



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

외교학석사 학위논문

# 국내 제도 변화와 WTO 분쟁 대응 연구

: 한국 정부의 통상 정책 관할권 변화를  
중심으로

2021년 8월

서울대학교 대학원  
정치외교학부 외교학전공  
김 선 희

# 국내 제도 변화와 WTO 분쟁 대응 연구

: 한국 정부의 통상 정책 관할권 변화를  
중심으로

지도교수 박 종 희

이 논문을 외교학 석사 학위논문으로 제출함  
2021년 5월

서울대학교 대학원  
정치외교학부 외교학전공  
김 선 희

김선희의 석사 학위논문을 인준함  
2021년 7월

위 원 장 이 정 환

부위원장 이 나 경

위 원 박 종 희

## 국문초록

통상 조직을 어떻게 운영할 것인지, 구체적으로는 외교부와 산업부 중 누가 통상 정책을 관할할 것인지를 여부는 모두 국가가 마주하고 있는 통상 현안을 가장 효율적으로 처리하기 위한 고민에서 시작한다. 외교부와 산업부는 국가 간 이해가 첨예하게 대립하는 WTO 분쟁 대응을 두고 서로 자신들이 업무에 더 적합함을 주장한다. 한국 정부는 새로운 정권이 등장할 때마다 잦은 조직 개편을 겪었고, 통상 조직의 소속도 외교부와 산업부 사이를 오가며 빈번히 바뀌었다. 그 중 2013년에 일어난 정부 조직 개편은 누구도 예상치 못하게 일어난 제도적 변화로서 국내 제도적 변화가 WTO 분쟁 대응 과정과 결과에 어떤 영향을 끼쳤는지, 바로 그 효과를 가늠해볼 수 있는 현상이었다.

본 논문은 “한국 정부 내 통상 정책 관할권의 이동이 WTO 분쟁 대응 과정과 결과에 어떤 영향을 끼쳤는가?” 라는 연구 질문에 대한 답을 찾는다. WTO 분쟁 대응 과정에 개입하는 정책대상집단, 정부, 변호인단 각각의 선호와 행동을 설명하기 위하여 다층적 주인-대리인 이론을 분석틀로 삼는다. 통상 정책 관할권 이동에 따른 WTO 분쟁 대응 과정의 변화는 정부의 변호인단(대리인) 선택 관점에서 분석하고, 분쟁 대응 결과의 변화는 WTO 판결이 가지는 선례적 가치의 증감으로 분석한다. 분석 대상이 되는 판례는 한미 철강 분쟁(DS179), 한미 제로잉 분쟁(DS402), 한미 세탁기 분쟁(DS464)으로 최대유사체계 디자인에 따라 통상 정책 관할권을 제외한 요소들을 통제된 후 선정하였다.

본 논문은 한국의 통상 정책 관할권의 이동이 정책대상집단-정부-변호인단 사이의 다층적 주인-대리인 관계에 영향을 주었다고 주장한다. 2013년 제도적 변화 이후 정책대상집단과 정부 사이의 관계가 가까워지며, 정책대상집단이 정부에 대해 행사할 수 있는 영향력이 커졌다. 또한, 불공정 무역 행위에 대응하는 의사결정체계를 사법적 성격에 가깝게 바꾸었다. 이러한 변화에 WTO 분쟁해결절차의 특성을 더해 한국 정부의 국내 법률회사에 대한 선호도가 증가하였다. 정책대상집단-정부-변호인단 사이의 상호작용이 강화되자, 한국 정부와 변호인단은 불공정 무역 행위의 확실한 철회를 원하는 정책대상집단의 선호를 반영하여 구속성 있는 선례를 확립하고자

노력하였다. 결과적으로 통상 정책 관할권의 이전 후 WTO 판결의 선례적 가치가 높아졌다.

본 논문의 연구 결과는 국내 통상 조직의 특징과 제도적 변화에 따라 동 국가가 WTO 분쟁해결절차를 활용하는 양상이 달라질 수 있음을 함의한다. 그리고 동 국가가 이를 통하여 자국에게 유리한 WTO 분쟁 선례를 형성하는 것까지 의도한다면 WTO 협정의 이행과 자유무역체제의 정착이 특정 국가의 영향력 아래 놓일 수도 있음을 시사한다. 그러므로 연구 대상을 WTO 회원국 전체로 확대하여 국내 통상 제도에 따른 WTO 분쟁 대응 과정과 결과가 어떻게 차이 나는지, 향후 WTO 체제의 지속을 위한 방안은 무엇인지 관심을 갖고 연구를 수행할 필요가 있다.

**주요어 :** 정부 조직 개편, 통상 정책 관할권, 다층적 주인-대리인 관계, WTO 분쟁해결절차, 대리인 선택, 선례적 가치

**학 번 :** 2019-27909

# 목 차

제 1 장 서론 .....	1
제 1 절 문제 제기 .....	1
제 2 절 연구 질문과 목표 .....	4
제 3 절 연구 가설 .....	6
제 4 절 연구 방법 .....	8
제 5 절 논문의 구성 .....	10
제 2 장 WTO 분쟁에 대한 국제정치학 연구 .....	12
제 1 절 WTO 분쟁 대응 주체로서의 관료 연구 .....	12
제 2 절 법 해석 및 판결에 대한 영향력 연구 .....	14
제 3 장 국내 제도 선택과 WTO 분쟁 .....	19
제 1 절 주인-대리인 이론과 WTO 분쟁에의 적용 .....	19
제 2 절 통상 관할권 이동과 국내적 변화 .....	21
1. 정부-정책대상집단 간 상호작용의 변화 .....	21
1) 통상 조직 특성 비교 .....	21
2) 정부-정책대상집단 간 관계 비교 .....	22
2. 통상 분쟁 대응 조직의 의사결정체계 변화 .....	24
제 3 절 통상 관할권 이동과 WTO 분쟁 대응 변화 .....	26
1. 정부의 변호인단 선택 변화 .....	26
2. 판결의 선례적 가치 변화 .....	28
제 4 절 소결 .....	29
제 4 장 한국 사례 분석 .....	31
제 1 절 정책대상집단-정부 간 상호작용 변화 .....	31
1. 외교부와 산업부의 조직적 특성 비교를 통하여 .....	31

2. 정책대상집단-정부 간 관계 비교를 통하여 .....	34
<b>제 2 절 통상 조직의 의사결정체계 변화 .....</b>	<b>37</b>
<b>제 3 절 WTO 분쟁 대응 과정 및 결과 변화 분석 .....</b>	<b>41</b>
1. 정부의 변호인단 선택 측면에서 .....	41
2. 판결의 선례적 가치 변화 측면에서 .....	45
1) 한-미 철강분쟁(DS179) .....	45
(1) 사건 개요 .....	45
(2) 사건의 법적 쟁점 .....	45
(3) 평가 .....	50
2) 한-미 제로잉 분쟁(DS264) .....	51
(1) 사건 개요 .....	51
(2) 사건의 법적 쟁점 .....	52
(3) 평가 .....	55
3) 한-미 세탁기 분쟁(DS464) .....	56
(1) 사건 개요 .....	56
(2) 사건의 법적 쟁점 .....	57
(3) 평가 .....	58
<b>제 5 장 결론 .....</b>	<b>60</b>
<b>참고문헌 .....</b>	<b>62</b>
<b>Abstract .....</b>	<b>69</b>

# 표 목 차

[표 1] 사례 선택과 선정 기준 .....	10
[표 2] 불공정 무역 행위 대응을 위한 국내 준비 과정에서 정책 대상집단-정부간 상호작용 .....	24
[표 3] 정책대상집단-정부 간 상호작용 및 통상 조직의 의사 결정체계에 따른 대리인으로서 국내 법률회사 선호도 .....	28
[표 4] 외교부와 산업부의 정책 목표 변천사 .....	32
[표 5] 필리핀의 한국산 폴리프로필렌 합성수지에 대한 반덤핑 판정 대응 타임라인 .....	39
[표 6] 제로잉 관련 주요 WTO 분쟁의 개요 .....	54



# 제 1 장 서론

## 제 1 절 문제 제기

각 국은 기업에 유리한 통상 환경을 조성하고 대외 통상 교섭 능력을 강화하기 위해 다양한 형태로 통상 조직을 운영하고 있다. 미국은 대통령 직속의 독립 기관으로 무역대표부(Office of the United States Trade Representative, USTR)를 설립하여 의회 예산으로 운영하고 있다. 이 외에도 상무부(Department of Commerce), 부처 간 정책조정기구 등이 미국의 통상 정책 결정 과정에 개입한다.<sup>1)</sup> 유럽연합(The European Union, EU) 내에서는 집행위원회(The Commission of European Union)가 주도적으로 대외 협상과 통상 정책을 집행하며, 각료이사회(The Council of Ministers), 유럽의회(The European Parliament)와도 상호작용한다.<sup>2)</sup> 일본은 미국, EU와 달리 통상 정책 결정 과정에 의회가 행사할 수 있는 실질적인 권한이 크지 않고, 경제산업성(Ministry of Economy, Trade and Industry) 소속의 전문 관료 집단이 핵심적인 역할을 수행하고 있다.<sup>3)</sup>

일본처럼 통상 정책을 행정부가 관할하고 있는 국가에서 빈번히 제기되는 논쟁은 통상 관할권이 외교 업무를 담당하는 부처의 소관인지 아니면 산업 정책을 담당하는 부처의 소관인지에 대한 것이다. 본 논문은 한국 사례를 기준으로 외교 업무를 담당하는 부처를 외교부로, 산업 정책을 담당하는 부처를 산업부로 부르코자 한다. 외교부의 관할 아래에 통상 기능을 둬으로써 국방·외교·산업 현안을 연계하여 협상 시 활용할 수 있어야 한다는 주장과 이러한 외교부의 정무적 판단을 비판하며 산업과 통상이 한 부처에 합쳐져야 한다는 의견이 대립한다.<sup>4)</sup> 구체적으로 산업부의 통상 정책 관할을

---

1) 변재웅, "미국·EU·일본 통상정책 결정과정에 관한 비교 연구," 『무역학회지』, 26권 3호 (2001), pp. 221~222.

2) 변재웅, 2001, p. 224.

3) 변재웅, 2001, p. 227.

4) 『조선비즈』, 통상조직 산업부서 분리 전망...장관급 통상교섭본부장 부활

지지하는 진영은 산업계의 이해관계를 반영하여 협상 전략을 짤 수 있고, 대외 협상의 궁극적 목적이 국내 경제를 강화하는 쪽으로 진행될 수 있음을 근거로 든다.<sup>5)</sup> 이에 따르면 중국은 상무부가, 캐나다와 호주에서는 외교부가 통상정책을 담당하고 있다.<sup>6)</sup>

통상 정책 관할권을 둘러싼 논쟁은 국가가 당면하고 있는 통상 현안을 효과적으로 대응하기 위한 최적의 조직 체계가 무엇인가와 연결되어 있다.<sup>7)</sup> 한국은 잦은 정부 조직 개편을 통해 통상 정책 관할권이 외교부에서 산업부로 또는 산업부에서 외교부로 변경되어 국내 제도 변화의 효과를 연구할 수 있는 사례로서 가치를 지닌다. 2021년 현재까지 통상 주무 부처가 총 4회에 걸쳐 변경되었는데, 대한민국 정부 수립 후 1994년까지 통상 기능이 상공부, 외무부, 경제기획원 등에 분산되어 있었다. 1995년부터 1997년까지는 통상산업부 내에 통상 부서가 존재하였다. 1998년 USTR을 표방하여 통상교섭본부가 발족하였고, 이를 외교부 산하에 두면서 2012년까지 외교통상부에서 통상 관련 의제들을 담당하였다. 가장 최근인 2013년에 실시된 정부 조직 개편에서 산업통상자원부로 통상 기능 주무 부처가 변경되었고 지금까지 유지되고 있는 중이다.<sup>8)</sup>

국내 통상조직의 제도적 변화가 낳은 결과는 무역 분쟁 대응 과정 및

---

가능성, 2017년 5월 21일.

[https://biz.chosun.com/site/data/html\\_dir/2017/05/21/2017052101140.html](https://biz.chosun.com/site/data/html_dir/2017/05/21/2017052101140.html)

(검색일: 2021년 5월 16일)

5) 『동아일보』, [박근혜정부 조직개편안] 산업과 한몸음된 통상, 외교관 대신 경제전문가에 맡긴다, 2013년 1월 16일

<https://www.donga.com/news/Politics/article/all/20130116/52349874/1> (검색

일: 2021년 5월 16일)

6) 『조선비즈』, [韓美 통상 충돌 해법]④ 박태호 전 통상교섭본부장 “통상 조직, 장관급 기구로 격상해야...공무원 연수 뜯어고쳐 국제 역량 키워라”, 2018년 2월 28일.

[https://biz.chosun.com/site/data/html\\_dir/2018/02/28/2018022801473.html](https://biz.chosun.com/site/data/html_dir/2018/02/28/2018022801473.html)

(검색일: 2021년 4월 14일)

7) 고보민, "한국 통상행정조직 변천사 분석," 『국제통상연구』, 23권 4호 (2018), p. 34.

8) 고보민, 2018, pp. 24~27.

WTO 판결에서 가장 확연하게 드러난다. 무역 분쟁은 어떤 국가의 정책이나 조치가 관세 및 무역에 관한 일반 협정(General Agreement on Tariffs and Trade, GATT) 및 WTO 협정을 위반하는 불공정 무역 행위인지의 여부가 핵심이다. 문제는 WTO 회원국 간 합의에 의해 성립된 협정은 조문의 내용과 의미가 광범위하고 모호한 경우가 많아 항상 그 해석에 견해의 대립이 존재한다는 사실이다. 따라서 회원국들은 WTO 산하의 분쟁해결기구(Dispute Settlement Body, DSB)에 협정의 해석, 적용, 이행 등을 관할하는 권한을 위임하고 분쟁해결절차를 통하여 무역 분쟁을 해결하고자 한다.

무역 분쟁의 양상이 복잡해지면서 다양한 분야의 전문가들이 분쟁해결절차에 직·간접적으로 참여한다. 이들의 역할은 정부가 WTO 중재판정부에 호소할 수 있는 법적 논리를 개발하고 이에 부합하는 근거를 뒷받침해주는 것이다. 이 중 분쟁 대응의 핵심 역할을 담당하고 있는 변호인단에게는 출중한 법적 소양뿐만 아니라 무역 분쟁 피해 기업, 정부, 패널(Panel)과 상소기구(Appellate Body)와 원활한 소통을 할 수 있는 커뮤니케이션 능력이 추가로 요구된다. 그리고 영미권이 아닌 회원국들은 변호인단의 법적 능력과 커뮤니케이션 능력 중 어느 것을 더 우선시해야 하는지 선택의 문제에 당면한다. 이러한 상황에서 정부 부처의 특성에 따라 선호하는 변호인단 유형이 다를 수 있으며, 부처 간 통상 기능의 이전은 무역 분쟁 대응 과정에서 결과적으로 변호인단 선택이 달라질 수 있음을 시사한다.

WTO 분쟁해결절차를 이용하는 효용은 중재판정부의 판결이 조문 해석상의 공백을 메우는 것을 넘어 WTO 협정과 부속 협정을 적용하고 이행해나가는 기준을 제시한다는 데 있다. 패널과 상소기구는 형식적으로 선례 구속성의 원칙을 인정하지 않지만, 실질적으로 과거 판결이 가지는 구속력을 인정하고 있기 때문이다.<sup>9)</sup> 그러므로 분쟁해결절차의 개시는 무역 분쟁을 공식화하겠다는 의지의 표명일 뿐만 아니라, 분쟁 당사국이 최대한 자국에게 유리한 판례를 만들기 위하여 자원과 역량을 총 동원할 것임을 의미한다.

---

9) 심중선. "Zeroing 논쟁과 미국의 관행변화," 『국제통상연구』, 18권 4호 (2013.12), pp. 42~43.

그런데 WTO 분쟁해결절차만이 무역 분쟁을 해결할 수 있는 유일한 방안은 아니다. 정부는 변호인단을 선택하는 문제와 마찬가지로 무역 분쟁을 해결하기 위한 여러 방안 중 어떤 하나를 선택해야 하는 상황에 선다. 정부 부처의 특성에 따라 강제력 있는 분쟁해결절차보다 유연한 외교적 방식을 선호하거나 그 반대일수도 있다. 외교적 방식을 선호하는 부처가 분쟁해결절차를 이용하게 되는 상황이 오더라도 적극적으로 판례를 만들려 하기보다 다른 분쟁 판례에 의존하려 하는 등 소극적인 태도를 보일 수 있다. 따라서 부처 간 통상 기능의 이전은 WTO 판결에 끼친 국가적 영향력의 변화를 시사한다.

## 제 2 절 연구 질문과 목표

그렇다면 2013년 한국에서 일어난 통상 조직의 제도적 변화는 WTO 분쟁 대응 과정과 결과에 어떤 영향을 미쳤는가? 본 논문은 연구 질문에 대한 답을 찾기 위하여 정책대상집단(target population)-정부 사이의 주인-대리인 관계와 정부-변호인단 사이의 주인-대리인 관계가 제도 변화 전후로 어떻게 변화하였는지에 주목한다. 분쟁해결 규칙 및 절차에 관한 양해(Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes, DSU)는 WTO 회원국만이 분쟁해결절차를 개시할 수 있는 권리를 가진다고 권리 능력을 제한하고 있다. 그러나 외국의 불공정 무역 행위에 피해를 입은 직접적인 당사자는 산업계와 기업이므로 분쟁해결절차에서 정부는 이들의 이익을 대변하여 소송을 진행하는 대리인이다. 한편, 패널 및 상소기구의 질문에 대답을 하고 변론을 펼치기 위해서는 국제법에 대한 전문 지식과 언어 능력이 수반되어야 한다. 이에 정부는 통상 전문 변호사를 다시 정부의 대리인으로 선임하여 재판에 임한다.

본 논문의 목표는 두 가지이다. 첫 번째 목표는 행위자 중심적인 기존 WTO 분쟁 관련 연구를 보완하는 것이다. 국제정치경제학에서 기존 연구는 분석 단위를 기업 혹은 국가로 설정하여 누가 분쟁해결절차를 더 적극적으로 이용하는지, 왜 외교적 협상이 아닌 분쟁해결절차를 이용하려 하는

지 등에 대한 답을 탐색해왔다. 이에 Busch and Reinhardt(2003), Davis and Bermeo(2009), Conti(2010), Bown, Hoekman, and Ozden(2003), Pekkanen(2001, 2008), Araki(2006), Ahn(2005), Gao(2007)가 해당된다.<sup>10)</sup> 그러나 행위자의 선택은 제도의 영향을 받고, 통상 정책 관할권의 이동이라는 제도적 변화는 같은 행위자가 다른 선택을 내리게 하는 계기가 된다.

두 번째 목표는 분쟁해결절차에서 관료와 변호인의 역할이 가지는 중요성을 재조명함으로써 기존연구를 보완하는 것이다. 기존연구는 WTO 분쟁 대응 과정에 나서는 주체는 관료와 변호인단임을 인지하고 있으면서도, 이들이 어떤 유인 체계로 움직이는지 설명하지 않고 있다. Davis(2012)는

---

10) Busch, Marc L., and Eric Reinhardt. "Developing Countries and General Agreement on Tariffs and Trade/World Trade Organization Dispute Settlement," *Journal of World Trade*, Vol. 37 (2003), pp. 719~735.; Davis, Christina L., and Sarah B. Bermeo. "Who files? Developing Country Participation in GATT/WTO Adjudication." *The Journal of Politics*, Vol. 71, No. 3 (2009), pp. 1033~1049.; Conti, Joseph A. "Learning to Dispute: Repeat Participation, Expertise, and Reputation at the World Trade Organization," *Law & Social Inquiry*, Vol. 35, No. 3 (2010) pp. 625~662.; Bown, Chad P., Bernard Hoekman, and Caglar Ozden. "The Pattern of US Antidumping: the Path from Initial Filing to WTO Dispute Settlement." *World Trade Review*, Vol. 2, No. 3 (2003), pp. 349~371.; Pekkanen, Saadia M. "Aggressive Legalism: The Rules of the WTO and Japan's Emerging Trade Strategy." *World Economy*, Vol. 24, No. 5 (2001), pp. 707~737.; Pekkanen, Saadia M. *Japan's Aggressive Legalism: Law and Foreign Trade Politics Beyond the WTO*, (Stanford: Stanford University Press, 2008); Araki, Ichiro. "The Evolution of Japan's Aggressive Legalism." *World Economy*, Vol. 29, No. 6 (2006), pp. 783~803.; Ahn, Dukgeun. "WTO Dispute Settlements in East Asia," in Takatoshi Ito and Andrew K. Rose (eds.), *International Trade in East Asia*, (Chicago :University of Chicago Press, 2005), pp. 287~328.; Gao, Henry. "Taming the Dragon: China's Experience in the WTO Dispute Settlement System," *Legal Issues of Economic Integration*, Vol. 34, No. 4 (2007), pp. 41~74.

행정부와 입법부 사이의 견제와 균형 관계에 근거한 이론으로 국가가 분쟁 해결기구에 제소하는 이유를 설명하였지만, 이는 미국 의회가 무역 정책을 일부 관할하고 있기에 가능한 연구이다.<sup>11)</sup> 앞서 언급하였듯이 통상 정책에 행정부의 영향력이 크고, 의회의 영향력이 작은 국가에서는 설명력이 떨어진다. 나아가 변호인단의 역할도 소송의 실무자로서만 인식되어왔다. 하지만 본 논문에서는 관료의 변호인단 선택부터 정부-변호인단의 상호작용까지 분석함으로써, 이들이 자유 무역 체제의 이행과 정착에 중요한 역할을 하고 있음을 보여주고자 한다.

### 제 3 절 연구 가설

행정부 관료는 입법부로부터 위임받은 권한으로 정책을 수립하고 집행한다. 유권자와 의원이 주인-대리인 관계를 맺듯 정책대상집단과 관료는 주인-대리인 관계를 맺는다. 그러나 서로 배타적인 선거구를 가지고 있는 의원과 달리 관료의 업무 범위는 중첩되기도 한다. 나아가 WTO 분쟁해결 절차는 국제 수준에서 진행되기 때문에 주인-대리인 관계가 반드시 일대일로 대응하지 않는다. 따라서 본 논문에서는 다층적 주인-대리인 이론(multiple principal-agent theory)을 이론적 논의의 틀로 차용한다.

본 논문의 첫 번째 주장은 국내 제도적 변화가 정부 대리 변호인단 선호를 바꿀 수 있다는 것이다. 각 정부 부처는 고유한 정책 목표를 가지고 있고, 이에 상응하는 정책대상집단과 관계를 맺고 있다. 정책 목표가 다양한 분야에 분산되어 있는 정부 부처의 정책대상집단 역시 분산되어 있어 정부 부처에 대해 행사할 수 있는 영향력이 약하다. 반면, 정책 목표가 소수 분야에 집중되어 있는 정부 부처의 정책대상집단은 강한 영향력을 행사할 수 있다. 그리고 정책대상집단의 영향력이 강할 때 정부 부처는 이들의 선호에 부합하는 통상 정책을 수행할 가능성이 높아진다. 따라서 정부 부처간 통상 업무의 이전은 비슷한 내용의 WTO 분쟁이 재발했을 때 전체적 대응 내용

---

11) Davis, Christina L. *Why adjudicate?: enforcing trade rules in the WTO*. (Princeton: Princeton University Press, 2012), pp.20~25.

이 달라지는 원인으로 작용할 수 있다.

구체적으로 국내 제도적 변화는 통상 조직의 의사결정체계의 성격을 바꾸기도 한다. 사법적 성격이 강한 의사결정체계를 가진 통상 조직은 기본적으로 무역 분쟁 대응에 분쟁해결절차를 이용하려고 한다. 그러나 WTO 분쟁은 국가적(nationalistic) 분쟁으로 비화될 가능성이 매우 높은 정치적으로 민감한 분쟁이다.<sup>12)</sup> 따라서 정부는 원하는 판결을 이끌어내기 위하여 정부 변호인단에 단순한 계약 관계를 넘는 유대와 성실성을 요구하고 정부의 기대에 부응할 수 있는 변호인단을 선임하고자 한다. 본 논문은 변호인단의 국적에 주목하였고, 정책대상집단-정부 간 상호작용이 강할 때 국내 변호인에 대한 선호가 강해진다고 예측한다.<sup>13)</sup>

이어서 두 번째 주장은 국내 제도적 변화가 WTO 판결이 가지는 선

---

12) 정치적 요인이 무역 분쟁의 원인이 된 사례로 Japan — Measures Related to the Exportation of Products and Technology to Korea(DS590)가 있다. 2019년 6월 26일 한국 대법원이 강제징용 배상 소송에서 일본 기업 신일철주금 등을 대상으로 자산 압류 및 매각 명령을 내리자, 7월 1일 일본 경제산업성은 불화수소 등 반도체 및 디스플레이 제조 핵심 소재 수출 제한 조치를 발표하였다. 9월 11일 한국 산업부는 해당 조치가 정치적 동기에 의해 이루어진 차별적 조치임을 주장하며 WTO에 일본을 제소하였다. 두 차례에 걸친 양자 협의에도 합의에 이르지 못하였으나 2019년 11월 22일 한일군사정보보호협정 종료를 유예하며, 분쟁해결절차를 정지하였다. 그러나 문제 해결을 위한 당사국 간 대화에 진전이 없자 2020년 6월 2일 분쟁해결절차 재개를 결정하였다. 같은 해 7월 29일 본 사건을 담당할 패널 설치가 완료되었다. 『조선비즈』, 일본, 수출규제 철회 요청에 묵묵부답...정부, WTO 제소하나, 2020년 5월 31일, [https://biz.chosun.com/site/data/html\\_dir/2020/05/31/2020053100219.html](https://biz.chosun.com/site/data/html_dir/2020/05/31/2020053100219.html) (검색일: 4월 15일); 『대한민국 정책브리핑』, 정부 日 수출규제 조치 WTO 분쟁 해결 절차 재개키로, 2020년 6월 2일, <https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148873025> (검색일: 4월 15일); 『조선비즈』, ‘WTO 한일전’ 산업부, 수출규제 패널 설치 확정...법리공방 본격화, 2020년 7월 29일, [https://biz.chosun.com/site/data/html\\_dir/2020/07/29/2020072904366.html](https://biz.chosun.com/site/data/html_dir/2020/07/29/2020072904366.html) (검색일: 4월 15일)

13) 본 논문에서 해외와 국내를 나누는 기준은 미국과 유럽이 아닌 회원국이다.

례적 가치에도 영향을 미친다는 것이다. 어떤 판례가 선례적 가치를 지닌다는 것은 판례 중에서도 선도적이고 다른 판결의 기준 역할을 하는 판례임을 의미한다.<sup>14)</sup> 정책대상집단이 원하는 바는 불공정 무역 행위의 확실한 철폐이다. 가장 효과적인 방법은 정부와 변호인단이 DSB로부터 구속성 있는 판결을 받아 선례를 형성하는 것이다. 그러므로 본 논문은 국내 제도적 변화에 따라 정책대상집단-정부 간 상호작용이 강해진다면 WTO 판결이 가지는 선례적 가치도 비례하여 높아질 것이다.

## 제 4 절 연구 방법

본 논문은 사례 연구과 과정 추적법으로 국내 제도의 변화가 WTO 분쟁 대응 과정과 결과에 미친 영향을 연구하고자 한다. 30년이 넘는 시간 동안 국제정치학에서 사례 연구는 복잡한 현상을 연구하는 데 강점을 보여왔다.<sup>15)</sup> 그러나 사례 연구가 방법론적으로 엄밀하지 못하다고 생각하는 연구자들은 상당수의 사례 연구가 서로 무관하거나 비이론적이고 표의적이라고 비판한다.<sup>16)</sup> 이러한 비판을 극복하기 위해서 사례 연구를 할 때 가장 중요한 것은 일반적으로 사용되는 방법들로(a commonly held collection of methods) 연구 대상 현상에 대한 분석을 다른 연구자들로 하여금 복제 가능하게 하는 것이다. 여러 연구자들에 의해 축적된 연구는 연구 대상 현상에 대한 이해를 점진적으로 발전시킨다.<sup>17)</sup> 따라서 추론적 이점을 극대화할

---

14) 가정준, "법학교육에서 Leading Case의 의미," 『민사법학』, 44권 (2009년 3월), p. 73.

15) Bennett, Andrew, and Elman, Colin. "Case study methods in the international relations subfield." *Comparative Political Studies*, Vol. 40, No. 2, (2007), p.170.

16) Maoz, Z. "Case study methodology in international studies: From storytelling to hypothesis testing," In F. P. Harvey and M. Brecher (Eds.), *Evaluating methodology in international studies*. (Ann Arbor: University of Michigan Press, 2002), pp.164~165.

17) Bennett and Elman, 2007, p.172.



수 있는 사례를 선택하는 것이 필수다.

이에 본 논문은 차이법(method of difference) 논리에 기반을 둔 최대 유사체계 분석디자인(the most similar systems design)에 준하는 사례를 선정하고자 했다. 이 방법은 비교 사례간의 상이성을 결과의 차이를 설명하는 독립변수로 간주한다.<sup>18)</sup> 따라서 최대유사체계를 따른 연구 설계의 핵심은 연구 대상 현상이 다르게 나타나되, 하나의 독립변수에서만 차이가 있고 나머지 독립변수는 최대로 유사한 사례들을 선정하여 비교하는 것이다.<sup>19)</sup>

최대유사체계 디자인에 따라 관찰권 이동을 제외한 다른 조건과 요인들을 통제하는 것이 중요했고, 이 기준에 부합하는 세 가지 분쟁을 선정하였다. 분석 대상이 되는 사례들은 한미 철강분쟁(DS179), 한미 제로잉분쟁(DS402), 한미 세탁기분쟁(DS464)이다.<sup>20)</sup> 위 사건들은 모두 한국이 미국을 제소하였으며, 분쟁의 쟁점은 미국의 한국에 대한 반덤핑 관세 부과가 반덤핑 협정에 위반되는지의 여부로 동일하다. 분쟁의 결과도 한국의 승소로 동일하다.

2013년 이루어진 중앙 정부 조직 개편은 당시 외교부 장관조차 대통령직인수위원회에 강하게 반발했을 정도로 실무자들이 예상하지 못한 변화이다. 이에 관료들이 제도적 변화에 맞춰 본인들의 행동 양식을 스스로 변경할 시간이 없었고, 산업부 또한 통상 업무에 새로운 인적 자원을 동원하지 않고 외교부 내에서 근무하던 관료들을 그대로 투입하였다. 이 점은 자연 실험과 유사한 효과를 가져다주어 두 중앙행정기관의 분쟁 해결 절차 대응 과정과 결과의 차이가 인적 자원의 개인적 차이에서 기인한 것이 아닌

---

18) 김웅진. "비교정치연구의 분석전략과 디자인-통칙생산의 기본규준을 중심으로." 『비교문화연구』, 2권, (1995), p.94.

19) Bennett and Elman, 2007, pp. 174~176.

20) 각 사건의 정식 명칭은 다음과 같다. United States — Anti-Dumping measures on Stainless Steel Plate in Coils and Stainless Steel Sheet and Strip from Korea(DS179); United States — Use of Zeroing in Anti-Dumping Measures Involving Products from Korea(DS402); United States — Anti-Dumping and Countervailing Measures on Large Residential Washers from Korea(DS464), WTO <http://www.wto.org/> (검색일 2021년 3월 8일)

제도적 변화에서 기인한 것이라 추정할 수 있는 토대를 제공한다.

	한-미 철강 분쟁	한-미 제로잉 분쟁	한-미 세탁기 분쟁
관할권	외교부	외교부	산업부
주도 자문기관 (대리인)	해외 법률회사	해외 법률회사	자국 법률회사
제소국	한국		
피제소국	미국		
관련 협정	반덤핑 협정		
결과	한국 승소		

표 1 사례 선택과 선정 기준

연구 자료는 공개되어 있는 외교백서(1999년~2020년), 외교부 연두 업무 계획 자료(2003년~2021년), 산업부 연두 업무 계획 자료(2003년~2021년), 무역위원회의 반덤핑 조사 공개 요약본(조사번호: 구제 23-2013-5)과 앞서 선정한 세 분쟁의 WTO 패널, 상소기구 보고서(WT/DS179/R, WT/DS402/R, WT/DS464/R, WT/DS464/AB/R)이다.<sup>21)</sup>

## 제 5 절 논문의 구성

본 논문은 다음과 같이 구성된다. 이어지는 2장에서 선행 연구를 정책 관할권에 관련된 연구와 법적 판결에 대한 국가적 영향력 관련 연구 등

21) 외교부 <http://www.mofa.go.kr/>, 산업부 <http://www.motie.go.kr/>, 무역위원회 <http://www.ktc.go.kr/>, WTO Dispute Settlement Gateway <https://www.wto.org> (검색일: 2020년 3월 4일)

두 가지 분류로 나누어 요약하고 본 논문이 보완할 수 있는 부분을 검토할 것이다. 다음으로 3장에서 본 논문의 분석틀이 되는 주인-대리인 이론을 제시하고, 국내 제도적 변화가 정부 대리 변호인단의 선택과 WTO 판결에 어떻게 영향을 미치는지에 대한 이론을 정립한다. 4장에서 한국 사례 분석을 통하여 2013년 정부 조직 개편 전후 한국 정부의 대리인 선택과 WTO 판결의 선례적 가치를 비교 분석한다. 마지막으로 5장에서 본 논문의 연구 결과를 간략히 요약하고 의의와 한계를 논한다.

## 제 2 장 WTO 분쟁에 대한 국제정치학 연구

### 제 1 절 WTO 분쟁 대응 주체로서의 관료 연구

Davis(2012)는 행정부가 입법부로부터 오는 정치적 압력을 관리하기 위한 수단으로 WTO 분쟁해결절차를 활용한다고 주장한다. 무역 분쟁이 발생하였을 때 DSB에 제소함으로써 입법부에 행정부가 분쟁을 해결하기 위하여 노력하고 있다는 신호를 주는 것이다.<sup>22)</sup> 기존 연구는 WTO 분쟁 대응의 개시와 해결 과정에서 행정부 관료의 역할이 중요함을 인식하고 있음에도 불구하고 관료가 어떤 유인 체계로 움직이는지는 설명하지 않았다.

행정부와 관료는 정부 예산을 분배하고 정책을 집행하는 주체이다.<sup>23)</sup> 정부 정책은 특정한 목적과 방향이 설정되어 있어 관료들은 예산 제약 속에서 정책 대상 집단이 가진 다양한 이익의 충돌에 직면하게 된다.<sup>24)</sup> 그리고 이러한 정책의 결정과 집행을 포함한 전반적인 행정 과정 속에서 관료의 재량을 바라보는 세 가지 시각이 있다. 첫 번째 시각은 관료를 자율적인 행위자로 보는 시각이다. 이 시각에 의하면 관료는 전문성을 갖추고 있으며 완전한 정보를 가진 상태에서 조직 내부의 고유한 목적을 추구하는 존재이다.<sup>25)</sup> 두 번째 시각과 세 번째 시각은 정책 결정 과정을 개방형 시스템으로 본다. 구체적으로 두 번째 시각은 상위 기관의 경제적 이익이 정책 결정을 둘러싼 환경을 지배한다고 보고, 관료는 그 속에서 정책을 만드는 존재이다. 반면, 세 번째 시각은 정책이 만들어지고 결정되는 과정을 많은 사람들이 자유롭게 등장하여 서로 경쟁하고 연합하거나 퇴장하기도 하는 역동적인 환

---

22) Davis, 2012, p.20.

23) Unah, Isaac. *The Courts of International Trade: Judicial Specialization, Expertise, and Bureaucratic Policy-making*. (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1998), p.4.

24) Unah, 1998. p.5.

25) Weber, Max. *From Max Weber: Essays in Sociology*, Hans H. Gerth and Charles W. Mills (eds.), (New York: Oxford University, 1946).

경으로 바라본다.<sup>26)</sup>

정책 대상 집단이 관료의 행동을 통제하는 데 선거와 같은 효과적인 수단은 없으나 정책 대상 집단의 이익이 정책을 수립하고 집행하는 과정에 반영되도록 다른 방법으로 영향력을 행사하리란 사실은 변함이 없다 (Levitan, 1946).<sup>27)</sup> 실제로 기존 연구는 관료의 정책 결정이 상호 작용하는 특정 집단의 이익에 매우 호의적인 방향으로 기울어져 있음을 밝혀내었다.<sup>28)</sup> 이처럼 관료들이 개방된 환경 속에서 정책을 집행한다고 생각하는 연구자들은 어떤 외부 행위자로부터 영향을 받는지 연구하였다. 정책 관할권의 이전은 곧 관료가 상호 작용하는 외부 행위자, 정책대상집단의 특성이 변화함을 시사한다. 따라서 본질적으로 동일한 내용의 업무를 분배한다고 하더라도 누가 추진하는가에 따라 정책 결과(outcome)가 달라질 수 있다. 본 논문에서는 정부 부처의 관료와 기관을 세부적으로 구분할 필요가 있으며 외교부, 산업부 등과 같은 부처를 중앙행정기관이라 칭하기 때문에, WTO 분쟁 대응에 관여하는 관료 조직을 중앙행정기관이라고 통칭한다.

무역, 투자, 해외 원조 등 대외 정책 영역은 여러 중앙행정기관에서 자신의 관할이라고 주장할 수 있는 분야이다. 이 경우 둘 이상의 중앙행정기관에서 같은 업무를 중첩적으로 관할하며 이슈가 있을 때 협력하거나<sup>29)</sup>, 입법부가 원활한 정책 목표 달성을 위하여 행정부에 관할권을 전략적으로

---

26) West, William F., and Connor Raso. "Who Shapes the Rulemaking agenda? Implications for Bureaucratic Responsiveness and Bureaucratic Control." *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 23, No. 3 (2013), p. 498.

27) Pitts, David W. "Representative Bureaucracy, Ethnicity, and Public Schools." *Administration & Society*, Vol. 39, No. 4 (2007), p.498.

28) West and Raso, 2013, pp. 495~519; Yackee, Jason Webb, and Susan Webb Yackee. "A Bias Towards Business? Assessing Interest Group Influence on the US Bureaucracy." *The Journal of Politics*, Vol. 68, No. 1 (2006), pp. 128~139.

29) Ting, Michael M. "A Strategic Theory of Bureaucratic Redundancy," *American Journal of Political Science*, Vol. 47, No. 2 (April 2003), pp. 274~292.

배분하기도 한다.<sup>30)</sup> Ting(2003)은 관할권 중첩을 긍정적으로 바라보며 포털 모델로 관할권과 정책 결과 사이의 관계를 주인-대리인 이론의 영역으로 끌어들이며 설명하고 있다. 즉, 주인이 조직적 효과를 증가시키기 위하여 복수의 대리인을 선택한다는 것이다.<sup>31)</sup> Arel-Bundock, Atkinson and Potter(2015)은 다층적 주인-대리인 관계에 입각하여 관할권에 따라 정책 결과가 얼마나 달라지는지 분석하였다. 산하 기관이 중앙행정기관에 의존적일수록 대통령의 외교 정책 목표에 무게를 두는 원조 정책을 시행한 반면, 독립적인 기관일수록 대통령의 우선순위보다 수혜국의 수요에 부합하는 원조 정책을 펼치는 것으로 나타났다.<sup>32)</sup>

기존 연구는 공통적으로 정책의 수립과 집행이 다층적 주인-대리인 관계 위에서 일어난다고 보았고, 관료 조직끼리의 관계가 정책 결정 과정에 중요한 역할을 한다고 강조한다. WTO 분쟁을 해결하는 과정에도 둘 이상의 중앙행정기관이 개입하게 되고, 중앙행정기관과 비국가 행위자들은 다층적 주인-대리인 관계를 형성한다. 그러나 비국가행위자인 정책 대상 집단이나 변호인단의 특성과 그들이 관료와 맺는 관계는 기존 연구에서 다루이지 않고 있다.

## 제 2 절 법 해석 및 판결에 대한 영향력 연구

기존 연구는 WTO 분쟁 대응 결과를 제소 여부 혹은 이행 여부를 기준으로 판단하였다.<sup>33)</sup> 제소와 이행이라는 변수는 코딩이 가능한 국가의

---

30) Ting, Michael M. "A Theory of Jurisdictional Assignments in Bureaucracies," *American Journal of Political Science*, Vol. 46, No. 2 (April 2002), pp. 364~378.

31) Ting, 2003, p. 276.

32) Arel-Bundock, Vincent, James Atkinson, and Rachel Augustine Potter. "The Limits of Foreign Aid Diplomacy: How Bureaucratic Design Shapes Aid Distribution." *International Studies Quarterly*, Vol. 59, No. 3 (2015), pp. 544-556.

33) Davis, 2012; Davis and Bermeo, 2009; Conti, 2010.

행동이라는 점에서 많은 양적 연구를 가능하게 하였다. 이를 다르게 말하면 중요하지만 수량화하기 어려운 국가 행동을 분석한 연구가 많지 않다는 것이다. 대표적으로 분쟁해결절차가 진행되는 동안 분쟁 당사국이 제출한 입장문에 나타난 주장과 근거, 변론 과정에서 재판부와 양 당사국 사이에서 오가는 질의응답 등이 있다. 분쟁해결절차의 내용적 측면을 들여다봄으로써 사건의 쟁점과 각 당사국의 핵심 대응 전략이 무엇인지를 파악할 수 있는데, 이는 양적으로 변환하기 어려운 부분이다.

나아가 하나의 소송에는 여러 쟁점이 얽혀있고, 패널은 각각의 쟁점이 WTO 협정과 합치하는지를 판단하고 상소기구는 패널의 심리에 대한 법률적 검토를 담당한다. 따라서 한 번의 소송 안에서도 제소국의 주장이 받아들여지는 쟁점이 있는가하면, 피제소국의 주장이 받아들여지는 쟁점도 존재한다. 이 때문에 승소국과 패소국을 확실하게 구분 지을 수 없는 경우도 발생한다.<sup>34)</sup> 단순히 어떤 국가가 몇 개의 쟁점에서 더 유리한 판정을 받았는가만 고려하는 것은 분쟁해결절차를 통하여 WTO 협정상에 존재하던 해석의 모호함을 줄이고, 차별적 조치란 무엇인지 기준을 확립하여 잘못된 관행을 바로잡고 자유 무역 체제를 유지하고자 하는 WTO의 설립 취지를 무시하는 것이다. 특히, 한 번도 다툼의 대상이 된 적이 없는 조항이 쟁점으로 제기된다면 패널과 상소기구의 해석이 후속 사건들에 큰 영향을 미칠 수 있다. 그러므로 분쟁 당사국은 자국이 선호하는 해석을 관철시키기 위하여 최선을 다하는데 이러한 내용적 측면은 승패를 떠나서 매우 중요한 부분이다.<sup>35)</sup>

법 해석에 가장 큰 영향을 끼치는 주체는 법관이다.<sup>36)</sup> WTO 분쟁해결 절차에서는 중재판정부라고 하는 패널 위원과 상소기구 재판관이 이에

---

34) 한국이 EU를 제소한 DRAM 상계 관세 분쟁(DS299), 인도네시아가 한국을 제소한 백상지 반덤핑 분쟁(DS312) 모두 한국이 부분적으로 승소하였다.

35) Daku, Mark, and Krzysztof J. Pelc. "Who Holds Influence over WTO Jurisprudence?," *Journal of International Economic Law*, Vol. 20, No. 2 (2017), p. 238.

36) Hume, Robert J. "The Use of Rhetorical Sources by the US Supreme Court." *Law & Society Review*, Vol. 40, No. 4 (2006), pp. 817~844.

해당한다. 중재판정부가 법 해석에 가장 큰 영향력을 가진다는 사실이 법관이 독자적인 판단 하에 판결을 내린다는 것을 의미하지는 않는다. 최종 판결이 있기까지 법관은 선례를 참고하거나 재판 연구원(law clerk)의 의견을 청취하기도 한다. WTO 분쟁해결기구에서도 WTO 사무국 법률가가 중재판정부의 업무를 보조하면서 판례 및 절차의 일관성을 유지하는 데 매우 핵심적인 역할을 하고 있다.<sup>37)</sup> 이처럼 판결에는 다양한 행위자들의 의견이 반영되어 있고, 각 행위자들의 영향력에 관한 연구가 활발히 이루어져왔다. Peppers and Zorn(2008), Bonica et. al.(2019)은 미국 대법원 연구원들의 당파성이 대법관들의 판결에 영향을 준다고 주장하였다.<sup>38)</sup> 이는 법관들이 재판 연구원들의 의견에 의존하고 있다는 기존 연구를 지지한다. 비단 재판 연구원뿐만 아니라 법관의 의사 결정 과정에서 행정 서기, 보조인, 상임 직원들의 역할을 탐구하고, 시간이 지남에 따라 이들의 영향력이 증가하고 있음을 밝혀낸 연구도 존재한다.<sup>39)</sup> 이 외에도 오랫동안 정치적 중립을 지켜왔다고 간주되었던 전문 법원(specialized court) 역시 실질적으로 정치적 영향력에서 자유롭지 않다고 주장하는 연구들이 있다.<sup>40)</sup>

---

37) 장승화. "국제분쟁해결의 맥락에서 본 국제통상 분쟁해결절차: WTO 분쟁 해결을 중심으로." 『서울대학교 법학』, 55권 2호, (2014년 6월), p. 162.

38) Peppers, Todd C., and Christopher Zorn. "Law Clerk Influence on Supreme Court Decision Making: An Empirical Assessment." *DePaul Law Review*, Vol. 58, No. 1, (2008), pp. 51-78.; Bonica, Adam, et al. "Legal Rasputins? Law Clerk Influence on Voting at the US Supreme Court." *The Journal of Law, Economics, and Organization*, Vol. 35, No. 1 (2019), pp. 1-36.

39) Baetens, Freya, ed. *Legitimacy of Unseen Actors in International Adjudication*. (Cambridge: Cambridge University Press, 2019).

40) Hansen, Wendy L., Renee J. Johnson, and Isaac Unah. "Specialized Courts, Bureaucratic Agencies, and the Politics of US Trade Policy." *American Journal of Political Science*, Vol. 39, No. 3, (August 1995), pp. 529-557.; Unah, Isaac. "Specialized Courts of Appeals' Review of Bureaucratic Actions and the Politics of Protectionism." *Political Research Quarterly*, Vol. 50, No. 4 (1997), pp. 851-878.



WTO 분쟁해결절차와 판결에 대해서도 유사한 논의가 진행되고 있다. Daku and Pelc(2017)는 WTO 법 해석에 대한 분쟁 당사국의 영향력을 탐색했다.<sup>41)</sup> 기존 연구들이 법적 판단을 내리는 판사들과 그 주변인들의 전략적 행동을 주로 분석했다면, 이들의 연구는 소송 당사자들의 상향식 영향력 행사를 주목하여 연구했다는 차이가 있다. 분쟁 당사국이 제출한 입장문과 패널 및 상소기구 보고서 사이의 단어 유사도를 분석하여, 분쟁 당사국의 법적 경험이 WTO 법 해석에 대한 영향력을 결정짓는 주된 요인임을 보여주었다. 나아가 패널 위원들은 분쟁의 쟁점이 이전에 제기되지 않았던 새로운 것일수록 분쟁 당사국의 논리에 의존하는 경향을 보였다. 그러나 경험이 풍부한 패널 위원들은 분쟁 당사국의 의견보다 자신의 고유한 논리에 근거하여 판단을 내렸다. 이처럼 패널 위원들의 경험이 풍부할수록 그들이 내린 판결이 상소기구에서 반복되는 일 없이 채택되는 경향도 높았다.

Daku and Pelc(2017)는 분쟁 당사국들이 전문적인 지식과 경험을 바탕으로 재판부에 호소할 수 있는 법리를 개발하는 것이 중요하다고 강조한다. 실제로 법적 능력이 낮은 국가는 전문 변호인의 지식을 빌리고 국제 재판을 간접적으로 경험하고 학습하면서 법적 능력을 끌어올리는데, WTO 분쟁해결절차와 관련해서는 제3국 참여(Third Party Participation)가 학습의 장 역할을 담당하고 있다.<sup>42)</sup> 학습이란 분쟁해결절차의 형식적 측면에 익숙해지는 것을 포함하여 패널 및 상소기구 위원들을 설득할 수 있는 주장과 근거를 개발하는 능력의 향상을 말한다. 최종적으로 학습을 통해 국가는 승소 확률을 높이는 대응 전략을 수립해나가며 발전한다.

패널 위원과 상소기구 재판관을 설득할 수 있는 법리가 무엇인지 빠르게 파악하는 것이 분쟁 대응 담당 기관과 변호인단에게 중요한 임무가 된다. 대다수의 WTO 회원국에서 관료 조직이 분쟁 대응 담당을 맡고 있다. 그리고 기존 연구는 관료 조직과 법원간의 상호 작용을 분석하여 법원과 유사한 의사 결정 체계를 가진 조직에서 나온 주장과 근거일수록 재판부에 선

---

41) Daku and Pelc, 2017.

42) Thomas, Kristie. "China and the WTO Dispute Settlement System: From Passive Observer to Active Participant?," *Global Trade and Customs Journal*, Vol. 6, No. 10 (2011), pp.481~490.

택을 받는 경향이 있다고 주장한다. Hansen, Johnson and Unah(1995)는 소송을 제기한 관료 조직의 특성에 따라 미국의 무역 전문 법원인 국제무역법원(U.S. Court of International Trade)이 판결을 번복하는 비율이 다른 것을 밝혀내었다. 구체적으로 정치적 영향력에 더 노출되어 있는 관료 조직의 주장일수록 법정에서 받아들여질 가능성이 낮았다. Unah(1997)는 순회항소법정(United States Court of Appeals for the Federal Circuit)에서 법원과 유사한 의사 결정 체계를 갖추고 있고, 정치적으로 독립된 기관인 국제무역위원회(International Trade Commission)가 전형적인 관료 조직인 상무부보다 법정에서 훨씬 더 좋은 퍼포먼스를 보여줌을 밝혀내었다.<sup>43)</sup>

WTO 분쟁과 관련된 기존 연구는 WTO 법 해석에 미친 국가적 영향력을 분석할 때 국가 내부의 동학을 보지 않은 한계가 있다. 본 논문은 분석 단위를 무역 분쟁에 대응하는 국내 조직 중 중앙행정기관으로 설정한다. 이어지는 장에서 먼저 주인-대리인 이론의 기본 가정을 검토한 후 외교부와 산업부가 각각의 정책 대상 집단과 맺고 있는 주인-대리인 관계를 이론적으로 비교한다. 그리고 이로부터 관할권이 변경되었을 경우에 WTO 분쟁 대응 과정과 결과가 어떻게 달라지는지에 대해 이론적 예측을 제시한다.

---

43) Hansen, Johnson, and Unah, 1995, p.552.; Unah, 1997, p.851.

## 제 3 장 국내 제도 선택과 WTO 분쟁

### 제 1 절. 주인-대리인 이론과 WTO 분쟁에의 적용

주인-대리인 이론은 경제학에서 등장하여 여러 학문으로 퍼져나가 1980년대부터 관료 정치학에 활발하게 적용되기 시작했다. 주인-대리인 이론의 기본 세 가지 가정은 첫째, 주인과 대리인 사이에 존재하는 정보 비대칭이다. 대리인은 주어진 업무에 관해 주인보다 더 많은 정보를 가지고 있다. 둘째, 주인과 대리인은 각자 자신의 효용과 이익을 극대화하는 이기적인 존재이다. 셋째, 대리인은 주인의 효용과 이익이 아닌 자신의 효용과 이익을 극대화하려 한다. 따라서 대리인은 자신에게 유리한 선택을 하려고 하며, 주인은 대리인의 역선택이나 도덕적 해이 문제가 발생하지 않도록 많은 감시 비용을 부담하게 된다.<sup>44)</sup>

WTO가 권리 능력을 가졌다고 인정하는 법인격은 회원국에 한하기 때문에, 분쟁해결절차가 개시되면 제소국과 피제소국 정부에 시선이 집중되지만 이들은 원칙적으로 정책대상집단의 대리인이다. 또한, WTO 분쟁의 양상이 복잡해지면서 대응 과정에 참여하는 중앙행정기관이 늘어나고 있고, 법률 자문을 맡는 변호인단까지 고려하면 각 행위자 사이의 주인-대리인 관계가 다층적으로 형성되었음을 알 수 있다. 다층적인 주인-대리인 관계는 대리인에 대한 주인의 감시를 어렵게 만들어 대리인 문제를 심화시킬 수 있다.<sup>45)</sup> 나아가 국가보다 상위 권력체가 존재하지 않는 국제 사회에서 주인-대리인 관계가 형성될 경우 대리인 문제를 통제할 수 있는 기제가 약하

---

44) Miller, Gary J., "The Political Evolution of Principal-Agent Models," *Annual Review of Political Science*, Vol. 8 (June 2005), pp. 203~225.

45) Tirole, Jean, "The Internal Organization of Government," *Oxford Economic Papers*, Vol. 46, No. 1, (January 1994), pp. 1~29.; Dixit, Avinash. "Power of Incentives in Private versus Public Organizations," *The American Economic Review*, Vol. 87, No. 2, (May 1997), pp. 378~82.

다.<sup>46)</sup> 이처럼 주인-대리인 선호의 차이가 커질수록 주인은 대리인에게 많은 재량을 부여하지 않으려 한다.<sup>47)</sup> WTO 회원국과 사무총장 사이의 관계를 주인-대리인 관점에서 연구한 Elsig(2010)은 사무총장의 영향력이 서서히 줄어들고 있음을 경험적으로 보여줌으로써 국제기구에서 나타나는 대리인 문제를 확인하였다.<sup>48)</sup>

WTO 분쟁 대응 과정에 얽힌 다층적 주인-대리인 관계 속에는 세 행위자 정책 대상 집단, 중앙행정기관, 그리고 변호인단이 존재한다. 중앙행정기관은 주인과 대리인 역할을 모두 수행하는 복합적인 행위자이다. 정책 대상 집단은 중앙행정기관의 주인 역할을 하고 변호인단을 중앙행정기관의 대리인 역할을 한다. WTO 분쟁에 효율적으로, 효과적으로 대응한다는 것은 결국 이러한 다층적 주인-대리인 관계 속에서 발생할 수 있는 대리인 문제가 실제로 일어나지 않도록 주인이 통제할 수 있다는 것이다.

이어지는 2절, 3절에서 WTO 분쟁 대응 과정에서 나타나는 국내 정책 대상 집단과 정부 사이의 상호작용을 분석한다. 구체적으로 외교부와 산업부의 정책 대상 집단의 특징이 어떻게 다른지, 각 중앙행정기관과 정책 대상 집단이 얼마나 긴밀한 관계를 맺고 있는지 비교하여 두 중앙행정기관이 대리인 문제를 어떻게 통제하고 있는지 이론적으로 검토한다. 이를 바탕으로 4절에서 정부, 변호인단, DSB의 상호작용을 이론적으로 검토하고 분석한 국내 정책 대상 집단과 정부와의 상호작용이 WTO 판결 결과에 대한 국가적 영향력으로 이어지는 매커니즘을 논의한다.

---

46) Vaubel, Roland, "Principal-Agent Problems in International Organizations," *The Review of International Organizations*, Vol. 1, No. 2, (2006), pp. 125~138.

47) Johnson, Tana, and Johannes Urpelainen, "International Bureaucrats and the Formation of Intergovernmental Organizations: Institutional Design Discretion Sweetens the Pot," *International Organization*, Vol. 68, No. 1 (2014), pp. 177-209.

48) Elsig, Manfred, "Principal-Agent Theory and the World Trade Organization: Complex Agency and 'Missing Delegation'," *European Journal of International Relations*, Vol. 17, No. 3 (2011): pp. 495~517.

## 제 2 절 통상 정책 관할권 이동과 국내적 변화

### 1. 정부-정책대상집단 간 상호작용의 변화

#### 1) 통상 조직 특성 비교

타국에 의한 무역 분쟁이 발생했을 때 정책대상집단의 최우선 선호는 불공정 무역 행위가 확실하게 철회 혹은 폐지되는 것이다. 반면, 무역 분쟁 해결을 바라보는 정부의 관점은 통상 업무를 담당하는 중앙행정기관의 성격에 따라 달라질 수 있다. WTO 분쟁해결절차에 외국 정부를 제소하는 것은 곧 그에게 법적 책임을 물어 의무의 이행을 제도적으로 확보하겠다는 뜻으로, 분쟁 당사국 간 외교적 관계에 마찰이 생길 수 있는 위험을 내포하고 있다. 따라서 분쟁해결절차를 두고 정책대상집단과 정부 사이의 선호 불일치 문제가 불거질 수 있다.

외교부는 외교를 통해 국익을 보호한다. 그리고 외교부가 지칭하는 국익에는 안보, 경제, 환경 등 다양한 이슈가 얽혀있다. 무역이 아닌 다른 분야에서도 타국 정부를 상대해야 하기 때문에 외교부는 외국 정부와의 관계가 극단적으로 치달아 제로섬 경쟁으로 비화하는 것을 경계한다. 그러므로 WTO 분쟁 대응에 관한 외교부 조직의 선호가 분쟁해결절차를 통한 승소가 아닌 양자 합의 혹은 다른 이슈와의 연계를 통한 봉합이 될 수도 있다는 점을 유추할 수 있다. 이러한 조건 아래서 외교부가 집행하는 정책이 영향을 미치는 범위는 국민 전체로 넓게 분산되어 있고, 정책대상집단은 공통의 목표를 성취하기 위한 집단행동을 하기 어려워진다.<sup>49)</sup> 결과적으로 정책대상집단의 외교부에 대한 영향력이 약해지고, 주인-대리인 기본 가정에 따라 외교부는 정책대상집단의 선호보다 조직의 고유한 선호를 따라 행동할

---

49) 집단행동 이론(collective action theory)에 의하면 이익 집단의 크기가 작을수록 집단행동 참여도가 높아진다. Olson, Mancur. "Collective action." in John Eatwell, Murray Milgate, Peter Newman (eds.), *The Invisible Hand*. (London: Palgrave Macmillan, 1989), pp. 61~69.

가능성이 높아진다.

산업부는 국내 산업의 이익을 최우선으로 보호하고자 한다. 따라서 산업부의 정책대상집단은 산업계와 기업으로 집중되어 있고, 정책대상집단은 산업부를 상대로 강한 영향력을 행사하기 용이하다. 나아가 국내 경제를 중점적으로 담당하고 있는 산업부는 타 국가와의 관계를 외교부만큼 진지하고 심도 있게 고려하지 않는다. 협상 및 교섭 자리에서 타국 정부를 만나는 것은 산업부의 관할이 아닐뿐더러, 통상 이슈를 다른 분야의 이슈와 연계시켜 고려할 유인이 없기 때문이다. 따라서 산업부가 정책 대상 집단의 선호를 배반하고 조직 고유의 선호를 추구할 인센티브도 약하다고 볼 수 있다. 그러므로 산업부의 선호는 국내 산업계와 기업의 선호와 일치할 가능성이 높아진다.

정리하자면 통상 관할권이 외교부에 있을 때 정부와 정책대상집단 사이에 무역 분쟁 해결을 둘러싼 선호 불일치가 발생할 가능성이 높다. 정책대상집단은 불공정 무역 행위의 확실한 폐지를 선호하지만, 외교부는 외국 정부와의 관계를 고려하여 외교적 협의를 통한 무역 분쟁 수습을 시도할 수 있기 때문이다. 반면, 산업부는 무역 현안을 두고 외국 정부와 타협할 여지가 적다. 이에 더해 외교부의 정책대상집단은 분산되어 있어 강한 영향력을 행사하기 어렵지만, 산업부의 정책대상집단은 산업 및 기업계에 집중되어 있기 때문에 강한 영향력을 행사할 수 있다. 결과적으로 정부가 외교부와 유사한 성격의 통상 조직을 운영할 때, 관료는 정책대상집단의 선호에 따른 선택과 행동을 하기보다 소속된 조직의 고유한 목표를 따라 행동할 것이다.

## 2) 정부-정책대상집단 간 관계 비교

입법부로부터 위임받은 권한으로 정책을 수립하고 집행함에 있어 행정부 관료는 입법부 의원과 구분되는 특징을 지닌다. 의원들이 의정 활동을 하는 가장 큰 인센티브는 재선이지만, 관료 집단은 선거로부터 자유롭다. 정책대상집단은 영향력을 행사하기 위해 선거가 아닌 다른 방법을 사용해야 하지만, 대다수의 국가에서 로비가 금지되어 있기 때문에 정책대상집단의

의견을 청취하기 위해 중앙행정기관과 관료가 주도적으로 나서야 하는 상황이 발생한다. 이를 위해 정부는 민원을 담당하는 상설 기구를 설치하거나 간담회, 정책 토론회, 민관 협의회 등을 주최한다. 나아가 대다수의 정부 중앙행정기관에서 정기적으로 정책 대상 집단과 관련된 동향 조사, 실태 파악 조사 등을 실시하는 모습도 관찰할 수 있다.

다양한 형태의 관계 형성 기회는 관료에 대한 로비와 유사한 효과를 지닌다. 사실상의(de facto) 로비를 통해 정책대상집단은 자신의 선호를 꾸준히 전달하며 양 행위자 사이의 정보 비대칭성 또한 줄일 수 있게 된다. 이로부터 중앙행정기관과 더 긴밀한 관계를 형성한 정책대상집단일수록 잠재적인 선호 불일치 문제를 통제하기 용이할 것임을 유추할 수 있다. 구체적으로 민원 담당 기구를 정규 조직으로 두고 있는 중앙행정기관이 그렇지 않은 중앙행정기관보다 정책 대상 집단과 더 긴밀한 관계를 형성할 것이다. 또한, 정책 대상 집단이 포함된 회의를 주최하는 횟수가 더 잦은 중앙행정기관이 그렇지 않은 중앙행정기관보다 밀접한 관계를 형성할 것이다.

정책대상집단과 중앙행정기관의 관계를 파악하는 것은 WTO 분쟁 대응 과정에서 나타날 수 있는 주인-대리인 문제를 얼마나 잘 통제할 수 있는가와 관련 있다. 정부가 불공정 무역 조치와 그에 의한 피해를 모두 파악하고 대응하기란 현실적으로 어렵고, WTO 분쟁이 발생하더라도 정부의 독단적인 선택으로 WTO 분쟁해결절차에 사건이 회부되는 경우는 매우 드물다. 일반적으로 정부가 문제를 인지하게 되는 시점은 산업계와 기업이 타국의 불공정 무역 행위에 대한 조사를 신청할 때이고, 산업계와 기업의 실질적인 피해가 인정될 때도 제소에 대한 의견을 먼저 수렴한 뒤 결정한다.<sup>50)</sup> 이처럼 무역 분쟁의 본질은 사기업의 이해관계와 불가분의 관계에 있어 불공정한 조치로 피해를 입었다고 주장하는 기업들은 분쟁해결절차에 큰 관심을 가진다.<sup>51)</sup> 그러므로 정책대상집단의 선호대로 정부가 행동하도록 하기 위해서는 두 행위자 간의 정보 비대칭 문제가 발생하지 않도록 통제되어야 한다. 즉, 산업계 및 기업과 긴밀한 관계를 쌓는 데 유리한 중앙행정기

---

50) 외교부 외교백서, 2010, p. 109.

51) 장승화, 2014, p. 156.

관이 통상 정책을 관할하고 있을 때 선호 불일치 문제가 해소될 가능성이 높다.

정책대상집단이 중앙행정기관에 영향력을 행사하고자 할 때, 중앙행정기관과 밀접한 관계를 형성하고 있는 지의 여부가 정책대상집단의 범위보다 더 결정적인 요인으로 작용한다. 이는 불공정 무역 행위가 전체 산업을 대상으로 일어나는 일보다 소수의 기업과 품목을 겨냥하여 일어나는 경우가 더 빈번하기 때문이다. 따라서 WTO 분쟁에 휘말리게 된 기업 입장에서는 정부와 원활한 의사소통을 위하여 긴밀한 관계를 형성하고 있는 것이 선호를 일치시키는 데 더 유리하다. 표로 정리하면 다음과 같다. [표 2 참고]

통상 조직 관할 (정책대상집단의 영향력)	산업부 (강함)	외교부 (약함)
정책대상집단과의 관계		
긴밀함(緊密)	상호작용: 강	상호작용: 중강
소원함(疏遠)	상호작용: 중약	상호작용: 약

표 2 불공정 무역 행위 대응을 위한 국내 준비 과정에서  
정책대상집단-정부 간 상호작용

## 2. 통상 분쟁 대응 조직의 의사결정체계 변화

앞서 통상 업무 추진에 있어 외교부와 산업부가 보여주는 특징을 비교 정리하고, 정책대상집단과의 관계 변수를 추가하여 무역 분쟁 대응을 둘러싼 선호 불일치 현상이 언제 강하게 발생하는지 논의했다. 지금까지의 논의는 정부와 정책대상집단 간의 상호작용을 본 것으로 요약할 수 있다. 그러나 정책 대상 집단이 분쟁해결절차에 공식적으로 개입할 수는 없기 때문에 공식 절차에는 정부만이 정책대상집단의 대리인으로 참여한다.<sup>52)</sup>



WTO 판결은 분쟁 당사국 정부와 중재판정부의 상호작용을 통해서 결정된다. 자국에 유리하도록 영향력을 행사하고 싶은 분쟁 당사국에겐 법적 역량이 요구된다. 구체적으로 필요한 첫 번째 역량은 제한된 시간 안에 중재판정부를 설득할 수 있는 핵심 논리를 발굴하고 근거를 찾아 제시하는 전문성이다.<sup>53)</sup> 분쟁 당사국은 문제가 된 정부 조치가 WTO 및 부속 협정 위반인지 아닌지의 여부를 두고 다툰다. WTO 및 부속 협정은 어느 국제법 처럼 모호하게 쓰였기 때문에 양 당사국은 각자가 해석한 바가 옳다고 호소하며 중재판정부의 채택을 기다린다. 두 번째 역량은 중재판정부의 질문에 대답할 수 있는 순발력이다. 분쟁해결절차는 양자협의를, 패널의 심리(1심), 상소기구의 심리(2심) 세 단계로 구성되어있고, 패널 심리에서 분쟁 당사국은 의견을 진술하고 입증 자료를 제출한다. 분쟁 당사국이 입장문을 제출하면 패널 위원들은 이를 바탕으로 질문서를 작성하고 양 당사국에 발송한다. 이 질문서에는 사건의 사실 관계뿐만 아니라 법률적 사항에 관련된 것도 포함된다.<sup>54)</sup> 패널 보고서에 기재된 법적 쟁점과 그에 대한 패널의 법 해석만을 심리하는 상소심에서는 구두로 변론이 진행되기 때문에 정부 대리 변호인단에게 고도의 집중력과 답변기술이 요구된다.<sup>55)</sup>

앞서 기존연구는 법원의 의사결정체계와 유사한 관료 조직의 주장일 수록 재판부의 신뢰도가 높아지며 채택 가능성이 높아진다는 결과를 보여주었다. 관료의 법적 전문성이 높을수록 법원에서 더 좋은 퍼포먼스를 보였고, 상소심에서 이들의 주장이 번복될 가능성도 낮았다. 하지만 실질적으로 미국, 유럽을 제외한 대다수 WTO 회원국이 국제 통상 분쟁을 전문적으로 다루는 로펌에서 인력을 차출하여 정부 대리 변호인단을 구성한다. 전문 변호

---

52) WTO, Participation in Dispute Settlement Proceedings, [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/disp\\_settlement\\_cbt\\_e/c9s2p1\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/disp_settlement_cbt_e/c9s2p1_e.htm) (검색일: 2021년 5월 3일)

53) 『이데일리』, [로펌의 진화]③광장, 국제무역·경영권분쟁 강자...전문성 최고 지향, 2019년 4월 23일, <https://www.edaily.co.kr/news/read?newsId=01282486622459072&mediaCodeNo=257> (검색일: 2021년 5월 3일)

54) 장승화, 2014, p. 173.

55) 장승화, 2014, p. 175.

인단에 비하면 관료는 국제 송사 업무에 관한 전문성이 떨어질 수밖에 없기 때문이다. 둘 이상의 로펌이 관여할 때, 누가 주도적으로 송사를 이끌어 나갈지 정하는 것 역시 관료가 해야 할 일이다. 변호인단의 가장 큰 임무는 승소를 위한 논리를 개발하는 것이며, 작게는 법률 용어와 절차에 익숙하지 않은 관료들을 대신하여 서면을 작성하는 등 실무를 담당하기도 한다.

이처럼 분쟁 당사국들은 법적 능력과 과거 소송 경험 등을 고려하여 변호인단을 구성한다. 지금까지 변호인단 선임은 형식적인 절차의 일부분으로 취급되어 왔다. 그러나 변호인단 선택의 문제는 분쟁 당사국에게 분쟁 대응 전략의 하나로서 매우 중요한 문제이기에 관료의 합리적 선택의 결과물로 보아야 할 것이다. 본 논문에서는 정부의 변호인단 선택을 국내 제도 변화의 첫 번째 종속변수로, WTO 판결의 선례적 가치를 두 번째 종속변수로 설정하였다. 다음 3절에서 국내 제도 변화가 한국 정부의 변호인단 선택과 WTO 판결의 선례적 가치에 어떤 영향을 주었는지 이론적으로 예측해 본다.

### 제 3 절 통상 정책 관할권 이동과 WTO 분쟁 대응 변화

#### 1. 정부의 변호인단 선택 변화

관료는 분쟁해결절차에서 정책대상집단과 정부가 선호하는 결과를 충실히 실현시켜 줄 수 있는 변호인단을 대리인으로 선택하고자 한다. 통상 조직의 의사결정체계가 사법 체계와 유사할수록 전문 변호인단과의 효율적인 의사소통이 가능하다. 그러므로 기본 전제는 통상 조직의 의사결정체계가 법적으로 전문적일 때 전문 변호인단의 선임할 가능성이 높아진다는 것이다. 나아가 패널의 심리 방식은 패널 구성원의 인적 배경에 좌우되고 당사국들의 답변 방식도 정부 대표나 대리인의 인적 배경에 영향을 받는다.<sup>56)</sup> 국제 통상 분쟁 분야를 미국 거대 법률회사들이 대부분 점유하고 있는 이유

---

56) 장승화, 2014, p. 174.

는 그들의 법적 능력이 뛰어난 측면도 있지만, 영어권(英語圈)에서 법학 교육을 받은 패널 위원 및 상소기구 재판관과 의사소통을 하는 데 유리한 언어 능력을 갖추었기 때문이다. 정부의 법적 능력이 낮을수록 해외 법률 회사의 전문 변호사에 의존할 수밖에 없는 부분이 있다.<sup>57)</sup>

하지만 WTO 분쟁은 국가 간 분쟁으로 비춰진다는 점에서 정부는 변호인단에 법적, 언어적 역량 이상의 성실함과 유대 관계를 요구한다.<sup>58)</sup> 여기서 해외 법률회사와 로컬(국내) 법률회사의 차이가 발생한다. 해외 법률회사는 수요가 많기 때문에 실질적으로 분쟁해결절차를 이용하는 모든 WTO 회원국이 잠재적 고용인이라고 할 수 있다. 사건별로 주인-대리인 관계가 변하기 때문에 특정 국가와 그의 국내 정책 대상 집단과 긴밀한 관계를 구축하기 어렵다. 반대로 로컬 법률회사의 수요는 한정적이고 가장 중요한 고용인은 자국 정부이다. 로컬 법률회사는 국내 정부 및 정책 대상 집단과 같은 언어, 문화를 공유하고 있어 분쟁 대응 준비 과정에서 주인-대리인 사이의 긴밀한 유대 관계를 구축할 수 있다는 비교우위가 있다. 이는 분쟁 당사국들이 해외 법률회사를 대표 변호인으로 고용한다고 해도 자국 변호사를 분쟁해결절차에 참여시키는 양상을 보면 명확히 알 수 있다.<sup>59)</sup> WTO 분쟁

---

57) Hsieh, Pasha L., "China's Development of International Economic Law and WTO Legal Capacity Building," *Journal of International Economic Law*, Vol. 13, No. 4 (2010) pp. 997~1036.; 박창현, 『통상협상 과정에 있어서의 국회의 역할에 관한 연구』, (서울: 한국법제연구원, 2008), p. 150.

58) 한 가지 예로, 일본산 수산물 분쟁에서 상소기구 심리에 대비하기 위하여 한국 정부 대표단은 단체로 스위스 제네바 호텔에 3주 동안 숙식하며 전략을 짰으며, 산업부 통상법무팀장은 부임 첫날 밤 제네바로 건너가 대표단에 합류하였다. 『연합뉴스』, "승소 소식 전할 때 울컥"...후쿠시마 수산물 분쟁 승리 이끈 3인, 2019년 4월 14일, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20190413006500088>, (검색일: 2021년 2월 8일); 『한겨레』, "후쿠시마 수산물 '잠재 위험' 인정, WTO서 기념비적 사건", 2019년 5월 2일, [https://www.hani.co.kr/arti/economy/economy\\_general/892199.html](https://www.hani.co.kr/arti/economy/economy_general/892199.html) (검색일: 2021년 4월 17일)

59) 한국이 분쟁 당사국인 WTO 분쟁에서 한국 법무법인이 최초로 주도적인

대응 과정에서 드러날 수도 있는 산업계 및 기업의 기밀을 온전히 해외 법률회사를 신뢰하고 맡길 수 없기 때문이다. 그러므로 정책대상집단-정부 간 상호작용이 강해질수록 정부 역시 변호인단과 상대적으로 더 긴밀한 주인-대리인 관계를 형성하기 위하여 로컬 법률회사를 선호할 것이라 예측할 수 있다. 정리하면 표 3과 같다. 2013년 한국에서 있었던 중앙행정기관 간 통상 기능의 이전이 정책대상집단-정부 사이의 상호작용과 사법적 의사결정 체계를 강화했다면, WTO 대응 변호인단 선택 문제에서 한국 정부의 국내 법률회사에 대한 선호가 증가하였을 것이다.

정책대상집단-정부 간 상호작용	강한 상호작용	약한 상호작용
의사결정체계		
사법적 의사결정체계	상	중상
비사법적 의사결정체계	중하	하

표 3 정책대상집단-정부 간 상호작용 및 통상 조직의 의사결정체계에 따른 대리인으로서 국내 법률회사 선호도

## 2. 판결의 선제적 가치 변화

최종적으로 국내 제도 변화로 인한 통상 정책 관할권의 이동이 정부의 변호인단 선택 문제 이상으로 WTO 판결에도 중대한 영향을 미쳤는가? 본 질문에 대한 답을 탐색하는 것이 중요한 이유는 각각의 WTO 판결은

---

역할을 한 사건은 2013년 한미 세탁기 분쟁이지만, 이전 사건에서도 한국 변호사들이 배제된 것은 아니었다. 예를 들어, 소주-위스키 주세 분쟁 (DS75, 84) 대응 과정에서 미국 법률회사 Sidley Austin LLP.와 Wilmer Cutler Pickering Hale and Dorr 뿐만 아니라 세종도 참여하였다. <https://www.shinkim.com/kor/business/view/U1052> (검색일: 2020년 4월 1일)

불공정 무역 행위에 대한 기준과 판례를 적립함으로써 자유 무역 체제의 이행과 정착에 맞닿아있기 때문이다. 특정 담론을 국제 규범으로 만들기 위하여 사회 세력 간의 상호작용과 경쟁이 존재하듯 국가들도 특정 방식의 법 해석을 WTO에 공인받기 위해 대립한다. 기존연구는 국가의 국제 분쟁 경험과 법적 능력이라는 비정치적 요소를 강조해왔다.

그러나 국내 제도의 변화가 WTO 판결에도 영향을 미친다면 이는 WTO 판결이 정치적 영향력으로부터 완전히 자유로울 수 없음을 의미한다. 이는 국제법의 정치화(the politicization of the international law), 국제기구의 정치화(the politicization of the international organization)와 연결되어 국제정치학적 의의를 가진다. 그러므로 본 논문에서는 국내 제도 변화가 WTO 판결에도 영향을 미친다는 증거를 연구 대상 사례의 선례적 가치 관점에서 확인해볼 것이다.

WTO 분쟁 대응 과정에서 정책대상집단-정부-변호인단의 상호작용이 강할수록 정책대상집단의 선호가 WTO 최종 판결에 반영될 가능성이 높아진다. 불공정 공정 무역 행위를 확실히 폐지하기 위하여 정부와 변호인단은 분쟁해결절차를 통해 판례를 확립하려 할 것이기 때문이다. 따라서 2013년 한국의 정부 조직 개편이 세 행위자의 상호작용을 강화시키는 방향으로 나아갔다면, 한국이 당사국인 분쟁에 대한 판결이 지니는 선례적 가치가 점차 증가했을 것이다.

## 제 4 절 소결

WTO 분쟁해결절차가 개시되면 제소국, 피제소국 정부가 전면부각되지만, 정부는 정책대상집단의 대리인이자 변호인단의 주인이고 동시에 조직의 고유한 선호를 가진 행위자이다. 이처럼 WTO 분쟁 해결 과정을 둘러싼 다층적인 주인-대리인 관계 속에서 관료의 선택을 이해하기 위하여 주인-대리인 이론의 일반 가정을 검토하였다. 그리고 통상 정책의 관할권 변동 전후로 한국 정부의 변호인단 선택과 WTO 판결의 선례적 가치가 어떻게 변화했는가를 연구하기 위하여, 정책대상집단-정부-변호인단의 상호작용

용을 종합적으로 살펴보았다.

외교부처럼 정책 목표가 광범위할수록 정책대상집단은 분산된다. 분산된 정책대상집단은 정부에 선호를 전달하거나 집단행동을 성취하기 어렵다. 따라서 외교부는 정책대상집단의 선호보다 조직 고유의 선호를 따르는 경향이 높아진다. 한편, 산업부처럼 업무 범위가 좁아 정책대상집단이 집중된 경우 공동의 목표를 성취하기 위한 집단행동이 성공할 가능성이 높다. 산업부의 선호와 정책대상집단의 선호를 일치시키기 용이해진다. 다음으로 제도화된 통로를 갖추고 있는 중앙행정기관은 정책 대상 집단과 긴밀한 관계를 형성하고 선호를 일치시킬 수 있다. 두 변수의 교호작용을 고려하면 통상정책 관할권을 산업부가 가지고 있고, 정책대상집단-정부 간 관계가 밀접할수록 두 행위자의 상호작용이 강해지고 정부가 정책대상집단의 선호로부터 이탈할 가능성이 낮아진다. 나아가 통상 조직의 의사결정체계가 사법적일수록 정책대상집단의 선호를 WTO 중재판정부에 전달하기 용이하다. WTO 분쟁이 가진 국가주의적 특수성을 고려했을 때 정책대상집단과 상호작용이 강할수록 로컬(국내) 법률회사에 대한 선호가 증가한다. 이로부터 도출한 첫 번째 가설은 다음과 같다.

**가설 1: 2013년 한국 정부의 조직 개편이 정책대상집단-정부 간 상호작용을 강화하고 의사결정체계를 사법적으로 강화했다면, 국내 법률회사에 대한 선호가 증가했을 것이다.**

한국 정부의 국내 법률회사에 대한 선호 증가는 정책대상집단-정부-변호인단의 결속을 더욱 강하게 한다. 정부와 변호인단은 정책대상집단의 선호를 실현하기 위하여 구속력 있는 WTO 판례를 형성하려 할 것이다. 본 연구의 두 번째 가설은 다음과 같다.

**가설 2: 2013년 조직 개편 이후 한국이 당사국인 분쟁 사건에 대한 WTO 판결이 지니는 선례적 가치가 높아졌을 것이다.**

## 제 4 장 한국 사례 분석

### 제 1 절 정책대상집단-정부 간 상호작용 변화

#### 1. 외교부와 산업부의 조직적 특징 비교를 통하여

WTO 체제가 출범한 이후 한국에서 통상 정책의 관할권은 새로운 정권이 등장할 때마다 바뀌었다. 그러나 통상 정책의 관할권이 다른 부처로 이관되었다고 하여 기존 부처가 대외 경제와 관련된 모든 업무로부터 배제된 것은 아니다. 통상 정책 관할권이 없던 지식경제부 시절에도 산업부는 꾸준히 수출 및 투자 확대를 통해 한국을 무역 강국으로 성장시키는 것이 정책 목표임을 매년 업무 계획에 분명히 해왔다.<sup>60)</sup> 현재 통상 정책 관할권이 없는 외교부의 정책 목표 또한 개방적 대외 경제 환경을 조성하고 경제 외교를 통하여 국익을 증진하는 것을 외교 백서에 명시하고 있다.<sup>61)</sup> 기본적으로 모든 부처는 국민을 위하여 봉사하지만, 그럼에도 불구하고 어떤 부처가 주도적으로 통상 정책을 관할하는지 살펴보는 이유는 부처마다 정책대상집단의 특성이 다르고, 그 차이가 WTO 분쟁 대응 과정에 드러나기 때문이다. 표 4에 정리된 외교부와 산업부의 역대 정책 목표를 참고하면 각 부처 정책대상집단의 특징이 명백하게 드러난다. 이로부터 2013년의 정부 조직 개편 후 정책대상집단이 분산된 정도가 제도적 변화 이전에 비해 줄어들었음을 알 수 있다.

외교부는 세계 각국과 우호적인 관계를 구축하여 국가와 국민의 번영을 꾀하고 재외동포를 보호한다. 외교부 업무 계획에서 빠지지 않는 중점 과제가 ‘한반도 평화 체제 구축’이며, ‘국민과 함께하는 외교’를 지향하고 있다. 그러나 외교부는 주로 외국 정부와 협상하거나 교섭하기

---

60) 산업부 업무계획 2003; 2004; 2005; 2006; 2007; 2008; 2009; 2010; 2011; 2012.

61) 외교백서 2014; 2015; 2016; 2017; 2018; 2019; 2020.

	외교부	산업부
통상정책 관할 기간	1998 ~ 2013	1993 ~ 1997, 2013 ~ 현재
<b>정책 목표</b>		
2003 ~ 2007	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 북핵의 평화적 해결</li> <li>- 이라크 전쟁 전후 대책</li> <li>- 한·미 동맹 강화</li> <li>- 경제·통상 외교 전개</li> <li>- 국가 위상 제고</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 선진 통상</li> <li>- 지역 균형 발전</li> <li>- 성장 동력 추진</li> <li>- 에너지 안정 수급</li> </ul>
2008 ~ 2012	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 북핵 폐기의 우선적 해결</li> <li>- 한·미 관계의 창조적 발전</li> <li>- 경제 살리기 외교 강화</li> <li>- 세계공영에 기여하는 외교</li> <li>- 미래 성장 동력 확보</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 실물경제 위기 대응</li> <li>- 성장 활력 재충전</li> <li>- 성장 동력 확보</li> <li>- 해외 자원 개발</li> <li>- 기후 변화 대응</li> </ul>
2013 ~ 2017	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 한반도·동북아의 평화</li> <li>- 평화통일 신뢰 인프라 구축</li> <li>- 매력한국 실현</li> <li>- 성장 동력 확보를 위한 경제 외교</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 글로벌 전문 기업 육성</li> <li>- 기업과 인재의 해외 진출</li> <li>- 지역 산업 육성</li> <li>- 수출·투자·내수의 선순환</li> <li>- 안정적 에너지 시스템 구축</li> </ul>
2017 ~ 현재	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 북핵 문제의 평화적 해결</li> <li>- 국익·국익 중심의 외교</li> <li>- 평화와 번영에 기여하는 경제·개발 외교</li> <li>- 주변 4국과 협력 외교 강화</li> <li>- 외교 다변화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 미국, 중국, 중앙아시아 등과 다자 협력 강화</li> <li>- 친환경 4차 산업혁명</li> <li>- 제조업 재도약</li> <li>- 중소·중견기업·소상공인 성장</li> </ul>

표 4 외교부와 산업부의 정책 목표 변천사

출처: 외교부 및 산업부의 업무 계획 보고(2003~2021)를 참고하여 정리함.



때문에, 국민이 참여하여 영향력을 발휘할 수 있는 정책의 비중은 매우 적다. 동시에 외교부가 관할하는 분야는 타 부처와 자주 중첩될 정도로 광범위하여 국내에 미치는 영향력이 분산되어 있다.<sup>62)</sup> 박창현(2008)은 외교부 안에서도 지역 중심의 편제와 기능별 편제가 혼재하고 있고, 이들 사이의 유기적인 업무 협조가 이뤄지지 않고 있다고 말한다. 결국 외교부가 광범위한 지역과 산업에 걸쳐 발생하는 이슈에 대한 효율적인 대처를 하지 못하고 있다는 지적이다.<sup>63)</sup>

한편, 산업부는 정책을 수립하고 집행하는 데 있어 산업이라는 확고한 기본 단위가 있다. 역대 정책 목표에서 ‘산업 발전’, ‘산업 경쟁력 제고’, ‘신산업 성장 동력 개발’이라는 주요어가 빠지지 않고 등장하며, 산업부와 대한무역투자진흥공사 내의 실(본부)·국(실)·과(팀)가 산업을 기준으로 조직되어 있는 사실 역시 이를 뒷받침한다. 이에 기업은 정책을 집행하기 위하여 추진 전략을 짜는 기본 단위가 된다. 각종 지원 제도를 비롯하여 무역 보험, 법률, 교육, 현장 진단 등과 같은 기타 서비스가 기업을 대상으로 제공되고 있기 때문이다. 산업부도 타 부처와 관할이 중복되는 정책이 존재하기는 하지만, 중복되는 정책의 주된 수요자 역시 산업계와 기업이다. 산업부의 일자리 창출 정책은 중소·중견 기업이 양질

---

62) 황두연 외교통상부 통상교섭본부장은 파이낸셜 뉴스와의 인터뷰에서 다음과 같이 말하였다. “산업자원부 및 KOTRA(대한무역진흥공사)와 업무 중복이 많다는 지적이 있다. 산업자원부와 업무 중복이 많다는 일부의 지적은 오해라고 생각한다. 통상교섭본부와 KOTRA의 무역 및 투자진흥관련 업무에 유사성이 있기는 하나, 통상교섭본부는 재외공관을 중심으로 외국정부와 교섭을 통해 상대국가의 법적 장벽이나 애로사항을 해소하고 있다. 통상교섭본부가 하드웨어라면 KOTRA는 소프트웨어에 해당되는 셈이다.”, 『외교부 연설·기고·인터뷰』, “[인터뷰] 황두연 외교통상부 통상교섭본부장”, 2002년 11월 11일, <https://www.mofa.go.kr> (검색일: 2021년 5월 9일) 경제 외교 및 에너지 자원 외교는 산업부와 중복되고 기획재정부도 일정 부분 관여하고 있는 영역이다. 이 외에도 통상 외교를 통한 일자리 창출, 통일 정책, 안보 정책, 매력 국가 만들기, 우주 산업 협력 등의 과제가 고용노동부, 통일부, 국방부, 문화체육관광부, 과학기술부 등 다수의 중앙행정기관과 관할이 중복되는 업무이다.

63) 박창현, 2008, p. 149.

의 일자리를 만들어 시장에 공급하도록 하는 것이 목표였다.<sup>64)</sup> 우수 인재의 해외 취업 관련 정책도 우수 기업의 해외 진출을 동반한 것이었다.<sup>65)</sup> 또한, 지역별 특성화를 통한 국가균형발전을 도모할 때도 먼저 지역별 전략 산업과 기술, 대학, 사회간접자본 등의 연결을 골자로 하는 산업집적활성화기본계획(5년 단위) 마련하였다.<sup>66)</sup> 산업 중심의 균형 발전 기조는 이후로도 계속 이어져 지역전략산업 및 산업단지와 연계성을 강화하고 균형발전 예산지원, 지방 일자리 창출 정책과도 연결된다.<sup>67)</sup> 이처럼 산업부로 통상 관할권이 이동하면서 무역 현안을 정무적 카드로 활용할 여지가 줄어들었고, 이는 산업부가 정책대상집단의 선호를 배반하고 조직 고유의 선호대로 행동할 가능성이 낮음을 의미한다.

## 2. 정책대상집단-정부 간 관계 비교를 통하여

한국 정부의 조직 개편은 정책대상집단-정부 간 관계를 긴밀하게 발전시켰다. 통상 정책 관할권이 산업부로 이동하게 되면서 통상 정책 영향력의 1차 공간적 범위가 국제 사회에서 국내로 바뀌었고, 산업계와 기업의 선호를 파악하기 용이해졌다. 자유무역협정(Free Trade Agreement, FTA)을 활용하여 국내 경제 성장 동력을 발굴하는 것은 외교부와 산업부의 공통적인 목표였지만, 외교부는 각국과 FTA를 적극 체결하고 해외 공관을 증가시키는 등 방식을 택하였다.<sup>68)</sup> 반면, 산업부는 중소기업 민감 품목을 선정하

64) 산업부, 2007.

65) 산업부, 2014.

66) 산업부, 2003

67) 산업부, 2007

68) 외교부는 2012년 업무 계획에 나타난 핵심 추진 과제 중 하나로 '미래 성장 동력을 확보하는 외교'이다. 전략으로는 'FTA를 통하여 일자리를 창출'하고 '신규 공관을 설치하여 우리 기업의 신흥 시장 진출을 지원'하겠다고 명시하였다. 외교부는 '대한민국 경제 단비'는 FTA라는 점을 강조하면서 '미국, EU와의 FTA를 이행하고 중국, 일본, 인도네시아, 베트남과 신규 FTA를 추진'하겠다고 하였다. 통상 정책 관할권이 산업부로 이관된 이후 업무 계획에서는 이러한 특징이 더욱 두드러지게 나타난다. 정책의 영향력을 받는 집

여 FTA 효과를 분석하고 선제적으로 경쟁력 강화를 꾀하는 동시에, FTA에 따른 피해가 우려되는 기업의 경우 무역조정지원제도 개선을 통해 구제의 실효성을 제고하겠다고 발표하였다. 그리고 FTA 피해 기업 지원을 위한 예산을 전년도 201억 5천만 원에서 230억 원으로 확대 편성하였다.<sup>69)</sup>

통상 정책을 관할하게 된 2014년의 연두 업무 계획에도 ‘수출·투자와 내수의 선순환 구조 정착’이 첫 번째 정책 목표로 설정되어 있다. 추진 전략의 일환으로 ‘중소·중견 기업의 수출 확대’를 내세웠으며, 구체적으로 ‘내수기업의 수출 애로 해소를 위한 1:1 맞춤형 상담 확대’, 해외 진출 기업을 대상으로 ‘현지 경영 애로 해소를 위한 지원 시스템 확충 및 상시 법률자문서비스 시범’ 사업을 운영하였다. 또한, FTA 네트워크 확대에 따른 국내 산업의 피해를 보전하기 위한 무역조정지원제도의 보완 및 개선도 계속 사업으로 추진되고 있음을 확인할 수 있다.<sup>70)</sup>

외교부와 산업부가 제도를 운영하는 방식에서도 차이가 있다. 외교부는 외국의 수입규제조치에 대응하여 수입규제대책반을 운영하고 있다. 외국의 수입규제조치란 덤핑 조사, 반덤핑 관세 확정, 재심 등을 모두 포함하고 있다. 수입규제대책반은 외교부 자체 인력을 중심으로 국내외 수입규제 전문가, 법률 회사, 타 부처, 경제 단체, 산업계 및 기업 등으로 구성되어 있다.<sup>71)</sup> 수입규제대책반의 기능은 시행되고 있는 수입규제조치

---

단은 국민임에도 불구하고 외교 활동의 대상은 외국 정부였다. 2014년 외교부의 4대 정책 목표는 ‘평화통일외교’, ‘지속가능한 평화 정착’, ‘국제 협력을 통한 북한의 변화 유도’, ‘국제적 통일지지 기반 확충’으로 전문 외교관만이 주도적인 역할을 할 수 있다. ‘국제적 통일지지 기반 확충’의 세부 추진 전략으로 ‘시장 개척단, 해외 활동에 필요한 법률 자문 서비스, 수입 규제 대응, 벤처 기업 해외 진출’ 등을 지원하겠다고 발표하였지만, 이 또한 정책의 공간적 범위가 국외에 있음을 알 수 있으며 산업부만큼 구체적인 지원 제도나 정책은 확인할 수 없었다. 1년 후 이루어진 추진 성과 발표에서도 외교부는 ‘통일에 대한 국제 사회의 인식 제고’를 가장 큰 성과로 강조했다. (외교부 업무계획, 2015)

69) 산업부 업무 계획, 2012.

70) 산업부, 2014, p. 29.

71) 외교부 내 지역 담당관을 중심으로 구성하며, 현재 반장은 양자경제외교국 심의관이다. 『외교부 보도자료』, 외교부 수입규제대책반, 『알기쉬운 영구

를 최대한 철회하고, 현지 공관과 현지 상사, KOTRA 무역관, 무역협회 지부 등의 협조를 통해 외국 정부의 수입 규제 움직임을 감시하여 문제 발생 소지를 사전적으로 대응하는 것이다.<sup>72)</sup> 또한, 수입 규제 관련 정보와 법률 자문이나 행정 서비스를 제공하여 피해를 입은 산업계와 기업을 지원한다.<sup>73)</sup>

산업부는 무역위원회를 통해 외국의 불공정한 무역 조치에 적극적으로 대처하여 국내 산업의 이익을 보호하는 무역구제체도를 운영하고 있다. 1987년 대외무역법 제38조 규정에 의거하여 상공부 산하 기관으로 설립되었고, 상공부가 산업자원부, 지식경제부를 거쳐 현재의 산업통상자원부가 될 때까지 무역위원회도 같이 소속을 변경하며 기능을 점차 확대해왔다. 2003년 상임위원체제로 전환되었으며 차관급 위원장 1명, 상임위원 1명, 비상임위원 7인 등 총 9명으로 구성된다. 구성원들은 산업부 사무관을 비롯하여 국제경제법 전문가, 변호사, 변리사 등 외부에서 임명되는 경우가 다수이며, 임기는 3년이다. 무역위원회가 담당하고 있는 분야는 덤핑방지관세, 상계관세, 세이프가드, 불공정 무역 행위 조사, 국제 무역 규범 위반 사전 조사 등이다.

수입규제대책반의 지위는 정규 조직이 아닌 수입 규제를 외교적으로 해결하기 위하여 전문가를 선발하여 만든 임시로 편성한 조직이다. 양자경제외교국 심의관이 수입규제대책반 반장을 겸하고 있으나 정기적으로 일어나는 인사 교체 때문에 수입규제조치에 대응하는 담당자의 전문성이 떨어지고 기업과 긴밀한 관계를 형성하기 어렵다. 박창현(2008)은 한국 통상협상 과정상의 문제점 중 하나로 국내 이해 관계자와 외교부의 단절을 지적하였다. 구체적으로 무역 분쟁이 있을 때 이를 WTO 분쟁해결절차를 통해 해결할 것을 청원할 수 있는 절차가 없다는 것이다.<sup>74)</sup> 덧붙여 대내 조정을 담당하는 수입규제대책반보다 대외 조정을 담

---

의 수입규제』 발간, 2021년 2월 26일, <https://www.mofa.go.kr> (검색일: 2021년 5월 8일)

72) 외교부 외교백서, 2001.

73) 외교부 외교백서, 1999.

74) 박창현, 2008, p. 130.

당하는 통상교섭본부의 권한이 압도적인 우위에 있어 두 조직의 활동이 유기적으로 이어지기 어려웠다.<sup>75)</sup>

반면, 산업부 산하 무역위원회는 처음 설립되었을 때부터 독립된 지위를 보장받았다. 무역위원회를 구성하는 9명의 위원들은 WTO 관련 전문가들로 구성되며 결정적으로 무역 구제를 신청하는 국내 기업과 그의 대리인인 법률 회사가 무역위원회와 질의응답을 주고받거나 공청회에 참석하면서 긴밀한 관계를 형성할 수 있었다. 그리고 국내 조정 과정에서 축적된 경험과 산업계 및 기업과의 긴밀한 관계를 바탕으로 산업부는 정책 대상 집단의 선호를 파악하고 통상 분쟁 대응 준비 과정에 이를 반영할 수 있었다. 추가적으로 산업부는 통상 정책 관할권이 이관되고 난 후 통상분쟁대응과장직을 개방형 직위로 전환하여 경력이 검증된 통상 분쟁 전문 변호사를 외부에서 영입하여 WTO 분쟁 대응 준비 과정에 필요한 전문성을 더욱 강화하였다.<sup>76)</sup>

## 제 2 절 통상 조직의 의사결정체계 변화

본 절에서는 외교부의 수입규제대책반과 산업부의 무역위원회를 중심으로 각 기관의 의사결정체계가 어떻게 다른지 비교 분석한다. 수입규제조치에 대응하는 외교부의 방식은 사법적 성격이 강하지 않다. 외교부는 공식적으로 사절단을 파견하거나 외국 정부에 서한을 발송하고 현지 공관원의 네트워크를 활용한 교섭 활동을 펴는 방식으로 수입규제조치에 대응한다. 2002년 외교 백서에서는 “매우 중요한 사안일 경우에는 정상회담 또는 각료급 회의를 통하여 해결하고, 사안이 기술적이거나 전문적인 경우에는 실무자간 양자협의를 통하여 입장 차이를 해소하여 나가는데 노력”한다고 명

---

75) 문돈. "WTO 분쟁에서 공-사 네트워크: 한국의 사례에 대한 시론적 연구." 『한국정치학회보』 43권 4호, (2009), p. 221.

76) 『이데일리』, 산업부, WTO 분쟁대응 과장에 로펌 출신 영입, 2018년 4월 18일,  
<https://www.edaily.co.kr/news/read?newsId=01154566619177432&mediaCodeNo=257> (검색일: 2020년 3월 24일)

시하고 있다. 한국에 대한 외국 정부의 수입규제조치가 점차 증가하자 2000년 9월 수입규제대책반의 기능이 강화되었고, WTO 분쟁해결절차를 활용하여 적극 대응하겠다는 내용이 추가되었지만, 외교적 수단을 사법적 수단보다 선호하는 기조는 일관적으로 유지되었다.<sup>77)</sup> 현재까지도 수입규제대책반의 활동은 한국 제품에 대한 수입규제조치를 억제하는 데 있어 문제가 되는 조치를 제3의 기관에 회부하여 사법적으로 시비를 가리기보다 외교적 협의를 통해 규제 당국의 협조를 강화하는 식으로 진행되고 있다.<sup>78)</sup>

그러나 수입규제대책반의 노력에도 불구하고 이들이 동원하는 수단에는 강제력이나 구속력이 없어서 규제 당국을 설득하기 쉽지 않다. 필리핀의 한국산 폴리프로필렌 합성수지에 대한 반덤핑 관정 건처럼 공식적으로 WTO 분쟁해결절차에 회부되고 나서야 규제 당국이 수입규제조치를 철회하는 경우가 있으며, 이는 수입규제대책반의 활동이 사법적 성격이 약함을 보여준다. 1999년 2월 8일 필리핀 기업이 한국 기업을 처음 제소할 이후 다양한 채널을 통하여 1년 6개월이 넘도록 정부 간 양자 협의를 가졌음에도 불구하고 큰 진전이 없었다. 논의가 빠르게 진행되기 시작한 계기는 2000년 11월 7일 한국이 필리핀을 WTO 분쟁해결기구에 제소할 것임을 통보하고, 12월 15일 분쟁해결절차에 정식으로 회부한 이후이다.<sup>79)</sup> 그리고 2001년 3월 29일 한국은 같은 해 10월 31일까지 해당 조치를 철회하지 않을 경우 패널 설치를 요청할 예정이라고 필리핀 측에 통보하였다. 4월 11일 필리핀 상무장관이 한국의 요구를 수용한다는 서면 약속을 보냄으로써 종결되었다.<sup>80)</sup>

산업부 산하 무역위원회의 의사 결정 과정은 사법적 성격이 강하다. 국내 산업 이해 관계자, 국내 생산자 등이 조사 신청서를 접수할 때부터 법

---

77) 외교부 외교백서, 2000.

78) 외교부 외교백서, 2020.

79) Philippines — Anti-Dumping Measures Regarding Polypropylene Resins from Korea (DS215)

80) 『외교부 보도자료』, 필리핀, 한국산 PP 합성수지에 대한 반덤핑 조치 철회 결정, 2001년 11월 6일, <https://www.mofa.go.kr/> (검색일: 2021년 5월 8일)

일시	진행 상황
1999.2.8	필리핀 Petrochemical과 JG Summit 한국 기업 15개사 제소
1998.8.24	필리핀 통산부, 반덤핑 조사 개시 통보
1999.10	필리핀 통산부 실사단 방한
1999.10.22	한국 기업 답변서 제출
1999.11.16	필리핀 예비조사 결과 통보, 한국 기업 7개사에 대하여 덤핑 판정
1999.11.29	한·필리핀 정상회담에서 필리핀의 호의적 고려를 요청
2000.1.11	한국 주필리핀 대사가 필리핀 관세위원장을 접촉하여 공정하고 신속한 처리를 요구
2000.4.9. ~ 15	필리핀 관세위원회의 실사요원이 방한하여 한국 기업을 방문
2000.8.7	현대(한국 기업 대표)에서 제출한 의견서를 필리핀 관세 위원회에 송부
2000.8.10	외교통상부가 주관하는 한국 기업과의 대책회의 개최
2000.8.14	한국 통상교섭본부장 명의의 서한을 주재국 통산장관에게 발송
2000.8.16	한국 주필리핀 대사가 관세위원장을 재접촉하여 공정한 심사를 촉구
2000.9.15	필리핀 통산부에서 한국으로 서한 회신
2000.9.20	한국 통상교섭본부장 명의로 재반박 서한 발송
2000.9.21	필리핀 관세위원회 최종 판정 결과(반덤핑 관세 부과) 발표
2000.9.28. ~ 29	필리핀 Petrochemical과 JG Summit 한국 기업 15개사 제소
2000.10.6.	통상교섭본부장 아세안+3 경제장관회의 참석 계기 양국 통상장관회담 개최를 통해 필리핀 측 조치의 부당성 지적
2000.10	한국 기업 필리핀 통산부에 재심 청구
2000.11.7.	한국 외교부, 동 건을 WTO 분쟁해결절차에 회부 예정임을 필리핀 정부에 통보
2000.12.15	WTO 분쟁해결절차 개시
2001.1.9	한국-필리핀 양자협약의 개최
2001.3.29	한국, 필리핀이 동 조치를 철회한다는 약속을 하지 않을 경우 WTO 패널 설치 요청 예정임을 필리핀에 통보
2001.4.11	필리핀 동 조치 철회 추진 의사 표명
2001.10.18	한국 수입규제대책반장이 주한 필리핀 공사를 초치하여 약속 이행의 중요성을 강조

표 5 필리핀의 한국산 폴리프로필렌 합성수지에 대한 반덤핑 판정 대응 타임라인

를 전문가를 대리인을 선임하여 스스로의 신청자격, 신청요건을 입증하고 실질적인 피해 등의 사실에 관한 증빙서를 제출한다. 이를 바탕으로 무역위원회는 조사 개시 여부를 먼저 결정하고 조사 개시가 결정되면 예비 조사, 본 조사, 현지 실사 검증, 공청회를 거쳐 최종 판정을 내린다. 예비 조사가 개시된 후 무역위원회가 신청인에게 질문서를 보내고 답변을 받아보는 과정 역시 WTO 분쟁해결절차에서 분쟁 당사국이 중재판정부와 소통하며 상호작용하는 과정과 동일하다. 피신청인도 일련의 과정에서 질문에 답변서나 의견서를 제출할 수 있다.

무역위원회의 판정은 국내적으로 외국 정부와 기업에 강제력과 구속력을 가진다. 따라서 신청인과 피신청인은 무역위원회의 판정이 자신에게 유리하도록 치열한 사실 관계 및 법률 공방을 벌이게 된다. 이 때 양 측은 자신의 주장을 뒷받침하는 법리로 WTO 협정을 자주 인용하는데, 그 과정에서 신청인, 피신청인 그리고 법률 대리인까지 WTO 협정을 학습하는 부수적인 효과를 보게 된다. 예를 들어, 무역위원회의 판정이 WTO 분쟁으로까지 이어진 일본산 공기압 밸브에 대한 반덤핑관세 부과 요청 건에서 신청인은 수입 증가에 관한 피신청인의 의견에 대해 다음과 같이 반박한다.<sup>81)</sup>

“본 건 조사는 국내산업의 피해 유무를 판단하기 위한 것으로 고객의 구분에 있어서도, 피신청인인 SMC를 기준으로 신규고객과 기존고객을 구분 하여 판매량의 증가여부를 따지는 것은 전혀 의미 없는 분석이며, 설사 고객 별로 분석한다 하더라도 이는 신청인을 기준으로 하여야 할 것입니다. WTO 반덤핑 협정 및 관세법 어디에서도 기존 고객에 대한 수입량의 증가는 산업피해검토에서 제외할 것을 규정한 명시적 근거법규는 없으므로 이와 같은 피신청인의 주장은 더 이상 고려할 가치가 없습니다.”<sup>82)</sup>

---

81) 일본이 한국을 WTO 분쟁해결절차에 제소하였고, 중재판정부는 한국의 손을 들어주었다. Korea — Anti-Dumping Duties on Pneumatic Valves from Japan (DS504)

82) 『무역위원회』 반덤핑조사 종결 공개 요약본(조사번호: 구제 23-2013-5), 피신청인의 공청회 후 의견에 대한 신청인 측 반박의견, p. 2.



또 다른 쟁점인 가격 하락에 대해서도 아래와 같이 반박한다.

“먼저 피신청인이 주장하는 통상적인 가격하락분 1~2%는 아무 근거가 없는 주장입니다. 피신청인은 전체가격하락을 통상적인 부분과 그렇지 않은 부분으로 구분하고자 하는데, 그러한 주장은 전혀 근거가 없으며, WTO 반덤핑협정 및 관세법 어디에서도 통상적인 가격하락 부분과 통상적이지 않은 가격 하락을 구분하여 산업피해 및 인과관계를 검토하여야 한다는 규정은 없습니다.”<sup>83)</sup>

위와 같은 발언들은 무역구제제도를 통하여 외국의 불공정 무역 행위에 대응할 때 국내 산업의 피해 사실을 입증하는 것뿐만 아니라, WTO 협정을 엄밀히 해석할 수 있는 법적 능력이 필수임을 보여준다. 통상 정책을 관할하지 않았을 때도 산업부는 무역 분쟁에 사법적 해결 방식을 적용하고 학습하고 있었던 반면, 통상 정책을 관할하고 있었을 때도 외교부는 사법적 해결 방식보다 외교적 해결 방식을 우선순위에 두고 있었음을 알 수 있다.

### 제 3 절 WTO 분쟁 대응 과정 및 결과 변화 분석

#### 1. 정부의 변호인단 선택 측면에서

2013년 한국 정부의 조직 개편은 정책대상집단과 정부가 서로 상호작용을 강화하고 긴밀한 관계를 형성할 수 있는 계기가 되었다. 이에 더해 불공정 무역 행위에 대응하는 조직의 의사결정체계가 보다 더 사법적 성격을 갖추게 되었다. 이론적 예측에 따르면 변호인단 선택 문제에 있어 한국 정부의 국내 법률회사 선호도가 증가하여야 한다. 한국 정부는 DS179, DS402를 포함한 2012년까지의 모든 WTO 분쟁해결 용역을 Sidley Austin LLP, Wilmer Cutler Pickering Hale and Dorr LLP, King & Spalding,

---

83) 무역위원회, 2013, p. 3.

Mayer Brown 등 외국 법률회사에 맡겼다.<sup>84)</sup> 한국의 외부 민간 변호사에 대한 의존성이 높아지자 한미·한EU 주세분쟁(DS 75/84)에서는 아예 민간 변호사의 패널 절차 참석 가능 여부가 절차상의 중요한 이슈가 되었다. 이외의 분쟁 사건에서도 한국은 민간 변호사의 패널 절차 참여에 대한 정당성을 적극적으로 주장하였고, 당시 분쟁 당사국이었던 미국이 명시적인 반대를 표명하지 않아 패널위원장이 민간 변호사를 배제할 이유가 없다하여 비밀보호 의무를 포함하여 DSU 및 표준절차(Standard Working Procedure) 규정을 준수하는 조건으로 민간 변호사의 참여를 허락하였다.<sup>85)</sup>

그러나 외국 변호사는 한국 사회 특유의 정서나 산업계의 특수 사정에 대한 이해가 부족한데다가 복잡한 국내법 규정을 번역하지 않고는 분쟁 해결절차의 변론을 준비할 수 없다는 단점이 있다. 무엇보다도 외국 변호사는 전 세계 정부를 의뢰인으로 두고 있으므로 언제든지 한국과 반대되는 입장을 국가를 분쟁해결절차에서 대리할 가능성이 있고, 이들이 한국이 당사국인 분쟁해결절차에서 제공받은 각종 산업 기밀들이 잘 보호되리라는 보장이 없었다. 이에 자국 변호사들에게 한국 정부를 대리하게 하는 것이 상기된 각종 문제점과 비효율을 해결할 수 있다는 의견이 점차 등장하기 시작한다. <sup>86)</sup>

DS179, DS402가 진행될 당시 정부와 변호인단의 상호작용을 추론할 수 있는 자료가 부존재하여 DS75/84의 사례를 통하여 DS464와 비교하도록 한다. DS75/84에서 한국 정부는 소주와 양주가 동종상품(like product)도 아닐뿐더러 ‘직접적으로 경쟁 혹은 대체 관계’에 있지 않기 때문에 세제상 차별을 둔 것이 WTO 협정을 위반한 것이 아니라고 중재판정부에 호소하였지만 이는 받아들여지지 않았다. 한국 정부의 핵심 전략은 한국 소비자가 소주와 양주를 다르게 인식한다는 것을 강조하는 것이었다. 한국 정부

---

84) 각 법무법인 공식 홈페이지를 참고하였다. Sidley Austin LLP (<https://www.sidley.com>); Wilmer Cutler Pickering Hale and Dorr LLP (<https://www.wilmerhale.com>); King & Spalding(<https://www.kslaw.com>); Mayer Brown(<https://www.mayerbrown.com>)

85) 박창현, 2008, p. 151.

86) 박창현, 2008, p. 152.

가 문화적 차이라는 정성적인 요소를 주된 근거로 내세운 이유는 앞서 일본과 미국, 캐나다, EU 사이에서 동일한 내용의 주세율 분쟁이 있었고 일본이 패소하였기 때문에 새로운 대응 논리를 개발할 필요가 있었기 때문이다.<sup>87)</sup>

구체적으로 한국 정부는 소주와 양주의 물리적 특성을 소비자 입장에서 판단할 것을 요청하였다. 직접적으로 경쟁 혹은 대체 관계에 있으려면 비교 대상 사이의 차이가 미미하여야 하는데, 소주와 양주의 색깔과 향이 확연히 다르기 때문에 실질적으로 소비자는 두 제품의 차이가 크다고 인식한다는 것이다. 둘째, 소주와 양주의 최종 소비 형태가 달라 직접 경쟁 혹은 대체 관계에 있을 수 없다고 주장하였다. 소주가 대중 음식점에서 반주로 소비될 때 양주는 주점이나 바(Bar)에서 안주와 함께 소비되기 때문에, 두 주종이 경쟁이나 대체 관계에 있을 수 없다는 것이다.<sup>88)</sup>

그러나 제소국들은 한국의 주장에 대하여 양주의 판매량이 점차 증가 추세에 있으며 경험재의 기호는 오랜 시간에 걸쳐 변화한다는 점을 들어 미래에 소주와 양주가 경쟁 혹은 대체 관계에 있을 수 있으며, 당시 소주와 양주가 매대에 나란히 바로 옆에 놓여서 판매되는 사진을 제출함으로써 두 제품이 경쟁 혹은 대체 관계에 있음을 보여주는 보조 자료로 활용하였다.<sup>89)</sup> 결과적으로 중재판정부는 제소국들의 주장을 받아들였다. 외국 법률회사를 정부 대리인으로 고용한 만큼 중재판정부와 기계적인 대화를 나누는 것에 문제가 있었다고 보기는 어렵다. 하지만 한국 정부는 한국인조차 설명하기 어려웠던 한국과 외국 사이의 소비 문화적 차이를 주된 논거로 삼았고, 최종적으로 중재판정부를 설득시키는 데 실패하여 패소하게 되었다.<sup>90)</sup>

---

87) 일본은 다양한 형태의 주류를 10개의 그룹으로 나누어 분류하고 각 그룹에 다른 세율을 적용하였다. 이에 캐나다, 유럽, 미국은 일본의 현행 주세법이 내국민 대우를 위반하였다고 WTO에 제소하였다. Japan — Taxes on Alcoholic Beverages from EC, Canada, US (DS8, 10, 11).

88) 『국제법 판례·통상법 해설 포털』, 13. EC, US vs. Korea — Alcohol 사건 (DS75, 84, 1999. 2. 17. — 상소기구), 2019년 4월 22일, <https://disputecase.kr>, (검색일: 2020년 3월 5일).

89) 익명 인터뷰, 2020년 2월 13일.

90) 『동아 비즈니스 리뷰』, 한국에서 위스키는 왜 비쌀까, (2009년 2월 27호 Issue 2), [http://dbr.donga.com/article/view/1202/article\\_no/1519/ac/a\\_view](http://dbr.donga.com/article/view/1202/article_no/1519/ac/a_view)

그럼에도 불구하고 외교부는 지속적으로 외국 법률회사에 WTO 분쟁 용역을 맡겼고 가시적으로 높은 승소율을 기록하고 있음을 성과로 내세웠다.<sup>91)</sup> 하지만 내부적으로는 이미 외국 변호사가 한국 정부의 일을 대리하는 것에 대해 ‘자존심이 상하는 일’이라는 의견까지 표출되기에 이른다.<sup>92)</sup> 이에 더하여 법학전문대학원에서 양성된 다양한 배경을 지닌 변호사들이 2012년부터 시장에 쏟아져 나오기 시작했고, 국제적 배경을 가진 신진 변호사들이 법률회사에서 활약하게 되며 한국 법률시장 중 국제 중재·소송 분야가 점차 성장하게 되었다.<sup>93)</sup> 그리고 국내 기업이 얽힌 국제 소송과 중재 과정에서 잇따라 국내 법률회사가 승소를 안겨주며 역량을 인정받고, 국내 변호사의 위상이 올라가기 시작하였다. 국내 법률회사는 국내 기업의 영업 관행과 회계 처리 기준들을 알고 있고 불필요한 통·번역이 필요하지 않아 정부와의 원활한 소통과 비용 절감을 기대할 수 있었던 점도 있다.<sup>94)</sup>

이러한 분위기 속에서 통상 정책 관할권 이동 후 개시된 첫 WTO 소송 DS464에서 한국 정부는 분쟁해결절차 초기에 한국과 미국 법률회사를 동시 선임하였지만 점차 한국 법률회사가 주도적으로 소송을 이끌게 되었다. 최종적으로 한국 정부는 승소하였고 이후 WTO 분쟁에서 화우, 광장, 김앤장 등 국내 법률회사들이 정부 대표 대리인, 주도 자문기관 역할을 맡게 된다. 한국 정부의 국내 법률회사에 대한 선호가 증가하였음을 확인할 수 있는 부분이다.

---

(검색일: 2021년 5월 9일)

91) 외교부 외교백서, 2003, p. 221.; 2004, p. 166.; 2006, p. 165.; 2008, p. 152.

92) 『IB 토마토』, 윤영균 법무법인 화우 기업자문그룹 파트너변호사, 2019년 11월 13일, <http://www.ibtomato.com/View.aspx?no=2927&type=1> (검색일: 2021년 5월 10일)

93) 익명 인터뷰, 2020년 6월 5일

94) 『한국경제』, [Law & Biz] 해외 소송·중재도 국내 로펌 두각...일감 몰아주는 기업들, 2018년 6월 26일, <https://www.hankyung.com/society/article/2018062672791> (검색일: 2021년 5월 11일)

## 2. 판결의 선례적 가치 변화 측면에서

본 항에서 국내 제도 변화가 최종적으로 WTO 판결의 선례적 가치에 까지 영향을 끼쳤는지 검토한다. DS179, DS402, DS464의 패널 및 상소기구 보고서에서 중점적으로 검토할 부분은 사실관계 판단보다 분쟁 당사국 사이에서 특정 조항 혹은 문구에 대한 해석의 견해가 대립할 때 패널리스트와 상소기구 재판관들이 채택한 법적 해석 방식이다.

### 1) 한-미 철강분쟁

#### (1) 사건 개요

1998년 3월 31일, 6월 10일 미국 철강 산업체 단체와 철강 노동자 협회는 한국의 스테인리스 철강 후판(plate) 및 판재(sheet&strip) 수입에 대하여 각각 반덤핑 조사를 신청하였다. 1년 뒤 상무부는 후판에 대해서는 한국 기업에 16.26%의 최종 덤핑률을, 판재에 대해서는 포항제철 12.12%, 대한 58.79% 그리고 기타 기업에 12.12%의 최종 덤핑률을 결정하였다. 같은 해 5월과 7월 한국의 후판 및 판재에 대한 반덤핑 관세가 부과되었고, 이에 한국은 7월 30일 미국을 WTO 분쟁해결기구에 제소하였다.

패널 심리는 후판 및 판재의 한국 내 정상 판매 가격에 대한 환율 이중 환산, 판매 대금 미지급 처리, 덤핑 마진 계산 시 다중 기간 평균 방식 등에 얽힌 사실 관계 판단과 법적 해석 방식 위주로 전개되었다. 패널은 미국의 이중 환산과 덤핑 마진 계산 방식이 WTO 협정에 위반된다고 판단했지만, 반덤핑 조치의 철회를 원하는 한국의 요구는 받아들여지지 않은 채로 패널 보고서가 채택되었다.

#### (2) 사건의 법적 쟁점

##### ① 한국 내 특정 판매 가격에 대한 이중 환산

한국 내수 시장에서 미국 달러로 거래가 이루어지고, 대금 지급은 한국 원화로 이루어지는 포항제철의 특정 판매에 어떠한 환율을 적용할 것인가에 대한 문제이다. 이는 당시 한국의 외환 위기로 1997년 11월 ~ 12월 중 한국 원화가 대폭 평가 절하되어 판매 시점의 환율과 대금 지급 시점의 환율이 달랐기 때문이다. 한국과 미국은 반덤핑 협정 2조 4항 1호에 대한 해석을 둘러싸고 대립하였으며, 중재 관정부에 사실 관계 판단도 요청하였다. 반덤핑 협정 2조 4항 1호는 아래와 같다.

*When the comparison under paragraph 4 requires a conversion of currencies*, such conversion should be made using the rate of exchange on the date of sale<sup>8</sup>, provided that when a sale of foreign currency on forward markets is directly linked to the export sale involved, the rate of exchange in the forward sale shall be used. Fluctuations in exchange rates shall be ignored and in an investigation the authorities shall allow exporters at least 60 days to have adjusted their export prices to reflect sustained movements in exchange rates during the period of investigation.

---

<sup>8</sup>Normally, the date of sale would be the date of contract, purchase order, order confirmation, or invoice, whichever establishes the material terms of sale.

한국은 2조 4항 1호는 통화 환산이 요구되는 경우에만 환산을 허용하는 조항(permits currency conversions only when such conversions are “required”)으로 해석하였다.<sup>95)</sup> 이에 미국의 이중 환산 조치는 불필요한 것이고 2조 4항 1호의 요건과 불일치한다고 주장하였다. 반면, 미국은 도입부 구절이 통화 환산이 적용되어야 할 요건을 규정한 것이지 특정 상황에서 통화 환산을 하지 말아야 함을 규정한 것은 아니라고(it cannot be read to require that currency conversions be avoided in any particular

---

95) WT/DS179/R, pp. 9~10, para. 6.7.

circumstances) 주장하였다.<sup>96)</sup>

패널은 동 조항이 통화 환산을 허용하지 않는 정확한 상황을 규정하고 있지는 않지만, 수출 가격과 정상 가격의 효과적인 비교를 위해 요구되는 경우에만 통화 환산을 허용한다는 자명한 일반적인 원칙(general principle)이라고 판단하였다. 이를 일반적인 원칙으로 해석하지 않을 경우 도입부 구절이 존재할 효용이 사라지며, 기안자들이 그것을 의도하였다면 처음부터 도입부 구절 없이 조항을 만들었을 것이라고 말했다. 따라서 패널은 정상 가격이 이미 수출 가격과 동일한 통화로 비교되었다면 통화 환산은 요구되지 않으며, 동 조항이 이를 허용하는 것도 아니라고 명시하였다.<sup>97)</sup>

이중 환산이 GATT 10조 3항 a호에 부합하는지 여부도 추가 쟁점이 되었다. 한국과 미국이 모두 10조 3항 a호가 반덤핑 협정의 운영(administration)에 관한 것임에 동의하였지만, 한국은 동 사건의 이중 환산이 미국이 이전부터 행해오던 관행(established practice)과 부합하지 않아 법규의 일률적인 운영을 지시하는 10조 3항 a를 위반한 것이라고 주장했다. 그러나 패널은 WTO 분쟁해결절차는 WTO 협정상 회원국의 의무와 권리를 보존하고 문제가 되는 조항을 명확하게 해주는 기능을 하지, 회원국의 특수한 행동이 해당 국가의 관행과 일치하는지 여부를 심리하는 제도는 아니며 한국의 주장을 받아들이지 않았다.

## ② 판매 조건의 차이 해석

판매 대금 미지급 문제가 발생하면서 이 쟁점의 핵심은 반덤핑 협정 2조 4항의 판매 조건의 차이(differences in terms and condition)를 어떻게 해석할 것인가가 되었다. 2조 4항은 수출 가격과 정상 가격간의 공정한 비교를 위하여 가격 비교(price comparability)에 영향을 끼치는 차이점들을 적절히 고려야할 것을 주문하며, 이 차이점에 판매 조건의 차이가 포함된다. 2조 4항은 아래와 같다.

---

96) WT/DS179/R, p. 10, para. 6.8.

97) WT/DS179/R, p. 11., para. 11.

2.4 A fair comparison shall be made between the export price and the normal value. This comparison shall be made at the same level of trade, normally at the ex-factory level, and in respect of sales made at as nearly as possible the same time. Due allowance shall be made in each case, on its merits, for differences which affect price comparability, including *differences in conditions and terms* of sale, taxation, levels of trade, quantities, physical characteristics, and any other differences which are also demonstrated to affect price comparability.<sup>7</sup> (후략)

---

<sup>7</sup>It is understood that some of the above factors may overlap, and authorities shall ensure that they do not duplicate adjustments that have been already made under this provision

포항 제철의 미국 내 자회사 POSAM은 모기업의 대미 수출 판매를 상당 부분 담당하고 있었는데, POSAM으로부터 제품을 구매한 회사가 부도 처리되어 판매 대금을 회수하지 못한 거래가 발생하였다. 미국 상무부는 이 회수하지 못한 판매 대금을 직접 판매비용으로 간주한 뒤 두 가지 방법으로 포항 제철의 미국 내 수출에 배분 조정하였다. POSAM을 경유하여 수출된 판매에 대해서는 판매한 가격에서 배분된 직접 판매비용만큼을 제하였고, POSAM이 아닌 독립된 수입상을 통하여 거래된 수출에 대해서는 내수 판매가격에 가산하였다. 그리고 미국은 신용 거래는 대손(bad debts)이 발생할 가능성도 포함하여 이루어지기 때문에 대손은 거래 조건에 직결된 비용으로 간주해야 하고, 그렇기 때문에 POSAM을 거치지 않은 직접 거래에 배분된 대손 비용이 판매 조건의 차이에 해당한다고 주장하였다.

그러나 한국은 거래 대금 미지급 문제는 계약 위반에 해당되지 판매 조건의 차이에 속할 수 없을뿐더러, 2조 4항에서 가격 비교에 영향을 끼칠 수 있는 요인으로 거론된 나머지 네 가지 중 어느 것에도 해당되지 않는다고 반박하였다.<sup>98)</sup> 판매 조건에는 거래 계약이 체결될 시점의 권리와 의무만



이 해당하며, 미래의 파산이나 대금 미지급 가능성은 배제해야 한다는 것이다. 패널은 2조 4항에 대하여 한국의 해석을 채택하였다.

### ③ 다중 기간 평균(multiple averaging)

미국은 한국 원화의 평가 절하를 고려하여 조사 대상 제품의 조사 기간을 2개의 기간(1월~10월, 11월~12월)으로 나누었다. 다중 기간 평균이란 이렇게 각각의 기간에 대하여 덤핑 마진을 산정하고 이를 평균하여 최종 덤핑률을 산정한 것이다. 패널은 반덤핑 협정의 2조 4항 2호가 다중 기간 평균 수출 가격 대 다중 기간 평균 정상 가격의 비교를 허용하고 있는지의 여부를 중심으로 심리를 진행하였다. 2조 4항 2호는 아래와 같다.

2.4.2 Subject to the provisions governing fair comparison in paragraph 4, the existence of margins of dumping during the investigation phase shall normally be established on the basis of *a comparison of a weighted average normal value with a weighted average of prices of all comparable export transactions* or by *a comparison of normal value and export prices on a transaction-to-transaction basis*. A normal value established on a weighted average basis may be compared to prices of individual export transactions if the authorities find a pattern of export prices which differ significantly among different purchasers, regions or time periods, and if an explanation is provided as to why such differences cannot be taken into account appropriately by the use of a weighted average-to-weighted average or transaction-to-transaction comparison.

한국은 “a weighted average”라 함은 하나의(one) 평균 가격을 의미하지 두 개의 평균을 가리키는 말이 아니라고 주장했다. 또한 “all

---

98) WT/DS179/R, p. 24, para. 6.58.

comparable export transactions” 어구를 참조했을 때도 하나의 평균으로 해석하는 것이 옳은데 그 이유는 모든 자료를 고려해 계산했다면 하나의 평균만 산출되는 것이 당연하다고 보았기 때문이다.<sup>99)</sup> 반면, 미국은 평균 가격 산출에 포함되는 거래는 비교 가능해야 함(comparable)을 강조하였다. 원화 가치의 절하 전후 거래는 비교 가능하지 않기 때문에 조사 기간을 세분화하여 각 기간의 덤핑 마진을 계산하는 것이 2조 4항 2호를 옳게 해석하는 것이라고 주장하였다.<sup>100)</sup>

패널은 2조 4항 2호가 다중 기간 평균의 적용을 금지하는 조항이 아니라고 한국의 주장을 채택하지 않았다.<sup>101)</sup> 그러나 패널은 덤핑 존재 여부를 판단할 때 가격 요소 이외의 물량 요소도 고려해야 하는데, 미국이 조사 기간을 세분화한 사유는 오로지 가격 요소만을 고려하여 이루어진 것이고, 조사 기간 동안의 물량 요소를 고려하지 않았다고 지적했다.<sup>102)</sup> 그러므로 미국의 덤핑 조사 방식이 동 조항의 비교 가능한 모든 수출 거래 가격의 가중 평균과 정상 가격의 가중 평균을 비교하는 조건과 일치하지 않는다고 판시하였다.<sup>103)</sup>

### (3) 평가

DS179에서 한국은 여러 쟁점 중 2조 4항과 2조 4항 1호의 해석을 한국에 유리하게 하는 성과를 거두었다. 그러나 패널은 덤핑 마진 산정 방식과 관련된 2조 4항 2호에 대한 한국의 해석 방식을 받아들이지 않았다. 그리고 본 사건이 한국의 외환위기로 인한 급격한 환율 변동으로 인하여 촉발된 분쟁임에도 불구하고 반덤핑 협정에서 유일하게 환율에 대해 언급하고 있는 2조 4항 1호의 해석이 불완전한 채로 마무리된 점이 있다. 한국은 2조 4항 1호의 어느 부분도 환율 변동을 이유로 하여 비교가격 조정

---

99) WT/DS179/R, p. 38, para. 6.106.

100) WT/DS179/R, p. 38, para. 6.107~6.108.

101) WT/DS179/R, p. 39, para. 6.112.

102) WT/DS179/R, p. 43, para. 6.123.

103) WT/DS179/R, p. 44, para. 6.125.

(allowances)을 허용하고 있지 않다고 주장하였는데 패널은 이러한 해석을 거부하였다. 이에 대하여 2조 4항 1호가 환율 변동은 무시된다고 명백히 규정(Fluctuations in exchange rates shall be ignored)하고 있음에도 불구하고 패널이 이러한 판단을 내린 것은 논란 여지가 있다고 지적하는 의견도 있었다.<sup>104)</sup> 이러한 점을 종합해볼 때 덤핑 마진 산정 방식과 연관된 WTO 협정 법 해석에 끼친 한국의 영향력은 강하지 않았다고 할 수 있다.

눈여겨 볼 점은 한국은 미국이 덤핑 마진 시에 미국이 음의 덤핑 마진(negative margin)을 “0”으로 처리한 제로잉(zeroing)에 대해서 이의를 제기하지 않았다는 것이다.<sup>105)</sup> 패널과의 질의응답에서 한국은 다중 기간 평균이 제로잉을 실행한 직접적인 결과이며 미국이 제로잉을 하지 않았다면 조사 기간을 세부화한 점은 크게 중요하지 않았으리라고 하면서도, 제로잉의 반덤핑 협정 합치 여부를 따지지 않을 것이라고 명확히 하였다.

한국이 제로잉에 대해 이의를 제기하지 않은 것은 제로잉이 반덤핑 협정에 부합하는 조치라고 생각했기 때문이 아니라, 당시 제로잉에 관한 분쟁해결기구의 판결이 전무했기 때문에 최초로 선례를 남기는 것에 대한 부담을 느꼈던 것이리라고 추측할 수 있다. 제로잉에 대한 분쟁해결기구의 최초 판례는 비슷한 진행되었던 EC-Bed Linen(DS141)이 되었고, 한국은 이 사건에 제3국으로 참여하였다. 한국이 미국의 제로잉을 직접적으로 문제 삼은 시기는 제로잉과 관련된 판례가 충분히 축적된 이후이다. 따라서 본 분쟁에 대한 판결의 선례적 가치는 매우 낮다고 평가할 수 있다.

## 2) 한미 제로잉 분쟁

### (1) 사건 개요

미국은 한국의 스테인리스 박판, 후판, 다이아몬드 절삭공구 등 세 가

---

104) 『국제법 판례·통상법 해설 포털』, 7. Korea vs. US - Sheet/Plate from Korea 사건(DS179, 2001. 2. 1. - 패널)에 대한 해설을 참고함, <https://disputecase.kr>, (검색일: 2021년 3월 5일).

105) WT/DS179/R, Annex 1-1, p. 125.

지 품목에 대하여 반덤핑 규제를 실시하였다. 스테인리스 후판과 박판에 대한 반덤핑 규제는 각각 1998년 4월, 7월부터 있어왔고, 이에 포함 제철은 스테인리스 철강제품의 수출을 중단한 상태였다.<sup>106)</sup> 미국 다이아몬드 절삭공구 제조업연합(Diamond Sawblade Manufacturers' Coalition, DSMC)의 신청에 의해 한국산 다이아몬드 절삭공구에 대한 반덤핑 조사가 2005년 6월 21일 개시되었고, 절차를 거쳐 2009년 11월 4일 반덤핑 규제가 최종 결정되었다. 같은 달 24일 한국 정부는 포항 제철과 다이아몬드 절삭공구 업체인 이화, 신한, 효성의 요청에 따라 미국의 제로잉 조치를 WTO 분쟁해결기구에 제소하였다.<sup>107)</sup> 패널 심리는 이번 소송이 2004년 미-캐나다 연목분쟁(US-Softwood Lumber)과 동일한 사건인지 확인하는 위주로 전개되었다. 한국 철강 제품에 대한 미국의 제로잉 사용이 반덤핑 협정에 위배된다는 요지의 내용을 담은 패널 최종 보고서가 2011년 2월 24일 채택되었고, 미국이 상소를 하지 않음으로서 소송은 종결되었다.

## (2) 사건의 법적 쟁점: 패널의 역할

본 사건의 공식 이름이 한미 제로잉 분쟁임에도 불구하고 법적 쟁점은 제로잉의 반덤핑 협정 2조 4항 2호 위반 여부가 아닌 것이 특징이다. 이는 아래 표 7에서 확인할 수 있듯이 본 사건이 제소되기 전에 분쟁해결기구는 이미 미국의 다양한 제로잉 시도가 WTO 협정을 위반했다는 판결을 여러 차례 내렸고, 2006년 12월 미국 상무부는 향후 W-W 방식에서 제로잉을 사용하지 않겠다고 공표하였기 때문이다.<sup>108)</sup> 그러나 상무부의 조치가

---

106) Huerta-Goldman, Jorge A. "How Easy Is an Easy Case for a Complainant? Comment on US-Zeroing (Korea) DS402," *World Trade Review*, Vol. 12, No. 2 (2013) p. 430; 『대한민국 정책브리핑』, 미 상무부, WTO 한-미 제로잉 분쟁 판정 최종 이행, 2011년 12월 1일, <https://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=155800349> (검색일: 2021년 5월 12일)

107) 『KOTRA 해외시장뉴스』, [수입규제] 美, 한국산 다이아몬드 절삭공구 대한 반덤핑 부과 명령, 2009년 11월 11일, <https://news.kotra.or.kr>, (검색일: 2021년 4월 17일)

2007년 이전의 원심에 대해서는 소급 적용되지 않기 때문에 2007년 이전에 원심이 이루어졌던 한국 철강 제품에 대해 혜택을 받기 위하여 절차를 밟은 것이다.

한국은 본 사건에 사용된 W-W 비교 방식에서의 제로잉이 DS264에서 이미 반덤핑 협정을 위배한다고 판결 받은 방식과 동일하다고(virtually identical) 주장하였다.<sup>109)</sup> 미국은 이러한 한국의 주장이나 본 사건의 사실 관계 판단을 위해 제출된 증거를 반박하지 않았다. 결과적으로 본 사건에서 다툴 법적 쟁점이 사실상 없어졌고, 이 상황에서 패널의 역할은 무엇인가가 본 사건의 핵심 쟁점이 되었다.<sup>110)</sup>

한국은 패널의 심리는 선례에 구속되지 않는다는 원칙을 명확히 하면 서도, 지금까지 제로잉을 반덤핑 협정 위반이라고 판단한 상소기구의 의견이 일관되게 유지되었음을 강조하였다. 그러므로 DS264와 DS402의 관계처럼 동일한 이슈를 다루는 사건이 또 발생했을 때, 분쟁 당사국은 이전 사건의 최종 판결 보고서를 토대로 패널의 심리에 대한 정당한 예측을 할 수 있고 이것이 최종적으로 채택된 보고서가 하는 역할이라고 주장하였다.<sup>111)</sup> 반면, 미국은 분쟁양해각서 11조에 따라 패널은 동 사건에 대해서도 객관적인 판단을 내려야 하며 이전 사건의 판결을 따를 필요는 없다고 주장하였다.<sup>112)</sup> 분쟁양해각서 11조의 내용은 아래와 같다.

11. The function of panels is to assist the DSB in discharging its responsibilities under this Understanding and the covered agreements. Accordingly, *a panel should make an objective assessment of the matter before it, including an objective assessment of the facts of the case and the applicability of and conformity with the relevant covered*

---

108) 박혜리, "한·미 철강 제로잉 분쟁과 시사점." 『KIEP 지역경제포커스』, Vol. 5, No. 12, (2011년 4월), pp. 1~9.

109) WT/DS402/R, p. 3, para. 3.1.

110) WT/DS402/R, p. 9.

111) WT/DS402/R, p. 7, para. 7.6.

112) WT/DS402/R, p. 9, para.7.12~7.13.

DS. No	제목	법적 쟁점과 판결 내용
141	EC-Bed Linen	원심, W-W 방식에서 제로잉 - 위반
264	US-Soft Lumber	원심, T-T 방식에서 제로잉 - 위반
294	US-Zeroing(EC)	원심, W-W 방식에서 제로잉 - 그 자체로(as such) WTO 협정 위반 재심, W-T 방식에서 제로잉 - 위반
332	US-Zeroing(Japan)	원심, W-W 방식에서 제로잉 - 위반 연례재심, W-T 방식에서 제로잉 - 위반
344	US-Stainless Steel(Mexico)	W-T 방식에서 제로잉 - 그 자체로(as such) WTO 협정 위반
350	US-Continued Zeroing	W-T 방식에서 제로잉 - 위반 원심과 연례재심을 불문하고 W-W, T-T, W-T 등 어떠한 비교방식으로 덤핑마진을 산정하더라도 제로잉 금지

표 6 제로잉 관련 주요 WTO 분쟁 개요

주: ①W-W 방식: 모든 비교 가능한 수출 거래의 가중 평균을 비교하는 방식. 가중평균 대 가중평균을 비교(weighted average to weighted average comparison)한다고 해서 A-A 방식이라고도 한다.

②W-T 방식: 정상가격의 가중 평균과 개별 수출 가격을 비교하는 방식. 구매자, 지역 또는 기간 별로 수출 가격이 현저히 다를 경우 사용할 수 있으며 A-T 방식(weighted average to transaction comparison)이라고도 한다.

③T-T 방식: 개별 거래에 기초하여 정상 가격과 수입 가격을 비교하는 방식(transaction to transaction comparison).

출처: 조영진, "WTO 반덤핑 협정 (Anti-Dumping Agreement) 상 덤핑마진 산정 방식 관련 분쟁 사례 연구: 제로잉 (zeroing) 을 중심으로." 『통상법률』, 89, (2009), pp. 131~143.을 참고하여 정리함.

*agreements*, and make such other findings as will assist the DSB in making the recommendations or in giving the rulings provided for in the covered agreements. Panels should consult regularly with the parties to the dispute and give them adequate opportunity to develop a mutually satisfactory solution.

패널은 미국 측의 주장을 받아들여 네 가지 쟁점 - 누구에게 입증 책임(burden of proof)이 있는가, 한국은 동 사건에서 미국이 사용한 제로잉 방식이 무엇인지 규명하였는가, 한국은 미국이 사용한 제로잉 방식이 US-Softwood Lumber에서 사용된 방식과 일치함을 규명하였는가, 한국은 미국의 조치가 반덤핑 협정 2조 4항 2호에 위반됨을 규명하였는가 - 을 심리하기로 결정하였다. 입증 책임은 특정한 주장을 하거나 방어 논리를 펴는 당사국에 있기 때문에, 한국은 나머지 세 쟁점에 대한 대응을 해야 했다. 패널은 한국이 동 사건이 prima facie case (반증이 없으면 승소가 되는 사건)임을 입증했다고 판단하였고, 최종적으로 미국의 덤핑 마진 계산 방식이 DS264의 방식과 일치한다고 결론지었다.<sup>113)</sup>

### (3) 평가

선제적으로 아주 유사한 판례가 있었다고 하더라도 DS402를 준비하는 과정과 심리 절차 난이도가 무조건 낮았다고 할 수는 없다.<sup>114)</sup> 절차상의 제소였다고 하더라도 한국은 승소하기 위한 논리를 충실히 개발하였으며, 패널은 이를 받아들였다. 그러나 한국이 사실상의 선례 구속성에 기댄 분쟁 대응 전략을 구사했다면, 미국은 법리 다툼은 하지 않으면서도 DSU 11조를 인용하여 패널의 역할에 대해 의문을 제기하며 선례 구속성이 공식 원칙으로 확립되는 것을 방지하였다. 그리고 동 사건의 법적 쟁점이 존재하지 않게 되면서 한국은 제로잉에 대한 반덤핑 협정상의 해석에는 전혀 영향을 끼

---

113) WT/DS402/R, p. 14, para.7.27.

114) Huerta-Goldman, 2013, p. 428.

치지 못하였다. DS402가 한국이 최초로 제로잉을 이슈로 미국을 제소한 사건이라는 명목상의 의의에 비해, 법 해석상의 실질적인 진전(advancement)이 없었다는 점은 본 판결이 가지는 선례적 가치가 낮다는 증거이다.

### 3) 한미 세탁기 분쟁

#### (1) 사건 개요

원심에서의 W-W, T-T 비교 방식, 재심에서 W-T 비교 방식으로 덤핑 마진을 제로잉하는 것 모두 반덤핑 협정 2조 4항 2호의 위반이라고 판결이 내려진 후, 미국이 취할 수 있는 유일한 제로잉은 표적 덤핑(target dumping) 상황에서 W-T 비교 방식을 취하는 것이었다. 표적 덤핑이란 특정 구매자, 지역 또는 기간에 집중적으로 덤핑을 하고 나머지 지역이나 기간에는 덤핑을 하지 않는 것을 말한다.<sup>115)</sup> 반덤핑 조사에서 표적 덤핑 상황을 적용하기 위하여 미국 상무부는 관련 국내 규정도 재정비하였다.<sup>116)</sup>

2012년 1월 미국은 삼성, LG가 특정 기간 동안 세탁기를 할인 판매한 것에 대하여 반덤핑 및 상계 조사를 개시하고, 이를 표적 덤핑으로 판단하였다. 그리고 다음 해 삼성과 LG에 대하여 각각 9.29%, 13.02%의 반덤핑 관세를 부과하고, 삼성에는 추가적으로 1.85%의 상계 관세도 부과하였다. 한국은 W-T 비교 방식으로 덤핑 마진을 계산하고 제로잉한 조치 및 미국의 제로잉 관행 그 자체가 반덤핑 협정을 위반했다고 주장하며 이를 WTO에 제소하였다.<sup>117)</sup>

패널은 대부분의 미국 조치에 대하여 위반 판정을 내리면서도 표적 덤핑 상황에서 W-W 비교방식과 W-T 비교방식을 결합하여 사용할 때, W-W 비교방식에서 산출된 음의 마진은 제로잉할 수 있다고 판결하였다. 한국과 미국이 모두 상소하였고, 상소기구가 패널의 판단을 기각하면서 표

---

115) 조영진. "WTO 한미 세탁기 분쟁 (US-Washers) 에 대한 고찰: 표적덤핑에서의 제로잉을 중심으로." 『국제경제법연구』, 15권 1호, (2017), p. 58.

116) 조영진, 2017, pp. 65~66.

117) 조영진, 2017, p. 67.



적 점평에서의 제로잉 역시 WTO 협정 위반임이 확실시되었다.<sup>118)</sup>

## (2) 사건의 법적 쟁점

본 사건의 가장 핵심적인 사안은 표적 덤핑 상황에서 W-T 비교 방식을 사용하는 것이 반덤핑 협정 2조 4항 2호의 위반인지이다. 한국은 DS179 때와 동일한 조항을 근거로 미국의 제로잉 조치를 문제 삼았는데, 2조 4항 2호의 두 번째 문장을 세 구절로 나누어 본 사건의 대응 논리를 펼쳤다. 첫번째 절은 덤핑 마진 산정 방법에 대한 구절(methodology clause)이다. 한국은 2조 4항 2호가 W-T 비교 방식은 패턴 거래의 기준을 만족한 거래에 대해서만 적용할 수 있다고 규정하는데, 미국은 비패턴 거래에도 W-T 방식을 적용하였기 때문에 방법론 구절을 위반했다고 주장한다.<sup>119)</sup> 한편, 미국은 예외적인 비교 방식을 사용 가능한 상황이라면 2조 4항 2호의 두번째 문장 어느 곳에서도 대안적 방식의 사용을 금지하지 않고 있다고 주장하였다.<sup>120)</sup>

2.4.2 (선략) *A normal value established on a weighted average basis* may be compared to *prices of individual export transactions* if the authorities find a pattern of export prices which differ significantly among different purchasers, regions or time periods, and ③ *if an explanation is provided* as to why such differences cannot be taken into account appropriately by the use of a weighted average-to-weighted average or transaction-to-transaction comparison.

두번째 절은 패턴에 관한 구절(pattern clause)로서 패널은 “prices of individual export transaction”의 범위를 어떻게 해석하느냐가 사건의 쟁점

---

118) 조영진, 2017, pp. 58~59.

119) WT/DS464/R, p. 41, para. 7.12.

120) WT/DS464/R, p. 41, para. 7.13.

이라고 보았다. 그리고 이 구절은 뒤따라 나오는 “pattern of export prices which differ significantly among different purchasers, regions or time periods”와 동일한 의미를 지닌다고 해석하고, W-T 비교방식을 모든 수출 거래에 적용해서는 안 된다는 한국의 주장을 채택하였다.<sup>121)</sup> 상소기구는 1절에 대한 패널의 해석을 그대로 인용하였다.

“패턴”의 의미 해석을 둘러싸고도 한국과 미국이 대립하였다. 한국은 특정한 행위 혹은 상황에서 구별할 수 있는 규칙적이고 인식 가능한 형식 또는 연속적인 사건들(a regular and intelligible form or sequence discernible in certain actions or situations)이라는 사전적 의미를 지지하였다.<sup>122)</sup> 반면, 미국이 비패턴 거래를 포함한 모든 수출 거래에 대하여 W-T 비교 방식을 적용한 것은 미국의 인식 속에서 패턴은 높은 수출 가격과 대비되는 낮은 수출 가격을 필연적으로 내포하고 있기 때문이라고 패널은 판단하였다. 최종적으로 패널은 한국의 해석 방식을 채택하면서 W-T 방식은 패턴 거래에만 적용되어야 함을 재확인하였고, 미국의 조치는 반덤핑 협정 2조 4항 2호의 2문을 위반하였다고 결론지었다.<sup>123)</sup>

### (3) 평가

한국 정부가 한미 철강분쟁과 한미 제로잉 분쟁에 비해 보다 적극적으로 소송에 임하여 WTO 법 해석에 영향력을 끼치려고 했음을 알 수 있었다. 더 나아가 한미 세탁기 분쟁이 제로잉 분쟁 역사에서 가지는 의의는 표적 덤핑 상황에서의 제로잉 시도를 최초로 WTO 분쟁해결기구에 제소하여 미국에 유일하게 남아있던 선택지마저 봉쇄하였다는 것이다. 이 사실로 비추어볼 때 동 분쟁에 대한 판결이 가지는 선례적 가치는 크다고 할 수 있다. 한국 정부가 이전과 달리 공격적인 소송을 했다는 것은 익명의 관계자 인터뷰에서도 알 수 있었는데, 그에 따르면 미국은 오랜 시간 준비해왔던

---

121) WT/DS464/R, p. 41, para. 7.21~7.22.

122) WT/DS464/R, p. 49, para. 7.49.

123) WT/DS464/R, p. 46, para. 7.28.

제로잉 조치가 동맹국인 한국에 의해 좌초당한 것을 매우 서운하게 생각했을 정도라고 전했다.<sup>124)</sup> 이에 한국도 공식 선례는 남겼지만 현실적인 미국과의 관계를 고려하여 보복 관세를 부과하지 않은 것으로 판단된다.

---

124) 익명 인터뷰, 2021년 3월 29일.

## 제 5 장 결론

통상 정책 관할권을 둘러싼 논쟁은 결국 국가가 마주하고 있는 통상 이슈를 가장 효율적으로 처리하기 위한 조직 체계를 찾는 것과 연결되어 있다. 2013년 한국에서 일어난 제도적 변화는 바로 그 효과를 가늠해볼 수 있는 현상이었다. 본 논문은 무역 분쟁 해결 과정에 얽힌 다층적 주인-대리인 관계에 주목하여 국내 제도적 변화가 대리인 선택과 WTO 판결에 미치는 영향을 최대유사체계 디자인을 통해 분석하고자 하였다. 주인-대리인 이론에 따르면 주인과 대리인은 각자 고유한 선호를 가지고 있는데, 주인은 대리인이 자신의 고유한 선호에 따라 행동하기보다 자신의 선호에 맞는 행동을 하길 바란다. WTO 분쟁 대응 과정에서 정책대상집단은 자신의 역할을, 정부는 정책대상집단의 대리인이자 변호인단의 주인 역할을, 변호인단은 정부의 대리인 역할을 한다. 국내 제도적 변화는 이 주인-대리인 관계에 변화를 일으킨다.

먼저 외교부에서 산업부로 통상 정책 관할권이 이동하며 정책대상집단이 분산된 정도가 감소하였다. 집중된 정책대상집단은 정부에 집단행동을 통해 영향력을 행사하기 용이하며, 대리인인 정부는 정책대상집단의 선호에 따라 행동하게 된다. 다음으로 정책대상집단과 정부 간 관계의 밀접한 정도가 증가하였다. 주인-대리인 관계가 가까우면 선호에 관련된 정보 비대칭을 줄일 수 있고, 대리인의 행동이 자신의 선호에 어긋나지 않을 수 있다. 결과적으로 정책대상집단과 정부 사이의 상호작용이 강화되었다. 그리고 통상 정책 관할권의 이동은 무역 분쟁과 관련된 조직의 의사결정체계의 성격에 변화를 불러왔다. 산업부로 관할권이 이동한 후 불공정 무역 행위에 훨씬 더 사법적으로 대응하게 되었고, 이는 강화된 정책대상집단-정부 간의 상호작용과 만나 국내 법률회사에 대한 선호를 증가시켰다. 한미 세탁기 분쟁을 시작으로 하여 한국 정부는 지속적으로 국내 법률회사를 정부 대표 대리인으로 선임한다.

더 나아가 통상 정책 관할권의 이동 이후 WTO 판결의 선례적 가치가 높아졌다. 정책대상집단-정부-변호인단이 이루는 다층적 주인-대리인

관계가 정책대상집단의 선호와 정부, 변호인단의 선호를 일치시키는 방향으로 나아갔다. 불공정 무역 행위의 확실한 철회를 원하는 정책대상집단의 선호를 반영하여 정부와 변호인단은 구속성 있는 선례를 확립하고자 노력하였다. 한미 철강분쟁과 한미 제로잉분쟁의 결과는 한국의 승소로 동일하였으나 선례적 가치는 매우 낮은 것으로 평가되고, 한미 세탁기 분쟁은 표적덤핑 상황에서 미국 정부의 제로잉 시도를 처음으로 좌절시켰다는 점에서 선례적 가치가 매우 크다.

본 논문은 국내 제도적 변화에 주목함으로써 행위자 중심적인 기존 WTO 분쟁 관련 연구를 보완하였다. 그리고 많은 관심을 받지 못했던 관료와 변호인이 분쟁해결절차에서 가지는 중요성을 시사함으로써 기존연구를 보완하였다. 그러나 정책대상집단과 정부가 교류하고 남긴 보고서 혹은 분쟁 대응 회의록과 같은 공문서들이 대다수 비공개 상태로 잠겨있어 공개된 자료만을 가지고 비교 분석을 진행하여야 했다. 한국 사례에 한하여 실제 분쟁 대응 업무에 개입하였던 관련자들의 심층 인터뷰를 진행해볼 수 있을 것이다. 또한, 분석 대상을 WTO 회원국 전체로 확대하여 본 논문의 이론의 일반화 가능성을 찾아볼 수 있다. 각 국의 통상 조직 체계를 유형화한 다음, 주인-대리인 관계를 분석하고 변호인단 선택과 WTO 판결의 선례적 가치 변화를 양적 방법으로도 검증함으로써 본 연구를 보완, 발전시킬 수 있을 것이다.

## 참고문헌

### 1. 단행본

- 박창현. 2008. 『통상협상 과정에 있어서의 국회의 역할에 관한 연구』, 서울: 한국법제연구원.
- Ahn, Dukgeun. 2005. "WTO Dispute Settlements in East Asia," in Takatoshi Ito and Andrew K. Rose (eds.), *International Trade in East Asia*, Chicago :University of Chicago Press.
- Baetens, Freya, ed. 2019. *Legitimacy of Unseen Actors in International Adjudication*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Davis, Christina L. 2012. *Why adjudicate?: enforcing trade rules in the WTO*. Princeton: Princeton University Press.
- Maoz, Z. 2002. "Case study methodology in international studies: From storytelling to hypothesis testing," In F. P. Harvey and M. Brecher (Eds.), *Evaluating methodology in international studies*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Olson, Mancur. 1989. "Collective action." in John Eatwell, Murray Milgate, Peter Newman (eds.), *The Invisible Hand*. London: Palgrave Macmillan.
- Pekkanen, Saadia M. 2008. *Japan's Aggressive Legalism: Law and Foreign Trade Politics Beyond the WTO*, Stanford: Stanford University Press.
- Unah, Isaac. 1998. *The Courts of International Trade: Judicial Specialization, Expertise, and Bureaucratic Policy-making*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Weber, Max. 1946. *From Max Weber: Essays in Sociology*, Hans H. Gerth and Charles W. Mills (eds.), New York: Oxford University.

## 2. 학술지

- 가정준. 2009. "법학교육에서 Leading Case의 의미," 『민사법학』, 44권.
- 고보민. 2018. "한국 통상행정조직 변천사 분석," 『국제통상연구』, 23권 4호.
- 김웅진. 1995. "비교정치연구의 분석전략과 디자인-통칙생산의 기본규준을 중심으로." 『비교문화연구』, 2권.
- 문돈. 2009. "WTO 분쟁에서 공-사 네트워크: 한국의 사례에 대한 시론적 연구." 『한국정치학회보』 43권 4호.
- 박혜리. 2011. "한·미 철강 제로잉 분쟁과 시사점." 『KIEP 지역경제포커스』, Vol. 5, No. 12,
- 변재용. 2001. "미국·EU·일본 통상정책 결정과정에 관한 비교 연구," 『무역학회지』, 26권 3호.
- 심종선. 2013. "Zeroing 논쟁과 미국의 관행변화," 『국제통상연구』, 18권 4호
- 장승화. 2014. "국제분쟁해결의 맥락에서 본 국제통상 분쟁해결절차: WTO 분쟁해결을 중심으로." 『서울대학교 법학』, 55권 2호.
- 조영진. 2017. "WTO 한미 세탁기 분쟁 (US-Washers) 에 대한 고찰: 표적덤핑에서의 제로잉을 중심으로." 『국제경제법연구』, 15권 1호.
- Araki, Ichiro. 2006. "The Evolution of Japan's Aggressive Legalism." *World Economy*, Vol. 29, No. 6.
- Arel-Bundock, Vincent, James Atkinson, and Rachel Augustine Potter. 2015. "The Limits of Foreign Aid Diplomacy: How Bureaucratic Design Shapes Aid Distribution." *International Studies Quarterly*, Vol. 59, No. 3
- Bennett, Andrew, and Elman, Colin. 2007. "Case study methods in the international relations subfield." *Comparative Political*

- Studies*, Vol. 40, No. 2.
- Bonica, Adam, et al. 2019. "Legal Rasputins? Law Clerk Influence on Voting at the US Supreme Court." *The Journal of Law, Economics, and Organization*, Vol. 35, No. 1.
- Bown, Chad P., Bernard Hoekman, and Caglar Ozden. 2003. "The Pattern of US Antidumping: the Path from Initial Filing to WTO Dispute Settlement." *World Trade Review*, Vol. 2, No. 3.
- Busch, Marc L., and Eric Reinhardt. 2003. "Developing Countries and General Agreement on Tariffs and Trade/World Trade Organization Dispute Settlement," *Journal of World Trade*, Vol. 37
- Conti, Joseph A. 2010. "Learning to Dispute: Repeat Participation, Expertise, and Reputation at the World Trade Organization," *Law & Social Inquiry*, Vol. 35, No. 3
- Daku, Mark, and Krzysztof J. Pelc. 2017. "Who Holds Influence over WTO Jurisprudence?," *Journal of International Economic Law*, Vol. 20, No. 2.
- Davis, Christina L., and Sarah B. Bermeo. 2009. "Who files? Developing Country Participation in GATT/WTO Adjudication." *The Journal of Politics*, Vol. 71, No. 3.
- Dixit, Avinash. 1997. "Power of Incentives in Private versus Public Organizations," *The American Economic Review*, Vol. 87, No. 2, (May)
- Gao, Henry. 2007. "Taming the Dragon: China's Experience in the WTO Dispute Settlement System," *Legal Issues of Economic Integration*, Vol. 34, No. 4.
- Hansen, Wendy L., Renee J. Johnson, and Isaac Unah. 1995. "Specialized Courts, Bureaucratic Agencies, and the Politics



- of US Trade Policy." *American Journal of Political Science*, Vol. 39, No. 3.
- Hsieh, Pasha L., 2010. "China's Development of International Economic Law and WTO Legal Capacity Building," *Journal of International Economic Law*, Vol. 13, No. 4
- Huerta-Goldman, Jorge A., 2013. "How Easy Is an Easy Case for a Complainant? Comment on US-Zeroing (Korea) DS402," *World Trade Review*, Vol. 12, No. 2.
- Hume, Robert J. 2006. "The Use of Rhetorical Sources by the US Supreme Court." *Law & Society Review*, Vol. 40, No. 4.
- Johnson, Tana, and Johannes Urpelainen, 2014. "International Bureaucrats and the Formation of Intergovernmental Organizations: Institutional Design Discretion Sweetens the Pot," *International Organization*, Vol. 68, No. 1.
- Miller, Gary J. 2005. "The Political Evolution of Principal-Agent Models," *Annual Review of Political Science*, Vol. 8 (June)
- Pekkanen, Saadia M. 2001. "Aggressive Legalism: The Rules of the WTO and Japan's Emerging Trade Strategy." *World Economy*, Vol. 24, No. 5
- Peppers, Todd C., and Christopher Zorn. 2008. "Law Clerk Influence on Supreme Court Decision Making: An Empirical Assessment." *DePaul Law Review*, Vol. 58, No. 1.
- Pitts, David W. 2007. "Representative Bureaucracy, Ethnicity, and Public Schools." *Administration & Society*, Vol. 39, No. 4.
- Thomas, Kristie. 2011. "China and the WTO Dispute Settlement System: From Passive Observer to Active Participant?," *Global Trade and Customs Journal*, Vol. 6, No. 10.
- Ting, Michael M. 2002. "A Theory of Jurisdictional Assignments in

- Bureaucracies," *American Journal of Political Science*, Vol. 46, No. 2 (April)
- \_\_\_\_\_. 2003. "A Strategic Theory of Bureaucratic Redundancy," *American Journal of Political Science*, Vol. 47, No. 2 (April).
- Tirole, Jean. 1994. "The Internal Organization of Government," *Oxford Economic Papers*, Vol. 46, No. 1, (January)
- Unah, Isaac. 1997. "Specialized Courts of Appeals' Review of Bureaucratic Actions and the Politics of Protectionism." *Political Research Quarterly*, Vol. 50, No. 4.
- Vaubel, Roland. 2006. "Principal-Agent Problems in International Organizations," *The Review of International Organizations*, Vol. 1, No. 2.
- West, William F., and Connor Raso. 2013. "Who Shapes the Rulemaking agenda? Implications for Bureaucratic Responsiveness and Bureaucratic Control." *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 23, No. 3.
- Yackee, Jason Webb, and Susan Webb Yackee. 2006. "A Bias Towards Business? Assessing Interest Group Influence on the US Bureaucracy." *The Journal of Politics*, Vol. 68, No. 1.

### 3. 잡지 및 신문

- 안덕근. 2009. 한국에서 위스키는 왜 비쌀까, 『동아 비즈니스 리뷰』 (2월, 27호 Issue 2)
- 『대한민국 정책브리핑』. 2011년 12월 1일. 미 상무부, WTO 한-미 제로잉 분쟁 판정 최종 이행.
- 『조선비즈』. 2020년 5월 31일. 일본, 수출규제 철회 요청에 묵묵부답...

정부, WTO 제소하나,  
『대한민국 정책브리핑』 2020년 6월 2일. 정부 日 수출규제 조치  
WTO 분쟁 해결 절차 재개키로.  
『조선비즈』, 2020년 7월 29일. ‘WTO 한일전’ 산업부, 수출규제 패널  
설치 확정...법리공방 본격화  
『KOTRA 해외시장뉴스』. 2009년 11월 11일. [수입규제] 美, 한국산  
다이아몬드 절삭공구 대한 반덤핑 부과 명령.  
『IB 토마토』, 윤영균 법무법인 화우 기업자문그룹 파트너변호사, 2019  
년 11월 13일  
『한국경제』, [Law & Biz] 해외 소송·중재도 국내 로펌 두각...일감 몰  
아주는 기업들, 2018년 6월 26일  
『이데일리』. 2018년 4월 18일. 산업부, WTO 분쟁대응 과장에 로펌  
출신 영입.  
『이데일리』. 2019년 4월 23일. [로펌의 진화]③광장, 국제무역·경영권  
분쟁 강자...전문성 최고 지향.  
『외교부』. 2001년 11월 6일. 필리핀, 한국산 PP 합성수지에 대한 반  
덤핑 조치 철회 결정.  
『조선비즈』. 2017년 5월 21일. 통상조직 산업부서 분리 전망...장관급  
통상교섭본부장 부활 가능성.  
『동아일보』, 2013년 1월 16일. [박근혜정부 조직개편안] 산업과 한뭉  
음된 통상, 외교관 대신 경제전문가에 맡긴다.  
『조선비즈』, 2018년 2월 28일. [韓美 통상 충돌 해법]④ 박태호 전  
통상교섭본부장 “통상 조직, 장관급 기구로 격상해야...공무원 연  
수 뜯어고쳐 국제 역량 키워라”.  
『연합뉴스』. 2019년 4월 14일. "승소 소식 전할 때 울컥...후쿠시마 수  
산물 분쟁 승리 이끈 3인.“  
『한겨레』 2019년 5월 2일. “후쿠시마 수산물 ‘잠재 위험’ 인정, WTO  
서 기념비적 사건.”  
『외교부』, 2002년 11월 11일. “[인터뷰] 황두연 외교통상부 통상교섭

본부장.”

『외교부』, 2012년 2월 26일. “외교부 수입규제대책반, 『알기쉬운 영국의 수입규제』 발간.” 2021년 2월 26일.

#### 4. 웹사이트

외교부 <http://www.mofa.go.kr/>

산업부 <http://www.motie.go.kr/>

무역위원회 <http://www.ktc.go.kr/>

WTO Dispute Settlement Gateway <https://www.wto.org>

『국제법 판례·통상법 해설 포털』 <https://disputecase.kr/>

Sidley Austin LLP <https://www.sidley.com>

Wilmer Cutler Pickering Hale and Dorr LLP <https://www.wilmerhale.com>

King & Spalding <https://www.kslaw.com>

Mayer Brown <https://www.mayerbrown.com>

#### 5. 공식 문서

WT/DS179/R

WT/DS402/R

WT/DS464/R

WT/DS464/R/AB

『무역위원회』 반덤핑조사 종결 공개 요약본(조사번호: 구제 23-2013-5)

#### 6. 인터뷰

익명 인터뷰, 2020년 2월 13일.

익명 인터뷰, 2020년 6월 5일.

익명 인터뷰, 2021년 3월 29일.

## Abstract

# Effects of a Domestic Institutional Change on an Agent Selection and WTO jurisprudence

Sunhee Kim

Dept. of Political Science & International Relations

The Graduate School

Seoul National University

How does a domestic institutional change affect political and non-political actors' behaviors in the WTO dispute settlement process. This study explores how trade bureaucracies who are in charge of WTO disputes react to domestic changes in their institutions. In my current case study on South Korea, the Ministry of Foreign Affairs(MOFA) used to hold jurisdiction over trade policies, however, this authority was transferred to the Ministry of Trade, Industry and Energy(MOTIE) in 2013.

Specifically, I investigate how the selection of law firms which delegate South Korean government in the WTO dispute settlement process has changed based on their bureaucratic incentive before and after the institution reform in 2013. Moreover, I trace how the

jurisprudence of dispute cases have changed in the perspective of leading case in the WTO dispute settlement. Using the most similar systems design, I analyze three dispute cases, US–Stainless Steel(DS179), US–Zeroing(DS402), US–Washing Machines(DS464), which are different only in trade policy jurisdiction.

Bureaucrats have a target population as a principal to respond to and employ a law firm as a agent to delegate the government. In addition, they have their own organizational interest. A domestic institutional change has affected this multiple principal–agent relationship between three actors. I find that the transfer of trade policy jurisdiction from MOFA to MOTIE has increased preference of South Korean government on local law firms. Also, I find that the jurisprudence of those three dispute cases as a leading case has increased after the institutional change.

This study implies that the pattern of the WTO members in using the WTO dispute settlement process can varies depending on each of their domestic institutional design. It also suggests that the WTO members can intentionally influence the WTO jurisprudence by forming a leading case in their favor of.

**Keyword : WTO dispute settlement, domestic institutional change, jurisdiction, multiple principal–agent theory, agent selection, leading case**

**Student Number : 2019–27909**