

WTO분쟁해결제도에서 일방적 보복조치의 특성과 시사점*

The Characteristics and Suggestions of the Unilateral Retaliation in the WTO Dispute
Settlement Mechanism

홍성규(Sungkyu Hong)

(한국교통대학교 국제통상학과 교수)

목 차

- | | |
|-----------------------------|----------|
| I. 서론 | V. 결론 |
| II. WTO분쟁해결절차의 의의와 최근 동향 | 참고문헌 |
| III. 대항조치와 일방적 보복조치의 이론적 특성 | ABSTRACT |
| IV. 일방적 보복조치의 사례분석과 시사점 | |

국문초록

WTO에서는 GATT체제에서 나타났던 분쟁해결에 따른 문제점을 해결하기 위해 복잡한 절차를 분쟁해결양해(DSU)로 통일하였으며, 분쟁해결을 담당하는 상설기관으로 DSB와 상소기관(the Appellate Body)을 설치하였다. 또한 패널보고서의 신속한 의사결정을 위해 역총의제(reverse consensus system)를 도입하고, 사법적 기능을 크게 강화하는 등 절차에서 많은 개선이 이루어졌다. 그러나 미국은 아직도 자국법인 통상법 제301조를 통하여 일방적으로 분쟁해결을 시도하고 있다. 이와 같은 301조에 의한 일방적 보복조치는 공정한 분쟁해결을 저해하는 WTO협정위반에 해당한다. 따라서 본 논문에서는 DSU의 특성과 최근 동향을 검토하고, WTO에서 합법적으로 인정하고 있는 대항조치와 미국의 일방적 보복조치를 비교하였다. 또한 일방적 보복조치에 따른 대표적인 US-Japan Automobiles (DS6) 사건과 EC-Bananas III (DS27) 사건을 법제적으로 분석하였다. 결과적으로 이러한 사건들은 WTO의 정합성(WTO-consistency)에 맞지 않는 것으로 미국의 일방적 보복조치가 국제적으로 인정되기 어렵다는 점을 시사점으로 제시하였다.

주제어 : 통상분쟁, 일방적 보복조치, 대항조치, 미통상법 301조, 양허정지.

* 이 논문은 2016년도 한국교통대학교 교내학술연구비의 지원을 받아 수행한 연구임.

I. 서론

국제교역량은 경제발전과 더불어 날로 확대되어 가고 있으나 또 다른 한편으로 보호무역주의에 따른 국가간 통상분쟁도 크게 증가하고 있다. 통상분쟁은 국제적인 교역과정에서 불가피하게 일정한 확률로 발생하는 것으로서 상호 합리적인 해결방안의 모색이 필요하다. 그동안 GATT체제에서는 국가간 통상분쟁을 해결하기 위한 분쟁해결제도가 존재하였음에도 불구하고 절차상의 불합리성과 선진국중심의 편파적인 분쟁해결방식으로 인하여 큰 호응을 받지 못한 것이 사실이다.

WTO체제에서는 이러한 문제점을 해소하기 위해 분쟁해결절차에 관련된 규칙으로서「1994년 분쟁해결양해(Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Dispute: DSU)」를 두고 있으며, 서비스협정 제22조 및 제23조 등을 포함하여 각 협정마다 특별한 또는 추가적인 절차에 관련된 조항을 통하여 분쟁해결메카니즘을 제공하고 있다.¹⁾ 특히 WTO에서 분쟁해결의 중심이 되고 있는 DSU에서는 분쟁해결을 관장하는 상설기구로 분쟁해결기관(Dispute Settlement Body: DSB)을 두고 일반이사회의 기능을 동시에 수행하도록 하고 있다. 또한 패널보고서 채택이 역총의제(reverse consensus system)에 의해 자동적으로 채택됨에 따라 이를 보완하는 상소기관(appellate body)을 두고 있으며, 분쟁당사자 일방이 패널보고서의 채택에 반대하는 경우에는 이에 대한 법적검토과정을 수행하도록 하고 있다. 따라서 DSU에서는 제소국이 패널설치 청구권을 갖게 되고, 분쟁해결절차의 시간제한 및 패널보고서의 자동 채택, 상소제도의 도입 등으로 인하여 보다 사법화 되었다는 평가를 받는다. 실제적으로도 GATT체제와 비교하여 WTO체제에서 분쟁해결 규모가 크게 향상되었음은 DSU의 긍정적인 평가를 반영하는 것이다.

그럼에도 불구하고 EU와 미국 등은 국제무역규칙에 근거한 다자적인 분쟁해결절차를 따르지 않고, 자국의 경제적 이익에 반하는 조치에 대하여 자의적으로 판단하고 결정하여 WTO협정에 정합성(consistency)을 갖지 않는 일방적 보복조치를 취하고 있다는 점이 문제가 있다.²⁾ 특히 미국은 자국의 국내법인 통상법 301조(Regular 301)에 따라 자국만의 판단에 따른 제재조치(retaliatory measures)로서 관세인상 및 수량제한 등의 무역조치를 발동하고 있는

1) GATT를 대신하여 WTO가 설립되었지만, 개정된 1994년 GATT는 WTO협정 부속서 1A에 포함되어 연속성을 인정받는다. 또한 DSU 제3조 1항에 따라 GATT의 제22조와 제23조에 따른 분쟁해결 관리원칙이 DSU에서 더욱 발전되고 수정되어 그 유용성을 인정받는다.

2) EU는 미국의 통상법 301조에 대응하기 위하여 이와 유사한 무역장벽규칙(Trade Barriers Regulation: TBR)을 두고 있다. TBR은 1984년 9월 EC이사회규칙(No.2641/84)에 의해 만들어진 신통상정책수단(New Commercial Policy Instrument: NCP)을 WTO협정의 실시에 맞추어 대폭 개정된 것으로 이사회규칙(No.3286/94)에 의해 1994년 12월에 도입되었다.

데, 이러한 점은 당연히 WTO협정의 기본정신에 위배되며 국제무역질서를 위축시키는 조치이므로 이에 대한 법리적·상학적 연구와 사례분석을 통한 실무적 대비책이 요구된다. 본 논문의 주안점과 연구의의는 여기에 있다.

이에 대한 선행연구로는 WTO출범후 제일 먼저 이러한 문제점을 연구한 정만식·홍성규의 연구(2005)³⁾와 WTO분쟁해결제도를 중심으로 국제통상 분쟁해결절차와 미통상법 301조의 일방적 보복조치 등을 연구한 최승환(1999), 박덕영(2004), 장승화(2014)⁴⁾ 등의 연구가 있다. 또한 본 연구와 직접적인 관련성은 적지만, 환경 및 원산지규정 등 특정분야에서의 일방적 보복조치의 가능성을 언급하고 있는 논문으로는 김철수·하충룡(2014), 채대석·김미정(2011), 하충룡(2015)⁵⁾ 등이 있다.

본 논문에서는 이러한 선행연구를 바탕으로 제Ⅱ장에서 WTO분쟁해결제도의 특성과 기능을 간략히 살펴보고, 최근 WTO분쟁해결절차에서 나타나는 문제점을 중심으로 DSU개선논의가 진행되는 내용과 각국의 동향을 파악하였다. 그리고 제Ⅲ장에서는 WTO에서 합법적으로 인정하고 있는 대항조치(양허 및 기타 의무의 정지)와 불합리적인 조치로 인정되고 있는 일방적 보복조치의 주요특성을 비교분석하였다. 제Ⅳ장에서는 일방적 보복조치의 대표적인 *US-Japan Automobiles (DS6)* 사건과 *EC-Bananas III (DS27)* 사건을 분석하고, 분석결과를 토대로 시사점과 일방적 보복조치에 관한 WTO의 정합성(WTO-consistency) 여부를 이론적으로 제시하였다.

이러한 연구결과는 국제경제관계에서 열위에 속해 있는 한국이 통상분쟁이 발생한 경우 어떻게 합리적으로 대처해야 하는지를 설명하게 해줄 것으로 기대된다. 아울러 WTO분쟁해결절차의 개선에 관련한 최근 동향과 사례분석에 따른 시사점 제공은 통상정책 담당자 및 연구자들에게도 유용한 이론적·실무적 지침을 제공할 것이다.

3) 정만식·홍성규, “WTO체제하에서 미통상법 301조의 일방적 보복조치”, 『무역학회지』, 제21권 제1호, 한국무역학회, 1996, pp.307-332.

4) 최승환, “불공정무역관행에 대한 일방적 통상규제”, 『고시계』, 제44권 제4호, 고시계사, 1999, pp.115-125.; 박덕영, “WTO 무역분쟁의 이행과정과 무역보복조치”, 『한국무역학회 정책세미나 및 학술발표대회 자료집』, 한국무역학회, 2004, pp.243-274.; 장승화, “국제분쟁해결의 맥락에서 본 국제통상 분쟁해결절차”, 『서울대학교 법학』, 제55권 제2호, 서울대학교 법학연구소, 2014, pp.153-192.

5) 김철수·하충룡, “WTO 반덤핑협정하의 제로잉 효과와 적법성”, 『통상정보연구』, 제16권 제3호, 한국통상정보학회, 2014, pp.465-486.; 채대석·김미정, “환경조치의 WTO체제 수용에 관한 연구”, 『통상정보연구』, 제13권 제3호, 한국통상정보학회, 2011, pp.433-457.; 하충룡, “한·미 FTA 원산지분쟁에 대비한 미국관세법 판례의 동향과 함의”, 『통상정보연구』, 제17권 제3호, 한국통상정보학회, 2015, pp.203-222.

II. WTO분쟁해결절차의 의의와 최근 동향

WTO분쟁해결절차를 크게 분류하면, 협의(consultation)⁶⁾, 알선(good office), 조정(conciliation) 및 중개(mediation)⁷⁾를 포함하는 조정적 또는 협상적 접근방식(conciliation or negotiation approach)과 패널절차를 포함하는 사법적 접근방식(adjudication approach)이 있으며, 협의의 개념으로 WTO분쟁해결절차라고 하면 기초적이고 실질적인 분쟁해결절차를 의미하는 패널(panel)절차만을 지칭한다.⁸⁾

이하에서는 후술하는 사례분석의 이해를 제고하기 위해 협의제도와 패널절차의 주요특성을 간략히 살펴본 후, 최근 WTO에서 논의되고 있는 DSU의 동향을 검토하고자 한다.

1. 협의제도

GATT 제22조 1항에 의하면 체약국은「GATT의 운용에 관하여」타체약국에 대하여 협의를 제의할 수가 있다. 상대국이 취한 조치에 따라 손해가 발생할 때까지 또는 손해를 발생시키는 조치를 상대국이 취할 때까지 기다릴 필요는 없다. 이러한 규정은 포괄적이기 때문에 체약국은 GATT의 다른 규정에 구체적인 협의가 정해져 있는 사항에 대해서도 GATT 제22조에 의한 협의를 제의할 수 있다. 쌍무적 협의(bilateral consultations)에 의해 만족스러운 해결을 얻지 못한 경우 체약국은 체약국단(CONTRACTING PARTIES)⁹⁾에 협의를 요청하고, 이해관계가 있는 1개국 또는 2개국 이상의 체약국들과 조직적 협의를 할 수 있다. DSU상의 협의요청은 협의요청의 이유, 문제가 된 조치 및 신청의 법적근거를 서면으로 상대국에 송부함과 동시에 DSB 등에 통보하여야 한다(DSU 제4조 4항). 요청을 받은 상대국은 10일 이내에 회답을

6) 패널절차를 활용하고자 하는 경우에는 우선적으로 GATT 제22조 및 제23조 1항에서 규정하고 있는 협의절차(DSU 제4조 3항 및 7항, 제6조 2항, 제12조 1항)를 완료하여야 하는데, 이를「협의의전치주의」라고 한다. 다만 잔존수입제한의 경우와 제22조 1항의 협의를 통해 분쟁당사국이 합의를 한 경우에는 바로 제23조 2항의 패널절차를 이용할 수 있다.

7) 조정(conciliation)은 제3자가 분쟁의 내용에 개입하여 해결안을 제시한다는 점에서는 중개(mediation)와 유사하지만, 조정은 중립성이나 전문성에 기초한 국제기관이 설득력을 이용하여 분쟁을 해결하는 반면, 중개는 국가가 개입하여 정치적 영향력을 이용하여 분쟁을 해결한다는 점에 차이가 존재한다. 이상을 살펴볼 때 WTO에 있어서 알선·조정·중개라는 용어의 엄밀한 구별은 국제법상의 일반적인 의미와는 달리 실제적으로 큰 차이가 없으며 광의의 조정이라는 개념에 모두 포함된다고 할 수 있다(岩澤雄司, 「WTO紛争の處理」, 三省堂, 1995, pp.40-41).

8) Lei Wang, "Some observations on the Dispute Settlement System in the World Trade Organization", *Journal of WORLD TRADE* (April 1995), p.173.; 한주섭·홍성규, "국제통상분쟁해결을 위한 GATT 제23조 2항의 종합적 고찰", 「국제상학」 제10권 기념호, 한국국제상학회, 1995, p.39.

9) 체약국단(CONTRACTING PARTIES)은 GATT의 초안에 나타난「잠정무역위원회(Interim Trade Committee)」를 대신하여 GATT규정이나 특정한 사항을 결정하기 위하여 집단적 행동(joint action)을 하는 GATT의 최고기관을 말하며, 영문의 표기가 대문자가 아닌 "contracting parties"로 표기 될 때에는 GATT기관으로서의 체약국단이 아니라 개별적인 체약국들을 의미한다(John H. Jackson, *World Trade and the Law of GATT*, Indianapolis:Bobbs-Merrill Publishers, 1979, p.119).

하고 상호 만족할 만한 해결을 위해 원칙적으로 요청받은 후 30일 이내에 성실히 협의를 시작하여야 한다(DSU 제4조 3항). 협의요청문서는 당사국 이외에 WTO가맹국에도 배포되어 당사국 이외의 가맹국중 당해 안건에 관심을 갖는 국가는 제3국으로서 참가를 요청할 수 있다.

그러나 GATT 제23조 1항의 협의¹⁰⁾는 이익의 무효화 또는 GATT의 목적이 방해받는 등의 요건이 있어 원칙적으로 손해의 발생이 필요하다는 점과 서면에 의한 제의가 필요하다는 점에서 GATT 제22조에서 규정하고 있는 협의와는 다르다고 할 수 있다.¹¹⁾ 또한 제3국의 참여가 제22조의 협의에서만 인정된다는 점에서 제23조와도 차이가 난다. 이러한 점은 서비스협정(GATS) 제22조 및 제23조에서도 동일하다.

2. 패널절차

1) 제소요건

협시에 의하여 상당한 기간 내에 만족할 만한 조정이 이루어지지 않는 경우, GATT 제23조 2항은 가맹국에 대하여 대상협정상의 의무위반이나 기타 이익의 무효화 또는 침해(violation of obligations or other nullification or pairment of benefits)에 대하여, 또는 본 협정의 목적달성이 저해된 경우(an impediment to the attainment of any objective) 체약국단에 부탁할 수 있도록 규정하고 있다. 따라서 GATT/WTO에서의 제소는 그 대부분이 위반제소(violation complaint) 또는 비위반제소(non-violation complaint)라고 할 수 있으며 자국이익의 무효화 또는 침해라고 하는 손해가 발생해야만 한다.

분쟁을 WTO에 의뢰하는 것은 회원국의 자유이며, WTO의 분쟁해결절차는 가맹국의 제소에 의해서만이 발동된다. 따라서 WTO의 분쟁해결절차에 제소할 수 있는 당사자는 국가에 한정되며 개인(법인포함)은 제소할 수가 없다. 만일 WTO의 협정위반 등에 의하여 피해를 입은 개인이 WTO의 분쟁해결절차를 이용하고자 한다면 그 개인은 자국정부로 하여금 WTO에 제소할 수 있도록 요청해야 한다.¹²⁾

10) 체약국이 타체약국의 GATT위반 등에 의하여「자국에 주어진 이익이 무효화되거나 침해되었다」또는「GATT의 목적달성이 방해받고 있다」는 내용으로 서면에 의해 협의를 제의했을 때에는 타체약국은 그 제의에 대하여 우호적으로 받아들여야만 한다.

11) Julia Christine Bliss, "GATT Dispute Settlement Reform in the Uruguay Round: Problems and Prospects," *Stanford Journal of International Law*, Vol.23. 1987, p.37.

12) 개인이 직접 WTO와 같은 다자간무역기구에 제소할 수 있게 하면 WTO규범의 국가에 의한 준수가 촉진되고, 국가가 개인의 소송을 받아들일 필요가 없게 되어 분쟁이 비정치화되는 이점이 있다. 유럽의 인권조약과 ICSID의 근간이 되고 있는 이러한 제도는 ITO현장의 준비위원회에서 처음 논의된 후 GATT체제에서도 계속적으로 논의가 있었으나 결국은 받아들여지지 않았다.

2) 패널설치 및 조직

DSU는 WTO에 대한 패널설치 요청을 서면으로 하도록 규정하고 있다.¹³⁾ 따라서 제소국은 분쟁당사국간의 협의가 개최되었는지의 여부를 명시하고 제소의 법적근거를 제시하여야만 하며 패널(panel)이나 작업단(Working Party)의 설치¹⁴⁾를 선택적으로 요청할 수 있다. DSB의 의사결정은 원칙적으로는 총의(consensus)방식으로 이루어지지만, 소위원회의 설치(제6조 1항), 소위원회 및 상소기관의 패널보고서 채택(제16조 4항, 제17조 14항), 대상협정에 따른 양허 및 기타 의무의 정지 승인(제22조 6항) 등에 관해서는 DSB회의에 참석하고 있는 회원국 모두의 반대가 없는 한 결정되는 소위「역총의제(reverse consensus system)」¹⁵⁾에 의해 자동화되었다고 할 수 있다.

패널의 설치가 결정되면 다음에는 패널의 위임사항(terms of reference) 및 구성을 결정해야 한다. 패널은 독립활동을 보장받기 위하여 정부대표 또는 기관대표가 아닌 독립된 개인으로 구성되며, 일반적으로는 WTO사무국이 당사국을 소집하여 출신지역, 경력, 전문성 등을 고려하여 당해 분쟁해결에 필요한 사항을 당사국으로부터 청취한다. 그 후 사무국은 5인의 패널 리스트 후보자 이름과 경력사항을 기재한 리스트를 작성하여 당사국에 제시하게 되며, 분쟁 당사국들이 패널의 설치로부터 10일 이내에 5인의 패널구성원으로 조직된 패널의 구성에 합의하지 않는 한 3인의 패널구성원으로 구성된다(제8조 5항). 3인의 패널구성원이 선호되는 이유는 그 설치와 회동이 유리하고 패널구성원 상호간의 이해 및 총의가 쉽게 이루어지기 때문이다.¹⁶⁾

13) 패널설치를 요청한 문서에는 협의절차의 진행 유무 및 문제가 된 특정의 조치를 명시하여야 하며, 피신청국의 이러한 조치가 협정위반이 되는지를 기재하여야 한다(DSU 제6조 2항). 패널설치의 요청문서는 패널의 부탁사항(terms of reference)을 결정하는 효과가 있기 때문에 매우 중요하다.

14) 작업단(Working Party)은 분쟁당사국을 포함한 다수의 회원국들로 구성되며 주로 당사국간의 협의를 도와 분쟁을 해결하는 반면, 패널은 분쟁당사국을 제외한 3-5인의 독립된 전문가로 구성된다. 패널의 역할은 중립의 제3자가 당해분쟁에 대하여 법률적 관점에서 판단을 한다는 데 큰 차이가 있다. 따라서 작업단에서 패널로의 발전은 외교적 교섭절차로부터 재판적 절차로의 전환을 의미한다. 본래 패널이란 용어는 “Panel of experts”에서 유래된 것으로 기술적인 문제에 대하여 조사·결정을 하기 위해 선임된 전문가집단을 말한다. 따라서 패널이란 용어는 공정하고 전문가적이며 비정치적인 판단을 내린다는 관념을 유발시킨다(Robert E. Hedec, *The GATT Legal System and World Trade Diplomacy*, 2nd ed., New York: Butterworth Legal publisher, 1990, p.86).

15) DSU에서는 결정이 내려지는 분쟁해결기구(DSB)에 참석한 회원국 중 어느 한 국가라도 제안된 결정에 대하여 공식적인 반대를 표명하지 않는 한 총의(consensus)에 의한 결정으로 간주한다(제2조 4항 각주)고 규정하고 있는 바, 이를「역총의제(reverse consensus system)」라고 한다. 이는 투표과정을 거치는 만장일치제(unanimous system)와는 상이한 개념으로, 일본의 岩澤雄司는 negative consensus라는 표현(岩澤雄司, 전게서, p.94. p.131. p.134. p.212.)을 쓰고 있으며, 한국의 박노형은 소극적 총의(negative / inverted consensus)라는 표현(박노형, 「WTO체제의 분쟁해결제도 연구」, 박영사, 1995, p.58, p.68. P.86.)을, 그리고 채육은 편의상 역만장일치제(inverted consensus)라는 표현(채육, 「국제무역분쟁의 현황과 GATT의 역할」, 대외경제정책연구원, 1993, p.20.)을 쓰고 있다.

16) P. Pescatore, “The GATT Dispute Settlement Mechanism: Its present Situation and its Prospects”, *Journal of WORLD TRADE*, Vol.27, No.5, 1993, p.7.

3) 패널의 심리절차

패널의 심리절차에는 서면심리(written submissions)와 구두심리(oral hearings)가 있으며, 대부분 변론주의 방식이 취하여지기 때문에 외교적 교섭과 같은 우호적 분위기속에서 구두심리는 진행된다. 구두심리가 끝난 후 패널은 합의를 위한 회의를 개최하며 합의는 통상 영어로 행하여지고 보고도 영어로 진행된다.¹⁷⁾ 사무국직원은 심리에 필요한 조사나 분석을 하며, 합의과정에도 참석하여 발언할 수 있다. 또한 패널의 심리에 소요되는 기간도 상당히 단축되었는데, 특별한 경우를 제외하고 통상 1년 정도(14개월 내지 15개월)가 소요된다.¹⁸⁾

4) 패널보고서의 채택

패널보고서는 분쟁해결기구(DSB)가 채택함으로써 법적효력이 인정되는바 패널보고서의 채택은 분쟁해결절차의 가장 중요한 단계라고 할 수 있다. 제2차 패널회의 후에는 당사국에 송부된 중간보고서에 대하여 당사국은 기술적인 부분에 대하여 의견을 제출하여 수정을 요구할 수 있으며, 일정 기간 후에 최종보고서가 우선적으로 당사국에 배포되고, 그 후 WTO공용어(영어, 프랑스어, 스페인어)로의 번역작업을 거쳐 가맹국에 배포되어 공개된다. 패널보고서에는 결론부분에 패널의 판단과 문제가 된 조치의 시정에 관한 권고사항이 기재된다. 이러한 결론은 DSB의 역충의제에 의해 채택되며, 법적구속력을 갖는 권고 및 결정(recommendation and rulings)이 된다.

패널보고서는 가맹국에 회람된 후 20일 이후 60일 이내에 분쟁해결기관(DSB)의 회의에서 채택된다(제16조 1항 및 4항). 당사국이 패널보고서의 내용에 대하여 이의가 있는 경우에는 당사국은 패널에 의한 법적해석의 타당성에 대하여 상소기관(Appellate Body)에서 다시 심리를 할 수 있도록 요청할 수 있다(제17조 4항). 상소기관에의 신청에는 패널보고서에서 대상이 된 법적문제 및 패널이 행한 법적해석에 한정되며(제17조 6항), 원칙적으로 패널이 행한 사실인정은 다루지 않는다. 또한 상소기관은 선례구속의 원칙에 구속되지 아니한다.¹⁹⁾ 그리고 이러한 패널보고서의 채택은 부분적(품목별)으로는 채택되지 않으며 패널보고서의 내용전체가 일괄적으로 채택된다.

17) WTO의 공용어로는 영어, 프랑스어, 스페인어로 규정되어 있다.

18) GATT Dispute Settlement System: Note by the Secretariat 128, MTN. GNG/NG 13/W/4/Rev. 1(1989).; DSU 제21조 4항에서는「패널 또는 상소기관이 제12조 9항이나 제17조 5항에 의거하여 보고서의 제출기간을 연장한 경우를 제외하고는 분쟁해결기구가 패널을 설치한 날로부터 합리적 기간이 결정된 날까지의 기간은 분쟁당사국들이 달리 합의하지 않는 한 15개월을 초과할 수 없다」고 규정하고 있다.

19) Appellate Body Report, *Japan Taxes on Alcoholic Beverages* (WT/D38/AR/R, WT/DS10/AB/R, WT/DS11/AB/R, p.13.; 다만, 선례구속의 원칙에 구속되지는 않지만, 후속 패널이 이에 따르지 않을 경우에는 ‘설득력 있는 이유(cogent reasons)’가 있어야 한다고 한다(Anne Scully-Hill, Hans Mahncke, “The Emergence of the Doctrine of Stare Decision in the World Trade Organization Dispute Settlement System,” *Legal Issues of Economic Integration*, Vol.36, No.2, 2009, pp.133-156.

5) 패널보고서의 이행감독

DSU에 의하면 피신청국은 조치의 시정을 권고하는 보고서가 채택된 후 30일 이내에 개최되는 DSB회의에서 보고서에 다른 권고사항의 이행여부를 표명하여야 한다. 패널보고서가 즉시 이행되는 것이 비현실적인 경우에는 채택국은 그 이행을 위하여 합리적인 기간(a reasonable period of time)을 가져야 하며, 합리적인 기간은 당사국간에 합의를 얻지 못한 경우 중재에 의하여 결정되어 패널 또는 상소기관보고서의 채택일로부터 15개월을 초과할 수 없다고 규정하고 있다(제21조 3항). 그러나 이러한 기간은 특별한 사정이 있는 경우에 단축은 물론 연장도 가능하다. 패널보고서나 상소기관의 보고서는 통상적으로 문제가 된 조치를 협정에 정합적으로 개선하도록 하는데 그치고, 구체적인 이행방법은 제시하지 않는 것이 관행이다. 따라서 피신청국의 이행조치의 유무나 WTO협정의 정합성문제에 대해서는 당사국간에 의견이 대립되는 경우도 적지 않은데, 이 경우에는 이행확인을 위한 패널설치가 가능하다(제21조 5항). 이행확인을 위한 패널은 통상적인 패널절차와는 달리 협의절차를 거치지 않으며, 1회에 한하여 개최된다.

6) 양허의 정지

신청국은 자국의 이익을 침해한 상대국이 패널보고서를 합리적인 기간내에 이행하지 않는 경우 DSB의 승인을 받아 양허의 정지 등 대항조치(countermeasures)²⁰를 실시할 수 있다. 구체적으로는 합리적인 기간 내에 이행조치가 실시되지 않았거나 이행확인을 위한 패널이나 상소기관이 피신청국이 권고를 충분히 이행하지 않았다고 확인하는 경우에 신청국은 DSB에 대하여 피신청국에 대한 대상협정에 기초한 양허나 기타 의무의 정지를 신청할 수 있다(제22조 2항). 이하 양허의 정지 등 대항조치의 구체적인 내용에 대해서는 제III장에서 후술한다.

20) 일반적으로 한국에서는 'countermeasures'를 대항조치, 'retaliation'을 보복, 'sanction'을 제재로 번역하는 경우가 많다. 그러나 WTO의 DSU에서「양허 및 기타 의무의 정지」를 'retaliation'이라고 영어로 표현하는 경우가 많다(Walter Goode, *Dictionary of Trade Policy Terms*, 4th, Cambridge University Press, 2003, p.296). 그러나 많은 학자들은 WTO분쟁해결제도에서의 'retaliation'을 일반 국제법상의 'countermeasures'와 동등한 것이라고 주장한다(Petros C. Mavroidis, "Remedies in WTO Legal System: Between a Rock and Hard Place," *European Journal of International Law*, Vol.11, 2000, p.800.; Joost Pauwelyn, "Enforcement and Countermeasures in the WTO: Rules Are Rules-Toward a More Collective Approach," *American Journal of International Law*, Vol.94, 2000, pp.335-347). 또한 WTO보조금협정에서의 'countermeasures'를 한국에서는「대항조치」라고 공식적으로 사용하고 있는바, 본 논문에서의 대항조치는 'countermeasures'를 지칭한다.

3. DSU의 개정 논의와 동향

1) DSU의 개정 협상

GATT시대와 비교하여 WTO분쟁처리의 실효성이 상당히 향상되었음은 틀림없다. 실제적으로도 사건수를 비교해 보면, GATT체제에서는 1948년 발족한 이래 WTO출범시까지 150건의 분쟁해결을 위한 제소가 있었는데, WTO에서는 4년만에 이러한 수치에 도달하였음을 비교하면 WTO분쟁해결절차는 제 기능을 다하고 있음이 확실하다. 또한 국제사법재판소(International Court of Justice: ICJ)에서도 1947년 최초의 사건(걸프해협사건)을 시작으로 현재까지 60년 동안 150건의 분쟁해결 제소가 있었을 뿐이다.²¹⁾

〈표 II-1〉 WTO의 DSB 제소 건수

년도	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
건수	25	39	50	41	30	34	23	37	26	19	12
년도	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
건수	20	13	19	14	17	8	27	20	14	13	

자료: (1) 분쟁건수는 당해 연도에 협의요청이 이루어진 분쟁번호 건수를 의미한다.

(2) WTO출범 이후 2015년까지 WTO에 제소된 분쟁건수는 총 501건에 이른다.

출처: <http://www.wto.org>

그러나 분쟁안건의 양적·질적 확대에 따라 패널 및 상소기관의 부담이 증가하였으며, DSU 절차의 불비 등 DSU제정시에는 명확하지 않았던 문제점들이 표면화된 것도 사실이다. 이러한 문제점에 대하여 검토를 하고 있는 것이 DSU의 개선과 명확화에 관한 협상(DSU의 개정 협상)이다. DSU의 검토는 1997년부터 도하라운드와는 별도의 협상명령에 따라 개시된 DSB 특별회의에서 시작되었다. 본 협상은 1994년 UR타결시에 채택된 마라케시각료회의의 결정에 따라 1998년중에 검토를 완료하는 것으로 하였으나, 당해 검토에 대해서는 1998년 12월 일반이사회회의 결정에 따라 1999년 7월말까지 기간을 연장하는 것으로 하였으나 논의가 검토되지 않고 동기간도 초과되었다. 그러나 그 후 검토작업은 관심국의 비공식협상의 형태로 사실상 계속 진행되어 2000년 일반이사회에 DSU개정 공동제안이 제출되었으나, 주요국인 미국이나 EU는 공동제안국에 참여하지 않았기 때문에 논의의 진전은 없었다.

특히 도하각료회의 직전 2001년 10월에는 캐나다, 노르웨이, 일본 등 14개국으로부터 (1)이

21) 川瀬 剛志, “ルール執行機關としてWTO-紛争解決手續の多國間および監視の現在-”, RIETI Policy Discussion Paper Series 10-P-109, RIETI, 2010, pp.4-5.

행확인패널과 양허정지 적용순서(Sequence)의 명확화²²⁾, (2)각종 분쟁해결절차 기간의 단축(협의기간의 단축), (3)제3국의 권한강화 등을 내용으로 하는 공동제안이 일반이사회에 제출되었다. 그러나 도하각료회의에서는 채택되지 않고 2001년 11월 도하각료선언 paragraph 30에서는 DSU의 개선과 명확화에 새로운 협상명령을 부여하여 협상타결의 기한을 일괄수락(Single Undertake)의 예외로 2003년 5월까지 하기로 결정하였다. 제4회 도하각료회의 이후의 협상은 2002년 4월부터 거의 매월 개최되었으며, 2003년부터는 구체적인 개정조문중심의 논의가 있었으나, 각국으로부터 다양하고 야심적인 많은 제안이 제출되자 협상타결기한인 2003년 5월에 그치지 않고 2003년 9월 칸쿤각료회의에서는 협상기간을 1년 연장하였다.

2004년 5월에는 캐나다, 노르웨이를 중심으로 한 7개국이 비교적 총의(consensus)를 얻기 쉬운 주제(Sequence, 대항조치의 해제절차 등)에 제안을 함으로서 정체되었던 협상이 재개되었으며, 2004년 7월 일반이사회에서 채택하지는 합의가 이루어지는 등 DSU개정협상이 계속 있었다. 이 일반이사회 이후에는 캐나다, 노르웨이를 중심으로 7개국에 의한 (1)Sequence, (2)대항조치의 해제절차 등을 포함하고 있는 문서를 중심으로 논의가 이루어졌으며, 2005년 12월 홍콩각료회의까지는 2004년 이후 제출받은 각종 초안(draft) 및 자료를 정리하는 작업을 하기로 하였다. 그러나 2005년 9월 협상위원장이 본국으로 귀국(위원장직은 계속 유지)하는 일이 발생하여 2005년 12월까지의 업무는 진행되지 못하고, 「협상의 조기타결을 목표로 작업을 계속 한다」는 방침만 확인하였다(홍콩각료선언 paragraph 34).

2006년 7월에는 라운드협상중단으로 인하여 DSU개정논의도 일시 중지되었으나, 12월 이후에는 관련 주요국의 회의가 개최되었으며, 2007년부터는 DSB특별회의도 개최되었다. 2008년 7월에는 본 개정협상의 추진상황 및 본 협상위원장의 책임하에서 정리한 개정자료가 무역협상위원회에 제시되었다. 이러한 개정안은 향후 개정협상의 기초자료로 평가되어 2010년 5월까지의 초안을 기본으로 하는 모든 협상항목에 대한 논의가 쟁점별로 행하여졌다. 2011년 4월에는 위원장이 개괄적인 현황보고를 하였으며, 2008년 위원장 자료 및 2010년 5월 이후의 협상회의록이 첨부된 위원장문서가 공표되는 등 많은 협상항목에 대한 진척이 있었다. 2011년 12월에 개최된 제8회 WTO각료회의에서는 위원장으로부터 분쟁해결절차의 중요성, 협상 현황, 협상타결추진의 방향성을 확인하는 보고가 이루어지는 등 협상의 신속한 성과를 위한 논의가 진행되었다. 그 후 현재까지는 현행 DSU는 비교적 정상적인 기능을 하고 있으므로 개정은 필요한도에서 최소한으로 한다는 공통인식하에 본 협상 참가국간에 협상항목에 대한 논의를 계속하고 있다.

22) 분쟁의 패소국이 DSB의 권고이행여부의 판단과 권고를 이행하지 않는 이유로 승소국의 패소국에 대한 제재조치의 발동순서를 명확히 하는 것을 말한다.

2) DSU의 개정에 관한 각국의 입장

미국은 가맹국에 의한 지배력(governance)의 향상을 지향하고 있다. 구체적으로는 2003년 7월에 패널절차나 의견서의 공개 등 투명성 강화를 제안하였으며, 동년 12월에는 칠레와 공동으로 상소기관에의 중간보고절차(최종보고를 첨부하기 전 중간보고를 당사국에 송부하는 절차, 패널절차에는 규정이 존재함)의 도입이나 당사국의 합의에 따른 보고서의 일부삭제·불채택 등 보고서의 내용에 대하여 당사국의 통제를 가능하게 하고, 패널·상소보고서의 구속력을 약화하는 절차를 제안하였다. 그 후 2005년 6월 및 10월에도 이러한 2003년도 제안을 답습하는 투명성 및 당사국 통제에 관한 제안을 하였다.

한편, EU의 분쟁해결절차는 사법화를 지향하고 있다. 일본 등 14개국이 공동제안한 내용에 추가하여 패널의 상설화나 환송심의 도입(상소기관이 패널의 사실인정 결여에 대해 법적 판단이 없는 경우 당해 부분을 패널에 환송하여 사실인정을 다시 하도록 하는 제도) 등을 제안하였다. 또한 대항조치를 채택하기 전에 대상교섭을 의무화하는 안, 대항조치 품목의 교체 금지 등을 제안하였다. 또한 2005년부터는 대항조치의 해제에 관한 절차(post-retaliation) 및 적용순서(sequence)에 대하여 일본과 공동으로 제안하였다.

또한, G7국가들²³⁾은 2004년 5월에 공동제안을 한 이래 미국, 일본 및 EU에 대항하는 형태의 제휴를 강화를 하였다. 2005년 2월에는 환송심의 도입이나 제3국 참가국의 권리의 확대 등에 관한 공동제안을 제출하였다.

개발도상국들은 2003년에는 아프리카그룹, 인도 등 그룹, LDC그룹, 중국 등으로부터도 제안이 행하여졌다. 그 내용은 협의, 중재부탁(submission) 제출기한의 연장 등 비교적 이해를 얻기 쉬운 것부터 분쟁절차의 이용에 있어서 금전적 원조나 선진국에 대한 집행력의 강화 제안(집단적인 대항조치나 금전배상을 가능하게 하는 조치)²⁴⁾ 등 과도한 개발도상국의 입장을 배려해 달라는 것까지 다양하였다. 2006년 6월에는 인도, 쿠바 및 말레이시아가 개발도상국에 대한 특별대우를 제안하였다.

23) 본 논문에서의 G7국가는 아르헨티나, 브라질, 인도, 캐나다, 멕시코, 뉴질랜드, 노르웨이를 말한다. 그러나 일반적으로 G7국가는 매년 재무장관회의와 정상회담을 개최하고 있는 미국, 일본, 영국, 프랑스, 독일, 이탈리아, 캐나다 등 선진 7개국을 지칭하는 경우가 많다.

24) ICSID 등 투자협정에서는 대부분 금전배상을 원칙으로 하고 있으며, WTO와 같은 위법조치의 철폐나 시정 등은 국가 면제(state immunity)에 의해 크게 제한받는다.

Ⅲ. 대항조치와 일방적 보복조치의 이론적 특성

1. 대항조치의 의의와 성격

1) 대항조치의 의의

피제소국이 패널보고서를 이행하지 않을 때 제소국은 양허 또는 다른 의무정지의 승인을 신청할 수 있다. 분쟁해결기관의 승인을 받으면 제소국은 피제소국의 상품에 대하여 관세인상이나 수입수량제한 등 WTO의 기본원칙에 반하는 조치를 합법적으로 할 수 있는데, 이러한 보상(compensation)²⁵⁾ 및 양허(concessions)의 정지를 대항조치(countermeasures)라고 하며,²⁶⁾ 최후의 해결수단으로 일시적인 대항조치가 행하여진다. GATT에서는 대항조치의 승인을 총의(consensus)방식에 의하여 행하여지도록 하고 있어서 피제소국이 대항조치의 승인에 불복하면 대항조치가 승인되기 어렵다고 하는 문제점이 지적되었다.²⁷⁾ 실제로 GATT체제하에서 대항조치가 허가된 경우는 낙농품 수입제한 사건(1951.9.)밖에 없으므로 GATT는 대항조치의 허가에 상당히 소극적이었다고 할 수 있다.²⁸⁾

그러나 WTO에서는 대항조치의 승인도 역총의제(reverse consensus system)에 의하여 행하여지도록 함으로써(제22조 6항) 대항조치의 승인이 자동적으로 이루어진다. DSU에서는 교차보복(cross retaliation)²⁹⁾이 가능함으로써 제소국은 GATT에 반하는 물품의 수입제한에 대하여 서비스무역이나 지적재산권 분야에서도 대항조치를 취할 수 있게 되었다. 이것은 미국의 통상법 301조에도 있는 것으로서, 보기에 따라서는 새롭게 강화된 WTO의 분쟁해결절차는 301조에 상당히 가깝다고도 말할 수 있다. 이와 같은 분쟁해결절차의 301조화는 당초부터 미국의 전략이었다고 보는 것이 유력하다.³⁰⁾

25) 보상은 최혜국대우원칙에 의해 WTO회원국에게 모두 적용되지만, 양허의 정지 등 대항조치는 상대국에 한정되어 실시된다는 점에 차이가 존재한다.

26) 대항조치를 근거로 한 규정은 GATT 제23조 2항(DSU 제22조)외에 GATT 제12조(국제수지옹호를 위한 제한), 제19조(긴급수입제한) 및 제28조(양허표의 수정)에서도 일정요건만 갖추면 가맹국은 계약국단의 허가를 받지 않고 대항조치를 취할 수 있도록 하고 있다.

27) 정만식·홍성규, 전계논문, p.309.

28) 岩澤 雄司, 전계서, pp.154-155.; Chicken War사건의 경우도 대항조치가 허가된 것으로 보는 견해가 있다(박노형, 전계서, p.10. 각주 28).

29) 교차보복은 본래 개발도상국의 지적재산권위반에 대하여 미국이 보복하기 위해 고안하였다. 후술하는 *EC-Bananas III (DS27)* 사건에서는 에콰도르가 EC에 교차보복을 신청하였으며, *US-Upland Cotton (DS267)* 사건에서는 브라질이 TRIPs와 GATS에서 미국에 대하여 교차보복을 신청(2008.10.1.)하였다. 또한 *US-Gambling (DS285)* 사건에서는 교차보복이 인정(2007.12.21., 중재결정)되었는데, 이와 같이 개발도상국이 선진국에 대하여 교차보복을 신청한 점은 흥미롭다.

30) 中村洋一, WTO가貿易を變える, 東洋經濟新報社, 1994, p.65.

2) 대항조치의 특성

대항조치는 DSB의 허가가 반드시 필요하고 상대국의 합법적인 조치에 대하여도 대항조치³¹⁾가 취하여진다는 점에서, 상대국의 위법행위에 대해서만 허용되고 일반 국제법상에서 말하는 대항조치(보복조치)와는 차이가 있다. WTO에서 대항조치의 성격은 2가지의 의미를 갖는다.³²⁾ 첫 번째 목적은 균형의 회복에 동의를 위한 WTO회원국들이 관세양허 및 기타 의무에 대하여 균형을 회복하는 것이고, 두 번째 목적은 위반국이 대상협정의 의무에 따르도록 유도하는 데 있다

후술하는 *EC-Bananas III (DS27)* 사건에서 양허정지 중재판정(미국)은 DSU 제22조 1항을 인용하여 양허 기타 의무정지의 승인은 관련당사국이 완전한 이행을 할 때까지의 일시적인 조치이며, 일시적 성질은 대항조치의 목적이 이행을 촉진하는 것에 있다는 미국의 주장에 대하여 동의한다고 기술하고 있다.³³⁾ 여기서 주목할 점은 본 사건의 양허정지중재판정이 양허 기타 의무의 정지를 지칭하여「대항조치(countermeasures)」라는 용어를 사용하고 있으며, 이를 일시적인 것으로 언급하고 있는 점, 그리고 양허 기타 의무정지의 목적을 이행을 촉진하기 위한 것(to induce compliance)이라고 한 점이다.³⁴⁾ 현행 DSU의 양허정지는 징벌적 요소가 없다는 점에서 DSB권고의 이행을 촉진하는 기능 및 목적을 인정하지 않으려는 경향³⁵⁾도 있으나, 이행을 국내과정에서 보면 양허정지에 의해 불이익을 받은 수출산업이 이행을 추진하도록 압력을 행사할 수 있다. 실제로 미국의 신속한 *Safeguard*철폐, 미국 *FSC*세제사건의 해결 등은 실효적인 양허정지의 효과가 있었다는 점을 반증하는 것이다. 또한 미국 저작권법 제 110조 사건에서는 이러한 압력이 존재하지 않았지만, 미국의 1998년 세출법 제211조 사건에서는 쿠바에 의한 대응조치의 가능성이 동 세출법 폐지를 가져온 것으로 알려졌다. 따라서 양허정지가 DSB의 권고이행을 촉진한다는 점은 부인할 수 없다.³⁶⁾ 그럼에도 불구하고, 피제소국이 합리적인 기간내에 권고이행을 하지 않는 경우에는 이행을 촉진하기 위해 금전보상(financial compensation) 제도를 도입하여 소급적용이 가능하도록 하고 권고이행이 이루어질

31) 상대국의 합법적인 조치에 대한 대항조치를 「특별한 대항조치」라고 한다.

32) Bryan Mercurio, "Why Compensation Cannot Replace Trade Retaliation in the WTO Dispute Settlement Understanding," *World Trade Review*, Vol.8. No.2, 2009, pp.321-324.; Yoshinori Abe, "Implementation System of the WTO dispute Settlement Body: A Comparative Approach," *Journal of East Asia and International Law*, Vol.6, No.1, YIJUN Institute of International Law, 2013, pp.27-28.

33) *EC-Bananas III (DS27)*, 양허정지 중재판정(미국) para.6.3.

34) 川瀬剛志・荒木一郎, 「WTO紛争解決手続における履行制度」, 三省堂, 2005, pp.54-55.

35) Robert Z. Lawrence, *Crimes & Punishment?: Retaliation under the WTO*, Institute for International Economics, 2003, pp.30-36, p.92.

36) Edith. Brown Weiss, "Strengthening National Compliance with Trade Law: Insights from Environment," in Marco Bronckers and Reinhard Quick eds., *New Directions in International Economics Law: Essays in Honour of John H. Jackson*, Kluwer Law International, 2000, p.461.

때까지 단계적인 금전보상을 하도록 하자는 주장도 있다.³⁷⁾

대항조치는 WTO협정의 이행을 보장하기 위한 일련의 제도이지만 그렇다고 하여 가맹국들이 공동의 이익을 보장하기 위하여 협정위반을 계속하고 있는 국가에 공동으로 집단적 제재 조치를 취할 수는 없다. 즉 대항조치는 제소국에 대해서만 허가(승인)될 수 있으며, 피제소국이 의무면제(waiver)에 의하여 합법적이 되는 경우에도 제소국의 이익이 무효화되었다면 대항 조치를 취하는 것이 허용된다. 그리고 DSB가 승인하는 대항조치의 정도는「무효화 또는 침해의 정도와 동등해야 하며(~shall be equivalent to the level of the nullification or impairment)」(제 22조 4항), 손해이상의 제재가 되어서는 안 된다. *EC-Hormones (DS26, DS48)* 사건에서는 합리적인 기간 만료시점에서 협정위반조치가 존재하지 않는다고 가정했을 경우의 무역액과 협정위반조치에 의해 감소된 실제의 무역액을 연간기준으로 하여 구체적인 무역액의 실손 차액을 무효화 또는 침해의 수준으로 하며, 양허정지액은 이를 초과할 수 없다고 판정하고 있다.³⁸⁾

3) 대항조치의 문제점

대항조치는 일반적으로 대상국의 특정상품에 대하여 관세인상이나 수량제한 등의 수입제재 형태를 취하게 됨에 따라 무역방벽의 철폐를 목적으로 하는 WTO의 기본원칙에 반하는 것으로서 대항조치의 실행에는 적지 않은 문제점이 발생한다.³⁹⁾ 첫째, 대항조치는 새로운 무역제한조치를 도입하는 것으로 무역장벽을 제거하여 무역의 원활화를 도모한다고 하는 WTO의 기본정신에 위배된다. 즉 자유무역주의를 표방하는 WTO가 이행확보를 위하여 무역장벽을 새롭게 설치하는 것은 모순이다.

둘째, 비교우위의 경제이론에 의하면 대항조치는 대항조치를 실시하는 국가에 경제적인 손실을 가져온다. 대항조치의 실시국에 있어서는 대상상품의 가격이 상승하고 소비자들은 상품 선택의 범위가 좁아진다. 따라서 대상상품의 생산자는 보호받아도 소비자들은 손실을 입게 되며, 대상상품이 원재료이면 이를 사용하는 다른 생산자의 경쟁력도 약화된다고 할 수 있다.

셋째, 대항조치는 관계국의 경제력에 큰 차이가 존재할 때에는 효과가 희박하다.⁴⁰⁾ 경제대국이 소국에 대하여 양허정지의 위협을 가하는 것은 효과가 크며, 주요무역국이 다른 주요무역국에 대하여 발동하는 경우도 대체적으로 효과가 있다. 그러나 양허정지는 경제소국에 있어서는 효과적인 구제수단이 되지 못할 가능성이 크다.⁴¹⁾ 실제로 GATT체제하에서 유일하게

37) William J. Davey, "Implementation in WTO Dispute Settlement: An Introduction to the Problems and Possible Solutions," RIETI Discussion Paper Series 05-E-013, RIETI, 2005, p.14.(<http://www.rieti.go.jp/jp/publication/dp/05e013.pdf>.)

38) *EC-Hormones (DS26, DS48)* 사건, 양허정지중재판정(미국), paras. 38-41.

39) 岩澤雄司, 전게서, p.154.

40) Bryan Mercurio, *op.cit.*, pp.318-319.

허가된 대항조치였던 낙농품 수입제한사건(1951.9)에서도 제소국인 네덜란드는 미국의 밀가루 수출을 2%밖에 감소시키지 못하였기 때문에 체약국단에 의한 대항조치의 허가는 거의 효과가 없는 상징적인 것에 불과하였다.

네째, 분쟁해결절차의 장기화로 인하여 개도국이 WTO에 제소하는 경우 많은 대가를 지불해야 하며, 비록 개도국에 유리한 패널보고서가 채택되어도 개도국이 그들에게 위반조치의 철회를 요구(대항조치를 실시)하면 제소를 당한 선진제국들은 다른 동원 가능한 수단을 이용하여 보복조치를 취하기 때문에 개도국들에게는 불리한 영향을 가져온다는 문제점이 있다. 실제로 GATT에의 제소건수를 보면 미국과 EU가맹국이 압도적으로 많고 캐나다와 오스트레일리아가 그 뒤를 잇고 있으며 GATT가맹국의 대다수를 점하고 있는 개도국들의 제소건수는 상당히 적음을 알 수 있다.⁴²⁾ 또한 미국의 통상법 301조의 일방적 보복조치를 GATT에 제소한 의약품사건(1988.12)⁴³⁾에서는 패널이 진행되지도 않고 중단되었으며, 멕시코산 시멘트의 반덤핑관세 부과사건(1991.9)⁴⁴⁾에서도 패널보고서가 채택되었으나 미국은 이를 실시하지 않은바 있다.

다섯째, 대항조치는 연쇄반응을 일으킬 우려가 있다. 즉 대항조치의 대상이 된 국가가 대항조치에 반발하여 새로운 다른 수입제한을 도입할 우려가 있다. 예를 들면 지중해 감귤류사건(1982.6)⁴⁵⁾에서 체약국단의 허가를 얻지 않은 미국의 대항조치에 대하여 EC도 관세를 인상하는 등의 보복조치를 취하였으며, 캐나다 지방판매당국에 의한 알콜음료 수입사건(1990.12)⁴⁶⁾에서도 미국의 캐나다 맥주에 대한 일방적 보복조치에 대하여 캐나다도 미국산 맥주에 대하여 보복관세를 부과한 바 있다.

여섯째, 대항조치는 대상국측에 있어서는 분쟁의 원인이 된 상품과는 별도로 다른 상품의 생산자가 손해를 입기 때문에 협정위반이 된 수입제한의 철폐와 관계없는 것이 많다. 즉, WTO체제하에서도 교차보복(cross-retaliation)⁴⁷⁾을 인정함으로써 대항조치의 대상은 당해조치의 대상상품과 동일할 필요가 없으며, 서비스 또는 지적재산권분야에서도 대항조치를 취할

41) 川瀬剛志·荒木一郎, 전계서, p.20.

42) 高瀬保 編著, 전계서, pp.262-264.; 실제로 1948~1989동안의 제소 건수를 보면, 이들 국가가 전체 제소건수의 73%를 차지하고 있으며 전체 제소중 미국과 EU가맹국이 당사자로서 연루되어 있는 경우가 92%에 해당한다(Michael J. Trebilcock and Robert Howse, *The Regulation of International Trade*, London and New York: Routledge, 1995, pp.396-397).

43) 岩澤雄司, 전계서, p.320.; 高瀬保 編著, 전계서, p.268.

44) 岩澤雄司, 전계서, p.326.

45) C/M/160, 1982.7. pp.17-22.; C/M/161, 1982.10., p.6.

46) GATT, Basic Documents and Selected Documents, 39th Supplement, p.27.

47) 교차보복(cross-retaliation)은 동일분야가 아닌 다른 분야에서 보복조치를 취하는 것을 말하며, 'X자형 대항조치'라고도 한다. 보복조치의 실행대상에 따라 '분야교차보복(cross-sector retaliation)'과 '협약교차보복(cross-agreement retaliation)'으로 분류한다.

수 있도록 규정(제22조 3항)하고 있다.

이상과 같은 대항조치의 문제점들을 고려하여 볼 때 DSU에서와 같이 대항조치의 허가를 자동화하는 것이 현명한지는 의심의 여지가 있다. 오히려 패널보고서의 채택에 따른 감시제도(monitoring system)를 더욱 충실하게 하는 것이 효과적인 일 것이다. 그럼에도 불구하고 WTO 체제하에서 대항조치를 허용하고 있는 것은 미국이나 EU 등이 일방적인 자구행위로서 대항조치가 취하여질 것이기 때문에 대항조치가 불가피한 것이라면 WTO체제내에서 대항조치를 허용함으로써 최소한의 대항조치에 의한 다자적 통제를 하기 위한 것으로 보인다.⁴⁸⁾

2. 일방적 보복조치의 의의와 성격

1) 일방적 보복조치의 전개과정

일반적으로 미통상법 301조라고 하면 1974년에 제정된 「통상법」(The Trade Act of 1974)의 제3장 제301조~제306조에서 규정하고 있는 “통상협정에 의한 미국의 권리행사와 특정외국의 무역관행에의 대응”(Enforcement of United States Rights Under Trade Agreement and Response to Certain Foreign Trade Practices)을 말한다.⁴⁹⁾ 미국의 전후 통상정책을 살펴보면, 1974년의 통상법의 성립을 분기점으로 하여 크게 2가지로 분류할 수 있다.

1970년대 이전에는 1962년 통상확대법(The Trade Expansion Act of 1962)에 의해 대통령에게 통상권한을 위양함에 따라 케네디정권하에서 평균 36-39%의 관세인하를 통한 무역자유화를 추진하였으며, 한편으로는 긴급수입제한조치(escape clause)의 운영을 엄격하게 하는 등 무역자유화의 원칙을 고수하면서 무역자유화에 의해 발생된 피해에 대하여 구제조치를 취할 수 있도록 예외적인 시도를 비준하였다. 다만 국무성의 주도하에서는 국내의 각 이익집단의 이해가 교섭에 반영되지 않는다는 불만에 의해 USTR의 전신이었던 통상교섭특별대표부(Special Trade Representative for Trade Negotiations: STR)의 신설 등 1974년 통상법 성립의 기초가 되는 경향도 서서히 싹트기 시작하였다고 할 수 있다.

1970년대 들어 미국의 무역수지는 악화되기 시작하였으며, 오일쇼크의 영향으로 기업이나 노조는 의회에 대하여 무역구제조치의 발동요건을 완화하도록 요구하는 등 보호주의적인 압

48) 정만식·홍성규, 전제논문, pp.314-315.

49) 본 논문과 관련하여 미통상법 301조는 1988년에 개정된 종합무역법(The Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988)의 제301조-제309조의 규정, 즉 301조의 총칙규정, 302조의 조사개시 요건, 303조의 조사를 개시하는데 있어서 관련국과의 협의, 304조의 미통상대표부(U.S.Trade Representative: USTR)의 결정, 305조의 USTR결정의 집행, 306조의 외국정부의 준수상태의 감시, 307조의 보부조치의 수정과 종료, 308조의 정보의 요청, 309조의 행정업무 등에 관한 규정을 의미한다(19 U.S.C. 2411-2419).

력이 강하게 나타났다. 이러한 경제정세를 배경으로 긴급수입제한조치의 발동요건을 완화하는 동시에 외국의 불공정무역정책에 대하여 제재조치 권한을 대통령에게 부여하는 301조의 조항이 만들어져 1974년 통상법이 성립되었다. 즉, 통상법 301조는 개인이 외국의 불공정무역관행에 대하여 제소하고, USTR이 보복조치를 취할 수 있도록 인정함과 동시에 1962년 통상확대법 제252조의 계승을 통해 대통령권한을 크게 확대하였다.⁵⁰⁾

한편, 1980년대 후반에는 레이건정권하에서 미국이 거액의 무역적자를 기록하자 게파르트 수정조항(Gephardt Amendment)⁵¹⁾에 상징된 무역적자 상대국에 대하여 의회의 불만을 모은 결과 1988년 종합무역법이 성립되었다. 본 법은 미국이 불공정하다고 판단하는 외국정부의 행위, 정책, 관행에 대하여 제재조치의 발동에 대하여 대통령의 재량권을 축소시키고, USTR에 권한을 대폭 위임하도록 하고, 또한 소위 슈퍼 301조(Super 301)⁵²⁾ 및 지적재산권 침해국을 특정하도록 하는 스페셜 301조(Special 301)를 신설하여 외국의 불공정조치에 대하여 조사부터 제재발동까지의 절차를 자동화하는 규정을 두어 미국이 일방적 보복조치를 쉽게 발동할 수 있게 하였다.

이와 같이 미국은 1988년 종합무역법에 전형적으로 나타나는 소위 일방적 보복조치를 타국과의 통상협상을 유리하게 진행하기 위한 위협수단으로 사용하여 타국의 대외통상정책에 막강한 영향력을 행사하고 있다.

2) 일방적 보복조치의 정당성 논거

미통상법 301조(Regular 301)는 외국정부의 조치가 현행 WTO 등의 통상협정(Trade Agreement)위반으로 인하여 자국의 권리이익을 침해하거나, 부당하거나(unjustifiable), 불합리하거나(unreasonable), 차별적인(discriminatory) 관행으로 미국의 무역을 제한하거나 부담을 주는 경우에 USTR로 하여금 무제한적인 보복조치를 취할 수 있다고 하여 불공정무역관행에 대한 유형을 규정하고 있다.

따라서 일방적 보복조치도 경우에 따라서는 정당성을 부여받을 수 있다.⁵³⁾ 그 이유는

50) 그 후 1974년 통상법 301조는 1979년 통상협정법, 1984년 통상관세법, 1988년 종합무역법 및 1995년 UR협정법에 의해 개정되었다.

51) 미국 하원의 1987년 종합무역법안에 포함된 '흑자감소조항'으로, 이를 제안한 민주당 리처드 앤드루 게파르트(Richard A. Gephardt) 의원의 이름에서 유래했다. 주요 내용은 대미 흑자 30억달러 이상, 대미 수출이 미국으로부터의 수입을 75% 이상 상회하는 나라를 과잉흑자국으로 규정하고, USTR이 해당국의 무역 관행을 불공정하다고 판단했을 경우 양국간 교섭에 들어가며 6개월 내에 합의되지 않으면 불공정이라 판단되는 대상의 무역액과 같은 금액의 보복조치를 취한다는 내용이다.

52) 슈퍼 301조는 2년간의 한시적인 입법으로 1990년에 실효되었지만, 1994년에 클린턴대통령은 행정명령(Executive Order)에 의하여 슈퍼 301조를 부활하였다. 정확히 말하면 이는 법률규정의 부활이 아니고 대통령이 명령에 의하여 유사한 절차를 정한 것이라고 할 수 있으며, 우루과이라운드 협정법은 이를 제차 1년에 한하여 부활시켰다.

(a)WTO협정 등의 국제규범이 실체법적으로나 절차법적으로 불완전하기 때문에 이러한 규범에 대하여 반항·불복종(disobedience)이 정당화 된다는 주장과 (b)신뢰성있는 제재조치의 존재가 결과적으로 자유무역체제를 유지하기 위한 담보기능을 하고 있으므로 이러한 조치는 전략적으로도 정당화될 수 있다는 주장에 귀착하는 경우가 많다. 그러나 반항·불복종(disobedience)의 사고방식은 WTO협정의 발효에 의해 협정대상분야가 확대됨과 동시에 분쟁 해결절차가 GATT보다 강화되어진 이상 이론적 근거가 미약하다고 할 수 있다.

DSU에서는 일방적 보복조치를 금지하는 규정⁵⁴⁾을 두고 있으나 WTO협정에 위반하지 않는 형태로 취하여지는 일방적 보복조치, 예를 들면 특혜관세의 거부, 개도국 원조의 거부, IBRD나 IMF와 같은 국제기구의 대출거부 등 국제적 의무를 수반하지 않는 부문에서의 조치를 상정할 수 있으며, 보다 기술적으로는 정부조달협정이 적용되지 않는 기준액 미만의 정부조달에서의 차별이나 시험검사자료의 상호인정 거부 등에서 합법성을 인정받을 수 있는지가 문제된다. 또한 WTO비회원국과의 통상분쟁에 있어서도 이를 상호 규율할 만한 국제협정이나 쌍무협정이 없다면 미국의 일방적 보복조치가 반드시 국제법상 위법이라고 말할 수 없을 것이다. 그러나 문제가 되는 것은 그러한 조치가 WTO협정에 위반하는 경우를 들 수 있는데 그렇다고 이를 무조건 국제법 위반으로 단정하는 것은 시기상조라고 할 수 있다. 예를 들면, 피제소국이 분쟁해결절차의 진행을 부당하게 방해하는 행위에 의하여 WTO의 분쟁해결절차가 제기능을 발휘하지 못할 때에는 일방적 보복조치의 금지는 해제되어 제소국은 일반 국제법상의 대항조치를 취할 수 있을 것이다.⁵⁵⁾

한편, GATT체제하에서는 상대국이 GATT협정을 위반한 경우, 만일 GATT협정이 자력구제를 배제하고 있지 않다면 일방적 보복조치가 일반 국제법상의 대항조치로써 정당화된다는 주장도 있다.⁵⁶⁾ 이에 대하여 미통상법 301조에서는 체약국단의 사전허가를 얻어야 한다는 명문의 규정은 없지만 GATT의 분쟁해결절차상 그 배타적 적용원칙이 확정되어 있지 않아도 체약국단의 허가를 얻지 않은 일방적 보복조치는 GATT의무위반으로 보는 것이 일반적 견해이다.⁵⁷⁾ 특히 WTO에서는 본 협정의 위반에 대하여 DSU 제22조(보상 및 양허의 기준)에서

53) 이에 대한 또 다른 논리에 대해서는 최승환, 「국제경제법」(제4판), 법영사, 2014, pp.249-251.; 최승환, 전개논문, pp.119-122. 등 참조

54) DSU 제23조 1항에서는 「회원국이 대상협정상의 의무위반이나 이익의 무효화 또는 침해 또는 대상협정의 목적달성에 대한 장해의 시정을 시도하는 경우에 본 양해의 규칙 및 절차를 적용하고 준수하여야 한다」고 규정하고 있다.

55) P. Pescatore, "Drafting and Analyzing Decisions on Dispute Settlement", in P. Pescatore, W. Davey and A. Lowenfeld, *Handbook of GATT Dispute Settlement*, 1991, pp.6-7.; 예를 들면, 캐나다 지방 판매 당국에 의한 알콜음료 수입사건(1990.12)에서는 DSB의 허가를 얻기 위해 노력했지만 피제소국의 방해로 인하여 어쩔 수 없이 DSB의 허가없이 취한 조치는 비록 WTO의 기본정신에 위반될지라도 일반국제법상의 대항조치로서 정당화될 가능성이 크다고 할 수 있다.

56) GATT체제하에서는 GATT가 일반 국제법상의 대항조치를 배제하고 있지 않으므로 미통상법 301조에 의한 일방적 보복조치는 반드시 위법이라고 볼 수 없다고 프랑스의 Zoller는 주장(Zoller, *Guerre Commercial. Self-Help in International Trade Disputes*, 84 Proc. Am. Soc'y Int'l L., 1990, p.38.)하고 있으나 이는 소수설에 불과하다.

합법적으로 대항조치를 인정하고 있으므로 DSB의 허가를 얻지 않은 대항조치는 위법인 것으로 보아야 할 것이다. 특히 DSU는 간단히 WTO의 분쟁해결절차 뿐만 아니라 DSB의 대항조치 허가에 관한 사항을 규정하고 있으므로, 대항조치를 WTO의 통제하에 두고 있음에 유의하여야 한다.

또한 DSU에 명문의 규정을 두고 있지 않은 대상협정이외의 사항에 대하여 국제적 의무의 위반을 이유로 하는 일방적 보복조치에 대하여는 WTO협정의 정합성 문제를 들어 정당성을 주장할 수 있다. UR협상종료 후 USTR대표였던 Mickey Kantor는 쌍무적 협정위반이나 WTO협정에 포함되지 않은 사항에 대하여는 과거와 마찬가지로 계속 통상법 301조에 의한 일방적 보복조치가 가능하다고 주장하고 있다.⁵⁸⁾ 미국은 주권국가이기 때문에 패널 및 상소기관의 자국에 대한 부정적인 권고를 무시할 수 있고, 미국에 대한 DSB의 권고가 내려져도 경제대국인 미국에게 그러한 권리를 이행할 만한 국가는 EC, 일본, 캐나다 등을 제외하고는 거의 없다는 주장이다.⁵⁹⁾ 그러나 WTO에서는 ‘협정비위반’의 경우에도 원칙적으로 DSU가 적용되도록 한 점에 비추어 WTO체제의 다자간 분쟁해결절차를 무시한 일방적 보복조치는 WTO의 기본정신에 반한다. 다만, 일방적 보복조치가 GATT 제20조(천연자원의 보존조치 등의 예외) 또는 제21조(안전보장의 예외)에서 정하고 있는 예외에 해당한다면 이는 WTO협정상으로도 정당화될 수 있다.

3) 일방적 보복조치의 문제점

이러한 일방적 보복조치는 첫째, 다자적 무역체제를 근간으로 하는 WTO의 이념과 기본정신에 위배된다.⁶⁰⁾ DSU 제23조 2항(a)에서는 WTO분쟁해결절차에 따르지 않는 일방적인 제재조치의 발동을 명시적으로 금지하고 있다. 다자적 무역체제는 이를 규율하는 WTO협정 등 국제적 규칙을 각국이 준수함으로써 성립되는 것으로서 여기서 발생하는 분쟁은 일방적 보복조치를 사용하는 것이 아니라 국제규칙에 의거한 분쟁해결절차에 따라 해결하여야만 한다. 따라서 미통상법 301조에 따른 일방적인 조치는 실질적으로 DSU 제23조 1항을 제거하는 위험을 갖게 된다.

57) John H. Jackson, *Restructuring the GATT System*, The Royal Institute of International Affairs, 1990, p.72.; Robert E. Hudec, *op.cit.*, p.198.

58) U.S. Law will take precedence over GATT Agreement, Kantor Says, 11(No. 25) BNA Int'l Trade Rep. 979(1994); USTR says Accord Preserves Section 301-Gephart pledges Support for GATT Deal, *BNA Int'l Trade Report*, Vol.11, No.1, 1994, p.30.

59) U.S. General Accounting Office, *The General Agreement on Tariffs and Trade: Uruguay Round Final Act Should Produce Overall U.S. Economic Gains*, 1994, p.45.

60) 최승환, 전게서, pp.251-255.

둘째, 일방적 보복조치의 위협을 배경으로 하는 협상에 따라 성립한 양국간의 합의는 그 내용이 최혜국대우(MFN)의 원칙에 위배된다는 점에서도 일방적 보복조치가 WTO가 지향하는 자유무역체제에 적합하지 않은 점은 명백하다고 할 수 있다.

셋째, 일방적 보복조치는 WTO분쟁해결절차를 준수하지 않는 특정국가의 국내법적 절차에 지나지 않는다는 점이다. 주권국가간의 분쟁해결은 자의적인 일방적 기준과 절차가 아닌 국가간에 합의된 국제규범에 근거하여야 하며, 특별법(국제협정)이 없거나 적용될 수 없는 경우에는 일반법(국제관습법 또는 국제법상의 일반원칙)에 입각하여 해결하여야 한다. 또한 이러한 일방적조치의 발동은 상황에 따라 타국의 일방적 보복조치를 유인하는 등 악순환을 초래할 가능성이 크며, 경제대국의 자의적인 제재조치를 인정하는 문제점이 있다. 또한 전략적으로 정당화될 수 있다는 견해에 대해서도 WTO에 분쟁해결절차가 마련되어 있다는 점에서 인정하기 어려울 것이다.

넷째, 일방적 보복조치는 일방적으로 발동하고 판단을 하게 됨에 따라 당해조치를 발동하는 국가가 원고인 동시에 재판관으로서의 역할을 하게 된다. 따라서 발동국은 자국의 이익의 관점에서 자의적으로 해석하고 판단할 가능성이 매우 높고 중립성이나 공정성이 확보된다는 보증이 없다.

IV. 일방적 보복조치의 사례분석과 시사점

1. *US-Japan Automobiles* (DS6) 사건⁶¹⁾

1) 사건 개요⁶²⁾

미국은 1974년 통상법 제301조 및 제304조(Section 301 and 304 of the Trade Act of 1974)에 의거하여 자동차에 대하여 수입관세를 부과하였는데, *US-Japan Automobiles (DS6)* 분쟁은 WTO 체제하에서 회원국에 대한 301조 절차를 발동한 최초의 사례라고 할 수 있다. 일본의 자동차 정비부품시장의 규제에 관하여 미국정부는 1994년 10월 1일에 통상법 301조에 따른 조사를 실시하고, 1995년 5월 10일에는 제재조치의 대상이 된 행위가 존재하는 것으로 하여 확정적인

61) *United State-Imposition of Import Duties on Automobiles from Japan under Sections 301 and 304 of the Trade act of 1974*. 본 논문에서는 'US-Japan Automobiles (DS6)'로 약칭함.

62) http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/ds6_e.htm.; 장승화·정영진, "1995 미국-일본 자동차분쟁사례연구: 통상법 301조에 의한 보복조치 위협의 WTO 적합성", 『통상법률』, 통권 제12호, 1996, pp.158-183.

결정(affirmative determination)을 하였다. 이러한 결정을 근거로 미국정부는 일본산 중형자동차에 대하여 100%의 관세를 부과하는 일방적 보복조치를 제시하기로 하였기 때문에 일본정부는 바로 미국정부에 대하여 DSU 제4조 및 GATT 제22조 1항의 협의⁶³⁾를 요청하였다.⁶⁴⁾ 1995년 5월 16일에 발표하고 4일 후인 5월 20일에는 제재품목리스트를 발표하였는데, 이러한 조치는 협정하에서 일본기업의 이익의 무효화 및 침해에 해당하고, 일본기업의 사업활동에 직접적인 충격을 가져오는 것으로서 DSU 제4조 8항에서 규정하고 있는 ‘긴급한 경우(a cases of urgency)’에 해당하기 때문에 우선적으로 협의를 통하여 해결하여야 한다는 것이었다.

본 협의에 있어서 일본은 미국의 일본산 중형자동차만(only japanese luxury cars)을 대상으로 한 보복적인 관세부과에 대하여 최혜국대우(GATT 제1조), 관세양허위반(GATT 제2조) 및 일반적 수량제한의 금지위반(GATT 제11조) 등을 주장함과 동시에 이러한 조치가 WTO가맹국에 의한 일방적인 조치의 발동(recourse to unilateral actions)을 금지하고 다자체제의 강화(strengthening the multilateral system)를 규정하고 있는 DSU 제23조에 위반된다고 주장하였다. DSU 제23조는 WTO협정에서 다루어지는 분쟁에 대하여 WTO분쟁해결절차를 따르지 않고 301조와 같은 일방적 보복조치에 의한 해결을 금지하고 있기 때문에, 본 사건에서 미국이 당해 301조에 따른 확정적인 결정은 어디까지나 301조 절차내에서 「불합리하고 차별적인」와 국내법상의 요건을 인정하는 것이므로 WTO협정위반이라고 판단할 이유는 없으므로 양자는 개념적으로 차이가 있으며, DSU와의 정합성문제는 되지 않는다는 취지의 주장을 할 우려가 있었다. 그러나 이러한 논리를 인정하면 일방적 보복조치를 발동하는 국가가 명시적으로 WTO협정위반을 이유로 하지 않는 한 DSU 제23조 위반은 발생하지 않는 것으로 되는 불합리가 있다. 또한 본 사건에서 미국정부 자신이 WTO사무국장에게 대일 WTO제소를 예고한 1995년 5월 9일자의 통지문내용에 일본의 과도하고 복잡한 규제가 대부분의 정비업무를 국내부품제조업자와 긴밀하게 결부된 지정정비공장에 맡기고 있다고 하면서, WTO의 TBT협정(제2조 2항, 제5조 1항)의 문언을 그대로 사용하고 있어서 당해 규제는 불필요한 장애를 국제무역에 발생시키는 것이라고 하고 있으므로 미국이 일본의 자동차정비부품시장의 규제는 WTO협정에서 포괄하고 있는 문제로 인식하고 있는 점이 명확하였다.

63) GATT 제22조 1항에 따르면, 계약국은 GATT의 운용에 관하여 타계약국에 대하여 협의를 제외할 수 있으며, 상대국이 취한 조치에 따라 손해가 발생할 때까지 또는 손해를 발생시키는 조치를 상대국이 취할 때까지 기다릴 필요가 없다.

64) WD/DS6/1, 22 May 1995.; 협의요청서에는 DSU 제4조 8항에 따라 10일 이내에 제네바에서 협의할 것을 적시하고, DSU 제4조 4항에 따라 WTO사무국 및 DSB, 위원회에 통보하였다.

2) 처리결과 및 의의

일방적 보복조치의 대상이 된 문제가 WTO협정에서 취급되어야 하는 분쟁인지의 여부는 최종적으로 분쟁당사국이 자의적으로 판단할 것이 아니라 독립성과 전문성을 갖춘 패널 등의 판단에 따라야 할 것이다. 본 사건은 최종적으로 WTO분쟁해결절차 내의 협의가 아닌 양자간의 협의로 해결하기로 하였지만, 분쟁이 WTO에 부탁되어 국제사회의 감시하에서 협의가 이루어졌다는 점은 무역전쟁을 회피하면서 WTO의 정합성(WTO-consistency)을 따르는 큰 효과가 있었다고 할 수 있다. 특히 본 사건에 대하여 논의한 1995년 5월의 DSB회의에서는 미국이 일방적인 관세인상 등을 예고한 것에 대하여 EU 및 호주 등 약 30여 WTO회원국의 비판이 있었으며, 향후 유사 사례에서는 WTO분쟁해결절차를 활용하도록 하자는데 의견을 일치하였다. 이와 같이 다자간회의에서 국제여론이 본 사건의 해결에 미친 영향은 상당히 크다고 할 수 있는바, 경제적 열위에 속해있는 한국에게는 시사하는 바가 크다.

2. EC-Bananas III (DS27) 사건⁶⁵⁾

EC는 EC와 ACP제국(African, Caribbean and Pacific: ACP)⁶⁶⁾간에 체결하고 있는 로마협정에 따라 바나나의 관세할당제도에 관하여 ACP제국산의 바나나를 우대하는 특혜관세조치를 채택하고 있다. WTO의 패널위원회 및 상소기관은 현행의 바나나수입제도가 최혜국대우에 위반된다고 판단을 하였으며, EU⁶⁷⁾는 권고에 따라 1999년 1월 1일까지 관련된 조치를 시정하겠다고 하였으나, EU의 제안은 어디까지나 신청국(미국, 에콰도르, 과테말라, 온두라스, 멕시코)에 받아들여지지 않고 1999년 4월부터 미국에 의한 제재관세가 부과되었으나 2001년 4월 미국-EU 및 EU-에콰도르합의에 의해 동년 7월부터 미국에 의한 제재관세는 해제되었다.

1) 사건 개요⁶⁸⁾

1989년 12월 당시 EC는 ACP제국과의 관계에서, 가맹국과 구 식민지국간의 특혜조치를 규

65) *European Communities-Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas*; 본 논문에서는 'EC-Bananas III (DS27)'로 약칭함.

66) 본래 ACP제국은 EEC위원회규정 404/93에 명시된 전통적으로 EC에 바나나를 수출해 왔던 중남미의 12개 국가들을 의미한다. 본 사건에서의 ACP제국은 1989년 12월 15일 로마협정에 서명하고, 1995년 11월 4일 모리셔스(Mauritius)에서 서명된 협정에 따라 개정된 제4차 ACP-EC로마협정에 의해 EC로부터 특별대우를 약속받은 아프리카, 카리브해연안, 그리고 태평양에 위치한 70여개 국가들을 말하며, 대부분 서유럽 국가들의 구식민지국가들이다.

67) EU는 EEC의 전신으로 1993년 11월 1일 마스트리히트조약에 의해 설립되었으며, 유럽 28개국으로 구성되어 있다. 본 사건이 발생했을 때에는 EC체제였으므로, 본 논문에서는 1993년 11월을 기준으로 EC와 EU로 구분하여 사용하였다.

68) http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/ds27_e.htm; 박덕영, 전계논문, pp.261-271.

정하고 있는 제4차 로마협정을 체결(기간 10년)하고, 이에 따라 바나나의 수입에 관하여 ACP 제국을 우대하였다. 시장통합전 EC의 바나나수입제도는 ACP제국으로부터의 수입에 대하여 로마협정에 따라 증가 20%의 관세적용을 면제하는 무세수입을 인정하였으며, 더구나 EC가맹국이 수입수량제한조치를 하였다. 이에 대하여 콜롬비아, 코스타리카, 과테말라, 니카라과 및 베네수엘라 5개국이 GATT 제1조, 제2조, 제3조, 제11조 위반을 주장하였으며, 1993년 2월에 패널이 설치되고 6월에는 패널보고서가 제출되었다.

이 중에는 EC가맹국의 수입수량제한조치가 GATT 제11조 1항(수량제한의 일반적 금지)위반 이외에도 ACP제국에 대한 바나나의 특혜조치가 GATT 제1조 위반이며, 제24조에 의해 정당화되지 못하는 조치들이었다. 그러나 EU는 패널보고서의 권고를 불이행하였다. 또한 EC는 1993년 1월 시장통합에 따라 바나나수입의 공동체도로써 종래 각 가맹국으로부터 행하여왔던 수입수량제한 대신에 관세할당제도를 도입하고, 또한 관세도 증가세에서 종량세로 변경하기로 결정하였다(1993년 7월 시행). 본 패널보고서는 1994년 3월 이후 이사회에서 논의되었으나, EU의 반대로 채택되지 못하고 1995년말까지 GATT의 활동종료로 채택되지 못하였다.

그 후 의무면제(Waiver)취득 후 EU의 신바나나수입제도에 대해서도 1996년 5월 8일에 미국, 과테말라, 온두라스, 멕시코 및 에콰도르의 신청에 의해 GATT 제1조(최혜국대우) 및 제13조(수량제한의 무차별적용) 등의 위반을 이유로 패널이 설치되어, 1997년 4월에는 패널보고서가, 9월에는 상소기관 보고서가 배포되어 DSB회의에서 채택되었다.

WTO의 권고에 따라 EU는 1998년 7월과 10월 2차례에 걸쳐 권고의 실시안을 제시하였으나, 신청국은 이를 인정하지 않고 1998년 12월에 에콰도르는 DSB의 권고이행을 위한 EU의 조치가 WTO정합성(WTO-consistency)을 갖는지를 검토하기 위하여 DSU 제21조 5항에 따른 원패널(original panel)의 재설치를 요청하였다. 한편, 미국은 국내의 이해관계자로부터 의회의 강력한 압력을 받아 1998년 10월에 EU가 바나나수입제도를 WTO에 정합성을 갖도록 개정하지 않는 경우에는 DSU 제22조에 따른, 국내적으로는 301조의 절차에 따른 EU에 대한 제재조치를 발동하기로 결정하였다. 이에 대하여 EU는 미국이 DSU에서 규정하고 있는 제재조치를 발동하기 위해서는 DSU 제21조 5항의 패널에 의한 판정이 필요하다고 주장하고, 또 한편으로는 1998년 11월에는 미국의 통상법 301조 관련조치가 DSU 제23조(일방적제재의 금지)에 위반된다고 주장하면서 별도의 WTO협의를 요청하였다. 미국은 1998년 12월에 통상법 301조에 따른 제재목록을 발표하고, EU로부터 핸드백 및 캐시미어제품 등의 품목총액 5억 2,000만 달러 상당의 수입에 대하여 제재관세를 부과하겠다고 명확히 하였다. 본 사건은 미국과 EU의 합의에 의해 중재에 부탁되어 1999년 4월 6일 WTO는 제재액을 결정하기 위한 중재판정

을 발표하였으며, 미국이 요구한 총액 5억 2,000만 달러의 제재조치중 1억 9,140만 달러를 승인하였다. 이에 미국정부는 제재목록을 확정된 3월 3일까지로 소급하여 정식으로 제재관세를 부과하겠다고 발표하였으며, 4월 19일의 DSB회의에서 미국의 EU에 대한 제재발동이 승인되었다. 그 후 EU는 2000년 12월에 새로운 제도로써 선착순방식(first come, first served system)⁶⁹⁾을 발표하고, 본 관세할당제도를 2001년 4월에 실시하고, 늦어도 2006년에는 관세만의 제도에 이행하는 것을 제안하고, 2001년 4월 미국 및 에콰도르와의 장기간에 걸친 바나나분쟁을 해결하기로 합의하였다. 동 합의내용은 EU는 2001년 7월1일부터 과도적인 조치로써 라이선스제도를 실시하고, 2006년 1월에는 관세만의 제도에 이행하는 것으로 하여 EU는 예정대로 2001년 7월에 라이선스제도를 실시하였다. 이에 따라 미국도 동년 7월 1일부터 1999년부터 실시하여 왔던 EU에 대한 제재조치를 해제하였다.

또한 본 사건은 그 후에도 DSB회의의 의제로 채택되어 2001년 EU와 미국 및 에콰도르합의의 유효기간인 2005년 말까지 관세단일화를 위한 논의가 있었다. 2005년 들어 EU는 바나나의 수입을「종량세 230유로, mt+관세할당없음」하자고 제안하였으며, 이에 대하여 관련국들은 새로운 제안은 제3국산 바나나수입을 제한할 가능성이 있는 것으로 EU와 협상을 하였으나, 조정을 거치지 않고 동년 3월 및 4월에 중남미의 9개국(콜롬비아, 코스타리카, 에콰도르, 과테말라, 온두라스, 파나마, 베네수엘라, 니카라과, 브라질)이 DSU에 기초한 중재절차의 개시를 요청하였다. 동년 8월 중재패널은 종량세액의 산출방법의 불적절성 및 ACP제국에의 적절한 대처의 흠결을 이유로 동 안건을 기각하였다. 이에 따라 EU는 동년 11월말「종량세 176유로, mt+77만 5,000톤 무관세의 도입」을 발표하였으나, 중남미 3개국(온두라스, 니카라과, 파나마)은 이러한 제안은 패널상소기관에 의한 권고나 그 후의 중재판정 등에 반하는 것으로서 11월 30일, DSU 제21조 5항에 따른 이행확인을 위한 양국간 협의요청을 하였다. 그 후 2006년 들어 에콰도르가 다시 이행확인을 위한 협의를 요청하였다. 2007년 2월에는 DSU 제21조 5항에 따른 이행확인 패널이 설치되었으며, 2008년 4월 EU에 의해 DSB권고와 중재판정의 이행이 되지 않았다고 하는 이행확인 패널보고서가 배포되었다. 한편, 미국도 2007년 6월 DSU 제21조 5항에 따른 이행확인패널의 설치를 요구하였으며, 동년 7월에는 이행확인 패널이 설치되어 2008년 5월에 EU는 DSB권고와 중재판정의 이행을 행하지 않은 것으로 하는 이행확인 패널보고서가 배포되었다. 2008년 8월 EU는 이러한 이행확인 패널보고서에 불복하여 상소하였으나, 동년 11월 26일 상소기관은 EU에 대하여 바나나수입제도를 WTO협정에 정합성을 갖도록 시정하는 권고를 하였다. 2009년 12월 21일 DSB회의에서, EU는 1주일 전인 15

69) EU시장에 우선적으로 바나나를 수출하는 업체에 대하여 관세할당내에서 바나나수입의 라이선스를 부여하는 제도를 말한다.

일부러 소위 ‘바나나거래에 관한 제네바합의(Geneva Agreement on Trade in Bananas)’를 라틴 아메리카 바나나공급업자들과 역사적인 합의에 도달했다고 보고하였다. 2012년 11월 8일에 당사자들은 DSU 제3조 6항에 따라 상호간에 합의되어 해결되었음을 DSB에 통보하였다.

2) WTO협정상의 문제점

(1) DSU 제21조 5항과 제22조의 관계

DSU 제22조는 DSB의 권고가 실시되지 않는 경우에 관련 당사국이 DSB의 승인을 얻어 제재조치(보상 및 양허의 정지)를 취할 수 있도록 규정하고 있다. DSB에 있어서 승인은 역총 의제(reverse consensus system)에 의해 행하여지기 때문에 관련국이 이의제기를 하지 않는 한 사실상 자동적으로 제재조치의 발동이 결정된다. 본 사건에서 EU는 제22조에 의한 제재조치를 발동하기 위해서는 제21조 5항에 따른 원패널이 권고실시안의 WTO협정의 정합성을 확정적(affirmative)이라고 판단하는 것을 제안조건으로 할 것을 주장하고, 일반이사회에 공정한 해석을 요구하였다. 현행 DSU에는 제21조 5항과 제22조의 관계를 나타내는 규정은 없으나, 일방 당사자가 권고실시를 위해 채택하는 조치를 타방 당사자가 권고실시에 해당하지 않는다고 일방적으로 판단하여 제재조치를 취하는 것은 DSU상 인정되지 않는 것으로 생각되므로, 이러한 경우에 우선 DSU 제21조 5항에 따라 당해 분쟁을 취급하였던 패널에 부탁하는 방법이 유력하다고 할 수 있다. 본 사건에 대해서는 DSU개정 논의시에 검토된 결과 한국 등이 제안한 DSU개정안(2001년 11월에 일반이사회에 제출)에 제21조 2항의 조문을 신설하여 제21조 5항의 이행여부를 먼저 판단하고, 제22조 6항의 보복조치를 취하는 것으로 그 선후관계를 명백히 할 것을 요구하였다. 그 후 도하관료회의 이후 DSU의 개정논의에서 EU, 일본 등이 이러한 내용의 개정안을 제출하였다. 한편, DSU 제21조 5항에 의한 패널의 판정을 제22조의 제재조치의 발동요건으로 엄격하게 적용한다면, 패소국이 권고실시안의 개선이 불충분한 경우 패널에의 부탁을 반복하게 되고, 그 결과 제21조 5항의 절차가 수차례 반복될 수 있다는 문제점이 존재한다.

(2) 미국의 EU제품에 대한 수입조치패널

미국의 EU에 대한 제재조치의 부과에 대하여 DSB에 의한 제재승인은 1999년 4월 19일이었음에도 불구하고 미국은 당초 제재승인 예정일이었던 3월 3일에 예탁금의 인상을 실시하고, 사실상 3월 3일로 소급하는 제재조치를 취하였다. EU는 본 조치는 DSU 제23조 이외에 위반하는 것으로 1999년 5월에 패널설치를 요구하였다. 2000년 7월에 EU의 주장을 그대로

인정하는 패널보고서가 배포되었으나, EU는 2000년 9월에 상소기관에 불복신청을 하였다. 2000년 12월에는 상소기관 보고서가 배포되었으나, 여기서는 3월 3일의 조치와 4월 19일의 조치는 별개의 것이고 3월 3일의 조치는 현재에는 존재하지 않는 것으로 미국이 시정할 사항이 아닌 것으로 하여 이점에 대해서는 패널의 판단을 번복하였다. 다만, DSB의 승인을 얻지 않고 실시한 미국의 일방적 보복조치인 3월 3일의 조치는 DSU 제3조 7항 등에 위반이 된다고 한 패널의 판정자체는 상소기관도 지지하였다. 또한 DSU 제21조 및 제22조 절차의 선후관계에 대해서는 재차 판정을 내리지 않았으나 제22조 6항에 따라 중재인이 권고실시의 WTO정합성에 대하여 판정을 할 수 있다(제21조 5항의 역할)고 한 패널의 판정은 잘못된 것이라는 상소기관의 판정은 수긍할 만하다. *EC-Bananas III (DS27)* 분쟁과 마찬가지로 WTO 분쟁처리의 이행확보와 미국 통상법 제310조에 따른 일방적 제재조치에 대한 문제가 있었던 사건으로는 *EC-Hormones (DS26, DS48)* 사건⁷⁰⁾을 들 수 있다.

3. 사례분석에 따른 시사점

1) 규범적 관점 및 의의

WTO협정에 관련된 분쟁은 본래 최종적으로는 WTO의 분쟁해결절차에 따라 분쟁처리가 되어야 한다. 이러한 범주에 들어가는 문제에 대해서 WTO절차를 거치지 않고 일방적인 관세인상이나 수량제한 등의 제재조치가 발동되었다면 이유여하를 불문하고 당해 조치 자체가 GATT 제1조(최혜국대우), 제2조(양허세율), 제11조(수량제한의 일반적 금지), 제13조(수량제한의 무차별적용) 등에 위반하는 것이 된다. 또한 관세인상 등의 발동을 전제로 한 위협에 의해 현실적으로 발생하는 무역왜곡효과가 GATT상의 이익의 무효화 또는 침해가 되는 경우도 있다. 또한 미국은 일방적 보복조치를 취할 수밖에 없는 이유로서 절차의 지연 등 GATT분쟁해결절차가 효과적으로 작용되지 않는다는 점을 들고 있으나, WTO협정에 있어서는 DSU 등에 의해 기간제한이나 절차의 자동성이 규정되어 있으므로 신속한 효과가 보증되어 있다. 그 결과 분쟁해결절차의 비효율성을 이유로 이러한 분쟁해결절차를 일탈하는 행위는 정당화될 수 없게 되었다.

70) http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/ds26_e.htm; 1985년 12월 EC는 소비자의 불안 등을 이유로 성장호르몬을 사용한 식육의 수입을 1988년 1월부터 금지한다고 발표하였다(역내에서의 사용금지 1988년 3월에 결정). 이에 대하여 미국은 EC의 결정은 과학적인 근거가 없고, 무역의 기술적 장애에 관한 협정(Agreement on Technical Barriers to Trade: 일명 'Standard Code') 제7조 2항에 위반된다고 주장하며 GATT 제23조의 협의를 요청하였으나, EC는 당초 예정대로 1989년 1월부터 성장호르몬제를 사용한 식육류의 수입을 전면 금지하였다. 이에 따라 미국은 1989년 1월에 미 통상법 제310조에 따른 제재조치(쇠고기, 토마토조제품, 커피, 알콜음료, 애완동물식품 등에 대하여 100%관세인상)를 발동하였다.

(1) WTO정합성(WTO-consistency)의 유무판단

WTO협정상 이익의 침해여부는 WTO분쟁해결절차에 따르지 않으면 안됨을 명문화하고 있으며, 이에 따르지 않는 일방적 보복조치도 금지하고 있다(제23조). 따라서 이러한 절차에 반하는 일방적 보복조치의 실시는 이유여하를 불문하고 WTO협정 위반이 된다. 즉 (a)타국의 WTO협정위반 조치의 유무 및 자국의 WTO협정상의 이익의 침해여부, (b)상대국이 WTO협정 위반의 조치를 정합화하기 위해 요구하는 합리적인 기간, (c)상대국이 조치의 정합화를 행하지 않는 경우에 발동하는 제재조치 정도 등에 대하여 각 가맹국이 일방적으로 판단해서는 아니 된다(DSU 제23조). 종래 GATT에 있어서도 GATT상의 분쟁해결에 대해서는 GATT분쟁해결절차에 따른다는 점은 당연의 전제가 되었으나 WTO에서는 이러한 점을 협정문에 명시하였다는 점은 큰 변화라고 할 수 있다.

(2) 대상협정의 허용여부

WTO협정이 발효됨에 따라 종래 GATT에 비하여 WTO협정의 대상 범주는 상품분만 아니라 서비스, 지적재산권 등에도 확대되었으며 광범위한 분야에서 일방적 보복조치의 발동을 금지하고 있다. 이미 앞에서 검토한 바와 같이 미국은 통상법 301조의 대상을 상품분야 뿐만 아니라 서비스분야의 시장개방이나 지적재산권 분야에서도 광범위하지만, WTO체제하에서는 TRIPs협정이나 GATS위반 등에 따른 행위에 대하여 미국이 WTO의 분쟁해결절차를 거치지 않고 일방적 보복조치를 채택하는 것을 허용하지 않고 있다.

일방적 보복조치의 발동유형에 대해서는 조치발동의 원인이 된 분쟁내용(발동국은 상대국에 의한 WTO협정위반이나 WTO협정상의 자국이익의 침해를 문제로 하든지, WTO협정에 포함하지 않는 분야에서의 이익의 무효화 또는 침해, 예를 들면, 인권침해 등을 문제)과 발동하는 일방적 보복조치의 내용(WTO협정에 위반하는 조치인지, WTO협정에는 위반하지 않는 조치, 예를 들면 양허세율의 범위내에서 관세인상 등)으로 분리하여 각각의 경우와 관련있는 규율에 대해서 정리하는 방법이 있다.

〈표 IV-1〉 일방적 보복조치의 유형

		일방적 보복조치의 내용	
		WTO협정 위반	WTO협정 위반 없음
분쟁의 내용	WTO협정 관련된 것	DSU 제23조 위반 / 조치 자체가 위반 (a)	DSU 제23조 위반 (b)
	WTO협정 이외의 것	조치 자체가 위반 (c)	(d)

- (1) (a) 및 (b)에 대해서는 상대국에 의한 WTO협정위반, WTO협정상의 자국이익의 침해를 문제로 하는 이상 DSU 제23조에 의해 반드시 WTO의 분쟁해결절차를 이용할 필요가 있으며, 일방적 보복조치는 DSU 제23조 위반이 된다. 또한 (a)에 대해서는 조치 자체의 협정위반도 당연히 문제가 된다.
- (2) (c)에 대해서는 당해 조치 자체가 WTO협정 위반이 된다.
- (3) (d)에 대해서는 DSU 제23조 위반이나 당해 조치 자체의 WTO협정위반의 문제는 없으나(또한 이 경우에도 조치가 상대국의 WTO협정상의 이익을 침해하는 것이 되면, 비위반제소에 의해 소송될 가능성은 있음), WTO협정의 대상분야가 확대됨에 따라 과거에 비하여 (d)의 영역은 대폭적으로 좁아졌다고 할 수 있다.

위 [표 IV-1]에서와 같이 (d)영역 이외에 대해서는 DSU 제23조 위반 또는 일방적 보복조치 자체가 WTO협정위반인지가 문제로 된다. 또한 (d)역역의 경우에는 DSU 제23조 위반 또는 일방적 보복조치 자체의 WTO협정위반은 문제가 되지 않으므로 일방적 보복조치의 발동국이 실제로는 상대국의 WTO협정에 관한 조치에 대한 것임에도 불구하고 (실제로는 (a) 또는 (b) 영역의 경우) 명목상「상대국의 WTO협정위반」을 발동 이유로 하지 않고 일방적 보복조치를 발동하는 경우를 상정할 수 있다. 이러한 논리를 인정하면 발동국은「상대국의 WTO협정상의 문제를 다루지 않는다」고 주장하는 것이 되어 항상 DSU 제23조 위반을 면하려는 불합리한 사태를 초래하기 때문에 계쟁사안이 WTO협정상의 문제인지의 여부는 분쟁해결절차에 관한 규칙상 객관적으로 판단되어야 할 것이다.

2) 경제적 관점 및 의의

WTO분쟁해결절차에 의하지 않는 제재조치의 발동은 관세인상 등의 조치 그 자체가 무역을 왜곡시킬 뿐만 아니라 상대국에 의한 역제재를 초래할 가능성이 높고, 제재관세의 경쟁적인 인상 등에 이를 가능성이 매우 높다. 또한 일방적 보복조치는 국내산업보호, 수출자 이익이 된 국내의 이해관계에 따르는 경우가 많고, 국내적 이유로 이를 중지 또는 철회하는 것은 곤란한 경우가 많다. 이와 같이 일방적 보복조치는 발동국 및 대상국 쌍방의 무역을 축소시켜 양국의 복리후생에 악영향을 미치는 등 쌍방의 경제적 이익을 감소시키는 것이 명확하기 때문에 결국은 세계무역의 발전을 저해하는 요소가 된다. 1930년대 보복관세의 경쟁적인 인상 등으로 인하여 세계대공황이 일어났던 점을 상기할 필요가 있다.

V. 결론

WTO분쟁해결제도는 국제통상분쟁을 해결하기 위해 만들어진 제도이며, 실제적으로도 많은 분쟁을 해결하여 왔다. GATT체제의 분쟁해결제도에서는 복잡하고 장시간이 소요되었으며, 패널보고서가 채택되어도 이행하는데 많은 어려움이 있었다. 또한 선진국중심의 체제운영으로 인하여 개발도상국들의 적지 않은 불만이 제기되어 실질적인 운영에는 많은 어려움이 있었다. WTO에서는 이러한 문제점을 해결하기 위해 복잡한 분쟁해결절차를 DSU로 통일하였으며, 분쟁해결을 담당하는 상설기관으로 DSB와 상소기관을 설치하였다. 또한 패널보고서의 신속한 의사결정을 위해 역총의제(reverse consensus system)를 도입하고, 사법적 기능을 크게 강화하는 등 절차면에서도 많은 개선이 이루어졌다.

그러나 미국은 아직도 통상법 301조를 통하여 일방적으로 분쟁해결을 시도하고 있다. 미국의 통상법 301조는 외국정부의 조치가 현행 WTO협정위반으로 인하여 미국의 권리이익을 침해하거나, 부당하거나, 불합리하거나, 차별적인 관행으로 미국의 무역을 제한하는 경우에 USTR로 하여금 무차별적이고 일방적인 조치를 취할 수 있다고 주장하고 있다.

본 논문에서 이미 서술한 바와 같이 미국의 통상법 301조에 의한 일방적 보복조치는 다음과 같은 이유로 WTO의 정합성 내지는 정당성을 인정받기 어렵다. 첫째, 다자적 무역체제를 근간으로 하고 있는 WTO의 이념과 기본정신에 위배된다. 둘째, 일방적 보복조치의 위협을 배경으로 성립한 당사자간의 합의도 WTO회원국 모두에게 무차별적으로 적용하여야 한다는 최혜국대우(MFN)의 원칙에 위반된다. 셋째, 미국의 일방적 보복조치는 국내 통상법 301조에 근거하여 내려진다는 점에서 국제적 호응을 얻기 어려우며, 상대방으로부터의 또 다른 무역조치를 불러오게 되어 무역전쟁으로 비화될 가능성이 크다. 넷째, 일방적 보복조치는 미국이 자의적으로 판단하여 상대방에게 발동한다는 점에서 중립성이나 공정성이 결여되어 있다. 결국 미국의 일방적 보복조치는 WTO협정위반이며, 상대국에게 공정한 분쟁해결을 저해하는 보복조치로 인식되어 세계무역의 발전을 저해하고 있다.

따라서 한국과 같이 대미 무역의존도가 높고 경제적 열위에 있는 국가는 미국의 반덤핑조치나 상계관세 부과 등 일방적 보복조치에 대하여 철저히 대비하여야 하며, WTO회원국들과 공조하여 일방적 보복조치가 국제협정에 위배되는 불합리한 조치라는 점을 설득해 나가야 한다. WTO출범이후 최초의 일방적 보복조치였던 *US-Japan Automobiles (DS6)* 사건이나 장기간에 걸친 통상분쟁으로 세계여론을 주목시켰던 *EC-Bananas III (DS27)* 사건에서와 같이 WTO협정에 근거한 논리적인 대응으로 패널절차를 통해 해결해 나간다면 미국 등 선진국의

일방적 보복조치를 통한 보호무역주의의 파고를 어렵지 않게 극복할 수 있을 것이다.

결론적으로 세계의 보호무역주의가 갈수록 강화되고 있는 현재, 무역의 활성화와 효율적으로 통상분쟁을 해결하기 위해서는 일방적인 조치의 발동을 금지하고, 다자체제의 강화를 규정하고 있는 WTO의 분쟁해결제도를 적극 활용하여야 할 것이다.

참 고 문 헌

- 김철수·하충룡, “WTO 반덤핑협정하의 제로잉 효과와 적법성”, 「통상정보연구」, 제16권 제3호, 한국통상정보학회, 2014.
- 박노형, 「WTO체제의 분쟁해결제도 연구」, 박영사, 1995.
- 박덕영, “WTO 무역분쟁의 이행과정과 무역보복조치”, 「한국무역학회 정책세미나 및 학술발표대회 자료집」, 한국무역학회, 2004.
- 장승화·정영진, “1995 미국-일본 자동차분쟁사례연구: 통상법 301조에 의한 보복조치 위협의 WTO 적합성”, 「통상법률」, 통권 제12호, 1996.
- 장승화, “국제분쟁해결의 맥락에서 본 국제통상 분쟁해결절차”, 「서울대학교 법학」, 제55권 제2호, 서울대학교 법학연구소, 2014.
- 정만식·홍성규, “WTO체제하에서 미통상법 301조의 일방적 보복조치”, 「무역학회지」, 제21권 제1호, 한국무역학회, 1996.
- 채대석·김미정, “환경조치의 WTO체제 수용에 관한 연구”, 「통상정보연구」, 제13권 제3호, 한국통상정보학회, 2011.
- 채 욱, 「국제무역분쟁의 현황과 GATT의 역할」, 대외경제정책연구원, 1993.
- 최승환, “불공정무역관행에 대한 일방적 통상규제”, 「고시계」, 제44권 제4호, 고시계사, 1999.
- 최승환, 「국제경제법」(제4판), 법영사, 2014.
- 하충룡, “한-미 FTA 원산지분쟁에 대비한 미국관세법 판례의 동향과 함의”, 「통상정보연구」, 제17권 제3호, 한국통상정보학회, 2015.
- 한주섭·홍성규, “국제통상분쟁해결을 위한 GATT 제23조 2항의 종합적 고찰”, 「국제상학」, 제10권 기념호, 한국국제상학회, 1995.
- 川瀬 剛志, “ルール執行機關としてWTO-紛争解決手續の多國間および監視の現在-”, RIETI Policy Discussion Paper Series 10-P-109, RIETI, 2010.

- 川瀬剛志, 荒木一郎, 「WTO紛争解決手続における履行制度」, 三省堂, 2005.
- 岩澤雄司, 「WTO紛争の處理」, 三省堂, 1995.
- 中村洋一, 「WTOが貿易を變える」, 東洋經濟新報社, 1994.
- Abe, Yoshinori, “Implementation System of the WTO dispute Settlement Body: A Comparative Approach,” *Journal of East Asia and International Law*, Vol.6, No.1, YIJUN Institute of International Law, 2013.
- Bliss, Julia Christine, “GATT Dispute Settlement Reform in the Uruguay Round: Problems and Prospects,” *Stanford Journal of International Law*, Vol.23, 1987.
- Huduc, Robert E., *The GATT Legal System and World Trade Diplomacy*, 2nd ed., New York: Butterworth Legal publisher, 1990.
- Davey, William J., “Implementation in WTO Dispute Settlement: An Introduction to the Problems and Possible Solutions,” RIETI Discussion Paper Series 05-E-013, RIETI, 2005.
- Jackson, John H., *World Trade and the Law of GATT*, Indianapolis:Bobbs-Merrill Publishers, 1979.
- Jackson, John H., *Restructuring the GATT System*, The Royal Institute of International Affairs, 1990.
- Lawrence, Robert Z., *Crimes & Punishment?: Retaliation under the WTO*, Institute for International Economics, 2003.
- Mavroidis, Petros C., “Remedies in WTO Legal System: Between a Rock and Hard Place,” *European Journal of International Law*, Vol.11, 2000.
- Mercurio, Bryan, “Why Compensation Cannot Replace Trade Retaliation in the WTO Dispute Settlement Understanding,” *World Trade Review*, Vol.8, No.2, 2009.
- Pauwelyn, Joost, “Enforcement and Countermeasures in the WTO: Rules Are Rules-Toward a More Collective Approach,” *American Journal of International Law*, Vol.94, 2000.
- Pescatore, P., “The GATT Dispute Settlement Mechanism: Its present Situation and its Prospects,” *Journal of WORLD TRADE*, Vol.27, No.5, 1993.
- Pescatore, P., “Drafting and Analyzing Decisions on Dispute Settlement”, in P. Pescatore, W. Davey and A. Lowenfeld, *Handbook of GATT Dispute Settlement*, 1991.
- Scully-Hill, Anne and Mahncke, Hans, “The Emergence of the Doctrine of Stare Decision in the World Trade Organization Dispute Settlement System,” *Legal Issues of Economic Integration*, Vol.36, No.2, 2009,

- Trebilcock, Michael J. and Howse, Robert, *The Regulation of International Trade*, London and New York: Routledge, 1995.
- U.S. General Accounting Office, *The General Agreement on Tariffs and Trade: Uruguay Round Final Act Should Produce Overall U.S. Economic Gains*, 1994.
- Wang, Lei, "Some observations on the Dispute Settlement System in the World Trade Organization", *Journal of WORLD TRADE*, 1995.4.
- Weiss, Edith Brown, "Strengthening National Compliance with Trade Law: Insights from Environment," in Marco Bronckers and Reinhard Quick eds., *New Directions in International Economics Law: Essays in Honour of John H. Jackson*, Kluwer Law International, 2000.

ABSTRACT

The Characteristics and Suggestions of the Unilateral Retaliation in the WTO Dispute Settlement Mechanism*

Sungkyu Hong**

In the US, the Sections 301 of the Trade Act of 1974 are still being used to resolve disputes. The U.S' such unilateral retaliations grounded on the Sections 301 of the Trade Act, in fact, violate the WTO agreements and hinder the development of international trade as the trade partner may assume it as a reprisal move impeding the fair settlement of disputes.

Here, this study is going to examine the characteristics and functions of the WTO dispute settlement system briefly and compare the countermeasures recognized to be legitimate by the WTO with the U.S' unilateral retaliation. Also, this author will analyse the US-Japan Automobiles (DS6) and EC-Bananas III (DS27) as one of the typical cases resulted from the unilateral retaliation. According to the result, these cases do not conform to WTO-consistency, and it implies that it is absurd to accept the US' unilateral retaliation internationally.

In conclusion, presently, it is a global trend to solidify protectionism, and to vitalize trade and resolve trade disputes efficiently, it is needed to prohibit the recourse to unilateral retaliations and also positively apply the WTO dispute settlement system(DSU) defining rules about how to strengthen the multilateral system.

Key Words : WTO, DSU, International Trade Disputes, Sections 301 of the Trade Act, Unilateral Retaliation.

* This Paper was supported by the Korea National University of Transportation in 2016.

** Professor, Department of International Business & Commerce, Korea National University of Transportation, hsk567@ut.ac.kr.