

India — Additional and Extra-Additional Duties on Imports from the United States (WT/DS360)

(2008년 11월 17일 상소기구 보고서 채택)

1. 사실관계

이 사건은 인도가 특정상품에 대하여 국경에서 부과하고 있는 2종류의 관세-추가관세(Additional Duty: AD)와 가산추가관세(Extra-Additional Duty, EAD¹)-가 GATT에 합치되는지가 문제된 사건이다.

1) 기본관세(Basic Customs Duty: BCD)

인도 중앙정부는 관세법(Customs Act of 1962) 제12조에서 명시되어 있는 기본관세(Basic Customs Duty: BCD)를 부과하도록 명시하고 있으며, 그 수준은 첫번째 및 두번째 스케줄(First and Second Schedule)에 따르도록 규정하고 있다. 첫번째 스케줄에서는 모든 수입품에 대한 관세표준율(standard rate)을 명시하고 있는데, 특정 상품에 대해서는 관세통보(customs notification)를 통해 이를 일부 감면해 주고 있었다. 동 사건에서 문제가 되고 있는 특정알코올 음료의 경우 이러한 면제가 적용되어 패널설치당시 증류주에 대해서는 표준율에 따른 기본관세 150%가 적용되나, 맥주나 와인의 경우 100%의 관세가 적용되고 있었다.

2) 추가관세(Additional Duty: AD)

인도 관세법 제3(1)조에서는 추가관세(Additional Duty: AD) 부과를 명시하고 있다. 추가관세는 인도에서 생산 혹은 제조되는 동종상품에 부과되는 소비세(excise duty)에 상응하는 수준으로 부과된다.² 소비세는 인도 헌법에 따라 중앙정부가 아닌 개별 주가

¹ 동일한 조치를 두고 제소국과 피제소국은 그 명칭을 달리하고 있는데, 제소국인 미국은 Extra additional duty, EAD로 부르고 있는 반면, 피제소국인 인도는 이를 such additional duty as would counter balance taxes such as Sales Tax, Value Added Tax, local tax or any other charges, SUAD로 부르고 있다.

² **Any article** which is imported into India shall, in addition, **be liable to a duty** (hereafter in this section referred to as the additional duty) equal to the excise duty for the time being leviable on a like article if produced or manufactured in India and if such excise duty on a like article is leviable at any percentage of its value, the additional duty to which the imported article shall be so liable shall be calculated at that percentage of the value

해당 주에서 제조 또는 생산되는 알코올 음료에 부과되고 있었다. 2003년 3월 1일자 관세통보(Customs Notification 32/2003)는 알코올 음료에 부과되는 추가관세율을 아래의 표와 같이 구체적으로 명시하고 있다.

상품	호	상품설명	추가 관세율
맥주와 와인	2203, 2204, 2205, 2206	병이나 캔 또는 어떠한 기타 포장 가능한 모든 상품으로 소매 판매되며 CIF 가격기준으로 (a) USD 25 per case를 초과하지 않는 것 (b) USD 25 per case 초과하나 USD 40 per case를 초과하지 하는 것 (c) USD 40 per case를 초과하는 것	75% 종가세 50% 종가세 또는 USD 37 per case 중 높은 금액 20% 종가세 또는 USD 40 per case 중 높은 금액
증류주	2208	병이나 캔 또는 어떠한 기타 포장 가능한 모든 상품으로 소매 판매되며 CIF 가격기준으로 (a) USD 10 per case를 초과하지 않는 것 (b) USD 10 per case 초과하나 USD 20 per case를 초과하지 하는 것 (c) USD 20 per case 초과하나 USD 40 per case를 초과하지 하는 것 (d) USD 40 per case를 초과하는 것	150% 종가세 100% 종가세 또는 USD 40 per case 중 높은 금액 50% 종가세 또는 USD 53.2 per case 중 높은 금액 25% 종가세 또는 USD 53.2 per case 중 높은 금액

of the imported article:

Provided that in case of any alcoholic liquor for human consumption imported into India, the Central Government may, by notification in the Official Gazette, specify the rate of additional duty having regard to the excise duty for the time being leviable on a like alcoholic liquor produced or manufactured in different States or, if a like alcoholic liquor is not produced or manufactured in any State, then, having regard to the excise duty which would be leviable for the time being in different States on the class or description of alcoholic liquor to which such imported alcoholic liquor belongs.

Explanation.— In this sub-section, the expression "the excise duty for the time being leviable on a like article if produced or manufactured in India" means the excise duty for the time being in force which would be leviable on a like article if produced or manufactured in India or, if a like article is not so produced or manufactured, which would be leviable on the class or description of articles to which the imported article belongs, and where such duty is leviable at different rates, the highest duty.

3) 가산추가관세(extra additional duty: EAD)

한편 인도 관세법 제3(5)조에서는 중앙정부가 인도산 물품에 부과되는 판매세, 부가가치세, 지방세 또는 기타 과징금(sales tax, value added tax, local tax or any other charges)에 상응하는 가산추가관세(extra additional duty: EAD)를 부과하도록 명시하고 있었다. 인도는 EAD는 다음의 세가지 종류의 내국세- (1) 주정부의 부가가치세 혹은 판매세(state value-added taxes or sales taxes), (2) 중앙판매세(Central Sales Tax), (3) 주정부 또는 지방정부가 부과하는 기타 지방세 및 과징금(other local taxes and charges)-에 상응하여 부과되고 있다고 언급하였다. 인도는 인도헌법 제286(1)조에 따라 수입거래에 대하여 주정부 VAT나 판매세를 부과하지 못하도록 규정하고 있었다. 하지만 수입품이 국내에서 재판매가 될 경우, 주정부 VAT와 판매세를 중앙정부에서 부과할 수 있도록 하고 있었다. 하지만 이러한 중앙판매세액을 결정하고 실제 부과하는 것은 인도 주정부(Indian state)에서 이루어졌다. 중앙판매세(State sales tax)는 주정부의 VAT 시스템에 포함되지 않는 상품인 알코올 음료, 담배 상품 및 특정 정유제품에 부과된다. 주정부 또는 지방정부가 부과하는 기타 지방세 및 과징금에는 Mandi tax, market committee fees, turnover tax와 transport fees가 있다. 관세법 제3(5)조는 EAD는 수입가격의 4%를 초과하지 않아야 한다고 규정하고 있으며, 이에 따라 관세통보는 가산추가관세율을 4%로 명시하고 있다. 추가관세가 알코올음료에만 한정되고 있는 것과 달리 가산추가관세는 알코올음료 외에도 농산품, HS 84, 85 및 90류에 포함되는 상품들에 부과되고 있었다.

미국은 인도가 부과하고 있는 AD와 EAD는 인도의 관세양허표에 명시된 통상적인 관세(ordinary custom duties) 혹은 기타 모든 종류의 관세 또는 과징금(all other duties or charges of any kind) 수준을 초과하고 있어 GATT 제2.1(a)조와 제2.1(b)조와 합치하지 않는다고 주장하였다. 이에 대해 인도는 쟁점조치는 GATT 제3.2조에서 규정하는 내국세(internal taxes)에 상응하는 과징금으로 GATT 제2.2(a)조에 의해 허용되는 조치라고 주장하였다.

2. 주요 쟁점별 이슈 및 판단기준

가. GATT 제2.1(b)조상의 통상적인 관세(ordinary custom duties)의 의미 및 제2.1(b)조 및 제2.1(a)조 위반여부

미국은 인도의 추가관세(AD)와 가산추가관세(EAD)는 GATT 제2.1(b)조에서 말하는 통상 관세(ordinary custom duties, ODC)에 해당하고, 설사 통상관세에 해당하지 않더라도 동조에서 규정하고 있는 “수입에 대하여 또는 수입과 관련하여 부과되는 기타 모든 종류의 관세 또는 과징금(all other duties or charges of any kind imposed on or in connection with importation, OCD)”에 해당한다고 주장하였다. 반면 인도는 쟁점 추가관세와 가산추가관세는 GATT 제2.2(a)조에서 명시적으로 허용하고 있는 국내 동종물품(like domestic product)에 부과되는 내국세에 상응하는 과징금으로 제2.1(b)조상의 의무가 적용되지 않음을 주장하였다.

미국은 통상적인 관세(ordinary customs duty)는 상품의 수입시(at the time of importation) 부과되는 것으로, 상황에 따라, 단발성 또는 예외적인 상황에 대응하여 부과되지 아니하고 상품의 수입 과정이나(as a matter of course on) 이러한 수입과 관련하여(in connection with) 부과되는 것이라고 주장하였다. 하지만 패널은 GATT 제2.1(b)조에서 언급되고 있는 “기타 모든 종류의 관세 또는 과징금(all other duties or charges of any kind)”과 제2.2(a)에 명시되어 있는 “수입품에 대하여 동종의 국내상품에 부과하는 내국세에 상당하는 과징금(charges on imports equivalent to internal taxes on like domestic products)” 개념을 검토하면서, 미국이 제시하고 있는 통상적인 관세 정의는 수입과정에서 부과되는 과징금(charges which are imposed as a matter of course on imports)이나 동종 국내상품에 부과되는 내국세에 상당하는 과징금(charges which are equivalent to internal taxes on like domestic products)과 구별되지 않음을 지적하고 있다.

패널은 분쟁당사국들간에 추가관세의 법적 성격에 대한 의견 불일치가 있음을 확인하면서, 쟁점조치가 GATT 제2.1(b)조에 해당하는지를 살펴보았다. 이와 관련하여 패널은 GATT 제2.1(b)조에서 언급하고 있는 통상관세(ordinary custom duties,)와 기타 관세 또는 과징금(all other duties or charges)는 같은 종류이며, GATT 제2.1(b)조는 본질적으로 수입을 차별하는 것(inherently discriminate against imports)에 한정하여 적용된다고 언급하고 있다. 또한 제소국인 미국은 문제가 된 조치가 통상적인 관세(ordinary custom duties)에 해당하는지 또는 기타 관세 또는 과징금(all other duties or charges)에 해당하는지에 대해 충분히 설명하지 않고 있으므로 인도의 추가관세가 ‘통상적인 관세’이거나 아니면 ‘기타 관세 또는 과징금’에 해당하여 제2.1(b)조 위반을 구성한다는 미국의 주장을 받아들일 수 없고, 따라서 쟁점조치가 제2.1(b)조 합치하지 않으므로 결과적으로 제2.1(a)조 위반에 해당한다는 미국의 주장도 받아들일 수 없다고 판단하였다.

미국은 상소심에서 패널이 제2.1조 해석에 있어 잘못된 법적 기준을 적용하고 있다고 주

장하였다. 미국은 패널이 제2.1(b)조의 적용범위는 본질적으로 수입을 차별하는 관세와 과징금으로 한정된다고 판단한 것을 오류라고 주장하였다. 상소기구는 통상적인 관세는 상품의 수입시에 적용되나 제2.1(b)조 2문에 언급된 과징금의 경우 수입과 연관되어(in connection with the importation) 부과될 수 있고, 나아가 모든 종류의(of any kind)라는 표현을 덧붙이고 있음에 비추어, 통상관세와 기타 관세 또는 과징금은 유사한 종류일 수도 있지만 어떠한 경우에는 다를 수도 있음을 의미한다고 하여 양자가 같은 종류라고 판단한 패널의 결론에 동의하지 않았다. 또한 상소기구는 GATT 제2.1(b)조가 본질적으로 수입에 차별을 주는 관세나 과징금에 적용된다는 패널의 결론에 대하여, 해당 조항의 문언에 본질적인 차별에 대한 언급이 없으며, 패널의 논리는 국내생산을 보호할 필요가 없는 상황에는 적용되지 않음을 지적하며, 패널의 결론의 배척하였다. 상소기구에 따르면, 관세는 특정 통상정책을 수행하거나 세수확보와 같은 다른 목적을 달성하기 위한 정당한 수단 (legitimate instrument)으로서 원칙적으로 금지되고 있는 수량제한과 비교하였을 때 더 선호되는 통상정책이라는 점, GATT 제2.2조 (b)항과 (c)항에서 언급하고 있는 반덤핑 또는 상계관세나 수수료 등은 국내상품에는 부과되지 않는 것이므로 제2.2조가 본질적으로 수입을 차별한다고 보는 것은 적절하지 않다는 것이다.

다. GATT 제2.2(a)조

1) 제2.2조에 대한 입증책임

패널은 분쟁당사국들의 논쟁은 제2.2(a)조의 적용범위에 쟁점조치가 포함되는지 여부를 중심으로 이루어졌음을 확인하면서, 미국이 인도의 추가관세와 가산추가관세가 제2.1(b)조에 위반됨을 주장하기 위해서는 제소국인 미국이 쟁점조치가 제2.2(a)조에 해당되지 않음을 보여주어야 하는데 앞서 과징금이 통상적인 관세의 특징을 가지고 있음을 구성하지 못하였음을 언급하고 있다.

상소심에서 미국은 제2.2조는 제2조의 예외를 언급하고 있으므로 이를 원용하는 제소국인 인도가 쟁점조치가 제2.2(a)조 적용범위를 벗어난다는 것을 입증해야 한다고 반박하였다. 상소기구는 WTO 분쟁해결절차에서 입증부담에 관한 상소기구의 일반적인 접근법은 제소국이 주장에 대해 일응의(prima facie case) 입증책임을 이행하면 피제소국이 이를 반박하여야 한다는 것이지만, 이러한 원칙은 쟁점조치와 관련 조문, 상황에 따라 다양해질 수 있음을 언급하고 있다. 이 사건에서 미국은 쟁점조치가 제2.1(b)조에서 말하는 ‘통상관

세'인지 아니면 '기타 관세 또는 과징금' 인지와 관계없이 추가관세와 가산추가관세는 제 2.1(b)조에 합치하지 않는다고 주장하였고, 첫번째 서면제출에서는 제2.2조를 언급하지 않았다. 반면 피제소국인 인도는 첫번째 서면에서 제2.2(a)조를 언급하였다. 이러한 상황에서 패널은 분쟁당사국이 제출한 주장과 증거를 바탕으로 이슈를 결정해야 하지만 제소국과 피제소국은 주장에 대한 증거를 제공하지 않았다. 이에 상소기구는, 쟁점조치의 특성과 피제소국의 주장을 바탕으로 살펴볼 때, 인도의 조치는 제2.2(a)조 요건을 충족하여 제2.1(b)조 위반이 성립하지 않을 수도 있는 가능성을 가지고 있기 때문에, 제소국인 미국은 추가관세와 가산추가관세가 제2.2(a)조의 조건을 충족하지 않았음을 입증할 책임이 있다는 패널의 판단을 지지하였다.

2) 내국세에 “상응하는”(equivalent)과 “제3.2조에 합치되게”(consistency with Article III:2)

나아가 패널은 GATT 제2.2(a)조에 대한 자세한 검토가 필요함을 언급하면서, 해당 조문을 해석하고 있다. 패널은 동 조항에서 언급되는 과징금은 내국세에 “상응하는”(equivalent)과 “제3.2조에 합치되게”(consistency with Article III:2)이라는 문구로 특징지을 수 있으므로 해당 문구들을 각각 분석하였다.

우선, 패널은 “상응하는(equivalent)”의 다양한 사전적 의미를 검토하여 과징금이나 내국세가 상응한다는 것은 양자가 같은 기능(have the same function)을 수행한다는 것을 의미하는 것으로 제2.2(a)조 적용을 위한 필요한 요건이라고 보았다. 또한 해당 문구는 국경 과징금에만 적용되며, 1947년 Legal Drafting Committee의 언급을 문맥으로 고려하여 “상응하는”은 과징금과 내국세간의 수량적 비교를 포함하는 것이 아니라고 언급하고 있다.

“제3.2조에 합치되게”(consistency with Article 3.2)”라는 문구에 대하여 패널은 제2.2(a)조에서 제3.2조를 언급하고 있는 것은 GATT 1994에 존재하고 있는 관련된 요소들을 인식하고 (acknowledge) 주의를 환기시키기 위한 것이어서 “제3.2조에 합치되게”라는 문구는 제 2.2(a)조를 적용하기 위한 필요한 요건은 아니지만, 해당 문구는 국경과징금이 제2.1조의 적용범위를 벗어나기 위한 추가적인 요건을 규정하는 의도로 포함된 것은 아니라고 언급하고 있다.

상소심에서 미국은 GATT 제2.2(a)조에 대한 패널의 해석에 오류가 있음을 주장하고 있다. 첫째, 패널이 “상응하는”을 기능(function)으로 해석한 것은 단순히 목적이나 존재의 이유

만을 고려한 것으로, 기능이 과징금 및 내국세를 어떻게 운영하거나 적용하는지를 의미한다는 점은 검토하지 않았음을 지적하고 있다. 하지만 상소기구는 패널이 기능이라는 단어를 이해함에 있어 과징금의 목적이나 존재의 이해로 한정지어 본 것을 아니라고 보았다.

둘째, 미국은 패널이 상응하는 용어를 구성함에 있어 동일한 효과를 가지는(having the same effect)와 동등한 양(equal in amount)이라는 정의는 무시한 것을 오류라고 주장하였다. 패널은 해당 정의를 인정하는 경우, “상응하는”과 “제3.2조에 합치되게”라는 문구의 의미를 분리해서 해석할 수 없게 되어 이러한 정의를 받아들일 수 없다고 언급하고 있다. 상소기구는 “상응하는”과 “제3.2조에 합치되게”라는 문구는 조화롭게 함께 해석되어야 함을 지적하면서 패널의 해석에 오류가 있음을 확인하고 있다. 나아가 “상응하는”은 수량적 비교를 포함하지 않는다는 패널의 해석은 잘못되었음을 지적하고 있다. 패널의 이해와 달리, 상응이라는 개념은 수량적 비교를 필연적으로 수반하는 효과(effect) 및 양(amount)의 요소들을 포함하고 있으며, 이러한 비교에는 양적인 부분뿐 아니라 질적인 부분도 포함될 수 있다고 하였다. 이런 점에서 제3.2조에 따라 과징금이 상응하는 내국세를 초과하여(in excess of) 부과되었는지를 판단하는 것은 과징금이 제2.2(a)조에 의해 정당화되는지를 판단하기 위한 불가분적 요소라는 점을 확인하고 있다.

셋째, 미국은 패널의 “제3.2조에 합치하게 부과된”이라는 문구해석시, 해당 문구는 제2.2(a)조의 합치여부를 판단하기 위한 필수적인 요소가 아니라고 본 것을 잘못되었음을 주장하였다. 상소기구는 다시한번 “제3.2조에 합치하게”라는 문구는 “상응하는”과 함께 읽어야 함을 강조하고 있다. 과징금이 내국세를 초과하여 부과되는지 여부는 과징금이 제2.2(a)조로 정당화될 수 있는지 여부를 판단함에 있어 필수적인 요소임을 언급하고 있다.

결론적으로 상소기구는 패널의 제2.1(b)조와 제2.2(a)조 해석은 오류가 있음을 확인하고, 이에 따라 패널이 AD와 EAD와 관련하여 GATT 제2.1(b)조와 제2.2(a)조 위반여부를 판단한 결론을 파기하였다.

라. 상소기구의 패널판정 파기에 따른 자판 가능여부(추가관세와 가산추가관세가 GATT 제2.1(a)조와 GATT 제2.1(b)조에 합치되는지 여부)

미국은 상소기구가 GATT 제2.1조 (a)항과 (b)항에 대한 패널의 결정을 파기하는 경우 인도의 추가관세 및 가산추가관세가 GATT 제2.1(a)조, 제2.1(b)조에 합치하는지를 스스로

판단해 줄 것을 요청하였다. 상소기구는 이를 판단하기 위해서는 패널의 사실 조사와 기록이 상소기구가 분석할 수 있는 충분한 근거를 제공하는 경우에 분석을 완료할 수 있음을 언급하고 있다. 상소기구는 분석을 완료하기 위해서는 제2.2(a)조 해석에 비추어 (i) 추가관세와 소비세간의 관계, (ii) 가산추가관세와 중앙정부 판매세, VAT 및 기타 지방세나 과징금간의 관계를 파악해야 함을 언급하고 있다.

상소기구는 이와 관련하여 패널이 추가관세(AD)가 이에 상응하는 내국세를 초과하여(in excess of) 부과되었는지를 검토해야 했어야 하지만 이를 검토하지 않았고, 패널에 제출된 증거에는 세금의 형태와 구조만 언급되어 있을 뿐 이를 판단하기 위한 구체적인 정보가 제시되지 않았음을 확인하고 있다. 하지만 패널이 인도의 진술에서 수입상품에 적용되는 AD가 같은 국내산보다 미미하게 초과되는 경우도 있으며, 덜 부과되는 경우도 있다는 점을 적고 있음을 지적하며, 이러한 점을 보면 추가관세는 제2.2(a)조에 의해 정당화될 수 없고 이는 제2.1(b)조에도 합치하지 않음을 의미한다고 판시하였다.

가산추가관세(EAD)와 관련하여, 상소기구는 패널이 가산추가관세 부과대상인 수입물품이 인도내에서 다른 물품 제조자에게 재판매 혹은 사용되었다는 점을 확인하고 있다. 하지만 이러한 부가세에 대한 공제가 이루어지지 않았음을 확인하고 있다. 상소기구는 수입품에 대해서는 EAD외에도 국내 동종물품에 부과되는 부가가치세, 판매세, 기타 지방세 또는 과징금의 부가가 이루어지고 있으나, EAD에 대한 공제가 이루어지지 않으므로 수입품은 동종 국내상품에 부과되는 내국세를 초과한(in excess of) 세금이 부과되고 있다고 보았다. 이는 GATT 제2.2(a)조에 의해 정당화될 수 없으며, 따라서 제2.1(b)조에도 합치하지 않는다고 판결하였다.

작성자: 법무법인(유) 세종 국제통상법센터