

1. US, New Zealand vs. Canada - Milk/Dairy 사건

(DS103, 113, 1999. 10. 27. - 상소기구)

가. 사건 개요

이 사건은 캐나다의 液狀 우유 수입 관세 할당 제도(Tariff Rate Quota: TRQ)와 우유의 국내 생산과 수출에 있어서 부여하는 캐나다의 정부 보조 제도에 관한 분쟁이다.

캐나다는 잉여 낙농품 수출에서 발생하는 캐나다 낙농 위원회(CDC)¹⁾의 손실을 지원하기 위해 특별 우유 등급 제도(Special Milk classes Scheme)를 시행하고 있었다. 이 계획은 최종 소비를 기준으로 우유를 5개의 가격 등급으로 구분하여 우유의 고정 가격을 유지하는 것을 내용으로 한다. 이 중 1-4등급은 국내 시장에 공급되는 우유를 대상으로 하는 것이며 5등급 우유는 타 공정의 원료가 되는 특정 국내 생산품과 모든 수출 시장용 제품을 대상으로 한다. 캐나다는 이 가운데 5등급의 우유는 별도 관리하여 5등급 우유는 다시 (a)~(e) 5개의 세부 등급으로 구분, 특별 취급하였다.

5(a) 등급 우유는 i) 타 공정에 사용을 목적으로 하는 제품, ii) 제과 분야에서 국내 및 수출 판매용 제품을 대상으로 하며 특별 등급 5(d)는 협상 및 양허된 쿼

1) 캐나다 낙농위원회(CDC: Canadian Dairy Commission)는 캐나다 낙농위원회법에 의해 설립된 최고 법인으로 우유/낙농품 생산자의 권익을 보호하고 소비자에게는 고품질의 제품을 지속적으로 충분하게 공급하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 동 기구는 i) 낙농품의 구매(지방우유협회로부터 구매 및 수입 구매), 판매(관련 유가공업체로의 판매 및 수출 판매), ii) 가격유지를 위한 보조금지불, iii) 생산자 보조를 위한 최고가/최저가 및 판매가격을 설정하는 기능을 수행한다. CDC는 캐나다 농업 및 농업식품장관(Canadian Minister of Agriculture and Agri-Food)에 보고서를 하도록 되어 있으며, 캐나다 연방정부는 CDC에 운영자금을 지불하고 운영자를 임명한다.

터 제도 하에서 미국 및 영국 시장에서 판매를 목적으로 하는 전통적인 수출을 대상으로 한다. 특별 등급 5(e)는 잉여 제거로 불리는 항목으로 여기서는 쿼터 내 MSQ(쿼터 이내라고 할지라도 국내 수요량 및 계획된 수출 수요량에 있어서는 잉여량이 존재할 수 있음)와 쿼터 외 MSA(MSQ를 초과해서 생산되는 우유)를 대상으로 하고 있다.)

1-4등급 우유의 가격은 지방유통협회에서 각 지역별 가격을 종합하여 큰 가격차가 나지 않도록 결정된다. 가공업자/수출업자가 특별 등급 5에 해당하는 낙농품을 취급하기 위해서는 CDC의 허가를 획득하고, 이를 산하 地方유통협회에 제출하여야 하며, 특별 등급 5(a)-5(c)의 품목은 1년 단위로 허가를 획득하여야 하며, 특별 등급 5(d)-5(e)의 품목은 향후 교역량에 기초하여 허가가 결정된다. CDC의 허가서가 협회에 통지된 후에 지방우유통협회는 우유 수출이 가능하다. 특별 등급 5(a), (b)의 가격은 CMSMC에 의해 정립된 공식 가격을 통해 설정되는데, 이것은 미국의 우유 산업의 가격과 관련성을 가진다. 특별 등급 5(c)의 가격은 제과 생산자와 CMSMC간의 협의를 통해 설정된다. 특별 등급 5(d), (e)는 CDC와 수출업자/가공업자 간의 협상에 의해 사안별로 달리 설정된다. 협상은 CMSMC에 일치하는 기준들에 따라 CDC에 의해 진행된다. 특별 등급 5(d), (e)의 가격은 국내 소비를 목적으로 하는 우유의 가격보다 저렴할 뿐만 아니라 가공업자들이 우유 가공비용과 투자 이익을 회복하도록 보장한다.

수출업자/가공업자의 소득은 우유가 쿼터내 또는 쿼터외인지에 따라 상이하게 나타난다. 수출용으로 판매된 쿼터 한도 내의 우유에 대한 소득은 비용이 개인 생산자에게 지불되기 전에는 국내 시장소득으로 구성된다. 쿼터 외의 우유에

2) '우유유통협회'(milk marketing board)는 캐나다 연방법과 지방법에 근거하여 각 지방에 설립된 것으로 쿼터의 배급 및 조정, 이윤의 공동출자, 가격책정, 생산기록 유지·보고, 조사 및 다른 지방의 우유유통협회 및 CDC와의 협력 등의 기능을 수행한다. 우유유통협회는 낙농품 생산자만을 회원으로 하고 있는데 동 협회를 거치지 않고 개별적으로 판매하는 것은 법으로 금지되어 있다. 동 협회는 연방정부의 '국가우유유통계획'(National Milk Marketing Plan)에 따라 우유의 직접 수요 및 관련 산업의 우유 수요를 고려하여 매년 생산량을 결정하는 '시장배분쿼터'(Market Sharing Quota: MSQ)를 설정하고 등급별 우유판매로 얻어지는 공동소득을 제공하는 '특별 등급 공동기금협정'(Special Class Pooling Agreement)을 시행한다. 특별 등급공동기금협정은 CDC로부터 위임을 받은 '캐나다 우유공급관리위원회'(Canadian Milk Supply Management Committee: CMSMC)에 의해 이행된다. CMSMC는 각 지방유통위원회와 지방 정부의 대표들로 구성된 것으로 예상 생산량 및 수요량에 기초하여 MSQ의 수준을 결정하는 기능을 수행한다. 설정된 MSQ는 과거의 통계를 기초로 각 지방 정부에 할당되고, 지방우유유통위원회를 통하여 지방 정부의 할당량을 개인 농장주에게 배분한다.

대한 소득은 일반적으로 특별 등급 5(e)의 실제 가격을 반영한 3개월 평균액을 기초로 하며, 매년 말 실제 총소득을 반영하여 결정된다. 이는 국내 시장 소득에 해당하지 않는다.

액상 우유의 수입과 관련하여 캐나다의 WTO 양허표 V는 1년에 64,500톤의 TRQ를 설정하고 있다. 이 가운데 쿼터 내 수입품에 대해서는 최대 17.5%의 관세를 부과하는 반면 쿼터 외 수입품에 대해서는 283.8%의 관세를 부과하였다. 그런데 동 분쟁에서 캐나다는 일반 소비자용 포장 우유(개당 20C\$ 이하 가격)에 대해 TRQ조사를 하지 않았는데 이는 결과적으로 보다 낮은 가격으로 일반 소비자용 포장 우유를 국내 시장에 공급하는 효과를 초래하게 되었다.

미국과 뉴질랜드는 캐나다의 특별 우유 등급제와 특별 등급 5(d)와 (e)가 농업협정 9조1항가호, 다호, 3조3항에 위반되며 농업협정 10조1항에도 위반된다고 주장하였고 수입 액상 우유에 대한 TRQ제도와 관련하여서는 GATT III항(b)에 위반된다고 주장하고 1998년 2월, 3월 패널 설치를 각각 요청하였다.

나. 주요 쟁점별 당사자 주장 및 판결 요지

1) 농업협정 9조1항 가호위반 여부

미국과 뉴질랜드는 캐나다의 특별 등급 5(d), (e)의 규정은 농업협정 9조1항가호3)의 감축이 약속된 직접 수출 보조금에 해당한다고 주장하였다. 제소국은 CDC와 지방우유유통협회가 캐나다 정부 대행기관으로 특별 우유 등급 5(d), (e)의 우유를 수출업자/가공업자에게 통상의 국내 우유 가격보다 저렴한 가격으로 제공하는 역할을 하였다고 주장하였다.

패널은 제소국 주장에 대해 우선 특별 우유 등급 5(d), (e)의 규정이 농업협정 9조1항가호의 수출 보조금에 해당하는지를 먼저 검토하였다. 동 조항은 i) 현물 지불(payment)을 포함한 직접 보조가 존재할 것, ii) 정부 또는 정부 대행 기관에 의해 제공될 것, iii) 기업, 산업, 농업 생산자, 이러한 생산자 조합이나 다른 형태 또는 유통 위원회에 대해 제공될 것, 그리고 iv) 수출 실적을 조건으로 할 것의 4

3) 9.1. 다음의 수출 보조금은 이 협정에 따라 감축 약속의 대상이 된다.

가. 수출 실적을 조건으로 기업, 산업, 농업 생산자, 이러한 생산자 조합이나 다른 협회 또는 유통위원회에 대한 정부 또는 정부대행기관의 현물 지불을 포함한 직접 보조금의 제공

가지 요건을 충족할 때 수출 보조금이 존재하는 것으로 규정하고 있다.

i)의 요건과 관련하여 패넬은 ‘지불(payment)’의 의미가 무상 조치를 의미하며, 보조금협정 1조의 보조금 정의에서는 혜택이 존재하는 경우에만 지불이 존재한다고 규정하고 있음을 지적하였다. 또한 현물 지불의 일반적 의미는 무상이나 보다 저렴한 가격으로 공급되는 제품이라는 제조국의 주장도 받아들였다. 제조국은 수출업자/가공업자는 캐나다 특별 우유 등급 제도 하에서 국내 시장에서 유통을 목적으로 판매되는 우유보다 저렴한 가격의 우유를 제공받는다고 주장하였다. 패넬은 여러 자료의 기록을 검토한바 특별 등급 (d), (e)의 우유는 여타 등급 우유보다 저렴한 가격으로 수출업자/가공업자에게 제공되고 있다고 지적하였다. 더욱이 수입 액상 우유에 대해 캐나다가 고관세를 부과하고 있음에도, 특별 등급 (d), (e) 우유의 가격은 여전히 수입 액상 우유에 부과되는 관세보다 명백하게 저렴하다는 것을 지적하였다. 또한 동 등급의 우유를 이용하는 수출용 우유 가공업자는 투자의 비용을 회복할 수 있는 일정 마진을 보장받는데 이는 일반 수출업자/가공업자에게는 부여되지 않는 혜택을 지적하였다. 이러한 내용을 근거로 패넬은 농업협정 9조1항가호상의 현물 지불이 존재한다고 판정하였다.

ii)의 요건과 관련하여 패넬은 특별 등급 (d), (e)에 해당하는 경우에는 저렴한 가격으로 제공되는 것이 캐나다 정부 및 정부 대행 기관에 의한 것인가를 검토하였다. 여기서 제공의 일반적인 의미는 정부가 현물 지불을 실제로 허용하는 것을 요구하는 것은 아니며, 정부 개입의 정도는 개별 사안별로 검토되어야 한다고 패넬은 보았다. 패넬은 개인 가공업자 및 수출업자는 CDC로부터 허가를 받아야 하는데 CDC는 수요량 예측 및 수출용 잉여 생산품에 대한 정책에 있어 최고의 결정기관인 점, CDC는 특별 등급 (d), (e)의 우유를 교역함에 있어서 가격을 협상하고 가공업자의 마진을 보상하는 역할을 한다는 점, 지방우유유통협회는 개인이 획득한 CDC의 허가를 토대로 할당량을 결정한다는 점, CMSMC는 시기별로 쿼터 수준을 결정하며 특별 등급(d)에 해당하는 수출 허가량을 산정하는 역할을 한다는 점을 지적하고 이러한 역할을 수행하는 CDC, 지방우유유통협회 및 CMSMC는 특별 등급 (d), (e)를 결정하는 직접적인 의사 결정 기구이며 모두 연방 정부의 기능을 대행하는 기관이라고 판단하였다.

iii)과 iv)의 요건에 대하여 패넬은 특별 등급 (d), (e)의 우유는 가공업자 및 수출업자가 이용하도록 되어 있으며, 동 등급에 해당하는 우유는 국내산 우유보다 저렴한 가격으로 수출을 목적으로 하는 낙농품 가공업자들에게만 제공되도록 되

어 있다는 점을 확인하였다. 패널은 여기서의 가공업자와 수출업자는 기업, 산업, 농업 생산자 중의 하나에 해당한다고 보았으며, 수출을 목적으로 하는 경우에만 공급되도록 되어있으므로 수출 실적을 조건으로 하는 요건에 부합한다고 판단하였다.

이상 농업협정 9조1항가호의 4가지 요건을 검토한 결과, 패널은 캐나다의 특별 등급 5(d), (e)에 의해 제공되는 우유는 감축기로 약속한 수출 보조금에 해당한다고 판정하였다.

그러나 상소기구는 지방우유유통협회가 정부 대행 기관이라는 판정은 지지하였으나, 직접 보조와 현물 지불의 의미와 관련한 해석법(현물 지불이 존재하는 경우 직접 보조가 존재함)과 캐나다의 조치가 농업협정 9조1항가호에 해당한다는 최종 판정은 번복하였다.

상소기구는 동 조항은 직접 보조에 대해 적용되는데 이에 현물 지불의 형태로 제공되는 직접 보조가 포함되는 것을 의미하므로 결국 동 조항은 현물 지불이라는 용어를 직접 보조가 제공될 수 있는 한 형태로 기술하고 있는 것으로 보아야 한다는 것이다. 보조금이 존재하려면 보조금협정상의 요건인 재정적 기여와 혜택이 존재하여야 하는데 현물 지불이 있다고 해서 반드시 두 요건을 충족한 직접 보조가 발생하는 것은 아니라고 보았다. 즉, 상소기구는 보조금협정 1조1항의 분석을 실시하여야 함에도 이를 간과한 오류를 패널이 범하였다고 보았다.

2) 농업협정 9조1항다호 위반 여부

미국과 뉴질랜드는 특별 우유 등급 제도가 농업협정 9조1항 다호⁴⁾에 규정된 정부의 활동을 통하여 조성된 재원에 의한 농산물 수출에 대한 지불에 해당하는 수출 보조금이라고 주장하였다.

패널은 제소국의 주장을 검토함에 있어 농업협정 9조1항 다호의 두 가지 요건인 i) ‘농산물 수출에 대한 지불(payment on the export of an agricultural product)’이 존재할 것과 ii) ‘정부의 활동에 의해 조성된 재원(financed by virtue of governmental action)’에 의할 것의 요건을 검토하였다.

i)과 관련하여 패널은 앞서 9조1항 가호를 검토함에 있어서 캐나다의 특별 등

4) 다. 관련 농산물 또는 수출품의 원료가 되는 농산물에 대한 부과금을 재원으로 한 지불을 포함하여, 공공회계의 부담여부에 관계없이 정부의 활동을 통하여 조성된 재원에 의한 농산물 수출에 대한 지불

급 5(d), (e)의 우유는 수출 실적을 조건으로 하는 현물 지불로 생산된 우유라고 결정한 사실을 상기하고, 이는 9조1항다호에서 규정하고 있는 농산물 수출에 해당한다고 보았다. 문제는 9조1항 가호에서는 현물 지불(payment-in-kind)이라고 언급되어 있는데, 국내 가격보다 저렴한 가격으로 수출업자와 가공업자에게 제공하는 것이 9조1항 다호의 지불(payment)에 해당하는지 여부였다. 패널은 9조의 목적과 통상적인 의미 및 문맥을 고려하여 볼 때 지불의 개념에 현물 지불이 포함된다고 해석하였다.

농업협정 9조상의 지불에 대한 패널의 판단은 이전의 *Canada-Periodicals* 사건에서 언급한 GATT III조8항(b)의 지불의 개념과는 입장을 달리하는 것이다. *Canada-Periodicals* 사건에서는 지불의 개념을 세입의 지출을 수반하는 보조금의 지불이라고 판단하였다. 이 사건 패널은 GATT III조는 내국민 대우에 관한 일반 규정이고 이 가운데 III조8항(b)는 내국민 대우가 면제되는 실례를 규정한 것으로 농업협정상의 규정과는 달리 지불의 개념을 금전상의 지불만을 의미한다는 협의로 해석하였었다.

ii)의 요건과 관련하여 패널은 9조1항다호가 公共 회계의 부담 여부에 관계없다는 점을 명백히 하고 있다고 지적하였다. 다만 정부에 의한 행위의 범위와 정도를 판단함에 있어서는 9조1항(a)의 검토에서 언급된 캐나다 정부 또는 대행 기관의 활동을 검토하였다. 앞서 살펴본 바와 같이 특별 등급 5(d), (e)의 우유를 저가로 공급하는 현물 지불 행위가 공공 회계의 부담을 직접적으로 수반하지 않으며 저가 판매에 따른 비용도 정부가 부담하는 것이 아니라 우유 생산자가 부담하고 있으나, 우유 공급업자가 수출업자/가공업자에게 저가로 우유를 제공하는 데 있어서 CDC, 지방 정부 그리고 지방우유통협회가 긴요한 역할을 하고 있으므로 특별 등급 5(d), (e)에 따른 우유의 지불의 정부의 행위에 의해 발생하는 재원에 해당한다고 판정하였다.

패널은 9조1항다호의 두 요건을 검토한 결과 특별 등급 5(d), (e)에 의해 수출용 가공업자에게 저가로 우유를 제공하는 것은 감축기로 약속한 보조금에 해당한다고 결론지었다.

상소기구도 상기 패널의 판정을 지지하였다.

3) 농업협정 3조3항 위반 여부

특별 등급 5(d), (e)에 따라 저가로 제공되는 우유는 농업협정 9조1항가, 다호

의 보조금에 해당하므로 패널은 농업협정 3조3항5) 위반 여부를 심리하였다. 이 조항은 9조1항에 열거된 수출 보조금에 대해 감축 약속을 초과하는 수준 이상으로 수출 보조금을 지불하는 것을 금지하고 있다. 패널은 캐나다의 제출 자료에 의하면 특별 등급 5(d), (e)에 의해 제공되는 보조금을 통하여 발생하는 총 수출량은 캐나다의 양허표상의 감축 약속 수준을 초과하고 있으므로 캐나다의 조치는 농업협정 3조3항에 합치되지 않는다고 판시하였다.

4) 농업협정 10조1항 위반 여부

제소국은 대체 주장으로 특별 우유 등급 제도가 농업협정 10조1항6)에 위반되는 수출 보조금이라고 주장하였다. 동 조항은 9조1항에 열거되지 아니한 수출 보조금이 수출 보조금 약속을 우회하는 결과를 초래하거나 또는 그러한 우려가 있는 방식으로 적용되지 아니할 것을 규정하고 있다. 캐나다의 조치가 9조1항에 열거된 수출 보조금에 해당한다고 이미 확인하였으므로 패널이 반드시 10조1항 해당 여부를 심리할 필요는 없었으나 패널은 상소기구 심리 가능성과 분쟁의 지속을 방지하기 위하여 10조1항 여부도 검토하였다. 패널은 10조1항을 검토함에 있어서 i) 9조1항에 열거되지 않은 보조금의 존재와, ii) 수출 보조금 약속을 우회하는 결과를 초래하거나 또는 그러한 우려가 있는 방식으로 적용되는 수출 보조금의 두 요건을 검토하였다. 이에 대한 입증 책임은 감축 약속 수준을 초과한 수출 물량이 보조금을 받지 아니하였다고 주장하는 회원국에게 입증 책임을 부과한다는 농업협정 10조3항7)에 따라 피소국인 캐나다에게 있었다. 앞의 패널 결정 사안에서 캐나다의 총 수출량이 양허된 감축 약속 수준을 초과한 것으로 판정되었으며, 패널은 특별 우유 등급 제도의 시행이 9조1항에 열거되지 않은 기타의 수출 보조금에 해당하는지를 검토하는 것이 주요 쟁점이라고 판단하였다. 이에 패널은

-
- 5) 3. 3 제9조제2항나호와 제4항의 규정에 따라 회원국은 자기나라의 양허표 제4부제2절에 명시된 농산물 또는 동 품목군과 관련 동 절에 명시된 재정지출 및 물량에 대한 약속 수준을 초과하여 제9조제1항에 열거된 수출 보조금을 제공하여서는 아니되며, 자기나라 양허표의 동 절에 명시되지 아니한 농산물과 관련하여 이러한 보조금을 제공하지 아니한다.
- 6) 10.1 제9조제1항에 열거되지 아니한 수출 보조금이 수출 보조금 약속을 우회하는 결과를 초래하거나 또는 그러한 우려가 있는 방법으로 적용되지 아니하며, 비상업적 거래도 이러한 약속을 우회하기 위하여 사용되지 아니한다.
- 7) 10.3. 감축 약속 수준을 초과한 수출 물량이 보조금을 받지 아니하였다고 주장하는 회원국은 당해 수출 물량에 대해 이 협정 제9조에 열거된 수출 보조금인지의 여부에 관계없이 어떠한 수출 보조금도 제공되지 않았다는 것을 입증하여야 한다.

WTO의 각 협정에서 규정하고 있는 수출 보조금 관련 조항을 분석하였다.

농업협정 1조마호⁸⁾는 9조에 열거된 수출 보조를 포함하여 수출 실적을 조건으로 지불되는 보조금을 수출 보조금이라고 정의하고 있다. 이는 9조1항에 열거된 보조금 보다 더 확장된 범위의 수출 보조금이 존재함을 의미한다. 보조금협정 1조1항도 GATT XVI조의 의미의 소득 또는 가격 지지가 어떤 형태로든 존재하고 이로 인해 혜택이 부여되는 경우 보조금이 존재한다고 규정하고 있으며, 보조금협정 부속서 I(수출 보조금 예시 목록)의 라호⁹⁾에서는 수출용 생산제품과 국내 소비용 생산제품간의 가격 차별이 있는 경우 보조금이 존재한다고 규정하고 있다. 위 항에서 보조금이 존재하기 위한 요건으로 i) 국내 소비용 제품보다 유리한 조건으로 동종/직접 경쟁제품에 제공할 것, ii) 정부 또는 정부 대행 기관이 정부 위임 계획에 따라 직간접으로 제공할 것, iii) 수출용 제품에 대한 유리한 조건들이 세계 시장에서 그들의 수출업자가 상업적으로 이용 가능한 것보다 유리한 조건일 것을 규정하고 있다. 앞서 9조1항 가호와 다호를 검토하면서 살펴본 바와 같이 캐나다의 조치는 위 3가지 요건을 충족하고 있다. 따라서 캐나다의 조치가 9조1항 가호, 다호의 보조금에 해당하지 않는다고 하더라도 10조1항의 수출 보조금에 해당한다고 보았다.

즉, 패널은 캐나다의 조치는 ‘다른’ 수출 보조금에 해당되며 특별 등급 5(d), (e)에 의한 캐나다의 낙농 제품 수출 물량은 감축 약속 수준을 초과하기 때문에, 캐나다의 조치가 9조1항 가호, 다호에 열거된 수출 보조금에 해당하지 않는다고 하더라도 캐나다의 조치는 농업협정 10조1항의 의무를 위반하였다고 판시하였다.

5) 농업협정 8조 위반 여부

농업협정 8조¹⁰⁾는 농업협정과 회원국의 자국 양허표에 합치되지 않는 방법으

-
- 8) 마. “수출 보조금”은 이 협정 제9조에 열거된 수출보조를 포함하여 수출 실적을 조건으로 지불되는 보조를 말한다.
- 9) 라. 수출품의 생산에 사용되는 수입품 또는 국내 상품 또는 서비스를, 국내 소비용 상품생산에 사용되는 동종 상품 또는 서비스 또는 직접 경쟁 상품 또는 서비스의 제공보다 유리한 조건으로, 정부 또는 정부대행기관이 정부위임제도에 따라 직접 또는 간접적으로 제공하는 것. 단, (상품의 경우) 그러한 조건이 세계 시장에서 그들의 수출업자가 상업적으로 이용 가능한(Re.57) 것보다 유리한 경우에 한한다.
- (Remark 57) “상업적으로 이용 가능한”의 의미는 국내 상품 및 수입품간의 선택이 제한이 없고, 상업적인 고려에만 의존하는 것을 말한다.
- 10) 8. 각 회원국은 이 협정과 자기나라의 양허표에 명시된 약속에 합치하지 않는 방법으로 수출

로 수출 보조금을 제공하는 것을 금지하고 있다. 패널은 캐나다의 조치가 농업협정 3조3항 및 10조1항을 위반하고 있으므로 농업협정 8조를 위반한 것이라고 판시하였다.

6) GATT II조1항(b) 위반 여부

캐나다의 양허표 V는 수입 液狀 우유에 대한 TRQ 제도를 규정하고 있었다. 동 양허표는 총 64,500톤의 키퍼를 설정하고 있는데, 키퍼 내 수입품에는 최대 17.5%이 관세를 부과할 수 있는 반면 키퍼 외 수입품에 대해서는 283.8%의 관세를 부과하도록 규정하고 있었다. 캐나다는 자국 양허표의 ‘다른 조건(Other Terms and Conditions)’란에 TRQ량 64,500톤은 캐나다 소비자가 수입하는 국경 외 구매분(cross-border purchases imported by Canadian consumers)의 연간 추정량을 의미한다고 기술하였다. 캐나다는 in quota rate를 적용받을 수 있는 대상을 캐나다 소비자가 수입하는 단가 20C\$ 이하의 일반 소비자용 포장 우유(packaged milk for personal use)에 국한하고 상업적 목적의 수입 우유에 대해서는 항상 고율의 out of quota rate를 적용하였다. 미국은 캐나다의 이러한 조치가 GATT II조1항(b) 위반이라고 주장하였으며 캐나다는 동 제한은 양허표의 규정에 따라 정당화된다고 반박하였다.

GATT II조1항(b)¹¹⁾는 양허표 제1부의 제품이 회원국에게 수입되는 경우, 이 제품은 동 양허표의 조건 또는 제한에 따라 동 양허표에 규정된 관세를 초과하는 통상의 관세를 면제받도록 하고 있으며, II조1항(a)는 회원국이 본 협정에 부속된 해당 양허표의 해당 부문에 규정된 것보다 불리한 대우를 하지 않을 것을 규정하고 있다. 이에 패널은 캐나다의 TRQ 접근과 관련한 조건들이 양허표상의 조건에 부합하는지를 검토하였다.

패널은 캐나다 양허표상의 관련 용어의 통상적인 의미 및 문맥과 GATT 규정의 목표와 목적에 따라 검토하였는데, 캐나다 양허표상의 ‘조건(condition)’에 포함

보조금을 제공하지 않을 것을 약속한다.

11) II:1. (b) 어느 계약국에 관한 양허표 제1부에 기재된 산품으로서 다른 계약국 영역의 산품은 동 양허표에 관련된 영역에 수입될 때에는 동 양허표에 규정된 조건 또는 제한에 따라 동 양허표에 규정된 관세를 초과하는 통상의 관세로부터 면제된다. 이러한 산품은 또한 수입에 대하여 또는 수입에 관련하여 부과되는 기타 모든 관세 또는 과징금이 본 협정일자에 부과되는 것 또는 동 일자 현재에 수입 영역에서의 유효한 법률에 의하여 그 후 직접적이며, 의무적으로 부과가 요구되는 것을 초과하는 것으로부터 면제된다.

된 문구는 어떤 기준을 제시하는 것이 아니라 사안을 단순히 記述하는 (descriptive) 것이어서 관세 할당에 따라 캐나다 시장에 진입될 자격을 갖춘 수입 제품의 종류에 대해 구체적인 조건(condition)을 설정하고 있지 않다고 해석하였다. 설사 이러한 記述的 문장이 조건으로 해석될 수 있다고 할지라도, 이것이 캐나다 TRQ 접근과 관련하여 부과한 2가지 조건, 즉 단가 20C\$ 이하인 일반 소비자용 포장 우유를 정당화하지는 못한다고 판단하였다. 20C\$라는 가격 기준은 아예 기재되어 있지 않고 cross-border purchases imported by Canadian consumers라는 표현을 consumer packaged milk for personal use라고 국한하는 것은 받아들일 수 없다고 하였다. 패널은 소비자의 통상적 의미는 개인적인 용도로 소매 구입하는 자보다 넓은 범위를 의미한다고 언급하였고 회원국이 관세 양허 범위를 임의로 제한할 수 있도록 허용하면 GATT의 목적과 대상, 교역의 안정성과 예측 가능성이 침해될 우려가 있다고 지적하였다.

따라서 패널은 단가 20 C\$ 이하의 일반용 포장 우유에만 TRQ 대우를 부여한 캐나다의 조치는 GATT II조1항(b)에 위반된다고 판시하였다.

패널의 판정에 대해 캐나다는 자국 양허표에 조건(terms and condition)으로서 자국이 기재한 내용(문안)에 대해 패널이 특별한 의미, 특히 양허 혜택을 제한하는 효과로서의 의미를 부여하지 않았다고 상소하였다. 캐나다는 액상 우유의 양허 효과를 제한한다는 조건을 분명히 terms and condition으로서 명기하였는데 패널이 그 기록된 의미를 인정하지 않았다는 것이다.

상소기구는 문제가 된 문장은 분명히 캐나다 양허표상의 terms and condition란에 기재되어 있고 GATT II조1항(b)는 회원국의 시장 접근 양허는 양허표에 기재된 조건 또는 자격(terms, conditions, qualification)에 따른다(subject to)는 것을 분명히 하고 있다고 환기하였다. 상소기구는 캐나다가 terms and condition란에 기재한 문장으로 볼 때 양허의 범위와 내용에 대해 일정한 충족 요건이나 제한 효과를 부여하려는 것이라는 강한 추정을 할 수 있는데 패널이 단지 그 표현이 記述的이라는 이유로 terms and condition으로서의 법적 효과를 부여하지 않은 것은 옳지 못하다고 지적하였다. 상소기구는 캐나다가 액상 우유의 cross border purchase를 Canadian consumers로 조건란에 기재한 것은 캐나다가 personal use의 수입만을 TRQ 쿼터로 제한한 것을 정당화한다고 판단하였다. 그러나 상소기구는 양허표에서는 조건란에 수입품에 대해 가격을 기준으로 물량을 제한하도록 규정되어 있지 않으므로 캐나다가 단가 20C\$ 이하 요건을 부과한 것은 캐나다 양허표상의

양허 약속에 불일치하는 조치라고 지적하였다.

상기와 같은 이유로 상소기구는 캐나다 양허표의 terms and condition에 대한 패널의 해석을 번복하여 캐나다가 액상 우유의 TRQ 접근을 일반 소비자용 포장 우유로 한정하는 것은 GATT II조1항(b)에 위반된다는 패널의 판결을 번복하였다. 그러나 액상 우유의 TRQ 접근을 20C\$ 이하의 제품으로 한정하는 캐나다의 조치는 GATT II조1항(b)에 위반된다고 확인하였다.

다. 해설 및 평가

문제가 된 캐나다의 낙농 제도의 핵심을 살펴보자면 캐나다는 국내 판매용 낙농 제품을 만드는 가공업자에게 판매되는 (가공 전) 우유에 대해서는 그 생산자에게 일정한 쿼터를 할당하되 가격을 높은 수준으로 책정하여 주는 제도와 해외 수출용 낙농 제품을 만드는 가공업자에게 판매되는 (가공 전) 우유에 대해서는 낮은 가격으로 공급토록 통제하는 제도 2개로 구성된다. 전자의 경우 가격 지원을 위한 국내 보조로서 농업협정상 국내 보조는 각국이 약속한 보조금총액상 당치를 초과하지 않는 한 적법한 행위이므로 문제가 될 것이 없다. 이 사건에서 문제가 된 것은 前者의 조치가 後者の 조치와 합동으로 작용하여 (가공 전) 우유를 원재료로 사용하는 수출용 낙농 제품에 대한 수출 보조금으로 귀결되었는지 여부이다. 후자의 경우 수출 실적을 조건으로 지급되는 것이 아니므로 보조금협정 3조1항가호상의 수출 보조금에 반드시 해당된다고 보기도 애매하다. 직접적으로 제공되는 형태의 보조금이 아니라 다른 제도와 연관되어서 간접적으로 수출 보조금의 수혜와 동일한 혜택을 받는 경우이므로 통상의 보조금 사건과는 다른 차원에서의 검토가 필요하였다. 전자는 합법적인 국내 보조금이고 후자는 통상의 수출 보조금과는 다른 조치였으므로 국내 보조금과 수출 보조금간의 관계 규명이 중요하였으나 패널과 상소기구는 양자간의 관계에 대해 자세하게 考究하지는 않았다. 양자간의 관계는 오히려 1차 이행 패널에서 보다 심도 있게 검토된다.

이 사건 패널과 상소기구는 단순히 정부가 특정 상품의 국내 가격을 책정하는 경우에 해외 판매 가격을 더 낮게 책정하면 보조금, 즉 9조1항상의 ‘지불(payment)’이 존재한다고 판단하였다. 해외 수출용 낙농업자가 국내 가격보다 낮은 가격으로 원재료인 우유를 구매할 수 있었고 그 가격을 정부가 강제로 책정한

것이므로 그 가격 차이만큼은 보조금이라는 논리이다.

이 사건 판결을 이행하기 위해 캐나다는 위의 국내 보조 제도는 손대지 않은 채 후자의 제도만 약간 수정하여 해외 수출용 낙농 제품용 우유 공급 가격을 정부가 책정하는 대신 형식적으로는 정부 규제를 철폐하여 우유 생산자와 가공업자간에 자유로이 흥정하는 방식으로 바꾸었다. 그리고 이제 수출용 낙농 제품용 우유의 가격은 시장 가격이므로 더 이상 ‘지불’이 존재하지 않는다고 주장하였다. 앞서 말한 국내 보조금과 수출 보조금간의 관계는 캐나다의 이러한 이행 조치가 문제된 1차 이행 패널과 상소기구 심리에서 본격적으로 다루어졌다.

通常 어느 회원국이 타 회원국의 법규 위반을 주장할 경우 위반에 대한 1차적인 입증 책임은 이를 주장하는 국가가 안게 된다. 불법적인 수출 보조금을 지급하고 있다고 제소할 경우 제소국가가 수출 보조금의 존재를 입증해야 한다. 그러나 농업협정 10조3항은 특별한 경우 이러한 입증 책임의 의무를 제소국으로부터 피제소국으로 이동시킨다. 즉 제소국이 어느 국가의 특정 농산물의 수출량이 그 국가의 수출 양허량을 초과했다는 것을 입증하기만 하면 그 국가는 동 수출에 대해 수출 보조금을 지급한 바 없다는 것을 입증해야 한다. 농산물 수출이 일정 수준 이상을 초과하면 수출 보조금을 지급하였기 때문이라고 의심하는 것이 합리적이라고 보는 것이다. 이 사건에서도 10조1항에 대한 반증을 피제소국인 캐나다가 입증하라고 하였다.

※ 이 판례 해설 가운데 다. 해설 및 평가를 제외한 부분은 「WTO 농산물 무역분쟁 사례연구」(2003년 8월, 법무부) pp. 191~213에 게재된 캐나다-우유·낙농품 사건 해설을 요약 보완한 것이다.

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.kogl.or.kr/info/licenseType4.do>