

러시아-철도 장비 분쟁 (DS499)

패널·상소기구 판정 분석

: Russia-Measures affecting the Importation of Railway Equipment and Parts thereof (DS499)

작성자: 맹조영 변호사 법무법인(유) 세종

감수자: 이재민 교수 서울대학교 법학전문대학원

I. 분쟁 배경 및 판정요지

1. 당사국 및 제3자 참여국

본 사건의 제소국은 우크라이나이고, 피소국은 러시아이다. 제3자 참여국은 캐나다, 중국, EU, 인도, 인도네시아, 일본, 싱가포르 및 미국이다.

2. 패널 및 상소위원

2017년 3월 2일 동 분쟁의 양 당사국은 다음과 같은 패널 구성에 합의하였다.

- 의장: Ronald Saborío Soto
- 패널: Hugo Cayrús, Hunter Nottage

동 분쟁 관련 상소심을 담당한 상소위원은 다음과 같다.

- 의장: Thomas R. Graham
- 패널: Hong Zhao, Shree B. C. Servansing

3. 사실 배경 및 판정 요지

(1) 사실 배경 및 절차진행 경과

우크라이나는 자국 생산자들과 관련된 철도제품의 적합성 평가절차에 관한 러시아의 일련의 조치에 대해 제소하였다. 해당 조치들은 다음과 같다.

가. 철도품목 대상 유효 인증서를 중지, 신규 인증서 발급 거부, 유라시아경제연합, “CU”의 회원국이 발급한 인증서 불인정 등을 통해 우크라이나산 철도품목의 러시아 수출을 체계적으로 방지(러시아의 체계적 수입방지)

나. 우크라이나 철도품목 생산자들의 인증서 중지 및 신규 인증서 신청 기각(인증서 중지 및 기각)

다. CU 기술규정 001/2011에 따라 우크라이나 철도품목 생산자들에게 발급된 타회원국 인증서 불인정(인증서 불인정)

(2) 판정 요지

동 분쟁의 주요 사안에 대한 패널 판정은 다음과 같다.

가. 우선, 러시아의 패널 예비판정(preliminary ruling) 요청 관련, 패널은 러시아가 우크라이나의 패널신청이 WTO 분쟁해결절차에 대한 양해(Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes, “DSU”) 제6.2조에 비합치한다는 주장을 입증하지 못한 것으로 판단하였다.

나. 인증서 중지 지침과 관련,

- 1) 우크라이나는 관련 14개 지침에 대해 러시아가 TBT 협정 제5.1.1조 상 의무를 위반하였음을 입증하지 못하였다.
- 2) 우크라이나는 관련 14개 지침에 대해 TBT 협정 제5.1.2조의 첫 번째 및 두 번째 문장에 규정된 의무를 위반하였음을 입증하지 못하였다.

다. 인증서 신청 기각 결정과 관련,

- 1) 우크라이나는 CU 기술규정 001/2011에 따라 자국 생산자들이 제출한 인증서 신청을 러시아 인증당국이 “고려 없이 반환(returned without consideration)”한 결정과, CU 기술규정 003/2011에 따라 제출된 신청서를 “무효화(annulled)”한 결정에 대해 TBT 협정 제5.1.1조의 무 위반 주장을 입증하지 못하였다.
- 2) 우크라이나는 CU 기술규정 001/2011에 따라 자국 생산자들이 제출한 인증서 신청을 러시아 인증당국이 “고려 없이 반환(returned without consideration)”한 결정과, CU 기술규정 003/2011에 따라 제출된 신청서를 “무효화(annulled)”한 결정에 대해 TBT 협정 제5.1.2조의 첫 번째 및 두 번째 문항상 의무 위반 주장을 입증하지 못하였다.

라. CU 회원국 발행 인증서의 불인정(non-recognition)과 관련,

- 1) 불인정 요건은 패널의 검토 사안이며,
- 2) 우크라이나는 러시아가 관세 및 무역에 관한 일반협정(General Agreement on Tariffs and Trade, “GATT” 1994 제1.1조를 위반하였음을 입증하였다.
- 3) 우크라이나는 러시아가 GATT 1994 제3.4조를 위반하였음을 입증하였다.

마. 러시아의 체계적인 수입 방지 혐의와 관련, 우크라이나는 러시아의 체계적 수입 방지를 설명하지 못함으로써 GATT 1994 제1.1조, 제6.1조, 제13.1조 위반 주장을 입증하지 못하였다.

바. 우크라이나는 러시아의 인증서 중지 지침 14개 중 13개와 관련 TBT 협정 제5.2.2조의 세 번째 의무 위반을 입증하였다.

사. 세 건의 신규 인증서 신청기각 판정과 관련 우크라이나는 러시아가 TBT 협정 제5.1.2조의 첫 번째 및 두 번째 문항 상 의무를 위반하였음을 입증하였다.

아. 제소된 신규 인증서 신청기각 판정과 관련 우크라이나는 러시아의 TBT 협정 제5.2.2조의 두 번째 의무 위반을 입증하였다.

자. 제소된 신규 인증서 신청기각 판정 중 2건에 대해 우크라이나는 러시아의 제5.2.2조의 세 번째 의무 위반을 입증하였다.

차. 우크라이나는 러시아의 인증서 불인정 요건이 TBT 협정 제2.1조의 적용 범위 내에 해당한다는 점을 입증하지 못하였다.

카. 러시아의 CU 회원국 발급 인증서 불인정과 관련하여, 패널은 TBT 협정 제5.1.1조 및 제5.1.2조, GATT 1994 제10.3(a)조와 위반 관련 우크라이나 주장을 판단하지 않았다.

결과적으로 패널은 제소된 러시아의 조치들이 TBT 협정 제5.1.2조 및 제5.2.2조, GATT 1994 제1.1조 및 제3.4조와 합치하지 않는다고 판단하였으며, 결과적으로 해당 규정상 우크라이나에게 발생하는 혜택을 무효화 혹은 저해하였다고 판정하였다. 패널은 DSU 제19.1조에 따라 러시아에 제소된 조치가 TBT 협정 및 GATT 1994와 합치할 수 있도록 할 것을 권고하였다.

동 패널 판정에 대해 우크라이나와 러시아는 각각 항소하였으며, 상소기구의 주요 판정은 다음과 같다.

가. 패널의 예비판정과 관련, 상소기구는 우크라이나의 패널 요청이 DSU 제6.2조와 비합치한다는 러시아의 주장을 기각한 패널 판정을 지지하였다.

나. TBT 협정 제5.1.1조와 관련, 상소기구 TBT 협정 제5.1.1조의 “비교가능한 상황”의 문언에 대한 패널의 해석을 지지하였다. 그러나 동 분쟁의 특수한 환경에서 그러한 상황의 존재를 입증하기 위한 관련 요소들을 검토하면서, 패널은 일반적으로 우크라이나의 안보 상황 관련 정보에 지나치게 의존하였으며, 불리한 조건에서 접합성평가에 대한 접근을 부장하는 공급자들의 상황이나, 공급자들의 생산시설의 위치 등을 충분히 고려하지 않았다. 따라서, 상소기구는 우크라이나가 러시아의 14개 인증증지 지침이 TBT 협정 제5.1.1조를 위반한다는 주장을 입증하지 못했다는 패널의 판정을 번복하였다. 또한, 러시아 당국이 “별도의 심사 없이 반환”인증서 신청 2건에 대해 TBT 협정 제5.1.1조 위반 여부를 우크라이나가 입증하지 못하였다고 한 패널의 판정 역시 번복하였다.

다. TBT 협정 제5.1.2조와 관련, 우크라이나는 현장실사에서 제안 대체조치가 일응 합리적으로 이용가능하다는 것을 보이기 위해 해당 조치가 동 인증서 중지 및 관련된 특정 상황에 적용될 수 있는지 설명해야 할 의무가 있는 것은 아니다. 그러나 패널은 원칙적으로 우크라이나가 이전의 비합치 사실이나 고객 불만에 관한 정보를 이용할 수 있으므로, 동 인증 중지 건 대상 품목에 그러한 조건이 적용될 수 있는지 증거를 제출해야 한다고 판정하였다. 동 대체조치 분석에 대한 패널 판정과 관련, 상소기구는 패널이 TBT 협정 제5.1.2조의 입증책임 분배에 대한 객관적인 평가를 하지 못하였다고 판단하였다. 따라서, 상소기구는 우크라이나가 러시아의 인증증지 관련 14개 지침이 TBT 협정 제5.1.2조 첫 번째 및 두 번째 문항 상 의무에 비합치한다는 주장을 입증하지 못했다는 패널 판정을 번복하였다.

라. 계획적 수입금지(systematic prevention of imports)와 관련, 상소기구는 패널이 각 비공식 조치들이 러시아가 우크라이나산 품목 수입을 금지하는 일반적 계획의 일환인지 적절하게 고려하였다고 판단하였다. 패널은 또한 개별 인증 중지 및 기각 건에 대한 근거를 고려하는데 오류를 범하지 않았다. 따라서 상소기구는 우크라이나가 러시아의 우크라이나산 품목 수입을 체계적으로 방지했다는 점을 입증하지 못했다는 패널의 판정을 지지하였다.

II. 사건 및 판정의 세부 사항

1. 제소의 근거 협정

동 분쟁에서 제소의 근거가 된 협정은 TBT 협정 제2.1조, 제2.2조, 제2.5조, 제5.1.1조, 제5.2.2조, 제5.2.3조, 제5.2.5조, 제5.2.6조이다.

2. 문제가 된 피소국의 조치

우크라이나가 문제로 제기한 러시아의 조치들은 다음의 세 가지이다.

- (1) 2014년부터 러시아 연방정부(Federal Budgetary Organization Register of Certification on the Federal Railway Transport, “FBO RC FRT”)가 기술규정(Technical Regulations) 발효 이전에 우크라이나 철도 장비 생산자들에게 발급한 적합성평가인증(conformity assessment certificates)이 제도적으로 중지(systematically suspended)되었다.
- (2) 또한, 우크라이나 생산자들은 러시아 연방 인증당국 기술규정에 따른 신규 적합성평가 인증을 받지 못하였다. 우크라이나 생산자들이 러시아 FBO RC FRT에 제출한 신청서는 고려되지 않은 채 제도적으로 기각되거나 반려되었다.
- (3) 벨라루스 및 카자흐스탄 당국이 발급한 적합성평가 인증을 러시아 연방당국이 인정하지 않았다. 실제로 교통부(Ministry of Transport) 및 연방 철도교통국(Federal Agency for Railway Transport) 등 러시아 연방 관련 당국은 기술규정 No.001/2011이 CU 회원국 내에서 생산된 제품에만 적용될 수 있다고 결정하였다. 그 결과, 러시아 FBO RC FRT는 다른 CU 회원국에서 우크라이나 생산자들에게 발급된 적합성평가인증이 러시아 영토 내에서 유효하지 않으며(not valid), 상기 생산자들의 철도 장비 제품들은 러시아 연방 영토 내에 수입되거나 영업을 할 수 없다고 결론 내렸다.

우크라이나는 상기 조치의 결과로 관련 자국 생산자들의 러시아 연방에 대한 철도 장비 수출이 실질적으로 금지되었다고 주장하였다(2013년 수출액 17억 달러에서 2014년 6억 달러, 2015년에는 1.1억 달러로 지속적 감소).

3. 사실 관계

크림반도 사태 후 러시아 정부는 우크라이나 공급자에 대한 철도장비 인증 효력을 사실상 중지하는 것과 다름없는 결정을 내리고 신규인증 신청도 거부하면서, 실제로 우크라이나산 철도제품 수입을 제한하였다. 이러한 상황에 대해 우크라이나는 2015년 3월과 6월에 열린 WTO TBT 협정 위원회에서 특정무역현안(specific trade concern)을 제기했으나 해결되지 않았고, 같은 해 10월 WTO 소송을 진행하였다.¹⁾

당시 러시아 시장에서 판매되는 모든 철도 장비와 부품은 기본적으로 기술규정 및 표준에 포함된 작동에 관한 안전 기준, 관련 노동 및 환경 기준에 부합해야 하고 강제 인증을 받아야 했다. 또한, 당시 러시아 정부는 CIS 국가들과 출범한 유라시아경제연합(이하, “관세동맹” 또는 CU)을 통해 해당 기술규정(Technical Regulations: TR)을 통합하는 과도기에 있었으므로, 기존 연방 철도교통 인증제도(Certification System for Federal Railway Transport: CS FRT Rules)를 운영하면서 CU 기술규정을 병행 시행하고 있었다.²⁾

4. 법적 쟁점 및 판정 결과

(1) TBT 협정 제5.1.1조 관련 판단 [적합성 판정 절차-비교 가능한 상황]

제5.1.1조는 적합성 판정 절차의 비차별 의무를 규정하고 있다.

“적합성 판정 절차는 다른 회원국 영토를 원산지로 하는 동종상품의 공급자가 비교가능한 상황에서, 자국 원산의 동종상품 또는 그 밖의 국가를 원산지로 하는 동종상품의 생산자에게 부여되는 것보다 불리하지 아니한 조건으로 접근할 수 있도록 준비, 채택 및 적용된다. 이러한 접근에는 이 절차에 의하여 예견되는 경우 시설현장에서 적합성 판정 행위를 하고 이 제도의 표시를 획득할 수 있는 가능성을 포함하여, 절차규정에 따라 적합성판정을 받을 수 있는 공급자의 권리가 포함된다.”

당사국의 주장

1) WTO 패널 보고서, *Ukraine-Russia on Measure Affecting the Importation of Railway Equipment and Parts thereof*, WT/DS499/R (2018.7.30. 회람) para. 2.1.

2) WTO 패널 보고서, 위의 글, para. 2.2.

가. 제소국의 주장

우크라이나는 러시아 당국이 적합성 평가절차가 비교가능한 상황에서 러시아나 다른 국가들의 동종상품 공급자들에게 적용된 것보다 불리하게(less favourable) 적용하였다고 주장했다. 따라서 우크라이나는 패널에 러시아가 인증 중지를 지시한 14개 지침이 TBT 협정 제5.1.1조와 합치되는지 여부에 대해 판단해줄 것을 요청하였다.³⁾

나. 피소국의 주장

러시아는 러시아의 14개 지침은 협정에 합치하며, 인증 대상 물품이 동종 상품임을 우크라이나가 입증해야 한다고 주장하였다. 또한, 당시 크림반도의 전쟁 및 국내소요 사태 등으로 인해 우크라이나 정세가 불안정했고 위험을 예측하기 어려운 상황이었어서 자국 공무원을 파견하여 현장실사를 진행할 수 없었으며, 이는 러시아나 제3국의 공급자들의 상황과 비교할 수 없었다고 주장했다.⁴⁾

패널의 판단

패널은 동 분쟁에서 “비교 가능한 상황”의 존재 여부를 판단하기 위해 균형분석(weighing and balancing) 기준을 적용했다. 다시 말하면, 우크라이나 공급자의 러시아 수출을 불필요하게 제한하는 적합성 평가절차 접근 제한을 막는 동시에 적합성 확보의 과정에서 이를 수행하는 러시아 공무원의 신변 안전에 대한 위험도 막아야 하는 두 가치 사이의 균형이 필요하다고 보았다. 수출국의 적합성 평가절차 접근 권리를 보장하면서 동시의 수입국의 재량인 적합성평가 활동을 보장하는 균형 구조를 고려하여 동 사안을 판단, 패널은 후자에 더 가치를 두어 러시아 측 주장을 인용하였다. 즉, 패널은 우크라이나 공급자에 대한 현장실사 제한이 “불리한 대우”에 해당하지만, 우크라이나 상황이 러시아 또는 제3국 공급자의 상황과 비교가능하지 않았기 때문에 비차별 의무가 적용되지 않는다고 판정함으로써 우크라이나의 주장을 기각하였다.⁵⁾

상소기구의 판단

상소기구는 TBT 협정 제5.1.1조 관련 패널의 해석을 대부분은 인정하였다. 그러나 “비교 가능한 상황”의 판단과 관련해서 상소기구는 절차 진행의 모든 과정과 요구사항을 고려해야 한다는 패널의 판정에 더해 한 가치 측면을 더 강조하였다. 이는 제품 적합성을 확보할 수 있는 수입국 기관의 능력

3) WTO 패널 보고서, 위의 글, para. 7.242.

4) WTO 패널 보고서, 위의 글, para. 7.243.

5) WTO 패널 보고서, 위의 글, para. 7.394.

(ability to make a positive assurance of conformity)이다. 즉, 비차별 대우를 부여해야 하는 “비교 가능한 상황”의 존재 여부는 공급자에게 부여된 접근 조건 측면뿐 아니라 수입국 기관의 적합성 확보 능력도 고려해야 한다는 것이다. 적합성 평가절차의 목적이 제품의 안전과 품질에 대한 신뢰 확보에 있지만, 이러한 틀 안에서 적합성 평가절차 상 제품 공급자에게 부여된 조건과 해당 적합성 평가를 수행하는 수행당국의 현실적인 실행능력이 함께 고려되어야 한다고 보았다.⁶⁾

또한, 상소기구는 패널이 “비교 가능한 상황”의 존재 여부 판단을 위해 적용한 균형분석 (weighing and balancing)의 기준이 잘못되었다고 지적하였다. 상소기구는 패널이 우크라이나 내 전반적인 국내 정치 및 안보 상황을 지나치게 중요한 요소로 고려한 점이 잘못되었고, 우크라이나 공급자의 특정 상황을 충분하게 검토했어야 한다고 평가했다. 구체적인 예로, 우크라이나 내에서 분쟁이 치열하게 발생하고 있는 지역과 우크라이나 공급자 시설의 위치에 차이가 있는데도 불구하고 우크라이나 영토 내 전반적인 위험과 불확실성을 곧 공급자의 상황이라고 간주한 것은 명백한 오류라는 것이다. 상소기구는 패널이 우크라이나 안보 상황과 우크라이나 공급자의 상황 간 연관성을 관련 조항의 목적에 맞게 좀 더 구체적으로 검토했어야 했다고 설명하였다.

상소기구는 패널이 적용한 균형 기준이 일반적으로 불필요한 무역제한 규범을 검토할 때 적용하는 기준이므로 적절하지 않다고 판단했다. 다만, “비교 가능한 상황”에 해당하는 하나의 중요한 요소로서 수입국의 적합성평가 수행 능력 및 이와 관련된 검사관의 신변과 안전 상황이 고려될 수 있다고 설명하였다.

결론적으로 상소기구는 “비교 가능한 상황” 검토를 통해서 공급자에게 부여된 조건 측면과 적합성평가 기관의 절차 수행 능력 및 적합성 판단 능력 측면이 모두 중요하게 고려된다는 것을 확인하였다. 상소기구는 패널이 채택한 검토 기준의 오류를 설명하고 패널의 판정을 기각하였으나, 동 분쟁 건에서 “비교 가능한 상황”의 존재 여부는 별도로 검토하지 않았다.⁷⁾

(2) TBT 협정 제5.1.2조 관련 판단 [적합판정절차-합리적으로 가능한 대안]

TBT 협정 제5.1.2조는 적합성 평가절차에 의한 불필요한 무역 제한을 금지한다. 동 조항의 문언은 적합성 평가절차의 준비, 채택 및 적용이 국제무역의 불필요한 장벽이 되거나 그러한 결과를 초래하지 않아야 한다는 기본 규범과 제품의 적합성을 충분히 확신하는 데에 필요한 이상으로 엄격한 혹은 엄격하게 적용되는 적합성 평가절차를 금지하는 규범으로 구성되어있다.

“적합성 판정절차는 국제무역에 불필요한 장애를 초래하거나 그러한 효과를 갖도록 준

6) WTO 상소기구 보고서, *Ukraine-Russia on Measure Affecting the Importation of Railway Equipment and Parts thereof*, WT/DS499/R (2020.3.5. 채택), para. 6.7.

7) WTO 상소기구 보고서, 위의 글, para. 6.8.

비, 채택 또는 적용되지 아니한다. 이는, 특히 부적합이 야기할 위험을 고려하여, 수입회
원국에게 상품이 적용 가능한 기술규정 또는 표준에 일치하고 있다는 적절한 확신을 주
는데 필요한 이상으로 적합판정절차가 엄격하거나 엄격하게 적용되지 아니하여야 한다
는 것을 의미한다.”

당사국의 주장

가. 제소국의 주장

우크라이나는 러시아 인증당국(FBO)의 인증증지와 관련된 14개 지침이 각각 TBT 협정 제5.1.2
조 위반이라고 주장하였다. 우크라이나는 비적합성이 초래 가능한 위험의 측면을 고려한 러시아 당
국이 우크라이나산 철도 장비의 기술규정 적합성을 충분히 신뢰하는 데 필요한 수준에 필요한 이상
으로 자국의 절차를 엄격하게 적용하여 불필요한 무역장벽을 발생시켰다고 주장하였다.⁸⁾

나. 피소국의 주장

러시아는 이와 관련하여 우크라이나가 문제 제기한 14개 인증증지 지침이 TBT 협정 제5.1.2조
에 합치한다고 반박하였다. 또한, 러시아는 우크라이나의 인증 철도 장비가 간접실사 등을 위한 자
국 규정 요건에 부합하지 않다는 증거를 패널에 제출하였으며, 우크라이나가 제안했던 적합성 평가
절차의 적용 대안들이 자국이 요구하는 수준의 기술규정 합치성과 보호 수준을 어떻게 명확히 보장
할 수 해줄 수 있는지 설명하지 못했다고 주장하였다.⁹⁾

패널의 판단

패널은 러시아 FBO의 25개 품목을 대상으로 한 우크라이나 공급자 신규인증 거부건 중 3개 품목
대상 건에 대해 우크라이나가 제안한 대안 조치 입증을 인정하고, TBT 협정 제5.1.2조와 비합치한
다고 판정하였다. 구체적으로, 우크라이나는 간접실사를 하나의 대안으로 제안하면서 이전에 러시
아가 우크라이나 동부지역 공급자들에게 현장샘플 검사없이 인증을 부여했던 사례가 있음을 증거로
제출한 바 있다. 그러나 이에 대해 러시아는 자국 규정(PC-FZT 08-2013 Article 7.4.1)¹⁰⁾의 간접실

8) WTO 패널 보고서, 위의 글, para. 7.396.

9) WTO 패널 보고서, 위의 글, para. 7.397.

10) PC-FZT 08-2013 Article 7.4.1 일반적 비현장 간접 실사 요건(prerequisites)

① 제품인증내 제품상태 분석상 비합치성 사례 부재하는 경우

② 이전 실사에서 비합치성 사실이 부재하는 경우

③ 인증 제품의 품질관련 소비자의 불만이 부재하는 경우

④ 인증 제품의 재실사

간접실사의 경우, 그 범위(실사 설비의 수 및 잠재적 위험 수위 등)와 여비(travel costs)가 고려된다. 두 번 이상의 연속 간접
실사는 허용되지 않는다. 모든 상기 조건을 충족하는 경우에만 간접실사의 수행이 가능하다.

사 요건상 ①인증된 제품 또는 생산절차의 비합치성 증거가 부재하는 경우 그리고 ②해당 인증제품에 대한 소비자의 불만이 부재하는 경우에만 이용 가능하다고 하며, 관련 우크라이나 공급자들이 기존에 부적합 판정을 받을 적이 있다는 증거를 제출하였다. 이 증거에는 일부 품목의 부적합 판정이 포함되지 않았기 때문에, 패널은 해당 품목에 대해서는 러시아의 신규인증 거부조치가 TBT 협정 제 5.1.2조 상 불필요한 조치에 해당한다고 판정하였다. 그러나 나머지 품목에 대한 거부 조치와 관련해서는 우크라이나의 주장을 기각하였다.¹¹⁾

상소기구의 판단

상소기구는 상기 패널 검토에서 제소국에 입증 부담이 과중하게 부여되었다고 분석하였다. 또, 동 조항 관련 핵심쟁점인 대안의 본질에 관해 필요로 검토를 위한 개념적인 수단(conceptual tools)이며 가설적인 성격(hypothetical nature)이 있다고 설명하였다. 즉, 대안 조치가 실제로 존재하지 않거나 아직 존재하지 않은 조치이므로 논리적으로 봤을 때 제소국이 대안 조치를 입증할 때 완전하고 명확한 설명을 기대할 수 없고, 구체적 시행 방법이나 대략적 소요 비용 등을 제시하지 못할 수 있지만 문제가 되는 것은 아니라고 판단하였다.¹²⁾

우크라이나가 제시한 대안 조치중 간접실사(off-site inspection)의 경우, 패널은 우크라이나가 대안 조치의 근거가 될 만한 러시아 법규를 인용하였으나 동 법규의 시행 가능성에 대해 충분히 설명하지 못한 점을 입증 실패의 주요인으로 보았다. 그러나 상소기구는 대안 조치가 “개념적” 수단이므로 대안 조치의 실제 시행 방법을 구체적으로 설명해야만 입증이 성립되는 것은 아니라고 하며 패널의 판정을 기각하였다.¹³⁾

상소기구에 따르면 TBT 협정 제5.1.2조의 검토는 분쟁 대상 조치와 가설적 대안 조치를 비교해서 적합성을 충분히 신뢰할 수 있는 절차인지, 필요이상으로 엄격한 절차인지를 판단하는 데에 목적이 있는 것이지, 설명 시행 근거가 될 수 있는 현행법이 있더라도 이러한 실행 조건까지 입증할 책임은 없다고 설명하였다. 이로써 상소기구는 우크라이나가 제안한 간접실사의 대안 조치 관련 패널 검토에 오류가 있다고 지적하며 일부 품목에 관해 우크라이나의 주장을 지지하였다.¹⁴⁾

(3) 체계적 수입방지 협의

당사국의 주장

11) WTO 패널 보고서, 위의 글, para. 7.544.

12) WTO 상소기구 보고서, 위의 글, para. 5.189.

13) WTO 상소기구 보고서, 위의 글, para. 5.200.

14) WTO 상소기구 보고서, 위의 글, para. 6.9.

가. 제소국의 주장

우크라이나는 러시아가 2014년 중반부터 다음과 같은 방법으로 우크라이나 철도 제품이 러시아로 수입되는 것을 체계적으로 방지하는 조치를 유지하고 있다고 주장하였다.

- (a) 우크라이나 생산자가 보유한 유효한 인증서의 효력을 정지하고,
- (b) 신규 인증서 발급을 거부하며,
- (c) 패널 요청의 부속서 I, II 및 III에 나열된 지침 및 결정에 입증된 바와 같이 다른 CU 국가가 발급한 인증서를 인정하지 않는다.

우크라이나는 위 조치가 1994년 GATT 제I.1조, 제XI.1조 및 제XIII.1조에 따른 러시아의 의무와 일치하지 않는다고 주장했다.¹⁵⁾

나. 피소국의 주장

러시아는 우크라이나가 해당 조치의 존재를 입증하지 못했다고 주장하고, 또한, 우크라이나가 해당 조치가 제I.1조, 제XI.1조 및 제XIII.1조에 위배된다는 점을 입증하지 못했다고 주장했다.

패널의 판단

패널은 우크라이나가 우크라이나 철도 제품의 러시아 수입을 조직적으로 막았다는 혐의의 존재를 입증하는 데 실패하였다고 판단하였다.¹⁶⁾

또한, 우크라이나가 체계적인 수입방지의 존재를 입증하지 못하였으므로, 패널은 우크라이나가 1994년 GATT 제I.1조, 제XI.1조 및 제XIII.1조에 불일치한다는 주장을 입증하지 못하였다고 결론지었다.¹⁷⁾

상소기구의 판단

상소기구는 패널이 주장된 비문서적 조치의 개별 구성요소가 우크라이나 제품의 러시아 수입을 막기 위한 공통 계획의 일부를 구성하는지 여부를 적절히 고려했다고 보았다. 또한, 패널은 이러한 개별적인 중단 및 거부의 근거를 고려함에 있어 오류를 범하지 않았다고 상소기구는 판단하였다.¹⁸⁾

따라서, 상소기구는 러시아가 우크라이나 철도 제품의 러시아 수입을 조직적으로 막았다는 점을

15) WTO 패널 보고서, 위의 글, para. 7.941.

16) WTO 패널 보고서, 위의 글, para. 7.994.

17) WTO 패널 보고서, 위의 글, para. 7.995.

18) WTO 상소기구 보고서, 위의 글, para. 5.250.

입증하지 못하였다고 판정함에 있어 패널이 DSU 제11조에 따라 해당 사안에 대한 객관적인 평가를 수행하지 못하였다는 점을 우크라이나가 입증하지 못하였다고 판단하였다.¹⁹⁾

III. 총평²⁰⁾

(1) 제5.1.1조 상 “비교 가능한 상황”에 대한 해석

WTO TBT 협정 제5.1.1조 상 적합성 평가절차 관련 비차별 의무는 일반적인 비차별 대우 규범과 비교하면 몇 가지 주목할 특징이 있다.

첫째, TBT 협정 제5조 비차별 의무는 기본적으로 수출국 공급자의 수입국 적합성 평가절차의 “접근”상의 불리한 대우를 금지한다. 즉, 원산지가 다른 상품 간 시장경쟁이나 수입시장 접근에 있어 불리한 대우를 방지하려는 GATT 비차별 의무와는 근본 취지는 같으나, 실질적인 차원에서 차이가 있다. 동 규범은 궁극적으로는 수입시장 진입과 시장경쟁에 있어 차별을 방지하는 결과를 기대할 수 있지만, 일차적 또는 직접적인 목적은 수출국 공급자가 적합성 평가를 받을 권리를 보장하는 것으로 이해할 수 있다.

둘째, 동 조항상 비차별 의무가 적용되기 위해서는 공급자 간 “비교 가능한 상황”이 존재해야 한다. 비교 가능한 상황이 존재하는 경우에만 외국 공급자에 대한 적합성 평가절차 접근상 차별이 금지된다. 즉, 비교 가능한 상황이 존재하지 않는다면, 수입국이 자신의 적합성 평가절차를 재량적으로 운용할 수 있다고 해석할 수 있다. 이는 동 *Russia-Railway* 사건에서 가장 중요한 쟁점이었으며, 향후 적합성 평가절차 관련 비차별 규범상 핵심 요소로 작용할 것이다.

Russia-Railway 사건에서 패널은 제소국인 우크라이나 국가 전체의 안보 상황을 고려해서 우크라이나 공급자와 러시아 공급자 사이에 비교 가능한 상황이 존재하지 않는다고 보고, 불리한 대우는 존재하지만 러시아의 조치가 해당 조항에 불합치하는 것은 아니라고 판정하였다. 즉, 우크라이나 공급자들과 러시아 및 제3국가의 공급자들 사이에 비교 가능한 상황이 존재하지 않으므로 애초부터 러시아 인증 당국에 비차별 의무가 부여되지 않았다는 의미로도 이해할 수 있다.

이와 관련, 상소기구는 “비교 가능한 상황”의 검토가 적합성 평가 절차를 이용하는 공급자의 상황을 바탕으로 이루어져야 하고 구체적이어야 한다는 기준을 제시하면서 패널 판정을 기각하였다. 상소기구에 따르면, 우크라이나 국내 정세와 안보 상황이 러시아 적합성 평가절차를 이용하려는 우크라이나 공급자에게 어떤 영향을 주는 지 또한 러시아 공급자 상황과 어떻게 다른지를 면밀하게 검토할 필요가 있다고 판정했다. 이로써 상소기구는 비교 가능한 상황이 수입국 인증 당국에 의해서 자의적으로 해석되고 보호주의 조치에 남용되는 것을 방지하고자 했던 것으로 분석된다.

19) WTO 상소기구 보고서, 위의 글, para. 5.251.

20) 「러시아-우크라이나 철도 장비 관련 WTO 분쟁의 TBT 협정 쟁점 연구」, 『국제경제법연구 제20권 제1호』, 7-38쪽 (2022.3.31.), 김민정.

(2) TBT 협정 제5.1.2조 상 “대안 조치”의 기준

TBT 협정 제5조는 사실상 적합성 평가절차를 진행하는 수입 당국의 판단과 결정 및 권한을 인정한다. *Russia-Railway* 분쟁은 이러한 사실을 더욱 분명하게 확인할 수 있는 사건이라고 볼 수 있다.

TBT 협정 제5.1.2조의 불필요한 무역 제한 금지 내용은, 필요성 기준에서 적합성평가를 통한 제품의 적합성 신뢰 확보를 강조하며, 관련 절차가 필요 이상으로 엄격한 지 여부에 관해 수입 당국이 일차적으로 판단하도록 규정한다. 이는 일면 TBT 협정 제2.2조 상의 규범과 유사해 보이지만, TBT 협정 제5.1.2조의 경우 불필요한 무역 제한이 아닌 “불필요하게 엄격한 적합성 평가절차를 규율한다는 점”에서 근본적 차이가 있다. 넓은 의미에서 보면 적합성 평가절차가 엄격할수록 국제교역에 더 많은 영향을 준다고 이해할 수 있지만, 실무적 차원에서는 “충분한 신뢰 확보”를 위해 “불필요하게 엄격한” 절차인지를 수입 당국이 판단함으로써 객관적인 기준을 찾아 적용하기가 어려울 수 있다. 이러한 관점에서 사건의 패널과 상소기구가 중점을 두고 검토한 “대안 조치” 해석과 기준은 법적으로 중요한 요소일 뿐 아니라 실무적으로도 유용하게 활용될 수 있을 것이다.

동 분쟁권 관련, 패널은 제소국인 우크라이나가 대안 조치를 근거로 러시아의 적합성 평가절차가 불필요하게 엄격하다는 점을 입증하지 못했다고 판정하였으나, 상소기구는 제소국 입증 부담이 과도하게 부여되었다고 하며 동 패널 판정을 기각하였다. 상소기구는 패널 판정에서 대안조치가 합리적이고 이용가능해야 한다는 측면이 지나치게 강조되는 것을 경계한 것으로 분석된다. 상소기구는 합리적이고 이용 가능해야 한다는 기준은 어디까지든 가설적인 측면에서 고려되어야 하고 현실적으로 실행할 수 있는지를 고려하는 것이 아님을 분명하게 설명하였다. 이를 통해 제소국에게 과중한 입증책임을 부과하지 않고자 한 것으로 이해할 수 있다.

(3) 실무적 관점에서의 TBT 협정 제5조 상 규범 이행

TBT 협정 제5조 규범은 공급자의 적합성 평가에 대한 권리를 보장하고 적합성평가 기회를 통해 무역 확대가 실현되기를 추구하지만, 그 내용을 면밀하게 살펴보면 절차적 기회를 보장하는 것이지 실질적 평가는 수입국 권한 안에 있다는 사실을 알 수 있다. 다시 말해서, 동 조항의 규범을 원용한 WTO 소송에서 승소한다면 절차적 기회를 보장받을 수는 있지만 실질적인 평가에서 긍정 판정을 담보 받는 것은 아니라는 제도적 한계가 있다.

구체적인 예를 들면, 동 분쟁에서 TBT 협정 제5.2조 관련 통지 의무와 관련하여 패널은 러시아가 “정확하고 완전한 방식”으로 통지하지 않았으므로 동 조항에 불합치 하다고 판정을 내렸는데, 이 판정에 따라 러시아가 이행을 추진한다면 단순히 정보 차원에서 “정확하고 완전한” 재통지를 하면 되는지, 아니면 적합성평가 절차를 완수할 방법을 알리거나 더 나아가 현실적으로 절차가 완료되도록

도모해야 하는지가 명확하지 않다. 즉, 절차상 기회를 제공한다는 의미가 실질적인 수출 기회를 담보하는 것이 아니라는 데에 있다.

그럼에도 불구하고 TBT 협정 제5.2조 상의 규범은 신속한 검토와 투명성 제고, 통지 의무 등 수출업자가 수입국 적합성 평가 과정에서 겪는 많은 현실적인 문제들을 비교적 상세한 기준을 바탕으로 규율하고 있다는 점에서 중요한 의의를 갖는다.

동 분쟁에서 중요하게 다루어졌던 TBT 협정 제5.1조 상의 규범 역시 공급자에게 적합성 평가 기회를 최대한 제공하려는 목적이 있고, 차별 대우를 받거나 불필요하게 엄격한 절차로 피해를 받지 않도록 공급자의 권리를 보호하려는 목적을 분명히 하고 있다는 점에서 중요성을 갖는다.

본건 분쟁은 WTO 협정 전체를 관통하는 절차적 정당성(procedural due process of law)에 대한 강조 분위기와 연결되어 있다. 최근 다양한 WTO 분쟁의 진행상황을 살펴보면 적지 않은 협정 위반 상황이 사실 어떠한 결론을 도출하였는지 여부보다 그러한 결론을 도출하는 과정에서 관련 WTO 부속협정이 요구하는 기본적인 절차나 요건을 준수하지 않았기 때문에 초래되는 경우가 빈번하다. 사실 대부분의 회원국 정부는 주로 어떠한 결론이 타당한 결론인지 여부에 초점을 두고 절차적인 부분은 등한시하는 경우가 적지 않다. 그러나 이러한 인식은 사실 현재 WTO 분쟁의 일반적 흐름과는 배치된다. 결과만큼이나 그러한 결론에 이르게 된 과정에 WTO 부속협정들은 점차 중요한 강조점을 두고 있기 때문이다. 본건 분쟁과 판정 역시 TBT 협정을 운용하는 측면에서 절차적 정당성의 중요성을 강조하고 있는 것으로 이해할 수 있다.

※ 본 판례 해설 내용은 작성자와 감수자 개인의 견해로 산업통상자원부의 공식견해와 무관함을 밝힙니다.