

신보호주의하에서 미국 무역구제제도의 변화와 주요 사례 연구

배찬권 대외경제정책연구원 무역통상실장
ckbae@kiep.go.kr

엄준현 대외경제정책연구원 무역통상실
무역투자정책팀 전문연구원
jheom@kiep.go.kr

정민철 대외경제정책연구원 무역통상실
무역투자정책팀 연구원
mcchung@kiep.go.kr

이장완 (유)한국 코너스톤 어드바이저
대표/공인회계사
jwlee@cornerstonekorea.com



신보호주의하에서 미국 무역구제제도의 변화와 주요 사례 연구

배찬권 대외경제정책연구원 무역통상실장
ckbae@kiep.go.kr

엄준현 대외경제정책연구원 무역통상실
무역투자정책팀 전문연구원
jheom@kiep.go.kr

정민철 대외경제정책연구원 무역통상실
무역투자정책팀 연구원
mcchung@kiep.go.kr

이장완 (유)한국 코너스톤 어드바이저
대표/공인회계사
jwlee@cornerstonekorea.com

1. 연구의 배경 및 목적

- 미국 무역구제조치의 변화는 우리나라 기업의 대미 수출활동뿐만 아니라 정부의 산업정책에도 적지 않은 혼란을 야기
 - 트럼프 정부는 냉연강판과 열연강판, 유정용강판 등 철강제품에 불리한 이용가능한 정보(AFA: Adverse Facts Available)와 특정시장상황(PMS: Particular Market Situation) 등을 근거로 고율의 반덤핑 및 상계관세를 부과
 - 자국의 산업피해를 이유로 가정용 세탁기와 태양광제품에 통상법 201조 세이프가드 조치를 발동
 - 무역확장법 232조의 안보상의 위협을 들어 철강과 자동차 등에 강도 높은 수입제한조치를 시도
- 본 연구는 최근 미국 무역구제조치의 제도적 변화와 운용상에서의 변화를 구체적 사례에 비추어 분석
 - 미국 무역구제조치의 변화가 초래하는 위협의 원천을 식별하고 정부와 기업의 실효적 대응방향 수립에 도움이 될 시사점을 도출

2. 조사 및 분석 결과

1) 미국 반덤핑 및 상계관세 제도

- 2013~17년 발생한 10건의 주요 법률 및 관행 변화에 초점을 맞추어 미국의 반덤핑·상계관세 제도 변화의 경향성을 분석(표 1 참고)
 - 반덤핑·상계관세 조치가 결정되는 과정을 계산, 부여, 피해, 조치 등 4단계로 구분하고, 이들 변화가 각 단계 내, 단계 간 관계 속에서 어떻게 상호 유기적으로 덤핑률 및 보조금률의 상승과 반덤핑·상계관세 조치 강화에 기여하는지 분석
- 최근 미국 반덤핑·상계관세 제도의 변화는 정상가치의 상승을 통한 덤핑마진 상승, 답변자 정보 부재 유도 및 AFA를 통한 덤핑마진 상승, 반덤핑·상계관세 조치의 용이화 및 강화라는 구조적 경향성을 갖는 것으로 분석
 - [표 1]에서 ②, ⑤, ⑥, ⑨는 '계산'을 통해서 덤핑마진과 보조금마진 상승

- 비록 ‘계산’ 단계를 통한 인위적 덤핑·보조금 마진 상향에 실패했다고 하더라도 ①, ③, ⑦을 통해 답변자의 약한 고리가 포착된다면 계산에 이용될 답변자의 사실정보 부재 상태를 조성하여 AFA를 근거로 고율의 덤핑률과 보조금률을 ‘부여’
- 그다음 ④를 통해 국내산업의 ‘피해’가 존재한다는 판정을 최대한 쉽게 이끌어내어 인위적으로 높여진 반덤핑 및 상계관세 부과를 용이하게 함.
- 또한 ⑧, ⑩을 통해 높아진 반덤핑·상계관세를 피하고자 하는 경제주체의 대응을 견제하고 ‘조치’를 강화

표 1. 개정과 관행 변화와 단계 간 관계

연도	개정법규와 관행변화	계산	부여	피해	조치
2013	① 사실정보 제출 제약		●		
2014	② 표적 덤핑 및 제로잉	●			
2015	③ 불리한 이용가능 사실 적용 재량 강화		●		
	④ 실질적 피해 입증 부담 경감			●	
	⑤ 특별한 시장상황을 이유로 정상가치 임의상승	●			
	⑥ 원가 미만 혐의 없이 원가 답변 요청	●			
	⑦ 자발답변 거부권한 강화		●		
2016	⑧ 세관 반덤핑·상계관세 회피조사 강화				●
	⑨ 구성가격 우선적용(안)	●			
2017	⑩ 상무부 우회덤핑조사 및 세관의 원산지조사 강화				●

주: ●는 제도 또는 관행 변화가 보호무역적인 것을 의미.

자료: 저자 작성

- [표 2]와 같이 각 단계간 횡적 관계는 유기적으로 수입을 억제하는 보호무역적 지향성을 가지며, 단계 내에서 체계적이고 구조적인 관계망을 형성하며 그러한 경향성을 증폭

표 2. 개정 및 관행 변화가 초래한 결과

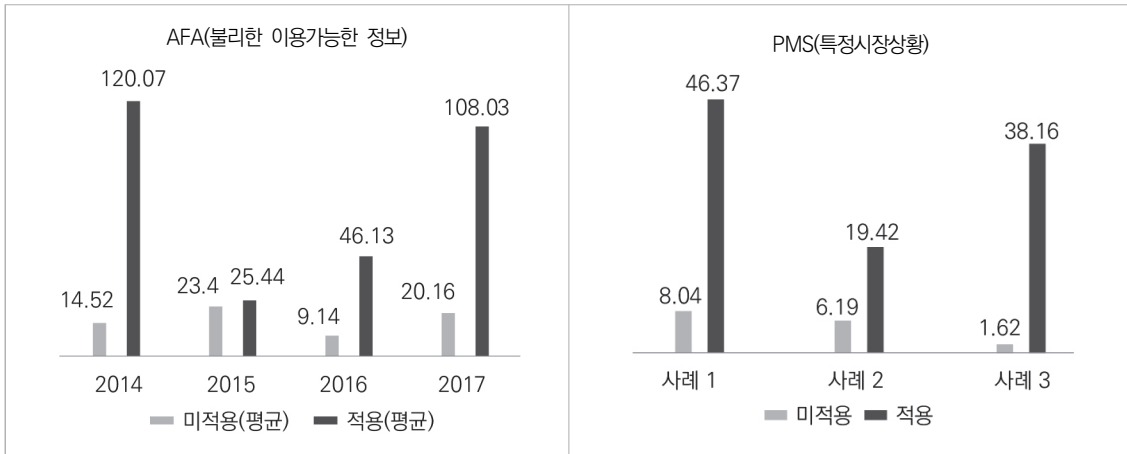
단계	개정	결과
계산	② 표적 덤핑 및 제로잉 ⑤ 특별한 시장상황에 근거한 정상가치 임의상승 ⑥ 원가 미만 혐의 없이 원가 답변 요청 ⑨ 구성가격 우선적용(안)	정상가치 상승을 통한 덤핑마진 상승
부여	① 사실정보 제출 제약 ③ 불리한 이용가능 사실 적용 재량 강화 ⑦ 자발답변 거부권한 강화	답변자 정보 부재 유도 및 불리한 이용가능 사실 통한 덤핑마진 상승
피해	④ 실질적 피해 입증부담 경감	반덤핑 및 상계관세 조치 용이화
조치	⑧ 세관 반덤핑·상계관세 회피조사 강화 ⑩ 상무부 우회덤핑조사 및 세관 원산지조사 강화	반덤핑 및 상계관세 조치의 강화

자료: 저자 작성

- 미국 반덤핑 · 상계관세 조치의 실제 판정례는 법률과 관행 변화의 보호주의적 경향성을 입증
 - 반덤핑 · 상계관세율은 AFA 조항이 적용된 11건에서 평균 50%에 이르고, PMS가 적용된 7건에서도 예외 없이 두 자릿수를 기록

그림 1. 미국의 AFA와 PMS 적용 덤핑마진

(단위: %)



자료: 한국무역협회(2017).

자료: 정혜선(2018).

2) 미국 세이프가드 제도 및 안보상 예외 조치

① 제201조 세이프가드 제도

- 미국은 과거부터 선진국들 중에서 유일하게 일반 세이프가드를 빈번히 활용
 - 1995년 1월 1일부터 2017년 12월 31일까지 조사 개시와 조치 부과 모두에서 세계 8위
 - 16위까지 OECD 회원국이 포함되어 있지 않으며, EU의 경우 각각 17위, 19위
- 「1974년 무역법(U.S. Trade Act of 1974)」 제정 후 법령 자체에는 큰 변화가 없었음에도 불구하고 트럼프 행정부 출범 첫 해인 2017년 말 16년 만에 조사 개시
 - 과거 마지막 조사가 있었던 2001년 이후 16년 만인 2017년 말, 세탁기와 태양광제품에 대한 2건의 조사가 연이어 개시
 - WTO 회원국의 세이프가드 조사 개시가 17건(2015)→11건(2016)→8건(2017)으로 3년 연속 감소한 점과 2017년 조사 개시국이 미국 외에 모두 개발도상국인 점을 고려하면 미국의 조사 개시는 이례적

- 세이프가드 제도는 국내산업의 심각한 피해에 대한 구제를 본연의 목적으로 하고 있는 반면 최근 세탁기와 태양광제품 사건의 경우 미국이 우회덤핑에 대한 대응수단으로 제도를 활용했다는 지적
 - 우리나라는 2018년 5월 14일 세탁기에 대한 미국의 세이프가드 조치를 WTO 분쟁해결절차에 회부

② 제232조 안보상 예외 조치

- 안보상 예외 조치는 트럼프 행정부가 출범한 2017년 전까지 신중하게 운용
 - 총 27건의 신청 중 위협 인정이 약 1/3인 10건이고 강제조치 비율은 약 1/4 수준
 - 강제조치 대상품목도 모두 석유였고 대상국도 이란과 리비아 등으로 안보와의 연관성이 비교적 명확

표 3. 안보상 예외 조치 담당기관과 안보 개념의 변천

	1951년 무역협정연장법	1955년 무역협정연장법	1958년 무역협정연장법	1962년 무역확장법
국가안보	—	○	○	○
경제적 효용	—	—	○	○
국가방위	—	—	○	○
담당기관	미국 관세위원회	국방동원국 국장	국방 및 민간인 동원국 국장	상무부 장관과 대통령

주: "○"는 보호법익으로 언급이 되었음을 의미.
자료: 개별 법률의 내용을 바탕으로 저자 작성.

- 안보의 개념에 국가방위는 물론 국내산업의 경제적 효용까지 포함하여 철강과 알루미늄, 자동차 등 광범위한 수입품에 안보상 예외조치를 적용하려고 시도
 - EU는 미국이 철강과 알루미늄 제품에 대해 수입제한조치를 취하자 WTO에 분쟁을 제기하면서, 국가안보상의 이유는 단지 '표면적인(ostensibly)' 것이라고 주장
 - 결국 GATT 제21조(안보상 예외)에서 안보개념과 판단 주체가 쟁점이 될 전망

3. 정책 제언

1) 미국 반덤핑 및 상계관세 제도

- 변화에 적응하는 유기적 대응모형 구축
 - 답변 데이터 자체의 정합성에 치중하는 현재의 회계적 대응모형은 우리나라의 대미 수출기업이

변화된 상황에 적절히 대응하는 데 한계가 있음.

- 일부 사건에서는 한국 수출자가 제출자료의 기본적인 정확성을 확보하지 못하고 잘못된 데이터를 반복적으로 제출하는 잘못을 범하는 등 단초를 제공한 측면도 존재
- 우리 수출기업은 각 규정 및 관행이 변화할 때마다 대응모형을 땀질식으로 보완, 개량하기보다는 상호 연관되어 작동하는 이들 변화의 구조적 특성을 반영한 유기적 대응모형을 구축할 필요가 있음.
- 기존 반덤핑 조사에 대한 대응모형이 회계적 측면을 주로 다루고 있다면 새로운 유기적 대응모형은 그와 함께 절차적 정당성을 강조하고 미국의 자국산업에 대한 철저한 보호성향에도 효과적으로 대처할 수 있도록 설계

● 조사당국과의 신뢰구축

- 다수의 사례에서 드러나듯 반덤핑 · 상계관세 조사에서 불리한 판정을 피하는 데 조사당국과의 신뢰구축이 매우 중요
- 조사당국과의 신뢰구축을 위해 첫째, 반덤핑 · 상계관세 조사와 조치 과정에 대한 법적 절차를 충분히 이해해야 할 필요: 조사당국의 불신 중 대부분은 답변자의 법적 절차에 대한 무지가 빚어낸 부작용 또한 부적절한 작위에서 비롯된 경우가 다수
- 둘째, 조사관들이 이해하기 쉬운 답변과 입증을 위해 충분한 사전 검토 및 준비와 모니터링 요구: 사례에 따르면, 시간부족은 부실한 답변과 입증으로 이어지고 결국 조사당국의 불신을 초래하므로 이에 대처하기 위해 전산시스템을 이용한 분석과 입증 방법을 개발하여 최근 고도로 전산화된 데이터 환경을 충분히 활용
- 셋째, 정보전달 능력과 기법을 배양해야 할 필요: 조사당국과 답변자 간 언어와 문화의 차이는 원활한 정보전달을 저해하고, 어설픈거나 부정확한 정보전달은 정보수용자에게 혼란을 가중시킴으로써 결과적으로 데이터에 대한 불신 초래
- 넷째, 진실한 데이터에 기반하여 진실한 태도로 조사에 임함으로써 궁극적으로 조사당국과의 인적 신뢰구축을 형성

2) 미국 세이프가드 제도 및 안보상 예외 조치

● 조사단계에서의 적극적 의견 제출 및 이해관계인과 공동대응

- 각 산업에 이미 형성된 글로벌 가치사슬을 고려할 때 세이프가드 조치는 자유로운 교역을 방해하여 미국 내 기업에도 경영환경의 불확실성을 가져올 것이라는 점과 한국기업이 미국 현지 투자를 통해 경제후생 증대에 기여하는 점이 상무부 조사에 제대로 반영될 수 있도록 노력
- 이를 위해 부품 생산업체, 판매업체, 소비자단체, 학계 등과 공조

● 조사 종결 후 조치 이전 단계에서 미 의회 및 타국과 공조

- 미국 의회 내에서 합리적 비판세력을 형성하고 있는 의원들에게 우리나라의 입장을 설명하기 위한 아웃리치활동을 강화
- 우리나라 외에 조치의 영향을 받는 다른 국가들과도 적극적으로 연대

● 조치 이후 WTO 분쟁해결절차 및 미국 국내법원 적극 활용

- 미국이 WTO 협정 위반으로 판정된 조사방식을 고수하기보다는 변형하여 적용한다는 사실은 미국도 법적인 부담을 느낀다는 방증
- 2002년 미국의 철강 세이프가드 조치를 8개국이 WTO 분쟁해결절차에 회부하자, 미국이 상소심 판정문 회람 직전에 조치를 스스로 철회한 사례
- 미 정부가 철강 수입을 안보상 이유로 제한하자 미국철강수입협회는 법률이 대통령에게 과도한 법적 권한을 부여했다며 헌법상 견제와 균형의 원칙 위반을 주장한 사례

● 조치의 진화에 대비한 선제적 연구 및 대응

- 자동차에 대한 조사에서 미 상무부는 지배주주가 미국인인 기업에 의한 생산과 그렇지 않은 기업에 의한 생산을 구분하여 판단하는 방안에 대해 공공의견을 수렴
- 조치의 진화에 맞추어 차별적 불이익에 대응하는 새로운 방안을 강구할 필요

● WTO 개혁 논의를 통한 장기적 대응

- 현재 WTO 개혁 논의는 분쟁해결제도 정비, 통보제도 강화, 보조금 규제 등을 중심으로 진행되고 있으나, 향후 무역구제와 관련한 이슈를 지속적으로 제기하여 다자 차원에서 문제의 근본적 해결방안 도출을 위해 노력 **KIEP**