



대외경제정책연구원 www.kiep.go.kr 137-747 서울시 서초구 염곡동 300-4 2007년 4월 17일

제07-19호

미·중 보조금 및 상계관세 분쟁의 배경과 시사점

나수엽 북경사무소 전문연구원 (syna@kiep.go.kr, Tel; 86-10-8497-2870)

지만수 북경사무소 소장 (jmansoo@kiep.go.kr, Tel; 86-10-8497-2870)

주요 내용

- 미국정부는 중국 보조금 조치를 WTO에 제소(2007. 2. 2)한 데 이어 중국 인쇄용지 제조업체 두 곳에 대해 상계관세 부과 조치 예비판정을 내림(2007. 3. 30).

 - 또한 미 의회내에서도 최근 공정환율 법안, 비시장경제 무역구제 법안 등이 잇달아 발의되면서 중국의 불공정보조금 조치에 대한 제재 움직임을 뒷받침하고 있음.
- 미국은 그동안 비시장경제지위 국가에 대해서는 보조금 상계관세 조치를 적용하지 않는다는 입장이었으나, 이번에 상무부가 중국에 대한 상계관세 부과 조치 예비판정을 내림으로써 미·중 통상분쟁의 새로운 영역이 나타나게 된 것임.
- 중국은 미국의 WTO 제소에 대해서는 다소 유연한 자세를 보이고 있으나, 비시장경제 국가에 대한 상계관세 조치 적용에 대해서는 강경한 자세를 보일 것으로 예상되며, 향후 보조금 분쟁이 미·중간 새로운 통상현안으로 대두될 가능성이 커짐.
- 미·중 보조금 이슈의 향방에 따라 1) 한국기업도 미국의 상계관세 부과 조치의 대상에 포함될 수 있으며, 2) 중국에 투자한 한국기업들의 경영환경에 변화가 나타날 수 있다는 점에 유의해야 함.

 - 이와 함께 3) 한국 입장에서 향후 중국에 대한 무역구제의 수단으로 보조금 상계관세를 활용할 가능성도 검토할 필요가 있음.

1. 미국의 중국에 대한 상계관세 예비판정

- 미국 상무부는 3월 30일 중국의 인쇄용지(coated free sheet paper) 제조업체 두 곳에 대해 상계관세를 부과한다는 예비판정을 내렸다고 발표함.¹⁾
 - 미 상무부의 발표에 따르면 미국은 중국의 Shandong Chenming Paper Holdings, Ltd.와 Gold East Paper(Jiangsu) Co., Ltd.에 대해 각각 10.90%, 20.35%의 상계관세를 부과하기로 결정함.²⁾
- 이는 중국과 같은 비시장경제지위(non-market economy status) 국가에 대해서는 상계관세 조치를 적용하지 않는다는 미 상무부의 방침이 23년 만에 변경되는 것을 의미하는 것임.
 - 미 상무부는 1984년 이래 중국과 같은 비시장경제지위 국가에 대해서는 상계관세 조치를 적용하지 않아왔음.³⁾
- 이번 미 상무부의 중국 인쇄용지 업체에 대한 상계관세 조치는 2006년 10월 미국 최대 인쇄용지 업체인 NewPage Corp.가 관련 청원서를 미 상무부에 제출한 것을 계기로 시작됨.
 - NewPage Corp.는 1) 중국에서 수입되는 인쇄용지에 대한 상계관세 조치 조사 개시, 2) 중국과 같은 비시장경제 국가에 대해 상계관세 조치를 적용하지 않고 있는 상무부의 정책 변경을 요구하였음.
- 최근까지 미·중간의 통상분쟁은 주로 반덤핑, 위안화 절상, 지적재산권 등의 이슈를 중심으로 전개되어왔으며, 보조금 및 상계관세 문제는 등장한 적이 없음.
 - WTO에 따르면 1995년 1월 1일부터 2006년 6월 30일까지 미국의 반덤핑 제소에서 중국은 16.7%의 비중을 차지함으로써 일본(8.7%), 한국(6.6%)을 제치고 최대 피제소국임.

1) 미 상무부의 최종판정은 2007년 6월 13일 내려질 예정임.

2) United States Department of Commerce(2007. 3. 30), *Commerce News*.

3) 1984년 미상무부는 비시장경제지위를 가진 국가들에 대해서는 보조금으로 인한 시장왜곡과 비효율적인 자원배분의 파괴 등의 여부를 판정할 수 없다고 결정함. 이같은 상무부의 입장은 1986년 'Georgetown Steel 소송'에서 미연방법원이 "비시장경제 국가에 대한 상계관세 조치의 적용은 상무부의 재량에 따른다"고 판정함으로써 더욱 확고해짐.

- 또한 미국은 수년간 위안화 절상을 지속적으로 요구하고 있는데, 의회는 위안화 절상 불이행시 보복관세를 부과해야 한다는 움직임까지 보여왔음.
- 그밖에도 미국은 1974년 통상법 182조(스페셜 301조)에 의거하여 중국을 우선감시대상국(PWL)으로 지정(2005. 4)⁴⁾하고 지적재산권 제도의 개선을 요구하고 있음.

2. 경과 및 배경

- 미 상무부의 중국 상품에 대한 상계관세 예비판정은 2007년 들어 미 무역대표부(USTR), 미 의회 등이 일제히 중국의 보조금 문제를 제기하고 나선 것과 궤를 함께 하고 있음.
- 미 행정부는 중국의 불공정 보조금 관행에 대해 『2007 보조금 보고서』 등을 통해 문제를 제기해왔으며, 이에 근거하여 USTR은 2007년 2월 중국의 일부 금지 보조금을 WTO에 제소하였음.
- 미 의회 또한 2007년 들어 중국을 보조금 상계관세로 제재할 것을 요구하는 강경한 내용의 법안들을 제출하였음.

가. 미국의 보조금 보고서 및 WTO 제소

- 중국 보조금에 대한 부시행정부의 입장은 『2007 보조금 보고서(2007 Subsidies Enforcement Report)⁵⁾』에 잘 나타나 있음.
- 중국정부는 2006년 4월 WTO 보조금 위원회에 70여 개에 이르는 보조금을 통지하였으나, 그동안의 조사 결과 통고하지 않은 보조금이 발견되었으며 금지 보조금에 대해서는 어떠한 조치도 내려지지 않고 있다는 것임.
- 이에 미국은 중국에게 WTO에 통고한 금지 보조금과 통고하지 않은 금지 보조금에 대해서도 철회할 것을 지속적으로 요구함.

4) USTR(2005. 4. 29), “2005 Special 301 Report.”

5) 미국의 보조금 보고서는 외국정부의 불공정 보조금 관행을 검토하고, 이의 시정을 촉구하기 위한 미국정부의 활동 결과를 미 상무부와 USTR이 공동으로 작성하여 의회에 보고하는 연례보고서로서 2007년 보고서는 12번째에 해당함.

- 수차례에 걸친 양자간 협의 및 고위급 회담에도 불구하고 중국은 미국의 금지보조금 철회 요구에 응하지 않았음.⁶⁾
- 이에 미국정부는 중국이 보조금 분쟁 해결을 위해 협조하지 않았음을 재차 밝히고, 본 보고서 발표(2007. 2. 1)와 동시에 WTO에 중국을 제소하였음.
- 미 무역대표부(USTR) 수잔 슈워브(Susan C. Schwab) 대표의 발표(2007. 2. 2)에 따르면 미국은 WTO 규정에 의해 금지되고 있는 중국의 보조금 조치들을 WTO에 제소함.
- 이는 미국이 중국의 보조금과 관련하여 처음으로 WTO에 제소하는 것이며, 중국의 WTO 가입 이후 미국이 중국과의 무역분쟁에 대해 WTO에 제소한 세 번째 사례임.
- WTO에 제소한 중국의 보조금 조치는 중국내 수출기업에 대한 우대조치와 중국 국내 설비 및 부품을 구매하는 기업에 대한 각종 우대혜택 등 크게 두 가지임.

표 1. 미 행정부가 제시하고 있는 중국의 불공정 보조금 조치

보조금 대상 기업	보조금 조치 내용
1. 일정한 수출실적 요건을 충족한 기업	• 법인소득세 감축 및 환급
	• 부가가치세(VAT) 면제
	• 관세 면제
	• 우대대출금리 적용
2. 중국산 설비 및 부품을 구매한 기업	• 사회보장분담금 면제
	• 법인소득세 환급
	• 부가가치세(VAT) 환급

자료: USTR, "WTO Case Challenging Chinese Subsidies."

- 미국은 중국정부가 수출을 촉진하고 수입대체 자국산업의 보호를 위해 WTO가 금지하고 있는 보조금 조치⁷⁾들을 시행함으로써 WTO 규정을 위반하였다고 판단하고 이를 제소하였음 (표 1 참고).

6) 2007년 보조금 보고서는 미국이 이해당사자간 협의나 협상을 통한 문제 해결을 가장 우선적으로 선택할 것이나, 원만하게 해결되지 않을 경우에는 WTO 제소 절차를 통해 보조금 분쟁을 해결할 것이라는 입장을 밝히고 있음.
 7) WTO 보조금 및 상계조치에 관한 협정 제3조는 “수출 실적에 따라 지급되는 보조금, 수입품 대신 국내상품의 사용을 조건으로 지급되는 보조금”을 금지 보조금으로 규정하고 있음.

나. 미 의회와 업계의 압력

- 미 의회 일부 의원들과 AFL-CIO(미국 산업노조 총연맹), 전미제조업협회(NAM), 철강, 제지, 가구, 기계, 섬유 등의 산업계는 중국의 보조금 관행으로 인한 관련 산업의 피해가 크다고 주장하며 부시 행정부에 이에 대한 시정을 촉구해왔음.
- 의회와 업계는 비시장경제 국가들에 대해 상계관세 조치를 취하지 않고 있는 미 상무부 정책의 한계성을 지적하고, 상계관세 조치 적용에 대한 법적 근거를 더욱 명확히 할 필요성이 있음을 역설함.
- 이에 최근 상·하 양원의 민주당과 공화당 일부 의원들은 초당적인 공조체제를 보이며 중국의 보조금 이슈를 대중 무역제재의 새로운 수단으로 활용하고자 하고 있음.
 - 이들은 1) 공정한울 법안(H.R. 782, 2007년 1월), 2) 비시장경제 무역구제 법안(H.R. 1229, 2007년 3월)의 발의를 통해 중국의 불공정 보조금 조치에 대한 제재를 강화해야 한다는 입장을 표출함.
 - 동 법안의 상세한 내용은 [부록 2]를 참고

3. 중국의 반응

- 중국은 미국의 WTO 제소에는 다소 유연한 자세를 보였으나 미 상무부의 상계관세 부과 예비판정에 대해서는 강한 불만을 표시함.
- 중국은 WTO 가입 이후 WTO에 제소된 미국과의 무역분쟁에서 미국에 양보하며 비교적 원만한 타결책을 모색하였음.⁸⁾
 - 우선 중국 상무부는 이미 중·미 양국이 보조금에 대한 양자간 협의를 유지하고 있는 상황 중에 미국이 WTO에 제소한 사실에 대해 유감의 뜻을 표시함.⁹⁾

8) 2004년 반도체 분쟁은 양국간 WTO 협의 결과를 거쳐 중국측의 양보로 타결되었으며, 2006년 자동차부품 수입관세 분쟁은 WTO 패널이 설치 중임. 또한 2006년 1월 골판지 원지 반덤핑 분쟁은 WTO에 제소할 것이라는 미국측의 통고에 중국의 반덤핑 조치 철회로 타결된 바 있음.

9) 『경제관찰보』 (2007. 2. 12)

- 동시에 중국은 미국이 제시하고 있는 금지 보조금 조치의 하나인 수출 대기업에 대한 우대 금리를 3월 8일 일부 종료한다고 밝혔으며 미국은 이에 대해 적극 환영의 의사를 표명함.

표 2. 최근 WTO 관련 미·중 무역분쟁

시 기	분쟁 내용	결과
2004. 3	미국은 중국이 자국에서 생산되는 반도체 (집적회로)에 대해 부가가치세 환급제도를 시행함으로써 결과적으로 미국을 비롯 해외 반도체 수입에 대해 차별을 가하고 있다고 WTO에 제소	양국간 WTO 협의 결과, 중국이 자국 반도체에 대한 부가가치세 환급을 폐지하기로 동의함으로써 분쟁 타결
2006. 1	미국 골판지 원지(kraft linearboard) 수입에 대해 중국은 반덤핑관세를 부과하였으며, 미국은 이를 GATT의 반덤핑협정을 위반한 것이라고 주장	미국이 이를 WTO에 제소할 계획이라는 발표 이후 중국이 이에 대한 반덤핑관세 부과 조치를 폐지함으로써 분쟁타결
2006. 3	미국은 EU와 공동으로 중국의 자동차부품 수입에 대한 차별적인 고관세가 부당하다며 이를 WTO에 제소	아직 타결되지 않았으며 현재 WTO 분쟁해결 패널이 설치되어 협의 중

자료: USTR China Press Releases(각 연도)를 참고하여 작성

- 그러나 중국 상무부는 미국이 그동안의 전례를 깨고 중국에 대해 상계관세 조치를 취한 것은 정책의 일관성을 잃은 것이며 중국 산업계의 이익과 감정을 크게 훼손하는 것이라고 비판함.¹⁰⁾

- 또한 중국은 이번 미국의 조치는 양국간 통상현안을 대화로 해결하자는 공동인식을 위배한 것으로 이번 조치의 철회와 시정을 요구함.

4. 전망 및 시사점

- 미국이 중국 보조금 이슈를 WTO에 제소한 데 이어 그동안의 정책을 변경하여 중국에 적용하지 않던 상계관세 조치를 취함에 따라 보조금 분쟁이 미·중간 새로운 통상현안으로 대두될 것임.

- 이는 지금까지 미·중간의 반덤핑, 위안화 평가절상, 지적재산권 이슈 등에 이은 새로운 통

10) 중국상무부 판공실(2007. 3. 30)

상이슈가 등장함을 의미함.

- 최근 미 의회와 산업계의 비시장경제 국가에 대한 상계관세 조치 적용 요구는 사실상 중국을 겨냥하고 있는 것으로 이같은 전망을 뒷받침함.¹¹⁾
- 미국의 2007년 『국별 무역장벽 보고서』¹²⁾에서도 중국의 지적재산권 제도와 금지 보조금 두 가지를 무역장벽 해소를 위한 별도의 우선분야(priority areas)¹³⁾로서 명시하고 있음.¹⁴⁾
- 미 상무부의 중국 제지업체에 대한 예비판정을 계기로 철강, 반도체, 섬유 등 관련 미국기업의 중국 보조금에 대한 조사 개시 요청이 빈번해질 가능성이 높으며, 이로 인해 양국간 통상마찰이 심화될 우려가 있음.
- 미국의 상계관세 조치에 따르면 관련업체의 청원만으로 보조금 및 상계관세 조치에 대한 조사 개시가 가능하기 때문임.
- 중국은 금지보조금에 대한 WTO 제소에 대해서는 다소 유연한 자세를 보이고 있으나, 상계관세 조치에 대해서는 강경한 자세를 취할 것으로 예상됨.
- 특히 보조금 상계관세 조치의 경우 반덤핑과는 달리, 기업의 경영환경을 구성하는 중국의 금융, 토지, 세제 등 경제시스템과 관련된 이슈를 문제삼을 가능성이 크므로 강력하게 반발할 것임.
- 동시에 중국은 상계관세 조치가 확대되기 이전에 초기단계에서 타협하고자 할 가능성도 있음.

11) 미 의회의 움직임 중에서 공정환율 법안의 경우에는 자유무역원칙을 심각하게 훼손하는 내용으로 그 통과가능성이 높지 않음. 기본적으로 '자유무역'을 대외통상정책의 기조로 인식하고 있는 부시 행정부는 과거 대중 무역분쟁과 관련하여 의회내 강경한 분위기가 조성되는 것에 대해 신중한 입장을 견지해왔음. 한편으로 부시 행정부는 이러한 의회내 강경 분위기를 위안화 추가절상 압력을 비롯한 중국과의 통상 관련 협상에서 유리한 위치를 선점하기 위해 이용할 것으로 판단됨.

12) USTR(2007. 4. 2), *2007 National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers*.

13) 그밖의 우선분야로는 유럽 주요국의 여객기(Airbus)에 대한 보조금, 인도의 수입 와인 및 증류주(Distilled Spirits)에 대한 차별조세를 지적함.

14) 미국은 이 보고서에서 중국에 대해 지적재산권, 보조금 문제 이외에도 농산물 통관 및 위생검역에 대한 불투명한 관행, 금융 및 통신 등 서비스시장 접근에 대한 지나친 규제와 제한조치, 규제체제의 불투명성 등의 문제점을 지적하는 한편, 중국과의 통상현안을 양자간 협의와 WTO 분쟁해결절차를 통해 해결할 것이라는 강한 의지를 드러냄.

- 중국의 중화학공업분야의 경우 아직도 상당수의 기업이 직간접적으로 국가소유상태에 있으며 이들 기업에 대해서는 금융이나 재정을 통한 다양한 형태의 직간접 보조금이 지불되고 있을 가능성이 크기 때문에 중국은 보조금 관련 이슈의 확산을 원치 않을 것임.
- 한편 중국은 미국이 먼저 중국에 대한 시장경제지위를 인정하는 것이 순리라는 입장을 견지할 것임.
- 중국의 시장경제지위가 인정되면 보조금 상계관세의 적용에 대한 법적인 문제가 없어지기는 하나(부정적), 동시에 반덤핑 판정에 있어서는 중국 국내 가격을 반덤핑 판정의 기준이 되는 가격으로 인정받을 수 있게 됨(긍정적).
- 미·중 보조금 이슈의 향방에 따라 1) 해당 품목을 수출하는 한국기업도 중국기업과 함께 제조될 가능성이 커지며, 2) 중국에 투자한 한국기업들의 경영환경에도 변화가 나타날 수 있다는 점에 유의해야 함.
- 이와 함께 3) 한국 입장에서 향후 중국에 대한 무역구제의 수단으로 보조금 상계관세를 활용할 가능성에 관한 검토도 필요함.
- 1) 중국에 대한 미국기업들의 상계관세 제소가 빈번해지면 해당 품목을 수출하는 한국기업도 제조대상이 될 가능성이 커짐.
- 이번 미국 NewPage Corp.의 상계관세 제소 대상에도 7개의 한국 제지업체(한솔제지, 계성제지, 흥원제지, 한국제지, 무림페이퍼, 이엔페이퍼, 남한제지)가 포함되었음.¹⁵⁾
- 제조하는 미국기업의 입장에서는 피해의 경중을 불문하고 해당 품목을 수출하는 모든 외국 기업을 제소하고자 할 것임.
- 2) WTO에 제소한 금지 보조금들의 경우, 중국에 생산기지를 갖고 있는 많은 외자기업들이 그 혜택을 누리고 있으며, 따라서 이와 같은 우대조치들이 철폐될 경우 중국에 투자한 한국 기업들의 경영환경이 악화될 수 있음.

15) 산업자원부의 보도자료(2007. 4. 3)에 따르면 미 상무부의 한국 제지업체에 대한 상계관세 조사 예비판정(2007. 3. 30) 결과, 한국업체는 무림, 계성제지 등 3개 업체의 경우 1% 이하의 미 소마진(de minimis) 판정을 받아 미국으로부터의 상계관세 부과가 완전히 면제되며, 한솔제지 등의 경우 2% 미만의 상계관세율이 부과되었음.

- 3) 중국의 산업고도화를 주도하고 있는 많은 국유기업들이 직간접적으로 각종 보조금의 혜택을 누리고 있다는 평가가 있으며, 보조금 상계관세는 중국의 산업고도화 과정이 공정한 룰에 따라 이루어지도록 유도하는 유력한 수단이 될 수 있음.

- 이에 한국 또한 보조금 상계관세 문제에 대한 방어적 태도에서 벗어나 본 조치를 중국에 대한 무역구제 수단으로 적극 활용하는 방안을 검토할 필요가 있음.

부록

1. 미국의 상계관세 조치 제도

- 상계관세 조치의 목적은 미국으로 수입되는 상품에 대한 외국정부의 보조금 효과를 상쇄하기 위한 것임.
 - 1930년 관세법 제7편(Title VII of the Tariff Act of 1930)의 규정을 근거로 미국제무역위원회(USITC)와 상무부가 공동으로 관장하고 있음.
- 상계관세 조치는 반덤핑 관세 부과와 더불어 미국의 가장 일반적인 무역제재 조치라 할 수 있으며 부시 행정부에 들어서도 빈번히 사용되었음.
 - USTR에 따르면 1986년부터 2006년까지 미국의 반덤핑 조사는 810건, 상계관세 조치 조사는 183건이며, 이 가운데 현 부시 행정부(2001년 이후)에서 이루어진 조사는 각각 195건(24%), 34건(19%)임.

미국의 보조금 상계관세 조치 과정

1. 상계관세에 대한 조사 개시	통상 이해당사자인 해당 업체의 청원에 근거하여 상무부가 상계관세에 대한 조사를 개시
2. 보조금 행위 결정	상무부는 수입품에 실제 보조금 조치의 발생 여부를 결정
3. 물질적 피해에 대한 예비판정	USITC는 조사를 통해 보조금으로 인한 관련 자국 산업의 실제 물질적 피해 여부를 판정
4. 보조금 혐의에 대한 사실 판정	USITC가 물질적 피해 긍정판정을 내리게 되는 경우 상무부는 보조금 지급으로 인한 상계관세 부과에 대해 예비판정 및 최종판정
5. 물질적 피해에 대한 최종판정	상무부의 최종판정에 근거하여 USITC도 물질적 피해에 대해 최종판정
6. 상계관세 발동	상무부 장관은 관세청에 상계관세 부과에 대한 명령을 발동

자료: U.S. Trade Representative(2007), *2007 Trade Policy Agenda and the 2006 Annual Report*를 참고하여 작성

2. 미 의회의 대중국 보조금 제재 조치 관련 법안 내용

가. 공정환율 법안(H.R. 782)

- 미 하원 Duncan Hunter(공화당)와 Tim Ryan(민주당) 의원은 공정환율 법안(Fair Currency Act)을 발의함(2007. 1. 31).
 - 이 법안은 외국정부의 환율조작(인위적인 환율의 저평가)을 불공정 무역관행의 수출보조금으로 간주하고, 이로 인한 제품의 수입으로 피해를 입은 관련 산업의 보호 및 구제조치를 취할 것을 주요 내용으로 하고 있음.¹⁶⁾
- 한편 상원에서도 Jim Bunning(공화당), Debbie Stabenow(민주당) 두 의원이 미국 공정환율 법안(United States Fair Currency Act of 2007)을 발의함.
 - 이 법안은 환율의 불균형을 금지 수출보조금으로 간주하고 이에 대해 상계관세 조치를 부과해야 한다는 것임.
 - 이 법안은 비시장경제 국가에 대한 상계관세 조치 적용을 보다 분명히 규정하고 있음.¹⁷⁾

나. 비시장경제 무역구제 법안(H.R. 1229)¹⁸⁾

- 미 하원 Artur Davis(민주당)와 Phil English(공화당) 의원은 비시장경제지위 국가에 상계관세 조치 적용을 골자로 비시장경제 무역구제 법안(Nonmarket Economy Trade Remedy Act of 2007)을 발의함(2007. 3. 1).
 - 이 법안의 핵심내용은 중국과 같은 비시장경제지위 국가들의 불공정 보조금 관행에 대해 상계관세 조치를 취할 수 있도록 허용하는 것임.

16) 이들은 2005년 환율제도의 변경에도 불구하고 중국 위안화 환율이 아직도 40% 정도 저평가 되었으며 이로 인해 미국 수출기업들의 가격경쟁력이 떨어져 대중 무역수지 적자가 확대되었다고 주장하고, 또한 중국의 불공정 보조금 제품의 수입으로 관련 국내산업과 근로자들이 큰 피해를 입었다고 주장함.

17) 이 법안은 하원의 공정환율 법안(H.R. 782)과 거의 동일한 법안으로 볼 수 있으나, 비시장경제지위 국가에 대한 상계관세 조치 적용 규정도 포함하고 있다는 점에서 보다 강력한 대중 무역구제 법안이라 할 수 있음.

18) Inside US-China Trade(2007. 3. 1), ChinaTradeExtra.com.

- 이밖에도 비시장경제지위에서 시장경제지위로의 변동사항은 반드시 의회의 승인을 거쳐야 한다는 조항을 포함하고 있음.
- 또한 미 국제무역위원회(USITC)로 하여금 중국정부가 자국의 투자, 고용 및 수출 촉진을 위해 어떠한 개입을 하고 있는지를 조사하여 의회에 연례보고서를 제출하도록 하는 조항도 포함하고 있음.