

8. EC, Korea, etc vs. US - Steel Safeguards 사건

(DS248, 249, 251~254, 258, 259, 2003. 12. 10. - 상소기구)

가. 사건 개요

2001년 6월 미 무역위는 USTR의 요청에 의거, 철강 상품에 대한 긴급 수입 제한 조치 조사를 개시하였고 미국 정부는 2002년 3월 대통령령을 통해 10개 철강 품목¹⁾에 대해 4년간의 관세 인상, tariff quota 실시 등을 골자로 하는 긴급 수입 제한 조치를 발동하였다. NAFTA 회원국인 캐나다, 멕시코와 미국과 자유무역 협정이 체결된 이스라엘, 요르단이 수출하는 상품, 그리고 긴급수입제한조치협정 9조1항²⁾의 *de minimis* 요건을 충족하는 개도국산 철강 상품은 긴급 수입 제한 조치 부과 대상에서 제외되었다.

우리나라를 비롯하여 브라질, EC, 중국, 일본, 뉴질랜드, 노르웨이, 스위스는 2002년 5월부터 7월에 걸쳐 각각 또는 합동으로 WTO 패널 설치를 요청하였으며 캐나다, 대만, 쿠바, 멕시코, 타이, 터어키, 베네주엘라가 제 3자로 참여하였다. 제 소국은 미국의 조치가 예측하지 못한 사태의 발전 입증 실패, 인과 관계 불성립, 수입 증가 입증 실패, 동등 대우(parallelism) 위반이라고 주장하였다.

1) Certain Carbon Flat-Rolled Steel items(CCFRS), Tin mill products, Hot-rolled bar, Cold-finished bar, Rebar, Welded pipe, Fittings, Flanges and Tool Joints(FFTJ), Stainless steel bar, Stainless steel wire, Stainless steel rod

2) 9.1. 개발도상회원국이 원산지인 상품이 수입회원국의 동 상품 수입에서 차지하는 점유율이 3%를 초과하지 않으며, 3%미만인 수입점유율을 가진 개발도상회원국이 차지하는 점유율의 합이 관련 상품의 총수입의 9%를 넘지 아니할 경우에 긴급 수입 제한 조치는 개발도상회원국이 원산지인 상품에 대하여 적용되지 아니한다(Re.2).

(Remark 2) 회원국은 제9조제1항에 의하여 취해진 조치를 즉시 긴급수입제한조치 위원회에 통보한다.

나. 주요 쟁점별 당사자 주장 및 판결 요지

1) 예측하지 못한 사태의 발전(GATT XIX조, 긴급수입제한조치협정 3조1항)

제소국은 미국이 예측하지 못한 사태의 발전(unforeseen developments)을 입증하지 못했거나 그러한 사태의 발전이 수입 증가로 귀결되었음을 입증하지 못했다는 점 등을 주장하였다.

패널은 미국이 예측하지 못한 사태의 발전에 대해 합리적이고 적절한 설명을 제시하였는가를 살피기에 앞서 동 사태의 발전은 긴급수입 조치가 발동된 상품 각각에 대해 입증되어야 한다고 밝혔다. 패널은 또한 예측하지 못한 사태의 발전은 하나의 사실로서(as a matter of fact) 입증되어야 하며 조사 당국의 보고서에 그 입증이 포함되어야 한다는 以前 판례를 확인하였다. 예측하지 못한 사태의 발전에 대해 미 무역위의 최초 보고서는 별다른 언급이 없었으며 미 무역위는 USTR의 요청에 따라 후속 보고서에 이에 대해 기재하였다. 일부 제소국이 이는 상기 입증이 보고서에 포함되지 않은 것이라고 주장하였으나 패널은 궁극적으로 보고서에 언급되면 되는 것이지 반드시 1차 보고서에 있어야 하는 것은 아니며 조사 당국은 보고서를 반드시 완전한 형태로 1회만 발행하여야 하는 것도 아니라고 보았다. 아울러 예측하지 못한 사태의 발전은 긴급 수입 제한 조치 발동 전에 완전한 형태로 발간된 조사 당국의 보고서에 포함되어야 하며 이번 사건의 경우 2차 보고서(2002. 2. 4.)가 조치 발동 시점(2002. 3. 20)보다 앞서므로 문제될 것이 없다고 확인하였다. 일부 제소국은 미국의 2차 보고서는 긴급 수입 제한 조치 조사 기간 종료 후에 발간된 것이므로 동 보고서에 포함된 예측하지 못한 사태의 발전에 대해 제소국은 의견을 개진할 기회가 없었다고 주장하고 이는 협정 3조1항3) 위반에 해당한다고 주장하였다. 패널은 미 무역위가 조사 기간 중 이해 당사

3) 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.

자에게 질문서를 발송하여 예측하지 못한 사태의 발전으로 볼 수 있을만한 사건을 기재하여 줄 것을 요청하였고 공청회 등을 통해 이에 대한 이해 당사자의 의견을 청취한 점이 인정된다고 밝히고 제소국의 주장을 기각하였다.

패널은 미국이 예측하지 못한 사태의 발전에 대해 합리적이고 적절한 설명을 제시하였는가, 즉 왜 어째서 이러한 사태의 발전이 심각한 피해를 초래한 수입 증가로 귀결 되었는지에 대해 미국이 충분한 설명을 제시하였는지를 검토하였다. 미국이 세 가지 사건-舊 소련 붕괴, 97년 아시아 금융 위기, 미 달러화 절상으로 인한 미국의 景氣活況-이 같은 시기에 일어났고 서로 합쳐져서 예측하지 못한 사태의 발전에 이르렀다고 주장하였다. 패널은 GATT XIX조는 여러 개의 사태의 집합을 예측하지 못한 사태의 발전으로 보는 것을 배제하지는 않는다고 보고 미국의 주장을 인정하였다. 패널이 중점적으로 본 것은 심각한 피해가 예측하지 못한 사태 발전과 관세 양허의 결과로서 발생하였는지 여부다. 패널은 양자간에는 논리적 연관 관계가 있어야 한다는 이전 판례(*Argentina-Footwear* 사건, *Korea-Dairy* 사건 상소기구)를 환기하였다. 패널은 미 무역위의 보고서를 면밀한 분석한 결과 동 보고서가 unforeseen developments와 심각한 피해간의 관계에 대해 10개 상품에 부과된 긴급 수입 제한 조치별로 충분히 설명하였다고 볼 수는 없다고 판단하였다. 패널은 그 설명의 정도(extent)는 (특정 기준이 미리 정해져 있는 것이 아니라) 문제가 된 개별 사안의 성질(nature)과 복잡성(complexity)에 따라 결정될 것이며 설명의 시점(timing), 정도(extent), 수준(quality)은 설명이 합리적이고 적절하였는지 여부에 영향을 미치는 요소라고 논구하였다.

패널은 미 무역위가 unforeseen developments를 긴급 수입 제한 조치가 부과된 특정 철강 상품 각각에 대해 논리적으로 연결시키지 못했음도 부당하다고 지적하였다. unforeseen developments가 수입 증가로 귀결되었음을 입증하라는 GATT XIX조의 규정은 긴급 수입 제한 조치가 적용된 각각의 상품 하나 하나에 적용되는 것이라고 본 것이다.

패널은 이상의 판단을 토대로 미국의 조치는 GATT XIX조1항(a)4와 긴급 수

4) XIX:1. (a)체약국은 예측하지 못한 사태의 발전과 관세 양허를 포함한 본협정에 따라 체약국이 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 체약국의 영역으로 수입되고 있을 때에는, 동 체약국은 동 상품에 대한 전기 손해를 방지 또는 구제하는 데 필요한 한도 및 기간동안 동 의무의 전부 또는 일부를 정지하거나 또는 양허를 철회 또는 수정할 수 있다.

입 제한 조치 3조1항의 예측하지 못한 사태 발전의 입증 의무와 합치되지 않는다고 판시하였다.

미국은 unforeseen developments가 심각한 피해를 초래한 수입 증가로 귀결되었음을 합리적이고 적절한 설명을 통해 입증해야 한다는 패널의 판정에 대해 패널이 사용한 이 standard of reviews는 *Argentina-Footwear* 사건, *Korea-Dairy* 사건 상소기구가 긴급수입제한조치협정 2조, 4조를 검토할 때 사용한 것이므로 GATT XIX조에 관한 claim을 검토하는 본 건에서는 부적절하다고 상소하였다.

상소기구는 미국의 주장을 기각하였다. 상소기구는 GATT XIX조와 긴급수입제한조치협정은 분리될 수 없는 권리와 원칙을 구성하며 긴급수입제한조치협정상의 의무에 일반적으로 적용되는 기준을 GATT XIX조에 적용하지 못할 이유가 없다고 보았다. 상소기구는 조사 당국이 unforeseen developments에 대한 설명을 제시하지 않는다면 패널이 조사 당국의 결정(긴급 수입 제한 조치 결정)이 GATT XIX조에 합치하는지를 객관적으로 검토할 수도 없을 것이므로 미국의 주장은 DSU 11조5)의 객관적 평가 의무를 가능하지 못하게 하는 것이라고 비난하였다.

미국은 또한 긴급수입제한조치협정 3조1항이 요구하는 것은 결국 조사 당국의 결론(reasoned conclusion)에 대한 논리적인 근거(logical basis) 뿐이며 합리적이고 적절한 설명 없이(reasoned conclusion)를 제공하는 것도 가능하다고 주장, 합리적이고 적절한 설명이 없다는 패널 판정에 도전하였다.

상소기구는 미국의 3조1항의 적절한 해석은 “the competent authorities are required … to ‘give an account of’ a ‘judgment or statement which is reached in a connected or logical manner or expressed in a logical form’, distinctly, or in detail.” 이 될 것이며 이는 합리적이고 적절한 설명을 포함하는 것이 당연하고 GATT XIX조상의 unforeseen developments는 3조1항의 사실 및 법에 대한 관련 쟁점(pertinent issue of fact and law)에 해당하며 4조2항다호6)에 의거, 조사 당국은 unforeseen developments 입증(공표) 의무가 있다고 확인하였다.

- 5) 11. 패널의 기능은 분쟁 해결 기구가 이 양해 및 대상 협정에 따른 책임을 수행하는 것을 지원 하는 것이다. 따라서 패널은 분쟁의 사실 부분에 대한 객관적인 평가, 관련 대상 협정의 적용가능성 및 그 협정과와 합치성을 포함하여 자신에게 회부된 사안에 대하여 객관적인 평가를 내려야 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.
- 6) 4.2.다. 주무 당국은 조사 중인 사안에 대한 상세한 분석 및 조사된 요소의 적절성에 대한 증거를 제3조의 규정에 따라 신속히 공표한다.

미국은 설명의 시점과 정도도 설명의 합리성 및 적절성을 판단하는 요소가 된다는 패널의 판단에 대해서도 협정상 근거가 없다고 상소하였다. 상소기구는 미국은 패널의 판정을 ‘설명’이 특별한 길이나 형태를 갖추어야 하는 것으로 잘못 이해했다고 지적하고 패널이 이러한 기준을 세우려는 것은 아니었으며 단지 미 무역위가 합리적이고 적절한 설명을 제공하였는지를 검토(assess)하였을 뿐이라고 언급하고 미국의 주장을 기각하였다.

미국은 GATT XIX조가 조사 당국으로 하여금 각 상품에 대한 unforeseen developments의 다양한 영향을 차별화할 것을 요구하지는 않는다면 문제 가 된 철강 상품 각각에 대해 합리적이고 적절한 설명이 있어야 한다는 패널의 판단에 대해서도 상소하였다. 상소기구는 GATT XIX조1항(a)는 긴급 수입 제한 조치는 증가된 수량으로 수입되고 있는 어느 상품에도 적용이 가능하다는 점을 분명히 명시하고 있고 어느 상품도 unforeseen developments가 수입 증가로 귀결되면 긴급 수입 제한 조치 대상이 되는 것이므로 조사 당국은 unforeseen developments가 수입 증가로 귀결되었음을 긴급 수입 제한 조치 각각(each safeguard measure at issue)에 대해 입증해야 한다고 확인하였다. unforeseen developments가 긴급 수입 제한 조치가 적용된 특정 상품을 포함하는 상품군(broad category of products)의 수입 증가로 귀결되었음을 증명하는 것으로는 부족하다는 것이다.

미국은 비록 각 상품의 수입 증가와 unforeseen developments를 논리적으로 연결하는 데 사용하지는 않았지만 그리 사용할 수 있었던 증거 자료가 미 무역위의 보고서에 포함되어 있었다고 주장하고 패널은 3조1항 unforeseen developments 요건 검토시 이러한 자료를 고려했어야 한다고도 주장하였다. 상소기구는 unforeseen developments에 대한 3조1항의 reasoned conclusion을 제공해야 하는 것은 미국이며 패널이 보고서에 散在되어 있는 자료를 엮어서 논리적인 설명을 구성할 책임은 없다고 밝히고 미국의 주장을 기각하였다.

2) 수입 증가(긴급수입제한조치협정 2조1항, 3조1항)

협정 2조1항)상의 수입량 증가에 적용될 기준(threshold) 유무에 대해 제소국

7) 1. 회원국(Re.1)은 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.

은 *Argentina-Footwear* 사건 상소기구의 판정을 인용, 수입은 그 양과 질 두 측면에서 모두 국내 산업에 심각한 피해(우려)를 초래하기에 충분할 정도로 근래적이고 돌연적이고 급격하며 심각해야 한다고 주장하였으나 미국은 수입의 近來性(recentness), 돌연성(suddenness) 등은 협정에 제시된 기준이 아니므로 수입 증가 판정의 부분을 구성하는 것은 아니며 다만 심각한 피해 및 인과 관계 판정 시에 관계가 있는 것이라고 주장하였다.

패널은 2조1항상의 수입 증가 판정은 근래성, 돌연성, 급격성, 심각성에 대한 어느 정도의 증거가 있어야 한다고 언급, *Argentina-Footwear* 사건 상소기구의 판정에 대체로 동의하였다. 다만 근래성에 대해 보다 자세히 자신의 의견을 추가하였다. 패널은 수입 증가는 불가피하게 어느 두 시점간의 비교를 수반하나 긴급수입제한조치협정은 비교 대상 시점이나 조사 기간의 길이에 대해 언급하고 있지 않으므로 수입 증가의 근래성 여부는 각 사안에 따라 결정될 것이라고 보았다. 패널은 그러나 조사 당국은 반드시 조사 기간 전체에 걸친 수입 동향에 대해 양적이고 질적인 분석을 해야 하며 수입이 最近에 증가하였는지에 대해 査定(assess)해야 한다고 설명했다. 패널은 근래성 여부는 반드시 가장 최근의 자료, 기간에 중점을 두어야 하나 그 이전의 자료와 분리해서 검토할 것은 아니고 최근의 수입 감소, 수입 증가율 감소 등의 수입 동향 상의 변화 역시 전체적인 동향상에서 보아야 한다고 보았다. 즉 패널은 조사 당국의 분석은 조사 기간 종료 시점에 가까운 최근 기간에 중점을 두어야 하지만 이전의 수입 동향이 수입 동향 분석에 영향을 줄 수 있음을 염두에 두어야 한다고 지적하였다.

미국은 상소하였으나 상소기구 역시 패널의 판정을 지지하였다. 상소기구는 긴급 수입 제한 조치를 부과하기 위해서는 동 수입이 근래적이고 돌연적이고 급격하며 심각해야 한다는 *Argentina-Footwear* 사건 상소기구의 판정을 재확인하였다. 미국은 협정 2조1항에 근래, 돌연, 급격 등의 표현이 기재되어 있지 않다는 이유로 동 조항의 in such increased quantities란 단지 조사 기간 종료시점의 수입량이 이전의 불특정 시점의 것보다 높을 것을 요구하는 것이라고 주장하였으나

(Remark 1) 관세 동맹은 단일체로서 또는 회원국을 대신하여 긴급 수입 제한 조치를 적용할 수 있다. 관세 동맹이 단일체로서 긴급 수입 제한 조치를 적용하는 경우 이 협정에 따른 심각한 피해 또는 그 우려의 판정을 위한 모든 요건이 관세 동맹 전체에 존재하는 제반조건에 근거한다. 긴급 수입 제한 조치가 회원국을 대신하여 적용되는 경우 심각한 피해 또는 그 우려의 판정을 위한 모든 요건은 동 회원국내에 존재하는 제반조건에 근거하며, 동 조치는 동 회원국에 한정된다. 이 협정의 어느 조항도 1994년도 GATT 제19조와 제24조제8항과의 관계에 관한 해석을 예단하지 아니한다.

상소기구는 end-point-to-end-point analysis만으로는 수입량 동향을 정확히 분석할 수 없다는 *Argentina-Footwear* 사건 상소기구의 판정을 환기, 미국의 주장을 기각하였다.

패널은 이어 문제가 된 10개 상품별로 수입량이 과연 실제로 증가하였는지에 대해 미 당국이 합리적이고 적절한 설명을 제시하였는지를 살펴보았다. 패널은 미 무역위가 CCFRS, tin mill, hot-rolled bar, stainless steel wire, stainless steel rod 5개 품목에 대해서는 최근의 수입 증가에 대한 합리적인 설명을 제시하지 못했다고 판시하였다. Tin mill과 stainless steel wire를 제외한 3개 품목은 모두 조사 기간 종료 무렵에는 수입이 상당히 감소하였는데 이에 대한 합당한 이유가 제시되지 않았다고 본 것이다. 미국은 패널이 최근 기간(조사 기간 말미 기간)에 수입이 감소한 것에 대해 지나치게 문제 삼았다고 상소하였으나 상소기구는 패널이 단지 최근의 수입 감소뿐 아니라 기타 관련 사항을 합리적으로 검토한 점이 인정된다고 보고 미국의 주장을 기각하였다.

패널은 Tin mill과 stainless steel wire에 대해서는 다른 이유로 미국이 수입 증가를 입증하지 못했다고 판단하였다. 이들 상품에 대해 수입 증가 긍정 판정을 한 미 무역위원은 각각 3명이었는데 이들 3명은 해당 상품의 품목범위에 대해 서로 다르게 이해하였다. Tin mill의 경우 1명은 이를 별도 상품으로 본 반면 2명은 CCFRS의 일종으로 보았다. 패널은 미 무역위원은 문제가 된 상품을 서로 다른 상품으로 이해하였고 상이한 상품에 대한 수입 증가 긍정 판정은 본질적으로 조화(reconcile) 될 수 없는 것이라고 지적하였으며 협정 2조1항 및 3조1항상 WTO 회원국은 상호 다르고 조화될 수 없는 설명에 기반한 판정을 토대로 긴급 수입 제한 조치를 취할 수 없다고 판단하였다. 패널은 미국이 tin mill과 stainless steel wire 수입 증가에 대해 제시한 설명은 상호 조화될 수 없는 대체 설명(alternative explanation)으로 구성된 것인 만큼 미국은 수입 증가에 대한 합리적이고 적절한 설명을 제시하지 못했다고 판시하였다.

미국은 각 위원들의 결정은 결국 종합되어 미 무역위라는 단일 기관의 판정(single institutional determination)을 구성하는 것인데 패널이 기관의 결정 자체에 대해 검토하지 않고 각 위원의 판단에 대해 시비한 것은 오류라고 상소하였다.

상소기구는 회원국이 조사 당국의 판정이 단일 설명에 기초해야 하는지(조사 당국 구성원의) 복수설명에 기초해야 하는지는 회원국이 재량에 따라 선택하는 것이라고 보았다. 상소기구는 이러한 설명들을 함께 읽어야 하는 것도 아니고

패널이 이들을 조화해야 할 것도 아니라고 지적하였다. 상소기구는 패널은 조사 당국의 설명이 한 사람이 제시한 것이든, 여러 사람이 제시한 것이든 그 내용이 합리적이고 적절한지를 살펴야 할 것인데 이번 사건 경우 패널은 각 무역위원의 설명이 조화되지 않는다고만 언급하고 각 무역위원의 설명 내용이 합리적이고 적절한지 여부는 검토조차 하지 않았다고 비판하고 패널의 판정을 기각하였다.

3) 인과 관계 및 비귀속 의무

제소국들은 해당 철강상품 개개에 부과된 긴급 수입 제한 조치 각각에 대해 미 당국이 증가된 수입과 심각한 피해간의 인과 관계를 입증하지 못했으며 수입 이외의 요소로 초래된 피해를 전가(轉嫁)하지 말아야 한다는 의무도 준수하지 못했다고 주장하였다.

패널은 협정 4조2항나호의 인과 관계란 원인과 효과간의 진정하고 실질적인 관계가 있어야 한다는 의미라고 해석한 *US-Wheat Gluten* 사건 상소기구의 판정을 재확인하였으며 구체적으로 미 당국이 긴급 수입 제한 조치가 발동된 각각의 상품에 대해 피해 요소 동향간의 상관성(coincidence of trends), 수입품과 국내 동종 상품간의 경쟁 조건, 비귀속성(non-attribution)을 충분히 검토하였는지 살펴보았다. 그 결과 패널은 10개 상품 중 stain steel rod를 제외한 9개 상품에 대해 미 당국이 인과 관계에 관한 합리적이고 적절한 설명을 제시하지 못했다고 판단하였다. 9개 상품 중 tin mill products와 stainless steel wire에 대해서 패널은 수입 증가 분석과 마찬가지로 미 무역위원이 이들 상품에 대한 상품 범위를 다르게 인식하여 판단을 내렸고 이는 서로 조화될 수 없는 것이므로 결국 미 무역위는 인과 관계에 대한 합리적이고 적절한 설명을 제시하지 못한 것이라는 논리를 전개하였다.

이 판정은 상소기구에서 수입 증가 부분 검토시 기각된 것과 같은 논리로 기각되었다. 그러나 상소기구는 미 무역위원의 논지가 서로 조화될 수 없으므로 합리적인 설명이 제시되지 않은 것이라는 패널의 판정이 그릇되었다는 것이지 이들 두 상품에 대한 미 당국의 설명이 합당한지 여부에 대해서는 따로 살피지 않았다. 이미 10개 상품에 대한 긴급 수입 제한 조치가 GATT XIX조1항(a)와 협정 2조1항, 3조1항 등에 위배된다고 판시한 만큼 추가적인 검토가 불필요하다는 이유에서이다.

4) 동등 대우

미국은 NAFTA 회원국인 캐나다, 멕시코와 미국과 별도의 자유무역협정을 체결하고 있는 요르단, 이스라엘에 대해서는 긴급 수입 제한 조치를 적용하지 않았다. 수입 증가 여부 등을 조사할 때에는 이들 국가를 포함하였다. 제소국은 이 같은 행위는 동등 대우 원칙에 위반된다고 주장하였다.

패널은 이전의 판례와 협정 2조 규정에 비추어 동등 대우의 요건이란 첫째 조사 대상과 조치 적용 대상이 같아야 할 것, 둘째 양자간의 차이가 있을 경우 조사 당국은 조치 적용 대상 수입만으로 협정 2조1항, 4조2항의 긴급 수입 제한 조치 발동 요건이 충족된다는 점을 명백히 수립해야 할 것이라고 보았다. 이러한 기준에서 패널은 수입 제한 조치가 발동된 10개 상품별로 조사한 결과 미국이 조치 적용 대상 수입만으로도 긴급 수입 제한 조치 적용 요건이 충족된다는 합리적인 이유와 적절한 설명을 명백히 제시하지 못하였다고 판단하였다.

패널은 조치 적용에서 제외된 수입(excluded imports)의 국내 산업 피해 초래 여부에 대해 설명이 있어야 한다고 하였는데 이에 대해 미국은 패널이 별도의 요건을 추가한 것이라고 상소하였다. 상소기구는 그러나 4조2항 비귀속 의무상 조사 당국은 증가된 수입 이외의 다른 요소로 인해 초래된 피해를 증가된 수입에게 귀속시키지 말아야 하며 특정 수입분이 증가된 수입에서 배제되었으므로 그 배제된 특정 수입분이 국내 산업에 피해를 초래하였는지 여부에 대해 합당한 설명을 요청하는 것은 타당하다고 판단, 미국의 주장을 기각하였다.

다. 해설 및 평가

미국의 조치는 거의 모든 철강 상품에 대해 수입 증가 사실이 없거나 미 국내 산업에 피해를 초래하지 않았는데도 무차별적으로 발동되었으며 국제 사회의 강한 반발을 초래하였다. 국제 사회는 미국의 조치는 Bush 대통령의 자국 철강 산업을 보호 공약을 이행하기 위한 정치적 의도에서 비롯된 것이라고 비난하고 연쇄적인 자국 시장 보호조치를 초래할 것이라고 비난하였다. 미국이 긴급 수입 제한 조치를 취한 후 EC는 미국으로 수출되었을 물량이 미국의 긴급 수입 제한 조치로 인해 EC로 전환될 것을 우려하여 유사한 조치를 발동하는 등 미국의 조

치는 국제철강교역을 심각하게 교란시켰다. 제소국은 거의 모든 쟁점에서 승소하였으며 미국은 미국 내 철강소비업계의 반발에도 직면하여 결국 상소기구 보고서가 채택되기 전에 긴급 수입 제한 조치를 철회하였다.

패널은 tin mill products와 stainless steel wire의 수입 증가, 인과 관계, 등등 대우에 대한 미 무역위의 판단을 수용하지 않았다. 문제의 시작은 이들 상품의 범위에 대해 미 무역위원간의 의견이 다른 데에서 시작된다. 즉 일부 위원은 이들 상품이 별도 품목 범위(product category)를 구성한다고 본 반면 일부 위원은 다른 품목 범위의 일부분이라고 보았다. 품목 범위에 대한 의견을 달리하는 위원이 공교롭게도 이들 상품의 수입 증가, 인과 관계, 등등 대우 준수 여부에 대해서 긍정 판정을 내렸던 것인데 패널은 각 위원의 긍정 판정은 서로 다른 품목 분류에 기반하고 있으므로 상호 조화될 수 없는 것이라고 단정하고 따라서 수입 증가, 인과 관계, 등등 대우 등에 관해 합리적이고 적절한 설명을 제시하지 못한 것이라고 판단한 것이다. 그러나 패널은 각 위원의 논리가 꼭 조화되어야 하는지에 대해서는 침묵하였다. 패널의 이 같은 논리는 복수의 성원으로 구성되는 entity의 결정이 합리적이기 위해 각 성원의 논리가 상통해야 한다는 것으로서 다소 무리가 있어 보인다. 다행히 패널의 주장은 상소기구에서 기각되기도 하였지만 동 주장대로라면 패널의 판정 역시 패널 구성원 3명의 의견이 일치할 경우에만 올바로 성립할 수 있다는 논리가 되는 셈이다. 그러나 패널 구성원 중 소수가 다수의 의견에 동의하지 않고 소수 의견을 내더라도 다수의 의견이 패널의 판정을 구성하며 복수의 성원으로 구성된 단체가 단체의 최종 의견을 다수결로 정하는 경우도 태반이므로 각 성원간의 의견 일치를 요구할 것은 아니라고 본다.