

# 세이프가드협정하의 인과관계의 해석원칙에 관한 연구\*

A Study on Interpretation of the "Causal Link" under WTO Safeguard Agreement

하충룡(Choong-Lyong Ha)

부산대학교 무역국제학부 부교수

김선옥(Sun-Ok Kim)

부산대학교 경영경제연구소 전임연구원

## 목 차

I. 머리말	IV. 맺음말
II. SG제도와 인과관계	참고문헌
III. SG협정 4.2조의 해석에 관한 사건분석	Abstract

## Abstract

This paper analyse current interpretation of the "causal link" that in particular, focuses principally on the so-called "non-attribution" requirement of Article 4.2(b) of the Safeguards Agreement. The safeguard measures are justified as a temporary economic adjustment to harm that is caused by an increase in imports. The problem with this justification is that there are other kinds of economic forces that may injure domestic industries, such as changes in consumer tastes, government spending or a lack thereof, and economic downturns. These problems do not justify government-imposed remedies. When factors therefore other than increased imports are causing injury to the domestic industry at the same time, such injury shall not be attributed to increased imports.

The Appellate Body stressed that a contribution of third-party imports to the existence of serious injury must be sufficiently clear as to establish the existence of the causal link required, it found that Article 4.2(b) does not suggest that increased imports be the sole cause of the serious injury, or that other factors causing injury must be excluded from the determination of serious injury.

The interest in separation is to ensure that a measure is not applied to remedy harm not caused by imports, but this basic point assumes that the harm is distinguishable in the first place. It also assumes that the safeguard is designed to respond to harm caused by imports. In fact safeguards were never intended to respond to this kind of unfair trade, but rather to provide whatever emergency relief might assist an ailing domestic industry if imports happened to be a part of that injury. The Appellate Body's insistence in breaking cause and effect down to minutia in the non-attribution analysis seems to be so overly intricate that it conflicts with it's broader focus on evaluating factors that effect harm on the industry as a whole.

Key Words : Non-attribution Requirement, SG Measurement, Trade Remedy, Causal Link

\* 이 논문은 2005년 정부재원으로 한국학술진흥재단의 지원을 받아 연구되었음(KRF -2005-BS0059).

## I. 머리말

세이프가드조치는 무역양허(trade concession)에 의한 수입증가로 인해 국내 산업에 발생한 피해를 구제하기 위하여 수입제품에 대해서 일시적으로 일정한 제한을 가하는 것에 대해 정당성을 인정하는 조치이다. 동조치는(예를 들면, 양허세율 철회 또는 관세율의 인상, 수입수량제한 등의 방법) 일시적으로 국내 산업을 보호 또는 구제하기 위한 목적을 가지고 취해지는 조치이기 때문에 덤핑방지조치나 보조금상계관세와 함께 일반적으로 무역구제조치로서 기능하고 있다. 그러나 세이프가드는 공정한 거래에 대해서 무역제한조치를 인정하는 제도이므로 다른 무역구제조치와는 달리 그 발동요건을 엄격하게 해석해야 한다는 점에 대해서는 이견이 없어 보인다.

세이프가드는 통상교섭시에 예견되지 않은 사태의 발전으로 인한 수입증가로 인하여 국내 산업에 발생한 심각한 피해 또는 그 우려를 구제하기 위하여 인정되는 제도로서, 발동국이 동조치의 발동에 대한 정당성을 인정받기 위해서는 국내 산업에 발생한 심각한 피해 또는 그 우려의 원인이 수입증가와 관계가 있다는 것에 대해 그 사실관계의 존재를 입증하도록 요구하고 있다. 세이프가드협정에 의하면 국내 산업에 발생한 피해의 정도는 심각한(serious injury) 정도이어야 하며 그 원인은 수입증가로 인하여 발생한 것이어야 한다. 따라서 국내 산업에 발생한 피해의 성격이 수입증가로 인한 것인지 아니면 수입 이외의 다른 요인에 의한 것인지를 여부를 구분할 필요가 있다.

수입증가와 피해간의 인과관계의 존재에 대해서 SG협정 제4.2(b)조에서는<sup>1)</sup> 여러 요인이 국내 산업의 상태에 영향을 미칠 수 있다는 것을 전제로 하여 “관련제품의 증가된 수입과 심각한 손해 또는 그 우려 간에 인과관계가 존재한다는 것을 객관적인 증거에 의거하여” 입증할 것을 요구하고 있고, 또한 수입증가 이외의 요인이 동시에 국내 산업에 손해를 미치고 있는 경우에는 그 요인에 의한 피해의 책임을 수입의 증가로 간주해서는 안 된다는 이른바 “non-attribution” 원칙을 명시하고 있다.

그러나 국내 산업의 경제적 어려움은 통상 수입증가 뿐만이 아니라 소비자기호의 변화, 경기변동, 기술의 진전 등에 의한 대체품의 등장 등 여러 가지 요인이 복합적인 원인으로 작용하여 발생할 수도 있기 때문에 각 요인이 국내 산업에 미친 영향의 성격과 정도를 구별하는 것은 쉽지 않다. 실제로 지금까지 분쟁해결절차에서 패널과 상소기구는 발동국에 대해 SG협정 제4.2(b)조에 규정된 non-attribution 원칙을 제시하지 않았다고 판정함으로써 국내 산업이 구제를 얻기 위해 가장 곤란한 요건이 인과관계에 대한 입증 부분이라는 불만도 제기되었다. 더구나 SG협정에서는 인과관계를 인정하기 위한 기준에 대해서 아무런 규정을 두고 있지 않고 그 개념조차 명확하게 제시하지 못하고 있다는 비판도 제기되었다.

1) SG협정 제4.2(b)조: “The determination referred to in subparagraph(a) shall not be made unless this investigation demonstrates, on the basis of objective evidence, the existence of the causal link between increased imports of the product concerned and serious injury or threat thereof. When factors other than increased imports are causing injury to the domestic industry at the same time, such injury shall not be attributed to increased imports.”

본 논문에서는 WTO 이후 발생한 SG 사건을 중심으로 하여 세이프가드에서의 인과관계의 존재의 즉, 그 기능과 역할을 중심으로 하여 그 해석상의 문제를 구제조치와 관련하여 살펴보고자 한다. 이와 아울러 WTO에서는 인과관계의 입증과 관련하여 SG협정 제4.2(b)조의 규정을 어떻게 해석하여 왔는지에 대해 즉, 인과관계의 존재여부에 대한 판단구조에 대해서도 검토를 할 것이다. 세이프가드협정의 해석에 대해서 판례가 어느 정도 형성되어 가고 있으므로 패널과 상소기구에서 제시하고 있는 해석과 적용을 분석하는 것은 의미가 있으며 또한 이러한 검토를 통하여 세이프가드제도의 운용실태를 어느 정도 알 수 있게 될 것이다.

## II. SG제도와 인과관계

### 1. 인과관계입증의 어려움

수입증가로 인하여 국내 산업에 발생한 피해를 구제하기 위해 SG조치를 발동하고자 하는 경우 발동국은 다음과 같은 요건의 존재를 입증하여야 한다.

첫째, 통상교섭시에 예견되지 않았던 사태의 발전의 결과로 인한 수입증가로 인하여 국내 산업에 손해가 발생하여야 하고(GATT 제19.1(a)), 둘째, 발생한 손해의 정도는 심각하거나(serious damage) 또는 심각한 손해가 발생할 정도의 우려(threaten)가 존재하여야 하며(GATT 제19.1(a), SG협정 제4.2(a))<sup>2)</sup>, 셋째, 손해가 증가된 수입으로 인하여 발생하였다고 하는 즉, 수입증가와 심각한 손해 또는 그 우려 간에 인과관계가 존재한다는 사실이 인정되어야 한다(SG협정 제4.2(b)).

세이프가드에 관련된 규정에 의하면 동조치의 발동은 무역양허로 인한 예측하지 못한 수입증가로 인하여 심각한 손해 또는 그 우려가 발생해야 하는 즉, 증가된 수입과 심각한 손해 간에 인과관계가 존재하는 경우에 그 정당성이 인정된다. 심각한 손해는 무역양허로 인하여 발생한 것이기 때문에 국내 산업을 구제하기 위하여 그 원인을 제공한 양허의 철회를 일시적으로 인정하는 것이다. 그러기 위해서는 국내 산업에 발생한 손해는 급증한 수입으로 인한 것인지 아니면 수입 이외의 다른 요인으로 인한 것인지를 여부를 구분할 필요가 있고 만약 다른 요인이 복합적으로 손해에 작용하였다면 각 요인이 손해에 미친 정도를 분석할 필요가 있다. 국내 산업에 발생한 심각한 손해는 수입증가 뿐만 아니라 국내설비증가, 기업의 방만한 경영, 수요 감소, 대체품의 등장 등 수입증가 이외의 요인이 원인으로 작용

2) 세이프가드협정 제4.1(a) 및 (b)에서 “심각한 손해”(serious injury)란 “국내 산업의 상태의 현저한 전반적인 악화(significant overall impairment)를 의미하는 것”으로 이해하여야 하고, “심각한 손해의 우려”(threat of serious injury)란 “분명히 긴급한 심각한 손해”(serious injury that is clearly imminent)를 의미하는 것으로 이해해야 하는 것으로 규정되어 있다. 심각한 손해의 우려의 존재에 대한 결정은 사실(facts)에 의거해야 하고, 단지 주장, 추측 또는 희박한 가능성에 의거해서는 안 된다고 규정하고 있으나(제4.1(b)), 심각한 손해의 기준과 관련하여 이 규정을 실무적으로 적용하는데 있어서는 논의의 소지가 있어 보인다.

용할 수도 있기 때문이다. 그러나 SG협정(제4.2(b))에서는 다른 요인에 의한 손해를 수입증가로 간주하지 않고(non-attribution)<sup>3)</sup>, 수입증가와 심각한 손해간의 인과관계의 존재를 요구하고 있으나 그 구별은 현실적으로 쉽지 않아 인과관계의 존재에 대한 입증에 있어서 해석상 어려움이 발생하고 있다.

패널과 상소기구에서는 관계당국이 인과관계의 존재를 입증하는데 있어서 중점적으로 분석한 것은 non-attribution에 관한 해석과 그 적용에 관한 것으로서 수입증가 이외의 다른 요인이 수입증가로 간주되지 않았다는 사실에 대해 신뢰할 수 있는 객관적인 자료에 의거하여 입증하도록 요구하고 있다. 그러나 어떠한 입증을 하면 이 요건이 충족된 것으로 인정할 수 있는가에 대해서는 구체적인 판단기준을 제시하고 있지 않기 때문에 인과관계의 입증에 대한 어려움이 계속되고 있다. 다만 철강세이프가드 사건에서 상소기구는 인과관계의 존재여부를 심사하는데 적용되는 지침에 대해서 설명을 하였으나,<sup>4)</sup> 이러한 설명이 실무적으로 적용하는데 있어 얼마나 참고로 될지는 명확하지 않다.

SG조치는 자유무역의 실현을 추진하기 위한 안전장치로서 일시적이고 응급적인 조치를 제공하고 또한 그 조치를 구제범위 그 이상으로 허용하지 않기 위하여 국내 산업의 상태에 대한 수입의 효과에 대해서 중요성을 두고 있는 것 같다.

그러나 수입증가가 무역자유화정책의 결과로서 발생한 것이 아니라 특정한 제품에 대한 소비자기호의 변화의 결과로서 발생한 경우에 인과관계분석에 있어서 소비자의 기호변화는 완전히 무시되거나 또는 수입으로 인한 손해의 원인으로서 분석될 가능성도 있다. 더구나 가격인하, 재고품증가, 시장점유율 하락 등과 같은 요소들은 국내 산업의 피해를 나타내는 지표로서 구분할 수 있으나, 이들 요소들의 효과에 대해 진정으로 구분하도록 요구하는 “non-attribution”원칙은 비논리적인 뿐만 아니라 대부분의 사건에서 그 구별은 실현불가능하다는<sup>5)</sup> 비판이 있을 정도로 인과관계의 입증상의 어려움이 존재하고 있다.<sup>6)</sup>

## 2. 무역구제조치와 인과관계

### 1) 세이프가드제도의 의의와 인과관계

인과관계의 증명에 관한 문제는 결국 어떠한 내용의 관계를 SG조치발동에 필요한 인과관계로 인정할 수 있으며 또한 무엇 때문에 인과관계가 SG발동요건으로서 요구되는 것인가 하는 문제와 매우 밀접한 관계를 가진다. 이 문제는 SG협정 전체 속에서 찾아야 하는 인과관계에 대한 근본적인 이해와

3) 세이프가드 이외에 통상구제수단으로서 활용되고 있는 덤핑방지협정(제3.5조)이나 보조금협정(제15.5조)에서도 non-attribution 을 요구하고 있다.

4) United-States Steels, Appellate Body Report paras.484-491.

5) Christy Ledet, "Causation of Injury in Safeguards Cases: Why the U.S. Can't Win", 34 *Law and Policy in Business*, 2003, p. 722.

6) Eun Sup Lee, "KOREAN VERSION OF URUGUAY ROUND AGREEMENT ON SAFEGUARD", 8 *MSU-DCL J.Int'l L.*, 1999, pp.404-405.

관련된 것으로서 세이프가드제도의 목적이나 기능에 적합해야 할 것이다.

국내 산업을 보호하기 위한 세이프가드제도는 수입증가로 인해 발생한 피해를 일시적으로 조정하기 위하여 보호조치를 취하도록 인정하는 것이다.<sup>7)</sup> 즉, 무역구제수단으로서 동조치는 수입급증으로 인하여 피해 입은 국내 산업의 “... 조정을 용이하게 하기 위해 필요한 한도에 있어서만”(SG협정 제5.1조)<sup>8)</sup> 그리고 “... 조정을 용이하게 하기 위해 필요한 기간에 있어서만”(SG협정 제7.1조)<sup>9)</sup> 그 조치의 정당성에 대한 인정범위에 대해서 제한을 하고 있다. 그로 인하여 수입증가 이외의 다른 요인이 국내 산업의 상태에 영향을 미치고 있는 경우에는 그 요인으로 인한 피해와 수입증가로 인한 피해를 구별할 필요성이 발생한다. 이러한 구별의 중요성은 원래 세이프가드제도는 수입급증에 의해서 초래된 피해에 대응할 수 있는 메커니즘의 필요성에 의해서 만들어진 것으로서, 수입이외의 요인으로 인하여 발생한 피해를 구제하기 위한 것이 아니라는 것을 명확히 하기 위한 측면에서 찾을 수 있다.

세이프가드협정에서 요구하고 있는 인과관계에 대한 기본적인 구성요소는 증가된 수입과 그로 인하여 국내 산업에 발생한 심각한 피해(또는 그 우려)로 이루어져 있다. 이 두 가지 요소는 사실적 상황에 의거한 원인과 결과의 관계 속에서 GATT체제를 유지하기 위한 안전장치로서 기능하고 있다.

인과관계의 증명은 결국 수입이라는 원인과 피해라는 결과의 두 구성요소 간에 어떠한 내용의 관련성이 있다는 것을 어떠한 방법에 의해서 그 사실관계의 존재를 입증할 것인가 하는 해석기술의 문제이기도 하다. 그 결과 수입증가와 피해라는 두 요소 간에 어느 정도 관련성이 존재하면 어느 정도의 구제조치를 인정할 것인가 하는 “관계의 정도” 또는 “기여도”를 중심요소로 하여 인과관계의 존재에 대한 판단기준을 설정해볼 수 있을 것 같다. 이 기준을 적용하여 인과관계의 존재여부를 판단하게 되면 수입을 포함한 여러 요인이 복합적으로 작용하여 국내 산업에 심각한 손해를 초래한 경우에도 수입증가가 국내 산업의 상태에 미친 영향의 정도를 입증하여 구제방법과 구제수준을 결정할 수 있을 것이다.

## 2) 세이프가드조치의 적용범위

세이프가드조치는 국내 산업이 입은 손해전체를 구제할 수 있는 범위까지 취할 수 있는 것인지 아니면 수입증가로 인하여 발생한 손해의 구제에만 한정하여 취할 수 있는 것인가 하는 조치의 적용범위도 명확하게 해석할 필요가 있다. 이 문제와 관련하여 상소기구는 라인파이프사건에서 “세이프가드조치는 심각한 손해를 방지하거나 구제하고, 또는 조정을 용이하게 하기 위해 필요한 한도 내에서만 (only to the extent necessary to prevent or remedy serious injury and to facilitate adjustment) 취할 수 있다”(SG협정, 제5.1조)고 규정한 취지는 수입증가로 간주되는 심각한 손해에 대처하는 한도 내에서만 취

7) John H. Jackson, *The World Trading System: Law and Policy of International Economic Relations*, 1997 2nd ed, p.176.

8) SG협정 제5.1조: “A Member shall apply safeguard measures only to the extent necessary to prevent or remedy serious injury and to facilitate adjustment ....”

9) SG협정 제7.1조: “A Member shall apply safeguard measures only for such period of time as may be necessary to prevent or remedy serious injury and to facilitate adjustment. ....”

할 수 있는 것으로 해석해야 한다고 언급함으로써<sup>10)</sup> SG협정은 한정된 목적을 가지고 있다는 것을 시준하고 있다. 이에 따르면 실제로 적용되는 세이프가드조치는 손해전체 중에서 수입증가로 인하여 발생된 손해부분을 대상으로 하는 것이 가능하고 발생된 손해전체를 구제의 대상으로 하는 것은 인정할 수 없다는 것이다. 만약 수입증가로 인하여 발생된 손해를 구제하는데 필요한 수준이상으로 SG조치의 적용을 인정하게 되면 수입증가로 인한 손해와 다른 요인으로 인한 손해를 구별할 의미가 없어져 버리고 그 결과 수입으로 인한 손해와는 관계없는 손해까지 구제의 대상에 포함될 우려가 있기 때문이라는 것이다.<sup>11)</sup> 이러한 구제범위는 Footwear SG사건에서도 상소기구에서 인과관계와 관련하여 수입증가와 손해전체 간에 인과관계가 존재하면 충분하고, 심각한 손해전체는 수입증가에 의해서만 초래될 필요는 없다고 해석한 점에서도 엇볼 수 있다.

이러한 해석에 비추어볼 때 동협정 제5.1조에 규정된 심각한 손해의 의미는 심각한 손해 전체를 의미하는 것이 아니라 수입증가에 의해서 발생된 손해만을 구제의 대상으로 하고 있고, 그러한 손해를 구제하기 위한 권리의 정당성을 인정받기 위하여 수입증가로 인하여 발생한 피해의 크기를 적절하게 설명할 필요가 있다.

### Ⅲ. 세이프가드협정 제4.2조의 해석에 관한 사건분석

#### 1. Argentina-Safeguard Measures on Imports of Footwear<sup>12)</sup>

##### 1) 패널의 판단

이 사건에서 패널은 증가된 수입이 피해의 원인이었는지의 여부를 결정하기 위하여 “수입의 경향”(movements in imports)과 “손해(피해)요인의 경향”(movements in injury factors)간의 관계(relationship)라는 특유의 방법을 적용하여 인과관계의 존재여부를 판단하였다. 이 사건에서 패널은 만약 인과관계가 존재한다면 통상적으로 수입의 증가는 관련된 피해요소의 하락과 일치해야 한다는 것을 지적하면서, 인과관계의 입증을 요구한 SG협정 제4.2조에 규정된 요건의 충족여부에 대해서 다음의 세 가지 사항을 심사하여 판단하였다.

첫째, 수입의 증가경향이 손해요인의 하향경향과 일치하고 있는가? 일치하지 않으면 일치하지 않음에도 불구하고 인과관계가 인정되는 것에 대해 근거 있는 설명(a reasoned explanation)이 이루어져야 하

10) United-States Line Pipe, Appellate Body Report, para260.

11) Joost Pauwelyn, "THE PUZZLE OF WTO SAFEGUARDS AND REGIONAL TRADE AGREEMENT", 7 *Journal of International Economic Law*, 2004, March, pp.117-118.

12) Argentina- Safeguard Measures on Imports of Footwear Complaint by the European Communities, WT/DS121/AB/R, (패널보고: 1999.06.25, 상소기구보고: 1999.12.14).

는데 아르헨티나는 수입증가와 손해요인의 경향의 불일치에 대해서 설득적인 설명을 제시하지 않았다고 하였다. SG협정 제4.2(a)조의 규정에 의하면 인과관계의 분석은 손해요인 및 수입에 대한 절대량(absolute levels)뿐만이 아니라 이들의 경향(trend)이 중요하고, 또한 수입(수량 및 시장점유율)의 추이와 손해요인의 추이 간에 관계가 있는지의 여부를 중심적인 요소로 하여 인과관계의 존재여부를 판단하여야 한다는 것을 시준하고 있다.<sup>13)</sup>

둘째, 아르헨티나의 신발시장에서 수입신발과 국산신발과의 경쟁조건에 대해서 객관적 증거에 의거하여 분석되고, 또한 그 분석에 의해서 수입과 손해 간에 인과관계의 존재를 입증하고 있는가에 대해서 분석해야 한다는 것이다. 패널은 SG협정 제4.2조에서 수입이 어떤 가격으로 행해지고 있는지에 대해 증명할 것을 요구하고 있다고 하는 EC의 주장은 근거가 없다고 인정하고는 동협정 제4.2조는 수입 국시장에 있는 경쟁조건이 수입의 증가가 심각한 손해의 요인으로 되거나 또는 그 우려가 될 수 있다는 것을 증명할 것을 요구하고 있으며, 경쟁조건으로서의 가격뿐만이 아니라 그 외의 여러 가지 요인이 고려된다고 하였다. 아르헨티나는 저가격의 수입이 국내시장의 가격인하를 초래하여 손해의 요인으로 되었다고 주장하고 있으나, 제출된 자료에는 수입이 보다 고가의 제품으로 이동하고 있다는 것을 나타내고 있고, 아르헨티나는 수입가격이 국내생산자의 가격이나 생산 등에 미치는 영향에 대해서 분석을 하고 있지 않아 수입가격을 손해로 인정할 수 없다고 하였다.

셋째, 수입이외의 관련요인이 분석되어야 하며 또한 수입 이외의 요인에 의해서 발생한 손해를 수입에 의해서 발생한 손해로 간주하지 않도록 확보하고 있는가에 대한 분석에 있어서 아르헨티나는 국내산업의 상태에 관련하는 객관적이고 수치화된 모든 요인을 평가하고 있지 않다고 판단하였다.

이 사건에서 패널은 인과관계의 존재를 분석하는데 있어서는 손해요인 및 수입에 대한 절대량뿐만이 아니라 이들의 경향이 중요하고, 또한 수입(예를 들면, 수량 및 시장점유율)의 추이와 손해요인의 추이 간에 관계가 있는지의 여부를 중심적인 요소로 판단하고 있다. 이와 같은 분석에 의거하여 패널은 객관적인 증거에 의거하여 증가된 수입과 심각한 손해 간에 인과관계가 존재하는 것에 대해서 입증을 하고 있지 않다고 판결하였다.

## 2) 상소기구의 판단

상소기구는 패널이 제시한 의견 즉, “인과관계를 분석하고 결정하기 위해서는 수입경향과 손해요인의 경향 간의 관계(relationship)를 중심적인 요소로 하여 판단하여야 한다.”고 한 패널의 견해에 동의하였다. 또한 수입에 있어서의 증가와 관련피해요인의 하락이 일치하는 현상에 대해서, 이러한 현상은

13) 이러한 패널의 판단은 EC의 주장을 인정한 것으로서, 수입의 증가가 있었는지의 여부에 대해서 첫째, 수입의 증가가 있다고 인정하기 위해서는 조사기간의 시기와 종기의 비교만으로는 불충분하고 조사기간 중의 수입수량의 경향을 분석하여 수입의 증가 여부를 판단하여야 할 것이며, 둘째, 조사기간 중의 경향이 일정하지 않은 경우는 조사기간 중의 수입의 감소가 일시적인 것인가 보다 장기적인 변화를 반영하고 있는 것인가를 평가하지 않으면 안 되며, 셋째, 이 사건에서는 1993년부터 계속적으로 또는 상당한 수입의 감소현상이 발생하고 있으므로, 이것을 일시적인 수입의 감소로 간주할 수는 없다고 하였다.

만약 “인과관계가 존재한다면 통상적으로 발생했어야 한다.”고 패널이 인과관계의 입증과 관련하여 제시한 방법에 대해서도 그 중요성을 강조하였다.

그러나 인과관계분석에 관한 다른 상소기구의 의견은 주로 SG협정 제4.2(b)조에 규정된 “non-attribution requirement”에 초점을 맞추고 있다. 증가된 수입 이외의 다른 요소가 동시에 국내 산업에 피해를 초래하였을 경우, 그로 인한 손해는 증가된 수입으로 인한 피해로 간주해서는 안 된다는 것이다. 이러한 규정에 의해서 제기되는 한 가지 문제는 증가된 수입에 의해서 야기된 피해는 수입 그 자체에 의해서 심각한 피해를 야기시키는데 충분해야 하는 것인지 아니면 단지 다른 요인과 함께 심각한 손해에 기여하면 되는 것인지의 여부이다. 이 문제에 대해 상소기구는 세이프가드협정에서는 증가된 수입이 심각한 손해 또는 그 우려의 원인으로서 충분해야 하는 것인지에 대해서 어떠한 규정도 없다는 것에 대해서만 응답하고 있으며 또한 증가된 수입이 심각한 손해 또는 그 우려의 유일한(only) 원인이여야 한다는 것을 요구하고 있지는 않다는 것이다.

상소기구는 비록 증가된 수입이 심각한 손해의 전부를 설명할 필요는 없다 하더라도 수입증가 이외의 다른 요인에 의해서 야기된 손해를 증가된 수입으로 인하여 발생한 것으로 간주해서는 안 된다는 것을 강조하고 있다.

## 2. United States—Definitive Safeguard Measures on Imports of Wheat Gluten from the European Communities<sup>14)</sup>

USITC는 미국기업의 생산가동율이 하락하고 또한 수익률(profitability)도 상당히 하락함에 따라 수익률이 하락하는 원인을 생산가동율의 하락과 연결시켰고 그것은 수입의 증가에 기인한 것이라고 주장하였다. 이 사건에서 인과관계와 관련하여 쟁점으로 된 문제는 non-attribution의 원칙을 적용하여 USITC가 미국 내의 생산설비의 확장에 의해서 야기된 손해를 수입증가에 의해서 발생한 손해로 잘못 판단하고 있지 않은지의 여부였다. 이에 대해 미국은 수입증가 이외의 요인에 의한 효과를 수입증가의 효과로 간주하지 않았다는 것과 수입증가의 효과가 다른 어떠한 요인의 효과보다도 중요하다는 것을 확인하고 있고, 이것은 세이프가드협정 제4.2(b)조의 문언과 일치한다고 주장하였다.

### 1) 패널의 판단

패널은 증가된 수입과 심각한 손해 간에 인과관계의 존재여부를 판단하는데 있어서 아르헨티나 신발사건에서 패널과 상소기구에서 적용한 방법을 인용하여 이 사건에도 적용하였다. 즉, 첫째, 수입의 상승경향과 손해관련요인의 하향경향과의 일치여부, 둘째, 수입제품과 국내제품의 경쟁조건이 수입과

14) United States-Definitive Safeguard Measures on Imports of Wheat Gluten From the European Communities Complaint by the European Communities, WT/DS166/AB/R, (패널보고: 2000.07.31, 상소기구보고: 2000.12.22).

손해와의 인과관계의 존재를 나타내고 있는가? 셋째, 수입증가 이외의 관련요인이 고려되고 또한 수입 이외의 요인에 의한 손해를 수입에 의해서 발생한 손해로 간주하고 있지 않은가? 하는 요소를 중심적인 기준으로 채용하여 판단하였다.

패널은 첫 번째의 요건과 관련하여 조사기간 중에 수입의 전체적 경향(overall trends in imports)과 전체적인 산업상태에 관한 경향간의 관계는 일반적인 일치현상이 나타나 있고, 개개의 손해관련요인과 수입 간에 일치가 없는 경우도 약간 존재하지만, 그 자체는 인과관계의 긍정을 방해할 정도는 아니므로 SG협정 제4.2조에 위반하지 않는다고 결론지었다. 두 번째 요건에 대해서도 USITC의 주장은 SG협정 제4.2조에 위반하지 않는다고 결론지었다. 그러나 세 번째 요건과 관련하여 수입 이외의 요인에 의해서 발생한 손해를 수입증가에 의해서 발생한 손해로 간주하고 있지 않은지의 여부에 대해서는 SG협정 제4.2(b)조에 위반한다고 판결하였다.

패널은 인과관계의 존재를 요구하고 있는 SG협정 제4.2(b)조의 규정은 심각한 손해를 초래하는 복수의 요인이 존재할 수 있다는 것을 묵시하고 있고 또한 수입증가는 심각한 손해를 초래하는 유일한 원인이어야 한다는 것을 의미하는 것은 아니라는 것이다. 그렇지만 동협정에서 요구하고 있는 인과관계는 수입의 증가 그 자체만으로 협정상의 “심각한(serious)”이라고 하는 요건을 충족하기에 충분한 손해의 원인으로 되지 않으면 안 된다고 해석하고 있다.

USITC가 국내 산업 가동률 및 생산설비확대(capacity utilization and increased capacity)는 수입 이외의 손해의 원인으로 간주되지만, 그 효과는 수입의 증가만큼 중요한 원인은 아니라고 하는 주장에 대해서 패널은 어떤 원인이 심각한 손해의 효과를 초래하는데 있어 수입과 동등 혹은 수입이상의 영향을 미치지 않았다고 해서 그러한 요인이 심각한 손해에 전혀 관계없는 것으로는 되지 않으며, 증가된 수입이 국내 산업에 심각한 손해를 초래하였다는 것은 명확하지 않다고 판단하여 인과관계의 존재를 인정하지 않았다.

이 사건에서 패널은 수입증가에 의한 손해효과와 다른 요인에 의한 손해효과를 구별한 후에 전자에 의한 원인만으로 심각한 손해의 발생을 초래하여야 한다고 판단하는 것 같다. 다만 패널은 non-attribution 요건과 관련하여 “가맹국은 다른 요인이 초래한 손해의 정확한 정도를 계량화할 것을 반드시 요구하는 것은 아니다”고 언급함으로써 non-attribution을 판단하는 방법에 대해서 제한을 두고 있지 않은 것 같다. 이러한 입장을 취하는 것은 non-attribution의 요건을 현실적으로 적용하는데 있어서는 실무상 많은 어려움이 발생할 수 있다는 것을 인식하고 있는 것으로 볼 수 있다.

## 2) 상소기구의 판단<sup>15)</sup>

인과관계의 인정과 관련하여 패널이 SG협정 제4.2(b)조의 의미를 수입의 증가 “그 자체만으로”(alone, in and of themselves, or per se) 심각한 손해의 원인으로 되지 않으면 안 된다고 해석한 것에 대해서 상

15) United States-Definitive Safeguard Measures on Imports of Wheat Gluten from the European Community : Report of the Appellate Body, WT/DS166/AB/R, para67.

소기구에서는 non-attribution에 관한 패널의 해석을 부정하고는 다음과 같은 세 가지로 해석하였다. 첫째, 동조에서 요구하고 있는 인과관계(causal link)는 원인인 수입증가가 결과인 심각한 손해를 “초래하는”(bring about), “발생하는”(producing) “유인하는”(inducing) 요인으로 된다고 하는 관계를 나타내고 있는 것이고, 수입증가만이 심각한 손해의 유일한 원인이여야 한다는 것을 의미하는 것은 아니라는 것이다. 또한 다른 요인이 동시에 국내 산업의 상태에 영향을 초래할 수 있다는 것을 전제로 수입 증가와 심각한 손해 간에는 “인과관계”가 존재할 수 있다는 것을 시사(suggest)하고 있음을 의미하는 것이라고 해석하였다. 그 후 상소기구는 “수입증가와 심각한 손해 간에 인과관계가 존재하는지의 여부 및 세이프가드협정에 의해서 요구되는 것처럼 이들 두 요소간의 원인효과에 관한 진정 또는 실질적인 관계(a genuine and substantial relationship of cause and effect with the injury)”가 존재하는지의 여부에 대해 검토할 것을 요구하고 있다.<sup>16)</sup>

둘째, 동규정은 수입 이외의 요인의 영향으로부터 구분된 수입증가의 영향만을 수입의 증가에 의해서 발생한 것으로 인정하도록 요구하고 있지만, 그렇다고 해서 패널결정이 요구하는 것처럼 수입의 증가만이 심각한 손해의 원인으로 되어야 한다고 규정하고 있는 것은 아니라는 것이다<sup>17)</sup>. 셋째, SG협정 제4.2(a)조, 제4.1(a)조, 제2.1조는 심각한 손해의 인정에 있어서 국내 산업의 상태에 관련하는 요인을 모두 고려할 것을 요구하고 있고, 수입증가에 관계하지 않은 그 외의 요인을 배제한다고 하는 패널결정은 이들의 규정의 취지에 위배되는 것으로 해석하고 있다.

이와 같은 해석에 의거하여 상소기구는 다음과 같은 세 가지 이유를 제시하여 USITC는 SG협정 제4.2(b)조에 위반한다고 결론하였다. 첫째, USITC는 수입증가이외의 요인으로서 특히 생산능력 및 가동률확대에 주목하고 몇 개의 전제조건을 한 후에 수입증가가 없으면 국내 산업의 가동률은 악화되지 않고 따라서 손해도 발생하지 않았을 것이라고 결론하고 있지만, 전제조건을 변경하면 수입이 있어도 가동률이 악화하지 않은 경우도 있을 수 있고 또한 수입이 없어도 가동률이 악화하는 경우도 있을 수 있다는 것을 양당사국이 인정하고 있고, 둘째, USITC는 생산능력은 수입의 증가가 발생하기 직전에 확대되어 있었으므로 SG협정 제4.2(b)조의 손해의 원인으로 될 수 있는 관련하는 그 외의 요인이 아니라 배경사정에 불과하다고 주장하고 있지만, SG협정 제4.2(b)조에서 요구하고 있는 다른 요인(other factor)은 그 요인이 “동시에 국내 산업에 손해를 미치고 있는지의 여부를 기준으로 하여” 그 요인이 관여된 것인지의 여부를 결정하는 것이므로 생산능력 확대 그것이 동시에 조사기간 동안에 발생하고 있을 필요는 없다는 것이다. 조사기간 이전에 생산시설이 증가되었다 하더라도 그 증설의 효과가 조사기간 동안에 나타날 때에는 생산시설의 증가는 동협정에서 규정하고 있는 다른 요인에 해당되고 설비증가가 증가된 수입처럼 동시에 국내 산업에 손해를 초래하고 있지 않은지의 여부를 평가해야 하는데 미국은 적절하게 평가하지 않았다고 판결하였다. 상소기구의 이러한 대응은 새로운 생산시설에 있어서 국내투

16) Wheat Gluten, para76-78.

17) 이러한 상소기구의 해석은 세이프가드조치 시행에 관한 수입증가 요소의 중요성을 상당한 정도로 희석하는 문제를 발생시키고 있고 또한 가장 핵심적인 수입증가라는 요인을 격하시키게 된다는 것이다. 따라서 상소기구의 판결은 세이프가드협정의 취지에 부합하지 않으며, 협정의 운용과 관련하여 문제의 소지가 있는 해석이라고 지적하였다. 안덕근, "WTO 세이프가드협정의 해석과 적용에 관한 비판적인 분석", 『통상법률』, 2001.10, pp.33-41.

자가 만약 이러한 투자의 기대되는 보상이 기대하지 않은 수입증가에 의해서 좌절되었다면 왜 하나의 손해의 원인으로 수입과 구분하여 다른 요인으로 고려되어야 하는지에 관한 문제에 대해서는 그 답을 회피하고 있다.<sup>18)</sup> 셋째, 생산능력의 확대가 국내 산업의 손해의 중대한 원인으로 될 수 있었던 가능성(may)이 있을 수 있고, 단지 “수입의 증가가 없었으면...”하는 심사만을 했던 ITC는 생산능력확대, 수입증가, 국내 산업의 상태라고 하는 관계에 대해서 SG협정 제4.2(b)조에서 요구하고 있는 적절한 심사를 한 것으로 인정할 수 없다는 것이다.

상소기구의 논리는 다른 요인이 국내 산업의 상태에 영향을 초래할 수 있다는 것을 전제로 수입증가와 심각한 손해 간에는 인과관계가 존재할 수 있다는 것을 시사하고 있다. 미국생산자는 두 가지 요인 - 즉, 수입증가와 새로운 생산시설의 투자 -에 의해서 손해를 입었다는 사실을 인정하면서, 손해를 초래한 여러 가지 요인의 효과를 구분할 것을 요구하였다. 그러면서도 수입이 심각한 피해의 원인이라는 것을 개념적으로 정리하는 방법의 문제에 대해서 아무런 제한을 가하고 있지 않다. 다만 인과관계를 검토할 때에 수입증가에 의한 효과와 다른 요인에 의한 효과를 구분하고, 수입증가 이외의 요인에 의해서 발생한 손해를 수입에 의해서 발생한 것으로 취급되는 것을 방지할 것만을 요구하고 있다.

문제는 수입증가에 의한 효과와 다른 요인에 의한 효과를 구분하는 것이다. 이에 대해 상소기구는 다른 요인이 존재한다는 것을 단순히 지적하는 것만이 아니라 국내 산업에 미친 영향을 적절히 평가하지 않으면 non-attribution 원칙을 준수하지 않은 판단기준을 제시한 것으로 해석하였다. 그러나 현실적으로 국내 산업에 발생한 손해 중에서 손해의 원인과 효과를 구분해서 적절히 설명해야 하는 어려움이 있다. 그러면 수입증가는 손해전체에 어느 정도 기여하면 인과관계의 존재를 인정받을 수 있는 것인가? 수입증가와 그것에 의해서 발생한 손해와의 관계라고 하는 문제에 대해서는 태도를 명확히 하고 있지는 않다.

그러나 이러한 상소기구의 해석은 그 후 미국-라인파이프사건에도 영향을 주었다.<sup>19)</sup> 이 사건 이후부터는 수입증가에 의한 손해는 그 외의 요인에 의한 손해가 수입증가로 간주되지 않았다는 것이 구분되고 또한 구분된 때에만 인과관계의 인정이 가능하다는 것이 강조되게 되었다.

### 3. United States—Safeguard Measures on Imports of Fresh, Chilled or Frozen Lamb Meat from New Zealand and Australia<sup>20)</sup>

본건은 미국이 양고기 수입에 대해서 발동한 셰이프가드조치에 대해 오스트리아 및 뉴질랜드가

18) Alan O. Sykes, "The Safeguard Mess: A Critique of WTO Jurisprudence", *John M. Olin Law & Economics Working Paper* No.187, p.20.

19) United States-Definitive Safeguard Measures on Imports of Circular Welded Carbon Line Pipe from Korea : Report of the Appellate Body, WT/DS202/AB/R, para210.

20) United States-Safeguard Measure on Import of Fresh, Chilled or Frozen Lamb Meat From New Zealand and Australia Complaint by New Zealand(DS177) and Australia(DS178), WT/DS177,178/R(Dec 21, 2000)(패널보고: 2000.12.21, 상소기구 보고: 2001.05.01).

GATT 제19조 및 세이프가드협정의 제조항의 위반을 주장한 사건이다. 오스트리아 및 뉴질랜드는 세이프가드협정에서 요구하는 인과관계요건이 충족되기 위해서는 미국법에 규정된 “상당한 원인”(substantial cause)관계가 있는 것만으로는 세이프가드협정에서 요구하는 인과관계의 요건은 충족되고 있지 않다고 주장하였다.<sup>21)</sup> 이에 대해 미국은 세이프가드협정상의 “cause”의 용어는 수입과 손해 간에 상당한 원인 결과의 관계가 있는 한 수입증가가 손해의 유일한(sole)원인일 것을 의미하지 않고, 또한 non-attribution 원칙은 수입증가에 의한 효과를 다른 요인에 의한 효과로부터 분리하여 검토할 것을 요구하는 것은 아니라고 주장하였다.

### 1) 패널의 판단

양당사국의 주장에 대해 패널은 인과관계의 인정에 관한 SG협정상의 규정은 첫째, 수입량의 증가는 심각한 수준의 손해를 발생시키거나 또는 발생시킬 우려가 있을 정도의 필요 또는 충분한 원인(not only be necessary, but also sufficient)의 관계에 있어야 한다고 판단하였다. 이 때 필요 또는 충분한 원인이란 유일한(sole or single) 원인과는 다른 의미이고, 복수의 원인이 국내 산업의 상태에 관계하고 있는 경우에는 수입증가만을 고려한 때의 그 효과는 심각한 손해를 초래할 정도로 필요 또는 충분한 수입량의 증가가 있어야 한다는 것이다. 이러한 해석은 수입증가로 인하여 국내 산업에 발생한 심각한 손해라고 하는 긴급의 상황에서 일시적인 구제를 부여하거나 또는 구조조정을 용이하게 하기 위해 그 발동의 정당성이 인정되는 세이프가드협정의 취지에도 부합된다는 것이다. 수입증가와 심각한 손해 간에 상당한 원인 관계가 존재한다는 미국의 주장은 세이프가드협정 제4.2(b)조에서 요구하고 있는 수입증가 그 자체가 심각한 손해 또는 그 우려의 필요 또는 충분한 원인관계에 있다는 것을 증명한 것은 아니라고 판단하면서, 인과관계 문제는 사건마다 달리(case by case) 판단해야 한다고 언급하였다.

### 2) 상소기구의 판단

이 사건에서도 상소기구는 US-Wheat Gluten 사건의 상소기구보고를 수용하여 패널의 해석을 파기하였다. 수입증가 이외의 요인에 의한 손해를 수입증가로 간주해서는 안 된다고 하는 의무를 준수하기 위해서는 수입증가에 의한 영향을 다른 요인에 의한 영향으로부터 구분해야 하지만, 미국은 수입증가 이외의 요인이 손해의 원인으로 되어 있는 정도는 수입증가에 비해서 낮다고(less important) 하는 정도만 설명하고 있다는 것이다. 다른 요인이 국내 산업에 어느 정도 영향을 미치고 있고, 수입증가에 의한 영향과 어떻게 구별되고 있는가에 대한 설명이 요구되지만, 미국은 수입증가 이외의 심각한 손해에 기여한 것으로 추정되는 복수의 요인(1954년 National Wool Act에 의한 보조금지금지, 다른 육류생산과의 경쟁 예를 들면 소고기, 돼지고기, 닭, 칠면조 등, 증가된 투입비용, 양고기 소비증가, 양고기를

21) 미국의 세이프가드시스템에 대해서는 하충룡, "WTO와 미국의 세이프가드시스템", 「Trade Remedy Review」, 2006 봄호 참조.

위한 효과적인 마케팅 프로그램의 개발 및 유지의 부재 등)이 기여한 정도를 상대적으로 검토하고 있어 세이프가드협정의 요건이 충족되었다고 할 수 없고, SG협정 제4.2(b)조 및 SG협정 제2.1조에 위반한다고 판결하였다.

상소기구는 복수의 요인이 기여한 정도를 상대적으로 검토하는 것만으로는 세이프가드협정의 요건이 충족되었다고 할 수 없고, 수입증가와 심각한 손해 간의 “진정하고 실질적인 원인결과 관계”(genuine and substantial relationship of cause and effect)가 존재하는지의 여부를 검토해야 할 것이라는 기준을 제시하고 있다.<sup>22)</sup>

이 사건에서도 상소기구는 인과관계를 입증할 수 있는 방법에 대해서는 전혀 언급하지 않은 채 non-attribution에 중점을 두고 인과관계의 존재여부를 판단하고 있다. 그러나 원인과 결과의 진정하고 실질적인 관계라는 기준을 실무적으로 적용하는데 있어서 고려할 수 있는 구체적인 기준에 대해서는 명확하지 않다.

#### 4. United States—Definitive Safeguard Measures on Imports of Circular Welded Carbon Quality Line Pipe from Korea<sup>23)</sup>

미국이 2000년 2월에 발동한 세이프가드조치에 대해 우리나라에서 GATT 제19조 및 세이프가드협정 등에 위반한다고 신청한 사건이다. 우리나라는 non-attribution과 관련하여 USITC는 수입증가에 의한 영향을 다른 요인에 의한 영향으로부터 적절히 구별하지 않았기 때문에 다른 요인에 의한 손해를 수입증가로 간주하지 않았다는 것을 확보하고 있지 않다고 주장하였다. 이에 대해 미국은 수입증가 이외의 6가지의 요인을 USITC는 검토하고 있고, 이들 요인이 손해에 기여하였다는 사실을 인정하고 있으나 수입보다는 손해에 크게 기여한 요소는 아니라고 주장하였다.<sup>24)</sup> 또한 이들 요인 중의 하나인 석유·가스산업에 있는 라인파이프의 수요 감소의 효과가 국내 산업의 심각한 손해에 미친 영향도 있으나 그것은 수입증가로 인한 손해보다는 적다고 주장하였다.

##### 1) 패널의 판단

수입증가와 심각한 손해 간의 인과관계의 존재와 관련하여 패널은 미국·소맥글루텐 SG사건, 미국·양고기 SG사건의 상소기구의 입장에 따라 non-attribution에 중점을 두고 판단하면서, USITC는 국내 산업에 발생한 심각한 손해는 수입증가 이외의 요인에 의해서 발생한 것이 아니라는 것을 적절히 설명(adequately explain)하고 있지 않아 SG협정 제4.2(b)조에 위반되는 것으로 인정하였다. 첫째, USITC는 수

22) United States -Lamp Safeguard para168.

23) United States-Definitive Safeguard Measures on Imports of Circular Welded Carbon Quality Line Pipe from Korea Complaint by Korea, WT/DS178/AB/R, 2001(패널보고: 2001.10.29, 상소기구보고: 2002.02.15).

24) WTO Appellate Body Report, United States-Definitive Safeguard Measures on Imports of Circular Welded Carbon Quality Line Pipe from Korea, WT/DS202/AB/R, para203, para205-207.

입증가 이외의 요인으로서 원유 및 천연가스의 굴착·생산 활동의 감소로 인한 라인파이프의 수요 감소의 요인에 의한 손해의 성질과 정도에 대해서 설명을 하고 있지 않고, 다만 수요 감소는 심각한 손해의 원인은 아니라고 하는 주장만으로는 SG협정 제4.2(b)조의 요건을 충족하였다고 간주하기에는 불충분하다고 판결하였다. 둘째, 원유 및 가스 산업의 정체가 의한 손해를 수입증가에 의한 손해로부터 구분하지 않았고, 원유 및 가스 산업의 정체가 수입의 증가에 의해서 발생한 손해의 원인으로 되어 있지 않다는 것을 가정하고 있지만, 이러한 가정은 SG협정 제4.2(b)조에 위반하며, 셋째, USITC는 수입증가 이외의 요인에 의한 손해와 수입증가에 의한 손해를 구분하고 있지 않고, 이러한 분석은 진정하고 실질적인 원인과 효과와의 관계를 인정하는 것이 불가능하다고 판결하였다.

## 2) 상소기구의 판단

상소기구는 US-Wheat Gluten, US-Lamb, US-Hot-Rolled Steel사건의 상소기구보고에 의거하여 SG협정 제4.2(b)조의 두 번째 문장의 요건은 첫째, 수입증가에 의한 손해효과를 그 외의 요인에 의한 손해효과로부터 분리하여 구별할 것을 요구하고 있고, 둘째, 수입증가 이외의 요인에 의한 손해효과의 성질(nature)과 정도(extent)를 특정(identify)함과 동시에 수입증가로 인한 손해효과로부터 구별된 그 외의 요인에 의한 손해효과의 성질과 정도를 충분히 설명(explain satisfactorily)해야 하고, 셋째, 이유 있는 적절한 설명(reasoned and adequate explanation)으로<sup>25)</sup> 수입증가 이외의 요인에 의해서 발생한 손해가 수입의 증가로 인한 손해로 간주되어 있지 않다는 것을 명시적(express terms)으로<sup>26)</sup> 증명하도록 요구하고 있는 것으로 해석하였다. 더구나 위의 세 가지의 요건에 대한 설명은 명확 또는 명백(clear and unambiguous)해야 한다고 언급하고 있어 양고기 셰이프가드사건보다도 더 엄하게 인과관계의 요건을 요구하고 있다.

이러한 해석에 의거하여 상소기구는 미국이 인용하고 있는 USITC 보고는 수입 이외의 요인에 의해서 발생한 손해가 수입증가로 간주되어 있지 않다고 하는 단순한 주장(a mere assertion)으로서 SG협정 제4.2(b)조의 요건을 충족한 증명을 하지 않았다고 결론짓고 패널의 인정을 지지하였다.

본건에서 상소기구는 인과관계의 인정기준에 대해서 종래의 판단기준을 유지하고 본건 패널과 동일한 non-attribution의 해석을 채택하였으나, 수입증가이외의 요인에 의한 손해의 성질과 범위를 국내당국은 특정하고, 또한 설명해야 한다고 인정함으로써 인과관계의 입증과 관련하여 보다 구체적인 내용을 제시하고 있다.

25) Line Pipe, para220.

26) Line Pipe, para217-217.

## 5. United States—Definitive Safeguard Measures on Import of Certain Steel Products Complaint by European Communities<sup>27)</sup>

USTR의 요청에 의해 개시된 세이프가드조사를 거쳐 2002년 3월에 발동된 수입철강제품에 대한 미국의 세이프가드조치에 대해 우리나라를 포함한 EC등 8개국이 GATT 제19조 및 세이프가드협정의 제 조항에 위반한다고 주장한 사건이다. 피발동국은 USITC가 세이프가드협정상의 non-attribution 원칙에 따라 다른 요인에 의한 손해를 수입으로 인한 손해로 간주하지 않을 의무를 이행하고 있지 않다고 주장하였고, 이에 대해 미국은 수입제품 그 자체가 심각한 손해의 발생에 상당한 정도 기여하고 있으면, 증가된 수입이 국내 산업에 대한 심각한 손해를 초래하고 있다고 인정하는 것은 세이프가드협정상 허용되는 것이고, USITC는 미국법상의 상당한 원인 기준에 따라서 인과관계를 인정하고 있으므로 non-attribution 원칙에 위반하지 않는다고 주장하였다.

### 1) 패널의 판단

본건에서 패널은 지금까지 상소기구의 보고서에 나타난 SG협정 제4조에 관한 심사기준을 확인한 후에 SG협정 제4.2조에 규정된 인과관계의 존재를 심사하기 위한 기준에 대해서 다음과 같은 네 가지로 정리하여 제시하였다.

첫째, US-Wheat Gluten 상소기구보고에 의하면 수입증가와 심각한 손해 간에 “진정 또는 실질적인, 원인과 결과와의 관계”(genuine and substantial relationship of cause and effect" between increased imports and serious injury)가 존재해야 하며, 둘째, US-Lamb, US-Wheat Gluten 상소기구보고에 의하면 “진정 또는 실질적인 원인과 효과와의 관계”를 증명하기 위해서는, 수입의 증가만(alone)이 심각한 손해의 원인으로 되어 있을 필요는 없고, 수입의 증가가 심각한 손해의 발생에 기여해야 하며, 셋째, SG협정 제 4.2(b)조는 인과관계를 증명하는 방법에 대해서는 규정되어 있지 않기 때문에 조사당국은 인과관계의 존재를 증명하는 적당한 방법을 선택하는 것이 가능하지만, 상황에 알맞은 인과관계분석을 철저하게 해서 입증하는 것이 요구된다는 것이다. 넷째, 본건에서는 미국이 인과관계분석의 방법으로서 동시성 분석(coincidence analysis)대신에 경쟁조건에 관한 분석(analysis of the conditions of competition)을 실시한 것이 협정위반인지의 여부가 문제로 되어 있으나, 과거의 WTO 사례에 의하면 주로 동시성분석방법에 의거하여 인과관계를 분석하고 있으나 동시성분석이외의 방법으로도 인과관계를 증명하는 것은 가능하다는 견해를 제시하고 있다.

나아가 패널은 인과관계분석에 있어서 수량화 또는 계량경제학모델 이용의 필요성과 관련해서는 SG협정에서는 수량화를 의무화하고 있지는 않으나, 수량화는 인과관계의 입증에 유익 또는 필요한 경

27) United States-Definitive Safeguard Measures on Import of Certain Steel Products Complaint by European Communities(248), Japan(249), Korea(251), China(252), Switzerland(253), Norway(254), New Zealand(258), and Brazil(259), WT/DS248,249,251,252,253,254,258,259/R(July 11, 2003)(패널보고:2003.07.11, 상소기구보고:2003.11.10).

우도 있을 수 있다는 정도만 언급하고 있어 인과관계를 입증하는 방법의 적절성에 대해서는 문제시하고 있지 않은 것 같다.

패널은 다음과 같은 다섯 가지 단계로 나누어서 인과관계의 존재여부를 심사하는데 있어서 적용되는 일반적인 지침을 제시하고 있다.

첫째, 발동국이 동시성분석을 하고 동시성이 증명되고 있는 경우에는 그 이상의 심사는 필요하지 않고, 둘째, 동시성분석을 하고 동시성이 증명되고 있지 않은 경우에는 동시성이 없음에도 불구하고 인과관계의 존재를 인정하는 것에 대해서 설득적인 설명이 제시되어 있는지에 대해서 심사하며, 셋째, 동시성이 명확히 증명되지 않고 발동국이 동시성분석 이외의 방법으로 분석을 하고 있는 경우에는 패널은 그러한 별도의 분석에 대해서 검토하며, 넷째, 발동국이 동시성분석을 하고 있지 않은 경우에는 발동국이 동시성분석을 하고 있지 않은 것에 대해서 근거에 의거한 적절한 설명을 제시하고 있는가 또는 동시성분석을 하고 있지 않음에도 불구하고 인과관계가 존재하는 것에 대해서 설득적인 설명을 제시하고 있는지의 여부에 대해서 심사하며, 다섯째 non-attribution 원칙에 대해서는 발동국이 수입증가 이외의 관련되는 여러 요인을 검토하고, 그 결과 다른 요인에 의한 피해가 수입증가로 간주되어 있지 않다는 것에 대해서 근거에 의거하여 적절한 설명이 이루어져 있는가에 대해서 심사를 한다는 것이다.

패널은 미국·소맥글루텐 SG사건, 미국·양고기 SG사건, 미국·라인파이프 SG사건에서의 상소기구의 non-attribution 원칙에 관한 해석을 인용하여 그 기준을 그대로 본건에도 적용하고 있다. 그 후 패널은 조사의 대상으로 되어 있던 모든 철강제품에 대해서 USITC는 수입증가 이외의 다른 요인에 의해서도 초래된 손해가 수입증가로 간주되어 있지 않다는 사실에 대해 “이유를 제시하여 또는 적절히” 설명하고 있지 않아 세이프가드협정 제4.2(b)조의 의무를 이행하고 있지 않은 것으로 판결하였다.

## 2) 상소기구의 판단

본건에서 상소기구는 US-Line Pipe, US-Lamb, US-Wheat Gluten사건에서 인과관계에 관한 상소기구의 판단을 다시확인하고 그 기준을 본건에도 적용한 후에 미국의 세이프가드조치는 GATT 제19조 및 세이프가드협정 제2.1조, 제3.1조에 위반하는 것으로 판결하였다. 그러나 미국이 non-attribution 원칙에 의거하여 세이프가드조치 발동국이 부담하고 있는 의무가 무엇인지에 대해서 명확하게 제시하여 줄 것을 강하게 요구하였고 이 문제에 대해 다른 분쟁당사국도 동일한 관심을 나타내게 되자 상소기구는 종래에 적용하여 온 판단기준을 정리하여 “발동국은 실증적인 증거에 의거하여 수입증가와 심각한 손해 또는 그 우려 간에 인과관계가 존재한다는 사실을 제시하지 않으면 안 되고, 그 사실(실증적 증거)이 어떻게 그 결정을 지지하는 가에 대해서 이유(근거)있는 적절한 설명을 하지 않으면 안 된다”고 non-attribution의 원칙에 대한 해석을 정리하여 제시하였다.

## IV. 맺음말

패널과 상소기구에서 판결한 인과관계의 존재여부에 대한 해석기준은 수입이라는 원인과 심각한 손해인 결과간의 관계에 존재하는 사실적 진실을 밝히는 것에 상당한 비중을 두고 해석하는 입장을 취하여 왔다.

인과관계의 존재에 대한 입증에 있어서 중심적인 요소는 수입증가로 인한 효과와 다른 요인으로 인한 효과를 구분하고, 수입증가와 심각한 손해 간에 어떠한 “관계”가 존재한다는 것에 대해 어떠한 방법으로 증명하는가이다. 이 문제와 관련하여 상소기구에서는 원인과 결과 간에 존재하는 관계의 정도에 대해서 “원인과 결과의 진정 또는 실질적인 관계”로 해석하고 있고, 이 관계를 실무적으로 적용하는데 있어서 응용할 수 있는 지침도 제시하고 있다. 그럼에도 불구하고 수입증가는 손해전체와 어느 정도의 관계가 존재하면 인과관계의 존재를 인정할 수 있는 것인가? 하는 수입증가와 그것에 의해서 발생된 손해와의 관계라고 하는 중요한 문제에 대해서는 여전히 많은 논의가 제기되고 있다. 또한 상소기구에서는 진정하고 실질적인 관계가 존재한다는 사실에 대해서 어느 정도의 설명이 이루어져야 하는가에 대해서는 “적절한 설명”, “이유를 첨부한 근거 있는 설명”, 또는 “명백하거나 명확한 설명”이어야 한다는 정도로만 SG사건에서 제시하고 있다. 이러한 해석은 인과관계의 존재여부를 판단할 때에 Wheat Gluten사건 이후에 반복적으로 적용되어 온 판단기준으로서 그 이후의 사건에서는 보다 구체적인 기준을 제시하여 왔다. 예를 들면, Lamb Meat 사건에서 수입증가 이외의 요인이 심각한 손해에 미친 영향의 정도는 수입의 증가보다 낮다는 정도로만 설명하여 인과관계의 존재를 주장하는 미국에 대해서 상소기구는 기여의 정도를 상대적으로 검토하는 것만으로는 SG협정의 요건이 충족된 것으로 인정할 수 없다고 판단하였다. 그 후 Line Pipe사건에서는 보다 구체적으로 수입증가 이외의 요인에 의한 손해효과의 “성질”과 “정도”를 특정하도록 요구하면서 동시에 수입이외의 요인에 의해서 발생한 손해가 수입증가로 간주되어 있지 않다는 단순한 주장만으로는 SG요건을 충족한 것으로 인정할 수 없다고 판단하여 이전의 사건보다는 발동국이 설명해야 하는 내용을 보다 구체적으로 제시하였다. Steel 사건에서는 “non-attribution requirement”와 관련하여 발동국이 부담하고 있는 의무에 대해서 상소기구는 종전의 판단을 정리하여 “국내당국은 실증적인 증거에 의거하여 인과관계의 존재를 제시해야 하고, 실증적인 증거가 어떻게 그 결정을 지지하는가에 대해서는 이유 있는 적절한 설명을 해야 한다”고 non-attribution 원칙에 대한 해석을 정리하여 제시하였다.

이와 같은 상소기구의 해석을 분석해보면 인과관계의 존재를 입증하는데 있어서 중심적인 요소는 증가된 수입과 국내 산업의 심각한 상태 간에 관계가 있다는 사실에 대해서 객관적인 자료 또는 데이터를 소재로 하여 얼마나 합리적이고 객관적인 분석을 하여 그 결과를 제시할 수 있는가에 좌우될 수 있을 것이다. 지금까지 발생한 SG사건에서 상소기구는 non-attribution 원칙을 준수하여 수입과 손해 간에 관계가 존재한다는 사실을 객관적으로 입증하지 않았다고 판단하여 SG조치의 정당성을 인정하지

않았다.

그러나 SG사건이 발생할 때마다 논의가 되어 왔던 문제는 어느 정도 그 관계가 밀접하면 인과관계의 존재를 인정할 수 있을 것인가 하는 그 정도의 기준에 대한 해석이었다. 그 기준을 완화하면 SG조치가 남용될 우려가 있으나 또한 엄격하게 해석하는 경우 SG제도의 존재의의가 무의미하게 될 우려가 공존하고 있기 때문에 발동과 남용방지라고 하는 이율배반을 어떻게 조화시켜 해석할 것인가가 항상 문제로 된다.

이러한 관계의 정도와 관련하여 Footwear 사건에서 상소기구는 SG협정에서는 증가된 수입이 심각한 손해의 유일한 원인일 것을 요구하고 있지는 않으므로 증가된 수입이 심각한 손해전체를 설명할 필요는 없다고 언급하였고, 그 후 사건에서도 이러한 해석을 수용한 것을 전제로 하여 인과관계의 문제를 논하여 왔다. 그 예로 Wheat Gluten사건에서는 수입증가에 의해서 초래된 손해 그 자체만으로는 심각한 손해로 인정할 수 있는 기준을 충족하지 않았다고 해도 발동국이 수입증가와 손해전체 간에 “진정하고 실질적인 인과관계”가 존재한다는 것을 입증하면 인과관계의 존재를 인정할 수 있다고 해석하였다.

이러한 해석을 분석해보면 국내 산업의 심각한 손해상태에 여러 요인이 영향을 미칠 수 있다는 것을 전제로 한 해석으로서 그 결과 수입증가와 그 외의 요인으로 인한 손해의 효과를 구별할 것을 요구하고 있는 것이다. 즉, 수입증가에 의해서 초래된 손해 그 자체만으로는 심각한 손해로 인정할 수 있는 기준을 충족하지 않았다고 해도 발동국이 수입증가와 손해전체 간에 “진정하고 실질적인 관계”가 존재한다는 것을 입증하면 인과관계의 존재를 인정할 수 있는 것으로 해석할 수 있을 것이다. 이러한 해석을 실무적으로 적용하면 수입이 심각한 손해를 초래하는데 일정의 역할을 하였거나 또는 기여했다는 사실에 대해 객관적인 자료를 제시할 수 있는 한 세이프가드조치를 발동할 권리를 가지게 될 것이다. 그리고 수입증가가 국내 산업에 미친 피해의 정도에 따라 국내 산업에 대한 구제수준이 결정되게 될 것이다. 이러한 SG조치의 적용수준은 SG협정 제5.1조에 따라 심각한 손해 전체가 아니라 수입증가에 의해서 초래된 손해부분에 한정하여 동조치의 적용수준을 제한할 것이다. 이러한 동규정의 해석은 상소기구에 의한 제4.2(b)조의 해석을 전제로 한 것으로서, 즉 만약 수입증가로 인하여 초래되고 있는 손해를 구제하는데 필요한 수준 이상으로 세이프가드조치의 적용을 인정하게 되면 수입증가로 인한 손해와 그 외의 요인으로 인한 손해를 구별할 의미가 없게 되며 또한 국내 산업의 손해와는 관계없는 수입까지 제한할 우려가 있기 때문이다.

## 참 고 문 헌

- 안덕근, "WTO 세이프가드협정의 해석과 적용에 관한 비판적인 분석", 「통상법률」, 2001.10.
- 하충룡, "WTO와 미국의 세이프가드시스템", 「Trade Remedy Review」, 2006 봄호
- Alan O.Sykes, "The Safeguard Mess: A Critique of WTO Jurisprudence", John M.Olin Law & Economics Working Paper No.187.
- Christy Ledet, "Causation of Injury in Safeguards Cases: Why the U.S. Can't Win", 34 Law and Policy in International Business, 2003.
- Eun Sup Lee, "KOREAN VERSION OF URUGUAY ROUND AGREEMENT ON SAFEGUARD", 8 MSU-DCL J.Int'l L., 1999.
- John H. Jackson, The World Trading System: Law and Policy of International Economic Relations, 1997.
- Joost Pauwelyn, "THE PUZZLE OF WTO SAFEGUARDS AND REGIONAL TRADE AGREEMENT", 7 Journal of International Economic Law, 2004, March.
- Argentina- Safeguard Measures on Imports of Footwear Complaint by the European Communities, WT/DS121/AB/R
- United States-Definitive Safeguard Measures on Imports of Wheat Gluten From the European Communities Complaint by the European Communities, WT/DS166/AB/R
- United States-Definitive Safeguard Measures on Imports of Circular Welded Carbon Line Pipe from Korea : Report of the Appellate Body, WT/DS202/AB/R
- United States-Safeguard Measure on Import of Fresh, Chilled or Frozen Lamb Meat From New Zealand and Australia Complaint by New Zealand(DS177) and Australia(DS178), WT/DS177,178/R
- United States-Definitive Safeguard Measures on Imports of Circular Welded Carbon Quality Line Pipe from Korea Complaint by Korea, WT/DS178/AB/R
- United States-Definitive Safeguard Measures on Import of Certain Steel Products Complaint by European Communities(248), Japan(249), Korea(251), China(252), Switzerland(253), Norway(254), New Zealand(258), and Brazil(259), WT/DS248,249,251,252,253,254,258,259/R
- [www.wto.org](http://www.wto.org), June, 2006.