행위이기 때문에 평가에 영향을 미칠 수 있

는 담당자의 부패행위를 예방, 적발하고자 이러한 조항을 도입한 것으로 사료된다.

2. 기후변화 협력 주요 내용

우리가 가장 최근에 체결한 「한-베 기후 변화 기본협정」에는 ITMO와 관련한 협력 활동을 중심으로 규정하고 있지만, 이에 대한 구체적인 기준에 대해서는 규정하고 있지 않다. 한편, 앞서 살펴본 바와 같이 최근에 스위스가 체결하고 있는 이행 협정은 감축 활동에 대한 환경 건전성, 승인, 승인 양식, 모니터링, 검증 및 평가, 이전 인증, 상응 조정 등에 대해 비교적 구체적으로 규정하고 있음을 알 수 있다.

향후 우리의 양자 또는 다자간 체결하려는 기후변화 기본협정 또는 FTA 내에 관련 챕터 등을 도입하여 NDC를 달성하기

위한 ITMO 관련 구체적인 내용을 합의하는데 「스위스-페루 파리협정 이행 협정」을 참고할 수 있겠다. 물론 우리 입장에서는 NDC 달성을 위해 국외감축분을 활용해야 하기 때문에 이러한 협정들을 체결하는 상대 국가들은 개발도상국일 가능성이 높다는 점을 고려했을 때는 상대국의 감축 이전을 위한 역량강화 지원 등 협력 활동에 대한 규정을 배제하기는 힘들겠다.

따라서 앞서 검토한 우리의 기체결 기후 변화 기본협정의 규정, 스위스가 체결한 이행 협정들을 고려하여 협정문 구성을 한다면 하기 ‘기후변화 협정(안)’ 표와 같은 조문 구성이 필요할 것으로 생각된다. 다만, 구체적인 협정문안을 고안할 시에는 에너지, 기후변화와 관련한 정부정책을 고려하여 협정문안을 작성할 필요가 있겠다.

<기후변화 협정(안)>

조항	제목	주요내용
전문	-	협정 체결 배경, 파리협정의 이행의 중요성 등
제1조	일반 정의	협정 내 중요 용어의 정의
제2조	목적	협정을 체결하는 목적
제3조	협력 분야	협정의 목적을 달성하기 위해 해당 기본협정의 협력 분야

54) Article 15 Common Concern and fight against corruption

The parties agree to combine their efforts to fight corruption and, in particular, declare that any offer, gift, payment, remuneration or benefit of any kind whatsoever, made to whomever, directly or indirectly, with a view to being awarded an authorization or a recognition of transfer under this Agreement, will be construed as an illegal act or corrupt practice. Any act of this kind constitutes sufficient grounds for suspending recognition of transfers pursuant to Article 20. The parties shall promptly inform each other of any well-founded suspicion of an illegal act or corrupt practice.

조항	제목	주요내용
제4조	협력 활동	협력 분야에 해당하는 협력 활동
제5조	비국가 행위자 간 및 비국가 행위자와의 협력	비국가 행위자 간 및 비국가 행위자와의 협력 활동 장려
제4조	환경 건전성	이전 및 사용 승인된 감축의 환경 건전성에 대한 최소한의 원칙 및 기준
제5조	승인	ITMO 승인 방식, 기관 설치, 요건 등
제6조	승인 양식	승인 결정에 포함되어야 하는 주요 내용 등
제7조	모니터링, 검증 및 평가	모니터링, 검증 및 평가와 관련한 방식, 검증 및 평가에 대한 공표, 관련 정보의 접근 등
제8조	이전 인증	감축에 대한 이전 요건, 인증 방식, 절차 등
제9조	등록부	이전 인증에 대한 등록부의 공표, 등록부에 포함되어야 하는 내용 등
제10조	상응 조정	ITMO 이중 계산 금지, 상응 조정 방식 등
제11조	보고	파리협정의 사무국에 ITMO 관련 보고 제출 의무 등
제12조	국제기후재정의 이중계산 금지	국제기후재정의 이중계산 금지
제13조	주무 부처	담당 부처
제14조	반부패	승인 또는 이전 인증 시 부패행위 방지
제15조	비용 및 지원	협력 활동의 이행과 관련한 비용부담 방안 등
제16조	지식재산권 및 비밀유지	협력 활동에 따른 지식재산권 처리 방안 등
제17조	보충 약정	협정 이행을 위한 정부, 민간 기관 등의 약정 체결 근거 등
제18조	다른 협정과의 관계	기후변화와 관련한 협정과의 관계
제19조	분쟁 해결	분쟁 해결 방식, 관할 범위 등
제20조	공동실무 작업반	협정의 이행을 위한 관리 감독 기구 설치, 주요 업무 등
제21조	개정	협정 개정 방식 등
제22조	중단/파기	협정 중단 및 파기 방식 등
제23조	발효	협정 발효 시기
제24조	종료	협정 종료 방식 등

한 가지 추가적으로 고려해야 할 사항은 분쟁해결에 대한 방식이다. 현재 우리의 「한-베 기후변화 기본협정」이나 스위스의 이행 협정 내의 분쟁해결은 1개의 조항으로 분쟁 당사자 간의 협의로 해결할 수 있다고 간략하게 규정되어있다. 하지만 감축에 대한 계산, 이전, 상응 조정 등 기술적인 측면을 고려 시 이에 대한 분쟁발생을

단순히 협의만으로 해결이 가능한 지 생각해 볼 필요가 있겠다. 향후에 기후변화 협정이 FTA 내 하나의 챕터로 포함된다면 FTA 협정에 마련되어 있는 분쟁해결 절차를 이용할 수 있겠지만, 기후변화 협정이 단독으로 체결된다면 분쟁해결 절차, 방식 등에 대한 구체적인 규정을 도입하는 것이 필요한 지 고민해 봐야겠다. 특히, 협의를

포함한 분쟁해결 절차의 기간, 온실가스 감축과 관련한 기술적인 분쟁이 발생 시 이와 관련한 민간 전문가 도입 등과 관련한 규정에 대해 고려할 필요성이 있겠다.

V. 결론

우리 정부는 2021년 12월 23일 유엔기후변화협약 사무국에 ‘2018년 대비 2030년까지 40% 온실가스를 감축’할 계획을 제출한 바 있다. 이는 우리 정부의 기존 37% 감축 목표에서 3% 상향된 수치이다.⁵⁵⁾ 이러한 목표 달성을 위해서 우리 정부는 국내감축뿐만 아니라 국외감축 수단도 활용할 방침이다.

제26차 당사국총회를 통해 파리협정 제6조가 구체화 된 만큼, 각국은 상대적으로 온실가스 감축 여력이 높은 국가들과 협력하기 위해 노력할 것으로 보인다. 이미 일본의 경우 태국, 에티오피아, 인도네시아, 사우디아라비아, 베트남, 케냐 등과 여러 프로그램을 통해 온실가스 감축을 위한 노력을 추진하고 있다.⁵⁶⁾ 스위스는 페루를 포함하여 10개 국가와 국외감축과 관련한 협정을 체결 한 바 있다. 우리나라도 온실가스 국외감축 목표 달성을 위해 여타국들

과 적정 시점에 협력을 추진해야 하겠다.

「한-중 기후변화 협정」은 2014년 8월 협의를 시작하여 5개월만인 2015년 1월에 서명하였으나, 「한-베 기후변화 기본협정」의 경우 2017년 5월에 협상을 개시하여 4년만인 2021년 5에 서명하였다. 10개 챕터를 논의한 한-캄보디아 FTA가 화상으로만 협상을 개최하여 7개월 만에 타결선언을 한 것과 비교한다면, 양자조약을 체결하는데 소요되는 시간은 결코 짧지 않다.

또한, 양자 조약을 체결하더라도 향후 관련 중앙행정기관 간 약정을 체결하여 추진하고자 하는 프로그램 또는 프로젝트 별로 관련 내용을 구체화하여 이행이 필요하다는 것을 고려 시에 기후변화 협력이 필요한 상대국과의 협상을 개시하여 이행하기까지 상당한 시간이 소요될 것으로 생각된다.

앞서 언급한 바와 같이 국외감축에 대한 협력을 요하는 국가들은 이를 추진하기 위해서 여러 국가들과 접촉을 하여 교섭을 진행하고 있는 만큼, 우리도 기후변화 협력을 요하는 상대국과 양자 또는 다자 조약, FTA 등을 검토하여 적시에 기후변화 협력협정을 체결하도록 해야겠다.

55) 관계부처합동, 제2차 기후변화대응 기본계획, 2020년, 18면.

56) 오채운 외 4명, ‘신기후체제 한, 협력적 접근에 대한 대응 방향: 일본 경험 사례를 중심으로,’ 녹색기술센터, 2017, 196-201.

참 고 문 헌

단행본 및 연구논문

고준성, 자유무역협정의 법적 고찰, 법무부, 2003

박덕영, “파리협정의 주요 내용과 우리의 대응”, 국제법평론 2020-III(통권 제57호), 2020.10

외교부, 알기쉬운 기관간 약정 업무, 2007.10

오채운·문성삼·이화영·최경란·양수연, “신기후체제 한, 협력적 접근에 대한 대응 방향: 일본 경험 사례를 중심으로,” 녹색기술센터, 2017

정인섭, 조약법 강의, 2016

Clifford Chance, “COP26: Article 6 Rulebook for the New Global Carbon Market Mechanism Agreed”, November 2021

보도자료 및 정부보고서

외교부 보도자료, ‘제1차 한-중 기후변화협력 공동위원회,’ 2016.6.20.

외교부 보도자료, ‘제2차 한-중 기후변화협상 양자대화 개최 예정(안),’ 2014.8.22.

관계부처합동 보도자료, ‘제26차 유엔기후변화협약 당사국총회(COP26) 폐막,’ 2011.11.13.

관계부처합동, ‘2030 국가 온실가스 감축목표(NDC) 상향안,’ 2021.10.18.

이다솜, ‘전경련 “EU탄소국경조정제도 시행 시 韓 기업 피해”(21.7.20), 이투데이

이준이, ‘[IBS통신] 코로나19팬데믹은 기후에도 영향을 미쳤을까,’ 2021.07.09.

웹사이트

FTA강국, KOREA, <https://www.fta.go.kr/main/situation/kfta/ov/> (검색일 2022.2.20.)

<https://www.bafu.admin.ch/bafu/en/home/topics/climate/info-specialists/climate—international-affairs/staatsvertraege-umsetzung-klimauebereinkommen-von-paris-artikel6.html> (검색일 2022.4.19.)

국내법/국제법

정부대표 및 특별사절의 임명과 권한에 관한 법률

통상조약의 체결절차 및 이행에 관한 법률

외국정부기관과의 기관 간 약정 체결 및 관리에 관한 규정

관세 및 무역에 관한 일반협정(GATT)

서비스무역에 관한 일반협정(GATS)

기후변화에 관한 국제연합 기본협약에 대한 교토의정서

기후변화에 관한 국제연합 기본협약

파리협정

조약법에 관한 비엔나 협약

대한민국 정부와 중화인민공화국 정부 간의 기후변화협력에 관한 협정

대한민국 정부와 베트남사회주의공화국 정부 간의 기후변화 협력에 관한 기본협정

Implementing agreement to the paris agreement between the Swiss Confederation and the Republic of Peru

[국문초록]

국가결정기여(NDCs) 달성 위한 국가 간 협력을 위한 합의 방식 및 주요 내용

조 부 임

작년 10월 말에 개최되었던 제26차 COP을 통해서 파리협정 당사국들은 제6조와 관련된 국제탄소시장 지침에 대해 타결하였다. 우리 정부도 국외감축 목표를 기존 대비 상향한 바 있다. 특히 파리협정 제6.2조는 국가결정기여(NDCs)를 위해 '국제적으로 이전된 완화 성과(ITMO)'를 사용하기 위해서 협력적 접근을 취할 수 있음을 규정하고 있는 바, 우리는 향후 국외감축을 이행하기 위해서 어떠한 방식으로 접근해야 할지 고민이 필요하겠다.

국외감축을 위해 협력을 합의하는 방식에는 당사국 간 협정체결, 기체결 FTA 내 또는 신규 FTA 체결 시 관련 내용을 협정문에 도입하는 방안이 있겠다. 우리나라는 국외감축 목표를 달성하기 위해서 기후변화 협력을 요하는 상대국과 양자 조약, FTA 등을 검토하여 시의적절하게 협력 협정을 체결해야겠다.

협정 또는 FTA 내 관련 챕터의 주요내용은 NDC를 달성하기 위한 ITMO 관련한 협력, 방식 등의 조항으로 구성될 것이며, 이에 대한 주요 내용은 환경 건전성, 승인, 승인 양식, 모니터링, 검증 및 평가, 이전 인증, 등록부, 상응 조정, 보고, 국제기후재정의 이중계산 금지 등이 있겠다. 한편, 우리의 협정 체결 상대 국가들은 개발도상국일 가능성이 높다는 점을 고려한다면 상대국의 감축 이전을 위한 역량강화 지원 등 협력 활동에 대한 규정들을 포함해야 할 필요성이 있다. 다만, 구체적인 협정문안을 고안할 시에는 에너지, 기후변화와 관련한 정부정책을 고려하여 협정문안을 작성할 필요가 있겠다.

주제어

조약, 자유무역협정, 국가결정기여(NDCs), 기후변화, 국외감축 이전, 파리협정

[Abstract]

Treaties for cooperation between countries to achieve nationally determined contributions (NDCs)

Buim Cho

At the 26th COP, the Parties to the Paris Agreement reached an agreement on International Carbon Market Rules related to Article 6. The Korean government also has raised its target of ITMO. In particular, Article 6.2 of the Paris Agreement stipulates that cooperative approaches can be taken to use of internationally transferred mitigation outcomes towards nationally determined contributions. Against this backdrop, it is needed to consider how to cooperate with other countries to meet NDCs.

There are several ways to agree on cooperation for mitigation outcomes. These are concluding bilateral or plurilateral treaties, concluding a new FTA, or introducing relevant articles or chapters into enacted FTA. In order to achieve the NDCs, it is necessary for the Korean government to review the ways and contents to cooperate in a timely manner.

The provisions of an agreement for ITMO-related cooperation to achieve NDCs could include Environmental integrity, Authorization, Authorization Form, Monitoring, Verification and Examination, Recognition of transfer, registry, corresponding adjustment, Reporting, No double counting with international climate finance and so on.

Key words

Treaties, Free Trade Agreement(FTA), Nationally Determined Contributions (NDCs), Climate Change, Internationally Transferred Mitigation Outcomes (ITMOs), Paris Agreement

코로나19 시대의 디지털 전환이 통상협상 (다자/양자)에 미치는 영향분석*

산업통상자원부 석유산업과장 권혁우

*논문접수 : 2022. 4. 7. *심사개시 : 2022. 4. 28. *게재확정 : 2022. 5. 19.

〈 목 차 〉

I. 서론	III. 양자통상 협상 방식의 변화 및 평가
1. 서론	1. 과거 FTA협상과 현재(코로나 19 시대) 협상의 비교
2. 일반적 배경	2. FTA 협상 방식의 변화 평가 및 함의
3. 연구 방법	IV. 결론
II. 다자통상 협상 방식의 변화 및 평가	
1. 다자통상 협상 방식의 변화	
2. WTO 협상 방식의 변화 평가 및 함의	

I. 서론

1. 서론

코로나19가 2020년 초 전 세계를 강타한 이후 우리 삶의 방식, 생각뿐만 아니라 민간 및 정부 주체들의 업무 방식에도 큰 변화를 초래하고 있다. 언제 어떻게 이러한 상황들이 바뀔지 2022년 2월 현재 그 누구

도 뚜렷한 해답을 제공해 주지 못하고 있다. 비록 일부 국가들은 제한조치들의 해제도 검토하고는 있지만, 미국과 유럽에서는 급증하고 있는 코로나 확진자들로 인해 국경을 더 걸어 닫거나 삶의 행동반경에 대한 더 강한 제한조치들을 병행 실행하거나, 그 실행 여부를 검토하고 있다.¹⁾

코로나19 확산으로 인해 정부의 정책결

* 권혁우 산업통상자원부 석유산업과장(전 주제네바대표부 참사관). 본 논문은 저자 개인의 의견임.

1) 신종 변이 오미크론이 확산되면서 EU 회원국간 이동이 자유로웠던 역내마저 입국 규제가 강화되고 있다.

정방식이나 세부 정책집행 과정들도 그간 많이 바뀌었다. 비대면, 온라인 방식의 수시 활용에 대한 의존도가 높아지고 있는데, 이는 중앙-지방정부 정책영역 전반에 걸쳐 진행되고 있다. 같은 맥락에서 코로나19 확산은 정부의 다자/양자 통상교섭 방식 및 결과에도 큰 변화를 초래하고 있다. 단순히 우리 측에만 영향을 끼치는 것이 아니라 상대방 측에도 - 다자협상의 경우 다자체제에도 - 영향을 끼치기 때문에 더 복잡하고 예상치 못한 결과를 양산하고 있다.

이 글에서는 코로나19 확산으로 인해 WTO 다자협상에 끼친 협상 방식의 변화 과정과 그 결과와 더불어 FTA 양자협상에 끼친 협상 방식의 변화와 그 결과에 대해 각각 간략히 살펴 보고자 한다.

2. 일반적 배경

가. 코로나19와 디지털 전환

제4차 산업혁명으로 인해 소위 디지털

전환이 추진되기 시작했다고 봄이 일반적이지만, 코로나19가 전 세계적으로 급속히 확산하게 됨에 따라 디지털 전환도 과거에 비해 더 가속화되었다고 볼 수 있다. 즉, 코로나19가 전 세계적으로 짧은 시간 내에 동시다발적으로 나타났고 물리적 접촉이 제한되는 비대면(비접촉, untact) 방식이 보편화, 일상화되면서 디지털 전환이 전 인류의 삶 모든 분야에서 빠르게 진행되고 있다. 그 가운데 지금껏 발달해 온 각종 IT 디지털 첨단 기술들이 핵심적인 역할을 하고 있는 것이다.²⁾

나. 통상 협상 결과에 영향을 미치는 요소

통상 협상은 국가 간 서로의 경제적 이해관계를 상호 만족시키는 결과물의 도출을 위해 상당 기간 주고받기식 협의 과정을 해 가는 것이다. 다양한 통상법, 국제정치학, 경제학 관련 지식과 국내외 이해관계자들과의 협의 조율 능력 등 참여하는 협상 대표들의 개인 능력 외에도 부처 간

이탈리아는 12.16일부터 EU 회원국 입국자도 백신 접종 여부와 관계없이 48시간 이내 발급받은 유전자증폭 검사 음성확인서를 내도록 했다. 백신 미접종자는 입국 후 5일간 자가격리를 해야 한다. 미국 바이든 대통령도 12.16일 미국 국민들을 향해 “백신 미접종자들에게 올 겨울이 심각한 질병과 죽음의 겨울이 될 수 있다”고 경고했다. 12.15일 기준, 미국 평균 확진자수는 약12만2천여명으로 2주전 대비 약 40% 증가한 것으로 나타났다. 미국 질병통제 예방센터(CDC)는 12.25일까지 1주일동안엔 확진자가 하루 평균 18만5천 명이 증가할 것이라는 전망치를 내놨다. 미국 주요 기업들은 재택근무를 재도입하거나 기간을 연장하는 조치에 들어갔다. (“오미크론 공포에 EU회원국끼리도 국경 빗장” 동아일보 '21.12.18일자 발췌, www.donga.com/news/Inter/article/all/20211218/110843758/1).

- 2) 김현준, 성욱준, 안준모, 엄석진, 최영준(2021), 디지털 전환 시대 협력적 거버넌스와 미래전략 (디지털 전환에 대응하는 협력적 거버넌스 확립 방안), 정보통신정책연구원 연구보고서, p. 239.

속도감 있는 긴밀한 소통구조, 최고의사결정권자들의 관심 등 원활한 행정체계도 필요하다.

일반적으로 협상론에 있어서 가장 중요한 요소로 거명되는 것은 국력, 즉 “힘”이다. 상대방을 자기가 원하는 방향으로 움직일 수 있는 능력 보유 여부에 따라 자신이 원하는 결과를 도출할 가능성이 크다는 것이다. 협상력이라는 것은 상대방에게 자신이 원하는 어떤 일을 하도록 설득하는 능력인데, 이때 원하는 결과를 도출하는 영향력이나 수단 그리고 이것을 제공할 수 있는지의 여부는 상황에 따라 다르기도 하다. 즉, 지렛대(leverage)를 활용할 수 있는 협상력이란 대부분 국력으로부터 나온다. 경제 규모, 군사력, 인구, 지리적 위치 등이 협상에 있어서 큰 요소로 작용한다.³⁾

이외에도 유용한 정보의 보유 능력, 시간, 의사소통 능력 등이 협상 결과를 좌우하는 핵심 요소들이다. 특히 효과적인 커뮤니케이션 능력이 여러 상황에서 중요한 역할을 수행하는데, 결국 협상가 간의 제안과 역 제안 과정, 상대측 협상가와의 공식/비공식 정보 공유 과정 등이 오랜 시간

축적되면서 최종 결과물 도출에 지대한 영향을 끼치는데 단순히 언어적 소통뿐만 아니라 비언어적 소통도 같이 중요한 역할을 차지한다. 즉, 상대의 공식적인 말뿐만 아니라 제스처, 표정 등의 해석과 이해를 통해 종합적인 상대방 입장을 가늠하는 것이 일반적이다.

코로나19 확산으로 인해 직접 대면 없이 다양한 형태 수단을 통해 협상하는 경우가 급증했다. 이메일, 팩스, 화상회의(zoom, webex 등), 전화 등 비대면 커뮤니케이션이 증가하고 있는데 아래 후술하듯이 그 효과는 상대적으로 제한적이라는 것이 문제다.

3. 연구 방법

다자통상과 양자 통상 협상 과정에 있어서 기존 물리적 대면 접촉 방식과 2020년 이후 급증하고 있는 비대면 방식(화상회의 등)의 장단점을 실제 필자의 경험과 기존 문헌(정부/WTO 문서⁴⁾, 언론, 논문) 등을 통해 비교해 보고, 필자 외의 실제 협상 당사자들의 인터뷰(질적 연구)를 통해서도

3) 20세기 말 조셉 나이가 소프트파워를 제창하며, 문화외교, 국가브랜드 등이 부각되고는 있으나 여전히 실제 협상 전선에서는 미국, EU, 중국, 일본, 인도, 러시아 등 소위 기존 전통적 의미의 요소를 갖춘 강대국이 여전히 우위를 차지하고는 한다.

4) WTO 사무국이 각 대표부에게 보내온 통지문, WTO 일반이사회(General Council)에 의제로 상정된 문서 및 비공식 통지문 등을 종합하여 분석.

이를 보완해 본다.

II. 코로나19로 인한 다자통상 협상 방식의 변화 및 평가

2020년 상반기 코로나19가 전 세계적으로 확산되면서 기존 대면방식으로 이뤄진 다자통상 협상(제네바에서 개최되는 세계 무역기구(WTO) 협상)과 국가별 양자 협상(자유무역협정(FTA) 협상 등) 방식에 불가피하게 큰 영향을 끼치게 되었다. 이하에서는 제네바 WTO 협상에 어떠한 영향을 끼쳤는지 우선 살펴보고 우리나라가 진행 중인 FTA 협상에 미친 영향도 구분하여 서술한다.

1. 다자통상 협상 방식의 변화

(1) 세계무역기구(WTO, 스위스 제네바 소재) 최초의 섣다운

2020년 3월 10일(화)은 WTO 역사상 기

억될만한 날 중 하나이다.⁵⁾ Roberto Azevedo 당시 사무총장은 한 페이지짜리 통지문⁶⁾을 통해 WTO 남성 직원 1명(H 참사관)이 코로나19 검사에 양성반응을 보여 의료조치를 받으며 자가격리 중이라는 사실을 공유했다. 아울러 동 직원과 신체접촉이 있었거나 15분 이상 대화 등을 한 경우 WTO 코로나 특별 태스크포스에 알려 줄 것을 요청했다.⁷⁾

3.10 늦은 오후 5시경 WTO 사무국에서는 다시 긴급 통지문을 회원국들에게 회람했다. 사무국 직원의 코로나19 검사 양성 판정 결과를 반영, 당초 3.20일까지 예정되었던 모든 WTO 회의를 중단, 연기한다고 알려진 것이다. 그 주에는 투자원활화 복수국 간 협상, 수산보조금 협상 등의 일정 등이 잡혀 있었으나 모든 회의들이 중단된 것이다.

당시 스위스의 코로나19 확진자 수는 3월 들어 급증하고 있었다. 연방정부 차원의 제한조치들이 하나둘씩 나오다가 3월

5) 필자가 제네바대표부 총괄 참사관으로 근무하는 동안 겪은 경험과 기록 등을 토대로 서술한다.

6) WTO Azevedo 사무총장 명의의 각 대표부 대표(Heads of Delegations) 앞 1p 짜리 긴급(urgent) 통지문으로 이메일로 2020.3.10 전송됨.

7) 이날 산업통상자원부에서 제네바에 회의차 도착한 산업통상자원부 본부 대표단들에게 이 소식을 알렸을 때 적잖이 놀라는 눈치였다. 사실 그때만 하더라도 스위스의 확진자 수는 우리나라보다 훨씬 적었기 때문에 - 보름 정도 지난 3.26 그 수치가 역전되었지만 - 본부 대표단들은 본인들이 스위스 출장 온 것이 다소 민폐가 아닌가 하는 느낌도 갖고 있다고 그날 스쳐가듯 이야기한 것이 기억난다. 그러나 시간이 점차 흘러 갈수록 본부 대표단들은 스위스 제네바 공항 도착했을 때부터 아무런 검사도 없었다는 사실 등을 자각하며 다소 의아해 했다. 특히 확진자가 발생한 WTO 건물 자체가 즉시 폐쇄되지 않는 사실에 더욱 놀라는 눈치였다.

16일 월요일 오후 5시에 연방정부는 국가 비상사태를 선언하면서 3.17(화) 0시에 발효될 내용들을 발표했다.

우선 연방 감염병 상 위험단계 중 최고 수준인 extraordinary 단계로 격상⁸⁾하면서 각 칸톤(우리나라의 ‘도’에 해당)이 아닌 연방정부에서 코로나19 관련 모든 상황을 직접 통제하기 시작했다. 또한 100명 이상 모이는 모든 공적·사적 행사나 모임을 금지했으며, 유치원부터 대학교 모두 4월 초까지 휴교에 들어갔다. 아울러 스위스 전 지역의 상점(예외: 슈퍼마켓, 약국, 의료시설, 주유소, 은행 등 필수시설), 식당, 술집 및 여가시설의 영업이 4월 19일까지 중단되었다. 사회적 거리 유지 및 노년층 외출 자제를 권고했으며, 스위스 군병력 8000명 투입을 통해 독일, 오스트리아, 프랑스 국경도 통제되기 시작되었다.⁹⁾ 단, 스위스 국적자 및 체류허가자 중 직업상 사유(통근자), 통과 무역 및 화물 운송차는 예외적으로 허용되었다.

스위스 연방정부의 대응조치 발표 직후 제네바 주정부는 공적, 사적 및 건물 내의

상관없이 5명 이상의 모임을 불허하는 매우 강력한 대응책을 발표했다. 이러한 상황을 종합적으로 감안하여 주제네바 대한민국 대표부도 교대출근/재택근무 체제를 3월 18일부터 시행했다.¹⁰⁾ 이미 많은 나라 대표부들은 교대근무 또는 전 직원 재택근무 체제에 들어가 있었다. 주제네바 칠레 대표부, 파나마대표부, 미국대표부 등 다수의 대표부에서 확진자가 발생했을 뿐만 아니라 WTO 사무국 규범 및 예산행정 담당 사무차장도 코로나19 양성판정을 받은 상태였기에 재택근무는 이미 보편화되고 있었다.

모든 회의들이 4월 30일까지 중단되었으나, 당초 2020년까지 협상을 타결키로 되어 있던 시한을 감안 수산보조금 협상에 대한 일부 회원국들 및 사무국의 의지는 꽤 큰 편이었다. 당시 규범협상그룹 의장이었던 Satigago Wills 주제네바 콜롬비아 대사는 3월 20일 당시 WTO IT팀에서 구축한 - 시스템 자체가 다소 불안하였으나 - 화상회의로라도 협상을 진행해 협상 모멘텀을 유지하려고 했었다.

8) 스위스 연방 감염병법에서는 위험단계를 3단계(normal, particular(special), extraordinary)로 정하고 있음.

9) 2020년 3월 13일 금요일 이탈리아 국경통제가 실시된 바 있음.

10) 제네바를 포함한 스위스 보건당국은 우리나라와는 달리 발열, 기침 등 증상이 있다 하더라도 평소 당뇨, 호흡기질환 등이 없었거나, 그 증상이 심하지 않은 감염의심자에 대해서는 코로나19 확진 여부 검사를 시행하지 않는 입장(외교관도 동일 적용)을 견지하면서 이들에 대해서는 자가격리 조치만을 안내하고 있어 각국 대표부 차원에서 코로나19 감염 대처에 일정한 한계가 있는 상황이었다.

그러나 3월 17일 WTO 사무국은 스위스 정부의 이동 제한 조치로 인해 화상회의 준비를 위한 기술지원팀의 각 대표단 방문이 불가능한 상황이며 일부 개도국 회원국들의 기술적인 어려움¹¹⁾으로 인해 화상회의도 취소한다고 통지문이 회람되었다. 그나마 다자회의로 돌아가는 유일한 WTO 협상을 화상회의로라도 추진해 보려는 움직임이 코로나19로 인해 봉쇄된 것이다.

WTO 사무국 직원들은 4월 말까지 재택근무를 연장, 시행하기로 했다. 그러한 중에도 WTO 사무총장을 비롯한 사무국은 다양한 외부활동 실적을 발표했다.¹²⁾ 3월 25일 사무총장 영상 메시지(위기상황일수록 국가 간 무역 및 투자가 중요함을 강조, 재택 녹화) 발표, 3월 30일 G20 영상 통상 각료회의 참석¹³⁾, 3월 31일 WTO/FAO/WHO 기구 수장들의 공동성명 발표(식량 교역 제한의 최소화 당부) 등이 이루어졌다.

(2) WTO 협상의 재개 : 1명 대면 참여 + INTERPREFY 비대면방식

3월 중순 불안정한 화상회의 방식이 중

단된 이후 5월 말이 지나면서 WTO에서도 더 이상의 섣다운은 불가능하다는 인식이 팽배하였다. 6.4일 당시 칼 브라우너 WTO 사무차장은 회원국들에게 회람한 공지문을 통해 6월 15일부터 제한적으로나마 회의가 개시된다고 공지하였다.

즉, WTO 건물에서 가장 큰 회의장(CR)에 164개 회원국별로 사전 등록(성함, 소속, 이메일, 전화번호 기입)한 1명씩만 거리두기 준수를 전제로 직접 참여가 가능하며, 나머지 대표단들은 화상(INTERPREFY)으로 접촉할 수 있도록 하였다.

(3) 제12차 WTO 각료회의의 연기 및 취소

3월 23일 David Walker WTO 당시 일반이사회 의장(주제네바 뉴질랜드대사)과 Roberto Azevedo 당시 WTO 사무총장은 원래 6월 카자흐스탄 누르술탄에서 개최 예정이었던 제12차 각료회의(MC-12) 관련 회원국들과 유선 협의를 갖고 3가지 방안(2020년 말 개최, 2021년 중반 개최, 2021년 말 개최)에 대해 논의했다. 2020년 말

11) 당시 아프리카, 중미 등 저소득 개발도상국 대표부에서는 특정 사양 이상의 컴퓨터, 화상회의용 카메라 및 마이크 등 인프라 시설의 부족으로 WTO 측에 상당한 기술지원 등을 요구하여 그 협의가 진행 중이었다고 한다.

12) IMD, UNCTAD 등 스위스 소재 기구들에서는 3, 4월 기간 동안 코로나19와 관련된 경제, 통상 관련 연구들이 연이어 발표되었다.

13) 의료물품의 원활한 교역 강조, 코로나19 대응조치 중 무역과 관련된 조치의 WTO 통보 등을 통해 정보공유 필요성 등을 강조한 바 있다. 우리나라에서는 유명희 당시 통상교섭본부장이 참석했다. (주제: 사우디아라비아).

온전한 형태의 각료회의 개최는 어렵다는 의견이 다수였고, 적절한 회의장소 확보 가능성 등을 고려하여 2021년 6월 또는 2020년 12월을 검토기로 했으며, (언제 개최될지 모르는) 차기 일반이사회 회의에서 MC-12 개최 시점과 개최 장소를 정하기로 했다. 5월 일반이사회에서 카자흐스탄은 2021년 6월로 연기해 개최하겠다는 의사를 표명했으나 코로나 상황 등을 종합 감안해 추후 결정기로 했다.

2021년 4월 일반이사회에서 회원국들은 카자흐스탄 현지의 코로나 상황과 각국 각료들, 제네바 대사들의 비행 이동의 어려움 등을 감안하여 스위스 제네바에서 11월 30일~12월 3일 동안 개최하기로 결정하였다.

각료회의는 수산보조금, 서비스 국내 규제에 관한 복수국 간 협상¹⁴⁾ 등에 대한 성과물 도출이라는 목표 하에 제네바 현지에서는 화상회의(하이브리드) 방식으로 열심히 실무 협상을 통해 준비를 이어갔다. 물론, 가장 큰 성과물로 꼽혔었던 수산보조금에서 선진국과 개도국 간 입장차가 좁혀지지 않아 이번 각료회의에서 큰 성과가

나오기 어렵다는 WTO 회의론도 일부에서 제기되곤 했다.

내용도 내용이었지만 각료회의 준비회의 준비를 위한 행정사항은 더 복잡한 방향으로 진행되었다. 코로나19가 완전 종식되지 않은 상황에서 제네바 WTO 건물에 164개 회원국별 각료 및 정부대표단 전원을 예전처럼 수용하는 것은 불가능한 상황이었다. 이에 따라 각 국별 대표단 규모의 최소화, 출발국에서 발급한 PCR 검사 결과 및 제네바 현지 도착해 받아야 하는 PCR 검사절차, 제네바 WTO 건물에 실제 들어가는 대표단들에 대한 강화된 방역조치 등 매우 엄격한 형태의 제한 조치들이 회원국들에게 수시로 회람되었다. 일부 개도국들은 이러한 코로나 상황 속에서 각료회의에 자국 장관들과 대표단들은 충분히 참석시키기 어렵다는 입장까지 표명해 왔다.¹⁵⁾

이러한 우려사항들은 현실로 다가왔다. 2021년 11.26일 금요일 밤 9시(제네바 현지 시간) 넘어 지금 소집되어 개최된 일반이사회에서는 며칠 후 개최기로 한 각료회의

14) WTO ‘서비스 국내 규제에 관한 복수국 간 협상’ 참가국 67개국은 12.2 스위스 제네바에서 협상 참가국 대사들이 참석한 가운데 협상 타결을 선언했다. 67개국에는 우리나라 외에 미국, 유럽연합, 중국, 러시아, 일본 등이 포함되어 있다. 이번 협상은 GATS 6.4조에 따라 자격요건, 기술표준, 면허 등 서비스 무역에 얽힌 국내 절차가 무역을 가로막지 않도록 규범을 마련하자는 취지 하에 2018년 이후 협상이 진행되었으며, 최근 미국 등이 협상에 본격 참여하면서 빠르게 진전되어 타결에 이르렀다.

15) 이런 경우는 제네바 현지 각국 대표부 대사들이 본국 장관들 대신해 참석하고는 한다.

를 무기한 연기하기로 긴급 결정했다.¹⁶⁾ 오미크론 변이바이러스 확산과 이에 따른 각 국별 여행 제한조치들을 반영한 결과였다.

WTO 각료회의는 WTO 최고 의사결정기구로서 164국의 장관급 각료들과 각국 대표단들이 모여 약 1주일간 모여서 각 분야별 협상 진행상황을 점검하고 성과물을 도출하여 향후 몇 년간 회원국들이 다뤄야 할 협상의제들에 대한 지침을 주는 역할을 하곤 했다. 최소 2년마다 열리는 이 회의체는 2017년 12월 부에노스아이레스에서 제11차 회의가 개최된 이후 현재까지 열리지 못하고 있는 상황이다.

WTO 회원국들은 추후 2022년 2월 23일에 모여 몇 차례 연기된 제12차 각료회의를 2022년 6월 13일 주에 스위스 제네바에서 개최기로 합의하여 발표하였다.

2. WTO 협상 방식의 변화 평가 및 함의

제네바 WTO에서 협상은 각국 대표부

대사/담당 참사관, 서기관들이 모여 회의를 하며 의제별 각국 입장을 설명하는 공식 회의 외에 각종 비공식 회의, 소규모 그룹별 회의, 양자 회의, 1:1 면담, 리셉션 등 매우 다양한 형식의 회의와 면담들이 24시간 이루어지고 있다. 본부 대표단들도 수시로 제네바로 날아와 협상에 참여하고 현지에서 각국 본부 대표단들끼리 만나 식사도 하며 각종 이슈들에 대해 논의하고 얘기한다.

특히 WTO 본관 1층 커피 등을 파는 매점 앞 atrium은 각국 대표단들이 수시로 모여 업무와 일상을 이야기하며 정보를 교류하는 장의 역할을 하곤 했다.¹⁷⁾ 회의장에서 이해가 안 되는 국별 입장¹⁸⁾을 여기서는 보다 쉽게 배경 등을 서로 이야기하며 상호 이해를 통해 뜻밖의 해결책을 마련하기도 했다.

공식 회의를 하다가도 회의장 밖에서 쉬는 시간에 커피 한잔 마시면서 또는 점심을 같이 하면서 각 국 대표단들과 교류를 하며 각 국 입장 수위 정도를 파악하고 우리나라와 입장이 유사한 나라들을 규합할

16) 호스트인 카자흐스탄 본부 대표단은 당시 이미 제네바에 도착한 이후라는 소문이 돌았을 뿐만 아니라, 우리나라 실무 대표단 선발대도 이 소식이 전파되었을 때(27일 토요일 오전) 이미 인천 공항에 거의 도착하는 와중이었다는 등 많은 회원국에서도 급박한 소식에 놀랐다는 반응이었다. 아울러 이러한 사태를 사전 예견하지 못한 WTO 측의 무능력과 이에 따른 늦은 결정방식에 대한 비판도 추후 제기되었다.

17) “승소 소식 전할 때 울컥” (연합뉴스, 2019.4.14., <https://m.yna.co.kr/view/AKR20190413006500088>).

18) 통상현안들은 매우 복잡한 법적 구조, 국내 사정 등을 배경으로 하고 있어 간략한 설명을 듣거나 서면으로 검토해서는 이해가 안 되는 경우가 다반사다.

수 있는 기회가 많았다.

특히 우리나라는 다자무대에서 매우 독특한 위치에 있다. 아시아에서 인도, 중국, 일본 등 거대 강대국은 독자적인 목소리를 낸다. 일본은 더구나 선진 서방국가 모임에도 속해져 있어 그 정보력과 소속감은 우리와는 사뭇 다르다. 아시아의 많은 나라들은 개도국 모임 내지는 아세안(ASEAN) 국가 모임 등에 속해 있어 소속된 국가들끼리 정보가 쉽게 공유된다. EU는 28개 회원국들이 주중 1회씩 만나 통상 제반 분야 관련 정보를 공유하고 중남미 지역 모임인 GRULAC도 수시로 모여 긴밀한 의사소통과 내부 조율과정을 자주 거친다. 특정 그룹에 속하기 어려운 우리나라는 다자무대에서 개개인별로 뛰지 않고서는 고급 정보를 쉽게 접할 수 없는 구조이다. 특히 무역규모 순으로 내는 WTO 분담금 납부 순위가 10위권 이내임에도 불구하고, 유대감이 큰 특정 그룹에 속해 있지 않아 실제 의사결정구조에서는 대사나 참서관급 이상들이 개인적인 역량을 발휘하지 않는 이상 목소리를 크게 내기가 참으로 어려운 것이 현실이다.

이러한 구조 속에서 비대면 형식(내지는 하이브리드 형식)이 보편화되고 주요 협상도 비대면 방식으로 이루어진다면 우리나라의 경우 더 큰 어려움에 처하리라고 본

다. WTO atrium에서 수시로 만나고, 회의장에 가서도 인사하며 서로 교류하고, 점심/만찬 등을 수시로 추진해 상호 입장을 조율하는 등의 기회가 사실상 크게 줄어든 상황에서 우리의 정보력은 상대적으로 더 취약해질 수밖에 없으며 이는 다자통상 체제에서 정교하고 전략적인 우리 입장을 취하기가 어려워지는 측면이 있다고 본다.

물론 이로 인해 우리나라만 불리해지는 것이 아니다. 협상 타결이라는 것은 공식/비공식 협상 외에 소규모 협상, 1:1 협상 등 여러 채널이 동원되어도 쉽게 이루어지지 않는다. 특히 여러 나라가 모인 다자체제에서 그 방정식은 더 복잡해진다. 그런데, 대면이 아니라 비대면이 일상화될 경우, 솔직 담백한 입장 표명과 상호 오랜 신뢰에 기반한 의사소통은 쉽지 않아진다. 상대방의 실제 표정, 눈빛, 제스처 등도 다 주요한 요소들인데, 마스크를 착용한 상태에서 하는 화상회의는 더더욱이 이러한 점들을 감안하기가 어려워진다.

최근 WTO 회의 모습과 과거(2년 전) WTO 회의하는 모습을 2개의 사진으로 비교해 보면 더 명확히 그 차이를 느낄 수 있다.

<현재와 과거의 WTO 회의 모습 비교>



위의 사진들을 비교해 보면 무엇이 가장 큰 차이인지를 쉽게 알 수 있다. 최근 WTO 회의장에서는 마스크가 강하게 권유

(시기에 따라서는 강제)되고 있으며 대표 단별 1명 제한의 물리적 참석이기 때문에 거리두기도 자연스레 이뤄지고 있다. 화상

회의도 하이브리드 형식으로 동시에 진행되고 있기 때문에 화면을 항상 띄워두고 회의를 한다. 두 번째 사진을 보면 과거 코로나19 이전 WTO 회의장 모습인데 마스크 없이 각국별 대표단들이 여러 명 참석하여 주위 회원국들 사람들과 담소도 수시로 나누고 있다.

실제 비대면 협상이 제네바에서도 지속되다 보니 협상에 대한 진전 속도나 국가들의 직접적인 참여도가 많이 떨어질 수밖에 없다. 주요 회의의 경우, 즉 현장에서 바로 정책적 결정이 필요한 경우, 본부 고위급들이 제네바로 출장을 와서 직접 협상에 참여하는데, 이러한 협상들이 코로나19로 인한 비행 제한 등에 따라 불가능해짐에 따라 협상 모멘텀 유지나 큰 도약을 하기가 어렵다는 것이 중론이다. 이러한 협상 추진에 어려움을 반영한 것이 최근 (21.12.8일자) 각국 통상장관 앞으로 보낸 WTO 일반이사회 의장과 사무총장 공동명의 1 페이지 분량의 서한인데, 여기에서 수산보조금, 농업 등 각 분야별 협상에 진전을 낼 수 있도록 각국 본부에서 제네바 현지 대표부 대사들에게 협상권한(재량권과 정치적 의지)을 위임("empower your Ambassadors...to exercise the requisite flexibility and political will")해 줄 것을 요청한

바 있다. 동 서한에서는 현재 코로나19 상황을 감안, 실시간으로 협의가 가능한 기술의 힘(power of technology)을 더 잘 활용할 것도 독려한 바 있다.

그러나 대다수 협상가들이 동의하듯이 가상회의에서는 의사결정을 이루기가 어렵다는 평가가 중론이다.¹⁹⁾ 물론 일부 대표부 실무자들은 재택근무를 하는 상황에서 WTO 회의 참석을 위한 외출이 불편하다면서 집에서 쉽게 접속이 가능한 *interpret* 화상회의 방식을 극찬하는 부류도 있었다. 그러나 협상 업무에 대한 강한 열정을 갖고 새로운 대안들을 모색하는 통상 외교관들은 화상회의 자체가 언제쯤 종식되어 *normal life*로 복귀가 가능하게 될지에 대해 수시로 논의하고는 했다.

향후 연기된 제12차 각료회의가 언제 어디서 개최되느냐도 중요하지만 그 계기에 어떠한 실질적인 성과물을 달성할지가 무엇보다 중요하다. 미중 분쟁 속에서 그 존재의 필요성 자체에 대해 수년간 비판받아 온 WTO가 현재 코로나19 상황을 슬기롭게 극복하고 적실성(relevance)을 피력해 나가야 하는데 이를 위해서는 각 국가 간의 의사소통 방식, 협상 방식도 현재의 화상 방식보다는 좀 더 상호 간 신뢰를 높일

19) "It is established truth that decisions are extremely difficult to be made virtually, given the fears of revealing positions through a virtual mode"(제네바 모 대표부 차석, 21.12.9 필자와의 왓츠앱 대화 중).

수 있는 방식으로 개선, 업그레이드가 되어야 할 필요가 있다.²⁰⁾

제12차 각료회의뿐만 아니라 향후 중요 협상에서도 이제는 대면과 비대면 방식의 결합 내지는 병행(예: 하이브리드 방식)이 불가피할 것으로 본다. 다자통상 협상의 각 분야별로 우리 입장이 다르듯이 협상 방식에 있어서도 우리 입장을 최대한 관철시킬 수 있는 방식으로 적절한 사전 검토가 필요할 것으로 본다.

III. 코로나19로 인한 양자통상 협상 방식의 변화 및 평가

1. 과거 FTA협상과 현재(코로나19 시대) 협상의 비교

가. 과거 협상

과거 FTA 협상은 상대방 측과 상호방문을 하면서 협상이 이뤄지고는 했다. 한미 FTA 협상을 그 예로 살펴보겠다.²¹⁾ 1차 협상은 워싱턴DC에서 2006년 6월에 개최되었는데, 2차 협상은 그해 7월 서울, 3차 협상은 9월 미국 시애틀, 4차 협상은 10월 제주 등 대표단들이 상호 국가를 방문하여

1주일가량 밤샘 협상을 하며 진도를 내어 2007년 4월 서울 하얏트 호텔에서 최종 협상이 타결된 바 있다.

다자협상보다 양자협상의 대면협상 필요성이 더 클 것으로 본다. 한미 FTA 협상 타결도 단순히 공식적인 분과별 협상이 순리대로 진행되어 타결된 것이 결코 아니다. 협상이 난항을 겪을 때 수석대표 간 1:1 회동(여기에는 식사, 다과시간, 공식 회담, 협상장 주변의 상대측과의 산책, 수시 유선연락, 협상장 밖 복도에서 나누는 담소 등 다양한 방식이 포함), 분과장간 1:1 회동, 수석대표+1 또는 +2의 소규모 회동, 분과장+1 총 2+2간 식사 등 다양한 형태의 협의 채널로 비공식 협의 등도 병행적으로 진행되었다.

상대방이 터무니없는 것을 요구할 때는 화도 내고 소리도 지르며 협상장을 뛰쳐나오는 이른바 ‘강대강’의 경우도 더러 발생하고는 했다. 아울러 협상 대표단은 아니지만, 수많은 기자들, 시민단체 등도 해외출장을 함께 하며 친교를 쌓게 되어 공식/비공식적으로 도움을 주는 경우도 많았다. 상대국 대표단들과도 오랜 협상을 통해 인

20) 물론 164개 회원국 중 이러한 논의에 적극 참여할 수 있는 나라는 개도국 등을 제외하면 서방 선진국들과 일본, 우리나라, 중국, 인도 등이 있다.

21) 필자가 통상교섭본부 사무관 시절 담당했던 한미 FTA 원협상 그때의 참여 경험과 기억, 기록을 토대로 작성한다.

좋은 일에는 같이 기뻐해 주는 일도 간혹 있었다.²²⁾

특히 공식 회의에서는 자국의 공식 입장을 전달하면서도, 소위 커튼 뒤(behind the scene)에서는 어쩔 수 없었다고 사전·사후 양해를 구하면서 우리 측이 공식적으로 어렵다는 논리를 잘 제공해 주면 이를 본 부에 보고해 양측 입장을 조율해 보겠다고 하는 등 상호 신뢰를 기반으로 강약 조절이 가능한 협상이었으며, 이러한 것이 바탕이 되어 - 물론 양국 간 최고위층 정치적 의지가 제일 중요했지만 - 최종 협상 타결까지 이를 수 있었던 것이다.

한미 FTA 협상과는 달리 한-아세안 FTA 또는 RCEP(아세안+6, 역내포괄적경제동반자협정)의 경우 소위 '친교 타임'은 더 큰 시간적 비중을 차지하곤 했다. 즉, 우리 대표단이 아세안 국가를 방문하여 협상을 할 경우, 협상 기간 중 몇 시간 정도는 인근 관광지를 둘러보는 시간과 풍성한 저녁 만찬(각 대표단별 대표 선수의 노래 및 장기자랑 포함)이 이어지면서 협상단 상호 간 비공식적인 접촉 시간 확대를 통해 친밀도를 제고하고자 노력하는 경우도 종종 있었다.

나. 코로나19 시대의 FTA협상

일단 우리나라 FTA협상은 통상교섭본부 통상교섭실에서 총괄하여 맡고 있으며, 협상이 진행 중인 우리나라 모든 FTA의 중요 챕터(상품, 서비스, 투자, 지재권, 원산지, 투명성, 분쟁해결 등등)들의 주요 내용 관련 협상 수립 총괄과 국내 관련 부처와의 조율을 도맡고 있다.²³⁾

통상교섭실 실무자들(과장급 이하, 서기관 및 사무관)과 최근 몇 개월간 만나 수시로 진행한 공식·비공식 인터뷰 결과를 종합해 보면 아래와 같다.

- 2020년 2월 이후 2022년 2월 현재까지 공식 협상차 해외 출장을 간 사례가 없음
- 한중일 FTA 등 상당기간 중단된 협상들이 있을 뿐만 아니라 진행 중인 협상(한-메르코수르, 한-칠레 개선협상, 한-중 서비스투자 협상 등)도 대부분 화상(비대면)으로 진행됨
- 최근 고위층 출장 계기 대외 발표한 각종 성과물로 FTA 협상 재개(한-GCC) 내지는 포괄적 경제동반자협정 추진 선언(한-UAE) 등은 출장 계기 대외 선언만 된 것이지 실제 실무자 레벨까지

22) <https://www.donga.com/news/Economy/article/all/20061209/8383019/1> (2022.2.26.).

23) FTA정책국은 FTA정책기획과, FTA협상총괄과, FTA이행과로, FTA교섭국은 FTA상품교섭과, FTA서비스투자과, FTA규범과로 각각 구성되어 있다.

언제 어떻게 협상을 한다는 것인지는 구체적이지 않으며 여전히 불투명함²⁴⁾

- 교섭상대국을 직접 방문하여 국내 모습을 살펴보고 실제 공식/비공식 대면 협상을 하고 싶은데 화상 회의만 2년여 가까이 하고 있어 안타까울 뿐만 아니라, 솔직히 각 분야별 협상 진도도 잘 나가지 않는 느낌이다. 화상 방식으로는 논의가 피상적이며 진솔한 내용보다는 다소 형식적인 내용들이 반복되는 느낌임
- 특히 상대국과 시차 등이 있어 적절한 협상 화상회의를 할 시간대를 잡기도 어려울 뿐만 아니라 이메일로 서로 입장을 담은 문서를 교환하고 있어 때로는 예상치 못한 오해의 소지도 많이 발생함
- 서울 호텔 세미나 룸에서 관계부처 공무원들이 참석한 가운데 상대방과 화상회의를 하는데, IT 문제 등으로 원활한 소통이 어려울 때도 있고 일부 기관에서 보안에 대한 우려를 문제점으로 제기하기도 해 이러한 시스템을 향후 얼마나 오래 활용할 수 있을지 확신하기 어려움

2. FTA 협상 방식의 변화 평가 및 함의

상기한 교섭국 실무자들 반응들에서도 알 수 있듯이 화상으로 하는 협상은 기존 협상과는 달리 큰 성과를 내기가 어렵다는 평가를 일반적으로 받고 있다. 즉, 코로나19 확산으로 인해 FTA 협상 실적도 상대적으로 다소 주춤해진 것도 부정할 수 없는 사실이다. 2020년 11월 RCEP 정상회의(화상)에서 RCEP 공식 서명이 이뤄졌지만, 사실 2019년 11월 RCEP 정상회의에서 15개국 협정문이 이미 타결된 상황이었기 때문에 2020년에는 최종 서명 전 3차례 협상만 소규모로 화상 등의 방식으로 추가적으로 이뤄진 것이 전부였다. 한-이스라엘 FTA는 2019년 8월 협상 타결을 공식 선언하였는데, 코로나 등의 사유로 상호방문 등이 계속 연기되다가 궁극적으로 이를 서명한 때가 2021년 5월(서울)인 것이다.²⁵⁾

그나마 2020년 1월 제5차 마닐라에서 개최한 공식 협상 이후 2020년 3차례의 통상장관/수석대표 간 화상회의 이후 2021년 10월에 협상 타결선언을 한 한-필리핀 FTA 및 2020년 7월 공식 개시선언 이후 4차례의 공식 협상 후 2021년 2월 타결선언

24) 2022년 3월 28일~31일 사이 개최된 한-GCC FTA 협상이 서울에서 개최된 바 있는데, 코로나19 상황을 감안 일부 대면+화상회의를 병행하는 방식으로 진행되었다.

25) www.fta.go.kr (2022.2.27.).

을 한 한-캄보디아 FTA가 코로나19가 심각한 시대의 화상회의를 통해 실제 성과를 낸 거의 유일한 사례로 볼 수 있다.²⁶⁾

짧은 기간 내 협상 타결 개수를 단순 비교하여 과거 대면 협상이 절대선이고 비대면 협상은 문제가 많다는 점을 지적하고자 하는 것은 아니다. 이미 우리나라는 미국, 중국, EU 등과 양자 FTA를 맺고 있어 큰 실적을 내기는 어려울 뿐만 아니라 코로나 19 상황의 확대 등으로 국내 경제 이슈가 각 국별로 중요해짐에 따라 대외 경제통상 이슈는 상대적으로 후순위로 밀려나면서 각 국별로 FTA 협상 자체에 관심과 역량을 못 들이는 경우도 있을 수 있다. 실제 많은 대표단들이 - 특히 개도국 - 코로나19 상황으로 인해 대외무역 조직 파트들도 기존 협상보다는 마스크, 백신, 의료기기 등 확보 등을 위해 업무가 가중되고 있다고 하소연 한 사례들이 있어 왔다. 그러다 보니 실제 업무 우선순위에서 FTA 협상 업무가 밀려나다 보니 더 신경을 못 쓰게 되고 이에 따라 협상 준비도 부족해진 측면도 있을 수 있다.

그러나 아래 사진을 단순 비교만 해 봐도 왜 비대면 접촉 협상으로 진솔한 대화가 어려워지는지 쉽게 알 수 있다.

과거 협상에서는 첫 번째 사진처럼, 호텔 회의장에서의 대면 회의였다. 상대방의 표정과 제스처, 움직임 등을 쉽게 볼 수 있었으며, 중간중간에 쉬는 coffee-break 시간, 오만찬 계기 등에 상대방과 비공식 대화를 진행하며 상호 간 입장에 대해 보다 폭넓고 입체적인 대화가 가능했다. 협상 중 문제가 생기면 수석대표 간 만남, 분과장 간 만남 등을 통해 논의의 물꼬를 트는 경우가 많았다.

현재 협상에서는 호텔 회의장에 우리 정부 대표단이 모여 상대방과 화상으로 협의를 진행한다. 상대방과의 시차(예 : 중남미의 경우 14시간)를 감안하여 협의를 진행하다 보니 논의 시간 자체가 상대적으로 짧을 수밖에 없으며, 실제 내용도 기존 협의된 의제별로 다소 공식적인 논의를 진행하는 순서로 진행한다. 소위 현장에서 즉시 해결하거나 창의적인 만남을 통해 해결하는 방안 모색은 거의 불가능에 가까운 구조이다. 여러가지 민감하고 복잡한 이슈들을 수석대표들과 분과장들이 서로 모여 밤새 살바 싸움하는 식의 협상은 비대면 방식으로서는 불가능한 것이다.

비록, 실무자들 포함한 정부대표단 출장²⁷⁾이 축소되면서 출장비(항공편 및 숙박

26) 다만, 한-필리핀 및 한-캄보디아 FTA는 기존 한-아세안 FTA 및 RCEP 협상을 기본으로, 이를 개선, 보완한 양자협상이며 우리나라가 상대적으로 많은 경제협력 사업을 제공해 준 덕분이라는 일부 평가도 제기된 바 있다.

비용 등)를 절약할 수 있는 등의 장점도 있지만, 협상의 효율성, 효과성 측면에서 보면 실익보다는 비용이 더 크다는 것이 필자의 견해이다.

향후 과거와 같이 완벽한 비대면 방식로의 회귀는 현실적으로 어려울 것이다. 비록 코로나19 상황이 전 세계적으로 개선되어 해외 출장 등에 대한 제한이 완화된다 할지라도 이미 많이 보편화된 비대면

방식(zoom, webex 등)을 선호하거나 병행하자고 할 가능성이 농후하다. 즉, 대면과 비대면의 적절한 배합 내지는 하이브리드 형식의 FTA 협상이 될 가능성이 클 것이므로, 우리나라도 전략적으로 어느 방식, 어느 수준에서 대면과 비대면을 조화롭게 각각 활용할 것인지 다양한 시나리오를 사전 준비해 두어야 할 것이다.

<과거와 현재의 FTA 협상 모습>



- 27) 과거 한미 FTA 원협상 참여 당시 정부대표단 총 150~80여 명, 기자단, 시민단체 등을 포함하여 200~250명 정도가 미국 출장을 다녀왔다. 일반적인 FTA협상에는 적게는 20여 명, 많게는 40여 명 정도의 통상교섭본부 및 기재부, 농식품부, 국토부, 관세청, 과기부, 문화관광부 등 정부 대표단이 참여하고 있다.

IV. 결론

다자/양자 협상에서 코로나19 영향에 따라 비대면 방식의 협상은 - 비록 많은 한계점을 안고 있음에도 불구하고 - 사실상 하나의 굵직한 트렌드로 자리매김하고 있다. 미국, 영국 등 선진국들도 코로나19에 따른 변화된 글로벌 통상환경에 따라 최근 美英 FTA 등 주요 통상 협상을 비대면으로 추진하고 있다.

우리나라도 상기하였듯이 지난 4월 이후 RCEP 등 주요 협상을 비대면으로 시행하고 있음에 따라, 우리나라의 FTA 네트워크를 계속해서 확장해 나가기 위해서는 비대면 협상을 향후 통상정책 차원에서 적극적으로 활용해야 할 필요가 있을 것이다. 다만, 대면 협상의 장점을 최대한 살릴 수 있는 방향으로 구체적인 개선방안이 마련되어야 할 것으로 본다. 심지어는 코로나19 국면이 안정되더라도 비대면 통상협상은 새로운 협상 방식으로서 지적으로 활

용될 것으로 예상하는 전문가²⁸⁾도 있듯이, 이러한 대세적 흐름을 거부하기보다는 보다 실질적인 내용(대면협상과 구분되는 비대면 협상의 장단점, 비대면 협상 시 상황 및 시점별 협상 기법, 효과적인 비대면 설득 전략, 비대면 협상에 임하는 자세 등)에 대한 심도 있는 논의가 이뤄져야 할 것이다.

코로나19 시대 이후에도 재택근무나 비대면 작업환경이 일정 부분 유지될 것으로 예상되면서 자연스럽게 첨단 IT, VR/AR 등의 다양한 활용도 늘어날 것이다. 비록 대면협상 방식이 우리 측에 유리한 측면이 다대하나, 상대측 요구 등을 감안 시 우리나라의 통상협상 방식에서도 물리적 공간 문제의 해결을 위해 VR/AR이 가진 장점을 중장기적으로 세부 검토해 추후 통상협상에 있어서의 활용방안에 대해 심도 있는 연구와 내부 협의가 이뤄질 수 있을 것으로 보인다.

28) 박상기 한국협상학회 부회장, 2020.10.28 산업부 간담회 (자세한 사항은 2020.10.28 산업부 보도자료 “코로나와 함께하는 시대 비대면 통상협상 전략 논의를 위한 전문가 간담회 화상간담회 개최” 참고).

참 고 문 헌

김현준, 성욱준, 안준모, 엄석진, 최영준(2021), 디지털 전환 시대 협력적 거버넌스와 미래전략 (디지털 전환에 대응하는 협력적 거버넌스 확립 방안), 정보통신정책연구원 연구보고서

한국무역협회 통상지원센터(2020), 코로나19 이후 통상 축의 이동, KITA 통상리포트 2020 Vol.16

OECD(2020), Digital Transformation in the Age of COVID-19; Building Resilience and Bridging Divides, Digital Economy Outlook 2020, Supplement, OECD, Paris

World Trade Organizaion(2020.8.), Trade Costs in the Time of Global Pandemic, WTO

World Trade Organization(2017.11), WTO Agreements; The Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organizaion and its Annexes (2nd edition), Cambridge University Press

WTO 사무국, 제네바주재 각 대표부로 송부한 팩스 및 이메일 (2020.3~2020.8)

(웹페이지)

동아일보, “오미크론 공포에 EU회원국끼리도 국경 빗장” (‘21.12.18일자, www.donga.com/news/Inter/article/all/20211218/110843758/1)

산업통상자원부, 보도자료(motie.go.kr/motie/ne/presse/press2/bbs/bbsList.do)

- 산업부, 코로나와 함께 하는 시대 비대면 통상협상 전략 논의를 위한 전문가 화상 간담회 개최 (2020.10.28)
- WTO 서비스 국내규제 복수국간 협상 타결 선언 (2021.12.3)
- 한-GCC 자유무역협정 제4차 공식협상 개최 (2022.3.28)

세계무역기구(WTO) 온라인 문서검색 사이트 (docs.wto.org, 2022.4.5)

스위스 연방정부 보건당국 (bag.admin.ch, 2022.3.3)

FTA강국, KOREA(www.fta.go.kr, 2022.2.27)

[국문초록]

코로나19 시대의 디지털 전환이 통상협상(다자/양자)에 미치는 영향분석

권혁우

코로나19 확산은 정부의 다자/양자 통상교섭 방식 및 결과에도 큰 변화를 초래하고 있다. 단순히 우리 측에만 영향을 끼치는 것이 아니라 상대방 측 - 다자협상의 경우는 다자 체제에도 - 영향을 끼치기 때문에 더 복잡하고 예상치 못한 결과를 양산하고 있다.

통상 협상은 국가 간 서로의 경제적 이해관계를 상호 만족시키는 결과물 도출을 위해서로 상당기간 주고받기식 협의 과정을 해 가는 것이다. 코로나19 확산으로 인해 직접 대면 없이 다양한 형태 수단(이메일, 화상회의 등)을 통해 협상하는 경우가 급증했다.

우선 다자협상의 경우, 스위스 제네바에 소재하는 세계무역기구(WTO)에서 코로나19로 당분간 중단되었던 다자협상도 ‘164개국 별 대표 1인 현장 참석 + 화상(Interprefy)회의’라는 하이브리드 형식으로 6월부터 재개되었다.

제네바 WTO에서 협상은 기본적으로 각국 대표부 대사/담당 참사관, 서기관들이 모여 회의를 하며 의제별 각국 입장을 설명하는 공식 회의 외에 각종 비공식 회의, 소규모 그룹별 회의, 양자 회의, 1:1 면담, 리셉션 등 매우 다양한 형식의 회의와 면담들이 24시간 이루어지고 있다. 본부 대표단들도 수시로 제네바로 날아와 협상에 참여하고 현지에서 각국 본부 대표단들끼리 만나 식사도 하며 각종 이슈들에 대해 논의하고 이야기한다. 협상 타결이라는 것은 공식/비공식 협상 외에 소규모 협상, 1:1 협상 등 여러 채널이 동원되어도 쉽게 이루어지지 않는다. 특히 여러 나라가 모인 다자체제에서 그 방정식은 더 복잡해진다. 그런데, 대면이 아니라 비대면이 일상화될 경우, 솔직 담백한 입장 표명과 상호 오랜 신뢰에 기반한 의사소통은 쉽지 않아진다. 상대방의 실제 표정, 눈빛, 제스처 등도 다 주요한 요소들인데, 마스크를 착용한 상태에서 하는 화상회의는 더더욱이 이러한 점들을 감안하기가 어려워진다. 특히 현실적으로 특정 지역그룹에 속하기 어려운 우리나라는 다자 무대에서 개개인별로 뛰지 않고서는 고급 정보를 쉽게 접할 수 없는 구조이기 때문에 더 실제 의사결정하기가 어려워지는 측면이 있다.

실제 비대면 협상이 제네바에서도 지속되다 보니 협상에 대한 진전속도나 국가들의 직접적인 참여도가 많이 떨어질 수밖에 없다. 주요 회의의 경우, 즉 현장에서 정책결정이 필요한 경우, 본부 고위급들이 제네바로 출장을 와서 협상이 진행되고는 하는데, 이러한 경우들이 코로나19로 인한 비행 제한 등에 따라 불가능해짐에 따라 협상 모멘텀 유지나 큰 도약을 하기가 어렵다는 것이 중론이다. 실제 많은 다자협상 참여자들이 동의하듯이 가상 회의에서는 의사결정을 이루기가 어렵다는 평가가 중론이다

당초 2020년 말 개최 예정이었던 제12차 WTO 각료회의도 우여곡절 끝에 2021년 11월 말에 개최키로 하였으나 이마저도 2022년 6월로 재연기되었다.

양자협상의 경우도, 과거 FTA 협상은 상대방 측과 상호방문을 하면서 협상이 이뤄지고는 했다. 특히 양자협상의 대면협상 필요성이 오히려 더 클 것으로 본다. 한미 FTA 협상 타결 사례를 보더라도, 단순히 공식적인 분과별 협상이 순리대로 진행되어 타결된 것이 결코 아니다. 협상이 난항을 겪을 때 수석대표 간 1:1 회동(여기에는 식사, coffee break, 공식 회담, 협상장 주변의 상대측과의 산책, 수시 전화, 협상장 밖 복도에서 나누는 담소 등 다양한 방식이 포함), 분과장간 1:1 회동, 수석대표+1 또는 +2의 소규모 회동, 분과장+1 층 2+2간 식사 등 다양한 형태의 협의 채널로 비공식 협의 등도 병행적으로 진행되었다.

코로나19 이후, 우리 FTA 협상은 대부분 비대면 화상방식으로 진행되고 있으며, 실질적인 진전을 이루기가 어렵다는 평가가 지배적이다. 현재 협상에서는 호텔 회의장에 우리 정부 대표단이 모여 상대방과 화상으로 협의를 진행한다. 상대방과의 시차(예 : 중남미의 경우 14시간)를 감안하여 협의를 진행하다 보니 논의 시간 자체가 상대적으로 짧을 수밖에 없으며, 실제 내용도 기존 협의된 의제별로 다소 공식적인 논의를 진행하는 순서로 진행한다. 소위 현장에서 즉시 해결하거나 창의적인 만남을 통해 해결하는 방안 모색은 거의 불가능에 가까운 구조이다. 여러 가지 민감하고 복잡한 이슈들을 수석대표들과 분과장들이 서로 모여 밤새 살바 싸움하는 식의 협상은 비대면 방식으로는 불가능한 것이다. 출장이 줄어 예산을 절약할 수 있는 등의 장점도 있지만, 협상의 효율성, 효과성 측면에서 보면 실익보다는 비용이 더 크다는 것이 필자의 견해이다.

다자/양자 협상에서 코로나19 영향에 따라 비대면 방식의 협상은 - 비록 많은 한계점을 안고 있음에도 불구하고 - 사실상 하나의 꺾직한 트렌드로 자리매김하고 있다. 다만, 대면 협

상의 장점을 최대한 살릴 수 있는 방향으로 구체적인 개선방안이 마련되어야 할 것으로 본다. 코로나19 국면이 안정되더라도 비대면 통상협상은 새로운 협상 방식으로서 지속적으로 활용될 것으로 예상하는 전문가도 있듯이, 이러한 대세적 흐름을 거부하기보다는 보다 실질적인 내용(대면협상과 구분되는 비대면 협상의 장단점, 비대면 협상 시 상황 및 시점별 협상 기법, 효과적인 비대면 설득 전략, 비대면 협상에 임하는 자세 등)에 대한 심도 있는 논의가 이뤄져야 할 것이다.

코로나19 시대 이후에도 재택근무나 비대면 작업환경이 일정 부분 유지될 것으로 예상되면서 자연스럽게 첨단 IT, VR/AR 등의 다양한 활용도 늘어날 것이다. 비록 대면협상 방식이 우리 측에 유리한 측면이 다대하나, 상대측 요구 등을 감안 시 우리나라의 통상협상 방식에서도 물리적 공간 문제의 해결을 위해 VR/AR이 가진 장점을 중장기적으로 세부 검토해 추후 활용방안에 대해 심도 있는 연구와 내부 협의가 이뤄질 수 있을 것으로 보인다.

주제어

세계무역기구, 자유무역협정, 코비드-19, 한-미 FTA, 디지털 전환

[Abstract]

Analysis of the Impact of Digital Transformation on Multilateral and Bilateral Trade Negotiations in the COVID-19 Era

Hyouk-woo Kwon

The spread of COVID-19 is causing great changes in the government's multilateral/bilateral trade negotiation methods and results. It is producing more complex and unexpected results because it affects not only to our side, but also to our counterpart, and, more broadly, to the multilateral system.

Trade negotiations are a give-and-take consultation process between countries to derive results that satisfy each other's economic interests. Due to the spread of COVID-19, negotiations through various means(e-mail, video conferencing, etc.) have increased rapidly instead of traditional face-to-face meetings.

First, in the case of multilateral negotiations. Multilateral negotiations, which had been suspended for the time being due to the COVID-19 at the World Trade Organization (WTO) in Geneva, Switzerland, resumed in June in a hybrid form of "one-person on-site attendance + on-line(INTERPREFY) for others."

At the WTO, various types of meetings are being held 24 hours a day, including informal meetings, small group meetings, bilateral meetings, 1:1 meetings, and receptions, as well as formal meetings where ambassadors or other senior trade diplomats gather to present their positions. Delegates from the headquarters also fly in to Geneva from time to time to participate in the negotiations. During those trips, they often have bilateral meetings with other delegations from each country sometimes over lunch or dinner. In a multilateral system where several countries gather, the process of reaching a consensus is complicated and difficult. When untact meetings become prevalent, it is not easy to communicate based on honest exchange of views and mutual long-term trust. In face-to-face meetings, counterpart's actual expressions, eyes, and ges-

tures are all major factors in addition to their formal position. Video conferencing while wearing a mask makes it almost impossible to take these factors into account.

In particular, Korea, usually not tied to a specific regional group, is comparably in a difficult position to gain access to high-quality information. Individual trade diplomats' diligence, role and network are very important to gain access to those.

In fact, as untact negotiations continue in Geneva, the pace of progress in negotiations and the direct participation of capital will inevitably decrease. In the case of critical meetings, when policy decisions are needed on the spot, high-level officials from the headquarters used come to Geneva on business trips. As these cases became difficult due to flight restrictions caused by COVID-19, it is difficult to maintain negotiation momentum or make a big leap. Many participants in multilateral negotiations generally agree that it is rather difficult to make critical decisions in virtual meetings.

The 12th WTO Ministerial Meeting, originally scheduled to be held at the end of 2020, was also postponed to the end of November 2021. After twists and turns, this was postponed again to June 2022.

Second, in the case of bilateral negotiations. In the past, Free Trade Agreement(FTA) negotiations used to take place while visiting each other. The Korea-U.S. FTA was concluded after many ups and downs. To overcome the deadlocks, there were informal consultations between the chief negotiators, including meals, coffee breaks, formal talks, short walks, frequent calls, and pull-aside conversations outside the negotiating table.

Since COVID-19, most of our FTA negotiations have been conducted in untact method. Prevailing assessment is that it is difficult to make substantial progress. In the current negotiations, Korean government delegations gather at the hotel conference room to conduct video consultations with the other party. Considering the time difference with the other party (e.g., 14 hours in Latin America), the discussion time itself is relatively short, and the actual discussions are held in the order of a formal agenda. It is almost impossible to find a real time solution after intense discussion and creative idea exchange. Negotiations on various sensitive and com-

plex issues in a small key group are impossible in untact manner. Although there are advantages such as saving budgets due to reduced business trips, I believe that the cost is greater than the actual benefit in terms of the efficiency and effectiveness of negotiations.

In multilateral/bilateral fora, negotiations via online methods - despite many limitations - have virtually become a big trend. However, specific improvement should be prepared in a direction that can maximize the advantages of face-to-face negotiations. As some experts expect that virtual trade negotiations will continue to be used as a new negotiation method, in-depth discussions should be made on the pros and cons of that negotiations and also on how to improve it.

As telecommuting or untact work environments are expected to be maintained to some extent even after the COVID-19 era, various uses of advanced IT and VR/AR will naturally increase.

Key Words

World Trade Organization(WTO), Free Trade Agreement(FTA), COVID-19, Korea-US FTA, Digital Transformation

UN국제상거래법위원회 제4실무작업반 논의 동향

법무부 국제법무과 법무관 공 보 영

I. 회의 개요

국제연합 국제상거래법위원회(UNCITRAL) 제4실무작업반(이하 ‘작업반’)은 전자상거래 활성화를 위한 국제규범 마련을 과제로, 「국경간 신원관리 및 신뢰서비스의 국제적 승인에 관한 규범안」(Draft Provisions on the Use and Cross-border Recognition of Identity Management and Trust Services, 이하 ‘초안’)을 만들기 위해 2019년부터 회의를 진행하였다.

2022. 4. 4. ~ 8. 개최된 제63차 작업반 회의에서는 ‘초안’의 잔여 쟁점에 대한 검토를 계속 진행하고, 신규 의제로서 ‘AI 자

동화 계약’ 및 ‘데이터 거래’에 관한 논의를 개시하였다.

II. 주요 논의사항

가. ‘초안’ 관련 논의

(초안 제1조) 작업반은 초안 제1조 c호¹⁾에서 ‘electronic identification’이라는 용어를 그대로 사용하기로 하되, 초안 내 다른 조항에서 사용되고 있는 ‘electronic identification’의 의미²⁾를 명확히 하기 위해 초안 제5조³⁾와 제25조⁴⁾에 각 “the result of electronic identification” 문구를 추가하고, 초안

1) 원문은 다음과 같다.

Article 1. Definitions

For the purposes of this Law: (c) “Electronic identification” [“Authentication”], in the context of identity management services, means a process used to achieve sufficient assurance in the binding between a person and an identity;

2) 초안 제1조 c호의 “electronic identification”은 신원관리의 2 단계 중 두 번째 단계를 의미하고, 다른 조항에서는 2 단계 전체를 의미하는 것으로 쓰이고 있어 서로 구별이 필요함

3) 원문은 다음과 같다.

제9조⁵⁾에는 “identity proofing and” 문구를 추가하였다.

(초안 제9조⁶⁾) 초안이 비신뢰적(non-reliable) 방법을 사용한 신원관리에 대해 법적 승인을 해서는 안 된다는 원칙에 대한 광범위한 지지가 표명되어, 이를 기초로 같은 조 “method” 앞에 수식어 “reliable”을 추가하고, 끝부분에 “in accordance with article 10”을 삽입하여 초안 제9조와 제10조의 관계를 명확히 했다.

다만 비신뢰적 방법을 사용한 신원관리 서비스도 모델법에서 인정하는 것으로 초

안 제10조 제1항 b호⁷⁾가 해석될 수 있다는 우려가 제기되었다. 이에 대해 같은 호에 “deemed to be reliable if it is”를 삽입하자는 의견이 제시되었으나 지지를 받지 못했고, 같은 호를 삭제하되 그 내용을 같은 조 제2항에서 신뢰성 판단 요소 중 하나로 두자는 의견이 제시되었으나 같은 항의 판단 요소들은 우선 순위가 없는 예시적(non-exhaustive) 판단 기준이므로 사실상 규정을 실질적으로 변경하는 것이라는 우려가 있어 어느 쪽으로도 합의에는 이르지 못하였다.

(초안 제25조⁸⁾) “최소한 동등한 수준의

Article 5. Legal recognition of identity management

Subject to article 2, paragraph 3, electronic identification shall not be denied legal effect, validity, enforceability or admissibility as evidence on the sole ground that:

- (a) The identity proofing and electronic identification are in electronic form; or
- (b) The identity management system is not designated pursuant to article 11.

4) 원문은 다음과 같다.

Article 25. Cross-border recognition of electronic identification

1. Electronic identification provided outside [the enacting jurisdiction] shall have the same legal effect in [the enacting jurisdiction] as electronic identification provided in [the enacting jurisdiction] if the method used by the identity management system, identity management service or identity credential, as appropriate, offers at least an equivalent level of reliability.

5) 원문은 다음과 같다.

Article 9. Identification of a person using identity management

Subject to article 2, paragraph 3, where the law requires the identification of a person for a particular purpose, or provides consequences for the absence of identification, that requirement is met with respect to identity management services if a method is used for the electronic identification of the person for that purpose.

6) 각주 5) 참조.

7) 원문은 다음과 같다.

Article 10. Reliability requirements for identity management services

- 1. For the purposes of article 9, the method shall be:
- (b) Proven in fact to have fulfilled the function described in article 9.

신뢰성(at least an equivalent level of reliability)”의 기준이 국가 사법권 간의 비대칭을 발생시킬 위험이 있다는 의견이 제시되어 “실질적으로 동등한 수준 또는 이상의 신뢰성(or higher level of reliability)”으로 대체하자는 방안이 제시되었으나, 법적 확실성은 객관적 결정이 요구된다는 반론이 제기되어 최종적으로는 수정되지 않았다.

(용어 통일) △ 초안 제10조 제2항 d호와 제25조의 ‘level of reliability’를 ‘level of assurance’로 대체하면서 A/CN.9/WG.IV/WP.157 해설 내용을 주해(explanatory note)에 추가하기로 하고, △ 초안 제6조 d항 및 제14조 제1항 c호의 “subscriber” 뒤에 “신뢰 당사자(relying parties) 등”이라는 문구를 삽입하고, ‘제3자(third parties)’의 정의를 주해에 추가하였다.

(향후 일정) 사무국은 이번 회의 논의 결과를 반영한 초안 수정본을 각국 대표단과 관련 국제기구에 회람하고, 수정된 초안은 다가올 제55차 본회의(‘22. 6. 27.~ 7. 15.)에서 마무리 논의를 거쳐 모델법 문안으로 확정될 예정이다.

나. 계약에서의 AI를 활용한 자동화

관련 주제 논의

(배경) AI와 자동화된 계약(automated contracting)의 개념을 개괄적으로 정리하고, AI와 자동화된 계약에 관한 법체계(legal framework)의 윤곽을 논의하기 위해 사무국이 작성한 회의자료(A/CN.9/WG.IV/WP.173)를 토대로 논의가 진행되었다.

(개념) AI 시스템을 자동화 시스템의 하위 개념으로 보는 것에 대한 지지가 있었고, 작업 대상을 ‘AI 시스템’에서 ‘자율적(autonomous) 시스템’으로 수정하는 것에 대한 지지가 있었다.

또한 ‘AI’ 자체를 정의하는 것은 어렵고, ‘AI 시스템’은 ‘예측불가능성’⁸⁾이라는 특징을 가진다는 견해에 대해 폭넓은 지지가 표명되었고, ‘자율성(autonomy)’이 제도의 설계나 운영에 대한 인간의 통제력 상실을 의미하는 것은 아니라는 의견이 제시되었다.

(자동화된 계약) 자동화가 계약 체결 전(pre-contractual) 단계부터 계약 형성, 이행, 재협상, 해지에 이르기까지 계약 체결과정 전체에 걸쳐 이루어진다는 점이 강조되었고, AI의 윤리적 이용과 관리에 대한 논의

8) 각주 4) 참조.

9) AI 시스템은 대량의 데이터를 처리하는 ‘기계(적) 학습(machine learning)’ 기법을 사용하여 ‘정해진(deterministic)’ 방식이 아닌 ‘적응(adaptive)’하는 방식으로 운영되기 때문이다.

는 제외하기로 하였다.

또한 AI를 이용한 계약 체결(AI contracting)과 AI를 위한 계약(contracts for AI)이 구별되었고, AI 소프트웨어와 기존 소프트웨어의 차이가 강조되었으며, 온라인 플랫폼이 계약의 다양한 단계를 자동화하는 서비스를 지원한다는 점이 주목되었다.

(접근법) △ 기존 UNCITRAL 규범 및 문서들을 검토하여 자동화된 계약의 법적 처리에 있어 부족한 부분을 파악하고 이를 보완하는 접근 방식, △ 자동화된 계약에 대해 새로운 법체계를 만드는 접근 방식이 제시되었다.

작업반은 우선 A/CN.9/WG.IV/WP/173 문서에 언급된 전자상거래에 관한 UNCITRAL 문서의 주요 원칙 및 조항을 비교하여 자동화된 계약의 법적 인정, 귀속 등 일부 쟁점에 대한 적용 가능성을 검토하기로 했다.

한편, 계약 체결전 단계부터 계약의 이행까지 계약 전반에 걸쳐 ‘투명성’이 중요하다는 점이 주목을 받았고, ‘책임’에 대한 공통의 법적 핵심요소(common legal core)를 확립하는 것이 바람직하다는 점도 강조되었다.

다. 데이터 거래(data transactions) 관련

(범위) 작업반은 논의 범위와 관련하여 데이터 거래 당사자의 권리·의무와 데이터에 대한 권리를 구별하고, 향후 작업은 데이터와 관련된 지식재산권, 데이터 프라이버시 및 보호 문제는 제외한다는 점을 재확인하였다.

또한 데이터 거래와 AI 자동화 계약이 긴밀하게 연관되지만 서로 다른 법적 쟁점을 가진다는 점에서 별도 논의의 필요성이 강조되었다.

한편, 작업반은 ‘데이터’를 전자적 형태의 ‘정보(information)’로 확장하여 정의하면 데이터 거래는 ‘디지털 자산’의 거래로 확대될 수 있다고 보았는데, 사무국은 이와 관련하여 현재 UNIDROIT에서 진행 중인 디지털 자산 관련 프로젝트와의 조율을 위해 UNIDROIT 사무국과 긴밀히 협력하고 있다고 밝혔다.

(참고사례) 데이터 계약의 논의 주제 및 범위를 정하기 위한 참고 자료로 일본의 ‘AI·데이터 활용 계약지침’(계약지침)¹⁰⁾ 및 미국 법 연구소와 유럽 법 연구소가 공동으로 개발한 ‘데이터 경제를 위한 원칙’(ALI/ELI 원칙)¹¹⁾에 대한 소개가 있었다.

10) https://www.meti.go.jp/english/press/2019/0404_001.html 참조.

일본이 소개한 ‘계약지침’은 데이터의 제공(provision type), 생성(generation type) 및 공유(sharing type) 3가지 유형과 관련된 쟁점에 대한 설명이 있었고, 미국·유럽 법 연구소의 ‘ALI/ELI 원칙’의 경우 데이터 생산에 기여하는 주체,¹²⁾ 이를 가공하는 주체,¹³⁾ 데이터를 받는 주체(recipient) 및 각 주체 간 데이터 교환을 가능하게 하는 중개자들(intermediary)¹⁴⁾로 나누어 데이터 계약 관련 쟁점을 제시했다.

(향후 계획) 향후 작업 범위에서 데이터 프라이버시 및 보호 문제를 제외하는 것이 ‘개인정보’로 간주되는 데이터를 무시해도 좋다는 의미가 아니라는 견해가 제시되었고, 대부분의 데이터는 어떤 형태로든 개인정보를 포함하고 있으므로 개인정보가 아닌 데이터로 향후 작업 범위를 제한하는 것은 비현실적이라는 점도 강조되었다.

데이터 계약을 ‘데이터 제공 계약(contracts for data provision)’과 ‘데이터 처리 계약(data processing contracts)’으로 구분하는 것에 대해 광범위한 지지가 있었고, 이후 작업반의 논의는 우선 ‘데이터 제공 계약’에 집중하기로 하였다. 또한 계약

관계의 맥락에서 ‘데이터 소유권(data ownership)’의 개념을 탐색하는 것에 대한 지지가 있었다.

III. 평가 및 시사점

1. ‘초안’ 관련

제55차 본회의를 앞두고 초안의 잔여 쟁점 대부분에 대해 합의가 도출되었으나, 신원관리 서비스 인증 방식의 신뢰성(reliable method)과 관련된 초안 제10조 제1항 b호 등 문안에 대해서는 합의에 이르지 못하여 사실상 유일한 잔여 쟁점으로 남게 되었다.

위 잔여 쟁점에 대한 합의만 이루어지면 작업반이 모델법을 성안하는 성과를 도출할 수 있으므로 6월말 개최될 제55차 본회의에서 위 잔여 쟁점에 대한 합의가 재추진될 것으로 예상된다.

2. ‘자동화 계약에서의 AI 활용’

관련

‘자동화된 계약에서의 AI 활용’은 이번

11) https://europeanlawinstitute.eu/fileadmin/user_upload/p_eli/Publications/ALI-ELI_Principles_for_a_Data_Economy_Final_Council_Draft.pdf 참조.

12) Data producer, Data assembler, Data enabler 등을 말한다.

13) Data controller, Data processor 등을 말한다.

14) Trustee, Escrowee, Marketplace 등을 말한다.

회기에서 처음 논의를 시작하는 만큼 향후 작업반의 논의 방향 및 논의 범위를 설정하기 위한 논의가 주로 진행되었다. 향후 작업반 논의에 대비하여 기존 UNCITRAL 문서에서 참고할 만한 조항들에 대한 분석은 물론, 관련 국내 논의 상황 및 법령(전자문서 및 전자거래기본법 등)에 대한 검토가 필요할 것으로 생각된다.

3. ‘데이터 계약’ 관련

이번 회의에서 일본, 미국, EU 등이 AI,

데이터 규범 관련 경험을 공유하였듯이 우리도 국내에서 마련된 데이터 거래 관련 가이드라인 등을 차기 회의에서 소개할 수 있을 것으로 보인다.

한편, 논의 흐름상 향후 작업반은 ‘데이터 제공 계약’에 집중하여 논의를 지속할 것으로 예상되므로 관련 국내 논의 및 법령에 대한 분석을 기초로 우리 입장을 정립해나갈 필요가 있다.

UN 국제상거래법위원회 제5실무작업반 논의 동향

법무부 국제법무과 사무관 임 세 영

I. 회의 개요

UN 국제상거래법위원회(이하 'UNCITRAL') 제5실무작업반(이하 '작업반')은 지난해 제 54차 UNCITRAL 본회의(Commission)에서 △ 도산절차에서의 민사적 자산 추적 및 회복, △ 도산절차에서의 준거법을 신규 의제(동시 진행)로 채택함에 따라, 직전 제 59차 작업반 회의부터 이들 두 주제에 대한 논의를 본격적으로 시작하였다.

아울러 이번 회의에서는 「UNCITRAL 국제도산 모델법에 관한 사법적 관점(UNCITRAL Model Law on Cross-Border Insolvency: The Judicial Perspective)」의 개정분에 대한 검토가 기타 의제로 다루어졌다.

II. 주요 논의 사항

1. 제1의제 : 도산절차에서의 민사적 자산 추적 및 회복 관련 법적 문제점

가. 성안될 문서의 성격, 범위 및 형식

문서의 대상을 고려하여 어떤 형식을 택할 것인지에 대해 입법지침, 실무지침, 툴킷(toolkit) 또는 양자의 결합 형태 등 다양한 제안이 있었다.

그러나 상당수 국가는 현 시점에서 문서의 형식 및 주요 대상을 확정하는 것에 대해 조심스러운 입장을 취하였다. 특히 형식에 대한 이른 결정이 이후 실질적인 내용 논의 과정에서 일종의 제약이 될 수 있다는 우려가 컸다. 논의 초기 단계인 만큼 우선 각 국가별 국경간 자산 추적 및 회복 수단을 최대한 많이 수집·정리한 후 그 내용에 대한 검토를 진행하며 문서의 형식을

결정하자는 목소리가 높았다. 이러한 정보의 수집과 관련하여 관련 제도나 법적 수단의 누락을 우려하는 국가들은 툇킷 형태의 채택을 꾸준히 지지하였다.

자산의 추적 및 회복 수단은 다수의 법적·비법적 쟁점들이 관련된 복합적인 이슈이기 때문에 단일법 제정을 통해 다루기 어렵고, 특히 디지털 자산과 관련하여 기술적 측면에 대한 추가 연구가 필요한 상황이다. 또한 많은 국가들이 영미법계와 대륙법계 양쪽의 법제 및 수단이 균형적으로 소개될 것을 강조하는 만큼 문서의 형식, 즉 규범의 성격에 대한 논의는 향후에도 심도있게 진행될 것으로 보인다.

성안될 문서의 내용 범위를 어떻게 설정할지에 대해서도 논의가 진행되었다. 제1의제는 도산재단의 가치 최대화 및 채권자 보호를 위한 것으로서 도산법에 관한 기존 UNCITRAL 규범의 연장선상에서 그 논의가 진행된다. 따라서 그 논의 범위는 일단 ‘민사(civil)’ 및 ‘도산절차’로 한정되지만, 실무 등을 감안하여 그 외 영역(예 : 형사법 등)에 대한 검토 자체를 미리 일률적으로 차단하지는 않았다.

나. UNCITRAL 도산규범 중 자산의

추적 및 회복(ATR) 관련 용어

UNCITRAL 사무국(이하 ‘사무국’)은 이

번 작업반 회의 의제문서 중 하나로 ① UNCITRAL Legislative Guide on Insolvency Law(이하, “도산법 입법지침”), ② 1997년에 제정된 UNCITRAL Model Law on Cross Border Insolvency(이하, “MLCBI”), ③ 2018년에 제정된 UNCITRAL Model Law on Insolvency-Related Judgments(이하, “MLIJ”) 및 ④ 2019년에 제정된 UNCITRAL Model Law on Enterprise Group Insolvency(이하, “MLEGI”) 중 자산의 추적 및 회복(Asset Tracing and Recovery. 이하 “ATR”)과 관련된 용어를 추출하여 그 개념을 정리한 목록표를 제공하였다. 작업반은 이 목록표 기재 순으로 기존 개념 정의를 그대로 사용할 것인지, 또는 수정할 것인지에 대한 논의를 진행하였다.

ATR 관련 용어를 검토함에 있어 작업반은 기존 UNCITRAL 문서들과의 통일성 및 정합성을 최대한 유지하되 ATR만의 특성, 관련 법제 및 실무의 다양성과 변화를 고려하여 수정하고자 하였다. 이에 따라 어떤 개념들은 다양한 국가별 법제 및 실무 등을 감안하여 보다 포괄적이고 개방적으로 정의되어야 하는가 하면, 특정 개념들은 보다 구체적이고 열거적인 설명이 요구되기도 하였다.

주요 개념들에 대한 논의 내용은 다음과 같다.

- (1) 채무자의 재산(Assets of the debtor), 자산 추적(asset tracing) 및 도산재단(insolvency estate)

자산의 이전, 은닉, 추적 및 회복, 부인권의 행사 등으로 인한 결과를 도산재단 및 채무자의 재산 구성과 관련하여 명확히 하고자 하였다. 즉, 사무국은 도산절차 개시 후 취득 자산, 부인권 또는 기타 조치에 의하여 회복된 자산 및 은닉재산에 관한 언급을 ‘채무자의 자산(assets)’에 추가할 것을 제안하였는데, 이는 이 항목들이 도산재단(insolvency estate)의 일부임을 분명히 하기 위함이었다. 이 점에 관하여 이번 회의에서 최종 의견이 수립된 것은 아니며 향후 관련 논의가 지속될 것으로 예상된다. 논의 과정에서 지나치게 폐쇄적이고 단정적인 개념 정의를 지양하고 개념이 사용되는 실무적 맥락을 고려해야 한다는 의견이 제시되기도 하였다.

- (2) 주된 이익의 중심지(Center of main interests, COMI)

도산법 입법지침의 서문(Introduction)에 기술된 COMI의 정의 규정(B. Glossary (f))

에 대해 최근 논의 동향을 충분히 반영하지 못하였다는 지적이 있었다. 이에 MLCBI Guide¹⁾, para 145에 COMI의 일반적인 개념으로서 기술된 내용²⁾을 참고하여 수정하자는 제안이 있었다.

- (3) 기존경영자 관리인(Debtor-in-possession, DIP), 도산대표자(Insolvency representative), 독립된 전문가(independent professional)

도산절차상 일정한 권한을 갖는 자들에 대해 보다 정확한 개념 정의가 요구되었다.

먼저 현재의 DIP 개념 정의가 DIP가 사업에 대한 완전한 지배가 아닌 부분적인 지배권을 보유했을 때의 상황을 포섭 및 설명하지 못한다는 우려에 기초한 문구 수정 제안이 있었다³⁾.

또한 “도산대표자(Insolvency representative)”의 정의에 “insolvency professional(또는 practitioner)”도 포함하자는 의견이 있었으나, 도산절차를 대표하는 도산대표자와 DIP를 보조 또는 감독하는 도산실무가는 그 권한에 차이가 있으므로 별도로 정의하

1) 「Guide to Enactment and Interpretation of UNCITRAL Model Law on Cross-Border Insolvency」를 뜻함.

2) “the location: (a) where the central administration of the debtor takes place, and (b) which is readily ascertainable by creditors”

3) 실무상 DIP의 권한은 도산절차 개시 후에 법원의 감독하에 행사되는 것이므로 “...full control over the business...”에서 “full”을 삭제하고 정의 조항의 말미에 “after commencement of the insolvency proceeding”을 추가하자는 제안이 있었음.

여야 한다는 반대 의견도 개진되었다.

(4) 판결(judgement) 및 법원(court)

이번 의제문서 상 “법원(court)” 개념에 일정한 제한이 존재하는데, 국가마다 서로 다른 ATR 실무관행 및 용어 사용 맥락 등을 모두 포섭하려면 보다 폭넓은 개념 정의가 바람직하다는 의견이 있었다. 예를 들어, 권한 당국 및 도산절차를 관할하지 않는 법원이 관련 판결을 내리고 근로자의 권리를 다루며 부인절차를 관리하는 등 도산절차의 개시를 촉발하거나 ATR 자체에 영향을 미치는 경우를 고려해야 한다는 것이다.

다. UNCITRAL 도산규범 중 ATR 관련 조항

사무국은 앞으로 성안될 규범문서가 어떤 형식을 취하든 간에 ATR의 근본 취지⁴⁾를 규범 성안 목적 부분에 반영하는 것에 대해 작업반의 검토를 요청하였다.

이에 대해 작업반 내 각 국가들은 사무국의 제안이 적절하다고 평가하면서도 “제재 및 책임(sanctions and liabilities)”에 관한 언급에 있어서는 조심스럽게 접근하고자 하였다. 즉, 자산의 추적 및 회복이 본래의

목적을 달성하기 위해서는 강제성이 강한 수단보다는 부인권의 행사, 민사적 구제 수단 및 우호적인 조치들에 초점을 맞추자는 입장을 표명하였다. 주요 논의 내용은 다음과 같다.

(1) 관할권 관련

ATR 관련 절차는 그 본질적인 특성 상 국내의 예서 서로 다른 법원에서 개시될 가능성이 높으며 관할권 결정이 중요하기 때문에, 도산절차를 개시하는 법원의 조정적 역할이 강조되었다.

(2) 임시조치(보전처분)

사무국은 기존 UNCITRAL 도산규범에 예시되어 있는 보전처분의 유형을 정리하고, 직전 작업반 회의에서 제안된 다음 항목들에 관한 논의를 요청하였다.

- ① 도산절차의 개시 전 임시 도산 대표자(interim insolvency representative)의 선임
- ② 국제적 ATR에서 임시 도산 대표자의 권한
- ③ 도산절차 개시 전 단계(보전처분 단계 포함) 및 도산절차 종결 후의 단계에서 법원과 도산대표자 간의 공조·조정

4) 국내 및 국제도산에서 도산재단에 속하는 자산의 분산을 방지하고 ATR을 보다 간이하면서도 원활하게 진행할 수 있는 효율적인 수단을 제공하는 것이라고 볼 수 있다.

④ 보전처분 관련 이해관계인의 이익 보호를 위한 안전장치

이번 회의에서는 위 논점들에 대해 본격적인 논의가 진행되지는 않았으나 그 중요성에 비추어 볼 때 향후 깊이 있는 검토가 이루어질 것으로 예상된다.

(3) 도산 대표자(insolvency representative)의 권한

도산 대표자에게 ATR 관련 권한을 어느 범위까지 허용할 것인지에 대한 여러 의견들이 개진되었다. 특히 도산대표자에게 채무자의 비공개정보에 대한 제한 없는 직접적 접근권을 부여하는 것의 적절성에 대해 참여국의 견해가 나뉘었다. 비밀정보에 대한 접근과 이용에 대한 충분한 안전장치가 이미 존재하기 때문에 위와 같은 직접적 접근권이 허용될 수 있다는 일부 국가의 의견 개진이 있었으나, 신중한 입장의 국가들도 존재하였다. 다만, 도산재단의 보전 및 보호와 관련하여 도산 대표자의 고유권한을 부주의하게 제한하지 않아야 하고, 아울러 안전장치가 ATR의 효과를 저해해서는 안 된다는 점이 강조되었다.

(4) 부인권(Avoidance)의 행사

ATR의 맥락에서 부인권 행사의 확대 또는 제한 필요성에 대하여 다양한 의견이 개진되었다. 특히 도산 절차 개시 후의 부

적절한 양도와 관련하여 부인권에 관한 ATR 규정을 확대 적용해야 한다는 의견이 있었다. 그 반대 견해는 부인권이 도산 절차 개시 이전에 발생한 거래의 맥락과 관련되고 도산 절차 개시 이후에 발생한 미승인 거래에 대해서는 별도의 법제도가 존재함을 강조하였다.

관련하여 도산절차 개시 후에 부인권 행사가 가능한 국내법제를 고려할 때, 도산절차 개시신청 후 절차 개시까지의 기간 동안(이른바 ‘gap period’) 부인권의 대상이 되는 재산에 대한 보전 필요성이 매우 높으므로 부인권 행사와 관련된 보전처분에 대해 논의하자는 의견도 제시되었다.

(5) 제재(sanctions)

ATR에서 제재의 역할에 대한 시각 및 제재를 어떻게 다룰 것인지에 관하여 견해가 나뉘었다. 상당수 국가는 채권자 입장에서 제재의 주된 목적은 결국 도산재단에 속하는 재산의 원활한 회복이므로 ATR 맥락에서는 가급적 형사처벌이나 행정적 제재 문제를 우선시하지 않는 것이 바람직하다는 입장을 취하였다. 강제성 있는 제재에 과도하게 집중하기 보다는 도산절차 상 다른 조치(부인권 등)들도 충분히 활용하여 전체적으로 실효성있는 시스템을 만들어야 한다는 의견이 부연되었다. “제재”라는 용어는 형법적 뉘앙스가 강하기 때문에

‘구제(remedies)’와 같은 대체적 용어를 사용하자는 의견도 있었다.

아울러 제재의 실제 부과에 있어 사건의 구체적인 내용을 고려한 법원의 유연성 발휘가 강조되기도 하였다.

다양한 의견들이 제시되었지만, 공통적으로 제재 및 책임이 ATR의 효력을 저해하거나 간섭하지 않아야 한다는 점에는 기본적인 공감대가 형성되었다.

라. ATR 관련 법적 수단의 예시 목록

사무국은 ATR을 위한 법적 수단⁵⁾을 정리하고 그 목적, 발동의 요건 및 안전장치 등을 정리하여 의제문서로 제공하였다.

이 목록에 대해 보다 구체적인 설명 및 다른 ATR 관련 수단들을 추가하자는 의견이 있었다. 사무국이 각 회원국들의 ATR 관련 제도 현황을 파악하는 중인바, 관련 상세 내용은 다음 작업반 회의의 의제문서를 통해 확인할 수 있을 것으로 보인다.

2. 제2의제 : 도산절차에서의 준거법

이 의제는 도산절차에서의 준거법을 통일시키고 도산법정지법(=도산절차개시국

법)의 적용을 강화함으로써 법적 안정성 및 예측가능성을 높이고 국제도산절차의 복잡성과 비용 감소를 그 목적으로 한다.

이번 회의에서 도산법정지법의 적용에 대한 예외는 제한적으로만 인정되어야 하고 그 예외사유가 법에 명확히 규정되어야 한다는 것에 대해서는 충분한 공감대가 형성되었으며, 개별 쟁점에 대한 구체적인 논의 역시 이를 전제로 진행되었다.

가. 작업반에서 성안할 규범문서의 형식 및 목적

지난 회의에 이어 이번 회의에서도 모델법과 입법지침을 마련하자는 의견 등으로 문서 형식에 대한 입장이 나뉘었다. 다만 양자의 결합 형태, 구체적인 입법 형태(제정 또는 개정) 등 논의가 보다 구체적으로 진행되었다.

상당수 참여국들도 특정한 문서 형태에 대한 선호 또는 지지 의견은 표명하되, 현실점에서 이를 확정하는 것은 시기상조라는 입장을 취하였다.

문서의 성안 목적에 대해서 사무국은 몇 가지 항목들을 제안하였다⁶⁾. 대부분 적절

5) ① 도산절차 개시 전 도산재단의 가치 감소를 방지하기 위한 보전조치(provisional measures), ② 채무자 및 그의 자산·부채와 부인권이나 손해배상청구 등의 대상이 되는 행위에 관한 정보를 획득하기 위한 공개명령(disclosure order), ③ 정보·증거에 대한 접근 확보를 위한 명령과 증거보전명령 및 ④ 가압류·가처분 등 재산동결명령 등

한 내용을 담고 있으며, 향후 구체적인 논의 내용에 맞추어 추가 및 보완될 것으로 보인다.

나. 규범의 적용 범위

작업반 회의에서 마련할 입법 규정들의 적용 범위와 관련하여 ‘도산절차’의 의미가 핵심적인 논의사항이 되었다. 도산절차 개시 전의 보전절차(임시절차, interim proceedings), 법원(또는 행정) 절차로서의 조기구조조정절차(pre-insolvency proceedings), 법률 규정에 의한 하이브리드(hybrid) 워크아웃절차, 법원 밖에서의 자율적인 워크아웃절차 등과 관련하여, 도산절차에서의 준거법 선택에 관한 규범의 적용대상을 어느 절차까지 포섭할 것인지가 주요 쟁점이었다. 아울러 이번 의제문서에서는 ‘도산절차’로 인정받기 위한 5가지 기준 요소(기존 UNCITRAL 도산규범에 근거함)⁶⁾들이 제시되어 논의 과정에서 활용되었다.

임시·잠정절차(interim proceedings)를 도산절차로 보아야 한다는 것에 많은 국가들이 동의하였으나, 구조조정절차(restructuring proceedings)에 대해서는 상당수 국가가 유보적인 입장을 취하였다. 또한 법원 밖에서 이루어지는 자율적인 워크아웃은 계약에 의해 규율되는 영역이어서 일단 적용대상에서 배제하는 것이 타당하다는 의견들이 수렴되었다. 법원 회생절차 외의 구조조정절차(restructuring proceedings)의 경우, 상당수 국가에서 해당 절차가 도산법에 따라 진행되지 않기 때문에 적용대상에서 배제하려는 의견이 우세하였다.

다. 도산법정지법 적용 원칙 및 그 예외

(1) 도산법정지법의 의미

“도산법정지법”의 개념 정의를 좁게 또는 넓게 설정할 것인지에 대한 논의가 진행되었으며⁸⁾, 도산절차개시국의 도산법

- 6) ① 도산절차에서의 준거법 선택에 관한 기존의 다양한 입법적 접근방법들간의 조화 달성,
- ② 도산법 입법지침이 제정된 2004년 이후의 도산법 실무상의 수요에 대응하여 회원국들에게 간소한 최신 규칙을 제공. (즉, (i) 도산법정지법(*lex fori concursus*)의 적용을 강화하고, (ii) 도산법정지법의 의미 및 범위와 그 적용의 예외 명확화)
- ③ 도산절차가 관련 당사자들의 권리·의무에 미치는 효과에 관한 법적 안정성 및 예측 가능성을 높이고, 국제적 효과를 가지는 도산절차의 효율성을 높이며, 채권자 등 관련 당사자들의 적법한 기대를 위협에 빠뜨리는 포럼 쇼핑(forum shopping) 및 그 밖의 부당행위 방지
- 7) ① (사법적 또는 행정적으로) 집합적인 절차일 것, ② 도산 관련 법에 따를 것, ③ 법원의 통제·감독하에 있을 것, ④ 법인 또는 자연인인 채무자가 지급불능(*insolvent*) 또는 심각한 재정적 고통(*financial distress*)에 놓여있을 것, ⑤ 채무자가 상업적 주체로서 청산 또는 회생 목표를 갖고 있을 것 등
- 8) 도산법 입법지침의 용어 정의에서는 ① 도산법정지법을 “도산절차가 개시된 국가의 법”이라고 넓게 규정하고 있고, 도산법 입법지침의 권고 31부분에서는 ② 도산법정지법은 ‘도산절차가 개시된 국가의 도산법’

이외에 ‘도산과 충분한 관련성을 갖는 다른 법’도 포함하는 것으로 전반적인 의견이 수렴되었다. ‘도산과의 충분한 관련성’을 객관적으로 판단할 수 있는 추가적인 기준에 관하여는 향후 논의가 더 진행될 예정이다.

도산법정지법의 개념에 도산법정지의 국제사법(private international law)도 포함시킬 것인지에 관하여는 참여국 간 입장 차이가 존재하였다. 채권, 상계 및 노동계약 등에 대하여는 국제사법 원칙이 적용될 수 있다는 의견이 제시되었다.

(2) 도산법정지법의 적용 강화 및 예외 인정

도산법정지법의 적용례에 관한 목록(도산법 입법지침 권고 31)을 확대함으로써 도산법정지법의 적용을 강화하자는 제안이 있었다. ‘상계의 취급’, ‘도산해지조항(Ipso Facto Clause)’과 같이 목록 추가에 대해 합의가 이루어진 항목도 있었으나⁹⁾, 디지털 자산 및 지식재산권, 부인권, 채권들 간의 우선순위, 담보부채권자의 취급 등에 대해서는 추가적인 논의가 필요하다.

개별 항목과 관련하여 추가 논의가 필요한 구체적인 사항들은 아래와 같다.

- ① 부인권의 준거법 : EU도산규정을 참고하여 도산법정지법 이외의 법을 적용할 여지가 있는지
- ② 상계의 취급 : (i) 도산절차의 개시 후 상계의 가능성 및 요건, (ii) 도산절차 개시 전에 행하여진 상계의 효력, (iii) 도산절차개시 전에 한 상계의 효력의 부인, (iv) 외국의 도산절차에서 이루어진 상계의 국내도산절차에서의 효력 등에 관한 준거법
- ③ 담보부채권의 취급 : 도산법정지법 대신에 담보물 소재지의 법이 준거법이 될 수 있는 경우

노동계약의 취급에 대해서는 도산법정지법의 적용을 일률적으로 배제하자는 의견이 지배적이었으나, 관련 논의 동향을 좀 더 관찰할 필요가 있다.

그 밖에 내용의 수정·보완이 필요한 항목과 관련하여, 기존의 도산법 입법지침은 지급 및 결제 제도(payment and settlement system)와 규제 금융시장(regulated financial markets)에 대하여 도산법정지법의 적용 예외를 인정하고 있다. 그러나 금융시장의 발전 및 금융시스템의 디지털화에 비추어 그 내용이 보완될 필요가 있고, “regulated

이라고 좁게 규정함.

9) ‘환경피해 및 책임’에 대해서는 적용 목록에서 제외하기로 작업반의 의견이 모아졌다.

financial markets”의 개념도 명확히 할 필요가 있다는 점에 대해 많은 국가가 의견을 같이 하였다.

다. 공서양속에 기한 외국법 적용의 배제

이번 회의에서는 다른 UNCITRAL 도산 규범에서와 마찬가지로 외국법의 내용이 입법국의 공서양속에 명백히 위배될 경우 입법국은 그 외국법의 적용을 배제할 수 있다는 취지의 규정을 두기로 합의가 이루어졌다.

라. 다음 회의 의제문서의 형식 관련

다음 회의 의제문서를 모델법 초안 형식으로 작성할지에 대해 견해의 대립이 존재하였다. 논의 결과, 사무국은 현재까지 의견이 수렴된 사항에 관하여는 ‘입법 규정 (legislative provisions)’ 및 관련 ‘주석 (commentary)’으로 구성되는 의제문서를 작성하고, 아직 의견이 수렴되지 아니한 사항에 관하여는 논의 진행에 용이한 형태의 별도 자료를 작성하기로 하였다.

3. 제3의제 : 「UNCITRAL 국제도산모델법 : 사법적 관점」의 개정본(안) 검토

「UNCITRAL 국제도산모델법 : 사법적

관점(UNCITRAL Model Law on Cross-Border Insolvency: The Judicial Perspective)」은 국제도산, 특히 MLCBI의 적용 및 해석에 관하여 법관들에게 도움을 주기 위하여 2011년에 완성된 문서이며, 2013년에는 MLCBI Guide의 개정 및 그 동안의 판례를 반영하여 개정본이 마련되었다. 이번 개정본(안)은 2013. 4. 15. 이후에 축적된 새로운 판례를 반영하여 2013년 판을 현행화하고, 아울러 2020년에 완성된 UNCITRAL의 「MLCBI에 관한 판례 요약(Digest of Case Law on the UNCITRAL Model Law on Cross-Border Insolvency)」과 균형을 맞추기 위한 것이다.

이번 개정본(안)은 이번 회의에서 별다른 이의 없이 채택되었으며, 금년 제55차 본회의의 승인을 얻은 후에 공표될 예정이다.

4. 향후 일정

이번 작업반 회의 결과 보고서는 오는 6월 27일부터 3주간 열리는 제55차 UNCITRAL 본회의에 정식보고서로 제출된다. 제3의제로 다룬 「UNCITRAL 국제도산 모델법에 관한 사법적 관점」개정본 역시 이번 본회의에서 최종 승인을 받은 후 발간·배포될 예정이다.

제1의제 및 제2의제에 대한 논의는 올해

하반기 비엔나에서 열리는 제61차 작업반 회의에서 계속된다.

III. 평가 및 시사점

도산절차에서의 자산의 추적 및 회복, 준거법에 관하여는 우리나라 현행 법제 및 향후 제도 개선 방향 등을 고려하여 논의 과정에 적극 참여할 필요가 있다.¹⁰⁾ 특히 자산의 추적 및 회복 수단에 관한 논의 내용은 우리나라 법제 및 관련 실무에 유의미하게 활용될 수 있을 것으로 보인다. 「UNCITRAL 국제도산 모델법에 관한 사법적 관점」개정본 역시 우리나라가 도입하지 않은 개념들(외국 주절차·종절차, COMI, 자동중지 등)을 다루고 있어 채무자회생법의 해석과 직접적인 관련성은 낮지만, 향후 법개정 등과 관련하여 참고할 가능성이 있다.

신규 의제에 대한 논의 과정을 공통된

이슈는 ‘기존 규범문서들과의 정합성 및 일관성 유지’와 ‘법제 및 실무상 변화의 적절한 반영’을 어떻게 조화할지에 관한 것이다. 특히 도산법에 관한 그간 작업반의 성과가 상당히 축적되어 있기 때문에 적절한 균형 지점을 찾는 것이 결코 쉽지 않을 것이다. 다만 기존 UNCITRAL 도산규범들의 성안 이후 상당한 시간이 경과하였고 최근 팬데믹 등을 겪으면서 도산법제 및 실무 상 많은 변화가 요구되고 있는 현실 등을 감안할 때, 후자에 더 비중을 두어 향후 논의 절차에 참여하는 것을 고려할 필요가 있어 보인다.

이번 제60차 작업반 회의부터 현장 참석에 대한 제한이 완화되면서 논의가 보다 활발해졌음을 관찰할 수 있었다. 하반기 작업반 회의에서도 유의미한 논의 진전이 있기를 기대한다.

10) 한 예로 우리나라는 도산절차 개시신청에 의하여 자동적으로 절차가 개시되지 않아 이른바 “gap period” 동안의 채무자 재산의 보호 및 보전 문제가 매우 중요하다. 우리나라는 과거 및 현재 의제 논의 시 이 문제에 대한 입장을 여러 차례 밝힌 바 있으며, 특히 자산의 추적 및 회복에 대한 논의 과정에서 이에 대한 보완책 마련을 기대하고 있다.

「통상법률」 연구윤리규정

2009. 6. 30 제정

제1장 전문

제1조(목적) 이 규정은 법무부 국제법무과가 발간하는 「통상법률」에 게재할 논문과 관련하여 논문의 저자, 편집위원, 심사위원 등이 지켜야 할 연구윤리의 원칙과 기준을 정함으로써 「통상법률」의 연구윤리를 제고하고 건전한 연구문화의 정착에 기여하는데 그 목적이 있다.

제2장 저자 등의 연구윤리

제1절 저자의 연구윤리

제2조(연구부정행위의 금지) 저자는 연구과제의 제안, 연구과제의 수행, 연구결과 등의 보고 및 발표 등에서 위조·변조·표절 등 연구부정행위(이하 부정행위)를 하여서는 안된다. 부정행위는 구체적으로 다음 각 호와 같다.

1. “위조”는 존재하지 않는 허구의 자료를 이용하는 등 연구결과 등을 허위로 만들어 내는 행위를 말한다.
2. “변조”는 연구과정 또는 연구자료 등을 인위적으로 조작하거나 임의로 변형하거나 삭제함으로써 연구내용 또는 결과를 왜곡하는 행위를 말한다.
3. “표절”은 타인의 연구생각, 연구내용 또는 연구결과 등을 정당한 승인이나 인용표시 없이 도용하는 행위를 말한다. 다만, 타인의 연구결과를 그 출처와 함께 인용하는 경우에는 그러하지 아니하다.
4. “부당한 논문저자 표시”라 함은 연구내용 또는 결과에 대하여 공헌 또는 기여를 한 정도에 따라 저자(역자)(단독연구의 경우)나 저자(역자)의 순서(공동연구의 경우)를 정확하게 표시하지 않는 행위를 말한다. 연구에 공헌이나 기여한 자에게 정당한 이유 없이 논문저자(역자) 자격을 부여하지 않거나, 공헌 또는 기여를 하지 않는 자에게 감사의 표시 또는 예우 등을 이유로 논문저자(역자) 자격을 부여하여서는 아니된다. 다만, 연구나 저술에 대한 작은 기여가 있는 경우에는 이를 각주, 서문, 상의 등에서 감사를 적절하게 표한다.

5. 본인 또는 타인의 부정행위의 의혹에 대한 조사를 고의로 방해하거나 제보자에게 위해를 가하는 행위

제3조(연구결과에 대한 책임) 저자는 자신의 연구결과에 대하여 스스로 책임을 진다.

제4조(연구결과물의 중복게재 또는 이중출판의 금지) ① 저자는 국내외를 막론하고 이전에 출판된 자신의 연구결과(출판예정이거나 출판심사 중인 연구결과 포함)를 새로운 연구결과인 것처럼 본 학술지에 투고하여서는 아니된다.

- ② 저자는 본 학술지에 투고한 연구결과를 그 심사가 끝나기 전에 여타 학술지에 중복해서 투고하여서는 아니된다.

- ③ 투고 이전에 출판된 연구물(박사학위 논문 포함)의 일부를 사용하여 출판하고자 할 경우에는 학술지의 편집자에게 이전 출판에 대한 정보를 제공하고 편집자는 이에 대하여 중복게재나 이중출판에 해당하는지의 여부를 확인하여야 한다.

- ④ 저자가 연구물을 투고하는 경우에는 (별지1)의 연구윤리규정준수확인서 및 논문사용권 등 위임동의서를 작성하여 제출하여야 한다. 다만 본 연구윤리규정의 효력이 발생하는 시점을 기준으로 기존의 투고 및 게재된 논문 등에 대하여는 본 연구윤리규정준수확인서 및 논문사용권에 동의한 것으로 간주한다.

제5조(검증을 위한 연구 자료의 공유) ① 연구결과가 본 학술지에 게재된 이후 그 연구결과와 재분석을 통한 검증을 목적으로 연구 자료를 요청하는 경우에는 연구 참여자에 대한 기밀이 보호되는 범위 내에서 자료를 제공할 수 있다.

- ② 제1항에 따라 연구 자료를 제공받은 자는 오로지 당해 목적으로만 연구 자료를 사용할 수 있으며, 다른 목적으로 연구 자료를 사용하고자 할 경우에는 본 학술지의 편집위원장 및 그 저자의 사전 동의를 얻어야 한다.

제6조(인용 표시방법) ① 저자가 타인의 연구생각, 연구내용 또는 연구결과 등을 활용하고자 하는 경우에는 본 학술지가 정한 원고 투고 규정에 따라 정확하게 표시하여야 하며, 상식에 속하는 자료가 아닌 한 반드시 그 출처를 명백히 밝혀야 한다.

- ② 개인적인 접촉을 통해 얻은 비공개 학술자료의 경우에는 이를 제공한 연구자의 동의를 받은 후에 인용할 수 있다.

제2절 편집위원의 연구윤리

제7조(편집위원의 편집방법) ① 편집위원은 본 학술지에 투고된 논문 저자의 인격과 학자로서의 독립성을 최대한 존중하면서 게재여부를 결정하여야 한다.

② 편집위원은 본 학술지에 투고된 논문을, 저자의 성별·나이·소속기관은 물론이고 어떠한 선입견이나 사적 친분과 무관하게, 오직 논문의 수준과 논문심사규정에 의거해서 공정하게 취급하여야 한다.

③ 편집위원은 투고된 논문의 심사를 해당 분야의 전문적 지식과 공정한 판단능력을 지닌 심사위원에게 의뢰하여야 한다.

제8조(비공개 의무) 편집위원은 투고된 논문의 출판 여부가 결정될 때까지는 저자에 대한 사항이나 논문의 내용을 공개하여서는 아니된다.

제9조(통지 의무) 편집위원은 심사위원이 심사와 관련하여 문제를 제기하는 등 편집위원회에서 심의·의결할 사항이 발생하면 편집위원회에 지체 없이 통지하여야 한다.

제3절 심사위원의 연구윤리

제10조(심사위원의 심사방법) ① 심사위원은 저자의 전문지식인으로서의 독립성을 존중하여야 하며, 심사의견서에는 논문에 대한 자신의 견해를 밝히되 보완이 필요하다고 생각되는 부분에 대해서는 그 이유를 설명하여야 한다.

② 심사위원은 본 편집위원회가 의뢰하는 논문을 심사규정에서 정한 기간 내에 성실하게 심사하여야 하고 그 결과를 본 편집위원회에 통지하여야 한다. 이 경우 자신이 해당 논문을 심사하기에 책임자가 아니라고 판단될 때에는 본 편집위원회에 그 사실을 지체 없이 통지하여야 한다.

③ 심사위원은 심사를 의뢰받은 논문에 대하여 이 규정의 제4조 제1항 또는 제2항의 중복투고 등의 문제를 발견하였을 때에는 본 편집위원회에 지체 없이 그 사실을 알려야 한다.

제11조(객관적이고 공정한 심사의무) 심사위원은 심사를 의뢰받은 논문에 대하여 개인적 학술신념과 저자와의 사적친분을 떠나 객관적이고 공정한 기준에 의하여 심사하여야 한다. 심사자가 충분한 근거를 명시하지 않거나 심사자 본인의

관점이나 해석과 상충된다는 이유로 수정 또는 보완을 요구해서는 아니된다.

제12조(비밀유지의무) ① 심사위원은 심사를 의뢰받은 논문에 대한 비밀을 준수하여야 한다.

② 심사위원은 논문의 심사를 위해 특별히 조언을 구하는 경우가 아니라면 논문을 다른 사람에게 보여주거나 그 내용에 관하여 다른 사람과 논의하여서는 아니된다.

③ 심사위원은 자신이 심사한 논문이 게재된 본 학술지가 출판되기 이전에 해당 논문의 내용을 인용 또는 참조해서는 아니된다.

제3장 연구부정행위에 대한 처리절차 등

제13조(서약) ① 본 학술지의 편집위원장, 편집위원, 심사위원, 논문연구자는 본 연구윤리규정을 준수할 것을 서약해야 한다. 다만 본 연구윤리규정의 효력이 발생하는 시점을 기준으로 기존의 편집위원장 및 편집위원, 심사위원, 논문연구자는 본 연구윤리규정에 서약한 것으로 간주한다.

② 편집위원장, 편집위원, 심사위원은 각각 (별지2)와 (별지3)의 연구윤리규정 준수서약서를 작성하여야 한다.

제14조(연구윤리규정 위반의 보고) ① 본 학술지의 편집위원장, 편집위원, 심사위원, 논문연구자는 편집위원장, 편집위원, 심사위원, 논문연구자가 본 연구윤리규정을 위반한 사실을 안 경우 연구윤리규정을 환기시킴으로써 문제를 사전에 예방할 수 있도록 한다.

② 본 학술지의 편집위원장, 편집위원, 심사위원, 논문연구자는 제1항의 노력에도 불구하고 편집위원장, 편집위원, 심사위원, 논문연구자가 이 규정을 위반한 경우에는 제15조에 의한 연구윤리위원회(이하 ‘연구윤리위원회’라고 한다)에서 위반사항에 대하여 심의하여야 한다.

③ 연구윤리위원회는 제2항의 사실을 알린 자의 신원을 외부에 공개하여서는 아니된다.

제15조(연구윤리위원회의 구성원칙) ① 제14조 제2항에 따른 심의 등을 위해 필요한 경우에 편집위원장은 연구윤리위원회를 구성하여야 한다.

- ② 이 경우의 편집위원장은 제1항의 연구윤리위원회의 위원장이 되며, 5인 이상의 위원을 임명한다. 다만, 연구윤리위원회 각 위원은 자신이 직접적인 이해관계가 있는 안전에 대해서 심의에 참여할 수 없다.
- ③ 편집위원장이 본 연구윤리규정을 위반한 때에는 편집위원장을 제외한 편집위원의 합의에 따라 연구윤리위원회를 구성한다.

제16조(연구윤리위원회의 조사) ① 연구윤리위원회는 부정행위의 사실 여부를 입증하기 위하여 조사를 실시한다.

- ② 연구윤리위원회는 필요한 경우 특별조사위원회를 구성할 수 있다.
- ③ 조사위원회는 제보자와 피조사자에게 의견진술의 기회를 주어야 하며, 조사결과를 확정하기 이전에 이의제기 및 변론의 기회를 주어야 한다. 당사자가 이에 응하지 않을 경우에는 이의가 없는 것으로 간주한다.
- ④ 연구윤리규정 위반으로 제보된 자는 연구윤리위원회에서 행하는 조사에 협조해야 한다. 만약 정당한 조사에 협조하지 않거나 방해하는 경우에는 연구윤리규정의 위반으로 간주한다.

제17조(조사결과보고) ① 연구윤리위원회는 조사의 결과와 내용을 조사의 종료 및 판정 후 각각 10일 이내에 편집위원회에 보고하여야 한다. 조사의 결과보고서에는 다음 각 호의 사항이 반드시 포함되어야 한다.

1. 제보의 내용
 2. 조사의 대상이 된 부정행위
 3. 조사위원회의 조사위원 명단
 4. 당해 연구에서의 피조사자의 역할과 부정행위의 사실 여부
 5. 관련 증거 및 증인
 6. 제보자와 피조사자의 이의제기 또는 변론 내용과 그에 대한 처리결과
- ② 조사결과보고서는 제보자와 피조사자에게 문서로써 통보한다.

제18조(연구윤리위원회의 제재조치 건의권) 연구윤리위원회는 조사 결과 연구윤리규정에 위반한 사실이 있다고 판단되는 경우 부정행위자에 대하여 편집위원회에 징계 등 적절한 제재조치를 건의할 수 있다.

제19조(징계의 절차 및 내용) ① 연구윤리위원회의 징계 건의가 있을 경우, 편집위원장은 편집위원회를 소집하여 징계 여부 및 징계내용을 최종적으로 결정한다.

② 편집위원회는 이 규정을 위반한 자에 대하여 경고, 투고제한 등의 징계를 할 수 있고, 그 조치를 위반한 자의 소속기관에 알리거나 대외적으로 공표할 수 있다.

제20조(조사 대상자에 대한 비밀 보호) 연구윤리위원회 위원 등은 부정행위 의혹에 대하여 본 학술지의 최종적 조치가 취해질 때까지 조사 대상자의 신원을 외부에 공개해서는 아니된다.

제21조(연구윤리규정의 개정) 이 규정의 개정 절차는 본 편집위원회의 권한사항으로 한다.

부 칙

제1조(시행일) 본 규정은 2009년 6월 30일부터 시행한다.

(별지1) 연구윤리규정준수확인서 및 논문사용권 등 위임동의서
(「통상법률」 제00호)

「통상법률」 편집위원회 귀중

논문제목 :

연구윤리규정준수 확인서

저자(들)은 「통상법률」의 연구윤리규정을 준수하여 논문을 작성하였으며 특히 아래의 사항에 대하여 확인합니다.

1. 저자의 지적 창작이며, 타인의 저작권을 침해한 바 없음
2. 저자는 투고논문의 작성에 실질적인 지적 공헌을 하였으며, 투고논문의 내용에 대하여 모든 책임을 부담함
3. 투고논문은 타인의 명예 등 권리를 침해한 바 없음
4. 투고논문은 과거에 출판된 적이 없으며, 다른 학술지에 중복 게재를 위하여 투고하지 않았고, 투고할 계획이 없음
5. 「통상법률」 발행인은 투고논문에 대한 저작권 침해에 대하여 이의제기, 고소 기타 저작권 보호를 위한 제반 권리를 보유함

논문 사용권 및 복제·전송권 위임서

저자(들)은 본 논문이 「통상법률」에 게재될 경우, 논문사용권 및 복제·전송권을 「통상법률」에 위임합니다.

20 년 월 일

저 자	성 명	소 속	이메일(연락처)	위임여부(O,X)	서 명
제 1 저 자					
교 신 저 자					
공동저자1					
공동저자2					

(별지2) 연구윤리규정 준수 서약서(편집위원용)

「통상법률」 귀중

본인은 「통상법률」의 편집위원으로서 「통상법률」의 연구윤리규정을 준수하며, 특히 아래의 사항에 대하여 서약합니다.

1. 투고논문에 대하여 저자의 인격과 학자로서의 독립성을 최대한 존중하면서 게재 여부를 결정함
2. 투고논문에 대하여 저자의 성별·나이·소속기관은 물론이고 어떠한 선입견이나 사적 친분과 무관하게, 오직 논문의 수준과 논문심사규정에 의거해서 공정하게 취급함
3. 투고된 논문의 심사를 해당 분야의 전문적 지식과 공정한 판단 능력을 지닌 심사위원에게 의뢰함
4. 투고논문의 출판 여부가 결정될 때까지 저자에 대한 사항이나 논문의 내용을 공개하지 않음
5. 심사위원이 심사와 관련하여 문제를 제기하는 등 편집위원회에서 심의·의결할 사항이 발생하면 편집위원회에 지체 없이 통지함

20 년 월 일

편집위원 ○ ○ ○ (인)

(별지3) 연구윤리규정준수 서약서(심사위원용) (2009. 6. 30. 신설)

「통상법률」 귀중

본인은 「통상법률」의 심사위원으로서 「통상법률」의 연구윤리규정을 준수하며,
특히 아래의 사항에 대하여 서약합니다.

1. 본인은 당해 심사논문을 심사함에 있어 공정하고 합리적으로 심사할 수 있음
2. 심사논문을 심사규정에서 정한 기간 내에 성실하게 심사하여 그 결과를 본회
편집위원회에 통지하도록 함
3. 심사논문에 대하여 개인적 학술신념이나 저자와의 사적 친분을 떠나 객관적이고
공정한 기준에 의하여 심사함
4. 심사를 함에 있어 충분한 근거를 명시하도록 하고, 본인의 관점이나 해석과
상충된다는 이유로 수정 또는 보완을 요구하지 않음
5. 심사논문의 중복투고 등 부정행위를 발견하였을 때에는 본 편집위원회에
지체 없이 그 사실을 알림
6. 심사를 의뢰받은 논문에 대한 비밀을 준수함, 부정인용 및 참조를 하지 않음

20 년 월 일

심사위원 ○ ○ ○ ㉠

「통상법률」 원고 심사 및 편집 규정

제정 2003년 11월 1일

개정 2018년 1월 1일

개정 2020년 1월 1일

제 1 장 총 칙

제1조(목적) 본 규정은 법무부 국제법무과가 발간하는 「통상법률」誌에 게재할 원고의 심사 및 편집에 관한 절차 및 기준을 정함을 목적으로 한다.

제2조(대상) 심사대상 원고는 다른 학술지나 기타 간행물에 발표되지 않은 것이어야 하며, 원고의 체제와 분량은 「통상법률」 원고 작성방법에 따라야 한다.

제 2 장 통상법률 편집위원회

제3조(편집위원회의 설치) 「통상법률」誌의 학문적 수준을 제고하고 전문논문집으로서의 성격을 유지·발전시키기 위하여 「통상법률」誌에 게재될 원고의 심사와 편집에 관한 사항을 결정하는 ‘통상법률 편집위원회’(이하 “편집위원회”라 한다)를 둔다.

제4조(편집위원회의 구성)

- ① 편집위원회는 편집위원장 및 7인 이내의 편집위원으로 구성한다.
- ② 편집위원장은 법무부 국제법무과장으로 한다.
- ③ 편집위원은 해당분야 연구 성과가 뛰어난 국내외 법학교수, 법학박사 학위를 소지한 연구자, 해당분야의 법조실무경력 5년 이상의 판사, 검사, 변호사 및 관련분야 전문가 중 편집위원장이 위촉한다.
- ④ 편집위원장은 위원회의 업무를 효율적으로 처리하기 위하여 편집위원 중 1인을 간사로 지명할 수 있으며 필요에 따라 편집위원 중 1인을 편집자문위원으로 둘 수 있다.

제5조(편집위원회의 임무)

- ① 편집위원회는 다음 각호에 관한 사항을 결정한다.
 1. 「통상법률」誌에 투고된 원고의 심사 및 「통상법률」誌의 편집
 2. 원고 심사를 위한 심사위원 및 전문심사위원의 지정 및 위촉
 3. 게재된 논문의 사후 수정 또는 게재 취소 여부 결정
 4. 기타 편집위원회의 구성과 운영에 관한 사항
- ② 편집위원회는 다음 각호에 관한 사항에 대하여 편집위원장의 자문에 응한다.
 1. 「통상법률」誌 발간을 위한 기본 방침과 편집방향
 2. 기획논단 주제 선정
 3. 기타 편집위원장이 필요하다고 인정하는 사항
- ③ 편집위원장의 권한은 다음과 같다.
 1. 제4조 제3항에 따른 편집위원의 위촉
 2. 제4조 제4항에 따른 간사 및 편집자문위원의 지명
 3. 제6조 제1항의 편집회의 주재
 4. 제6조 제1항에 따른 임시회의 소집
 5. 제8조 제4항에 따른 심사위원의 교체
 6. 제11조 제4항에 따른 원고 게재 여부의 결정
 7. 기타 「통상법률」誌 발간과 관련하여 필요한 사항의 결정

제6조(편집위원회의 운영)

- ① 편집위원회는 매년 1회 이상의 편집회의를 소집하며 편집위원장의 판단에 따라 임시회의를 소집할 수 있다.
- ② 편집위원회는 재직 과반수의 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 의결하며, 편집위원장이 필요하다고 인정하는 경우는 서면, 이메일 등을 통해 이를 진행할 수 있다.

제7조(편집위원의 임기)

- ① 편집위원의 임기는 2년으로 하되 연임할 수 있으며, 편집자문위원으로서의 임기는 편집위원 임기 만료시 함께 종료된다.
- ② 편집위원이 임기의 개시에 앞서 타 학술지의 편집위원으로 재직 중인 경우 또는 임기 중 타 학술지의 편집위원으로 재직하게 되는 경우에는 지체없이 편집위원

장에게 이를 통보하여야 한다.

- ③ 편집위원은 임기가 완료된 이후에도 후임자 충원 시까지 그 직무를 계속 수행하며 이미 착수한 업무는 충원 후에도 완결한다.
- ④ 특별한 필요성이 인정되는 경우 편집위원장은 임기가 종료되지 아니한 편집위원을 해촉할 수 있으며, 새로 임명된 편집위원은 전임자의 잔여 임기 동안만 편집위원의 직무를 수행한다.

제8조(편집위원의 임무)

- ① 편집위원은 「통상법률」誌의 발간과 관련하여 원고의 심사 및 「통상법률」誌의 편집에 대해 필요한 사항의 결정을 그 직무로 하고, 이를 위해 편집위원장이 인정하는 부득이한 사유가 없는 한 제6조 제1항에 따른 정기회의와 임시회의에 참석하여야 한다.
- ② 편집자문위원은 편집위원의 직무를 수행하며, 편집위원장이 필요하다고 인정하는 경우 「통상법률」誌의 발간과 관련한 추가적 자문을 제공할 수 있다.

제 3 장 원고의 심사

- 제9조(심사 대상) ① 「통상법률」誌에 게재될 모든 논문(판례평석 포함)은 심사의 대상이 된다. 다만 시론, 자료 및 기록물, 연구노트, 서평, 동향 등은 별도의 심사없이 편집위원회에서 게재여부를 결정할 수 있다.
- ② 「통상법률」誌에 게재하기 위해 제출되는 논문은 독창적인 것으로서 기존 간행물에 게재된 것이 아니어야 한다.
 - ③ 논문은 「통상법률」誌의 원고작성방법을 준수하여 작성된 것이어야 한다.
 - ④ 편집위원회는 연구윤리규정준수확인서 및 논문사용권 등 위임동의서가 제출되지 않은 논문에 대해서는 심사를 거절할 수 있다.

- 제10조(심사위원 선정 및 심사 의뢰) ① 편집위원회는 「통상법률」誌에 투고된 원고의 게재여부를 심사하기 위하여 논문당 3인의 심사위원을 선정해야 한다.
- ② 심사위원은 대학에 재직 중이거나 재직하였던 국내외 법학교수, 법학박사 학위를 소지한 연구자, 법조실무 경력 5년 이상의 판사·검사·변호사 중에서 위촉하되, 필요한 경우 편집위원회는 기타 국제통상 및 국제거래 분야의 전문가를 전문심사

위원으로 위촉할 수 있다.

③ 편집위원회는 다음 각호의 사항을 고려하여 심사위원을 위촉한다.

1. 해당 논문에서 다루는 주제와의 관련도
2. 해당 분야에서의 연구실적
3. 학계 또는 실무계에서의 인지도
4. 공정한 심사를 수행하기 어려운 사정이 있는지 여부

④ 심사 의뢰를 받은 심사위원은 지체없이 심사에 착수하여 심사 결과를 신속히 편집위원회에 제출하여야 한다.

⑤ 논문을 투고한 편집위원은 자신의 논문에 관한 심사위원의 선정이나 논문 게재 여부의 결정에 참여할 수 없으며, 해당 논문은 편집위원회 외부에 심사를 의뢰하여야 한다.

제11조(심사 기준) 원고의 심사는 다음과 같은 기준에 의한다.

1. 「통상법률」 원고작성방법 준수 등 형식적 적합성
2. 연구목적의 타당성과 그 목적 실현방법의 적합성
3. 연구의 구성과 내용의 독창성 및 논리성
4. 필요한 참고문헌 활용의 적정성 및 충실성
5. 연구결과의 학문적 기여 또는 사회적 활용 가능성
6. 연구윤리준수
7. 국문초록 및 외국어초록의 질적 수준과 분량
8. 기타 편집위원회에서 「통상법률」誌의 심사를 위해 필요하다고 인정하는 기준

제12조(심사 절차) ① 편집위원회는 심사위원에게 투고된 논문의 원고와 심사결과서 양식, 연구윤리규정준수 서약서 양식을 송부한다.

② 투고된 원고는 투고자를 익명으로 하여 심사 과정을 거쳐야 하며, 심사 논문의 내용 중 투고자의 신원을 알 수 있을 만한 부분은 삭제하여 심사를 의뢰한다.

③ 논문의 심사는 제9조의 심사 기준에 따라 행하되 원고를 송부한 날로부터 2주일 이내에 완료하여야 한다. 단, 편집위원장의 허가에 따라 심사 기간은 1주일을 연장할 수 있다.

④ 심사 의뢰 후 3주일 이내에 심사 결과가 제출되지 아니할 경우, 편집위원장은 그 심사위원을 해당분야의 전문가 또는 편집위원 중의 한 사람으로 교체할 수 있다.

⑤ 심사위원은 게재여부의 결정과 관계없이 심사 의견을 반드시 작성하여야 하며,

심사결과서 원본 파일은 3년간 보관하여야 한다.

- ⑥ 법무부는 심사위원에게 소정의 심사료를 지급할 수 있다.

제13조(심사 판정) ① 심사위원은 원고의 심사결과를 위원회에 보고하고, 편집위원회는 보고된 원고에 대하여 다음과 같이 판정한다.

1. 수정·보완 없이 게재가 가능한 때: 게재 가능
 2. 수정·보완 후 게재가 가능한 때: 수정 후 게재
 3. 수정·보완 후 재심사가 필요한 때: 게재 유보
 4. 전면적 수정·보완이 이루어지지 않는 한 게재가 불가능한 때: 게재 불가
- ② 심사 결과는 <별표>에 따라 점수를 합산하여 총점에 따라 게재 여부를 결정하되, 심사위원 중 2인 이상이 ‘게재 유보’ 의견을 내거나, 1인 이상이 ‘게재 불가’ 의견을 낸 경우 편집위원회의 결정으로 게재하지 아니할 수 있다.
- ③ 편집위원회의 판정은 편집위원 과반수의 출석과 출석위원 과반수의 찬성에 의한다.
- ④ ‘수정 후 게재’로 판정된 원고에 대해서는 투고자로부터 수정본을 제출받아 편집위원장이 검토 후 게재 여부를 결정한다.
- ⑤ ‘게재 유보’로 판정된 원고는 투고자가 수정하여 다시 제출하면 편집위원회가 재심사를 통하여 게재 여부를 결정할 수 있다.

제14조(심사 결과의 통보) ① 편집위원회는 심사 결과를 투고자에게 통보하고, 필요한 경우에는 투고된 논문의 내용 수정 또는 보완을 요구할 수 있다.

- ② 수정 또는 보완의 심사 결과 내용을 통보받은 투고자는 논문을 수정 또는 보완하여 7일 이내에 다시 제출하여야 한다.
- ③ 게재가 결정된 논문은 특별한 이유 없이 투고 철회할 수 없으며, 편집위원장의 승인 없이 무단 철회할 경우 투고자는 향후 투고 제한 등 일정한 불이익을 받을 수 있다.

제15조(수정 후 게재 또는 게재 유보에 대한 이의제기)

- ① 투고자는 수정 후 게재 결정에 이의가 있는 경우 그 사유를 명확하고 구체적으로 기재한 수정거부사유서를 심사 결과 통보일로부터 7일 이내에 제출하여야 하며, 편집위원회에서 타당성 여부를 판정하여 수정·보완 요구 또는 게재 여부를 결정한다.
- ② 투고자는 게재 유보 결정에 이의가 있는 경우 그 사유를 명확하고 구체적으로 기재한 수정거부사유서를 심사 결과 통보일로부터 7일 이내에 제출하여야 하며,

편집위원회에서 타당성 여부를 판정하여 게재 유보 여부를 결정한다.

제16조(게재 불가에 대한 이의제기) ① 투고논문에 대하여 게재 불가 결정이 있을 경우 투고자는 심사 결과 통보일로부터 7일 이내에 사유를 명확하고 구체적으로 기재한 이의서를 편집위원회에 제출함으로써 이의를 제기할 수 있다.

② 편집위원회는 투고자가 전항의 이의를 제기하면 3일 이내에 이의 내용의 당부를 협의한 다음 적합하다고 인정될 경우 해당 논문을 재심사에 회부한다.

③ 편집위원회는 전항의 재심사에 대해서는 당해 논문심사에 관여하지 않은 새로운 심사위원을 선정하여 심사를 의뢰하고, 해당 심사 결과에 대해서는 본 학술지의 심사 및 게재규정을 준용하되, 편집위원회가 게재여부를 최종 결정한다.

제 4 장 원고의 게재 등

제17조(원고의 게재) ① 위원회에서 ‘게재’로 판정한 원고는 「통상법률」誌에 게재한다.

② 「통상법률」誌의 내용은 법무부 및 관련기관의 인터넷 홈페이지에 게시할 수 있다.

③ 법무부는 투고자에게 소정의 원고료를 지급할 수 있다.

④ 「통상법률」誌는 매년 2, 5, 8, 11월 20일에 발행한다. 단, 발행예정일이 토요일 또는 공휴일에 해당하는 때에는 그 익일에 발행한다.

제18조(자료의 전송) ① 편집위원회는 「통상법률」誌를 법률문화 발전, 학술진흥 기여 기타 필요한 경우 데이터화하여 각종 도서관 등에 전송 및 제공할 수 있다.

② 편집위원회는 게재 결정 즉시 투고자에게 자료 전송 및 제공에 대한 의사를 물어야 하며 7일 이내에 반대의 의사표시가 없으면 동의한 것으로 간주한다.

제 5 장 보 칙

제19조(규정의 개정) 본 규정은 위원회의 과반수 찬성에 의하여 개정할 수 있다.

부 칙(2003년 11월 1일)

제1조(시행일) 본 규정은 2003년 11월 15일부터 시행한다.

부 칙(2018년 1월 1일)

제1조(시행일) 본 개정안은 2018년 1월 1일부터 시행한다.

부 칙(2020년 1월 1일)

제1조(시행일) 본 개정안은 2020년 1월 1일부터 시행한다.

제2조(경과규정) 현재 재직 중인 편집위원들은 재위촉되어 본 개정안이 시행되는 2020년 1월 1일부터 그 임기가 개시되는 것으로 본다.

「통상법률」 원고 작성 방법

제1조(원고의 양식) 원고는 본 요령에 따라 ‘한글’로 작성함을 원칙으로 한다.

제2조(원고의 요건) 원고는 독창성을 갖는 것으로서 다른 학술지에 게재되지 아니한 것이어야 한다.

제3조(원고 작성 요령) ① 원고는 연구논문, 사례연구, 연구자료, 해외동향 등으로 구별하여 작성한다.

② 원고는 원고지 150매 내외 (A4 용지 20~25매) 분량으로 작성함을 원칙으로 한다.

③ 원고는 표지, 본문, 참고문헌 목록, 국문 초록, 영문 초록으로 구성한다.

④ 원고의 표지에는 원고의 종류, 논문 제목(국문 및 영문 제목 모두 표기), 필자의 성명(괄호 안에 영문 표기), 소속, 직책, 학위, 연락처(주소, 전화번호, 이메일주소) 등의 인적사항, 은행계좌, 주민등록번호를 기재한다.

⑤ 공동으로 집필한 논문의 경우는 주 저자(책임 연구자)와 공동 저자를 구분하여, 주 저자·공동 저자의 순서로 표시한다.

⑥ 원고는 다음의 규격에 따라 작성한다.

1. 용지 여백 : 위쪽 20, 아래쪽 15, 왼쪽 30, 오른쪽 30, 머리말 15, 꼬리말 15

2. 본 문 : 왼쪽 여백 0, 오른쪽 여백 0, 들여쓰기 2, 줄간격 160, 글꼴 신명조, 글자 크기 10

3. 각 주 : 왼쪽 여백 3, 오른쪽 여백 0, 들여쓰기 -3, 줄간격 150, 글꼴 신명조, 글자크기 9

⑦ 목차는 I., 1., 가., (1), (가)의 순으로 표기한다.

⑧ 직접 인용할 때에는 “ ”(큰 따옴표)를 사용하고 강조할 때에는 ‘ ’(작은 따옴표)를 사용한다.

⑨ 각주는 다음과 같이 기재한다.

1. 단행본 : 저자명, 서명, 면수, 출판연도

2. 정기간행물 : 저자명, “논문제목”, 학술지명, 권·호수, 면수, 간행연월

3. 판례 : 대법원 1900. 00. 00. 선고 00다0000판결(법원공보 1900년, 000면) 또는
대판 1900. 00. 00, 00다0000
 4. 외국 출전 및 판결은 그 나라의 표준적인 표시방법에 따라 표시할 수 있다.
단, 일본 판결의 경우 선고 일에 평성, 소화 등 연호를 쓸 경우 괄호 안에
서기를 표시한다.
 5. 영문성명, 논문명, 서명 등은 각 단어의 첫 자 외에는 반드시 소문자로 표기
한다.
 - ⑩ 국문 또는 한자로 표시되는 저서나 논문을 인용할 때는 ‘면’으로 표기하고,
로마자자로 표시되는 저서나 논문을 인용할 때는 별도의 ‘p.’와 같은 표시를
생략하고 숫자만을 표기하며, 면수나 연도 등에서 ‘부터, 까지’를 나타내는
부호로 ‘-’을 사용한다.
 - ⑪ 외국 법률이나 제도 등은 우리말로 표기하고 ()안에 원어를 표시한다. [예 :
가석방제도(parole system)]
 - ⑫ 참고 문헌은 각주의 기재 방식에 따름을 원칙으로 하되, 다음과 같은 사항에
유의하여 기재한다.
 1. 저자명, 서명, 출판관련사항은 각 쉽표.로 구분한다.
 2. 출판관련사항의 경우, ‘출판지: 출판사, 출판연도’의 형식으로 표기한다.
 3. 서양인 저자의 이름을 적을 때에는 성을 먼저 쓰고, 공저의 경우에는 처음
나오는 저자만 성을 먼저 쓴다.
 4. 동일 저자가 작성한 문헌이 복수인 경우, 문헌이 출판된 연도순에 의하여 나
열한다.
 - ⑬ 원고 뒷부분에 국문 및 영문 초록과 주제어(keywords, 국문 및 영문)를 10개
내외로 기재한다.
 - ⑭ 기타 논문작성방법에 관하여는 사단법인 한국법학교수회에서 제정한 “논문작
성 및 문헌인용에 관한 표준”에 따른다.
- 제4조(원고의 제출) 작성 완료한 논문은 발행일 1개월 전까지 편집위원회 간사가
지정한 전자우편(e-mail)주소로 송부하거나, 온라인투고시스템에 제출한다.

[편집위원장]

박정현 (국제법무과장)

[편집위원]

강병근 (고려대 법학전문대학원 교수)

강준하 (홍익대 법과대학 교수)

김인호 (이화여대 법학전문대학원 교수)

안덕근 (서울대 국제대학원 교수)

이재성 (유엔국제상거래법위원회 법률담당관)

조성준 (일리노이공과대 시카고 켄트로스쿨 교수)

채형복 (경북대 법학전문대학원 교수)

계 간 지 통 상 법 률

2022년 5월 31일 발행(통권 제155호)

1994년 5월 20일 등록(97-10-5-11)

발간등록번호 : 11-1270000-000225-07

ISSN : 1598-4915

eISSN : 2765-5962

발행인 : 법무부장관 한 동 훈

편집인 : 법 무 실 장 이 상 갑

발행처 : 법무부 / 편집실 : 국제법무과 / 전화 : 02-2110-3660 / FAX : 02-2110-0327

주 소 : (13809) 경기도 과천시 관문로 47 정부과천청사 1동 514호

인 쇄 : 성 진 사 : 031-388-4485

[비매품]

INTERNATIONAL TRADE LAW

Vol. 155

May 31, 2022

Publisher Han, Dong Hoon / Minister of Justice

Editor Lee, Sang-Gap / Deputy Minister for Legal Affairs

Edited in

International Legal Affairs Division

Published quarterly by

Ministry of Justice

※ “통상법률”에 게재된 내용은 필자의 개인적인 견해이며, 법무부의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.