

비시장상황에 근거한 중국의 미국산 프로판올 덤핑예비판정의 배경과 시사점

강민지 무역통상실 무역협정팀 전문연구원 (mjkang@kiep.go.kr, Tel: 044-414-1196)



차 례

1. 배경
2. 중국의 미국산 프로판올 덤핑예비판정의 주요 내용
3. 전망 및 시사점

주요 내용

- ▶ 2020년 7월 17일 중국 상무부는 미국산 프로판올에 대한 덤핑예비판정에서 미국의 에너지와 석유화학 분야에 '비시장상황(非市场状况)'이 있다고 판단함.
 - 중국 조사당국은 미국이 자원 관리, 수출입 통제, 자금 지원, 세금 감면 등의 입법 및 정책 수립을 통해 석유, 천연가스, 석탄, 전력 등의 생산과 가격을 통제하는 비시장상황을 초래했다고 판단함.
 - 이에 따라 중국 조사당국은 석유, 천연가스, 석탄 및 전력을 주요 생산요소로 하는 에틸렌, 합성가스, 수소 등의 원가 및 가격에도 영향을 미쳐, 이들 제품을 원료로 제조하는 미국산 프로판올의 원가에도 왜곡이 발생했다고 판단함.
- ▶ 중국은 미국 및 EU의 개정반덤핑법과 유사한 조사방식을 활용하여 미국산 프로판올 덤핑예비판정에서 200%대의 높은 덤핑마진율을 책정함.
 - 미국은 중국을 비시장경제로 보아 고율의 반덤핑 관세를 부과하였으며, 2015년 「무역특혜연장법」을 발효하여 '불리한 이용가능한 사실(AFA: Adverse Facts Available)'의 적용 권한을 강화하고, 특별한 시장상황(PMS: Particular Market Situation)이 있다고 볼 경우 정상가격을 산정시 특별한 시장상황을 이유로 내수가격 및 원가를 배제하는 재량권을 강화함.
 - EU는 2017년 말 개정반덤핑법을 발효하면서 '중대한 왜곡'이 있을 경우 제3국의 대표가격을 사용할 수 있도록 하였으며, 이후 중국과 관련한 덤핑사건에서 해당 분야에 '중대한 왜곡'이 있다고 보아 중국기업이 제출한 원가 및 가격이 아니라 제3국의 가격을 기초로 하여 정상가격을 높게 책정해왔음.
 - 중국은 이번 덤핑예비판정에서 '이용가능한 사실(FA: Facts Available)'에 근거하여 판단하였으며, 미국의 에너지 및 석유화학 분야에 대해 '비시장상황'이 있다고 보고 정상가격 구성 시 수출기업이 제출한 원가 및 가격을 활용하지 않아 결과적으로 200%대의 높은 덤핑마진율을 책정함.
- ▶ 중국이 미국 내 비시장상황이 있다고 판단한 것은 이번 덤핑예비판정이 처음이며, 중국이 덤핑조사에 있어 비시장상황 등의 조사기법을 활용한 점에 유의할 필요가 있음.
 - 중국은 미국산 폴리페닐에테르에 대해서도 비시장상황을 이유로 반덤핑조사에 착수한 상태로, 다른 미국산 석유화학제품에도 동일한 판단을 확대 적용할 가능성이 있음.
 - 중국이 비시장상황 등의 조사기법을 보다 적극적으로 활용할 경우 우리나라도 부정적인 영향을 받을 수 있으므로, 중국의 관련 정책 동향에 대한 지속적인 모니터링이 필요함.

1. 배경

■ 반덤핑조사에 있어 중국의 비시장경제(NME: Non-Market Economy) 지위를 두고 논란이 지속되고 있음.

- 중국은 2016년 12월 11일부터 WTO 회원국들이 중국에 시장경제국 지위(MES: Market Economy Status)를 부여해야 한다고 주장함.
 - 중국의 가입의정서에 따르면, 중국의 해당 산업 분야가 시장경제 여건이 우세한 경우로 입증되지 않을 경우 무역상 대국이 중국 내의 가격이나 원가에 기초하지 않을 수 있도록 되어 있는데(제15(a)(ii)조),¹⁾ 이 조항은 어떠한 경우에도(In any event) 가입 15년 경과 후 만료되도록(expire) 규정하고 있음(제15(d)조).²⁾
- 한편 중국의 덤핑으로 인한 자국 기업의 타격을 우려한 미국과 EU 등은 중국이 가입한 지 15년이 경과 되었더라도 중국에 대해 자동적으로 시장경제 지위를 부여해야 하는 것은 아니라고 주장함.
 - 미국과 EU는 중국이 가입의정서 제9조³⁾ '모든 분야의 상품과 서비스에 대한 가격을 시장이 결정할 수 있도록 허용하여야 한다'는 의무를 지키지 않고 중국정부가 아직도 가격을 통제하고 있으며, GATT 제6조에 따라 조사당국에 비시장경제 여부에 대한 판단 권한이 있다고 주장함.

■ 2016년 12월 12일 중국은 미국과 EU가 덤핑에 있어 중국을 비시장경제로 대우하는 데 대해 WTO 분쟁해결 절차인 '협의'를 개시하였고(對미국: DS515,⁴⁾ 對EU: DS516⁵⁾), 중국이 EU에 대해 패널 절차를 개시하였는데 패널보고서의 내용은 사실상 중국이 패소한 것으로 알려짐.

- 중국은 패널보고서가 회람되기 전인 2019년 5월 23일 패널의 업무 정지⁶⁾를 요청하였고, 이에 따라 2019년 6월 14일 패널은 업무 중지를 결정함(DS516/13).
 - 2020년 6월 13일부로 1년이 경과하여 현재 패널 절차가 종료됨.
- 유출된⁷⁾ 패널보고서에 따르면 패널은 "해당 산업이 시장경제 상황하에서 운영되고 있지 않음을 수입국이 발견할 경우 수입국은 중국 내 가격 및 비용을 무시할 수 있다"하여 만약 증거가 있다면 중국을 여전히 비시장경제로 대우할 수 있을 것으로 보임.

1) WT/L/432, ACCESSION OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA, Section 15(a).

(ii) The importing WTO Member may use a methodology that is not based on a strict comparison with domestic prices or costs in China if the producers under investigation cannot clearly show that market economy conditions prevail in the industry producing the like product with regard to manufacture, production and sale of that product.

2) WT/L/432, ACCESSION OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA, Section 15(d).

Once China has established, under the national law of the importing WTO Member, that it is a market economy, the provisions of subparagraph (a) shall be terminated provided that the importing Member's national law contains market economy criteria as of the date of accession. In any event, the provisions of subparagraph (a)(ii) shall expire 15 years after the date of accession. ...

3) WT/L/432, ACCESSION OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA, Section 9. Price Controls

1. China shall, subject to paragraph 2 below, allow prices for traded goods and services in every sector to be determined by market forces, and multi-tier pricing practices for such goods and services shall be eliminated.

4) https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds515_e.htm(검색일: 2020. 8. 4).

5) https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds516_e.htm(검색일: 2020. 8. 4).

6) DSU 제12.12조에 따라 패널은 제소국이 요청하는 경우 언제나 1년을 초과하지 않는 범위에서 업무를 정지할 수 있음. 단, 절차가 1년 이내에 재개되지 않으면 패널 설치의 권한은 소멸됨.

7) <https://www.americanmanufacturing.org/blog/entry/wto-report-revealed-yes-eu-industries-can-treat-china-as-a-non-market-economy>(검색일: 2020. 8. 20).

■ 이에 따라 미국은 중국에 대한 보고서를 작성하고 중국을 여전히 비시장경제⁸⁾라 판단하였으며, 중국산 상품에 대한 덤핑판정에서 비시장경제 관련 조항을 활용하고 있음.

- 2017년 10월 26일 미 상무부는 200여 페이지에 달하는 보고서⁹⁾를 발표하였고, 「美 1930년 관세법」 제 771(18)(B)조의 여섯 가지 요소¹⁰⁾를 고려하여 중국의 비시장경제 지위를 재확인함.
- 미국은 「美 1930년 관세법」 제771(18)(A)조에 따라 비시장경제를 ‘비용 또는 가격 구조가 시장원리에 따라 운영되지 않아 상품의 판매가 상품의 공정한 가치를 반영하지 않는 국가’로 정의하고 있음.¹¹⁾
- 최근의 중국산 상품 반덤핑판정에서도 미국은 중국을 「美 1930년 관세법」 제771(18)조에 해당하는 비시장경제국으로 보고 제3국 판매가격에 기초하여 정상가치를 산정하고 있음.¹²⁾

■ 한편 미국은 2015년 「무역특혜연장법(Trade Preferences Extension Act of 2015, 이하 TPEA)」¹³⁾을 통해 조사당국의 재량권을 강화함.¹⁴⁾

- TPEA 제502조는 ‘불리한 이용가능한 사실(AFA: Adverse Facts Available)’에 대한 내용으로 조사 대상 기업이 비협조적일 경우 조사당국이 불리한 추론을 할 수 있도록 허용해줌.
- TPEA 제504조는 미국 상무부가 수출국의 국내 시장가격 또는 비용에 ‘특별한 시장상황(PMS: Particular market situation)’이 있다고 볼 경우 정상가격 산정 시 특별한 시장상황을 이유로 피조사 대상기업의 자료를 부인하고 원가를 상향 조정해 높은 덤핑마진율을 부과할 수 있도록 함.¹⁵⁾

8) 현재 미국 상무부가 비시장경제로 지정한 나라는 중국을 비롯하여 벨라루스, 조지아, 키르기스, 아르메니아, 아제르바이잔, 몰도바, 타지키스탄, 우즈베키스탄, 베트남, 투르크메니스탄 등 11개국임. CRS In Focus(January 10, 2019), “China’s Status as a Nonmarket Economy(NME),” <https://fas.org/sgp/crs/row/IF10385.pdf>(검색일: 2020. 8. 20).

9) <https://enforcement.trade.gov/download/prc-nme-status/prc-nme-review-final-103017.pdf>(검색일: 2020. 8. 20).

10) ① 해당국 화폐를 다른 나라 화폐로 환산할 수 있는 정도 ② 노사의 자유 교섭에 의해 결정되는 해당국의 임금 비율 ③ 다른 외국의 기업에 의한 합작투자 또는 기타 투자 허용 정도 ④ 생산 수단의 정부 소유 또는 통제 정도 ⑤ 자원의 배분과 기업의 가격 및 생산 결정에 대한 정부의 통제 정도 ⑥ 권한 당국이 적절하다고 간주하는 다른 요소

TARIFF ACT OF 1930 Section 771(18) NONMARKET ECONOMY COUNTRY.—

(B) FACTORS TO BE CONSIDERED.— In making determinations under subparagraph (A) the administering authority shall take into account— (i) the extent to which the currency of the foreign country is convertible into the currency of other countries; (ii) the extent to which wage rates in the foreign country are determined by free bargaining between labor and management, (iii) the extent to which joint ventures or other investments by firms of other foreign countries are permitted in the foreign country, (iv) the extent of government ownership or control of the means of production, (v) the extent of government control over the allocation of resources and over the price and output decisions of enterprises, and (vi) such other factors as the administering authority considers appropriate.

11) TARIFF ACT OF 1930 Section 771(18) NONMARKET ECONOMY COUNTRY.—

(A) IN GENERAL.—The term “nonmarket economy country” means any foreign country that the administering authority determines does not operate on market principles of cost or pricing structures, so that sales of merchandise in such country do not reflect the fair value of the merchandise.

12) 예를 들어 <Certain Aluminum Foil From the People’s Republic of China: Preliminary Results of Antidumping Duty Administrative Review, Preliminary Determination of No Shipments, and Partial Rescission, 2017-2019(2020. 6. 24)> 사건, <https://www.federalregister.gov/documents/2020/06/24/2020-13640/certain-aluminum-foil-from-the-peoples-republic-of-china-preliminary-results-of-antidumping-duty>; <Certain Metal Lockers and Parts Thereof From the People’s Republic of China: Initiation of Less-Than-Fair-Value Investigation(2020. 8. 5)> 사건, <https://www.federalregister.gov/documents/2020/08/05/2020-17064/certain-metal-lockers-and-parts-thereof-from-the-peoples-republic-of-china-initiation-of> 참고.

13) Trade Preferences Extension Act of 2015, <https://www.congress.gov/114/plaws/publ27/PLAW-114publ27.pdf>(검색일: 2020. 8. 3).

14) 자세한 내용은 강민지(2018), 「미국과 EU의 무역구제조치 관련 법 개정과 시사점」, KIEP 기초자료, 18-04 참고.

15) 미국은 PMS 조항을 적용하여 2017년부터 2020년 3월까지 OCTG(유정용강관)를 비롯한 한국산 제품 20건의 사건에 대해 특별한 시장상황이 있다고 판단하였으며, 그 밖에 터키 4건, 태국 3건, 캐나다·스페인·UAE·오만 2건 등에 대해서도 PMS 규정을 적용함. 김정화(2020), 「미국

- EU는 2017년 말 개정반덤핑법¹⁶⁾을 발효하면서 ‘중대한 왜곡(significant distortion)’¹⁷⁾이 있을 경우 제3국의 대표가격을 사용할 수 있도록 하였으며, 이후 중국과 관련한 반덤핑사건에만 이를 적용해옴.¹⁸⁾
- 개정반덤핑법(Regulation 2017/2321¹⁹⁾로 개정된 Regulation(EU) 2016/1036 발효 이후 EU는 중국산 상품에 대하여 해당 분야에 ‘중대한 왜곡’이 있다고 보고 개정반덤핑법에 따라 제3국의 생산원가 등에 기초하여 정상가격을 구성함.
 - 2018년 3월 13일 개시된 중국산 알루미늄 포일의 반덤핑 관세 유효기간 만료심사에서 EU 집행위는 중국의 알루미늄 분야 정보와 증거를 분석하여 △중국 내 알루미늄 산업은 국가의 통제, 소유, 정책감독 대상이며 △국유기업(SOE)은 원자재, 정부지원 및 금융적인 측면에서 혜택을 받고 있고 △고위 경영진은 중국 공산당이며 △알루미늄 포일 생산자는 토지를 부여받고 △국제노동기구(ILO) 협약을 비준하지 않았다는 점 등을 지적하며 중대한 왜곡이 있다고 보고, 터키의 생산원가 등에 기초하여 정상가격을 구성함.²⁰⁾
 - 중국과 태국에서 수입하는 유화주철(malleable cast iron) 튜브 또는 파이프 부품의 반덤핑 관세 유효기간 만료심사에서 △중국의 주요 철강 생산기업은 국가 소유이고 △생산에 투입되는 원자재에 대한 수출 제한이 있으며 △부실 절차에서 국가 역할이 매우 중요하고 △ILO 협약이 비준되지 않았으며 △금융에 대한 접근은 SOE 여부에 따라 영향을 받는 점 등을 지적하며, 중대한 왜곡이 존재한다고 보고 태국을 적절한 대표국으로 보아 정상가격을 구성하였음.²¹⁾
 - 그 밖에 중국산 (i) 유기코팅 철강제품(Organic coated steel products)²²⁾ (ii) 테이블웨어 및 주방용품²³⁾ (iii) 텅스텐 전극²⁴⁾ (iv) 자전거²⁵⁾ (v) 다리미 보드²⁶⁾ 및 (vi) 강철로드휠²⁷⁾ 분야와 관련한 반덤핑 조사에서 중국산 제품에 대해 해당 분야에 중대한 왜곡이 있으며, 이에 따라 반덤핑 관세를 책정함에 있어 정상가격 산정 시 중국 내 가격과 비용에 기초할 수 없다고 판단함.

특별시장상황(PMS) 적용 관행의 변화와 국제무역법원(CIT) 판정의 시사점, KITA 통상리포트, Vol. 5.

- 16) EU의 반덤핑법 개정법과 관련하여 더 자세한 내용은 강민지(2018), 「미국과 EU의 무역구제조치 관련 법 개정과 시사점」, pp. 22-27, KIEP 기초자료, 18-04 참고.
- 17) 중대한 왜곡이 있는지 국영기업의 시장 장악 정도, 가격·비용에 대한 국가 개입, 외국기업에 대한 차별, 파산법 등의 부적절성, 낮은 급여, 금융 왜곡(값싼 금융) 등이 존재하는지 여부로 판단함. 개정된 Regulation(EU) 2016/1036 Article 2(6a) (b).
- 18) <https://www.cleartradewatch.com/2019/12/two-years-on-implementation-of-the-new-methodology-in-anti-dumping-cases/>.
- 19) REGULATION(EU) 2017/2321 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 12 December 2017 amending Regulation (EU) 2016/1036 on protection against dumped imports from countries not members of the European Union and Regulation (EU) 2016/1037 on protection against subsidised imports from countries not members of the European Union, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/december/tradoc_156470.amend.en.L338-2017.pdf(검색일: 2020. 8. 3).
- 20) 더 자세한 내용은 Commission Implementing Regulation(EU) 2019/915 of 4 June 2019 imposing a definitive anti-dumping duty on imports of certain aluminium foil in rolls originating in the People’s Republic of China OJ L146/63(“Aluminium foil in rolls”) 참고.
- 21) 더 자세한 내용은 Commission Implementing Regulation(EU) 2019/1259 of 24 July 2019 imposing a definitive anti-dumping duty on imports of threaded tube or pipe cast fittings, of malleable cast iron and spheroidal graphite cast iron, originating in the People’s Republic of China and Thailand, OJ L197/2(“Threaded tube or pipe cast fittings”) 참고.
- 22) Commission Implementing Regulation(EU) 2019/687 of 2 May 2019 imposing a definitive anti-dumping duty on imports of certain organic coated steel products originating in the People’s Republic of China, OJ L116/5 (“Organic coated steel products”).
- 23) Commission Implementing Regulation(EU) 2019/1198 of 12 July 2019 imposing a definitive anti-dumping duty on imports of ceramic tableware and kitchenware originating in the People’s Republic of China, OJ L189/8(“Ceramic tableware and kitchenware”).
- 24) Commission Implementing Regulation(EU) 2019/1267 of 26 July 2019 imposing a definitive anti-dumping duty on imports of tungsten electrodes originating in the People’s Republic of China, OJ L 200/4(“Tungsten electrodes”).
- 25) Commission Implementing Regulation(EU) 2019/1379 of 28 August 2019 imposing a definitive anti-dumping duty on imports of bicycles originating in the People’s Republic of China, OJ L225/9(“Bicycles”).
- 26) Commission Implementing Regulation(EU) 2019/1662 of 1 October 2019 imposing a definitive anti-dumping duty on imports of ironing boards originating in the People’s Republic of China, OJ L252/1(“Ironing boards”).
- 27) Commission Implementing Regulation(EU) 2019/1693 of 9 October 2019 imposing a provisional anti-dumping duty on imports of steel road wheels originating in the People’s Republic of China, OJ L259/15(“Steel road wheels”).

- 중국은 미국 및 EU 등이 중국에 대해 ‘비시장경제’ 또는 ‘중대한 왜곡’이 있다고 보는 것에 불만을 가지고 있으며,²⁸⁾ 이에 최근 자국으로 수입되는 미국산 상품에 대한 반덤핑조사에서 미국 및 EU의 개정된 반덤핑법의 조사방식을 참고하고 있는 것으로 보임.

2. 중국의 미국산 프로판올 덤핑예비판정의 주요 내용

- 2020년 7월 17일 중국 상무부는 2019년 6월 14일에 조사를 개시한 미국산 프로판올(정식 명칭: 프로필렌글라이콜, 正丙醇)²⁹⁾에 대한 덤핑예비판정을 내림.³⁰⁾
 - 2019년 6월 14일 남경노오(南京诺奥)신소재유한공사, 남경룡신(南京荣欣)화학공업유한공사 및 쑤보노오(淄博诺奥)화학유한공사(이하 덤핑조사 신청자들)는 미국산 프로판올 수입에 대해 덤핑조사를 신청함.³¹⁾
 - 2019년 12월 12일 덤핑조사 신청자들은 미국산 프로판올 덤핑과 관련하여 비시장상황에 대한 추가적인 조사를 청구하였고, 이를 반영하여 2020년 7월 17일 덤핑예비판정이 내려짐.
 - 2021년 1월 23일 전에 최종판정이 나올 예정임.
 - 반덤핑조사 개시로부터 18개월 이내(보통 12개월 이내이나, 18개월까지 연장 가능)에 최종판정이 내려져야 함.³²⁾

28) 중국은 자국이 개혁개방 이후 사회주의 시장경제 체제를 갖추고 국유기업을 대대적으로 개혁하였으며, 다년간의 노력을 통해 시장경제의 기본 요건을 실현하였다고 보고 있음. 중국정부의 입장을 대변하는 인민일보 한 기사는 “시장경제가 하나의 모델만 있는 것도 아니고 선진국의 시장경제도 다 똑같지 않으며 역사적 단계에 따라, 국가별로 다른 특징을 보인다”며 “선진국들도 2008년 글로벌 금융위기 이후 자국 제조업 부흥을 위해 독일의 industry 4.0, 미국의 선진 제조업 국가전략계획 등 전략과 산업정책을 추진하고 있으며, 미국도 국가가 개입하여 자국 기업의 회귀(리쇼어링)를 요구하고, 하이테크 제품의 수출을 제한하며, 중국기업의 미국 투자를 제한하는 등 국가 개입이 있는데, 중국의 경제체제만을 문제 삼는 것은 부당하다”고 중국 입장을 적시한 바 있음. 人民日报刊文：否认中国是市场经济国家毫无道理（「중국이 시장경제국가라는 것을 부정하는 것은 이치에 맞지 않는다」(2018. 10. 30), 『인민일보』, <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1615704000817789764&wfr=spider&or=pc>(검색일: 2020. 8. 5).

29) 여기에서의 프로판올은 1-프로판올(1-Propanol)로, 이는 n-프로판올(n-Propanol), n-프로필 알콜(n-Propylalcohol), 1-프로필 알콜(1-Propylalcohol), 프로판-1-올(Propan-1-ol) 등으로도 불리며 식품첨가물, 사료첨가제, 합성향료, 세정제, 가스제, 윤활제, 탈지액, 접착제, 방부제, 브레이크 오일 등 다양한 분야에 쓰임.

30) 商务部公告2020年第25号 关于原产于美国的进口正丙醇反倾销调查的初步裁定(상무부 고시 2020년 제25호 미국으로부터 수입 프로판올 반덤핑 조사에 관한 예비판정), <http://trb.mofcom.gov.cn/article/cs/202007/20200702983873.shtml>(검색일: 2020. 8. 5).

31) 참고로 덤핑조사 신청자들은 2019년 6월 14일 미국산 프로판올 수입에 대한 보조금상계관세 조사 신청도 제기함. 이에 따라 중국 상무부는 2019년 7월 29일 조사를 개시하였고, 2020년 9월 4일 미국산 프로판올 보조금에 대한 상계관세 예비판정을 내림. 이 예비판정에 따르면, 미국산 프로판올에 보조금이 존재하고 중국내 프로판올 산업에 실질적인 피해를 입혔으며 보조금과 실질적인 손해 사이에 인과관계가 존재한다고 보았음. 이에 따라 OXEA에 대해서는 34.2%, Dow Chemical 및 기타 미국기업에 대해 37.7%의 상계관세율을 책정하였음. 그러나 비시장 상황에 대한 언급은 없음. 商务部公告2020年第33号 关于原产于美国的进口正丙醇反补贴调查的初步裁定(상무부 고시 2020년 제33호 미국 원산 프로판올 수입에 관한 반보조금 조사에 관한 예비판정), <http://www.mofcom.gov.cn/article/b/e/202009/20200902998606.shtml>(검색일: 2020. 9. 5).

32) 中华人民共和国反倾销条例 第二十六条.

反倾销调查，应当自立案调查决定公告之日起12个月内结束；特殊情况下可以延长，但延长期不得超过6个月(반덤핑 조사는 반드시 조사 결정 공고 일로부터 12개월 이내에 종료하며, 특별한 경우에는 연장할 수 있으나 연장 기간은 6개월을 초과할 수 없다).

표 1. 미국산 프로판올에 대한 중국 반덤핑조사 일지

일시	내용	비고
2019년 6월 14일	중국기업 덤핑조사 신청서 제출	국내 산업을 대표하는 자가 상무부에 덤핑조사 신청서 제출
2019년 7월 23일	中 상무부 공고 및 신청서 공개	덤핑 조사기간은 2018년 1월 1일~2018년 12월 31일, 산업피해 조사기간은 2015년 1월 1일~2018년 12월 31일로 함.
2019년 8월 27일	상무부가 기업에 설문지 송부	국의 수출업자/생산자에게 '해외수출업자/생산자 조사 설문지,' 국내 생산자에게 '국내 생산자 조사설문', 국내 수입업자에게 '국내 수입업자 조사 설문지' 발행
2019년 11월 18일	국내 기업 현장조사 자료 수집	남경노오신소재유한공사와 남경룡신화화공업유한공사를 대상으로 함.
2019년 12월 12일	미국의 프로판올 비시장상황에 대한 추가적인 조사 청구	-
2019년 12월 19일	미국의 이해관계자에게 비시장상황 조사 설문지 배포	미국기업이 비시장상황 설문지 제출기한 연기를 요청함에 따라 심사를 거쳐 2019년 12월 30일까지로 연기함.
2019년 12월 30일	미국기업 설문지 제출	미국기업이 설문지 중 일부 질문에 답하지 않거나 사이트 링크만을 제공하는 등 완전하고 정확한 답안 내용을 제공하지 않자, 요구대로 답변하지 않은 부분에 대해서는 가용 정보로 판단함.
2020년 7월 17일	상무부 예비판정 공고	최초로 미국의 일부 분야에 대해 비시장상황이 있다고 판단함.
(미정)	상무부 최종판정	중국 반덤핑법 규정상 조사 개시로부터 18개월 이내(보통 12개월 이내 이나 18개월까지 연장 가능)에 최종판정이 나와야 하는데, 2021년 1월 23일 내에 최종판정이 나올 예정
(미정)	최종판세 부과	최종판정 공고 익일~ 5년간

■ 덤핑조사 신청자들은 미국의 석유 수출 통제, 에너지산업에 대한 보조금 지급 등을 통해 미국 에너지시장과 석유화학시장에 '비시장상황(非市场状况)'이 초래되었다고 주장하며, 미국산 프로판올 덤핑조사에 있어 비시장상황에 대한 조사를 추가적으로 청구함.

- 덤핑조사 신청자들이 추가 청구를 하는 경우는 거의 없으나, 본 사건은 국내 기업에 대한 현장조사를 마친 후인 조사 개시 5개월 차에 비시장상황과 관련하여 추가 청구가 제기됨.

○ 덤핑조사 신청자들은 "10개의 요소33)가 복합적으로 미국산 조사 대상제품과 동종상품 시장에 적용되면서 미국

33) <关于倾销幅度计算中影响价格可比性的非市场状况> 부분

本案申请人主张,美国存在导致被调查产品及同类产品生产成本扭曲的非市场状况,美国市场同类产品的价格不能作为公平比较的基础.具体非市场状况包括:(1)美国政府从国家安全战略的高度制定能源产业政策(2)美国的能源产业政策刺激了石油和天然气的生产(3)美国的能源产业政策刺激了页岩气的生产(4)长期出口管制扭曲了美国的石油和天然气市场(5)美国的石油和天然气行业获得了大量政府补贴(6)美国的煤炭行业获得了大量政府补贴(7)美国的乙烯、合成气和氢气的价格受到扭曲(8)政府补贴导致美国的电价扭曲(9)美国的被调查产品及同类产品生产企业具有操纵被调查产品及同类产品和乙烯价格的能力(10)长期的政府财政扶持系统性地扭曲了美国的化工产品市场.以上十个因素综合作用于美国的被调查产品同类产品市场,导致被调查产品同类产品的生产成本和价格被非市场因素扭曲.

(i) 국가안보전략 차원에서 미국정부의 에너지산업 정책 (ii) 미국의 에너지산업 정책이 석유 및 천연가스 생산을 촉진(刺激)함 (iii) 미국의 에너지산업 정책이 셰일 생산을 촉진함 (iv) 수출통제정책으로 석유, 가스 시장이 왜곡됨 (v) 미국정부가 석유 및 천연가스 산업에 거액의 보조금을 제공함 (vi) 미국정부가 석탄산업에 거액의 보조금을 제공함 (vii) 미국의 에틸렌, 합성 가스, 수소의 가격이 왜곡(扭曲)됨 (viii) 정부 보조금으로 인해

이 조사 대상제품 및 동종제품의 생산원가를 왜곡시키는 비시장상황을 초래하고 있어 미국시장에서 동종제품의 가격을 공정한 비교의 기초로 삼을 수 없다”고 주장함.

- 이에 덤핑조사 신청자들은 미국시장에서 조사 대상제품과 동종상품 가격에 영향을 미치는 비시장상황을 조사하여 비시장요인이 동종상품 원가와 가격에 미치는 영향을 고려하여 정상가격을 산정하도록 조사당국에 요청함.
- 예비덤핑판정문에 따르면 조사 대상 미국기업 및 미국정부는 <미국산 프로판올에 대한 비시장상황에 대한 조사> 신청과 관련하여 불만을 제기함.
- 한 미국기업은 2017년 유사한 사건에서 중국의 조사당국이 비시장상황에 대한 덤핑조사 신청자들의 주장을 배척한 점* 및 과거 WTO 분쟁해결 절차에서 비시장 실태조사에 대한 중국정부의 입장과 일치하지 않는다는 점 등에 대해 지적함.
 - ※ 2017년 미국산 스티렌(styrene) 덤핑조사 사건에서 덤핑조사 신청자들은 미국정부가 국유자원의 채굴권 양도 및 각종 부양조치를 통해 자원 분배에 영향을 미쳤으며, 석유, 천연가스, 전력 등에 관여·통제 또는 규제·관리하여 동종제품의 원자재, 에너지시장 및 화학제품 시장에 왜곡을 초래하였다고 주장하였으나, 중국 조사당국은 이러한 주장을 받아들이지 않음.³⁴⁾
- 미국정부는 비시장상황과 관련하여 중국의 반덤핑법 규정을 인용하지 않아 중국정부가 비시장상황의 존재 여부를 조사할 법적 근거에 대해 설명하지 않았으며, WTO 반덤핑협정 제6.2조³⁵⁾는 이해관계자가 자신의 이익 방어를 위해 충분한 기회를 가질 수 있도록 할 것을 규정하고 있으나 답안 작성기간이 짧아 이해관계자에게 부담이 된 점 등에 대해 지적함.

■ 중국은 상당한 분량의 자료를 짧은 기간 내에 제출할 것을 요구하고, 가용 정보에 의존하여 판단하였으며, 미국의 에너지 및 석유화학 분야를 비시장상황으로 보고 구성정상가격 산정 시 수출기업이 제출한 가격을 활용하지 않아, 결과적으로 높은 덤핑마진율을 책정함.

- 중국 조사당국은 미국이 자원의 관리에 관여 및 감독, 수출입 통제, 자금 지원, 세금 감면 등의 입법 및 정책 수립을 통해 석유, 천연가스, 석탄, 전력 등의 생산과 가격을 통제하는 비시장상황을 초래했다고 판단함.
- 그 결과 석유, 천연가스, 석탄, 전력을 주요 생산요소로 하는 에틸렌, 합성가스, 수소 등의 원가 및 가격에도 영향을 미쳤으며, 이들 제품을 원료로 제조하는³⁶⁾ 미국산 프로판올의 원가에도 왜곡이 발생했다고 판단함.
- 구성정상가격 산정 시³⁷⁾ 생산원가 및 비시장상황에 대한 자료가 부실하다는 이유로 「중 반덤핑조례」 제21조

미국의 전기요금에 왜곡됨 (ix) 조사 대상제품 및 동종 생산업체는 에틸렌을 비롯하여 조사 대상제품 및 동종제품의 가격을 조작(操縱)할 능력이 있음 (x) 장기간의 정부 금융지원에 의해 화학제품시장이 왜곡됨.

34) 商务部公告2018年第43号 关于原产于韩国、台湾地区和美国的进口苯乙烯反倾销调查最终裁定的公告(상무부 고시 2018년 제43호 한국, 대만, 미국으로부터의 수입스티렌 반덤핑조사 최종판정에 관한 공고), <http://trb.mofcom.gov.cn/article/cs/201806/20180602758088.shtml>(검색일: 2020. 8. 8).

35) WTO 반덤핑협정 제6.2조.

반덤핑조사의 전 과정을 통하여 모든 이해당사자는 자신의 이익을 방어하기 위한 충분한 기회를 갖는다. 이를 위하여 당국은 요청에 따라 모든 이해당사자가 상반된 이해를 갖는 당사자와 회합하는 기회를 제공하여 반대의견이 제시되고 반박 주장이 개진될 수 있도록 한다. 이러한 기회 제공 시 비밀 보호의 필요 및 당사자의 편의를 고려하여야 한다. 어떤 당사자도 이러한 회합에 참석할 의무는 없으며, 회합 불참이 그 당사자를 불리하게 하지 않는다. 이해당사자는 또한 정당한 경우 구두로 다른 정보를 제시할 권리를 갖는다.

36) 프로판올은 프로피온알데히드의 촉매수소에 의해 생성되는데, 프로피온알데히드는 에틸렌의 하드로포르밀화 과정을 통해 제조되며, 합성가스를 바이오촉매와 접촉시켜 메탄올, 에탄올, 프로판올, 부탄올, 또는 이들의 조합을 포함하는 알코올 생성 혼합물을 생성할 수 있음.

37) 「중 반덤핑조례」 제4조 제2항은 “수입품의 동종제품이 수출국(지역) 국내시장에서 정상적인 무역 과정을 통해 판매되지 않거나 또는 그 동종상품의 가격, 수량이 공정한 비교를 할 수 없는 경우, 그 동종상품을 적당한 제3국(지역)으로 수출한 비교가능 가격 또는 그 동종상품의 원산지국(지역) 생산원가에 합리적인 비용과 이윤을 더한 가치를 정상가격으로 산정”할 것을 규정하고 있음.

의 규정에 따라 조사 대상기업이 제출한 자료에 기초하지 않고, 대신 기타 미국 프로판올 생산업체의 원자재 소비 비율 등을 활용하여 생산원가를 조정하였으며, 이윤도 미국 내 상위 분류 제품군의 생산 판매하여 실현된 순이익률에 기초하여 산정함.

※ 「중 반덤핑조례」 제21조38)는 상무부가 조사를 진행할 때 이해관계자는 반드시 상황을 정확하게 반영하여 관련 자료를 제공해야 하며, 이해관계자가 상황을 사실대로 반영한 자료를 제공하지 않거나, 합리적인 기간 내에 필요한 정보를 제공하지 않거나, 다른 방식으로 조사를 방해하는 경우에는 이미 확보한 사실과 얻을 수 있는 최선의 정보를 바탕으로 판단할 수 있다고 규정함.

- 조사당국은 덤핑이 존재하며, 이로 인해 중국 국내산업에 피해가 발생하였다고 판단하고 Dow Chemical에 대해서는 254.4%, OXEA 및 기타 미국기업에 대해서는 267.4%의 덤핑마진을 산정하여, 중국 수입업자가 미국산 프로판올을 수입할 경우 2020년 7월 18일부터 이에 대한 보증금을 내도록 함.

3. 전망 및 시사점

■ [평가] 이번 예비판정이 최종판정으로 이어질 경우 미국은 다음과 같은 점에 대해 문제를 제기할 가능성이 있음.

- (i) 중국은 반덤핑법에 ‘비시장상황’에 대한 명시적인 규정을 포함하고 있지 않은바 비시장상황 조사에 대한 법적 근거가 모호하다는 점이 문제될 수 있음.
 - 이에 대해 예비판정문에서는 「중 반덤핑조례」 제6조39)는 ‘수입품의 수출가격과 정상가격은 가격에 영향을 미치는 여러 비교 가능성을 고려하여 공정하고 합리적인 방식으로 비교하도록’ 규정하고 있는바, 조사당국은 정상가격 계산에 영향을 미칠 수 있는 요소들을 조사하기로 한 것”이라고 밝힘.
- (ii) 미국 에너지 및 석유화학 분야의 비시장상황 여부, 미국 에너지정책과 프로판올 덤핑 수출과의 실제적인 관련성 여부 등에 대해 문제가 제기될 수 있음.
- (iii) 중국 조사당국이 조사 대상 미국기업의 기록에 근거하여 생산비용을 도출하지 않아 반덤핑협정 제 2.2.1.1조40) 위반에 해당한다는 주장이 제기될 수 있음.
 - EU-Biodiesel 사건⁴¹⁾에서 상소기구는 반덤핑협정 제2.2.1.1조하에서 생산자의 기록이 생산비용을 합리적으로 반영하여야 한다고 함은 기록이 실제 생산자에게 발생한 비용을 합리적으로 반영하는 것을 뜻한다고 보아,

中华人民共和国反倾销条例 第四条

进口产品的正常价值，应当区别不同情况，按照下列方法确定：…

二) 进口产品的同类产品，在出口国(地区)国内市场的正常贸易过程中没有销售的，或者该同类产品的价格、数量不能据以进行公平比较的，以该同类产品出口到一个适当第三国(地区)的可比价格或者以该同类产品在原产国(地区)的生产成本加合理费用、利润，为正常价值。

38) 中华人民共和国反倾销条例 第二十一条

商务部进行调查时，利害关系方应当如实反映情况，提供有关资料。利害关系方不如实反映情况、提供有关资料的，或者没有在合理时间内提供必要信息的，或者以其他方式严重妨碍调查的，商务部可以根据已经获得的事实和可获得的最佳信息作出裁定。

39) 中华人民共和国反倾销条例 第六条

… 对进口产品的出口价格和正常价值，应当考虑影响价格的各种可比性因素，按照公平、合理的方式进行比较。…

40) WTO 반덤핑협정 제2.2.1.1조에서는 “조사 대상 수출자 또는 생산자가 유지하고 있는 기록이 수출국에서 일반적으로 인정된 회계원칙에 따르고 있고, 고려 중인 상품의 생산 및 판매와 관련된 비용을 합리적으로 반영하고 있는 경우, 비용은 일반적으로 조사 대상 수출자 또는 생산자가 유지하고 있는 기록에 기초하여 산출”하도록 규정하고 있음.

41) https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds473_e.htm.

시장왜곡으로 인한 실제 부담비용이 합리적이지 않다는 이유로 기록상의 비용을 이용하지 않는 것은 허용되지 않는 것으로 판단한 바 있음.

■ 중국이 미국 내 비시장상황이 있다고 판단한 것은 이번 프로판올 예비판정이 처음으로, 향후 다른 미국산 석유화학제품에 동일한 판단을 확대 적용할 가능성이 있음.

- 중국이 미국의 에너지시장 및 석유화학 시장에 대해 비시장상황이 있다고 판단한 첫 사례로, 중국의 반덤핑 관행상의 상당한 변화를 감지할 수 있음.
- 만약 어떠한 사건에서 한 국가의 해당 산업 분야가 비시장상황이라는 판단이 내려질 경우, 이후 그와 관련한 다른 제품에 대해서도 비시장상황을 이유로 반덤핑 조사 개시가 청구되고 동일한 판단이 확대 적용될 수 있음.
- 중국은 이미 2020년 8월 3일 또 다른 석유화학제품인 미국산 폴리페닐에테르(PPE: Polyphenylene Ether, 聚苯醚)⁴²⁾에 대한 반덤핑 및 상계관세 조사에 착수한 상태로,⁴³⁾ 반덤핑조사 신청서의 '미국의 비시장상황 조사 신청' 부분⁴⁴⁾에는 프로판올 사건에서 제기된 것과 유사한 다수의 내용이 포함되어 있음.⁴⁵⁾

■ 중국에 대해 시장경제 지위를 부여한 국가들에도 비시장상황 등의 조사방식을 적용할 가능성이 있어 유의할 필요가 있음.

- 호주는 2005년 4월 중국에 시장경제 지위를 부여하였으나,⁴⁶⁾ 2020년 4월 호주가 코로나19의 기원에 대한 국제조사를 주도적으로 요구한 이후 호주에 대해 여러 무역제재를 취하고,⁴⁷⁾ 2020년 8월 18일 호주산 와인에 대한 반덤핑조사 및 보조금에 대한 상계관세조사를 개시함.⁴⁸⁾
- 해당 덤핑조사 신청서에서 중국 와인 제조업자는 호주가 자국 와인 제조업자에게 보조금을 지급하는 등의 조치를 취해 호주의 와인 산업에 비시장상황이 있다고 주장함.⁴⁹⁾
- 중국이 비시장상황 등의 조사기법을 보다 적극적으로 활용할 경우 우리나라도 부정적인 영향을 받을 수 있으므로,⁵⁰⁾ 중국의 관련 정책 동향에 대한 지속적인 모니터링이 필요함. **KIEP**

42) 폴리페닐렌옥사이드(PPO: polyphenyleneoxide)라고도 함. 강도, 내열성, 전기특성 등에 뛰어나 전자전기 부품, 기계 부품, 기타 분야에 쓰임.

43) 商务部公告2020年第31号 关于对原产于美国的进口聚苯醚进行反倾销立案调查的公告(상무부 고시 2020년 제31호 미국산 폴리페닐에 대한 반덤핑 입안 조사에 관한 공고), <http://www.mofcom.gov.cn/article/b/e/202008/20200802988881.shtml>.

44) 中华人民共和国聚苯醚产业反倾销调查申请书(중화인민공화국 폴리페닐산업 반덤핑조사 신청서), 美国非市场状况调查申请, pp. 33-64 참고.

45) 조사 대상 품목별로 판정이 상이할 수는 있음. 예로 미국의 한국 강철못 반덤핑조사에서 덤핑조사 신청자들은 한국 OCTG 반덤핑 판정과 거의 유사한 내용으로 PMS 규정을 활용하여야 한다고 주장했음. 그러나 미 상무부는 OCTG에 대해서는 PMS 조항을 적용하였으나 강철못에 대해서는 중국산 원자재가 대상 제품의 생산가격에 미치는 실질적인 효과를 입증하지 못하였다는 이유로 PMS 적용을 거부한 바 있음. 미국 사례 관련 내용은 이재민(2018), 「반덤핑 조사에서의 PMS 판정」, p. 139 참고.

46) ABC News(2005. 4. 18), "Australia, China sign memorandum," <https://www.abc.net.au/news/2005-04-18/australia-china-sign-memorandum/1553918>.

47) 2020년 5월 12일부터 호주 육류 가공기업 4곳으로부터의 소고기 수입 금지; 2020년 5월 19일부터 호주산 보리에 총 80.5%의 반덤핑(73.6%)·상계관세(6.9%) 관세부과 조치; 2020년 6월 9일 중국 교육부의 호주 유학 위험경고 및 중국 문화관광부의 호주 여행 자제 권고 등.

48) 商务部公告2020年第34号 关于对原产于澳大利亚的进口相关葡萄酒进行反倾销立案调查的公告(상무부 고시 2020년 제34호 호주산 수입 관련 와인에 대한 반덤핑 입안조사에 관한 공고), <http://www.mofcom.gov.cn/article/b/e/202008/20200802993244.shtml>; 商务部公告2020年第35号 关于对原产于澳大利亚的进口相关葡萄酒进行反补贴立案调查的公告(상무부 고시 2020년 제35호 호주산 수입 관련 와인에 대한 반보조금 입안조사에 관한 공고), <http://www.mofcom.gov.cn/article/b/e/202008/20200802996981.shtml>.

49) 中华人民共和国葡萄酒产业反倾销调查申请书(중화인민공화국 와인산업 반덤핑조사 신청서), 澳大利亚葡萄酒非市场状况调查申请, pp. 29~48.

50) 중국이 반덤핑조치를 취한 사건은 총 232건으로, 수출국별로는 미국(43건), 일본(42건), 한국(35건), EU(25건), 대만(16건) 순임.