

## 27. US vs. EC - Customs Matters 사건

(DS315, 2006. 12. 13 - 상소기구)

### 가. 사건 개요

25개국으로 구성된 경제 공동체 EC는 관세 측면에서 보면 25개 회원국 전체가 하나의 관세 영역인 관세 동맹이다. EC는 그러나 통관 업무를 하나의 통일된 EC 기관이 집행하는 것이 아니라 각 회원국 통관 당국이 각각 담당하고 있다. EC 차원에서는 전 회원국에 공히 적용되는 통관 관련 법규를 제정하고 이행을 감독할 뿐이다. 구체적인 통관 업무의 집행을 25개 회원국의 통관 당국이 담당하다 보니 특정 상품의 관세 분류 번호에 대한 판단, 관세 부과 토대가 되는 상품 가격 확정, 통관 절차 및 시간 등 통관 사무의 집행에 관한 여러 분야에 있어 각 회원국의 판단과 관행의 차이로 인해 획일적인 일률성을 유지하지 못하는 경우가 많았다. 또한 한 회원국 통관 당국의 사무 집행 조치에 대해 제기한 이의는 당해 회원국 사법 당국이 1차적인 관할권을 가지며 그 결정은 당해 국가 통관 당국만 구속하였다.

미국은 EC의 통관 관련 법규가 일률성 있게 집행되지 못하는 것은 GATT X조3항(a)1호 위반이며 통관 사무에 대한 이의 심리 결과가 당해 당국만 구속하는 것은 동 결과가 모든 통관 당국에 적용되어야 한다는 GATT X조3항(b)2호 규정

---

1) X:3.(a) 각 체약국은 본 조 제1항에 열거한 종류의 자국의 모든 법률, 규칙, 판결 및 결정을 일률적이고 공평하고 합리적인 방법으로 실시하여야 한다.

2) X:3.(b) 각 체약국은 특히 관세사항에 관한 행정상의 조치를 즉시 검토하고 시정하기 위하여, 법원, 중재재판소 또는 행정재판소 또는 동 목적 달성을 위한 절차를 유지하고 또한 가능한 한 신속히 이를 설정하여야 한다. 이러한 재판소 또는 절차는 행정상의 실시를 담당하는 기관과 독립되어야 하며 그 판결은 수입업자가 공소를 위하여 정하여진 기간 내에 상급의 재판권을 가

에 위반된다고 주장하고 2005년 1월 13일 WTO에 패널 설치를 요청하였다.

## 나. 주요 쟁점별 당사자 주장 및 판결 요지

### 1) 패널의 심리 범위(terms of reference)

#### (가) 분쟁 대상이 되는 특정 조치(measure at issue) 문제

미국은 패널 설치 요청서<sup>3)</sup>에 분쟁 대상이 되는 조치(measure)는 EC의 4개 통관 법규 및 일체의 수정 사항 및 시행령<sup>4)</sup>이라고 기재하였다. 미국은 measure의 내용에 대해 시비하는 것이 아니라 그러한 measure가 운영되는 방식(manner)에 대해 시비하는 것이라고 인정하면서 그러한 measure를 운영하는 방식 자체는 measure가 될 수 없으므로 DSU 6조2항<sup>5)</sup>상의 분쟁 대상이 되는 조치는 EC 통관 법규를 구성하는 법, 규정, 결정, 판정 등이라고 하였으며 경우에 따라서는 이러

---

지는 재판소에 공소를 제기하지 아니하는 한, 전기 기관에 의하여 실시되며 또한 전기 기관의 행위를 규율한다. 다만, 동 기관의 중앙행정관청은 그 결정이 확립된 법의 원칙 또는 사실과 일치하지 아니한다고 믿을만한 충분한 이유가 있을 때에는, 다른 절차에 의하여 동 문제의 심사를 받기 위한 조치를 취할 수 있다.

3) WT/DS315/8

- 4) · Council Regulation (EEC) No 2913/92 of 12 October 1992 establishing the Community Customs Code, including all annexes thereto, as amended (the “Code”);
- Commission Regulation (EEC) No 2454/93 of 2 July 1993 laying down provisions for the implementation of Council Regulation (EEC) No 2913/92 of 12 October 1992 establishing the Community Customs Code, including all annexes thereto, as amended (the “Commission Regulation”);
  - Council Regulation (EEC) No 2658/87 of 23 July 1987 on the tariff and statistical nomenclature and on the Common Customs Tariff, including all annexes thereto, as amended (the “Tariff Regulation”);
  - the Integrated Tariff of the European Communities established by virtue of Article 2 of Council Regulation (EEC) No 2658/87 of 23 July 1987 on the tariff and statistical nomenclature and on the Common Customs Tariff, including all annexes thereto, as amended (the “TARIC”); and
  - for each of the above laws and regulations, all amendments, implementing measures and other related measures.

5) 6.2. 패널설치는 서면으로 요청된다. 이러한 요청은 협의가 개최되었는지 여부를 명시하고, 문제가 된 특정 조치를 명시하며, 문제를 분명하게 제시하는 데 충분한 제소의 법적 근거에 대한 간략한 요약문을 제시한다. 제소국이 표준위임사항과 상이한 위임사항을 갖는 패널의 설치를 요청하는 경우, 서면 요청서에는 제안하고자 하는 특별위임사항의 문안이 포함한다.

한 조치들은 그 자신이 measure가 될 수 있는 다른 법, 규정 등을 통하여 운영될 수도 있다고 주장하였다. 법규 자체가 X조3항(a)호에서 말하는 운영(administer)이 될 수 있다는 입장이다.

EC는 미국이 시비하는 것은 패널 설치 요청서에 기재한 조치, 즉 EC의 4개 통관 법규를 EC가 운영하는 방식이지 이들 법규 자체가 조치는 아니라고 주장하였다. EC는 패널 설치 요청서에 기재된 법규들은 EC가 일률적으로 운영하고 있지 못하다는 법규가 무엇인지 밝히고 있을 뿐이지 미국이 시비하는 것은 이러한 법규가 운영되는 방식(manner) 자체이므로 그러한 방식이 분쟁 대상이 되는 조치가 되어야 한다는 입장을 보였다. EC는 미국이 문제가 되는 방식이 무엇인지에 대해 충분히 특정하지 못했다고 비난하였다.

패널은 무엇이 분쟁 대상이 되는 조치인지를 판단하기 위해 DSU 6조2항과 19조1항6)간의 관계를 고려하여 보았다. 즉 19조1항 규정상 패널과 상소기구는 WTO 의무에 합치되지 않는 조치에 대해 대상 협정에 합치시키도록 권고해야 하며 이 조치는 당연히 DSU 6조2항의 분쟁 대상이 되는 특정 조치(measure at issue)를 말하는 것으로 보았다. 또한 패널은 분쟁 대상이 되는 조치는 그 조치에 의해 위반되었다는 특정한 WTO 의무의 견지에서 해석해야 한다고 전제하고 이 사건에서 문제가 된 GATT X조3항(a)호가 부과하는 의무는 법규를 일률적이고 공정하며 합리적으로 운영하는 의무라고 보았다. 따라서 이 조항에 관한 패널 설치 요청서는 일률, 공정, 합리적으로 운영되지 못하는 운영 방식(manner of administration)이 무엇인지 분명히 밝혀야 한다고 언급하였다. 즉 분쟁 대상 조치는 특정 법규의 운영 방식이라는 것이다. 만일 위반이 판정이 내려질 경우 해당 국가는 패널이나 상소기구의 권고를 이행하기 위해서는 관련 법규를 운영하는 방식을 바꾸어야 할 것이므로 분쟁의 대상이 되는 조치는 법규를 운영하는 구체적 방식이 되어야 한다고 판정하였다.

패널의 판정은 그러나 상소기구에서 파기되었다. 상소기구는 DSU 6조2항이 부과하는 의무는 i) 분쟁의 대상이 되는 특정 조치를 명시하고(measure의 특정) ii)

---

6) 19.1 패널 또는 상소기구는 조치가 대상협정에 일치하지 않는다고 결론짓는 경우, 관련 회원국(Re.9)에게 동 조치를 동 대상협정에 합치시키도록 권고한다(Re.10). 자신의 권고에 추가하여 패널 또는 상소기구는 관련 회원국이 권고를 이행할 수 있는 방법을 제시할 수 있다.  
(Remark 9) “관련 회원국”은 패널이나 상소기구 권고의 대상이 되는 분쟁당사국이다.  
(Remark 10) 1994년도 GATT 또는 다른 대상협정의 위반을 수반하지 아니하는 사건에 대한 권고에 대하여는 제26조를 참조바람

제소의 법적 근거를 간략히 제시하는 것(claim 설명) 두 가지인데 전자는 제소국이 시비하는 것이 무엇이나는 이슈이고 후자는 시비하는 조치에 의해 WTO 어느 협정의 어느 조항상의 의무가 위반되었는지 설명하라는 것이라고 정리하였다. 상소기구는 이 두 가지 의무는 서로 구별되는 요건인데 패널이 6조2항의 조치를 그 조치가 위반하고 있다는 특정한 WTO 의무의 견지에서 해석해야 한다고 판단한 것은 양자간, 즉 measure와 claim의 구별을 흐리게 한 것이라고 지적하였다. 아울러 상소기구는 *US-Corrosion Resistant Steel Sunset Review* 사건에서 자신이 판정한 바와 같이 WTO 회원국에 귀속되는 그 어떤 作為나 不作為(act or omission)도 원칙적으로는 분쟁 해결 절차의 조치가 될 수 있다는 점<sup>7)</sup>을 환기하고 6조2항상의 분쟁 조치를 특정해야 하는 요건이 충족된 한 패널 설치 요청서에 어느 국가의 작위나 부작위를 분쟁 대상 조치로 적시하지 못할 이유가 없다고 부연하였다.

19조1항의 권고를 이행하기 위해서는 법규를 운영하는 방식을 바꾸어야 하므로 이 사건의 분쟁 대상 조치는 법규의 운영 방식이 되어야 한다는 패널의 논리에 대해 상소기구는 어느 조치가 패널의 심리 범위에 속하는지의 문제와 이행 방식의 문제를 혼동한 것이라고 지적하였다. DSU 19조1항의 권고는 이행 단계에 관한 것이지 특정 조치의 패널 심리 범위 대상 여부와는 무관한 것이고 더구나 권고 이행의 방식에 대해서는 해당 회원국이 광범위한 재량권을 가지고 있으므로 이행 방식이 분쟁 대상 조치 확정을 관장할 일은 아니라고 언급하였다.

상소기구는 또한 6조2항의 분쟁 대상 조치를 그 조치가 위반한다는 특정 WTO 의무의 견지에서 보아야 한다면 분쟁 해결 절차에 불확실성과 복잡성이 초래된다고 지적하였다. 의무 위반 여부, 정도는 패널이 심리 후에 판단할 몫인데 분쟁 당사국은 패널의 심리가 시작되기도 전에 해당 의무 규정의 제한된 정도를 예측하여 대응하여야 하는 불확실성이 있으며 패널의 심리 범위를 둘러싸고 불필요한 쟁송이 우려된다는 것이다.

#### (나) 통관 사무 분야 문제

통관 사무는 검역, 세번 분류, 가액 측정, 입경 및 보관, 위반 시 제재 등 여러 절차를 망라한다. 미국은 패널 요청서에 EC의 통관 법규 운영은 이러한 다양한 형태를 망라한다는 점을 언급하고 이를 모두 적시할 수 없으나 EC 통관 법규의 일률적이지 못한 운영이 상품 분류 등 6가지<sup>8)</sup> 분야에서 특히 현저하다고 예시

7) Appellate Body Report, *US-Corrosion Resistant Steel Sunset Review*, para. 81

(including but not limited to)하였다.

패널은 DSU 6조2항의 대상 조치 특정 의무는 제소국이 시비하는 내용을 피 제소국이나 제3자 참여국에게 통지하는 공정 절차(duo process) 상의 목적을 포함하는 것이라고 설명하고 미국도 패널 설치 요청서에서 인정하였듯이 통관 법규의 운영이란 수천 개의 조항과 방대한 통관 사무 분야를 망라하므로 DSU 6조2항의 대상 조치 특정 요건을 이 사건의 맥락에서 보았을 때 통관 사무의 어느 분야를 시비하는 것인지 밝혀야 한다고 보았다. 패널은 이 사건의 분쟁 대상 조치는 자신이 판단하기에 EC 통관 법규의 운영 방식이므로 운영 분야를 밝히는(identification) 것이 분쟁 대상 조치를 특정하는 데 필요하다고 보았으며 미국의 패널 설치 요청서에 나열된 6개 분야가 미국이 시비하는 분야이므로 자신의 심리 범위는 이 6개 분야에 한정된다고 판단하였다.

이에 대해 미국은 6개 분야는 단순한 예시일 뿐이며 패널 설치 요청서에 자신이 특정한 분쟁 대상 조치는 분명히 EC 통관 법규 4개 및 일체의 수정, 시행령, 기타 관련 조치를 망라하는 것이라고 상소하였다.

상소기구는 미국의 패널 설치 요청서 문안상 6개 분야는 EC의 통관 법규가 일률적이지 못하게 운영되고 있는 예시임이 분명하며 6조2항의 규정대로 문제를 분명하게 제시하는 데 충분한 근거를 제시한 것일 뿐이라고 확인하였다. 상소기구는 6조2항은 제소국이 자신의 주장을 예시(foreshadow) 하는 것을 금지하지 않고 있다고 첨언하고 이 사건의 분쟁 대상 조치는 6개 통관 분야에서 EC 통관 법규가 운영되는 방식이라는 패널의 판정을 파기하고 분쟁 대상 조치는 미국의 패널 설치 요청서에 명기된 대로 통합적으로 운영(as administered collectively) 되는 4개 통관 법규(각각의 시행령 및 기타 관련 조치 포함)라고 확인하였다.

- 
- 8) · classification and valuation of goods;
- procedures for the classification and valuation of goods, including the provision of binding classification and valuation information to importers;
  - procedures for the entry and release of goods, including different certificate of origin requirements, different criteria among member States for the physical inspection of goods, different licensing requirements for importation of food products, and different procedures for processing express delivery shipments;
  - procedures for auditing entry statements after goods are released into the stream of commerce in the European Communities;
  - penalties and procedures regarding the imposition of penalties for violation of customs rules; and
  - record-keeping requirements.
- (WT/DS315/8 page 2.)

## (다) EC 통관 운영 체제 전체(as a whole) 대한 시비 문제

패널은 이 사건의 대상 조치를 6개 분야에서의 EC 통관 법규가 일률적이지 않게 운영되는 방식이라고 판정함으로써 EC 통관 체제 전체에 대해 시비한다는 미국의 주장을 인정하지 않았다. 미국은 자신이 시비하는 것이 EC 통관 법규 운영상 일률성이 없다는 것, 즉 EC 통관 체제 전체(as a whole)에 일률성이 부재하다는 것이라고 주장하였다.

패널은 DSU 6조2항의 대상 조치 특정 요건을 충족하는 한 특정 국가의 특정 제도(체제) 전체를 시비할 수는 있으나 미국의 패널 설치 요청서의 문안과 내용(wording and content)으로 볼 때 미국은 EC의 통관 체제 전체를 시비할 수 없다고 결론 내렸다. 패널은 자신의 결론에 대한 근거로서 i) 핵심적인 EC 통관 법규를 나열하고 통관 사무의 특정 분야를 열거한 것은 서로 분리하여 읽을 수 없으며 같이 읽어 볼(read together) 경우 미국의 시비는 이들 핵심 법규에 의해 관장되는 통관 운영의 전체가 아닌 일부 분야(some but not limited to)에 미치는 것일 뿐이며, ii) 미국 패널 설치 요청서에 나열된 통관 운영 분야는 통관 사무의 전체 분야를 망라하지 못하고 있고, iii) including, but not limited to라는 표현이 그 자체로 패널의 심리 범위 내에 EC 통관 체제의 모든 분야를 포함시키는 법적 효력이 있다고는 보지 않는다는 점을 들었다.

상소기구는 패널의 판정을 파기하였다. 상소기구는 분쟁 대상이 되는 특정 조치라고 이미 판단한 통합적으로 운영되는 4개 통관 법규가 EC의 통관 체제(customs regime)의 법적인 구조물(legal architecture)로서 EC의 통관 운영 체제의 전부 다는 아닐지라도 거의 태반을 관장하고 있다고 보았다. 상소기구는 미국의 패널 요청서에 EC는 GATT X조1항<sup>9)</sup> 상의 법률, 규칙 등을 운영하는 방식이 일률적이지 않다고 주장하고 있으며, 동 패널 요청에 있어 법률, 규정, 판결, 결정

9) X:1. 체약국이 실시하고 있는 일반적으로 적용되는 법률, 규칙, 사법상의 판결 및 행정상의 결정으로서 상품의 관세상의 목적을 위한 분류 또는 평가에 관한 것, 관세, 조세 또는 기타 과징금의 율에 관한 것, 수입, 수출 또는 이를 위한 지불 이전에 관한 요건, 제한 또는 금지에 관한 것 또는 상품의 판매, 분배, 수송, 보험, 창고보관, 검사, 진열, 가공, 혼합 또는 기타 사용에 영향을 주는 것은 각 정부 및 무역업자가 지득할 수 있는 방법으로 신속히 공표하여야 한다. 국제 무역정책에 영향을 주는 협정으로서 체약국정부 또는 정부기관과 다른 체약국 정부 또는 정부기관 간에 효력을 가지는 것도 공표하여야 한다. 본 항의 규정은 체약국에 대하여 법률의 시행을 저해하며 기타 방법으로 공익에 반하거나, 공적 또는 사적인 특정기업의 정당한 상업상의 이익을 침해하게 되는 비밀정보의 발표를 요구하는 것은 아니다.

등을 집합적으로 조치(measure)라고 칭한다고 밝히고 있고(패널 요청서 1문단10)), EC내 이러한 조치의 운영은 회원국 통관 당국에 의해 수행되고 있으며 이러한 운영은 무수히 상이한 형태를 띠고 있을 뿐 아니라(패널 요청서 두 번째 문단11) 위에 언급된 조치들의 비밀스러운 운영은 회원국간 다양한 분야에서의 나타나는 차이점에서 명백히 드러난다고 적시하고 있음을 주목하였다. 상소기구는 이러한 기재는 미국의 시비, 즉 EC의 통관 법규가 집합적으로 또는 전체적으로 GATT X 조3항 위반이라는 점을 충분할 정도로 분명하게 제시하고 있다고 보았다. 미국은 패널 및 상소기구 심리시 통관 사무가 상호 독립적인 25개 EC 회원국 통관 당국에 의해 개별적으로 집행되고 있으며 사무 처리상의 상이점을 신속히 교정하는 어떠한 절차나 기관도 없으므로 EC의 통관 운영 체제는 불가피하게 일률적인 운영을 결여하고 있다고 주장하였다. 상소기구는 이러한 주장이 미국의 패널 요청서에 처음부터 기재되어 있었다라면 미국의 시비가 EC 통관 체제 전반에 관한 것임을 보다 명료해졌을 것이기는 하나 기존의 문안과 내용을 종합적으로 볼 때에도 미국의 시비가 EC 통관 제도 전반에 대한 것임을 인정하기에 충분하다고 판시하였다.

패널 심리 시 미국은 EC 통관 법규의 고안 및 구조(design and structure) 상 일률적이지 못한 운영으로 귀결된다고 주장하였다. 패널은 이를 미국이 EC 통관 법규 자체에 대한 시비로 이해하고 미국의 패널 요청서의 문안과 내용으로 볼 때 미국은 EC 통관 법규의 고안 및 구조(design and structure)를 시비할 수 없다고 판정하였다.

이에 대한 미국의 상소에 대해 상소기구는 EC 통관 법규의 고안 및 구조에

10) The United States considers that the manner in which the European Communities (“EC”) administers its laws, regulations, decisions and rulings of the kind described in Article X:1 of the *General Agreement on Tariffs and Trade 1994* (“GATT 1994”) is not uniform, impartial and reasonable, and therefore is inconsistent with Article X:3(a) of the GATT 1994. For purposes of this request, the laws, regulations, decisions and rulings (collectively, “measures”) that the European Communities fails to administer in such a manner pertain to the classification and valuation of products for customs purposes and to requirements, restrictions or prohibitions on imports. The measures consist of:

11) Administration of these measures in the European Communities is carried out by the national customs authorities of EC member States. Such administration takes numerous different forms. The United States understands that the myriad forms of administration of these measures include, but are not limited to, laws, regulations, handbooks, manuals, and administrative practices of customs authorities of member States of the European Communities.

관한 미국의 주장(contention)은 25개 회원국 통관 당국이 개별적으로 통관 사무를 집행하고 이견 조정 절차가 없는 EC의 통관 체제로 인해 통관 법규가 일률적이지 못하게 운영된다고 시비의 일환으로 언급한 것이라고 정리하고 패널이 이 주장 자체를 미국의 시비(claim)로 성격 지은 것은 동의할 수 없다고 판시, 고안 및 구조에 관한 미국의 주장을 고려할 수 없다는 패널의 판정을 파기하였다.

#### (라) 심리 범위의 시기적 범위(temporal scope)

미국이 비일률적인 통관 법규 운영 사례로 제시한 것 중 일부는 패널 설치 전후 시정 조치가 취해져서 문제가 해결된 것이 있었다. 이에 따라 EC는 패널의 심리 범위는 패널 설치일 현재 더 이상 존재하지 않거나 아직 존재하지 조치를 포함하지는 않으며 이러한 조치에 대해 판정할 수는 없다고 주장하였다.

패널은 원칙적으로는 그러하나 이미 존재하지 않는 조치라 하더라도 패널 설치일 현재 대상 협정의 운영에 영향을 미치는 것이라면 예외적으로 패널 판정 및 권고의 대상이 될 수 있다고 보았다. 패널 설치일 현재 운영 행위나 절차를 前後(pre-date, post-date) 하는 운영 행위나 절차(steps and acts of administration)라 할지라도 패널 설치일 현재 GATT X조3항(a)호 위반의 존재 여부를 판단하는데 관계가 있을 수(relevant) 있다는 것이다.

패널의 이러한 판정에 대해 EC는 상소하였으나 상소기구도 패널의 판정을 지지하였다. 상소기구는 패널 심리 범위는 패널 설치일 현재 존재하는 조치에 국한한다는 원칙에는 2가지 예외가 있을 수 있다고 설명하였다. 즉 i) 패널 설치일 후에 발효된 법규(legal instrument)가 패널 요청서에 밝혀진(identified) 분쟁 대상 조치를 수정하고 그 수정이 동 조치의 본질(essence)을 변동시키지 않을 경우 패널은 동 법안을 검토(examine)할 권한이 있으며, ii) 법적인 토대가 만료된 조치라 할지라도 동 조치의 효과가 제소국이 향유하는 대상 협정상의 혜택을 패널 설치일 현재 침해한다고 시비되었을 경우 동 조치를 검토할 수 있다는 것이다.

## 2) GATT X조3항(a)호 관련 쟁점

### (가) 운영과 일률성의 의미

#### (1) 운영(administer)의 의미

미국은 EC 통관 법규의 운영이 25개 회원국 통관 당국별로 독립적으로 집행



되므로 태생적으로 일률적이지 못하다고 주장하고 구체적인 예로서 LCD monitor 분류상이 차이 등 몇 가지 사례를 들었다. 패널과 상소기구는 각 사례에 대해 심리하기 전이나 심리 과정 중에 ‘운영’과 ‘일률성’의 의미에 대해서 자신의 견해를 아래와 같이 밝혔다.

패널은 EC의 통관 운영 체제 전체(as a whole)가 GATT X조3항(a)호상의 일률된 운영 의무에 위반된다는 시비는 자신의 심리 범위에 속하지 않는다고 판정하고 자신의 심리 범위는 미국이 제시한 6개 통관 운영 분야에서 EC 통관 법규가 운영되는 방식(manner of administration) 즉, 구체적인 사례(particular instances)에 국한된다고 보았다. 패널은 이러한 구체적인 사례 검토를 시작하기에 앞서 X조3항(a)호의 운영한다(administer)는 의미와 일률적(uniformity)이라는 것의 의미에 대해 고찰하였다.

패널은 administer란 법률, 규정, 결정, 판정에 실제적인 효과를 부여(put into practical effect)하는 행동을 의미하며 따라서 이는 법률, 규정 등을 구체적인 상황(particular cases)에 적용(application)하는 것이고 법규의 적용이란 그 적용에 수반되는 운영 과정(administrative process)과 운영 결과를 포함한다고 보았다. 패널은 administer의 통상적 의미상 법률이나 규정 자체를 의미하지는 않는다고 판단하였다. 패널은 X조3항(a)호의 목적은 무역종사자들은 공정하고 일관(consistently)되게 대우하려는 것이므로 administer란 운영 과정이나 결과를 포함한, 법규의 적용을 의미하는 것이라고 해석하는 것이 동 조항의 목적이나 문맥상으로도 적절하다고 판단하였다. 문맥상으로 볼 때에도 X조3항(a)호가 법률, 규정 등 자체가 일률, 공평, 합리적이어야 할 것을 요구한다고 해석하기는 곤란하다고 보았다.

패널은 운영(administer)한다는 것은 법률과 규정의 적용(application)에 관련되는 것이고 운영 과정과 그 결과를 포함하는 것이라고 하였으며 특정한 사건에서 어떤 법규의 적용은 그 적용에 수반되는 운영 과정을 포함한다고 보았다. 왜냐하면 운영 과정은 그 법규 규정 사항을 추구하는 데 있어 발생하는 여러 단계, 행동, 사건(steps, acts, events) 등을 망라하기 때문이라는 것이다.

패널의 이러한 판정에 대해 EC는 X조3항(a)호의 일률성 의무 준수 여부는 우선적으로 운영 결과(administrative outcome)를 토대로 평가되어야 한다고 강조하고 패널의 판정은 이와 달리 X조3(a)호가 법규 운영 과정상의 일률성, 즉 운영 결과 아니라 그 과정도 균일해야 할 것임을 요구하는 것으로 해석하였다고 비난, 패널의 판정을 기각하여 줄 것을 상소하였다.

상소기구는 그러나 패널은 administer 의미 파악을 위해 administrative process 와 연관시켜 본 것뿐이지 administer가 운영 과정상의 일률성을 요구한다고 본 것은 아니며 운영 과정의 포괄적인 의미로 볼 때 X조3(a)호가 운영 과정상의 일률성을 염두에 둔 것은 아니라고 정리하였다. 따라서 운영 과정상의 비일률성이나 차이는 그 자체가 X조3항(a)호의 위반을 구성하는 것은 아니며 일률적이어야 할 것은 X조1항에 기재된 법규 등의 적용(application)이지 운영상의 결정에 도달하게 되는 과정이 아니라고 확인하고 패널의 판정을 지지하였다.

## (2) 일률성(uniformity)의 의미

일률성(uniformity)의 의미에 대해 패널은 이 용어의 통상적 의미는 시간, 장소, 상황에 관계없이 동일한 형태, 성격을 유지한다는 것으로 이해하고 동일한 문제에 대해서는 WTO 회원국 어디에서나 동일한 운영 결과를 시현해야 하는 지리적 일률성을 나타낸다고 보았다. 그러나 일률성의 또 다른 통상적 의미는 동일한 기준, 규범, 양태(pattern)에 부합(conform)한다는 것이 있으며 이 의미로 볼 때 운영의 결과가 반드시 동일해야 할 정도는 아니라고 언급하였다. 패널은 이상 두 가지 동일성의 정도 중 어느 것이 적합한 것인지 가리자면 GATT X조3항상 일률성과 운영은 불가분의 관계에 있다는 점을 고려해야 한다고 보았다. 법규의 일률적 운영이 문제된 분쟁에서 운영의 구체적인 형태, 본질, 규모(form, nature and scale)는 각 분쟁마다 다를 수밖에 없으며 모든 경우에 무차별하게 적용할 수 있는 일률성의 의미를 규정하기는 어려울 것으로 판단하였다. 시비하는 법규정이 적거나 특정화 될수록 그 운영의 정도는 보다 더 엄격하여질 것이나 시비하는 법규의 범위가 방대하다면 그 운영의 동일성 정도는 완화될 수 있다고 보고, 일률성의 동일성 정도는 사안에 따라 달라진다고 판단하였다.

상소기구는 X조3항(a)호는 X조1항에 나열된 법규 등을 일률, 공평, 투명하게 운영하라는 운영에 관한 규범(discipline)을 수립한 것이므로 이들 법규의 실질적인 내용에 관한 시비는 X조3항(a)호 범위 밖이라는 이전 EC-Bnanas 사건에서의 상소기구 판정을 환기하였다. 그러나 상소기구는 이러한 판단은 X조1항에 나열된 법규의 운영을 규제(regulate)하는 법규의 본질적인 내용을 시비하는 것을 금지하는 것은 아니라고 설명하였다. 즉 어떤 법규(legal instrument)의 본질적인 내용이 법규의 운영에 관한 것이라면 X조3항(a)호의 관장 범위에 속한다는 판단이다. 상소기구는 운영되는 법규(legal instrument being administered)와 법규의 적용이나 집행을 규제하는 법규(legal instrument that regulates the application of that instrument)

는 구분해야 한다고 언급하였다. 따라서 해당 법규의 적용이나 집행을 규제하는 법규를 X조3항(a)호로 검토(examine)하지 못할 이유가 없다고 판정하였다.

상소기구는 위와 같은 구분은 X조3항(a)호 위반을 입증하는 증거의 수준에 관련이 있다고 보았다. 만일 제소국이 어떤 법규의 운영을 규제하는 법규의 본질적인 내용에 대해 시비를 제기하려면 시비 대상이 된 법규가 불가피하게 일률성, 공정성, 투명성 부족, 그 것도 용인할 수 없는 수준의 부족으로 귀결된다는 점을 입증해야 할 것이라고 보았다.

## (나) 세번 분류 분야

### (1) LCD monitor 등의 세번 분류 관행

미국은 PC network card, Drip Irrigation Products<sup>12)</sup>, Unisex articles and shirts, Blackout Drapery Lining<sup>13)</sup>, LCD monitor with Digital Video Interface<sup>14)</sup>의 세번 분류가 EC 회원국마다 일률적으로 동일하게 시행되지 않는다고 운영된다고 주장하였다. 패널은 시비하는 내용이 구체적이므로 매우 높은 수준의 일률성이 적용되어야 한다고 보고 각 사안을 검토하였다. 검토 결과, 패널은 PC network card와 Drip Irrigation Products의 상이한 세번 부여 관행은 이미 EC 당국에 의해 해결되었고 Unisex articles and shirts는 미국이 제출한 증거가 불충분하여 세번 분류가 일률적이지 못했다는 것을 증명하지 못했으며 Blackout Drapery Lining은 미국이 시비한 상품이 서로 다른 상품이어서 세번 분류가 일률적이지 못했다고 볼 수 있는 사안이 아니라고 설명하고 미국의 주장을 기각하였다. 다만 LCD monitor with DVI는 그 세번 분류가 통일되지 못했고 EC도 이를 인정하고 있음을 들어 GATT X조3항이 의미하는 비일률적인 운영에 해당한다고 판시하였다.

패널 심리 중반 무렵인 2005년 12월 23일 EC는 LCD monitor with DVI의 품목 분류 문제를 원천 해결하기 위해 화면 크기를 기준으로 15"이하의 컴퓨터 모니터로, 20" 이상은 TV 수신기로 분류한다는 규정(EC Regulation 2171/2005)을 채택하였다. EC는 2006년 2월 10일 패널의 잠정 보고서가 배포된 후, 위의 규정을 새로운 증거로 제시하고 분류 문제가 원천 해결되었으므로 패널의 판정을 반복하

12) 식물 등에 방울 방울 물을 공급하는 살수(撒水) 장치

13) 빛이 통과하지 못하도록 coating 되어 있는 직물

14) TV 수상기와 컴퓨터 monitor 겸용 액정(液晶) 화면. 컴퓨터 monitor로 분류할 경우 관세는 0% 이나 TV 수상기로 분류할 경우 14%의 관세가 부과된다. 프랑스, 네덜란드 통관 당국은 TV로 분류하는 한편, 독일 등은 컴퓨터 monitor로 분류한다.

여 줄 것을 요청하였으나 패널은 DSU 15조2항상 잠정 검토 단계는 보고서의 잠정 보고서의 특정 부분(precise aspects)에 한해 검토하는 단계이며 새로운 증거를 고려하는 것은 배제된다고 밝히고 EC의 새로운 규정을 고려하지 않았다.

EC는 이에 대해 상소하였으나 상소기구 역시 패널의 판정을 같은 이유로 지지하였다.

## (2) 독일 당국의 자체적인 품목 분류 해설서 사용 문제

독일 통관 당국은 EC의 품목 분류 규정을 시행함에 있어 자체적인 해석서(interpretive aid)를 사용하고 있었다. 독일 통관 당국이 blackout drapery lining의 세번을 결정하는 과정에 이 해석서를 사용한 것을 특정하여 미국은 EC의 다른 회원국은 사용하지 않는 해석서에 따라 세번을 분류한 것은 GATT X조3항(a)호의 비일률적 범규 운영에 해당한다고 주장하였다. 독일 통관 당국은 다른 EC 회원국의 동 품목 분류 관행을 참고하지도 않았다.

패널은 동일 관세 영역내 다른 통관 당국이 의무적으로 사용하지 않는 해석서에 일방적으로 의존하여 통관 당국이 자신의 업무를 수행하도록 방치하는 통관 운영 체제는 특정한 경우 범규의 비일률적 운영에 도달하여 GATT X조3항(a)호의 의무를 위반할 수 있다고 보았으며 이번 사건의 경우 문제가 된 사례에서 독일 당국이 모두 동 해석서를 이용한 점이 인정되고 어느 EC 회원국도 문제가 된 상품 분류 시 유사한 해석서를 이용하지 않은 점이 확실한 점에 비추어 독일 당국이 동 해석서를 이용한 것은 범규를 비일률적으로 운영한 것으로서 X조3항(a)호 위반에 해당한다고 결론지었다. 또한 패널은 또한 동일 관세 영역내의 타 통관 당국의 동일 상품에 대한 세번 분류 관행을 참조하거나 상호 협조하도록 요청하지 않는 통관 운영 체제는 비일률적 운영을 초래하여 X조3항(a)호를 위반할 수 있다고 보았으며 이 번 사건의 경우 독일 통관 당국이 타국 관행을 참조하지 않은 점이 인정된다고 판단하였다. 패널은 이상을 토대로 blackout drapery lining 세번 분류 운영 과정은 X조3항(a)호 위반에 해당한다고 판정하였다.

EC는 패널 판정에 대해 상소하였으며 상소기구는 패널이 해석서 존재와 독일 통관 당국은 타국 통관 당국의 결정을 참조하는 공식적인 요건(formal requirement)을 갖고 있지 않은 점, 두 가지 특징에 초점을 두었음을 주목하였다. 상소기구는 운영한다(administer)는 것이 운영 과정을 포함하기는 하나 운영 과정도 일률적이어야 할 것은 요구하는 것은 아니라는 판단을 환기하고 X조3항(a)호 위반이라고 결정하기 위해서는 패널이 비일률적으로 보이는 운영 과정의 특정 특징(feature)

을 단순히 밝히는(identify) 것으로는 부족하고 이러한 운영 과정상의 특징이 불가피하게 해당 법규(legal instrument)의 비일률적인 운영에 다다른다는 것을 심도 있게 분석해야 한다는 의견을 밝혔다. 상소기구는 패널이 위의 두 가지 특징을 강조한 것이 옳고 그른 것인지는 別論으로 하더라도 운영 과정상의 이 두 가지 특징이 왜 그리고 어떻게 blackout drapery lining을 반드시 비일률적으로 분류하게 되는 것인지 자세한 분석을 실시하지 않았다고 지적하였다. 이에 따라 상소기구는 blackout drapery lining을 분류하기 위한 운영 과정이 X조3항(a)호상의 비일률적 운영에 해당한다는 패널 판정을 기각하였다.

### (3) BTI 문제

EC 통관 규정상 수출입업자는 특정 상품의 세번 분류를 EC 회원국 통관 당국에게 사전에 요청할 수 있으며 통관 당국의 세번 결정은 여타 모든 회원국 통관 당국을 구속한다. 이를 Binding Tariff Information(BTI)라고 한다. 미국은 실제로는 BTI 세번 분류가 다른 통관 당국을 구속하지 않으며 BTI 번호를 인정하지 않고 새로운 세번 번호를 부여하는 경우도 있다고 주장하였다. 그러나 패널은 미국이 제출한 증거는 동 주장을 입증하기에 불충분하다고 판단하였으며 통관 당국이 BTI 번호를 구속력 있는 것으로 취급하지 않았음을 미국이 입증하지 못했다고 판정하였다.

### (4) 통관 법규 설명서의 규범력 차이 문제

EC는 회원국 모든 통관 당국이 공히 참조할 수 있는 통관 법규 설명서(explanatory note)를 배포하였으나 어느 회원국은 이 설명서를 일종의 규정 regulation으로 이해한 반면 일부 회원국은 법규를 명료하게 하는 정도의 문서로 이해, 동일 설명서에 대한 규범력의 정도가 회원국마다 차이가 있었다. 미국은 이 역시 X조3항(a)호상의 일률성 의무 위반이라고 주장하였다. 패널은 실제로 그리 운영된다면 일률성 의무 위반에 해당할 것임을 인정하기는 하였으나 미국이 제출한 자료는 불충분하다고 지적하고 미국이 자신의 주장을 입증하지 못했다고 판시하였다.

### (다) 관세 평가(customs valuation) 상의 차이

통관 사무 중 관세액 평가 부분에 관해 미국이 시비한 사례는 4가지였다. 관세액 평가 시 해당 상품의 로열티를 평가액에 포함시키는 방식이 동일하지 않다

는 것(royalty payment)과 자동차 보증 수리비용을 자동차의 관세 평가액에 포함시키는 방식이 동일하지 않다는 것(vehicle repair cost), 그리고 수출자와 수입자가 유관 회사일 경우 수입 상품의 관세 평가액을 산정하는 방법에 일률성이 없다는 것(related non-EC manufacturer)과 해당 상품의 관세 평가액 산정을 위해 직전 거래액 이외의 다른 평가 기준을 요구하는 회원국이 있는가 하면 그렇지 않은 국가가 있어 일률성이 없다는 것이었다(successive sales provision).

패널은 royalty payment와 related non-EC manufacturer 문제에 대해서는 미국이 자신의 주장을 충분히 입증하지 못했다고 판단하고 미국의 주장을 기각하였으며 vehicle repair cost 문제는 이전에 이러한 문제가 있었던 것은 사실이나 2002년 EC가 새로운 규정을 통해 이 문제를 해결, 더 이상 발생하고 있지 않으므로 일률성 의무 위반에 해당하지 않는다고 판정하였다.

successive sales provision 문제에 대해 미국이 증거로 제시하고 패널이 판정의 근거로 인용한 것은 EC 회계 감사원<sup>15)</sup> Court of Auditors의 보고서였다. 이 보고서는 직전 판매가를 관세 평가액 기준으로 사용하기 위해 어떤 통관 당국은 EC 통관 법규에 근거도 없는 사전 승인을 요구하기도 한다고 적시하고 있었다. 미국은 이 보고서를 통관 당국간의 운영이 일률적이지 않는 증거로 제시하였다. 미국이 증거로 제시한 이 보고서는 동 보고서에 대해 EC 집행위가 회계 감사원의 주장에 반박하는 서한도 같이 포함하고 있었다.

패널은 미국이 자신의 시비를 입증하기 위해 EC 회계 감사원의 보고서를 제출한 만큼 EC가 회계 감사원의 주장(assertion)을 반박(rebut)할 증거를 제출해야 할 것이나 EC가 아무런 증거를 제시하지 못했다고 확인하였다. 패널은 이에 따라 제출된 증거로 볼 때 직전 판매가를 관세 평가액으로 사용하기 위한 절차가 동일하지 않은 점이 분명하며 이는 GATT X조3항(a)호의 일률성 유지 의무에 저촉된다고 판시하였다.

EC는 미국이 (회계 감사원 보고서를 제시한 것만으로는) 자신의 시비에 대해 *prima facie case*를 성립시키지 못했다고 주장하였으며 패널이 EC에게 반박 증거를 제시할 것을 요구한 것은 입증 책임 *burden of proof*를 부당하게 제소국에서 피제소국으로 이전시킨 것이라고 상소하였다.

---

15) EC 기관 및 EC가 설치한 제반 보조 기구의 수입 및 지출 등의 재정 운영 전반에 관한 회계 감사를 담당하며 EC 기관의 요청이 있을 경우 특정 사안에 대해 의결을 제출한다. 임기 6년의 15명의 위원으로 구성되며 이들은 각 회원국 정부와 EC 기관으로부터 독립적으로 활동한다.

상소기구는 회계 감사원 보고서의 내용에 대해 EC가 반박 서한을 제출하였는데 패널이 이를 어느 정도 고려하였는지 패널 보고서상에 언급되어 있지 않고 EC가 반박 서한을 제출하였던 만큼 EC 회계 보고서의 記述만으로 EC가 successive sales에 대해 일률적이지 못한 운영을 하고 있다는 것을 시인(admit)한 것이라고 볼 수 없다고 결정하였다. 상소기구는 미국이 자신의 주장을 뒷받침하는 충분한 증거, 예컨대 어느 EC 회원국이 사전 승인을 요구하는지, 사전 승인의 내용과 형태는 무엇이고 요구 빈도는 어떠한지 등의 증거를 제시하여야 할 것이나 그러하지 못했다고 지적하였다. 이를 토대로 상소기구는 미국이 자신의 주장에 대해 *prima facie case*를 성립시키지 못했다고 보았으며 X조3항(a)호를 위반하였다는 패널 판정도 과기하였다.

## (라) 통관 절차(customs procedures) 상의 차이

### (1) 선 통관 후 정산 절차

통관 절차상의 차이에서 문제가 된 것은 선 통관 후 정산 절차(*free circulation*), 법규 위반 시 제재 정도의 차이, 입경향과 통관 사무 절차 진행향을 달리 할 수 있는 절차(*local clearance procedure*) 운영이 일률적이지 않다는 것이었다.

선 통관 후 정산 상품의 검증 절차가 동일하지 않다는 미국의 주장에 대해 패널은 EC 관련 통상 법규의 해당 조항은 이 절차 운영에 대한 통관 당국의 권한이 강행적이 아니라 재량적(*discretionary rather than prescriptive*)인 것으로 기재되어 있다고 관찰하고 X조3항(a)호는 법규가 재량적이 아니라 반드시 강행적이어야 한다고 해석되지 않으므로 통관 운영에 관한 특정한 사안을 규정하는 법규 조항이 강행적인 것으로 기안되어야 할 것임을 요구하지는 않는다고 판단하였다. 이어 패널은 문제가 된 EC의 검증 절차는 X조3항(a)호 위반에 해당하지 않는다고 판정하였다.

상소기구도 패널의 판정을 지지하였다. 상소기구는 단순히 법규의 차이 자체는 법규 운영의 일률성 의무 위반을 입증하는데 충분하지 않으며 그러한 차이가 반드시 비일률적 운영으로 귀결된다는 것을 제소국이 입증해야 하나 미국은 이러한 입증에 해당하는 구체적인 사례를 제시하지 못하였다고 판단하고 미국의 주장을 기각한 패널의 판정을 지지하였다.

미국은 동일하거나 유사한 통관 법규 위반에 대한 처벌의 정도가 회원국별로 상이하다고 지적하고 이는 통관 법규를 일률적으로 운영하지 못한 것이라고 주

장하였다.

## (2) 위반시의 제재 정도의 차이

통관 법규 위반시의 제재는 25개 회원국 국내법에 근거하여 이루어진다. 그러다 보니 유사한 정도의 위반에 대한 처벌의 정도가 다른 경우가 왕왕 발생하였다. 미국은 이를 들어 처벌을 일률적으로 시행하지 않는 것이므로 X조3항(a)호 위반이라고 주장하였다.

패널은 처벌(penalties)이 EC 통관 법규를 운영하는 수단(tool)에 해당하며 회원국간의 수단상의 차이가 EC 통관 법규의 운영이 비밀률적임을 의미하는 것인지를 살펴보았다. 패널은 운영한다(administer)는 의미는 이미 살펴 본 바와 같이 법률과 규정의 적용을 지칭하는 것이며 운영 과정과 그 결과를 포함하는 것이나 법률과 규정 자체를 포함하지 않는다는 점을 환기하였다. 패널은 EC 통관 법규 저촉시의 처벌은 EC 회원국의 국내법에 규정되어 있는 사항인데 EC 회원국이 EC 통관 법규를 시행하기 위해 사용하는 국내 처벌 법규의 실질적인 내용은 GATT X조1항상의 법률, 규정, 결정, 판정의 운영 행위라고 볼 수 없으며 따라서 처벌 법규상의 차이는 X조3항(a)호의 위반에 해당하지 않는다고 판정하였다.

상소기구 역시 처벌 법규의 차이 그 자체로 반드시 X조3항(a)호 위반에 귀결된다고 볼 수 없다고 판단하였다. 처벌 법규의 차이가 비밀률적인 운영으로 귀결될지 여부는 처벌 법규의 본질과 처벌 법규를 통해 시행코자 하는 통관 법규의 본질에 의존(dependent)하고 있는 것이라고 보았다. 상소기구는 미국이 처벌 법규의 차이의 정도는 물론 이러한 차이가 EC 통관 법규 집행에 미치는 영향에 대해 아무런 증거도 제시하지 못하였고, 처벌 법규의 차이가 갖는 효과는 통관 법규가 운영되는 일률성의 정도에 대비하여 평가해야 할 것인데 미국은 이러한 평가도 수립(establish)하지 못했다고 지적하였다. 즉 처벌 법규 차이에 의해 일률성의 정도가 어느 정도나 영향을 받아야 X조3항(a)호 위반 여부를 검토해야 할 것인지 어떤 기준이 있어야 할 것인데 미국은 처벌 법규의 차이의 효과에 대해서 아예 아무런 주장도, 증거도 제시하지 않았으므로 처벌 법규 차이에 의해 영향 받은 일률성의 정도는 이 사건에서는 검토해 볼 실익이 없다고 보았다. 상소기구는 나아가 미국의 주장은 개별 (법규) 운영 행위(individual acts of administration) 상의 차이가 비밀률적인 운영을 구성(constitute)한다면 각 운영 행위를 규율하는 처벌 법규상의 차이는 말할 것도 없이(a fortiori) 반드시 비밀률적 운영에 해당해야 한다는 것이라고 정리하고 이러한 미국의 주장은 개개 운영 행위간의 차이는 처벌



법규간이 차이를 반영하는 것이라는 점을 전제로 하고 있다고 지적하였다. 상소 기구는 그러나 개개 운영 행위간의 차이는 행위자의 재량에 따라 차이가 날 수도 있으므로 반드시 미국의 전체처럼 되는 것은 아니라고 언급하고 미국은 더욱이 비밀스러운 운영을 입증할 수 있는, 처벌 법규가 적용된 구체적 사례를 제시하지 못했다고 지적하였다.

### (3) 입경항과 통관 사무 진행항의 선택 절차상의 차이

EC 통상 법규는 일정 조건을 충족할 경우 정상 통관 절차를 밟지 않고 납세 전 시중 유통을 허락하는 제도(*processing under customs control*)와 실제 상품 入境 港과 실제 통관 사무 進行港을 달리 할 수 있는 제도(*local clearance procedure*)를 운영하고 있었다. 미국은 이 두 제도를 이용하기 위해 충족시켜야 하는 요건의 정도가 회원국별로 동일하지 않다고 지적하고 일률성 의무 위반이라고 주장하였다. 패널은 그러나 제출된 증거로 볼 때 구비 요건이 동일하지 않다는 사실을 미국이 충분히 입증하지 못했다고 결론짓고 미국의 주장을 기각하였다.

### (마) EC 통관 운영 체제 전체(as a whole)에 대한 시비 가능 여부

패널은 앞에 서술한 바와 같이 EC의 통관 운영 체제(*system of customs administration*) 전체에 대한 미국의 시비는 자신의 심리 범위에서 제외된다고 판정하였으나 상소기구는 이를 파기하였었다. 패널의 판정을 파기한 후 상소기구는 자신이 EC의 통관 운영 체제 전체가 GATT X조3항(a)호에 위반에 해당될 정도로 비밀스럽게 운영되었는지 여부를 결정하기 위하여 분석을 계속할 처지에 있는지 살펴보았다. 그러기 위해서는 충분한 사실 판단(*factual findings*)과 다툼이 없는 사실(*undisputed facts*)이 충분히 있어야 할 것이나 패널이 EC 통관 운영 체제 전체에 대해서는 자신의 심리 범위가 아니라고 판단하여 사실 관계를 충분히 조사하지도 않았고 미국도 EC의 통관 운영 체제의 도안과 구조가 X조3항(a)호 위반에 해당한다는 점을 충분히 입증하지도 못했다고 판단하였다. 따라서 분석에 필요한 사실 관계와 자료가 부족하여 EC 통관 운영 체제 전체에 대한 미국의 시비는 그 분석을 계속할 수 없다고 결론 내렸다.

## 3) GATT X조3항(b)호 관련 쟁점

미국은 GATT X조3항(b)는 동 조항이 요구하는 사법, 중재 또는 행정 재판소

등의 결정은행정적 시행을 담당하는 기관을 규율해야 하나 EC 회원국의 국내 재판소는 타 회원국의 통관 당국이 아니라 자국의 통관 당국만을 규율하므로 동 조항 위반이라고 주장하였다. 미국의 주장은 통관 문제를 관할하는 사법 당국의 판결은 당해 국가의 영토 내에 있는 모든 통관 당국을 구속해야 한다는 것이다.

패널은 이는 X조3항(b)호<sup>16)</sup>의 해석에 관한 문제라고 보고 단어의 통상적 의미 및 문맥을 통해 동 조항을 해석하였다. 사법, 중재, 행정 재판소 또는 절차가 독립적(*independent*)이어야 한다는 것은 이들 재판소 또는 절차에 의해 자신의 결정을 검토(*review*)받는 행정 기관의 간섭이나 통제로부터 자유로워야 한다는 의미이며 피검토 기관의 간섭으로부터 실제적(*practical*)으로나 제도적(*institutional*)으로 벗어난 자유 속에 검토를 시행할 수 있는 능력을 가져야 한다는 것이라고 해석하였다. X조3항(b)호가 규정하고 있는 검토(*review*)란 최초의 검토(*first instance review*)를 말하는 것이지 반드시 최종적인 검토를 의미한다고 볼 수는 없다고 보았다. 재판소 또는 절차(*tribunals and procedures*)가 복수로 기재된 것으로 보아 X조3항(b)호는 한 회원국 내에 해당 행정 기관의 결정을 검토하기 위한 복수 단계의 재판소나 절차가 있을 수 있다는 가능성을 인정하고 있다고 해석하였다. 패널은 통관 행정을 시행하는 기관이 X조3항(b)호내에 *such agencies, such agency*로 단수, 복수로 다르게 기재된 것을 지적하고 재판소 또는 절차의 판결이 반드시 모든 관련 기구를 규율한다고 볼 수는 없다고 보았다. 단 특정 판결은 해당 사건에서 검토의 대상이 된 해당 기구를 규율해야 하는 것은 확실하다고 판단하였다. 패널은 규율(*govern*)한다는 의미는 판결이 구속력이 있어야 한다는 것이고 규율 대상이 되는 것이 행위(*practice*)이므로 해당 사건의 특정 행위는 물론 향후 동일 상황(*identical factual situation*)에도 미래지향적(*prospective*)으로 적용되는 것이라고 해석하였다.

문맥상으로 볼 때 X조3항(b)호는 X조3항(a)호를 직접적으로 언급하고 있지

---

16) X:3,(b) Each contracting party shall maintain, or institute as soon as practicable, judicial, arbitral or administrative tribunals or procedures for the purpose, *inter alia*, of the prompt review and correction of administrative action relating to customs matters. Such tribunals or procedures shall be independent of the agencies entrusted with administrative enforcement and their decisions shall be implemented by, and shall govern the practice of, such agencies unless an appeal is lodged with a court or tribunal of superior jurisdiction within the time prescribed for appeals to be lodged by importers; *Provided* that the central administration of such agency may take steps to obtain a review of the matter in another proceeding if there is good cause to believe that the decision is inconsistent with established principles of law or the actual facts.

않으므로 X조3항(a)호의 일률성 의무가 X조3항(b)호에도 적용된다고 볼 수는 없다고 판단하였다. 아울러 패널은 GATT X조 전체를 관류하고 있는 공정 절차(due process)의 정신으로 볼 때 X조3항(b)호가 요구하는 것은 통관 당국의 결정에 의해 부정적인 영향을 입은 무역업자에게 동 결정을 독립된 사법 기관으로 하여금 다시 한 번 검토할 수 있게 하는 기회를 부여하는 것이라고 이해하였다.

패널은 단어의 통상적 의미나 문맥으로 볼 때 X조3항(b)호는 사법, 중재, 행정 재판소 또는 절차의 판결이 반드시 해당국 영토 내에 존재하는 모든 통관 기관을 규율해야 할 것을 의미하지는 않는다고 결론 내렸다. 패널은 X조3항(b)호는 재판소 또는 절차의 기구적 구성(institutional structure)방법에 대해서는 언급하고 있지 않으며 EC는 통관 문제에 대해 1차적인 관할권을 가지고 있는 EC 회원국을 통해 X조3항(b)호의 의무를 준수하고 있다는 결론에 도달, EC가 X조3항(b)호를 위반하지 않았다고 판정하였다.

미국은 이에 대해 상소하였으나 상소기구 역시 패널의 판정을 지지하였다. 상소기구는 X조3항(b)호에서 말하는 검토가 최초의 검토라는 점에 대해서는 분쟁 당사자들과 패널간에 이견이 없음을 주목하였고 자신도 그러하다고 판단하였다. 상소기구는 X조3항(b)호 규정은 최초의 검토 결과가 관세 영역 내의 모든 통관 당국을 구속해야 하는 것으로 해석되지 않는다고 보았으며 패널의 판정을 지지하였다.

#### 4) GATT XXIV조12항 관련 쟁점

EC는 통관 사무가 회원국별로 집행되므로 그 운영이 일률적이지 않다는 미국의 시비는 사실상 EC 전체를 망라하는 단일 통관 당국을 설치하라는 요구라고 주장하고 회원국내 당국간의 권한 배분 재량권에 영향을 미치는 방향으로 GATT X조3항(a)호를 해석하는 것은 GATT XXIV조12항<sup>17)</sup>에 합치되지 않는다고 강조하였다. 패널은 X조3항(a)호가 EC가 회원국별로 통관 사무를 운영하는 것을 금지하지는 않는다고 확인하였으나 EC가 인용한 GATT XXIV조12항은 합리적인 조치를 취하라는 적극적인 의무를 부여하는 조항이지 의무 이행을 면제하는 조항은 아니므로 이 조항을 근거로 GATT의 특정 조항, 예컨대 X조3항(a)호를 약화

---

17) XXIV:12. 각 체약국은 각국의 영역 내에서 지역적 및 지방적 정부와 기관에 의한 본 협정의 규정의 준수를 보상하기 위하여 허용 가능한 합리적인 조치를 취하여야 한다.

(attenuate)시키거나 일탈(derogate) 할 수는 없다고 단정하였다. 따라서 패널은 XXIV조12항은 패널이 X조3항(a)호에 관한 미국의 시비를 검토하는데 아무런 영향을 미치지 못한다고 확인하였다.

#### 다. 해설 및 평가

이 사건은 GATT X조3항(a)호가 분쟁의 주쟁점이 된 최초의 사건이다. 이 사건 이전에 X조3항(a)호가 다른 핵심 쟁점과 함께 검토된 적은 3번<sup>18)</sup> 있었으나 모두 당해 분쟁의 핵심 쟁점 사항은 아니었다. 이들 이전 분쟁에서 특히 문제가 된 X조3항(a)호의 쟁점은 이번 사건과 마찬가지로 X조3항(a)호가 법규 자체 또는 법규의 내용에 대해서도 적용될 수 있는지 아니면 법규의 운영에만 적용되는지의 문제였다. 패널은 이번 사건의 상소기구의 판단과 비슷하게 X조3항(a)호는 법규의 내용에도 적용될 수 있다고 보았으나 당시 상소기구는 X조3항(a)호는 법규가 아니라 법규의 운영에 적용되는 것이고 법규의 내용은 WTO 어느 협정의 어느 조항에 위반되는지를 살펴 그 조항의 위반이라고 시비해야 한다는 견해를 보였다.

*EC-Bananas* 사건에서 패널은 국경 조치를 규제하는 내국법령도 X조항 상의 ‘수입에 대한 요건’에 해당한다고 보고, 전통 ACP국산 바나나 수입 허가 절차와 비전통 ACP국 및 제 3국산 바나나 수입 허가 절차간의 차이는 사소한 차이라고 볼 수 없어서 X조3항(a)호의 ‘일률적(uniform)’ 대우에 위배된다고 판단했다. 그러나 상소기구는 GATT X조3항(a)호의 규정은 법률 자체에 적용되는 것이 아니라 그러한 법률 등의 집행에 국한되는 것이므로 EC의 수입 허가 절차에 관한 규범 내용 자체가 차별적인가의 문제는 관련 GATT 규정과의 합치 여부를 따로 따져 봐야 할 것이지 X조3항(a)호로 처리할 것은 아니라고 지적했다.

*Argentina-Bovine Hide* 사건에서 패널은 원피 수출 통관 과정에 국내 피혁업체 직원을 입회토록 한 아르헨티나의 규정 2235호는 국내 규정을 일률적이고 공평하며 합리적인 방식으로 시행하라는 GATT X조3항(a)호에 위배된다는 EC의 주장을 일부 수용하였다. 패널은 시비하려는 어떤 조치의 내용(substance)이 본질적으로 운영에 관한 것(administrative in nature)일 경우 동 조치를 X조3항(a)호를 들어

18) *EC-Bananas*, *EC-Poultry*, *Argentina-Bovine Hide* 사건

시비할 수 있다고 보았다.

이번 사건의 상소기구의 판단은 *EC-Bananas* 사건시의 판단과는 다소 차이가 있어 보이며 오히려 동 사건이나 *Argentina-Bovine Hide* 사건에서의 패널의 판단과 근접해 보인다.

이번 사건에서 미국은 법률, 규정 등은 다른 법규를 운영하는 수단이 되거나 그 본질이 운영적일 것과 그렇지 않은 것이 있을 수 있으며 전자는 X조3항(a)호의 대상이 될 수 있다고 주장하였으나 패널은 X조3항(a)호의 기술상 법규를 그러한 방식으로 이분할 수 있다고는 해석되지 않으며 또한 어떤 법규가 동시에 다른 법규를 운영하는 수단인 동시에 운영 행위에 해당할 수 있다는 것을 염두에 두고 있는 것 같지도 않다고 판단하였다. 이번 사건 패널의 이러한 판단은 X조3항(a)호의 문언 해석에 중점을 둔 것이며 이전의 상소기구의 판단, 즉 동 조항은 법규의 운영에 관한 것이지 법규 자체나 그 내용에 관한 것은 아니라는 판단에 영향을 받은 것이 분명해 보인다. 이러한 점에 비추어 볼 때 이번 사건 상소기구는 X조3항(a)호로 법규 자체를 시비할 수 있다는 자신의 판단이 X조3항(a)호는 법규의 내용이 아니라 운영에 국한되는 것이라는 *EC-Bananas* 사건에서의 판단과 어떻게 조화되는 것인지, 왜 서로 달라 보이는 판단에 이르게 되었는지 설명해야 한다고 본다. 그러나 상소기구는 이 점에 대해 자세한 입장을 밝히지는 않았으며 단지 *EC-Bananas* 사건에서의 판정이 반드시 X조1항에 나열된 법규의 운영을 규제(regulate)하는 법규의 본질적인 내용을 X조3항(a)호로 시비하는 것을 금지하는 것은 아니라고 언급하였을 뿐이다.

X조3항(a)호를 문언 해석한다면 이 조항은 분명히 어떤 법규가 운영되는 방식에 대한 것이지 법규 자체에 대한 것은 아니다. 그러나 융통성 없이 문언 해석에만 그칠 경우 이 조항이 의도하고 있는 입법 목적을 달성할 수 없을 것이다. 이 조항은 통상 관련 법규가 투명하고 예측 가능하게 집행될 것을 보장함으로써 국제 무역이 원활하게 진행될 수 있도록 하는 것이다. 그러나 어떤 법규가 일률적이고 공평하고 합리적인 방식으로 운영되지 못하도록 제한하는 또 다른 법규가 있을 경우 X조3항(a)호를 들어 이를 시비할 수 있는 길이 없다면 무역 종사자들은 비일률적이고 불공평하게 운영되는 법규를 시정할 수 있는 방법이 없게 되는 모순에 봉착하게 된다. 더욱이 많은 나라들이 법률의 운영 문제를 규정한 별도의 시행령을 운영하고 있음에 비추어 X조3항(a)호를 어떤 법규가 관계 당국에 의해 집행되는 양태에만 국한할 경우 이러한 시행령은 분명히 그 본질이 母法의 운영

에 관한 것임에도 불구하고 시비할 수 없는 상황에 이르게 된다.

이 사건의 또 다른 쟁점은 패널의 심리 범위에 관한 것이었다. 패널은 자신의 심리 범위를 제소국인 미국의 주장과는 다르게 통관 법규가 운영되는 매우 특정한 사례로 국한하였다가 상소기구에서 파기당하였다. 이번 사건의 시비 대상은 첫째 EC 통관 법규 전체의 운영 자체에 대한 시비, 즉 통관 법규 전체가 비일률적으로 운영되고 있다는 것이다. 둘째 통관 사무는 여러 세부 분야, 예컨대 품목 분류, 상품 가액 산정, 원산지 판정, 보세 구역 보관 및 반출 등으로 나누어 진다. 이러한 세부 분야에서의 통관 법규 운영 자체가 일률적이지 못하다는 시비가 있을 수 있다. 셋째 시비는 구체적인 운영 사례(instances of administration)이다. 이번 사건에서 문제가 된 바 있는 LDC monitor 품목 분류와 같은 구체적인 사례를 말한다.

패널은 미국의 주장에도 불구하고 미국의 패널 요청서의 내용과 문안, 그리고 X33항(a)호 문안을 볼 때 첫째와 둘째는 자신의 심리 범위에 속한다고 보지 않고 세 번째 구체적 사례에 대해서만 심리하였다. 첫 번째와 두 번째의 시비를 자신의 심리 범위에서 제외한 패널의 논리에 대해서는 차치하고 패널이 세 번째 구체적 사례만을 자신의 심리 대상으로 인식한 것은 일단 패널의 심리 범위를 규정한 DSU 7조1항19)에 합치되지 않는다고 본다. 동 조항은 패널은 당사국이 특정 문서(문서 번호 기재)에 의해 제기된 문제를 조사하고 판정을 내리는 것이라고 적시하고 있으며 특정 문서는 제소국의 패널 설치 요청서를 말한다. 즉 패널이 조사하고 판단해야 할 사항은 제소국의 패널 설치 요청서에 의해 제기된 사항에 국한되는 것인데 패널이 자신의 심리 범위라고 국한한 구체적인 통관 법규 운영 사례는 사실 미국의 패널 설치 요청서에 일체 언급되지도 않은 것들이다. 미국은 EC의 통관 법규가 비일률적으로 운영되는 세부 분야만을 예시적으로 패널 설치 요청서에 나열하였고 각 세부 분야별 비일률적 운영을 예시하기 위한 일련의 사례를 1차 서면 입장서에 기재하였다. 패널이 심리한 것은 패널 설치 요청서가 아니라 1차 서면 입장서에 예시된 사례일 뿐이다.

미국이 시비한 것은 EC의 통관 법규 전체가 EC의 25개 회원국 통관 당국별

19) 7.1. 패널은 분쟁당사자가 패널설치로부터 20일 이내에 달리 합의하지 아니하는 한, 다음의 위임사항을 부여받는다.

“(분쟁당사자가 인용하는 대상협정명)의 관련 규정에 따라 (당사자 국명)이 문서번호 …… 으로 분쟁해결기구에 제기한 문제를 조사하고, 분쟁해결기구가 동 협정에 규정된 권고나 판정을 내리는 데 도움이 되는 조사결과를 작성한다.”

로 독립적으로 운영되는 관계로 인해 비밀스럽게 운영된다는 것이다. EC의 통관 법규 자체(as such)에 대해 시비한 것은 아니다. 법규 자체에 대해 시비하였다면 예의 강행 법규/재량 법규론에 의거, 주장과 심리가 진행되었을 것이다. 미국은 그러나 통관 법규 전체가 비밀스럽게 운영된다는 것을 충분히 입증하지 못했다. 상소기구는 통관 당국이 분할되었다거나 단속적인 몇 개의 사건만으로는 그러한 사실이 EC 통관 법규 전체의 운영이 불가피하게 비밀스러워 된다는 것을 입증하기에는 충분하지 않다고 보았다.

본 저작물 사용 시 저작물의 출처를 표시하셔야 하며,  
상업적인 이용 및 변경은 금지됩니다. 위 조건을 위반할 경우 저작권 침해가  
성립되므로 형사상, 민사상 책임을 부담 하실 수 있습니다.  
상세한 안내는 링크 참조하시기 바랍니다.

※ 위 글은 김승호 저, 1,2권(법영사) 책의 내용을 저자와  
출판사의 동의하에 게재한 것입니다.

<http://www.kogil.or.kr/info/licenseType4.do>