

세이프가드조치의 적법성 평가를 위한 심사기준의 적용에 관한 연구

Application of Standard of Review for Safeguard Measure

이은섭(Eun-Sup Lee)

부산대학교 무역국제학부 교수

김선옥(Sun-Ok Kim)

부산대학교 BK21 연구원

목 차

- | | |
|-------------------|----------|
| I. 머리말 | IV. 맺음말 |
| II. 심사기준의 결정 | 참고문헌 |
| III. 심사기준의 적용과 해석 | Abstract |

Abstract

Examining the standards of review adopted by the dispute settlement body of the WTO in its decision on safeguard measures, the Appellate Body offers no coherent guidance or theory as to the legitimation of the safeguard measures adopted by the domestic authorities. It faults the lack of reasoned and adequate explanation in the national authorities' decision to impose safeguard measures, yet its own explanation of the permissible role for safeguard measure could hardly be less instructive. The Appellate Body has consistently emphasized fidelity to text in its decision but that approach can not work properly when the text is fundamentally deficient from the viewpoints that neither Article XIX nor the safeguard Agreement establish a coherent foundation for safeguard measures due to their vague and abstract provision.

Without any coherent theory on guidance as to the legitimation of the safeguard measures, it would be absurd to expect WTO members to produce a reasoned and adequate explanation as to how their safeguard measures are in compliance with the WTO roles. In the absence of a thorough renegotiation for the proper operation of the WTO safeguard system, which seems quite unlikely for the foreseeable future, perhaps the unique method out of the current predicament is for the Appellate Body to lead a movement in establishing a sensible common law of safeguards, drawing on extra-textual guidance including the standards of review about their proper role in the WTO safeguard mechanism.

Key Words : safeguard measurement, standard of review, legitimacy

I. 머리말

세이프가드조치는 덤핑방지조치나 보조금상계관세와 함께 일반적으로 무역구제조치로서 기능하고 있으나, 다른 무역구제조치와는 달리 “公正貿易”(fair trade)을 대상으로 하고 있는 점에서 그 발동요건을 엄격하게 해석해 오고 있다.¹⁾

세이프가드는 회원국에 의한 남용을 억제하고 한번 달성된 통상의 자유를 필요이상으로 위축시키지 않도록 억제하여, 무역자유화체제를 안정적으로 유지하면서 또한 긴급한 사태가 발생한 경우에 일시적으로 협정의무로부터의 일탈을 허용함으로써, 국내 산업을 보호함과 동시에 자유무역을 제한하는 다른 대체수단을 사용하지 않도록 하고자 하는 상반된 요구를 반영하고 있는 제도이다.

세이프가드제도가 가지는 이러한 이상적인 특징을 활용함으로써 국제통상체제의 건전한 운용을 달성하기 위하여 세이프가드협정이 책정되었다. 예측대로 WTO 발족 후에는 이전의 GATT체제에 비하여 이 제도가 훨씬 활발히 이용되는 것으로 나타났으나²⁾ 실제로 세이프가드조치가 성공적으로 입증된 사례는 한 건도 없어³⁾ 다른 구제조치에 비하여 그 발동과 운용요건이 까다로운 협정이라는 인식을 주고 있는 것 같다.

세이프가드조치의 적법성(legitimacy)을 입증받기 위해서는 GATT 19조와 세이프가드협정에 규정되어 있는 요건을 충족하여야 한다. 즉, ①무역자유화의 시점에서는 예상하지 않았던 사태(사정)의 진전 및 협정의 의무를 부담한 결과 ②특정품목의 수입이 급증하고, 그로 인하여 ③당해품목과 동종 또는 직접적으로 경합하는 제품을 생산하는 국내 산업에 심각한 손해를 미치거나 또는 미칠 우려가 있기 때문에 당해산업의 피해를 치유하고 구조조정을 하기 위하여 필요한 한도 내에서 일시적으로 긴급수입제한조치를 발동할 필요가 있음을 객관적이고 사실적인 증거 자료에 의거하여 입증할 것을 요구하고 있다. 이 요건에 따라 긴급수입제한조치의 적법성을 인정받기 위하여서는 발동국은 ①, ②, ③의 각각의 사실을 증명하고 또한 수입증가는 ①의 사실에 의해서 급증하였으며, ②의 원인에 의해 ③의 사태가 발생하였다는 인과관계(causal link)에 대해서 입증하여야 하는데 현실적으로는 세이프가드조치의 발동

1) 예로, 덤핑방지세의 경우에는 “실질적인 손해(material injury)”를 미치거나 또는 미칠 우려가 존재할 것을 발동요건으로 하고 있으나(GATT 6조), 세이프가드조치의 경우에는 “심각한(중대한)손해(serious injury)”를 미치거나 또는 미칠 우려가 존재한다는 것을 발동요건으로서 요구하고 있다. 세이프가드조치의 발동요건을 덤핑방지세 보다 엄격하게 규정하고 해석하는 것은 공정무역에 대한 구제조치이기 때문이라 볼 수 있다.

2) <세이프가드조치(확정조치) 발동건수>

연도	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
건수	0	1	3	5	5	7	13	15	14	5

(자료) 「2005년판 不正貿易報告書」, 經濟産業省, p.229.

3) 우리나라도 EC를 상대로 유제품의 수입급증에 대해서 세이프가드조치를 발동한 적이 있었으나 발동요건이 불충분한 것으로 판명되었다. WTO Dispute Settlement Panel Report on Korea Definitive Safeguard Measure On Imports Of Certain Dairy Products, WTO Doc. WT/DS98/R, as modified by the Appellate Body Report, adopted Jan. 21. 1999, [hereinafter Korea-Dairy Panel Report]

요건의 실무적 해석을 둘러싸고 많은 논란이 야기되고 있다.⁴⁾

즉, GATT 19조에 규정되어 있는 세이프가드의 발동요건은 일반적으로 추상적이고 알기 어렵고 또한 문언자체가 다의적 개념(variable concept)을 포함하고 있어 자의적으로 해석·운용될 수 있다는 비판이 제기되고 있다.⁵⁾ 실제로 세이프가드조치의 요건에 대한 명확한 기준에 관한 지침이 세이프가드협정에도 마련되어 있지 않고 판례상으로도 적절한 발동기준이나 지침이 확립되지 않는 등 모호한 규정으로 인해 많은 분쟁을 야기하고 있다.

본 논문에서는 세이프가드분쟁사건을 중심으로 WTO 패널과 상소기구에서 세이프가드조치의 적법성 여부를 심리하는데 적용시켜 온 심사기준을 검토하고자 한다. 기존의 연구에서는 주로 발동요건에 대한 해석론적 연구가 이루어져 왔는데⁶⁾, 본 연구는 판례분석에 치중하여 WTO의 패널과 상소기구 각국의 국내법에 따라 발동된 조치의 적법성 여부를 심리하는데 적용해온 심사기준의 실무적인 적용과 판단기준을 분석하여 세이프가드제도의 운영 실태를 밝혀보고자 한다. 1995년 WTO 설립이후 세이프가드협정에 대한 첫 번째 사례인 Argentina-Footwear사건⁷⁾과 Korea-Dairy사건⁸⁾이후 현재까지 세이프가드에 관련된 판례는 어느 정도 축적되어 있기 때문에 이들 판례의 검토를 통하여 패널과 상소기구는 심리과정에서 추상적이고 일반적인 방식으로 규정된 조문을 실무적으로 어떻게 해석·적용하여 왔는지에 대해서 분석해보면 WTO체제하에 있어서 세이프가드제도 운용상의 문제점을 파악할 수 있으며 이에 대한 입법 또는 해석론적 대안을 제시할 수 있을 것이다.

II. 심사기준의 결정

심사기준은 세이프가드분쟁에서 문제로 되고 있는 쟁점에 대하여 분쟁해결기구가 적용하는 해석기준으로서 필요하다. WTO 성립 후 일반 세이프가드와 관련하여 최초의 패널판정이 Argentina-Footwear 사건과 Korea-Dairy사건에서 이루어졌다. Korea-Dairy사건에서 패널은 세이프가드협정⁹⁾(이하, SG협정)에

4) WTO 협정상 세이프가드의 발동요건에 대한 일반적인 해석에 대하여는, John H. Jackson, William J. Davey & Alan O. Sykes, *Legal Problems of International Economic Relations*, West Publishing Company, 3rd ed. 1995, pp.598-603.

5) Alan O. Sykes, "The Safeguard Mess: A Critique of WTO Jurisprudence", University of Chicago Law School John M. Olin Law & Economics Working Paper (2nd Series)No.187, 2003.

6) 이태호, "WTO 세이프가드 사건 분석", 「통상법률」, 통권 제41호, 법무부, 2001; 조복연, "긴급수입제한제도에 관한 고찰(상)", 「통상법률」, 통권 제34호, 법무부, 2000; 조복연, "긴급수입제한제도에 관한 고찰(하)", 「통상법률」, 통권 제35호, 법무부, 2000.

7) WTO Dispute Settlement Panel Report on Argentina - Safeguard Measures on Import of Footwear, WTO Doc. WT/DS121/R (as modified by the Appellate Body Report, adopted Jan. 12, 2000) [hereinafter Argentina-Footwear SG Panel Report].

8) Korea-Dairy 사건은 Argentina-Footwear 사건과 동일한 논점으로 거의 같은 시기에 심의되었고 동일한 결론을 내었다.

9) Agreement on Safeguards, Apr. 15, 1994, LEGAL INSTRUMENTS-RESULTS OF THE URUGUAY ROUND vol. 1 (1994), 33 I.L.M. 1144 (1994) [hereinafter WTO Agreement], Annex 1A, LEGAL INSTRUMENTS-RESULTS OF THE URUGUAY ROUND vol. 27 [hereinafter SG Agreement].

는 특별한 심사기준이 없으므로 그러한 경우에는 DSU 11조¹⁰⁾의 일반적 원칙에 따라서 심사를 하여야 하는 것으로 판단하였다. DSU 11조에는 사건의 사실관계나 관련대상협정의 적용가능성 및 정합성의 객관적 평가를 포함하여 회부된 사항에 대하여 객관적인 평가를 해야 하는 것으로 규정되어 있다. 그 후 US-Wheat Gluten 사건에서도 패널은 DSU 11조에 따라서 SG협정 4.2(a)조의 준수 여부에 대한 심사를 다음과 같은 기준으로 하였다. “국내산업의 상황에 관한 객관적인 또는 계량화된 모든 관련요소의 평가를 포함한 모든 관련사실을 USITC(United States International Trade Commission, 미국국제무역위원회)가 고려했는가? USITC는 수입증과 심각한 손해 간의 인과관계의 존재를 확인하고 또한 다른 요인에 의한 손해를 수입증가에 의한 것으로 오인하지 않았는가? USITC가 고려했던 요소들이 수입증, 심각한 손해 및 인과관계에 관해서 USITC가 내린 결정을 어떻게 지지하는가에 관하여 사실에 기초하여 합리적으로 도출된 설명이 조사보고서에 명확히 나타나있는가? USITC가 내린 셰이프가드 결정이 셰이프가드협정 및 GATT 19조하의 미국의 의무를 위반하는 것은 아닌가?”¹¹⁾

Korea-Dairy사건에서 DSU 11조에 대해서 패널이 제시한 심사기준의 내용은 첫째, 객관적인 평가를 해야 하고, 둘째, 객관적 평가를 하기 위해서는 “①가맹국이 SG협정 4.2조에 의거하여 입수하였거나 또는 입수하여야 했던 사실을 모두 심사하였는가? ②모든 관련사실이 어떻게 결정을 지지하는가에 대해서 적절한 설명(adequate explanation)이 이루어져 있었는가? ③가맹국이 부담하는 국제적인 의무에 부합되는 결정이 이루어졌는가?”의 각각에 대해서 심사할 필요가 있다는 것이다.¹²⁾ 그러나 Argentina-Footwear 사건에서 패널은 셰이프가드조사과정에서 새로이 수집된 증거에 대한 별도의 신규 평가(de novo review)를 하는 것이 아니라 회원국의 SG조사과정과 조치발동이 SG협정을 준수하여 행해졌는지의 여부를 심사하고, 심각한 손해를 결정하는데 있어서 고려해야 할 요소들을 열거한 SG협정 4.2(a)조에 열거된 요소 모두에 대한 평가가 제대로 이루어 졌는지에 대하여 심사하여야 한다고 판단하였다. 이와 같은 심사범위에 대한 패널의 정의는 그 후의 사건 심리에서도 계속적으로 수용되어 US-Wheat Gluten 사건 및 US-Lamb Meat 사건에서 패널은 DSU 11조가 요구하는 적절한 심사기준과 관련하여 새로운 데이터를 수집하거나 당국에 실제로 제출되지 않았던 증거를 고려하여서는 안 되고, 패널의 역할은 가맹국이 발동한 조치가 SG협정 및 GATT 19조에 위반하는지의 여부를 심사하는 데에 한정되는 것이라고 심사범위를 명확하게 정의하였다.

US-Steel사건에서 패널은 SG사건에서 분쟁해결기구가 지금까지 적용하여 온 심사기준을 검토한 뒤, SG협정의 적용을 위하여서는 두 가지의 개별적인 심사기준이 필요하다고 판단하였다. 즉, SG조치를

10) Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes, Apr. 15, 1994, WTO Agreement, *id.* Annex 2, LEGAL INSTRUMENTS-RESULTS OF THE URUGUAY ROUND vol. 31, 33 I.L.M. 1226, art. 11 (1994) [hereinafter DSU] “The function of panels is to assist the DSB in discharging its responsibilities under this Understanding and the covered agreements. Accordingly, a panel should make an objective assesment of the matter before it, including an objective assesment of the facts of the case and the applicability of and conformity with the relevant covered agreements, ...”

11) WTO Dispute Settlement Panel Report on United States- Definitive Safeguard Measures on Imports of Wheat Gluten from the European Community, WTO Doc. WT/DS166/R, para. 8.5 (adopted Jan. 16, 2001) [hereinafter US-Wheat Gluten Panel Report].

12) Korea-Dairy Panel Report, *supra* note 3, para. 7.30.

발동할 권리가 있는지의 여부와 발동된 조치가 손해구제로서 적절한지의 여부에 대해서 각각 별도의 심사기준을 적용해야 한다는 것이다.¹³⁾

전자의 심사와 관련하여 패널은 사실문제에 대한 초심을 담당하는 기관(initial fact-finder)이 아니라, 조사당국의 사실관계에 대한 판단과 입증방법 및 과정의 적법성을 심사하는 것뿐이며, 후자의 심사는 회원국의 SG조치 발동권에 대한 적정성이 입증되는 경우 발동된 SG조치가 심각한 손해를 방지·구제하고 또한 구조조정에 필요한 한도에서만 발동되었는지의 여부에 관한 심사이다.¹⁴⁾ 이 심사는 무역구제수단으로서의 세이프가드제도가 협정규정상 한정된 목적¹⁵⁾만을 위하여 운용되고 있는지의 여부를 확인하기 위한 것이다.

III. 심사기준의 적용과 해석

1. 예견되지 않았던 사태의 진전

1) 문제배경

GATT 19조(a)에 규정된 “예견되지 않았던 사태의 진전(unforeseen developments)”에 관한 규정은 SG협정상 SG조치발동의 추가적인 요건으로 해석해야 할 것인지에 대해서 WTO 성립이후 Argentina- Footwear 사건에서 EC가 처음으로 이 문제를 제기한 이래 격렬한 다툼의 대상으로 되어왔다. EC는 GATT 19조를 해석해보면 SG조치를 발동하기위한 요건으로서의 수입증가는 “예견되지 않았던 사태의 진전” 또는 “관세양허를 포함한 GATT의 의무이행”때문에 발생하였다는 사실을 입증해야 한다고 주장하였다. 이 사건에서의 다툼을 계기로 그 후의 사건에서도 ① 추가요건으로 해석해야 할 것인가? ② 추가요건으로 해석한다면 이 요건과 수입증가와의 인과관계를 어떻게 입증할 것인가 하는 문제가 주요논점으로 되었다. SG협정에는 급증한 수입이 예견되지 않았던 사태의 진전이나 동협정상의 의무이행의 결과로서 발생하였음을 조치발동의 요건으로 정하는 명시적인 규정이 없기 때문에 EC의 주장이 타당한지의 여부가 논쟁의 대상으로 되었다.

2) 분쟁해결 상소기구의 적용과 해석

Argentina-Footwear사건에서 EC는 아르헨티나의 조사당국에서 급증한 수입이 “예견되지 않았던 사태의 진전” 혹은 “관세양허를 포함한 GATT의 의무의 이행”으로 인하여 발생한 것인지의 여부를 조사하

13) US-Wheat Gluten Panel Report, *supra* note 11, paras. 10, 14-16.

14) SG협정 5조, 7조, 8조, 9조의 조건을 만족하고 있는지의 여부에 관한 심사이다.

15) SG Agreement, *supra* note 9, arts. 5.1, 5.7.

지 않음으로써 GATT 19(a)조에 위반하였다고 주장하였다. 동 사건에서 패널은 1994년 GATT 19조와 SG협정과 관계의 다음과 같이 요약하면서 모든 요건에 대하여는 입증의 필요성이 필요하다고 해석하고 있다. 첫째, SG협정 1조 및 11(a)조의 통상적인 해석원칙에 따라 SG협정 발효 후에 발동된 GATT 19조에 의거한 SG조치는 SG협정의 요건 및 조건을 준수해야 하며, 둘째 WTO 협정발효 후는 GATT 19조에 규정된 SG조치 발동의 원칙과 SG협정에 규정된 SG 조치발동의 원칙과는 불가분의 관계까지는 없다고 하더라도 상호연관 시켜서 해석하여야 하며 본질적으로는 서로 관련되어 있음을 입증해야 한다.

상소기구에서도 이 문제와 관련하여 첫째, GATT 19조와 SG협정은 불가분의 권리의무의 총체 (inseparable package of rights and disciplines)적 관계로서, 양 조항을 모두 유효하도록 해석해야 하며, 둘째 GATT 19조와 SG협정과 관계에 대해서 규정한 SG협정 1조 및 11.1(a)조는 WTO하에 편입된 GATT 19조의 적용을 배제하는 것으로 해석되지 않는다고 판시함으로써 패널과 같은 견해를 보였다.

그 후 Korea-Dairy SG사건에서도 상소기구에서는 다음과 같은 세 가지 판시이유를 밝히면서 “예견되지 않은 사태의 진전”의 존재에 대한 입증의 요구하고 있다.¹⁶⁾ 첫째, WTO 설립 후 SG조치발동은 SG협정 1조 및 11.1(a)에 의거하여 SG협정 및 GATT 19조의 쌍방을 준수하여야 하며, 둘째, DSU 3.2조 및 다수의 선례에 따라 WTO 협정은 “해석에 관한 국제법상의 관습 및 규칙에 따라서” 또한 “협정을 유효하게 하는 방향으로 해석해야 하는 원칙”에 따라 각 규정 간의 상호관계를 고려하면서 총체적으로 해석하여야 하며, 셋째, GATT 19조의 취지 및 목적 등을 고려하면 “예견되지 않았던 사태진전의 결과...”라고 하는 문언은 1994년 GATT 19조에 따라 SG조치의 발동요건으로서 입증해야 하는 것으로 해석하여야 한다는 것이다. US-Lamb Meat SG 사건에서도 상소기구는 Argentina-Footwear SG 및 Korea-Dairy SG의 상소기구의 해석방법을 수용하면서 GATT 19조와 SG협정은 상호 조화롭게 (harmoniously) 적용해야 할 것으로 해석하고 있다.

입증과 관련하여 패널은 “예견되지 않았던 사태진전”의 존재는 SG협정 3.1조¹⁷⁾ 관련에 따라 입증해야 하는 것으로 해석하였다¹⁸⁾ 상소기구에서는 이러한 패널의 해석을 지지하면서 나아가 “SG조치의 발

16) 우리나라는 1997년 3월 유제품의 수입증가로 국내 산업에 “심각한 손해”가 발생하였다는 이유로 수량제한에 의한 세이프가드를 발동하였다. 이에 대해 EC는 1998년에 WTO에 제소하였다.

[EC의 주장] EC는 ①수입량의 변화에 관해서 한국은 GATT19.1(a)에 규정되어 있는 “예견되지 않았던 사태의 진전”의 결과 발생하였는지의 여부를 심사하지 않았으므로 19조에 위반하며, ②한국은 세이프가드조치 발동 시에 세이프가드협정 4.2(a)에 규정된 “국내산업의 상태와 관계를 가지는 모든 요인”을 고려하고 있지 않아 동 규정에 위반한다고 주장하였다.

[한국의 주장] 이러한 EC의 주장에 대해 우리나라는 SG협정은 세이프가드조치발동의 요건을 명확히 한 것이기 때문에 SG협정에서 삭제된 GATT 19조의 “예견되지 않았던 사태의 진전”의 요건은 법적효력이 없다고 주장하였다.

[패널·상소기구의 판정] 패널은 유제품의 국내생산에 심각한 손해가 발생하고 있다는 한국의 주장은 SG협정 2조, 4조, 5조, 12조 및 GATT 19조에 위반한다고 판단하였다. 한국은 상소기구에 제소하였으나, 상소기구에서는 부분적으로만 패널과 다른 견해를 제시하였을 뿐 기본적으로는 패널의 판단을 지지하였다. Korea-Dairy SG사건 패널 및 상소기구보고서)

17) SG Agreement, *supra* note 9, art. 3.1: “A Member may apply a safeguard measures only following an investigation by the competent authorities of that Member pursuant to procedures previously established and made public in consonance with Article X of GATT 1994....”.

18) WTO Appellate Body Report on United States- Safeguard Measures on Imports of Fresh, Chilled or Frozen Lamb Meat From New Zealand and Australia, WTO Doc. WT/DS177/AB/R, WT/DS178/AB/R, para. 65. (adopted Jan. 19, 2001)

동요건”과 “예견되지 않았던 사태진전”에 관한 규정 간에 합리적인 연관(logical connection)이 존재한다는 것을 입증하여야 하는 것으로 해석하였으며¹⁹⁾ 또한 이것은 SG조치를 발동할 권리가 있는가의 여부와도 관련된 문제로서 SG조사에 대한 심사과정에서 이 요건이 충족되었는지의 여부를 심사하여야 한다고 판시함으로써²⁰⁾ “예견되지 않았던 사태의 진전”에 대한 존재는 SG 조치의 발동을 위한 추가적 요건으로 해석하고 있다.

3) “예견되지 않았던 사태의 진전”의 의미

살펴본 바와 같이 패널과 상소기구에서는 “예견되지 않았던 사태의 진전”을 SG조치를 발동하기 위한 별도의 요건으로 해석하고 있다. 그러면 그 요건과 수입증가와와의 관계를 어떻게 입증할 것인가 하는 문제에 대하여는 패널과 상소기구 모두 사실문제(matter of fact)로서 취급하고 있으며²¹⁾, 예견되지 않았던 사태의 진전이 수입증가를 초래한 원인으로 작용한 관계에 대한 입증설명은 사안의 다양성과 복잡한 정도에 따라 다르지만, 근거에 따라 합리적으로 도출된 설명(reasoned and adequate explanation)이 이루어져야 할 것이며, 적합성의 여부는 설명의 시기, 정도, 질에 따라서 판단되어야 할 것이라고 판시하고 있다.²²⁾

패널은 US-Lamb Meat SG 사건과 US-Steel SG 사건에서 “예견되지 않았던 사태”에 대한 의미를 다음과 같이 밝히고 있다. 첫째, “예견되지 않았던 사태의 진전”은 수입량의 증가와 심각한 손해를 발생시킨 경쟁조건과의 관계에 있어 원인으로 작용한 정도라면 충분하고, “예견되지 않았던 사태의 진전”이 수입량의 증가의 원인으로 되고 더욱이 그것이 심각한 손해의 원인으로 작용할 필요까지는 없다²³⁾; 둘째, Korea-Dairy사건에서 상소기구가 언급한 것처럼 “예견될 수 없었던(unforeseeable)”사태의 진전이 아니라, “예견되지 않았던”(unforeseen)사태의 진전으로 규정되어 있음을 감안하면 일반적으로 무엇을 예견할 수 있었는가가 아니라 케이스마다 개별사정에 따라 무엇이 실제로 예견되어 있었는지를 심사해야 할 것이다²⁴⁾; 셋째, “예견되지 않았던 사태의 진전”이라는 문구를 사용하지 않더라도, 어떤 예견되지 않았던 변화가 발생한 결과 심각한 손해나 그 우려를 가져오는 수입증가의 원인으로 되었다는 사실을 입증할 필요가 있다²⁵⁾; 넷째, 특정제품이 관련국내생산자에게 심각한 손해를 미치거나 또는 미

[hereinafter US-Lamb Meat AB Report].

19) US-Lamb Meat AB Report, *id.* para. 71.

20) WTO Appellate Body Report on United States- Definitive Safeguard Measures on Imports of Circular Welded Carbon Quality Line Pipe from Korea, WTO Doc. WT/DS202/AB/R, para. 79 (adopted Mar. 8, 2002) [hereinafter US-Line Pipe SG AB Report].

21) 안덕근, “WTO 세이프가드협정의 해석과 적용에 관한 비판적 분석”, 『통상법률』, 통권 제41호, 법무부, 2001, p.24.

22) WTO Appellate Body Report on United States- Definitive Safeguard Measures on Imports of Certain Steel Products, WT/DS248/AB/R, WT/DS249/AB/R, WT/DS251/AB/R, WT/DS252/AB/R, WT/DS253/AB/R, WT/DS254/AB/R, WT/DS258/AB/R, WT/DS259/AB/R, para. 513 (adopted Dec. 10, 2003) [hereinafter US-Steel SG AB Report].

23) US-Lamb Meat AB Report, *supra* note 18, para. 67.

24) *Id.* para. 67.

25) *Id.* para. 67.

칠 우려가 있을 만큼 증가한 수량 또는 조건으로 수입되는 예상외의 상황(unexpected circumstances)이 전개되고 있었음을 입증해야 한다²⁶⁾; 다섯째, 이 예상외의 상황에 대한 판단기준은 관세교섭을 하고 있었을 때에 “예견되지 않았던” 것을 찾아내는 주관적인 측면도 포함하고 있다²⁷⁾; 여섯째, 교섭시의 상황에 비추어서 무엇을 예견했어야 했는가 또는 예견할 수 있었는가(what should or could have been foreseen in light of the circumstances)를 밝히는 객관적인 측면도 고려하여야 하며 마지막으로 예견되지 않았던 사태의 진전에 대한 증명은 제품별도 하여야 한다.²⁸⁾

이러한 패널의 해석은 세이프가드 발동의 적법성 여부에 대한 심사요소로서 “예견되지 않았던 사태의 진전”의 규제의 입법취지와 법적의미에 대한 것으로서 그 타당성에 대해서는 상소기구에서도 입증하고 있다.

2. 수입의 급증

SG조치의 정당성을 입증받기 위해서는 예견되지 않은 사태의 발생으로 인하여 SG협정 2.1조²⁹⁾ 및 4.2(a)조³⁰⁾에서 규정하는 수입의 증가가 있음을 입증해야 한다.

1) 문제제기

세이프가드제도는 국내 산업에 대한 피해의 원인이 수입증가로 인한 것임을 입증하도록 요구하고 있을 뿐 조사기간을 명시하지 않고 있기 때문에, 그 수입증가의 여부를 판단하기 위한 조사기간의 설정을 둘러싸고 다툼이 이루어지고 있다. 수입증가의 입증여부는 현실적으로 조사기간을 어떻게 설정하느냐에 따라 그 결과에 차이가 있을 수 있기 때문이다. 그러나 수입급증의 요건을 부과하고 있는 SG협정 2.1조 및 4.2(a)조의 규정은 수입의 증가율 또는 증가량(심각한 손해 또는 그 우려를 발생시킬 정도)에 대한 요건만 규정하고 있어 조사기간의 설정에 관하여는 명확한 추론이 어렵다.

2) 조사방법

패널은, 수입증가에 대한 조사방법으로서 조사기간의 시기와 종기만을 비교하는 것은 기점을 어떻게 설정하는가에 의해서 결론이 다를 수 있으므로, 시기와 종기의 비교와 더불어 조사기간 중의 추이

26) US-Steel SG AB Report, *supra* note 22, para. 270.

27) *Id.* para. 270.

28) *Id.* para. 270.

29) SG Agreement, *supra* note 9, art. 2.1: “A Member may apply a safeguard measure to a product only if that Member has determined, pursuant to the provisions set out below, that such product is being imported into its territory in such increased quantities, absolute or relative to domestic production, and under such conditions as to cause or threaten to cause serious injury to the domestic industry that produces like or directly competitive products.”

30) SG Agreement, *supra* note 9, art. 4.2(a): “In the investigation to determine whether increased imports have caused or are threatening to cause serious injury to a domestic industry under the terms of this Agreement, ...”

(trends)도 분석하여 판단하여야 할 것이라고 판시하였다³¹⁾. 만약 조사기간 중의 추이가 일정하지 않은 (mixed) 경우는 조사기간 중의 수입 감소가 일시적인 것인지 아니면 보다 장기적인 변화를 반영하고 있는 것인지를 평가하여 판단하여야 할 것이라는 방법을 제시하였으며³²⁾, 이러한 조사방법은 상소기구에서도 지지하였고, 그 이후의 사건에서도 수입증가의 조사방법으로서 수용되고 있다.³³⁾

또한 조사기간의 장단에 대해서도 US-Line Pipe 사건에서 논의가 이루어졌으나, 패널은 최근에 충분히 오랜 기간으로 설정한 조사기간은 협정에 위배되지 않는다고 판시하면서³⁴⁾, 그 판단방법으로서 “공평하고 합리적인 평가를 행할 수 있는 기간”이라는 기준을 제시하고 있을 뿐이다. 여기서 “최근”이라는 용어는 상당한 정도의 소급적 분석을 의도하고 있는 것으로 풀이되며, 당국이 세이프가드조치를 발동하기 직전의 상황만을 분석할 필요는 없는 것으로 해석하고 있다³⁵⁾.

이처럼 Argentina-Footwear SG 사건에서 패널과 상소기구가 입증한 조사방법은 그 이후의 사건에서도 SG협정 2.1조, GATT 19(a)조에 규정된 수입증가의 실무적인 의미를 해석하는데 적용하고 있다.

31) Argentina-Footwear SG 사건에서 1991년 수량과 1995년 수량을 비교해보면 수입증가가 있었음을 입증할 수 있으나, 1992년과 1995년을 비교하면 수입수량은 감소하고 있었다. (Argentina-Footwear SG Panel Report, *supra* note 7, para. 8.145)

<수입의 절대량>

<수입/국내생산비율>

	수량	가치(미 달러)		수량의 비율	가치의 비율
1991	8.86	44.41	1991	12%	11%
1992	16.63	110.87	1992	22%	24%
1993	21.78	128.76	1993	33%	34%
1994	19.84	141.48	1994	28%	36%
1995	15.07	114.22	1995	25%	34%
1996	13.47	116.61	1996	19%	28%

32) Argentina-Footwear SG 사건에서 패널은 SG협정상의 문언을 이유로 수량에 대해서만 심사하고 가치에 대해서는 심사하지 않았다. (Argentina-Footwear SG Panel Report, *supra* note 7, para. 8.152)

33) WTO Appellate Body Report on United States- Definitive Safeguard Measures on Imports of Wheat Gluten from the European Community, WTO Doc. WT/DS166/AB/R, para. 77 (adopted Jan. 16, 2001) [hereinafter US-Wheat Gluten AB Report]; US-Line Pipe SG AB Report, *supra* note 20, para. 8.152; US-Steel SG AB Report, *supra* note 22, paras 331-335.

34) US-Line Pipe 사건에서 한국은 미국이 설정한 조사기간 - 1994년부터 1998 +1999상반기 - 을 협정위반이라고 주장하였으나, SG협정에는 특정의 조사기간의 설정을 요구한 규정은 없고, ITC의 조사기간은 최근의 충분히 오랜 기간이 설정되어 있다는 점에서 ITC가 설정한 조사기간은 협정위반은 아니라고 판시하였고, 또한 한국은 1998년 상반기와 1999년 상반기의 비교 (한국은 1998년 하반기와 1999년 상반기를 비교해야 할 것이라고 주장)를 협정위반이라고 주장하고 있지만, SG협정에는 조사기간의 분할방법 (how the period of investigation should be broken)에 대한 규정이 없고, ITC가 사용한 방법이 본질적으로 공평 또는 합리적인 평가를 행할 수 없는 방법은 아니라고 판시하였다.(WTO Dispute Settlement Panel Report on United States- Definitive Safeguard Measures on Imports of Circular Welded Carbon Quality Line Pipe from Korea, WTO Doc. WT/DS202/R, para. 7.250 (adopted Mar. 8, 2002) [hereinafter US-Line Pipe SG Panel Report]).

35) 패널은 ITC가 조사한 수입량의 변화, 즉, 1998년 상반기부터 1999년 상반기에 걸쳐서는 수입량의 감소가 있었음에도 불구하고 1996년부터 1998년에 걸쳐서 수입이 안정적으로 증가하였고, 또한 1999년 상반기에 있어서도 수입량이 “매우 높은 수준(a very high level)”에 있었다고 하는 이유로 수입의 증가가 있었던 것으로 입증하였다. 패널은 또한 US-Steel SG 사건에서와 같이 “최근의 해석·적용문제는 사안별로 심사해야 할 것이라고 밝혔다.(US-Line pipe SG Panel Report, *id.* para 7.167)

3) SG협정 2.1조, GATT 19(a)조

상소기구는 SG협정 2.1조 및 GATT 19조에 “어떤 제품이...정도의 수량으로...수입되고 있다(such product is being imported...in such increased quantities)”고 현재진행형을 사용하고 있기 때문에, 동조는 단지 조사기간 중의 경향만을 고려하는 것이 아니라, 수입 증가가 충분히 최근, 돌연, 급격 또는 상당한 양(recent enough, sudden enough, sharp enough, and significant enough)으로 이루어져야 하는 것으로 해석해야 할 것이라고 판단하였다³⁶⁾. 그 후 US-Wheat Gluten SG 사건에서 패널은 ITC가 조사한 수입의 절대량과 상대량 모두 조사대상 기간 중반부터 후반에 걸쳐서 급격하거나 상당한(significant) 상승을 보이고 있고, 이 수입의 절대량상대량의 증가는 최근, 급격, 돌연 또는 중대한 것으로서 심각한 손해를 초래한 것으로 볼 수 있다고 판단하였다.

US-Line Pipe SG 사건에서 패널은 SG협정(2.1조)에서는 “그 정도로 증가한 수량(in such increased quantities)”이라고 규정하고 있고, 증가하고 있는(increasing) 수량이라고 규정하고 있지 않은 점에서 수입이 계속하여 증가하고 있을 필요는 없는 것으로 해석하였으며, 또한 수입량의 추이(trends)에 대한 분석을 요구하고 있다고 해서 반드시 가장 최근의 데이터가 가장 중요하다는 것을 의미하는 것은 아니라고 하였다.

US-Steel SG 사건에서 상소기구는 수입증가를 입증하기 위한 판단기준을 제시하고 있는데, 그 기준은 지금까지의 세이프가드분쟁사건에서 패널과 상소기구가 제시한 기준들을 종합적으로 정리·수용하고 있다.

첫째, Argentina-Footwear의 상소기구가 해석한 바와 같이 SG협정 2.1조의 “... 그 정도로 증가한 수량”이라는 요건은 전체적인 문맥에 따라 해석하면 국내 산업에 손해를 미치거나 또는 미칠 우려가 있을 정도로 증가한 수량으로 해석되며, Argentina-Footwear 상소기구가 “수입의 증가가 충분히 최근, 돌연, 급격, 상당함”에 대하여 내린 해석은 수입증가에 대한 조사뿐만이 아니라, 심각한 손해나 그 우려, 또는 인과관계에 관한 조사에 대하여도 적용해야 한다. 둘째, 세이프가드제도는 예견되지 않았던 수입증가가 초래한 피해에 대한 구제책이므로 SG조치는 “특별성(extraordinary nature)” 또는 “긴급조치(emergency action)”에 한정된다고 볼 수 있으나, 그렇다고 해서 수입증가가 “이상할(abnormal)” 필요는 없다. 셋째, 1994년 GATT 19.1조(a) 및 SG협정 2.1조의 “및 그러한 조건으로(and under such conditions)”의 문언은 수입의 증가에 관한 평가를 사건별 사정을 고려하여 심사해야 한다는 것을 시사하고 있으며, 넷째, 수입수준을 평가하는 것은 조사기간의 시작과 끝을 비교하는 것만으로는 불충분하고, 당국은 조사기간전체를 통해서 수입의 추이에 대해서 심사해야 하며, 다섯째, 패널은 수입의 증가가 “최근, 돌연, 급격, 상당”한지의 여부를 평가하는데 있어서 절대적인 기준이 있는 것으로 인정하는 것은 아니며, 사안에 따라(case by case) 결정하여야 한다는 견해를 취하고 있는 것으로 풀이된다.³⁷⁾

36) WTO Appellate Body Report on Argentina - Safeguard Measures on Import of Footwear, WTO Doc. WT/DS121/R, para 131 (adopted Jan. 12, 2000) [hereinafter Argentina-Footwear SG AB Report]; WTO Dispute Settlement Panel Report on United States- Definitive Safeguard Measures on Imports of Certain Steel Products, WT/DS248/R, WT/DS249/R, WT/DS251/R, WT/DS252/R, WT/DS253/R, WT/DS254/R, WT/DS258/R, WT/DS259/R, para. 10.156 (as modified by the Appellate Body Report, adopted Dec. 10, 2003) [hereinafter US-Steel SG Panel Report].

37) Argentina-Footwear SG AB Report, *id.* para 130.

3. 심각한 손해 또는 그 우려

세이프가드조치의 발동요건인 손해의 개념에 대해서 GATT 19조에는 정의되어 있지 않으나, 세이프가드협정 제4조 1(a)³⁸⁾, (b)에 심각한 손해 또는 그 우려에 관한 정의를 규정하고 있다. 즉, “심각한 손해(serious injury)”란 “국내산업 상태의 현저한 전반적인 악화(significant overall impairment)”를 의미하는 것으로 풀이되며, “심각한 손해의 우려(threat of serious injury)”란 “분명히 긴급하게 예상되는 심각한 손해”를 의미한다고 명시되어 있다. 또한 심각한 손해의 우려의 존재에 대한 결정은 사실적 증거에 의거해야 하며, 단지 주장, 추측 또는 회박한 가능성에 의거해서는 안 된다는 점을 추가적으로 규정하고 있다.³⁹⁾

1) 정의

GATT 19.1(a)에는 SG조치의 발동요건으로서 수입의 급증에 의해서 국내 산업이 입어야 하는 피해의 정도를 “심각한 손해”수준으로 명시하고 있어, 세이프가드조치를 발동하기 위해서는 발생한 손해의 크기-정도를 먼저 측정해야 할 것이다. 그러나 동협정에 규정된 심각한 손해의 판정기준과 관련하여 이 규정을 실무적으로 해석·적용하는데 있어서는 다툼의 여지가 있다.

US-Lamb Meat사건에서 상소기구는 심각한 손해의 기준은 매우 높은(very high)정도의 손해를 의미하고 있으며 또한 그 우려는 매우 절박해야하는(on the very verge of occurring)하는 것으로 해석하였다. 그 이유로서 상소기구는 SG협정 4.1(a)에 있는 손해는 “현저한 전반적인 악화(significant overall impairment)”라고 규정되어 있는 점 및 덤핑방지법 또는 상계관세법에 규정하고 있는 손해기준인 “실질적(substantially)” 손해와 비교한 경우 “심각한 손해”가 훨씬 높은 정도의 수준이어야 한다는 점에 근거하고 있다. 이 문제와 관련하여 Argentina-Footwear 사건에서 상소기구는 세이프가드조치는 불공정무역에 대응하기 위한 것이 아니라 이례적인(extraordinary)것으로 이해해야 하며, 발동요건을 해석하는데 있어서도 그 이례성을 감안해야 한다는 점을 강조하고 있다⁴⁰⁾. 이러한 엄격한 해석을 해야 한다는 점도 세이프가드의 발동을 위하여 요구하는 손해의 정도는 매우 높다는 것을 시사 하는 것으로 볼 수 있으며, US-Lamb Meat사건에서 상소기구는 패널에게 손해요건을 심사하는 경우에는 매우 높은 기준을 적용해야 한다는 사실을 항상 유념해야 한다고 지적하였다.⁴¹⁾

US-Line Pipe사건에서 상소기구는 “심각한 손해”와 “심각한 손해의 우려”의⁴²⁾ 차이에 대해서 다음과

38) SG Agreement, *supra* note 9, art. 4.1(a): “serious injury” shall be understood to mean a significant overall impairment in the position of a domestic industry.

39) SG Agreement, *supra* note 9, art. 4.1(b).

40) Argentina-Footwear SG AB Report, *supra* note 36, para. 94.

41) US-Lamb Meat AB Report, *supra* note 18, para 124.

42) 심각한 손해요건과 그 우려요건을 접속하고 있는 “or”은 선택적 의미와 양자를 포함하는 의미 그 어느 것도 가능한 것으로 해석하고 있다. 세이프가드협정 제2.1 등에서 양자 중에서 어느 것을 선택하는가에 대해서 해석지침이 없는 것을 이유로 해서 국내당국이 양자 또는 어느 한 개의 상태가 있는 경우에는 세이프가드발동요건을 충족 한 것으로

같이 구별하고 있다. 양자의 구별은 손해가 발생해가는 과정과 현상을 반영하고 있다고 한다. 즉, 손해는 손해원인의 작용으로부터 심각한 손해로 발전될 때까지의 과정을 통하여 연속적으로 누적되는 성질이 있다는 것이다. 심각한 손해의 기준은 우려가 현실로 발현된 상태이지만 그 우려가 심각한 손해로 전환되는 시점을 정확히 구별하는 것은 곤란하다. 그렇지만 심각한 손해는 심각한 손해의 우려보다 높고, 양자에 대한 구별의 실익은 세이프가드조치를 발동하는 회원국의 권리를 보다 낮은 기준에 따라 용이하게 확보할 것을 목적으로 하고 있다는 것이다. 이것은 예방적 조치를 보다 신속하게 발동할 수 있도록 하기 위한 것으로서, 우리는 “심각한 손해의 현실화 가능성이 절박한 상태(serious injury that is clearly imminent)”로 정의되어 있으므로 심각한 손해는 보다 낮은 수준에 있는 우려의 정도를 초과하는 상황을 나타내는 것으로 해석하는 것이 논리적이라는 것이다.⁴³⁾

이렇게 심각한 손해에 대한 우려의 요건에 대해서는 조사기간 중에 실제의 손해자체가 발생하지 않았기 때문에, 심각한 손해발생의 상황보다 낮은 정도의 상황을 의미하는 것이므로, 어떠한 수준으로 입증할 것인가 하는 점이 중요한 문제로 된다. 이 입증이 조사당국의 주관적 판단에 의해 비객관적인 기준을 적용하여 이루어지게 되면 국내 산업을 보호하기 위한 수단으로 세이프가드조치가 남용될 수 있다.

세이프가드협정 4.1(b)의 “심각한 손해의 우려”는 심각한 손해발생의 가능성이 분명히 절박한 상황으로서, 그 결정은 사실적 증거에 의거하여야 하고, “단지 주장, 추측 또는 회박한 가능성”에 의거해서는 안 된다고 명시되어 있음을 감안하면, 동 조항은 이러한 남용가능성을 방지할 수 있도록 해석·적용되어야 할 것이다. 이와 관련하여 US-Lamb Meat SG 사건에서 상소기구는 다음과 같이 해석을 하고 있다.

“clearly imminent”의 문언으로 부터 손해발생의 시기와 확률·가능성에 대한 명확한 해석 기준을 추론할 수 있다. “절박한(imminent)”의 문언은 손해발생의 직전상황을 의미하는 것으로서 손해의 우려가 구체화(현실화)되는 시점을 나타내고 있고, “분명하게(clearly)”는 손해가 매우 가까운 장래에 발생할 가능성이 매우 높은 정도로 존재함을 의미하는 것으로 해석해야 한다. 이들 문언은 심각한 손해의 우려가 존재한다는 것을 입증하기 위한 기준을 추론할 수 있는 근거규정이므로 그 해석은 특히 “사실적 증거에 의거해야 하고 단지 주장, 추측 또는 회박한 가능성”에 의거해서는 안 되는 것으로 SG협정 4.1(b)조에 규정되어 있으며, 이 규정은 우려가 존재한다는 사실을 밝히는 방법론에 관한 것이다.

이상과 같은 이유에서 “clearly imminent”의 문언은 국내 산업이 심각한 손해를 입을 임계점에 도달했다는 수준의 입증을 요구하는 것으로 해석된다.⁴⁴⁾

2) 판단기준

Argentina -Footwear 사건에서 패널은 회원국이 심각한 손해의 존재를 입증받기 위해서는 SG협정 4.2(a)조에 열거된 국내 산업의 상태를 판단하는데 필요한 모든 관련 요인(all relevant factors)들을 평가

인정하였다(US-Line Pipe SG AB Report, *supra* note 20, paras. 157-167).

43) US-Line Pipe SG AB Report, *id.* paras. 168-170.

44) US-Lamb Meat AB Report, *supra* note 18, para. 125.

해야 하고, 그 평가는 근거를 기초로 제시되어야(reasoned explanation) 한다는 기준을 정하였고 상소기구에서도 이 기준을 지지하였다.⁴⁵⁾ 또한 데이터의 정확성과 관련하여 가장 최근의 데이터는 가장 관련성이 있는 데이터로 인정할 수 있다는 것이다.

이 문제와 관련하여 Korea-Dairy 사건에서도 패널은 위의 기준을 적용하여 첫째, 한국은 국내산업의 상태를 판단하는데 필요한 모든 관련된 요인을 고려하지 않았고, 둘째, 고려한 몇 가지의 요인에 대해서도 당해요인이 어떻게 심각한 손해로 진행되었는가에 대해서 충분한 근거가 제시되지 않아 동협정 4.2조의 요건을 충족시키지 않았다고 판결하였다. 그 후 US-Wheat Gluten 사건에서 패널은 최근의 데이터에 의거하여 심각한 손해의 존재여부를 판단하는데 있어서 조사기간의 종료시점 당시의 심각한 손해를 평가할 필요가 있다고 하였다. 개개의 지표만 가지고는 심각한 손해의 우려를 인식할 수 없더라도 지표전체의 추이 또는 그 상호작용을 모두 종합한 결과 심각한 손해의 우려가 도출된다면, 심각한 손해의 우려가 존재한다고 판단되며, 이러한 판단은 SG협정에 비추어 합법적이다. 따라서 발동국은 모든 지표가 심각한 손해 또는 그 우려를 나타내고 있음을 입증할 필요는 없다.

US-Lamb Meat SG 사건에서 상소기구는 국내 산업이 심각한 손해를 입고 있는지 또는 그 우려가 있는가에 대해 평가하기 위한 데이터의 수집범위에 대해서 세이프가드협정에는 규정되어 있지 않다는 것을 지적하면서 다음과 같은 규정을 적용하여 평가해야 할 것이라고 해석하였다: 첫째, SG협정 4.2(a)에 “국내산업”의 “심각한 손해”가능성이 절박해야 한다고 규정하고 있는 것, 둘째, 손해평가를 위해 국내당국에게 “객관적이고 수치화 된” 모든 관련요소를 “평가”를 하도록 요구하고 있는 것, 셋째, 국내당국에게 관련요인이 “국내산업의 상태”와 관련이 있다는 것”을 설명하도록 요구하고 있다는 것이다.

이상의 규정들을 감안하여 국내당국은 국내 산업이 심각한 손해를 입고 있는지의 여부 혹은 그 우려가 존재하는가에 관하여 “종합적인” 결정을 하여야 한다는 것이다. “객관적이고 수치화된 요인(factors of objective and qualifiable nature)”이라는 것은 요인의 측정이나 수치화를 가능하게 하는 객관적 데이터에 의거하여 측정된 요인을 의미한다. 또한 데이터가 충분한지의 여부에 대해서는 그것이 국내산업을 대표하는 정도이면 충분하며, 데이터의 대표성은 생산자모두에 대한 데이터 수집을 의무로 하고 있는 것이 아니라, “국내산업의 진정한 상태(true picture of the domestic industry)”를 실질적으로 보여주는 정도의 대표성이면 충분하고 그 충분성은 산업의 특성을 고려하여 해석·적용해야 하는 사실문제로서 취급하였다. 이러한 기준을 적용하여 동 사건에서 상소기구는 USITC의 데이터가 USITC에 의해서 정의된 양고기산업의 특성을 보여주지 못하고, 샘플이 통계적으로 유효하지 않다는 점을 USITC 자신이 알고 있다는 것을 지적하면서 데이터의 대표성을 인정하지 않은 패널결정을 지지하였다.⁴⁶⁾

“심각한 손해의 우려”의 존재여부를 판단하는데 있어서 패널과 상소기구는 국내당국이 국내산업의 상태를 평가하는데 있어서 평가에 사용된 데이터의 수립시기를 기준으로 우려의 존재여부에 대한 USITC의 결정을 심사하였다.

45) US-Lamb Meat SG 사건에서 상소기구는 손해요건에 대한 심사에서 모든 관련요인에 대한 평가는 “절차적 측면·형식적 심사”이고, 근거 있는 이유를 제시한 적절한 설명에 대한 심사는 “실체적 측면·실체적 심사”로서 두 가지 성격의 심사가 요구된다고 하였다. *Id.* paras. 103-104.

46) US-Lamb Meat AB Report, *supra* note 18, paras. 128-134.

패널은, “우려”에 대한 분석은 미래지향성을 가지므로 조사기간의 초기 데이터를 가지고 평가한 결과는 말기 데이터를 사용하여 평가한 결과보다는 USITC의 결정과 관련성이 상대적으로 적은 것으로 볼 수 있다고 해석하였다. 세이프가드협정은 국내산업의 상태를 평가하는데 고려해야 하는 관련요인의 적절한 수립기간에 대해서 규정하고 있지 않으므로 조사기간의 종료시점을 기준으로 가장 최근의 데이터를 이용한 국내당국의 평가는 타당하다고 판단하였다.⁴⁷⁾

이에 대해 상소기구는 심각한 손해의 우려를 입증하는 경우에는 심각한 손해의 가능성이 “분명하게 절박하다는 것(clearly imminent)”를 입증할 의무가 국내당국에 있고, 예견된 심각한 손해가 매우 가까운 장래에 실체화될 높은 수준의 가능성을 요구하고 있는 것으로 해석되므로, 이에 대한 증거 자료는 최근의 데이터로부터 구할 것을 국내당국의 의무로 하고 있다는 것이다. SG협정 4.2(a)의 사실적 요인들에 의거한 평가는 매우 가까운 장래에 국내 산업이 심각한 손해를 입을 수 있는 높은 수준의 가능성이 있다는 추측을 도출할 수 있는 기초를 제공해야 한다는 것이다.⁴⁸⁾

그러나 상소기구는 조사기간전체에 관한 데이터로부터 최근의 데이터만을 분리해서 별도로 분석해야 할 것은 아니고, 조사기간 종료 직전상황에 대한 데이터의 단기적 추이의 진정한 의미를 살펴보면, 이러한 단기적 추이가 조사기간전체의 장기적 추이에 비추어서 평가된 경우에만 국내산업의 진정한 현재 상태를 평가한 것으로 인정할 수 있다고 해석하였다. 최근의 데이터만을 분리하여 별도로 분석하는 것은 국내산업 평가를 바르게 한 것으로 볼 수 있으며,⁴⁹⁾ SG협정 4.2(a)에 따르면 평가는 전 조사기간 중의 데이터를 종합적으로 평가하도록 국내당국에게 요구하고 있다는 것이다.

4. 수입과 손해(또는 우려)와의 인과관계

세이프가드조치에 의해 국내 산업을 구제하기 위해서는 국내 산업에 발생한 심각한 손해는 수입증가로 인해 발생하였다는 사실을 입증해야 한다. 세이프가드제도는 수입증가로 인하여 발생한 피해를 구제하기 위하여 고안된 제도이므로, 국내 산업이 입은 피해는 수입증가로 인하여 발생하였으며 수입 이외의 요인이 수입증가 요인으로 산입되지 않았다는 사실의 입증이 요구된다. 세이프가드제도는 수입 이외의 요인으로 인하여 발생한 피해를 구제하기 위한 제도가 아니라는 점에서도 수입요인과 수입 이외의 요인간의 구별은 필요하고 중요하다고 할 수 있으나, 현실적으로 국내 산업의 상황에 영향을 미친 피해요인들 별로 효과를 구분하는 것은 쉽지 않다.

세이프가드분쟁에서는 이 입증에 대한 법적근거를 SG협정 4.2(b)의 규정⁵⁰⁾에 두고 이 규정을 실무적

47) WTO Dispute Settlement Panel Report on United States- Safeguard Measures on Imports of Fresh, Chilled or Frozen Lamb Meat From New Zealand and Australia, WTO Doc. WT/DS177/R, WT/DS178/R, paras. 7.191-7.195 (adopted Jan. 19, 2001) [hereinafter US-Lamb Meat Panel Report].

48) US-Lamb Meat AB Report, *supra* note 18, para. 136.

49) *Id.* paras. 138-139.

50) SG Agreement, *supra* note 9, art. 4.2(b): “The determination referred to in subparagraph(a) shall not be made unless this investigation demonstrates, on the basis of objective evidence, the existence of the causal link between increased imports of

으로 적절하게 적용하기 위한 다양한 해석적인 접근을 하여 왔으나 여전히 해석상의 다름이 발생하고 있다. 이 규정에서는 여러 요인이 복합적으로 국내 산업의 상태에 영향을 미칠 수 있다는 것을 전제로 하여 “관련제품의 증가된 수입과 심각한 손해 또는 그 우려 간에 인과관계가 존재한다는 사실에 대해 객관적인 증거에 의거하여” 입증할 것을 요구하고 있을 뿐 그 구별을 위한 해석기준이나 개념의 정의가 명확하게 제시되지 않고 있어 세이프가드제도가 입법취지를 살리고 있지 못하다는 비판을 받고 있는 주된 이유가 되기도 한다. 또한 수입증가 이외의 요인을 수입증가의 요인으로 인정해서는 안 된다고 규정하고 있어(non-attribution requirement) 여러 요인이 상호 복합적으로 작용하여 영향을 미친 경우는 판정방법과 과정이 매우 복잡하게 된다.

세이프가드분쟁사건에서 패널과 상소기구는 인과관계의 존재여부를 판단하는데 있어서 수입증가 이외의 요인을 배제한다는 원칙에 초점을 맞추어 심사하였으며, 지금까지의 사건에서는 수입증가 이외의 요인에 의한 효과가 수입증가의 효과에 산입되지 않았다는 사실을 신뢰할 수 있는 객관적인 자료에 따라 입증하지 못하였다고 판정을 함으로써 다름의 대상으로 된 구제조치들에 대하여 정당성을 인정하지 않았다. 그러나 이 심사기준을 충족시킬 수 있는 입증방법에 대하여는 구체적인 판단기준을 제시하고 있지 않기 때문에 인과관계의 입증에 대한 어려움이 계속 나타나고 있다.⁵¹⁾

인과관계의 존재에 대한 입증에 있어서 중심적인 요소는 수입증가로 인한 효과와 다른 요인으로 인한 효과를 구분하고, 수입이라는 원인과 심각한 손해라고 하는 결과 간에 어느 정도의 관계가 존재하면 심각한 손해는 수입으로 인하여 발생하였다는 것을 입증할 수 있는가이다. 이 문제와 관련하여 상소기구에서는 “원인과 결과의 진정하고 실질적인 관계(genuine and substantial relationship of cause and effect)”로 해석하고 있고, 그 관계가 존재한다는 사실에 대해서 어느 정도의 설명이 이루어져야 하는가에 대해서는 “충분한 설명(explain satisfactorily)”, “증거를 기초로 하여 합리적으로 도출된 설명(reasoned and adequate explanation)”, 또는 “명확한 설명(clear and unambiguous explanation)”이어야 한다는 정도만 제시하고 있다.

이러한 해석은 인과관계의 존재여부를 판단하는데 있어 US-Wheat Gluten 사건 이후에 반복적으로 적용되어 온 판단기준으로서 그 이후의 사건에서는 보다 구체적인 기준을 제시하여 왔다. 예를 들면, US-Lamb Meat 사건에서 수입증가 이외의 요인이 심각한 손해에 미친 영향의 정도를 상대적으로 검토하는 것만으로는 불충분하며⁵²⁾, US-Line Pipe 사건에서는 수입증가 이외의 요인에 의한 손해효과의 “성질(nature)”과 “정도(extent)”를 명시하도록(identify) 요구하면서 수입이외의 요인에 의해서 발생한 손해가 수입증가에 의한 손해로 인정되지 않았다는 단순한 주장만으로는 이 요건을 충족할 수 없다고 판

the product concerned and serious injury or threat thereof. When factors other than increased imports are causing injury to the domestic industry at the same time, such injury shall not be attributed to increased imports.”

51) Christy Ledet, “Causation of Injury in Safeguards Cases: Why the U.S. Can't Win”, Law and Policy in International Business Vol. 34, 2003, p.722.

52) 본 사건에서 미국은 수입증가 이외의 요인이 심각한 손해에 미친 영향의 정도는 수입의 증가보다 낮다는 정도로만 설명하였다.(US-Lamb Meat AB Report, *supra* note 18, para. 139)

정하였다.⁵³⁾

그러나 세이프가드분쟁의 발생 시에 다툼이 되어 왔던 문제는 어느 수준으로 그 관계가 밀접하면 인과관계의 존재를 입증할 수 있을 것인가 하는 그 정도 또는 수준의 기준에 대한 해석이었다. 그 기준을 완화하면 세이프가드조치가 남용될 우려가 있으며, 반대로 너무 엄격하게 해석하는 경우 세이프가드제도의 입법취지가 무의미하게 될 우려가 공존하고 있기 때문에 조치의 활용과 남용방지라고는 상충되는 정책적 목표를 조화시키기 위하여서는 어떻게 해석할 것인가가 항상 문제로 되어 왔다.

이러한 관계의 수준과 관련하여 Argentina-Footwear 사건⁵⁴⁾ 및 US-Lamb Meat 사건⁵⁵⁾에서 상소기구는 증가된 수입이 심각한 손해의 유일한(sole or single)원인일 것을 요구하고 있지는 않으므로 증가된 수입이 심각한 손해전체를 설명할 필요는 없다는 정도로만 설명하였고, US-Wheat Gluten 사건⁵⁶⁾에서는 수입 증가에 의해서 초래된 손해 그 자체만으로는 심각한 손해로 입증할 수 있을 정도의 기준을 충족하지 못하였다고 해도 수입증가와 손해전체 간에 “진정하고 실질적인 인과관계”가 존재한다는 것을 입증하면 인과관계의 존재를 입증할 수 있다고 해석하였다.⁵⁶⁾

국내 산업과 심각한 손해의 관계에 대한 패널과 상소기구의 해석을 분석해보면 세이프가드협정 4.2(b)의 규정을 중심으로 하여 국내 산업의 상태에 여러 요인이 영향을 미칠 수 있다는 것을 전제로 하여 수입증가와 그 외의 요인으로 인한 손해의 효과를 구별할 것을 요구하고 있다. 즉, 수입증가로 인해 발생한 손해 그 자체만으로는 인과관계를 입증할 수 있을 정도의 기준을 충족하지 못하였다고 해도 수입증가와 손해전체 간에 “진정하고 실질적인 관계”가 존재하면 세이프가드조치의 정당성을 입증할 수 있다는 것이다.

IV. 맺음말

세이프가드조치는 자유무역의 실현을 추구하기 위한 안전장치로서 일시적이고 응급적인 조치를 제공하고 또한 그 조치의 적용범위를 구제범위 그 이상으로 확대 허용하지 않기 위하여 국내산업의 상태에 대한 수입의 효과를 중심으로 수입의 원인(무역양허, 예견되지 않았던 사태의 진전)과 그 결과(심각한 손해 또는 그 우려)에 중요성을 두고 심사하여 왔다.

세이프가드분쟁에서 패널과 상소기구는 GATT 19조 및 세이프가드협정의 규정에 의거하여 세이프가드조치의 정당성 여부를 심사하여 왔고, 그 규정해석을 통하여 회원국의 의무를 확인하여 왔다. 따라서 세이프가드 발동국은 수입급증은 통상교섭시에 예견되지 않았던 사태의 진전에 의해서 초래되었으

53) US- Line Pipe SG AB Report, *supra* note 20, para. 56.

54) Argentina-Footwear SG AB Report, *supra* note 36, para. 129.

55) US-Lamb Meat AB Report, *supra* note 18, para. 180.

56) US-Wheat Gluten AB Report, *supra* note 33, para. 69.

며 그로 인하여 국내 산업에 심각한 손해 또는 그 우려가 존재한다는 사실에 대해서 SG협정 4.2조에 열거된 관련요인과 손해와의 관계를 정확하게 조사한 다음 그 조사결과에 대해서 증거에 기초하여 합리적으로 도출된 설명을 할 의무가 있는 것으로 해석하였다.

그러나 이러한 의무의 이행여부를 심사하는데 있어 적용되는 세이프가드협정의 규정방식은 구체성을 결여하고 있고 또한 적절한 적용을 위한 지침도 결여되어 있어 패널과 상소기구가 해석·제시한 기준에 따르고 있으나 현재까지 제시된 심사기준도 추상적인 부분이 포함되어 있다. 예를 들면, 세이프가드를 발동하기 위한 수입증가는 최근, 돌연, 급격 또는 상당한 정도의 증가를 요구하고 있다. 그러나 구체적으로 어느 정도의 기간에 어느 정도(구체적으로 몇%)의 증가를 요구하는지에 관한 구체적인 지침은 없다. 어느 시점의 자료를 사용하여 손해측정을 할 것인가는 손해의 정도를 크게 좌우할 수 있어 매우 중요하지만 이에 대해 상소기구는 구체적인 기준을 제시하고 있지는 않다. 그리고 “심각한 손해”는 “현저한 전반적인 악화”로 정의하고 있으나, 심각한 손해를 판단하는데 고려하는 요소들 중에서 예로, 실업률이 어느 정도까지 상승하고 어느 정도까지 손익이 악화되면 손해를 인정하는데 충분한 것인지 알 수 없다.

또한 패널과 상소기구는 세이프가드협정상 검토를 요하는 경제지표 모두가 악화되어 있을 필요는 없다고 하였으나 어느 지표의 동향을 중시하여야 하는가에 대하여는 여전히 다툼이 있다. 특히 수입증가와 심각한 손해와의 관계의 존재를 요구하는 것과 관련하여 수입증가에 의한 손해를 수입이외의 요인에 의한 손해와 구별하였는지에 대해서 중점적으로 심사를 하였다. 그러나 현실적으로 여러 가지 요인이 복합적으로 작용하여 손해를 발생시키고 있기 때문에 각 요인에 의한 손해의 성질과 정도를 각각 구분하여 판단하는 것은 현실적으로 매우 어려운 문제이다. 그럼에도 불구하고 상소기구는 각 요인에 의한 손해의 효과를 구별하지 않았다는 이유로 발동요건을 충족하지 않은 것으로 판단하고 있을 뿐 구별을 위한 구체적인 방법을 제시하고 있지는 않다.

현재까지 발생한 세이프가드분쟁에서 발동한 세이프가드조치는 모두 협정위반이라고 판결하였다. 세이프가드발동의 입증여부와 관련하여 어느 정도까지 발동을 허용하고 제한할 것인가 하는 문제는 법 해석적인 분석 이외에도 WTO 회원국 전체의 판단과 분쟁국간의 협상과도 관련된 문제라고 생각한다. 현재로서는 세이프가드발동의 기준이 명시되어 있지도 않고 패널과 상소기구에 의한 협정의 해석이나 심사를 위한 가이드라인도 구체적으로 제시되어 있지 않으므로 세이프가드조치의 적법한 발동과 운용이 어렵게 되어 있다. 이 문제를 근본적으로 해결하기 위하여서는 현재의 추상적인 세이프가드협정의 내용을 보다 명확하고 구체적으로 개정하여야 하겠으나 현재로서는 가능성이 별로 없어 보이며, 상소기구에서는 일관된 심사기준을 사법적으로 확립하기 위한 보다 진지한 노력을 하여야 할 것이다.

참 고 문 헌

<국내문헌>

- 안덕근, “WTO 세이프가드협정의 해석과 적용에 관한 비판적 분석”, 「통상법률」, 통권 제41호, 법무부, 2001.
- 이태호, “WTO 세이프가드 사건 분석”, 「통상법률」, 통권 제41호, 법무부, 2001.
- 조복연, “긴급수입제한제도에 관한 고찰(상)”, 「통상법률」, 통권 제34호, 법무부, 2000.
- _____, “긴급수입제한제도에 관한 고찰(하)”, 「통상법률」, 통권 제35호, 법무부, 2000.
- 조영준, 「한국의 수입혼합우유 세이프가드조치에 관한 패널 및 상소기구 보고서 검토」, 통상법률, 2000.
- 경제산업부, 「2005년관 不公正貿易報告書」, 경제산업부, 2005.

<외국문헌>

- Jackson, John H. *The World Trading System: Law and Policy of International Economic Relations*, 1997.
- Jackson, John H., William J. Davey and Alan O. Sykes, *Legal Problems of International Economic Relations*, 3rd ed. Sykes, Alan O., “The Safeguard Mess: A Critique of WTO Jurisprudence”, University of Chicago Law School John M. Olin Law & Economics Working Paper (2nd Series)
- Ledet, Christy, “Causation of Injury in Safeguards Cases: Why the U.S. Can't Win”, 34 *Law and Policy in International Business*, 2003.
- Pauwelyn, Joost, “THE PUZZLE OF WTO SAFEGUARDS AND REGIONAL TRADE AGREEMENT”, 7 *Journal of International Economic Law*, 2004, March.

< WTO 자료 >

- Agreement on Safeguard, Apr. 15, 1994, Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Apr. 15, 1994, LEGAL INSTRUMENTS-RESULTS OF THE URUGUAY ROUND vol. 1 (1994), 33 I.L.M. 1144 (1994), Annex 1A, LEGAL INSTRUMENTS-RESULTS OF THE URUGUAY ROUND vol. 27.
- Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes, Apr. 15, 1994, LEGAL INSTRUMENTS-RESULTS OF THE URUGUAY ROUND vol. 1 (1994), 33 I.L.M. 1144 (1994), Annex 2, LEGAL INSTRUMENTS-RESULTS OF THE URUGUAY ROUND vol. 31, 33 I.L.M. 1226, art. 11 (1994)
- WTO Appellate Body Report on Argentina - Safeguard Measures on Import of Footwear, WTO Doc. WT/DS121/R, (adopted Jan. 12, 2000).

WTO Appellate Body Report on United States- Definitive Safeguard Measures on Imports of Wheat Gluten from the European Community, WTO Doc. WT/DS166/AB/R, (adopted Jan. 16, 2001).

WTO Appellate Body Report on United States- Safeguard Measures on Imports of Fresh, Chilled or Frozen Lamb Meat From New Zealand and Australia, WTO Doc. WT/DS177/AB/R, WT/DS178/AB/R, (adopted Jan. 19, 2001).

WTO Appellate Body Report on United States- Definitive Safeguard Measures on Imports of Circular Welded Carbon Quality Line Pipe from Korea, WTO Doc. WT/DS202/AB/R, (adopted Mar. 8, 2002).

WTO Appellate Body Report on United States- Definitive Safeguard Measures on Imports of Certain Steel Products, WT/DS248/AB/R, WT/DS249/AB/R, WT/DS251/AB/R, WT/DS252/AB/R, WT/DS253/AB/R, WT/DS254/AB/R, WT/DS258/AB/R, WT/DS259/AB/R, (adopted Dec. 10, 2003).

WTO Dispute Settlement Panel Report on Argentina - Safeguard Measures on Import of Footwear, WTO Doc. WT/DS121/R, (as modified by the Appellate Body Report, adopted Jan. 12, 2000).

WTO Dispute Settlement Panel Report on United States- Definitive Safeguard Measures on Imports of Wheat Gluten from the European Community, WTO Doc. WT/DS166/R, (adopted Jan. 16, 2001).

WTO Dispute Settlement Panel Report on United States- Safeguard Measures on Imports of Fresh, Chilled or Frozen Lamb Meat From New Zealand and Australia, WTO Doc. WT/DS177/R, WT/DS178/R, (adopted Jan. 19, 2001).

WTO Dispute Settlement Panel Report on United States- Definitive Safeguard Measures on Imports of Circular Welded Carbon Quality Line Pipe from Korea, WTO Doc. WT/DS202/R, (adopted Mar. 8, 2002).

WTO Dispute Settlement Panel Report on United States- Definitive Safeguard Measures on Imports of Certain Steel Products, WT/DS248/R, WT/DS249/R, WT/DS251/R, WT/DS252/R, WT/DS253/R, WT/DS254/R, WT/DS258/R, WT/DS259/R, (as modified by the Appellate Body Report, adopted Dec. 10, 2003).

www.wto.org, Nov., 2006.