

미·중 간 ‘중복 부과’ 분쟁에 대한 WTO 판정의 주요 내용과 시사점

나수엽 세계지역연구센터 중국팀 전문연구원 (syna@kiep.go.kr, Tel: 3460-1072)

여지나 세계지역연구센터 중국팀 전문연구원 (jjina7@kiep.go.kr, Tel: 3460-1098)



차 례 ● ● ●

1. 미·중 간 '중복 부과(Double-counting)' 분쟁의 개관
2. WTO 제소 경과와 판정의 주요 내용
3. 중국에 대한 승소판결의 의미와 시사점

주요 내용 ● ● ●

- ▶ 2008년 9월 중국은 자국 제품에 대한 미국의 반덤핑(AD)·상계관세(CVD) '중복 부과' 조치를 WTO에 제소하였으며, WTO 상소기구는 이전 패널의 판정을 뒤집고 중국에 대해 승소 판정을 내림.
 - 글로벌 금융위기 이후 미·중 간 AD 및 CVD 조치를 둘러싼 통상분쟁이 격화되었으며, 미국은 대중 중복 부과 조치를 강화하였음.
 - WTO 상소기구는 미국의 대중 '중복 부과' 조치가 WTO SCM 협정 제1조 1항(a), 제10조, 제19조 3항 및 제32조 1항 등에 부합하지 않는다는 판정을 내림.
- ▶ 이번 WTO 상소기구의 중국에 대한 승소 판결은 양국간 WTO 분쟁 역사상 중국의 가장 큰 승리로 평가되며, 중복 부과에 대한 WTO 최초의 판례에 해당하는바, 향후 중복 부과 분쟁에 대한 본격적인 국제적 논의의 계기로 작용한다는 데 큰 의미가 있음.
- ▶ 미국이 이번 WTO의 중복 부과 관련 판결을 이행하는 데 많은 애로가 예상되며, 미국의 대중 CVD 조치는 이번 WTO 상소기구 판정을 계기로 제동이 걸릴 것으로 예상되는바, 향후 양국간 무역구제 조치를 둘러싼 통상분쟁의 귀추가 주목됨.

1. 미·중 간 ‘중복 부과(Double-counting)’ 분쟁의 개관

- 글로벌 금융위기 이후 미·중 간 반덤핑(AD) 및 상계관세(CVD) 조치를 둘러싼 통상분쟁이 격화되었으며, 이 과정에서 미국의 중국에 대한 반덤핑(AD)·상계관세(CVD)¹⁾ 중복 부과(double counting 또는 double remedies)²⁾ 조치가 크게 확대됨.
- 1984년 미국은 중국처럼 비시장경제지위(NME) 국가들에 대해서는 CVD 조치를 적용하지 않는다는 방침을 정하고, 2007년 3월 이전까지 중국에 대해 CVD 조치를 취하지 않았음.
- 비시장경제지위 국가에 대해서는 보조금으로 인한 시장왜곡과 비효율적인 자원배분으로 인한 피해 여부를 판정할 수 없다는 것이 그 근거였음.
- 그러나 미국의 이 같은 방침은 2007년 3월 미상무부가 중국산 인쇄용지에 대해 처음으로 CVD 예비판정을 내림으로써 변경되었으며,³⁾ 이후 미국은 본격적으로 중국에 대해 CVD 조치를 확대하기 시작함과 동시에 중복 부과 조사를 강화하였음.
- 특히 2009년 미국의 대중 CVD 조사 건수는 ADCVD 건수를 합한 22건 중 절반에 가까운 10건에 달함.

표 1. 미국의 대중 반덤핑 및 상계관세 조치 추이(조사 개시 기준)

(단위: 건)

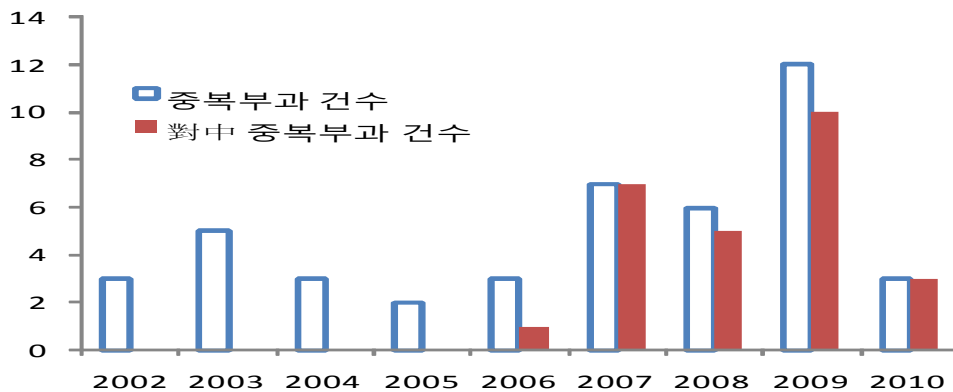
구분	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년
AD + CVD	4	4	19	15	22	6
CVD	0	1	7	5	10	3

자료: 미 상무부 국제무역행정청(ITA).

- 글로벌 금융위기 이후 증가 추세를 보이던 미국의 대중 CVD 조사 건수는 2010년에는 양국간 통상분쟁의 소강상태로 인해 감소하였으나, 대중 AD와 CVD의 중복 부과 조사비중은 여전히 높음.
- 미국의 전체 AD-CVD 중복 부과 조사는 2009년 12건까지 확대되었다가 2010년 3건으로 줄어들었으나 2007년과 2010년 이루어진 전체 중복 부과 대상을 모두 중국이 차지함에 따라 미국의 중복 부과 조사가 중국에 집중되고 있음을 알 수 있음.

1) 반덤핑 및 상계관세는 대표적인 무역구제 조치이며, 반덤핑관세는 정상가격(수출국 국내시장 통상거래가격) 이하로 수입되는 물품에 대해 부과되며, 상계관세는 수출국의 보조금을 받은 수입품에 대해 부과됨.
 2) ‘중복 부과’는 한 제품이 수입시장에서 자국의 정상가격보다 수출가격이 낮아져서 덤핑가격으로 판매되었을 경우, 이를 상쇄하기 위해 부과되는 반덤핑 관세와 정부의 보조금으로 인해 수입시장에서 낮은 가격으로 판매된 경우 보조금을 상쇄하기 위해 부과되는 상계관세가 한 제품에 동시에 부과될 경우 동일한 보조금에 대해 이중으로 상쇄하는 결과가 나타나는 경우를 지칭함.
 3) 본 건에 대한 제소는 2006년 10월 이루어졌으며, 미 상무부는 2006년 10월 조사에 착수함.

그림 1. 미국의 AD·CVD '중복 부과' 추이(조사 개시 기준)



자료: 미 상무부 국제무역행정청(ITA).

- 중국은 이와 같은 미국의 공격적인 중복 부과 조치에 강력히 반발하였으며, 이 같은 조치가 WTO 규정에 위배된다고 주장하며 WTO 분쟁해결기구에 제소하기에 이룸(2008년 9월).

- 2011년 3월 11일 WTO 상소기구는 이전 패널의 판정과 반대로 중국에 대해 승소판정을 내리게 됨.

2. WTO 제소 경과와 판정의 주요 내용

가. '중복 부과'에 대한 WTO 제소 경과

- 이번 미·중 간 중복 부과를 둘러싼 WTO 분쟁의 직접적인 발단은 미국이 2008년 6월부터 8월까지 미국이 중국산 4개 제품에 대해 연쇄적으로 AD와 CVD를 동시에 부과한 데서 비롯됨.

- 미 상무부는 동 기간 중국산 오프로드 타이어(off-the-road tires), 우븐백(woven sacks), 용접강관(circular welded pipe), 각강관(light-walled rectangular pipe and tube) 등 4개 제품에 대해 연속으로 동시에 AD와 CVD 부과 최종 판정을 내림.
- 2008년 9월 중국은 미국이 동일 제품에 대해 AD·CVD를 동시에 부과하는 것은 불공정하고, WTO 보조금 및 상계조치에 관한 협정(SCM 협정: Agreement on Subsidies and Countervailing Measures)에 위반된다고 주장하며 WTO에 제소함.
- 이후 중국의 요청으로 관련 분쟁을 해결하기 위한 WTO 패널이 설치되었으며(2009년 1월), WTO 패널은 중국의 제소 내용을 기각함으로써 중국에 대해 패소 판정을 내림(2010년 10월).
- 이에 대해 2010년 12월 중국은 다시 WTO 분쟁해결기구에 상소하였고, 2011년 3월 11일에 WTO 상소기구는 기존의 판결을 뒤엎고 중국에 승소판정을 내림.

표 2. 미·중 간 중복 부과 분쟁 일지

일 시	주요 내용
2008. 7~9	- 미국 상무부, 오프로드 타이어, 우븐색, 용접강관, 각강관 등 중국산 4개 제품 각각에 대해 AD와 CVD 부과를 동시에 최종 판정
2008. 9. 19	- 중국, 미국의 중복 부과를 WTO에 제소: 중복 부과는 불공정한 조치이며, WTO 보조금 및 상계조치에 관한 협정(SCM 협정)을 위반하는 것이라고 주장
2010. 10. 22	- WTO 패널, 중국 패소 판정
2010. 12. 1	- 중국, WTO 분쟁해결기구에 상소
2011. 3. 11	- WTO 상소기구, 중국 승소 판정
2011. 3. 25	- WTO 분쟁해결기구, 이번 분쟁에 대한 WTO 상소기구의 보고서 채택

자료: 보도자료 등 종합.

나. WTO 판정의 주요 내용

- 이번 분쟁의 핵심 쟁점은 △ 관련 제품 생산에 원자재를 제공한 중국 국유기업을 SCM 협정 중 보조금 정의('정부' 또는 '공공기관' 의 재정적 기여)상의 '공공기관' 으로 볼 수 있는지, 그리고 △ AD·CVD 중복 부과가 SCM 협정을 위반했는지 여부였음.

1) 공공기관(public body) 문제

- WTO SCM 협정 제1조 1항(a)는 정부 또는 공공기관의 재정적인 기여가 있는 경우를 보조금으로 정의하고 있는바, 중국은 미국이 이번 분쟁의 관련 제품에 원자재를 제공한 중국의 국유기업을 공공기관으로 간주하고 CVD를 부과한 것은 해당 협정을 위반한 것이라고 주장함.
- 이에 대해 WTO 패널은 중국정부가 국유기업의 대주주이며 이를 통해 국유기업을 통제하고 있기 때문에 중국 국유기업을 공공기관으로 간주하고 관련 제품에 CVD를 부과한 미국의 조치는 WTO 해당 협정을 위반한 것이 아니라고 판정함.
- 그러나 WTO 상소기구는 중국정부가 국유기업의 대주주라는 근거만으로 국유기업을 공공기관으로 해석하기 어려우며, 국유기업을 공공기관으로 보기 위해서는 국유기업이 정부 권한 및 직능을 소유하고 있어야 한다고 판정함.
- 즉, 이번 분쟁에서 미국이 중국의 국유기업을 공공기관으로 보고 관련제품에 CVD를 부과한 것은 WTO SCM 협정 제1조 1항(a)을 위반한 것임.

2) AD·CVD 중복 부과의 WTO SCM 협정 위배 여부

- 중국은 미국이 동일 제품에 대해 AD, CVD를 동시에 부과한 것은 WTO SCM 협정을 위반한 것이라고 주장함.

- 이에 대해 WTO 패널은 중국이 미국의 중복 부과 조치가 WTO SCM 협정을 위반하고 있다는 근거를 밝히지 못하고 있으며, WTO SCM 협정이 중복부과를 금지하고 있지 않다고 판정함으로써 중국 측의 주장을 기각함.

■ 그러나 WTO 상소기구는 비시장경제지위 국가인 중국에 대한 중복 부과⁴⁾는 아래와 같은 WTO SCM 협정 제10조, 제19조 3항, 제32조 1항 등에 부합하지 않으며,⁵⁾ 미국은 이에 대해 적절한 조치를 취할 것을 권고함.

- ① WTO SCM 협정 제10조: 회원국은 수입된 어느 회원국의 상품에 대해 CVD를 부과함에 있어서 1994년도 GATT 제6조의 규정⁶⁾에 부합하도록 필요한 모든 조치를 취한다.
 - ② WTO SCM 협정 제19조 3항: 특정 상품에 대하여 CVD가 부과되는 때에는 사안별로 적절한 금액을 부과된다.
 - ③ WTO SCM 협정 제32조 1항: 이 협정에 의하여 해석된 바에 따라, 1994년도 GATT의 규정에 따르지 아니하고는 다른 회원국의 보조금에 대하여 구체적인 조치를 취할 수 없다.
- 즉 이번 WTO 상소기구의 판정은 미국의 대중 중복 부과 조치가 △ CVD는 적절한 금액으로 부과되어야 한다는 WTO SCM협정 제19조 3항에 부합하지 않으며 △ AD-CVD 병과를 금지하고 있는 GATT 제6조를 위반함으로써 결과적으로 WTO SCM협정 제10조와 제32조 1항에도 부합하지 않는다는 것을 의미함.

표 3. 미국 상무부와 WTO 상소기구의 입장

	WTO 상소기구	미국 상무부
공공기관의 핵심요소	정부 권한(government authority), 정부 직능(government function)의 소유(possess), 행사(exercise)	'정부의 다수지분(majority ownership) 소유' 면 충분. '정부 권한'이라는 용어를 정의하기 어려움.
중복부과	AD에 대해 NME 국가에 대한 계산법 ⁷⁾ 을 사용하여 부과된 관세와 동시에 CVD를 부과하는 것은 CVD가 '각 사건별로 적절한 금액(appropriate amount)'으로 부과되어야 한다는 조항(SCM 협정 19.3조)을 위반	WTO 회원국들은 '적절한 금액'이라는 모호성에 직면하게 됨.
판결에 대한 향후 조치	NME 방법의 AD 관세와 CVD 관세를 동시에 부과할 경우, 해당 제품에 있어서 동일한 보조 상쇄를 위해 중복 부과될 가능성이 높으므로, 미국은 중복부과가 아님을 증명해야 함.	CVD 관세율을 낮추거나 한 제품에 중복부과가 되지 않았음을 증명하는 두 가지 선택이 있음.

자료: China Trade Extra(2011. 4. 18), "U.S Hints WTO Decision Could Hamper Ability To Apply CVDs To China"에서 필자 정리.

4) 해당 제품에 CVD가 적용된다는 것은 제품가격에 보조금이 포함되어 가격이 낮아진 것을 의미하는데, AD 덤핑마진 산정 시 NME 국가에 대한 덤핑마진 계산법을 사용하면 해당국가의 시장가격이 아닌 제3국의 시장가격에서 수출가격을 뺀 가격을 사용하게 되고, 이때 제3국의 시장가격은 중국 시장가격이 아니므로 보조금이 포함되지 않지만 수출가격에는 중국 보조금이 포함되어 더 낮아진 가격이기 때문에 결과적으로 두 가격의 차이인 덤핑 마진이 더 커지는 결과가 나옴. 보조금 때문에 이미 CVD 관세가 부과된 제품이 동일한 보조금 때문에 더 높은 AD 관세를 내야 하는 상황으로 귀결된다는 것이 WTO 중복 부과 판정의 논리적 근거임.

5) 보다 자세한 내용은 WTO SCM 협정 참고.

6) GATT 제6조는 반덤핑 및 상계관세에 대한 규정으로 제5항에서 "채약당사자 영토에 수입되는 어떠한 상품도 덤핑 또는 수출보조금 지급이라는 동일한 상황을 보상하기 위한 반덤핑 및 상계관세의 병과대상이 되지 아니한다."라고 규정함.

7) 비시장경제지위 국가의 국내 가격은 시장가격으로 볼 수 없기 때문에 AD 관세 부과를 위한 시장가격을 해당 국가가 아닌 임의의 제3국 가격으로 적용하는 방법.

3. 중국에 대한 승소판결의 의미와 시사점

■ 이번 WTO 상소기구의 중국에 대한 승소 판결은 양국 간 WTO 분쟁 역사상 중국에게 가장 큰 승리로 평가됨.

- 이번 판결에 대해 중국은 WTO 규정을 이용해 자국의 권익을 보호한 성공적인 사례라고 밝히며, 미국에 대해 이번 판결을 조속히 이행해 중국 수출품에 대한 부당한 조치를 시정하라는 압박을 가하고 있는 상황임.
- WTO 분쟁해결기구에 따르면 현재까지 양국간 WTO 분쟁은 총 16건으로 이 가운데 미국의 대중 제소 건수는 11건, 중국의 대미 제소 건수는 5건임.
 - 미국이 제소한 11건 중 4건은 중국이 미국의 요구를 들어주는 방향으로 합의에 도달했고, 3건은 미국이 승소했으며 나머지는 현재 사건 진행 중임.
 - 중국은 미국에 대해 총 5건을 제소하였는데 그 중 3건은 중국이 승소했으며, 1건은 중국의 요구사항이 반영되었고, 1건은 진행 중임.
- 이 중 이번 WTO 상소기구의 중국 승소판정은 중국이 지금까지 미국과 관련된 분쟁 가운데 가장 적극적이고 효과적으로 WTO 분쟁해결기구와 관련 협정을 활용한 사례라고 평가할 수 있음.

표 4. 미국과 중국의 상대국에 대한 WTO 제소건

	제소명	협요청일	진행상황	이행상황
미 국	반도체 부가가치세	2004.3.18	양자 합의 도달	중국의 집적회로 공급업체에 대한 증치세 환급 폐지
	자동차 부품수입규제	2006.3.30	2008년 12월 상소기구 리포트 발표: 미국 승소	2009년 9월 중국 관련조치 폐지
	세금 환급, 면제 관련 조치	2007.2.2	양자 합의 도달	중국의 관련 보조금 철폐
	지식재산권 관련 조치	2007.4.10	2009년 패널 리포트 발표: 미국 승소	2010년 3월, 중국에 대한 WTO 판결사항 이행완료
	출판 및 시청각 제품의 무역권과 유통 서비스	2007.4.10	2009년 12월 상소기구 리포트 발표: 미국 승소	중국 WTO 판결사항 이행에 합의
	금융정보서비스 및 해외금융 정보공급업	2008.3.3	양자 합의 도달	중국, 신 규정발표 및 신규 독립 규제기관 지명
	공여, 용자 및 기타 인센티브 (유명 브랜드)	2008.12.19	양자 합의 도달	모든 수출관련 특혜 폐지를 약속
	원자재 수출 관련 조치	2009.6.23	패널 리포트 미발표	-
	철강제품에 대한 CVD, AD 조치	2010.9.15	패널 미구성	-
	전자결제서비스 관련 조치	2010.9.15	패널 미구성	-
	풍력 설비관련 조치	2010.12.22	협약 진행 중	-

표 4. 계속

	제소명	협의요청일	진행상황	이행상황
중 국	철강제품 수입 관련 세이프가드 조치	2002.3.26	2003년 11월 상소기구 리포트: 중국 승소	2003년 12월, 모든 미국의 관련 세이프가드 조치를 종결
	중국산 종이류에 대한 AD, CVD 판정	2007.9.14	미국 ITC의 판결에 따라 CVD 종결	-
	중국산 제품에 대한 AD, CVD 중복부과 조치	2008.12.19	2011년 3월 상소기구 판정: 중국 승소	관련 4개 제품에 대한 미국의 AD, CVD의 SCM 협정 불일치 판결
	중국산 닭고기 수입 관련 조치	2009.4.17	2009년 9월 패널 구성완료, 2010년 잠정판정 공개: 중국 승소	미국의 WTO 규정 위반
	중국산 승용차와 경트럭 타이어 수입관련 조치	2009.9.14	2010년 3월 패널 구성 완료	-

자료: WTO 홈페이지.

■ 또한 이번 WTO 상소기구의 중국 승소 판정은 '중복 부과'에 대한 WTO 최초의 판례에 해당하는바, 향후 중복 부과 분쟁에 대한 본격적인 국제적 논의의 계기로 작용한다는 데 큰 의미가 있음.

- 앞서 설명한 대로 GATT 제6조가 동일한 상황에서 AD·CVD를 병과하는 것을 금지하고 있음에도 불구하고 미국은 빈번하게 중복 부과 조치를 취해 왔음.
- 이에 대해 일부 WTO 회원국들이 도하협상에서 이러한 중복 부과 문제에 대해 이의를 제기한 바 있으나, 아직까지 이와 관련한 가시적인 개선작업이 이루어지지 못하고 있는 실정이었음.⁸⁾
- 그러나 이번에 중국이 이를 정식으로 WTO 분쟁해결기구에 제소하고 승소 판정을 이끌어냄으로써 중복 부과 분쟁에 대한 선례를 제공한바, 향후 WTO 차원에서 보다 활발한 논의가 이루어지는 계기로 작용할 수 있음.

■ 한편 미국이 이번 WTO의 중복 부과 관련 판결을 이행하는 데 많은 애로가 예상됨.

- WTO의 판결을 적용하기 위한 미국 국내 무역구제법 수정은 중국에 대한 반감 정서가 강한 미 의회에서 관철되기 어려운 현실임.
- 그러나 판결을 적용하지 않으면 WTO 권위에 손상이 가게 되는 동시에 미국이 중국의 수입규제에 대한 견제 수단으로 사용하고 있는 WTO 분쟁해결기구의 기능을 스스로 약화하는 결과를 초래하는 딜레마가 존재함.⁹⁾
 - 미국이 이번 WTO 판결을 이행하지 않을 경우, 중국도 중국에 대해 미국이 승소한 판결내용을 이행하지 않는 방식으로 대응할 가능성이 있음.
- 또한 2007년 이후 미국의 새로운 대중 무역구제조치 수단으로 부상한 CVD 공세는 이번 WTO 상소기구 판정을 계기로 제동이 걸릴 것으로 예상되는바, 향후 양국간 무역구제 조치를 둘러싼 통상분쟁의 귀추가 주목됨. KIEP

8) 안덕근(2008), 「WTO 체제의 보조금 협정 운용 및 이행의 특징 분석」, 『계간 무역구제』, 제31호, 무역위원회.

9) International Trade Daily(2011. 3. 21), "Dumping, Countervailing Duties: WTO Appellate Ruling for China on AD, CVDs Presents U.S. With Implementation Dilemma."