

Indonesia - Safeguard Measures on Certain Iron or Steel Products (WT/DS490, 496/R)

I. 분쟁 기본 정보

- 분쟁 참가국
 - 제소국: 대만, 베트남
 - 피소국: 인도네시아
 - 3자 참여국: 호주, 칠레, 중국, 대만(DS496), EU, 인도, 일본, 한국, 러시아, 우크라이나, 미국, 베트남(DS490)
- 패널보고서 회람일: 2017. 8. 18.
- AB보고서 회람일: 2018. 8. 15.

II. 사안의 사실관계

- 긴급수입제한(Safeguard – SG) 조치 부과대상 수입품목: Galvalume¹
- SG 조사 신청인: Komite Pengamanan Perdagangan Indonesia ("KPPI")
- SG 조사기관: KPPI
- SG 제소장 접수일: [불명확]
- SG 조사 완료일: [불명확]
- SG 조치 부과 결정일 및 조치 발효일: 2014. 7. 22.
- 위반 주장 조항: GATT Articles I:1, XIX:1(a), XIX:2 및 Safeguards Agreement Articles 2.1, 3.1, 4.1(b), 4.2(a), 4.2(b), 4.2(c), 12.2, 12.3

III. 분쟁 최종판정

- 패널은 인도네시아의 조치가 SG 조치에 해당하지 않는다고 보아, 제소국의 청구를 모두 기각하였음. [AB 내용 보완]

IV. 패널 판정 내용

¹ 폭 600mm 이상의 철강 또는 비철강 평판압연제품으로서 알루미늄-아연 합금으로 덮였거나, 플레이팅되었거나, 코팅된 제품으로, 두께가 0.7mm 이하인 것

1. 절차적 이슈

A. DSU Article 15.2 - Scope of Interim Review

- 쟁점 사항: 제소국들은 interim review 단계에서 패널이 종량세(specific duty)가 SG 조치가 아니라고 판단한 것이 당사자들이 주장하지 않은 ‘이론(theory)’에 근거한 것이며, 당사자들에게 패널의 이론에 관하여 주장을 할 기회가 주어지지 않았다고 주장함.
- 판정 결과: 패널은 interim review 단계는 당사자들이 패널의 관련 법률 규정에 대한 해석에 관하여 논쟁을 벌이는 절차에 해당하지 않으며, 제소국들의 요청은 패널의 분석 및 판단의 실질에 대하여 의문을 제기하면서 결론의 근거 자체에 이의를 제기하기 때문에 DSU Article 15.2에 따른 interim review 절차의 범위에 포함되지 않는다고 보아, 제소국들의 주장을 기각하였음.

B. Precedent

- 쟁점 사항: 패널의 Safeguards Agreement Article 9.1 및 GATT Article XIX:1(a)간의 관계에 대한 판단과 기존 선례(Dominican Republic – Safeguards Measures)에서의 판단의 차이
- 판정 결과: 패널은 기존 선례와는 달리, Safeguards Agreement Article 9.1에 따라 SG조치를 차별적으로 적용하는 것은 GATT Article I:1에 따른 회원국의 의무의 정지(suspension)을 야기하지 않는다고 판단함.

2. 실체적 이슈

A. Safeguards Agreement Article 1 - Whether the Specific Duty is a Safeguard Measure

- 쟁점 사항: 인도네시아의 종량세 부과 조치가 SG 조치에 해당하는지 여부 (인도네시아 및 제소국 모두 SG 조치에 해당한다고 주장함)
- 판정 결과: 패널은 다음과 같은 이유로 인도네시아의 종량세 부과 조치가 SG 조치에 해당하지 않는다고 판단함.
 - ✓ 우선, 패널은 SG 조치를 “회원국으로 하여금 중대한 피해를 예방하거나 구제하기 위하여 필요한 범위에서 조치를 부과하지 못하도록 하는 GATT 의무 또는 양허의 중지, 철회 또는 변경(suspension, withdrawal, or modification of a GATT obligation or

concession that precludes a Member from imposing a measure to the extent necessary to prevent or remedy serious injury)”으로 해석함.

- ✓ 패널은 인도네시아의 경우 galvalume과 관련하여 WTO Schedule of Concessions에 따른 구속력 있는 tariff obligation이 없어 GATT는 인도네시아가 galvalume 수입에 대하여 종량세를 부과하는 것을 제한하지 않기 때문에, 종량세 부과 조치가 인도네시아의 GATT Article II에 따른 의무를 중지, 철회 또는 변경하지 않는다고 판단함.
 - ◆ 인도네시아는 일부 RTA에서 부담하는 tariff obligation에 따라 galvalume에 대한 수입 관세 인상이 제한되며, 이와 같은 RTA에 따른 preferential tariffs는 GATT Article XXIV에 의하여 체결된 것이기 때문에, 종량세 부과 조치가 GATT Article XXIV에 따른 의무를 중지한다고 주장하였으나, 패널은 위 preferential tariffs는 GATT에 의한 것이 아니라 개별 FTA에 의한 것이므로 GATT Article XXIV에 따른 의무를 중지하는 것이 아니라고 판단함.
 - ◆ 인도네시아는 종량세 부과 조치가 Safeguards Agreement Article 9.1에 따른 특수, 차별적 취급 요건(special and differential requirements)에 부합하기 위하여 차별적으로 적용되었기 때문에, GATT Article I:1에 따른 의무(최혜국대우)를 중지한다고 주장하였으나, Safeguards Agreement Article 9.1에 따른 SG 조치의 차별적 적용은 GATT Article I:1에 따른 의무를 중지하지 않고도 가능하다는 등의 이유로, 종량세 부과 조치가 GATT Article I:1에 따른 의무를 중지한 것이 아니라고 판단함.
- ✓ 패널은 비록 종량세 부과가 인도네시아의 국내 SG 조치 관련 법률에 의한 조사의 결과로 이루어졌으며, 해당 종량세를 도입한 법률기관이 해당 조치를 “SG 조치”라고 설명하였으며, 인도네시아가 Committee on Safeguards에게 판단 내용을 Safeguards Agreement Articles 12.1(a), (b), (c)에 따라 보고하였다는 사정을

감안하면서도, 이로 인하여 해당 조치를 SG 조치로 볼 수는 없다고 판단함.

- B. GATT Article I:1 - Exclusion of 120 Countries from Application of Specific Duty
- 쟁점 사항: 제소국들은 종량세를 법령에 기재된 120개국을 제외한 모든 국가에게 적용한 것이 GATT Article I:1에 위반된다고 주장함.
 - 판정 결과: 패널은 종량세 부과가 SG 조치에 해당하지는 않으나, GATT Article I:1에 따른 관세 부과 조치에 해당하며, 120개국의 수입을 제외한 것은 GATT Article I:1에 위반에 해당된다고 판단함.
- C. Claims under GATT Article XIX and the Safeguards Agreement
- 쟁점 사항: 심판 대상 조치가 SG 조치가 아닌 상황에서, GATT Article XIX 및 Safeguards Agreement에 기한 주장의 판단 여부
 - 판정 결과: 패널은 심판 대상 조치가 SG 조치가 아니기 때문에 이를 전제로 한 제소국들의 청구는 모두 기각함.

V. AB 판정 내용

1. 실체적 이슈

- A. Safeguards Agreement Article 1 / GATT Article XIX / DSU Articles 6.2, 7.1, 11 - Whether the Specific Duty Is a Safeguard Measure
- 쟁점 사항: 패널이 인도네시아의 철강 수입에 대한 특정 관세가 세이프가드협정 1조 규정상 세이프가드 조치에 해당되지 않는다는 판정이 맞는지 여부
 - AB 판정: 상소기구는 세이프가드협정은 GATT XIX조에 규정된 조치에 적용된다고 판단했고, 패널은 DSU 11조 규정상 제소국들이 패널설치 요청서에 원용한 협정 조항들의 적용 가능성에 대해 독립적이고 객관적인 판단을 할 의무가 있다고 확인했음. 이어서 상소기구는 세이프가드협정상 “특정 품목 수입에 대한 비상조치”의 의미는 회원국의 GATT협정상 양허의 전체 또는 부분적 철회, 정지 또는 수정이라는 요소가 포함되어야 한다고 강조했다. 상소기구는 이러한 관점에서 인도네시아의 조치를 검토한 결과, 패널의 GATT XIX:1(a)조 해석에 대해 일부 유보 입장을 보였으나 전체적으로

패널의 판정을 인용했음. 이에 따라 상소기구는 더 이상 이 이슈에 관해 법적 분석을 할 필요가 없다고 판정했음.

B. GATT Article I:1 / DSU Article 6.2 - Identification of the Measure / Legal Basis of Complaint

- 쟁점 사항: 인도네시아의 관세 부과가 그 자체로 GATT I:1조에 합치되지 않는다는 주장을 했던 패널 설치 요청서 및 제소국 측 서면의 적정성 여부
- AB 판정: 상소기구는 DSU 6.2조 규정상 수입 galvalume 철강에 대한 특정 관세 부과에 대한 제소국들의 조치 설명이 적절했으며, DSU 6.2조 규정상 패널설치 요청서와 제소국들의 서면을 검토하건대, 인도네시아의 조치가 GATT I:1조에 합치되지 않는다는 주장을 적절히 제기했으므로 DSU 6.2조에 합치되며, 이에 따라 패널 판정을 인용했음.

VI. 사건의 시사점

- 패널과 상소기구가 세이프가드협정 및 GATT XIX조 규정상 “세이프가드 조치”가 회원국의 WTO협정상 양허의 전체적 또는 부분적 “취소, 정지 또는 수정 (withdrawal, suspension, or modification)”이라는 요소가 포함되어야 한다는 판단은 특기할 만함. 패널과 상소기구는 관세 양허가 없을 경우, 정부는 자의적으로 관세를 부과할 수 있으며, 세이프가드 조치는 이러한 자의적 관세 부과를 정당화할 위험이 있다는 점을 강조했다.
- 만약 인도네시아가 관세 부과와 함께 쿼터 (TRQ 또는 absolute quota)를 부과했을 경우, 패널과 상소기구는 인도네시아의 조치가 세이프가드협정상 세이프가드 조치에 해당한다고 판정했을 가능성이 있음.

(작성자 : 김성중 변호사)