

Thailand — Customs and Fiscal Measures on Cigarettes from the Philippines Article 21.5(WT/DS371)

(2018년 11월 12일 이행보고서 회람)

1. 사실관계

이 사건은 태국이 수입산 담배에 부과하는 관세 및 재정조치가 GATT에 합치하지 않는다는 WTO 패널과 상소기구의 판정¹ 이후, 그 이행과 관련하여 태국이 취한 조치, 즉 (1) 2012년 11월 16일 태국 관세청 산하 상소위원회(Board of Appeal, BoA)가 내린 결정, (2) 2016년 1월 18일 필리핀 필립모리스 태국지사(Phillip Morris Thailand Limited, PMTL)에 대한 검사의 형사기소(criminal charges), (3) 수입업자의 담배에 부과되는 부가가치세(VAT)에 대한 통보요건과 관련된 조치들에 대하여, 필리핀은 WTO 판정의 적절한 이행이 아니라며 DSU 제21.5조에 의한 이행절차를 제기한 사건이다.

아래에서는 제21.5조 이행절차에서 제기된 주요 쟁점별로 사안을 검토해보고자 한다. 필리핀은 문제가 된 조치들의 관세평가협정 위반과 GATT 위반을 함께 주장하였으므로 이를 함께 살펴보고자 한다.

2. 주요 쟁점별 이슈 및 판단기준

가. BoA 결정 관련

태국 관세청은 PMTL이 2002년 1월부터 2003년 1월까지 수입한 말보로 담배에 대하여 거래가격(transaction values)이 아닌 이보다 더 높은 구성가격(deductive value)을 기준으로 관세가 부과해 왔다. PMTL은 이에 대해 관세국 산하 상소위원회(Board of Appeal: BoA)에 이의신청을 제기하였으나, BoA는 이의신청에 대한 심사를 지연하였다. 이에 필리핀은 태국을 WTO 분쟁해결절차에 제소하였고 WTO 절차에서 태국의 부당한 행정심사 지연을 이유로 GATT 제10.3(a)조와 제10.3(b)조에 대한 위반이 결정되었다. 이러한 원심판정 이후, BoA는 2012년 11월 16일 PMTL이 제기한 이의를 검토하였고 결과적으로, PMTL과 판

¹ DS 371 Thailand — Cigarettes (Philippines), 패널보고서 2010년 11월 15일 회람, 상소기구 보고서 2011년 6월 17일 회람, 2011년 7월 15일 채택

매자, 구매자간의 관계로 인해 거래가격을 신뢰할 수 없으므로 태국 관세청이 구성가격을 사용한 것은 정당하다고 인정하게 되었다. 이후, 이러한 결정을 2013년 1월에 공고(180 Revised Notices of Assessment)하였다. 필리핀은 이러한 BoA결정이 관세평가협정 제1.1조 및 제1.2조, 제5.1(a)조, 제11.3조 및 제16조를 위반하는 것이라고 주장하였다.

(1) 관세평가협정 제1.1조 및 제1.2(a)조

관세평가협정 제1.1조는 관세당국이 수입상품에 대한 관세를 결정할 때 원칙적으로 거래가격(transaction value)을 사용하도록 규정하고 있다. 제1.2(a)조 2문에서는 구매자와 판매자가 관련이 있는 경우에도(where the buyer and seller are related), 판매를 둘러싼 상황을 검토하여 그 관계가 가격에 영향을 미치지 않는 경우에는 거래가격을 사용하여야 한다고 규정하고 있다. 이 사건에서 판매자인 PMTL과 구매자인 PM인도네시아는 관세평가협정에서 의미하는 관계자들에 해당되어, BoA는 PMTL의 이윤 및 일반경비(P&GE) 비율과 산업대조군의 P&GE 기준가격을 비교하여 판매를 둘러싼 상황을 검토하였다.

제21.5조 이행절차에서 필리핀은 BoA가 판매상황을 검토함에 있어 제1.2(a)조 2문에 명시된 실체적 요건에 합치하지 않았으므로, BoA가 거래가격 사용을 거부한 것은 제1.1조에 합치하지 아니한다고 주장하였다. 구체적으로 필리핀은 (1) 산업대조군이 적절히 구성되지 않았으며, (2) P&GE의 기준가격이 적절히 결정되지 않았으며, (3) PMTL의 P&GE 비율과 기준가격 간의 비교가 적절히 이루어지지 않았음을 주장하였다. 패널은 분쟁당사국들이 제1.2(a)조에서 언급하고 있는 판매상황을 판단하기 위하여 원칙적으로 특수관계자들간에 발생한 판매를 독립된 당사자들간에 발생한 정상적인 상업행위와 비교하여야 한다는 점에는 동의하고 있음을 확인하고 있다. 하지만 제1.2(a)조 2문의 법적 기준과 관련하여 태국은 BoA 결정에 대한 패널의 검토는 BoA가 합리적으로(reasonably) 행동했는지로 제한되어야 한다고 주장하는 반면, 필리핀은 태국이 관세평가협정에 언급된 구체적인 법적 기준을 합리성이라는 일반적 기준으로 대체하려 한다고 주장하였다. 패널은 관세평가협정이 관세당국에게 검토와 관련하여 재량을 인정하고 있으므로, 패널의 검토는 관세당국이 판매자와 구매자간의 관계가 가격에 영향을 미쳤는지를 판단함에 있어 충분히 심각하거나 결정적인(sufficiently serious or consequential) 흠결이 있었는지를 살펴보는 것이라고 보았다.

이러한 관점에서 패널은 BoA가 판매상황을 검토함에 있어 대조산업군에 PMTL를 포함한 기타 4개 회사만을 포함하고 있으며, 관련된 일부 회사들을 제외한 것을

확인하고, PMTL과 판매자간의 관계가 가격에 영향을 미쳤다고 본 BoA의 비교가 적절하지 않았고 따라서 BoA가 거래가격을 거부한 것은 관세평가협정 제1.2(a)조 2문을 위반한 것이라고 판정하였다. 특히 패널은 비교대조군에 PMTL이 포함된 것은 PMTL와 PM 인도네시아의 관계가 PMTL의 지불가격에 영향을 미치는지를 비교하기 위해서는 적절하지 않음을 지적하고 있다. 나아가 다른 4개 기업들이 2002년 수입담배를 판매한 기업들이 아님을 지적하고 있다. 또한 적자를 기록하고 있는 일부 수입담배 판매 기업은 제외되고 있어 BoA가 구성한 산업대조군이 적절하게 구성되지 않았음을 확인하고 있다.

이어서 패널은 P&GE 기준가격이 적절하게 설정되었는지를 검토하였다. 필리핀은 BoA가 설정한 기준가격이 잘못되었다는 근거로, (i) 법인소득을 결정하는 정의를 달리 사용하였고, (ii) PMTL에 대해서는 잘못된 P&GE를 사용하고 있으며, (iii) 산업평균을 가중평균이 아닌 단순평균으로 내고 있으며, (iv) 표준 오차의 부적절한 통계측정값을 사용하였다고 주장하였다. 패널은 필리핀의 주장대로 BoA가 P&GE를 판별하기 위한 하나의 요소인 이윤을 정함에 있어 다양한 정의를 사용하고 있는 명확한 이유를 대지 못하고 있으며, PMTL의 P&GE비율을 계산함에 있어 실제 지불가격이 아닌 태국 관세청이 수정한 관세가치를 반영하고 있어 잘못되었다고 보았다. 또한 평균의 표준오차도 결함이 있어, BoA가 제시하고 있는 통계분석이 판매자와 구매자의 관계가 거래가격에 영향을 주는지를 판별하기 위한 의미있는 결과를 만들어내는데 충분하지 않다고 보았다. 마지막으로 패널은 BoA가 PMTL과 산업대조군과의 P&GE를 비교하면서 상황의 전체성(*totality of the circumstance*)을 고려하지 않았다고 보았다. 패널에 따르면 판매를 둘러싼 상황에는 PMTL과의 산업대조군에는 포함되지 않은 다른 담배 및 담배제품 산업의 기업과의 비교, PMTL과 산업대조군간에 존재하는 판매량의 차이, P&GE를 산정함에 있어 동일한 산업간에도 다른 기준이 적용되고 있는 점 등 다양한 요소들이 고려되었어야 하지만, 이러한 점들이 반영되지 않았음을 지적하고 있다. 결론적으로 BoA는 관세평가협정 제1.1조 및 제1.2(a)조상의 의무에 합치하지 않다고 보았다.

이어서 패널은 관세평가협정 제1.2(a)조 3문 위반여부를 판단하였다. 필리핀은 관계가 판매에 영향을 미쳤다는 근거를 요청하였으나 이를 제공하지 않았으므로 제2.1(a)조 3문에 따라 위반이라고 주장한 반면, 태국은 BoA의 결정은 이의 신청이므로, 이러한 이의신청은 3문의 적용범위에 들어가지 않음을 주장하였다. 패널은 태국이 주장하는 바와 같이 BoA 결정이 3문의 적용범위에 포함되지 않는 것은 아니라고 보았다. 패널은 제1.2(a)조 3문에 따라 관세당국이 수입자와 수출자간의 관계를 고려한 경우, 이러한 예비 평가(*initial valuation*)의 근거를 수입자들에게 제공하여야 하며, 이를 바탕으로 수입자는 관세당국이

최종판단을 내리기 전에 합리적으로 문제를 제기할 수 있는 기회를 가질 수 있음을 확인하고 있다. 이를 전제로 패널은 BoA와 PMTL이 거래가격을 거부당한 근거에 대해 적절한 의사소통을 하였는지를 검토하였다. 패널은 BoA와 PMTL이 주고 받은 편지들을 바탕으로 BoA가 PMTL에게 PMTL과 PM 인도네시아간의 관계가 가격에 영향을 미친다고 본 근거를 충분히 의미있게 설명하지 못하였다고 보았다 이를 바탕으로 패널은 태국이 관세평가협정 제1.2(a)조 3문에 합치하지 않았다고 판정하였다.

(2) 관세평가협정 제5.1(a)조

관세평가협정 제5.1(a)(i)조는 관세금액 평가시 공제법을 적용할 경우, 통상적으로 지불했거나 지불할 것으로 합의한 수수료, 또는 동종 또는 동류의 수입품이 수입국내에서 판매될 때 통상적으로 추가되는 P&GE 금액 등을 공제하도록 규정하고 있다. 이와 관련하여 제5조 주해(Interpretative Note) 6항에서는 관세당국이 원칙적으로 수입자가 제공한 수치를 사용하되 다만 수입자가 제공한 수치가 동종 또는 동류의(of the same class or kind) 수입품을 수입국에서 판매할 때 획득할 수 있는 금액과 불합치할 경우에는 이를 사용하지 않을 수 있다고 규정하고 있다. 앞서 패널은 BoA가 판매를 둘러싼 상황을 판단함에 있어 제 1.2(a)조 2문에 합치하지 않다고 판단하였다. 특히 패널은 BoA가 PMTL의 P&GE 비율이 태국내 동종 또는 동류의 수입상품의 판매로 획득되는 P&GE와 합치하지 않는다고 내린 결론이 적절하지 않음을 확인한 바 있다. 이를 바탕으로 패널은 BoA가 제5.1(a)(i)조의 요건을 충족하지 못하였다고 판정하였다.

이어 관세평가협정 제5.1(a)(ii)조는 수입국내에서 발생하는 통상적인 운임, 보험료 및 관련 비용은 공제되어야 함을 명시하고 있다. 필리핀은 BoA는 구성방법을 적용함에 있어 운임을 공제하지 않아 제5.1(a)(ii)조에 위반된다고 주장하였고, 태국은 PMTL이 추정 금액만을 제시하여 이러한 공제를 포기하였다고 주장하였다. 하지만 패널은 단순히 입증부재(absence of substantiation)가 있었다는 사실만으로 공제권을 포기했다고 보기 어려움을 지적하면서 WTO 분쟁절차에서도 비록 수입업자가 운임 공제를 요청하지 않았을지라도 세관당국은 이러한 공제가 필요한지를 확인하여야 한다고 판시하였음을 상기하였다. 나아가 수입국에서 재판매시 발생하는 일반적인 운임비용이 존재하는 한, 태국 세관은 이러한 이용가능한 증거를 활용할 수 있을 것이라고 덧붙이고 있다. 요약하면 PMTL은 운임비용 공제를 포기하지 않았으며, PMTL이 제공한 추정비용은 PMTL의 공제요구를 충분히 보여준다고 할 수 있으므로 태국은 제5.1(a)(ii)의 의무를 이행하지 않았다고 판단하고 있

다.

마지막으로 관세평가협정 제5.1(a)(iv)조에서는 수입국내에서 지불할 관세 및 다른 내국세도 공제될 것을 언급하고 있으며, 제5조 주해 8항에서는 지방세가 공제되어야 함을 명시하고 있다. 패널은 이 사건에서 이슈가 되고 있는 지방세(provincial tax)는 지방세(local tax)처럼 법에 명시적으로 규정되어 있는 세금이 아니라는 점을 확인하고 있다. 하지만 필리핀의 주장처럼 태국법에서는 PMTL처럼 수입업자이자 유통업자(importer-distributer)의 경우, 소매업자를 대신하여 지방세(provincial tax)를 지불하도록 기대되고 있고(expected), 이에 따라 소매업자에게 담배를 판매할 때 이러한 세금액을 반영하고 있었다. 따라서 지방세(provincial tax)에 대한 공제가 이루어져야 하는데, 필리핀은 PMTL이 지불하고 있던 개당 THB 0.033 지방세가 완전히 공제되지 않고, 개당 THB 0.021만 공제된 것은 제5.1(a)(iv)조에 합치하지 않는다고 주장하였다. 패널은 BoA는 2002년 PMTL이 납부한 지방세 총액 계산시 PMTL이 납부영수증을 근거로 제시한 수치를 바탕으로 시범계산(test calculation)을 진행하였음을 확인하고 있다. 하지만 BoA는 지방세 공제액을 결정시 PMTL에게 시범계산을 진행하였고 PMTL이 소매업자를 대신해 납부한 지방세 수치에 의문을 가지고 있었음을 알리지 않았다. 패널은 이처럼 BoA가 PMTL에게 공제와 관련된 정보를 적절히 제공하지 않은 점, PMTL이 BoA가 가지고 있는 의구심을 해결하기 위한 추가적인 관련 정보를 제공할 기회를 제공하지 않았다는 점을 바탕으로 BoA가 지방세 공제시 사용한 방법은 제5.1(a)(iv)조에 합치하지 않는 방식으로 이루어졌다고 판단하였다.

(3) 관세평가협정 제11.3조 및 제16조

필리핀은 관세평가협정 제11.3조는 상소 재판소(appellate tribunals)는 그들의 결정에 대한 명백하고 상세한 이유를 제공하도록 규정하고 있으므로 BoA가 최종관세평가에 있어 거래가격을 사용하지 않고 어떠한 방식을 사용했는지, 그리고 어떻게 이를 적용하였는지를 설명해주어야 하지만 이를 이행하지 않아 제11.3조에 위반된다고 주장하였다. 특히 필리핀은 이 사건에서 문제되고 있는 P&GE공제와 관련된 정보의 경우, PMTL이 BoA뿐만 아니라, 중앙조세법원(Central Tax Court)으로부터 관련된 정보를 제공받지 못했음을 주장하고 있다. 태국은 민감한 정보를 포함하고 있어 PMTL이 요청한 정보를 공개할 수 없었다고 주장하고 있지만 필리핀은 BoA가 들고 있는 정보는 대중에 공개된 정보라고 반박하고 있다. 패널도 태국이 공개하지 않은 정보가 왜 상업적으로 해를 끼치는 정보인지를 증명하지 못하였음을 지적하면서, 태국은 PMTL에게 거래가격 거부와 관련한 충분한 정보를 제공하지 않은 것이어서 WTO협정상 의무를 위반하였다고 판정하였다. 나아가 패널

은 지방세에 대한 공제와 관련한 정보에 대해서도 이러한 공제시 적용되는 정보와 절차가 BoA 규정에서 구체적으로 드러나지 않았음을 지적하고, 지방세 공제시 사용된 특정 수치나 공식을 왜 적용하였는지를 설명하지 않고 있음을 확인하였다. 이를 바탕으로 패널은 태국이 관세평가 협정 제11.3조를 위반하였다고 결론내리고 있다.

이어 필리핀은 BoA를 포함한 관세당국은 서면으로 수입자에게 관세가격이 어떠한 방법으로 결정되었는지를 설명할 의무를 명시하고 있는 제16조를 위반하였다고 주장하였다. 패널은 앞서 BoA가 제11.3조상의 요건을 충족하지 못하였음을 지적하면서 결과적으로 제16조에서 언급하고 있는 의무도 수행하지 못하였다고 판단하였다. 나아가 PMTL은 2012년 12월 18일에 정보제공을 요청하였는데 태국관세당국이 3년반 후에나 이러한 정보를 제공한 것은 제16조가 반영하고 있는 투명성이나 적법절차 목표에도 부합하지 않음을 지적하고 있다.

나. 형사기소(Criminal Charge)

2008년 WTO 분쟁패널 설치 당시 태국 법무부의 특별조사부(Department of Special Investigation, DSI)에서 PMTL이 수입한 담배의 거래가격에 대한 형사조사를 진행하고 있었다. 2009년 4월 DSI는 혐의보고서(Memorandum of Allegation)를 통해 PMTL로부터 태국으로 수입된 담배가 저평가되어 실제 가격이 반영되지 않아 태국 관세법 제27조를 위반하였다고 판단하였다. 2009년 12월 DSI는 검찰에 PMTL와 관련자들을 탈세로 기소할 것을 권고하였으나, 2011년 1월 검찰은 관련자들을 기소하기에는 증거가 충분하지 않다고 결정하였다. 이는 당시에 언론에 보도되지 않다가 2016년 1월 18일 태국 검찰이 PMTL과 연루된 7명의 전현직 종사자들을 형사기소하면서 대중에 공개되었다. 이에 대해 필리핀은 2016년 1월 18일에 이루어진 형사기소는 2012년 9월 12일에 내려진 BoA 결정과 밀접한 관련이 있으며 WTO 분쟁해결기구(DSB)가 내린 권고가 이행되어야 함을 주장하였다.

태국은 위 형사기소와 WTO 분쟁해결기구 결정간에 충분한 관련성이 없으므로 소위 제외법리(preclusion doctrine)를 적용하여 형사기소는 제21.5조 절차의 적용범위에서 제외되어야 한다고 주장한 반면, 필리핀은 WTO 분쟁절차에서 해당 사안을 검토하지 못했으므로 제21.5조 이행절차에서 이에 대한 검토가 이루어져야 한다고 주장하였다. 패널은 제외법리(preclusion doctrine)는 제소국이 제21.5조 절차에서 WTO 분쟁절차에서 다른 것과 본질적으로 같은 조치에 대해 문제를 제기하지 못하도록 하는 것이라는 점을 확인하고, WTO 절차에서 제기될 수 있었으나 제기되지 않았던 조치이거나 WTO 절차에서 이미 제기되

었으나 성공적으로 다루어지지 못한 조치의 경우, 해당 조치의 변화하지 않은 측면(unchanged aspect)에 대해서는 검토될 수 있음을 확인하고 있다. 패널은 형사기소와 DSI 조사를 본질적으로 동일한 조치로 보고 필리핀의 주장대로 형사기소는 이미 WTO절차에서 제기된 조치의 변화하지 않은 측면에 해당된다고 판단하였다. 나아가 형사기소가 2012년에 이루어진 BoA 결정과 밀접한 관련(close nexus)이 있는지를 검토하였다. 형사기소가 이루어진 시기(timing), 특성(nature), 효과(effect)를 살펴볼 때 기소가 이루어진 대상과 9월에 이루어진 BoA 결정 대상이 동일한 수입자와 수출자, 동일 수입국과 수출국, 동일 상품, 브랜드와 생산자, 동일한 공급계약을 통한 동일한 거래가격에 관련되어 있다고 판단하였다. 결론적으로 형사기소는 이행심의 적용범위에 포함되며, DSB 권고가 이행되어야 하는 2012년 9월 12일 BoA 결정과 충분히 밀접한 관련을 가지고 있다고 결론지었다.

태국은 성숙법리(doctrine of ripeness)를 제시하며 형사기소가 WTO 분쟁해결 절차에서 다루어지기 위해서는 충분히 성숙(ripe)되어야 하는데 형사기소는 단순히 형사적 행위에 대한 주장(allegation)로 이것만으로 형사재판이 확정된 것이 아니라고 주장하였고, 이에 대해 필리핀은 형사기소는 하나의 조치(measure)로 WTO 분쟁해결에서 다루어질 수 있는 사안이라고 주장하였다. 패널은 기소는 구별되는 조치로 관세평가협정 목적상 결정을 구성하며, 형사법원의 판결이 이루어지지 않았음에도 불구하고 패널은 미래의 조치나 사건에 영향을 미치지 않고 WTO 합치성에 대한 평가를 할 수 있다고 언급하고 있다. 패널은 당사국들이 형사법 이슈가 선형적으로(a priori) WTO 법에서 벗어나 있으며, 해당 이슈가 선형적으로 WTO 분쟁해결 적용범위를 벗어나는 것은 아니라는 점에 합의하고 있음을 확인하고 있다. 당사국들은 관세평가 맥락에서 관세사기(customs fraud)는 수입자가 신고한 관세가격이 실제 지불한 가격을 대표하지 않는 것이라는 점을 확인하고 있다.

마지막으로 태국은 기소는 관세평가협정과 관련된 것이 아니며, 설사 기소가 관세평가협정과 관련이 있다 하더라도 이는 GATT 제20조로 정당화된다고 주장하였다.

(1) 관세평가협정

형사기소의 관세평가협정 합치 여부를 판단하기 위하여 패널은 우선 문제가 된 기소조치에 관세평가협정이 적용될 수 있는지를 검토하였다. 필리핀은 문제의 형사기소는 태국이 DSB 권고를 이행해야 하는 조치와 밀접한 연관이 있는 조치로, 관세평가협정 제1.1조 및 제1.2(a)조 2문에 합치하지 않아 동 규정 위반이 명백하다고 주장하는 반면, 태국은 기소를 담당하고 있는 기관, 기소의 의미와 결과, 기소가 사취할 의도(intention to defraud)가 없

으므로 관세평가협정과는 관련이 없다고 주장하고 있다. 패널은 우선 관세당국이 아닌 다른 기관에서 기소를 담당하고 있는 문제와 관련하여 태국의 주장처럼 관세평가협정이 단지 관세당국에게만 적용이 된다면 WTO회원국들이 관세평가협정상의 의무를 회피하는 게 쉬워질 것이라는 점을 지적하고 있다. 기소의 의미를 검토하기 위하여 패널은 태국 관세법 Section 27을 살펴보았다. 패널은 해당 조항에 따르면 당국이 관세사기(customs fraud)를 판단하기 위해서는 실제 관세평가를 결정해야 함을 확인하고 있다. 다시 말해 기소는, 태국의 주장과 달리, 관세평가를 목적으로 PMTL이 수입한 담배의 금전적 가치(monetary value)를 수정하거나 결정하도록 하고 있으므로 관세평가협정이 적용될 수 있음을 확인하고 있다. 나아가 기소결과와 관련하여 태국은 기소는 단순히 형사적 벌금과 범칙금을 부과를 목적으로 하고 있는 것이므로 관세평가협정이 적용되지 않는다고 주장하였으나, 패널은 기소를 통해 수입시 지불해야 할 관세액을 결정하게 되므로 관세평가협정이 적용된다고 판단하였다. 마지막으로 기소의도를 검토하면서 WTO 법에서는 형사적 의도라는 요건은 문제가 된 조치의 요소(element and aspect)와 분리될 수 있음을 확인하고 있다. 이를 바탕으로 패널은 필리핀의 주장처럼 본 사안에서 문제가 되고 있는 형사기소는 관세평가협정의 대상이 될 수 있다고 결론짓고 있다.

이를 바탕으로 패널은 태국이 관세평가협정 제1.1조 및 제1.2(a)조에 명시되어 있는 의무를 위반하여 PMTL이 신고한 거래가격을 유효한 근거(valid basis)없이 거부하고, 특히 검찰이 PMTL의 담배판매를 둘러싼 정황을 부적절하게 판단함으로써 관세평가협정 제1.2(a)조 2문을 위반하였다고 판단하였다. 나아가 King Power의 구매가격을 동일한 혹은 유사한 상품의 거래가격으로 부적절하게 인정함으로써 기소가 관세평가협정 제2.1조 (a)호, (b)호 및 제3.1조 (a)호, (b)호를 위반하였다는 필리핀의 주장도 받아들였다.

또한 필리핀은 관세평가협정 제10조는 영업상 기밀을 보호하도록 하고 있는데 태국 정부가 PMTL의 기밀정보인 수입가격을 공개함으로써 WTO 의무를 위반하였다는 주장을 제기하였다. 패널은 언론을 통해 공개된 뉴스에는 누가 이러한 정보를 공개하였는지를 언급하고 있지 않으며 필리핀의 주장은 합리적인 의심으로 명확한 증거를 제시하지 못하고 있으므로 필리핀의 이 부분 주장은 받아들이지 않았다.

(2) GATT 제20조

태국은 형사기소가 관세평가협정에 합치하지 않더라도 이는 법률 또는 규정의 준수를 확보하기 위해 필요한 조치로 GATT 제20(d)조에 의해 정당화된다고 주장하였다. 나아가 기소는 공중 도덕을 보호하기 위해 필요한 조치로 제20조 (a)호에 의해 정당화될 수 있는

사안이라고 주장하였다. 필리핀은 이 사건 형사기소에는 GATT 제20조가 적용되지 않으며, 제20조가 적용되더라도 기소는 Section 27 이행을 확보하기 위해 설계되거나 필요한 조치가 아니라고 반박하였다. 나아가 기소는 위장된 제한(disguised restriction)을 구성하여 제20조 두문의 요건에 합치하지 아니한다고 주장하였다.

패널은 이러한 주장을 검토하기 위해서는 우선 관세평가협정 위반이 GATT 제20조로 정당화될 수 있는지를 검토하고, 이어 태국이 기소가 GATT 제20조 (d)호와 (a)호로 정당화되는지를 증명하였는지를 살펴보았다. 태국은 관세평가협정의 full title이 GATT 제7조의 이행에 관한 협정(Agreement on Implementation of Article VII of the GATT 1994", which refers to Article VII of the GATT 1994)이라는 점, 관세평가협정 전문(preamble)에서 GATT 제7조 규정의 중요성을 인정하고 동 규정의 시행에 있어 통일성과 확실성을 제고하기 위하여 동 규정의 적용을 위한 규칙을 발전시켜 나가길 희망하고 있음을 언급하고 있다는 점, GATT 제20(d)조가 명시적으로 관세법 등 회원국의 법과 규정을 이행하기 위해 필요한 조치를 취할 수 있음을 언급하고 있는 점들을 들어, 관세평가협정에 대해서도 GATT 제20조를 적용할 수 있다고 주장하였다. 패널은 GATT 제20조 적용여부는 관세평가협정과 GATT 1994의 협정문 분석(textual analysis)을 바탕으로 결정되어야 함을 확인하고 있다. 다시 말해 언급된 관세평가협정과 GATT 1994 본문, 특히 제20조 사이의 명확한 문언적 연결(textual link)이 있어야 함을 언급하고 있다. 패널은 태국이 주장하는 것처럼 관세평가협정 제목만으로 관세평가협정이 GATT 제20조를 적용할 수 있는지를 판단할 수는 없다고 하였다. 또한 관세평가협정은 수입품에 대한 관세평가를 어떻게 결정하는지를 구체적이고 기술적으로 언급하고 있는 규정으로 GATT 제7조에 추가되는 그리고 이와는 다른 협정이라고 언급하고 있다. 나아가 협정 전문은 법적인 권리나 의무를 만들어내지는 않으며, 전문의 언급은 적극적인 문언적 기반'affirmative textual basis)이 아니므로 전문에 근거하여 제20조가 관세평가협정에 적용된다고 결론 내릴 수는 없다고 보았다. 또한 상소기구는 반복적으로 균형(balance) 관점에서 다양한 WTO협정의 대상과 목적을 특정해 왔음을 지적하면서 관세평가협정도 내재적으로 균형을 가지고 있음을 언급하고 있다. 패널은 WTO 회원국이 customs fraud에 대처하기 위해 취하는 조치에 대한 재량을 가지고 있지만, 이러한 조치는 잘못된 관세 가격을 전제로 하지 않는 한 관세평가협정상 의무에 저촉되지 않아야 하며, 이러한 관세평가협정이 다른 협정에 비해 제한된 적용범위와 의무를 고려한다면 관세평가협정에 GATT 제20조를 적용할 수 없음을 확인하고 있다.

패널은 이처럼 관세평가협정에 GATT 제20조가 적용될 수 없는 이상, 태국의 형사기소가 (d)호와 (a)호에 합치되는지 여부는 판단할 필요가 없다고 판시했다.

다. VAT 통보요건

태국은 수입산과 국내산 상품과 서비스에 부가가치세(VAT)를 부과하고 있다. 태국 VAT 체계에 따르면 담배수입업자는 태국 소매상에게 담배를 유통할 때 VAT를 지불하게 된다. 과거 태국은 이러한 VAT를 브랜드별로 설정해둔 최대소매판매가(Maximum retail selling prices MRSPs)을 기준으로 부과하고 있었다. 하지만 WTO 분쟁절차에서 패소한 이후 태국은 MRSP를 사용하지 않고, 브랜드별로 수입자가 통지하는 소매판매가(Retail selling prices, RSP)를 기준으로 VAT를 부과하게 되었다.

2012년 8월 31일 태국 재정부(Revenue Department)는 VAT 기준을 변경하는 Notification 187를 고시하였다. 동 고시에 따르면 매년 6월 담배 수입업자는 재정부에 브랜드별 평균실제시장가격(average actual market price)으로 정의되는 RSP를 통보해야 하며, 재정부는 통보된 RSP를 기준으로 7월 1일부터 다음년도 6월 30일까지 VAT를 부과되게 된다. Notification 187이 채택된 후 필리핀은 수입업자들이 Notification 187에 구체화되어 있는 통보요건을 충족할 수 없다는 우려를 전달하고, PMTL도 9월 21일 서한을 보내 실제시장가의 평균인 RSP 대신 소매권장가격(Recommended retail selling price, RRSP)를 통보해야 한다는 의견을 제출하였다. 2012년 9월 28일 Notification 187에 따라 첫번째 통보가 이루어졌고 PMTL은 RRSP를 통보하였다. 2012년 10월 10일 태국 정부는 필리핀에게 이메일로 제조업자가 시장가격을 소매권장가격으로 설정한 경우, 소매권장가격도 통보될 수 있음을 확인해 주었다.

2012년 11월 30일에는 재정부에서 Order Por. 145-2555를 도입하였다. Order Por. 145-2555에 따르면 담배수입업자들은 ‘RSP’를 재정부에 통보하도록 규정하고 있다. 특히 제2.4조에서는 Notification 187에 따라 통보되어야 할 소매가격이 “대다수의 소비자가 담배구입시 소매업자에게 지불하는 실제 구입가격의 평균”(the average of the actual purchase prices paid for cigarettes by the majority of consumers, to retailers)이라고 명시되어 있었다. 하지만 Order Pro. 145-2555 채택이후에도 PMTL은 2013년 6월, 2015년 6월, 2016년 6월에도 지속적으로 RRSP를 재정부에 통보하였고, VAT의 기준으로 RRSP를 사용해줄 것을 요청하였다.

(1) GATT 제10.1조 및 제10.3(a)조

GATT 제10.1조는 회원국들이 특정 무역규정을 신속하게 공지할 의무를 규정하고 있다. 문제가 된 Notification 187 와 Order Por. 145-2555은 담배 수입업자와 국내 담배생산자들이

매년 6월에 평균실제시장가격(average actual market price)을 통보하도록 규정하고 있으며, Order Por. 145-2555에서도 RRSP가 아닌 평균실제시장가격을 통보하도록 명시하고 있다. 필리핀은 태국정부가 RRSP도 통보할 수 있도록 일관되게 허용하고 있으나, 이를 공표하고 있지 않아 GATT 제10.1조에 위반된다고 주장하였다.

패널은 GATT 제10.1조 위반을 판단하기 위해서는 Notification 187과 Order Pro.145-2555를 이행하기 위해 수입업자들이 RRSP 통보를 했고, 이를 재정부에서 수락한 것이 GATT제 10.1조에서 의미하는 법(law), 규정(regulation), 판결(judicial decision) 혹은 행정규칙(administrative ruling)인지를 검토하였다. 특히 재정부의 행위가 GATT 제10.1조상의 행정규칙에 해당하는지를 살펴보았다. 패널은 해당 경우 서면형식은 아니나 관행 또는 반복되는 행위가 있었음을 확인하면서, GATT 제10.1조에서 의미하는 행정규칙에 포함된다고 보았다. 나아가 가정적으로 새로운 담배수입법자가 태국에서 사업을 시작할 경우, Notification 187와 Order Pro.145-2555에 명시된 문구만을 보았을 때 새로운 수입업자는 RRSP 통보도 통보요건을 충족한다는 점을 알 수 없을 것이라는 점을 언급하고 있다. 이러한 점에서 태국 재무부는 통보요건 충족을 위한 방식을 해당 규정에 서면으로 제시해야 할 것이며, 따라서 재무부의 행위는 GATT 제10.1조에 합치하지 않는다고 판단하였다.

나아가 필리핀은 VAT 통보규정이 합리적이지 않으므로 GATT 제10.3(a)조에 합치하지 않는다고 주장하였다. GATT 제10.3(a)조는 법, 규정, 결정과 규칙이 통일되고 공정하며 합리적인 방법으로 이루어질 것을 규정하고 있다. 패널은 지난 몇 년간 태국 정부가 RRSP 통보를 인정하였지만 RRSP 통보가 Notification 187과 Order Pro.145-2555를 이행하는 공식적 권리(formal right)는 부인해 왔으므로, 태국의 VAT 통보규정이 합리적인 방식으로 이루어지지 않았다는 필리핀의 주장도 받아들였다.

(2) GATT 제3.4조

필리핀은 Notification 187과 Order Pro.145-2555가 GATT 제3.4조도 위반한다고 주장하였다. 패널은 Notification 187과 Order Pro.145-2555가 수입자와 국내생산자에게 동일한 통보요건을 두고 있지만, 패널설치 당시 태국 경쟁법에 따르면, 담배 수입업자들이 소매판매가격을 설정하는 것은 경쟁법위반이 되거나 위반이 될 수 있는 상황이었다. 반면, 태국 담배 제조업체인 TTM은 이러한 경쟁법 적용의 예외를 인정받아 고정된 가격으로 소매업체와 계약을 체결할 수 있는 상황이었다.

패널은 GATT 제3.4조 위반을 판단하기 위해서는 첫째, 수입상품과 국내상품이 동종물품

(like products)이어야 하고, 둘째 문제가 되는 조치가 국내 판매나 판매를 위한 제공, 구매, 운송, 유통 또는 사용에 영향을 주는 법, 규정 혹은 요건에 해당되어야 하며, 셋째, 수입 산이 같은 국내산보다 불리한 대우(less favorable treatment)를 받는다는 점을 검토해야 함을 확인하였다. 패널은 첫째, 두번째 요건이 충족된다는 점은 분쟁당사국간 이견이 없음을 확인하고 있다. 하지만 세번째 요건인 불리한 대우를 충족하는지를 검토하면서 패널은 태국의 VAT 체제와 경쟁법 운영으로 인해 통보요건이 수입품과 국산품간의 경쟁 조건을 수정시키고 있는지를 판단하였다. 구체적으로 패널은 담배 수입업자들이 법규 위반 위험이 노출되는지 아니면 추가적인 행정적, 재정적 부담을 초래하고 있지는 않은지를 살펴보았다. 결론적으로 VAT 통보요건은 국내 제조업체들은 해당되지 않는 법적 위험에 수입업자들이 노출되게 만들고 있으며, 이러한 법적 위험을 해결하기 위해서는 추가적인 행정부담을 지게되므로 경쟁조건을 변경시키는 결과를 초래하게 된다고 판단하였다. 그 결과 태국의 조치는 GATT 제3.4조 위반이라고 판단하였다.

작성자: 법무법인(유) 세종 국제통상법센터