

우루과이라운드 협상 타결 이후의 GATT체제의 변화와 분쟁해결절차

徐 憲 濟*

차 례

- I. GATT법의 특성과 분쟁해결절차
- II. GATT 분쟁해결절차의 전개과정
 - 1. 개 관
 - 2. 동경라운드 이전
 - 3. 동경라운드의 성과
- III. 우루과이라운드에서의 진전
 - 1. 분쟁해결절차의 성격에 대한 시각의 차이
 - 2. 미국의 입장
 - 3. EC의 입장
 - 4. '89 Improvements
- IV. '92 Understanding
 - 1. 일반적인 특징
 - 2. 절차의 운용
 - 3. '92 Understanding의 문제점
- V. 결 론

* 중앙대학교 법과대학교수, 법학박사

I. GATT법의 특성과 분쟁해결절차

잘 알려진대로 관세 및 무역에 관한 일반협정(General Agreement on Tariffs and Trade : GATT)은 국제기구라기보다는 단순한 국제협약으로 출범하였다. 그러나 GATT 40여 년의 역사에서 볼 때 GATT는 기대 이상의 성공적인 역할을 수행함으로써 오늘날에 와서는 세계교역과 경제활동의 가장 중심되는 지주의 역할을 하고 있다고 할 수 있다. 이렇게 GATT를 중심적인 국제경제기구라고 할 수 있는 것은 GATT가 체약국간의 무역관계에 관한 법적인 테두리가 된다는 의미 이외에 다자간 무역협상의 장소이고 나아가 체약국간의 분쟁해결절차기구이기 때문이다.¹⁾

GATT 협정문 자체는 비교적 간단한 조문으로 구성되어 있으나 현재는 원래의 협정문을 보완하는 100여 가지가 넘는 각종 의정서(protocols), 합의서(agreements), 양해각서(understandings), 절차규정(procès verbaux)으로 구성되어 있다. 또 GATT 협정문 자체의 개정의 어려움 때문에 체약국들은 이를 개정하는 대신 소위 “부수협정(Side Agreements)”²⁾이라고 하는 형태의 새로운 다자간협정을 체결하여 왔다. 이러한 부수협정은 기능적으로는 GATT를 보완하는 것이지만 기술적인 의미에서는 GATT와는 독립적인 협정이기 때문에 GATT 체약국중에서도 이들 부수협정에 가입한 국가들만 구속하게 된다.³⁾ 이에 따라 오늘날의 GATT는 각종 부수협정으로 구성되는 태양계의 구심체 역할을 하는 것으로 비유되고 있다.⁴⁾

GATT는 출범당시에는 비교적 소수의 동질적인 체약국들로 구성되어 있

-
- 1) Long, *Law and its Limitation in the GATT Multilateral Trade System*, 1985, 5.
 - 2) 동경라운드협상의 결과 체결된 기술장벽, 정부조달, 보조금, 관세평가, 수입면허절차, 반덤핑협약 등 9개의 부수협약을 말한다.
 - 3) 이에 따라 부수협정에 가입하지 않은 국가들에 대하여도 부수협정에서 부여하는 각종 양허혜택이 부여되어야 할 것인가 하는 문제가 제기된다.
 - 4) Mora, “A GATT With Teeth: Law Wins Over Politics in the Resolution of International Trade Disputes”, 31 *Columbia Journal of Transnational Law*, 103(1993) 108.

었기 때문에 각종 문제에 관하여 용이하게 합의를 도출하여 GATT 규범체계를 준수하고 이를 바탕으로 한 교역자유화를 성공적으로 이끌어왔다고 할 수 있다. 그러나 체약국수의 비약적인 증가와 함께 GATT를 이끌어가는 핵심그룹간의 동질성이 상실됨으로써 GATT에서 콘센서스에 의한 의사결정이 점점 어려워지게 되었다. 이러한 의사결정의 어려움 때문에 GATT 규범내에는 그 내용이 명확한 규정이 있는가 하면 아주 모호한 것이 있고 체약국간의 상호 상충하는 이익의 표출로 인하여 서로 모순되는 내용의 규정도 상당수 포함되어 있다. 나아가 강대국들이 자국의 무역상의 이익을 위하여 GATT 규범으로부터 예외를 인정받는 경우⁵⁾가 허다하여 이제 GATT는 각종 면제와 예외규정의 복합체라고까지 불리우고 있다.

이렇게 GATT 규범체계의 원칙과 명확성이 결여됨에 따라 국제경제의 역학관계에서 무엇이 법이며 또 GATT 규범의 적용과 해석에 관련되어 일어나는 각 당사국들의 의견충돌을 어떻게 조정할 것인가 하는 문제가 중요하게 부각된다고 하겠다. 이에 따라 GATT의 분쟁해결절차체제가 그 어느 때보다도 중요성을 띠게 되어 분쟁해결절차가 어떻게 기능하는가에 따라 국제경제기구로서의 GATT의 역할도 좌우된다고 할 수 있다. 즉 GATT 규범의 이행을 현실적으로 뒷받침하고 체약국간의 각종의 분쟁을 해결하는 메카니즘으로서의 GATT 분쟁해결절차는 GATT체제의 불가결한 요소라고 할 수 있다. 이에 따라 GATT 분쟁해결절차의 그간의 전개과정을 살펴보고 앞으로 어떻게 개혁될 것인가를 검토하는 것은 우루과이라운드 이후 GATT체제의 변화와 방향을 파악하는데 반드시 필요할 것이다.

필자는 1991년 11월에 한국국제거래법학회가 개최한 「무역분쟁의 해결」이라는 국제심포지움에서 'GATT 무역분쟁해결절차'라는 제하의 글을 발표한 바 있다.⁶⁾ 이 글에서는 우루과이라운드에서 그 당시까지 합의된 내용을 바탕으로 하여 GATT 분쟁해결절차에 관한 일반적인 소개와 한국이 처음으로 분쟁해결절차의 당사자가 되었던 쇠고기 패널에 관하여 다루었다. 본문에서는 이에 이어 우루과이라운드 최종 텍스트에 포함되어 있는 내용을

5) GATT 제 25조 5항에 의한 Waiver가 대표적인 예라고 할 수 있다.

6) 서헌제, 조대연, "GATT의 무역분쟁 해결절차" 「무역분쟁의 해결」, 국제거래법연구, 창간호(1992.4.), 237~298면.

중심으로 하여 GATT 분쟁해결절차의 개혁과 그에 따른 각종 문제점들을 살펴보기로 한다.

Ⅱ. GATT 분쟁해결절차의 전개과정

1. 개 관

GATT에는 「분쟁해결절차」나 「분쟁」에 관한 정의규정을 두고 있지 않다. 국제사법재판소가 내린 한 정의에 의하면 국제법상 분쟁이라 함은 '법률과 사실에 관한 의견의 불일치 또는 2인간의 이해관계 또는 법적인 견해에 대한 충돌'이라고 하고 있다.⁷⁾ 분쟁에 관한 이러한 광의의 개념을 취한다면 GATT에는 분쟁해결을 위한 규정을 30개 이상이나 찾아볼 수 있지만 그 중 가장 중심되는 규정은 제22조와 제23조의 절차라고 하겠다.

제22조에는 분쟁해결을 위한 협의절차에 관한 규정을 두고 있는데 여기에는 쌍무협약의 다자간 협의절차의 두단계가 있다. 따라서 본래 의미의 분쟁해결절차는 제23조에 규정되어 있는데 여기에는 두가지 유형의 분쟁해결절차를 상정하고 있다. 하나는 GATT 위반에 대한 절차(violation complaints)이고 다른 하나는 비위반청구(non-violation complaints)라고 하는 절차이다.

2. 동경라운드 이전

GATT 분쟁해결절차에서 처음 패널이 구성되기 시작한 1952년부터⁸⁾ 1958년까지는 약 40건의 청구가 제기되었는데 이 청구들은 대단히 효과적으로 해결되었기 때문에 어떤 논자는 이 첫번시기를 GATT 분쟁해결절차

7) *Mavrommattis Palestine Concessions (Greece v. Gr. Brit.)*, 1924 P.C.I. J. No.2, 11.

8) 1952년 이전에는 GATT 분쟁해결을 위하여 작업반(Working Parties)이 활동하였다. 이 작업반은 패널과는 달리 체약국의 대표들로 구성되었으며 그 보고서는 단지 권고사항만을 포함하고 있었다.

의 모델이라고 한다.⁹⁾ 그러나 이때의 분쟁은 많은 부분이 타협에 의하여 해결되었기 때문에 청구가 중도에 취하되어 이에 대한 자료가 GATT에 남아 있지 않은 관계로 절차의 효율성에 관하여 정확하게 평가하는 것이 어렵다는 지적도 있다.¹⁰⁾

그러나 GATT 분쟁해결절차의 이러한 성공적인 출발은 1960년대에 들어서면서 많은 후퇴를 보여주고 있다. 이미 언급한 바와 같이 초창기 GATT를 지탱하여 주던 동질적인 체약국들에 의한 콘센서스 방식에 따른 의사결정이 한계를 보임에 따라 법적제소의 효과에 대한 체약국들의 태도가 변화를 보이기 시작한 것이었다. 특히 이 시기는 GATT가 오늘날과 같은 규범 체계로서의 한계를 보이게 되는 기본적인 많은 문제들이 노정되기 시작한 때이었다. 가령 미국이 1955년 농업조정법에 의한 농산물수입규제조치를 합리화하기 위하여 GATT로부터 웨이버를 획득한 것이라든지¹¹⁾ 선진국들이 GATT가 규제하지 않는 새로운 무역규제조치로서 수출자율규제(Voluntary Export Restraints : VRA)나 시장질서협정(Orderly Market Arrangement : OMA) 등의 방편을 이용하기 시작한 것이 그 대표적인 예라고 할 수 있을 것이다.

특히 이 시기에 EC가 출범하여 유럽국가들이 GATT보다는 EC역내의 공동시장형성에 주력하게 된 것이나 GATT 내에서 개발도상국에 대한 특혜를 부여하기 위하여 여러가지 예외를 인정한 것은 GATT의 규범력에 대한 또 다른 약화요인이 되었다고 할 수 있다. 따라서 1960년대의 이러한 여러 가지 국제교역의 전개상황은 GATT체제의 이완화를 가져왔고 더 이상 GATT의 규범들은 지켜지지 않아도 된다는 생각들을 가지게 하였다고 할 수 있다.¹²⁾

9) Fawcett, *International Economic Conflicts: Prevention and Resolution* (1977), 82.

10) Hudec, *The GATT Legal System and World Trade Diplomacy* (1990), 95.

11) 미국의 농산물수입규제에 대한 웨이버의 부여로 이때부터 농산물의 교역은 GATT의 규제 범위 밖으로 벗어나게 되었고 이 문제는 동경라운드에 이어 우루과이라운드에서도 최대의 난제가 되고 있는 것이다.

12) Hudec, *The GATT Legal System: A Diplomat's Jurisprudence*, 4 *J. World Trade*(1970), 615.

그러나 1970년대에 들어오면서 GATT의 분쟁해결절차는 다시 활기를 띠기 시작하였는데 이는 주로 미국이 GATT에 많은 제소를 하게된데 기인하는 것이라고 할 수 있다. 이와 같이 미국이 GATT의 분쟁해결절차를 많이 이용하게된 것은 GATT 분쟁해결절차에 대한 어떤 신뢰에서 나왔다고 보다는 자국의 국내정책의 변경에 따른 것이라고 할 수 있다.¹³⁾

3. 동경라운드의 성과

동경라운드는 GATT가 1947년 출범한 이래 가장 종합적이고 중요한 다자간협정이었다고 할 수 있다. 분쟁해결절차와 관련하여 동경라운드의 성과는 크게 절차의 법전화와 다양화 그리고 GATT 분쟁해결절차 관행의 개선이라는 세가지로 요약할 수 있을 것이다.¹⁴⁾

첫째로, 동경라운드에서는 분쟁해결절차와 관련하여 그 이전 GATT내에서 관습적으로 행하여져 오던 관행을 처음으로 조문화하여 이를 「통보, 협의, 분쟁해결 및 감독에 관한 양해각서(Understanding Regarding Notification, Consultation, Dispute Settlement and Surveillance: '79 Understanding)」라는 이름의 협정으로 체결하였다.¹⁵⁾ 그런데 이 '79 Understanding의 문언에 의하면 GATT 패널은 계약국간의 분쟁을 우호적으로 해결하기 위한 조정자의 역할을 하여야 하며 당사국들이 상호 수용할 수 있는 해결방안을 마련하는 것이 바람직하다라는 표현을 하고 있어 분쟁해결절차에 대한 법전화에도 불구하고 기본적으로는 이를 외교적협상의 장으로서 보는 입장을 취한 것이라고 할 수 있다.¹⁶⁾

13) 이 시기에 미국이 GATT 분쟁해결절차에 제소한 사건들은 주로 EC의 공동농업정책을 겨냥한 농산물에 대한 수출보조금을 문제삼은 것이다.

14) Hudec, GATT Dispute Settlement After the Tokyo Round: Unfinished Business, 13 Conell Int'l L. J.(1980), 145 : Jackson, GATT Machinery and the Tokyo Round Agreements, [Trade Policy in the 1980']

15) 이 '79 Understanding은 동경라운드에서 타결된 "코드(Code)"라는 이름의 다른 협정들과 비교하여 볼 때 그 법적 지위가 상당히 모호하다고 하겠다(Jackson, World Trading System, 97).

16) Mora, 124.

둘째로, 동경라운드에서는 비관세장벽의 철폐를 위한 여러 협정을 체결한 바 있는데 이들 협정안에는 그 협정의 적용에 관련된 분쟁해결을 위한 절차를 따로 마련하고 있어 GATT 분쟁해결절차의 다각화를 초래하고 있다. 이렇게 동경라운드에서 다양한 분쟁해결절차를 마련한 것은 특정한 유형의 분쟁 해결에 적합한 절차를 따로 뒀으로써 분쟁을 보다 신속성있고 용이하게 해결할 뿐 아니라 설사 어떤 절차의 이용이 불가능한 경우에도 다른 절차로 옮겨감으로써 위협을 분산하도록 하기 위함이다. 그러나 이러한 복잡다기한 동경라운드의 분쟁해결절차는 그 시행결과 분쟁해결을 더욱 복잡하게 할 뿐 아니라 자국에 유리한 절차를 이용하려고 하는 체약국들의 “forum shopping”을 초래하게 되었다.¹⁷⁾

세째로, 동경라운드 이후 분쟁해결절차의 이용은 급격히 증가하게 되었는데 이는 체약국들의 GATT 분쟁해결절차의 효율성에 대한 신뢰에 기인한다기보다는 동경라운드협정의 체결과정에서 달성하지 못하였던 정책목표를 분쟁해결절차를 통하여 달성하려고 한 경우가 많기 때문이라고 한다.¹⁸⁾ 가령 동경라운드협정 가운데서 체약국간에 심한 이견을 노출한 바 있는 농산물에 대한 보조금지급문제¹⁹⁾를 보조금현장상의 분쟁해결절차를 통하여 해결하기 위하여 많은 청구가 제기되었고 이러한 제소의 급증은 주요교역국간에 농산물무역전쟁으로까지 발전하게 되었다. 이러한 현상은 보조금협정의 기능만 저해한 것이 아니고 더 나아가 전체 GATT분쟁해결절차의 메카니즘에 대한 신뢰성 문제를 제기하게 되었다.

이러한 동경라운드 이후 GATT 분쟁해결절차 전개과정으로부터 가장 크게 부각되는 문제점으로는 무엇보다도 GATT 분쟁해결절차를 어떠한 기본적인 시각위에 정립할 것인가 하는 절차의 근본적인 성격규정이라고 할 것이다. 그리고 아무리 분쟁해결절차를 개선하더라도 그 절차에 적용될 실제

17) Jackson, The Birth of the GATT-MTN System: A Constitutional Appraisal, 12 Law & Policy Int'l Business 21 (1980), 44.

18) Mora, 125.

19) 동경라운드 기간중에 가장 격렬한 논쟁의 대상이 되었던 부분의 하나가 농산물에 관한 보조금의 지급을 삭감하려는 미국의 입장과 공동농업정책(CAP)을 그대로 유지하려는 EC간의 이견조정 문제였다. 이러한 양자의 입장을 절충하여 합의를 본 것이 보조금협정이었다.

적인 규범에 관한 체약국간의 명확한 합의가 정립되지 않으면 의미가 없다는 점은 농산물보조금분쟁에서 배울 수 있는 교훈이라고 하겠다. 그 이외에 패널절차의 자동적 진행 보장의 문제라든가 패널구성의 지연을 방지하기 위하여 제소당사국에게 패널설치 요구권을 인정할 것인가 하는 문제 그리고 패널보고서의 채택을 위한 콘센서스 방식의 유지를 재고하는 문제 등이 개선되어야 할 사항으로 제기되었다고 할 수 있다.

Ⅲ. 우루과이라운드에서의 진전

1. 분쟁해결절차의 성격에 대한 시각의 차이

위에서 본바와 같은 동경라운드에서 분쟁해결절차 운용의 경험상 여러가지 문제점이 제기되어 그에 대한 개선은 우루과이라운드에서 논의될 중요 과제중의 하나로서 푼타 텔 에스테 선언중에 포함되게 되었다. 그러나 절차의 개혁작업 착수에 앞서 무엇보다도 먼저 GATT 분쟁해결절차를 어떠한 성격의 것으로 보아야 할 것인가 하는 목표설정에 대한 합의가 도출되어야 할 것이다. 그러나 이에 관하여는 GATT의 두 기둥이라고 할 수 있는 미국과 EC가 서로 다른 입장을 취하고 있어 협상의 진전에 큰 걸림돌이 되었다. 즉 미국은 GATT 분쟁해결절차의 법적인 절차성을 중시하는데 비하여 EC는 이를 외교적인 협상의 과정으로 보는 입장을 견지하여 왔다.

후자의 입장에 따르면 분쟁해결절차의 목적은 국제경제기구내에서 누가 옳고 그르냐 하는 획일적인 기준에 의하여 국가의 책임을 판단하려는 것이 아니고 비록 어떠한 체약국이 GATT 규범을 위반하였다도 분쟁해결절차를 통하여 이를 시정해가는데 목표를 두어야 할 것이라고 한다. 따라서 분쟁해결절차의 궁극적인 목적은 법의 엄격한 적용에 있는 것이 아니고 국가간의 다양한 이해관계의 조정과 이를 통한 분쟁의 균형있는 해결을 모색하려는 데 있다는 것이다.

이에 대하여 분쟁해결절차를 법적인 절차의 일종으로 보는 입장에서는 국제적인 거래의 안정적인 경영과 예측가능성을 높이기 위하여는 이를 보다 법적인 절차로 할 필요가 있다고 한다. 나아가 분쟁해결절차를 단지 외교적

인 협상의 과정으로 보려는 앞의 입장은 결국 분쟁해결절차를 협상력이 강한 국가의 이익을 위한 제도로 전락시킬 위험이 있다고 한다.

2. 미국의 입장

미국은 GATT 역사상 어떠한 국가보다도 많은 청구를 제기하였다. 미국이 왜 이렇게 많은 제소를 하고 또 분쟁해결절차에 대하여 법적인 어프로치를 하고 있는가를 이해하기 위하여는 미국의 GATT에 대한 기본입장과 대외관계에 관한 미국헌법의 규제내용을 검토하여야 할 것이다.

첫째로, GATT 분쟁해결절차에 대한 미국의 법적인 어프로치는 미국사회의 법지향적인 문화에 기인하는 것이라고 할 수 있다.²⁰⁾ 잘 알려진대로 미국은 수많은 법률가들이 활동하고 있고 사회구석구석의 아무리 작은 문제라도 법에 의한 해결이라는 오랜 전통을 가지고 있는데 이는 대외 경제관계에 관하여도 마찬가지라고 할 수 있다. 따라서 EC와는 달리 미국은 GATT의 패널절차에도 많은 변호사들을 참가시키고 있는데²¹⁾ 이러한 요인들이 미국이 GATT 분쟁해결절차를 법적인 절차로 보는 시각을 가지게한 원인이라고 할 수 있다.

둘째로, 미국이 GATT 분쟁해결절차를 활발하게 이용하고 또 이에 대한 법적인 접근을 하고 있는 것은 국제통상문제에 관한 미국 헌법의 규제방식과 관련이 된다고 하겠다. 미국헌법은 미국의 대외교역을 규제하는 권한을 의회에 부여하고 있는데²²⁾ 이는 미국 대통령은 의회의 위임하에서만 통상문제에 관한 협상을 할 수 있다는 것을 의미한다. 따라서 미국 의회는 이론상 어떠한 보호주의적인 입법도 가능하지만 이를 자제하는 대가로 다른 계약국들이 GATT 의무를 엄격히 준수할 것을 요구하고 이를 보장하기 위한 수단으로서 GATT 분쟁해결절차를 보게되는 것이다.²³⁾

20) Galanter, The Day after the Litigation Explosion, 46 Md. L. Rev.3 (1986), 5.

21) Petersmann, International and European Foreign Trade Law : GATT Dispute Settlement Proceedings against the EEC, 22 Common Market L. Rev.(1985), 474.

22) 미국헌법 제 1조 8항.

3. EC의 입장

앞에서 설명한 바와 같이 EC는 전통적으로 국제간의 무역분쟁은 당사국간의 화해나 협의에 의하여 해결하여야 한다는 생각을 가지고 있기 때문에 GATT 분쟁해결절차도 이를 위하여 이용될 수 있는 비법률적인 외교적 협상의 과정이라고 보게되는 것이다. 따라서 미국과는 달리 EC는 종래에는 거의 GATT 분쟁해결절차에 의한 제소를 하지 않았고 최근에 와서야 이를 이용하고 있다.²⁴⁾ EC는 GATT체제내에서 체약국이 가지는 각종의 의무와 권리는 장기간의 어려운 협상과정을 통하여 달성한 경제적 이해관계의 균형이라고 보고 이러한 주권국가간의 미묘한 균형은 정형화된 법적인 테두리 안에서는 적절하게 다루어질 수 없는 것이라고 본다.²⁵⁾ 이러한 EC의 입장은 다음과 같은 몇가지 사유에서 유래되는 것이라고 할 수 있다.

첫째, EC의 창설과 발전은 GATT 영역밖에서 이루어져 왔기 때문에 EC 각 회원국은 GATT내에서의 어떠한 역할보다는 공동시장의 활성화를 위한 노력에 더 큰 초점을 맞추어 왔다고 할 수 있다. 더구나 EC 각 회원국간의 무역분쟁은 주로 EC 사법재판소에 의하여 해결하여 왔기 때문에 이 기간중 EC는 GATT내에서는 소극적인 역할밖에는 할 수 없었다고 할 수 있다.

둘째로, GATT가 체결된 당시에는 EC는 아직 창설되지 않았고 또 EC 자체가 GATT 체약국인가 하는 점에 대하여도 의문이 제기되고 있다. 따라서 EC는 미국이나 다른 체약국이 누리는 바와 같은 기존법에 의한 의무면제특전(grandfather rights)도 받지 못하고 있다. 이러한 GATT와 EC와의 관계로부터 볼 때 EC는 자신의 이익을 지키기에 적합하지 않다고 생각되는 GATT법의 이행 문제에 대하여 미국만큼 관심이 없었다고 하겠다.

세째로, 강력한 연방국가인 미국과는 달리 EC는 과도기적인 일종의 국가

23) Hudec, Legal Issues in US-EC Trade Policy, in US-EC Trade Policy (1988).

24) Mora, 131.

25) Phan van Phi, A European View of the GATT, 14 Int'l Bus. Law (1986), 150.

연합 형태라고 할 수 있다. 따라서 EC는 GATT내에서 공통의 통상정책을 수립하고 이를 강력히 수행할 수 있는 정책수단이 결여되어 있었기 때문에 분쟁해결절차의 이용에서 소극적인 역할을 하는데 그칠수 밖에 없었다.²⁶⁾ 그리고 EC의 소극적인 GATT 정책의 또 하나 원인으로 거론되는 것은 EC의 공동농업정책이 가급적 GATT에서 문제되는 것을 원하지 않았다는 데 있다는 지적도 있다.²⁷⁾

GATT내에서 EC의 이러한 소극적인 입장은 우루과이라운드가 진행되는 동안 상당히 변화하고 있는데 이러한 변화는 우선 EC가 분쟁해결절차에 의하여 제소한 건수가 최근에 들어 현저히 증가하고 있을 뿐 아니라 EC측이 승리하는 빈도가 늘어나는 사실로부터도 감지되고 있다.²⁸⁾ 물론 이러한 EC의 제소 증가는 주로 미국측이 EC를 상대로한 농산물 제소에 대한 대응으로 나온 것이기는 하지만 무엇보다도 통상법 제301조를 앞세운 미국의 일방적인 분쟁해결 방식에 대항하기 위한 것이라고 할 수 있다.²⁹⁾ 그리고 EC로 하여금 GATT에서 소극적인 역할을 하게 하였던 공동농업정책이 최근에 와서 근본적인 개혁을 하고 있기 때문에 이 문제가 더 이상 EC의 발목을 잡지는 않게된 것도 이러한 태도의 변화에 한 원인이 되었다고 할 수 있다.

4. '89 Improvements

우루과이라운드가 처음 개시되었을 때만 하여도 협상의 두 주역인 미국과 EC는 분쟁해결절차의 개선 방향에 대하여 앞에서 본 바와 같은 입장 차이를 고수하여 이는 여러 협상의 과제중에서도 가장 의견 대립이 심한 부분 중의 하나였다. 그러나 1988년 Montreal에서 개최된 우루과이라운드 중

26) EC는 GATT 분쟁해결절차의 이용뿐 아니라 자국 통상법의 실행면에서도 미국에 비하여 훨씬 소극적이라고 할 수 있다. 즉 미국은 반덤핑, 상계관세 규제뿐 아니라 통상법 301조 등 다양한 통상규제수단을 구사하고 있음에 비하여 EC는 반덤핑법이 거의 유일한 규제수단이라고 할 수 있다.

27) Murphy, *The European Community and the International Trading System* (1990), 114.

28) Jackson, *Restructuring GATT*, 66.

29) Hudec, *Legal Issues in US-EC Trade Policy*, 43-44.

간평가회의에서 체약국들은 분쟁해결절차에 관한 새로운 합의에 도달하였고 이는 「GATT 분쟁해결 규정과 절차에 관한 개선(Improvements to the GATT Dispute Settlement Rules and Procedures : '89 Improvements)」으로 채택되었다.³⁰⁾

이 '89 Improvements는 1989년 5월부터 우루과이라운드가 최종타결 될 때까지 한시적으로 적용되고 또 사항적으로도 GATT 제22조와 제23조에 의한 제소에 대하여만 적용되는 특징을 가지고 있다. 따라서 '89 Improvements는 동경라운드 부수협정에 의한 분쟁해결절차에는 적용되지 않는다. '89 Improvements는 패널전 단계에서의 절차를 간소화하고 이에 대한 보다 엄격한 시한을 설정함으로써 절차의 지연을 막는 장치를 마련하고 있으며 패널절차에 관하여는 일반 위임사항의 명문화, 패널의 구성, 제3자의 개입, 패널보고서의 이행감독에 관한 사항들을 정비하고 있다.³¹⁾

이 '89 Improvements에서 가장 획기적인 변화라고 한다면 GATT에서 분쟁을 구속력있는 중재를 통하여 해결할 수 있는 가능성을 처음으로 열어 놓은 것이라고 하겠다. 즉 당사국의 합의가 있으면 분쟁을 중재에 회부할 수 있으며 이때 관련 다른 체약국에게 이를 통보하여야 한다. 이로써 GATT 분쟁해결절차는 당사국에게 보다 다양한 분쟁해결방법을 선택할 수 있도록 하게 되었다.

IV. '92 Understanding

1991년 12월 GATT 의장은 우루과이라운드 다자협상의 결과를 담은 최종안³²⁾을 작성하였는데 이 초안중에는 「GATT 협정 제22조 및 제23조에 의한 분쟁해결에 관한 규칙과 절차에 관한 양해각서(Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes

30) 1989년 4.12.결정 36 BISD 61 (1990).

31) 이에 대한 보다 상세한 설명은 본인의 글, 'GATT의 무역분쟁해결 절차' 참조.

32) GATT Secretariat, Draft Final Act Embodying the Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations, Dec. 20, 1991, GATT Doc. MTN.TNC/W/FA (1991).

Under Articles XXII and XXIII of the General Agreement on Tariffs and Trade : '92 Understanding)」가 포함되어 있다. 이 '92 Understanding은 앞으로 수정없이 그대로 채택될 것으로 보이는데 이는 GATT가 창설된 이래 가장 상세한 분쟁해결절차일 뿐 아니라 종래의 체제와 비교할 때 획기적으로 변화된 내용으로 되어 있다고 하겠다.

1. 일반적인 특징

'92 Understanding은 발효된 후 4년간의 시험적인 시행을 거쳐 최종적으로 확정되게 되는데³³⁾ 그 일반적인 특징은 다음과 같이 정리할 수 있을 것이다.

첫째, 동경라운드에서 각종 분쟁해결절차가 여러가지로 나뉘어져 시행되어온데 따르는 문제점을 시정하기 위하여 '92 Understanding에서는 모든 분쟁해결절차를 한데 묶어 하나의 절차로 통일하고 이러한 통합 분쟁해결절차를 전담할 기구로서 「분쟁해결기구(Dispute Settlement Body)」를 설치하여 종래 GATT 위원회나 각종 특별위원회가 담당하였던 업무를 통괄하게 하였다. 그리고 이 기구의 구성은 모든 다자무역기구(Multilateral Trade Organization : MTO) 가입국에 개방되어 있다.

둘째로, 분쟁해결절차를 패널이전단계와 패널단계 그리고 패널이후의 3단계로 구분한다면 '92 Understanding에서의 개혁은 주로 세번째 단계에 집중되어 있다고 할 수 있다. 특히 동경라운드의 분쟁해결절차에서 가장 커다란 문제점으로 부각되어온 패널보고서³⁴⁾의 이행을 보장하기 위한 상세한 규정을 두고 있다.

세째로, '92 Understanding은 “체약국이 다른 체약국의 GATT 위반이나 또는 다른 사유에 의한 GATT상의 이익이 침해 또는 무효화된 경우에는 이 '92 Understanding에 따라서만 청구할 수 있다”라고 규정하여 GATT 체약국간의 모든 무역분쟁을 GATT 분쟁해결절차로 집중시킨 것이

33) '92 Understanding의 전문에 의하면 '92 Understanding에 규정된 분쟁해결에 관한 절차와 규정에 대한 재검토는 발효된 후 4년이내에 완료되도록 되어 있다.

34) 패널보고서에 포함된 권고사항(recommendations)과 판정사항(rulings).

중요한 특징으로 되어 있다. 이는 다자간무역체제로서의 GATT의 기능을 강화하고 체약국들이 일방적인 보복조치에 의하여 무역분쟁을 해결하려는 것을 금지하려는 의도에서 마련된 것인데 특히 미국의 통상법 제301조나 EC의 신통상정책수단(new commercial policy instrument)의 발동을 겨냥한 것이라고 할 수 있다.

네째로, 동경라운드의 경우와는 달리 '92 Understanding에 나타난 GATT 분쟁해결절차는 사법적절차의 성격을 뚜렷이 하고 있다는 특징을 보이고 있다. 이는 구속력 있는 중재절차가 분쟁해결절차의 대안으로서 도입되고 있다는 점에서도 찾아볼 수 있지만 무엇보다도 상설상소기구(Standing Appellate Body)의 설치에서 뚜렷이 나타난다고 할 수 있다. 이러한 상소기구의 설치에 GATT 분쟁해결절차의 역사상 가장 획기적인 것으로서 분쟁해결절차의 사법적절차의 성격을 가장 두드러지게 보여준다고 할 수 있다. 이 상소기구는 7인의 위원으로 구성되는데 그 중 3인이 판정부를 구성한다.

다섯째로, '92 Understanding은 패널의 구성과 패널보고서의 채택을 결정함에 있어 종래 취하고 있던 콘센서스 방식에 대한 변경을 하고 있다. 즉 '79 Understanding에서는 패널의 구성과 패널보고서의 채택을 위하여 전 체약국의 콘센서스를 얻어야 되었는데 '92 Understanding에서는 거꾸로 패널구성에 대한 반대나 패널보고서의 채택을 저지하기 위하여 콘센서스가 요구된다고 하겠다.

그외에도 GATT 협정문 제23조 1(b)에 의하여 제기되는 비위반청구(non-violation complaints)에 대한 구제수단으로서 보상제도를 도입하고 있는 점이나 개도국과 관련된 분쟁해결절차를 위하여 특별한 규정을 마련하고 있는 점을 '92 Understanding의 특징으로 들 수 있을 것이다.

2. 절차의 운용

(1) 패널이전단계

이 단계에 관하여는 '92 Understanding에서는 별다른 진전이 없고 '89 Improvements를 그대로 답습하고 있어 별다른 언급이 필요없다고 하겠다.

(2) 패널단계

가. 패널설치요구권

'92 Understanding의 중요한 개혁중 하나가 패널의 설치를 요구할 수 있는 명시적인 권리(right to a panel)를 체약국에게 인정한 것이라고 할 수 있다.³⁵⁾ 체약국에게 패널설치요구권을 인정함으로써 분쟁해결절차의 법적 성격을 뚜렷이 하였을 뿐 아니라 나아가 패널 구성의 지연을 막는 제도적 장치를 마련하게 된 것이다. 그리고 체약국에게 이러한 권리를 인정할 당연한 결과로써 앞에서 언급한 바와 같이 종래 패널 구성을 위하여 요구되었던 콘센서스 방식은 이를 저지하기 위하여 필요한 것으로 바뀌게 되었다.

나. 패널의 구성

'92 Understanding은 패널의 구성원이 될 수 있는 자격요건과 패널위원의 선임에 관한 지침을 두고 있다. 패널판정의 권위와 질을 높이기 위하여 패널위원은 국제무역문제에 정통한 전문가들 중에서 선출되도록 하고 있는데 이들은 대개 각국정부가 GATT에 파견한 공무원이나 민간인들로서 GATT 패널의 경험이 풍부한 자 중에서 선임이 된다. 또 '92 Understanding은 패널의 중립성을 보장하기 위한 장치도 마련하고 있다.

다. 패널절차

'92 Understanding의 패널절차에 관한 부분은 대개 이전의 절차를 답습하고 있으나 패널보고서의 자동적 채택과 상소제도의 신설에서 큰 진전을 보이고 있다. 즉 '92 Understanding은 패널보고서의 제출로부터 60일 이내에 위원회가 전원일치에 의한 결정으로 그 채택을 거부하든가 아니면 분쟁당사국이 상소하지 않는한 자동적으로 채택된다고 규정하고 있다. 또 당

35) 반덤핑협정 제 15조 5항: 보조금협정 제18조제1항 등에서는 이미 이러한 패널설치 요구권을 인정하고 있었다.

사국은 패널보고서가 제출된 후 60일 이내에 상소기구에 재심을 청구할 수 있고 당사국이 재심을 청구하면 상소절차가 종료할 때까지는 보고서의 채택이 차단된다. 그리고 재심의 대상이 되는 사항은 법률적인 쟁점에 관한 것이거나 패널이 취하고 있는 법률해석에 관한 사항만으로 제한된다.³⁶⁾ 재심판정문에는 각 위원들의 개별적인 견해가 기술될 수 있으며 패널절차와 마찬가지로 보고서의 채택은 자동적이다.

(3) 패널 이후 절차

앞에서도 언급한 바와 같이 GATT 분쟁해결절차에서 가장 문제가 되었던 부분이 패널 판정(권고사항과 판정)의 준수를 어떻게 효과적으로 보장하는가인데 이에 관하여 '92 Understanding은 시한의 설정이나 이행조치의 적합성 등에 관한 규정을 두고 있다.

우선 '92 Understanding은 패널보고서에 포함된 권고나 판정을 이행하여야 할 시한을 다음과 같이 설정하고 있다. 즉 불리한 판정을 받은 당사국은 패널보고서나 상소기구의 보고서가 채택된 후 30일 이내에 개최되는 위원회의 회의나, 혹은 이 기간 이내에 회의 일정이 없는 경우에는, 이를 위하여 특별히 소집된 회의에 권고와 판정사항의 이행에 관한 의도를 통보하여야 하고 만일 즉각적인 이행이 불가능한 경우에는 이행할 수 있는 합리적인 기간을 부여받아야 한다. 이러한 합리적인 기간은 사전에 미리 정하여져야 하는데 그 기간은 위원회의 승인을 받아 결정되거나, 또는 패널보고서(재심보고서)의 채택으로부터 45일 이내에 분쟁당사국이 합의하여 정하거나, 혹은 이러한 합의에 도달하지 못한 경우에는 동 보고서의 채택으로부터 90일내에 중재판정에 의하여 정하여진다.

다음으로, 최근 점증하고 있는 패널판정에 대한 조건부이행 또는 불완전이행에 대처하기 위하여³⁷⁾ '92 Understanding에서는 이행조치의 적합성

36) 재심 허용의 조건들에 대한 명시적인 한정을 하지 않고 있기 때문에 거의 모든 경우에 자동적인 상소가 제기될 우려가 있고 따라서 이 상소절차는 절차지연의 한 수단으로 악용될 우려가 있다고 할 수 있다.

37) 1991년 11월의 GATT 분쟁해결절차에 관한 사무국의 정례보고서에서 따르면 패널보고서의 완전한 불이행 보다는 불완전이행이나 조건부 이행이 크게 증가하고 있다고 한다.

을 보장할 수 있는 규정을 두고 있다. 이에 따르면 패널보고서에서 요구한 권고나 판정을 이행하기 위하여 패소당사국이 취한 조치의 적합성에 대하여 상대국이 이의를 제기한 경우에는 당사국간에 이에 대한 협의를 하고 이 협의에서 어떠한 합의가 이루어지지 않으면 새로운 분쟁해결절차가 개시되도록 하고 있다.

세째로, 패널판정이 합리적인 기간 이내에 이행되지 않는 경우에는 보복 조치로서 양허의 연기를 하게된다. 그런데 양허의 연기는 최종적인 보복조치이기 때문에 이에 앞서 상대국의 요청이 있으면 보상(compensation)에 대한 협의를 하도록 하고 있다. 보상의 제공은 한시적이고 보충적인 해결방법이기는 하지만 강대국을 상대로 마땅한 보복수단이 없는 군소 수출국들에게는 환영할만한 방법이라고 하겠다.

네째로, '92 Understanding에서는 GATT 분쟁해결절차의 한 대안으로서 중재절차를 도입하고 있는데³⁸⁾ 아직까지는 중재제도의 이용이 거의 없는 상태이기 때문에³⁹⁾ 장래 이 제도가 어느 정도 이용될지는 예측하기 어렵다고 하겠다. 다만 국제상사분쟁분야에서 중재제도의 성공적인 운용으로 볼 때 앞으로 체약국간의 무역분쟁해결절차의 해결을 위하여도 이 제도가 활성화되어야 할 것으로 생각되지만 패널보고서의 채택에 있어서 콘센서스 방식이 해결되지 않는 한 중재의 장점이 GATT 분쟁해결절차에서는 발휘되지 못할 것이다.⁴⁰⁾

3. '92 Understanding의 문제점

이상에서 살펴본 바와 같이 '92 Understanding에 규정된 분쟁해결절차는 종래의 절차가 가지고 있었던 여러가지 문제점을 보완하여 명실공히 국제무역 법원으로서 역할을 함으로써 우루과이라운드 이후 확대된 GATT의 기능을 보장하는 핵심적인 역할을 수행하게 될 것으로 기대된다. 다만 다음

38) 그 내용은 '89 Improvements를 그대로 답습하고 있다.

39) '89 Improvements에서 중재제도를 도입한 이래 중재절차가 이용된 예는 카나가 EC를 상대로 제기한 1건이 있을뿐이다(Two Panel Reports Adopted, FOCUS (GATT Newsletter), Nov. 1990, 4).

40) Petersmann, 339.

과 같은 두 가지 문제에 관하여는 아직까지 해결을 보지 못하고 있기 때문에 추후 보완이 되어야 할 것이다.

첫째로는, 사적당사자에게도 GATT 분쟁해결절차에 의한 청구를 제기할 수 있도록 하여야 한다는 점이다. 이미 유럽인권협약이나 국제투자분쟁해결센터협약에서는 분쟁해결을 위하여 개인에게 국제법원에 제소하는 것을 허용하고 있다. 이러한 인권이나 조세, 산업재산권과 같은 분야는 국가적인 관심뿐 아니라 개개인의 권리와 이익에 직결된 사항이기 때문에 이에 관한 국제조약에서 개인이 국제법원에 직접 제소할 수 있는 권리를 인정하고 있는 것이다. 마찬가지로 GATT 규범이나 절차도 국제적인 기업활동에 엄청난 영향을 주고 있기 때문에 궁극적으로는 개개인이 GATT 규범의 수혜자라고 할 수 있다. 이러한 의미에서 GATT 규범의 이행에 있어서 개개인에게 보다 능동적인 역할을 부여하여야 할 필요성이 있다고 할 것이다.

둘째로, GATT 분쟁해결절차의 개혁이 패널결정의 법적인 효과에 어떠한 영향을 줄 것인가 하는 점이다. 국제법에 있어서는 선례구속의 원칙이 인정되지 않기 때문에 GATT 분쟁해결절차에서 내려진 판정은 당사국만 기속한다. 그러나 실무관행에서는 패널이 어떤 결정을 함에 있어 과거의 사례에 의존하는 경향이 매우 클뿐 아니라 GATT 패널에서의 판정사항은 동 사항에 관한 실제적인 규범의 정립에 있어서도 반영되어 왔다고 할 수 있다.

41) 어떤 패널판정이 이후의 사건에 어느정도 기속력을 가지는가는 그 판정이 가지는 법적인 수준과 설득력의 정도에 달려 있다고 할 수 있는 바 앞으로 상소기구가 기능을 하게되면 그 판정은 결정적인 기속력을 가질 것으로 예상할 수 있다.

V. 결 론

이상에서 살펴본 바와 같이 '92 Understanding을 중심으로 한 우루과이 라운드의 분쟁해결절차에서는 ①패널이 법률전문가들로 구성되며 ②패널 결정은 GATT 법과 미리 확정된 절차를 따라 진행되며 ③패널절차에서 분

41) Jackson, Restructuring GATT, 67-69.

쟁 당사국의 동등성이 점차적으로 보장되고 ④패널보고시 채택에 대한 콘센서스 방식의 수정으로 패널보고서의 구속력이 상당히 제고되었으며 ⑤분쟁 당사국에게 패널설치 요구권이 인정되며 ⑥상소절차가 신설되는 등 여러가지 개혁내용을 포함하고 있어 분쟁해결절차가 종래의 외교적인 협상의 수단으로부터 엄격한 사법적인 절차로 변신하고 있음을 보여주고 있다고 하겠다.

이러한 분쟁해결절차의 법적인 성격의 강화는 비단 체약국간의 무역분쟁 해결에만 관련되는 것이 아니고 더 나아가서 GATT체제 전체의 성격변화에 큰 영향을 미친다고 할 수 있다. 미국은 제2차대전 이후 자유무역주의를 바탕으로 하는 세계경제질서를 형성하기 위하여 국제무역기구(International Trade Organization : ITO)의 설립을 구상한 바 있는데 ITO는 현재 GATT가 카바하고 있는 관세나 비관세장벽뿐 아니라 경쟁제한적 무역관행에 대한 규제문제나 분쟁해결을 위한 국제무역법전의 실시 등 광범위한 내용으로 되어 있었다. 이러한 야심적인 ITO구상은 이를 추천하던 미국의 국내사정으로 실패로 돌아갔지만 그 이후에도 기회가 있을 때마다 GATT내에서 논의가 되어 왔고⁴²⁾ 우루과이라운드에서는 ITO의 현대적 부활이라고 할 수 있는 MTO의 설립이 EC측의 강력한 주장으로 거의 성사단계에 와 있다고 하겠다. GATT 분쟁해결절차의 개혁은 이와 같이 다자무역기구(MTO)로 확대되는 GATT체제의 강화와도 직접 맞물려 있는 변화의 하나라고 하겠다.

우루과이라운드에서 GATT체제와 분쟁해결절차에 대한 이러한 법적인 성격의 강화는 우리에게 양면적인 의미를 부여한다고 하겠다. 긍정적인 측면에서 본다면 강대국들이 더이상 자국법의 일방적인 역외적용이나 통상법⁴³⁾을 내세운 쌍무적인 차원에서의 분쟁해결보다는 GATT라는 다변적인

42) 국제무역협력기구(Organization for Trade Corporation : OTC)의 설립이 1955년 GATT Session에서 검토된 바 있었으나 이때에도 미국 의회의 반대로 무산되고 말았다.

43) 미국의 1974년 통상법 301조에 의한 조치나 EC의 신통상정책수단의 발동이 이에 해당할 것이다. 미국통상법 301조에 대하여는 필자의 글, “미국통상법 제301조에 대하여(상, 중, 하)”, 대한변호사협회지, 88. 5-7 참조. 후자에 관하여는 “EC의 대외 통상규제법에 관한 연구”, 성곡재단 연구보고서, 참조.

무대에서 엄격한 법적인 절차를 따라 해결하는 방향으로 나아갈 것이기 때문에 우리와 같이 협상력이 약한 국가에게는 분쟁해결을 위한 보다 공정한 기회가 제공될 것이라는 기대를 가지게 한다.

그러나 한편으로 우리나라는 아직까지 국제무역관행에 뒤떨어지는 많은 제도와 관행을 그대로 유지하고 있기 때문에 우리를 상대로 하는 제소가 GATT 분쟁해결절차에 제기될 수 있는 가능성도 많아졌다고 하겠다.⁴⁴⁾ 따라서 우루과이라운드의 타결에 대비하여 한시바빠 이러한 후진적이고 폐쇄적인 경제관행을 개선해나가야 할 것이며⁴⁵⁾ 일단 GATT 분쟁해결절차에서 문제가 될 경우에는 그에 적절히 대응할 수 있도록 GATT 패널판정 선례나 분쟁해결에 관한 GATT의 관행 등에 대한 철저한 연구와 준비를 하여야 할 것이다.

이제까지 우리나라가 GATT 분쟁해결절차에 관련된 경우는 1988년 미국 등과의 쇠고기 분쟁건과 1992년 Dupont사 등에 대한 반덤핑판정건 정도가 있지만 앞으로는 상당히 증가될 것으로 보여진다.⁴⁶⁾ 우루과이라운드의 타결이 임박한 현재 국내외의 모든 관심은 쌀시장개방 문제에 집중되어 있고 쌀시장만 지킬 수 있다면 다른 분야에서는 어떠한 양보도 하겠다는 것이 정부의 절박한 입장으로 보인다. 그러나 쌀문제가 아무리 중요하다고 하더라도 다른 모든 것은 포기해도 좋다는 식으로 대응하여서는 곤란하지 않을까. 이러한 의미에서 우루과이라운드에서 중요한 변화를 맞고 있는 GATT체제와 그에 따른 분쟁해결절차의 개혁에 주의를 환기시키고 싶다.

44) 우루과이라운드 협정인증에는 각국의 통상규제조치에 대하여 GATT가 연례적으로 심사할 수 있는 Trade Policy Review Mechanism(TPRM)제도를 포함하고 있다.

45) KDI, 「우루과이라운드 규율분야협상과 산업, 무역정책의 개선방향」, 92. 6, 162-163면; KOTRA, 「분쟁해결과 GATT」, 부공자료, 93-34, 120-121면; KIEP, 「UR 총점검」, 92. 10, 295면.

46) 남북경제교역이 활성화되면 남북교역으로 영향을 받을 미국 등 제3국이 남북교역의 GATT 위반 여부를 다시 제기하여올 것은 틀림이 없고 우리의 주장대로 남북교역이 민족내부간의 거래로써 GATT의 규제를 받을 필요가 없는지에 대하여는 결국 GATT 분쟁해결절차에서 문제가 되리라고 본다. 이 문제에 대하여는 본인의 글, “남북교역과 국제경제규범”, 남북교류협력법제도 발전세미나(통일원, 92. 12.3) 참조.