



저작자표시-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.
- 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

권 현 호 교수지도

석사학위 청구논문

WTO 세이프가드협정의 “예측하지 못한  
사태의 발전”요건의 의미 연구

A Study on the Meaning of “Unforeseen developments” in  
The Agreement on Safeguards

2012

성신여자대학교 대학원

법학과

성 정 은

WTO 세이프가드협정의 “예측하지 못한  
사태의 발전”요건의 의미 연구

A Study on the Meaning of “Unforeseen developments” in  
The Agreement on Safeguards

권 현 호 교수지도

이 논문을 석사학위논문으로 제출함

2011년 11월

성신여자대학교 대학원

법학과

성 정 은

# 인 준 서

성정은의 석사학위 논문으로 인준함.

심사위원\_\_\_\_\_인

심사위원\_\_\_\_\_인

심사위원\_\_\_\_\_인

성신여자대학교 대학원

## 논문개요

상이한 경제환경을 지닌 다수의 국가들은 각국의 이익을 도모하며 국제교역에 참여한다. 따라서 국제교역에 참여하는 각국들은 무역자유화의 흐름에 따라 각국의 국내 경제 상황에 맞는 무역구제 제도를 국내법에 도입하여 규범을 정립한다. 하지만 국제교역 속에서 각국들은 국제적으로 합의한 조약을 이행함에도 불구하고 때때로 무역분쟁이 발생한다. 왜냐하면 공정하게 거래를 이행하고 있음에도 불구하고 국내산업에 이익이 침해되는 예측하지 못한 상황이 발생되기 때문이다. 따라서 수입국으로부터 자국 내의 산업을 보호하려는 수입국과 무역자유화의 흐름과 공정한 거래행위의 이유를 가진 수출국이 마찰을 빚는 경우가 종종 생긴다. 따라서 이와 같은 공정한 교역 속에도 예측하지 못한 상황이 발생하여 수입국으로 심각한 피해가 발생된 경우를 대비하여 GATT/WTO는 긴급수입제한조치를 규정하였다. 긴급수입제한조치 즉, 세이프가드는 무역자유화와 시장 개방에 따른 국내산업의 피해를 한시적인 기간 동안 수입을 제한시켜 수입 경쟁품에 대한 국내산업의 효율을 증진시키기 위한 조치이다. 이와 같은 세이프가드 조치는 공정한 교역을 일시적으로 제재하는 예외적인 조치이므로 세이프가드 조치를 위한 발동이 매우 엄격하다. 이와 같은 세이프가드 조치의 발동요건은 GATT1994 제XIX조에서 규정한 수입의 증가, 예측하지 못한 사태의 발전, 심각한 피해 및 피해의 위협의 존재, 인과관계이다. 하지만 1994년에 체결된 WTO 세이프가드협정에서는 GATT1994 제XIX조에서 명시한 요건 중 예측하지 못한 사태의 발전을 세이프가드 발동요건에서 제외시켰다. 그렇기 때문에 각국들은 세이프가드 조치를 발동을 할 시에 GATT1994 제XIX조를 따라야 할지, WTO 세이프가드협정을 따라야 할지 자의적인 해석을 통해 세이프가드 조치를 부과하고 있다. 왜냐하면 GATT와 WTO가 세이프가드 조치의 동일한 내용을 포함하나 상호불일치한 요소를 포함했기 때문이다. 따라서 이와 같은 분쟁을 막기 위해

GATT에는 존재하나 WTO 세이프가드 협정에는 존재하지 않는 “예측하지 못한 사태의 발전요건”을 연구해야할 필요성이 있다. 왜냐하면 상소기관이 평결을 통해 예측하지 못한 사태의 발전요건을 부활시켰기 때문이다. 따라서 예측하지 못한 사태의 발전의 법적의미를 파악하는 것이 앞으로 있을 분쟁사례를 해결 할 수 있는 지침서의 역할을 할 것이라 생각된다. 이처럼 예측하지 못한 사태의 발전요건이 WTO에 이르러서 재조명을 받은 만큼 중요성을 갖는다면, 동 요건은 실체법 의미와 절차적 의미로 나누어 볼 수 있다. 따라서 본 연구에서는 예측하지 못한 사태의 발전이 실체적 의미를 갖는다면 세이프가드 조치의 발동요건으로써 가능성이 있는지 파악하였다. 다음으로 예측하지 못한 사태의 발전에 관한 입증책임 및 시기, 방법 등을 연구하여 절차적 의미에 대해서도 언급하였다. 따라서 본 연구는 비록 WTO 세이프가드 협정에서는 사라졌지만 여전히 상소기관의 평결을 통해 중요성의 의미를 갖는 예측하지 못한 사태의 발전이 어떻게 법적의미를 갖는지 초점을 맞췄다. 따라서 본 연구는 GATT체제부터 WTO체제에 이르기까지 예측하지 못한 사태의 발전과 관련된 분쟁사례를 다루고 그에 따른 법적의미를 밝혀 예측하지 못한 사태의 발전요건을 파악하는 것을 주된 목적으로 삼았다.

# 목 차

논문개요

제1장 서론 .....	1
제1절 연구 목적 .....	1
.....	4
제2절 연구방법 및 범위 .....	5
제2장 세이프가드 조치에 관한 일반이론 .....	7
제1절 GATT1994 제XIX조와 WTO 세이프가드협정의 관계 .....	7
I. 세이프가드 제도의 역사 .....	7
1. 세이프가드의 정의 .....	7
2. 세이프가드 제도의 연혁 .....	10
3. 세이프가드조치의 원칙 .....	13
(1) 최혜국대우(MFN)의 적용 .....	13
(2) 회색지대조치의 금지 .....	13
(3) 개발도상국의 우대 .....	15
II. GATT1994 제XIX조의 의미와 한계 .....	15
1. GATT1994 제XIX조의 의미 .....	15
2. GATT1994 제XIX조의 한계 .....	17
III. GATT1994 제XIX조와 WTO 세이프가드협정의 비교 .....	20
제2절 세이프가드 발동 요건에 관한 비교법적 검토 .....	27
I. 수입의 증가 .....	27

1. WTO 세이프가드협정 제2.1조: “수입의 증가” .....	27
2. EC의 세이프가드규칙 260/2009 .....	30
3. 미국 통상법 제201조 .....	33
4. 한국의 대외무역법 및 산업피해구제법 .....	37
5. 평가 .....	39
II. 심각한 피해 및 심각한 피해의 위협 .....	39
1. WTO 세이프가드협정 제4조: “심각한 피해를 야기하거나 심각한 피해의 위 협이 존재하는 경우” .....	39
2. EC의 세이프가드규칙 260/2009 .....	41
3. 미국 통상법 제202조 .....	43
4. 한국의 대외무역법 및 산업피해구제법 .....	46
5. 평가 .....	48
III. 인과관계 .....	50
1. WTO 세이프가드협정 제4.2조: “인과관계” .....	50
2. EC의 세이프가드규칙 260/2009 .....	51
3. 미국 통상법 제201조 .....	53
4. 한국의 대외무역법 및 산업피해구제법 .....	56
5. 평가 .....	57
제3절 소결 .....	59
<b>제3장 GATT/WTO협정에서의 “예측하지 못한 사태의 발전” 개념</b> .....	63
제1절 “예측하지 못한 사태의 발전”의 개념의 변화 .....	63
I. GATT1994 제XIX조의 “예측하지 못한 사태의 발전” .....	63
II. GATT1994 제XIX조와 WTO 세이프가드협정의 관계 .....	65
제2절 분쟁사례를 통해 본 “예측하지 못한 사태의 발전”의 의미 .....	68
I. 미국-체코슬로바키아의 여성용 수입모피모자(Hatter’s Fur)사건 .....	68

1. 개관 .....	68
2. 당사국의 주장 .....	69
3. 작업반의 평결 .....	70
4. 평가 .....	72
II. 한국-EC 유제품 세이프가드조치 사건 .....	73
1. 개관 .....	73
2. 당사국 주장 .....	74
3. 패널의 평결 .....	75
4. 상소기관의 평결 .....	77
5. 평가 .....	81
III. 아르헨티나-EC 신발 사건 .....	81
1. 개관 .....	81
2. 당사국 주장 .....	84
3. 패널의 평결 .....	85
4. 상소기관의 평결 .....	88
5. 평가 .....	90
IV. 미국-호주·뉴질랜드 양고기 사건 .....	91
1. 개관 .....	91
2. 당사국 주장 .....	93
3. 패널의 평결 .....	94
4. 상소기관의 평결 .....	99
5. 평가 .....	102
.....	103
V. 미국-EC 철강제품 수입에 대한 확정 세이프가드조치 사건 .....	103
1. 개관 .....	103
2. 당사국 주장 .....	105
3. 패널의 평결 .....	106
4. 상소기관의 평결 .....	111
(1) GATT1994 제XIX조에 따른 패널의 검토기준 .....	112

(2) WTO 세이프가드협정 제3.1조의 해석 .....	113
(3) GATT1994 제XIX:1(a)조의 예측하지 못한 사태의 발전이 각 특정 세이프가드 조치에 대해 증가된 수입과 귀결되었음을 증명할 것을 요구하는지 여부.....	114
(4) 예측하지 못한 사태의 발전과 관련된 요소를 ITC보고서의 다른 부분에서 고려하지 않은 경우 .....	116
5. 평가 .....	117
제3절 소결 .....	119
<b>제4장 “예측하지 못한 사태의 발전”의 법적의미에 대한 판단 .....</b>	<b>123</b>
제1절 실제적 요건으로서 “예측하지 못한 사태의 발전”의 가능성 .....	124
I. 예측하지 못한 사태의 발전요건의 입안자의 의도 .....	124
II. 예측하지 못한 사태의 발전의 독립요건 여부 .....	127
III. 수입증가와와의 관계 .....	131
IV. 무역협상과의 관계 .....	136
제2절 절차적 요건으로서 “예측하지 못한 사태의 발전”의 가능성 .....	138
I. 사실관계의 차원에서의 입증 .....	138
II. 절차적 요건으로의 입증순서 및 방법 .....	140
1. “예측하지 못한 사태의 발전”요건의 입증순위 .....	140
2. “예측하지 못한 사태의 발전”요건의 입증방법 .....	143
III. “예측하지 못한 사태의 발전”의 입증시기 .....	146
제3절 “예측하지 못한 사태의 발전”의 법적 한계 .....	149
I. “예측하지 못한 사태의 발전” 조항의 부재 .....	149
II. “예측하지 못한 사태의 발전”에 관한 명확한 제시 결여 .....	151
제4절 소결 .....	156

제5장 결론 ..... 161

참고문헌

ABSTRACT

## 표 목 차

<표-1> .....	13
<표-2> .....	18

## 제1장 서론

### 제1절 연구 목적

1947년 관세와무역에관한일반협정(General Agreement on Triffs and Trade: 이하 'GATT'라 함) 출범이후 세계무역기구(World Trade Organization: 이하 'WTO'라 함) 체제에 이르기까지 무역자유화를 위해 세계는 빠른 속도로 변하고 있다. 전 세계 국가들은 국가별로 상이한 경제환경을 지니고 있기 때문에 무역자유화라는 이름 아래 각국의 국내 경제 상황에 맞는 무역구제 제도를 국내법에 도입하여 규범을 정립하고있다. 이로 인하여 수입국으로부터 자국 내의 산업을 보호하려는 국가와, 무역자유화의 기본 개념 및 공정한 무역행위 등의 이유로 수입을 도모하는 수입국간의 상이한 의견차이가 생기곤 한다. 이로써 GATT의 입안자들은 관세인하 등과 같은 무역자유화 조치의 결과로 특정 상품의 수입이 증가하여 동종상품을 생산하는 체약당사국의 국내산업에 심각한 피해를 발생할 수 있는 경우를 예측하였다.<sup>1)</sup> 따라서 지난 GATT의 제8차 다자간 무역협상인 우루과이 라운드(Uruguay Round)를 통해 GATT1947 제XIX조에서 명시한 긴급수입제한조치(Safeguard: 이하 '세이프가드조치'라 함)를 위한 발동요건들을 구체화 시켰다. 동 조치는 무역개방에 따른 국내산업의 경제적 효율을 증진시키기 위한 제도로 국제무역속에서 안전판의 역할을 담당한다.

국내 생산자들은 해외시장에서 경쟁을 할 뿐만 아니라 국내산업의 효율적 증진을 위해 국내에서도 해외경쟁자들과 경쟁을 해야만 한다. 예를 들어 개발도상국의 저가 수입품목이 대량으로 수입된 경우를 들 수 있다. 이러한 경우 국내경쟁시장의 미흡한 부분에 해외 경쟁자가 침투할 수 있기 때문에 국내 시장의 존립자체를 위협하게 만들 수 있다. 따라서 이러한 경우 국내산

---

1) 고준성의 16명, 『국제경제법』,박영사, 2011, 214쪽.

업의 경제적 효율 증진을 위해 자국 내의 산업을 보호하는 제도가 요구된다. 이에 GATT는 특수한 상황에서 국내산업을 보호할 수 있도록 예외조항중 하나인 특정상품의 수입에 대한 긴급수입조치, 즉 세이프가드에 관한 직접적인 규정을 GATT1947 제XIX조에 규정하였다. 이는 예측하지 못한 사태의 발전과 체결국이 부담해야하는 의무에 따른 결과로 인해 특정 상품의 수입이 급증하면서 국내 산업에 심각한 피해나 피해에 대한 위협이 있는 경우, 일정기간 동안 동종상품의 수입을 제한하여 국내 경쟁산업을 보호하고 조정할 목적으로 예외적인 조치를 도입한 것이다. 이와 같은 조치는 어디까지나 자유무역을 촉진하기 위해 불가피하게 요청되는 하나의 안전장치로 볼 수 있다. 이와 같은 안전장치가 마련됨으로써 다수의 국가들은 안심하고 자유무역을 동참할 수 있게 된다.<sup>2)</sup> 세이프가드 조치는 수입규제를 통해 국내산업을 보호하기 위한 단순한 조치가 아니라 동 조치에 의해 국제경쟁에 적응할 수 있는 기회를 제공함으로써 궁극적으로는 자유무역주의 원칙을 유지하려는 데 있다.<sup>3)</sup> 일반적으로 세이프가드 조치는 수입국 내로 증가되는 동종상품의 수입을 제한하여 일시적인 조정의 기한을 주는 의미로만 보여지나 넓게 해석하면 국제수지를 방어하기 위함이다. 또한 수입량의 급속한 증가로 인해 심각한 피해를 받는 국내산업을 구제하기 위한 모든 무역구제적 장치를 의미한다.<sup>4)</sup> 따라서 세이프가드 조치는 자유무역을 따른 무역구제 제도 중 빼놓을 수 없는 중요한 통상규칙 중 하나로 볼 수 있다. 더욱이 세이프가드 조치는 불공정한 무역관행에 대처하기 위한 조치가 아닌 공정무역행위에 대한 대응 조치라는 점에서 반덤핑조치나 상계조치와는 구별된다.<sup>5)</sup> 이처럼 국내산업을 효율적 증진을 위한 세이프가드 조치는 불공정한 무역행위를 대상으로 집행하는 것이 아니므로 이에 대한 발동요건이 보다 엄격히 요구된다.

2) 김석호, “GATT 제19조상 ‘예기치 못한 사태(Unforeseen developments)’의 법적 의미”, 『법학연구』, 제32집(2008.11), 444쪽.

3) 김정수, “WTO 세이프가드협정의 통상법적 고찰”, 『국제통상연구』, 제4권 2호(1999.12), 227쪽.

4) 조복연, “긴급수입제한제도에 관한 고찰(상)”, 『통상법률』, 제34권(2000.8), 105쪽.

5) 고준성의 16명, 앞의 책, 215쪽.

국내산업의 효율적 증진과 교역국간의 무역마찰을 해결하기 위한 세이프가드 조치를 발동하기 위해선 GATT1994 제XIX조 및 WTO 긴급수입제한 조치에 관한협정(Agreement on Safeguard: 이하 ‘세이프가드협정’이라 함)에 근거해야 한다. WTO 세이프가드협정에 의하면 회원국은 특정한 수입상품에 관한 세이프가드 조치를 발동하기 위해 다음과 같은 발동요건이 필요하다고 규정한다. 첫째, 동종상품(like products)이 국내 생산에 비해 증가된 수량으로 수입될 경우인 수입의 증가(an increase of imports)이다. 둘째, 이로 인해 동종상품이나 직접적인 경쟁상품을 생산하는 국내 산업에 심각한 피해(serious injury) 또는 심각한 피해의 위협(threat of serious injury)이 존재해야 한다. 그리고 마지막으로 수입증가와 심각한 피해의 인과관계를 요구한다.<sup>6)</sup> 따라서 회원국들은 세이프가드 조치를 발동하기 위해 GATT1994 제XIX조 및 WTO 세이프가드협정에 근거하여 각국의 합법적인 조사 끝에 WTO에 세이프가드 조치를 통보하며 합법적인 의견을 제시한다. 하지만 때론 GATT1994 제XIX조를 세이프가드조치 발동을 위한 요건으로 봐야 하는가에 대한 의견이 국가들 사이에 충돌을 일으킨다. 왜냐하면 WTO 세이프가드협정과 GATT1994 제XIX조는 거의 동일한 규정을 두고 있으나, GATT1994 제XIX조에 따르면 수입의 증가는 “예측하지 못한 사태의 발전(unforeseen development)”과 관세양허를 포함한 계약당사자가 GATT 협정상 부담하는 의무의 효과에 기인한 것이어야 할 것을 단서로 요구하기 때문이다. 하지만 이러한 단서 요건은 GATT1994 제XIX조에만 규정되어 있고, WTO 세이프가드협정의 조건 규정에서는 언급이 없기 때문에 협정 상호간의 관계의 문제가 제기된다.<sup>7)</sup> 이는 같은 내용을 협정으로 삼았지만 상이한 두 문건으로 나뉘기 때문이다. 따라서 GATT1994 제XIX조와 WTO 세이프가드협정과의 관계를 두고 분쟁이 일어났을 때 WTO 세이프가드협정과 GATT1994 제XIX조와의 상호관계의 연구가 필요하다. WTO가 창설된 이후 “예측하지 못한

6) WTO 세이프가드협정 제2.1조.

7) 고준성의 16명, 앞의 책, 222쪽.

사태의 발전”의 요건은 비록 WTO 세이프가드협정에서 사라졌지만, 이후 상소기관(Appellate Body)은 “예측하지 못한 사태의 발전”을 분석함에 있어 “예측하지 못한 사태의 발전”의 조항의 중요성을 평결을 통해 강조하였다. 이와 같은 상소기관의 평결에 따라 동 조항은 명시적으로 부활되었다. 하지만 여전히 WTO 세이프가드협정에는 명시되지 않아 과연 “예측하지 못한 사태의 발전”이 실체법적 요건으로서 기능을 하는지 연구를 할 필요성이 제기되는 것이다. 따라서 본 연구는 세이프가드 조치와 관련해 통상마찰 및 무역자유화를 효율적으로 해결하기 위해 과거 WTO 세이프가드 협정에 관한 WTO 분쟁사례의 해석 및 적용이 어떻게 이루어졌는지를 살피고 연구한다. 또한 본 연구는 구체적으로 GATT1994 제XIX조의 핵심 규정 제XIX:1(a)조에서 명시한 “예측하지 못한 사태의 발전”의 개념을 파악하여 GATT1994 제XIX조와 WTO 세이프가드 협정의 상호관계를 분석하는 것을 목적으로 한다. 이어 “예측하지 못한 사태의 발전”의 문언과 관련된 분쟁사례를 통해 동 조항의 의미를 비교 분석하고, 실체적 요건과 절차적 요건으로서의 “예측하지 못한 사태의 발전”의 법적의미 연구를 하는 것을 목적으로 한다.

## 제2절 연구방법 및 범위

본 연구는 GATT1994 제XIX조와 WTO 세이프가드협정에 관한 연구를 함에 있어 범위를 다음과 같이 제한하고자 한다. 본 연구는 세이프가드 협정의 전반을 다루는 것이 아닌 절차적 요건을 제외한 실체적 요건만을 다룬다. 왜냐하면 이 연구에서는 GATT1994 제XIX조와 WTO 세이프가드 협정을 중심으로, 구체적으로 GATT1994 제XIX조에서 명시한 “예측하지 못한 사태의 발전” 요건의 논란의 소지 여부를 파악하기 위함이기 때문이다. 또 “예측하지 못한 사태의 발전” 요건의 한계 및 법적의미를 구체적으로 연구하고 분석함을 목적으로 한다.

이에 따라 제2장은 “예측하지 못한 사태의 발전” 요건의 법적 의미를 다루기에 앞서 세이프가드 조치에 관한 일반적인 개관을 다룬다. 우선 세이프가드 제도의 정의와 연혁을 간략히 밝힌 후, 이 연구의 주요내용이 되는 GATT1994 제XIX조와 WTO 세이프가드 협정의 관계를 비교한다. 이어 세이프가드조치 규범을 도입한 유럽, 미국, 한국의 법제도를 비교하며 분석한다.

제3장은 GATT/WTO 협정에서의 “예측하지 못한 사태의 발전”의 개념을 다룬다. GATT1994 제XIX조와 WTO 세이프가드협정을 비교함으로써 양협정의 상호관계를 밝힌다. 이어 “예측하지 못한 사태의 발전”의 의미를 GATT시기에서 다뤘던 분쟁사례를 통해 살펴보고 이후 WTO 분쟁사례 속의 “예측하지 못한 사태의 발전”의 의미를 연구한다. 본 장은 “예측하지 못한 사태의 발전”의 의미를 연구하기 위해 관련 분쟁사례를 통해 WTO 분쟁해결기구(Dispute Settlement Body: 이하 ‘DSB’라 함)의 패널과 상소기관의 평결이 “예측하지 못한 사태의 발전”을 어떻게 해석했고 운영하는지 연구하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 본 장에서는 GATT 시절 “예측하지 못한 사태의 발전”의 요건을 최초로 평결한 ‘미국-체코슬로바키아 수입여성용 모피모

자 사건'을 다룸으로써 동 사건의 작업반의 평결이 WTO체제에 어떠한 영향을 미쳤는지 살펴본다. 한편 WTO체제에 이른 분쟁사례에서는 “예측하지 못한 사태의 발전”요건을 최초로 다룬 ‘한국-EC 유제품 사건’과 ‘아르헨티나-EC 신발 사건’을 다룬다. 또한 동 사건들 이후로 “예측하지 못한 사태의 발전”요건을 구체적으로 명시했던 ‘미국-호주·뉴질랜드 양고기 사건’, ‘미국-EC 철강세이프가드 조치 사건’을 다룬다. 제3장에서는 이하 같은 GATT/WTO 분쟁 사례를 통해 “예측하지 못한 사태의 발전” 요건의 평결내용을 되짚어 보아 동 조항의 의미를 구체적으로 살펴본다.

제4장에서는 이 논문에서 밝히고자 하는 “예측하지 못한 사태의 발전” 요건이 법적 의미로서 가능성이 있는지에 대한 판단을 다룬다. 우선 “예측하지 못한 사태의 발전”이 실체적 요건으로서 가능성이 있는지를 상소기관의 평결을 통해 밝히고, 이후 절차적 요건으로 “예측하지 못한 사태의 발전”의 입증책임 방법에 대해 논한다. 다음으로 “예측하지 못한 사태의 발전”의 법적 한계를 살펴본다. 마지막으로 제5장은 결론으로, 본 연구를 요약하고 본 논문의 향후 연구방향을 제시한다.

다만, 이 연구는 GATT1994 제XIX조와 WTO 세이프가드협정에 의한 실체적 요건만을 다룬다. 왜냐하면, 본 연구의 취지는 “예측하지 못한 사태의 발전” 요건이 GATT1994 제XIX조와 WTO 세이프가드 협정 사이에 동일한 내용을 다루나 WTO 세이프가드 협정에서 언급하지 않은 “예측하지 못한 사태의 발전”의 문제 제기를 다루기 때문이다. 따라서 본 연구는 세이프가드 발동요건만을 중점으로 연구하고 이후 그 한계 및 법적의미를 연구, 분석함을 목적으로 한다. 따라서 세이프가드 협정의 절차적 요건을 다루지 않는다. 왜냐하면 본 연구는 “예측하지 못한 사태의 발전”의 법적 의미 판단을 위해 주요 분쟁 사례를 비교분석하고 이후 법적 의미를 파악한 후 한계점을 제기하는 것이 본 연구의 중심 주제이기 때문이다.

## 제2장 세이프가드 조치에 관한 일반이론

제1절에서는 세이프가드 조치에 관한 일반이론 중 연혁에 해당하는 부분으로서, 우선 세이프가드의 정의 및 목적에 대해 다룬다. 이후 1947년 관세와 무역에 관한 일반협정(General Agreement on Tariffs and Trade: 이하 ‘GATT’라 함) 출범 이후 세계무역기구(World Trade Organization: 이하 ‘WTO’라 함) 체제에 이르기까지의 세이프가드 제도의 역사에 대해서 다룬다. 따라서 이와 관련하여 세이프가드를 발동하기 위한 근거 규정으로서의 GATT1994 제XIX조와 WTO 긴급수입제한조치협정(Agreement on safeguards: 이하 ‘세이프가드협정’이라 함)과의 관계를 다룬다. 또 GATT/WTO 협정 사이의 유사성과 차이점을 비교하며 연구하는 것을 목적으로 한다. 그러므로 제1절은 세이프가드 조치의 발동에 필요한 발동요건을 연구하기 앞서 전반적인 내용을 다루는 배경에 해당된다. 이후 제2절은 미국, EC, 한국내의 세이프가드규범을 비교법적으로 검토하고자 한다. 따라서 본 장은 세이프가드의 역사를 살펴본 후, 각 국내의 세이프가드조치 발동요건들은 어떠한 차이점과 공통점이 있는지 알아보고 WTO 세이프가드협정과 비교를 주된 목적으로 한다.

### 제1절 GATT1994 제XIX조와 WTO 세이프가드협정의 관계

#### I. 세이프가드 제도의 역사

##### 1. 세이프가드의 정의

긴급수입제한조치, 즉 세이프가드는 넓게 해석하면 어떤 체약국이 특정한 상황에서 침해된 이익을 보호하기 위해 해당 협정상의 정상적인 의무를 철회하거나 적용을 중단하는 것을 말한다.<sup>1)</sup> 이는 국제수지를 방어하고 국내산업

피해를 방지하기 위해 사용되는 무역구제 제도이다. 무역자유화 조치의 결과로 특정상품의 수입이 증가함으로써 동종상품을 생산하는 계약당사자의 국내 산업에 심각한 피해가 발생할 수 있을 경우를 GATT의 입안자들은 예상하였다. 그러므로 GATT의 입안자들은 그에 대한 안전장치로 “특정 상품의 수입에 대한 긴급조치(emergency action)”의 형태로 GATT1994 제XIX조에 무역구제장치를 도입하였다. 이와 같이 수입품으로 인해 발생된 특정 국내산업의 피해를 일시적으로 구제하고 또 일정기간의 조정의 기회를 주어 국내산업을 보호하기 위해 행사되는 조치를 긴급수입제한조치(safeguard: 이하 ‘세이프가드조치’라 함)라고 한다.<sup>2)</sup>

GATT는 제XI조에 수량제한을 일반적으로 금지하는 의무를 부과하여 관세장벽을 인정하되 점차적으로 인하하는 방식을 취하고 있다.<sup>3)</sup> 하지만 예외적 조치로서 공정하게 교역된 경제적 상황에서 수량의 증가로 인한 국내산업구제를 추구하였다.<sup>4)</sup> 이는 특수한 상황에서 발생된 예외적 상황을 인정하고 있는 것이다. 세이프가드 조치는 일정기간 동안 조정의 기회를 부여함으로써 당해 산업의 경쟁력을 향상시키고 예측하지 못한 국내경제 상황의 변동을 방지하기 위한 시간을 제공한다. 다만, 세이프가드 조치는 불공정한 무역관행에 대처하도록 허용된 반덤핑 조치나 상계조치와는 구별된다. 따라서 다른 무역구제 제도와는 다르게 공정하게 교역된 수입에 대해 규제를 부과할 수 있도록 허용된 조치라는 점에서 상이한 점을 갖는다.<sup>5)</sup> 세이프가드 조치는 공정한 수입을 대상으로 규제조치를 부과하는 것이기 때문에 그 발동요건이 엄격하여야 하며, 또한 일시적 기간 내에서만 적용되어야 한다는 제약이 따른다.<sup>6)</sup> 따라서 세이프가드 조치를 발동함에 있어 엄격한 요구가 필요하므로 GATT1994 제XIX조 및 WTO 세이프가드협정의 상관관계를 분석할 필요가 있다.

1) 성제호, 『국제경제법』, 박영사, 2003, 202쪽.

2) 고준성의 16명, 『국제경제법』, 박영사, 2011, 214쪽.

3) GATT1994 제XI조.

4) GATT1994 제XIX조.

5) 고준성의 16명, 앞의 책, 215쪽.

6) 성제호, 앞의 책, 203쪽.

세이프가드 조치는 공정한 무역을 통해 수입한 물품에 대해 규제를 하는 제도이므로 자유무역체제에는 어울리지 않는다. 그럼에도 불구하고 GATT가 세이프가드 조치를 인정하는 이유는, 경제적으로는 수입국에서의 구조조정을 위한 일시적인 구제조치를 의미하며 정책적으로는 수입국의 보호주의적 입장에 대한 일종의 타협으로 볼 수 있다.<sup>7)</sup> 이렇듯이 자유무역체제에서 세이프가드를 운영하는 이유에 대해 Matsushita 교수는 다음과 같이 설명하고 있다.

첫째, 세이프가드 조치는 단순한 경제적 이유보다 정치적 경제상황과 정치적 현실을 함께 조정할 수 있다는 데 있다. 무역은 사회전체의 복리를 개선하기 위함이지만 모든 번영을 보장하진 않는다. 따라서 세이프가드 조치는 대외무역에 의해 국내산업이 피해를 입은 경우, 경제적으로 실업률을 낮추거나 조절하는 일시적인 재정적 도움을 유지할 수 있게 도와줌으로써 정치적 장치의 기능을 수행한다.

둘째, 세이프가드 조치는 국내 정책입안자들이 장기적인 자유무역체제로의 이행을 행함에 있어서 자유화 이행을 주저하지 않게 할 정치적인 안전장치로 고려될 수 있다.

셋째, 세이프가드 조치는 무역자유화로 인해 피해를 입은 회사들이나 근로자들에게 보상을 해줌으로써 경제력 회복을 도울 수 있다.

마지막으로 세이프가드는 수축되고 있는 사업이나 거시적 또는 미시적 경제를 조치할 수 있는 기업들과 정책입안자들에게 “숨들릴 틈(breathing space)”을 제공해준다. 왜냐하면 기업들이나 정책입안자는 세이프가드 조치를 요구함으로써 경쟁력 회복 뿐 아니라 산업

7) 김정수, “WTO 세이프가드협정의 통상법적 고찰”, 『국제통상연구』, 제4권 2호(1999.12), 229쪽.

“구조조정론에 의하면 국내로의 경쟁상품의 수입의 증가가 동종상품을 생산하는 국내산업에 심각한 피해를 줄 경우 당해 국내산업은 경쟁상품과 경쟁하기 위해 경쟁력을 향상시켜야 한다. 아니면 다른 산업으로 전환하는 조정과정에 직면하게 된다. 이러한 구조조정에 필요한 일정한 기간 동안 국내산업을 수입경쟁으로부터 보호하기 위해서는 세이프가드조치가 필요하다는 것이다.

정책적 타협론에 의하면 외국의 수출업자들은 수입국내의 정책결정과정에 거의 영향력을 행사하지 못하지만, 수입국내의 국내경쟁산업은 수입국의 정책결정과정에 직접적·간접적으로 영향력을 행사하게 된다. 이러한 영향으로 무역문제에 관해 각국은 보호무역주의 경향을 띠게 된다. 이런 경우 각국은 자유무역주의에 편승하기 위해 보호무역주의의 확산을 방지하기 위해 수입의 급증으로 인해 어려움을 겪고 있는 수입경쟁산업에 대해 엄격한 조건을 제시하며 이 조건을 준수한다는 전제하에 일시적인 세이프가드 조치를 허용한다는 것이다. 이러한 의미에서 세이프가드 조치는 자유무역과 보호무역의 정책적 타협의 산물로 고려된다.”

의 효율성을 위해 요구하기 때문이다. 이러한 이유들로 세이프가드 조치는 중요한 존재이유를 지닌다.<sup>8)</sup>

## 2. 세이프가드 제도의 연혁

최초의 공식적인 세이프가드 조항은 1942년 미국-멕시코 호혜통상협정법(U.S-Mexico Reciprocal Trade Agreement)에 소위 면책조항(escape clause)으로서 도입되었다.<sup>9)</sup> 동 조항이 포함된 이유는 수입에 의한 국내산업의 피해를 위협하는 미국 의회의 반발을 줄이기 위함이었다.<sup>10)</sup> 이후 미국 대통령 트루먼은 모든 미국의 통상협정에 세이프가드 조항을 포함시키도록 행정명령을 내렸다. 미국은 이에 GATT체제 이전의 1946년 국제무역기구(International Trade Organization: 이하 'ITO'라 함)의 창설 과정에서 세이프가드 조항을 포함시켰다.<sup>11)</sup> 이후 ITO 창설을 위해 1947년 초에 소집된 뉴욕회의에서 세이프가드 조항을 GATT에 포함시키기로 공식 결정하였다.<sup>12)</sup> GATT 16차 총회가 열렸던 1959년 11월에 일부 수입품목의 양이 단기간 내에 급증하였고 이에 따라 발생된 피해문제가 거론되자 1960년 11월 GATT 17차 총회에서 GATT 제XIX조의 근원이라 할 수 있는 세이프가드 발동요건을 합의하였다.<sup>13)</sup> 이후 1975년의 동경라운드(Tokyo Round)무역협상위원회(Trade Negotiation Committee: 이하 'TNC'라 함)에서 세이프가드협상위원회를 설치하게 되었다. 이후 1978년 동경라운드에서 세이프가드 제도에 관한 본격적인 논의가 시작되었으나 선진국과 개발도상국간의 원만한 합의가 이루어지지 못

---

8) Mitsuo Matsushita, Thomas J. Schoenbaum & Petros C. Mavroidis, *THE WORLD TRADE ORGANIZATION Law, Practice, and Policy*, Oxford University Press, 2003, pp. 438-439.

9) 김정수, 앞의 논문, 228쪽.

조약에서 미리 규정한 사정 또는 상황이 발생했을 때 조약 당사자가 조약의 의무를 벗어날 수 있도록 허용해 주는 규정이라는 의미를 가지므로 도피조항 또는 면책조항이라고 한다.

10) 안덕근, 『WTO세이프가드 제도 분쟁사례 연구』, 법무부, 2006, 4쪽.

11) 조복연, “긴급수입제한제도에 관한 고찰(상)”, 『통상법률』, 제34권(2000.8), 108쪽의 각주 6번 재인용.

12) 안덕근, 앞의 책, 5쪽.

13) 조복연, 앞의 논문, 109쪽.

하자 1979년 11월 제35차 GATT 총회에서는 선진국과 개발도상국간의 문제를 다루기 위해 세이프가드조치 위원회(Safeguard Committee)를 설치하였다. 이에 따라 1982년 제네바 각료회의에서 세이프가드조치 규범 개선의 필요성을 깨닫고 세이프가드 제도에 대한 선진국과 개발도상국간의 최초의 합의가 성립되었다. 이 회담에서 채택된 각료선언에서는 세이프가드 제도의 명료성, 범위, 발동기준, 구조조정과의 연계, 보상과 보복 및 분쟁해결 기능의 강화 등 6개 분야에 대한 협상 목표를 제시하였다. 하지만 이후 관련 통상회담 등에서 수차례 세이프가드의 논의가 이뤄졌으나 문제점만 제시되었을 뿐 구체적인 내용에 관해서 선진국과 개발도상국은 합의를 이루지 못하였다.<sup>14)</sup> 그 이후 1986년 9월 우루과이라운드(Uruguay Round)에서 GATT 체결국들은 모든 형태의 세이프가드 조치를 포괄적으로 다루었다. 우루과이라운드에서는 세이프가드 조치와 관련하여 선별적용, 회색지대조치, 구조조정 및 개발도상국에 대한 우대, 피해기준, 세이프가드조치의 성격 및 형태와 발동절차의 투명성 등이 주요쟁점으로 부각되었다.<sup>15)</sup> 이에 우루과이라운드 협상에서 세이프가드 조치를 우루과이라운드 총 15개 협상의제 중 하나로 선정하여 1982년 GATT 각료선언에 포함되었던 6개 분야에 대한 포괄적인 다자간협정을 제정하기로 하였다.<sup>16)</sup> 하지만 우루과이라운드에서도 선진국과 개발도상국간의 의견 차이로 인해 세이프가드조치 협상은 진전을 이루지 못하였다.

앞에서 다뤘듯이 WTO 세이프가드협정에 이르기까지 가장 큰 쟁점이 되었던 것은 선진국과 개발도상국간의 상이한 의견 차이였다. 이처럼 개발도상국과 선진국이 입장 차이를 좁히지 못한 이유는 개발도상국은 세이프가드조치의 최혜국대우(Most Favored Nation Treatment: 이하 ‘최혜국대우(MFN)’라 함)원칙<sup>17)</sup>에 기한 비차별적인 적용을 하자는 주장을 하는데 반해, 선진국은 수

14) 강인수의 7명, 『국제통상론』, 박영사, 2003, 244쪽.

15) 전창원·이재면, “GATT1947 및 WTO(GATT1994)의 Safeguards(긴급수입제한조치)의 비교분석 및 그 대응방안”, 『경영논집』, 동국대학교 경영대학원, 1996, 235쪽.

16) 조복연, 앞의 논문, 111쪽.

17) 고준성의 16명, 앞의 책, 233쪽.

“최혜국대우원칙(MFN)이란 특정 회원국에게 부여하는 혜택을 다른 모든 회원국에게도 동등하게 혜택을

입급증을 직접 야기시킨 피해의 원인인 단일국 또는 소수국가에 대해서만 선별적인 적용(selectivity)<sup>18)</sup>을 하자는 주장을 하여 양 진영의 입장 차이가 합의점을 이루지 못하였기 때문이다.<sup>19)</sup> 이와 같이, 선진국과 개발도상국은 원만한 합의점에 이르지 못하다가 1990년 12월 우루과이라운드 협상타결 시한이 경과되면서 그동안 선별적용을 주장해왔던 EC가 선별적용 포기의사를 표명함에 따라 GATT 사무국의 중재로 선진국과 개발도상국의 이해를 반영한 협정안을 작성하게 되었다.<sup>20)</sup> 우루과이라운드에서는 선별적용의 인정여부 및 조건, 회색조치의 범위 및 철폐시기, 보상과 보복의 면제조치 및 기간 등이 논의되었다. 이후 그 내용은 1994년 세계무역기구창설을위한마라케쉬협정(Marrakech Agreement Establishing the World Trade Organization: 이하 ‘WTO 설립협정’이라 함)이 체결되면서 WTO 설립협정의 부속서 1A 상품무역에 관한 다자간협정(Multilateral Agreement in Trade in Goods)에 첨부된 13개 부속협정서 중의 마지막 문서인 세이프가드협정으로 이르게 되었다. 세이프가드조치에 관한 내용은 GATT1994 제XIX조의 세이프가드의 발동요건, 발동기간과 대상, 발동절차 그리고 피발동국 보복조치 등이 규정되어 있고, 상세한 내용은 WTO 세이프가드협정에 자세히 규정되어 있다.<sup>21)</sup> WTO 세이프가드협정이 체결된 이후, 2011년 11월 현재, 2010년 10월까지의 세이프가드발동이 101건으로 통계되어 있다.

---

부여해야 하는 원칙이다. 세이프가드 조치는 최혜국대우원칙(MFN)에 따라 비차별적인 원칙을 근거로 모든 국가를 대상으로 적용되어야만 하는 것이므로 따라서 선진국의 선별적용과 개발도상국의 최혜국원칙의 준수 대립은 세이프가드협상에 있어 논란이 많았다.”

18) 앞의 주.

“선별적용(selectivity)란 GATT1947 제XIX조에 근거한 세이프가드조치가 특정 국가의 수입상품에 대해서만 선별적으로 적용되는 것을 의미한다. 이는 GATT1947 제XIX조의 문언에서 명시적으로 세이프가드조치의 비차별적 적용을 요구하고 있지 않기 때문에 실제로 GATT 체약국들이 세이프가드조치의 차별적 적용을 허용하여 왔다는 점에서 논란이 많았다.”

19) 고준성의 16명, 앞의 책, 218쪽.

20) 조복연, “세이프가드 제도(1)”, 『무역구제』, 산업자원부 무역위원회, 2001, 252-254쪽.

21) 김정수, 앞의 논문, 232쪽.

### 1. <표-1> WTO 통계상 세이프가드 현황 (1995~2010.10)

(단위 : 건)

구 분	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	계
세이프가드 발동	-	1	3	5	5	7	9	14	15	6	6	7	5	6	10	2	<b>101</b>

출처: WTO 사이트, 'WTO 통계상 세이프가드 현황 (1995~2010.10) 발췌<sup>22)</sup>

### 3. 세이프가드조치의 원칙

#### (1) 최혜국대우(MFN)의 적용

WTO 세이프가드 협정에 따르면 세이프가드 조치는 모든 회원국으로부터 수입되는 상품에 대해 출처에 관계없이 적용되어야 한다.<sup>23)</sup> 이는 세이프가드 조치가 최혜국대우(MFN)원칙을 기반으로 하여 발동되어야 함을 의미한다.<sup>24)</sup>

GATT1947 제XIX조에서 WTO 세이프가드협정에 이르기까지의 큰 쟁점 중 하나는 선진국의 선별적용주장과 개발도상국의 최혜국대우원칙(MFN)을 준수해야한다는 주장이 합의점을 이르지 못해 어려움을 겪었다는 점이다. 이에 따라 WTO 세이프가드협정은 우루과이라운드에 이르러서야 이뤄졌다. 하지만 동 협정은 예외적으로 수량을 할당할 때 시장으로 처음 진출한 회원국과 기존에 계속해서 교역을 하던 국가 간의 차별은 허용하고 있다.<sup>25)</sup>

#### (2) 회색지대조치의 금지

22) [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/safeg\\_e/safeg\\_e.htm#statistics](http://www.wto.org/english/tratop_e/safeg_e/safeg_e.htm#statistics) 참고, 2011년 11월 17일 최종확인.

23) WTO 세이프가드협정 제2.2조.

24) 성재호, 앞의 책, 211쪽.

25) WTO 세이프가드협정 제5.2조.

앞서 다뤘듯이 WTO 세이프가드 협정은 선별적 적용이 예외적으로 허용하고 있으나, 수출자율규제(Voluntary Export Restraints: 이하 ‘수출자율규제(VERs)’라 함)와 시장질서유지협정(Orderly Marketing Arrangement: 이하 ‘시장질서유지협정(OMA)’이라 함)과 같은 선별적 조치는 법으로서 금지된다.<sup>26)</sup> 수출자율규제(VERs)는 세이프가드 조치를 이용하지 않고 자국내의 국내산업을 보호하기 위한 방법이다. 따라서 WTO 세이프가드협정 설립 이전에 선진국들은 GATT1947 제XIX조에서 규정한 세이프가드조치 대신 수출자율규제(VERs)를 이용해왔다. 선진국이 수출자율규제(VERs) 및 시장질서유지협정(OMA)을 이용한 이유는 절차가 복잡하고 까다로운 GATT1947 제XIX조의 규정을 따를 경우, 수입의 증가가 급격히 많아진 국가에 대해 세이프가드 조치를 선별적으로 적용할 수 없었고 세이프가드 절차를 따를시에 보상이 필요했기 때문이었다.<sup>27)</sup> 이에 따라 회색지대조치를 막기 위해 WTO 세이프가드협정에서는 수출조절, 수출입가격모니터링, 수입가격 감시체제, 수출 또는 수입감시, 강제적 수입카르텔 및 임의적인 수출 또는 수입허가제도와 같은 수입과 수출 측면의 기타 유사한 조치 또한 취해서는 안된다고 규정하고있다.<sup>28)</sup> 이러한 조치는 둘 또는 둘 이상의 회원국 간의 협정, 약정 및 양해에 따른 조치뿐만 아니라 단일 회원국에 의한 조치 모두를 포함하고있다. WTO 설립협정의 발효일까지 유효적으로 적용된 회색지대조치는 WTO 설립협정 발효일 후 4년 내에 단계적으로 철폐하거나, 세이프가드협정과 일치하도록 규정하여야 한다.<sup>29)</sup>

---

26) 김정수, 앞의 논문, 244쪽.

회색지대조치는 수입국과 주요 수출국 간에 세이프가드조치나 반덤핑조치 또는 상계관세의 부과를 유보한다는 조건으로 쌍무적 수출규제협정을 체결하는 행위로서 국가가 협정에 적극적으로 개입하는 시장질서유지협정(OMA)과 국가의 개입 없이 국제거래의 당사자인 기업간에 자유롭게 체결하는 수출자율규제(VERs)를 의미한다.

27) 고준성의 16명, 앞의 책, 241쪽.

28) WTO 세이프가드협정 제11.1(b)조.

29) WTO 세이프가드협정 제11.1조.

### (3) 개발도상국의 우대

WTO 세이프가드협정 제9.1조에 따르면 선진국은 개발도상국에 대해 세이프가드 조치를 취할 경우에 일정한 제한을 갖는다. 개발도상국으로부터의 수입량은 전체수입량의 3%미만이며 3% 미만인 수입점유율을 가진 개발도상국이 차지하는 점유율의 합이 해당 상품 총수입의 9%를 넘지 않는 경우에는 개발도상국이 원산지인 품목에 대해 세이프가드 조치를 적용하지 않는다.<sup>30)</sup> 또한 개발도상국이 적용하는 세이프가드조치의 적용기간의 연장 및 재발동에 대해서는 개발도상국 회원국에게 동 협정에 규정된 최대기간 8년에 2년을 추가하여 최장 10년까지 적용기간을 연장할 수 있는 권리를 부여하였다.<sup>31)</sup> WTO 설립협정이 체결된 이후 실시된 세이프가드 조치도 그 적용기간의 절반에 해당하는 기간이 경과된 후에는 당해 조치를 재발동할 수 있는 권리를 부여하여 개발도상국에 대한 우대조치를 명확히 규정하고 있다.

## II. GATT1994 제XIX조의 의미와 한계

### 1. GATT1994 제XIX조의 의미

1947년 채택된 GATT 제XIX조는 WTO체제가 나타나기 이전에 세이프가드 조치를 규율하던 국제통상규범이었다. 이후 WTO가 창설됨에 따라 WTO 세이프가드협정에 이르러 GATT1947 제XIX조는 GATT1994 제XIX조로 전환되었다.

GATT1994 제XIX조는 특정상품의 수입에 대한 긴급조치(Emergency Action on Imports of Particular Products)로 특정상품에 대한 수입을 긴급히 일시적으로 제한하는 조치이다. 동 조항은 공정하게 수입된 물품에 대해

---

30) WTO 세이프가드협정 제9.1조.

31) WTO 세이프가드협정 제9.2조.

수입제한조치를 하는 만큼 세이프가드 조치를 시행하는데 있어 발동요건이 엄격하게 요구된다. GATT1994 제XIX조는 WTO 회원국들이 수입에 관한 세이프가드 조치에 대해서 면책을 허용했기 때문에 면책조항(escape clause)으로 불리기도 한다.<sup>32)</sup> 따라서 이러한 면책조항을 구성하는데 있어 기본요건이 요구되는데 GATT1994 제XIX조는 전 3항으로 간략하게 구성되어 기본적인 요건을 구성한다.

GATT1994 제XIX조는 WTO 회원국이 세이프가드 조치를 부과하는 것에 대해 일반적인 조건을 충족하는 경우, WTO 의무를 면제 받을 수 있다고 규정하고 있다. 그 조건을 살펴보자면 우선, 수입의 증가는 예측하지 못하는 사태의 발전의 발전으로 인한 것이어야 하며, 또한 세이프가드 조치를 적용하는 국가가 GATT의 권리 및 의무로부터 발생한 결과로 인한 것이어야 한다. 다음으로 자국 내로 수입이 증가해야한다. 그리고 증가한 수입의 ‘동종상품’ 또는 ‘직접적 경쟁상품’이 국내생산자에게 ‘심각한 피해’를 주거나 ‘피해의 위협이 존재’해야 한다. 이와 같은 세이프가드 조치 발동요건을 모두 만족하는 경우, 계약국은 해당 상품에 관한 양허를 철회 또는 수정하거나 협정상 의무를 정지하는 형태로 세이프가드 조치를 부과할 수 있다.<sup>33)</sup> GATT1994 제XIX조:1(b)조는 세이프가드 조치 발동을 위해 필요한 절차적인 요건과 사전 절차요건을 정한 잠정 세이프가드 조치에 대해 규정하고 있다. 이러한 절차적 요건의 원칙과 잠정 세이프가드 조치의 필요성은 WTO 세이프가드 협정

32) 조복연, 앞의 주 11, 108쪽.

통상협정에 면책조항(escape clause)을 포함시키는 이유는 첫째, 무역자유화 약속 이행으로 인한 예측하지 못한 수입의 급증으로 명백히 국내 산업에 피해가 발생할 경우 제공한 양허를 탄력적으로 후퇴시킬 수 있는 기회를 부여함으로써 무역자유화를 더욱 촉진할 수 있다. 둘째, 다자간 무역체제의 신축성을 증대시킴으로써 국제무역체제의 장기적 안정성을 확보할 수 있다.

33) GATT1994 제XIX조의 원문은 다음과 같다: If, as a result of unforeseen developments and of the effect of the obligations incurred by a contracting party under this Agreement, including tariff concessions, any product is being imported into the territory of that contracting party in such increased quantities and under such conditions as to cause or threaten serious injury to domestic producers in that territory of like or directly competitive products, the contracting party shall be free, in respect of such product, and to the extent and for such time as may be necessary to prevent or remedy such injury, to suspend the obligation in whole or in part or to withdraw or modify the concession. (밑줄 강조추가)

에서도 인정되었다. 또한 GATT1994 제XIX조:1(b)조는 특허양허(preference concession)가 이뤄진 경우의 세이프가드 조치 발동 요건에 대해 규정하고 있다.<sup>34)</sup>

## 2. GATT1994 제XIX조의 한계

세이프가드 제도는 무역자유화로 인한 국제교역 상황에서, GATT체약국의 체약국내 산업을 보호하고 경제적 효율을 증진 시킬 수 있는 안전한 장치로서 역할이 기대되었다. 하지만 GATT1947 제XIX조는 초기단계에서 이미 한계를 보이기 시작하였다. GATT1994 제XIX조는 세이프가드 규정을 구체적으로 명시하지 않아 세이프가드 조치의 발동의 애매모호한 기준을 제시하였다. 예를 들어 세이프가드 조치를 발동하고자 하는 체약국의 입장에서 “심각한 피해” 및 “증가된 수입과 심각한 피해의 인과관계”를 입증하는 것이 용이하지 않았다. “심각한 피해” 및 “증가된 수입과 심각한 피해의 인과관계”의 입증 자체는 세이프가드 조치를 적용하려는 적용국마다 자의적인 해석이 가능했기 때문이었다.<sup>35)</sup> 따라서 이러한 자의적인 측면 때문에 세이프가드 조치를 발동하기에 어려움이 있었다. 또한 세이프가드 조치에 관한 GATT로의 통보 및 협의가 적절하지 못하였다. 이로써 세이프가드 제도의 원래의 목적과는 다르게 세이프가드 제도는 제대로 지켜지지 않았다.<sup>36)</sup> 이처럼 GATT에서 규정된 세이프가드 규정이 초기부터 한계를 보이자, 이에 1970년대 후반 이후 GATT체약국들은 수입증가로 인한 국내 산업의 보호를 위해 GATT1947 제XIX조의 세이프가드 조치를 이용하기 보다 ‘회색지대조치’(grey-area measures)

---

34) 안덕근, 앞의 책, 10쪽.

특허양허(preference concession)가 이뤄진 경우의 예를 들자면 다음과 같다. 한 국가A가 다른 GATT 체약국B와 특허양허를 통해 확보된 무역이 있는데, 체약국B가 제3국인 다른 체약국C와 GATT하의 양허합의를 함으로써 GATT1994 제XIX:1(a)조의 조건 하에 심각한 피해를 입게 된 경우 체약국B는 체약국A와의 무역피해를 줄이기 위해 세이프가드 조치를 발동할 수 있는 경우를 말한다.

35) 조복연, 앞의 주 11, 109쪽.

36) 김정수, 앞의 논문, 231쪽.

의 이용을 선호하였다.<sup>37)</sup>

## 2. <표 2> GATT 통계상 세이프가드 조치 분포현황 (1950~1994)

시기	1950	1960	1970	1980	1990~1994
GATT에 통보된 세이프가드 조치수	19	35	47	37	12

출처: WTO 사이트, 'GATT 통계상 세이프가드 조치 분포현황(1950~1994) 발췌<sup>38)</sup>

위의 표에서 알 수 있듯이 세이프가드 발동은 1970년대 후반부터 감소추세에 있었다. 왜냐하면 이 시기부터 GATT 체약국들이 수입규제를 위해 세이프가드 조치를 이용하기 보다 회색지대조치에 의존하였기 때문이었다.

선진국들의 경우 개발도상국에 비해 상대적으로 유리한 입장이었기에 때문에 수출자율규제(VERs), 시장질서유지협정(OMA)과 같은 회색지대조치를 적극적으로 활용하였다. 이처럼 GATT시기 동안 체약국들이 회색지대조치를 세이프가드 조치보다 많이 의존한 이유는 세이프가드 조치는 발동기간에 있어 제약이 따르고, 보상이나 적용국으로부터의 대응조치의 가능성이 있는 등의 부담이 따르기 때문이었다. 또 최혜국대우(MFN)원칙에 얽매어 이해관계가 별로 없는 소규모 단위의 수출국까지 수입규제대상으로 하는 것보다는 주수출국만을 규제함으로써 관리비용도 줄이고 국제 무역에 영향을 미치는 부정적인 효과를 줄이는게 낫다는 입장이었다.<sup>39)</sup> 또한 회색지대조치는 GATT 체제하에서 동 조치를 규율하는 규정이 없었다. 이에 따라 체약국들은 회색

37) 성재호, 앞의 책, 211쪽.

“수출국에 의해 자발적으로 수출량이 통제되어 GATT 규정상 근거가 불명확하다는 점에서 ‘회색지대 조치(grey-area measures)’ 또는 ‘수출자율규제(Voluntary Export Restraints)’로 불린다. 세이프가드 조치는 선별적 적용이 예외적으로 허용되기는 하나, 수출자율규제와 같은 선별적 조치는 엄격히 금지된다. 수출자율규제는 특히 미국과 유럽이 민감한 분야를 대상으로 GATT1947 제XIX조 상의 세이프가드 조치를 대신해서 사용하여 왔다. 그 이유는 GATT1947 제XIX를 따를 경우 보상이 필요할 뿐 아니라, 세이프가드 조치는 수입의 증가원인이 된 국가에 대하여 선별적으로 적용할 수 없기 때문이었다.”

38) [http://www.wto.org/english/res\\_e/booksp\\_e/gatt\\_ai\\_e/gatt\\_ai\\_e.htm](http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/gatt_ai_e/gatt_ai_e.htm) 참고, 2011년 11월 19일 최종확인.

39) 조복연, 앞의 주 11, 109쪽.

지대조치에 의존하여 수입 규제를 자발적으로 실행할 수 있었다.<sup>40)</sup> GATT체제에서 수입국은 세이프가드 조치를 발동함에 있어 GATT1947 제XIII조에 따라 무차별적으로 세이프가드 조치를 발동해야 했다.<sup>41)</sup> 또한 수입국은 특정한 상품의 수입을 제한하는데 있어 모든 공급국의 수입품에 대해 무차별적으로 조치를 적용해야했으며 특정 공급국만 차별적 조치를 취할 수 없었다. 이에 따라 수입국은 선택적이고 차별적인 세이프가드 조치를 대신하여 특정 수출국에 대해 수출자율규제(VERs)를 요청하였다. 이와 같은 요청은 세이프가드 조치의 선별적 적용과 같은 효과를 가지기 때문이었다. 수입국이 GATT에 의거한 선별적인 세이프가드 조치를 취하면 명백한 GATT의 위반이 되지만 수출국이 수출자율규제(VERs)를 취하면 수출국의 회색지대조치로 인해 수입국은 회색지대조치의 책임을 지지 않았다.<sup>42)</sup> 한편 개발도상국의 경우, 관세양허품목이 많지 않을 뿐 아니라 GATT체제 내에서 합법적인 다른 보호수단이 있으므로 절차가 복잡한 세이프가드 조치를 이용할 필요성이 없었다. 이에 개발도상국은 여타의 다른 보호수단을 이용하거나, 관세인상의 수단으로 국내산업을 보호하고자 하였다.<sup>43)</sup> 이러한 이유들로 GATT체제의 기간 동안 세이프가드 조치를 이용하는 국가들은 눈에 띄지 않았다. 오히려 체약국들은 세이프가드 조치대신 수출자율규제(VERs)와 같은 대체수단을 통해 다른 방안을 모색했다. 이는 GATT1947에서 규정된 세이프가드조항들이 모호함을 내포하고 또 세이프가드 조치를 발동하기 위한 요건들이 복잡하였기 때문이었다. 이와 같은 세이프가드조치 대신 이용한 회색지대조치는 GATT에 규율규정이 없어 세이프가드 조항에 명백히 위반된다고 볼 수 없으나, 무역의 흐름을 제한시키는데 일조 하며 무역자유화를 훼손하고 투명성이 결여되어 있다는 문제가 있어 회색지대조치는 GATT규범 밖의 조치라는 비난을 받았다.<sup>44)</sup>

40) 고준성의 16명, 앞의 책, 217쪽.

41) GATT1994 제XIII조.

42) 고무로 노리오, 『국제경제법』, (주)일조각, 2010, 463쪽.

43) 조복연, 앞의 주 11, 109쪽.

44) Mitsuo Matsushita, Thomas J. Schoenbaum & Petros C. Mavroidis, *supra* note 8, p. 467.

GATT1947 제XIX조의 취지는 계약당사국들로 하여금 무역자유화조치로 인해 발생할 수 있는 예측하지 못한 사태의 발전으로부터 특정산업을 보호하기 위해 규정된 조항이었다. 하지만 GATT1947 제XIX조는 이러한 이유로 한계를 가지게 되었다. 첫째, ‘심각한 피해’ 또는 ‘피해의 위협’에 대한 구체적인 정의가 국제 사회 내에서 통일이 되어있지 않았기 때문에 계약국들은 세이프가드 조치를 적용할 때 동 문언을 자의적으로 해석 하였다. 둘째, 세이프가드 조치를 가하는 각국의 세이프가드 절차가 분명치 않은 경우가 많았다. 셋째, 세이프가드 조치에 대한 GATT로의 통보나 협의가 용이하지 않았다. 넷째, 세이프가드조치의 취지는 일시적인 기간 내에 적용되어야 하나 각국들은 이를 실천하지 않아 본래의 취지가 제대로 지켜지지 않았다. 다섯 째, 세이프가드 조치를 대체할 수 있는 기타의 조치들이 만연하였다. 따라서 이와 같은 대체조치들은 GATT의 규범 밖의 행위였기 때문에 무역자유화의 흐름을 저해시키는 원인이 되었다. 따라서 GATT1947 제XIX조문은 이러한 이유들로 비판을 받아왔다.<sup>45)</sup>

### III. GATT1994 제XIX조와 WTO 세이프가드협정의 비교

WTO 세이프가드협정의 목적은 특정상품의 수입에 대해 긴급조치로써 명시한 GATT1994 제XIX조의 규정을 명료화하고 강화하며, 세이프가드조치에 대한 다자간 통제(multilateral control)를 재확립하여 이러한 통제를 일탈하는 조치를 제거하고자 함에 있다. 또한 국내 뿐 아니라 국제시장에서 경쟁력을 높이고 구조조정을 촉진하고자 함에 있다. 따라서 WTO 세이프가드협정은 이러한 목적의 달성을 위해 GATT의 기본원칙에 근거하여 모든 회원국에게 적용되는 포괄적인 협정으로써 기능한다.<sup>46)</sup>

45) 김정수, 앞의 논문, 231쪽.

46) WTO 세이프가드협정 전문(preambles)의 원문은 다음과 같다: “Recognizing further that, for these purposes, a comprehensive agreement, applicable to all Members and based on the basic principles of GATT 1994, is called for; hereby agree as follows:” (…또한 나아가 이러한 목적을 위해 모든 회

기본적으로 WTO 세이프가드협정은 GATT1994 제XIX조의 세이프가드 조치의 구체적인 규칙을 정한 것이므로 GATT1994 제XIX조의 이행협정이라 볼 수 있다. WTO 세이프가드협정은 GATT1994 제XIX조에서 이미 규정된 세이프가드 발동요건, 발동기간과 대상, 발동절차 그리고 보복조치 등에 대한 내용을 GATT1994 제XIX조 보다 구체적으로 규정한다. 이처럼 GATT의 규정은 제XIX조란 단 하나의 조항에서 세이프가드에 대해 모두 포함시켜 규정 하였으나, WTO 세이프가드협정은 총 14개의 조항 및 1개의 부속서로 구성되어 GATT1994 제XIX조 보다 더욱 구체적이라는 점에서 차이가 있다.

WTO 세이프가드협정은 세이프가드조치 발동 요건에 관해서 구체적으로 규정하고 있다. 세이프가드 조치를 발동하기 위해서는 우선, 당해 상품이 국내 생산에 비해 절대적 또는 상대적으로 증가된 수량으로 수입되어야 한다. 다음으로, 이로 인해 동종 상품이나 직접적인 경쟁 상품을 생산하는 국내 산업에 심각한 피해를 야기하거나 피해의 위협이 존재하여야 한다.<sup>47)</sup>

GATT1994 제XIX조와 WTO 세이프가드협정을 비교하면 상이한 내용이 발견된다. GATT1994 제XIX조는 수입량의 ‘절대적 증가’만을 규정하고 있으나, WTO 세이프가드 협정은 ‘절대적 증가’ 뿐 아니라 ‘상대적 증가’도 명시하고 있다.<sup>48)</sup> 또한 발동요건에서도 상이한 규정이 발견된다. WTO 세이프가드 협정은 국내생산자에게 심각한 피해를 주거나 피해의 위협이 있을 정도의 수량 및 조건으로 수입될 것만을 요구한다. 이는 GATT1994 제XIX조에서 규

---

원국에게 적용 가능하며 1994년도 GATT의 기본 원칙에 근거하는 포괄적인 협정이 요구된다는 것을 인정하면서...) (밑줄 강조추가)

47) WTO 세이프가드협정 제2.1조 원문은 다음과 같다: ... 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. (...특정상품이 동종 또는 직접 경쟁적인 상품을 생산하는 국내 산업에 심각한 피해를 초래하거나 초래할 위협이 있을 정도로 국내 생산에 비해 절대적 또는 상대적으로 증가된 수량과 조건 하에 자기 나라의 영토 내로 수입되고 있다고 판정한 경우...) (밑줄 강조추가)

48) GATT1994 제XIX조:1(a)의 원문은 다음과 같다: ...that contracting party in such increased quantities and under such conditions as to cause or threaten serious injury...(증가된 수량)

WTO 세이프가드협정 제2.1항 원문은 다음과 같다: ...in such increased quantities, absolute or relative to domestic production...(절대적 또는 상대적으로 증가된 수량) (밑줄 강조추가)

정된 증가된 수량이 “예측하지 못한 사태의 발전(unforeseen development)”의 결과여야 한다는 것을 WTO 세이프가드협정에서 언급하지 않았다는 점에서 GATT의 규정과 차이를 보인다. 이로 인해, 세이프가드 조치를 취하고자 할 때 GATT 규정에 따라 “예측하지 못한 사태의 발전” 또한 발동요건으로 전제되어야 하는 것인지 문제가 제기된다.<sup>49)</sup> 세이프가드 조치 발동요건과 관련하여 우르과이라운드에서 세이프가드협상을 할 때 대부분의 국가들은, GATT1947 제XIX조에서 규정한 세이프가드조치 발동요건인 “심각한 피해” 및 “피해의 위협의 존재”의 의미를 명확히 해야 한다는 의견에 동의를 하였다. 이와 같은 동의를 한 이유는 세이프가드 조치를 발동하고자 할 때 동 조항들의 객관적 기초가 필요하기 때문이었다.<sup>50)</sup> 이에 WTO 세이프가드협정에서는 GATT1994 제XIX조의 “심각한 피해” 및 “피해의 위협의 존재” 의미를 구체적으로 밝혔다. 이전 GATT1994 제XIX조와는 달리 WTO 세이프가드협정에서는 “심각한 피해” 및 “피해의 위협의 존재”의 정의를 구체적으로 제시하였다.<sup>51)</sup> “심각한 피해”는 국내 산업의 상태에 있어 중대하고 전반적인 손상을 의미하며, “심각한 피해의 위협”은 명백히 임박한 심각한 피해를 의미한다. 이처럼 WTO 세이프가드협정에서는 심각한 피해 및 심각한 피해의 위협의 존재를 파악할 때 수입의 증가 및 심각한 피해 및 심각한 피해의 위협과의 인과관계의 입증 내용을 명확히 하여 유연한 수준을 도입하였다. 하지만 인과관계의 구체적인 내용이 특정되지 않기 때문에 실제로 세이프가드 조치를 부과하는 발동국에 일정한 재량권을 주게 되는 문제점도 여전히 포함하고 있다.<sup>52)</sup>

또한 WTO 세이프가드협정 제5.1조는 GATT1994 제XIX조에서는 언급되지 않은 구조조정 촉진 목적에서의 세이프가드 조치의 적용에 대해 명시하고 있다.<sup>53)</sup> 동 조항은 회원국들은 구조조정을 촉진 하는데 필요한 범위 내

49) 예측하지 못한 사태의 발전요건에 관한 내용은 다음 장에서 자세히 서술하기로 한다.

50) 전창원·이재면, 앞의 논문, 242쪽.

51) WTO 세이프가드협정 제4.1조의 원문은 다음과 같다.: (a)“serious injury”shall be understood to mean a significant overall impairment in the position of a domestic industry;

(b)“threat of serious injury” shall be understood to mean serious injury that is clearly imminent…

52) 전창원·이재면, 앞의 논문, 243쪽.

에서 구조조정지원조치를 적용할 수 있으며 이러한 목적 달성에 가장 적합한 조치를 선택 할 수 있다고 규정한다. 이는 국내산업의 구조조정의 중요성을 인식하고 이를 위해 세이프가드 조치를 이용할 수 있도록 하여 GATT1994 제XIX조와 세이프가드 협정을 구별하는 특징으로 볼 수 있을 것이다.<sup>54)</sup>

다음으로 GATT1994 제XIX조는 WTO 세이프가드협정과는 달리 국내생산(domestic industry)이란 용어 대신 국내생산자(domestic producers)란 용어를 사용하고 있어 국내생산자의 정의와 범위가 명확하지 않았었다. 하지만, WTO 세이프가드협정은 국내생산자에서 국내산업으로 용어를 전환시켜 구체적인 정의를 포함시켰다. 동 협정에서 명시한 “국내산업”이란 동종 또는 직접적이거나 경쟁적인 물품의 생산자 전체 또는 자신들의 동종 또는 직접적이거나 경쟁적인 물품의 산출량 합계가 당해물품의 국내총생산의 상당부분(a major portion)을 차지하는 생산자를 의미한다.<sup>55)</sup> 다만 동 조항에서 명시적으로 밝힌 국내총생산의 상당부분(major portion)의 기준이 모호하여 이 역시 세이프가드 조치를 발동하려는 발동국이 자의적으로 해석할 수 있다는 문제점이 있다.

다음으로 GATT1994 제XIX조에는 세이프가드조치 발동의 남용을 방지하고 수출국이 불리한 입장에 처해지는 것을 미연에 방지하기 위한 규정을 하고 있으나 동 규정 역시 명료하지 못하여 WTO 세이프가드협정 제8조에 보상 및 보복에 관하여 자세히 규정하였다.<sup>56)57)</sup>

이처럼 GATT1994 제XIX조는 세이프가드 규정이 명료하지 않고 기준이 애매하여 구체적인 세이프가드협정의 설립이 시급하였다. 이후 WTO 세이프가드협정에 이르러서야 세이프가드조치에 관한 명료한 기준들이 세워졌다.

---

53) WTO 세이프가드협정 제5.1조.

54) 이은섭·김능우, “WTO 세이프가드 협정의 해석과 국내법에의 적용방안”, 『통상정보연구』 제13권 1호 (2011.3), 276쪽.

55) WTO 세이프가드협정 제4.2(c)조.

56) 성재호, 앞의 책, 214쪽.

세이프가드 조치에 대하여는 당해 조치의 대상이 되는 수출국에게 제공하는 보상적 구제조치와 수입국 무역에 대한 양허나 의무적용의 정지와 같은 보복적 구제조치의 두 가지 방법을 취할 수 있다.

57) WTO 세이프가드협정 제8조.

이와 같은 WTO 세이프가드협정은 여러 측면에서 GATT1994 제XIX조보다 향상된 규범임은 틀림없으나, 동 협정 역시 미비한 점이 발견된다.<sup>58)</sup>

WTO 세이프가드협정 제4.2(b)조는 증가된 수입품 이외의 요소가 국내산업에 동시에 피해를 초래하는 경우에 이러한 피해가 증가된 수입품의 탓으로 돌려지지 아니한다라고 규정하고 있다. 이때 수입과 국내산업의 피해 간에 인과관계를 규정하고 있는 동 조항은 그 해석과 적용에 있어서 혼선을 야기할 수 있다. 여기서 나타난 동시 원인(simultaneously operating causes)의 문제는 인과관계가 요건이 되는 모든 법률문제에서 발생하기 마련이다. 이 경우 관련 규범이 보호하려고 하는 법익의 중요도에 따라 요구되는 원인의 직접성도 달라지게 된다. 자유무역의 추진이 세계적인 명제가 되어있는 현 상황에서 세이프가드 조치가 보호하려고 하는 국내산업의 보호 이익은 세이프가드조치에 관련된 모든 법적 요건이 엄격하게 갖추어진 경우에 한해 좁은 범위에서 인정받게 될 것이다. 그러므로 수입증가와 국내산업의 피해간의 증가가 심각한 피해 또는 피해의 위협의 가장 주된 원인이어야 한다고 세이프가드협정에 명시할 필요가 있다.<sup>59)</sup>

이처럼 WTO 세이프가드 협정은 GATT1994 제XIX조 보다 세이프가드 규정을 명료화 하였지만 여전히 상당부분에서 애매모호한 기준이 있음을 알 수가 있다. 세이프가드 제도가 공정한 무역 속에 정상적인 거래를 일시적으로 중단하는 예외적인 조치라는 점을 고려해볼 때, WTO 세이프가드협정의 미비한 점 역시 수정되어야 본다.

다음으로 GATT1994 제XIX조와 WTO 세이프가드 협정간의 관계를 살펴보면, 양 조문의 관계에 대해 WTO 세이프가드 협정의 전문(Preambles), 제1조, 제11. 1(a)조 등에서 구체적으로 언급하고있다. 우선, WTO 세이프가드 협정 전문에서는 GATT의 기본원칙에 WTO 세이프가드 협정이 근거하고 있음을 보여준다.<sup>60)</sup> 다음으로, WTO 세이프가드 협정 제1조에서는 WTO

58) 이용식, “WTO 세이프가드 협정에 관한 고찰: GATT 제19조와의 비교 및 개선방안”, 『국제지역연구』 제3권 제2호(1999.6), 120쪽.

59) 앞의 주, 120쪽.

세이프가드협정은 GATT1994 제XIX조의 세이프가드조치의 구체적인 규칙을 정한 것으로 규정하고 있다. 하지만 동 협정상규정이 GATT1994 제XIX조와 충돌할 때는 WTO 세이프가드협정 규정이 GATT1994 제XIX조보다 우선한다. 이는 WTO 세이프가드 협정과 GATT1994 제XIX가 별개의 것이 아닌 같은 것임을 인정한 것으로, 동일하게 상품무역에 대한 세이프가드 조치를 규정한 것이기 때문이다. 다음으로 WTO 세이프가드 협정 제11.1(a)조는 상호관계에 대해 회원국은 동 협정과 관련하여 특정 상품에 대한 긴급조치인 GATT1994 제XIX조의 규정을 적용한다고 규정한다.<sup>61)</sup> 하지만, GATT1994 제XIX조에 부합하지 않으면 해당 조치를 취할 수 없다고 규정하고 있어, 문언의 해석상 GATT1994 제XIX조에 부합한다 하더라도 WTO 세이프가드 협정에 부합하지 않을 경우 역시 세이프가드 조치를 취할 수 없을 것으로 보인다.<sup>62)</sup>

WTO 세이프가드협정과 GATT1994 제XIX조의 관계와 관련하여 상소기관은 GATT 제XIX조와 WTO 세이프가드 협정을 함께 해석하려는 경향이 있다. 상소기관은 GATT1994 제XIX와 WTO 세이프가드협정의 관계를 파악함에 있어 “예측하지 못한 사태의 발전”의 문언을 두고 두 조문사이에 관계를 밝히고자 하였다. 분쟁사례 중 ‘한국-EC 유제품 세이프가드 사건’에서 상소기관은 “예측하지 못한 사태의 발전”의 문언은 독립적인 요건으로 볼 수 없지만 세이프가드 조치를 취하고자 할 때는 실제적인 문제라고 평결하였다.<sup>63)</sup> 또 상소기관은 ‘아르헨티나-EC 신발 사건’에서 주요쟁점인 GATT1994 제XIX조와 WTO 세이프가드협정은 WTO 세이프가드협정이 규정된 이래로 GATT1994 제XIX:1(a)조에 의해 WTO 세이프가드협정은 함께 세이프가드 조치를 취해야만 한다고 밝혔다. 상소기관은 두 조문의 관계에 대해 다음과 같은 이유를 들었다.

60) WTO 세이프가드협정 전문(preambles).

61) WTO 세이프가드협정 제11.1조.

62) 김석호, “GATT 제19조상 ‘예기치 못한 사태(Unforeseen developments)’의 법적 의미”, 『법학연구』, 제32집(2008.11), 450쪽.

63) WTO, Appellate Report on *Korea-Definitive Safeguard Measure on Imports of Certain Dairy Products*, WT/DS98/AB/R, 1999년 12월 14일, para. 84.

첫째, 법적 효과는 반드시 WTO 설립협정 내 모든 규정에서 이루어져야 하며 이는 GATT 1994 제XIX조와 WTO 세이프가드협정 모두를 포함하는 것이라고 밝혔다. 둘째, 세이프가드협정은 GATT1994 제XIX조에서 규정된 모든 조치들을 의미하는 것으로서 세이프가드조치의 적용을 위한 발동요건이라고 밝혔다.<sup>64)</sup>

이렇듯이 WTO 세이프가드협정은 GATT1994 제XIX조의 이행협정으로, 양 협정은 별개의 협정이 아닌 구체적이고 명료한 협정으로 볼 수 있다. 하지만, 그럼에도 불구하고 GATT1994 제XIX조와 WTO 세이프가드협정 관계에 있어 문제가 제기되는데 그 이유는 GATT1994 제XIX:1(a)조에는 언급이 되었으나 WTO 세이프가드협정에는 언급이 되지 않은 경우 때문이다. 이와 같은 경우는 GATT1994 제XIX조에 명시된 “예측하지 못한 사태의 발전 (unforeseen development)”요건이 세이프가드 조치를 위한 발동요건으로써의 적용 가능성이 있는지의 경우를 의미한다. 예를 들어 회원국이 “예측하지 못한 사태의 발전”요건을 바탕으로 세이프가드 발동조치를 취했을 때 교역상대국이 동 조항을 발동요건으로써 인정하지 않는다면 양국의 의견차이로 인해 분쟁이 야기될 수 있기 때문이다. 따라서 “예측하지 못한 사태의 발전”요건이 세이프가드조치를 위한 발동요건으로서의 가능성을 있는지 연구를 할 필요가 있다.

따라서 본 연구에서는 “예측하지 못한 사태의 발전”에 관한 문제제기 연구를 다음 장에서 분쟁사례와 더불어 자세히 다루고자 한다.

---

64) WTO, Appellate Report on *Argentina-Safeguard Measures on Imports of Footwear*, WT/DS121/AB/R, 1999년 12월 14일, para. 91.

## 제2절 세이프가드 발동 요건에 관한 비교법적 검토

앞에서 살펴봤듯이 GATT의 입안자들은 세이프가드조치가 국제사회에서 무역자유화 취지와 어울리지 않는 것을 알면서도 세이프가드조치의 필요성을 인식하고 GATT1947 제XIX조에 규정하였다. 더욱이 세이프가드조치는 공정한 무역임에도 불구하고 제한을 가하는 예외적인 조치라는 점에서 반덤핑이나 상계조치와는 달리 세이프가드발동을 하기에 어려움을 지녀 WTO 세이프가드협정 설립 이전에 문제를 야기하기도 하였다. 또한 GATT1947 제XIX조에 규정된 세이프가드 발동기준이 모호하여 WTO 세이프가드협정에 이르러 더욱 명료화 되었으나 여전히 발동요건은 해석의 어려움을 지니고 있다. 이에 따라 세이프가드조치의 발동요건 및 그 간의 분쟁사례의 평결 분석을 통해 세이프가드조치의 구체적 내용을 살펴보기로 한다. 따라서 본 절에서는 세이프가드 조치를 발동하기 위해서 필수적으로 필요한 세이프가드 발동요건을 다루기로 한다. 따라서 본 절에서는 세이프가드 조치의 발동요건인 수입의 증가, 예측하지 못한 사태의 발전, 심각한 피해 및 피해의 위협 그리고 인과관계를 미국, EC, 한국의 경우로 나누어 살펴보고자 한다. 또 세이프가드 조치의 발동요건들과 관련된 분쟁사례들을 연구하고, 이에 따른 분쟁의 원인과 결과 등을 살펴본다. 이에 따라 본 절에서는 세이프가드 조치를 국내법에 맞춰 도입한 국가들의 세이프가드조치 규범의 공통점과 차이점 등을 비교하여 세이프가드 조치를 위한 발동요건을 파악하여 세이프가드조치의 실체적 부분을 다루는 것을 목적으로 한다.

### I. 수입의 증가

#### 1. WTO 세이프가드협정 제2.1조: “수입의 증가”

세이프가드 조치를 발동하기 위해 필요한 발동요건 중 하나가 수입의 증가이다. 수입의 증가는 GATT1994 제XIX조에서는 단지 “증가된 수량의 수입”으로 표현되었지만, WTO 세이프가드협정에서는 “절대적 또는 상대적으로” 라는 표현으로 전환되었다.<sup>65)</sup>

GATT 시기에는 “절대적으로” 수입이 증가된 경우 세이프가드 조치의 발동요건으로 충족되었으나 GATT 초기부터 “상대적으로”수입이 증가된 경우에도 수입증가의 요건이 가능한지에 대해서는 이견이 있었다. 따라서 GATT 초기에 “상대적으로” 수입이 증가한 경우에도 세이프가드 조치의 발동요건이 되는지 논의를 한 결과 GATT1947 규정에는 단순히 “수입의 증가”로 명시적으로 기재하지만 개념은 상대적 수입을 포함하는 것으로 합의하였다.<sup>66)67)</sup> 따라서 1994년에 체결된 WTO 세이프가드 협정에서는 수입증가의 개념을 상대적 증가까지 포함한 “절대적·상대적 증가”로 규정하였다.

따라서 세이프가드 조치의 발동요건인 ‘증가하는 수입’은 수입이 “절대적 증가” 외에도 “상대적 증가”까지 포함된다. 수입의 “절대적 증가”는 용어 그대로 수입수량의 증가를 말하고, 그 확인은 통계를 통해 용이하게 파악할 수 있다. 반면 수입의 상대적 증가는 수입수량이 증가하지 않더라도 수입품이 수입국 국내시장에서 점유하는 비율이 높을 때 상대적으로 수입이 증가하였다고 인정된다.<sup>68)</sup> 다시 말하면, 수입의 절대량이 늘지 않았거나 줄어들었다 하더라도, 수입량이 국내 생산량에 대비하여 증가한 경우라면 수입량이 증가한 것으로 볼 수 있다. 수입의 증가는 예측하지 못한 사태의 발전으로 발생하였거나, 심각한 피해의 발생이나 위협의 수입품의 수입증가가 있어야 한다.

65) WTO 세이프가드협정 제2.1조의 원문은 다음과 같다: ...in such increased quantities, absolute or relative to domestic production...(절대적 또는 상대적 증가)

GATT1994 제XIX:1:(a)조의 원문은 다음과 같다: ...that contracting party in such increased quantities and...(증가된 수량) (밑줄 강조추가)

66) 조복연, 앞의 주 11, 131쪽. 각주90번 재인용.

67) 윤광운, “한국 세이프가드 제도의 발전방향에 관한 고찰”, 『무역구제』, 통권 제24호(2006.9), 15쪽.

예를 들면 국내 생산이 100, 수입이 50이라고 가정할 때, 국내 경기가 어려워져 국내생산량이 절반인 50으로 줄었으나 수입은 이전대로 50일 경우 국내 생산에 비해 수입이 상대적으로 100% 증가하는 결과가 된다. 이런 경우를 “상대적 증가”라고 볼 수 있다.

68) 고무로노리오, 앞의 책, 474쪽.

또 회원국이 관세양허 등 WTO가 요구하는 제반 의무를 준수한 결과로 나타난 경우에 세이프가드조치가 발동된다.<sup>69)</sup>

WTO 상소기관은 ‘아르헨티나-EC 신발 사건’에서 수입증가가 심각한 피해를 초래할 위협이 있었는가의 판단 여부를 위해 ‘절대적 및 상대적인 수입 증가율과 증가량’을 양 당사국의 수입량 통계자료를 통해 검토하고자 하였다. 상소기관은 수입증가를 평가함에 있어 수입량의 통계가 WTO 세이프가드협정 제2.1조의 조건에 부합하는지 검토하였다. 상소기관은 WTO 회원국의 조사당사국이 수입증가를 판단하려 할 때 단순하게 지난 과거의 통계자료에만 입각하여 수입의 경향을 평가하는 것이 아닌 최근의 수입에 관한 통계자료까지 함께 평가해야한다는 평결을 내렸다. 이는 다시 말해 ‘수입증가가 심각한 피해를 야기시키거나, 피해의 위협이 되기 위해서는 절대적으로나 상대적으로나 충분히 최근이고, 충분히 극심하고, 갑작스럽고 중요하게 수입증가가 있어야 한다’고 평결한 것이다.<sup>70)</sup> 이와 같은 상소기관의 평결은 수입의 경향을 살피기 위해, 최근의 급격하고 현저한 수입증가를 파악함으로써 전반적인 수입의 추세를 확인하고자 한 것으로 보인다. 수입의 증가를 증명하고자 할 때, 조사당사국은 단순히 ‘end-point-to end point’ 분석방법을 취할 수 없다. 이는 수입에 관한 평가 및 수량을 비교할 때 최초로 발생된 시기와 마지막으로 조사한 시기를 의미하는 것으로 조사당사국은 전체의 조사기간 동안 수입의 경향을 전반적으로 골고루 평가해야함을 의미한다.<sup>71)</sup> 또한 동쟁점과 관련하여 ‘미국-EC 철강세이프가드 조치 사건’에서 미국은 수입의 증가는 조사기간 초기와 대비해 조사기간이 끝날 때 쯤의 수입이 높은 경우가 수입의 증가에 해당되며 ‘아르헨티나-EC 신발 사건’의 상소기관의 평결이 이에 해당된다고 주장했다. 하지만 상소기관은 단일의 ‘end-point-to-end point’의 비교방식은 조사기간 말에 나타난 결과가 잘못된 선택에 의존하여 잘못된 결

---

69) 성재호, 앞의 책, 206쪽.

70) WTO, *supra* note 64, para. 131.

71) 안덕근, 앞의 책, 141쪽.

과를 초래할 수 있을 것이라고 판시하며 미국의 주장을 기각하였다. 동 사건에서 상소기관은 미국의 보고서에 최근에 수입이 하락한 것에 대한 구체적인 설명이 없다고 지적하였다. 상소기관은 수입의 증가는 전체적인 수입의 추세를 검토하는 것이 합당하며, 단순히 조사기간의 처음과 끝부분의 수입량만으로는 수입의 경향을 파악할 수 없다고 평결하였다. 따라서 상소기관은 ‘아르헨티나-EC 신발 사건’의 기준이 유효했음을 재확인하였다.<sup>72)</sup>

## 2. EC의 세이프가드규칙 260/2009<sup>73)</sup>

EC는 수입증가에 있어 WTO 세이프가드 협정과 마찬가지로 절대적·상대적 증가를 조사하도록 하고 있다.<sup>74)</sup> EC의 세이프가드규칙 260/2009 제10.1조와 16조는 WTO 세이프가드협정의 내용을 그대로 수용하나, 수입이 증가함에 있어 단순히 피해를 초래하는 수준의 증가가 아닌, 현저히 큰 증가(significant increase) 또는 상당히 큰 증가(greatly increased)가 있을 것을 요구한다.<sup>75)</sup> 또한 EC 세이프가드규칙 260/2009 제10.1조는 수입증가의 정의에 있어 소비에 의한 소비량에 대한 상대적 증가를 규정한다. 동 규칙은 WTO 세이프가드협정과 비교할 때 수입증가에 대한 추가적인 조사요건으로 보인다. 그리고 EC는 공동체의 이익을 검토한다는 점에서 WTO 세이프가드협정과 차이점을 보인다. WTO 세이프가드협정과 비교하면, EC 세이프가

72) WTO, Appellate Report on *United States-Definitive Safeguard Measures on Imports of Certain Steel Products*, WT/DS248~259/R, 2003년 11월 10일, paras. 374-388.

73) COUNCIL REGULATION(EC) No 260/2009 of 26 February 2009 on the common rules for imports, OJ L 84/1 of 31.3.2009.

74) COUNCIL REGULATION(EC) No 260/2009 of 26 February 2009 on the common rules for imports, OJ L 84/5 of 31.3.2009, 제10.1(a)조의 원문은 다음과 같다. : …(a) the volume of imports, in particular where there has been a significant increase, either in absolute terms or relative to production or consumption in the Community. (공동체로의 현저한 증가, 절대적 또는 상대적인 생산 또는 소비) (밑줄 강조추가)

75) COUNCIL REGULATION(EC) No 260/2009 of 26 February 2009 on the common rules for imports, OJ L84/7 of 31.3.2009, 제16조의 원문은 다음과 같다. : …a product being imported into the Community in such greatly increased quantities and/or on such terms or conditions… (공동체로의 증가되는 수입의 상품은 상당히 큰 증가 또는 그러한 조건…) (밑줄 강조추가)

드규칙 260/2009는 세이프가드 조치가 발동될 수 있는 수입증가가 절대적이거나 국내생산에 대해 상대적임을 명시하고 있는 것은 일치한다. 하지만 수입증가의 정의에 있어 소비량에 대한 상대적 증가도 포함하고 있다는 점이 상이하다. 이는 WTO 세이프가드협정과 일치하기 위한 추가적인 조사요건으로 보인다.<sup>76)</sup>

수입의 증가와 관련된 WTO 분쟁사례 ‘미국-EC 밀 글루텐 세이프가드 사건’<sup>77)</sup>에서 EC는 국내생산에 관계있는 절대적 및 상대적 수량에 의거한 WTO 세이프가드협정 제2.1조에 근거하여 미국이 조사한 ITC보고서의 분석은 수량의 절대적인 비교에만 제한을 두었다고 주장하였다. 또한 조사를 시작한 시점과 종료 시점만의 자료를 비교하여(end-to-end comparison) 세이프가드 조치를 위한 수입의 경향에 대해 초점을 두었으므로 WTO 세이프가드협정 제2.1조 및 GATT1994 제XIX조에 위배되는 것이라고 주장하였다. 이에 미국은 ITC가 제출한 보고서에 의하면 증가된 수입 중 절대적 수입 증가는 1993년부터 1997년까지이며 이 기간의 밀 글루텐의 양은 128만에서 177만 파운드로 증가되었다고 주장하였다. 뿐만 아니라 상대적 증가는 국내생산과 비교해야하는데 ITC가 제출한 보고서에 따른 수입의 경향을 분석한 결과, 최근 2년안에 발생한 수입의 증가는 사실적으로 추가되지 않으며, EU 생산자들은 이미 수량의 증가에 대해 인정하였다고 보고하였다.<sup>78)</sup> 따라서 수입의

76) 마광, “유럽공동체의 세이프가드 제도에 관한 연구”, 『대외경제연구』, 제10권 제2호 (2006.6), 99쪽.

77) 김승호, 『WTO 통상분쟁 판례해설』, 법영사, 2007, 302쪽.

사건의 개요는 다음과 같다.

“밀 글루텐(Wheat Gluten)이란 밀가루로 만드는 식료품으로, 미국에서 소비되는 밀 글루텐의 80%는 제빵 산업에 이용되고 있다. 미국에는 4개의 밀 글루텐 생산업자가 있는데 그 중 2개의 회사인 Midwest Grain Products, Inc.와 Manildra Milling Corporation가 미국 무역위원회(ITC)에게 세이프가드 조치를 청원하였다. 따라서 ITC의 조사 결과에 따라서 미국은 최종적으로 1998년 6월 1일부터 개발도상국을 제외한 교역상대국으로부터의 밀 글루텐의 수입에 대해 3년간 제한하는 수량제한 형태로 세이프가드 조치를 부과하기로 결정하였다. 세이프가드조치에 의한 첫 해 수량제한은 1993년 6월 30일부터 1995년 6월 30일까지의 총 평균에 해당하는 57,521,100 킬로그램이며, 매년 수량제한을 6%씩 증가하도록 되어있다. 이에 EC는 미국의 조치가 WTO 설립협정 제2.1조, 4조 등에 위반된다고 주장하고 WTO 분쟁해결기구에 패널설치를 요구하게 되었다.”

78) WTO, Panel Report on *United States-Definitive Safeguard Measures on Imports of Wheat Gluten from The European Communities*, WT/DS/166/R, 2000년 7월 31일, paras. 8.27-8.28.

증가에 대한 두 선진국의 주장에 대해 패널은 다음과 같이 평결하였다. 패널은 ITC 보고서는 WTO 세이프가드협정 제4.2(a)조에서 명시한 관련 상품의 절대적 상대적인 수입 증가율 및 증가량, 증가된 수입품이 국내시장에서 차지하는 점유율, 판매, 생산, 생산성, 가동률, 이윤 및 손실 그리고 고용의 수준에 있어서의 변화 모두를 검토하고 있음을 지적하였다. 이에 EC는 WTO 세이프가드협정 제4.2(a)조에서 명시적으로 열거된 요소의 고려와 관련하여 미국이 생산성의 검토에 있어 노동 생산성만 고려하였고 이윤 및 손실에 대한 고려에 있어서는 부적절한 자료를 기초로 하였다고 제기하였다. 이에 패널은 제4.2(a)조에서 제시된 ‘생산성’은 ‘동 산업의 상황에 영향을 미치는 객관적이고 계량가능한 성격의 모든 관련 요소’라는 규정에 입각하여 볼 때, ‘산업의 전반적인 생산성’을 의미한다고 결론을 내렸다. 따라서 패널은 ITC 보고서가 전체의 문맥에서 파악할 때 산업생산성에 대한 고려를 한 것으로 인정된다고 평결하였다.<sup>79)</sup>

또한 패널은 GATT1994 제XIX조와 WTO 세이프가드협정에서 요구하는 우선적 기본요건은 수입의 증가이며 이러한 수입의 증가가 부재일 시에는 심각한 피해나 피해의 위협이 있을지라도 세이프가드조치 발동이 될 수 없다고 평결하였다. 하지만 GATT1994 제XIX조와 WTO 세이프가드협정에서는 수입의 증가에 대해서만 언급하지 않고 관련된 상품의 수입의 증가의 질적·양적인 것을 함께 판단해야 한다고 명시하였다. 패널은 GATT1994 제XIX조와 WTO 세이프가드 협정 모두 절대적이고 상대적인 수량의 증가를 요구하며 이에 패널은 ‘아르헨티나-EC 신발 사건’에서 상소기관이 평결했던 부분을 인용하여 수입의 증가는 최근이며, 갑작스럽고, 현저할 뿐 아니라 심각한 피해 또는 심각한 피해의 위협이 상대적이고 절대적이어야 한다고 보았다.<sup>80)</sup> 패널은 또한 ITC가 조사한 증가된 수입은 조사기간 동안의 절대적 수입의 검증을 나타냈을 뿐 아니라 국내생산의 상대적인 수입 또한 검증되었다고 밝

---

79) *Ibid.*, paras. 8.24-8.26.

80) *Ibid.*, para. 8.31.

했다. 패널은 ITC의 보고서는 수입의 감소를 보여주며, 일찍이 조사기간 동안에 절대적이고 상대적인 국내 생산이 감소하였음을 언급하였다. 하지만 조사기간이 끝날 때쯤에 수입량이 급격하게 증가하였음을 지적하였다. 이는 조사기간이 끝난 동안 국내생산의 절대적이고 상대적인 수입이 감소하였기 때문에 패널은 ITC가 ITC이전에 반영하였던 데이터를 반영한 수입의 증가를 참고하였다고 보았다. 왜냐하면 최근의 갑작스럽고 현저한 증가로서의 상대적 그리고 절대적인 증가를 모두 포함하기 때문이었다. 비록 조사기간이 개시된 초기에는 수입량이 감소했으나 조사 기간이 끝날 때쯤 수입량이 급격하고 상당히 증가하였으며 미국이 이를 토대로 대부분의 수입 증가가 조사기간 후반부에 이뤄졌다고 판단한 것은 합리적이라고 평결하였다. 따라서 패널은 ITC가 제공한 보고서는 적절하며, 증가된 수입에 관해서 적절하고 합리적인 사실로서 제공을 하였기 때문에, ITC의 밀 글루텐에 관한 검증은 증가된 수입에 의한 것이 맞다고 판단하였다.<sup>81)</sup>

### 3. 미국 통상법 제201조<sup>82)</sup>

미국 통상법 제201조는 ITC가 수입과 관련된 국내산업, 동종 또는 직접적이거나 경쟁적인 제품의 수입이 증가되는지의 여부, 심각한 피해 또는 피해의 위협의 존재 여부, 수입이 피해의 실질적인 원인인지의 여부 등 4가지를 결정하도록 규정하고 있다.<sup>83)</sup> 미국 통상법과 WTO 세이프가드협정을 비교해봤을 때, 양 조문은 상이점을 갖진 않는다. 미국 통상법 제201조만을 살

81) *Ibid.*, paras. 8.31-8.34.

82) Safeguard Action Chapter 1 of Title II(Sections 201-204)of the Trade Act of 1974, as amended(이하: 'United Trade of Act 1974 제201조(19 U.S.C §2251(a))이라 함).

83) United Trade of Act 1974 제201조(19 U.S.C §2251(a))의 원문은 다음과 같다: ...Determines under section 202(b) that an article is being imported into the United States in such increased quantities as to be a substantial cause of serious injury, or the threat of injury thereof, to the domestic industry producing an article like or directly competitive with the imported article...(...특정 품목의 미국으로의 수입량이 증가하고, 동 수입품목과 동종 또는 직접적이거나 경쟁적인 물품을 생산하는 국내 산업에 심각한 피해 또는 피해의 발생 위협 사이에 실질적인 인과관계가 있는...) (밑줄 강조추가)

펴보면 수입의 증가를 절대적 증가만을 지칭하는 것으로 해석하기 쉬우나, 동법 제202조(c)(1)(C)에서는 ITC가 실질적 인과관계가 있는지 여부를 판단할 때 수입량의 증가와 (실질적이든 국내생산에 대해서 상대적이든)국내 생산자가 국내시장에 공급하는 비율의 감소 여부를 고려해야 한다고 규정하고 있어 수입량의 증가에 대해 국내생산에 대비한 상대적 증가를 의미한다고 볼 수 있다.<sup>84)</sup>

‘미국-한국 탄소강관 수입에 대한 세이프가드조치 사건’<sup>85)</sup>에서 수입의 증가를 두고 한국과 미국은 대립을 하였는데, 한국은 미국이 수입의 증가를 판단함에 있어서 최근의 자료를 기준으로 한 것이 아닌 1994년부터 1999년까지의 통계자료에 근거하였다는 점과 비교대상 기간을 선정하는데 오류가 있으므로 이는 GATT1994 제XIX:1(a)조와 WTO 세이프가드협정 제2.1조에 위배된다고 주장하였다. 이에 미국은 ‘아르헨티나-EC 신발 사건’에서 상소기관이 평결을 내렸던 부분과 동 사건을 결부시키며, 최근에, 갑작스럽게, 급격하게, 현저한 수입의 증가가 있었으므로 ITC의 조사판정은 정당하다고 주장하였다.<sup>86)</sup> 이에 패널은 동 사건을 세 가지의 관점에서 분류하였는데 첫째, ITC

84) United Trade of Act 1974 제202조(c)(1)(C)(19 U.S.C §2252)의 원문은 다음과 같다: ... with respect to substantial cause, an increase in imports (either actual or relative to domestic production) and a decline in the proportion of the domestic market supplied by domestic producers. (...수입량의 증가 (실질적이든 국내 생산에 대해서 상대적이든)) (밑줄 강조추가)

85) 김승호, 앞의 책, 325쪽. 사건의 개요는 다음과 같다.

“탄소강관(Carbon steel line pipe)은 천연가스 및 석유 등을 대량 수송하는 유체수송용 파이프라인을 만드는데 이용되는 대형 용접강관을 말한다. 1999년 4월 미국 내 석유굴착장비산업 및 강관산업이 불황을 맞으면서 수입이 감소하였다. 이에 미국 철강업계는 탄소강관의 수입이 급격하게 증가하여 자국내 철강산업에 피해가 발생하였다고 주장하여 이에 미국 무역위원회(ITC)는 조사에 착수하였다. ITC는 탄소강관의 수입이 국내 산업에 심각한 피해의 존재 또는 피해 위협의 존재를 위협하였고 그중에서도 탄소강관의 증가된 수입이 동종 또는 직접경쟁 상품을 생산하는 국내산업에 대한 피해의 실질적인 원인이라고 결론지었다. 이에 미국은 ITC의 결정을 세이프가드위원회에 통보하였고 미국대통령은 세이프가드 조치를 취하였다. 동 조치는 어느 국가로부터의 수입수량이 9,000톤에 달할 때까지는 정상적인 관세를 부과하였고 9,000톤을 초과하는 수입 수량은 연차별로 관세를 추가로 부과하는 방식이었다. 이때 캐나다, 멕시코 등은 적용 대상에서 제외되었다. 이에 한국정부는 미국의 탄소강관 총수입중 한국제품이 49.8%를 차지하고 있어 한국내의 피해를 호소하며 WTO 세이프가드협정 제2,3,4,조 GATT 1994 제XIX 조에 위배된다고 하여 미국의 세이프가드조치부당성을 제기하였다. 하지만 미국은 이를 수용하지 않아 한국은 WTO 분쟁해결절차에 회부하였다.”

86) WTO, Panel Report on *United States-Definitive Safeguard Measures on Imports of Circular Welded Carbon quality line pipe from Korea*, WT/DS202/R, 2001년 10월 29일, paras. 7.183-7.184, 7.188

가 수입증가의 여부를 적절한 방법을 사용하여 판단하였는가, 둘째, ITC가 절대적 수입의 증가 여부를 적절하게 판단하였는가 마지막으로 ITC가 수입의 상대적 증가 여부를 적절하게 판단하였는가이다.<sup>87)</sup>

i) 적절한 방법

패널은 증가된 수입의 요건에 관해서 ‘아르헨티나-EC 신발 사건’의 해석을 인용하였다. 패널은 세이프가드 조치를 취하기 위해서는 국내산업에 심각한 피해를 초래하거나 피해가 위협이 존재하는 수입의 증가가 있어야 한다고 보았다. 패널은 GATT1994 제XIX:1(a)조와 WTO 세이프가드협정 제2.1조에 규정된 증가된 수입의 요건의 의미는 최근의, 갑작스럽고, 급격하며, 현저하며, 양적 및 질적으로 심각한 피해를 초래하거나 초래할 위협이 있는 경우이어야 한다고 하였다.<sup>88)</sup> 패널은 미국의 ITC의 조사방법이 단순하게 5년간의 전체적인 수입동향을 검토한 것이 아닌 연도별 수입량을 고려하였고, 가장 최근연도의 일정기간을 전 년도의 동 기간과 비교하였으므로 객관적이고, 공정하며, 적절한 결론을 내리기에 충분한 기간이 조사되었다고 판단하였다.<sup>89)</sup> 따라서 패널은 ITC의 조사방법이 객관적이고, 공정하며, 적절한 결론을 내리기에 충분하다고 결론을 지었다.

ii) 수입의 절대적 증가

패널은 ITC 보고서에 나타난 수입의 증가를 검토하였는데, 1996년부터 1998년까지는 매년 절대적으로 수입량이 증가하였지만, 1999년 상반기의 수입은 1998년 같은 기간에 비해 감소하였음에도 불구하고 미국 내의 수입량이

---

87) *Ibid.*, para. 7.192

88) *Ibid.*, para. 7.193.

89) *Ibid.*, paras. 7.199-7.201.

매우 높은 수준에 이르렀다는 이유로 수입증가가 있었다고 판단하였다. 한국은 이에 대해 1999년 상반기의 절대적 수입량이 감소하였으므로 최근의 수입량의 증가는 없었다고 주장하였다.<sup>90)</sup>

패널은 한국의 주장에 대해 ‘최근’의 의미는 어느 정도 소급의 의미를 갖는다고 하였고, WTO 세이프가드협정의 문언이 ‘증가하는’ 수량이 아닌 ‘증가된’ 수량이라고 규정한 점으로 보아 수입이 현재 여전히 증가하고 있을 필요는 없다고 보았다. 따라서 수입이 현재 여전히 증가하고 있을 필요는 없으며, 급격히 증가한 수준이 유지되고 있다면 조사당국의 결정 이전에 증가가 멈췄더라도 증가된 수입은 여전히 최근에 존재한다고 보았다. 따라서 패널은 탄소강관 수입의 절대적 증가가 있다고 한 미국의 ITC 판정을 지지하였다.<sup>91)</sup>

### iii) 수입의 상대적 증가

미국의 ITC는 국내생산에 대한 수입의 비중이 1996년부터 1998년까지 계속 증가하였고, 그 비중은 1998년 상반기와 비교했을 때 1999년 상반기에 최고 도달치를 달한다고 결정하였다. 한국은 이에 대해 1998년 하반기와 비교한다면 1999년 상반기의 상대적 수입은 감소하였다고 주장하였다. 이에 패널은 이미 ITC의 조사 및 비교분석방법이 적절하다고 판단하였기 때문에 그에 따른 상대적으로 증가된 수입이 있었다는 ITC의 판정을 지지하였다. 따라서 패널은 증가된 수입에 대한 ITC의 결정이 GATT1994 제XIX:1(a)조와 WTO 세이프가드협정 제2.1조에 합치한다고 평결하였다.<sup>92)</sup>

이어 한국은 같은 쟁점을 갖고 상소기관에 제소하였다. 동 사건에 대해 상소기관은 과거의 수입증가가 반드시 조사당사국의 조사후반 기간의 과거를 의미하는 것은 아니며 WTO 세이프가드협정 제2.1조는 ‘증가한’이 아니라 ‘증

---

90) *Ibid.*, para. 7.206.

91) *Ibid.*, para. 7.210.

92) *Ibid.*, paras. 7.213-7.214.

가된 수입'이라고 규정하고 있으므로 수입이 반드시 현재 증가 중에 있어야 하는 것은 아니라고 평결 하였다. 그러므로 상소기관은 패널이 판정한대로 미국의 수입증가 판정은 타당하다고 보았다. 따라서 미국 무역위원회의 수입증가에 대한 조사판정은 WTO 세이프가드협정 제2.1조 및 GATT1994 제 XIX조에 부합한다고 평결하였다.<sup>93)</sup>

#### 4. 한국의 대외무역법<sup>94)</sup> 및 산업피해구제법<sup>95)</sup>

한국의 경우 수입증가를 일정기간 동안 수입이 절대적으로 증가하거나 국내생산과 비교하여 상대적으로 증가하는 것을 규정하고 있다. 산업피해구제법을 시행령 제12조는 수입의 증가에 대해서 규정하고 있는데, 일정기간의 수입량이 절대적으로 증가하거나 국내생산과 비교하여 상대적으로 증가하는 것이라고 규정하여 WTO 세이프가드협정의 규정을 수용하고 있다.

한국은 수입의 증가와 관련하여 중국과 마늘 분쟁을 겪은 바가 있다.<sup>96)</sup> 당시 한국은 국산마늘 생산량이 1997년 13.6%감소, 1998년 0%, 1999년

93) WTO, Appellate Report on *United States-Definitive Safeguard Measures on Imports of Circular Welded Carbon quality line pipe from Korea*, WT/DS202/AB/R, 2002년 2월 15일, paras. 159-160.

94) 대외무역법 제4장 수입수량제한조치 제39-41조.

대외무역법은 세이프가드조치의 중 수입수량의 제한을 제4장에서 규정하고 있다. 제4장은 특정 물품의 수입증가로 인해 국내 산업에 심각한 피해가 발생된 경우 적절한 대응조치를 취하고 이를 통해 국내 산업에 미치는 경제적 파장을 최소화하기 위해 규정되었다.

95) 불공정무역행위 조사 및 산업피해구제에 관한 법률 (이하: '산업피해구제법'이라 함)

산업피해구제법은 제3장에서 수입 증가로 인한 산업피해조사에 대해서 규정하고 있다.

96) 전형준, "한·중 마늘분쟁 사례에 관한 법적 연구", 『조선대 법학논집』, 제13집 제1호(2006.5), 118-119쪽.

사건의 개요는 다음과 같다.

"한국은 WTO 출범이후 시장개방을 하였고 이에 농산물의 수입이 급증하였는데 특히 그 중에서도 마늘 수입이 1996년에 비해 4배나 가까이 증가하였다. 냉동마늘과 초산제조마늘의 경우에는 우르과이라운드 협상당시 저율관세인 30%를 허용하였기 때문에 마늘수입의 증가가 1996년에 대비하여 1999년도에 9배 이상으로 급증하였다. 중국은 한국시장을 겨냥하고 적극적으로 마늘을 재배하며 수출을 적극 권장하였기 때문에 시장개방 후의 수입마늘의 국내시장 점유율은 1999년도를 기준으로 전년 대비 3배나 증가한 35.1%로 나타났다. 또한 한국내의 시장 내의 가격책정은 1999년도 1월~9월 사이에 전년에 비해 42.4%와 37.9%씩 하락하였다. 이에 무역위원회는 중국산 마늘의 수입급증에 따라 한국의 마늘을 재배하는 농가의 피해가 확산되자 2000년 6월 1일 냉동마늘과 초산제조마늘을 2003년 5월까지 관세를 30%에서 315%로 대폭 인상하는 세이프가드 조치를 발동하였다."

22.8%가 증가한 반면, 마늘의 수입은 1997년 93.6%, 1998년 95.7%, 1999년 1월부터 9월까지 전년 대비 28.8%가 늘었다. 동 수입량의 증가의 경향을 파악한 무역위원회는 수입이 증가한 것이라 판단하여 세이프가드 조치를 위한 조사를 개시하였다.<sup>97)</sup> 중국산 마늘에 대한 세이프가드 조치를 발동하기 위해 무역위원회는 수입증가에 따른 마늘재배농가의 심각한 피해 또는 심각한 피해의 위협과 관련해 피해조사기간 중 수입마늘의 국내시장 점유율 증가, 국내 마늘가격의 하락, 국내산 마늘 재고량의 증가 또 국내산 마늘의 판매액 감소 등을 이유로 동 마늘의 수입의 증가는 심각한 피해 및 피해 위협에 해당된다고 판단하고 세이프가드 조치를 발동하였다.<sup>98)</sup> 동 조치에 대해 중국은 2002년 마늘협상에서 중국측이 2000년에 32,000톤을 수입하기로 했으나 2,200톤만 수입한 점을 내세워 협정 위반이라고 주장하였다. 한국의 세이프가드조치 이후, 중국은 한국의 세이프가드조치에 대해서 받아들이지 않고 일주일 뒤 한국산 휴대폰과 폴리에틸렌의 수입을 잠정 중단한다는 보복조치를 발표하였다. 당시 중국은 WTO에 가입한 회원국이 아니었기 때문에 한국이 WTO 분쟁해결기구에 제소하거나 중재를 요청할 수 없었다. 그 결과 한국과 중국 간의 마늘협상이 시작되었고, 2000년 7월 31일까지 ‘마늘 협상안’에 한·중 양국이 최종 서명을 하여 협상을 마쳤다. 중국 역시 휴대폰에 대한 수입중단 조치를 철회하기로 하고 한국은 2002년까지 3년간 매년 3만2000~3만 5000킬로그램의 중국산 마늘을 30~50%의 낮은 관세율로 수입하기로 하였다. 또 세이프가드조치 기간을 2002년 말까지로 줄이기로 합의하였다. 하지만 농협중앙회가 마늘에 관한 세이프가드 조치를 4년 더 연장해줄 것을 무역위원회에 요청하면서 한중마늘협상합의서에 대한 위헌심판 청구까지 이르렀다.<sup>99)</sup> 이로써 한국과 중국 간의 마늘분쟁은 정부가 마늘재배 농가에 대한 지

97) 노승혁, “한국 세이프가드 제도 및 운용의 문제점과 개선방안 -유제품과 마늘 사례를 중심으로-”, 『중소기업연구』, 제24권 제2호(2002.6), 311쪽 각주 22번 재인용.

98) 임정빈, 『한·중 무역마찰의 배경과 경과분석: 수입마늘 긴급관세조치를 중심으로』, 한국농촌경제연구원, 2000, 6쪽.

99) 앞의 주, 121-123쪽.

원을 약속하고 2003년부터 중국산 마늘이 수입자유화 됨으로써 분쟁이 일단락되었다.<sup>100)</sup>

## 5. 평가

EC, 한국, 미국의 세이프가드조치 규범과 WTO 세이프가드협정 제2.1조와 비교하여 봤을 때, “수입의 증가”요건 부분에 관하여서는 각국들은 상이한 점을 보이지 않는다.

다만 WTO 회원국들이 수입의 증가 여부를 판단하려할 때 패널 및 상소기관들은 ‘아르헨티나-EC 신발 사건’에서의 평결을 인용하고 있다. ‘아르헨티나-EC신발 사건’에서 패널은 수입의 증가가 심각한 피해를 발생시키거나 피해의 위협이 존재하기 위해서는 절대적으로나 상대적으로나 충분히 최근의, 급격하고 현저한 수입의 증가가 세이프가드조치의 조사를 정당화시킨다고 평결하였다. 이는 전반적인 수입의 추세 및 경향을 알아보기 위한 것으로 해석된다. 수입의 증가는 객관적인 수량의 수치로 확인 가능한 절대적 증가 및 상대적인 증가 또한 고려되어지는데 각국의 “수입의 증가”의 요건을 볼 때 절대적 및 상대적인 증가 또한 고려하고 있는 것으로 해석된다. 수입의 증가요건만으로 볼 때 WTO 세이프가드협정과 각국들의 세이프가드조치 규범은 상이한 점은 발견되지 않는다. 하지만 다른 국가들과 다르게 EC는 유럽연합 공동체로서 공동체내로 수입되는 증가된 상황을 검토한다는 점에서 특수성을 가진다.

## II. 심각한 피해 및 심각한 피해의 위협

### 1. WTO 세이프가드협정 제4조: “심각한 피해를 야기하거나 심각한 피해

---

100) 전형준, 앞의 논문, 203쪽.

의 위협이 존재하는 경우”

수입국 내로의 수입의 증가가 국내 산업에 “심각한 피해(serious injury)”를 야기하거나 “위협(to cause or threaten serious injury)”을 발생시킨 경우에는 세이프가드 조치가 발동된다. 심각한 피해 또는 심각한 피해의 위협은 세이프가드 조치를 발동하기 위한 요건에 해당되며 동 요건은 GATT1994 제 XIX조:1(a)조와 WTO 세이프가드협정 제4조에서 규정하고 있다. 과거 GATT1947 제XIX조에서는 “심각한 피해”의 발생을 요구하고 있으나 그에 대한 정의 및 심각성의 정도에 대해 규정하지 않았다. 하지만 WTO 세이프가드협정은 동 조항에 대해 구체적이고 명확한 개념을 제시하였다.<sup>101)</sup> “심각한 피해”의 기준이 어떤 것인지에 관해 명백한 기준이 있는 것은 아니지만 반덤핑 및 상계조치의 발동에 있어 요구되는 “실질적인 피해(material injury)” 기준보다는 높은 것으로 이해된다.<sup>102)</sup> 이러한 이유는 반덤핑관세나 상계관세가 불공정행위에 대한 규제조치인 반면, 세이프가드 조치는 공정한 무역의 경우에 적용되는 예외적인 조치이므로 보다 엄격한 기준이 요구되기 때문이다.<sup>103)</sup><sup>104)</sup> 심각한 피해 또는 피해의 위협에 대한 결정은 당해 국내산업의 상태와 관계되는 모든 요인을 객관적으로 수치화 한 것을 기준으로 한다. 특히 관련된 상품의 수입증가율 및 증가량, 시장점유율, 판매, 생산성 등을 종합적으로 평가하여 결정한다.<sup>105)</sup>

---

101) WTO 세이프가드협정 제4.1조.

102) 고준성의 16명, 앞의 책, 226쪽.

103) 성재호, 앞의 책, 207쪽.

104) 조복연, 앞의 주 11, 133쪽 재인용.

“GATT시절의 여성용 수입모피모자 사건에서 작업반은 “수입의 증가가 국내 산업에 미치는 부정적 영향이 심각한 피해의 수준에 상당하는지 여부는 원칙적으로 세이프가드조치 발동국의 주관적인 경제 및 사회적 판단의 문제”라고 판단하였다. 또한 이와 결부되어 “반대의 입증이 없는 이상 심각한 피해의 주장을 부정할 수는 없다”라고 판단하였다. 따라서 동 사건의 이러한 원칙하에 GATT체제내에서 심각한 피해의 개념에 대하여 특별한 조치는 하지 않았다. 다만 세이프가드 조치가 공정무역내의 예외적인 조치인 것을 감안하여 반덤핑 협정이나 상계관세조치에 관한 협정에서 규정하고 있는 실질적 피해의 개념보다는 엄격한 수준의 개념으로 이해하였는데, 이는 체약국간 합의하에 심각한 피해의 개념을 운용하여 온 것으로 파악된다.”

105) WTO 세이프가드협정 제4.2조.

## 2. EC의 세이프가드규칙 260/2009

EC의 유럽위원회는 세이프가드 조치를 위한 조사에서 수입상품이 동종상품 또는 직접적인 경쟁관계에 있는 상품을 생산하는 공동체산업에 심각한 피해 또는 심각한 피해의 위협을 야기하였는지의 여부에 대해 검토해야 한다.<sup>106)</sup> 그러므로 EC의 세이프가드조치규칙에서 명시한 공동체 생산자, 동종상품 또는 직접적인 경쟁관계에 있는 상품 및 심각한 피해의 개념에 대해 살펴볼 필요가 있다. EC에서의 공동체 생산자의 정의는 공동체 내에서 생산되는 동종상품 또는 직접적인 경쟁관계에 있는 상품의 전체 또는 동종상품 또는 직접적인 경쟁관계에 있는 상품을 생산하는 자들의 총생산량이 그러한 상품의 공동체 총생산량의 상당한 비율을 구성하는 자들이다.<sup>107)</sup> 하지만 EC 세이프가드조치규칙 260/2009는 동종상품 또는 직접적인 경쟁관계에 있는 상품에 대해서는 구체적인 정의를 하고 있지 않다. 따라서 동종상품 또는 직접적인 경쟁관계에 있는 상품여부는 구체적 사례를 통해 개별적으로 검토하여 결정해야함을 알 수 있다.

EC 세이프가드조치규칙 260/2009는 심각한 피해 및 심각한 피해의 위협에 대해서 정의를 밝히고 있다. “심각한 피해”는 공동체 생산자들의 지위의 중대하고 전반적인 손상을 의미하며 “심각한 피해의 위협”은 명백히 임박한 심각한 피해를 의미한다.<sup>108)</sup> 심각한 피해를 판단하기 위한 전제조건은 다음

---

106) COUNCIL REGULATION(EC) No 260/2009 of 26 February 2009 *on the common rules for imports*, OJ L 84/3 of 31.3.2009. 제5.2조의 원문은 다음과 같다: Using as a basis the factors referred to in Article 10, the investigation shall seek to determine whether imports of the product in question are causing or threatening to cause serious injury to the Community producers concerned.

107) COUNCIL REGULATION(EC) No 260/2009 of 26 February 2009 *on the common rules for imports*, OJ L 84/3 of 31.3.2009. 제5.3(c)조의 원문은 다음과 같다: ‘Community producers’ means the producers as a whole of the like or directly competing products operating within the territory of the Community, or those whose collective output of the like or directly competing products constitutes a major proportion of the total Community production of those products.

108) COUNCIL REGULATION(EC) No 260/2009 of 26 February 2009 *on the common rules for imports*, OJ L 84/3 of 31.3.2009. 제5.3(a),(b)조의 원문은 다음과 같다:

(a) ‘serious injury’ means a significant overall impairment in the position of Community producers.

(b) ‘threat of serious injury’ means serious injury that is clearly imminent: (밑줄 강조추가)

과 같다. 첫째, 수입의 증가가 절대적 또는 공동체의 생산량 또는 소비량과 비교하여 상대적으로 현저히 증가되었는지이다. 동 요건은 WTO 세이프가드 협정 제2.1조와 연관이 되어 있을 뿐더러 소비에 대한 상대적 증가도 검토한다는 특징을 지닌다.<sup>109)</sup>

둘째, EC는 피해 여부의 조사에서 수입상품의 가격, 공동체의 동종상품 가격과 비교하여 현저한 가격인하가 있었는지 여부를 검토한다. 이에 EC의 세이프가드 조치를 발동하기 위한 심각한 피해의 조사과정에서 EC는 WTO 세이프가드 협정보다 상세한 규정을 두고 있다는 특징이 있다.<sup>110)</sup> EC는 ‘미국-EC 밀 글루텐 세이프가드조치 사건’에서 WTO 세이프가드 협정 제4.1조에 의거하여 미국에 대해, WTO 회원국들은 심각한 피해의 검증을 위해서 국내산업의 상황을 사실적 요소로 평가해야한다고 주장한 바 있다. EC는 또한 미국이 생산성의 검토에 있어 노동 생산성만 고려하였으며 이윤 및 손실에 대한 고려에 있어 부적절한 자료를 기초로 하였다고 이의를 제기하였다. 또한 EC는 조사기간 동안 심각한 피해의 요건으로 고려된 요소들 중 일부는 심각한 피해의 증가추세를 보이고 있으므로 전반적인 심각한 피해의 입증에 이루어지지 않고 있다고 주장하였다.<sup>111)</sup> 이에 미국은 ITC의 검증은 모든 기록에 의해 기초된 것이며 WTO 세이프가드협정 제4.2(a)조에 의거하여 관련된 사실의 검증을 모두 포함한다고 하였다. 이에 따라 미국은 EC에 이의를 제기하며 미국의 ITC는 각 사건과 결론을 이용할 수 있는 증거로부터 결론을 지은 것이라고 하였다. 미국은 미국이 조사한 각 사실들은 조사당사국의 신뢰 내에서 조사된 것이며 합리적인 결론을 이끌어냈다고 주장하였다.<sup>112)</sup> 패널은 동 사건에서 WTO 세이프가드협정 제4.2(a)조에서 제시된 ‘생산성’은 국내산업의 상황에 영향을 미치는 객관적이고 계량가능한 성격의 모든 관련 요소라는 규정에 입각하여 볼 때, 생산성의 의미는 산업의 전반적인

109) 마광, 『EC 세이프가드 제도에 관한 연구』, 석사학위논문 고려대학교, 2003, 34쪽.

110) 앞의 주, 37쪽.

111) WTO, *supra* note 78, para. 8.36.

112) *Ibid.*, paras. 8.37.

생산성을 의미한다고 결론을 내렸다. 패널은 ITC 보고서의 전체의 문맥을 파악해봤을 때 ITC가 산업 생산성에 대한 고려를 한 것으로 인정된다고 판결하였다. 패널은 또한 WTO 세이프가드협정 제4.1(c)조의 피해 또는 심각한 피해의 심각한 피해의 위협을 판정함에 있어 “국내산업”은 회원국의 영토 내에서 활동하는 동종 또는 직접적인 경쟁상품의 생산자 전체, 또는 자신의 동종 또는 직접적인 경쟁상품의 총 산출량이 동 상품의 국내총생산의 상당한 비율을 구성하는 생산자를 의미하는 것으로 이해된다고 하여 EC의 주장을 기각했다. 패널은 전반적인 심각한 피해를 입증하기 위한 조사과정에서 고려된 모든 요소가 부정적이거나 감소추세를 보여야 하는 것은 아니라고 결론지었다. 또한 패널은 심각한 피해로 판단되는 다양한 요소를 조사하는 것은 조사당사국의 결정사항이고, 또한 심각한 피해로 판단되는 일부분의 요소가 심각한 피해의 증가추세를 보일지라도 전반적인 심각한 피해에 대한 판정이 불가능한 것은 아니라고 평결하였다.<sup>113)</sup>

### 3. 미국 통상법 제202조

1974년 미국통상법 제201조-204조는 세이프가드조치 발동을 위한 조문으로서 제201조에서는 특정상품의 수입량 증가에 의해 미국 내 기업들이 심각한 피해를 입거나 피해에 대한 위협이 있을 경우에 대통령이 일시적으로 수입규제를 통해 그 피해기업을 규제할 수 있도록 규정하고 있다.<sup>114)</sup> 미국의 세이프가드 조치를 발동하기 위해서 제202조는 해당되는 상품의 수입이 실질적인 피해의 중요한 원인이 되어야 하며, 단순한 수입상품에 의한 물질적인 피해를 입은 것은 심각한 피해가 아니라고 규정하였다. 미국은 ‘심각한 피해’<sup>115)</sup> 및 ‘심각한 피해에 대한 위협의 존재’<sup>116)</sup>를 WTO 세이프가드협정의 의

113) *Ibid.*, paras. 8.38-8.87.

114) United Trade of Act 1974 제201조-204조(19 U.S.C §2251(a)).

115) United Trade of Act 1974 제202(c)(6)(D)조(19 U.S.C §2252)조의 원문은 다음과 같다.: (C) The term ‘serious injury’ means a significant overall impairment in the position of a domestic industry. (국내산

미 그대로 인용하였다.<sup>117)</sup> 미국의 세이프가드 조치는 여타의 수입규제조치와는 달리 세이프가드 조치의 최종적인 결정은 대통령에 의해 이루어진다고 규정하여 반덤핑이나 상계관세와는 구별을 짓고 있다.<sup>118)</sup>

심각한 피해 및 피해의 위협의 존재와 관련된 ‘미국-한국 탄소강관 세이프가드조치 사건’에서 한국은 미국의 ITC가 의거한 심각한 피해의 데이터는 결함이 있다고 지적하였다. 동 결함에 대해 한국은 ITC보고서에서 명시한 심각한 피해는 다른 산업들로부터 도출된 것이라고 주장하였다. 또한 미국 내의 철강에 관한 국내산업은 오직 1년 정도의 기간 동안에만 하락을 하였고, 이후 철강제품에 관한 미국의 산업은 ITC가 제출한 조사기간의 말미쯤에 개선되어졌다고 하였다. 이에 근거하여 한국은 ITC의 결정은 심각한 피해를 지지하는 사실과 적절한 증거를 포함하지 않는 것이라고 주장하였다.<sup>119)</sup> 또한 한국은 ITC가 검증한 조사 중 심각한 피해의 위협의 존재에 대한 판단은 사실을 근거로 해야하며 단순한 주장이나, 추측 또는 작은 가능성을 근거로 해서는 안된다고 주장하면서 미국이 WTO 세이프가드협정 제4.1(b)조를 위배하였다고 주장하였다. 미국은 한국의 주장에 대해 반박하였는데 한국이 제출한 심각한 피해 및 피해의 위협과 관련된 법률적, 사실적 요소들은 WTO 세이프가드협정에 부합하지 않는 것이라고 주장하였다. 먼저 법률적 문제로서, 세이프가드 협정은 사실의 고려를 요구하는데 이는 수입의 양과 이익성과 같은 사실을 의미한다고 하였다. 또한 객관적이며 제품의 수량화를 고려해야

---

업의 상태에 있어 중요하고 전반적인 침해)

116) United Trade of Act 1974 제202(c)(6)(D)조(19 U.S.C §2252)의 원문은 다음과 같다.: (D) The term ‘threat of serious injury’ means serious injury that is clearly imminent. (심각한 피해가 명백히 임박한 것)

117) 법무부, 『미국통상법연구』, 법무부, 1996, 569쪽. 각주 61번 재인용

“미국 통상법 제202(c)(6)(C)조에서 의미하는 ‘심각한 피해’의 정의는 WTO 세이프가드협정에서 사용한 정의를 그대로 인용한 것이다. 그러나 WTO 세이프가드협정의 정의 자체는 이전부터 미국통상법에서 심각한 피해를 판정함에 있어 고려할 3가지 경제적 요인의 수식어인 ‘중요한(significant)’이라는 용어를 사용함으로써 미국법을 차용한 것으로 볼 수 있다. 따라서 역으로 동 협정에서 사용한 정의를 미국 법에 반영하였다고 하여 향후 ITC의 결정에 있어 종전과 다른 결과를 초래할 것으로 보이지 않는다.”

118) United Trade of Act 1974 제201조(19 U.S.C §2251(a)).

119) WTO, *supra* note 86, para. 7.215.

한다고 주장하였다. 미국은 심각한 피해를 평가하고 수집하기 위해서 미국은 조사대상 이외의 제품을 부분적으로 이용한 통계데이터는 WTO 세이프가드 협정 제4.2조에 부합한 것이라고 주장하면서 한국의 주장은 법적으로나, 사실적으로 근거가 없다고 주장하였다.<sup>120)</sup> 이에 패널은 조사당사국은 보통 회사 전반의 고정된 비용들과 구체적인 상품의 분류를 총 매출량을 기초로 해야 한다고 지적하였다. 이와 관련하여 심각한 피해의 발생 또는 피해의 위협은 매출량을 기초로 구체적인 상품의 분류와 회사전반의 비용으로 조사해야 한다고 밝혔다. 회사전반의 고정된 비용의 할당 조사로부터 패널은 오로지 미국의 부적합한 매출량의 할당에 관한 보고만을 고려한다고 평결하였다. 패널은 만약 한국이 매출량을 기초로 한 할당으로부터의 배분 방법론을 제공하였다면 한국의 주장이 옳을 수 있지만 한국이 배분 방법론을 제공하지 않았기 때문에 한국의 주장을 받아들일 수 없다고 언급하였다. 패널은 미국의 ITC의 매출할당의 사용은 다소 왜곡되어 있지만 한국이 매출할당에 관해 효과적으로 주장한 것이 아니기 때문에 한국의 주장을 받아들일 수 없다고 평결하였다.<sup>121)</sup>

또한 한국은 미국의 국내산업의 피해가 일시적이라는 주장을 하였는데 이에 자본투자, 수요증가, 가격 인상 등을 지적하였으나 패널은 한국이 입증 책임을 실패하였다고 판단하였다. 또한 패널은 ITC 보고서가 심각한 피해 및 피해의 위협의 존재에 대해 적절한 설명 및 논리적이지 못하다는 한국의 주장에 대해 패널은 상호배타적인 개념으로서 양자는 동시에 파악될 수 없는 것으로 판결하였다. 따라서 패널은 ITC가 심각한 피해 및 심각한 피해의 위협의 두 요소를 구분하여 판정하지 않은 점은 WTO 세이프가드협정의 의무를 위배한 것이라고 평결하였다.<sup>122)</sup> 하지만 패널은 ITC가 조사한 사실관계를 검토해본 결과 ITC가 내린 결정은 실제로 증가된 수입에 의해서 조사를 하

---

120) *Ibid.*, paras. 7.217-7.224.

121) *Ibid.*, paras. 7.226-7.229.

122) *Ibid.*, paras. 7.249-7.255.

였고 또한 심각한 피해 및 피해의 위협을 판단하였으므로 WTO 세이프가드 협정에 합치한다고 평결하였다.<sup>123)</sup>

#### 4. 한국의 대외무역법 및 산업피해구제법

한국은 불공정무역행위 조사 및 산업피해구제에 관한 법률에 근거하여 무역위원회에서 세이프가드 조치를 담당하고 있다. 산업피해구제법 제15조를 살펴보면, WTO 세이프가드협정과 동일하게 특정한 물품의 수입 증가로, 직접적인 경쟁관계에 있는 물품을 생산하는 국내산업이 심각한 피해를 입고 있거나 입을 위협이 있으면 무역위원회에 피해를 조사하여 줄 것을 신청 할 수 있다고 규정하고 있다.<sup>124)</sup> 하지만 한국의 산업피해구제법률 역시 ‘심각한 피해’의 규정 및 ‘심각한 피해의 위협’에 관해서는 자세히 규정해 놓고 있지 않아, 분쟁사례를 통해 고려해야 할 것으로 보인다. ‘한국-EC 유제품 세이프가드 조치 사건’에서 한국의 무역위원회는 심각한 피해의 발생 및 피해의 위협의 조사기간인 1993년, 1994년, 1995년을 비교하여, 벨기에, 스웨덴 등의 유럽 국가로부터 수입된 유제품의 수입의 증가가 한국 유제품산업의 피해를 끼쳐 손실을 야기했다고 주장하였다. 이에 대하여 EC는 한국이 조사한 심각한 피해 및 피해의 위협에 관한 사항의 조사내용이 충분치 않다고 주장하였는데 이에 한국은 무역위원회에서 보고된 산업피해조사보고서의 조사내용으로 조사한 국내산업의 피해발생은 충분히 입증 가능하다고 주장하였다. 한국은 EC가 주장한 유제품산업의 생산성, 가동률은 산업의 특성상 검토할 이유가 없어 포함시키지 않은 것이라고 주장하였다. EC는 한국내의 유제품산업에 심각한 피해를 야기시킨 평가에 대해서 한국의 세이프가드 조치가 잘못되었다고 주장했다. 또 EC는 한국이 주장한 국내산업의 상황에 고려하여 명백하고 수량적으로 관련된 사실은 정확히 검증된 것이 아니라고 주장하였다. 또

---

123) *Ibid.*, para. 7.276.

124) 산업피해구제법 제3장 15조.

한 EC는 한국의 국내산업의 피해를 검증하기 위해 조사한 내용은 한국의 유제품사업의 피해입증을 하기엔 부족하다고 하였으며 이와 같은 심각한 피해입증을 위해서는 WTO 세이프가드협정에 기재된 피해판정관련 모든 요소를 검토했어야 함을 주장하였다. EC는 이와 관련하여 한국이 심각한 피해의 판정과 관련된 모든 요소를 검토하지 않았으므로 한국이 조사한 심각한 피해조사로 판단되는 결과들은 세이프가드 조치를 발동시키기에 부족하다고 주장하였다.<sup>125)</sup> 이에 따라 패널은 심각한 피해검토를 하기 위해서 유제품 및 분유산업의 피해를 모두 조사하여야 하며, 만약 피해를 조사하는 당사국이 피해의 일부분을 생략할 경우 조사당사국이 합리적인 이유를 설명했어야 한다고 판결하였다. 패널은 한국이 패널회의에서 피해의 일부분을 생략한 것에 대한 이유를 설명하였으나, 산업피해조사보고서에는 피해의 생략에 대한 설명이 없으므로 한국의 세이프가드조치에 관한 산업피해조사보고서가 결함이 있다고 지적하였다.<sup>126)</sup>

또 패널은 한국의 심각한 피해의 검증에 대한 평가를 하고자 하였다. 우선 패널은 한국이 WTO 세이프가드협정 제4.2조에서 기재된 심각한 피해검증을 위한 사실들의 지표들을 준수하지 못하여 산업피해조사보고서가 결함이 있다고 지적하였다. 예를 들어 생산성과 가동률을 조사하여 산업피해조사보고서를 제출하였지만 이들을 국내 산업의 상황에 겪은 사실적인 요소로 고려하지 않은 것은 부적절하다고 하였다.

둘째, 패널은 동 사건에서 국내유제품산업의 상황을 평가하기 위해서는 유제품 산업들의 상황을 파악할 수 있는 직접적인 요소들과 또 이와 관련된 다른 요소들을 함께 비교해야한다고 지적하였다. 즉 국내산업에 영향을 끼친 심각한 피해는 구별된 기타의 시장의 다른 부분에서의 분석을 통해 받아들일 수 있으며 모든 사실요소들은 WTO 세이프가드협정 제4.2조에 기재되어 있

---

125) WTO, Panel Report on *Korea-Definitive Safeguard Measure on Imports of Certain Dairy Products*, WT/DS98/R, 1999년 7월 21일, paras. 4.291-4.293.

126) *Ibid.*, para. 7.55.

다고 하였다. 하지만 한국이 국내산업의 손실과 이익의 분석을 패널회의에서 발표하였으나 산업피해조사보고서에는 이에 대한 기재를 하지 않아 세이프가드협정에 위배된다고 지적했다.

셋째, 패널은 WTO 세이프가드협정 제4.2조에 나열된 개별지표를 조사함에 있어 조사당사국은 국내산업 전체 또는 국내산업의 일부분만을 대상으로 조사할 수 있는데 국내산업의 일부분만을 조사했을 경우 그 일부분이 국내산업 전체를 대변할 수 있는 합리적인 이유를 기재해야한다고 하였다. 이에 한국은 이익에 대한 지표를 조사하면서 합리적인 설명도 없이 국내산업의 일부분만을 대상으로 조사하였으므로, 한국의 피해조사가 적절하지 않다고 판결하였다.<sup>127)</sup>

## 5. 평가

WTO 세이프가드협정 제4조는 세이프가드조치의 발동요건 중 하나인 “심각한 피해 또는 피해의 위협”에 대한 규정을 상세히 다룬다. “심각한 피해” 또는 “심각한 피해의 위협”은 반덤핑 또는 상계조치에서 규정한 “실질적인 피해”의 기준보다는 높은 것으로 해석된다. 이에 대한 이유는 세이프가드조치가 공정하게 교역된 상황에서 예외적 조치로써 발동을 하기 때문에 발동을 함에 있어 엄격함을 요구하기 때문이다. 세이프가드조치 규범에 대해 각국을 비교해보면, EC는 심각한 피해의 발생 또는 피해의 위협에 대한 조사에서 WTO 세이프가드협정보다 상세히 규정을 두는 특징을 갖는다. 반면 미국은 WTO 세이프가드협정의 “심각한 피해 또는 그 위협”를 그대로 인용하여 상이한 점은 보이지 않으며, 한국 역시 WTO 세이프가드협정과 상이한 점을 갖지는 않는다.

GATT체제 내에서는 GATT1947 제XIX조에서 심각한 피해의 개념을 명

---

127) *Ibid.*, para. 7.58.

확히 제시하지 않아 심각한 피해의 개념에 대해 분쟁이 있었다. 이와 관련하여 ‘수입여성용 모피모자사건’에서 “심각한 피해 또는 피해의 위협”에 관한 작업반(working party)의 평결이 있었다. 동 사건에서 작업반은 심각한 피해의 수준을 판별함에 있어서는 원칙적으로 세이프가드조치 발동국의 주관적인 문제이며, 반대의 입증이 없는 한 심각한 피해의 주장을 부정할 수 없다고 평결을 하였다. 동 사건 이후로 심각한 피해 또는 피해의 위협의 개념에 대해 GATT체제내에서는 특별한 조치를 하지 않았다. 하지만 WTO 세이프가드협정에서는 GATT1994 제XIX조와는 달리 동 요건의 개념을 명시적으로 제시하였고 패널 및 상소기관에서도 또한 심각한 피해 및 피해의 위협에 대해 명시적으로 제시하였다. 하지만 패널과 상소기관은 ‘미국-EC 밀 글루텐 사건’에서 심각한 피해를 입증하기 위한 조사과정에서 심각한 피해를 검토하기 위해서는 다양한 요소를 고려해야 하며 어떠한 비중을 두고 각 요소를 평가할지는 조사당사국의 몫이라고 평결하였다. 또한 ‘한국-EC 유제품 사건’에서 패널은 심각한 피해를 검토함에 있어 WTO 세이프가드협정 제4.2조의 검토사항은 필수적으로 조사해야 하고 일부분만 조사를 할 경우 설득 가능한 합리적인 이유를 제시해야한다고 평결하였다. 따라서 피해의 조사의 경우 WTO 세이프가드협정 제4.2조에서 기재된 사실들의 지표에 대해 결여가 있어서는 안되며 조사당사국은 국내산업 전체 또는 일부분을 조사할 수 있으나 일부분 조사할 경우 합리적인 이유를 제시해야한다. 따라서 심각한 피해 및 심각한 피해의 위협은 피해를 조사하는 각 조사당사국이 WTO 세이프가드협정 제4.2조에 기재된 객관적 지표에 따라 피해조사를 해야 하며, 산업 전반적인 피해를 전체적인 맥락에서 파악하는 것이 중요한 것으로 보인다.

심각한 피해 및 피해의 위협요건과 관련하여 각국들의 세이프가드조치규범들은 WTO 세이프가드협정과 상이한 점을 보이지 않는다. 다만 심각한 피해의 발생 및 피해의 존재에 관한 조항의 개념을 GATT1994 제XIX조에서는 명시하지 않은 것과는 달리 WTO 세이프가드협정에서는 명료화 하였다. 이

에 각국들은 GATT1994 제XIX조문은 물론 WTO 세이프가드협정에서 명시된 요건에 따라 심각한 피해 및 피해의 존재에 대한 조사를 제시하고 상소기관 및 패널의 평결을 통해 ‘심각한 피해’ 및 ‘피해의 위협의 존재’요건이 객관적인 기초를 정립할 수 있도록 노력해야 할 것으로 보인다.

### III. 인과관계

#### 1. WTO 세이프가드협정 제4.2조: “인과관계”

세이프가드 조치를 발동하기 위해서는 인과관계의 요건 역시 고려되어야 한다. WTO 세이프가드협정 제4.2(b)조에 의하면, 조사가 객관적인 증거에 기초하여 관련상품의 수입증가와 심각한 피해 또는 피해의 위협간의 인과관계의 존재를 증명하는 경우 이외에는 제4.1(a)조에 언급된 판정이 내려지지 않는다고 규정한다. 또한 증가된 수입품 이외의 요소가 국내 산업에 동시에 피해를 야기한 경우에는 이러한 피해가 증가된 수입에 기인한 것으로 돌려서는 안된다고 규정하고있다.<sup>128)</sup> WTO 세이프가드협정 제4.2(b)조는 인과관계에 대한 두 가지의 법적 요건을 규정한다. 하나는 증가된 수입과 심각한 피해 또는 피해의 위협 간의 인과관계이고, 나머지 하나는 증가된 수입 이외의 다른 원인이 된 요소를 증가된 수입의 탓으로 돌려서는 안된다는 요건이다(non-attribution). 수입증가 이외의 요소가 국내산업의 상황에 동시다발적으로 영향을 끼칠 경우 인과관계는 존재할 수 있다.<sup>129)</sup> WTO 세이프가드협정은 수입증가와 심각한 피해간의 인과관계의 존재를 요구하고 있으나 인과관계는 수입의 증가가 절대적으로 나타나는 것과 같은 객관적인 자료에 의거할

128) WTO 세이프가드협정 제4.2(b)조의 원문은 다음과 같다: 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 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.

129) 성재호, 앞의 책, 208쪽.

수 없다는 점에서 해석을 하기에 모호한 측면을 지닌다.

인과관계를 증명하고자 할 때 인과관계에 대한 기본적인 요건은 WTO 세이프가드협정에서 나타나 있듯이 증가된 수입과 그로 인하여 국내 산업에 발생한 심각한 피해 또는 피해의 위협이다. 즉 인과관계는 증가된 수입과, 심각한 피해 또는 피해의 위협과 관련성을 증명하고 사실관계들을 입증할 수 있는가의 해석기술의 문제인 것이다. 수입의 증가와 심각한 피해와의 연결고리가 존재한다면 인과관계의 존재에 대한 판단기준 또한 정할 수 있을 것으로 보인다.<sup>130)</sup> 인과관계의 입증방법에 관해 WTO 세이프가드협정에서는 입증방법에 대해 명시적으로 규정하지는 않는다. 하지만 ‘아르헨티나-EC 신발 사건’에서 패널은 인과관계의 성립여부에 관한 패널의 검토기준을 세운 바 있다. 첫째, 수입증가의 경향과 심각한 피해 지표가 악화되는 추세간에 동시성이 있는지를 검토해야한다고 보았다. 둘째, 국내시장에서 수입품목과 국산품목간의 경쟁적 상태가 객관적인 증거에 기초하여 수입과 어떠한 심각한 피해가 인과관계가 입증되는지 여부를 보았다. 셋째, 수입이외의 다른요소들에 의해 발생된 피해를 수입의 탓으로 돌렸는지를 패널은 제시하였다.<sup>131)</sup> 따라서 패널이 WTO 세이프가드협정에서는 명시하지 않은 인과관계의 검토기준에 대해 제시하였기 때문에 향후 제도운영에 있어 유용한 기준이 될 것으로 여겨진다.<sup>132)</sup>

## 2. EC의 세이프가드규칙 260/2009

EC의 세이프가드조치 발동을 위한 마지막 발동요건은 심각한 피해와 수입한 동종상품의 조건 및 수량간의 인과관계이다. EC 세이프가드조치규칙

---

130) 하충룡·김선옥, “세이프가드협정하의 인과관계의 해석원칙에 관한 연구”, 『통상정보연구』, 제8권 제4호(2006.12), 213쪽.

131) WTO, Panel Report on *Argentina - Safeguard Measures on Imports of Footwear*, WT/DS121/R, 1999년 6월 25일, para. 8.229.

132) 조복연, 앞의 주 11, 140쪽.

260/2009는 WTO 세이프가드협정 제4.2(b)조와 같이 산업피해조사는 객관적인 증거를 기초하여야 하며, 심각한 피해와 수입상품의 조건 및 수량간의 인과관계가 있어야 한다고 규정한다. 또한 관련 수입품이 수입증가와 심각한 피해 또는 피해의 위협간의 인과관계를 입증하는 경우 이외에는 피해에 대한 판정은 내려지지 않는다고 규정하고 있다. 또한 증가된 수입상품 이외의 요소가 공동체산업과 동시에 피해를 야기하는 경우에는 이러한 피해가 증가된 수입상품의 탓으로 돌리지 않는다고 규정하고 있다. WTO 세이프가드 협정과 비교해 볼 때 EC의 세이프가드규칙은 인과관계 입증에 있어 WTO 회원국과 비회원국을 구분한다는 점에서 특이점을 발견할 수 있다. EC 세이프가드조치규칙 260/2009 제16.2조는 WTO 회원국으로부터의 수입에 대해 수입증가와 피해가 발생하는 인과관계의 입증을 요구하는 반면, WTO 회원국이 아닌 국가들로부터의 수입에 대해서는 수입증가와 피해요건 둘 중 하나만 입증을 해도 세이프가드조치가 발동될 수 있다고 규정하고 있다.<sup>133)</sup> ‘미국-EC 밀 글루텐 세이프가드조치 사건’에서 EC는 미국에 대해 미국의 ITC가 증가된 수량과 심각한 피해의 사이에서의 동시발생적인 요소를 고려하지 않아 미국의 인과관계의 입증 여부를 실패하였다고 주장한 바 있다. EC는 미국의 ITC는 수입의 절대적 증가만을 고려하며, 미국 내의 밀 글루텐의 총수요와 시장안에서 분배(share market)되는 수입과 관계된 수입경향은 참고하지 않았다고 주장하였다.

이에 미국은 1995년부터 1997년까지의 수입의 증가가 38%가 오른 것을 강조했다. 더욱이 미국시장내의 밀 글루텐의 소비가 올랐을지라도 2년의 기간 동안 시장내로 밀 글루텐의 수입이 증가되었다고 주장하였다. 미국은 밀 글루텐 산업과 관련된 모든 사실상의 요소들 중 특히 1996년과 1997년에 밀 글루텐 산업이 쇠퇴하였다는 사실을 EC가 간과하고 있다고 주장하였다. 뿐

133) COUNCIL REGULATION(EC) No 260/2009 of 26 February 2009 on the common rules for imports, OJ L 84/8 of 31.3.2009. 제16.2조의 원문은 다음과 같다.:“As regards members of the WTO, the measures referred to in paragraph 1 shall be taken only when the two conditions indicated in the first subparagraph of that paragraph are met. (밑줄 강조추가)

만 아니라 국내산업의 밀 글루텐의 생산과 선적은 급격하게 밀 글루텐의 수입이 미국 내로 증가되었을 때 감소하였고, 1996년과 1997년에 가장 낮은 수치를 기록하였다고 주장했다.<sup>134)</sup> 이에 패널은 동 주장들에 대해 피해의 요소들 중 수입의 이동 속에 동시 다발적인 것을 고려하였다. 즉, 동시 다발적인 것은 심각한 피해와 증가된 수입사이의 인과관계에 부합하는 것이라고 보았다. 패널은 미국의 ITC의 보고서는 수입의 이동과 심각한 피해의 사실 사이에서 심각한 피해와 증가된 수입사이의 동시 다발적인 것을 나타내므로 미국의 조치가 적절하고 합리적인 것이라고 평결하였다.<sup>135)</sup>

결론적으로 패널은 미국의 인과관계에 대해서 평가를 하였다. 패널은 세이프가드 조치발동을 위한 조사기간 중에 수입의 전체적 경향과 전체적인 산업상태에 관한 경향간의 관계는 일반적인 일치현상이 나타나고, 손해를 일으키는 요소들과 수입 간에 일치가 없는 경우도 존재하지만 그 자체로서 인과관계의 긍정을 방해할 정도의 요소가 아니므로 미국이 WTO 세이프가드 협정에 위반하지 않는다고 하였다. 패널은 인과관계의 존재를 요구하는 WTO 세이프가드 협정은 심각한 피해를 야기시키는 다수의 요소가 존재할 수 있다는 것을 묵시하고 있다고 하였다. 하지만 패널은 인과관계는 수입의 증가 그 자체만으로도 WTO 세이프가드 협정상의 “심각한”의 요건을 충족하기에는 충분한 피해의 원인이 된다고 해석하였다.<sup>136)</sup>

### 3. 미국 통상법 제201조

앞에서 이미 서술한 것처럼 1974년 미국통상법 제201조-204조는 세이프가드조치에 관한 조문이며 제201조에서 세이프가드조치의 법적근거를 제시하고있다. 그러나 인과관계와 관련하여 미국은 인과관계를 입증하는 명시적인

---

134) WTO, *supra* note 78, paras. 8.92-8.94.

135) *Ibid.*, paras. 8.95-8.100.

136) *Ibid.*, paras. 8.101-8.102.

규정은 없다. 하지만, ITC가 수입증가가 피해발생의 실질적 원인(substantial cause)인지를 조사하도록 하고 있어, 수입의 증가와 관련된 인과관계를 포함하는 것처럼 여겨진다.<sup>137)</sup> 실질적 원인(substantial cause)은 직접적인 수입 외에도 수입이외의 요건 역시 미국 내의 경쟁산업에 심각한 피해의 영향을 끼칠 수 있다. 하지만 무엇보다 중요한 요건은 직접적인 수입 그 자체를 의미한다.<sup>138)139)</sup> ‘미국-EC 철강제품 세이프가드조치 사건’에서 노르웨이·브라질 및 다른 제소국들은 국내산업에 수입의 증가와 심각한 피해를 야기시킨 인과관계는 WTO 세이프가드협정 제4.2조 그리고 제2.1조에 의해 회원국들에게 반드시 증명되어야한다고 주장하였다. 또한 중국과 뉴질랜드는 이 전의 상소기관의 판결들을 기초로 하여 원인과 결과의 실질적인 관계와 사실에 입각한 심각한 피해는 존재하여야 하고 수입의 증가가 필요하다고 주장하였다. 제소국들은 미국의 세이프가드 조치가 증가된 수입과 심각한 피해간의 필요한 인과관계를 수립하지 못하였고, 또한 심각한 피해가 수입에 귀속되지 않을 의무를 준수하지 못하였다고 주장하였다.<sup>140)</sup>

이에 미국은 이제껏 상소기관들은 WTO 세이프가드 협정 하에 다양한 인과관계 분석을 적용할 수 있는 기본적인 요건을 밝혀왔다고 주장하였다. 미국은 일반적 문제로서 두 가지의 특별한 조건이 부합되어야 WTO 세이프가드협정을 발동시킬 수 있다고 하였다. 첫째, WTO 세이프가드협정 제 4.2(b)조에 규정된 첫 문장에서 조사당사국은 반드시 심각한 피해의 위협 또

137) United Trade of Act 1974 제201조(19 U.S.C §2251(a))의 원문은 다음과 같다: “as to be a substantial cause of serious injury, or the threat of injury thereof, to the domestic industry producing an article like or directly competitive with the imported article”(…동 수입품목과 동종 또는 직접적이거나 경쟁적인 물품을 생산하는 국내산업에 심각한 피해 또는 피해의 발생 위협 사이에 실질적인 인과관계가 있는…) (밑줄 강조추가)

138) 조복연, 앞의 주 11, 141쪽.

139) 앞의 주, 140쪽.

“실질적 원인이라는 표현은 WTO 세이프가드협정 상의 수입증가와 피해발생의 인과관계와는 다소 다른 표현이며, 또한 그 개념도 중요할 뿐 아니라 다른 것에 못지않은 원인이라고 표현하여 다소 의미가 다르다고 볼 수 있다. 수입이 국내산업에 영향을 미치는 여러 요인 중에 하나일 때 어떤 다른 요인도 수입보다 중요하지 않고 수입이 더 중요한 요인이라는 의미로 이해된다.”

140) WTO, Panel Report on *United States-Definitive Safeguard Measures on Imports of Certain Steel Products*, WT/DS248~259/R, 2003년 7월 11일, paras. 7.841-7.857.

는 심각한 피해의 인과관계의 존재를 밝혀야 하며 둘째, WTO 세이프가드협정 제4.2(b)조의 두 번째 문장에서 알 수 있듯이 증가된 수입이외 기타의 요소들이 심각한 피해를 일으킨 경우라고 하였다. 따라서 미국은 미국의 세이프가드조치가 WTO 세이프가드협정 제4.2조에 부합하는 조치라고 주장하였다. 패널은 동 주장에 대해 세이프가드조치의 대상이 된 제품들의 카테고리 에 대해서 검토하였는데, 미국이 조사한 보고서에서는 증가된 수입과 심각한 피해간의 인과관계를 증명하는 구체적인 이유가 기재된 적절한 설명이 아니라고 평결하였다. 미국의 세이프가드조치의 대상이 된 9개의 제품 중 7개 제품에 대해 패널은 ITC의 인과관계 결정이 WTO 세이프가드협정 제2.1조, 3.1조, 4.2(b)조에 일치하지 않는다고 평결하였다. 동 제품들 중 2개의 제품 Tin mill 과 stainless wire의 두 제품들은 ITC의 결정이 용화될 수 없는 대안적인 설명에 불과하다고 하여 ITC 보고서가 제2.1조, 3.1조, 4.2(b)조에 따른 구체적 이유를 포함한 적절한 설명을 포함하고 있지 않다고 패널은 평결하였다.<sup>141)</sup> 이와 같은 패널의 평결에 대해 미국은 불복하여 상소하였지만, 상소기관 역시 이미 패널에서 언급했던 인과관계에 문제에 관한 7개의 제품은 평결을 할 필요가 없다고 하였다. 따라서, 9개의 제품 중 7개를 제외한 2개의 제품에 관해 다시 분석하였는데, 상소기관은 “증가된 수입”에 대한 결정에서 패널의 평결은 받아들일 수 없으므로, 두 제품들과 관련된 인과관계 역시 부합하지 않았다는 이유로 패널의 평결을 반복하였다.<sup>142)</sup>

하지만 상소기관은 애초에 ITC가 동 철강제품들에 관한 인과관계를 밝히지 못했음에도 불구하고 패널이 평결을 내린 것 자체가 문제가 있다고 보았다. 따라서 상소기관은 두 철강제품에 대한 인과관계에 대한 평결을 하지 않고 모든 세이프가드조치가 GATT1994 제XIX:1(a)조 및 WTO 세이프가드협정 제2.1조, 3.1조 및 4.2조에 부합하지 않았다는 패널의 평결을 기초로 하여 상소기관은 철강제품에 대한 인과관계에 관한 추가적인 결정은 불필요하다고

141) WTO, *supra* note 72, paras. 475-477.

142) *Ibid.*, para. 478.

지적하였다.<sup>143)</sup>

#### 4. 한국의 대외무역법 및 산업피해구제법

한국의 경우 인과관계에 관한 세이프가드조치의 발동요건은 WTO 세이프가드협정에서의 발동요건과 동일하다. 수입수량의 증가, 심각한 피해 또는 피해의 위협 그리고 인과관계가 발동요건이 되며, 인과관계의 요건은 심각한 피해 또는 피해의 위협의 원인을 요건으로 삼는다.<sup>144)</sup> 한국과 관련된 분쟁 사례인 ‘한국-EC 유제품 세이프가드조치 사건’에서 EC는 WTO 세이프가드협정 제4.2조와 관련하여, 한국은 증가된 유제품의 수입으로 인한 국내산업의 피해발생 원인을 검토함에 있어 한국이 유제품 품질논쟁으로 인한 영향을 일시적인 것으로 간단히 여겼으나, 한국이 주장한 유제품 품질논쟁 시점과 분유재고의 증가가 일치하였으므로 유제품 품질논쟁으로 인한 분유의 수요감소가 분유재고 증가의 주요 원인이라고 주장하였다.<sup>145)</sup> 이에 한국은 EC의 주장에 대해 유제품 품질논쟁과 같은 일시적인 변화의 영향은 시간이 지날수록 감소하는 것이 일반적이라고 하였다. 또한 유제품 품질의 논란이 있는 후에도 분유의 재고는 높은 수준을 유지했다는 점과 그 이후 세이프가드 조치를 취한 후에 분유의 재고가 하락하는 것을 보아 유제품 재고의 증가는 수입급증이 주요 원인이라고 하면서 유제품 품질논쟁의 영향을 증명하는 분석자료를 제출하였다고 주장했다.<sup>146)</sup> 패널은 한국이 WTO 세이프가드협정 제4.2조의 요건을 충족하지 않았다고 결론을 지었다. 그 이유는 한국은 WTO 세이

143) *Ibid.*, paras. 492-493.

144) 대외무역법 제4장 수입수량제한조치 제39조 1항의 내용은 다음과 같다: 제39조(수입수량 제한조치) ① 지식경제부장관은 특정 물품의 수입 증가로 인하여 같은 종류의 물품 또는 직접적인 경쟁 관계에 있는 물품을 생산하는 국내산업이 심각한 피해를 입고 있거나 입을 위협이 있음이 「불공정무역행위 조사 및 산업피해구제에 관한 법률」 제27조에 따른 무역위원회의 조사를 통하여 확인되고 심각한 피해등을 구제하기 위한 조치가 건의된 경우로서 그 국내산업을 보호할 필요가 있다고 인정되면 그 물품의 국내산업에 대한 심각한 피해등을 방지하거나 치유하고 조정을 촉진하기 위하여 필요한 범위에서 물품의 수입 수량을 제한하는 조치를 시행할 수 있다.

145) WTO, *supra* note 126, paras. 4516-4517.

146) *Ibid.*, paras. 4521-4522.

프가드 협정 제4.2조에서 열거된 피해의 사실요소를 열거하지 않았기 때문이었다. 추가적으로 한국의 무역위원회가 제출한 산업피해조사보고서에서는 인과관계를 밝히기 위한 분석이나 평결을 이끌만한 어떠한 합리적인 증거를 찾아 볼 수 없다고 규정하여 한국의 심각한 피해를 검증할 만한 사실적 요소들이 결여 되어 있다고 평결했다. 패널은 이러한 결론을 이끌면서 이전의 상소기관이 내렸던 결론을 인용하여 한국이 조사한 산업피해조사보고서에는 증가된 수입과 심각한 피해 사이의 인과관계의 분석에 관한 일반적인 코멘트를 제공하고 있다고 밝혔다. 패널은 한국이 분유와 우유를 생산하는 한국 내 생산의 피해를 야기시키는 수입의 증명을 조사보고서에서 자세히 밝혔어야 했다고 지적하였다. 패널은 심각한 피해의 조사와 관련하여 한국이 다른 요소들에 의한 심각한 피해의 발생 역시 고려하지 않았다고 지적했다. 패널은 인과관계를 평가하기 위해서는 조사당사국이 증가한 수입으로 인해 심각한 피해 또는 심각한 피해의 위협이 조사당사국내의 산업에 영향이 있는지 여부를 분석하고 판단해야 한다고 언급하였다. 따라서 인과관계 평가를 함에 있어 조사당사국은 국내산업의 상태에 대해 객관적이며 수량적인 모든 관련된 요소를 평가해야 한다고 하였다. 결론적으로 패널은 EC와 한국의 인과관계 성립여부에 관련한 양측의 주장에 대해서 “심각한 피해의 입증”자체가 불완전하였기 때문에 인과관계에 관한 검토를 할 이유가 없다고 평결하였다.<sup>147)</sup>

## 5. 평가

인과관계를 증명하고자 할 때 인과관계에 대한 기본적인 요건은 증가된 수입과 그로 인하여 국내 산업에 발생한 심각한 피해 또는 피해의 위협이 존재이다. 즉 인과관계는 증가된 수입과, 심각한 피해 또는 피해의 위협과 관련성을 증명하고 그에 따른 사실관계들을 입증해야 한다. 이와 관련하여 WTO

---

147) *Ibid.*, paras. 7.87-7.96.

세이프가드협정에서는 인과관계의 입증에 대한 명시적인 제시를 하지 않아 해석의 어려움이 따를 것으로 보인다. 하지만 ‘아르헨티나-EC 신발 사건’에서 패널이 인과관계의 입증과 관련하여 몇 가지의 제시를 주어 향후 인과관계의 입증에 관한 기준으로 판단될 수 있을 것으로 여겨진다. WTO 세이프가드협정에서 명시한 인과관계와 각국들의 세이프가드조치 규범을 비교하자면, EC는 EC의 특성상 WTO 회원국과 비회원국을 나눠 판단한다는 점에서 WTO 세이프가드협정의 인과관계 요건과는 다른 특수성을 보인다. 반면 미국은 인과관계에 대한 표현을 구체적으로 제시하지 않으나 수입증가가 피해 발생의 실질적 원인인지를 조사하도록 하고 있어, 실질적 원인을 조사하는 것이 수입의 증가와 관련이 된 인과관계를 나타내는 것으로 파악된다. 한국은 WTO 세이프가드협정의 인과관계와 비교했을 때 상이한 점을 갖진 않는다. 이처럼 인과관계가 각국내의 규범으로서 제시가 되어있지만 WTO 세이프가드협정에서 인과관계의 규정을 명확히 두고있지 않아 인과관계를 구체적으로 파악하기 위한 해석의 기술이 필요하다고 생각된다. 명시적인 인과관계의 규정은 향후 있을 분쟁사례에 구체적인 지침이 될 것이라 여겨진다. 따라서 수입의 증가와 심각한 피해와의 연결고리가 존재한다면 인과관계의 존재에 대한 판단기준 또한 정할 수 있을 것으로 보인다.

### 제3절 소결

GATT1994 제XIX조와 WTO 세이프가드협정은 공정무역행위에 가하는 예외적인 제재라는 점에서 기타 무역구제 제도와는 다른 점을 지닌다. 하지만, 공정무역행위에 가하는 제재를 가하기 위해선 정당한 방법 및 요건이 요구되는데, WTO 세이프가드협정은 수입의 증가, 심각한 피해 및 심각한 피해의 위협 그리고 인과관계에 따른 합치된 조건만을 세이프가드조치의 발동요건으로써 인정한다. WTO 세이프가드협정이 설립되기 전까지의 국제무역의 경향은 세이프가드 조치를 따르기보다는 수출자율규제(VERs)와 같은 회색지대조치를 이용하는 것이었다. 왜냐하면 세이프가드 조치를 발동하기엔 발동조건이 엄격하였고 심각한 피해 및 심각한 피해의 위협을 해석하기에 각국들이 주장하는 주관적인 입장이 매우 강했기 때문이었다. 이에 WTO 세이프가드협정이 설립되기 전까지 선진국은 선별적 적용을 통한 수입을 요구하였고, 수출국 역시 세이프가드 조치를 이용하기 보다는 수입국에 의한 일방적인 수입규제로 규율될 위기적인 상황을 벗어나기 위한 차선책으로 수출 규제를 승낙해왔다. 따라서 선진국들은 세이프가드조치 대신 GATT체제범위 내에 규제가 될 소지는 없으나 전체적으로는 국제무역을 반하는 회색지대조치들을 이용하게 되었다. 이에 따라 1994년 세계무역기구가 창설된 이후 체결된 WTO 설립협정에서는 GATT1947 제XIX조의 한계를 보완하기 위해 GATT1947 제XIX조를 기반으로 한 WTO 세이프가드 협정을 따로 규정하게 되었고 회색지대조치를 금하기에 이르렀다. 따라서 WTO 세이프가드협정을 통해 국제교역은 무역자유화의 취지에 맞는 무역환경이 구성되는 계기가 되었다. 앞서 언급했듯이 세이프가드 조치는 국제무역에서의 무역구제로서 안전판의 역할을 도모했지만, 엄격한 운영과 자의적으로 이용된 만연한 회색지대조치들로 인하여 다소 어려움을 겪었다. 하지만 무역자유화로 인한 국제 무역은 불가피하고, 예외적인 조치로서의 세이프가드 조치는 필수적인 제도이므로 초기

에는 다소 한계를 보였지만 한계를 개선하기 위해 WTO 설립협정에까지 이른 것으로 보인다.

그러나 초기 GATT체제 내에서의 한계를 극복하려고 WTO 세이프가드 협정을 설립하는 등 노력을 하였지만 여전히 쟁점은 불거지고 있다. 이는 실체법적으로서 다루는 세이프가드를 발동하기 위한 요건, 즉 “예측하지 못한 사태의 발전”에 관한 사항 때문이다. 예측하지 못한 사태의 발전은 GATT1994 제XIX조에는 언급되었지만, WTO 세이프가드협정에서는 삭제된 규정이다. 하지만 상소기관은 세이프가드 분쟁사례를 평결할 때 여전히 GATT1994 제XIX조에 의거하여 예측하지 못한 사태의 발전을 세이프가드 조치의 발동요건의 규정으로 보는 것을 당연하게 여기고 있다. 따라서 예측하지 못한 사태의 발전이 비록 WTO 세이프가드협정에는 규정되어있지는 않지만 빼 놓을 수 없는 중요한 규정이란 것을 상소기관의 평결을 통해 알 수 있다. 그러므로 본 연구에서 주요 다룰 것은 GATT1994 제XIX조에서 문언으로 언급된 “예측하지 못한 사태의 발전”에 관한 논의이다. GATT1994 제XIX조와 WTO 세이프가드협정은 서로 상호보완하는 관계를 지닌 협정이다. 하지만 상이한 내용을 가진 동일한 취지의 문건이 세이프가드 조치를 발동시킨다는 점에서 문제가 제기된다. 뿐만 아니라 세이프가드 조치는 서로 교역하는 국가들마다 각 세이프가드 조치를 발동하기 위해 주요국내의 국내법에 세이프가드 조치에 관한 발동요건들을 각국에 맞춰 도입하고있다. 대개 주요국들의 세이프가드 발동요건은 WTO 세이프가드협정과 동일한 내용을 이루지만 약간의 차이점들 또한 보인다. 예컨대, EC의 경우 유럽연합의 공동체의 역할을 기대하는 만큼 유럽공동체의 이익을 중시한다는 것을 EC의 세이프가드규칙 260/2009를 통해 알 수 있다. EC는 무역교역을 통해 유럽공동체의 이익에 침해가 되는 경우, 세이프가드 조치를 즉시 발동시킬 것을 EC의 세이프가드규칙 260/2009에서 규정하고 있다. 이는 유럽위원회가 연합으로서의 유럽의 공동체의 이익을 매우 중시하고 있음을 알 수 있는 대목이다. 하지만

미국과 한국의 경우는 유럽과 같은 특이한 점을 보이지는 않고 WTO 세이프가드협정과 거의 일맥상통한 모습을 보이고 있다. 그렇지만, EC, 미국, 한국 역시 예측하지 못한 사태와 심각한 피해 및 심각한 피해의 위협간의 연결고리는 문언으로 찾아볼 수 없다. EC의 경우 세이프가드규칙 260/2009 제16.1조<sup>148)</sup>에서 WTO 세이프가드협정과 마찬가지로, 수입의 증가, 심각한 피해의 발생 및 피해의 위협, 인과관계를 규정하고 있지만 예측하지 못한 사태의 발전은 기재하지 않아 WTO 분쟁사례 속에서 상소기관의 평결을 인용하는 것을 알 수 있다. 미국과 한국 역시 예측하지 못한 사태의 발전요건을 각국내의 세이프가드조치 규범으로서 기재하고 있지 않아 분쟁이 발생했을 경우 상소기관의 인용을 따른다. 따라서 예측하지 못한 사태의 발전요건과 관련된 분쟁이 중요 쟁점이 된다면 WTO에서 이미 평결이 났던 예측하지 못한 사태에 관한 언급부분을 각국들이 따르고 있다는 것을 알 수 있다.

이와 관련하여 세이프가드 조치를 부과하기 위한 각국들이 예측하지 못한 사태의 발전의 조항을 부재로 놔둔다면 동 조항과 관련된 분쟁은 지속적으로 나타날 것으로 보인다. 따라서 WTO 세이프가드협정에서 사라진 예측하지 못한 사태의 발전에 관한 명시적인 객관적 기준을 세우긴 어려울지라도 분쟁해결을 위해서 상소기관이 더욱 구체적인 지침을 제공해야할 것으로 판단된다. 왜냐하면 상소기관은 비록 WTO 세이프가드협정에는 예측하지 못한 사태의 발전이 언급되어있지 않지만, GATT1994 제XIX조와 WTO 세이프가드협정을 함께 해석하려는 경향이 있기 때문이다. 따라서 예측하지 못한 사태가 실체법적으로나 절차법적으로 어떤 의미를 지니고 있는가에 대한 연구가 필요할 것으로 보여진다. 이로써 제3장은 GATT1994 제XIX조에서만 언급된 예측하지 못한 사태의 발전이 과연 어떠한 의미를 지녔고, WTO 세이프가드협정과 어떠한 관계를 갖고 있는지 분석하는 것을 목적으로 삼는다. 그러므로 GATT 시절부터 WTO 시절까지의 주요한 예측하지 못한 사태의

---

148) COUNCIL REGULATION(EC) No 260/2009 of 26 February 2009 on the common rules for imports, OJ L 84/7 of 31.3.2009 제16조.

분쟁의 사례를 연구 하고자 한다.

### 제3장 GATT/WTO협정에서의 “예측하지 못한 사태의 발전” 개념

제1절에서는 GATT/WTO협정에서의 예측하지 못한 사태의 발전을 다루는 부분으로서, 본장에서는 GATT/WTO협정에서의 예측하지 못한 사태의 발전내용을 다루고자한다. 이에 따라 제2절에서는 과거 GATT체제에 있었던 예측하지 못한 사태의 발전에 관한 분쟁 사례를 분석한다. 이어서 WTO체제 내에서 쟁점이 됐던 분쟁사례들을 통해 예측하지 못한 사태의 발전이 어떻게 해석이 됐고 인용이 됐는지 살펴보기로 한다. 이와 같이 제3장은 GATT/WTO 사례들을 분석하는 것을 목적인다. 특히 WTO 세이프가드협정이 규정된 직후 WTO에 최초로 제소되었던 예측하지 못한 사태의 발전요건에 관한 분쟁 사례를 통해 핵심적인 사법적 쟁점들을 상소기관이 어떻게 해석하였는지를 연구하는 것을 목적으로 삼는다.

#### 제1절 “예측하지 못한 사태의 발전”의 개념의 변화

##### I. GATT1994 제XIX조의 “예측하지 못한 사태의 발전”

1947년 관세와무역에관한일반협정(General Agreement on Triffs and Trade: 이하‘GATT’라 함)은 특정 상품의 수입에 대한 긴급조치(Safeguard: 이하 ‘세이프가드조치’라 함)를 제XIX조에 규정하였다. 동 조치는 공정하게 교역하는 양 국가사이의 무역자유화의 촉진 및 수입국 내의 동종상품의 막대한 수입의 증가로 인한 국내산업의 피해를 방지하기 위한 예외적 조치이다. 따라서 이러한 예외적 조치를 부과하기 위해 엄격한 발동요건들이 요구된다.

GATT1947 제XIX조에서 규정된 세이프가드조치 발동요건들 중 하나인 “예측하지 못한 사태의 발전”의 문언은 1994년 세계무역기구(World Trade Organization: 이하 ‘WTO’라 함)의 출범이후 규정된 WTO 긴급수입제한조치

에 관한 협정(Agreement on Safeguard: 이하 ‘세이프가드협정’이라 함)에서 삭제되었다. 왜냐하면 동 문언은 예측하지 못한 사태의 발전으로 인한 수입의 증가를 입증하기에 예측하지 못한 사태의 발전의 입증자체가 애매모호성을 가지고 있기 때문이었다. 하지만 WTO 세이프가드협정 전문 넷째문단은 WTO 세이프가드협정이 GATT1994 제XIX조의 기본원칙에 근거하는 포괄적인 협정이 요구된다는 것을 인정하면서 GATT1994 제XIX조와 WTO 세이프가드협정은 별개의 규정이 아닌 일치하는 관계임을 밝히고 있다.<sup>1)</sup> 따라서 예측하지 못한 사태의 발전이 세이프가드 조치를 위한 발동요건으로서 법적 효력이 있는지 밝혀야 한다.

예측하지 못한 사태의 발전은 이미 사문화된 요건이므로 해석을 배제해야 한다는 주장이 제기되기도 하지만, WTO체제에 이르러 상소기관이 예측하지 못한 사태의 발전의 요건을 다시 부활시켰음을 볼 때, 예측하지 못한 사태의 발전요건이 세이프가드 조치의 발동요건으로서 여전히 포함되고 있음을 상소기관의 평결을 통해 알 수가 있다.<sup>2)</sup>

WTO가 설립된 이후, 예측하지 못한 사태의 발전요건이 쟁점이 된 최초의 사건은 ‘한국-EC 유제품 사건’이며 동 사건에서 상소기관은 예측하지 못한 사태의 발전은 비록 독립적인 요건으로서 볼 순 없지만, 실체법적으로 함께 적용을 해야 한다고 평결하였다.<sup>3)</sup> 이 이후에도 여러 사례에서 상소기관은 예측하지 못한 사태에 관한 법적 효과 및 의미를 밝히고자 하였다. 하지만 예측하지 못한 사태의 발전은 실체법적으로 다뤄지기에는 애매모호성과 해석을 하기에 곤란한 여지가 있다. 따라서 국가들의 세이프가드조치사건과 관련한 분쟁속에서 동 요건은 자주 문제가 제기되곤 한다. 이와 같이 WTO 세이프가드협정에 동 문언이 삭제됨에도 불구하고 여전히 WTO 분쟁사례 속에서 예측하지 못한 사태가 상소기관을 통해 실체법적으로 해석되고 있는 점으로

---

1) WTO 세이프가드협정 전문(preambles).

2) 안덕근, 『WTO 세이프가드 제도 분쟁사례연구』, 법무부, 2006, 10쪽.

3) 동 사건에 대한 평결은 제2절에서 자세히 다루기로 한다.

보아 예측하지 못한 사태의 발전의 요건에 대한 법적 의미연구가 필요하다고 생각된다.

## II. GATT1994 제XIX조와 WTO 세이프가드협정의 관계

예측하지 못한 사태의 발전이 문제가 되는 가장 큰 이유는 GATT1994 제XIX조에는 세이프가드 조치를 위한 발동요건으로서 존재하지만, WTO 세이프가드협정에는 그 문언이 삭제되었다는 점이다. 뿐만 아니라 세이프가드 조치는 각국별로 세이프가드조치에 관한 각국내의 국내법으로의 적용을 하고 있는데, 한국, 미국, EC 조차도 수입의 증가, 심각한 피해 및 심각한 피해의 위협 그리고 인과관계는 세이프가드조치 발동요건으로서 정확히 규정하고 있으나 예측하지 못한 사태의 발전요건은 규정되어 있지 않다. 이에 실제법적으로 예측하지 못한 사태의 발전이 과연 가능한가에 대한 물음이 제기된다. WTO 세이프가드협정과 GATT1994 제XIX조는 구체적으로 차이를 갖고 있는데 GATT1994의 규정은 제XIX조의 하나의 조항에서 세이프가드를 전부 규정하는 반면, WTO 세이프가드협정은 총 16개의 조항으로 GATT1994 제XIX조의 규정보다 더욱 상세하게 규정하고 있다. 구체적으로 보자면 ‘절대적인 수입의 증가’에서 ‘상대적, 절대적 수입의 증가’로 규정이 전환되었다. 또한 WTO 세이프가드협정은 국내 생산업자에게 심각한 피해 및 위협이 있을 정도의 수량 및 조건으로 수입될 것만을 요구하지만 수입의 증가가 예측하지 못한 사태의 발전 및 의무의 효과의 결과여야 할 것을 요구하지 않는다는 점에서 GATT의 규정과 상이하다. 따라서 세이프가드 조치를 발동하고자 할 때 GATT의 규정에 속한 예측하지 못한 사태의 발전 규정을 세이프가드조치의 구체적 발동요건으로 보아야 하는지가 쟁점으로 떠오르게 되는 것이다. 이는 WTO 세이프가드협정 전문에서 GATT의 기본적인 법률체계에 근거하여 WTO 세이프가드협정이 이행되어야 된다는 규정이 명시적으로 밝히고 있

어 GATT와 WTO의 세이프가드 협정의 관계를 밝히고 있기 때문이다. 또 WTO 세이프가드협정에서는 GATT1994 제XIX조와 WTO 세이프가드협정은 별개의 것이 아니고 같은 의미로 이해해야한다고 규정함으로써 상품무역에 관한 긴급수입제한조치를 동일하게 규정한 것을 나타내고 있다.<sup>4)</sup> 또한 조약 규정상의 상호관계를 살펴보면, 세계무역기구창설을위한마라케쉬협정(Marrakech Agreement Establishing the World Trade Organization: 이하 ‘WTO 설립협정’이라 함)은 GATT와 WTO 세이프가드 협정은 별개의 협정으로 둘 다 상품무역에 관한 다자협정에 속하며, 두 협정 모두 WTO 설립협정의 부속서 1A에 속해있다고 규정한다. 따라서 두 협정은 WTO 설립협정의 통합적인 부분을 구성하며 동 조항에 의해 모든 회원국에 대해 구속력을 갖는 협정이라고 WTO 설립협정은 규정하고 있다.<sup>5)</sup> WTO 세이프가드협정 규정에 따른 상호관계를 살펴보면 다음과 같다. 이미 앞에서 설명했듯이 WTO 세이프가드협정의 전문에서는 WTO 세이프가드협정이 GATT1994의 기본법리를 따르며 GATT1994의 설명을 명확히 하며 강화한다고 밝히면서 GATT1994의 기본원칙에 근거하고 있음을 인정한다.<sup>6)</sup> 또한 WTO 세이프가드협정 제1조는 GATT1994 제XIX조와 WTO 세이프가드협정은 별개의 것이 아닌 같은 동일한 선상임을 인정하며 동일하게 상품무역에 관한 긴급수입제한조치를 규정한 것임을 밝히고 있다.<sup>7)</sup> 또한 WTO 세이프가드협정은 회원국이 GATT1994 제XIX조에 명시된 특정 상품의 수입에 대한 긴급조치가 WTO 세이프가드협정에 따라 적용되는 동 11조의 규정과 합치하지 않은 경우, 긴급조치를 취하거나 모색하지 않는다고 밝힘으로써 GATT1994 제XIX조가 WTO 세이프가드협정에 의해 적용되는 것임을 명확히 하고있다.<sup>8)</sup> 이는 WTO 세이프가드협정

4) WTO 세이프가드협정 제1조.

5) WTO 설립협정 제2.2조.

6) WTO 세이프가드협정 전문(Preamble)의 원문은 다음과 같다: ‘…Recognizing the need to ‘clarify and reinforce’ the disciplines of GATT 1994, and specifically those of its Article XIX…a comprehensive agreement, applicable to all Members and based on the basic principles of GATT 1994, is called for… (밑줄 강조추가)

7) WTO 세이프가드협정 제1조의 원문은 다음과 같다: ‘…which shall be understood to mean those measures provided for in Article XIX of GATT1994. (밑줄 강조추가)

이 협정상으로는 문제가 없을지라도 GATT1994 제XIX조에 합치되지 않은 경우 세이프가드 조치를 적용할 수 없고 마찬가지로 GATT1994 제XIX조 역시 WTO 세이프가드협정에 합치되지 않은 경우 세이프가드 조치를 발동할 수 없을 것이라고 보여진다. 따라서 GATT1994 제XIX조와 WTO 세이프가드협정은 서로 상호간에 합치되는 경우에만 적용할 수 있는 불가분의 관계로 해석된다.

GATT1994 제XIX조와 WTO 세이프가드협정의 상호관계는 다시 요약하면 이미 WTO 세이프가드협정 전문에서 GATT1994 제XIX조를 기본으로 하는 기본원칙을 근거로 WTO 세이프가드협정을 발동할 것을 밝히고 있으며, GATT1994 제XIX조와 WTO 세이프가드협정은 별개의 규정이 아닌 불가분의 관계로서 세이프가드 조치를 발동하는데 협력적인 조문으로 이해가 된다. 따라서 WTO 세이프가드협정에서는 삭제되어있는 “예측하지 못한 사태의 발전”에 대한 이해를 WTO 분쟁사례의 평결을 통해 해석을 하고자 한다.

---

8) WTO 세이프가드협정 제11.1조.

## 제2절 분쟁사례를 통해 본 “예측하지 못한 사태의 발전”의 의미

### I. 미국-체코슬로바키아의 여성용 수입모피모자(Hatter's Fur)사건<sup>9)</sup>

#### 1. 개관

미국정부는 1947년 제네바에서의 협상 결과를 바탕으로 관세인하 중 일부를 철회한다고 1950년 10월 토키라운드(Torquay Round) 협상이 개시되기 전에 발표를 하였다. 그 중 해당되는 제품은 모피를 이용해서 제작한 여성용 모자였다.<sup>10)</sup> 미국이 여성용 수입모피 모자의(Hatter's fur)수입급증으로 여성용 모피모자가 미국시장내의 95%를 점유하게 되자 1951년 미국은 여성용모자의 수입이 증가됨에 따라 미국 내의 국내산업의 보호를 위해 증가관세를 혼합관세로 전환하는 세이프가드 조치를 부과하였다. 미국은 프랑스, 이탈리아 등에 대해서는 토키라운드(Torquay Round)에서 보상조치로 해결하였다. 그리고 미국 내로의 수입을 하던 수출국들과 미국 정부는 협의를 진행하여 대부분 협의에 성공하였다. 하지만 여성용 모자제품의 주요 수출국이던 체코슬로바키아와는 협의를 실패하였다. 이에 체코슬로바키아는 미국의 세이프가드 조치부과에 대해 문제를 제기하여 GATT1947 제XXIII조에 의한 세이프가드조치 무효화 소송을 제기하였다.<sup>11)</sup>

따라서 동 사건의 제소국은 체코슬로바키아이며 피소국은 미국이다. 그리고 미국과 체코슬로바키아의 분쟁해결을 위해 작업반(Working party)<sup>12)</sup>이 소

9) GATT, Report of *The Intersessional Working Party on The Complaint of Czechoslovakia Concerning the Withdrawal by The United States of a Concession Under the Terms of Article XIX*, GATT/CP/106, 1951년 3월 27일.

10) 안덕근, 앞의 책, 86쪽.

11) 조복연, “긴급수입제한제도에 관한 고찰(상)”, 『통상법률』, 제34권(2000.8), 129쪽.

12) 안덕근, 앞의 책, 86쪽 각주 93, 94 재인용.

여성용 모피모자사건의 분쟁해결에서는 아직 GATT1947 제XXIII조 하에서 분쟁해결절차가 제대로 마련되지 못하여 작업반에 의한 분쟁해결이 시도되었다. 작업반은 분쟁해결을 위해 사법적 역할을 도모하는 패널이 공식화되기 이전, GATT 초기단계에 분쟁해결 기능을 수행하였다.

집되었다.

미국은 1950년 10월 19일 미국의 대표 위원장을 통해 의사소통을 개시하였으며, 체코슬로바키아의 대표단의 제안서(memorandum)는 1950년 11월 7일 유포되었다. 이후 체약당사국들의 총회의가 기록되었으며 여성의 모피모자에 관한 1950년 9월에 작성된 미국의 관세위원회보고서는 작업반의 평결을 위해 회람되었다.<sup>13)</sup>

미국의 대표들은 작업반의 다른 체약국들에게 미국 관세위원회의 면책조항의 규정과 절차를 규정한 보고서를 준비하여 회람하였다. 작업반은, 동 보고서를 미국의 조사보고서를 위해 참고할 수 있지만 GATT1947 제XIX조의 판단을 위해 고려하지 않는다고 언급하였다.<sup>14)</sup>

결론적으로 동 사건에 대해 작업반은 미국이 부과한 세이프가드 조치는 GATT1947 제XIX조에 의거한 합치된 조치라고 평결하여 체코슬로바키아의 주장을 파기하였다.

## 2. 당사국의 주장

미국은 세이프가드 조치를 발동한 이유로 관세양허 협상 당시에 모자제품에 관한 유행의 경향을 파악할 수 있었으나 모자제품의 변화수준에 대해서는 예측할 수 없었다고 주장하였다. 따라서 관세인하에 따른 수입의 증가가 예측할 수 없는 사태의 발전이라고 주장하였다. 미국은 유행의 변화 이후 1948년과 1949년을 비교하고 이후 1950년의 6개월의 기간 동안 비교해봤을 때 모자수입이 미국 내에 95%나 증가하였으며, 이러한 수치는 급격한 수입의 증가를 의미한다고 언급하였다. 미국은 특별하고 우수한 제품의 인기 때문에 수출국에서 보다 미국 내의 제품의 가격이 더욱 비싸며 미국 내의 생산자들은 수입으로 인한 격렬한 경쟁을 해야한다고 주장하였다. 따라서 미국은

---

13) GATT, *supra* note 9, para. 1.

14) *Ibid.*, para. 2.

제네바 협상 당시에 모자제품의 교역으로 인한 모자의 변화는 예측할 수 있었지만 모자제품의 변화수준에 대해서는 예측할 수 없었다고 재언급하였다.<sup>15)</sup>

이에 체코슬로바키아는 GATT1947 제XIX조의 예측하지 못한 사태의 발전 요건은 관세양허 협상 당시에 합리적으로 예측할 수 있다고는 보기 어려운 상황을 의미하는 것이라고 주장하였다. 특히 체코슬로바키아는 누구나 알다시피 유행이란, 변하는 것이며 이러한 패션의 변화는 유행의 법칙(change is the law of fashion)이라고 주장하였다. 따라서 체코슬로바키아는 벨루어의 유행변화가 발생한 것은 예측할 수 있는 사태라고 주장하였다. 체코슬로바키아는 1947년 제네바에서 미국의 협상자는 미국내에 벨루어가 유행할 것이란 걸 예감하고 있었고, 그 이후에 무역저널에서 미국이 언급하였다는 것을 지적했다. 또한 유행의 변화는 예측할 수 있을 뿐 아니라 이미 동 제품과 관련한 유행의 변화는 협상을 할 당시에 파리 등을 중심으로 유행이 시작되고 있었던 것을 상기시켰다. 따라서 체코슬로바키아는 미국이 체코슬로바키아로부터 여성용모피모자의 제품수입이 증가할 것이라는 점은 사전에 예상할 수 있었던 상황이라고 주장하였다.<sup>16)</sup>

### 3. 작업반의 평결

작업반은 GATT1947 제XIX조 발동을 위해 필요한 요건 세 가지를 제시하였다.

- ① 수입상품의 비정상적인 사태(abnormal developments)가 있어야 한다.
  - i) 증가된 수량으로의 수입이 있어야한다.
  - ii) 수입의 증가가 관세양허와 예측하지 못한 사태의 발전의 결과여야 한다.

---

15) *Ibid.*, para. 8.

16) *Ibid.*, paras. 9-10.

iii) 수입의 증가가 동종 또는 직접적이거나 경쟁적인 상품으로 국내생산자에게 심각한 피해를 초래하는 것이어야 한다.

② 세이프가드조치가 국내산업으로의 피해의 발생 및 피해의 위협의 존재를 방지하고 제거하는데 필요한 수준에서 이행되어야 한다.

③ GATT 체결국단에게 사전에 서면통지하여야 하며 이를 기초한 협의가 수행되어야 한다.<sup>17)</sup>

이후 작업반은 수입여성용 모피모자의 사건을 평결하기 위해 소집되었다. 당시 미국을 제외한 작업반은 체코슬로바키아가 주장한 모자의 유행사실에 대해 동의를 하였다. 하지만 양 체결국의 쟁점에 대해 유행이 변했다는 사실 즉, 모자스타일의 변화사실 자체가 예측하지 못한 사태의 발전이라고 보기는 어렵다고 언급하였다. 그러나 작업반은 유행의 변화가 수입의 증가 후에 미국내의 경제상황에 미치는 정도를 1947년 양허협상 당시에 미국이 예측하여야 한다고 기대하는 것은 합리적으로 예측할 수 있다고 보기 어려우므로 예측하지 못한 사태의 발전에 대한 발동요건이 충족된다고 하였다. 더욱이 증거(evidence)로서 작업반이 나타나기 이전에 미국내의 여성용모피모자의 수입증가는 1948년 이후에 나타난 것이라고 지적하였다.<sup>18)</sup> 따라서 작업반은 미국의 조사가 GATT1947 제XIX조에 의거하여 세이프가드조치발동요건에 부합한 조치를 하였다고 평가하였다. 작업반은 미국의 세이프가드 조치는 그 시기에 할 수 있는 사실적인 데이터를 기초로 문제에 접근하였으며, 따라서 미국이 취한 세이프가드 조치는 GATT1947 제XIX조를 위배한 바가 없다고 평결하였다.<sup>19)20)</sup>

17) *Ibid.*, para. 1.

18) *Ibid.*, paras. 11-12.

19) *Ibid.*, para. 48.

20) 안덕근, 앞의 책, 89쪽.

“GATT 초기의 분쟁사례인 여성용모피모자사건은 예측하지 못한 사태의 발전의 조항에 대해 처음으로 언급한 사례였으나 작업반의 평결은 향후 많은 비판을 받았다. 왜냐하면 유행에 민감한 여성용 모자에 대한 취향의 변화에 따른 수입증가 수준을 예측하지 못한 경우를 “예측하지 못한 사태의 발전”요건과 부합하는 것으로 인정하는 것 때문이었다. 작업반이 평결을 내린 유행에 대한 수입의 증가가 예측하지 못한 사태의 발전으로의 귀결은 거의 모든 수입의 증가상황을 예측하지 못한 사태의 발전으로 인정하는 것이기 때문이었다. 따라서 동 평결을 이후로 사실상 “예측하지 못한 사태의 발전”의 조항은 사문화시키

#### 4. 평가

‘수입여성용 모피모자사건’은 GATT 초기시절에 발생한 사건으로 예측하지 못한 사태의 발전요건에 관하여 최초로 언급한 사건이다. 동 사건은 미국 내로 수입되는 여성용 수입모피모자의 수입증가로 인해 미국이 미국내의 국내산업에 심각한 피해 및 피해의 위협의 발생을 방지하기 위해 세이프가드 조치를 부과한 것이 사건의 계기가 되었다. 이에 체코슬로바키아는 여성의 유행변화를 1947년 양허협상당시 예상할 수 있었던 사안이라고 주장하면서 문제를 제기하였다. 당시 작업반은 패션의 유행은 예측할 수 없는 사태라고 볼 수 없다고 거론하면서도 여성용 수입모피모자가 양허 협상 당시 유행하여 수입이 급증할 것이라는 예측을 미국이 기대하기에는 불합리하다고 평결을 내려 미국이 예측하지 못한 사태의 발전요건 조항을 위배하지 않았다고 하였다. 하지만, 체코슬로바키아가 주장한대로 패션의 변화는 유행의 법칙이라는 점을 감안해 볼 때 유행의 변화 자체를 예측할 수 없는 사태라고 규정한다면 객관적인 기준을 정립하기 어렵다. 따라서 동 사건의 작업반의 평결은 사실상 예측하지 못한 사태의 발전조항을 사문화시키는 계기가 되었고 이후, GATT체제에서는 거의 언급이 되지 않았다. 이후 WTO에 이르러서야 예측하지 못한 사태의 발전요건이 주목을 받게 되었다. 동 사건에서 주목할 점은 1947년 GATT체제를 도입한 이후 초기의 분쟁사례에서 예측하지 못한 사태의 발전을 다뤘다는 점이다. 비록 WTO체제에 이르러서야 다시 재언급이 되었지만 동 사건은 예측하지 못한 사태의 발전요건을 최초로 평결했다는 점에서 주목할 필요가 있다. 또한 ‘수입여성용 모피모자사건’에 대한 작업반의 평결이 예측하지 못한 사태의 발전을 사문화시키는 계기를 마련했다는 점에서 의미가 있다. 왜냐하면 동 사건을 이후로 예측하지 못한 사태의 발전을 다른 GATT의 사건을 찾을 수가 없으며, WTO 세이프가드협정에서는 아예 예측

---

는 평결로 받아들여지게 되었다.”

하지 못한 사태의 발전의 문건이 삭제되었기 때문이다. 따라서 GATT체제에서 예측하지 못한 사태의 발전을 다룬 최초의 사건이자 중요한 의미를 담은 사건이란 점에서 본 사건은 의의를 갖는다.

## II. 한국-EC 유제품 세이프가드조치 사건<sup>21)</sup>

### 1. 개관

동 사건은 특정유제품의 수입과 관련하여 한국이 취한 한정적 세이프가드조치와 관련해서 발생한 사건이다. 1996년 5월 2일 한국축산업협동조합중앙회는 무역위원회에 유럽의 유제품 수입이 증가함에 따라 국내 유제품산업에 피해가 있다고 판단한 후 세이프가드 조사 발의를 하였다. 이에 무역위원회는 1993년부터 1월에 실시된 유제품의 수입의 개방 이후, 네덜란드, 스웨덴, 벨기에 등으로부터 특정유제품의 수입이 증가하여 한국내의 낙농업 및 분유산업에 심각한 피해를 주거나 피해의 위협이 존재한다고 판단하였다. 따라서 이와 관련한 동 품목의 관세품목 재분류, 4년간의 관세인상 또는 10,000톤 이내의 수입수량제한을 요청하는 내용의 산업피해조사신청서를 무역위원회에 제출하였다. 이에 1997년 3월 7일 한국의 무역위원회는 수입유제품과 국산 원유 및 분유는 가공유, 아이스크림 등의 제조에 원료로 사용할 수 있고 수요자가 국산 원유 및 분유를 대체하여 수입유제품의 구매를 늘린 사실이 확인되었으므로 수입유제품과 국산원유 및 분유는 동종상품으로 직접적이고 경쟁적인 관계에 있는 물품으로 판단하였다. 이에 따라 무역위원회는 수입의 상대적·절대적 증가를 판단하고 심각한 피해 여부를 판정하여 세이프가드조치 시행을 결정하였다.<sup>22)</sup> 이후 한국 정부는 세이프가드 협정의 규정에

21) WTO, Panel Report on *Korea-Definitive Safeguard Measures on Imports of Certain Dairy Products*, WT/DS/98/R, 1999년 6월 21일.

22) *Ibid.*, paras. 2.1-2.8.

따라 산업피해조사단계별로 그 내용을 WTO 세이프가드위원회에 통보하였다. 이와 같은 세이프가드 조치에 대해 EC는 한국이 세이프가드협정을 위배하였다고 주장하며 분쟁해결기구(Dispute Settlement Body: 이하 'DSB'라 함)에 제소하였다.<sup>23)</sup> 따라서 1997년 8월 12일 EC는 유제품 수입의 확정적인 협의를 한국에 요청하였고<sup>24)</sup>, 1997년 8월 25일 오스트레일리아는 동 협의에 참가하였다.<sup>25)</sup> 한국은 1997년 8월 28일 EC의 협의를 받아들였다.<sup>26)</sup> 하지만 1997년 9월 10일과 10월 16일에 Geneva에서 한국과 EC, 오스트레일리아는 협의를 하려하였으나 협의에 실패하였다.

1998년 1월 9일 EC는 패널의 설치를 요구하였고<sup>27)</sup>, 1998년 1월 22일 DSB는 EC의 요청에 의해 설립되었다. 1998년 8월 20일, 패널은 Mr. Ole Lundby 위원장 하에 위원들은 Ms. Leora Blumberg, Ms. Luz Elena Reyes 로 구성되었다.<sup>28)</sup>

이후 한국과 EC는 '한국-EC 유제품 사건'에 관한 패널보고서의 일부 법적해석의 오류를 지적하며 상소를 통보하였다. 따라서 1999년 9월 15일 한국은 DSB에 상소기관의 설치를 요구하고, 9월 27일 상소를 제기하였다. EC 또한 9월 30일에 상소를 제기하였다.<sup>29)</sup> 1999년 11월 3일 당사국들이 참여한 가운데 회의를 개최하였으며 한국과 EC는 각각의 입장을 변론하였다.<sup>30)</sup>

## 2. 당사국 주장

EC는 한국이 취한 세이프가드 조치는 GATT1994 제XIX:1(a)조의 예측하지 못한 사태의 발전을 위반한 행위라고 주장하였다. EC는 GATT1994 제

---

23) *Ibid.*, paras. 3.1-3.2.

24) WTO, WT/DS98/1, G/L/181, G/SG/D2/1, 1997년 8월 15일.

25) WTO, WT/DS98/2, 1997년 8월 28일.

26) WTO, WT/DS98/3, 1997년 9월 3일.

27) WTO, WT/DS98/4, 1998년 1월 12일.

28) WTO, WT/DS98/5, 1998년 8월 20일.

29) WTO, WT/DS98/7, 1999년 9월 15일.

30) WTO, WT/DS98/9, 1999년 11월 10일.

XIX조는 예측하지 못한 사태의 발전에 의한 수입의 증가가 있을 경우에 세이프가드 조치를 취해야 한다고 규정되어있는데 한국이 GATT의 규정을 준수하지 않았으므로 한국의 세이프가드 조치 자체가 잘못된 것이라고 주장하였다. 또한 혼합탈지유(milk powder blends)와 기타 유제품들의 한국내의 수입의 증가는 예측가능한 사태였다고 주장하였다.<sup>31)</sup>

한국은 이에 동경라운드에서의 협상실패 이후의 우루과이라운드에서의 협상으로 마침내 WTO 회원국들은 세이프가드협정을 규정하기에 이르렀고 이러한 세이프가드협정의 의도는 세이프가드의 부과 의무를 위한 시스템의 재구축과 다양한 국가들 사이의 이익의 균형을 맞추기 위함이라고 밝혔다. 또한 WTO 세이프가드협정 제1조는 명확하게 GATT1994 제XIX조 아래에서 제공된 어떠한 추가적인 조항을 포함하지 않으며 따라서 한국은 WTO 세이프가드협정만을 지지하며 따라서 세이프가드 조치를 적용할 수 있고 따라야만 하는 규칙은 단독적으로 WTO 세이프가드협정이라고 주장하였다. 이에 EC는 한국은 WTO 세이프가드협정의 부분만을 선별하여 의존하고 있으며 WTO 세이프가드협정 제1조에 따르면 WTO 세이프가드협정은 GATT1994 제XIX조의 규정을 의미하는 것이라고 주장하면서 WTO 세이프가드 협정은 세이프가드 조치의 적용을 위한 규칙을 설립하는 것이라고 주장 하였다. 이러한 EC의 주장에 대해 한국은 GATT는 WTO체계 속의 통합된 것이라고 반박하였다.<sup>32)</sup>

### 3. 패널의 평결

EC는 GATT1994 제XIX조와 관련된 두 가지의 주장을 하였다. 첫째, EC는 한국이 예측하지 못한 사태의 발전에 관한 결과인 수입의 경향을 파악하지 못한 것을 지적하였다. 한국은 이에 WTO 세이프가드 협정은 뚜렷한 독자적인 체계를 설립하는 규정이며 따라서 WTO 세이프가드협정에 기한 세이

31) WTO, *supra* note 21, paras. 4.143-4.146.

32) *Ibid.*, paras. 4.148-4.151.

프가드 조치를 시행하는 것뿐이라고 응답하였다. 둘째, EC는 한국이 세이프가드 조치를 조사함에 있어 수입된 상품의 특별한 가격과 증가된 수입의 상품을 검증하는데 실패하여 WTO 세이프가드협정 제2.1조에 위반하였다고 주장하였다.<sup>33)</sup>

패널은 동 사건을 평결하기 위해 우선 EC가 주장한 GATT1994 제XIX조에서 규정된 “예측하지 못한 사태의 발전”요건은 WTO 세이프가드협정에서 반복되어 있지 않은 문언이라고 지적하였다. 따라서 패널은 GATT1994 제XIX조와 WTO 세이프가드협정의 사이의 관계에 대한 검토가 필요하다고 하였다.<sup>34)</sup> 패널은 양 조문의 관계를 파악하기 위해 WTO 세이프가드협정의 설립된 목적과 객관적인 견지에서의 WTO 세이프가드 협정의 문언의 원래 의미를 해석해야한다고 하였다. 따라서 효과적인 해석에 의하여 협정의 모든 의미를 파악하고 불일치를 피하면서 WTO 세이프가드협정이 해석되는 근본적인 원리를 파악해야 한다고 지적하였다.<sup>35)</sup> 결론적으로 패널은 WTO 설립협정은 “single undertaking”(단일 약속)이기 때문에 모든 WTO 규정들은 점진적으로 누적되고 따라서 회원국들 사이에 형식적인 “충돌”이 있지 않으면 WTO 규정에 응해야 한다고 밝혔다. 또 이와 관련하여 패널은 GATT1994 제XIX조의 규정과 조건들은 여전히 일반적으로 적용될 수 있다고 보았다. 또한 패널은 GATT1994 제XIX조와 WTO 세이프가드협정 제2.1조는 충돌이 없는 관점으로 고려한다고 밝혔다. 따라서 패널은 GATT1994 제XIX조의 요건들은 GATT1994 제XIX조의 목적을 원래 의미들로 해석하는데 근거로 하고 있다고 밝혔다.<sup>36)</sup>

패널은 GATT1994 제XIX조의 “예측하지 못한 사태의 발전”을 발동요건으로서 적용할 수 있는지 여부를 파악하고자 하였다. 패널은 “예측하지 못한 사태의 발전”요건은 세이프가드 조치를 가하기 위해 충족되어야 하는 조건의

---

33) *Ibid.*, para. 7.33.

34) *Ibid.*, paras. 7.34-7.35.

35) *Ibid.*, para. 7.37.

36) *Ibid.*, paras. 7.38-7.39.

일부가 아닌 단순히 세이프가드조치가 필요한 상황에 대해 설명을 덧붙이는 것에 불과한 것이라고 밝혔다. 다시 말해 패넬은 특별한 의무사항을 규정하지 못하는 그러한 설명부분이 신설된 WTO 세이프가드협정에 반영되지 않은 것이라고 지적하였다. 또한 패넬은 GATT1994 제XIX조의 앞의 구절을 언급하면서 “예측하지 못한 사태의 발전과 관세양허를 포함하여 이 협정 하에서 체약 당사자가 지는 의무의 효과의 결과로...”의 문구는 GATT1994 제XIX조에 의거하여 어떠한 조치를 위해 적용되어야 한다는 조건이 추가되어있지 않다고 언급하였다. 따라서 패넬은 “예측하지 못한 사태의 발전과 관세양허를 포함하여 이 협정 하에서 체약당사자가 지는 의무의 효과의 결과로”의 근본적인 의미는 오로지 일반적으로 세이프가드 조치의 상황을 설명하는 데에만 그치는 것으로 볼 수 있다고 설명하였다.<sup>37)</sup>

패넬은 예측하지 못한 사태의 발전은 GATT1994 제XIX조를 근거한 어떠한 조치를 할 수 있는 구체적인 발동요건으로서 인정되지 않으며 다시 말해 “예측하지 못한 사태의 발전과 관세양허를 포함하여 이 협정 하에서 체약 당사자가 지는 의무의 효과의 결과로” 문언은 GATT1994 제XIX조의 조치를 위한 어떠한 조건을 나타내지 않을 뿐 아니라 왜 GATT1994 제XIX조의 규정이 필요한지에 대한 설명이 없어 단순히 그러한 조치가 필요한 상황에 대한 설명을 기술하는데 그친다고 결론지었다.<sup>38)</sup> 결과적으로 패넬은 한국이 수입의 경향이 예측하지 못한 사태의 발전인지의 여부에 대해 심사를 하지 않았기 때문에 GATT1994 제XIX:1(a)조를 위반했다고 주장하는 EC의 주장을 기각하였다.<sup>39)</sup>

#### 4. 상소기관의 평결

---

37) *Ibid.*, paras. 7.42-7.43.

38) *Ibid.*, para. 7.45.

39) *Ibid.*, para. 7.48.

EC는 GATT1994 제XIX조와 WTO 세이프가드협정은 상충관계가 아닌 상호보완적인 관계이므로 각각 개별적으로 적용이 가능하며 GATT1994 제XIX조의 “예측하지 못한 사태의 발전”은 세이프가드 조치를 취하기 위한 발동요건이라고 주장하였다. EC는 패널이 “예측하지 못한 사태의 발전”에 관해서 해석을 잘못하고 있으며, 한국이 GATT1994 제XIX조를 위배했다고 다시 문제를 제기하였다.<sup>40)</sup> 이에 한국은 앞서 패널에서 주장한 바와 같이 “예측하지 못한 사태의 발전”은 세이프가드조치 발동요건이 아니라고 주장하였다.<sup>41)</sup>

상소기관은 WTO 설립협정은 “single undertaking”(단일 약속)이므로 따라서 모든 WTO 규정들은 점진적으로 누적되고 이에 따라 회원국들은 그들 사이의 형식적인 “충돌”이 있지 않으면 동시에 WTO 규정에 응해야 한다고 언급했던 패널의 평결을 동의 하였다.<sup>42)</sup> 따라서 상소기관은 GATT1994 제XIX조와 WTO 세이프가드협정 사이의 관계를 파악하기 위해서는 WTO 세이프가드협정 제1조와 WTO 세이프가드협정 제11.1(a)조를 살펴봐야 한다고 지적하였다.<sup>43)</sup> 상소기관은 WTO 세이프가드협정 제1조는 “세이프가드협정은 1994년도 GATT1994 제XIX조에 규정된 조치를 의미하는 것으로 이해되는 긴급수입제한조치의 적용에 관한 규칙을 수립한다”고 규정하며 제11.1(a)조는 “GATT1994 제XIX조에 명시된 특정 상품의 수입에 대한 긴급조치가 이 협정에 따라 적용되는 동 조의 규정과 합치하지 않은 경우, 이러한 조치를 취하거나 모색하지 않는다”고 규정한 것을 언급하며 이러한 세이프가드 조치는 세이프가드협정 뿐만 아니라 GATT1994 제XIX조의 규정과 반드시 합치해야 한다고 밝혔다. 상소기관은 WTO 세이프가드협정 제11.1(a)조 및 제1조의 규정에 부합해 봤을 때, WTO 설립협정이 규정된 이후 부과된 모든 세이프가드 조치는 WTO 세이프가드협정 뿐만 아닌 GATT1994 제XIX조의 규정을

---

40) WTO, Appellate Report on *Korea-Definitive Safeguard Measure on Imports of Certain Dairy Products*, WT/DS98/AB/R, 1999년 12월 14일, para. 36.

41) *Ibid.*, para. 51.

42) *Ibid.*, para. 74.

43) *Ibid.*, para. 76.

모두 충족해야 한다고 평결하였다.<sup>44)</sup> 즉, WTO 세이프가드협정과 GATT1994 제XIX조의 규정은 앞서 지적했듯이 누적적으로 적용되며, 두 협정 간에는 아무런 상충관계가 없다고 전제하였다.

따라서 상소기관은 GATT1994 제XIX조문의 “예측하지 못한 사태의 발전과 관세 양허를 포함하여, 이 협정 하에서 체약 당사자가 지는 의무의 효과로서...”의 첫 구절과 “상품이 그 영토에서 동종 또는 직접적으로 경쟁적인 상품의 그 영토 내에서의 국내 생산자에게 심각한 피해를 야기하거나 피해의 위협이 있을 정도로 증가된 수량과 조건 하에서 동 체약 당사자의 영토 내로 수입되고 있는 경우...”의 두 번째 구절에는 세이프가드 조치를 적용하기 위한 조건이 포함된다고 하였다. 그리고 이와 같은 조건(conditions)은 WTO 세이프가드협정 제2.1조로 직결된다고 언급하였다. 상소기관은 GATT1994 제XIX조에서 명시한 예측하지 못한 사태의 발전에 관한 첫 구절은 독립적인 구문으로 문법적으로 두 번째 구절인 “수입되고 있는 경우”(is being imported)와 즉시 연결되며, 비록 상소기관은 세이프가드조치의 적용을 위한 요건으로 예측하지 못한 사태의 발전을 독립적인 요건으로 보진 않지만, 추가적인 발동요건으로 볼 수 있다고 언급하였다. 따라서 상소기관은 “예측하지 못한 사태의 발전”은 세이프가드조치 적용을 위한 독립적인 조건을 나타내는 것은 아니지만 이러한 조치가 GATT1994 제XIX조에 부합하는 방식으로 적용을 하기 위해선 첫 구절에서 묘사되는 특정한 상황(circumstances)은 세이프가드 조치를 위한 사실의 문제(as a matter of fact)로서 반드시 검증되어야 한다고 지적하였다. 이러한 견지에서 상소기관은 첫 구절인 예측하지 못한 사태의 발전과 의무효과의 결과로서 묘사되는 상황과 세이프가드조치의 의무를 지우는 GATT1994 제XIX:1(a)조의 두 번째 구절은 서로 논리적인 연결고리(logical connection)를 갖는다고 평결하였다.<sup>45)</sup>

결론적으로 GATT1994 제XIX조의 “예측하지 못한 사태의 발전”은 독립

---

44) *Ibid.*, para. 77.

45) *Ibid.*, para. 85.

적인 조건으로 볼 순 없지만, 세이프가드 조치를 가하고자 할 때 실질적인 문제로서 입증해야할 조건과 같은 것이라고 평결하면서 패널의 판정을 파기하였다. 또한 패널에서 언급한 “조약 해석에 있어서의 조항의 유효성 원칙”에 관해 이것은 모든 적용 가능한 조약의 조항에 조화로운 의미가 부여되어야 하는 것으로 결론을 지으면서 “예측하지 못한 사태의 발전”요건은 단순하게 세이프가드 조치가 필요한 상황에 대한 설명을 기술하는데 불과한 것으로 평결한 동 사건의 패널의 평결을 파기시켰다.<sup>46)47)</sup> 즉, GATT1994 제XIX조에서 규정된 세이프가드 조치를 적용하기 위한 조건인 수입의 급증, 수입증가와 국내 산업 피해와의 인과관계, 국내 생산자들에게 심각한 피해 또는 심각한 피해의 위협과 같은 독립적인 조건으로서 “예측하지 못한 사태의 발전”을 지정할 순 없지만 그러한 조치가 적용되는 것을 정당화할 수 있게 하는 상황의 발생을 규정하는 것이므로 이에 대한 입증 또한 GATT1994 제XIX:1(a)조에 규정하는 의무사항으로 보아야 할 것이라고 판단하였다. 상소기관은 또 최초의 GATT1994 제XIX조와 관련한 분쟁사건인 ‘수입여성용 모피모자사건’을 인용하며 “예측하지 못한 사태의 발전”부분의 해석에 대한 결론을 인용하였다. 또한 상소기관은 패널이 혼합탈지분유의 증가된 수입에 대한 사실적 평결을 하지 않은 점을 지적하였다. 그러므로 패널에 의한 사실적인 평결의 부재 또는 결여로 인해, 한국이 GATT1994 제XIX:1(a)조의 규정을 위배하였는가에 대한 패널의 평결자체를 판단할 수 없다고 지적하였다. 따라서 EC가 요청했던 예측하지 못한 사태의 발전에 관한 판정 부분은 패널평결의 부재로 인해 판단할 수 없는 사안이라고 하였다.<sup>48)</sup>

---

46) *Ibid.*, para. 84.

47) 안덕근, 앞의 책, 112쪽.

48) WTO, *supra* note 40, paras. 89-92.

## 5. 평가

‘한국-EC 유제품 사건’에서 주목해야할 점은, 상소기관에 의해 “예측하지 못한 사태의 발전”요건이 부활을 했다는 점이다. 패널은 동 사건에서 예측하지 못한 사태를 법적요건으로 보지 않은 반면, 상소기관은 패널의 평결을 파기하며 예측하지 못한 사태의 발전을 실질적으로 입증 가능한 법적효과를 지닌 세이프가드 조치를 취할 수 있는 추가적인 요건이라고 제시하였다. 또한 상소기관은 GATT1994 제XIX조와 WTO 세이프가드협정의 관계를 결부시키며 예측하지 못한 사태의 발전요건 그 자체가 독립적인 법적 효과가 있음을 시사하였다. 이러한 예측하지 못한 사태의 발전의 발동요건의 부활은 공정한 무역에 대한 예외적인 조치이므로 세이프가드 조치를 가급적 제한을 해야 할 것이라는 의견과 세이프가드 조치를 발동을 하기에 동 조항으로 인해 더욱 까다롭게 되었다는 점에서 상소기관의 평결이 WTO 설립협정 교섭과정상의 고려를 반영하지 못한 것으로 여기는 의견으로 대립하게 되었다.<sup>49)</sup> 하지만 WTO 설립이후 상소기관이 다시 예측하지 못한 사태의 발전에 초점을 맞춘 것은 세이프가드 조치를 부과함에 있어 중요한 사항이기에 고려될 수 밖에 없다고 여겨진다. 그러나 ‘한국-EC 유제품사건’에서 상소기관이 예측하지 못한 사태의 발전요건이 정확히 어떤 기준인지는 명확한 제시를 하지 않아 여전히 객관적인 기준을 확립하기에 어려운 문제를 지닐 수 밖에 없다고 판단된다.

### III. 아르헨티나-EC 신발 사건<sup>50)</sup>

#### 1. 개관

49) 김승호, 『WTO 통상분쟁 관례해설』, 법영사, 2007, 291쪽.

50) WTO, Panel Report on *Argentina - safeguard measures on imports of footwear*, WT/DS121/R, 1999년 6월 25일.

Aregentine Chamber of the Footwear Industry(이하: 'CIC'라 함)는 1996년 10월 26일 신발에 관한 세이프가드 조치를 위해 세이프가드 조치를 발동하기 위한 조사를 National Foreign Trade Commision(이하: 'CNCE'라 함)에 요청하였다. 따라서 세이프가드 조치를 발동하기 위한 조사가 CNCE에 의해 이뤄졌으며 동시에 CNCE는 잠정적인 세이프가드 조치를 가하였다.<sup>51)</sup> 아르헨티나는 CNCE에 의해 심각한 피해의 검증을 받았음을 WTO에 1997년 7월 25일에 통보하였고 1997년 9월 1일 아르헨티나는 WTO에 최종적인 세이프가드 조치를 발동하였음을 통보하였다.<sup>52)</sup>

아르헨티나는 1997년 9월 12일 Resolution 987/97에 의거하여 확정적인 세이프가드 조치를 공포하였으며 1997년 9월 13일 Resolution 987/97에 의거한 특정 신발제품의 수입에 관한 최소특정관세(Minimum Specific Duties)의 형태로 확정적인 세이프가드 조치를 취하였다. 1997년 9월 26일 아르헨티나는 Resolution 987/97의 복사본을 WTO에 전송하였고 같은 날 우루과이 MERCOSUR<sup>53)</sup>의 의장 Pro Tenpore는 아르헨티나를 대신하여 Resolution MEYOSP 987/97에 의거하여 확정적인 세이프가드 조치를 통보하였다.<sup>54)</sup> 아르헨티나는 1997년 2월 14일 신발수입에 관한 최소특정관세(Minimum Specific Duties) 규정을 철회하는 Resolution을 받아들이고 같은 날 세이프가드 소송절차와 세이프가드 조치를 부과하는 잠정적인 조치인 최소특정관세(Minimum Specific Duties)를 새로이 제정하는 Resolution MEYOSP 226/97을 도입하였다.<sup>55)</sup>

확정적인 세이프가드 조치는 1997년 9월 13일자로 시행된 이후 첫 해의 수입이 30% 이상 증가되지 않는 경우 1998년 5월 1일, 1998년 12월 16일,

---

51) *Ibid.*, para. 2.1.

52) *Ibid.*, para. 2.2.

53) The Southern Common Market (MERCOSUR)는 1991년 3월 26일에 설립되었으며 브라질, 아르헨티나, 우루과이, 파라과이의 남미 4개국인 Asuncion에서 무역장벽을 전면 철폐함에 따라 출범한 남미공동시장이다.

54) WTO, *supra* note 50, para. 2.3.

55) *Ibid.*, para. 2.4.

1999년 8월 1일자로 점진적인 자유화를 하도록 되어있었다. 하지만 아르헨티나는 1998년 4월 28일 Resolution 512/98를 근거로 예정되어 있었던 자유화 계획을 연기하고 1998년 11월 16일 Resolution 1506/98에 의거하여 추가적으로 자유화 계획을 연기하였으며 관세율쿼터제를 도입하였다.<sup>56)</sup> 이에 따라 아르헨티나는 Resolution 837/98에 근거한 관세율쿼터제를 1998년 12월 7일에 시행하였다.

따라서 아르헨티나의 세이프가드 조치에 대해 1998년 4월 3일, EC는 GATT1994 제XXII:1조를 근거로 아르헨티나 정부에게 협의요청을 하였고<sup>57)</sup>, 아르헨티나가 신발수입에 대한 확정적인 세이프가드 조치를 취한 것에 WTO 세이프가드협정 제14조에 의거하여 분쟁해결을 하고자 하였다. 하지만 1998년 4월 24일 EC와 아르헨티나는 상호간 협의점을 이르지 못하였다.

합의도출에 실패한 EC는 1998년 6월 10일, 패널의 설치를 요청하였고<sup>58)</sup>, 1998년 7월 23일 DSB는 EC가 요구한 패널을 설치하였다. 패널은 1998년 9월 15일 위원장 Mr. John McNab과 위원 Ms. Claudia Orozco, Ms. Laurence Wiedmer를 구성되었다.<sup>59)</sup> 제3당사국으로서 브라질, 인도네시아, 파라과이, 우루과이, 미국은 패널절차에 참석하였고, 1999년 4월 21일 중간 보고서를 회람하였으며, 1999년 5월 20일에 패널은 중간보고서 검토회의를 하였다. 패널은 1999년 6월 4일 최종보고서를 양당사국들에게 회람하였다. 이후 패널의 평결에 불복한, 아르헨티나는 1999년 9월 15일 상소를 제기하였고<sup>60)</sup>, 같은 해 9월 27일에 상소의견서를 제출하였다. EC는 9월 30일에 상소의견서를 제출하였다. 1999년 10월 29일에 구두변론이(Oral Hearing) 실시되었으며 12월 14일에 상소기관 보고서를 회람하였다.<sup>61)</sup>

---

56) *Ibid.*, paras. 2.5-2.6.

57) WTO, WT/DS121/1, G/L/232, G/SG/D3/1, 1998년 4월 8일.

58) WTO, WT/DS121/3, 1998년 6월 11일.

59) WTO, WT/DS121/4, 1998년 9월 18일.

60) WTO, WT/DS121/6, 1999년 9월 15일.

61) WTO, WT/DS121/8, 1999년 12월 14일.

## 2. 당사국 주장

EC는 세이프가드 조치의 부과를 위해선 GATT1994 제XIX:1(a)조의 예측하지 못한 사태의 발전의 결과로부터 관련된 수입의 증가가 고려되어야 한다고 주장하였다. 또 EC는 1991년 아르헨티나가 Treaty of Asuncion협정이래로 수행한 통상정책은 아르헨티나 정부에 의해 세이프가드 조치를 넘어서는 무역구제조치의 위반을 수반하는 결과를 낳았다고 주장하였다.<sup>62)</sup> 또 EC는 GATT1994 제XIX조의 예측하지 못한 사태의 발전의 조항은 개정되거나 철회가 된 적이 없음을 강조하며 WTO 세이프가드협정에 반복되어 언급되어 있지 않더라도 세이프가드 조치를 적용하는데 있어서 “예측하지 못한 사태의 발전”이 발동요건이 되는 것에 전혀 의심할 여지가 없다고 주장하였다.<sup>63)</sup>

추가적으로 EC는 강조하기를 세이프가드 조치는 “긴급(Emergency)”조치라는 정의를 지니며 “긴급(Emergency)”조치는 예상하지 못했던 긴급한 상황을 본연적으로 다루기 위한 것이라고 언급하였다. 하지만 아르헨티나가 취했던 세이프가드 조치는 무역정책에서 오랜 기간 동안에 발생한 상황을 도구로서 사용되어서는 안된다고 주장하였다. EC는 1991년부터 1995년까지의 기간 동안 아르헨티나가 오랜 조사기간에 발생하였던 상황을 토대로 세이프가드 조치를 시행해라는 것이 검증이 되고 심지어 아르헨티나가 아르헨티나의 세이프가드 조치를 위한 산업피해조사보고서를 신발시장의 개방 직후 발생되었던 수입의 급격한 증가를 기록한 보고서를 수정하였다는 것 자체에서 검증이 된다고 주장하였다.<sup>64)</sup>

이에 아르헨티나는 EC가 앞서 제출한 1991년 이래로 남미공동시장에 아르헨티나가 가입을 한 이후로 아르헨티나의 정부에 의해 세이프가드 조치를 넘어서는 무역구제조치의 위반을 수반하는 결과를 낳았다고 주장한 부분에 대

---

62) WTO, *supra* note 50, para. 5.1.

63) *Ibid.*, para. 5.2.

64) *Ibid.*, para. 5.4.

해서 EC가 법적쟁점과는 관련이 없는 요건을 다뤘다고 주장하였다. 아르헨티나는 아르헨티나가 조치한 세이프가드 조치로서 WTO 세이프가드협정에 근거한 세이프가드 조치를 취했다고 주장하였다. 또 아르헨티나는 GATT1994 제XIX조와 WTO 세이프가드협정 사이의 관계에서는 명확한 법적 해석이 필요하다고 주장하였다. 아르헨티나는 WTO 세이프가드협정을 살펴보면, EC가 주장했던 “예측하지 못한 사태의 발전”과 관련된 어떠한 문언도 WTO 세이프가드협정에서 발견할 수 없다고 주장하였다.<sup>65)</sup> 아르헨티나는 GATT1994 제XIX조에서 기재된 발동요건인 예측하지 못한 사태의 발전요건은 WTO 세이프가드협정에서 명백히 기재되어 있지 않으며, 실제로 WTO 세이프가드협정 제2조에서는 GATT1994 제XIX조에서 언급한 세이프가드 조치를 위한 발동요건에 대한 해석을 다루지 않는다고 주장했다. 즉 WTO 세이프가드협정이 GATT1994 제XIX조보다 상위에 있는 것이며 결과적으로 WTO 세이프가드협정에는 기재되어있지 않는 GATT1994 제XIX조의 요건인 “예측하지 못한 사태의 발전”을 강요해서는 안된다고 주장하였다.<sup>66)</sup> 또 아르헨티나는 GATT1994 제XIX조의 예측하지 못한 사태의 발전은 WTO 세이프가드협정 사이에서 상충관계를 가지며, 부속서 1A에서 기재된 사실에 따라 WTO 세이프가드협정이 우세하기 때문에 예측하지 못한 사태의 발전에 따른 수입의 증가는 고려할 필요가 없다고 주장하였다.<sup>67)</sup>

### 3. 패널의 평결

EC는 문제가 되는 신발품목의 수입의 급증이 아르헨티나가 세이프가드 조치를 위한 조사를 개시할 때 GATT1994 제XIX:1(a)조에서 규정한 예측하지 못한 사태의 발전의 결과인지 여부를 검토하지 않았다고 주장하였다. EC

---

65) *Ibid.*, para. 5.31.

66) *Ibid.*, paras. 5.32-5.33.

67) *Ibid.*, paras. 8.47-8.49.

의 주장과 관련하여 아르헨티나는 GATT1994 제XIX조의 예측하지 못한 사태의 발전은 WTO 세이프가드협정과 충돌을 야기하며, 부속서 1A의 일반적인 해석에 따라 WTO 세이프가드협정이 GATT1994 제XIX조보다 우세하다고 주장하였다.<sup>68)</sup>

패널은 GATT1994 제XIX조에는 규정되어있으나 WTO 세이프가드협정에서는 문구가 삭제된 “예측하지 못한 사태의 발전”의 요건은 WTO 세이프가드협정과 병행하여 고려해야 하는 불가분의 관계 및 규범체제라고 언급하였다. 하지만 세이프가드 조치를 가함에 있어 GATT1994 제XIX조가 WTO에 속하는 회원국 전체의 의무를 대표하는 것으로 고려되어서는 안되고 오히려 WTO 세이프가드협정이 GATT1994 제XIX조의 원칙을 반영해야 한다고 하였다. 왜냐하면 WTO 세이프가드협정은 나중에 만들어진 새로운 협정이기 때문에 WTO 세이프가드협정을 세이프가드 조치에 관련된 완전한 협정으로 이해해야 한다고 평결하였다. 이러한 견지에서 GATT1994 제XIX조에서 규정한 예측하지 못한 사태의 발전요건이 WTO 세이프가드 협정에서 명확히 삭제(express omission)된 것은 반드시 중요한 의미를 가진다고 지적하였다.<sup>69)</sup>

이어서 패널은 WTO 세이프가드협정 제1조, 제10조, 제11조와 GATT1994 제XIX조를 연관지어 설명 하였는데, 패널은 WTO 세이프가드협정 제10조와 11조를 병행하여 해석함으로써 GATT1994의 제XIX조에 기초한 세이프가드 조치는 WTO 세이프가드 협정에서의 발동 조건과 비교해서 유사하기는 하나 세이프가드조항과 합치하지는 않기 때문에 WTO 세이프가드 협정을 적용할 수 없다고 하였다. 또한 패널은 WTO 세이프가드협정 제1조에 근거하여 WTO 세이프가드협정은 GATT1994 제XIX조에 명시된 세이프가드조치의 부과를 위한 원칙들을 명확하게 하고 강화했다는 점(clarify and reinforce)에서 예측하지 못한 사태의 발전이라는 문언이 명확히 삭제된 것은 WTO 세이프

---

68) *Ibid.*, paras. 8.47-8.49.

69) *Ibid.*, paras. 8.57-8.58.

가드협정의 입안 단계에서 의도적으로 수정된 것이라고 언급하였다. 패널은 ‘수입여성용 모피모자사건’에서 작업반(working party)이 내린 결론을 인용하였다. 동 사건에서 작업반은 유행의 변화 사실 자체가 예측하지 못한 사태의 발전이라고 보기는 어렵지만, 그런 변화가 실제로 수입의 증가에 미친 영향의 수준을 미국이 합리적으로 예측할 수 있다고 보기는 어렵기 때문에 예측하지 못한 사태의 발전이 법적 요건으로 충족된다고 하였다. 하지만 동 해석에 따르면 유행의 변화가 발 빠른 여성용 모자에 대한 취향의 변화 및 경향에 따른 수입증가의 수준을 예측하지 못한 경우, “예측하지 못한 사태의 발전”요건을 충족하는 것으로 인정하게 된다는 것은 사실상 거의 모든 수입의 증가 상황에서 동 요건이 충족되는 것으로 해석 될 수 있다는 문제를 발생하게 된다고 패널은 보았다. 따라서 패널은 예측하지 못한 사태의 발전에 대한 작업반의 해석 그리고 이에 따른 예측하지 못한 사태의 발전이 사문화된 영향 등이 WTO 세이프가드협정을 설립할 때 예측하지 못한 사태의 발전을 삭제하는데 영향력을 끼친 것으로 보았다. 따라서 패널은 예측하지 못한 사태의 발전 요건이 새로운 세이프가드협정이 우르과이라운드에서 협의될 때 언급되지 않았고, 만약 예측하지 못한 사태의 발전이 WTO 세이프가드협정의 목적과 의무에 부합했다면 GATT1994 제XIX조의 규정을 더욱 명확히하고 강화하여 구체적으로 세부조항으로 재설립됐을 것이라고 판단하였다.<sup>70)</sup> 결론적으로 패널은 EC의 주장을 기각하였다. EC의 주장을 기각한 이유에 대해 패널은 GATT1994 제XIX조보다 명료하며 구체적인 조건을 명시하고 있는 WTO 세이프가드협정에 의해 부과된 조치는 자동적으로 GATT1994 제XIX조의 요건을 충족한다고 지적하였다. 따라서 GATT1994 제XIX조의 발동요건들이 독립적인 법적 효력을 갖는 문언이 아니므로 WTO 세이프가드협정과 구분해서 GATT1994제XIX조의 주장을 검토할 필요는 없다고 하였다.<sup>71)</sup>

---

70) *Ibid.*, paras. 8.59-8.66.

71) *Ibid.*, para. 8.69.

#### 4. 상소기관의 판결

EC는 WTO 세이프가드협정에 의거하여 부과한 세이프가드 조치는 자동적으로 GATT1994 제XIX조의 요건을 충족하는 것이며, “예측하지 못한 사태의 발전”의 문언이 명백히 삭제된 것에 관한 패널의 법적오류를 주장하며 상소를 제기하였다. EC는 예측하지 못한 사태의 발전 요건은 세이프가드조치의 발동요건으로서 정당화 시킬 수 있는 논리적인 과정(logical continuum)의 효시이기 때문에 예측하지 못한 사태의 발전은 세이프가드 조치의 근본적인 발동요건이라고 주장하였다.<sup>72)</sup>

상소기관은 이러한 쟁점에 대해 검토를 하였는데, 첫째 패널이 WTO 세이프가드협정과 GATT1994 제XIX조사이의 관계를 바르게 파악하였는가 둘째, GATT1994 제XIX조의 “예측하지 못한 사태의 발전”의 문언의 법적효과 및 의미가 있는지 검토하였다.<sup>73)</sup>

상소기관은 GATT1994 제XIX조와 WTO 세이프가드협정은 WTO체제하에서 또는 WTO 설립협정상 통합된 체계의 일부로서 동등한 지위를 가진다고 판단하였다. 상소기관은 WTO 설립협정 제2.2조에서도 나와 있듯이 GATT 및 WTO 세이프가드협정은 동일한 조약의 불가분의 일부를 구성한다고 지적하였다. 상소기관은 WTO 세이프가드협정 제1조 또는 제11.1(a)조의 어느 문장에도 WTO 세이프가드협정 내에 GATT1994 제XIX조의 요건을 포괄적으로 취하는 입안자의 의도는 발견될 수 없다고 지적하였다. 또 WTO 세이프가드협정 제1조는 GATT1994 제XIX조에 규정된 조치를 의미하는 것으로 이해되는 세이프가드조치의 적용에 관한 규칙을 수립한다고 규정함으로써 GATT1994 제XIX조 역시 세이프가드 조치를 발동하기 위한 효력을 지닌다고 언급하였다. 또 WTO 세이프가드협정 제11.1(a)조는 WTO 세이프가드

---

72) WTO, Appellate Report on *Argentina-Safeguard Measures on Imports of Footwear*, WT/DS121/AB/R, 1999년 12월 14일, para. 76.

73) *Ibid.*, para. 78.

협정 뿐 아니라 GATT1994 제XIX조를 함께 반드시 준수해야 규정하고 있음을 언급하며 세이프가드 조치를 준수해야 한다고 지적하였다. 따라서 상소기관은 WTO 세이프가드협정 뿐만 아니라 GATT1994 제XIX조의 요건을 함께 충족해야 한다고 평결을 내림으로써 WTO협정이 창설된 이후 WTO 세이프가드협정에 부합되는 방식으로 이루어진 세이프가드 조사나 이에 따른 세이프가드 조치는 GATT1994 제XIX조를 자동적으로 충족한다는 패널의 평결을 반복하였다.<sup>74)</sup>

이후 예측하지 못한 사태의 발전의 요건이 법적 효과를 갖고 있는지 상소기관은 검토를 하였는데, 상소기관은 우선 우루과이라운드협상 당시 WTO 세이프가드협정을 입안한 입안자의 의도를 추론하고자 하였다. 상소기관에 앞서 패널은 앞서 예측하지 못한 사태의 발전 요건이 명백히 삭제(express omission)되었기 때문에 삭제된 부분이 법적 효력을 지니지 못한다고 평결하였다. 이에 상소기관은 패널이 동 평결을 내림으로써 모든 WTO 협정에 법적 의미와 법적 효력을 부여하는 것에 실패하였다고 결론을 내렸다. 상소기관은 WTO 세이프가드협정을 입안했을 당시에 “예측하지 못한 사태의 발전의 규정을 명백히 삭제”하겠다는 의도가 입안자에게 있었다면 WTO 세이프가드협정 내에 삭제했다는 의도를 언급했을 것이라고 보았다. 하지만 WTO 세이프가드협정 어디에도 입안자의 의도가 보이지 않는다고 지적했다. 무엇보다 WTO 세이프가드협정 제1조 및 제11.1(a)조를 비추어 볼 때 WTO 세이프가드협정이 GATT1994 제XIX조를 대안하여 만든 규정이라고 보기 어렵고 WTO 세이프가드협정 제1조 및 제11.1(a)조의 본연적인 의도는 입안자가 두 협정을 상호 가중적으로 적용하려는 의도를 가진 것이라고 밝혔다.<sup>75)</sup>

다음으로 예측하지 못한 사태의 발전이 갖는 법적 효력에 대해서 상소기관은 다음과 같이 언급하였다. 이전의 분쟁사례 ‘한국-EC 유제품사건’에서의 상소기관의 평결과 같이 예측하지 못한 사태의 발전의 요건은 세이프가드 조

---

74) *Ibid.*, paras. 83-84.

75) *Ibid.*, paras. 87-89.

치를 부과하기 위해 충족되어야 할 독립적인 요건을 제시하고 있지는 않지만, 세이프가드조치가 GATT1994 제XIX조에 부합하는 방식으로 적용되기 위해서 사실 관계의 차원(as a matter of fact)에서 증명되어야 하는 상황을 제시하는 것이라고 평결하였다.<sup>76)</sup> 결론적으로 예측하지 못한 사태의 발전은 수입의 증가, 인과관계, 심각한 피해 또는 피해의 위협과 같이 직접적으로 요구되는 세이프가드조치 발동요건에 해당하는 독립적인 조건은 아니지만, 그러한 세이프가드 조치가 적용되는 것을 정당화 시키는 발생을 규정한 문언이므로 이에 대한 입증 또한 필요하다고 본 것이다. 따라서 ‘아르헨티나-EC 신발 사건’에서 상소기관은 ‘한국-EC유제품 사건’의 상소기관의 평결과 동일한 평결을 내려 다시 한번 예측하지 못한 사태의 발전에 법적효력을 불어넣는 역할을 하였다.

## 5. 평가

‘아르헨티나-EC 신발 사건’은 ‘한국-EC 유제품사건’과 비슷한 시기에 있었던 사건으로 ‘아르헨티나-EC 신발 사건’에서 패널은 예측하지 못한 사태의 발전조향을 사문화된 조향으로만 여겼으나 상소기관이 독립적인 법적인 의미를 부여했다는 점에서 예측하지 못한 사태의 발전요건은 중요성을 갖는다. 이로써, ‘한국-EC 유제품사건’이후 ‘아르헨티나-EC 신발 사건’의 상소기관 평결이 연달아 일관된 평결을 함으로써, 예측하지 못한 사태의 발전요건이 단순한 설명을 하는 기술적인 요건이 아니라 독립적인 법적효과를 지닌 요건으로서 구축을 하게 되었다고 볼 수 있다. ‘아르헨티나-EC 신발 사건’의 패널은 예측하지 못한 사태의 발전 규정이 WTO 세이프가드협정에서 명시적으로 삭제된 것은 WTO 입안자가 당시 고려할 필요가 없었다고 여긴 반면, 상소기관은 WTO 입안자가 예측하지 못한 사태의 발전요건의 불필요성을 WTO

---

76) *Ibid.*, para. 91.

세이프가드협정에 기재하지 않았으므로 패널의 평결은 잘못되었다고 언급하였다. 이처럼 상소기관은 예측하지 못한 사태의 발전이 세이프가드 조치를 부과할 때 반드시 충족해야하는 직접적인 세이프가드요건은 아니나 정당화시킬 수 있는 상황이라고 보았다. 따라서 ‘아르헨티나-EC 신발 사건’에서의 상소기관의 평결은 예측하지 못한 사태의 발전요건의 중요성을 재조명하였다. 하지만 상소기관이 명시한 상황은 어떠한 상황을 기술했는지에 대한 구체적인 언급이 없어 동 사건은 한계를 갖는다고 생각된다.<sup>77)</sup>

#### IV. 미국-호주·뉴질랜드 양고기 사건<sup>78)</sup>

##### 1. 개관

1998년 10월 7일 미국 무역 위원회는 American Sheep Industry Association, Inc., Harper Livestock Company, National Lamb Feeders Association 등의 국내 회사들로부터 미국 내로 수입하는 양고기(생육, 냉장, 냉동육)에 대한 세이프가드조치 탄원서를 받았다. 이에 1998년 10월 23일 ITC는 수입양고기에 대한 세이프가드조사를 통지하고 10월 23일 조사에 착수하였다. 이에 따라 1999년 2월 9일자로 ITC는 만장일치로 양고기의 수입의 증가가 국내산업에 심각한 피해의 위협의 존재가 있다고 판단하였다.<sup>79)</sup> 따라서 1999년 7월 7일, 미국은 확정적인 세이프가드 조치를 부과하였고 7월 9일 세이프가드위원회에 동 조치를 통보하였다.<sup>80)</sup> 미국은 1999년 7월 캐나다, 멕시코, 이스라엘 등의 일부국가들과 미국이 통보한 적용예외에 해당되는 개발도상국들을 제외한 나머지 국가로부터 수입되는 양고기에 대해 3년 시효의 관

---

77) 김승호, 앞의 책, 301쪽.

78) WTO, Panel Report on *United States-Safeguard Measure on Imports of Fresh, Chilled or Frozen Lamb Meat from New Zealand and Australia*, WT/DS/177~178/R, 2000년 12월 21일.

79) *Ibid.*, paras. 2.2-2.3.

80) *Ibid.*, para. 2.6.

세울쿼터를 적용하기로 하고 세이프가드 조치를 부과하였다.<sup>81)</sup> 따라서 호주와 뉴질랜드는 미국이 부과한 세이프가드조치의 부당함을 앞세워 1999년 10월 각각 패널의 설치를 DSB에 요구하였고 공동 패널이 11월에 설치되었다.

1999년 7월 16일 뉴질랜드는 미국이 부과한 수입양고기의 확정적인 세이프가드조치에 대해 WTO 세이프가드협정 제14조와 GATT1994 제XXII조, 분쟁해결양해(Dispute Settlement Understanding: 이하 'DSU'라 함) 제4조에 의거해 WTO에 협의를 요청하였다.<sup>82)</sup> 1999년 8월 26일 뉴질랜드와 미국은 양고기 수입에 관해 협의를 하려했지만 실패하였다. 이에 따라 뉴질랜드는 1999년 10월 14일 패널의 설치를 요구하였다.<sup>83)</sup>

1999년 7월 23일 호주는 뉴질랜드와 마찬가지로 WTO 세이프가드협정 제14조와 GATT1994 제XXII조, DSU 제4조에 따라 협의를 요청하였다.<sup>84)</sup> 1999년 8월 26일 호주는 미국에 협의를 요청했으나 협의가 실패됨에 따라 1999년 10월 14일 패널의 설치를 요구하였다.<sup>85)</sup> 1999년 11월 19일 DSB는 뉴질랜드와 호주의 패널의 설치를 받아들여 단일의 패널(a single panel)을 설치하였다. 2000년 3월 21일, 패널의 구성은 의장 professor Tommy Koh, 회원국은 professor Meinhard Hilf, Mr. Shishir Priyadarshi 으로 구성되었다.<sup>86)</sup> 제3국으로는 호주, 캐나다, EC, 아일랜드, 일본, 뉴질랜드가 참석하였으며 패널과 당사국들은 2000년 5월 25~26일과 7월 26~27일에 회동하였다. 2000년 10월 24일 패널은 중간보고서에 대해 회람하였으며 12월 21일에 최종 보고서를 회람하였다.<sup>87)</sup>

2001년 1월 31일 미국은 DSB에 패널의 법률해석과 쟁점에 대한 상소를 통보하였다.<sup>88)</sup> 2001년 2월 12일에 미국은 상소의견서를 제출하고, 2월 15일에

---

81) *Ibid.*, para. 2.8.

82) WTO, WT/DS177/1, G/L/312, G/SG/D8/1, 1999년 7월 22일.

83) WTO, WT/DS177/4, 1999년 10월 15일.

84) WTO, WT/DS177/2, 1999년 7월 28일.

85) WTO, WT/DS178/5, 1999년 10월 15일.

86) WTO, WT/DS177/5~WT/DS178/6, 2000년 3월 23일.

87) WTO, WT/DS177/6~WT/DS178/7, 2000년 9월 29일.

88) WTO, WT/DS177/7~WT/DS178/8, 2001년 1월 31일.

호주와 뉴질랜드는 각각 상소의견서를 제출하였다. 2월 26일 미국과 호주·뉴질랜드는 피상소인 의견서를 제출하였고 제3국으로서 EC가 의견서를 제출하였다. 2001년 3월 22일~23일에 구두변론이(Oral Hearing) 실시되었으며 EC가 제3당사국으로 참석하였다. 이후 5월 1일에 상소기관 보고서를 회람하였다.<sup>89)</sup>

## 2. 당사국 주장

호주와 뉴질랜드는 미국이 수입 양고기에 대한 세이프가드 조치를 부과한 것에 대해 문제를 제기하였는데, 당사국인 호주와 뉴질랜드는 미국이 GATT1994 제XIX조를 위배하였다고 주장하였다. 왜냐하면, 비록 수입이 증가되었지만 미국이 부과한 세이프가드 조치는 예측하지 못한 사태의 발전의 결과로서 증가된 수입이 귀결된 세이프가드조치가 아니었기 때문이라고 주장하였다. 호주와 뉴질랜드는 미국 내의 수입의 증가는 미국의 Wool Act(양모법)로 말미암은 보조금의 축소로 인한 미국 내 양고기 생산의 감소의 결과이며 미국은 이러한 결과를 사전에 예측할 수 있었다고 주장하였다.<sup>90)</sup>

이에 미국은 냉동된 양고기에서 냉장된 고기 혹은 생육으로 수입의 상품 구성이 바뀐 것과 수입된 양고기의 절단 크기가 증가된 것은 GATT1994 제XIX조에서 의미하는 예측하지 못한 사태의 발전이라고 주장하였다.<sup>91)</sup>

이에 따라 제소국들은 예측하지 못한 사태의 발전과 관련한 세부적인 고려에 관해 미국이 제출한 ITC 보고서에서 어떠한 언급도 발견할 수 없었으며 또 제품의 구성이 변화된 것과 수입양고기의 절단된 크기의 증가는 다른 주제를 다루는 보고서에 포함되어있었다고 주장하였다. 이러한 제소국의 주장에 따라 미국은 GATT1994 제XIX조에서 의미하는 예측하지 못한 사태의

---

89) WTO, WT/DS177/9~WT/DS178/10, 2001년 5월 1일.

90) WTO, *supra* note 78, para. 7.4.

91) *Ibid.*, para. 7.5.

발전의 존재의 검증과 관련해서 구체적인 증명의 요구를 WTO 세이프가드협정 제3.1조에서 제시하지 않는다고 주장하였다. 이에 따라 미국은 WTO 세이프가드협정 제3.1조에서 제시한 조사당사국의 보고서의 내용은 예측하지 못한 사태의 발전의 상황을 보고서에 기재할 의무가 없다고 주장하였다. 따라서 미국은 ITC 보고서로부터 예측하지 못한 사태의 발전에 관한 고려 및 검증은 조사당사국이 고려했었다는 사실을 제공하였음을 증명하는 것만으로도 충분히 예측하지 못한 사태의 발전이 검토된 것이라고 주장하였다.<sup>92)</sup>

### 3. 패널의 평결

패널은 미국과 호주·뉴질랜드의 주장들을 검토하기 앞서, 이전에 WTO에서 최초로 GATT1994 제XIX조를 다뤘던 사건인 ‘한국-EC 유제품사건’과 ‘아르헨티나-EC 신발 사건’에서 상소기관이 WTO 세이프가드협정과 GATT1994 제XIX조과의 관계를 누적적인 기초에 있었음을 평결하였던 것을 재확인 하였다.<sup>93)</sup>

패널은 ‘한국-EC 유제품 사건’에서 상소기관은 WTO 세이프가드협정 제1조<sup>94)</sup>에서 언급한 세이프가드협정은 GATT1994 제XIX조에 규정된 조치를 의미하는 것으로 이해되는 세이프가드조치의 적용에 관한 규칙을 수립한다고 기재된 내용과 WTO 세이프가드협정 제11.1조<sup>95)</sup>에서 기재된 GATT1994 제XIX조의 규정과 합치되지 아니하는 경우, 이러한 조치를 취하거나 모색하지 아니한다는 문언은 GATT1994 제XIX조뿐만 아니라 WTO 세이프가드협정을 반드시 함께 충족해야함을 의미하므로 따라서 세이프가드 조치는 WTO 세이

---

92) *Ibid.*, paras. 7.6-7.7.

93) *Ibid.*, para. 7.10.

94) WTO 세이프가드협정 제1조의 원문은 다음과 같다: This Agreement establishes rules for the application of safeguard measures which shall be understood to mean those measures provided for in Article XIX of GATT1994.

95) WTO 세이프가드협정 제11.1조의 원문은 다음과 같다: ... unless such action conforms with the provisions of that Article applied in accordance with this Agreement...

프가드협정과 GATT1994 제XIX조를 함께 적용해야 한다고 평결한 이전의 상소기관의 평결을 확인했다. 따라서 패널은 WTO 세이프가드협정에 반영되지 않은 GATT1994 제XIX조의 요건은 WTO 세이프가드협정에 의해 파기된 것이라는 주장을 명백하게 기각하고 있으며, GATT1994 제XIX조 및 WTO 세이프가드협정 관련 모든 규정에 적절한 의미와 효과가 주어져야 한다고 평결하였다.<sup>96)</sup>

패널은 GATT1994 제XIX조의 문언인 “예측하지 못한 사태의 발전과 관세양허를 포함하여 이 협정 하에서 계약당사국이 지는 의무의 효과의 결과로”의 문장은 예측하지 못한 사태의 발전을 반드시 사실관계의 차원에서 수입을 하는 회원국들이 관세양허를 포함하여 GATT1994의 의무의 결과라는 것을 의미한다고 하였다.<sup>97)</sup>

또한 패널은 제소국들이 해석한 GATT1994 제XIX조의 “두 단계의 인과관계 접근법(two-step causation approach)”에 대해서 언급하였다. 미국은 GATT1994 제XIX조의 예측하지 못한 사태의 발전 요건은 수입의 증가에 관한 “수량”일 뿐이며 “그러한 요건(under such conditions)”과는 문법적으로 연결 되어있지 않다고 주장했다.<sup>98)</sup> 동 주장과 관련하여 패널은 GATT1994 제XIX조의 원래의 의미를 파악하고자 했는데, 제소국들이 주장한 두 단계의 인과관계 접근법(two-step causation approach)에 관해 해석을 하고자 했다. 패널은 예측하지 못한 사태의 발전에 관한 문장은 “증가된 수량(in such increased quantities)”과 “그러한 요건 하(under such conditions)”의 문구들과 문법적으로 연결이 되어있다고 밝혔다. 패널은 두 단계의 인과관계 접근법(two-step causation approach)을 시사하기 보다 동 접근법의 구조를 살펴 보았는데, 예측하지 못한 사태의 발전의 의미는 수입이 그 자체로서(*per se*) 증가되는 것으로도 명백히 예측하지 못한 사태의 발전으로서 의미를 갖는다

---

96) WTO, *supra* note 78, para. 7.11.

97) *Ibid.*, para. 7.12.

98) *Ibid.*, paras. 7.14-7.15.

고 보았다. 또한 심각한 피해 또는 피해의 위협의 존재는 “그러한 요건 하 (under such conditions)”에서 증가된 수입이 예측하지 못한 사태의 발전의 사실적 상황의 존재로서 보여주는 것으로 충분하다고 보았다. 따라서 패널은 ‘한국-EC 유제품 사건’의 상소기관의 평결을 주목하면서 예측하지 못한 사태의 발전의 결과로서 수입의 증가가 심각한 피해의 발생 및 피해의 발생의 위협을 끼친다는 평결을 인용하였다.<sup>99)</sup>

패널은 예측하지 못한 사태의 발전이 무엇인가에 대한 물음에, 이전의 GATT 사례 ‘수입여성용 모피모자사건’과 ‘한국-EC 유제품 사건’과 ‘아르헨티나-EC 신발 사건’을 재언급하였다. 패널은 예측하지 못한 사태의 존재를 검증하기 위한 규정은 사실관계의 차원(as matter of fact)으로서 검증이 되어야 하는 사실적 상황(as a factual circumstance)이라고 평결한 이전의 사건을 주목하였다.<sup>100)</sup> 따라서 예측하지 못한 사태의 발전은 사실적 관계의 차원에서 입증되어야 한다는 결론에 따라 법적인 요건을 갖는다고 보았다.<sup>101)</sup> 이와 관련하여 패널은 예측하지 못한 사태의 발전의 의미를 파악하기 위해 상소기관이 “unforeseen”의 용어와 “unforeseeable”의 용어상 차이를 지적하였다는 것을 주목하였다. 패널은 사실관계의 차원(as matter of fact)에서 예측하지 못한 것은 과학적인 전망과 같이, 일반적으로 예견할 수 있는 (foreseen) 상황속의 예상할 수 있거나(foreseeable) 뻔한 것(predictable)이더라도 특별한 개개의 사건 또는 특별한 상황속의 독립체에 의해 예상할 수 없었던(unexpected), 뜻밖의 일을 의미한다고 보았다. 따라서 패널은 패널의 세이프가드 검증의 평가는 반드시 사실적 상황(as a factual circumstance)으로서 구체적이어야 한다고 밝혔다.<sup>102)</sup> 따라서 패널은 특수한 상황에서 기대되지 못한 “unforeseen”의 범주에 속하는 것이, 일반적이고 이론적인 차원에서 기대할 수 없는 “unforeseeable”의 범주에 속하는 것보다 더 협소한 것으로서

---

99) *Ibid.*, para. 7.16.

100) *Ibid.*, paras. 7.17-7.18.

101) *Ibid.*, para. 7.20.

102) *Ibid.*, para. 7.22.

본 사건에서는 “unforeseen”에 대해서 검토를 해야 하는 것이라고 결론지었다. 이와 관련하여 패널은 과거 GATT 사례인 ‘수입여성용 모피모자사건’에서 작업반이 평결한 것을 재인용하며, 작업반은 패션의 변화를 그 자체로의 예측하지 못한 사태의 발전이라고 보지 않았다고 밝혔다. 그럼에도 불구하고 패션의 특별한 변화의 범위는 받아들여진 것이라고 보았다. 다시 말해 패션은 일반적으로 예상할 수 있는 것이긴 하지만, 미국 시장내에서 여성의 수입용모피모자는 예측할 수 없었던 것이라고 다시 강조하였다.<sup>103)</sup>

즉 패션의 변화 자체는 “foreseeable”한 것이나, 해당 사건에서의 상황과 관련하여 패션 변화의 규모, 기간, 경쟁조건에 대한 영향력 등을 감안할 때 미국시장에서의 패션 변화의 정도가 “unforeseen”한 것으로 파악할 수 있다고 보았다.<sup>104)</sup>

따라서 패널은 앞서 제소국들이 해석한 두 단계의 인과관계 접근법 (two-step causation approach)은 GATT1994 제XIX:1(a)조에서 요구되는 요건이 아니며, 예측하지 못한 사태의 발전은 심각한 피해로의 발생 또는 피해의 위협의 존재는 증가된 수입의 결과로서 경쟁의 상황 속에서 예측할 수 없는 변화라고 보았다. 또한 GATT1994 제XIX:1(a)조는 WTO 세이프가드협정 제3.1조에서 요구하듯이 조사당사국에서 검증을 위해 예측하지 못한 사태의 발전의 존재를 검증해야한다고 보았다.<sup>105)</sup>

이후 패널은 미국이 주장한 두 가지의 주장을 파악하였는데, 패널은 조사당사국은 예측하지 못한 사태의 발전을 사실 관계의 차원으로서 입증해야한다고 밝혔다. 따라서 패널은 미국이 주장한 상품의 구성 변화와, 절단된 면의 크기 변화를 다루는 검증이 필요하다고 보았다.<sup>106)</sup>

미국은 주장하기를 냉동된 수입양고기가 냉장 또는 생육으로 바뀐 상품의 구성이 변화된 것은 조사기간이 끝날 무렵 발생된 것으로 이러한 변화는

---

103) *Ibid.*, para. 7.24.

104) 안덕근, 앞의 책, 187쪽.

105) WTO, *supra* note 78, para. 7.31.

106) *Ibid.*, para. 7.33.

국내 또는 수입된 양고기의 구조에 영향을 미친 예측하지 못한 사태의 발전이라고 주장하였다. 따라서 미국은 WTO 세이프가드협정 및 GATT1994 제XIX조에 의거한 합당한 세이프가드 조치를 부과한 것이라고 주장하였다. 미국은 WTO 세이프가드협정 제2.1조와 GATT1994 제XIX조에서 나타나는 수입양고기의 구성의 변화는 예측하지 못한 상태의 변화로서 두 조문에서 기재된 “조건(condition)”에 해당되므로 미국으로의 증가된 수입이라고 주장하였다.<sup>107)</sup>

패널은 이와 같은 미국의 주장에 대해 상품의 구성의 변화는 예측하지 못한 것이 아니라고 밝혔다. 왜냐하면 패널이 검토한 바로는 미국이 주장한 상품의 구성변화는 조사기간 이전 부터인 1993년도에 시작된 오래된 기간의 사태이기 때문이었다. 뿐만아니라 관련된 관세양허는 1994~1995년도에 만들어졌고 또한 가장 최근의 년도의 종합수입의 최저 비율을 조사했기 때문이라고 밝혔다.<sup>108)</sup>

따라서 패널은 미국의 ITC 보고서에서 나타난 상품구성의 변화가 GATT1994 제XIX조에서 명시된 예측하지 못한 사태의 발전으로 충족하려면 사실관계의 차원에서 증가된 수입의 결과로서 예측하지 못했거나, 예측할 수 없는 것이었어야 했다고 밝혔다.<sup>109)</sup> 또한 패널은 미국의 ITC 보고서에서의 상품의 구성 변화의 검증은 “동종 상품(like product)”과 “경쟁의 요건(conditions of competition)”으로 변화되었던 상황을 묘사하는 것에 불과하다고 지적하였다.<sup>110)</sup> 따라서 패널은 ITC 보고서에서 상품의 구성의 변화와 절단된 양고기의 크기의 변화를 사실관계의 입증차원에서 검증하지 않았기 때문에 GATT1994 제XIX조에서 의미하는 예측하지 못한 사태의 발전에 해당되지 않는다고 결론지었다.<sup>111)</sup>

---

107) *Ibid.*, para. 7.34.

108) *Ibid.*, para. 7.36.

109) *Ibid.*, para. 7.37.

110) *Ibid.*, para. 7.39.

111) *Ibid.*, para. 7.42.

결론적으로 패널은 WTO 세이프가드협정 제3.1조에서의 “추론된 (reasoned)”결론이 미국의 ITC 보고서에서 발견되지 않았으므로 미국이 예측하지 못한 사태의 발전의 존재를 사실관계의 차원에서 밝혀내지 못했다고 결론지었다.<sup>112)</sup>

동 사건에서 패널은 WTO 회원국이 WTO 세이프가드협정과 합치되는 세이프가드 조치를 부과하기 위해서는 수입의 증가가 예측하지 못한 사태의 발전의 귀결로서 심각한 피해의 발생 또는 피해의 위협의 존재가 있었어야 함을 사실관계의 차원에서 입증해야 함을 밝혔다. 따라서 예측하지 못한 상황에서 법과 사실에 관련된 쟁점으로서 조사당사국이 증명을 해야하고, 그러한 증거가 WTO 세이프가드협정과 합치되기 위해서는 조사당사국의 보고서에 사실관계의 차원에서 반드시 입증했음을 기재해야 한다고 보았다.

결론적으로 패널은 미국의 무역위원회가 예측하지 못한 사태의 발전요건을 고려하지 않았다고 보았으며, 따라서 예측하지 못한 사태의 발전이 수입의 증가로 귀결되어 미국 내의 심각한 피해 및 피해의 위협이 발생 하였음을 사실관계의 차원에서 입증하지 못했다고 보았다. 그러므로 미국이 세이프가드 조치를 부과한 것은 GATT1994 제XIX조 및 WTO 세이프가드협정을 위배한 것이라고 보았다.

#### 4. 상소기관의 평결

상소기관은 패널이 내린 평결, 즉 ITC의 보고서가 수입양고기의 상품의 구성변화와 절단된 양고기의 크기에 관해 단순한 묘사적인 사태라고 언급하고 예측하지 못한 사태의 발전을 검증하지 못했다고 내린 결론을 주목하였다.<sup>113)</sup>

---

112) *Ibid.*, paras. 7.44-7.45.

113) WTO, Appellate Report on *United States-Safeguard Measure on Imports of Fresh, Chilled or Frozen Lamb Meat from New Zealand and Australia*, WT/DS/177~178/AB/R, 2001년 5월 1일, para. 62.

미국은 패널이 법적 해석의 오류를 범했다고 두 가지를 지적하며 상소를 제기하였다. 첫째, 패널의 평결 중 예측하지 못한 사태의 발전은 조사당사국에서 검증했어야 하며, 미국은 이에 대한 조사를 하지 않았다고 지적한 부분에 대해 미국은, 미국이 조사한 기록에 의해 예측하지 못한 사태의 발전에 관한 사실적인 근거를 발견할 수 있다고 주장하였다. 또한 이 근거는 WTO 분쟁해결절차 과정에서 이러한 검증의 존재를 밝힐 수 있다고 주장하였다.

둘째, 미국은 패널이 GATT1994 제XIX조의 예측하지 못한 사태의 발전의 존재를 사실관계의 차원에서 입증하지 못했다는 패널의 평결은 잘못되었다고 주장하였다. 미국은 예측하지 못한 사태의 존재는 미국의 ITC 보고서에서 인식할 수 있다고 주장하였다. 따라서 미국은 상소기관에서 이러한 쟁점들을 재확인하기를 요청하였다.<sup>114)</sup>

상소기관은 ‘아르헨티나-EC 신발 사건’과 ‘한국-EC 유제품 사건’을 통해 GATT1994 제XIX조와 WTO 세이프가드협정의 관계를 재확인하였다. 상소기관은 WTO 회원국들은 세이프가드 조치를 부과하고자 할 때, GATT1994 제XIX조와 WTO 세이프가드협정 모두를 충족해야 한다고 보았으며, 따라서 상소기관은 GATT1994 제XIX조와 WTO 세이프가드협정 조문 모두 “조화롭고(harmoniously) 분리할 수 없는 규율과 권리(an inseparable package of rights and disciplines)”의 관계라고 명시하였다. 이와 같이 상소기관은 이전의 사건에서 상소기관들이 해석한 평결을 기초로 GATT1994 제XIX조와 WTO 세이프가드협정의 관계는 상호 충족해야하는 불가분의 관계에서 기초함을 밝혔다.<sup>115)</sup>

상소기관은 비록 GATT1994 제XIX조와 WTO 세이프가드협정은 두개의 조문으로 나뉘지만, 예측하지 못한 사태의 발전은 반드시 사실관계의 차원에서 검증(must be demonstrated as a matter of fact) 되어야 한다고 보았다. 상소기관은 우선 예측하지 못한 사태의 발전의 요건은 세이프가드 조치를 부

---

114) *Ibid.*, para. 63.

115) *Ibid.*, paras. 65-67.

과하기 위한 전제조건으로 제시되고 있으므로, 예측하지 못한 사태의 발전의 입증은 세이프가드조치가 적용되기 이전에 이루어져야 한다고 평결하였다. 그렇지 않으면, 동 조치의 법적인 기초는 결함을 갖는다고 보았다. 상소기관은 GATT1994 제XIX조의 검증이 어디서, 어떻게 되는지는 두 문장의 사이의 “논리적 연결고리(logical connection)”를 통해 밝혀야 한다고 보았다. GATT1994 제XIX조의 첫 번째 문구에서 예측하지 못한 사태의 발전의 상황(circumstance)과, 두 번째 문구인 세이프가드조치 적용을 위한 세 가지의 요건(conditions)의 논리적인 연결고리는 WTO 세이프가드협정 제3.1조에서 명시한 조사당사국의 보고서에 기재되어야 한다고 밝혔다. 따라서 동 조사 보고서에 이 세 가지의 요건이 충족되었는가를 검토해야 한다고 지적 하였다. 상소기관은 “요건(conditions)”과 GATT1994 제XIX조의 “상황(circumstances)”의 논리적인 연결고리는 조사당사국의 보고서 특성상 반드시 상황의 존재의 검증을 밝혀야 함을 지적하였다. 하지만 상소기관은 미국의 ITC 보고서에서 이와 같은 예측하지 못한 사태에 관한 어떠한 언급을 볼 수 없다고 지적하였고, 또한 ITC 보고서에서 나타난 수입양고기의 구성변화와 절단된 수입양고기의 크기 증가는 GATT1994 제XIX조를 의거한 예측하지 못한 사태의 발전에 간주한 변화의 상황 또는 설명을 제공하지 못했다고 지적하였다. 따라서 미국의 ITC 보고서는 예측하지 못한 사태의 결과로서 증가된 수입을 증명하지 못했다고 판단하였다.<sup>116)</sup>

결론적으로 상소기관은 패널이 평결한 모든 부분의 이유에 전적으로 동의할 수는 없지만, 미국이 GATT1994 제XIX조에서 요구되는 예측하지 못한 사태의 발전의 존재를 사실관계의 차원에서 검증하지 못했다는 주장은 동의한다고 밝혔다.<sup>117)</sup> 상소기관은 동 사건에서 GATT1994 제XIX조의 요건인 예

116) *Ibid.*, paras. 68-69.

117) 안덕근, 앞의 책, 188쪽.

“상소기관은 최종적으로 패널의 결론을 재확인하면서, 패널의 논리에 전적으로 동의하지 않는다고 언급하였다. 하지만 구체적으로 어떠한 면에서 동의하지 않는다는 것인지에 대해 설명을 하지 않아 향후 동 쟁점의 논의에 있어 여전히 불명확한 문제를 남기고 있다. 그러나 그러한 논리 차이의 한 예로 이해될 수 있는 것은 WTO 세이프가드협정 제3.1조에 관련하여 제소국들이 쟁점을 제기하지 않았으므로 명

측하지 못한 사태의 발전은 사실관계의 차원으로서 세이프가드 조치를 부과할 때 반드시 검증해야 한다고 밝혔다. 또 이러한 예측하지 못한 사태의 발전의 존재는 WTO 세이프가드협정 제3.1조 하에 “사실과 법에 관련된 쟁점 (pertinent issue of fact and law)”으로서 검증되어야 하며 세이프가드 조치를 적용하기 위해서는 조사당사국의 보고서에서 반드시 예측하지 못한 사태의 발전의 추론된 결론(reasoned conclusion) 또는 평결(finding)이 포함되어야 한다고 지적하였다.<sup>118)</sup>

## 5. 평가

‘미국-호주·뉴질랜드 양고기사건’은 ‘한국-EC 유제품 사건’과 ‘아르헨티나-EC 신발 사건’ 이후 세이프가드관련 사건으로서 예측하지 못한 사태의 발전요건의 증명이 쟁점이 되었던 사건이다. 동 사건은 이전의 상소기관의 평결인 GATT1994 제XIX조와 WTO 세이프가드협정과의 불가분의 관계를 다시 재조명시키는 평결을 함으로써 GATT1994 제XIX조의 예측하지 못한 사태의 발전의 요건이 법적효력을 가짐과 동시에 사실관계의 차원으로서 입증되어야 하는 절차적인 요건 모두 포함하고 있다는 것을 재확인 하였다.

동 사건은 예측하지 못한 사태의 발전에 관한 문제에 대해 이전의 사건들과는 다른 평결을 하여 중요한 사건으로서 의의를 갖는다. 이에 대한 이유는 동 사건에서 패널이 세이프가드 조치를 부과하기 위해서는 예측하지 못한 사태의 발전의 결과로서 증가된 수입의 증가가 있었음을 입증해야 한다고 지적하였기 때문이다. 또한 상소기관 역시 패널의 평결을 지지하여 예측하지 못한 사태의 발전과 증가된 수입의 인과관계가 사실관계에 근거하여 입증해야 한다고 평결하였다. 따라서 동 사건은 이전의 사건들과 다르게 예측하지

---

시적인 판단은 하지 않는다고 밝히면서도 조사당사국의 최종 보고서가 예측하지 못한 사태의 발전에 대한 논리적인 결론을 포함해야 한다고 결론짓고 있다.”

118) WTO, *supra* note 113, paras. 71-72.

못한 사태의 발전요건을 좀 더 구체적으로 다루고 수입의 증가와 예측하지 못한 사태의 발전의 귀결을 명확히 하려 했다는 점에서 의의를 갖는다.

반면 ‘미국-호주·뉴질랜드 사건’의 평결은 한계를 지니는데 그 이유는 다음과 같다. 동 사건에서 상소기관은 패널의 모든 평결을 동의하면서도 전적으로 동의를 하지는 않는다고 지적하였다. 하지만, 패널의 어떠한 평결이 논리적으로 오류를 포함하고 있는가에 대해서는 밝히지 않았다. 따라서 앞에서 밝혔듯이, 향후 동 문제를 포함한 쟁점이 제기될 경우 상소기관이 명확한 제시를 하지 않아 논쟁이 있을 것으로 보인다. 상소기관의 평결이 패널의 오류를 지적하면서도 구체적으로 제시하지 않은 것은 문제의 소지가 있는 것으로 판단된다. 왜냐하면 동 사건 이후에 발생될 사건에 대한 구체적 지침이 마련되지 않았기 때문이다. 따라서 상소기관의 이 같은 평결은 구체적인 제시를 통해 명확화 되어야 할 것으로 보인다.

## V. 미국-EC 철강제품 수입에 대한 확정 세이프가드조치 사건<sup>119)</sup>

### 1. 개관

2001년 6월 22일 미국 대통령으로부터 USTR은 1974년 미국의 통상법 제201조 하에 세이프가드 조사를 개시하라는 요청을 받았다. 그 이유는 미국 내의 특정철강제품의 수입의 증가로 인한 심각한 피해 또는 피해의 위협 때문이었다. 이에 USTR은 ITC에 철강제품에 관한 조사를 의뢰하였다. USTR은 2002년 3월, 10개의 철강품목<sup>120)</sup>에 대해 제품별로 8~30%에 달하는 4년간의 관세 인상, tariff quota 실시 등을 하는 세이프가드 조치를 발동하였다. 하지

---

119) WTO, Panel Report on United States-*Definitive Safeguard measures on imports of certain steel products*, WT/DS248~259/R, 2003년 7월 11일.

120) 10개의 철강제품은 다음과 같다. Certain Carbon Flat-Rolled Steel items(CCFRS), Tin mill products, Hot-rolled bar, Cold-finished bar, Rebar, Welded pipe, Fittings, Flanges and Tool Joints(FFTJ), Stainless steel bar, Stainless steel wire, Stainless steel rod.

만 북미 자유무역협정(North American Free Trade Agreement: 이하 'NAFTA'라 함)의 회원국인 캐나다, 멕시코, 또 미국과 자유무역협정이 체결된 이스라엘, 요르단이 수출하는 상품, 그리고 WTO 세이프가드협정 제9.1조에 해당되는 개발도상국의 철강제품 등은 긴급수입제한조치 부과대상에서 제한하였다.<sup>121)</sup> 이에 대해 한국, EC, 일본, 중국 등 8개국은 미국이 GATT1994 제XIX조의 예측하지 못한 사태의 발전의 입증을 실패하였고 또한 세이프가드발동조치의 요건인 수입의 증가, 인과관계를 위배하였으며, 동등대우(parallelism)을 위반하였다고 WTO 분쟁해결기구에 제소하였다.

이에 따라 EC는 2002년 3월 7일<sup>122)</sup>, 한국<sup>123)</sup>과 일본은 3월 20일<sup>124)</sup>, 중국은 3월 26일<sup>125)</sup>, 스위스는 4월 3일<sup>126)</sup>, 노르웨이는 6월 3일<sup>127)</sup>, 뉴질랜드는 5월 14일<sup>128)</sup>, 브라질은 3월 20일에<sup>129)</sup> WTO 세이프가드협정 제12.3조에 의거하여 미국에 협의를 요청하였다.

2002년 5월 7일 EC는 패널의 설치를 요청했으며<sup>130)</sup>, 한국<sup>131)</sup>과 일본은 5월 21일에<sup>132)</sup>, 중국은 5월 27일<sup>133)</sup>, 스위스<sup>134)</sup>, 노르웨이는 6월 3일<sup>135)</sup>, 뉴질랜드는 6월 27일<sup>136)</sup>, 브라질은 8월 19일에<sup>137)</sup> 패널의 설치를 요청하였다. 패널의 구성은 2002년 7월 25일에 이뤄졌으며 위원장은 Mr Stefan Johannesson 이며 위원은 Mr Mohan Kumar, Ms Margaret Liang으로 구성되었다.<sup>138)</sup>

---

121) WTO, *supra* note 119, para. 1.1-1.19.  
122) WTO, WT/DS248/1, G/L/527, G/SG/D20/1, 2002년 3월 13일.  
123) WTO, WT/DS251/1, G/L/531, G/SG/D22/1, 2002년 3월 26일.  
124) WTO, WT/DS249/1, G/L/529, G/SG/D21/1, 2002년 3월 26일.  
125) WTO, WT/DS252/1, G/L/532, G/SG/D23/1, 2002년 4월 2일.  
126) WTO, WT/DS253/1, G/L/533, G/SG/D24/1, 2002년 4월 8일.  
127) WTO, WT/DS254/1, G/L/534, G/SG/D25/1, 2002년 4월 10일.  
128) WTO, WT/DS258/1, G/L/551, G/SG/D26/1, 2002년 5월 21일.  
129) WTO, WT/DS250/1, G/L/530, 2002년 3월 26일.  
130) WTO, WT/DS248/12, 2002년 5월 8일.  
131) WTO, WT/DS251/7, 2002년 5월 24일.  
132) WTO, WT/DS249/6, 2002년 5월 24일.  
133) WTO, WT/DS252/5, 2002년 5월 27일.  
134) WTO, WT/DS253/5, 2002년 6월 4일.  
135) WTO, WT/DS254/5, 2002년 6월 4일.  
136) WTO, WT/DS258/9, 2002년 6월 28일.  
137) WTO, WT/DS250/2, 2002년 8월 19일.

2003년 8월 11일 미국은 DSB에 패널보고서의 법적 오류를 지적하면서 상소를 제기하였다.<sup>139)</sup> 2003년 9월 29일, 30일에 구두변론이 개최되었고 이후 2003년 11월 10일 상소기관 보고서를 회람하였다.<sup>140)</sup>

## 2. 당사국 주장

EC, 중국, 스위스, 노르웨이 및 뉴질랜드는 미국에서 세이프가드 조치를 위해 조사한 ITC 보고서가 예측하지 못한 사태의 발전에 관한 중요한 검토 없이 작성이 되었으며, 그러한 사태의 발전 및 그러한 사태의 발전이 증가된 수입을 초래한 방식에 대하여 ‘상세한 이유가 첨부된 적절한 설명(reasoned and adequate explanation)’이 결여되어 있다고 주장하였다. 뉴질랜드는 또한 조사당사국이 사실의 문제로서 예측하지 못한 사태의 존재자체를 입증하지 못하였다고 주장하였다. 또한 중국, EC, 뉴질랜드, 노르웨이 및 스위스는 ITC가 예측하지 못한 사태의 발전 및 의견을 제시할 기회를 이해당사국에게 제공하지 않았다고 주장하였다. 따라서 미국이 GATT1994 제XIX:1(a)조 및 WTO 세이프가드협정 제3.1조를 위반하였다고 주장하였다.<sup>141)</sup>

이에 반해 미국은 미국이 취한 세이프가드 조치는 GATT1994 제XIX조 및 WTO 세이프가드협정 제3.1조의 근거로 발동한 것이라고 주장하였다. 미국은 미국이 조사한 ITC보고서는 미국 내 산업으로의 심각한 피해 또는 피해의 위협과 인과관계 하의 예측하지 못한 사태의 발전을 검토한 것이라 주장하였다. ITC는 GATT1994 제XIX조의 근거 하에 예측하지 못한 사태의 발전을 각 사건을 통해 인용하였다. 미국은 아시아의 금융위기(Asia crisis)는 미국의 재정적인 위기를 일으킨 발단이 되었으며, 이러한 재정적인 위기가

138) WTO, WT/DS248/14, DS/249/8, DS/251/9, DS252/7, DS253/7, DS254/7, DS258/11, 2002년 7월 29일.

139) WTO, WT/DS248/17, DS249/11, DS251/12, DS252/10, DS253/10, DS254/10, DS258/14, DS259/13, 2003년 8월 14일.

140) WTO, WT/DS248/19, DS249/13, DS251/14, DS252/12, DS253/12, DS254/12, DS258/16, DS259/15, 2003년 11월 12일.

141) WTO, *supra* note 119, para. 7.96.

각 국가들의 예측하지 못한 사태의 발전이 된 근거가 되었다고 주장하였다. 미국의 주장에 따르면 아시아의 금융 위기 및 미국 달러화의 지속적인 절상으로 인한 위기는 같은 시기에 일어났고 또한 서로 합쳐져서 예측하지 못한 사태의 발전에 이른 것이라고 주장하였다. 미국은 ITC의 예측하지 못한 사태의 발전의 검증은 GATT1994 제XIX조의 예측하지 못한 사태의 발전, 무역양해 그리고 심각한 피해 및 피해의 위협, 수입의 양과의 관계에서 이미 검증을 했고 예측하지 못한 사태의 발전의 결과로서 심각한 피해의 발생이 나타났다고 주장하였다. 따라서 미국은 ITC가 GATT1994 제XIX조 및 세이프가드협정 제3.1조에 따른 미국의 의무와 일치하는 방식으로 특정 철강제품의 증가된 수입의 결과를 초래했던 예측하지 못한 사태를 규명하였다고 주장하였다.<sup>142)</sup>

### 3. 패널의 평결

패널은 ITC가 상세한 이유가 첨부된 적절한 설명을 통하여 예측하지 못한 사태의 발전이 미국이 세이프가드 조치를 부과한 각각의 제품의 증가된 수입의 결과를 초래하였다고 증명하지 못하였으므로 GATT1994 제XIX:1(a) 조 및 WTO 세이프가드협정 제3.1조를 위배하였다고 평결하였다.<sup>143)</sup> 패널은 WTO 세이프가드협정을 근거한 이전의 상소기관 보고서를 인용하면서, 예측하지 못한 사태의 발전요건은 조사당사국의 보고서에서 세이프가드조치가 적용되기 전에 WTO 세이프가드협정 제2.1조에 기재된 조건과 더불어 사실의 문제로서 증명되어야 함이 분명하다고 지적하였다.<sup>144)</sup> 패널은 ITC가 예측하지 못한 사태와 관련된 구체적인 이유를 첨부한 적절한 설명을 제공하였는지 여부를 직접적으로 검토하기 이전에 당사국들에 의해 제기된 예측하지 못한

---

142) *Ibid.*, paras. 7.97-7.98.

143) *Ibid.*, para. 10.37.

144) *Ibid.*, paras. 10.38-10.39.

사태의 발전을 구성하는 것은 무엇인지, 언제, 어디에서 그리고 어떻게 그러한 예측하지 못한 사태의 발전을 입증해야 하는지 그리고 이해당사자와 협의할 의무의 문제를 검토하였다. 우선 예측하지 못한 사태를 구성하는 것과 관련하여 패널은 이전의 사건 ‘아르헨티나-EC 신발 사건’과 ‘한국-EC 유제품사건’의 상소기관 보고서를 인용하였다. 패널은 예측하지 못한 사태의 발전은 증가된 양으로 수입되는 상품이 그러한 조건 하에서 관련 국내 생산자에 대해 심각한 피해를 발생하거나 피해의 위협이 존재하는 예측되지 못한 상황이라고 설명하였다. 패널은 예측하지 못한 사태의 구성요소를 정의하는 법적 기준이 회원국 자신이 예측하거나 예측하지 못한 것에 초점을 맞추기 때문에 적어도 부분적으로는 동 요건이 주관적일 수 있음은 동의하였다. 하지만 예측하지 못한 사태의 발전이 법적 기준으로서 또한 객관적요소를 갖는다는 점을 강조하였다. 패널은 예측하지 못한 사태의 발전의 적절한 초점은 상황에 비취 무엇이 예측되어야 했었는지 또는 예측될 수 있었는지에 있다고 설명하였다. 이러한 기준은 특정 협상가가 마음속에 염두 해 두고 있는 것이 아니라 오히려 그들이 이성을 갖고 염두 해 둘 수 있었던 것이라고 설명하였다.<sup>145)</sup> 또한 패널은 예측하지 못한 사태의 사실적 증명은 문제된 특정조치들의 대상이 되는 특정상품들과 관련이 있어야 한다고 지적하였다.<sup>146)</sup> 패널은 사실의 문제로서 예측하지 못한 사태의 발전의 증명문제를 다루었다. 패널은 예측하지 못한 사태의 발전에 대한 증명은 조사당사국의 보고서에서 명시되어야 한다는 ‘미국-호주·뉴질랜드 양고기 사건’의 상소기관 보고서의 결정을 주목하였다. 이와 관련하여 제소국들은 미국의 ITC가 예측하지 못한 사태의 발전 문제를 세이프가드 조치를 위한 보고서 중 추가보고서에서만 논의하였다고 주장하였다. 이에 패널은 보고서의 공표 요건은 보고서가 취해야 할 형태에 대해 지정을 하지 않았다는 미국의 주장에 동의하고 그러므로 보고서가 부분적으로 공표될 지 여부를 포함하여 그 형식을 결정하는 것은 회원국의

---

145) *Ibid.*, paras. 10.41-10.43.

146) *Ibid.*, para. 10.44.

재량사항이라고 설명하였다. 특히 패널은 ITC의 보고서가 GATT1994 제XIX 조와 WTO 세이프가드협정의 요건을 충족시킨 것을 증명하는 일관적이고 종합적인 설명을 제공하는 범위 내에서 다른 부분들의 형태로 하나의 보고서를 발행하는 것은 언제든지 인정할 수 있다고 평결하였다.<sup>147)</sup>

예측하지 못한 사태의 발전이 언제, 어디에서, 어떻게 증명되어야 하는지와 관련하여 패널은 ‘미국-호주·뉴질랜드 양고기 사건’을 인용하였다. 패널은 예측하지 못한 사태의 발전의 증명은 세이프가드조치의 적용의 전제임을 주목하고, 그러한 증명은 세이프가드조치가 적용되기 전에 이루어져야 한다고 지적하였다. 또한 WTO 세이프가드협정 제3.1조가 모든 결정과 결론을 조사당사국의 공표된 보고서에 포함될 것을 요구하므로 예측하지 못한 사태의 발전의 증명은 세이프가드조치의 적용 전에 완료되고 공표되는 조사당사국의 보고서에 나타나 있어야 한다고 설명하였다. 또한 패널은 예측하지 못한 사태의 발전을 다루고 있는 것이 ITC의 2002년 2월 4일의 2차 추가보고서라는 것을 주목하였다. 하지만 미국의 세이프가드 조치가 2002년 3월 20일에 발효되었으므로 결과적으로 패널은 예측하지 못한 사태의 발전의 증명이 세이프가드 조치가 적용되기 전에 추가 보고서에 의해 공표되었기 때문에 예측하지 못한 사태의 발전의 증명이 WTO 세이프가드협정에 위배된 것은 아니라고 평결하였다.<sup>148)</sup>

제소국들인 중국, EC, 뉴질랜드 및 노르웨이는 예측하지 못한 사태의 발전 문제가 조사의 종결 후에 작성한 추가 보고서에만 논의가 되어있으므로 이는 WTO 세이프가드협정 제3.1조에 반한 이해당사자가 예측하지 못한 사태에 대한 의견을 진술할 기회를 갖지 못하였다고 주장하였다. 이에 패널은 ‘미국-EC 밀 글루텐 사건’<sup>149)</sup>의 상소기관 보고서를 인용하며 이해당사자에게 세이프가드 조치와 관련된 증거와 그들의 의견을 제시하는 기회는 조사의 필

147) *Ibid.*, paras. 10.48.-10.50.

148) WTO, *supra* note 119, paras. 10.51-10.54, 10.58.

149) WTO, Appellate Report on *United States-Definitive Safeguard Measures on Imports of Wheat Gluten from The European Communities*, WT/DS/166/AB/R, 2000년 12월 22일.

요한 부분이고 공표되는 보고서에 반영되어야 함을 인정하였다. 패널은 동 제소국들이 주장에 대해 수입자, 생산자, 구매자들에게 제공된 ITC의 보고서는 그들로 하여금 증가된 수입의 결과를 초래하는 지난 10년간의 사태를 확인하도록 요청하였다고 강조하면서 그러한 질의에 응답하도록 요청을 하고 공청회에서 동 사안을 다룸으로써 미국은 이해당사자에게 증거 및 그들의 의견을 제시할 수단을 제공할 의무를 준수하였다고 평결하였다. 이러한 점에서 패널은 WTO 세이프가드협정 제3.1조가 이해 당사자들에게 조사당사국의 보고서의 공표 이전에 의견을 진술할 수 있도록 하기 위해 조사당사국이 결정문의 초안을 발표하도록 요구하지 않는다고 설명하면서 당사국이 의견을 진술할 수 있는 잠정적인 추론이 있어야 한다는 EC의 주장을 배척하였다.<sup>150)</sup>

따라서 패널은 미국이 이해당사자들에게 대해 예측하지 못한 사태에 관한 자신들의 증거 및 견해를 제시할 기회를 제공하지 않았다는 이유로 미국이 WTO 세이프가드협정 제3.1조를 위반하였다는 주장을 배척하였다.<sup>151)</sup>

이후 패널은 ITC의 1차 보고서에서 언급했던 아시아 위기(Asia crisis)를 검토하였는데, 아시아의 위기(Asia crisis)가 우루과이라운드 협상이 종료된 시점 이후인 1997년에 시작되었다는 점에 비취 1994년의 미국 협상가들이 아시아의 위기를 예측할 수 없었을 것이라고 추측하였다. 또 ITC의 추가 보고서에서는 아시아의 위기를 확인하고 그러한 사태의 발전을 예측하지 못했다고 지적하였다. 패널은 이에 아시아위기가 세계철강 시장에 영향을 끼칠 수 있으며 따라서 미국이 예측하지 못한 사태의 발전을 증명했다고 결론 내렸다.<sup>152)</sup>

패널은 심각한 피해가 예측하지 못한 사태의 결과로 발생되었는지 여부의 문제와 관련하여 GATT1994 제XIX조의 “예측하지 못한 사태의 발전과… 관세양허의 결과로…”문언은 ‘아르헨티나-EC 신발 사건’과 ‘한국-EC 유제품

---

150) WTO, *supra* note 119, paras. 10.61-10.65.

151) *Ibid.*, para. 10.74.

152) *Ibid.*, paras. 10.78-10.80.

사건'에서 이미 언급한 것처럼 심각한 피해를 초래하는 증가된 수입 간의 논리적 연결관계를 요구하는 것으로 해석하였음을 다시 상기하였다.<sup>153)</sup> 패널은 어떠한 경우에 있어서 설명은 두 사실을 함께 제기하는 것으로 간단할 수도 있으나 다른 상황에서는 예측하지 못한 사태와 증가된 수입간에 존재하는 관계를 분명하게 하기 위해 보다 상세한 분석이 요구될 수도 있다고 설명하였다. 패널은 ITC 보고서를 면밀히 분석한 결과 ITC 보고서가 예측하지 못한 사태의 발전과 심각한 피해간의 관계에 대해 문제가 되었던 10개 상품에 부과된 세이프가드조치별로는 충분히 설명하지 못했다고 평결하였다. 패널은 더욱이 설명의 시점(timing), 정도(extent)는 문제가 된 개별 사안의 성질(nature)과 복잡성(complexity)에 따라 결정될 것이며 설명의 시점(timing), 정도(extent), 수준(quality)은 그러한 설명이 상세한 이유가 첨부된 적절한 것인지 여부에 영향을 줄 수 있는 모든 요인이라고 언급하였다.<sup>154)</sup> 따라서 패널은 ITC가 언급한 예측하지 못한 사태의 발전이 어떻게 심각한 피해를 발생하였는지에 대한 ITC의 설명이 상세한 이유가 아니며 적절하지 않다고 결론을 내렸다.<sup>155)</sup> 또한 ITC 보고서에 심각한 피해와 관련된 자료에 의한 주장이 뒷받침 되지도 않았으며 사실의 문제로서 예측하지 못한 사태의 발전이 문제의 세이프가드조치의 대상이 되는 구체적인 철강제품으로써 미국 내로의 증가된 수입의 결과를 초래하였음을 증명하지 않았다고 결론을 내렸다.<sup>156)</sup> 패널은 ITC가 예측하지 못한 사태의 발전을 세이프가드조치가 부과된 특정 철강 제품 각각에 대해 논리적으로 연결하지 못했다고 지적하였다. 이와 같

---

153) *Ibid.*, para. 10.104.

154) *Ibid.*, para. 10.115.

155) 안덕근, 앞의 책, 250쪽.

“동 사건에서 패널은 ITC가 철강산업부문의 수입의 증가를 발생시켰다는 적절하고 논리적인 설명을 제시하지 않았다고 판단함으로써, 이러한 패널의 평결은 “예측하지 못한 사태의 발전”요건에 대한 중요한 확을 갖게 되었다. 미국-EC 철강세이프가드사건 이전의 사례에서는 “예측하지 못한 사태의 발전”요건과 관련한 법적 다툼은 동 요건의 해당사항을 조사당사국 검토가 있었는지 여부를 판단하는데 치중되어 있었다. 하지만, 미국-EC 철강세이프가드 사건에서 패널은 “예측하지 못한 사태의 발전”요건 자체에 대한 판단뿐 아니라 예측하지 못한 사태의 발전과 수입증가로의 귀결의 관련성을 언급함으로써 한층 더 정교한 법적 기준을 정립하였다.”

156) WTO, *supra* note 119, para. 10.135.

은 예측하지 못한 사태의 발전이 수입의 증가로 귀결되었음을 입증하라는 GATT1994 제XIX조의 규정은 세이프가드조치가 적용된 각각의 제품 각각 적용되는 것이라고 판단하였다. 패널은 이상의 판단을 토대로 미국이 취한 세이프가드 조치는 GATT1994 제XIX:1(a)조와 WTO 세이프가드협정 제3.1조에 위배된다고 평결하였다.<sup>157)</sup>

#### 4. 상소기관의 평결

미국은 예측하지 못한 사태의 발전이 심각한 피해를 발생시킨 수입의 증가로 귀결되었음을 적절하고 합리적인 설명을 통해 입증하여야 한다는 패널의 평결을 불복하였다. 미국은 패널이 평결을 할 때 이전의 사례에서 인용한 ‘한국-EC 유제품사건’ 및 ‘아르헨티나-EC 신발 사건’에서 사용한 검토기준 (standard of reviews)은 GATT1994 제XIX조를 검토하기에는 부적절하다고 주장하였다. 또한 WTO 세이프가드협정 제3.1조가 요구하는 것은 결국 조사 당사국의 결론에 대한 논리적인 근거일 뿐이며 따라서 합리적이고 적절한 설명 없이 제공하는 것도 가능하다고 주장하며 패널의 평결에 불복하였다. 또한 미국은 GATT1994 제XIX조가 조사당사국으로 하여금 각 상품에 대한 예측하지 못한 사태의 발전이 다양한 영향을 차별화 할 것을 요구하지 않는다고 주장했다. 문제가 된 철강 물품 각각에 대해 합리적이고 적절한 설명이 있어야 한다는 패널의 평결역시 불복하였다. 또 미국은 비록 각 상품의 수입 증가와 예측하지 못한 사태의 발전이 논리적으로 연결하는데 사용하지 않았지만 논리적으로 연결할 수 있는 증거자료가 ITC 보고서에 포함되어 있다고 주장하고 패널은 WTO세이프가드협정 제3.1조와 예측하지 못한 사태의 발전 요건을 검토할 때 ITC보고서 내의 이러한 자료도 검토했었어야 했다고 주장하였다.

---

157) *Ibid.*, paras. 10.145-10.150.

(1) GATT1994 제XIX조에 따른 패널의 검토기준

패널이 평결의 기준으로 삼은 검토기준과 관련하여 미국은 패널이 WTO 세이프가드협정 제2조, 제4조를 다루었던 이전의 분쟁사례로부터 “상세한 이유가 첨부된 적절한 설명 테스트”(reasoned and adequate explanation test)를 도입하였다고 주장하였다. 미국은 WTO 세이프가드협정과 GATT1994 제XIX조에 포함된 의무상의 차이점을 강조하였다. 따라서 “상세한 이유가 첨부된 적절한 설명 테스트”는 GATT1994 제XIX조를 검토하기에는 적절하지 않다고 지적하였다.<sup>158)</sup>

이와 관련하여 상소기관은 GATT1994 제XIX조와 WTO 세이프가드협정은 불가분의 관계로서 판단해야 한다는 이전의 상소기관의 평결을 인용하며 별도의 다른 기준에 대한 미국의 요구는 근거가 없다고 지적하였다. 상소기관은 ‘미국-호주·뉴질랜드 양고기 사건’과 ‘미국-한국 탄소강관 사건’에서의 WTO 세이프가드협정 제4.2(a)조에 따른 검토기준에 대한 논의를 언급하였다. 이러한 사례들은 WTO 세이프가드협정 제4.2조에 따라 제기되는 주장에 적절한 검토기준을 단독으로 다루는 것을 의미했던 것은 아니라고 지적하였다. 따라서 GATT1994 제XIX조에 따른 의무뿐 아니라 WTO 세이프가드협정에 따른 의무에도 동일한 기준이 일반적으로 적용되지 말아야 할 이유는 없다고 지적하였다. 또한 예측하지 못한 사태의 발전의 존재는 WTO 세이프가드협정 제3.1조 상의 ‘사실과 법의 관련 문제’로서 동 규정에 따라 조사당사국에 의해 공표되는 보고서는 예측하지 못한 사태의 발전에 대한 결정이나 구체적인 이유가 있어야 한다고 언급하였다. 또한 미국의 주장은 DSU 11조의 ‘객관적인 평가’와 일치하지 않는다고 주장하였다. 상소기관은 조사당사국이 예측하지 못한 사태의 발전에 대한 결론을 뒷받침할 설명을 제시하지 않았다면 GATT1994 제XIX조와의 일치성을 객관적으로 평가할 수 없다고 평

---

158) WTO, Appellate Report on *United States-Definitive Safeguard Measures on Imports of Certain Steel Products*, WT/DS248~259/R, 2003년 11월 10일, para. 274.

결하였다.<sup>159)</sup> 이에 따라 상소기관은 패널이 GATT1994 제XIX조에 따른 적절한 검토기준을 제시하였다고 평결하며 미국의 주장을 기각하였다.<sup>160)</sup>

## (2) WTO 세이프가드협정 제3.1조의 해석

WTO 세이프가드협정 제3.1조의 해석과 관련하여 미국은 동 규정상의 주요 고려사항은 조사당사국이 세이프가드 조치를 취한 ‘논리적인 근거’를 제시했는지 여부라고 주장하였다. 미국은 WTO 세이프가드협정이 명시적으로 ‘설명’을 요구한다기 보다 단순히 사실과 법의 모든 관련 사안에 대한 ‘상세한 이유가 포함된 결론’을 요구하는 정도의 설명을 암시하고 있다고 주장하였다. 미국은 ‘상세한 이유가 포함된 적절한 설명’이 없이도 ‘상세한 이유가 포함된 결론’을 갖는 것이 가능하다는 입장을 확인하였다. 상소기관은 미국이 주장하는대로 ‘상세한 이유가 포함된’이라는 문언에 초점을 맞추기보다 WTO 세이프가드협정 제3.1조 전체 단어의 통상적인 의미를 해석하는 것이 적절한 해석이라고 지적하였다. 상소기관은 WTO 세이프가드협정 제4.2(c)조는 제3조의 규정에 따라서 상세한 분석의 신속한 공표를 요구하고 있음을 주목하고, 제4.2(c)조가 제3조의 상세규정이고 GATT1994 제XIX조의 예측하지 못한 사태의 발전은 WTO 세이프가드협정 제3.1조의 마지막 문장이 언급하고 있는 사실과 법에 관련된 사안 중 하나임을 볼 때 WTO 세이프가드협정 제4.2(c)조 또한 조사당사국의 “예측하지 못한 사태의 발전”의 증명에 적용되어야 한다고 평결하였다. 이를 근거로 상소기관은 오직 논리적 근거만을 요구한다는 미국의 해석은 WTO 세이프가드협정 제3.1조의 요건에 부합하지 않는다고 지적하였다.

이후 WTO 세이프가드협정 제3.1조에 따른 예측하지 못한 사태에 대한 패널의 평결에 대해 미국은 ‘시점’(timing) 또는 ‘정도’(extent)가 조사당사국

---

159) *Ibid.*, para. 275.

160) *Ibid.*, para. 280.

의 설명이 상세한 이유가 포함된 적절한 것인지 여부와 관련된다는 평결에 대해 WTO 세이프가드협정에는 어떠한 근거도 없다고 주장하였다.<sup>161)</sup>

상소기관은 이러한 미국의 주장을 기각하였다. 상소기관은 단순히 ITC가 상세한 이유가 포함된 적절한 설명을 제공하지 않았다는 패널의 입장을 강조한 것이라고 설명하였다. 상소기관은 단순히 ITC가 상세한 이유가 포함된 적절한 설명을 하였는가의 여부를 평가하였다고 보았다.<sup>162)</sup> 상소기관은 패널이 검토한 방식에 대해 패널의 검토기준과 마찬가지로 WTO 세이프가드협정 제3.1조에 일치한다고 결정하였다. 상소기관은 조사당사국의 보고서에 포함된 ‘상세한 이유가 포함된 결론’(reasoned conclusion), ‘상세한 분석’(detailed analysis), ‘검토된 요소의 관련성의 증명’은 패널이 조사당사국이 WTO 세이프가드협정과 GATT1994 제XIX조에 따른 의무를 준수하였는지 여부를 평가할 수 있는 유일한 근거임을 강조하였다.<sup>163)</sup>

미국은 패널이 ITC가 “상세한 이유가 포함된 적절한 설명”을 제공하지 않았다는 패널의 평결은 잘못된 것이라고 지적하며, 오직 WTO 세이프가드협정 제3.1조 위반에 대해서만 평결을 내렸어야 했고 WTO 세이프가드협정 제2조 및 제4조는 위반하지 않았다고 주장하였다. 상소기관은 이에 조사당사국이 그 결정에 대하여 상세한 이유가 포함된 적절한 설명을 제공하지 않았다는 패널의 평결은 옳다고 판단하였다. 더욱이 패널이 조사당사국에 제출된 증거에 대해 신규검사(denovo review)를 이행하지 않을 수 있다는 점에 비추어 패널이 조사당사국의 협정준수 여부를 판단할 수 있게 하는 유일한 것은 조사당사국의 설명이라는 점을 언급하며 미국의 주장을 기각하였다.<sup>164)</sup>

(3) GATT1994 제XIX:1(a)조의 예측하지 못한 사태의 발전이 각 특정 세이프가드조치에 대해 증가된 수입과 귀결되었음을 증명할 것을 요구하는지

---

161) *Ibid.*, para. 293.

162) *Ibid.*, para. 295.

163) *Ibid.*, paras. 296-299.

164) *Ibid.*, paras. 301-303.

여부

패널은 GATT1994 제XIX조의 예측하지 못한 사태의 발전이 문제가 된 각 세이프가드 조치와 관련된 국내 생산자들에 대한 심각한 피해를 발생시키거나 피해의 위협이 있는 증가된 수입을 초래할 수 있다는 증명을 요구한다고 평결하였다. 패널은 ITC보고서가 예측하지 못한 사태의 발전이 증가된 수입으로의 귀결이 되지 않았기 때문에 GATT1994 제XIX:1(a)조 및 WTO 세이프가드협정 제3.1조의 위반이라고 평결하였다. 이는 예측하지 못한 사태의 발전을 세이프가드조치의 대상이 되는 물품 하나 하나의 제품에 연결을 시키지 못한 점을 강조하였다.<sup>165)</sup>

미국은 이러한 패널의 평결에 대해 GATT1994 제XIX조는 분석의 특정한 형태를 특정하지 않았고, 관련 세이프가드조치의 대상이 되는 각각의 제품에 대하여 조사당사국에 의한 다양한 예측하지 못한 사태의 영향의 차별화를 요구하지 않는다고 주장하였다.<sup>166)</sup>

하지만 상소기관은 GATT1994 제XIX:1(a)조의 규정을 분석한 후, 동 규정상의 “such product”의 문언을 강조하였다. 상소기관은 GATT1994 제XIX:1(a)조는 세이프가드 조치가 그러한 증가된 양으로 수입되고 있는 그 상품에 적용되어야 하는 것을 분명히 요구하고 있다고 평결하여 미국의 주장을 기각했다. 상소기관은 GATT1994 제XIX:1(a)조가 규정한 대로 모든 상품이 예측하지 못한 사태의 발전과 그 특정상품의 증가된 수입의 결과로써 발생시켰다면 잠정적으로 그 세이프가드조치의 대상이 될 수 있다고 지적하였다. 따라서 상소기관은 조사당사국은 예측하지 못한 사태가 문제가 된 각 세이프가드조치에 대해 증가된 수입을 초래하였음을 증명할 것이 요구된다고 지적하였다. 또한 수입국이 여러 제품의 수입품에 대해 세이프가드 조치를 적용하고자 할 때 조사당사국이 예측하지 못한 사태가 각각의 결정의 대상이 된

---

165) *Ibid.*, paras. 307-311.

166) *Ibid.*, para. 312.

특정상품을 포함하는 폭 넓은 상품 범주는 증가된 수입을 단순히 증명하는 것으로 충분하지 않다고 언급하였다.<sup>167)</sup> 미국은 어떠한 경우에도 패널이 ITC의 분석이 예측하지 못한 사태의 발전과 관련된 수입품이 폭 넓은 상품그룹에 적용되었다는 이유만으로 ITC의 설명을 전적으로 기각할 권리는 없다고 주장하였다. 하지만 상소기관은 미국의 주장을 기각하며 ITC가 인용한 예측하지 못한 사태의 복잡성은 보다 구체적인 증거가 요구된다고 하였다.<sup>168)</sup> 그 결과 ITC가 각 특정 세이프가드조치에 대한 설명을 제공하지 않은 점에 비추어 상소기관은 세이프가드 조치들 각각의 적용이 GATT1994 제XIX:1(a)조와 WTO 세이프가드협정 제3.1조에 일치하지 않는다는 패널의 평결에 동의한다고 평결하였다.<sup>169)</sup>

(4) 예측하지 못한 사태의 발전과 관련된 요소를 ITC보고서의 다른 부분에서 고려하지 않은 경우

미국은 ITC보고서 중 특히 증가된 수입을 언급하는 부분에서 “예측하지 못한 사태의 발전”에 관한 ITC의 결정을 뒷받침할 수 있는 자료가 있었다고 주장했으나 패널은 미국의 주장을 기각하였다. 이에 미국은 ITC가 예측하지 못한 사태의 발전과 관련하여 ITC의 결정을 뒷받침할 수 있는 자료를 언급하지 않았음을 인정하면서도 패널은 예측하지 못한 사태의 발전이 WTO 세이프가드협정 제3.1조에 일치하는 지를 평가하는데 있어 ITC가 주장했던 자료를 검토했어야 한다고 주장하였다.<sup>170)</sup>

상소기관은 이에 WTO 세이프가드협정 제3.1조상의 ‘상세한 이유가 포함된 결론’의 의미는 결론을 뒷받침할 수 있는 사실을 언급하지 않은 경우를 의미하는 것이 아니라고 지적하면서 패널이 조사당사국의 보고서 전체에 흘

---

167) *Ibid.*, paras. 314-319.

168) *Ibid.*, paras. 320-322.

169) *Ibid.*, paras. 282-285.

170) *Ibid.*, paras. 324-325.

어져있는 참조사항을 맞춰서 결론을 뒷받침하는 것을 찾도록 요구되지 않는다고 언급하였다. 상소기관은 문제된 자료에 해당하는 ITC 보고서 부분은 “예측하지 못한 사태의 발전”과 관련이 없다고 언급하였다. 상소기관은 ‘상세한 이유가 포함된 결론’을 제공해야할 당사자는 ITC여야 한다고 지적하였다. 상소기관은 패널이 예측하지 못한 사태의 발전이 증가된 수입으로 인한 결과였다고 주장하는 ITC 보고서에는 직접적인 설명 뿐 아니라 관련된 자료 또한 발견할 수 없다고 평결하였다. 따라서 상소기관은 미국의 주장을 기각시켰다.<sup>171)</sup>

## 5. 평가

‘미국-EC 철강 세이프사건’은 미국이 부과한 세이프가드조치에 대한 것으로 동 조치는 미국으로의 수출이 막힌 철강제품의 무역전환효과를 일으켜 전세계적으로 철강산업 부문에서 수입을 제한시키는 조치를 촉발시키는 계기를 일으킨 사건이다.<sup>172)</sup> ‘미국-EC 철강 세이프사건’에서 주목할 것은 이전의 사건들에 비해 예측하지 못한 사태의 발전에 대한 정교한 법적기준을 확립했다는 점이다. 이전의 사건들은 수입의 증가와 예측하지 못한 사태의 발전의 귀결을 조사당사국의 보고서에 검토해야한다고만 밝힌 반면 동 사건에서 상소기관은 예측하지 못한 사태의 발전에 의한 수입의 증가로의 결과여부에 대한 세이프가드조치 부과는 적절하고 합리적인 설명의 기재가 반드시 보고서에서 명시적으로 기재되어야 한다고 언급하였다. 따라서 세이프가드 조치를 부과하기 위해서는 반드시 GATT1994 제XIX조에서 요구하는 예측하지 못한 사태의 발전이 수입의 증가로 관련이 있어야 하며 그 관련성을 실증적으로 보고서에서 증명할 수 있어야 한다. 동 사건은 예측하지 못한 사태의 발동요건을 더욱 명확히 했다는 점에서는 더욱 발전된 모습을 보였지만, 상소기관

---

171) *Ibid.*, paras. 326-329.

172) 안덕근, 앞의 책, 236쪽.

이 지적한 ‘적절하고 합리적인 설명’은 어떤 기준에 의한 것인지 상소기관이 구체적으로 밝히지 않았다. 따라서 동 사건은 예측하지 못한 사태의 발전의 요건에 대한 중요성을 더욱 명확히 함과 동시에 여전히 상소기관이 제시한 ‘적절하고 합리적인 설명’이 구체적인 명시를 하지 않아 상소기관의 오류를 범했다는 점에서 한계를 지닌다고 할 수 있다.

### 제3절 소결

GATT1994 제XIX조에서 세이프가드조치 발동요건 중 하나였던 “예측하지 못한 사태의 발전”요건은 WTO 세이프가드협정에 이르러 삭제가 되었다.

GATT 초기의 분쟁사례 ‘수입여성용 모피모자사건’에서 작업반의 평결이 “예측하지 못한 사태의 발전”의 조항을 사문화시키는 동기를 부여하였는데, 이에 대한 이유는 모자수입의 유행의 변화를, 미국이 1947년 양허협상 당시에 예측할 수 있었다고 보는 것은 불합리하다는 이유에서였다. 하지만 동 평결을 따르게 되면 유행의 변화와 같은 일반적인 변화 현상을 항상 예측할 수 없다고 치부하게 된다. 그렇다면, 결론적으로 모든 수입의 증가가 예측하지 못한 사태의 발전으로 인정될 수밖에 없다는 결론이 나온다. 이에 따라 예측하지 못한 사태의 발전요건은 GATT체제 내에서 거의 언급이 되지 않게 되었고, WTO 세이프가드협정에서 조차 명시되지 않아 상실된 요건으로 받아들여지게 되었다. 하지만 WTO 설립이후 초기의 분쟁사례인 ‘한국-EC 유제품사건’에서 상소기관이 GATT1994 제XIX조와 WTO 세이프가드협정의 관계를 불가분의 관계임을 밝히며 예측하지 못한 사태의 발전조항에 대한 법적 의미를 다시 되새겨 동 조항을 부활 시켰다. 비록 예측하지 못한 사태의 발전조항이 WTO 세이프가드협정에서는 존재하지 않지만, 상소기관을 통해 법적인 의미를 부여받아 세이프가드조치 부과를 위한 발동요건으로서 자리매김하게 된 것이다. 또한 상소기관은 동 사건에서 GATT1994 제XIX조의 첫 구절과 두 번째 구절의 연결고리는 문법적으로도 연결된다고 지적하였다. 즉, 첫 구절인 예측하지 못한 사태의 발전과 두 번째 구절인 증가되는 수입의 상황은 논리적인 연결고리(logical connection)를 갖으며 GATT1994 제XIX조문을 통해 쉽게 알 수 있음을 밝힌 것이다. ‘한국-EC 유제품사건’이후 ‘아르헨티나-EC 신발 사건’과 ‘미국-호주·뉴질랜드 양고기사건’에서 상소기관은 예측하지 못한 사태의 발전으로 인한 증가된 수입으로의 귀결을 조사당사국의 보

고서에서 밝혀야 하며 이는 반드시 검토되어야 하는 것이라고 지적하여 예측하지 못한 사태의 발전을 실체적·절차적 의미로서 인정하였다. 이는 법적인 의미로 재조명 된 것이라 판단할 수 있다. 이후 ‘미국-EC 철강세이프가드 사건’에서 상소기관은 예측하지 못한 사태의 발전을 더욱 상세히 다뤘다. 상소기관은 단순한 수입의 증가와 예측하지 못한 사태의 발전의 측면만을 판단하는 것이 아닌, 예측하지 못한 사태의 발전으로 인한 수입의 증가와의 귀결여부에 대한 ‘적절하고 합리적인 설명’을 조사당사국의 보고서에 기재하게 함으로써 예측하지 못한 사태의 발전의 요건을 더욱 정교화하려고 하였다.

이와 같이 비록 예측하지 못한 사태의 발전의 요건은 WTO 세이프가드 협정에서 사라졌지만, 상소기관을 통해 실질적으로 인정을 받고 있으며 세이프가드요건으로서 자리매김하고 있다. 하지만 예측하지 못한 사태의 발전요건으로 인해 세이프가드조치의 발동이 더욱 엄격화 되어 자유무역의 근본적인 취지에 어긋난다는 이견이 있을 수 있다.<sup>173)</sup> 이러한 이견을 주장하는 자들은, GATT1994 제XIX조의 발동을 위한 예측하지 못한 사태의 발전과 수입의 증가와의 인과관계의 필요라는 요건은 사실상 의미가 없으며 이 요건은 문구자체가 애매모호하고 해석상의 또한 없어 객관성이 결여되어있다는 입장을 갖는다.<sup>174)</sup> 이와 같은 입장은, 명시적으로 기재되어 있지 않은 예측하지 못한 사태의 조항이 실체적으로 법적 의미가 있는지 의문을 제기하는 것이다. 따라서 예측하지 못한 사태의 발동요건이 실체법적으로나, 절차적으로나 세이프가드조치 부과를 위한 법적 의미가 있는지에 대한 연구가 필요하다 보여진다. 왜냐하면, 이전 GATT 사례에서도 알 수 있듯이 예측하지 못한 사태에 대한 명확한 객관적인 기준의 제시 결여는 결국 WTO 협정에 이르러 삭제까지 이르렀기 때문이다. 이는 곧 예측하지 못한 사태의 발전요건이 실체적으로 가능성이 있는지 여부를 판단해야함이 요구되는 것이다. 이윽고, 절차

---

173) 김석호, 앞의 논문, 470쪽.

174) 전창원·이재면, “GATT1947 및 WTO(GATT1994)의 Safeguards(긴급수입제한조치)의 비교분석 및 그 대응방안”, 『경영논집』, 동국대학교 경영대학원, 1996, 238쪽.

적인 가능성의 의미 역시 살펴 법적요건으로 확실한 의미를 지닌 사항인지 판단해야 할 것이다. 따라서 제4장에서는 예측하지 못한 사태의 발전요건이 세이프가드 조치를 위한 실체적요건 으로서 부합하는지 가능성을 판단하고 이후 절차적으로 연구할 수 있는 근거가 되는지 살펴보기로 한다.



## 제4장 “예측하지 못한 사태의 발전”의 법적의미에 대한 판단

본 연구의 중심주제인 “예측하지 못한 사태의 발전”의 조항은 1994년 세계무역기구(World Trade Organization: 이하 ‘WTO’라 함)의 창설 이후 설립된 긴급수입제한조치에 관한 협정(Agreement on Safeguard: 이하 ‘세이프가드협정’이라 함)에서 사라진 문언이므로 사실상 사문화된 요건으로 이해되고 있었다. 하지만 동 조항은 국가 간의 세이프가드분쟁을 해결하는 과정에서 빼놓을 수 없는 법적 쟁점이 되었다. 왜냐하면 제3장에서 살펴 봤듯이, WTO 초기 분쟁에서 패널은 “예측하지 못한 사태의 발전”을 수입의 증가, 심각한 피해 및 피해의 위협, 인과관계를 기술하는 설명적 요소라고 평결을 내렸지만 이후 상소기관은 독립적인 요건은 아니지만, 나머지 세이프가드조치발동요건을 뒷받침해 줄 수 있는 정당화의 원인이라고 평결을 내렸기 때문이다. 이와 같이 “예측하지 못한 사태의 발전”의 요건은 비록 WTO 세이프가드협정에서 삭제되었지만 상소기관의 법적 해석에 의해 ‘불가분의 조항’으로 부활되었다. 하지만 다수의 WTO 회원국들은 자국 내의 세이프가드조치발동요건으로서 “예측하지 못한 사태의 발전”을 불포함 하고 있어 WTO의 세이프가드 평결과 각국내의 세이프가드조치 운용은 합치를 이루지 못하고 있다. 따라서 WTO 상소기관으로 인해 부활된 “예측하지 못한 사태의 발전”의 요건이 과연 실체법적으로 의미가 있는지 연구가 필요하다고 보여진다. 왜냐하면, “예측하지 못한 사태의 발전”의 요건이 근본적인 세이프가드조치의 발동요건으로서 의미있는 발동요건인지 연구해야 하기 때문이다. 무역구제 제도로서 세이프가드는 국가간의 교역을 위한 안전장치로서 역할을 맡아왔다. 또한 공정한 무역인데도 불구하고 제재조치를 가하기 때문에 세이프가드조치의 발동요건의 발동은 매우 엄격하다는 것을 알 수 있다. 따라서, 그 발동요건이 실체법적 요건이 되는지의 여부는 세이프가드조치의 분쟁을 해결하는데 필수불가결의 요소라 보여진다. 그러므로 제1절에서는 “예측하지 못한 사태의 발

전”조항이 법적효력을 지닌 실체법적요건이 되는가를 판단한다. 이후 제2절에서는 절차로서의 “예측하지 못한 사태의 발전”의 가능성을 파악해 보고자 한다. 마지막으로 제3절에서는 “예측하지 못한 사태의 발전”요건이 법적 한계를 지니는지 연구해 보고자 한다. 결론적으로 본 장은 “예측하지 못한 사태의 발전”요건이 세이프가드 조치를 판단하기 앞서 중요한 발동요건이 될 수 있는지 판단하는 것을 목적으로 한다.

제1절 실체적 요건으로서 “예측하지 못한 사태의 발전”의 가능성

#### I. 예측하지 못한 사태의 발전요건의 입안자의 의도

예측하지 못한 사태의 발전요건은 우루과이라운드의 협상 과정 중 1990년 초안에서 세이프가드 조치의 예외성을 부각시키기 위해, 세이프가드 조치의 발동요건으로서 “예측하지 못한, 급작스러운 증대한 수입의 증가(unforeseen, sudden and significant increase in imports)”를 규정하고 있었다. 그러나 미국 및 EU가 예측하지 못한 사태의 발전요건은 세이프가드 조치를 적용하기에 어려움이 있고, 제한적이라는 이유로 반대하여 WTO 세이프가드협정에 동 문언을 규정하지 않았다.<sup>1)</sup> 이와 같은 WTO 세이프가드협정의 입법 과정 사항을 고려할 때, 예측하지 못한 사태의 발전의 의미는 이미 명시적으로 삭제된 것이므로 동 요건은 사문화 된 것이며 결과적으로 WTO 세이프가드협정의 의도에 배치되는 것이라는 주장이 제기될 수 있다. 왜냐하면 예측하지 못한 사태의 발전의 요건의 의미가 사실상 무의미하다는 의견은 동 조항의 개념자체가 모호하고 해석상의 지침이 없어 그 적용에 있어 객관성이 결여되어 있다는 이유 때문이다. 따라서 동 발동요건은 세이프가드 조치를 발동하는 국가에게 관세와무역에 관한일반협정(General Agreement on Triffs and Trade:

1) 김석호, “GATT 제19조상 ‘예기치 못한 사태(Unforeseen developments)’의 법적 의미”, 『법학연구』, 제32집(2008.11), 448쪽.

이하 ‘GATT’라 함) 상의 발동억제요인으로 작용하지 못한다고 주장한다. 결국 이와 같은 주장을 하는 자들은 “예측하지 못한 사태의 발전” 및 “GATT 협정에 의거하여 부담하는 의무의 결과”의 규정은 세이프가드 조치를 적용하기 앞서 비현실적인 문제로 인해 WTO 세이프가드협정에서 제도적으로 규정하지 않다고 주장하는 것이다.<sup>2)</sup> 또한 GATT1947은 최초의 관세협상으로서 시작된 잠정적인 협정이었으며 그 당시에는 예측하지 못한 사태의 발전이 관세 협상으로 인해 예상 될 수 있었지만, 이러한 조항이 만들어지고 현재에 이르러서는 그 의미를 상실하였을 수도 있다고 판단할 수도 있을 것이다.<sup>3)</sup> 하지만 예측하지 못한 사태의 발전요건은 WTO 초기 분쟁사례 때부터 쟁점의 사안이 되었으며, 상소기관이 내린 평결에 의하면 동 요건은 세이프가드 조치 발동에 있어 반드시 고려되어야 하는 요소임을 판단할 수 있다.

‘아르헨티나-EC 신발 사건’에서 패널은 예측하지 못한 사태의 발전요건은 이미 의도적으로 삭제된 문언이고 또한 WTO 세이프가드협정이 새로 만들어진 협정이므로 GATT1994 제XIX조가 WTO의 회원국 전체의 의무를 대표해서는 안된다고 평결하였다. 또 패널은 예측하지 못한 사태의 발전요건이 WTO 세이프가드협정 설립 과정에서 명시적으로 삭제된 것은 중요한 의미를 가진다고 언급하였다.<sup>4)</sup> 따라서 패널은 예측하지 못한 사태의 발전요건의 문언이 명확히 삭제된 것은 WTO 세이프가드협정의 입안 단계에서 의도적으로 수정된 것이라고 언급하였다. 따라서 패널은 예측하지 못한 사태의 발전의 요건은 WTO 세이프가드협정이 우르과이라운드 에서 협의될 때 언급되지 않았고, 만약 예측하지 못한 사태의 발전이 세이프가드협정의 협상 목적과 의무에 부합했다면 GATT1994 제XIX조의 규정을 더욱 명확히 하고 강화하여 구체적으로 세부조항으로 재설립 됐을 것이라고 판단하였다.<sup>5)</sup> 하지만 동 사

2) 김정수, “WTO 세이프가드협정의 통상법적 고찰”, 『국제통상연구』, 제4권 2호(1999.12), 234쪽.

3) 김석호, 앞의 논문, 각주 8번 재인용.

4) WTO, Panel Report on *Argentina - Safeguard Measures on Imports of Footwear*, WT/DS121/R/1999년 6월 25일. paras. 8.57-8.58.

5) *Ibid.*, paras. 8.59-8.66.

건에서 상소기관은 패널의 평결을 완벽히 파기하였다. 상소기관은 GATT1994 제XIX조와 WTO 세이프가드협정의 요건은 함께 충족해야 한다고 판단하였다.<sup>6)</sup> 이후 상소기관은 패널이 검토한 예측하지 못한 사태의 발전의 요건이 법적인 의미를 갖는지 검토하였다. 상소기관은 패널과 마찬가지로 WTO 세이프가드협정을 입안한 입안자의 의도를 파악하고자 하였다. 패널은 앞서 예측하지 못한 사태의 발전 요건이 명백히 삭제(express omission)되었기 때문에 삭제된 부분이 법적 효력을 지니지 못한다고 평결하였다. 하지만 상소기관은 WTO 세이프가드협정을 입안자가 설립했을 당시에 “예측하지 못한 사태의 발전의 규정을 명백히 삭제”하겠다는 의도가 입안자에게 있었다면 WTO 세이프가드협정 내에 삭제했다는 의도를 언급했을 것이라고 보았다. 하지만 WTO 세이프가드협정에서는 그러한 의도를 찾을 수 없다고 지적하였다. 상소기관은 이와 관련하여 WTO 세이프가드협정 제1조 및 제11.1(a)조를 비추어 볼 때 WTO 세이프가드협정이 GATT1994 제XIX조를 대체하여 만든 규정이라고 보기 어렵고 WTO 세이프가드 협정 제1조 및 제11.1(a)조의 본연적인 의도는 입안자가 두 협정을 상호 가중적으로 적용하려는 의도를 가진 것이라고 밝혀 패널의 평결을 번복하였다.<sup>7)</sup> 이와 같은 상소기관의 평결에 의하면, 예측하지 못한 사태의 발전요건이 명백하게 WTO 삭제가 되었어도 삭제된 의도가 WTO 세이프가드협정에서 명시적으로 밝히지 않아 동 요건은 WTO 세이프가드협정상 통합된 체계의 일부로서 기능을 한다고 볼 수 있다.

상소기관의 평결에 의하면 세계무역기구창설을위한마라케쉬협정(Marrakech Agreement Establishing the World Trade Organization: 이하 ‘WTO 설립협정’이라 함)이 창설된 이후에 시행된 세이프가드 조치라고 할지라도 WTO 세이프가드협정 뿐만 아니라 GATT1994 제XIX조의 요건은 함께 충족해야 한다. 이와 같은 상소기관의 평결은 WTO 세이프가드협정 제1조와 제11.1(a)조가

6) WTO, Appellate Report on *Argentina-Safeguard Measures on Imports of Footwear*, WT/DS121/AB/R, 1999년 12월 14일, paras. 83-84.

7) *Ibid.*, paras. 87-89.

갖는 본연의 의미는 WTO 세이프가드협정과 GATT1994 제XIX조 모두 상호 보완적이고 가중적으로 적용하고자 하는 WTO 세이프가드협정의 입안자의 의도를 명시적으로 나타나는 것이기 때문이다. 그러므로 GATT1994 제XIX조에서 규정된 세이프가드 조치를 위한 발동요건인 예측하지 못한 사태의 발전, 수입의 증가, 심각한 피해 및 피해의 위협, 인과관계는 WTO 세이프가드협정의 규정과 더불어 함께 판단해야 할 것이다. 이에 따라 예측하지 못한 사태의 발전의 결과에 따른 수입의 증가의 입증이 반드시 이뤄져야 할 것으로 판단된다. 이후 ‘미국-호주·뉴질랜드 양고기 사건’에서 패널 및 상소기관은 예측하지 못한 사태의 발전의 귀결로 인한 수입의 증가가 있었음을 조사당사국에서 입증해야 한다고 평결을 내렸다. 이와 같이 예측하지 못한 사태의 발전은 WTO 세이프가드협정에서 명시적으로 사라졌지만, 상소기관의 평결에 따라 GATT1994 제XIX조와 WTO 세이프가드협정을 상호가중적으로 충족하기 때문에 인정을 받게 되었다. 따라서 WTO 세이프가드협정의 입안자의 의도는 예측하지 못한 사태의 발전요건을 WTO 세이프가드협정이 설립됨에 따라 함께 충족하려고 의도했던 것을 파악할 수 있는 것이다.

## II. 예측하지 못한 사태의 발전의 독립요건 여부

GATT1994 제XIX조의 세이프가드발동요건 중 하나인 “예측하지 못한 사태의 발전”요건이 WTO 세이프가드협정이 설립한 이후 과연 독립요건으로서 인정할 수 있는지에 대한 판정은 WTO 초기 분쟁사례에서 다분바 있다.

일찍이 ‘한국-EC 유제품 사건’에서 “예측하지 못한 사태의 발전”조항이 기타의 세이프가드조치발동요건과 대등한 지위를 갖는지에 대해서 문제가 제기되었다. 왜냐하면 EC가 한국이 부과한 세이프가드조치에 대해 GATT1994 제XIX조에 의거하여 예측하지 못한 사태의 발전요건을 한국이 위배했다고 제소하였기 때문이다. 이에 따라 패널은 GATT1994 제XIX조의 “예측하지 못

한 사태의 발전과 관세양허를 포함하여 이 협정 하에서 체약 당사자가 지는 의무의 효과의 결과로...”에서의 문구는 GATT1994 제XIX조에 의거하여 어떠한 조치를 위해 적용되어야 한다는 조건이 추가되어있지 않다고 지적하였다. 패널은 GATT1994 제XIX:1(a)조의 전반부인 “예측하지 못한 사태의 발전”과 “GATT의무의 효과의 결과”를 상호 관련지어 판단하였다. 패널은 GATT 의무의 구속력 때문에 수량에 대비한 일반적인 금지와 다각적인 관세 규정에만 예측하지 못한 사태의 발전의 관계를 동의한다고 하였다. 따라서 패널은 GATT1994 제XIX조는 새로운 WTO 세이프가드협정을 일반적으로 상황을 설명하는 데에만(describe)그치는 것으로 여겨 “예측하지 못한 사태의 발전”을 세이프가드발동요건으로 보지 않았다.<sup>8)</sup> 이에 따라 패널의 입장은 “예측하지 못한 사태의 발전”은 GATT시절이 아닌 현재로서는 무의미하다고 보며, WTO 세이프가드협정은 이러한 상황의 변화를 반영시켜 동 조항을 포함시키지 않았다고 보아야 한다는 것이었다.<sup>9)</sup> 하지만 상소기관은 패널의 평결을 파기시켜 “예측하지 못한 사태의 발전”의 요건을 다르게 분석하였다.

상소기관은 세이프가드 조치는 WTO 세이프가드 협정과 GATT1994 제XIX조의 규정 모두 충족시켜야 하며, 양자 협정간에는 상충관계가 없다고 전제하였다. 상소기관은 WTO 세이프가드협정과 GATT1994 제XIX조를 연관된 하나의 조약으로 상기시키며 비록 GATT1994 제XIX조의 “예측하지 못한 사태의 발전”을 독립적인 세이프가드조치발동요건으로 볼 순 없지만, 세이프가드 조치를 가하고자 할 때에 실질적인 문제로서 입증해야할 조건과 같다고 하여 패널의 평결과 입장을 달리하였다.<sup>10)</sup>

상소기관은 이처럼, 비록 “예측하지 못한 사태의 발전”조항을 독립적인 요건 자체로는 볼 수는 없지만 직접적인 세이프가드발동요건을 정당화시킬

8) WTO, Panel Report on *Korea-Definitive Safeguard Measures on Imports of Certain Dairy Products*, WT/DS/98/R, 1999년 6월 21일, paras. 7.42-7.43.

9) 김석호, 앞의 논문, 456쪽.

10) WTO, Appellate Report on *Korea-Definitive Safeguard Measure on Imports of Certain Dairy Products*, WT/DS98/AB/R, 1999년 12월 14일, paras. 74-77.

수 있게끔 인정함으로써 세이프가드발동요건을 정당화시켰다. 이와 같은 상소기관의 평결은 “예측하지 못한 사태의 발전”요건을 인정함으로써 동 조항이 법적인 효과가 있다고 판단한 것이다. 이는 조사당사국이 예측하지 못한 사태의 발전에 대해 조사를 개시하고 동 조항에 따라 심각한 피해나 피해의 위협이 그러한 사태 발전의 결과임을 실현시켜야 함을 의미한다. 이후 ‘아르헨티나-EC 신발 사건’<sup>11)</sup>에서도 상소기관은 ‘한국-EC 유제품 사건’과 같은 평결을 내린바 있다. 상소기관은 예측하지 못한 사태의 발전 요건이 갖는 법적 효력에 대해서 다음과 같이 언급하였다. 상소기관은 ‘한국-EC 유제품 사건’에서의 상소기관의 평결과 같이 예측하지 못한 사태의 발전의 요건은 세이프가드 조치를 부과하기 위해 충족되어야 할 독립적인 요건을 제시하고 있지는 않지만, 세이프가드조치가 GATT1994 제XIX조에 부합하는 방식으로 적용되기 위해서 사실 관계의 차원에서 증명되어야 하는 상황을 제시하는 것이라고 평결하였다.<sup>12)</sup> 결론적으로 예측하지 못한 사태의 발전은 수입의 증가, 인과관계, 심각한 피해 또는 피해의 위협과 같이 추가적으로 요구되는 세이프가드 조치 발동요건처럼 독립적인 조건은 아니지만, 그러한 조치가 적용되는 것을 정당화 시키는 상황을 규정한 문언이므로 이에 대한 입증 또한 필요하다고 본 것이다. 이와 유사하게 또 다른 분쟁사례 ‘미국-호주·뉴질랜드 양고기 사건’<sup>13)</sup>에서 상소기관은 ‘한국-EC 유제품 사건’과 마찬가지로 조사당사국은 “예측하지 못한 사태의 발전”에 대해 별도의 사실관계를 파악함은 물론, 이러한 상황의 존재를 보고서에 기재해야 한다고 평결하였다. 또한 ‘한국-EC 유제품 사건’ 및 ‘아르헨티나-EC 신발 사건’의 상소기관 보고서를 인용하여 GATT1994 제XIX조 및 WTO 세이프가드협정은 상호 관련이 있으며, 따라서 예측하지 못한 사태의 발전이 존재가 있었음을 입증해야 한다고 밝혔다.<sup>14)</sup>

11) WTO, *supra* note 6.

12) *Ibid.*, para. 91.

13) WTO, Appellate Report on *United States-Safeguard Measure on Imports of Fresh, Chilled or Frozen Lamb Meat from New Zealand and Australia*, WT/DS/177~178/AB/R, 2001년 5월 1일.

14) *Ibid.*, para. 65.

예측하지 못한 사태의 발전의 입증은 세이프가드 조치를 발동하기 전에 조사당사국의 보고서에 명시적으로 기재되어 있어야 하며 논리적인 연결고리(logical connection)가 보장되어야 한다고 제시하였다.<sup>15)</sup> 이와 같이 ‘한국-EC 유제품 사건’이후 ‘미국-호주·뉴질랜드 양고기 사건’까지 상소기관은 문제의 핵심이 되는 “예측하지 못한 사태의 발전”요건에 대해 일관적이고 동일한 평결을 하였다. 결론적으로 상소기관의 지속적인 평결은 세이프가드 조치를 발동할 시, 예측하지 못한 사태의 발전에 대한 판단을 조사당사국에서 조사를 진행시키고 동 판단에 따른 심각한 피해 및 피해의 위협의 실현을 증명하고 분명하게 제시되어야 함을 의미한다. 이와 같은 상소기관의 평결은 사실상 “예측하지 못한 사태의 발전”요건을 세이프가드조치 발동요건으로 추가한 것으로 보인다. 이와 같은 상소기관의 평결은 결국 세이프가드 조치를 발동하기 위해 더욱 엄격하고 까다롭게 하는 결과가 되었다.<sup>16)</sup>

상소기관의 일관된 평결은 “예측하지 못한 사태의 발전”문언이 단순히 세이프가드조치 발동요건들을 기술하는데 지나지 않는 설명이 아닌 법적 효과를 지닌 실체법적 의미를 갖는 조항으로 인정한 것이라 판단된다. 따라서 GATT1994 제XIX조와 WTO 세이프가드협정은 상충되지 않으며, 함께 충족되어야 한다고 앞서 평결을 내렸기 때문에 따라서 “예측하지 못한 사태의 발전”의 문언은 비록 명시적으로 삭제가 되어있지만, 상소기관의 평결을 통해 동일하게 발동요건으로서 존재하는 것이다. 다만, GATT에 기재되어 있던 “예측하지 못한 사태의 발전”요건을 의도적으로 삭제한 것은 이유가 있을 것이라는 주장들도 있다. 이는 적절한 예외를 인정함으로써 자유무역 체제를 보호하고자 하는 입장인 것이다.<sup>17)</sup> 하지만 세이프가드조치 그 자체가 공정한 교역을 통한 올바른 수입의 증가에 대해 제재를 가한다는 예외적인 특성을 감안한다면 예측하지 못한 사태의 발동요건을 추가시킴으로써 가급적 제한시

---

15) *Ibid.*, para. 68.

16) 김승호, 『WTO 통상분쟁 판례해설』, 법영사, 2007, 290쪽.

17) 앞의 주, 291쪽.

키고 엄격화 해야 할 것으로 판단된다.

따라서 상소기관이 평결을 한 바와 같이, “예측하지 못한 사태의 발전”요건은 독립적인 법적인 의미가 있다고 여겨지며 상소기관에 의해 동 조항이 부활되었다는데 주목해야 할 것이다.

### III. 수입증가와 의 관계

“예측하지 못한 사태의 발전”요건은 이전 분쟁사례들을 통해 세이프가드 조치를 부과하기 전에 조사당사국이 보고서에 기인하여 “예측하지 못한 사태의 발전”을 사실 관계의 측면에서 입증해야하는 함이 밝혀졌다. 따라서 조사당사국이 보고서를 통해 예측하지 못한 사태의 발전과 심각한 피해 및 피해의 위협의 존재를 실현하기 위해서는 “수입의 증가”가 예측하지 못한 사태의 발전과 밀접한 연관을 지님을 예상할 수 있다. 그렇다면 “예측하지 못한 사태의 발전”이 반드시 수입의 증가로 인한 결과여야 하는지, 그렇다면 그 수입의 증가를 판단하기엔 어느 시점으로 기준을 삼아야 할지 문제가 제기 될 수 있다.<sup>18)</sup>

분쟁사례 ‘미국-EC 철강 세이프가드조치 사건’<sup>19)</sup>에서 상소기관은 수입의 증가와 예측하지 못한 사태의 발전에 대해 다음과 같은 평결을 내린 바 있다. 상소기관은 GATT1994 제XIX:1(a)조에서 언급되는 “그러한 상품”(such product)은 세이프가드 조치를 취하기 위한 직접적인 상품으로서, 동상품은 “수입되고 있는 증가된 수량”의 상품을 가르킨다고 보았다.<sup>20)</sup> 이는 GATT1994 제XIX조의 전체적인 문구를 살펴보면 이는 명백하게 세이프가드 조치를 동

18) 김석호, 앞의 논문, 460쪽.

19) WTO, Appellate Report on *United States-Definitive safeguard measures on imports of certain steel products*, WT/DS248~259/AB/R, 2003년 11월 10일.

20) GATT1994 제XIX조의 원문은 다음과 같다: If, as a result of unforeseen developments and of the effect of the obligations incurred by a contracting party under this Agreement,...such increased quantities and under such conditions as to cause or threaten serious injury to domestic producers in that territory of like or directly competitive products, the contracting party shall be free, in respect of such product... (밑줄 강조추가)

상품에 적용시켜야 함을 의미하며, 이러한 증가된 수량은 예측하지 못한 사태의 발전의 결과로서 수입되고 있어야 할 것(is being imported)을 요구한다고 지적하였다. 또한 GATT1994 제XIX:1(a)조에서의 “그 결과로서(as a result of)”의 요건에서의 “결과(result)”의 본래의 사전적 의미는 “효과적(effect), 쟁점(issue) 또는 어떠한 상황에서의 결과(result), 도출, 산출(outcome), 과정(process) 또는 설계(design)”를 의미한다고 보았다. 증가된 수입은 이러한 규정에서 “효과적, 또는 산출, 도출”을 의미하며 “예측하지 못한 사태의 발전”은 “효과적 또는 산출, 도출(an effect, or outcome)”를 의미하는 것이다. 따라서 상소기관은 “예측하지 못한 사태의 발전”은 반드시 “결과(result)”이어야 하며, 이는 세이프가드 조치를 취하기 위해서는 증가된 수입의 상품임을 요한다고 지적하였다.<sup>21)</sup> 이와 같이 예측하지 못한 사태의 발전의 요건이 수입증가를 필수적인 인과관계를 수반한다면, 수입증가를 판단할 수 있는 기준시점 또한 검토를 해야 한다.<sup>22)</sup> 수입증가를 판단하는 기준시점을 정할 때, 수입의 증가 당시의 기준시점을 정하기 보다는 수입의 증가로 인해 심각한 피해 및 피해의 위협이 발생한 시점을 기준으로 평가하는 것이 옳다고 판단된다. 왜냐하면, 수입을 개시하는 이후에 발생한 절대적 수입의 증가로 국내산업의 피해가 있을 것이라는 판단은 선부르기 때문이다. 따라서 수입의 증가로 인해 결과된 심각한 피해의 발생이 예측하지 못한 사태의 발전이 없었던 경우에 예상되는 수입량이 기준이 되는 것이 낫다는 판단이 든다. 다음으로 “수입의 증가”와 “예측하지 못한 사태의 발전”의 관계를 파악함에 있어 ‘개별의 상품’(each product)과 ‘광범위한 상품’(a broad category of products)중 어떤 기준을 세워야함이 양자의 논리적 관계를 밝히는데 있어 중요하다. 이

21) WTO, *supra* note 19. paras. 314-315.

22) 김석호, 앞의 논문, 460쪽.

“수입의 증가를 판단하기 위해서는 그 기준량이 있어야 하며, 어느 시점이 기준량을 정하는 시점이 되어야 하는지의 문제이다. 예를 들어 무역협상에서의 양허가 없었다면 수입되었을 양이 기준이 되어야 하는 것인지 아니면 예측하지 못한 사태가 없었던 경우에 예상되는 수입량이 기준이 되어야 하는 것인지 문제될 수 있다. 그럼에도 예측하지 못한 사태의 기준시점과 수입증가의 기준시점이 다를 수 있다고 보아야 할 것이다.”

에 ‘미국-EC 철강세이프가드 사건’에서 상소기관은 수입하는 회원국이 다양한 상품(several products)의 수입에 대해 세이프가드 조치를 취하기를 원할 때, 조사당사국이 예측하지 못한 사태의 발전을 규명하기 위해 폭 넓은 상품 범주의 증가된 수입과 귀결시키는 것은 충분치 않다고 하였다. 따라서 세이프가드 조치를 부과하기 위해선 폭 넓은 범주의 상품이 아닌 각각의 상품(each product)을 검증하여 “예측하지 못한 사태의 발전”의 검증을 해야 한다고 밝혔다.<sup>23)</sup> 이는 광범위한 상품에 대해서 물론 수입의 증가를 확인할 수 있으나 구체적으로 해당되는 상품을 확인하고자 할 때 수입의 증가를 확인할 수 있는 경우를 예상한 것이다. 만약 광범위한 상품을 대상으로 예측하지 못한 사태의 발전이 확인 가능하다면, 세이프가드조치의 남용을 초래할 결과로 이어질 수도 있기 때문이다. 따라서 예측하지 못한 사태로 인한 수입의 증가는 각각의 상품마다 입증하여야 할 것이다.<sup>24)</sup>

또한 ‘미국-EC 철강 세이프가드 사건’에서 패널은 예측하지 못한 사태의 발전의 정의는 증가된 양으로 수입되는 상품이 그러한 조건 하(such a condition)에서 관련된 국내 생산자에 대해 심각한 피해를 발생하거나 피해의 위협이 예측되지 못한 상황(circumstance)이라고 설명하였다. 패널은 예측하지 못한 사태의 구성요소를 정의하는 법적 기준은 회원국인 당사국이 예측하거나 예측하지 못한 것에 초점을 맞추기 때문에 적어도 부분적으로는 주관적일 수 있음은 동의하였다. 하지만 패널은 예측하지 못한 사태의 법적 기준 또한 객관적요소를 갖는다는 점을 강조하였다.<sup>25)</sup> 따라서 ‘미국-EC 철강 세이프가드 사건’에서 패널이 밝혔듯이 예측하지 못한 사태의 발전이 법적기준으로서 객관적 요소 또한 갖고 있음을 명백히 알 수 있다.

하지만 이제까지의 수입의 증가와 예측하지 못한 사태의 발전과의 관계를 재해석한 ‘아르헨티나-칠레 복숭아 사건’<sup>26)</sup>에서 패널은 수입의 증가와 예

23) WTO, *supra* note 19, para. 319.

24) 김석호, 앞의 논문, 460쪽.

25) WTO, Panel Report on *United States-Definitive safeguard measures on imports of certain steel products*, WT/DS248~259/R, 2003년 7월 11일, paras. 10.41-10.43.

측하지 못한 사태의 발전과의 관계를 이전의 상소기관의 평결과 다른 시각으로 보았다.

칠레는 아르헨티나가 예측하지 못한 사태의 발전의 존재를 아르헨티나 조사당사국의 보고서에서 검증하지 않았으며, WTO 세이프가드협정 제3.1조와 GATT1994 제XIX:1(a)조를 위배한 세이프가드 조치를 부과하였다고 주장하였다.<sup>27)</sup> 따라서 패널은 보존된 복숭아조치의 세이프가드조치 적용 이전에 조사당사국의 보고서에서 예측하지 못한 사태의 발전의 존재의 검증을 찾고자 했다.

패널은 GATT1994 제XIX조에서 언급된 “예측하지 못한 사태의 발전”과 “증가된 수입의 양” 사이의 연결은 “결과로서(as a result)”의 조건에 요구되며 증가된 수입과 예측하지 못한 사태의 발전의 두 관계는 별개의 관계이 AM로 개개의 특징을 갖는 것으로 의미한다고 평결하였다. 따라서 수입의 증가와 예측하지 못한 사태의 발전, 두 조항의 관계를 별개의 요소로 명백히 구분해야 한다고 지적하였다. 패널은 이와 같은 평결의 접근방법은 ‘아르헨티나-EC 신발 사건’과 ‘한국-EC 유제품 사건’에서 상소기관이 접근했던 “논리적 연결고리”(logical connection)방식과 똑같다고 언급하였다. 또한 패널은 GATT1994 제XIX조문은 “예측하지 못한 사태의 발전”과 “증가된 수입의 양”의 두 문언을 동일시 하는 해석을 지지한 적이 없다고 언급하였다.<sup>28)</sup>

따라서 패널은 ‘아르헨티나-EC 신발 사건’에서의 상소기관이 “수입의 증가는 예측하지 못한(unforeseen) 혹은 예상하지 못한(unexpected)것이어야 한다”고 평결을 내린 입장을 동의할 수 없다고 밝혔다. 패널은 수입의 증가는 예측할 수 없었다는 설명으로는 예측하지 못한 사태의 발전이 존재하였음을 사실 관계의 측면에서 검증할 수 없다고 언급하였다. 이는 GATT1994 제XIX조에서 명시된 수입의 증가라는 요소는 또 다른 요소인 예측하지 못한

26) WTO, Panel Report on *Argentina-Definitive safeguard measure on imports of preserved peaches*, WT/DS238/R, 2003년 2월 14일.

27) *Ibid.*, paras. 7.10-7.14.

28) *Ibid.*, paras. 7.17-7.18.

사태의 발전의 결과로 야기되는 것이지 수입의 증가를 예측할 수 없었던 것이 세이프가드조치의 요건이 될 수는 없다고 보았다.<sup>29)</sup> ‘아르헨티나-칠레 복숭아사건’에서 패널은 이전 사건들의 상소기관의 평결을 파기시킨 이례적인 태도를 보였다. 따라서 동 사건처럼 수입의 증가와 예측하지 못한 사태의 발전의 관계의 해석을 앞으로 발생될 분쟁사례에서 파기될 것인지, 아니면 ‘아르헨티나-칠레 복숭아 사건’의 패널의 판정이 수용될 것인지 주목할 만 하다.

이렇듯 앞선 분쟁사례들의 상소기관 및 패널의 평결의 결과로서, 예측하지 못한 사태의 발전과 수입의 증가의 관계는 세이프가드 조치를 발동하기에 중요한 의미를 갖는다고 볼 것이다. 결과적으로 상소기관의 평결을 보면 우선 예측하지 못한 사태의 발전의 결과로서 수입의 증가는 수반된다. 또한 이러한 수입의 증가를 판단하는 시점은 양허당시의 수입의 증가가 아닌 예측하지 못했던 사태로 인해 예상되는 수입량이 판단시점임을 알 수 있다. 또한 수입의 증가는 광범위한 상품의 범주로서 판단하기 보다는 개개의 상품을 판단하여 예측하지 못한 사태의 발전을 입증해야할 것으로 판단된다. 하지만 수입의 증가와 예측하지 못한 사태의 발전을 개개의 요소로 봐야한다는 다른 시각도 있어 앞으로의 분쟁사례의 결과를 더욱 주목할 필요가 보인다. ‘아르헨티나-칠레 복숭아 사건’에서 패널이 수입의 증가와 예측하지 못한 사태의 발전의 요건은 개개의 것으로 판단한 이후 동 평결에 대한 언급을 상소기관은 아직까지 하지 않아 앞으로 동 사건에 대한 평가에 귀추가 주목된다.

결론적으로 예측하지 못한 사태의 발전은 수입의 증가와 관련이 있다고 고려된다. 물론, ‘아르헨티나-칠레 복숭아 사건’에서 패널은 수입과 예측하지 못한 사태의 발전을 별개의 요소로 보았지만, GATT1994 제XIX조에서 규정한 수입증가와 예측하지 못한 사태의 발전의 관계는 WTO 분쟁사례 초기에 서부터 ‘미국-EC 철강세이프가드 사건’에 이르기까지 상소기관의 평결 속에서 밀접한 관련이 있다고 평가되기 때문이다.

---

29) *Ibid.*, para. 7.24.

#### IV. 무역협상과의 관계

그렇다면 예측하지 못한 사태의 발전이 수입의 증가로서만 실제적인 의미가 있는지 아니면 그 외의 요소에 의해서도 관계가 있는지 의문이 제기된다. 따라서 이와 같은 의문에 대해 ‘미국-EC 철강세이프가드 사건’에서는 예측하지 못한 사태의 발전요건이 수입의 증가뿐만 아니라, 무역협상에 관련해서도 관계가 있음을 다뤘다.

‘미국-EC 철강세이프가드 사건’에서 패널은 예측하지 못한 사태의 발전이 무역협상으로 인한 결과인지, 아니면 무관한지에 대해 언급하였다. 동 사건에서 미국은 러시아의 경제위기(Russia crisis), 아시아 금융위기(Asia financial crisis), 미국 달러의 평가절상으로 인한 미국의 경기상황이 같은 시기에 일어났으며 또 동 사실들이 합쳐져서 철강제품과 관련하여 예측하지 못한 사태의 발전에 이르렀다고 주장하였다.<sup>30)</sup> 본 사건에서 패널은 GATT1994 제 XIX조는 여러 개의 사태의 집합을 예측하지 못한 사태의 발전으로 보는 것을 배제하지 않는다고 보아 미국의 주장을 인정하였다. 하지만 패널과 상소기관은 제시된 사건들이 예측하지 못한 사태의 발전에 해당하는지에 대해서 명시적으로 언급하지는 않았다. 이후 패널은 심각한 피해가 예측하지 못한 사태의 발전과 관세양허의 결과로서 발생하였는지를 중점적으로 보았다. 하지만 무역협상과의 관계를 통한 예측하지 못한 사태의 발전과의 관계는 명시적으로 언급하지 않았다.

만약 예측하지 못한 사태가 반드시 무역협상의 결과여야 한다고 보는 입장을 따를 경우 ‘미국-EC 철강세이프가드조치 사건’에서 미국이 제시한 러시아의 경제와 예측하지 못한 사태와의 연관은 배제하여야 하는 논의가 생길

---

30) WTO, *supra* note 25, para. 10.72.

...“unforeseen developments” identified as such by the United States—that is, “the Russian crisis, the Asian crisis and the continued strength of the United States’ market together with the persistent appreciation of the US dollar” as well as the “confluence” of those events—actually amounted to “unforeseen developments” within the meaning of Article GATT1994 XIX:1(a)...

수 있다. 왜냐하면 당시 러시아는 GATT나 WTO 어디에도 회원국으로서의 지위가 없었기 때문이다.<sup>31)</sup> 하지만 동 사건에서 패널이 러시아의 경제위기를 포함시켜 전체적인 집합으로 파악하여 예측하지 못한 사태의 발전이라 배제할 수 없다고 평결을 내린 점을 보아 예측하지 못한 사태의 결과가 반드시 무역협상의 결과여야 보는 입장과는 상충되는 것으로 보인다. 또 GATT1994 제XIX조의 문언은 “예측하지 못한 사태의 발전과 관세양허를 포함하여 이 협정 하에서 체약 당사자가 지는 의무의 효과의 결과로 상품이 그 영토에서 동종 또는 직접적으로 경쟁적인 상품의 그 영토 내에서의 국내 생산자에게 심각한 피해를 야기하거나 피해의 위협의 존재가 있을 정도로 증가된 수량과 조건 하에서 동 체약 당사자의 영토 내로 수입되고 있는 경우...”라고 명시적으로 밝히고 있다.<sup>32)</sup> 동 조항을 보면 예측하지 못한 사태의 발전이 수입의 증가와, 심각한 피해 및 피해의 위협이 있을 경우 예측하지 못한 사태의 발전의 원인이라고 밝히고 있다. 하지만 동 문언에서는 예측하지 못한 사태의 발전이 반드시 무역협상으로 인해 수반되는 의무의 직접적인 결과임은 밝히고 있지 않고 있다. 따라서 예측하지 못한 사태의 발전이 ‘미국-EC 철강세이프가드 조치사건’에서 밝힌 것처럼, 무역협상의 결과인 것으로 판단될 수는 있지만 반드시 무역협상의 결과로 야기되는 마치 수입의 증가의 요소와 같은 것이라고 보는 것은 무리라고 판단이 된다.<sup>33)</sup>

---

31) 김석호, 앞의 논문, 462쪽.

32) GATT1994 제XIX조.

33) 김석호, 앞의 논문, 462쪽.

## 제2절 절차적 요건으로서 “예측하지 못한 사태의 발전”의 가능성

### I. 사실관계의 차원에서의 입증

예측하지 못한 사태의 발전이 실제적의미로서 효력을 지니고 있다고 밝혔어도, 절차적 요건으로서의 가능성 역시 확인해야한다. WTO 세이프가드협정이 새로 체결된 이후 GATT1994 제XIX조의 예측하지 못한 사태의 발전요건이 세이프가드조치 발동요건인가에 대한 논쟁은 WTO 초기 분쟁사태에 있었다. 하지만 상소기관의 평결에 따라 WTO 세이프가드협정과 GATT1994 제XIX조는 상충관계가 아니며 서로 충족해야할 보완관계라고 해석되었다.<sup>34)</sup> 따라서 예측하지 못한 사태의 발전은 사실 관계의 차원으로서 반드시 입증이 요구된다.

‘미국-호주·뉴질랜드 양고기 사건’에서 상소기관은 예측하지 못한 사태의 발전요건 증명을 위한 기준을 이전의 사건인 ‘아르헨티나-EC 신발 사건’과 ‘한국-EC 유제품사건’보다 정교화하려고 하였다. 상소기관은 ‘미국-호주·뉴질랜드 양고기 사건’에서 GATT1994 제XIX조의 예측하지 못한 사태의 발전이 반드시 사실관계의 차원에서 증명되어야 함을 확인하였지만, 사실관계의 차원에서 증명되어야함을 만족시키기 위해 무엇이 요구되는가에 대한 어떠한 지침도 제공된 적이 없음을 지적하였다. 또 상소기관은 WTO 협정과 부합하는 세이프가드 조치를 부과하기 위해서는 GATT1994 제XIX조와 WTO 세이프가드협정 모두를 충족시켜 합치시켜야 한다고 보았다. 따라서 예측하지 못한 사태의 발전이 존재하였음을 반드시 입증해야 하는 문제를 제시하였다. 또한 그러한 입증은 세이프가드 조치를 적용하기 전에 조사당사국의 보고서에 반드시 명시적으로 수입증가와 예측하지 못한 사태의 발전 사이의 “논리적 연결고리”(logical connection)을 근거로 입증되어야 한다고 평결을 내렸

34) WTO, *supra* note 10, para. 77.

다.<sup>35)</sup> 이와 같이 상소기관은 예측하지 못한 사태의 발전 요건이 언제, 어디서 이뤄져야 하는지의 지침을 ‘미국-호주·뉴질랜드 양고기 사건’을 통해 제공하였다. 또한 상소기관은 WTO 세이프가드협정 제3조에서 요구하고 있는 “조사당사국은 자신의 조사 결과와 사실 및 법에 대한 모든 관련 쟁점에 대하여 도달한 추론된 결론을 설명하는 보고서를 공표한다.”문언에 초점을 맞추었다. 이와 관련하여 상소기관은 GATT1994 제XIX조에서 요구하는 “예측하지 못한 사태의 발전”요건은 반드시 사실의 문제(as a matter of fact)로서 세이프가드조치 부과를 위해 검증되어야 한다고 지적하였다. “예측하지 못한 사태의 발전”의 존재는 WTO 세이프가드협정 제3.1조에 의거한 사실 및 법에 관련된 쟁점(pertinent issue of fact and law)이고 따라서 조사당사국은 보고서에서 동 협정에 근거한 예측하지 못한 사태에 관한 평결(finding) 또는 추론된 결론(reasoned conclusion)이 명백히 밝혀야 함을 지적하였다.<sup>36)</sup>

‘미국-EC 철강세이프가드 사건’에서 미국은 예측하지 못한 사태의 발전 요건 사실의 관련성에 대해 입증할 것을 요구하는 WTO 세이프가드협정 제4조의 규정은 예측하지 못한 사태의 발전을 검증함에 있어 적용될 필요가 없다고 주장하였다. 하지만 상소기관은 미국의 주장을 배척하였다. 상소기관은 미국의 주장에 대해 WTO 세이프가드협정 제4.2(c)조는 WTO 세이프가드협정 제3조의 정교함을 나타낸 것이라고 언급하였다. 더욱이 GATT1994 제XIX조의 예측하지 못한 사태의 발전은 WTO 세이프가드협정 제3.1조의 마지막 문장인 “관련된 법 및 사실의 문제(pertinent issue of fact and law)”에 해당되는 것이라고 밝혔다. 따라서 WTO 세이프가드협정 제4.2(c)조 역시 예측하지 못한 사태의 발전을 검증하기 위해 조사당사국이 따라야하는 조문이

35) WTO, *supra* note 13, para. 68.

36) *Ibid.*, para. 72.

...As Article XIX:1(a) of the GATT 1994 requires that “unforeseen developments” must be demonstrated, as a matter of fact, for a safeguard measure to be applied, the existence of “unforeseen developments” is, in our view, a “pertinent issue of fact and law”, under Article 3.1, for the application of a safeguard measure, and it follows that the published report of the competent authorities, under that Article, must contain a “finding” or “reasoned conclusion” on “unforeseen developments”.

라고 평결하였다.<sup>37)</sup> 따라서 앞서 살펴본 ‘미국-EC 철강 세이프가드 사건’을 통해 예측하지 못한 사태의 발전은 WTO 세이프가드협정 제3조 및 제4조의 적용대상으로서 입증의 필요한 것이라고 상소기관은 밝히고 있다. 또한 예측하지 못한 사태의 발전의 요건이 입증되어야 할 사실의 문제로서 상소기관은 조사당사국의 보고서에서 입증해야하는 필요성이라고 보았다. ‘미국-호주·뉴질랜드 양고기 사건’에서 상소기관은 예측하지 못한 사태의 발전요건이 조사당사국이 보고서에 반드시 작성해야하는 “관련된 법 및 사실의 문제”에 해당되며 따라서 조사당사국의 산업피해조사보고서에 기재해야함을 밝혔다.<sup>38)</sup> 또한 이후의 사건 ‘미국-EC 철강세이프가드 사건’에서도 상소기관은 예측하지 못한 사태의 발전이 WTO 세이프가드협정 제4조 및 제3조상의 보고서에 포함되어야하는 법 및 사실의 문제(issue of fact and law)라고 언급함으로써 예측하지 못한 사태의 발전을 입증해야 한다고 밝혔다. 따라서 예측하지 못한 사태의 발전은 앞서 밝힌 상소기관의 평결로서 알 수 있듯이 사실관계로서의 입증이 필요하며, 상소기관의 평결에 따른 절차적 요건으로서 가능하다고 보여 진다.

## II. 절차적 요건으로의 입증순서 및 방법

### 1. “예측하지 못한 사태의 발전”요건의 입증순위

입증의 순서와 관련하여 “예측하지 못한 사태의 발전”요건은 수입의 증가, 심각한 피해의 발생 및 피해의 위협의 존재, 인과관계인 직접적인 세이프가드조치 발동요건이 충족된 이후에 부수적으로 입증해야하는 상황이라고 상

37) WTO, *supra* note 19, paras. 290-291.

…Article 4.2(c) is an elaboration of Article 3; moreover “unforeseen developments” under Article XIX:1(a) of the GATT 1994 is one of the “pertinent issues of fact and law” to which the last sentence of Article 3.1 refers. It follows that Article also applies to the competent authorities’ demonstration of “unforeseen developments” under Article XIX:1(a).

38) WTO, *supra* note 13, para. 72.

소기관은 평결하였다. 즉 직접적인 발동요건인 수입의 증가, 심각한 피해의 발생 및 피해의 위협, 인과관계의 발동요건이 충족되지 않는다면 예측하지 못한 사태의 발전 존재 여부에 대한 입증은 더 이상 할 필요가 없다는 것이다. ‘아르헨티나-EC 신발 사건’에서 EC는 아르헨티나가 세이프가드 조치를 부과한 것에 대해 아르헨티나가 GATT1994 제XIX조에서 명시된 예측하지 못한 사태의 발전의 사태를 검토하지 않아 GATT1994 제XIX조를 위배하였다고 주장하였다.<sup>39)</sup> 하지만 패널은 동 사건에 대해 EC의 주장을 기각하였는데, 패널은 세이프가드 조치의 부과를 위해 보다 명료하며 구체적인 조건을 명시하고 있는 WTO 세이프가드협정에 의해 부과된 조치는 자동적으로 GATT1994 제XIX조의 요건을 충족하며, 따라서 예측하지 못한 사태의 발전 요건이 독립적인 법적 효력을 갖는 문언이 아니므로 WTO 세이프가드협정과 구분해서 GATT1994 제XIX조의 주장을 검토할 필요는 없다고 하였다.<sup>40)</sup> 하지만 상소기관은 이러한 패널의 평결을 파기하였는데, 예측하지 못한 사태의 발전이 갖는 법적 효력에 대해서 이전의 분쟁사례 ‘한국-EC유제품사건’에서의 상소기관의 평결을 인용하였다. 상소기관은 예측하지 못한 사태의 발전의 요건은 세이프가드 조치를 부과하기 위해 충족되어야 할 독립적인 요건을 제시하고 있지는 않지만, 세이프가드조치가 GATT1994 제XIX조에 부합하는 방식으로 적용되기 위해서 사실 관계의 차원에서 증명되어야 하는 상황을 제시하는 것이라고 평결하였다.<sup>41)</sup> 이에 따라 예측하지 못한 사태의 발전의 검증을 주장하는 EC의 주장이 수용되는가 싶었으나, 상소기관은 동 사건을 평결한 패널의 보고서에서 아르헨티나의 조사가 WTO 세이프가드협정의 조건에 합치하지 않음을 지적하였다. 결론적으로 아르헨티나가 부과한 세이프가드 조치는 법적기반이 없다고(no legal basis)지적하였다. 이러한 이유로, 상소기관은 패널의 분석이 완벽했다는 것 자체를 신뢰할 수 없고 따라서 예측

39) WTO, *supra* note 4, para. 8.47.

40) *Ibid.*, para. 8.69.

41) WTO, *supra* note 6, para. 91.

하지 못한 사태의 결과로서 발생된 동 사건의 증가된 수입의 입증을 한 아르헨티나 조사는 WTO 세이프가드협정 제2조 및 제4조에 위배하였다는 평결을 내렸다. 결과적으로 패널의 평결에 관련하여 이의를 제기한 EC의 주장에 대해 아르헨티나의 WTO 세이프가드협정을 위배한 이유로 예측하지 못한 사태의 발전에 관한 별도의 판정을 내리지 않았다.<sup>42)</sup> 이후의 다른 분쟁사례 ‘미국-EC 밀 글루텐 사건’<sup>43)</sup>에서도 상소기관은 일관된 평결을 내렸는데, 동 사건에서 상소기관은 이전의 사건 ‘아르헨티나- EC 신발 사건’에서의 상소기관의 평결을 인용하였다. 상소기관은 ‘미국-EC 밀 글루텐 사건’을 ‘아르헨티나-EC 신발 사건’과 같은 시각으로 보았으며 패널의 평결이 비록 다른 이유들이 있고 그에 대한 합리적 평결이 있었을지라도 미국의 세이프가드 조치가 WTO 세이프가드협정 제2.1조 및 제4.2조에 합치 하지 않았으므로 패널은 아르헨티나-EC 신발 사건 때와 마찬가지로 패널의 평결이 법적인 근거가 없다고 평결하였다. 따라서 EC가 주장하는 예측하지 못한 사태의 발전에 관한 검증을 할 필요가 없으며, 평결의 쟁점이 존재하지 않으면 이러한 분쟁에서 근거하는 권고조치(recommandation)나 판단을 분쟁해결기구(Dispute Settlement Body: 이하 DSB라 함)에서 도움을 줄 수 없다고 평결하였다. 패널의 사법적 경제의 부재(judicial economy)인 즉, 법적인 결여는 EC가 이의를 제기하는 예측하지 못한 사태의 발전의 검증의 판단에 대한 판단 자체를 배제시킨다고 상소기관은 평결하였다.<sup>44)</sup>

이처럼 입증의 우선순위와 관련해서 상소기관은 ‘아르헨티나-EC 신발 사건’ 및 ‘미국-EC 밀 글루텐 사건’에서 확실한 평결을 내렸다. 이는 세이프가

42) *Ibid.*, para. 98.

...As a consequence, there is *no legal basis* for the safeguard measures imposed by Argentina. For this reason, we do not believe that it is necessary to complete the analysis of the Panel relating to the claim made by the European Communities under Article XIX of the GATT by ruling on whether the Argentine authorities have, in their investigation, demonstrated that the increased imports in this case occurred “as a result of unforeseen developments and of the effect of the obligations incurred by a Member under this Agreement, including tariff concessions...”. (강조 추가)

43) WTO, Appellate Report on *United States-Definitive Safeguard Measures on Imports of Wheat Gluten from The European Communities*, WT/DS/166/AB/R, 2000년 12월 22일.

44) *Ibid.*, paras. 181-184.

드 조치를 발동하기 위한 직접적인 발동요건인 수입의 증가, 심각한 피해의 발생 및 피해의 위협, 인과관계가 충족이 되지 않았다면 예측하지 못한 사태의 발진요건은 아예 심리를 할 필요가 없음을 상기시킨 것이다. 따라서 입증 순서에 있어서는 직접적인 발동요건들이 모두 충족된 후에 부수적으로 입증되어야 한다고 판단을 내릴 수 있다.

## 2. “예측하지 못한 사태의 발진”요건의 입증방법

WTO 세이프가드협정 제3.1조에서는 “회원국은 조사당사국이 이전에 확립되고 1994년도 GATT 제10조에 따라 공표된 절차에 따라 조사를 행한 후에만 긴급수입제한조치를 적용할 수 있다... 조사당사국은 자신의 조사 결과와 사실 및 법에 대한 모든 관련 쟁점에 대해 도달한 추론된 결론을 설명하는 보고서를 공표한다.”라고 입증의 방법에 대해서 명시하고 있다.<sup>45)</sup> 입증의 방법과 관련하여 ‘미국-EC 철강세이프 사건’에서 입증의 방법을 자세히 다뤘는데, 동 사건의 패널은 미국의 ITC가 상세한 이유가 첨부된 적절한 설명을 기재한 예측하지 못한 사태의 발진과 증가된 수입의 결과를 세이프가드 조치를 부과한 각각의 제품을 증명하지 못했으므로 GATT1994 제XIX조 및 WTO 세이프가드협정 제3.1조를 위배하였다고 평결하였다.<sup>46)</sup> 또 패널은 WTO 세이프가드협정을 근거한 이전의 상소기관 보고서를 인용하면서, 예측하지 못한 사태는 조사당사국의 보고서에서 세이프가드조치가 적용되기 전에 WTO 세이프가드협정 제2.1조에 기재된 조건과 더불어 사실의 문제로서 증명되어야 함이 분명하다고 지적하였다.<sup>47)</sup> 또 패널은 미국의 ITC 보고서를 구체적으로 분석한 결과 동 보고서가 예측하지 못한 사태의 발진과 심각한 피해간의 관계에 대해 10개 상품에 부과한 세이프가드조치별로 충분히 설명하였다고는 볼

45) WTO 세이프가드협정 제3.1조.

46) WTO, *supra* note 25, para. 10.37.

47) *Ibid.*, paras. 10.38-10.39.

수 없다고 평결하였다. 패널은 더욱이 설명의 시점(timing), 정도(extent)는 문제가 된 개별 사안의 성질(nature)과 복잡성(complexity)에 따라 결정될 것이며 설명의 시점(timing), 정도(extent), 수준(quality)은 그러한 설명이 구체적인 이유가 포함된 적절한 것인지 여부에 영향을 끼치는 모든 요인이라고 언급하였다.<sup>48)</sup> 따라서 패널은 ITC가 언급한 예측하지 못한 사태와 심각한 피해의 발생 사이의 귀결여부에 대한 설명이 상세하지 않아 ITC의 예측하지 못한 사태의 발전의 검증은 실패했다고 결론을 내렸다. 또한 예측하지 못한 사태의 발전과 관련된 자료에 의해 주장이 뒷받침 되지도 않았으며 사실의 문제로서 그러한 예측하지 못한 사태가 문제의 세이프가드조치의 대상이 되는 구체적인 철강제품의 미국으로의 증가된 수입의 결과를 초래하였음을 증명하지 않았다고 결론을 내렸다.<sup>49)</sup> 따라서 패널은 ITC가 조사한 세이프가드 조치가 부과된 특정 철강 제품 각각에 대해 예측하지 못한 사태의 발전과 수입의 귀결이 논리적으로 연결성이 없다고 지적하였다. 패널은 이상의 판단을 토대로 미국이 취한 세이프가드 조치는 GATT 제XIX조와 WTO 세이프가드 협정 제3.1조에 위배된다고 평결하였다.<sup>50)</sup> 미국은 패널의 평결에 불복하여 상소기관에 상소기관의 설치를 요구하였는데, 미국은 ITC 보고서에 예측하지 못한 사태의 발전이 수입의 증가의 결과로서 발생이 논리적으로 연결하는 직접적인 설명은 없다 할지라도 그러한 사실을 이해할 수 있는 증거자료가 ITC 보고서에 포함되어 있다고 주장하였다. 동 주장에 대해 상소기관은 미국이 주장하는 ITC 보고서를 검토하면서 동 보고서는 예측하지 못한 사태의 발전과는 전적으로 관련이 없다고 지적하였다. 상소기관은 예측하지 못한 사태의 발전을 설명하기 위한 보고서는 수입의 결과로 볼 수 없을 뿐 아니라 수입의 증가로부터 구체적인 수입 또는 예측하지 못한 사태의 발전의 설명과는 전혀 관련이 없다고 밝힌 패널의 평결을 동의하였다.<sup>51)</sup> 미국의 주장에 상

---

48) *Ibid.*, para. 10.115.

49) *Ibid.*, para. 10.135.

50) *Ibid.*, paras. 10.145-10.150.

51) *Ibid.*, para. 10.133.

소기관은 WTO 세이프가드협정 제4.2(c)조는 WTO 세이프가드협정 제3조의 정교함을 나타낸 것이라고 언급하였다. 더욱이 GATT1994 제XIX:1(a)조의 예측하지 못한 사태의 발전은 WTO 세이프가드협정 제3.1조의 마지막 문장인 “관련된 법 및 사실의 문제(pertinent issue of fact and law)”에 해당되는 것이라고 밝혔다. 따라서 WTO 세이프가드협정 제4.2(c)조 역시 예측하지 못한 사태의 발전을 검증하기 위해 조사당사국이 따라야하는 조문이라고 평결하였다.<sup>52)</sup> 따라서 예측하지 못한 사태의 발전의 검증을 설명하기 위해선 이러한 명시적(explicit)인 방법으로 실행되어야 하며 그 설명이 명백하고(clear)하고 모호해선 안된다는 것을(unambiguous)의미한다고 지적하였다. 즉, 명백한 용어를 사용하고 직설적인 어법으로 설명되어야 함을 볼 수 있다. 따라서 직접적인 설명 없이 단순히 암시적인 자료만 제출하는 것으로는 예측하지 못한 사태의 발전의 검증이 충족될 수 없다고 보았다.<sup>53)</sup> 따라서 상소기관은 미국의 ITC 보고서가 WTO 세이프가드협정 제3.1조에서 언급된 사실과 합리적 이유를 뒷받침하는 “추론된 결과”를 제공하는데 실패했다고 지적하였다. 그러므로 상소기관은 ITC 보고서에서 “상세하고 적절한 이유가 포함된 결론”을 기재했어야 했다고 지적하였다. 상소기관은 패널이 예측하지 못한 사태가 증가된 수입으로 인한 결과였다고 주장하는 ITC 보고서에는 직접적인 설명 뿐 아니라 관련된 자료 또한 발견할 수 없다고 평결하였다.<sup>54)</sup>

‘미국-EC 철강세이프가드 사건’에서 상소기관은 입증의 방법에 대해 상세히 다뤘다. 상소기관은 WTO 세이프가드협정 제3.1조와 세이프가드협정 제4.2조는 서로 관련이 있는 조문으로서 세이프가드 조치를 부과하는데 있어 절차적 요건을 지니는 중요한 요소를 갖고 있다고 지적하였다. 상소기관은 조사당사국은 모든 법적, 사실적 문제에 대한 “추론된 결론”을 조사당사국의 보고서에 기재하여야 하며, 증가된 수입의 결과로 인한 예측하지 못한 사태

52) WTO, *supra* note 19, paras. 290-291.

53) *Ibid.*, paras. 296-297.

54) *Ibid.*, paras. 326-329.

의 발전의 존재를 입증하는 것은 하나의 법적 요건으로서 조사당사국이 갖는 의무라고 언급하였다. 상소기관의 이와 같은 평결은 결국 조사당사국은 조사 결과를 바탕으로 추론하여 예측하지 못한 사태의 존재여부에 대한 결론을 도출해야 하는 것을 의미한다. 또한 수입증가와 예측하지 못한 사이의 발전요건 사이의 결과는 논리적 연결성에 의의를 두어 논리적인 설명이 있어야 DSB가 판단할 수 있음을 지적하였다.

결론적으로 조사당사국은 논리적이고 적절한 설명을 제공해야할 의무를 갖고 있으며, 조사당사국이 예측하지 못한 사태의 발전을 입증할 수 있는 방법은 명백하고, 논리적인 근거에 의거하여야 함을 지적한 것으로 보인다.

### III. “예측하지 못한 사태의 발전”의 입증시기

예측하지 못한 사태의 발전이 세이프가드 조치 조사당사국에 의해 입증되어야 하는 문제라는 점에 대해서는 이견이 없다고 하더라도, 이러한 입증이 어느 시기에 이루어져야 하는지 판단이 요구된다. 이와 같은 이유는 세이프가드 조치를 취할 당시에는 예측하지 못한 사태의 발전을 입증하지 않았다가 WTO에 분쟁이 후에 제기될 경우, DSB에서 예측하지 못한 사태의 발전에 관한 입증은 해도 되는지 문제가 제기되기 때문이다.<sup>55)</sup> 동 문제와 관련하여 ‘미국-EC 철강세이프가드 사건’에서 패널은 예측하지 못한 사태의 발전의 관련 내용이 조사보고서에 기재함에 있어 특정한 형식을 요하지는 않는다고 언급하였다. 패널은 조사보고서의 공표 요건은 보고서가 취해야 할 형태에 대해 지정을 하지 않았다는 미국의 주장에 동의하고 있으므로 보고서가 부분적으로 공표될 지 여부를 포함하여 그 형식을 결정하는 것은 회원국의 재량 사항이라고 설명하였다. 특히 패널은 조사당사국이 조사한 보고서가 GATT1994 제XIX조와 WTO 세이프가드협정의 요건을 충족시킨 것을 증명하는 일관적

---

55) 김석호, 앞의 논문, 466쪽.

이고 종합적인 설명을 제공하는 범위 내에서 다른 부분들의 형태로 하나의 보고서를 발행하는 것은 인정할 수 있다고 평결하였다.<sup>56)</sup> 동 사건에서 패널은 입증의 시기와 관련하여 미국이 제출한 ITC 보고서가 다른 예측하지 못한 사태의 발전이 ITC의 2002년 2월 4일의 2차 추가보고서라는 것을 주목하였다. 따라서 제소국들은 미국이 예측하지 못한 사태의 발전의 문제를 조사의 종결 후에 작성한 추가 보고서에만 논의를 하였으므로 이는 WTO 세이프가드협정 제3.1조에 위배된 이해당사자가 예측하지 못한 사태의 발전에 대한 의견을 진술할 기회를 갖지 못한 것이라고 주장하였다. 하지만 패널은 미국의 세이프가드 조치가 2002년 3월 20일에 발효되었으므로 결과적으로 패널은 예측하지 못한 사태의 증거가 동 조치가 적용되기 전에 추가 보고서에 의해 공표되었기 때문에 그러한 증거가 위배된 것은 아니라고 평결하였다.<sup>57)</sup> 따라서 패널은 예측하지 못한 사태의 발전이 제1차 보고서이든, 제2차 보고서이든 상관없이 시기가 문제가 되는 상황은 아니라고 보았다. 다만 발표의 시기로서 세이프가드조치가 부과되기 이전에 제시해야함을 밝혔다. 왜냐하면 조사보고서는 세이프가드조치 발동 전에 공표되었어야 하는 것이고, 사전에 보고서를 공표하도록 하는 이유는 이해관계인들이 서로 의견을 제시할 수 있도록 하기 위함이기 때문이다. 또한 수입의 증가, 심각한 피해의 발생 및 위협의 존재, 인과관계의 입증만으로 세이프가드조치가 부과될 수 있고 예측하지 못한 사태의 발전이 세이프가드조치발동 이후에 입증될 수 있다고 한다면 양자간의 관계가 모호하게 될 것이기 때문이다. 결국 근본적으로 GATT1994 제XIX조의 의도에 부합하지 않는 결과를 초래하게 된다.

결론적으로 입증의 시기에 관련하여 패널은 ‘미국-EC 철강세이프가드 조치사건’에서 최초의 보고서이든, 2차 보고서이든 예측하지 못한 사태의 입증은 세이프가드조치 이전에만 조사당사국의 보고서를 통해 입증하면 된다고 평결하였다. 또한, 조사보고서의 형태는 회원국의 재량으로 판단되어야 할 일

56) WTO, *supra* note 25, paras. 10.48.-10.50.

57) *Ibid.*, paras. 10.51-10.54, 10.58.

이라고 지적하였다. 따라서 세이프가드조치 이전에 예측하지 못한 사태의 발전의 입증이 이뤄져야 함은, 이해당사국들의 의견을 교환하기 위함이며 예측하지 못한 사태의 발전을 세이프가드조치 발동요건으로서 GATT1994 제XIX 조에 명시함으로써 발동요건의 존재를 밝히고자 하기 위함이다.

### 제3절 “예측하지 못한 사태의 발전”의 법적 한계

#### I. “예측하지 못한 사태의 발전” 조항의 부재

상소기관은 GATT1994 제XIX조의 세이프가드조치 발동요건인 “예측하지 못한 사태의 발전”이 WTO 세이프가드협정과 별개의 조문이 아니라고 밝히며 이를 근거로 WTO 세이프가드협정 제1조, 제11조 등을 근거조항으로 삼은 바 있다. WTO 초기 분쟁사례인 ‘한국-EC 유제품사건’에서 이미 상소기관은 동 평결을 하였고, 현재에 이르기까지 상소기관의 평결은 누적적으로 WTO 세이프가드협정과 GATT1994 제XIX조의 관계가 상호 가중적으로 적용되어야 함을 밝히고 있다. 하지만 “예측하지 못한 사태의 발전”요건은 여전히 논의의 대상이 되고 있다. 그 이유는 “예측하지 못한 사태의 발전”요건이 상소기관의 평결을 통해 새로 부활된 세이프가드 조치를 부과하기 위한 ‘불가분의 조항’이라 할지라도 세이프가드 조치를 부과하는 각국내의 세이프가드조치 규범들에는 동 요건이 결여되어있기 때문이다.

WTO 상소기관은 예측하지 못한 사태의 발전과 관련된 모든 분쟁사례에서 예측하지 못한 사태의 발전요건은 반드시 WTO 세이프가드협정과 더불어 충족되어야 하고 합리적이고 적절한 설명을 통해 수입의 증가와의 귀결을 밝혀야 한다고 지적한다. 하지만 각국내의 세이프가드조치 규범에는 아직까지 “예측하지 못한 사태의 발전”요건의 조항을 두고있지 않고 있다. 따라서 각국들은 세이프가드 조치를 부과한 후, 예측하지 못한 사태의 발전의 요건에 해당하는 부분은 기존의 상소기관의 평결을 인용하여 따르고 있다.

예측하지 못한 사태의 발전 조항이 각국내의 세이프가드규범에서 결여됨에 따라 세이프가드 조치를 부과한 수입국의 입장에 따를 경우, 예측하지 못한 사태의 발전을 평가함에 있어 주관적인 요소를 배제 할 수 없는 상황이 따르게 된다. ‘미국-EC 철강세이프사건’에서 패널 역시 예측하지 못한 사태

의 발전은 객관적인 기준을 따를 수 있지만, 주관적인 요소 역시 배제할 수 없다고 언급하면서 정확한 객관적인 기준을 제시하지는 않았다.<sup>58)</sup> 따라서 예측하지 못한 사태의 발전요건이 객관적인 기준을 확립하기 어렵다는 한계가 드러난다. 이에 세이프가드 조치를 부과한 수입국과 수출국간의 분쟁이 잦아질 수밖에 없는 결과를 초래할 수 있다.

예측하지 못한 사태의 발전요건이 실제적인 의미를 갖기에 기준을 세워준 GATT 초기의 ‘수입여성용 모피모자사건’<sup>59)</sup>에서 체코슬로바키아는 미국이 부과한 여성용 모피모자의 세이프가드조치에 대해 예측하지 못한 사태의 발전요건에 위배되는 상황이라고 주장하였다. 동 주장에 대해 작업반(working party)은 예측하지 못한 사태의 발전이란 관세양허협상이후 발생한 상황으로서, 양허국의 협상담당자가 협상당시 예측할 수 있었거나 예측하였어야 할 것으로 기대하는 것이 불합리한 상황을 말한다고 이유를 제시하였다. 작업반은 모자스타일의 변화사실 자체는 예측하지 못한 사태의 발전에 해당할 수는 없으나 유행의 변화가 실제로 수입의 증가에 미친 영향의 수준은 1947년 양허협상 당시 미국이 예측하였어야 한다고 기대하는 것은 합리적이지 못하므로 예측하지 못한 사태의 발전요건은 충족된 것이라고 평결하였다.<sup>60)</sup> 하지만 작업반이 내린 평결은 여성의 모자의 유행에 대해 예측할 수 없는 사태의 발전으로 보았기 때문에, 결론적으로 모든 수입이 예측하지 못한 사태의 발전과 관계가 있다고 여겨져 예측하지 못한 사태의 발전 조항 자체를 사문화시키는 계기가 되었다.<sup>61)</sup> 동 평결이후 GATT체제에서 예측하지 못한 사태의 발전 조항은 거의 논의되지 않았으며, 이에 우루과이라운드 협상이후 설립된 WTO 세이프가드협정을 입안했을 당시에 동 조항은 언급되지 않았다.<sup>62)</sup>

---

58) WTO, *supra* note 25, paras. 10.42-10.43.

59) GATT, *Report of the International Working Party on the Complaint of Czechoslovakia Concerning the Withdrawal by the United States of a Tariff Concession under Article XIX of the GATT*, GATT/CP/106, 1951년 10월 22일.

60) *Ibid.*, paras, 11-12.

61) 안덕근, 『WTO 세이프가드 제도 분쟁사례연구』, 법무부, 2006, 89쪽 재인용.

62) 앞의 주, 10쪽.

따라서 ‘아르헨티나-EC 신발 사건’에서 패널은 ‘수입여성용 모피모자사건’의 평결을 상기시키면서 WTO 세이프가드협정을 새로 설립할 당시 입안자가 GATT1994 제XIX조에서 규정한 세이프가드 조치의 부과에 관한 발동요건들이 포함된 WTO 세이프가드협정에서 “예측하지 못한 사태의 발전”의 요건을 명확히 삭제(express omission)한 것은 반드시 중요한 의미를 가진다고 지적한바 있다.<sup>63)</sup> 결론적으로 GATT1994 제XIX조에서 명시한 “예측하지 못한 사태의 발전”의 객관적인 기준을 확립하는 일이 어렵고 주관적인 판단을 할 수 밖에 없기 때문에 이러한 주관적인 요소를 배제하기 위해 WTO 세이프가드협정에서 동 요건을 삭제하여 “예측하지 못한 사태의 발전”은 법적 효력이 없다는 주장이 제기되는 것이다. 이와 같이 비록 WTO 시절에 이르러 예측하지 못한 사태의 발전요건이 상소기관의 평결에 의해 부활되었지만, 여전히 “예측하지 못한 사태의 발전”요건은 각국의 세이프가드규범 내에 부재조항인 채로 있다. 따라서 예측하지 못한 사태의 발전요건을 발동요건으로써 세이프가드 조치를 부과시키는 것은 객관적인 법적인 기준으로 정립하기엔 부족함이 있다. 따라서 “예측하지 못한 사태의 발전”요건은 그러한 면에서 법적인 계를 지닌다고 생각된다.

## II. “예측하지 못한 사태의 발전”에 관한 명확한 제시 결여

다음으로 “예측하지 못한 사태의 발전” 용어에 대한 명확한 기준을 상소기관의 평결은 물론 GATT1994 제XIX조에도 구체적으로 언급하지 않은 점이다. 앞서 언급했듯이, GATT초기 사례인 ‘수입여성용 모피모자사건’에서 작업반은 예측하지 못한 사태의 발전의 요건에 대해 예측하지 못한 사태의 발전은 관세협상 이후에 발생한 상황으로 양 당사국의 협상담당자가 협상 당시 예측할 수 없었던 상황이라고 언급하였다. 그 결과 여성용 수입모자에 대

63) WTO, *supra* note 4, paras. 8.57-8.58.

한 유행자체를 협상 당시 미국이 예측할 수 없었기 때문에 미국이 부과한 세이프가드조치가 예측하지 못한 사태의 발전이라고 평결하였다.<sup>64)</sup> 동 평결에 따르면, GATT1994 제XIX조에서 명시된 “사태(development)”란 특정한 사건을 지칭하는 것인지, 아니면 광범위하게 증가된 수입의 영향으로 인한 심각한 피해를 주는 상황적 변화인지의 기준이 애매하게 된다. 만약 특정한 사건을 지칭하는 것이 아니라면, 급격하게 증가된 수입의 증가로 인한 피해의 모든 상황적 변화 모두가 “사태”의 의미로 포함될 수 있다고 볼 수 있기 때문이다. 그렇다면 결국 이 문구의 의미는 “사태”라는 의미보다는 “예측하지 못한”의 문구에 의미를 더욱 둘 수 있다. 왜냐하면 예측하지 못했다는 기준 자체마저 객관적인 것이 아니라 당시의 협상가의 주관적 관점에서 판단되는 것이므로, 예측하지 못한 사태의 발전의 판단 기준이 모호할 수 있다.<sup>65)</sup> 그러므로 ‘수입여성용 모피모자사건’은 예측하지 못한 사태의 발전의 의미를 파악하는데 일조를 하였으나, 유행의 변화 자체가 수입의 증가로의 귀결이라는 평결을 내려 예측하지 못한 사태의 발전요건이 무의미하게 만드는 역할을 하였다. 하지만 WTO 세이프가드협정 이후 예측하지 못한 사태의 요건이 다시 주목을 받으면서 상소기관은 동 조항의 의미를 되새기고자 하였다. 이전의 사건인 ‘미국-호주·뉴질랜드 양고기 사건’에서 예측하지 못한 사태의 발전에 관한 상황이 존재함을 밝혔다면 ‘미국-EC 철강 세이프가드사건’에서 패널은 예측하지 못한 사태의 발전 조항을 상세히 다루고자 했다.

‘미국-EC 철강세이프가드 사건’에서 패널은 예측하지 못한 사태의 발전 요건에 대한 입증에 단순히 예측하지 못한 사태의 발전의 경제적 상황의 존재 자체에 대한 판정으로 충분한 것이 아니라 그러한 경제적상황이 증가된 수입의 증가, 국내산업 피해 및 피해의 위협의 발생과 갖는 관련성을 입증해야 한다고 요구하고 있다.<sup>66)</sup> 패널은 동 사건과 같은 내용을 담고 있는 이전

---

64) GATT, *supra* note 59.

65) 김석호, 앞의 논문, 469쪽.

66) 안덕근, 앞의 책, 274쪽.

의 사례보고서를 인용하면서, 예측하지 못한 사태의 발전 요건은 조사당사국의 보고서에서 WTO 세이프가드협정 제2.1조에 기재된 조건과 함께 사실의 문제(as a matter of fact)로서 입증되어야 한다고 언급하였다.<sup>67)</sup> 패널은 예측하지 못한 사태의 발전을 구성하는 것과 관련해서 ‘한국-EC 유제품사건’의 상소기관 보고서를 인용하였는데 예측하지 못한 사태의 발전이란 급격한 수입의 증가로 인해 국내 생산자에게 심각한 피해를 발생시키거나 피해의 위협이 있는 상황을 예측하지 못한 것이라고 언급하였다.<sup>68)</sup> 따라서 패널은 예측하지 못한 사태의 발전이 사실적인 검증을 바탕으로 해야 함을 지적하였다. 패널은 반드시 세이프가드조치가 부과된 문제가 된 구체적인 상품이 구체적인 세이프가드 조치에 의할 것을 의미하였다. 이는 세이프가드 조치를 부과한 상품 개개마다 세이프가드조치부과를 위한 검증이 필요함을 의미한다. 그러므로 예측하지 못한 사태의 발전과 관계된 적절하고 합리적인 설명은 반드시 예측하지 못한 사태의 발전의 사실적 검증이 포함되어야 한다고 지적하였다. 또한 예측하지 못한 사태의 발전의 사실적인 검증은 증가된 수입, 국내산업의 심각한 피해의 발생 및 피해의 위협의 존재와 관련성이 필요하다고 언급하였다.<sup>69)</sup> 또 패널은 사실의 문제로서 예측하지 못한 사태의 발전의 증명 문제를 다뤘다. 패널은 예측하지 못한 사태의 발전에 대한 증명은 조사당사국의 보고서에서 다뤄져야하며 이와 관련하여 증명의 시기, 위치, 그리고 어떻게 입증하여야 하는지 밝혀야 한다고 지적하였다. 또 패널은 예측하지 못한 사태의 증명이 세이프가드조치의 적용의 전제임을 주목하고, 그러한 증명은 세이프가드조치가 적용되기 전에 이루어 져야 한다고 언급하였다.<sup>70)</sup> 또한 패널은 심각한 피해가 예측하지 못한 사태의 결과로 발생되었는지 여부의 문제와 관련하여 이전의 사건 ‘아르헨티나-EC 신발 사건’과 ‘한국-EC 유제품사건’에서 평결한 논리적인 연결고리(logical connection)를 다시 상기시켰다. 패

67) WTO, *supra* note 25, paras. 10.38-10.39.

68) *Ibid.*, para. 10.41.

69) *Ibid.*, para. 10.44.

70) *Ibid.*, paras. 10.51-10.54.

널은 예측하지 못한 사태의 발전으로 인한 증가된 수입 그리고 그로인한 심각한 피해의 발생 및 피해의 위협의 존재는 GATT1994 제XIX조의 첫머리에서 언급한 바와 같이 논리적으로 관계성을 갖는다고 지적하였다.<sup>71)</sup>

이와 같이 ‘미국-EC 철강세이프사건’에서는 이전의 분쟁사례들과는 다르게, 예측하지 못한 사태의 발전의 조항을 한층 더 강조하는 한편, 조사당사국의 보고서에 적절하고 합리적인 이유를 기재하도록 의미를 강화시켰다. 하지만 이와 같은 상소기관의 평결 또한 근본적인 세이프가드취지를 보았을 때 한계를 지남을 알 수가 있다. 이는 근본적인 세이프가드 조치의 필요성에 대한 검토를 요구하는 것으로서 이해될 수 있는 사안이나, 세이프가드 조치를 시행해야 하는 당사국에서는 감당하기 어려운 장애물로 작용하게 될 소지가 크기 때문이다. 세이프가드 제도는 무역구제 제도로서 안전판의 역할을 도모하고 있다. 그러므로 WTO 회원국들의 올바른 자유무역체제를 운영하기 위해서는 상소기관이 실무적인 차원에서 세이프가드 조치를 부과시킬 수 있는 기준들을 제시해야 할 것이다.<sup>72)</sup> 또한 절차적인 요건과 관련하여 패널 및 상소기관은 조사당사국들이 조사보고서에서 적절하고 합리적인 이유를 기재하여야 수입의 증가와 예측하지 못한 사태의 발전의 요건이 원인과 결과로서 합당한 이유를 갖는다고 보았다. 하지만, 그러한 합리적이고 적절한 이유 및 설명이 정확히 무엇을 요구하고 있는가에 대한 명확한 답변을 상소기관은 회피한 채 분명한 제시를 주지 않고 있다. 이에 따라 상소기관이 지적한 합리적이고 적절한 이유의 명확한 언급이 필요하다고 판단된다. 왜냐하면 합리적이고 적절한 이유 및 설명 또한 특별한 기준의 제시 없이는 당사국들의 자의적인 해석이 가능할 것이고 또 같은 문제를 지닌 분쟁을 일으킬 소지가 다분하기 때문이다.

예측하지 못한 사태의 발전은 다양한 사례로서 발견될 수 있다. 그렇기 때문에 패널 및 상소기관의 입장에서 예측하지 못한 사태의 발전의 존재를

---

71) *Ibid.*, para. 10.104.

72) 안덕근, 앞의 책, 274쪽.

입증시킬 만한 명확한 제시를 하기엔 어려움이 있을 것이다. 하지만 예측하지 못한 사태의 발전을 상소기관의 평결에 이르러 다시 부활시켜 중요성을 각인 시킨 만큼 향후 있을 상소기관 및 패널의 평결이 예측하지 못한 사태의 발전조향을 더욱 정교화하고 올바른 방향으로 제시해줄 것을 기대한다.

그 밖에 세이프가드 조치는 공정하게 교역하는 국가들 사이에 일시적으로 제재를 가하는 예외조치라는 점에서 입장을 달리하는 의견들이 있다. 우선, 세이프가드조치의 근본적인 제도의 의의는 무역구제 제도로서 무역자유화속의 국가들간의 교역을 담당하는 안전판과 같은 장치를 도모하는 것이다. 따라서 공정한 교역 사이에서의 제재라는 점을 감안하여 예측하지 못한 사태의 발전역시 발동요건을 포함시켜 더욱 발동을 엄격화 시켜야 한다는 입장이 존재한다. 다음으로, 세이프가드조치가 예외적인 조치임은 틀림없으나 그렇다고 하여 반드시 동 규정이 엄격하게 해석되어야만 하는 것도 아니라는 입장이 있다. 예측하지 못한 사태의 규정까지 더해진다면, 세이프가드조치의 발동이 더욱 어려워질 것이라는 이유이다. 하지만 동 문제에 대해 상소기관의 평결 등은 명확한 대답을 언급한 적이 없어 이 역시 논란의 여지가 계속 될 것으로 보인다.<sup>73)</sup>

---

73) 김석호, 앞의 논문, 470쪽.

#### 제4절 소결

세이프가드분쟁 사례를 다룰 시에 빠질 수 없는 사안 중 하나가 예측하지 못한 사태의 발전이 과연 실체적 요건으로서 세이프가드 조치를 부과할 수 있는지 여부이다. 이는 앞서 언급했듯이 GATT1994 제XIX조의 문언에는 있으나 WTO 세이프가드협정에서는 “예측하지 못한 사태의 발전”요건이 삭제되었기 때문이다. 하지만 WTO 창설이후 세이프가드조치에 관한 초기사례 ‘한국-EC 유제품 사건’에서 상소기관은 예측하지 못한 사태의 발전이 직접적인 세이프가드발동요건을 정당화 시킬 수 있는 사실적인 요소라고 평결하여 예측하지 못한 사태의 발전의 조항을 부활시켰다. 이에 따라 상소기관에 의해 부활된 예측하지 못한 사태의 발전조항이 실체적 의미가 있는지 동 조항의 연구의 필요성이 대두되었다. ‘한국-EC 유제품 사건’이후 ‘아르헨티나-EC 신발 사건’에서 역시 상소기관은 예측하지 못한 사태의 발전의 조항에 독립적인 요건으로 볼 수는 없지만 세이프가드 조치를 발동시키기에 정당화할 수 있는 상황을 제시하는 요건이라고 지적하여 법적 효력을 인정하였다. 따라서 예측하지 못한 사태의 발전요건은 실체적의미로서 법적효력을 인정받은 ‘한국-EC 유제품 사건’이후, ‘미국-호주·뉴질랜드 양고기 사건’에서 상소기관의 평결에 따라 동 조항에 대한 상세한 지침으로서 더욱 확고한 법적인 의미를 되새기게 되었다. ‘미국-호주·뉴질랜드 양고기 사건’에서 상소기관은 수입의 증가와 예측하지 못한 사태의 발전의 관련성을 조사당사국의 보고서에 기재하도록 지적하였다. 이와 같은 평결의 의미는 예측하지 못한 사태의 발전요건이 수입의 증가로 귀결되고 이후 국내산업에 심각한 피해를 발생시킨다는 논리적인 연결고리를 제시함으로써 실체적의미를 더욱 강화시킨 것으로 판단된다. 또한 ‘미국-EC 철강세이프가드 사건’에서 조사당사국이 보고서에 예측하지 못한 사태의 발전의 조항의 기재를 더욱 상세히 할 것을 평결하였는데, 상소기관은 GATT1994 제XIX조에서 나타난 “그러한 상품(such

product)”의 의미는 예측하지 못한 사태의 발전의 결과로 인해 발생한 증가된 수입의 상품이라고 해석하였고, 예측하지 못한 사태의 발전요건을 조사당사국의 보고서로 명확히 기재함으로써 적절하고 합리적인 이유를 첨부할 것을 요구하게 되었다. 더욱이 ‘미국-EC 철강세이프사건’은 예측하지 못한 사태의 발전 요건의 절차적인 가능성 역시 강화시켰는데, 예측하지 못한 사태의 발전의 경제적 상황을 기재한 보고서는 최초의 보고서든 2차 보고서든 상관없이 세이프가드조치 부과 이전에 판단되어야 함을 밝혀 입증의 시기를 명확히 제시하였다. 동 사건에서 상소기관은 절차적인 입증의 방법에 대해서도 판단을 하였다. 상소기관은 세이프가드 조치를 부과하는 모든 상품은 개별적인 상품 즉 특정 상품에 대한 예측하지 못한 사태의 발전에 따른 수입의 증가가 초래되었음을 밝혀야 하며 명백하고 단순한 암시적인 표현 및 간접적인 표현은 부적합하다고 지적하였다.

이와 같이 예측하지 못한 사태의 발전요건은 비록 WTO 세이프가드협정에서 사라졌지만, 상소기관에 의해 실체적의미를 재부여 받았다. 또한 실체적 요건으로서 인정되어 절차적 의미 역시 분쟁사례들을 통해 입증의 시기, 순위, 방법에 대해 재조명을 받았다.

하지만 “예측하지 못한 사태의 발전”요건은 이미 WTO에서 사문화된 의견이라는 견해 역시 존재한다. 동 주장을 하는 견해는 다음과 같다. GATT1994 제XIX:1(a)조에서는 “예측하지 못한 사태의 발전 및 GATT 협정에 의하여 부담하는 의무의 결과”와 “수입증가”라는 인과관계는 물론 “수입의 증가”와 “심각한 피해의 발생 및 피해의 위협”사이에도 인과관계가 있어야 한다고 규정하고 있다. 하지만 “예측하지 못한 사태의 발전”과 “수입증가”의 사이에 인과관계가 있어야 한다는 요건은 사실상 의미가 없다고 주장한다. 왜냐하면 동 조항의 개념자체가 모호하고 해석상의 지침이 없어 그 적용에 있어 객관성이 결여되어 있다는 이유 때문이다. 따라서 동 발동요건은 세이프가드 조치를 발동하는 국가에게 GATT 협정상의 발동억제요인으로 작용하지 못한다

고 의견을 내세운다. 결국 이와 같은 주장을 하는 자들은 “예측하지 못한 사태의 발전” 및 “GATT 협정에 의거하여 부담하는 의무의 결과”의 규정은 세이프가드 조치를 적용 하기 앞서 비현실적인 문제로 인해 WTO 세이프가드 협정에서 제도적으로 규정하지 않고 있다고 주장하는 것이다. 또한 “예측하지 못한 사태의 발전”요건은 실제로 회원국들이 GATT1994 제XIX조를 발동한 때에 어떠한 억제기능도 발휘하지 못하고 미국과 EC 등 주요 회원국들 역시 법제도로써 규정하고 있지 않다고 시사한다. 따라서 WTO 세이프가드 협정에서도 이러한 사실들을 감안하여 동 요건을 발동요건으로 인정하지 않다고 보고 있다.<sup>74)</sup> 이와 같은 예측하지 못한 사태의 발전요건을 인정하지 않는 견해에 따르면 종합적으로 예측하지 못한 사태의 발전의 요건은 기준 자체가 모호하며 따라서 WTO 세이프가드협정에 규정되어 있지 않다고 주장한다. 하지만 동 주장과는 반대로, 상소기관의 의견에 따르면 WTO 세이프가드 협정을 설립할 당시에 입안자가 예측하지 못한 사태의 발전을 삭제할 의도가 있었다면, WTO 세이프가드협정 자체에 GATT1994 제XIX조에서 규정한 예측하지 못한 사태의 발전 조항의 삭제 이유가 기재되어 있었을 것이라고 명시한 바 있다. 상소기관은 “예측하지 못한 사태의 발전의 규정을 명백히 삭제”하겠다는 의도가 입안자에게 있었다면 WTO 세이프가드협정 내에 삭제했다는 의도를 언급했을 것이라고 보았다. 하지만 WTO 세이프가드협정 어디에도 입안자의 의도가 보이지 않는다고 지적하였다.<sup>75)</sup> 즉 예측하지 못한 사태의 발전요건이 WTO 세이프가드협정에 명시적으로 규정되지 않아 법적인 효과가 없다는 주장도 분명 존재하지만, 상소기관의 평결에 따라 동 조항은 새로 언급되면서 중요성이 부각된 것이다.

세이프가드 제도는 무역자유화의 본질적인 취지에 어울리지 않으면서도 공정한 무역을 통한 각국의 국내산업을 보호하기 위해서 필수적으로 요구되는 안전장치이다. 따라서 예외적인 조치로서, 공정한 무역에 일시적인 조치를

74) 김정수, 앞의 논문, 234쪽.

75) WTO, *supra* note 7, paras. 87-89.

취하는 만큼 엄격한 발동요건이 요구됨은 당연하다. 이와 관련하여 예측하지 못한 사태의 발진요건이 수입의 증가와 귀결됨으로써 세이프가드조치의 발동을 엄격화 시키는 것은 본래의 세이프가드 제도의 의도와 부합되는 것이라 판단된다. 따라서 세이프가드 조치를 위한 예측하지 못한 사태의 발진요건은 필수적인 발동요건이라 판단되며 그에 대한 근거는 상소기관의 평결을 통해 알 수 있다. 하지만 ‘아르헨티나-칠레 복숭아 사건’에서 패널이 지적한 것처럼, 수입의 증가와 예측하지 못한 사태의 발진의 요소를 별개의 것으로 보는 시각도 존재하며, 아직까지 세이프가드 제도를 운영하는 각국의 법규범 속에 예측하지 못한 사태의 발진요건은 부재조항으로 남아있다. 이처럼 각국내의 세이프가드 법규범 체제에서 예측하지 못한 사태의 발진요건이 존재하지 않다면 세이프가드 조치를 부과하는 국가가 자의적으로 해석할 것이라 생각된다. 따라서 상소기관이 예측하지 못한 사태의 발진요건에 대한 중요성을 재조명 한 것만큼 명시적으로 예측하지 못한 사태의 발진요건을 명료화시키는 것이 필요하다 판단된다.

결론적으로 예측하지 못한 사태의 발진요건은 명료화의 부족성과 더불어 각국내의 세이프가드조치규범의 부재조항으로 인해 법적 한계를 지니나, WTO 상소기관에서 예측하지 못한 사태의 발진요건을 분쟁사례들을 통해 구체화 시킨 만큼 앞으로 있을 세이프가드분쟁 사례 속에서 예측하지 못한 사태의 발진에 대한 명확한 기준을 제시해야 할 것으로 판단된다.



## 제5장 결론

본 연구는 예측하지 못한 사태의 발전요건의 법적의미를 파악하기 위해 실체적·절차적가능성을 구체적 사례를 통해 연구하는 것을 중점으로 두었다. 본 연구가 중심주제로서 이끌어 낸 “예측하지 못한 사태의 발전”요건은 1947년 관세와무역에관한일반협정(General Agreement on Triffs and Trade: 이하 ‘GATT’라 함)체제에서 국제교역상황 속에 각국내의 국내산업을 보호하기 위해 규정한 세이프가드조치의 발동요건 중 하나이다. 본 연구가 중요한 이유는 GATT1994 제XIX조에서는 “예측하지 못한 사태의 발전”이 명시되어 있으나 WTO 세이프가드협정 (긴급수입제한조치에관한협정(Agreement on Safeguard: 이하 ‘세이프가드협정’이라 함)에서는 동 요건이 삭제되었기 때문이다. 하지만, 예측하지 못한 사태의 발전과 관련하여 상소기관은 “예측하지 못한 사태의 발전”요건을 세이프가드 조치를 위한 중요한 발동요건 중 하나라고 평가하기 때문에 과연 “예측하지 못한 사태의 발전”요건이 세이프가드 조치를 위해 실체적, 절차적으로서 의미를 갖는지 연구한 것이다.

본 연구를 구체적으로 파악하기에 앞서 제2장에서는 세이프가드 제도의 일반적인 연혁 및 EC, 미국, 한국 내의 세이프가드조치 규범을 비교법적으로 분석하였다.

세이프가드 제도는 세계무역기구(World Trade Organization: 이하 ‘WTO’라 함)를 중심으로 지속적으로 진전되고 있는 세계적인 무역 자유화 노력을 회원국들이 보다 안정적으로 수용할 수 있도록 하는 중요한 완충기능을 담당한다. 또한 WTO 세이프가드 협정은 WTO 회원국들의 참여로 국제통상규범을 심각하게 훼손할 수 있는 회색지대조치(grey-area measure)들의 남용을 방지하는 기능을 수행하고 있다.<sup>1)</sup> 이와 같은 세이프가드 제도는 무역구제 제도으로써, 경쟁수입품의 수입의 증가로 특정 국내산업의 피해가 야기되거나 피해의 위

1) 안덕근, “WTO 세이프가드협정의 해석과 적용에 관한 비판적 분석”, 『통상법률』 통권 41호(2001.10), 50쪽.

협이 존재하는 경우, 국내산업의 피해를 한시적으로 구제하여 조정의 기회를 주고 있다. 따라서 국제교역 사회 속에서 안전판의 역할을 담당한다. 이와 같은 세이프가드 제도는 공정한 거래의 상태에서 예외적인 제재를 가하는 조치이므로 동 조치의 발동이 매우 엄격하다. 이러한 세이프가드 제도를 운용하는 이유는 첫째, 세이프가드 조치가 경제와 정치적 현실을 함께 조정할 수 있기 때문이며 둘째, 국내 정책입법자들이 자유무역체제의 이행을 행함에 있어서 자유화 이행을 주저하지 않게 할 안전장치이기 때문이다. 마지막으로 세이프가드조치의 발동을 건의하는 기업들이 세이프가드 조치를 요구함으로써 동 기업들의 산업의 효율성이 증진될 수 있기 때문이다. 이와 같은 세이프가드 제도는 초기에는 GATT1947 제XIX조에 짧은 조문으로 규정되어 있었으나 GATT의 체약국들이 세이프가드의 중요성을 인식하고 GATT1947 제XIX조가 미흡함에 따라 구체적으로 명료화한 협정의 필요성이 대두되었다. 따라서 WTO가 창설되면서 WTO 세이프가드 협정은 GATT1994 제XIX조에 규정된 특정상품의 수입에 대한 긴급조치(Emergency Action in Imports of Particular Products)를 구체적으로 명료화 함으로써 GATT체제내에서 중대한 문제점으로 지적되어 온 세이프가드조치에 관한 규범을 개선하였다.

이러한 세이프가드 조항의 연혁을 살펴보자면, 최초의 공식적인 세이프가드 규정은 미국-멕시코 호혜통상협정법에 면책조항으로써 도입이 되었다. 이후 1947년 초에 소집된 뉴욕회의에서 세이프가드조항을 GATT에 포함시키도록 합의를 보았고 이후 GATT1947 제XIX조에 긴급제한조치로써 규정이 되었다. GATT1947 제XIX조는 본래 세이프가드 조치를 활성화시켜 세계 국제 무역화의 흐름에 안전판의 역할을 담당하기 위해 조문이 설립되었지만, GATT1947 제XIX조문 자체가 세이프가드의 절차 및 발동요건 등을 미비하게 규정하여 실제적·절차적 문제가 있었다. 그리하여 선진국들이 소위 회색지대조치를 이용하여 무역자유화의 흐름을 저해하곤 하였다. 선진국은 세이프가드 조치를 발동하기 보다 수출자율규제(Voluntary Export Restraints)와 시장질서유지협정

(Orderly Marketing Arrangement)과 같은 선별적 조치를 통해 복잡한 세이프가드 조치를 회피하고자 하였다. 회색지대조치는 당시 규범으로는 저촉이 되지 않았지만 실질적으로는 무역거래내의 투명성의 결여와 선진국의 자의적인 운영 등으로 무역자유화의 흐름에 크게 해를 끼쳤다. 따라서 무역자유화에 저해가 되는 것을 방지하기 위해 WTO 세이프가드협정에 이르러 회색지대조치는 금하게 되었다.

GATT1947 제XIX조는 단일의 조문으로써 세이프가드 조치의 발동요건, 절차 등이 구체화 되어 있지 않아 세이프가드 제도를 운영하는데 한계를 지니고 있었다. 이러한 GATT1947 제XIX조의 한계가 드러남에 따라 GATT의 계약국들은 구체적이고 명료한 세이프가드 협정의 중요성을 인식하게 되었다. 새로운 세이프가드 협정의 체결과 관련하여 선진국과 개발도상국이 마찰을 빚기도 하였지만 우르과이라운드 협상에 이르러 선별적용의 인정여부 및 조건, 회색조치의 범위 및 철폐시기, 보상과 보복의 면제조치 및 기간 등을 양자가 함께 논의하였다. 이후 1994년 WTO 설립협정이 체결되면서 WTO 설립협정의 부속서 1A 상품무역에 관한 다자간협정(Multilateral Agreement in Trade in Goods)에 첨부된 13개 부속협정서 중의 마지막 문서인 세이프가드협정으로 이르게 되었다.

세이프가드 조치는 공정한 교역을 통해 거래된 수입상품이 수입국내 심각한 피해 및 피해의 위협이 존재하는 경우를 제한하기 위한 예외적인 조치이다. 따라서 이러한 예외적인 조치를 발동하기 위해서는 엄격한 발동요건들이 전제된다. WTO에서는 세이프가드 조치를 위해 GATT1994 제XIX조와 WTO 세이프가드 협정을 함께 충족하며 운영하고 있다. 하지만 GATT1994 제XIX조에서 규정된 세이프가드 조치 발동요건들은, 예측하지 못한 사태의 발전으로 인한 수입의 증가, 심각한 피해 및 피해의 위협의 존재, 인과관계이며 WTO 세이프가드 협정에서 규정된 발동요건들은 예측하지 못한 사태의 발전을 제외한 세 가지의 요건들이다. 따라서 세이프가드 조치를 위한 발동

요건으로써 어떠한 요건을 우선시해야 하는지 문제가 제기될 수 있다. 예컨대 WTO 주요 회원국들 역시 각국의 국내 산업을 보호하기 위해 세이프가드 조치를 발동하기 위해 국내 규범 속에 세이프가드조치 규범을 정립하였다. 하지만 주요국들인 EC, 미국, 한국은 GATT1994 제XIX조에서 규정한 “예측하지 못한 사태의 발전”요건을 각국내의 세이프가드규범에 정립하고 있지 않아 동 국가들은 WTO 상소기관의 평결을 통해 “예측하지 못한 사태의 발전”요건을 적용시키고 있다. 이와 같은 “예측하지 못한 사태의 발전”요건은 WTO 세이프가드협정에 이르러서 삭제된 문언이기 때문에 각국들이 세이프가드규범을 정립할 때 동 조항이 부재가 되었음은 당연한 상황일 수 있다. 하지만 문제가 될 것은 WTO 세이프가드협정이 창설된 이후 최초로 야기된 분쟁사건 ‘한국-EC 유제품 사건’에서 상소기관이 “예측하지 못한 사태의 발전”요건을 부활시켜 동 조항이 법적의미를 새로 부여받았다는 점이다. 따라서 각국들은 비록 세이프가드조치 발동요건인 예측하지 못한 사태의 발전 요건을 규정하진 않았지만 WTO 상소기관의 평결을 따르는 것이다.

따라서 제3장에서는 GATT체제부터 WTO에 이르기까지 “예측하지 못한 사태의 발전”요건이 상소기관의 평결을 통해 어떻게 법적의미를 부여받았는지 연구하였다.

먼저 “예측하지 못한 사태의 발전”요건을 최초로 다룬 사건은 1951년 ‘미국-체코슬로바키아의 수입여성용 모피모자사건’이다. 동 사건에서 미국은 체코슬로바키아로부터 수입된 여성용 모피모자가 미국의 국내산업에 심각한 피해 내지 피해의 위협의 존재가 염려되자 세이프가드 조치를 시행하였다. 동 사건에서 체코슬로바키아는 여성의 유행패션은 지극히 일반적이며 따라서 미국이 체코슬로바키아와 협상을 하였을 때 여성용 모피모자의 수입은 예상할 수 있는 상황이었으며 미국의 세이프가드조치가 GATT1947 제XIX조를 위배하였다고 주장하였다. 작업반은 유행의 패션은 예측할 수 있는 상황이지만 미국이 양허 협상당시에 모피모자의 수입이 증가될 것이라는 예측은 할 수

없었을 것이라는 평결을 하였다. 작업반의 평결은 즉 유행의 패션이 예측할 수 없었다고 평결을 한 것이다. 이는 곧 수입의 증가는 모두 예측할 수 없는 사태의 발전에 해당하는 것이므로 사실상 동 조항이 사문화된 계기를 마련하였다. 하지만, WTO가 설립된 이후에 발생한 ‘한국-EC 유제품 사건’에서 상소기관은 “예측하지 못한 사태의 발전”요건은 WTO 세이프가드협정에서 사라졌지만 WTO 세이프가드협정과 GATT1994 제XIX조는 상호가중적이며 충족해야하는 불가분의 관계라고 평결하였다. 상소기관은 비록 동 조항은 직접적인 독립조항은 아니지만 추가적인 조항으로써 봐야한다고 판단하여 사실상 “예측하지 못한 사태의 발전”요건에 대해 법적인 의미를 재조명 시켰다. 이후 ‘아르헨티나-EC 신발 사건’에서도 상소기관은 “예측하지 못한 사태의 발전”요건은 WTO 세이프가드협정의 입안자가 동 조항을 삭제할 의도를 WTO 세이프가드협정에 명시하지 않았으므로 동 조항은 세이프가드조치 발동요건에 해당된다고 보았다. 이후의 사건인 ‘미국-호주·뉴질랜드 양고기 사건’에서 상소기관은 “예측하지 못한 사태의 발전”요건을 더욱 구체화 시켰다. 동 사건에서 상소기관은 수입의 증가와 예측하지 못한 사태의 귀결의 입증은 세이프가드 조치를 발동한 조사당사국의 몫이라고 평가하였으며 ‘미국-EC 철강세이프가드 사건’에서는 더 나아가 조사당사국이 “예측하지 못한 사태의 발전”요건과 수입의 증가로의 귀결여부를 입증할 때 적절하고 합리적인 추론된 결론을 이끌어야 한다고 판정하였다. 이와 같은 분쟁사례들은 비록 예측하지 못한 사태의 발전요건이 WTO 세이프가드협정에서는 삭제가 되었으나 명시적으로 평결을 통해 동 조항을 부활시켰고 세이프가드 조치를 적용함에 있어 빼 놓을 수 없는 중요한 사안이라고 강조한 것이다. 이와 같은 상소기관들의 평결들은 “예측하지 못한 사태의 발전”을 세이프가드조치의 발동요건으로써 법적인 효력을 부여한 것이라 판단된다. 이에 따라 “예측하지 못한 사태의 발전”요건이 WTO 세이프가드협정에 규정되어 있지 않지만 상소기관의 평결을 통해 동 요건이 부활된 만큼 과연 실체법적이나 절차법적으로 동

요건이 세이프가드 조치의 발동요건으로써 가능성이 있는지 연구할 필요성이 있는 것이다. 이와 관련하여 제4장에서는 “예측하지 못한 사태의 발전”의 법적의미를 파악하고자 하였다.

제4장의 제1절은 예측하지 못한 사태의 발전의 실체법적 의미를 파악하고자 하였다. 우선, WTO 입안자의 의도를 살펴보았다. ‘아르헨티나-EC 신발 사건’에서 패널은 예측하지 못한 사태의 발전이 명시적으로 삭제된 것은 WTO 세이프가드협정의 입안자의 의도를 추론한 것이라고 파악하였지만 동 사건에서 상소기관은 패널의 판정을 파기시켰다. ‘아르헨티나-EC 신발 사건’에서 상소기관은 패널이 추론한 입안자의 의도는 논리적인 오류를 범하였으며 오히려 WTO 세이프가드협정에서 예측하지 못한 사태의 발전요건을 명시적으로 삭제한 이유를 기재하지 않았으므로 따라서 WTO 세이프가드협정과 GATT1994 제XIX조는 함께 충족해야한다고 밝혀 “예측하지 못한 사태의 발전”요건의 법적의미를 부여하였다. 또한 “예측하지 못한 사태의 발전”요건이 독립적인 발동요건으로써 의미가 있는지를 보았는데 ‘한국-EC 유제품 사건’과 ‘아르헨티나-EC 신발 사건’에서 상소기관은 예측하지 못한 사태의 발전요건은 직접적인 규정은 아니지만 추가적인 발동요건으로서 세이프가드 조치를 정당화시킬 수 있는 상황이라고 규정하여 법적인 의미를 부여하였다. 그렇다면 GATT1994 제XIX조에서 명시한 것처럼 예측하지 못한 사태의 발전과 수입의 증가로의 연결은 논리적 연결고리를 갖는지 파악해야한다. 이에 ‘미국-호주·뉴질랜드 양고기 사건’에서 상소기관은 예측하지 못한 사태의 발전을 통한 수입의 증가는 입증되어야 하며 이는 조사당사국의 보고서를 통해 입증되어야 한다고 밝힘으로써 수입의 증가와 예측하지 못한 사태의 발전의 상호관계가 논리적, 문법적으로도 적절하다고 보았다. 또 ‘미국-EC 철강세이프가드 사건’에서 상소기관은 수입의 증가는 광범위한 상품의 범주로서 판단하기 보다는 개개의 상품을 판단하여 예측하지 못한 사태의 발전을 입증해야 할 것으로 판단하였다. 종합적으로 상소기관의 결론을 살펴보자면, 예측하지

못한 사태의 발전은 수입의 증가와 관련성이 있다고 볼 것이다. 그렇다면 예측하지 못한 사태의 발전이 수입의 증가로서만 실제적인 의미가 있는지 아니면 그 외의 요소에 의해서도 관계가 있는지 의문이 제기된다. 이와 관련하여 ‘미국-EC 철강세이프가드 사건’에서 패널은 예측하지 못한 사태의 발전이 무역협상으로 인한 결과인지에 대해서 지적한 바 있다. 동 사건에서 미국은 미국이 세이프가드 조치를 발동한 이유가 러시아의 경제위기(Russia crisis), 아시아 금융위기(Asia financial crisis), 미국 달러의 평가절상으로 인한 미국의 경기상황들이 합쳐져서 예측하지 못한 사태의 발전에 이르렀다고 주장하였다. 동 사건에서 패널은 GATT1994 제XIX조는 여러 개의 사태가 복합적으로 발생한 것을 예측하지 못한 사태의 발전으로 볼 수 있다고 평결하였다. 하지만 패널이나 상소기관은 제시된 사건들이 예측하지 못한 사태의 발전에 해당하는지에 대해서 명시적으로 언급하지는 않았다. 패널은 무역협상과의 관계와 예측하지 못한 사태의 발전을 다루기 보다는 심각한 피해의 부분을 다룰 뿐, 명시적으로 언급하지 않았다. 따라서 예측하지 못한 사태의 발전이 무역협상의 결과인 것으로 판단될 수는 있지만 반드시 무역협상의 결과로 야기되는 마치 수입의 증가와 같은 실제적 의미로 판단되기에는 무리가 있다.

이후 절차적 가능성에 대해 논해보고자 하였는데, 예측하지 못한 사태의 발전의 요건은 입증되어야 할 사실의 문제로서 ‘미국-호주·뉴질랜드 양고기 사건’에서 상소기관은 예측하지 못한 사태의 발전요건이 조사당사국이 보고서에 반드시 작성해야하는 “관련된 법 및 사실의 문제”에 해당되어 보고서에 기재해야함을 밝혔다. 또한 ‘아르헨티나-EC 신발 사건’에서 상소기관은 입증의 순서와 관련하여 “예측하지 못한 사태의 발전”요건은 수입의 증가, 심각한 피해의 발생 및 피해의 위협, 인과관계인 직접적인 세이프가드조치 발동요건이 충족된 이후에 부수적으로 입증해야한다고 지적하였다. 또한 ‘미국-EC 철강세이프가드 사건’에서 상소기관은 입증의 방법에 대해 상세히 다루었다. 상소기관은 조사당사국이 모든 법적, 사실적 문제에 대한 “추론된 결

론”을 조사당사국의 보고서에 논리적이고 적절한 설명을 기재하도록 하고 있으며, 증가된 수입의 결과로 인한 예측하지 못한 사태의 발전의 존재를 입증하는 것은 하나의 법적 요건으로서 조사당사국이 갖는 의무라고 언급하였다. 따라서 예측하지 못한 사태의 발전요건은 실체법적으로 입안자의 의도가 명백하고, 독립적인 요건으로 파악될 수 있으며, 수입의 증가와 연관성을 갖는다고 볼 수 있겠다. 절차적으로 파악하기 위해선 입증의 시기, 순위, 방법에 대해 상소기관의 평결을 통해 알 수 있다.

하지만 예측하지 못한 사태의 발전요건이 비록 상소기관의 평결로 인해 중요성이 부각되었을 지라도, 여전히 법적 한계는 존재한다. 첫째, 앞서서도 열거했듯이 미국, EC, 한국 등과 같은 주요국들의 세이프가드조치 규범에 예측하지 못한 사태의 발전조항은 부재조항으로서 각국내의 세이프가드조치 규범에 포함되어 있지 않다. 따라서 동 조항의 부재 때문에 각국은 세이프가드 조치를 부과할 때마다 예측하지 못한 사태의 발전으로 인한 분쟁을 해결을 위해 WTO 상소기관의 평결을 인용 하고 있다. 이렇게 각국내의 세이프가드 조치 규범에 동 조항이 부재인 상태로 있는 이유는 상소기관이 비록 예측하지 못한 사태의 발전을 법적의미로서 효력을 인정했지만 여전히 객관성이 결여되고 명시적으로 기준을 세우지 못했다는 점에 있다. 예측하지 못한 사태의 발전을 검토하고 동 요건의 입증을 판단하는 역할을 담당하는 분쟁해결기구에서 예측하지 못한 사태의 발전의 기준을 명시적으로 제시하지 않는 한 “예측하지 못한 사태의 발전”요건은 각국내의 세이프가드 조치를 부과시키기 위한 발동요건으로서는 객관적인 기준을 세우기에 부족할 것으로 판단된다. 둘째, 예측하지 못한 사태의 발전요건에 대한 명확한 기준을 상소기관의 평결은 물론 조문에도 구체적으로 언급하지 않은 점이다. 상소기관은 ‘미국-EC 철강세이프 사건’에서 예측하지 못한 사태의 발전 요건을 조사당사국이 보고서에서 기재할 때 적절하고 합리적인 이유를 명시적으로 밝혀야 한다고 평결한 바 있다. 하지만, 상소기관은 적절하고 합리적인 이유가 어떤 것인지 구체

적 설명을 평결에서 언급하지 않았다. 따라서 ‘적절하고 합리적인 이유’의 기준 또한 주요국들이 세이프가드 조치를 판단할 때 자의적인 해석을 통해 주관적으로 판단할 여지가 있으므로 주관적인 측면을 배제하고 객관적인 기준의 정립을 세우기 위해 향후 있을 상소기관 및 패널의 평결이 예측하지 못한 사태의 발전조향을 더욱 정교화하고 올바른 방향으로 명확하게 제시해줄 것을 기대한다.

이처럼 세이프가드 제도의 적절한 역할과 기능을 확보하기 위해서는 WTO 세이프가드협정의 제도적 개선은 물론이고 상소기관의 평결을 통한 확실한 기준이 시급하다 생각된다. 비록 본 연구에서 제기된 예측하지 못한 사태의 발전요건이 WTO 세이프가드협정에서는 명시적으로 포함되어 있지 않지만, 동 요건은 상소기관의 평결을 통해 법적 의미를 부여받았고 ‘한국-EC 유제품 사건’부터 ‘미국-EC 철강 세이프가드 조치 사건’에 이르기까지 예측하지 못한 사태의 발전 요건은 실체법적으로나 절차법적으로 더욱 정교화 되었다. 이와 같은 예측하지 못한 사태의 발전요건의 중요성은 세이프가드 조치에 있어 필수 불가결한 요건으로 생각된다. 그럼에도 불구하고 여전히 동 조항의 부재 및 명시적인 객관성의 결여로 인해 예측하지 못한 사태의 발전 요건은 한계를 지님을 부정할 수 없다. 따라서 이러한 한계를 극복하기 위해 패널 및 상소기관의 평결 그리고 WTO 세이프가드협정의 제도적 개선으로 인한 동 조항의 명확한 제시가 조속히 필요하다고 판단된다.

# 참고문헌

## I. 단행본

- 강인수 외 7명, 『국제통상론』, 박영사, 2003  
고무로 노리오, 『국제경제법』, (주)일조각, 2010  
고준성의 16명, 『국제경제법』, 박영사, 2011  
김승호, 『WTO 통상분쟁 판례해설』, 법영사, 2007  
박덕영·이재형, 『WTO 통상조약집』, 박영사, 2006  
박형래, 『국제통상 분쟁사례이해』, 청람, 2010  
법무부, 『미국통상법연구』, 법무부, 1996  
성재호, 『국제경제법』, 박영사, 2003  
안덕근, 『WTO세이프가드 제도 분쟁사례 연구』, 법무부, 2006  
왕상한, 『미국 통상법의 허상과 실체』, 법문사, 2002  
채형복, 『유럽연합법』, 한국학술정보(주), 2005  
EU 통상연구회, 『EU의 통상정책과 법』, 율곡출판사, 2000

## II. 논문

- 김석호, “GATT 제19조상 ‘예기치 못한 사태(Unforeseen developments)’의 법적 의미”, 『법학연구』, 제32집(2008.11),  
김정수, “WTO 세이프가드협정의 통상법적 고찰”, 『국제통상연구』, 제4권 2호(1999.12)  
노승혁, “한국 세이프가드 제도 및 운용의 문제점과 개선방안 -유제품과 마늘 사례를 중심으로-”, 『중소기업연구』, 제24권 제2호(2002.6)  
마광, “유럽공동체의 세이프가드 제도에 관한 연구”, 『대외경제연구』, 제10권 제2호(2006.6)  
안덕근, “WTO 세이프가드협정의 해석과 적용에 관한 비판적 분석”, 『통상법률』 통권 41호(2001.10)  
윤광운, “한국 세이프가드 제도의 발전방향에 관한 고찰”, 『무역구제』, 통권 제24호(2006.9)

- 이로리, “미국-특정 철강제품 수입에 대한 확정 세이프가드조치 사건”, 『통상법률』, 통권 55호(2004.2)
- 이병우, “미국의 철강 세이프가드 조치에 대한 WTO 분쟁해결 사건”, 『국제경제법연구』, 제3권(2005.12)
- 이석우, “특정 유제품의 수입에 대한 한정적 세이프가드조치” 『인하대 법학연구』, 제7집 제8호(2005.12)
- 이용식, “WTO 세이프가드 협정에 관한 고찰: GATT 제19조와의 비교 및 개선방안”, 『국제지역연구』 제3권 제2호(1999.6)
- 이은섭·김능우, “WTO 세이프가드 협정의 해석과 국내법에의 적용방안”, 『통상정보연구』 제13권 1호(2011.3)
- 임정빈, 『한·중 무역마찰의 배경과 경과분석: 수입마늘 긴급관세조치를 중심으로』, 한국농촌경제연구원, 2000
- 전창원·이재면, “GATT1947 및 WTO(GATT1994)의 Safeguards(긴급수입제한조치)의 비교분석 및 그 대응방안”, 『경영논집』, 동국대학교 경영대학원, 1996
- 전형준, “한·중 마늘분쟁 사례에 관한 법적 연구”, 『조선대 법학논집』, 제13집 제1호(2006.5)
- 조복연, “긴급수입제한제도에 관한 고찰(상)”, 『통상법률』, 제34권(2000.8)
- \_\_\_\_\_, “세이프가드 제도(1)”, 『무역구제』, 산업자원부 무역위원회, 2001
- \_\_\_\_\_, “유제품 세이프가드조치에 관한 WTO 분쟁사례 고찰”, 『통상법률』, 제33권(2000.6)
- 조성중, “UR 긴급수입제한조치(Safeguards)에 관한 연구”, 『단국대 법학논집』, 제20집(1994.12)
- 채은선, “세이프가드의 파편화와 WTO의 역할”, 『강원법학』, 제26권(2008.12)
- 하충룡·김선옥, “세이프가드협정하의 인과관계의 해석원칙에 관한 연구”, 『통상정보연구』, 제8권 제4호(2006.12)
- 하충룡, “WTO와 미국의 세이프가드 시스템”, 『무역구제』, 통권 제22호(2006.4)

### III. 학위논문

- 마광, 『EC 세이프가드 제도에 관한 연구』, 석사학위논문 고려대학교, 2003

장준, 『미국통상법 201조의 실체와 대응방안: 수입철강세이프가드 발동에 따른 문제점과 한국 철강산업의 대응 및 향후 과제를 중심으로』, 석사학위논문, 고려대 법무대학원, 2003

#### IV. 외국문헌 및 기타 자료

Mitsuo Matsushita, Thomas J. Schoenbaum & Petros C. Mavroidis, *THE WORLD TRADE ORGANIZATION Law, Practice, and Policy*, Oxford University Press, 2003

무역위원회, 무역구제관련통계 ('11. 3월 말 현재), 무역위원회, 2011

산업자원부 국제산업협력심의관실, 미국 통상법의 주요내용과 특징, 산업자원부 국제산업협력심의관실, 1999

한국 무역협회, EU 수입규제 이렇게 대응하자: 반덤핑, 상계관세, 세이프가드를 중심으로, 한국무역협회 통상협력팀, 2005

#### V. GATT/WTO 문서

GATT, Report of *The Intersessional Working Party on The Complaint of Czechoslovakia Concerning the Withdrawal by The United States of a Concession Under the Terms of Article XIX*, GATT/CP/106, 1951년 3월 27일.

WTO, Panel Report on *Korea-Definitive Safeguard Measure on Imports of Certain Dairy Products*, WT/DS98/R, 1999년 7월 21일.

\_\_\_\_\_, Appellate Report on *Korea-Definitive Safeguard Measure on Imports of Certain Dairy Products*, WT/DS98/AB/R, 1999년 12월 14일.

\_\_\_\_\_, Panel Report on *Argentina -Safeguard Measures on Imports of Footwear*, WT/DS121/R, 1999년 6월 25일.

\_\_\_\_\_, Appellate Report on *Argentina-Safeguard Measures on Imports of Footwear*, WT/DS121/AB/R, 1999년 12월 14일.

\_\_\_\_\_, Panel Report on *United States-Safeguard Measure on Imports of Fresh, Chilled or Frozen Lamb Meat from New Zealand and Australia*, WT/DS/177~178/R, 2000년 12월 21일.

\_\_\_\_\_, Appellate Report on *United States-Safeguard Measure on Imports*

- of Fresh, Chilled or Frozen Lamb Meat from New Zealand and Australia*, WT/DS/177~178/AB/R, 2001년 5월 1일.
- \_\_\_\_\_, Panel Report on *Argentina-Definitive Safeguard Measure on Imports of Preserved peaches*, WT/DS238/R, 2003년 2월 14일.
- \_\_\_\_\_, Panel Report on *United States-Definitive Safeguard Measures on Imports of Wheat Gluten from The European Communities*, WT/DS/166/R, 2000년 7월 31일.
- \_\_\_\_\_, Appellate Report on *United States-Definitive Safeguard Measures on Imports of Wheat Gluten from The European Communities*, WT/DS/166/AB/R, 2000년 12월 22일.
- \_\_\_\_\_, Panel Report on *United States-Definitive Safeguard Measures on Imports of Circular Welded Carbon quality line pipe from Korea*, WT/DS202/R, 2001년 10월 29일.
- \_\_\_\_\_, Appellate Report on *United States-Definitive Safeguard Measures on Imports of Circular Welded Carbon quality line pipe from Korea*, WT/DS202/AB/R, 2002년 2월 15일.
- \_\_\_\_\_, Panel Report on *United States-Definitive Safeguard Measures on Imports of Certain Steel Products*, WT/DS248~259/R, 2003년 7월 11일.
- \_\_\_\_\_, Appellate Report on *United States-Definitive Safeguard Measures on Imports of Certain Steel Products*, WT/DS248~259/AB/R, 2003년 11월 10일.
- 
- WTO, WT/DS98/1, G/L/181, G/SG/D2/1, 1997년 8월 15일.
- \_\_\_\_\_, WT/DS98/2, 1997년 8월 28일.
- \_\_\_\_\_, WT/DS98/3, 1997년 9월 3일.
- \_\_\_\_\_, WT/DS98/4, 1998년 1월 12일.
- \_\_\_\_\_, WT/DS98/5, 1998년 8월 20일.
- \_\_\_\_\_, WT/DS98/7, 1999년 9월 15일.
- \_\_\_\_\_, WT/DS98/9, 1999년 11월 10일.
- \_\_\_\_\_, WT/DS121/1, G/L/232, G/SG/D3/1, 1998년 4월 8일.
- \_\_\_\_\_, WT/DS121/3, 1998년 6월 11일.
- \_\_\_\_\_, WT/DS121/4, 1998년 9월 18일.

\_\_\_\_\_, WT/DS121/6, 1999년 9월 15일.  
\_\_\_\_\_, WT/DS121/8, 1999년 12월 14일.  
\_\_\_\_\_, WT/DS177/1, G/L/312, G/SG/D8/1, 1999년 7월 22일.  
\_\_\_\_\_, WT/DS177/4, 1999년 10월 15일.  
\_\_\_\_\_, WT/DS177/2, 1999년 7월 28일.  
\_\_\_\_\_, WT/DS178/5, 1999년 10월 15일.  
\_\_\_\_\_, WT/DS177/5~WT/DS178/6, 2000년 3월 23일.  
\_\_\_\_\_, WT/DS177/6~WT/DS178/7, 2000년 9월 29일.  
\_\_\_\_\_, WT/DS177/7~WT/DS178/8, 2001년 1월 31일.  
\_\_\_\_\_, WT/DS177/9~WT/DS178/10, 2001년 5월 1일.  
\_\_\_\_\_, WT/DS248/1, G/L/527, G/SG/D20/1, 2002년 3월 13일.  
\_\_\_\_\_, WT/DS249/1, G/L/529, G/SG/D21/1, 2002년 3월 26일.  
\_\_\_\_\_, WT/DS250/1, G/L/530, 2002년 3월 26일.  
\_\_\_\_\_, WT/DS251/1, G/L/531, G/SG/D22/1, 2002년 3월 26일.  
\_\_\_\_\_, WT/DS252/1, G/L/532, G/SG/D23/1, 2002년 4월 2일.  
\_\_\_\_\_, WT/DS253/1, G/L/533, G/SG/D24/1, 2002년 4월 8일.  
\_\_\_\_\_, WT/DS254/1, G/L/534, G/SG/D25/1, 2002년 4월 10일.  
\_\_\_\_\_, WT/DS258/1, G/L/551, G/SG/D26/1, 2002년 5월 21일.  
\_\_\_\_\_, WT/DS248/12, 2002년 5월 8일.  
\_\_\_\_\_, WT/DS249/6, 2002년 5월 24일.  
\_\_\_\_\_, WT/DS251/7, 2002년 5월 24일.  
\_\_\_\_\_, WT/DS250/2, 2002년 8월 19일.  
\_\_\_\_\_, WT/DS252/5, 2002년 5월 27일.  
\_\_\_\_\_, WT/DS253/5, 2002년 6월 4일.  
\_\_\_\_\_, WT/DS254/5, 2002년 6월 4일.  
\_\_\_\_\_, WT/DS258/9, 2002년 6월 28일.  
\_\_\_\_\_, WT/DS248/14, DS/249/8, DS/251/9, DS252/7, DS253/7, DS254/7, DS258/11,  
2002년 7월 29일.  
\_\_\_\_\_, WT/DS248/17, DS249/11, DS251/12, DS252/10, DS253/10, DS254/10, DS258/14,  
DS259/13, 2003년 8월 14일.  
\_\_\_\_\_, WT/DS248/19, DS249/13, DS251/14, DS252/12, DS253/12, DS254/12, DS258/16,  
DS259/15, 2003년 11월 12일.

#### IV. 웹사이트

세계무역기구(<http://www.wto.org>)

무역위원회(<http://www.ktc.go.kr>)

미국국제무역위원회(<http://www.usitc.gov>)

유럽연합위원회(<http://www.ec.europa.eu>)

외교통상부(<http://www.mofat.go.kr>)

## ABSTRACT

### A Study on the Meaning of “Unforeseen developments” in The Agreement on Safeguards

Sung, Jung Eun  
Department of Law  
Graduate School of  
Sungshin Women’s University  
Adviser : Professor Kwon, Hyun Ho

As the world is getting closer, many countries have participated in international trade for own interests. Therefore, a lot of countries have made standards of trade system for own’s criterion.

Some times, Trade Liberalization interrupts trade system to a fair business for a trading relationship. Thus, A trade system deviser established on safeguard measure in Agreement on Safeguard and the provisions of Article XIX of the GATT1994. but the provisions of Article XIX of GATT1994 requires that “Unforeseen developments” is existed to take safeguard measure. but Agreement on Safeguards doesn’t have this condition. Therefore, It becomes an issue whether the existence of “Unforeseen developments” is an important matter for the safeguard measure or not. Accordingly, this paper focus in the terms of “Unforeseen developments” in the provisions of XIX of the GATT1994 by analysing the terms of “Unforeseen developments” through dispute case by

Appellate Body. Then this paper explain by giving specific dispute case for “Unforeseen developments” as the most essential condition. As the WTO members, many countries don’t adopt a “Unforeseen developments” for safeguard measures. Even though Appellate Body has been repeated calls to reinstate “Unforeseen developments”, but the WTO was failed to provide the appropriate method that how to demonstrate “Unforeseen developments”. So that It is difficult to interpret and legislate independently by a WTO member. Thus, WTO Dispute Settlement Body must offer the obvious and clear guidance to apply the safeguard measures as soon as possible. If Dispute Settlement Body provides objective criteria, the WTO Members will adopt the legislation measure to apply a Safeguard measure that consistent with the provisions of Article XIX of the GATT1994 and Agreement on Safeguard.