

일본의 對한국 수출규제 강화에 대한 국제통상법적 검토

이천기 무역통상실 무역협정팀 부연구위원 (leeck@kiep.go.kr, Tel: 044-414-1361)

차 례

1. 논의의 배경
2. WTO 제소
3. 일반국제법상의 대응조치
4. 결 론

주요 내용

▶ 일본정부, '19.7.1 일부 수출품목의 對한국 수출규제 강화 발표

- 1단계: '19.7.4부터 플루오린 폴리이미드, 포토레지스트(감광액), 에칭가스(고순도 불화수소) 등 3개 품목에 대한 수출허가절차 강화
- 2단계: 빠르면 8월 중 한국을 일본의 안보상 우방인 '화이트(백색) 국가'에서 제외. 화학약품, 전자부품, 공작기계, 차량용 전지, 탄소섬유 등 첨단소재, 통신기기 등 전략물자로 분류될 수 있는 다수 품목에 추가 수출규제가 이루어질 가능성

▶ 일본 수출규제 강화조치의 WTO 협정 위반 가능성

- [GATT 제XI조 제1항] WTO 회원국이 수출허가 등을 통해 수출을 금지·제한하지 못하도록 의무화함. 일본의 수출규제 강화는 사실상의(de facto) 수출제한조치에 해당될 소지가 있음.
- [GATT 제III조 제1항] 동종상품 수출입 등에 있어 WTO 회원국 사이에 차별을 두어서는 안 됨. 화이트 국가 등 제3국으로 수출 시보다 한국으로 수출 시 더 엄격한 수출규제가 이루어지므로 최혜국대우 의무 위반 가능성이 있음. 일본정부는 그간 한국에 특혜를 부여하였다가 보통의 상태(화이트 국가 외 국가들이 충족시켜야 하는 수출규제 수준)로 되돌리려는 것이므로 최혜국대우 의무 위반이 아니라고 주장함. 그러나 달리 예외사유가 존재하지 않는 한, 특혜를 취소하는 조치에도 원칙적으로 최혜국대우 의무가 적용됨.
- [GATT 제XIII조 제3항] ① 일본의 수출규제가 유사한 상황에 놓여 있는 이해관계자를 일관되게 대우하지 않는 경우, 또는 ② 특정 국가로의 수출에 대해서만 지나치게 복잡한 또는 과도한 신청서류 제출을 요구하여 부당한 행정처리 지연을 야기할 경우 무역규칙의 비일관적·비합리적 시행으로서 제XIII조 제3항 위반에 해당함.

▶ 일본이 국가안보 등을 이유로 상기 위반을 정당화할 가능성

- 일본은 일차적으로 WTO 협정 위반이 아니라고 주장하고, 위반에 해당한다고 하더라도 예외사유로서 GATT 제XXIII조 제(d)항 또는 제XXI조를 주장할 것으로 보임.
- [제XXIII조 제(d)항] 자국 전략물자 수출통제제도 및 관련 법령을 준수하기 위해 對한국 수출통제 강화가 필요하다고 주장할 가능성이 있음. 단, 필요성 요건이나 제XXIII조 두문 등 일본이 부담하는 입증책임이 높음.
- [제XXI조] 일본정부의 입장(한국으로 수출한 전략물자가 북한에 유입될 가능성 등)에 비추어볼 때, 국가안보 예외조항인 제XXI조를 인용할 가능성이 현재로서는 가장 높음. 최근 WTO 패널 판정(DS512)에 비추어볼 때, 일본이 자의적 남용 없이, 신의성실 원칙에 따라, 진정 국가안보 목적으로 수출규제 강화조치를 취한 것으로 볼 수 있는지가 관건임.

1. 논의의 배경

■ '19.7.1 일본 경제산업성은 “수출통제 체제는 국제적 신뢰관계에 근거한 것임. 그러나 관련 부처 검토 결과 일본과 한국 사이의 신뢰관계가 심각하게 저해되었으며, 한국과 이러한 관계하에서 수출통제에 관해 협업하는 데는 어려움이 있음. 또한 한국이 연관되어 있는 수출통제 건에서 부적절한 사례가 발생한 바 있으므로, 적절한 수출통제가 이루어지는 것이 바람직하다”는 입장을 보임.¹⁾

- 이러한 판단하에 일본정부는 「수출무역관리령」 및 4건의 통달을 개정 및 개정 예고

표 1. 일본의 수출무역관리 법령 체계(기 개정 완료 및 개정 예고된 부분에 밑줄 첨가)

법률	외국환 및 외국무역법 제48조 ²⁾
정령 (Cabinet order)	<ul style="list-style-type: none"> 수출무역관리령(외국환 및 외국무역법 제48조 제1항에 따른 통제대상 품목을 규정) 외환령(외국환 및 외국무역법 제25조 제1항 1호에 따라 통제대상 기술을 규정)
성령 (Ministerial ordinance)	수출무역관리규제 등 14건
고시 (Notification)	<ul style="list-style-type: none"> 외국환 및 외국무역법 제25조 제1항 및 외환령 제17조 제2항에 따라 수행되는 유허가 기술이전에 관한 고시 외국환 및 외국무역법 제25조 제4항에 따라 수행되는 상품 유허가 브로커링 서비스에 관한 고시
통달 (Official notice)	<ul style="list-style-type: none"> 수출무역관리령의 운용에 대하여 포괄 허가 취급 요령 외환 및 외국 무역법 제25조 제1항 및 외환령 제17조 제2항의 규정에 따라 허가를 요하는 기술을 제공하는 거래 또는 행위에 대하여 수출 허가·서비스 거래 허가·특정 기록 매체 등 수출 등 허가 신청과 관련한 제출 서류 및 주의사항 등에 대하여

자료: CISTEC(2015. 6), "Overview of Japan's Export Controls," 4th ed., p. 3에 기초하여 추가 가공.

■ [조치①] '19.7.1 일본정부는 한국의 주력 수출제품인 반도체·스마트폰·디스플레이 생산에 사용되는 3가지 자국산 소재·부품의 수출규제 강화를 발표

- '19.7.4부터 TV와 스마트폰 액정에 사용되는 플루오린 폴리이미드, 반도체·디스플레이 소재인 포토레지스트(감광액)와 에칭가스(고순도 불화수소) 등 3개 화학물질을 일본의 전략물자 수출통제제도상 일반허가(일반포괄허가 및 특별일반포괄허가제도) 대상에서 제외, 개별 수출허가 대상으로 변경

1) <https://www.meti.go.jp/press/2019/07/20190701006/20190701006.html>; https://www.meti.go.jp/policy/anpo/law_document_tutatu/190701_gaiyo.pdf(모든 자료의 최종 검색일: 2019. 7. 15).

2) ③ 경제산업대신은 전2항에 규정된 경우 외에 특정 유형의 혹은 특정 지역을 목적으로 하는 화물을 수출하고자 하는 자 또는 특정 거래로 화물을 수출하고자 하는 자에 대하여 국제수지의 균형 유지를 위해, 대외무역과 국민경제의 건전한 발전을 위해, 우리나라가 체결한 조약 및 기타 국제약속을 성실히 이행하기 위해, 국제평화를 위한 국제적인 노력에 기여하기 위해, 또는 제10조 제1항 각의 결정을 수행하기 위해 필요한 범위 내에서 정령으로 정하는 바에 따라 승인을 받을 의무를 부과할 수 있다.

- [표 2]에서처럼, 기존에 「이(イ) 지역 ①」이었던 한국을 이번에 신설된 「리(リ) 지역」으로 재배치
- 해당 수출규제조치는 7월 4일자로 발동되었으며, 앞으로 일본기업이 위 품목들을 한국에 수출하려면 각 계약 건마다 수출심사를 통해 허가를 받아야 함.
- 해당 품목을 한국에 수출하는 일본기업은 제품명, 판매처, 수량, 사용 목적과 방법을 적은 서류, 무기용으로 사용되지 않는다는 서약서 등을 경제산업성에 제출해야 하며, 신청에서부터 허가가 나오기까지 약 90일이 소요될 것으로 전망

표 2. 「수출무역관리령의 운용에 대하여」³⁾의 일부를 개정하는 통달 신규 대조표(개정 부분 밑줄)

현 행					개정 후				
[...]					[...]				
(12)~(19) [생략] (주) 「이(イ) 지역 ①」에서 「 치(チ) 지역 」까지의 각 지역은 각각 ‘지역 이름’ 란에서 동그라미로 표시되어 있는 부분에 해당하는 왼쪽 란의 국가 또는 지역을 말한다.					(12)~(19) [생략] (주) 「이(イ) 지역 ①」에서 「 리(リ) 지역 」까지의 각 지역은 각각 ‘지역 이름’ 란에서 동그라미로 표시되어 있는 부분에 해당하는 왼쪽 란의 국가 또는 지역을 말한다.				
국가·지역	지역 이름				국가·지역	지역 이름			
	이 지역 ①	[생략]	치 지역	[신설]		이 지역 ①	[생략]	치 지역	리 지역
아이슬란드~태국	[생략]	[생략]	[생략]		아이슬란드~태국	[생략]	[생략]	[생략]	
대한민국	○	[생략]			대한민국	(삭제)	[생략]		○
대만~기타 지역	[생략]	[생략]	[생략]		대만~기타 지역	[생략]	[생략]	[생략]	
부속서2~부속서7 [생략]					부속서2~부속서7 [생략]				

자료: https://www.meti.go.jp/policy/ampo/law_document/tutatu/190701_1.pdf(최종 검색일: 2019. 7. 15).

■ [조치②] 일본 「수출무역관리령」상 ‘화이트 국가’에서 한국 제외

- 일본정부는 '19.7.1 안보상 우방인 화이트 국가에서 우리나라를 제외할 예정임을 발표
- 그동안 일본정부는 미국, 독일, 영국 등과 함께 우리나라를 ‘화이트 국가’로 지정하여 첨단재료 수출 시 허가 심사를 면제해옴.
- 「외국환 및 외국무역관리법」(외환법)에 따른 우대 대상인 ‘화이트 국가’ 리스트⁴⁾에서 한국을 제외하기로 하고 시행령(정령)⁵⁾을 개정할 예정임. '19.7.1~24까지 관련 업계의 의견을 수렴하고,⁶⁾ 빠르면 '19.8 중 시행령 개정을 완료하며 발효할 예정임.

3) 「輸出貿易管理令の運用について」(昭和62年11月6日付け62貿易第322号・輸出注意事項62第11号).

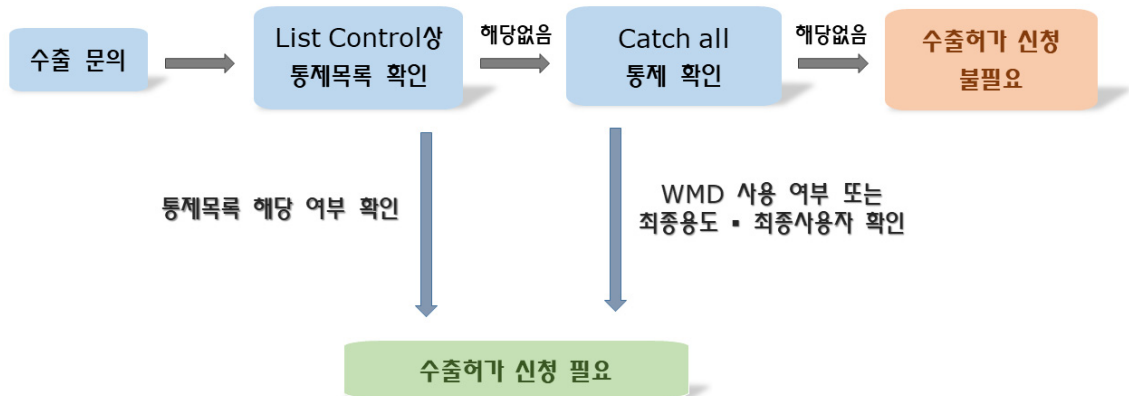
4) 기존 화이트 국가(27개국): 아르헨티나, 호주, 오스트리아, 벨기에, 불가리아, 캐나다, 체코, 덴마크, 핀란드, 프랑스, 독일, 그리스, 헝가리, 아일랜드, 이탈리아, 한국, 룩셈부르크, 네덜란드, 뉴질랜드, 노르웨이, 폴란드, 포르투갈, 스페인, 스웨덴, 스위스, 영국, 미국

5) 「수출무역관리령」별표 별표 3.

6) 일본 전자정부종합창구, <https://search.e-gov.go.jp/servlet/Public?CLASSNAME=PCMMSTDETAIL&id=595119079&Mode=0>(최종 검색일: 2019. 7. 15).

- [일본의 수출통제 제도] 「외국환 및 외국무역관리법」(외환법)에 따라 수출통제제도가 이루어지고 있으며, 여기에는 리스트 통제(List Control), 상황허가 통제(Catch-all control) 등 두 개 유형의 수출통제가 있음. 일본의 경우 리스트 통제를 주(主)로 하고 상황허가 통제가 보충적으로 이루어짐.

그림 1. 일본 수출업체의 수출통제 적용 판단 절차



자료: https://www.meti.go.jp/policy/anpo/outreach/Industry_PH/pdf/ph02.pdf(최종 방문일: 2019. 7. 15)에 기초하여 추가 가공.

- [리스트 통제] 수출업자는 「수출무역관리령」 별표 1의 제1~15항에 포함되어 있는 통제목록상의 품목을 수출 시, 수출대상국이 어디인지를 불문하고(즉 화이트 국가 포함) 경제산업성으로부터 허가를 획득해야. 통제목록은 국제수출통제 체제하에서 국제적으로 통일됨. 일본의 수출기업이 외국에 있는 자사 소유 기업·공장에 해당 품목을 수출하는 경우에도 허가를 받아야 함.
- [Catch-all 통제/상황허가] 통제품목 목록의 개정이 급변하는 기술을 충분히 따라가지 못하는 경우가 많으므로, 수출통제의 실효성을 위해서는 상황허가 통제가 필요함. 대량살상무기(WMD) 확산 프로그램에 기여하지 않음이 명백한 품목을 제외한 다른 모든 품목이 상황허가 통제 대상임. 화이트 국가의 경우, 상황허가 통제를 적용받지 않음.

표 3. 상황허가 통제하에서의 수출허가 조건

1	수출업자의 인지 (객관적 'know' 요건)	[최종 용도] 해당 품목이 WMD의 개발·제조·사용·보관에 사용된다는 점을 수출업자가 인지하는 경우 [최종 사용자] 최종 사용자가 해당 품목을 WMD의 개발·제조·사용·보관에 사용한다는 점을 수출업자가 인지하는 경우, 또는
2	경제산업성의 고지 (inform' 요건)	경제산업성이 수출업자에게 해당 품목 수출에 허가가 필요하다는 점을 통보하는 경우, 경제산업성으로부터 수출허가를 획득해야 함

자료: https://www.meti.go.jp/policy/anpo/outreach/Industry_PH/pdf/ph02.pdf(최종 방문일: 2019. 7. 15)에 기초하여 추가 가공.

- '19.7.4 개시된 수출규제 강화조치는 3개 소재·부품에만 적용되나, 화이트 국가에서 제외될 경우 「수출무역관리령」 별표 1 '통제품목(Controlled Item)'의 제16항에 해당되는 품목의 對한국 수출이 Catch-all 규제의 적용을 받게 될 예정임(경제산업성의 수출허가 필요).
- 화학약품, 전자부품, 공작기계, 통신기기, 차량용 전지, 탄소섬유 등 첨단소재 등이 추가 규제대상으로 논의 중인 것으로 알려짐.

표 4. 「수출무역관리령」 별표 1의 구조

구분	품 목	적용지역	수출통제 유형
제1항	무기류	모든 지역	리스트 통제 대상
제2~15항	이중용도 품목	〃	
제16항	<ul style="list-style-type: none"> • 관세법 부록 25~40, 54~59, 63, 68~93 또는 95류로 분류된 물품(위 제1~15항에 기재된 물품 제외) • WMD Catch-all 통제에 관해 우려품목 리스트(Commodity Watch List)를 통달의 형태로 별도로 두고 있음(예시목록). 국제수출통제 체제에 기한 것이 아니며, 일본의 독자적 리스트임. 총 40개 품목7)이 포함(시리아에 대해서는 11개 품목 추가) 	별표 4-2에 열거된 지역 (화이트 국가)을 제외한 모든 지역	Catch-all 통제 대상

자료: <https://www.wassenaar.org/app/uploads/2016/06/JP-Japan%E2%80%99s-Catch-All-Control-System.pdf>; <http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/hourei/data/ETCO.pdf>(모든 자료의 최종 검색일: 2019. 7. 15)에 기초하여 및 추가 가공.

- 이 경우 「수출무역관리령」 별표 1 제16항에 해당되는 광범한 품목들에 있어 일본 수출업체가 전략물자를 한국에 수출할 때마다 건별로 일본정부의 승인이 필요하게 될 것이므로, '화이트 국가' 지정 제외 조치에 특히 적극적으로 대비해야 할 필요가 있음.

7) (1) Tributyl phosphate (TBP); (2) Carbon/Glass/Aramid fiber; (3) Titanium alloys; (4) Maraging steel; (5) Aluminum alloys tubes with a diameter of more than 75mm; (6) Flow-forming machines; (7) N/C Machine tools; (8) Isostatic presses; (9) Filament winding machines; (10) Frequency changers; (11) Mass spectrometers and ion sources; (12) Vibration test systems; (13) Centrifugal multiplane balancing machines; (14) Pressure transducers; (15) Non-destructive inspection equipment; (16) Oscilloscope or waveform digitizers and transient recorders; (17) High power/voltage DC power supplies; (18) Generators; (19) Vacuum pumps; (20) Radiation-hardened robots; (21) TIG welding units, electron beam welding units; (22) Radiation monitoring and detection equipment; (23) Mill for fine powder; (24) Karl Fischer moisture equipment; (25) Equipment designed for producing pre-pregs; (26) Artificial graphite; (27) Gyroscopes; (28) Rotary encoders; (29) Trucks (Tractors, Trailers, Dump trucks); (30) Crane trucks; (31) Chambers for fermentation; (32) Centrifugal separators; (33) Freeze dryers; (34) Reactors; (35) Agitators; (36) Heat exchangers or condensers; (37) Distillation or absorption columns; (38) Filling equipment; (39) Unmanned air vehicles that are specially designed for incorporating spray machines; (40) Spray machines that are specially designed for installing in unmanned air vehicles. See Ministry of Economy, Trade and Industry Trade Control Department(2017. 10), *Guidance for the Control of Sensitive Technologies for Security Export for Academic and Research Institutions*, 3rd ed., p. 17, https://www.meti.go.jp/policy/anpo/law_document/tutatu/t07sonota/t07sonota_jishukanri03_eng.pdf (최종 검색일: 2019. 7. 15).

2. WTO 제소

가. 제소의 시점 및 대상

- 우리 대법원의 강제징용 배상 판결(18.10.30)과 관련하여 일본정부가 '19.5.20 한일 청구권협정에 따라 요청한 중재위원회 설치에 대한 우리 정부의 답변기한(19.7.18)을 분기점으로 보복조치의 대상품목을 확대할 가능성이 일각에서 논의됨.
- WTO 제소를 위한 양자협약의 개시 시점은 ① 보복조치 대상이 확대될 경우 추가된 품목까지 포함하며, 즉 7월 18일 이후에, 또는 ② 화이트 국가에서 우리나라를 제외하는 「수출무역관리령」 개정이 완료·발효하는 시점인 8월 중순(예상) 이후로 하고, 추가로 수출제한 또는 수출통제가 문제된 품목까지 모두 포함하여 제소하는 것이 전략적으로 유리할 것임.

나. 조치①: 3가지 품목에 대한 수출규제 강화 조치

1) GATT 제XI조 제1항 위반 가능성

- [수량제한의 일반적 철폐의무] GATT 제XI조 제1항은 상품의 수입 또는 수출에 대하여 쿼터, 수입·수출 허가 등 어떠한 형태의 수출입 금지 또는 수량제한 조치도 취해져서는 안 된다고 규정
- [제소 유형 및 시점] 조치①은 對한국 수출을 금지·제한한다는 것이 아니라 개별 수출허가제로 전환한다는 내용에 불과하므로, 일본의 개별 수출허가제도 자체(as such)가 WTO 협정에 위배된다는 주장은 우리 정부가 제기하기 어려울 것임.
- 각 수출계약 건마다 개별 수출허가를 요구하는 조치①의 적용(as applied)으로 인해 우리나라로의 수출에 지장 내지는 부당한 지연이 발생하였다는 점, 즉 '사실상의(de facto)' 수량제한이 발생하였음을 우리 정부가 입증할 수 있는 시점이 되어야 GATT 제XI조 제1항 위반 주장이 설득력을 가질 것임.
- 제소국(한국)이 사실상의 수량제한을 주장하는 경우, 무역효과⁸⁾에 대한 증거가 법률상의 수량제한의 경우 보다 좀 더 비중 있게 고려될 수 있음.⁹⁾ 단, 제소국은 문제된 조치가 그러한 수출량 감소를 야기 또는 그러한 감소에 기여하였다는 인과관계를 보일 수 있어야 함.

8) 예) 일본 수출규제 강화 이후 규제품목의 對한국 수출량 감소.

9) 법률상의 수량제한조치의 경우, 무역효과가 아니라 문제된 조치 자체가 수량제한을 구성하는지, 즉 수량제한 개념에 포함되는지 여부를 중심으로 입증이 이루어져야 함.

■ 앞으로 일본기업이 한국에 플루오린 폴리이미드·포토레지스트·에칭가스를 수출하기 위해서는 각 계약 건마다 허가를 받아야 하며, 제출서류도 늘어남(기존 3개 → 최대 9개).

- 앞으로 2~3개월 내에 국내 반도체 생산기업의 소재·부품 공급이 일본 수출규제 강화로 인해 지연되고 원활히 이루어지지 못할 경우, 일본의 수출규제 강화조치가 사실상 우리나라로의 수출을 제한 내지 방해하는 요소로 작용하고 있다고 볼 여지가 있음. 이 점에 근거하여 일본의 제XI조 제1항 위반을 주장할 수 있을 것임.

2) GATT 제 I 조 제1항 위반 가능성

■ [청구의 순서] 앞서 검토한 제XI조 제1항이 절대적 의무인 반면, 제I 조 제1항 최혜국대우 의무는 상대적 의무임. 따라서 제I 조 제1항(한국) 입장에서는 좀 더 강력한 의무인 제XI조 제1항 위반을 우선 주장하고, 제I 조 제1항 위반은 예비적으로 주장하는 것이 합리적임.

■ [최혜국대우 의무] 일본은 ‘수입 또는 수출과 관련된 모든 규칙 및 절차’에 있어 다른 여하한 국가로 수출하는 자국산 상품(플루오린 폴리이미드·포토레지스트·에칭가스)에 부여한 대우를 다른 모든 WTO 회원국(한국 등)으로 수출되는 자국산 동종 상품(플루오린 폴리이미드·포토레지스트·에칭가스)에 동일하게 부여해야 함.¹⁰⁾

- ‘수출과 관련된’이라 함은 문제된 조치와 수출 사이에 일정한 수준의 관련성 또는 논리적 관계가 있어야 함을 의미함.¹¹⁾ 수출규제 강화조치가 여기에 해당됨을 제I 조 제1항(한국)이 보이는 데는 무리가 없어 보임.
- 일본정부는 그간 한국에 특혜를 부여하였다가 보통의 상태로 되돌리려는 것이므로 최혜국대우 의무 위반 이 아니라고 주장함. 그러나 달리 예외사유가 존재하지 않는 한, 특혜를 취소하는 조치에도 원칙적으로 최혜국대우 의무가 적용됨.
- 제I 조 제1항은 ‘[WTO 회원국이] 다른 국가를 ... 행선지로 하는 상품에 대하여 부여하는 모든 편의, 호의, 특권 또는 면제(any advantage, favour, privilege or immunity)’에 최혜국대우 의무가 적용됨을 명시하고 있음.
- 따라서 일본이 '19.7.4 이후 다른 국가와의 관계에서는 플루오린 폴리이미드·포토레지스트·에칭가스 수출에 대한 포괄적 수출허가 제도를 유지하면서 우리나라만 해당 제도에서 제외하여 개별 수출허가의 적용을 받도록 한 것이라면, 그러한 차별을 정당화시켜 줄 수 있는 예외사유를 일본이 가지고 있지 않는 한¹²⁾ 제I 조 제1항 최혜국대우 의무 위반에 해당될 여지가 있음.

10) GATT 제I 조 제1항: “With respect to customs duties and charges of any kind imposed on or in connection with importation or exportation or imposed on the international transfer of payments for imports or exports, and with respect to the method of levying such duties and charges, and **with respect to all rules and formalities in connection with importation and exportation**, and with respect to all matters referred to in paragraphs 2 and 4 of Article III,* any advantage, favour, privilege or immunity granted by any contracting party to any product originating in or destined for any other country shall be accorded immediately and unconditionally to the like product originating in or destined for the territories of all other contracting parties.” [밑줄첨가]

11) Panel Report, *Argentina - Financial Services*, para. 7.984.

12) 후술하는 바와 같이, 일본은 그러한 예외사유로 GATT 제XXI조를 주장할 가능성이 큼.

- 제1조 제1항 최혜국대우 의무는 일본이 한국으로 수출하는 상품(군)이 일본이 다른 제3국으로 수출하는 상품(군)과 ‘동종상품(like products)’인 경우에만 적용되며, 이에 대해 제소국(한국)이 입증책임을 부담함.
- o 제소국은 비교대상이 되는 상품 또는 상품군(a group of products)을 확정하고 이들 상품(군)의 동종성을 증명할 수 있어야 함. 또한 일본이 통제하는 전략물자 품목의 HS코드 품목분류를 확인·비교하는 작업이 필요함.

3) GATT 제X조 제3항 위반 가능성

■ [무역규칙의 일관적·공평·합리적 시행 의무] GATT 제X조 제3항 (a)호는 WTO 회원국이 본 조 제1항에 열거한 종류의 자국의 모든 법률, 규칙, 판결 및 결정¹³⁾을 ‘일관적이고 공평하고 합리적인 방식으로 실시하여야(administer in a uniform, impartial and reasonable manner)’ 함을 규정

- ‘일관적인(uniform)’ 시행이란 ① WTO 회원국이 자국 법이 일관되고 예측 가능하게 적용되도록 보장해야 한다는 의미임.¹⁴⁾ ② 행정절차의 일관성을 요구하는 것은 아니고, 행정절차가 일관적이지 않거나 상이하다는 이유만으로 제X조 제3항 (a)호 위반을 구성하지는 않으며,¹⁵⁾ ③ ‘유사한 상황에 놓여 있는(similarly situated)’ 수입업자에 대한 일관된 대우를 의미함.¹⁶⁾
- 다음의 경우 무역규칙의 ‘공평한(impartial)’ 시행에 해당되지 않음.
 - o 가축 수출 시 국내 가축산업 관계자들의 입회하여 검사가 이루어지도록 하는 조치는 제X조 제3항 위반¹⁷⁾
- 다음의 경우 무역규칙의 ‘합리적인(reasonable)’ 시행에 해당되지 않음.
 - o ① 적절한 물품분류를 목적으로 하나, 필연적으로 기업의 영업비밀을 노출시킬 위험이 있는 절차의 경우¹⁸⁾ ② 조세당국이 수입상품에 개별소비세를 부과하는 과정에서, 자국에서의 실제 국내 상품가격을 무시하고 국내법에 근거하지 않은 방식으로 수입상품에 대한 과세기준을 결정한 경우¹⁹⁾ ③ 관세평가 이의신청에 대한 행정처리 지연: 제X조 제3항 (a)호가 행정 재심절차 마감시한을 규정하고 있지는 않으나, 다른 유사 건에서는 2.5년이 걸리는 반면 특정 이의제기 건에서는 재심에 7년 이상이 걸렸다면 이 경우 관련 법령이 합리적인 방식으로 시행되었다고 볼 수 없으므로 GATT 제X조 제3항 (a)호 위반²⁰⁾
- 개정된 일본의 수출규제 제도가 ‘유사한 상황에 놓여 있는’ 이해관계자(해당 품목 수출·수입 업자)를 일관되게 대우하고 있지 않거나, 특정 국가로의 수출에 대해서만 지나치게 복잡한 또는 과도한 신청서류 제출을 요구하는 등 부당한 행정처리 지연을 야기하는 경우, 개정 「수출무역관리령」 등 일본의 수출무역 관리제도가 제X조 제3항 (a)호 위반이라는 주장이 가능할 것임.

13) 제X조 제1항의 관련 부분은 다음과 같음. ‘체약국이 실시하고 있는 일반적으로 적용되는 법률, 규칙, 사법상의 판결 및 행정상의 결정으로서 ... 수출 ... 에 관한 요건, 제한 또는 금지에 관한 것’ [밑줄첨가]

14) Panel Report, *Argentina - Hides and Leather*. Panel Reports, *US - COOL*, para. 7.876에서 재인용.

15) Appellate Body Report, *EC - Selected Customs Matters*, para. 224.

16) Panel Report, *US - Stainless Steel*. Panel Reports, *US - COOL*, para. 7.876에서 재인용.

17) Panel Report, *Argentina - Hides and Leather*, paras. 11.99-11.101.

18) *Ibid.*, para. 11.94.

19) Panel Report, *Dominican Republic - Import and Sale of Cigarettes*, paras. 7.383, 7.387-7.388.

20) Panel Report, *Thailand-Cigarettes (Philippines)*, paras. 7.954, 7.969.

- 중국의 희토류 및 원자재 수출제한 조치에 대해 미국, 일본, EU가 소를 제기하였던 China - Rare Earths 사건 (DS431, 432, 433)에서 제소국들은 중국의 제X조 제3항 (a)호 위반을 주장한 바 있음. 다만 이 사건에서는 GATT 제XI조 제1항 및 중국 WTO 가입의정서 위반을 중심으로 검토가 이루어져, 소송경제를 이유로 제X조 제3항 (a)호 위반 여부는 별도로 검토되지 않음.

4) 상기 위반에 대한 정당화 사유

■ 제X조 제2항은 3가지 예외사유²¹⁾를 두고 있으나 이번 사안에는 적용되기 어려움.

■ 제X조(국제수지 보호를 위한 제한)는 국제수지 보호를 위해 예외적으로 수량제한 조치를 취할 수 있다고 규정하나, 이번 사안에는 적용되기 어려움.

■ 제XX조(일반예외)에는 총 10가지 예외사유를 두고 있으며, 이 중 제(d)항이 이번 사안에 관련성을 가짐.

- 제XX조 제(d)항에 따라, ① GATT에 불합치되지 아니하는 ② 법률 또는 규정의 준수 확보에 ③ 필요한 조치의 경우 상기 위반을 정당화할 수 있음. 일본은 ①~③번 요건을 누적적으로 충족해야 함.
- 일본은 한국으로 수출된, 군사적 목적으로 전용이 가능한 품목이 북한에 유입될 우려가 있으며 “한국이 연관되어 있는 수출통제 건에서 부적절한 사례가 발생한 바 있으므로, 적절한 수출통제가 이루어지는 것이 바람직하다”고 주장. 따라서 일본정부가 자국 전략물자 수출통제 제도 및 관련 법령의 준수를 확보하기 위해, 한국으로의 수출통제를 강화할 필요가 있다고 주장할 가능성이 있음.
- [대응방안 ①] 제소국(한국)은 ① 일본의 전략물자 수출통제 제도 및 관련 법령이 그 자체로서 제X조 제3항 등에 불합치한다고 주장하거나 ② 일본정부가 추구하는 목적(전략물자 수출통제의 실효성 확보) 달성을 위해 합리적으로 이용가능한(reasonably available), 덜 무역제한적인(less trade-restrictive) 대안조치가 있으므로 ‘필요한’ 조치에 해당하지 않는다는 점을 보일 수 있어야 함.
- [대응방안 ②] 또한 제XX조 두문(Chapeau)을 공략하는 것도 한 가지 방안일 수 있음. 피소국 일본이 제(d)항 예외를 인정받기 위해서는, 동 항 내에 규정된 상기 요건들 외에 두문에 규정된 요건 또한 충족시켜야 함. 즉 일본의 조치가 ‘자의적이거나 정당화될 수 없는 차별’ 또는 ‘국제무역에 대한 위장된 제한’을 구성해서는 안 됨.
- ① 일본의 수출규제 강화조치가 충분한 행정적 유연성을 허용하고 다른 회원국의 상이한 상황과 조건을 고려하는 것이어야 함.²²⁾ ② 이해당사자들의 의견개진 및 자신에게 불리한 주장을 반박할 수 있는 공식적인 기회를 제공하며, 수출허가 불승인에 대한 통보 및 불승인 이유에 관한 설명을 제공하는 등 투명성·예측가능성·적법

21) ① 식품 또는 수출계약 당사자에게 불가결한 그 밖의 상품의 중대한 부족을 방지 또는 완화하기 위하여 일시적으로 적용되는 수출의 금지 또는 제한(a)호 ② 국제무역에 있어서 상품의 분류, 등급부여 또는 판매를 위한 표준 또는 규정의 적용에 필요한 수입 및 수출의 금지 또는 제한(b)호 ③ 다음 목적을 위하여 운영되는 정부조치의 시행에 필요한 것으로서 어떤 형태로든 수입되는 농산물 또는 수산물에 대한 수입의 제한(c)호.

22) Appellate Body Report, *US - Shrimp*, para. 177; Appellate Body Report, *US - Shrimp (Art 21.5—Malaysia)*, para. 144.

절차가 보장되어야 함.²³⁾ ③ 일방적인 조치를 취하기에 앞서 이해당사국들과 다자적인 협조와 합의 도출을 위해 노력하여야 함.²⁴⁾ 다만 반드시 다자적인 합의에 이르러야 한다는 의미는 아니며, 모든 이해당사국들과의 협상에 신의성실하게(in good faith) 임하거나 그에 상응하는 노력을 보인 것으로 충분함.²⁵⁾

- 예를 들어 화학물질 등 전략물자 관리와 관련된 한일 정례협약이 제대로 운영되어 왔는지 여부 등이 제XX조 두문 요건에서 문제될 수 있음.

■ 향후 WTO 소송절차에서 일본이 가장 중점적으로 원용할 것으로 보이는 조항은 제XXI조(안보예외)임.

- 제XXI조 제(b)항은 WTO 회원국이 자신의 필수적인 안보이익을 보호하기 위하여 필요하다고 간주하는 아래 3가지 유형의 조치를 취하는 경우 GATT상의 의무위반이 정당화될 수 있음을 규정하고 있음.
 - ① 핵분열성 물질 또는 그 원료가 되는 물질에 관련된 조치 ② 무기, 탄약 및 전쟁도구의 거래에 관한 조치와 군사시설에 공급하기 위하여 직접적 또는 간접적으로 행하여지는 그 밖의 재화 및 물질의 거래에 관련된 조치 ③ 전시 또는 국제관계에 있어서의 그 밖의 비상시에 취하는 조치²⁶⁾
- 제XXI조 제(b)항의 ‘자신의 필수적인 안보이익의 보호를 위하여 필요하다고 체약당사자가 간주하는’이라는 표현 때문에 특히 미국은 제XXI조에 따른 안보이익 보호의 판단·결정 주체는 미국 자신이며, WTO 패널이나 상소기구는 이에 대해 판단할 권한이 없다고 주장해옴.²⁷⁾ 이번 사안에 대해 WTO 제소가 이루어진다면 일본도 미국과 유사한 논리를 전개할 것으로 보임.
- 특히 일본은 한국의 전략물자 관리를 신뢰할 수 없으며, 한국으로 수출된 화학물질 등 군사적 목적으로 전용이 가능한 물품이 북한에 유입될 우려가 있다고 주장하고 있으므로 GATT 제XXI조 제(b)항 (ii)호나 (iii)호에 따른 국가안보 예외를 주장할 가능성이 높음.²⁸⁾
- 우리 입장에서는 '19.4.26 최종 채택된 Russia - Traffic in Transit 사건(DS512)²⁹⁾ 패널보고서에 집중할 필요가 있음. 이 사건 패널은 제XXI조 국가안보 예외에 대해 WTO 사법심사가 일부 가능하다는 입장을 보임.

23) Appellate Body Report, *US - Shrimp*, paras. 180-181.

24) Appellate Body Report, *US - Shrimp*, paras. 166-167; Panel Report, *US - Shrimp*, para. 7.56.

25) Appellate Body Report, *S - Shrimp (Art 21.5-Malaysia)*, para. 123.

26) GATT 제XXI조 제(b)항 (i)~(iii)호.

27) 제XXI조 제(b)항을 소위 ‘자기판단(self-judgment)’ 조항으로 보는 입장임.

28) 예를 들어 ① 아베 신조 총리의 '19.7.2 요미우리신문과의 인터뷰: “국가간 신뢰관계로 이루어져온 조치를 수정한 것”이며 “WTO 규칙에 맞다”고 언급. 그 외 채널을 통해서도 “약속을 지키지 않는 나라에 우대조치를 취하지 않는 것일 뿐, 세계무역기구 협정 위반이 아니다”, '19.7.7 BS후지TV 일본 주요 7당 대표들 토론 프로그램: “한국은 (대북) 제재를 제대로 지키고 있다고 말하고 있지만 징용공 문제로 국제적 약속을 지키지 않는다는 게 명확해졌다. 무역관리도 지키지 않을 것” ② 일본 경제산업성: “국제 평화 안전을 유지하기 위해서는 한국으로 가는 화물에 대한 동 특례를 폐지할 필요가 있다” ③ 하기우다 고이치 자민당 간사장 대행, '19.7.4 BS후지TV와의 인터뷰: [한국으로 수출된 화학물질의 행선지가 어디인지 알 수 없는 사례가 발견되었기 때문에 이러한 조치를 취하는 것은 당연]

29) 패널은 피제소국 러시아의 조치들(우크라이나로부터 러시아를 경유하는 상품들에 대한 무역조치)이 국제관계에 있어 ‘비상시에 취해진’ 조치이며, 러시아가 제XXI조 두문에 규정된 요건들도 모두 충족시켰다고 보아 러시아의 GATT 제XXI(b)(iii)조 주장을 인용.

표 5. 제XXI조 관련 패널 판정 주요 내용

1	일반적으로, 자신의 필수적인 안보이익이 무엇인지를 결정하는 것은 각 회원국에 달려 있으나, ³⁰⁾ 그렇다하여 회원국이 모든 자국의 우려사항을 ‘필수적인 안보이익’으로 격상시킬 수 있는 것은 아니며, 그러한 회원국의 재량은 GATT 1994 제XXI조 제(b)항 (iii)호를 신의성실하게(in good faith) 해석하고 적용해야 할 의무에 의해 제한됨. ³¹⁾
2	신의성실 원칙에 따라, 회원국은 제XXI조 예외를 GATT상의 의무를 우회하기 위한 수단으로 사용하지 않을 의무를 부담함. 예를 들어, 다자체제하에서의 무역적 이익을 ‘필수적인 안보이익’으로 단순히 재포장하여 다자무역체도하에서의 상호호혜적인 약정으로부터 벗어나려 하는 경우가 여기에 해당됨. ³²⁾
3	제XXI조 예외를 원용하는 국가가 국제관계에 있어서 비상시에 발생한 필수적인 안보이익이 충분히 진실된 것임을 증명해야 할 입증책임을 부담함. ³³⁾

자료: 저자 정리.

- 즉 자의적 판단에 의해서가 아니라 신의칙에 따라 결정된, 필수적 안보이익 보호를 진정한 목적으로 하는 조치인지가 중요
- **[대응방안 ①]** 일본이 GATT 제XXI조 (b)항을 원용할 경우, 우리 정부는 이번 수출허가 강화가 사실상 우리 대법원의 강제징용 판결에 대한 보복조치로서 내지는 우리나라와의 외교·정치적 마찰을 이유로 하여 부과되었다는 점을 집중적으로 주장해야 할 필요가 있음.
 - 특히 참의원선거(19.7.21) 유세 과정에서, 일본정부의 공식입장인 ‘국가안보’ 목적과는 맞지 않는 언급이 일부 있는바, WTO 제소 시 이를 적극 활용할 필요³⁴⁾
 - 일각에서는 참의원선거를 염두에 두고 7월 18일(중재위 설치요청 답변기한)~21일(참의원선거) 사이에 규제품목 확대조치가 이루어질 가능성이 논의됨. 만약 이 시기에 규제가 확대된다면, 일본의 수출규제 강화조치가 국가 안보를 진정한 목적으로 하는 조치가 아니라는 점을 제소국(한국)이 입증하기가 보다 수월해질 것임.
- **[대응방안 ②]** 또한 ‘한국이 연관되어 있는 수출통제 건에서 부적절한 사례가 발생’하였다며 수출절차를 강화하고 있음에도, 일본측에서 정확한 근거를 공개적으로 제시하고 있지 못함. 일본정부가 언급하고 있는 사례가 정확히 어떤 건인지 우리 정부 입장에서 불분명한 경우라면, 이 부분을 공략해볼 필요가 있음.

30) Panel Report, *Russia - Traffic in Transit*, para. 7.131: “[...]it is left, in general, to every Member to define what it considers to be its essential security.”

31) *Ibid.*, para. 7.132: “However, this does not mean that a Member is free to elevate any concern to that of an “essential security interest”. Rather, the discretion of a Member to designate particular concerns as “essential security interests” is limited by its obligation to interpret and apply Article XXI(b)(iii) of the GATT 1994 in good faith.” [밑줄첨가]

32) *Ibid.*, para. 7.133: “The obligation of good faith requires that Members not use the exceptions in Article XXI as a means to circumvent their obligations under the GATT 1994. A glaring example of this would be where a Member sought to release itself from the structure of “reciprocal and mutually advantageous arrangements” that constitutes the multilateral trading system simply by re-labelling trade interests that it had agreed to protect and promote within the system, as “essential security interests”, falling outside the reach of that system.” [밑줄첨가]

33) *Ibid.*, para. 7.134: “It is therefore incumbent on the invoking Member to articulate the essential security interests said to arise from the emergency in international relations sufficiently enough to demonstrate their veracity.”

34) 예를 들어, 아베 신조 총리는 ‘19.7.2 요미우리신문과의 인터뷰에서 “국가간 신뢰관계로 이루어져온 조치를 수정한 것”이며 “WTO 규칙에 맞다”고 언급함. 그 외 채널을 통해서도 “약속을 지키지 않는 나라에 우대조치를 취하지 않는 것일 뿐, 세계무역기구 협정 위반이 아니다”라 언급함.

- '19.7.8 언론보도에 따르면 일본정부는 '안전보장상 부적절한 사례가 다수' 있었으며, '일부 한국기업이 사린 가스 전용 가능성에도 불구하고 발주처인 일본기업에 해당 원재료를 서둘러 납품해줄 것을 독촉하는 일이 일상화'되었고 '이런 상태가 지속될 경우 화학무기 전용 우려가 있는 물자가 대량살상무기를 개발하는 다른 나라에 넘어갈 위험이 있어 이번 조치를 단행'하였다고 주장하고 있음. 또한 경제산업성이 기업 청취 및 방문검사를 통해 개선을 요구하였으나, 우리 정부가 관련 물품의 무역관리에 있어 적절한 대응을 취하지 않았다고 주장함.
- 나아가 '19.7.11 언론보도에 따르면, 우리 산업통상자원부가 발표한 '전략물자 무허가 수출 적발 현황' 자료가 일본측 주장의 주된 근거일 가능성이 있음. 일본 후지TV는 한국에서 지난 4년간 무기로 전용이 가능한 전략물자의 밀수출이 156차례 적발됐다고 보도함.
- 반면 성윤모 산업통상자원부 장관은 '19.7.9 기자회견에서 "일본으로부터 불화수소를 수입하여 가공하거나 수출하는 관련 기업들을 대상으로 긴급조사를 실시"하였으나 "불화수소의 수입·가공·공급·수출 흐름 전반을 점검한 결과, 일본으로부터 수입된 불화수소가 북한을 포함한 UN 결의 제재 대상국으로 유출되었다는 어떠한 증거도 발견되지 않았다"고 반박 입장을 제기한 상황임.³⁵⁾
- '19.7.12에 이루어진 양국 유관부처 과장급 양자협약과 같은 양자 채널, 또는 국제기구 등을 통한 다자 채널을 통해 일본정부에 지속적으로 정확한 사실관계를 요구할 필요가 있음. 7월 12일 양자협약에서와 같이 한국에 수출한 불화수소 등 전략물자가 북한으로 반출됐다는 주장에 대해 명확한 사실관계 및 근거를 제시하지 못할 경우, 일본정부는 Russia - Traffic in Transit 사건(DS512)에서 패널이 제시한 신의성실원칙 기준을 통과하기 어려울 것임.
- 또한 (i) 유엔 안보리 등을 통한 대북제재 위반 여부를 다자적으로 검증받자는 한국측 제안을 일본정부가 거부하고 있다는 점 (ii) 국제수출통제 체제하에서 한국은 수출통제 모범국으로 널리 인정받고 있다는 점 (iii) 전략물자 적발 건수가 많다는 것은 오히려 전략물자 수출통제가 잘 이루어지고 있다는 반증이라는 점 등이 일본이 제XXI조 국가안보 예외를 주장하는 데 불리하게 작용할 것임.

다. 조치②: '화이트 국가'에서 한국을 제외하는 조치(예정)

- 조치 ②와 관련해서, '19.7.24까지 관련 업계의 의견을 수렴하여, '19.8 중에 개정된 시행령을 발효시킬 예정임. 과거 US - Superfund 사건,³⁶⁾ Argentina - Textiles 사건³⁷⁾에서처럼 아직 발효되지 않은 입법·개정안에 대해서도 일정 조건³⁸⁾하에 GATT/WTO 패널의 사법심사가 가능하다고 본 사례가 있음.

35) 유사한 맥락에서, '19.7.11 국회 국방위원회 소속 바른미래당 하태경 의원의 기자회견에 따르면, 일본 안전보장무역정보센터(CISTEC) 자료 분석 결과 1996~2013년 사이에 (한국기업이 아니라) 일본기업이 북한에 전략물자를 밀수출한 사례만 30여 건 확인. ① '96.1 오사카항을 통해 북한선박에 불화나트륨 50kg 불법 수출 ② '96.2월 고베항을 통해 북한선박에 불화수소산 50kg 불법 수출 ③ '03.4 직류안정화전원 3대, 태국을 경유하여 불법 수출 ④ '04.11 주파수변환기 1대, 중국을 경유하여 불법 수출 ⑤ '02.9 동결건조기 1대 불법 수출 ⑥ '08.1 대형 탱크로리 불법 수출 등. 하태경(2019. 7. 11), 「일본이 北에 불화수소 밀수출」, KBS NEWS 참고.

36) UNITED STATES - TAXES ON PETROLEUM AND CERTAIN IMPORTED SUBSTANCES, Report of the Panel adopted on 17 June 1987 (L/6175 - 34S/136), para. 5.2.2.

37) Panel Report, Argentina - Textiles, para. 6.45.

38) ① 발효가 장래에 자동적으로 이루어질 것이며 추가적인 입법조치를 필요로 하지 않는 경우 ② 입법조치의 법적 효력이 장래에 발생할 것이나, 해당 조치가 발효 이전에 이미 국제시장 참여자들에게 영향을 미치고 있는 경우(시장 참여자들은 사전적인 정보를 가지고 거래를 결정하는 경우가 있으므로) 등.

- 다만 7월 18일(한일청구권협정에 따른 중재위원회 설치 요청에 대한 우리 정부의 답변 기한) 또는 8월 중(외환법 개정을 통한 우리나라 화이트 국가 지정 제외) 일본의 무역조치가 확대·축소³⁹⁾·취소될 가능성이 있으므로, 현 시점에 서둘러 WTO 제소를 감행할 필요는 없을 것임.
- 조치 ①에서와 마찬가지로, 조치 ②의 GATT 제X조 제1항, 제조 제1항, 제X조 제1항 위반을 주장하기 위해서는 외환법 개정에 따른 일본의 수출통제 제도가 (i) 사실상의 수량제한 조치로 작용하고 있으며 (ii) 정당화될 수 없는 차별에 해당하고 (iii) 제도 자체로서 일관적·합리적이지 못하며 (iv) 제XX조 제(d)항 예외 요건을 충족하지 못하고 (v) GATT 제XX조에서 허용하는 자국의 ‘필수적’ 안보이익을 보호하기 위한 조치가 아니라 한국의 강제징용 판결에 대한 후속·보복 조치로 이루어진 것임을 제소국(한국)이 입증할 수 있어야 함.⁴⁰⁾
 - 예방적 부작위소송 식의 신속한 WTO 제소보다는, 양자·다자적 채널을 통해 일본과 문제해결을 지속하면서 일본정부의 공식 성명이나 인터뷰 등에서 제소 시 우리 주장을 뒷받침해줄 만한 증거를 시간을 두고 충분히 수집하는 작업이 필요함.
 - 이번 사건에서는 일본의 전략물자 관련 주장은 근거가 없으며, 일본의 조치는 사실상 강제징용 판결의 후속 보복조치로 이루어진 것임을 우리 정부가 입증할 수 있는지가 특히 중요할 것임.

3. 일반국제법상의 대응조치

- WTO 분쟁해결양해(DSU)에 따른 사법적 분쟁해결은 첫 단계인 협의 요청부터 상소기구보고서 채택일까지를 기준으로 평균적으로 23.21개월('95~'99년 개시 사건의 경우), 28개월('07~'11년 개시 사건의 경우)이 소요⁴¹⁾
- 일본정부의 수출규제 강화조치에 대한 보다 즉각적인 ‘상응 조치’로서, 일반국제법상의 대응조치(countermeasure)가 이론적으로 가능
 - ILC 국가책임협약 초안⁴²⁾ 제22조⁴³⁾에 근거한 대응조치가 우리 정부의 추가적인 옵션이 될 수 있음.
 - 동 협약 초안 제51조(비례성) 및 제52조에 규정된 제 요건을 충족하는 경우, 한국은 일본의 ‘국제위법행위’에 상응하는 대응조치 부과 가능(제22조)

39) 예를 들어 '19.7.9 자 『파이낸셜타임스(FT)』 보도에 따르면, 군사용이 아닌 민수용 반도체 생산에 들어가는 소재에 대해서는 일본정부가 對한국 수출을 완화할 가능성이 있다고 전해짐.

40) 단, (iv)번 및 (v)번에 대한 일차적 입증책임은 피소국(일본)에 있음.

41) Arie Reich, "The effectiveness of the WTO dispute settlement system: A statistical analysis," *EUI Working Paper LAW 2017/11*, p. 23.

42) Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_6_2001.pdf(최종 검색일: 2019. 7. 15).

43) "Article 22. Countermeasures in respect of an internationally wrongful act

The wrongfulness of an act of a State not in conformity with an international obligation towards another State is precluded if and to the extent that the act constitutes a countermeasure taken against the latter State in accordance with chapter II of Part Three."

- 대응조치는 일본의 국제법상 위법행위가 야기한 손해에 비례하는 수준이어야 하고(제51조), 사전에 일본측에 손해배상 청구를 통지하고 일본에 교섭을 제안해야 함. 단 그러한 교섭 이전에도, 필요한 경우 자국의 권리보전을 위해 ‘긴급 대응조치(urgent countermeasures)’는 가능(제52조)함.
 - 전술한 일본의 WTO 협정 위반이 ‘국제위법행위’ 즉 국제법 위반에 해당될 수 있음. 다만 특정국을 대상으로 하지 않으며 선의의 민간 거래를 저해하지 않는 범위 내에서 전략물자 통제제도를 운영해야 한다는 바세나르체제 기본지침 위반은 위 ‘국제위법행위’에 해당될 수 없음. 바세나르 약정⁴⁴⁾은 조약(treaty)이 아니며 국제법적 구속력을 가지지 않기 때문임.
 - 동 협약 초안은 대응조치의 유형을 별도로 규정하지 않고 국가의 재량에 맡기고 있음. 따라서 일본에 대한 ‘상응 조치’는 (i) 일본으로부터의 수입상품에 대한 관세인상 또는 수입 제한·금지 (ii) 서비스 양허의 제한 (iii) 기술규정 및 표준 인증 심사 강화 (iv) 對일본 수출규제 강화⁴⁵⁾ 등 다양한 형태로 이루어질 수 있을 것임.
 - 다만 우리나라가 이미 ‘입은 손해(injury suffered)’에 비례하는 수준까지만 대응조치가 가능하다는 점에 유념해야 함. 따라서 우리 정부가 상응조치를 취하기로 결정하는 경우에도, ‘지금 당장’ 상응조치를 취하기는 어려우며 일본의 수출규제 강화 후 우리 국내 기업·산업이 입은 손해의 정도 및 수준을 시간을 두고 파악해 볼 필요가 있음.
- [WTO 위반 소지] 일반국제법상에는 이러한 조치가 적법한 것으로 인정될 수 있으나 WTO 체제 내에서는 의무 위반을 구성하므로 일본이 한국을 WTO에 제소할 가능성이 있음.
- WTO 협정에서는 WTO DSU 제23조가 이러한 일방적 대응조치를 금지하기 때문임.
 - [협정 위반에 관한 배타적 관할권] DSU 제23조 제1항 및 제2항 (a)호는 다른 회원국(일본)의 WTO 협정 위반이 의심되는 경우 회원국(한국)이 위반 여부를 직접 판단하여 일방적 무역조치를 취하지 말고 이 문제를 오로지 WTO 분쟁해결제도에 회부하여 해결해야 한다고 규정하고 있음.
 - 대표적인 사례로, US - Tariff Measures on Certain Goods from China 사건(DS543) 및 US - Tariff Measures on Certain Goods from China II 사건(DS565)이 여기에 해당함.
 - 미국이 (WTO 제소 대신) 자국의 국내법인 1974년 「무역법」 제301~310조를 발동하여 중국산 상품에 추가 관세를 부과하자 중국은 '18.4.4, '18.7.16에 미국을 WTO에 제소하며 GATT 제I조 제1항, 제II조 제1항 (a)호 등과 함께 DSU 제23조 위반을 주장함.⁴⁶⁾

44) Wassenaar Arrangement on Export Controls for Conventional Arms and Dual-Use Goods and Technologies, available at: https://www.wassenaar.org/app/uploads/2016/08/Best_Practices_Compendium_2016_June.pdf(최종 검색일: 2019. 7. 15).

45) 예를 들어 일본이 이번 ‘수출무역관리령의 운용에 대하여(통달) 개정’을 통해 그러하였듯 우리 「전략물자수출입고시」(산업통상자원부고시 제2018-181호)의 별표 6(전략물자 수출지역 구분)상에서 일본을 ‘가’ 지역이 아니라 ‘다’ 지역(신설)에 별도 분류하여, 한국산 전략물품의 對일본 수출 시 수출통제를 엄격히 하는(기존의 혜택을 박탈) 방안이 이론적으로는 가능함. 즉 對일본 수출 품목을 수출허가 신청 서류의 일부 면제(동 고시 제21조), 사용자포괄수출허가(제28조)에서 제외시키고 상황허가(제50조)의 적용을 받도록 하는 방안도 가능함. 다만 이러한 상응조치를 취하기에 앞서, 우리나라의 對일본 수출규제 강화가 우리 경제 및 산업에 미칠 수 있는 경제적 영향에 대한 사전 분석이 필요함.

46) https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds543_e.htm; https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds565_e.htm(최종 검색일: 2019. 7. 15).

4. 결론

- '19.7.18 이후 또는 '19.8 중 「수출무역관리령」 개정의 완료·발효 시 일본정부가 우리나라로의 수출규제 대상을 확대할 가능성이 있으므로, 일본측 조치에 대한 지속적인 모니터링 필요
- 우리나라의 보다 본격적인 대응은 일본의 추가조치 내용 및 수준을 확인한 후 결정할 필요
- 우리 정부에게는 ① 양자·다자⁴⁷⁾ 차원의 외교적 논의 ② WTO 제소 ③ 상응조치(일반국제법상의 대응조치) 등 크게 세 가지 대응방안이 있음.
- 전방위적·다층적인 노력이 필요한 시점임. 지속적인 양자·다자 협의 요청을 통해 일본과 외교적 차원에서 문제 해결에 노력해야 함. 아울러 이번 사안이 GVC로 연결된 세계무역 전반에까지 직간접적으로 영향을 미칠 수 있음을 제3국에 적극 피력할 필요가 있음.
- 또한 '보다 즉각적인' 효력을 가질 수 있는 상응조치로서, 우리 정부가 일반국제법상의 '대응조치' 개념에 입각하여 일본산 상품 또는 서비스에 시장접근 제한, 관세인상, 對일본 수출제한 등을 취할 수 있음. 다만 이번 수출규제 강화로 인해 한국이 입은 피해에 비례하는 수준만큼만 대응조치가 가능함. 또한 이러한 대응조치는 WTO 체제 내에서는 불법이므로 일본이 한국을 WTO에 제소할 수 있고, 일본 측의 추가적인 보복조치(확전)를 야기할 수 있다는 점에 유념해야 함.
- 본고는 위 ②번을 중심으로, 우리 정부가 일본의 수출규제 강화조치를 두고 WTO 제소 시 GATT 제XI조 제1항, 제I조 제1항, 제X조 제3항 (a)호 위반을 주장할 가능성을 검토하고, 피제소국인 일본이 정당화 사유로서 제XX조 제(d)항 및 제XXI조를 원용할 가능성을 검토하였음.
- GATT 제XI조 제1항 위반이 성립하기 위해서는 수출허가가 사실상 '수출제한' 조치를 구성한다는 점을 제소국이 보여야 함. 따라서 일본측 수출규제 강화조치로 인해 우리나라에의 수출에 부당한 지연이 실제 발생하였고 경쟁을 왜곡시켰다는 점을 정량·정성적으로 입증할 수 있을 때까지 시간을 두고 증거를 확보해야 할 것으로 보임.
- GATT 제I조 제1항 위반이 성립하기 위해서는 일본기업에 의한 동일 품목 수출에 있어 우리나라로의 수출에 걸리는 행정절차(통관 시간·비용 등 포함)와 제3국에의 수출에 걸리는 행정절차가 상이하며 차별에 해당된다는 점을 보여야 함. 국가별 비교가 아니라 품목별 비교가 필요하다는 점에서 제소국(한국)에게 부담이 될 수 있음.
- 일본은 자국 조치가 GATT 제XI조 제1항 등의 위반이 아니라고 부인할 것이고, 위반이 있다 하더라도 GATT 제XXI조를 들어 자국 조치를 정당화하려 할 가능성이 높음.

47) 예: '19.7.8 WTO 상품무역이사회에 일본 수출규제 조치를 안건으로 긴급 상정한 사례, 7월 23~24일 개최 예정인 일반이사회에 안건 상정 등을 통한 이슈 공론화, '19.7.11 한미 고위급 경제협의회를 통한 미국의 주의 환기 등.

- 제XXI조하에서 ‘자신의 필수적인 안보이익의 보호를 위하여 필요하다고 ... 간주하는’ 주체는 일본정부 자신이나, 그러한 판단과정에서 제XXI조의 남용 없이, 신의성실 원칙에 합치하는 방식으로, 진정 국가안보를 위한 목적으로 해당 조치가 취해졌는지 여부는 여전히 WTO 패널 및 상소기구의 심사대상이 될 수 있다고 본 최근 패널 판정(DS512)을 적극 활용할 필요
- 일본이 북한에 대한 전략물자 수출통제가 이번 수출규제 강화조치의 주된 목적이라고 강조하고 있는 것도 이러한 이유에서라 보임. 다만 참의원선거 유세 과정에서 ‘국가안보’ 목적과는 맞지 않는 언급도 일부 발견되고 있는바 WTO 제소 시 이를 적극 활용할 필요
- 또한 ‘한국이 연관되어 있는 수출통제 건에서 부적절한 사례가 발생’하여 수출규제를 강화하고 있는 것이라 주장하면서도 일본정부가 정확한 근거를 제시하지 못하고 있다는 점도 장기적으로는 일본의 제XXI조 국가안보 예외 주장에 불리하게 작용할 수 있음. **KIEP**

[요약] GATT상 관련 규정 및 제소국으로서의 과제

	법적 근거		제소국으로서의 한국의 과제
한국 내 수출규제 의 판례연구	제11조 제1항	법률상 또는 사실상의 수량제한 금지 의무	<ul style="list-style-type: none"> 일본의 수출규제 강화가 사실상의 수량제한에 해당된다는 점을 보이 기 위해서는 조치 실행 후 일정 시간 필요 일본의 해당 품목 對한국 수출이 감소하였다는 사실, 그러한 감소가 <u>일본측 조치로 인한 것이라는 점(인과관계)</u>에 대한 입증책임 부담
	제1조 제1항	최혜국대우 의무	<ul style="list-style-type: none"> 비교대상이 되는 <u>상품군의 확정 및 동종성 입증 및 차별대우의 존재</u>에 대해 일차적 입증책임 부담
	제10조 제3항 (a)호	무역규칙의 일관적·공평·합리적 시행 의무	<ul style="list-style-type: none"> ‘구체적인’ 조치의 WTO 합치성이 문제되는 경우와 별개로, 무역제도 및 규칙의 ‘일반적인’ 시행에 있어 일관성·공평성·합리성이 문제되는 경우임. 따라서 제11조 제1항 또는 제1조 제1항 관련 청구와는 <u>별개로 제기 가능</u> WTO 판례에 비추어볼 때, 일본의 개정 수출허가제도가 ‘<u>일관적으로</u>’, ‘<u>합리적으로</u>’ 시행되는지 여부를 검토해볼 필요
한국 내 수출규제 의 판례연구	제20조 제(d)항	자국 전략물자 수출통제 제도·법령의 준수(실효성) 확보를 위한 예외조치	<ul style="list-style-type: none"> 일본정부가 추구하는 목적(전략물자 수출통제의 실효성 확보) 달성을 위해 ‘합리적으로 이용가능한’, ‘덜 무역제한적인’ 대안조치가 있으므로 <u>일본의 수출규제 강화가 ‘필요한’ 조치에 해당하지 않는다는 점을 보여야 할 것</u> 일본의 수출규제 강화가 <u>투명성·예측가능성·적법절차를 보장하지 않는다</u>거나, 조치를 취하기에 앞서 <u>이해당사국들과 다자적인 협조와 합의 도출을 위해 신의성실하게 노력하지 않았음을 보여야 할 것</u>(제20조 두문 관련)
	제21조 제(b)항	필수적 안보이익 보호 예외조치	<ul style="list-style-type: none"> 일본의 제21조 안보예외 해석·적용에 <u>신의칙 위반이 있음을 보여야 할 것</u>

자료: 저자 정리.