

KIEP

지역경제포커스

대외경제정책연구원 www.kiep.go.kr 137-747 서울시 서초구 양재대로 108 2011년 4월 11일

ISSN 1976-0507 Vol. 5 No. 12

한·미 철강 제로잉 분쟁과 시사점

박 혜 리 무역투자정책실 FTA팀 전문연구원 (hrpark@kiep.go.kr, Tel: 3460-1029)

사덕호드자예브 세르조드 무역투자정책실 WTO팀 부연구위원 (shertzod1@kiep.go.kr, Tel: 3460-1200)

■ 지난 2월 24일 WTO 분쟁해결기구는 한·미 철강 분쟁의 패널 최종 보고서를 채택하였으며, 이 보고서는 우리나라 철강제품에 대한 미국의 '제로잉(zeroing)' 사용이 WTO 반덤핑 협정에 위배된다는 WTO 판결 내용에 관한 것임.

- 우리나라는 2009년 11월 미국의 제로잉 조치에 대해 WTO에 제소한 바 있으며 2009년 12월과 2010년 2월 두 차례의 양자협상에 실패하여 2010년 5월 분쟁 패널이 설치되었음.

■ 한·미 철강 제로잉 분쟁은 미국의 제로잉 관행에 대한 우리나라의 첫 WTO 제소라는 점과 제로잉 관련 승소 사례를 구축하였다는 데 의의가 있음.

- 그러나 이번 WTO 제소는 절차상의 의미가 크기 때문에 분쟁 승소에 대한 과대평가는 지양해야 하며, 향후 제로잉 논의에 대응할 수 있는 후속 전략 마련에 힘을 써야 함.

■ 최근 제로잉 사용을 제한하는 방향으로 논의가 진행되고 있고 미국도 제로잉 관련 규정을 손질하는 방안 등에 대해 고심하는 등 변화된 움직임을 보이고 있는바, 우리나라도 다각적인 대응방안을 마련해야 하는 시점임.

- 제로잉으로 인한 우리 기업의 피해를 최소화하기 위해서 단기적으로는 WTO 제소를 통한 승소, 양자협상 등 양자간 대응 방식이 효과적일 것으로 예상됨.

- 그러나 보다 근본적으로는 DDA 반덤핑 협상에 적극 동참하여 분쟁의 소지가 있는 제로잉 관련 규정의 명료화를 위해 노력해야 함.

- 또한 대내적으로 반덤핑(제로잉) 논의에 대한 대기업과 중소기업의 관심 증대, 업계와 전문가의 협력체계 구축, 정부의 인력 및 재정 지원이 이루어져야 할 것임.

대외경제정책연구원

1. 한·미 철강 제로잉 분쟁¹⁾의 개요

- 지난 2월 24일 세계무역기구(WTO)는 우리나라의 철강제품에 대한 미국의 ‘제로잉(zeroing)’ 사용이 WTO 반덤핑 협정에 위배되는 것으로 판정하고 최종 보고서를 채택하였음.
- 이로써 2009년부터 올해까지 지속된 한·미 철강 제로잉 분쟁에서 한국이 승소하였음.
- 우리나라는 2009년 11월 미국의 제로잉 조치에 대해 WTO에 제소한 바 있으며 2009년 12월과 2010년 2월 두 차례에 걸쳐 양자협의를 통한 합의를 이끌어내려 하였으나 실패하였으며, 이에 따라 2010년 5월 분쟁 패널이 설치되었음.
- 2010년 설치된 패널은 아르헨티나의 Alberto Juan Dumont 의장을 중심으로 베네수엘라의 Enie Neri de Ross, 코스타리카의 Ernesto Fernandez Monge 등 패널위원 3인으로 구성되었음.
- 중국, 유럽연합, 멕시코, 태국, 베트남이 제3자국으로 참여하였음.
- 패널은 미국이 한국산 철강 제품에 대해 제로잉을 사용하여 덤핑 마진²⁾을 과대 계상한 것은 WTO 반덤핑 협정에 위반된다는 우리 측 주장을 받아들임.
- 패널 최종 보고서는 지난 2월 24일 WTO 분쟁해결기구(DSB) 정례회의에서 채택되었으며 이에 따라 이후 30일 이내에 미국은 이행계획을 분쟁해결기구에 보고하고 합리적인 기간 내³⁾에 판결 결과를 이행해야 함.

글상자 1. 한·미 철강 제로잉 분쟁 일지

- 2009년 11월 24일 미국 제로잉에 대해 WTO 제소
- 2009년 12월 22일 제1차 양자협약
- 2010년 2월 2일 제2차 양자협약
- 2010년 5월 18일 패널설치
- 2010년 7월 8일 패널 구성
- 2011년 1월 18일 패널 보고서 회람
- 2011년 2월 24일 패널 최종 보고서⁴⁾ 채택

1) United States-Use of Zeroing in Anti-Dumping Measures Involving Products from Korea(DS402).

2) ◦덤핑 마진(dumping margin): 정상가격- 수출가격

◦정상가격 : 동종 상품(like products)의 수출국내 판매가격

3) 상세한 설명은 p. 4 참고.

4) United States-Use of Zeroing in Anti-Dumping Measures involving Products from Korea (WT/DS402/R).

2. 한·미 철강 제로잉 분쟁의 주요 내용

가. 배경

- 미국은 제로잉이라는 독특한 방식을 이용한 덤핑 마진 계산방법으로 반덤핑 규제를 해왔으며, 현재 제로잉을 사용하는 국가는 미국이 유일함.
- 제로잉 방식은 수출가격이 수출국 내수가격보다 낮은 경우에는 정상적으로 덤핑 마진을 산정하지만 내수가격보다 수출가격이 높을 경우에는 마이너스가 아닌 제로로 계산하는 것으로 이러한 방식에 따르면 덤핑 마진이 높게 산정되어 미국에 수출하는 국가들에 불리하게 작용함.
- 우리나라 관련 업체들도 한국산 제품에 대한 미국의 제로잉 관행으로 어려움을 겪어왔음.
- 미국의 우리나라에 대한 반덤핑 규제 현황을 살펴보면 1990년대 이후 총 13개 품목에 대해 반덤핑 규제 중이며, 이 중 대부분은 철강제품임.⁵⁾

표 1. 미국의 대(對)한국 제소 및 규제현황

제소 연도	품목명	제소근거(규제근거)	규제확정 및 형태	2010년 11월 현재
1990	폴리에틸렌 필름	반덤핑	AD(91.5)	규제 중
1991	스테인리스 강관	반덤핑	AD(92.12)	규제 중
1991	스탠다드 강관	반덤핑	AD(92.10)	규제 중
1992	철강판재류	반덤핑/상계관세	AD/CVD(93.7)	규제 중
1997	스테인리스 선재	반덤핑	AD(98.7)	규제 중
1998	스테인리스 후판 코일	반덤핑/상계관세	AD(99.4)	규제 중
1998	스테인리스 박판 코일	반덤핑/상계관세	AD/CVD(99.7)	규제 중
1999	강철 후판	반덤핑/상계관세	AD/CVD(00.1)	규제 중
1999	폴리에스터 단섬유사	반덤핑	AD(00.5)	규제 중
2002	폴리염화비닐	반덤핑	AD(03.08.11)	규제 중
2003	PC강선	반덤핑	AD(03.12.09)	규제 중
2005	다이아몬드 절삭공구	반덤핑	AD(09.11.04)	규제 중
2007	연벽사각파이프	반덤핑	AD(08.06.24)	규제 중

자료: 한국무역협회.

5) [표 1]에 제시된 모든 품목에 대해 제로잉이 사용된 것은 아님.

■ 특히, 이번 분쟁의 대상인 스테인리스 후반⁶⁾, 박판⁷⁾, 다이아몬드 절삭공구 등은 제로잉 방식에 의한 반덤핑 규제로 상당한 피해를 입은 품목임.

- 이에 포스코와 다이아몬드 절삭공구 업체(이화·신한·효성)의 요청에 따라 한국정부가 미국의 제로잉 조치를 WTO에 제소한 것임.

나. 주요 내용

■ 이번 제로잉 분쟁의 조사 대상 품목은 스테인리스 박판, 후판, 다이아몬드 절삭공구 등 세 가지이며 대상 조치(measures)는 세 품목에 대해 미국이 취한 모든 조치⁸⁾를 포함함.

- 우리나라는 세 품목에 대해 가중평균 대 가중평균(A-A: Average to Average) 방식을 통한 덤핑 마진 산정 시 제로잉을 사용하는 것은 WTO 반덤핑 협정 2.4.2조⁹⁾에 위배된다고 주장함.

○ 덤핑 산정 방식에는 가중평균 대 가중평균, 거래 대 거래(T-T: Transaction to Transaction) 방식, 가중평균 대 거래(A-T: Average to Transaction) 방식이 있으며, 원심 A-A 방식의 경우 제로잉을 사용할 수 없음.¹⁰⁾

■ WTO 상소기구(Appellate Body)는 이미 2004년 미·캐나다 연목 분쟁(US-Softwood Lumber V)¹¹⁾ 사례를 통해 A-A 방식에서 제로잉을 사용하는 것은 WTO 반덤핑 협정 제2.4.2조에 위반되는 것으로 판정한 바 있으며, 한국은 이번 사건이 미·캐나다 분쟁과 법적인 측면에서 일치한다는 것을 입증함으로써 동일한 결과를 이끌어냄.

- 미·캐나다 연목 분쟁의 판결 내용에 따르면 모든 비교 가능한 거래를 비교하도록 한 반덤핑 협정 제2.4.2조의 원문을 충실하게 해석할 경우, 미국이 마이너스의 덤핑 마진을 0으로 대입한 것은 모든 비교 가능한 수출 거래를 고려한 것이 아니므로 이 조항에 위배됨.

6) 4.5mm를 초과하는 두꺼운 판

7) 열연 및 냉연 4.5mm의 얇은 판

8) 최종판정(final determinations), 수정최종판정(amended final determinations), 반덤핑관세부과(anti-dumping duty orders), 수정반덤핑부과(amended anti-dumping duty orders)를 포함함.

9) WTO 반덤핑 협정 제2.4.2조(글상자 2 참고)에서는 덤핑 마진 산정의 세 가지 방법만을 제시할 뿐이고, 제로잉에 대해 명시적으로 금지하는 규정이 없어 해석에 따라 제로잉 위법성 여부가 결정되기 때문에 이 조항에 대한 논란이 지속되어 왔음.

10) 김민혁 외(2010), 「WTO체제하에서의 Zeroing 분쟁사례를 통한 일몰재심조항의 비판적 분석」, 『무역구제』, 겨울호.

11) United States-Final Dumping Determination on Softwood Lumber from Canada(DS264).

글상자 2. WTO 반덤핑 협정 제2.4.2조(AD agreement Article 2.4.2)

Subject to the provisions governing fair comparison in paragraph 4, the existence of margins of dumping during the investigation phase shall normally be established on the basis of a comparison of a weighted average normal value with a weighted average of prices of all comparable export transactions or by a comparison of normal value and export prices on a transaction-to-transaction basis.

- 사실상 미국은 미·캐나다 분쟁 이외에도 유럽, 일본, 멕시코 등과의 제로잉 분쟁에서 연이은 패소로 2006년 12월 미 상무부가 향후 A-A 방식에서 제로잉을 사용하지 않을 것을 공표하였음.

- 그러나 2007년 이전 원심에 대해서는 소급 적용하지 않기 때문에 2007년 이전 원심 조사가 이루어진 우리나라 철강의 경우, 혜택을 받기 위해 절차상 제소를 한 것임.

다. 향후 이행절차와 기대이익

- 향후 분쟁해결 절차(그림 1 참고)에 따라 미국은 30일 이내에 분쟁해결기구에 이행보고를 해야 하며 합리적 기간 내 판정결과를 이행해야 함.

- 합리적인 기간은 i) DSB의 승인을 조건으로 관련 회원국이 제의하는 기간, ii) 이러한 승인이 없을 경우 권고 및 판정이 채택된 날부터 45일 이내에 분쟁 당사자가 상호 합의하는 기간, iii) 이러한 합의도 없을 경우 권고 및 판정이 채택된 날로부터 90일 이내에 지속적인 중재를 통하여 확정되는 기간으로 정해짐.¹²⁾

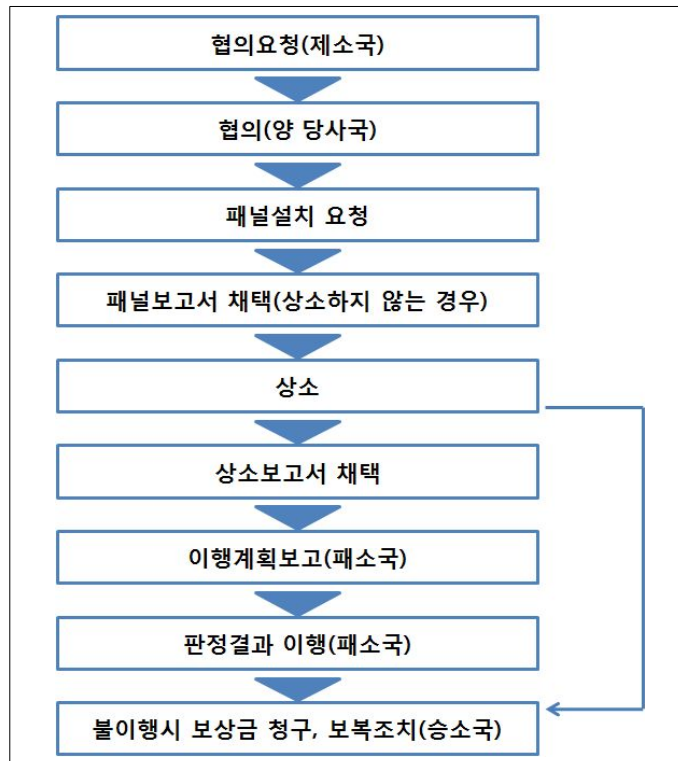
- 통상적으로 패소국이 판정 결과를 이행하지 않은 경우에는 제로잉으로 인한 피해에 상당하는 보상을 청구하거나 무역보복조치를 할 수 있음.

- 패널 판정에 따라 미국이 제로잉을 이용하지 않고 스테인리스 후판, 박판, 다이아몬드 절삭공구에 대한 덤핑 마진을 재산정하면 세 품목 모두 미소마진으로 반덤핑 조치가 철회될 것으로 기대됨.

- 스테인리스 후판, 박판의 경우 반덤핑 관세 부과로 1999년부터 중지된 포스코의 수출이 재개되면 연간 약 7,200만 달러의 수출증가가 예상됨.

12) DSU Article 21.3.

그림 1. 분쟁해결 절차도



자료: 농림수산식품부.

■ 패널 판정에 따라 미국이 제로잉을 이용하지 않고 스테인리스 후판, 박판, 다이아몬드 절삭공구에 대한 덤핑 마진을 재산정하면 세 품목 모두 미소마진으로 반덤핑 조치가 철회될 것으로 기대됨.

- 스테인리스 후판, 박판의 경우 반덤핑 관세 부과로 1999년부터 중지된 포스코의 수출이 재개되면 연간 약 7,200만 달러의 수출증가가 예상됨.

표 2. 향후 기대 이익

품목	수출기업	현재 덤핑 마진(%)	제로잉 철폐 시(추정)	수출액(천 달러)		기대이익 (업체 추정)
				2008	2009	
스테인리스 박판	포스코 대양금속	2.49	미소마진	16,292	7,044	수출증가: 7,200만 달러
스테인리스 후판	포스코	6.08	미소마진	0	0	관세 등 비용절감: 120만 달러
다이아몬드 절삭공구	이화다이아몬드 신한다이아몬드 효성디앤피	11.20	미소마진	9,382	5,405	수출증가 : 6백만 달러 관세 등 비용절감 : 50만 달러

주: *미소마진: 2% 이하.
 료: 외교통상부.

- 다이아몬드 절삭공구는 이화다이아몬드, 신한다이아몬드, 효성디앤피 등 중소기업들이 주요 수출업체이며, 높은 반덤핑 관세가 철회되면 연간 약 6백만 달러의 수출증가가 예상됨.

3. 평가 및 시사점

■ 한·미 철강 제로잉 분쟁은 미국의 제로잉 관행에 대한 우리나라의 첫 WTO 제소라는 점과 제로잉 관련 승소 사례를 구축하였다는 데 의의가 있음.

- 이번 분쟁의 승소에 이어 우리 정부는 지난 2월 31일 한국산 철강판 재류 (corrosion-resistant carbon steel flat products)에 대한 미국의 반덤핑 조치에 대해서도 WTO에 협의 요청서를 제출하는 등 미국의 제로잉 관행 시정을 위해 지속적인 노력을 하고 있음.

■ 이번 패널 판정은 패널 설치 이후 최종 보고서 회람까지 약 9개월이 소요되어 비교적 신속하게 이루어졌는데, 이는 미국이 한국의 주장에 대한 반박 의사를 개진하지 않았고 우리 측 주장이 그대로 판정 결과로 이어졌기 때문임.

- 미국은 제로잉과 관련한 약 20여 건¹³⁾의 분쟁에서 패소한 바 있으며, 이미 원심의 A-A 방식에는 제로잉을 사용하지 않기로 공표하였기 때문에 반박할 이유가 없었음.

■ 즉, 이번 제소는 이미 다른 분쟁의 판정 결과에 따라 미국 측이 제로잉¹⁴⁾을 사용하지 않기로 하였으나 우리나라 철강 제품에 대해서는 소급 적용이 되지 않기 때문에 WTO 제소 절차를 밟은 것임.

- 따라서 이번 승소에 대한 과대평가는 지양해야 하며, 향후 재심 또는 다른 품목, 다른 방식의 덤핑 마진 계산 방식에서 제로잉 관행이 지속되지 않도록 하는 방안 마련에 주력해야 함.

■ 먼저 양자간 대응을 통하여 미국의 움직임을 견제해야 하며, 제로잉 논의에 대한 지속적인 모니터링이 필요함.

- 현재로서는 제로잉 사용에 대한 시각이 국가별, 사례별로 엇갈리고 있는바, 제소를 통한 양자협의 또는 승소 사례를 축적하는 것이 가장 효과적임.

13) "WTO makes public ruling backing Korean complaint against U.S. Zeroing" BNA, International Trade Daily, 2011년 3월 25일자.

14) 원심에서 A-A 방식을 사용할 경우 제로잉을 사용하지 않기로 한 것임.

- 이번 철강 제소건의 경우도 원심 조사에만 국한된 사건으로 재심의 경우 혜택을 받기 위해서는 추후 재심에 대해 다시 제소해야 함.
- 과거에는 원심 A-A 방식의 제로잉만 WTO 반덤핑 협정 위반으로 인정되었으나 최근 원심뿐 아니라 모든 심사 과정에서 제로잉 사용이 반덤핑 협정 위반으로 판결되는 등 제로잉 사용이 제한되고 있는 추세임.
- 최근 US-Zeroing(Japan)¹⁵⁾에서는 패널이 미국 입장을 지지한 판결을 뒤집고 상소에서 원심뿐만 아니라 행정 재심을 비롯한 신규 수출자 재심, 일몰재심 등 모든 심사 과정에서 제로잉 관행이 WTO 반덤핑 협정에 위반되는 것으로 판정함.
- 따라서 이러한 논의 변화에 신속하게 대응하고 제로잉 관련 분쟁에서 유리한 판정 결과를 이끌어내기 위해서는 협상능력 제고, 기업과 관련 전문가의 협조체계 마련 등의 노력이 필요함.

■ 우리는 양자간 대응뿐 아니라 다자간 협상에서 제로잉 논의에 대한 대응방안 또한 마련해야 함.

- 미국은 더 이상 제로잉 관련 규정을 수정하는 데 소극적인 입장을 고수할 수 없는 입장에 처하게 되어 제로잉을 자국법과 충돌하지 않는 범위 내에서 손질하는 방안을 고심 중이며,¹⁶⁾ DDA 반덤핑 협상을 통해 어떠한 방식으로든 입장을 밝힐 것으로 예상됨.

■ 먼저, 반덤핑 협상에서 제로잉이 보다 활발하게 논의될 수 있도록 분위기를 조성하고 관련 논의에 적극적으로 참여해야 함.

- 제로잉에 대한 반대 입장을 적극 표명하고, 이슈별로 우리나라와 이해관계가 일치하는 국가들과 공조체제를 형성해야 함.

■ 원심뿐 아니라 모든 심사 과정에서 제로잉이 금지될 수 있도록 WTO 반덤핑 협정에 별도 규정을 마련하거나 분쟁의 소지가 있는 규정을 명료화하도록 해야 함.

- 물론 DDA 반덤핑 협정에 의해 제로잉이 전면 금지된다면 우리나라에는 이상적일 것이나 이는 사실상 어려우므로 제로잉이 허용되는 경우에 대한 규정을 명료화하는 것이 최선책임.
- 현재 제로잉에 대한 분쟁 양상을 살펴보면 패널은 A-A 방식 이외에서는 허용, 상소기

15) United States-Measures relating to zeroing and sunset reviews from Japan(WT/DS332/AB/R).

16) 프란체스코 산체스(국제무역담당 상무차관)가 2011년 4월 7일 워싱턴 기자회견에서 밝힌 내용임.

구는 모든 방식에서 금지하는 등 판결기구의 사례별 판정 결과가 엇갈리고 있음.

■ 미국 국내법에 대한 이해와 반덤핑 관련 규정을 숙지하여 미국의 논리를 무력화하기 위한 근거 논리를 마련해야 함.

- DDA 반덤핑 협상 시 제로잉에 관련된 논의에서 미국은 상소기구 판정 번복을 위한 근거 제시, 표적 덤핑 확대 등을 통해 제로잉을 지속적으로 이용하여 자국에 유리하도록 논의 방향을 이끌어 갈 것으로 예상되므로 이에 대한 대응책 마련이 필요함.

■ 마지막으로, 대내적으로도 반덤핑 논의에 대한 대기업과 중소기업의 적극적인 관심, 학계 및 업계의 협력체계, 정부 차원의 지원 확충이 이루어져야 함.

- 덤핑 산정 방식의 문제, 특히 제로잉 사용 여부는 수출의존도가 높은 우리나라 입장에 서는 반덤핑 이슈 중 가장 중요한 문제이며, 개방화가 진행되면 그 중요성은 더욱 커질 것임. **KIEP**