

코로나19 백신 관련 EU와 미국의 수출통제

외교부 국립외교원(운영지원과) 사무관 위 민 복

*논문접수 : 2021. 5. 6. *심사개시 : 2021. 5. 7. *게재확정 : 2021. 5. 18.

〈 목 차 〉

I. 들어가며	3. 수출제한을 상쇄하기 위한 반덤핑 혹은 상계관세
II. EU 및 미국에서의 수출통제	4. 자유무역협정
1. EU의 수출통제	
2. 미국의 수출통제	IV. 세계적으로 필요한 대안
III. WTO 체제 하의 수출통제	1. 백신 생산국들이 해야 할 일
1. 수출통제와 관련된 WTO 상의 의무	2. 전세계적으로 백신을 생산하는데 있어서의 장애점 및 그 해결책
2. GATT 예외(일반적 예외와 안보상의 예외를 중심으로)	V. 맺으며

I. 들어가며

2021년 3월 31일, 스위스는 유럽연합(이하 'EU')에게 백신 관련, EU의 수출통제 목록국가에서 제외해달라는 요청을 공식적으로 보낸다. 3월 24일 EU에서 코로나19 백신의 역외 수출에 대한 통제책을 발표¹⁾

했기 때문이다. 발표에 따르면, 상호성(reciprocity)과 비례성(proportionality) 원칙을 도입하는 것을 골자로 하고 있으며, 수출대상국의 코로나19 상황과 백신 접종 비율과 백신 접근 수준에 따라 평가한 다음 수출을 허가하겠다는 내용²⁾이다.

1) Commission strengthens transparency and authorisation mechanism for exports of COVID-19 vaccines, EC (2021.3.24.), https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_1352.

2) EU tightens COVID vaccine export controls (2021.3.24.), <https://www.dw.com/en/eu-tightens-covid-vaccine-export-controls/a-56975604>.

가령 백신을 생산하는 국가들(EU 혹은 미국, 인도 등)이 백신 접종율이 높은 영국이나 이스라엘과 같은 나라, 혹은 백신을 수입만 하지 수출을 하지 않는 나라들에 대해 해당 국가들의 상황에 따라 백신 수출을 통제(control)할 수 있다는 의미이다. 그런데 문제는 원래는 백신 수출을 마음대로 할 수 있는 대상 국가 중에서 스위스를 제외했다는 점³⁾이었다.

3월 8일에는 인도 최대의 제약사인 Serum Institute의 CEO가 인도 정부에게 개입을 요청하는 서한⁴⁾을 보낸다. 미국이 방위생산물법(Defense Production Act)을 적용하여 코로나19 백신 제조에 필요한 세포배양배지나 원재료 등을 미국으로 수입하기 어려워졌기 때문이었다.

2월 말에는 이탈리아가 자국 내 아스트라제네카 백신 생산분을 호주로 수출 금지시키는 등, 코로나19와 관련하여 수출통제가 실제로 일어나고 있는 상황에서 각 통상법에서는 보건 위생 위기에 있어서의 수

출통제를 어떻게 다루고 있는지에 대해 한번 점검해 볼 필요가 있다 하겠다.

본고는 크게 세 단락으로 나뉘며, 첫 번째는 EU 및 미국에서의 수출 통제에 대해 알아본다. 주요 백신을 모두 EU 및 미국의 제약 회사들이 제작하고 생산하는 현실로 비춰볼 때 둘의 의미가 거대하며, 실제로 제각기 일종의 수출통제를 실시하고 있기 때문이다. 가장 최근으로는 3월 말, 아스트라제네카 백신의 생산국 중 하나인 이탈리아가 역외 수출대상국이었던 호주에게 원래 수출하려 했던 물량을 막았던 사건⁵⁾이 있었다. EU의 지침⁶⁾에 따른 것이었다.

이탈리아의 대-호주 백신 수출 통제는 이탈리아 외교부에 따르면 세 가지 근거에 따라 이뤄졌다. 첫 번째, 호주의 코로나19 피해가 그리 심각하지 않다. 두 번째, EU 및 이탈리아 내 백신 부족 상황과 아스트라제네카 측의 EU 및 이탈리아에 대한 백신 공급이 지연되고 있다. 세 번째, 따라서 수출 허가 대상이 된 백신 생산분이 이제

3) Switzerland asks EU for exception to vaccine export rules (2021.4.4.),

<https://www.swissinfo.ch/eng/switzerland-asks-eu-for-exception-to-vaccine-export-rules/46504060>.

4) SII seeks govt intervention over US ban on export of vaccine raw materials (2021.3.9) : https://www.business-standard.com/article/pti-stories/serum-institute-seeks-govt-s-intervention-over-import-of-covid-vaccine-raw-material-from-us-121030801163_1.html.

5) 이탈리아 외교부 보도자료, Request for authorisation to export COVID-19 vaccines filed by AstraZeneca: https://www.esteri.it/mae/en/sala_stampa/archivionotizie/comunicati/richiesta-di-autorizzazione-all-esportazione-di-vaccini-anti-covid-19-da-parte-di-astrazeneca.html.

6) 2021년 1월 30일에 있었던 Commission Implementing Regulation (EU) 2021/111을 의미한다. 백신과 같은 제품의 역외 수출은 건마다 EU의 허락을 받도록 되어 있다.

까지 이탈리아 및 EU에 공급된 백신 생산 분에 비해 대규모였다. 호주는 영국으로부터 물량을 바꿔서 받았으며, EU에 이의를 제기하지 않았다.

미국의 경우는 수출통제의 핵심에 트럼프 대통령이 개시했던 “워프작전(Operation Warp Speed)”⁷⁾이 있다. 2020년 5월에 시작된 이 계획은 백신 개발을 연내에 완수시킨다는 것으로서, 핵심은 미국 내 제약사들에 대한 대규모 개발비의 지원이었다. 트럼프 정부는 이 계획을 완수하기 위해 방위물자생산법을 수 없이 발동시켰고, 그 결과 백신 생산물 대란이 일어나게 됐다. 문제는 트럼프 정부가 각 제약회사들과 체결했던 계약 내용상 타 국가들에 대한 미국 내 생산된 잉여 백신의 공여, 판매, 공유 등이 실질적으로 막혀있다는 사실이 폭로⁸⁾된 바 있다. 따라서 바이든 정부로서도 백신의 해외 제공에 난색을 표하고 있으며, 이는 전세계적인 백신 공급 부족이 예견되는 상황에서 눈여겨 봐야 할 점이다.

두 번째는 WTO 체제 하에서의 수출통

제 조치이다. 분쟁해결절차에 일반적으로 소요되는 시간은 물론 아직 상소기구가 완비되려면 멀었다는 사실도 그렇고, 작게는 마스크, 크게는 의료장비와 백신에 이르기까지 코로나19와 관련된 각 경제권의 수출통제에 대해 실질적으로 이의 혹은 분쟁을 제기할 회원국은 없을 것으로 예상된다.

그리고 세 번째는 세계적으로 필요한 대안에 대해, 네 번째는 결론의 순서로 알아보도록 하겠다.

II. EU 및 미국에서의 수출통제

1. EU의 수출통제

(1) 회원국에 대한 수출통제

EU의 경우, EU 회원국이 자국 국내법에 따라 다른 국가들에 대해 수출통제를 할 수 있다. 다만 자국 국내법으로 수출을 통제한다 하더라도 마음대로 통제할 수는 없고 조건이 따른다. EU기능조약(TFEU)에 따르는 일반 조건과 예외 조건을 의미하는

7) Here's how to get billions of COVID-19 vaccine doses to the world, 2021년 3월 18일, <https://www.piie.com/blogs/trade-and-investment-policy-watch/heres-how-get-billions-covid-19-vaccine-doses-world>.
 8) 가령 아래 기사에 따르면, 트럼프 정부와 각 제약사들 간의 계약에 미국 내 수요가 있는 한, 미국 정부는 제품이나 원재료의 사용을 허가하거나 사용하지 않는다는 식의 내용이 들어가 있다고 한다. 직접적으로는 ‘donate’나 ‘sell’, ‘share’와 같은 단어가 직접적인 계약위반을 구성하기 때문에 관련 내용 발표에 대해 미국 정부가 극도로 조심하고 있다.
 “We Are Hoarding”: Why the U.S. Still Can’t Donate COVID-19 Vaccines to Countries in Need (2021년 4월 6일): <https://www.vanityfair.com/news/2021/04/why-the-us-still-cant-donate-covid-19-vaccines-to-countries-in-need>.

것으로서, 일반적으로 EU기능조약 제35조⁹⁾는 같은 EU 회원국끼리의 “수량 제한 및 동등한 효과를 갖는 모든 수출 제한 조치”를 금지하고 있고, 제36조¹⁰⁾에는 예외적인 수출 통제의 허용 조건을 설명하고 있다. “인간의 생명과 건강 보호(the protection of health and life of human)”에 따른 수출 통제 혹은 수출 금지가 회원국에게 허용되는 사례인데, 이 때에도 물론 “회원국 간의 무역에 있어서 자의적 차별(arbitrary discrimination), 혹은 위장된 차별(disguised discrimination)”을 구성해서는 아니 된다. 기술적이고 과학적이면서 통제의 근거가 있어야 함은 물론이며, 분쟁이 생길 경우 입증 책임은 수출제한조치를 부과한 회원국에게 있다.

다만 분쟁이 생길 경우, 결국은 유럽사법재판소(이하 ‘CJEU’)의 관할 하에서 해결되며, CJEU는 공중 보건을 지키기 위한 합법

성을 획득하기 위해 필요한 통제가 어느 정도가 적절한지에 대해, 비례성(proportionality)의 원칙에 따라야 한다는 논리로 제36조의 원용을 상당히 좁게 해석해왔다.

그러나 대개의 경우는 CJEU까지 가기 전에, 집행위원회(EC) 선에서 끝난다. EC 혹은 다른 EU 회원국이 다른 회원국의 수출제한 조치에 대해 이의를 제기하여 소위 “침해절차(infringement process)”¹¹⁾를 개시할 수 있기 때문이다.

중요한 점은 EU 전체의 “공동 안전 우려(common safety concerns)”가 아닌 한, 각 회원국 공중보건 조치는 회원국에게 관할권이 있다는 사실이다. 그래서 코로나19가 처음 퍼졌던 2020년 상반기 당시 회원국들끼리 마스크 쟁탈전이 일어났었고, 이를 EC가 나서서 해결했던 전례가 있다. EC가 해결했다는 의미는 회원국 간 협력을 독려

9) TFEU 제35조(수출에 대한 수량제한) Quantitative restrictions on exports, and all measures having equivalent effect, shall be prohibited between Member States.

10) TFEU 제36조(수출입 및 물자 이동제한의 예외) The provisions of Articles 34 and 35 shall not preclude prohibitions or restrictions on imports, exports or goods in transit justified on grounds of public morality, public policy or public security; the protection of health and life of humans, animals or plants; the protection of national treasures possessing artistic, historic or archaeological value; or the protection of industrial and commercial property. Such prohibitions or restrictions shall not, however, constitute a means of arbitrary discrimination or a disguised restriction on trade between Member States.

11) TFEU 제258조(조약상 의무 위반 회원국에 대한 위원회의 역할) If the Commission considers that a Member State has failed to fulfil an obligation under the Treaties, it shall deliver a reasoned opinion on the matter after giving the State concerned the opportunity to submit its observations. If the State concerned does not comply with the opinion within the period laid down by the Commission, the latter may bring the matter before the Court of Justice of the European Union.

했다는 뜻으로서, TFEU 제168조 제5항¹²⁾에 따르면 EU의 각 기구는 “인센티브 조치(incentive measures)” 혹은 “모니터링 관련 조치(measures concerning monitoring)”만을 채택할 수 있을 뿐이다.

(2) 비회원국에 대한 수출통제

원칙적으로 EU 바깥쪽에 대해서는 회원국이 아닌 EU가 관할권을 가지며¹³⁾, 그에 따라 EU 전반적으로 적용되는 수출통제에 대한 공통 규칙도 있다.¹⁴⁾ 다만 상술한 2020년 3월 초, 프랑스와 독일, 체코 공화국이 마스크를 포함, 개인보호장구(PPE, personal protective equipment)에 대해, EU 비회원국은 물론이고 같은 회원국에 대한 수출도 제한시켰던 당시, EC는 EU 역외에

대한 수출을 통제하는 것을 내용으로, EU 회원국 전체가 EU 역외에 수출제한 조치를 부과하도록 한다.¹⁵⁾ 회원국의 수출관리 당국이 허가를 내리지 않는 한 6주일, 그 후 추가적으로 30일 동안 수출 금지 조치를 내린 것이다. 다만 당시 수출 허가 부과 대상에서 유럽자유무역지대, 즉 EFTA 회원국(노르웨이, 리히텐슈타인, 스위스, 아이슬란드)들은 예외로 수출 허가 없는 거래를 용인했고,¹⁶⁾ 나중에는 이 예외국가 목록에 EU 회원국이 아닌 세르비아와 알바니아 등도 추가됐다.¹⁷⁾

그 후 EU는 의료 장비 관련 수출 허가를 실시하려는, 가령 의료기기 수출통제를 원하는 회원국들에게 해당 조치를 모두 EC에 보고하도록 했고, “EU 내 의료용 제

12) TFEU 제168조 제5항(보건 개선과 보호를 위한 인센티브 조치) The European Parliament and the Council, acting in accordance with the ordinary legislative procedure and after consulting the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, may also adopt incentive measures designed to protect and improve human health and in particular to combat the major cross-border health scourges, measures concerning monitoring, early warning of and combating serious cross-border threats to health, and measures which have as their direct objective the protection of public health regarding tobacco and the abuse of alcohol, excluding any harmonisation of the laws and regulations of the Member States.

13) TFEU 제207조(통상정책 관할) The European Parliament and the Council, acting by means of regulations in accordance with the ordinary legislative procedure, shall adopt the measures defining the framework for implementing the common commercial policy.

14) REGULATION (EU) 2015/479 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 11 March 2015 on common rules for exports, 제10조.

15) COMMISSION IMPLEMENTING REGULATION (EU) 2020/402, 서문 para. 7-8 (2020년 3월 14일), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32020R0402>.

16) COMMISSION IMPLEMENTING REGULATION (EU) 2020/426, 서문 para. 2 (2020년 3월 19일), https://eur-lex.europa.eu/eli/reg_impl/2020/426/oj.

17) COMMISSION IMPLEMENTING REGULATION (EU) 2020/426, 제2조(수출허가) 제4항 (2020년 3월 23일), https://eur-lex.europa.eu/eli/reg_impl/2020/568/oj.

품의 공급과 수요를 맞추려는 노력을 협조하기 위한 목표”로 기구(Clearing House)¹⁸⁾를 세우기도 했다.

(3) EU 수출통제와 WTO 수출통제

원칙적으로 EU 회원국들은 회원국을 혹은 비회원국을 상대로 보건 예외를 이용하여 수출통제를 시도할 것이다. 회원국들을 상대로 할 때는 TFEU 제36조, 비회원국들을 상대로 할 때는 REGULATION (EU) 2015/479 제10조를 통해서다. 전술했듯이 현재는 COMMISSION IMPLEMENTING REGULATION (EU) 2020/402를 통해 비회원국에 대한 의료 관련 제품 수출을 허가제로 바뀌어서 실시중이다.

WTO는 후술하겠지만 수량제한금지의 예외, 일반 예외, 안보 예외 등을 통한 수출통제를 허용하고 있으며, “본질적인” 제품이 부족한지, 그 제품이 꼭 필요한지 혹은 안보와 관계 있는지 등의 조건에 맞춰서 통제하는 방식이다. 사실 각 조항의 구체적인 내용에 들어가면 유사한 내용이 많으므로¹⁹⁾ EU 체제와의 차이가 별로 없는 것으로 보일 수 있지만 결정적인 차이는

EU가 시간이 오래 필요한 WTO 분쟁해결절차(DSU)보다 이런 팬데믹 시기에 보다 효율적으로 통제를 구사한다는 점에 있을 것이다.

팬데믹 시기에는 적시성이야말로 제일 중요하기 때문이다. DSU를 이용하는 경우 상소 및 이행분쟁까지 고려할 경우 수 년 이상이 소요될 수 있다. 실제로 코로나19와 관련된 수출통제를 근거로 WTO 분쟁해결절차를 이용하려는 시도는 아직 없었다. 물론 현재 미국의 상소기구 위원 지명 반대로 인해 상소기구가 불능(limbo) 상태에 빠진 것도 간과할 수는 없겠다.

2. 미국의 수출통제

미국의 수출통제는 2020년 코로나19의 확산 이후, 백신개발과 관련되어 미국이 내린 조치를 중심으로 알아보도록 한다. 초기 확산세 당시 미국에는 PPE가 매우 부족한 상황이었으며 당시 트럼프 정부가 내린 조치는 수출통제가 아니라, PPE의 국내 생산을 강제하는 방위생산물법(DPA, Defense Production Act)²⁰⁾이었다. 전통적

18) COVID-19 Clearing House for medical equipment, EC, https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/emergency-support-instrument/covid-19-clearing-house-medical-equipment_en.

19) 가령 EU TFEU 제36조의 “인간의 생명 및 건강의 보호”는 GATT 제20조 (b)호의 “인간, 동물 또는 식물의 생명 또는 건강을 보호하기 위하여 필요한 조치”와 대부분 같다.

20) Virus Surge Brings Calls for Trump to Invoke Defense Production Act (2020년 7월 22일), <https://www.nytimes.com/2020/07/22/us/politics/coronavirus-defense-production-act.html>.

의미로서의 수출통제를 미국은 하고 있지 않다는 의미로서, 방위생산물법을 통하다 보니 수출통제와 비슷한 효과를 내고 있을 뿐이다.

트럼프 정부에 이어 바이든 정부²¹⁾도 DPA를 이용하여 PPE 및 백신 생산을 집중 시키고 있는 상황이다. 방위생산물법에 대해서는 아래와 같다.

방위생산물법은 한국전쟁이 발발한 1950년, 위급시 중요한 계약 체결 권한을 대통령에게 일시적으로 부여했던 양차 세계대전의 경험을 법제화시킨 것으로서, 계약 완수를 위한 자원과 설비를 재배치할 대통령 권한이 포함되어 있다. 오늘날의 방위생산물법은 국내 민간 기업들이 주요 국가 안보 및 방어 수요를 맞추도록 자원과 생산을 움직일 수 있게 대통령에게 광범위한 권한이 주어진 형태이다.

트럼프 대통령은 방위생산물법을 동원, 의료 관련 물품의 수출을 제한하고 마스크와 호흡기(특히 동 법에 따라 GM이 자동차 생산 설비를 호흡기 생산 설비로 교체

했다)의 국내 생산을 늘렸으며,²²⁾ 코로나19 검사소 확대에도 방위생산물법을 원용했다. 이는 바이든 대통령에게도 그대로 이어졌다. 백신 접종시설의 전국 확대에 방위생산물법을 원용한 것이다.

바이든 대통령의 방위생산물법 원용은 코로나19에 대해 주와 지방정부들이 필요장비를 조달하고, 비단 코로나19만이 아닌 향후 닥칠 수 있을 팬데믹에 대해 장기적 전략 개발을 위한 것이었다. 특히 화이자 백신 생산 및 공급과 PPE, 검사소 등과 관련하여 방위생산물법에 근거하여 지원을 크게 늘렸다. 이미 방위생산물법의 활용을 주장했던²³⁾ 화이자에 대해서는 대량 생산과 일정을 달성할 수 있도록 핵심 설비와 자원에 우선적으로 접근할 수 있도록 해줬다. 이 조치는 트럼프 정부 때와 동일한 것으로서, 백신 제조용 재료의 수출을 거의 막는 효과를 가져왔다. 미국 정부와의 계약이 우선이기 때문이다.

그래서 2021년 4월 원래 한 달에 1억 6천만 도즈를 생산하기로 되어 있던 인도의

21) Understanding Biden's Invocation of the Defense Production Act (2021년 3월 4일), <https://www.lawfareblog.com/understanding-bidens-invocation-defense-production-act>.

22) Prioritizing and Allocating Health and Medical Resources to Respond to the Spread of COVID-19, 미국 연방 관보 (2020년 3월 23일), <https://www.federalregister.gov/documents/2020/03/23/2020-06161/prioritizing-and-allocating-health-and-medical-resources-to-respond-to-the-spread-of-covid-19>.

23) 화이자의 방위생산물법 요구 관련 기사, Pfizer Seals Deal With U.S. for 100 Million More Vaccine Doses, 뉴욕타임스 (2020년 12월 23일), <https://www.nytimes.com/2020/12/23/us/politics/pfizer-vaccine-doses-virus.html?searchResultPosition=4>.

Serum이 미국 때문에 핵심 재료 37개를 구하지 못하는 사태가 일어났다. 현재 Serum은 아스트라제네카(AstraZeneca) 백신을 한 달에 1억 도즈, Novavax 백신을 한 달에 6~7천만 도즈를 생산하기로 되어 있었지만, 그 재료를 수출해줘야 할 미국 회사들이 방위생산물법으로 인해 국외 수출을 할 수 없게 된 상황이다. 가령 화이자 백신은 19개 국가의 86개 업체에서 나오는 280여 재료를 갖고 제조한다.

이는 세계의 제약공장이라 일컫는 인도의 심각한 백신 생산 저하²⁴⁾로 이어졌다. 방위생산물법에 따른 미국의 원재료 수출 제한으로 인해 노바백스(Novavax) 백신 생산이 절반 이하로 격감한 것이다.

한편 인도의 상황 악화에 따라 미국은 산소호흡기와 산소 관련 장비 및 설비, PPE, 백신 재료,²⁵⁾ 긴급 진단키트, 치료제(remdesivir) 등의 지원을하기로 결정 내린다.²⁶⁾ 미국 정부와 각 관련 기업들 간의 계약서가 공개되지 않은 상태에서 진행됐기 때문에 인도적 지원에 따른 것으로 추

측된다.

III. WTO 체제 하의 수출통제

WTO의 기본적인 규칙과 예외는 1947년에 정해졌으며, 이는 지금까지 거의 수정이 안 되어 있는 GATT를 의미한다. 즉, 1940년대세계대전을 경험했던 당시 협상국들은 필수 재화가 부족하다는 상황에 대해 잘 인식하고 있었으므로, 물자 부족과 관련되는 예외적 상황에 대해 GATT에 미리 설정해 놓았었다. 본 장에서는 “중대한 부족(critical shortage)”와 관련된 수량제한과 수출 제한, 비차별 원칙과 발간 및 통보 의무와 같은 일반적인 WTO 상의 규칙에 대해 알아본다. 그 다음에는 보건 보호, 일반적 또는 지역적으로 공급이 부족한 상황, 국내 산업 공급을 위한 원자재의 수출 제한, 국가안보, 자유무역협정 등 여러 가지 예외 목록을 보도록 한다.

24) Adar Poonawalla urges US Prez to lift ban on export of vaccine raw material (2021년 4월 17일), https://www.business-standard.com/article/current-affairs/adar-poonawalla-urges-us-prez-to-lift-ban-on-export-of-vaccine-raw-material-121041600967_1.html.

25) 미국에서는 승인이 나지 않은 미국 정부의 아스트라제네카 주문 및 생산 물량을 인도로 돌리기로 한 것이다. 대략 2억 도즈 분량이다.

26) FACT SHEET: Biden-Harris Administration Delivers Emergency COVID-19 Assistance for India(2021년 4월 28일), <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/04/28/fact-sheet-biden-harris-administration-delivers-emergency-covid-19-assistance-for-india/>.

1. 수출 통제와 관련된 WTO 상의 의무

가. 수량제한의 일반적 철폐 (*General Prohibition on quantitative export restrictions*)

GATT 제11조 제1항은 “다른 계약당사자 영토의 상품의 수입에 대하여 또는 다른 계약당사자 영토로 향하는 상품의 수출 또는 수출을 위한 판매에 대하여, 쿼타, 수입 또는 수출 허가 또는 그 밖의 조치 중 어느 것을 통하여 시행되는지를 불문하고, 관세, 조세 또는 그 밖의 과징금 이외의 어떠한 금지 또는 제한도 계약당사자에 의하여 설정되거나 유지되어서는 아니된다”라고 되어 있다. WTO 내 다른 회원국들은 그런 수출 제한조치에 대해 이의를 제기할 수 있으며, 이의를 받은 조치에 대해 해명할 책임은 조치를 취한 회원국에게 주어진다. WTO 사무국이 각 회원국에게 이의를 제기하는 형태가 아니다. 회원국의 특정 조치에 직접 이의를 제기하고, 관련 협상을 주도하는 EU 집행위원회(EC)처럼 독립된 기관이나 소추인(prosecutor)이 WTO에 없는 때문이다.

따라서 조치를 취한 회원국은 해당하는

조치가 조문상의 “쿼타, 수입 또는 수출 허가 또는 그 밖의 조치”에 해당하는지, 그리고 제품의 수출을 위한 판매 혹은 수출에 제한이나 금지를 구성하는지 밝혀야 한다.²⁷⁾

코로나19 팬데믹과 관련되어 일어난 수출제한 조치 대부분은 수출금지만이 아니라, GATT 제11조 제1항의 “쿼타, 수입 또는 수출 허가 또는 그 밖의 조치”에 해당될 것으로 보인다. 다만 수출세(*export duties*)의 경우는 GATT가 명시적으로 반대하고 있지 않다. 수량제한(*quota*)과 세금(*duties*)의 경제학적 효과는 동일하기 때문에, WTO 회원국이 수량제한 조치를 수출세를 통해 부과한다면 아마 수출제한이라는 목표를 이룰 수 있을 것이다. 따라서 이론상 코로나19 팬데믹 상황에서 필수 재화의 유출을 WTO 원칙에 맞게 제한하려면 수출세 부과만으로 충분할 수 있을 것이다.

다만 WTO 판례²⁸⁾에 따르면 GATT 제11조 1항은 수출되는 물량에 “제한적 효과(*limiting effect*)”를 갖는 것으로 해석한다고 나온다. 이 제한적 효과는 단순히 수량으로 나타날 필요는 없으며, 관련되는 맥락에 따라 해당 조치의 디자인과 설계, 외부로 드러나는 구조(*design, architecture, re-*

27) 상소기구 보고서, *Argentina - Import Measures (DS438)*, para. 5.216-5.218.

28) 상소기구 보고서, *China - Raw Materials (DS394)*, para. 320.

vealing structure)를 통해 보일 수 있다.

It suggests that Article XI of the GATT 1994 covers those prohibitions and restrictions that have a limiting effect on the quantity or amount of a product being imported or exported.²⁹⁾

해당 조치가 과연 디자인과 설계, 외부로 드러나는 구조에서 “제한적 효과”만을 갖는지의 여부를 가리기 위해, 판례에 따르면 (1) 비용과 부담(*cost and burdensomeness*), (2) 수출입 절차에서 야기되는 불확실성, (3) 해당 범위의 임의성(*arbitrariness*)에 따라 측정된다.³⁰⁾

나. “중대한 부족(*critical shortage*)”

GATT 제11조는 “식품 또는 수출계약당사자에게 불가결한 그 밖의 상품의 중대한 부족을 방지 또는 완화하기 위하여 일시적으로 적용되는 수출의 금지 또는 제한(제2항 a)”일 경우 수량제한을 허용하고 있다. 다만 이 조건은 조건이 성립될 경우 허용되는 것일 뿐, 그 자체가 예외는 아니며, 제11조 제2항 (a)³¹⁾를 만족할 경우 제20조

의 예외를 적용시키는 조건으로 확대해석되지는 않는다. 따라서 필수 불가결한 상품이 중대한 부족에 빠졌을 경우 수출국은 해당 상품을 대상으로 일시적으로 (*temporarily*) 수출제한에 들어갈 수 있으며, 이 조치는 GATT 제20조의 일반예외에 따른 것이 아니므로 이의를 제기하는 회원국에게 입증책임이 돌아간다.

Accordingly, where the requirements of Article XI:2(a) are met, there would be no scope for the application of Article XX, because no obligation exists³²⁾.

현재까지 WTO에서 제11조의 수량제한 관련 분쟁은 중국의 자원 수출 관련 분쟁(DS394)이 유일하다. 당시 상소기구(보크사이트와 같은 자원의 “부족”에 따른 수출 제한조치를 중국이 10년 이상 적용했기 때문에 “일시적 적용(*temporarily applied*)”이라 결론내리지 않았다. 또한 상소기구는 불가결한(*essential*) 상품은 “절대적으로 필수적이거나 필요한(*absolutely indispensable or necessary*)”으로 정의했다. 패널은 중국에게 무엇이 “불가결”한지 정하는 것은 중

29) 상소기구 보고서, *Argentina - Import Measures* (DS438), para. 5.217.

30) 패널 보고서, *Columbia - Measures Relating to the Importation of Textiles, Apparel and Footwear* (DS461) para. 7.192.

31) 식품 또는 수출계약당사자에게 불가결한 그밖의 상품의 중대한 부족을 방지 또는 완화하기 위하여 일시적으로 적용되는 수출의 금지 또는 제한.

32) 상소기구 보고서, *China - Raw Materials* (DS394), para. 334.

국만이 아니며, “제한조치를 취할 때 조치 대상국의 특별한 상황을 고려해야 한다”고 말한바 있었다. 다만 내화물 보크사이트 (refractory-grade bauxite)가 중국에게 “불가결”한 자원임은 인정했다.

동 분쟁에서 상소기구는 “중대한 부족”에 대한 정의도 내렸다. “결정적으로 중요한 상황. 혹은 극도로 중요하거나 결정적 단계이거나 전환점에 이를 상황 수준으로 중대한 물량의 부족”이라고 했으며³³⁾ 앞서 패널은 중국이 주장했던 내화물 보크사이트 잔존량 16년 어치와 분쟁제기국들이 주장한 91년 분량을 비교한 뒤, 중국 주장처럼 내화물 보크사이트가 중대한 부족에 이르지 않았다고 판단했었다.

코로나 19 팬데믹과 관련된 수출제한이 “불가결한 상품”을 대상으로 “일시적으로 적용”되는 한 GATT 제11조의 수량제한 철폐에 해당되지는 않을 것이다. 다만 GATT 제13조는 수량제한의 시행에 있어서 공고(notice)를 요구하고 있다.

다. 비차별, 발간 및 공고(*non-discrimination, publication, notification*)

GATT 제13조는 수출에 대한 모든 수량 제한을 금지하되 조건에 맞는 수량제한을

하는 경우 모든 제3국의 동종상품에 대해서도 “무차별”하게 적용할 것을 요구하고 있다. GATT 제13조 제2항부터 제4항은 모두 이와 관련된 의무를 규정하고 있으며, 제10조 “무역규정의 공표 및 시행”은 모든 수출 제한 조치를 “신속히 공표”하도록 요구하고 있다.

2. GATT 예외(일반적 예외와 안보상의 예외를 중심으로)

가. 인간, 동물 또는 식물의 생명 또는 건강을 보호하기 위하여 필요한 조치

GATT 상의 의무에 대한 모든 침해를 사실 건강 보호를 위한 조치로 정당화시킬 수 있다. 달리 말해서 GATT 제11조 제2항에서 거론된 “중대한 부족” 조건이 맞을 경우 수량제한 조치가 금지되지는 않는데, 제11조에 따른 조치를 인정받지 못하는 경우, GATT 예외(제20조나 제21조, 혹은 자유무역지대를 거론하는 제24조)로 들어가서 방어를 할 수 있다는 의미다.

제20조의 일반적 예외, 특히 (b)호는 인간, 동물 또는 식물의 생명 또는 건강을 보호하기 위하여 필요한 조치를 말하고 있지만, 그에 따라 수출제한 조치를 부과하려면 동 제한 조치가 건강 보호를 위해 “필

33) *Ibid.*, para. 324.

요한지”를 증명해야 한다. 보통의 경우 이 필요성은 그 목표가 얼마나 중요한 보건 보호인지, 해당하는 조치가 건강 보호라는 목표에 얼마나 기여하는지에 따라 결정될 것이다. 또한, 만약 “덜 침해되는 조치”가 가능하다면 곧바로 해당하는 수출제한을 풀어야 한다는 것으로 해석될 수 있다.

브라질 타이어 분쟁³⁴⁾에서 상소기구는 수입금지가, “그 목표 달성에 기여하는 제품 생산에 적절함을 보이는 경우 “필요”하다고 말했었다. 추가적으로 제20조의 다른 조항과 마찬가지로 건강을 위한 제한은 “국제무역에 있어 위장된 제한 혹은 같은 조건일 경우 회원국 간에 임의적이거나 정당화시킬 수 없는 차별적 수단을 구성하는 방식”으로는 적용될 수 없다³⁵⁾고 했다.

따라서 한 회원국이 일부 회원국들을 대상으로 건강 보호를 위한 수출 금지를 하려면 대상 국가들마다 다른 조건임을 보여야 한다. 혹은 그 조치가 “임의적이거나 정당화시킬 수 없는” 조치가 아니며, 무엇이 “정당화(justification)”인지는 상소기구 보고서에 따르면 불명확하다. 건강과 직결될 수도 있고 아닐 수도 있기 때문이다. 가

령 EC - Seals 분쟁³⁶⁾에서 상소기구는 수입국의 독자적인 도덕이나 윤리관에 기초해 수입금지가 허용될 수 있다는 가능성도 보였었다.

나. 일반적 또는 지역적으로 공급이 부족한 상품의 획득 또는 분배에 필수적인 조치 (Measures “essential” to address “general or local short supply”)

코로나19와 관련되어 눈여겨보아야 할 예외 조항은 제20조의 (j)호다. 규정은 이러하다. “일반적 또는 지역적으로 공급이 부족한 상품의 획득 또는 분배에 필수적인 조치. 단, 동 조치는 모든 계약당사자가 동 상품의 국제적 공급의 공평한 몫에 대한 권리를 가진다는 원칙에 합치되어야 하며, 이 협정의 다른 규정에 불합치되는 동 조치를 야기할 조건이 존재하지 아니하게 된 즉시 중단되어야 한다.”

물론 이 조치 또한 제20조의 두문(chapeau)에 나와 있듯이 “자의적이거나 정당화할 수 없는 차별의 수단을 구성하거나 국제무역에 대한 위장된 제한을 구성하는

34) 상소기구 보고서, *Brazil - Measures Affecting Imports of Retreaded Tyres* (DS332), para. 246.

35) in a manner that would constitute a means of arbitrary or unjustifiable discrimination between countries where the same conditions prevail or a disguised restriction on international trade.

36) *European Communities - Measures Prohibiting the Importation and Marketing of Seal Products* (DS401), para. 5.320-338.

방식으로 적용되지 아니한다는 요건”을 조건으로 한다.

이 (j)호는 본래 제2차 세계대전 이후 물자 공급의 부족 양상을 해결하기 위한 의도가 있었다.³⁷⁾ 특히 “자연재해(natural catastrophe)”에 따른 긴급 상황도 염두에 두고 만들어진 규정이므로 코로나19와 같은 팬데믹도 (j)호에 해당될 수 있다.

WTO가 생기기 전 GATT 시절, 미국의 수출제한이 제20조 일반예외와 제21조 안보예외에 해당하는지에 대한 분쟁이 제기된 사례가 있었다. 체코슬로바키아가 1949년, 유럽재건프로그램에 있어서 미국으로부터 차별 대우를 받았다고 주장했는데,³⁸⁾ 당시 미국은 제20조와 제21조를 조치의 근거로 내세웠었다. 다만 공식적인 GATT의 결정은 당시 나오지 않았다.

한편 “필수적”의 의미에 대해 WTO 상소기구가 정의를 한 판례가 있다. 인도의 미국산 태양전지 차별 사건에서 WTO 상

소기구는 “절대적으로 필수적이거나 필요한(absolutely indispensable or necessary)”이라 정의³⁹⁾내리면서 “필요하다”는 단어만큼 연속체(continuum)의 ‘필수적인’ 목표에 가까운 곳에 위치해 있다”고도 설명했다.⁴⁰⁾ 당시 상소기구는 제20조 (b)호의 인간, 동물 또는 식물의 생명 또는 건강을 보호하기 위하여 “필요한” 조치인지를 판단하기 위해 이 설명을 사용하기도 했었다.⁴¹⁾

다만 일반적 또는 지역적으로 공급이 부족하다는 의미를 보면, 수량제한 철폐를 규정한 제11조와는 달리 제20조 (j)호는 “중대한(crucial)”이라는 단어, 혹은 공급 부족의 의미를 보충하는 다른 형용사가 빠져 있다. 그러므로 그 해석의 범위가 제11조보다 더 넓다고 보는 편이 옳을 것이다. 상소기구 또한 지리적 영역이나 시장에서 어떤 한 제품의 “부족”은 국내외(or이 아닌 and이다) 시장에서 정말 부족한지를 판단해야 한다고 언급⁴²⁾했었다.

37) GATT Analytical Index (pre-1995), p.593

https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/ai17_e/gatt1994_art20_gatt47.pdf.

38) ARTICLE XXI -UNITED STATES EXPORTS RESTRICTIONS(GD4), GATT disputes: 1948-1995 Volume 1: Overview and one-page case summaries, p.41.

39) 상소기구 보고서, *China - Raw Materials* (DS394), para. 326.

40) The plain meaning of the term thus suggests that this word is located at least as close to the “indispensable” end of the continuum as the word “necessary”. 상소기구 보고서, *India - Certain Measures Relating to Solar Cells and Solar Modules* (DS456), para. 5.26.

41) *Ibid.*, para. 5.62-63.

42) An assessment of whether there is a situation of “products in general or local short supply” should not focus

동 분쟁에서 상소기구는 단순히 국내에서의 생산량이 부족하다는 이유만으로 지역적으로 공급이 부족하여 인도가 여러 국내 업체 지원 조치를 할 수밖에 없었다는 논리를 부정했다. “지역적 혹은 국제적인 공급망의 신뢰성만큼이나 국제적인 제품의 공급이 안정적이고, 접근 가능한지 여부도 봐야 한다는 이유였다.”⁴³⁾

따라서 현재의 인도처럼 코로나19 확진자 급증으로 인해 산소호흡기가 부족하여 인도가 산소호흡기 수출 금지를 내릴 경우, 만약 다른 회원국이 분쟁을 제기한다면 WTO 패널은 인도 국내의 호흡기 생산은 물론 다른 WTO 회원국들의 호흡기 생산 역시 공급 부족 상황인지를 판단할 것이라는 결론이 나온다.

한편 최근 WTO 패널에서 제20조 (j)호에 대한 판단이 나온 사례가 한 건 더 있었다. EU 및 회원국의 에너지조치 분쟁으로서, 비록 현재 WTO 상소기구가 미국의 반대로 인해 상소기구 위원 임명이 안된 마비 상태이기 때문에 최종 결론이 나온 것이라 할 수는 없겠지만, 이 패널 보고서

가 제20조 (j)호, 특히 “공급 부족”의 해석에 대한 실마리를 주는 것은 사실이다.

2018년 러시아는 EU 국가들(크로아티아, 헝가리, 리투아니아)의 천연가스 에너지 정책 관련하여 이의를 제기한다. 여기에 대해 WTO 패널은 EU 국가들의 “공동 이해관계 프로젝트(projects of common interests)”로서 인센티브를 주는 조치가 러시아의 주장대로 최혜국대우나 내국민대우와 불합치하다고 결정했다. 특히 일반적 또는 지역적인 공급 부족에 대해 WTO 패널은 제20조(j)호는, 이를테면 천연가스가 현재(presently) 공급부족 상태인지만을 다를 뿐, “현재는 충분하지만, 나중에는 부족해질지도 모르는” 상태를 다루지는 않는다고 했다.⁴⁴⁾

다만 제20조 (j)호는 흥미로운 조건을 하나 갖고 있다. 제11조 제2항의 수량제한 조건(중대한 부족)과는 달리, “동 조치는 모든 계약당사자가 동 상품의 국제적 공급의 공평한 몫에 대한 권리를 가진다는 원칙에 합치되어야” 한다는 조건이다. 그러므로 코로나19의 상황에서 마스크나 산소

exclusively on availability of supply from “domestic”, as opposed to foreign or “international” sources. *Ibid.*, para. 5.69.

43) *Ibid.*, para. 5.71.

44) 패널보고서, *European Union and its Member States — Certain Measures Relating to the Energy Sector* (DS476), para. 7.1348.

This indicates that Article XX(j) does not cover products that are currently not in short supply but that may become “products in ‘‘ short supply” in the future.

호흡기, 의료 장비나 설비, 백신 등의 의약품 등과 관련, 제20조의 (j)호를 원용하여 수출통제를 하는 회원국을 상대로, 각 WTO 회원국들이 공평한 몫을 주장할 수 있다는 근거로 작용할 수 있다.

물론 자국민에게 이중 및 삼중(booster shot) 접종 이후에도 충분한 백신 물량을 갖고 있는 나라가 있다 하더라도 그 나라를 상대로 이익을 제기하기는 쉽지 않을 것이다. 현재 모든 나라에 백신 공급 부족이 있다고 봐야 하기 때문이다.

다. 국내 산업 생산 공급용 원재료에 대한 수출통제

제20조의 (i)호⁴⁵⁾는 원재료가 부족하거나 세계적으로 가격대가 높을 때 원용이 가능한 조항이다. 물론 조건은 있다. “...유지되는 기간 동안”으로 한정된 것이다. 물론 그 외에도 “국내산업에 부여되는 보호

를 증가”시키도록 운영되면 안 되며, 무차별과 관련된 규정에서 벗어나도 안 된다. 당연하겠지만 두문의 규정⁴⁶⁾도 지켜야 할 것이다.

라. 안보상의 예외

코로나19 팬데믹 시기에 수출제한의 근거가 될 수 있는 또다른 조항은 GATT 제 21조 안보예외이다. 이 조항은 “자신의 필수적인 안보이익(*its essential security interests*)의 보호를 위하여 필요하다고 계약당사자가 간주하는 다음의 조치”를 추진할 근거가 된다. “전시 또는 국제관계에 있어서의 그밖의 비상시(*other emergency*)”에 하는 조치다. 특히 (c)호와 관련⁴⁷⁾하여 “모든 조치(*any action*)”가 조항대로 가능하고, 그 결정권은 조치를 실행하는 개별 회원국에 있다고 주장하는 나라들이 있다⁴⁸⁾. 이 논리에 따르면 WTO 패널과 상소기구도 제21조 안보예외를 원용하는 국가들의 힘

45) 정부의 안정화계획의 일부로서 국내원료의 국내가격이 국제가격 미만으로 유지되는 기간 동안 국내가공 산업에 필수적인 물량의 국내원료를 확보하기 위하여 필요한 국내원료의 수출에 대한 제한을 수반하는 조치. 단, 동 제한은 이러한 국내산업의 수출 또는 이러한 국내산업에 부여되는 보호를 증가시키도록 운영되어서는 아니되며 무차별과 관련된 이 협정의 규정으로부터 이탈하여서는 아니된다.

46) 다음의 조치가 동일한 여건이 지배적인 국가간에 자의적이거나 정당화할 수 없는 차별의 수단을 구성하거나 국제무역에 대한 위장된 제한을 구성하는 방식으로 적용되지 아니한다는 요건을 조건으로, 이 협정의 어떠한 규정도 계약당사자가 이러한 조치를 채택하거나 시행하는 것을 방해하는 것으로 해석되지 아니한다.

47) “국제 평화 및 안보의 유지를 위하여 국제연합헌장 하의 자신의 의무에 따라 계약당사자가 조치를 취하는 것을 방해하는 것.” 원문은 아래와 같다.

to prevent any contracting party from taking any action in pursuance of its obligations under the United Nations Charter for the maintenance of international peace and security.

에 의문을 품지 못한다는 결과로 이어질 수 있다.

그러나 안보예외를 다뤘던 최근 패널 판례⁴⁹⁾(상소로 이어지지 않았다)에 따르면, 우크라이나 내전을 이유로 화물운송 트럭의 통행을 막았던 러시아의 조치가 안보예외로 인정을 받기 위한 조건으로 세 가지가 제시됐다. 첫 번째는 해당 조치의 필요성, 두 번째는 해당 조치가 러시아의 필수적인 안보이익을 보호하기 위한 조치인지의 여부, 세 번째는 전시 또는 국제관계에 있어서의 비상시에 해당됐는지의 여부이다. 특히 세 번째 항목과 관련하여, 패널은 “무장 분쟁(*armed conflict*)”의 “객관적 사

실(*objective fact*)”이 있고 영토와 국민을 보호할 정도의 조치가 있어야” 전시 혹은 비상시에 해당된다고 봤다.⁵⁰⁾ 그렇다면 무엇이 객관적 사실인가? 무장 분쟁을 포함한, 유엔총회(UN General Assembly) 결의문을 근거로 봤다.⁵¹⁾

다만 최근에 있었던 카타르와 사우디아라비아의 분쟁 관련 패널보고서⁵²⁾를 보면, 국가안보 위급 상황⁵³⁾에 대해 우크라이나-러시아 분쟁보다 더 넓게 해석했음을 알 수 있다. 이 분쟁 역시 상소기구로의 상고가 있었지만 전술한 상소기구 구성의 문제로 분쟁절차가 이어지지는 않고 있는데, 이 분쟁에서 패널은 분쟁에 따른 위급상황

48) 특히 미국이 그런 입장이다. 제21조의 문구(“which it considers”)가 자기결정을 의미하는 것이므로 안보예외를 내세우는 경우, 해당 예외는 분쟁해결기구의 적용 대상이 아니라는 의미이다.

Russia - Measures Concerning Traffic in Transit (DS512)- Report of the Panel (2019) WT/DS512/R/Add.1, Appendix D-10 (Executive Summary of the U.S Third Party Oral Statement), para. 106.

49) 패널보고서, *Russia - Measures Concerning Traffic in Transit* (DS512), 2016-19.

50) *Ibid.*, para. 7.43.

51) *Ibid.*, para. 7.122.

52) *Saudi Arabia, Kingdom of - Measures concerning the Protection of Intellectual Property Rights* (DS567).

53) 다만 동 분쟁의 국가안보 관련 예외조치는 TRIPS(무역관련 지적재산권) 협정상의 안보예외(제73조)가 그 대상이었다. 조문 내용은 아래와 같다.

제 73 조

국가안보 관련 예외조치

이 협정의 어느 조항도 다음사항을 요구하는 것으로 해석되지 아니한다.

가. 공개시 자기나라의 필수적 국가안보이익에 반한다고 회원국이 판단하는 정보의 제공

나. 아래와 관련, 회원국의 필수적인 국가안보이익의 보호를 위해 필요하다고 간주되는 조치의 금지

(1) 핵분열 물질 혹은 이에서 추출되는 물질

(2) 무기, 탄약, 전쟁장비의 거래 및 군사시설에 대한 보급목적을 위하여 직접적 또는 간접적으로 수행되는 상품 및 재료의 거래 관련 조치

(3) 전시 또는 국제관계에 있어서의 기타 비상사태에 취해진 조치

다. 국제평화 및 안보의 유지를 위한 국제연합헌장 하의 의무이행을 위한 회원국의 조치금지

(emergency)이 존재하는지 패널이 판단을 내릴 수 있고,⁵⁴⁾ 유엔총회 정도 되는 국제 기구의 결의문이 아니라 하더라도 사우디아라비아와 카타르 간의 외교 단절 상황 및 양국 간의 갈등으로, 위급상황이 존재함을 판단했다.⁵⁵⁾

그러므로 코로나19 관련해서는 WHO과 같은, 보건 부문의 권위 있는 국제기구 사무총장의 팬데믹 선언⁵⁶⁾이 곧 비상사가 존재한다는 근거로 작용할 수 있으며, 가령 백신이나 백신 재료를 갖고 회원국들 간 갈등이 일어나는 경우, 그 또한 위급상황이 존재한다고 할 여지가 있다는 의미다. 이는 각 회원국의 수출제한 조치의 근거로 작용할 수 있을 것이다.

다만 2021년 4월 13일까지 코로나19 관련해서 WTO 회원국들이 통보⁵⁷⁾한 건수는 모두 355건에 이른다. 대부분 수출입 조치에 해당하며, 그 근거로서 안보를 거론한 건수는 거의 없다는 점이 눈에 띈다. 대체

로는 중대한 부족, 혹은 제20조에 따른 예외를 거론하고 있다.

3. 수출제한을 상쇄하기 위한 반덤핑 혹은 상계관세

한 회원국이 수출제한을 한다고 가정해 보면, 그 회원국이 해당 제품을 충분히 생산한다고 가정할 때, 그 관련 제품(가령 백신이나 마스크, 의료장비 등)의 가격이 하락할 것이라 예상할 수 있다. 그렇다면 가령 백신 원료의 가격이 하락할 경우라면 백신 제조사에게 일정의 보조금을 주는 행위로 해석할 수도 있다. 그 다음 수출제한을 풀었을 때 해당 제품은 상당한 가격 경쟁력을 지니게 될 것이다.

물론 대단히 극단적인 가정이라 할 수 있다. 팬데믹 상황에서 현실화하지는 않을 것으로 보이며, 실제로 그런 상황이 생긴다고 하더라도 세계적인 공급 부족 때문에, 수입국들은 기꺼이 경쟁력이 좋아진

54) 패널보고서, *Saudi Arabia, Kingdom of — Measures concerning the Protection of Intellectual Property Rights (DS567)*, para. 7.267.

55) *Ibid.*, para. 7.268.

56) 코로나19는 WHO가 공식적으로 발표한 6번째(‘09 신종플루, ‘14 야생플리오, ‘14 서부아프리카 에볼라, ‘16 지카, ‘18 에볼라, ‘19 코로나19) “국제적 공중보건 비상사태(國際的公衆保健非常事態, Public Health Emergency of International Concern, PHEIC)”이다.

WHO Director-General’s opening remarks at the media briefing on COVID-19 - 11 March 2020, <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>

57) WTO의 코로나19 통보 페이지, https://www.wto.org/english/tratop_e/covid19_e/notifications_e.htm.

그 제품들을 수입할 것으로 보인다.

다만 관련된 판례가 존재한다. 캐나다의 통나무 수출통제 조치가 과연 캐나다가 해당 업자들에게 보조금을 주는 것과 동일한 효과를 내는지 여부를 가리는 내용이었는데, 제소국인 미국은 전술한 바와 동일한 논리를 사용하고 있다. 그러나 패널은(해당 분쟁은 상소가 없었다) 미국의 주장을 받아들이지 않았다. 수출통제 조치에 따른 통나무 가격에 대한 영향이 불충분했기 때문이다. 게다가 캐나다 정부가 통나무 업자들에게 특혜를 주기 위해 지시를 했거나 누군가에게 위임했다거나, 그를 유도했다거나 하는 확실하고도 긍정적인 행위 (*explicit and affirmative action*)가 없었다.⁵⁸⁾

관련된 사례로는 EU와 아르헨티나의 바이오디젤 분쟁이 있다. EU는 아르헨티나가 바이오디젤의 원료인 콩에 수출세를 부과하여 바이오디젤의 가격을 왜곡시켰다고 주장했는데, 상소기구는 국제참조가격 (*international reference price*)을 이용한 EU

의 정상가격(*normal value*) 계산방식이, 원산지인 아르헨티나의 생산비용을 기반으로 하지 않았기 때문에 반덤핑 협정상의 정상가격 산식과 어긋나며, 수입에 대한 무역구제(*trade remedy*)로 수출제한을 상쇄해서는 안 된다고 판단했다.⁵⁹⁾

4. 자유무역협정

GATT가 아닌, 자유무역협정을 통한 수출 통제의 가능성도 없지는 않다. 그러나 FTA 대부분은 수량제한과 일반적 예외 혹은 안보예외 규정에 있어 GATT 규정을 그대로 따르는 경우가 많다.⁶⁰⁾ 가령 한미 FTA 협정에서 일반적 예외는 “1994 GATT 제20조 및 그 주해는 필요한 변경을 가하여 이 협정에 통합”된다고 쓰여 있다. 최근 개정된 USMCA 역시 제32장 “예외 및 일반규정(EXCEPTIONS AND GENERAL PROVISIONS)”은 GATT 제20조 (b)호를 그대로 들여왔다.⁶¹⁾ 아직 잠정 발효 상태인 EU와 캐나다 간의 CETA(Comprehensive

58) 패널보고서, *United States — Measures Treating Export Restraints as Subsidies* (DS194), para. 8.44.

In sum, we consider that the ordinary meanings of the words “entrusts” and “directs” require an explicit and affirmative action of delegation or command.

59) 패널보고서, *European Union — Anti-Dumping Measures on Biodiesel from Argentina* (DS473), 2013-16, para. 6.288 및 6.270.

60) 가령 한미 FTA 협정의 경우 제2장 상품에 대한 내국민 대우 및 시장접근(NATIONAL TREATMENT AND MARKET ACCESS FOR GOODS) 제2.8조의 수입 및 수출 제한(IMPORT AND EXPORT RESTRICTIONS)은 GATT 제11조를, 제23장 예외(EXCEPTIONS) 제23.1조의 일반적 예외(GENERAL EXCEPTIONS)는 GATT 제20조 및 제21조를 그대로 포함했다. 가령 제2.8조 제1항에는 “...1994 GATT 11 조 및 그 주해는 필요한 변경을 가하여 이 협정에 통합되어 그 일부가 된다”고 쓰여 있다.

Economic and Trade Agreement) 또한 “중대한 부족”은 GATT 제11조⁶²⁾를, 제28장 예외(EXCEPTIONS)는 GATT 제20조⁶³⁾의 일반예외와 제21조의 안보예외⁶⁴⁾를 그대로 통합시켰다.

안보예외의 경우 아예 안보예외를 갖고 있지 않은 FTA(대표적으로 한-EFTA FTA), WTO의 안보예외를 거의 그대로 들여온 FTA, WTO 목적과 규정의 범위를 확대한 FTA로 나뉜다. 대표적으로 한-EU FTA⁶⁵⁾가 있는데, 이는 GATT의 안보예외 규정보다 확대된 경우다.

GATT에 나오는 “국제평화 및 안보의 유지를 위한 국제연합헌장 하의 의무이행”에서 국제연합헌장 항목을 삭제하여 일반화시켰기 때문이다. 한미 FTA 역시 제23장 제23.2조 필수적 안보(ESSENTIAL SECURITY)에서 한-EU FTA와 마찬가지로

하고 있다. 다만 한미 FTA의 경우, 주석⁶⁶⁾을 보면 중재판정부 혹은 패널에게 예외 적용의 판단을 부여하고 있는데 이는 안보예외를 혹시 적용하는 경우, 그 판단을 조치를 실행하는 국가가 아닌 제3자에게 맡긴다는 의미로서, 안보예외 해석의 주체가 명확하지 않은 GATT에 비해 FTA 체제를 이용할 경우 재판가능성의 여부를 확실히 제3자가 행사할 것이라는 점에서 중요하다⁶⁷⁾ 하겠다.

그러나 전술했듯, WTO에 통지되고 있는 코로나19 관련 조치 내용들은 대부분 제21조가 아닌, 제20조와 관련되는 근거를 기반으로 하고 있으며, 자유무역협정이 GATT보다 더 국가 자율성을 좁히는 근거로 사용된다면, 자유무역협정 중 안보예외를 근거로 수출통제를 하는 경우는 상당히 낮으리라 판단된다.

61) 제32.1조, Article XX of the GATT 1994 and its interpretative notes are incorporated into and made part of this Agreement, *mutatis mutandis*.

62) 제2장(NATIONAL TREATMENT AND MARKET ACCESS FOR GOODS) 제2.11조의 수입 및 수출제한(Import and export restrictions).

63) 제28장 제28.3조 일반예외(General exceptions).

64) 제28장 제28.6조 국가안보(National security).

65) 한-EU FTA의 경우, 제15장 “제도·일반 및 최종규정” 제15.9조 안보예외에서 보면, “당사자가 국제평화와 안보 유지의 목적을 위한 자신의 국제적 의무를 수행하기 위해 조치”가 나와 있다.

66) 나항의 “보다 명확히 하기 위하여 당사국이 제11장 투자 또는 제22장 제도규정 및 분쟁해결에 따라 개시된 중재절차에서 제23.2조를 원용하는 경우 그 사안을 심리하는 중재판정부 또는 패널은 그 예외가 적용됨을 판정한다”를 의미한다.

67) Ji Yeong Yoo and Dukgeun Ahn, “Security Exceptions in the WTO System: Bridge or Bottle-Neck for Trade and Security?” *Journal of International Economic Law*, 2016, p.439.

물론 코로나19 관련 수출 제한은 FTA 계약국을 상대로 하기보다는, 후술하겠지만 대체로 백신 생산력이 있는 선진국들(EU, 미국 등)이 FTA와 관계 없이 시행할 가능성이 더 높으며, 오히려 현재 백신의 교가 필요하다는 이유도 안보만이 아니라 여타 다른 FTA 예외에 따른 수출 통제의 가능성을 낮출 것으로 보인다.

IV. 세계적으로 필요한 대안

2021년 4월 중순 현재 인도에서는 하루 30만 명 이상의 확진자가 발생하는 등, 상황이 대단히 심각해지고 있다. 그렇지만 수출 건수마다 허가를 받도록 한 EU와는 달리 인도는 2021년 1월 이래 수 천만 도즈의 백신을 수출해왔다. 가장 최근에는 4월 22일 파라과이로 200만 도즈를 수출했다⁶⁸⁾. 물론 사태의 심각성 때문에 인도는 3월 24일부터 백신에 대해 임시 수출금지

를 실시⁶⁹⁾한 바 있고 4월 11일에는 코로나 19 치료제로 알려져 있는 렘데시비르(Remdesivir)의 수출도 일시 금지⁷⁰⁾했다.

이러한 조치는 전술했듯, WTO 불합치라 부르기 어려우며, 인도의 사정이 대단히 악화됐기 때문에 실질적으로 분쟁을 제기하는 회원국도 없을 것으로 보인다. 다만 사태가 점점 심각해지는데도 불구하고 인도가 백신을 수출하는 이유는 코백스 퍼실리티(COVAX Facility)⁷¹⁾를 통해 백신을 배포해야 할 의무가 있기 때문이다. 그러나 현재 코백스는 목표치('21년 3월 말까지 1억 도즈)를 크게 밑돌고(3,850만 도즈) 있는 형편⁷²⁾이다.

부국들이 코백스와 관련 없이 자국 정부와 제약회사들 위주로 선구매 계약을 대규모로 체결했기 때문이다. 따라서 코백스에 들어갈 예산이 그만큼 줄어들었고, 주요 백신 생산국인 인도의 코로나19 상황도 도움이 되지 못 하고 있다. 그만큼 인도 생산

68) India exported millions of vaccine doses during its own Covid emergency (2021년 4월 26일): <https://qz.com/2001534/why-did-india-export-millions-of-covid-vaccines/>.

69) Coronavirus: India temporarily halts Oxford-AstraZeneca vaccine exports (2021년 3월 24일): <https://www.bbc.com/news/world-asia-india-56513371>.

70) Coronavirus digest: India bans export of remdesivir COVID-19 treatment drug (2021년 4월 11일): <https://www.dw.com/en/coronavirus-digest-india-bans-export-of-remdesivir-covid-19-treatment-drug/a-57159122>.

71) '21년 말까지 전 인구의 20%까지 백신 균등 공급 목표로 세계보건기구[WHO], 감염병혁신연합[CEPI](백신개발), 세계백신면역연합[GAVI](백신공급)을 중심으로 추진되고 있는 다국가 연합체이다.

72) The best hope for fairly distributing COVID-19 vaccines globally is at risk of failing. Here's how to save it (2021년 4월 13일): <https://theconversation.com/the-best-hope-for-fairly-distributing-covid-19-vaccines-globally-is-at-risk-of-failing-heres-how-to-save-it-158779>.

분의 수출량이 급감했기 때문이다.

즉, 각국의 정책에 따라 백신 배포가 지연될 수 있으며, 세계적으로 백신 공급이 부족하기 때문에 2020년 초 마스크와 같은 물품을 각국이 먼저 수입하려 갈등이 낳던 양상이 재현될 가능성은 상당히 높다고 볼 수 있다. 백신민족주의(*vaccine nationalism*) 혹은 경제학적으로 인근공핍화(*beggar thy neighbor*) 정책의 여지가 큰 것이다. 이 장에서는 각국의 정책적 고려에 따른 코로나19 백신 부족 현상을 위한 대안을 알아본다.

첫 번째로 백신 생산국들이 해야 할 일, 두 번째로 전세계적인 백신 생산에 있어서의 장애점과 그 해결책 제안으로 이어진다.

1. 백신 생산국들이 해야 할 일

백신 생산국들은 세계는 물론 자국을 위

해서라도 공급망(*supply chain*)에 문제가 없도록 주의해야 한다. 원재료부터 최종 백신 상품과 접종을 모두 자국 내에서 해결할 수 있는 나라는 없으며, 전세계가 모두 이어져 있기 때문이다. 그러므로 최종 백신을 생산하는 나라는 백신을 원재료를 만드는 나라에게 제공하지 않을 경우, 백신 원재료를 수출하는 나라로부터 수출통제와 같은 보복을 당할 수 있다. 이런 위기 관리를 위해 수많은 백신 생산국 정부가 선구매 계약을 통해 원재료를 확보했었다. 문제는 최종 백신은 물론 원재료도 수출하지 못 하는 나라들이다.

현재 화이자나 아스트라제네카 등 유럽 회사들이 제조하고 있는 백신 재료는 대체로 미국과 중국에서 공급받고 있으며⁷³⁾, 백신 원재료 생산지/생산국이 그만큼 집중화되어 있다는 의미이다.

73) The Covid-19 Vaccine Production Club Will Value Chains Temper Nationalism? (2021년 3월), *World Bank Group*, <http://documents1.worldbank.org/curated/en/244291614991534306/pdf/The-Covid-19-Vaccine-Production-Club-Will-Value-Chains-Temper-Nationalism.pdf>.

그림 1. EU 백신 생산업체들이 주로 수입하는 원재료 수출국 지도⁷⁴⁾

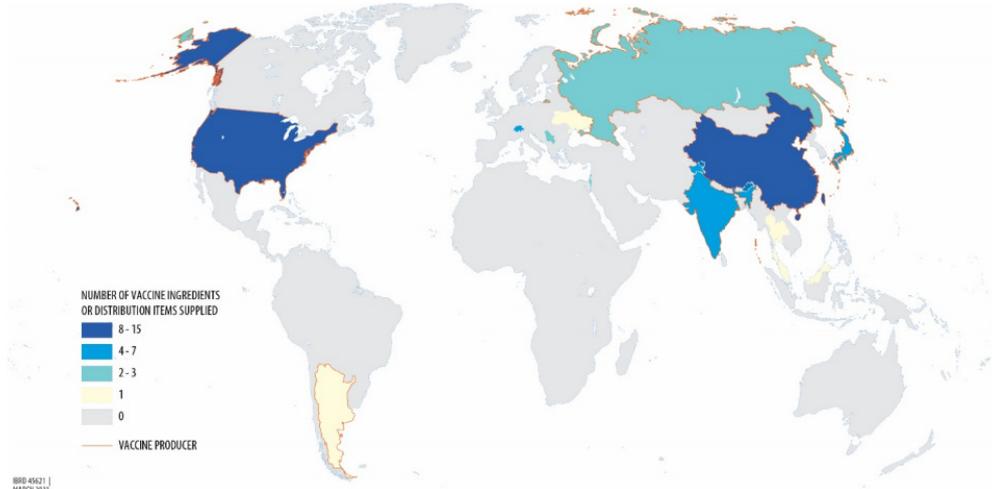
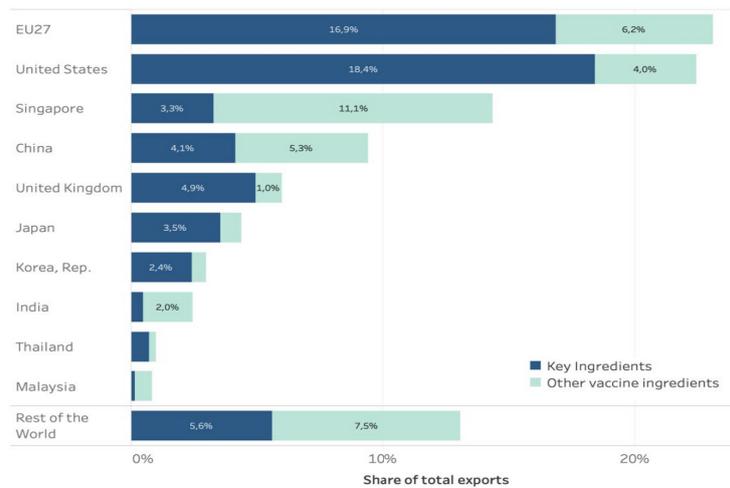


그림 2. 코로나19 백신 원재료 수출 상위 10개국⁷⁵⁾



Source: World Integrated Trade Solution (WITS) for 2017, 2018 and 2019 for the 20 products listed in Appendix Table 1.

한편으로는 백신 생산국과 원재료 제공국이 대체로 일치한다는 점도 알 수 있다. 실제로 코로나19 백신 원재료를 수출하는

상위 10개국은 EU, 미국, 싱가포르, 중국, 영국, 일본, 한국 순이다. 그러므로 백신을 생산하는 국가들이 똑같이 백신을 생산하

74) *Ibid.*, p.10.

75) *Ibid.*, p.14.

는 국가들을 상대로 수출 통제를 할 가능성은 높지 않다고 볼 수 있다. 냉전시기의 상호확증파괴(mutually assured destruction)와 비슷하다 볼 수 있겠다. 2월 말 EU(이탈리아)가 호주를 상대로 했던 임시적인 백신 수출 금지에 호주에 백신 생산 공장이 없었고, 원재료 수출도 하지 않는 국가였었기에 가능했을 것이다.

그러나 가상적으로, 특히 코로나19 백신에 대한 수출통제를 할 경우 주요 백신 수출국들이 이 상황을 이용하여 “백신 외교(vaccine diplomacy)”를 확대할 것으로 보인다.

특히 러시아와 중국이 동유럽을 대상으로 이 상황을 활용할 가능성이 높으며⁷⁶⁾, EU와 영국이 아스트라제네카를 둘러싼 논란을 벌이는 와중에 최근 헝가리 총리실은 러시아와 중국 백신이 화이자보다 더 우월하다는 발표를 하기도 했으며⁷⁷⁾ 슬로바키

아 총리는 러시아 백신을 승인하겠다고 나섰다.⁷⁸⁾ 두 백신 모두 EU 차원에서 승인을 하지 않았는데도 말이다. 중국 또한 “건강 실크로드(健康絲綢之路)”의 개념을 제시⁷⁹⁾ 하여 자국산 백신 제공에 적극적으로 나서는데, 소프트파워를 늘리려 노력하고 있다. 한편 인도의 악화된 상황을 이유로 푸틴 대통령은 모디 인도 총리와의 통화를 통해 5월 1일부터 러시아 백신 8억 5천만 도스의 인도 내 생산을 합의하기도 했다.⁸⁰⁾

하지만 EU가 호주에게 했던 수출 통제의 사례, 그리고 미국이 타국에 대한 백신 공여를 머뭇거리고 있는 사례 등, 보다 수출통제가 세계적으로 확대되는 경우에는 비단 백신과 그 원자재만이 아니라 다른 “필수 재화”의 보복을 불러 일으킬 수도 있으며, 에너지와 식량, 의약품의 공급망에도 피해를 끼칠 수 있다.⁸¹⁾ WTO 내에서는 코로나19 백신 관련 지재권을 유예해야

76) Vaccine diplomacy: soft power lessons from China and Russia? (2021년 4월 27일).
<https://www.bruegel.org/2021/04/vaccine-diplomacy-soft-power-lessons-from-china-and-russia/>.

77) PMO Head Says Chinese and Russian Vaccines Better than Western Ones (2021년 4월 15일),
<https://hungarytoday.hu/chinese-vaccine-hungary-gergely-gulyas-sputnik-v-government-press-conference/>.

78) New Slovak leader sticks with Russian vaccine (2021년 4월 28일),
<https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-04-27/wto-chief-pursues-a-hectic-agenda-to-fix-world-trade-s-referee>.

79) Mapping China's Health Silk Road | Asia Unbound (cfr.org)
<https://www.cfr.org/blog/mapping-chinas-health-silk-road>.

80) As Russia sends planes with aid for India, Putin, PM Modi discuss Sputnik V, vow to establish 2+2 dialogue (2021년 4월 29일), <https://www.indiatoday.in/india/story/russia-sends-aid-for-india-putin-pm-modi-hold-talks-1796143-2021-04-29> 및 Телефонный разговор с Федеральным канцлером Австрии Себастианом Курцем (2021년 4월 28일), *러시아 대통령궁 보도자료*, <http://kremlin.ru/events/president/news/65465>.

하느냐에 대한 논쟁이 있으며, 여기에 대해 Ngozi Okonjo-Iweala WTO 사무총장은 구체적인 입장을 내지 않은 채, “실용적(practical)” 해결책을 주문⁸²⁾하고 있을 뿐이다.

그러므로 수출통제는 가급적이면 실행시키지 않는 편이 세계를 위해서 바람직하다. 수출통제가 백신 이동을 막는 것은 물론이고, 백신 제조에 있어 전세계가 연결되어 있기 때문에 민간 부문, 즉 글로벌 가치공급망(Global Value Chain)까지 왜곡시킬 가능성이 크다. 현재로서 필요한 것은 수출통제를 가급적 하지 않기로 각국이 협력하는 한편, 수요에 대처하기 위해 백신 생산을 크게 증대시켜야 한다. 그러나 여기에 장애점이 존재한다.

2. 전세계적으로 백신을 생산하는데 있어서의 장애점 및 그 해결 제안

백신 생산 증대는 정책 지원이 반드시 필요하다. 시장 논리로만 접근하기는 힘들기 때문이다. 미국의 경우 전술한 Operation

Warp Speed와 같은 적극적이고 대규모적인 정책 및 금융지원으로 백신 개발 일정을 크게 앞당길 수 있었다.

물론 아스트라제네카와 노바백스(Novavax)의 경우 세계 각국에 라이선스를 통해 생산 시설을 확보하고 있으며, 한국에서도 SK 바이오사이언스가 아스트라제네카를 생산 중⁸³⁾이고 노바백스 또한 생산될 예정이다.⁸⁴⁾

다만 여기서의 장애점은 각국의 수출제한 혹은 그와 유사한 효과를 낼 수 있을 정책의 가능성과 함께 공급망에 자본과 원자재, 그 외 각종 지원이 정책적으로 필요하다는 사실이다. 하지만 궁극적으로는 국가들 간의 협조가 있어야 백신의 생산 및 배급이 원활해질 수 있을 것이다. 그러나 상황이 급속도로 악화된 인도는 물론 EU나 미국이 세계적인 백신 협력에 나설 것 같지는 않아 보인다.

현실적으로는 현재 목표치에 미달하고 있는 코백스를 강화하는 편이 제일 바람직하다. 선진국만이 아니고 전세계에 백신을

81) Export controls on COVID-19 vaccines: Has the EU opened Pandora's Box? (2021년 2월 11일), <https://voxeu.org/content/export-controls-covid-19-vaccines-has-eu-opened-pandora-s-box>.

82) WTO Chief Pursues a 'Hectic' Agenda to Fix World Trade's Referee - Bloomberg, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-04-27/wto-chief-pursues-a-hectic-agenda-to-fix-world-trade-s-referee>.

83) 올해 7,900만 명분 백신 확보를 위해 범정부 역량 총동원(2021년 4월 12일), 보건복지부(mohw.go.kr) 보도자료.

84) 안정적인 백신 수급을 위한 글로벌 기업 협상 가속화(2021년 4월 27일), 보건복지부(mohw.go.kr) 보도자료.

공급할 수 있는 체계가 이미 만들어져 있기 때문에 별도로 구성할 필요 없이, 코백스 공급망을 안정화할 수 있는 정책적 지원에 가입국들이 모두 협력하되 투명성이 훨씬 더 강력해져야 할 것이다.

V. 맺으며

코로나19는 세계적으로 비슷한 시기에 급속도로 퍼져 팬데믹이 됐으며, 2020년 상반기 많은 국가들이 의료 용품과 장비의 생산, 수입에 돌입했고 수출통제가 시행되었다. 그러자 2021년 이후로 백신과 관련 제품을 둘러싼 수출통제도 출현했다. EU(이탈리아)가 호주로 향하는 아스트라제네카 백신 25만 도즈의 수출을 막은 것이다. 물론 호주가 수입선을 변경함으로써 큰 사건으로 비화하지는 않았지만 이를 둘러싼 통상 분쟁이 앞으로도 생길 수 있다는 전례가 생겼으므로, 향후 또다른 팬데믹이 발생하거나 위급 상황이 생길 경우 코로나19와 관련되어 발생한 사건들은 좋은 참고 사례가 될 것이다.

한편 수출통제를 직접적으로 하기보다 국내법을 통하여 실질적인 수출통제 효과를 내는 국가(미국)도 있다. 이런 현상은 백신을 실제로 생산하는 국가들이 비교적 소수이기 때문에 발생하고 있다고 봐야 하

며, 전술했듯 기존 WTO 판례나 조항을 통해, 해당 국가들의 조치가 WTO 규정과 불합치하다고 판단내리기 힘들 가능성이 크다. 수출 제한과 관련하여 수량제한의 일반적 철폐 조항과 중대한 부족의 개념, 일반적 예외와 안보상의 예외의 전례를 볼 때, WHO에서 직접 팬데믹이라 선포까지 한 상황에서 통상규범에 맞지 않다고 주장할 근거가 충분하지 않을 것이기 때문이다. 물론 현재의 WTO 상소기구가 작동할 멈춘 상황도 도움을 주지 않는다.

따라서 무역 분쟁이 아닌, 백신 생산의 증대만이 현재 코로나19 상황 극복의 핵심이라고 볼 때, EU나 미국과 같은 핵심 백신 생산 국가 혹은 연합체의 정책이 야기할 리스크 관리가 필요하다 하겠다. 2020년 초 마스크 등의 개인 위생장비 부족 사태는 각국의 생산능력 증대를 통해 해결이 가능했었다. 하지만 백신의 경우는 PPE의 경우처럼 갑작스러운 생산 증대가 쉽지 않다.

한편 국제정치의 시각으로 봤을 때 백신 민족주의가 가져오는 틈새를 다른 강대국들(중국과 러시아)이 활용할 것이기 때문에 미국과 EU가 지속적으로 자국우선주의를 추구하기에는 한계가 있다. 가령 유럽에 속해있기는 하지만 EU 가입국이 아닌 세르비아의 경우,⁸⁵⁾ EU와의 협력은 동화

일 뿐이라며 2021년 1월부터 중국 및 러시아산 백신⁸⁶⁾을 접종받기 시작했고, 이로 인해 인접국(특히 이탈리아)에는 백신 투여 상품까지 등장했었다. 4월 말까지 세르비아는 전인구(약 700만) 중 37% 정도가 접종받을 것으로 예상된다.

코로나19는 국제 보건상의 위기만이 아니라 각국의 보호무역주의의 본능을 건드리는 위기도 야기했다. 동시에 전세계가

얼마나 긴밀하게 연결되어 있는지, 얼마나 팬데믹과 같은 위기에 허술한지도 드러낸 것이다. 이 문제를 타개하기 위해 코백스 체제가 탄생했지만, 결국에는 또다시 생길 수 있는 다른 팬데믹을 막기 위하여 수출 통제를 막고, 세계 각국의 백신 선구매용 자금을 확보하면서 저개발국들의 부담을 줄이는 별도의 무역·투자협정이 필요할 수도 있을 것으로 본다.

85) 세르비아는 중국 일대일로에 주된 투자 대상국이기도 하다. Serbia's vaccine diplomacy: Balancing China and the West (2021년 4월 14일),

<https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/serbias-vaccine-diplomacy-balancing-china-and-west>.

86) How did Serbia become a European vaccine champion? With help from its friends (2021년 4월 29일), <https://www.thenationalnews.com/world/europe/how-did-serbia-become-a-european-vaccine-champion-with-help-from-its-friends-1.1213813>.

참 고 문 헌

언론기사

EU tightens COVID vaccine export controls (2021.3.24):

<https://www.dw.com/en/eu-tightens-covid-vaccine-export-controls/a-56975604>

Switzerland asks EU for exception to vaccine export rules (2021.4.4.), <https://www.swissinfo.ch/eng/switzerland-asks-eu-for-exception-to-vaccine-export-rules/46504060>

SII seeks govt intervention over US ban on export of vaccine raw materials (2021.3.9.), https://www.business-standard.com/article/pti-stories/serum-institute-seeks-govt-s-interventi-on-over-import-of-covid-vaccine-raw-material-from-us-121030801163_1.html

“We Are Hoarding”: Why the U.S. Still Can’t Donate COVID-19 Vaccines to Countries in Need (2021년 4월 6일): <https://www.vanityfair.com/news/2021/04/why-the-us-still-cant-donate-covid-19-vaccines-to-countries-in-need>

Virus Surge Brings Calls for Trump to Invoke Defense Production Act (2020년 7월 22일), <https://www.nytimes.com/2020/07/22/us/politics/coronavirus-defense-production-act.html>

Understanding Biden’s Invocation of the Defense Production Act (2021년 3월 4일), <https://www.lawfareblog.com/understanding-bidens-invocation-defense-production-act>

Pfizer Seals Deal With U.S. for 100 Million More Vaccine Doses, 뉴욕타임스(2020년 12월 23일), <https://www.nytimes.com/2020/12/23/us/politics/pfizer-vaccine-doses-virus.html?searchResultPosition=4>

Adar Poonawalla urges US Prez to lift ban on export of vaccine raw material (2021년 4월 17일, https://www.business-standard.com/article/current-affairs/adar-poonawalla-urges-us-prez-to-lift-ban-on-export-of-vaccine-raw-material-121041600967_1.html

India exported millions of vaccine doses during its own Covid emergency (2021년 4월 26일): <https://qz.com/2001534/why-did-india-export-millions-of-covid-vaccines/>

Coronavirus: India temporarily halts Oxford-AstraZeneca vaccine exports (2021년 3월 24일):

<https://www.bbc.com/news/world-asia-india-56513371>

Coronavirus digest: India bans export of remdesivir COVID-19 treatment drug (2021년 4월

11일): <https://www.dw.com/en/coronavirus-digest-india-bans-export-of-remdesivir-covid-19-treatment-drug/a-57159122>

The best hope for fairly distributing COVID-19 vaccines globally is at risk of failing. Here's how to save it (2021년 4월 13일): <https://theconversation.com/the-best-hope-for-fairly-distributing-covid-19-vaccines-globally-is-at-risk-of-failing-heres-how-to-save-it-158779>

PMO Head Says Chinese and Russian Vaccines Better than Western Ones (2021년 4월 15일), <https://hungarytoday.hu/chinese-vaccine-hungary-gergely-gulyas-sputnik-v-government-press-conference/>

New Slovak leader sticks with Russian vaccine (2021년 4월 28일), <https://www.politico.eu/article/slovakia-eduard-heger-prime-minister-sputnik-coronavirus-vaccine/>

As Russia sends planes with aid for India, Putin, PM Modi discuss Sputnik V, vow to establish 2+2 dialogue (2021년 4월 29일), <https://www.indiatoday.in/india/story/russia-sends-aid-for-india-putin-pm-modi-hold-talks-1796143-2021-04-29>

WTO Chief Pursues a 'Hectic' Agenda to Fix World Trade's Referee - Bloomberg, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-04-27/wto-chief-pursues-a-hectic-agenda-to-fix-world-trade-s-referee>

Serbia's vaccine diplomacy: Balancing China and the West (2021년 4월 14일), <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/serbias-vaccine-diplomacy-balancing-china-and-west>

How did Serbia become a European vaccine champion? With help from its friends (2021년 4월 29일), <https://www.thenationalnews.com/world/europe/how-did-serbia-become-a-european-vaccine-champion-with-help-from-its-friends-1.1213813>

The Tragedy of Vaccine Nationalism (2020년 9월/10월),

<https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-07-27/vaccine-nationalism-pandemic>

조약문

TFEU 제35조(수출에 대한 수량제한)

TFEU 제36조(수출입 및 물자 이동제한의 예외)

TFEU 제168조 제5항(보건 개선과 보호를 위한 인센티브 조치)

GATT 1947 제11조, 제20조, 제21조

TRIPs(무역관련 지적재산권) 협정상의 안보예외(제73조)

WTO 판례

Argentina - Import Measures (DS438)

China - Raw Materials (DS394)

Argentina - Import Measures(DS438)

Columbia - Measures Relating to the Importation of Textiles, Apparel and Footwear
(DS461)

China - Raw Materials (DS394)

Brazil - Measures Affecting Imports of Retreaded Tyres (DS332)

European Communities - Measures Prohibiting the Importation and Marketing of Seal
Products (DS401)

India - Certain Measures Relating to Solar Cells and Solar Modules (DS456)

European Union and its Member States - Certain Measures Relating to the Energy Sector
(DS476)

Russia - Measures Concerning Traffic in Transit (DS512)

Saudi Arabia, Kingdom of — Measures concerning the Protection of Intellectual Property Rights (DS567)

United States — Measures Treating Export Restraints as Subsidies (DS194)

European Union — Anti-Dumping Measures on Biodiesel from Argentina (DS473)

WTO

GATT Analytical Index (pre-1995) p593

https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/ai17_e/gatt1994_art20_gatt47.pdf

WTO의 코로나19 통보 페이지,

https://www.wto.org/english/tratop_e/covid19_e/notifications_e.htm

논문

Joost Pauwelyn, “Export Restrictions in Times of Pandemic: Options and Limits under International Trade Agreements”, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3579965

Erin Jiangyuan Fu and Joe McMahon, “The Global Scramble for PPE amid COVID-19: Lessons from the EU Export Restrictions and Import Facilitation Through Regulatory Cooperation on PPE”, *Asian Journal of WTO & International Health Law and Policy*, Vol. 16, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3815761

Ji Yeong Yoo and Dukgeun Ahn, “Security Exceptions in the WTO System: Bridge or Bottle-Neck for Trade and Security?” *Journal of International Economic Law*, 2016, 19, 417-444

기타(정부기관, 연구소 보고서 등)

[EU 집행위원회]

Commission strengthens transparency and authorisation mechanism for exports of COVID-19 vaccines, EC, 2021년 3월 24일: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_1352

COVID-19 Clearing House for medical equipment, EC, https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/emergency-support-instrument/covid-19-clearing-house-medical-equipment_en

COMMISSION IMPLEMENTING REGULATION (EU) 2020/402 (2020년 3월 14일),
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32020R0402>

COMMISSION IMPLEMENTING REGULATION (EU) 2020/426 (2020년 3월 19일),
https://eur-lex.europa.eu/eli/reg_impl/2020/426/oj

COMMISSION IMPLEMENTING REGULATION (EU) 2020/568 (2020년 3월 23일),
http://data.europa.eu/eli/reg_impl/2020/568/oj

[이탈리아 외교부]

Request for authorisation to export COVID-19 vaccines filed by AstraZeneca:
https://www.esteri.it/mae/en/sala_stampa/archivionotizie/comunicati/riciesta-di-autorizzazione-all-esportazione-di-vaccini-anti-covid-19-da-parte-di-astrazeneca.html

[피터슨국제경제정책연구소]

Here's how to get billions of COVID-19 vaccine doses to the world, 2021년 3월 18일,
<https://www.piie.com/blogs/trade-and-investment-policy-watch/heres-how-get-billions-covid-19-vaccine-doses-world>

[미국 연방관보]

Prioritizing and Allocating Health and Medical Resources to Respond to the Spread of COVID-19 (2020년 3월 23일),
<https://www.federalregister.gov/documents/2020/03/23/2020-06161/prioritizing-and-allocating-health-and-medical-resources-to-respond-to-the-spread-of-covid-19>

[백악관]

FACT SHEET: Biden-Harris Administration Delivers Emergency COVID-19 Assistance for India (2021년 4월 28일), <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/04/28/fact-sheet-biden-harris-administration-delivers-emergency-covid-19-assistance-for-india/>

[세계보건기구]

WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19 - 11 March 2020, <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>

[세계은행]

The Covid-19 Vaccine Production Club : Will Value Chains Temper Nationalism? (2021년 3월),
World Bank Group, <http://documents1.worldbank.org/curated/en/244291614991534306/pdf/The-Covid-19-Vaccine-Production-Club-Will-Value-Chains-Temper-Nationalism.pdf>

[브뤼헐 연구소]

Vaccine diplomacy: soft power lessons from China and Russia?(2021년 4월 27일):.
<https://www.bruegel.org/2021/04/vaccine-diplomacy-soft-power-lessons-from-china-and-russia/>

[미국외교협회]

Mapping China's Health Silk Road | Asia Unbound (cfr.org)

<https://www.cfr.org/blog/mapping-chinas-health-silk-road>

[러시아 대통령궁]

Телефонный разговор с Федеральным канцлером Австрии Себастианом Курцем (2021년 4월 28일), <http://kremlin.ru/events/president/news/65465>

[VOX EU]

Export controls on COVID-19 vaccines: Has the EU opened Pandora's Box? (2021년 2월 11일),

<https://voxeu.org/content/export-controls-covid-19-vaccines-has-eu-opened-pandora-s-box>

[보건복지부]

올해 7,900만 명분 백신 확보를 위해 범정부 역량 총동원(2021년 4월 12일), 보건복지부(mohw.go.kr) 보도자료

안정적인 백신 수급을 위한 글로벌 기업 협상 가속화(2021년 4월 27일), 보건복지부(mohw.go.kr) 보도자료

[국문초록]

코로나19 백신 관련 EU와 미국의 수출통제

EU와 미국은 2020년 초 코로나19가 본격화되면서 처음에는 마스크와 산소호흡기 등의 개인위생도구들을, 2021년에는 백신 공급에 대해 수출통제 혹은 수출통제와 효과가 동일한 국내법을 적용한다.

EU 체제는 대표적으로 두 가지 형태, 회원국에 대한 수출통제와 비회원국에 대한 수출통제에 대한 근거를 제공하고 있다. 회원국에 대한 통제는 유럽사법재판소에서 관할권을 가지며, 보통 회원국끼리의 수출통제 조치가 발생하여 갈등을 야기할 경우, EU가 나서서 회원국들 간의 협력을 도모한다.

다만 EU는 비회원국에 대한 통상정책에 대해 EU가 관할권을 갖는다. 2020년 초기 마스크와 관련하여 혼란이 있었으나 이때 EC가 나서서 EU 전체가 비-EU 국가들에게 수출통제를 하도록 조치했다.

미국의 경우는 PPE 및 백신 개발과 관련하여 트럼프 정부 시절 방위생산물법을 활용하여 수출을 막아왔다. 그 후 Operation Warp Speed를 통해 백신 개발을 가속화시키면서 미국 정부는 계속 방위생산물법을 원용하여 백신 개발에 필요한 원자재를 백신 개발에 끌어들이도록 한다. 수출이 그만큼 안 됐다는 의미다. 방위생산물법의 활용은 바이든 정부로도 이어졌으며, 2021년 상반기 들어 백신 확보가 충분해지면서, 반대로 상황이 악화된 인도에 지원을 결정하는 등, 변화가 생기고 있다.

한편 이러한 수출통제는 현재의 WTO 체제 하에서 용인될 수 있는 것으로 간주된다. 수출제한과 관련된 WTO 상의 의무인 수량제한의 일반적 철폐(제11조 제1항) 내용으로 볼 때 수출제한이 가능하며, 중대한 부족(제11조 제2항)이 있는 경우 또한 수출통제가 가능하다. 다만 해당 조치는 신속하게 공표해야 한다(제13조).

물론 일반적 예외(제20조)를 통하면 GATT 상의 의무 예외 조치로서 수출통제를 할 수 있다. 인간, 동물 또는 식물의 생명 또는 건강을 보호하기 위하여 필요한 조치로서 가능하고 일반적 또는 지역적으로 공급이 부족한 상품의 획득 또는 분배에 필수적인 조치로서도

가능하다. 또한 안보상의 예외(제21조)도 이론상 근거로 작용할 수 있지만 코로나19와 관련하여 WTO에 통보된 수많은 관련 조치들 중 안보상 예외를 거론한 건수가 거의 없는 것으로 보인다.

극단적으로는 수출제한을 상쇄하기 위한 반덤핑 혹은 상계관세를 통해 수출통제 조치를 추진하는 나라를 상대로 관세를 부과시킬 수 있을 것이다. 그러나 현재의 상황에서 해당하는 상황이 발생할 가능성은 그리 높아 보이지 않는다.

다만 각국이 특히 백신 관련하여 백신민족주의, 혹은 인근공핍화 정책을 통해 수출통제를 추진하는 경우 세계의 코로나19 극복은 멀어질 수밖에 없다. 통계로 볼 때, 백신 생산국들과 백신 원재료 생산국들은 대체로 같기 때문에 더욱 자국우선주의의 압박이 심해질 수 있다. 또한 백신이 국제정치학적으로 도전하는 국가들(중국이나 러시아)에게는 하나의 기회가 될 수 있음을 염두에 두어야 한다. 따라서 가급적이면 수출통제는 실행하지 않는 편이 세계의 코로나19 극복은 물론 국제정치학의 관점에서도 바람직해 보인다.

근본적으로는 백신 생산이 크게 늘어야 하기 때문에, 전세계적인 공급망이 원활하게 돌아가도록 각국의 정책 공조가 절실하다. 현실적으로는 현재 전세계 백신 공급을 목표로 설정된 코백스를 강화하는 편이 합리적이다.

코로나19는 국제 보건상의 위기는 물론 전세계가 얼마나 긴밀하게 연결되어 있는지를 드러내는 사례이다. 전술한 코백스 체제 강화 외에 향후 또다른 팬데믹을 막기 위해서는 자금 확보 및 저개발국들을 위한 새로운 형태의 협정이 필요할 수도 있을 것이다.

주제어

WTO GATT 예외 수출통제 수출제한 코로나19 안보예외 백신 민족주의 보호무역주의

[ABSTRACT]

COVID-19 related Export restriction of the EU and the US

WI, Minbok

Exportation of PPEs (personal protective equipments) such as masks or ventilators when the COVID-19 got started in earnest in the early 2020 and vaccines in 2021 is restricted through their policies of the EU and the US. Some emerged as export restriction measures or a domestic law which has a same effect as explicit export control.

The EU offers two types of export control, within the single market and the outside of the EU. Among the member countries, the CJEU has competence on export restriction but generally the European Commission interferes or meddles the matter among members when necessary, especially at the time they become controversial.

The 27 countries, however, has a competence on exterior trade policies so when they had a chaos over masks in the early 2020, at the time the EC stepped in and made a whole member have an export restriction on PPEs counter non-members.

On the matter of PPEs and development of vaccine in the US, the Trump administration had blocked exportation using the DPA (Defense Production Act of 1950). The same government initiated Operation Warp Speed which expedited development vaccines, maintaining the DPA which attracted resources need in development, which meant export of relevant materials were seriously hampered. Using the DPA has lingered on until now after the Biden administration inaugurated. But things changed since the situation in India became very worrying, once vaccine hoarded in 2021, the government decided support of PPEs and vaccine resources to India.

Meanwhile, export restriction of PPEs or vaccine is considered valid under the WTO systems. WTO obligations in respect of export restriction includes *general prohibition on quantitative export restriction* (Art. 11) or the “*critical shortage*”. Clearly, it should be published promptly.

Naturally, WTO exceptions of Art. 20 could be used in restriction policies including measures

necessary to protect human life of health, measures “*essential*” to address “*general or local short supply*” National Security (Art. 21) can also be used theoretically but a lot of notification published on the WTO did not specify that clause as a basis.

Extremely, anti-dumping or countervailing duties to offer export restriction could be raised against countries using restrictions but it would be virtually not possible regarding the current situation.

But realistically, if a lot of countries take an export control as vaccine nationalism or beggar-thy-neighbor, conquest of COVID-19 would be difficult. Statistically, countries of vaccine manufacturing and vaccine-resource producing are largely same, ironically which could enforce nationalism in each state. Furthermore, we have to consider that challenging countries such as Russia and China find an opportunity in view of international politics. Thus, preferably such restriction policies are not advisable to be taken for not only coping with COVID-19 but also stabilizing international status quo.

Basically, however, vaccine production should be increased rapidly, so policies-coordination among countries are in need for smoothing global supply chain. Practically it is reasonable to strengthen COVAX Facility.

COVID-19 unfolded an example of international health crisis but also showed how world are deeply inter-connected. Another kind of international treaty or regime could be necessary to hold against another pandemic and securing fund for developing countries other than reinforcing COVAX Facility.

keywords

Export control restriction PPE vaccine mask WTO GATT exception DPA defense production act nationalism COVID-19 EU EC quantitative covax security