

WTO 세이프가드 협정의 해석과 국내법에의 적용방안*

Interpretation of Safeguard Agreement and Application
to Korean domestic law under the WTO

이은섭(Eun-Sup Lee)

부산대학교 경제통상대학 무역학부 교수(제1저자)

김능우(Neung-Woo Kim)

부산대학교 대학원 무역학과 박사과정(제2저자)

목 차

I. 서론	IV. 결 론
II. WTO 협정과 국내법상의 세이프가드 조치	참고문헌
III. 사법적 쟁점에 대한 검토와 평가	Abstract

국문초록

본 연구의 목적은 WTO의 세이프가드 협정 하에서의 세이프가드 조치에 대한 사법적 해석과 적용 방안을 검토함으로써 한국이 세이프가드 조치를 취함에 있어 적절하고 효율적인 조치의 운용방안을 모색하고자 함에 있다. 이를 위해 우선 세이프가드 조치의 발동 요건 중 수 차례에 걸쳐 논란이 있어 왔던 GATT 제19조의 '예측하지 못한 사태의 발전', 세이프가드 협정에서의 심각한 피해의 판정에 있어 '피해요소의 적정평가', 그리고 '조치의 적정성'의 합치 요건에 초점을 두고 사법적 검토를 수행할 것이다. 그리고 이들 요건과 세이프가드 조치와 관련한 한국의 국내 법규들과의 비교 분석을 통해 세이프가드 조치의 운용에 있어서의 국내의 관련 법규들이 가지는 문제점을 발견하고, 이에 대한 입법적인 대안을 모색하고자 한다. 급박한 상황 하에서 특정 국내 산업의 적절한 보호를 위해서 세이프가드 조치의 사용이 필요한 경우가 있다. 그러나 이는 WTO의 기본 원칙과 조항들에 합치되게 운용되어야 할 것이며, 따라서 세이프가드 조치가 최소한의 법적 정당성을 가지기 위해서는 GATT 제19조를 포함한 세이프가드 협정에 대한 WTO의 해석에 합치하도록 국내의 법규를 개정하고, 이를 반드시 준수하여야 할 것이다.

주제어 : GATT 제19조, 세이프가드 협정, 예측하지 못한 사태의 발전

* 이 논문은 2010년도 정부재원(교육과학기술부 인문사회연구역량강화사업비)으로 한국연구재단의 지원을 받아 연구되었음(NRF-2010-327-B00105)

I. 서론

최근 한미 간 FTA의 타결을 통해 자동차 분야의 대하여 세이프가드 제도가 도입되게 되었다. 한미 간 FTA가 발효되면, 이후 상대국의 자동차 수입이 급증함으로 인해 자국 내의 자동차 산업에 심각한 피해가 발생하거나 혹은 심각한 피해가 발생할 우려가 있을 것으로 판단되는 경우 세이프가드 조치를 발동할 수 있게 되어 진행 중이던 관세율의 추가 인하를 정지하거나 혹은 FTA의 발효 전 수준으로 관세를 인상할 수 있게 된다. 이에 따라 세이프가드 조치가 발동되면 FTA 발효 이후 철폐하게 되는 자동차에 대한 관세를 미국은 2.5%까지, 한국은 8%까지 상대 국가의 자동차에 부과할 수 있게 된다.

이러한 세이프가드 조치는 한미 양측에 모두 적용된다. 따라서 협정 전 관세율을 고려해 보면 오히려 미국 측에 더 큰 관세 부담이 발생할 것이기 때문에 한국의 입장에서는 미국으로 부터의 수입 급증으로 인해 국내 자동차 산업에 피해가 발생한 경우 세이프가드 조치의 발동이 가능하다면 국내의 자동차 산업을 보호하고 피해를 구제하는데 보다 큰 도움이 될 것으로 전망된다.

그러나 세이프가드 조치가 적법하게 이루어지는 통상 과정에서 발동되는 긴급 조치인 만큼 이를 발동하기 위한 조건은 매우 까다롭고 또한 모호하다. 과거 WTO에서 다루었던 다수의 세이프가드 조치 관련 사건들에서의 패널과 항소기구의 판결을 고려하여 보면 한국이 세이프가드 조치를 발동할 수 있는 가능성은 매우 낮을 것이다. 또한 세이프가드 조치의 발동이 가능하다고 하더라도 이후 미국에 의해 제기 될 해당 조치의 적법성에 관한 문제를 해결하는 데에는 많은 어려움이 뒤따를 것이라 예상된다.

실제로, WTO 체제하에서의 최초의 세이프가드 조치 관련 분쟁인 한국 유제품 사건²⁾에서 WTO의 패널과 항소기구는 한국의 세이프가드 조치가 GATT 제19조³⁾의 예측하지 못한 사태의 발전(unforeseen development)의 요건 대한 충족 요구, 세이프가드 협정⁴⁾의 피해요소의 적

1) 세이프가드 조치(safeguard measures) - 세이프가드 조치는 자국 내의 세이프가드 관련 조항에 의거하여 일련의 절차를 통해 발동되며 향후 조치의 법적 정당성에 대한 상대국의 문제 제기를 사전에 방지하기 위해서는 세이프가드 조치와 관련된 WTO의 두 법적 근거인 GATT 제19조와 세이프가드 협정을 준수하여 발동하여야 한다.

2) 한국 유제품 사건에 대한 상세 내용은 이후 본문의 제3장에서 다루기로 한다.

3) GATT Article XIX Emergency Action on Import of Particular Product (GATT 제19조 특정상품의 수입에 대한 긴급조치) - 우루과이 라운드 협상을 통해 체결된 세이프가드 협정(Agreement on Safeguard)과 함께 세이프가드 조치를 규율하며 WTO의 분쟁해결기구(Dispute Settlement Body, DSB)가 동 조치의 법적 정당성을 판단하는 기준이 되는 법원이다. [이하 GATT 제19조].

4) Agreement on Safeguard - GATT 1994의 제19조와 함께 세이프가드 조치를 규율하며 WTO의 DSB가 동 조치의 법적 정당성을 판단하는 기준이 되는 법원이다. [이하 세이프가드 협정].

정 평가 요구, 그리고 조치의 적용에 있어서의 적정성 요구 등에 합치하지 못하였다고 판결했다. 이후 가장 최근 사건인 미국 철강 세이프가드 사건에 이르기까지, WTO 패널과 항소기구가 세이프가드 조치의 발동의 적법성을 심사함에 있어 세이프가드 조치를 규율하고 적법성을 심사하는 기준이 되는 GATT 제19조 또는 세이프가드 협정 혹은 그 둘 모두에 합치한다고 판정한 사례가 전혀 없다는 사실은 세이프가드 조치의 실용성과 관련하여 시사 하는바가 크다.⁵⁾

기존의 세이프가드 조치에 대한 연구 중 “UR 긴급수입제한조치에 관한 연구”(조성종 1994)에서는 세이프가드의 성격, 발동 요건, 그리고 세이프가드 조치의 선별적 적용 등을 중심으로 협정의 해석적 고찰을 하고 있으며, “WTO세이프가드 협정에 관한 고찰 : GATT 제19조와의 비교 및 개선방안”(이용식 1999)에서는 GATT 제19조와 세이프가드 협정을 비교함으로써 그 문제점을 검토하고 협정에 포함된 규정들의 명확성 제고를 위한 개정방안을 제시하고 있다. “한국 세이프가드 제도 및 운용의 문제점과 개선방안”(노승혁 2002)에서는 세이프가드 협정을 중심으로 미국과 한국의 세이프가드 제도를 비교하고 발동 요건을 중심으로 사례분석을 하여 이에 따라 한국 세이프가드 제도의 발전적 운용방향을 제시하였다.

이에 본 연구에서는 한국 유제품 사건 이래로 WTO에 제소된 세이프가드 조치 관련 사건에서 법률적 쟁점이 되었던 GATT 제19조와 세이프가드 협정 중 제4조 제2항 그리고 제5조 제1항 상의 조항들을 중심으로 하여 이를 사법적으로 해석하고 해당 조항의 국내법으로의 적용 가능성을 평가할 것이다.

그리고 이를 토대로 한국의 세이프가드 조치를 규율하는 대외무역법과 관세법 그리고 불공정무역행위 조사 및 산업피해구제에 관한 법률에서의 조항들을 WTO의 GATT 제19조와 세이프가드 협정과 비교 검토함으로써 이를 해석하고 적용함에 있어 국내의 관련 조항들이 가지는 문제점을 발견하고, 이를 통해 WTO가 요구하는 세이프가드 조치의 발동을 위한 엄격한 기준을 만족시키면서 동시에 보다 효과적으로 국내 산업의 피해에 대한 구제책으로써의 세이프가드 조치를 합목적적으로 활용할 수 있는 방법에 대해서 모색하여 보고자 한다.

5) Raj Bhala, David A. Gantz, “Safeguards, Injury and Causation: The Steel Safeguards Case”, *Arizona Journal of International and Comparative Law* Summer, 2004, p.2.

II. WTO 협정과 국내법상의 세이프가드 조치

1. 세이프가드 조치

세이프가드 조치(safeguard measure)는 예상치 못한 사정으로 발생한 수입 증가에 기인하여 발생한 국내산업의 피해에 대하여 수입수량을 제한하거나 혹은 수입품에 부과되는 관세율을 일시적으로 조정하여 그 피해를 구제하고 국내 산업을 보호하기 위한 목적으로 이용되는 조치이다. 이러한 세이프가드 조치를 규율하는 GATT 제19조 그리고 세이프가드 협정은 이들 협정의 조항들에 정해져 있는 사정이 발생하는 경우 협정의 당사국에 대하여 협정상 의무에서 벗어날 수 있게 허용해준다는 점에서 “도피조항(면책조항, escape clause)”이라고도 불리며, 협정 자체로부터의 탈퇴 혹은 협정의 의무 위반으로 인한 협정의 훼손을 방지하여 협정 자체의 보존을 도모한다는 의미에서 “보존조항(maintenance clause)”이라고도 불린다.⁷⁾

2. WTO 세이프가드 협정과 GATT 제19조

WTO체제 하에서 세이프가드 조치를 규율하며 조치의 법적 정당성을 판단하는 기준이 되는 법원은 GATT 1994의 제19조 및 WTO 세이프가드 협정이다. 다만 부속서 1A에 따르면 GATT 제19조의 조항과 세이프가드 협정에서의 조항이 충돌하는 경우에는 세이프가드 협정에서의 조항이 GATT 제19조보다 우선하여 적용된다.⁸⁾

1) 세이프가드 조치의 발동요건

GATT 제19조와 세이프가드 협정 제2조 제1항은 세이프가드 조치의 발동요건에 대하여 ① 예측하지 못한 사태의 발전 및 관세양허를 포함하여 이 협정 하에서 당사국이 지는 의무의 효과에 기인하여⁹⁾ ②특정상품이 동종 또는 직접 경쟁적인 상품을 생산하는 국내 산업에 심

6) 왕상한, 「미국통상법의 허상과 실체」, 법문사, 2002, p.277.

7) 류병화, 「국제법I」, 법문사, 2003, p.439.

8) Annex 1A - General interpretative note to Annex 1A : In the event of conflict between a provision of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994 and a provision of another agreement in Annex 1A to the Agreement Establishing the World Trade Organization (referred to in the agreements in Annex 1A as the "WTO Agreement"), the provision of the other agreement shall prevail to the extent of the conflict.

9) GATT 제19조 1.(a) *1 "as a result of unforeseen developments and of the effect of the obligations incurred by a contracting party under this agreement, including tariff concessions."

각한 피해를 초래하거나 초래할 우려가 있을 정도로 ③국내 생산에 비해 절대적 혹은 상대적으로 증가된 물량과 조건 하에 자국의 영토 내로 수입되고 있다고 판정한 경우¹⁰⁾에만, 그 상품에 대하여 세이프가드 조치를 취할 수 있다고 규정하고 있다.

2) 세이프가드 조치의 형태

세이프가드 조치의 형태는 전통적인 수입제한조치와 구조조정촉진을 목적으로 하는 구조조정지원조치로 구분된다.

(1) 수입제한조치

수입제한조치(import relief measures)에는 쿼터와 같은 수량제한 형태의 수입제한과 해당 상품에 대한 관세인상과 같은 수입제한이 있다. 전자의 경우는 GATT 제19조에서 정하고 있는 당해 수입국이 부담하는 관련 의무의 정지를 의미하고 후자는 당해 물품에 대한 양허의 철회나 수정을 의미한다. WTO체제 하에서 무역구제조치로서 사용되는 대표적인 수단인 반덤핑조치와 상계관세 조치의 경우, 당사국간의 합의가 도출되지 않는 경우 부가적인 관세의 부과만을 허용하고 있다.

그러나 이에 반해 세이프가드 조치는 수량제한을 허용하고 있다는 점이 주목할 만하다. 세이프가드 제5조에서는 수량제한조치가 필요한 경우 다른 수준이 심각한 피해를 방지 혹은 규제하는데 필요하다는 명백한 정당성이 제시되지 않는 한 통계의 입수가 가능한 과거 대표적인 3년간의 평균수입량인 최근기간의 수준이하로 수입량을 감소하여서는 아니 됨¹¹⁾을 규정하고 있다. 수량의 제한이나 관세의 부과는 양자 모두 수입증가로 인한 국내산업의 피해를 구제하기 위하여 실시되는 것으로 GATT 제19조에 규정된 구제조치라는 점에서 본원적 의미에서의 세이프가드 조치¹²⁾라 할 수 있다.

10) 세이프가드 협정 제2조 제1항 中 "If that member determined 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."

11) 세이프가드 협정 제5조 제1항 中 "If a quantitative restriction is used, such measure shall not reduce the quantity of imports below the level of recent period which shall be the average of import in the last three representative years for which statistics are available, unless clear justification is given that a different level is necessary to prevent or remedy serious injury."

12) '본원적 의미의 세이프가드 조치'라 함은 WTO 세이프가드 협정이 체결되기 이전 GATT 제19조에서 규정하고 있는 수량의 제한 혹은 관세의 부과를 통한 '국내산업의 피해 구제'를 위한 조치이다. 이후의 세이프가드 협정에는 이러한 국내산업의 피해구제 이외에도 GATT 제19조에는 언급되지 않은 구조조정 촉진을 목적으로 한 세이프가드 조치의 적용을 명시하고 있음으로 이를 구분한 필요가 있다.

(2) 구조조정지원조치

세이프가드 협정 제5조 제1항에는 GATT 제19조에는 언급되지 않은 구조조정촉진 목적에 서의 세이프가드 조치의 적용에 대해서 명시하고 있다. 제5조 제1항에 의거하여 회원국들은 구조조정을 촉진하는데 필요한 범위 내에서 구조조정지원조치를 적용할 수 있으며 이러한 목적 달성에 가장 적합한 조치를 선택 할 수 있다. 하지만 이러한 간단한 규정이외에는 별도의 구조조정촉진 관련 규정은 두고 있지 않아 회원국들이 구조조정촉진을 위한 수단을 선택 하는데 있어서는 최대한의 융통성을 가지는 것으로 볼 수 있다.

3) 세이프가드 협정의 성격

WTO의 세이프가드 협정은 회원국들이 심각한 피해의 방지나 구제를 위하여 또는 구조조정의 촉진을 위하여 필요한 한도 내에서 가장 적절한 조치를 선택 할 수 있도록 허용함으로써¹³⁾ 조치의 선택에 있어 회원국 당국에게 다소간의 '융통성(flexibility)'을 부여하고 있다. 그러나 세이프가드 조치는 반덤핑이나 보조금 및 상계관세와는 달리 공정하게 이루어지는 무역에 대하여 부과되는 조치이기 때문에 이를 발동하는 국가에 대하여 세이프가드 조치에 앞서 상대국과 사전 협의를 하도록 요구하고 있고, 30일 이내에 합의가 이루어지지 않는 경우 조치를 취할 수 있도록 하되, 조치의 영향을 받는 수출 회원국은 조치의 적용일로부터 90일 이내, 상품무역이사회가 그러한 양허정지의 서면통고를 접수한 날로부터 30일이 경과한 후, 상품무역이사회가 반대하지 않는 한 세이프가드 조치를 취한 회원국의 무역에 대해서 실질적으로 동등한 양허나 다른 의무의 적용을 자유롭게 정지 할 수 있음을 규정하고 있다.

또한 세이프가드 협정은 본 조치가 공정무역에 대하여 부과되는 조치임을 감안하여 국내 산업의 피해를 구제하거나 구조조정을 촉진함에 있어서도 필요한 기간 동안만 적용되어야 한다는 조치의 '임시성(temporary nature)' 규정하고 있으며¹⁴⁾, 상대국의 세이프가드 조치에 의하여 영향을 받게 되는 당사국은 이에 상응하는 보상을 요구하거나 보복조치를 취할 수 있도록 정하고 있다.¹⁵⁾ 이에 덧붙여 세이프가드 조치로 인한 국내 산업의 구제와 보호가 WTO

13) 세이프가드 협정 제5조 제1항 中 - "Members should choose measures most suitable for the achievement of these objectives."

14) 세이프가드 협정 제7조 제1항 中 - "A member shall apply safeguard measures only for such period of times as may be necessary to prevent or remedy serious injury and to facilitate adjustment."

15) 세이프가드 협정 제8조 제2항 - "If no agreement is reached within 30 days in the consultations under paragraph 3 of Article 12, then the affected exporting Members shall be free, not later than 90 days after the measure is applied, to suspend, upon the expiration of 30 days from the day on which written notice of such suspension is received by the Council for Trade in Goods, the application of substantially equivalent concessions or other obligation under GATT 1994, to the trade of the Member applying the safeguard measure, the suspension of which the Council for Trade in goods does not disapprove."

가 지향하는 자유무역 촉진을 저해 할 수 있기 때문에 조치의 일정 시점마다 경과를 검토하여 적용 기간 동안 점차적으로 조치의 강도가 완화되어야 한다는¹⁶⁾ 조치의 ‘체감성(degressivity)’을 규정하고 있다.¹⁷⁾

3. 한국의 세이프가드 조치

한국의 경우 세이프가드 조치를 발동하기 위한 법적 근거를 대외무역법과 관세법, 그리고 불공정무역행위 조사 및 산업피해구제에 관한 법률에 두고 있다. 상기 법규들은 각각 수입수량제한조치, 긴급관세와 같은 본원적 의미의 세이프가드 조치에 대하여 다루고 있으며, 동시에 WTO 세이프가드 협정에 반영되어 있는 구조조정의 촉진을 목적으로 하는 세이프가드 조치도 규정하고 있다.¹⁸⁾

1) 관련조항

(1) 대외무역법의 수입수량제한조치

한국의 대외무역법¹⁹⁾은 세이프가드 조치의 형태 중 수입수량의 제한에 대하여 다루고 있다. 초기 대외무역법상의 산업영향조사제도는 GATT 제19조와 일치하지 않아 제정된 이래로 미국이나 EC등 선진국으로부터 GATT 제19조와 일치시킬 것을 계속해서 요구받음에 따라 1989년 대외무역법의 개정을 통해 산업영향조사제도는 “산업피해구제제도”로 내용이 변경되었고, 90년대에 들어 대북방교역의 활성화와 시장에 대한 규제완화, 개방화의 확대 그리고 WTO의 출범 등으로 인하여 무역자유화가 촉진되어 국내 산업의 효율적인 보호의 필요성이 증대하고 급변하는 국제경제여건에 능동적으로 대처하기 위한 필요성이 대두됨에 따라 1996년 전문 개정된 바 있으며, 이후 또 다시 수차례의 개정을 거치면서 2010년 최종 개정되었다.²⁰⁾

16) 세이프가드 협정 제7조 제4항 中 - “The member applying the measure shall progressively liberalize it at regular intervals during the period of application.”

17) 조성종, “UR 긴급수입제한조치에 관한 연구”, 단국대학교 법학연구소, 「법학논총」, 제20권, 1994, p.6.

18) 대외무역법 제4장 수입수량제한조치 제39조 제1항, 관세법 제4관 긴급관세 제65조 제1항.

19) 한국의 세이프가드 조치는 1986년 제정된 대외무역법에 “산업영향조사제도”로서 그 근거가 마련되었다. 무역 수출이 급증하던 1960년대 후반, 무역관계법령을 정비하고 무역법[법률 제460호 1957.12.13 제정], 수출 진흥법[법률 제1033호, 1962.3.20 제정], 수출장려보조금 교부에 관한 임시조치법[법률 제716호, 1961.9.18 제정]의 세 가지로 분산, 제정되어 있던 관련법의 통합, 단일화를 추구하고 급증하는 무역량과 거래방식의 다양화에 효율적으로 대응하기 위해서 1967년, 수출입업과 수출입의 허가, 수출의 장려, 수출입의 사후관리 등을 골자로 한 무역거래법[법률 제1878호, 1967.1.16 제정]이 제정되었다. 하지만 무역에서의 수입 자유화율이 높아지던 80년대에 들어 수입자유화에 대한 국내산업 보호 제도가 미흡했던 한국은 이를 다루기 위한 대외무역법[법률 제3895호, 1986.12.31 제정]을 제정하게 된다.

20) 대외무역법 [법률 제10231호, 2010. 4. 5, 일부개정]

특히 대외무역법 제4장 수입수량제한조치는 특정 물품의 수입 증가로 인하여 국내 산업에 심각한 문제가 발생하는 경우에 적절한 대응조치를 취하고 이를 통해 국내 산업에 미치는 경제적 파장을 최소화하기 위해 만들어진 규정들로²¹⁾, 특정 물품의 수입 증가로 동종 또는 직접적인 경쟁관계에 있는 물품을 생산하는 국내 산업이 심각한 피해를 입고 있거나 피해의 우려가 있음이 무역위원회의 조사를 통하여 확인되고 피해에 대한 구제조치가 건의되어 해당 국내산업의 보호가 필요하다고 인정되면 필요한 범위 내에서 수입수량의 제한을 통해 국제 무역에서 발생하는 우리나라의 산업피해를 구제하고 산업의 조정을 촉진하는 역할을 하게 된다.²²⁾

(2) 관세법의 긴급관세제도

대외무역법의 수입수량제한조치가 세이프가드 조치의 형태 중 수입수량의 제한에 대하여 다루고 있다면 관세법²³⁾상의 긴급관세제도는 관세인상을 통한 수입 제한에 대하여 규율하고 있다.

그 중에서도 관세법 제4관의 긴급관세²⁴⁾에서 다루고 있는 긴급관세제도는 국내외의 경제적 변화에 신속하게 대처함으로써 국내 산업을 보호하는 것을 그 취지로 하고 있다. 다시 말해, 긴급관세는 수입 자유화에 따른 외국상품의 급격한 수입증가로 인해 국내 산업이 심각한 피해를 받거나 피해의 우려가 있는 경우²⁵⁾, 장시간이 소요되는 정상적인 법적 절차를 피하여 국내 산업을 신속하게 보호하기 위해서 부과되는 관세이다.

(3) 불공정무역행위 조사 및 산업피해구제에 관한 법률에서의 세이프가드 조치

한국의 세이프가드 조치의 또 다른 법적 근거로는 2001년 제정되어²⁶⁾ 2010년 일부 개정²⁷⁾된 불공정무역행위 조사 및 산업피해구제에 관한 법률이 있다. 본 법률은 세이프가드 조치의 발동조건을 명시적으로 규정하고 있으며²⁸⁾, 또한 2010년 일부 개정된²⁹⁾ 동 법률의 시행령 제

21) 김희길, 「국제무역관계법」, 삼영사, 2008, p.161.

22) 대외무역법 제4장 수입수량제한조치 제39조~제41조.

23) 관세법 [법률 제10424호, 2010.12.30, 일부개정], 현행 관세법은 1949년 제정/공포된 이래 여러 차례의 개정을 거쳐 2011년 현재에 이르고 있다. 관세법의 주요 내용은 관세의 부과와 징수 그리고 면세제도, 보세제도, 통관절차, 관세사법에 대한 벌칙 및 조사방법과 기타 행정상의 쟁송제도, 운수기관, 세관공무원의 직권 등에 대하여 규정하고 있다.

24) 관세법 제3장 제2절 제4관 긴급관세 제65조~제67조.

25) 관세법 제65조 (긴급관세의 부과대상 등) 제1항.

26) 불공정무역행위 조사 및 산업피해구제에 관한 법률 [법률 제64176호, 2001.2.3 제정].

27) 불공정무역행위 조사 및 산업피해구제에 관한 법률 [법률 제10230호, 2010. 4. 5, 일부개정].

28) 제3장 수입 증가로 인한 산업피해조사 등 <개정 2008.3.21> 제15조 (특정 물품의 수입 증가로 인한 국내산업 피해의 조사신청) 특정한 물품의 수입 증가로 같은 종류의 물품 또는 직접적인 경쟁관계에 있는 물품을 생산하는 국내 산업이 심각한 피해를 입고 있거나 입을 우려가 있으면 해당 국내 산업에 이해관계가 있는 자 또는 그 국내 산업을 관장

12조부터 제27조까지는 WTO의 세이프가드 협정과 유사한 수입증가의 개념, 국내산업의 범위, 국내산업의 이해관계자, 잠정세이프가드조치 등의 조항을 명시하고 있고, 산업피해조사의 신청 요건에 있어 “해당 물품의 수입으로 국내 산업이 심각한 피해를 입고 있거나 입을 우려가 있는 사항”³⁰⁾에 관한 자료의 제출을 요구하고 있기 때문에 당 법률이 그러한 수입으로 인한 국내산업의 피해를 방지하고 복구하기 위한 것임을 명백히 알 수 있다.

또한 동 법률에서는 수입수량제한조치 이외에도 대외무역법이나 관세법에서 다루고 있는 구조조정지원을 위한 조치에 대해서도 명시하고 있다. 무역위원회는 국내 산업의 구조조정을 촉진하기 위한 조치로서 수입 물품의 수량 제한을 건의 할 수 있으며³¹⁾, 관계 행정기관이 무역위원회로부터 구조조정촉진조치의 시행을 건의 받는 경우 30일 이내에 조치의 시행여부, 조치의 내용 그리고 조치기간 등을 결정하여 통보하여 세이프가드 조치를 취할 수 있다³²⁾. 또한 조치의 기간이 만료된다고 하더라도 세이프가드 조치의 대상이 되는 국내 산업이 여전히 구조조정 중에 있는 경우라면 세이프가드 조치의 연장을 신청 할 수 있는 바³³⁾, 이는 WTO세이프가드 협정의 구조조정촉진 목적도 반영하고 있다고 볼 수 있다.

2) 세이프가드 조치의 발동요건과 절차

대외무역법과 관세법, 그리고 불공정무역행위 조사 및 산업피해구제에 관한 법률은 특정물품의 수입증가로 인하여 같은 종류의 물품 또는 직접적인 경쟁 관계에 있는 물품을 생산하는 국내 산업이 심각한 피해를 입고 있거나 입을 우려가 있음이 해당 법에 따라 무역위원회 조사를 통하여 확인되고 당해 국내 산업을 보호 할 필요가 있다고 인정되는 경우 세이프가드 조치의 부과가 가능함을 명시하고 있다.³⁴⁾ 이는 수입수량의 증가, 동종물품 또는 직접적인 경쟁관계에 있는 물품을 생산하는 국내 산업이 심각한 피해를 받거나 받을 우려의 존재, 그리고 수입증가와 피해와의 상관관계 등을 요구하는 WTO 세이프가드 협정과 거의 일치한다.

세이프가드의 발동 절차는 먼저 산업피해구제에 관한 법률의 시행령에서 정하고 있는 해

하는 관계 중앙행정기관의 장은 무역위원회에 해당 특정 물품의 수입이 국내 산업에 미치는 피해를 조사하여 줄 것을 신청할 수 있다. [전문개정 2008.3.21].

- 29) 불공정무역행위 조사 및 산업피해구제에 관한 법률 시행령 [시행 2010. 7. 6] [대통령령 제22252호, 2010. 7. 6, 일부개정].
- 30) 불공정무역행위 조사 및 산업피해구제에 관한 법률 시행령 제15조 (산업피해조사의 신청) 제1항 4.
- 31) 불공정무역행위 조사 및 산업피해구제에 관한 법률 제17조 (세이프가드 조치 등의 건의) 제2항.
- 32) 불공정무역행위 조사 및 산업피해구제에 관한 법률 시행령 제24조 (외국과의 자유무역협정에 따른 세이프가드조치).
- 33) 동 법률 시행령 제21조의2 (세이프가드조치 연장 등의 신청) 제1항 1.
- 34) 대외무역법 제4장 수입수량제한조치 제39조 제1항; 관세법 제4관 긴급관세 제65조 제1항, 산업피해구제에 관한 법률 제15조.

당 국내 산업에 이해관계가 있는 자³⁵⁾ 혹은 그 국내 산업을 관장하는 관계 중앙행정기관의 장이 해당 국내 산업에 대한 세이프가드 조치가 상기의 발동 요건에 충족한다고 판단하는 경우 무역위원회에 해당 특정 물품이 국내 산업에 미치는 피해를 조사하여 줄 것을 신청하는 것으로 시작된다.³⁶⁾

수입증가로 인한 국내산업 피해의 조사, 판정의 업무를 수행하기 위해 지식경제부 산하에 설치된 무역위원회³⁷⁾는 30일 이내에 조사 개시 여부를 결정하고, 개시결정 4개월 이내에 특정 물품의 수입이 해당 국내 산업에 심각한 피해를 미치는 지를 판정 하여³⁸⁾, 국내 산업이 심각한 피해를 입거나 입을 우려가 있다고 판정하게 되면 판정일로부터 1개월 이내에 세이프가드 조치의 형태와 기간을 결정하여 관계 중앙행정기관의 장에게 조치의 시행을 건의하게 되고³⁹⁾, 조치의 건의를 받은 관계 중앙행정기관의 장은 1개월 내에 해당 조치의 시행여부를 무역위원회에 통보하여야한다. 그리고 세이프가드 조치가 1년 이상 시행되게 되면 일정주기로 조치의 강도를 완화시키고, 조치의 원인이 되는 사실이 소멸하게 되면 세이프가드 조치를 해제하여야한다⁴⁰⁾. 조치의 부과가 3년을 초과하였음에도 불구하고 조치의 연장이 요구되는 경우 이를 검토하여 8년 내의 기간에 한해서 조치를 연장 할 수 있다.⁴¹⁾

Ⅲ. 사법적 쟁점에 대한 검토와 평가

1. 사법적 쟁점에 대한 검토의 필요성

한국 유제품사건을 비롯하여 아르헨티나 신발 사건, 미국 양고기 사건, 칠레 농산물 사건, 아르헨티나 복숭아 사건, 미국 철강 사건⁴²⁾ 등과 같은 거의 대부분의 세이프가드 조치 관련 분쟁에서 쟁점이 되었던 예측하지 못한 사태의 발전의 경우 여전히 조항의 적용에 있어

35) 불공정무역행위 조사 및 산업피해구제에 관한 법률 시행령 제14조 (국내 산업에 이해관계가 있는 자).

36) 대외무역법 제39조 (수입수량제한조치), 관세법 제65조 (긴급관세의 부과대상 등), 산업피해구제에 관한 법률 제15조 (특정 물품의 수입증가로 인한 국내산업의 피해조사 신청).

37) 불공정무역행위 조사 및 산업피해구제에 관한 법률 제6장 무역위원회 제27조 (무역위원회의 설치), 28조 (무역위원회의 소관업무).

38) 동 법률 제16조 (국내 산업 피해의 조사).

39) 동 법률 제17조 (세이프가드 조치 등의 건의).

40) 동 법률 제19조 (세이프가드 조치 등의 시행 및 해제).

41) 동 법률 제20조 (세이프가드 조치의 재검토), 제20조의2 (세이프가드 조치의 연장 등 검토)

42) 세이프가드 조치에 관련하여 WTO에 제소된 상기 사건들에 대한 내용은 이후 각 사건들의 핵심 쟁점을 분석하는 과정에서 자세히 다루기로 한다.

WTO에 의한 명확한 기준이 마련되어 있지 않은 상태이다.⁴³⁾ 따라서 해당 국가의 세이프가드 조치가 GATT 제19조에서 요구하는 예측하지 못한 사태의 발전의 존재라는 요건에 명확하게 합치되기는 매우 어려운 일 일 것이다. 또한 세이프가드 조치가 또 다른 구제조치인 반덤핑이나 보조금에 대한 상계관세와는 달리 공정하게 이루어진 무역의 결과로 발생한 국내 산업의 피해를 구제하기 위해 취해지는 조치임을 감안 할 때, 세이프가드 협정을 적용함에 있어서도 보다 엄격한 기준이 적용될 것이 요구될 것이므로 앞으로도 세이프가드 조치를 발동함에 있어 WTO의 기준을 충족시키는 데에는 많은 어려움이 따를 것이다.

그렇기 때문에 WTO의 기준에 합치하는 적법한 세이프가드 조치의 발동을 위해서는 먼저 과거의 세이프가드 조치와 관련하여 WTO에 제소된 사건들에서의 핵심적인 사법적 쟁점을 검토해 볼 필요가 있다.

따라서 본 장에서는 우선 WTO 세이프가드 협정이 발효된 이후 세이프가드 조치와 관련하여 WTO에 제소된 최초의 사건인 한국 유제품 사건에서부터 가장 최근의 미국 철강 사건에 이르기까지 핵심적인 사법적 쟁점이 되었던 GATT 제19조의 ‘예측하지 못한 사태의 발전’, 세이프가드 협정 제4조 제2항의 심각한 피해의 판정에 있어 ‘피해요소의 적정 평가’, 그리고 제5조 제1항의 ‘조치의 적정성’의 합치 요건, 이 세 가지 핵심 쟁점에 대하여 WTO의 패널과 항소기구가 각각의 사건들에서 어떠한 해석을 하고 있는지에 대해서 살펴 볼 것이다, 이후 세이프가드 조치와 관련된 한국의 제 규정들이 이러한 WTO의 요건을 만족시킬 수 있을 것 인지를 검토하여 봄으로써 국내법이 가지는 문제점을 파악하고 해당 조항의 국내법으로의 적용 가능성을 모색 할 것이다.

2. 예측하지 못한 사태의 발전

세이프가드 조치를 위한 요건으로서 GATT 제19조의 예측하지 못한 사태의 발전 요건을 어떻게 충족시킬 것인가에 관한 문제는 세이프가드 조치와 관련된 분쟁들에 있어 핵심적인 쟁점이 되어왔다.

예측하지 못한 사태의 발전을 둘러싼 쟁점은 크게 두 가지이다. 하나는, GATT 제19조에는 명시되어 있지만 세이프가드 협정의 체결 과정에서는 삭제 된 예측하지 못한 사태의 발전이라는 요건을 세이프가드 조치의 발동에 필요한 필수 요건으로 인정하여 세이프가드 조치를 부과하기 위해 반드시 충족되어야 할 요건으로 볼 것인가의 여부에 관한 문제이고, 다른 하

43) Raj Bhala, David A. Gantz, *supra* note 5, p.5.

나는 이를 충족되어야 할 요건으로 보는 경우 예측하지 못한 사태의 발전이 특정한 수입 증가로 귀결되었음을 입증하는 문제, 다시 말해 예측하지 못한 사태의 발전과 수입 증가 간의 인과관계를 어떻게 증명 할 것인가에 대한 문제이다.⁴⁴⁾

1) 예측하지 못한 사태의 발전 요건의 충족여부

GATT 제19조 제1항은 예측하지 못한 사태의 발전과 관세 양허를 포함하여 이 협정 하에서 계약당사자가 지는 의무를 이행한 결과로 상품이 자국의 영토 내에서 동종 또는 직접적으로 경쟁적인 상품의 국내생산자에게 심각한 피해를 야기하거나 피해의 우려가 있을 정도로 증가된 물량과 조건 하에서 동 계약국의 영토내로 수입되고 있는 경우 동 계약 당사자는 동 상품에 관하여, 그리고 이러한 피해를 방지하거나 구제하기 위하여 필요한 정도로 그리고 그 기간 동안 동 의무를 전부 또는 일부 정지 하거나 양허를 철회, 수정할 권리가 있다'고 하여 세이프가드의 발동을 위해서는 예측하지 못한 사태의 발전에 기인한 수입 증가가 있어야함을 명시하고 있다. 반면 세이프가드 협정에는 그 어느 조항에도 예측하지 못한 사태의 발전이라는 용어가 사용되고 있지 않다.⁴⁵⁾

여기서 쟁점이 되는 것은 GATT 제19조의 예측하지 못한 사태의 발전의 요건이 세이프가드 협정에서 협상 시에 의도적으로 생략된 것이며⁴⁶⁾, 이러한 요건의 첨기는 세이프가드 협정상의 세이프가드 조치 요건과 상충되는 것이기 때문에 부속서 1A에서 명시된 바와 같이 이를 고려하지 않아도 될 것인가가 하는 것이다.

한국 유제품사건⁴⁷⁾에서 제소국인 EC는 한국이 혼합 분유의 수입 급증이 예측하지 못한 사태의 발전에 기인한 것인지를 검토했어야 함에도 불구하고 이를 실시하지 않은 것은 GATT 제19조를 위반한 것이라고 주장했다.⁴⁸⁾ 이에 패널은 GATT 제19조의 요구가 세이프가

44) 이은섭, 김선옥, "세이프가드 조치의 적법성 평가를 위한 심사기준의 적용에 관한 연구", 『통상정보연구』, Vol.9, No.2, 한국통상정보학회, 2007, p.311.

45) Daniel B. Pickard, Tina Potuto Kimbel, "Can U.S. safeguard actions survive wto review? : Section 201 investigations in International Trade Law," *Loyola of Los Angeles International and Comparative Law Review Winter, 2007*, p.3.

46) *ibid*, p.3.

47) 한국 유제품 사건 (DISPUTE DS98, Korea - Definitive Safeguard Measure on Imports of Certain Dairy Products, 1999) - 1997년, 국내 유제품에 대한 한국 무역위원회의 피해 조사에 따른 구제조치로서 농림부가 EC국가들로부터 수입되는 혼합분유에 대한 세이프가드 조치를 시행하였다. 4년간 실시된 세이프가드 조치에 대하여 EC는 동 조치가 WTO협정상의 세이프가드 조치의 발동 요건에 충족되지 못한다고 주장, 1997년 한국의 확정 세이프가드 조치에 대한 협의를 신청했고, 협의에 의한 상호 합의에 도달하지 못한 결과, 1998년 WTO에 패널의 설치를 요청한 사건이다. 이 사건에서 패널은 세이프가드 조치를 발동함에 있어 GATT 제19조의 예측하지 못한 사태의 발전 요건을 고려하지 않아도 된다고 판정하였으나, 항소기구는 이러한 패널의 판정을 번복하고 세이프가드 조치를 발동하기 위해서는 GATT 제19조와 세이프가드 협정 내의 조건을 모두 충족시켜야 된다고 판정했다.

48) Korea - Definitive Safeguard Measure on Imports of Certain Dairy Products - Report of the Panel, WTO Doc, WT/DS98/R, 21 June 1999, para.4.142. [hereinafter Korea Dairy Products Panel Report].

드 조치의 발동 조건을 추가한 것이라기보다는, 단지 세이프가드 조치가 필요한 이유를 설명한 것이며 이것이 세이프가드 조치를 부과하려는 국가에게 추가적인 부담을 지우는 것은 아니라고 판정하여 EC의 주장을 기각했다⁴⁹⁾.

그러나 항소기구는 이러한 패널의 판정을 번복했다. 우선 항소기구는 세이프가드 협정 제11조 제1항(a)에서 “회원국은 1994년도 GATT 제19조에 명시된 특정 상품의 수입에 대한 긴급조치가 이 협정에 따라 적용되는 동 조의 규정과 합치하지 않는 경우, 이러한 조치를 취하거나 모색하지 아니 한다”고 명시한대로⁵⁰⁾, WTO 세이프가드 협정의 발효 이후 부과된 모든 세이프가드 조치는 세이프가드 협정뿐만 아니라 GATT 제19조의 규정을 모두 충족하여야 한다고 판결하였다.⁵¹⁾ 그리고 이 예측하지 못한 사태의 발전의 요건은 세이프가드 조치가 GATT 제19조에 합치하는 방식으로 부과되기 위해서 실제적인 사실 관계의 차원에서 입증하여야 하는 조건이기 때문에 한국이 예측하지 못한 사태의 발전의 요건을 검토하지 않은 것은 세이프가드 조치의 발동 요건을 충족시키지 못한 것이라고 판결 내렸다.⁵²⁾ 즉 세이프가드 조치의 부과를 위해서는 예측하지 못한 사태의 발전의 요건이 반드시 충족되어야 한다고 판정한 것이다.

이러한 항소기구의 판정에도 불구하고 아르헨티나 신발사건⁵³⁾에서 패널은 조치가 세이프가드 협정이 규정하는 상황과 요건을 충족한다면 GATT 제19조 상의 요건에도 충분히 합치될 것이라는 이유로 또 다시 예측하지 못한 사태의 발전을 별도로 검토할 필요가 없다는 판정을 내렸고⁵⁴⁾, 항소기구는 또 다시 패널의 판정을 번복했다.⁵⁵⁾ 한국 유제품 사건에서의 동일하게 세이프가드 협정 제11조 제1항(a)을 들어 세이프가드 조치를 부과하기 위해서는 세이

49) *ibid*, para.7.34-7.39.

50) 세이프가드 협정 제11조 제1항(a) - “A member shall not take or seek any emergency action on import of particular products as set forth in Article XIX of GATT 1994 unless such action conforms with the provision of that Article applied in accordance with this Agreement.”

51) Korea Dairy Products AB Report, para.82-90, 151(a).

52) *ibid*, para.91-92.

53) 아르헨티나 신발 사건 (DISPUTE DS121, Argentina - Safeguard Measures on Imports of Footwear, 1999) - 1997년, 아르헨티나가 자국 내로 신발류의 수입이 급증함에 따라 세이프가드 협정에 의거하여 심각한 피해의 판정이 내려졌음을 WTO에 통보하고, 세이프가드 조치를 발동하였다. 이에 대하여 EC는 아르헨티나의 세이프가드 조치가 GATT 제19조와 세이프가드 협정에 합치하지 않는다고 주장하여 패널 설치를 요청한다. 본 사건에서 역시 패널은 GATT 제19조의 예측하지 못한 사태의 발전 요건의 충족이 적법한 세이프가드 조치를 위한 필수 요건은 아니라고 판정하였으나 항소기구는 또 다시 패널의 이러한 판정을 번복한다. 이후 GATT 제19조 예측하지 못한 사태의 발전 요건의 충족은 항소기구 뿐만 아니라 패널에서 역시 세이프가드 조치의 발동을 위해 반드시 충족되어야 하는 요건으로 받아들여지게 된다.

54) Argentina - Safeguard Measures on Imports of Footwear - Report of the Panel, 25 June 1999, para.8.55-8.69. [hereinafter Argentina Footwear Panel Report]

55) Argentina - Safeguard Measures on Imports of Footwear - Report of the Appellate Body, 14 December 1999 para.150 (b). [hereinafter Argentina Footwear AB Report]

프가드 협정과 GATT 제19조를 모두 충족시켜야 한다고 판정한 것이다.

예측하지 못한 사태의 발전에 관한 문제가 다시 제기된 미국 양고기 사건⁵⁶⁾에서 패널은 이전의 판결과는 달리 세이프가드 조치를 부과하기 위해서는 예측 가능한 사태의 발전에 기인한 수입의 증가가 있었음을 입증해야 한다고 판결 내렸고, 향소기구 역시 패널의 판결을 지지하여 예측하지 못한 사태의 발전에 기인한 수입 증가가 있었음을 사실 관계에 근거해서 입증해야 한다고 판결 내렸다.⁵⁷⁾

이후 칠레 농산물 사건⁵⁸⁾, 아르헨티나 복숭아 사건⁵⁹⁾ 그리고 미국 철강사건⁶⁰⁾에 이르기까

56) 미국 양고기 사건 (DISPUTE DS177, 178, United States - Safeguard Measure on Imports of Fresh, Chilled or Frozen Lamb from New Zealand and Australia, 2001.5.6) - 한국 유제품 사건, 아르헨티나 신발 사건 그리고 미국 밀 글루텐 사건에 이어 WTO에 제소되어 향소기구의 판결이 내려진 네 번째 사건이다. 1999년 2월 9일, 미 무역위원회는 양고기의 수입 증가가 미국 내의 양고기 산업에 대한 심각한 피해의 우려의 실질적 원인이 되었다고 판정하고, 수입되는 양고기에 대하여 관세율 쿼터(tariff rate quota)의 형태로 세이프가드 조치를 부과한다. 본 사건에서 호주와 뉴질랜드는 미국의 수입의 증가에 대하여 부과된 세이프가드 조치가 예측하지 못한 사태의 발전의 결과에 기인한 것이 아니며, 오히려 수입이 증가한 것은 미국 양모법 하의 보조금의 축소로 인한 미국 내 양고기 생산의 감소가 기인한 상대적인 증가였고, 이는 미국이 충분히 예측 가능한 것 이었다고 주장하였다. 패널은 앞서 한국 유제품 사건과 아르헨티나 신발 사건에서 예측하지 못한 사태의 발전에 대한 향소기구의 판결을 재확인하여, WTO 세이프가드 협정이 발효 된 이후 부과된 세이프가드 조치는 세이프가드 협정과 GATT 제19조의 요건 모두에 부합하여야 한다고 판결했다.

57) Raj Bhala, David A. Gantz, "The Lamb Case : Safeguard," Arizona Journal of International and Comparative Law, Summer, 2002, p.3.

58) 칠레 농산물 사건 (DISPUTE DS207, Chile - Price Band System and Safeguard Measures Relating to Certain Agricultural Products, 2002.10.23) - 1999년 칠레 무역 구제당국이 밀, 밀가루, 식물성 식용유에 대하여 세이프가드 조치를 부과한 것에 대하여 2001년 해당 조치가 GATT 제19조 및 세이프가드 협정 2, 3, 4, 5조 등의 위반임을 이유로 아르헨티나가 WTO에 제소한 사건이다. 아르헨티나는 칠레가 정당한 세이프가드 조치의 부과를 위한 요건인 예측하지 못한 사태의 발전을 특정하거나(identifying) 그것에 대한 판정(finding)을 내리지 않음으로써 GATT 제19조와 세이프가드 협정을 위반하였다고 주장하였고, 패널은 앞서 미국 양고기 사건에서 예측하지 못한 사태의 발전의 입증에 대한 패널과 향소기구의 입장을 재확인 하였다.

59) 아르헨티나 복숭아 사건 (DISPUTE DS238, Argentina - Definitive Safeguard Measure on Imports of Preserved Peaches, 2003.4.15) - 아르헨티나 복숭아 사건은 남미공동시장(MERCOSUR)의 회원국인 아르헨티나와 지리적 인접국인 칠레 사이에 관련한 분쟁으로 WTO 분쟁조정기구에 제소된 분쟁 중 최초로 개발도상국 간의 세이프가드 협정 관련 분쟁이다. 아르헨티나 당국은 특정 복숭아 제품에 대한 피해 조사 결과, 수입의 증가에 기인한 심각한 피해가 존재하였으며 이에 따라 3년 동안 특별 관세를 부과하는 방식의 세이프가드 조치를 부과하였다. 본 사건에서 칠레는 아르헨티나의 주무 당국이 세이프가드 조치의 부과 이전 그들의 조사 보고서에서 예측하지 못한 사태의 발전의 존재 여부에 대한 판정은 물론 사실 관계 차원의 입증 또한 존재하지 않았으며 따라서 아르헨티나의 잠정 세이프가드 조치는 GATT 제19조와 세이프가드 협정에 불일치하는 것이라 주장하였다. 패널은 이전의 사건에서와 마찬가지로 GATT 제 19조와 세이프가드 협정을 상호 가중적으로 적용해야 한다고 판결했다. 예측하지 못한 사태의 발전에 대한 이러한 해석은 앞서 일련의 사건에서 패널과 향소기구에 의해 정립된 것이기 때문에 세이프가드 조치를 적용하기 위해서 회원국의 주무당국은 예측하지 못한 사태의 발전의 존재를 사실 관계의 차원에서 입증하여야 한다는 것이다.

60) 미국 철강 사건 (DISPUTE DS248, 249, 251-254, 258, 259, United States - Definitive Safeguard Measures on Imports of Certain Steel Products, 2003.12.10) - 2002년 미국은 특정 철강 제품이 국내 산업에 실질적인 심각한 피해가 있을 정도의 증가된 물량으로 미국 내로 수입되었다는 미 무역위원회의 피해 판정에 따라 특정 철강 제품에 대하여 관세 인상과 관세율 쿼터를 통한 세이프가드 조치를 부과한다. 이에 한국, 브라질, EC, 중국, 일본, 뉴질랜드, 노르웨이, 스위스와 GATT 제19조 및 세이프가드 협정의 위반을 이유로 WTO에 패널 설치를 요청하였다. 본 사건에서 패널은 GATT 제 19조의 예측하지 못한 사태의 발전 요건은 세이프가드 협정 제3조에서 언급하고 있는 '사실과 법에 관련된 쟁점'이며, 세이프가드 협정 제4조에 따라 예측하지 못한 사태의 발전과 수입증가 사이의 그리고 심각한 피해 혹은 그러한 우려 사이의 논리적 관계를 분석하여 피해를 판정함에 있어 주무당국은 어떻게 그러한 사실이 그들의 결정을 뒷받침 할 것인가에 대한 합리적이고 적절한 설명을 반드시 제공하여야함을 또 다시 확인함으로써, 다시 한 번 동일한 기준이 적용됨을 뒷받침하였다.

지 패널과 항소기구는 세이프가드 조치의 부과를 위해서는 반드시 GATT 제19조에서 요구하는 예측하지 못한 사태의 발전이 수입 증가로 귀결되어야 하고, 또 그것을 실증적으로 증명할 수 있어야 한다는 입장을 고수하고 있다.⁶¹⁾ 특히 가장 최근의 미국 철강 사건의 판결에서는 예측하지 못한 사태의 발전에 대한 검토가 단순히 그러한 경제적 상황이 존재했음을 입증하는 것뿐만 아니라 그러한 상황이 수입의 증가로 귀결되었음을 입증하고 나아가서는 그러한 수입의 증가와 산업 피해와의 관련성을 합리적이고 적절한 설명(reasoned and adequate explanation)을 통해 증명할 것을 요구하고 있으며.⁶²⁾ 또한 세사건 모두에서 피제소국들의 주무당국에 의해 작성된 보고서에 이러한 합당하고 적절한 설명이 결여되어 있음을 지적하고 있다.⁶³⁾

2) 예측하지 못한 사태의 발전과 수입증가 간의 관계

전술한 바와 같이 현재 WTO 분쟁조정기구의 패널과 항소기구는 세이프가드 조치를 부과하기 위해서는 GATT 제19조의 예측하지 못한 사태의 발전의 요건이 반드시 충족되어야 함을 여러 사건의 판례들을 통해 명확히 하고 있다. 그런데 예측하지 못한 사태의 발전이 세이프가드의 부과를 위한 요건으로 고려되어야 한다면 이와 관련된 또 다른 고려해야 할 쟁점이 발생한다. 즉 예측하지 못한 사태의 발전과 그것에 기인한 수입증가 사이의 관계를 어떻게 증명할 것인가 하는 문제이다.

미국 양고기 사건에서 패널은 아르헨티나 신발 사건에서의 항소기구의 판정을 인용하여 세이프가드 조치를 부과하기 위해서는 예측하지 못한 사태의 발전에 기인한 수입의 증가가 존재하였음을 입증할 필요가 있다고 보았고, 따라서 세이프가드 조치를 부과하려는 국가는 조치의 부과 전에 세이프가드 협정 제3조 제1항(investigation)과 GATT 1994 제10조(publication and administration of trade regulations)의 절차에 준하여 조사를 행한 후 보고서를 발행해야 하며, 그 보고서에는 조사 결과와 사실 및 법률상의 모든 관련 쟁점(all pertinent issues of fact and law)에 대하여 추론된 결론이 명시되어 있어야 한다고 판정하였다.⁶⁴⁾ 항소기구는 이러한

61) Raj Bhala, David A. Gantz, *supra* note 5, p.5.

62) United States - Definitive Safeguard Measures on Imports of Certain Steel Products - Report of the Appellate Body, 10 November 2003, para.277-279. [hereinafter US Steel AB Report]

63) Chile - Price Band System and Safeguard Measures Relating to Certain Agricultural Products - Report of the Panel, 3 May 2002, para.7.136-7.138 [hereinafter Chile Agricultural AB Report], Argentina - Definitive Safeguard Measure on Imports of Preserved Peaches - Report of the Panel, 14 February 2003, para.7.12 [hereinafter Argentina Peaches Panel Report], US Steel AB Report, para.279.

64) United States - Safeguard Measures on Imports of Fresh, Chilled or Frozen Lamb Meat from New Zealand and Australia - Report of the Panel, 21 December 2000, para.2.2-2.4. [hereinafter US Lamb Meat panel report]

패널의 판정을 지지하였고, 나아가 주무당국은 조치의 부과에 앞서 세이프가드 조사에 대한 심사과정에서 세이프가드 조치의 발동 요건인 '수입증가'와 '예측하지 못한 사태의 발전' 간의 논리적 연관성(logical connection)이 존재함을 입증하여야 한다고 판시하였다.⁶⁵⁾

이에 미국 철강 사건에서 미국은 세이프가드 협정에는 예측하지 못한 사태의 발전에 대한 어떠한 언급도 없다고 주장하면서도, 양고기 사건 때보다는 더욱 개선된 예측하지 못한 사태의 발전과 수입증가 간의 논리적 연관성을 설명하기 위한 보고서를 발행하였다.⁶⁶⁾ 그러나 패널은 또 다시 아르헨티나 신발사건의 향소기구 보고서를 인용하여 GATT 제19조와 세이프가드협정은 상호 보충적이기 때문에 GATT 제19조의 요건이 세이프가드 협정에 의해서 폐지된 것이 아니라고 판시하였다. 이에 따라 미국이 예측하지 못한 사태의 발전이 세이프가드 조치의 조건이 되는 제품의 수입증가로 귀결되었음을 증명하라는 GATT 제19조의 요건을 만족시키지 못하였음을 판정했고⁶⁷⁾, 향소기구 역시 이를 인정했다.⁶⁸⁾

본 사건에서 패널과 향소기구는 미국이 발행한 보고서에 대해서 예측하지 못한 사태의 발전과 수입증가 간의 인과관계를 증명하기 위한 '합리적이고 적절한 설명'이 결여되어 있음을 지적했다.⁶⁹⁾ 이에 대하여 미국은 주무당국의 보고서는 당국의 결론에 대한 논리적인 근거만 제시하면 세이프가드 부과의 요건을 충족시키기에 충분하며, 합리적이고 적절한 설명을 제공하여야 한다는 명시적인 요건은 규정된 바가 없다고 주장했다.⁷⁰⁾ 이러한 접근법에 따르면, 미국은 보고서에 합리적이고 적절한 설명이 결여되어 있다고 하더라도 세이프가드 조치가 GATT 제19조와 세이프가드 협정의 요구에 부합하는 합당한 조치였다는 결론을 낼 수 있다.⁷¹⁾

그러나 이러한 미국의 주장에 대해서 패널과 향소기구는 미 주무당국의 보고서가 다양한 근거⁷²⁾에 기인한 집합적인 상황이 수입의 증가를 야기하였음을 설명함으로써 예측하지 못한 사태의 발전이 있었음을 증명하고 있다고는 인정했지만, 그러한 증명이 합리적이라면 그것은 논리적인 방법으로 이루어져야 하고, 논리적인 방식으로 기술되어야 하며, 전체의 입증 과정은 주무당국의 보고서에 포함되어야 한다고 판시하면서 미 주무당국이 조사한 사건에 대한

65) United States - Safeguard Measures on Imports of Fresh, Chilled or Frozen Lamb Meat from New Zealand and Australia - Report of the Appellate Body, 1 May 2001, para.72-76. [hereinafter US Lamb Meat AB report]

66) Daniel B.Pickard, Tina Potuto Kimbel, p.5.

67) United States - Definitive Safeguard Measures on Imports of Certain Steel Products - Report of the Panel, 11 July 2003, para.10.147-10.149. [hereinafter US Steel Panel Report]

68) US Steel AB Report, para.513(a).

69) *ibid.*, para.269, 299, 304.

70) *ibid.*, para.17-21.

71) Raj Bhala, David A. Gantz, *supra* note 2, p.5.

72) US Steel Panel Report, para.10.78-10.95, 러시아와 아시아의 경제위기, 미국의 시장 강세, 미 달러화의 평가절상 등.

자세한 분석 결과를 보고서에 기재 할 것을 요구했다.⁷³⁾ 즉 WTO의 GATT 제19조와 세이프가드 협정은 예측하지 못한 사태의 발전과 수입증가 간의 인과관계를 증명함에 있어 “세이프가드 조치를 부과하려는 국가의 주무당국은 예측하지 못한 사태의 발전을 입증하여 공표할 의무가 있으며, 그러한 입증은 충분히 합리적이고 적절한 설명을 통해 이루어져야 함”⁷⁴⁾을 요구한다는 것이다.

한국 유제품 사건에서 무역위원회는 그 당시의 국내 세이프가드 관련법에 따라 조치를 부과하기 위한 조사를 실시함에 있어 특정상품, 즉 혼합 분유의 수입 증가가 예측하지 못한 사태의 발전의 결과인지를 설명하지 않은 것은 물론, 예측하지 못한 사태의 발전에 대하여 검토조차 하지 않았다.⁷⁵⁾ 따라서 현행의 국내 세이프가드 관련법에 따른 주무당국의 조사와 그에 대한 보고서는 예측하지 못한 사태의 발전과 수입증가 간의 인과관계를 증명하기 위해 필요한 합리적이고 적절한 설명을 제시 할 것을 요구하는 WTO의 기준에 부합할 수 없게 된다.

3) 평가

살펴본 바와 같이 법률상 특정물품의 수입증가로 인하여 같은 종류의 물품 또는 직접적인 경쟁 관계에 있는 물품을 생산하는 국내 산업이 심각한 피해를 입고 있거나 입을 우려가 있음이 불공정무역행위 조사 및 산업피해구제에 관한 법률에 따라 무역위원회 조사를 통하여 확인되고 당해 국내 산업을 보호 할 필요가 있다고 인정되는 경우에 세이프가드 조치의 부과가 가능하다⁷⁶⁾. 이는 GATT 제19조에서 요구하는 세이프가드 조치의 요건과 거의 일치하지만 예측하지 못한 사태의 발전에 기인한 수입증가에 대한 증명은 명시적으로 다루고 있지 않다. 사실 GATT 제19조 상에 대두되는 불예측성의 문제를 판단 할 수 있는 객관적인 기준을 확립하는 일은 어려우며 주관적인 판단의 개입이 불가피하게 요구된다.⁷⁷⁾ 이러한 주관적인 요소를 배제하기 위하여 세이프가드 협정에서는 이 요건을 삭제한 것이며, 그러한 이유로

73) US Steel AB Report, para.324-330.

74) *ibid*, para.330, “To demonstrate, through a reasoned and adequate explanation, that “unforeseen developments” had resulted in increased imports.”

75) 무역위원회의 조사보고서 中 ‘6.국내산업의 심각한 피해 및 피해우려의 검토’에 따르면 “관련법규에서 정하고 있는 기준에 따라 수입품의 수입수량의 증가로 인한 국내산업의 피해가 심각한 피해수준인지 또는 심각한 피해가 우려되는 수준인지를 검토하여야 한다”고 정하고 있지만 관련 법규를 검토함에 있어 당시의 대외무역법시행령 제69조 제1항, 수입으로 인한 국내산업 피해의 구제제도 운영에 관한 규정 제2-11조, 그리고 세이프가드 협정 제4조 제2항만을 관련 법규로 보고 있으며, GATT 제19조에서 요구하고 있는 바와 같이 수입의 증가가 예측하지 못한 사태의 발전에 기인한 것인지는 고려하고 있지 않다.

76) 대외무역법 제39조, 관세법 제65조, 그리고 불공정무역행위 조사 및 산업피해구제에 관한 법률 제15조

77) 이용식, “WTO세이프가드 협정에 관한 고찰 : GATT 제19조와의 비교 및 개선방안”, 「국제지역연구」, Vol.3, No.2, 한 국외국어대학교 외국학종합연구센터, 1999, p.119.

세이프가드 협정은 GATT 제19조의 대체규범으로 해석되고 GATT 제19조의 예측하지 못한 사태의 발전의 요건은 세이프가드 조치의 발동 요건으로서의 효력이 없다는 주장도 있어왔다. 그러나 WTO는 예측하지 못한 사태의 발전과 관련한 모든 사건에서 예측하지 못한 사태의 발전은 요건이 반드시 충족되어야 하며⁷⁸⁾, 합리적이고 적절한 설명을 통해 이를 입증하여야 한다고 판시하고 있다.⁷⁹⁾

이처럼 아직까지 한국을 비롯한 WTO 회원국들 중 국내 세이프가드 관련법에 이에 대한 규정을 두고 있지 않은 것은 WTO의 패널과 항소기구에서 예측하지 못한 사태의 발전의 요건에 대한 명확하고 구체적인 기준을 제시하지 못했기 때문으로 보인다.⁸⁰⁾ 예측하지 못한 사태의 발전을 검토하고 이를 명시적으로 입증하였는지를 판단하는 역할을 하는 WTO 분쟁해결기구의 패널과 항소기구가 이에 대한 확실한 기준을 제시하지 않는 이상, 개별 국가들이 GATT 제19조에 대한 자의적인 해석을 통해 객관적 기준을 법적으로 마련한다는 것은 매우 어려울 것이며, 세이프가드 조치가 가지는 무역제한적인 특성 상, 예측하지 못한 사태의 발전에 기인한 수입증가에 따른 피해로부터 최대한 자국의 산업을 보호하면서 동시에 WTO의 엄격하면서도 불명확한 판정 기준을 만족시키기에는 큰 어려움이 따를 것이다. 그러나 일련의 사건들에서 WTO의 패널과 항소기구의 해석에 비추어 볼 때, GATT 제19조에서 요구하는 예측하지 못한 사태의 발전의 요건은 반드시 충족되어야 하는 것임을 알 수 있다. 따라서 세이프가드 조치가 최소한의 법적 정당성을 가지기 위해서는 세이프가드 조치와 관련된 국내의 법규에 GATT 제19조의 예측하지 못한 사태의 발전과 관련한 조항을 직접적으로 반영하고, 세이프가드 조치를 발동함에 있어 해당 요건을 반드시 충족시킬 필요가 있다.

2. 피해요소에 대한 평가의 적절성

세이프가드 조치와 관련하여 발생하는 분쟁에 있어 계속적으로 쟁점이 되는 것이 세이프가드 협정 제4조에서 규정하고 있는 심각한 피해 또는 그 우려의 판정에 관한 부분이다.⁸¹⁾ 특히 동 협정 제4조 제2항(a)에서 요구하는 ‘피해요소의 평가’에 있어 평가의 적절성이 문제

78) Korea Dairy Products AB Report, para.90, Argentina - Safeguard Measures on Imports of Footwear - Report of the Appellate Body, 14 December 1999, para.84 [Hereinafter Argentina Footwear AB Report], US Lamb Meat AB report, para.76, United States - Definitive Safeguard Measures on Imports of Circular Welded Carbon Quality Line Pipe from Korea - Report of the Panel, 29 October 2001, para.7.293-7.297 [Hereinafter US Line Pipe Panel Report], Argentina Peaches Panel Report, para.7.28.

79) US Steel AB Report, para.330.

80) Raj Bhala, David A. Gantz, *supra* note 5, p.5.

81) 세이프가드 협정 제4조 심각한 피해 또는 그 우려의 판정의 해석과 적용에 관한 문제는 WTO에 제소되어 판결이 난 8가지 사건 모두에서 쟁점이 되고 있다.

시 되는데, 세이프가드 협정 제4조 제2항(a)는 수입 급증으로 인하여 발생한 ‘심각한 피해’를 판정하기 위해서는 관련된 산업의 상황에 미치는 객관적이고 계량 가능한 성격의 모든 관련 요소를 평가할 것을 요구하고 있다.

1) 객관적이고 계량 가능한 모든 관련요소에 대한 평가

세이프가드 협정 제4조 제2항(a)은 국내 산업이 심각한 피해를 초래하였거나 피해의 우려가 있는지의 여부를 판정하기 위한 조사를 주무당국이 실시함에 있어서 동 산업의 상황에 영향을 미치는 객관적이고 계량 가능한 성격의 모든 관련 요소를 평가 할 것을 명시하고 있다. 그러면서 관련 상품의 절대적 및 상대적인 수입증가율 및 증가량, 증가된 수입품이 국내 시장에서 차지하는 점유율, 판매, 생산, 생산성, 설비 가동률, 이윤 및 손실, 그리고 고용의 수준에 있어서의 변화와 같은 구체적인 요소들을 제시하고 있다.⁸²⁾

한국 유제품 사건에서 EC는 한국이 위와 같은 요소들을 적절하게 평가하지 못했다고 주장했었다. 이러한 EC의 주장에 대해서 패널은 구체적으로 조항에서 열거한 요소들이 이후에 관련 산업부문의 상황과 별 관련이 없는 것으로 결정되더라도, 사전적으로는 반드시 고려되어야 한다고 판결하고, 한국이 국내 분유시장을 우유(raw milk)와 분유(powder milk)의 두 시장으로 분할하였으므로, 주무당국이 두 시장 모두에 대해서 제4조 제2항이 요구하는 요소들을 평가하거나 혹은 상품의 특정 분할시장만 분석한 경우 그 시장이 전체 산업 상황을 대표해야 한다는 것을 증명해야 하지만 둘 중 어느 것도 충족시키지 못했다고 판단하였다.

그리고 국내 산업의 생산량, 생산성, 설비 가동률 등에 대한 조사 보고서의 설명 또한 미흡하였으며, 이윤 및 손실에 대한 검토와 고용 수준의 변화, 재고 등에 관한 분석에도 중요한 흠결이 있음을 지적하였다.⁸³⁾ 항소기구 또한 패널의 이러한 판정을 지지했다.⁸⁴⁾ 문제는 한국 유제품 사건에서의 WTO 분쟁해결기구가 판정한 것과 같이 세이프가드 조치의 부과를 위해 특정 산업의 피해 혹은 그 우려를 판정함에 있어 반드시 협정 제4조 제2항에 열거된 모든 관련 요소들을 평가해야 할 것인가 하는 것이다. 실제로 이후 세이프가드 협정 제4조 제2항과 관련하여 발생한 사건에 대한 여러 판정들에서는 제4조 제2항에서 명시하고 있는

82) Article 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, the competent authorities shall evaluate all relevant factors of an objective and quantifiable nature having a bearing on the situation of that industry, in particular, the rate and amount of the increase in imports of the product concerned in absolute and relative terms, the share of the domestic market taken by increased imports, changes in the level of sales, production, productivity, capacity utilization, profits and losses, and employment.

83) Korea Dairy Products Panel Report, para.7.58.

84) Korea Dairy Products AB Report, para.151(h).

모든 요소들에 대해서는 어느 하나의 예외도 없이 평가할 것을 요구하고 있다.

아르헨티나 신발 사건에서 패널은 아르헨티나의 세이프가드 조치 공고문에서 세이프가드 협정 제4조 제2항에서 평가할 것을 요구하는 요소들 중 가동률과 생산성, 이 두 부문에 대한 검토가 제대로 이루어지지 않았기 때문에 아르헨티나의 협정을 위반을 인정하였다.⁸⁵⁾ 또한 이후의 아르헨티나 복숭아 사건에서 역시 생산성, 가동률과 같은 특정 부분에 대한 평가를 소홀히 한 피제소국이 세이프가드 협정 제4조 제2항(a)를 위반한 것이라고 판정했다.⁸⁶⁾

미국 양고기 사건에서 패널이 판결 내린 바와 같이 협정의 제4조 제2항에서 명시적으로 제시된 요소이외에도 이해당사자들에 의해 피해 혹은 피해의 우려와 관련 있는 것으로 제시된 ‘기타 요소(other factors)’들에 대해서도, 주무당국이 피해의 판정을 내림에 있어 그러한 기타 요소가 관련 사건에 대하여 연관성을 가지는 경우, 그 기타 요소에 대해서도 추가적인 조사 과정을 통해 조사를 수행하여야 한다고 판결하여,⁸⁷⁾ 조사과정에서 주무당국의 적극적인 역할을 강조하고 있다.

이처럼 WTO 분쟁해결기구가 세이프가드 협정 제4조 제2항(a)에 명시된 모든 요건들에 대하여 엄격한 평가를 요구하는 이유는 세이프가드 조치가 여타 무역 규제 조치와는 달리 적법하게 행하여지는 무역에 대해서 부과되는 조치이기 때문일 것이다. 따라서 자유 무역의 촉진을 목적으로 설립된 WTO의 견지에서, 일견 보호무역의 형태를 띠는 세이프가드 조치의 발동 요건은 매우 엄격하게 다루어 질 수밖에 없다.

2) 평가

한국의 불공정무역행위 조사 및 산업피해구제에 관한 법률은 산업피해 유무의 판정에 대하여 규정하고 있는 조항으로, 국내 산업이 심각한 피해를 입고 있거나⁸⁸⁾ 또는 피해의 우려가 있음⁸⁹⁾을 판정을 내릴 때에는 판매, 생산, 생산성, 가동률, 이윤, 손실, 고용, 재고 및 시장 점유율 등의 변화를 고려하여 국내 산업이 중대하고 전반적인 피해를 입고 있는지를 평가하여야 함⁹⁰⁾을 규정하고 있다. 또한 피해를 판정함에 있어 수입증가의 여부를 검토할 것을 요구하고 있는데, 이러한 수입 증가의 의미가 일정기간의 수입량이 절대적으로 증가하거나 국내 생산과 비교하여 상대적으로 증가하는 것을 의미한다고 규정되어 있으므로⁹¹⁾, 세이프가드

85) Argentina Footwear Panel Report, para.8.208-8.211.

86) *ibid.*, para.7.95-7.100.

87) US Lamb Meat panel report, para.8.69.

88) 불공정무역행위 조사 및 산업피해구제에 관한 법률 제17조 (산업피해 유무의 판정 등) 제1항 제2호.

89) 동 법률 시행령 제17조 (산업피해 유무의 판정 등) 제1항 제3호.

90) 동 법률 시행령 제17조 (산업피해 유무의 판정 등) 제2항.

91) 동 법률 시행령 제12조 (수입의 증가).

협정 제4조 제2항(a)에서 평가할 것을 요구하는 관련 상품의 절대적 및 상대적인 수입증가율 및 증가량, 증가된 수입품이 국내 시장에서 차지하는 점유율, 판매, 생산, 생산성, 설비 가동률, 이윤 및 손실, 그리고 고용의 수준에 있어서의 변화 등의 요소를 국내법에서도 빠짐없이 평가할 것을 요구한다고 볼 수 있을 것이다. 그러나 아르헨티나 신발 사건에서의 패널의 판정에서도 알 수 있듯이 세이프가드 협정에서 요구하고 있는 평가요소 중 어느 하나의 평가도 소홀히 하여서는 아니 되기 때문에, 국내법에서 역시 최소한 세이프가드 협정과 완전히 동일한 요소들을 명시하되, 해당 요소 이외의 기타요소 또한 추가적으로 명시하는 것이 바람직 할 것이다.

3. 세이프가드 조치의 적정성

공정하게 이행된 무역 행위에 대하여 부과되며 보호 무역적인 성격을 가지는 세이프가드 조치의 특성상 해당 조치는 자국의 특정 산업에 대한 피해를 방지하거나 구제하고 또한 구조 조정을 촉진함에 있어 적절하면서도 ‘최소 무역 제한적(The least trade restrictive)’인 수준에서 부과되어야 한다. 이러한 세이프가드 조치의 성격상 쟁점이 되는 것이 세이프가드 협정 제5조, 세이프가드 조치의 적용에 있어 제1항에서 규정하고 있는 ‘세이프가드 조치의 적정성’에 대한 증명의 문제이다.

1) 조치의 적정성 증명

한국 유제품 사건에서 제소국인 EC는 한국이 수입 제한 이외에 달리 가장 적합한 조치가 있는지를 고려하지 않았고, 수입 수량의 제한이 피해방지 및 구제에 꼭 필요한 수준이라는 것도 제시하지 못하였으며, 그러한 정도의 수량 제한이 심각한 피해를 방지하거나 구제하는데 필요하다는 명백한 정당성을 제시하지 않았음을 들어 세이프가드 협정 제5조 제1항을 위반하였다고 주장했다.⁹²⁾ 세이프가드 협정 제5조 제1항은 회원국이 심각한 피해를 방지하거나 구제하고 조정을 촉진하는 데 필요한 범위 내에서만 세이프가드 조치를 적용하며, 그러한 조치로 수입 수량의 제한이 사용되는 경우, 다른 수준이 심각한 피해를 방지 또는 구제하는데 필요하다는 명백한 정당성이 제시되지 않는 한 통계의 입수가 가능한 과거의 대표적인 3년간의 평균 수입량인 최근 기간의 수준 이하로 수입량을 감소시킬 수 없음을 명시하고 있다.⁹³⁾

92) Korea Dairy Products Panel Report, para.4.603.

93) Article 5.1. "If a quantitative restriction is used, such measure shall not reduce the quantity of imports below the level of

이러한 EC의 주장에 대하여 패널은 제5조 제1항을 해석함에 있어 세이프가드 조치는 피해의 방지, 구제, 조정을 촉진하는데 필요한 이상으로 제한적이지 않은 수준의 조치를 채택해야 하며, 주무당국은 모든 수준의 조치의 적용에 대한 결정을 내림에 있어 세이프가드 조치가 제5조 제1항의 요건을 충족한다는 결론에 이르게 된 명백한 정당성에 대한 합리적인 설명을 해야 한다고 판결하였다⁹⁴⁾. 그러나 항소기구는 대부분의 패널 의견에 동의하면서도, 명백한 정당성에 대한 적절한 설명을 제시함에 있어 회원국이 통계의 입수가 가능한 과거 대표적인 3년간의 ‘평균 수입량 수준 이하’로 수입량을 감소시키는 수량제한 형태의 세이프가드 조치를 채택하는 경우에만 그러한 조치를 선택한 명백한 정당성에 대한 설명을 제시하여야 한다는 입장을 취했다.⁹⁵⁾

이러한 항소기구의 입장은 미국 라인 파이프 사건⁹⁶⁾에서도 여실히 반영되고 있다. 본 사건에서 패널은 앞서 한국 유제품 사건에서의 항소 기구의 판정을 인용하여 세이프가드 조치를 부과하는 시점에 동 조치가 심각한 피해를 방지하고 조정을 원활하게 하는데 필수적이라는 점을 입증할 것이 요구되지 않는다고 판결하면서, 제5조 제1항의 첫 문장은 단지 국내 산업이 겪고 있는 심각한 피해를 방지 또는 구제하거나 국내 산업의 구조 조정을 촉진시키려는 목적에 상응한 조치를 취하라는 의무를 부과하는 것이지, 제5조 제1항을 준수하였음을 입증하는 절차적인 의무를 부과하는 것이 아니라고 판시하였다. 따라서 패널은 조치의 정당성에 대한 증명의 의무는 회원국이 수입량을 지난 3년간의 평균 수입 수준 이하로 감소시키는 수량 제한의 형태로 세이프가드 조치를 부과하는 경우에 한해서만 발생한다고 해석하였다.⁹⁷⁾

2) 평가

세이프가드 조치의 시행에 대하여 규정하고 있는 불공정무역행위 조사 및 산업피해구제에 관한 법률 시행령 제20조의 제1항에는 세이프가드 조치로서 수입 물품의 수량을 제한하려는 경우 그 제한 수량을 최근의 대표적인 3년간의 수입량을 연평균 수입량으로 환산한 기준수량 이상으로 하여야 한다고 명시하고 있다.⁹⁸⁾ 대외무역법 시행령⁹⁹⁾ 에서 또한 수입 수량

recent period which shall be the average of import in the last three representative years for which statistics are available, unless clear justification is given that a different level is necessary to prevent or remedy serious injury. Members should choose measures most suitable for the achievement of these objectives.”

94) Korea Dairy Products Panel Report, para.7.109-7.111.

95) Korea Dairy Products AB Report, para.151(d).

96) DISPUTE DS202, United States - Definitive Safeguard Measures on Imports of Circular Welded Carbon Quality Line Pipe from Korea, 2001.10.29. [hereinafter 미국 라인파이프 사건]

97) US Line Pipe Panel Report, para.7.80, 7.81.

98) 불공정무역행위 조사 및 산업피해구제에 관한 법률 시행령 제20조 (세이프가드 조치의 시행 등) 제1항.

99) 대외무역법 시행령 [대통령령 제22419호, 2010.10. 1, 일부개정]

의 제한에 있어 이와 동일한 입장을 취하고 있다.¹⁰⁰⁾ 앞서 한국 유제품 사건과 미국 라인과 이프 사건의 항소기구와 패널의 판결을 통해 살펴 본 바와 같이 수입 수량을 제한함에 있어 그 수량이 기준수량 이상에서 결정된다면 수입 제한을 실시한 것에 대하여 그러한 조치의 정당성을 증명하지 않아도 된다. 그러나 그러한 기준수량 이상으로 세이프가드 조치를 취하였음에도 해당 산업의 심각한 피해를 방지하거나 구제하는 것이 어려운 경우가 있다.

불공정무역행위 조사 및 산업피해구제에 관한 법률 시행령 제20조 제2항¹⁰¹⁾과 대외무역법 시행령 제68조의 제2항¹⁰²⁾에서는 각 조의 제1항에 따른 수량 제한에도 불구하고 해당 산업의 심각한 피해를 방지하거나 구제하기 어렵다고 명백하게 인정되는 경우 기준수량 미만으로 수입 수량을 제한 할 수 있음을 규정하고 있다. 문제는 ‘심각한 피해를 방지하거나 구제하기 어렵다고 명백하게 인정되는 경우’를 명확하게 판정 내릴 수 있는 규정의 부재이다. 불공정무역행위 조사 및 산업피해구제에 관한 법률 시행령과 대외무역법 시행령의 해당 조항들이 세이프가드 협정 제5조 제1항과 거의 유사한 내용을 담고 있다고는 하지만 심각한 피해를 방지하거나 구제하기 어렵다고 명백하게 인정되는 경우, 즉 세이프가드 협정 제5조 제1항에서의 명백한 정당성(clear justification)의 제시라는 요건에 합치 할 수 있을 지는 의문이 든다.

공정하게 이행된 무역 행위에 대하여 부과되며 보호 무역의 성격을 가지는 세이프가드 조치의 특성상 해당 조치는 자국의 특정 산업에 대한 피해를 방지하거나 구제하고 또한 구조 조정을 촉진함에 있어 적절하면서도 최소 무역 제한적인 수준에서 부과되어야 한다. 따라서 기준수량 미만으로의 수입제한과 같은 경우 조치를 부과한 당사국은 그러한 조치가 적정하였는가, 다시 말해 세이프가드 조치가 최소 무역 제한적인 수준에서 이루어 졌는가를 증명해야 할 의무를 가지게 된다. 그러므로 조치의 적정성이 쟁점으로 제기된 분쟁에서 심각한 피해를 방지하거나 구제하기 어렵다고 명백하게 인정받기 위해서는 WTO 분쟁해결기구의 해석 기준에 부합되는 설명을 제시하기에 충분한 법적인 기준의 마련이 필요하다.

100) 대외무역법 시행령 제68조 (수입수량 제한조치) 제1항 - 법 제39조제1항에 따라 지식경제부장관이 수입수량을 제한하는 경우 그 제한수량은 최근의 대표적인 3년간의 수입량을 연평균수입량으로 환산한 수량(이하 “기준 수량”이라 한다) 이상으로 하여야 한다.

101) 불공정무역행위 조사 및 산업피해구제에 관한 법률 시행령 제20조 (세이프가드 조치의 시행 등) 제2항 - 중앙행정기관이 장은 제1항에 따른 수량제한으로 해당산업의 심각한 피해를 방지하거나 구제하기 어렵다고 명백하게 인정되는 경우에는 기준수량 미만으로 수량제한을 할 수 있다. [전문개정 2008.9.30]

102) 대외무역법 시행령 제68조 (수입수량제한조치) 제2항 - 지식경제부장관은 기준수량 이상으로 수입수량 제한조치를 하는 경우 해당 산업의 심각한 피해를 방지하거나 구제하기 어렵다고 명백하게 인정되는 경우에는 제1항에도 불구하고 기준수량 미만으로 수입수량을 제한할 수 있다. <개정 2008.2.29>

IV. 결론

한국의 세이프가드 제도의 운용을 규정한 현행 대외무역법과 관세법 그리고 불공정무역행위 조사 및 산업피해구제제도에 관한 법률은 제정 이후 국내외의 실정에 맞게 수차례 개정되어, 그동안 끊임없는 논란이 있어왔던 여러 문제점들이 개선됨으로써, 현재는 GATT 제19조 그리고 세이프가드 협정과 거의 일치하는 것으로 보인다. 특히 대외무역법¹⁰³⁾과 관세법¹⁰⁴⁾, 그리고 불공정무역행위 조사 및 산업피해구제에 관한 법률¹⁰⁵⁾에서는 특정물품의 수입 증가로 인하여 같은 종류의 물품 또는 직접적인 경쟁 관계에 있는 물품을 생산하는 국내 산업이 심각한 피해를 입고 있거나 입을 우려가 있음이 산업피해구제에 관한 법률에 따라 무역위원회 조사를 통하여 확인되고 당해 국내 산업을 보호 할 필요가 있다고 인정되는 경우에 세이프가드 조치의 부과가 가능함을 명시하여 GATT 제19조와 세이프가드 협정 제2조에서 규정하고 있는 세이프가드 조치의 발동 조건과 거의 일치한다.

또한 여러 세이프가드 관련 분쟁에서 핵심적인 쟁점으로 다루어 졌던 세이프가드 협정 제4조 제2항(a)에서의 객관적이고 계량 가능한 모든 관련 요소의 평가와 세이프가드 협정 제5조 제1항의 조치의 적정성 증명에 있어서도 각각 불공정무역행위 조사 및 산업피해구제에 관한 법률 시행령¹⁰⁶⁾과 대외무역법 시행령¹⁰⁷⁾을 통해 세이프가드 협정에서 요구하고 있는 수준으로 피해 판정에 관련된 모든 요소들을 평가하고 세이프가드 조치를 취함에 있어서도 최소 무역 제한적인 조치의 부과를 위한 제도적 장치를 일부 마련하고 있다.

그러나 세이프가드 조치와 관련된 핵심 쟁점들에 대한 WTO의 패널과 항소기구의 판결이 사례를 거듭할수록 구체화 되어가고 있다고는 하지만, 현재까지 세이프가드 협정과 관련된 WTO에 제출된 사례는 극히 제한적이다. 그렇기 때문에 GATT 제19조의 예측하지 못한 사태의 발전이나 세이프가드 협정 제5조의 명백한 정당성의 요건 등을 충족시킬 수 있는 기준은 여전히 불명확한 상태로 남아있다. 특히 예측하지 못한 사태의 발전의 충족 요건에 있어서는 여전히 WTO 분쟁해결기구에서 조차 확실한 기준을 제시하고 있지 못하고 있기 때문에, 명확하지 않은 지침에 입각한 패널과 항소기구의 판결만을 참고하여 GATT 제19조와 세이프가

103) 대외무역법 제4장 수입수량제한조치 제39조 (수입수량제한조치) 제1항.

104) 관세법 제4관 긴급관세 제65조 (긴급관세의 부과대상 등) 제1항.

105) 불공정무역행위 조사 및 산업피해구제에 관한 법률 제15조. (특정 물품의 수입 증가로 인한 국내산업 피해의 조사신청).

106) 불공정무역행위 조사 및 산업피해구제에 관한 법률 시행령 제17조(산업피해의 유무 판정 등), 제20조(세이프가드 조치의 시행 등).

107) 대외무역법 시행령 제68조 (수입수량 제한조치).

드 협정에 합치하기 위한 객관적인 사법적 기준을 정립하는 데에는 명백한 한계가 있다. 또한 세이프가드 조치가 가지는 무역제한적인 특성 상, 예측하지 못한 사태의 발전에 기인한 수입증가에 따른 피해로부터 최대한 자국의 산업을 보호하면서 WTO의 엄격하면서도 불명확한 판정 기준을 만족시키기에는 큰 어려움이 따른다. 따라서 세이프가드 조치가 최소한의 법적 정당성을 가지기 위해서는 우선적으로 세이프가드 조치의 핵심 쟁점들과 관련된 GATT 제19조 그리고 세이프가드 협정의 조항을 국내의 법규에 직접적으로 반영하고, 이를 반드시 준수하여야 할 필요가 있을 것이다.

참 고 문 헌

- 김희길, 「국제무역관계법」, 삼영사, 2008.
- 노승혁, “한국 세이프가드 제도 및 운용의 문제점과 개선방안 - 유제품과 마늘사례를 중심으로”, 「중소기업연구」, 제24권 제2호, 한국중소기업학회, 2002.
- 대외경제정책연구원, 「우리나라 세이프가드제도의 개선과 활용방안」, 對外經濟政策研究院, 1991.
- 류병화, 「국제법I」, 법문사, 2003.
- 무역위원회, 조사보고서, 산업피해조사결과 유제품, 1996.
- 사법연수원, 「WTO통상법」, 사법연수원 1999.
- 안덕근, 「WTO 세이프가드제도 분쟁사례연구」, 법무부, 2006.
- 왕상한, 「미국통상법의 허상과 실체」, 법문사, 2002.
- 이용식, “WTO세이프가드 협정에 관한 고찰 : GATT 제19조와의 비교 및 개선방안”, 「국제지역연구」, Vol.3 No.2, 한국외국어대학교 외국학종합연구센터, 1999.
- 이은섭, 「대외무역관련법」, 법경사, 2002.
- 이은섭, 김선옥, “세이프가드 협정상의 국내 산업 범위에 대한 해석”, 「통상정보연구」, Vol.8 No.2, 한국통상정보학회, 2006.
- _____, “세이프가드 조치의 적법성 평가를 위한 심사기준의 적용에 관한 연구”, 「통상정보연구」, Vol.9 No.2, 한국통상정보학회, 2007.
- 조성중, “UR 긴급수입제한조치에 관한 연구”, 단국대학교 법학연구소, 「법학논총」, 제20권, 1994.

- Bhala, Raj., Gantz, D.A., "The Lamb Case : Safeguard", Arizona Journal of International and Comparative Law Summer, 2002.
- _____, "Safeguards, Injury and Causation: The Steel Safeguards Case", Arizona Journal of International and Comparative Law Summer, 2004.
- Pickard, D.B., Kimbel, T.P., "Can U.S. safeguard actions survive wto review? : Section 201 investigations in International Trade Law", Loyola of Los Angeles International and Comparative Law Review Winter, 2007.
- WTO, Argentina - Definitive Safeguard Measure on Imports of Preserved Peaches - Report of the Panel, WTO Doc, WT/DS238/R, 14 February 2003.
- WTO, Argentina - Safeguard Measures on Imports of Footwear - Report of the Panel, WTO Doc, WT/DS121/R, 25 June 1999.
- WTO, Argentina - Safeguard Measures on Imports of Footwear - Report of the Appellate Body, WTO Doc, WT/DS121/AB/R, 14 December 1999.
- WTO, Chile - Price Band System and Safeguard Measures Relating to Certain Agricultural Products - AB-2002-2 - Report of the Appellate Body, WTO Doc, WT/DS207/AB/R, 23 September 2002.
- WTO, Chile - Price Band System and Safeguard Measures Relating to Certain Agricultural Products - Report of the Panel, WTO Doc, WT/DS207/R, 3 May 2002.
- WTO, Korea - Definitive Safeguard Measure on Imports of Certain Dairy Products - Report of the Appellate Body, WTO Doc, WT/DS98/AB/R, 14 December 1999.
- WTO, Korea - Definitive Safeguard Measure on Imports of Certain Dairy Products - Report of the Panel, WTO Doc, WT/DS98/R, 21 June 1999.
- WTO, United States - Definitive Safeguard Measures on Imports of Certain Steel Products - Report of the Appellate Body, WTO Doc, 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, 10 November 2003.
- WTO, United States - Definitive Safeguard Measures on Imports of Certain Steel Products - Report of the Panel, WTO Doc, WT/DS248/R, WT/DS249/R, WT/DS251/R, WT/DS252/R, WT/DS253/R, WT/DS254/R, WT/DS258/R, WT/DS259/R, 11 July 2003.
- WTO, United States - Definitive Safeguard Measures on Imports of Circular Welded Carbon

-
- Quality Line Pipe from Korea - Report of the Panel, WTO Doc, WT/DS202/R, 29 October 2001.
- WTO, United States - Safeguard Measures on Imports of Fresh, Chilled or Froz, Lamb Meat from New Zealand and Australia - AB-2001-1 - Report of the Appellate Body, WTO Doc, WT/DS177/AB/R, WT/DS178/AB/R, 1 May 2001.
- WTO, United States - Safeguard Measures on Imports of Fresh, Chilled or Frozen Lamb Meat from New Zealand and Australia - Report of the Panel, WTO Doc, WT/DS177/R, WT/DS178/R, 21 December 2000.
- <http://www.moleg.go.kr/>, 07 Mar., 2011.
- <http://www.ktc.go.kr/>, 07 Mar., 2011.

ABSTRACT

Interpretation of Safeguard Agreement and Application to Korean domestic law under the WTO

Eun-Sup Lee* · Neung-Woo Kim**

This paper seeks the proper and efficient operation of Korea's safeguard mechanism by examining the judicial interpretation and application of the safeguard measures under the WTO Safeguard Agreement. The judicial examination is focused on the terms of "unforeseen development" in GATT XIX, "evaluation of all relevant factors", and "clear justification of measure" in Safeguard Agreement. Such an intensive examination of the judicial interpretation is used for the comparative analysis of the Korea's domestic provisions to find out problems in operation and the interpretative and legislative responses to them. It is found that the Korea's adaptation of the Safeguard Agreement into the domestic provisions and the operation of such provisions in the practical field have generally been consistent with the WTO's basic principles and provisions. Korea's safeguard mechanisms should stably be operated for securing the proper protection of domestic industry under certain emerging circumstances. For such policy objective to be ensured, it is legislatively required to make additional provisions in line with the appellate body's consistent interpretations of the debating issues including the term of unforeseen development.

Key words : GATT XIX, Agreement on Safeguard, Unforeseen Development

* Professor, Division of Trade and International Studies, Pusan National University

** Course of PhD, Undergraduate School of Trade, Pusan National University