

European Communities — Tariff Treatment of Certain Information Technology Products (WT/DS375/376/377)

(2010년 8월 16일 패널보고서 채택)

1. 사실관계

이 사건은 무관세로 수입되어야 하는 특정 정보기술상품(Information technology products)에 대해 EC에서 관세가 부과되고 있어 WTO 위반이라며 문제를 제기한 사례이다. 제소국인 미국, 일본, 대만은 구체적으로 (1) Council Regulation (EC) No. 493/2005, (2) Commission Regulation (EC) No. 634/2005, (3) Commission Regulation (EC) No. 2171/2005, (4) Council Regulation (EEC) No. 2658/87의 개정된 관세 및 통계 명칭과 이에 따른 모든 부속문서를 포함한 공통관세, (5) European Communities, 2008/C 133/01 주해(Explanatory Notes to the Combined Nomenclature of the European Communities, 2008/C 133/01)와 (6) Council Regulation (EEC) No. 2658/87을 문제삼고 있다.

제소국들은 EC의 양허표 및 정보기술협정(Information Technology Agreement, ITA)에 따라, 평면패널디스플레이(flat panel display devices, FPDs), 정보통신기능이 있는 셋톱박스 (set-top boxes which have a communication function, STBCs) 및 다기능 디지털기기 (multifunctional digital machines, MFMs) 3개 품목에 대하여 무관세가 적용되어야 하지만, 앞서 열거한 쟁점조치들로 인하여 이러한 무관세 혜택이 제공되지 않고 있다고 주장하였다. 따라서 이러한 3개 품목에 대해 관세를 부과하고 있는 EC는 ITA를 비롯하여 GATT 제2조, 제10조를 위반하였다고 주장하였다.

2. 주요 쟁점별 이슈 및 판단기준

가. GATT 제2조

(1) 평면패널디스플레이(FPDs)

제소국들은 EC가 평면패널디스플레이(FPDs)에 부여된 양허 의무를 지키지

않는다고 주장하였다. EC가 CNEN 2008/C 133/01, Commission Regulation Nos. 634/2005 및 Council Regulation No. 2171/2005에 따라 CN codes 8528 41 00 및 8528 51 00로 분류되는 상품에 대해서는 0%의 관세를 부과하고 있는 반면, 일부 모니터인 CN code 8528 59 90에 대해서는 14%의 관세를 부과하고 있음을 지적하고 있고, 패널도 이를 확인하고 있다. CN codes 8528 59 90은 HS코드로는 8471 60 90에 해당하는 상품으로 자동데이터 처리기 이외의 소스로부터 신호를 수신할 수 있거나 DVI, HDMI 또는 유사한 커넥터가 장착된 모니터가 이에 해당된다. 이에 근거하여 제조국들은 평면패널디스플레이(FPDs) 중 자동데이터 처리기 이외의 소스로부터 신호를 수신할 수 있는 FPDs와 DVI, HDMI 커넥터를 장착한 FPDs가 무관세 적용에서 제외된 것은 EC양허표에 기재한 관세율을 초과한 것이므로 GATT 제2조 위반이라고 주장하였다. EC는 ITA에 가입하면서 특정 정보기술 상품에 대한 무관세를 약속하였고, 이는 양허표에 서술되어(narrative description)있다.

하지만 EC는, 문제가 된 상품은 다양한 기능을 가진 상품으로 특정 호(specific heading)로 분류될 수 없고 상황에 따라 달리 분류가 된다고 주장하였다. 특히 EC는 제조국들이 문제삼고 있는 CNEN 2008/C 133/01는 EC법에 따라 구속력있는 조치가 아니고, Commission Regulation Nos. 634/2005과 2171/2005은 더 이상 적용되고 있지 않아서 패널 분석 대상이 아니라고 주장하였다. 또한, 제조국들이 문제가 된 조치로 영향을 받는 상품의 세부사항을 충분히 식별하지 못하고 있음을 주장하면서 EC는 GATT 제2조를 위반하지 않았다고 주장하고 있다.

패널은 우선 EC 양허표상 무관세혜택의 범위를 살펴보고, 제조국이 식별하고 있는 상품이 이러한 무관세혜택 안에 포함되는지를 살펴보았다. 나아가 문제가 된 조치가 EC 양허표에 명시된 수준을 초과하여(in excess of) 부과되는지를 검토하였다.

우선 패널은 제조국이 조치 그 자체(as such)에 대한 위반을 제기하고 있음을 언급하고 있다. 따라서 EC가 주장하듯이 CNEN 2008/C 133/01가 법적 구속력 여부는 중요하지 않고, CNEN이 포함하고 있는 규칙이나 규범이 일반적이고 장래에 적용이 가능하도록 되어있는지, 다시 말해 CNEN이 행정적 가이드라인을 제공하는 규범적 가치가 있는지, 공공 및 민간 행위자들에게 기대를 형성할 수 있는지를 살펴보아야

한다고 언급하고 있다. 패널은 이처럼 CNEN이 제시하고 있는 요건이 권위를 갖고 있다 면(authoritative) 그 자체로 제2조 위반 여부에 대한 검토를 진행할 수 있다고 보았고, CNEN이 이러한 요건을 충족한다고 판단했다. 나아가 Commission Regulation Nos. 634/2005 과 2171/2005에 대해서도 이전 패널들이 조치가 폐지(repealed) 혹은 소멸된(expired) 후에도 여전히 그 효과가 남아있는 경우에는 해당 조치를 심사할 수 있음을 언급하면서, 패널이 Commission Regulation Nos. 634/2005과 2171/2005에 대한 검토를 진행할 수 있다고 판단하였다. 마지막으로 EC의 주장과 달리 제소국들은 충분히 조치를 구체적으로 식별하고 있음을 확인하고 있다.

이에 따라 패널은 우선 FPDs의 범위를 살펴보고, 문제가 되고 있는 8471 60 90의 적용범위를 검토하였다. FPDs에는 14개의 세번이 포함됨을 확인하고 있다(84716090, 84733010, 84733090, 85312030, 85312051, 85312059, 85312080, 85318030, 85319010, 85319030, 90138011, 90138019, 90138030, 90139010). 패널은 비엔나협약 제31조에 따라 FPDs에 관한 서술명세(narrative description)에 포함된 문구(text)를 검토하면서, EC 양허표는 평면패널을 포함하고 있는 장치나 장비와 더불어 기존의 CRT 디스플레이보다 더 얇은 것을 장착하고 있는 장치나 장비도 포함하고 있음을 확인하고 있다. 나아가 데이터 처리기계처럼 ITA에서 상품으로부터 데이터나 신호를 시각적으로 재현하는 장치와 장비를 포함하고 있음을 언급하고 있다. 또한 명시적으로 화면크기, 치수, 새로고침 빈도, 도트비율이나 기타 기술적 특징을 포함한 특정 기술적 사양에 대한 제한이 없고, DVI와 같은 연결 또는 소켓 유형에 대한 제한도 두고 있지 않음을 확인하고 있다. 한편 FPDs 양허에는 자동 데이터 처리기계를 포함하여 ITA에서 상품으로부터 데이터나 신호를 시각적으로 재현하는 장치와 장비에만 배타적으로 적용이 제한될 수 있다는 언급이 없다는 점을 확인하고 있다. 이를 바탕으로 패널은 FPDs에 포함되는 모든 상품들에 대해 무관세가 적용되어야 한다고 판단하고 있다.

이어 패널은 EC 양허표에 포함된 세번 8471 60 90의 통상적인 의미에 대한 검토를 진행하였다. 패널은 세번의 용어, 대상과 목적, 맥락 등을 고려하여 자동 데이터처리 시스템의 일부를 구성하는 장치들은 단독으로 또는 주로 자동 데이터처리 시스템에 사용되는 장치로, 하나 이상의 지정된 기능을 수행함을 확인하고 있다. 예를 들어 세번 8471 60 90에는 민간 항공기(8471 60 10)나 프린터(8471 60 40), 키보드(8471 60 50)에 사용되는 입출력 장치들을 포함하고 있다. 나아가 자동 데이터처리나 자동 데이터처리 시스템에 연결되는 모든 장치들이 반드시 8471로 포함되어야 하는 것은 아니라고 언급하고 있다.

이러한 검토를 바탕으로 패널은 EC 양허표에 명시되어 있는 8471 60 90이나 FPDs에 대한

서술내용에 기재된 대우와 제소국이 제기한 상품에 실제 부여된 대우를 비교하였다. 패널은 CNEN 2008/C 133/01와 Commission Regulation Nos. 634/2005는 세관당국으로 하여금 FPDs와 EC 양허표상 CN codes 8471 60 90에 포함되는 일부 상품들을 CN codes 8528 59 10 또는 CN codes 8528 59 90로 분류하여 14%의 관세를 부과하도록 하고 있음을 확인하고, 그 결과 EC는 이들 제품에 대해 양허표에 표시된 관세를 초과하여 관세를 부과하여 GATT 제2.1(b)조상의 의무를 위반하였다고 판단하였다. 이와 유사하게 패널은 Commission Regulation Nos. 634/2005 and 2171/2005도 세관당국이 자동 데이터처리 기기이외의 다른 방식으로 비디오 신호를 재현하는 FPDs에 대해서는 양허표에 기재된 것보다 초과하여 14%의 관세를 부과하고 있으므로 GATT 제2.1(b)조 위반이라고 보았다. 이어 문제가 된 조치가 GATT 제2.1(b)조에 위반되는 이상 결과적으로 GATT 제2.1(a)조도 위반한다고 판단하였다.

(2) 정보통신기능이 있는 셋톱박스 (STBCs)

EC는 셋톱박스에 대해 다양한 분류 코드를 가지고 있었다. 이 중 CN codes 8521 90 00, 8528 71 19 및 8528 71 90의 경우 14%의 관세가 부과되고 있던 반면, CN code 8528 71 13은 무관세 혜택이 주어지고 있었다. 제소국들은 통신기능이 있는 셋톱박스(set-top boxes which have a communication function, STBCs)는 무관세 대상인데, CNEN 2008/C 112/03이 특정 모뎀(modem)별로 셋톱박스를 구별하고 녹화 및 재생산기능이 있는 기기를 포함하는 셋톱박스는 CN code 8528 71 13에서 제외시켜 무관세 혜택을 부여하지 않음으로써 GATT 제2조를 위반하였다고 주장하였다.

한편 Council Regulation No. 2658/87에서는 CN code 8528 71 13은 무관세 상품으로 인터넷 접속모뎀을 가지고 있는 마이크로프로세서 기반 장치로 대화형 정보교환기능을 가지고 있고 TV신호를 수신할 수 있는 통신기능이 있는 셋톱박스(Apparatus with a microprocessor-based device incorporating a modem for gaining access to the Internet, and having a function of interactive information exchange, capable of receiving televisions signals ('set-top boxes with communication function'))로 설명하고 있는 반면, CN codes 8521 90 00은 비디오튜너 통합여부에 관계없이 녹화 또는 재생장치([v]ideo recording or reproducing apparatus, whether or not incorporate a video tuner)로서 14%의 관세를 부과하고 있으며, CN codes 8528 71 19 및 8528 71 90에도 14%의 관세를 부과하고 있다. 따라서 CNEN 2008/C 112/03에 따르면 CN code 8528 71 13에 해당하는 상품만이 무관세 혜택을 받을 수 있는데, 제소국들은 내재형

모뎀(built-in modem)을 장착한 셋톱박스만이 CN codes 8528 71 13에 해당하고, ISDN, WLAN 또는 Ethernet 기술을 가지고 있는 셋톱박스는 해당 코드에 포함되지 않아 이 역시 GATT 제2.1(b)와 (a)에 명시된 의무를 위반하고 있다고 주장하였다.

패널은 EC 양허표 부속서에 포함되어 있는 STBCs의 양허 범위를 검토하였다. 양허표의 일반적인 의미, 대상 및 목적, 문맥 등을 고려하여 셋톱박스라는 용어는 일반적으로 비디오 모니터나 텔레비전 같이 디스플레이 장치에 표시될 수 있는 방식으로 외부에서 들어오는 신호를 처리하는 장치 또는 장비를 의미한다고 보았다. 따라서 이러한 장치는 디스플레이 상단에 위치할 필요도 없으며 하나 이상의 기능을 처리할 수 있음을 확인하고 있다. 패널은 EC 양허표 부속서에 포함되어 있는 STBCs 용어를 검토하면서, 셋톱박스는 마이크로프로세서 기반으로 모뎀을 가지고 있고, 인터넷에 접근이 가능하고 양방향 상호작용 또는 정보교환을 처리할 수 있는 요건을 가지고 있음을 확인하고 있다. 이러한 맥락에서 모뎀은 지나치게 좁거나 기술적인 의미로 해석되어서는 안되며 가능성이 강조되어야 한다고 보고 있다. 다시 말해 패널은 인터넷에 접속하고 양방향 정보교환이 가능한 기술이 포함된 장치라면 양허표에서 명시하는 셋톱박스에 해당한다고 보았다. 즉, 셋톱박스는 내재형 모뎀(built in modem)여부만을 요건으로 하지 않으며, ISDN, WLAN 또는 Ethernet 기술로도 구현될 수 있음을 확인하고 있다. 하지만 CNEN 2008/C 112/03와 Council Regulation No. 2658/87는 세관당국으로 하여금 CN code 8528 71 13으로 분류될 수 있는 일부 상품이 해당 항에 열거된 요건을 충족하지 않을 경우, 관세가 부과되는 CN code 8521 90 00이나 CN codes 8528 71 19 and 8528 71 90으로 구분하도록 하여 14% 관세가 부과되도록 하고 있으므로, 이는 GATT 제2.1(b)조와 제2.1(a)조 위반이라고 결론지었다.

(3) 다기능 디지털기기 (MFMs)

제소국들은 다기능 디지털기기(multifunctional digital machines, MFMs)는 크게 ADP MFMs와 비ADP MFMs으로 구분할 수 있으며, ADP MFMs의 경우 HS1996 8471 60에 포함되어 무관세 혜택을 받아야 하나, EC는 1999년부터 MFMs을 복사장치(photocopying apparatus)인 HS1996 9009 12로 구분하고 6%의 관세를 부과하고 있다고 주장하였다. 또한 비ADP MFMs은 HS1996 8571 21에 해당되어 무관세 대우를 받아야 하나, 팩스로 분류되어 HS96 9009 12에 포함되어 관세가 부과되고 있다고 주장하였다. 제소국들은 이러한 분류가 ITA를 무력화시키고 있어 GATT 제2.1(a),(b)조를 위반하는 것이라고 주장하였다.

우선, 패널은 ADP MFM이 무관세 혜택을 받고 있는 8471 60으로 분류될 수 있는지를 검토하였다. 패널은 ADP MFM이 데이터 자동처리 기능을 하는 것뿐 아니라, 이와는 관계없는 디지털 복사 등의 기능도 가지고 있음을 확인하고 있다. 이에 따라 ADP MFM이 제84류 Note 5(B)(a)에 언급되어 있는 요건들을 충족하는지를 살펴보았다. 이는 상품의 실제 이용(actual use)을 고려해야 하는 것이 아니라, 상품의 설계나 의도된 사용(design and intended use)를 살펴보아야 하는 것임을 언급하고 있다. EC는 ADP MFM이 가지고 있는 가장 크고 가치있는 기능은 프린트 엔진 기능으로 ADP MFM은 1분당 단색 페이지를 12페이지 이상 출력하고 있으므로 ADP MFM은 단독 또는 주로 자동 데이터 처리 시스템에 사용되는 것(of a kind solely or principally used in an automatic data processing system)으로 이해되어야 한다고 주장하였다. 하지만 패널은 EC가 주장하는 것처럼 단정적으로 결정할 수 없고 상황에 따라 ADP MFM의 객관적 특징을 바탕으로 결정되어야 한다고 보았다. 이에 따라 패널은 몇몇 ADP MFM은 Section XVI 혼합기계(composite machines)에 포함되어 있는 Note 3에 언급된 가이드라인에 따라 프린팅, 스캐닝 혹은 기타 입출력(input output) 기능을 가진 기계로 이해되어 HS1996 8471 60로 분류될 수 있음을 확인하고 있다. 이어 EC가 주장하는 것처럼 최소 몇몇 MFMs이 HS 9009 12S로 분류될 수 있는지도 검토하였다. 패널은 모든 ADP MFMs이 디지털 복사방식(digital copying)을 사용하고 있으며, 이를 위해서는 이미지 스캐너가 핵심 부품으로 포함되어야 함을 확인하고 있다. 이는 HS 9009 12가 설명하고 있는 간접적 방식과는 차이가 있는 것으로 ADP MFMs은 HS 9009 12로 분류될 수 없다고 판단하고 있다. 또한 일부 ADP MFMs은 HS 8471 60으로 분류될 수 있다는 EC의 주장도 받아들이지 않았다. 그 결과 ADP MFMs에 무관세 혜택이 부여되고 있지 않으므로 EC의 관세분류는 GATT 제2.1(b)와 (a)에 합치하지 않는다고 판단하였다.

이어 패널은 비 ADP MFMs이 HS 8617 21로 분류될 수 있는지를 검토하였다. EC는 모든 비 ADP MFM은 복사 기능과 팩스 전송기능을 모두 가지고 있으므로 이는 HS96 9009 12로 분류된다고 주장하였다. 패널은 9009 12의 일반적인 의미를 검토하였다. EC 양허표 상의 소호 9009 12는 정전기 복사 장치(electrostatic photocopying apparatus)를 의미하는 것으로 이는 원본 이미지를 매개체로 복사하여 재생산하

는 방식으로 작동됨을 확인하고 있다. 즉, 이는 아날로그 복사기 방식을 사용하고 있는 것으로 디지털 복사 기술은 포함되지 않음을 확인하고 있다. 비ADP MFM의 경우 디지털 복사방식만을 사용하고 있으므로 EC가 주장하는 것처럼 이는 9009 12로 분류될 수 없음을 확인하고 있다. 결론적으로 패널은 EC가 비ADP MFM에 무관세가 적용되지 않은 것은 GATT 제2.1(b)와 (a)에 명시된 의무를 위반하는 것이라고 판정하였다.

나. GATT 제10조

나아가 미국과 대만은 통신기능이 있는 셋톱박스(STBCs)와 관련하여 GATT 제10.1조 및 제10.2조 위반도 주장하였다. HS 코드는 HSDE이라고 불리는 주해(Explanatory Note)로 보완되고 있었고, EC는 HS코드 대신 역내에서는 CN(Combined Nomenclature)을 사용하고 있으며, 이 CN은 CNENs이라고 불리는 주해(Explanatory Notes to the Combined Nomenclature)로 보완되고 있다. CNEN은 EU 관보(Official Journal)를 통해 공표되며, CNEN과 관련된 개정 사항들도 역시 공표되고 있다.

2008년 5월 7일 EC는 관보에 CNEN 개정을 공표하였다. 개정 내용은 의사소통 기능이 있는 셋톱박스를 무관세 혜택이 적용되는 CN2007 code 8528 71 13로 분류한다는 내용이었다. 미국과 대만은 이러한 개정 전에 이루어진 2006년 10월과 2007년 5월에 이루어진 의견수렴절차(delivery of opinion)가 GATT 제10.1조 및 제10.2조 상의 의무에 합치하지 않는다고 주장하였다. 특히 관세 코드 위원회가 의결한 내재형 모뎀이 탑재된 위성 수신기에 대한 CNEN 초안(Draft CNEN on Satellite receivers with built-in modem)이 우호적인 의견(favorable opinion)을 받았다는 것과 하드디스크를 포함한 셋탑박스에 대한 CNEN(Draft CN Explanatory Notes: Set-top box incorporating a hard disk)이 우호적인 의견을 받았다는 것이 즉시 공개되지 않고 개정 공표 이후에 공개된 것이 GATT 제10.1조와 제10.2조에 합치하지 아니한다고 주장하였다. EC는 미국과 대만이 제시하고 있는 CNEN 개정은 초안(drafts) 혹은 준비작업(preparatory acts)으로 효력이 있거나(made effective) 집행되지(enforced) 아니하였으므로 패널의 위임범위에 속하지 않는다고 주장하였다.

패널은 우선 문제가 된 조치가 무엇인지를 살펴보고, 이러한 조치가 패널의 위임범위에 속하는지는 검토하였다. 패널은 미국과 태국이 문제가 된 조치를 분명하게 적시하고 있으며, 제시된 EC의 두 초안은 채택될 경우, 관세당국에게 행정적 지침(administrative instruction)을 제공하게 된다는 점에서 GATT 제10.1조 및 제10.2조의 범위에 포함된다고 판단하고 있다.

패널은 제소국들이 문제삼은 조치가 (1) GATT 제10.1조에서 의미하는 법, 규정 등에 포함되는지, (2) 만약 포함된다면 이러한 조치들이 제3.4조의 판매, 유통, 운송, 보험, 창고 검사, 전시, 가공, 혼합 및 기타 사용에 영향을 미치는 규정에 해당하는지, (3) 해당 조치가 언제 효력을 발생했는지(made effective), (4) 조치가 즉시(prompt) 공표되었는지를 검토하고, 마지막으로 (5) 공표가 정부와 수입업자들이 이를 인지할 수 있는 방법으로 이루어졌는지를 살펴보았다. 패널은 쟁점조치가 첫번째, 두번째, 세번째 조건은 충족하였으나, EC가 4번째 조건을 충족하지 못하였다고 판단하였다. 패널은 해당 조치가 효력을 가지게 된 시점(reference point)은 조치가 실제로 집행된 시점이 아니라 위원회가 의결하기 전인 의장 발언(Chair statement) 시점이라고 보았다. 제소국이 증거로 제시한 회의록 등에서는 2007년 4월 이후에 이루어진 제407차 관세법 위원회 회의에서 CNEN 개정에 대해 우호적인 의견 합의가 이루어졌음이 명시되어 있고, 이후 2007년 10월 의장의 2차 발언에서도 이러한 내용이 확인되고 있다. 이를 바탕으로 CNEN 개정이 공표된 시점은 2008년 5월 7일이지만, 이러한 개정이 효과를 가지게 된 것(made effective)은 최소 2007년 10월부터라고 보았다. 따라서 효과CNEN 개정에 대한 내용이 EU 관보에 즉시(prompt) 공표되지 않아 정부나 수입업자가 이를 알기 쉽지 않았다고 판단하였다. 개정사항이 Comitology 웹사이트에는 공표되었으나, 이를 정부나 수입업자가 인지하기는 어려웠다는 점을 확인하고 있다. 이를 바탕으로 패널은 CNEN 개정이 그 효과가 생긴지 약 8개월동안 무역업자들이 인지하기 어려웠으므로 GATT 제10.1조에 합치하는 방식으로 공표되지 않았다고 결론지었다.

나아가 제소국들은 일부 EC 회원국이 CNEN 개정이 공식적으로 공표된 2008년 5월 7일 이전에 개정내용을 적용하여 GATT 제10.2조를 위반하였다고 주장하였다.

패널은 이러한 주장을 판단하기 위해 다음의 5가지 조건을 검토하였다; 즉, 조치의 존재, 조치가 일반적으로 적용되는지(of general application), 조치가 WTO 회원국에 의해 이루어졌는지, 제10.2조에 언급된 조치에 포함되는지, 마지막으로 조치가 공식 공표 후에 시행되었는지(enforced)를 검토하였다. 특히 패널은 CNEN 개정조치가 제10.2조에 언급된 조치인지를 판단하기 위하여 조치가 관세율 적용과 관련되어 확립되고 일관된 행위(under an established and uniform practice)로 이루어졌으나, 이러한 CNEN 개정이 공식적인 공표전에 시행되었음을 확인하고 있다. 제소국들은 이를 입증해야할 책임을 가지고 있음을 지적하며, WLAN, ISDN 혹은 Ethernet 연결된 STBCs가 무관세 적용에서 배제된다는 내용을 담은 2006년 10월 CNEN 개정의 경우, 개정 이전에 이를 적용하였다는 점은 밝히지 못하였으나, 하드 디스크나 DVD 드라이브를 장착한 STBCs에 대한 무관세 혜택을 적용하고 있지 않음을 내용으로 하고 있는 2007년 4월 개정내용의 경우, 관련된 자료 제출을 통하여 이전에 변경내용을 적용하였다는 충분한 증거를 제시하였다. 따라서 패널은 2007년 4월 CNEN 개정은 GATT 제10.2조에 합치하지 않는다고 판단하였다.

작성자: 법무법인(유) 세종 국제통상법센터