

4. Australia, New Zealand vs. US - Lamb Safeguards

사건

(DS177,178, 2001. 5. 16. - 상소기구)

가. 사건 개요

1998년 10월 미국 무역 위원회는 수입 양고기(생육, 냉장, 냉동육)에 대한 긴급 수입 제한 조치 조사 개시를 공고하고 1999년 2월 심각한 피해 우려가 있다고 판정하였다. 1999년 7월 캐나다, 멕시코, 이스라엘 등 일부 국가를 제외한 나머지 국가로부터 수입되는 양고기에 대해 3년 시효의 tariff rate quota 방식의 긴급 수입 제한 조치가 부과되었다. 호주와 뉴질랜드는 1999년 10월 각각 패널 설치를 요청하였고 공동 패널이 11월 설치되었다.

나. 주요 쟁점별 당사자 주장 및 판결 요지

1) 예측하지 못한 사태의 발전

호주와 뉴질랜드는 미국의 양고기 수입 증가는 미국의 Wool Act의 보조금이 중단됨에 따라 미 국내 생산이 감소한 결과로 초래된 것이므로 충분히 예상할 수 있었던 것이므로 미국이 예측하지 못한 사태 발전의 결과로 수입이 증가할 경우에만 적용해야 하는 긴급 수입 제한 조치를 적용한 것은 GATT XIX조1항(a)를 위반한 것이라고 주장하였다.

패널은 *Argentina-Footwear* 사건과 *Korea-Dairy Safeguards* 사건 상소기구의 판

정대로 긴급 수입 제한 조치를 적용하기 위해서는 예상치 못한 사태 발전의 결과로서 수입이 증가된 것이어야 한다고 보았다. 패널은 긴급수입제한조치협정 3조1항¹⁾상 주무 당국의 보고서에는 사실 및 법에 대한 모든 관련 쟁점에 대하여 도달한 추론된 결론이 설명되어야 함에 비추어 주무 당국이 예측하지 못한 사태의 발전(unforeseen development)의 존재를 조사하고 追論된 결론에 도달하였음이 공표된 보고서상에 명시되어야 한다고 판단하였다.

미국은 조사 기간 말기에 양고기 product mix가 생육에서 냉장/냉동육으로 변하였고 수입 양육의 절단 크기가 변했던 점을 예측하지 못한 사태의 증거로 제시하였으나 패널은 미 무역위원회(ITC)의 조사 보고서에는 이 두 가지에 대한 사실 설명(description)이 있을 뿐 이러한 변동이 예측할 수 없었던 것이라는 ITC의 추론된(reasoned) 결론이 없는 점을 주목하고 미국은 예측하지 못한 사태의 발전을 사실로서 입증하지 못했다고 결론지었다.

상소기구는 ITC 보고서에 ITC가 예측하지 못한 사태의 발전을 다루었다는 점을 확인할 수 없었으며 따라서 미국은 unforeseen development의 존재를 사실로서 입증하지 못했다고 판시, 패널의 판정을 지지하였다.

2) 국내 산업의 정의(긴급수입제한조치협정 4조1항다호)

미국은 국내 양고기 산업에 양고기 생산업자(packers and breakers) 뿐만 아니라 양사육업자(growers and feeders)도 포함하였다. 羊과 양고기 생산 간에는 지속 관계(continuous line of product)가 있고 두 업자의 경제적 이해 간에는 중대한 상관 관계(coincidence)가 있다는 것을 근거로 제시하였다. 호주와 뉴질랜드는 양사육업자는 동종 상품인 양고기의 생산자가 될 수 없으며 미국은 국내 산업을 동종 상품의 생산자로 명시한 협정 2조1항²⁾과 4조1항다호³⁾를 위반하였다고 반박하였다.

1) 3.1. 회원국은 자기나라의 주무 당국이 이전에 확립되고 1994년도 GATT 제10조에 따라 공표된 절차에 따라 조사를 행한 후에만 긴급 수입 제한 조치를 적용할 수 있다. 이러한 조사는 모든 이해 당사자에 대한 합리적인 공고를 포함하며, 수입자, 수출자, 그 밖의 이해 당사자가 다른 당사자의 주장에 대응하고 특히 긴급 수입 제한 조치의 적용이 공공의 이익에 적합한 것인지 여부에 대한 그들의 의견을 제출하는 기회를 포함하여, 증거 및 그들의 의견을 제시할 수 있는 공청회 또는 다른 적절한 수단을 포함한다. 주무 당국은 자신의 조사 결과와 사실 및 법에 대한 모든 관련 쟁점에 대하여 도달한 추론된 결론을 설명하는 보고서를 공표한다.

2) 2.1. 회원국은 아래에 명시된 규정에 따라 특정 상품이 동종 또는 직접 경쟁적인 상품을 생산하는 국내 산업에 심각한 피해를 초래하거나 초래할 우려가 있을 정도로 국내 생산에 비해 절대적 또는 상대적으로 증가된 물량과 조건하에 자기나라의 영토내로 수입되고 있다고 판정한 경

패널은 4조1항다호의 문안상 특정 기업은 그가 실제 생산하는 상품의 생산자로 취급되는 것이 타당하며 양사육업자는 양을 생산하는 것이지 이번 사건에서 문제가 되는 양고기를 생산하는 것은 아니므로 미국이 양사육업자를 국내 산업에 포함한 것은 잘못이라고 판단하였다.

미국은 협정 4조1항다호에 ‘생산자 전체(producers as a whole)’ 라고 되어 있으므로 국내 산업은 넓게 보아야 한다고 항변하였으나 패널은 producers as a whole이란 피해 조사가 포괄해야 하는 생산자 범위에 대한 수량적인 기준을 제시하려는 것이며 국내 산업을 넓게 보는 것은 긴급수입제한조치협정의 대상과 목적에 부합하지 않는다고 보고 미국의 주장을 기각하였다. 미국은 양은 양고기 생산의 유일한 투입 요소이고 부가 가치의 절대치를 차지하므로(양고기 도매가의 88%가 羊 가격) 국내 산업에 양 생산업자도 포함해야 한다고도 하였으나 패널은 동의하지 않았다.

패널은 긴급수입제한조치협정 교섭시 국내 산업 범위를 확장하려는 주장이 있었으나 받아들여 지지 않은 점에 비추어 협상 교섭사에 근거하여 해석하더라도 국내 산업을 미국의 주장과 같이 넓게 해석하는 것은 옳지 못하다고 판시하였다.

이러한 판단을 근거로 패널은 양사육업자를 국내 산업에 포함하여 조사한 미국의 조사는 협정 4조1항다호에 부합되지 않으며 긴급 수입 제한 조치는 동 협정의 규정에 따라서만 부과할 수 있다는 2조1항도 위반한 것이라고 판시하였다.

미국은 패널 판정에 불복하고 상소하였으나 상소기구는 패널의 판정을 지지하였다. 상소기구는 협정 4조1항다호의 규정상 국내 산업은 동종 또는 직접적인 경쟁 상품(like or directly competitive products)을 생산하는 산업이며 국내 산업의 범위를 확정하기 위해서는 우선 문제가 되는 수입 상품과 동종 또는 직접적인 경쟁 관계에 있는 상품을 확정(identify)하는 것이라고 설명하였다. 미국은 생산라인의 지속성, 이해 관계 상관성을 들어 항변하였으나 상소기구는 미국이 주장하는 기준은 협정에 언급되어 있지 않고 미국이 주장하는 기준을 굳이 고려하자면 투입 상품(이 경우 羊)이 문제가 되는 수입 상품과 동종 또는 직접 경쟁 관계에 있다고 확인된 후에야 고려할 수 있는 것이라고 하였다. 상소기구는 미 ITC가 조사

우에만, 그 상품에 대하여 긴급 수입 제한 조치를 취할 수 있다.

- 3) 4.1.다. 피해 또는 피해의 우려를 판정함에 있어서 “국내 산업”은 회원국의 영토 내에서 활동하는 동종 또는 직접적인 경쟁 상품의 생산자 전체, 또는 자신의 동종 또는 직접적인 경쟁상품의 총산출량이 동 상품의 국내총생산의 상당한 비율을 구성하는 생산자를 의미하는 것으로 양해된다.

과정에서 국내산 양고기와 수입 양고기를 동종 상품이라고 확인하고서는 양 사육업자까지 포함하여 국내 산업 피해 조사를 하고 이를 근거로 긴급 수입 제한 조치를 발동한 것은 협정 2조1항과 4조1항다호에 위반된다고 확인, 패널의 판정을 지지하였다.

3) 심각한 피해 우려(긴급수입제한조치협정 4조1항나호)

미 ITC는 조사 기간 중 국내 산업의 시장 점유율, 생산, 매출(shipment), 수익성 등이 하강 추세에 있는 점을 근거로 심각한 피해 우려(threat of serious injury)가 있다고 결정하였다. 호주와 뉴질랜드는 하강 추세에 있는 피해 지표가 왜 심각한 피해 우려의 근거가 되는지에 대한 설명이 결여되어 있다고 항변하였다. 구체적으로 i) 협정 4조2항가호4)상의 피해 요소 모두에 대해 고려하지 않았고, ii) 미래동향에 대한 분석(prospective analysis)을 실시하지 않았으며, iii) 자료 수집은 前 5년을 대상으로 한 반면 피해 우려 분석은 조사 기간 말기 자료에 중점을 두었고, iv) ITC가 이용한 자료(data)가 해당 산업의 전체를 충분히 대표하지 못한다는 점을 들었다.

본격적인 심리에 앞서 패널은 협정 4조1항나호5)의 문안을 근거로 주무 당국이 심각한 피해 우려 분석을 하려면 i) 우려 판정은 至近 과거의 객관적이고 검증 가능한 data 분석에 기초해야 하며, ii) 국내 산업에 중대하고 전반적인 손상이 임박하였음을 확인하기 위해 산업 동향에 대한 사실에 근거한 예측이 있어야 하고, iii) 긴급 수입 제한 조치가 채택되지 않으면 심각한 정도의 피해가 실제로 조만간 발생한 것인지 분석해야 한다고 推論(inference)하였다.

패널은 반덤핑협정 3조7항6)과 보조금협정 15조7항7)도 예방 조치를 취하지

-
- 4) 4.2. 가. 증가된 수입품이 이 협정의 조건에 따라 국내 산업에 심각한 피해를 초래하였거나 심각한 피해를 초래할 우려가 있는지의 여부를 판정하기 위한 조사에 있어서 주무 당국은 동 산업의 상황에 영향을 미치는 객관적이고 계량가능한 성격의 모든 관련 요소를 평가하며, 특히 관련 상품의 절대적 및 상대적인 수입 증가율 및 증가량, 증가된 수입품이 국내 시장에서 차지하는 점유율, 판매, 생산, 생산성, 가동률, 이윤 및 손실, 그리고 고용의 수준에 있어서의 변화를 평가한다.
- 5) 4.1. 나. “심각한 피해의 우려”는 제2항의 규정에 따라 명백히 임박한 심각한 피해를 의미하는 것으로 양해된다. 심각한 피해의 우려가 존재하는지 여부에 대한 판정은 사실에 근거하며, 단순히 주장, 추측 또는 막연한 가능성에 근거하지 아니한다. 또한,
- 6) 8 3.7. 실질적인 피해의 우려에 대한 판정은 사실에 기초하며 단순히 주장이나 추측 또는 막연한 가능성에 기초하여서는 아니된다. 덤핑이 피해를 초래하는 상황을 발생시키는 상황의 변화는

않을 경우 실질적인 피해가 발생할 것이라는 개념을 포함하고 있는 점, 긴급수입 제한조치협정의 대상과 목적도 국내 산업에 긴박한(imminent) 피해가 우려되는 긴급 상황에 대한 구체 조치를 제공하려는 것인 점, 이전 판례⁸⁾가 판단하기를 피해 우려가 명백히 임박한지 여부는 사실에 기초하고 미래 지향적인(fact-based, future-oriented) 분석을 필요로 한다고 한 점도 주목하였으며 미래 지향적인 분석은 반드시 입수 가능한 가장 최근의 자료와 수입과 국내 산업의 장래 동향에 대한 사실 정보에 기초하여야 한다고 정리하였다.

패널은 호주와 뉴질랜드가 지적한 쟁점 가운데 피해 요소 전체에 대한 분석이 없었다는 주장은 받아들이지 않았다. 패널은 미국이 일부 요소에 대한 검토가 영성하기는 하나 4조2항가호의 피해 요소는 모두 검토한 것으로 볼 수 있고 자료를 모든 industry segment에서 수집하지 않은 데 대해 합당한 설명을 제공한 점이 인정된다고 밝혔다.

자료 수집 기간과 주분석 대상 기간이 상이한데 대해 패널은 피해 우려 분석은 긴급성을 내포하므로 지근 자료에 중점을 두어야 하고 미국의 동 자료 분석 방법으로 볼 때 미국의 피해 우려 판정은 객관적이고 계량화할 수 있는 사실에 근거하고 있다고 판단하였다.

피해 우려 판정이 사실에 근거하고 있고 미래 지향적인 요소를 적절히 포함하고 있는지 여부에 대해 패널은 제소국 주장대로 미국이 자료 수집 기간 5년간의 자료 전체를 바탕으로 한 (사실이 아니라) 추론(inference)에 근거하여 피해 우려 판정을 했다고는 볼 수 없고 국내 산업의 어려움(하강 추세)을 나타내는 각종

명백히 예측되어야 하며 급박한 것이어야 한다. 실질적 피해 우려의 존재에 대한 판정을 내리는 데 있어서 당국은 특히 다음과 같은 요소를 고려해야 한다.

..... 생략

이러한 요소들 중 어느 하나도 그 자체로서 반드시 결정적인 지침이 될 수는 없으나, 고려된 요소 전체는 덤핑수출품이 추가로 임박하고, 보호조치가 취해지지 아니하면 실질적인 피해가 발생할 수 있을 것이라는 결론에 도달하게 하여야 한다.

- 7) 15.7 실질적인 피해의 우려에 대한 판정은 사실에 기초하며 단순히 주장이나 추측 또는 막연한 가능성에 기초하여서는 아니된다. 보조금이 피해를 초래하는 상황을 발생시키는 상황의 변화는 명백히 예상되고 급박한 것이어야 한다. 실질적 피해 우려의 존재에 관한 판정을 내리는 데 있어서 조사 당국은 특히 다음의 요인을 고려하여야 한다.

..... 생략

이러한 요소들 중 그 어떤 하나도 그 자체로서 반드시 결정적인 지침이 될 수는 없으나, 고려된 요소 전체는 보조금을 받은 수출품의 증가가 임박하고, 보호조치가 취해지지 아니하면 실질적인 피해가 발생할 것이라는 결론에 도달하게 하여야 한다.

8) *US-Softwood Lumber* 사건, *Mexico-HFCS* 사건, *Korea-Resins* 사건(GATT case)

피해 지표에 근거를 두고 至近 과거 자료를 바탕으로 예견한(projected) 산업 동향의 전체적 상황을 분석한 점이 인정된다고 보았다.

제소국은 하강 추세를 보이고 있는 피해 지표는 미국의 분석과는 달리 설명이 가능하다고 심리 과정 중에 주장하였으나⁹⁾ 패널은 이는 증거 자료에 대한 새로운 분석에 해당하는 것으로 패널의 심리 범위(standard of review)를 넘어선다고 판단하였다. 패널은 자신의 심리 범위는 주무 당국이 관련 있는 모든 정보를 검토하고 사실 관계가 그 결정을 어떻게 지지하는지에 대해 합리적인 설명을 제공하였는지를 살펴보는 것에 국한된다고 밝히고 미 국내 산업 하강 추세에 관한 제소국의 대체 설명을 검토하기를 거부하였다.

상소기구는 피해 우려 분석은 미래 지향적인 분석을 내포하는 것이고 지근 과거의 자료가 국내 산업의 미래 동향에 대해 가장 강력한 지표가 될 수 있다는 패널의 의견에 동의하기는 하였으나 그렇다고 지근 과거의 자료를 전체 조사 기간을 포함하고 있는 자료와 분리하여 검토해서는 안 되며 단기간 동향의 중요성은 전체 기간의 동향에 대비하여 보아야만 확실히 평가할 수 있는 것이라고 설명하였다. 상소기구는 패널의 해석은 至近 과거의 특정 자료를 지나치게 강조하였고 다른 자료, 특히 더 가까운 과거의 자료는 무시한 점이 인정되며 지근 과거의 자료를 전체 기간 자료와 대비하여 분석하지 않았다고 지적하고 협정 4조2항a호에 대한 패널의 해석(지근 과거 자료에 대한 특별한 중요성)을 반복하였다.

상소기구는 패널이 미 ITC의 심각한 피해 우려 판정에 대한 사실 관계를 검토함에 있어 standard of review를 올바르게 적용하였는지도 살펴보았다. 상소기구는 패널이 미 ITC가 4조2항a호의 피해 요소를 모두 검토했다고 판정한 것에 대해서는 동의하였으나 미 ITC가 사실 관계가 자신의 결정을 어떻게 지지하는지에 대해 합리적이고 적절한 설명을 제공하였는지 여부에 대해 패널은 실질적인 검토를 하지는 못했다고 판단하였다. 상소기구는 패널이 호주와 뉴질랜드가 제기한 주장을 적의 검토하지 않았다고 확인하고 이는 피해 우려가 존재한다는 판정을 사실 관계가 뒷받침하는 것임을 미 ITC가 합리적이고 적절하게 설명하였는지 패널이 적의 검토하지 못한 것이므로 결과적으로 패널은 DSU 11조10) standard of

9) 호주와 뉴질랜드는 미국내 양고기 가격이 조사기간 동안인 1998년말과 99년도에는 오히려 상승한 점, 미 ITC의 가격 비교가 부적절했던 점 등을 제기하였다.

10) 11. 패널의 기능은 분쟁 해결 기구가 이 양해 및 대상 협정에 따른 책임을 수행하는 것을 지원하는 것이다. 따라서 패널은 분쟁의 사실 부분에 대한 객관적인 평가, 관련 대상 협정의 적용가능성 및 그 협정과와의 합치성을 포함하여 자신에게 회부된 사안에 대하여 객관적인 평가를 내려

review를 올바르게 적용하지 못한 것이라고 보았다.

이어 상소기구는 기존 자료를 바탕으로 사실 관계 검토를 진행하여 조사 기간 동안의 가격 동향으로 볼 때 미국 관정의 적정성은 의문시되며 미국이 조사 기간 중 최고 가격을 기준으로 가격을 비교하는 등 분석이 적절하지 못했다고 보고 미 ITC의 피해 우려 판정은 협정 4조2항 가호와 2조1항을 위반한 것이라고 판시하였다.

Data의 산업 대표성이 미흡하다는 제소국의 주장은 주로 미국이 판정근거로 사용한 data가 국내 산업의 상당한 비율을 반영하지 못하고 있고 미국이 원하는 결과가 나오도록 질의서 답변 자료와 미 농무성 발간 자료를 필요에 따라 자의적으로 선택하였다는 것이다. 패널은 미국이 사용한 자료가 산업을 대표하기 위해 필요한 상당한 비율에 미치지 못한다는 것을 확인하였고 질의서 답변 자료는 미국도 부적정성을 시인한 점에 비추어 미국이 (실제보다) 더 많은 생산자로부터 자료를 취득할 수도 있었을 점이 인정된다고 보았다. 이에 따라 패널은 미국의 근거 자료는 협정 4조1항다호¹¹⁾가 요구하는 상당한 비율에 미치지 못한다고 결론지었다.

패널은 이상의 판단을 종합하여 미국의 심각한 피해 우려 판정은 협정 4조1항다호에 합치되지 않으며 따라서 협정 2조1항과도 부합되지 않는다고 판시하였다.

미국은 주무 당국의 피해 판정이 반드시 국내 산업을 충분히 대표할 수 있는 자료에 근거해야 한다는 명시적 규정이 없음을 들어 패널 판정에 불복하였으나 상소기구는 미국의 주장을 받아들이지 않았다. 상소기구는 협정 4조2항가호가 국내 산업 상황에 영향을 미치는 객관적이고 계량 가능한 모든 관련 자료를 평가하도록 규정하고 있음에 비추어 주무 당국은 반드시 국내 산업 상황에 관한 합리적이고 적절한 결론을 도출할 수 있는 충분한 사실적 기반을 가지고 있어야 하며 이는 검토 자료가 반드시 국내 산업을 대표해야 한다고 강조하였다. 이에 따라 상소기구는 패널의 판정을 지지하였으나 위반 조항에 대해서는 의견을 달리 하였다. 패널은 미국의 근거 자료는 (국내 산업의) 상당한 비율에 미치지 못하므로

야 하며, 분쟁 해결 기구가 대상 협정에 규정되어 있는 권고를 행하거나 판정을 내리는 데 도움이 되는 그 밖의 조사 결과를 작성한다. 패널은 분쟁 당사자와 정기적으로 협의하고 분쟁 당사자에게 상호 만족할 만한 해결책을 찾기 위한 적절한 기회를 제공하여야 한다.

- 11) 4.1.다. 피해 또는 피해의 우려를 판정함에 있어서 “국내 산업”은 회원국의 영토 내에서 활동하는 동종 또는 직접적인 경쟁 상품의 생산자 전체, 또는 자신의 동종 또는 직접적인 경쟁상품의 총산출량이 동 상품의 국내총생산의 상당한 비율을 구성하는 생산자를 의미하는 것으로 양해된다.

협정 4조1항다호를 위반한 것이라고 하였으나 상소기구는 협정 4조1항다호는 국내 산업 정의 규정으로서 정의 그 자체는 의무를 부여하는 것이 아니므로 미국이 위반한 것은 국내 산업 정의(4조1항다호)와 병행 해석할 때의 4조2항가호라고 밝혔다.

4) 인과 관계(긴급수입제한조치협정 4조2항나호)

긴급 수입 제한 조치 조사 시 미 무역위원회(ITC)는 미 긴급 수입 제한 조치 규정 202(b)(1)(B)에 규정된 소위 ‘substantial cause’라는 기준을 적용하여 왔다. 이 기준에 의하면 미 ITC는 문제가 되는 상품이 심각한 피해나 피해 우려의 중요한 원인(substantial cause), 즉 중요하고 다른 원인보다 덜 하지 않은(important and not less than any other cause) 원인이 될 정도로 증가된 양으로 수입되고 있는지를 결정토록 되어 있다.

호주와 뉴질랜드는 협정 4조2항나호¹²⁾ 규정상 수입 증가 그 자체가 심각한 정도의 피해나 피해 우려를 초래해야 하는데 미국의 substantial cause와 not less important than any other cause 기준은 다른 원인이 수입 증가보다 더 중요하지 않는 한(as long as no single other cause is more important than increased imports) 수입 증가가 심각한 피해(우려)를 초래한 다수의 원인 중의 하나이기만 해도 충족되는 것이므로 4조2항나호에 부합되지 않는다고 주장하였다.

미국은 협정 4조나 2조에 기재된 초래(cause)의 의미는 반드시 수입 증가가 피해를 초래한 유일한 원인일 것을 요구하지는 않으며 수입과 피해간의 substantial cause이면 되는 것이라고 반박하였다.

패널은 미국의 주장을 받아들이지 않았다. 패널은 4조2항가호는 수입과 피해간의 연관 관계(link)를 요구하고 있으며 이는 수입이 심각한 피해를 초래하는 데 필요할 뿐만 아니라 충분할 것을 의미하는 것이라고 보았다. 이러한 기준을 엄두에 두고 패널은 미 ITC의 조사 보고서를 검토한 결과, 수입 증가가 그 자체로 심각한 피해(우려)를 초래하는 데 필요하고 충분하였다는 점이 증명되지 못했으며 (수입 이외) 다른 요소가 초래한 심각한 피해(우려)가 수입에 귀속되지 않았다는 점도 보장하지 못했다고 확인하였다. 이러한 확인을 근거로 패널은 미국은 4조2

12) 4.2.나. “심각한 피해의 우려”는 제2항의 규정에 따라 명백히 임박한 심각한 피해를 의미하는 것으로 양해된다. 심각한 피해의 우려가 존재하는지 여부에 대한 판정은 사실에 근거하며, 단순히 주장, 추측 또는 막연한 가능성에 근거하지 아니한다. 또한,

항나호를 준수하지 못했으며 결과적으로 2조1항에도 합치되게 행동하지 못했다고 판시하였다.

상소기구는 협정 어디에도 수입 증가가 심각한 피해를 초래하는 데 충분해야 한다거나 수입 증가 그 자체만으로 심각한 피해를 초래해야 한다는 요건은 없다고 지적하고 인과 관계 요건에 관한 패널의 해석은 번복하였다. 상소기구는 관련 자료에 대해 자체적으로 검토하였으며 그 결과 미국의 방식은 피해를 초래하는 요소 각각의 피해 효과를 구분(separate out)하지 못했으며 (수입 이외) 다른 요소의 피해 효과가 수입으로 인한 피해를 산정하는데 포함되지 않았음을 보장하지 못한다고 판단, 결국 ITC는 협정 4조2항나호와 2조1항에 합치되게 행동하지 못했다고 패널과 동일하게 판시하였다. 즉 패널의 조항 해석은 기각하였으나 궁극적인 결론은 지지한 것이다.

다. 해설 및 평가

이 사건 상소기구는 패널의 standard of review, 즉 패널이 자신에게 회부된 사안을 심리함에 있어 준수해야 하는 기준에 대해 지침을 제공하였으며 이 지침은 이후 판례에서도 자주 인용되고 있다. 상소기구는 심각한 피해 우려 판정의 적정성 여부를 심리하면서 패널이 주무 당국의 판정을 심리함에 있어 견지해야 할 standard of review를 제시하였다. standard of review는 DSU 11조에 명기되어 있으며 이는 패널이 사안을 심리하면서 준수해야 할 공통적인 기준으로 받아들여지고 있다. 이 조항에 근거하여 *EC-Hormones* 사건 상소기구는 패널은 반드시 사안에 대한 객관적 평가와 사실에 대한 객관적 평가를 내려야 한다고 확인한 바 있다.

분쟁 해결을 위한 패널의 임무는 i) 관련 사실 확인, ii) 관련 법조문의 해석, iii) 사실 관계에 대한 법률의 적용이 될 것이다. 각 임무를 수행함에 있어 패널은 객관적인 평가를 내려야 할 것이며 *Argentina-Textile* 사건 상소기구는 이 요건은 패널이 그 재량을 남용해서는 안 된다는 것을 의미한다고 설명하였다.

위의 기준을 무역 구제 조치 관련 분쟁에 적용하는 것은 조금 복잡한 문제를 수반한다. 패널의 임무는 단순히 회원국 국내 법규가 WTO 협정에 합치하는지 여부만을 심리하는 것이 아니라 준 사법기관이라고 할 수 있는 회원국의 주무 당국의 판정을 심리하는 것이기 때문이다. 상급심이 하급심의 결정을 심리하는 것

과 본질상 동일한데 DSU는 회원국의 주무 당국의 판정을 어느 정도 존중해야 하는지에 대해 명백한 지침을 제공하고 있지 않다. 위 3개 패널의 기능 중 2번째 법규 해석은 패널의 기능이다. DSU 11조상 패널은 회원국 당국이나 사법기관의 법규해석에 구애받을 필요가 없다.

이와 달리 첫 번째와 세 번째 임무는 더 어려운 과제이다. standard of review 중 중요한 요소는 하급심의 결정을 어느 정도 존중해야 하는가의 문제이다(level of deference). 가장 낮은 단계는 상급심이 하급심의 결정을 무시하고 사실 관계를 새로이(*de novo*) 조사하는 것이겠고 높은 단계의 존중이라면 하급심의 결정이 객관적이었는지를 살펴보는데 그치고 상급심이 독자적으로 사실 관계를 재조사하지는 않는 것일 것이다. 패널이 회원국 조사 당국의 판정을 어느 정도로 존중해야 하는가에 대한 문제에 대해 이 사건 상소기구는 주목할 만한 방향을 제시하였다.

이 사건 상소기구는 *Argentina-Footwear* 사건 상소기구가 긴급수입제한조치협정 4조 관련 사안을 심리하면서 패널은 아르헨티나 주무 당국이 모든 관련 요소를 검토하였는지 여부와 사실 관계가 자신의 판정을 어떻게 뒷받침하는가에 대한 합리적인 설명을 제공하였는지 여부를 평가할 의무가 있다고 판단하였음을 환기하였다. 이 사건 상소기구는 이 기준을 좀 더 구체화하여 객관적인 평가란 2가지 요소를 내포하고 있으며 이는 i) 패널은 주무 당국이 모든 관련 요소를 평가하였는지 검토해야 하며, ii) 패널은 주무 당국이 사실 관계가 자신의 판정을 어떻게 뒷받침하고 있는가에 대해 합리적이고 적절한 설명(reasoned and adequate explanation)을 제공했는지를 검토해야 한다는 것이다. 상소기구는 여기에 추가하여 패널은 주무 당국의 설명이 자료의 성질과 복잡성을 충분히 다루었는지, 그 자료가 (판정과) 달리 타당하게 해석된다면 그에 대해 대응하였는지를 검토해야 한다고 보았다. 만일 사실에 대한 대체 설명이 타당하고 주무 당국의 설명이 대체 설명의 견지에서 보아 적절하게 보이지 않는다면 패널은 주무 당국의 설명이 합리적이지 않고 적절하지 않다고 판단해야 한다고도 설명하였다. 이에 따르면 DSU 11조상 패널은 i) 회원국 주무 당국이 모든 관련 요소를 검토하였는지 조사하고(사실 관계), ii) 주무 당국 판정에 대한 사실 관계의 뒷받침이 주무 당국에 의해 합리적이고 적절하게 설명되었는지를 살펴야 한다는 것이다.

이상을 level of deference 측면에서 정리하면 패널은 무역 규제 조치 관련 사건의 경우 i) 관련 법조문의 해석에 있어서는 회원국 주무 당국의 결론을 새로 검

토할 수 있다. 즉 주무 당국의 결론에 하등 존중하지 않아도 되는 것이다. 그러나 ii), iii) 관련 사실 확인과 사실 관계에 대한 법률 적용의 경우 패널은 주무 당국이 사실 관계를 조사하지 않았거나 판정과 사실 관계에 대한 합리적이고 적절한 설명을 제공하지 않았을 경우를 제외하고는 국내 주무 당국의 판정을 존중해야 하는 것으로 요약할 수 있다.

상소기구의 *standard of review*는 주로 긴급수입제한조치협정 4조2항에 관한 주무 당국의 판정이 적정한지 여부를 살펴보기 위해 考究된 것이나 이 기준은 후에 동 협정 다른 조항에도 적용되어야 하는 것으로 해석되었다. 즉 *US-Steel* 사건에서 상소기구는 이 기준이 긴급수입제한조치협정과 GATT XIX조상의 의무에 일반적으로 적용되지 못할 이유가 없다고 판시하였다.

보조금협정은 긴급수입제한조치협정과 마찬가지로 패널의 *standard of review*에 대해 특별한 규정을 두고 있지 않고 DSU 11조가 일반적으로 적용되는 것이므로 이번 사건 상소기구가 확인한 *standard of review*가 동일하게 적용된다고 보아야 한다. 그러나 같은 무역 구제 조치임에도 불구하고 반덤핑협정은 별도의 *standard of review*를 17조6항에 두고 있으므로 이 사건 상소기구의 *standard of review*는 적용되지 않는다. 그러나 *US-Hot Rolled Steel* 사건에서 상소기구는 패널의 평가가 객관적이어야 한다는 DSU 11조의 규정은 17조6항 기준에 추가하여 반덤핑 조치에 대한 분쟁에도 동일하게 적용된다고 확인하였다.