특 집

WTO 분쟁해결제도의 활용방안

김 한 수*

7년여에 걸친 UR 협상결과 탄생한 세계무역기구(WTO)체제는 발족 당시 일부에서 보였던 부정적인 시각에도 불구하고 출범 3년째를 맞은 지금 여러가지 면에서 비교적 성공적으로 다자무역체제를 규율하고 발전시키는 중추적 역할을 하고 있는 것으로 평가되고 있다.

WTO체제는 이전의 GATT체제에 비해 협정의 대상범위가 상품에서 서비스, 지적재산권 등으로 대폭 확대되었고 가입국도 131개국에 달하고 있는 데다 중국, 러시아, 대만 등 WTO체제 밖에 머무르던 많은 국가들이 가입을 추진하고 있고 기본통신서비스협상, 금융서비스협상 등 계속되는 주요한 후속협상을 주관함으로써 국제경제질서의 중심축으로서 확실히 자리매김하고 있다. 특히 지난 해 싱가폴에서 개최되었던 제1차 WTO 각료회의는 무역과 투자, 경쟁정책, 정부조달의 투명성 등 소위 새로운 통상의제에 대한 WTO의 작업 개시를 합의하고 정보기술협정(ITA)에 관한 각료선언을 채택함으로써 WTO의 역할은 장래에도 그 중요성이 계속 더해갈 것으로 보여진다.

WTO체제가 이렇게 단기간에 확고하게 자리매김을 하고 있는 가장 큰 이유중 하나는 역시 통일되고 구속력있는 紛爭解決節次를 갖춘 점에 있다. WTO 紛爭解決節次에서는 패널(분쟁해결 제1심을 "패널"이라 부름)과 상소기구보고서에 대해 회원국중 하나만 찬성해도 채택되게 함으로써 패널이나 상소기구의 판정결과에 권위가 인정되고 있다. 또한 패널이나 상소절차의 진행에 있어 단계별로 명확하게 시한이 설정되어 있어 분쟁의 장기화를 방지할 수 있게 하였고, 패널결과를 불이행시에는 보복절차를 인정함으로써 그 실효성을 담보하는 등 GATT와는 분명한 차별성을 보여주고 있다. 지난해 말 싱가폴에서 개최된 제1차 WTO 閣僚會議에서도 會員國 閣僚들은 WTO 분쟁해결절차가 회원국간 이견을 해결하는 데 크게 기여함으로써 WTO 출범후 첫 2년 동안 효율적으로 작동해 왔다고 평가하면서 좋은 출발(good start)을 하였음을 인정한 바 있다.

실제 활용면에서도 '95년 WTO 출범후 최근까지 2년반 동안의 제소건수가 89건에 달함으로써 GATT시대 연평균 제소건수가 4건이었던 것과 현저한 대비를 이루고 있다. 또한 과거에는 美國이나 EU 등 주로 선진국들이 분쟁해결절차를 활용해 왔으나 WTO체제 출범후로는 분쟁해결기구에 회부된 사안중 1/3 정도가 개도국에 의해 제기되고 있다는 점도 주목할 만한 변화라고 할 수 있다. 이는 WTO 분쟁해결절차에 따른

* 通商産業部 WTO 課長

〈주요국의 제소·피제소현황〉

'97년 7월 20일 현재

국 명	제 소 건 수	피제소건수
미 국	32건	15건
E U	18건	14건
캐 나 다	7건	3건
인 디 아	5건	2건
일 본	3건	11건
브 라 질	4건	7건
한 국	1건	7건

판정결과가 공정하고 객관적일 뿐만 아니라 그 결과에 따라 선진국들이 이행의무를 실천하도록 WTO 분쟁해결제도가 실질적인 구속력을 갖고 있다는 인식이 개도국 사이에 넓게 퍼짐에 따라 WTO 분쟁해결제도를 통하여 자국의 통상분쟁사례를 해결하려는 개도국들이 늘고 있기 때문이다.

WTO 분쟁해결절차에 제소된 사안들을 제소분야에 따라 구분해보면 농축산물 및 공산품에 관련된 분쟁이 각각 27건과 35건으로 다수를 점하여 서비스나 지적재산권에 비해 상품분야에 분쟁이 집중되고 있는 것으로 확인되고 있다. 특히 섬유 및 의류에 대한 9건의 제소를 공산품분야에 포함시키면 총제소사안의 절반인 44건이 공산품과 관련이 있어서 아직도 전통적인 교역분야인 공산품에 대해 각국이 첨예한 이해관계를 가지고 있음을 알 수 있고 주 수출품목이 공산품인 우리나라는 계속해서 WTO 분쟁해결절차에 직·간접적으로 연관을 가질 수 밖에 없는 것으로 보인다.

우리나라의 경우 그동안 美國, EU, 캐나다 등으로부터 7건이 WTO 분쟁해결기구에 회부되었지만 우리가 상대국의 불공정행위를 분쟁해결기구에 회부한 사안은 지난 6월 이전까지만 해도 한 건도 없었다. 이는 전통적으로 우리나라가 사법적 쟁송에 의한 문제해결을 피하려는 문화적 측면도 없지는 않겠지만 그보다는 WTO 발족후 발생한 일련의 통상현안들을 해결하는 데 있어서 WTO에 제소하기보다는 WTO 제소를 무기로 쿼타확보 등 실익확보에 주력해왔기 때문이다. 브라질이 취한 자동차 투자진출업체에 대한 우대조치나 섬유류 긴급수입구제조치의 발동, 미국의 신섬유원산지규정의 도입, 터키의 섬유쿼타제 도입 등과 관련하여 쿼타의 확보나 증량 등이 그 실례라고 하겠다.

〈품목별 분쟁현황〉

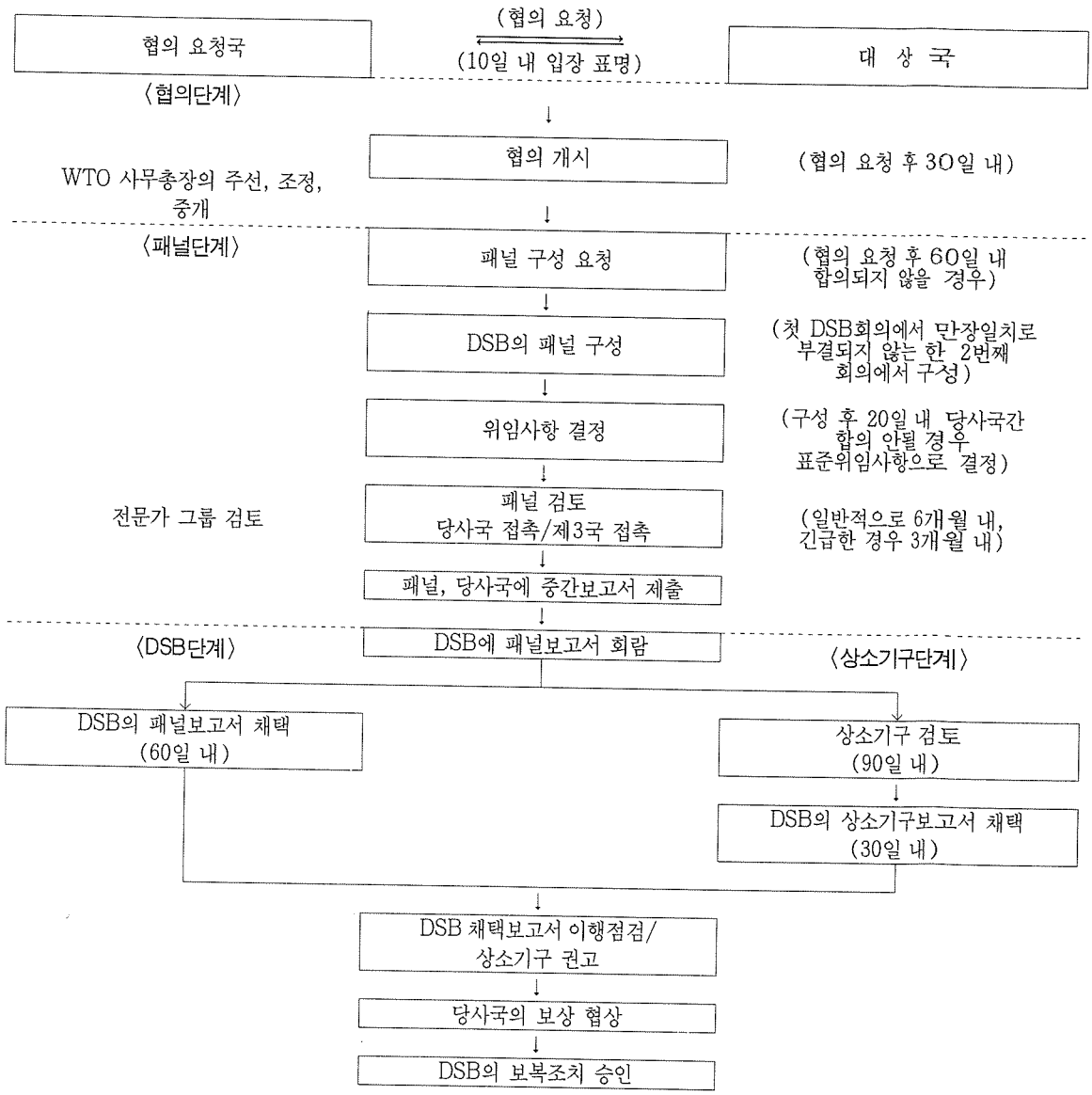
분 류	분쟁건수	분 류	분쟁건수
농수축산물	27건	공산품	35건
섬유 및 의류	9건	지적재산권	9건
서비스	6건	기타	3건

물론 WTO 분쟁해결절차가 GATT시절보다는 현저히 개선되었지만 비교적 장기간이 소요된다는 점도 이유로 들 수 있다.

그러나 최근 우리 정부도 장기화된 통상현안으로 WTO 분쟁해결절차를 통하지 않고는 그 해결이 사실상 기대하기 어려운 미국, 캐나다 등의 반덤핑조치에 대해서 적극적으로 WTO 분쟁해결기구에 회부키로 결정하였다. 우선 지난 7월 10일자로 미국의 칼라TV 반덤핑조치에 대하여 처음으로 WTO에 제소하였고 앞으로 미국의 DRAM 반덤핑관세 부과 및 캐나다의 유정용 강관 반덤핑관세 부과에 대하여 빠른 시일 안에 WTO에 제소를 할 예정이다. 본사안들은 그동안 兩者채널을 통해 지속적으로 시정을 요구해 왔으나 아직 해결되지 않고 있는 懸案들로서 WTO 제소시 승소가능성, 업계의 실익 및 통상현안으로 제기된 기간 등을 종합 감안하여 결정한 것이다.

칼라TV의 경우 우리 기업이 6년간이나 0.5% 이하의 微少덤핑마진(de minimis)

〈WTO 분쟁해결절차도〉



判定을 받아왔고 '91년 이후로는 직접수출도 완전 중단했음에도 미국은 '84년 이래 13년간이나 반덤핑규제를 지속하고 있다. 정부에서는 미국이 반덤핑규제를 철회하지 않는 것은 WTO협정에 위배된다는 전제 위에 미 상무성의 迂廻덤핑조사 자체의 위법성, 再審 및 迂廻덤핑조사의 遲延, 그동안 절차적 이유로 撤回申請의 却下 등을 모두 WTO협정과 합치하지 않는다고 보고 이를 WTO에 제소하게 되었다.

정부는 또한 미국이 '93년 5월부터 반덤핑규제를 하고 있는 DRAM에 대해서도 우

리 업계가 3년 연속 미소마진 판정을 받았고 또한 우리 기업이 향후에 덤핑이 재발한다면 덤핑관세가 즉각적으로 재부가된다는 점을 합의한 서면동의서를 제출했음에도 불구하고 미국정부가 덤핑의 재발가능성을 이유로 7월 17일에 철회치 않겠다는 최종판정을 내림에 따라 이를 WTO에 제소키로 이미 내부방침을 결정한 상태이다.

한편, 캐나다는 우리 업계가 수출을 중단한지 8년이나 되었음에도 불구하고 '86년부터 시작한 油井用 鋼管에 대한 반덤핑규제를 철회하지 않고 있다. 정부에서는 캐나다가 두차례의 재심을 통해 동일 품목에 대한 미국의 반덤핑규제 및 한국의 초과생산능력 등을 이유로 덤핑재발 가능성 및 피해재발 가능성이 있다고 보고 계속 규제키로 한 것은 WTO 반덤핑협정에 위배된다고 보고 이를 제소키로 하였다.

WTO 제소의 궁극적인 목적은 물론 양자협의과정 또는 패널의 검토결과 보고서에서 우리가 주장하는 바에 대한 지지를 얻어내는 것이다. 그러나 GATT시절이나 그 후의 WTO의 관행에서 보는 것처럼 우리측이 완승 또는 완패하는 시나리오는 생각하기 어렵다. WTO 반덤핑협정에는 특히 다른 WTO 협정에 비해 모호하고 다의적이며, 불완전한 규정들이 산재해 있고 협정 자체에서 "조사당국의 사실에 대한 평가가 공평하고 객관적이었을 경우 패널이 다른 결론에 도달했다 하더라도 평가는 번복되지 않는다"거나 관련규정에 대한 복수의 해석이 가능하고 당국의 조치가 그중 하나에 근거하는 경우 협정에 일치하는 것으로 판정토록 하는 등 조사당국에 상당한 재량의 여지를 부여하고 있기 때문이다.

그럼에도 불구하고 금번에 3건에 대한 제소를 추진하는 이유는 모호한 규정에 대한 명확한 해석, 불완전한 규정보완, 조사당국의 재량범위에 대한 판단 등을 패널절차로부터 기대할 수 있기 때문이다. 이러한 패널의 결정은 우리 업계의 향후 수출 및 투자전략과 관련하여 중요한 의의를 갖는다. 특히 칼라TV에 대한 우회덤핑조사는 세계적인 분업이 일반화되고 있는 국제경제현실에서 협정상 근거규정도 없이 미국내법을 근거로 일방적으로 개시하였으며 EU가 일본의 전자저울에 대해 개시한 우회덤핑조사 종결 이후 현재 진행중인 유일한 우회덤핑 사안이라는 점에서 패널판정의 결과가 기대되는 것이다. 그리고 WTO 협정에 합치하지 않는다는 패널의 결정을 규제국이 수용하여 국내법에 반영할 경우 이로 인한 투명성 증대와 업계의 해외영업 환경개선이라는 또 하나의 커다란 소득까지 얻을 수 있게 된다. 물론 조치가 종결됨에 따라 수출을 재개할 수 있고 중장기적인 경영전략수립도 가능하며, 연례재심에 소요되는 시간과 비용을 절약할 수 있다는 점에서 업계가 얻게 될 실익도 클 것이다.

이번 정부의 WTO 제소 결정 이후 언론을 포함한 국내의 반응은 대체로 긍정적이었던 것 같다. 그러나 제소 자체에 너무 큰 의미를 두는 것은 신중해야 할 것이다. 「강대국논리에 대한 역공세」라든지 「당하고만 있었던 데 대한 보복」이라든지 하는 식의 감정적인 시각으로 대응하는 것은 상대국을 불필요하게 자극하여 통상마찰로 발전할 수도 있고 냉정한 법리논쟁으로 접근해야 하는 WTO 분쟁해결 메카니즘의 본질에 비추어 볼 때 사안을 엉뚱한 방향으로 이끌 우려마저 있기 때문이다.

WTO 제소는 회원국이 WTO 제반협정

상의 권리를 보호하기 위해 엇갈리는 해석에 대한 판단을 쌍방합의로 중립적인 기구에 요청하는 공식적·의례적인 절차에 불과하다. 이 과정에서 쌍방이 유리한 입장에 서기 위한 다소의 신경전은 있겠지만 서로에 대한 적대감으로까지 발전되어 가는 경우는 극히 드물다. 그리고 많은 제소건들이 패널구성단계까지 가지 않고 양자협의단계에서 상호 만족할 만한 합의에 도달하는 경우가 많으며 머리를 맞대고 협의하는 과정에서 쟁점을 분명히 하고 서로에 대한 이해를 높일 수 있는 기회도 갖게 된다. 같은 NAFTA 회원국인 미국의 신선토마토 반덤핑조사건에 대한 멕시코의 제소, 캐나다의 정기간행물 수입규제에 대한 미국의 제소도 WTO 분쟁해결절차의 성격을 나타내주는 사례라 할 것이다.

정부에서는 앞으로도 외국의 불공정무역·투자장벽으로 WTO협정에의 위배가능성이 큰 사안에 대해서는 적극적으로 WTO 분쟁해결절차를 활용하여 우리의 통상이익을 확보해나갈 방침이다.

이를 위한 제도적인 뒷받침으로서 「각국의 貿易·投資障壁事例集」을 발간하기로 하였다. 그동안 정부 각부처 및 민간경제단체에서 파악하고 있는 교역상대국의 각종 불공정하고 시장폐쇄적인 제도·조치·관행을 지난 6월초 최초로 체계적으로 정리하였다. 총 53개국을 대상으로 발굴된 220여개의 무역·투자장벽사례를 종합한 이 자료는 각 사례마다 운용현황, 문제점, 대응방안, 개선시 기대효과 등을 종합 정리함으로써 보다 효율적이고 탄력적인 문제해결에 도움이 될 것으로 여겨진다. 또한 이들 사례의 체계적인 관리와 활용도를 높이기 위해 개별 사례를 國家別, 年度別, 部處別, 類型別로 코드화하고 데이터베이스를 구축하는 작업도 추진중에 있다. 수시로 새로운 내용을 추가입력하고 政府關係部處 및 通商關聯機關이 언제라도 활용할 수 있게 함으로써 다각적이고 효율적인 통상활동을 수행하는 데 기초가 될 것이다. 또한 내년부터는 전 국가를 대상으로 주요분야 市場開放狀況에 대한 전반적인 평가와 함께 우리 업계의 애로사항을 조사하여 개별적인 장벽사례를 제시하는 貿易·投資障壁報告書를 작성·공표할 계획이다.

이렇게 발굴·정리한 내용을 사안별로 정밀분석하여 양자차원에서 해결하는 것이 바람직한 사안은 在外公館을 통한 교섭이나 通商長官會談 등 양자채널을 통해, 그리고 APEC 등의 국제기구를 통해 해결할 수 있는 사항은 다자의 장을 통해 해결해 나가야 하겠지만 WTO협정에의 위배가능성이 높은 사안은 적극적으로 WTO 분쟁해결절차를 활용할 방침이다.

아울러 정부에서는 이와 같은 통상현안의 事後的인 解決노력과 함께 WTO의 기존 메카니즘을 활용하여 각종 위원회의 법령심사나 무역정책검토회의 및 새로운 다자규범의 제정 등과 관련하여 우리의 通商利益이 확보될 수 있도록 최대한의 노력을 기울여 나갈 것이다.

이러한 노력과 병행하여 우리의 제도 및 관행을 국제규범에 맞게 지속적으로 선진화하는 노력도 소홀히하여서는 안된다고 본다. 법률의 적용 및 정책의 운영에 있어서 투명성을 제고함으로써 국제사회의 책임있는 一員으로서 떳떳한 입장을 갖추는 것이 우리가 상대방의 불공정행위를 지적하고 개선을 요구하는 데 필수불가결한 前提條件이 되기 때문이다.