

# China —Measures Affecting Imports of Automobile Parts (WT/DS339, WT/DS340, WT/DS342)

(2009년 1월 12일 상소기구 보고서 채택)

## 1. 사실관계

EC, 미국 및 캐나다는 중국이 수입 자동차부품에 적용하고 있는 다음의 조치들이 GATT 등 WTO협정에 위반된다는 이유로 중국을 제소하였다.

- 중국의 자동차산업 개발정책(Policy on Development of the Automotive Industry)을 규정하고 있는 위원회령(이하, Policy Order 8)
- 수입자동차부품 행정규칙(Administrative Rules on Importation of Automobile Parts Characterized as Complete Vehicles)(이하, Decree 125)
- 수입자동차부품 검증규칙(Rules on Verification of Imported Automobile Parts Characterized as Complete Vehicles)(이하, 관세청 Announcement 4)

해당 규정들은 중국 내수시장에서 판매되는 특정 차종의 생산과 조립에 사용되는 수입 자동차부품에 적용되는 과징금(charge)과 행정적 절차(administrative procedure)를 명시하고 있다. Decree 125 제21조에 명시된 기준을 충족하는 수입 자동차부품의 경우, 완성차로 분류되어(characterized as complete vehicles) 25%의 관세율이 적용되게 된다. 이는 중국이 양허표상 완성차(HS 8702, 8703, 8704)에 부과하고 있는 평균 양허관세와 동일한 수준이지만, HS 8706, 8707 및 8708로 분류되는 중간재인 자동차부품에 적용되는 평균 10%의 관세보다는 높은 수준이다.

Decree 125 제21조에서는 완성차로 간주되는 기준으로 다음 3가지를 제시하고 있다. 즉, (1) 자동차 조립 목적으로 수입된 CKD 조립부품(completely knocked-down kits) 또는 SKD 조립부품(semi knocked-down kits), (2) 제4조의 범위에 속하는 조립목적으로 수입되는 차체와 엔진, 조립목적으로 최소 3개의 조립부품과 함께 수입되는 차체 또는 엔진, 조립목적으로 최소 5개의 조립부품과

함께 수입되는 차체 및 엔진 이외의 부품, (3) 수입부품의 총 가격이 해당 완성차 가격의 최소 60%에 해당하는 부품이다. 이러한 기준에 해당되는 수입 자동차부품의 경우, 조립이 완료될 때까지 중국 관세청은 해당 부품에 부과되는 관세를 결정하지 않고, 자동차 조립이 완료된 후 검증절차를 거쳐 관세를 결정 부과한다. 이에 따라 수입 자동차부품 검증에 소요되는 시간과 이와 관련한 행정적 부담이 증가하게 된다. 다만 수입된 자동차 부품이 중국에서 상당한 가공을 거칠 경우 해당 부품을 국내 자동차 부품으로 간주한다.

제소국들은 이와 같은 중국의 조치가 GATT뿐만이 아니라 TRIMS 협정, 보조금 및 상계관세에 대한 협정 및 중국의 WTO 가입의정서에 제시되어 있는 의무에 위반됨을 주장하였다. 아래에서는 GATT협정을 중심으로 검토된 이슈들을 살펴보고자 한다.

## **2. 주요 쟁점별 이슈 및 판단기준**

### **가. GATT 제3조 위반여부**

#### **(1) GATT 제3.2조 1문**

제소국들은 수입 자동차 부품에 부과되는 중국의 부과금(charges)은 동 부품을 수입한 후 중국내에서 해당 부품을 실제로 사용(조립)하는 데 부과되고 있으므로 GATT 제3.2조 1문에서 의미하는 내국과징금(internal charge)에 해당한다고 주장하고 있는 반면, 중국은 이러한 과징금 부과가 수입을 조건으로 부과되고 중국의 관세양허표에 언급되어 있는 관세 의무에 따르고 있으므로 GATT 제2.1(b)조 1문에서 의미하고 있는 통상적인 관세(ordinary customs duty)에 해당한다고 주장하고 있다. 이에 패널은 우선 문제의 과징금 부과조치가 GATT 제3.2조의 내국 과징금에 속하는지를 검토하였다.

패널은 GATT 제2.1(b)조 1문에 언급되어 있는 '수입당시'(on their importation)의 일반적인 의미를 검토하면서 이는 엄격하고 정확한 시간적 요소(strict and precise temporal element)를 포함하고 있음을 강조하고 있다. 다시 말해 상품에 부과되는

통상적인 관세를 지불할 의무는 수입당시(at this moment, and this moment only) 발생하는 것을 말한다고 보고 있다. 반면, GATT 제3.2조에서 의미하는 내국세 혹은 내국과징금(internal tax or other internal charge)은 상품의 수입 후에 발생하는 국내적 요소(internal factors)에 근거하여 부과되는 것을 말한다고 보았다. GATT 제3조에 대한 *Ad Article III*에서도 내국과징금을 판단함에 있어 이러한 과징금이 언제 어디에서 부과되었는지를 살펴봐야 하는 것은 아니라는 점을 확인하고 있다. 또한 패널은 GATT 제2.1(b)조 1문에서 언급하고 있는 통상적인 관세(ordinary customs duty)는 내국세나 과징금과 달리, 다른 회원국의 영토로 들어오는 그 순간에 부과되는 것으로 GATT 제2.1(b)조 2문에 언급되어 있는 "기타 모든 관세 또는 과징금"(all other duties or charges)보다 더 좁게 해석되어야 함을 언급하고 있다. 요컨대 패널은 GATT 2.1(b)조 1문에서 언급하고 있는 통상적인 관세는 해당 상품에 대해 그리고 그 수입시에 부과되는 것(a charge on products, on their importation)을 의미하며 특히 시간적 제한을 언급하고 있는 두번째 요소(on their importation)가 중요하다고 보았다. 이를 바탕으로 패널은 Decree 125 제5조, 제28조에서 완성차 조립 단계에서(at the stage when complete vehicles are assembled), 수입 자동차부품이 완성차에 완전히 조립된 후(after the imported automobile parts have been assembled into complete vehicles)에 결정되고 부과되는 과징금은 GATT 제3.2조에서 규정하는 내국과징금에 해당한다고 결론지었다.

다음으로 패널은 1) 수입 자동차부품이 국내 자동차부품과 동종물품(like products) 인지, 2) 수입산이 국내산에 적용되는 세금이나 과징금을 초과하여(in excess of) 적용되었는지를 검토하였다. 첫번째 이슈와 관련하여 조치가 단지 원산지(origin)라는 단일 기준을 적용하여 이루어졌기 때문에 수입물품과 국내물품은 동종물품 요건을 충족한다고 판단하였다. 두번째 이슈와 관련하여 "초과하여(in excess of)"의 의미는 상당히 엄격한 기준을 가지고 있는 것으로 수입산 부품에 대하여 10%가 아닌 25%가 부과된 것은 GATT 제3.2조에서 의미하고 있는 초과하여 부과된 것으로 이해된다는 점을 확인하고 있다.

상소심에서 중국은 패널이 문제의 조치가 제3.2조상의 내국과징금(internal charge)이라고 판단한 것은 잘못이라고 주장하였다. 중국은 HS 코드 '일반 해석규칙

(General Rules for the Interpretation of the Harmonized System: GIR) 2(a)에 따라 각국 관세당국은 조립되지 않은 자동차 부품을 완성차로 분류할 수 있을지 여부를 결정할 수 있으므로 따라서 패널은 이 점을 고려하여 수입부품에 대한 과징금이 내국과징금인지 통상적인 관세인지를 결정해야 한다고 주장하였다. 상소기구는 문제의 과징금(charges)이 내국과징금(internal charges)인지 통상적인 관세(ordinary customs duties)인지 여부는 제2.1(b)조와 제3.2조의 범위와 의미를 해석하여 구분 기준을 제시하면 되는 것이고 중국이 주장하는 바처럼 자동차 부품이 중국의 양허표 상 완성차로 구분될 수 있는지 여부를 검토하여 결정하는 것이 아니라는 점을 지적하고 있다. 나아가 중국은 GATT 제3.2조에 언급되어 있는 내국과징금에 대한 패널의 해석에 대해서는 상소하지 않았지만, 상소기구는 패널의 내국과징금 결정기준을 검토하기 위해서는 제3.2조에 대한 패널의 해석도 함께 검토해야 한다고 전제하고, 패널이 결정한 것과 같이 내국과징금 여부를 판단하기 위한 핵심 요소는 이러한 과징금을 지불하는 의무가 국내적 요소로 발생하는지 여부임을 확인하고 있다. 반면, 중국이 언급한 HS 코드는 상품의 분류 이슈와 관련되는 것으로 GATT 제3.2조상의 내국과징금 여부를 해석하는데 관련된 문맥(context)이 아니라고 보았다. 따라서 GIR 2(a)에서 여러 화물로 수입되는 자동차 부품을 추후 조립을 통해 완성차로 분류할 수 있음을 언급하고 있더라도, 이는 GATT 제2.1(b)조에 따라 통상적인 관세를 정의하는 기준에는 영향을 미치지 아니한다고 보고 있다.

이어 상소기구는 패널이 본건 과징금의 특징으로 다음의 4가지, 즉 (i) 지불의무가 자동차 부품이 통관 후 자동차 조립/생산시 국내적으로 발생하고 있다는 점, (ii) 과징금은 수입자가 아닌 자동차 제조업체에 부과되고 있다는 점, (iii) 수입 자동차부품의 사용방법에 따라 부과되며, 부품이 통관되는 순간 부과되지 않는다는 점, (iv) 식별된 수입자동차 부품은 같은 컨테이너나 배를 통해 동일한 순간에 수입되더라도 조립되는 자동차 모델에 따라 다른 과징금이 부과될 수 있다는 점을 들고 있음을 확인하였다. 이에 추가하여 상소기구는 문제의 과징금이 수입시점에 이루어지는 수입신고서(declaration made at time of importation)가 아닌 완성차의 조립/생산 이후 이루어지는 관세납부 신고서(declaration of duty payment)를 바탕으로 과징금 적용 여부가 결정된다는

점을 언급하였다. 상소기구도 이러한 다양한 특징들을 고려하여 중국 과징금이 제3.2조상의 내국과징금이라고 본 패널의 결론을 지지하고 있다.

## 2) GATT 제3.4조

제소국들은 문제가 된 조치가 GATT 제3.4조도 위반한다는 주장을 제기했다. 반면 중국은 해당 조치는 국경 조치이므로 GATT 제3.4조가 규율하는 범위에 해당하지 않는다고 주장하였다. 패널은 GATT 제3.4조 위반 여부를 판단하기 위하여 1) 수입산과 국내산이 동종물품(like products)인지, 2) 조치의 근거가 된 규정이 제3.4조에 말하는 법, 규정 또는 요건에 해당하는지, 3) 이러한 법, 규정 또는 요건이 국내판매나 판매를 위한 제공, 구매, 운송, 유통 또는 사용에 영향을 미치는지, 4) 수입산이 국내산에 비해 불리한 대우(less favourable treatment)를 받았는지를 검토하였다.

패널은 GATT 제3.4조에서 의미하는 동종물품은 GATT 제3.2조상의 동종물품보다 더 넓은 개념이라고 하면서 이미 수입 부품과 중국 부품은 GATT 제3.2조에서 의미하는 동종물품에 해당한다고 보았기 때문에 제3.4조에서 언급하고 있는 동종물품에도 해당한다고 보았다. 이어 중국의 조치는 수입 자동차부품을 이용하는 자동차 제조업자들에게 다양한 행정 절차를 부과하고 있으므로 GATT 제3.4조에서 언급하고 있는 법, 규정 또는 요건에 해당함을 확인하였다. 나아가 앞서 본건 과징금은 GATT 제3.2조에서 의미하는 내국과징금임을 확인하였으므로 이러한 과징금의 적용과 연관된 행정적 절차를 규정하고 있는 중국의 규정들은 국내 판매, 판매를 위한 제공, 구매, 운송, 유통 또는 사용에 영향을 주는 규정에 해당한다고 판단하였다. 마지막으로 문제가 된 조치는 수입산 부품의 행정적 부담을 가중시키고 조립작업에 대한 비용을 추가하고 있어 중국시장에서 경쟁 조건을 변동시키고 자동차 생산자들이 수입산보다 국내산을 선택하도록 유도하고 있으므로 GATT 제3.4조에서 말하는 불리한 대우를 하고 있다고 판단하였다.

중국은 상소심에서 중국의 조치는 통상적인 관세와 그와 관련된 행정절차이므로 제3.4조의 적용범위에 포함되지 않으므로 패널의 결론은 잘못되었다고 주장하였으나, 상소기구는 앞서 중국의 조치는 통상적인 관세가 아닌 내국과징금에 해당된다는 점을 확인하였음을 언급하면서 이 부분에 대한 중국의 주장을 기각하였다.

### 나. GATT 제2조 위반 여부

제소국들은 중국의 조치가 GATT 제2조에 위반된다는 “대안적 주장(alternative claim)”도 제기하였다. 제소국들은 중국의 조치가 통상적인 관세에 해당한다 하더라도 이는 양허표를 초과하여 부과되었으므로 GATT 제2.1(b)조 및 제2.1(a)조를 위반한 것이라고 주장하였다. 본건과 관련한 중국의 양허표는 아래와 같다.

HS 코드	자동차 관세	관세상한선
87.02	10인이상(운전자를 포함한다) 수송용 자동차	최종 관세 상한선 25%
87.03	주로 사람을 수송할 수 있도록 설계된 승용자동차와 그 밖의 차량[제8702호의 것은 제외하며, 스테이션왜건(station wagon)과 경주용 자동차를 포함한다]	최종 관세 상한선 25%
87.04	화물자동차	최종 관세 상한선 6%, 15%, 20%, 25%
87.06	엔진을 갖춘 새시(제8701호부터 제8705호까지의 자동차용으로 한정한다)	최종 관세 상한선 10%, 20%
87.07	차체(운전실을 포함하며, 제8701호부터 제8705호까지의 자동차용으로 한정한다)	최종 관세 상한선 10%
87.08	부분품과 부속품(제8701호부터 제8705호까지의 차량용으로 한정한다)	최종 관세 상한선 대부분 10%
84.07	왕복이나 로터리 방식으로 움직이는 불꽃점화식 피스톤 내연기관(제87류에 포함되는 자동차에 사용되는 피스톤 엔진)	최종 관세 상한선 10%
84.08	압축점화식 피스톤 내연기관(디젤엔진이나 세미디젤엔진)(제87류에 포함되는 자동차에 사용되는 엔진)	최종 관세 상한선 5%, 5.4%

패널은 상소기구가 문제가 된 조치가 제3.2조에서 의미하는 내국과징금이 아니라고 볼 경우, 상소기구가 분석을 완료할 수 있도록 제소국들의 대안적 주장을 검토하기로 결정하였다. 패널은 중국의 조치가 GATT 제2조 범위 안에 포함된다는

가정하에, GATT 제2조 위반을 판단하기 위하여 중국의 조치의 특징을 살펴보았다. 제소국들은 중국의 조치로 인해 자동차 부품수입시 부과되는 통상적인 관세가 25%가 되어 중국의 양허표 상에 언급된 10%를 초과하게 되므로 GATT 제2.1(b)조 위반이라고 주장하였다. 반면 중국은 자동차부품이 복수의 선적으로 수입되는 경우 이러한 부품들이 함께 자동차의 본질적인 특징(essential character)을 가지는 경우, 완성차로 보아 관세를 징수할 수 있어야 한다고 주장하였다.

패널은 이를 판단하기 위해서는 중국 양허표상의 자동차(motor vehicle)에 복수의 선적을 통해 국내 조립을 위해 수입되는 자동차부품도 자동차에 해당되는지 여부와 이러한 수입자동차 부품의 본질적 특성이 하나의 화물로 수입되는 자동차와 동일한 경우도 양허표상 자동차에 포함되는지를 검토해야 함을 언급하고 있다. 이에 따라 비엔나협약에 있는 해석규칙을 적용하여 복수선적(multiple shipment) 이슈와 본질적 특성(essential character) 이슈를 중심으로 중국의 양허표상 자동차(motor vehicle)를 해석하고 있다.

#### (1) 복수 선적(multiple shipment)

첫째, 패널은 자동차(motor vehicles)의 일반적인 의미(ordinary meaning)를 파악하기 위하여 우선 사전적 정의를 살펴보고, Motor car, Motor Vehicle, Vehicle, Car, Motor에 대한 사전적 정의에는 여러 선적으로 수입되는 자동차 부품은 포함되지 않는다고 보았다.

둘째, 자동차의 문맥(context)를 살펴보았다. 패널은 87류에 포함되어 있는 다른 호들과 HS 해석규칙인 GIR 1과 GIR 2를 검토하였다. 특히 중국은 GIR 2(a)<sup>1</sup>에 언급되어 있는 "as presented"라는 용어는 여러 화물로 수입되는 자동차 부품도 포함하도록 하고있어 중국의 주장을 뒷받침하고 있고, 이러한 점은 HS 위원회 결정

---

<sup>1</sup> "Any reference in a heading to an article shall be taken to include a reference to that article incomplete or unfinished, provided that, *as presented*, the incomplete or unfinished article has the essential character of the complete or finished article. It shall also be taken to include a reference to that article complete or finished (or falling to be classified as complete or finished by virtue of this rule), *presented* unassembled or disassembled." (emphasis added)

1995(HS Committee Decision 1995) 제10항<sup>2</sup>과 함께 해석하면 명확해진다고 주장하였다. 반면, 제소국들은 GIR 2(a)가 관세당국으로 하여금 *단일* 선적으로 수입되는 완성품의 부품이 완성품과 본질적인 특징이 같은지를 판단하도록 하고 있는 것이고 *복수* 선적으로 수입되는 부품들에 대해서는 적용되지 않으며, 중국이 언급하고 있는 제10항은 원산지에 해당하는 부분으로 관련이 없다고 주장하였다. 패널은 중국의 주장을 검토하면서 우선 GIR 2(a)는 제한적인 적용범위를 가지고 있으며, 단지 상품이 세관에서 분류되는 그 특정 순간에만 적용되고 있음을 확인하고 있다. 나아가 중국이 언급하고 있는 HS 위원회 결정은 중국 양허표에 언급되어 있는 자동차(motor vehicle)을 해석하는 것과 직접 관련되어 있지 않으며, 나아가 중국의 주장처럼 결정과 규칙이 자동차 부품을 분류함에 있어 국가의 재량을 포함하고 있다고 보더라도 이는 단순히 분류 규칙에 적용될 뿐이라고 보았다. 이를 바탕으로 자동차를 둘러싼 문맥도 복수 화물로 수입되는 자동차 부품은 자동차에 포함되지 않음을 확인하고 있다.

셋째, WTO협정 및 GATT 1994의 목적(object and purpose)을 볼 때, 패널은 관세 양허의 안정성과 예측가능성이 WTO협정과 GATT 1994의 목적이라 할 것인데 만약 자동차(motor vehicle)라는 용어를 해석함에 있어 여러 화물을 통해 수입되는 자동차 부분과 부품을 포함시킨다면 중국의 양허표로 보장되는 시장접근의 안정성과 예측가능성을 약화시키고 관세와 비관세 장벽의 상당한 감축을 도모하려는 협정의 목적에도 반한다고 보았다.

네번째, 후속 관행(subsequent practice)을 검토하기 위하여 WTO 협정 가입 후 중국의 관행과 중국 가입 후 다른 회원국들의 관행을 살펴보았다. 중국은 (i) 캐나다 관세당국의 가구에 대한 품목분류 결정, (ii) 반덤핑 및 상계관세와 관련하여 회원국이 도입하고 있는 우회방지(anti-circumvention) 조치, (iii) 분할선적(split

---

<sup>2</sup> 10. The Committee decided, by 12 votes to none, to include the Nomenclature Committee's decision in its Report. Thus, the Committee decided that the questions of *split consignments* and *the classification of goods assembled from elements originating in or arriving from different countries* are matters to be settled by each country in accordance with its own national regulations." (emphasis added)

consignments)와 관련된 관행을 제시하였으나, 패널은 캐나다의 품목분류 결정은 GIR 2(a) 원칙이 적용되고 있는 사례이지만 비엔나협정 제31(1)(b)조에 언급되어 있는 후속 관행에 해당되는 조치는 아니고, 반덤핑과 상계관세의 경우, 통상적 관세와는 다른 WTO협정이 적용되고 있으며, 중국의 주장대로 반덤핑과 관련하여 적용되는 우회방지에 대한 각료 결정(Ministerial Decision on Anti-Circumvention)<sup>3</sup>의 경우, 이러한 결정이 통상적인 관세나 GATT 제2조가 적용되는 회원국의 양허표에 대해서 이루어질 것을 언급하고 있지 아니함을 지적하고 있다. 마지막으로 패널은 중국이 제시한 분할선적(split shipment) 사례는 이 사건에서 문제 되고 있는 복수선적(multiple shipment)과는 다른 것으로 역시 후속 관행을 구성한다고 볼 수 없다고 판단하였다.

다섯째, 해석의 보충적 수단(Supplementary means of interpretation)으로 패널은 중국이 WTO 가입 전에 이러한 조치를 취했는지를 살펴보았으나 중국은 WTO 가입 전에 중국이 본건 조치를 운영하였다는 증거를 제시하지 못했고, WTO 회원국들의 분류 관행도 중국 양허표상의 자동차(motor vehicle)에 대한 중국의 해석을 지지하고 있지 않음을 확인하였다.

이러한 이유로 패널은 중국의 관세 양허표 HS 8702-8705에 명시되어 있는 자동차(motor vehicle)에는 복수의 선박으로 수입되는 자동차 부품은 포함되지 않으며, 따라서 중국의 조치가 GATT 제2조 범위안에 포함된다고 가정하더라도 중국의 조치는 수입 자동차 부품에 대하여 양허표에 명시된 것을 초과하여 관세를 부과하

---

<sup>3</sup> "Decision on Anti-Circumvention  
Ministers,

*Noting* that while the problem of circumvention of anti-dumping duty measures formed part of the negotiations which preceded the Agreement on Implementation of Article VI of GATT 1994, negotiators were unable to agree on specific text,

*Mindful* of the desirability of the applicability of uniform rules in this area as soon as possible,

*Decide* to refer this matter to the Committee on Anti-Dumping Practices established under that Agreement for resolution."

는 효과를 가지고 있으므로 GATT 제2.1(a)조 및 (b)에 합치하지 않는다고 결론지었다.

## (2) 본질적 특성(essential character) 테스트

패널은 자동차의 본질적 특성을 언급하면서 일정한 부품의 조립체를 자동차로 간주하도록 하는 Decree 125 제21조와 22조가 중국의 양허표상의 의무를 위반하고 결과적으로 GATT 제2.1조 (a)항과 (b)항을 위반하는지를 검토하였다. 패널은 EC와 캐나다가 주장한 대로 엔진이 장착된 새시(chassis fitted with engines)는 중국 양허표상 HS 8706으로 분류되나, Decree 125 제21(2)(b)조에 따르면 자동차(motor vehicle)로 분류될 수 있게 되어 GATT 제2조를 위반한다고 판단하였다. 즉, 패널은 Decree 125 제21(2)(b)조에 따르면<sup>4</sup>, 엔진과 최소 3개의 기타 조립품이 수입되는 경우, 자동차(motor vehicle)로 간주되는데, 엔진이 장착된 새시는 새시 조립품(chassis assembly), 변속기 조립품(transmission assembly), 다이브엑셀 조립품(dive-axel assembly), 비 다이브엑셀 조립품(non drive-axel assembly), 운전 시스템(steering system), 브레이크 시스템(brake system)을 포함하게 되어, 이를 자동차로 보아 HS 8702-8705로 분류하게 되므로 결국 HS 8706 분류와는 합치하지 않게 됨을 확인하고 있다.

이어 패널은 가격(value)를 기준으로 관세 품목분류를 하고 있는 Decree 125 제21(3)조를 검토하였다<sup>5</sup>. 제소국들은 GIR을 포함한 HS나 양허표 87류에서도 이러한 가격을 기준으로 품목분류할 것을 언급하고 있지 않음을 주장하였다. 반면 중국은 완성품 가격과 비완성품 가격 비교를 품목분류 기준으로 활용할 수 있다고 주장하였다. 패널은 제21(3)조에 포함되어 있는 "완성품 가격에 대한 비완성품 가격(the value of the incomplete good in relation to the value of the completed good)"을 판단하기 위해서는 완성품 가격(the value of a completed good), 다시

---

<sup>4</sup> "imports of a **body** (including cabin) assembly *or* an **engine** assembly, **plus at least three other assemblies** (systems), for the purpose of assembling vehicles" (emphasis added)

<sup>5</sup> "(3) the total price of imported parts accounts for at least 60% of the total price of a complete vehicle of that vehicle model. This criterion shall enter into force on July 1, 2006.

말해 완성차의 가격에 대한 구체적인 정보가 필요한데 수입업자가 수입 시점에 완성차의 정확한 가격을 파악하는 것은 상당히 어렵다는 점을 지적하고, 중국의 주장을 배척하였다.

마지막으로 Decree 125 제22조를 살펴보았다. 동 조항은 8개의 조립품을 지정하여 수입조립품으로 간주(deemed imported assemblies)하고, 제21(2)조 및 (3)에 따라 완성차로서의 본질적 특징(essential character)을 결정할 때 활용하고 있다. 패널은 제22조에서 의미하는 조립품(assemblies)으로 인해 수입 자동차 부품이 완성차로 간주될 가능성이 높아지기 때문에, GIR 2(a)에 따라 특정 자동차 부품이 자동차로서의 본질적 특징을 갖는지를 적절히 판단하는데 방해가 되는 것으로 판단하였다. 따라서 제22조에 제시된 기준은 GIR 2(a)에 합치하지 않으며, GATT 제2.1(a)조와 (b)에 언급된 의무에 합치하지 않다고 판단하였다.

#### **다. GATT 제20(d)조에 의한 정당화 여부**

중국은 쟁점조치가 GATT 제3.2조와 제3.4조에 합치하지 않더라도 GATT 제20(d)조에 따라 정당화된다고 주장하였다. 하지만 중국은 어떻게 조치가 GATT 제20(d)조로 정당화하는지에 대한 구체적인 증거를 바탕으로 한 사실이나 법적 주장을 제시하고 있지 않았다. 다만 중국은 제3조 위반을 정당화하기 위해 GATT 제20(d)조를 언급하고 있고, 관련하여 중국 국내 관세율표 해석을 위한 다양한 자동차 관세 규정들을 제시하였다. 우선 패널은 중국이 제시한 국내 규정들이 양허표 및 GATT 제2.1조 (a)항 및 (b)항에 합치하지 않는 규정이라고 판단하였다.

그러나 패널은 검토를 완성하기 위하여 중국의 조치가 GATT에 합치하는 규정이라고 가정하고 중국의 조치가 GATT 제20(d)조로 정당화될 수 있는지를 살펴보았다. GATT 제20(d)조를 인용하기 위해서는 1) 문제의 조치가 법과 규정의 이행을 확보하기 위해 설계되었는지(designed), 2) 그 조치가 GATT 제20(d)조에서 언급하고 있는 이행을 확보하기 위한(to secure compliance with) 법 또는 규정에 해당하는지를 검토해야 한다고 전제하고 먼저 쟁점조치가 법과 규정 준수를 위해 설계

(designed)되었는지를 검토하였다. 중국은 Policy Order 8의 Chapter XI은 중국의 자동차 및 자동차 부품에 대한 관세조항의 관리와 이행을 위한 것으로 자신들의 조치는 법과 규정의 준수를 위한 조치라고 주장하였다. 반면 EC는 Policy order 8 전문(preamble)에서 해당 규정은 중국의 자동차 산업을 2010 국가경제의 핵심산업으로 발전시키기 위한 조치라는 점을 언급하고 있음을 지적하며 중국의 조치는 어떠한 증거로도 뒷받침되지 않는 사후적(*ex post facto*) 합리화를 위한 주장이라고 반박하였다. 미국도 중국의 조치는 중국 자동차 부품산업을 발전시키기 위한 조치로 중국의 조치에는 관세 회피나 관세 우회를 방지하기 위한 목표가 언급되어 있지 않음을 지적하였다. 패널은 Policy Order 8의 전문과 Chapter VIII에 포함된 제30조, 제31조, Chapter XI 제52조 등을 검토하고 해당 규정이 중국 자동차 제조업자 및 운송 제조업자들에게 자동차 부품 제조의 기술적 발전을 도모하고 있음을 확인하였다. 나아가 규정의 언어나 해당 조치를 도입한 상황을 고려할 때 중국이 주장하는 바와 같이 문제의 조치가 자동차에 부과되는 고율의 관세를 회피하거나 우회하는 것을 대응하기 위하여 설계된 조치는 아니라고 판단하였다.

나아가 패널은 중국의 조치가 중국의 법과 규정의 이행을 확보하기 위한(to secure compliance) 조치인지를 검토하였다. 중국은 쟁점조치가 자동차 관세를 우회하는 행위를 예방하기 위한 조치로 주장하면서, 이러한 관세 우회(circumvention)에는 (1) 타이어나 와이퍼 등 자동차 부품의 제거 후 이를 부품으로 신고하는 방법, (2) 본질적으로 자동차의 특징을 가지는 수입 부품이나 부분품을 같은 날 동일한 항구로 별도의 화물로 수입하는 방법, (3) 본질적으로 자동차의 특징을 가지는 수입 부품이나 부분품이 여러 화물로 다른 날 다른 항구로 수입하는 방법이 있다고 주장하였다. 제소국들은 우선 중국이 주장하는 우회(circumvention)라는 개념이 WTO협정에 존재하지 않으며 관세양허표에도 합치되지 않는다고 주장하고, 따라서 중국은 왜 자동차 관세조항의 우회 방지가 관세 스케줄 상의 의무에 합치하지 않는지, 그리고 왜 쟁점조치로 이를 예방해야 하는지를 설명해야 한다고 지적하고 있다. 또한 중국의 주장에 따르면, 관세를 우회할 의도가 없이 일반적인 기업 운영 차원에서 자동차 부품을 수입하여 조립하는 경우도 우회가 될 수 있는데 이러한 경우 어떠한 법적 근거를 적용하는지를 설명하

지 못하고 있다는 점도 지적하고 있다.

패널은 우선 WTO협정과 *Dictionary of Trade Policy Terms*에서 "circumvention"이라는 용어를 살펴보고 이를 통해 국제통상 맥락에서 circumvention과 anti-circumvention이라는 용어는 일반적으로 통상적인 관세와 연결되지 않음을 확인하고 있다. WTO협정에서 circumvention은 반덤핑관세, 원산지규정이나 농업협정에서 발견되고 국내 조세법에서 자주 활용되는 개념이나 관세와 관련하여 존재하지 않는다고 보았다. 중국 관세양허표에 따르면 완성차의 경우 평균 25%, 자동차 부품의 경우 평균 10%의 관세가 부과된다. 이러한 상황에서 수입업자나 자동차 제조업자는 일반적인 기업 운영의 방식으로 자동차 부품과 조립품을 수입하여 완성차로 조립하는 방식을 취할 수 있다. 하지만 중국은 완성차보다 자동차 부품 수입을 유도하기 위한 방안으로 양허표상에 완성차와 자동차 부품의 관세율을 달리 정하였음을 언급한바 있다. 따라서 중국은 circumvention이라는 개념을 설명하면서 중국은 수입업자들이 관세가 높은 완성차를 수입하는 대신 자동차부품을 수입하여 국내에서 조립하는 관행을 보이고 있다고 주장하고 있으나, 중국은 이러한 행위가 왜 중국 양허표상의 의무와 합치하지 않는지를 설명하고 있지 못하고 있다고 판단했다. 나아가 패널은 수입업자들이 허위로 상품을 신고하거나 불법적인 서류를 제출할 수 있지만 이는 회원국 양허표에서 다루어질 이슈가 아님을 언급하고 있다. 이러한 분석에 기초하여 패널은 중국이 쟁점조치가 자동차 관세 조항의 "우회"방지를 위한 조치에 해당하는지를 설명하지 못하였으므로 GATT 제20조 (d)호의 국내 법규정의 이행을 확보하기 위한 조치라는 점에 대한 입증책임을 이행하지 않았다고 보았다.

결론적으로 패널은 중국은 문제가 된 조치가 GATT 제20(d)조로 정당화된다는 중국의 주장을 받아들이지 않았다. 중국은 이러한 패널의 결론에 대해 상소하지 않았다.

작성자: 법무법인(유) 세종 국제통상법센터