

# '공세적' 국제통상환경으로의 변화와 그 대응 : EU의 경제적 위협 대응조치 규칙안을 중심으로

## A Response to a Shift toward “Assertive” Global Trade Environment: Focusing on EU’s Proposed Anti-Coercion Instrument

김 경 화\* Kyoung-hwa Kim

목 차	차
I. 서 론	IV. WTO하에서 동 규칙안의 허용가능성
II. 규칙안의 입법 배경과 주요 내용	V. 결론
III. EU의 경제적 위협 대응조치 규칙안에 대한 평가	참고문헌 Abstract

### 국문초록

공세적이고 일방주의적 조치의 증가는 최근 국제통상환경의 대표적인 특징이다. EU는 이러한 환경에 대처하기 위해 제3국의 경제적 위협 시 독자적인 대응조치 허용을 골자로 하는 ‘경제적 위협 대응조치 규칙안’ 도입을 추진하고 있다. 본고는 규칙안의 입법 배경인 최근 공세적 통상환경의 특징을 살펴보고 기존 EU의 통상정책과의 연계 및 발전 맥락에서 동 규칙안의 필요성 및 우려의 측면을 평가하였다. 또한 타국의 경제적 위협에 대해 독자적으로 대처하고자 하는 시도가 국제적으로 확산되고 있는바, EU의 경제적 위협 대응조치 규칙안의 WTO 체제하에서의 허용 가능성을 검토하였다. 마지막으로 점증하는 지정학적 위기 속에서 우려되는 경제적 위협과 통상마찰에 대한 우리의 국내적 대응 방안 측면에서 동 규칙안의 시사점을 도출하였다.

<주제어> 일방주의, 경제적 위협 대응조치 규칙안, WTO 분쟁해결제도, 안보 예외

\* 건국대학교 국제무역학과 조교수, E-mail: kyounghwakim@konkuk.ac.kr

## I. 서론

최근 국제관계를 보면 자국의 정책적·지정학적 목표를 달성하기 위해 경제적 수단을 활용하는 사례가 두드러지게 증가하고 있다. 2010년부터 2020년까지 각국에서 부과한 무역 제재는 그 직전 10년간 발생한 제재 대비 80% 이상 증가했으며 이는 1950년대 이후 최고치에 해당하는 수치다(Van Bergeijk, 2021). 2020년 이후에는 코로나19 팬데믹의 발발과 러시아-우크라이나 사태의 장기화, 미-중 패권 경쟁의 심화 등으로 대외무역환경의 ‘공세성’이 더욱 강화되고 있다. 다자무역규범은 크게 약화하고 강대국 간의 지정학적 경쟁 구도로 무역 질서가 재편됨에 따라 WTO 분쟁해결제도가 무역과 통상 영역의 ‘무기화’ 추세를 규율하기란 더욱 어려운 상황이다.

EU는 2021년 무역집행규칙(EU Trade Enforcement Regulation)을 개정하여 WTO 사법절차 하에서 패소국이 판결을 이행하지 않는 경우 독자적인 보복 조치의 가능성을 시사하였다.<sup>1)</sup> 또한 무역집행규칙 개정 당시 유럽의회와 이사회, 그리고 EU 집행위는 제3국의 경제적 위협을 억제하고 독자적으로 대응할 수 있는 기제를 마련한다는 내용의 공동선언문을 함께 발표하였다(Marcin Szczepanski, 2022). 이후 EU 집행위원회는 2021년 12월 8일 3국의 경제적 강제로부터 EU 및 회원국 보호에 관한 유럽의회 및 이사회 규칙 법안(이하, ‘경제적 위협 대응조치 규칙안’ 또는 ‘규칙안’)<sup>2)</sup>을 발표하였으며, 유럽의회와 이사회와의 3자 협상을 거쳐 2023년 6월 최종 합의안을 타결하였다.<sup>3)</sup>

1) European Parliament and the Council,, ‘Regulation (EU) 2021/167 of the European Parliament and of the Council of 10 February 2021 amending Regulation (EU) No 654/2014 of the European Parliament and of the Council concerning the exercise of the Union’s rights for the application and enforcement of international trade rules’, Official Journal of the European Union, L49/1

2) 경제적 강제(economic coercion)는 다른 국가에 대해 정책변화를 강제하거나 그 정책에 대한 의사표시 수단으로 가해지는 경제적인 강제조치로서, 자국의 자원, 물품, 기술, 용역 및 시장 등에 대한 접근을 금지 내지 규제함으로써 대상 국가에게 영향력을 행사하려는 노력으로 정의된다. ‘economic coercion’은 ‘경제적 강압’ 또는 ‘경제적 위협’으로 번역된 경우가 다수 학술논문 및 보고서에서 확인되며, EU 규칙안에 대해 정부 부처, Kotra, KITA, KIEP에서는 ‘통상위협 대응조치’라고 표기하고 있다. 본 고에서는 EU 규칙안의 제2조 1항에서 동 규정이 “제3국이 무역 또는 투자에 영향을 미치는 조치를 적용하거나, 적용하고자 위협하는 경우” 적용된다고 규정된 점과, 특히 학술용어로서 ‘economic coercion’이 ‘경제적 강제’ 또는 ‘경제적 강압’으로 번역되고 있는 점을 고려하여 ‘economic coercion’을 ‘경제적 위협’으로 표기하되 ‘경제적 강제’, ‘경제적 강압’ 표현이 혼용될 수 있음을 밝힌다. ‘경제적 강제’ 용어의 개념 정립에 관한 구체적 내용은 崔昇煥. (1992). 經濟的 強制로서의 輸出規制의 合法性. 국제법학회논총, 37(2), 229-255. 참조.

3) 본 고의 분석 대상은 지난 6월 21일 공표된 EU 집행위, EU 이사회 및 유럽의회와 ‘경제적 강압 대응조치에 관한 1회독 합의안(Provisional Agreement Resulting From Interinstitutional Negotiations, Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the protection of the Union and its Member States from economic coercion by third countries, COM(2021)0775-C9-0458/2021-2021/0406 (COD))’이다. 추후 발표될 경제적 위협 대응조치 최종 규칙은 현재 규칙안과 일부 차이가 있을 수 있으나, 다자통상체계 내에서 일방적 대응조치의 허용가능성에 관한 검토 목적 및 공세적 통상환경이라는 현 국제동향의 검토 측면에서 현재의 규칙안을 검토하는 것이 시의적절하고 의미있다고 판단된다. EU 집행위의 언론 보도에 의하면 동 규칙안은 유럽의회 및 EU 이사회의 최종승인 절차만 남겨두고 있으며, 양측의 승인 후 규칙이 공식 채택되면 2023년 가을 이후 발표될 것으로 예상된다.

[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_23\\_3046](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_23_3046) 참조(2023.7.17. 방문).

추후 EU의 동 규칙안이 채택, 시행될 경우 EU의 통상정책은 기존의 무역방어제도(Trade Defense Instruments, TDI), 통상장벽규칙(Trade Barriers Regulation, TBR)과는 여러 측면에서 더욱 강화된 형태의 무역제한조치를 위한 법적 장치를 확보할 것으로 보인다. 동 규칙안은 WTO 분쟁해결제도가 EU의 보호자(guardian) 구실을 못하는 현실에서 공세적 통상환경에 대응하기 위해 마련한 '수세적' 외양을 갖추고 있으나 동 규칙안의 발동은 일방적이고 '공세적' 통상환경의 흐름에 더욱 일조할 가능성을 내포하고 있다. 이에 본고는 동 규칙안의 입법 배경과 주요 내용을 살펴보고 기존 EU의 통상정책과의 연계 및 발전 맥락에서 동 규칙안의 필요성 및 우려의 측면을 함께 평가하고자 한다.

한편, 타국의 경제적 위협에 대해 독자적으로 대처하고자 하는 시도는 현재 EU뿐만 아니라 중국, 미국 등 주요국에서도 나타나고 있다.<sup>4)</sup> 일방주의를 허용하는 각국의 국내법적 조치가 국제법의 한 축을 이루는 WTO 규범을 따르지 않는 경우 이들 조치의 국제적 확산은 '법의 지배(rule of law)' 원칙으로 작동해 온 현존 국제통상체제의 근간을 흔들 수 있는 우려를 자아낸다. 이에 EU의 경제적 위협 대응조치 규칙안 그 자체(as such) 및 적용(as applied)이 WTO 체제하에서 허용될 수 있는지, WTO 체제와의 조화 가능성을 고찰할 필요가 있다.

선행연구를 살펴보면 Wu(2023)는 제3국의 경제적 위협이 WTO 협정의 범위 밖의 다른 국제적 의무 위반과 관련될 때, 이에 대한 대응조치로서 무역제한 조치 발동의 국제법적 타당성을 고찰하였다. 또한 Couvreur et al.(2022)은 EU의 통상정책이 최근 몇 년간 공세적으로 전환된 배경을 분석하고, 경제적 위협 대응조치 규칙안의 정당화 논거를 검토하였다. Czapnik and Mercurio (2023)은 중국의 경제적 강압 행위의 특징과 기존에 다른 형태의 강압 행위와의 차이를 분석하였다. WTO 체제 내에서 국제법에 근거한 대응조치의 타당성 여부, WTO 체제가 '자기 완비적 체제'인지에 대한 질문은 본 고의 논의 범위를 지나치게 넓힐 수 있는바, 본 고에서는 WTO 협정에 포섭되는 경제적 위협에 국한하여 그에 대한 독자적 대항 절차를 허용하는 동 규칙안의 WTO 합치성 측면을 검토하기로 한다.

먼저 제2장에서 EU의 경제적 위협 대응조치 규칙안의 배경과 주요 내용을 살펴보고 제3장에서 EU의 기존 통상정책인 TBR과의 비교를 통해 동 규칙안을 평가하고 현 국제통상환경에 미치는 영향을 분석한다. 제4장에서는 WTO하에서 EU 대응조치 규칙안의 허용 가능성을 검토한다. 제5장에서는 점증하는 지정학적 위기 속에서 우려되는 경제적 위협과 통상마찰에 대한 우리의 국내적 대응 방안을 논의하며 글을 마무리한다.

4) 2023년 2월 미국 상원과 하원은 각각 '경제적 위협 대응 법안(Countering Economic Coercion Act of 2023)'을 발의한 바 있다. 또한 중국은 미-중 무역분쟁 상황에서 미국의 대중 견제조치에 대응하여 다양한 법규를 도입했으며, 대표적으로 외국법률·조치의 부당한 역외적용 저지방법('21.1.), '반외국제재법'('21.6)을 시행 중이다. 이원석, 민지운 (2021) '중국, "반(反) 외국제재법" 통과 및 시행', KITA 통상이슈브리프 No.7. 참조.

## II. 규칙안의 입법 배경과 주요 내용

### 1. EU 경제적 위협 대응조치 규칙안 입법 배경

EU의 경제적 위협 대응조치 규칙안 도입 배경에는 최근 중국으로부터의 경제적 위협을 비롯하여 각국의 일방주의 조치가 심화되고 있는 현 국제통상환경의 공세성에 대한 우려가 크게 작용한 것으로 확인된다. 동 규칙안 관련 EU 의사결정기구의 문건에는 중국이 리투아니아에 가한 경제적 위협 조치에 대한 대응의 필요성이 명백히 제기되고 있다.<sup>5)</sup> 2021년 5월, 리투아니아는 중국과 동유럽 국가들의 협력체인 17\_1 포맷에서 탈퇴한다고 선언하고, 2021년 7월에는 ‘駐리투아니아 대만 대표처(The Taiwanese Representative Office in Lithuania)’ 개관을 선언하였다. 대표처 명칭으로 ‘타이베이(Taipei)’ 대신 ‘대만(Taiwan)’을 사용한 것은 외교적 관례에도 벗어난 것으로 중국의 거센 리투아니아 내 기업들은 중국의 거래당사자가 기존 계약을 갱신하지 않거나, 새로운 계약 체결을 중단함으로써 원자재 수급에 어려움을 겪은 것으로 보고되었다. 중국 주재 리투아니아 기업들 또한 식품수출허가 거절, 리투아니아 수출자들의 금융기관 거래 정지 등이 있다가 급기야, 2021년 12월 1일에는 리투아니아가 중국의 세관의 국가목록에서 사라져서, 더 이상 리투아니아 수출자들이 세관 관련 서류를 제출할 수 없게 되는 경우도 발생하였다. 중국은 리투아니아에 대한 교역 보이콧을 부정하고 있으나, 중국의 일련의 무역, 투자 제재 조치에 따른 리투아니아의 피해는 2022년 GDP 0.6% 감소, 2023년 1.5% 감소로 이어질 것으로 추산되고, 중장기적 효과는 더욱 심각할 것으로 보고 있다(Marcin Szczepanski, 2022).

그 밖에도 중국은 2021년 3월 유럽 회사들에 대해 사실상의 경제적 제재를 가함으로써 EU에 정책적 변화를 촉구하는 모습을 보였다. 당시 EU는 미국과 공조하여 네 명의 중국 관료들에 대해 인권 탄압을 근거로 한 제재를 부과했는데, 여기에 반발하여 중국이 매우 비대칭적 방식으로 응대한 것이다. 중국은 H&M과 아디다스 등의 유럽 기업들을 상대로 제재를 가한 결과, 중국의 전자상거래 앱에서 유럽 기업들은 ‘인기영합적 보이콧(popular boycotts)’ 하에 모두 사라졌다. 이 역시 중국이 경제적 위협을 발동한 사례로, 미국 바이든 대통령이 대중 견제에 있어 가치를 공유하는 동맹 및 가까운 국가들과의 협력을 강화하겠다고 밝힌 이후 EU와 미국의 공조를 겨냥한 것으로 풀이된다.

EU가 인식하는 경제적 위협은 비단 중국발에 국한되지 아니한다. 베른트 랑게(Bernd Lange) 의원이 언급한 것처럼 EU 내 회원국들의 디지털세 부과를 무력화하기 위한 미국의 위협, 러시아의 폴란드산 농산물 수입 금지 등 중국 외의 국가들에 의한 일방주의적 조치 또

5) Committee on Foreign Affairs of the European Parliament, “Opinion of the Committee on Foreign Affairs for the Committee on International Trade, on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the protection of the Union and its Member States from economic coercion by third countries (COM(2021)0775 - C9-0458/2021 - 2021/0406(COD)), 28 July 2022, p.5.

한 EU에 대한 위협으로, 경제적 위협은 그 유형과 심각성 측면에서 광범위할 수 있다. 특히 주요국들에서 외국의 '정부'보다 '개인 또는 기업'들에 대해 경제적 위협이 증가하고 있다는 점은 주지할 부분이다.

## 2. EU의 '경제적 위협 대응조치' 규칙안 주요 내용

2021년 2월 제3국의 경제적 위협에 대응하는 규칙안을 만들기로 공동 선언한 이후 현재 최종안 합의에 이르기까지 유럽의회, EU 이사회 및 집행위로 구성된 통상정책 의사결정권자들은 동 규칙의 경제적 위협에 대한 '억제 수단'으로서의 효력에 방점을 두고 도입의 필요성에 찬성한다. 현 규칙안 전문(recital)에는 주권평등의 원칙 및 불간섭 원칙과 같은 국제법상 기본원칙을 훼손하는 제3국의 경제적 위협 조치에 대해 강력히 억제하고 대처할 적절한 기제를 마련할 필요성이 강조되고 있다. 반면, 동 규칙안 시행에 따른 제3국의 재보복 가능성, 국제협력 및 다자적 규범 기반의 국제질서에 대한 부정적 영향 초래 가능성 등의 우려 또한 존재하는바, 전문에서는 동 규칙안이 국제법의 테두리 안에서 정당성을 확보하고 있음을 구체적으로 설명하고 있다. '경제적 위협' 검토 및 판단 그리고 대응조치 발동에 이르기까지 일련의 절차를 구조화하고, 제3국과의 협의를 통한 방법 모색의 선행, 대응조치가 취해지더라도 국제법상 비례성의 원칙에 의거해야 함을 명확히 한다. 2023년 6월 유럽의회, 이사회 및 EU 집행위가 합의한 규칙안의 주요 내용을 살펴보면 아래와 같다.

### 1) 동 규칙안의 목적 및 '경제적 위협'의 정의

동 규칙안의 목적은 제3국이 무역 또는 투자에 영향을 미치는 조치를 통해 경제적 위협을 가하는 경우, EU와 그 회원국들의 이익을 효과적으로 보호하는 것이다.<sup>6)</sup> 규칙안은 '무역이나 투자에 영향을 미치는 조치를 적용하거나 적용하기로 위협함으로써 EU 또는 그 회원국이 특정 행위를 중지, 수정 또는 변경할 것을 추구하거나 가로막는 방식으로 적법한 주권 행사를 간섭하는 경우' '경제적 위협'이 발생했다고 규정한다.<sup>7)</sup> EU 집행위와 이사회는 경제적 위협 여부를 판단할 때, ① 위협 조치의 강도, 심각성, 빈도, 지속성, 폭과 크기, EU와의 무역 및 투자 관계에 미치는 영향, EU 또는 회원국에 가해지는 압력, ② EU 또는 그 회원국이 특정 행위<sup>8)</sup>를 하도록 추구하는 일련의 간섭 패턴이 있는지, ③ 제3국이 EU 또는 그 회원국의

---

6) European Parliament, Provisional Agreement Resulting From Interinstitutional Negotiation, Subject: Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the protection of the Union and its Member States from economic coercion by third countries, (COM(2021)0775-C9-0458/2021-2021/0406(COD)), June 21, 2023., Article 1.1.

7) Ibid., Article 2(1).

8) '특정 행위(particular act)'란 EU, 그 회원국, 또는 제3국의 기관에 의한 입장표명을 포함한 법률적 행위 또는 기타 행위를 의미. Ibid., Article 1a.(2).

주권을 침해하는 정도, ④ 제3국의 조치가 국제적으로 인식되는 정당한 우려에 근거했는지, 그리고 ⑤ 제3국이 경제적 위협 조치 부과 전 또는 부과 시에 국제적 중재 내지 분쟁 해결 방식을 통한 신의성실의 노력이 어느 정도로 수행되었는지를 검토해야 한다.<sup>9)</sup>

## 2) 경제적 위협의 검토 및 판정, 제3국과의 협의

현 규칙안에 따르면 제3국의 경제적 위협에 대한 EU 당국의 대응은 크게 두 단계로 나누어 볼 수 있다. 첫 번째 단계는 제3국의 경제적 위협을 검토 후 판정하고 제3국과 협의하는 단계로, 경제적 위협의 완화와 중지를 목표로 제3국과의 협의 및 관여를 추구하는 단계다. 검토 주체인 EU 집행위는 직권으로 또는 적격성을 갖춘 요청에 따라 제3국의 경제적 위협 조치를 검토할 수 있으며, 검토는 최장 4개월 이내에 신속히 진행해야 한다. 또한 집행위는 관련 회원국에 검토 착수 및 진행 경과를 공지하고, 관보 게재를 하는 경우 검토 대상인 제3국에 검토 개시를 공지해야 한다.

EU 집행위는 제3국의 조치가 경제적 위협 조건을 충족한다고 판단한 경우, EU 이사회에서 제3국의 조치가 경제적 위협을 구성한다는 시행법(implementing act)을 채택할 수 있도록 권고안(a proposal for an implementing act)을 EU 이사회에 제출해야 한다. 이 시행법에는 특별한 상황이 아닌 한 6개월 초과하지 않는 범위에서 EU의 대응조치에 필요한 조건들의 충족 여부를 평가하기 위한 향후 일정을 포함해야 한다. 집행위는 필요한 경우(where appropriate) EU가 입은 피해를 보상하도록 요구된다는 결정도 권고해야 한다. 이때 집행위는 사안별 상황과 특히 야기된 손해(damage)의 상태와 크기, 그리고 국제위법행위에 대한 피해 배상에 관한 국제관습법상의 의무를 고려하여 평가해야 한다.

집행위는 권고안을 제출하기에 앞서 필요한 경우 제3국에 특정 기간 내 의견을 제출할 기회를 부여해야 하며, 이때 기간은 합리적이고 검토 절차를 과도하게 지연시키지 않는 기간이어야 한다. 권고안을 제출하기에 앞서 집행위는 유럽의회에도 검토 결과를 통보해야 한다. 이사회는 가중다수결(qualified majority)에 따라 시행법을 채택해야 하며, 권고안 수정 또한 가능하다. 또한 집행위의 권고안 제출로부터 8주 이내에 채택 여부를 신속히 결정해야 한다. 일부 수정을 거쳐야 하는 경우 집행위에 지연 사유를 공지하는 경우 8주 기한을 연장할 수 있으나, 이 경우에도 총 10주를 초과할 수는 없다. 제3국의 경제적 위협 조치가 있다고 판단하는 시행법을 공표할 때 이사회는 ‘경제적 위협’을 구성하는 기준들이 어떻게 적용되었는지 설명해야 한다. 이사회에서 시행법을 채택하면 집행위는 해당 제3국에 그 결과를 공지하고 즉시 경제적 위협을 중지할 것을 요청해야 하며, 필요한 경우 합리적 기간 내에 피해를 보상할 것을 요청해야 한다.<sup>10)</sup>

제3국의 경제적 위협이 존재한다는 시행법이 채택된 뒤 집행위는 해당 제3국과 협의

9) Ibid., Article 2(2).

10) Ibid., Article 4.

(consultations)를 위한 충분한 기회를 가져야 한다. 제3국이 신의칙에 따라 협의 절차에 임하는 경우 집행위는 신속히 그 절차에 관여해야 하는데, 이러한 협의 단계는 직접 협상을 비롯하여 제3자에 의한 조정 또는 알선(mediation, conciliation or good offices) 및 국제 사법절차 등의 수단을 포괄한다.<sup>11)</sup> 이러한 협의 절차는 경제적 위협의 중단에 그 목적이 있는바 추후 EU 측의 대응조치가 발동된 뒤라도 여전히 제3국과의 협의 채널은 열려 있다는 점은 주목할 부분이다.

이와 함께 동 규칙안은 EU와 동일 또는 유사한 경제적 위협을 겪는 다른 제3국과 협의 내지 협력해야 할 의무 또한 규정하고 있다. 이사회와의 협의를 전제로 집행위는 경제적 위협에 대한 일관된 대응을 촉진하기 위해 유사한 상황에 처한 제3국과 관련 정보 및 경험을 공유할 수 있으나, 이러한 절차가 동 규칙안 하의 경제적 위협 대응 절차를 지연시키는 결과를 초래해서는 안된다. 또한 집행위는 개별 회원국이 제3국과의 협력 과정에 참여할 기회도 부여해야 한다.

### 3) 대응조치의 발동

제3국의 경제적 위협에 대해 신속한 대응을 보장하는 것은 경제적 위협의 억제에 못지않게 동 규칙안이 중시하는 목표 중 하나다. 앞서 제3국과의 관여 노력으로 경제적 위협이 중단되지 못한 경우 - 또한 합리적 기간 내에 피해 보상을 요구했으나 실패한 경우 - 그리고 EU의 대응조치가 가능한 수단들에 비추어 EU 및 그 회원국들의 이익과 권리 보호를 위해 필요한 경우, 집행위는 시행법을 통해 대응조치를 채택해야 한다.<sup>12)</sup>

집행위는 동 규칙안 부속서 I에 열거된 대응조치<sup>13)</sup>가 동 규칙안에서 정한 조치의 설계 및 선정 기준에 부합하는지 판단해야 하며, 어떤 기준들이 부합되는지 조치의 적정성에 대한 근거를 밝혀야 한다. 대응조치는 피해에 비례해야 하며, 경제적 위협의 중대성(gravity), EU 또는 그 회원국에 미치는 경제적 영향, EU 또는 그 회원국의 권리 등이 고려되어야 한다. 집행위가 적절한 대응조치를 선정할 때는 대응조치가 ① 제3국의 경제적 위협을 중단시키고 피해 보상을 유도함에 있어서의 효과성, ② 대응조치로 인해 EU의 경제주체들과 투자환경, EU의 다른 정책에 미칠 부정적 영향의 최소화 여부, ③ EU 경제주체들에 대한 잠재적 구제책, ④ 대응조치 발동에 수반되는 행정적 부담 완화, ⑤ 유사한 경제적 위협을 겪는 제3국의

11) Ibid., Article 5.

12) Ibid., Article 7.

13) 부속서 I은 구체적으로 관세양허 정지 및 추가 관세, 쿼터나 라이선스 등을 포함한 수입 또는 수출입에 대한 각종 제한 조치, 상품의 운송 및 내부 규정과 관련된 제한 조치, 정부조달 분야에서의 입찰 제한 조치, 서비스 무역 관련 제한 조치, EU 역내의 해외직접투자 관련 제한 조치, 제3국 국적의 권리자와 관련된 지식재산권 보호 내지 상업적 이용에 대한 제한 조치, 금융시장 접근에의 제한 조치, EU의 화학 법률, 위생 및 식물위생 법률에 해당하는 상품에 대한 제한 조치 등을 대응조치의 예로 열거하고 있다. 특히 정부조달 분야에 있어서 경제적 위협을 가한 제3국의 상품 및 서비스, 해당 공급자의 참여 배제뿐만 아니라, 해당 제3국을 원산지국으로 하는 상품 및 서비스가 전체 금액의 50%를 초과하는 물품의 입찰 행위를 금지할 수 있으며, 예외적 상황에서 50%보다 낮은 비중을 명시한 경우에는 명시된 비중이 우선한다.

대응조치 존재 여부, ⑥ 국제법 준수를 검토해야 하며, 특히 조치의 ‘효과성’ 및 EU의 경제 및 투자환경에 미칠 부정적 영향 ‘최소화’를 가장 효과적으로 달성하는 조치인지 여부에 주력해야 한다.<sup>14)</sup> 대응조치는 일반적 적용 조치 또는 상업활동에 종사하는 특정 자연인 또는 법인에 적용되는 조치로 구분될 수 있으며, 일반적 적용 조치는 특정 산업, 지역 또는 경제주체에 영향을 미치는 방식이 될 수 있다.

대응조치는 시행법에 별도로 더 늦은 일자를 명시하지 않은 이상 시행법 채택 후 3개월 이내의 특정 일자에 발동되어야 하며, 집행위가 제반 상황을 고려하여 대응조치의 발동 일자를 명시해야 한다.<sup>15)</sup> 대응조치 발동을 위한 시행법 채택 시, 집행위는 경제적 위협을 가한 제3국에 ① 경제적 위협의 즉각적인 중지 및 (요청한 경우) 야기된 피해 보상에 대한 요구, ② 해결책에 대한 협상 제안, 그리고 ③ 경제적 위협을 중단하지 않는 경우 및 피해 보상을 하지 않는 경우 대응조치가 발동될 것이라는 사실 공지를 해야 한다.<sup>16)</sup> 단 대응조치에 관한 시행법은 EU 및 그 회원국의 이익 및 권리 보호, 특히 대응조치의 효과성 제고 차원에서 필요하다 판단되는 경우, 상기와 같은 제3국에 요청 또는 공지 없이 대응조치가 발동되어야 한다고 규정할 수도 있다. 또한 경제적 위협이 무역과 투자에 영향을 미치는 조치를 취하겠다는 ‘위협’인 경우, 대응조치는 해당 조치가 실제로 시작되는 날짜에 마찬가지로 시작되어야 한다고 규정하고, 관보에 시행법의 적용 일자를 명시하여 공표하도록 한다.<sup>17)</sup>

대응조치에 관한 시행법 채택 시 시행법은 조치의 지연에 관한 사항도 포함해야 한다. 다만, 이 경우는 오직 집행위가 대응조치 발동 전에 제3국이 경제적 위협을 중단했거나, 중단하기 위한 단계를 취했다는 신뢰할만한 정보를 가진 경우, 따라서 경제적 위협의 실제적 중단을 확인하는데 필요한 기간에 한한다.<sup>18)</sup> 만약 제3국이 경제적 위협을 중단하고, 적절한 경우 대응조치 발동 전에 피해를 보상하는 경우, 집행위는 대응조치를 종료해야 한다.

#### 4) 대응조치의 수정 및 종료, 사후 검토

집행위는 EU의 대응조치를 유발한 제3국의 경제적 위협행위를 검토하고, 대응조치의 효과성과 EU의 이익에 대한 영향을 평가해야 한다. 관련 제3국 스스로가 경제적 위협을 중단하거나, 혹은 국제 분쟁 해결절차에 문제를 회부하기로 양자가 합의함에 따라 해당 분쟁해결 기간동안 위협이 중단된 경우 그 기간에는 EU 역시 대응조치를 중지해야 한다. 한편 대응조치 채택 후에도 제3국의 지속적인 관여를 도모하기 위해 필요한 경우, 또는 EU의 이익에 비추어 필요한 경우 집행위는 대응조치를 중지하거나 재개하여야 한다. 대응조치의 수정이 필요한 경우에는 시행법에 의거 제반 검토 절차에 따라 수정하여야 한다. 집행위는 ① 제3국으

14) Ibid., Article 9.2.

15) Ibid., Article 7.2.

16) Ibid., Article 7.3.

17) Ibid., Article 7.5a.

18) Ibid., Article 7.4.

로부터 경제적 위협의 중단 및 피해 보상이 이루어진 경우, ② 제3국이 경제적 위협은 중단하고 피해 보상은 하지 않았으나, 대응조치를 지속하는 것이 규칙안의 목적 달성에 필요하다고 달리 판단되지 않는 경우, ③ 상호 합의된 해결점에 도달한 경우, ④ 경제적 위협 사안을 다루는 국제 분쟁해결절차에서의 구속력 있는 결정이 대응조치의 철회를 요구할 때, 또는 ⑤ EU의 이익에 비추어 적절한 경우에 대응조치를 종료(terminate)해야 한다. 또한 EU 또는 그 회원국에 회복할 수 없는 손해를 피해야 한다거나, 제3국의 경제적 위협 중단 시 국제법상 의무 준수 등의 긴급 상황인 경우 대응조치를 정지 또는 수정하는 시행법을 즉시 채택하여야 한다.<sup>19)</sup>

### Ⅲ. EU의 경제적 위협 대응조치 규칙안에 대한 평가

#### 1. EU의 기존 통상정책 TBR과의 비교

EU는 오래전부터 제3국의 위법한 무역 관행에 대해 독자적으로 방어권을 행사하기 위한 법적, 제도적 장치를 발전시켜 왔다. 1984년 유럽공동체(European Community, EC)에서 채택한 신통상정책수단(New Commercial Policy Instrument, NCPI)<sup>20)</sup>은 제3국이 EC에서 수출된 상품에 보호조치를 취하는 경우 GATT 규칙에 제한받지 않고 효율적으로 대응할 수 있도록 해주었다(권한용, 2006). NCPI 제도가 의도와 달리 실제 적용에 있어서는 여러 본질적 문제점을 내포하였고 새롭게 등장한 WTO 체제와 통상환경의 변화에도 능동적으로 대처할 필요성에 따라 EC는 1994년 새로운 통상규칙으로서 통상장벽규칙(TBR)을 수립, 채택하였다.<sup>21)</sup> TBR은 WTO 다자무역규범에 저촉되지 않으면서도 기존의 NCPI에서 다룬 상품 무역뿐만 아니라 서비스, 지식재산권까지 대응 범위를 확대하고 절차적 요건을 대폭 완화하여 외국의 위법한 통상행위에 대한 제재를 허용한다. TBR의 목적은 역내 시장에 영향을 미치는 통상장벽에서 발생하는 피해(material injury) 또는 제3국 시장에 영향을 미치는 통상장벽으로부터의 부정적 무역효과(adverse trade effects)를 제거하는 것이다.<sup>22)</sup> 특히 EC

19) Ibid., Article 10.

20) Council Regulation (EEC) No 2641/84 of 17 September 1984 on the strengthening of the common commercial policy with regard in particular to protection against illicit commercial practices, OJ L 252/1.

21) Council Regulation (EC) No 3286/94 of 22 December 1994 laying down Community procedures in the field of the common commercial policy in order to ensure the exercise of the Community's rights under international trade rules, in particular those established under the auspices of the World Trade Organization, OJ L 349/71.

22) Regulation 3286/94, Article 1. 1994년 TBR과 관련된 연구로는 권한용. (2006). 유럽연합 (EU) 의 통상장벽규칙 (TBR) 과 한국에의 시사점. 국제경제법연구, 4, 1-36 참조. TBR은 2015년 개정되었음. TBR의 규범적 발전과정 및 특징에 관해서는 김대원. (2019). 2015 년 EU 통상장벽규칙(TBR)과 국제통상규범: '통상장벽' 과 '부정적 효과' 요건을 중심으로. 강원법학, 56, 75-102. 참조.

기업이 제3국 시장에 진출하는데 장애요인이 되는 통상장벽에 대해 대항조치를 취할 수 있도록 한다는 점에서 TBR은 기본적으로 제3국의 시장 개방, 즉 EC 기업의 제3국 시장접근을 보장하도록 하는 압력 수단으로 기능해왔다.

TBR과 별개로 EU는 제3국의 주권 침해 문제에 대한 독자적 대응조치를 허용하는 법적 근거도 마련한 바 있는데, 소위 Blocking Statute라고 하는 대항법규다. 이 법을 근거로, 미국 국내 법규의 국외 적용에 따른 문제점을 지속적으로 문제 제기해 왔으며, 이에 대한 대응으로서 대항 법규를 도입하였다(안덕근, 2007). 이렇듯 EU가 정치·경제적 목적을 달성할 방어 기제로서 일방적 대응조치를 법제화한 것은 EU의 통상정책 수립 역사에서 여러 차례 관측된 부분이다.

현재 도입 단계에 있는 ‘경제적 위협 대응조치’ 규칙안은 기존의 TBR과 제3국에 대한 일종의 대항적 조치라는 공통점이 있으나, 적용 범위와 방식에서 큰 차이를 보인다. TBR은 EU 기업의 제3국 시장 진출에 장애요인이 되는 통상장벽(obstacles to trade)을 제거하는데 정책적 중점을 두고 있는 반면, 동 규칙안은 제3국의 공세적 조치로 주권이 간섭되는 상황에 대처하기 위한 방어에 중점을 두고 있다. TBR 상 통상장벽의 범위는 “제3국에 의해 채택 또는 유지되는 무역관행(trade practices)으로 국제무역규범상 제소 가능한 조치”기 때문에 기본적으로 WTO 협정의 규율 대상에 속한다. 그에 반해 규칙안 상 경제적 위협의 존재는 “무역이나 투자에 영향을 미치는 조치를 적용하거나 적용하기로 위협함”으로써 EU 또는 그 회원국의 적법한 주권 행사를 간섭했을 때 인정된다. 따라서 EU가 식별한 모든 유형의 경제적 위협이 WTO 협정 대상 범위에 속한다고 볼 수는 없으며 기존 통상장벽보다 광범위하고 포괄적인 개념으로 이해된다. 특히 TBR은 국가의 관행에만 적용되고 사인(私人)이나 기업의 관행에는 적용되지 않으나, 경제적 위협 대응조치의 경우 그 적용 대상을 제3국 정부와 연관된 자연인 또는 법인까지 확장한 것은 주목할 부분이다. 동 규칙안은 정부가 해당 법인 지분의 50%를 초과하여 소유하거나, 50%를 초과하여 직간접적인 의결권을 행사하는 경우, 또는 이사회 다수에 대한 선임권 등을 보유한 경우, 또 자연인 또는 법인이 제3국으로부터 특허나 독점적 권리를 향유하는 경우, 제3국의 지시에 따라 행위하는 경우 관련 자연인 또는 법인을 겨냥하여 대응조치를 발동할 수 있다.<sup>23)</sup>

통상장벽규칙 적용을 위한 실체적 요건인 ‘실질적 피해 또는 부정적 효과’의 입증은 경제적 위협 대응조치에서는 선결 조건이 아니라는 점 또한 주목할 부분이다. 상술한 바와 같이, 경제적 위협이 EU와의 무역 및 투자 관계에 미치는 영향은 ‘경제적 위협’의 존부 판단 시 고려되는 다섯 개의 검토사항 중 하나로 작용한다. 제3국의 경제적 위협이 인정되면 EU는 관여 또는 대응조치 과정에서 ‘필요한 경우(when appropriate)’ EU가 입은 피해 보상을 제3국에 요구하도록 규정된바, 동 규칙안의 적용 대상은 경제적 위협이 EU 또는 그 회원국, 해당 산업 또는 기업 등에 반드시 피해를 미친 경우에 한하지 아니하며, 경제적 위협 검토 과정에

23) European Parliament, *supra* n.6, Article 8.

서 피해 또는 부정적 영향의 사실이 반드시 입증되어야 하는 것은 아니다.

마지막으로 TBR은 국제 협이나 분쟁해결제도 이용을 우선적으로 고려하고 국제적 절차가 끝난 후에 EC의 통상정책 조치가 결정되는 반면, 동 규칙안에서 국제적 절차의 이행은 선행 될 것이 '권고'될 뿐 의무 사항은 아니다. TBR처럼 국제분쟁해결 절차를 준수하고 그에 따른 모든 조치가 실패한 경우에 한하여 독자적 제재조치를 허용하는 틀을 고수할 경우 동 규칙안의 '효과성', 다시 말해 경제적 위협을 적시에 '억제'하고 및 '중단'시킬 능력이 저하될 수 있다. 이러한 점에서 동 규칙안은 조사기관인 위원회의 직권 조사 규정이 없는 TBR과 달리 집행위의 직권 조사개시를 허용하는 등, 조사 전반에 걸쳐 사안에 대한 '신속한' 대처가 가능하도록 실제적, 절차적 요건을 정비했다는 점이 특징이다. 규칙안이 제3국에 대한 대응조치 권한을 집행위에 부여하고 있는 점 역시 만장일치 의결을 요하는 EU 이사회를 우회함으로써 대응의 신속성을 제고하는 요인이다. 종합하여 보건대, 동 규칙안은 2019년 상소기구 마비 이후 WTO 다자체제 및 국제적 규범은 약화되고 각국의 공세적 일방주의 조치는 확산되는 최근 국제통상환경의 변화에 능동적으로 대처하기 위한 요소를 갖추고 있고, 기존 TBR보다 적용 대상과 적용 방식에 있어 더욱 강화된 독자적 대응조치 기제를 창설한 것으로 판단된다.

## 2. 동 규칙안에 대한 평가

타국의 경제적 위협에 대항하는 수단으로서 대응조치를 허용하는 국내법적 조치는 그 자체로 타국의 경제적 위협에 대한 효과적인 억제책(deterrent)이자 경제적 위협을 제거하기 위한 협상 무기(negotiation leverage)로 작용할 수 있다(최승환 1996). 일단 EU가 타국의 경제적 위협에 대해 조사를 착수하면 해당 당사국 및 국제사회는 동 규칙안 상의 제반 절차를 주지하게 되므로, 앞으로 전개될 양자 관계에 대한 예측 가능성을 제고할 수 있다. EU의 경제적 위협 대응조치 규칙안은 이 같은 위협 억제 및 협상 무기로서의 효력을 의도하고 있으며 일정 부분 그 목적이 달성될 것으로 기대된다. 하지만 한편으로는 실제 시행 시 과도한 대응조치 및 통상분쟁의 비화 가능성, 다자 통상규범과의 충돌 가능성 등의 우려를 배제할 수 없다.

현 규칙안은 제3국의 '경제적 위협'과 '대응조치'를 정의함에 있어 구체적 기준이 다소 모호하다. 가령 '경제적 위협' 존재를 판단할 때 집행위는 제3국이 EU 또는 그 회원국의 적법한 주권 영역을 간섭했는지를 고려한다. 이때 고려되는 정량적 정성적 기준에는 제3국이 사용한 조치의 형태와 효과, 목적을 특징짓는 요소가 있어야 하며, 충분히 중대한 영향 또는 정황상 확실한 위협(a threat that is credible)이 되는 경제적 강압만이 동 규칙안의 적용 대상이 되는 것으로 범위를 제한한다. 만약 제3국의 경제적 강압 행위가 가령 국제평화와 안전 보장, 인권 및 환경보호, 기후변화 대처와 같은 국제적으로도 적법한 목적 때문에 이루어진 것이라면 그러한 행위의 목적도 고려해야 하는 것이다. 이때 실제 조사과정에서 어느 정도로

정량적 정성적 기준을 설정하여 주권 간섭 행위를 판단할 것인지, 제3국 행위의 목적과 EU에 미치는 효과 간의 비교형량이 어떻게 수행될 것인지는 향후 규칙안 시행에서 쟁점이 될 수 있다.

한편 동 규칙안에 합치하는 EU의 대응조치는 ‘객관적 기준’에 근거하여 설계되고 선정되어야 한다. 이를 위해 집행위는 경제적 위협의 중단을 유도함에 있어서 - 또 적절한 경우 피해 보상을 포함 - 대응조치의 효과성, 제3국의 경제적 위협으로 영향받은 경제 주체에게 잠재적 구제 수단으로써의 역할, 부정적 경제 효과의 최소화 여부, 행정적 비용과 과부하 회피 가능성 등을 모두 고려해야 한다. 또한 EU의 투자환경이나 지식경제가 보호되어야 한다는 점도 고려되어야 하며 대응조치의 선정과 설계에 있어 EU 내 상·하방 및 최종 소비자의 이익을 고려해야 한다. 집행위는 대응조치를 검토할 때 해당 조치의 법적 명확성과 예측 가능성 그리고 관련 국내 규정의 집행에 불균형적 영향을 미치지 않을 조치를 우선시해야 하며, 해당 조치가 상업활동의 승인, 등록, 라이선스 또는 기타 권리와 관련된 것일 경우 EU 전체를 통틀어 유효한 조치를 우선시해야 한다. 이렇듯 동 규칙안은 대응조치의 남용을 제어할 ‘객관적 기준’을 마련하고 있으나 사실상 정량적 상한선을 설정하지 않은 이상 EU의 발동가능한 대응조치는 광범위하다는 점에서 여전히 우려가 제기된다. EU의 다른 법제와 결합한 대응조치 - 예컨대 EU의 기금 제공 혹은 연구개발 사업에서의 참여 제한 등-를 포함하여, 상품, 서비스, 외국인 직접투자, 공공조달, 금융서비스에 이르는 조치의 다양성을 고려할 때, 대응조치의 수준이 피해에 비례하도록 정교하게 설계되고, 비례성에 입각하여 발동되려면 매우 신중한 접근이 필요하다.

동 규칙안에서 신속한 조치를 허용하는 절차적 규정들은 경제적 위협 ‘억제’ 수단으로서의 효과성을 담보하기 위해 필요하나, 조사 과정 및 조사 결과의 객관성 및 신뢰성을 저해할 가능성에 대한 우려 또한 제기된다. 집행위는 EU 및 그 회원국의 이익 및 권리 보호, 특히 대응조치의 효과성 제고 차원에서 필요하다고 판단되는 경우, 제3국에 공지 없이도 대응조치의 발동을 채택할 수 있다. 또한 EU와의 무역 또는 투자 관계에 실제로 영향을 미친 경우가 아닌, ‘위협’이 제기되었을 때 집행위는 위협 조치가 실제로 시작되는 날짜에 대응조치를 동시에 발동될 수 있도록 하고 있다. 요컨대 동 규칙안은 경제적 위협에 대한 ‘신속한 판단’, 제3국과의 관여 노력으로 경제적 위협이 제거되지 않는 경우 대응조치의 ‘신속한 발동’을 도모하고 있는데, 이러한 ‘신속성’이 사안에 따라서는 EU 대응조치의 국제규범적 정당성을 저해하고, 특히 양자 간의 합의나 해결보다는 분쟁을 비화하는 방향으로 진행될 소지를 높일 수 있다.

마지막으로 EU의 경제적 위협 대응조치 규칙안은 TDI 및 TBR와 마찬가지로 공동체의 이익(Union's interest)에 대한 고려를 규정하고 있다. 집행위는 대응조치의 발동, 정지, 수정 및 종료에 있어 공동체의 이익을 고려해야 하는데, 이때 공동체 이익은 경제적 강압으로부터 적법한 주권을 행사할 수 있는 능력, 특정 사안과 관련된 EU 및 그 회원국의 모든 관

런 이익, 상·하방 산업 및 최종 소비자를 포함한 경제주체들의 이익을 통칭한다. 이렇듯 공동체 이익에 대한 고려가 대응조치의 발동에 혹은 발동의 저지에 어느 정도로 영향을 미치는지에 대해서도 앞으로 후속적인 관찰이 필요할 것으로 판단된다.

## IV. WTO하에서 동 규칙안의 허용 가능성

EU의 경제적 위협 대응조치 규칙안은 적어도 문면상으로는 유엔국제법위원회(International Law Commission)가 2001년 채택한 국가책임법 초안(Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts)에서 규정한 대응조치의 실제적, 절차적 요건을 충실히 반영하고 있다. 국제법상 대응조치는 '피해국이 타국의 위법 행위를 중지시키고 또 이미 발생한 위법행위에 대한 완전한 손해배상을 얻어내기 위하여 의무 위반국에 대해 부담하는 국제의무를 이행하지 아니하는 것'으로 그 정의 자체에 국제의무 불이행 요소를 포함하고 있으며, 기본적으로 '자기 평가적 혹은 자기 해석적(self-assessed, self-appreciated, self-interpreted)' 과정을 수반한다(김대순, 2022). 대응조치가 일반관습법상의 제도기는 하나, 무역과 투자 관련 대응조치가 WTO 협정범위에 속한다면 WTO 분쟁해결양해(Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes, DSU)에 의거한 분쟁 해결 의무와의 충돌 문제가 있다. 또한 제3국의 WTO 협정범위 밖의 국제의무 위반에 대한 대응조치 성격으로서 자국의 무역 제한적 조치가 WTO하에서 가능한가에 대한 질문 또한 학계의 중요한 논쟁 사안이다.<sup>24)</sup> 다만 '제3국의 경제적 위협'의 WTO 협정범위 해당 여부, 그에 대한 대응조치의 WTO 체제 내 허용 가능성 관련 국제공법적 시각은 본 고의 논의 범위를 지나치게 넓히는바, 이하에서는 WTO 협정에 포섭되는 경제적 위협에 국한하여 그에 대한 독자적 대항 절차를 허용하는 동 규칙안의 그 자체(as such) 및 그 적용(as applied)의 WTO 합치성 측면을 살펴보기로 한다.

### 1. EU 규칙안의 WTO 합치성

먼저 동 규칙안 자체가 WTO/GATT 위반인가를 검토할 필요가 있다. 규칙안 자체의 WTO 합치성 관련하여 쟁점이 되는 조항은 DSU 제23조 다자간체제의 강화(Strengthening

24) 이 문제와 관련된 연구는 Wu, C. H. (2023). The EU's Proposed Anti-coercion Instrument: Legality and Effectiveness. *Journal of World Trade*, 57(2), 297-316; Marceau, G., & Wyatt, J. (2010). Dispute settlement regimes intermingled: regional trade agreements and the WTO. *Journal of International Dispute Settlement*, 1(1), 67-95; Bronckers, M., & Gruni, G. (2021). Retooling the sustainability standards in EU Free Trade Agreements. *Journal of International Economic Law*, 24(1), 25-51; Azaria, D. (2022). Trade countermeasures for breaches of international law outside the WTO. *International & Comparative Law Quarterly*, 71(2), 389-423. 참조.

of the Multilateral System)다. DSU 제23조 1항은 “회원국들은 대상 협정들 하의 의무 위반이나 이익의 무효화 내지 침해 또는 대상 협정들의 목적 달성에 대한 장애의 교정을 추구하는 경우, 이 양해의 규칙 및 절차에 호소하고 또한 이를 준수한다”고 규정함으로써 WTO/DSU에 의거하지 않은 피해국의 대응조치를 배제하고 있다. 그에 반해 동 규칙안은 ‘경제적 위협’의 판단부터 대응조치에 이르기까지 ‘일방적’ 해결 절차를 의무화하고 있다는 점에서 동 조의 위반 소지가 높다. 비록 경제적 위협 판단 시 제3국과의 관여 단계에서 DSU 절차에 문제를 회부하는 방식을 통해 DSU 제23조 1항에 합치하는 방향으로 운영될 여지가 일부 있으나, 규칙안 자체가 식별된 ‘경제적 위협’에 대해 WTO DSU 절차에 회부할 것을 의무화하고 있지는 않다.

DSU 제23조 2(a)항은 “본 양해의 규칙 및 절차에 따른 분쟁 해결에 의존하는 경우를 제외하고는 위반이 발생하고, 이익이 무효화 또는 침해되고, 또는 대상 협정의 목적 달성이 저해되었다는 취지의 판정을 내리지 아니한다”고 규정한다. 2000년 US - Section 301 Trade Act 분쟁에서도 패널은 DSU 23조 2항 해석과 관련하여 문제된 조치가 WTO 의무와 합치하는지를 결정하는 것은 회원국이 아니라 DSU 절차를 통해 WTO가 한다는 점을 확인하고 있다. 문제된 조치인 미 통상법 제304조는 (1) 분쟁해결절차 종료 후 30일 이내 또는 (2) 협의 요청 후 18개월 중 빠른 시일 내 타방 당사국의 WTO 의무 위반을 판단하도록 규정한다. 패널은 미국의 이러한 절차적 일방성과 특히 WTO 분쟁해결절차가 통상 18개월 이상 소요 되는데 반해 304조상 협의 개시 후 18개월 이내 결정이 강제될 때 발생하는 다자적 절차 준수 위반 가능성에 기반하여 304조는 DSU 제23조2(a)항에 추정적 위반(prima facie violation)이라고 판단한 바 있다. 그럼에도 불구하고 통상법 304조 및 306조는 미국이 UR 이행법 통과 때와 패널 앞 서약에서 301조와 WTO 규범의 조화로운 운용을 약속했다는 점을 이유로 ‘일용 위반’이 합법적으로 제거된다고 최종 결론이 났다. 이에 반해, EU의 동 규칙안의 경우, DSU의 규칙 및 절차에의 호소 및 준수 의무 없이, 조사개시일로부터 4개월 내에 경제적 위협에 대한 독자적 결정, 관여 전략으로 경제적 위협이 억제 또는 중단되지 않을 경우 대응조치 발동을 위한 시행법 채택을 의무화하고 있다는 점에서 DSU 제23조2(a)항을 위반할 소지가 있다.

다만, EU 규칙안의 절차적 구조상 조사, 판정 및 협의에 이르는 절차가 반드시 후속 단계로서 대응조치의 실행을 의무화하지 않는바, EU 집행위가 이 규칙안을 WTO 합치하게 운용할 수 있는 여지가 인정될 수 있지 않냐고 주장될 수도 있다. 그러나 US - Section 301 Trade Act에서 패널이 DSU 제23조2(a)항 위반을 추정한 것은 미국의 해당 조문이 강행 조치여서가 아니라 USTR의 일방적 의무 불일치 결정 가능성 때문이었다(박덕영, 2003). 이 점에 근거하여 보건대, EU 규칙안이 집행위의 재량권을 부여한 재량 조치라는 이유로 WTO 합치를 주장하기는 어려울 것으로 보인다.

제23조 2(c)항은 WTO 의무 불이행에 대한 대응책으로 보복조치를 시행하고자 할 경우

이 역시 DSU의 규칙 및 절차에 따라야 하며 DSB의 승인 대상임을 분명히 하고 있다. 동 규칙안 7조는 대응조치를 취하기로 시행법을 채택한 날짜로부터 3개월 내에 의무적으로 조치를 시행하여야 한다. 대응조치가 발동된 뒤라도 여전히 제3국과의 협의 채널이 열려 있다고는 하나, 그것이 다자적 분쟁해결절차에 입각할 것을 의무화하지도, 더욱이 DSU에 규정된 절차의 준수를 요구하는 것은 아니기 때문에 동 규칙안은 제23조 2(c)항을 위배할 가능성이 높다. 규칙안의 적용 측면에서 중국적으로 취해질 수 있는 대응조치 또한 최혜국대우 이상의 관세인상, 수량제한 조치 등 부속서 I에 열거된 대응조치의 종류를 살펴볼 때 GATT/WTO 위반의 소지가 높다.

## 2. '예외' 조치로서의 허용 가능성

이렇듯 EU의 대응조치 규칙안은 그 자체로 그리고 적용에서 WTO 규범을 위반할 소지가 있으나, GATT 및 WTO 부속 협정에 규정된 예외 요건을 만족할 경우, 대응조치는 더 이상 '대응조치' 맥락에서가 아니라 예외 조치로서의 적법성을 확보할 수 있다. 특히 오늘날 국가 안보 개념이 군사, 비군사, 국가, 민간을 막론하고 확대되고 있고, 주요국들 모두 국가안보 개념을 확대하는 방향으로 통상정책을 펼치고 있다는 (박언경 2021) 맥락에서 GATT 1994 제21조 안보 예외 조항을 생각해 볼 수 있다. GATT 제21조는 해당 당사국이 자국의 '필수적인 안보이익'의 보호를 위하여 '필요하다고 간주'하는 경우 관련 규제조치를 허용한다<sup>25)</sup>. 다만 최근 Russia-Transit in Traffic 및 US - Steel and Aluminium Products 분쟁에서 패널의 판결은 '필수적 안보 이익'의 보호를 위한 조치의 '필요성'을 판단하는 것은 조치 당사국이나, 그러한 조치와 필수 안보이익의 수호라는 목적 간의 최소한의 타당성 확립, 신의칙의 준수 등 상당히 제한적인 상황에서 해당 조치가 인정됨을 명확히 하고 있다. 또한 GATT 제21조(b)항의 (i)에서 (iii)에 제시된 객관적 상황 요건에 대한 판단 권한은 패널에게 부여된 것이라고 판단한다. Russia-Transit in Traffic 분쟁에서 패널은 '국제관계상의 비상(emergency in international relations)'을 무력충돌, 잠재적 무력충돌, 긴장 또는 위기의 고조, 국가를 둘러싼 일반적인 불안정의 상황이라고 해석하고, UN 총회에서 무력충돌 상황으로 인식되고 있었던 2014년 당시 우크라이나와 러시아 관계하에서, 러시아가 취한 對우크라이나 상품의 통과운송 제한 조치는 필수적 안보이익 보호를 위한 조치로 인정하였다. 반면 Steel and Aluminium Products 분쟁에서는 미국의 1962년 무역확장법 제232조에 의거한 철강 및 알루미늄 관세조치가 GATT 제21조(b)(iii)항의 '국제관계에 있어서 그 밖의 비상시'에 해당하지 않는다고 판단한 바 있다. 이렇듯 패널의 논거를 따르는 경우, 제3국의 경제적

---

25) GATT Article XXI (b). original text: Nothing in this Agreement shall be construed... to prevent any contracting party from taking any action which it considers necessary for the protection of its essential security interests (강조 표시).

위협에 맞선 대응조치가 자국의 ‘필수적 안보 이익’ 보호를 위해 필요한 조치인지 판단은 EU의 권한에 속하지만, 해당 조치가 GATT 제21조에 의해 허용되는지는 신의칙의 준수, 객관적 요건 만족 등 상황에 따라 다르게 평가될 수 있을 것이다. 반면 최근 국제무역 질서에서 ‘국가안보’의 개념과 저변이 급격히 확장된 점을 고려할 때, 차후의 분쟁에서도 안보에 대한 개념 발전이 수용될 수 있을지에 대해서도 지켜볼 필요가 있다.

## IV. 결론

EU의 경제적 위협 대응조치 규칙 도입은 WTO 하의 다자간 분쟁해결 방식과 일방이 자국의 법으로 해결하는 일방적 분쟁해결 방식이 양립하는 새로운 추세에 기여할 것으로 예상된다. 다자무역체제의 사법절차는 마비된 반면, 경제안보 문제와 공세적 조치의 위험이 증대하는 현 상황에서 일방적 대응조치는 자국 이익의 효과적 보호를 위해 불가피한 측면이 있다. 특히 동 규칙안의 조치 대상인 ‘경제적 위협’의 범위가 넓고 WTO에서 규율하기 어려운 조치도 포함될 수 있는 점, 무엇보다 장시간이 소요되는 다자간 분쟁해결제도와 달리 유사시 신속한 대처를 가능케 하는 절차적 효율성은 타 국가에도 이와 유사한 국내법적 조치를 도입할 유인을 제공한다.

EU의 경제적 위협 대응조치 규칙안은 일정 수준 타국의 경제적 위협을 억제하는 수단으로 작용할 것으로 기대되지만, 실제 시행 시 과도한 대응조치 및 통상분쟁의 비화 가능성, 다자 통상규범과의 충돌 가능성 등의 우려 또한 배제할 수 없다. 동 규칙안이 주지한 바와 같이 국제법의 기본원칙에 합치하는 방식으로 제도를 운용하기 위해서는 ‘경제적 위협’의 판단에서부터 제3국과의 관여, 대응조치의 선택 및 발동에 이르는 실제 시행 과정에서 집행위의 매우 신중한 접근과 검토, 판단이 요구된다. 또한 EU의 규칙안 미국의 통상법 제301조나 기존 통상장벽규칙(TBR)처럼 WTO 분쟁해결제도에의 호소 및 준수를 의무화하고 있지는 않기 때문에, 규칙안 그 자체가 ‘WTO 분쟁해결절차에 의한 해결’ 원칙을 강조한 DSU 제23조에 위배할 소지가 높고, 대응조치 또한 수량제한/관세인상 등의 무역제한적 조치 형태가 된다면 GATT 제 규정 위배 가능성이 있다. EU 규칙안이 그 자체로 혹은 적용상에 WTO/GATT 위반이 있는 경우 GATT 제21조 안보예외 조항에 의한 인정 가능성을 생각해볼 수 있는데, 이 역시 매우 제한적 형태에서만 용인될 수 있을 것이다. EU의 동 규칙안이 실제로 경제적 강제를 억제 및 중지하는 효과적 수단으로 작용할지, 오히려 분쟁을 비화시키는 역기능을 초래하지는 않을지에 대해 추후 예의주시해야 한다.

EU와 같은 일방적 국내법적 조치의 국제적 확산은 다자적 규범 기반의 국제질서를 더욱 약화시킬 수 있어 우려하고 경계해야 할 사항이다. 그러나 한편으로는 마-중 간의 패권 경쟁과 지정학적 리스크에 크게 노출되어 있는 우리나라 입장에서 EU와 마찬가지로 외국의 경제

적 위협에 대한 대내적 대처방안의 필요성과 실효성에 대해서는 한 번 고민해볼 필요가 있다. 또한 국제적으로 다양하게 부상하고 있는 '경제적 강압' 대응에 관한 협력 논의에 대해서도 전향적 검토 및 참여를 고려해볼 수 있을 것이다. 지난 5월 G7 정상들은 중국의 경제 강압에 공동 대응 차원에서 협력 플랫폼 즉, '경제 강압 조율 플랫폼'(coordination platform on economic coercion)을 구축하기로 합의했으며(김경숙, 홍건식, 2023), Five Eyes 회원국(미국, 영국, 캐나다, 호주, 뉴질랜드)와 일본은 공동성명을 통해, 동 6개국과 관심있는 모든 협력국(all interested partners)이 경제적 강압 인식, 방지, 억지, 그리고 대응과 관련하여 협력하기로 한 바 있다(유지영, 2023). 국제사회의 이러한 공동 대응의 노력은 무역뿐만 아니라 기술, 인권, 안보 등 전방위 측면에서 미-중의 강대강 대치로 치닫는 최근의 국제 질서의 단면을 여실히 반영하고 있다. 우리나라 또한 일방주의 조치에 대응하기 위한 최소한의 보호장치를 어떻게 갖추어야 할 지에 대해 여러 국내외적 방안에 대한 논의를 시작해야 할 시점이다.

## 참고문헌

- Azaria, D. (2022), "Trade countermeasures for breaches of international law outside the WTO," *International & Comparative Law Quarterly*, Vol.71 No.2, pp.389-423.
- Bronckers, M. and Gruni, G. (2021), "Retooling the sustainability standards in EU Free Trade Agreements," *Journal of International Economic Law*, Vol.24 No.1, pp.25-51.
- Committee on Foreign Affairs of the European Parliament, "Opinion of the Committee on Foreign Affairs for the Committee on International Trade, on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the protection of the Union and its Member States from economic coercion by third countries (COM(2021)0775 - C9-0458/2021 - 2021/0406(COD)), 28 July 2022, p.5.
- Council Regulation (EEC) No 2641/84 of 17 September 1984 on the strengthening of the common commercial policy with regard in particular to protection against illicit commercial practices, OJ L 252/1.
- Council Regulation (EC) No 3286/94 of 22 December 1994 laying down Community procedures in the field of the common commercial policy in order to ensure the exercise of the Community's rights under international

- trade rules, in particular those established under the auspices of the World Trade Organization, OJ L 349/71.
- European Parliament and the Council,, ‘Regulation (EU) 2021/167 of the European Parliament and of the Council of 10 February 2021 amending Regulation (EU) No 654/2014 of the European Parliament and of the Council concerning the exercise of the Union’s rights for the application and enforcement of international trade rules’, Official Journal of the European Union, L49/1.
- European Parliament, Provisional Agreement Resulting From Interinstitutional Negotiation, Subject: Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the protection of the Union and its Member States from economic coercion by third countries, (COM(2021)0775-C9-0458/2021-2021/0406(COD)), June 21, 2023.
- Marceau, G. and Wyatt, J. (2010), “Dispute settlement regimes intermingled: regional trade agreements and the WTO,” *Journal of International Dispute Settlement*, Vol.1 No.1, pp.67-95.
- Marcin Szczepanski(2022.3.10.), ‘Proposed anti-coercion instrument,’ 「European Parliamentary Research Service」.
- Joint Declaration of the Commission, the Council and the European Parliament on an instrument to deter and counteract coercive actions by third countries, (2021/C 49/01), February 12, 2021, Official Journal of the European Union.
- Wu, C. H. (2023). The EU’s Proposed Anti-coercion Instrument: Legality and Effectiveness. *Journal of World Trade*, 57(2), 297-316
- Van Bergeijk, Peter AG. "Introduction to the Research Handbook on Economic Sanctions." In *Research Handbook on Economic Sanctions*. Edward Elgar Publishing, 2021.
- 권한용(2006), “유럽연합 (EU) 의 통상장벽규칙 (TBR) 과 한국에의 시사점,” 「국제경제법연구」, 제4권, pp.1-36.
- 김경숙·홍건식(2023), “히로시마 G7 정상회의 결과와 시사점,” 「국가안보전략연구원 이슈브리프」, 439호.
- 김대순, 『국제법론』, 제21판(삼영사, 2022).
- 김대원(2019), “2015년 EU 통상장벽규칙(TBR)과 국제통상규범:‘통상장벽’과 ‘부정적 효과’ 요건을 중심으로,” 「강원법학」, 제56권, pp.75-102.
- 박언경(2021), “국제통상분쟁에서 안보예외조항의 법적 쟁점과 과제-러시아-통과운송 사건을

중심으로, 「EU 연구」, 제58권, pp.55-90.

안덕근(2007), “EU의 대북미 통상전략 분석,” 「KIEP 중장기통상전략연구」 07-09-01.

유지영(2023), “경제적 강압’에 관한 국제 논의 비교·분석,” 「경제안보리뷰」 23-14호.

이원석·민지윤(2021), “중국, “반(反) 외국제재법” 통과 및 시행,” 「KITA 통상이슈브리프」 제7권.

최승환(1992), “經濟的 強制로서의 輸出規制의 合法性,” 「국제법학회논총」, 제37권 제2호, pp.229-255.

최승환(1996), “WTO 체제상 일방적 보복조치의 합법성,” 「서울국제법연구」, 제3권 제1호, pp.75-111.

# A Response to a Shift toward “Assertive” Global Trade Environment: Focusing on EU’s Proposed Anti-Coercion Instrument

Kyoung-hwa Kim

---

## Abstract

The increase in assertive and unilateral measures represents a key feature of the recent global trade environment. Against this backdrop, the EU is pushing to introduce the so-called "anti-coercion instrument(the instrument)," which aims to allow unilateral countermeasures in the event of economic coercion or threats from third countries. This paper examines the recent assertive trade environment and the legislative background of the instrument. It evaluated the necessity of and concerns arising from the instrument by comparing the existing EU trade policy, i.e., Trade Barrier Regulation (TBR). In addition, the paper aims to analyze the permissibility of the instrument under the WTO system, especially in the context of the principle of "strengthening of the multilateral system." Finally, the paper draws implications of the instrument in terms of our domestic policies that can effectively address economic threats or trade friction in the growing geopolitical crisis.

---

〈Key Words〉 Unilateralism, Anti-Coercion Instrument, WTO dispute settlement system, security exceptions.