

1. EC vs. Korea - Dairy Safeguards 사건

(DS98, 2000. 1. 12. - 상소기구)

가. 사건 개요

우리나라 무역위원회(KTC)는 1993년 3,200톤이었던 혼합 분유¹⁾ 수입량이 1995년 2만8천톤(약 6천만 달러 해당)으로 급증함에 따라 산업 피해 여부를 조사했다. KTC의 조사에 의거, 농림부는 1997년 3월 7일부터 혼합 분유에 대한 긴급 수입 제한 조치를 시행, 2001년 2월 28일까지 수량 규제를 통한 국내 시장 안정을 꾀하기로 했다. EC는 이 조치가 WTO 협정상의 긴급 수입 제한 조치 발동 요건에 충족되지 못한다고 주장, 97년 8월 WTO에 제소했다.

패널은 99년 6월 우리나라의 조치가 국내 산업 피해 여부 판정 시 긴급수입 제한조치협정 4조2항 요건에 대한 검토가 미흡하였고 수량 제한 조치가 국내 산업을 구제하기 위해 필요한 수준을 초과하였다는 이유로 우리나라의 긴급 수입 제한 조치가 WTO 규정에 합치하지 않는다고 판정하였고 상소기구도 이를 재확인하였다.

1) 혼합 분유는 원유, 전지분유, 탈지분유, 또는 탈지분유에 곡분, 곡류가공품, 코코아가공품 등의 식품 또는 식품첨가물을 가하여 분말상으로 만든 분유류로서 유고형분이 50%이상, 조지방분이 12.5%이상(탈지분유를 원료로한 제품은 제외) 그리고 수분이 5.0%이하로 규정되어 있다. 혼합 분유는 주로 제과 제빵, 아이스크림 등의 공업용 원료로 사용될 수 있으며, 사용 목적에 따라 여러 가지 형태로 제조될 수 있다.

나. 주요 쟁점별 당사자 주장 및 판결 요지

1) 예측하지 못한 사태 발전의 기준 해당 여부(GATT XIX조1항(a))

GATT XIX조1항(a)²⁾은 예측하지 못한 사태의 발전과 회원국의 의무 부담의 결과로서 특정 상품의 수입이 급증할 경우 긴급 수입 제한 조치를 취할 수 있다고 명시하고 있으나 긴급 수입 제한 조치의 발동 요건을 적시한 동 협정 2조1항³⁾은 예측하지 못한 사태의 발전에 대해서는 아무런 언급도 하고 있지 않다. EC는 한국이 혼합 분유의 수입 급증이 예측하지 못한 사태의 결과인지 여부에 대해 검토했어야 하나 이를 실시하지 않았다고 주장하고 이는 GATT XIX조1항(a) 위반이라고 주장하였다.

패널은 GATT XIX조1항(a) 전반부의 예측하지 못한 사태의 발전은 긴급 수입 제한 조치 발동 조건을 추가한 것이라기보다는 긴급 수입 제한 조치가 필요한 이유를 설명한 것이며 회원국에 대해 추가적인 부담을 지우는 것이 아니라고 보았다. 패널은 긴급수입제한조치협정 2조1항은 GATT XIX조의 원칙을 보다 구체화한 것임에도 불구하고 예측하지 못한 사태의 발전에 대해서는 언급하고 있지 않음을 지적하고 양 조항간에 특별한 상충이 있다고 볼 수도 없다고 판단하였다.

2) XIX:1.(a) 체결국은 예측하지 못한 사태의 발전과 관세 양허를 포함한 본협정에 따라 체결국이 부담하는 의무의 효과로 인하여 어느 상품의 자국 영역 내에서 동종상품 또는 직접적 경쟁상품의 국내 생산자에 대하여 중대한 손해를 주거나 손해를 줄 우려가 있을 정도로 증가된 수량 및 조건으로 체결국의 영역으로 수입되고 있을 때에는, 동 체결국은 동 상품에 대한 전기 손해를 방지 또는 구제하는 데 필요한 한도 및 기간 동안 동 의무의 전부 또는 일부를 정지하거나 또는 양허를 철회 또는 수정할 수 있다.

Article XIX Emergency Action on Imports of Particular Products

1. (a) If, as a result of unforeseen developments and of the effect of the obligations incurred by a contracting party under this Agreement, including tariff concessions, any product is being imported into the territory of that contracting party in such increased quantities and under such conditions as to cause or threaten serious injury to domestic producers in that territory of like or directly competitive products, the contracting party shall be free, in respect of such product, and to the extent and for such time as may be necessary to prevent or remedy such injury, to suspend the obligation in whole or in part or to withdraw or modify the concession.

3) 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 경우에만, 그 상품에 대하여 긴급 수입 제한 조치를 취할 수 있다.

이러한 판단을 통해 패널은 혼합 분유 수입 증가가 예측하지 못한 상황의 발전(unforeseen developments)의 결과인지 여부를 조사하지 않은 한국은 GATT XIX조 1항(a)를 위반한 것이라는 EC의 주장을 기각하였다.

그러나 상소기구는 패널의 판정을 수용하지 않았다. 상소기구는 unforeseen developments란 반드시 의미를 가져야 하며 unforeseen의 통상적 의미에 비추어 볼 때 as a result of unforeseen developments란 당해 상품의 수입 급증으로 귀결된 상황의 발전(developments)과 심각한 피해(우려)를 초래한 조건은 반드시 예측할 수 없었던(unexpected) 것임을 요구하는 것이라고 판단하였다. 상소기구는 이 구절이 그 자체로 긴급 수입 제한 조치 적용 조건을 구성하지는 않는다 하여도 긴급 수입 제한 조치가 적용되기 위해서는 하나의 사실로서 증명되어야 하는 특정의 상황(circumstances)을 나타내는 것이라고 결론지었다. unforeseen developments는 긴급 수입 제한 조치 발동 조건(condition)에 무엇을 추가하는 것은 아니라는 패널의 결론을 번복한 것이다. 이러한 판단으로 상소기구는 패널의 판정을 기각하였으나 사실 관계가 충분치 않다는 이유로 한국이 GATT XIX조 1항(a) 요건을 충족하였는지 여부에 대해서는 검토하지 않았다.

2) under such conditions의 의미(긴급수입제한조치협정 2조1항)

EC는 긴급수입제한조치협정 2조1항상 한국은 국내 산업에 심각한 피해를 초래하거나 초래할 우려가 있을 정도의 상황(under such conditions)에 대해 분석했어야 하며 특히 수입 가격에 대해 충분히 검토했어야 하나 이를 실시하지 않았으므로(under such conditions) 기준을 충족하지 못했다고 주장하였다.

패널은 그러나 동 조항이 수입국으로 하여금 가격 분석을 시행토록 하는 명백한 요구(explicit requirement)를 부과한다고 볼 수는 없다고 판단하였다. 패널은 under such condition이란 긴급 수입 제한 조치 부과 전에 시행하여야 할 추가적인 기준이나 분석상의 요건을 요구하는 것이라기보다는 수입 급증의 영향(impact)과 시장 상황에 대해 적절한 평가(adequate assessment)를 실시하라는 의무를 언급한 것이라고 보아야 한다고 밝혔다.

3) 피해 요소의 적정 평가 여부(긴급수입제한조치협정 4조2항)

긴급수입제한조치협정 4조2항4)은 수입 급증으로 인한 피해 판정 시 관련된 산

업의 상황에 영향을 미치는 객관적이고 계량 가능한 성격의 모든 관련 요소를 평가할 것을 요구하고 있으며 수입 증가율, 점유율, 생산성 등 고려 요소를 제시하고 있다. EC는 한국이 동 피해 요소를 적절히 평가하지 못하였다고 주장하였다.

패널은 한국 무역위의 조사 결과 보고서에 4조2항상의 피해 요소 중 일부가 검토되지 않았음을 확인하였다. 한국이 국내 분유 시장이 우유(raw milk)와 분유(powder milk) 2개로 분할된 시장임을 확인한 데 대해 패널은 시장 분할(market segment)의 경우, 조사 당국은 각 분할된 시장에 대해 4조2항 요소를 전부 검토하거나 특정 분할시장만 분석하였다면 그 시장이 전체 산업 상황을 대표한다는 것을 증명했어야 하는데 한국은 둘 중 어느 것도 충족시키지 못하였다고 판단하였다. 패널은 일부 피해 요소에 대한 한국의 논증이 충분하지 못하고, 심각한 피해를 초래하였음을 설명하지 못한다고 보았다.

구체적으로 수입품의 시장 점유율에 대해 패널은 한국이 특별한 설명 없이 특정 상품을 제외하고 수입품 시장 점유율을 분석하였다고 지적하였다. 국내 산업의 생산량, 생산성, 설비 가동률에 대해서는 조사 결과 보고서에 설명이 미흡하거나 언급이 되어 있지 않은 점을 지적하였다. 한국은 패널 심리 과정 중에 동 사유를 설명하였으나 패널은 동 사유가 공개된 보고서에 충분히 설명되었어야 할 것이며 패널 단계에서의 소명(疏明)은 무의미하다고 기각하였다. 패널은 이윤 및 손실에 대한 한국의 검토는 일부 업자만을 대상으로 실시된 것이며 이들 업자가 산업 대표성이 있는지에 대해서는 언급이 없으므로 적절하다고 볼 수 없다고 판단하였고 고용 수준의 변화, 재고 등에 관한 한국의 분석도 중요한 흠결이 있다고 보았다.

이를 토대로 패널은 한국의 심각한 피해 판정은 긴급수입제한조치협정 4조2

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 있어서 의 변화를 평가한다.

나. 조사가 객관적인 증거에 기초하여 관련 상품의 수입 증가와 심각한 피해 또는 피해의 우려 간의 인과관계의 존재를 증명하는 경우 이외에는 가호에 언급된 판정이 내려지지 아니한다. 증가된 수입품 이외의 요소가 국내 산업에 동시에 피해를 초래하는 경우에는 이러한 피해가 증가된 수입품의 탓으로 돌려지지 아니한다.

다. 주무 당국은 조사 중인 사안에 대한 상세한 분석 및 조사된 요소의 적절성에 대한 증명을 제3조의 규정에 따라 신속히 공표한다.

항의 요건을 충족하지 못한다고 판정하였다. 패널은 4조2항 요건을 충족하지 못한 것은 2조1항도 위반한 것이라고 보았다. 그러나 EC가 2조1항에 대해서는 특별한 주장을 제기하지 않았으므로 단정적인 결론을 내리지 않았다.

상소기구도 패널의 판정을 지지하였다.

4) 긴급 수입 제한 조치의 적정성(긴급수입제한조치협정 5조1항)

긴급수입제한조치협정 5조1항⁵⁾은 심각한 피해를 방지하거나 (국내 산업) 조정을 촉진하는 데 필요한 범위 내에서만 실시할 의무를 부과하고 있으며 수입량도 前 3년 평균 수입량 이하로 제한해서는 안 된다고 규정하고 있다. EC는 한국이 i) 조정을 촉진 방안에 대해서는 아무 고려도 하지 않은 채 긴급 수입 제한 조치를 취하였고, ii) 수입 제한 외에 달리 가장 적합한 조치가 있는지도 살피지 않았으며, iii) 제한된 쿼터가 피해 방지 및 구제에 꼭 필요한 수준이라는 것도 제시하지 못하였을 뿐 아니라, iv) 다른 수준이 심각한 피해를 방지 또는 구제하는 데 필요하다는 명백한 정당성을 제시하지 않고 대표적 3년 기간을 선정하였으므로 이는 긴급수입제한조치협정 5조1항에 위반된다고 주장하였다.

패널은 우선 5조1항의 첫 문장이 긴급 수입 제한 조치 적용 필요성을 보다 더 정당화할 것을 요구하는 것은 아니라고 해석하였다. 이 문장은 단지 국내 산업이 겪고 있는 심각한 피해를 방지 또는 구제하거나 국내 산업의 조정을 촉진시키려는 목적에 상응한(commensurate with) 조치를 취하라는 의무를 부과하는 것이라고 보았다. 즉 대상 품목 범위, 형태, 기간 등 조치 각 요소의 전체(totality)가 상기 목적에 꼭 필요한 수준보다 더 제한적이어서는 안 된다는 것이다. 패널은 아울러 5조1항의 두 번째 문장에 비추어 조치 시행국은 당해 조치가 5조1항 요건을 모두 충족하고 있다는 결론에 어떻게 도달하였는지 합리적인 설명을 제시하여야 한다고 판단하였으며 패널 스스로가 당해 조치의 필요성 기준 충족 여부를 판단할 것은 없다고 보았다. 5조1항에 대한 패널의 해석은 i) 긴급 수입 제한 조치는 그 전체(in its totality)가 피해 방지/구제, 조정을 촉진하는 데 필요한 수준 이상으로 제

5) 5.1. 회원국은 심각한 피해를 방지하거나 구제하고 조정을 촉진하는 데 필요한 범위 내에서만 긴급 수입 제한 조치를 적용한다. 수량 제한이 사용되는 경우 이러한 조치는, 다른 수준이 심각한 피해를 방지 또는 구제하는 데 필요하다는 명백한 정당성이 제시되지 아니하는 한 통계가 입수 가능한 과거 대표적인 3년간의 평균수입량인 최근 기간의 수준 이하로 수입량을 감소하여서는 아니된다. 회원국은 이러한 목적 달성에 가장 적합한 조치를 선택하여야 한다.

한적이어서는 안 되며, ii) 조치 부과 당국은 긴급 수입 제한 조치가 5조1항 요건을 충족한다는 결론에 이르게 된 합리적인 설명을 제공해야 한다는 것이다.

이에 따라 패널은 한국 무역위의 판정문에 상기 설명이 충분히 제시되었는가를 살폈다. 패널은 혼합 분유 긴급 수입 제한 조치의 각 요소에 대해 서술하였을 뿐(bare description) 국내 산업 피해 방지 및 구제를 위해 왜 그 조치가 채택되어야 하며 다른 조치(other alternative)에 비해 선호되어야 하는지 합리적인 설명이 결여되어 있다고 지적하고 한국의 조치는 긴급수입제한조치협정 5조1항 첫 문장의 요건을 충족하지 못했다고 판시하였다.

상소기구는 5조1항 첫 문장에 대한 패널의 해석은 지지하였다. 반면 5조2항 두 번째 문장 명백한 정당성(clear justification)에 기초한 패널의 두 번째 해석은 받아들이지 않았다. 패널과 달리 상소기구는 명백한 정당성이란 수량 제한에만 적용되는 것이라고 한정하였다. 상소기구는 한국의 5조2항 두 번째 문장 위반 여부를 결정하기 위해서는 한국이 통계가 입수 가능한 과거 대표적인 3년간 평균 수입량 이하로 수량 제한을 하였는지를 판단하여야 하나 패널이 이에 관한 사실 관계 판단을 하지 않은 관계로 패널의 분석을 종료할 수가 없다고 하였다.

5) 통보 및 협의 의무 충족 여부(긴급수입제한조치협정 12조)

한국이 긴급 수입 제한 조치의 통보 의무를 다하지 못했다는 EC 주장에 대해 패널은 우선 긴급수입제한조치협정 12조상 회원국은 긴급 수입 제한 조치 조사 과정 중 5번의 통보 의무가 있다고 보았다. 12조1항6)상 조사 개시, 피해 판정, 조치 적용(연장)시 이를 긴급수입제한조치 위원회에 통보해야 하고 12조2항7)과 3항8)의 추론상, 조치의 내용과 조치의 제안시 이를 통보해야 하며 12조4항9)상 잠

-
- 6) 12.1. 회원국은 즉시 다음 사항에 관하여 긴급수입제한조치 위원회에 통보한다.
 가. 심각한 피해 또는 심각한 피해의 우려와 관련한 조사 과정의 개시 및 그 사유
 나. 증가된 수입품으로 인한 심각한 피해 또는 심각한 피해의 우려에 관한 판정, 그리고
 다. 긴급 수입 제한 조치의 적용 또는 연장에 관한 결정
- 7) 12.2. 제1항나호 및 다호에 언급된 통보를 행함에 있어서 긴급 수입 제한 조치를 적용하거나 연장할 것을 제안하는 회원국은 긴급수입제한조치 위원회에 모든 관련된 정보를 제공하며 동 정보에는 증가된 수입품으로 인한 심각한 피해 또는 심각한 피해의 우려에 관한 증거, 관련 상품과 제안된 조치의 정확한 기술, 제안된 도입일자, 예상 존속기간 및 점진적인 자유화를 위한 일정이 포함된다. 조치의 연장의 경우에는 관련 산업이 조정 중에 있다는 증거가 포함된다. 상품 무역이사회 또는 긴급수입제한조치 위원회는 조치를 적용하거나 연장할 것을 제안하는 국가로부터 그들이 필요하다고 간주하는 추가 정보를 요구할 수 있다.

정 조치를 채택하기 전에 통보할 의무가 있다고 보았다. 통보의 내용에 관해 패널은 12조2항의 모든 관련된 정보란 EC가 주장하는 대로 3조, 4조에 의거, 국내적으로 공표된 모든 사항을 요약해서 통보하라는 것은 아니며 실질적 이해관계를 갖고 있는 회원국이 이용하기에 충분한 정도의 정보를 말한다고 판단하였다.

상소기구는 패널의 판정을 번복하였다. 상소기구는 모든 관련된 정보의 내용은 최소한 동 구절 이하에 기재된 사항을 포함해야 하는 것이며 무엇이 심각한 피해의 증거를 구성하는지는 패널의 판단과는 달리 조치 발동국이 결정할 수 있는 것이 아니라고 결정하였다. 상소기구는 그 근거로 긴급수입제한조치협정 4조2항가호에 심각한 피해 판정 요소가 명시되어 있음을 환기하였다. 상소기구는 한국의 긴급 수입 제한 조치 통보문에 판매, 생산, 생산성, 고용 등에 관한 분석이나 인과 관계에 대한 명시적인 설명이 없으므로 한국은 심각한 피해 요소 평가 의무를 다하지 못하였으며 이는 12조2항 위반에 해당한다고 판시하였다.

통보시점에 관해 패널은 12조1항의 ‘즉시(immediately)’란 어느 정도의 긴급성(urgency)을 나타내는 것이며 심각한 피해 판정에 관한 통보는 12조3항상의 협의 전에 이루어져야 할 것이라고 판단하였다. 통보 내용 및 시기에 대해 패널은 우선 한국의 12조1항가호상의 조사 개시 통보는 적정한 것이며 EC가 주장하는 대로 조사 개시 통보가 긴급 수입 제한 조치의 모든 법적 요건을 포함해야 하는 것은 아니라고 보았다. 패널은 반덤핑협정과 달리 긴급수입제한조치협정은 조사 개시에 관한 특별한 요건을 갖추고 있지 않으며 12조2항상의 모든 관련된 정보 기준도 조사 개시 통보에는 적용되지 않는다고 밝혔다. 패널은 통보 시기에 대해 한국이 조사 개시 후 14일이 지나서야 통보한 것은 12조1항상의 즉시 통보 의무를 다한 것이라고 볼 수 없다고 판정하였다. 심각한 피해 판정 통보에 대해 패널은 통보의 내용은 그 시기는 피해 판정 국내 공고 40일 이후에 이루어졌으므로 즉시 통보된 것이라고 볼 수 없으며 따라서 12조1항을 위반에 해당된다고 판정하였다. 조치 적용 통보(12조1항다호)에 대해 패널은 역시 통보 내용은 12조2항상의 요건을 충족하기는 하나 통보 시점은 조치 적용 결정 후 6주 후이므로 12조1항의

8) 12.3. 긴급 수입 제한 조치를 적용하거나 연장할 것을 제안하는 회원국은 관련상품의 수출국으로서 실질적인 이해를 가지고 있는 회원국에 대하여 특히, 제2항에 따라 제공된 정보를 검토하고 동 조치에 관한 의견을 교환하고 제8조제1항에 규정된 목적을 달성하기 위한 방법에 대한 양해에 도달하기 위하여, 사전 협의를 위한 적절한 기회를 제공한다.

9) 12.4. 회원국은 제6조에 언급된 잠정 긴급 수입 제한 조치를 취하기 이전에 긴급수입제한조치 위원회에 통보한다. 협의는 조치가 취해진 후 즉시 개시된다.

즉시 통보 의무를 다하지 못한 것이라고 판정하였다.

협의와 관련하여 EC는 우선 한국의 조치 통보가 불충분하였으므로 조치 통보를 토대로 이루어지는 협의도 적절하지 못했다고 주장하였다. 패널은 그러나 한국의 조치 내용은 12조2항 요건을 충족하는 것이고 한-EC간 협의 시 통보 내용과 관련된 정보가 협의, 제출되었으므로 불완전한 통보가 반드시 협의 자체도 온전하지 못하게 하는 것은 아니라고 판정하였다. EC는 협의는 긴급 수입 제한 조치 채택 전에 이루어져야 한다고 주장하였으며 패널은 이를 수용하였다.

다. 해설 및 평가

이번 사건에서 특히 중요했던 것은 GATT XIX조1항(a)에는 명시되어 있으나 긴급수입제한조치협정 2조1항에는 기재되어 있지 않은 예측하지 못한 사태의 발전(unforeseen developments)이 법적으로 어떤 의미를 갖느냐는 문제였다. 패널은 이 구절은 조사 당국에서 특별한 의무를 부과하는 것은 아니라고 보았다. 수입 급증이 예측하지 못한 사태의 발전으로 인해 야기된 것임을 조사 당국이 조사할 의무는 없고 긴급 수입 제한 조치가 반드시 예측하지 못한 사태의 발전으로 초래된 수입 급증에 대해서만 발동되어야 하는 것도 아니라는 입장이었다. 비슷한 시기에 있었던 *Argentina-Footwear Safeguards* 사건 패널도 이와 유사한 입장을 밝혔다.

반면 이 사건과 *Argentina-Footwear Safeguards* 사건 상소기구는 모두 GATT XIX조1항(a)의 예측하지 못한 사태의 발전은 그 자체가 독립적인 법적 효과가 있다고 판단하였다. 조사 당국은 예측하지 못한 사태의 발전에 대해 조사를 진행하고 심각한 피해가 그러한 사태 발전의 결과임을 시현해야 한다는 것이다. 상소기구의 이러한 판단은 *US-Lamb Safeguards* 사건 상소기구에서 재확인되었다. 동 사건 상소기구 역시 조사 당국은 unforeseen developments에 대해 별도의 사실 관계를 파악하여야 하며 이러한 상황의 존재는 조사 당국의 보고서에 명시되어야 한다고 결론지었다. 상소기구의 일관된 판단에 따라 지금은 긴급 수입 제한 조치를 발동하기 위해 조사 당국은 반드시 심각한 피해가 예측하지 못한 사태의 발전으로 초래된 것임을 제시해야 한다는 것이 분명하여 졌다. 상소기구는 예측하지 못한 사태의 발전을 긴급 수입 제한 조치의 발동 요건으로 사실상 추가함으로써 이를 인정하지 않은 패널에 비해 긴급 수입 제한 조치의 발동을 더욱 까다롭게 하였다.

긴급 수입 제한 조치에 대한 패널과 상소기구의 인식의 차이는 12조2항의 ‘모든 관련된 정보(all pertinent information)’의 범위 해석에서도 나타난다. 상소기구는 all pertinent information란 12조2항에 나열된 모든 요소뿐 아니라 4조2항의 피해 요소까지 포함하는 것이라고 판단, 긴급 수입 제한 조치의 내용 상세를 통보해야 하는 의무를 조치 부과국에 지음으로써 긴급 수입 제한 조치를 가급적 제한하려는 의도를 내비치고 있다. 그러나 패널은 all pertinent information의 범위를 좁게 해석하여 조치 부과국의 통보 의무를 경감코자 하였다.

긴급 수입 제한 조치는 자유무역에 대한 일탈이므로 가급적 제한하고 발동하기 어렵게 하여야 하는 것인지, 주전자의 수증기 분출구처럼 적절한 예외를 인정함으로써 오히려 자유무역 체제를 수호하는 것으로 보아야 하는지, 패널과 상소기구는 이해를 달리하고 있는 것처럼 보인다. 상소기구는 전자인 반면 패널의 입장은 후자에 가까운 것으로 생각된다. 패널의 입장은 긴급수입제한조치협정의 기안자들의 생각과 궤를 같이 하는 것 같다. 긴급수입제한조치협정 起草 과정에서 GATT에 명기되어 있는 unforeseen developments를 의도적으로 삭제한 것은 분명히 이유가 있을 것이다. 사실 긴급 수입 제한 조치는 GATT에 근거규정이 있음에도 불구하고 UR 협상 이전까지 별로 사용된 사례가 많지 않다. 조치 부과국은 대개 수출국과 양자 협의를 통해 수출 자율 규제, 시장 자율 규제 협정(Orderly Market Arrangements: OMA) 등의 소위 회색 조치를 이용하여 수입의 급증을 관리하여 왔다. UR 협정은 이러한 회색 조치가 더 이상 사용할 수가 없게 되었다. 긴급수입제한조치협정 기초자들은 이러한 상황에서 긴급 수입 제한 조치가 회색 조치가 수행했던 기능을 담당하고 자유 무역 체제의 안전판으로서 동 조치를 이용 가능한 것으로 만들기 위해 unforeseen developments 요건을 의도적으로 삭제한 것이 분명하다. 상소기구의 판정은 이런 측면에서 볼 때 협정 교섭 과정상의 고려를 적절히 반영하지는 못한 것으로 생각된다.