

우루과이라운드(UR) 工產品分野 協定에 대한 立法的 對應方案

- 긴급수입제한제도를 중심으로 -

朴魯馨*

차 례

- I. UR협상 이전의 GATT상 긴급수입제한제도
- II. WTO체제상의 긴급수입제한제도
 - 1. Safeguards협정의 의의
 - 2. WTO체제상 긴급수입제한제도의 분석
- III. Safeguards협정의 국내입법상 수용방안
 - 1. 기존 국내법령의 수정
 - 2. 기존 국내법령에 대한 추가

* 고려대학교 법과대학 조교수, 법학박사

1994년 4월 15일 모로코의 마라케시에서 우루과이라운드협상(UR협상) 참여국 각료들은 공식적으로 '세계무역기구를창설하는협정(WTO협정)' 등 UR협정을 채택하였다. UR협정이 1995년중에 발효되면 제도적인 측면에서 세계무역기구(WTO)가 출범하게 되며 또한 국제무역에 관한 실체법상 많은 내용들이 수정·보완되게 된다. WTO창설이외의 UR협정의 또다른 의의는 그동안 GATT체제에서 다루지 않던 서비스무역과 무역관련 지적재산권에 대한 국제규범의 정립이다. 그러나, GATT체제의 전통적 분야인 상품무역에 관한 많은 국제규범이 수정보완된 점도 무시될 수는 없을 것이다. 상품무역에 관한 UR협정의 내용은 크게 시장접근분야와 규범분야로 구분할 수 있다. 시장접근분야에서는 관세, 섬유, 농산물 등이 규정되며, 규범분야에서는 GATT조문, 긴급수입제한, 보조금-상계관세, 덤핑-반덤핑 관세, 기술장벽, 수입허가절차, 원산지규정, 선적전검사, 식품위생 및 검역, 및 무역관련 투자조치 등이 규정되었다. 이들 UR협정의 내용 중에서 本稿는 긴급수입제한제도를 다루고자 한다. WTO체제에서 다음과 같은 이유로 긴급수입제한제도가 보다 큰 의의를 갖게 될 것으로 예상되기 때문이다. 첫째, 그동안 합법적인 수입규제장치로 널리 활용되던 반덤핑관세 등이 UR협상의 타결로 보다 엄격한 발동조건에 따라야 하기 때문에 같은 효과를 가질 수 있는 긴급수입제한조치가 적극 활용될 가능성이 높게 된다. 둘째, UR협상을 통하여 보다 많은 분야에서 무역장벽이 제거되고 관련 국제규범이 명확하게 됨에 따라 보다 원활하게 수입이 실행됨으로써 많은 국내산업이 피해를 입고 또한 구조조정을 겪게 될 것이다. 이 경우에 적절하게 활용될 수 있는 제도가 긴급수입제한제도이다.

I. UR협상 이전의 GATT상 긴급수입제한제도

GATT는 자유무역의 실현을 위하여 국가장벽인 관세인하와 수량규제(쿼터)철폐를 규정한다.¹⁾ 관세인하와 쿼터의 금지로 자유무역이 활성화되

1) 각각 GATT II조 및 XI조.

면 세계전체의 복지가 증대되는 긍정적인 효과가 발생한다. 그러나, 저가격 또는 고품질의 상품이 수입됨에 따라 경쟁력을 상실한 수입국의 특정 산업은 시장을 상실하고 공장을 폐쇄하게 되는 부정적 효과도 발생하게 된다. 이러한 자유무역의 부정적 현실을 인정하여 GATT는 위의 자유무역을 위한 원칙에 대한 일반적인 예외를 규정하고 있다. 즉, '특정상품수입에 대한 긴급조치(Emergency Action on Imports of Particular Products)'라는 제목의 GATT XIX조는 체약국으로 하여금 국내산업에 심각한 피해를 주거나 줄 우려가 있는 예측 못한 상품의 수입증가로부터 국내산업을 보호하기 위한 긴급수입제한조치(safeguard action)를 취할 수 있게 허가한다.²⁾ 긴급수입제한조치는 GATT의무를 준수한 결과 특정상품의 수입이 급증하여 수입국의 국내산업에 심각한 피해를 발생시킬 때 부과되는 대응조치이다. 긴급수입제한조치는 소위 공정무역행위(fair trade activity)에 대한 대응조치로서, 반덤핑관세나 상계관세와 같이 덤핑이나 보조금과 같은 불공정무역행위(unfair trade activity)에 대한 보복조치와는 법적 성격이 다르다.

국내경쟁산업에 피해를 주는 수입증가에 대한 잠정적 국경장벽을 허가하는 긴급수입제한제도가 처음으로 도입된 것은 1943년의 미국과 멕시코 사이의 호혜무역협정(Reciprocal Trade Agreement)이다.³⁾ 1947년 미국과 21개 다른 국가들이 GATT와 ITO의 본문을 협상하기 시작하였을 때 Truman대통령은 도피조항이 미국의 Reciprocal Trade Agreements Program의 권한에 따라 체결된 모든 무역협정에 포함되어야 한다는 행정

2) GATT XIX조가 GATT의 가장 중요한 보호수단 규정이지만, 같은 역할을 수행하는 다른 GATT규정도 있다. 예컨대, GATT XXVIII조는 체약국이 항구적으로 양허관세를 수정하거나 철회할 수 있는 권리를 부여한다. 이 경우에 그 체약국은, 등가적인 다른 양허나 수출국들의 양허의 철회를 통한 보상을 위하여, 해당 상품의 수출에 관심을 갖고 있는 다른 체약국들과 협상하여야 한다. GATT XII조는 국제수지를 이유로한 예외를 규정하고, XVIII:B조는 關途國의 국제수지문제의 예외를 규정한다. GATT XXV조에 따른 의무면제가 허가될 수 있으며, GATT XX조와 XXI조도 보호수단으로 사용될 가능성도 있다.

3) Reciprocal Trade Agreement with Mexico, Dec. 23, 1942, Art. XI, 57 Stat. 833 (1943).

명령을 공포하였다.⁴⁾ 따라서, GATT의 긴급수입제한조치에 관한 XIX조는 1943년의 미국-멕시코무역협정의 직계자손이라 할 수 있다.

그러나, 긴급수입제한조치의 발동에 관한 GATT XIX조의 조건은 그렇게 명확하지도 않으며 엄격하지도 않다. GATT나 미국법에 의하든 긴급수입제한조치가 발동되기 위한 몇가지 조건들이 있는데, 그 중의 한 조건이 상품의 수입이 상대적 또는 절대적으로 증가되어야 하며 그러한 증가는 예측못한 사태의 발전과 GATT상의 의무의 인과적 결과이어야 한다는 것이다. 또한나는 경쟁상품의 국내생산자가 심각한 피해를 입었거나 그러한 위협을 받아야 하며 그러한 피해 또는 위협이 수입증가로 야기되어야 한다는 것이다. 결국, GATT상 도피조항(escape clause)의 발동요건의 불명확성은 부분적으로는 예외적인 수입제한조치의 사용에 대한 효과적인 규율을 감소시켰다고 볼 수 있다. 더구나 이러한 XIX조의 발동조건은 실제로 잘 준수되지도 않았다. 최근에는 소위 자율수출규제(VER)와 같은 각종 회색조치가 긴급수입제한조치에 갈음하여 남용되고 있었다. 1979년에 종결된 동경라운드에서 긴급수입제한조치에 대한 보다 '개선된 多者規範(improved multilateral safeguard system)'의 제정을 위한 협상이 수행되었지만 실패하였다.⁵⁾ 결국, UR협상에서 긴급수입제한조치에 관한 다자규범이 마련되었다.

Ⅱ. WTO체제상의 긴급수입제한제도

긴급수입제한조치에 관한 GATT XIX조는 그 해석과 적용에서 많은 문제를 야기하였으며, UR협상에서 체결된 긴급수입제한협정(Agreement on Safeguards)[이하 Safeguards협정]은 이러한 문제점의 해결에 많은

4) J. Jackson, *The World Trading System: Law and Policy of International Economic Relations* 153 (1989) [이하 Jackson89라 함].

5) Decision of 28 November 1979 on Safeguards (L/4898), BISD 26S/202 (1980).

진전을 이루었다.⁶⁾

1. Safeguards협정의 의의

Safeguards협정의 제정목적은 다음과 같다.⁷⁾ 우선, Safeguards협정은 긴급수입제한조치에 대한 다자통제(multilateral control)를 재확립하고 그러한 통제로부터 이탈하는 조치를 제거하고자 한다. 둘째, Safeguards협정은 산업의 구조조정(structural adjustment)의 중요성과 국제시장에서의 경쟁 제한보다는 조장의 필요성을 인정하고 있다. 셋째, Safeguards협정은 모든 WTO회원국에게 적용되는 긴급수입제한조치에 대한 포괄적인 협정(comprehensive agreement)이다. 따라서, Safeguards협정에 규정된 내용은 모든 WTO회원국을 구속하게 된다. 보다 구체적인 Safeguards협정의 의의는 다음과 같다.⁸⁾

1) 사실상의 선별적용 인정

긴급수입제한조치는 비차별원칙에 따라 모든 수출국에 동등하게 적용되어야 한다. 그러나, 수량제한의 경우에 긴급수입제한조치를 부과하는 수입국이 Safeguards위원회(Committee on Safeguards)의 후원으로 관련 WTO회원국과 협의하고 특정 체약국으로부터의 수입이 전체의 수입증가에 비교하여 불균형되게 증가하였음을 증명하면 당해 수출국에 대하여 선별적으로 쿼터를 더 감축할 수 있다. 따라서, 긴급수입제한조치가 사실상 선별적으로 적용될 수 있다.

6) Safeguards협정은 다음과 같이 전문에 이어 38개 항(Paragraphs)의 9개 절(Sections)과 부속서(Annex)로 구성되어 있다: Section I(일반); Section II(조건); Section III(양허와 기타 의무의 수준); Section IV(개발도상WTO회원국); Section V(기존의 XIX조 조치); Section VI(회색조치의 금지와 철폐); Section VII(통고와 협의); Section VIII(감독); Section IX(분쟁해결).

7) Safeguards협정 전문.

8) Safeguards협정의 체결경과 등에 관하여는 채 욱, 「긴급수입제한」, 「UR총점검: 최종협정의 분야별 평가」(1993.12) 참조.

2) 회색조치의 철폐

수출 또는 수입에 있어서 WTO회원국들은 수출자율규제(VER), 시장질서유지협정(OMA), 기타 유사한 회색조치를 적용할 수 없다. 또한, 이미 발동 중인 회색조치는 WTO협정 발효일로부터 4년이내에 철폐되어야 한다.

3) 기존의 긴급수입제한조치의 한시적 적용

GATT XIX조에 따른 기존의 모든 긴급수입제한조치는 첫 발동일로부터 8년이내에 또는 WTO협정 발효일로부터 5년이내 중에서 늦은 기간 이내에 철폐되어야 한다.

4) 긴급수입제한조치의 발동기간

긴급수입제한조치의 발동기간은 잠정조치의 발동기간과 최초의 발동기간 4년 및 연장기간을 포함하여 8년을 초과할 수 없다. 또한, 동일한 상품에 대한 긴급수입제한조치의 재발동은 기존의 긴급수입제한조치 기간과 동일한 기간이 경과된 후에만 가능하며 최소한 2년이 경과된 후에 허용된다.

5) 긴급수입제한조치에 대한 보복의 금지

긴급수입제한조치는 공정무역행위인 수입에 대하여 발동되기 때문에, 보상적 조정을 필요로 한다. 긴급수입제한조치의 발동시 주요 이해관계국과 이에 관한 합의가 이루어지지 않으면 수출국은 수입국에 대하여 보복조치를 취할 수 있게 되어 있다. 그러나, 긴급수입제한조치의 실용성을 높이기 위하여 절대적 수입증가의 경우에는 최초의 발동 후 3년간 보복조치가 금지된다.

2. WTO체제상 긴급수입제한제도의 분석

긴급수입제한조치에 관한 GATT XIX조는 다음과 같이 분석된다. 첫째, 상품의 수입이 절대적으로 또는 상대적으로 증가하고, 그러한 증가가 예측하지 못한 사태의 진전과 GATT상 의무의 인과적인 결과이어야 함이 증명되어야 한다. 둘째, 경쟁상품의 국내생산자가 심각한 피해를 입었거나 그러

할 위협이 있고, 그 피해 또는 위협이 증가된 수입으로 야기됨이 증명되어야 한다. 셋째, 위의 두 요건이 충족되면, 수입국은 그 상품에 대하여 손해를 방지하거나 구제하기에 필요한 시간동안 GATT상 의무를 정지할 권리를 갖는다. 넷째, 수입국은 수출국으로서 상당한 이익을 가지는 체약국들과 협의하여야 한다. 그들 사이에 합의가 이루어지지 않으면, 수출체약국들은 상당하게 등가적인 양여 또는 다른 GATT의무를 정지할 권리를 갖는다. 다섯째, 긴급수입제한조치의 발동은 GATT와 각 체약국 국내법에서 규정한 절차에 따라야 한다.

GATT XIX조의 규정은 논리적인 것처럼 보이지만, 많은 불분명한 법적 개념때문에 결과적으로는 XIX조는 많은 논란의 대상이 되었다. 다른 GATT규정과 달리 XIX조는 후속조치에 의하여 해석의 보완이 이루어지지 않았던 점도 문제이다. GATT와는 달리 미국법은 계속적으로 관련 이해 그룹의 로비를 통하여 개정되어 현재는 아주 상세한 규정을 두고 있다.⁹⁾

1) 수입의 증가

GATT XIX조에 따른 긴급수입제한조치 발동의 첫 요건은 '수입증가 (increased imports)'이다. 긴급수입제한조치가 발동되기 위하여는 상품의 수입이 절대적으로 또는 상대적으로 증가하고, 그러한 증가가 예측하지 못한 사태의 발전과 GATT의무의 인과적인 결과임이 증명되어야 한다.¹⁰⁾

(1) 예측 못한 사태의 발전

가. 기존 규정

긴급수입제한조치가 발동되기 위하여는 수입증가가 '예측하지 못한 사태의 발전 (unforeseen developments)'으로 야기되어야 한다. 예측 못한 사태의 발전은 GATT 초창기에 미국의 모자용 모피(hatters' fur)의 수입에 대한 긴급수입제한조치의 발동에서 문제가 되었다. 1951년 10월 보고된

9) GATT의 규정과 미국법과의 비교는 Jackson⁸⁹, supra note 4, at 155-58 참조.

10) GATT XIX: 1(a)조.

GATT의 작업반(Working Party) 보고서는 예측 못한 사태의 발전이 존재하였는가의 문제를 다루었다. 이 사건에 있어서 양허의 협상이후 발생한 기본적인 발전은 여자용 모자본체 모양의 변화인 것으로 보였다. 미국은 이 변화가 예측 못한 사태의 발전이라 주장하였고, 주된 수출국이던 체코는 그 반대를 주장하였다. 작업반은 결국 미국의 GATT XIX조에 따른 조치가 GATT상 의무를 위반하였다는 결정적 증거가 없다고 판정하였다.¹¹⁾ 이 사건에서와 같이 모자 모양의 변화가 '예측 못한 사태의 발전'에 해당한다면, 그러한 발전이 아니될 어떤 일도 없을 것이라고 말할 수 있을 것이다. 결국, 긴급수입제한조치의 발동을 위한 조건으로서 예측 못한 사태의 발전은 GATT본문에서 실효되었다고 볼 수 있다.¹²⁾ 따라서, 거의 대부분의 수입증가가 예측 못한 사태의 발전이라고 말할 수 있을 것이다.

나. Safeguards협정 규정

Safeguards협정은 예측 못한 사태의 발전에 대하여 달리 보완하지 않았다.

(2) GATT상 의무

가. 기존 규정

수입증가는 GATT상 '의무(obligations)'의 준수로 야기되어야 한다. 여기서의 GATT의무는 GATT II조상의 관세양허를 포함한 모든 GATT상의 의무를 의미한다. 수량제한의 사용을 금지하는 XI조의 의무는 모든 상품에 적용되므로, 긴급수입제한조치에 관한 XIX조는 체약국의 관세양허표에 명기된 상품뿐만 아니라 어떤 종류의 수입상품에도 해당하게 된다. 관세양허표에

11) *Report on the Withdrawal by the United States of a Tariff Concession Under Article XIX of the GATT (the Hatters' Fur Case)* (GATT/151-3, 1951), Jackson89, supra note 4, at 161에서 재인용. 작업반은 그러한 문제는 어느 정도 경제적 판단에 따라야 할 것이며 정부는 지역적 고용문제와 같은 사회적 요인에 의하여 영향받을 수 있다고 밝혔다. *Id.*

12) Jackson89, supra note 4, at 161.

포함되지 않은 상품은 계약국이 원하는대로 관세율을 높일 수 있게 된다.

1974년까지 미국법은 GATT의무와 수입증가 사이의 인과관계의 요구를 규정하였다. 그러나, 1970년대초의 미국 통상정책을 검토한 Williams Commission은 이러한 인과관계의 요건때문에 미국에서 긴급수입제한조치가 많은 경우에 허가되지 않았음을 밝혔다. 결국, 미국 의회는 1974년 통상법(Trade Act of 1974)에 이 의견을 반영하였으며, GATT의무와 증대된 수입 사이의 인과관계는 미국법에서 삭제되었다.¹³⁾ 이 점에서 미국의 도피조항은 GATT XIX조와 일치하지 않는다고 말할 수 있다. 그러나, 미국의 모든 도피조항의 적용에 있어서 수량제한을 금지하는 XI조와 같은 GATT의무가 적용되며 또한 어떤 GATT의무도 없었다면 미국은 수입을 금지시킬 자유가 있었을 것이므로, 어떤 수입의 증가도 최소한 부분적으로는 자동적으로 GATT의무에 의하여 야기되었을 것이라는 주장도 가능하다.¹⁴⁾

나. Safeguards협정 규정

수입증가의 원인으로서의 GATT의무에 대하여 Safeguards협정은 달리 보완하지 않았다.

(3) 수입증가의 절대성

가. 기존 규정

긴급수입제한조치의 발동요건으로서 '수입의 증가(increased imports)'는 일반적으로 상대적 증가(relative increase)의 개념을 포함하는 것으로 해석되고 있다.¹⁵⁾ 따라서, 수입의 절대적 수준이 일정하거나

13) Trade Act of 1974, Title IV, Section 406, Pub.L.No. 93-618, 88 Stat. 2062 (1975).

14) Jackson89, supra note 4, at 162.

15) 이러한 문제는 1948년 국제무역기구(ITO)의 창설을 위한 Havana헌장을 초안할 때 제기되었으며, 관련 본문에 '상대적으로(relatively)'라는 단어가 삽입되었다. 비록 이 단어가 GATT에는 삽입되지 않았으나, 1948년 9월 계약국단이 채택한 작업반 보고서는 수입의 상대적 증가가 포함됨을 밝혔다. Working Party Report on Modifications to the General Agreement, BISD II/39, 44-45 (1952).

감소하는 경우에도 그 해당 상품의 국내소비수준에 비교하여 상대적인 증가가 있다면 GATT XIX조의 첫째 요건을 충족시키게 된다. 그러나, 상대적으로 수입이 증가된 경우에 그 수입으로 인하여 수입국 국내생산자에게 피해가 발생하였다고 주장하기는 어려울 것이므로, 수입의 상대적 증가가 긴급수입제한조치의 실제적인 발동요건이 될 수 있을지의 의문이 제기될 수 있다. 예컨대, 일반적인 경기의 하락이나 소비자의 기호변화에 따른 전반적인 소비 감소로 피해가 발생할 수 있기 때문이다.

나. Safeguards협정 규정

Safeguards협정은 긴급수입제한조치가 발동될 수 있는 수입증가가 '국내생산에 절대적이거나 상대적(absolute or relative to domestic production)'임을 명시하여 그동안의 GATT관행을 수용하였다.¹⁶⁾

(4) 수입증가의 시간성

가. 기존 규정

긴급수입제한조치가 발동되기 위하여 수입증가가 필요한 요건인데, 과연 어느 기간 내의 수입증가를 문제삼아야 하는지가 확실하지 않다. 수입증가를 확인하는 기간을 길게 파악하면 할수록 수입증가의 가능성은 더욱 높게 될 것이다.¹⁷⁾ 또한, GATT의무의 이행에 따른 수입의 증가에서 과연 어느 시점의 GATT의무가 수입증가의 원인으로 인정될 것인지도 문제된다. 예컨대, 1970년에 부담한 GATT의무로 인하여 1990년에 수입증가가 있었다면, 이 20년의 기간이 긴급수입제한조치의 발동을 정당화할 수 있는지 문제가 될 것이다.

나. Safeguards협정 규정

Safeguards협정은 수입증가를 확정하기 위한 시한을 명시하지는 않았

16) Safeguards협정 2항 및 7(a)항.

17) 적어도 GATT의 자유무역체제에서는 수입을 포함한 무역은 시간이 경과함에 따라 증가하는 것이 일반적이기 때문이다.

다. 그러나, 긴급수입제한조치로서 수량제한이 사용되는 경우에는 원칙적으로 통계의 이용이 가능한 '마지막 3년의 대표적 기간(last three representative years)'의 평균 수입수준 이하로 수입량을 제한할 수 없게 되어 있다.¹⁸⁾ 이 점에서 수입증가의 확인기간으로 통계의 이용이 가능한 최근의 마지막 3년을 활용할 수 있을 것이다.

2) 심각한 피해

GATT XIX조에 따른 긴급수입제한조치 발동의 둘째 요건은 '심각한 피해(serious injury)'의 발생이다. 긴급수입제한조치가 발동되기 위하여는 수입상품과 동종 또는 직접경쟁상품의 국내생산자가 심각한 피해를 입었거나 그럴 위협이 있고, 그 피해 또는 위협이 증가된 수입으로 야기됨이 증명되어야 한다.¹⁹⁾ 심각한 피해의 발생이라는 두번째 요건에 관한 GATT XIX조의 불명확함은 GATT의 긴급수입제한조치가 쉽게 남용될 수 있음을 보여주고 있었다.

(1) 동종 또는 경쟁적 상품

가. 기존 규정

긴급수입제한조치가 발동되기 위하여는 수입이 증가된 상품의 '동종 또는 직접적으로 경쟁적인 상품(like or directly competitive products)'의 국내생산자가 심각한 피해를 입어야 한다. 긴급수입제한조치가 발동될 수 있는 수입상품의 범위가 보다 좁게 정의되어야 하는지 아니면 보다 넓게 정의될 수 있는지가 문제될 것이다. 상품의 정의 범위에 따라 긴급수입제한조치의 발동 가능성이 달라질 수 있기 때문이다. 또한, 동종의 상품과는 다른 의미의 '경쟁적 상품'의 용어는 다른 GATT조항들에서 일반적으로 발견되지 않는다.²⁰⁾ 긴급수입제한제도의 목적은 수입으로 인한 국내산업의

18) Safeguards협정 8항.

19) GATT XIX: 1(a)조.

20) 예컨대, 최혜국대우(MFN)에 관한 I조는 동종의 상품을 대상으로 한다. 그러나, 내국세에 관한 내국인대우는 동종의 상품뿐만 아니라 '직접적으로 경쟁적이거나 대체적

피해를 방지하는 것이며 경쟁적 상품은 국내산업에 피해를 줄 수 있다. 따라서, 이 '경쟁적' 상품의 삽입은 타당하다. 다만, 어떤 상품이 다른 상품과의 관계에 있어서 경쟁적인가를 확인하는 것은 문제가 된다. 예컨대, 사과와 오렌지는 경쟁적 관계에 있는가? 경쟁적 관계에 대한 경제학자들의 의견이 도움이 되겠지만, 이 문제에 대한 GATT의 빈약한 관행은 큰 도움이 되지 않는다.²¹⁾

나. Safeguards협정 규정

Safeguards협정은 긴급수입제한조치가 발동될 수 있는 상품의 범위에 대하여 달리 보완하지 않았다.

(2) 국내생산자

가. 기존 규정

국내생산자(domestic producers)의 범위를 어떻게 정하느냐에 따라 긴급수입제한조치의 발동 가능성이 다르게 된다. 즉, 국내생산자를 좁게 정의하면 수입증가에 따른 피해의 발생이 보다 쉽게 확인될 수 있을 것이다. 그러나, 국내생산자를 넓게 정의하면 그 일부 국내생산자에 대한 피해는 긴급수입제한조치의 발동을 정당화시키지는 못할 것이다.

나. Safeguards협정 규정

Safeguards협정은 수입증가로 인한 피해의 결정에 있어서 '국내생산자' 대신에 '국내산업(domestic industry)'의 개념을 도입하였다. 국내산업은 WTO회원국 영토에서 활동중인 동종 또는 직접경쟁상품의 생산자 전체 또는 동종 또는 직접경쟁상품의 국내총생산량 중 '대부분(major proportion)'을 차지하는 생산량의 생산자를 의미한다.²²⁾ 국내산업의 정의에서 문제는 과

인 상품(directly competitive or substitutable product)'에도 적용된다.

GATT Ad Article II Paragraph 2.

21) Jackson89, supra note 4, at 163.

22) Safeguards협정 6(c)항.

연 어떻게 '대부분'을 계량적으로 판단하느냐일 것이다.

(3) 심각한 피해

가. 기존 규정

'심각한 피해(serious injury)'는 상당히 불명확한 개념이다. 반덤핑관세와 상계관세의 부과에 관한 GATT규정이 '실질적 피해(material injury)'의 개념을 사용하고 있음은 흥미롭다.²³⁾ 일반적으로 긴급수입제한조치의 발동을 위한 피해의 기준은 가장 높거나 가장 어려운 것으로 이해된다. 긴급수입제한조치는 외국수출업자에 의한 불공정행위를 대상으로 하지 않기 때문이다. 반대로, 반덤핑관세와 상계관세는 덤핑과 보조금이라는 불공정 행위에 대한 대응조치이기 때문에 보다 용이하게 발동되기 위하여 덜 엄격한 피해의 기준이 타당하다고 이해된다.

GATT법상 '심각한 피해'의 결정을 위한 자세한 기준이 마련되어 있지 않다. 미국법은 이들 기준을 자세히 규정하였지만, GATT관행은 별로 도움이 되지 않는다.²⁴⁾ 더우기 심각한 피해의 '위협(threat)'도 불명확한 개념이다. 위협의 개념은 장래의 예측을 포함하기 때문에 GATT XIX조에 따라 수입제한조치를 정당화하고자 하는 체약국 정부에게 보다 큰 재량의 여지를 줄 수 있게 된다.

나. Safeguards협정 규정

Safeguards협정은 '심각한 피해'를 다음과 같이 정의한다: '국내산업의 지위에 있어서 중대한 전체적 침해(significant overall impairment in the position of a domestic industry)'.²⁵⁾ '심각한 피해의 위협'은 다음과 같이 정의된다: '분명히 임박한 심각한 피해(serious injury that is

23) GATT VI: 6(a)조.

24) Trade Act of 1974, Title II, Section 201(a)(2)(A). 미국법상 규정된 기준은 예시적이다. 예컨대, 국내산업 생산설비의 상당한 휴지, 상당한 수의 기업이 합리적 수준의 이익을 내지 못하는 경우, 산업내의 상당한 실업 등이다.

25) Safeguards협정 6(a)항.

clearly imminent)'.²⁶⁾ 심각한 피해의 위협에 대한 결정은 주장이나 막연한 가능성이 아닌 사실에 근거하여야 한다.²⁷⁾

수입증가가 국내산업에 대한 심각한 피해를 야기하였는가의 조사에 있어서 관련당국은 해당산업에 관련되는 객관적이고 계량적인 모든 관련 요인, 특히 해당 상품의 절대적/상대적 수입증가의 비율과 수량; 증가된 수입이 잠식한 국내시장점유율; 판매, 생산성, 가동율, 손익 및 고용에서의 변화를 평가하여야 한다.²⁸⁾ 또한, 수입국 당국은 수입증가와 국내산업에 대한 피해 및 위협 사이의 인과관계(causal link)의 존재를 객관적 증거에 바탕을 두어 증명하여야 한다. 특히, 수입증가 이외의 다른 요인들이 국내산업에 대한 피해를 동시에 야기할 때에는 수입증가가 그러한 피해의 원인으로 인정되지 않는다.²⁹⁾ 관련당국은 긴급수입제한조치의 발동을 위한 조사의 상세한 분석과 검토된 요인의 타당성 증명을 즉각 공표하여야 한다.³⁰⁾

3) 긴급수입제한조치

위에서의 요건이 충족되면 체약국은 그러한 상품에 대하여 국내산업에 대한 피해를 방지하거나 구제하기에 필요한 시간 동안 GATT상 의무를 정지하거나 양허를 철회 또는 수정할 수 있다.³¹⁾ GATT XIX조에 따른 긴급수입제한조치는 잠정적인 성격이다.³²⁾

(1) GATT의무의 정지와 양허의 철회

가. 기존 규정

체약국은 긴급수입제한조치로서 그러한 상품에 대하여 양허를 수정하거

26) Safeguards협정 6(b)항.

27) *Id.*

28) Safeguards협정 7(a)항.

29) Safeguards협정 7(b)항.

30) Safeguards협정 7(c)항.

31) GATT XIX: 1(a)조.

32) 이 점에서 양허의 영구적 철회 또는 수정의 권리가 부여되는 GATT XXVIII조와 비교된다.

나 철회할 수 있으며 또는 GATT의무를 전체 또는 부분적으로 정지할 수 있다.³³⁾ 따라서, 체약국은 수량제한을 금지하는 GATT XI조상의 의무를 포함한 GATT의 어떤 의무도 정지할 수 있다. 실제로 비관세장벽을 활용하는 것이 GATT의 관행이다.³⁴⁾ 체약국들은 GATT에 그들의 조치가 GATT XIX 조에 따르는 것임을 항상 통고하지는 않았다. 긴급수입제한조치의 발동 요건이 존재할 때에 취하여진 거의 대부분의 수입규제는 그 법적 정당성을 GATT XIX조에서 구할 수 있음이 GATT의 관행이라 할 것이다.³⁵⁾ 그러나, 무역정책적인 관점에서는 긴급수입제한조치로서 취하여지는 수입제한이 가격제한적이지 않고 수량제한적인 점은 바람직하지 않다고 판단된다.³⁶⁾ 이 점에서의 GATT관행은 이러한 정책적 고려를 하지 않는 것 같다.

나. Safeguards협정 규정

① 구조조정의 목적

긴급수입제한조치는 심각한 피해의 방지나 구제에 필요하고 또한 국내 산업의 구조조정(adjustment)을 용이하게 하는데 필요한 정도로 발동된

33) 체약국은 긴급수입제한조치 발동의 지체로 회복하기 어려운 피해가 야기될 위급한 경우(critical circumstances)에는 사전의 협의없이도 잠정적으로 동 조치를 취할 수 있다. 단, 관련 체약국과의 협의는 잠정조치를 발동한 직후에 이루어져야 한다. GATT XIX: 2조.

34) Norwegian Restrictions on Hong Kong Textile Imports, BISD 27S/119, 125 (1981). 미국법은 관세의 증가를 포함하여 수량제한, 관세쿼터, 이들의 조합 및 시장질서유지협정(orderly marketing agreements)을 규정한다. Trade Act of 1974, Title IV, Section 203. 1988년의 통상법은 위에서의 조치와 함께 조정지원(adjustment assistance)을 위한 조치의 사용을 보다 강조하고 있다. The Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988, Pub.L. No.100-418, Title I, Subtitle D, Part 3, 102 Stat. 1225-1241.

35) Jackson89, supra note 4, at 166.

36) Bronckers, "The Non-Discriminatory Application of Article XIX GATT: Tradition or Fiction?", *Legal Issues of European Integration* 39 (1981/2); Bronckers, "Reconsidering the Non-Discrimination Principle as Applied to GATT Safeguard Measures: A Rejoinder," *Legal Issues of European Integration* 114 (1983/2) 참조.

다.³⁷⁾ 따라서, 단순히 수입증가로 인한 국내산업에 대한 피해만을 제거하는 것이 아니라 함께 피해를 입는 국내산업이 구조조정을 할 수 있게 하는 것이 동등하게 중요한 긴급수입제한조치의 목적이 된다.

② 선별적 발동의 제한적 인정

긴급수입제한조치는 원산지에 관계없이 수입되는 상품에 대하여 발동된다.³⁸⁾ 따라서, 그동안의 선별적 적용여부에 관한 다툼은 비차별원칙의 인정으로 일단락되었다고 볼 수 있다. 그러나, 긴급수입제한조치가 수량제한의 형식을 갖는 경우에는 예외적으로 선별적 적용이 가능함을 유의하여야 한다.³⁹⁾ 관세인상의 형식을 갖는 경우라면 비차별적 발동이 원칙일 것이다.

수출국들 사이에서 수량제한이 할당되는 경우에 긴급수입제한조치를 발동하는 WTO회원국은 해당상품의 공급에 상당한 이해를 갖는 모든 WTO회원국들과 할당량에 대하여 합의를 구할 수 있다.⁴⁰⁾ 그러한 합의를 구하는 것이 합리적으로 가능하지 않을 경우에는 동 조치를 취하는 WTO회원국은 수출국의 과거 대표적 기간동안의 수출량 또는 수출액이 해당 상품의 전체 수입량 또는 수입액에서 차지하는 비율에 따라 할당량을 결정할 수 있다.⁴¹⁾ 그러나, 동 조치를 취하는 WTO회원국은 Safeguards위원회의 후원에 따른 협의를 통하여 다음의 사항을 동 위원회에 분명히 증명하는 경우에는 임의로 할당량을 결정할 수 있다: 대표적 기간동안 특정 WTO회원국의 수입이 전체 수입에 비교하여 불균형되게 증가하고; 과거 실적에 따른 할당의 원칙에서 이탈하는 것이 정당화되고; 그 이탈 조건이 해당 상품의 모든 공급국에게 형평적인 경우.⁴²⁾ 이 경우에는 긴급수입제한조치가 기본기간보다

37) Safeguards협정 8항.

38) Safeguards협정 5항.

39) 수량제한이 사용되는 경우에는 원칙적으로 통계의 이용이 가능한 '마지막 3년의 대표적 기간(last three representative years)'의 평균 수입수준 이하로 수입량을 제한할 수는 없다. Safeguards협정 8항.

40) Safeguards협정 9(a)항.

41) *Id.*

42) Safeguards협정 9(b)항. 이같은 예외는 심각한 피해의 위협에 대하여는 적용되지 않는다. *Id.*

연장될 수 없다.⁴³⁾

③ 잠정조치

Safeguards협정은 잠정적 긴급수입제한조치(provisional safeguard measures)가 발동될 수 있는 조건을 보다 강화하였다.⁴⁴⁾ 즉, 잠정조치가 발동되기 위하여는 수입증가가 심각한 피해를 야기하였거나 야기할 위협이 된다는 분명한 증거의 존재에 대한 예비적 결정(preliminary determination)이 내려져야 한다. 잠정조치의 존속기간은 200일을 초과할 수 없다. 잠정조치는 관세인상(tariff increases)의 형식을 띠며, 수입증가가 국내산업에 심각한 피해를 주지 않았다는 부정적 판단이 내려지면 즉각 반환되어야 한다. 잠정조치의 기간은 긴급수입제한조치의 전체 존속기간에 합산된다.

④ 재발동 금지

WTO협정의 발효후 발동된 긴급수입제한조치의 적용을 받은 동일한 상품에 대하여 종전의 긴급수입제한조치의 발동기간과 동일한 기간이 경과한 후에 재발동이 가능하며, 최소한 2년의 非發動期間(period of non-application)이 부여되어야 한다.⁴⁵⁾ 그러나, 다음과 같은 경우에는 예외적으로 180일 이내의 재발동이 인정될 수 있다: 동일한 상품에 대하여 긴급수입제한조치가 발동된 후 최소한 1년이 경과하고 긴급수입제한조치가 동일한 상품에 대하여 과거 5년 동안 3회이상 발동되지 않는 경우.⁴⁶⁾

⑤ 관세동맹

관세동맹(customs union)은 긴급수입제한조치를 개별 WTO회원국 또는 관세동맹 전체를 위하여 다음과 같은 조건으로 발동할 수 있다.⁴⁷⁾ 관세동맹 전체를 위하여 긴급수입제한조치가 발동될 때는 심각한 피해 또는 그 위협을 결정하는 모든 요건은 관세동맹 전체에서 존재하는 조건에 근거

43) Safeguards협정 9(b)항.

44) Safeguards협정 4항.

45) Safeguards협정 14항.

46) Safeguards협정 15항.

47) Safeguards협정 2항. 註1).

하여야 한다. 개별 WTO회원국을 위하여 긴급수입제한조치가 발동될 때는 심각한 피해 또는 그 위협을 결정하는 모든 요건은 동 조치가 적용되는 특정 WTO회원국에서 존재하는 조건에 근거하여야 한다. 이 규정은 유럽공동체(European Community)에 대하여 적용될 것이다.

(2) 시간적 조건

가. 기존 규정

체약국은 긴급수입제한조치를 피해의 방지 또는 구제에 필요한 시간동안 취할 수 있다. 따라서, 긴급수입제한조치가 잠정적인 성격임을 알 수 있다.⁴⁸⁾ 그러나, 구체적으로 얼마동안 긴급수입제한조치가 발동될 수 있는지는 여전히 불분명하다.⁴⁹⁾

또한 체약국은 피해의 방지 또는 구제에 필요한 '정도로(to the extent)' 긴급수입제한조치를 취할 수 있다. 여기서도 역시 어느 정도가 필요한 정도인지 분명하지 않다. 따라서, 체약국의 재량의 폭이 상당히 넓게 인정되는 것을 예상할 수 있다.⁵⁰⁾

나. Safeguards협정 규정

① 긴급수입제한조치의 발동기간

심각한 피해의 방지 또는 구제와 국내산업의 구조조정에 필요한 긴급수입제한조치는 원칙적으로 4년을 초과하여 발동될 수 없다.⁵¹⁾ 그러나 수입국 정부가 긴급수입제한조치가 심각한 피해의 방지나 구제를 위하여 계속 필요하고; 국내산업의 구조조정에 관한 증거가 존재한다고 결정하는 경우에는

48) 다만, 긴급수입제한조치로서 취할 수 있는 양허의 철회나 수정은 보다 영구적인 조치를 의미한다고도 볼 수 있다. 그러나, 체약국은 양허에 관한 영구적인 조치를 원한다면 양허의 수정에 관한 GATT XXVIII조를 원용할 수 있을 것이다.

49) 미국법은 긴급수입제한조치의 적용기간을 8년으로 제한하고 있다. Trade Act of 1974, Title IV, Section 203(h)(1).

50) Jackson⁸⁹, supra note 4, at 167.

51) Safeguards협정 10항.

동 조치의 기본기간의 연장이 가능하다.⁵²⁾ 다만, 발동기간이 연장된 긴급수입제한조치는 기본기간의 말기에서보다 더 제한적일 수는 없으며, 역시 계속적으로 자유화되어야 한다.⁵³⁾ 결국, 잠정적 발동을 포함하여 긴급수입제한조치는 최장 8년을 초과하여 발동될 수 없다.⁵⁴⁾ 긴급수입제한조치의 예정된 발동기간이 1년을 초과하는 경우에, 국내산업의 구조조정을 원활히 하기 위하여, 그 발동기간동안 동 조치는 일정한 기간마다 점진적으로 자유화되어야 한다.⁵⁵⁾ 동 조치의 발동기간이 3년을 초과하는 경우에는 동 조치를 발동하는 WTO회원국은 그 기간의 중간시점 전에 상황을 검토하고, 적절한 경우에는 동 조치를 철회하거나 자유화의 속도를 가속시켜야 할 것이다.⁵⁶⁾

② 기존 긴급수입제한조치의 강제적 종료

WTO회원국은 WTO협정이 발효할 당시에 발동 중인 모든 긴급수입제한조치를 동 조치의 발동일로부터 8년 이내에 또는 WTO협정의 발효일로부터 5년 이내 중에서 더 늦은 기간에 종료하여야 한다.⁵⁷⁾ 기존의 GATT XIX조의 불명확한 규정과 GATT관행에 따른 긴급수입제한조치를 현실적으로 가능한 시간내에 모두 철폐하게 함으로써 WTO협정의 발효로 강화된 긴급수입제한조치의 발동이 확립될 수 있도록 하는 것이다.

③ 회색조치의 철폐

WTO회원국은 긴급수입제한조치에 관한 Safeguards협정에 일치하지 않는 GATT XIX조상의 수입제한조치를 취할 수 없다.⁵⁸⁾ WTO회원국은 특히 자율수출규제(VER), 시장질서유지협정(OMA) 또는 수출이나 수입

52) Safeguards협정 11항. 이 경우에 동 협정의 보상적 조치에 관한 Section III (16항 내지 18항)와 통고와 협의에 관한 Section VII(25항 내지 35항)가 준수되어야 한다.

Id.

53) Safeguards협정 13항.

54) Safeguards협정 12항.

55) Safeguards협정 13항.

56) *Id.*

57) Safeguards협정 21항.

58) Safeguards협정 22(a)항. 회색조치를 금지하는 Safeguards협정의 동 규정은 GATT XIX조에 근거하지 않는 조치들에는 적용되지 않는다. Safeguards협정 22(c)항.

에 대한 유사한 조치를 취할 수 없다.⁵⁹⁾ 이러한 회색조치(grey area measures)는 일방 WTO회원국이 취한 것이던 둘이상의 WTO회원국의 합의에 따라 취한 것을 불문한다.⁶⁰⁾ 또한, WTO회원국은 회색조치와 동등한 비정부조치(non-governmental measures)를 공·사기업이 유지하거나 채택하도록 장려할 수 없다.⁶¹⁾ WTO협정의 발효시에 유효한 회색조치는 긴급수입제한조치에 관한 Safeguards협정에 일치하거나 관련 규정⁶²⁾에 따라 단계적으로 종료되어야 한다.⁶³⁾ 특히 중요한 점은 긴급수입제한조치에 관한 Safeguards협정의 규정을 포함한 관련 규정에 일치하는 수입쿼터는 상호합의에 따라 수출WTO회원국이 관리할 수 있게 된 점이다.⁶⁴⁾ 따라서, 긴급수입제한조치로서의 수입규제가 오로지 수입국의 국내산업을 보호할 자의적인 목적으로 수행되기는 어렵게 될 것이다.

4) 보상적 조치

가. 기존 규정

긴급수입제한조치를 발동하는 체약국은 궁극적으로는 동 조치를 취할 수

59) Safeguards협정 22(b)항. 유사한 조치로는 국내산업을 보호할 수출완화(export moderation), 수출입가격감시제도(export-price or import-price monitoring systems), 수출입감시(export or import surveillance), 강제적 수입카르텔(compulsory import cartels) 및 재량적 수출입허가제도(discretionary export or import licensing schemes) 등을 말한다. Safeguards협정 22(b)항 註4).

60) Safeguards협정 22(b)항.

61) Safeguards협정 24항.

62) Safeguards협정 23항. WTO협정의 발효시 발동 중인 회색조치의 WTO회원국은 WTO협정의 발효후 180일 이내에 Safeguards위원회에 동 조치의 단계적 철폐 또는 Safeguards협정에의 일치에 관한 계획표를 제출하여야 한다. 위의 회색조치는 4년 이내에 단계적으로 철폐되어야 하며, 각 WTO회원국은 예외적으로 하나의 회색조치에 대하여 1999년 12월 31일까지 철폐할 수 있다. 이러한 예외는 WTO협정의 발효후 90일 이내에 직접적으로 관련된 WTO회원국 사이의 상호합의를 거쳐 Safeguards위원회에 승낙의 검토를 위하여 통고되어야 한다. 이들 예외는 긴급수입제한조치에 관한 Safeguards협정의 부속서에 게재된다.

63) Safeguards협정 22(b)항.

64) Safeguards협정 22(b)항. 註3).

있고, 이 경우에 영향을 받은 다른 체약국은 '상당히 등가적인 양허 또는 GATT의무(substantially equivalent concessions or other obligations)'를 정지할 수 있다.⁶⁵⁾ 긴급수입제한조치를 발동하려는 체약국은 동 조치를 체약국단에 통고하여야 하며,⁶⁶⁾ 급박한 상황의 예외를 제외하고, 해당 상품의 상당한 이익(substantial interest)을 갖는 수출국들과 체약국단에게 협의할 기회를 부여해야 한다.⁶⁷⁾ 그 협의에 따라 합의가 이루어지지 않을 경우에도 수입국은 XIX조에 따른 조치를 취할 수 있다. 긴급수입제한조치를 통한 GATT의무의 정지는 GATT의 자유무역체제에 부정적인 영향을 주게 되므로, 긴급수입제한조치를 발동하는 수입국이 그 관련 수출국에게 보상의 방법으로 다른 상품에 대한 추가적인 양허를 부여하는 가능성을 포함한 협상을 하는 것이다.⁶⁸⁾

그러나 1948년 GATT가 출범할 당시와는 다르게 현재의 일반적인 관세율 수준은 상당히 낮다. 따라서, 긴급수입제한조치를 발동한 체약국이 다른 양허를 제공함으로써 다른 체약국들에게 효과적으로 보상하는 것이 점차 어렵게 된다. 더우기 UR협상의 타결로 평균관세율이 더욱 인하되면 추가적인 양허가 의미있을 만큼의 높은 관세율을 보유한 상품을 찾는 것은 더욱 어려울 것이다.⁶⁹⁾ 따라서, 관세를 통한 보상은 현실적으로 실용적이지 않을 가능성이 높다고 보인다.

나. Safeguards협정 규정

긴급수입제한조치를 취하거나 동 조치의 발동을 연장하려는 WTO회원국은 동 조치에 의하여 영향을 받게 되는 수출회원국에 대하여 '양허와 다른

65) GATT XIX: 3(a)조. GATT는 제재(sanction) 또는 보복(retaliation)이라는 용어를 사용하지 않음에도 불구하고 실제로는 XIX조에서 관세양허에 관한 GATT의무를 위반한 체약국에게 배상을 요구하는 것이다.

66) GATT XIX: 2조.

67) *Id.*

68) 미국의 경우 Trade Act of 1974의 제정 이전에는 미국 대통령은 협상권한을 가지고 있을 때에만 관세인하 등의 보상조치를 취할 수 있었다. Trade Act of 1974, Title IV, Section 123.

69) 또한, 현재 높은 관세율(peak tariffs)의 상품은 보통 국내생산자들의 로비에 따른 특별한 보호를 받고 있기 때문에 그러한 상품에 대한 양허는 생각하기가 어려울 것이다.

GATT의무의 상당히 동등한 수준(substantially equivalent level of concessions and other obligations)'을 유지하고자 노력하여야 한다.⁷⁰⁾ 따라서, 관련 WTO회원국은 협의를 통하여 보상적 조치에 관한 합의를 이루어야 할 것이다.⁷¹⁾ 기존의 GATT규정과 다른 점은 긴급수입제한조치를 취하는 WTO회원국과 동 조치로 영향을 받는 WTO회원국 사이의 양허의 균형(balance of concessions)을 위한 노력이 명시된 점이다. 협의 개시 후 30일 이내에 합의가 이루어지지 않으면, 긴급수입제한 조치로 영향받은 WTO회원국은 동 조치가 발동된 후 90일 이전에 상응하는 보복조치로서 양허와 다른 GATT의무의 상당히 동등한 수준을 정지할 수 있다.⁷²⁾ 그러나, 동 보복조치는 상품무역이사회(Council for Trade in Goods)에 서면통고된 후 30일이 경과한 후에 취할 수 있으며, 상품무역이사회의 승인을 받아야 한다.⁷³⁾ Safeguards협정의 특이한 점은 긴급수입제한조치가 절대적 수입증가(absolute increase in imports)로 야기된 경우에는 동 조치가 발동되는 첫 3년 동안에는 보복조치(right of suspension)가 행사될 수 없는 점이다.⁷⁴⁾ 따라서, 보복조치의 부담을 덜 느낄 수 있는 WTO회원국은 긴급수입제한조치를 보다 용이하게 발동하려할 것이다.

5) 긴급수입제한조치의 부과 절차

긴급수입제한조치는 관세양허와 GATT의무를 준수한 결과 야기된 수입증가를 제재하는 예외적 조치이기 때문에 그 발동은 엄격한 절차를 따라야 할 것이다. 그러나 기존의 GATT XIX조는 긴급수입제한조치가 부과되는 절차를 다소 간략하고 불명확하게 규정하였다.

가. 기존 규정

긴급수입제한조치를 발동하는 체약국은 동 조치를 체약국단에 통고하도

70) Safeguards협정 16항.

71) 협의절차는 Safeguards협정 27항 참조.

72) Safeguards협정 17항.

73) *Id.*

74) Safeguards협정 18항.

록 되어 있다.⁷⁵⁾ 또한 급박한 상황의 예외를 제외하고, 해당 상품의 상당한 이익(substantial interest)을 갖는 수출국들과 체약국들에게 협의할 기회를 부여해야 한다.⁷⁶⁾ 이러한 절차상의 요건 이외에 XIX조는 체약국이 긴급수입제한조치를 부과하는 절차에 대하여 자세히 언급하고 있지 않다. 일견 체약국은 원하는대로 긴급수입제한조치를 발동할 수 있을 것이다. 따라서, 체약국이 단순히 XIX조의 요건이 충족되었다는 선언만을 통하여, 그 진위의 증명없이도, 임의로 수입제한조치를 취할 가능성도 배제하기 어렵다. 긴급수입제한조치에 따른 보상적 조치도 일단 긴급수입제한조치 그 자체의 발동을 자제시키지는 않을 것이기 때문이다.

나. Safeguards협정 규정

Safeguards협정은 Safeguards위원회(Committee on Safeguards)를 중심으로 긴급수입제한조치 부과에 관한 절차를 자세히 규정하고 있다. 가장 중요한 내용은 Safeguards위원회 등에 대한 각종 정보의 통고이다. 그러나, 관련 WTO회원국은 공개를 통하여 특정 기업의 합법적인 상업이익을 해치거나 공공이익에 반하거나 범집행을 방해할 비밀정보까지 공개하도록 요구되지는 않는다.⁷⁷⁾

① Safeguards위원회에의 통고

WTO회원국은 다음의 사항에 관하여 Safeguards위원회에게 즉시 통고하여야 한다: 심각한 피해 및 그 이유에 관한 조사의 개시; 수입증가로 인한 심각한 피해의 판정; 긴급수입제한조치의 발동 및 연장의 결정.⁷⁸⁾ 긴급수입제한조치를 발동하거나 연장하려는 WTO회원국은 심각한 피해의 판정과 긴급수입제한조치의 발동 및 연장에 관하여 Safeguards위원회에 통고할 때 다음의 사항을 포함한 모든 관련 정보를 제공하여야 한다: 수입증가로 인한 심각한 피해 및 위협의 증거, 해당 상품과 예정된 조치의 정확한 기

75) GATT XIX: 2조.

76) *Id.*

77) Safeguards협정 35항.

78) Safeguards협정 25항.

술, 예정된 조치의 발동일, 동 조치의 예정된 기간 및 점진적 자유화 계획 등이다.⁷⁹⁾ 긴급수입제한조치를 연장하는 경우에는 관련 국내산업의 구조조정 에 대한 증거도 제출되어야 한다.⁸⁰⁾ 물론, 잠정조치를 취하기 전에도 Safeguards위원회에게 관련 정보가 통고되어야 한다.⁸¹⁾ 상품무역이사회 나 Safeguards위원회는 필요한 추가 정보를 긴급수입제한조치를 발동하 거나 연장하려는 WTO회원국에게 요구할 수 있다.⁸²⁾

WTO회원국들은 Safeguards위원회에게 긴급수입제한조치에 관한 법, 규칙 및 행정절차 및 이들에 대한 수정내용을 즉각 통고하여야 한다.⁸³⁾ WTO회원국은 Safeguards위원회에 통고되지 않은 다른 WTO회원국의 긴급수입제한조치에 관한 국내법규정을 Safeguards위원회에 통고할 수 있다.⁸⁴⁾ WTO협정의 발효시에 기존의 GATT XIX조에 따른 긴급수입제한 조치나 회색조치를 발동하고 있는 WTO회원국은 동 조치들을 WTO협정의 발효후 60일 이내에 Safeguards위원회에 통고하여야 한다.⁸⁵⁾ WTO회원 국은 회색조치에 유사한 어떠한 비정부조치(non-governmental measures)도 Safeguards위원회에게 통고할 수 있다.⁸⁶⁾

② 상품무역이사회에의 통고⁸⁷⁾

관련 WTO회원국들은 긴급수입제한조치에 관한 관련 WTO회원국의 협의결과,⁸⁸⁾ 동 조치의 중간 평가결과,⁸⁹⁾ 협의에 따른 보상적 조치⁹⁰⁾ 및 관련

79) Safeguards협정 26항.

80) *Id.*

81) Safeguards협정 28항.

82) Safeguards협정 26항.

83) Safeguards협정 30항. 긴급수입제한조치의 발동을 위한 관계당국의 조사는 GATT X조에 따라 이미 공개된 절차에 의하여야 한다. Safeguards협정 3(a)항.

84) Safeguards협정 32항.

85) Safeguards협정 31항.

86) Safeguards협정 33항.

87) 상품무역이사회에 대한 통고는 통상적으로 Safeguards위원회를 거쳐게 되어 있다. Safeguards협정 34항.

88) Safeguards협정 27항.

89) Safeguards협정 13항.

90) Safeguards협정 16항.

보복조치⁹¹⁾를 즉시 상품무역이사회(Council for Trade in Goods)에 통고하여야 한다.⁹²⁾

③ 관련 WTO회원국간의 협의

긴급수입제한조치를 발동하거나 연장하려는 WTO회원국은 해당 상품의 수출국으로서 상당한 이해를 갖는 WTO회원국들과 사전의 협의(prior consultation) 기회를 제공하여야 한다.⁹³⁾ 관련 WTO회원국들은 동 협의를 통하여 긴급수입제한조치에 관하여 상품무역이사회에 제출된 정보를 검토하며, 동 조치에 관한 견해를 교환하며, 동 조치에 의하여 영향을 받는 WTO회원국에 대한 보상적 조치에 관한 합의에 이를 수 있는 양해를 이룰 수 있게 된다.⁹⁴⁾ 잠정적 긴급수입제한조치의 경우에는 동 조치가 취하여진 직후에 협의회가 이루어져야 한다.⁹⁵⁾

④ 긴급수입제한조치 발동의 공개성

긴급수입제한조치의 발동을 위한 조사는 모든 이해당사자에 대한 합리적인 공개적 통지(public notice)의 공개청문회 또는 수출입자와 기타 이해당사자들이 증거와 견해를 제출할 수 있는 적절한 절차를 포함하여야 한다.⁹⁶⁾ 이러한 조사를 통하여 긴급수입제한조치의 발동이 공공의 이익을 위한 것인지에 대한 의견도 교환될 수 있다.⁹⁷⁾ 관련당국은 판정결과(findings)와 사실과 법에 관한 모든 관련 문제들에 대한 논리적 결론(reasoned conclusions)을 포함한 보고서를 공표하여야 한다.⁹⁸⁾ 관련당국은 성격상 비밀인 정보나 비밀을 조건으로 제공된 정보를 비밀로 취급하여야 한다. 그러나, 관련당국이 비밀취급의 요구가 마땅하지 않거나 관련당사자가 해당 정보 또는 그 요약문을 공개하려 하지 않을 때에는 해당 정보의 정확성에 대

91) Safeguards협정 17항.

92) Safeguards협정 29항.

93) Safeguards협정 27항.

94) *Id.*

95) Safeguards협정 28항.

96) Safeguards협정 3(a)항.

97) *Id.*

98) *Id.*

한 판단에 따라 수용여부를 결정할 수 있다.⁹⁹⁾

⑤ 긴급수입제한조치에 대한 감독

긴급수입제한조치에 대한 관련 업무를 관장하기 위하여 상품무역이사회 산하에 Safeguards위원회(Committee on Safeguards)가 설치된다. Safeguards협정의 이행에 관한 Safeguards위원회의 감독기능을 지원하기 위하여 WTO사무국은 동 협정의 운영에 관한 사실적 연례보고서를 준비한다.¹⁰⁰⁾ Safeguards위원회의 임무는 다음과 같다: Safeguards협정의 일반적 이행에 관한 감시와 상품무역이사회에의 연례적 보고 및 이행의 개선에 관한 권고; Safeguards협정상 절차적 요건의 준수에 관한 검토와 이에 대한 상품무역이사회에의 보고; Safeguards협정상 협의에 있어서 WTO회원국에 대한 지원; 회색조치에 관련된 조치의 검토, 동 조치의 단계적 철폐의 감시 및 상품무역이사회에의 보고; 긴급수입제한조치를 발동하는 WTO회원국의 요청에 따라 관련 WTO회원국의 양허와 GATT의무에 대한 보복조치가 '상당히 동등한'지의 여부에 대한 검토와 상품무역이사회에의 보고; Safeguards협정에서 규정한 모든 통고의 접수와 검토 및 상품무역이사회에의 보고; 상품무역이사회가 결정할 여타 기능의 수행.¹⁰¹⁾

⑥ 분쟁해결

Safeguards협정에 관련된 분쟁은 UR협상에서 채택된 '분쟁해결에 관한 규칙과 절차의 양해(Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes)의 적용으로 보완된 GATT XXII조와 XXIII조에 의하여 해결된다.¹⁰²⁾

6) 開途國에 대한 우대

Safeguards협정은 개도국에 대하여 긴급수입제한조치의 발동에 관한 주요한 원칙에서의 일탈을 인정하는 특별한 대우를 규정하고 있다. 우선,

99) Safeguards협정 3(b)항.

100) Safeguards협정 37항.

101) Safeguards협정 36항.

102) Safeguards협정 38항.

개발도상국은 특별한 경우에 긴급수입제한조치의 발동으로부터 면제된다. 즉, 수입회원국에서의 해당 상품의 수입점유율(share of imports)이 3%를 초과하지 않고 수입점유율이 3%를 초과하지 않는 개발도상회원국이 전체로서 해당 상품 전체 수입의 9%를 초과하지 않을 경우이다.¹⁰³⁾ 둘째, 개발도상국은 긴급수입제한조치의 발동기간을 특별히 연장할 수 있다. 즉, 개발도상회원국은 통상적으로 최장 8년동안 발동할 수 있는 긴급수입제한조치를 2년의 기간 더 연장하여 발동할 수 있다.¹⁰⁴⁾ 셋째, 개발도상국은 동일한 상품에 대한 긴급수입제한조치의 재발동금지의 원칙을 완화하여 적용받는다. 즉, 개발도상회원국은 동일한 상품에 대한 긴급수입제한조치의 재발동을, 기존조치의 만료후 2년이 경과한 후에, 기존 조치 발동기간의 1/2에 해당하는 기간이 경과한 후에 할 수 있다.¹⁰⁵⁾

다만, 위 규정의 적용결과, 한국의 국내생산상품과 충분한 경쟁력을 가지고 있는 중국을 비롯한 후발개도국들의 수출에 대하여 한국이 긴급수입제한조치를 적극적으로 발동할 수 없게 되는 상황을 예상할 수 있다. 이러한 경우에는 반덤핑관세나 상계관세와 같은 불공정무역행위에 대한 보복조치의 발동을 강구할 수 있을 것이다.

Ⅲ. Safeguards협정의 국내입법상 수용방안

한국의 긴급수입제한제도는 대외무역법에서 규정된다.¹⁰⁶⁾ 대외무역법에서 규정된 긴급수입제한제도는 GATT XIX조에 근거하며 최근에 여러차례 개정되었다.¹⁰⁷⁾ 대외무역법의 관련규정에 따르면 무역위원회가 수입증가로

103) Safeguards협정 19항.

104) Safeguards협정 20항 전단.

105) Safeguards협정 20항 후단.

106) 긴급수입제한제도는 대외무역법 제32조 내지 제36조, 동법시행령 제64조 내지 제74조 등에서 규정되어 있다. 또한 구제조치는 관세법 제12조와 동법시행령 제4조의 17에서 규정되어 있다.

107) Report by the Secretariat on Trade Policy Review Mechanism of Republic of Korea (C/RM/S/27A), para. 193 (1992).

인한 국내산업의 피해 및 그 우려를 조사결정하고, 상공자원부장관 기타 관련기관장에게 그 피해의 구제를 위한 적절한 조치를 건의하게 되어 있다.¹⁰⁸⁾ Safeguards협정에 따른 국내입법상 수용방안을 기존의 법령에 대한 수정과 추가로 나누어 간략히 검토한다.

1. 기존 국내법령의 수정

1) 긴급수입제한조치 발동의 투명성 보장

조사의 결과 국내산업에 대한 피해가 발생하지 않았을 경우에 그 사실을 이해관계자에게 통지하게 되어 있다.¹⁰⁹⁾ 그러나, Safeguards협정은 긴급수입제한조치의 발동을 위한 조사결과에 대한 보고서의 공표를 요구한다.¹¹⁰⁾ 동 조치의 발동에 대한 투명성을 확보하는 의미에서 긴급수입제한조치에 대한 분석보고서를 즉각 공표하여야 할 것이다.¹¹¹⁾

2) 구조조정의 목적

조사의 결과 국내산업에 대한 피해가 발생한 경우에 긴급수입제한조치로서 '기술 및 생산성의 향상 등을 위한 산업지원관계법령에서 정하고 있는 각

108) 대외무역법상의 긴급수입제한제도는 상품의 수입증가뿐 아니라 유통서비스의 공급 증가로 인한 국내산업에 대한 피해에도 적용된다. UR협상에서 채택된 서비스무역일반협정(General Agreement on Trade in Services: GATS)은 서비스무역에 있어서의 긴급수입제한제도(Emergency Safeguards Measures)에 대한 다자규범을 위한 협상이 WTO협정의 발효 후 3년이내에 개시될 것을 규정한다. GATS X조. 따라서, 대외무역법상의 유통서비스에 대한 긴급수입제한제도는 GATS에서의 관련규범의 제정에 따라 재검토되어야 할 것이다.

109) 대외무역법 제33조제4항.

110) Safeguards협정 3(a)항 및 7(c)항.

111) 대외무역법시행령 제69조제3항은 산업피해조사의 종결을 신청인에게 통지할 뿐 아니라 판보에 게재할 것을 규정한다. 이 규정을 상위법인 대외무역법의 해당규정에 삽입하는 것이 동 절차의 투명성확보를 보다 강화할 것이다.

중 지원'¹¹²⁾ 과 '공업발전법에 의한 합리화 업종의 지정'¹¹³⁾ 을 할 수 있게 되어 있다. 기존의 GATT XIX조에서 긴급수입제한조치는 단순히 국내산업에 대한 피해를 제거하는 목적을 가지고 있었지만, Safeguards협정은 피해의 제거와 함께 구조조정의 목적을 추가하고 있다.¹¹⁴⁾ 동 협정은 또한 WTO회원국들이 이들 목적의 달성을 위한 '가장 적절한(most suitable)' 조치를 선택하도록 규정하고 있다.¹¹⁵⁾ 그런데, GATT XIX조는 긴급수입제한조치로서 양허관세의 수정을 포함한 GATT의무의 일시적 정지를 규정한다.¹¹⁶⁾ 따라서, 긴급수입제한조치에 관한 이들 규정의 해석에 의하면, UR협상에서 보조금의 사용이 보다 엄격하게 제한되었지만, 국내산업의 구조조정을 위한 보조금의 사용이 허락될 수 있다고 해석할 수 있을 것이다. 이 점에서 현재의 대외무역법 규정은 존속될 수 있겠으나, '기술 및 생산성의 향상'이라는 특정된 목적보다는 '국내산업의 구조조정에 필요한 지원'의 제공이 가능하게 개정하여야 할 것이다.

3) 국제통상관계의 고려

긴급수입제한조치의 결정에 있어서 관계행정기관의 장은 '국제통상관계 및 국민경제에 대한 영향'을 고려하게 되어 있다.¹¹⁷⁾ 그렇지 않아도 미국에 대하여 너무 민감한 반응을 보이고 있는 한국 정부에게 동법에서 '국제통상관계'에 대한 영향을 고려하게 한 것은 재고하여야 할 것이다. 적어도 긴급수입제한조치의 발동 그 자체가 국제통상관계의 일부분인 점을 감안한다면 전

112) 대외무역법 제34조제1항제3호. 산업지원관계법령에서 규정한 지원의 내용은 다음과 같다: 해당 국내산업의 업종전환 등을 위하여 정부가 출연한 기금에서의 지원 또는 세제상의 지원; 해당 국내산업 근로자에 대한 재교육 또는 전직훈련; 정부가 출연한 연구기관에 의한 기술개발 등의 지원. 대외무역법시행령 제72조제1항.

113) 대외무역법 제34조제1항제4호.

114) Safeguards협정 8항.

115) *Id.*

116) GATT XIX: 1(a)조.

117) 대외무역법 제34조제4항. 이 규정은 잠정조치의 부과에도 준용된다. 대외무역법 제35조제2항.

혀 불필요한 언급이라고 볼 수 있다. 또한, 국제통상관계를 고려한다는 명목으로 긴급수입제한조치가 거의 발동되지 않을 수도 있을 것이다.¹¹⁸⁾

4) 잠정조치

무역위원회는 필요한 경우 잠정조치로서 수입물품의 수량 및 품질의 제한, 관세율의 조정 및 특정 물품 또는 특정무역업자에 대한 수입의 중지 및 금지의 부과를 건의할 수 있다.¹¹⁹⁾ Safeguards협정은 잠정조치의 형식으로서 '관세인상(tariff increases)'만을 규정하고 있다.¹²⁰⁾ 따라서, 잠정조치로서 관세율의 조정 이외의 다른 조치는 폐기되어야 할 것이다. 또한, 조사결과 피해의 부정판정이 내려진 경우에는 잠정조치로서 부과된 관세인상이 반환되도록 규정되어야 할 것이다.¹²¹⁾

5) 이해관계인

산업피해의 조사에 있어서 이해관계인은 의견을 진술하고 무역위원회에 공청회의 개최를 요구할 수 있다.¹²²⁾ Safeguards협정이 긴급수입제한조치의 발동을 위한 조사에서 수출입자와 기타 이해관련자의 의견 진술 및 증거 제출의 기회를 보장하고 있는 것과 크게 다르지는 않는 것으로 보인다.¹²³⁾ 그러나, 이해관계인을 '산업피해조사와 이해관계가 있는 자'로 다소 막연히 규정하였는데,¹²⁴⁾ Safeguards협정에서와 같이 보다 구체적으로 예시하는 것이 바람직할 것이다.

118) 특정국에 대하여는 통상관계의 고려로 동 조치를 발동하지 않게 되면 소위 차별적인 법 적용으로 다른 국가들과 새로운 통상마찰이 야기될 수도 있을 것이다.

119) 대외무역법 제35조.

120) Safeguards협정 4항.

121) *Id.* 대외무역법시행령은 잠정조치가 피해의 부정판정 등으로 효력을 상실하는 경우에 대하여는 아무런 규정도 두고 있지 않다. 대외무역법시행령 제73조제4항.

122) 대외무역법시행령 제67조의2제3항.

123) Safeguards협정 3(c)항.

124) 대외무역법시행령 제67조의4제1항.

6) 회색조치

외국의 주요생산자 등의 수출감소제외에 따른 국내산업의 수락으로 산업 피해조사가 종결될 수 있다.¹²⁵⁾ 대외무역법은 상품의 가격과 수량 등을 내용으로 하는 수출입의 질서유지를 목적으로 하는 무역업자간¹²⁶⁾ 또는 정부간¹²⁷⁾ 협약 체결을 규정하고 있다. 따라서, 소위 회색조치가 인정되고 있는데, Safeguards협정은 정부간의 회색조치는 물론 비정부간 회색조치도 금지하고 있다.¹²⁸⁾ 따라서, 대외무역법령은 Safeguards협정에 일치하도록 수정되어야 할 것이다.

7) 심각한 피해 및 그 위협

국내산업에 대한 심각한 피해 및 그 위협의 유무는 별도의 기준으로 판정하게 되어 있다.¹²⁹⁾ 그러나, Safeguards협정은 심각한 피해와 그 위협에 대하여 같은 판정기준을 규정하고 있다.¹³⁰⁾ 즉, 피해 그 자체와 그 위협의 차이는 시간적인 '임박함(imminence)'의 문제로서¹³¹⁾ 두 개념의 본질은 동일하다고 인정된 것이다. 따라서, 대외무역법시행령도 Safeguards협정에 맞추어 개정되어야 할 것이다.

8) 발동기간

긴급수입제한조치로서 수입물품의 수량 및 품질 등에 대한 제한은 5년의 기간을 초과할 수 없게 되어 있다.¹³²⁾ 그러나, Safeguards협정은 긴급수입제한조치의 발동기간을 기본적으로 4년이내로 규정하며, 최대한 8년을 초

125) 대외무역법시행령 제68조제1항 및 제2항.

126) 대외무역법 제47조.

127) 대외무역법시행령 제72조제2항제3호.

128) Safeguards협정 22항 및 24항.

129) 각각 대외무역법시행령 제69조제1항제2호 및 제3호 참조.

130) Safeguards협정 7(a)항.

131) Safeguards협정 6항.

132) 대외무역법시행령 제72조제4항.

과할 수 없게 규정하고 있다.¹³³⁾ 따라서, 대외무역법령도 긴급수입제한조치의 발동기간에 대하여 분명한 내용으로 개정되어야 할 것이다.

9) 긴급관세

긴급수입제한조치로서 부과되는 관세의 조정에 대하여 관세법은 긴급관세,¹³⁴⁾ 조정관세¹³⁵⁾ 및 할당관세¹³⁶⁾를 규정하고 있다. 우선, 이들 세 가지 관세는 긴급수입제한조치로서 일반적인 긴급관세로 통합되는 것이 동 조치의 발동에 대한 투명성과 명료성의 확보에 도움이 될 것이다. 둘째, 긴급관세는 '국내의 가격차에 상당하는 율의 범위'내에서 부과되도록 규정되어 있다.¹³⁷⁾ 그러나, GATT XIX조나 Safeguards협정은 긴급수입제한조치로서 부과되는 관세인상에 대하여 특별히 최대한도를 규정하고 있지는 않다. 따라서, 위의 관세인상을 범위의 한정은 불필요한 것으로서 삭제되어야 할 것이다.

2. 기존 국내법령에 대한 추가

아래에서 특별히 다룬 내용 이외에도 개도국에 대한 특혜대우와 동일한 상품에 대한 재발동의 제한 등이 국내법령에 새로이 추가되어야 할 것이다.

1) 수입증가와 피해 사이의 인과관계

긴급수입제한조치는 수입증가로 인하여 국내산업에 심각한 피해가 발생한 것이 확인될 때 부과된다. 따라서, 수입증가와 국내산업에 대한 피해 사이에 인과관계의 존재가 필수적이다.¹³⁸⁾ 대외무역법령에 이 점이 추가로 규정되어야 할 것이다.

133) Safeguards협정 10항 및 12항.

134) 관세법 제12조.

135) 관세법 제12조의2.

136) 관세법 제16조.

137) 관세법 제12조.

138) Safeguards협정 7(b)항.

2) Safeguards위원회 등에 대한 협의

Safeguards협정은 WTO회원국으로 하여금 긴급수입제한조치의 발동에 관하여 단계마다 Safeguards위원회와 상품무역이사회에 대한 통고와 관련 WTO회원국과의 협의를 규정하고 있다. 대외무역법령에 이 점에 대한 상세한 절차가 추가로 규정되어야 할 것이다