

Ukraine - Definitive Safeguard Measures on Certain Passenger Cars (WT/DS468/R, WT/DS468/AB/R)

I. 분쟁 기본 정보

- 분쟁 참가국
 - 제소국: 일본
 - 피소국: 우크라이나
 - 3자 참여국: 호주, EU, 인도, 한국, 러시아, 터키, 미국
- 패널보고서 회람일: 2015. 6. 26
- 패널보고서 DSB 채택: 2015. 7. 20.

II. 사안의 사실관계

- 긴급수입제한(Safeguard - SG) 조치 부과대상 수입품목: 특정 승용차 (“Certain Passenger Cars”)
- SG 조사기관: Ukraine's Interdepartmental Commission on Foreign Trade (“the Commission”)
- SG 조치 부과 기관: Ministry of Economic Development and Trade of Ukraine (“the Ministry”)
- SG 조사개시일: 2011. 6. 30
- SG 조치 발효일¹: 2013. 3. 14
- 위반 주장 조항: Safeguards Agreement Articles 2.1, 3.1, 4.1(a), 4.1(b), 4.2(a), 4.2(b), 4.2(c), 5.1, 7.1, 7.4, 8.1, 11.1(a), 11.1(b), 12.1, 12.2, 12.3, 12.5 and GATT Articles II:1(b) and XIX:1(a)

III. 분쟁 최종판정

- 패널은 우크라이나가 국내산업의 심각한 피해 우려와 증가된 수입 및 그 인과관계 판정 시 긴급수입제한조치 협정 2조1항, 4조2항(a) 및 (b) 요건을

¹ The safeguard measure took the form of special tariff duties imposed at different rates, differentiated by engine volumes, as follows: "6.46% for passenger cars with an engine volume of 1000cm³ – 1500cm³ and 12.95% for passenger cars with an engine volume of 1500cm³ – 2200 cm³." By Decision No. SP-306/2014/4423-06 of 12 February 2014, the Commission decided to progressively liberalize the safeguard measure in accordance with a schedule based on 12 and 24 months from the day of application of the measure, with duties reduced to 4.31% and 2.15% for the first engine category and 8.63% and 4.32% for the second category. A Notice regarding the liberalization timetable was published on 28 March 2014, and it was notified to the Committee on Safeguards that same day.

준수하지 못했다고 판정하였으며 그 외 다수의 긴급수입제한조치 협정 조항을 위반했다고 판시함. 위반 내용의 성질 및 수를 감안하여 패널은 결국 우크라이나 측에 승용차 수입품에 대한 긴급수입제한조치 부과를 철회할 것을 권고함.

IV. 패널 판정 내용

1. 절차적 이슈

A. Special and Differential Treatment under the Safeguards Agreement

- 쟁점 내용: 특정 조건이 충족될 경우 개발도상국으로서 긴급수입제한조치(“조치”)를 부과할 수 있는 법적 권리가 우크라이나에 있는지 여부.
- 판정 결과: 패널은 심리과정 중 우크라이나가 스스로를 “개발도상국”이라 지칭하거나 또는 “긴급수입제한조치 부과 권리”에 관한 의견을 제시한 적은 단 한 번뿐인 점, 긴급수입제한조치 협정 9조 등 협정 어디에서도 조치 부과에 대해 차별적이거나 특별한 예외 조건을 제시하는 조항은 없다는 점을 근거로 우크라이나의 주장을 기각함.

B. Standard of Review under the Safeguards Agreement

- 쟁점 내용: 조사기관의 조사보고서에 대한 중요성 강조.
- 판정 결과: 조사기관의 결정에 대한 검토는 조사기관으로부터 공표된 보고서에 기반되며, 공표된 조사보고서상의 설명은 명확해야 하지 단순히 설명을 제안하거나 암시해선 안된다고 확인함. 아울러 조사보고서상 근거 없고 적절치 않은 설명이 있을 경우 패널은 조사기관이 분석 업무를 옳게 수행하지 못했다고 판단할 수밖에 없고 이후의 설명은 고려하지 않겠다고 확인함.

2. 실체적 이슈

A. GATT Article XIX:1(a) - Unforeseen Developments and the Effect of GATT 1994 Obligations

- 쟁점 내용: 일본은 우크라이나가 “예기치 못한 사태의 발전”(“unforeseen developments”) 이 존재했는지 여부, 예기치 못한 사태의 발전과 증가된 수입 간 논리적 연계성이 존재하는지 여부, 따라서 적절한 관련 이슈를 평가하지 못했다는 점 등을 이유로

GATT Article XIX:1(a) 및 긴급수입제한조치 협정 3조1항, 4조2항(c), 11조1항(a) 위반을 주장함.

■ 판정 내용:

1. Claims under GATT Article XIX:1(a) – 우크라이나는 “예기치 못한 사태의 발전”은 GATT Article XIX에만 나오지 긴급수입제한조치 협정 2조상 나타나지 않는다면, 이는 당해 용어가 조치 부과를 위한 전제 조건을 의미할 순 없다고 주장함. 패널은 본 사안에서의 쟁점은 (1) 첫째, “예기치 못한 사태의 발전” 과 GATT 1994 의무규정의 영향이 조치 부과를 위한 상황 또는 조건, 전제조건으로 해석되어야 하는지 여부, (2) 둘째, 이러한 해석으로 인해 어떤 법적 결론이 도출되어야 하는지, (3) 셋째, 일본이 위 2가지 요소의 본질을 잘못 이해한 것인지 여부 라고 판단함. 첫째 이슈에 대해서는 패널은 상소기구 과거 판례를 인용하며 GATT XIX:1(a)의 첫 구절에 적시된 두 가지 요소는 조치 부과를 위한 “상황”으로서 증명되어야 함을 확인함. 둘째 이슈에 관해서는 패널은 상소기구의 판례를 인용, 두 가지 요소들은 근거 있고 적절한 설명을 통해 공표된 보고서에서 그 존재가 조치 발효 전에 입증되어야 한다는 점을 확인함. 마지막으로 셋째에 대해서는 일본이 과거 상소기구가 사용한 “전제 조건”(“prerequisite”) 또는 “법적 요구조건”(“legal requirement”) 이란 용어를 사용했다는 점 등을 참고하여 잘못 이해하지 않았다고 판단함. 그러므로 패널은 우크라이나의 주장을 부인하고 심리를 이어감.

2. Unforeseen developments – 일본이 주장한 것은 (1) 우크라이나가 예기치 못한 사태의 발전이 존재했는지 여부를 입증하지 못했고, (2) 예기치 못한 사태의 발전이 어떻게 증가된 수입을 야기시킨 것인지 설명하지 못했다는 것임. 첫째 주장에 관해서 패널은 수입량의 절대적 감소와 전반적인 자동차 소비 감소에도 불구하고 수입량의 비교적 증가(시장점유율 상승)가 예기치 못한 사태의 발전임을 명시한 “Notice of 14 March 2013” 공표보고서가 확인된다고 판단함. 한편, 글로벌 금융위기도 예기치 못한 사태의

발전을 구성한다는 우크라이나의 주장은 Notice of 14 March 2013상 그러한 주장이 명백히 적시되지 않았으므로 패널은 인정하지 않음. 마지막으로 패널은 예기치 못한 사태의 발전으로 수입의 비교적 증가를 지적한 것이 GATT XIX조1(a)항 조건을 충족하는지 여부를 검토함. 동 조항에 따르면 증가된 수입은 예기치 못한 사태의 발전으로 초래된 것, 즉 인과관계를 의미하는 것이지 동일한 것을 의미하는 것은 아니라고 패널은 심리함. 따라서 패널은 우크라이나가 예기치 못한 사태의 발전에 관한 결정을 적정하게 내리지 못했다고 판단하여 GATT Article XIX:1(a)를 위반했다고 판시함.

3. Effect of GATT 1994 obligations – 일본은 우크라이나가 (1) GATT 1994 의무규정의 영향을 적절히 입증하지 못했고, (2) 어떻게 그러한 영향이 수입 증가를 초래했는지 설명을 하지 못했다고 주장함. 우크라이나는 2008년 WTO 가입 당시 승용차에 부과되는 관세를 양허하여 관세를 25%에서 10%로 감소시킨 것은 명백한 사실임을 밝히며 GATT 1994 의무규정의 영향이 존재한다는 것은 명확하다고 주장한 반면, 일본은 그러한 양허 사실이 조사기관이 공표된 보고서에서 그러한 사실을 명시하지 못했다는 실책을 치유 하진 않는다고 반박함. 패널은 Article XIX:1(a)가 GATT 1994로 인한 영향의 결과로 수입이 증가한 것임을 회원국은 반드시 입증해야 한다고 요구하고 있다며 우크라이나의 주장에 동의하지 않음. 뿐만 아니라, 공표된 보고서로 인정되지 못한 Key Finding 문서에서도 GATT 아래의 관세 양허가 국내산업의 피해를 초래한 원인으로만 명시되고 있을 뿐 Article XIX:1(a)에서의 상황을 나타내는 것으로 보이지 않는다고 패널은 확인함. 위 사항들을 고려하여 패널은 우크라이나가 GATT Article XIX:1(a)를 위반했다고 판시함. 위 각 쟁점들에 대한 판단에 기초하여 우크라이나의 결정은 GATT Article XIX:1(a)에 합치하지 못했다고 패널은 결정함.

B. Safeguards Agreement Article 2.1 - Increased Imports

- 쟁점 사항: 우크라이나가 증가된 수입을 결정함에 있어 협정 2.1조를 위반했다며, 특히 (i) 최근 수입의 증가에 대해 입증하지 못했고, (ii) 수입이 급격히 갑작스럽고 중대하게 증가했음을 증명하지 못했으며, (iii) 그 사이의 수입 추이 및 수입량에 대한 분석을 포함하여 완전한 질적 분석을 수행치 못했으며, 마지막으로 수입의 증가가 발생한 조건에 대한 검토를 하지 못했다고 일본이 주장함.

- 판정 내용: 패널은 과거 상소기구 판례(Argentina – Footwear)를 인용, 조사기관이 단순히 조사대상기간 시작과 마지막 시점의 수입량만 단순 비교하여 수입의 증가를 판단하는 것은 충분치 않다고 확인함. 우크라이나의 보고서에 의하면 우크라이나는 조사대상기간의 시작과 마지막 수입량만 비교하여 수입의 비교적 증가를 판단했을 뿐 조사대상기간 사이의 수입 추이를 검토하는 등 적절한 분석을 수행하지 못한 것으로 패널은 확인함. 따라서 패널은 우크라이나가 긴급수입제한조치 협정 2.1조를 위반했다고 결정함.

패널은 이어서 수입의 증가가 충분히 급작스러웠고(“sudden enough”) 급격 했으며(“sharp enough”) 중대 했다는(“significant enough”) 점을 우크라이나가 입증하지 못했다는 일본의 주장을 심리함. 특히 Notice of 14 March 2013 과 Key Findings 문서들이 이에 관한 결정을 담고 있지 않고 있고, 우크라이나가 2008년부터 2010년까지의 기간만 중점을 두며 수입증가가 급격했던 것이라고 판단하였으나 2005년부터 2007년 기간 동안에도 상당한 비율로 꾸준히 수입량은 증가해 왔기 때문에 수입증가가 급격 했다고 볼 수 없다고 일본은 주장함. 패널은 공표된 보고서(Notice of 14 March 2013) 및 Key Findings 문서들을 보면 2010년 수입량이 2008년 대비 국내생산량에 비해 37.9%나 증가했다고만 언급했을 뿐, 이 증가가 “sudden”, “sharp” or “significant” 또는 유사한 단어 에라도 부합된다는 설명을 제공하지 않고 있다고 확인함. 또 위 3년 동안의 37.9% 증가 비율은 달리 보면 꾸준히 증가했던 것으로 볼 수 있는 가능성도 존재하기 때문에 단순히 37.9% 증가가 당해 조건들을 충족한다고 보기 어렵다고 패널은 심리함. 따라서 패널은 우크라이나의 당해 결정이 협정 2.1조에 합치하지 않는다고 판시함.

패널은 다음으로 우크라이나가 “최근” 수입의 증가에 대한 증명을 하지 못했다는 일본의 주장을 심리함. 패널은 과거 상소기구가 협정 2.1조를 수입의 증가는 반드시 심각한 피해를 초래하거나 초래할 것을 위협할 정도로 “최근”(“recent”)이어야 한다고 해석했던 것을 확인함. 일본은 특히 본 조치가 2013년 4월 되어서야 적용된 점을 감안하면 조사대상기간 말과 실제조치부과일 간 2년이란 공백은 명백히 과도한 것이라며 2008-2010 기간의 수입증가를 최근에 발생한 것이라고 보기 어렵다고 주장함. 패널은 다음의 사실관계를 분명히 함: 우크라이나는 2010년의 수입량이 국내생산량에 비해 2008년 과거보다 증가했다는 점에 근거하여 수입의 증가를 판단했다는 점; 조사기관은 2012년 4월 28일에 심각한 피해의 우려를 결정했다는 점; 조치 적용 결정은 2013년 3월 14일, 그리고 1달 후 조치가 발효된 점; 그러므로 조사대상기간 말인 2010년과 실질적 결정이 이뤄진 2012년 4월 간에 시간 차이가 존재하며, 실제 부과결정일과는 더 큰 공백이 존재한다는 점. 패널은 일본이 협정 2.1조 아래 각 2개의 시간 차이가 적정한 것인지 의문을 제기했다는 점도 확인함. 패널은 협정 2.1조 내지 다른 동 협정의 조항들에서도 조사대상기간 말과 실질적 결정일 또는 조치부과결정일 간의 시간 차이에 대해 규정하고 있지 않지만, 과거 상소기구의 협정 2.1조에 대한 해석(수입 증가는 결정일에 비해 최근이어야 함) 및 조치의 악용 가능성²을 근거로 수입증가는 반드시 최종결정일과 조치부과결정일에 비해 최근 이어야 한다고 심리함. 물론 협정에서 그 공백기간을 제한하는 조항은 없으므로 그 시간차이에 대해 사건마다 유연성이 개입되어야 하는 것은 이해하나 무한정의 시간 차이가 용납되어선 안된다고 확인함. 패널은 일단 조사대상기간 말과 최종결정일 간의 약 16개월 미만의 시간차이에 대해 우크라이나의 세이프가드법상 11개월 조사기간 의무가 준수되었고 약 6개월의 공백은 조사개시 시점(2011년 7월)과 조사대상기간 말 시점(2010년 12월)의 차이이므로 최종결정일을 기준으로 수입의 비교적 증가가 존재했다던 시점이

² 긴급하지 않은 상황 속에서 긴급수입제한조치가 적용될 가능성에 대한 우려

“최근”이 아니라는 일본의 주장을 부인함. 아울러 패널은 조사대상기간 말과 조치부과결정일 간의 약 2년 이상의 공백에 대해서도 심리함. 패널은 중히 고려되어야 할 사항으로 2011년 데이터 등 최근 데이터가 이용 가능했다면 다른 실질적인 결론을 조사기관이 도출할 수 있었다고 볼 수 있는지 여부를 지적함. 패널은 다른 회원국과의 협의 때문에 부과결정이 지연된 것이라는 우크라이나의 주장만으로는 약 11개월의 시간 차이를 정당화시키기에는 부족하다고 판단하며, “최근” 존재한 수입증가에 기초하지 않은 우크라이나의 긴급수입제한조치 부과 결정은 협정 2.1조에 합치하지 않는다고 패널은 판시함.

위 패널의 쟁점별 결정사항에 기반하여 패널은 최종적으로 우크라이나의 “증가된 수입”에 대한 판단은 협정 2.1조를 위반한 것이라고 판시함.

C. Safeguards Agreement Article 4.2(a) - Threat of Serious Injury

- 쟁점 사항: 일본은 다음 사항들에 근거하여 우크라이나가 심각한 피해 또는 심각한 피해의 우려를 결정한 것은 긴급수입제한조치 협정 4조2항(a)를 위반한 것이라고 주장함: (1) 모든 관련 요소들을 평가하지 못했다는 점; (2) 조사기관이 심각한 피해의 존재만을 확인한 것인지 또는 심각한 피해의 우려만을 발견한 것인지, 또는 심각한 피해 및 피해의 우려 모두를 발견한 것인지가 조사보고서(Notice of 14 March 2013)상 분명히 기재되어 있지 않은 점, (3) 심각한 피해의 우려 판단에 있어 국내산업 전체의 중대한 피해가 분명히 임박한 것임을 입증하지 못한 점, 그리고 (4) 조사기관이 조치를 2012년에 채택하고 2013년에 발효시킨 반면 2008-2010년의 데이터에 기초하여 심각한 피해 또는 피해의 우려를 결정한 것은 최근 과거 데이터에 기초하여 결정한 것이라고 볼 수 없다는 점
- 판정 내용: 패널은 우선 조사보고서상 심각한 피해, 심각한 피해의 우려 또는 둘 모두를 판단한 것이 명확히 기재되어 있지 않다는 일본의 주장을 심리함. 패널은 조사보고서(Notice of 14 March 2013)를 검토한 결과 심각한 피해의 우려만 판정된 것이 분명히 확인된다며

일본의 주장을 기각함. 따라서 일본이 제기한 쟁점 중 “심각한 피해의 우려”에 대한 주장만 심리할 것임을 밝힘.

이어서 패널은 심각한 피해의 우려 판정에 있어 조사기관이 국내산업 입장에서의 중대한 전반적인 손상(“significant overall impairment in the position of a domestic industry”)이 분명히 임박한 것(“clearly imminent”)임을 구성했는지 여부가 중요하다고 확인함. 아울러 패널은 심각한 피해를 판단하는 기준과 동일하게 심각한 피해의 우려를 판단해야 하며, 심각한 피해의 우려 판단 시 조사기관은 심각한 피해가 매우 가까운 미래에 발생할 가능성이 높음을 입증해야 하고, 모든 관련된 산업피해 요소들을 평가할 의무가 있다는 점을 확인함.

패널은 조사기관이 수입국 내 조사대상물품의 시장점유율의 증가 가능성과 그로 인하여 곧 가까운 미래에 미칠 영향에 대한 적절한 평가를 하지 못했다고 판단함. 뿐만 아니라, 조사기관은 국내생산품과의 비교적 측면 또는 절대적 측면에서 수입량의 발전 가능성 및 그로 인해 초래될 수 있는 영향에 대해 적절히 검토하지 못했다고 심리함. 패널은 주요 수출국의 생산능력 등 미래의 수출여력과 다른 수입시장(기타국가)의 향후 발전 전망에 대한 검토도 요구되나, 조사기관이 이를 적절히 평가하지 못했다고 판시함. 뿐만 아니라, 생산량, 영업이익율, 고용상황 등 산업피해 요소들에 대해서도 2008년과 2010년의 수치를 단순 비교했을 뿐 가까운 미래에 어떻게 진전될 것인지에 대한 추정과 그로 인해 예상되는 영향에 대한 추정도 수행되지 않았다고 지적함. 위 판단들을 토대로 패널은 우크라이나가 모든 산업피해 요소들을 적절히 평가하지 않았고, 검토가 요구되는 산업피해 요소의 추이도 평가하지 않았으며, 국내산업에 대한 중대한 전반적인 손상이 분명히 임박했다는 점을 적절히 입증하지 못했으므로 협정 4조2항(a)를 위반했다고 판시함.

D. Safeguards Agreement Article 4.2(b) - Causation

- 쟁점 사항: 일본은 우크라이나가 인과관계를 결정함에 있어 긴급수입제한조치 협정 2.1, 4.1(a), 4.1(b), 4.2(a), 4.2(b), 11.1(a)와 GATT Article XIX:1(a)를 준수하지 못했다고 주장함. 특히, 우크라이나는 (1)

국내생산품과 수입품 간의 경쟁 상태를 검토하지 않음에 따라 심각한 피해의 우려와 수입증가 간 인과관계가 존재함을 입증하지 못했고, (2) 수입증가가 아닌 다른 원인에 따라 초래된 피해 또는 피해의 우려가 수입증가의 탓으로 귀속되지 않았음을 보장하지 못했다고 주장함. 아울러 공표된 보고서 내 적정하고 근거 있는 설명을 제공하지 못했다며 동 협정 3.1 및 4.2(c)를 위반했다고 주장함.

- 판정 내용: 패널은 심리를 개시하며 협정 4.2(b)는 조치 적용을 위해 (1) 조사기관은 심각한 피해 또는 피해의 우려와 증가된 수입품 간에 인과관계가 존재한다는 것을 반드시 입증해야 하며 (“Demonstration of the Existence of a Causal Link”), (2) 수입증가가 아닌 다른 원인으로 인한 국내산업의 피해는 수입증가의 탓으로 귀속시켜선 안된다는 (“Non-Attribution Analysis”) 두 가지 요구조건이 충족되어야 함을 규정하고 있다고 설명함.

- i. Demonstration of the Existence of a Causal Link – 이 요구조건에 대해 국내생산품과 수입품의 상호작용을 설명하는 국내시장의 경쟁 상태에 대한 분석이 조사보고서상 결여되어 있음에 따라 인과관계 분석이 불완전하다 할 수 있고, 수입증가와 국내산업 실적 악화의 동시 발생이 없었다고 일본은 주장함. 우선 패널은 상소기구의 과거 판례를 인용하며 조사기관은 진정되고 건설한 인과관계를 마련해야 하고 수입의 움직임과 산업피해 요소의 움직임 간 관계가 인과관계 분석 및 결정에 있어 매우 중요한 요소로 작용함을 확인함. 그 다음 패널은 Notice of 14 March 2013에 적시된 사실들을 검토함. 검토 결과 패널은 2009년 수입이 2008년 대비 절대적, 비교적 모두 감소한 반면 동 기간 동안 산업피해 요소는 악화되었으며, 2009년과 2010년의 수입이 2008년 대비 비교적 증가한 반면 산업피해 지표는 오히려 개선되었다는 점을 확인함. 패널은 인과관계 긍정 판정에 배치되는 지표임에도 불구하고 조사보고서상 그 부분에 대한 분석이나 추가 설명이 결여된 점을 지적하며, 조사보고서에

적시된 전개가 어떻게 수입의 비교적 증가가 심각한 피해의 우려를 야기시켰다는 결론을 뒷받침하는 것인지 적절한 설명과 근거가 제공되지 못했다고 결정함. 따라서 패널은 우크라이나가 협정 4.2(b)를 위반했다고 판시함.

- ii. Non-Attribution Analysis – 일본은 Key Findings상 기타 원인으로 인한 영향에 특별히 주의해야 한다는 구절을 지적하며, 국내산업에 피해를 초래한 기타 원인이 존재함을 인지한 이상, 조사기관은 “non-attribution” 분석을 수행할 의무가 있으나 우크라이나는 이를 수행하지 못했다고 주장함. 패널은 심리에 앞서 과거 상소기구의 판례를 인용, 조사기관은 반드시 수입증가로 인한 피해 영향과 기타 원인으로 인한 피해 영향을 분리하고 구분해서 평가해야 하며, 특히 피해의 우려가 관련된 사건에서는 피해를 초래한 기타 요인들이 매우 가까운 미래에서도 피해를 지속적으로 초래할 것인지에 대한 미래지향적 평가를 수행해야 한다고 확인함. 다음으로 패널은 이 관점에 입각해서 조사보고서를 검토함. 허나 조사보고서상 피해를 초래한 기타 요인에 대한 식별이 없었고 설명이 모호한 바, 결국 Key Findings를 검토할 필요가 있다고 패널은 판단하였고 Key findings 에서는 국내산업 실적의 악화를 초래한 세 가지 원인이 식별된 것을 확인함. 따라서 패널은 수입증가와 기타 원인이 심각한 피해의 우려를 함께 초래한 것이라는 결정을 담고 있는 것으로 이해하는 것이 합리적이라고 판단함. 이 경우 조사기관은 피해를 초래한 기타 원인에 대한 본질 및 그로 인한 피해 영향의 범위에 대해 분명히 설명하고 기타 원인으로 인한 피해가 어떤 방법으로 수입증가로 인한 피해와 분리되어 분석된 것인지를 설명할 의무가 있음에도 불구하고, 본 사건에서 우크라이나 조사기관은 이러한 의무 조건을 충족하지 못했으므로 협정 4.2(b)를 위반했다고 패널은 판시함.

E. Safeguards Agreement Articles 7.4, 5.1, 7.1, 3.1, 4.2(c) - Application, Duration, Liberalization of Measure

- **쟁점 사항:** 일본은 다음 의무 조건을 우크라이나가 준수하지 못했음을 근거로 긴급수입제한조치 협정 3.1, 4.2(c), 5.1, 7.1, 7.4 및 11.1(a)와 GATT Article XIX:1(a)를 위반했다고 주장함: (i) 심각한 피해를 구제 또는 방지할 수 있는 수준만큼만 조치를 적용해야 한다는 점, (ii) 조정의 촉진에 필요한 수준만큼만 조치가 적용되어야 한다는 점, (iii) 조치는 점진적으로 완화시켜가야 한다는 점, 그리고 (iv) 근거 있는 적절한 설명과 결론이 공표된 보고서상 나타나야 한다는 점.
- **판정 내용:** 패널은 우선 협정 7.4조에 대해 제기된 주장에 대한 심리를 시작함. 패널은 일본이 구체적으로 우크라이나가 조치 적용 전에 점진적 완화 계획에 대한 일정표를 제공하지 않았으므로 협정 7.4조 위반을 주장한 것을 상기하며, 동 협정 조항의 첫 문구는 예상되는 조치 적용의 기간을 언급할 뿐 점진적 완화에 대한 일정표를 언급하고 있지 않음을 지적함. 또한 동 협정 7.4조 어디에도 조치 적용 전에 점진적 일정의 통지를 의무화하는 조항은 찾을 수 없다고 판단함. 따라서 조치 적용 전 점진적 완화에 대한 일정표를 제공하지 않은 것이 협정 7.4조에 합치하지 않는다고 볼 수 있는 근거가 없으므로 일본의 주장을 기각함. 아울러 일본은 패널이 설치되는 시점까지 점진적으로 조치가 완화되지 않았으며 협정 7.4조 위반을 주장하였으나, 일정한 기간에 걸쳐 점진적인 완화를 시행한다는 우크라이나의 계획에 대해 협정 7.4조에 합치되지 않는다고 판단할 수 있는 근거가 없다는 이유로 일본의 주장을 기각함. 더불어 협정 5.1조 및 7.1조와 3.1조 및 4조2항(c)에 대한 위반 주장에 대해서도 패널은 일본의 주장을 기각함.

F. Safeguards Agreement Article 3.1, second sentence - Public Notice and Public Hearings

- **쟁점 사항:** 일본은 우크라이나가 (1) 합리적인 공시 의무를 이행하지 않았고, (2) 이해관계인으로서 상대방의 제출자료에 대한 반박 의견뿐만 아니라 견해 또는 자료를 제공할 수 있는 기회를 적절히

제공하지 않았으므로 긴급수입제한조치 협정 3.1조를 위반했다고 주장함.

- 판정 내용: 패널은 협정 3.1조 위반 요건이 구성되려면 일본이 위 주장내용들을 입증해야 한다고 확인함. 위 (1) 쟁점에 대한 일본의 주장은 우크라이나로부터 매우 제한적이고 실질적인 내용이 결여된 정보만을 입수했다는 것이며, 세 번의 공시 중 조사개시공고문만을 문제 삼았음. 패널은 일본이 어떤 견해로 우크라이나의 조사개시공고가 합리적이지 않다고 판단하는 것인지 구체적으로 설명하지 못했다고 지적했으며, 협정 3.1조상 조사기관으로 하여금 합리적 공시에 필요한 정보 외 실질적인 정보를 제공하도록 하는 규정은 없다고 심리함. 이를 토대로 위 (1) 주장에 대해서는 패널이 일본의 주장을 인정하지 않음. 위 (2) 주장에 대해서도 심리한 결과, 일본이 기타 이해관계자들이 제출한 서면자료에 대한 접근 요청을 하지 않았다는 등을 이유로 패널은 일본의 주장을 받아들이지 않았음. 따라서 패널은 일본이 우크라이나가 협정 3.1조를 위반했다는 구성 요건을 입증하지 못했으므로 일본의 주장을 기각함.

G. Safeguards Agreement Articles 3.1 and 4.2(c) - Prompt Publication of Report

- 쟁점 사항: 일본은 우크라이나가 조사보고서(Notice of 14 March 2013) 및 상세 분석내용을 신속히 공개하지 않았으며, 긴급수입제한조치 협정 3.1조 및 4.2(c)조를 위반했다고 주장함.
- 판정 내용: 패널은 협정 3.1조상 조사보고서 공표 시점에 대해 규정하는 조항은 없으나 협정 4.2(c)조에서 동 협정 3조를 참조하며 “신속히 공표”(“publish promptly”)란 요구사항을 적시하고 있으므로, 협정 4.2(c)에 따라 조사보고서는 신속히 공개될 것이 요구된다고 해석함. 이 해석에 따라 패널은 일단 협정 3.1조를 우크라이나가 위반했다는 일본의 주장은 더 이상 검토하지 않았으나, 협정 4.2(c)에 대한 위반 주장은 심리를 이어감. 패널은 과거 상소기구의 판례를 인용, 회원국이 공표해야 하는 보고서는 적용관세율이나 예상 조치적용기간을 필수적으로 포함할 필요는 없으므로 조치적용 결정이나 조치 수준 및 기간이 결정되기 전이라도 조사보고서는 신속히 공표되어야 한다고 판단함. 본 사건에서는 우크라이나가

심각한 피해의 우려 판정을 2012년 4월 중 내렸음에도 불구하고 조사보고서를 2013년 3월경에나 관보에 게재한 것으로 확인된 바, 패널은 우크라이나가 신속히 조사보고서를 공표하지 않았다고 판단함. 따라서 패널은 우크라이나가 협정 4조2항(c)를 위반했다고 판시함.

H. Safeguards Agreement Articles 12.1, 12.2 and 12.3 - Notifications and Prior Consultations

i. Claims under Article 12.1

- 쟁점 사항: 일본은 우크라이나가 다음 사건들의 발생 직후 세이프가드 위원회에 “즉시”(“immediately”) 통보 의무를 준수하지 못했이라며 긴급수입제한조치 협정 12.1조 위반을 주장함: (a) 조사개시; (b) 심각한 피해 또는 심각한 피해의 우려 판정; (c) 세이프가드 조치 적용 결정.
- 판정 내용: 위 (a) 이슈 관련, 우크라이나가 조사개시 관보게재일로부터 11일이 경과한 후 세이프가드 위원회에 통보한 것을 패널이 확인함. 조사개시 통보문의 내용이 매우 간단한 점, 11일이 번역에 필요한 적정 기간으로 볼 수 없다는 점을 고려하여, 패널은 조사개시 통보가 즉시 이뤄졌다고 볼 수 없다고 판정함. 위 (b)와 (c)의 이슈 관련, 패널은 2013년 3월 21일이 우크라이나가 피해의 우려 결정과 조치적용 결정을 합쳐서 통보한 시점임을 확인함. 패널은 우선 통보한 시점이 “즉시” 임을 판단하는 기준일이 무엇인지를 심리함. 심각한 피해의 우려 결정에 대한 즉시 통보 판단은 심각한 피해의 우려를 결정한 일이 기준일자야 되어 한다고 패널이 판단, 본 사건에서는 당해 통보가 피해 결정일인 2012년 4월 28일로부터 약 10개월 이상 경과한 후에 이뤄졌으므로 이는 협정 12.1(b)에 합치하지 않는다고 판시함. 조치적용 결정에 대한 즉시 통보 판단기준일은 “Notice of 14 March 2013”에 적용조치에 대한 필수적인 정보가 모두 담겨 있으므로 그 보고서가 공표된 2013년 3월 14일임을 확인함. 당해 조치부과결정일로부터 7일 후에 세이프가드 위원회에 통보하였으므로 “즉시” 통보가 이해되었다고 패널은 판단함.

ii. Claim under Article 12.2

- 쟁점 사항: 일본은 2013년 3월 21일의 통보문이 협정 12.2조에서 요구되는 모든 관련 있는 정보를 포함하지 않고 있으며, 특히 수입 증가로 초래된 심각한 피해의 우려에 대한 필수 근거 및 점진적 완화 일정표(timetable)도 담고 있지 않으므로 협정 12.2조를 우크라이나가 위반했다고 주장함.
- 판정 내용: 패널은 당해 조항이 통보문상 적시 되어야 할 최소한의 정보를 나열하고 있다며 이 중 하나라도 통보문상 누락된 경우라면 협정 12.2조를 위반한 것으로 봐야 한다고 해석함. 패널은 점진적 완화의 일정표를 2013년 3월 21일 통보문에 포함시켰는지 여부를 먼저 심리하였고, 점진적 완화의 일정표는 2014년 3월 28일, 즉 패널 설치 후 2일 후에나 통보되었다며 이는 협정 12.2조에 따라 모든 관련 있는 정보가 통보되었다고 볼 수 없다고 판단, 우크라이나가 협정 12.2조 의무를 준수하지 못했다고 판시함.

iii. Claim under Article 12.3

- 쟁점 사항: 일본은 우크라이나가 협정 12.3조에 따른 사전 협의를 위한 적절한 기회 제공 의무를 이행하지 않았다고 동 조항 위반을 주장함.
- 판정 내용: 패널은 이 쟁점에 대해 양측의 의견이 대립되는 부분은 사전 협의 목적을 위해 관련 있는 정보가 어떻게 제공된 것인지와 관련 있는 정보의 검토 기회가 주어진 후 사전협의를 이뤄졌는지 여부인 것으로 이해함. 패널은 본 사건에서 양측간 조치 발효 전에 제안된 조치에 대한 협의는 2012년 4월 19일에 한 번 이뤄졌고, 이 협의 전에 당해 조치에 대하여 일본측에 제공된 정보는 Key Findings에 포함된 정보뿐임을 확인함. 패널은 상소 기구의 판례를 고려하여 협정 12.2조에 명시된 제안된 조치에 대한 관련 있는 정보는 사전 협의 전에 반드시 제공되어야 하고 사전협의를 위해 전달되어야 하는 정보는 통보문을 통해 전달된 정보를 의미한다고 언급함. 본 사건에서, 우크라이나가 주장한 것과 같이 사전 협의를 위해 전달되는 정보가 통보문을 통해 전달될 필요는 없다고

가정하더라도, 협정 12.2조상 요구되는 관련 있는 정보가 사전 협의 전에 일본에 전달되었다고 볼 수 없으므로³ 우크라이나가 협정 12.3조를 위반했다고 패널은 판시함.

I. Safeguards Agreement Article 8.1 - Equivalent Level of Concessions

- 쟁점 사항: 일본은 우크라이나가 양국간에 존재하는 GATT 1994의 기타 의무사항과 상당히 동등한 수준의 양허를 유지하기 위해 노력하지 않았으며, 긴급수입제한조치 협정 8.1조 위반을 주장함.
- 판정 내용: 패널은 우선 상소기구의 판례를 인용하며 협정 12.3조에 따른 사전 협의 전 관련 있는 정보 제공의 결여는 동 협정 8.1조의 위반으로 이어진다는 점을 확인함. 앞서 패널은 우크라이나가 점진적 완화 일정표를 제공하지 않았기 때문에 협정 12.3조에 따라 사전 협의를 위한 적절한 기회 제공 의무를 이행하지 못했다고 판시했으므로, 동 협정 8.1조도 우크라이나가 위반했다고 패널은 판시함.

V. 사안의 시사점

- 본 사건 패널은 우크라이나의 승용차 세이프가드 조사가 전체적으로 세이프가드조치에 불합치했음을 실체적, 절차적 이슈를 모두 검토해서 판정했음.

(작성자 : 김성중 변호사)

³ Key Findings 에서는 점진적 완화의 일정표 등 협정 12.2 조에서 요구되는 관련 있는 정보를 모두 포함하지 않고 있기 때문임.