

# Colombia — Measures Relating to the Importation of Textiles, Apparel and Footwear (WT/DS461)

(2015년 11월 27일 패널 보고서, 2016년 6월 22일 상소기구 보고서 채택)

## 1. 사실관계

콜롬비아는 대통령령(Decree No. 074 of 23 January 2013)으로 특정 직물, 의류 및 신발의 수입에 혼합관세(compound tariff)를 부과하고 있었다. Decree No. 074는 2014년 2월 28일 Decree No. 456으로 개정되었다. 파나마는 이러한 콜롬비아의 혼합관세 부과조치가 GATT 제2.1(b)조 1문과 제2.1(a)조를 위반하고 있다고 주장하며 콜롬비아를 제소하였다. 아래의 표와 같이 Decree No. 074와 Decree No. 456은 HS 제61류, 62류, 63류 및 64류의 상품에 10%의 종가세(ad valorem duty)와 상품단위당 일정금액이 부과되는 종량세(specific duty)로 이루어진 혼합관세를 부과하고 있다.

|                | 류                                       | 신고된 f.o.b. 가격  | 혼합 관세                                   |
|----------------|---|--|---|
| Decree No. 074 | 61, 62, 63 and heading 64.06            | All prices   | 10% <i>ad valorem</i> and US\$5/kg      |
|                | 64, except heading 64.06                | All prices   | 10% <i>ad valorem</i> and US\$5/pair    |
| Decree No. 456 | 61, 62, 63 and subheading 6406.10.00.00 | US\$10/kg or less  | 10% <i>ad valorem</i> and US\$5/kg      |
|                |   | Over US\$10/kg   | 10% <i>ad valorem</i> and US\$3/kg      |
|                |   | Products imported under the same subheading, some at prices above and others at prices below US\$10/pair | 10% <i>ad valorem</i> and US\$5/kg      |
|                | 64, except heading 64.06                | US\$7/pair or less   | 10% <i>ad valorem</i> and US\$5/pair    |
|                |   | Over US\$7/pair  | 10% <i>ad valorem</i> and US\$1.75/pair |
|                |   | Products imported under the same subheading, some at prices above and others at prices below US\$7/pair  | 10% <i>ad valorem</i> and US\$5/pair    |

## 2. 주요 쟁점별 이슈 및 판단기준

### 가. GATT 제2.1(b)조 1문 및 GATT 제2.1(a)조 위반

제소국인 파나마는 콜롬비아의 혼합관세는 GATT 제2.1(b)조에서 언급하고 있는 통상적인 관세(ordinary customs duty)로 이러한 혼합관세의 적용방식으로 인해 경우에 따라 콜롬비아의 양허표에 명시된 관세상한선을 초과하여 관세가 부과된다고 주장하였다. 파나마는 아래의 표에서 보는 것처럼 특정 손익분기점 가격(break-even price)에서는 혼합관세가 관세상한선과 동일한 수준이나, 이러한 손익분기점을 초과하는 가격으로 수입되는 경우에는 혼합관세는 콜롬비아 관세상한선보다 낮은 수준이 되고, 이러한 손익분기점 미만의 가격으로 수입되는 경우에는 관세상한선보다 높은 수준의 관세가 부과되므로 콜롬비아의 혼합관세는 GATT 제 2.1(b)조 및 제2.1(a)조를 위반하는 것이라고 주장하였다.

이러한 파나마의 주장에 대해 콜롬비아는 해당 혼합관세 조치는 허위감액청구(under-invoicing)하는 것을 막아 자금세탁 행위를 방지하고 불법무역(illicit trade)에 대응하기 위한 것으로, 이러한 불법무역에 대해서는 GATT 제2.1조가 적용되지 않는다고 반박하였다.

| 상품   | 신고된 f.o.b. 가격   | 혼합관세 계산공식                            | 손익분기점 가격              |
|--|---|--------------------------------------|-----------------------|
| Chapters 61, 62, 63 and tariff line 6406.10.00.00    | Price of US\$10/kg or less  | 10% <i>ad valorem</i> and US\$5/kg   | US\$16.67 (40% bound) |
|  |   |                                      | US\$20 (35% bound)    |
| Subheading 6305.32                                   | Prices above US\$10 and below US\$12/kg   | 10% <i>ad valorem</i> and US\$3/kg   | US\$12 (35% bound)    |
| Chapters 61, 62 and 63 and tariff line 6406.10.00.00 | Some prices above and others below US\$10/kg when imported under the same subheading  | 10% <i>ad valorem</i> and US\$5/kg   | US\$16.67 (40% bound) |
|  |   |                                      | US\$20 (35% bound)    |
| Chapters 64, except for heading 64.06                | Prices of US\$7/pair or less  | 10% <i>ad valorem</i> and US\$5/pair | US\$16.67 (40% bound) |
|  |   |                                      | US\$20 (35% bound)    |
| Chapters 64, except for heading 64.06                | Some prices above and others below US\$7/pair when imported under the same subheading | 10% <i>ad valorem</i> and US\$5/pair | US\$16.67 (40% bound) |
|  |   |                                      | US\$20 (35% bound)    |

패널은 우선 GATT 제2조는 불법무역(illicit trade)에 적용되지 않는다는 콜롬비아의 주장에 대하여 (1) 문제의 콜롬비아 조치가 불법무역을 대상으로 하고 있는지, (2) 제2.1조 (a)항과 (b)항은 불법무역에는 적용되지 않는지의 순서로 검토할 필요가 있다고 보았다.

첫번째 이슈와 관련하여 패널은 콜롬비아의 혼합관세는 적용대산거래가 합법적인지 불법적인지 여부를 구분하지 않고 모든 수입에 대해 적용되며 불법무역 거래에 대해서만 적용되도록 설계되어 있지 않다고 보았다. 패널은 이처럼 문제의 조치가 불법무역만을 대상으로 하고 있지 않은 상황에서, 두번째 이슈, 즉 제2.1조가 불법무역에 대해서도 적용되는지 여부에 대해 판단할 필요는 없다고 보았다.

그 다음 패널은 혼합관세가 GATT 제2.1(b)조 1문상의 의무를 위반하고 있는지를 검토하였다. 패널은 혼합관세를 적용할 경우, 파나마가 주장하는 것처럼 특정 손익분기점 가격 미만으로 수입되는 경우, 콜롬비아의 양허표에 명시된 통상적 관세(ordinary customs duties)를 초과하여(in excess of) 관세가 부과됨을 확인하고, 따라서 문제의 혼합관세는 GATT 제2.1(b)조 1문상의 의무를 위반하고 있다고 판단하였다. 콜롬비아는 혼합관세에 법적 상한선(legislative ceiling)을 두고 있어 콜롬비아 양허표상의 관세상한선을 초과하지 않는다고 주장하였으나, 패널은 콜롬비아가 적용하고 있는 법적 상한선은 일정한 기준을 충족하는 상품에만 적용되고 있으므로 콜롬비아의 주장을 받아들일 수 없다고 보았다. 패널은 이어 문제가 된 혼합관세가 제2.1(b)조 1문에 합치하지 아니한다고 판단하였으므로, 결과적으로 제2.1(a)조 위반도 구성하게 된다고 판단하였다.

상소심에서 콜롬비아는 혼합관세가 오로지 불법무역에만 적용되도록 설계되지 않았다는 이유로 제2.1조 (a)항과 (b)항이 불법무역에도 적용되는지 여부를 검토할 필요가 없다는 패널의 결정은 DSU 제11조에서 규정하는 협정의 적용가능성을 객관적으로 평가하여야 할 패널의 의무를 위반한 것이라고 주장하였다. 이에 대하여 상소기구는 일반적으로 패널은 분석을 위한 구조를 정할 수 있는 재량이 있음을 인정하면서 예컨대 특정 당사국이 어떤 행위는 협정의 적용범위에 포함되지 않는다고 주장하는데 쟁점조치가 아예 그런 행위에 해당하지 않을 경우에는 해당 협정의 적용범위를 판단하지 않을 수 있다고 보았다. 하지만 이 사건에서 문제의

혼합관세가 오로지 불법무역에 대해서만 적용되도록 설계되지 않았다는 이유로 제2.1(a)조 및 제2.1(b)조의 적용범위에 불법무역이 포함되는지를 검토하지 않은 것은 잘못이라고 하였다. 상소기구는 패널이 혼합관세가 오로지 불법무역에만 적용되는 것이 아니라는 한 말은 그 혼합관세가 콜롬비아가 불법무역이라고 생각하는 어떤 거래에 적용되고 있다는 것을 의미하는 것이고 또 패널이 혼합관세가 불법무역과 비불법무역을 구분하지 않는다는 한 것도 혼합관세가 불법무역에 적용될 수 있음을 뜻하는 것이므로, 이런 상황에서는 패널은 제2.1조 (a)항과 (b)항의 적용범위에 불법무역이 포함되는지를 판단하여야 한다는 것이다. 이런 이유로 상소기구는 GATT 제2.1조 (a)항과 (b)항이 불법무역에 적용되는지 여부를 판단하지 않은 패널의 결정을 파기하였다.

이어 상소기구는 제2.1조 (a)항과 (b)항이 불법무역에도 적용되는지를 스스로 판단하였다. 콜롬비아는 제2.1조 (a)항과 (b)항에 언급된 “commerce”와 “importation”이라는 용어는 합법적 무역(licit trade)에만 적용되고 자금세탁 목적 기타 불법적 목적으로 이루어지는 거래는 포함하지 않는다고 주장하고, GATT 제7.2조 (a)항과 (b)항, 관세평가협정 제1.1조는 GATT 제2.1조의 이러한 해석을 뒷받침한다고 주장하였다. 또한 GATT 1994의 대상과 목적, 전문(preamble)에 비추어 보더라도 자신의 해석이 타당하다고 주장하였다. 그러나 상소기구는 제2.1조 (a)항과 (b)항의 “commerce”이나 “importation”이 거래의 성격이나 유형 혹은 거래의 이유나 역할에 따라 제한되는 아니라고 판단하였다. 이러한 해석은 GATT 제2.2조에서도 확인되는데, 제2.2조에서 제시하고 있는 3가지 상황은 제2.1조에 대한 예외를 규정하는 한정적 목록(closed list)으로 그 3가지에는 콜롬비아가 생각하는 불법무역은 포함되지 않음을 지적하고 있다. 나아가 콜롬비아가 해석의 맥락으로 언급하고 있는 관세평가협정 제7.2조 (a)항과 (b)항은 실제가격과 다른 가격을 관세가격으로 신고하였을 경우 이를 조정하거나 배척하도록 하는 조항일 뿐이고 제2.1조의 적용범위와는 관련이 없는 조항임을 확인하고 있다. 결정적으로 상소기구는 만약 콜롬비아가 주장하는 바와 같이 해석할 경우 회원국은 국내법을 통해 일방적으로 어떤 거래가 불법무역인지를 결정하여 제2.1(a)조와 제2.1(b)조상의 의무에서 벗어날 수 있게 만들 수 있다는 점을 지적하고 있다.

결론적으로 상소기구는 제2.1(a)조와 제2.1(b)조에서 콜롬비아가 불법무역이라고 생각하는 유형의 거래가 제외되지 않으며, 따라서 패널이 이 사건 혼합관세가 제 2.1조를 위반한 것이라는 내린 결론을 지지하였다.

#### 나. GATT 제20조에 의한 정당화 여부

콜롬비아는 혼합관세가 GATT 제20조 (a)호와 (d)호에 따라 정당화된다고 주장하였다.

##### (1) 제20조 (a)호 - 공중도덕(public morals)

패널은 2단계 분석법에 따라, 먼저 혼합관세가 GATT 제20조 (a)호에 의한 공중도덕(public moral)를 보호하기 위하여 설계된(designed) 조치인지를 살펴보고, 이어 조치가 공중 도덕을 보호하기 위해 필요한(necessary) 조치인지를 검토하였다.

패널은 콜롬비아가 혼합관세를 통해 달성하고자 하는 정책 목적이 자금세탁에 대응하기 위한 것임을 확인하고, 이러한 목적이 공중도덕 보호에 포함된다는 점을 인정하고 있다. 이어 콜롬비아는 혼합관세가 자금세탁 방지를 위해 설계되었는지를 검토하였다. 패널은 Decree No. 456의 본문을 분석하면서 자금세탁을 명시한 규정이 없어 Decree No. 456에 의한 혼합관세가 자금세탁 방지라는 목적과 연관되어 있음을 확인하기 힘들다고 보았다. 나아가 혼합관세의 설계나 구조(design, architecture, revealing structure)도 콜롬비아의 주장을 뒷받침하고 있지 않다고 판단하였다. 패널에 의하면, 혼합관세는 특정 가격보다 낮은 가격으로 수입되는 경우 양허표상의 관세상한보다 더 높은 관세를 부과하고 있을 뿐이고 콜롬비아는 이러한 낮은 수입가격이 실제 허위감액청구(under-evaluation)을 반영하고 있는지 또는 이러한 감액청구가 자금세탁과 연결되어 있는지를 검토하고 있지 않음을 지적하고 있다. 나아가 혼합관세 예외가 적용되는 3가지 경우<sup>1</sup>가 자금세탁 방지와 관련이 있는지도 검토하였으나 이 또한 자금세탁 방지와는 연관되지 않음을 확인하였

---

<sup>1</sup> (i) goods entering certain regions which Colombia has designated as Special Customs Regime Zones; (ii) goods entering Colombia under the "Plan Vallejo(Special import-export systems)"; and (iii) imports originating in countries with which Colombia has trade agreements in force, if the subheadings covered were negotiated in the respective agreement.

다. 이를 바탕으로 패널은 콜롬비아의 혼합관세는 자금세탁 방지를 위해 설계된 조치가 아니라고 판단하였다.

다음으로 패널은 혼합관세가 자금세탁 방지를 위해 필요한(necessary) 조치인지를 검토하였다. 이를 위하여 자금세탁 방지 목적의 중요성, 혼합관세가 자금세탁 방지라는 목적에 기여하는 정도, 혼합관세의 무역제한성, 대안 존재여부 등을 검토하였다. 패널은 콜롬비아에서 자금세탁 방지는 필수적이고 중요한 사회적 이해관계를 반영한다고 보았다. 패널은 혼합관세가 특정 가격 미만으로 수입되는 것을 막긴 하지만 자금세탁으로 활용되는 상품이나 수입자들을 차단시키는 역할을 하지 못하고 있음을 지적하고 있다. 따라서 콜롬비아가 문제가 된 조치가 자금세탁 방지라는 목적에 기여하고 있음을 증명하지 못하였다고 판단하였다. 나아가 혼합관세는 무역제한적이라는 점도 확인하였다. 이러한 분석을 바탕으로 패널은 혼합관세가 GATT 제20(a)조로 정당화된다는 콜롬비아의 주장을 받아들이지 않았다.

상소심에서 콜롬비아는 패널이 제20조 (a)호로 정당화되는지를 분석하면서 콜롬비아에게 부당하게 혼합관세가 공중도덕 보호를 위해 설계되었음을 증명하도록 하였다고 주장하였다. 콜롬비아는 패널의 요구는 필요성 분석에서 이루어져야 하는데 조치의 설계를 분석하는 단계에서 이를 요구한 것은 잘못이라고 주장하였다. 상소기구는 조치의 설계 분석에서 조치와 공중도덕 보호간의 관계를 판단하기 위하여 선형적으로 필요성과 관련된 증거를 제외할 필요는 없다고 보았다. 설계 분석을 위해 규정 본문, 조치의 입법 연혁, 조치의 목적, 기타 내용, 구조 및 예상되는 운영과 관련된 증거들을 모두 검토할 수 있음을 확인하고 있다. 하지만 상소기구는 패널이 조치의 설계를 분석하면서 패널이 내린 중간결론과 최종결론간에 긴장이 존재함을 지적하고 있다. 구체적으로 패널은 설계 분석 단계에서 콜롬비아가 혼합관세와 자금세탁방지간의 관계를 설명하는데 실패했음을 지적하면서도, 최종 결론에서는 혼합관세로는 자금세탁 방지가 불가능하지 않음(is not incapable)을 언급하고 있다. 이러한 언급은 조치와 공중도덕 보호간에 관계가 있음을 내포하는 것이다. 나아가 패널이 조치가 설계분석 단계를 충족하지 못하였다고 판단하는 경우, 조치와 목적간의 관계의 정도를 파악하는 필요성 분석으로 넘어가지 않아야 하지만 이 사건에서 패널은 필요성 분석을 진행하여 비교형량을 하고 있

다. 이러한 점들을 바탕으로 상소기구는 콜롬비아의 조치가 공중도덕 보호를 위해 설계되지 않았고 또 필요한 조치도 아니라는 패널의 결론을 파기하였다.

이어 상소기구는 콜롬비아의 조치가 GATT 제20(a)조로 정당화될 수 있는지에 대해 스스로 판단하였다. 상소기구는 패널이 일부 손익분기점 가격 미만으로 수입되는 상품의 경우 자금세탁 목적으로 인위적으로 낮은 가격에 수입되는 것일 수 있음을 인정하고 있다는 점을 확인하고, 이를 바탕으로 콜롬비아의 혼합관세는 제20(a)조에서 의미하는 공중도덕을 보호하기 위해 설계되었다고 판단하고 있다. 다음으로, 필요성 측면에서 상소기구는 패널이 자금세탁 대응은 콜롬비아에서 필수적이고 중요한 사회적 이해관계를 가지고 있는 목적임을 인정하였음을 확인하고 있다. 이어 혼합관세 조치가 이러한 자금세탁에 기여하는 정도에 관하여 패널이 혼합관세가 자금세탁 방지에 최소한 어느정도는(at least some) 기여하고 있음을 확인하고 있음을 언급하고 있음을 확인하였다. 하지만 상소기구는 손익분기점 가격 이하의 수입품 중 자금세탁을 목적으로 사용되는 수입품의 금액이나 비중이 확실하지 않고, 혼합관세가 이러한 자금세탁 의욕을 어느정도 억제하고 있는지에 대해서도 분명하지 않음을 지적하고 있다. 패널도 콜롬비아가 자금세탁 방지목적에 혼합관세가 얼마나 기여하였는지를 충분히 명확하게 입증하지 않았음을 언급하고 있다. 한편 무역제한성과 관련하여 패널은 혼합관세가 수입금지보다는 덜 무역제한적임을 확인하였으나 그 무역제한성 정도가 명확하지 않음을 지적하고 있다. 이러한 점들을 바탕으로 상소기구는 콜롬비아의 혼합관세 조치는 필요성 분석의 핵심 요소들을 충족하지 못하여, GATT 제20(a)조로 정당화할 수 없다고 결론짓고 있다.

## (2) 제20조 (d)호 - 법률과 규정의 이행 확보

패널은 혼합관세가 제20조 (d)호에서 언급하고 있는 GATT에 합치하는 법과 규정의 준수를 확보하기 위해 설계되었는지, 이행 준수를 위해 필요한 조치인지를 검토하였다. 패널은 앞서 제20조 (a)호에 의한 정당화 여부를 판단함에 있어 혼합관세가 자금세탁 방지를 위해 설계되지 않았음을 확인하였고, (d)호를 검토함에 있어서도 이러한 점을 지적하고 있다. 필요성 요건의 충족여부를 검토함에 있어서도

(a)호와 같이 (d)호도 필요성 요건을 충족하고 있지 못하여 GATT 제20조(d)호로 정당화할 수 없다고 판단하였다.

상소심에서 콜롬비아는 패널이 문제의 혼합관세 조치가 콜롬비아 형사법 제232조의 이행을 확보하기 위해 설계되지 않았다고 판단한 것은 잘못이라고 주장하였다. 상소기구는 앞서 제20조 (a)호와 관련하여 패널이 설계분석을 잘못하였다고 판단하였음을 상기하면서, (a)호와 (d)호와 관련한 조치의 설계분석은 유사하다는 점을 확인하고 (a)호 분석 예서와 마찬가지로 패널은 혼합관세가 자금세탁 방지를 확보하기 위해 설계되지 않았다는 패널의 결론을 파기하였다.

이어 상소기구는 혼합관세가 GATT 제20(d)조로 정당화될 수 있는지를 스스로 판단하였다. 상소기구는 자금세탁을 범죄로 규정하고 있는 콜롬비아 형사법 제232조가 GATT에 합치하지 않는다고 보지 않을 이유가 없음을 확인하고 있다. 이어 상소기구는 패널이 적어도 일정한 가격 이하로 수입되는 일부 상품의 경우 돈세탁 목적을 가지고 인위적으로 낮은 가격으로 수입되는 경우일 수 있어 이러한 상품에 높은 혼합관세를 적용함으로써 자금세탁 의욕을 저하시킬 수 있음을 언급하고 있음을 확인하고 있다. 이를 바탕으로 상소기구는 혼합관세가 법률과 규정의 준수를 확보하기 위해 설계되었다고 보았다. 그러나 필요성 분석단계에서 상소기구는 목적의 상대적 중요성은 인정되나 쟁점조치가 목적에 기여하는 정도는 확실치 않다고 보았다. 나아가 무역제한성 정도도 명확하지 않음을 지적하였다. 결론적으로, 상소기구는 콜롬비아의 혼합관세가 GATT 제20(d)조의 필요성 요건을 충족하지 못하여 GATT 제20(d)조로도 정당화될 수 없다고 판정하였다.

작성자: 법무법인(유) 세종 국제통상법센터