

Dominican Republic - Safeguard Measures on Imports of Polypropylene Bags and Tubular Fabric (WT/DS415, 416, 417, 418/R)

I. 분쟁 기본 정보

- 분쟁 참가국
 - 제소국: 코스타리카, 엘살바도르, 과테말라, 온두라스
 - 피소국: 도미니카 공화국
 - 3자 참여국: 중국, 콜롬비아, 코스타리카, 엘살바도르, EU, 과테말라, 온두라스, 니카라과, 파나마, 터키, 미국
- 패널보고서 회람일: 2012. 1. 31.
- 패널보고서 DSB 채택일: 2012. 2. 22.

II. 사안의 사실관계

- 긴급수입제한(Safeguard – SG) 조치 부과대상 수입품목: 폴리프로필렌 소재 가방(polypropylene bags) 및 관 모양 천(tubular fabrics)
- SG 조사 신청인: Fertilizantes Santo Domingo, C. por A. (FERSAN)¹
- SG 조사기관: Commission for the Regulation of Unfair Trade Practices and Safeguard Measures ("Commission")
- SG 제소장 접수일: 2009. 12. 18.²
- SG 조사 완료일: [불명확]
- SG 조치 부과 결정일 및 조치 발효일:
 - 잠정 SG 조치: 2010. 3. 16.
 - 최종 SG 조치: 2010. 10. 5.
- 위반 주장 조항: GATT Articles XIX:1(a), XIX:2 및 Safeguards Agreement Articles 2.1, 3.1, 4.1, 4.2, 5.1, 6, 8.1, 9.1, 11.1, 12 (GATT Articles I:1, II:1(a)에 기한 예비적 주장도 함)

III. 분쟁 최종판정

¹ 도미니카 공화국 소재 기업

² WTO Committee on Safeguards 에 조사 사실을 공지함

- 문제된 조치는 GATT I:1조 규정상 MFN 의무 및 수입품에 대한 기타 부과금으로서 GATT II:1(b) 의무의 정지(suspension) 조치로서, GATT XIX조 및 세이프가드협정이 적용됨.
- 권한 있는 당국이 GATT XIX:1(a) 규정상 “예상치 못한 사태 발전”과 조치 효과의 합리적이고 적절한 설명을 제공하지 못했기 때문에 도미니카 공화국의 조치는 GATT XIX:1(a), 세이프가드협정 3.1, 4.2(c), 11.1(a)조에 불합치함.
- 도미니카 공화국의 세이프가드 조치 부과 시 국내산업의 정의가 세이프가드협정 4.1(c)에 불합치했기 때문에 도미니카 공화국의 조치는 GATT XIX:1(a)조 및 세이프가드협정 2.1조에 불합치함.
- 도미니카 공화국이 태국산 수입품을 세이프가드 조치에서 제외하기 위하여 가능한 모든 합리적인 조치를 취하지 않았으므로, 도미니카 공화국의 조치는 세이프가드협정 9.1조에 불합치함.

IV. 패널 판정 내용

1. 절차적 이슈

A. Request for Enhanced Third Party Rights

- 쟁점 사항: 콜롬비아는 패널이 강화된 제3자국 권한(enhanced third party rights)을 부여하여 줄 것을 요구함(제출 자료 열람, 회의 참여 등)
- 판정 결과: 패널은 콜롬비아가 (i) 도미니카 공화국의 SG 조치의 대상에서 제외되었던 점, (ii) 다른 제3자국과 비교하여 강화된 권한을 가질 만한 사유를 충분히 소명하지 못한 점, (iii) DSU에 따른 통상적인 제3자국 권한 등으로 본 사안에서 자신의 이해관계가 충분히 보호되지 않는다는 점을 충분히 소명하지 못한 점, (iv) 강화된 권한 부여가 절차 지연으로 이어질 수 있는 점, (v) 당사국 및 제3자국 모두 콜롬비아의 요구를 지지하지 않은 점, (vi) 제3자국 일부에게 강화된 권한을 부여하는 것은 DSU에 따른 당사국과 제3자국간의 권한의 차이를 불필요하게 흐릴 수 있다는 점을 들어 콜롬비아의 요구를 기각함.

B. Business Confidential Information

- 쟁점 사항: 도미니카 공화국이 사업상 기밀정보(Business Confidential Information, “BCI”)의 보호에 관한 절차 도입을 요청함.

- 판정 결과: 패널이 도미니카 공화국의 요청을 인용함.
- C. Request for Preliminary Ruling on Applicability of GATT Article XIX and the Safeguards Agreement
- 쟁점 사항: 도미니카 공화국은 패널에게 GATT Article XIX 및 Safeguards Agreement가 적용되지 않는다는 취지의 중간 판결(preliminary ruling)을 내릴 것을 요구하면서, 이와 같은 중간 판결을 내릴 때까지 절차를 중단할 것을 요구함.
 - 판정 결과: 패널은 콜롬비아의 요구를 기각함.
- D. New Fact on Record after Interim Report
- 쟁점 사항: Interim Report가 발행된 이후에 도미니카 공화국은 Commission이 2012. 4. 20.까지 대상 제품에 대한 28%의 증가세(ad valorem duty)를 유지하기로 하였다는 내용의 Commission 의결 내용을 패널에 제출하여, 제소국들이 해당 의결의 내용을 사건 기록에 포함시킬 것을 요구함.
 - 판정 결과: 패널은 패널보고서에 위 의결에 대한 내용을 포함시킴.
- E. Standard of Review for Safeguard Cases
- 쟁점 사항: 사건에 적용되는 검토 기준(standard of review)을 어떻게 설정할지 문제됨.
 - 판정 결과: 패널은 도미니카 공화국의 관련 당국(Commission)의 판단근거를 검토하기 위하여 Commission의 의결내용을 토대로 삼고, 의결내용의 근거가 되는 조사부서의 기술보고서(technical reports)로 검토내용을 보충하여야 한다고 판단함.
- F. Terms of Reference – Examination of Expired Measures (The Provisional Measure)
- 쟁점 사항: 제소국들이 제소대상 SG 조치에 이미 효력이 만료된 임시조치를 포함시켰는데, 이때 임시조치에 대한 판단이 필요한지가 문제됨.
 - 판정 결과: 패널은 만료된 임시조치에 대하여 별도의 판단을 하는 것이 분쟁 당사자들에게 도움이 되지 않을 것이라고 판단하여 임시조치에 대하여 별도의 판단을 하지 않음.
- G. VCLT Article 33 - Meaning of Terms in the Three Official Languages

- 쟁점 사항: 공식 언어(스페인어, 영어, 불어)에 따른 ordinary customs duties의 의미가 문제됨.
- 판정 결과: 어떠한 공식 언어에 따르더라도 의미가 같을 것으로 추정되고, 의미에 차이가 있다면 원칙적으로 협약의 목적을 조화롭게 반영하는 의미로 해석할 것이라고 판단함.

H. DSU Articles 3.2 and 7.2 - Jurisdiction Over Claims Under Non-Covered Agreements

- 쟁점 사항: 도미니카 공화국이 적용한 관세가 도미니카 공화국과 제소국이 체결한 2개 FTA(Central America-Dominican Republic FTA 및 DR-CAFTA)에 따른 preferential tariff인 종가세 0%를 초과한다는 제소국 주장에 대하여, 도미니카 공화국은 위 FTA는 WTO 관할 범위 밖에서 체결된 것이므로 DSU Article 3.2 및 7.2에 따라 패널에게 이를 판단할 관할이 없다고 주장함.
- 판정 결과: 패널 질문에 대하여 당사국들은 위 FTA 조항이 본 사안과 관련이 없으며 제소국들이 해당 조항의 주장하는 것도 아니라는 점에 동의하여, 패널은 별도의 판단을 하지 아니함.

I. The Role of Precedent

- 쟁점 사항: 패널이 GATT Article XIX:1(a)에 따른 예기치 못한 변화(unforeseen developments)에 관한 판단을 함에 있어서 선례에 따라야 하는지 여부가 문제됨
- 판정 결과: 패널은 WTO 분쟁해결 제도가 선례 구속 원칙에 따르는 것은 아니나, 패널은 기존 사건에서 Appellate Body의 동일한 이슈에 대한 판단 내용을 따른다는 것이 WTO 회원국간의 기대라고 보면서, 본 사안에서는 도미니카 공화국은 패널이 Appellate Body의 해석과 다른 해석을 하여야 하는 이유를 충분히 소명하지 못하였다고 판단함.

J. DSU Articles 12.10 and 12.11 - Special and Differential Treatment for Developing Country Members

- 쟁점 사항: 당사국들이 개도국으로서 DSU Article 12.10 및 12.11에 따라 특별하고 차별화된 대우(special and differential treatment)를 받는지 여부가 문제됨.

- 판정 결과: 패널은 당사국들이 Safeguards Agreement Article 9.1에 관한 주장을 제외하고는 위와 관련한 주장을 별도로 하지 않았으나, 특히 절차에 관한 일정을 준비하면서 당사국들의 개도국으로서의 상황을 고려하였다고 설명함.

2. 실제적 이슈

A. Applicability of GATT Article XIX and the Safeguards Agreement to this Dispute

- 쟁점 사항:

- ✓ 도미니카 공화국은 GATT Article XIX에 따른 ‘의무’에는 Article II:1에 따른 환약(concessions)과 관련된 관세 환약 및 의무 및 Article XI에 따른 양적 제한의 제거 또는 축소만 포함된다고 주장하면서, 적어도 GATT Article I에 따른 MFN 원칙은 포함되지 않는다고 주장함. 구체적으로, 본건 SG 조치(38% 증가세)는 단순히 MFN 관세를 올린 것(increase in the MFN tariff)이며 도미니카 공화국의 GATT Article II에 따른 의무(40% 이상의 증가세를 부과하지 않을 것)를 위반하지 않았으며 달리 통상적인 관세(ordinary custom duties)외의 세금을 징수하거나 수입을 제한하지 않았기 때문에, GATT Article XIX 및 Safeguards Agreement의 적용대상이 아니기 때문에 GATT Article XIX 및 Safeguards Agreement가 본 사안에 적용되지 않는다고 주장함.
- ✓ 이에 대하여, 제소국들은 SG 조치들이 GATT Article I:1 및 II:1(b)에 따른 의무를 유예(suspend)하거나, 적어도 Article XIX에 따른 SG 조치를 구성한다고 주장함.

- 판정 결과: 패널은 다음과 같은 이유로 본건 SG 조치에 대하여 GATT Article XIX 및 Safeguards Agreement가 적용된다고 판단함:

- ✓ 우선, 패널은 다음과 같은 이유로 본건 SG 조치가 Article I:1에 따른 MFN 원칙을 위반하며, 이에 따라 도미니카 공화국의 Article XIX:1(a)에 따른 의무를 유예한다고 판단함:
 - ◆ 패널은 Article XIX가 해당 조항을 인용하면서 유예될 수 있는 GATT 조항을 명시적으로 한정 짓지 않으며, 그 범위에 MFN 원칙도 포함된다고 판단함.

- ◆ 패널은 본건 SG 조치가 콜롬비아, 인도네시아, 멕시코 및 파나마 수입품들을 우대하면서, MFN 원칙에 위반된다고 판단함(도미니카 공화국 역시 이를 반박하지 않음).
- ✓ 나아가, 패널은 본건 SG 조치가 통상적인 관세조치가 아니며, MFN 관세를 대체하는 것이 아니라 실질적으로 MFN 관세와 공존하는 것이라는 점에서, Article II:1(b) 2문을 유예한다고 판단함:
- ✓ 이에 따라, 패널은 본건 SG 조치가 GATT Article XIX에 따라 이루어진 SG조치에 해당하여, GATT Article XIX 및 Safeguards Agreement가 적용된다고 판단함.

V. 사건의 시사점

- 도미니카 공화국의 양허 관세 (bound rate)는 MFN 관세율보다 높았기 때문에, 세이프가드 조치는 양허 관세를 초과하지 않는 범위 내에서 부과될 수 있었음.
- 패널은 GATT II조를 검토하면서 “일반적 관세 (ordinary customs duties)”는 “엄격한 의미에서 국경에서 징수되는 관세”를 의미하며, “관세청에 의해 별도 또는 예외적으로 징수되는 세금”은 포함하지 않는다고 보았음. 패널은 문제된 세이프가드 조치가 관세의 형식으로 부과되었지만, 18개월간 MFN 관세와 병행 부과되기 때문에 “일반적 관세”에 해당되지 않으며, 도미니카 공화국의 관세 양허표가 이러한 관세를 명시하고 있지 않기 때문에 “기타 관세 또는 부과금”으로 정당화되지 않는다고 판단했음. 따라서, 패널은 도미니카 공화국의 조치가 GATT II:1(b)조 제2문의 의무를 정지시켰기 때문에 세이프가드 조치에 해당한다고 판단함으로써, 도미니카 공화국이 자국의 조치가 세이프가드협정 적용 대상 조치가 아니라는 주장을 기각했음. 이후 패널은 도미니카 공화국의 조치가 GATT XIX조 및 세이프가드협정에 불합치한다고 판정했음.
- 패널은 WTO 회원국이 일시적으로 국내 산업을 보호하고자 할 경우 WTO 협정상 제한에도 불구하고 무역구제 조치 (AD, CVD, SG)가 가장 좋은 선택지라고 강조했다.

(작성자 : 김성중 변호사)