유럽연합(EU)의 대외통상법제연구

2000. 11.

연구자 : 崔哲榮(首席硏究員)

한국법제연구원

目 次

제 1 장 서 론 ····· 7

제 2 장 유럽연합의 입법체계와 대외공동통상법제 ····· 11

제 1 절 유럽연합의 입법체계 ····· 11

1. 유럽통합을 위한 법적 문서 ····· 11
2. 유럽연합법제의 보조성원칙 ····· 16
3. 유럽연합법제의 존재형식 ····· 19

제 2 절 입법에 있어 유럽연합기관의 역할 ····· 22

1. 이사회 ····· 23
2. 유럽위원회 ····· 27
3. 유럽의회 ····· 30
4. 유럽법원 ····· 34

제 3 절 대외공동통상법제 ····· 38

1. 통상정책의 개념 ····· 38
2. 대외공동통상정책의 법적 근거 ····· 41
3. 통상정책분야에 있어서 공동체의 배타적 권한 ····· 44

제 3 장 유럽연합의 법주체성과 대외공동통상정책 ····· 47

제 1 절 유럽연합의 초국가성 ····· 47

1. 초국가성의 개념 ····· 47
2. 유럽연합의 초국가성 ····· 47
3. 유럽연합 초국가성의 국제법적 의미 ····· 49

제 2 절 국제기구에서의 대표성 ····· 51

1. 국제기구와 협약에 있어 유럽연합대표성의 의의 ····· 51

2. 국제연합에서의 대표성 ····· 53
3. 국제연합전문기관에서의 대표성 ····· 54
4. 전문분야 국제기구에서의 대표성 ····· 59
5. WTO에서의 대표성 ····· 62

제 3 절 공동통상법제의 내용 ····· 63
1. 수출입의 자율규제 ····· 63
2. 반덤핑정책 ····· 65
3. 상계관세제도 ····· 72
4. 긴급수입제한조치 ····· 75
5. 무역장벽제거조치 ····· 79
6. 일반특혜관세제도 ····· 83

제 4 장 유럽연합의 경쟁정책과 대외공동통상정책 ····· 85

제 1 절 경쟁정책과 대외통상정책 ····· 85
1. 경쟁정책의 논의배경 ····· 85
2. 경쟁정책과 통상정책의 목표 ····· 87
3. 경쟁정책과 통상정책 상호작용 ····· 89

제 2 절 경쟁정책에 관한 국제적 논의 ····· 92
1. GATT에서의 논의 ····· 92
2. UNCTAD에서의 논의 ····· 94
3. OECD에서의 논의 ····· 95

제 3 절 유럽연합의 통상정책과 경쟁정책 ····· 96
1. 경쟁법에 있어 유럽연합과 회원국의 관계 ····· 96
2. 유럽연합 경쟁정책관련 법제 ····· 99
3. 유럽연합의 경쟁법제와 반덤핑법제 ····· 102
4. 국제적 경쟁법제에 대한 유럽연합의 입장 ····· 102

제 5 장 WTO규범과 유럽법원의 사법적 심사 ····· 105
제 1 절 WTO규범과 공동체법의 효력 ····· 105
1. 유럽연합과 회원국의 권한분배 ····· 105
2. 공동체법질서에 있어서 직접적 효과의 중요성 ····· 106
3. 공동체가 체결한 국제협정의 직접적 효력 ····· 110
제 2 절 대외통상정책에 대한 유럽법원의 사법적 심사 ····· 114
1. 당사자 적격의 문제 ····· 114
2. 유럽법원의 관할사항 ····· 117
3. 반덤핑사건의 관할권 이전 ····· 118
4. 반덤핑사건에 대한 사법적 심사 ····· 119
제 3 절 유럽연합과 WTO분쟁해결제도 ····· 122
1. GATT 제23조에 의한 제소의 종류 ····· 122
2. 제23조 제1항에 따른 분쟁의 해결 ····· 124
3. 제23조 제2항에 따른 판정과 권고 ····· 125
4. GATT 제23조 제2항에 따른 의무의 정지 및 보복 ····· 127
5. 유럽연합에 의한 WTO분쟁해결제도의 활용 ····· 129
제 6 장 유럽연합 대외공동통상법제의 시사점 ····· 133
≪참고문헌≫ ····· 137

제 1 장 서 론

유럽연합(European Union)은[1] 연방국가 형성을 목표로 하여 역내 통합을 질적으로 심화하고 제도를 정비하는 일에 가장 우선적인 순위를 부여하고 있으나 다른 한편으로 유럽의 통합이 역외 국가의 경계심을 일으키고 마찰을 유발하게되면 무역 면에서 대외 의존도가 높은 유럽을 고립화시키는 결과를 초래하기 때문에 대외적으로는 유럽연합이 목표로 하고 있는 경제무역, 외교안보 그리고 내무사법분야에서 통합이 진행되더라도 이는 배타적 성격의 요새를 형성하려는 것이 아니며 역외 지역과의 협력을 중시하고 있다는 점을 강조하고 있다. 이러한 차원에서 유럽연합은 통합의 진전과 병행하여 역외의 제3국과 다수의 경제협력협정을 체결함으로써 역외 지역과의 협력을 구체화시키고 있다.

이에 대응하여 우리나라는 유럽연합과 한·유럽협력협정을 체결하고 양자간의 협력관계를 확대강화하고 있으며 다자간 차원에서도 그 동안 제1차 및 제2차 아시아·유럽정상회담(ASEM)에 적극 참가해 왔을 뿐만 아니라 다양한 협력사업에도 활발히 참여함으로써 ASEM 발전에 기여해 왔다. 더욱이 지난 10월 말 서울에서 개최된 제3차 아시아·유럽정상회담을 계기로 향후 ASEM을 발전시켜 나가는데 있어 우리나라의 역할은 더욱 중요해 질 것으로 기대되고 있다.

통상관계에 있어서도 한국과 EU 회원국간의 교역규모는 90년대 들어 큰 폭으로 증가하였으며 1999년 10월 현재 한국의 대 EU 수출은 15,973백만 달러, 수입은 10,235백만달러에 이르고 있다. 또한 한국의 대 EU 투자는

1) 유럽연합은 구매력이 강한 유럽 15개국의 인구 3억7천만 명이 같은 경제권 안에서 결합체를 구성하고 있다. 이 인구는 경쟁 지역인 일본보다 300% 이상, 미국보다 40% 더 많은 것이다. EU의 국내총생산은 7조3천8백30만 달러로 일본보다 64%, 미국보다 10% 더 많으며 1998년 총 교역액은 3조8,515억 euro로서 전 세계교역액의 38%를 차지하는 세계최고의 무역주체인 동시에 연간 수입액이 1조 8천억 euro에 달하는 세계최대의 시장이다. 그리고 현재 15개 회원을 갖고 있는 EU는 유럽연합에 동참하려는 동유럽 국가들의 의지가 강하기 때문에 조건만 갖추게 되면 모두 흡수하여 30여개 국가가 참여하는 대규모 국가연합으로 성장할 전망이다. 하지만 1998년 이후 전반적인 무역부진으로 유럽기업들의 역내판매가 부진함에 따라 반덤핑 및 상계관세 등 각종 수입규제 제소가 급증하고 있다.

1999년 10월 말 현재 413건 3,741 백만달러로서 우리나라 전체 해외투자액의 9.6%를 차지하고 있다.

하지만 한국과 유럽연합간의 교역확대는 한국과 유럽연합간의 통상분쟁의 확대로 이어지고 있으며 그만큼 유럽연합의 대외통상정책의 시행이 우리나라의 대외통상에 미치는 영향력이 확대되었다. 예컨대 올해 10월과 11월에도 우리나라 의약품의 교역관행에 대한 유럽위원회의 무역장벽제거조사, 머리 빗에 대한 반덤핑조사, 14인치 컬러TV에 대한 반덤핑확정관세부과 등이 우리나라와 유럽연합사이의 통상현안으로 다루어진 바 있다. 따라서 유럽과 우리나라의 통상규모와 향후 통상관계의 발전에 대한 기대를 고려하면 유럽연합의 대외공동통상법제를 이해하고 그 문제점을 파악하는 것은 매우 중요한 일이다.

이러한 유럽연합과 우리나라의 협력 및 통상 현황을 배경으로 하여 본 연구는 다음의 세 가지를 목적으로 하고 있다.

첫째, 유럽연합과의 통상에 있어 법적 지침으로서 작용하는 유럽연합의 대외통상법제를 반덤핑정책이나 긴급수입제한정책과 같은 특정한 정책의 제도적 설명에 초점을 두지 않고 전체로서 대외적 공동통상정책에 대하여 입법체계적 이해와 대외공동통상정책에 관한 법적 논의, 그리고 공동통상정책에 있어 유럽법원의 재판관할권행사가 갖는 사법적 의의 등에 중점을 두고 논의하고자 한다. 이러한 법적인 측면에서의 대외공동통상정책에 대한 고찰을 위해 공동통상정책의 행위주체로서 유럽연합의 법인격, 공동통상정책을 위한 입법기관과 입법의 형식, 공동통상조치의 법적 근거, 공동통상정책에 대한 유럽법원의 사법적 심사와 유럽연합의 WTO 분쟁해결절차활용사례 등을 연구하여 정부차원의 대 유럽연합통상정책 수립에 기여하고 우리기업의 유럽진출활성화를 도모한다.

둘째, 국가연합으로서 유럽연합이 채택한 대외통상 관련 규칙과 지침 등 유럽연합의 2차적 법원이 회원국에 대하여 가지고 있는 규범력과 유럽연합이 주체가 되어 체결한 국제적 협정의 회원국 국민에 대한 직접효력 등을 고찰하여 우리나라의 대 유럽교역을 다양화하고 확대하기 위한 방안을 모색한다.

셋째, 유럽연합의 통상법제를 포함하는 입법체계에 대한 종합적 이해의 증진을 통하여 ASEM 협력에서 우리나라의 역할과 기능을 제고하고 APEC 등 우리나라가 가입당사국이거나 아시아지역에 새로이 창설하고자 논의되고 있는 지역경제협력체제의 통상관련법규범의 제정방향을 모색하는데 지침이 될 수 있는 기초자료를 제시한다.

이에 따라 본 연구보고서는 제2장에서 유럽연합의 형성과정에서 통합단계별로 법적인 획을 그어온 로마조약, 단일유럽법, 마스트리히트조약, 암스테르담조약 등 유럽연합의 1차적 법원의 연혁과 마스트리히트조약을 통해 새로이 도입된 유럽연합법제의 일반적 원칙으로서 보조성의 원칙, 암스테르담조약을 통해 강화된 유럽의회의 공동입법절차 등을 살펴본다. 또한 유럽연합의 입법체계와 유럽연합기관의 입법에 대한 기능, 그리고 대외통상과 관련된 유럽연합법제의 실체를 살펴보고 공동체가 가지고 있는 대외통상정책분야의 배타적 권한의 내용과 법적 근거를 고찰한다. 제3장에서는 대외공동통상정책의 행위주체로서 유럽연합의 본질적 법적 성격과 실제에 있어 국제기구 및 국제협정에서 유럽연합이 갖고 있는 법적 지위를 구체적인 사례를 통하여 살펴보고 유럽연합이 대외적으로 행사하는 각종 공동통상정책의 내용을 법제적 차원에서 살펴보기로 한다. 제4장에서는 국제통상정책으로서 경쟁정책과 통상정책이 갖고 있는 상호성을 유럽연합의 측면에서 분석해 본다. 제5장에서는 일반적 국제통상규범으로서 WTO규범이 유럽연합에서 갖는 법적 지위를 살펴보고 WTO협정의 체결 이후 통상문제에 대한 유럽법원의 심사과정에 제기되는 논점과 유럽연합이 WTO 분쟁해결제도를 통한 대외통상분쟁의 해결을 도모한 사례와 그 이유를 검토하고자 한다.

제 2 장 유럽연합의 입법체계와 대외공동통상법제

제 1 절 유럽연합의 입법체계

1. 유럽통합을 위한 법적 문서

⑴ 유럽연합형성의 법적 과정

유럽공동체는 1957년 채택한 유럽경제공동체(EEC)설립을 위한 로마조약에 근거하여 1968년 7월부터 역내 교역관세를 철폐하고 역외 교역 시에는 공동관세를 실시하는 관세동맹(CU)을 일찍이 완성하였으나 로마조약이 규정한 상품・사람・자본・서비스의 자유이동을 통한 공동시장의 달성은 단일유럽법(SEA)의 채택을 통해서야 비로소 완성할 수 있었다.

단일유럽법은 단일시장을 법적으로 뒷받침하기 위하여 1985년 12월에 룩셈부르크 정상회의에서 채택되었고 이는 1986년 2월에 헤이그에서 서명된 후 회원국의 비준을 거쳐 1987년 7월 1일부터 발효되었다. 단일유럽법은 사람・상품・자본・서비스 등의 4대 자유이동을 보장하기 위하여 물리적,[2] 기술적,[3] 재정적[4] 장벽을 제거하고 회원국이 12개국으로 확대됨에 따라 의사결정을 신속화하기 위하여 종래의 만장일치제에서 다수결원칙을 확대하였다. 그리고 회원국간 정치협력을 제도화하고 의회의 기능을

2) 물리적 장벽(physical barrier)의 제거는 사람과 상품의 자유이동을 저해하는 출입국검사와 세관검사를 철폐하는 것을 내용으로 한다. 사람의 자유이동을 보장하기 위해서는 단일여권제도(거주이전의 자유), 역내의 취업자유 등이 보장되어야 하는데, 기대만큼 활발하지는 못하다. 또한 상품의 자유이동을 보장하기 위해서는 통관서류의 간소화, 세관검사의 철폐, 동・식물검역을 위한 검사의 철폐 등이 요구되는데, 어느 정도 활성화되었으나 국보급보물 및 군사적으로 민감한 품목 등에 대한 검사를 위한 국경초소 자체는 상존하고 있다.

3) 기술적 장벽(technical barrier)을 제거하기 위하여 1985년 신 접근법을 채택하여 유럽위원회는 기본원칙만을 결정하고, 세부 기술수준과 표준제정은 유럽표준화위원회(CEN)와 유럽전기기술표준화위원회(CENELEC) 등이 맡고, 그 기준에 부합하는 상품의 역내 자유이동을 보장하고 있다.

4) 재정적 장벽(fiscal barrier)의 제거는 각국의 세입구조와 조세주권이 직결되는 문제이기 때문에 상품의 자유이동을 저해하는 간접세만을 대상으로 하고, 공정경쟁기반조성과 국경통제철폐에 따른 조세회피방지에 중점을 두고 있다.

대폭 강화하는 한편으로 새로운 여건에 부응하기 위하여 과학기술・환경・지역개발정책을 새로이 규정하고 경제・통화동맹을 달성하기 위한 토대를 마련하였다.

1992년 마스트리히트에서 체결된 '유럽연합에 관한 조약(TEU)'은 기존의 EC와 별개의 공동체를 설립하기 위한 조약이 아니라 단일유럽법에서와 마찬가지로 ECSC 조약, EEC조약, Euratom 조약을 수정하면서 공동체적 범주에 새로운 영역을 추가한 것이다.[5] 이에 따라 마스트리히트조약은 종래의 경제・통상협력과는 구분되는 공동외교안보정책과 내무・사법분야에서의 협력에 관한 조항을 각각 별도로 추가하여 세 기둥(three pillars)을 갖는 조약으로 성립되었다.

그리고 최근에는 1997년 6월 유럽연합의 15개 회원국 정상들이 암스테르담조약(TOA)을 체결하여[6] 21세기를 향한 유럽연합의 발전을 위한 주요과제와 이를 실현하기 위한 법적 토대를 규정하고 있다.

1985년부터 1997년까지의 기간동안 이루어진 유럽통합노력은 1958년부터 1965년까지의 기초 확립기 보다 더욱 중요한 의미를 가지고 있는 것으로 평가된다. 하지만 이러한 급속한 통합노력에도 불구하고 유럽연합은 아직까지 실질적인 '운명공동체'로서 유럽연방이 아니라 명목적인 '행위공동체'로서 유럽연합에 머물고 있다는 부정적 견해가 존재한다.[7] 그러나 현재의 통합단계는 최종적인 것이 아니라 향후 하나의 완전한 주권적 실체로서 유럽연방(United States of Europe)으로 나가기 위한 또 다른 과도기이며 유럽연합은 지속적인 정부간회의(IGC)를 통하여 통합의 강도를 높여갈 것이다.

---

5) 유럽공동체가 유럽연합으로 개편되었으나 유럽연합의 행정부역할을 하는 유럽위원회는 정무분야의 제안기능 외에 본질적인 기능의 변화가 없으므로 법적으로는 여전히 유럽공동체(EC)로 지칭되고 있다. 하지만 우리나라를 포함하여 미국・일본 등 많은 국가에서는 유럽의 정치통합을 중요시하여 유럽연합(European Union)으로 부르고 있다.

6) 암스테르담조약에 관하여는 김대순, 암스테르담조약의 개관, 통상법률, 1998년 12월호, 5-46면 참조.

7) 이호재 외, 유럽통합의 역내외 협력과 갈등, 1998, 273면.

⑵ 마스트리히트조약과 암스테르담조약의 주요내용

1) 마스트리히트조약의 주요내용

마스트리히트조약이 통상과 외교·안보 그리고 내무·사법 분야를 각각 별도의 기둥으로 설립한 이유는 EC라는 기둥이 통합된 공동체적 절차에 따라 성형된 것임에 반하여 공동외교·안보정책에 대한 기둥과 내무·사법 분야협력에 관한 기둥은 정부간 협력절차에 의하여 성형된 기둥이기 때문이다. 그리고 이러한 세 기둥이 떠받들고 있는 공동의 지붕은 EU의 목적과 원칙에 관한 마스트리히트 조약 전문 및 제1장(A조-F조)의 공동조항이 규정하고 있는 목적이다.

마스트리히트조약의 전문에는 유럽통합의 발전지향적인 과정, 역사적인 맥락, 원칙과 목적 및 수단을 언급하고 있다.[8] 또한 공동조항은 유럽통합의 심화가 계속될 것임을 밝히고 EU는 영속적이고 균형있는 경제적·사회적 발전을 촉진시키고 국제무대에서 EU의 정체성을 확고히 하며 회원국 국민들의 권리와 이익을 더욱 보호하면서 역내 협력의 발전을 도모할 것임을 명시하고 있다. 그리고 C조는 마스트리히트조약의 기둥접근방식에 있어 제도적 단일화를 강조하여 통합과정에 대한 일관성과 통일성을 확보하고자 하였다. D조는 유럽이사회의 기본적인 역할이 EU의 발전에 필요한 추진력과 정치적 지침을 제공하는 것이라고 규정하고 있다. E조는 유럽위원회, 이사회, 유럽의회, 유럽법원이 공동체적 체계 내에서는 물론 공동외교안보나 내무사법분야에서 협력을 위한 범주 내에서도 주어진 조건과 목적에 따라 부여된 고유한 권리를 가진다고 규정하고 있다. F조는 제2항에서 인간의 기본권을 공동체법의 일반원칙으로 여기면서 이를 존중한다고 명시하고 있다. 또한 제F조 3항에서는 EU가 자신의 목적을 달성하고 정책을 잘 수행하기 위해 필요한 수단을 갖추어야 한다고 규정하고 있다.

8) 마스트리히트조약의 전문에 관한 좀더 자세한 내용은 이종광, 유럽통합의 이상과 현실, 1996, 100-104면.

2) 암스테르담조약의 주요내용

암스테르담조약은 신성한 기본적 법문서이기보다는 정당의 정치적 강령과 같은 것이 되었다는 부정적인 평가에도 불구하고 유럽의회는 암스테르담조약을 통하여 자신이 가지고 있는 입법권의 분야를 확대하여 소위 암스테르담회담의 승자로 평가되고 있다.[9]

유럽의회가 이룬 승리는 암스테르담조약에 의하여 보다 많은 입법안이 공동입법의 절차에 따라 채택하도록 하였다는 것이다.[10] 마스트리히트 조약에 의한 유럽의회의 입법권한은 단일시장의 조화입법, 연구 및 개발, 일부 환경분야 그리고 노동자의 자유이동 등에 제한되어 있었다. 하지만 암스테르담조약의 체결 이후 유럽의회의 공동결정권한은 사회정책, 운송, EU 예산에 대한 문제, 통계, 공중보건 그리고 EU 제도의 공정성과 투명성을 다루는 조치 등을 포함하는 영역으로 확대되어 있다.

암스테르담조약은 다음과 같이 세 가지 분야에서 기존의 유럽연합조약을 개정하고 있다.

첫째, EU시민의 자유를 확보하기 위한 분야이다.

EU시민의 자유, 안전, 사법조약은 조약의 비준 이후 5년 내에 발효하도록 하고, 유럽시만의 EU내에서의 자유이동을 보장하고 있다.[11] 이는 일부 유럽연합국가들간의 자유이동을 허용하는 쉔겐협정(Schengen Agreement)을 유럽차원으로 확대하기 위한 것이다. 그리고 이민, 비자정책 및 정치적 망명에 대한 결정은 최소한 5년 동안 만장일치로 채택하기로 하였다.

둘째, 유럽연합의 기구와 관련된 분야이다.

이사회의 사무총장이 EU의 대외정책을 외부세계에 대표한다는 명시적

---

9) 독일 기민당 소속 유럽의회 의원인 Elmar Brok은 암스테르담 정상회의의 종료 후 "승자는 유럽의회"라고 선언했다; Financial Times, June 19, 1997, p.2; 이호재 외, 유럽통합의 역내외 협력과 갈등, 1998, 51면, 주 46에서 재인용.

10) 유럽연합조약에 의하여 도입된 공동입법절차는 유럽위원회가 제출한 입법안을 유럽의회가 수정하거나 거부할 수 있도록 하였다. 그리고 유럽이사회가 유럽의회의 수정안을 거부하는 경우 유럽위원회는 타협안을 만들어 내야한다; James Hanlon, *European Community Law*, 1998, p.16.

11) 단 영국과 아일랜드에 대하여는 국경통제권의 유지를 양해하였다.

인 합의를 하였으며,[12] 확대 이후 유럽위원회는 한나라가 하나의 집행위원을 가지며 오직 20명의 집행위원으로 구성하도록 하였다.

셋째, 유럽연합 내에서의 투표절차와 관련된 분야이다.

유럽연합 내에서의 투표절차에 있어 기본적 자유를 침해하는 회원국은 각료이사회에서 그 투표권 행사를 정지시킨다. 그리고 어떠한 사안과 관련하여 사활적 국가이익이 걸려있다고 믿는 회원국은 누구나 대외정책의 집행에 대한 다수결 투표를 봉쇄할 수 있다. 하지만 유럽연합 회원국의 확대에 대비하여 이사회에서 회원국의 의결방법을 현재의 만장일치 결정방식에서 가중다수결 표결방식으로 재조정하는 것은 유럽연합의 확대에 임박해서 결정하기로 하였다.[13]

이러한 내용의 개정을 통해 암스테르담조약이 달성하고자 하는 목적은 유럽시민을 위한 유럽을 건설하고 유럽연합의 초국가적 기구와 제도를 효율적으로 개혁하며 국경을 초월한 대외관계에 있어 유럽연합의 권한을 강화하는 것이다.[14]

⑶ 유럽통합의 목적

유럽공동체의 통합시도는 역내적으로는 회원국간의 무역장벽철폐에 따른 무역창출효과와 같은 정태적 효과 및 기업간의 경쟁촉진이나 규모의 경제와 같은 동태적 효과를 창출하며 또한 대외적으로는 공동체내의 기업 및 산업의 대외경쟁력을 강화시킬 수 있을 것이라는 기대 하에서 이루어져 왔다.

이러한 기대는 EC조약 제2조에 의하여 명백하게 표현되어 있다. 즉 동조약의 규정은 공동체 전체를 통하여 조화롭고 균형있는 경제성장과 높은 고용수준 그리고 높은 삶의 수준 등을 공동체가 달성해야할 궁극적인 목표로 규정하고 있다.

유럽연합이 채택한 공동정책은 나름대로 고유한 정책목표를 가지고 있으며 이를 달성함으로써 궁극적으로 경제통합의 최종적인 목표를 달성하는

12) Art. J.8; P.S.R.F. Mathijsen, *European Union Law*, 1999, p.94.

13) 이호재 외, 앞의 책, 40면.

14) Laurence W. Gormley, *Introduction to the Law of the European Communities*, 1998, pp.42-43.

데 기여할 것이다. 문제는 공동체가 여러 가지 상이한 정책목표를 설정하고 여러 정책수단들을 동원하여 이 목표들을 모두 달성하려는데 있다. 이러한 다양한 정책목표들이 상호 모순되거나 양립가능하지 않은 경우 정책목표 상호간의 마찰이나 갈등으로 인하여 경제통합을 통해 달성하고자 하는 목표에 장애가 될 수도 있다. 여러 공동정책들간의 일관성이나 양립가능성의 문제는 매우 중요한 사안으로서 특히 유럽연합의 통상정책과 경쟁정책의 경우 그 정책의 취지가 상충되므로 이들 정책간의 일관성여부를 논의의 대상으로 포함하였다.

유럽공동체설립의 기본적 토대는 회원국들로부터 공동체로의 국가주권 이양과 개별회원국들에게 여전히 남아있는 정책결정권한의 부분적 제한을 전제로 하는 것이다. 이러한 측면에서 개별 회원국들은 정책결정권한을 공동체로 이양(transfer)하였다기 보다 부여(conferment)하였다고 하는 것이 적절한 표현일 것이다. 그 이유는 공동체에게 부여된 권한은 개별회원국 정부가 행사해온 권한과 똑같은 것이 아니기 때문이다.[15] 유럽공동체는 공동체목표 달성을 위하여 필요한 정도와 범위만큼 개별회원국들의 권한을 분야별로 제한하고 공동체기관들에게 새로운 형태와 내용의 권한을 창설하여 부여한 것이다. 그리고 개별회원국들의 권한에 대한 제한이 존재한다고 해서 이 것이 바로 공동체로의 권한부여를 의미하지는 않는다.

2. 유럽연합법제의 보조성원칙

(1) 보조성의 원칙

마스트리히트조약 제2조는 새로운 유럽연합의 임무와 목적을 공동체전체에서 경제활동의 조화롭고 균형 있는 발전, 환경을 중시하는 지속적인 성장, 경제적 성과의 수렴도모, 높은 수준의 고용과 사회보장, 생활수준의 질적 향상, 경제적·사회적 결속, 회원국간 연대성 추구 등으로 규정하고 있다.

이러한 유럽연합의 행위 중에서 단일시장의 형성, 경제적·사회적 결속강화, 환경분야에 대한 정책, 연구와 기술개발의 촉진 등의 분야는 단일유

15) 손희만, EU에서의 초국가적 공동체헌법의 발전에 관한 연구, 국제지역연구 제8권1호 (1999), 69면.

럽법에 의하여 이미 규정되었던 분야이다.

마스트리히트조약을 준비하기 위한 정부간 회의에서는 공동체의 권한을 새로운 영역으로 확대할 것에 합의하였지만 이것이 회원국 시민의 모든 생활영역에 대하여 권한을 갖는 공동체적 초국가를 창설하고자 했던 것은 아니다. 협상자들은 공동체차원에서 이루어지는 개입을 부득이하게 필요한 경우로 제한하고자 하였다. 그리고 개입이 요구되는 영역에 대한 법적 근거를 확실히 하여 공동체와 회원국 사이의 관계를 명확히 규정하고자 하였다.

이로 인하여 보조성의 원칙(principle of subsidiarity)이[16] 필요하게 되었으며 이 원칙은 회원국 또는 지역이 추진하는 행위에 공동체가 개입할 수 있도록 해주면서[17] 유럽연합에 있어 매우 중요한 요소로 자리잡게 되었다. 또한 보조성원칙의 도입은 지속적이고 긴밀한 유럽인들의 연합을 추구하고 회원국 국민들의 정체성과 고유한 역사・문화・전통을 존중하고 조화시키고자 하는 의지와 좀더 시민들 가까이 접근하여 정책이 결정될 수 있는 민주적인 연합을 만들겠다는 의도에서 비롯된 것이다.[18]

이에 따라 마스트리히트조약 제3b조에서 공식적으로 보조성의 원칙이 규정되었다. 즉 유럽연합의 배타적 권한에 속하지 않는 분야에 있어서 공동체는 보조성의 원칙에 따라 행위를 한다. 하지만 이러한 행위는 회원국의 국내적 차원에서는 충분히 달성되기 어렵고, 공동체 차원에서 더욱 용이하게 달성될 수 있어야 한다는 이유가 있어야 정당화될 수 있다.[19]이러한 마스트리히트조약의 보조성의 원칙에 의하여 유럽연합의 행위범위가 사람들의 입국과 이동에 관한 조치, 산업경쟁력강화, 범유럽 교통망, 건강보호, 교육・직업교육 및 청소년문제, 개발협력 정책, 소비자보호 강화, 에너지・시민보호 및 관광에 관한 조치 등 8개분야로 확대되었다.[20]

---

16) 보조성의 원칙은 계획된 행위가 어느 한 회원국의 문제가 아니라 유럽차원의 문제이며, EC의 행위를 통하여 최상의 효율성이 추구되고, EC가 개입하고자 하는 의도와 결정을 내리게 된 동기의 적합성을 입증하는 경우에 적용된다.

17) Neill Nugent, *The Government and Politics of the European Union*, 1994, p.69.

18) 이종광, 유럽통합의 이상과 현실, 1996, 186면.

19) James Hanlon, op. cit., p.66.

20) 마스트리히트조약 제3조

⑵ 공동통상정책에 대한 보조성원칙의 기여

공동체가 조약에서 부여된 권한과 목적에 따라 활동한다는 것은 국제적인 조직으로서 공동체가 회원국들의 경우와는 달리 명확히 정의되고 한정적인 권한만을 지닌다는 것을 의미한다. 마스트리히트조약에서 확대된 다양한 범주의 공동체적 행위는 모두 보조성의 원칙에 입각해서 추진되어야 한다. 새로이 정의된 공동체의 행위는 기존의 공동체적 행위와 구분되는 분야를 ① 무역, 농업, 어업 등 공동체가 전권을 가지고 있는 분야, ② 환경 및 사회적 부문 등 공동체가 최소한의 규칙을 정하고 회원국은 강화된 조치를 취할 수 있는 협력적인 권한에 해당되는 분야, ③ 문화・건강・교육 등 회원국이 책임을 지고 공동체는 단지 정책추진을 지원하고 권장하는 분야 등으로 나누고 있다. 여기에서 보조성의 원칙은 공동체와 회원국들이 주어진 목적을 달성하기 위해 임무를 수행하는데 있어 공동체가 회원국들과 협력하고, 필요하다면 회원국들의 행위를 지원하고 완성시키도록 하는 중요한 수단이 되고 있다.

공동체가 보조성의 원칙에 따라 개입할 수 있는 것은 공동체의 독점적인 권한에 속하지 않는 영역에서 계획된 행위가 회원국들이 '만족할 정도'로 실현될 수 없거나 계획된 행위의 중요성 또는 그 결과에 비추어 볼 때 공동체차원에서 '좀더 잘 실현될 수 있는' 경우로 제한된다. 이러한 보조성원칙의 모호한 개념에[21] 대하여는 유럽법원의 사법적 해석이 요구되며 유럽법원의 보조성원칙에 대한 해석은 공동체권한을 확대・강화하게 될 것이다.

공동체의 독점적 권한에 속하지 않는 영역들에 대해서만 보조성의 원칙을 적용한다는 것은 회원국들과 권한을 공유하지 않고 공동체의 고유권한에 속하는 영역인 공동통상정책이나 공동농업정책은 이 원칙의 적용대상에 포함되지 않는 다는 것을 뜻한다. 이와 같이 보조성의 원칙은 공동체의 권한을 제한하고자 하는 의도에서 만들어진 개념이지만 공동체의 행위가 회원국들의 행위에 보조적이라는 전제하에서 회원국들은 공동체의 권한을 문

21) 공동체법의 일반적 원칙으로 보조성의 원칙이 확립되었는가에 대한 근본적인 의심도 존재한다; James Hanlon, op. cit., p.65.

화, 건강, 교육, 개발지원, 사회정책 등으로 확대하는데 찬성하였다는 점에서 궁극적으로 공동체의 행위범위확대에 기여하였다.

3. 유럽연합법제의 존재형식

(1) 제1차적 법규범

유럽연합의 제1차적 법규범은 유럽공동체설립조약들과 기존의 공동체설립조약들을 수정하고 개정한 조약 및 관련법규들 그리고 유럽법원의 판례 등으로 이루어져 있다.

유럽공동체의 가장 중요한 제1차적 법원은 유럽석탄철강공동체(ECSC), 유럽경제공동체(EEC), 유럽원자력공동체(EURATOM) 등 세 개의 공동체를 설립하기 위한 각각의 공동체조약들과 부속협약 및 의정서 그리고 이 세 개의 공동체를 하나로 통합하여 하나의 경제공동체(EC)를 설립하기 위한 소위 통합조약(Merger Treaty), 단일유럽의정서(SEA), 유럽연합설립조약(TEU : 소위 마스트리히트조약), 암스테르담조약(TOA) 등 공동체설립조약의 개정조약들을 포함한다.

유럽연합설립조약의 제A조는 그 어느 때보다도 유럽인들간의 밀접한 관계를 형성하는 과정의 새로운 단계에서 필요한 존재로서 유럽연합의 역할을 설명하면서 다른 한편으로는 기존의 유럽공동체와의 연속성을 강조하여 유럽연합(EU)은 기존의 유럽공동체(EC)를 기초하여 설립되었음을 명시하고 있다.[22] 유럽연합은 앞서 언급한 세 개 분야의 기둥에 근거를 두고 설립되었으며 이들 분야에 공통되는 법규정(common provisions)인 유럽연합설립조약의 제A조에서 제F조는 중요한 헌법적 원칙이라 할 수 있다.[23] 특히 유럽연합설립조약의 제B조는 유럽연합의 목표에 관하여 “유럽연합은 기존의 유럽공동체가 설립된 목표들을 달성하기 위한 유럽공동체의 주요유산과 공동정책들을 계속하여 유지, 발전시킴과 동시에 제2의 정책분야인 공동외교안보정책(CFSP)과 제3의 정책분야인 공동내무사법정책(CJHA)의

22) Treaty of European Union(TEU) Article A

23) 예컨대 유럽연합설립조약 제F조는 제1항 내지 제3항에서 민주주의적 기본원칙, 기본권과 인권의 존중, 비례성의 원칙 등을 규정하고 있다.

도입과 확립을 위해서 이들 새로운 정책분야에서의 회원국들 간의 협력이 공동체 초국가적 정책결정체제 내부로 완전히 흡수되기 위한 방안에 관한 과도기적 협정이다"라고 규정하고 있다.

유럽법원은 공동체설립조약 중에서 모호하거나 논쟁의 소지가 있는 법조문들과 원칙들을 해석하고 적용해야할 경우 현재의 유럽공동체 법제도의 불안정성을 점차적으로 보완하고 체계화시켜 나가기 위한 목적론적인 해석을 해왔다. 이를 통해 유럽법원의 판결은 유럽공동체의 발전과 체계화에 중요한 역할을 해왔다. 유럽법원의 판결은 공동체 설립조약에 대한 공식적인 개정절차 없이 변화하는 현실에 대한 법규범력을 확보해 준다는 의미에서 중요하다.

⑵ 제2차적 법규범

유럽연합의 1차적 법규범은 2차적 법규범에 의하여 보충되어져왔다.

유럽연합의 제2차적 법원들은 제1차적 법원들에 근거하여 제정되며 공동체설립조약에 의하여 이사회와 유럽위원회가 자신에게 부여된 권한을 실행하기 위한 법규이다. 이사회와 유럽위원회가 제정하는 법령들은 회원국은 물론 일반시민과 기업을 기속한다는 점에서 동일하지만, 이사회의 법령이 보다 더 광범하고 정책적인 사안을 대상으로 함에 비하여 유럽위원회의 법령은 이사회의 결정내용을 집행하기 위한 것이 대부분이라는 차이가 있다. 이사회와 유럽위원회가 제정하는 유럽연합의 2차적 법규범에는 규칙(regulation), 지침(directive), 결정(decision), 권고(recommendation), 의견(opinion) 등이 있으며 이 가운데 중요한 입법형식이 규칙과 지침이다.[24]

규칙(Regulation)은[25] 회원국은 물론 일반시민 등에게도 직접 적용된다. 이것은 각 회원국이 별도 입법조치를 통한 국내법으로의 전환 없이 회

24) B.Beutler/R.Bieber/J.Pipkorn/J.Streil, *Die Europasche Gemeinschaft*, 1987, S.200ff.

25) 규칙은 이사회 또는 위원회가 취하는 조치로서 보편적이고 직접적인 효력을 갖는다. 적용대상은 회원국정부, 법인체, 개인 등을 모두 포함하는 불특정 다수가 된다. 규칙이 회원국내에서 법적 구속력을 갖기 위해서 회원국 의회의 비준이나 입법이라는 별도의 국내법적인 절차는 필요하지 않으며 규칙과 회원국국내법이 일치하지 않는 경우 규칙이 우선한다.

원국 전체에 구속력이 미치고, 효력 또한 회원국의 국내법에 우선한다. 따라서 공동체의 명령이 발하여지면 일반국민들은 그것에 따른 권리와 의무가 발생한다. 또한 이러한 권리와 의무는 회원국의 국내 법원에서도 주장할 수 있다.

이에 대하여 지침(Directive)은[26] 회원국 전체에 발하여지는 경우도 있지만 일반적으로는 특정사안에 대하여 특정국가를 대상으로 발하여진다. 그리고 이것은 해당 회원국의 별도 입법조치를 통하여 국내법으로 전환되어야만 비로소 일반시민에게 효력이 미치는 것이다.

그리고 결정(decision)은 개별사안에 대하여 특정 국가 또는 법인이나 개인을 대상으로 특정한 지시를 내리는 경우 사용되는 수단으로 결정의 대상에 대하여 구속력을 갖는다. 결정은 주로 회원국이 부정한 협정을 체결하거나 기업활동을 규제하는 입법을 하는 경우 공동체가 취하는 조치이다.

권고(recommendation)와 의견(opinion)은 어느 경우에도 법적 구속력을 갖지 않는다. 권고는 그 대상자에게 일정한 행위를 요구하고자 하는 경우에 이용되며 의견은 주로 제3자의 요청이 있는 경우에 이용된다.

이와 같은 유럽연합의 주요한 입법형식 중에서 일반적으로 지침의 형식이 선호되고 있다. 그 이유는 지침의 형식이 회원국 국내의 입법자의 재량을 허용하여 회원국의 국내법체계를 존중하고 있기 때문이다. 그러나 최근 유럽연합에 있어서는 종래의 지침의 성격이 변화하고 있다. 그 이유는 첫째, 유럽연합의 이사회 또는 유럽위원회가 지침의 실효성을 높이기 위하여 그 내용을 상세하게 규정하는 경향이 있다는 것이다.[27] 예컨대 종래의 지침은 유럽연합의 공동정책의 통일적인 운영을 위하여 그 목표만을 규정하고 기타 상세한 사항은 각 회원국의 재량에 위임했으나 오늘날에는 규율내용이 상세한 규칙형식의 지침(regulation-type directives)을 발하고 있다는 것이다. 둘째, 유럽법원의 판례를 통하여 지침의 직접적용이 긍정

---

26) 지침은 유럽연합이 앞으로 달성하여야 할 일정한 목표와 최종 시한만을 정하고 회원국들은 지침에서 정한 목표를 실현하기 위해서 일련의 정책을 수립하고 시행하여야 한다. 지침은 해당 회원국이 자국의 상황에 적합한 수준에서 선택·결정할 수 있는 국내입법으로 제정함으로써 당해 국가에 효력을 갖게되므로 직접적 효력은 없다.

27) W. Brohm, *Auswirkungen des EG-Binnenmarktes auf das deutsche Recht: Staatswissenschaften und Staatspraxis*, 1990, S.132(143).

되고 있는 것이다. 예컨대 회원국이 일정한 기한 내에 유럽연합의 지침을 국내법으로 전환하지 않고, 그것을 태만히 하는 경우에는 유럽법원이 지침의 직접적용을 선언하는 경향이 증대하였다는 것이다. 이것을 통하여 일반국민은 공동체의 지침을 직접 원용하여 회원국의 국내 법원에 제소할 수 있는 것이다. 다만 유럽법원이 공동체의 지침을 직접 적용할 것을 선언하기 위해서는 기한이 경과하였거나 국내 입법자의 국내법으로의 전환조치가 없어도 적용 가능할 정도로 그 지침의 내용이 명확한 경우로 한정되고 있다. 또한 공동체의 지침을 국내법으로 전환함에 있어서는 행정규칙의 형태가 아니라 반드시 법규명령의 형식으로 발할 것을 요구하고 있다.

이들 2차적 법규범들은 유럽연합 및 유럽연합 회원국이 제3국과 통상을 함에 있어 매우 실제적인 중요성을 갖는다.[28]

제 2 절 입법에 있어 유럽연합기관의 역할

마스트리히트조약은 기존의 4개 공동체기구인 이사회, 유럽위원회, 유럽의회, 그리고 유럽법원 외에 1975년 설립된 회계감사원(Court of Auditors)을 공동체기구로 인정하는 한편 이사회와 유럽위원회는 별도의 경제사회위원회와 지역위원회의 자문을 받도록 하였다. 이러한 5개의 공동체기구와 두 개의 자문기구 사이에는 조직상의 위계가 존재한다.[29]

유럽연합에서 이사회와 유럽위원회는 2차적 법규범의 입법기능을 담당하는 기구라는 점에서는 같다. 그러나 이사회는 일반적으로 회원국의 장관회의로서 입법을 포함하여 유럽연합문제에 대한 최고의 의사결정권을 갖고 있으나 유럽위원회는 소위 국내법상 행정부에 해당한다는 점에서 차이가 있다. 유럽위원회는 이사회에 대한 입법준비기관이고 동시에 유럽연합법을 집행하는 행정기관으로서의 성격을 가지고 있다. 다만 공동체기구에 의한 유럽연합법의 직접집행은 예외적인 현상이고 오히려 유럽연합의 주요 입법

---

28) Hans-W. Micklitz, Stephen Weatherill, *European Economic Law*, 1997, p.381.

29) 유럽연합(EU)의 기관에 대한 자세한 내용은 김창규, 협력체제의 미래상과 법제도 : 동북아지역을 중심으로, 『21세기 동아시아협력』, 미래인력연구센터(편), 1999, 60면 이하 참조.

형식인 규칙과 지침에 따라 각 회원국이 자신의 행정기관에 의하여 간접 집행하는 것이 원칙이다. 결국 유럽연합은 입법기능에 중점이 있고 회원국과 관련된 유럽연합법의 집행은 각 회원국의 행정기관에 위임되고 있는 것이다.

유럽연합의 2차적 법규범의 입법에 있어 유럽의회는 의회(Parliament)하고 불리고 있음에도 불구하고 국내의 의회와 같은 완전한 입법기능을 갖지 않고 입법을 위한 자문기관 내지 공동입법기관으로서의 성격과 이사회·유럽위원회에 대한 감독기관으로서의 성격을 가지고 있다. 하지만 유럽의회는 암스테르담조약을 통하여 입법기능을 크게 강화하였다.

EU가 대외적 권능을 행사하는 절차는 일반적으로 유럽위원회가 제3국과의 대외적 교섭의 임무를 담당하고 이사회는 "공동체를 위하여" 협정을 체결하는 것이다. 공동통상정책의 분야에 관련된 경우에 유럽위원회는 이사회가 임명하는 특별자문위원회와 협의하고 이사회의 명령의 범위 내에서 교섭을 행하고 이사회는 특별다수결에 의하여 협정의 체결을 결정한다.[30] 그 외에 EU가 제3국 또는 국제기구와 협정을 체결하는 경우에는 유럽의회와의 협의가 필요하다.[31] 새로운 회원국의 가입과 연합협정체결의 경우에는 유럽의회의 구성원의 절대다수에 의하여 합의를 얻은 후에 이사회에서 전원일치의 표결을 필요로 한다.[32]

1. 이사회

(1) 이사회의 위상

마스트리히트조약에 따라 유럽연합의 중심적인 기구로 기능을 하는 EU 이사회(Council of the European Union:이하 이사회라 한다)는[33]

30) EC 조약 제113조 제3항, 제4항

31) EC 조약 제228조

32) EC 조약 제237조, 제238조

33) 원래는 ECSC, EEC, Euratom이 각각 별도의 이사회를 갖추고 있었으나 1965년 체결된 '공동체집행기구통합조약'(소위 Merger Treaty)에 의하여 EC이사회로 통합되었으며 마스트리히트조약에 의하여 기존의 EC 영역 외에 공동외교안보정책(CFSP)과 내무사법분야에서의 협력이라는 새로운 EU 영역에 대한 권한을 부여받으면서 EU 이사회로 개칭되었다. 이사회에 관한 전반적인 설명은 P.S.R.F. Mathijsen, *A Guide to European Union Law*, 1999, pp.86-104 참조. L

회원국의 대표로 구성되는 유럽연합의 최고입법기관이며 정치적 성격을 갖고 있는 최종정책결정기관이다.[34] 주권국가에서 국민의 대표기관으로 구성되는 의회가 입법기능을 수행하는 것과 같이 유럽연합에서는 회원국의 대표로 구성되는 이사회가 주된 입법권을 행사한다. 또한 이사회에 최종적인 정책결정권이 부여되어 있는 것은 유럽위원회의 독주를 방지하고, 회원국 자신의 입장을 유럽연합의 공동정책수립에 있어서 적극적으로 반영하기 위한 것이다.[35] 이사회는 역할과 권한 면에서 위원회와 밀접하게 연관되어 있으며 입법권은 물론 구체적인 사항에 대한 집행권도 보유하고 있어 혼합된 성격을 보유하고 있다. 이사회의 기능이 미분화된 것은 유럽주권의 개념이 확립되지 않은 상태에서 행정 우선의 유럽통합전략을 선택하였기 때문이다.[36]

그러나 마스트리히트 조약의 체결이후 유럽의회와의 공동입법제도로 인하여 이사회의 입법기능이 상당히 제약되었다. 이에 따라 향후 이사회는 입법기관으로서의 기능이 약화되고 대신에 최종적인 의사결정기관으로서 기능을 강화하여 이사회가 유럽위원회의 상위 정책결정기관으로 자리잡고 유럽위원회는 이를 집행하는 기관으로서 기능을 하게될 것으로 예상된다.

이사회와 관련하여 유럽이사회(European Council)와의 개념구분이 필요하다. 1974년 파리 EC정상회담에서 창설된 유럽이사회는 EC 정상들로 구성된 협의체로서 단일유럽법에 의하여 공식적인 기구로 인정되기는 하였으나 공동체기구는 아니다. 따라서 유럽이사회는 일반적인 공동체적 절차에 종속되거나 유럽법원의 통제를 받지 않는다. 마스트리히트조약 또한 유럽이사회에 대하여 EU의 발전에 필요한 추진력을 제공하고 일반적인 정책방향을 정의하도록 규정하고 있으므로 유럽이사회는 조약상의 기구이기는[37] 하지만 유럽이사회의 회의결과는 법적으로는 어떠한 의미도 갖

34) Christoper Bright, The EU : *Understanding the Brussels Process*, 1995 p.15.

35) 김창규, 협력체제의 미래상과 법제도:동북아지역을 중심으로, 『21세기 동아시아협력』, 미래인력연구센터(편), 60면.

36) 임도빈, 유럽연합(European Union)의 정책결정에 관한 연구, 한국정책학회보 제6권 제1호, 1996, 237면.

37) Neil Nugent, *The Government and Politics of the European Union*, 1994, p.155.

지 아니한다. 근본적으로 유럽이사회는 정치적으로 민감한 사항을 회원국 정상들이 직접 결정하기 위하여 설치된 것이다.

따라서 일반적으로 유럽연합과 관련하여 이사회라고 하면 회원국의 장관으로 구성된 각료이사회(Council of Ministers)를 말하며 법적 공동체 기구로서 역할을 수행한다. 각료이사회는 회원국의 외무장관이 참석하는 일반이사회(General Council)와 분야별로 관계장관이 참석하는 부문이사회(Technical Council)가 있다.

⑵ 이사회의 운영

이사회는 의장이 소집하거나 회원국 또는 유럽위원회의 요청에 따라 개최된다. 의장국은 이사회의 표결을 진행시킬 뿐만 아니라 이사회에서 채택한 규칙, 지침, 결정 등에 서명하는 등 매우 제한된 권한만을 갖고 있으나 실제에서는 의장국이 이러한 범주를 벗어난 역할까지도 수행한다. 의장국은 정책방향을 제시하고 안건에 대한 회원국간의 의견을 조정하여 결론을 유도하고 이사회가 위원회 및 유럽의회와 협의를 하는 과정에서 중재자 역할을 수행한다. 의장국은 각료이사회・유럽이사회 및 이사회 보조기관(상주대표자회의 등)의 의장이 된다. 의장국은 회원국들간이 동등성을 확보하기 위하여 매 6개월마다 교체되며 대 회원국과 소 회원국이 교대로 수행한다. 이사회의 의장 역할은 의사를 진행하는 일과 합의를 도출해 내는 것이다.[38]

6개월 단위의 의장국 변경제도에 대하여 소 회원국과 대 회원국 사이에 논란이 있었다. 대 회원국들은 회원국이 확대됨에 따라 공동체내에서 자신들이 의장국을 맡기까지 더 오랜 기간을 기다려야하며 이는 EU 차원에서 추진되는 모든 활동의 신뢰성과 효율성에 대하여 부정적인 영향을 미칠 수 있음을 지적하였다. 이를 해소하기 위하여 이사회의 사무국이 신구 의장국간의 원활한 업무인수를 보장하며, 특히 정치 협력에 관계되는 사항에 대하여는 전・현직 의장국과 차기 의장국으로 구성된 체제를 통하여 지속성을 확보하고 있다.[39]

---

38) 의장의 실제 영향력은 유럽에서 차지하는 의장 소속국의 비중과 의장 개인의 정치력에 의하여 결정된다; 임도빈, 앞의 논문, 239면.

39) 이종광, 유럽통합의 이상과 현실, 1996, 131면.

⑶ 이사회의 기능과 권한

이사회는 위원회의 제안을 심의・의결하는 최고 결정기구로서 위원회와 함께 규칙, 지침을 결정하고 결정을 내리는 등 입법활동에서 최종적인 역할을 하며 법적인 구속력이 없는 권고나 의견을 제시하기도 한다. 규칙은 보편성을 갖는 공동체의 법령이므로 원칙적으로 이사회가 제정하지만 이사회의 위임에 따라 제한된 영역에 대해 위원회가 제정할 수도 있다.[40]

이사회는 입법권 이외에도 예산 및 대외협정, 그리고 기타 주요정책에 대한 결정권을 갖는다. 대외통상협정과 관련하여 이사회가 갖는 권한은 위원회가 제안한 대외통상협정체결협상에 대한 승인권이다. 이사회의 협상개시 승인을 토대로 하여 위원회는 협상을 진행하며 최종적인 협정 자체를 승인하고 체결하는 권한을 갖는다. 즉 협상권은 위원회에 있으며 협정체결권을 이사회가 갖는다.

유럽위원회의 통상정책안이 이사회에 제출되면 이사회는 자문기구와 협의를 거치고, 회원국의 대표로 구성되는 전문위원회 등의 검토를 거쳐 공동통상정책안을 작성한다. 통상정책안은 상주대표자회의(COREPER)를 거쳐 이사회에 상정되는데, 상주대표자회의에서 만장일치로 결정되면 Point A 안건으로 이사회에서도 토의 없이 채택된다. 그러나 정치적으로 민감하거나 상주대표자회의에서 합의되지 못한 사안은 Point B안건으로 상정되어 회원국 장관간의 토의와 조정을 거친다.

이러한 이사회의 의사결정은 단순과반수, 가중다수결, 만장일치의 형태가 있다.

첫째, 마스트리히트조약 제148조 제1항에 따른 단순과반수(simple majority)에 의한 결정은 각 회원국이 각 1표를 행사하여 다수결로 결정하는 것이다. 이것은 예산・농업・통상분야의 정책과 정부조달시장의 개방, 각료이사회의 의사결정절차에 관한 기준, 유럽위원회에의 정책제안 요구, 조약개정을 위한 회원국간의 회의소집, 직업훈련계획의 집행 등에 적용된다.

둘째, 마스트리히트 조약 제235조에 따른 만장일치(unanimity)에 의한 결정은 공동외교안보전략, 사법내무협조, 유럽연합내의 각 기구의 설치

40) 마스트리히트 조약 제189조.

와 기능변경, 유럽의회의 선거제도 변경, 각 기구의 의결정족수의 변경, 회원국의 신규가입 및 비회원국과의 제휴협정의 체결 등에 적용된다.[41]

셋째, 조약의 대부분에서 정하고 있는 가중다수결(qualified majority)은 국가규모별로 표결 수를 달리하여 다수의 찬성으로 결정하는 제도이다. 이것은 공동정책결정의 핵심을 이루는데, 단일시장완성에 관련된 사항, 자본의 자유이동과 기업설립에 관한 사항, 경제분야의 공동정책, 고용지침, 남녀평등, 공중보건, 세관협력, 통계, 외교안보정책의 집행, 과학기술분야 등에 적용된다.[42]

(4) 이사회와 유럽위원회의 관계

이사회와 유럽위원회 사이의 권한 배분은 계속하여 변화하고 있다.

마스트리히트조약 제145조는 "이사회가 채택한 결정의 범위 내에서 이사회가 정한 규칙을 집행할 권한을 위원회에 부여한다"고 규정하고 있다. 이사회가 집행권을 위원회에 양도해 줄 때 이사회는 위원회가 구속력 있는 의견을 제시하는 전문위원들과 협의하도록 요구하면서 위임사항을 위원회가 제대로 집행하도록 하고 있다. 하지만 이사회는 특별한 경우에 한하여 집행권을 직접적으로 행사하는 권리를 확보할 수 있다.

2. 유럽위원회

(1) 유럽위원회의 조직과 위상

유럽위원회(European Commission)는[43] 유럽통합에 관련되는 조약을 수호하고 유럽연합의 행정부로서 EU의 이익을 위한 공동정책을 입안

41) 만장일치의 표결을 요구하는 사항을 포함하는 조항의 목록은 Ralph H. Folsom, The European Community Law-making Machine, in Ralph H. Folsom, et al.,(eds.), *European Union Law After Maastricht*, 1996, p.14 참조.

42) 가중다수결에 의한 표결을 요구하는 사항을 포함하는 조항의 목록은 Ibid., p.15 참조.

43) 위원회의 정식명칭은 EC위원회(Commission of the European Communities)였으나 마스트리히트조약의 체결에 따라 EU에 대한 기능도 수행하게 되었으므로 유럽위원회라고 부른다; 유럽위원회에 관한 전반적인 설명은 P.S.R.F. Mathijsen, *A Guide to European Union Law*, 1999, pp.105-123 참조.

하고 집행하는 기능을 수행한다. 이러한 유럽위원회는 개별회원국의 이익을 우선적으로 추구하는 공동체기구로서 이사회와는 달리 공동체적 정신과 EU의 일반적인 이익을 추구하며 회원국으로부터 양도된 주권을 공동체 차원에서 행사한다.

위원장(President of the Commission)은 유럽위원회를 대표하며, 위원회내의 행정과 정책에 대한 조정기능을 수행하는 이외에 공동 외교·안보, 기구개편 등의 특정분야의 업무를 직접 담당한다. 위원장은 유럽이사회(정상회의)에서 가중다수결로 선출한 후에 유럽의회의 임명동의를 받도록 되어 있다. 또한 위원(Commissioner)은 유럽위원회의 구성원임과 동시에 유럽위원회 내부행정조직의 장으로서 소관분야의 업무를 최종결정하고 소속직원을 통솔한다.[44]

마스트리히트조약은 유럽위원회의 구성과 관련하여 유럽의회의 권한을 강화하였다. 집행위원장의 임명에 대하여 유럽의회가 인준권을 행사하며 유럽이사회가 선정한 집행위원장을 의회가 거부하는 경우 유럽의회의장은 이사회에 다른 후보를 선정하도록 요구한다. 또한 의회의 임기와 유럽위원회의 임기를 일치시켰다.

유럽위원회의 역할은 역동적이고 선도적인 기술관료통치기구, 연방정부기구, 이사회의 행정적 전문가적 비서실기구, 이사회내부의 브로커기구 등의 유형으로 구분된다.[45] 그 동안 유럽공동체내에서 유럽위원회는 선도적인 기술관료통치기구로 역할을 수행하여 왔으나 마스트리히트 조약체결 이후 연방정부 기구적인 성격으로 역할의 변화가 요구되고 있다.

마스트리히트조약 이후 위원회의 내부구조는 한 국가의 행정부처와 유사한 구조를 갖추고 있다, 즉 집행위원은 각국에서 1-2명 씩 임명하는 20명의 위원으로 구성하며 각 소관사무별로 업무를 담당하는 일반총국(Direction General)-국(Directorate)-과(Unit)등 행정부처조직을 가지고 있다.

---

44) 김창규, 앞의 글, 62면.

45) 임도빈, 유럽연합(European Union)의 정책결정에 관한 연구, 한국정책학회보 제6권 제1호(1996), 240면.

⑵ 입법적 측면에서 위원회의 기능

유럽위원회는 다양한 기능을 수행하고 있으나 법적 측면에서는 다음과 같은 기능을 한다.

첫째, 유럽연합조약과 조약에 근거를 두고 있는 공동체법 또는 규정의 성실한 이행을 독려하고 감시하는 조약의 준수감시자(Watchdog of the Treaties)의 역할을 수행한다.

유럽위원회는 개별국가의 행정부가 행사하는 기능 외에 강력한 준 사법권을 행사한다. 예컨대 회원국이나 개인 또는 기업이 조약이나 법령을 위반하였다고 추정되거나 제소된 경우 이에 대한 조사를 하고 시정조치와 행정벌을 부과하며 회원국이 법령을 위반한 경우에는 일정한 시정조치기간을 부여한 후 동 기간 내에 이행하지 아니한 때에는 유럽법원에 제소한다.[46] 유럽법원에 대한 제소여부 결정권은 위원회의 재량권이다.

둘째, 유럽위원회는 집행권을 갖으며[47] 조약에 따라서 취해진 조치들의 적용을 확보하기 위하여 이사회가 부여한 권한도 갖는다. 이사회가 내린 많은 결정은 회원국에서 국내법으로 수용되어 집행되는 경우가 대부분이므로 위원회는 이사회가 내린 결정이 회원국에서 적절히 이행되고 있는가를 감독한다. 유럽위원회는 예산안의 편성 및 집행과 기금을 관리하며, 회원국 상호간의 협조와 회원국의 법령적용에 대한 유권해석을 행한다. 또한 유럽위원회는 유럽연합을 대표하여 외교사절을 파견 또는 접수하며 역외국가와 각종의 협력협정을 협상하며 회원국을 대표하여 통상협상을 진행한다.[48] 대외통상교섭에 있어서는 이사회의 협상지침에 따라 수행하고 회원국들과 긴밀히 협조하여야 한다. 하지만 EU가 공동체정책을 실행하는 과정에서 긴급한 사안이 발생할 경우 위원회는 이사회의 승인을 얻지 않고도 필요한 긴급조치를 취할 수 있다.[49]

셋째, 입법권이라는 측면에서도 유럽위원회는 입법과정에 대한 광범위한 재량권을 행사한다. 이사회가 대외공동통상정책을 일반적인 유럽입법과정

46) 마스트리히트조약 제169조
47) 마스트리히트조약 제155조
48) 마스트리히트조약 제228조.
49) 공동통상정책에 있어서 긴급수입제한조치, 덤핑규제조치 등이 이에 포함된다.

을 거치지 않고 유럽위원회의 지침 또는 규칙의 형태로 집행하도록 위임하는 경우 유럽위원회는 이사회와 마찬가지로 규칙을 제정하고 지침과 결정을 내릴 수 있다.[50] 특히 지침과 결정은 규칙에 따라 위임받는 형태를 취하면서 주로 위원회의 이름으로 제정되고 시행되는 것이 일반적이므로 이는 위임입법행위로 보는 것이 타당할 것이다.

그리고 유럽위원회가 정책제안을 할 경우에는 공동이익과 보충성 원칙을 준수하여야 하며 관계기관과 협의절차를 거쳐야 한다. 입법권의 행사에 있어서 위원회의 역할은 위원회만이 입법제안을 할 수 있다는 점을 상기하면 매우 중요한 것이다.[51]

3. 유럽의회

(1) 유럽의회의 위상과 역할

유럽의회(European Parliament)는[52] 유럽시민의 직접선거로[53] 구성되는 유일한 기관으로서 유럽통합의 상징적 역할을 수행하고 있다. 로마조약은 위원회가 발의권을 행사하고 이사회가 결정권을 갖는 제도적 틀 안에서 유럽의회에게는 이를 감독하고 자문하는 기관의 성격만을 부여하였으나[54] 유럽공동체조약의 예산에 관한 조항의 개정과 단일유럽법, 마스트리히트조약, 그리고 암스테르담조약을 통하여 유럽의회의 권한은 강화되어 왔다. 즉 1987년 단일유럽법(Single European Act) 이후 의회는 이사회가 독점하는 입법과정에 적극적으로 간여할 수 있게 되었으며 입법권을 제한적이지만 공유하게 되었다. 더욱이 마스트리히트 조약의 체결 이후 유

50) 마스트리히트조약 제189조

51) Ralph H. Folsom, The European Community Law-making Machine, in Ralph H. Folsom, et al.,(ed.), *European Union Law After Maastricht*, 1996, pp.18-19.

52) 유럽의회에 관한 전반적인 설명은 P.S.R.F. Mathijsen, *A Guide to European Union Law*, 1999, pp.61-85 참조.

53) EU가 출범하면서 모든 유럽시민은 자신이 거주하는 회원국에서 유럽의회 의원선거를 위한 피선거권과 선거권을 행사할 수 있게 되었다; 마스트리히트조약 제8B조 제2항.

54) 유럽주권이라는 개념이 취약한 상태에서 대표성이 부족한 의회가 입법기능을 독점하는 것이 어려웠기 때문에 이사회가 행사하는 입법과정의 보조적 자문기관으로서 역할을 할 수밖에 없었다.

럽의회는 공동입법을 통하여 이사회의 입법에 참여할 수 있게 되었고 유럽집행위원장의 임명에 동의권을 행사하며 유럽위원회 전체를 불신임결의할 수 있는 권한이 부여되었을 뿐 만 아니라 예산안에 대한 승인권을 갖게 되었다. 또한 암스테르담조약은 유럽의회가 공동입법권을 행사할 수 있는 분야를 사회정책, 운송, EU예산, 통계, 공중보건, 그리고 EU제도의 공정성과 투명성을 다루는 조치 등으로 확대하였다.

⑵ 유럽의회의 구성과 운영

유럽의회의 의원선출방식은 직접선거원칙을 채택하고 있다. 그러나 유럽의회는 선거절차를 각 국가에 위임하고 있기 때문에 대부분 자국내의 국회의원선거법을 준용하여 임기 5년의 의원을 선출하고 있어 선출방법이 각국별로 다양하다.[55]

유럽의회의 의원은 직무상 행한 표결 및 발언에 대하여 면책특권이 보장되고 회기 중에는 현행범을 제외하고는 불체포특권이 인정되고 있다. 그리고 의원의 보수는 회원국의 국회의원과 동일한 수준으로 하되 회원국 정부가 부담한다.

유럽의회는 본회의 및 임시회의, 상임위원회 등을 두고 있다. 본회의는 연간 11회 개최되며, 의회는 매년초에 연간 회의일자를 결정·공고한다. 본회의는 의원 전체의 1/3이상의 참석으로 개회되며, 일반적으로 출석의원 과반수의 찬성으로 의결한다. 다만 조약의 개정 시에는 재적의원 2/3이상의 출석과 출석의원 3/4이상의 찬성을 필요로 하며 집행위원의 불신임결의는 과반수 출석과 출석의원 2/3이상의 찬성으로 의결한다. 임시회의는 소속의원 과반수의 요청이나 이사회 또는 유럽위원회의 요청으로 개최되며 일반적으로 2일간 개최된다. 상임위원회는 본회의에 상정되는 안건을 전문적으로 검토하고 집행위원 또는 고위간부를 출석시켜 안건에 대한 설명을 듣거나 질의할 수 있으며 필요한 경우에는 전문가 또는 이익단체의 의견을 듣거나 공청회를 개최할 수 있다.

---

55) Laurence W. Gormley, *Introduction to the Law of the European Communities*, 1998, p.209.

⑶ 유럽의회의 입법적 권한

유럽의회는 다음과 같은 권한을 갖는다.

첫째, 이사회와 유럽위원회를 감독할 수 있는 권한을 가진다.[56] 유럽의회는 이사회와 유럽위원회를 상대로 공동정책과 운영에 관하여 서면 또는 구두로 질의할 수 있으며 유럽연합내의 각 기구의 위법사항을 조사하기 위하여 재적의원 1/4이상의 찬성으로 특별위원회를 구성할 수 있고, 회원국의 신규가입, 비회원국 또는 국제기구와의 협정체결, 시민의 권리에 영향을 미치는 정책, 구조조정기금의 설치 및 운영, 조약의 체결 및 협력기금의 설치, 유럽중앙은행의 정관과 기능, 단일통화의 시행에 관한 사항, 유럽의회의 선거제도 및 표결절차 등에 대한 동의권을 가진다.

둘째, 입법 이전단계에서 이사회와 유럽위원회에 의견을 제시할 수 있는 권한을 가진다.[57] 또한 이사회의 법령제정 시에[58] 협조할 권한을 가진다. 유럽의회가 이사회의 입법활동에 대하여 이사회로부터 검토요청을 받은 날로부터 3개월 내에 취할 수 있는 통제방법으로서는 단일유럽법에 의한 협조절차(cooperation procedure)[59]와 마스트리히트조약에 의한 공동의사결정절차(co-decision procedure)[60]가 있다. 현재 협조절차는 경제·통화동맹에 관한 사항에 적용되며 공동의사결정절차는 단일시장완성에

---

56) 유럽의회는 집행위원장을 포함한 집행위원의 임명동의권을 가지고, 재적의원 1/10이상의 발의로 집행위원에 대한 불신임동의안을 상정할 수 있다.

57) 예컨대 이사회는 유럽위원회가 제안한 정책을 결정하기 이전에 유럽의회와 협의를 한다. 여기에는 법령에 의하여 의무화된 협의사항과 선택적 협의사항이 있는데, 전자의 의무적 협의사항을 생략하면 조약위반이 되지만 협의에 대한 유럽의회의 의견은 이사회를 법적으로 기속하지는 않는다.

58) 유럽연합에 있어 입법과정의 세부절차는 마스트리히트조약 제189B조에 명시되어 있다.

59) 협조절차는 4가지의 경우로 구분되는데, ① 유럽의회가 이사회의 정책안에 동의한 경우 ② 유럽의회가 이사회의 정책안에 대하여 수정을 요청한 경우 ③ 유럽의회가 이사회의 제안내용을 거부하는 경우 ④ 유럽의회가 이사회의 검토요청을 받은 후 3개월 내에 의견제시를 못할 경우 등에 따라 그 절차가 다르다; 상세한 절차는 김창규, 앞의 글, 66면, 주24 참조.

60) 공동의사결정절차도 ① 유럽의회가 동의할 경우, ② 유럽의회가 이사회의 정책안에 대하여 수정을 요청한 경우, ③ 유럽의회가 이사회의 제안내용을 거부하는 경우, ④ 유럽의회가 이사회의 검토요청을 받은 후 3개월 내에 의견제시를 못할 경우 등 4가지 경우에 따라 절차가 다르다. 상세한 내용은 김창규, 위의 글, 66면, 주25 참조.

관련된 사항, 사회정책 및 사회기금, 근로자의 보건 및 안전에 관한 사항, 지역개발, 구조조정기금의 집행 등에 적용되고 있다.

⑷ 유럽의회의 입법기능 강화

그 동안 유럽연합의회는 유럽이사회를 견제할 수 있는 권한이 없어 소위 민주성의 결핍(democratic deficit)이라는 지적을 받아왔다. 그럼에도 이사회의 구성원인 정치인들이 각 회원국내에서 각국의 의회에 의하여 통제된다는 간접적 통제이론을 근거로 민주성에 대한 요구에 변명해 왔다. 하지만 마스트리히트조약이 도입한 공동입법(co-decision)제도와 관련제도에 의하여 많은 보완이 이루어지고 있다.

공동입법제도는 이사회가 전권을 행사하던 입법권에 있어서 이사회의 만장일치입법안에 대해서도 유럽의회가 저지할 수 있도록 하고 이사회가 독점적으로 법안을 가결하던 '공동운영절차(co-operation procedure)'에서 벗어나 공동입법제도는 의회가 수정안을 제출할 수 있을 뿐만 아니라 이사회가 이를 수용하지 않으면 의회와 이사회 사이에 공동위원회를 소집하여 협의안을 만들도록 하였다. 또한 유럽위원회가 법률안을 제안하는 경우 이사회뿐만 아니라 의회에도 동시에 법안을 보내도록 하고 있다.

이와 같은 공동입법절차와 함께 과거에는 입법사항의 집행을 위한 세부지침을 마련하기 위하여 이사회가 유럽위원회에 권한을 위임하였던 분야에만 의회가 간여할 수 있었으나 이를 개선하여 공동입법에 의한 경우에는 세부집행지침에 대하여도 완전히 보고 받고 또한 의회의 의견을 제시할 수 있다는 합의에 도달하였다.[61]

하지만 이러한 제도적 발전에도 불구하고 공동입법제도는 의회가 이사회의 반대에도 불구하고 본래의 입장을 고수하려면 재적과반수 이상의 찬성이 있어야 하지만 이러한 요건의 충족이 실제에 있어 어렵다는 점과 모든 입법안에 대하여 의회의 통과를 의무화하지 않는다는 점에서 유럽의회는 아직 정식 입법기관이라고 보기 어렵다는 비판이 있다.[62]

---

61) Earnshaw and Judge, Early days:the European Parliament, co-decision and the European Union legislative process post-Maastricht, *Journal of European Public Policy*, 1995, pp.633-636.

62) Anderson Svein and T.R. Burns, The European Union and the Erosion

유럽의회의 입법기능에 대한 의심은 유럽의회가 암스테르담협상과정에서 적극적으로 입법기능의 강화와 확대를 요구를 관철시킴으로써 완화되고 있으며 향후에도 회원국의 정부간회의(IGC)를 통하여 지속적으로 입법기능을 강화해 나갈 것으로 예상되고 있다.

4. 유럽법원

(1) 유럽법원 관할권의 범위

유럽석탄철강공동체(ECSC)조약에 따라 설립된 유럽법원(European Court of Justice)은[63] 유럽연합의 최고법원으로서 마스트리히트조약 및 제반 공동체법에 대한 해석과 적용을 담당한다. 마스트리히트 조약에 의하면 EC를 제외한 다른 두 개의 기둥인 공동외교안보정책과 내무사법 분야에서 유럽법원의 관할권을 배제하고 있다. 그러나 EC조약과 관련된 부문에 있어서는 회원국은 물론이고 유럽연합내의 각 기구, 유럽중앙은행, 각종 위원회 등에도 재판권이 미치며 심지어 회원국의 중앙은행이 조약에 따른 의무를 이행하지 아니한 경우에도 재판권을 행사할 수 있다. 또한 공동체가 대외경제관계에 있어 배타적 능력을 갖고 있는가 또는 회원국과 공동체가 합작하여 행위하는가 하는 문제에 있어서 결정적 역할을 하는 공동체기구는 유럽법원이다.

단일유럽법에 의하여 유럽법원의 업무부담을 완화하기 위하여 창설된 1심법원(Court of First Instance)은 개인과 기업이 제소하는 사건, EU 공무원들이 자신이 소속한 기구에 대하여 제기하는 소송, 기업에 적용되는 경쟁정책 시행과 관련된 적법성문제, 반덤핑결정에 관한 사건 등을 주로 담당하며 15명의 판사로 구성된다. 1심판결의 법률문제에 대하여 불복할 경우에는 유럽법원에 항소할 수 있다.[64]

---

of Parliamentary Democracy: A Study of Post-parliamentary Governance, in Anderson Svein and Kjell A. Ellassen(ed.), *The European Union : How Democratic is it?*, 1996, p.231

63) 유럽법원에 관한 전반적인 설명은 P.S.R.F. Mathijsen, op. cit., 1999, pp.124-160 참조.

64) 마스트리히트조약 제168A조

⑵ 유럽법원의 구성과 운영

유럽법원은 15명의 법관으로 구성되며 회원국내의 대법관 또는 이에 준하는 경력과 자격을 갖춘 인물 중에서 국가별로 1명씩 추천한다. 법관의 임기는 6년이며 매 3년마다 1/2씩 교체하여 법원의 안정성을 유지한다. 법관의 연임은 가능하며 독립과 신분이 보장된다.[65]

법원장(President of the Court)은 임기 3년이며 연임이 가능하고 법관의 호선에 의하여 선출된다. 법원장은 법원을 대표함과 동시에 주심판사의 결정, 재판일정의 조정, 사전배당, 법원의 행정기능을 수행한다. 또한 유럽법원은 법무관(Advocates General)을[66] 두고 있으며 임기는 6년이고 매 3년마다 1/2씩 교체한다. 법무관 가운데 법무관을 대표함과 동시에 사건을 각 법무관에게 배당하는 임기 1년의 수석법무관(The First Advocates General)을 둔다. 법무관은 사건의 기소나 변론을 하는 것이 아니라 해당 사안에 대한 사실관계 및 적용법규를 조사, 유럽법원의 결정 이전에 자신의 의견을 제시하는 역할을 수행한다. 법무관의 의견은 재판의 참고자료일 뿐이고 유럽법원을 법적으로 기속하지 아니한다.

유럽법원의 심리와 판결은 원칙적으로 전원회의에서 진행되며 특히 회원국의 국내법원이 요청한 유권해석이나 공동체의 기구나 회원국이 제소한 사안을 다룰 때에는 이 원칙이 지켜져야 한다. 유럽법원은 제소된 사안의 중요성을 고려하여 전원합의부재판을 하지 않아도 되는 소송은 법원 자체내에 설치되어 있는 6개의 법정 중 하나에 배당할 수 있다. 유럽법원의 모든 심리와 판결은 제소가 있어야 가능하지만 유럽법원의 판결은 회원국들에 대해서는 물론 관련되는 법인 및 개인에 대해서도 법적 구속력이 있고 적용이나 효력 면에서 직접적인 성격을 갖는다. 유럽법원의 판결이 공동체법에 적용과 해석에 있어서 최종적인 의미를 갖고 공동체 법체계의 일부가 된다는 측면에서 유럽법원의 존재는 유럽연합이 단일한 법체계를 갖춘 '법적 공동체'임을[67] 입증하는 것이다.

---

65) 마스트리히트조약 제167조

66) 安江則子, 歐州裁判所, 大西健夫 外 編,『EU制度と機能』, 1995, 119頁.

67) Neill Nugent, op. cit., pp.216-218; 이종광, 앞의 책, 173면.

⑶ 유럽법원에 제기되는 소송의 종류

유럽법원은 유럽연합의 헌법에 해당하는 조약 및 법령의 내용과 그 위반 여부에 대하여 최종적으로 해석하는 권한을 가지고 있으며, 그 해석은 유럽연합내의 각 기구는 물론 회원국 정부와 법원을 기속한다. 또한 유럽법원은 통일된 법해석을 통하여 유럽연합의 공동정책수행을 보장하고, 유럽연합내의 자연인과 법인도 각 기관이 조약이나 법령을 위반한 경우에 제소할 수 있을 뿐만 아니라 각 기관의 불법적인 조치로 피해를 입은 경우에 그 취소 또는 보상을 요청할 수 있다.[68]

유럽법원에 제기되는 소송은 무효소송, 이행청구소송, 공동체법에 대한 해석을 위한 선결적 심리청구이다.

무효소송은 이사회나 위원회가 제정하는 규칙과 지침 또는 결정 등의 입법행위가 기본조약이나 다른 상위법령과 상충되거나 법률상 절차요건을 결여하고 있다고 회원국정부나 이사회 또는 위원회가 판단하는 경우 유럽법원에 제소하여 해당규정이나 조치의 무효를 청구하는 소송이다. 공동체역내의 법인이나 개인이 제소할 경우에는 이들이 공동체규정이나 조치의 직접적인 이해당사자가 될 때에만 가능하다.[69]

이행청구소송은 이사회나 위원회 또는 회원국이 기본조약이나 이에 근거해서 제정된 법령과 규정이 정하고 있는 의무를 제대로 이행하고 있지 않거나 그 이행을 태만히 하고 있다고 판단되는 경우에[70] 무효소송의 제소권자들이 제기하는 소송이다. 유럽법원이 이를 인정하는 판결을 내리면 해당 기구 또는 회원국은 유럽법원의 판결을 이행하는데 필요한 조치를 취하여야 한다. 유럽법원의 판결 이후에도 당해 회원국이 필요한 조치를 취하지 않는 경우 위원회는 의무이행을 촉구하는 의견을 제시하며 이에도 불복할 경우 위원회는 당해 회원국에 부과할 벌금을 명시한 소송을 유럽법원에 제기한다.

---

68) 김창규, 앞의 글, 67면.

69) 마스트리히트조약 제173조, 제174조.

70) 마스트리히트조약 제169조, 제170조

유럽법원은 또한 선결적 판결로서 공동체법에 대한 유권해석권이 있다. 마스트리히트조약의 제177조는 이 조약에 대한 해석, 공동체 기구들이나 유럽중앙은행이 취한 법령에 대한 해석과 유효성, 그리고 이사회의 법령이 설립한 기구들의 지위에 관한 해석에 대한 발언권을 유럽법원이 갖음을 명시하였다.[71] 회원국법원이 유럽법원으로부터 유권해석을 받은 후에 이를 참고해서 판결한 사건은 대체로 그 선에서 종결되는 경향이 있을 뿐만 아니라 회원국 법원의 판결에서 유권해석이 활용되는 사례가 증가하여 선결적 판결이 유럽법원에서 중요한 역할을 하고 있다.

그러나 유럽법원의 판결은 회원국의 국내법원과 달리 공권력에 의한 강제집행력이 없기 때문에 회원국의 위반내용에 대해서는 최종적으로 해당국가의 법원에 의한 이행판결을 구하는 소송을 통하여 강제집행하게 된다.

⑷ 유럽법원의 입법기능

유럽법원은 설립초기부터 강력한 입법기구로서 기능하였다. 이러한 역할은 일단 로마조약의 개방적인 조문에 의하여 유럽법원에 맡겨졌으며 유럽법원은 '통합주의적인 법리'를 통하여 입법자로서의 역할과 권한을 확보하여 왔다. 이러한 법리의 핵심이 되는 두 가지 요소는 공동체법 최고의 원칙과 직접적 효과의 원칙이다. 이에 못지 않게 중요한 요소는 유럽법원에 의하여 공표된 유럽연합의 일반적 원칙이다. 유럽연합의 입법적 기능은 유럽법원이 공동체의 법으로서 법의 일반원칙을 인정함으로써 분명해졌다.[72]

---

71) 유럽법원에 유권해석을 요구할 수 있는 제소권자를 회원국의 국내법원으로 단일화하여 제한하는 것은 유권해석 요구권을 개방할 경우 예상되는 혼란을 방지한다는 목적과 실제에 있어 해석문제는 회원국의 국내법원에 먼저 제기되는 것이 일반적이라는 현실을 반영한 것이다; 이종광, 앞의 책, 175면.

72) Ralph H. Folsom, The European Community Law-making Machine, in Ralph H. Folsom, et al.(eds.), *European Union Law After Maastricht*, 1996, p.21.

제 3 절 대외공동통상법제

1. 통상정책의 개념

유럽연합이 수출입과 관련된 일방적 조치 또는 제3국과의 협정에 의하여 대외통상정책을 규율할 권리는 EC조약의 제113조에 명시적으로 포함되어 있다. 사실 공동체조약 제113조는 통상정책의 개념에 대한 정의를 내리고 있지 않지만 '특히 관세율의 변경, 관세 및 통상협정의 체결, 무역자유화, 수출정책 그리고 덤핑이나 보조금의 사례에 채택되어야 할 통상보호조치에 있어 통일성의 달성과 관련하여' 공동체가 기초하고 있어야 할 통일적 원칙의 목록을[73] 규정하고 있다. 이 권한은 제18조, 제25조 그리고 제27조 내지 제29조에 따른 공동관세에 관한 자율적 조치를 채택할 권리와 제40조 및 제43조에 따라 공동시장기구에 의한 세금의 징수와 환불의 수단에 의하여 공동체와 역외국가간의 농산물에 대한 통상을 규율하는 권한을 포함한다.[74]

통상정책의 개념에 관한 논의의 출발점은 통상정책의 개념이 어떤 한 국가의 국제적 행위에 있어서나 공동체의 국제적 행위에 있어서나 동일한 내용을 갖고 있어야 한다는 것이다. 통상정책의 개념과 관련하여 이사회는 통상의 규모와 흐름에 관련된 조치만이 통상정책의 범위에 해당된다는 주관적 원칙을 발전시켜온 반면 유럽위원회는 국제통상을 규율하는 도구로서 어떤 조치의 특정한 성격을 언급함으로써 평가가 이루어져야 한다는 객관적 또는 도구주의적 원칙을 피력하고 있다.

이 논쟁에 관하여 유럽법원의 판례는 명백하게 어느 한 입장을 취하고 있지 않고 두 견해를 모두 반영하여[75] 공동통상정책의 의하여 규율되는

---

73) Opinion 1/78 [1979] ECR 2871 at 2913.

74) Laurence W. Gormley, *Introduction to the Law of the European Communities*, 1998, p.1276; 정치적 동맹에 관한 1991년 정부간 협의에서 위원회는 공동통상정책의 개념을 '서비스, 자본, 지적재산권, 투자, 경쟁의 수립과 관련된 특정 경제 및 무역조치로 구성되는 대외관계에 관한 공동정책'으로 대체하고자 하였으나 실패하였다; Hans-W.Micklitz, Stephen Weatherill, *European Economic Law*, 1997, p.381.

75) Case C-62/88 Greece v. Council [1990] ECR I-1527 at 1549-1550. 이

분야의 범위를 구체화하는데 기여해 왔다. 유럽법원은 공동체조약 제112조에 언급된 제3국에 대한 수출의 지원과 수출신용장과 관련된 특정한 조치는 제113조의 수출정책의 범위에 해당된다고 결론을 내렸다. 통일원칙의 정의는 조세 또는 통상분야에 있어서 제3국과의 통상에 영향을 미치는 '국내적 불균형의 제거'를 포함하고 있는 제113조에 규정되어 있다.[76] 관세동맹의 적절한 기능은 제113조 등 통상관련 조항과 독자적 또는 합의에 의하여 채택된 조치를 통해 대외통상을 통제하도록 허용한 공동체기구의 권한에 대한 광범위한 해석을 정당화한다.[77]

최근에 공동통상정책의 개념과 관련하여 전개되고 있는 매우 중요한 논의는 공동통상정책이 관세동맹의 외부적 측면 그리고 상품의 교역에 있어 관세 또는 비관세장벽에만 관련되어 있는 것인가 또는 공동통상정책의 개념이 서비스의 국제적 교역과 같은 공동시장의 다른 측면을 포함하고 있는가하는 공동통상정책의 범위에 관한 것이다. 자본의 자유이동에 관한 대외적 측면은 공동체조약의 제73조 c에 규정되어 있으며 통상정책에 해당되는 것으로 간주되지 않는다. 위원회는 서비스교역은 공동통상정책에 해당되며 사람의 자유이동은 서비스 교역의 자유화에 직접적으로 관련되어 있다는 견해를 밝히고 있다. 위원회는 그 근거를 서비스교역과 상품교역의 혼합이 더욱 빈번해 지고 있으며 국제적 서비스 교역의 중요성이 강조되고 있음에 두고 있다. 따라서 서비스의 국제적 교역이 공동통상정책의 일부를 형성하고 있다는 결론에 도달하기 위해서 유럽법원은 공동통상정책에 대한 혁신적 접근을 하고 있다.

이사회와 많은 회원국들은 이러한 입장에 대하여 반대하고 있다. 즉 이사회와 많은 회원국들은 공동통상정책의 개념에 대하여 확고하게 협의로 해석하고 있으며 상품과 일부 서비스의 이동에 대하여 이를 직접적으로 연계시키고 있다. 이들은 국제적인 서비스의 교역에 대하여 ERTA원칙에

논쟁의 중요성은 점차 감소하고 있다. 이는 각각의 입장에 대한 정치적 관심이 적고 두 기구가 모두 그들의 극단적인 입장에서 한발 물러서 있기 때문이다.

76) Cases 37 and 38/73 Sociaal Fonds voor de Diamantarbeiders v. NV Indiamex et al. [1973] ECR 1609.

77) Case 8/73 Hauptzollamt Bremerhaven v. Massey-Ferguson GmbH [1973] ECR 897.

기초하여 접근하고 있다. 이에 따라 자율적 조치가 채택되어야 할 것인가 아니면 역내 행위능력을 규정하고 있는 관련 규정에 근거하여 협정을 체결할 것인가, 또는 회원국이 아직까지 그들 자신의 권한을 행사할 수 있는가를 결정하는데 있어서 사례별 접근방법이 적용되어야 한다.[78] 하지만 이 견해는 서비스의 교역에 있어 합리적인 대외정책의 촉진을 촉진하지 못하는 것이다. 공동체기구의 관행은 다양하다. 어떤 사례에 있어서는 ERTA 원칙이 적용된 것이 명백하지만 또 다른 사례에 있어서는 공동체 조약의 제113조에 근거하고 있다.[79]

이론적으로 유럽법원은 공동통상정책의 범위확대에 대하여 긍정하고 있지만 공동통상의 개념은 상품 및 사람의 이동을 동반하지 않는 서비스의 교역, 위조상품과 기타 지적재산권을 침해하는 물품에 대한 공동체의 조치와 같은 것에 제한되는 것으로 판단된다.[80] 하지만 공동통상정책의 개념이 회원국이 자국의 대외정책 및 안보상의 필요에 의하여 어떤 조치가 공동체법 제113조에 해당되는가를 자유롭게 결정하는 것을 제한하는 것은 아니다.[81]

실제에 있어 유럽법원이 공동통상정책을 다룬 사건은 약 15 내지 20건만이 존재한다. 이렇듯 관련 사건이 적다는 것이 대외관계 법제의 개념이 잘 정비되어있기 때문인 것으로 간주되어서는 안 된다. 제113조의 강점과 약점은 유럽공동체가 WTO설립협정 특히 서비스무역에 관한 일반협정(GATS)과 무역관련지적재산권협정(TRIPs)을 체결할 수 있는가에 관한 문제에 대한 유럽법원의 의견에[82] 의하여 적절하게 분석되었다.

---

78) Laurence W. Gormley, *Introduction to the Law of the European Communities*, 1998, p.1278.

79) 예컨대 생명보험을 제외한 직접보험에 관한 스위스와의 협정체결은 공동체법 제57조(2)와 제235조에 근거하고 있지만 서비스의 조달을 포함하는 정부조달에 관한 미국과의 협정은 제113조에 근거하고 있다; 각각 O.J. 1991 L 205/2 및 O.J. 1993 L 125/1 참조.

80) Laurence W. Gormley, op. cit., p.1280.

81) Case C-70/94 Fritz Werner Industrie-Ausrustungen GmbH v. Germany [1995] ECR I-3189.

82) Opinion 1/94 [1994] ECR, I-5276

2. 대외공동통상정책의 법적 근거

마스트리히트 조약의 발효에 의하여 EU의 대외적 권능은 새로운 전개를 하게 되었다.[83] 즉 동 조약의 제5부의 규정에 의해 공동통상정책의 분야에 대한 광범위한 외교정책 전반과 안전보장정책의 분야도 EU의 대외적 권한의 범위에 해당한다. 그러나 공동통상분야 이외의 분야에 있어서 EU의 대외적 권능은 배타적인 것이 아니고 현 단계에서는 회원국 정부간의 협력에 의하여 대외적 권한을 수행하고 있다.

유럽연합이 배타적 권한을 행사하는 대외공동통상정책과 관련하여 유럽위원회는[84] 유럽공동체조약의 제229조에 따라 국제연합(UN) 및 그 전문기관, GATT 그리고 기타 국제기구와 적절한 관계를 유지할 책임이 있다.[85] 1974년 국제연합의 총회는 결의를[86] 통하여 위원회 사무총장을 국제연합총회에 옵저버로 참석하도록 하였으며 국제연합의 경제사회이사회는 이보다 훨씬 이전에 유럽공동체에 대하여 투표권은 없으나 경제사회문제에 대한 논의에 참여할 수 있는 영구적 지위를 부여하였다.[87]

유럽연합이 수행하는 공동통상정책의 법적 근거는 EC 조약 제18조, 제110조, 제113조, 제115조 등에 두고 있다. 우선 EC 조약 제18조와 제110조에 따르면 유럽연합의 통상정책의 목표는 세계무역의 조화로운 발전 및 국제무역에 대한 제약의 감소에 있다. EC 조약 제18조와 제110조는

---

83) 유럽연합조약은 별도의 공동체를 창설하는 조약이 아니라 단일유럽의정서(Single European Act)처럼 기존의 EC창설조약(로마조약) 등을 바탕으로 그 동안 이룩하여 온 경제통합을 더욱 확대·발전시키는 한편, 이를 기반으로 한 정치통합까지도 추구하는 것을 주내용으로 하고 있다. 즉, EEC 설립조약의 기존체계에 새로 EMU 관련 규정을 포함시키고, 공동외교안보정책 및 내무사법협력분야를 각각 별도의 기능으로 추가하여, 크게 보아 ① 현행 EEC, ECSC, EURATOM조약의 수정 사항(유럽시민권, EMU 등), ② 공동외교안보정책, ③ 내무사법협력 등 세 부분으로 구성되어 있다.

84) EC의 입법기관은 각료이사회이다. 이사회는 구성국의 정부대표로 구성된다.

85) 유럽연합과 국제기구의 관계에 관하여는 본 연구보고서의 **제3장 제2절 국제기구에서의 대표성** 참조.

86) 이 결의는 유럽공동체에게 투표권은 없지만 논의에 참석하여 발언할 수 있는 권리를 부여하였다; GA Resolution 3208(XXIX) of 11 October 1974

87) ECOSOC Resolution 1267(XLIII) of 3 August 1967. 이 결의는 1971년 5월 20일의 결정에 의하여 보완되었다.

공동체의 통상정책 목표와 관련하여 회원국 국가들은 상호간에 관세동맹을 체결함으로써 “세계무역의 조화로운 발전”, “국제무역에 가해지는 제약들의 점진적인 제거”, 그리고 “관세장벽을 낮추는데” 기여한다고 규정하고 있다. 또한 동 규정들은 회원국 국가들간에 관세를 폐지함에 따라 그것이 “공동체 내의 기업들의 경쟁력의 향상을 갖는 효과를 갖도록 할 것”이라고 명시하고 있다.

로마조약 제113조는 공동통상정책(common commercial policy)의 대상으로서 대외관세율의 조정, 관세와 무역에 관한 협정체결, 무역자유화, 수출정책, 반덤핑 및 상계관세 등 역외국가로부터의 수입에 대한 산업보호조치 등을 열거하고 있다. 유럽위원회는 1962년부터 공동통상정책을 실시하였는데 1968년 7월 관세동맹이 완성되어 역내 교역관세가 철폐되고 공동대외관세(common external tariff)를 실시하게 되자 1970년 통상정책을 유럽위원회로 일원화하였다.

그러나 로마조약 제115조는 각 회원국이 특정분야의 통상협정이나 자국 산업보호조치를 취할 수 없도록 규정하면서도 긴급한 상황의 경우에는 필요한 조치를 취할 수 있도록 예외를 두었다. 이에 따라 대부분의 회원국이 자율규제 또는 수입쿼터제를 실시하였다.

국별 쿼터제는 단일시장 정신에 어긋남에 따라 마스트리히트조약은 회원국이 독자적으로 수입규제를 실시할 수 없도록 하고 긴급한 경우 유럽위원회의 승인을 받아 한시적 조치를 취할 수 있으나 유럽위원회는 회원국의 조치내용을 수정 또는 취소할 수 있도록 하였다. 이에 따라 유럽위원회는 각국별로 운영하던 수입쿼터를 철폐하는 대신에 공동체차원의 반덤핑・상계관세・긴급수입제한조치 등 역내시장보호조치를 강화하였다. 유럽연합이 취하고 있는 공동통상정책으로는 반덤핑정책, 상계관세제도, 긴급수입제한조치, 무역장벽제거조치, 일반특혜관세제도 등이 있다.[88]

공동체조약에는 공동체에 대하여 명시적이고 분명하게 대외공동통상협정의 체결권한을 부여하는 규정들이 있다. 예컨대 제113조는 제3국과의 협정이 협상을 필요로 하는 경우, 위원회는 위원회가 필요한 협상을 개시할 수 있도록 권한을 부여하는 권고를 이사회에 할 수 있으며 위원회는 이러

88) 유럽연합의 공동통상정책은 본 연구보고서의 **제3장 제3절 공동통상법제의 내용** 참조.

한 협상을 위원회를 지원하기 위하여 이사회에 의하여 지명되는 특별자문위원회(special committee)와 협의하여 수행하여야 한다고 규정하고 있다. 이러한 규정으로부터 위원회가 대외통상관련 협정의 협상과정에서 핵심적인 역할을 한다는 것이 분명해진다. 그러나 위원회는 항상 이사회의 명령을 필요로 하며 이를 통하여 궁극적인 책임을 이사회내의 회원국에게 전가하게 된다.[89]

또한 공동체조약은 명백하게 공동체에 대하여 국제협정을 체결할 권한을 부여하고 있다. 조약 제228조는 공동체가 상호적 권리와 의무, 다른 국가 또는 국제기구와 공동행위 또는 특별절차를 포함하는 조직을 설립하는 협정을 체결할 수 있다고 규정하고 있다. 동유럽과 관련하여 최근에 제238조의 역할은 더욱 강조되고 있다. 단일유럽조약의 채택으로 기구설립협정은 반드시 유럽의회의 절대다수의 승인을 받아야만 한다.

제113조(3)과 제238조 이외에도 단일유럽법과 마스트리히트조약에 의하여 연구개발협정에 관한 제130n조, 환경보호에 관한 제130r조, 개발협력과 관련된 제130y조 등 많은 대외관계권한이 도입되었다. 마스트리히트조약의 채택으로 유럽의회는 제189b조 및 제189c조에 따라 제113조(3)에 따라 체결되는 협정을 제외하고는 협의권을 갖게 되었다.

국제적인 협정은 그 법률적 근거가 무엇이든 간에 제228조에 따른 승인절차를 거쳐야 한다.

제228조는 두 가지 중요한 의미를 가지고 있다. 첫째는 제228조의 절차에 따라 체결된 협정은 공동체와 회원국을 구속한다는 것이다. 두 번째는 제228조가 질의절차(reference procedure)를 규정하고 있다는 것이다. 이에 따라 이사회, 위원회 또는 회원국은 어떤 협정이 공동체조약과 양립할 수 있는 것인지에 대하여 유럽법원에 의견을 요청하여야 한다는 것이다. 최근 유럽법원은 유럽경제지역의 설립과 관련하여 두건의 의견을 표명하였다.[90]

---

89) Hans-W. Micklitz, Stephen Weatherill, *European Economic Law*, 1997, p.382.

90) Ibid. p.383.

3. 통상정책분야에 있어서 공동체의 배타적 권한

유럽법원의 판례법은 공동체가 자율적 조치뿐만 아니라 협정에 의한 조치와 관련해서도 배타적 권한을 갖고 있음을 보여주고 있다. 사실 과도기가 경과한 후에 회원국의 국내적 통상정책은 공동체가 특정한 권한을 부여한 경우에만 허용되었다. 유럽법원은 이러한 배타성의 근거를 공동통상정책이 '회원국의 특정한 이익이 상호 조화되는 공동체의 공동의 이익을 방어하기 위한 공동시장의 운영이라는 맥락에서' 받아들여 질 수 있다는데 두고 있다. 유럽법원에 의하면 '명백하게 공동통상정책이라는 개념이 회원국이 동시적인 권리를 주장할 수 있는 자유와 양립할 수 없는 것이며 회원국의 이익은 공동체의 공동이익 방어의 효율성과 절충이라는 위험(risk) 속에서 개별적인 대외관계에서 충족되어야 한다.[91] 이와 같은 동등한 권한이 수용된다면 이는 제3국과의 관계에서 회원국들이 공동체가 취하려고 하는 입장과 다른 입장을 취할 수 있도록 하는 것을 인정하게 되는 것이다. 그리고 이는 기구의 틀을 왜곡시키게되고 공동체 내에서의 상호신뢰라는 문제를 제기하고 공동체의 이익을 방어하기 위한 공동체의 임무수행에 장애가 된다.[92]

공동체의 공동통상정책권한에 대하여 협정의 수행과정에서 발생하는 의무와 재정적 부담이 회원국에 의하여 직접적으로 이행되어야한다는 사실은 공동체의 대외공동통상권한에 아무런 장애가 되지 않는다. 그러한 의무와 부담은 공동체 기구에 이전되어야 할 필요가 없으며 당해 의무의 이행이 공동체의 기구에 의해 이루어져야 할 필요도 없다. 공동체는 또한 통상정책의 수단으로부터 발생하는 공동체의 예산에 포함되는 재정적 의무를 부담할 권한을 갖는다. 이는 부수적이거나 보조적인 의무가 아니라 공동통상정책제도의 본질적인 일부이다.[93]

특정한 경우에는 협정으로부터 발생하는 재정적 부담이 회원국에게 전가된다. 국제고무협정의 체제 내에서 비축용 재고를 위한 재정에 대하여 유럽법원은 재정이 회원국에 의하여 마련된다면 공동체의 배타적 권한을 예

91) Opinion 1/75 [1975] ECR 1355.
92) Ibid.
93) Opinion 1/78 [1979] ECR 2781.

상할 수 없다고 판단하였다.

유럽법원의 이러한 결론은 두 가지 논의를 통하여 유도된 것이다. 첫째는 회원국에게 요구될 재정적 부담의 범위와 그 구체적인 조달방법은 비축제도에 의한 시장간섭의 효율성의 가능성과 정도에 대한 직접적인 조건이다. 둘째, 유럽법원은 국제고무이사회가 채택하는 가격결정은 재정적 수단의 이용에 대하여 즉각적인 효력을 갖는다고 지적하였다. 유럽법원은 재정에 회원국이 참여하는 경우 이는 회원국들이 정책결정과정이나 최소한 예상되는 재정과 관련된 협정에 참여하는 것을 의미하게된다고 하였다. 이는 결과적으로 당해 협정에 있어서 회원국들이 공동체와 함께 참여하게 된다는 것을 의미한다.[94] 그러나 이러한 유럽법원의 의견에 나타난 접근방법은 오용되어서는 안 된다.

사실 유럽법원이 이끌어 내고자하였던 결론은 원칙적으로 비축용 재고제도의 도입을 위한 협정을 체결하는데 있어 공동체의 배타적 권한은 이러한 상황에 있어서 공동체의 예산에 의해 당해 제도의 재정조달이 되어야 한다는 것이다. 따라서 국제적 기구가 재정정책이라는 도구가 아니라 예산을 운용하고 있는 경우 회원국이 그 예산의 일부를 담당하고 있다는 사실이 협정의 체결에 있어 회원국의 참여를 정당화할 수 없도록 하는 것이다.

94) Opinion 1/78 [1979] ECR 2871.

제 2 장 유럽연합의 입법체계와 대외공동통상법제

제 3 장 유럽연합의 법주체성과 대외공동통상정책

제 1 절 유럽연합의 초국가성

1. 초국가성의 개념

현실적으로 현대국제사회에서 분리 및 공유의 불가능이라는 고전적 의미의 주권을 온전히 보유하고 있는 나라는 거의 존재하지 않는다. 세계화라는 전 지구적 사회현상은 주권국가들간의 활발한 교류와 상호의존성을 심화시키고 있으며 그에 따라 사회 전 분야에서 상호간의 영향력이 확대되고 있기 때문이다. 세계화의 확산은 개별 주권국가들의 독립성의 의미를 퇴색시켜 버렸으며 특히 지역경제통합협정체제의 발전은 개별 국가들이 자발적으로 경제 및 통상정책의 일정 분야에 대한 국가적 관할권을 국제기구에 이양하도록 하고 있다.

초국가성의 개념정의에 대하여 유럽통합의 창시자인 Jean Monet는 연방국가를 상정하였다.[95] 즉 연방국가와 초국가성을 동일시하고 유럽통합이 유럽연방으로서 이루어져야 함을 주장하였다. 어떠한 국제기구의 초국가성은 특정한 목적분야에 있어서 주권적 권한을 행사하는 통치기관을 보유하고 있고 이들이 권한을 행사하기 위한 규범력있는 독자적인 법체계를 갖추고 있는가에 의하여 판단하여야 한다.

2. 유럽연합의 초국가성

1988년 6월에 하노버 정상회의는 프랑스의 제의에 따라 다음 단계의 분야인 정치・경제동맹과 사법・내무분야의 협력을 강화하기 위한 전문가 그룹을 설치하였고, 동 위원회는 3가지의 과제를 제시하였다.[96] 즉 경

95) 손희만, 유럽연합(EU)에서의 초국가적 공동체헌법의 발전에 관한 연구, 국제지역연구 8권1호, 1999 봄, 72면.

96) 유럽연합(EU)의 창설 이후, 유럽의 정치적 통합가능성과 그 전망에 대한 자세한 내용은 허만・김광수・이갑수・윤영득, EU통합의 심화와 통상산업정책의 재편, 지역연구 제4권 제1호, 1995년 봄, 80면 이하 참조.

제・통화동맹(EMU)의 달성, 공동외교・안보정책(CFSP)의 실시를 통한 정치통합의 달성, 사법・내무협력(JHA)분야에 대한 공동정책의 추진이 그것이다. 이러한 내용을 담은 마스트리히트조약(EU조약)은 각 국가의 이해관계로 비준과정에서 많은 어려움을 겪었으나 1993년 11월에 발효되었고 이로 인하여 종전의 유럽공동체(EC)는 유럽연합(EU)으로 개편되었다. 결국 유럽연합은 지금까지의 유럽공동체로 총칭되던 유럽석탄・철강공동체, 유럽경제공동체, 유럽원자력공동체에 경제・통화동맹(EMU)을 묶어 제1의 기둥으로 하고, 공동외교・안보정책을 제2의 기둥으로 하며, 사법・내무협력이라는 새로운 분야 제3의 기둥으로 추가하여 전체적으로 3개의 기둥(pillars)이 유럽통합의 궁극적인 목표와 원칙이라는 지붕을 받들고 있는 구조로 발전・구성되어진 하나의 건물을 이루게 되었다. 로마조약에 따라 제1과제인 경제・통화동맹 등은 공동체 소관사항으로서 유럽위원회가 제안기능을 수행하고, 제2과제 및 제3과제인 공동외교・안보정책 및 사법・내무협력은 회원국과 유럽위원회가 정책제안을 할 수 있지만 기본적으로는 회원국의 권한사항으로서 회원국간의 협조강화에 중점을 두고 있다. 유럽연합의 성립을 가져온 EU조약은 유럽시민권 제도를 도입하여 회원국 국민은 국적에 관계없이 거주지의 지방선거 및 유럽의회선거에 참여할 수 있도록 하고 있으며 의회의 입법기능과 유럽위원회의 견제기능을 대폭 강화하는 한편, 회원국이 유럽법원의 판결을 이행하지 않으면 벌금을 부과할 수 있도록 하고 있다. 이러한 점에서 EU조약에 의하여 창설된 유럽연합은 종전의 유럽공동체와도 국제법상의 국제기구와도 다른 독창적인 조직구조를 취하고 있다.

이러한 측면에서 유럽연합은 EU조약에 의하여 창출된 국제조직이다.[97] 이것은 회원국 상호간 및 그 국민상호간의 관계를 결속적・연대적으로 형성하는 사명을 수행하고 있다. 그리고 유럽연합은 일반 국제기구와 같이 국가간의 협약에 의하여 창설되었지만 외형적으로 개별 주권국가와 같이 입법・행정・사법의 3권 분립체계를 가지고 있으며 로마조약 제210조에 의하여 독립된 국제법상의 법인격을 가지고 있다. 따라서 유럽연합은 스스

97) 石川 明(編著), EC統合の法的側面, 1993, 4頁.

로 회원국 및 제3국과 국제적 교섭의 권한을 가지고 있다. 또한 유럽연합은 스스로 법령을 제정하고 세금을 징수하며 제한된 범위 내에서 경찰권도 행사하고 있다.

이와 같이 유럽연합은 독립된 법인격을 가지며, 독자적인 법령제정과 집행기능을 갖추고 있기 때문에 일반적인 국제기구 뿐만 아니라 전통적인 주권국가와도 구별된다. 이러한 관점에서 일반적으로 유럽연합의 법적 성질에 대해서는 '초국가기관'이라고 정의되고 있다.[98] 이것은 회원국 정부로부터 독립된 독자적인 기구에 의하여 운영되고, 국제법과 구별되는 독자적인 법제도를 가지고 있으며, 의사결정에 있어서 회원국의 만장일치를 반드시 요하지 않는다는 점에서 그 근거를 찾고 있다. 그러나 유럽연합의 성립과정 등을 고려할 때에 유럽연합의 최종 통합형태는 연방국가의 형태로 나아갈 것으로 예상된다.[99]

3. 유럽연합 초국가성의 국제법적 의미

아직까지 유럽연합은 단일국가체제로의 완전한 법적 제도적 발전을 이룩한 것은 아니다. 유럽공동체 기관들은 자신들의 자율적인 결정에 의해서 새로운 권한을 창설시킬 수 없으며 개별국가가 보유하고 있는 바와 같이 일반적이며 포괄적인 관할권을 보유하고 있지도 않다. 하지만 유럽연합은 전통적인 국제법 하에서 조직된 어느 국제법상의 기구보다도 발전된 형태의 초국가성을 가지고 있음은 분명하다.[100]

유럽공동체와 전통적인 국제기구들 사이에 유사성이 있다면 이는 국제법 하에서 효력을 발생하는 조약들에 의하여 창설되었다는 점이다. 그러나 전

98) 須網隆夫, ヨ-ロツパ經濟法, 1997, 2頁.

99) 이러한 대표적인 징후는 유럽시민권의 인정에서도 발견된다. 다만, 여기에서 주목되는 것은 1991년 12월의 마스트리히트(Maastricht) 정상회담에서 다수의 국가원수들이 연방제(federation)를 제시하였고, 이것이 초안에도 반영되었으나 그 당시 영국의 반대로 최종안에서는 '연방'이라는 용어가 삭제되었다는 것이다. 이와 관련하여 유럽연합의 최종 통합형태는 연방제와 구조는 유사하지만, 중요한 분야에 있어서 회원국들이 주권국가로서의 거부권을 행사할 수 있는 형태, 즉 '연합'(confederation)형태로 나아갈 것이라는 전망도 있다.

100) 손희만, 앞의 논문, 70면.

통적 국제기구들과 상이한 점은 유럽공동체를 설립하기 위하여 회원국들간에 체결된 세 개의 공동체 설립조약은 제한된 범위 내에서 회원국들로부터 유럽공동체에게 공동체 고유의 독립된 관할권을 부여하여 독립된 국제법주체로 인정받을 수 있도록 하였다는 것이다. 유럽공동체 회원국은 일정한 범위에 있는 자신들의 입법권을 공동체에 이양하였고 유럽공동체는 개별 회원국의 이익보다는 '공동체의 이익'이라고 하는 차원에서 회원국들을 대신하여 역내외적인 권한을 행사한다. 또한 유럽연합은 외국정부 또는 국제기구와 통상협정을 체결하고 외교사절을 파견 또는 접수한다. 외교사절의 파견은 1956년 유럽석탄·철강공동체가 영국과 제휴협정에 따라 외교사절을 교환하면서 시작되었는데 유럽연합은 1971년 미국에 이어 일본, 한국 등 120여개국 그리고 OECD, UNESCO, WTO, ILO, UNCTAD, UN, IAEA, FAO 등 주요 국제기구에 대표부를 파견하고 있다. 그러나 유럽연합은 본래 의미의 국가가 아니므로 유럽연합이 파견하는 외교기구는 대사관이 아닌 대표부(Delegation)로서 외교사절도 국제법적으로는 대표부의 대표이다.[101]

현재까지 유럽공동체가 달성한 기구적, 제도적 발전의 수준은 전통적 국제기구와 단일연방국가의 중간단계에 도달해 있다고 할 것이다. 따라서 현단계는 유럽연방의 통합수준은 아니지만 유럽공동체로서 정체성을 심화해 나가기 위한 기본틀을 확립한 단계로 볼 수 있을 것이다. 이를 국제법상 국가형태론의 시각에서 본다면 국가연합 또는 낮은 단계의 연방제국가로 볼 수 있을 것이다.

유럽연합의 초국가성은 유럽연합에 대하여 국제법적으로 특별한 지위를 부여한다. 즉 유럽공동체의 법질서는 종래의 가장 완벽한 국제법 주체로서 국가에 버금가는 새로운 국제적 실체를 개별국가들이 형성한 것으로서 일반적인 국제기구에 대한 국제법이론으로는 포괄할 수 없는 독자적인 주권을 보유한 지역국제기구이다.

---

101) 대표부의 대표(head of delegation)는 일반적으로 대사로 호칭되며 EC위원회가 제3국에 대표부를 설치하거나 대표를 임명할 때 이사회의 승인을 받았으나 1989년 이후부터는 이사회에 통보만을 하고 있다. 또한 대표부의 대표는 주재국의 외무장관에게 신임장을 제정하였으나 1989년 이후에는 국가원수 또는 외무장관에게 신임장을 제정하고 있다; 이희범, 유럽통합론, 1997, 292면.

제 2 절 국제기구에서의 대표성

1. 국제기구와 협약에 있어 유럽연합대표성의 의의

(1) 유럽연합의 대표성인정

WTO 설립을 위한 마라케쉬협정의 제11조는 원 가입자격(original membership)을 다음과 같이 규정하고 있다.

"1. 이 협정 및 다자간무역협정을 수락하고, 자국의 양허 및 약속표가 1994년도 GATT에 부속되며 서비스무역에관한일반협정에 자국의 구체적 약속표가 부속된 국가로서 이 협정 발효일 당시 1947년도 GATT 체약당사자와 유럽공동체(European Communities)는 세계무역기구의 원회원국이 된다."[102]

이 조항의 효력발생은 국제사회에 있어서 가장 영향력 있고 효과적인 입법체계의 하나였던 GATT의 흠결을 치유한다는 의미를 가지고 있다. 즉 GATT가 가지고 있었던 국제적 기구로서의 구조형식의 결핍과 유럽공동체가 GATT의 체약당사국이 될 수 없다는 두 가지 문제를 동 규정의 효력발생을 통해 해결하고 있다. 유럽연합의 측면에서는 자신의 국제법적 법인격을 완전히 인정받는 계기가 되었다는 점에서 그리고 유럽연합의 국제적 대표성에 있어 통일성(unity)의 요건을 달성하였다는 점에서 매우 중요한 의미를 갖는다.[103]

국제기구의 완전한 가입당사자로서 유럽공동체의 승인은 다자조약의 당사자가 되기 위한 공동체의 능력에 대한 승인보다 매우 완만하게 진행되어

---

102) 이러한 별도의 원 가입국규정이 아니더라도 WTO설립을 위한 마라케쉬 협정의 제12조는 가입 자격으로서 "1. 국가 또는 자신의 대외무역관계 및 이 협정과 다자간무역협정에 규정된 그 밖의 사항을 수행하는 데에 있어서 완전한 자치권을 보유하는 독자적 관세영역은 자신과 세계무역기구 사이에 합의되는 조건에 따라 이 협정에 가입할 수 있다. 이러한 가입은 이 협정 및 이 협정에 부속된 다자간무역협정에 대하여 적용된다."고 규정하여 완전한 자치권을 조건으로 하여 독자적 관세영역에 대하여 가입자격을 부여하고 있다.

103) Eileen Denza, The Community as a Member of International Organizations, in N.Emiliou · D. O'Keefe, (eds.), *The European Union and World Trade Law*, 1996, p.3.

왔다. 대부분의 주요한 국제기구들은 1940년대에 설립되었으며 당시 국제기구의 국제적 법인격은 거의 인정되지 않고 국제기구의 설립헌장은 국가만을 완전한 가입당사자로서 자격을 부여하였다. 사실 국제기구와 유럽공동체가 일정한 국제적 기여를 하고 있다는 점은 일찍이 인정되어 왔으나 그들에 대하여 국제기구의 가입자격을 부여하기 위한 설립헌장의 개정은 매우 완만하게 진행되어 왔다. 국제기구에 참석한 대표들은 통상적으로 가입자격과 대표성에 관련된 문제를 정치적인 문제로 간주하여 당해 국제기구의 성격에 부응하는 적절한 기능수행의 가능성이라는 차원과는 분리하여 국제기구와 유럽공동체를 다루어 왔다. 예컨대 과거 소련과 동구권국가들은 유럽공동체에 대하여 좀더 높은 지위 또는 권한을 부여하는 것에 대하여 지속적으로 반대하였다.[104]

그러나 유럽공동체는 오랜 기간동안 관련된 주제에 있어서 국제기구의 '옵저버'로서 지위를 인정받아왔으며 공동체와 공동체회원국 사이의 내부적 권한분리에 근거하여 공동체의 나름의 지위를 확보하는데 중점을 두어왔다. 유럽연합은 통상의 국제기구와는 달리 비교적 광범위한 대외적 권능을 부여받아 행사하여 온 것이다.[105]

가장 어렵고 해결하기 쉽지 않은 문제점은 조약상의 의무를 이행하지 않은 경우의 책임문제이다. 이 문제는 국제기구의 체제를 구성하는 협정인가에 관계없이 공동체가 가입한 국제협정에서 발생한다. 제3국에 대하여 이러한 어려운 문제가 발생할 경우 제3국은 공동체의 가입조건으로 요구되는 공동체의 자격에 대한 선언을 요구하는 것이 일반적인 관행이 될 것이다. 이러한 선언은 지속적으로 갱신되어질 것이 요구되고 자격의 경계와 관련하여 유럽위원회와 회원국 사이의 긴장을 유발할 것이다. 유럽연합조약의 제C조는 유럽연합이 자신의 대외관계, 안보, 경제 및 개발정책의 범위에 있어서 전체적으로 대외행위의 일관성을 확보할 것을 요구하고 있다. 공동체의 중요한 능력범위 내에 있는 국제기구에 있어 공동체의 회원자격은 어느 정도 이러한 목적에 기여하게 될 것이며 제3국들이 국제적인 행위주체로서 공동체의 권한의 성격과 한계에 대한 이해를 제고하는데 기여

104) 구소련과 구동구권 국가들은 가입자격에 대한 확대문제를 북한이나 구 동독에 대한 가입자격문제와 연계하고자 하였다.

105) 國際法學會(日本) 編, 國際關係法辭典, 1995, 40頁.

할 것이다. 일관성의 과업이 쉽게 달성되거나 공동체의 대외적 자격을 결정하는 문제에 대한 회원국과 공동체 사이의 분쟁이 횟수나 중요성에 있어서 줄어들 것이라는 징후는 보이지 않는다.[106]

⑵ 유럽연합대표성의 법적 근거

대외적 권능의 전제가 되는 유럽연합의 국제법상 법인격일반에 대해서는 유럽연합의 기초가 되는 조약에 명문의 규정이 존재하고 있다. 즉 EC조약 제210조는 '공동체는 법인격을 갖는다'고 규정하고, 동 조약의 제211조는 특히 회원국과의 관계에 있어서 법인격을 명시적으로 규정하고 있기 때문에 제210조에 규정된 법인격은 국내적 측면에서의 법인격이 아닌 국제적 측면에서의 법인격을 의미하는 것으로 해석된다. 그 외에도 유럽공동체조약상 명시적으로 EU의 대외적 권능에 관하여 규정하고 있는 조항은 공동통상정책에 관한 제110조로부터 제116조까지의 조항, 역외지역과의 관계에 관한 제131조로부터 제136조까지의 조항, 유럽공동체의 대외적 권능일반에 관한 제228조, 국제연합 기타 국제기구와의 관계에 관한 제229조로부터 제231조까지의 조항, EC에의 신규 가입의 교섭에 관한 제237조, 연합협정에 관한 제238조 등의 여러 조항이 있다.

유럽법원은 1970년의 ERTA사건의 판결을 통하여 위에서 언급한 조약규정에 명시되지 아니한 경우에도 EC는 조약의 목적으로부터 묵시적으로 추정된 경우에 대외적인 권능을 행사할 수 있다고 판시하였다.[107]

2. 국제연합에서의 대표성

EEC 조약의 제229조 하에서 위원회는 국제연합의 전문기관, GATT 등 모든 관련기관 및 기타 국제기구들과 적절한 관계를 유지할 책임을 진다. 1974년 국제연합총회는 결의를[108] 통하여 위원회의 위원장이 옵저버

106) Eileen Denza, op. cit., p.15.

107) Nicholas Emiliou, The Allocation of Competence Between the EC and its Member States in the Sphere of External Relations, in Nicholas Emiliou(ed.), *The European Union and World Trade Law*, 1996, p.38.

108) 1974년 10월 112일 GA Resolution 3208(XXIX)

의 자격으로 총회의 회기 및 업무에 참여하도록 초청하였다. 이 결의는 의사발언 및 토론권을 부여하였으나 표결권은 부여하지 않았다. 당시 국제연합 총회의 작업 중에 유럽공동체가 관심을 갖고 있던 분야는 개발 및 대외투자에 관한 공동체의 정책과 명백한 관련성을 갖고 있는 『국가의 경제적 권리와 의무에 관한 헌장』(the Charter of Economic Rights and Duties of States)과 같은 신국제경제질서에 관한 제도를 만드는 작업이었다. 공동체의 권한 범위내의 문제에 대한 회원국의 입장 및 공동체의 이해 사이의 협력은 곧 바로 확립되었으며 유럽공동체와 국제연합에서 모두 이루어졌다. 국제연합의 경제사회이사회는 경제사회분야에서 활동하는 다른 세 개의 국제기구와 함께 유럽경제공동체에 대하여 위원회의 회합에 옵저버를 통하여 자신을 대표하고 토론할 수 있도록 하고 일찌감치 항구적 초청권을 부여하였다.[109] 하지만 투표권은 인정하지 않았다. 이와 유사한 지위가 국제연합의 다른 기관에서도 부여되었으며 공동체의 이해와 관련된 사항을 다루는 특별기관에서도 인정되었다. 위원회는 공동체회원국 대표와의 적절한 자문에 의한 방법 외에 공동체의 권한과 관련된 사항에 대한 발언권을 획득하기 위하여 지속적으로 노력하였다. 이러한 공동체의 지위는 실제에 있어 국제기관 마다 다르다.

3. 국제연합전문기관에서의 대표성

(1) FAO에서의 대표성

국제연합의 다른 전문기관에서와 마찬가지로 국제식량농업기구(FAO)에서 공동체는 오랜 동안 옵저버로서의 지위만을 인정받아왔다. 그러나 위원회는 FAO의 수많은 활동분야중에서 공동체의 권한에 관한 사항에 대하여 발언하고 답변할 수 있도록 허가되었다. EEC조약의 제116조에 따른 상호협력(co-ordination)에 따라 공동체의 입장에 관한 사항은 통합하여 제출된다. 위원회는 처음에는 지역어업기구에서 공동체의 완전한 회원자격을 추구하였으며 후에는 1991년의 설립조약의 개정과정에서 FAO의 회원자격을 추구하였다.

109) 1967년 8월 3일 ECOSOC Resolution 1267(XLⅢ)

이에 따라 FAO의 제2조는 다음과 같은 새로운 규정을 포함하였다.

“이 조의 제3항에 따라 이 기구의 회원자격 신청 자격을 갖기 위해서 지역경제공동체는 주권국가에 의하여 구성된 것이어야 하고, 당해 기구의 회원국들의 다수는 이 기구의 회원국이어야 하며, 당해 기구의 회원국들은 이들 문제와 관련하여 회원국을 구속하는 결정을 내리는 권한을 포함하여 이 기구의 범위에 해당하는 사항의 범위에 해당하는 권한을 당해 기구에 이전하였어야 한다.”

이 규정은 비록 유럽공동체만을 특정하는 것은 아니지만 가입하고자 하는 지역공동체의 회원국이 다수의 FAO 회원국에 의하여 구성되어야 한다는 조건과 당해 지역기구의 구속력 있는 결정을 내릴 수 있는 입법적 권한 보유라는 조건을 회원자격의 기준으로 이끌어 내고 있다.[110]

1991년 11월 유럽공동체의 회원가입신청은 FAO회의에서 받아들여졌으며 유럽공동체는 공동체 회원국들과는 별도의 회원으로 가입하였다. FAO의 새로운 설립협정 제2조 제5항에 따라 공동체는 FAO의 활동분야에 있어서 공동체 회원국들이 권한을 이양하였다는 사항을 나타내는 일반선언을 제출하도록 요구되었으며 제2조의 제7항은 권한의 분배에 변경이 발생한 경우에 FAO의 사무총장에게 통지하도록 요구하고 있다. FAO 설립협정에 의하여 요구된 선언은 공동체가 FAO에 가입하도록 권한을 부여하는 이사회의 결정에 부속되어졌다.[111] 그리고 유럽연합조약의 효력발생으로 인해 공동체의 권한선언은 새로이 갱신되어야 했다. 예컨대 직업교육, 보건 및 소비자보호에 관한 새로운 권한과 함께 개발협력에 관한 공동체의 새로운 정책 등으로 인하여 공동체의 권한이 변화되었기 때문이다.

FAO의 회원기구에 의한 투표권에 관한 규칙은 새로운 설립헌장의 제2조 제8항에서 제10항에 규정되어 있다. 국제커피기구와 함께 당해 규정들은 FAO가 가지고 있는 투표권의 대체적 성격(alternative character)을 명백히 하고 있다. 즉 “회원 기구는 자신의 권한능력범위 내에서 당해 기구의 회원국인 회원국가들과 함께 대체적 기초 위에서 그리고 회의에서 정한 원칙에 따라 회원으로서의 권한을 행사한다.” 의심의 여지를 배제하

110) Eileen Denza, op. cit., p.8.
111) EC의 FAO 가입에 관한 1991년 11월 25일 이사회 결정에 대한 Annex Ⅱ.

기 위해서 제2조의 제10항은 “회원기구가 투표권을 행사하는 경우, 회원국가들은 반대로 자신의 권한을 행사하여서는 안 된다.”고 규정하고 있다. 회원기구들은 명백히 제한된 회원자격을 갖는 일정한 기구에서 배제되었으며 FAO의 일반원칙(general rules)에 따라 이들 국제기구는 이사회 또는 이사회의 부속기구에서 일정한 직무를 수행할 자격을 갖지 못한다. 일반원칙은 또한 특정한 의제와 관련한 회의 전에 특정한 문제에 대한 권한의 분배에 관하여 FAO의 다른 회원국들에게 통지하도록 요구하고 있다. 통지는 가입기구와 당해 기구의 회원국이 투표권을 갖는 의제에 대하여도 요구된다.

이들 규정은 공동체와 공동체 회원국 사이에 투표권에 관한 논쟁을 유발하였다. 1993년 11월 각료이사회는 공해에서의 어선에 의한 국제보존 및 관리조치의 준수를 촉진하기 위한 협정의 초안을 승인하는 FAO회의에서의 투표권이 공동체가 아닌 공동체 회원국들에 의하여 개별적으로 행사되어야 한다고 결정하였다. 회원국들은 위원회가 협정에 가입하도록 권한을 부여하였지만 당해 주제와 관련한 사항에 대하여 배타적 권한을 갖지는 못하였다고 주장하였다. 유럽위원회는 Commission v Council 사건[112] 이전에는 이 결정에 대하여 어떠한 이의도 제기하지 않았다.

⑵ ILO에서의 대표성

국제노동기구(ILO)는 공동체가 광범위한 권한을 획득한 국제연합전문기구이다. 1919년 국제노동기구의 설립이래 공동체는 자신의 권한범위내의 사항에 대하서 발언권을 행사하였으나 투표권은 인정받지 못했다. 국제노동기구에서의 완전한 회원자격은 회원국 대표의 총회에서의 대표권의 성격으로 인하여 특별한 문제를 제기하게 될 것이다. ILO에 파견되는 대표와 관련하여 각 회원국은 두 명의 정부대표와 한 명의 사용자 대표 그리고 한 명의 노동자 대표 등 3자 관계를 반영하는 4명의 대표를 국제노동기구에 보낸다. 국제노동기구 총회의 주된 기능은 각 회원국의 국내법절차에 따라 비준을 받아야 하는 국제협정과 권고를 채택하는 것이다. 회원국들은

112) Case C 25/94 Commission v Council OJ 1994 C90/6.

이행을 위하여 당해 협정이나 권고를 권한 있는 당국에 통지하여야 하며 국제노동기구 사무총장에게 권한 있다고 판단되는 정부 부처와 당해 부처에 의하여 채택된 조치를 통지하여야 한다. 국제노동기구의 설립헌장은 국제노동기구 협정의 비준자격을 국가로 제한하고 있다. 위원회는 이러한 어려움으로 인하여 가능한 한 공동체의 대외권한에 관한 원칙과 국제노동기구헌장의 제한간에 갈등을 조화시키는데 모든 노력을 기울이고 있다.[113]

실무절차는 원래 공동체의 회원국이 위원회에 자신들을 위한 제안을 하는 권한을 부여했다는 예상에서 공동체와 국제노동기구사무국간의 협상에서 시작한다. 석면사용의 안전에 관한 ILO협약 162호를 준비하는 동안 위원회와 회원국간의 논쟁은 위원회가 유럽법원에 소송을 제기할 수 있는 공동체의 권한범위에 관한 것이었다. 이는 사용자 및 노조와의 협의결과 협상기간 동안 완벽한 고려가 이루어지도록 한 1986년 12월 22일 이사회의 결정채택으로 취하되었다. 이사회는 위원회에 대한 협상명령을 채택하였고 위원회는 이를 총회에서 발표하였으며 각국의 대표들에 의하여 보충되었다. 국제노동기구 당국에 의하여 인정되지 않은 당해 결정은 공동체와 회원국간에 공유한 권한이라는 이유로 협상에 적용되지 않았다.

또한 작업장에서의 화학물질사용안전에 관한 ILO협약 제170호의 사례에 있어 많은 회원국들이 공동체가 당해 문제에 관한 배타적 권한을 가지고 있다는 위원회의 주장에 대하여 이의를 제기하였다. 1991년 위원회는 EEC조약과 당해 협정의 양립가능성 그리고 공동체가 당해 협정을 체결할 권한에 관하여 유럽법원의 의견을 요청하였다. 1993년 3월 19일 No.2/19에 의한 의견에서 유럽법원은 이 협정의 문제는 부분적으로 공동체의 권한범위 내에 해당되고 부분적으로는 회원국의 권한범위 내에 해당된다고 결정하였다. 공동체의 배타적인 권한이 인정되지 못한 주된 이유는 관련된 내부적 공동체 원칙이 최소한의 기준을 구성하고 있으며 EC조약의 제118A조 제3항에 따라 회원국은 근로조건의 보호를 위한 더욱 엄격한 조치를 유지하거나 도입할 권한이 있다는 것이다. 유럽법원은 공동체의 기관과 회원국간에 협상과 협의과정에서 그리고 효력이 발생한 의무의 이행과

113) Eileen Denza, op. cit., p.8.

정에서 밀접한 협력이 필요하다고 강조하였다. 이러한 상호협력은 공동체가 ILO협정을 체결하는 데 참여할 수 없고 회원국이라는 매개체를 통하여서만 체결할 수 있다는 점에서 특히 필요하다.[114] 유럽법원은 회원국과 공동체에 대하여 그들이 어떻게 상호협력의무를 수행할 것인가에 대하여 지침을 제시하지는 않았다.

노동자의 건강과 안전은 최소한의 원칙이라는 형태를 취하여야 한다는 공동체원칙에 관한 유럽법원의 결정논거와 많은 회원국의 강조점이라는 측면에서 ILO에 의하여 주도되어 장래에 체결될 대부분의 협약은 공동체와 공동체 회원국 사이에 권한이 공유된 것일 것이다. 전문협정에 참여하는 사례에서와 마찬가지로 유럽법원의 결정은 공동체와 같이 직접 법률을 입법할 수 있는 법적 실체를 포용하고 있지 못한 국제적 틀에서 공동체가 제3국과 합의하는데 있어서의 어려움을 손대지 않고 공동체법의 측면만을 명확히 하였다. 위원회는 공동체와 회원국의 공동권한에 해당하는 사례에 있어 ILO 총회에서 공동체의 대외적 권한을 행사할 수 있는 위원회의 결정을 제안하였다.[115] 위원회는 설명자료에서 제안의 의도가 ILO 및 다른 내부기관의 규칙을 개정하고자 하는 것이 아니며 산업계의 두 측면의 독립성 및 협력의 원칙에 대한 존중을 희망하는 것이라고 강조하였다.[116]

⑶ 다른 국제연합기관에서의 대표성

국제연합의 다른 전문기관들은 아직까지 유럽공동체를 당해 기구의 완전한 회원으로서 받아들이고 있지 않다. 국제전신연합(ITU)에서 위원회는 공동체의 입법에 영향을 미치는 사항에 관한 논의에서 대변인으로서 활동하지도 못하고 있다.[117] 몇 년 전 위원회는 국제민간항공기구(ICAO)에

114) Ibid., p.10.

115) 제안된 절차는 영국의 부정적인 반응에 부딪쳤다. 영국은 보충성의 원칙에 반대한다는 의사를 밝혔으며 공동체의 이익은 회원국간의 밀접한 상호협력에 의하여 ILO에서 적절하게 대표되어질 수 있다고 주장하였다;Ibid.

116) Council Doc. 4255/94; COM(94) 2 final.

117) Dehousse and Ghemar, Le traite de Maastricht et les relations exterieures de la Communaute euroan, *European Journal of International Law, Vol.* 5, 1994, No. 2 pp.,164-168; Eileen Denza, op. cit., p.9에서 재인용.

서 “점차적으로 공동체의 대변인이 되어야 한다”는 희망을 피력하였지만 아직까지 위원회는 ICAO에서 대표권을 행사하는데 우선순위를 두고 있지 않다.[118]

4. 전문분야 국제기구에서의 대표성

유럽공동체는 1971년 국제소맥협정(International Wheat Agreement)의 협상에서 지역국제기구의 완전한 회원자격을 주장하였다. 당해 협상에서 유럽공동체는 그 능력범위 내에 해당하는 사항에 대해서 당해 협정에 회원국의 자격을 주장하였으며 국제소맥위원회와 식량지원위원회의 완전한 회원자격(full membership)을 획득하였다.

전문분야의 국제기구에서 유럽공동체를 완전한 회원으로 받아들인 데에는 몇 가지 이유가 있다. 가장 분명한 것은 당해 분야의 협정이 5년간의 기한으로 체결되었다는 것이고 모든 법률적 사항들이 매번 개정되어질 수 있었다는 것이다. 합의가 이루어진 이후 신속한 효력발생에 대한 요구는 잠정적 효력발생의 기술을 발전시켰으며 설립된 지 오래된 국제기구의 사례에서 일반적으로 나타나는 것과 달리 설립상의 문제에 대하여 더욱 유연하게 접근할 수 있다. 개도국들은 공동체의 주장에 긍정적이었으며 구 소련과 구 동구권국가들은 부정적이었지만 이를 거부할 수 있는 능력이 없었다. 이러한 이유로 구 소련은 유럽공동체의 협정가입에 동의하면서 제출한 서면자료에서 “유럽공동체의 가입에 대한 동의가 EEC의 승인을 함축하고 있는 것은 아니며 유럽공동체에 대한 소련의 의무를 발생시키지 않는다”고 밝혔다. 하지만 다른 회원국들은 소련의 이러한 주장을 받아들이지 않았다.[119]

1977년과 1979년 사이에 이루어진 국제천연고무협정(International Natural Rubber Agreement)의 협상은 공동체가 EEC 조약의 제113조에 따라 협정초안을 단독으로 협상할 수 있는 능력이 있는가에 대한 논

118) Eileen Denza, op. cit., p.9.

119) 이 선언의 본문은 The European Community-international organizations and multilateral agreement(1983), 183-187에 게재되어 있다.

쟁을 공동체와 회원국사이에 제기하였다. 당해 협정은 판매 및 구매가격의 범위를 정함으로써 천연고무의 안정성을 확보하고 극단적인 가격변동을 회피하기 위한 재고를 확보하는 통상정책적인 목적을 가진 것이었다. 이는 또한 기술지원, 연구, 공정한 노동조건 및 조세정책에 대한 조언 등을 규정하고 있다.

이사회는 공동통상정책과 관련한 제113조에 의하여 부여된 공동체의 능력범위 밖에 있는 협정의 초안을 채택할 수 있다는 입장을 취했다. 이는 위원회의 대표가 EEC의 제116조에 따라 각국의 대표에 의해 구성되었으며 회원국들은 공동체와 함께 협정의 체약당사국이 되어야 한다는 것을 의미한다. EEC 조약 제228조에 따라 위원회는 유럽법원에 협정초안과 조약의 양립가능성 그리고 이를 체결하기 위한 공동체의 자격에 관한 의견을 구했다. 유럽법원은 국제천연고무협정에 관한 의견에서[120] 제113조가 공동체에게 '통일적 원칙'에 근거하여 통상정책을 형성할 권한을 부여하였다고 하였다. 따라서 대외통상문제는 광범위한 시각에서 통제되어야 하며 관세와 수량제한과 같은 정교한 체제의 시행에 관한 것에 제한되지 않는다. 개발정책 및 일반적 경제정책과의 관계 또는 상품의 전체적 중요성은 이를 공동통상정책의 영역에서 배제하기 위한 근거가 될 수 없다.[121] 기술적 지원, 연구, 근로조건 및 조세상담에 관한 규정은 보조적이며 부수적인 성격을 갖고 있다. 반면에 재고비축을 위한 재원확보가 당해 협정의 본질적 내용이며 당해 재원이 각국의 예산에서 확보되어야 한다면 이는 정책결정과정에 대한 당해 국가들의 참여 또는 최소한 예상되는 재원확보에 대한 약정에 대한 그들의 합의 및 결국 공동체와 함께 당해 국가들이 협정에 참여한다는 것을 의미한다. 회원국이 재정적 기여를 하기로 합의한다면 공동체가 당해 협정의 체약당사국이 되고 회원국들과 함께 국제천연고무기구의 회원국이 된다. 회원국에 의한 재정적 기여는 다른 전문 협정에 대한 지속적인 기준이 되었으며 공동체 및 회원국은 당해 기구의 회원국으로서 지위를 계속하여 같이 보유하고 있다.

---

120) Opinion 1/78, International Agreement on Natural Rubber, 1979 ECR 2871, p.2913.

121) Eileen Denza, op. cit., p.6.

국제천연고무협정사건은 공동체가 다자간의 국제조약에 참여하고자 하는 경우 및 국제기구의 회원자격을 신청하는 경우 공동체와 회원국에게 분명한 기준을 제시하였다. 이후 공동체가 국제기구의 회원국이 되는데 있어 정치적 장애물은 상당히 감소되었다. 일단 공동체의 가입자격을 허용하는데 합의함으로써 원칙적으로 공동체의 투표 및 능력범위에 대한 두 가지 정치적 장애물이 극복되어졌다. 이들 두 문제는 상호관련이 있다. 공동체가 옵저버로 남아있거나 공동체의 회원국이 회원국인 국제기구의 투표권 없는 회원인 경우 2중 투표권(double voting)의 문제가 발생하지 않는다. 제3국가들은 공동체에 대하여 가입국으로서 투표권을 주는데 반대하지는 않지만 공동체의 투표권이 회원국의 투표권을 대체하지 못 하거나 추가적인 것이 될 것에 대하여 우려한다. 제3국의 입장에서 공동체의 대외적 권한의 범위가 새로운 공동체의 규칙 또는 유럽법원의 판결에 따른 후속적 결과로 외형상 변화하는 것을 이해하고 받아들이는 것이 매우 어려운 것이다. 공동체가 전문적 협정을 수용하는데 있어 해결방법의 사례는 1994년의 국제커피협정(International Coffee Agreement) 제4조의 규정을 통해 살펴볼 수 있다.

"3. 이 협정에 있어 정부에 관한 언급은 유럽공동체 또는 특정 물품협정에 있어 국제협정의 협상, 체결 및 신청과 관련하여 양립 가능한 책임을 보유하는 정부간 기구를 포함하는 것으로 해석하여야 한다.

4. 정부간 기구는 그 자체는 어떠한 투표권을 갖고 않지만 그 권한범위 내의 사항에 관한 표결의 경우 당해 기구는 그 회원국의 투표권을 집단적으로 행사할 수 있다.

5. 정부간 기구는 이사국으로 선출될 자격을 갖지 아니한다. ... 그러나 그 권한범위 내의 사항에 관한 이사회의 토론에는 참여할 수 있다. ... 그 권한범위 내의 사항에 관한 투표의 경우 ... 이사회에서 당해 정부간 기구의 회원국이 행사할 수 있는 권한이 있는 표결권은 당해 회원국들의 한 국가에 의하여 집단적으로 행사될 수 있다."[122]

122) O.J. 1994 L 222/1

5. WTO에서의 대표성

GATT는 원래 하바나 헌장(Havana Charter)에 의하여 설립하기로 예정되었던 국제무역기구(ITO)의 설립이 지연되는 동안 GATT를 운영하기 위한 잠정적 체제로 의도된 것이었으나 미국의 의회가 하바나 헌장의 비준을 거부함에 따라 다자조약체제로 존속하게 되었다. GATT가 국제적인 법인격도 갖지 못하고 회원국도 갖지 못하게 되었기 때문에 공동체의 회원자격문제는 발생하지 않았다. 원 체약당사국들은 GATT를 시행하였고 공동체는 체약당사자가 되지 못했다.

관세동맹으로서 EEC가 형성되자 공동체는 GATT에 의하여 부여된 권리와 의무에 대하여 책임을 부담하게 되었으며 체약당사국들의 회의와 EEC의 능력범위에 해당되는 각종 실무 준비반이나 위원회에 참석할 완전한 권리가 사실상 주어졌다. 비록 회원국들이 예산과 관련된 문제에 대하여 권한을 갖고 있었지만 실제에 있어서 위원회는 GATT의 거의 모든 소관분야에 있어서 공동체를 위하여 행위하였다. GATT의 후원 하에 체결되는 국제협정은 공동체가 당해 협정에 단독으로 가입할 것인가 또는 회원국과 함께 가입할 것인가에 대한 논쟁을 해결하기 위한 공동체 내부적 절차를 떠나 항상 공동체에 의한 체결을 위해 개방되어 있었다. 이에 따라 GATT 및 북대서양어업협정에 있어서 공동체는 회원국의 자격을 갖고 있으며 공동체를 위한 발언권을 행사하고 있다.[123] WTO의 설립을 위한 최종협정문을 체결하는 과정에서 유럽공동체는 정규 회원의 자격을 부여받았다. 유럽공동체는 WTO를 설립하기 위한 협정을 작성하기 위한 무역협상위원회의 위원으로 등재되었다. 협정은 회원국뿐만 아니라 유럽공동체 자신을 위하여 서명되어졌다. 최종협정문과 WTO설립을 위한 협정의 제11조는 GATT 1947의 비 체약당사국으로서 공동체에게 WTO의 창설 회원이 되기 위한 조건으로 양허계획표를 포함한 GATT 가입의 조건을 협상하도록 요구하였다.

123) 이러한 설명은 위원회에 의하여 1988년 발간된 “The European Community in the World”이라는 소책자에 수록되어 있다.

WTO에 유럽공동체가 회원으로 가입하기 위한 협상과정에서 유럽공동체조약 제228조에 따라 위원회는 협정의 체결권에 대한 공동체권한에 관하여 유럽법원에 의견을 구하였다. 위원회는 위원회와 회원국이 자격을 공유하는 경우 끊임없는 논쟁이 공동체의 대외적 행위에 있어 통일성을 위협하고 공동체의 협상력을 손상시킬 것이라고 주장하였다. 유럽법원은 자격의 분리는 현실적인 곤란에 의해 결정될 수 없으며 공동체와 회원국은 WTO에서 상호 협력해야할 필요가 있다고 하였다.

결과적으로 의사결정에 관한 WTO협정의 제9조는 "GATT 1947에 따라 WTO는 의사합치(consensus)에 의한 의사결정관행을 지속한다. 다른 규정이 없는 한 의사합치에 도달할 수 없는 경우 문제는 투표에 의하여 결정한다. 각료회담과 총회에서 각각의 WTO 회원은 하나의 투표권을 갖는다. 유럽공동체가 투표권을 행사하는 경우 유럽공동체는 그 회원국의 수만큼 투표권을 갖는다. 각료회담과 총회의 결정은 이 협정 또는 관련된 다자무역협정에서 다르게 규정하고 있지 않는 한 다수결에 의하여 결정한다"고 규정하고 있다.

이 규정은 다른 국제적인 협정의 선례가 되고 있으며 유럽공동체 회원국이 아닌 공동체에 의한 투표권의 행사에 대한 제3국의 편견을 제거하고 있다.[124]

제 3 절 공동통상법제의 내용

1. 수출입의 자율규제

1993년 단일유럽시장의 완성과 UR협정의 체결에 따라 공동체의 수입제도는 상당히 단순화되었다. 중부유럽과 동유럽의 체제변화 또한 공동체로 수입되는 물품에 대한 자유무역제도 확대에 기여하였다. 원칙적으로 공동체로의 수입은 전체적으로 수량제한이 적용되지 않았다. 비록 80년대 초기의 공동체 법제가 아직까지 많은 회원국에게 특정 제3국으로부터의 다양한 수입에 대한 수량을 제한하도록 허용하고 있고 최근에 이르기까지

124) Eileen Denza, op. cit., p.14.

국영무역국가와의 통상에 있어 쿼터 제한이 있기는 하지만 전체적으로 공산품에 대한 일반적 수입제도는 더 이상 수량적 제한을 포함하고 있지 않다.[125] 아직까지 완전한 시장경제제도를 도입하고 있지 않은 몇몇 국가에 대해서도 더 이상 수량제한을 하고 있지 않다. 단지 중국의 경우는 일정한 민감품목(sensitive products)의 수입에 대하여 쿼터제한이나 감독을 받도록 하고 있다.[126] 이와 비교하여 직물류는 아직까지 수량제한을 하고 있다.[127] GATT 체제 내에서 체결된 다자간섬유협정을 통한 이들 품목에 대한 지속적인 통상제한 이외에도 공동체가 체결한 수많은 양자협정을 근거로 하여 독립국가공동체(CIS) 및 국영무역을 하는 국가들이 제조한 특정한 직물류는 자율적인 수량제한을 받고 있다. 어느 정도는 그러한 수량제한이 다자간 섬유협정에 의하여 규율되는 물품이 통상적인 GATT 체제에 통합되어질 때까지 시장경제국가에도 적용된다. 쿼터의 유지는 협상사항으로서 명백히 상징적인 것이다. 더욱이 직물류 및 의류협정(ATC)에 의하여 규율되지 않는 그러한 제한은 사실상 국내적 보호조치의 조화된 조치로서 간주되어 질 수 있다. 그렇지 않으면 그러한 수량적 제한은 공동체 차원에서 결정되어 진다. 수량제한과 관련된 대외정책이 이렇게 통일되기 이전에는 공동관세가 적용되었다. 그리고 조화된 원칙 또는 공동의 원칙이 관세법제분야에서 채택되어지고 공동관세규정에 수많은 문서들이 법제화되어져서 효력을 갖게 됨과 동시에 공동체의 역내시장도 완성되었다.

공동체의 수출제도는 제3국에 대한 수출은 제한되지 않는다는 원칙에 근거해 왔다. 이는 규칙 2603/69에 의하여 이미 확립되었다.[128] 최근까지 회원국들이 원유를 포함하여 제한된 숫자의 품목에 대하여 일방적인 수출제한을 유지하는 것이 가능했지만 그러한 가능성은 이제 없어졌다.[129]

---

125) Reg. 3285/94, Art. 1(2). 이는 최근에 Reg. 2315/96으로 개정되었다.

126) Reg. 519/94(O.J. 1994 L 67/89, Annexes Ⅱ andⅢ). 이는 최근에 Reg. 1183/98(O.J. 1998 L 59/1)로 개정되었다.

127) 하지만 이러한 수량제한은 WTO 협정 및 양자협상의 결과 대부분 폐지되거나 2000년 말 폐지예정이며 섬유에 수량제한은 WTO 『섬유 및 의류협정』에 따라 2005년까지 모든 수량제한을 철폐하기로 하였다.

128) 최근에 Reg. 3918/91(O.J. 1991 L 372/31)에 의하여 개정되었다.

129) Reg. 3285/94, Art. 24; Case C-124/95 R. v. H.M. Treasury et al., ex parte Centro-Com Srl [1997] ECR I-81.

그러나 수출에 관한 공동원칙은 GATT 제20조에 근거를 둔 상당한 예외를 포함하고 있다. 첫째, 공동체내에서 특정한 물품의 '심각한 부족(critical shortage)'에 근거한 예외가 있다. 그러한 경우에 수량적 제한이 도입될 수 있다. 공동수출제도와 수입을 위한 다양한 공동제도는 각 회원국에게 수량적 제한이나 감시조치를[130] 적용하는 것을 허용하는 국내적 세이프가드조치조항을 포함하고 있다. 또한 회원국들은 공동체 조약에 따라 국제협정에 근거하여 도입된 특정한 화폐의 수출을 위한 절차와 관련하여 수입 및 수출에 대한 제한을 부과할 수 있다. 이는 특정 멸종위기생물과 위해 폐기물에 적용되는 통상제한과 같은 특정한 사항을 포함한다.

2. 반덤핑정책

(1) 반덤핑제도의 도입

덤핑이란 동종물품에 대해 국내가격보다 수출가격을 낮게 판매하거나 경우에 따라서는 원가보다 낮게 판매하는 행위를 말한다.[131] 덤핑과 보조금제도는 긴급수입제한(safeguard)조치와는 달리 기업이나 국가가 자신의 비교우위를 많은 수량의 상품을 낮은 가격으로 수출하는데 이용하지 않고 사실상 의도적으로 비교가격을 변화시키기 때문에 불공정무역관행으로 간주되어 왔다.[132] 이에 따라 20세기 초 뉴질랜드, 호주, 캐나다 등이 거대기업이나 카르텔을 형성한 기업들이 국내에서 보다 해외시장에서 싼값에 판매하는 것은 시장약탈적 관행(predatory practices)으로서 불공정한 경쟁으로 인식하고 반덤핑법을 채택하였고 제1차 대전 이후에는 미국과 영국이 반덤핑법을 채택함으로써 전세계적으로 확대되기에 이르렀다. 이렇

130) 이러한 조치들은 공공정책, 공중도덕, 공공의 안전, 사람 및 동물과 식물의 건강과 생명, 예술적, 역사적, 인류학적 가치를 갖는 국가적 보물의 보호; 산업 및 통상의 보호를 근거로 채택될 수 있다; Laurence W. Gormley, *Introduction to the Law of the European Communities*, 1998, p.1297.

131) William J. Davey, Antidumping Proceedings, in Ralph H. Folsom et al.(ed.), *European Union Law After Maastricht*, 1996, p.719.

132) Laurence W. Gormley, *Introduction to the Law of the European Communities*, 1998, p.1305.

게 반덤핑법의 도입은 일찍 이루어졌지만 반덤핑제도는 1970년대 후반에서부터 광범위하게 활용되었고 반덤핑법을 채택하고 있는 국가들도 최근 멕시코, 일본, 브라질, 아르헨티나, 칠레, 터키, 인도, 태국, 중국 등으로 확대되었으나 유럽연합과 미국, 캐나다, 호주 등만이 주로 반덤핑법제를 활용하고 있다.[133]

1948년에 발족된 관세와 무역에 관한 일반협정(GATT)은 제Ⅵ조에서 정상가격 이하로 수입된 물품이 자국산업에 심각한 피해를 초래하거나 초래할 위험이 있을 경우에 반덤핑조치를 취할 수 있도록 하였다. 1967년 6월 케네디 라운드는 GATT1947의 제Ⅵ조를 대폭적으로 개정하여 GATT와 별도의 협정인 반덤핑협정(Agreement on Implementation of Article Ⅵ of GATT)을 제정하여 각국의 반덤핑규정을 GATT 규정과 일치시키도록 하였으나 미국의 반발로 별 시효를 거두지 못하였다. 1979년 6월의 동경라운드에서는 개발도상국에 대한 특별대우와 덤핑수입과 국내산업피해 사이의 인과관계를 개선하여 두 번째 반덤핑협정을 채택하였으며 1994년 마라케쉬에서 서명된 UR협정은 제소자격, 덤핑마진 산정기준, 조사종결요건, 소멸시효, 분쟁해결절차 등을 보다 분명히 하고 WTO 모든 회원국에게 적용되는 세 번째 반덤핑협정(Agreement on Implementation of Article Ⅵ of GATT1994)을 채택하였다.

유럽연합은 1968년부터 반덤핑에 관한 공동정책을 실시하고 있는데 회원국은 신규가입시 일시적인 기간을 제외하고 개별적으로 반덤핑 조치를 취할 수 없다. 유럽연합의 반덤핑 규정은 케네디 라운드의 반덤핑규약을 바탕으로 하였으나 1979년 동경라운드협상 결과를 반영하고 국영무역국으로부터 수입급증을 방지하기 위해 1979년 전면 개정되었다. 1984년에는 소멸조항을 신설하였으며 1994년 3월에는 이사회의 표결절차를 가중다수결에서 단순과반수로 완화하였다. 1995년 1월에는 UR협정을 반영하기 위해 최소 덤핑마진율 조항을 신설하고 산업피해기준을 강화하였다.

133) Ibid.

⑵ 반덤핑절차

회원국내에 주소를 둔 자연인, 법인 또는 단체는 반덤핑 제소를 할 수 있다.[134] 회원국정부는 특정제품의 수입으로 자국산업이 피해를 입은 경우 위원회에 조사를 요청할 수 있고 위원회는 반덤핑혐의가 입증되는 경우 스스로의 판단으로 조사 개시할 수 있다.

반덤핑제소는 문서로 하며 제소품목, 수출국가, 수출업체, 수출수량, 수출가격, 수입업체 등 관련자료를 포함하여야 한다. 제소장은 위원회 또는 회원국정부에 제출하는데 회원국에 제출된 서류는 위원회에 이송하며 위원회에 제소한 때에는 제소장 사본을 회원국에 송부한다. 반덤핑제소를 위해서는 다음과 같은 요건을 갖추어야 한다.

첫째, 상품의 덤핑이 존재하여야 한다. 제소자는 수출업체가 국내가격보다 수출가격을 낮게 판매함으로써 덤핑이 이루어지고 있음을 입증하여야 한다.

둘째, 산업피해의 존재가 있어야 한다, 제소자는 당해 제품이 수입됨으로써 역내산업에 중요한 피해(material injury)를 주거나 향후 중요한 피해를 줄 위험(threat of material injury)이 있음을 입증하여야 한다.[135] 산업피해는 덤핑수입과 인과관계(causality)에 있어야 한다. 산업피해의 판정은 동종제품을 생산하는 역내기업 전체를 대상으로 하나 수입이 특정지역에 집중될 때에는 해당지역만을 대상으로 검토할 수 있다.

셋째, 반덤핑관세의 부과가 공동체의 이익에 부합하여야 한다. 덤핑행위에 대한 산업피해를 방지하기 위한 덤핑관세의 부과는 공동체의 이익에 부합하여야 하며 위원회는 당해 품목 제조자, 사용자, 소비자의 이익, 역내 기술발전에의 기여도, 고용증대, 경쟁여건 조성 등을 종합적으로 검토한다.

넷째, 덤핑제소에 대하여 동종물품생산업체의 지지가 있어야 한다. UR 협정에 따라서 역내에서 동종물품 전체 생산량의 25% 이상을 생산하는 업체가 명시적으로 지지하여야 하며 당해 제소를 지지하거나 반대의사를

134) 반덤핑절차에 대한 Reg. 384/96의 내용은 Ibid., pp.1307-1316 참조.
135) Reg. 384/96, Art. 1(1).

표시한 업체의 생산량 중에서 50% 이상을 생산하는 업체가 지지하여야 한다.

위원회는 제소가 요건에 부합되면 반덤핑자문위원회를 개최한다. 위원회는 법적으로 자문위원회의 결정에 기소되지 않으나 과반수 국가가 반대하면 조사개시하지 않는다. 제소일로부터 45일 이내에 조사개시 여부를 결정하고 이를 관보에 공고하고 수출국대표기관, 제소자 및 관련업체에 통보한다.[136]

위원회의 조사는 제소자가 제소를 철회하면 역내업계에 이견이 없고 반덤핑자문위원회에서 과반수가 지지하며 공동체이익에 반하지 않는 한 조사를 중단할 수 있다. 또한 조사결과 보호의 필요성이 없거나 반덤핑조치가 공동체이익에 반한다고 판단할 경우에도 조사를 중단할 수 있다.

위원회는 비록 여러 단계에서 회원국의 대표로 구성되어 있는 자문위원회와 협의하여야 하지만 반덤핑관세와 상계관세를 부과하는 절차에 있어서 중심적 역할을 한다.[137] 위원회는 수출업자가 덤핑마진율 또는 역내 산업피해를 제거하기 위한 수준으로 수출가격을 인상하거나 산업피해를 제거하기 위한 수준으로 수출량을 규제하겠다고 약정(undertaking)하는 경우 반덤핑관세를 부과하지 않을 수 있다. 이때 유럽위원회는 자문위원회와 협의절차를 거쳐 이견이 없으면 조사절차는 종결되며 해당 수출업체와 약정을 체결하게 된다. 약정은 통상 잠정관세 부과 후 조사결과를 공포한 날로부터 10일 이내에 제의되어야 하며 확정관세 결정전까지 체결되어야 한다. 약정은 가격인상 또는 수출수량의 자율규제 형태로 체결되며 가격인상 약속이 체결되면 수출기업은 반덤핑관세를 납부하는 대신 수출가격을 인상하게 된다. 위원회는 약정을 체결한 후 수출기업의 이행상황을 점검하고 이를 위반하면 이미 확보된 자료를 바탕으로 확정관세를 부과할 수 있다.[138]

---

136) 위원회의 조사는 관련업체에 대한 질문서 송부 및 답변서 접수, 현지조사, 이해관계자의 공청회 등을 통해 이루어진다 ; 이희범, 유럽통합론, 1997, 150면.

137) Laurence W. Gormley, op. cit., p.1311.

138) 확정관세와 잠정관세는 개별 수출업체별로 정률(ad valorem) 또는 정액의 형태로 부과되며 원칙적으로 덤핑마진과 동일하여야 하나 위원회는 역내 산업피해 정도를 감안하여 덤핑마진 보다 낮게 결정할 수 있다. 제소는 되었으나 조사대상에서 제외된 업체는 해당국가 수출업체의 덤핑마진율을 가중 평균하여 부과하며 가중평균을 계산할 때는

⑶ 잠정관세 및 확정관세의 부과

위원회는 조사결과 산업피해가 있고 반덤핑관세부과가 공동체이익에 부합한다고 판단하면 잠정관세(preliminary duty)를 부과한다. 잠정관세가 부과되면 수입업체는 당해 상품을 통관할 때 정상관세에 추가하여 잠정관세에 상응하는 예치금을 제공하여야 한다. 위원회는 조사개시 후 9개월 이내에 잠정관세율을 결정하며 잠정관세는 6개월 동안 부과할 수 있으나 사안이 복잡한 경우 3개월 간 연장할 수 있다. 위원회는 잠정관세 부과내용을 이사회에 통보하며 이사회는 가중다수결로 위원회의 결정을 번복할 수 있다.

이해관계자는 잠정관세가 결정된 이후 통계상의 오류나 시정을 요청할 수 있으며 유럽위원회는 이들 자료를 근거로 확정관세 부과안을 작성하여 이사회에 상정한다. 잠정관세율 결정은 유럽위원회의 소관사항인데 비해 확정관세는 이사회가 단수 다수결의 의결로 최종결정한다.

확정관세는 잠정관세 부과일까지 소급하여 적용되는데 위원회는 WTO 협정과 달리 잠정관세 부과직전에 수입급증을 막기 위해 잠정관세 부과일로부터 90일 이전까지 소급하여 부과할 수 있다. 확정관세가 잠정관세보다 높으면 잠정관세 부과기간중 납부한 관세와 차액은 징수하지 않으나 확정관세가 낮으면 잠정관세 중 납부한 관세와 차액은 환급된다.[139] 위원회는 조사개시일로부터 15개월 내에 확정관세를 결정하여야 한다.[140]

반덤핑 확정관세와 가격인상약정은 확정된 날로부터 5년이 경과하면 소멸된다. 위원회는 5년 기간이 만료되는 6개월 전에 반덤핑 종료임박 공고를 하고 이해관계인이 의견서를 제출하도록 요청한다. 역내 업계는 반덤핑

무혐의 또는 최소마진율 판정을 받은 업체와 일방적으로 취득한 자료를 기준으로 판정한 업체는 제외한다.

139) 유럽위원회는 2000년 11월 13일 '99. 8월에 조사개시된 한국산 머리 빗에 대한 반덤핑 조사를 확정관세부과 없이 종료하였다. 이에 따라 2000. 5. 9부터 5-42%의 잠정관세를 부과 받아 온 한국업체들은 세관에 납부한 그간의 잠정관세보증금을 환불받을 수 있게되었다.

140) 유럽위원회는 2000. 10. 20일에 99년 7월 조사개시된 한국산 14″ 칼라브라운관에 대한 19.7%의 반덤핑확정관세의 부과를 결정하였다.

절차가 종료될 경우 덤핑이 재발되어 역내 산업에 중대한 피해를 줄 우려가 있다고 판단하면 재심을 요청할 수 있고 위원회는 새로운 반덤핑절차를 개시한다. 공고일로부터 3개월 내에 재심요청이 없으면 5년 기간의 만료와 함께 반덤핑절차는 종료된다.

유럽연합은 1984년부터 소멸절차(sunset clause)를 제도화하였는데 반덤핑조치가 무기한 지속되어 수출입업체의 불안정을 방지하기 위한 것이다. 미국은 확정관세부과 이후 연례심사(annual review)를 실시하여 3년 연속 최소덤핑마진율을 받은 업체에 한해 반덤핑절차를 종료하였으나 UR협정에서 소멸절차를 제도화하였다. 소멸절차가 완료된 이후에도 반덤핑 요건에 해당하면 역내 업계는 다시 제소할 수 있다.

⑷ 반덤핑조치의 구제

확정관세의 부과와 가격협의 결정은 행정재심의 대상이 된다. 이해관계자는 확정관세 부과 후 1년이 경과하면 재심을 요청할 수 있고 위원회는 1년 이내라도 회원국의 요청이 있거나 스스로의 판단에 따라 재심을 할 수 있다. 재심은 덤핑마진의 증감, 산업피해요건의 변화, 환율변동 등 경제여건 변화를 반영하는데 잠정관세 없이 바로 확정관세를 부과한다.

위원회는 반덤핑관세 부과 후 수출업체가 원가절감 등으로 반덤핑관세를 흡수하여 실제로 시장가격이 충분히 인상되지 않은 경우에 이를 시정하기 위한 반 흡수관세(anti-absorption duty)를 부과할 수 있다.

위원회는 반덤핑관세가 부과중인 품목이라도 국내시장에서 공급이 부족하거나 가격이 급격히 상승하는 등 시장여건이 변화한 경우에는 반덤핑관세의 적용을 일시 정지할 수 있다. 반덤핑관세정지는 9개월 이내로 하지만 이사회의 결정으로 1년간 추가 연장할 수 있다. 위원회가 반덤핑관세 적용을 정지할 때에는 자문위원회와 협의하여야 한다.

위원회의 반덤핑에 대한 결정은 사법심사의 대상이 되어있다.[141] 특히 반덤핑관세를 부과하는 규칙에서 언급된 모든 생산자와 수출업자들 그리고 조사에 관련되어있던 자들은 모두 반덤핑조치에 대하여 제소할 수 있다.

141) Case 264/82 Timex Corporation v. Council et al. [1985] ECR 849.

이들은 그들의 제품에 대하여 부과된 관세에 관한 규칙의 규정에 의하여 직접적 또는 개별적으로 관련된 것으로 간주된다.[142] 현재의 판례에 있어서 제소자가 행정절차와 관련하여 규칙 384/96 및 규칙 2026/97이 자신에게 부여한 특정한 권리가 침해되었다고 생각하는 경우에 최소한 소송을 제기할 권리를 근거로 제소할 수 있다. 공동체법 제184조에 따른 위법성의 청원에 근거한 한 사건에서[143] 유럽법원은 반덤핑 규칙에 대하여 GATT의 반덤핑 규범의 기준에서 조사하였으나 반덤핑규칙과 GATT 규범이 병존할 수 없는 사유를 발견하지 못했다. 제소는 유럽법원에서 일심관할권을 행사한다. 또한 반덤핑제도와 조치는 WTO의 분쟁해결절차에 제소할 수 있다.

⑸ 반덤핑조치관련 법제

공동관세의 도입에 박차를 가하기 위하여 이사회는 과도기의 경과 이전에 이미 공동체가 제3국의 덤핑과 수출 지원금으로부터 자신을 방어할 수 있는 규칙을 채택해 왔다. 1968년과 1988년 사이에 규칙 2423/88이 채택되기까지 수많은 조치들을 채택하고 개정하여 왔다. UR 협상기간 동안 GATT의 반덤핑규범과 보조금 및 상계관세에 관한 GATT협정의 개정 이후에 규칙 2423/88에 규정된 시한은 단축되었고 의사결정절차는 단순화되었다.

결국 반덤핑과 보조금 금지와 관련된 규정은 반덤핑에 관한 규칙 3283/94와[144] 보조금금지에 관한 규칙 3284/94이라는[145] 두 개의 규칙으로 분리되어 졌다. 그러나 반덤핑에 관한 규칙은 짧은 기간 내에 두 번 개정되었으며 중요한 오류가 있음이 분명해 졌다. 따라서 규칙 3283/94는 삭제되고 규칙 384/96에[146] 규정된 현행 규정에 의하여 대체되었다.

---

142) Case 45/81 Alexander Moksel Import-Export GmbH & Co. Handels KG v. Commission [1982] ECR 1129.

143) Case C-69/89 Nakajima All Precision Co. Ltd. v. Council [1991] ECR I-2069.

144) O.J. 1994 L 349/1.

145) O.J. 1994 L 349/22; 이는 Reg. 1252/95(O.J. 1995 L 122/2)에 의하여 개정되었다.

146) O.J. 1996 L 56/1; 이는 Reg. 905/98(O.J. 1998 L 128/18)에 의하여 개정되었다.

규칙 3284/94에 포함되어 있던 문제로 인하여 동 규칙은 폐지되었으며 규칙 2026/97에 규정된 현행 규정에 의하여 대체되었다. 규칙 384/96과 2026/97의 전문에 표현되어 있는 바와 같이 이들 규칙은 관련분야에 있어서 UR협정의 이행을 확보하기 위해 제정된 것이다. UR협정은 공동체가 이 두 분야에 있어서 조치를 취함에 있어 준수하여야 하는 엄격한 요건을 규정하고 있다.

3. 상계관세제도

(1) 상계관세제도의 의의

상계관세(countervailing duty : CVD)는 제3국의 생산・수출・유통과정에서 정부 또는 정부기관으로부터 보조금을 지급받은 상품이 수입되어 역내 산업에 피해를 야기한 경우 보조금 지급액에 상응하는 관세를 부과하는 것을 말한다. 초기 GATT 규정은 국내보조금을 지급할 경우 GATT에 통지하도록 의무화하였고 수출보조금에 대해서는 상계관세를 부과할 수 있도록 하였는데 1979년 동경라운드에서 보조금 및 상계관세 협약을 신설하였다.

유럽연합은 1968년부터 반덤핑과 함께 상계관세 제도를 일괄적으로 규정하여 운영하고 있었으나 WTO 체제의 출범으로 1995년부터는 이를 분리하여 운영하고 있다. 유럽연합의 상계관세규칙은[147] '미소 보조금율(de minimis)' 및 '무시정도의 수입액(negligible import)' 기준을 제외하고는 대부분 WTO 보조금・상계조치협정에 따르고 있다. 상계조치는 보조금을 받은 기업뿐 아니라 보조금을 지급하는 국가정책에까지 연결되며 상계관세 결정이 내려지면 해당국의 산업정책을 바꾸어야 하므로 제소와 결정은 신중히 다루어지고 있다.

147) Council Regulation No. 2026/97.

⑵ 상계관세의 제소요건

1) 보조금의 존재

상계관세의 대상이 되기 위해서는 첫째, 특정산업 또는 기업을 대상으로 보조금이 지급되고 둘째, 보조금을 지급받은 제품이 역내에 수입되어 산업피해를 야기하며 셋째, 상계관세의 부과가 공동체의 이익에 부합하여야 한다.

보조금은 정부 또는 공공기관이 일반적인 관행이나 시장여건과 다른 여건으로 제공하는 무상지원・융자・자본참여 등 직접적인 지원은 물론 지급보증과 조세상의 지원, 상품이나 서비스의 제공, 특정물품의 구매 등 간접적인 지원을 포함한다.[148]

특정성(specificity)은 명시적으로 특정기업의 참여를 제한하던가 특정부문 또는 지역을 대상으로 한 것으로서 정상적인 경쟁상태에 영향을 미쳐야 한다. 따라서 정부의 자본참여나 융자・지급보증・상품 및 서비스의 구매행위도 일반적인 상업조건에 따를 경우 특정성이 없으며, 사회간접시설의 건설・교육・직업훈련・보건・환경시설 개선 등 정부의 일반적인 정책은 특정성이 없다.[149]

일정한 참여기준과 조건을 설정하였더라도 기준에 부합하면 자동적으로 참여자격이 인정될 때에는 특정성이 없으나 계획 자체가 비특정적이라도 결과적으로 특정기업 또는 부문에 지원이 집중될 경우에는 특정성이 있다고 본다. 따라서 특정산업만을 대상으로 하거나 수출기업을 대상으로 하는 보조금은 특정성이 있으며 상계관세의 대상이 된다. UR협정에 따라 특정성이 있는 보조금이라도 인류의 복지와 관련된 경우에는 상계관세의 대상에서 제외한다.

---

148) 보조금과 관련하여서는 WTO 사무국 엮음, 우루과이라운드협정의 이해, 1999, 123-140면; 법무부, UR협정의 법적 고찰, 1994, 454-509면에 상세히 설명되어 있다.

149) 이는 상계관세조치의 기본적인 목적과 관련되어 있다. 즉 상계관세조치의 대상이 되는 기업이나 업계에 대한 보조금이나 혜택은 한 국가의 정부가 일상적인 행정을 통하여 행하여 질 수 있는 것이므로 이러한 보조금이나 혜택이 수입국의 산업을 불리하게 만들거나 시장의 정상적인 작용을 왜곡시키려는 의도로 부여된 것이 아닌 한 상계관세의 대상이 되어서는 안 된다는 것이다; 왕상한, 미국통상법과 대외정책분석, 1997, 101면.

2) 피해의 존재

피해의 존재는 보조금을 받은 국가로부터 상품이 수입되어 역내산업에 중대한 피해를 주거나 줄 위험성이 있는 경우 또는 역내산업에 중요한 장애요인(material retardation)이 되어야 한다. 산업피해 판정요건은 반덤핑의 경우와 유사하나 산업피해를 입증하기 위해서는 보조금을 받지 않은 국가로부터의 수입추세도 고려하여야 하며 전반적인 경기하락이나 개별기업의 경영실패로 인한 요인은 제외된다.[150]

3) 공동체이익의 존재

유럽위원회는 상계관세를 부과할 때 역내 생산자·사용자·소비자 등의 이익을 종합적으로 고려해야 하며 수입제품이 특정지역에 집중될 때에는 해당지역만을 대상으로 피해여부를 결정할 수 있다. 특정지역만을 대상으로 할 경우 수출업체와 수출국 정부는 수출가격 인상을 통한 협의를 제의할 수 있고 유럽위원회는 당해 지역 또는 공동체이익에 부합하는 경우 제의를 수락할 수 있다.

(3) 상계관세의 부과절차

상계관세절차는 제소·조사개시·조사·잠정관세·확정관세 부과 등으로 반덤핑절차와 대부분 같다. 유럽연합내 자연인·법인 또는 법인격을 갖지 않는 단체는 유럽위원회 또는 회원국 정부에 제소할 수 있으며 회원국정부는 유럽위원회로 하여금 특정국가의 특정품목에 대해 상계관세 조사를 요청할 수 있다. 제소자는 대상품목, 수입실적, 역내 생산업체 현황 및 생산실적, 수출국 생산업체, 보조금 지급내용 등에 관한 자료를 첨부하여야 한다.

역내산업을 대표하여 제소할 경우에는[151] 역내에서 동종제품 전체 생산량의 25% 이상을 생산하는 업체들이 명시적으로 지지하여야 하며, 당해 제소를 지지하거나 반대하는 의사를 표시한 업체의 생산 중에서 50% 이

150) 상계관세조치의 요건으로서 실질적인 피해의 내용은 반덤핑조치의 경우와 매우 유사하다.

151) 유럽연합 화섬협회(CIRFS)는 1999년 3월 한국정부가 국내 화섬업계에 보조금을 지급하였다는 이유로 상계조치를 제소하여 1999년 4월 이후 상계조치조사가 진행 중이다.

상을 생산하는 업체들이 지지하여야 한다. 상계관세 대상이 아닌 허용보조금에 대해서도 제소할 수 있으나 조사결과 허용보조금에 해당하면 조사를 개시하지 않으며 세계무역기구의 보조금 규정에 부합하고 WTO에 이미 통보된 보조금도 조사개시하지 않는다.

4. 긴급수입제한조치

(1) 긴급수입제한조치의 발동요건

긴급수입제한조치(safeguard)는 역외로부터 수입이 급증하여 국내산업에 중대한 피해를 줄 가능성이 있는 경우 자구책으로서 일정기간 수입을 제한할 수 있는 조치이다. GATT 제11조는 일반적으로 관세나 과징금이 아닌 수출입허가 또는 쿼터제도를 금지하면서도 제19조에서 일정한 조건하에 수량제한을 할 수 있는 면책조항(escape clause)을 두었다.

이러한 조치들은 예외적으로 적용되는 것으로서 당해 수입으로 인한 피해를 구제하거나 방지하는 데 필요한 최소한의 범위 이내이어야 하며 피해를 초래하는 상품에 한정하고 구제조치는 무차별적인 최혜국대우 원칙에 따르도록 하였다. 회원국은 긴급한 상황이나 공중도덕, 보건, 안전, 동식물보호, 국보급 예술품보호, 산업재산권 보호 등을 위해서만 별도의 수입제한조치를 취할 수 있다.

긴급수입제한조치는 수입상품이 직접적으로 경쟁하고 있는 역내 산업에 심각한 피해를 주거나 피해를 줄 우려가 있어야 하며 공동체의 이익을 보호하기 위하여 채택된다. 역내 산업에 한 피해는 당해 수입과 직접적인 인과관계에 있어야 하며 일반적인 경기변동 또는 개별기업의 경영실패로 인한 피해는 제외된다. 심각한 피해를 판정하는 기준은 수입수량,[152] 수입가격,[153] 역내산업에 대한 영향[154] 등이며 심각한 피해를 줄 우려가 있다

152) 특정국가로부터 특정품목의 수입이 절대적으로 급증하거나 역내생산 및 소비에 대한 상대적 비중이 현저히 증가하여야 한다.

153) 수입가격이 동종제품의 역내가격에 비해 현저히 낮음으로써 역내기업의 생산에 위협을 주어야 한다.

154) 당해 수입으로 인해 동종제품의 생산감소, 공장가동률 저하, 재고증가, 판매량 및 시장점유율 감소, 가격하락, 이윤 및 고용감소 등 역내산업에 부정적인 영향을 미쳐야 한다.

고 하기 위해서는 당해 품목의 수입증가율, 수출국의 생산설비규모, 역내 수출증대 가능성 등을 종합적으로 고려한다.

⑵ 긴급수입제한조치의 내용

1) 긴급수입제한조치의 행사절차

회원국은 특정제품의 수입이 급증하여 감시 또는 보호조치를 필요로 하는 경우 유럽위원회에 조사를 요청할 수 있으며 위원회는 스스로의 결정에 따라 조사를 개시할 수 있다.

수입을 위한 공동원칙에 관한 기본적 규칙은[155] 공동체 내에서 자유화되어 있는 특정 상품의 수입에 대한 감시체제의 유지가능성을 규정하고 있다. 감시 및 긴급수입제한 조치의 채택을 위한 첫 단계인 통지 및 협의절차에 관한 규정들 또한 존재한다. 이러한 절차에 따라서 회원국들은 위원회에 통지를 하고 감시 및 수입제한조치가 채택되어야 한다고 요구한다. 그러한 요구는 회원국의 대표로 구성된 자문위원회에서 논의하며 자문위원회는 위원회가 회원국의 요구에 충분한 증거가 있다는 의견을 제출하면 공동체의 조사절차가 시작하도록 한다.

긴급수입제한조치는 반덤핑 및 상계관세와는 달리 회원국 정부만이 제소할 수 있고 개별기업은 직접 제소할 수 없다. 위원회는 회원국의 제소일로부터 1개월 이내에 조사개시여부를 결정하고 조사를 개시하면 이를 관보에 공고하고 이해관계인에게 통보한다. 위원회는 해당품목의 수입업체, 무역회사, 중개인, 무역관련 단체로부터 필요한 자료를 수집하고 공청회를 개최할 수 있다.

위원회는 예외적인 사유가 없는 한 조사개시일로부터 9개월 내에 조치의견을 마련하며 구제조치가 필요하다고 판단하면 수입감시・관세인상・쿼터제 등 단계별 대책을 실시한다.[156]

---

155) Reg. 3285/94(O.J. 1994 L 349/53); 최근에 Reg. 2315/96(O.J. 1996 L 314/1)에 의하여 개정되었다.

156) Laurence W. Gormley, *Introduction to the Law of the European Communities*, 1998, p.1301.

위원회는 상황이 급박하고 수입을 방치할 경우 역내 산업에 심각한 피해를 줄 우려가 있다고 판단하면 잠정수입제한 조치를 취할 수 있다. 잠정조치는 주로 해당품목의 수입관세를 인상하는 방법으로 이루어지며 조치기간은 200일을 초과할 수 없다. 최종적으로 산업피해가 없다고 판단하면 잠정조치에 의해 징수된 관세는 환급된다.

2) 수입감시

위원회는 잠정구제조치에도 불구하고 피해가 제거되지 않으면 수입감시 또는 쿼터제를 실시한다. 수입감시는 위원회에 의하여 독립적으로 개시될 수 있으며 필요에 따라 수입서류의 유효기간을 제한함으로써 이를 강화할 수 있다.[157] 수입감시가 실시되면 당해 품목을 수입하는 업체는 회원국정부가 발행하는 수입증명서와 수출국에서 발급하는 원산지증명서를 첨부해야 수입통관할 수 있다. 수입증명서에는 수출입업체, 수입상품의 내용・수량・원산지・유효기간 등에 관한 정보를 포함하는데 회원국 정부는 신청일로부터 5일 내에 무료로 발급해 준다. 회원국 세관은 실제로 수입되는 상품의 단위가격이나 총수입액이 수입증명서상의 금액과 5% 이상 차이가 날 경우 통관을 불허한다. 수입감시제도는 전 회원국 또는 특정지역을 대상으로 할 수 있으며 별도로 규정하지 않으면 1년 후 소멸한다.

3) 수입제한조치

위원회는 수입감시에도 불구하고 당해 품목의 수입이 계속 증가하여 역내 산업에 심각한 피해를 주거나 피해를 줄 우려가 있다고 판단할 경우 수입제한조치를 취할 수 있다. 수입제한을 위한 조치로는 수입증명서의 유효기간을 단축시키거나 수입 쿼터제를[158] 실시한다.

일반적으로 수량쿼터에 대한 관리는 규칙 520/94에 의하여 규율된다. 전통적인 무역 유형에 따라 쿼터를 할당하는 방법은 다른 WTO 회원국들로부터 수입을 하는 업자에 대하여 채택되는 긴급수입제한조치의 결과로서

157) Reg. 519/94, Art. 9.

158) 쿼터제를 실시할 경우 원칙적으로 과거 3년간 연평균 수입실적 이상으로 쿼터량을 설정하며 이사회 및 회원국 정부에 통보하여야 한다.

부과된 쿼터에 이용된다. GATT 내에서 그러한 경우에 쿼터가 과거의 3년간 평균무역실적에 기초하여 산정하는 것이 관습이 되었으며 세이프가드에 관한 협정에 법제화된 관습이다.[159] 최후적인 방법은 수량과 관련된 것이다. 이 방법은 근본적으로 쿼터가 일찍 소진된 경우에 적용된다. 쿼터가 가능한 한 많이 소진되도록 하기 위하여 규칙 520/94는 사용되어야 할 방법의 조합을 허용하고 있다. 이에 따라 권한유효기간의 제한, 사용하지 않은 권한의 반환 등 사용되지 않은 권한은 위원회에 의하여 다시 행사될 수 있다.

수입제한조치는 피해구제를 위해 필요한 최소한의 기간 동안 시행되어야 하며 1차 조치는 잠정기간을 포함하여 4년 내로 한다. 4년 경과 후에도 역내산업이 심각한 피해를 입고 있다고 판단하면 연장할 수 있으나 총 구제기간은 8년을 초과할 수 없다. 위원회는 수입제한기간이 3년을 초과할 경우 중간평가를 실시하여 필요성여부를 재검토한다.

⑶ 긴급수입제한조치의 제소권자

공동체 내에서 감시와 긴급수입제한제도의 빈번한 사용에도 불구하고 이 제도들은 한 회원국에게 제한되는 지역적인 조치로서 채택될 수 있다. 이는 일부 사례에서 경제적으로 정당화될 수 있으며[160] 공동체는 이 권한을 세이프가드협정에 따라 협상할 수 있었다. 그러나 이 권한이 논리적인가 그리고 실제에 있어서 이 권한이 매우 많이 사용되고 있는지 하는 문제에 대하여는 의심이 있다. 오늘날에 와서 공동체조약 제115조를 적용하는 것이 더욱 곤란하게 되었다.

수입에 관한 현행의 기본 규칙에는 개인과 공동체기업이 제소할 수 있는 규정이 없으며 이에 따라 그들이 당해 문제에 이해관계가 있음을 입증할 수 있는 경우에 공청회를 통한 의견을 제출할 수는 있지만 제소를 하기 위해서는 위원회를 설득하여야 한다. 이는 부분적으로 긴급수입제한조치가

159) Reg. 520/94(O.J. 1994 L 66/1) Arts.6-11 참조.

160) 예컨대 덤핑에 대응하기 위한 조치는 공동체의 특정한 지역에만 영향을 미친다; 규칙 905/98(O.J. 1998 L 128/18)에 의하여 개정된 Reg. 384/96(O.J. 1996 L 56/1) Art. 4(1)(b) 참조.

'공정무역'의 범주에 포함되며 제소는 당국의 결정에 맡기는 것이 최선일 수 있기 때문이다. 반덤핑 및 보조금 금지조치는 불공정무역관행에 대응하기 위하여 마련된 것이며 이에 대하여는 제소의 형태에 있어서 관련산업계에 제소권을 갖도록 하는 것이 최선이다.[161]

5. 무역장벽제거조치

(1) 무역장벽제거조치의 도입

무역장벽제거조치는 역내기업의 수출이나 산업에 부정적인 영향을 미치는 제3국의 무역장벽을 제거하기 위한 통상보호수단이다. 1984년 미국의 레이건 행정부가 일반적인 무역조치를 포함하는 통상법 제301조를 채택하자[162] 공동체는 같은 해 신통상보호조치(New Commercial Policy Instrument : NCPI)를 신설하였다.[163] 그리고 1994년 미국이 슈퍼 301조를 부활하자 유럽연합은 1995년부터 신통상보호조치를 무역장벽제거조치(Trade Barrier Regulation : TBR)로 명칭을 변경하면서 제소대상과 범위를 확대하였다.

무역장벽제거조치와 관련된 공동체의 법제는 규칙 3286/94에 포함되어 있다.[164] 무역장벽제거조치는 공동체법 제113조에 근거한 것이며 따라서 상품의 무역과 직접 국경을 넘는 서비스의 분야만을 규율하는 권한이다.[165] 유럽공동체가 무역장벽제거조치를 채택한 목적은 불법적인 통상관

161) Laurence W. Gormley, *Introduction to the Law of the European Communities*, 1998, p.1305.

162) 이 조치는 구 소련의 시베리아 파이프라인 프로젝트를 위한 자재와 서비스를 수출하고자 하는 미국의 회사와 관련된 것이었다. 그리고 이러한 조치의 근거는 1974년 무역법 제301조였다.

163) 신통상정책 수단은 미국의 1974년 통상법 제301조와 유사하게 1984년 9월 각료이사회가 외국의 불법적인 무역관행으로부터 역내기업을 보호하기 위해 제정한 규칙(Regulation2641/84)으로서 동 규칙은 점증하는 국제경쟁의 분위기 속에서 공동체의 적법한 이익을 방어하며 통상정책을 수행함에 있어 공동체로 하여금 그들의 통상 상대방과 같은 정도의 신속성과 유효성을 가질 수 있도록 하고 제3국의 통상관행에 비추어 공동체의 완전한 권리를 보장할 목적으로 마련되었다; 동규칙 제1조.

164) O.J. 1994 349/71. 이는 Reg. 356/95(O.J. 1995 L 41/3)에 의하여 개정되었다. 당해 규칙은 ECSC 조약의 범위에 포함되는 물품에 대하여는 적용되지 않는다.

165) Opinion 1/94 WTO-GATS and TRIPs [1994] ECR I-5267.

행에 대응하여 공동체의 공동통상정책을 강화하기 위한 것이다.[166] 무역장벽제거조치는 제소자・제소요건・조치내용 등이 미국의 통상법 301조와 유사하지만 301조가 일방적 조치인데 비해 무역장벽제거조치는 세계무역기구 등 국제무역규범상 분쟁해결절차가 있는 경우 이에 따르도록 규정하고 있다. 무역장벽제거조치는 유럽기업이 제3국에 진출하는데 장애요인이 되는 장벽을 제거하는 데 중점을 두며 역외상품 수입에 따른 국내산업 보호를 목적으로 하는 반덤핑・상계관세 및 긴급수입제한조치와는 구별된다.

무역장벽제거조치는 WTO 체제 내에서 공동체의 권한을 행사하는 것을 허용하기 위한 것이며 이를 위하여 두 가지 절차가 수립되어 있다. 첫째는 침해를 제거하기 위하여 공동체시장에 영향을 미치는 무역장벽에 대응하기 위한 절차이며,[167] 둘째는 '무역의 역효과를 제거하기 위하여 제3국의 시장에 영향을 미치는 무역장벽에 대응하기 위한 절차이다.[168] TBR의 제15조는 무역방벽제거조치에 관한 규칙이 공동통상정책분야의 다른 현행 원칙에 의하여 규율되는 사안에 대하여는 적용되지 않으며 공동체조약 제113조에 의하여 채택된 다른 조치에 손상을 주지 않는다고 규정하고 있다.

TBR은 무역장벽을 '국제무역원칙이 수립한 무역행위에 대한 권리와 관련하여 제3국에 의하여 채택되거나 유지되는 무역관행'으로 정의하고 있다.[169] 그러한 무역행위에 대한 권리는 국제무역원칙이 공공연히 어떤 관행을 금지하거나 당해 관행에 의하여 다른 당사자에게 영향을 주는 경우 문제된 관행의 영향을 배제하도록 요구하는 권리이다.[170] 무역에 대한 그러한 관행의 영향은 공동체 시장에 직접적으로 미칠 수도 있으며 제3국에 있는 공동체기업에 의하여 그러한 조치의 영향이 간접적으로 미칠 수도 있다.[171] TBR은 사기업의 불공정한 통상관행이 국가에 귀속될 수 있는 것이 아닌 경우를 제외하고 사기업의 불공정한 통상관행에 대하여 다루지 않

166) Laurence W. Gormley, op. cit., p.1316.
167) Reg. 3286/94, Art. 1(a).
168) Ibid, Art. 1(b). '무역의 역효과'라는 개념은 보조금 및 상계관세에 관한 GATT 협정에서 유래된 것으로 Art. 2(4)에 정의되어 있다.
169) Reg. 3286/94, Art. 2(1).
170) Ibid.
171) Reg. 3286/94, Art. 2(3).

으며 다만 국가의 불법적인 통상관행을 다루고 있다. WTO와 같은 관련 무역협정에서의 분쟁해결절차는 준수된다.

과거 신통상 보호조치는 역내기업이 제3국의 불법적인 무역관행에 한하여 제소할 수 있었으나 무역장벽제거조치는 제3국의 무역관행이 세계무역규범에 일치하더라도 역내 산업에 피해를 주거나 수출에 부정적인 영향을 미치는 모든 장애요인으로 확대하였다. 무역장벽제거조치는 제조업과 서비스산업은 물론 지적 소유권 보호 등을 포함한다.

⑵ 무역장벽제거조치의 발동요건과 절차

1) 발동요건

무역장벽제거조치를 발동하기 위해서는 제3국의 무역장벽이 있어야 하고, 이로 인해 역내산업이 피해를 입거나 역내기업이 수출에 부정적인 영향을 미치며 대응조치가 공동체이익에 부합하여야 한다.

무역장벽은 제3국의 모든 무역관행 또는 정책을 포함하며 국제무역규범이 명시적으로 금지하는 것은 물론 규범정신에 어긋나는 것을 포함하지만 국제규범상 당해 장벽제거를 위한 조치를 취할 권리가 주어진 경우에 한한다. 국제무역규범은 세계무역기구, 지적소유권보호를 위한 파리협약, OECD 조선협정 등 다자간 협정은 물론 유럽연합이 체결한 쌍무협정을 포함한다.

피해의 존재는 당해 무역장벽이 역내산업에 중대한 피해를 주거나 피해를 줄 위험성을 포함한다. 산업피해 산정기준은 긴급수입제한조치와 같이 당해 품목의 수입증가, 역내제품의 수출감소 등을 종합적으로 고려한다. 부정적인 영향은 원자재 공급, 무역의 왜곡, 수출감소 또는 중단 등 역내기업의 무역 및 경제활동에 직접적으로 영향을 미치는 경우를 말한다.

2) 조치절차

유럽연합내 자연인 법인 또는 단체와 회원국정부는 제3국의 무역장애요인으로 역내산업이 피해를 입거나 역내기업의 수출에 부정적인 영향을 미치는 경우 집행위원회에 제소할 수 있다. 역내산업을 대표하여 자연인, 법인 또는 법인격을 갖지 않는 단체는 제3국의 무역장애요인으로 피해를 입은 경우 역내산업을 대표하여 제소할 수 있다.

역내 산업을 대표하여 제소할 경우에는 동종산업의 상당부분을 생산하는 업체가 지지해야 하나 상당부분에 대한 개념은 분명하지 않으며 주로 생산자 단체에 의하여 제소된다. 제소자는 무역장애요인의 부정적인 효과와 이로 인한 피해의 증거를 제시하여야 한다.[172]

역내기업의 제소는 유럽연합 내의 개별기업 또는 둘 이상의 기업이 제3국의 무역장애요인으로 무역에 부정적인 영향을 미치거나 미칠 우려가 있는 경우에 제소할 수 있다.

개별기업에 의한 제소는 무역장벽제거조치의 핵심이 되며 무역장애요인으로 당해 기업의 원자재조달, 무역거래의 왜곡, 수출감소 등 직접적인 피해를 입어야 하고 제소자는 무역장벽과 이로 인한 부정적인 영향을 입증하여야 한다.

회원국정부에 의한 제소는 제3국의 무역장벽으로 자국 산업이 피해를 입거나 자국 기업의 무역에 부정적인 영향을 미친 경우 집행위원회에 조사를 요청할 수 있다. 회원국의 제소대상은 역내산업을 대표한 제소와 역내기업의 제소요건을 모두 포함하는데 역시 입증자료를 제시하여야 한다.

위원회는 제소장이 접수되는 경우 자문위원회와 협의를 거친 후 공동체이익을 위해 조사가 필요하다고 판단하면 대상국가・대상품목・제소내용 등을 공고하고 해당국 정부에 조사내용과 협의절차를 통보한다.[173] 위원회는 조사개시 후 수입상・무역업체・중개인・생산자・무역관련단체로부터 필요한 자료를 수집하며 자료수집과정에서 회원국 정부와 긴밀히 협조한다.

3) 무역장벽제거조치의 내용

해당국가가 무역장벽을 제거하지 않으면 위원회는 세계무역기구의 분쟁해결절차에 따라 절차를 진행하고 이후에 해당국가에 부여한 통상양허(GSP・

172) TBR의 제10조는 침해 또는 부정적 무역효과를 구성하는 증거에 대하여 상세하게 규정하고 있다.

173) 유럽위원회는 1999년 7월 우리나라의 의약품제도가 유럽연합의 의약품교역을 부당하게 저해한다는 유럽연합의 관련업체의 청원을 수용하여 TBR 조사를 개시하였다. 하지만 2000년 11월 7일에 한국의약품의 교역관행에 대한 TBR조사를 중지한다고 밝혔다. 이는 유럽위원회의 조사과정에서 우리나라의 약가상환제도 개정, 의약품검사요건의 완화, 의약품관련 지적재산권보호 강화 등 우리측 관련 제도의 개선노력을 유럽연합이 긍정적으로 평가하였기 때문이다.

원조・차관)의 정지 또는 철회, 해당국으로부터 수입하는 상품에 대한 수입관세인상 또는 수입과징금 부과, 해당국 수입상품에 대한 수량제한 또는 수입에 관한 특별조치 등 보복조치를 취한다.

위원회는 공동체의 이해관계자가 조치의 채택을 원하지 않거나, 해당국가가 조사기간 내에 무역장벽을 제거하거나 해당국가와 무역장벽제거를 위한 협정을 체결할 가능성이 있는 경우 또는 세계무역기구 분쟁해결절차를 통해 합의에 이른 경우 조사의 중단 또는 종료를 결정할 수 있다.[174] 위원회는 해당국가의 조치 또는 합의내용을 점검하며 조치가 충분하지 않거나 철회 또는 정지된 경우에는 새로운 조치를 취할 수 있다. 이와같은 결정은 TBR의 제14조에 규정된 위원회 절차의 수단을 통하여 채택될 수 있으며 회원국은 위원회의 결정에 대하여 이사회에 항소할 수 있다.[175] 1998년 중반까지 TBR에 의하여 공식적인 결정이 이루어진 사례는 많지 않다. 하지만 시장접근에 대한 위원회의 중요성인식과 모든 유럽의 인터넷 서버를 통한 데이터베이스의 접근 가능성의 발전은 향후 TBR의 빈번한 이용으로 귀결될 것이다.[176]

6. 일반특혜관세제도

(1) 일반특혜관세제도의 도입배경

일반특혜관세(General System of Preference)는 개발도상국에게 일반적으로 공여되는 관세특혜조치이다. GSP는 1968년 인도 뉴델리에서 개최된 제2차 UNCTAD 총회에서 채택되었으며 1971년 유럽공동체가 GSP를 실시한 이후 1976년에는 미국・일본・캐나다・호주・스위스・뉴질랜드 등이 GSP를 채택하였다.

---

174) Art.11 of the TBR.

175) 항소기한은 10일 이내이며 이러한 항소에 따라 이사회는 가중다수결에 의하여 당해 결정을 개정할 수 있으나 이를 30일 이내에 결정하지 못한 경우 위원회의 결정은 최종적인 것이 된다. 그리고 위원회 결정 이후 10일 이내에 항소가 제기되지 않는 경우 더 이상의 논의 없이 적용된다; Laurence W. Gormley, op. cit., pp.1318-9.

176) Ibid., p.1320.

유럽연합은 국별·품목별로 연간한도를 정해 공산품에 대하여 쿼터범위 내에서는 무관세를 적용하였으나 쿼터량을 초과하는 경우 정상관세를 부과하였고 농산물은 관세경감제도를 실시하였다. 1995년 이후에는 신 GSP 제도를 채택하여 연간한도를 없애는 대신에 국별·품목별로 관세감면율에 차등을 두고 국별 졸업제도를 운영하고 있다. 유럽연합은 수혜국의 환경 및 노동정책의 개선을 유도하기 위해 1998년부터 국제노동기구규범과 국제환경협약을 준수하는 국가에 대해서는 인센티브제를 시행한다.

⑵ 일반특혜관세제도의 내용

유럽연합은 매 10년 단위로 GSP 운용계획을 재조정하고 있는데 새로운 계획은 2004년까지 적용되며 품목별 운용계획은 4년마다 재조정된다. 1995년부터 국별·품목별 연간한도를 없애는 대신 전 품목을 초민감·민감·준민감·비민감 등 4단계로 분류하여 차등관세를 부여하고 있다.

유럽연합은 1인당 소득이 6천불 이상인 국가에 대하여 1996년 GSP에서 졸업시켰으며 소득 수준이 6천불 이하인 중국·인도·태국·멕시코·브라질 등에 대해서도 1998년부터 GSP에서 제외시킴으로서 GSP제도는 크게 약화되었다.

반면 최빈국에 수출하는 제품에 대해서는 무관세를 적용하고 원산지규정에서 특례를 적용하며 아프리카 등 로메협정의 적용을 받는 국가와 동남아시아의 48개국을 대상으로 한다.

유럽연합은 특정품목의 수입이 역내산업에 심각한 피해를 주거나 줄 우려가 있는 경우 GSP 공여를 중단할 수 있는데 산업피해판정요건은 긴급수입제한조치와 유사하다. 또한 특정국가가 위조수출 또는 행정당국의 협조요청거부, 불공정무역 또는 유럽연합에 대한 차별적인 무역관행, 강제노동 및 죄수노동, 마약수출 및 돈세탁, UR협정상 시장접근불이행 등을 하는 경우 당해 국가로부터 수입하는 일부 또는 전 품목에 대한 GSP공여를 일시 중단할 수 있다.

제 4 장 유럽연합의 경쟁정책과 대외공동통상정책

제 1 절 경쟁정책과 대외통상정책

1. 경쟁정책의 논의배경

경쟁정책이란 시장을 통하여 재화와 용역이 기업으로부터 소비자에게 공급되는 과정에서 공정한 경쟁을 저해하는 행위를 규제함으로써 소비자의 권익을 보호하고 경제의 능률을 극대화하기 위해 시행되는 제반 정책 수단 및 법 체계를 통칭하는 것이다. 이것은 생산 및 분배에 있어서의 자원 배분이 시장에서의 공정한 경제 행위에 바탕을 둔 자유 경쟁을 통하여 가장 효율적으로 이루어질 수 있다는 경제 이론을 그 바탕으로 하고 있다.[177]

하지만 경쟁법의 도입이 국가의 발전에 긍정적인 역할을 한다는 확고한 경험적 근거는 존재하지 않기 때문에 단순히 경쟁법의 존재 사실이 경쟁의 효과를 반증하는 것은 아니다. 예컨대 두 개의 기업이 결합하여 규모의 경제를 달성하는 것이 결과적으로는 소비자 가격의 인상을 초래한다 할 지라도 국가에는 이익이 될 수도 있다. 따라서 경쟁법의 내용 및 현실적인 집행의 수준에 따라 경쟁법의 효과는 매우 다르다.[178]

경쟁정책에 관한 논의가 WTO나 OECD 그리고 APEC 등의 국제 기구 혹은 포럼을 통하여 활발하게 이루어지고 있는 데에는 다음과 같은 요인들이 작용하고 있다.

---

177) 경쟁정책의 목적은 경쟁이 각 경제 주체의 이익에 미치는 영향을 살펴봄으로써 보다 명확하게 이해될 수 있다. 소비자는 생산과 분배에 있어서의 경쟁이 클수록 효과적으로 보호될 수 있다. 경쟁으로 인하여 가격은 인하되는 반면 상품이나 서비스의 질적인 기준은 강화될 것이며 소비자의 기호는 생산의 다양화로 말미암아 보다 적절히 충족될 수 있을 것이다. 또한 생산의 측면에서도 경쟁은 생산성의 향상을 유도하며 국내적으로나 국제적인 시장에서 경쟁할 수 있는 경쟁력을 배양시키는 원동력이 된다. 그 결과 경쟁은 산업 활동을 자극할 뿐 아니라 국가간의 무역과 투자를 확대시키는 자극제의 역할을 수행한다. 이러한 경쟁의 중요성을 인식하여 경쟁을 제고함으로써 경제 일반의 효율을 제고하고자 하는 일련의 정책이 경쟁정책이라고 할 수 있다; F.M. Scherer, *Competition Policies for an Integrated World Economy*, 1994, 제4장 참조.

178) Carlos M. Correa, Competition Law and Development Policies, in Roger Zach(ed.), *Towards WTO Competition Rules*, 1998, p.367.

첫째, GATT체제하의 수 차례에 걸친 라운드를 통하여 무역 및 투자 자유화에 괄목할 만한 진전을 이룩하면서 관심의 초점이 국경 장벽의 철폐에서 실질적인 시장 접근(market access)을 보장할 수 있는 국내 정책의 문제로까지 확대되고 있다. 그 동안 전통적인 관세 장벽은 물론 광범위한 영역의 비관세 장벽과 더불어 서비스 교역, 무역 관련 투자 및 지적재산권에 이르기까지 전반적인 자유화가 상당한 성과를 거두었다.[179] 그러나 이러한 자유의 진전에도 불구하고 세계 경제에 있어서의 상품과 서비스의 이동을 저해하고 진정한 통합을 가로막는 요인은 환경·노동 기준·경쟁정책 등에 관한 국내 정책에 있다는 인식이 점차 확대되면서 이 문제들에 관한 국제적 조화 혹은 공동의 규범을 만들어야 한다는 주장이 강화되어 왔다는 것이다.

둘째, 최근의 세계 경제는 생산 및 금융의 글로벌화로 국가 경쟁간의 상호 의존성을 증대시켜 지금까지는 주로 국내 정책적 차원의 문제로 간주되어 왔던 경쟁정책 등의 새로운 이슈들의 무역 파급효과가 점차 국가간 마찰과 갈등의 원인이 되게 되었다. 즉 세계 경제 무대에서의 공정한 경쟁조건(level playing field)의 확립과 시장 접근의 개선 차원에서 이들 문제들이 부각되고 이를 둘러싼 정책 및 국가 주권의 상호 조화를 위한 새로운 협상의 필요성이 제기되어 왔다.

셋째, 80년대 이후 미국 경제의 상대적 쇠퇴와 신흥 공업국의 등장 등으로 세계 경제가 다극화하면서 경쟁은 더욱 치열해지고 있으며 이에 따라 몇몇 선진국들은 자국 산업을 보호하고 기업의 경쟁력을 확보하기 위한 방편의 하나로 경쟁정책에 관한 국제 규범을 강화하는 노력을 기울이고 있다. 즉 선진국들은 무역 장벽의 철폐에 따라 개도국으로부터의 저가 상품 유입 급증으로 인한 국내 산업의 피해, 생산 기지의 해외 이전에 따른 실업의 증대, 산업 공동화(空洞化) 문제 등을 우려하고 있으며 이를 극복하는 수단의 하나로 개도국에서의 경쟁 규범 강화를 제기하고 있는 측면도 없다고는 할 수 없을 것이다.

---

179) 조용균, "WTO 체제 정착의 과제와 전망", 주요국제문제분석, 외교안보연구원, 1997. 1 참조.

유럽에서는 대부분의 국가들이 제2차 세계대전 이후 경제적 효율성뿐만 아니라 경제적인 자유, 사적·정치적 권력의 상호분리와 분산 및 전통적으로 보호주의적 색채가 강한 경제의 규제완화를 촉진하기 위한 목적으로 경쟁법을 도입하였다.[180]

2. 경쟁정책과 통상정책의 목표

경쟁정책과 통상정책은 모두 경쟁을 제한하는 정부 혹은 민간의 인위적인 시장왜곡요소들을 제거하고자 하는 공통된 목표를 가지고 있다. 그러나 경쟁정책은 경쟁 제한적 상관행을 철폐 또는 완화함으로써 시장의 효율적 운영을 보장하고자 하는 반면 무역 자유화 정책은 관세 및 비관세 장벽의 철폐 등 상품과 서비스의 국제적 이동을 저해하는 장벽의 제거라는 정부의 행위제한에 초점이 있다.[181] 어느 경우에 있어서나 시장에 있어서의 경쟁을 보장함으로써 최적의 자원 배분을 달성하고자 하는 궁극적 목표에서는 차이가 없다고 할 수 있다.

(1) 통상정책의 목표

통상 자유화는 자유롭고 개방된 무역만이 교역 당사국의 총체적 이익을 극대화할 수 있다는 전제에서 출발한다. 각국은 비교 우위를 가지고 있는 재화의 생산에 특화함으로써 생산이 가장 효율적인 방법으로 이루어질 수 있고 따라서 제한된 자원을 가장 효율적으로 배분할 수 있다는 것이다. 그러나 자유 무역의 달성을 어렵게 하는 요인의 하나는 각 교역 당사국이 항상 단기적 이익의 획득을 노려 자유 무역에서 일탈하고자 하는 인센티브를 가지게 된다는 사실이다. 예컨대 관세를 높여 독점 이윤과 유사한 렌트를 얻거나 교역 조건을 자국에 유리하게 변화시키기 위한 시도가 있을 수 있다.[182] 그러나 이러한 전략은 교역 상대국이 자유 무역을 유지하는 상태

---

180) Susan Sell, Power and Idea: *North-South Politics of Intellectual Property and Antitrust*, 1998, p.161.

181) Robert E. Hudec, A WTO Perspective on Private Anti-Competitive Behavior in World Markets, *New England Law Review*, Vol.34(1999), p.79.

182) 이것은 이론적으로 최적 관세 이론과 동일하다. 즉 국제 무역에서 시장 지배력을 보유하고 있는 대국의 경우 관세를 통해 교역 조건을 자국에 유리하게 변화시킴으로써

에서 일방적으로 시행될 수 있는 상황에서만 가능하다. 만일 상대국이 똑같이 전략적 무역정책을 시행하거나 혹은 한 나라의 전략적 정책에 대해 보복 조치를 취하는 경우에는 이에 따른 이익은 소멸될 것이며 모든 교역 당사국은 자유 무역의 경우보다 오히려 더욱 불리한 위치의 상황으로 귀결되게 된다. 이는 다름 아닌 가장 고전적 형태의 '죄수의 딜레마'(prisoner's dilemma)에 해당하는 게임이라고 할 수 있다.

전후의 GATT체제는 국제 무역에서 나타나는 이러한 역설적 결과를 극복하는데 있어 매우 유용한 수단이었음에 이의의 여지가 없다. 즉 관세·비관세 장벽 등의 무역 장벽의 설정은 결국 상대국의 대응을 통해 후생의 감소를 초래하기 때문에 자유 무역을 통해 자국의 후생은 물론 세계의 후생 수준을 향상시킬 수 있다는 공동의 인식을 토대로 수차에 걸친 라운드를 통한 무역 장벽의 철폐와 관련 무역 규범의 강화에 기여하였다.

⑵ 경쟁정책의 목표

통상정책과 마찬가지로 경쟁정책도 자유로운 경쟁의 이익을 확보하여 궁극적으로 소비자를 보호함을 그 목적으로 한다. 그러나 정부의 적절한 개입이 없는 경우 개별 기업은 경쟁 제한적 행위의 인센티브를 갖게 되고 따라서 경제적 효율의 저하와 더불어 소비자의 후생을 감소시키는 결과를 초래할 수 있다는 점에서 경쟁정책의 당위성이 확보된다. 본질적으로 경쟁정책의 담당자는 무역정책에 있어서의 국가와 마찬가지로 기업도 '죄수의 딜레마' 가설에 빠지게 된다는 점을 인식한다.

이상에서 보는 바와 같이 경쟁정책과 무역정책은 경제적 후생의 증진이라는 기본적으로 동일한 목표를 지향한다. 그러나 그러한 목표를 달성하는 과정에 있어서는 완전히 반대의 수단을 사용하고 있다. 두 정책 모두 '죄수의 딜레마' 가설을 해결하고자 하는 측면에서는 동일하나 경쟁정책은 기업이 가격정책을 수립하는 과정에서 상호 협력적으로 행동하는 것을 방지하고 가격 인하를 유도함으로써 기업의 이윤이 아닌 소비자의 후생을 극대화하는데 주안점을 두는데 비해 무역정책은 각국의 전략적 무역정책의 시

후생 수준을 높일 수 있다는 것이다. 상세한 설명은 P.R. Krugman & M. Obsfeld, *International Economics – Theory and Policy* –, 1991, pp.217-8 참조.

행을 지양하고 자유 무역을 위한 국가간의 협력적 해결 방안을 모색하는데 그 초점을 두고 있다.[183]

3. 경쟁정책과 통상정책 상호작용

(1) 상호작용에 관한 논의의 전개

경쟁정책과 통상정책간의 상호작용에 관한 논의는 OECD의 경쟁위원회와 무역위원회를 중심으로 80년대 이후 본격화되었다. 논의의 초기에는 무역정책 분야가 주종을 이루는 국내 조치와 관행들을 우선 파악하고 이들간의 상호 작용을 논의하는데 초점이 두어졌다. 이 과정에서 당시의 주요 관심 분야이었던 각국의 구조조정 노력과 이에 따른 주요 선진국에 의한 신보호주의의 확산에 따라 경쟁정책보다는 무역정책이 문제 부문으로 파악되었고 따라서 논의는 경쟁위원회에 의해 주도되었으며 그 내용도 각종 비관세 장벽을 포함하는 신보호주의적 무역 조치들이 야기하는 국내 경쟁에의 폐해를 중심으로 전개되었다.

그러나 90년대 이후 GATT하의 UR 협상을 통해 무역 장벽의 철폐가 가속화되고 그 효과가 가시화되면서 두 부문간에 논의의 재조정이 이루어지고 있다. 즉 무역 부문보다는 경쟁 부문을 문제시하는 분위기가 강해지면서 논의의 주제도 비경쟁적인 국내의 상관행과 제대로 시행이 되고 있지 않는 국내경쟁제도 때문에 야기되는 대외 시장진입장벽으로 옮겨가는 추세에 있다. 또한 이를 반영하여 두 정책의 상호 작용에 관한 논의도 경쟁 관련 무역 조치보다는 무역 관련 경쟁문제를 대상으로 이루어지고 있다.[184] 이러한 논의의 흐름의 변화는 무역 자유화의 현저한 진전과 이에 따른 세계 경제 통합으로 인한 최종 단계의 이익을 보다 효과적으로 실현시키기 위한 노력의 자연스러운 결과로 볼 수 있으며 따라서 경쟁정책에 대한 국제적인 논의는 불가피하다고 할 수 있다. 왜냐하면 무역 자유화의 이익과 이로 인한 자원의 배분은 각국의 국내 경쟁 체제의 정비와 그들간의 조화가 없이는 최적으로 이루어질 수 없기 때문이다.

---

183) F.M. Scherer, op. cit., pp.3-7 참조.

184) 두 정책간 상호 작용에 관한 논의의 흐름에 관하여는 김정수, 무역과 경쟁정책 -OECD의 논의-, 대외경제정책연구원, 1993. 12., 52-4면 참조.

⑵ 상호간의 중복작용

경쟁정책과 무역정책은 상호 중복되는 영역을 가지고 있다.[185] 특히 경제의 글로벌화에 따라 무역정책의 관심이 비 국경 조치로까지 확대되고 있는 현재의 추세 하에서는 두 정책간의 중복은 물론 어느 한 영역으로 분류하기 어려운 회색지대(grey area)가 점차 확대되고 있다고 볼 수 있다. 이에 따라 한 국가의 국내 경쟁정책은 외국 기업이 관련되어 있는 반경쟁적 상관행을 다루기에는 적절치 않다는 주장이 강하게 제기되어 왔다.

이는 경쟁정책과 무역정책이 다같이 경제적 효율과 소비자의 복지를 향상시키는데 기본적인 목표를 두고 있다는 점에서 상호간의 기능을 강화할 수 있는 보완적인 측면이 있음을 시사하는 것이라고 할 수 있다. 우선 국제무역은 국내 시장에서 상품의 가격·품질·다양성 등에 있어서의 경쟁을 증진시키는데 기여하지만 역으로 국내 산업의 보호를 위한 무역 장벽은 국내 시장에 반경쟁적 효과를 초래한다. 더욱이 쿼터나 자율 수출규제와 같은 비관세 장벽들은 그것이 시행되는 과정에서 해당 기업으로 하여금 담합행위를 하도록 유도함으로써 세계 시장의 카르텔화를 촉진하는 요인으로 작용한다. 따라서 무역정책은 국내 시장이 협소하여 국제 교역이 없이는 규모의 경제나 경쟁조성이 어려운 조건일 경우 특히 중요한 의미를 가지게 된다. 반면 경쟁정책은 국내 기업의 반경쟁적 상관행(RBP : Restrictive Business Practices)을 통제함으로써 국내의 잠재적 경쟁자들의 시장 진입을 허용하여 국제경쟁력과 국제무역을 촉진시키게 된다.

⑶ 상호간의 마찰작용

경제의 글로벌화로 양자간 영역의 중복이 확대되는 추세 속에서 정책 수행 과정에서 상호간의 마찰이 발생할 여지도 증대되고 있다. 특히 경쟁정책과 무역정책이 특정 산업의 보호나 진흥을 목적으로 시행되는 경우에는

185) 예컨대 수출입 카르텔이나 덤핑같은 반경쟁적 상관행은 국제 시장의 경쟁 기능에 중대한 영향을 미치기 때문에 무역정책 담당자들의 관심의 주요 대상이 된다. 반면 수출 자율규제(VRA : Voluntary Export Restraints)와 같은 무역 조치는 경쟁의 성격을 변화시킴으로써 국내 시장 구조에 적지 않은 영향을 주게 된다.

상호간에 마찰이 발생할 가능성이 커진다. 특히 무역정책이 경제에 미치는 장기적 영향을 무시하고 단기적 국내 산업 보호에 치중하는 경우 이는 경쟁정책의 목표와 상치된다. 예를 들어 특정 생산자의 이익을 보호하기 위해 무역정책이 수량규제나 VER과 같은 긴급수입 제한조치 또는 각종의 비관세 장벽을 동원하게 되면 경쟁문제가 야기된다. 반면 경쟁정책이 사회적 또는 공공이익 등의 목적을 가지고 추구되는 과정에서 자유 무역으로부터 얻을 수 있는 이익이 침해될 수 있다. 즉 국제경쟁이나 국내경쟁에 부정적인 영향이 우려됨에도 불구하고 사회적 또는 여타 경제적 이유 때문에 생산자와 유통업자간의 협약이 허용되거나 국내 고용의 보호를 위해 국내적 기업합병을 저지하는 경우에는 경쟁정책이 자유무역의 이익을 제약할 수 있다.[186]

경쟁정책과 무역정책의 국가간 마찰도 생각할 수 있다. 예컨대 한 국가가 수출진흥을 위하여 수출 기업간의 협정을 장려하는 경우 이는 규모의 경제를 통해 무역 기회를 확대하는 측면이 있는 것은 사실이나 한편 가격이나 생산량에 있어서의 담합으로 해외 시장에서의 경쟁을 제한함으로써 외국의 경쟁법에 저촉될 수 있는 여지가 있다. 따라서 한 국가의 무역정책이 상대국의 경쟁법 혹은 정책의 시행과 상반될 수 있다는 것이다. 이밖에도 두 정책간의 잠재적 상충 요인은 정부의 상업적 활동에서 나타날 수 있다. 일반적으로 공기업이나 보조금을 통한 정부의 상업적 활동은 국내 경제의 강화에 그 목적을 두고 있지만 이것이 외국 시장의 경쟁체제나 무역에 영향을 미칠 수 있다. 국내 기업에 대한 정부 보조금의 지급은 해외 시장에서 그들의 경쟁력을 높여주지만 한편 이 분야에서의 국제적 경쟁을 왜곡시키게 된다.[187]

이렇게 볼 때 경쟁정책과 무역정책의 상호 관계는 보완과 상충의 사이에서 다양하게 나타나고 있으며 세계 경제의 통합이 심화되는 과정에서 더욱 긴밀해지고 있다. 자유 무역은 시장이 경쟁적일 때 원래의 목표인 효율적

186) 경쟁정책과 무역정책의 상호 작용 분야에 대한 체계적 분류에 대해서는 김정수, 앞의 책, 36-7면 참조.

187) Organization for Economic Cooperation and Development, *Competition and Trade Policies: Their Interaction*, 1984, pp.11-4 참조.

인 결과를 달성할 수 있으며 지구촌 시대에서의 경쟁정책은 외국과의 교역 및 투자를 고려하지 않고서는 효과적으로 수행될 수 없다.

제 2 절 경쟁정책에 관한 국제적 논의

국가마다 다른 경제적·사회적·문화적 필요와 이해관계가 각국의 경쟁법제에 영향을 주고 이에 따라 내용상의 차이가 존재한다. 이에 따라 각국의 경쟁법제를 조화하기 위한 논의가 국제적 차원에서 이루어지고 있다.[188]

1. GATT에서의 논의

경쟁 원리를 국제 무역과 접목하기 위한 최초의 시도는 1947년 다자간 국제 경제 협력 기구인 국제무역기구(ITO)의 창설을 위한 하바나헌장(Havana Charter)에 나타나 있다. 당시 하바나헌장의 제5장은 全章이 제한적 상관행에 관한 규범으로서[189] 이것은 그 후 경쟁에 영향을 미치는 상관행과 이들의 무역 효과가 UNCTAD나 OECD 등의 국제 기구에서 주요 관심의 대상으로 등장하게 된 계기가 되었다. 하바나헌장은 경쟁이나 시장 접근을 제한하고 독점을 조장하는 제한적 상관행의 폐해에 대한 적절한 조치가 취해져야 함을 인식하고 이를 위해 제도의 투명성을 제고하고 국가간의 협의와 조화의 필요성을 강조하는 한편 자유로운 경쟁을 침해하는 기업의 제한적 상관행(RBP)을 규제하는 규범과 국가간의 협의절차 등 분쟁해결절차도 포함하고 있었다. 그러나 하바나헌장은 미국을 포함한 회원국들의 충분한 비준을 받지 못한 관계로 결과적으로 발효되지 못하였다.

---

188) Ulrich Hanns, International Harmonization of Competition Law : Making Diversity a Workable Conception, in Ulrich Hanns(ed.), *Comparative Competition Law : Approaching an International System of Antitrust Law*, 1998, p.12.

189) 하바나헌장 제5장 46조는 경쟁 제한적 상관행(RBPs)을 '경쟁을 제한하거나 시장접근을 제한하거나 혹은 독점적 통제를 제한하는 상행위'로 정의하고 이에 포함되는 구체적 내용으로서 가격 고정, 시장 분할, 생산 제한, 기술 개발을 제한하는 협정, 특허 상표 및 저작권 남용 등을 예시하고 있다. 상세한 내용은 P. Lloyd and G. Sampson, Competition and Trade Policy: Identifying the Issues After the Uruguay Round, *The World Economy*, Sept. 1995, pp.681-705 참조.

ITO를 대신하여 창설된 GATT에서도 경쟁에 관한 논의가 간헐적으로 이루어져왔다. 1958년 GATT 체약국은 국제 카르텔이나 트러스트의 활동이 세계 무역의 성장을 저해할 수 있다는데 인식을 같이 하고 이를 연구하고 적절한 제안을 수행하기 위한 전문가 그룹을 결성하였다. 그러나 전문가 그룹은 제한적 상관행이 GATT의 목적인 무역 자유화를 저해할 수 있고 이 경우 GATT가 이 문제를 다룰 적절한 기구라는 데는 동의하였지만 GATT가 취할 수 있는 적절한 조치의 성격에 관해서는 의견의 차이를 보여 실효를 거두지는 못하였다. GATT의 노력은 그 후 부분적으로 비관세 장벽을 다룬 몇 차례의 GATT 라운드를 거쳐 우루과이 라운드에서 경쟁과 관련된 몇몇 주요 분야의 논의에 중요한 진전을 이룩하면서 새로운 관심의 초점이 되고 있다.[190] 즉 1996년 12월 설치된 무역과 경쟁정책에 관한 실무작업단은 경쟁제한적 관행을 포함하여 무역과 경쟁정책의 상호작용에 관하여 회원국들이 제기한 문제를 검토하는 임무를 수행하고 있다. 실무작업단은 2000년 2월 현재 총 10차에 걸친 공식회의를 개최하였으며 129개의 의견서들이 WTO 회원국들에 의하여 제출되었다.[191] 실무단이 매년 WTO 일반이사회에 제출하는 연차보고서는 매우 광범위한 쟁점들을 검토하고 있으며 많은 쟁점에 관하여 WTO회원국간에 견해가 일치하지 않고 있다. 그러나 1998년 실무단보고서에서는 경쟁정책과 관련된 WTO의 기본원칙들 및 경쟁정책의 WTO목표달성에 대한 기여가능성에 관한 보다 집중적인 논의가 이루어졌다.

WTO 실무작업단의 보고서에 따르면 WTO 회원국간에 무역정책과 경쟁정책이 국내시장을 더욱 경쟁적으로 만들고 자원의 배분을 개선시킴으로서 효율성과 소비자 복지를 촉진시킨다는데 광범위한 의견일치가 형성되어 있다.

---

190) 김정수, 앞의 책, 10-11면 참조.

191) Advisory Committee, I*nternational Competition Policy Advisory Committee Final Report*, 2000, p.263.

2. UNCTAD에서의 논의

경쟁 제한적 상관행이 UNCTAD에서 논의되기 시작한 것은 1969년 제2차 총회부터이다. 그 후 1976년 제4차 총회에서 각국은 제한적 상관행이 국제 무역이나 특히 개도국의 경제 발전에 부정적 영향을 미친다는데 의견을 같이 하고, 이를 규제하기 위한 원칙과 국제 규범에 관한 협상을 거쳐 1980년 제35차 UN 총회에서는 '경쟁 제한적 상관행의 규제를 위한 다자간 원칙과 규범(Set of Multilaterally Agreed Principles and Rules for the Control of Restrictive Business Practices)'을[192] 채택하였다.

이 규약은 상품과 서비스를 포함하는 모든 거래에 적용되지만 법적인 구속력을 가지지 못하기 때문에 각국 정부에게 경쟁법을 제정 혹은 강화하여 민간 또는 공공 기업으로 하여금 규약을 준수하도록 할 도덕적 의무만 부과되었다. 이에 따르면 각국은 첫째, 제한적 상관행을 규제하기 위한 법과 절차를 마련해야 하며 둘째, 그 운영에 있어서 모든 기업을 공평하게 취급하여야 하고 셋째, 제한적 상관행에 관한 정보를 상호 교환하며 넷째, 상대국의 요청이 있을 경우 제한적 상관행의 규제 제도를 개선하는데 기술적 도움을 주도록 규정하고 있다.

이 규약의 시행을 위한 제도적 장치는 정부간 전문가 그룹에 의해 마련되었다. 특히 이 그룹은 1985년과 1990년에 규범의 투명성과 협의 절차에 관한 2차에 걸친 검토를 거쳐 회원국간의 정보 교환과 협의를 원활히 하기 위한 검토서를 마련하였다. 특히 1985년 개최된 검토회의에서 1980년 국제연합 총회에서 채택된 "제한적 경쟁관행의 규율을 위한 다자간합의 원칙 및 규칙의 체계"를 법적 구속력있는 국제적인 문서로 지위를 격상하고 정부간 전문가그룹도 위원회로 격상하고자 하였으나 선진국들의 거부로 실패하였다.[193] 그리고 1990년 검토회의에서는 UN에서 채택된 체계의 공헌과 UNCTAD의 역할에 대한 고도의 컨센서스가 이루어 졌음이 입증

192) 제35차 UN General Assembly of Resolution 35/63 (Dec. 1980).
193) Carlos M. Correa, op. cit., p.372.

되었으며 UNCTAD 또한 개도국에 대한 기술적 지원에 적극성을 보였다. 이에 따라 일부 개도국이 UN에서 채택한 체계의 내용을 포함하는 입법을 하는 등 동 문서를 국제적 구속력있는 문서로 발전시키는데 대체적으로 찬성하는 반면에 일부 선진국들은 오히려 소극적인 입장을 보여왔다.[194]

3. OECD에서의 논의

경쟁정책에 관한 국제적 논의를 가장 심도있게 주도해 온 것은 OECD라고 할 수 있다. OECD는 1991년 경쟁정책을 1990년대의 새로운 통상이슈로 선정한 이후 경쟁법 및 경쟁정책위원회(Competition Law and Policy Committee : CLP)를 중심으로[195] 무역과 경제정책에 관한 연구를 해 왔다. 이러한 연구 결과는 수차례에 걸친 권고안과 지침의 형태로 발표되었다. 이를 통해 OECD는 각국의 경쟁정책의 역외 적용에 의해 야기되는 마찰을 해결하기 위한 조화 및 협의 절차를 제정하는 한편 경쟁정책의 국제 규범화에 대비하여 이에 포함될 실체적 내용에 대한 논의를 병행해 왔다.

CLP는 3개의 작업반으로 구성되어 있다. 제1작업반은 경쟁과 무역에 대한 논의를 하였으나 1996년에 설치된 무역과경쟁공동작업반에 의하여 그 기능이 대체되었다. 이 작업반은 1998년까지 무역과 경쟁의 상호작용에 관한 연구를 하였으며 1998년 작업기간이 2년 연장되어 2000년까지 지속될 예정이다.[196]

제2작업반은 공항서비스의 규제개혁방안 및 OECD 규제개혁작업 관련 후속조치에 관한 논의, 항공기 이·착륙 시간대 배분 및 지상조업서비스 분야에서의 경쟁도입방안, 철도분야 규제개혁방안 및 통신분야 규제개혁논의, 방송분야의 규제와 경쟁관련논의 등을 진행하고 있다.

---

194) Ibid., p.373.

195) CLP는 29개 OECD 회원국들의 경쟁집행 당국대표들로 구성되어 있으며 경쟁정책 당국과 관리들간의 공통의 양해와 협력을 촉진하는데 주된 목적을 두고 있다 ; http : //www.oecd.org/daf/clp/CMMTE.htm.

196) OECD, Mandate of the Joint Group, Note by the Secretariat, Joint Group on Trade and Competition, COM/DAFFE/CLP/TD(98)24.

제3작업반은 합병전 통보제도의 표준화방안검토, 국제카르텔협정체결을 위한 협력방안 논의 등을 다루고 있다.

WTO 실무작업단과 마찬가지로 OECD 공동작업반도 회원국의 무역정책입안자들과 경쟁법집행관리들이 회합하여 무역과 경쟁정책 모두에 영향을 미치는 제반문제들을 무역과 경쟁정책의 상호교류에 관한 회원국간의 공동이해를 증진시키는 토론의 장으로서 기능을 수행하고 있다.[197] 공동작업반은 경쟁과 관련된 WTO에서의 향후 제기될 시장접근과 관련된 경쟁의 쟁점, 무역과 경쟁정책의 조화를 위한 국제협력수단, 무역정책 및 무역조치들이 경쟁에 미치는 영향, 규제가 시장접근과 경쟁에 미치는 영향 등의 관한 논의의 기초를 제공할 것을 위임받았다.[198]

공동작업반은 이들 주제에 관하여 99년까지 11차례 회의를 개최하였다. 그리고 공동작업반의 회의에서 가장 많이 논의된 주제는 '수직적 거래제한과 시장접근' 및 '무역과 경쟁정책의 상이점'에 따른 문제, 경쟁법적용에 있어 외국기업의 권리, 그리고 '무역과 경쟁정책의 일관성증진을 위한 국제적 대안'이었다.

제 3 절 유럽연합의 통상정책과 경쟁정책

1. 경쟁법에 있어 유럽연합과 회원국의 관계

(1) 유럽연합의 경쟁법도입

EU는 1952년의 '유럽석탄철강공동체'(ECSC)의 출범시부터 공동체 내의 경쟁을 금지·제한하거나 정상적인 경쟁의 운영을 왜곡시키는 협정이나 조치를 금지함으로써 지역적 차원에서는 가장 먼저 경쟁정책을 채택하였다. 그 후 1958년 EC로 발전한 후 지금까지 여러 가지 공동정책을 추진하면서 경쟁정책을 주요 범주의 하나로 포함시켜 왔다. 즉 EEC의 출범을 가능케 한 로마조약은 제3조에서 공동 시장 내에서의 경쟁이 왜곡되지 않

197) Advisory Committee, op. cit., p.259.

198) OECD, Strengthening the Coherence Between Trade and Competition Politics, Committee on Competition Law and Policy and Trade Committee Joint Report, COM/DAFFE/CLP/TD(96)14/Final.

도록 경쟁정책이 마련되어야 한다는 기본 인식 하에서 공동체는 첫째, 역내 단일 시장에서의 모든 경쟁자들간에 공정한 경쟁조건을 확립하고 이를 유지·촉진하며 둘째, 경쟁의 품질을 유지하고 수평적 결합에 의한 독점을 방지하고 셋째, 기업의 생산과 분배의 합리성을 확보하고 기술적 진보를 이끌어 나가기 위한 효율성의 촉진을 경쟁정책의 목표로 하고 있다.[199] 유럽연합은 이러한 목표의 실현을 통해 기업간의 합의 또는 독점력의 남용, 그리고 회원국의 정부 보조금에 의해서 발생하는 역내 무역 장벽을 없애고 경쟁 체제를 유지함으로써 가격 인하와 기술 혁신을 가져와 국제 경쟁력을 향상시키고자 하는 것이다. 이를 위해 역내 시장에서 불법적인 시장분할, 독점권의 남용으로 인한 독점이윤의 향유, 신규참여자에 대한 방해 등 반경쟁적 관행을 금지하고 있다.

로마조약 제85조와 제86조에서는 카르텔 등 기업간의 유효 경쟁을 제한하는 공동행위와 시장지배적 지위의 남용을 금지하는 규정을 두고 있다. 또한 제92조에서는 정부 보조금과 관련한 규정을 두고 있으며 1989년에는 역외 국가들의 다국적 기업에 의한 시장지배와 시장지배적 사업자의 규제를 위한 '기업 결합의 규칙에 관한 규정'을 채택함으로써 기업 결합도 EU 차원에서 다루게 되었다. 따라서 로마조약의 제85조와 제86조는 공동체 경쟁법의 근거이며 통상적으로 유럽에서 독점금지문제를 발생시키는 관행의 분석을 위한 출발점이다.[200]

⑵ 유럽연합 경쟁법과 미국의 Sherman법

특히 로마조약 제85조는 미국의 Sherman법 제1조와 동일한 것이며 로마조약 제86조는 Sherman법의 제2조와 동일하지만 공동체의 경쟁법은 미국의 Sherman법과[201] 다음의 세 가지 측면에서 차이가 있다.

첫째, 공동체 경쟁법은 공동시장형성을 효율적으로 수행하기 위한 목적을 가지고 있다. 이는 수평적이거나 수직적인 회원국간의 통상에 대한 국경제한이라는 의심에서 발생한 것이다.

---

199) James Hanlon, op. cit., p.203.

200) Stephen Johnson, EU Competition Law, in Ralph H. Folsom, et. al.,(eds.), *European Union Law After Maastricht*, 1996, p.341.

201) 15 U.S.C. §§1-2.

둘째, 제85조는 일정한 효율성이나 소비자의 이익이 발생하는 경우 경쟁을 제한하는 협정에 대하여 당해 조항의 적용을 하지 않는다는 것을 선언하는 절차를 포함하고 있다. 이를 이행하기 위해 제정된 규칙은[202] 위원회에 대하여 동 조항의 적용면제를 할 수 있는 권한을 부여하고 있다. 행정절차를 통하여 면제합의를 할 수 있는 능력은 사법적 합리성의 원칙에 의한 접근을 발전시킬 필요성을 배제하게 된다.

셋째, 공동체 경쟁법의 현실분석은 최근의 미국의 결정에서 볼 수 있는 분석보다 어느 정도 강력한 경제이론에 의하여 이끌어지는 것이다. 즉 완전경쟁은 가능한 것이며 국가의 간섭은 필요하지만 유해한 것이므로 최소한의 간섭만이 인정되어야 한다는 경제이론의 영향을 받았다.[203] 산업정책, 공동체통합 및 개별 경쟁자와 소비자의 공정이라는 개념은 공동체의 경쟁관할권과 혼합되어있다.

⑶ 유럽연합과 회원국 경쟁법의 관계

경쟁쟁책은 시장에서 자유롭고 공정한 경쟁환경이 조성되어 기업의 자유로운 경제활동 및 기업들간의 공정한 경쟁이 가능할 때 사회적으로 자원의 효율적인 활용이 가능하게 되어 사회적 후생이 극대화될 수 있다는 경제이론을 바탕으로 한다. 각국은 이러한 이론적 기초에서 시장에서의 공정한 경쟁을 저해하는 요인들을 규제하여 기업의 공정한 경쟁활동을 보장하고 소비자의 권익을 보호하기 위하여 일정한 법체계를 마련하고 있다.[204]

하지만 EU 회원국의 경쟁정책은 자국의 독점금지법에 우선하여 로마조약의 관련 조항을 적용받으며 로마조약이 적용되지 않을 때에만 자국법이 효력을 발생하게 된다. 또한 유럽위원회는 경쟁정책의 집행 기관으로서 관련 기업이나 단체의 제소에 따라 반경쟁적 행위에 대한 조사를 실시하며 집행 위원회의 결정에 이의가 있을 경우에는 유럽법원에 이의를 신청할 수 있다.

---

202) Regulation No. 17 of European Council, O.J. No. 13, Feb. 21, 1962, p.204.

203) James Hanlon, *European Community Law*, 1998, p.203.

204) Norbert Reich, Competition Law and the Consumer, in Laurence Gormley(ed.), *Current Perspectives on EC Competition Law*, 1997, p.127 ff.

경쟁의 제거 금지원칙은 유럽연합의 회원국들이나 유럽위원회 같은 공동체의 기관이 EC 조약 중의 경쟁관련조항들을 적용할 때 뿐만 아니라 다른 공동정책의 시행조치에 있어서도 준수하여야만 하는 원칙이다. 이에 따라 대외통상정책을 시행함에 있어서 공동체는 역내시장에 있어서 경쟁이 심각하게 제거될 효과를 갖는 조치들은 취해서는 안 된다. 그럼에도 불구하고 회원국들이나 공동체는 대외통상정책을 임의로 시행할 수 있는 여지가 많이 남아 있다. 법적인 관점에서 볼 때 경쟁정책의 우선적 지위는 단지 공동체가 스스로의 경쟁법규를 위반해서는 안 된다는 것과 공동체가 역내시장에서 경쟁을 심하게 왜곡시키는 결과를 갖는 조치들을 취해서는 안 된다는 것을 의미한다.

현재에도 EU 경쟁법과 각 개별 회원국의 경쟁법 간에는 상당한 괴리가 있는 것이 사실이지만 최근 이태리, 스페인, 그리스 등이 경쟁법을 제정하였고 프랑스를 비롯한 여타 회원국들이 기존의 경쟁법을 강화함에 따라 그 괴리는 점차 축소되고 있는 상황이다.[205]

2. 유럽연합 경쟁정책관련 법제

역내시장에서 왜곡되지 않은 경쟁체제를 확립하고 유지하기 위한 법체계로서 유럽연합은 EC조약 제85조와 제86조 그리고 제92조 등의 경쟁규정을 두고 있으며 마스트리히트 조약에 따라 EC조약에 새로이 삽입된 제3조 a항 및 제102조 a 항, 제130조 등도 경쟁의 유지와 촉진을 강조하는 관련 법규정을 두고 있다.

EC 조약 제85조는 회원국간의 통상에 영향을 미칠 우려가 있고 또 공동체 내의 경쟁을 저하, 제한 또는 왜곡시키는 것을 목적으로 하거나 혹은 그러한 효과를 가져오는 기업간의 모든 협정, 기업단체에 의한 제반결의 및 담합행위를 금지하고 있다.[206] 그리고 이사회 규칙 No.17은 제85조

205) F.M. Scherer, op. cit., pp.33-38.

206) 이에 따라 금지되는 행위에는 다음과 같은 것이 있다. 구매가격이나 판매가격 또는 기타의 거래조건을 직접 또는 간접적으로 정하는 것, 생산이나 판로 또는 기술발전이나 투자를 제한하거나 통제하는 것, 시장이나 공급원을 분할하는 것, 동정의 거래에 대하여 거래 상대방에 따라 다른 거래조건을 적용하여 그들에게 경쟁상의 불이익을 제공하

의 운영을 위한 체제를 규정하고 있다. 규칙 17은 제85조 제3항에 의한 혜택을 받고자 하는 기업은 위원회에 그들의 합의를 통지하도록 하고 당해 조항에 따른 면제를 부여할 권한이 위원회에 있음을 규정하고 있다. 즉 제85조 제3항에 의한 구제는 회원국의 법원에서는 불가능하며 공동체 위원회에 의해서만 가능함을 밝히고 있는 것이다.[207]

또한 EC 조약 제86조는 역내시장에서의 지배적 지위, 즉 독점적 지위를 차지하고 있는 기업이 그 지위를 남용하여 회원국간의 통상에 영향을 미치는 경우에는 이를 규제하도록 하고 있다.[208] 제86조는 제85조와 마찬가지로 공동시장 내에서 실질적인 경쟁의 유지를 목적으로 하고 있으나 제86조는 시장지배 그 자체를 금지하는 것이 아니라 그 남용만을 금지한다는 점에 유의하여야 할 필요가 있다.[209]

그 외에 공동체 경쟁정책과 관련된 로마조약 규정은 회원국간의 수출입에 대하여 수량제한을 금지하는 제30조 및 제34조, 국가독점에 관한 제37조, 농업생산물에 대한 경쟁원칙의 적용에 관한 제42조, 운송과 관련된 제61, 74, 75, 77, 78, 79, 80, 83 그리고 84조, 국영기업체 및 독점업체에 대한 경쟁원칙의 적용에 관한 제90조, 그리고 국가보조금에 관한 제92조 등이 있다.[210]

EC 조약 제92조 제1항은 특정한 사업자나 특정한 상품의 생산을 유리하게 함으로써 경쟁을 왜곡하거나 왜곡시킬 우려가 있는 국가의 보조는 그것이 회원국간 통상에 영향을 미치는 경우 공동시장과 양립될 수 없다고

는 것, 계약의 상대방이 그 성질이나 상관행에 비추어 당해 계약내용과는 아무런 관련이 없는 부수적 의무를 수락할 것을 조건으로 계약을 체결하는 것.

207) Stephen Johnson, EU Competition Law, in Ralph H. Folsom, et al.,(eds.), *European Union Law After Maastricht*, 1996, p.343.

208) 그러한 사례로서는 직접 또는 간접으로 불공정한 구매가격 또는 판매가격을 부과하거나 불공정한 거래조건을 부과하는 경우, 소비자의 이익에 반하는 생산이나 시장 또는 기술발전을 제약하는 경우, 동일한 거래에 대해서 거래 상대방에 따라 다른 조건들을 적용함으로써 거래상대방이 경쟁상 불리한 위치에 서도록 하는 경우, 거래의 내용과는 무관한 부수적인 조건들을 거래 상대방이 받아들인다는 조건하에 거래를 체결하는 경우 등이 규정되어 있다.

209) 이상헌, 유럽연합의 경쟁정책과 산업·통상정책 간의 관계에 관한 소고, 연세경제연구 제Ⅵ권 제1호, 1999, 59면 주 4참조.

210) Stephen Johnson, op. cit., p.344.

선언하고 있다. 일반적으로 국가의 보조는 보조를 받은 당사자들에게는 이익이 되지만 다른 회원국에 있는 경쟁자들에게는 불이익이 되기 때문이다.

EC 조약 제3조 a항은 동 조약 제2조에 명시되어 있는 유럽공동체의 목적을 추구함에 있어서 회원국들과 공동체의 활동들은 자유경쟁하의 개방시장경제의 원리에 부합되는 경제정책을 채택하여야 한다고 규정하고 있다. 이러한 원리는 동 조약 제102조 a항 및 제130조에서도 재확인되고 있다. 제102조 a 항의 경우 회원국들과 공동체는 제3조 a항에 명시된 원리 및 자원의 효율적인 배분을 촉진할 수 있는 자유경쟁하의 개방시장경제의 원리에 부합되게 행동해야 한다고 규정하고 있으며 제130조 역시 회원국들과 공동체가 개방적이고 경쟁적인 시장체제와 부합되도록 행동할 것을 규정하고 있다.

이러한 경쟁관련 법규들에 따르면 회원국들이나 공동체가 일정한 산업정책목표나 통상정책목표를 달성하기 위해서 EC 조약의 경쟁법규에 의해 금지되어 있는 정책수단들을 사용하거나 또는 이에 호소해서는 안 된다.[211] 또한 EC 조약 제86조에서 규정하는 의미에서의 지배적 지위를 만들어 내는 합병이 공동체의 산업경쟁력 강화라는 이유로 허락되어서도 안 된다. 이러한 측면에서 볼 때 경쟁법규들이 무역정책이나 산업정책에 일정한 한계를 부여할 수 있다는 점에서 경쟁정책은 산업정책이나 대외통상정책 보다 우선적 지위를 갖고 있는 것으로 평가되기도 한다.[212]

1989년 12월에 제정된 기업결합의 규제에 관한 규칙(Merger Regulation)의 제2조 제3항은 “지배적인 위치를 만들어 내거나 강화하는” 기업합병, 특히 그 합병의 결과 “공동시장 내에서의 실질적인 경쟁이 심대하게 저해 받을 수 있는” 합병을 금지하고 있다. 또한 EC 조약 제85조 제3항의 b에서도 “문제의 생산물의 상당부분에 있어서 경쟁을 제거시킬 가능성”이 있는 기업들간의 협약을 금지하고 있다.

이들 조항은 일정한 한도를 넘어서까지 경쟁이 억제될 수 없다는 것이 EC 조약 제3조 g항 및 제130조에서 선언하고 있는 “왜곡되지 않은 경쟁”이라는 원리에 주어지는 최소한의 실질적인 내용이 될 것이다.

---

211) 예컨대 유럽위원회는 공동체내의 기업들과 제3국의 기업들로 하여금 제85조에서 금지하고 있는 경쟁 제한적인 대외통상협정을 체결하여서는 안 된다.

212) 이상헌, 앞의 글, 60면.

3. 유럽연합의 경쟁법제와 반덤핑법제

반덤핑조치는 경쟁법과 그 목적을 달리하기 때문에 본질적으로 경쟁정책과 충돌하게 된다. 경쟁법은 일반적으로 가격을 낮은 수준으로 유지하고 경쟁을 보호하려는 목적을 가지고 있는 반면 반덤핑조치는 불공정 통상관행을 규제하려는 취지에서 이루어지며 결과적으로 어떤 경우에는 가격상승을 유발할 수도 있다. 따라서 모든 반덤핑법규는 신중하게 제정되지 않는다면 경쟁을 저하시키게 되는 결과를 낳는다. 특히 시장 집중도가 높은 국내산업에 의해서 반덤핑절차가 이용되는 경우에는 국내시장에 심각한 반경쟁적 효과가 발생할 수 있다는 것은 일반적으로 인정되고 있는 사실이다.

1968년 처음 반덤핑법규를 제정한 이래 공동체의 반덤핑정책은 그 보호주의적 성격과 공동체당국의 지나친 재량권 행사로 인하여 역외국가들에 의해 가장 많은 비판을 받아왔는데 그 만큼 공동체의 반덤핑조치가 제3국에 대한 통상방어조치 중 가장 강력하고 보호주의적 색채가 진한 정책수단으로서 공동체산업을 보호하기 위해 운용되어 왔기 때문이다.

반덤핑조치는 그 동안 수량제한이나 상계관세조치 그리고 신통상정책수단과 이를 뒤이은 무역장벽제거조치와 비교해 볼 때 공동체 당국에 의해 가장 빈번하게 이용되었던 정책수단이다. 1991년 1월부터 1995년 12월까지의 반덤핑조치현황을 다룬 제4차 반덤핑 및 상계관세조치에 관한 연례보고서에 따르면 이 기간 동안 총 38개국을 대상으로 하여 156건의 조사가 개시되었다. 이처럼 반덤핑조치가 빈번히 사용된 이유는 그것이 다른 통상방어조치와 달리 덤핑을 야기했다고 간주된 제3국의 내부경제 및 경제주체에 미치는 효과가 아주 강력하고도 현실성을 가지며 비교적 국제무역시장의 변화를 고려하지 않고도 동 조치를 부과할 수 있다는 장점을 가지고 있기 때문이다.

4. 국제적 경쟁법제에 대한 유럽연합의 입장

오늘날 경제활동의 범세계화는 국가간 무역관련 논의의 초점을 각종 무역장벽의 철폐를 넘어서서 경제의 국제화 및 그에 따른 상호 의존성의 심

화, 기업의 다국적화의 확대 등으로 인하여 상품과 서비스의 생산과정이나 판매과정 또는 이와 관련된 직접투자 등 모든 경제활동에 있어서 '공정한 경쟁조건' 또는 '평준화된 경쟁의 장'의 조성을 요구하게 되었다.[213] 이러한 공정한 경쟁조건의 조성에 대한 요구는 국가간의 무역협상에서 상대국 시장에 대한 시장접근(market access) 요구뿐만 아니라 시장 내에서의 공정한 활동기회부여(market presence) 및 특정시장에 자유로이 진입할 수 있는 기회제공(market entry)을 요구하게 되었다. 이에 따라 사기업의 배타적 영업행위, 수직·수평적 기업결합, 불공정한 내부거래 등 반경쟁적인 기업관행 뿐만 아니라 보조금의 지급과 같은 정부의 반경쟁적인 정책 역시 국제적 거래에 있어서 불공정 문제를 야기하기에 이르렀다. 이는 역내 정책목표의 달성을 위해 유럽연합이 시행하는 역내조치가 시장접근을 제한하는 무역장벽으로 작용한다는 점이 부각되어 국제통상문제에 있어 주된 논의의 대상이 되기에 이른 것이다.[214]

유럽연합은 1996년 개최된 WTO 각료회의에서 국제적인 차원에서의 반경쟁관행에 관한 경쟁규칙을 개발하기 위한 실험적인 업무를 수행할 작업반을 설치하자는 제안을 하였으며 유럽연합은 다음과 같은 이유에서 국제적인 경쟁규칙의 채택필요성을 제안하였다.

첫째, 다자간 경쟁규칙은 보다 평등한 범세계적 경쟁조건을 촉진하게 될 것이며 EC 회사들로 하여금 국제적인 차원의 반경쟁관행에 보다 효과적으로 대처하게 될 것이다.

둘째, 각국의 경쟁법의 점진적인 수렴은 국내 경쟁법과 무역법을 국제적인 합병, 전략적인 협력, 합작사업, 기타 반경쟁적 관행에 대하여 영토외적으로 적용함으로써 법의 저촉을 회피하게 될 것이다. 이는 여러 관할권하에서 활동을 하는 다국적 회사의 법적 안정성을 제고하고 경쟁법 준수비용을 저하시키게 될 것이다.

셋째, 유럽연합 내부에서만 시행되고 유럽연합 회원국간의 무역에 영향을 미치는 유럽연합 경쟁법의 역내지향적인 성격을 국제적인 경쟁규칙을

213) 이상헌, 앞의 글, 57면.

214) 김정수, 무역정책과 경쟁정책:OECD의 논의, 대외경제정책연구원 정책자료 93-10, 1993 ; 신영섭·고준성, 무역정책과 경쟁정책의 조화, 산업연구원 연구보고서 제391호, 1997 참조.

통하여 극복함으로써 유럽연합 자신의 경쟁정책 집행의 효율성과 일관성을 향상할 수 있을 것이다.

넷째, 국제적 경쟁규칙에 의하여 얻어지는 경쟁정책의 집행에 대한 조약 수준 제고는 시장접근을 방해하는 우월적 지위의 배타적 남용, 배타적인 수직적 제한 또는 경쟁을 왜곡하는 반경쟁적 기업관행으로부터 시장접근 기회를 보호함으로써 무역제도를 강화하게 될 것이다.[215] 그리고 1999년 WTO 각료회의에서는 ① 경쟁법의 채택 및 그 집행에 관한 핵심원칙과 공통규칙, ② 국제무역과 투자에 중대한 영향을 미치는 반경쟁관행에 대한 공동접근, ③ 국제적인 협력에 관한 규정, ④ 국내경쟁법과 그 집행구조가 다자간 합의된 규정에 부합되는 것이 보장되는 분쟁해결의 기본적인 기능 등에 관한 법적 구속력있는 WTO협정의 채택을 위한 다자간 협상을 WTO의 새로운 라운드로서 발의하였다. 유럽연합은 이외에도 개발도상국들이 국제적인 협력모델로부터 최대한의 혜택을 얻을 수 있도록 보장하고 또한 기술적 지원의 확대와 효과적인 조정을 촉진하는 방법에 대해 구체적인 관심을 기울여야 한다고 하였다.[216]

215) Ernst-Ulrich Petersmann, Competition-oriented Reforms of the WTO World Trade System - Proposals and Policy Options, in Roger Zach(ed.), *Towards WTO Competition Rules: Key Issues and Comments on the WTO Report(1998) on Trade and Competition*, 1999, p.54.

216) Ibid., p.57.

제 5 장 WTO규범과 유럽법원의 사법적 심사

유럽연합의 대외통상정책에 있어 제기될 수 있는 문제의 하나는 공동체법의 문제로서 자연인 또는 법인이 공동체를 구속하는 국제협정의 규정에 대하여 공동체법원에 소송을 제기할 수 있는가 하는 것이다. 종래에 개인은 공동체법이나 회원국 국내법에 반하는 WTO/GATT 규범의 직접적 효력에 근거하여 소송을 제기하는 것이 거의 불가능하였다. 원칙적으로 GATT의 규정들은 이해당사자에게 유리한 권리를 창설할 수 있는 것으로 간주되지 않았다. 그러나 최근에 들어 유럽법원은 GATT의 규정이 유럽법원에 의하여 실시될 수 있는 가능성을 고려하고 있는 듯 하다. 이에 여기서는 넓은 의미에 있어서 GATT원칙의 직접적 효력문제를 살펴본다.

그리고 유럽공동체법의 자동성이 갖고 있는 직접효과의 중요성을 고찰한다. 이를 위해서는 공동체가 체결한 국제협정의 직접효과와 공동체법이 갖는 회원국 국민에 대한 간접적 효과를 살펴보아야 한다. 이는 또한 국제협정에 대한 유럽법원의 판례가 갖고 있는 판결이유에 대한 유용한 고찰이 될 수 있을 것이다.

그리고 1982년 이래 유럽연합이 다른 국가의 통상조치에 대응하기 위하여 WTO의 분쟁해결절차에 부탁하였던 사례들을 살펴보기로 한다.

제 1 절 WTO규범과 공동체법의 효력

1. 유럽연합과 회원국의 권한분배

EU의 대외적 권능의 법적 근거에 관해서는 EU의 대외적 권능행사분야에 있어서 각 회원국의 대외적 권능과의 관계를 어떻게 설정할 것인가 하는 문제가 존재한다. 이에 대하여 ERTA사건에[217] 있어서 유럽법원의 판결은 중요한 의미를 갖는 것으로써 특정한 분야에 있어서 EU의 대외적 권능은 경합하는 회원국의 대외적 권능을 배제하고 배타적인 성격을 갖는 것을 확인하였다. ERTA판결에 있어서 공동체가 배타적인 대외적 권능을 갖게되

217) Case 22/70, Commission v Council(Re E.R.T.A.), [1971] ECR 263.

는 분야는 특히 EC조약 제113조의 공동통상정책에 관한 것으로서 과도기간의 종료 후인 1970년 1월 1일 이후에는 공동체가 제3국과 통상교섭과 관세교섭을 행하고 통상협상과 관세협정을 체결하는 권한이 각 회원국으로부터 공동체에 이전되었으며 각 회원국은 당해 분야의 대외적 권능을 상실하였다. 유럽법원은 1975년의 의견에 의해서 이 점에 관하여 다시 한번 확인하였다. 공동통상정책 이외의 분야에 있어서 EU의 대외적 권능은 배타적인 것이 아니기 때문에 그에 대응하는 회원국의 권능은 배제할 수 없다.[218]

Van Gend en Loos Case에서[219] 유럽법원은 "공동체법 체계를 창설한 공동체조약들은 새로운 법질서를 확립하였으며 이러한 새로운 공동체법질서를 지지하여 회원국들은 공동체조약들에서 특별히 규정하고 잇는 공동정책분야들에서 그들의 주권의 일부를 제한해 왔다"고 지적하였다.[220] 이는 공동체가 제한된 범위 내에서 '독자적인 공동체적 주권을 창설'하였음을 확인하는 것이다. 유럽법원의 판결이유는 이후의 관련 사건에서도 다시 한번 확인되었다. Costa v ENEL 사건의 판결[221]에서 유럽법원은 개별회원국들이 이미 공동체에 부여한 권한은 철회될 수 없으며 당해 권한으로 달성하려는 목표들도 EC조약의 명백한 규정이 있는 경우를 제외하고는 회원국들의 권한영역으로 회복될 수 없다는 점을 강조하였다.

2. 공동체법질서에 있어서 직접적 효과의 중요성

(1) 공동체법의 국내적 직접적용

직접적 효과는 공동체법의 특징이며 이는 공동체법 규정이 유럽법원에서 회원국국민에 의하여 원용될 수 있도록 해준다. 이는 공동체법상의 권리를

218) 國際法學會(日本) 編, 國際關係法辭典, 1995, 40頁.

219) Case 26/62, NV Algemene Transsporten Expedite Onderneming van Gend en Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen, [1963], ECR 12.

220) 여기에서의 주권개념은 개별 민족국가의 절대적 주권 개념을 전제로 하여 분리불가능하고 양도할 수 없는 무제한의 권력으로서의 전통적 주권개념에서 벗어나 분리가능하고 집단적인 새로운 주권을 창설할 수 있고 행사될 수 있다는 유연한 시각에서 본 주권이다; 손희만, 앞의 논문, 69-70면.

221) Case 6/64, Flaminia Costa v. ENEL, [1964], ECR 585

회원국 국내법원에서 직접적으로 원용할 수 없었던 개인 및 법인에게 있어 중요한 의미를 갖는다. 이와 별개로 공동체 법규범이 직접적 효력을 갖도록 하는 것은 공동체 자체에도 도움이 되는 것이다.[222]

우선 직접적 효력으로 인하여 유럽연합은 유럽시민에게 더 한 걸음 가까이 갈 수 있었다. 유럽연합은 더 이상 유럽의 국경밖에 있는 행정기관이 아니다. 사람의 자유이동이나 상품의 자유이동과 같은 유럽시민의 자유를 유럽연합이 부여함에 따라 유럽통합의 이념은 유럽시민에게 매우 의미있는 것이 되었으며 이는 유럽연합의 목적과 목표에 대한 유럽시민의 관심을 제고하였다. 더욱이 직접적 효력은 공동체법의 효력을 높이기 때문에 공동체 전체에게도 중요한 것이다.

일반적으로 국제협정이 늘 효력을 갖는 것은 아니다. 어떠한 국가가 조약을 적용하지 않는다면 당해 조약의 상대방 체약당사국에게 열려 있는 방법은 자신도 이를 적용하지 않는 것이다. 그리고 이들 국가는 국제적인 법정에 상대방국가의 의무위반에 대한 판결을 요구하게 될 것이지만 이는 양국간의 관계에 부정적 효과를 미치기 때문에 좋은 외교적 방법이 아니다. 따라서 만약 어떤 국가가 국제조약을 위반한 경우 타방 당사국은 이에 대하여 아무런 조치도 취하지 못하는 경우가 많다.

EC에서도 조약위반에 대하여 기본적으로 두 가지 절차가 존재한다. 공동체 회원국은 EC조약 제170조에 근거하여 다른 회원국을 유럽법원에 제소할 수 있다. 하지만 이런 사례는 없었다. 대신에 위원회는 제169조에 근거하여 회원국을 유럽법원에 제소할 수 있다. 하지만 제169조에 의한 절차는 근본적으로 선언적인 것이며 위원회는 자신이 중요하다고 간주하는 문제만을 유럽법원에 제기한다. 공동체의 이익을 대표하는 위원회는 공동체이익의 수호자이다. 직접적 효력으로 인하여 회원국의 국민은 공동체법에 의한 권리를 회원국 국내법원에 호소할 수 있고 공동체법의 준수를 요구할 수 있다. 이에 따라 회원국 국민은 회원국이나 위원회가 관심을 가지

222) Nanette Aem Neuwahl, Individuals and the GATT: Direct Effect and Indirect Effects of the General Agreement of Tariffs and Trade in Community Law, in N. Emiliou(ed.), *The European Union and World Trade Law*, 1996, p.314.

고 있지 않은 공동체법의 내용에 호소할 수 있는 것이다. 또한 회원국국민은 공동체법의 직접적 효력이나 최고성에 근거하여 회원국 국내법의 준수요구를 뿌리 칠 수 있다.[223]

예컨대 공동체내에 밀가루의 일시적인 부족현상이 일어난 경우 각 회원국은 밀가루 값의 급격한 인상을 우려하여 국내 밀가루의 수출에 대한 전면금지를 고려하겠지만 공동체법의 제34조는 수출에 대한 수량제한을 금지하고 있으므로 곤란을 겪을 것이다. 그럼에도 현재의 문제를 극복하기 위하여 회원국은 일단 수출금지조치를 취하고 제169조 및 제170조에 의한 소송을 감내하려고 할 것이다. 왜냐하면 소송에 의한 판결이 나기까지는 일년 정도가 소요되고 그 사이에 밀을 추수하게 되면 수출금지조치를 철회하면 되기 때문이다. 결국 회원국은 자신의 목적을 달성하게 된다. 하지만 아직까지 회원국이 이러한 방식의 위반을 한 적은 없다. 그 가장 중요한 이유는 공동체조약의 직접적 효력으로 인해 수출업자들이 정부당국의 수출금지조치를 무시하고 수출을 계속하기 때문이다. 수출업자들이 회원국에 의하여 수출금지위반에 대한 벌금을 부과받은 경우 벌금을 환급받을 수 있으며 수출을 강제적으로 금지 당한 경우 수출을 했더라면 얻을 수 있는 이익에 대하여 손해배상을 청구할 수 있다.

⑵ Van Gend en Loos사건

공동체법의 직접적 효력은 매우 중요하다. 사실 공동체설립조약의 어디에도 직접적 효력에 대한 명시적 언급은 없다. 하지만 유럽법원은 Van Gend en Loos 사건을[224] 통하여 직접적 효력을 공동체법의 기본원칙으

223) Ibid., p.315.

224) Case26/62, Van Gend en Loos v Nederlands Administratie der Belastingen, [1963] ECR 1.; 이 사건은 운송회사가 독일로부터 화학제품을 네덜란드로 수입하는데 있어 관세가 부과된 사건이다. 이는 회원국간의 상품의 자유이동에 대하여 관세를 부과하거나 이와 동일한 효과를 갖는 조치를 하지 못하도록 한 공동체법 제12조를 위반한 것이다. Van Gend en Loos는 관세를 납부하였으나 네덜란드 법원에 납부한 관세의 환급을 청구하였다. 이 소송과정에서 운송회사가 공동체법 제12조에 근거하여 소송을 할 수 있는가 하는 문제가 제기되었다. 제12조는 명백히 회원국에 대한 것이었다. 네덜란드 법원은 이 문제에 대하여 공동체법 제177조에 근거하여 유럽법원에 선결적 판결을 요구하였고 유럽법원은 제12조 직접적 효력을 갖는다고 판결하였다. 이에 따라 네덜란드법원은 관세의 부과가 불법적인 것이며 이를 환급하도록 판결하였다.

로 확립하였다. Van Gend en Loos 사건은 유럽법원이 공동체법의 직접적 효력을 확립한 첫 번째 사건이었으며 법원은 다음과 같은 세 가지 이유에서 공동체법이 직접적 효력을 갖는다고 하였다.

첫째, 공동체설립조약은 일반적인 조약이 아니라 새로운 법질서를 창설하는 것이다. 이는 단지 체약당사국간의 상호의무를 창설하는 것 이상이며 그 전문에서 회원국정부 뿐만 아니라 국민도 언급하고 있다. 공동체의 기구는 회원국 만 아니라 그 국민에게 영향을 미치는 주권적 권리를 갖고 있다.

둘째, 비록 조약은 직접적 효력을 명시적으로 규정하고 있지는 않지만 제177조에 근거하여 조약과 회원국 국내법원의 상호협력에 대하여 규정하고 있다. 동 규정의 목적은 공동체법의 획일적인 해석과 적용에 도달하기 위한 것이다. 제177조는 회원국 국내법원에 대하여 선결적 판결을 유럽법원에 제기하는 권리 또는 의무를 부과하고 있다. 유럽법원의 입장에서 공동체법이 회원국 국내법원에서 효력이 없다면 이러한 절차는 아무런 의미도 없는 것이다.

셋째, 제169조와 제170조에 의하여 공동체와 회원국에 부여된 것 이상으로 자신의 권리를 보호하고자 하는 개인의 의식이 높은 수준에 도달하였다.

Van Gend en Loos 사건은 공동체법에 새로운 가능성을 도입한 혁명적인 판결이었다. 공동체법은 좀더 확실히 보장될 수 있게 되었으며 개인들은 국내적인 권리로부터 독립한 전적으로 새로운 권리를 발견하였다. 이 사건에서 유럽법원은 공동체법의 규정이 직접적 효력을 갖기 위해서는 관련 규정이 명백하고 분명하여야 하며 관련 규정이 무조건적이어야 하고 관련 규정의 운영이 공동체 또는 회원국 당국에 의하여 채택되는 추가적인 조치에 의존하여서는 안 된다고 판시하였다.

이러한 요건의 해석은 회원국 국내법원의 재량에 맡겨져 있는 것이 아니며 회원국 국내법원은 이러한 문제가 발생한 경우 제177조에 의거하여 유럽법원에 선결적 판결을 의뢰하여야 한다.[225]

225) Nanette Aem Neuwahl, op. cit., p.315.

3. 공동체가 체결한 국제협정의 직접적 효력

(1) 공동체가 체결한 국제협정과 회원국 국내법의 관계

유럽법원이 공동체법의 직접적 효력을 확립하면서 유념한 것은 공동체법의 규범력과 적용의 획일성이었다. 그리고 이와 동일한 고려에서 유럽법원은 공동체가 체약당사자인 국제협정에 대한 직접적 효력을 확립하였다. 그 대표적인 사건이 포루투갈로부터 수입되는 와인에 대하여 독일이 관세를 부과할 수 없다는 Kupferberg사건이다.[226]

당시 포루투갈은 유럽공동체의 회원국이 아니었으며 공동체와의 자유무역협정에 의하여 와인에 대한 수입관세부과가 금지되어 있었다. 독일의 국내법이 명백하게 당해 자유무역협정을 위반하고 있었기 때문에 Kupferberg는 공동체와 포루투갈의 협정에 근거를 두고 소송을 제기하였다.

이 사건은 관련된 규정이 직접적 효력을 갖는가에 대한 복잡한 문제를 제기하였다. 공동체법과 '일반적인' 국제법과는 차이가 있었기 때문에 이 문제에 대한 해결방법은 쉽지 않았다. 공동체법의 직접적 효력은 공동체 회원국이 가입을 한 공동체법의 근본적 특성이지만 많은 회원국들은 이러한 원칙을 '일반적인 국제법'에 대하여도 적용하기를 원하지 않았다.[227]

이 문제를 일반화하기 위해서는 국제법과 국내법의 관계에 대한 각국의 입장을 일원론(monist theory)과 이원론(dualist conception)의 두 가지 범주로 구분하여 접근하여야 할 것이다.[228] 우선은 국제법과 국내법의 관계에 대한 일원론이다. 이는 결론적으로 국제법을 국내법원에서 원용할 수 있다는 것이다. 네덜란드의 헌법은 국제법을 국내법원에서 원용할 수 있는 헌법규정을 갖고 있다. 다른 한 입장은 국제법과 국내법의 관계에 대한 이원론이다. 이러한 입장을 채택하고 있는 국가에 있어서 국제법과

---

226) Case 104/81, Hauptzollamt Mainz v Kupferberg, [1982] ECR 3641.

227) Nanette Aem Neuwahl, op. cit., p.317.

228) 국제법과 국내법의 관계에 관한 일원론과 이원론에 대한 더욱 자세한 내용은 D. J. *Harris, Cases and Materials on International Law*, 1998, pp.68-71; Louis Henkin, et al, *International Law*, 1993, pp.153-154; Malcolm N. Shaw, *International Law*, 1997, pp.100-136 참조.

국내법은 완전히 별개의 법체계이다. 따라서 국내법원은 오로지 국내법만을 적용한다. 국제조약의 위반은 국내법원이 해결할 문제는 아니며 정치적 또는 외교적 문제일 뿐이다. 영국 등 많은 국가가 이러한 경우에 속한다. 영국에 있어서 공동체법의 직접적 효력은 예외적인 것이며 직접적 효력이 공동체법의 규범력을 강화하기 때문에 받아들일 뿐이다. 따라서 영국은 공동체법이 다른 회원국에서 갖고 있는 직접적 효력의 정도만큼 영국 내에서도 인정한다.

또한 공동체가 미국과 같은 비 회원국가와 국제협정을 체결한 경우에 이는 별개의 문제를 제기한다. 만약 모든 공동체의 회원국이 국제협정을 국내법으로 적용하지만 공동체가 가입한 협정의 상대방 체약당사국은 자국민에게 당해 협정의 국내적 원용을 부정한다면 당해 협정은 공동체에서만 유효하게 적용된다는 위험을 초래하게 된다. 이는 공동체와 회원국국민을 불리한 지위에 놓이게 하는 것이다.

이원론에 근거한 국가가 개인에 의한 국제협정의 원용을 인정하는 경우는 당해 협정에 효력에 관한 규정을 포함하고 있거나 당해 국가의 헌법에서 상호성의 원칙에 근거하여 조약의 국내적 적용을 위한 통로를 확보하고 있는 경우이다.

이러한 측면에서 이원론을 취하고 있는 회원국은 국제협정이 공동체에 의하여 직접적 효력을 갖도록 하는 것에 반대할 것이라고 예측할 수 있다. 하지만 현실에 있어서는 문제가 그렇게 쉽지 않다. 사실 국제협정의 효력은 더 이상 국내법에 의하여 결정되지 않고 공동체법에 의하여 결정되어진다.

⑵ Kupferberg사건

유럽법원은 Kupferberg 사건에서 공동체에 의하여 효력을 갖는 국제협정은 직접적 효력을 갖으며 이 문제가 협정에 의하여 해결되어 있지 않은 경우 유럽법원은 사례별로 개인이 국제협정에 의거하여 자신의 권리를 주장할 수 있는가를 결정하게 된다고 판시하였다. 유럽법원이 이렇게 판결한데에는 두 가지 이유가 있다.

첫째, 이는 공동체의 국제적 상대방에게 공동체와 체결한 국제협정에 대하여 당해 국가가 신뢰를 부여하고 당해 협정이 완전한 효력을 가지므로

공동체와 협상을 하도록 이끌어 들이는 명확한 표시이다.

둘째, 유럽법원은 이들 협정을 단지 국제적 이해가 아니라 공동체 기구의 법으로 간주하며 이들 법이 다양한 회원국내에서 다양하게 적용되는 상황을 야기하지 않기를 바란다. 공동체법의 획일적 적용원칙은 국제조약에 직접적 효력을 부여하는데 있어 중요한 고려요인이다.

이러한 두 가지 측면에서 공동체가 체결한 국제협정의 직접적 효력원칙이 공동체법의 유효성(useful effect)원칙의 적용으로 간주하는 것을 인정하고 있다.

그럼에도 불구하고 유럽법원은 무조건적인 직접효력을 인정하는 것은 아니다. 우선 유럽법원은 국제협정의 타방 당사국이 상호적으로 협정을 적용하지 않는 경우 당해 협정의 직접적 효력을 인정하지 않는다. 두 번째로 판결은 공동체기구에게 직접적 효력의 배제가능성을 남겨두었다. 끝으로 유럽법원은 직접적 효력의 요건을 결정하는 기준의 사전적 틀을 수립하지 않았다.

Kupferberg 판례는 실질적인 상호주의의 부재가 확고한 경우 유럽법원은 이를 개인이 문제의 협정에 근거하여 권리를 주장하는 것을 인정할 것인가를 결정함에 있어 고려할 수 있음을 함축하고 있는 듯하다. 이는 마치 국제법상 한 체약당사국이 자신의 협약상의 의무를 이행하고 있지 않은 경우 타방 국가가 자신의 의무이행을 유보할 수 있는 권한이 있는 것과 유사하다.[229] 이러한 해결방법은 필요한 사전적 조치를 취함으로써 직접적 효력을 입법자들이 배제할 가능성과 함께 직접적 효력의 원칙을 받아들일 수 있도록 하는 공평한 절충안으로 평가된다.

(3) Kupferberg사건이 남긴 문제

Kupferberg 판례에서 유럽법원은 체약당사국들이 협정 내에서 이 문제를 해결하지 못한 경우에 유럽법원이 국제협정의 효력을 결정한다고 선언하였다.[230] 정확하게 국제협정의 어떤 측면이 입법자들에 의하여 직접

229) Bourgeois, Effects of International Agreements in European Community: Are the Dice Cast?, *Michigan Law Review*, 1984, pp.1265-66.

230) Case 104/81, Hauptzollamt Mainz v Kupferberg, [1982] ECR 3641, para 17.

적 효력을 배제하도록 의도되었는지는 명확하게 알 수 없다. 협정의 명문 규정에 의하여 협정의 특정 부분이 배제되어졌다는 측면에서 사법적 심사가 이루어진 사례를 찾아보기는 어렵다. 일반적으로 이런 사례는 공동체의 협상상대방에게 신뢰를 제고하는데 기여하지 못하기 때문에 회피된다. 사법적 심사를 벗어나는 좀더 미묘한 방법은 모호하거나 조건이 달린 규정을 도입하거나 협정의 규정이행을 위하여 추가적인 요건을 필요로 하도록 하여 관련 규정이 정당화되는 것을 막는 것이다. 긴급수입제한(safeguard) 조항이나 국제적 협의라는 구조 또는 분쟁해결제도를 포함하는 것은 이용되어질 필요가 없기 때문에 통상적으로 직접적 효력을 부정하는 이유가 될 수 없다. 어떠한 경우에도 유럽법원은 양자조약의 특정 조항이 직접적 효력을 갖는가를 고려함에 있어서 이러한 측면을 고려하는 것을 거부하였다.[231] 다른 한편으로 협정의 구조(structure)는 유럽법원에 대하여 직접적 효력이 배제되어야 한다는 표식을 제공한다. GATT의 구조적 취약성은 유럽법원이 GATT 협정의 직접적 효력의 가능성을 배제하는 이유가 되었다.[232]

GATT의 일반적 구조에 대한 주목은[233] GATT가 다자간의 의무를 설립하고 있다는 사실과 관련있다. 과연 공동체가 체약 당사자인 협정의 타방 당사자가 자신의 의무를 이행하지 않은 경우에 직접적 효력을 인정할 수 없다는 유럽법원의 판례가 다자조약의 경우에도 적용될 수 있는가하는 문제가 제기된다. 다자조약의 경우에는 체약 당사국의 실질적인 의무불이행이 언제나 공동체가 부담하는 의무의 대내적 이행을 정지하기 위한 근거가 되지 못한다. 그리고 당사자들에게 조약상의 의무를 강제할 어떠한 국제적 중앙기구도 존재하지 않는다. 따라서 유럽법원은 다자조약이 유럽연합 내에서 직접적 효력을 갖는가에 대하여 침묵을 지켜왔다.

---

231) Ibid, para 21.

232) Nanette Aem Neuwahl, Individuals and the GATT: Direct Effect and Indirect Effects of the General Agreement of Tariffs and Trade in Community Law, in N. Emiliou(ed.), T*he European Union and World Trade Law*, 1996, p.320; Bourgeois, Effects of International Agreements in European Community: Are the Dice Cast?, *Michigan Law Review*, 1984, pp.1267.

233) Case C-280/93, Germany v Council, [1994] ECR I-4973.

제2절 대외통상정책에 대한 유럽법원의 사법적 심사

UR협상의 타결 이후 유럽연합은 신속하게 유럽연합의 수입체제에 영향을 미치는 공동체정책을 채택하였다. 즉 1994년 3월 7일 긴급수입제한조치에 대한 새로운 규정을 포함하는 수입과 관련한 공동원칙, 특정 제3국으로부터의 수입에 관한 일반원칙, 또 다른 긴급수입제한조치를 포함하는 제3세계 국가들로부터 직물류수입에 대한 일반원칙 등 일련의 규칙을 채택하였다.[234] 이러한 일련의 조치를 채택하면서 유럽위원회는 또한 반덤핑 및 보조금에 관한 사건의 관할을 유럽법원에서 1심법원으로 이전하였다.

1. 당사자 적격의 문제

(1) 사법적 심사대상으로서 반덤핑조치

반덤핑분야 조치에 대한 유럽법원의 판례는 광범위하다. 그리고 이들 반덤핑조치에 대한 유럽법원의 판례는 새로운 수입제도에 따른 보조금 및 긴급수입제한조치와 같은 다른 공동통상정책과 관련되어 있다.[235]

덤핑은 제3국의 수출업자가 수출을 위한 제품에 대하여 자국 내에서보다 낮은 가격 또는 정상적인 가치보다 낮게 판매함으로써 발생한다. 비록 덤핑문제는 매우 논쟁의 여지가 많은 분야이고 반덤핑조치에 대한 정당화에 대하여 이의가 많이 제기되지만 주요 교역국가에서는 불공정한 경쟁을 형성하고 있다고 주장되는 수출에 대응하여 국내산업을 보호하기 위한 반덤핑입법이 제정되어 있다. 이사회는 1968년 이래 덤핑을 막기 위하여 덤핑수입에 대하여 관세를 부과할 수 있도록 하는 제113조에 근거하여 입법을 해왔다. 위원회에 의하여 수행된 조사에 의하면 잠정관세(provisional

234) Council Regulation 520/94, O.J. 1994 L66/1; Council Regulation 521/94, O.J.1994 L66/7; Council Regulation 522/94, O.J. 1994 L66/10.

235) Francis G. Jacobs, Judicial Review of Commercial Policy Measures after the Uruguay Round, in N. Emiliou, D. O'Keeffe (eds.), *The European Union and World Trade Law*, 1996, 329.

duty)가 위원회의 규칙에 근거하여 부과될 수 있으며 이사회의 규칙에 의하여 확정관세(definitive duty)가 부과될 수 있다.

제173조의 용어와 반덤핑조치의 성격으로부터 발생하는 특별한 문제들이 사법적 심사의 대상으로 제기된다. 제173조(4)항에 따라 회사는 자신들에 대하여 내려진 결정이나 자신들과 직접적으로 그리고 개별적으로 관련된 자에게 내려진 결정에 대하여 만 이의를 제기할 수 있다. 반덤핑 조치들은 규칙이라는 형식을 취하고 있지만 위원회가 개별 수출입업자들을 조사하고 덤핑의 근거들을 이러한 조사를 통하여 확인하기 때문에 결정의 요소를 갖고 있다. 그러나 관세를 부과하는 규칙은 성질상 일반적일 수밖에 없고 종종 문제된 제3국으로부터 수입되는 모든 물품에까지 확대되며 관세를 납부할 책임이 있는 수입업자들에게 일반적으로 영향을 미치게 된다. 그러한 규칙은 비록 관세를 납부하여야 하는 자들에게 직접적으로 관련되어 있고 관세로 인하여 사업에 영향을 받는 수출업자에게도 영향을 줄 수 있지만 그들에게 개별적으로 관련되어 있지는 않다. 반대로 그러한 조치들은 통상적으로 그 적용에 있어서 일반적이다.

⑵ 반덤핑조치에 대한 유럽법원의 판례

당사자 적격에 대한 유럽법원의 접근은 중요한 발전을 보여주고 있다. 유럽법원에 의하여 내려진 첫 번째 반덤핑 판례는 1979년에 일본의 볼베어링업체에 대한 것이었다.[236] 유럽법원은 일본의 수출업자들이 이사회의 규칙에 대하여 이의를 제기한 것을 받아들였다. 그러나 그 것은 관련된 수출업자들의 명칭을 밝힘으로서 명백히 개별 회사별로 관련된 것으로 주장될 수 있는 어느 정도 일반적이지 않은 규칙이었다. 유럽법원은 더 나아가서 1984년 Allied Corporation 판례에서[237] 위원회 조사의 일부로서 수행된 예비적 조사(preliminary investigations)에 의하여 관련된 회

236) Case 113/77, NTN Toyo v Council, [1979] ECR 1185; Case 118/77, ISO v Council, [1979] ECR 1277; Case 119/77, Nippon Seiko v Council and Commission, [1979] ECR 1303; Case 120/77, Koyo Seiko v Council and Commission, [1979] ECR 1337; Case 121/77, Nachi Fujikoshi v Council, [1979] ECR 1363.

237) Cases 239 and 275/82, [1984] ECR 1005.

사로 거명되었는가와 관계없이 수출업자들이 규칙에 대하여 이의를 제기할 수 있다고 인정하였다. 유사한 접근방법이 소송에서도 적용되었다. 덤핑구제소송은 통상적으로 소장의 제출에 의하여 개시되기 때문에 일반적으로 덤핑으로부터의 보호를 요청하는 공동체의 기업이 위원회에 대한 소송에 참가하였다. 유럽법원은 당사자가 부적절하다고 간주하는 규칙으로[238] 귀결되는 반덤핑소송을 수용해 왔다.

수입업자의 당사자 적격에 대한 기준은 매우 제한적이다. 최근에 이르기까지 유럽법원은 독립적인 수출업자인 경우 그들은 제173조 따라 유럽법원에 직접적으로 규칙에 대한 이의를 제기할 수 없다는 입장을 지켜왔다. 그들의 유일한 구제방법은 회원국 당국이 관세를 부과하는 결정을 채택할 때까지 기다리고 국내법원에 대하여 규칙의 유효성에 대한 제177조와의 관련가능성과 함께 당해 결정에 대한 이의를 제기하는 것 뿐이었다. 오로지 수출업자와 상업적으로 관련되어 있으며 자신의 소매가격이 수출가격을 결정하기 위한 기초자료로 이용되어진 수입업자만이 제173조에 근거하여 소송을 제기할 수 있었다.[239] 그러나 유럽법원은 당사자 적격문제에 대한 유럽법원의 선 판례에도 불구하고 Extramet 사건에서[240] 상황에 따라서는 독립적 수입업자가 제173조에 의거하여 규칙에 대한 이의를 제기할 권리를 보유해야 한다고 판결하였다.[241]

유럽법원은 당사자적격과 관련하여 상대적으로 자유로운 입장을 보이고 있으나 최근까지 반덤핑규칙에 이의를 제기하는 사건은 거의 없었다. 처음의 일본 볼베어링 사건에서 문제의 규칙은 무효로 판결되었으며 위원회는 곧 바로 절차적 세이프가드를 개선하기 위하여 기본적인 법제를 개정하였다. 이에 따라 반덤핑조치는 공동체의 산업을 충분히 보호하지 못하였다는

238) Case 264/82, Timex v Council and Commission, [1985] ECR 849.

239) Case 279/86, Sermes v Commission, [1987] ECR 3109; Case 301/86, Firmodt Peterson v Commission, [1987] ECR 3123.

240) Case C-358/89, Extramet Industrie v Council, [1991] ECR I-2501.

241) Arnull, Changing EC Anti-Dumping Regulations: the Problem of Admissibility, in *European Competition Law Review*, 1992, p.73; Castillo de la Torre, Anti-Dumping Policy and Private Interest, *ELRev* Vol. 17, 1992, p.348.

근거에서 소송에 의하여 무효가 되었다. 그러나 위원회의 방법론에 대한 이의를 포함하여 수출업자에 대하여 제도적으로 부담을 준다는 주장에 근거한 상당한 수의 후속사건은 패소하였다.[242]

2. 유럽법원의 관할사항

최근에 Al-Jubail Fertilizer Company v Council 사건에 대한 판례와[243] Rima사건 판례를[244] 살펴보면 유럽법원은 반덤핑조치에 대하여 절차적 근거 및 실체적 근거에 바탕을 둔 이의를 받아들이고자 하는 것 같아 보인다.[245] 이 사건들을 통하여 유럽법원은 반덤핑조치에 대한 사법적 심사에 있어서 적극적이고 더욱 균형있는 역할을 하고 있다. 판례는 유럽법원이 ① 당해 입법에 규정된 것을 넘어선 절차요건을 포함하여 절차적 원칙이 적절하게 준수되었는가 하는 문제, ② 사실확인이 정확하게 설명되었는가 하는 문제, ③ 평가의 오류 및 권한의 남용에 대한 증명이 존재하는가 하는 문제, ④ 규칙의 근거는 적절한 것인가 하는 문제, ⑤ 조약 규정, 입법의 가능범위, 공동체법의 기본원칙, GATT 반덤핑법규에 대한 위반이 있었는가 하는 문제 등에 관련하여 통제권을 행사하고 있음을 보여주고 있다.

다른 한편으로 위원회의 방법론에 대한 소송제기는 일반적으로 실패하였다. 소송은 국내시장에서의 판매와 비교하거나 국내판매와 수출에 대한 비용기여와 같은 문제에 근거하여 제기되지 않았다.

---

242) 그러한 사례로는 1987년 제2차 일본산 소형볼베어링사건판결(Case 260/84, Minebea v Council, [1987] ECR 1975), 1988년 일본산 전동타자기사건판결(Case 56/85, Brother v Commission [1988] ECR 5655), 1990년 일본산 복사기사건판결(Case 156/87, Gestetner Holdings v Council and Commission [1990] ECR I781) 등이 있다. 이 사건들에서 유럽법원은 수출가격과 통상가치를 제도화하는 것을 포함한 다양한 범위의 주장들을 기각하였고 관세의 부과를 결정하고 공동체의 이익을 평가하는데 있어서 공동체 기구의 재량권을 강조하였다.

243) Case C-49/88, [1991]ECR I-3187.

244) Case 216/91, [1993] ECR I-6303.

245) Francis G. Jacobs, Judicial Review of Commercial Policy Measures after the Uruguay Round, in N. Emiliou, D. O'Keeffe (eds.), *The European Union and World Trade Law*, 1996, p.332.

3. 반덤핑사건의 관할권 이전

(1) 반덤핑사건의 관할권이전이 주는 의미

최근 반덤핑사건에 대한 관할을 유럽법원에서 유럽 1심법원으로 이관한 것은 어떠한 결과를 야기할 것인가에 대하여 세 가지 측면의 논의가 존재한다.

첫째, 유럽 1심법원은 당사자 적격과 실체적 문제에 대하여 유럽법원의 판례법에 구속된다. 하지만 유럽 1심법원은 유럽법원의 경우와 마찬가지로 당사자적격의 기준에 관한 진보적 입장을 계속적으로 확대해 나갈 것으로 기대되고 있다.

둘째, 유럽 1심법원은 동 법원의 존재이유를 확보하기 위하여 이사회와 위원회의 결정에 대하여 좀더 세밀한 조사를 행할 것이 기대되고 있다.[246] 이러한 좀더 세밀한 조사는 경쟁법 관련 사건에 있어 효과를 보이고 있다.[247]

셋째, 위원회의 경쟁결정분야는 통상적으로 제173조에 따라 다투어지고 제177조와 관련하여 국내법원을 통한 이의제기는 통상적으로 대안적 방법이 아닌데 반하여, 반덤핑조치는 회원국의 국내 당국에 의하여 이행되는 규칙들이기 때문에 반덤핑사건에 있어서는 그 입장이 다르다. 따라서 제173조에 따른 직접적 이의제기의 대안적 방법의 이용이 가능했다. 이의제기는 공동체 규칙의 유효성에 대한 유럽법원에의 소송제기와 함께 국내법원의 소송절차에 따라 국내 당국에 의한 반덤핑조치의 이행을 목적으로 제기될 수 있다.

(2) TWD 사건

그러나 조약의 경쟁규칙에 따른 국가지원이나 보조금분야에 있어서 최근의 판례는 이와 관련하여 흥미로운 문제를 제기하고 있다. TWD 사건에서[248] 유럽위원회는 독일정부의 지원이 불법적이라는 결정을 내리고 독일

246) 제1심 법원의 설립을 위한 위원회의 결정문의 前文은 복잡한 사건에 대한 좀더 세밀한 조사를 요구하는 움직임과 관련하여 제1심 법원이 개인적 이익에 대한 사법적 보호를 증진하게 될 것이라고 서술하고 있다.

247) Francis G. Jacobs, op. cit., p.335.

248) Case C-188/92, [1994] ECR I-833.

정부에 대하여 TWD에 대한 지원을 회수하라는 명령을 내렸다. TWD는 제173조에 따른 결정에 대하여 아무런 이의를 제기하지 않았지만 독일정부에 의하여 독일법원에서 환수조치가 진행되자 TWD는 이 소송절차에서 위원회의 결정이 위법한 것이라는 주장을 제기하였다. 이에 독일법원은 제177조에 근거하여 유럽법원에 결정의 유효성에 대한 문제를 부탁하였다. 유럽법원은 제173조에 따라 이의가 제기되었지만 받아들여지지 않은 사안에 의해 국내소송단계에서 결정의 유효성에 대한 이의는 더 이상 받아들일 수 없다고 판결하였다.

따라서 이와 유사한 원칙이 반덤핑에도 적용되는가, 제173조에 근거하여 유럽1심법원에 직접적으로 규칙에 대하여 이의를 제기하였으나 받아들여지지 않은 사안에 대하여 국내법원 대신에 그렇게 할 수 있는 것인가 그리고 제177조에 근거하여 유럽법원에 부탁할 수 있는가하는 문제가 발생한다. 이는 더욱 적절한 직접적 소송절차를 회피하기 때문에 제177조에 근거하여 이러한 절차를 이용하는 것은 가능하지 않을 것이며 반덤핑사건의 제1심법원에 대한 이관으로 적절한 법원이 없어지게 된다. 그러나 TWD 사건의 판례를 반덤핑 사건에 확대하는 데에는 조심하여야 한다. 지원의 수령자는 의심의 여지없이 지원의 위법성을 선언한 위원회의 결정에 직접적으로 이의를 제기할 수 있는 당사자적격을 갖는다.[249]

반덤핑 규칙에 의하여 영향을 받은 사업자가 당사자 적격을 갖는지는 확실하지 않다. 어떤 사업자의 당사자 적격이 확실하지 않은 한 그 사업자에게 유럽법원에 직접소송을 제기하였어야 한다는 근거에서 국내법원에서의 구제를 거부당하여야 한다면 이는 유감스러운 것이다.

4. 반덤핑사건에 대한 사법적 심사

(1) GATT 반덤핑협정의 공동체에 대한 효력

WTO협정 이후 변화의 배경은 잘 알려져 있다. 즉 각 회원국은 공동체가 통상정책분야에서 정책결정권한을 획득하기 이전에 원 GATT의 당사

249) Francis G. Jacobs, op. cit., p.335.

국이었지만 유럽법원은 승계이론에 근거하여 공동체가 회원국의 통상정책 권한과 의무를 승계하여 GATT의 구속을 받는다고 판결하였다.[250]

따라서 공동체는 GATT의 당사자가 아니더라도 GATT의 구속을 받는다. 그러나 유럽법원은 GATT 규정이 갖는 권한약화 및 분쟁해결방식과 관련된 규정의 유연성으로 인하여 공동체가 제3국과 체결한 조약과는 달리 GATT 규정에 대하여 직접적 효력을 부여하려고 하고 있는 것 같지 않다. 그러나 유럽법원은 Fediol사건과[251] Nakajima사건에서 GATT 규칙과 보조금금지 및 반덤핑절차의 양립가능성에 대하여 심리하였다. 이러한 판례의 경향은 최근 바나나사건에서 다시 확인되었다. 제기될 수 있는 문제의 하나는 권한약화의 가능성을 낮추고 더욱 구속력 있는 분쟁해결절차를 규정하고 있는 새로운 WTO 협정이 당해 협정 규정의 직접적 효력의 가능성을 고려하도록 할 수 있다는 것이다.

그리고 과거의 반덤핑규범을 대체하는 "GATT 1994의 제Ⅵ조의 이행에 관한 협정"이라는 새로운 GATT협정이 존재한다. 동 협정은 덤핑의 결정, 피해의 결정, 이에 따른 절차 등에 관한 더욱 상세한 규정을 포함하고 있다. 이에 따라 공동체의 입법은 개정이 필요하며 GATT 협정과 일치하는가에 대하여 심사되어야 한다. 그리고 이에 따라 결정과정을 계열화하기 위해 1994년 반덤핑 및 다른 공동통상정책에 관한 공동체입법에 개정이 이루어졌다.

⑵ 반덤핑조치의 소관기관결정

1991년 유럽법원은 반덤핑소송에서 기밀이 아닌 서류에 유럽소비자기구가 접근하는 것을 위원회가 거부한 사건에서 유럽소비자단체에 의한 제소를 받아들이지 않았다.[252] 그리고 또 다른 문제는 상업적으로 영업비밀정보 및 그와 유사한 정보를 제외하고는 원칙적으로 모든 공동체문서에 대하여 모든 사람이 접근할 수 있어야 한다는 투명성에 대한 현재의 관심이 위원회의 관행을 변화시키게 될 것인가 하는 문제와 수입업자, 수출업자 그

250) Case 21-24/72, International Fruit Company, [1972] ECR 1219.
251) Case 70/87, Fediol v Commission, [1989] ECR 1781.
252) Case C-170/89, BEUC v Commission, [1991], ECR I-5709.

리고 제소자를 위한 정보권이 더욱 넓게 확대될 수 있을 것인가하는 문제, 그리고 사용자 및 소비자단체의 이익에 관한 새로운 입법이 일정한 상황하에서 그들의 유럽법원에 대한 당사자적격을 인정하는 것으로 이어질 것인가 하는 문제이다.

이사회는 위원회의 반덤핑조항에 대한 책임과 함께 위원회가 확정관세를 부과하는 권리를 이사회로부터 양도받아야 한다는 제안을 받아들이지 않았다. 그러나 이사회는 몇몇 회원국정부의 반대에도 불구하고 기본적 규칙을 개정하기로 결정하였고 그 결과 확정관세는 가중다수결이 아닌 단순 다수결에 의하여 부과될 수 있게 되었다. 반덤핑절차의 다양한 단계에 대하여 시간적 제한이 부과되었다. 그리고 새로운 규칙은 수출업자, 수입업자 및 제소자 뿐만 아니라 소비자와 소비자단체의 이익도 인정하였다.

⑶ 반덤핑조치에 대한 유럽법원의 사법적 심사

반덤핑 및 관련 조치에 대한 사법적 심사가 많은 새로운 문제를 제기하게될 것임은 분명하다. 그리고 반덤핑 및 보조금 금지사건을 유럽 1심법원에 이관하는 것은 사법적 심사의 발전에 있어서 새로운 단계를 확보하는 것이다.

제3국과의 통상보다는 역내무역에 우선권이 주어져야 한다는 공동체우선의 원칙의 범위와 효력이라는 일반적 이익의 문제가 최근의 사례에서 제기되었다. Greece v Council 사건에서 대두(soybean)에 대한 공동체의 규칙에 대하여 이 규칙들이 공동체우선의 원칙을 침해한다는 근거에서 이의가 제기된 바 있다.[253] 유럽법원은 이를 기각하면서 당해 원칙이 공동농업정책의 요건으로서 공동체입법에 의하여 고려되어야 하지만 세계무역정책에 영향을 미치는 모든 경제적 요소가 평가되어 있지 않은 한 입법자의 결정에 영향을 미칠 수 없으며, 공동체 우선의 원칙은 문제된 조치의 무효로 귀결되는 법적 요건의 위반에 해당되지 않는다고 판시하였다.

이 사건 및 최근의 판례법에 있어서 유럽법원의 접근방법은 조약에 규정된 통상정책의 자유주의적 원칙에 일치하는 것으로 판단된다. 따라서 제110조는 공동체의 관세동맹을 설립하면서 세계무역과의 조화로운 발전에

253) Case C-353/92, Greece v Council, [1994] ECR I-3411.

기여하기 위하여 국제통상에 대한 제한의 진보적인 철폐 및 관세장벽의 감축이라는 목표를 규정하고 있다. 이들 목표는 의심의 여지없이 새로운 세계무역규범의 효력발생과 함께 그 중요성이 강조되고 있다.

제 3 절 유럽연합과 WTO분쟁해결제도

1. GATT 제23조에 의한 제소의 종류

GATT 제23조는 통상분쟁에 대하여 국내적 차원의 해결과 국제적 차원의 해결을 모두 규율하고 있다. 따라서 관세 및 비관세 장벽은 대부분의 GATT협정 체약당사국의 국내법원에 의하여 심리될 수 있다. 예컨대 반덤핑 분야에 있어서 미국법원의 결정과 유럽공동체의 관세동맹법과 관련된 유럽법원의 결정은 GATT의 관행에 영향을 미칠 수 있다.[254]

GATT 체약당사국들간의 분쟁해결을 위한 국제적 절차는 제22조와 제23조 그리고 국제수지(balance of payment) 제한에 대한 분쟁에 관한 제18조의 제2항, 관세동맹 및 자유무역지대의 잠정협정과 GATT의 일치성에 분쟁에 대한 제24조와 같은 일부 조항에서 규정하고 있다.[255] 제22조는 GATT에 영향을 미치는 문제와 관련한 타방 체약당사국에 의해 이루어지는 항의(representations)와 관련한 양자간 또는 다자간의 협상을 규정하고 있다. 이는 분쟁해결을 위한 사전협의절차를 규정하고 있는 것이다. 제23조의 제1항은 제a항에서 위반제소(violation complaints),[256] 제b항에서 비위반제소(non-violation complaints),[257] 제c항에서 상황제소(situation complaints)를[258] 규정하고 있다. 제23조 제1항의 초점이

254) Ernst-Ulrich Pertersonmann, The GATT Dispute Settlement System as an Instrument of the Foreign Trade Policy of the EC, in N. Emiliou(ed.), *The European Union and World Trade Law*, 1996, p.253.

255) 이들 규정은 제23조의 일반적인 GATT분쟁해결절차에 의지하는 것을 배제하고 있지 않다.

256) 이는 GATT협정의 위반사항을 다루는 절차이다.

257) 이는 GATT 협정 자체를 위반하지는 않았지만 상대국의 이익을 침해한 상황을 다루는 절차이다; 법무부, UR협정의 법적 고찰, 1994, 653-4면 참조.

258) 기타 상황의 존재로 인하여 GATT에 의하여 직접 또는 간접으로 자국에 부여된 이익이 무효화 또는 침해되거나 GATT 협정의 목적 달성이 저해되는 경우이다; 법무부, UR협정의 법적 고찰, 1994, 654-5면 참조.

‘행위의 합법성’과 ‘국제적 불법행위에 대한 국가책임’이라는 전통적인 법개념 보다는 ‘이 협정에 따라 직접적 또는 간접적으로 발생한 이익의 무효화 또는 침해’와 ‘방해되어진 협정의 목표달성’이라는 독특한 개념에 맞추어져 있는 것은 과거의 국제무역협정에 의하여 영향을 받은 것이다. 확실히 2차 대전 이전의 미국의 양자간 자유무역협정은 비록 금지된 것은 아니었지만 물품생산보조금과 같은 비관세장벽에 의하여 침해되는 상호주의적인 관세 자유화로부터 경쟁적인 이득을 보호하고자 시도된 것이었다.

GATT의 관행에 있어서 제23조에 의한 제소 중에 위반제소와 비위반제소라는 2 가지 종류의 제소만이 GATT 체약국들에 의하여 적극적으로 이용되었다. 즉 제23조에 따른 200여건 이상의 분쟁 중에서 90% 이상이 ‘GATT에 따라 발생한 이익의 무효 또는 감소’에 대한 ‘위반제소’이었다. 제23조 따른 분쟁의 4건만이 제23조 제1항 c에서 표현하고 있는 ‘기타 상황(other situation)’을 언급하는 ‘상황제소’에 관련되어 있다. 더욱이 단지 3건만이 ‘협정의 목적달성’이 방해되어졌음을 다투는 소송이었다. 일부 제23조 초안자들의 예상과는 달리 고정환율제도의 붕괴, 유가의 폭등 그리고 1970년대의 광범위한 경기둔화와 같은 전후의 경제적 위기는 GATT 제23조에 대한 의존을 증가시키기보다는 무역자유화를 증진하였다. GATT의 규정이 명백히 부여하고 있는 권리를 넘어서서 제23조 제1항에 따라 체약 당사자에 의하여 승인된 기타의 ‘일반협정에 따라 발생하는 이익’이 협상 당시 지배적이었던 경쟁조건의 유지 또는 상호적인 관세양허에 근거한 합의된 균형과 관련된 합리적 예상의 보호였다. 지금까지 어떠한 GATT의 패널이나 GATT의 분쟁해결 원칙도 제23조 제1항 c에 법적 판정의 근거를 두고 있지 않다. 사실 ‘기타상황 제소’나 ’GATT목적의 방해‘에 대한 소송과 같은 모호한 표현과 기준을 고려하면 그와 같은 예측할 수 없는 소송이 사용되지 않는 것은 다행스러운 일이다.[259]

259) Ernst-Ulrich Pertersonmann, op. cit., p.254.

2. 제23조 제1항에 따른 분쟁의 해결

⑴ 청구요건

GATT 분쟁해결기구에 제소하기 위해서는 어떤 회원국의 조치로 인하여 자국이 GATT 회원국으로서 얻는 이익이 무효화되거나 침해될 것이 요구된다. 이러한 요건은 위반청구의 경우에 일단 충족된 것으로 추정되지만 비위반제소에서는 이러한 요건의 충족이 문제가 된다. 따라서 제소국은 비위반제소의 경우에 제소에 대한 상세하고 정당한 사유를 제시하여야 한다.[260]

⑵ 협정상의 이익

위반제소의 경우 협정상의 이익을 침해하였는지 여부는 그다지 문제가 되지 않는다. 왜냐하면 GATT/WTO협정은 회원국간 이익의 균형을 보장하기 위한 것이기 때문에 협정을 위반하면 당연히 협정상의 이익이 침해된다고 할 수 있기 때문이다. 그러나 비위반제소의 경우에는 협정위반이 존재하지 않기 때문에 '협정상의 이익'에 대하여는 특별한 해석이 요구된다.

협정상의 이익이란 실제적인 시장접근이나 법적 지위 향상을 의미한다고 보는 것이 일반적이다. 협정상의 이익이란 교역의 양만으로는 산정될 수 없고 가격경쟁력이 향상됨에 따라 시장접근 기회가 개선되는 것을 말한다.[261]

⑶ 무효화 또는 침해

협정위반이 있으면 일단 무효화 또는 침해를 구성하는 것으로 추정된다. 따라서 위반제소의 경우에는 무효화의 요건은 문제되지 않는다. 그러나 비위반제소는 협정위반이 존재하지 않음에도 불구하고 청구를 제기하는 것이기 때문에 무효화의 의미가 무엇인지를 보다 구체적으로 밝혀야 한다.

---

260) 서헌제, 국제경제법, 1996, 777면.

261) Payments and Subsidies Paid to Processors and Producers of Oilseeds Related Animal-Feed Proteins(Oilseeds), GATT, BISD 37S(1989-1990) 86.

무효화는 '부정적 효과'와 '합리적 기대의 좌절'이라는 두 가지 기준에 의해 판단된다.

그리고 부정적 효과는 합리적 기대와는 달리 관세양허가 존재하지 않는 경우에 적용되는 개념이며,[262] 합리적 기대란 관세양허협상의 시점에서 가지고 있던 경쟁관계에 대한 기대를 말한다. 합리적 기대는 1949년 호주와 칠레간의 분쟁에서 처음 다루어졌는데 이 사건에서 호주는 국내에서 생산되고 있던 두 가지 형태의 비료에 대하여 모두 보조금을 지급하고 있다가 그 중 한가지 비료에 대하여 보조금 지급을 중단하였고 칠레는 이 같은 호주정부의 조치가 자국의 이익을 침해하는 것이라고 하여 제소하였다. 이에 대하여 GATT 작업반은 당해 비료에 대한 관세협상을 할 당시의 상황을 고려할 때 호주 정부의 조치가 두 가지 비료의 경쟁관계에 대한 칠레정부의 합리적 예상을 뒤엎는 결과를 초래하였다면 침해 또는 무효화가 존재한다는 판정을 내렸다.[263]

3. 제23조 제2항에 따른 판정과 권고

GATT 제23조 제2항은 판정, 권고, 그리고 의무의 정지라는 3가지 종류의 구제방법을 규정하고 있다. 동 조항이 규정하고 있는 '신속한 조사' 및 '적절한 권고' 또는 법률이나 사실에 대한 쟁점이 있는 경우에 내려지는 '적절한 판정'은 의무적이다. 그에 대한 대응책에 대한 권위부여는 '상황이 그러한 조치를 정당화할 정도로 충분히 심각한 것이고' 양허 또는 다른 의무의 정지가 '당해 상황에 있어 적절한' 경우에만 선택할 수 있으며 수용가능한 것이다.[264] '판정을 할 권리'는 분쟁의 대상이 된 무역조치의 GATT 일치여부와 이러한 맥락에서 분쟁의 해결에 관련된 GATT 규정의 해석과 적용에 관하여 결정할 권한을 포함한다. 이는 또한 GATT 규범을 위반한 체약 당사국의 법적 책임과 '2차적 의무'를 결정할 권한을 포함한다.

---

262) 1989년 Oilseeds 사건에서 부정적 효과는 교역량이 아닌 가격경쟁의 향상에 의해 기대되는 시장접근기회의 저해라고 해석되었다; 서헌제, 앞의 책, 778면.

263) GATT/CP 3/16(1949. 7. 27.)

264) 제23조 제2항 및 제22조의 제6항 참조. 그러나 WTO설립협정의 분쟁해결에 관한 양해각서는 일정한 요건을 갖춘 경우 양허의 정지에 대한 법적 의무와 이에 상응하는 권리를 도입하고 있다.

통상 GATT 이사회를 통하여 행위하는 체약 당사국들에 의한 분쟁해결 보고서의 채택은 GATT의 관행에 있어 '판결'로 간주되며 당해 사건에 있어 분쟁당사자의 현행 GATT 상의 권리와 의무에 대한 유권적인 결정으로 간주된다. 이는 또한 "조약의 해석과 관련된 당사자의 합의를 확립하는 조약의 적용에 있어 후속적인 실행"을[265] 구성하며 GATT 규범의 해석에서 고려되어져야 한다. 이는 GATT의 분쟁해결관행이 종종 선행 패널의 보고서에서 채택된 해석을 언급하고 있다는 사실에서 입증된다. 그러나 GATT의 분쟁해결관행은 사법적 또는 다른 분쟁의 해결판례가 향후의 분쟁에 대하여 법적 구속력있는 '선례로서의 효력'을 갖지 않는다는 일반국제법의 관행에 따른다. 이로 인해 체약 당사국과 분쟁해결기구는 선행 패널이 채택한 보고서에서 행한 GATT 규범해석으로부터 독립하여 자유롭게 결정한다. 제25조에 따라 체약 당사국이 채택한 GATT의 원칙에 대한 일반적 구속력이 있는 유권해석과 달리 제23조 제2항에 따른 분쟁해결 판결의 법적 구속력은 분쟁당사자들과 그들의 구체적 분쟁과 체약 당사자들에 의하여 채택된 특정한 법적 판단에 대하여만 제한된다.

'권고'는 '판정'의 이행과 관련이 있으며 법적인 구속력이 없다는 점에서 '판정'과 구별된다. '적절함'을 갖추기 위하여 권고는 GATT 규범과 적용가능한 일반국제법에 일치하는 것이어야 한다. 예컨대 제3조 제2항에 위반한 수입물품이나 제11조 제1항에 위반한 수입쿼터에 대한 차별관세의 경우, 위반국에게 GATT규범과 불일치하는 조치를 제거하도록 하는 법적 선택범위를 준수하여야 한다. 이와 같은 경우에 분쟁해결기구는 피고국가에게 GATT규범과 불일치하는 조치에 대하여 당해 국가의 선택에 의한 적절한 수단에 의하여 GATT 규범과 일치하도록 할 것을 요구할 뿐이다. 관련된 불법적인 조치가 다른 GATT의 규정으로 합법화될 수 없고 요구된 행위가[266] 문제된 조치를 GATT 규범과 일치시킬 수 있는 유일한 방법인 경우 특정한 조치를 취하도록 하는 좀더 구체적인 요구는 제23조 제2항에 따라서만 허용될 수 있다.

---

265) 1969년 비엔나조약법조약(1969 Vienna Convention on the Law of Treaties) 제31조.

266) 예컨대 불법적인 반덤핑 관세의 철회를 하도록 요구된 경우.

4. GATT 제23조 제2항에 따른 의무의 정지 및 보복

(1) 의무의 정지 및 보복

대부분의 국제협정과 마찬가지로 GATT 규범이나 1979년의 동경라운드협정에 따른 분쟁해결에 관한 양해는[267] 자신의 의무를 위반한 체약 당사국의 법적 책임을 정의하지 않았다. 그러나 "체약 당사국의 첫 번째 목표는 만약 당해 조치가 협정과 일치하지 않는다고 판단되는 경우 통상적으로 관련된 조치를 철회하도록 확고히 하는 것이다. 배상규정은 당해 조치의 즉각적인 철회를 시행하기 어렵고 잠정적인 조치로서 협정에 일치하지 않는 조치의 철회가 유보되어 있는 경우에만 이용될 수 있다."는[268] 것이 GATT의 분쟁해결관행과 '2차적 GATT 규범'으로서 오랫동안 인정되어 왔다.

GATT의 규범은 의무의 위반은 위반국가에게 배상책임을 부과하며 '2차적 의무'를 발생시킨다는 일반국제법의 원칙과 일치하는 것이다. 그러나 국제불법행위와 관련하여 인정되고 있는 다양한 형태의 일반국제법상 구제방법은[269] GATT 규범이 다르게 규정하고 있지 않은 범위 내에서 만 GATT 체제 내에서 적용될 수 있다.

GATT 체제 내에서 분쟁해결의 1차적 목표는 상호합의하는 해결방안에 도달하는 것이며 이것이 실패하는 경우에는 GATT협정에 위배되는 것으로 확인된 조치의 철회를 확보하는 것이다. 그 다음의 해결책은 위반국가로 하여금 피해에 대하여 적절한 보상을 제공하도록 하는 것이다. 위반당

---

267) 동경라운드협상에서는 종래 GATT 내에서 관습적으로 행하여져 오던 관행을 조문화하여 이를『통보,협의,분쟁해결및감시에관한양해』(Understanding Regarding Notification, Consultation, Dispute Settlement and Surveillance)라는 이름의 협정으로 체결하였다. 이 양해각서는 현재 GATT 분쟁해결절차의 가장 중요한 법원이다; 법무부, UR협정의 법적고찰(상), 1994, 577면.

268) 1979년 11월 28일 채택된 통지, 협의, 분쟁해결과 감시에 관한 양해각서(Understanding Regarding Notification, Consultation, Dispute Settlement and Surveillance), Annex para 4, BISD26 S/216.

269) 국제법상 일반적인 국가의 국제책임해제방법에는 원상회복(restitution), 금전배상(indemnity), 현물배상(reparation in kind), 진사(satisfaction) 등이 있다; Louis Henkin et al.,*International Law*, 1993, pp.583-584.

사국의 정부가 권고 및 판정의 이행에 실패한 경우에는 피해를 입은 분쟁당사국에게 자발적으로 보상을 제공할 수 있다. 그러나 보상에 대한 합의가 이루어지지 않은 경우에는 피해를 입은 당사국이 보복하는 권리를 요청할 수 있으며 보복요청은 이를 거부한다는 패널의 전원합의가 없는 한 승인될 수밖에 없다. 최후적 방법으로서 보복에 관련하여 관습적인 GATT의 분쟁해결관행은 1979년 "분쟁해결분야에 있어서 GATT의 관습적 관행에 대한 합의"에서 GATT 제23조의 규정에 따라 이 절차를 제기한 국가가 호소할 수 있는 최후의 방법은 타방 당사국에 대한 상호주의적 차원의 차별적 조치로서 당해 협정에 의한 양허 또는 다른 의무의 적용을 정지하는 것이라고 하였다.[270]

⑵ 보복의 형태

보복의 형태에 대하여는 구체적인 규범이 적용되며 그러한 규범의 목적은 한편으로는 보복조치를 가능한 한 피해가 발생한 것과 동일한 무역분야로 제한하고 다른 한편으로는 피해를 입은 당사국이 적정한 보상을 발견할 수 있도록 하는 것이다.

제소국가는 먼저 자국의 권리가 무효화 또는 침해된 분야에 대하여 보복을 도모하는 것이 일반적인 원칙이다. 예컨대 상품무역의 손실을 가져온 피해는 상품관련 양허의 철회를 통해서 보상될 수 있다. 서비스분야의 피해는 동일한 영역의 조치에 의하여 보상되는 것이 바람직하다. 지적재산권 문제에 있어서도 피해가 발생한 것과 동일분야에서 보상되어야 한다. 그러나 피해를 입은 당사국이 이러한 보상이 '현실적 또는 효과적'이 아니라고 판단하면 다른 분야에 대한 보복을 도모할 수 있고 또한 상황이 '충분히 심각할' 경우에는 전혀 다른 WTO협정에 의한 보복을 요청할 수 있다. 보복대상국가가 이러한 조치가 과도하다는 이유로 반대할 경우에는 당초 패널위원 또는 독립적인 중재자에 의한 중재를 요청할 수 있고 그 중재결정은 확정적이다.[271]

---

270) BISD 26 S/216.

271) 보복조치의 절차와 방법, 종류 등에 관하여는 서헌제, 국제경제법, 1996, 784-786면; 법무부, UR협정의 법적 고찰(상), 1994, 646-651면; 岩澤雄司, WTOの 紛爭處理, 1995, 152-170頁 참조.

비엔나 조약법협약에 명문화된 일반국제법에 따르면 다자조약의 중대한 위반은 타방당사국에게 전면적 또는 부분적으로 위반국가에 대한 조약의 적용을 정지할 수 있는 권한을 부여하는데[272] 반하여 제23조 제2항은 체약당사국들에 의하여 권한이 부여되지 않은 한 GATT 의무의 일방적인 정지권한을 배제하고 있는 것이다. 제23조의 제2항에 따른 합법적인 다수결 결정과 GATT 규범에 일치하는 정치적 압력은 제3자의 중재에 근거한 법체계에서 분쟁을 해결하는 합법적인 수단이다. 이는 적절하다고 판단되는 경우 다른 체약 당사국에 대하여 의무의 적용을 배제할 권한을 부여하는 매우 광범위한 '중지권(suspension power)'과 제23조 제2항에 따른 체약당사국들의 재량권이 지난 45년간에 단 한번 이용되었다는 사실에 의하여 입증된다. 이와 같이 '중지권'이 매우 드물게 사용되는 것은 통상제한이 상호간에 복지를 감소시키며 양허의 포기는 통상확대와 상충되는 제한을 제거하려는 협정의 목적이기 때문에 구제방법으로 이용될 수 없기 때문이다.[273]

5. 유럽연합에 의한 WTO분쟁해결제도의 활용

(1) WTO분쟁해결제도 이용사례

1982년 이래 유럽공동체는 다른 GATT 체약 당사국들의 통상조치에 대하여 제23조 근거한 많은 분쟁해결소송절차를 제기하였다. 그리고 대부분의 판례는 유럽공동체에게 유리한 분쟁해결판정이 내려졌다. 이러한 사건들에는 1982년 미국 지적재산권법의 '제조 조항(manufacturing clause)'에 대한 제소,[274] 1985년 캐나다 지방정부의 수입, 물류 및 판매제한에 대한 제소,[275] 1986년 수입 와인 및 알콜음료에 대한 일본의 관세, 조세 및 라벨링관행에 대한 제소,[276] 1987년 미국의 세관이용료에 대한 제소,[277]

272) Art. 60 of Vienna Convention the Law of Treaties.
273) Robert E. Hudec, *The GATT Legal System and World Trade Diplomacy*, 1975, p.175.
274) BISD 31S/74, 91.
275) BISD 35S/37, 92.
276) BISD 34S/136, 159.
277) BISD 35S/245, 290.

1987년 일본의 수출제한에 대한 제소,[278] 1987년 미국 관세법의 제337조에 대한 제소[279] 등이 있다.

최근의 사례로는 1995년 6월 유럽연합 및 일부 회원국이 LAN장비용 어댑터카드 및 멀티미디어 개인용 컴퓨터에 대한 과세번호를 변경하여 결과적으로 관세를 3.5%에서 각각 7.5% 및 14%로 인상하여 제기된 사건이 있다. 이에 대해 미국은 1996년 11월 GATT 제3조의 내국민대우 위반을 근거로 유럽연합에 WTO분쟁해결절차에 따른 양자협의를 요구하였으며 1997년 LAN 장비와 관련하여 유럽연합과 미국간에 WTO패널이 설치되었다.[280] 1998년 2월 발표된 당해 사건에 대한 WTO패널의 보고서는 유럽연합이 GATT 제3조의 의무를 위반하였다고 판정하였다. 유럽연합은 1998년 3월 이를 항소심에 제소하였으며 1998년 6월 WTO 패널 항소심은 유럽연합의 LAN 장비에 대한 과세번호변경이 GATT에 위배되지 않았다고 판정하였다.

⑵ WTO분쟁해결제도의 활용이유

유럽공동체가 제23조의 분쟁해결절차를 적극적으로 이용하여 얻은 통상정책에 있어 성공은 세 가지 측면에서의 요인에 근거하고 있다.

첫째, 다른 무역 상대방과의 오랜 정치적 협상에 대한 대안으로서 GATT 분쟁해결절차가 제공하고 있는 패널보고서의 신속성과 법적 요인이다. 예컨대 미국의 원유에 대한 조세에 대한 패널보고서가 캐나다, EC, 멕시코에 의한 제소를 동시에 심사하여야 했지만 다른 6개의 체약 당사국들이 이들 제소국가를 지지하여 패널보고서는 패널의 설치 이후 4개월 이내에 GATT 이사회에 의하여 채택되었다.[281]

두 번째로 1974년 미국무역법 제301조에 대응하기 위하여 채택한 '특정한 불법적 통상관행에 대한 보호와 관련된 공동통상정책의 강화'에 관한 이사회 규칙 2641/84는 EEC의 GATT 분쟁해결제도에 대한 입장을 변

278) BISD 35S/116, 162.
279) BISD 36S/345, 396.
280) 이 패널에 우리나라는 제3자 자격으로 참여하였다.
281) BISD 34S/136, 159.

화시키는데 기여하였다. 제301조와 규칙 2641/84는 모두 불법적이고, 불합리한 외국의 무역관행에 대하여 개인에 의한 제소의 허용을 규정하고 있다. 개인에 의한 제소를 허용하는 것은 이들 사안이 정부에 의하여 국제적 차원에서 진행되며 GATT 분쟁해결절차의 시작에 연결될 수 있다는 점에서 의미를 갖는 것이다.

1993년까지 유럽공동체는 미국의 관세법 제337조, 수출 대두류 및 대두유에 대한 아르헨티나의 이중과세, 유럽공동체의 음반제작업자에 대한 인도네시아의 적절한 보호실패, 요르단의 특허법, 일본의 항만세, 태국에 의한 저작권법의 차별적 적용 등에 대하여 제소를 하였다.[282] 미국, 아르헨티나 그리고 일본에 대한 제소는 GATT의 원칙이 관계 국가들에 의하여 위반되었음을 이유로 제기되었으나 아르헨티나와 일본에 대한 두 건의 제소는 공동체 위원회에서 기각되었고 미국에 대한 제소는 GATT 패널보고서로 연결되었다. 인도네시아, 요르단, 태국 등에 대한 세 건의 제소는 관련 국가와의 국제협상을 통하여 해결되었다. 일부의 우려와는 달리 새로운 방법은 보호주의자의 압력에 대한 법적 제한으로서 그리고 국제적 통상분쟁의 해결을 위한 GATT의 분쟁해결절차에 호소하는 것을 촉진하는 수단으로서 기능하였다. 위에서 제기된 제소의 4건이 지적재산권과 관련되어 있다는 사실은 WTO에 의한 새로운 분쟁해결제도와 무역관련지적재산권(TRIPs)협정 하에서 새로이 도입된 방법이 향후 유럽공동체로 하여금 GATT-WTO 분쟁해결절차에 더욱 많이 호소하도록 하게될 것이라는 것을 의미한다.

세 번째로 GATT-WTO분쟁해결제도의 강화에 관한 UR협상에서 유럽공동체는 GATT-WTO분쟁해결제도의 법제화(legalizing) 및 사법화(judicialising) 그리고 무역제재의 허용에 대한 제안을 강력하게 지지하였다.[283] 이는 유럽연합이 WTO 분쟁해결제도에 대한 강력한 의지를 보여주는 것이다.

---

282) 이들 제소에 대한 연구는 Castillo de la Torre, The EEC New Instrument of Trade Policy: Some Comments in the Lights of the Latest Developments', 1993, 30 *CMLRev*, pp.687-719 참조.

283) Ernst-Ulrich Pertersonmann, The GATT Dispute Settlement System as an Instrument of the Foreign Trade Policy of the EC, in N. Emiliou(ed.), *The European Union and World Trade Law*, 1996, p.272.

제 5 장 WTO규범과 유럽법원의 사법적 심사

제 6 장 유럽연합 대외공동통상법제의 시사점

유럽연합은 1994년 유럽연합설립조약인 마스트리히트조약(TEU)의 체결 이후에도 정부간회의(IGC)를 통하여 유럽연합의 통합을 강화하기 위한 논의를 지속적으로 전개하고 있으며 그 결과 1997년에는 암스테르담조약(TOA)을 체결하여 유럽시민의 자유이동을 보장하고 유럽연합의 초국가적 기구와 제도를 한층 더 효율화하며 유럽의회의 공동입법절차를 강화하고 유럽의회의 위상을 제고하였다.

따라서 유럽연합의 대외공동통상법제는 단순한 회원국간 협력 차원의 유럽연합법제가 아니라 하나의 주권적 실체로서 유럽연방을 최종적인 목표로 지향하는 국가연합체가 대외적으로 통상을 함에 있어서 획일적 기준으로서 채택한 공동법제이다. 이러한 이유로 우리나라의 주요 교역상대방으로서 유럽연합의 대외공동통상법제를 고찰하는 것은 유럽연합이라는 거대한 시장과의 통상에 있어 국제경쟁력강화와 통상관계확대를 위한 법률정보의 수집과 분석이라는 중요한 문제이다. 이를 위해서 이 연구보고서에서는 유럽연합의 대외공동통상법제를 유럽연합의 대외통상과 관련된 다음과 같은 다양한 법적 문제들을 고찰하였다.

우선 유럽연합이 대외통상관계에 있어 법적 주체로 행위할 수 있는가에 관한 국제법 주체성문제에 대하여 주권국가와 국제기구의 어느 쪽에 대입시켜 대우해야할 것인가에 관해 살펴보았다. 대외통상관계에 있어 유럽연합의 법적 지위에 대한 최근의 논의는 유럽연합이 새로운 국제법 실체로서 주권국가와 국제기구의 중간적 성격을 부여하여야 한다는데 의견이 수렴되고 있다. 구체적으로 현실 국제사회에서 유럽연합이 어떠한 법적 자격을 가지고 있는가에 대하여는 현재 각종 국제기구와 국제협정 그리고 유럽연합의 회원국이 아닌 제3국가들의 유럽연합에 대한 입장과 실례를 통해 검토되었다. 그 결과 유럽연합이 회원자격을 획득하고 있는 주요 국제기구의 범위는 유럽연합이 국제법상의 주체로서 행위하는데 장애가 되는 요소들이 감소되고 있음을 보여주고 있으며 제3국들에 의한 공동체에 대한 반대나 공동체가 국제법주체로서 갖는 권한에 대한 일반적 반대는 이제 상당히 줄

어들었다. 그 결과 WTO와 같은 새로운 국제기구나 FAO와 같은 전문적 분야의 국제기구, 그리고 국제천연고무협정과 국제커피협정과 같은 전문분야 국제협정에서 유럽연합은 완전한 회원자격을 획득하고 있으며 향후 형성되는 국제기구나 협정에서도 유럽연합이 원회원국 자격을 획득하는 것은 이제 매우 용이하게 되었다. 이제 유럽연합은 국제적인 기구나 협정에 있어서 원 회원국의 자격문제보다는 유럽연합이 행사할 수 있는 투표권의 범위 문제에 관하여 더욱 많은 고민을 해야할 때가 되었다. 유럽연합이 궁극적으로 추구하는 통합의 형태를 고려하면 유럽연합이 전면적이고 완전한 하나의 투표권을 행사하여야 할 것이나 이는 유럽연합의 통합과 함께 궁극적으로 달성될 수 있는 것이며 현재로서는 공동체의 이익을 우선하는 공동체와 자국의 이익을 도외시할 수 없는 회원국간의 갈등만큼 국제기구에서 공동체의 투표권에 대하여도 공동체와 회원국간에 갈등이 존재하고 있다. 또한 국제기구와 협정체제 내에서 회원국의 수 만큼 인정되는 투표권을 유럽연합이라는 하나의 투표권으로 축소되는 것이 현재의 표결제도하에서 공동체의 이익에 반드시 부합한다고 볼 수도 없다. 따라서 최근의 국제커피협정에서 명시한 바와 같이 유럽연합은 정식회원당사자로서 공동체의 이익과 관련된 문제에 관하여 발언하고 질의·응답할 수 있는 자격이 부여되며 특히 공동체에게 권한이 이양된 특정한 문제에 대하여는 공동체가 회원국의 투표권을 집단적으로 행사하도록 하는 것이 공동체와 회원국의 요구를 모두 충족할 수 있는 방안으로 받아들이고 있다.

따라서 우리나라는 유럽연합과의 쌍무협정이나 유럽연합이 포함되는 다자조약의 협상과정에서 이러한 공동체대표권의 이중투표권해소방식을 이해하고 수용한다면 유럽연합과의 협력관계를 강화하는데 도움이 될 것이다.

두 번째로 유럽연합이 채택하고 있는 대외공동통상법제로서 가장 빈번히 활용되고 있는 반덤핑법제가 가지고 있는 문제에 대하여 교역상대방으로서 유럽연합에 지속적인 개선을 요구하여야 할 것이다. 유럽연합의 반덤핑법은 WTO 반덤핑협정의 발효를 계기로 1994년 전면적으로 개정되었고 그 이후에도 부분적인 개정이 있었으나 제도와 운영에 있어 비합리성과 불투명성이 문제점으로 지적되고 있다.

유럽연합 반덤핑법제의 제도상의 문제점으로서는 유럽연합의 반덤핑규칙은 잠정조치 및 확정관세부과검토시 소비자 이익 등 포괄적인 이해관계를 고려해야한다고 규정하고 있지만 그 기준이 명확히 계량화되어 있지 않아 자의적인 운영의 소지가 있음이 지적될 수 있다.

덤핑마진의 결정 요소로서 가격판정이 비대칭적 가격비교(asymmetric comparison)에 기초하는 것도 문제점으로 지적된다. 공정한 덤핑마진의 결정을 위해서는 수출가격과 국내가격간의 공장출하가격을 기준으로 적절한 조정이 이루어져야 하지만 유럽연합의 반덤핑규칙은 수출자의 내수판매와 관련된 비용과 이윤을 국내가격에서는 인정하지 않고 현지 법인의 수출가격에서만 공제함으로써 덤핑마진을 과다계상하는 결과로 이어지고 있다.

또한 유럽연합의 업계는 반덤핑 제소를 남용하고 있다는 비판을 받고 있다. 1998년 조사개시된 7건의 반덤핑·상계조치 조사가 모두 무혐의 판정 또는 제소철회 등으로 확정조치없이 종결되었다. 그럼에도 불구하고 유럽연합의 업계는 반덤핑조치가 종결된 제품에 대하여 유럽위원회에 다시 제소하고 있다. 더욱이 제소관련자료에 대한 이해관계자의 접근이 미국의 경우 제소즉시 이용 가능한 반면에 유럽연합은 조사개시를 관보(Official Journal)에 게재한 이후에만 가능하다는 것도 개선을 요구해야할 점이다.

경쟁법제에 있어서 유럽연합은 어떤 계약이나 거래가 동종상품의 역내 전체시장점유율이 수직결합인 경우 10%, 수평적 결합인 경우 5% 미만인 경우 동 경쟁제한 행위를 규제하고 있지 않다. 다만 이 경우에도 가격담합, 생산 및 판매제한 등 기본적인 경쟁제한이 포함되는 경우는 제외된다. 유럽위원회는 경쟁을 제한하는 내용이 담긴 계약이라도 생산, 판매, 기술 및 경제발전에 기여하거나 생산이나 판매의 일부분 만 영향을 미치는 경우에는 개별적 승인을 조건으로 하여 예외를 인정하고 있다. 한편 유럽위원회는 개별승인과는 별도로 주로 생산자와 유통업체간의 계약이나 기술발전에 기여하는 경우에 적용되는 포괄적인 예외를 인정하고 있다. 따라서 유럽연합에 진출하는 기업은 이러한 예외를 활용하는 방안을 모색하여야 할 것이다.

최근에는 국가간 기업합병, 인수 및 전략적 제휴가 급속히 확대되어 국제적 차원에서 반경쟁적 관행을 시정할 필요성이 대두되고 있다. 반경쟁적

상관행에 대한 다자차원의 논의는 GATT/WTO와 UNCTAD 및 OECD를 통해 꾸준히 진행되어 왔다. 또한 논의의 진전 과정에서 그 범위는 상품 교역뿐 아니라 서비스의 교역을 포함하는 방향으로 확대되어 왔다.

셋째, 유럽연합은 WTO분쟁해결절차가 제공하고 있는 패널보고서의 신속성과 법적 요인을 고려하여 GATT 제23조의 분쟁해결절차를 적극적으로 이용하고 있다. 더욱이 '특정한 불법적 통상관행에 대한 보호와 관련된 공동통상정책의 강화'를 위하여 유럽연합 이사회가 채택한 규칙2641/84는 유럽연합이 WTO분쟁해결제도를 적극적으로 활용하는 근거가 되었다. 규칙 2641/84는 불법적이고, 불합리한 외국의 무역관행에 대하여 개인에 의한 제소의 허용을 규정하고 있다. 개인에 의한 제소를 허용하는 것은 이들 사안이 정부에 의하여 국제적 차원에서 진행되며 WTO분쟁해결절차의 시작에 연결될 수 있다는 점에서 의미를 갖는 것이다. 그리고 이는 보호주의자의 압력에 대한 법적 제한으로서 그리고 국제적 통상분쟁의 해결을 위한 WTO의 분쟁해결절차에 호소하는 것을 촉진하는 수단으로서 기능하게 될 것임을 의미한다.

특히 유럽연합의 무역장벽제거조치(TBR)는 일방적 무역제재수단으로 사용되는 미국의 통상법 제301조와 달리 세계무역기구 등 국제통상규범에 의한 분쟁해결절차가 있는 경우에는 이에 따르도록 하고 있으므로 이를 활용할 필요가 있다.

더욱이 WTO분쟁해결제도의 강화에 관한 UR협상에서 유럽공동체는 WTO분쟁해결제도의 법제화 및 사법화 그리고 무역제재의 허용에 대한 제안을 강력하게 지지하였음을 고려할 때 유럽연합은 향후 WTO분쟁해결절차를 더욱 적극적으로 활용할 것으로 예상된다. 따라서 유럽연합과의 통상분쟁이 발생한 경우 해결 수단으로서 양자간의 협상만을 고집하여 시간적 비용을 낭비하고 경제적 불이익을 감수하기보다는 WTO분쟁해결절차에 대한 호소를 적극적으로 고려하는 것이 훨씬 유익한 방법이 될 것이다.

《참 고 문 헌》

<논 문>

- 김창규, 협력체제의 미래상과 법제도 : 동북아 지역을 중심으로, 『21세기 동아시아협력』 (미래인력센터), 1999.
- 손희만, 유럽연합(EU)에서의 초국가적 공동체헌법의 발전에 관한 연구, 국제지역연구 8권1호, 1999 봄,
- 임도빈, 유럽연합(European Union)의 정책결정체제에 관한 연구, 한국정책학회보 제6권 제1호, 1996
- 이상헌, 유럽연합의 경쟁정책과 산업·통상정책 간의 관계에 관한 소고, 연세경제연구 제Ⅵ권 제1호, 1999.
- 유임수, 유럽연합(EU)의 심화 및 확대정책에 관한 소고, 유럽연구 제8호, 1998년 겨울.

- Carlos M. Corea, Competition Law and Development Policies, in Roger Zach(ed.), *Towards WTO Competition Rules*, 1999.
- Kenneth A. Armstrong, Regulating the free Movement of Goods : Institutions and Institutional change, Jo Shaw(ed.), *New Legal Dynamics of European Union*, 1995.

<단행본>

- 김동현·이승철, 유럽연합의 현황과 전망, 1996.
- 법무부, UR협정의 법적 고찰, 1994.
- 서헌제, 국제경제법, 1996.
- 왕상한, 미국통상법과 대외정책분석, 1997.
- 이종광, 유럽통합의 이상과 현실, 1996.

《참 고 문 헌》

- 이희범, 유럽통합론, 1997.
- 최철영, 유럽연합의 환경법제와 상품의 자유이동, 1995.
- WTO 사무국, 우루과이라운드의 이해, 대외경제정책연구원, 1999.

- 山根裕子, EU/EC法, 1995.
- 大西健夫・岸上謨太郎(編), EU政策と理念, 1995.

- Bhagwati and Hudec (eds.), Fair Trade and Harmonization, 1996.
- C.R.A. Swaak, *European Community Law and The Automobile Industry*, 1999.
- Damian Chalmers, *European Union Law*, 1998.
- David A. Demiray, *The Movement of Goods in a Green Market*, *Legal issues of European Integration*, 1994.
- Hans-W. Micklitz, Stephen Weatherill, European *Economic Law*, 1997.
- Ian Ward, *The Margins of European Law*, 1996.
- James Hanlon, *European Community Law*, 1998
- Jo Shaw(ed.), *New Legal Dynamics of European Union*, 1995.
- Ludwig Kraemer, *EC Treaty and Environmental Law*, 1995.
- Laurence W. Gormley, *Introduction to the Law of Europan Communities*, 1998.
- Nicholas Green, *The Legal Foundations of the Single European Market*, 1991.
- P.J.G. Kapteyn, et al., *Introduction the Law of the European Communities*, 1998.
- Peter Fitzpatrick, *Europe's Other: European Law Between Modernity and Postmodernity*, 1998.
- P.S.R.F. Mathijsen, *A Guide to European Union Law*, 1999.

- Paul Craig, Carol Harlow, *Lawmaking in the European Union*, 1998.
- Roger Zach(ed.), *Towards WTO Competition Rules*, 1999.
- Stephen Weathrill, *Law and Integration in the European Union*, 1995.
- Takis Tridimas, *The General Principles of EC Law*, 1999.