

## 최근 미 세이프가드(통상법 201조) 조치의 주요 쟁점과 대응방안

배찬권 무역통상본부 무역투자정책팀 연구위원 (ckbae@kiep.go.kr, Tel: 044-414-1208)

엄준현 무역통상본부 다자통상팀 전문연구원 (jheom@kiep.go.kr, Tel: 044-414-1149)

정민철 무역통상본부 무역투자정책팀 연구원 (mcchung@kiep.go.kr, Tel: 044-414-1052)

## 차 례

1. 개요
2. 배경
3. 주요 쟁점
4. 대응방안

## 주요 내용

- ▶ 2018년 1월 22일 미국은 수입산 대형 가정용 세탁기(Large residential washer)와 태양광제품(Crystalline silicon photovoltaic cell)에 대한 긴급수입제한(세이프가드)조치를 발표함.
  - 이번 조치는 일정 수입량 이상에 대해 고율의 관세를 적용하는 할당관세 방식을 채택하고 있으나, MFN 관세율을 고려할 때 수입할당량 내에서도 상당히 높은 관세를 부과하고 있어 수입제한효과가 클 전망
- ▶ 미 무역위원회의 건의내용과 미 대통령의 최종결정 등 공개된 정보에 기초하여 미국의 이번 세이프가드 조치와 관련한 쟁점을 다음과 같이 제시함.
  - [쟁점 1. 상황적 요건의 충족 여부] 미국 무역위원회가 세탁기 사건과 태양광 사건에서 상황에 관한 요건과 그 효과를 제대로 식별했는지, 그리고 수입 급증이 이 효과로 인하여 발생했다는 논리적 연관성을 설명했는지 여부
  - [쟁점 2. 부품 포함의 부당성] 미국 무역위원회가 세탁기 사건에서 조사대상 상품 및 국내산업의 범위에 완제품 외에 부품까지 포함시킨 조치가 WTO 세이프가드 협정에 위반되는지 여부
  - [쟁점 3. 인과관계] 미국 무역위원회가 한국산 세탁기는 산업피해의 원인이 아니라고 판정했음에도 미 대통령이 최종적으로 세이프가드 조치에 포함시킨 조치가 WTO 세이프가드 협정에 위반되는지 여부
  - [쟁점 4. 이종규제] 미국 무역위원회가 한국산 세탁기에 반덤핑관세를 부과하는 동시에 세이프가드 관세도 부과한다면 부당한 이종규제로서 WTO 세이프가드 협정에 위반되는지 여부
- ▶ 이번 세탁기와 태양광제품에 대한 세이프가드 조치는 어떤 수단을 활용해서라도 수입을 제한하겠다는 트럼프 정부의 의지를 보여줌으로써 미 산업계의 수입제한 요청이 확산되는 계기로 작용할 가능성이 있으므로 신속하고 다각적인 대응방안 마련이 요구됨.
  - [WTO 분쟁해결절차를 통한 다자적 대응] 세탁기 및 태양광제품과 관련한 문제를 조속히 WTO 분쟁해결절차에 회부하여 다함으로써 미국의 자의적 조치가 다른 산업 분야로 확산되는 것에 제동을 걸어야 함.
  - [미국 국내법원을 통한 기업 차원의 대응] 보다 신속한 해결을 위해서는 미국 국내사법 절차, 즉 미국 국제무역법원에 이 사건을 제소하여 대응해야 한다는 주장도 제기되므로 기업 차원에서 그 타당성을 신중하게 검토해 볼 수 있을 것임.
  - [다른 피해국들과 공동 대응] 미국의 조치에 우리나라가 단독으로 대응하기보다 세탁기 사건에서는 베트남 및 태국과, 태양광 사건에서는 멕시코 및 캐나다 등과 공동 대응해야 협상력이 커질 것임.
  - [한·미 FTA 협상을 통한 양자적 대응] 미국의 이번 조치는 한·미 FTA의 정신에 위배된다는 견해가 있으므로 한·미 FTA 개정협상 과정에서 이에 대한 문제제기도 검토할 필요가 있음.
  - [미국 국내의 다양한 경로를 통한 설득] 미국 내에서 의회, 소비자(시민)단체, 기업협단체 등 다양한 경로를 통해 조치의 부당성을 알려 조치가 조기에 종결되고 유사한 사태가 재발되지 않도록 해야 함.
  - [국내 정책적 대응] 장기적으로 수출시장 다변화와 내수시장 확대를 통해 외부 충격에 대한 경제의 강건성을 강화해 나가야 할 것임.

# 1. 개요

## 가. 세이프가드 조치 결과

■ 2018년 1월 22일 미국은 수입산 대형 가정용 세탁기(Large residential washer)와 태양광제품(Crystalline silicon photovoltaic cell)에 대한 긴급수입제한조치(세이프가드)를 발표함.

- 이번 조치는 일정 수입량 이상에 대해 고율의 관세를 적용하는 할당관세 방식을 채택하고 있으며, 2018년 2월 7일부터 발효됨.
- 적용대상 국가에는 한국, 캐나다, 멕시코 등 미국과 FTA를 체결한 국가와 일부 일반특혜관세제도(GSP) 수혜국이 포함됨.
  - 세탁기 조치에는 미국의 FTA 체결국인 한국과 멕시코, GSP 수혜국인 태국이 대상 국가에 포함됨.
  - 태양광제품 조치에는 한국, 캐나다, 멕시코 그리고 태국, 필리핀이 포함됨.

■ 미국의 세탁기 및 태양광제품 MFN 관세율을 고려할 때, 이번 세이프가드는 수입할당량 내에서도 고율의 관세를 부과하는 고강도 수입제한조치임.

- [세탁기] 대형 가정용 세탁기 완제품(finished)<sup>1)</sup>은 120만 대 물량을 기준으로 3년에 걸쳐 할당 내에서 20%, 18%, 16%의 관세가 적용되며, 물량 초과 시 50%, 45%, 40%의 관세 부과; 관련 부품(covered parts)에는 연차별로 5만, 7만, 9만 개 물량 내에서 무관세, 초과물량에 대해서는 완제품과 동일한 50%, 45%, 40%의 관세 부과
- [태양광제품] 태양광 모듈에는 할당관세 없이 4년에 걸쳐 30%, 25%, 20%, 15%의 관세 부과; 태양광 셀의 경우 2.5기가와트(GW)의 할당량 내에서 무관세를 적용하며 초과물량에 대해서는 4년에 걸쳐 모듈과 동일한 관세 부과
  - 미국 MFN 관세율은 세탁기 완제품 1%, 부품 2.6%(한-미 FTA 특혜관세율은 각각 0.3%와 0.7%), 태양광제품 0%

표 1. 세이프가드 조치 결과

	관세율	구분	1년차	2년차	3년차	4년차
대형 가정용 세탁기 완제품	1% (0.3%)	저율관세	20%	18%	16%	-
		할당	120만 대	120만 대	120만 대	-
		초과	50%	45%	40%	-
대형 가정용 세탁기 부품	2.6% (0.7%)	저율관세	0%	0%	0%	-
		할당	5만 개	7만 개	9만 개	-
		초과	50%	45%	40%	-
태양광 셀(solar cells)	0%	저율관세	0%	0%	0%	0%
		할당	2.5GW	2.5GW	2.5GW	2.5GW
		초과	30%	25%	20%	15%
태양광 모듈(solar modules)	0%	-	30%	25%	20%	15%

주: ( ) 안의 세율은 한-미 FTA 관세양허에 따른 2018년도 미국의 대한민국 관세율.  
 자료: <https://ustr.gov/sites/default/files/files/Press/fs/201%20FactSheet.pdf>를 이용하여 저자 작성.

1) 너비가 62.23~81.28cm인 세탁기로 상부적하식 세탁기·건조기 일체형과 상업용 세탁기는 제외.

## 나. 주요 경과

■ 세탁기와 태양광제품의 세이프가드는 각각 2017년 5월 월풀(Whirlpool)과 4월 수니바(Suniva)가 수입품 증가에 따른 산업피해를 이유로 신청했고, 2018년 1월 트럼프 대통령이 USITC의 조사결과와 권고안에 기초하여 조치를 최종 결정함.

- 세탁기의 경우 FTA 체결국 중 한국과 멕시코가 USITC의 피해 조사에서 산업피해 '부정' 판정을 받았고 구제조치 권고안의 세이프가드 대상국에서도 제외되었으나, 대통령 최종결정에서는 대상국에 포함됨.
- 태양광제품의 경우 USITC 조사에서 한국과 멕시코가 산업피해 '긍정' 판정, 반면 캐나다는 '부정' 판정을 받았으나 대통령 최종결정에서는 캐나다도 조치 대상국에 포함됨.

표 2. 세탁기, 태양광제품 세이프가드 조치의 주요 경과

대형 가정용 세탁기		태양광제품	
2017.5.31	Whirlpool 대형 가정용 세탁기 및 부품에 대한 세이프가드 신청서 제출	2017.4.26	Suniva 태양광 셀/모듈에 대한 세이프가드 신청서 제출 (SolarWorld 5.25 참여)
2017.6.5	USITC 2012~16년 기간 수입산 세탁기로 인한 국내 산업피해 여부 조사 개시	2017.5.17	USITC 2012~16년 기간 수입산 태양광 셀/모듈로 인한 산업피해 조사 개시
2017.10.5	USITC 대형 가정용 세탁기 수입 증가로 인한 국내 산업피해 '긍정' 판정 (한국산 '부정' 판정)	2017.9.22	USITC 태양광 셀/모듈 수입 증가로 인한 국내 산업피해 '긍정' 판정 (한국산 '긍정' 판정)
2017.11.21	USITC 세탁기 완제품 및 부품 각각에 대한 구제조치 권고안 발표 (12.4 대통령 보고)	2017.10.31	USITC 태양광 셀/모듈에 대한 구제조치 권고안 발표 (11.13 대통령 보고)
2018.1.22	USTR 트럼프 대통령의 세이프가드 승인 및 최종결정 발표(2.7부터 적용)	2018.1.22	USTR 트럼프 대통령의 세이프가드 승인 및 최종결정 발표(2.7부터 적용)

### 글상자 1. 미 통상법 201조 세이프가드의 발동 절차

- 미국통상법 201조(Section 201 of the Trade Act of 1974)에 따르면 다자 세이프가드(global safeguard)는 상대국의 불공정한(unfair) 행위와 무관하게 자국 산업이 중대한 피해를 입거나 명백하게 피해가 우려되는 경우 취할 수 있음.
- 상대방의 덤핑이나 보조금 지급 여부와 상관없이 자국 산업의 피해 여부에 따라 발동할 수 있는 무역구제조치로 특정 수출국을 대상으로 하지 않고 모든 국가에 적용
  - 단, 미국의 FTA 체결국에 대해서는 각 국가에 대해 개별적으로 산업피해 조사를 실시하여 판정하며, WTO 개발도상국(GSP 수혜국)의 경우 조치 대상에서 제외될 수 있도록 규정
- ※ GSP 수혜국이라 하더라도 해당 품목 총 수입에서 비중이 3%를 초과하거나, 각 개별 품목의 수입 비중이 9%를 초과하는 경우 조치 대상에 포함시킬 수 있음.

### 글상자 1. 계속

- 세이프가드에 대한 신청 및 조사 그리고 최종결정은 미국통상법 201조에 근거하여 다음과 같은 절차에 따라 이루어짐.
- 신청서가 제출되면 미국 무역위원회(USITC: United States International Trade Commission)는 이를 검토하여 조사 개시 여부를 결정하고 국내산업 피해에 관한 조사를 수행
- 산업피해 조사(injury phase)는 통상 120일 이내 이루어지며, USITC는 해당 품목의 수입 증대가 미국 산업에 심각한 피해를 일으키는 중대한 원인 또는 위협이 되는지를 판정
- 산업피해가 있는 것으로 '긍정(affirmative)' 판정한 경우 구제조치 조사(remedy phase)를 거쳐 권고안을 작성하고, 신청일로부터 180일 이내에 조사 내용과 구제조치 권고안을 대통령에게 보고
- 대통령은 USITC의 보고일로부터 60일 이내에 구제조치 실시 여부 및 조치의 방법과 기간 등에 대한 최종 결정을 내림.

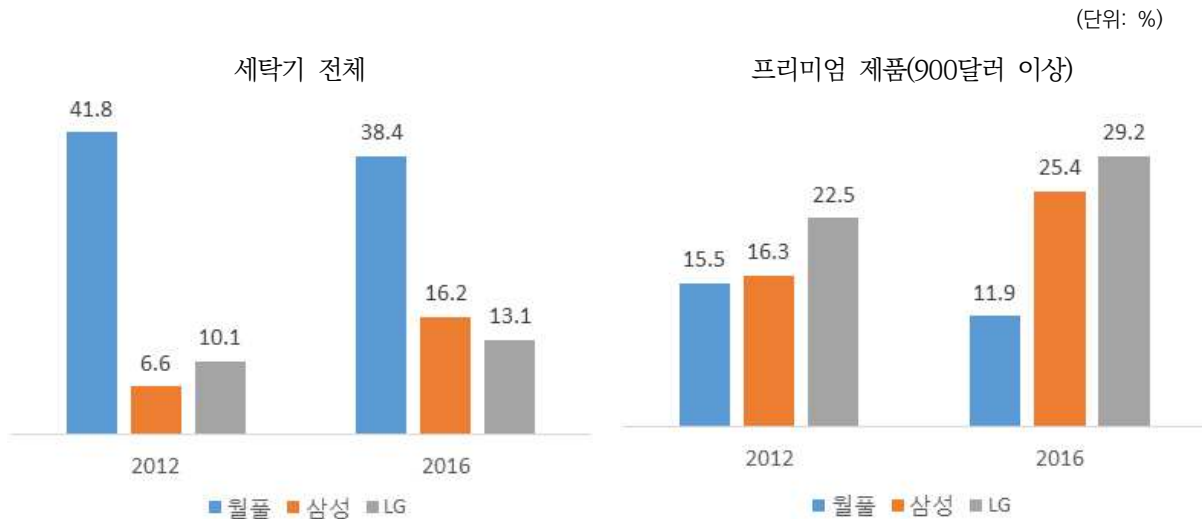
## 2. 배경

### 가. 대형 가정용 세탁기

- 미국의 세탁기 세이프가드 발동은 첫째로 삼성과 LG 세탁기 수입증가에 의해 미 국내시장 점유율이 급속히 잠식되고, 둘째로 그간 세탁기 수입증가에 제동을 걸기 위한 반덤핑 및 상계관세 조치의 효과가 이들 업체의 해외생산기지 이전으로 무력화된 것이 주요 요인으로 작용함.
- 세이프가드는 대통령 재량으로 취할 수 있는 가장 강력한 수입규제로 국내가격 상승과 상대국의 보복조치 가능성 등 국내경제에 미치는 부정적 영향으로 인해 2002년 철강 세이프가드 이래 사용되지 않았던 수입 제한조치임.
- 그러나 트럼프 정부의 노골적인 미국 우선주의와 보호무역주의에 따라 미국업체가 반덤핑 및 상계관세보다 더욱 효과적으로 수입을 제한하는 세이프가드를 적극적으로 요청할 수 있는 분위기가 형성됨.
- [삼성, LG 세탁기의 미국시장 점유확대] The Stevenson Company and TraQline<sup>2)</sup>에서 조사한 미국 세탁기 시장의 기업별 점유율은 2016년(2012년) 월풀 38.4%(41.8%), 삼성 16.2%(6.6%), LG 13.1%(10.1%)로 한국 기업의 시장점유율이 2012년 대비 크게 증가함.
- 특히, 프리미엄급(900달러 이상) 드럼세탁기(front loader 방식) 제품에서는 삼성과 LG의 시장점유율이 월풀을 크게 압도함(2016년 판매량 기준; 월풀 11.9%, 삼성 25.4%, LG 29.2%).

2) <https://stevensoncompany.com/products-services/traqline/>.

그림 1. 월풀과 삼성, LG의 미 세탁기 시장점유율 변화



자료: <https://stevensoncompany.com/products-services/traqline/>의 자료를 이용하여 저자 작성.

■ [삼성, LG 세탁기의 제3국 수출증거] 삼성과 LG 세탁기에 대한 연이은 반덤핑조치에 한국 양사가 생산기지 이전으로 대응하면서 제3국을 통한 대미수출이 증가함.

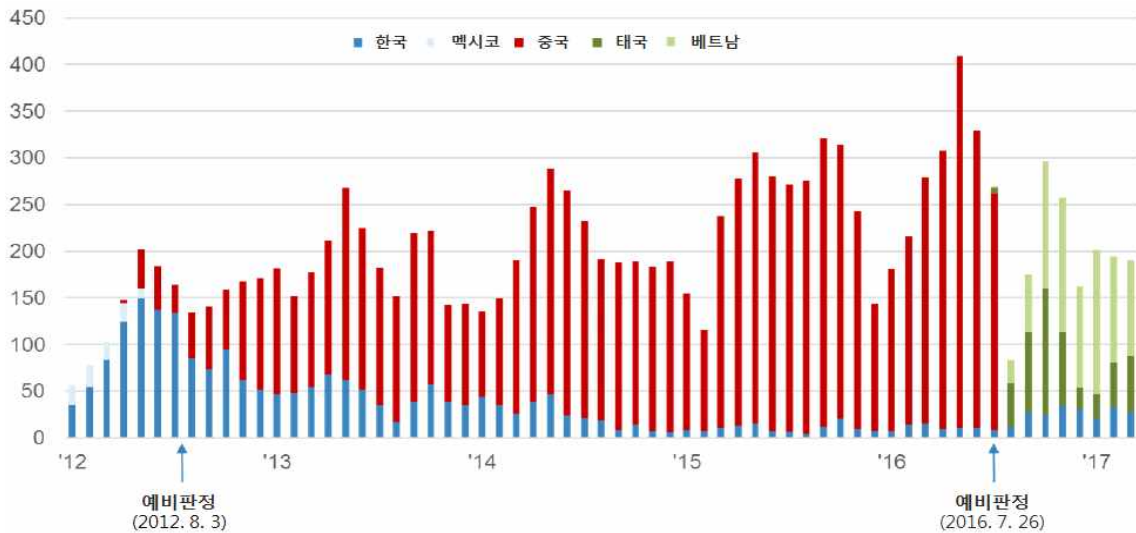
- 2011년 월풀이 한국과 멕시코산 삼성 및 LG 세탁기에 대해 덤핑 조사를 신청했고, 미 상무부는 2012년 예비판정을 거쳐 2013년 2월 반덤핑관세(삼성 9.29%, LG 13.02%)와 상계관세(삼성 1.85%)를 부과
  - 한국은 미국의 반덤핑조치를 WTO에 제소하여 2016년 최종 승소하였으나, 미국은 합리적 이행기간(2017. 12. 26)이 지났음에도 반덤핑관세를 철회하지 않고 있음.
- 2015년 12월 월풀이 중국산 삼성과 LG 세탁기에 대해 조사를 신청했고, 미 상무부는 2016년 예비판정을 거쳐 2017년 1월 반덤핑관세(삼성 52.5%, LG 32.1%)를 부과함.
  - 월풀은 삼성과 LG가 반덤핑조치 회피를 목적으로 중국으로 생산공장을 이전하였고 2015년부터 불공정행위에 따른 중국산 세탁기 수입이 급증하여 국내산업이 피해를 입었다고 주장
- 또한 월풀은 삼성과 LG가 반덤핑조치를 재차 회피하기 위해 2016년 중국으로부터 미리 대량의 세탁기 재고분을 수입하고, 동시에 베트남과 태국으로 생산공장을 이전하였다고 주장함.
  - 한편, 이 시기에 삼성과 LG는 각각 미국 사우스캐롤라이나(2018년 1월 12일 가동)와 테네시(2019년 1분기 완공 예정)에 새로운 생산공장 건립을 계획

■ [한국업체의 우회수출 차단을 위한 세이프가드 요청] 월풀은 삼성과 LG의 반복되는 반덤핑조치 회피 행위를 막기 위하여 세이프가드 신청서를 제출한다고 밝힌 바 있으며, USITC 조사 결과와 이번 최종결정에서도 한국기업인 삼성과 LG의 세탁기 수입을 제한하기 위한 것임을 명시하고 있음.

- 월풀이 제시한 자료에 따르면 삼성과 LG의 세탁기 수입량은 두 차례 반덤핑조치의 예비판정 시기인 2012년(한국 → 중국)과 2016년(중국 → 태국, 베트남)을 기점으로 큰 변화가 나타남.

그림 2. 미국의 삼성 및 LG 대형가정용세탁기 월별·국별 수입량 현황

(단위: 천 대)



주: 예비판정은 반덤핑/상계관세 조치에 관한 예비판정이며, 현금예치금을 부담해야 하는 이 시점부터 조치가 실질적 효력을 발휘한다고 볼 수 있음.  
자료: <http://www.whirlpoolcorp.com/wp-content/uploads/FactSheet-WhirlpoolCorporation-Safeguard.pdf>.

- 미국의 대형 가정용 세탁기 주요 품목<sup>3)</sup> 수입통계에서도 2013년 대한국과 대멕시코 수입감소 및 대중국 수입증가, 2017년 대중국 수입감소와 대베트남 및 태국 수입 증가가 뚜렷하게 나타남.

표 3. 미국의 대형 가정용 세탁기(HTS 8450.20.0040, 8450.20.0080) 수입 현황

(단위: 천 달러)

순위	국가	2012	2013	2014	2015	2016	2017(11월)
1	중국	171,937	646,669	782,250	978,977	678,449	27,247
2	한국	487,351	270,086	137,220	69,979	114,951	202,860
3	멕시코	313,012	195,538	216,160	182,971	173,152	144,935
4	베트남	0	0	0	0	165,869	535,881
5	태국	6,989	8,552	12,783	8,399	128,619	382,899
6	독일	59,765	8,880	13,378	14,989	17,430	10,667
	총수입	1,063,783	1,159,005	1,188,389	1,285,150	1,311,294	1,351,975

주: 순위는 2012~2017년(11월) 총 수입액 기준임.

자료: 한국무역협회 미국무역통계, <http://stat.kita.net/stat/istat/OtherMain.screen?ctrGb=U>.

## 나. 태양광 셀 / 모듈

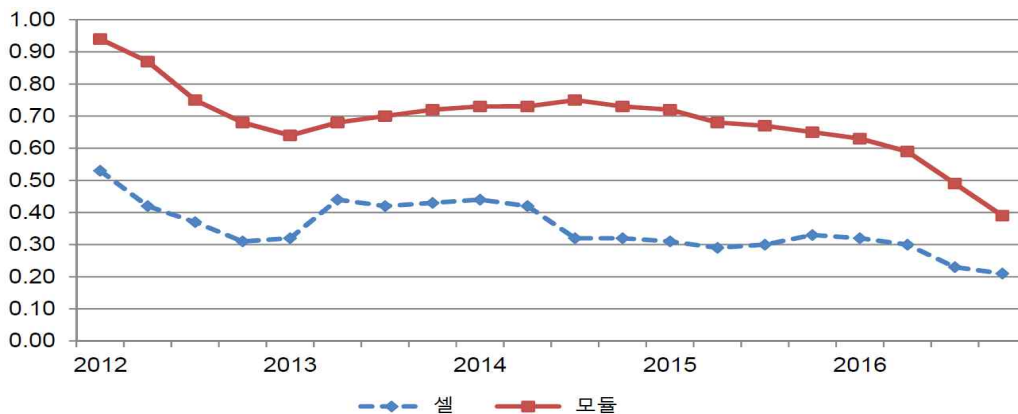
- [수입증가와 국내산업 위축] 2012~16년 미국의 태양광제품 시장의 성장에도 불구하고 수입 급증으로 시장여건이 악화되어 미국 국내기업의 생산은 오히려 위축됨.

3) 대형 가정용 세탁기는 HS 8450.20(1회의 세탁 능력이 건조한 섬유제품의 증량으로 10킬로그램을 초과하는 것) 하부의 품목 가운데 8450.20.0010(동전 작동식)을 제외한 8450.20.0040(상부적하식)과 8450.20.0080(기타)에 대부분 포괄되며, 이외에 8450.11(10킬로그램 이하)의 경우 조치 대상 HS코드에 포함되나 일반적으로 대형(cabinet width가 62.23~81.28cm)의 기준을 충족시키기 어려움.

- Suniva와 SolarWorld의 신청서에 의하면 2012년 대비 2016년 미국의 태양광 셀/모듈 수입량은 51.6%(111,053,315개 → 168,330,149개), 수입액은 62.8%(510억 달러 → 830억 달러) 증가한 반면, 미국기업의 공장가동률과 생산량은 감소하였고, 이에 따라 일자리와 임금 역시 감소함.
- 미국 태양광 셀 공장가동률은 2014년 81.7% → 2016년 28.9%, 모듈은 2013년 66.7% → 2016년 32.9%로 감소, 2016년 국내생산은 전년대비 셀 37.6%, 모듈 10.5% 감소함.
- 2012~16년 미국 태양광제품 시장규모가 약 40억 달러 증가했음에도 미국기업의 점유율은 21.0% → 11.0%로 급감했고, 국내생산 감소로 일자리가 1,200개, 임금이 27% 줄어듦.
- USITC의 조사결과에 따르면 수입경쟁으로 2012~16년 태양광 셀 및 모듈의 국내가격이 각각 60.4%, 58.5% 하락했으며, 2012년과 비교할 때 미국 태양광제품 제조업체의 약 25%가 생산을 중단했음.

그림 3. 미국의 태양광 셀/모듈 가격 변화 추이

(단위: 달러/와트)



자료: Crystalline Silicon Photovoltaic Cells (Whether or not Partially or Fully Assembled into Other Products)  
Investigation No. TA-201-75 VOLUME II: INFORMATION OBTAINED IN THE INVESTIGATION, p. V-28).

■ [중국 태양광제품의 반덤핑조치 우회] 2012년과 2015년 미 상무부의 중국산 제품에 대한 고율의 반덤핑관세 부과에도 불구하고 중국기업은 반덤핑조치 우회전략을 통해 대미수출을 지속적으로 증가시킴.

- 2011년 SolarWorld 등 미국의 7개 태양광 제조업체가 중국산 수입품에 대한 덤핑 및 보조금 조사를 신청했고, 미 상무부는 2012년 중국산 태양광제품에 고율의 반덤핑관세(18.32~249.96%)와 상계관세(14.78~15.97%)를 부과
- 중국정부는 2000년대 중반부터 태양광 관련기업에 보조금을 지원해온 것으로 알려져 있으며, 이에 따라 2005년 7%에 불과하던 중국산 태양광 셀 세계시장점유율이 2012년 61%로 급격히 증가함.<sup>4)</sup>
- 중국기업은 대만으로 공장을 이전하여 수출하거나 대만산 태양광 셀을 수입하여 중국에서 모듈로 조립하여 수출하는 전략으로 미국의 반덤핑 및 상계관세 조치를 회피함.
- 2013년 12월 SolarWorld 등은 다시 중국과 대만산 태양광제품의 불공정무역 행위에 대한 조사를 신청했고, 2015년 특정 중국업체가 생산하는 중국산(26.71~165.04%) 및 대만산(11.45~27.55%) 태양광제품에 고율의 반덤핑관세를 부과함.

4) <https://ustr.gov/sites/default/files/files/Press/fs/201%20FactSheet.pdf>.



- 이에 중국업체들은 말레이시아, 싱가포르, 독일, 한국 등으로 생산지를 이전한 것으로 보고됨.<sup>5)</sup>
- 2012~17년(11월) 미국의 태양광제품 주요 품목<sup>6)</sup>에 대한 국가별 수입 현황을 살펴보면 한국을 비롯하여 대미 수출이 크게 증가한 국가들이 다수 존재하며, 특히 2015~16년 급격한 변화가 관측됨.
- 대미 수출에서 말레이시아, 한국, 베트남, 싱가포르, 태국 등은 증가세를 보인 반면, 대만은 2015년, 중국, 멕시코, 독일 등은 2016년 감소세로 전환됨.

표 4. 미국의 태양광 모듈(HTS 8541.40.6020) 수입 현황

(단위: 천 달러)

순위	국가	2012	2013	2014	2015	2016	2017(11월)
1	말레이시아	1,442,973	1,208,607	808,072	1,246,018	2,428,624	1,398,932
2	중국	1,667,531	1,141,885	1,606,681	1,696,528	1,499,620	486,444
3	멕시코	482,223	439,202	517,561	965,199	822,241	228,190
4	한국	139,042	36,340	107,944	391,467	1,285,929	938,015
5	대만	267,664	520,555	742,540	304,142	205,760	7,645
6	베트남	914	153	7,303	173,590	514,988	626,710
7	싱가포르	51,472	48,037	56,220	418,437	357,889	135,160
8	태국	7	345	641	40,002	519,826	382,319
9	독일	158,811	29,261	97,598	392,890	124,794	2,866
10	필리핀	387,427	96,516	62,846	83,186	123,182	246
총수입		4,845,644	3,578,887	4,118,030	5,962,264	8,173,229	4,446,615

주: 순위는 2012~17년(11월) 총 수입액 기준임.

자료: 한국무역협회 미국무역통계, <http://stat.kita.net/stat/istat/OtherMain.screen?ctrGb=U>.

### 3. 주요 쟁점<sup>7)</sup>

- [세이프가드 조치의 발동요건] 관세 및 무역에 관한 일반협정(GATT: General Agreement on Tariffs and Trade) 제19조<sup>8)</sup>는 세이프가드 조치를 취하기 위해서 (1) 예견하지 못한 사태가 발생한 결과로서 (2) 수입이 급격히 증가하고 (3) 국내산업에 심각한 피해 또는 피해의 우려가 발생하며 (4) 수입 급증과 국내산업의 피해 사이에 인과관계가 있어야 한다고 규정함.<sup>9)</sup>

5) <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/fact-sheets/2018/january/section-201-cases-imported-large>; <https://press.trendforce.com/press/20140919-1650.html>; <https://www.eenews.net/stories/1060028474>.

6) 태양광 셀은 8541.40.6030, 태양광 모듈(패널)은 8541.40.6020으로 분류되며 대부분 태양광 모듈 형태로 수입됨. 단, 이외에도 태양광 모듈의 경우 8501.61.0000(출력 75kVA 이하 교류발전기), 8507.20.80[기타 연산(lead-acid)축전지] 그리고 태양광 셀은 8501.31.8000(출력 750W 이하 기타 직류발전기)에도 해당될 수 있음.

7) 실제 WTO 분쟁절차에서 수입 증가와 관련해서는 조사대상 기간의 시작 시점과 종료 시점의 수입량, 두 시기 사이의 수입 동향 등이, 그리고 산업피해와 관련해서는 국내산업의 이윤, 고용수준 등 다양한 지표에 대한 판정의 적절성이 다투어질 것이지만, 현재 입수 가능한 USITC의 판정문에는 이러한 수치가 별표(\*)로 처리되어 있어 본고에서는 USITC의 판정문과 미국 대통령의 포고문(Proclamation)에서 식별되는 쟁점을 중심으로 살펴봄.

8) 박덕영(2012), 「제4장 GATT 1994」, 한국국제경제법학회 편, 『한국국제경제법』, 박영사, p. 76. GATT 1947이라는 협정 자체는 WTO 협정발효일로부터 1년 후 종료된 것으로서 GATT 1994와 법적으로 구별되는 별개의 조약이지만 GATT 1947의 규정은 GATT 1994 제1조 (a)호에 의해 GATT 1994를 구성하는 하나의 요소가 됨. GATT 제19조의 내용은 GATT 1947에서 확인할 수 있음. WTO도 GATT 1994의 내용을 파악하기 위해서는 반드시 GATT 1947을 함께 참고해야 한다고 설명함. [https://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/legal\\_e.htm](https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/legal_e.htm).

- 수입증가, 수입증가의 요인으로서 예측하지 못한 사태의 발전, 수입증가에 의한 중대한 피해 또는 그러한 위협이라는 세 가지 요건으로 설명하는 견해도 있음.<sup>10)</sup>
  - 이 견해는 GATT 제19조가 규정한 4가지 요건들 중에서 (3) 산업피해와 (4) 인과관계를 하나의 요건으로 합쳐 파악한 것으로서 본질적인 차이가 있는 것은 아님.
  - 여기서 중요한 점은 이 견해도 “예측하지 못한 사태의 발전”을 하나의 요건으로 인정하고 이 요건과 수입의 급증이라는 다른 요건 사이의 관련성이 필요함을 명백히 한 것임.
  - 그러므로 일반적으로 세이프가드조치를 위한 요건으로서 수입급증, 산업피해, 인과관계가 언급될 때에는 숨은 전제로서 “예측하지 못한 사태의 발전”이라는 상황이 있다고 보아야 함.

표 5. GATT 제19조

GATT 영문정보	관세 및 무역에 관한 일반협정 국문번역본
Article XIX (Emergency Action on Imports of Particular Products)	제19조 (특정상품의 수입에 대한 긴급조치)
<p>1. (a) <u>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</u>, 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, <u>the contracting party shall be free</u>, 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.</p>	<p>1. (a) <u>예견하지 못한 사태의 발전과 관세양허를 포함하여 이 협정 하에서 계약당사자가 지는 의무의 효과의 결과</u>로 상품이 그 영토에서 동종 또는 직접적으로 경쟁적인 상품의 그 영토 내에서의 국내생산자에게 심각한 피해를 야기하거나 그 우려가 있을 정도로 증가된 물량과 조건하에서 동 계약당사자의 영토 내로 수입되고 있는 경우 <u>동 계약당사자는 동 상품에 관하여</u>, 그리고 이러한 피해를 방지하거나 구제하기 위하여 필요한 정도로 그리고 그 기간 동안 동 의무를 전부 또는 일부 정지하거나 양허를 철회하거나 수정할 자유가 있다.</p>

주: 밑줄과 진한 글씨체는 저자가 추가한 것임.

자료: GATT 영문정보[[https://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/gatt47\\_01\\_e.htm](https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47_01_e.htm)(검색일: 2018. 2. 19)] 및 관세 및 무역에 관한 일반협정 국문번역본[[http://www.mofa.go.kr/www/wpge/m\\_3835/contents.do](http://www.mofa.go.kr/www/wpge/m_3835/contents.do)(검색일: 2018. 2. 19), 관세와 무역에 관한 일반협정(GATT)에의 대한민국 가입을 위한 의정서(조약 제243호)의 일부임].

■ [쟁점 1 - 상황적 요건의 충족 여부] USITC가 세탁기 사건과 태양광 사건에서 상황적 요건과 그 효과를 제대로 식별했는지, 그리고 수입 급증이 이 효과로 인하여 발생했다는 논리적 연관성을 설명했는지 여부

- 이번 세탁기 세이프가드 사건에서 USITC는 “예견하지 못한 사태의 발전 그리고 관세양허를 포함한 GATT 협정에 의해 협정당사국이 부담하는 의무의 효과”라는 상황적 요건을 제대로 식별하고 그로 인한 결과로 수입이 증가했다는 논리적 연관성을 설명하지 못했다는 평가가 유력<sup>11)</sup>
- 이번 세탁기 세이프가드 사건에서 신청인들은 생산설비의 이전에는 막대한 자금이 소요되기 때문에, 조사대상 기업이 한국에서 멕시코와 중국, 이후 태국과 베트남으로 반덤핑 및 상계관세의 효과를 회피하기 위해 생산설

9) Appellate Body Report, *Argentina-Footwear(EC)*, WT/DS121/AB/R, para. 83; 각 요건별 세부내용은 부록 1 참고.

10) 법무부(2006), 「WTO 세이프가드 제도 분쟁 사례 연구」(국제통상법률지원단 연구총서), 법무부, p. 6, [http://www.moj.go.kr/HP/COM/bbs\\_M/ListShowData.do?strNbodCd=noti0021&strWrtno=118&strAnsNo=A&strFilePath=&strRtnURL=MWEB406020&strOrgGbnCd=&strOrgGbnCd=100000&strOrgGbnCd\\_Home=100000&strThisPage=46](http://www.moj.go.kr/HP/COM/bbs_M/ListShowData.do?strNbodCd=noti0021&strWrtno=118&strAnsNo=A&strFilePath=&strRtnURL=MWEB406020&strOrgGbnCd=&strOrgGbnCd=100000&strOrgGbnCd_Home=100000&strThisPage=46).

11) 미국 ITC의 가정용 세탁기 사건에 관한 판정문. U.S. International Trade Commission(2017), “Large Residential Washers.” Investigation No. TA-201-76. Publication 4745(December), <https://www.usitc.gov/publications/safeguards/pub4745.pdf>(검색일: 2018. 1. 30), Commissioner’s Views on Injury, p. 36, and Commissioner’s Views on Remedy, p. 74. 이하에서는 “US ITC(2017a)”로 표시함.

비를 이전할 것이라는 점을 예측하지 못했다고 주장<sup>12)</sup>

- 태양광제품 세이프가드 조사에서도 USITC가 이 요건에 대한 검토를 충분히 하지 않았다는 평가가 지배적임.<sup>13)</sup>
- 미국 무역대표부(USTR)는 2017년 11월 27일 USITC에 상황적 요건과 관련한 추가 자료를 요청했고,<sup>14)</sup> USITC는 세이프가드 조치 발표 전에 보고서를 작성하여 보고함.<sup>15)</sup>
  - 이 보고서는 중국이 WTO 가입 후에도 태양광 셀 산업에 보조금을 지급한 것을 예견하지 못한 사태의 발전으로 제시함.<sup>16)</sup>
- 미국의 이러한 태도는 2002년 미국 철강 세이프가드 사건에서도 유사하게 관찰됨.
  - WTO 패널 절차에서 일부 제소국은 USITC가 조사절차가 종결된 이후 뒤늦게 별지 보고서를 작성함에 따라 자신들의 반론권을 포함한 절차적 기회가 침해되었다고 주장<sup>17)</sup>
  - 패널은 USITC가 이해당사자에게 발송한 질문서에서 예측하지 못한 사태의 발전을 기재할 것을 요청했고 공청회에서도 이해당사자의 의견을 청취한 점 등을 들어 제소국의 주장을 기각했음.<sup>18)</sup>

■ [쟁점 2 - 부품 포함의 부당성] USITC가 세탁기 사건에서 조사대상 상품 및 국내산업의 범위에 완제품 외에 부품까지 포함시킨 조치가, 세이프가드 조치는 비상조치로서 엄격한 요건에 따라 예외적으로 인정되어야 한다는 WTO 세이프가드 협정의 목적을 좌절시킴으로써 이 협정에 위반되는 것인지 여부

- [조사대상 상품의 범위] USITC는 조사대상 상품의 범위에 세탁기 완제품뿐만 아니라 세탁기 부품도 포함시키면서 수입산 세탁기 부품과 미국 국내산 세탁기 부품을 동종상품으로 판단했는데, 그 이유로 양자의 “물리적 특성과 기능이 실질적으로 동일”(substantially the same physical attributes and functionality)하다는 점을 제시했음.<sup>19)</sup>
  - USITC는 보다 구체적인 근거로서, 상품의 물리적 특성, 관세분류번호, 제조공정, 제품의 용도, 유통 구조를 검토했다고 설명했다.
  - 그러나 신청인인 월풀은 수입산 세탁기 부품과 미국 국내산 세탁기 부품은 각각 특정 수입 세탁기 모델을 위해 사용되기 때문에 경쟁관계에 있지 않다고 USITC의 질문에 답했음.
  - USITC는 설혹 미국산 부품이 수입산 부품과 동종이 아니어서 조사대상 상품의 범위에서 제외되더라도, 국내 산업의 범위를 확정할 때에는 “생산라인 접근법(product line approach)”에 근거하여 미국산 부품을 국

12) US ITC(2017a), Commissioner's Views on Injury, p. 36.

13) 미국 ITC의 태양광셀 사건에 관한 판정문. U.S. International Trade Commission(2017), “Crystalline Silicon Photovoltaic Cells (Whether or not Partially or Fully Assembled into Other Products).” Investigation No. TA-201-75. Publication 4739(November). VOLUME I: DETERMINATION AND VIEWS OF COMMISSIONERS. [https://www.usitc.gov/publications/safeguards/pub4739-vol\\_i.pdf](https://www.usitc.gov/publications/safeguards/pub4739-vol_i.pdf)(검색일: 2018. 1. 30). 이하에서는 “US ITC(2017b)”로 표시함.

14) “ITC report on ‘unforeseen developments’ in solar case cites China's WTO record”(2017), *World Trade Online*(November 29), <https://insidetrade.com/daily-news/itc-report-unforeseen-developments-solar-case-cites-chinas-wto-record>(검색일: 2018. 2. 13).

15) U.S. International Trade Commission. “SUPPLEMENTAL REPORT OF THE U.S. INTERNATIONAL TRADE COMMISSION REGARDING UNFORESEEN DEVELOPMENTS,” p. 1, [https://insidetrade.com/sites/insidetrade.com/files/documents/2018\\_jan/wto2018\\_0002.pdf](https://insidetrade.com/sites/insidetrade.com/files/documents/2018_jan/wto2018_0002.pdf)(검색일: 2018. 2. 13). 이하에서는 “US ITC(2017c)”로 표시함.

16) US ITC(2017c), p. 5.

17) 김승호(2007), 『WTO 통상분쟁 판례해설(2)』, p. 354, 박영사.

18) *Ibid.*, p. 355.

19) US ITC(2017a), Commission's Views on Injury, pp. 16-17.

내산업의 범위에 포함할 것임을 분명히 했음.

- [국내산업의 범위 확정 단계] USITC는 국내산업의 범위를 확정하는 과정에서도 세탁기 완제품을 생산하는 미국 국내생산자뿐만 아니라 부품을 생산하는 미국 국내생산자도 국내산업의 범위에 포함된다고 판단했는데, 그 근거로 하원의 법안들로부터 도출되는 무역법 제201조의 입법연혁 그리고 USITC 자신의 기존 판정례를 제시했음.<sup>20)</sup>
  - USITC는 무역법 제201조의 입법연혁에 비추어 의미 있는 분석이 가능한 방식으로 국내산업이 정의되어야 한다는 원칙을 준수하면서 국내산업을 정의할 광범위한 재량권을 보유하고 있다고 설명
  - 이 설명에 따르면, 반덤핑과 상계관세 제도는 수입상품이 불공정 무역관행으로부터 얻는 혜택을 제거하기 위한 것으로 목적이 좁게 설정되는 반면 제201조는 모든 수입이 국내생산자원에 초래하는 손해 또는 손해의 위협을 제거하기 위한 것으로서 그 목적이 서로 다름.
  - 이 때문에 무역법 제201조에서의 산업 개념은 반덤핑과 상계관세에서의 산업 개념과 동일하지 않으며, 무역법 제201조에 근거한 국내산업의 범위 확정에서는 생산공정과 설비의 점유율, 고용, 생산 설비, 자본과 같은 생산 자원에 대한 심각한 피해가 근본적인 고려사항임.
  - USITC는 세탁기의 부품과 완제품이 “수직적으로 통합되어 있는 특성(vertically integrated nature)”에 근거하여 부품을 생산하는 미국 국내생산자도 국내산업의 범위에 포함시켰다고 설명
  - 이 설명에 의하면, 이전의 USITC 조사에서도 관례적으로 국내 생산설비와 노동자들도 국내산업의 범위에 포함하는 “생산라인 접근법”을 따랐다고 함.
- [건의 및 조치 선포 단계] USITC는 세탁기 부품에 대해서도 세이프가드 조치로서 관세를 부과할 것을 건의했고,<sup>21)</sup> 트럼프 대통령도 이를 받아들여 세탁기 부품에 대해서도 조치를 선포했음.<sup>22)</sup>
- 미국이 자국의 입법연혁과 조사당국의 조사관행에 근거하여 적용한 이른바 “생산라인 접근법”은 WTO 분쟁사례(*US-Lamb*)에 비추어보면 긴급수입제한조치에 관한 협정(Agreement on Safeguards, 이하 “세이프가드 협정”)<sup>23)</sup>에 위반된다는 판정을 받을 가능성이 높다고 판단됨.<sup>24)</sup>
  - 세탁기 부품은 세탁기 모델별로 서로 달라 수입 부품과 미국 국산 부품이 상호 경쟁관계에 있지 않다는 점을 신청인이 스스로 인정했음에도 불구하고, 미국이 조사대상 상품에 부품을 포함시켰기 때문임.
  - USITC는 “생산라인 접근법”을 근거로 제시했으나 이 접근법은 미국 법률이 아닌 USITC 자체의 관행에 근거했기 때문임.
  - 미국이 기존 WTO 분쟁(*US-Lamb*)에서 패소한 이유도 미국의 기준에 법적 근거가 없다는 것이었음.
  - 다만 이번 세탁기 사건에서 USITC가 이 접근법이 미국 무역법의 목적을 검토하여 도출된 것이라고 주장하면서 그 근거로 하원의 법률안들을 제시한 것은 차이점임.
  - 이러한 미국의 변형된 주장에도 불구하고 법률안은 법률이 아니며 설혹 법률안이 입법취지의 근거로 인정되더라도 WTO 분쟁해결절차에서는 미국 국내법이 WTO 협정보다 효력에서 우위일 수 없으므로 미국의 패소 가능성이 여전히 높지만, 미국의 주장과 입증에 따라 결과가 달라질 가능성도 있음.

20) US ITC(2017a), Commission's Views on Injury, pp. 17-19.

21) *Ibid.*, pp. 1-2.

22) 미국 USTR의 가정용 대형세탁기 및 태양전지와 모듈 수입에 관한 제201조 사건들에 관한 Fact sheet. The Office of the United States Trade Representative. “Section 201 Cases: Imported Large Residential Washing Machines and Imported Solar Cells and Modules.” <https://ustr.gov/sites/default/files/files/Press/fs/201%20FactSheet.pdf>(검색일: 2018. 1. 30), p. 1.

23) [https://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/legal\\_e.htm](https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/legal_e.htm)(검색일: 2018. 1. 30).

24) 「생산라인 접근법」과 관련한 WTO 판정례의 보다 상세한 내용은 부록 2 참고.

■ [쟁점 3 - 인과관계] USITC가 한국산 세탁기는 산업피해의 원인이 아니라고 판정했음에도 최종적으로 세이프가드 조치에 포함시킨 미 대통령의 조치가 세이프가드 협정에 위반되는 것인지 여부

- USITC는 한국을 비롯하여 미국이 FTA를 체결한 국가들로부터의 수입은 심각한 피해의 원인이 아니라고 판정했으나,<sup>25)</sup> 미국 대통령은 포고문에서 이를 제외하지 않았음.<sup>26)</sup>
- 이러한 조치는 객관적 피해 판정에 기반을 두지 않은 것으로 볼 수 있다는 주장이 제기됨.<sup>27)</sup>
- 세이프가드 협정은 일정한 요건이 충족되는 경우에만 조치를 취할 수 있도록 규정하므로,<sup>28)</sup> 이러한 주장은 타당성이 있는 것으로 판단됨.

■ [쟁점 4 - 이중규제] USITC가 한국산 세탁기에 반덤핑관세를 부과하는 동시에 세이프가드 관세도 부과한다면 이것은 부당한 이중규제로서 WTO 협정에 위반되는 것인지 여부

- 세이프가드 협정은 심각한 피해를 방지하는 데 필요한 범위 내에서만 세이프가드 조치가 적용되어야 한다고 규정함.<sup>29)</sup>
- 미국 파이프 사건(*US-Line Pipe*)의 상소기구는 세이프가드 협정의 대상과 목적 그리고 인과관계에 관한 제4.2조와의 맥락을 고려하여 제5.1조가 모든 심각한 피해에 대해서가 아닌 필요한 범위까지만 세이프가드 조치를 취하도록 요구한다고 보았음.<sup>30)</sup>
- 미국은 세탁기와 관련하여 이미 2013년에 한국산에 대해서는 반덤핑 및 상계관세 조치를, 멕시코산에 대해서는 반덤핑조치를 취했고, 그리고 2017년에는 중국산에 대해 반덤핑조치를 취했음.<sup>31)</sup>
- 미국이 이번 세탁기 세이프가드 관세를 부과하면서 이들 반덤핑 및 상계관세로 인한 관세를 공제하지 않고 함께 부과한다면 WTO 협정 위반으로 판명될 가능성이 높다고 사료됨.
- 그럼에도 불구하고 세이프가드 조치를 취하게 된 원인 중 하나가 반덤핑 및 상계관세 부과 대상인 생산업체들의 지속적인 생산기지 이전이라는 미국의 주장이, 이중규제를 정당화할 수 있는 사유로 받아들여질 수 있는 가능성도 완전히 배제하기는 어려운 것임.

## 4. 대응방안

- [WTO 분쟁해결절차를 통한 다자적 대응] 세이프가드는 덤핑이나 상계관세 조치와 달리 개별 기업이 미국 국내법절차를 통해 다룰 수 있는 가능성이 희박하기 때문에, 비록 신속성이나 실효성에 한계가 있더라도 WTO 분쟁해결절차에 조속히 회부하여 다른 산업으로의 확산을 방지할 필요가 있음.

25) US ITC(2017a), Determination and Remedy Recommendations, p. 1.

26) "Proclamation 9694 of January 23, 2018: To Facilitate Positive Adjustment to Competition From Imports of Large Residential Washers," Federal Register, Vol. 83, No. 17, Thursday, January 2, 2018. Presidential Documents.

27) 최원목(2018), 「美 세이프가드 '핀셋 맞보복' 필요하다」(시론), 『한국경제신문』(1월 30일), <http://news.hankyung.com/article/2018012909651>.

28) 긴급수입제한조치에 관한 협정. 제2조(조건) 제1항.

29) 긴급수입제한조치에 관한 협정. 제5조(긴급수입제한조치의 적용) 제1항.

30) Appellate Body Report, *United States-Line Pipe*. WT/DS202/AB/R, (adopted 15 February 2002), para. 249.

31) US ITC(2017a), Previous and Related investigations. p. I-5, and I-6.

- WTO 반덤핑협정 또는 보조금협정이 조치에 대한 사법심사 절차를 유지할 의무를 회원국에게 부여한 것과는 달리,<sup>32)</sup> 세이프가드 협정에는 이러한 규정이 없음.
- 미국 국내법원의 판례에 의하더라도 세이프가드 조치에 대한 사법심사 가능성은 극도로 제한적<sup>33)</sup>
- 앞으로 다른 산업에서도 이와 같은 부당한 조치를 취하는 것이 확산될 가능성이 높으므로<sup>34)</sup> 이번 조치를 WTO 분쟁해결절차에서 다투어 선제적으로 바로잡아야 함.<sup>35)</sup>

■ [다른 피해국들과의 공동 대응] 미국의 조치에 대해 우리나라가 단독으로 대응하기보다 세탁기 사건에서는 베트남 및 태국과, 태양광 사건에서는 멕시코 및 캐나다 등과 공동 대응해야 협상력이 커질 것임.

- 캐나다는 미국이 자국의 소형 민간 항공기에 대해 반덤핑 및 상계관세 조치를 취하려고 하자 영국과 공동으로 대응했는데, 이것이 미국의 태도를 바꾼 주요 요인 중 하나로 거론됨.
  - 영국 총리도 미국 대통령에게 항의하고 미국 보잉 사(社)에 대한 구매거절을 시사하며 공동으로 대응했는데, 영국 북아일랜드에 소재한 캐나다의 봄바디어 사(社)의 공장은 4,000명을 고용하고 있음.<sup>36)</sup>
- 미국이 2002년 3월 5일 철강 제품에 대한 세이프가드 조치를 취했으나 WTO 분쟁해결절차에서 8개국을 상대로 다툰 끝에 패소하자 2003년 12월 4일 조치의 종료를 선포한 전례가 있음.
  - EU가 3월 13일에, 뒤이어 중국, 일본, 대만, 브라질, 노르웨이, 뉴질랜드, 스위스까지 총 8개국이 제소

■ [한·미 FTA 협상을 통한 양자적 대응] 미국의 이번 조치는 한·미 FTA의 정신에 위배된다는 견해가 있으므로<sup>37)</sup> 한·미 FTA 개정협상 과정에서 이에 대한 문제 제기도 검토할 필요가 있음.

- 한·미 FTA는 다른 쪽 당사국의 원산지 상품 수입이 심각한 피해 또는 그에 대한 우려의 실질적인 원인이 아닌 경우 다자 긴급수입제한조치에서 배제될 수 있다고 규정함.<sup>38)</sup>
  - 한·미 FTA의 해당 조항은 의무가 아닌 재량 규정이므로 대응방안으로 활용하기에 한계가 있음.
- NAFTA에는 일정한 요건을 충족시키는 경우 협정당사국을 다자 세이프가드 조치에서 의무적으로 제외하도록 하는 규정이 있음을 참고하여 한·미 FTA 개정협상에서 이를 반영시킬지 여부를 신중히 검토할 필요가 있음.

32) 반덤핑협정 제13조(사법적 검토)와 보조금 및 상계관세에 관한 협정 제23조(사법적 검토)는 모두 판정의 검토를 위한 사법, 중재 또는 행정재판소 또는 절차를 협정 당사국이 유지해야 한다는 내용임. <http://www.fta.go.kr/main/support/wto/1/>(검색일: 2018. 2. 19).

33) 법무부(1996), 『미국 통상법 연구』, p. 597. *Maple Leaf Fish Co. V. U.S. 762*. F.2d 86(Fed. Cir. 1985) 사건과 *Floreshiem Shoe Co. v. U.S. 744*. F.2d 787(Fed. Cir. 1984)사건에서 법원은 대통령이 부여받은 권한을 일탈했거나, 법령을 오인했거나, 또는 법률이 정한 절차적 요건을 위반하는 등과 같이 극히 제한적인 경우에만 대통령의 통상에 관한 조치가 사법심사의 대상이 된다고 보았음.

34) "월플 같은 불만 기업 더 찾아보라"… 트럼프, 제2·제3 세이프가드 예고(2018. 1. 25), 『한국경제신문』, <http://news.hankyung.com/article/2018012443551>(검색일: 2018. 1. 26).

35) 김현중 통상교섭본부장은 2018년 2월 12일 국회 산업통상자원중소벤처기업위원회에 출석하여 현재 미국과 보상협상을 진행 중이므로 WTO 제소는 3월 초로 예상한다고 발언했음(김현중, 「세탁기·태양광 세이프가드 WTO 제소 3월에 하겠다」(2018. 2. 12), 『한국경제신문』, <http://www.sedaily.com/NewsView/1RV0BXURE5>(검색일: 2018. 2. 13))

36) 「한국 세탁기 관세폭탄 안긴 ITC, 캐나다 항공사엔 "덤핑 무혐의"」(2018. 1. 29), 『한국경제신문』, <http://news.hankyung.com/article/2018012867471>(검색일: 2018. 1. 29).

37) 「美 세이프가드 'FTA정신' 위배...통상압박에 加·EU 등과 공조할 것」(2018. 2. 6), 『매일경제신문』, <http://news.mk.co.kr/newsRead.php?year=2018&no=86574>(검색일: 2018. 2. 7).

38) 한·미FTA 제10.5조(다자 긴급수입제한조치) 제1항, <http://www.fta.go.kr/main/>(검색일: 2018. 2. 7).

- “최근 3년간 수입시장 점유율 5위에 들지 않으면 통상적으로 총수입에서 상당한 비중이 아닌 것으로 본다.”는 내용이 있으나, 점유율 5위 밖이면 실제로 제외되더라도 그 실익이 크지 않을 수 있음.<sup>39)</sup>
- 또한 NAFTA는 세이프가드 조치에서 제외되기 위한 요건으로서 “상당한” 비중을 차지하지 않을 때, “중요한” 원인이 아닌 경우, “통상적으로(normally)”와 같은 주관적 판단이 가능한 기준이 포함되어 있어 자의적으로 운영될 가능성도 있음.<sup>40)</sup>
- 게다가 각종 조치를 적용할 미국의 능력을 제한하지 않도록 NAFTA의 다자 세이프가드 제외 조항을 삭제한다는 내용이 NAFTA 협상 목표에 포함된 것을 고려할 때,<sup>41)</sup> 한·미 FTA 개정협상에서 미국이 이 조항과 관련한 제안을 받아들일 가능성이 낮다는 한계가 있음.

표 6. NAFTA와 한·미 FTA 비교

NAFTA 국문번역본	한·미 FTA 국문정본
<p style="text-align: center;">제802조 (다자 긴급수입제한조치)</p> <p>1. 각 당사국은 1994년도 GATT 제19조 및 긴급수입제한조치협정상의 권리 및 의무가 이 조와 불합치하는 범위까지 보상 또는 보복 및 조치의 제외에 관한 권리 및 의무를 제외하고는, 1994년도 GATT 제19조 및 긴급수입제한조치협정상의 권리 및 의무를 유지한다. 1994년도 GATT 제19조 및 긴급수입제한조치협정에 의해 긴급조치를 취하는 어떤 당사국도 다음의 경우를 제외하고는 각 당사국으로부터의 수입을 <u>조치의 대상에서 제외하여야 한다.</u></p> <p>(a) 한 당사국으로부터의 수입이 개별적으로 고려될 때 전체 수입에서 상당한 비중을 차지하는 경우.</p> <p>(b) 한 당사국으로부터의 수입이 개별적으로 고려될 때 또는 예외적인 경우 다른 당사국들로부터의 수입이 전체적으로 고려될 때, 수입에 의해 초래된 심각한 피해 또는 피해의 우려에 중요한 원인이 된 경우.</p> <p>2. (a) 한 당사국으로부터의 수입이 개별적으로 검토될 때, 전체 수입에서 상당한 비중을 차지하는지 여부를 결정하는 데 있어서, 그 당사국이 <u>최근 3년간 수입시장 점유율에서 적용 대상 제품 공급자의 상위 5위 안에 포함되지 않은 경우, 통상적으로 그 당사국으로부터의 수입은 총수입에서 상당한 비중이 아닌 것으로 검토되어야만 한다.</u></p> <p style="text-align: center;">(이하 생략)</p>	<p style="text-align: center;">제10.5조 (다자 긴급수입제한조치)</p> <p>1. 각 당사국은 1994년도 GATT 제19조 및 긴급수입제한조치협정상의 권리 및 의무를 유지한다. 이 협정은, 다른 쪽 당사국의 원산지 상품의 수입이 심각한 피해 또는 그에 대한 우려의 <u>실질적인 원인이 아닌 경우에는 다자 긴급수입제한조치를 취하는 당사국이 그러한 수입을 배제할 수 있다</u>는 것을 제외하고, 1994년도 GATT 제19조 및 긴급수입제한조치협정에 따라 취하여진 조치에 대하여 양 당사국에 어떠한 추가적인 권리나 의무도 부여하지 아니한다.</p> <p>2. 어떠한 당사국도 동일한 상품에 대하여 동시에 다음의 조치를 적용할 수 없다.</p> <p>가. 긴급수입제한조치, 그리고</p> <p>나. 1994년도 GATT 제19조 및 긴급수입제한조치협정에 따른 조치</p> <p>나. 1994년도 GATT 제19조 및 긴급수입제한조치협정에 따른 조치</p>

주: 밑줄과 진한 글씨체는 저자가 추가한 것임.

자료: 한·미 FTA 국문정본, <http://www.fta.go.kr/main>(검색일: 2018. 2. 7); NAFTA 저자 번역, <https://www.nafta-sec-alena.org/.Home/Texts-of-the-Agreement/North-American-Free-Trade-Agreement>(검색일: 2018. 2. 19).

39) NAFTA 제802조 제2항, <https://www.nafta-sec-alena.org/Home/Texts-of-the-Agreement/North-American-Free-Trade-Agreement>(검색일: 2018. 2. 19).

40) NAFTA 제802조(다자 긴급수입제한조치) 제1항 (a)호 및 (b)호, <https://www.nafta-sec-alena.org/Home/Texts-of-the-Agreement/North-American-Free-Trade-Agreement>(검색일: 2018. 2. 19).

41) USTR(2017), *Summary of Objectives for the NAFTA Renegotiation*(November), p. 14. 원문은 다음과 같음. “Eliminate the NAFTA global safeguard exclusion so that it does not restrict the ability of the United States to apply measures in future investigations.” <https://ustr.gov/sites/default/files/files/Press/Releases/NAFTAObjectives.pdf>.

- [미국 국내의 다양한 경로를 통한 설득] 미국 내에서 의회, 소비자(시민) 단체, 기업협단체 등 다양한 경로를 통해 조치의 부당성을 알려 조치가 조기에 종결되고 유사한 사태가 재발되지 않도록 해야 함.
  - 약 18개월 후 세탁기 세이프가드에 대한 재검토가 예상되는 만큼, 이에 꾸준히 대비해야 함.
    - 삼성전자의 현지 공장이 있는 사우스캐롤라이나주가 지역구인 팀 스콧 상원의원이 백악관 회의에서 문의하자 로버트 라이트하이저 미국 무역대표부(USTR) 대표는 18개월 후 재검토를 예상한다고 답변<sup>42)</sup>
  - 의회 내에서도 보호무역에 반대하는 의원들이 세이프가드 조치의 조기 종료를 위한 활동을 펼 수 있을 것임.<sup>43)</sup>
    - 비록 현재 사안에서 당장 실현될 가능성은 낮겠지만, 미국 의회에는 대통령이 취한 조치를 상하 양원 과반수의 합동결의로 불신임할 수 있는 권한이 있음.<sup>44)</sup>
  - 세탁기 사건의 경우 미국 내에서도 경쟁제한을 이유로 한 부정적 여론이 표출되고 있으므로 소비자단체 등과 협력하여 시장상황을 면밀히 모니터링하며 조치가 조기 종결되도록 노력해야 할 것임.<sup>45)</sup>
    - 2006년 월풀의 메이텍(Maytag) 인수 시 세탁기 시장의 독과점 문제가 제기되었으나 미 법무부는 LG, 삼성 등 외국업체와의 경쟁이 독점에 따른 가격인상을 유발하지 않을 것이라는 이유를 들어 이를 승인함.
    - 이번 세이프가드 조치는 삼성, LG와의 경쟁을 차단하는 조치로 월풀의 메이텍 합병승인 사유에 배치되는 행위이며, 이와 관련하여 미국반독점연구소(American Antitrust Institute)는 이번 조치에 따른 월풀의 시장지배력 강화를 우려하는 보고서를 USTR에 제출했음.<sup>46)</sup>
  - 태양광 셀/모듈의 경우 세이프가드 조치로 소수의 생산업자만 유리해지고 대다수의 태양광 발전시스템 구축업자들은 손실을 입을 것이므로 발전시스템 건립 및 유지 업자들과 공조할 수 있을 것임.
    - 미국 태양광발전 산업에 종사하는 26만 명 중 전지와 모듈 등 제조업 종사자는 2,000명에 불과하고 나머지 대부분은 태양광 패널을 부착하는 프레임 제작 및 설치하는 시스템 구축업자들로 알려짐.<sup>47)</sup>
- [미국 국내법원을 통한 기업 차원의 대응 보다 신속한 해결을 위해서는 미국 국내사법 절차, 즉 미국 국제무역법원(CIT: Court of International Trade)에 이 사건을 제기하여 대응해야 한다는 주장도 제기되므로,<sup>48)</sup> 기업 차원에서 그 타당성을 신중하게 검토해 볼 수 있을 것임.

42) "Sen. Scott, Lighthizer discussed review of Section 201 washers remedy after 18 months"(2018), *World Trade Online*. (February 12), <https://insidetrade.com/daily-news/sen-scott-lighthizer-discussed-review-section-201-washers-remedy-after-18-months?s=em>(검색일: 2018. 2. 13).

43) 테리 밀러 미국 헤리티지재단 소장(2018. 2. 12), 「미국 세이프가드는 소비자 이익 감소시킨 결정」, 『한국경제신문』, <http://news.hankyung.com/article/2018021117281>(검색일: 2018. 2. 12).

44) 법무부(1996), p. 593. 미국 의회는 대통령으로부터 보고서를 접수한 날로부터 90일 이내에 상하 양원 과반수의 합동결의로 불신임 의결을 할 수 있음. 대통령이 거부권을 행사하더라도 그 거부권을 번복시키는 결의도 할 수 있는 강력한 권한이 있음. 19 U.S.C. §2253(c). <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/USCODE-2011-title19/pdf/USCODE-2011-title19-chap12-subchapII-part1-sec2253.pdf>

45) 김석한(2018), 「[시론] 트럼프 정부의 관세 폭탄을 피하는 방법」, 『중앙일보』(2월 7일), <http://news.joins.com/article/22351678>(검색일: 2018. 2. 7).

46) The American Antitrust Institute(2017), *Comments of the American Antitrust Institute on the Appropriateness of Safeguard Measures Recommended by the United States International Trade Commission Concerning Large Residential Washers*. [http://www.antitrustinstitute.org/sites/default/files/Section%20201%20Comments\\_11.20.17\\_Final.pdf](http://www.antitrustinstitute.org/sites/default/files/Section%20201%20Comments_11.20.17_Final.pdf)(검색일: 2018. 1. 24).

47) 「韓 태양광에 관세 패러자, 美 2만 명 실직 위기」(2018. 1. 29), 『중앙일보』, <http://news.joins.com/article/22326589> (검색일: 2018. 1. 29).

48) 「미 세이프가드, WTO·미국국제무역법원에 제소해야」(2018. 1. 29), 『한국무역신문』, <http://weeklytrade.co.kr/news/view.html?section=1&category=3&item=&no=37190>(검색일: 2018. 1. 31).



- 우리나라가 WTO에 미국을 제소하여 승소하기까지는 3년여의 시간이 소요되고, 또한 승소한다고 하더라도 미국이 판정을 이행하지 않은 채 계속 세이프가드 조치를 취하더라도 우리나라로서는 보복조치로서 양허를 정지시킬 수 있을 뿐이므로 피해 기업에 대한 직접적인 도움이 되지 못하는 한계가 있음.
- 최근 사례로 미국이 2013년 한국산 세탁기에 대해 반덤핑 및 상계관세를 부과하자 우리나라가 2013년 8월 WTO에 제소하여 2016년 9월 승소했으나 미국은 판정이행 기간 이후에도 반덤핑 및 상계관세를 계속 부과 중임.<sup>49)</sup>
- 우리 기업들이 CIT에 부당하게 반덤핑관세 또는 상계관세를 부과하는 미국 상무부를 제소하여 승소한 사례가 있음.
- 현대제철은 부식방지 표면처리 강판에 부과한 반덤핑관세가 부당하다며 미국 상무부를 상대로 2016년 9월 CIT에 제소했고 CIT는 2018년 1월 10일 현대제철이 일부 품목에서자료 보완의 기회를 갖지 못한 채 불리한 추론(AFA: adverse facts available)이 적용됐다는 이유로 덤핑마진 재산정 명령을 내림.<sup>50)</sup>
- 이미 캐나다 태양광 업체들은 2018년 2월 7일 미국정부를 CIT에 제소했음.
- 캐나다 업체들은 캐나다산 상품에 세이프가드 조치를 부과해 달라는 USITC의 건의가 없었기 때문에 미국 대통령은 캐나다산 상품에 대해 조치를 부과한다는 선포를 할 권한이 없다고 주장함.<sup>51)</sup>
- 다만 미국 사법부는 국제통상 분야에서의 대통령의 조치를 사법심사의 대상으로 인정하는 데 소극적인 태도를 취하고 있으므로,<sup>52)</sup> 신중한 접근이 필요할 것으로 보임.

■ [국내 정책적 대응 장기적으로 수출시장 다변화와 내수시장 확대를 통해 외부충격에 대한 경제의 강건성을 강화해나갈 것임.]

- 세탁기의 경우 미국시장에 대해서는 할당물량 내에서 수익을 극대화하는 프리미엄 제품 전략을 더욱 강화하고,<sup>53)</sup> 수출시장을 다변화하여 대미 수출의존도를 낮출 필요가 있음.
- 정부의 재생에너지 정책과 관련 규제개혁을 통해 이번 세이프가드 조치로 피해를 입은 우리나라 태양광제품의 내수기반을 확대하고 산업발전의 계기를 마련해야 할 것임.
- 우리 정부는 2030년까지 전체 발전 비중에서 태양광·풍력 중심의 재생에너지 발전 비중을 전체의 20%까지 확대한다는 ‘재생에너지 3020 정책’을 추진 중임.<sup>54)</sup>
- 태양광 업계는 전국 50여 개 지방자치단체가 태양광 발전시설을 도로나 주거지역으로부터 100~1000m 이내에 설치하지 못하도록 규제 중인데 이를 완화하여 줄 것을 요청했음.<sup>55)</sup> KIEP

49) 「한국, WTO에 美 보복관세 신청...세탁기 판정 미이행」(2018. 1. 13), 『머니투데이』, <http://news.mt.co.kr/mtview.php?no=201811311274380424>(검색일: 2018. 2. 1).

50) 「현대제철, 美 반덤핑 소송 일부 승소...관세를 재산정 명령」(2018. 1. 11), 『연합뉴스』, <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2018/01/11/0200000000AKR20180111120000003.HTML?input=1195m>(검색일: 2018. 1. 30).

51) “Dumping/Countervailing Duties: Canadian Solar Producers, U.S. Importers Challenge Trump Tariffs”(2018), *Bloomberg BNA International Trade Daily*(February 9), [http://news.bna.com/tldn/TDLNWB/split\\_display.adp?fedfid=127963397&vname=itdbulallissues&wsn=499647500&searchid=31170720&doctypeid=1&type=date&mode=doc&split=0&scm=TDLNWB&pg=0](http://news.bna.com/tldn/TDLNWB/split_display.adp?fedfid=127963397&vname=itdbulallissues&wsn=499647500&searchid=31170720&doctypeid=1&type=date&mode=doc&split=0&scm=TDLNWB&pg=0)(검색일: 2018. 2. 13).

52) 법무부(1996), pp. 596~597. 대통령이 부여받은 권한을 일탈했거나, 법령을 오인했거나, 또는 법률이 정한 절차적 요건을 위반하는 등과 같이 매우 제한적인 경우에만 대통령의 통상에 관한 조치가 사법심사의 대상이 됨.

53) 「미국 세이프가드 조치서 safe 하려고... 삼성·LG, 프리미엄 세탁기 미국 수출가격 올린다」(2018. 2. 8), 『한국경제신문』, <http://news.hankyung.com/article/2018020772941>(검색일: 2018. 2. 9).

54) 「정부·태양광업계 "세이프가드 공동 대응...대체시장 확보 주력」(2018. 1. 24), 『EBN』, <http://www.ebn.co.kr/news/view/927113>(검색일: 2018. 2. 9).

## 부록 1. 세이프가드 조치의 발동요건 세부 검토

■ [예견하지 못한 사태] 조사당국은 넓은 상품군이 아닌 각각의 상품별로 ① 세이프가드 조치를 취하기 위해 요구되는 특정 “상황”을 식별하고, ② 그 상황의 “효과”에 대해 설명하며, ③ 그 효과의 “결과로” 어떻게 수입의 급증 등의 요건들과 논리적으로 연관되는지 설명하여야 함.

- [용어의 의미 및 내용] “예견하지 못한(unforeseen)”은 “예측하지 못한(unexpected)”을 의미함.<sup>56)</sup>
  - “예견하지 못한(unforeseen)”이라는 용어는 “예견할 수 없는(unforeseeable)”이라는 용어와 구별됨.<sup>57)</sup>
  - 미국 철강 세이프가드 사건(US-Steel Safeguard, 2002)에서 예측하지 못한 사태의 발전으로 USITC는 러시아 붕괴, 아시아 경제위기, 달러의 지속적인 평가절상을 제시한 사례가 있음.<sup>58)</sup>
- [식별 및 효과 설명 의무] “예견하지 못한 사태의 발전”을 식별하는 것만으로는 부족하고, 그 “결과”에 대해 설명해야 함.<sup>59)</sup>
  - 이러한 효과의 “결과로(as a result of)”라는 문언이 있기 때문에 수입의 증가는 예견하지 못한 사태의 발전과 동일시될 수 없으며, 별도의 설명이 있어야 이 요건이 충족됨.<sup>60)</sup>
  - 넓은 범주의 상품군(broad category of products)이 아닌 각각의 상품별로 설명이 제공되어야 함.<sup>61)</sup>

■ [수입의 급격한 증가] 수입의 급격한 증가는 ① 양적 그리고 질적으로 근래성, 돌연성, 급격성, 중대성이 요구되고, ② 두 시점 사이의 단순한 비교만이 아닌 조사대상 기간 전체의 경향에 대한 설명이 필요함.

- 아르헨티나 신발 사건의 상소기구는 양적 그리고 질적으로 모두 근래성, 돌연성, 급격성, 중대성이 요구된다고 판정했고,<sup>62)</sup> 이후 2002년 미국 철강 세이프가드 사건의 패널 및 상소기구 판정은 물론 최근의 WTO 판례도 이러한 태도를 따르고 있음.
- 미국은 2002년 철강 세이프가드 사건의 WTO 상소심에서 긴급수입제한조치에 관한 협정 제2.1조에는 중대성만이 명시되어 있다는 점을 근거로 나머지 근래성, 돌연성, 급격성은 요건이 아니라고 주장했음.
- 그러나 상소기구는 긴급수입제한조치를 부과하기 위해서는 수입의 근래성, 돌연성, 급격성도 충족되어야 한다고 본 아르헨티나 신발 사건의 상소기구 판정을 재확인했음.<sup>63)</sup>
- 또한 미국은 두 시점에 대한 단순한 비교만으로도 충분하다고 주장했으나 상소기구는 두 시점 간 단순한 비교만으로는 수입량 동향을 정확히 분석할 수 없다는 이유로 미국의 반박을 받아들이지 않았음.<sup>64)</sup>

55) 「美세이프가드 피해 한화큐셀…文 "정부 손 놓지 않겠다"」(2018. 2. 1), 『매일경제신문』, <http://news.mk.co.kr/newsRead.php?year=2018&no=75917>(검색일: 2018. 2. 12).

56) Appellate Body Report, *Argentina-Footwear*(EC), para. 91.

57) 법무부(2006), pp. 185~186. 여기서 언급된 판정례는 다음과 같음. Appellate Body Report, *Korea-Dairy*, para. 84.

58) *Ibid.*, p. 250.

59) Panel Report, *Ukraine-Passenger Cars*, para. 7.96.

60) Panel Report, *Argentina-Preserved Peaches*, para. 7.18.

61) Appellate Body Report, *US-Steel Safeguards*, para. 319.

62) Appellate Body Report, *Argentina - Footwear (EC)*, para. 131. 원문은 다음과 같음. The increase in imports must have been recent enough, sudden enough, sharp enough, and significant enough, both quantitatively and qualitatively, to cause or threaten to cause "serious injury."

63) 김승호(2007), 『WTO 통상분쟁 판례해설(2)』, p. 358, 법영사.

64) *Ibid.*, p. 359.

- [국내산업의 심각한 피해 또는 피해의 우려] 긴급수입제한조치를 취하기 위해서는 국내산업에 ① 심각한 피해 또는 피해의 우려가 있어야 하며, ② 조사당국은 당사자가 제기하는 요소뿐만 아니라 협정에 규정된 모든 요소를 빠짐없이 검토해야 함.
  - 국내산업에 대한 “심각한 피해(serious injury)”는 국내산업의 상태에서 “중대(significant)하고 전반적인 손상(overall impairment)”을 의미함.<sup>65)</sup>
    - 여기서 말하는 심각한 피해는 반덤핑 협정에서 말하는 실질적 피해(material injury)보다 높은 기준임.
  - 국내산업에 대한 “심각한 피해의 우려(threat of serious injury)”는 “명백히 임박한(clearly imminent) 심각한 피해”를 의미함.<sup>66)</sup>
  - 피해 또는 피해의 우려 여부를 판정하기 위한 조사 시 조사당국은 해당 산업의 상황에 영향을 미치는 객관적이고 계량 가능한 성격의 “모든 관련 요소(all relevant factors)”를 평가해야만 함.
    - 세이프가드 협정에서 관련 요소는 절대적/상대적 수입증가율 및 증가량, 증가된 수입품이 국내시장에서 차지하는 점유율, 판매, 생산, 생산성, 가동률, 이윤 및 손실, 그리고 고용 수준의 변화를 지칭함.
  - 조사당국은 당사자가 일부 요소만 주장하더라도 세이프가드 협정에 규정된 모든 요소를 빠짐없이 검토해야 함.
    - 아르헨티나 신발 사건의 상소기구는 당사자가 제기한 요소뿐만 아니라 세이프가드 협정에 규정된 모든 관련 요소를 조사당국이 평가하여야 한다는 점을 명확히 했음.<sup>67)</sup>
  
- [인과관계] 세이프가드 조치를 취하기 위해서는 수입 급증과 산업 피해 사이에 “진정하고 실질적인 인과관계”가 있어야 하고, 원인으로 증명되지 않은 것에 근거하여 조치가 취해질 수 없음.
  - *US-Wheat Gluten* 사건에서 상소기구는 인과관계(causal link)의 의미를 “진정하고 실질적인 인과관계(genuine and substantial relationship)”라고 보았음.<sup>68)</sup>
  - 인과관계가 증명되지 않는 경우 산업피해 또는 피해의 우려가 존재한다는 판정을 내릴 수 없음.<sup>69)</sup>

65) 긴급수입제한조치에 관한 협정 제4조(심각한 피해 또는 그 우려의 판정) 제1항 (a)호.

66) 긴급수입제한조치에 관한 협정 제4조 제1항 (b)호.

67) Matsushita Mitsuo, Thomas J. Schoenbaum and Petros C. Mavroidis. 2006. *The World Trade Organization: Law Practice and Policy*. Oxford University Press. p. 417.

68) Van den Bossche Peter and Werner Zdouc. 2013. *The Law and Policy of the World Trade Organization*. Cambridge University Press, pp. 619-620.

69) 긴급수입제한조치에 관한 협정 제4조(심각한 피해 또는 그 우려의 판정) 제2항 (b)호.

## 부록 2. 생산라인 접근법 관련 WTO 판정례

- [생산라인 접근법의 부당성] 미국이 1999년 수입 양고기에 대해 세이프가드조치를 취하자 호주와 뉴질랜드가 미국의 조치를 WTO 분쟁해결절차에 회부한 미국-양고기 사건(*US-Lamb*)에서, 패널과 상소기구는 국내산업을 지나치게 넓게 획정한 미국의 조치가 세이프가드 협정에 위반된다고 판정
  - USITC는 수입 양고기에 대한 세이프가드 조치 부과를 위한 조사 과정에서 양고기를 가공하는 근로자 외에 살아 있는 양을 기르는 근로자까지도 국내산업의 범위에 포함시켰음.<sup>70)</sup>
    - USITC는 그 근거로서 대부분의 사건은 동일 생산 단계에서 수입상품과 동종인 국내상품을 생산하지만, 그 이전 단계에서의 회사나 근로자들이 더 큰 비중을 차지하는 경우도 있다고 설명<sup>71)</sup>
    - USITC는 이러한 경우를 다루기 위해 “계속적 생산공정(continuous line of production)”과 “경제적 이익의 상당한 동시성(substantial coincidence of economic interest)”이라는 접근방법을 오랜 기간 채택해왔고 반덤핑 및 상계관세 관련 규정에도 조문화 반영했다고 주장했다.<sup>72)</sup>
  - 패널은 세이프가드 협정의 목적이 세이프가드 조치를 비상조치로서 엄격한 요건 아래서 예외적으로 인정하는 것이므로 미국의 주장처럼 해석하면 협정의 이러한 목적이 좌절될 것이라고 판정했음.
    - 또한 패널은 국내산업을 정의한 WTO 세이프가드 협정 제4.1조 제(c)항을 검토한 후, “생산자 전체”라는 문언은 뒤이어 나오는 “또는…… 국내총생산의 상당한 비율을 구성하는 생산자”라는 문언과 연결되어 양적 기준을 제시하는 것으로 보는 것이 문언에 대한 타당한 해석으로 보았음.<sup>73)</sup>
  - 미국은 상소했으나 상소기구도 미국의 이러한 조치가 세이프가드 협정 제4조(심각한 피해 또는 그 우려의 판정) 제1항 제(c)호에 위반된다고 판정<sup>74)</sup>
    - 상소기구는 협정 제4.1조 제(c)항에서 “국내산업”의 정의가 “동종 또는 직접 경쟁적인 상품”을 생산하는 “생산자”라는 두 요소로 구성된다고 설명하면서, 수입 양고기의 동종상품에 살아 있는 양도 포함된다고 판정한 USITC가 직접 경쟁적인 상품이 무엇인지에 대해서는 판정하지 못했다고 지적했음.<sup>75)</sup>
    - 상소기구는 미국 1974년 통상법의 국내산업에 관한 정의도 세이프가드 협정의 정의와 거의 동일한 점과 미국이 주장하는 접근법의 근거로는 USITC 판정례만 있을 뿐 세이프가드 협정에는 아무런 근거가 없는 점을 이유로 미국의 주장을 받아들이지 않았음.<sup>76)</sup>

70) Panel Report, *United States-Safeguard Measures on Imports of Fresh, Chilled or Frozen Lamb Meat from New Zealand and Australia*, WT/DS177/R and WT/DS178/R, (adopted 16 May 2001), para. 7.46.

71) *Ibid.*, para. 7.49.

72) *Ibid.*

73) *Ibid.*, paras. 7.66-7.77.

74) Appellate Body Report, *United States-Safeguard Measures on Imports of Fresh, Chilled or Frozen Lamb Meat from New Zealand and Australia*, WT/DS177/AB/R and WT/DS178/AB/R, (adopted 16 May 2001), para. 95.

75) *Ibid.*, paras. 83-88.

76) *Ibid.*, para. 90.