

연구 자료

우리나라에 대한 WTO 쇠고기 분쟁과 GATT 1994 해석의 문제

김 은 영*

Abstract

The appellate body of WTO made a final decision on Korea-Measures Affecting Imports of Fresh, Chilled and Frozen Beef on December 11, 2000. In this paper, we studied about the case to find the legal reasoning for the report of the appellate body. Legal interpretation was employed to this end. We found each view of the party on Article III:4 and Article XX(d) of the GATT 1994 was quite different, therefore, it leads to different reasoning on dual retail system of Korea.

Korea agreed to take proper measures under the GATT 1994 and the Agreement. However, Korea did not lose every case. Korea's domestic support for beef was justified by the appellate body. It means Korea's ability to defend itself legally in international organization was improved. In addition to that, Korea should provide more legally armed experts in this area.

- | | |
|-----------|------------------------|
| 1. 서론 | 3. WTO 패널과 상소심에서의 협상쟁점 |
| 2. 협상의 배경 | 4. 협상결과와 문제점 및 결론 |

1. 서론

WTO 출범 이후 우리 나라는 크고 작은 국제적 무역 분쟁에 직간접적으로 개입되

어 왔다. 2001년 8월 현재 우리 나라는 총 15건 분쟁에 간여했으며 그 중 우리가 제소한 건수는 6건이고 제소 당한 건수가 9건으로 되어 있다. 금년 1월에 최종적으로 판결을 받은 쇠고기 협상은 역사도 길었고 대응방법도 여러 가지로 준비가 되어 있었던 협상이었다. 우리 나라의 쇠고기 시장은

* 한라대학교 경상학부 조교수

1989년부터 개방약속을 해온바 있고 이 약속에 의하면 1997년 7월까지 개방하는 것으로 되어 있었다. 쇠고기협상의 주된 의제가 된 쇠고기 구분판매제도는 1992년부터 시행되었던 제도로 수입량이 많았던 때에는 문제가 없다가 외환위기 이후 쇠고기 수입량이 줄게 되면서 미국과 호주의 집중성토의 대상이 되었다. 1999년에 미국과 호주가 각각 WTO에 우리 나라를 제소한 후 양자의 패널이 통합되어 2000년 7월에 패널최종보고서가 채택되었다. 우리 나라는 후속 이행협상을 거쳐 2001년 9월 10일까지 구분판매제도를 개선하고 관련 법령을 개정하기로 합의를 보았다.

쇠고기 분쟁의 근거로 사용된 GATT 제3조 4항은 많은 무역분쟁의 제소근거로 사용되었고 그만큼 영향력이 큰 규정이다. 이에 대한 제소국과 피제소국간의 해석상의 차이는 최종판결에 다양하게 반영되고 있다. 비록 패소했으나 과정상의 문제점을 살펴봄으로써 향후의 예상되는 다양한 분쟁에 대비한 시사점을 얻을 수 있다. 본고에서는 우리나라 쇠고기 분쟁에 사용된 GATT 제3조 4항을 중심으로 논의되었던 쟁점사항들과 문제점을 살펴보기로 한다. 제2장에서는 배경을, 제3장에서는 협상쟁점을 살펴보고 제4장에서는 문제점과 여기서 도출해 볼 수 있는 우리나라에의 시사점에 대해 논의한다.

2. 협상의 배경

우리나라는 1988년에 이미 쇠고기 수입과 관련하여 GATT에 제소된 경험을 가지고 있다. 당시에 미국과 호주에 의해 제소되었으며 여기에 이번에 뉴질랜드가 함께 제소하였다는 것이 다르다. GATT 패널은 보고서에서 한국이 1984~1985년도에 취한 소값 파동으로 인한 쇠고기 수입금지 조치가 GATT 제11조 수량제한의 일반적 금지조항에 위배된다고 판정했으며 쇠고기 수입 제한 조치를 철폐할 것을 우리 나라에 권고했다. 이에 따라 1989년부터 1990년까지 한국과 미국, 호주, 뉴질랜드와의 쇠고기 양자협상이 진행되었으며 그 결과 한국은 수입제한 조치를 철폐하고 GATT 규정에 일치되는 조치를 약속한 바 있다. 쇠고기 수입은 수입할당제로 하여 매년 수입량을 늘려가는 방향으로 하고 동시매매입찰제도(SBS)를 도입하고 SBS에 의한 수입물량은 1993년 9,900톤에서 1995년 33,900톤이었다가 이후에 체결된 UR협상에 따라 2000년에 157,500톤으로 수입을 늘리는 것으로 했다. 1990년까지 우리 나라는 GATT 18조 B항1을 원용하여 농산물의 수입제한

¹ 18조 B항은 국제수지를 이유로 한 수량제한으로 극빈개도국은 국제수지가 악화될 경우 일정한 조건하에서 수입품의 수량 또는 가격을 (a) 자국 통화준비의 현저한 감소위험에 대한 예방 또는 이러한 감소의 저지 (b) 통화준비가 충분치 못한 채약국의 경우 적정물의 통화준비의 증가달성 등의 목적으로 제한할 수 있도록 하고 있다.

을 해왔고 1989년의 GATT 국제수지위원회 권고에 따라 단계적 수입자유화를 약속하고 이를 실행해 왔다. UR협상에 의하면 우리 나라는 2000년까지 수량규제를 유지하고 킬로그램을 매년 2만톤씩 늘려 2000년에 22만 5천톤을 수입하도록 되어 있었다. WTO에서 우리 나라의 쇠고기분쟁이 생기게 된 원인은 한마디로 우리 나라가 수입을 약속하기로 했던 킬로그램량을 외환위기를 맞아 채우지 못한 데에 있다. 세부적으로 쇠고기 수출국들이 킬로그램의 소진, 수입육 구분판매제도의 폐지, 축산물 유통사업단(LPMO) 및 업계간 자율거래제도(SBS)로 운영되던 수입관리제도의 개선을 요구하다가 WTO에 제소하기에 이른다. 미국측과 호주측이 따로 제소했는데 미국측의 주장은 우리 나라가 쇠고기 수입에 대한 수량제한, 수입쇠고기에 대한 구분판매제도, 수입쇠고기에 부과되는 부과금, 축산업에 대한 WTO 양허 이상의 국내 보조 등 쇠고기수입관련조치가 GATT 2조의 관세양허규정, 3조의 내국민규정, 11조의 수량제한의 일반적 금지, 17조의 국영무역기업에 관한 규정, 그리고 농업협정문의 국내보조 관련 의무를 위반했다는 것이다. 이어서 패널설치 이전의 양자협약의 과정에서 미국은 소진되지 않은 수입킬로그램량을 소급하여 수입할 것과 수입육 전문 판매점을 폐지하고 99년도 소진되지 않은 수입킬로그램량을 수입업체에게 배분하고 쇠고기 관세를 인하할 것을 요구한 바 있다.² 이에 대

한 우리 나라의 입장은 외환위기 이후 쇠고기 소비가 줄어든 점과 환율이 올라 수입쇠고기 가격이 상승했던 점을 들어 소진되지 않은 킬로그램을 수입할 의무가 없고 둔갑판매를 방지하기 위한 수입육 전문 판매점제도를 설명했으며 수입관세는 WTO에 양허했던 세율이므로 현재 관세인하 명분이 서지 않음을 주장한 바 있다. 호주는 이어 우리 나라를 WTO에 제소했으나 미국과 패널을 통합하게 된다.

이에 대해 패널은 구분판매 자체가 차별이라고 판정했고 한국측이 주장했던 GATT 20조 d항인 일반적 예외규정 적용에 대해 예외로 인정될 수 없다는 결론을 내렸다. 1997년과 1998년의 소수매사업에 의한 국내보조금은 가격산정기준에 있어 우리 나라와 제소국간 차이가 있었는데 패널은 제소국측의 의견을 들어 WTO 농업협정문 약속 이행 위반으로 결론을 내렸다. 축산물유통사업단, 업계간 자율거래제도 등의 수입제도는 잔존수입제한(remaining restrictions)이라 하여 GATT 규정위반은 아니라는 판정을 받았다. 상소기구는 패널과 약간의 관점은 달랐으나 보조금문제를 제외한 결론은 같았다. 이에 따라 우리 나라는 분리판매제도를 수정하기로 합의하고 수입육과 국산 쇠고기를 2001년 9월 10일부터 동일 판매점에서 취급하고 있다.

² 이재욱외 6인, WTO 쇠고기 분쟁 패널의 내용과 향후 대책, 한국농촌경제연구원, 2000. 7.

3. WTO 패널과 상소심에서의 협상쟁점

3.1. 패널에 제시한 제소국의 주장과 한국의 대응 및 패널의 견해

3.1.1. 수입육 구분판매제도

수입육과 국내산 쇠고기의 구분판매는 1988년 쇠고기 수입 이후 저가의 수입육이 국내산 쇠고기로 둔갑 판매되었던 사례를 방지하고자 1990년부터 전문판매점을 도입한 데서 시작된다. 연구에 따르면³ 1996년의 둔갑판매량은 수입육의 약 42.6%에 달하며 이 비율은 식당에서의 둔갑물량을 포함하지 않은 수치이므로 실제로는 수입육의 절반이상이 둔갑되어 판매되었다는 추정⁴이 나온다. 때문에 수입쇠고기는 전문판매장에서만 판매하고 판매점 개설에 대해서는 신고만으로 가능하게 하여 국내산 쇠고기 판매점과 차별을 없애되 전문판매점 개업 신고서와 수입 쇠고기 전문판매점이 표시된 간판을 부착하도록 했다. 제소국들은 수입육 구분판매제도와 수입육사용에 대한 제한, 수입육 유통채널에 대한 제한 등이 GATT 제3조 4항의 내국민대우⁴를

위반했다는 명분으로 한국을 제소했다. 이에 대해 한국은 둔갑판매를 방지하기 위한 법적 제한 제도로서 구분판매제도의 필요성을 역설하고 구분판매제도는 GATT 제20조 d항⁵에 해당되는 예외조치로 필요함을 역설했다. 이에 대한 패널의 판정은 한

외국상품을 원산지에 관계없이 공평하게 대우할 수도 있으므로 내국민대우가 최혜국대우보다 상위개념으로 볼 수도 있다. GATT 제3조 4항 원문은 다음과 같다.

The products of the territory of any Member imported into the territory of any other Member shall be accorded treatment no less favourable than that accorded to like products of national origin in respect of all laws, regulations and requirements affecting their internal sale, offering for sale, purchase, transportation, distribution or use. The provisions of this paragraph shall not prevent the application of differential internal transportation charges which are based exclusively on the economic operation of the means of transport and not on the nationality of the product.

⁵ GATT협정에 위반하지 않는 법령 또는 규칙(세관행정, 본협정 제2조 제4항 및 제17조에 의해 운영되는 독점실시, 특허권, 상표권 및 저작권의 보호 및 기만적 관행의 방지 등을 포함)의 준수를 보장하기 위하여 필요한 조치의 경우를 말한다. 일반적 예외와 d항의 원문은 다음과 같다.

General Exceptions: Subject to the requirement that such measures are not applied in a manner which would constitute a means of arbitrary or unjustifiable discrimination between countries where the same conditions prevail, or a disguised restrictions on international trade, nothing in this Agreement shall be construed to prevent the adoption or enforcement by any Member of measures: (d) necessary to secure compliance with laws or regulations which are not inconsistent with the provisions of this Agreement, including those relating to customs enforcement, the enforcement of monopolies operated under paragraph 4 of Article II and Article XVII, the protection of patents, trade marks and copyrights, and the prevention of deceptive practices;

³ 이재욱외 전게서

⁴ 내국민대우는 수입상품에 대해 적용되는 내국세나 국내규제와 관련하여 국내상품에 대해 부여하는 대우보다 불리하지 않은 대우를 해주어야 한다는 원칙이다. 최혜국대우와 더불어 GATT 체제를 유지하는 2대 비차별대우원칙이다. 그러나 최혜국대우는 국내상품을 우대하고 모든

국에 불리하게 나타났다. 구분판매제도는 수입육에 대한 차별적 대우이고 따라서 구분판매제도는 GATT 제3조 4항에 위배된다는 것이다. 한국에 대한 검토의견으로 한국이 주로 둔갑의 방지에 초점을 두어 소비자의 비교할 권리나 수출업자의 시장장악의 기회를 박탈한 점, 일본의 주세분쟁이나 미국의 337조, 캐나다의 유통기관분쟁 등 과거 판례를 들어 한국을 반박했다. 이 점에서 한국은 둔갑판매로 인해 수입육이 고가로 판매되어 수입물량이 줄어들 가능성도 있기 때문에 구분판매제도가 제소국에 유리한 효과를 낼 수도 있다는 점을 강조할 수도 있었다는 아쉬움이 있다.

GATT 제3조 4항과 특별표시 진열 명령에서 제소국은 표시(간판부착)는 수입육에 대해 부정적 인식을 갖게 하고 유통과 가격면에서 악영향을 미친다고 주장했다. 한국의 주장은 구분판매제도가 GATT 제3조 4항을 위반한 것으로 보이나 GATT 제20조 d항에 의해 정당화될 수 있다는 것이었다. 그러나 제소국들의 견해는 제20조 d항이 국제무역상의 기만행위를 방지하기 위함이지만 한국의 경우는 한국 쇠고기 산업의 보호에만 목적이 있었으므로 제20조에 의해 정당화될 수 없다는 주장이었다. 패널의 평가를 보면 한국은 패널에게 한국의 구분판매제도가 첫째, GATT 규정에 적합한 조치였는지를, 둘째, 구분판매제도가 “반드시” 필요한 제도였는지, 셋째, 국제무역을 규제하기 위한 차별적 수단이 아니었음을 보였어야 한다고 전제하고 있다. 패널의 견해로는 한국의 불공정거래방지법상 기만

을 방지하는 법적용 면에서 구분판매제도를 도입하는 것은 이해하나 불공정거래방지법이 내포하는 유연성을 구분판매제도가 가지고 있지 못하다고 지적했다. 수입육과 국내산의 가격차이가 줄어드는 경향임에도 여전히 구분판매제도가 존속하고 있다는 지적이었다. 게다가 국내법에 따라 기만행위를 금지하기 위한 방법이 반드시 구분판매제도라야 했었는가 하는 지적도 있었다. 문제가 되는 것은 비슷한 다른 경우 구분판매제도를 도입하지 않은 점이다. 패널은 한국이 수입육과 국내산을 구분판매하는 구분판매식당을 운영하지 않은 면도 지적하고 있다. 소비자에게 정확한 정보를 주고자 한다면 식당에서 판매되는 쇠고기에 대해서 구분판매하지 않은 점도 한국이 패널을 이해시키지 못한 부분이다.

쇠고기 소매시장에서 기만행위를 방지하기 위한 WTO 규정에 적합한 대안이 존재한다는 의견에 대해서는 제소국들의 주장이 몇 가지 있다. 예를 들어 원산지를 표시하기 위한 라벨링, 기록, 고발과 벌금이 있다. 한국은 기만행위의 조사가 불가능하다는 입장이었으나 패널은 1989년 국회자료를 들어 과거에 수입육의 유통량을 정확히 파악하고 있던 정부의 능력이 몇 년 사이에 없어졌을리가 없다고 반박했으며 수입육뿐 아니라 국내산 쇠고기에 대해서도 기록을 해야 하며 이것이 WTO 규정에 부합되는 제재수단임을 주장했다. 또한 쇠고기 판매점을 감시하는데 드는 비용에 대한 구체적 자료 역시 제출하지 않아 구분판매를 하지 않는데 대한 비용을 인식시키지 못했

다는 것이 패널의 의견이다. 이러한 이유들 때문에 한국의 구분판매제도는 GATT 제 20조 d항에 의해 정당화될 수 없다는 패널의 평결을 받았다.

3.1.2. 쇠고기 수입제도

우리 나라의 쇠고기 수입체계는 축산물 유통사업단(LPMO)을 통한 수급조절 중심의 유통체계와 동시매매(SBS)입찰을 통한 수입 및 유통체계로 나누어져 있었다. LPMO는 수입물량을 사전에 고시하고 이 물량을 최저액에 수입할 수입상사를 지정하며 이 수입상사는 수입물량을 유통사업단에 인도한다. LPMO는 수입, 인도된 물량을 축협 중앙회에 위탁하고 축협은 정육을 도매시장에서 경매하거나 수입육 전문판매점에서 판매하게 되며 지육은 군납조합이나 축협 대리점에서 판매되거나 한냉이 포장육으로 가공하여 자사대리점에서 판매하게 된다. SBS는 1991년에 도입된 제도로 외국의 수출업자와 한국의 실수요자가 직접계약을 하는 자율거래제도이며 이에 속한 여러 수입단체들은 배정된 수입물량에 따라 실수요처와 구매, 공급계약을 체결하고 LPMO에 수입추천을 하고 LPMO는 수입단체에 수입추천서를 발급하는 체계를 말한다.

제소국들의 주장은 가공, 포장되지 않은 수입 쇠고기의 도매시장에서의 판매금지, 도매시장에서 수입쇠고기 전문판매점으로서만의 유통제한, 현금결제방식, LPMO에 의해 수입된 쇠고기에 대한 기록유지의무 등이 GATT 제3조 4항을 위반했다는 것이다. 한국은 국내산과 수입육의 비교가 불가능

하고 백화점을 포함하는 구분판매제는 WTO 규정에 합치되는 것이며 현금결제방식은 한우유통에도 적용된다는 대응논리를 구사하고 수입육에 대한 기록유지의무에 대해서는 대응을 하지 않았다. 패널의 평가는 도매시장을 통한 수입육의 판매는 2001년 1월 1일까지 허용되는 “잔존수입제한”(remaining restriction)이라고 판정했으며 이후에는 WTO에 규합되는 제도로 바뀌어야 할 것임을 종용했다. 역시 수입육이 전문판매점에서만 판매되는 구분판매제도가 동일한 시장접근기회를 보장하는 제3조 4항 위반이라는 입장이다. 호주가 제기한 현금결제방식은 호주의 입증책임을 물어 패널이 문제를 삼지 않았다. 이어서 패널은 기록유지의무조항을 GATT 제3조 4항 위반으로 판정했다.

SBS 시스템에 대해서 제소국들은 수입을 할 수 있는 주체에 대한 제한인 SBS 존재자체와 SBS 회원자격조항, 수퍼그룹6간 거래 금지, 최종사용자와 수퍼그룹, 최종사용자간의 거래를 금지한 제도가 제3조 4항, 수량제한 폐지를 요구한 11조와 11조의 부속서와도 일관성이 없다고 주장했다. 호주는 한국의 수입감독제도 자체가 제3조 4항 위반이라는 주장이었다. Note 6(e)⁷ 관점에서 본 패널의 판정은 SBS 시스템이 각국

⁶ SBS 물량의 수입주체로서 축협중앙회, 한국농장, 관광호텔용품센터, 그밖의 몇 개의 협회나 규모가 큰 회사로 구성되는 그룹을 말한다.

⁷ 1989년의 GATT BOP위원회와의 협상 및 UR 다자간 협상 결과 한국은 Note 6(e)에 해당되는 농산물은 2001년 1월 1일까지 수입제한을 할 수 있었다.

간 양해조서에서 나온 것이며 2001 1월 1 일까지만 혜택이 가능하다고 보았다. 그러나 수입육에 대한 라벨링이나 최종사용자 간의 거래금지는 양해조서에서 허용되지 않은 것이라 해석했다. 패널은 수입육에 대한 최종사용자간 거래금지를 제3조 4항 위반으로 판정했다. 추가적인 라벨링 조치는 원산지 수입 목적을 벗어난 조치로 국산쇠 고기와는 달리 최종사용자, 계약번호, 수퍼 그룹 수입업자 등 추가 라벨링은 수입육에 만 부과되는 조치라 하여 3조 4항 위반으로 역시 판정되었다.

1997년과 1998년 사이에 있었던 입찰거 부, 불이행과 LPMO의 최저도매가격에 대한 미국의 불만은 LPMO 운영절차가 WTO의 수입쿼터에 대한 추가계약으로 본 것이다. 호주가 제기한 문제는 LPMO가 최저가격제를 운영하거나 일별, 월별 물량을 조절, 이행하는 제도가 WTO 협정 위반이라는 점이다. 국영기업의 수입행정 관여는 수량제한의 일반적 폐지를 명한 GATT 제11 조⁸를 위반하는 것이기도 하고 국영기업의

농산물 수입 규제를 금지하는 농업협정문의 4조 2항의 위반이라는 미국과 호주의 주장에 한국은 1997년과 1998년 수입쿼터가 충분히 소진되었다는 점을 들었다. 쇠고기에 대해서는 주어진 쿼터를 충분히 소진하지 못한 확실한 증거를 제소국들이 밝혀야 한다고 반박한 바 있다. 국내가격에 비해 수입최저경매가격이 고정되어 있는 LPMO 경매제도에 의문을 품은 제소국 주장에 대해 한국은 최저목표가격이 수입가격(관세를 포함한 CIF + 판매비용)에 근거하여 정해진다고 설명했다. Note 6(e)에 의거한 패널의 평가는 최저도매가격이나 최저경매가격이 1989년 GATT 패널에 의해 이미 지적된 바와 같이 존재하고 있었고 최저목표가격 또는 경매가격은 잔존수입제한(remaining restriction)으로 볼 수 있고 2001년 1월 1일까지는 당해국에 수혜가 가능한 행위로 해석했다. 패널은 1997년과

거나 동종산품의 국내생산이 한정되어 있을 경우에 수입산품으로 직접대체할 수 있는 국내산품의 일시적인 과잉상태를 무상 또는 당시의 시장가격보다 낮은 가격으로 일정한 국내소비자의 집단에 제공함으로써 제거하고자 할 때 (iv) 생산의 전부 또는 대부분을 수입산품에 의존하는 동물성산품에 있어서 해당수입산품의 국내생산이 비교적 근소할 경우에 동 생산허용량을 제한할 때 본항 (c)에 의하여 산품의 수입을 제한하고 있는 계약국은 장차 특정한 기간중에 수입을 허용할 산품의 총수량 또는 총가액과 수량 또는 가액의 변경을 공고하여야 한다. 또한 전기한 (i)에 의해 부과한 제한으로 인하여 수입총계와 국내생산총계의 비율이 제한을 부과하지 않을 경우보다 비합리적인 비율이 되어서는 안된다. 계약국은 동 비율을 결정함에 있어 과거 대표적인 기간에 존재하였던 비율과 해당산품의 거래에 영향을 주었거나 또는 영향을 주고 있는 특수요인에 대해 타당한 고려를 해야 한다.

⁸ 수량제한의 일반적 폐지이기는 하지만 제2항에서 예외의 조항을 두었다. 본문에는 (b) 국제 무역에 있어서 상품의 분류, 등급 또는 판매에 관한 기준 또는 규칙의 적용을 위해 필요한 수입 및 수출의 금지 또는 제한 (c) 농업 또는 어업의 산품에 대한 수입제한으로서 수입형식의 여하를 불문하고 다음 목적을 위한 정부조치의 실시시 필요할 경우 (i) 동종 국내산품에 대한 판매허용량 또는 생산허용량을 제한하거나 동종산품의 국내생산이 한정되어 있을 경우에 수입산품으로 직접 대체할 수 있는 국내산품의 수량을 제한할 때 (ii) 동종 국내산품의 일시적인 과잉상태를 무상 또는 당시의 시장가격보다 낮은 가격으로 일정한 국내소비자의 집단에 제공함으로써 제거하고자 할 때 (iii) 동종국내산품의 일시적인 과잉상태를 제거하

1998년의 쿼터의 수입이행여부는 SBS의 수입물량소진에 대해 Note 6(e)의 잔존수입제한(remaining restriction)이라는 해석을 내렸다. 그러나 LPMO에 대해서는 1997년 11월부터 1998년 5월까지 수입최고기입찰 부재는 수입을 감소시켰다고 주장하고 1998년 6월부터 12월까지의 LPMO의 입찰연기가 국내단가의 하락으로 정당화될 수 있다고 해석했다. 여기서 패널로부터 지적받은 우리 나라의 실수가 있다. 1997년 10월에서 1998년 5월이라도 관세상의 평가 규정인 GATT 제7조와 경제발전에 대한 정부의 원조조항인 GATT 제 18조 B항을 원용하여 호소하지 않은 점이다. 제7조로부터는 수입 실제가액을 계산함에 있어 동화물이나 동종화물의 가액이 특정거래의 수량에 의해 지배되는 한 고려되어야 할 가격은 비교가능한 수량 또는 수출국과 수입국간의 상거래에 있어 보다 다량의 상품이 판매되는 경우의 수량보다 수입업자에게 불리하지 않은 수량과 밀물적으로 관련시켜야 한다는 조항을 원용할 수 있다⁹. 제18조 B항에서 경제가 저생활수준에 있고 개발의 초기단계에 처해 있는 체약국은 본조 A, B, C항에 규정된 바와 같이 본협정의 타조항 규정에서 일시적으로 일탈할 수

⁹ 원문은 다음과 같다.

To the extent to which the price of such or like merchandise is governed by the quantity in a particular transaction, the price to be considered should uniformly be related to either (i) comparable quantities, or (ii) quantities not less favourable to importers than those in which the greater volume of the merchandise is sold in the trade between the countries of exportation and importation.

있다. 그리고 개발도상에 있지만 앞의 규정의 범주에 속하지 않는 체약국은 본조 D의 규정에 의해 체약국들에게 신청서를 제출할 수 있다고 되어 있다.¹⁰ 한국은 이에 따르면 당시 국내사정의 악화를 주장할 때도 GATT 법조문에 명시되어 있는 수입제한 허용가능성을 타진하여 법조항을 원용했어야 했다.

그러나 GATT 제17조는 국영무역기업의 운용에 대한 구체적인 조건들을 제시하고 있다. 즉, 국영기업을 설립하여 특정기업에 배타적 권리를 허용하는 경우에 특히 수출입에 관계되는 구매 또는 판매에 있어 민간무역업자의 수출입에 영향을 주는 정부조치에 대해 GATT 협정에 규정된 무차별대우의 일반원칙을 준수하는 방법으로 행동하게 할 것을 약속하도록 하고 있다. 이에 따라 패널은 수입독점에 의한 일본의 농산물수입규제, 수입과 유통에 대한 독점권을 행사하던 캐나다의 국영 유통기업에 대해서도 무차별대우원칙을 강조하여 패소시킨 바 있다. 그러한 판례들을 보면 한국

¹⁰ 원문은 다음과 같다.

4. (a) Consequently, a contracting party the economy of which can only support low standards of living and is in the early stages of development shall be free to deviate temporarily from the provisions of the other Articles of this Agreement, as provided in Section A, B and C of this Article.

(b) A contracting party the economy of which is in the process of development, but which does not come within the scope of sub-paragraph (a) above, may submit applications to the CONTRACTING PARTIES under Section D of this Article.

LMPO의 1997년 10월에서 1998년 5월까지의 수입육에 대한 수입이행연기는 당연히 GATT 제17조의 무차별대우원칙을 위반하는 것으로 해석될 수 있다. 국영기업의 역할과 더불어 동기간의 수입육에 대한 입찰연기는 GATT 제11조와 제12조, 제13조, 제14조, 그리고 제18조에 대한 보충규정 적용위반이라고 패널은 판시했다.

3.1.3. 소 산업 보조금제도

한국의 농업총보조감축기준(Aggregate Measurement of Support; AMS)은 개도국의 지위에 따라 2004년까지 기준년도(1986년-1988년¹¹) 수준에서 13.3%를 감축해야 하는 처지이다. 그 중에서 소 산업에 대한 보조실적은 미국과 호주가 농업협정상의 AMS를 초과한다는 요지로 보조금지급문제를 제소할 바 있다. 실제로 한국이 제출한 자료에서 최소허용보조(de-minimis)는 해당품목 생산액의 10% 미만이라 허용된 수치를 넘지 않는 것으로 나타났다. 그러나 소 산업에 대한 국내 보조면에서 각자의 주장과 패널의 견해는 차이를 보이고 있다.

미국과 호주는 한국이 제출한 자료의 수치에 이의를 제기하면서 국내보조금은 농업협정문 제6조 4항¹²의 최소허용보조와 제

7조 2(a)¹³항에 의해 계산되어야 하며 이 경우 1997년의 현농업총보조감축기준(Current Total AMS)는 제출된 1조 9369.5억원을 상향하는 2조 2452.6억원으로 감축약속수준(2조 286.5억원)이상이 된다고 주장했다. 이에 따르면 1998년은 제출된 1조 5627.7억원이 아니라 1조 7539억원이 되어 역시 감축약속수준(1조 6271.7억원)을 초과하게 된다. 한국은 수매제도의 시장가격지지효과 산출시 수매가격과 외부참조가격(FERP)의 차액에 실제수매물량을 곱한 품목특정적 국내보조가 최소허용보조 수준을 넘지 않아 Current Total AMS에 포함시키지 않았다는 입장을 밝히고 감축약속 수준을 넘지 않았다고 주장했다. 한국정부의 입장은 당시 쇠고기 수매의 경우 하루 500마리씩의 수매를 하겠다고 발표했으나 실제로 수매는 하루 150마리씩 이루어져서 가격지지물량을 150마리로 잡았고 제소국들은 당초의 500마리로 해야 한다는 엇갈린 주장으로 Current Total AMS의 크기가 달라진 것이다.¹⁴

패널은 한국의 자료가 1997년과 1998년에 걸쳐 잘못 계산되었다고 결정하고 미국의 주장을 받아들여 당시의 Current Total AMS가 감축약속 수준을 초과한 보조금이

¹¹ 농업협정과 양허이행계획서의 작성지침에 따른 기준년도이다.

¹² (a) 각 회원국은 다음 사항에 해당하는 경우 실제로 이행한 총 AMS(Current Total AMS)의 계산 및 감축약속에서 제외시킬 수 있다. (i) 해당년도의 특정품목 총생산액의 5%를 초과하지 않는 품목특정적 국내보조 (ii) 농업총생산액의 5%를 초과하지 않는 품목불특정 국내보조

(b) 개도국에 대하여는 이 조항에서의 최소허용보조(De-minimis)비율은 10%로 한다.

¹³ 보조정책의 수정을 포함하여 생산자에 대한 어떠한 국내보조조치와 본협정문 부속서 2의 기준을 충족시키지 못하거나 혹은 본협정문의 다른 조항에 따라 감축대상에서 면제되지 않는 조치들에 대해서는 회원국의 Current Total AMS 계산에 포함시켜야 한다.

¹⁴ 농림부 내부자료.

었다고 판정했다. 이 부분에 대해서는 농업협정문 부속서3의 8항¹⁵의 eligible의 해석이 문제가 되었다. 한국의 경우는 실제수매물량(“actual” procurement)이고 미국의 경우는 지지물량(“eligible” procurement)으로 해석이 된 것이다. 결과적으로 소산업에 대한 국내보조가 한국의 Current Total AMS에 포함되지 않은 사유로 농업협정문 제7조 2항을 위반했고 감축약속 초과는 동협정문 제3조 2항¹⁶을 위반한다고 결정을 내렸다. 패널은 한국이 위반사항들에 대해 수정하고 농업협정문을 준수해야 한다고 권고하고 있다.

3.2. 상소심에서의 제소국의 주장과 한국의 대응, 상소기구의 견해

3.2.1. 구분판매제도

가. 제소국과 제3국의 주장 및 의견

미국의 주장은 한국이 구분판매제도를 하면서 수입육을 차별했는데 패널은 여러 가지 증거를 가지고 있고 분명히 GATT

¹⁵ 원문은 다음과 같다.

Market price support: market price support shall be calculated using the gap between a fixed external reference price and the applied administered price multiplied by the quantity of production eligible to receive the applied administered price. Budgetary payments made to maintain this gap, such as buying-in or storage costs, shall not be included in the AMS.

¹⁶ 동협정문 6조의 규정에 의해 각 회원국은 각국의 이행계획서 Part IV, Section I 에 규정된 감축약속 수준을 초과하여 국내 생산자에게 보조를 제공할 수 없다는 규정이다.

제3조 4항 위반이라는 것을 한국이 반증하지 못했다는 것이다. 미국은 수입육과 국내산 쇠고기가 동종(like)상품이고 동종상품을 같은 장소에서 판매하지 않는 것은 제3조 4항의 “기회의 효과적인 평등” 취지를 묵살하는 것이며 수입육의 경쟁기회를 박탈한 것이라는 주장이다. 한국이 “규제의 대칭성”을 증명하는데 있어서도 수입육에만 부과된 기록유지, 수입간판설치 의무 등이 있어 실패로 돌아갔다고 주장한다. 한편, 한국의 소비자들에게 품질, 값 등을 비교하여 의사결정을 할 기회가 제한되었고 심지어 수입육이 “격리” 당했다는 표현을 쓰고 있다. 한우와 국내산 젓소고기에 대해서는 구분판매를 하지 않으려는 것도 수입육차별을 반증하는 것이라는 논거를 제출하고 있다.

GATT 제20조 d항에 대해서도 한국의 불공정거래방지법과 더불어 구분판매제도가 법적으로 합치될지 모르나 구분판매제도만이 “반드시 필요한” 제도임을 증명하는데는 한국이 실패했음을 지적했고 이는 호주의 논조와 같다. 심지어 불공정거래방지법을 위반하는 행위를 구분판매제도가 방지할 수는 없고 다만 불공정거래방지법과 구분판매제도의 목적만이 같을 뿐이라고 역설한다. 구분판매제도는 제20조 서문 조항을 적용한다면 정당화될 수 없는 차별을 하고 있으므로 상소기구는 구분판매제도에 대한 법적 분석을 다시 해야 하며 불공정거래방지법을 이행하기 위해 구분판매제도가 “반드시 필요한”제도가 아님을 강조하고 있다. 한국은 간판을 따로 다는 것

이 제20조 d항에 의한 조치라고 했으나 패널이 간판부착은 상점분리에 부수적인 의무사항이라고 판정했으므로 미국은 패널의 결정인 제20조 d항에서의 구분판매제도는 간판부착의무와 상점분리의무 양쪽 다 해당되는 제도라고 주장했다. 게다가 한국은 간판부착의무가 불공정거래방지법에 합치되는 독자적으로 필요한 조치인지를 증명하지 못했다고 주장했다.

제3자인 뉴질랜드의 견해는 대체로 패널의 의견에 찬성이나 한국이 귀담아 들을 내용이 있다. 한국이 제 때에 절차적인 이의를 제기하는 일에 서툴렀다는 것이다.¹⁷ WTO의 규정상 하루도 놓쳐서는 안되는 절차상의 신속함을 생각할 때 한국이 허둥댄다는 인상을 주기에 충분했을 것이다. 호주는 Current AMS를 한국자료와는 다르게 산정한 패널의 계산을 지지하며 부속서3의 방법을 고려하지 않고는 농업협정문 제3조, 제6조, 제7조에서 요구하는 기준을 충족시키는 AMS인지 의심스럽다는 입장이다. 더구나 패널과의 마지막 회의도 되기 전 한국이 스스로 변호하기에 역부족임을 시인했음을 지적한 것은 주의해야 한다. 한국이 내어놓은 WTO 규정에 부합되지 않는 이행계획서는 용납될 수 없음을 주장하면서 한국의 이행계획서가 WTO 회원국의 동의가 있었다는 증거가 없음을 주시했다. 구분판매제도는 수입육에 불리한 국산쇠고기 우대정책이라고 목소리를 높였으며 GATT 제20조 d항의 기만행위방지 조항에 대해서

도 대안이 없을 때에 반드시 필요한 방법을 허용하는 조항이라는 입장이다. 과거에 있어서 보더라도 GATT나 WTO에서 “반드시 필요한”이라는 용어를 구사할 때는 납득할 만한 대안이 없음을 의미하는 것이라는 해석이고 이에 따라 대안이 많음에도 불구하고 (소매에서의¹⁸)분리판매제도만이 기만을 방지하는 제도라는 한국의 태도는 WTO 와 합치하지 않는다고 주장했다. 패널은 GATT 제20조 d항을 적용하는데 있어 한국의 구분판매제도가 문제가 있음을 실제적으로 발견하지 못했지만 상소기구는 GATT 제20조 서문 조항¹⁹을 충족시키지 못하고 있는 구분판매제도를 살펴야 한다고 논리도 아울러 폈다. 국산쇠고기 안정책을 위한 정부의 규제행위중 하나로서 구분판매제도를 이해해야 한다는 시각이다.

나. 한국의 대응

상소기구에 제출한 한국의 대응을 보면 GATT 제3조 4항에 의한 의무사항에 대해 한국은 캐나다의 민간항공기 수출²⁰ 상소

¹⁸ 도매에서의 구분판매제도도 없고 국산쇠고기 에 대해서는 기록을 유지할 의무가 없는 한 소매에서의 분리판매제도는 기만방지 효과가 의문시된다고 하는 주장이다.

¹⁹ 원문은 아래와 같다.

Subject to the requirement that such measures are not applied in a manner which would constitute a means of arbitrary or unjustifiable discrimination between countries where the same conditions prevail, or a disguised restriction on international trade, nothing in this Agreement shall be construed to prevent the adoption or enforcement by any contracting party of measures:

¹⁷ Report of the Appellate Body, para. 67.

심 보고서를 인용하면서 법적의 그리고 실질적 차별은 법적분석에 있어서는 수입품과 국산품을 대할 때 규제상 차이가 있는가를 봐야하고 실질적 차별은 총체적 사실분석에 의거해야 한다는 주장을 폈다. 한국은 다른 장소에서의 판매가 반드시 차별과 불리한 경쟁환경을 야기하는 것은 아니라고 강변하고 있다. 한국은 패널과 달리 GATT 제3조 4항은 수단보다는 결과의 평등이라고 주장한다. 패널의 통합된 시장만이 “덜 호의적이지 않은 대우”를 보장하지 않는다는 것이다. WTO협정에 가입하여 외국제품을 차별하지 않겠다는 것이 주권을 상실하는 것은 아니며 주권의 입장에서 일국가내의 규제의 다양성을 인정해야 한다는 입장이다. 한국은 합법의(*de jure*), 사실상의(*de facto*) 분석에 대해 심혈을 기울였고 문제의 초점을 한국의 규제가 수입육과 국내산 쇠고기를 차별했으나에 맞춰야 한다는 입장이다. 한국이 주장하는 규제의 대칭성은 간판부착의무 외에는 매장설치와 운영이 자유롭고 수입육전문점과 국내산 쇠고기 전문점과의 전문점 전환이 자유로와 평등한 경쟁환경이라는 것이다. 구분판매에 대해서도 분리하여 판매하는 것이 수입제품에 더 나은 장소와 면적을 제공할 수 있어 제3조 4항에 대한 법적인 차별이 아니라고 설명했다. 또한 법적인 차별은 한쪽에만 혜택을 주거나 한쪽에만 불리한 제도를 적용할 경우에 존재한다고 말할 수

있지만 수입육 전문점은 국내산 쇠고기를, 국내산 쇠고기 전문점은 수입육을 팔지 못하게 하므로 한쪽만 유리한 상황은 아니라는 것이다. 한국법에 의하면 전문점의 전환에 아무런 비용이 들지 않아 시장의 진입, 탈퇴가 자유롭다는 점도 설명했다.

실질적 차별에 대해서도 패널이 지적한 동등한 경쟁조건의 상실이 구분판매제도에 의해 야기되는 것은 아니라고 해명했다. 구분판매제도가 소비자들이 상품을 비교할 기회를 빼앗고 대부분의 정육점에서 국내산 쇠고기만 다루며 기존유통망에서 수입육을 다루지 않아 국내산 쇠고기 수입비용을 높이고 있다는 패널의 주장을 한국은 전면적으로 부인하고 있다. 특히 제3조를 위반함으로써 야기되는 무역효과를 증명할 필요가 없지만 그렇다고 해서 시장분석이 필요없는 것은 아니며 한국시장에 대한 분석도 없이 패널이 추측만으로 경쟁조건을 분석하고 있다고 비판했다. 예를 들어 소비자들은 수입상품과 국내상품이 반드시 나란히 판매되어야 비교가 가능하다고 패널이 생각하고 있는데 이는 소비자들이 시장조사를 한다는 가능성을 부인하고 있는 것이다. 소비자들이 동일한 상점에서 물건이 판매되어야 비교할 수 있는 것은 아니고 쇠고기 품질은 요리가 된 후이나 비교가능하며 수입육 가격이 싼 것은 홍보 등으로 널리 알려진 사실인데 나란히 판매되어야 비교가 가능하다는 패널의 주장을 한국은 반박하고 있다. 비교가능성을 말한다면 동시에 판매하지 않아 비교당할 기회를 잃는 것은 국내산 쇠고기도 마찬가지로 분리판

²⁰ Appellate Body Report on Canada - Measures Affecting the Export of Civilian Aircraft, WT/DS70/AB/R of 2, para. 167. August 1999.

매가 수입육에 대한 덜 호의적인 대우는 아니라는 것이다. 나란히 판매하는 것(직접 경쟁)만에 비교가능성을 부여한다는 것은 한국소비자가 시장조사를 하지 않는다는 것을 의미하는데 패널은 한국시장에 대한 분석을 충분히 하지 않은 데서 이같은 결론을 내리게 되었다고 비판한다.

매장숫자에 대해서도 매장면적이나 위치 등을 고려하지 않은 숫자만으로 사실에 대한 분석이 가능한가에 대한 의문을 제기하고 있다. 패널이 지적한 수입육 매장 운영비용증가(국내산은 기존유통망을 그대로 이용한다는 전제하에)에 대해서도 수입육 매장 운영비용이 크다면 얼마든지 국내산 쇠고기 전문점으로 전환할 수 있는 자유가 있다고 항변한다. 패널이 주장한 구분판매 제도가 수입육과 국내산 쇠고기의 가격차이를 유지하게 만든다는 주장 역시 근거 없다고 반박한다.

GATT 제20조에 대해서 패널은 한국이 분리판매제도를 선택하여 제20조 요건을 만족시키지 못하고 있다고 주장했다. 이에 대해 한국은 제20조 d항이 타종류의 제품에 대한 기준을 얘기하고 있지 않고 있으며 분리판매제도는 한국법의 목적에 충실한 제도임을 역설한다. 제20조 d항의 “반드시 필요한” 조치의 분석에 있어서도 일관성문제²¹가 아니라 목적에 적합한 조치인가가 문제가 되어야 한다는 관점이다. 다른 판례에서도 상소기구가 제20조 조항에 대한 일관성을 문제삼지 않았다고 한국은 주

장한다. 일관성문제에 관한 한국의 입장을 보면 국내산 쇠고기와 젓소고기를 판별할 기술은 개발되어 있으나 이 기술로 수입육과 국내산 쇠고기를 판별할 수 없는 상황에서 패널이 판별가능하다고 억지를 쓰고 있다고 주장했다. 돼지고기와 식당에서의 둔갑판매에 대한 한국의 입장은 돼지고기 분량이 적고, 식당은 고객을 속여 판매하지 않는다는 주장이었는데 논리가 약하다는 느낌이다. 제20조 d항에 적합한 조치로 패널이 권고한 다른 방법들은 한국이 생각하는 정도의 강제력이 없다는 주장이다. 비용문제도 한국이 제기한 문제점이며 패널이 먼저 자료를 요구한 적도 없으면서 자료의 미비를 문제삼았다는 반박도 제기하고 있다. 제20조 d항을 적용시키기 전에 제20조 서문을 충족시켜야 한다는 패널의 분석에 대해서는 한국이 뚜렷한 반증을 하고 있지 못하다. 국내산 쇠고기에 대한 유통규제가 더 심하다고 말하고 있지만 구체적인 언급이 없다.

제3조 4항에 관련하여 패널이 간판에 대해서는 따로 언급하겠다는²² 하고 구분판매제도가 제3조 4항 위반이라 부수적인 간판 역시 제3조 4항 위반으로 지적한 패널의 잘못도 지적하고 있다. 패널이 간판은 원산지표시를 하는데만 사용해야 하는데 1956년의 Working Party Report를 근거로 삼고 있지만 일본의 주세분쟁에서는 상소기구가 사건별로 GATT 보고서를 해석해야 한다고 주장한 바가 있어 반드시 적용

²¹ 특정조치가 타종류 상품에도 적용되어야 한다는 의미이다.

²² Footnote 333 of the Panel Report

할 수는 없다는 것이 한국의 입장이다. 또한 라벨부착은 한국소비자들이 비포장육을 선호하는 경향이 있어 바람직하지 않기 때문에 역시 간판설치가 유용하다는 한국측 주장이다.

다. 상소기구의 논리와 판결

상소기구는 GATT 제3조 4항을 위반했는지 여부는 3가지 요소를 만족시켜야 한다고 한다. 수입산과 국산이 “동종상품”일 것, 문제가 되는 조치가 “내부거래나 구매 의사, 구매, 운송, 유통, 사용 등에 영향을 미치는 법, 규제, 요구사항”일 것, 그리고 수입상품이 국내산에 비해 “덜 호의적인” 대우를 받을 것 등인데 이중 이번 상소에서 문제가 된 것이 세 번째의 “덜 호의적인” 대우에 대한 것이었다. 패널은 GATT 제3조 4항의 “덜 호의적이지 않은 대우”를 하기 위해서는 수입상품에 대해 법과 제도의 “효과적인 기회의 평등”을 허용해야 한다고 주장한다. 한국의 사례는 GATT 제3조를 위반하면서 발생하는 무역효과를 증명할 수입이 없더라도 (가상의 수입도 포함된다) 수입품의 국적이나 원산지에 따라 규제를 한다면 제3조와 양립할 수 없다고 패널은 법적 해석을 내렸다. 패널의 해석에 의하면 GATT 제3조 4항의 목적이 수입품에 대해 효과적인 시장접근을 보장하여 수입품이 국내산과 동일한 시장 기회를 부여 받는 것이라고 한다.²³ 이에 대해 상소기구의 견해는 GATT 제3조 4항이 요구하는

바가 단지 수입품이 동종의 국내산에 부여되는 대우보다 “덜 호의적이지 않은” 대우라고 해석하고 있다. “덜 호의적이지 않은 대우”가 수입품에 주어졌다면 국내산에 부여되는 대우와 다른 대우를 한다고 해서 반드시 GATT 제3조 4항에 부합하지 않는다고 볼 수는 없다는 것이다.²⁴ “덜 호의적이지 않은 대우”를 부여한다는 것은 동종의 국내산보다 수입품에 대해 덜 호의적이지 않은 경쟁의 조건을 부여한다고 상소기구는 해석한다. 일본의 주세분쟁에서도 상소기구는 GATT 제3조를 다음과 같이 해석한 바 있다. GATT 제3조의 주된 목적은 내국세와 규제를 적용하는데 있어 보호주의를 막자는 것이고 국내생산을 보호하기 위해 국내산이나 수입산에 규제가 적용되어서는 안된다는 것이다. 이를 위해 GATT 제3조는 WTO 회원국으로 하여금 수입품에 대해 국내산에 비해 경쟁조건을 평등을 부여하도록 한 것이라고 한다. 협정의 원저자는 일단 수입품이 세관을 통과하면 동종의 국내산과 동일하게 취급되기를 원했을 것이라는 해석이다. 미국의 337조 분쟁²⁵에서 국내산과 수입산을 다르게 취급한 미국 내 특허실행절차에 대해 당시 패널이 내린 해석이 있다. 동일한 절차를 적용할 경우 수입산에 불리하게 적용될 수 있어 다른 절차를 수입산에 적용하여 실질적으로 덜 호의적이지 않은 법적 적용을 했다면 제3조 4항과 부합하지 않는다고 할 수는 없다

²⁴ Appellate Body Report, para. 135.

²⁵ United States - Section 337 of the Tariff Act of 1930, BISD 36S/345.

²³ Panel Report, para. 627

는 것이다. 상소기구는 무조건적 국적에 따른 규제가 반드시 제3조와 부합하지 않는다는 해석을 내린 패널에 대해 잘못을 지적하고 있다.

그러나 한국의 상소에 대해서는 패널과 같은 결론을 내렸다. 같은 결론에 도달하지만 과정에 대해서는 다른 견해를 취하고 있다. 구분판매제도가 반드시 수입산을 국내산과 직접 경쟁할 기회를 제한한다고 보지는 않고 있다. 구분판매제도가 소비자에게 수입육과 국내산 쇠고기가 다르다는 개념을 심어주겠지만 그것이 반드시 국내산 쇠고기에 경쟁력을 부여하지는 않는다는 것이다. 때문에 직접 비교할 기회 제한과 소비자의 차이에 대한 인식은 구분판매제도에서 우연히 발생한 결과이고 제3조 4항과의 합치에의 결론을 내리기는 어렵다는 입장이다.

상소기구의 논점은 분리판매제도 자체보다는 그 제도가 수입육에 불리한 경쟁환경을 제공했느냐 하는 것이다. 1988년부터 한국은 쇠고기 수입을 시작했고 처음에는 기존의 유통망을 사용하여 수입육을 판매하다가 1990년부터 분리판매제도를 실시하여 소매상인으로 하여금 수입육이 아니면 국내산 쇠고기를 선택하도록 했다. 그 결과 기존의 유통망에서 수입육이 현저하게 배제되는 현상이 벌어졌고 수입육의 한국시장에의 접근을 제한하게 되었다는 것이다. 상소기구는 수입육의 정상적인 소매유통체계에서의 접근이 감소된 것이 분리판매제도의 결과로 보고 그러한 선택을 하게 만든 법적인 개입이 한국으로 하여금 수입산에

대해 덜 호의적인 경쟁환경을 제공한 것이 되어 GATT 1994에 따른 한국의 의무를 소홀히 한 것으로 해석하고 있다. 따라서 상소기구는 한국이 주장하는 분리판매제도의 “완벽한 규제대칭성”에도 불구하고 분리판매제도의 결과 경쟁기회가 감소되어 수입산에 덜 호의적인 대우를 하게 되어 GATT 제3조 4항에 합치하지 않는 것으로 결론을 내렸다. 상소기구는 여기에 덧붙여 민간기업의 손익계산에 의한 자의적인 분리판매제도라면 GATT 제3조 4항 위반이 아니고 다만 수입산과 국내산 동종 제품의 국내 경쟁 조건에 영향을 미치는 정부의 간섭이 문제라고 강조하고 있다. 수입육전문점이라는 간판 역시 제3조 4항 위반인데 이는 간판이 분리판매제도에 부수되기 때문이라고 한다.

패널은 분리판매제도가 GATT 제20조 d항에 의해 정당화될 수 없고 기만적인 행위를 방지하기 위해 반드시 필요한 법은 아니라는 점을 분명히 했다. 패널의 조사에 의하면 한국의 다른 품목에서의 기만행위에는 분리판매제도가 처방되지 않았다는 것이다. 그 경우에 전통적으로 WTO 규정에 합치되는 방법인 기록보존, 조사, 벌금형 등을 사용한 것을 알게 되었고 이 방법들이 수입육시장에도 적용될 수 있는가를 조사한 결과 사용 가능하다고 결론지었다. 따라서 GATT 제20조 d항에서 규정하는 “반드시 필요한” 조치로 분리판매제도를 정당화할 수 없다고 했다. 한국은 패널이 관련된 다른 분야에서 취해진 조치와 같은 조치를 취해야 하는 것으로 제20조 d항의

“necessary”를 해석함이 부당하다고 상소심 제출자료에서 이의를 제기하고 수입육의 둔갑판매를 방지하기 위해 취했던 조치의 강도에 대해서도 패널이 간과한 면이 있다고 주장했다.²⁶

상소기구는 과거 미국의 휘발유분쟁 예에서 제20조 서문과 제20조 관련조항을 함께 묶어 고려했던 이단분석(two-tier analysis)을 언급하고 패널이 제20조 d항과 관련하여 분석한 내용을 일단분석(one-tier analysis)라 했으며 분리판매제도가 이미 제20조 d항요건을 만족시키지 못했기 때문에 제20조 서문조항으로 이단분석(second-tier analysis)를 할 필요가 없었다고 패널의 분석에 만족함을 표시하고 있다. 제20조 d항에 의해 정당화되기 위한 조건은 두 가지인데 첫째는 GATT 조항과 부합되는 법이나 규제를 따르기 위해 고안된 조치라야 하고 두 번째는 그러한 조치가 법을 이행하기 위해 반드시 필요한 조치라야 한다는 것이다. “반드시 필요한”의 단어의 뜻을 상소기구는 여러 가지로 검토한 끝에 “필요불가결한” 의미로 해석하기로 하고 미국의 제337조 분쟁²⁷에서 내린 패널의 판결을 인용했다. 당시 패널은 “반드시 필요한”의 의미를 다른 대안이 없는 경우로 해석한 후 한국의 다른 관련분야, 예를 들어 한우와 젓소고기, 국내산 돈육과 수입돈육, 국내산 해

산물과 수입산 등을 구분판매하지 않는 사실을 지적했다. 이들이 패널로 하여금 한국의 불공정거래방지법상 일반정책으로도 충분히 원산지문제를 다룰 수 있다고 생각하게 된 예라고 한다. 한국은 상소심 서면제출자료²⁸에서 제20조 d항의 “반드시 필요한” 개념을 따지기 위해 다른 상품에도 “일관적으로” 구분판매제도를 도입했는지가 필요한 것은 아니라는 입장을 밝혔다. 이에 대해 상소기구는 “일관성”을 “반드시 필요한” 개념에 꼭 도입할 필요는 없으나 다른 조치가 가능한지를 결정하는데 있어 중요한 자료가 된다는 입장으로 답변하고 있다.

한국의 불공정거래방지법 분석과정에서도 한국법에서 사용한 “불공정거래행위”를 “일반인을 잘못 인도하는 방법”으로 정의한 것은 상당히 광범위한 개념이라 단정하고 패널이 열거한 모든 예-한우와 젓소고기, 수입돈육, 수입해산물, 그리고 식당에서 판매되는 수입육-에 적용될 수 있는 법이라고 해석하고 있다. 이에 따른다면 구분판매제도는 여타 부문에도 적용되었어야 한다는 것이다. 역으로 여타 부문에 적용되는 불공정거래방지 조치 역시 쇠고기부문에 적용될 수 있기 때문에 분리판매제도가 제20조 d항에 의해 정당화될 수 없다고 한다. 한국은 구분판매제도 외의 다른 대안으로서의 조치가 가능한지 여부 외에 쇠고기 소매시장에서의 둔갑판매를 근절할 수 있는지의 여부도 역시 패널이 감안했어야 하는 것이 아닌가 하는 논리를 폈다.²⁹ 이어

²⁶ Korea-measures affecting imports of fresh, chilled and frozen beef: Written Submission of the Republic of Korea to the Appellate Body, para. 166-200, 2000. 9.12

²⁷ Panel report, United States - Section 337, footnote 69, para. 5.26.

²⁸ Korea's appellant's submission, para. 167.

²⁹ Ibid., paras. 181, 185.

한국은 조사에 대해서도 사후적으로 둔갑 판매를 발견할 수는 있어도 사전적 예방효과가 없어 한국이 원하는 대안으로 적절치 못함을 역설하고 감시 역시 수천 개의 상점을 감시할 여력이 없어 가능한 대안이 아님을 주장했다.³⁰ 상소기구는 분리판매제도가 둔갑판매를 방지하는데 탁월하다는 데는 동의하나 그러한 효과를 다른 대안으로도 도달할 수 있다는 주장을 굽히지 않고 패널이 발견했던 바 과거 한국이 둔갑 판매를 추적하여 둔갑판매된 수입육 통계를 발표한 사례를 들었다. 한국이 사실상 둔갑판매를 추적할 수 있으므로 쇠고기 상인들이 거래기록을 남겨 둔다면 효과적인 조사가 이루어질 수 있다고 주장한다. 감시 문제도 한국이 비용이 지나치게 많이 든다는 점을 예시하지 못했다고 한국의 주장을 일축하고 있다. 따라서 다른 대안이 존재하지 않는다는 점을 한국이 증명하지 못했으므로 분리판매제도만이 둔갑판매를 방지하고 한국법에 합치하는 “반드시 필요한” 조치가 아니라고 패널은 결론짓는다. 상소기구는 이 의견에 동감하고 있다.

상소기구가 한국의 조치에 대해 지적한 또 다른 면은 한국이 분리판매제도를 시행하면서 이 제도를 시행하는 비용을 국내산과 수입재화에 골고루 분배하는 대신 수입재와 수입재 소매상인에게 전가하고 있다는 점이다. 여기서 시행비용이란 소비자들에의 접근기회 상당량 감소를 의미한다. WTO와 합치되는 다른 전통적인 방법은

그같은 비용의 이전을 야기하지 않는다고 한다.

한국이 제기한 간판설치의무에 대한 고려³¹요구는 패널이 간판설치의무에 대해 아무런 언급도 없이 분리판매제도를 GATT 제20조 d항으로부터 수혜를 받을 수 없다고 결론을 내린데서 비롯된다. 한국소비자들이 라벨을 단 포장육보다는 포장 안된 쇠고기를 원하기 때문에 라벨은 대안이 될 수 없고 수입육 전문점에 간판을 다는 것이 제20조에 일치하는 조치인데 이것을 패널이 간과했다는 주장이다. 이에 대해 상소기구는 간판설치의무가 분리판매제도 보조의 성격을 가지고 있어 따로 고려할 필요가 없다는 답변을 하고 결론적으로 부분판매제도가 GATT 제3조 4항을 위반하고 제20조 d항에 의해서도 정당화될 수 없다고 판결한다.

3.2.2. 보조금

미국의 보조금에 대한 주장을 보면 보조금에 대해서도 부속서3을 고려한 것이 농업협정문상의 보조금정의와 연관이 된다는 입장이었다. 한국이 보조금계산을 하는 방법도 부속서3의 계산방법과 차이가 있어 한국이 자신에 유리한 보조금 계산법을 썼기 때문에 상소문에 제시된 패널의 보조금 정의에 대한 의문에 대해서도 당연히 상소기구에 의해 기각되어야 한다는 주장이었다. 그러나 상소기구는 보조금 분야에서 패널의 결정을 뒤엎고 한국이 1997, 1998년에

³⁰ Ibid., paras. 186-188.

³¹ Korea's appellant's submission, paras. 217-223.

최소허용보조금 10%을 넘지 않아 동년도의 Current AMS를 Current Total AMS에 포함하지 않은 것이 농업협정문 제6조와 7조 2(a)에 합치하지 않는다는 패널의 결정을 지지하지 않겠다는 입장을 보였다.

4. 협상결과와 문제점 및 결론

결론적으로 상소기구는 보조금분야에서는 패널의 결정을 번복하면서 한국이 농업협정문 제6조에 어긋나는 최소허용치를 넘어 보조금을 지급했는지, Current AMS를 Current Total AMS에 합산시키지 않은 것이 농업협정문 제7.2조 (a)항 위반인지, 1997년과 1998년의 한국내보조금이 농업협정문 제3.2조가 규정하는 약속수준을 초과하는지에 대해 법률적 분석이 불가능하다고 판시했다. 한국의 분리판매제도는 GATT 제3조 4항과 일치하지 않으며 이 사실이 제20조 d항에 의해서도 정당화될 수 없다는 패널의 결정을 지지하고 부수적인 간판설치의무가 제3조 4항과 합치하는지 제20조d항에 의해 정당화될 수 있는지는 따로 결정할 필요가 없다고 결론을 내렸다.

한국이 해석하는 GATT 제3조의 범위는 제소국의 그것과 상당히 다르다. 일본의 주세사건에서 패널은 제3조의 목적이 WTO 회원국이 내부의 장치로 보호막을 설치하는 것을 금하는 것이라도 확인했다.³² 미국의 337조 분쟁³³에서도 수입품에 대해 국내

산 제품과 다른 방법의 대우를 하여 덜 호의적이지 않은 결과를 가져온다면 제3조와 불합치한다는 결론을 유보한다는 패널의 의견에 한국은 동의한다. 한국에서의 수입육에 대한 다른 대우 역시 결과적으로 수입육에 덜 호의적이지 않았다는 의미이다. 예를 들어 한국이 주장한 규제의 대칭성은 수입육 전문점은 국내산 쇠고기를 팔 수 없고 국내산 쇠고기 판매점은 수입육을 팔 수 없는 법적용의 평등을 의미하고 있다. 미국과 캐나다의 수입주류사건³⁴과는 달리 한국에서는 수입육이 전국에서 유통되고 있어 수입육 전매점의 숫자가 적은 것이 단지 쿼터량 때문이지 규제의 적용이 다른 것이 아니라는 주장이다. 문제가 되었던 1998년의 쿼터량이 소진되지 못했던 이유는 금융위기 때문이고 제소국들이 주장한 전문점 숫자와 관계가 없다고 반박했다. 마찬가지로 WTO는 회원국 국내의 규제완화를 위한 기관이 아니라고도 반박한 바 있다. 이러한 다른 잣대가 패널평결과 상소기구평결에 내내 반영되어 있다.

상소심보고서에서 권장한 바와 같이 우리나라는 식육점에서 수입산, 국내산 쇠고기를 판매할 때 부위별 원산지 표시를 하고 거래내용기록의무제 도입, 단속 및 처벌을 강화하는 것으로 방향을 잡았다. 쇠고기 구분판매제도는 법적으로 수입육 전문점이나 국내산 식육점의 개설 운용의 동등한

³² Japan-Taxes on Alcoholic Beverages, WT/DS8, WT/DS161, WT/DS169, 1987, 1996.

³³ WTO, L/6439, 36S/345 P.386 §5.11, 1989, 11.7.

³⁴ BISD 395/28, 1992. 2. 18. BISD 395/206, 1992. 6. 19.

대우로 형식상의 동등한 대우이니 만큼 법적으로 내국민 대우를 위반했다고 할 수는 없고 다만 소비자들의 수입육 접근성을 감안할 때 내국민 대우를 위반했다고 할 수도 있다. 그러나 원산지 표시제는 장소분리, 소비자 접근제한 등이 없이 수입산과 국내산 쇠고기의 공정한 경쟁을 촉진시킬 수 있다고 보고 있다. 경쟁의 촉진과는 별도로 원산지 표시를 불신하는 소비자들은 국내산보다 수입육을 선호할 가능성이 높다. 한국 소 사육 농가의 위기가 닥쳐오고 있는 것이다. 전업축산농의 위기를 내다볼 때 사육소의 숫적 제한도 한 방법으로 생각해 볼 수 있다. 가격의 안정과 축산농가의 안정된 수입을 위해서 농업협정문 제6조 5항에서 허용하고 있는 생산제한계획하의 직접지불제를 앞으로 고려해 볼 때가 되지 않았나 한다. 미국의 경우 가격지지정책이 농업의 기본정책이었으나 우루과이라운드 이후 생산, 가격과는 별도로 직접지불제를 시행하고 있다. 이미 미국, EU, 노르웨이 등지에서 시행되고 있는 정책이므로 한국이 이들 나라의 사례를 지켜보면서 도입해 볼 수 있지 않을까 한다.

일본의 경우 Kodak-Fuji 필름사건에서 사기업의 반경쟁행위를 미국이 문제삼았던 일이 있다(DS44). WTO에 제소되었으나 패널은 일본의 손을 들어 주었다. 이 경우는 정부의 간여가 없는 사기업의 행위로 간주된 것이지만 경쟁관련 정부조치로 해석될 때는 WTO 분쟁해결 절차에 회부될 수 있다는 가능성을 연 사건이다. 더구나 국영기업의 경우는 GATT 제17조에서 명

문화된 문장으로 내국민 대우를 강조하고 있다. 수입품에 대한 불리한 대우를 하지 않았다는 사실을 입증하지 못할 경우에 국영기업, 이번 사건의 경우는 정부로부터 배타적인 수입관리 권한을 위임받은 LMPO의 독자적인 수입관리 관행이 정부조치로 불리하게 해석될 여지가 충분히 있었다.

한국의 현행법-여기서는 불공정거래방지법-을 번역하여 증거자료로 제출하는 데에도 신중을 기해야 함을 이번 사건에서 경험했다. 한국법의 요절을 인용하여 제20조 d항의 “반드시 필요한” 조항을 만족시키는 증거를 찾아내게 했기 때문이다. “반드시 필요한” 조항은 다른 대안이 없을 때를 의미한다고 해석하고 한국법에서 불공정행위란 일반인을 잘못 인도하는 행위라 했기 때문에 이것은 수입쇠고기외에도 수입돈육, 해산물, 기타 식당판매 수입육에도 광범위하게 적용되는 개념이고 따라서 불공정행위를 방지하기 위한 분리판매제도는 모든 사례에도 적용되어야 마땅하다는 결론을 내려 버리게 되었다. 법조문은 번역하기에 따라 다른 의미로도 얼마든지 변질될 수 있다. 인용될 가능성을 고려한다면 번역문 제출에 신중을 기해야 한다는 것을 다시 한번 확인시켜 준 사례라 하겠다.

1997년과 1998년의 쿼터의 수입이행여부에 대한 미국과 호주의 공세에는 패널이 SBS의 물량소진 여부와 LPMO의 수입육 입찰부재에 대해 각각 다른 해석을 내린바 있다. 이에 대해서는 패널로부터 지적받은 바와 같이 1997년 10월에서 1998년 5월이라도 관세상의 평가규정인 GATT 제7조와

경제발전에 대한 정부의 원조조항인 GATT 제 18조 B항을 원용하여 호소하면 더 낫지 않았을까 생각되어 아쉽다. 제7조로부터는 수입 실제가액을 계산함에 있어 동화물이나 동종화물의 가액이 특정거래의 수량에 의해 지배되는 한 고려되어야 할 가격은 비교가능한 수량 또는 수출국과 수입국간의 상거래에 있어 보다 다량의 상품이 판매되는 경우의 수량보다 수입업자에게 불리하지 않은 수량과 일률적으로 관련시켜야 한다는 조항을 원용할 수 있다. 제18조 B항에서 경제가 저생활 수준에 있고 개발의 초기단계에 처해 있는 체약국은 본조 A, B, C항에 규정된 바와 같이 분협정의 타조항 규정에서 일시적으로 일탈할 수 있다. 그리고 개발도상에 있지만 앞의 규정의 범주에 속하지 않는 체약국(협상력에 따라 개발도상국의 지위는 가능하다.)은 본조 D의 규정에 의해 체약국들에게 신청서를 제출할 수 있다고 되어 있다. 한국은 이에 따르면 당시 국내사정의 악화를 주장할 때도 GATT 법조문에 명시되어 있는 수입제한 허용가능성을 타진하여 법조항을 원용했어야 했다. 그 밖에도 몇몇 반박자료는 논리가 약한 면이 있어 한국의 주장을 관철시키기가 어려웠던 경우³⁵도 있었다.

농산물분쟁에서는 여태껏 승소한 경험이 없는 한국(제소전 협의로 해결된 사건은

몇 건이 있으나 제소당한 후는 모두 패소했다.)으로서 끝까지 상소기구에 상소하여 보조금분야에서 우리측 주장을 관철시킨 것은 이 사건이 주는 의미가 크다. 비록 국제분쟁의 역사상 GATT 제20조 d항에 의거하여 승소한 전례가 없다 하더라도 한국은 일시적인 수입개방보다 국제기구에 호소하여 재판이 진행되는 동안 시간을 버는 전략을 구사하여 실질적인 이익을 챙겼다. 한국이 의도한 대로 분리판매제도가 제20조 d항에 의해 정당화되지는 못했으나 한국이 당당히 논리를 펴고 제대로 맞대응을 한 사례중 한가지라 생각된다. 한국이 제출한 자료 중에는 법적인 논리가 꽤 널보고서나 상소심보고서보다 비교적 정연하고 조목조목 문제를 제기한 면이 돋보였으나 몇몇 부분에서는 납득하기 힘든 부분³⁶이 있었다. 문제는 짧은 주어진 시간에 제대로 대응하려면 경험을 축적한 전문가집단이 준비되어 있어야 한다는 것이다. 뉴질랜드와 호주가 지적한 바³⁷와 같이 스스로 역부족임을 시인하거나 허둥대는 모습을 국제기구에서 더 이상 보여서는 안된다.

³⁵ 제20조 d항을 적용시키기 전에 제20조 서문을 충족시켜야 한다는 패널의 분석에 대해서는 한국이 뚜렷한 반증을 하고 있지 못하다. 국내산 쇠고기에 대한 유통규제가 더 심하다고 말하고 있지만 구체적인 언급이 없다.

Korea's appellant's submission, paras. 199.

³⁶ 예를 들어 한국 식당에서는 분리판매제도를 적용하지 않고 있다는 제소국측 주장에 대해 한국측은 한국의 식당주인들이 고객을 속이지 않기 때문에 분리판매제도가 필요없다고 답하고 있다. 전게서, paras. 180.

³⁷ Report of the Appellate Body, para. 30. Report of the Appellate Body, para. 67.

참 고 문 헌

- 배종하 등 편역. 1999. 농산물 무역전쟁, 비봉출판사.
- _____. 2001. 3. 통상이야기(1). 농림부 국제농업국.
- 이재욱 등 6인. 2000. 7. WTO 쇠고기 분쟁 패널의 내용과 향후 대책. 한국농촌경제연구원.
- Korea. 1999. Korea-Measures Affecting Imports of Fresh, Chilled and Frozen Beef, First Written Submission of the Republic of Korea, Nov. 12.
- _____. 2000. Rebuttal Submission of the Republic of Korea. Jan. 31.
- _____. Second Subission.
- _____. 2000. Korea-Measures Affecting Imports of Fresh, Chilled and Frozen Beef, Written Submission of the Republic of Korea to the Appellate Body. Sep. 21.
- U.S., 2000. Korea-Measures Affecting Imports of Fresh, Chilled and Frozen Beef, Appellee Submission of the United States, Oct. 6.
- WTO. 1987, 1996. Japan-Taxes on Alcoholic Beverages, WT/DS8, WT/DS161, WT/DS169.
- _____. 2000. Korea-Measures Affecting Imports of Fresh, Chilled and Frozen Beef, Report of the Panel, July 31.
- _____. 2000. Korea-Measures Affecting Imports of Fresh, Chilled and Frozen Beef, Report of the Appellate Body, Dec.11.