



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](#)

경영학석사 학위논문

동남아시아 WTO 무역분쟁 연구:
인도네시아 사례를 중심으로



2017년 2월

부경대학교 대학원

국제통상물류학과

김 윤 화

경영학석사 학위논문

동남아시아 WTO 무역분쟁 연구:
인도네시아 사례를 중심으로

지도교수 나 희 량

이 논문을 경영학석사 학위논문으로 제출함

2017년 2월

부경대학교 대학원

국제통상물류학과

김 윤 화

김윤희의 경영학석사 학위논문을 인준함.

2017년 2월 24일



주 심 경제학박사 김 은 채 (인)

위 원 경제학박사 김 기 수 (인)

위 원 경제학박사 나 희 량 (인)

목 차

표 목차	iii
그림 목차	iv
ABSTRACT	v
제 1 장 서론	1
제1절 연구배경 및 목적	1
제2절 연구내용 및 방법	6
제 2 장 문헌연구 및 WTO 분쟁현황	8
제1절 기존연구 검토	8
제2절 세계 WTO 분쟁현황	11
2.2.1 연도별 현황	11
2.2.2 주요 국가별 현황	14
제 3 장 동남아시아 WTO 분쟁	17
제1절 연도별 및 시기별 분석	17
제2절 협정별 분석	19
제3절 국가별 분석	21
제4절 제조별 분석	24

제5절 피소별 분석	26
제 4 장 인도네시아 WTO 분쟁	30
제1절 제소사례	30
4.1.1 인도네시아 제소현황 및 특징	30
4.1.2 주요 분쟁사례 분석	34
4.1.3 산업 및 통상정책과의 관련성	48
제2절 피소사례	55
4.2.1 인도네시아 피소현황 및 특징	55
4.2.2 주요 분쟁사례 분석	58
4.2.3 산업 및 통상정책과의 관련성	65
제 5 장 결론	74
*참고문헌	78

표 목 차

<표1> 세계 WTO 분쟁 연도별 현황	12
<표2> 세계 WTO 분쟁 시기별 현황	13
<표3> 주요 국가/지역별 WTO 분쟁해결절차 활용빈도	15
<표4> 동남아시아 WTO 분쟁 연도별 현황	18
<표5> 동남아시아 WTO 분쟁 시기별 현황	19
<표6> 동남아시아 WTO 세부협정별 위반건수	21
<표7> 동남아시아 국가별 분쟁참여도 비교	23
<표8> 동남아시아 국가 연도별 제소현황	26
<표9> 동남아시아 국가 연도별 피소현황	28
<표10> 인도네시아 WTO 분쟁 제소현황	33
<표11> DS-217 사건 패널의 주요 평결 내용	36
<표12> DS-312 사건 패널의 주요 평결 내용	39
<표13> DS-406 사건 패널의 주요 평결 내용	44
<표14> 인도네시아 WTO 분쟁 피소현황	56
<표15> DS-54,55,59,64 사건 패널의 주요 평결 내용	60

그 립 목 차

<그림1> 세계 WTO 분쟁 연도별 현황	13
<그림2> 동남아시아 WTO 분쟁 연도별 현황	19
<그림3> 동남아시아 국가별 분쟁참여도 비교	24



**WTO Dispute Settlements of Southeast Asia:
Focused on the Case of Indonesia**

YUNHWA KIM

*Department of International Commerce & Logistics
Graduate School, Pukyong National University*

ABSTRACT

This study analyzes the current state of WTO trade disputes in Southeast Asia, especially focusing on the disputes of Indonesia, where the use of the WTO dispute resolution procedures has increased rapidly. It will also examine the legal issues and judgments of major cases involving Indonesia, analyzing the economic and political peculiarities that have led to an upsurge in Indonesian disputes. Additionally, the study extracts implications from Indonesian disputes and suggests countermeasures to aid in the prevention of potential future conflicts.

The number of WTO disputes in Southeast Asia has been increasing since the 2009 global financial crisis. This is similar to the overall trend of global WTO disputes, indicating that the disputes in Southeast Asia are also affected by the global recession and the proliferation of trade protectionism. In particular, Indonesia has outpaced its fellow Southeast Asian countries dramatically in the number of disputes. In the last 5 years, 5 out of the 7 Southeast Asian complaints were brought by Indonesia, while 10 of the 11 cases brought against Southeast Asian countries were brought against Indonesia.

This increase in the Indonesian disputes can be attributed to Indonesia's

distinct national characteristics which enact the contradictory policies of export led growth and protectionist trade. The increased export of manufactured goods emanating from the implementation of an export-oriented policy has a direct correlation to the increase in the number of cases filed with the WTO. Indonesia seeks to secure profit in their export industry by aggressively disputing the unfair trade practices of other countries. At the same time Indonesia has pursued policies to attract foreign investment, but the number of disputes has increased since 2010 due to various import regulations that were implemented in response to the economic downturn caused by the global economic crisis. Therefore, Korea should continuously monitor the ever changing Indonesian domestic laws and regulations designed to stimulate their economy. Through thoroughly understanding the related regulations, Korea can prevent damages caused by disputes and avoid unnecessary conflict in the future.

제1장 서론

제1절 연구배경 및 목적

세계무역기구(World Trade Organization: 이하 WTO)의 출범 이후 오늘날의 세계경제는 WTO 체제의 큰 틀 하에서 다자주의원칙에 입각한 무역자유화를 지향하는 한편 글로벌 경제위기 속에서 세계 각국이 보호무역 통상정책을 수행함으로써 여전히 어려움을 겪고 있다. WTO의 다자간 무역체제에서 광범위한 분야의 협정은 자유무역의 범위를 넓혀 세계화를 가속화시켰으나, 시장개방으로 인한 교역량의 증대에 따라 불공정무역의 가능성은 더욱 높아져 무역분쟁 또한 급증하게 하였다.¹⁾ 이와 더불어 지역주의와 쌍무주의 추세로 인한 지역별 복수국간 협정 및 양자협정의 체결은 더욱 가속화되고 있으며, 지역주의의 심화에 따른 보호무역주의 확산에 대한 우려의 목소리가 높아지고 있다.

1995년 WTO가 출범한 후 현재 2016년까지 20여 년 동안 제기된 회원국간의 제소건수는 총 512건에 달하고 있으며 1947년에서 1994년까지 47년 동안 GATT(General Agreement on Tariffs and Trade: 이하 GATT) 체제하의 분쟁제도에 제소된 분쟁의 건수가 총 300여건임을 감안할 때 가히 통상전쟁 시대임을 실감할 수 있다.²⁾ 특히 2001년부터 진행되어 온 WTO 다

1) 반덤핑, 보조금 및 상계관세, 수입허가절차, 관세평가, 기술장벽과 농산물 및 섬유분야가 다자체제로 포함되었다. 또한 상품분야에서 위생 및 검역조치협정, 무역관련 투자조치협정, 선적전 검사협정, 원산지규정협정, 세이프가드협정 등이 제정되었고 서비스무역에 관한 일반협정과 무역관련 지식재산권협정이 제정되면서 협정의 구성범위가 확대되었다.
2) 2016년 9월말 WTO 공식통계 기준이며 이에 대한 자세한 내용은 제2장에서 다루고자 한다.

자간무역협상 DDA(도하개발어젠더)의 더딘 진전과 2009년 글로벌 금융위기 이후 각 국가들의 보호무역 조치와 정책의 강화로 인한 무역갈등과 이로 인한 WTO 분쟁건수는 2008년 이후 다시 증가하는 추세이다(나수엽 2010, 신원규 2014, 이효영 2014).

이와 더불어 개도국과 관련한 무역분쟁의 발생 빈도 및 양상 또한 WTO 출범 이후 크게 달라졌다. 예를 들어 최근 중국, 인도, 브라질, 인도네시아, 베트남 등은 WTO 분쟁해결제도를 적극적, 공세적으로 활용하는 모습을 보이고 있다. 이전에는 WTO의 공식적인 분쟁해결절차를 활용하기보다는 상대국과의 사전협상 및 합의(consultation)를 통해 분쟁을 해결하고자 하는 모습을 보였다. 하지만 최근에 들어서는 합의뿐만 아니라 패널설치 등을 통한 WTO 분쟁해결절차를 적극적으로 활용하는 사례가 증가하고 있다(안덕근 2014, 이종원 2003). 이러한 양상은 중국을 비롯한 거대 신흥경제국들의 등장과 여타 개발도상국의 세계시장개방 및 확대에 의한 경제발전과 무관하지 않아 보인다.

기존 미국, EU 등 주요 선진국들에 의해 주도되어 오던 국제무역질서는 1990년대 이후 체제전환국들을 비롯한 다수 개도국들의 참여와 역할의 확대에 그 내연과 외연이 다층화, 다변화하고 있다(안덕근 2014, Ahn 2005). 동남아시아는 역동적인 경제성장과 발전을 성취하고 있는 대표 신흥지역으로 글로벌 금융위기와 연이은 EU 재정위기 등으로 인한 세계경제의 전반적인 침체에도 불구하고 연평균 4~5%의 안정적인 성장세를 유지하고 있다(나희량 2014). 동남아시아가 세계 GDP에서 차지하는 비중은 2014년 3.2%(2조 4,700억 달러), 교역비중은 2014년 6.8%(2조 5,100억 달러)로 꾸준한 증가세를 보이고 있으며, 해외직접투자 유입액 또한 2014년 1,328억 달러로 급증하고 있다(IMF World Economic Outlook 2015, 한국무역협회 2015, UNCTAD 2015).

동남아시아는 중국을 뒤이은 우리나라 제2의 교역대상 및 해외투자대상으로 한국에 있어서 매우 중요한 수출대상지역임과 동시에 주요 투자 대상 지역이기도 하다.³⁾ 특히 2015년 말 동남아시아는 ‘아세안공동체’를 출범시킴으로써 2007년 아세안과 자유무역협정(FTA)을 발효한 우리나라는 아세안경제공동체(ASEAN Economic Community: 이하 AEC)의 설립으로 인한 교역 증가를 기대할 수 있게 되었다.⁴⁾ 그러므로 향후 더욱 증대될 것으로 예상되는 한-아세안간의 폭넓은 물적 교역으로 인한 무역분쟁의 증가를 고려해 볼 때, 동남아시아가 그 동안 어떻게 WTO 분쟁해결체제를 활용해 왔는지, 구체적으로 어떠한 영역에서 WTO에 제소 및 피소하였는지를 정확히 분석하고 평가하는 것은 무엇보다도 필수적이다.

최근 동남아시아 국가들 중에서도 인도네시아는 WTO 분쟁해결절차를 가장 적극적으로 활용하는 모습을 보이고 있다. 특히 2009년 글로벌 경제위기 이후 다른 동남아국가들의 WTO 분쟁 참여 및 분쟁의 수는 저조한 반면, 인도네시아 관련 분쟁의 수는 급증하고 있다. 이러한 양상은 동남아시아 지역 내에서도 어떠한 개별 국가적 특수성으로 인해 인도네시아의 분쟁이 급격하게 증가하게 된 것인지 의문점을 갖게 한다.

인도네시아는 1990년대까지는 나름대로 꾸준히 개방과 규제 완화정책을 펼쳐왔으나 최근 세계 주요 국가들의 경제위기 등으로 인해 세계시장에서의 국제경쟁력 확보하고 자국의 주요 산업을 보호하기 위한 각종 정부의

3) 한-아세안 간 총 교역은 2008년 902억 달러로 증가 추세를 유지해오다가 세계금융위기에 따른 전반적인 교역 감소로 인해 2009년 750억 달러로 감소하였으나 2014년에는 1,380억 달러로 사상 최대 수치를 기록하였다. 또한 아세안에 대한 우리나라의 투자금액은 2004년 5억 달러에서 2014년 약 41억 달러로 약 8배가량이나 증가하였다(한국무역협회 2015).

4) 동남아국가연합 10개 회원국은 2015년 12월 경제공동체(AEC), 정치·안보공동체(APSC), 사회·문화공동체(ASCC) 등 3개의 축으로 구성된 아세안공동체를 정식으로 출범시켰다. 아세안은 인구 6억 3000만명(세계 3위), 국내총생산 2조 6000억원(세계 7위) 경제블록인 아세안경제공동체를 설립함으로써 역내 간 상품, 서비스, 투자, 자본, 노동의 자유로운 이동을 포함하는 ‘단일 시장과 단일 생산기지’ 형성과 더불어 ‘원아시아’의 통합에 주도적 역할을 계속해 나간다는 내부적 공감대를 형성하고 있다(한국무역협회 2016).

개입주의적 보호정책 및 비관세 장벽을 높여가고 있다(김관호 2015, 안세영 2002). 이와 더불어 2014년 조코위 정부로의 정권교체 이후, 인도네시아는 신자유주의적 규제완화 정책을 실시하면서도 한편으로는 반시장적이고 민족주의적인 새로운 법률을 시행하는 상호모순적인 정책 행태를 보이고 있다(박재봉 2016). 그러므로 보호무역정책 성향이 강한 인도네시아의 최근 분쟁 증가가 어떠한 정책적 특수성으로 기인한 것인지 보다 심층적인 분석을 통해 인도네시아 관련 분쟁 특징을 파악해볼 필요가 있다.

인도네시아는 ASEAN과 AFTA의 실질적인 주도역할을 하고 있으며, 경제규모가 가장 크고 베트남과 더불어 동남아시아 국가 중 한국의 주요 상위 교역국이기도 하다.⁵⁾ 한국-인도네시아 교역규모는 연간 167억 달러에 이르는 등 지난 10년(2004~2014년) 동안 8.7%의 교역 성장률을 보였으며 GDP 8,885억 달러의 세계 15위 경제대국으로 아세안 국가 중 4~6%대(2009~2015년)의 압도적인 경제성장률을 기록하고 있다(인도네시아 통계청 2015). 이와 더불어 190만 km²의 면적, 2억 5천만 명의 세계 4대 인구 대국으로 거대한 내수시장을 보유하고 있어 BRICS 등을 보완하는 매력적인 신흥시장으로 평가되고 있다. 아세안 국가들 중에서도 인도네시아는 현재 우리나라와의 정치적 유대관계, 경제적 상호보완성 등을 고려해 볼 때 가장 유망한 경제협력 대상국인 것으로 판단된다(박경환 2014). 또한 인도네시아는 2004년 이미 한 차례 우리나라를 WTO 분쟁해결기구에 제소한 경험이 있는 등 앞으로 국가 간 무역분쟁 발생 여지가 높기에 인도네시아의 WTO 분쟁절차에 대한 정확한 분석과 이해의 필요성이 더욱 제기된다.

5) 인도네시아는 우리나라와 1990년대부터 본격적인 경제관계를 맺었으며, 이후 양국 간의 교역은 어려운 여건 속에서도 꾸준히 증가하여 2014년 기준으로 한국의 9번째 수출대상국(113.6억 달러)이며, 인도네시아 투자액은 7위 규모(11.3억 달러)의 중요한 무역상대국이다. 인도네시아는 원유, 천연가스, 임산물과 주요 광산물 등 천연자원과 저렴하고 풍부한 노동력을 보유하고 있어 우리나라와 경제적으로 상호보완성이 매우 높다(한국무역협회 2015).

이러한 중요성에도 불구하고 국내의 WTO 분쟁관련 연구는 미국, EU, 중국 등 주요국들을 위주로 진행되어왔으며, 동남아시아의 WTO 분쟁관련 연구는 몇몇을 제외하고는 미미한 실정이다. 따라서 본 연구에서는 우리나라와 동남아시아 무역의 지속적인 발전을 위하여 동남아시아의 WTO 분쟁을 분석하여 종합적으로 평가함으로써 동남아시아관련 분쟁의 특성과 동남아시아지역과의 효율적인 무역거래에 있어서 주의해야 할 시사점을 제공하고자 한다.

특히 우리나라와 전략적으로 중요한 경제협력 대상국가인 인도네시아가 무역분쟁에 대응하는 방식을 보다 면밀히 분석하여 무역마찰을 최소화하기 위한 방법과 나아가 무역분쟁에 대한 창의적인 해결방법을 모색하고자 한다. 또한 최근까지 WTO 활용 빈도가 가장 높은 인도네시아의 무역분쟁 사례를 구체적으로 살펴봄으로써 주요특징 및 시사점을 도출하여 여타 동남아시아의 국가들의 WTO 분쟁해결제도 참여 활성화방안 모색하고자 한다. 이러한 동남아시아 역내차원 및 개별국가의 분석은 경제적 유사성 및 상호연관성이 높은 동남아시아 특성상 향후 우리나라가 한-인도네시아 CEPA 및 RCEP, FTAAP 등 메가 FTA에서 외교의 강화 및 외연을 넓힐 수 있는 발전의 틀을 마련해줄 수 있을 것이다.

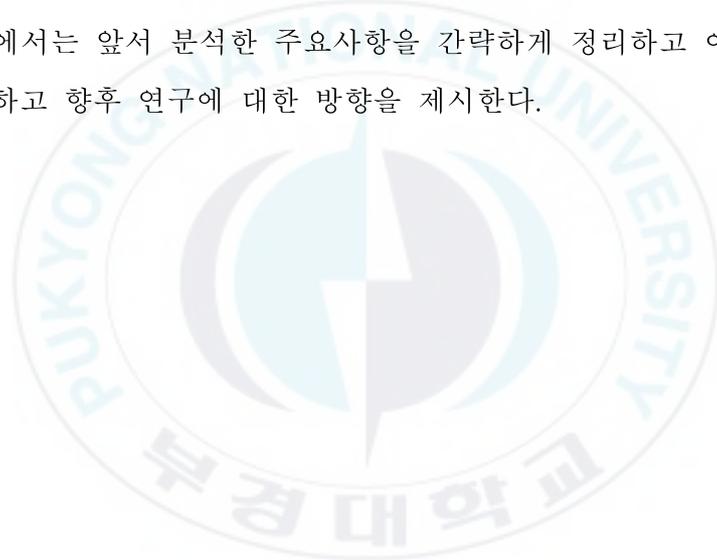
제2절 연구내용 및 방법

이하 본 논문에서는 앞서 서술한 배경을 바탕으로 동남아시아의 WTO 분쟁해결절차를 이해하고 종합적으로 평가함으로써 효율적인 무역거래에 있어서 주의해야 할 시사점을 도출한다. 이를 위해 WTO 출범 이후의 동남아시아의 분쟁현황 및 특성을 분석하되, 동남아시아의 주요국인 인도네시아의 WTO 분쟁을 보다 심층적으로 분석한다. 구체적으로 인도네시아가 어떠한 영역에서 WTO에 제소 및 피소하였는지를 살펴보고 각 분쟁사례의 발생원인 및 그 특징을 검토함으로써 인도네시아가 관심을 가지는 분야를 파악하고 향후 관련 무역 분쟁에 대비할 수 있는 대응방안을 제시한다.

연구의 방법으로는 지난 20여 년 동안 WTO에 제기된 동남아시아와 직접 관련된 분쟁을 위주로 심층적인 분석을 진행한다. 무역분쟁의 경우 사건의 실체와 내용을 분석해야 하고 동남아시아에 국한된 자료만으로는 실증 분석 기법을 적용할 정도로 충분한 관측치를 확보할 수 없기 때문에 통계학적인 분석을 시도하는데 한계가 있다. 그러므로 본 연구에서는 WTO에서 제공하는 WTO 분쟁관련 통계, 데이터, 분쟁사례, 패널 및 상소기구의 보고서 등 무역분쟁관련 1차 자료 및 기존 문서를 이용한 문헌연구를 수행한다. 이러한 분석을 토대로 보다 현실적이고 직접적인 시사점을 제공할 수 있을 것이다.

본 연구는 총 5장으로 구성되어있으며, 각 장의 내용은 다음과 같다. 우선 다음 장에서는 WTO 분쟁해결관련 기존 연구에 대한 검토를 수행하고 기존연구와의 차별성을 밝히고자 한다. 이와 함께 세계 WTO 분쟁의 전반적인 추이에 대하여 간략하게 살펴본다. 이어 제3장에서는 1차 자료를 이용한 동남아시아 국가들의 WTO 분쟁해결제도 활용현황에 대한 통계적 정리와 연도별, 국가별, 제소와 피소, 분야별 및 시기별 등 다각적인 측면에서

분석을 수행한다. 이를 토대로 동남아시아관련 WTO 분쟁 추이를 파악하고 종합적인 평가를 내려 보고자 한다. 제4장에서는 동남아시아 국가 중 최근까지 꾸준히 분쟁해결제도를 적극적으로 활용하고 있는 인도네시아의 분쟁현황에 초점을 맞추어 개별적인 분석을 실행한다. 보다 심층적인 분석을 위하여 WTO에 제소 및 피소된 각 분쟁사례를 사건개요 및 주요쟁점, 패널 및 상소평결 등으로 구분하여 살펴본다. 또한 인도네시아의 분쟁현황에서 파악된 분쟁관련 주요 특징이 인도네시아의 어떠한 경제·정치적 특수성과 관련한 것인지에 대해 분석하여 그 정책적 시사점을 도출한다. 마지막으로 제 5장에서는 앞서 분석한 주요사항을 간략하게 정리하고 이에 따른 함의를 도출하고 향후 연구에 대한 방향을 제시한다.



제2장 문헌연구 및 WTO 분쟁현황

제1절 기존연구 검토

WTO 분쟁해결제도에 관한 기존 국내 연구는 WTO의 제도적 측면이나 특정조항 및 협정에 관련한 분쟁을 연구하거나 특정 국가의 분쟁에 대한 사례연구를 한 것으로 분류될 수 있다. 제도적 측면에 관한 연구로는 분쟁해결절차를 분석한 최승환(1994)를 비롯하여 최근 국제경제체제에서의 국제통상 분쟁제도의 평가 및 전망에 대해 분석한 신원규(2014), 안덕근(2014), 이효영(2014) 등에 이르기까지 상당한 연구가 이루어지고 있다.

한편, WTO 특정 조항 및 협정에 관련한 분쟁을 분석한 연구로 이종근과 권순국(1998)은 최혜국대우와 내국민대우의 원칙, 박덕영(2003)은 지적재산권 협정, 이병우(2005)는 세이프가드 협정, 최정순(2009)은 위생검역협정, 오선영(2014)은 기술장벽 협정에 관련한 분쟁의 연구 등이 있다.

특정국가에 대한 사례연구는 또 다시 두 가지 범주로 나눌 수 있는데, 하나는 특정국가와 관련된 특정 분쟁을 구체적으로 분석하는 연구이며 또 다른 하나는 특정국가의 WTO 분쟁을 전체적으로 분석하는 연구이다. 우선 전자와 관련한 논문에는 한국산 컬러 TV에 관한 미국의 반덤핑조치 관련 분쟁을 다룬 이두형(1997)의 연구를 시작으로 양의동(2000)은 일본의 주류조세제도 분쟁, 성복석(2003)은 미-EU GMO분쟁, 류병운(2015)의 한국의 일본 수산물 수입규제에 따른 분쟁 등 최근까지 상당히 많은 수의 연구 꾸준히 진행되고 있다.⁶⁾

6) WTO의 제도적 측면이나, 특정 협정 및 특정 사례에 대한 국내의 연구의 수가 상당하기에 비교적 처음과 최근의 연구를 중심으로 소개하였다.

후자에 속하는 연구로는 유예리(2008), 문돈(2015), 전정기(2015)는 중국이 참여한 WTO 분쟁을 제소, 피소, 제3자참여로 나누어 분석하였으며 권영민(2015)은 한·중·일 3국의 분쟁자료를 함께 적용한 실증분석을 통해 다자체제간 협상에서 상호 공조방안을 도출하고자 하였다. 그러나 지금까지 언급한 연구들은 동남아시아 분쟁해결제도를 분석대상으로 한 것은 아니다.

국내의 국가별 WTO 분쟁관련 연구는 한국, 미국, EU, 중국 등 주요경제 국가를 위주로 진행되어왔으며, 동남아시아 WTO 분쟁관련 연구는 몇몇을 제외하고는 미미한 실정이다. 이와 관련한 연구로 나희량(2016)은 동남아시아의 WTO 분쟁 현황 및 추이에 대한 구체적인 분석을 통하여 역내차원에서 WTO 참여활성화 방안을 도출하고자 하였으며, 이종원(2003), 이길원(2015)은 개발도상국의 WTO 분쟁해결절차 참여현황을 분석하여 우리나라의 대응방안 및 개발도상국의 WTO 분쟁해결제도 참여활성화 방안을 도출하고자 하였다.

인도네시아 개별국가에 대한 연구는 더더욱 찾아보기가 힘들다. 인도네시아와 관련한 WTO 분쟁에 대한 연구는 공수진(2005)의 한국-인도네시아산 특정종이 수입에 대한 반덤핑관세 사건 및 이길원(2013) 미국-인도네시아 정향담배 수입규제 사건에 대한 연구가 있다. 인도네시아의 정치 및 경제정책 특성과 동향에 대한 연구로 안승국(2009), 박재봉(2016) 등이 있으며, 다국적기업의 경영활동에 대한 인도네시아의 정부개입사례로 국민차육성정책에 대해 연구한 안세영(2002), 인도네시아의 외국인투자협정 관련 ISD 분쟁에 관한 연구 김관호(2015) 등이 있다. 하지만 이들 연구는 특정 사건 및 특정 정책에 대한 문제점을 중심으로 분석한 것으로 인도네시아의 WTO 분쟁과 관련 국가정책 및 산업특수성에 관한 포괄적이고 종합적인 분석을 한 연구는 없다.

따라서 본 논문은 다음과 같은 측면에서 기존에 수행되었던 연구들과는

차별성이 있을 것으로 기대된다. 우선, 본 논문에서는 기존 주요 선진국 위주의 WTO 분쟁에 국한되어 있던 연구의 외연을 동남아시아로 확장하고자 한다. 또한 기존 동남아시아 관련 특정사례를 중심으로 진행되었던 선행연구들과는 달리 동남아시아 역내차원 및 인도네시아 개별국가의 WTO 분쟁을 연도별, 국가별, 제소별 및 피소별로 구분하여 전반적인 참여현황과 추이 및 그 특징에 대해 살펴본다. 이와 더불어 최근의 인도네시아의 분쟁 증가가 인도네시아의 어떠한 특수성으로 기인한 것인지 관련 산업 및 경제정책과 연관하여 심층적인 분석을 수행한다. 우리나라가 개도국과 관련한 분쟁은 2000년 필리핀과의 합성수지에 대한 반덤핑조치 사례가 있지만 이는 상호 합의로 해결되었다.⁷⁾ 따라서 본 논문에서는 동남아시아 국가 중 유일하게 우리나라와 분쟁해결절차의 최종단계까지 간 인도네시아의 WTO 분쟁분석 및 주요사례를 구체적으로 살펴봄으로써 보다 의미 있는 시사점을 도출할 수 있을 것이다. 이러한 동남아시아 역내차원 및 개별국가의 분석은 동남아시아와 무역마찰을 최소화하기 위한 방법 및 무역분쟁에 대한 창의적인 해결방법을 모색하는데 도움을 줄 것이다.

7) 2000년 9월, 필리핀이 한국산 합성수지제품에 대해 2.09~39.42%의 반덤핑 관세를 부과하였던 사례이다. 이에 우리나라는 필리핀의 반덤핑조치를 WTO에 제소하였으나, 2001년 1월 양자협의를 거쳐 종결된 사례이다.

제2절 세계 WTO 분쟁 현황

본 절에서는 동남아시아의 분쟁현황을 분석함에 앞서 세계 WTO 분쟁에서 동남아시아의 무역분쟁이 차지하는 비중을 보다 용이하게 파악하기 위해 1995년 WTO 출범 이후의 세계 WTO 분쟁을 연도별, 시기별 및 주요국별로 나누어 분석하고 WTO 분쟁해결절차의 전반적인 현황 및 추이에 대해 살펴본다.

2.2.1 연도별 현황

2016년 9월말 기준 WTO에 제소된 분쟁의 수를 연도별로 정리해보면 아래 <표1>과 같다. WTO 분쟁해결제도 20여 년이 흐른 현재 WTO 분쟁해결기구에 접수된 분쟁의 건수는 총 512건에 달하고 있으며 연 평균 23.3건으로 GATT 체제하에서 47년 기간 동안 분쟁해결절차에 회부된 사례가 총 300여 건, 연 평균 약 6건이었던 것에 비하여 확연하게 증가한 것을 알 수 있다. 이는 WTO가 GATT 체제에서 보다 광범위한 분야의 다자간협정을 규범함과 동시에 세계 무역의 자유화가 가속화됨으로써 무역분쟁 또한 자연스럽게 증가하였음을 나타내는 것이다. 이와 더불어 WTO는 분쟁관련 규칙을 기반으로 보다 강력한 구속력이 있는 일원화된 분쟁해결절차를 확립함으로써 회원국들에게 공정성과 효율성에 대한 신뢰를 제고하여 DSB의 활용이 증가한 것으로 볼 수 있다.

WTO 분쟁의 현황을 시기별로 정리해보면 <표2> 와 같다. 우선 10년 단위로 전기와 후기로 구분해서 보면, 1995~2005년까지의 분쟁건수는 335건, 연 평균 30.5건으로 상당히 많은 제소가 이루어진 반면, 2006~2016까지의 분쟁건수는 177건, 연 평균 16.1건으로 전기에 비해 절반가량으로 감소한

것을 볼 수 있다.

5년 주기로 살펴보면 1995~2000년까지 해소된 분쟁건수는 219건, 연 평균 36.5건으로 이 시기에 가장 많은 분쟁건수를 기록하였다. 이는 GATT 체제에서 WTO 체제로의 전환으로 인한 각국의 통상 마찰의 증가와 더불어 새로운 분쟁해결제도 설립의 초기시점에서 많은 회원국들이 DBS를 통하여 보다 효율적인 분쟁 해결을 기대하였음을 반영한다. 특히 1997년에는 분쟁의 건수가 50건으로 전체평균 23.3건의 두 배 이상의 가장 많은 제소가 이루어졌는데, 이는 1997년 세계경제위기로 인한 각국의 보호무역조치 등으로 인하여 무역마찰이 증가한 것으로 보인다. 2001~2005년까지의 분쟁건수는 116건, 연 평균 23.2건으로 다소 감소하여 전체평균과 비슷한 수준이며, 2006~2010년까지는 총 84건의 분쟁으로 연 평균 16.8건의 전체평균보다 낮은 수준을 보였다. 2011~2016년까지의 분쟁건수는 총 93건, 연 평균 15.5건으로 가장 낮은 수준을 기록하였다.

<표1> 세계 WTO 분쟁 연도별 현황

연 도	분쟁건수	연 도	분쟁건수
1995	25	2006	21
1996	39	2007	13
1997	50	2008	19
1998	41	2009	14
1999	30	2010	17
2000	34	2011	8
2001	23	2012	27
2002	37	2013	20
2003	26	2014	14
2004	19	2015	13
2005	11	2016	12
총 합계		512 건	
연 평균		23.3 건	

주: 2016년 9월말 기준.

자료: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_status_e.htm, 저자 정리.

<표2> 세계 WTO 분쟁 시기별 현황

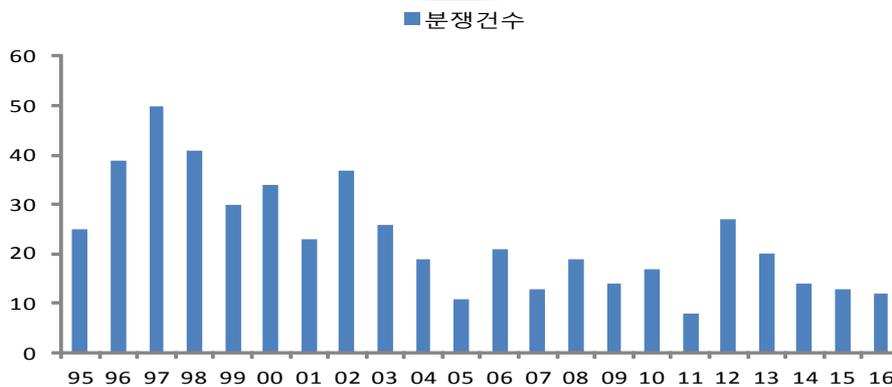
연 도 (10년 주기)	분쟁 건수	연 평균 건수	연 도 (5년 주기)	분쟁 건수	연 평균 건수
1995~2005	335	30.5	1995~2000	219	36.5
			2001~2005	116	23.2
2006~2016	177	16.1	2006~2010	84	16.8
			2011~2016	93	15.5
총 건수	512		총 건수	512	

주: 2016년 9월말 기준.

자료: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_status_e.htm, 저자 정리.

<그림1>을 보면 WTO 분쟁은 초기에 상당히 집중적으로 이루어지다가 2004년 이후 전반적으로 점차 감소하는 경향을 보이고 있다. 하지만 2010년 유럽의 재정위기로 인한 세계 경제상황의 악화와 이에 따른 각국의 무역감소 및 보호무역조치 등의 영향으로 2012년과 2013년 각각 27건, 20건의 전체평균과 비슷한 수준으로 분쟁이 증가하였다. 이후 평균을 밑도는 수준으로 현재까지 분쟁의 건수가 감소되고 있으나, 글로벌 경제위기로 인한 신보호무역주의의 추세와 거대 신흥국인 중국의 경제위기 가능성이 커지는 상황에서 무역분쟁이 다시 증가할 수 있는 여지는 충분히 존재한다.

<그림1> 세계 WTO 분쟁 연도별 현황



주: 2016년 9월말 기준.

자료: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_status_e.htm, 저자 정리.

2.2.2 주요 국가별 현황

동남아시아의 WTO 분쟁 참여빈도의 비중을 파악하기 위하여 WTO 분쟁에 직접당사자로 가장 적극적으로 참여한 주요 10개국을 순서대로 나열하고 있는 아래의 <표3>을 통해 주요 국가들과 비교하여 분석해보고자 한다.⁸⁾ 주요국별 WTO 분쟁해결절차 참여 및 활용 추이를 살펴보면, 우선 WTO의 양대 세력이라고 할 수 있는 미국과 EU가 전체 분쟁 중 80%이상의 압도적인 비중을 차지하고 있다. 미국은 제소 111건 피소 127건으로 미국과 관련된 분쟁의 비중이 46.5%로 전체 WTO 분쟁 중 거의 절반 가까이 차지하고 있다. 그 뒤를 이어 EU 및 캐나다의 비중이 각각 35%, 10.4%로 여전히 주요 선진국들이 WTO 분쟁해결제도를 가장 능동적이며 적극적으로 활용하고 있는 것을 알 수 있다. 캐나다를 비롯한 일본, 멕시코와 우리나라는 피소에 비하여 적극적인 제소를 통하여 WTO 분쟁해결제도에 참여하고 있는 것을 볼 수 있다.

특히 주목할 점은 중국, 인도, 브라질, 아르헨티나 등 주요 거대 신흥경제국 및 개발도상국의 WTO분쟁절차 활용빈도가 주요 선진국들을 이어 모두 10위권에 위치하는 등 상당히 높다는 것이다. 이는 앞서 말한바와 같이 신흥개도국들의 세계 시장에서 차지하는 비중이 크게 증가하였고 교역증대에 따른 분쟁의 가능성도 그만큼 높아졌다는 것을 말해준다. 또한 개발도상국들이 분쟁상대국과 외교적 협상을 통하여 분쟁을 해결하는 것보다 규범화된 분쟁해결절차를 이용하는 것이 보다 효율적이고 유리하다는 인식 하에 WTO 분쟁해결제도를 적극적으로 활용하고 있는 것이라 볼 수 있다 (Gregory 2003, MARC 2003).

8) 분쟁건수는 회원국이 직접당사자로서 제소한 사건과 피소된 사건을 기준으로 집계하였으며, 분쟁사건에 대하여 이해관계가 있음을 이유로 한 제3자 참여 사건은 제외한다.

동남아시아 국가들의 경우 각 개별국의 분쟁건수는 인도네시아, 말레이시아, 태국, 필리핀 등을 제외하면 저조한 수준이나, 이를 통합해서 보면 제소는 33건, 피소는 25건으로 WTO 전체 512건의 분쟁 중 동남아시아와 직접 관련된 분쟁이 차지하는 비중은 11.3%이다. 이는 전체 무역분쟁 중에서 세 번째로 분쟁 비중이 높은 국가인 캐나다의 10.4%를 능가하는 것으로 WTO 분쟁에서 차지하는 비중이 상당히 크다는 것을 알 수 있다.

<표3> 주요 국가/지역별 WTO 분쟁해결절차 활용빈도

회원국	제소건수	피소건수	계	비중(%)
미국	111	127	238	46.5
EU	97	82	179	35.0
캐나다	35	18	53	10.4
중국	13	37	50	9.8
인도	23	23	46	9.0
브라질	29	16	45	8.8
아르헨티나	20	22	42	8.2
멕시코	23	14	37	7.2
일본	22	15	37	7.2
한국	17	16	33	6.4
동남아시아	33	25	58	11.3

주: 2016년 9월말 기준.

자료: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_by_country_e.htm, 저자 정리.

동남아시아 국가들이 WTO 분쟁해결제도를 적극적으로 활용하게 된 데는 판결문인 패널보고서 채택방식에 있어서 역총의(reverse consensus)방식의 도입 등과 같은 WTO 분쟁해결절차의 개선에서 기인한 바가 크다고 할 수 있다.⁹⁾ 이와 함께 위에서 언급하였듯이 동남아시아가 세계경제에서 차

9) 총의란 표결에 의하지 않는 소극적인 만장일치를 의미하며, 단 하나의 반대가 나오면 부결되는 의사결정방법을 말한다. 역총의란 반대로 단 하나의 찬성만 나오면 채택되는 의사결정방법을 말한다. WTO는 패널설치, 패널보고서의 채택, 항소기구 보고서 채택을 역총의에 의하게 하였고 DSB가 패널 보고서를 채택하지 않는 것이 사실상 불가능하게 함

지하는 입지와 비중의 확대라는 차원과 함께 WTO 분쟁사례의 증가 및 축적에 따른 학습효과, 제소 시 발생할 이익과 비용에 대한 사전적 예측 및 예상결과에 대한 신뢰성 증가도 그 원인으로 해석할 수 있다(문돈 2015, 안덕근 2014, 허정·정지은 2014, KIEP 2012, 유예리 2008).

동남아시아의 경우 무역의존도가 100%이상으로 높고 말레이시아, 싱가포르, 태국 등의 국가들이 수출주도형 성장전략을 시행해온 것 등 동남아시아 지역의 경제·정치적 특성상 무역규모에 비해 WTO 분쟁 빈도가 높다. 또한, 최근 베트남을 비롯한 후발국들의 체제전환으로 인한 시장개방이 본격화되면서 세계시장에서의 경쟁심화 및 인도네시아의 보호무역 성향의 정책 등으로 인한 무역분쟁의 증가로 동남아시아의 WTO 분쟁해결제도 활용의 빈도는 증가하고 있는 추세이다(나희량 2016). 이와 더불어 아세안경제공동체의 출범 등으로 인한 동남아시아 지역의 역내통합이 더욱 가속화됨에 따라 동남아시아 역내차원에서의 WTO 무역분쟁 대응방안 및 적극적인 WTO 분쟁해결절차 활용방안의 필요성이 증대되고 있다.

으로써 분쟁해결의 최종결정권이 DSB에서 사실상 패널로 이전되게 하여 WTO 분쟁해결절차의 사법성을 고양시켰다. 고준성 「국제경제법」(2007) 참조.

제3장 동남아시아 WTO 분쟁

본 장에서는 동남아시아의 WTO 분쟁해결체제 활용 현황 및 추이에 대한 보다 구체적인 분석을 진행하고자 한다. 이를 위해, 동남아시아의 WTO 분쟁을 연도별, 시기별, 협정분야별, 국가별 제소 및 피소 등 다각적인 측면에서 분석한다.

제1절 연도별 및 시기별 분석

2016년 9월 말까지 동남아시아의 WTO 분쟁 현황을 연도별로 정리해보면 <표4>와 같다. 동남아시아가 제소한 분쟁의 수는 33건, 피소된 분쟁의 수는 25건으로 동남아시아 직접관련 분쟁은 총 58건, 연 평균 2.6건 이다. 동남아시아의 분쟁 또한 세계 분쟁의 추이와 마찬가지로 WTO 출범 직후 초기에 상대적으로 많이 이루어졌으며 1996년 총 9건의 가장 많은 분쟁 건수를 기록하였다.

동남아시아의 WTO 분쟁 건수를 시기별로 나누어 정리한 <표5>를 보면 우선, 1995~2005년까지의 WTO 분쟁의 수는 총 30건, 연 평균 2.7건으로 전체 연 평균 2.6건을 약간 상회하는 수준이지만 2006~2016년까지는 총 28건, 연 평균 2.5건 으로 전체 연 평균보다 낮은 수준을 보이고 있다. 5년 주기로 살펴보면, 1995~2000년까지의 분쟁의 수는 총 23건, 연 평균 3.8건으로 이 시기에 가장 많은 분쟁이 이루어졌으나 2001~2005년까지는 총 7건, 연 평균 1.4건으로 전체 연 평균의 절반가량 수준으로 감소하였다. 이후 2006~2010년까지는 10건, 연 평균 2.0건으로 전체 연 평균을 밑도는 수준을

기록하였다. 2011~2016년 9월 말까지의 분쟁건수는 총 18건, 연 평균 3.0건으로 다시 전체평균을 상회하는 수준으로 증가하였다.

<그림2>를 보면 동남아시아의 연도별 분쟁 추이가 앞서 살펴본 세계 WTO 연도별 분쟁 추이와 비슷한 양상을 보이는 것을 알 수 있다. 전반적으로 동남아시아의 WTO 분쟁은 초기에 집중적으로 이루어지다가 2000년대 후반까지는 상대적으로 감소하는 추세를 보였다. 하지만 2010년대 이후 들어서 2013년 5건, 2014년 5건, 2015년 4건 등으로 점차 다시 증가하는 경향을 볼 수 있다. 이는 동남아시아 또한 2008년 유럽의 재정위기로 인한 세계 경제상황의 악화와 각국의 무역감소 및 신보호무역주의 추세 등의 영향을 받아 국가 간 무역마찰이 증가한 것임을 말해준다.

<표4> 동남아시아 WTO 분쟁 연도별 현황

연 도	분쟁건수	연 도	분쟁건수
1995	4	2006	1
1996	9	2007	0
1997	2	2008	3
1998	2	2009	3
1999	1	2010	3
2000	5	2011	0
2001	1	2012	2
2002	2	2013	5
2003	2	2014	5
2004	2	2015	4
2005	0	2016	2
총 합계		58 건	
연 평균		2.6 건	

주: 2016년 9월말 기준.

자료: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_status_e.htm, 저자 정리.

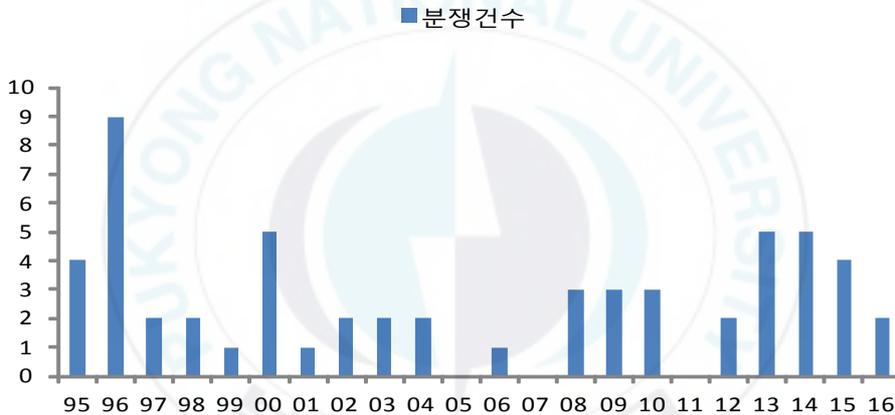
<표5> 동남아시아 WTO 분쟁 시기별 현황

연 도 (10년 주기)	분쟁 건수	연 평균 건수	연 도 (5년 주기)	분쟁 건수	연 평균 건수
1995~2005	30	2.7	1995~2000	23	3.8
			2001~2005	7	1.4
2006~2016	28	2.5	2006~2010	10	2.0
			2011~2016	18	3.0
총 건수	58		총 건수	58	

주: 2016년 9월말 기준.

자료: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_status_e.htm, 저자 정리.

<그림2> 동남아시아 WTO 분쟁 연도별 현황



주: 2016년 9월말 기준.

자료: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_status_e.htm, 저자 정리.

제2절 협정별 분석

동남아시아 관련 WTO 분쟁 총 58건에서 제기된 세부협정별 위반건수의 현황을 나타내면 <표6>과 같다. 총 139개¹⁰⁾의 협정위반이 16개 세부협정에

10) 하나의 사건에서 여러 대상 협정위반을 주장한 경우가 많으므로 제소 건수와 협정위반 건수는 차이가 있다.

서 제기되었는데 이 중 GATT 1994에 대한 위반이 52건(37.4%)로 가장 많았고, 다음으로 반덤핑협정에 대한 위반이 15건(10.8%), 농산물협정에 대한 위반이 13건(9.4%)로 높은 비중을 차지하였다. 이와 더불어 상계관세협정에 대한 위반이 11건(7.9%), 수입허가 7건(5.0%), SPS, TRIMs 각각 6건(4.3%), 선적전 검사, TBT 각각 5건(3.6%), 관세평가, 세이프가드 각각 4건(2.9%) 등의 협정별 순으로 위반건수가 많았다.

따라서 GATT 1994, 반덤핑협정, 농산물협정, 상계관세협정과 관련된 위반의 건수가 91건으로 제기된 총 협정위반의 65.5%의 비중을 차지한다. 이 중 GATT 1994의 경우는 최혜국대우, 내국민대우, 수량제한금지 등 WTO의 기본원칙에 대한 내용을 기술하고 있고 이에 대한 위반 제기가 기본적으로 이루어진다는 점에서 그 건수가 많은 것은 자연스러운 일이다. 그러므로 동남아시아 관련 분쟁은 주로 반덤핑과 농산물, 상계관세 협정 관련 위반에 대하여 이루어진다고 볼 수 있다.

반덤핑협정의 경우 개도국의 저렴한 인건비 및 생산요소 등으로 인한 제조비용의 하락으로 제품의 가격이 상대적으로 낮고 따라서 수입상대국은 관련 국내 산업을 보호하기 위한 각종 조치를 취하게 됨으로써 이와 관련된 협정의 위반건수가 높은 것으로 보인다. 최근 주요국들의 경제위기 등으로 인한 보호무역주의의 영향으로 반덤핑협정 및 세이프가드 관련한 분쟁의 발생 여지가 높아 점차 늘어나고 있는 추세이다. 세이프가드조치 보다 반덤핑협정의 위반 건수가 많은 것은 우루과이 라운드 협상 결과, 세이프가드협정이 한층 강화됨으로써 반덤핑조치에 대한 의존도가 증가한 점도 있지만 개도국의 경우 국내법이 WTO 반덤핑 협정에 일치하지 않거나 혹은 그 투명성이 낮고 협정규정이 불분명한 부분이 많아 조항에 대한 자의적 운용과 해석으로 인해 비교적 자주 분쟁에 관련되고 있다.

또한 개도국이 주를 이루고 있는 동남아시아의 특성상 농업과 관련한 협

상의 위반건수가 많고 이 분야에 대한 분쟁이 다발하고 있음을 알 수 있다. 이와 더불어 수입허가, 선적전 검사, 관세평가 등과 같은 개도국들이 비관세장벽으로 주로 활용하는 무역조치들과 관련된 협정 위반의 수가 다수 제기되고 있는 특징을 볼 수 있어 관련 협정분야에 대한 주의가 요구된다.

<표6> 동남아시아 WTO 세부협정별 위반건수

협정별 구분	위반건수	비중(%)
WTO 설립에 관한 협정	5	3.6
농산물협정	13	9.4
반덤핑협정	15	10.8
관세평가	4	2.9
분쟁해결규칙과 절차에 관한 양해	1	0.7
GATT 1994	52	37.4
수입허가	7	5.0
무역지적재산권 (TRIPs)	2	1.4
선적전 검사	5	3.6
세이프가드	4	2.9
위생검역조치 (SPS)	6	4.3
상계관세협정	11	7.9
무역기술장벽 (TBT)	5	3.6
섬유분야협정	2	1.4
무역관련투자조치 (TRIMs)	6	4.3
가입의정서	1	0.7
계	139	100

주: 2016년 9월말 기준, 저자 정리.

자료: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_agreements_index_e.htm

제3절 국가별 분석

동남아시아 국가별 분쟁참여도에 대하여 제소 및 피소로 구분하여 정리해보면 <표7>과 같다. 우선 동남아시아는 WTO 분쟁에 대한 제소가 33건 (56.9%), 피소는 25건(43.1%)으로 피소에 비하여 적극적인 제소를 통한 WTO 분쟁해결제도에 참여하고 있는 것을 볼 수 있다. 이는 동남아시아 국가들이 개도국의 입장에서 일방적으로 피소만 당하는 것이 아니고, 자국

의 이익을 위해서나 무역상대국의 부당한 조치나 관행에 대해서는 과감하게 제소를 취하는 등 분쟁해결제도를 적극적으로 활용하는 것을 나타낸다.

동남아시아 10개국 중 분쟁에 참여한 국가는 총 6개국으로 라오스, 미얀마, 브루나이, 캄보디아는 단 한차례도 WTO 분쟁해결절차에 참여하지 않았다. 이들 중 캄보디아와 라오스는 WTO 후발가입국이며 미얀마의 경우 최근에서야 시장개방 및 개역정책을 실시하였기 때문에 그 무역규모가 아직 크지 않아 각 국의 무역에 심각한 피해를 주는 분쟁이 발생하지 않았다고 볼 수 있다.¹¹⁾ 또한 브루나이를 제외한 3국은 체제전환국이거나 최빈개도국으로 WTO 분쟁해결제도를 활용할 수 있을 정도의 전문적인 지식을 갖춘 인적 및 제도적 기반이 충분하지 않아 WTO 분쟁해결절차 활용이 상대적으로 어렵다고 볼 수 있다.

<그림3>은 WTO 분쟁 경험이 있는 6개국의 분쟁참여도를 비교해서 나타낸 것이다. 말레시아와 싱가포르의 총 분쟁의 건수는 각각 2건으로 교역 규모 및 경제발전 수준에 비하여 WTO 분쟁해결의 참여가 저조한 것을 알 수 있다. 이는 말레시아와 싱가포르 경우 WTO 분쟁에 직접당사자로 참여기보다는 전략적으로 제3당사국으로 분쟁에 참여하여 하는 방법을 선호하는 것에서 기인한 것으로 보인다.¹²⁾ 반면, 총 58건 중 인도네시아의 분쟁 건수는 24건으로 41.4%의 압도적인 비중을 차지하고 있다. 이는 인도네시아가 경제개혁등을 통하여 1990년대 후반 이후 동남아시아 국가 중 주요 신흥개도국으로 급격히 부상하였고, 세계 시장에서의 그 무역규모가 2001년 873억 달러에서 2010년 2,690억 달러로 무려 3배 이상으로 급격히 증가하면서 분쟁의 비중이 또한 높아졌음을 알 수 있다. (인도네시아 통계청 2015).

11) 2016년 9월말 기준으로 말레이시아가 제3자로 참여한 WTO 분쟁의 수는 9건이며, 싱가포르는 23건이다.

12) 미얀마가 총 세계교역에서 차지하는 교역비중은 292억 달러(0.1%, 94위), 캄보디아의 경우 187억 달러(0.1, 99위), 라오스의 경우 127억 달러(0.0%, 117위), 브루나이의 경우 166억 달러(0.0%, 102위)로 매우 낮다(한국무역협회 2015).

뒤를 이어 태국이 17건으로 29.3%의 비중을 필리핀, 베트남이 각각 19.0%, 5.2%를 차지하고 있다. 최근의 WTO 분쟁의 증가는 동남아시아의 대외무역이 증대하고 세계경제의 가치사슬에 통합됨에 따라 나타나는 증가현상일 수 있으나 동남아시아의 WTO 분쟁에 대한 자세가 인도네시아와 베트남을 중심으로 소극적 입장에서 적극적 입장으로 선회하였음을 보여주는 것이기도 하다. 이러한 변화는 중국을 비롯한 여러 개도국들도 이에 동참하는 모습을 나타내고 있다는 점에서 개도국 차원의 일반적 경향에 대한 분석과 함께 동남아시아 전체적 차원의 공통점과 차이점의 비교분석이 필요하다는 것을 보여주고 있다(문돈 2014, 신원균 2014, 이효영 2014).

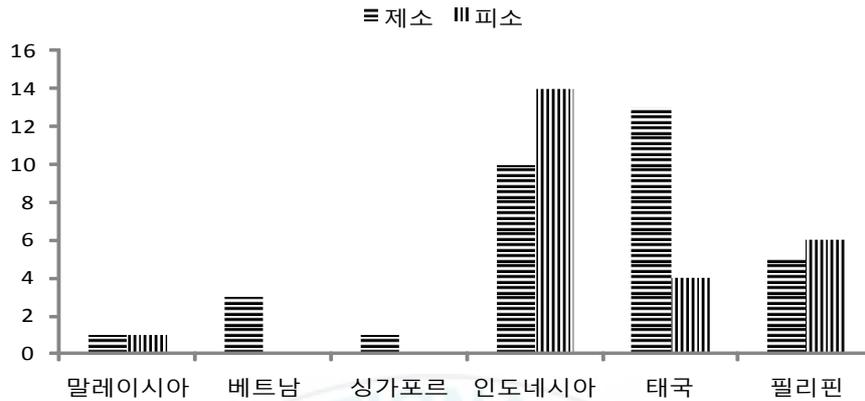
<표7> 동남아시아 국가별 분쟁참여도 비교

회원국	제소건수	피소건수	계	비중(%)
라오스	0	0	0	0.0
말레이시아	1	1	2	3.4
미얀마	0	0	0	0.0
브루나이	0	0	0	0.0
베트남	3	0	3	5.2
싱가포르	1	0	1	1.7
인도네시아	10	14	24	41.4
태국	13	4	17	29.3
필리핀	5	6	11	19.0
캄보디아	0	0	0	0.0
계	33	25	58	100
비중 (%)	56.9	43.1	100	

주: 2016년 9월말 기준.

자료: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_by_country_e.htm, 저자 정리.

<그림3> 동남아시아 국가별 분쟁참여도 비교



주: 2016년 9월말 기준.4

자료: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_by_country_e.htm, 저자 정리.

제4절 제소별 분석

앞서 살펴본 동남아시아 국가별 분석에서 WTO 분쟁에 참여한 경험이 있는 6개국의 제소현황을 정리해보면 아래 <표8>과 같다. 국가별 제소 비중을 보면 총 33건의 제소 건수 중 태국이 13건, 인도네시아가 10건, 필리핀 5건, 베트남 3건 등으로 각각 39.4%, 30.3%, 15.2%, 9.1%를 차지하였다. 태국과 인도네시아의 제소 비중이 69.7%로 두 국가를 위주로 편중되어 있는 모습을 보이고 있다.

연도별 제소 현황을 살펴보면 소수라도 지속적으로 제소가 이루어지고 있는 것을 알 수 있다. 우선, 싱가포르와 말레이시아는 1995년, 1996년에 각각 한 차례씩 WTO에 제소하였으나, 그 이후 제소 건수가 전무하기 때문에 동남아시아 국가 중 WTO 분쟁해결절차를 활용하고 있는 나라는 인도네시아, 필리핀, 태국, 베트남 4개국으로 간추려 볼 수 있다. 이 중에서도

2010년 이후 WTO에 제소한 국가는 인도네시아와 베트남 2개국뿐이다. 베트남은 2006년 뒤늦게 WTO에 가입하였음에도 불구하고 2010년 이후 총 3건을 제소하는 등 최근 공세적으로 WTO 분쟁해결절차를 활용하는 모습을 보이고 있다. 인도네시아는 다른 동남아시아 국가들과 비교하였을 때 WTO 출범 이후부터 최근까지 상대적으로 꾸준히 WTO 분쟁해결절차를 활용하고 있다. 반면, 태국의 경우 총 13건으로 가장 많은 제소 건수를 기록하였으나 2008년을 마지막으로 이후 단 한 차례도 제소를 제기하지 않았다. 필리핀은 5건의 제소 건수를 기록하였으나 태국과 마찬가지로 2008년 이후 제소 건수가 전무한 것을 알 수 있다.

동남아시아 국가들의 제소는 WTO 출범 이후 전기와 후기로 구분하여 보았을 때 전기에 20건, 후기에 13건으로 상대적으로 전기에 많은 제소가 이루어졌다. 이는 앞서 살펴본 동남아시아 분쟁의 추이와 비슷한 양상으로 특히 WTO 출범 초기에 당시 WTO 회원국이었던 5개국이 모두 제소를 하는 등 적극적으로 WTO 분쟁해결절차에 참여하는 모습을 보였다. 이러한 양상은 동남아시아 국가들이 실효성과 강제성이 강화된 WTO 분쟁해결절차의 규칙을 기반으로 보다 효율적인 분쟁해결을 위하여 WTO이 출범 후 제소를 개시한 것으로 볼 수 있다(나희량 2016). 2000년대 중반 이후에는 제소 건수가 전기에 비하여 상대적으로 감소한 추세를 보이고 있다.

특징적인 것은 전기에는 크게 두각을 보이지 않았던 인도네시아와 베트남이 2010년대 이후 적극적으로 WTO 분쟁해결절차에 참여하고 있다는 점이다. 특히 최근 5년 동안의 동남아시아 제소 건수 7건 중 인도네시아의 제소 건수는 5건으로 동남아시아 관련 분쟁 중 상당한 부분을 차지하고 있다. 이처럼 동남아시아 국가의 WTO 제소는 WTO 출범 이후 상대적으로 태국을 중심으로 이루어지다가 2008년 이후 인도네시아를 중심으로 적극적으로 제기되는 것을 알 수 있다. 이는 인도네시아가 적극적으로 수출주도형 경제

발전 전략을 실시함과 동시에 세계시장의 안정적 확보 및 무역의 이익을
 담보하기 위해 상대국의 불공정무역 행위에 적극적으로 대응하고 있음을
 보여준다.

<표8> 동남아시아 국가 연도별 제소현황

연 도	인도 네시아	말레 이시아	필리핀	싱가포르	태국	베트남	계
1995			1	1	1		3
1996		1	1		3		5
1997							0
1998	1						1
1999					1		1
2000	1				2		3
2001					1		1
2002			2				2
2003					2		2
2004	1				1		2
2005							0
2006					1		1
2007							0
2008	1		1		1		3
2009							0
2010	1					1	2
2011							0
2012	1					1	2
2013	2						2
2014	1						1
2015	1					1	2
2016							0
Total	10	1	5	1	13	3	33
비중(%)	30.3	3.0	15.2	3.0	39.4	9.1	100.0

주: 2016년 9월말 기준.

자료: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_status_e.htm, 저자 정리.

제5절 피소별 분석

동남아시아 국가들 중 피소된 경험이 있는 국가들의 피소현황을 연도별

로 정리해보면 <표9>와 같다. 동남아시아 10개국 중 상대국으로부터 피소된 경험이 있는 국가는 인도네시아, 필리핀, 태국, 말레이시아 4개국으로 나머지 브루나이, 싱가포르, 미얀마, 캄보디아, 라오스, 베트남 6개국은 단 한 차례도 피소된 적이 없다. 이들 국가 중 싱가포르와 브루나이를 제외한 나머지 4개국은 최빈개도국이거나 체제전환국들로 상대국이 WTO 협정을 엄격하게 적용하기보다는 다소 유연하게 대처한다는 점에서 아직까지는 피소의 사례가 없는 것으로 보인다. 국가별 비중을 살펴보면 인도네시아가 14건, 필리핀이 6건, 태국이 4건, 말레이시아가 1건으로 각각 56%, 24%, 16%, 4%를 차지하고 있다. 이들 국가 중에서도 인도네시아는 2010년 이후에 유일하게 피소된 국가로 동남아시아 전체 피소 건수의 절반 이상의 비중을 차지하고 있다.

연도별 피소현황을 살펴보면 주로 피소가 이루어진 시기는 2000년대 이전과 2010년대 이후로 양극화된 모습을 보이고 있다. 1995년 이후 현재까지의 시기를 전기, 후기로 나누어 보았을 때 피소건수는 전기에 10건 후기에 15건으로 전기에 비해 후기의 피소건수가 많아 앞서 살펴본 제소현황과는 다른 양상을 보였다. 전기의 경우 모두 2000년대 이전에 제기된 피소로 이 시기에 인도네시아, 말레이시아, 필리핀, 태국 4개국 모두가 피소되었다. 이는 앞서 언급하였듯이 WTO 출범 이후까지 회원국들이 제소를 연기하였다가 초기에 집중적으로 제기한 것으로 볼 수 있다. 이후 2010년까지 피소 건수는 4건으로 급감하였는데 필리핀, 태국을 제외하면 피소가 전무하였다. 하지만 2010년 이후 피소 건수는 11건으로 다시 크게 급증하였다. 특히 이 시기의 피소 사건 11건 중 태국의 1건을 제외하면 10건이 인도네시아와 관련된 것이다. 다른 동남아시아 국가들의 피소는 전무한 상황에서 어떠한 특성에 기인하여 이러한 분쟁이 증가한 것인지 인도네시아의 WTO 분쟁에 관한 보다 심층적인 분석의 필요성이 제기되는 대목이다.

<표9> 동남아시아 국가 연도별 피소현황

연도	인도네시아	말레이시아	필리핀	태국	계
1995		1			1
1996	4				4
1997			2		2
1998				1	1
1999					0
2000			2		2
2001					0
2002					0
2003					0
2004					0
2005					0
2006					0
2007					0
2008				2	2
2009			1		1
2010			1		1
2011					0
2012					0
2013	3				3
2014	4				4
2015	2				2
2016	1			1	2
Total	14	1	6	4	25
비중(%)	56.0	4.0	24.0	16.0	100.0

주: 2016년 9월말 기준.

자료: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_by_country_e.htm, 저자 정리.

이상의 분석을 종합적으로 살펴보면 동남아시아의 WTO 국가별 분쟁 참여는 초기에는 상대적으로 태국 및 필리핀을 위주로 진행되었으나 2010년 이후에는 인도네시아 및 베트남을 제외한 국가들의 참여는 전무한 것을 볼 수 있었다. 특히 인도네시아는 총 제소 비중의 30.3%, 피소 비중의 56%를 차지하는 등 가장 적극적으로 WTO 분쟁 참여를 하고 있는 국가로 인도네시아의 분쟁은 동남아시아의 분쟁현황 추이에 상당한 영향을 미치고 있다. 최근 5년 동안의 동남아시아 제소 사건 7건 중 5건, 피소 사건 11건 중 10건이 인도네시아와 관련된 것으로 최근 제소도 증가하지만 피소도 급증하

고 있다. 인도네시아의 총 24건의 분쟁 중 제소건수는 10건(41.7%), 피소건수는 14건(58.3%)로 앞서 동남아시아 전체 차원에서의 경우와 달리 제소에 비하여 피소된 입장에서 분쟁의 참여가 많았다. 이는 인도네시아가 최근 들어 수출주도형 성장전략을 실시하고 있는 동시에 국내시장과 천연자원을 보호하고자 하는 보호무역정책을 강화하고 있는 데서 나타나는 현상이라고 볼 수 있다. 따라서 동남아시아 국가 중 WTO 분쟁해결절차 활용이 압도적으로 높은 인도네시아가 어떠한 국가적 특수성으로 인해 어떻게 WTO 분쟁에 참여하고 있는지 더욱 구체적이고 면밀한 분석이 필요하다.



제4장 인도네시아 WTO 분쟁

본 장에서는 앞서 살펴본 내용을 기반으로 인도네시아의 WTO 분쟁현황에 대하여 보다 심층적인 분석을 진행하고자 한다. 이를 위해 인도네시아가 WTO 분쟁해결기구에 제소한 사건과 피소된 사건을 구분하여 주요쟁점 및 판결내용에 대해서 구체적으로 살펴본다. 또한 인도네시아 분쟁 증가가 인도네시아의 어떠한 경제정책 및 산업구조적 특성으로 기인한 것인지를 분석하고 이와 관련 특징 및 시사점을 도출하고자 한다.

제1절 제소사례

4.1.1 인도네시아 제소현황 및 특징

1995~2016년 9월 말까지 인도네시아와 관련된 총 24건의 분쟁 중 제소건수는 10건으로 이를 제소상대국별, 연도별, 상품 및 협정별, 판정결과 등 세부적으로 정리하면 아래 <표10>과 같다. 우선 인도네시아가 WTO에 제소한 상대국으로는 아르헨티나 1건, 미국 3건, 한국 1건, 남아프리카 공화국 1건, EU 2건, 호주 1건, 파키스탄 1건이다. 주요 선진국인 미국과 EU, 호주에 대한 제소가 6건으로 총 제소건 중 60% 비중을 차지하나 개도국에 대한 제소도 이루어진 것을 볼 수 있다. 이는 인도네시아가 풍부한 천연자원을 바탕으로 한 1차산품 및 저렴한 노동력을 활용한 경공업 제조품의 수출이 큰 비중을 차지하고 있고 이러한 수출은 개도국에도 이루어지기 때문이

라고 할 수 있다.¹³⁾

인도네시아는 WTO 출범 이후 1998년 처음으로 아르헨티나를 상대로 한 제소를 시작으로 최근 2015년 미국을 상대로 한 제소까지 다른 동남아시아 국가들과 비교하였을 때 적극적으로 WTO 분쟁해결절차를 활용해온 것으로 볼 수 있다. 하지만 이를 10년 단위로 나누어 2005년 전후로 구분하여 보았을 때, 전기에 3건, 후기에 7건으로 인도네시아의 제소가 상대적으로 후기에 많이 제기된 것을 알 수 있다. 이는 인도네시아의 첫 제소가 1997년 외환위기 이후 바로 제기되었다는 점과 후기의 7건의 제소가 2008년 유럽의 금융위기로 이후 지속적으로 증가했다는 점으로 보았을 때 세계경제의 침체가 인도네시아의 제소에 상당한 영향을 미치고 있다는 것을 말해준다.

세부협정별 위반사항을 살펴보면 GATT 1994와 반덤핑 및 상계조치 등 상대국의 불공정무역행위에 대한 제소가 대부분을 이루고 있다. 이는 앞서 언급하였듯이 GATT 1994협정은 WTO의 기본원칙과 관련된 것으로 세부협정 위반에 대한 제소 시 일반적으로 함께 제기된다고 볼 수 있기에 인도네시아의 제소는 주로 반덤핑 및 상계조치에 관한 것이라 볼 수 있다. 총 10건의 제소 중 7건이 상대국의 반덤핑협정관련 위반으로 제기된 것으로 그 비중이 상당히 높다. 이와 더불어 미국 및 호주를 상대로 SPS 및 TBT 협정 위반에 대한 제소도 제기하는 등 선진국의 비관세장벽에 대해 적극적인 대응을 하고 있는 것을 알 수 있다.

상품분야별로 보면 인도네시아의 제소는 신발류 1건, 종이류 4건, 바이오디젤 1건, 담배류 2건 등으로 주로 경공업 위주의 제조업과 관련한 분야에 치중되어 있다. 특히 종이류에 대한 제소가 4건으로 전체 제소의 40%를 차

13) 인도네시아의 주요수출 국가로는 일본, 중국, EU, 싱가포르, 미국, 인도, 한국, 호주 등이 다. 주요 품목별 수출은 석탄이 전체 12.7%를 차지하고 있으며, 원유, 팜유 및 가공제품 등 천연자원 가공품목이 전체 수출의 약 39%를 차지하고 있다. 또한 섬유, 고무 및 가공제품, 야자유, 펄프 및 제지, 신발류 등 제조업 분야의 품목이 주를 이루고 있다 (World Trade Atlas 2015, 인도네시아 통계청 2015).

지하는데 펄프 및 제지산업은 인도네시아의 풍부한 산림자원을 기반으로 가격경쟁력을 갖춘 주요 수출품목 중 하나로 이와 관련된 분쟁의 수가 높다고 볼 수 있다.

인도네시아가 제소한 사건의 판결현황을 살펴보면 총 10건 중 4건에 대해 판결이 이루어졌으며 나머지 6건은 협의 중이거나 진행 중인 사건이다. 판결이 이루어진 4건에 대한 승소 및 패소 여부를 살펴보면 4건 중 2건은 승소, 1건은 상호합의, 1건은 패소하였다. 이 중 '상호합의'의 경우 제소 당사국이 적어도 만족할 수준의 협의점에 닿아야 이루어질 가능성이 높은 것을 고려해볼 때, 합의는 승소의 효과를 가진다는 점에서 승소와 같이 분류해 볼 수 있다. 따라서 총 4건의 제소 중 승소는 3건, 패소는 1건으로 75%의 승소율을 보이고 있다. 인도네시아가 제소한 사건 중 유일하게 패소판결을 받은 분쟁은 인도네시아 산의 특정종이에 대해 우리나라가 반덤핑관세를 부과함으로써 인도네시아가 이를 WTO에 제기한 것이다. 이 사건은 유일하게 우리나라가 동남아시아 국가와 분쟁해결절차의 최종단계까지 간 사례이기에 주요쟁점 및 판결이유 등에 대하여 보다 심층적인 분석이 필요하다. 승소판결을 받은 2건의 분쟁 상대국이 주요 선진국인 미국임을 감안할 때 다소 협상력이 떨어지고 전문 인력이 부족한 여타 동남아시아 국가들도 규칙기반으로 한 객관적인 WTO 분쟁해결절차의 적극적인 참여로 공정경쟁 여건을 확보하고 무역이익의 부당한 침해를 받지 않도록 대응할 필요가 있다는 것을 알 수 있다. 따라서 인도네시아가 WTO에 제소한 사례에 대한 주요쟁점 및 판결내용을 살펴보고 각 분쟁에서 인도네시아가 어떠한 방식으로 WTO분쟁해결제도를 활용하였는지 보다 심층적으로 분석하고자 한다.

<표10> 인도네시아 WTO 분쟁 제소현황

사건 번호	제소 상대국	제소 연도	제목	관련 품목	관련 협정	결과
DS123	아르헨티나	1998.4	Safeguard Measures on Imports of Footwear	신발	GATT 1994, 셰이프가드	협의중
DS217	미국	2000.12	Continues Dumping and Subsidy Offset Act of 2000	Byrd 수정법	GATT 1994, 반덤핑, SCM, WTO 설립을 위한 협정	승소 (항소판결)
DS312	한국	2004.6	Anti-Dumping Duties on Imports of Certain Paper from Indonesia	제지	GATT 1994, 반덤핑	패소 (패널판결)
DS374	남아프리카 공화국	2008.5	Anti-Dumping Measures on Uncoated Woodfree Paper	제지	반덤핑	상호합의
DS406	미국	2010.4	Measures Affecting the Production and Sale of Clove Cigarettes	담배	GATT1994, SPS, TBT	승소 (항소판결)
DS442	EU	2012.7	Anti-Dumping Measures on Imports of Certain Fatty Alcohols from Indonesia	지방성 알콜	GATT 1994, 반덤핑	패널설치
DS467	호주	2013.10	Certain Measures Concerning Trademarks, Geographical indications and Other Plain Packaging Requirements Applicable to Tobacco Products and Packaging	담배	GATT 1994, TBT, TRIPs	패널구성
DS470	파키스탄	2013.11	Anti-Dumping and Countervailing Duty Investigations on Certain Paper Products from Indonesia	제지	GATT 1994, 반덤핑, SCM	협의중
DS480	EU	2014.6	Anti-Dumping Measures on Biodiesel from Indonesia	바이오 디젤	GATT 1994, 반덤핑, WTO 설립을 위한 협정	패널구성
DS491	미국	2015.3	Anti-Dumping and Countervailing Measures on Certain Coated Paper from Indonesia	제지	GATT 1994, SCM, 반덤핑	패널구성

주: 2016년 9월말 기준.

자료: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_by_country_e.htm, 저자 정리.

4.1.2 주요 분쟁사례 분석

앞서 살펴보았듯이 인도네시아가 제기한 분쟁 중에 2016년 9월까지 종료된 사건이 4건이며 아직 진행 중인 사건이 6건이다. WTO 분쟁해결기구에 서 진행 중인 사건 중 5건은 현재까지 패널설치가 이루어지지 않아 WTO에서 공식적으로 제공하는 자료가 아직 충분하지 않은 제약이 있다. 그러므로 본 고에서는 패널 또는 상소기구의 보고서가 채택되거나, 합의에 의해 종료한 사건과 패널설치가 이루어진 제소사건에 국한하여 총 5개의 사례에 대해 분석하고자 한다. 이를 통해 동남아시아지역 분쟁에 대한 보다 현실적인 대응방안과 시사점을 도출할 수 있을 것이다.

1. 미국-인도네시아 Byrd 수정법 사건 (DS-217)¹⁴⁾

Robert Byrd 미 상원 의원은 미국 세관이 징수한 반덤핑 및 상계 관세 수입을 미국의 국내 생산자들에게 배분할 수 있도록 1930년 관세법에 지속적인 덤핑과 보조금에 관한 상쇄조항 754조를 추가하자는 법안을 제출하였다. Byrd 수정법이라 불리는 지속적인 덤핑과 보조금에 관한 상쇄법(Continues Dumping and Subsidy Offset Act of 2000)은 2000년 10월 발효되었다. 이 법안의 요지는 미국 세관이 거둔 반덤핑 및 상계관세 부과금을 제조 설비 구입 및 연구 개발비, 종업원 의료비지원 및 연금 혜택 부여 등에 쓸 수 있도록 미국의 국내 생산자 등에게 배분하자는 것이다. 법안이 발효된 이후 미국 정부는 8억 달러에 달하는 반덤핑 및 상계관세 수입을 2002년 회계연도에 미국의 산업계에 배분하였다. 그러나 미국이 이 법안을 제정하자 우리

14) 동 사건에 대한 내용은 WTO, United States - Continued Dumping and Subsidy Offset Act of 2000, WT/DS217/R 참조.

나라와 EC(현재의 EU), 일본 등 11개국¹⁵⁾은 외국 기업이 낸 반덤핑 및 상계관세 부과금을 미국 내 경쟁기업에 배분하는 것은 외국 기업에 대한 이중처벌이라며 2001년 7월에 WTO에 제소하였다(김승호 2007).

패널은 동 사건에서 미국의 Byrd 수정법이 반덤핑 및 보조금협정에서 허용하는 구체적인 조치에 해당하는지에 대한 여부, 이러한 법규가 미국의 국내 업체들에게 재정적 유인 등을 제공함으로써 덤핑에 대한 부당한 조사개시를 지지하게 하는지에 대한 여부, 인도와 인도네시아의 경우 반덤핑관세를 부과하기 전에 개도국에 대한 특별한 고려를 하였는지에 대한 여부 등 7개의 쟁점을 중점적으로 검토하였다.

패널 및 상소기구는 7개의 검토사항에서 4개의 쟁점에서는 미국의 손을 들어주었으나, 실체적 주요 쟁점이 되었던 2개의 사항에 대해 미국의 Byrd 수정법이 WTO협정 상충되었다고 판정함으로써 미국의 패소로 마무리되었다. 우선, Byrd 수정법을 통한 미국 국내기업에 대한 관세수입배분은 덤핑 및 보조금에 대해 반덤핑 및 상계관세 외에는 추가적인 제재를 하지 못하도록 규정한 반덤핑 협정 18.1조 및 보조금협정 32.1조에 위배된다고 판정하였다. 또한 수출기업에게 반덤핑 및 상계관세를 부과하는 동시에 미국 국내경쟁기업에게 관세수입을 배분하여 경쟁력을 강화시키는 것은 수출기업에 대한 이중체재에 해당하여 Byrd 수정법을 WTO 협정 위반으로 판정함에 따라 관련 법률을 폐지하거나 WTO협정에 합치하는 방식으로 변경할 것을 권고하였다. 이에 대한 내용을 정리하면 아래의 <표11>과 같다.

15) 한국, EU, 브라질, 캐나다, 인도, 일본, 칠레, 멕시코, 호주, 인도네시아, 태국

<표11> DS-217 사건 패널의 주요 평결 내용

No	법적 쟁점(제소 근거규정)	패널의 평결
1	덤핑(보조금)에 대한 구체적 조치 여부 (반덤핑협정 18.1조, 보조금협정 32.1조)	위반
2	조사개시 조건 무효 효과 여부 (반덤핑협정 5.4조, 보조금협정 11.4조)	위반
3	가격약속 수용 금지효과 여부 (반덤핑협정 8.3조, 보조금협정 18.3조)	비위반
4	개도국에 대한 특별 고려 여부 (반덤핑협정 15조)	비위반
5	조치가능 보조금 해당 여부 (보조금협정 5조나호)	비위반
6	법규의 공정운영 위배 여부 (GATT X 조3항a호)	비위반
7	이행방법 권고 (DSU 19.1조)	위반

자료: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds217_e.htm, 저자 정리.

동 사건에서 가장 쟁점이 되었던 덤핑(보조금)에 대한 구체적 조치의 여부에 대해 관정함에 있어 패널 및 상소기구인 US-1916 Act 사건에 대한 상소기구의 판정을 참조하였다. 이 사건의 판정에 의하면 덤핑에 대해 WTO 회원국에게 허용된 조치는 반덤핑 관세, 잠정조치, 가격인상 3개에 한정된다고 하였는데 Byrd 수정법은 이 3가지 방법 중 어느 것에도 해당되지 않으므로 이는 허용된 구체적 조치가 아니라고 보았다. 또한 패널은 Byrd 수정법은 재정적 유인을 통해 미국 국내업체가 쉽게 제소에 동참하게 함으로써 사실상 강제하는 효과가 있다고 보고 이는 부당한 조사가 개시되게 할 것이므로 반덤핑협정 5.4조와 보조금협정 11.4항 상의 지지기준 하한선을 유명무실하게 만들었다고 지적하고 각 조항의 위반이라고 판시하였다.

반면, 제소국들이 덤핑업체가 가격인상의 약속을 제시하더라도 미국 국내 업체는 Byrd 수정법상의 상쇄금 지급을 받기 위해 이에 동의치 않을 것이 라며 이는 곧 가격약속에 대한 수용을 거부하는 효과를 가져온다고 주장한 것에 대하여 패널은 이를 수용하지 않았다. 반덤핑 8.3조 및 보조금협정 18.3조는 제시된 가격인상 약속을 회원국 정부가 반드시 수락할 필요는 없다는 점에 초점을 준 규정이며 미국 정부의 관행으로 볼 때 국내 업체의 반대에도 불구하고 가격인상 약속을 수락한 경우가 태반이었음을 지적하였다. 개도국에 대한 특별한 고려를 하지 않았다는 인도네시아의 주장에 대하여 패널은 개도국이 반덤핑 관세 대신 흔히 가격인상 약속을 인정 받아왔 음에 비추어 Byrd 수정법이 가격약속을 배척하게 하므로 위법이라는 주장 으로 이해한다고 밝혔다. 따라서 국내 업계의 가격인상 약속 수용반대와 미 국 당국의 수용 결정 간에는 상관관계가 없으므로 협정 위반이라고 볼 수 없다고 판시하였다.

동 사건은 최종적으로 상소기구에서 Byrd 수정법이 반덤핑협정과 보조금 협정에 위반된다는 사실이 최종 확인되어 미국은 동 법률의 폐지 및 수정 할 의무를 가지게 되었다. 하지만 미국이 합리적인 기한 내에 이를 이행하 지 않음에 따라 우리나라 및 EC를 포함한 8개국¹⁶⁾은 2004년 1월 공동으로 DSU 22조에 의거한 보복조치 시행을 승인하여 줄 것은 WTO 분쟁해결기 구에 요청하였으나 이에 대해 미국이 중재를 요청하였다. WTO 중재패널 은 2004년 8월 공동 제소국의 양허 정지 조치를 허용하였고 이에 미국은 2006년 2월 Byrd 수정법 폐지 조항이 포함된 Deficit Reduction Act를 발 효하였다. 특히 동 사건은 우리나라가 공동제소에 참여함으로써 한국 정부 가 처음으로 미국을 상대로 통상분야 관련 보복조치에 착수한 사례로 진일 보한 조치를 취했다고 볼 수 있기에 그 의의가 컸다. WTO의 핵심적인 역

16) 한국, 일본, EU, 브라질, 캐나다, 인도, 칠레, 멕시코

할을 담당하는 미국은 자유무역의 중요성을 강조하는 한편 자국에 불리한 판정에 대해서는 미온적인 태도를 보이고 있다. 이처럼 미국을 비롯한 주요 선진국들의 판정 불이행에 대해 개도국을 포함한 제소국들은 공동 보복조치를 이행하는 등 정당한 보상의 권리를 행사할 수 있도록 노력해야 할 필요가 있다.

2. 한국-인도네시아 특정종이 반덤핑관세 사건(DS-312)¹⁷⁾

동 사건은 인도네시아산 인쇄용지와 정보용지에 대해 우리나라가 반덤핑 관세를 부과하자 인도네시아가 제소한 것이다. 2003년 4월 한국무역위원회(Korea Trade Commission: 이하 KTC)는 잠정 판정을 통해 인도네시아 제지회사 Pindo Deli, Tjiwi Kimia, Indah Kiat에 대해 각각 11.56%, 51.61%, -0.52%의 덤핑 마진을 산정하였고 피해 부분에 대해서는 실질적 피해 우려가 있다는 판정을 내렸다. 이어 같은 해 9월 KTC는 최종 판정을 통해 상기 3사는 사실상 Sinar Mas Group이라는 동일 모회사의 부분이며 동일한 수출자를 구성한다고 판단하고 8.22%, April Fine 및 인도네시아의 기타 수출자에 대하여 2.80%의 반덤핑관세를 부과하였다. KTC는 조사 과정 중 정상가격 산정 등 일부 부분에 대해서는 인도네시아 회사의 조사 불협조를 근거로 입수 가능한 사실(facts available)을 적용하였다. 인도네시아는 우리나라의 이러한 조치가 반덤핑협정 2조(덤핑마진 산정), 3조(피해판정), 6조(증거기준) 등에 광범위하게 저촉된다고 2004년 6월 우리나라에 협의를 요청하였으나 협의과정에서 우리나라와 합의에 이르지 못하고 2004년 8월 분쟁해결기관에 패널설치를 요청하였다(공수진 2005).

17) 동 사건에 대한 내용은 WTO, Korea - Anti Dumping Duties on Imports of Certain Paper from Indonesia, WT/DS312/R 참조.

패널은 동 사건에서 인도네시아산 백상지에 대한 KTC의 조사 및 결정이 반덤핑협정과 일치하였는지 여부를 검토하였다. 특히 패널은 KTC가 반덤핑조사 과정에서 이용 가능한 자료의 사용, 조사대상 기업들에 대한 단일 수출자 대우, 동종 상품의 범위결정, 피해결정의 적절성, 이해당사자에 대한 통지 및 의견표명기회 제공, 비밀정보 보호와 관련하여 반덤핑협정의 관련 조문을 위반하였는지 여부를 심리하였다. 패널은 KTC의 덤핑결정과 피해 결정과 관련하여 인도네시아의 주장을 11개 쟁점을 중심으로 18개 세부쟁점에 대해 검토하였다.

패널은 주요 실체적 쟁점부분에서는 인도네시아의 주장을 거부하였으나 구체적인 5개 세부 쟁점에서 인도네시아의 주장을 받아들여 KTC의 조사가 반덤핑협정과 불일치하다는 결정을 내렸다. 따라서 패널은 인도네시아의 동협정상 이익이 침해 또는 무효화되었으므로 우리나라가 당해 불일치한 5개 세부쟁점과 관련하여 반덤핑협정과 일치시키도록 권고하였다. 이에 대한 내용을 정리해보면 아래 <표12>와 같다.

<표12> DS-312 사건 패널의 주요 평결 내용

No	법적 쟁점(제소 근거규정)	패널의 평결	
1	미비한 자료를 제출한 Indah Kiat와 Pindo Deli의 정상가격 산정 시 이용가능한 사실의 사용	①합리적인 기간내에 필요한 정보가 제출되었는지 여부 (반덤핑협정 6.8조)	비위반
		②제출된 자료의 배제 가능성 여부 (반덤핑협정 6.8조, 부속서Ⅱ:3항)	비위반
		③제출된 자료의 배제 사실 통지 및 의견표명기회 제공 여부 (반덤핑협정 6.8조, 부속서Ⅱ:6항)	비위반
2	이용가능한 사실에 근거한 Indah Kiat와 Pindo Deli의 구성정상가격 산정 (반덤핑협정 2.2조)	비위반	
3	Indah Kiat와 Pindo Deli의 구성정상가격 산정 시 2차 출처의 자료 사용에 대한 특별한 신중 (반덤핑협정 6.8조, 부속서 Ⅱ:7항)	위반	

4	자료를 제출하지 않은 Tjiwi Kimia 에 대한 덤핑마진 산정	① 덤핑결정시 이용 가능한 자료사용 (반덤핑협정 6.8조, 부속서 II:7항)	위반
		② 의견표명기회 제공여부 (반덤핑협정 6.8조, 부속서 II:6항)	비위반
5	가격비교가능성에 영향을 미치는 차이의 인정 (반덤핑협정 2.4조)		비위반
6	대상기업들을 단일수출자로서 대우 (반덤핑협정 6.10조, 9.3조)		비위반
7	덤핑관련 공개의무	① 현장실사의 결과에 대한 공개 여부 (반덤핑협정 6.7조)	위반
		② 덤핑관련 정보의 공개 (반덤핑협정 6.4조)	비위반
8	동종 상품의 결정 및 피해결정 (반덤핑협정 2.6조, 3.1조, 3.2조, 3.4조, 3.5조, 3.7조)		비위반
9	피해결정	① 국내산업에 영향을 미치는 가격분석 (반덤핑협정 3.1조, 3.2조, 3.4조)	비위반
		② 덤핑수입의 국내산업에 대한 영향평가 (반덤핑협정 3.4조)	위반
		③ 한국국내산업의 수입을 덤핑수입에 포함(반덤핑협정 3.4조, 3.5조)	비위반
10	피해관련 공개의무	① 동종 상품관련 기술심사 및 소비자 조사의 결과자료 (반덤핑협정 6.2조, 6.4조, 12.2조)	비위반
		② 공개 덤핑수입의 가격효과에 대한 결과 공개 (반덤핑협정 6.4조, 6.9조)	비위반
11	신청서상의 특정정보의 비공개 대우 (반덤핑협정 6.5조)		위반

자료: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds312_e.htm, 저자 정리.

동 사건은 처음으로 우리나라가 반덤핑조치로 피소된 사건으로 우리나라의 무역구제제도가 WTO 분쟁해결을 통하여 검토 받은 사례라고 볼 수 있다. 패널은 인도네시아의 주장을 검토하고 18개 세부쟁점에 대하여 KTC의 반덤핑조사가 반덤핑협정과 일치 또는 불일치하였는지를 검토하였다. 대부

분의 주요 쟁점에서는 KTC의 인도네시아산 백상지에 대한 반덤핑조사 및 반덤핑결정이 반덤핑협정과 일치하였다고 결정하였기에 우리나라의 반덤핑 제도가 반덤핑협정과 일치하게 이루어진다고 볼 수도 있다. 그러나 일부 5개 쟁점에서 패널의 불일치 결정이 내렸다는 점에 유의하여야 한다.

패널이 동 사건에서 위반 결정을 내린 세부쟁점들은 주로 조사기관의 자료사용에 관한 내용이다. 특히 패널은 동 사건에서 조사기관이 자료를 사용하는 권한을 인정하면서도 비공개에 대한 합리적인 이유에 근거하도록 결정하였다. 따라서 동 결정에서는 자료 사용에 대한 조사기관의 결정은 문제 삼지 않았으나 사용 시 적절한 주의를 기울이고 비공개시 그에 대한 합리적인 이유에 근거하고 명시적으로 이해당사자에게 설명하지 아니하였다는 부분에서 불일치 결정이 내려졌다. 또한 덤핑수입이 국내 산업에 영향을 미치는 피해요소들의 분석과 관련하여 패널은 조사기관이 피해요소들을 충분히 평가하지 아니하였고, 요소와 피해간의 관련성을 설명하지 아니하였다고 결정하였다. 우리나라의 반덤핑법에서는 반덤핑협정에 규정된 의무적인 피해요소들을 규정하고 있으나 이러한 요소들의 관련성을 적절하게 평가할 수 있는 분석방법이나 지침이 부족한 문제가 있다(김승호 2007).

동 사건의 주요 쟁점에서 우리나라가 승소하였다는 것은 그 만큼 우리나라의 반덤핑제도가 잘 정비되어 있고 조사관행도 합리적으로 이루어지고 있다는 것을 보여준다. 그러나 불일치하다고 결정을 받은 부분들, 즉 자료의 공개와 합리적인 설명의 제공, 피해분석 등의 부분에서는 기존의 제도를 보완하여 우리나라의 반덤핑제도를 보다 전문적으로 발전시켜 나가는 것이 필요하다.

3. 미국-인도네시아 정향담배 사건 (DS-406)¹⁸⁾

2009년 미국은 청소년 흡연율을 줄이기 위한 일환으로 ‘가족흡연예방 및 담배규제법(Family Smoking Prevention and Tobacco Control Act)’을 통과시켰고 오바마 행정부는 이 법안 Section 907(a)(1)(A)에 따라 특정 맛(flavor)으로 특징화된 담배의 제조 및 판매를 금지하는 기술규정을 도입하였다(Ballet 2011). 그러나 미국 공중보건 정책의 악영향 및 암거래 시장의 활성화 등의 이유로 박하 향이 첨가된 담배는 본 규정의 대상에서 제외하였다. 결과적으로 이러한 미국의 조치에 따라 박하맛으로 특징화된 미국산 담배의 판매는 허용되는 반면, 인도네시아산 정향(clove) 담배의 판매는 금지되기에 이르렀다. 이에 당시 청소년에게 인기가 많았던 정향 담배의 최대 생산국인 인도네시아는 미국 정부가 각종 향 담배의 판매를 규제하면서도 자국이 생산하는 박하향 담배 판매를 허용한 것은 인도네시아 산 담배에 대해 차별적인 조치로 TBT협정을 비롯하여 WTO의 규범에 어긋난다고 주장하였다. 이러한 인도네시아의 주장에 대하여 미국은 박하향 담배의 주요 소비층은 성인인데 반해 인도네시아산 정향 담배의 주요 소비층은 청소년이기 때문에 정향 담배의 수입 금지는 청소년 건강유지를 위하여 필요한 조치라고 주장하였다. 두 당사국의 협의가 이루어지지 못하자 결국 2010년 7월 20일에 패널이 설치되었고 브라질, EU, 멕시코 등 8개국¹⁹⁾이 제3자로 참여하였다.

TBT협정 2.1조는 GATT협정 III조 4항과 같이 내국민대우원칙을 서술하고 있다. 따라서 본 조항의 위반 여부를 다루기 위해서는 ① TBT협정상의 기술규정에 해당하는가, ② 외국산 상품과 국내 상품에 동종관계가 성립하

18) 동 사건에 대한 내용은 WTO, United States - Measures Affecting the Production and Sale of Clove Cigarettes, WT/DS406/R 참조

19) 브라질, 콜롬비아, 도미니카공화국, EU, 과테말라, 멕시코, 노르웨이, 터키

는가, ③ 국내 상품과 동종인 외국산 상품에 대하여 불리한 대우가 존재하였는가를 모두 밝혀야 한다. 본 사례에서 미국의 인도네시아 정향담배 수입 금지 관련 조치가 TBT협정 적용을 받는 기술규정인가에 대한 이의는 없었기 때문에 패널은 ‘동종상품’의 여부와 ‘불리한 대우 존재’에 대한 쟁점을 중점적으로 검토하였다. 또한 TBT협정 2.2조와 관련하여 미국의 수입규제 조치가 불필요한 무역장애통지원칙에 위반하는지 여부를 심리하였다. 이를 위해 패널은 미국이 행한 기술규정 조치가 ① 보호수준의 정도에 적합한가, ② 이를 통해 이루고자 하는 정당한 목적 달성에 기여하는가, ③ 이외에 덜 무역제한적인 조치가 존재하는가를 세부적으로 검토하였다. 이와 더불어 TBT협정 2.12조와 관련하여 기술규정조치의 공표와 발표 사이에 합리적인 기간이 제공되었는지에 대하여 살펴보았다(오선영 2013).

패널은 미국산 박하 맛 담배에 비해 인도네시아산 정향담배를 ‘불리하게 대우(less favourable treatment)’하였으므로 인도네시아산 담배에 대하여 ‘사실상의 차별(de facto discrimination)’을 구성하므로 WTO 기술장벽협정(TBT) 2.1조에 위배된다고 판정하였다. 또한 미국이 당해 기술규정 규제조치의 공표와 발효까지의 공백을 3개월로 둔 것은 2.12조에서 요구하는 ‘합리적인 기간(reasonable interval)’이라고 볼 수 없기에 패널은 미국이 동 조항을 위반하였음을 인정하며 인도네시아의 손을 들어주었다. 반면, 정향 담배의 수입금지 조치는 미국정부가 달성하고자 하였던 ‘청소년 흡연 예방’이라는 정당한 목적수행에 필요한 이상으로 무역을 규제한 것은 아니었기에 2.2조의 위반은 아니라고 판정하였다. 이에 대한 내용을 간략하게 정리하면 <표13>과 같다.

<표13> DS-406 사건 패널의 주요 평결 내용

No	법적 쟁점(제소 근거규정)	패널의 평결	
1	기술규정에 대한 내국민대우 원칙 (TBT협정 2.1조)	①외국 상품과 국내상품의 동종관계 성립 여부	위반
		②외국 동종상품에 대한 불리한 대우	위반
2	불필요한 무역장애 금지원칙 (TBT 협정 2.2조)	①수입금지 조치가 보호수준의 정도에 적합한지 여부	비위반
		②수입금지 조치가 목적달성에 기여하는지 여부	비위반
		③수입금지 이외에 덜 무역제한적인 조치의 존재 여부	비위반
3	합리적인 기간 공지원칙 (TBT협정 2.12조)	위반	

자료: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds406_e.htm, 저자 정리.

TBT협정 내에서 WTO 회원국은 자국민의 건강보호 등을 실현하기 위한 목적으로 각종 기술규정 조치를 채택 할 수 있다. 이때 이러한 기술규정 조치가 국내 동종상품과 수입 동종상품을 구별하고 이러한 구별로 인해 수입품에게 좀 더 불리한 대우가 이루어진 경우, 이는 TBT협정 내 내국민대우원칙에 반하게 되어 결국 WTO 규정위반이 된다. 또한 기술규정조치는 이를 통해 달성하고자 하는 정당한 목적 수행에 필요한 이상으로 불필요하게 무역을 제한하여서는 아니된다.

동 사례에서 패널은 회원국이 선택한 기술규정의 목적의 정당성을 밝힘에 있어 과학적 증거를 사용하였다. 패널은 세계보건기구(WHO) 담배규제기본협약(Framework Convention on Tobacco Control)의 담배 내용물 규제에 대한 지침을 참고하여 실제로 향 담배 판매를 금지하는 것은 WHO의 위 지침에서 실제로 권고하고 있는 방법들 중의 하나라고 설명하였다. 이와 더불어 상품이 지니는 위해성을 줄이기 위한 기술규정 조치의 ‘필요성 원칙’을 논함에 있어서도 과학적 증거의 역할은 매우 크다고 볼 수 있다. 그

러나 충분한 과학적 증거만이 기술규정 조치의 정당한 목적성과 수단의 적절성을 구분 짓는 결정적인 잣대라고 평가하기보다는 과학적 증거를 보충적인 자료로 활용하면 좋을 것이다(Lee 2013).

기술규정 조치는 회원국이 선택한 기술규정 조치보다 국가 간의 무역을 조금이라도 덜 방해하는 방법이 존재한다면 그 방법을 따라야 한다(김철수 2013). 하지만 이를 적용함에 앞서 덜 무역제한적인 다른 조치들이 정당한 목적을 달성할 수 있는지를 반드시 살펴보아야 할 것이다. 즉, 대체수단을 통해 정당한 목적을 이룰 수 있는지의 여부도 중요하지만 ‘목표달성 기여 정도’의 차이도 반드시 고려하여야 할 것이다. 또한 환경보호의 중요성이 갈수록 커지는 만큼, 이를 위한 여러 가지 규제 및 정책 등이 타 회원국에게 불리하게 작용되지 않기 위해서는 이러한 기준들을 습득할 수 있도록 다른 회원국들에게 배려의 시간을 충분히 주어야 할 필요가 있다. 합리적인 기간은 어떤 시점이 기준 시점이라고 정하는 것이 중요한 것이 아니라 이를 사안별로 결정하고 여러 제반사항을 반드시 함께 고려하여야 할 것이다.

4. 남아프리카공화국-인도네시아 A4 백상지 반덤핑 사건 (DS-374)²⁰⁾

남아프리카 공화국은 1999년 5월 28일 처음으로 인도네시아산 A4 백상지에 대해 반덤핑 관세부과를 확정하고 시행하였다. 5년을 넘지 않는 기간 내에 반덤핑규제의 적정성에 대해 재검토해야 하는 일몰재심 의무조항에 따라 2004년 4월 2일 남아프리카 공화국은 반덤핑조치의 최종결정에 대해 재심작업을 개시하였다. 2005년 8월 17일 남아프리카 공화국은 반덤핑조치를 만료하는 것이 덤핑의 지속 또는 재발로 이어질 가능성은 없다고 결정을

20) 동 사건에 대한 내용은 WTO, South Africa - Anti-Dumping Measures on Uncoated Woodfree Paper, WT/DS374/1, WT/DS374/2 참조.

내렸다. 그럼에도 불구하고, 남아프리카공화국은 일몰제심의 검토기간 동안 인도네시아산 A4백상지에 대해 지속적으로 반덤핑 관세를 부과하였다.

이에 인도네시아는 이러한 남아프리카의 반덤핑조치 중단에 대한 불이행은 반덤핑조치의 일몰제심의 수행의 적합성에 관한 반덤핑협정 11.3조에 위반한 것이라고 제기하였다. 또한 인도네시아는 반덤핑협정 16.4조에 근거한 남아프리카 공화국의 반기 보고서에서 인도네시아 A4 백상지에 대해 2004년 4월 2일에 시작한 일몰제심의 검토가 합리적인 기간 내에 종료되지 않고 계속 진행되었던 점을 지적하며, 이러한 검토가 보통 12개월 이내에 신속하게 종료되어야 한다는 반덤핑 11.4조에 위반한 것이라고 주장하였다.

결국, 2008년 5월 9일 인도네시아는 남아프리카 공화국의 인도네시아 산 A4 백상용지에 대한 지속적인 반덤핑조치 시행에 대해 협의를 요청하게 되었다. 이에 2008년 11월 20일 남아프리카 공화국이 관세 및 소비세에 관한 개정안을 공표하고 2003년 11월 27일부터 인도네시아의 A4 백상지에 부과된 반덤핑관세에 대해 소급적용하기로 함에 따라 인도네시아는 DSB에 협의 요청을 철회한다고 통보하며 동 사건은 마무리되었다.

5. EU-인도네시아 지방성 알코올 반덤핑 사건 (DS-442)²¹⁾

EU는 인도네시아산 특정 지방알코올 및 혼합물에 대하여 덤핑조사를 개시하였고, 2011년 EU위원회 규정 No 1138/2011 및 No 446/2011에 따라 반덤핑관세를 확정하고 잠정 반덤핑관세를 징수하였다. EU는 덤핑조사 과정에서 관련 인도네시아 수출업체 및 생산자에 대한 덤핑가격을 산정함에 있어 싱가포르에서 수출하는 인도네시아 업체들은 포함시키지 않았다. 이와 더불어

21) 동 사건에 대한 내용은 WTO, European Union - Anti-Dumping Measures on Imports of Certain Fatty Alcohols from Indonesia, WT/DS442/1 참조.

어 EU는 관련 싱가포르 판매소에서 지불된 수수료와 판매비용을 인도네시아 수출업체에 반영하여 수출가격을 조정하였다. 이에 인도네시아는 이러한 EU의 이중계산은 반덤핑협정 2.3조 및 2.4조(수출가격과 정상가격의 공정한 비교), 5.8조(덤핑마진의 최소허용수준), 3.1조 및 3.5조(덤핑과 피해의 인과관계) 등 광범위하게 저촉되며, EU가 관련 규정을 시행함에 있어서 공평하며 합리적인 방식으로 시행하지 않았기 때문에 GATT 1994 6조와 10.3조에 위반된다고 이의를 제기하였다.

또한 EU는 국내 동종상품의 범위를 결정함에 있어 ‘분지 된’ 지방알코올 제품에 대한 산정은 제외시켰다. 이에 인도네시아는 EU가 이러한 결정에 대한 적절한 근거가 없고 국내 산업의 범위에 대한 합리적이고 충분한 자료 및 설명을 제공하지 않았기 때문에 반덤핑협정 2조 및 3조, 4조 등에 위반된다고 제기하였다. 2012년 7월 27일 인도네시아는 인도네시아산 지방알코올 수입에 대한 EU의 반덤핑부과 확정과 잠정조치에 관한 조사의 특정 측면에 대하여 EU와의 협의를 요청하였으나 합의점을 찾는데 실패하였다.

결국, 인도네시아는 2013년 5월 1일 WTO에 패널설치를 요청하였으며 인도, 한국, 미국이 제3자 참여의 권리를 획득하였고 이후 말레이시아, 태국, 터키의 제3자참여가 결정되었다. 2014년 12월 18일 인도네시아는 일반이사회 사무총장에게 패널 구성을 결정하도록 요청하였고 같은 달 18일 패널이 구성되었다. 2015년 6월 11일 패널 위원장은 패널들의 경험부족으로 인하여 검토가 지연되고 있음을 DSB에 통보하였고 곧 실질적인 검토를 개시하여 2016년 하반기에 양국 당사자에게 최종보고서를 교부할 예정이라고 밝혔으며 동 분쟁에 대한 패널의 판정은 2016년 9월 말인 현재 아직 내려지지 않은 상황이다.

4.1.3 산업 및 통상정책과의 관련성

앞서 살펴보았듯이 인도네시아 제소관련 주요 특징은 첫째, 제조업분야에 대한 제소의 치중과 둘째, 반덤핑협정위반에 대한 제소의 증가로 구분할 수 있다. 따라서 이러한 두 가지 특징과 관련하여 인도네시아의 산업 및 통상 정책 측면에서 분석을 진행하고자 한다.

1. 제조업수출육성 정책

인도네시아의 제소가 대부분 제조업 분야에 편중되어 있는 것은 인도네시아가 제조업수출육성 정책을 추진해온 것에 기인한 것이라고 볼 수 있다. 인도네시아는 수차례에 걸친 경제개발계획을 통하여 높은 경제성장을 보이는 가운데에서도 원유 등 국제원자재의 가격변동과 국가경제상황에 맞추어 진행된 산업정책 변화 등에 따라 산업구조도 크게 변하는 경향이 있다. 인도네시아는 풍부한 천연자원을 바탕으로 주요 수출품이었던 원유가격 상승에 힘입어 급속한 성장을 이룩할 수 있었으나, 1980년대 들어 원유가의 하락은 석유수출이 성장의 기반이었던 경제를 침체하게 하였다. 이를 계기로 인도네시아는 비석유·가스 부문 산업을 육성시키려는 정책을 추진하였고 1990년대 제조업부문의 수출에 보다 중점을 두게 되었다(안세영 2002).

인도네시아는 수하르토 체제 출범이후 본격적으로 산업화를 추진하였으며 1969년부터 새 정권이 들어설 때마다 세계경제환경과 자국 산업구조의 변화에 맞추어 경제개발 5개년계획을 발표하여 산업정책의 목표를 수정·변경하여 왔다. 이는 크게 1969년부터 1994년까지 추진된 제1차 장기경제개발계획과 1994년부터 현재까지 추진되어오고 있는 제2차 장기경제개발계획으로 구분하여 볼 수 있다. 제1차 장기경제개발계획은 경제자립, 경제안정

과 성장, 공평한 소득분배라는 기본목표 하에 5차례에 걸쳐 경제개발계획이 추진되었다(정영규 2002).

우선 제1~2차(1969~1979년) 경제개발계획 기간 중에는 농업부문의 집중육성과 더불어 높은 실업률 해소를 위해 섬유, 봉제, 신발, 식음료 등과 같은 고용창출효과가 높은 소비재 경공업에 위주로 수입을 대체하는 전략을 추진하였다. 이에 따라 제조업에서 경공업의 비중이 증가하게 되었다. 제3~5차(1979~1995년) 경제개발계획 기간은 석유 가스부문에 대한 의존도를 줄이면서 제조업의 육성을 최우선 과제로 삼고 국제적 경쟁력을 갖춘 수출지향산업의 육성으로 전환하게 되었다. 이로 인해 인도네시아의 제조업부문은 제1~2차 경제개발계획기간 중 10% 내외에 머물렀으나 1980년대 들어 수출지향산업의 육성에 역점을 두면서 그 비중이 크게 확대되어 1990년대 중반 26%대로 크게 높아졌다(안승국 2009, 정영규 1998).

이와 같이 경제개발계획의 성공적인 추진에 힘입어 제조업부문의 경제활동이 왕성해지는 가운데 제조업분야의 구조적 변화도 이루어졌다. 그 변화로 제조업의 경공업부문 내에서는 대체로 식료품, 담배제품, 의복, 신발, 목재 및 목재제품 등 노동집약적 산업의 비중이 크게 증가 하였다. 반면 중화학공업부문 내에서는 정유 산업의 비중이 급격히 낮아졌고 풍부한 산림 및 자원을 바탕으로 한 종이제품, 철, 금속제품, 수송장비 등의 에너지자원 의존생산업의 비중이 계속적으로 증가하였다. 이러한 현상은 인도네시아의 산업구조가 점차 고도화됨에 따라 천연자원을 직수출하기보다는 국내에서 가공하여 수출하고 있기 때문인 것으로 해석할 수 있다(BKPM 2001, David 1999).

하지만 1990년대 중반 이후 엔의 약세와 중국의 저가상품 공세에 따라 수출이 급격히 감소되었고 무역수지의 적자 폭이 확대되었다. 이러한 상황에서 1997년 태국에서 시작된 경제위기는 인도네시아에까지 확산되어 결국

인도네시아는 IMF의 관리체제에 들어가게 되었다. 1997년 아르헨티나에 대한 제소의 경우, 아르헨티나가 인도네시아의 경제상황이 외환위기로 인해 특히 민감할 시기에 주요 수출품목인 신발류에 세이프가드조치를 취함으로써 이에 인도네시아가 더욱 강력하게 반발한 것이라고 볼 수 있다.

1998년 수하르토의 독재정권 실각 이후로 지속되었던 인도네시아 정치 및 경제의 불확실성은 2004년 유도요노 정부로의 새로운 정권교체로 인해 어느 정도 제거되면서 경기가 다시 회복되기 시작하였다. 유도유노 정부는 경제도약 및 자립선진공업국가로의 진입이라는 제2차 장기경제개발계획의 기본목표 하에 첨단기술산업 육성 및 제조업 분야를 중심으로 한 수출지향 공업화 정책을 지속적으로 추진하였다. 이러한 정책의 시행으로 인도네시아의 수출에 상당한 비중을 차지하고 있었던 제지산업은 활기를 띠며 그 수출규모가 더욱 확대되었다. 인도네시아산 종이제품의 수출증가는 결국 2004년 인도네시아와 우리나라의 WTO분쟁으로 이어졌다. 이후, 인도네시아의 제지산업에 대한 제소는 2008년 파키스탄을 상대로 제기한 것을 비롯하여 2015년 미국을 상대로 한 제소까지 3건이나 더 발생하였다.

2008년 글로벌 금융위기 이후, 세계 경기침체로 인한 전반적인 수출량감소와 더불어 각국의 다양한 보호무역조치로 인하여 인도네시아의 제소는 더욱 증가하였다. 2009년 유도유노 대통령은 재선에 성공하면서 2011년에서 2014년까지 제조업 성장률을 평균 6.79%로 높이기 위한 정책을 시행하였다. 인도네시아 정부는 그 주요 산업정책의 일환으로 담배산업의 성장률을 8.4%로 향상시키는 목표를 세웠다. 이 시기에 미국과 호주는 자국민건강 보호를 위한 차원에서 인도네시아산 담배류에 대한 수입규제조치를 취하였다. 인도네시아산 정향담배에 대한 양국의 조치는 세계 최대 정향담배 생산국이자 미국 내 판매 1위였던 인도네시아의 담배업계에 큰 타격을 입히게 되고 인도네시아는 WTO에 강력하게 이의를 제기하였다.(Ballet 2011,

Lee 2013).

2012년, 2014년 EU에 대한 2건의 제소도 마찬가지로 인도네시아의 주력 수출품인 지방알콜 및 팜유로 생산되는 바이오디젤에 대하여 제기되었다. 인도네시아는 세계 최대 팜유 생산국으로서 관련 품목의 수출을 적극적으로 지원해왔다. 이로 인해 EU에 대한 관련제품의 수출이 증가하였고 EU는 시장 방어적인 전략으로 반덤핑이라는 수단을 사용하면서 분쟁으로 이어진 것이다. 즉, 인도네시아의 제조업수출지향정책으로 인하여 관련 품목의 수출은 증대되고 수입국의 자국 산업을 보호하기 위한 불공정무역행위는 더욱 빈번해지게 되는 것이다. 결국 인도네시아는 주요 수출품의 이익을 담보하기 위하여 WTO에 이의를 제기함으로써 그 제소건수가 자연스럽게 증가하는 현상으로 나타나는 것이다.

2014년 개혁성향의 조코위 대통령의 신정부 출범 이후, 인도네시아는 2025년까지 지속적이고 장기적인 제조업 수출육성정책의 추진과 인프라 개발 및 투자확장을 강조함에 따라 해당 산업들의 성장세는 지속될 것으로 전망된다. 또한 최근 중국경제 성장둔화 등의 이유로 원자재 수요가 감소되고 건설업, 제조업 등의 산업은 꾸준히 큰 성장세를 보이고 있다. 그러므로 이와 관련한 산업에 대한 분쟁이 증가될 것으로 예상되기에 인도네시아의 정책 및 규제에 대한 지속적인 모니터링이 필요하다.

2. 반덤핑에 대한 제소

반덤핑협정에 대한 제소의 증가는 최근 전 세계적인 보호무역주의 확대 현상과 관련이 있어 보인다. 2008년 말 글로벌 금융위기로 인하여 전 세계적인 불경기가 우려되는 시점에서 각국이 보호무역조치 취함으로써 이에 대한 반덤핑제소가 빈번해지고 있는 것이다. 반덤핑제소는 경기하락으로 인

해 수입국내 산업이 좋지 않은 상태에 있을 때, 특히 실업이 발생하는 상황에서 증가하는 경향이 있다. 경기침체 시 제소국 입장에서는 산업피해 입증에 용이하고 수출국 입장에서는 저가수출을 할 유인이 높기 때문이다 (Leidy 1997, Knetter 2003).

반덤핑제도는 WTO 출범 이후 자국 산업의 보호를 위한 사실상 유일한 수입규제 수단으로 간주되고 있다. 즉, 현행 WTO 체제하에서 회원국이 취할 수 있는 보호무역조치 중의 하나가 반덤핑 조치인 것이다. WTO 다자간협상 결과 관세양허품목이 확대되고 관세율이 점차 낮아짐에 따라 교역장벽으로서 관세의 역할은 줄어든 반면 반덤핑 조치를 중심으로 한 무역구제의 유형이 새로운 무역장벽 형태로 등장한 것이다. 반덤핑제도는 세이프가드나 상계조치와 비교하여 그 적용이 비교적 용이할 뿐만 아니라 특정국가에 대해서만 선별적으로 발동할 수 있는 점 등으로 인하여 가장 많이 사용되고 있다. 또한 WTO 반덤핑협정상의 규정에 모호한 점이 많기 때문에 세계 각국은 반덤핑제도의 운용절차를 자국에 유리하도록 규정하는 등 덤핑의 규제보다는 보호무역의 수단으로서 반덤핑 제도를 이용하고 있다(김기수 1995, 이제홍 2011).

반덤핑조치의 요인은 수출국으로부터 수출량의 증가로 인해 수입국내 산업의 시장점유율이 하락하는 경우가 가장 대표적이다. 반덤핑의 경우 조사 결과에 관계없이 반덤핑조사를 하는 것만으로도 수입량을 위축시킬 수 있어서 제소국의 수출에 막대한 타격을 입힐 수 있다. 제소국은 판정까지의 잠정조치를 받을 우려가 있어 경제적 피해가 클 수밖에 없기 때문에 반덤핑을 전략적으로 남발하는 경우가 많다. 미국, 호주, EU 등 주요 선진국들은 오래전부터 개도국의 값싼 수입품에 대하여 자국 산업을 보호하기 위한 수단으로 반덤핑제도를 활용해왔다. 이와 더불어 세계경제위기 이후 불황에 대한 위기감으로 더욱 확산된 보호무역주의로 인해 인도네시아 수입품에

대한 반덤핑조치가 증가하게 된 것이라고 볼 수 있다. 이는 인도네시아의 제소 10건 중 7건이 2008년 이후 제기되었고 주로 미국, EU를 상대로 이루어졌다는 점을 통해 알 수 있다.

인도네시아와 같은 신흥개도국들의 반덤핑제소는 대부분 그들의 경제개발계획과 그 추이를 같이하는 유치산업보호목적으로 이루어지지기 때문에 정부의 정책적인 고려 및 개입의지가 높다. 왜냐하면 반덤핑제소는 제소국 입장에서도 상당한 법률 및 회계자문비용 등이 소요되고 그러한 비용을 감당할 수 있는 만큼 대규모 산업이어야 하기 때문이다. 특히 수입국이 개발도상국인 경우 제소 산업이 최근 자본투자를 확대하였고, 최근 과거 3년 정도 생산량의 감소까지 경험하고 있다면 반덤핑제소를 할 가능성이 매우 높아진다고 하고 있다(Bown 2008). 이는 인도네시아가 1998년 아르헨티나를 상대로 신발류에 대한 제소사건을 시작으로 하여 최근 2015년 미국을 상대로 한 코팅용지에 대한 제소까지 주로 인도네시아가 수출육성책으로 내세운 품목분야에 대하여 제기된 것을 보면 알 수 있다. 즉, 인도네시아가 수출품목으로 주력하고 있는 분야의 지속적인 발전을 위하여 막대한 비용 및 시간을 들여서라도 상대국의 보호무역조치에 대하여 적극적이고 공세적인 대응을 하고 있다는 것을 말해준다.

3. 시사점

이상의 분석결과에서 인도네시아 제소관련 몇 가지 시사점 및 대응방안을 도출할 수 있었다. 첫째, 인도네시아가 WTO에 제소한 상품분야는 인도네시아의 경제정책 및 산업구조의 변화에 상당한 영향을 받는 것을 알 수 있었다. 인도네시아는 주요 제조업에 대하여 수출지향적 전략을 시행해왔고 관련 수출품에 대한 상대국의 보호무역적 조치에 대해서는 WTO에 제소하

는 등 상당히 적극적으로 대응하고 있다. 따라서 우리나라는 경기활성화 정책에 의해 변경될 인도네시아의 국내법규 및 규정에 대하여 지속적인 관심을 가지고 모니터링을 할 필요가 있다. 특히 인도네시아의 정책관련 정보 공개가 제한적이고 정책 변화가 빈번히 이루어진다는 점에서 우리나라의 기업들은 인도네시아의 주요 정책관련 동향을 사전에 파악하여 진출 전략을 수립해야 할 것이다.

둘째, 인도네시아는 상대국의 반덤핑조치에 대하여 적극적인 WTO 제소를 통해 강력하게 이익을 제기하고 있다는 점을 유의하여야 한다. 물론 2004년 인도네시아가 우리나라를 상대로 제소한 사건의 주요 쟁점에서 우리나라가 승소하였다는 것은 그 만큼 우리나라의 반덤핑제도가 잘 정비되어 있고 조사관행도 합리적으로 이루어지고 있다고 할 수 있다. 그러나 불일치하다고 결정을 받은 부분들도 있었기에 기존의 제도를 보완하여 우리나라의 반덤핑제도를 보다 전문적으로 발전시켜 나가는 것이 필요하다. 특히 보호무역주의 확산으로 인하여 향후 반덤핑제도를 활용하는 국가들이 더욱 증가할 가능성이 있고 이에 따른 제소도 증가도 예상되는바 우리나라는 이에 대한 대응방안을 모색할 필요가 있다. 반덤핑조치는 그 활용에 있어서의 동기가 자국 산업의 보호 및 육성 또는 보복 등 국가별로 다양하다는 점을 감안하여 국가별 대책을 세우는 것이 바람직할 것이다. 이를 위해 향후 인도네시아를 비롯한 동남아시아 국가들과의 다자간 협상에서 반덤핑제도 운영의 투명성을 제고하는 방안을 강구해나가야 할 것이다. 특히 한-인도네시아 CEPA 협상 시 무분별한 반덤핑제도의 사용을 상호 자제하는 장치를 마련하는 등 관련 부분에 대한 활발한 논의가 필요할 것이다. 또한 우리나라 정부는 무역관련 단체 및 기관을 활용한 사전경보체제를 강화하고 전문기관 및 전문가 양성을 위한 지원을 확대하는 것이 중요하다.

제2절 피소사례

4.2.1 인도네시아 피소현황 및 특징

인도네시아가 상대국으로부터 피소된 사건은 총 14건으로 이를 국가별, 연도별, 협정별, 상품분야별, 판정결과 등으로 정리하면 <표14>와 같다. 우선 인도네시아를 피소한 상대국으로는 EU 2건, 일본 2건, 미국 4건, 뉴질랜드 2건 등 선진국으로부터 피소된 분쟁의 수는 총 10건으로 71.4%의 비중을 차지하고 있다. 이 외에 브라질 2건, 베트남, 대만으로부터 각 1건씩 피소되었다. 인도네시아의 주요 교역대상국이 일본, 미국, EU 등 선진국이라는 점을 감안한다면 선진국의 피소가 다수인 점은 자연스러운 결과이다.

연도별 피소 추이를 보면 1996년 4건 이후 전무하다가 2013년부터 10건으로 급증한 것을 볼 수 있다. 또한 이러한 피소가 1996년 일본, EU, 미국이 각각 제소한 4건을 비롯하여 2013년 미국, 뉴질랜드로부터 제기된 5건, 2014년, 2016년 브라질로부터 제기된 2건까지 비슷한 시기에 동일한 품목의 동일한 협정 위반에 대해 연속적으로 이루어진 것을 알 수 있다.

세부협정별 위반사항을 살펴보면 GATT 1994 위반을 제외하면 농산물 협정, 수입허가, 선적 전 검사, 무역관련 투자 등의 비중이 높아 앞서 살펴본 제소의 경우와 상당한 차이가 있는 것을 알 수 있다. 제소의 경우 반덤핑, 상계관세 등 불공정무역조치에 대한 제소가 빈번한 것에 비해 피소의 경우 개도국들이 주로 비관세장벽으로 사용하는 수입허가, 선적 전 검사, 무역관련 투자 등과 관련된 피소가 다수를 이루고 있다.

인도네시아가 피소된 상품분야로는 자동차산업관련 4건, 농축산물관련 7건, 철강제품관련 2건, 담배상품관련 1건으로 자동차, 농축산물, 철강제품

등이 주를 이루고 있다. 자동차 및 철강제품의 경우 무역관련 투자조치, 상계조치, 세이프가드 관련 협정 위반에 대한 상대국의 제소가 이루어졌다. 이는 최근 인도네시아의 자동차산업 및 철강 산업의 발전으로 인한 자동차 부품과 철강제품의 수입이 증가한 것과 관련이 있어 보인다. 또한 농축산품과 관련하여 선적 전 검사, 수입허가, TBT, SPS 등에 대한 위반으로 피소가 되었는데 이는 인도네시아가 관련 국내산업 보호를 위해 비관세장벽 조치를 활용하고 있다는 것을 보여주고 있다.

인도네시아가 피소된 사건의 판결현황을 살펴보면 총 14건의 피소건 중 5건에 대한 분쟁해결절차가 최종적으로 마무리되었으며 나머지 9건은 진행중이거나 보류된 사건이다. 최종 판결된 5건 중 승소한 사건은 없고 4건이 패소하였으며 1건은 합의로 해결되었다. 피소국의 입장에서 인도네시아의 합의는 패소의 성격이 짙기에 이 경우 합의는 패소로 분류할 수 있다. 따라서 인도네시아는 앞서 살펴본 제소의 판정결과는 달리 5건의 피소 판결 중 모든 사건에서 패소하였다. 이는 그만큼 인도네시아가 국내산업과 천연자원 에 대한 보호무역정책을 실시하여 왔고 이러한 조치가 WTO 협정에 위반되거나 상충되었다는 것을 증명하기도 한다. 그러므로 인도네시아가 WTO 에 피소된 사례와 관련하여 분쟁의 실제적 쟁점과 주요 판결내용 등을 구체적으로 살펴보고자 한다.

<표14> 인도네시아 WTO 분쟁 피소현황

사건 번호	피소 상대국	피소 연도	제목	관련 품목	관련 협정	결과
DS54	EU	1996.10	Certain Measures Affecting the Automobile Industry	자동차	GATT 1994, SCM, TRIMs	패소 (항소판결)
DS55	일본	1996.10	Certain Measures Affecting the Automobile Industry	자동차	GATT 1994, SCM, TRIMs	패소 (항소판결)
DS59	미국	1996.10	Certain Measures Affecting the Automobile Industry	자동차	GATT 1994, SCM, TRIMs, TRIPs	패소 (항소판결)

DS64	일본	1996.11	Certain Measures Affecting the Automobile Industry	자동차	GATT 1994, SCM, TRIMs	패소 (항소판결)
DS455	미국	2013.1	Importation of horticultural products, animals and animal products	농축산물	GATT 1994, 농산물협정, 수입허가	패널설치
DS465	미국	2013.8	Importation of Horticultural Products, Animals and Animal Products	농축산물	GATT 1994, 농산물협정, 수입허가, 선적전 검사	협의중
DS466	뉴질랜드	2013.8	Importation of Horticultural Products, Animals and Animal Products	농축산물	GATT 1994, 농산물협정, 수입허가, 선적전 검사	협의중
DS477	뉴질랜드	2014.5	Importation of Horticultural Products, Animals and Animal Products	농축산물	GATT 1994, 농산물협정, 수입허가, 선적전 검사	패널구성
DS478	미국	2014.5	Importation of Horticultural Products, Animals and Animal Products	농축산물	GATT 1994, 농산물협정, 수입허가, 선적전 검사	패널구성
DS481	EU	2014.6	Recourse to article 22.2 of the DSU in the US - Clove cigarettes dispute	담배	분쟁해결양해	합의
DS484	브라질	2014.10	Measures Concerning the Importation of Chicken Meat and Chicken Products	가금류	GATT 1994, SPS, TBT, 농산물협정, 수입허가, 선적전 검사	패널구성
DS490	대만	2015.2	Safeguard on Certain Iron or Steel Products	철강	GATT 1994, 세이프가드	패널구성
DS496	베트남	2015.6	Safeguard on Certain Iron or Steel Products	철강	GATT 1994, 세이프가드	패널구성
DS506	브라질	2016.4	Measures Concerning the Importation of Bovine Meat	가금류	GATT 1994, 농산물협정, 수입허가, TBT, SPS	협의중

주: 2016년 9월말 기준.

자료: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_by_country_e.htm, 저자 정리.

4.2.2 주요 분쟁사례 분석

앞서 언급하였듯이 인도네시아가 피소된 사례 중 2016년 9월까지 종료된 사건은 5건이며 인도네시아가 패소의 최종 판결을 받은 4건은 모두 EU, 일본, 미국 등 선진국으로부터 제소된 사건이다. 또한 4건 모두 인도네시아의 자동차 산업에 관한 분쟁으로 우리나라가 자동차관련 분쟁에 대비하여 관련 핵심사항을 충분히 인식하고 있어야 할 필요가 있다. 특히 동 사건은 제3당사국으로 우리나라와 인도가 분쟁에 참여하였고 국내 자동차 산업 보호라는 관점에서 우리나라가 그 결과에 상당한 관심을 가지고 사건의 추이를 지켜보았던 사안이다. 이와 더불어 패널설치가 이루어진 1건, 합의로 종료된 1건에 대한 분석을 진행하고자 한다. 이 중 2012년 패널설치가 이루어진 미국-인도네시아의 농산물관련 분쟁은 최근까지 뉴질랜드, 브라질로부터 비슷한 양상으로 총 7건이나 제기되었기 때문에 보다 구체적으로 분석해 볼 필요가 있다.

1. 인도네시아- 국민차육성책 조치 사건 (DS-54,55,59,64)²²⁾

동 사건은 EC(현재의 EU), 일본, 미국이 인도네시아가 자국의 자동차 산업 육성을 위해 시행한 일련의 조치가 최혜국 대우, 내국민 대우 원칙의 위반이며 보조금협정 등과도 부합되지 않는다고 제소한 사건이다.

인도네시아는 자국의 자동차 산업을 발전시키기 위해 자동차산업 정책(1993 car programme)과 국내 자동차 산업 육성책(National car programme) 두 가지 형태의 자동차 육성책을 시행하였다. 우선, 인도네시

22) 동 사건에 대한 내용은 WTO, Indonesia - Certain Measures Affecting the Automobile Industry, WT/DS54,55,59,64/R 참조.

아는 1993 프로그램을 통해 인도네시아산 부품을 일정 비율 이상 사용하는 자동차 제작에 소용되는 수입 부품에 대해서는 그 자동차의 국산화율(local content rate)에 비례하여 수입 관세를 경감하거나 면제하여 주었으며 지정된 국산화율을 초과하는 자동차에 대해서는 사치세(luxury sale tax)를 경감하여 주었다.

이와 더불어 1996년 National car programme을 통해 인도네시아 자동차 회사가 자국 기업이 소유하는 생산시설에서 자동차를 국내생산하고, 자국민이 소유한 브랜드를 부착할 경우 국민차(national motor vehicle) 회사라는 지위는 부여하고 동 자동차 제작에 소요되는 외국산 부품에 대해서는 수입 관세를, 자동차에 대해서는 사치세를 면제하여 주었다. 국민차 회사 지위를 유지하기 위해서는 3년간에 걸쳐 국산화율을 증가시켜 나가게 하였다(February 1996 car programme).²³⁾ 또한 인도네시아 국민이 외국에서 제작하였고 국산화율을 충족한 차량에 대해서는 국내에서 제작된 것과 동일하게 취급하였다. 단 해외 생산자가 동 자동차 가격의 25%에 해당하는 인도네시아산 부품을 구매할 경우 20%의 국산화율을 충족한 것으로 간주하였다(June 1996 car programme). 아울러 인도네시아 정부는 국민차 회사 지정 요건을 유일하게 충족하는 인도네시아 자동차 회사 PT Timor Putra Nasional(TPN)사에게 6.9억불의 여신을 제공하여 주었다.

EC, 일본, 미국은 이러한 조치가 GATT I 조1항, III조2항, TRIMs 협정 2조1항, SCM 협정 5조, 6조, 28조 및 TRIPs 협정 3조 등에 위반된다고 주장하고 패널 설치를 요청하였고 1997년 7월 구성된 단일 패널이 각 사건을 병합 심리하였다. 인도네시아 TPN사가 생산하는 자동차가 우리나라 기아 자동차 Sephia를 기본 모델로 하였던 관계로 우리나라가 인도와 함께 제3

23) 국내 자동차산업 육성책(National car programme)은 다시 법령개정과 세부적인 육성책(February 1996 car programme 및 June 1996 car programme)으로 추진되었다.

당사국으로 참여하였다.

동 사건과 관련하여 제소국과 피 제소국간의 주요 쟁점 사항은 크게 6가지로 구분할 수 있다. 특히 패널은 주요 쟁점으로 인도네시아의 국내 자동차 산업 육성책에 따른 특정 보조금의 사용, SCM 협정, TRIMs 협정 등에 위반되는지를 중점적으로 심리하였다. 또한 각 협정간의 관계 및 협정 위배의 여부에 대한 검토를 실시하였다.

패널은 인도네시아의 자동차 육성 산업에 대한 조치와 관련한 일본, EC, 미국이 제기한 주장 받아들여 인도네시아가 대부분의 주요 쟁점 사항에 대해서 위반하였다고 판시하였다. 그러나 TRIPs협정과 SCM협정의 2가지의 세부쟁점에 대한 제소국의 주장에 대해서는 이를 입증할 증거가 충분치 않다고 기각하였다. 패널은 인도네시아가 대부분의 주요 쟁점 협정상의 규정들에 위반한 만큼 제소국들의 협정상의 이익을 무효화하거나 침해하였다고 보고 인도네시아의 조치들을 WTO 협정상의 의무에 합치되게 하도록 권고하였다. 이에 대한 세부적인 내용을 정리해보면 아래 <표15>와 같다.

<표15> DS-54,55,59,64 사건 패널의 주요 평결 내용

No	법적 쟁점(제소 근거규정)	패널의 평결
1	자국산 부품 의무 구입에 대한 무역관련 특정 투자 조치에 해당 여부 (TRIMs 협정 2.1조, GATT 3.4조)	위반
2	외국 동종 상품에 대한 조세 차별(GATT 3.2조)	위반
3	특정 외국 동종 상품에 대한 특혜 여부 (GATT 1.1조)	위반
4	GATT 3조와 SCM 협정의 상호 배타적 적용 (GATT 16조)	위반
5	상표사용에 관한 내외국인의 차별 (TRIPs 3조, 19조, 20조)	비위반

6	조세 및 관세 면제의 보조금협정 위반 여부	①보조금의 특정성 여부 (SCM협정 2.3조)	위반
		②동종 상품의 수입을 배제 또는 방해(SCM협정 6.3조)	비위반
		③가격인하로 인한 심각한 손상 (SCM협정 5조)	위반

자료: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds54_e.htm, 저자 정리.

동 사안에서 GATT 및 WTO 협정문 적용에 대한 패널의 판정은 분쟁의 해석에 있어서 어느 한 협정문을 유일하게 우선 적용할 수 없고 각 협정이 상호보완적이라는 것을 의미한다. 또한 분쟁의 쟁점이 되는 사항에 대해서도 당사국들의 적극적인 증거 제시가 패널의 평가에 영향을 미친다는 것을 알 수 있다. 특히, 미국이 주장한 TRIPs협정의 위반 및 SCM관련 협정의 위반에 대하여 패널이 미국의 증거 자료의 불충분 및 타당성을 근거로 기각하였다는 점을 보았을 때, 분쟁 발생 시 제출해야 하는 입증자료는 과학적이고 합리적인 분석에 기초하여 준비되지 않는 한 피소된 사건에서 승소하기란 어려운 일이라는 것을 알 수 있다(김승호 2007).

따라서 분쟁의 해결에 있어서 전문적인 능력 및 인력이 부족한 인도네시아 및 동남아시아 국가들은 적극적인 증거제시 등을 통해 피소국에게 부여된 입증책임을 충분히 활용하기 보다는 제소국들의 주장에 대한 불충분 여부를 주장하는 것도 방법일 수 있다. 하지만 보다 장기적인 관점에서 국제통상분쟁 전문가의 양성 및 관련 시스템 개발을 통하여 관련 협정에 대한 면밀한 분석과 적극적인 대응 방안의 도출이 필요할 것이다. 또한 인도네시아 및 동남아시아 국가들은 관련 국내 법규가 WTO 협정에 위반되는지 여부를 사전에 검토하고 이를 수정 및 보완하여 향후 불필요한 분쟁 발생의 여지를 줄여나갈 필요가 있다.

우리나라는 인도와 함께 제3당사국으로 참여하여 판결에 대한 특별한 관심을 가졌던 만큼 향후 자동차관련 분쟁에 대비하여 면밀한 분석과 대응책

을 세울 필요가 있다. 우리나라는 인도네시아 및 동남아시아 국가들에 대한 자동차 수출에 있어서 수입국의 국내법을 충분히 파악하고 특히 동 사건에서 쟁점화 되었던 SCM, GATT, TRIMs 등 관련협정에 대한 주의가 필요하다. 특히 인도네시아 및 동남아시아 국가들은 국내 산업을 보호하기 위한 국내 법규 및 정책을 시행하고 있기에 이에 대한 충분한 이해와 관련 법규 위반에 대한 사전의 준비를 통하여 앞으로의 분쟁 발생을 미연에 방지해야 할 것이다.

2. 미국/뉴질랜드 - 인도네시아 농산물수입규제 사건²⁴⁾

(DS-455,465,466,477,478)

인도네시아 정부는 2012년 농업부장관령 제15호를 시행하며 이 규정에 따라 과일, 채소 같은 신선농산물 수입 시 인도네시아어로 번역된 원산지 및 경유지 표기와 검역증명서가 동반되어야 수입을 허가하였다. 또한 수입 통관 지역이 기존의 8곳에서 마카사르항구, 수라바야항구, 메단항구, 자카르타 국제공항 4곳으로 축소하고 방역을 위해 모종 형태의 원예작물 수입을 금지하였다. 또한 인도네시아 정부는 2011년 농업부장관령 제24호를 시행하여 수입 축산품에 대해 검역소 외에도 농업부 산하 축산보건협회의 승인 및 추천을 받아야 수입을 허가하였다.

인도네시아는 쇠고기 수입을 금지하고 오직 인도네시아 안에서 도축된 소를 살 경우에만 제한적으로 수입을 허가하였고 이 역시도 수량과 최저가격에 대하여 엄격한 제한을 하였다. 뿐만 아니라 생우와 식육수입에 대한 관리도 엄격해서 무역부와 농산부로부터 각각 RIPH 인증 및 추천을 받아

24) 동 사건에 대한 내용은 WTO, Indonesia - Importation of Horticultural Products, Animals and Animal Products, WT/DS455/7 참조.

야 하며, 허가를 얻기까지 3개월의 시간이 소요되고 그 허가 역시 제한된 기간에만 허용하였다. 인도네시아 정부는 수입인증을 받기 위해 상당히 까다로운 절차와 불투명한 허가제 시스템을 운영함으로써 사실상 관련 상품에 대한 수입이 불가능하게 하였다. 이에 미국은 인도네시아의 허가제 등으로 관련 제품의 수출이 차질을 빚고 있으며, 이는 WTO의 농산물협정 19조 및 수입허가 절차에 관한 협정 6조 등 통관관련협정에 위반되는 것이라고 주장하였다. 미국은 인도네시아가 자국의 농산품 및 축산품의 수입에 대해 부과한 특정 조치와 관련하여 2013년 1월 10일 인도네시아 정부에 협의를 요청하였다. 협의에 대한 별다른 진전이 없자 미국은 2013년 3월 14일 WTO에 패널설치를 요청하였으며 2013년 4월 24일 패널이 설치되었다. 호주, 캐나다, EU, 중국 등 11개국²⁵⁾은 제3자 당사국으로서 분쟁에 참여하는 것을 요청하였고 이에 대한 권리를 확보하였다.

동 사건과 관련하여 패널은 인도네시아가 실시한 수입규제가 공평하고 합리적인 방식으로 시행되었는지(GATT 1994 10.3조), 수입허가 제도가 관세 및 세금 등의 수입금지와 제한의 효과를 초래하는지에 대한 여부(GATT 1994 11.1조), 농산물 수입품에 대해 관세가 아닌 다른 조치를 무역장벽으로 활용하였는지에 대한 여부(농산물협정 4.2조), 비자동 수입허가 제도가 무역의 흐름을 왜곡하고 불필요한 장애를 유발하는 조치인지에 대한 여부(수입허가협정 3.2조), 수입허가제도에 대한 충분한 정보를 제공했는지에 대한 여부(수입허가협정 3.3조)에 대하여 심리 중이다.

2013년 8월 미국 및 뉴질랜드는 앞서 미국이 제소한 인도네시아의 농산물 및 축산물 수입규제와 관련하여 선적전 검사협정 2.1조 및 2.15조 위반을 추가로 제기하며 인도네시아에 협의를 요청하였다. 협의가 이루어지지

25) 오스트레일리아, 중국, 캐나다, EU, 일본, 한국, 대만, 파라과이, 태국, 아르헨티나, 뉴질랜드

않자 미국과 뉴질랜드는 각각 2015년 9월 패널 구성을 요청하였고 10월 8일 패널이 구성되었다. 미국 및 뉴질랜드는 오래 전부터 인도네시아의 수입 금지 조치와 수출을 제한하는 허가제 등에 불만을 표해왔고 인도네시아 정부와 협의를 진행하였으나 별다른 진전이 없었다. 결국 인도네시아는 미국과 뉴질랜드로부터 연속적으로 수차례 피소되었다.

2014년 브라질 또한 가금류에 대한 인도네시아의 수입규제에 대해 앞서 뉴질랜드와 미국이 제소한 사건과 비슷한 맥락으로 WTO에 패널설치를 요청하였으며 연이어 2016년 4월 브라질은 가금류에 대한 수입규제조치에 대해 TBT협정 2조 및 5조, SPS협정 2조, 3조, 5조, 6조 등의 위반을 추가로 제기하여 인도네시아에 협의를 요청한 상태이다.

이처럼 인도네시아가 시행한 농산물 및 축산물관련 수입규제에 대해 다수의 제소국들로부터 피소되는 것은 그만큼 인도네시아가 보호무역주의적 규제를 시행한다는 것을 의미한다. 인도네시아는 미국, 뉴질랜드 및 브라질로부터 연속적으로 협의요청을 받아왔고 10개국 이상이 제3자 참여를 하는 등 WTO 회원국들의 압박에도 불구하고 농산물 및 축산물관련 국내 규정을 지속적으로 시행하고 있다. 그러므로 인도네시아는 관련 국내 법규를 자유무역에 흐름에 저해되지 않는 방향으로 수정·변경하여 불필요한 손해를 입지 않도록 노력할 필요가 있다.

3. EU-인도네시아 정향담배 사건 (DS-481)²⁶⁾

2014년 6월 13일 EU는 미국의 정향담배사건(DS406)의 제3자 참여국의 권리에 있어서 EU를 제외시킨 인도네시아의 결정에 대해 DSU 22.2조에

26) 동 사건에 대한 내용은 WTO, Indonesia - Recourse to article 22.2 of the DSU in the US - Clove Cigarettes Dispute, WT/DS481/1 참조.

의거하여 협의를 요청하였다. 앞서 제소사건에서 살펴보았듯이 미국의 정향 담배사건에 대해 패널 및 상소기구는 미국의 인도네시아산 정향담배에 대한 수입금지조치가 TBT협정에 위반된다고 판시하고 관련 법규의 폐지 및 수정을 권고하였다. 이러한 패널 및 상소기구의 권고사항에 대하여 인도네시아가 만족할 만한 수준의 의무를 미국이 합리적인 기간(15개월 이내)에 이행하지 않자, 인도네시아는 이에 대해 중재 요청을 하였다.

문제는 인도네시아가 미국의 권고사항 불이행에 대한 중재 요청을 할 당시 동 사건에서 제3의 당사국으로 참여를 했던 EU를 배제하면서 발생하였다. EU는 인도네시아의 조치가 중재절차에 대한 제3자 참여국의 권리를 인정해야 함을 규정하고 있는 DSU 22조에 위반된다고 이의를 제기하였다. 이와 더불어 인도네시아가 중재절차 상에서 불합리적으로 EU를 배제한 것은 동 사건과 관련하여 이해관계에 있는 회원국들을 고려해야하는 의무에 대해 규정하고 있는 DSU 10.1조에 위반되었고 EU가 중재절차에 상당한 관심을 가지고 있었음에도 불구하고 중재에 대한 설명이나 EU의 입장을 서면으로 제출할 수 기회를 주지 않은 것은 DSU 10.2조에 위반되는 것이라고 주장하였다. 또한 EU의 입장을 서면으로 제출하지 못하였기 때문에 분쟁 당사국에 대한 중재 현황을 받아볼 수 없기에 DSU 10.3조에 근거하여 이의를 제기하였다. 2015년 5월 6일 EU와 인도네시아는 미국 정향담배 사건에서 인도네시아와 미국이 상호 합의한 점을 고려하여 EU가 협의 요청을 철회하였다고 DSB에 통보하며 동 사건은 종결되었다.

4.2.3 산업 및 통상정책과의 관련성

앞서 살펴본 인도네시아의 피소 현황에서 피소 관련 몇 가지 주요 특징을 파악할 수 있었다. 우선 인도네시아에 대한 상대국의 제소는 비슷한 시

기에 동일한 품목과 동일한 협정의 위반에 대하여 여러 상대국으로부터 제기된 것을 알 수 있었다. 또한 인도네시아의 피소는 무역관련 투자협정 및 농산물협정, 수입허가, 선적 전 검사 등 주로 비관세장벽에 대한 비중이 대부분을 차지하였다. 가장 특징적인 것은 이러한 피소가 1996년 4건 이후 전무하다가 2013년부터 10건으로 크게 증가하였다는 점이다. 2013년 이후 인도네시아의 피소급증은 인도네시아가 외국투자를 유치하기 위한 정책을 적극적으로 추진해오면서도 각종 보호무역정책을 시행한 것에 기인한 것이라고 볼 수 있다. 따라서 이를 첫째, 1990년대의 외국인투자유치 정책으로 인한 피소와 둘째, 2008년 글로벌경제위기 이후 강화된 보호무역정책으로 인한 피소로 구분하여 증점적으로 분석하고자 한다.

1. 외국인투자유치 정책

앞서 사례분석에서 살펴보았듯이 1996년 일본, 미국, EU로부터 제소된 4건의 분쟁의 경우 인도네시아의 국내 자동차육성정책이 무역투자관련 협정에 위반된다고 제기된 것이다. 이는 이 시기에 인도네시아의 외국인투자 자유화의 확대와 더불어 수출주도형 공업화를 추구한 인도네시아의 친시장경제적 개혁 정책과 연관이 있다. 인도네시아가 외국인직접투자의 유치에 들어선 것은 1960년대 후반 수하르토 정부 하에서 추진된 제1차 경제개발계획부터라고 할 수 있다. 인도네시아도 다른 개발도상국과 마찬가지로 재원 부족에 놓여 있었기 때문에 세금완화와 유인책을 제공하는 것을 핵심으로 하는 외국인투자법을 개정하여 외국인 투자를 장려하였다. 이러한 정책은 자유시장원리를 지향하지는 않았지만 관세장벽의 보호 하에 수입대체산업화를 추구하고 국영기업을 국내외의 민간투자자들로 대체하려는 것이었다. 이후 1980년대 후반까지 약 20여년의 기간 동안 인도네시아의 외국인직접

투자유치는 천연자원 생산업 및 화학, 제조업, 광업, 서비스 등의 분야에서 큰 성과를 나타냈다(안승국 2009, Robinson 1988).

인도네시아 정부는 투자정책의 일환으로 GM, 폭스바겐 등과 같은 다국적 자동차기업의 투자를 유치하여 현지생산을 맡기고 부품생산은 현지기업이 담당한다는 전략 하에 자동차 수입대체형 산업육성에 착수하였다. 인도네시아가 이 같은 정책을 실시한 이유는 외국기업을 불러들여 현지생산을 하도록 하면 선진기술이 이전되고 생산성이 향상되어 궁극적으로 수출산업으로 육성할 수 있으리라는 기대 때문이었다. 이를 위해 인도네시아는 1971년부터 다국적 자동차기업의 투자진출을 허용하면서 완성차의 수입을 금지하고 현지부품생산업체를 육성하기 위해 강력한 현지부품사용의무(local content requirement)를 부과하였다(안세영 2002).²⁷⁾

하지만 인도네시아 정부가 강제현지부품사용 등 각종 정책개입을 통해 자동차산업의 생산성을 높이고자 노력한데도 불구하고 생산성은 오히려 하락하였다. 인도네시아 정부는 이 같은 결과가 자국의 정책에 적극협조하지 않은 다국적기업의 소극적인 현지부품사용, 기술이전 등에 기인했다고 생각하여 관련 정책을 변경하였다. 우선 1993년에는 자동차의 현지부품 생산목표를 달성하면 하부 부품 등의 수입관세를 낮춰주는 인센티브정책으로 전환하고 이후, 1996년 티모르 프로젝트를 통해 다국적기업활동에 대해 개입하였다. 이는 다국적기업 의존형 정책으로는 국제경쟁력이 있는 자동차산업을 육성할 수 없다는 점을 절감했기 때문이다. 중산층을 위한 상용차 위주의 자동차산업구조로는 수출 산업으로 육성하는데 한계가 있으므로 국민기업이 개발한 독자모델인 티모르를 통해 승용차 중심의 수출을 적극 추진하

27) 인도네시아는 외국자동차기업에게 강한 현지부품사용의무를 부과하며 특히 모든 부품을 본국에서 가져와 단순 조립만 하는 '스크루드라이브형 공장'(screw drive factory)에 대해서 강력한 규제를 하였다. 엔진 등 주요 부품별로 현지화 연도를 정하고 이를 달성하지 못하면 부품수입에 대해 100% 제재관세를 매기는 강력한 강제현지부품사용정책을 실시하였다(안세영 2002).

겠다는 것이다. 수출산업육성을 위해서는 규모의 경제를 통한 가격경쟁력 확보가 중요하므로 티모르가 일정수준 이상의 국내시장을 점유할 수 있도록 정부가 조세 감면 등의 지원을 해준다는 전략이었다(김승호 2007).

인도네시아가 1990년대까지 지속적인 시장개방과 규제 완화정책을 펼쳐왔고 특히 AFTA 체결을 위하여 자동차 수입관세를 대폭인하 등을 주요내용으로 한 개방정책을 발표한 시점에서 인도네시아의 이러한 조치는 뜻밖이었다. 이는 AFTA 및 WTO 등이 제한을 가하기 전에 서둘러 자동차산업의 발전기반을 마련하기 위한 조치였다고 볼 수 있다. AFTA가 정식 발족하는 2003년부터는 자동차 수입에 대해 관세부과 등의 제한을 가할 수 없고, WTO도 2000년까지만 개도국의 국내산업 보호를 인정하고 있었기 때문이다. 하지만 이러한 인도네시아의 조치는 다국적기업과 투자국의 거센 반발로 이어졌고 결국 EU, 미국, 일본으로부터 1996년 WTO 분쟁해결기구에 제소되면서 실패로 끝나게 된다. 패널의 패소의 판정은 인도네시아의 수입차 시장에 대한 보호관세와 정부의 개입주의적 보호정책이 가져온 비효율에 기인한 당연한 결과라고 볼 수 있다.

2. 비관세장벽에 대한 피소

인도네시아의 보호무역주의적 정책의 강화는 2008년 유럽에서 시작된 글로벌 금융위기의 여파로 주요 원자재 수요가 감소되면서 더욱 강화되었다. 2008년 유럽금융위기 이후 인도네시아의 외국인직접투자 유입은 다시 하락하게 되었고 유도유노 정부는 금융위기에 대한 각종 금융정책 및 경제정책을 세우기 시작했다. 2009년 재선에 성공한 유도유노 대통령은 갑작스런 자금유출에 대비하기 위해 기 발행된 국채를 국가예산으로 재매입할 것을 중앙은행에 지시하고 2025년까지 세계 10대 경제 국가로 부상한다는 경제개

발계획(New Master Plan)을 수립하였다. 이를 위해 미래 성장 동력으로 철강, 기계, 섬유, 통신, 에너지개발, 관광분야를 선정하고 특화 산업을 육성하기 위한 투자를 수행하였다. 또한 사회간접 자본 확충을 위해 도로, 항만 건설 등에 대한 인프라 투자 확대를 추진하였다(배희연 2008).

한편, 경기침체로 인해 중국, 일본, 미국, 한국 등 거의 모든 국가로의 수출규모가 감소되면서 2012년 인도네시아 경제는 역사상 처음으로 무역적자를 기록하게 되었다. 무역적자 규모는 16억3천만 달러로 수출측면에서는 주력 수출 품목군인 금속광물, 의류, 제지, 광물성 연료에너지, 동식물성유지 등의 수출 감소가 원인이었다. 수입측면에서는 인프라확장정책으로 인한 건설경기 호황과 더불어 자동차시장의 성장으로 자본재의 수입 및 철강제품의 수입의 급증이 원인이 되었다. 이에 인도네시아 정부는 철강산업 등을 중심으로 자국 산업을 보호하기 위해 반덤핑 조사를 강화하는 한편 비관세장벽을 높여갔다. 무역수지 흑자 폭 감소와 경상수지 악화에 따른 인도네시아 정부의 우려가 비관세장벽 강화 조치라는 보호주의 정책으로 나타난 것이다. 이러한 비관세장벽은 인도네시아가 중-아세안 FTA, 한-아세안FTA, 인도네시아-일본 EPA 등의 체결로 인하여 관세율이 주변국에 비해 상대적으로 낮아서 내수산업을 보호하기 어렵기 때문에 더욱 심화된 것이라 할 수 있다(김유미 2012).

인도네시아 정부는 전반적으로 무역자유화 정책을 추진하면서도 중국 제품의 범람에 대처하고 취약한 제조업의 보호를 위해 무역부에서 관리하는 특정 품목에 대하여 별도의 선진적 검사(SGS검사) 및 수입허가(NPIK)를 강제하였다. 또한 국가품질인증(SNI : Standard Nasional Indonesia)강제와 인도네시아어 라벨부착 의무화 등을 도입하며 수입시장의 새로운 비관세장벽으로 적극 활용하였다. 이와 더불어 제조업체 수입라이선스(IP: Importer Producer) 및 수입업체 수입라이선스(IT: Registered Importer) 발급을 시행

하고 제조업수입자 인증번호(APU-P) 혹은 일반수입자 인증번호(API-U)를 취득해야 하는 등 수입인증제도를 강화하였다. 인도네시아는 수입규제제도의 도입명분으로 적용제품의 경쟁력 및 안정성 확보, 소비자보호 및 삶의 질 향상, 외국과의 표준화 상호인증을 통한 수출입업무의 효율성 및 수익성 향상 등을 내세웠다. 하지만 인증 및 허가 취득절차에 많은 시간과 비용이 드는 구조를 적용함으로써 실질적인 수입 억제효과를 거두고자 하였다. 또한 초반에는 수입규제가 자국에 대규모 생산기반이 구축된 제품 위주로 편성해 내수산업보호에 중점을 두고 시행되었으나 점차 적용범위를 넓히면서 추가인증수입 등의 효과를 노리는 쪽으로 확대 및 개편되었다.

이러한 조치의 일환으로 인도네시아는 2012년 핸드폰, 농산물, 밀가루 등에 수입규제를 더욱 강화시키기로 하였다. 이를 위해 수입통관 항구를 축소하여 4곳의 전용 검역 부두를 지정하고 SNI의 적용대상 품목 확대와 심사를 강화하였다. 특히, 원예작물에 대하여 2013년 6월까지 15개 농산품에 대해 수입을 전면 금지하였다. 이와 더불어 인도네시아 정부는 소득증가로 인해 늘어나는 육류소비에 맞춰 소고기 자급자족 달성이라는 명분하에 수입 쿼터를 축소하고 로컬공급비중을 높이고자 하는 등 축산품 수입 관련 규제를 강화하였다. 이에 미국과 뉴질랜드는 인도네시아가 자국 농산물과 육류 등에 대하여 부당한 수입장벽을 치고 있다며 2013년과 2014년 각각 3차례, 2차례씩 WTO에 분쟁해결을 신청하였다. 당시 뉴질랜드와 미국의 소고기 수입은 인도네시아 소고기 수입규모 중 약 40%를 차지하고 있었으며, 인도네시아의 이러한 조치는 이들 국가의 수출에 직접적인 타격을 입히게 된 것이다. 특히 분쟁의 발생이 2012년 1월 뉴질랜드와 FTA를 체결한 이후에 행해진 것이기 때문에 인도네시아가 전반적인 자유무역화 기조 속에서도 자국 산업을 보호하기 위한 규제를 강화하는 등 상호모순적인 정책을 시행하고 있다는 것을 알 수 있다.

이러한 보호무역 정책 성향은 2014년 말 취임한 첫 문민 대통령 조코위 정부에서도 계속되었다. 조코위는 총선 및 대선 과정에서부터 국가주의 및 민족주의 노선을 취했고 당선 이후 인도네시아 사회에서 자원민족주의 분위기는 크게 고조되었다(김관호 2015). 조코위는 지속되는 석유가격의 하락으로 재정수입이 감소하게 되자 불요불급한 재정지출은 억제하고 관세수입 등 대체수입원 확보에 노력하였다. 또한 수입 소비재에 대한 세금 인상과 외국인 근로자 인력제한강화 등 자국 중심적 정책 등을 내세우며 수입을 억제하고 수출을 촉진하기 위한 보호무역 규제를 강화했다. 특히 식량 자주권 확보를 강조하며 쌀, 콩, 옥수수 등과 같은 농산품 및 축산품이 풍부한 나라임에도 불구하고 아직도 많은 양을 수입에 의존하고 있다고 지적하고 관련 품목의 수입규제를 지속적으로 강화하였다. 결국 인도네시아는 미국과 뉴질랜드가 제소한 사건과 비슷한 양상으로 브라질로부터 2014년, 2016년 두 차례 농산물 및 통관관련협정 위반 등으로 피소되게 된다.

이와 동시에 조코위 정부는 2015~2019년 국가 중기개발 계획(RPJMN)을 통해 지역 간 연결성 확보를 통한 물류비용 절감, 에너지 생산 및 보급 시설 확충 등을 위해 인프라 확대 정책을 시행하였다. 인프라 부문에 대해서는 외자를 적극적으로 유치하여 대규모 투자재원을 조성한다는 계획이었다. 이로 인해 건설업이 확대되었고 철강의 수요가 더욱 급증하게 되었다. 인도네시아는 늘어나는 철강제품의 수요로 인해 국내 철강생산으로는 충당되지 못하는 부분을 외국으로부터 수입하게 되었다. 하지만 철강제품의 급격한 수입증가는 자국의 철강업체의 반발로 이어졌고 이러한 압력에 의해 철강제품에 대해 세이프가드를 발동하게 되었다. 경제활성화를 위한 인도네시아의 경제정책 추진과 동시에 국내산업의 피해방지를 위한 인도네시아의 상충된 조치가 최근 2015년, 2016년 각각 대만과 베트남에 의해 제소된 사건의 배경이 된 것이다.

3. 시사점

이상의 인도네시아 피소관련 분석결과에서 도출할 수 있었던 주요 시사점 및 대응방안을 정리해보면 다음과 같다.

첫째, 인도네시아는 자국의 경제발전을 위해 외국투자를 적극 유치해오면서 세계경제위기 등으로 인한 경기침체 시에는 각종 정부개입주의적 정책을 시행하는 등 개방에 대한 보호주의 노선취하는 것을 볼 수 있었다. 또한 이러한 인도네시아의 상호모순적인 정책의 시행이 곧 피소로 이어진다는 점을 알 수 있었다. 이는 인도네시아의 피소가 2010년 유럽재정위기 이후 급증한 것이 증명해주고 있다. 따라서 인도네시아는 가급적 피소를 당하기 전에 사전적으로 WTO 협정에 위반되는 국내규범 및 제도를 수정하고 보완함으로써 피소로 인해 발생할 수 있는 통상적 마찰의 여지를 줄여나갈 필요가 있다.

둘째, 2014년 조코위 정부의 출범 이후 인도네시아는 외국투자 및 수입규제를 완화하는 정책을 시행하고 있기는 하나 그 뒷면에는 세수확대와 자국 산업보호를 위해 수시로 법령 및 규제 조치를 도입하고 있어 예측 가능성과 투명성이 부족한 문제가 있다. 뿐만 아니라 비우호적이고 중복적인 인허가 발급으로 인한 혼란 초래 및 행정처리 미흡 등 무리한 정부정책으로 외국기업 피해 야기는 물론 제도의 실효성도 저해하고 있기에 이에 대한 체계적인 모니터링과 주의가 필요하다.

셋째, 인증·허가제도의 강력한 정책을 촉구하는 인도네시아 기업의 압력으로 인도네시아의 반덤핑, 세이프가드 등 수입규제 확대 가능성은 더욱 높아지고 있다. 이는 최근 인도네시아가 철강제품에 대해 세이프가드조치를 취함으로써 발생한 2건의 분쟁을 보면 알 수 있다. 인도네시아 정부는 반덤핑, 세이프가드 조치 외에도 2016년 2월 발표한 신무역법을 통해 특정품목

의 가격 및 수출입량을 결정할 수 있는 정부의 권한을 강화하는 근거를 마련하는 등 앞으로도 지속적으로 보호무역정책을 시행할 것으로 예상된다. 따라서 세이프가드 및 수입금지 등으로 인해 향후 발생할 수 있는 분쟁에 대한 정부차원에서의 대응방안 또한 모색해야한다.

넷째, 앞서 살펴본 인도네시아 국민차육성정책에 대한 분쟁에서 인도네시아를 제소한 수입국들이 모두 승소하였다는 점에서 동일한 분쟁에서 제소국이 다수인 경우, 제소국간 집단적으로 보복조치를 이행하는 방안을 생각해 볼 수 있다.



제5장 결 론

본 연구에서는 동남아시아의 WTO 무역분쟁 현황에 대해 분석하되 특히 동남아시아 국가 중 최근 WTO 분쟁제도의 활용이 급증한 인도네시아의 분쟁에 초점을 맞추어 그 현황 및 특징에 대해 파악하고 주요 사례에 대한 법적쟁점 및 판결내용을 살펴보았다. 또한 인도네시아의 분쟁사례가 인도네시아의 산업 및 통상정책과 어떠한 관계가 있는지 분석하여 시사점을 도출하고자 하였다.

우선, WTO 출범 이후 급증하였던 동남아시아 WTO 분쟁의 수는 2000년대 중반까지 감소하다가 2008년 글로벌 금융위기 이후 다시 증가하는 추세를 보이고 있다. 이는 세계 WTO 분쟁의 전반적인 추이와 비슷한 양상으로 동남아시아의 분쟁 또한 세계경기침체와 보호무역주의 기조의 확산에 영향을 받는 것을 알 수 있다.

또한 동남아시아의 WTO 국가별 분쟁 참여는 초기에는 상대적으로 태국 및 필리핀을 위주로 진행되었으나 2010년 이후에는 인도네시아 및 베트남을 제외한 국가들의 참여는 전무한 것을 볼 수 있었다. 특히 인도네시아의 분쟁은 동남아시아의 분쟁추이에 상당한 영향을 미치고 있다. 최근 5년 동안의 동남아시아 제소 사건 7건 중 5건이, 피소 사건 11건 중 10건이 인도네시아와 관련된 것으로 인도네시아는 최근 제소도 증가하지만 피소도 급증하고 하고 있다.

인도네시아의 제소의 경우 제조업 품목에 대한 반덤핑 등 상대국의 불공정무역조치에 대한 제소가 주를 이루는 반면에 피소의 경우 수입허가, 선적전 검사, 무역관련 투자 등 비관세장벽조치와 관련된 상대국의 제소가 다수

를 이루고 있는 것을 볼 수 있었다. 가장 특징적인 것은 인도네시아의 피소는 1998년 4건 이후 15년 동안 전무하다가 2013년부터 10건으로 급증한 점이다. 따라서 인도네시아의 제소 및 피소관련 특징과 그 원인을 분석하기 위해 인도네시아가 시행해온 통상정책적 측면에서 보다 심층적인 분석을 수행하였다.

분석결과, 인도네시아의 제소는 주로 그 시기에 인도네시아가 수출육성책으로 내세운 품목분야에 대하여 제기된 것을 알 수 있었다. 즉, 인도네시아의 제조업수출지향정책으로 인하여 관련 품목의 수출이 증대되고 이로 인한 수입국의 반덤핑조치가 더욱 빈번해지게 되는 것이다. 결국 인도네시아는 수출산업의 안정적인 세계시장확보 및 이익담보를 위하여 WTO에 적극적으로 제소함으로써 그 건수가 자연스럽게 증가하게 되는 것이다.

또한 인도네시아 피소의 급증은 인도네시아가 외국인투자를 유치하기 위한 정책을 적극적으로 추진해오다가 2008년 이후 경기침체로 인해 각종 보호무역정책을 시행한 것에 기인한 것을 알 수 있었다. 인도네시아는 자국의 경제 활성화를 위하여 외국투자 및 수입규제를 완화하는 정책을 시행하면서도 그 후면에는 세수확대와 자국 산업보호를 위해 수시로 법령 및 규제를 변경하고 도입해왔다. 이러한 상호모순적인 정책의 시행은 글로벌위기 후 더욱 강화되었고 정부의 개입주의적 보호정책이 상대국의 제소로 이어지게 되는 것이다. 따라서 인도네시아를 비롯한 동남아시아 국가들은 WTO 협정과 상충되는 국내규범 및 제도를 수정하고 보완함으로써 보호무역조치를 지양하고 자유무역의 발전을 위해 노력해야 할 필요가 있다.

종합적으로 인도네시아의 분쟁은 수출지향적 전략과 보호무역주의 정책이라는 인도네시아의 개별국가적 특수성에 기인하여 발생·증가하는 것을 알 수 있다. 2014년 민족주의성향이 강한 조코위 정부의 출범 이후, 인도네시아 집권 정부가 자원민족주의 노선을 강화하고 있고 외국인투자에 대한

자유주의적 규제완화 정책을 실시하면서 한편으로는 반시장적이고 보호주의적 규제를 시행하는 점을 미루어 볼 때, 인도네시아관련 분쟁은 지속적으로 증가할 것으로 예상된다. 따라서 AEC 출범 등으로 시장개방이 가속화되면서 더욱 증대될 것으로 예상되는 인도네시아와의 효율적인 교역을 위하여 향후 발생할 수 있는 무역마찰의 여지를 미연에 방지할 필요가 있다.

이를 위한 방안으로 첫째, 우리나라는 경기활성화 정책에 의해 변경될 인도네시아 관련 국내법규 및 규정에 대하여 지속적인 관심을 가지고 모니터링을 해야 할 필요가 있다. 특히 인도네시아의 국가정책관련 정보 공개가 제한적이고 정책의 변화가 빈번하다는 점에서 우리나라 기업들은 주요 정책관련 동향을 사전에 파악하고 진출 전략을 수립해야 할 것이다.

둘째, 비록 인도네시아의 보호무역적 조치가 부당할 수 있으나 관련 규제에 익숙해지고 적응하도록 노력해야 할 필요성도 있다. 따라서 인도네시아의 제도 및 규정에 대한 충분한 이해와 철저한 사전준비를 통하여 피해를 최소화하고 분쟁으로 인한 피해가 발생하지 않도록 해야 할 것이다.

셋째, 최근 보호무역 기조가 확산되면서 인도네시아를 비롯하여 향후 반덤핑제도를 활용하는 국가들이 더욱 증가할 가능성이 있고 그 제조의 증가도 예상되는바, 우리나라는 이에 대한 대응책을 세울 필요가 있다. 반덤핑조치는 그 활용에 있어서의 동기가 국가별로 다양하다는 점을 감안하여 국가별 대책을 세우는 것이 바람직할 것이다. 이를 위해 향후 인도네시아 및 동남아시아 국가와의 다자간 협상에서 반덤핑제도 운영의 투명성을 제고하는 방안을 강구해나가야 할 것이다. 특히 한-인도네시아 CEPA 협상 시 무분별한 반덤핑제도의 사용을 상호 자제하는 장치를 마련하는 등 관련 부분에 대한 활발한 논의가 필요할 것이다.

넷째, 우리나라는 기업차원에서 뿐만 아니라 정부차원에서 무역관련 단체 및 기관을 활용한 사전경보체제를 강화하고 전문기관 및 전문가 양성을 위

한 지원을 확대하여 통상분쟁 대응조직을 마련하거나 보호무역주의를 넘어 설 수 있는 제품개발 등 대책 마련이 필요하다.

본 연구에서는 인도네시아 분쟁사례에 대해서만 분석하고 다른 동남아시아 국가들의 사건에 대한 구체적인 내용에 대해서는 살펴보지 않았다. 따라서 향후 연구에서는 동남아시아 개별 국가들의 각 분쟁에 대하여 분석하고 이를 통합하여 동남아시아 지역차원에서의 특성 및 대응방안을 도출할 수 있을 것이다.



<참 고 문 헌>

- 고준성. 2007. 「국제경제법」. 서울: 박영사.
- 공수진. 2005. “WTO 한국-인도네시아산 특정 종이 수입에 대한 반덤핑관세 사건.” 「국제경제법연구」 3: 151-204.
- 김기수. 1995. 「WTO와 반덤핑관세: 정치, 경제, 법적 분석과 우리의 대응」. 성남: 세종연구소.
- 김관호. 2015. “인도네시아 투자협정 정책의 변화와 전.” 「동남아시아연구」 25(2): 23-62.
- 김승호. 2007. 「WTO 통상분쟁 판례해설(1)」. 서울: 법영사.
- 김유미. 2012. “최근 인도네시아 비관세장벽 강화의 주요 내용과 시사점.” 「KIEP 지역경제포커스」 6(27): 1-10.
- 김철수. 2013. “기술장벽협정의 적용범위에 관한 연구.” 「한국국제상학회」 28(4): 323-340.
- 권영민. 2015. “한중일 3국의 WTO 분쟁해결에 관한 연구.” 「동북아경제연구」 27(2): 1-29.
- 나희량. 2016. “동남아시아의 WTO 무역분쟁 연구: 글로벌 통상환경의 변화에 따른 특성 및 과제를 중심으로.” 「동남아시아연구」 26(4): 119-177.
- 나희량. 2014. “아세안경제공동체 출범에 따른 아세안 역내무역 분석 및 시사점: EU, NAFTA, MERCOSUR와의 비교를 중심으로.” 「동남아시아연구」 25(1): 31-84.
- 류병운. 2015. “한국의 일본 수산물 수입규제에 따른 한·일간의 WTO 분쟁 - 주요 법적 쟁점 중심으로.” 「서울법학」 23(2): 253-283.
- 문 돈. 2015. “중국은 WTO 분쟁해결제도에 어떻게 참여하고 있는가?: 소

- 극적 회피주의에서 대응적 법률주의로.” 「한국정치학회보」 49(1): 99-129.
- 신원규. 2014. “국제통상체제의 분쟁해결제도 성과의 재해석.” 「국제경제체제의 위기와 위협관리」. 과천: 진인진. 48-111.
- 박경환. 2014. “한국·인도네시아 무역특성과 대 인니수출증대방안.” 「한국경영교육학회」 29(6): 282-306.
- 박덕영. 2003. “WTO TRIPs 협정상의 저작권 보호체계와 최근 동향.” 「국제법학회논총」 48(2): 43-74.
- 박재봉. 2016. “인도네시아 조꼬위 정부 경제정책의 상호모순과 영향.” 「동남아연구」 25(3): 139-163.
- 배희연. 2008. “인도네시아의 외국인투자 유치 성과의 향후 전망.” 「KIEP 지역경제 포커스」 8(12): 1.
- 안덕근. 2014. “국제경제체제의 발전과 국제통상분쟁 확산 의미와 시사점.” 「국제경제체제의 위기와 위협관리」. 과천: 진인진. 11-36.
- 안세영. 2002. “다국적경영활동에 대한 현지국 정부개입에 관한연구: 인도네시아 국민차육성정책 사례를 중심으로.” 「국제경영연구」 13(2): 99-125.
- 안승국. 2009. “성장과 위기의 인도네시아 정치경제 - 경제위기 전후시기를 중심으로.” 「아태연구」 16(2): 139-151.
- 양의동. 2000. “WTO분쟁해결제도의 문제점에 관한 연구- 일본의 주세분쟁 사례를 중심으로.” 「국제상학」 15(1): 271-296.
- 오선영. 2014. “WTO 최근 판례 분석을 통해 살펴본 TBT 협정의 해석 및 적용에 관한 연구.” 「법학논고」 47: 495-518.
- 오선영. 2013. 「자국민의 건강보호를 위한 기술규정 조치의 국제통상법적 쟁점에 관한 소고: 미국-인도네시아 정향담배 사건을 중심으로」

54: 133-158.

- 유예리. 2008. “중국의 WTO분쟁해결체제 활용에 대한 평가와 전망.” 「한국동북아논총」 47: 205-222.
- 이길원. 2015. “WTO 분쟁해결절차에 있어서 개발도상국의 참여 활성화 방안.” 「국제법평론」 42: 115-133.
- 이두형. 1997. “한국산 칼라TV관련 한·미간 반덤핑분쟁 사례연구: 미국의 반덤핑법과 그 적용에 대한 WTO 제소가능성 검토.” 「통상법률」 15: 140-159.
- 이병우. 2005. “미국의 철강 세이프가드 조치에 대한 WTO 분쟁해결 사건.” 「국제경제법연구」 3: 179-200.
- 이종근·권순국. 1998. “GATT/WTO 제1조와 제3조의 분쟁에 관한 소고.” 「경상논집」 26(2): 201-218.
- 이종원. 2003. “개발도상국의 분쟁사례를 통한 우리나라의 대응방안.” 「국제상학」 18(1): 213-235.
- 이제홍. 2011. “무역구제제도의 반덤핑관세제도에 경쟁법 도입에 관한연구.” 「무역연구」 7(1): 405-425.
- 이효영. 2014. “국제경제체제의 위기확산 상황에서의 정부 역할과 국제통상규범간 충돌.” 「국제경제체제의 위기와 위험관리」. 과천: 진인진. 112-147.
- 전정기. 2015. “중국이 제소한 WTO 분쟁사례에 대한 분석적 연구 - 미국 가금류사건을 중심으로.” 「무역학회지」 40(4): 263-286.
- 정영규. 1998. 「인도네시아 경제론」. 서울: 한울아카데미.
- 정영규. 2002. “인도네시아 산업정책과 무역구조에 관한 연구.” 「동남아연구」 11: 271-299.
- 최승환. 1994. “WTO체제하의 분쟁해결절차.” 「국제통상연구」 3(2):

345-361.

- 최정순. 2009. "WTO SPS분쟁해결사례와 향후 SPS정책방향." 「국제경제법연구」 7(2): 111-133.
- KIEP북경사무소. 2012. "중국 WTO 소송 10년: 사안별 배경 경과와 판결." 「KIEP 북경사무소 브리핑」 14(4): 1-21.
- Ahn, Dukgeun. 2005. "WTO Dispute Settlements in East Asia." *International Trade in East Asia, NBER-East Asia Seminar on Economics*, 14.
- BKPM. 2001. "Investment Opportunities in Asia : Indonesia."
- Ballet, Lucas. 2011. "Losing Flavor: Indonesia's WTO Complaint against The U.S Ban on Clove Cigarettes." *American University International Law Review* 26(2): 515-541.
- Bown, Chad P. 2008. "Developing countries and enforcement of trade agreements: why dispute settlement is not enough?" *Journal of world trade* 42(1): 177-203.
- David, Greenaway A Chris, Milner. 1999. "Trade and Industrial Policy in Developing Countries." *The Macmillan Press LTD*.
- Gregory, Saffer. 2003. "How to Make the WTO Dispute Settlement System Work for Developing Countries: Some Proactive Developing Strategies." *International Centre for Trade and Sustainable Development(ICTSD) Resource Paper* 5: 15-18.
- Knetter, Michael M. 2003. "Macroeconomic factors and antidumping filings: evidence from four countries." *Journal of International Economics* 61(1): 1-17.
- Lee, Kil Won. 2013. "The Problems of De Facto Discrimination on

- Imported Tobaccos According to the US Technical Regulation." *Study on the American Constitution* 24(2): 235-361.
- Leidy, Michael P. 1997. "Macroeconomic Conditions and Pressures for Protection under Antidumping and Countervailing Duty Laws: Empirical Evidence from the United States." *International Monetary Fund* 44(1): 132-144.
- Marc, L. Busch A Eric, Reinhardt. 2003. "Developing Countries and General Agreement on Tariffs and trade/ World Trade Organization Dispute Settlement." *Journal of World Trade* 34(1): 719.
- Robinson, Sherman. 1988 "Macroeconomic adjustment and income distribution: Alternative models applied to tow economies." *Journal of Development Economics* 29: 1-23.
- WTO, 2015. European Union - Anti-Dumping Measures on Imports of Certain Fatty Alcohols from Indonesia, WT/DS442/1.
- WTO, 1998. Indonesia - Certain Measures Affecting the Automobile Industry, WT/DS54/R, WT/DS55/R, WT/DS59/R, WT/DS64/R.
- WTO, 2013. Indonesia - Importation of Horticultural Products, Animals and Animal Products, WT/DS455/7.
- WTO, 2014. Indonesia - Recourse to article 22.2 of the DSU in the US - Clove Cigarettes Dispute, WT/DS481/1.
- WTO, 2005. Korea - Anti Dumping Duties on Imports of Certain Paper from Indonesia, WT/DS312/R.
- WTO, 2008. South Africa - Anti-Dumping Measures on Uncoated Woodfree Paper, WT/DS374/1, WT/DS374/2.

WTO, 2002. United States - Continued Dumping and Subsidy Offset Act of 2000, WT/DS217/R.

WTO, 2011. United States - Measures Affecting the Production and Sale of Clove Cigarettes, WT/DS406/R.

인도네시아 통계청. <http://www.bps.go.id/>

한국무역협회 국가별 무역통계. <http://stat.kita.net>

KOTRA. <http://news.kotra.or.kr/kotranews/index.do>

KIEP. www.kiep.go.kr

UNCTAD. 2015. World Investment Report. <http://unctad.org/en/Pages/DIAE/>

World Bank Data Base. <http://databank.worldbank.org/data>

World Trade Atlas. 2015. <http://www.gtis.com>

WTO. 2015. World Trade Report. <http://www.wto.org>

WTO. 2015. World Trade Statistics. <http://www.wto.org>

WTO. https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_by_country_e.htm

WTO. https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_status_e.htm

WTO. https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds54_e.htm

WTO. https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds217_e.htm

WTO. https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds312_e.htm

WTO. https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds374_e.htm

WTO. https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds406_e.htm

WTO. https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds442_e.htm

WTO. https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds455_e.htm

WTO. https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds481_e.htm