

최신 미국 통상법

Ministry of Justice · Republic of Korea 2018





INTRODUCTION
TO
U.S. TRADE LAW
2nd Edition

2018
MINISTRY OF JUSTICE



발간사

2008년 글로벌 금융위기 이후 선진국의 경기회복 지연과 신흥국의 성장동력 부재로 글로벌 경제의 저성장이 지속되어, 2011년 이후 세계 경제성장률은 줄곧 3% 수준에 머물러 있습니다. 많은 국가들은 저성장세를 탈피하기 위하여 산업구조 조정 및 신산업 발굴 등 적극적인 산업정책을 펴기보다는 반덤핑 및 비관세장벽 등 보호무역주의 정책에 의존하는 경향을 보이고 있습니다.

세계 최대의 소비시장을 가지고 있는 국가들 중 하나인 미국은 근래 공세적인 보호주의적 통상정책을 취하고 있는데, 최근에는 EU, 중국, 우리나라 등을 비롯한 다양한 국가들을 상대로 보호무역주의적 조치를 채택하고 있습니다. 특히 미국의 對중국 무역제재조치와 이에 대한 중국의 대응이 본격화되면서 보호무역주의 정책의 전세계적 확산과 전면적인 통상마찰의 가능성을 배제하기 어려운 것이 현실입니다. 우리나라의 최대 수출시장이자 교역상대방인 미국과 중국 간의 통상 마찰은 우리나라의 국가경쟁력에도 부정적인 영향을 미칠 것입니다.

이러한 상황에서 미국과의 통상분쟁에 대비하고 나아가 우리나라의 국가 경쟁력을 향상하기 위해서는 미국 통상정책의 목표와 통상법의 내용을 충분히 연구하고 이에 따라 적절한 대응방안을 강구할 필요가 있습니다. 미국 통상법을 보다 효율적으로 연구하기 위해서는 단순히 현행법 규정의 해석이나 절차의 해설을 넘어, 관계법령의 역사적 변천뿐만 아니라 그 법령의 사회경제적 배경과 정책적 의도를 이해할 필요가 있습니다. 또한, 보호무역주의 정책의 일환으로 최근 개정된 미국 통상법 및 미중 통상분쟁 등에 대해서도 깊은 관심을 기울여야 합니다.

이를 위하여, 우리 부에서는 1996년에 발간된 『미국통상법연구』의 개정작업을 진행하였습니다. 통상업무에 종사하는 공무원 기업인은 물론 법조인, 학자, 나아가 통상정책에 관심 있는 국민 등 다양한 분들이 이 책을 널리 활용하여 미국의 통상정책과 통상법을 더욱 깊이있게 이해하고 나아가 우리나라의 국가경쟁력 강화에 기여할 수 있게 되기를 희망합니다.

끝으로 여러 바쁜 업무 속에서도 이 책을 기획, 집필하는 동안 각고의 노력을 아끼지 않았던 집필진을 비롯한 모든 관계자들의 노고를 치하하는 바입니다. 계절이 바뀌는 동안 퇴근 시간을 잊은 채 집무실을 지키며 쏟은 여러분의 정성과 노력은 무한경쟁시대에서 조국을 지키는 초석이 될 것임을 확신합니다.

2018년 7월

법무부장관

백상기



목차 Contents

— FOCUS 1 — 들어가는 말_1

— FOCUS 2 — 미국 통상법 소개_3

I. 미국 통상법의 정의 및 분류	3
II. 미국 통상법의 주요 골격	5
1. 서 론	5
2. 건국초기	6
3. 초기 보호무역주의 시대	7
4. 초기 호혜조약(Reciprocity Treaties)	8
5. 섬 관세 사건들(Insular Tariff Cases)	10
6. 규제 시작	12
7. 관세위원회, 무조건부 MFN 정책, 탄력관세 및 초기 반덤핑법	13
8. 대공황과 통상협정시대	16
9. 냉전시대: 수출통제수단의 발전과 공산주의국가에 대한 특별취급	18
10. 보호무역주의의 대안 및 세계법의 성장	21
11. GATT 이후: 쌍무주의의 재탄생	24
12. 지역 무역 공동체의 시대	37
13. 결 론	53

Ⅲ. 미국 통상법의 실행 주체	55
1. 백악관	55
2. 의 회	56
3. 미국무역대표부(USTR)	58
4. 상무부: 국제무역관리청	62
5. 국제무역위원회(USITC)	66
6. 관세청	68
7. 국제통상법원 및 연방항소법원	78
Ⅳ. 기업과 미국통상법	94
1. 미국 기업과 미국 통상법	94
2. 우리기업과 미국 통상법	97
Ⅴ. 미국 통상법의 특징	100
1. 절차적 합리성과 투명성	100
2. 다원주의와 공개주의	102

3 FTA와 미국 통상법 _ 104

Ⅰ. FTA와 미국의 보호무역주의	104
Ⅱ. 한-미 FTA의 무역구제 규정	109
Ⅲ. 국내법 우선적용	112



목차 Contents

— FOCUS 4 무역구제 조치_116

I. 반덤핑 조사 및 관세부과 116

1. 반덤핑법의 일반적 고찰 116
2. 미국 반덤핑법의 입법연혁 119
3. 미국 반덤핑법의 일반개념, 기본구조 및
관련기관 123
4. 미국 반덤핑법상 실체적 규정(I): 덤핑의 결정 ... 128
5. 미국 반덤핑법상 실체적 규정(II): 피해의 결정 ... 140
6. 미국의 반덤핑조사절차 150
7. 미국 반덤핑상 재심제도 및 우회방지 규정 168
8. 결 론 173

II. 보조금 및 상계관세법 176

1. 서 문 176
2. 보조금 개념 및 특정성 177
3. 보조금의 종류 191
4. 보조금 액수의 산출방법 205
5. 피해의 판정 209
6. 상계관세 부과절차 215
7. 상계관세부과에 대한 구제(remedy) 224
8. 상계관세조사절차의 종료(termination),
유예(suspension) 및 상계관세부과명령의
취소(revocation)에 관한 협정 226

9. 상계관세부과절차에 있어서 전략적 고려사항 (strategic considerations)	229
---	-----

III. 세이프가드 조사 및 구제조치 발동 236

1. 서 문	236
2. 실체적 요건	239
3. 발동절차	257
4. 결 론	276



5 통상협정의 이행과 미국 통상법 _ 278

I. 개관	278
-------------	-----

II. WTO 분쟁해결기구의 판정 이행을 위한 절차	279
---------------------------------------	-----

1. URAA Section 123	279
2. URAA Section 129	280

III. 관련 사례	282
------------------	-----

1. 미국-캐나다 연목 사건 V	282
2. 캐나다·멕시코 육류 사건	283
3. 한국 스테인리스강 강판 등에 대한 반덤핑관세 부과 사건	285



목차 Contents

6 미중 통상분쟁과 미국 통상법_288

Ⅰ. 미 중간 통상분쟁의 특징	288
Ⅱ. 미국의 규제 조치	290
1. 환율조작국 지정(심층양자협의개시)	290
2. 무역구제조치 강화	291
3. 불공정행위	293
4. 행정부 재량으로 관세부과	294
Ⅲ. 우리나라에 미칠 영향과 대응방안	295

7 미 통상법의 최근 변화_299

Ⅰ. 제로잉 조치관련 법령변천	299
1. 반덤핑 입법추세 및 활용	299
2. 제로잉의 개념, 유형 및 문제점	303
3. 제로잉에 대한 분쟁해결	308
Ⅱ. 자료제출 미협조 관련 법령 변천	312
1. 개관	312
2. 2015년 무역특혜연장법(Trade Preferences Extension Act, 이하 TPEA) 개정	314
3. 불리한 이용가능 사실(Adverse Facts Available) 관련 개정 내용	317
4. 시사점	320

Ⅲ. 보조금 확인조치 관련 법령 변천	321
1. 서 설	321
2. 보조금 및 상계관세 법령 개정 변천	322
3. 보조금 지급 양상의 발전에 따른 보조금 확인 조치의 변화	324

8 보호무역주의의 대두와 미국 통상법 _ 333

Ⅰ. 트럼프 행정부 출범과 보호무역주의 강화	333
Ⅱ. 새로운 무역규제조치 검토 및 발동	335
1. 국경세 부과	335
2. 환율조작국 지정과 통상규제	336
3. 4차 산업혁명과 새로운 통상규범 및 통상규제 ...	340

9 미국 통상법의 전체적 시사점 _ 346

Ⅰ. 한미 통상부문 이해관계의 균형을 위한 핵심 기제	346
Ⅱ. 우리 기업에의 시사점	348
Ⅲ. 우리 정부에의 시사점	351

제1장 들어가는 말

2008년 미국발 금융위기 이후 세계무역질서는 급격한 변화를 경험하고 있습니다. 영국의 EU 탈퇴와 더불어 미국의 보호무역주의 기조가 가속화되고 있을 뿐 아니라, 지역주의적 경향도 날로 심화되어 가고 있습니다.

한편, 우리나라와 미국의 관계에 있어서 양국은 우리나라의 지속적인 경제성장에 따라 과거의 일방적인 시혜자와 수혜자의 관계에서 탈피하여 대등한 협력 및 경쟁관계로 접어들고 있습니다. 그 과정에서 통신장비, 자동차, 지적재산권, 수입 농산물 검사 검역제도 등 각 분야에 걸쳐 통상마찰이 발생하는 사례도 급격히 증가하고 있습니다.

이에 따라 미국의 통상관련 법과 제도의 치밀한 연구 및 분석을 통해 미국의 통상압력 및 그 근거가 된 미국 통상법규의 내용이 국제규범에 합치되는지 검토하고, 국제규범에 위배되는 주장이나 제도에 대해서는 적극적으로 시정을 요구하는 등 통상현안에 대해 법률분야의 국가경쟁력을 강화할 필요성이 높아지고 있습니다.

이번에 발간되는 『미국통상법 연구 개정』은 기존의 『미국통상법 연구』에 큰 변화를 주었다. 미국 통상관련 기관 업데이트, 미국통상법과 FTA 및 미중통상분쟁과의 관계를 추가하였고, 특히 미국 보호무역주의 기조에 따른 무역구제 중심으로의 미국통상법의 개정사항을 자세히 다뤘다.

저와 집필진들은 『미국통상법 연구 개정』을 발간함에 있어, 바쁜 업무속에서도 각자 맡은 분야에 관해 깊이있고 책임있는 서술을 하기 위해 나름대로 최선의 노력을 다하였습니다만, 막상 발간에 이르고 보니 관련자료의 부족과 시간의 제약 등으로 인한 미흡함 때문에 노력의 결실을 맺는다는 기쁨보다 걱정이 앞섭니다. 부디 이 책이 법조인과 학자는 물론 통상관련 업무에 종사하는 정부관계자, 기업인 등에 의해 널리 활용되어 미국통상법 분야의 연구를 활성화하는 계기가 되기를 바랄 뿐입니다.

끝으로 이 책이 출간되기까지 전반적인 체제와 감수를 맡은 서울대학교 법학전문대학원 이재민 교수, 바쁜 업무중에서도 집필에 참여한 국제법무과 김지언 검사, 이명광 사무관, 강지운 전문위원, 김명우 전문위원, 조민경 전문위원, 박태정 전문위원의 노고에 감사드립니다.

제2장 미국 통상법 소개

미국 통상법의 정의 및 분류

미국 통상을 규제하는 단일화된 형식의 미국통상법은 존재하지 않는다. 우리가 흔히 생각하는 미국통상법은 대외통상에 관련된 일련의 법률을 총칭하는 것이다. 좁은 의미로는 미국에 수출입되는 상품 및 서비스와 관련한 국제통상규제조치로 정의될 수 있으며, 넓은 의미로는 국제통상에 영향을 주는 미국의 법적조치(legal action affecting international trade)까지 포함시킬 수 있다.¹⁾

미국 통상법은 자국의 경제권으로 제정한 국내통상법(domestic trade act)과 미국이 타국과 체결한 국제통상협정(international trade agreements)로 나누어서 분석할 수 있다. 국내 통상법은 다음의 몇가지 기준으로 세분화 된다.²⁾

분 류	제 목
관세부과	관세분류, 최혜국대우 관세, 호혜적 또는 일방적 특혜관세, 일반 특혜관세, 원산지, 관세평가, 관세환급
통관법규	외국무역지대와 보세창고, 세관 수수료 및 항만유지세, 저작권 및 상표권의 세관등록

1) 김규태, 미국의 통상관련법 개관, 산업연구원 (1996), p.3

2) 윤충원, 미국의 통상정책과 통상법 (2004) p.449의 분류기준을 따라서 기술

분 류	제 목
불공적무역에 대한 구제법규	반덤핑 관세법, 상계관세법, 제 301조, 제 337조
국내산업피해 관련 구제법규	제 201조, 무역조정지원프로그램
별도 법규	표준 및 기술규정, 위생 및 검역 조치, 반트러스트법, 국제수지균형을 위한 법규

위 분류기준 외에도 다른 기준으로 미국통상법을 구분할 수 있다. 예를 들어, 규제대상 여하에 따라, 상품거래에 관한 통상법 서비스거래, 투자, 지적재산권에 관한 통상법으로 구분될 수도 있고, 취급범위에 따라, 상품, 서비스 등 종합통상법 성격의 법과 농산물, 철강, 섬유류, 반도체, 의약품 등과 같이 개별산업을 다루는 법으로 구분도 가능하다.³⁾

한편, 미국통상법은 경제적 목적 외에 특수한 목적을 두고 입법화된 법규들이 다양한 편이다. 국가안보, 환경보호, 인권보호, 노동자권리보호, 부패방지관련 법안이 그러한 예이다. 이러한 법규들은 OECD등 각종 국제협력회의나 지역통상협정과 일관성을 위해 제정된 경우도 있지만, 다른 여러 국가들과 의견대립중인 법규들도 많이 포함되어 있다.⁴⁾

끝으로 미국통상법은 통상거래의 방향으로 수입통상법과 수출 통상법으로 나누는 경우도 있다. 수입통상법은 기본적으로 수입규제적 성격이 강하며, 수출통상법은 수출촉진 및 수출통제관련 법규들이 규정되어 있다.⁵⁾

3) 윤충원, *supra* note 2, at 452

4) *Id.*

5) *Id.*

미국이 타국가와 체결한 국제통상협정도 미국통상법에 일부가 된다. 예를 들어, 다자간 통상협정(multilateral trade agreement), OECD, APEC 및 G20 등 국제기구에서의 권고나 선언적인 규정, 지역통상협정, 복수국가 간 통상협정 및 쌍무통상협정 등이 미국통상법의 구성요소가 된다.⁶⁾

사실 미국은 이 외에도 국제물품매매계약, 무역결제, 상사중재 등의 국제협약에도 가입되어 있으며, 미국이 민간업계의 경우, 국제물품매매에 관련하여, INCOTERMS, 신용장 통일규칙(UCP)등 여러가지 국제통일규칙에 가입되어 있다.⁷⁾

II 미국 통상법의 주요 골격⁸⁾

1. 서론

현대 미국의 통상정책·법률에 얽힌 문제를 이해하기 위해서, 아래에서는 미국 건국부터 우루과이라운드협정을 거쳐 최근에 이르기까지의 미국의 역사를 중심으로 하여 통상 관련 법령 변천과정을 살펴볼 것이다. 이러한 역사적인 변화를 살펴봄으로서 각 통상 법규들이 제정된 동기와 역사적 상황을 이해하고, 나아가 해당 법령들의 작동 방식을 깊게 이해할 수 있다.

6) *Id.*

7) *Id.* at 455

8) 로마자 1부터 11까지의 내용은 기존의 “법무부, 미국통상법(1996), pp.1-73.”의 내용을 요약 정리한 것이며, 각주 및 참고문헌 또한 초판에 근거하였음을 밝힌다.

2. 건국초기

가. 독립선언 전·후

이전에는 영국이 독점적으로 물품을 운송하였고, 관세도 영국이 징수하였으나,⁹⁾ 독립 이후 대륙의회(Continental Congress)에서는 1777년 11월 15일 각 주에 몇 가지 제한¹⁰⁾을 가하면서 고유의 관세제도¹¹⁾ 운영을 허용하였다.

나. 조건부 최혜국대우원칙 조항(Conditional Most Favored Nation Clause)

(1) 무조건부 MFN 조항

이 당시 통상협상에서 각국 정부는 자국의 수출품에는 특혜를 부여하면서 동시에 다른 경쟁 수출품에게만 부여되는 특혜를 막고자 하였다. 특히 유럽국가들은 『제3국에 부여되거나 부여될 모든 권리·특권·면제는 협정 당사국의 물품에도 부여되어야 한다』는 형식의 조항을 도입하였다.¹²⁾

(2) 조건부 MFN 조항

1778년 2월 8일 프랑스와 체결한 조약은 『통상·항해에 있어서 제3국에

9) Trade and Navigation Act of 1660.

10) 미합중국 재산에 대한 관세 금지, 다른 주 시민에 대해 자신의 주 시민보다 높은 관세 부과 금지 등. Bruce E. Clubb, *United States Foreign Trade Law*, Vol. 1., Little, Brown and Company, p. 8, (1991).

11) 다른 주로부터의 수입품에 대한 관세 포함.

12) Bruce E. Clubb, *supra* note 10, at 10.

대해 타방 당사국에 공통되지 않는 어떠한 특별한 호의도 부여하지 않는다』는 상응하는 보상을 조건으로 한 추가적 양허 부여 가능조항을 포함하였다.

다. 미국 헌법과 대외통상

미국 건국 초기의 헌법은 국고수입을 증가시키기 위한 관세 부과를 염두에 둔 것이었다. 그리하여 수입품 관세부과 권한을 의회에 허용하고, 주(state)간 수출세를 금지하는 등 총 5개의 대외통상 조항을 포함하였으며, 대법원은 이중 제2조 제1항 제1호를 대통령에게 대외업무 수행권한을 부여하는 근거로 해석한다.

3. 초기 보호무역주의 시대

가. 1816년 관세법(The Tariff Act of 1816)

나폴레옹전쟁 중에는 미국은 나폴레옹의 ‘대륙봉쇄령’에 대한 대응조치 등의 명분으로 영·프 양국에 대해 수입 제한 조치를 취할 수 있었고 그 덕분에 유치산업을 보호할 수 있었다. 그러나 나폴레옹전쟁 후 외국 물품 수입 재개로 미국의 유치산업이 피해를 입자, 미국 최초의 보호무역주의 법인 1816년 관세법을 비롯하여 1824·1828년 관세법이 제정되었다.¹³⁾

13) 남부지역으로 하여금 유럽보다 북부지역과 무역을 증대시키려는 정치적 의도도 있었다. Bruce E. Clubb, *supra* note 10 at 20.

나. 1828년 관세법

한편, 1828년 관세법의 제정으로 미국 남부 주들은 유럽과의 무역이 타격을 입게 되었다. 사우스 캐롤라이나(South Carolina)주민특별회의에서 1828·1832년 관세법을 무효 선언하는 등 남부 주들은 보호무역주의적 관세법을 비난했으나, 잭슨 대통령은 위 선언의 효력을 부정하고, 의회는 무력사용권도 부여하였다.

다. 1833년, 1842년, 1846년, 1857년 관세법

위 문제는 모든 관세를 종가세제로 변경하고 20% 초과 관세는 점진적 감축하는 내용의 1833년 관세법의 제정으로 잠정적 해결되었으나, 동 문제는 1842년 무역법으로 다시 심화되었다가 1846·1857년 관세율 인하 및 추가 감축으로 완화되었다.

4. 초기 호혜조약(Reciprocity Treaties)

가. 초기 호혜조약들

미국은 프랑스와 조건적 MFN정책을 계속 유지하였는데, 그 해석상 미국은 타국과 별도의 협상을 할 수 있었다. 이에 미국은 1854년 캐나다와 곡물·목재 등에 관한, 1875년 하와이와 설탕 등에 관한 호혜조약을 체결하였다.

나. 조건부 MFN협정과 미국 법원의 입장

Bartnam v. Robertson에서 대법원은 “동종(like) 보상이 덴마크로부터 제공되어야만 비로소 덴마크로부터 수입되는 설탕에 대한 면세 여부를 고려할 수 있다”고 판시하였고, Whitney v. Robertson¹⁴⁾에서도 같은 견해를 취했다.

다. 최초의 관세위원회(Tariff Commission)

남북전쟁 이후의 관세수입 과잉문제를 해결하기 위해 1882년 관세위원회(Tariff Commission)가 창설되어 관세감축, 관세법원 창설 등 개선책을 발표하였으나 상하원 보호무역주의자들의 방해로 결국 6개월 만에 폐지되었다.

라. 호혜조약과 1890년 관세법의 징벌적 관세¹⁵⁾

해리슨 공화당 정부는 설탕·커피 등 5개 품목의 면세목록(free list)을 만들고 해당 제품 수출국들이 미국 제품에 관세 혹은 중세를 부과할 시, 동 제품에 대해 징벌적 관세를 부과할 수 있도록 하였다.

마. 1894년 관세법¹⁶⁾과 호혜조약의 종언

1890년 관세법의 호혜조약 관련조항에 따른 징벌적 관세는 오히려 미국 소비자 지출만 증대시키는 등 폐해가 있어 폐지되었으며, 원당(raw sugar)

14) 이는 도미니카 공화국으로부터 수입된 설탕과 관련된 사건으로, 이 사건의 경우 미·도미니카 공화국 간 조약의 경우 적어도 형식상으로는 무조건부 MFN 조항이 포함되어 있었으나, 미 대 법원은 조건부로 해석하였다. Bruce E. Clubb, *supra* note 10, at 41–42.

15) McKinley Tariff 라고도 함.

16) Wilson–Gorman Tariff 라고도 함.

에 대한 관세가 재부과되고, 대통령의 징벌적 관세 부과권이 폐지되었다. 기존의 호혜조약들도 폐기되어, 미국 하와이간의 조약만 남게 되었다.

바. 1897년 관세법

유럽의 보복, 기업의 조약 지지, 다년간 적자, 당국자들의 관세의 협상력 인식 등으로 고율의 관세가 입법되었는데, 이 법으로 대통령이 의회로부터 독립된 권한을 갖기 시작하였고, 이는 행정부가 관세율을 제정할 수 있는 움직임의 시작이었다.

5. 섬 관세 사건들(Insular Tariff Cases)

가. 미국 관세영역의 정의

관세 부과에 관해 어떤 ‘영역(territory)’을 외국으로 인정할 것인가가 문제되었는데, 이는 특히 어떤 상품에 관세를 부여할 것인지 여부와 해당 상품에 대한 세율 등을 정할 때 큰 문제가 되었다. 특히 미국-스페인 전쟁 후 Insular Tariff Cases에서 중요한 쟁점이 되었는바, 이하에서 자세히 살펴보겠다.

나. 구체적 사례

(1) Castine항 점령사건

영국점령지 Castine에서 관세 납부한 상품을 전후 Boston 운송 시 미국

세관이 다시 관세 부여한 사건에서 대법원은 『미국으로 새로 편입된 영역 내 이미 존재하던 상품에 관세를 재차 징수할 수 없다』는 취지로 판시하였다.

(2) Tampico 사건

1846년 미군이 멕시코 Tampico 점령 후, Tampico에서 필라델피아로 수입되는 상품에 관세가 부과된 사건에서, 연방 대법원은 『미군이 점령했더라도 Tampico항이 국내항으로 되는 것은 아니며, 의회가 달리 입법하지 않는 한 여전히 외국』이라고 판시하였다.

(3) 캘리포니아의 취득

캘리포니아가 미국으로 편입된 지 1년 이상이 경과하도록 의회가 법령을 제정하지 않아 미군이 관세를 부여한 사건에서, 연방 대법원은 『평화조약 체결 이후에는 캘리포니아는 이미 관세목적상으로도 미국』이라고 과거와 달리 판시하였다.

다. 그 외 ‘섬 관세’(The Insular Tariff) 사건들

미국이 점령한 푸에르토리코를 스페인이 양도한 후 의회가 법령 제정하기 전 관세 부과된 사건에서 연방 법원은 『점령·양도받은 영역은 관세목적상 외국이 아니다』라는 “즉시귀속이론(instantly bound theory)”을 채택하였고¹⁷⁾, 이후 의회가 Foraker Act로 푸에르토리코로 반입되는 상품에 관세를 부과한 것도 『미국의 속령(territory appurtenant)』이므로 합헌이라고 보았다¹⁸⁾.

17) Dooley v. United States 사건도 같은 취지이며, 필리핀에서도 유사한 사건이 발생하였다.

6. 규제의 시작

가. 상계관세법

미 의회는 제당산업 보호를 위해 1890·1894년 관세법에서 보조금 지원된 설탕에 파운드 당 1센트 상계관세를 허용하였고, 결국 모든 보조금수혜상품에 실제 지급된 보조금에 상응하는 상계관세를 부과할 수 있게 개정하였다.

나. 1909년 관세법과 최고·최저 관세(Maximum-Minimum Tariff)

호혜조항은 최고·최저(maximum-minimum)관세율로 대체되었다. 대통령은 오로지 최저관세 또는 최고관세만을 적용할 수 있었는데, 미국에 대한 부분적 차별이 계속됨에도 1910년 이후 이미 최고관세 국가는 전무하게 되었다.

다. 관세자문회(Tariff Board) 설립 (1910-1912)

관세문제에 관하여 의원들에게 조언을 할 수 있는 전문가그룹의 필요성이 제기되어, 관세자문회(Tariff Board)가 태프트 대통령 정권 하에서 만들어졌으나, 관세 정보 수집을 위한 인원 채용 법안 등이 무산되는 등 제약을 받았다.

18) Bruce E. Clubb, *supra* note 10 at 61-63.

7. 관세위원회, 무조건부 MFN 정책, 탄력관세 및 초기 반덤핑법

가. 관세위원회(Tariff Commission)

1916년 구성되었으며 관세법의 재정·산업적 효과, 외국과의 세율관계 등 조사가 주 업무로 1913년 관세법 호혜조항 등에서 업적을 남겼다. 1975년에 명칭을 국제통상위원회(U.S. International Trade Commission)로 바꾸고 존속중이다.

나. 대적국무역법(Trading With the Enemy Act: TWEA)

1917년 TWEA 제정으로 대통령은 적국을 포함한 외국과의 통상 및 국내 거래를 규제할 수 있게 되었으나, 1977년 국제비상시경제제재법(International Emergency Economic Powers Act, IEPPA)의 제정으로 미국에 특별한 위험이 있을 경우만 규제가 가능하다는 등 기존 권한의 일부에 대한 제한이 생겼다¹⁹⁾.

다. 조건부 MFN정책의 포기

통상정책 발전에 장애가 된다는 관세위원회 위원장 Culbertson 등의 지적에 따라, 1917년 관세법 제317조에 의거 조건부 MFN정책이 폐지되고 대통령은 미국 수출품을 차별하는 국가에 추가관세를 부여할 수 있게 되었다.

19) 카터 대통령이 1979년 11월 14일 테헤란 주재 미 대사관 인질사태를 계기로 이란의 자산을 동결한 조치 등이 IEPPA에 의한 대표적 사례이다. 산업연구원, “현행 미 통상법규 개관”, 1985, p.1 이하.

라. 1922년 비상관세법의 탄력관세조항

독일 통화의 지나친 평가절하에 따른 시장잠식 우려가 계기가 되어, 결국 ①경쟁조건 유지²⁰⁾ ②불공정한 경쟁방법·불공정행위에 따른 인상²¹⁾ ③MFN 대우 미준수 국가에 대한 보복²²⁾ 등 관세 조정권이 대통령에 부여되었다.

마. 초기의 반덤핑법

(1) 서설

덤핑이란 원칙적으로 국내시장가격보다 더 낮은 가격으로 수출하는 관행을 의미하며, 더 낮은 가격으로 시장을 왜곡시킨 후 미국의 경쟁자들이 시장에서 퇴출되면 수출가를 인상시키는 식으로 자유 시장 질서를 어지럽히는 것으로 이해되었다. 1900년대 초기의 반덤핑법은 아직 덤핑제품에 추가 관세를 부여하는 정도였다.

(2) 1916년 반덤핑조항

미국 산업에 대한 ‘해의를 가지고(with the intent of destroying or injuring)’ 실제시장가격보다 본질적으로 낮은 가격으로 상품 수입하는 것에 대해 형벌·민사벌을 부과하는 개정이 이루어졌으나, 위해의 등 주관적

20) 1922년 관세법 제315조의 “생산비용(cost of production)을 균등하게 하는 것”으로, 1930년 관세법 제336조로 재입법되었음

21) 1922년 관세법 제316조, 1930년 관세법 제337조로 입법되었으며, 수입무역에서의 불공정행위, 특히 특허권 침해를 다루는 주요한 수단이 되었다.

22) 실제로는 전혀 사용된 바 없다.

요건으로 인해 실효성이 없다는 비판이 공화당 등 미국 국내 세력에 의해 제기되었다.²³⁾

(3) 1921년 반덤핑조항

위와 같이 초기의 반덤핑법에 대해 계속 비판적 입장을 취하던 공화당이 1918년 상·하원 모두에서 다수당을 차지하게 되자, 공화당은 자신들의 주장에 따라 초기의 반덤핑법에 대한 개정 작업에 들어갔다.

그러나 이 또한 순탄하지는 않아서 갖은 논란을 겪었다. 그래도 결국 반덤핑행위에 대해 형벌을 부과하는 조항의 삭제, 특별덤핑관세도입 등의 내용으로 1916년 관세법을 개정하여 1921년 관세법을 제정하였다.

바. 1930년 관세법

1929년 10월 주식시장 붕괴로 대공황시대가 시작되자, 의회 내의 보호주의 정서가 더욱 강화되어 다품목에 대해 새로이 고율관세를 부과하는 내용의 관세법 개정이 이루어졌다.

이 이후로는 미 의회가 직접 법을 개정하기 보다는 통상협정을 통해 관세율을 조정하거나, 기술적 절차를 통해 관세품목분류를 변경하는 식으로 관세 제도의 변화가 이루어졌다는 점에서 의의가 있는 개정이었다. 그러나 여러 다자간 협상 등을 통해 관세가 감축되면서, 결국 관세는 쿼타(quota), 수출자율규제 등에게 주요 보호무역수단으로서의 역할을 넘겨주었다²⁴⁾.

23) 대법원은 1928년 J.W. Hampton v. United States 사건에서 보호주의적 관세를 합헌이라고 판시하였다.

8. 대공황과 통상협정시대

가. 서설

소위 ‘대공황시대’라고 불린 시기, 최고관세세율을 규정한 미국 1930년 관세법과 다른 경쟁국들의 유사 조치로 인하여 세계 무역이 급감하였으며, 이에 따라 각국이 자국의 상품 수출을 위해 경쟁적으로 자국 통화 평가절하 정책을 펼친 결과 더욱 더 전 세계 무역이 급감하게 되었다.

이러한 전 세계적인 무역의 급감이 대공황을 더욱 악화시킨다는 학계 등의 지적에 따라, 미국 또한 의회에서 대통령에게 관세감축 통상협정을 체결할 수 있는 권한을 부여하는 1934년 미 의회의 호혜통상협정법의 제정과 그에 따른 대통령의 다수의 통상협정 체결 등 무역 증대를 위한 많은 노력을 기울였으며, 1936년 미·영·불 3국 선언, 1941년 미·영 대서양 헌장 발표 등 세계 각국의 노력이 계속된 시기가 이어졌다.

나. 은여우 모피 사건과 도피조항(escape clause)의 발전

1936년 미-캐나다 통상협정으로 은여우에 관한 관세를 삭감했는데, 이는 당시 캐나다의 은여우 모피의 대부분이 유럽으로 수출되었기 때문에 미국시장에 큰 타격을 주지 않을 것이라는 미국의 고려에 따른 결정이었다.

그러나 제2차 세계대전으로 유럽의 모피시장이 붕괴되어 캐나다의 모피 뿐만 아니라 노르웨이의 모피까지 MFN조항을 이용하여 미국에 과잉 공급되자 미·캐나다간 재협상으로 은모피에 대해 쿼터를 도입하게 되었고, 그

24) Bruce E. Clubb, *supra* note 10, at 114-115.

후의 협정에는 국내산업이 심각한 피해를 입는 경우에 대비하여 협정이행 의무를 벗어날 수 있는 ‘도피조항’을 삽입하게 되었다.

다. 국제통화기금(International Monetary Fund: IMF)과 국제부흥개발은행(International Bank for Reconstruction and Development: IBRD)

미국 등 연합국은 2차대전이 끝나가면서, 1930년대 대공황시대의 도래와 전 세계적 무역 위기는 각국이 경쟁적으로 자국통화를 평가절하하는 정책을 펼쳤기 때문이라고 반성적으로 고찰하게 되었다.

그리하여 각국은 이러한 일을 방지하여 환율을 안정화하고 무역을 다시 촉진하기 위하여 여러 협의를 거쳐, 소위 ‘브레튼 우즈(Bretton Woods)’ 체제라고 불리는 세계적 경제 시스템을 구축하게 되었다. 구체적으로는, 1944년 IMF가 수립되고 IBRD 설립 협정 초안이 만들어지게 되었다.

라. 관세 및 무역에 관한 일반 협정(General Agreement on Tariffs and Trade: GATT)의 탄생

대통령의 통상협정체결권한이 1945년 6월 12일을 한계로 종료되어가고 있었음에도 전후 무역장벽 철폐 등의 문제를 해결하는데 있어서 진전이 없는 상황이 되자, 미 의회에서 1945년 통상협정연장방법이 통과되고 그에 따라 의회의 수권 등이 이루어졌다.

위 변화에 따라 미 대통령은 50% 상당의 관세 감축 권한을 가지게 되었

으며, 과거와 달리 여러 국가와 한꺼번에 통상협정을 논의할 수 있게 되었다. 그리하여 1947년 4월 18개국 대표가 모여 GATT를 논의하였으며, GATT는 1947년 10월 30일 채택되었는데, GATT는 잠정적용의 형식으로 만들어져 GATT에 반하는 새로운 입법만 금지되는 방식의 체제였다.

마. 국제무역기구(International Trade Organization: ITO)

원래 GATT는 잠정적용 되는 것이었고, 따로 별도의 계속적 기구를 갖고 있지 않아서 ITO가 GATT의 추가협상을 수행하는 기구로 착안되었으며, 일종의 UN기구 중 하나로 세계무역의 안정화 등의 기능을 담당할 예정이었다.

그러나 ITO헌장은 그 내용적인 특징상 미국을 포함한 일부 국가들에서는 세계정부를 창설하기 위한 헌장인 것처럼 생각되었으며²⁵⁾, 당시 세계정부 형성에 대한 반대 의견이 강하여 ITO의 가입에 대한 미국의 여론이 악화되었다. 그래서 1948년 미 의회는 미국의 ITO 가입안 승인에 반대하였고, 이로 인해 미국 등이 참여하지 못하게 되면서 결국 ITO는 실패하였다.

9. 냉전시대: 수출통제수단의 발전과 공산주의국가에 대한 특별취급

가. 수출통제

1949년 이전에는 미국은 전시 등 비상시에만 상품 수출을 제한하였으

25) 공정한 노동기준, 완전고용 등 규칙이 헌장에 포함되고, 국가들은 이를 준수하여야 하며, 준수 여부를 감독할 영구 조직이 있고 각국이 1표씩만을 행사하는 등의 특징이 있었다.

나, 2차대전 중 대통령에게 부여된 군수품 수출제한조치 권한이 점차 확대되어 1949년 수출통제법(Export Control Act)의 제정으로 이어졌다.

해당 법에 따르면, 미 대통령은 ①생필품 등 공급부족 ②마셜플랜 등 대외정책을 위한 경우 ③소련 및 위성국 등 국가안보를 이유로 한 수출제한 등 경우에 평화시에도 전 물품을 대상으로 수출통제 권한을 행사할 수 있었고, 이 조치는 한국전쟁 등을 거치면서 1965년까지 유지되었다.

나. 공산주의 국가들에 대한 특별취급

(1) 최혜국(MFN) 대우의 폐지

냉전 등의 고조로 공산진영과의 정치적 견해 차이가 커지면서, 1951년 미 의회는 통상협정연장법(Trade Agreements Extension Act of 1951) 제5조를 통해 소위 ‘외국정부 또는 세계공산주의 운동을 움직이는 외국의 조직에 의해 지배(dominated) 또는 조종(controlled)되고 있는’ 국가들의 상품에 대한 기존의 양허를 철회하거나 정지하도록 하였다. 이러한 법령에 따라 미국 대통령은 약 2년이 넘는 기간 동안 공산주의국가에 대한 MFN 대우를 폐지하였다.

(2) 폴란드와 유고슬라비아의 GATT 가입

위와 같은 맥락 하에 미국은 1950년대 후반까지도 유고슬라비아를 제외한 다른 공산주의 국가들에게 MFN대우를 부여하지 않았다. 그러나 1959년 폴란드·유고슬라비아가 GATT에 가입하자, 폴란드에 대해서는 위 법령상의 제한에 해당되지 않는 것으로 보아 MFN대우를 제공하게 되었다.

(3) 쿠바 문제

1959년 카스트로 혁명 이후 대적국무역법(Trading With Enemy Act: TWEA)에 따른 대통령의 조치로 쿠바산 제품이 수입금지 되었다. 이 조치를 뒷받침하기 위한 목적으로, 1962년 관세분류법(Tariff Classification Act) 제401조 제(a)항에 따라, MFN제외목록에도 쿠바를 포함시키게 되었다.

(4) 1962년 통상확대법(Trade Expansion Act: TEA)

TEA의 제정으로 인해, 1951년의 통상협정연장법보다 좀 더 명확하게 ‘공산주의에 의해 지배·조종되는’ 국가에 통상협정상 양허를 철회하는 것이 가능해졌다. 이는 처음에는 유고슬라비아, 폴란드, 쿠바 등에 대한 관세 상 혜택을 철폐하기 위한 의도였다. 그러나 데탕트 정책에 맞춰 1962년 다시 동법을 개정하여, 공산국가의 독립을 촉진하는데 기여할 수 있는 경우 등에는 MFN 대우를 부여할 수 있게 되어 폴란드·유고에 MFN 대우를 부여하였다.

(5) 1974년 통상법

1974년 통상법 제5장에 의거, 공산주의국가도 자유이민정책을 취하는 경우 MFN대우를 부여할 수 있게 되었다. 그리하여 MFN 대우는 루마니아·헝가리·중국·체코에도 부여되었다.

10. 보호무역주의의 대안 및 세계법의 성장

가. 1962년 통상확대법, 케네디라운드 및 반덤핑규약

유럽경제공동체(EEC)가 급격하게 성장하자, 세계대전 이후 미국의 막대한 경제적 우위가 점차 줄어들기 시작하였다. 그래서 1962년 통상확대법 이후, 미국과 EEC간의 케네디라운드(Kennedy Round)라 불리는 다자간 무역협상이 진행되었는데, 이 덕분에 대서양을 넘나드는 거대한 자유무역 지대의 창설은 실패하였지만 미국에 대한 관세는 상당히 인하되었다.

한편, 케네디 정부는 의회 수권 없이 다자간 협상에서 반덤핑규약들에 대해서도 다른 나라들과 협상을 진행하였는데, 이에 대해 의회는 1968년 국내법과 일치하지 않는 반덤핑규약을 무효화하는 법률(Renegotiating Amendments Act)을 새로이 제정하였다. 이렇듯 대통령과 의회간의 갈등을 촉발하였으나, 이러한 반덤핑규약들에 대한 협상을 계기로 GATT가 관세뿐만 아니라 '행위규범'(code of conduct)에 대한 논의도 진행할 수 있는 계기가 되었으며, 이 규범이 그 이후로 세계적인 규범으로 확산하게 되었다.

나. 1974년 통상법 및 범세계적 행위규범의 수립에 대한 권한

미 의회는 GATT의 관세인하 등의 성과에도 불구하고, 보조금, 반덤핑 법령의 차별적 적용 등과 같은 비관세장벽(NTBs) 등은 여전히 존재한다고 생각하였다. 그리하여 1974년 통상법의 제정을 통해 대통령이 GATT 다자간 협상에서 위와 같은 NTBs를 협상할 수 있게 하였다.

단, 대통령이 전권을 가지는 것이 아니라 의회에 협상 진전 상황을 통보

하고 협상 완료시 NTBs 관련 협정을 이행입법과 함께 의회에 제출하도록 하는 제약을 함께 부여하여, 어디까지나 행정부의 협상이 국내법의 제한 하에서만 이루어지도록 하였다.

다. 동경라운드와 1979년 통상협정법 (Trade Agreements Act of 1979)

1974년 통상법에 따라 소위 동경라운드로 불리는 GATT 다자간협상이 1974년부터 1979년까지 이루어졌는데, 이는 매우 성공적이었다. 케네디라운드 이전에서는 주로 관세인하에 주력하여 성과를 거두었고, 동경라운드를 통해서는 GATT 비체약국을 포함하여 총 99개국이 참여하여 특히 NTBs 관련 14개 협정 완성 등의 진전이 이루어졌다. 이러한 동경라운드의 성과는 미국의 1979년 통상협정법에 편입되었다.

라. 미국의 대외통상조직의 재편

동경라운드 후 그동안 많은 진전이 있었던 새로운 NTBs 협약 체제에 대해 효과적으로 대처하기 위하여, 미국은 행정부 내 여러 조직에 나뉘어져 있는 국제통상에 대한 권한들을 정비할 필요가 있었다.

그리하여 1979년 9월 의회의 요청에 따라 대통령이 계획안을 제출하여, ①STR을 USTR(US Trade Representative)로 변경하여 대외통상정책의 개발, 이행, 조정 등 중요 책임을 부여하고, ②상무부가 비농업분야에서의 일반적 정책운영책임 및 상계관세와 반덤핑법 관련 사항을 담당하게 되는 등 행정부 개편계획이 시행되었다.

마. 우루과이라운드 (UR)

1986년 9월 GATT체약국 통상장관들은 각료선언으로, ①농산물 무역 왜곡조치 폐지, ②긴급수입제한조치, 분쟁해결, 비관세조치 등에 관한 GATT 규칙 강화, ③내국민대우(National Treatment; NT), MFN, 투명성, 시장접근 등에 관한 협정, ④지적재산권협정(TRIPs) 등의 4가지 쟁점을 포함한 새로운 다자간협상을 개시할 것을 선언하였다.

UR의 가장 큰 특징은 서비스무역을 본격 논의한 것으로, UR 이전에는 GATT 협상에서도 전통적인 상품 무역이 주요 관심사였으나 점차 서비스 산업이 발전하고 그에 대한 각국의 무역장벽이 높아지는 것을 반영하여 UR에서도 서비스 무역 분야가 본격적인 논의의 대상으로 포함되었다.

UR협상은 미국-EC 농산물문제 등으로 여러 차례 일시 중단을 경험하였으나 미국에서 1993년 6월 대통령의 신속절차권한이 연장되는 등 오랜 노력에 힘입어 1993년 12월 협상이 최종 타결되었으며, 1994년 12월 미 의회에서도 우루과이라운드협정법(Uruguay Round Agreement Act)이 통과되는 등 국내 절차 또한 마무리되었다.

바. 1988년 종합통상경쟁력법(Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988)

레이건 행정부의 무리한 감세·군비확장으로 막대한 무역적자가 생기자, 미국 내에서 오히려 외국의 불공정무역관행에 대해 불만이 일어나 1988년 종합통상경쟁력법이 제정되었다. UR참여 권한 부여, 긴급수입제한조치 확대, 기술습득지원, 피해(injury)요건 완화, 상계관세강화 등을 내용으로 하고 있다.

11. GATT 이후: 쌍무주의의 재탄생

가. 서설

1947년까지는 주로 쌍무협상이 이루어졌으나, 다자간 협상의 필요성이 인식되어 GATT가 탄생하였다. 그러나 소수 관련 문제해결의 필요성이 대두되어 다시금 쌍무협정이 다수 추진되었다. GATT 제1조로 특혜적 쌍무협정은 할 수 없었지만 제24조 자유무역지대·관세동맹, 웨이버 등이 활용되었다.

나. 무역자유화를 위한 쌍무협정

(1) 미·캐나다간 자동차 제품 무역협정(1965년)

캐나다는 미국에 대한 자동차 무역의 지속적 적자로 1962년 사실상 수출보조프로그램에 해당되는 ‘관세환불계획(Tariff Rebate Plan)’을 수립하였다. 이에 미국기업의 제소가 이어지자 양국은 1965년 협정으로 분쟁을 해결하였다.

(2) 1974년 통상법의 쌍무주의

1974년 통상법을 통해, 미국의 경제성장·완전고용을 위해 GATT 영역 외에서 쌍무협정을 체결하거나 캐나다와 자유무역지대 설립할 수 있는 권한이 대통령에게 부여되었다.

(3) 일반특혜관세제도(Generalized System of Preferences: GSP)와 1974년 통상법

(가) 배경

1964년 UNCTAD회의에서 저개발국들의 요청에 의해 생긴 것으로, 교역조건 불균형해소, 경제개발지원 등을 위해 일방적으로 저개발국 제품 수입에 면세혜택을 제공하는 것이다. 미국은 1974년 통상법 제5장에 규정하였다.

(나) 1974년 통상법과 GSP

1974년 통상법은 대통령에게 수혜개발도상국(Beneficiary Developing Countries, BDCs)의 수혜대상품목에 대한 면세대우권한을 부여하였고, 또한 5년 이내 GSP프로그램 운영을 보고할 의무를 부과하였다.

(다) 1984년 통상관세법과 GSP

GSP프로그램은 1995년 7월 31일까지 연장되었고, BDCs중 발전된 국가에 대한 졸업제도, 국내업자의 경쟁품 GSP철회신청 등이 도입되었다. 대통령은 광범위한 권한을 갖고, USTR은 GSP관리 및 피해구제절차 책임을 맡았다.

(라) 1990년 무역세관법(Customs and Trade Act of 1990)과 GSP

기존 GSP 제도에 따르면 부가가치의 35%만 BDCs에서 발생하면 되었기 때문에, 제3국에서 제조되고 BDCs에서 단순가공만 거친 제품들도 면세 대상이 되는 문제가 있었다. 그래서 1990년 카리브해 연안국가 경제회복

확장법(Caribbean Basin Economic Recovery Expansion Act of 1990)의 일환으로 GSP 관련 원산지규정 또한 개정되어 부가가치의 35% 뿐만 아니라 BDC국가에서 실질적으로 생산할 것을 요구하게 되었다.

(마) 1993년 종합예산조정법(Omnibus Budget Reconciliation Act of 1993)
및 우루과이라운드협정법과 GSP

GSP는 1993년 7월 4일 종료되었으나, 종합예산조정법으로 1994년 9월 30일까지 연장되어 유효하였고, 우루과이라운드협정법으로 다시 1995년 7월 31일까지 연장되었다.

(바) GSP 부여에 대한 법적제한

GSP 관련 ①Dollar Volume Limitation, ②Percentage of Import Limitation의 2가지 제한이 있는데, 전자는 대미수출액 일정금액이상, 후자는 미국수입총량 50%를 초과하는 경우 면세혜택을 부여하지 않는다. 다만 1985년 이후 미국에서 생산하지 않거나, 극소량인 경우, 웨이버 승인 등의 예외가 있다.

(4) 1979년 통상협정법과 기타 북미국가와의 쌍무무역협정

이 법은 대통령에게 캐나다와 자유무역지대협정 체결권한을 부여하고, 멕시코·중미·카리브해 연안국가들과 통상협정 체결가능성 검토의무를 부과하였다.

(5) 카리브해 연안경제회복법(Caribbean Basin Economic Recovery Act, CBERA)

(가) 개요

레이건 행정부가 카리브해연안국가들의 경제개발을 위해 투자유치 및 면세를 제공하는 CBI(Caribbean Basin Initiative)를 제안, 1983년 입법화되었다.

(나) CBI의 주요내용과 수혜대상국의 요건

면세대우를 받으려면 ①제외 품목이 아닐 것, ②역내부품 사용의무, ③수혜국가 제품, ④수혜국가로부터 직접 수입될 것 등 4가지 조건을 준수하여야 하고, 수혜국가로 지정되기 위해서는 비공산권 국가로 저작권보호, 마약퇴치협력, 노동권의 보호 등 여러 분야 관련 요건을 충족하여야 하였다.²⁶⁾

(다) 1990년 CBERA 확장법(CBERA II)

CBERA가 무기한 적용으로 변경되고, 이전과 달리 푸에르토리코산이라도 CBERA국가로부터 직접 수입되는 경우 등에는 CBERA혜택이 주어졌다.²⁷⁾

(6) 미·이스라엘 자유무역지대협정(1985년)

미국 총수입의 0.5% 비중에도 불과함에도 체결된 최초의 FTA이다. 당시 GSP 수혜대상국가가 다른 선진국에 특혜대우를 제공하는 경우 수혜국 지정이 금지되었는데, 이스라엘이 EEC와 1975년 FTA를 체결하여 수혜대상

26) Pub.L. No. 101-382, Title II, §213(3), 104 Stat. 656(1990), Codified at 19 U.S.C. §2702(b)(7)(1992).

27) Pub.L. No. 101-382, Title II, §215, 104 Stat. 657, Codified at 19 U.S.C. §2704(a)(5)(1992).

에서 제외될 문제를 해결하기 위해 이 협정이 체결되었다. 이 협정은 국내 민감도에 따라 순차적으로 관세를 1995년 1월 1일까지 10년 동안 걸쳐 폐지하고, 원산지요건을 규정하였다. 1990년 이스라엘이 대만으로부터 공작기계를 수입하여 재가공 수출한 사건에서 이 협정에 의한 분쟁해결절차가 이용되었다.²⁸⁾

(7) 미·멕시코간 쌍무적 무역과 투자에 관한 기본양해(Mexico-United States Framework Understanding on Bilateral Trade and Investment)

레이건 행정부에서 1979년 11월 6일 체결한 것으로, 섬유·농산물·철강·전자·투자문제·기술이전 및 지적소유권 문제·서비스 분야 정보교환 등을 쌍무협상 의제로 정하였다. 이후 자유무역지대협정으로 나아가는 발판이 되었다.²⁹⁾

(8) 미·캐나다 자유무역지대협정(U.S.-Canada Free Trade Area Agreement, 1988년)

(가) 협정의 탄생

미국이 점차 GATT보다 쌍무협상에 의존하게 되고, 캐나다도 1980년대에 들어 다시 미국과 유대를 강화하는 정책을 취하면서 이루어졌다. 1985년 3월 미·캐나다 국가수반 공동선언 및 같은 해 12월 미국의 1974년 통상법 신속절차조항 사용으로 빠르게 진척되어 2년 만인 1988년 1월 공식 조인되었다.

28) Bruce E. Clubb, *supra* note 10, at 206-208.

29) Bruce E. Clubb, *Supra* note 10, at 208-209.

(나) 협정의 주요내용

양국은 타 당사국을 원산지로서 하는 모든 상품의 관세를 철폐하고, 조달·서비스·금융·보험상품의 장벽을 철폐하며, 상호 내국민대우원칙을 규정하였다.

(다) 협정의 제도 관련 조항

이 협정은 분쟁해결을 위해 여러 제도를 갖고 있다. ①미·캐나다간 무역위원회는 재무분야 서비스를 제외하고 모든 사안에 대한 관할권을 갖고 패널 사건의 상급심 역할을 하며, ②반덤핑 및 상계관세사건에 대해서는 법원 대신 양국간 패널(panel)이 결정하며, ③패널 결정에 대해서는 일방 당사자가 특별 항소 위원회(Extraordinary Challenge Committee)에 절차적 잘못 등을 주장할 수 있다.

(라) 협정의 효과

이미 양국의 많은 제품에 대해 면세 및 낮은 관세가 제공되고 있어서 잔존관세를 10년 동안 감축하기로 하였고, 양국 GNP는 캐나다 5%, 미국 1% 성장할 것으로 기대되었다. 1994년 NAFTA의 시행으로 협정의 많은 조항들이 효력을 잃었으나, 관세감축계획 등과 같은 조항은 여전히 효력을 가진다.

(9) 미주를 위한 구상(Enterprise for the Americas Initiatives: EAI)

1990년 6월 부시 대통령이 라틴아메리카와 자유무역을 장려하기 위하여 발표한 것으로, 지역 국가들에 UR협상중 특별양허를 제공하고, 시장경제체

제가 구비된 서방국가들과는 쌍무적 FTA를, 그 외 국가와는 1994년말 기준 약 30개국과 framework 협정을 체결하였다.³⁰⁾

(10) 안데스무역특혜법(Andean Trade Preference Act: ATPA)

CBERA에 의해 카리브해 국가들에 제공되던 것과 같은 특혜를 안데스 국가들에게도 제공하는 것으로 1991년 12월 안데스무역특혜법이 제정되었다. 볼리비아, 콜롬비아, 에콰도르, 페루를 수혜국가로, 수혜국으로부터 직접 수입되어야 하는 등과 같은 원산지 요건을 요구하였다.

가. 분쟁해결을 위한 쌍무협정

(1) 수출자율규제협정(Voluntary Restraint Agreements: VRAs)

첫 번째로는, 분쟁해결을 위해 쌍무관계에서 통상 검토되는 수출자율규제협정부터 살펴볼 것이다. 수출자율규제협정의 개념, 시행 여부, GATT와의 관계, 실제 사례 등을 차례로 검토하겠다.

(가) 수출자율규제협정의 개념

수출국 또는 그 생산자가 수입국에 대한 특정 제품의 수출을 자발적으로 제한하거나 쿼터를 부과하는 것으로, Voluntary Export Restraint라고 하기도 한다.

통상적으로는 수입국 국내생산자들이 반덤핑관세, 상계관세 부과 등을

30) EAI는 ①장기적으로 서반구내 국가들간의 무역 확대, ②투자촉진 및 민간투자 장려, ③라틴아메리카 및 카리브해 제국들의 부채 탕감을 핵심 내용으로 하였다.

수입국 정부에 요청하거나 제소하는 등의 경우나, 수입국 의회에서 직접 수입을 제한하는 법률을 제정하려고 하는 등 수입국에서 수입제한 움직임이 있어 수출에 큰 타격이 있을 우려가 있는 경우에 시행한다.

(나) 수출자유규제협정의 이용 현황

협정이라고 표현하지만 실제로는 자율적인 방침으로 법적 구속력이 있는 것이 아니어서, 수출국이 동 협정 위반시 따로 호소할 수 있는 분쟁해결기관이 없다. 따라서 미국으로서는 미국에 수출하는 국가가 수출자유규제협정을 위반할 경우 유일한 대응조치는 미국법에 따른 수입제한조치 부과뿐이다.

이러한 단점이 있음에도 원만한 분쟁해결에 도움을 주는 장점이 있어서 수출자유규제협정은 1930년 미·일 섬유협정, 1948년 미·캐나다 감자협정 등에 이어 최근에는 철강·자동차 등 품목에서 중요하게 활용되고 있다.

(다) GATT와 수출자유규제협정

GATT 제11조가 특별한 예외를 제외하고 수출제한을 금지함에도 해당 규정에 반하여 실제로 국가들이 수출자유규제협정을 많이 이용한 것은 제소할 수 있는 것은 해당 협정의 당사자인 수출국과 수입국 뿐이라 사실상 제소할 국가가 없기 때문이다.³¹⁾

그 이후 체결된 WTO 긴급수입제한조치에 관한 협정 제11조는 수출자유

31) Bruce E. Clubb, *supra* note 10, at 221. 이와 관련, 수출자유규제협정으로 경쟁력 있는 제품이 제3국으로 수출되어 그 나라가 피해를 입은 경우 GATT에 제소할 수 있다는 견해도 있으나 피해 입증이 어려울 것이라는 전망도 있다. John. H. Jackson & William. J. Davey, *INTERNATIONAL ECONOMIC RELATION*, West Publishing Co., pp. 614-615. (1986)

규제협정 및 그와 유사한 조치를 금지하고, 현행 조치³²⁾는 협정에 일치하거나 철폐하도록 하였다.

(라) 철강 수출자율규제협정

1960년대 미국의 철강 생산업자들로부터 많은 반덤핑 및 상계관세 부과 소송이 제기되자, 이에 대처하기 위해 1968년 및 69년에 각각 EC, 일본과 대미수출물량 제한을 합의하였다. 그러나 1974년 수출자율규제협정이 종료되자 다시 제소와 행정적·정치적 문제점이 늘어났고, 1977년 카터 행정부가 발동가격 매커니즘(Trigger Price Mechanism: TPM)을 도입했으나 실패로 끝났다.

1984년 베들레헴 철강회사 및 미국철강노조 등이 ITC에 수입 제한 소송을 제기하였으나, 그 해 12월 레이건 대통령은 구제조치의 승인을 거부하고 대신 철강산업을 위한 신정책(New Policy, the 1984 Policy)을 수립하였는데 새로운 수출자율규제협정 협상, 불공정무역관련 법률의 강력 집행 등을 내용으로 하였으며, 의회도 철강수입안정화법(Steel Import Stabilization Act)을 제정하여 대통령에게 관련 권한을 부여하였다. 한편, 1989년 7월 부시 대통령은 철강무역자유화계획(Steel Trade Liberation Program)을 발표하고 10건의 쌍무협정을 추진하여 비관세장벽과 보조금을 제거하고 이를 GATT 차원으로 끌어갔으며, 의회는 그 이행법을 제정하여 1992년까지 연장하였다.

32) 일방 회원국에 의한 '일체의 화색지대'에 속하는 조치까지 포함시켰는데, 이는 주로 신흥공업국들의 수출품에 집중되어 개발도상국들의 비난의 대상이 되었다. 채욱, "UR총점검", 1993. 12, 대외경제정책연구원, p. 207.

(2) GATT 분쟁해결방법 및 분쟁해결의 주체

GATT 체약국은 다른 체약국에 의해 GATT 체제 하에서의 이익이 침해 등을 당하는 경우, 분쟁해결을 위해 해당 체약국과 쌍무협상을 하거나 이것이 어려울 경우에는 GATT 체약국단에 의뢰하여 해결을 요청할 수 있고, 이러한 수단으로도 해결이 어려우면 보복조치 또한 시행할 수 있다.

그런데 이러한 GATT 체제의 분쟁해결수단은 원칙적으로 정부에게 부여된 것이지 개인에게 부여된 것은 아니어서, 체약국 국민들은 GATT로 인한 분쟁이 발생하는 경우 결국 소속국 정부에 의해서만 해결할 권한을 부여받을 수 있다.

(3) 닭고기 분쟁(The Chicken War)

개인의 제소문제가 연관된 대표적 사건으로 1960년대 EEC가 수입닭고기 기준가격을 설정하였던 미국-EEC 닭고기 분쟁이 있다. 협의로 분쟁이 해결되지 않자, 미국은 영향받은 수출액만큼 보복조치를 시사하였으나 미수출업자들은 협정위반을 다투어 제소할 권한이 없고, 어떤 분야를 보복할지 정해진 규정도 없었다. 그 결과, 미국은 수출업자로 하여금 EEC에 로비를 하도록 하고 몇몇 품목의 관세율을 인상하였다. 그러나 정작 EEC 닭고기 생산농가들은 미국에 수출하는 것이 없어서 직·간접으로 보복할 방법이 없고, 미국도 관세 인하 필요가 있는 경우가 있어 보복조치의 한계를 드러냈다고 평가된다.³³⁾

33) Bruce E. Clubb, *Supra* note 10, at 228.

(4) 1962년 통상확대법의 보복조치

닭고기 분쟁 중인 1962년, 통상확대법에 제252조가 추가됨으로 인하여, 미국은 타국이 GATT를 위배하여 미국제품에 수입제한조치를 취한 경우 보복조치를 할 수 있고, 특히 농산물은 GATT위반을 불문하고 수입제한조치가 가능해졌다.

(5) 제301조의 도입

1962년 통상확대법상 보복조치권한은 닭고기분쟁에서만 이용되었으나, 그 후 다시 외국의 조치에 대한 우려가 증가하자 위 조항을 발전시켜 1974년 통상법 제301조를 만들었다. 제301조의 '통상'은 서비스도 포함하여 해석되었고, 심지어 GATT 규율대상이 아니지만 불합리해 보이는 외국의 수입제한조치에도 적용되었다. 또한 이해관계인 개인들도 USTR에 제소할 수 있게 허용하였고, USTR이 제소에 대해 조사 및 청문회를 하도록 하였다. 그 결과 1978년까지 16건에 달하는 제소가 이루어졌고, 부처간 제301조 위원회가 설립되어 외국정부 및 GATT와 협의를 권고하는 등 제301조의 활용이 매우 효과적이었다고 평가된다.

(6) 1979년 통상협정법상의 제301조의 절차적 변화

제301조가 잘 운영되어, 의회는 1979년 실질적인 부분은 유지하고 대신 2가지 절차적 변화를 꾀하였다. ① 특정상품에 대한 외국정부의 통상정책·관행, 미국의 권리, 국제적 절차 등 정보를 이해관계인에게 제공하고, ② USTR과 대통령에게 제소에 대한 검토 및 조치의 이행시한(time limit)을 설정하였다.

(7) 국별무역장벽보고서(National Trade Estimate: NTE)

1984년 통상법에 의거, USTR은 미국의 상품·서비스의 수출, 해외투자 등에 대해 악영향을 끼치는 외국정부의 행위·관행 등에 관한 보고서(NTE)를 매년 의회에 제출하고, 외국의 관행의 무역왜곡적(trade distorting) 영향을 평가하여 이를 해결하기 위한 미국정부의 조치 내역을 포함시키도록 하였다.

(8) 1988년 종합통상경쟁력법에 의한 제301조의 강화

(가) 절차적 측면

제301조가 성공을 거둔 후, 의회는 1988년 종합통상경쟁력법을 제정하면서 제301조를 절차적 및 실체적 측면에서 강화하였다. 먼저 절차적 측면은 전체적으로 제301조의 조치를 보다 신속하고 확실하게 하는 것을 목표로, 제301조 조치가능성여부 판단 및 불공정 외국관행 보복조치 권한을 USTR로 이관하였다. USTR은 기간 내에 결정을 내리고, 통상협정상 미국의 권리 부정시 조치를 할 것이 의무화되었다. 아울러 외국과 협정으로 해결시 제소한 미국 산업분야에 대해 무역상 혜택 부여를 내용에 포함시킬 것을 규정하였다.

(나) 실체적 측면

불합리한 외국 정책·관행의 목록을 작성하고, 기업설립·지적소유권·시장기회 등에 관한 보호적 정책, 전략적 수출 등을 불합리한 것으로 간주하였다.

(다) 슈퍼 301조

1988년 법에 추가된 제310조를 일컫는다. 무역자유화우선순위(liberalization priorities)를 지정하는 것을 주요 골자로 하여, USTR은 이러한 관행들을 조사하여 의회에 보고하고 대상국이 협정 미체결시 의무적 보복조치를 취하도록 하였다. 한시적 조항이었으나 클린턴 정부에서 1995년까지 연장되었다.

(라) 스페셜 301조

지적소유권의 보호의 중요성을 인식하여, 1974년 통상법에 제182조를 추가한 것이다. USTR이 지적소유권 보호 등을 부정하는 외국을 우선협상 대상국으로 지정하여, 조사개시 및 보복조치를 신속하게 진행하도록 규정하였다.

(9) 일본과의 무역 및 구조조정 협의(Structural Impediments Initiative: SII)

1988년 의회는 종합통상경쟁력법을 제정하면서 미·일통상관계에 중대한 문제가 있다고 인식하여,³⁴⁾ USTR은 일본의 건축·엔지니어링·건설·컨설팅 서비스 분야 장벽에 관하여 제301조 절차개시의무를 지고, 미국의 슈퍼컴퓨터 수출 협상을 하게 되었고, 부시 대통령도 고위급위원회 등을 구성하게 하였다. 1990년 6월 협상 끝에 일본은 토지 조세정책의 재검토, 반독점법률의 강력한 시행, 계열회사관계의 약화, 미국 상무성과 일본 통상성(MITI)의 공동 가격조사 등을 약속하고, 미국은 연방예산적자의 감축, 합작기업문제를 관리하는 반독점법률의 제정지지, 일본 투자가들에 대한

34) Trade Act of 1988, §1306(a)(b).

비차별적 대우 보장 등을 합의하였으며, 1992년 양국 대표는 SII를 위한 행동계획도 수립하였다.

(10) 새로운 경제적 동반자관계를 위한 미·일간 Framework

1993년 7월 양국 수반이 일본은 흑자과잉을 줄이고, 미국은 적자를 줄이며 저축을 촉진하는 등의 내용으로 새로운 framework협정을 체결하였는데, 이후 1994년 2월 결렬되었으나 통신·의료기술 등 분야의 협정은 체결되었다.

12. 지역 무역 공동체의 시대³⁵⁾

가. 서설

쌍무주의의 재탄생 이후, 새롭게 각광받게 된 것으로 지역 무역 공동체를 들 수 있다. GATT 등 세계적 차원의 다자주의의 흐름이 계속되는 한편, 동시에 개별 국가 차원에서는 쌍무협정이 다시금 활발히 추진되면서, 점차 정반합의 원리와 같이 그 둘의 장점을 결합한 새로운 형태의 레짐(regime)의 필요성이 증대되었다. 결국 이 시대에는 어디까지나 쌍무적 협정들은 전체의 큰 다자주의 질서 속에서 보완적으로 이루어졌으며 이는 전 세계적 다자주의 속의 지역공동체의 대두라는 현상으로 나타났다.

35) 해당 챕터 중 여러 사건들의 시간적 흐름은 Washington Trade Report, <http://www.washingtontradereport.com/Timeline1.htm> (최종방문일, 2017. 8. 23.) 및 USITC, "US Trade Policy since 1934", Chapter 3, USITC, pp.109-114. (자료는 https://www.usitc.gov/publications/332/us_trade_policy_since1934_ir6_pub4094.pdf, 최종방문일, 2017. 8. 23.) 를 참조하여 정리하였음

나. 무역자유화를 위한 탈(脫)다자주의적 자유무역협정(FTA)의 증대

(1) 지역 무역 · 경제 공동체의 출현

(가) 미 · 캐나다 · 멕시코간 자유무역협정

(North American Free Trade Agreement: NAFTA)

1994년에 발효된 NAFTA는 미국이 가장 본격적으로 참여한 지역 차원의 경제 공동체라고 할 수 있다. 이는 아시아 · 태평양 경제협력체(Asia Pacific Economic Cooperation: APEC) 등 미국이 참가한 다른 경제 협력 기구와 비교할 경우 가장 잘 드러난다. 어떤 관점에서 보면, 이 NAFTA는 같은 해에 유럽에서 창설된 ‘유럽 경제 공동체(European Economic Area: EEA)’에 대항하기 위한 성격도 있다고 볼 것이다.

(나) 아시아 · 태평양 경제협력체

(Asia Pacific Economic Cooperation: APEC)

한편, 미국은 APEC에도 참가하여 경제 협력 증진을 도모하였다. 1993년에는 당시 미국의 빌 클린턴 대통령이 신타평양공동체안(New Pacific Community: NPC)을 제안하고 제1회 정상회의를 개최하는 등 APEC 초기부터 활발하게 활동하였으며, 중국이 수입관세를 30%까지 낮추기로 한 1995년의 오사카 행동 의제(Osaka Action Agenda), 1996년의 마닐라 행동 의제 채택 등 여러 회의에 지속 참가하였다.

미국은 트럼프 대통령 체제에 들어선 후 TPP체제에서 탈퇴하였는바, 최근 TPP체제로의 복귀 논의가 있긴 하나 트럼프 대통령이 정권 초기부터 TPP체제에 대하여 불만을 표한 바 있고, 지적재산권이나 서비스 산업 등

특히 미국이 선도하는 분야에서 TPP보다 상대적으로 유리한 협정이라는 점에서 미국이 복귀하더라도 당분간은 환태평양지역과 관련하여 미국 경제 무역 전략의 중심은 APEC이 될 것으로 전망된다.

(2) 쌍무적 자유무역협정(FTA)의 지속적 증가

(가) 서론

미국은 NAFTA 등 지역 및 다자 차원에서의 무역 장벽의 제거 및 경제적 움직임 활성화를 계속 추진하면서, 한편으로는 전통적인 양자 간 FTA 또한 착실하게 진행해 나갔다. 이는 논의의 흐름이 다소 늦고, 미국의 권한이 상대적으로 적은 다자적 차원에서의 세계무역의 흐름을 보완하기 위한 성격이 있다.

(나) 양자간 FTA 추진 현황

WTO 체제 도입 이후 미국이 체결한 쌍무적 FTA 중에는 한-미 FTA도 포함되어 있는데, 최근 미국에서 문제되고 있는 주요 FTA들이 이 시기에 많이 체결되었다. 해당 시기 미국의 주요 FTA 체결 현황은 다음과 같다.

- 2000년 : 요르단과 FTA 체결
- 2003년 : 싱가포르 및 칠레와 FTA 체결, 미 의회가 FTA들에 관한 이행 법안을 승인함
- 2004년 : 중미 자유무역협정³⁶⁾(Dominica Republic-Central America Free Trade Area, CAFTA-DR) 및 호주, 바레인, 모로코와의 FTA

36) 코스타리카, 엘 살바도르, 과테말라, 온두라스, 니카라과의 중미 5개국 및 도미니카 공화국

체결, 미 의회가 그 중 호주 및 모로코와의 FTA에 관한 이행 법안을 승인함, 싱가포르 및 칠레와의 FTA가 발효됨

- 2005년 : 미 의회가 중미 자유무역협정 및 바레인과의 FTA에 관한 이행 법안을 승인함, 호주와의 FTA가 발효됨
- 2006년 : 미 의회가 오만과의 FTA에 관한 이행 법안을 승인함, 중미 자유무역협정, 모로코 및 바레인과의 FTA가 발효됨, 콜롬비아와의 FTA를 체결함
- 2007년 : 미국과 파나마는 무역진흥협정(Trade Promotion Agreement)에 서명함, 미국은 한국과 FTA에 서명함, 이 두 가지 서명된 협정은 2009년까지 미 의회에 계류됨, 미 의회와 부시 행정부는 계류 중인 한국, 파나마, 페루와의 FTA 협상을 재개하는 것에 합의하였으며 협상 재개를 통하여 특히 노동권과 환경에 관한 조항 등이 강화되어야 한다고 결정함, 미 의회가 페루와의 FTA 이행 법안을 승인함
- 2008년 : 부시 행정부가 협정상의 용어들에 대해 의회 지도부와 합의를 이루지 않은 채로 미국-콜롬비아 FTA 이행 법안을 의회에 제출하자, 이에 미 의회 하원은 위 FTA가 신속처리권한의 대상에 포함되지 않음을 결의함
- 2009년 : 미국과 오만의 FTA가 발효됨, 미국과 페루 간 무역진흥협정(Trade Promotion Agreement)이 발효됨
- 2011년 : 미 의회가 콜롬비아, 한국, 파나마와의 FTA에 관한 이행 법안을 승인함

다. 전 지구적 다자주의와 미국

(1) 서언

한편, 지역 무역 공동체와 개별적 FTA가 활발하게 추진되는 상황속에서도 전 지구적인 다자주의적 통상 체제의 흐름은 지속적으로 전개되었다. 미국 또한 이러한 체제에 활발하게 참여하였으며, 미 대표단이 국제적으로 논의하여 완성된 각 협정이나 선언 등은 결국 미국 국회의 승인 또는 미국 국내법에 의해 미국에 대해서도 효력을 갖게 되었다. 이하에서는 다자주의의 흐름을 살펴보는 것으로 해당 시기 미국의 움직임도 기술해본다.

(2) 세계무역기구(WTO)와의 관계

(가) 우루과이 라운드 협정의 체결

1994년, 우루과이 라운드 협정이 모로코의 마라케시에서 체결되었다. 이 협정은 특히 세계무역기구(World Trade Organization: WTO)의 창설을 포함하고 있으며, 그 외에도 지적재산권의 무역관련성에 대한 협정(Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights), 서비스 교역에 관한 일반협정(General Agreement on Trade in Services: GATS) 등을 그 내용으로 하고 있다.

이러한 우루과이 라운드 협정의 체결로 그 다음 해인 1995년 제네바에 WTO가 설립되면서, 전 지구적 다자주의 차원에서의 무역 레짐은 GATT체제를 벗어나 WTO체제로 접어들게 되었다.

한편, 클린턴 행정부는 같은 해 중국의 인권 정책과 최혜국 대우 여부를

연계시키는 정책을 포기함으로써, 세계 정치·경제 속에서 중국이 갖는 위상을 다시금 인식하는 계기가 되었다.

(나) WTO 시대의 시작

WTO 체제는 1996년 싱가포르에서 첫 번째 각료 회의(WTO Ministerial Conference)를 시작하는 것으로 시작하였는데, 이 해에 각국의 장관들은 무역, 투자, 공정경쟁에 관한 정책, 그리고 정부의 공공 수용 등에 관한 선언을 발표하였다. 이후 WTO 각료 회의는 거의 매년 개최되어 세계의 통상 문제에 대해 논의하는 자리가 되었다.

한편, WTO 체제가 들어섰다고 해서 기존의 GATS 관련 협정들이 완전 힘을 잃은 것은 아니었으며, WTO 속에 융합되어 전체적인 체제의 구성요소가 되었다. 실제로 1997년에는 GATS 협정에 새로운 금융 서비스 프로토콜(Financial Services Protocol)이 추가되기도 하였다.

(다) 도하(DOHA) 라운드 체제로의 전환

우루과이 라운드 체제를 대체하는 새로운 WTO 체제, 즉 “WTO 뉴 라운드”를 열기 위한 도하 라운드 협상은 2001년 카타르에서 시작되었다. 2001년 각료회의에서의 합동 선언을 비롯하여 공중 보건과 무역관련 지적 재산권에 관한 협정(Trade Related Intellectual Properties: TRIPs)에 대한 선언 등이 이어졌다.

그러나 뉴 라운드의 도입은 쉽지 않았으며, 결국 2003년 9월 멕시코 칸쿤(Cancun)에서의 각료 회의는 실패로 끝났다. 이 회의에서는 농산품에 대한 보조금 및 농산품이 아닌 상품들에 대한 시장 접근 자유화를 위한 관

세 삭감에 대해 격론을 벌였으나 결론을 도출하지 못하였다. 결국 2004년 소위 “7월의 일괄 처리”(July Package)라는 이름으로 상품과 서비스 시장에 대한 접근성 등 핵심 주제들만 남겨 한꺼번에 논의하는 방식으로 변경되었다.

하지만 이러한 노력에도 불구하고, 2005년에는 도하 라운드 및 미주 자유 무역 지역(Free Trade Area of Americas: FTAA)에 대한 최초 협상 마감기한이 최종 합의에 이르지 못하고 끝났으며, 홍콩에서 열린 각료회의 또한 성과를 거두지 못하였다. 2006년 7월 열린 도하 라운드 회의 또한 결국 농업 및 비농업 제품 시장에 대한 자유로운 접근을 보장하는 문제와 농업 보조금 감축 문제에 대한 합의에 이르지 못하고 동력을 잃어 중단되었다.

이 문제들은 2007년 및 2008년 도하 라운드 협상 재개 시에도 마찬가지로 지어서 그때마다 협상이 다시 중단된 원인이 되었으며, 특히 2008년에는 그중에서도 개발도상국 농산물 수입에 관한 특별긴급수입제한제도(special safeguard mechanism)에 대한 합의를 이루지 못하여 문제가 되었다. 그나마 2008년에는 러시아의 WTO 가입 협상이 마무리 되어 명실상부한 세계 무역 기구의 위상을 다소 회복할 수 있었다.

도하 라운드의 고착상태를 해결하기 위한 각계의 노력은 지속되어, 2011년 세계 경제 포럼에서의 데이비드 캐머론 총리의 문제 해결 촉구, 2013년 발리 패키지(Bali Package)의 타결 등으로 이어졌으나 근본적인 해결책은 되지 못하였다. 오히려 2015년 나이로비(Nairobi)에서의 제10차 각료회의에서도 회원국들간 도하 라운드 체제의 핵심 쟁점에 대한 이견이

여전하고, 오히려 새로운 사안들이 부상하면서 WTO 협상 체제의 전환이 근본적으로 고민되고 있는 시점에 도달한 것으로 평가되고 있다.

라. 미국 국내 통상법령의 주요 변화

(1) 1994년의 다자주의 및 지역주의 무역공동체 법

1994년 미 의회는 우루과이라운드 협정법(Uruguay Round Agreements Act)을 승인하였으며, 같은 해 NAFTA 또한 국내 승인 절차를 거쳐 발효될 수 있었다.

(2) 1997년의 신속처리권한(fast-track trade negotiating authority)

갱신 거부 문제

통상적으로 미국은 무역협정권한이 궁극적으로 의회에 있어서 대통령이 국제협정을 교섭하고 합의한 사항을 의회가 승인하여야만 효력을 가질 수 있고, 심지어 의회는 행정부가 이미 합의한 내용의 개정까지도 요구할 수 있다. 이는 급변하는 세계정세를 따라가기 어렵고, 효율적인 협상이 어렵다는 것이 계속 단점으로 지적되어 왔다. 그래서 1974년 무역법에 처음 도입된 신속처리권한을 통해, 의회가 무역협상의 폭넓은 권한을 행정부에 위임하여 일단 행정부가 협정 내용을 합의하면 의회는 90일 이내에 승인 여부만을 결정하도록 하였다³⁷⁾.

이러한 신속처리권한은 상당히 효과를 거뒀으나 도입 당시 20년 간 한시적으로 도입되었기 때문에 1994년 그 효력이 만료되었다. 그래서 1997

37) 이해영, 정인교, 장남구 공저, “한미 FTA 하나의 협정 엇갈린 진실”, 2008, 시대의 창, p. 32.

년 그 효력을 다시 부활시키는 방안이 논의되었으나, 미 하원이 이를 거부하였으며 이는 이후 부시 행정부가 들어선 후에야 해결되었다.

(3) 정상 무역 관계(Normal Trade Relations: NTR) 개념의 도입과 발전

1998년 미 의회는 입법을 통해 기존의 “최혜국 대우(MFN)”라는 용어를 “정상 무역 관계”라는 표현으로 대체하였다. 이는 기존의 용어가 주종관계를 나타낸다는 지적에 따른 것으로³⁸⁾, 통상 정상무역관계 대우는 매년 의회가 심사하여 부여하나, 특정 국가들의 경우에는 의회의 심사를 더 이상 거치지 않아도 유지되는 정상무역관계 대우를 부여하는 경우가 있으며 이를 가리켜 “항구적 정상무역관계(Permanent Normal Trade Relations: PNTR)” 이라고 한다.

한편, 2000년 미 의회는 입법을 통해 대통령이 중국에게도 항구적 정상 무역관계 대우를 확대할 수 있는 권한을 부여하였다.

(4) 2000년 무역발전 의회법 (Trade and Development Congress Act of 2000)

2000년, 미 의회는 무역발전 의회법을 제정하였는데, 이는 각 지역 개발 도상국들에게 특정 상품에 관한 특혜관세를 부여하는 카리브해 연안국 무역협력법(Caribbean Basin Trade Partnership Act: CBTPA)³⁹⁾ 및 아프리카 성장기회법(African Growth and Opportunity Act: AGOA)⁴⁰⁾ 등

38) 한경 경제용어사전, <http://terms.naver.com> (최종방문, 2017. 7. 13.)

39) 이는 2000년 10월 1일, 1984년의 CBTPA를 개정하여 해당 정책의 대상이 될 자격이 있는 국가들로부터 수입되는 의류에 대해 관세 및 쿼터 제한을 면제하는 혜택을 주된 내용으로 하고 있다.

을 포함하였다. 이후 미국은 무역정책과 외교·안보정책을 더욱 강하게 연계하기 시작하였다⁴¹⁾.

(5) 2002년 통상법 (Trade Act of 2002)

2002년 통상법은 위 나.항에서 언급한 1974년 통상법의 신속처리권한 부활 문제를 해결하는 것 등을 주요 내용으로 하는 법이다. 부시 행정부 시기 WTO 뉴 라운드 및 미주자유무역지역협정(Free Trade Area of the America: FTAA) 교섭에 필요하다는 이유 등으로 2002년 통상법을 통해 다시 신속처리권한 관련 규정이 도입되었으며, 동 제도는 2007년 7월 1일 까지 운용되었다⁴²⁾. 신속처리권한의 중요성은 그 다음해에 벌어진 사건에서도 알 수 있는데, 부시 행정부가 협정상의 용어들에 대해 의회 지도부와 합의를 이루지 않은 채로 미국-콜롬비아 FTA 이행 법안을 의회에 제출하자, 이에 미 의회 하원은 위 FTA가 신속처리권한의 대상에 포함되지 않음을 결의하여 무역에 관한 신속처리권한이 2007년 만료되었음을 분명히 하였다.

한편 동 2002년 통상법에는 신속처리권한 관련 규정 외에도, 개발도상국들로부터의 특정 수입품에 일반적이고 무차별적이고 비상호주의적으로 관세 철폐 혜택을 부여하는 “일반특혜관세제도”(Generalized System of Preferences)의 갱신, 코카 잎의 생산을 줄이도록 다른 수입품에 관세 철폐 등 혜택을 주는 “안데스 지역 무역촉진 및 마약 근절 특별법”(Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act)의 제정 등도 포함되었다.

40) 2000년 5월 18일 제정된 내용에 포함된 것으로, 사하라 이남(sub-Sahara)의 적격 있는 수혜국들로부터 수입되는 섬유 등 특정 상품들에 대해 관세와 쿼터 면제 혜택을 제공하는 것이다.

41) 박찬욱 외, “21세기 미국의 거버넌스”, 2004, 서울대학교출판부, p. 633.

42) 이해영, 정인교, 장남공 공저, “한미 FTA 하나의 협정 엮어진 진실”, 2008, 시대의 창, p. 32.

또한 이 시기에는 미국은 테러 등의 여파로 국내에 대한 안정책 또한 잊지 않았는데, 3월에는 미국 국내 농업 종사자에 대한 국내 지원을 확대하는 내용의 “2002년 농업법”(Farm Security and Rural Investment Act)을 도입하여 기존의 농업법을 개정하였으며, 1974년 무역법 제201조의 관세 조치를 14개 철강 수입품에 대해 취하기도 하였다.

(6) 2005년 미-중간 중국산 섬유 및 의류 수출제한 양해각서
(Memorandum Of Understanding: MOU) 체결

2005년 11월 8일, 미국과 중국은 중국산 섬유 및 의류의 대미 수출을 2006년부터 2008년까지 제한하는 양해각서를 체결하였다.

(7) 2008년 농업법(Food, Conservation, and Energy Act)의 제정

식품, 보존, 에너지법이라고도 불리는 2008년 농업법은 5년을 기한으로 시행되었으며 2002년 농업법의 연장선상에 있는 것으로, 에너지, 지방 개발, 영양 공급뿐만 아니라 그동안 계속 지급되어왔던 농업 보조금 지급 또한 포함하는 것을 내용으로 하는 법안이었다.

(8) 미국의 회복과 재투자법(the American Recovery and Reinvestment Act of 2009) 및 청정 에너지 안보 법안(the American Clean Energy and Security Act, ACES)의 추진

먼저 “미국의 회복과 재투자법”의 경우 경기부양책의 차원에서 실시된 것으로, 그 초안에 일부의 예외를 제외하고 모든 공공사업에 미국산 제품의 사용을 의무화하는 소위 ‘Buy America’ 조항이 포함되어 새로운 보호

무역주의의 연장선으로 해석되어 많은 논란을 야기하였으며, 결국 해당 법안은 초안보다 완화된 채 도입되었다⁴³⁾.

한편, “청정 에너지 안보 법안”은 그 발안자의 이름을 따서 Waxman-Markey 법안이라고도 불리며 온실가스 배출량 감축 목표를 충족하지 못하는 국가들에 대해 국경세를 부과할 수 있게 하는 등 급진적인 내용으로 미 의회 하원을 통과하였으나, 미 의회 상원에는 그 급진성 등으로 인하여 결국 상정되지 못하였다.

(9) 오바마 행정부 및 트럼프 행정부의 최근의 움직임

2012년 오바마 행정부는 미국의 무역 관련 기구 6개를 하나로 통합하는 대규모의 조직 재편성을 위하여 의회에 권한을 요청하였다.

한편, 진전이 더딘 WTO의 도하 개발 아젠다 협상 문제를 해결하기 위하여, 미국, 일본 등의 주도로 2013년부터 서비스 시장에 집중한 “다자간 서비스협정”(Trade in Services Agreement: TISA)이 추진되었으며, 2014년부터는 APEC에서 54개 환경 상품에 관한 관세를 감축하려는 “환경상품협정”(Environmental Goods Agreement: EGA)이 추진되었다.

2016년 미 의회는, 2015년 무역특혜연장법(Trade Preferences Extension Act of 2015)을 제정하여 오바마 행정부에게 부여하는 무역협상에 관한 신속처리권한을 갱신하여 신속처리권한에 관한 오래된 문제가 다시 해결된 것으로 보이지만, 오바마 행정부의 임기가 종료되고 새로이 들어선 트럼프 행정부가 2017년 “환태평양경제동반자”(Trans-Pacific Partnership: TPP)

43) 한국무역협회, <http://terms.naver.com> (최종방문, 2017. 8. 23.)

협정 탈퇴를 선언하면서 앞으로의 미국의 무역법 및 무역 정책에 관한 전망이 다시금 불투명해졌다.

마. 소결

최근 몇 년간 소위 브렉시트(Brexit)로 불리는 영국의 EU탈퇴, 미국의 백인 보수세력의 집결 등 전 지구적인 세계화 흐름에 대한 반발들이 일어나면서 통상 관련 법제들에도 다시금 변화가 오는 것으로 보인다. 미국을 비롯한 세계 여러 나라들의 통상 정책과 법령들이 지구화 시대 이전처럼 다자협정 또는 쌍무적 협정의 시대로 되돌아가게 될 것인지는 EU 및 아메리카 대륙의 흐름을 더 지켜보아야 할 것이다.

바. 참고: 미국을 중심으로 본 해당 시기 세계 경제 주요 사건 연대표 (1994년~2017년)

년도	주요 사건들
1994	• 우루과이 라운드 협정 모로코 마라케슈에서 체결 • 유럽 경제 공동체(EEC) 창설 • 미주 자유무역지대에 대한 논의를 위한 미주 국가들의 정상회담 미국 마애미에서 개최 • 클린턴 행정부가 최혜국 대우 조치와 중국의 인권 정책을 연결시키려던 정책 포기 • 북미 자유 무역 협정(NAFTA) 발효
1995	• 세계무역기구(WTO) 설립 • 서비스 교역에 관한 일반 협정(GATS)에 금융 서비스 프로토콜 추가 • 유럽연합 집행위원회(European Commission) 및 유럽 이사회(European Council)는 단일 화폐 채택을 추진하기로 합의 • APEC 정상 회담이 일본에서 개최되어 오사카 행동 지침을 수립

년도	주요 사건들
1996	• APEC 정상 회담이 필리핀에서 개최되어 마닐라 행동 지침을 채택 • 첫 번째 WTO 각료회의 싱가포르에서 개최
1997	• GATS에 관한 새로운 금융 서비스 프로토콜 체결 • 아시아 경제 위기로 인해 인도네시아, 대한민국, 태국 화폐 평가절하 • 미 하원, 대통령의 무역 협상에 관한 '신속처리권한'의 갱신 거부
1998	• 두 번째 WTO 각료 회의 스위스 제노바에서 개최 • 미주 자유무역지대 설립을 위한 미주 국가들의 두 번째 정상회담 칠레의 산티아고에서 개최 • 미 의회, 입법을 통해 기존의 "최혜국 대우"라는 용어를 "정상 무역 관계"라는 표현으로 대체
1999	• 많은 유럽 국가들이 유로(Euro)를 단일 화폐로 채택 • 세 번째 WTO 각료 회의가 워싱턴 시애틀에서 개최되었으나, 새로운 의제 도출에 실패
2000	• 미국, 요르단과 FTA 체결 • 미 의회, 카리브해 연안국 무역협력법(Caribbean Basin Trade Partnership Act, CBTPA) 및 아프리카 성장기회법(African Growth and Opportunity Act, AGOA) 등을 포함한 무역발전의회법을 제정 • 미 의회, 대통령에게 항구적 정상무역관계 대우를 중국에게도 확대할 수 있는 권한 부여
2001	• 첫번째 도하 라운드 협상이 카타르에서 개최되어, 도하 각료 선언, 지식재산권에 관한 무역 협정(TRIPS)과 공중 보건에 관한 선언 등이 채택 • 미국과 요르단의 FTA가 발효
2002	• 미 의회, 신속처리권한 일반특혜관세제도(Generalized System of Preferences)의 갱신, 안데스 지역 무역촉진 및 마약 근절 특별법(Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act)의 제정 등을 포함한 2002년 무역법을 제정 • 미 의회, 기존의 농업법을 개정한 2002년 농업법(Farm Security and Rural Investment Act) 도입 • 미 의회, 14개 철강 수입품에 대해 1974년 무역법 제201조의 관세 조치 적용

년도	주요 사건들
2003	• 멕시코 칸쿤에서 열린 WTO 칸쿤 각료회의 합의 없이 결렬 • 미국, 싱가포르 및 칠레와 FTA 체결
2004	• “7월 패키지”의 도입으로 도하 라운드의 협상 범위가 상품 및 서비스에 대한 시장 접근성 등으로 좁혀짐 • 미국, 호주, 바레인, 모로코 및 중미 자유무역협정(CAFTA_DR)국들과 FTA 체결 • 미국과 싱가포르 및 칠레의 FTA가 발효
2005	• 도하 라운드와 미국 자유 무역 지대 협상이 원래의 협상 완료 마감기한 도과 • WTO의 홍콩 각료 회의, 별다른 성과 없이 종료 • 미국, 호주와의 FTA 발효 • 미국과 중국은 중국산 섬유 및 의류의 대미 수출을 2006년부터 2008년까지 제한하는 양해각서를 체결
2006	• 도하 라운드 협상이 농산물 및 비농산물 제품 등에 대한 시장 접근 자유화 문제와 농업 보조금 감축 등에 대한 합의에 이르지 못하고 동력을 잃어 중단 • 미국과 모로코, 바레인, 중미 자유무역협정국들의 FTA 발효 • 미국, 콜롬비아와의 FTA에 서명
2007	• 2002년 무역법에 의해 부여된 신속처리권한 만료 • 미 의회와 부시 행정부는 계류 중인 한국, 파나마, 페루와의 FTA 협상을 재개하는 것에 합의, 특히 노동권과 환경에 관한 조항 등이 강화되어야 한다고 결정 • 도하 라운드가 재개되었으나 농산물과 비농산물 시장에 대한 접근 자유화의 문제에 대한 합의에 실패하여 다시 중단 • 미국, 파나마와 무역진흥협정(Trade Promotion Agreement)에 서명 • 미국, 한국과의 FTA에 서명

년도	주요 사건들
2008	• 미 의회, 2008년 농업법(Food, Conservation, and Energy Act) 제정 • 부시 행정부가 협정상의 용어들에 대해 의회 지도부와 합의를 이루지 않은 채로 미국-콜롬비아 FTA 이행 법안을 의회에 제출하자, 미 의회 하원은 위 FTA가 신속처리권한의 대상에 포함되지 않음을 결의 • 도하 라운드 협상이 재개되었으나, 농산물과 비농산물 시장에 대한 접근 자유화의 문제와 특히 개발도상국 농산물 수입에 관한 특별긴급수입제한 제도(special safeguard mechanism)에 대한 합의 실패로 또다시 중단
2009	• 미 의회, 경기부양책의 일환으로 미국의 회복과 재투자법안(the American Recovery and Reinvestment Act of 2009)을 제정하였으나 이에 포함된 '미국을 구매하라(Buy America)' 조항이 논란의 중심이 됨 • 2009년 청정에너지안보법안(the American Clean Energy and Security Act, ACES)이 미 하원에서 통과되었으나, 미 상원을 넘지 못함 • 미국, 오만과의 FTA 발효 • 미국, 페루와 무역진흥협정(Trade Promotion Agreement) 발효
2010	• 특기할 만한 사항 없음
2011	• WTO 제네바 각료 회의가 특기사항 없이 종료 • 러시아, WTO 가입에 관한 교섭 완료
2012	• 오바마 행정부, 미국의 무역 관련 기구 6개를 하나로 통합하는 대규모의 조직 재편성을 위한 권한 의회에 요청
2013	• 다자간 서비스협정 (Trade in Services Agreement, TISA)체결
2014	• APEC에서 환경상품협정 (Environmental Goods Agreement, EGA) 체결
2015~2017	• 2016년 미 의회, 2015 무역특혜연장법(Trade Preferences Extension Act of 2015)을 제정하여 오바마 행정부에게 부여하는 무역협상에 관한 신속 처리권한 갱신 • 2017년 트럼프 행정부, 환태평양경제동반자협정(Trans-Pacific Partnership, TPP) 탈퇴 선언

13. 결 론

미국은 공격적인 조치를 통하여 세계적 무역장벽을 제거하여 왔으며, 미국시장을 미끼로 다른 나라를 유인하였다. 또한 통상정책상 목표를 추구하기 위해 GATT, UR 등 다자간통상협정체제를 이용하거나 쌍무적 협상으로 해결하기도 하였다. 세계적인 무역자유화를 이룩한 분야를 제외한 나머지 통상 분야에 있어서는 분쟁을 301조라는 수단을 통해 개별적으로 해결해왔는데, 역설적으로 이것이 계기가 되어 체결된 협정이 국제무역의 가치 있는 선례나 기준이 되기도 하는 등 일반적인 예측과는 다르게 전개된 경우도 있었다. 그렇지만 미국 통상법의 역사를 전체적으로 살펴봄으로써, 미국의 통상법령 관련 분쟁의 배경을 이해하는 데는 도움이 될 것이다.

☞ 참고문헌

- 김찬진 편저, “미국통상법”, 1990, 박영사
 서헌제, “국제경제법”, 1996, 율곡출판사
 서헌제, “통상문제와 법”, 1994, 율곡출판사
 법무부, “통상법률”, 1995.2~1996.6. (통권 제1호~제9호)
 법무부, “UR협정의 법적고찰”, 상·하, 1994. 5
 법무부, “UR분쟁해결제도연구”, 1994. 9
 외무부, “세계무역기구설립을 위한 마라케쉬협정”, 1994. 7
 산업연구원, “현행 미 통상법규 개관”, 1985
 대외경제정책연구원, “UR총점검”, 1993
 한국무역협회, “GATT 해설”, 1988
 이해영, 정인교, 정남구 공저, “한미 FTA 하나의 협정 엇갈린 진실”, 2008, 시대의 창, p. 32.

- 박찬욱 외, “21세기 미국의 거버넌스”, 2004, 서울대학교출판부, p. 633.
- 경제기획원, THE URUGUAY ROUND AGREEMENTS ACT - Statement of Administrative Action, 1994, 10.
- Bruce E. Clubb, United States Foreign Trade Law Vol. 1, 2. Little, Brown and Company, (1991)
- Bruce E. Clubb & Teresa A. Gleason, United States Foreign Trade Law 1995 Cumulative Supplement No. 1, Little, Brown and Company, (1995)
- Ralph H. Folsom & Michael W. Gordon, International Business Transaction, West Publishing Co., (1995)
- John H. Jackson, World Trade and The Law of GATT, The Michie Company, (1969)
- John H. Jackson, Restructuring The GATT System, The Royal Institute of International Affairs, (1989)
- John H. Jackson & William J. Davey, INTERNATIONAL ECONOMIC RELATION, West Publishing Co., (1986)
- John H. Jackson & William J. Davey & Alan O. Sykes Jr, Legal Problems of International Economic Relations, West Publishing Co., (1995)
- OECD, The New World Trading System, OECD, (1994)
- GATT, Guide to GATT - Law and Practice, (1994)
- GATT, BISD.
- 한경 경제용어사전, <http://terms.naver.com> (최종방문, 2017. 7. 13.)
- 한국무역협회, <http://terms.naver.com> (최종방문, 2017. 8. 23.)
- Washington Trade Reports, Washington Trade Report, <http://www.washingtontradereport.com/Timeline1.htm>, (최종방문, 2017. 8. 23.)
- USITC, US Trade Policy since 1934, Chapter 3, USITC, pp.109-114., https://www.usitc.gov/publications/332/us_trade_policy_since1934_ir6_pub4094.pdf, (최종방문, 2017. 8. 23.)

III 미국 통상법의 실행 주체⁴⁴⁾

1. 백악관

가. 개관

미국 연방 헌법은 대통령에게 행정부의 수장으로서 조약을 체결할 권리를 부여하고 있는 동시에, 헌법에 규정된 ‘조약’의 비준을 위해서는 연방 상원 의원 2/3이상의 동의를 요구⁴⁵⁾함으로써 대통령의 권한을 제한하고 있다. 그러나 이러한 헌법 규정에도 불구하고, 미국 대통령은 세계대공황 이후인 1934년에 이르러서야 통상협정을 체결한 권한을 실질적으로 행사할 수 있게 되었다.

나. 대통령의 권한

(1) 통상협정체결권

1934년 호혜통상협정법(Reciprocal Trade Agreements)을 계기로 의회는 대통령에게 통상협정에 대한 협상 및 체결에 관한 권한을 포괄적으로 위임하였다. 동 법에 따라 대통령은 미국 또는 타국의 관세나 다른 수입제한이 미국의 대외무역에 부당하게 부담을 주거나 제한하고 있다고 판단할 경우 관세의 50%까지 인상 또는 인하할 수 있는 양자 협정을 의회의 승인

44) 법무부, 미국통상법연구 (1996), pp. 77-126.

45) U.S. Const. art 2, §2.

없이 체결할 수 있는 권한을 가지게 되었다. 그러나 1967년 케네디라운드 과정에서 행정부가 의회가 위임한 범위를 넘어선 비관세장벽 협정을 체결하자, 의회는 이러한 통상협상 및 체결권을 회수하였다.

이후 대통령의 통상협정체결권은 1974년 통상법에서 부활하였다. 동 법은 대통령에게 신속처리권한(Fast Track Authority)을 부여하면서 양자 및 다자간자유무역협정의 체결, 개발도상국에 대한 일방적인 무관세 대우, 산업부문 내지 상품협정 체결에 관한 의회의 권한을 대통령에게 위임하였다.

(2) 국가무역위원회(National Trade Council)

2017년 1월 도널드 트럼프 대통령은 백악관 내 대통령 직속 국가무역위원회를 신설하고 위원장에는 강경한 보호무역주의자로 알려진 피터 나바로(Peter Navarro) 교수를 임명하였다. 동 위원회는 혁신적인 통상 협상 전략을 대통령에게 자문하고, 다른 기관들과 협업을 통해 미국 제조업의 역량을 강화하고, 숙련 제조업 분야에 새로운 일자리를 창출하여 실업자를 구제하는 역할을 할 예정이다. 또한, 위원회는 국가 기간산업에서부터 국방에 이르기 까지 정부조달 및 관련 사업 물자를 미국산 상품으로만 조달하는 “Buy America” 정책을 주도할 예정이다.

2. 의 회

가. 개관

미국 의회는 연방헌법 제1조 제8항에 의거하여 세금 및 관세 부과와 징

수, 그리고 관세율 설정, 통상 협정 체결 및 이행, 그리고 미국 내 상업에 영향을 미치는 관련 법령 제정 등을 포함하는 외국과의 통상 문제를 규율한 권한을 가지고 있다.⁴⁶⁾

앞서 살펴 본 바와 같이, 1929년 세계대공황을 겪으면서 미국의 보호무역주의는 1930년 스무트-홀리 관세법(Smoot-Hawley Tariff Act) 제정으로 절정에 이르렀다. 동 법은 세계적인 관세전쟁을 촉발하였고 이로 인하여 세계무역은 크게 위축되었다.⁴⁷⁾ 이러한 일련의 경험을 통해 의회는 이익단체들의 영향력에서 벗어난 객관적인 통상정책 수립이 사실상 어려움을 깨닫게 되었고, 이에 따라 의회는 이러한 통상 관련 권한을 행정부, 특히 대통령에게 위임하였다. 그러나 최근 의회는 대통령에게 위임한 통상 관련 권한의 범위를 축소시키려는 경향을 보이고 있다.

나. 통상 관련 위원회

미국 의회에서 통상관련 문제는 하원의 세입·세출위원회(Committee on Ways and Means)와 상원의 재정위원회(Committee on Finance)가 일차적으로 담당하고 있다. 그러나 통상 문제가 점차 확대되고 복잡해지면서 두 위원회 외에도 상하원의 여러 위원회가 통상 관련 사안을 담당하고 있다. 예를 들어, 하원의 은행재정 서비스 위원회는 국제개발은행, 무역, 투자, 금융정책, 수출입은행에 대한 권한을 가지고 있고, 농업위원회는 국제상품협정, 수출규제, 농산물 교역에 관한 입법 권한을 가지고 있다. 상원의 경우에는 외교위원회와 재정위원회가 국제금융문제에 대한 입법 권한을

46) U.S. Const. art 1, §8.

47) 윤충원, 미국의 통상정책과 통상법, 2004, 집문당, p. 229.

가지고 있으며, 미국의 수출정책, 해외투자에 관해서는 금융·주택·도시문제 위원회가 권한을 가지고 있다.⁴⁸⁾

3. 미국무역대표부(USTR)

가. 연혁

1955년 유럽경제공동체(European Economic Community: ECC)가 창설되어 실질적으로 모든 유럽과 스칸디나비아 국가들을 망라한 자유무역 지대가 형성되는 듯 보이자, 미국의 수출이 ECC 시장에서 배제당하는 것을 방지하기 위해 1962년 케네디 대통령은 GATT의 후원 하에 미국과 ECC간의 무역에 우선적이 초점을 맞춘 대규모 통상협상을 진행할 것을 제안하였다.

이는 GATT 창설 이래 가장 중요한 관세협상이었기 때문에, 기존의 관세협상처럼 국무부의 일반적인 외교정책 수행의 일환으로 다루는 것은 더 이상 적절하지 않다고 판단한 케네디 대통령은 1962년 통상확대법(Trade Expansion Act of 1962: TEA)에서 통상협상특별대표(Special Representative for Trade Negotiations) 창설을 제안하였고, 의회는 이를 승인했다.

나. 무역대표부의 출현(1979)

1979년 통상협정법은 대통령으로 하여금 행정부처 내의 국제통상기능을 재편하는 제안을 의회에 하도록 규정하였으며,⁴⁹⁾ 동법에 따른 대통령이 제

48) *Id.*, at 956.

안한 재편계획 제3호⁵⁰⁾에 의해 특별통상대표는 미국무역대표부(U.S. Trade Representative : USTR)로 개칭되었다. 우선, 이 계획은 무역대표부의 책무로 (1) 정부 부처간 통상자문위원회(Interagency Trade Advisory Committee)의 자문을 받아 미국의 통상정책을 발전시키고, 조정·시행하며, (2) 국제 통상정책과 그 효과에 관하여 대통령에 대한 으뜸가는 자문관의 역할을 하고, (3) 국제통상협상을 수행하며, (4) GATT, OECD, UNCTAD 및 통상협정 하에서의 미국의 권리의 보호와 관련된 통상문제에 관하여 연방 기관과 부처에 정책 지침을 하달하고, (5) 미국의 무역 확대, (6) 국제통상, 양자간 통상, 생필품 문제, 에너지와 관련된 국제통상문제에 관한 정책 연구, 불공정 무역관행과 관련된 미국의 전반적인 정책 관장 등을 규정하였다. 둘째, 이 계획은 미국무역대표가 수출입은행(EXIM Bank)과 해외민간투자공사(Overseas Private Investment Corporation)의 해당 이사회(Board of Directors)에 있어서 이사를 겸직(ex officio member)할 것을 규정하였다. 셋째, 이 계획은 상무장관이 반덤핑 및 상계관세를 부과하고 이러한 기능을 집행하기 위하여 공표하기로 제안한 모든 실질적인 규칙과 관련하여 미국무역대표와 협의하도록 하였다. 넷째, 이 계획은 미국무역대표가 위원장을 맡는 통상정책위원회(Trade Policy Committee)가 동서국외통상위원회(East-West Foreign Trade Board)의 책무를 지도록 하였다.

다. 무역대표부 지위의 공고화(1980)

1980년 1월 2일의 행정명령 제12,188호에서 카터(Carter) 대통령은 행

49) Trade Agreements Acts of 1979, Pub. L. No. 96-39, §901, 93 Stat. 296 (amending § 301 of the Trade Act of 1974).

50) 이하 Reorganization Plan No. 3 of 1979, 44 Fed. Reg. 69,273 (1979) 참조.

정부의 국외통상업무를 재편하였다. 이 행정명령은 행정부 내의 국외 통상 책무를 재분산 시키고 미국무역대표에 대한 GATT, OECD, UNCTAD와의 관계, 통상 또는 생필품이 최우선 의제인 기타 협상, 상계관세 사건과 관련된 협상, 투자 장벽과 관련된 협상 등에 있어서 미국의 수석대표로서의 지위를 명백히 확립시켰다.⁵¹⁾ 이 행정명령은 또한 미국무역대표가 위원장이 되고 내각의 구성원과 기타 행정명령에 거명된 중요관리들을 구성원으로 하는 통상정책위원회를 설립하였다. 통상정책위원회의 기능은 정책의 기본 문제와 국제통상기능의 집행에서 발생하는 해석에 관하여 각 부처와 기관에 정책지침을 하달하는 것이다.⁵²⁾

이 행정명령은 또한 통상협상 관장과 관련하여 미국무역대표의 자문기구로 통상협상위원회(Trade Negotiating Committee)라는 통상정책위원회의 소위원회를 설립하였다. 이 소위원회의 구성원은 미국무역대표와 국무장관, 재무장관, 농무장관, 상무장관 그리고 노동장관 등이다.

라. 미국무역대표부 기능의 확대

1984년의 통상관세법(Trade and Tariff Act of 1984)과 1988년의 종합통상경쟁력법(Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988)은 미국무역대표부의 책무를 추가하였다. 1984년 법에 따라 미국무역대표부는 미국의 통상에 중요한 장벽을 형성하는 외국의 관행을 확인하는 국가별 무역장벽에 대한 평가를 실시하게 되었다.⁵³⁾ 1988년 법에서 대표부는 우선

51) Exec. Order 12,188, 45 Fed. Reg. 99 (Jan. 2, 1980).

52) 행정명령 제12,188호는 통상정책위원회를 설립함에 있어, 동 위원회의 기능은 1979년의 조직개편계획 제3호의 1(b)(3)의 규정을 포함하여 기타 “법 혹은 대통령이 규정하는” 바에 따른다고 규정하였다. §1(b)(3) of Reorganization Plan No. 3 of 1979.

협상대상 국가와 우선협상대상관행을 지정하도록 규정하였고, 그들에 대한 보복조치를 단행하도록 요청되었다.⁵⁴⁾

또한 1988년의 종합통상쟁쟁력법을 통해 민간위원회는 통상협상자문위원회(Advisory Committee for Trade Negotiations)로 개칭되었으며,⁵⁵⁾ 대통령은 일반정책, 부문별 혹은 기능에 관한 자문위원회를 설립할 수 있는 권한을 부여받았다.⁵⁶⁾ 이에 따라 서비스(Service), 투자(Investment), 정부부처간(Intergovernmental), 산업(Industry), 농업(Agriculture), 노동(Labor), 국방(Defense)에 관한 7개의 정책위원회가 설립되었다. 30개 이상의 기술(technical), 부문별(sectoral) 및 기능에 관한(functional) 자문 위원회가 설립되었다.⁵⁷⁾ 정부 각부처간 통상조직은 현재 통상정책검토그룹(Trade Policy Review Group : TPRG), 통상정책보좌위원회(Trade Policy Staff Committee : TPSC) 그리고 경제정책위원회(Economic Policy Council)의 3분야별 위원회로 구성되어 있다. TPRG와 TPSC는 농무부, 상무부, 국무부, 재무부, 노동부, 법무부, 국방부, 내무부, 교통부, 에너지부, 기획예산실(Office of Management and Budget), 경제자문위원회(Council of Economic Advisers), 국가안전보장회의(National Security Council), 그리고 국제개발협력처(International Development Cooperation Agency)의 대표들로 구성되었다.⁵⁸⁾ 경제정책위원회는 국무장관, 재무장관, 농무장관, 상무장관, 노동

53) 19 U.S.C.A. §2241(a) (1990).

54) Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988, Pub. L. No. 100-418, §1302, amending the Trade Reform Act of 1974, §310, codified at 19 U.S.C.A. 2420 (1990).

55) Pub. L. No. 100-418, §1631, 102 Stat. 1265 (1988), codified at 19 U.S.C. § 2155(b) (1992).

56) 19 U.S.C. § 2155(c) (1992).

57) USTR, 1992 Trade Policy Agenda and 1991 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program, GPO 1992- 317-494-814/60060, at 88 (1992).

58) *Id.*, at 90.

장관, 교통장관, 미국무역대표, 기획예산실장 그리고 경제자문위원회 의장 등으로 구성되어있다.⁵⁹⁾

1994년 제정된 우루과이라운드협정법(Uruguay Round Agreement Act of 1994)은 대표부를 WTO 하의 모든 협상에 lead responsibility가 있음을 명시하였으며, 북미자유무역협정(NAFTA) 및 세계무역기구협정 등 주요 중합무역협정의 체결로 인해 미국의 통상 협정의 이행 및 집행관련 대표부의 역할이 크게 확대되었다.

2000년 무역발전법(Trade and Development Act of 2000)에 따라 미국무역대표부 내에는 수석농업협상대표(Chief Agricultural Negotiator)와 아프리카담당 미국무역대표부보(Assistant United States Trade Representative for African Affairs: AUSTR)라는 두 개의 새로운 직책이 만들어졌다. 수석농업협상대표의 주요 책무는 미국 농업 생산품 및 이익과 관련된 무역 협상과 관련 통상 협정의 집행이다. 아프리카담당 미국무역대표부보는 대 아프리카 무역 및 투자에 대한 미국무역대표부의 수석 고문으로서 역할을 수행하며, 관련 문제에 대한 행정 협력을 담당한다.

4. 상무부: 국제무역관리청

가. 개관

(1) 상무부

미국 상무부는 미국의 경제개발과 기술진보를 장려·촉진하며, 특히 미

59) *Id.*

국의 수출을 촉진하고 수입을 감시하는 등 대외통상을 관리·진흥하는 역할을 주요 임무로 하고 있다. 흔히들 상무부를 통상정책의 주요담당기관으로 생각하고 있으나, 그 권한에 있어 다른 나라의 상무부와 차이가 있으며 통상정책결정에 있어서도 영향력이 크게 강하지는 못했다. 그러나 1980년 행정부 개편 시 재무부로부터 반덤핑·상계관세 조사업무를 부여받으면서 권한이 확대되었다.

미국 상무부는 수입을 규제함으로써 미국 국내 산업을 보호하고 수출을 장려하는 정책을 기초로 하기 때문에 정책적 기초는 국무부와 달리 보호주의적 입장에 서 있다.⁶⁰⁾

(2) 국제무역관리청(ITA)

1980년 1월 2일 상무장관의 명령으로 신설된⁶¹⁾ 상무부 산하의 국제무역관리청(International Trade Administration : ITA)은 1979년 통상법의 통과에 따른 조직개편으로부터 생겨나게 된 연방국외통상기관들 중 가장 최근에 설립된 것이다. 즉, 1979년의 조직개편계획 제3호로 대통령은 몇몇 국외통상에 관한 책무와 함께 상계관세와 반덤핑법의 관장권한을 재무장관의 소관으로부터 상무장관에게로 이관하자 뒤이어 국제무역관리청이 신설된 것이다.

국제무역관리청은 대부분의 종전 산업통상청의 기구예다가 국무부 외국실(Department of State's Foreign Service)에서 이관된 통상에 관한 대표기능과 재무부로부터 이관된 반덤핑과 상계관세 프로그램을 결합하여 만

60) 대한무역진흥공사, “미국의 통상정책과 통상법: 운용추이 및 전망”, 1990, 대한문화사, p. 31.

61) Secretary of Commerce Order, 45 Fed. Reg. 30 (1980).

들어졌다. 국제무역관리청의 가장 주요한 임무는 미국 산업의 국제 경쟁력 강화, 무역 및 투자 촉진, 공정 무역 및 무역 관련 국제 협정 및 국내 법규 이행 확보를 통한 미국의 경제적 번영 창출이다.

나. 국제무역관리청의 조직과 기능

(1) 차관

국제무역관리청을 지휘하기 위하여 상무부는 국제통상 담당 차관(Under Secretary)과 차관보(Deputy Under Secretary) 직제를 만들었다. 국제통상 담당 차관은 국제무역관리청의 수장으로 세계무역을 촉진하고 국제통상과 투자에 관한 미국의 입장을 강화하기 위한 상무부의 정책과 프로그램을 수행하는 상무부 내의 가장 중요한 자리이다. 이 차관은 정책을 결정하고, 관련 프로그램의 시행을 지시하며, 통상관리, 국제경제정책과 계획 및 통상발전 등에 관련된 모든 문제점들을 조정한다. 차관은 또한 통상정책위원회(Trade Policy Committee), 수출입은행이사회(Board of the Export Import Bank), 국제통상에 관한 문제를 다루는 기타의 정부부처간위원회(interagency committee) 등에서 상무장관을 대리한다.

(2) 소속 부서

2013년 10월 조직개편에 따라 국제무역관리청은 기존의 4개 실에서 글로벌마켓실(Global Markets unit), 산업분석실(Industry and Analysis unit), 이행준수실(Enforcement and Compliance unit)의 3개 실 체제로 전환하였으며, 각 실별 수장의 직급은 차관보이다.

(가) 글로벌마켓실(Global Markets unit)

글로벌마켓실은 국가·지역 전문가 및 국내외 현장담당자들로 구성되어 있으며, 미국 기업, 특히 중소기업들에게 국가별 수출 장려 서비스 및 시장 접근을 제공하기 위한 무역 촉진 프로그램을 운영하고 있다. 또한, 해외에서의 미국의 상업적 이익 보호 및 미국 내 투자 유인을 위해 글로벌마켓에서 기회를 찾고 있거나, 어려움에 처한 미국 기업, 미국 내 해외 투자자 등에게 효과적이고 효율적인 정부 지원을 제공하고자 미국 내 100여 개의 지역사무소와 70개국 이상에 해외사무소를 운영하고 있다.

(나) 산업분석실(Industry and Analysis unit)

산업, 무역, 경제 전문가들로 구성된 산업분석실은 투자정책과 투자촉진 전략의 개발 및 이행을 통한 미국 산업의 경쟁력 강화를 목표로 한다. 따라서 산업분석실은 국제 통상관련 협상에서 미국 산업의 이익을 대변하고, 미국 산업을 위한 글로벌 마켓 분석 및 연구를 수행하며, 수출 진흥 프로그램을 운영한다.

또한, 여기에는 민간 부문 대표자들로 구성된 대통령 수출 위원회(President's Export Council: PEC), 산업무역자문센터(Industry Trade Advisory Center: ITAC), 제조업위원회(Manufacturing Council), 여행·관광업 자문위원회(Travel & Tourism Advisory Board: TTAB)과 같이 무역 정책 형성 및 이행과 관련된 자문위원회가 소속되어 있다.

(다) 이행준수실(Enforcement and Compliance unit)

이행준수실은 반덤핑 관세, 상계관세 부과, 통상법 집행을 통한 불공정

무역행위로부터 미국 산업의 경쟁력을 보호하고 강화하는 업무를 담당하고 있다. 이러한 업무에는 철강수입 모니터링 및 분석 시스템(SIMA)을 비롯한 특정 산업과 관련된 프로그램 및 외국자유무역지대(Foreign Trade Zone)를 관리가 포함된다. 또한, 이행준수실은 미국 내 일자리 유치 및 창출과 미국경제 성장을 촉진을 위해 미국의 통상협정 협상에 참여한다.

5. 국제무역위원회(USITC)

가. 개관

1916년 윌슨(Woodrow Wilson) 대통령은 의회에 대하여 관세법, 관세 구조 및 불공정 무역관행 관련 법안 등의 조사·연구 및 운용을 위한 독립 기관의 설치를 요청하였다. 이에 의회는 동년 9월 관세법의 행정, 재정 및 경제적인 제반효과 조사, 관세제도의 비교연구 등의 기능을 수행하는 초당적 기구인 관세위원회(U.S. Tariff Commission)를 설치하였다.

1974년 의회는 1930년 이래 처음으로 관세위원회에 대한 조직개편을 단행하였다. 1974년 통상법은 위원회의 임기를 6년에서 9년으로 연장하였으며, 위원회의 예산안이 행정부의 수정 없이 의회에 제출되도록 규정하였다.⁶²⁾

나아가 1974년 법은 위원회로 하여금 스스로 원한다면 법정에서 자신의 입장을 표명할 수 있게 하였으며,⁶³⁾ 위원회의 명칭을 관세위원회에서 국제

62) 과거에는 위원회의 예산안이 먼저 기획예산실(Office of Management and Budget)에 제출되어 행정부에서 적정하다고 하는 선으로 감경된 후 다른 기관들의 예산안과 함께 의회에 제출되었다.

63) Trade Act of 1974, Pub. L. No. 93-618, §174, 88 Stat. 1978. 이는 과거 법정에서 법무부가 행정부 내 각 부처 및 기관을 대표하였던 점을 감안하면 국제무역위원회의 독립성과 관련하여 중요한 의미를 갖는다.

무역위원회(U.S. International Trade Commission)로 변경하였다. 또한, 기존에는 위원장과 부위원장은 매년 대통령에 의해 지명되었으나, 개정법에서 의회는 위원장과 부위원장에 대한 자동적인 교체지명제도를 도입하였다.

1977년 특별회계지출예산안(appropriation bill)에서 의회는 위원회의 운영과 구조를 한층 더 변화시켰다. 이 안은 다시 대통령이 위원회의 위원들 중 위원장과 부위원장을 지명할 수 있게 하고, 위원장과 부위원장의 임기를 2년간 연장하였다.⁶⁴⁾ 마지막으로 이 안은 위원회에 대한 행정적 관리권을 위원장에게 부여하였다.⁶⁵⁾ 1991년 의회는 대통령이 위원장을 임명함에 있어서 위원장은 임명 시까지 최소 1년간 계속하여 위원회의 위원으로 활동한 사람이어야 한다는 요건의 규정을 추가하였다. 이 요건은 1996년 6월 17일 이후 임기가 개시되는 경우에만 적용된다. 동 요건은 사망, 사직 혹은 해임으로 인해 위원장 자리가 공석이 될 경우 임명되는 임시위원장에게는 적용되지 않는다.⁶⁶⁾

나. 조직과 기능

(1) 위원회 구성

국제무역위원회는 대통령이 지명하고 연방 상원이 승인한 9년 임기의 6명의 위원으로 구성되며, 하나의 정당 소속인 위원의 수는 최대 3명을 초과할 수 없다. 위원장과 부위원장의 임기는 2년으로, 둘은 서로 다른 정당 소속이어야 하며, 의장은 전임 의장과 같은 정당 출신일 수 없다.

64) Authorization, Appropriations—U.S. International Trade Commission, Pub. L. No. 95-106, 95th Cong., 1st Sess., §2, 91 Stat. 867 (1977).

65) Authorization, Appropriations—U.S. International Trade Commission, Pub. L. No. 95-106, 95th Cong., 1st Sess., §2, 91 Stat. 867, 868 (1977).

66) Pub. L. No. 102-185, §(a)(a), (3)(B), 105 Stat. 1280 (1991).

2017년을 기준으로 위원회에는 위원 외에 국제통상분석가, 국제경제학 전문가, 변호사, 기술지원인력 등 약 370명의 직원이 근무 중이다.

(2) 기능

국제무역위원회는 통상과 관련된 광범위한 조사 권한을 지닌 독립적인 준사법기관이다. 위원회는 수입상품의 덤핑 및 보조금이 미국 국내 산업에 미친 영향과 글로벌 세이프가드 조치에 대한 조사를 수행하며,⁶⁷⁾ 이에 따라 부과된 반덤핑관세 또는 상계관세에 대한 적절성 심사를 5년 단위로 실시한다.⁶⁸⁾ 또한, 위원회는 수입상품의 특허권, 상표권 등 지적재산권(특허권, 상표권, 실용신안, 디자인 특허권) 침해 여부에 대한 조사 및 판정 권한을 가진다.⁶⁹⁾ 아울러, 위원회는 통상 데이터 및 기타 통상 정책 관련 정보를 취합하여 분석하고, 이러한 정보를 백악관, USTR, 의회에 제공한다.

6. 관세청

가. 연원

(1) 헌법상 관세 징수제도의 확립

1788년 발효한 미국 헌법 제1조 제8항 제1호는 “합중국 의회는 합중국의 채무를 지불하고 또 공동방위와 공동복리에 대비하는 목적으로 조세(Taxes) · 관세(Duties) · 부과금(Imposts) 및 소비세(Excises)를 부과 · 징

67) Trade Act of 1974.

68) Title VII of the Tariff Act of 1930.

69) Section 337, 19 U.S.C. §1337.

수하는 권한을 가진다. 다만 모든 관세·간접세 및 소비세는 전 합중국을 통하여 획일적이어야 한다”라고 규정하여⁷⁰⁾ 의회에 관세를 부과하고 징수할 권한을 부여하였다.

(2) 세관(U.S. Customs Service)의 창설

의회는 1789. 7. 31. 입법으로 관세를 징수할 세관(Customs Service)을 창설하였으며⁷¹⁾ 이로써 아울러 11개 주에 걸쳐서 59개의 세관 관할구역이 설정되었고, 또한 대통령이 상원의 자문과 동의를 얻어 징세관(collectors), 조사관(surveyors) 기타 세관원(naval officers) 등 관련 공무원을 임명하는 내용의 규정이 마련되었다.

또한 이 법은 세관공무원들(customs officials)의 관세징수에 있어서의 책무를 상세하게 규정한 외에도 이들이 사기와 밀수의 적발 책무도 진다고 규정하였다.⁷²⁾

(3) 재무부(Treasury Department)의 창설

1789. 9. 2. 의회는 재무부를 창설하였고⁷³⁾, 1792. 5. 8. 재무장관(Secretary of the Treasury)에게 간접관세(또는 관세부과금)와 톤세의 징수에 관한 감독 권한을 부여하였으며,⁷⁴⁾ 이로써 세관을 재무부에 복속시켰다. 1792.10.25.

70) U.S. Const., art. 1, §8. "Congress shall have Power To lay and collect Taxes, Duties, Imposts and Excises, to pay the Debts and provide for the common Defence and general Welfare of the United States but all Duties, Imposts and Excises shall be uniform throughout the United States."

71) Act of July 31, 1789, ch. 5, 1 Stat. 29-49.

72) Act of July 31, 1789, ch.5, §§ 22-24, 1 Stat. 29, 42.

73) Act of Sept. 2, 1789, 1 Stat. 65.

재무장관은 세관장(Comptroller of Customs)에게 관세 징수에 관한 긴급 감독권한을 위임하였다.⁷⁵⁾

(4) 1799년 세관행정법 (Customs Administrative Act of 1799)

1799년의 세관행정법은 1789년 관세법(Tariff Act of 1789)의 행정관련 규정들을 대체하였다.⁷⁶⁾ 이 신법은 세관 관할구역 수를 대폭 늘렸으며, 조사관(surveyors)이 각 항구에서 수출에 상응한 관세환급금(drawback), 장려금(bounty) 또는 공제금(allowance)을 확인하기 위하여 수출무역을 감시 하도록 하였다.

나. 세관 기능의 확대

재무부의 창설에 뒤이어 1792년 의회는 세관에 몇 가지 추가적인 책무를 부과하였다.

(1) 수출통제 (Export Controls)

최초의 세관 기능의 확대는 1793년 영국과 프랑스 혁명정부간의 전쟁 발발과 관련하여 이루어졌다. 영국과 프랑스 양국 모두가 미국 선박을 공격하자 의회는 미국의 중립을 확보하기 위하여 이 양국으로의 미국의 수출을 봉쇄(embargo)하고 세관공무원들로 하여금 이를 집행토록 하였다.⁷⁷⁾ 1794. 4. 2. 의회는 교역물품이 미국 내에서 재하역 되리라는 것을 보증

74) Act of May 8, 1792, ch. 37, 1 Stat. 280.

75) 1789년 설립 후 세관은 계속하여 재무부 부속기관으로 남아 있다.

76) Act of March 2, 1799, 1 Stat. 627.

77) Resolution of March 26, 1794, 1 Stat. 400.

하는 보증서(bond)가 관세 징수관에게 제출되지 아니한 경우에는 미국 내 항구간의 교역을 금지하는 데까지 통상정지조치를 확대하는 결의문(resolution)을 통과시켰다. 이 결의문에서 의회는 현재의 통상정지 조치가 지속되는 한 외국선박은 어떠한 경우라도 통관수속(또는 출항인가: clearance)을 하지 못하도록 함을 세관 공무원의 책무로 규정하였다. 이 두 가지 결의는 미국 역사를 통하여 세관이 수출무역(export trade) 규제에 있어서 중요한 역할을 하게 하는 기초를 제공하였다. 또한 1812년 미국이 영국을 상대로 선전포고를 하자마자⁷⁸⁾ 의회는 영국과의 통상을 정지하고 재차 세관공무원들에게 이의 집행 책무를 부여하였다.⁷⁹⁾

마지막으로, 제1차 세계대전 기간 중인 1917년 의회는 「대적국무역법(Trading With the Enemy Act: TWEA)」을 제정하여 대통령에게 적국민과의 거래를 규율하는 권한을 부여하였다. 세관은 이 법에 따른 다수의 대통령 행정명령을 수행하는 책무를 위임받았는데 제1차 세계대전 기간 중 미국의 항구에 정박하고 있는 독일과 오스트리아 선박을 억류하고 수입과 수출에 새로운 면허를 요하게 하는 정부의 정책을 집행한 것 등이 그 예이다. 「대적국무역법」에 따른 유사한 집행조치는 제2차 세계대전 기간 중에도 시행되었으며 그 후로는 「수출관리법(Export Administration Act)」과 후속입법에 따라 계속되었다.

(2) 밀수(Smuggling)

1815. 3. 15.의 법에서 의회는 “세관의 모든 징세관(collector), 세관원(naval officer), 조사관(surveyor) 또는 검사관(inspector)에게 자신의 관

78) 의회는 1812년 6월 18일 영국에 선전포고를 하였다. Act of June 18, 1812, ch. 52, 2 Stat. 755.

79) Act of July 6, 1812, 2 Stat. 778-779.

할구역 뿐만 아니라 인접구역에서도 어떤 종류의 마차나 차량이라도 이를 정 지시키고, 수색하고, 검사할 수 있으며, 도보로 짐을 지거나 짐수레를 타고 여행하는 어떤 사람이라도 그 짐 속에 관세부과대상이거나 어떤 방식으로든 지 법에 위반하여 미국 내에 들어왔다고 의심되는 상품 또는 물품이 있다고 의심되는 경우에는 이를 정지시킬 수 있는 권한”을 부여하였다. 이 법은 나아가 세관공무원이 수입관세를 포탈하였다고 믿을만한 상당한 상품을 발견하면 기소할 것을 전제로 그 상품을 압수할 수 있도록 규정하였다.⁸⁰⁾

(3) 보세창고(Bonded Warehouses)

1846년 의회는 수입물품이 관세부과 없이 세관의 창고에 보관될 수 있도록 하기 위하여 보세창고 예치제도(warehousing system)를 신설하였고, 세관공무원에게 이와 관련한 업무를 수행할 책무를 부여하였다.⁸¹⁾ 이러한 보세 창고(bonded warehouses)는 계속하여 세관의 감독 하에 놓여 왔다.

(4) 연안무역(Coastal Shipping) 규제

1789. 9. 1. 의회는 선박의 등록과 출항인가, 그리고 연안무역(coastal trade)의 규제를 규율하는 항해법(Navigation Act)을 통과시켰다.⁸²⁾ 이러한 기능에 대한 일반적인 감독권은 재무장관에게 부여되었는데 재무장관은 이를 세관에 위임하였다.

80) Act of March 3, 1815, ch. 94, §2, 3 Stat. 231, 232; Act of March 3, 1815, ch. 94, §2, 3 Stat. 231, 232.

81) Act of August 6, 1846, 9 Stat. 53.

82) Act of Sept. 1, 1798, ch. XI, 1 Stat. 55.

1852년의 증기선법(Steamboat Act of 1852)에서 의회는 세관으로 하여금 연안무역에 관한 일반적인 정책수립권한을 장악하도록 하였고,⁸³⁾ 1903년에 이 권한은 상무부로 이전되었다. 그러나 세관공무원들의 책무는 바뀌지 않았다.

다. 평가(Appraisal)의 문제와 개혁모색

세관의 가장 중요한 일상 활동은 관세의 징수이다. 관세의 일부는 상품 가치에 대한 비율로 정해지며 이러한 관세를 종가세(ad valorem duties)라 한다. 어떠한 품목에 대해서나 적정한 종가세액을 산정하기 위하여 세관은 수입품의 가격을 정하고 이 가격에 의회가 정한 관세율을 곱하는 것이 필수적이다. 이러한 수입품의 가격산정은 세관이나 수입업자 모두에게 특히 어려운 문제가 되어 왔다.

(1) 「일반평가위원회(Board of General Appraisers)」 창설 이전의 가격 산정(1789-1890)

1789년부터 1818년까지 종가세를 부담하여야 하는 수입상품의 가격은 입하장(entry papers)에 기재된 수입업자의 서약진술과 부속 송장(invoice)에 근거하였다.⁸⁴⁾ 이 가격산정 방식은 필연적으로 잦은 과소 산정과 그 결과 상품의 가격을 둘러싼 징세관과 수입업자 사이의 분쟁을 초래하였다.

83) The Steamboat Act of 1852, 10 Stat. 61.

84) 최초의 관세법은 항해 중 훼손된 상품이나 부속 송장에 기재되지 않은 상품의 가치를 평가할 목적에 한해 징세관이나 수입업자가 평가를 임명할 수 있게 하였다. Act of July 31, 1789, 1 Stat. 41.

1818년부터 1890년까지 의회는 각종 법률을 통하여 대통령에게 보스턴, 뉴욕, 필라델피아, 볼티모어, 찰스턴 그리고 뉴올리언즈 등 주요 항구에서 “이해관계 있는 당사자가 선임한 존경받을만한 지방 거주 상인”과 함께 수입상품의 가격을 산정하여야 하는 “평가사들(appraisers)”을 지명할 수 있는 권한을 부여함으로써 이 문제를 해결하려고 하였다.⁸⁵⁾

그러나 이 제도는 무역 규모가 커짐에 따라 점점 복잡해졌고, 의회는 모든 당사자들에게 공정하고 전 미국을 통틀어 통일된 가격 산정을 할 수 있게 하는 제도를 마련하기 위하여 매우 노력하였다.

(2) 「일반평가위원회」의 창설(1890)

평가사로 활동할 지방상인을 임명하는 제도는 항구마다 가격산정이 달라지는 결과를 초래하였으며⁸⁶⁾ 이 문제를 해결하기 위하여 1890년 평가위원회(Board of Appraisers)가 설립되었다.⁸⁷⁾ 이 위원회는 대통령이 임명하는 9명의 종신직 위원으로 구성되었다. 징세관과 수입업자는 모두 위원회의 결정에 대하여 사건이 발생한 곳을 관할하는 연방지방법원(Federal Circuit Court of the district)에 제소할 수 있었다.

후에 「일반평가위원회」는 연방관세법원(U.S. Customs Court)이 되었다가 다시 국제통상법원(Court of International Trade)이 되었다.

85) Act of April 20, 1818, ch. 125, 3 Stat. 433, 434.

86) 이 문제는 수입거래량이 증가하고 그 절차가 복잡해짐에 따라 더욱 악화되었다.

87) Act of June 10, 1890, ch. 407, 26 Stat. 131-142.

라. 세관의 재편

세관의 조직은 오랜 기간에 걸쳐서 각각의 항구에서 독자적으로 일하는 정치적 임명직들의 집단으로부터 현재의 전문적인 조직으로 변화·발전되어 왔다. 이 발전은 미국 국외무역의 급속한 확대에 의하여 필연적으로 초래되었으며, 수 많은 조직재편에 의하여 이루어졌다.

(1) 관할구역의 재편(1913)

1789년 법에 의하여 창설되고 1799년 법에 의하여 개정된 세관 관할구역은 1913년까지 대체로 그대로 설정되어 있었다. 그러나 그 때에 이르러 다소의 조정이 필요하다는 것이 분명해졌고, 대통령은 1913년 회계연도를 위한 「일요정부지출법(Sunday Civil Appropriation Act)」에서 세관 관할구역과 세관의 조직을 재편할 권한을 부여받았다.⁸⁸⁾

(2) 1923년의 재편

뒤이어 추가적인 조직 재편이 이루어졌는데 1923년 각 항구의 징세관들은 일정 수의 하급직들을 임명할 권한을 부여받았는데 이로써 추가적인 정치적 임명권자층이 생겨나게 되었다.⁸⁹⁾ 1927년에 이르러 재무장관으로 하여금 세관업무와 관련한 갖가지 책무로부터 해방되게 하기 위하여 세관감독관(Commissioner of the Customs) 직제가 신설되었다.

88) Act of August 24, 1912, 37 Stat. 417, 434.

89) Act of March 4, 1923, ch. 251, 42 Stat. 1453.

(3) 제1호 재편계획

1965년 존슨(Johnson) 대통령은 관세국(Bureau of Customs)에 대한 대 대적인 조직재편을 실시하였다. 이러한 작업을 촉발한 요인은 몇 가지 있는데 하나를 들자면 비록 오랜 기간 동안 어떤 사소한 조직적 변화들이 있었고, 1913년에는 세관 관할구역 수가 크게 바뀌었음에도 불구하고 각 지역 업무 수행의 근본적인 조직적 구조는 1789년 이래 그대로였다는 사실이었다. 그러나 20세기에 들어 교역량의 증대와 항공수송방식의 도입으로부터 비롯된 국제적 거래 행태에 있어서의 중요한 변화는 세관의 낡은 조직 및 운영구조를 왜곡시켰다. 더욱이 대통령이 징세관(collectors), 검사관(comptrollers), 감독관(surveyors) 그리고 평가사(appraisers)를 임명하는 독특한 제도는 임명권의 남용과 아울러 세관공무원에게 어느 정도의 독립성을 인정하게 되었고 이로써 세관업무수행 관행의 다종다기함과 지휘권 한체계에 있어서의 혼란이 야기되었다.

이 문제들을 다루기 위하여 1965년의 조직개편계획 제1호(Reorganization Plan No. 1 of 1965)에서 존슨 대통령은 45개의 징세관직, 6개의 검사관직 및 뉴욕세관의 평가사와 감독관직을 폐지하였다. 이 계획은 거의 300개에 이르는 개항장을 감독하게 하기 위하여 9개의 지역사무소와 40개 이상의 구역을 설치하였다. 조직개편계획은 대통령의 임명직에 대체하여 일정수의 행정사무(직업공무원)직을 신설하였다. 관세국은 1973년 연방세관(U.S. Customs Service)으로 개칭되었다.⁹⁰⁾

90) Treasury Dept. Order 165-23 (April 4, 1973) (effective August 1, 1973)

마. 현행 세관의 조직과 기능

(1) 세관의 조직

현재 세관의 수장은 재무장관에 의하여 임명되고 상원의 승인을 받는 세관장(Commissioner of the Customs)이다.⁹¹⁾ 재무장관은 세관장에게 수입 관세를 징수하고 관세법을 집행할 권한을 위임하고 있다.⁹²⁾ 세관장은 워싱턴에 상주하며 4개의 주요부서로 나누어지는 다수의 본부 참모진의 보좌를 받고 있다. 4개의 주요부서는 세관의 자금과 자원의 회계검사 및 직원들의 연 방법규정 준수에 대한 책무를 수행하는 기획감찰실(Office of Management Integrity), 국외로부터 들어오는 수하물과 승객에 대한 검사를 비롯하여 미국 국경에서의 집행업무를 수행하는 국경업무실(Office of Border Operations), 관세 산정과 관세에 관한 규칙의 공포 등 국제무역 관련 업무를 수행하는 통상업무실(Office of Commercial Operations), 그리고 세관의 법률적 문제를 다루는 자문관실(Office of the Chief Counsel) 등이다.

세관의 지방사무소는 7개의 지역으로 조직되었는데 각 사무소는 교대로 지역 참모부(Regional Staff)의 보좌를 받는 지방세관장(Regional Commissioner)을 수장으로 하고 있다. 7개의 지역은 북서부지역, 뉴욕지역, 남동부지역, 중남부지역, 중북부지역, 남서부지역 그리고 태평양지역이다.

각 지역에는 구역참모진(District Staff)의 보좌를 받는 구역세관장(District Director)을 수장으로 하는 여러 개의 구역세관이 있다. 어떤 구역이나 지

91) 19 U.S.C.A. §2072 (1990) 참조

92) 19 U.S.C.A. §2071 (1990) 참조

역, 예컨대 뉴욕지방의 구역 세관장들은 지역세관장(Area Director)이라 불리기도 한다. 현재 미국에는 300개 이상의 개항장을 포괄하는 총 42개의 부수구역이 있다.⁹³⁾

(2) 세관의 기능

세관의 주된 업무는 본질적으로는 19세기 중반까지 세관이 담당한 바 그대로 존속하고 있다.⁹⁴⁾ 이 임무에는 1930년 관세법(Tariff Act of 1930)에 따른 수입관세의 산정과 징수, 미국으로 들어오는 사람, 수송설비, 화물 그리고 우편물에 관한 서류작성, 관세관련 사기의 방지, 수출관리법(Export Administration Act) 등 수출규제법규의 집행, 각종 항해법규의 관장, 마약 및 기타 금제품 밀수 방지를 위한 법집행 책무, 각종 소비자 보호 법규의 집행, 사기적 수출입 무역관행의 방지 그리고 은행보안법(Bank Secrecy Act)상의 보고 요구의 집행 등이다.⁹⁵⁾ 1988년 의회는 또한 면세판매사업의 규제를 업무로 추가시켰다.⁹⁶⁾

7. 국제통상법원 및 연방항소법원

가. 개설

국제통상법원(Court of International Trade: CIT)과 연방항소법원

93) 19 C.F.R. § 101.3(b) (1994). 이러한 구조는 1965년의 조직개편계획 제1호에 의해 마련되었다. 79 Stat. 1317 (1965).

94) 실제로 세관에 부여될 수 있는 모든 실질적 책무는 1852년을 즈음하여 세관에 넘겨졌다.

95) 12 U.S.C.A. §1951 (1990) 참조.

96) Pub. L. No. 100-418, §908, 102 Stat. 1107, 1315 (1988).

(Court of Appeals for the Federal Circuit : CAFC)⁹⁷⁾은 미국의 국외무역법제하에서 발생하는 민사소송에 대한 관할권을 갖는다. 그러나 이러한 관할권의 귀속은 미국의 역사를 통하여 변천을 거듭하여 왔다.

나. 연방지방법원의 관할(1790-1890)

1790년의 연방법원법(Federal Courts Act of 1790)에 따라 연방순회법원(United States Circuit Court, 현재 연방지방법원 United States District Court)은 국외무역법규하에서 제기된 소송에 관하여 관할권을 가졌다. 보통 이것들은 수입업자가 징세관을 상대로 과도하게 징수된 관세를 되돌려달라는 내용의 청구소송이었다.

처음에 이 제도는 수입 규모가 비교적 작고, 연방법원의 사건수도 부담이 될 정도는 아니어서 무리없이 잘 운용되었다. 그러나 시간이 경과할수록 관세사건이 홍수를 이루어 연방법원들을 압도할 정도로 위협이 되었다. 여기에는 네 가지 이유가 있었다. 첫째 수입량이 크게 늘었고, 둘째 동일 품목의 개별 수입이 별개의 재판절차에 회부되었으며, 셋째 소송은 수입업자에 의하여 여러 연방순회법원(현재 지방법원) 중 어느 곳에도 제기될 수 있었고, 넷째 순회법원들 사이에서의 재판 결과가 상이한 경우가 빈번하였기 때문에 대단히 많은 수의 사건들이 대법원(Supreme Court)에 상고되어야 했다.

97) 예전에는 각 청구법원(Court of Claims) 및 관세특허항소법원(Court of Customs and Patent Appeals)이었음.

다. 특별법원의 창설 권고(1882)와 관세법의 근본 문제

(1) 특별법원의 창설 권고(1882)

연방지방법원이 관세사건을 다룸에 있어서 문제점들이 발생한 결과 1882 년의 관세위원회 (Tariff Commission of 1882)는 특수한 관세법원 (special Customs Court)을 창설할 것을 권고하였다. 동 위원회는 이 법원이 1명의 관세전문가를 포함하여 5명의 판사로 구성될 것과 상설 법정을 뉴욕에 둘 것, 그리고 필요에 따라 다른 도시에서도 수시로 법정을 열 것 등을 제안하였다.

의회는 관세위원회의 권고를 받아들이지 않았고, 뒤이어 1882년의 관세위원회가 사라졌지만 동 위원회로 하여금 관세법원의 창설을 권고하게 하였던 문제점들은 사라지지 않았고 관세사건을 다루기 위한 어떤 특수한 기관의 창설이 필요하다는 생각은 엄존하였다.

(2) 관세법의 두 가지 근본 문제

관세산정 문제는 그 과정이 분류(classification)와 평가(valuation)라는 두 가지의 분명히 구별되는 국면으로 구분된다는 사실 때문에 상당히 복잡하였다. 이처럼 산정과정의 2단계화는 미국의 관세가 거의 대부분의 사건에 있어서 상품의 가격에 부과된다는 사실, 즉 종가관세라는 사실 때문에 필연적이기도 하였다.

(가) 분류

어떤 수입품목에 대하여 얼마의 관세가 산정되어야 하느냐를 결정함에

있어서 가장 먼저 대답을 요하는 질문은 그 품목이 미국 관세법 (U.S. Tariff Act)상의 어느 품목에 해당되는가 하는 분류 문제이다. 실제로 어떤 품목이 기술적으로는 2가지 이상의 범주에 모두 속할 수 있고, 이 범주들은 각각 그 관세율이 다를 것이므로 관세가 산정되기 전에 이 범주 가운데 어떤 것이 적용될 것인가를 결정하는 것이 필수적이다. 분류의 문제는 대부분이 법의 문제이고 따라서 징세관들에 의하여 징세관과 법원이 그 목적하에 확립한 규칙에 따라 적정하게 처리될 수 있다.

(나) 평가

관세가 산정되기 전에 결정되어야 할 두 번째 문제는 수입품목의 가격이다. 즉, 평가 또는 가격산정의 문제이다. 이 문제는 상당히 사실 특정적 (fact specific)이고 항상 분류문제와는 별도로 구분되어 다루어져 왔다.

라. 「일반평가위원회」(Board of General Appraisers)(1890)

1890년 관세법 (Tariff Act of 1890)에서 의회는 드디어 관세문제를 처리할 특별법정을 창설하였다. 이는 “평가”와 “분류”문제 모두를 다룰 수 있었음에도 불구하고 「일반평가위원회(Board of General Appraisers)」로 명명되었다.

(1) 평가절차

1890년의 관세법 하에서 수입업자는 수입상품에 대하여 수출국의 통화로 실제 지불된 가격을 기재한 상업송장(commercial invoice)을 세관의 징세

관에게 제출할 것이 요구되었다.⁹⁸⁾ 그 후 송장과 기타 입하장들은 평가사 (appraiser)라고 불리는 세관 고용원에게 이첩되는데 동 평가사는 그 권한 내의 모든 합리적인 수단과 방법을 동원하여 상품에 대한 미국으로의 수출시의 실제 시장가격과 도매가격을 결정하였다.⁹⁹⁾ 만일 징세관이 어떤 수입상품의 산정가격이 너무 낮다고 결정하면 「일반평가위원회」 소속 위원에게 재산정(reappraisement)을 하도록 명할 수 있다.¹⁰⁰⁾ 수입업자나 징세관은 「일반평가위원회」의 단독 위원에 의한 재평가결정에 대하여 이의가 있으면 뉴욕에서 3인으로 패널을 구성하여 상근하는 「일반평가위원회」에 이의 신청을 할 수 있었다.¹⁰¹⁾ 관세가 최종적으로 결정되려면 이 모든 평가와 재평가절차가 완료되어야 했다.

(2) 위원회에 대한 이의신청

상품의 관세부과대상 가격에 관한 평가사 또는 「일반평가위원회」의 보고서를 수령한 후에 징세관은 그 상품을 어떤 범주에 해당시켜 관세액 산정을 할 것인가를 결정하고, 이어서 관세액을 산정하였다.¹⁰²⁾ 수입업자는 징세관에 의하여 청구된 관세액을 납부할 것이 요청되었으나, 세액 산정에 불만이 있으면 이의가 있다는 내용의 통지서면을 징세관에게 제출할 수 있었다. 그러 면 징세관은 적정한 관세액을 결정할 3인 패널로 운영되는 「일반평가위원회」에 송장 등 서류 및 제반 증빙자료를 보내야 했다.¹⁰³⁾

98) The Tariff Act of 1890, ch. 407, § 3, 26 Stat. 131.

99) The Tariff Act of 1890, ch. 407, § 10, 26 Stat. 136.

100) *Id.*, § 13, 26 Stat. 136.

101) *Id.*

102) The Tariff Act of 1890, ch. 407, § 14, 26 Stat. 137.

103) *Id.*, § 12, 26 Stat. 136.

(3) 위원회의 구성

1890년의 관세법¹⁰⁴⁾에서 의회는 대통령에게 상원의 자문과 동의를 얻어 9명의 일반평가위원(General Appraisers)을 임명할 권한을 부여하였는데 6명 이상이 같은 정당 출신일 수는 없었다. 평가위원들은 재무장관의 일반적 지시에 따라 여러 항구에서의 적법하고도 통일적인 평가를 확고히 하는데 필요한 수입상품의 관세에 관한 평가와 분류에 대한 감독 등을 행하는 것 등 1890년의 관세법에 의하여 부여된 그들의 직권을 행사할 수 있도록 권한이 부여되었으나 한편 무능, 직무태만, 또는 직무관련 부정행위 등을 이유로 대통령에 의하여 언제든지 해임될 수 있었다.¹⁰⁵⁾

(4) 위원회의 결정에 대한 이의신청 관련 문제

일반평가위원회의 결정에 대하여는 법과 사실의 문제 양자 모두와 관련하여 사건이 발생한 관할구역 내에 있는 연방순회법원(Circuit Court of the United States)에 이의신청을 할 수 있었다.¹⁰⁶⁾

다시 말하면 이는 만일 상품이 뉴올리언즈로 수입되었다면 징세관에 의하여 납부요청된 관세액수에 “승복하지 못하는” 수입업자는 먼저 「일반평가위원회」에, 그리고 다음으로는 루이지애나 연방순회법원에 이의신청(항소)할 수 있다는 것이었다. 만일 동종의 상품이 뉴욕항으로 수입되었다면 수입업자는 동일한 의문점에 대한 이의신청(항소)을 뉴욕순회법원에 할 수 있었다. 이렇게 동일한 의문점에 관하여 서로 다른 두 순회법원에 이의신청(항소)을 할 수 있었고 서로 다른 두 가지 결정이 내려질 수도 있었다.

104) *Id.*, 26 Stat. 131.

105) *Id.*

106) *Id.*, § 15, 26 Stat. 138.

마. 관세항소법원의 설립(1909)과 대법원예의 상고

(1) 관세항소법원의 설립(1909)

비록 일반평가위원회에 의한 결정 중 적은 비율이 실제로 법원에 이의신청(항소)되었지만 이의신청(항소) 절대건수 자체는 여전히 많았다. 더욱이 위원회결정에 대한 이의신청(항소)건수의 83%가 뉴욕남부 연방순회법원에, 순회법원판결에 대한 항소사건의 90%가 제2연방 항소법원(Circuit Court of Appeals for the Second Circuit)에서 처리되었다.¹⁰⁷⁾ 이 제도하에서는 관세관련 의문점에 대한 최종적인 법원판결을 얻는 데 평균 4년 반이 소요되었다. 더군다나 한 순회법원에서 패소한 당사자 들은 자주 자신들의 사건을 재소송할 다른 우호적인 순회법원을 찾았다. 여러 법원들이 동일한 문제에 대하여 상이한 판결을 함으로써 여러 항구에서 상이한 관세율에 의한 징세가 이루어지는 상황이 벌어졌다.

이 문제를 해결하기 위하여 의회는 1909년의 페인 올드릿지 관세법(Payne-Aldridge Tariff Act of 1909)에서 관세항소법원(Court of Customs Appeals : CCA)을 창설하였다. 이 신법원은 일반평가위원회로부터 넘어 온 이의신청(항소)사건 에 대하여만 배타적으로 관할권을 행사하였다.¹⁰⁸⁾ 워싱턴에 설치된 이 상설법원은 상원의 자문과 동의를 얻어 대통령이 임명하는 1명의 재판장과 4명의 배석판사로 구성되었다.

107) Customs Administrative Laws Hearings Before a Subcommittee of the Committee on Finance of the United States Senate in Relation to the Customs Administrative Laws Including Classification, S. Doc. No. 683, 60th Cong., 2d Sess. 101 (1908).

108) The Payne-Aldridge Tariff Act of 1909, ch.6, § 29, 36 Stat. 106.

(2) 대법원에서의 상고 허용

관세항소법원을 창설한 1909년의 법은 그 법원의 판결을 최종적인 것으로 하고 대법원에서의 상고를 규정하지 않았다. 그러나 곧 관세문제에 대하여 판결함에 있어 관세항소법원(Court of Customs Appeals)이 필연적으로 헌법적인 문제와 연방이 체결한 조약(U.S. treaties)과 관련한 의문점에 대하여 결정을 할 것이 요청되리라는 것이 분명해졌다.¹⁰⁹⁾ 따라서 1914년 의회는 사건이송명령이나 오심(writ of certiorari or error)의 경우 대법원에 상고할 수 있도록 법률을 개정하였다.¹¹⁰⁾

1914년의 법은 또한 법무장관에 의하여 선정된 사건들 뿐만 아니라 헌법이나 조약의 해석을 포함하는 일정한 사건들은 관세항소법원의 판결이 내려지기 전에 곧바로 대법원(Supreme Court)에 이송될 수 있도록 규정하였다.

바. 관세법원과 관세특허항소법원의 출현

(1) 「일반평가위원회」의 관세법원으로의 변환

일반평가위원회의 “위원회”라는 명칭의 사용은 소송당사자뿐만 아니라 일부 변호사들도 그곳에서의 소송은 증거법칙 따위는 도외시한 채 다소 비형식적인 방법으로 이루어져도 되는 준사법적(quasi judicial) 성질의 기관으로 간주하게끔 하였고, 그 결과 정부의 예산낭비와 업무처리지연을 초래

109) 그 예로, “아메리칸 익스프레스 대(對) 미국” 사건에서 관세항소법원은 캐나다에 최혜국대우를 부여하는 자기집행적 조약을 이행할 것을 결정함에 있어서 헌법상 조약에 관한 규정을 고려하였다.

110) Act of August 22, 1914, ch. 267, 38 Stat. 703.

하였다.¹¹¹⁾ 따라서 1926년에 이르러 의회는 일반평가위원회를 연방관세법원(U.S. Customs Court)으로 개칭하였다.¹¹²⁾

(2) 관세 항소법원의 관세특허 항소법원으로의 변환

1929년 의회는 전에는 D.C.항소법원(Court of Appeals of the District of Columbia)이 가지고 있었던 특허청(Patent Office) 결정에 대한 이의 신청(항소)사건의 관할권을 관세특허항소법원(Court of Customs and Patent Appeals)에 넘겨 주었다. 동시에 의회는 관세항소법원을 관세특허 항소 법원으로 개칭하였다.¹¹³⁾

사. 헌법 제1조의 법원인가 또는 헌법 제3조의 법원인가에 관한 논란

관세항소법원(CCA)이 설립된 후 40여년 동안 이 법원(CCA)이 헌법 제1조에 의하여 창설되었는지 아니면 헌법 제3조에 의하여 창설되었는지에 관한 의문이 계속되었다. 만일 관세항소법원이 헌법 제1조의 법원(Article I court)이라면 의회는 거기에 비사법적인 임무를 부여할 수 있고 판사들도 의회가 제정한 규칙에 따라 해임될 수도 있으나, 관세항소 법원이 헌법 제3조의 법원(Article III court)이라면 이것은 사법부(Judicial Branch)에 속하고, 관할과 판사의 임기 등은 헌법 제3조에 의하여 규율될 것이기 때문에 이 문제는 중요하였다.

111) Letter from Assistant Attorney General Charles D. Lawrence to Congressman W.C. Holly (January 6, 1926).

112) Act of May 18, 1926, ch. 411, § 1, 44 Stat. 669.

113) Act of March 2, 1929.

(1) 의회의 문제 제기 : 탄력관세조항(Flexible Tariff Provisions)

1922년 관세법(Tariff Act of 1922)은 관세항소법원에 비사법적인 임무를 부여함으로써 이 법원이 헌법 제3조의 법원인지 여부에 대한 의문이 제기되었다. 1922년 법의 탄력관세조항(Flexible Tariff Provisions)중 제316조는 ‘외국의 경쟁업자들이 불공정한 경쟁방법이나 불공정한 행위를 자행한다’고 믿는 국내의 제조업자들은 관세위원회에 자신들의 주장사실을 조사하도록 청원할 수 있다고 규정하였다. 만일 조사결과 수입무역에 있어서 불공정 경쟁방법이나 불공정행위가 존재한다는 사실이 발견되면 관세위원회는 이 사실과 함께 시정방안의 권고를 대통령에게 보고하여야 했다. 대통령은 의무는 아니지만 세관에 문제의 상품들이 미국 내에 들어오지 못하도록 하는 명령을 내릴 수 있었다. 이 법은 관세위원회의 결정에 대하여는 관세항소법원(CCA)에 항소할 수 있다고 규정하였으나 관세위원회의 결정은 단지 권고적 의미를 지니고 있을 뿐이었기 때문에 헌법 제3조 법원의 항소를 위한 필수요건인 “사건(case) 또는 쟁점(controversy)”을 제시하지 못하였다. 따라서 제316조가 합헌적이기 위해서는 관세항소법원이 헌법 제1조의 법원이어야 했다.

(2) 헌법 제1조의 법원 : 베이크라이트(Bakelite) 판결

1922년 탄력관세조항이 제정된 직후 베이크라이트 사(社)(Bakelite Corporation)는 관세위원회에 외국인 경쟁업자가 자신의 특허권을 침해하였고 이것이 “불공정 경쟁방법이나 불공정 행위”를 구성한다고 주장하는 청원을 제출하였다. 위원회는 이 청원을 받아들여 대통령에게 특허권 침해 관련 물품은 미국 내에 들어오지 못하도록 조치할 것을 권고하는 내용의 보고서를 제출 하였다.

수입업자들은 관세위원회의 결정에 대하여 1922년 관세법에 따라 관세항소법원에 항소하였다.¹¹⁴⁾ 베이크라이트 사는 관세항소법원은 헌법 제3조의 법원이고 관세위원회의 결정에 대한 항소는 “사건이나 쟁점”이 아닌 단순한 권고적 절차이기 때문에 항소를 심리할 수 없다고 주장하면서 관세항소법원의 관할에 관하여 이의를 제기하였다. 관세항소법원은 관세위원회의 결정에 대한 항소는 “사건(case)”을 구성한다고 결론지으면서 위 주장을 일축하였다. 그러자 베이크라이트 사는 대법원에 금지명령(writ of prohibition)을 구하였다. 대법원은 관세항소법원은 헌법 제1조의 법원이기 때문에 관세위원회 권고적인 의견을 검토할 수 있다고 결정하였다.¹¹⁵⁾

이 결정(decision in *Ex Parte Bakelite*)으로 관세항소법원은 헌법 제1조의 법원으로 그 지위가 격하되었고, 의회가 법률로 달리 규정하지 않는 한 소속 판사들은 감원이나 감봉을 당할 수 있게 되었다. 더욱이 관세항소법원은 사법적 성질의 것이든 아니든 의회가 결의하는 바에 따라 어떤 임무도 담당할 수 있게 되었다.

(3) 헌법 제3조의 법원으로서의 지위 인정: 의회의 입법과 대법원의 판결

1956년 의회는 “연방관세법원은 미국 헌법 제3조에 따라 설립된 법원임을 선언한다”는 내용을 담은 법을 제정하였다.¹¹⁶⁾ 1958년 의회는 관세특허항소법원(Court of Customs and Patent Appeals)에 대하여도 같은 조치를 취하였다.¹¹⁷⁾ 이러한 입법의 목적은 관세법원과 관세항소특허법원 판

114) Tariff Act of 1922, §316, 42 Stat. 858, 943.

115) 대법원은 관세항소법원이 헌법 제1조에 의한 법원이라는 결정을 내림에 있어서 의회는 동 법원을 창설할 때에 의회의 세금부과와 징수에 관한 권한을 보조할 특별법원을 창설한 것을 의도하였다는 사실을 강조하였다. *Ex Parte Bakelite Corp.*, 279 U.S. 438, 458 (1929).

116) Act of July 14, 1956, Pub. L. No. 84-703, ch. 589, § 1, 70 Stat. 532.

사와 일반 연방법원판사 간의 인사교류권한을 확보하기 위하여 관세법원과 관세항소특허법원이 합헌적인 헌법상의 법원임을 확인하기 위한 것이었다.

의회는 선언 직후 베니 러크(Benny Lurk)라는 사람이 D.C. 연방지방법원에 무장강도죄로 기소되어 조셉 알 잭슨(Joseph R. Jackson)이라는 연방항소특허법원 출신 퇴직판사의 주재로 사건이 심리되었는데 유죄판결이 선고되자 피고인은 자신은 헌법 제3조의 판사로부터 재판을 받을 권리가 있다는 이유로 항소하였고, 항소법원에서 이 유죄판결이 그대로 유지되자 대법원은 사건이송명령(certiorari) 신청을 받아들여 이 사건을 심리하게 되었다.

대법원은 이 사건을 청구법원 소속 판사가 민사사건을 심리·판결하여 문제가 되었던 유사한 사건인 *Glidden v. Zdanok* 사건과 병합 심리하였다. 대법원은 하급심의 유죄판결을 그대로 유지 확인하면서 관세 항소특허법원이 이제는 헌법 제3조상의 법원이라고 판시하였다.¹¹⁷⁾ 이로써 관세항소특허법원(CCPA)과 관세법원(Customs Court)의 지위와 관련한 논쟁에 종지부가 찍혔다.

아. 재판절차의 현대화와 관할권의 확장

(1) 재판절차의 현대화(1970년 관세법원법)

1970년까지 수입업자들과 국내제조업자들에 의하여 다투어지는 세관결정의 숫자가 다시 한번 세관과 관세법원을 사건 폭주로 위협하는 정도로

117) Act of August 25, 1958, Pub. L. N. 85-755, § 1, 72 Stat. 848.

118) *Lurk v. United States*, 296 F. 2d 360, *aff'd*, *Glidden v. Zdanok*, 370 U.S. 530 (1962).

증가하자 의회는 관세법원과 관세국으로 하여금 급속히 확대되는 업무량에 효과적이고도 신속하게 대처할 수 있도록 관세법원의 재판절차 및 그와 관련된 관세국(Bureau of Customs)의 행정절차(administrative processes)를 현대화하기 위한 1970년의 관세법원법(Customs Courts Act of 1970)을 제정하였다.

1970년의 법은 다음과 같은 내용의 일련의 변화를 담고 있다.

- (1) 이의신청이 각하된 경우 자동적으로 관세법원에 회부하는 제도의 폐지(이의신청을 한 자가 사법적인 절차를 밟기 위해서는 관세법원에 민사소송을 제기하여야 함)
- (2) 관세법원에서 특별한 경우를 제외하고는 단독 판사에 의한 사건 심리 및 헌법적인 문제와 기타 명백한 중요 문제의 경우 3인의 판사로 구성된 합의부에 의한 사건 심리 규정¹¹⁹⁾
- (3) 세관의 결정에 대한 수입업자들과 국내 제조업자들의 이의신청 사건에 대하여는 관세법원이 배타적인 관할권을 가지고 있다는 사실의 천명¹²⁰⁾
- (4) 이의신청 각하를 다투기 위해서는 단지 1개의 민사소송을 제기할 수 있다는 규정¹²¹⁾
- (5) 가격산정사건에 있어서 세관의 결정은 옳은 것으로 추정된다는 규정¹²²⁾
- (6) 관세항소특허법원은 관세법원으로부터의 모든 항소 사건에 관하여 관할권을 가진다는 규정¹²³⁾

119) 1970 Act, Pub. L. No. 91-271, § 108, 84 Stat. 274.

120) *Id.* § 110(a)(b).

121) *Id.* § 110(d).

122) *Id.* § 116.

(2) 관할권의 확장(1979년 통상협정법)

1979년의 통상협정법(이하 1979년 법)에서 의회는 상계관세 및 반덤핑 관세와 관련된 국제통상위원회와 재무부(현재는 상무부)의 중간¹²⁴⁾ 및 중국 결정¹²⁵⁾에 대한 이의신청 사건을 포함하도록 관세법원의 관할권을 확장하였다. 이러한 이의신청 사건에 관한 심리는 위 기관들의 당사자 청문 과정에서 만들어진 기록을 바탕으로 이루어질 뿐 관세법원이 전혀 새로운 재판(trial de novo)을 하는 것이 아니다.¹²⁶⁾ 나아가 관세법원에는 장관 또는 위원회의 결정에 의하여 커버되는 상품의 부분적 또는 전면적인 수입 근절을 명하는 이해당사자의 구제조치의 요청과 이에 대한 적정한 증빙이 있으면 이러한 명령을 발할 수 있는 형평법상의 권한이 부여되었다.¹²⁷⁾

근절(liquidation) 또는 근절명령(enjoining liquidation)과 관련한 관세법원의 판결(결정)에 대하여 관세특허항소법원에 항소할 수 있었다.¹²⁸⁾

차. 국제통상법원과 연방항소법원

(1) 국제통상법원(1980년 관세법원법)

비록 1970년법이 “관세법원의 업무수행에 있어서 전면적인 절차적 개혁”을 하였고, 1979년 법이 법원의 권한을 확대하였지만 법원의 관할과 권한에 관한 실제적인 문제는 해결되지 않고 남아 있었다. 이러한 혼란의 결과

123) *Id.* § 102.

124) 1979 Act, Pub. L. No. 96-39, § § 1001(a)(1)(A)-(E), 93 Stat. 144, 301.

125) 1979 Act, Pub. L. No. 96-39, § § 1001(a)(2)(B)(i)-(v), 93 Stat. 144, 301-302.

126) *Id.* § 1001(b)(2).

127) *Id.* § 1001(c)(2).

128) *Id.* § 1001(e).

여러 명의 소송제기자들이 관세법원보다는 연방지방법원에 반덤핑과 상계 관세 관련 소송을 제기하였다.

이 문제를 해결하기 위하여 의회는 관세법원을 국제통상법원(Court of International Trade : CIT)으로 그 명칭을 바꾸고 이 법원은 6인 이상이 같은 정당 소속이어서는 안되는 9명의 관사로 구성되는 헌법 제3조의 법원 이라고 규정한 1980년의 관세법원법(Customs Courts Acts of 1980)을 제정하였다.¹²⁹⁾ 국제통상법원에는 연방지방법원과 동일한 법과 형평법(law and equity)상의 권한과 관세법 및 국제통상법하에서 발생하는 미국을 상대로 한 대부분의 소송에 대한 배타적인 관할권이 주어졌다.¹³⁰⁾

1980년 법은 반덤핑 및 상계관세와 관련된 국제통상위원회(ITC)나 재무부의 결정 또는 조정 지원(adjustment assistance)과 관련된 노동장관이나 상무장관의 결정에 대한 경우를 제외하고는 국제통상법원에 제기된 모든 민사소송에 대하여 새로운 재판절차가 진행될 것을 규정하였다. 위와 같은 결정관련 사건에 있어서는 국제통상법원은 행정적인 기록을 단지 검토할 수 있을 뿐이었다.¹³¹⁾ 그리고 드디어 1980년 법은 국제통상법원에서의 배심원에 의한 재판을 규정하였다.¹³²⁾

1980년 법은 또한 관세특허항소법원은 국제통상법원의 명령에 대한 항소 사건과 수입무역에 있어서의 불공정 무역관행과 관련된 국제통상위원회의 중국결정에 대하여 관할권을 갖는다고 규정한다.¹³³⁾

129) 1980 Act, Pub. L. No. 96-417, §101, 94 Stat. 1727, codified at 28 U.S.C. A. § 251 (1990).

130) CIT가 관할권을 가진 사항은 28 U.S.C. § 1581 (1993)에 열거되어 있다.

131) 1980 Act, §101, 28 U.S.C.A. §2540 (1990) 참조.

132) *Id.* § 302(a), 28 U.S.C.A. § 1876 (1990). 이 법은 배심원에 의한 재판을 할 수 있는 규정을 포함하고 있으나 동 규정이 배심원에 의한 재판을 받을 권리를 부여하는 것은 아니다.

나아가 의회는 관세특허항소법원이 “법과 형평법상의 또는 법률이 부여한 대로의 연방항소법원으로서의 모든 권한을 갖는다”고 천명하였다.¹³⁴⁾

(2) 연방항소법원(1982년 연방법원개량법)

1982년 연방법원개량법(Federal Courts Improvement Act of 1982)¹³⁵⁾은 청구법원과 관세특허항소법원을 통합하여 연방항소법원(Court of Appeals for the Federal Circuit)으로 만들었다. 상원과 하원의 법사위원회(Judiciary Committee)는 이 법의 목적이 의회가 전국적으로 통일할 특별한 필요가 있다고 결정한 법역에 있어서의 항소에 관한 전국적인 관할권을 행사할 수 있는 항소심(appellate forum)을 마련하기 위한 것이라고 보고하였다. 이 법은 특허와 국가배상청구 사건들에서 자라나 온 문제들을 해결하기 위하여 입안되었고, 국외통상법에 관한 항소사건을 규율하는 실체와 절차에 대하여는 손을 대지 않았다. 이렇게 하여 1982년 법은 국외통상관련 항소사건에 있어서는 단지 법원의 명칭을 관세특허항소법원에서 연방항소법원으로 바꾸었을 뿐이었다.

☞ 참고문헌

윤충권, 미국의 통상정책과 통상법, 집문당, 2004

김찬진, 미국통상법, 박영사, 1990

대한무역진흥공사, 미국의 통상정책과 통상법 : 운용추이 및 전망, 대한문화사, 1990

법무부, 통상법개론(I), 법무부, 1987

Clubb, Bruce E., United States Foreign Trade Law(1995 Cumulative Supplement

133) *Id.*, § 401, 28 U.S.C.A. §§ 1541, 1543 (1990).

134) *Id.*, § 402(a), 28 U.S.C.A. § 1546 (1990).

135) Pub. L. No. 97-164, 96 Stat. 25.

No. 1), Little Brown and Company, 1995
 Clubb, Bruce E., United States Foreign Trade Law, Little Brown and Company, 1990
 Grabitz, Eberhard Bogdandy, Armin von, U.S. Trade Barriers : A Legal Analysis, European Law Press Munich Oceana Publications Inc., 1991
 USTR 홈페이지: <https://ustr.gov/>
 USITC 홈페이지: <https://www.usitc.gov/>
 US ITA 홈페이지: <http://www.trade.gov/>

IV 기업과 미국통상법

1. 미국 기업과 미국 통상법

미국정부의 무역구제조치는 사실 미국 기업들의 적극적인 이의신청에 의해서 이루어진다. 또한, 미국정부는 자국산업의 보호를 위해 이러한 이의신청조치를 수용하는 경우가 많다. 예를 들어, 미국 상무부의 상계관세 조사는 조사당국인 미국 상무부의 직권조사나 보조금으로 인해 피해를 받은 미국 기업의 신청으로 개시되는 경우가 대부분이다. 미국 상계관세법은 조사신청이 들어오는 데로 조사당국이 반드시 조사를 개시해야 하는 것으로 규정하고 있다.¹³⁶⁾

동 조사를 신청하기 위해서 미국 기업은 다음의 5가지 조사 신청인 자격

136) 19 U.S. code §1671 a.(b)(1)

중 하나를 충족 시켜야 한다. 먼저 미국 내 동종상품 제조업자, 생산자, 도매업자가 조사 신청인적격을 가지고, 공인되거나(certified) 인준된(recognized) 노동자조합이 관련된 미국내 동종상품 제조업자, 생산자, 도매업자 및 대표업자를 대표할 경우에도 조사 신청인적격을 가진다. 미국 내 동종상품 제조업자, 생산자, 도매업자와 관련된 무역업자와 단체들도 조사신청적격이 인정된다. 또한 농업과 관련된 산업의 경우에는 관련된 조합이나 무역협회가 농산물 가공업자, 생산자, 농산물 재배자를 대표할 수 있다면 조사 신청인 자격을 가진다.¹³⁷⁾

동 신청자격을 가진 신청자는 기업 뿐 아니라 여러 이익집단도 포함한다. 사실 이익집단은 행정부, 입법부 이외의 제 3세력으로서 미국의 통상규제조치의 실행과 관련 강력한 영향력을 행사하고 있다. 이익집단은 정책당국과 지속적인 대화를 통해 의견을 전달하고 압박을 하거나, 이슈별로 대규모의 특별로비활동을 전개한다. 고위 정책당국자, 의회멤버 등에게 직접 방문, 전화대담 및 우편물 송부 등을 통하여 친밀관계를 형성하면서 각 집단의 이익을 대변하려고 노력한다. 또 다른 방식은 변호사를 동원하여 청원(petition)을 심사할 책임이 있는 정부기관에게 각종 논거(argument)와 반대논거(counter-argument)를 제시하게 된다. 이들은 이러한 다양한 방식을 포함하여 본인들의 이익과 국가이익이 일치한다는 것을 정책수립자들에게 확신시키고자 한다.¹³⁸⁾

이처럼 미국의 통상조치는 각계각층의 다양한 의견을 공개적으로 수렴하는 체계를 포함하며, 관료, 정치가집단, 그리고 업계 및 기타의 수많은 이

137) 19 U.S. code §1677. (9)(c)~(g)

138) 이익집단에 관한 내용은 Stephen D.Cohen, The making of United States International Economic Policy, praeger (1994), p122-130의 내용을 주로 참고함

이익집단이 자신들의 이익과 미국의 통상정책 및 통상규제조치와 일치하도록 정책결정과정에서 적극적으로 개입한다. 특히 특정기업의 이익을 대변하는 이익집단들은 브로커인 정치집단에게 적극적인 로비활동을 전개하거나 때로는 강한 압력을 행사하기도 한다. 결국 통상정책을 바탕으로 하는 통상조치가 실행되기까지는 의회, 행정부, 사법부간의 이해관계는 물론, 같은 정부 부처간, 의회멤버가 속한 정파 간, 그리고 이들을 통하여 이익을 추구하려는 관련 이익집단 간의 이해대립과 갈등이 항상 존재한다. 또한 서로간의 부단한 소통을 통하여 입장을 조정함으로써 최종적인 통상규제조치가 실행된다.

예를 들면, 1810년대에 들어서서 미국은 보호주의정책이 실시되면서 수혜자와 피해자 집단이 생기고, 최초로 이익집단 간의 로비활동이 시작되고 정당간의 대립도 심화되었다. 민주당은 이전의 공화파 및 민주공화파를 이어 농업집단을 대변하는 저율관세정책을, 휘그당은 이전의 연방파를 이어 상공업집단을 대변하는 고율관세정책을 지지하는 경향이 뚜렷해졌다. 이러한 현상은 1930년대 초-70년대 초까지 이어졌다. 1974년 통상법과 1988년 종합통상경쟁력법과 같은 보호주의정책의 색깔이 짙은 통상법이 제정되었고 그 당시 의회멤버는 정책보다는 이익집단들의 이해관계를 더욱 우선시하는 경향을 보였다. 이러한 이익집단은 사실 1970년대 이후 그 규모가 대형화되면서 로비 및 압력활동을 전개하였다.¹³⁹⁾

이익집단의 이러한 움직임은 최근에도 쉽게 찾아볼 수 있다. 2008년 금융위기 이후 다시금 불어 닥치는 미국의 보호주의정책으로 이익집단이 적극적으로 정부에 수입규제조치를 요구하고 있다. 예를 들어, 미국의 철강업

139) 윤충원 미국의 통상정책과 통상법 (2004) p.1003

계를 대변하는 이익집단은 중국과 한국에서 생산된 저가 철강의 수입으로 미국 철강기업과 산업이 큰 피해를 입고 있다고 생각하여 상무부에 반덤핑 제소 및 상계관세 적용검토를 요청했다. 이에 대해, 2016년 미국 상무부는 중국과 한국산 철강의 공급 과잉에 대응하기 위해 반덤핑과 상계관세 관련 인력 38명을 증원하는 등 보호무역주의를 강화하고 있다.¹⁴⁰⁾ 즉, 내수 침체, 공급과잉, 중국산 철강재 유입 등으로 어려움에 처한 미국이 무역구제 활용을 통한 보호무역조치의 과정에서 철강업계를 대변하는 이익집단이 큰 역할을 하였다.

2. 우리기업과 미국 통상법

FTA는 협상국 사이의 무역량의 증가를 의미하지만 동시에 통상규정에 따른 수입 제재 조치의 발동 요건이 그만큼 쉬워진다는 뜻도 내포한다. 이에 따라 우리나라 기업은 수출단계에서부터 미국 통상법에 대해 선제적으로 숙지 및 대응할 필요성이 증대되었다. 특히 최근, 미국의 트럼프 행정부에서도 과거의 보호무역주의 기조를 유지하며, 지속적인 수입규제조치가 이루어지고 있다. 무엇보다, 국내 산업보호를 강하게 요구하고 있는 철강산업을 중심으로 수입규제 제소가 늘어날 전망이다. 예를 들어, 최근 2016년 9월 21일 미철강협회(American Iron and Steel Institute)는 중국의 불공정 무역관행에 대한 미국 정부의 강력한 제재를 요구하는 서한을 USTR에 제출했다.¹⁴¹⁾

140) 조선비즈, 미국신보호주의 발동하나, 가전 철강 또 덤핑 판결, 2016 7.22자 http://biz.chosun.com/site/data/html_dir/2016/07/22/2016072200437.html (최종방문, 2017 6.29.)

141) 양평섭 외 2인, 미국 신행정부의 대중국 통상정책과 한중 경험에의 영향, *오늘의 세계경제*, Vol.16 No.34 대외경제정책연구원(2016) p.10

수입규제는 양적 증가뿐 아니라 2015년 입법화된 미국 무역집행 효율화 법(American Trade Enforcement Effectiveness Act: ATEEA)으로 인해 규제의 내용도 강화될 것으로 예상된다. 동 법안은 국제무역위원회(U.S. International Trade Commission: ITC)의 산업피해 판정 및 상무부의 덤핑마진 산정시 자료 활용 등과 관련된 1930 관세법 Section 776을 개정하였다. 그 중 피조사 기업이 필요한 자료를 적절한 기한 내에 제출하지 않을 경우, 상무부가 ‘불리한 이용 가능 정보(Adverse Facts Available: AFA)’를 적용하여 판정이 가능하게 되어 우리에게 불리한 덤핑 마진 또는 상계관세율을 산정할 수 있게 되었다. 즉, 조사 당국 입장에서는 원하는 자료를 활용하여 최종판정을 내릴 수 있게 된 여지가 생긴 셈이다¹⁴²⁾. 이러한 개정은 당초 철강산업이 주된 지역의 의원들이 발의한 것으로, 오히려 주 브라운 상원의원(민주당)과 포트만 상원의원(공화당) 등 22명의 상원의원들이 상무부 장관에게 AFA 원칙을 적극 사용하자는 취지의 서한을 제출한 것도 영향을 끼친 것으로 보인다.¹⁴³⁾

우리나라는 전 세계 수입규제 대상국중 상위를 차지하고 있으며, 이러한 미국의 수입규제를 통한 보호무역주의의 강화는 우리 수출에 매우 부정적인 영향을 미친다. 미국이 중국산 제품을 겨냥하며 수입규제가 강화되고 있는 과정에서 중국과 한국의 주력 수출품목의 중복현상이 심화되고 있기 때문에 향후 한국산 제품에 대한 수입규제가 지속될 것으로 우려된다. 또한 강화된 무역구제조치 개정안으로 인해 정보요구에 부응하지 못하는 기업이 늘어나고 특히, 중소기업들이 대응하는 데 큰 어려움을 겪을 것으로 예상된다.

142) *id*

143) 제현정, 보호무역주의 확산과 한국의 대응, Trade Focus, 한국무역협회, 36호 (2016) P. 8

우리나라는 이러한 수입규제 제소의 움직임에 선제적으로 대응하기 위해 무역관련 기관 및 업종별 단체에서 미국에 대한 규제내용과 수출량 추이를 지속적으로 관찰하고 정확히 파악하고 있어야 한다. 정부의 역할은 항상 한계가 있기 때문에 수출 유관기관 및 우리기업 스스로 철저히 대비하고 대응하는 노력이 요구된다. 이와 관련, 미국기업들이 수입물량이 적은 상황에서 조기제소를 하는 경우가 있기 때문에 미국 내 경쟁업체들의 움직임을 항시 모니터링 해야 할 필요가 있다.¹⁴⁴⁾

최근 들어, 한국제품이 중국산 제품과 함께 제소되는 경우가 있기 때문에 중국과 동일품목을 수출하는 기업들은 미국의 대중국 수입물량 추이도 예의주시해야 한다. 또한 전술한바와 같이, 미국의 개정된 법이 허용하는

AFA원칙¹⁴⁵⁾ 적용에 대한 피해에도 최대한 대비를 해야 한다. 우리나라 기업이 반덤핑 및 상계관세 조사에 대응하기로 판단했다면, 조사당국의 자료 요청에 최대한 협조하고 자료제출이 불가능하다면 그 이유에 대해 상세히 설명을 하여 AFA 원칙에 의거한 판정을 최대한 피해야 한다.

정부차원에서는 중장기적으로 과잉공급과 중국과 경쟁관계에 놓여있는 산업을 고부가가치화 시키는 노력을 해야 하며, 전 세계적인 보호무역주의 확산을 막기 위한 국제 공조에도 게을리 하지 말아야 한다.

144) 제현정, 이근화, 미국 신행정부의 통상정책과 전망과 한국에 대한 시사점, TradeFocus, 한국 무역협회 40호 (2016) P.17.

145) AFA 원칙은 미 조사당국이 반덤핑조사나 상계관세 조사관련, 기업이 조사에 필요한 자료를 제출하지 않았거나 불충분하게 제출하였다고 판단하는 경우, 조사당국이 자체적으로 '기업의 이해관계에 불리한 추론(adverse inference)'을 내릴 수 있다.
제 7장 미 통상법의 최근 변화 중 자료제출 미협조 관련 법령 변경에서 AFA원칙을 보다 더 자세히 다룰 것이다.

☞ 참고문헌

- 윤충권, 미국의 통상정책과 통상법, 집문당, 2004
- Stephan, D. Cohen, The making of United States International Economic Policy, 122-130 (Praeger, 1994).
- 조선비즈, 미국 신보호무역주의 발동하나. 가전, 철강 또 덤핑판결, http://biz.chosun.com/site/data/html_dir/2016/07/22/2016072200437.html (최종방문, 2017 6.29.)
- 양평섭 외 2인, 미국 신행정부의 대중국 통상정책과 한중 경험에의 영향, 오늘의 세계 경제, Vol.16 No.34 대외경제정책연구원(2016) p.10
- 제현정, 보호무역주의 확산과 한국의 대응, Trade Focus, 한국무역협회, 36호 (2016) P.8
- 제현정, 이근화, 미국 신행정부의 통상정책과 전망과 한국에 대한 시사점, Trade Focus, 한국무역협회 40호 (2016) P.17.

V

미국 통상법의 특징

1. 절차적 합리성과 투명성

미국 통상법의 큰 특징 중 하나는 그 절차적 합리성과 투명성이다. 통상법의 적용은 궁극적으로 미국 행정부와 의회와의 긴장과 조화속에서 이루어지며, 그 과정에서 절차적 합리성과 투명성이 보장된다.¹⁴⁶⁾ 행정부와 의회는 장기적으로 자유무역체제가 미국의 장기적인 이익에 합치된다는 암묵적인 합의하에 무역정책과 통상법의 적용을 둘러싸고 끊임없이 상호견제와

146) 최병선, 미국의 무역정책 결정과정, 행정논총 34(2) (1996) P.102

균형을 이루어왔다. 이것은 대통령과 의회가 동일정당인 경우에도 예외가 없었다.

미헌법 1조는 “외국과의 통상을 규제하는 권한(power to regulate commerce with foreign nations)은 의회가 가지고 있다”고 규정하면서 무역정책에 대한 궁극적 권한과 책임은 의회에 주어져 있음을 확고히 하였다.¹⁴⁷⁾ 민주주의가 발달한 미국만이 가지고 있는 독특한 제도가 아닐 수 없다. 이로 인해, 미 행정부의 각종 무역협정 프로그램의 이행, 관세 부과 및 세이프가드조치등은 의회가 입법한 무역관련법에 기초하여 그 범위 내에서만 수행이 가능하다.¹⁴⁸⁾ 의회는 행정부의 법적용의 오남용이 없도록 행정부에 의해 위임된 권한의 적용을 제한하고, 행정부를 효과적으로 감독하기 위한 규정 등을 상세하게 규정하고 있다.

구체적으로 예를 들자면, 미 의회는 무역협정과정에서 행정부가 외국정부와 관세인하 협상을 전개하고 그 결과를 공표하는 권한을 위임했으나, 협상대상품목의 범위나 관세인하폭, 관세율 적용기간등에 제한을 가하고 있으며 국내산업의 보호를 위해 협상 돌입 전에 민간 부문과 협의하고 자문을 거쳐야 하는 협상 전 절차를 규정했다. 또한 USTR이 의회 자문관(congressional advisors)에게 수시로 무역정책목표와 협상진전상황을 보고하도록 절차화시켰다.¹⁴⁹⁾

미국 협정 이행법의 국내법 수정절차도 이를 뒷받침하는 또 다른 예이다. 우루과이 라운드 이행법 제 123조 및 129조를 보면, 미국이 WTO 패소

147) 미 헌법 통상조항(commerce clause) <http://constitution.findlaw.com/article1/annotation28.html> (최종방문 2017 6. 30.)

148) 최병선, *supra* note 146, at P.104

149) 최병선, *supra* note 146, at 105

시, 의회와의 긴밀한 협의하에 국내법 수정을 개시하는 절차가 매우 자세
히 나와 있다. 이러한 절차적 정교함과 투명성을 통해 통상법 적용이 행정
부 위주로 편협하게 적용되지 않고, 의회와 행정부간의 조화와 균형을 이
루도록 하는 데 큰 일조를 하였다.

2. 다원주의와 공개주의

또 다른 미국 통상법의 특징 중 하나는 다원주의와 공개주의를 들 수 있
다. 무역정책과 법의 적용이 국내 정치로 다뤄지고 관료에 의해 전횡되는
개도국과 달리 미국의 정책과 법적용은 모든 이해관계자와 당사자의 적극
적인 참여와 공개적인 논의를 통하여 결정되어 왔다.

이는 미국 통상법 301조¹⁵⁰⁾의 특징을 통해 그 절차적 정당성을 구체적
으로 확인할 수 있다. 미국 통상법 301조는 일반 301조, 수퍼 301조와 스
페셜 301조로 분류할 수 있다. 일반 301조는 무역 상대국의 무역협정에
반하는 혹은 불공정한 행위에 대해 미국 정부가 직권에 의하여 혹은 미국
관련 정부기관 혹은 미국국민의 청원을 받아 일정한 조치를 취할 수 있는
절차를 정한 것이다. 수퍼 301조는 미국 수출증대의 목적으로 입법되었으
며, 특정국가를 우선 협상상대국으로 지정하여 제 301조에 따른 조사를 개
시하도록 강제하는 규정을 가리킨다. 스페셜 301조는 지적재산권에 대한
적절하고 효과적인 보호를 부인하거나 지적재산권의 보호를 받아야 할 미국
인에 대하여 공정하고 균등한 시장접근을 허용하지 않는 국가를 지정하고
그러한 국가에 대하여 일방적인 보복조치가 가능하도록 하는 규정이다¹⁵¹⁾.

150) 이 법의 정식명칭은 Trade Act of 1974, Pub. L. No. 93~618, § 301~306, 88 stat, 1978,
2041~43 (19 U.S.C §2411~2416 Supp. TV 19860)지만 앞으로 편의상 '301조'라고 함)

사실 미국 통상법 301조는 미국 정부가 자국 위주로 상대 무역국의 위법성을 판단한다는 점에서 다자무역체제를 근본으로 하는 WTO원칙에 정면으로 반한다는 문제점이 있고, 일방적인 위법성 판단으로 인한 남용 가능성이 존재한다는 비판을 받아왔다. 또한 USTR이 상당한 재량권을 가지고 상대 무역국의 행위와 정책의 위법성을 판단하는 것이 보복조치의 성격을 가질수도 있다는 점에서 큰 논란이 있었다.¹⁵²⁾

하지만 미국은 301조의 절차적 정당성을 확보하여 이러한 비판을 잠재웠다. 301조는 다양한 이해관계자들의 적극적 참여가 보장되어 있는 절차이다. 예를 들어, 외국정부의 행위에 대하여 조치를 취할지 여부, 이행여부에 대한 감시과정, 조치의 변경과 종료단계에서 이해관계인으로 하여금 의견을 제시할 수 있는 창구를 확보하고 공청회를 여는 등, 조치에 관해 중요한 결정이 내려지는 단계마다 관계자의 광범위한 참여를 허용하였다. 이렇게 함으로써 관련 조사와 제재조치가 편협하게 진행되는 것을 방지하며, 그 조사와 절차에 대한 민주성과 합리성을 확보하였다. 또한 각 절차마다 적용되는 엄격한 시한을 통해 미국정부 스스로의 직무태만을 피하고 상대 무역국도 합리적이고 투명한 절차에 적극 성실히 참여하도록 유도하였다.

☞ 참고문헌

윤충권, 미국의 통상정책과 통상법, 집문당, 2004

최병선, 미국의 무역정책 결정과정, 행정논총 34(2) (1996) P.102

권영민, 미국의 보호주의 통상제도에 대한 비판: 반덤핑 및 상계관세를 중심으로, 한국경제연구원 연구보고서, (2005) p.27

151) 윤충권 미국의 통상정책과 통상법 p.591

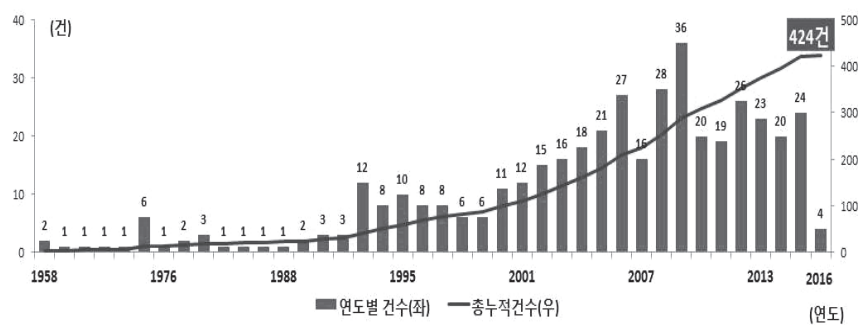
152) 권영민, 미국의 보호주의 통상제도에 대한 비판: 반덤핑 및 상계관세를 중심으로, 한국경제연구원 연구보고서, (2005) p.27

제3장 FTA와 미국 통상법

FTA와 미국의 보호무역주의

최근들어, 다자간 또는 양자간 자유무역협정(Free Trade Agreement: FTA)를 통해 세계의 시장은 하나가 되고 있다. 지역무역협정(Regional Trade Agreement: RTA)의 체결속도는 증가하며 최근에는 환태평양경제동반자협정(Trans Pacific Partnership: TPP)가 타결되고, 역내포괄적 경제동반자협정(Regional Comprehensive Economic Partnership: RCEP)등 굵직한 무역협정도 논의 중이다.

연도별 지역무역협정 발효 현황¹⁵³⁾

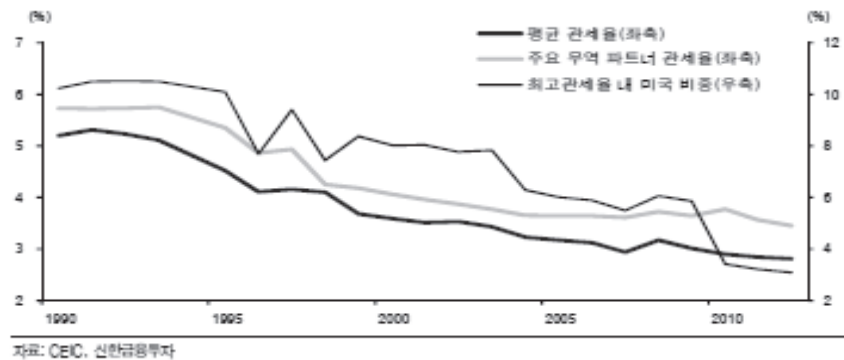


153) 국제무역연구원, 전세계 지역무역협정 현황, 한국무역협회 2016, p.2 (WTO 자료를 바탕으로 연구원이 집계)

시기별로 분석하면 1995년 WTO 출범 전후로 RTA 발효가 급증하여 2016년 기준으로 전체 424건의 협정 중 95년 이후에만 전체의 88.3%에 해당하는 374건이 발효된 것으로 파악된다.¹⁵⁴⁾ 2016년 6월 현재 WTO를 통해 파악된 RTA 발효 건수는 총 424건이며 이 가운데 상품무역을 다룬 FTA는 239건으로 파악된다.¹⁵⁵⁾

미국의 관세율의 하락세를 보면 미국이 무역자유화의 흐름의 선봉장 역할을 성실히 수행한 것을 알 수 있다. RTA의 타결이 늘어남에 따라 세계 평균관세율이 크게 하락했고 미국도 마찬가지였다. 미국 평균 관세율은 90년대 초 5%대에서 현재 3%이하로 하락했으며, 세계 최고관세율 품목 비중도 10%대에서 3%까지 가파르게 감소했다.¹⁵⁶⁾

| 미국의 관세율 및 최고관세율 내 미국 비중 추이¹⁵⁷⁾ |



그런데 좀더 세밀히 들여다보면 반대의 기류가 포착된다. 특히 금융위기 이후, 미국의 보호무역주의를 바탕으로 하는 반덤핑제도의 증가라는 말이

154) 국제무역연구원, *supra* note 153, at 2

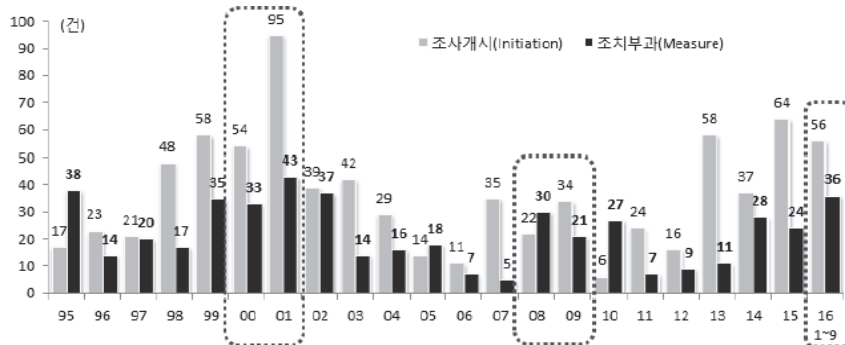
155) *Id.*

156) 박상민, 미국의 신종 보호무역주의, 이슈생각, 신한생각, 2014, p.1

157) *Id.* at 2

자주 등장하기 시작했다. WTO에 따르면, 1994년 WTO 반덤핑협정 이후 미국의 연평균 반덤핑 제소건수는 26.7건으로 매우 높은 수치이다.¹⁵⁸⁾ 특히 2015년 미국의 반덤핑 및 상계관세 조사 건수가 2001년 이후 최대 건수(64건)를 기록하였으며, 2016년 11월까지 총 49건이 조사가 개시되었다.¹⁵⁹⁾ 2016년 9월 말 기준으로 미국은 총 353건의 반덤핑 및 상계관세를 부과하고 있다.¹⁶⁰⁾ IT버블붕괴로 미국 경기가 둔화된 2000년 대통령 선거 시 클린턴(민주당)에서 부시(공화당)으로 정권이 교체되는 과정에서 수입규제가 크게 증가한 바가 있고, 2008년 말 글로벌 금융위기 당시 대통령 선거 시 오바마(민주당)가 당선되고 그 전 경제호황기(2004~2007년)에 비해 수입규제가 강화되었다. 최근 중국과 한국을 겨냥한 수입규제가 다시 증가하는 가운데 2016년 11월 대통령 선거를 앞두고 미국 기업들의 수입규제 요구가 다시 증가하고 있다.¹⁶¹⁾

미국의 수입규제 조사개시(initiation) 및 조치부과(Measures)추이¹⁶²⁾



자료 : WTO, USITC

158) 박상민, *supra* note 156, at 2

159) 제현정, 보호무역주의 확산과 한국의 대응, *Trade Focus*, 한국무역협회 (2016), P.2

160) *Id.* at 7.

161) *Id.* at 1

162) *Id.* at 5.

2016년 9월 기준으로, 국별 반덤핑 및 상계관세 부과 건수는 중국, 인도, 대만, 한국 순으로 나타나고 있다. 미국은 중국에 대해 총 140건의 반덤핑 및 상계관세조치를 부과하고 있으며, 이 중 반덤핑은 102건, 상계관세는 38건으로 집계된다. 중국 다음으로 인도 27건, 대만 23건, 한국 20건, 일본에 대해 16건을 부과하고 있다.¹⁶³⁾

미국의 국별 반덤핑 및 상계관세 부과현황(2016년 9월 현재)¹⁶⁴⁾

구 분	반덤핑	상계관세	합계
중국	102	38	140
인도	16	11	27
대만	22	1	23
한국	16	4	20
일본	16		16
인도네시아	9	4	13
베트남	9	3	12
브라질	8	2	10
터키	5	5	10
멕시코	10		10
총합계	275	78	353

미국의 반덤핑 제소를 품목 기준으로 보면, 제소 상위 품목에 철강/금속, 화학, 플라스틱/고무, 전기전자/기계 등이 포함되어 있다. 상위 4품목의 제소건수는 전체 제소건수의 약 80%에 달하며 특히 철강제품에 대한 수입규제 부과 건수가 171건으로 총 건수의 40%를 차지한다. 이들 상위

163) *Id.* at 7.

164) 출처:USITC

품목은 신흥시장의 부상으로 최근들어 수출액이 둔화된 분야들이라는 점이 특징적이다. 철강/금속, 고무의 2013년 수출액은 전년 대비 각각 5%, 6%대 감소했고 화학 분야도 올해 7월까지 전년대비 6%이상 수출이 감소했다.¹⁶⁵⁾

| 미국의 품목별 수입규제 부과 현황(2016년 9월 현재)¹⁶⁶⁾ |

(단위:건수)

품목	철강	화학 의학	금속 광물	농산물	플라스틱 고무	섬유 의류	기계 전자	기타	합계
건수	171	47	24	22	19	3	3	64	353

또한 2014년 4월 상무부가 기존의 표적덤핑 관련 규정(표준적 통계기법)을 더 이상 적용하지 않기로 결정하면서 사례별 판정기법을 적용해 상무부의 권한을 강화시키는 조치를 취하였다.

WTO 및 FTA를 통해 관세장벽이 완화됨에 따라 최근 보호무역주의 조치는 대부분 수입규제조치, 기술규제, 위생검역 등 비관세장벽의 강화형태로 나타나고 있다. WTO 협정상 규정되어 있는 무역구제조치나 안전, 환경, 위생 등을 위한 국내 규제 및 조치를 모두 ‘비관세장벽’으로 간주할 수 없으나, 국내산업 보호를 목적으로 취해지는 조치들이 증가한다면 미국의 보호무역주의가 강화된다고 평가할 수 있을 것이다.

이러한 FTA 증가에 따른 미국의 수입규제조치의 강화는 세계경기 회복 둔화와 2016년 미국 대통령 선거라는 일시적 요인과 중국의 중속 성장 기조 및 이로 인한 일부 산업의 공급과잉 심화 등 구조적요인이 영향을 준 것으로 분석된다.¹⁶⁷⁾

165) 제헌정, Supra note 159, at 7.

166) *Id.* at 7.

글로벌 금융위기 이후 계속되는 세계경제의 불확실성과 경기회복 지연으로 인해 미국은 국내산업보호를 위한 보호주의적 조치의 유인이 증가하고 있으며, 특히, 미국의 국내 일자리 부족문제를 무역과 결부지어 보호무역주의의 정당성이 강화되고 있는 추세이다. 이러한 일시적인 요인보다 심각한 것은 중국경제가 중성장 기조로 전환되면서 과거 호황기에 투자를 확대했던 산업들의 공급과잉이 미국의 자국 산업 보호를 위한 수입규제를 확산시키고 있는 것이다.

요약하면, 미국은 FTA체결의 증가로 인해 관세율을 내리며 자유무역의 흐름에 동조해왔으나, 최근 들어 개도국에 대한 반덤핑제도가 급격히 증가하는 등의 수입규제조치를 통한 보호무역주의의 기조가 강화되고 있다. 즉, 미국 통상법의 무역구제조치는 FTA 체결이 증가함에 따라 자국 산업을 보호하기 위한 조치로 활용되고 있다는 것이 그 특징이다.

II 한-미 FTA의 무역구제 규정

전술한바와 같이 미국은 FTA 체결이 급증하면서 자국산업을 위한 무역구제조치를 통해 보호무역주의정책을 유지하고 있다. 이와 관련, 현재 한국과 미국의 무역구제조치에 대해 규정이 포함된 한-미 FTA의 무역구제조치(10장)에 대해 자세히 살펴보고자 한다.

167) *Id.* at 5

우선 한미 FTA하의 무역구제 챕터(10장)는 세이프가드(긴급수입제한조치)의 적용, 조건 및 제한에 관한 규정으로 시작한다. 양국은 ① 한미 FTA로 인한 관세 인하 또는 철폐의 결과로서 ② 타방 당사국으로부터의 원산지 상품 수입의 절대적 또는 상대적 급증이 ③ 동종 또는 직접 경쟁상품을 생산하는 국내 산업에 대한 심각한 피해 또는 그러한 우려를 야기하는 실질적인 원인일 경우, 세이프가드가 발동가능하며, 관세감축의 정지 또는 MFN 실행관세율까지 관세율 인상이 가능하다. 조치기간은 원칙적으로 2년 이하며 필요시 1년 연장이 가능하다.¹⁶⁸⁾

양국은 특히 농산물 등 부패하기 쉬운 상품의 피해 등 지연되면 회복하기 어려운 손상이 초래될 중대한 상황에서 조기에 조치를 취할 수 있는 잠정조치를 허용하였다.¹⁶⁹⁾

세이프가드 조치 적용 후 30일 이내에 조치를 적용한 당사국은 상대국에게 보상 관련 협의 기회를 제공해야하며 보상에 관한 합의 도출 실패시 조치 적용 당사국의 원산지 상품에 대해 실질적으로 동등한 무역효과를 가지는 양허적용 정지가 가능하다.¹⁷⁰⁾

— | 참고: 세이프가드 관련 미측 이행조치¹⁷¹⁾ | —

- ITC의 양자 긴급수입제한조치 조사 절차(19 USC 2251-2252, 2254, 2436, 2451-2451a)에 대한 규칙(19 CFR Part 206)을 일부 수정 (2012.1.26)
- ① NAFTA(1994) 이후 미국이 체결한 12개 FTA(한·미 FTA 포함)를 대상 FTA 리스트에 추가, ②대상품목에 한국 자동차 추가 등이 주요내용

168) 한미 FTA 무역구제조치 10장 제 10.1조 및 제 10.2조

169) 한미 FTA 무역구제조치 10장 제 10.3조

170) 한미 FTA 무역구제조치 10장 제 10.4조

- 추가적으로 미 무역대표부(USTR)는 2012.2.20.자 서한을 통해 아래 사항을 확인
 - 긴급수입제한조치 조사 개시시, USTR이 한국측에 통보
 - 긴급수입제한조치 조치 전, 한국측 요청시, USTR이 한국과 협의
 - 긴급수입제한조치 조치 후 보상 관련, 한국측 요청시, USTR이 한국과 협의
 - 현행 USITC의 권한하에서, 예비판정전 최소 20일의 증거/의견제시 기간을 부여

또한, 어느 한 쪽 당사국이 다자 긴급수입제한조치(WTO차원에서의 긴급 수입제한조치) 발동시 상대국의 원산지 상품이 국내 산업에 대한 심각한 피해 또는 그러한 우려를 야기하는 실질적인 원인이 아닌 경우, 발동 대상에서 상대국을 면제해줄 수 있다.

반덤핑 및 상계관세 조사와 관련, 양국은 WTO협정상의 자국의 권리 및 의무를 유지하며, 제 3항¹⁷²⁾과 4항¹⁷³⁾을 제외하고 이 협정의 어떠한 규정도 반덤핑 또는 상계관세조치에 대하여 당사국에게 어떠한 권리나 의무도 부과하는 것으로 해석되지 않는다고 규정했다.

참고: 반덤핑/상계관세 관련 미국 이행조치¹⁷⁴⁾

- 반덤핑 조사신청 접수 후 통보 규정
 - 19 USC 1673a(b)(3), 19 CFR 351 202(f) 및 19 CFR 351 208(f)
- 상계관세 조사개시 전 통보 규정과 가격 또는 물량 약속 제의 관련 절차 규정
 - 19 USC 1671a, 19 CFR 351 202(f), 19 CFR 203(i)(2) 및 19 CFR 351 208(f)

171) 산업통상자원부, 한미 FTA 설명서 중 무역구제조치 챕터 참조

172) 반덤핑/상계관세 조사개시전 사전통보 및 협의 의무 조항: 반덤핑 및 상계관세 조사 신청을 접수한 경우, 조사개시 이전에 상대국에 서면통보를 제공하고 관련 협의 기회를 부여한다.

173) 반덤핑/상계관세 조사과정에서 가격 또는 물량 약속제도 활성화 조항: 반덤핑 및 상계관세 조사과정에서 가격 약속 제한이 있을 경우 수입국의 조사당국은 이를 적절히 고려하고, 충분한 협의 기회를 당사국 수출자에게 부여하도록 규정함.

- 이와 별도로 반덤핑 및 상계관세와 관련하여 협정에 규정되어 있는 실질적 의무를 명시한 상무부 수입청(Import Administration) 차관보 (Assistant Secretary) 명의의 내부 공문(Notice)을 회람하고, 동 공문을 상무부 홈페이지에 협정 발효 직후 게재를 약속
- 2012.3.15 상무부는 홈페이지에 관련 공문 게재

끝으로 양국은 무역구제위원회 설치를 약속했다. 반덤핑, 보조금 및 상계 조치와 세이프가드 문제를 포함한 무역구제 사안을 다루는 무역구제위원회는: ①양국간 무역구제 법령, 및 관행에 대한 이해 증진; ② 반덤핑 및 상계관세에 관한 조사개시 전 사전통지 및 협의조항과 가격/물량 합의조항의 이행 및 준수여부를 감독; ③ 무역구제기관간 협력 증진; ④ 양국의 반덤핑 보조금 및 상계관세, 세이프가드에 대한 정보교환의 장을 제공; ⑤ 무역구제 관련 법의 운영과 관련된 교육프로그램 수립 및 감독; ⑥ 무역구제 관련 국제적 이슈, 양국 조사기관의 조사관행, 산업보조금 관행 등에 대하여 협의 등의 기능과 역할을 하게 된다.¹⁷⁵⁾



국내법 우선적용

미국의 경우 국내법 체계가 타국에 비하여 매우 복잡한 면을 지니고 있기 때문에 미국이 체결한 국제통상협정과 국내법 간의 충돌 시 어느 것이

174) 산업통상자원부, 한미 FTA 설명서 중 무역구제조치 챕터 참조

175) 한미 FTA 무역구제조치 10장 제 10.8조

우선 적용되느냐에 대한 논란이 지속적으로 제기되어 왔다. 예를 들어, 한-미 FTA를 미국 내에 적용시키는 과정에서 기존의 국내법과 상충될 경우, FTA와 국내법 중 어느 것을 먼저 적용하느냐 하는 문제가 생긴다.

이와 관련, 미국은 국내법 우선 조항을 FTA이행 법안에 포함시킴으로서 FTA 규정과 국내법이 상충되는 경우 국내법이 우선적으로 적용되고, 상충되지 않는 경우에는 FTA를 적용하는 입장을 취하여왔다.¹⁷⁶⁾ 미국은 지난 동경라운드 이후, 통상협정을 이행하기 위하여 제정된 1979년 통상협정법과 더불어 우루과이 라운드협상결과를 이행하기 위한 1994년 우루과이라운드협정법(Uruguay Round Agreements Act: URAA)에서도 국내법 우선이라는 일관된 입장을 취하였다.

이는 미국이 FTA와 상충되는 국내법을 유지할 수 있는 법적근거가 된다는 점에서 많은 국가들이 우려하지 않을 수 없는 실정이다. 예를 들어, 미국의 보호무역주의를 바탕으로 한 지나친 수입규제조치와 FTA 규정과 상충될 경우 미국은 국내법우선조항이 적용되어 수입규제조치를 유지할 수 있는 재량을 가지고 있다는 점이다.

176) 미국 의회연구소(CRS)도 무역협정보다 국내법이 우선하다는 의견을 제시한바 있으나 학계에서는 국내법 우선 조항을 확대해석해서는 안된다는 주장도 있다.

“무역협정상 합의사항은 연방법인 이행법률에 모두 포함되는데, 동 이행법률은 명문 규정을 통해 협정이행을 위해 필요한 기존 국내법 개정사항을 반영한다. 국내법 우선에 대한 논의는 오로지 협정상 의무가 이행법률에 제대로 담기지 않은 경우에 한정된 사항이다. 또한 협정과 국내법간 상충되더라도 미국 법원에서 국내법은 가능한 한 국제협정에 합치되도록 해석하는 원칙을 적용하기 때문에 협정불이행이 발생할 가능성은 크지 않다. 그래도 미국이 협정상 의무를 국내적으로 성실하게 이행하지 않고 있다고 판단 시 국제법에 따라 한국 정부가 미국 측에 협정상 의무의 신의 성실한 이행을 요구할 수 있을 것이다. 따라서, 이행 법률상 규범간 관계 규정은 단지 미국 법원의 해석을 통해 이행법률의 실질적 내용이 확대되는 것을 방지하기 위한 의회의 견제장치로 이해하는 것이 바람직하다.” 김호철, 한미자유무역협정의 미국 국내적 효력 및 이행절차 검토, 통상법률 2008-8; 이재민, 국내법 우선 적용조항과 비엔나 협약 제 27조, 법학논총, 28집 4호

하지만, 실제로 미국은 위와 같이 통상협정 위반이 발생하는 경우, 이를 정당화하기 위해 국내법 우선조항을 두는 것일까? 실제 국내법 우선 조항의 의미는 어떻게 파악하여야 할 것인가? 실제로 미국 국내법 우선 조항이 미국이 기 체결한 협정 상 의무위반을 정당화하기 위한 법적 근거로 활용되는 것은 불가능하다. 1969년 조약법에 관한 비엔나 협약 제 27조¹⁷⁷⁾ 및 수많은 판례를 통해 확립된 법리 중 하나는 “어느 국가도 자신의 국내법을 이유로 국제법상 의무 위반을 정당화하지 못한다”는 것이다.

아마도 동 조항의 정확한 의미는 문제의 통상협정에 규정된 모든 사항을 이행입법으로 전환하여 미국 내에 적용되어야 하며, 실제 미국 국내적으로 적용되는 것은 이러한 이행입법임을 밝히는 선언적 조항으로 보는 것이 정확하다.¹⁷⁸⁾ 이는 실제 협정을 이행하는 것에 있어서 의회의 입법조치가 궁극적으로 필요한 미국의 의원론적 협정이행 절차의 특징이 동조항의 설립 배경으로 보여진다. 사실 미국은 단 한번도 통상협정을 위반하고 이를 자국법을 통하여 정당화 하고자 한 적은 없었다. 오히려 타국가가 국내법 우선 조항을 통해 통상협정 위반을 정당화하려고 할 때 철저히 배격하는 입장을 견지하였다.¹⁷⁹⁾ 만약, 미국이 동 조항을 이유로 협정위반을 정당화 하려 한

177) 1969년 조약법에 관한 비엔나협약 제 27조는 다음과 같이 규정한다.

Article 27 (International law and Observance of Treaties)

A Party may not invoke the provisions of its international law as justification for its failure to perform a treaty

178) 이재민, Supra note 176, at 61-81.

179) 국제법과 국내법을 하나의 법체계로 보는 의원론적 입장은 조약이 자동적으로 국내법으로 수용되어 그 질서내로 편입되는 것이고, 의원론적 입장은 국내법과 국제법을 별개로 보는 입장으로 조약이 국내법으로 자동편입될 수 없고 별도의 입법작업을 거쳐서(변형) 국내법화 된 이후에야 국내법으로 편입된다. 의원주의와 의원주의에 대해 심도있는 분석은 다음의 책을 참조 Malcolm N. Shaw, International Law 93 (7th ed, Cambridge, 2014))

다면, 우리는 WTO나 FTA 분쟁해결절차에 회부하여 미국국내법이 아니라 FTA협정을 적용하여 판정하게 될 것이다.

선술한바와 같이, 미국이 이러한 조항이 많은 나라로부터 오해를 사고 있는 점은 사실이지만 사실 미국은 FTA등의 통상협정과 자국법의 합치를 위해 부단히 노력하고 있으며 국내법 우선 조항은 무역상대국에게 적용할 수 없는 자국의 이행 절차를 위한 선언적 조항인 측면이 크다는 것을 염두에 두어야 하겠다.

☞ 참고문헌

- 윤충권, 미국의 통상정책과 통상법, 집문당, 2004
- 국제무역연구원, 전세계 지역무역협정 현황, 한국무역협회 2016, p.2
- 박상민, 미국의 신중 보호무역주의, 이슈생각, 신한생각, 2014, p.1
- 제현정, 보호무역주의 확산과 한국의 대응, Trade Focus, 한국무역협회 (2016), P.2
- 산업통상자원부, 한미 FTA 설명서
- 김호철, 한미자유무역협정의 미국 국내적 효력 및 이행절차 검토, 통상법률 2008-8
- 이재민, 국내법 우선 적용조항과 비엔나 협약 제 27조, 법학논총, 28집 4호
- Malcolm N. Shaw, International Law 93 (7th ed, Cambridge, 2014))

제4장 무역구제 조치¹⁸⁰⁾

반덤핑 조사 및 관세부과

1. 반덤핑법의 일반적 고찰

“덤핑(dumping)”이란 용어는 20세기 초부터 그 원인을 불문하고 상품을 (국내에서 보다) 싼 가격으로 해외 시장에 판매하는 현상을 가리키는데 사용되었다¹⁸¹⁾. 한편, 경제적 분석의 대상으로서의 덤핑은 판매시점 등 여러 변수를 모두 동일하게 통일한 상품을 국내보다 낮은 가격으로 외국에 판매한다는 점에서 “국제가격차별”(international price discrimination)이라고 불리기도 한다.¹⁸²⁾

180) 법무부, 미국 통상법 연구(1996)의 제 4장 보조금 및 상계관세법, 제 5장 반덤핑법, 제 8장 수입증가로부터의 국내산업 보호 에 해당되는 부분을 요약, 정리 및 추가함.

181) J. Viner, Dumping: A Problem in International Trade, 1 (1923) p.1 ; Recited in J.F. Beseler & A.N. Williams, Anti-Dumping and Anti-Subsidy Law : The European Communities, Sweet & Maxwell, (1986) p. 41.

182) J. H. Jackson, W. J. Davey & A. O. Sykes, Jr., Legal Problems of International Economic Relations, West Publishing Co., (1995) p. 672.

가. 반덤핑법¹⁸³⁾의 기능에 관한 논의

덤핑은 수입국 내 가격인하로 소비자에게 이득을 가져오는 등 긍정적인 것으로 보일 여지가 있으나, 실제로는 수입국 국내 산업의 기반상실 및 실업 발생 등 악탈적 효과를 가져오며, 진정한 비교우위에 근거한 것이 아니라 비관세장벽 등 불공정한 수단을 통해 행해지는 것으로 사업가들이 덤핑의 불확실성까지 대비하게 만드는 등 여러 폐해가 있어서 반덤핑법의 필요성이 꾸준히 제기되어 왔다. 그러나 미국 등 주요 무역국들이 반덤핑절차를 위장된 보호무역주의의 한 형태로 남용한다는 우려가 제기되어 반덤핑법의 필요성에 대해 논란이 일어나고 있다¹⁸⁴⁾.

나. 반덤핑법의 발전

19세기 말에 전 세계적인 공업화로 종래의 국제관세체계는 그 적용과 효력에 있어 한계에 이르게 되었다. 이에 미국, 캐나다 등 각 국은 국내 산업을 보호하기 위해 덤핑을 규제하는 입법을 제정하기 시작하였다. 이와 같이 일방적 규율이 확산되면서 국가들이 반덤핑법을 보호무역주의 수단으로 남용할 가능성에 대한 우려가 제기되어 국제적 차원의 덤핑에 대한 규율을 만드는 논의가 시작되었다. 그 결과로 1947년 GATT 제6조가 탄생하였으며, 이후 이 법의 이행을 위해 보다 구체적인 규칙¹⁸⁵⁾을 담은 이행협

183) 1947년 및 1994년 GATT 제 VI조와 WTO 반덤핑협정에 의하면 덤핑이 있고 이로 인해 수입국시장내의 동종 제품을 생산하는 국내산업의 피해 (injury)가 발생하는 경우 당해 수입국이 덤핑(효과)을 상쇄하기 위하여 반덤핑관세 또는 덤핑방지관세를 부과하는 것을 허용한다.

184) Jackson, Davey & Sykes, Jr., *supra* note 182, at 672.

185) Jackson, Davey & Sykes, Jr., *supra* note 182, at 684.

정이 1967년 및 1979년에 차례로 채택되었다¹⁸⁶⁾. 그러나 1979년 반덤핑 규약은 불확정적 개념을 포함하고 일반적 기준만을 제시하는 등 자의적 운용의 가능성이 있어¹⁸⁷⁾, 실제로 미국 등에 의해 반덤핑관세가 빈번하게 부과되었다. 다른 한편, 우회덤핑, 반복덤핑 및 이전가격의 조작 등 새로운 현상에 대해서는 반덤핑관세로 대처할 수 없었다. 그리하여 1994년 WTO 협정 부속서 1A “상품무역협정”(Agreements on Trade in Goods)의 8번째 부속협정으로 “WTO 반덤핑협정”이 성립되었다.

다. 국제반덤핑규칙과 국내반덤핑법의 관계

반덤핑법은 국제반덤핑규칙과 개별 국가들의 국내반덤핑법으로 구성되는 바, ‘WTO 반덤핑협정’이 사실상 덤핑에 관한 표준적인 국제규칙의 위치를 차지하고 있다. 한편, 1994년 GATT 제6조 및 WTO 반덤핑협정은 그 이행을 위하여 회원국이 별도의 국내법을 제정하는 것을 그 전제로 하고 있으나, 미국 등 국가를 제외하면 대부분 동 협정을 그대로 수용하는 형식으로 국내법을 제정하고 있다.

국제협정과 국내반덤핑법이 충돌하는 경우와 관련, WTO 설립협정 제16조 제4항에서 국내법이 WTO 협정에 규정된 의무와 합치되도록 보장할 것을 요구하고 있는 바, 협정이 국내반덤핑법규에 우선함을 WTO가 우회적으로 표현하고 있다.

186) 이는 1979년 규약의 수락이 1967년 규약의 폐기통고를 수반하도록 한 1979년 반덤핑규약 제16조 제(5)항의 규정에 기인한다.

187) 고준성, (UR) 반덤핑협정 ; 법무부 편, UR협정의 법적 고찰(상), (1994) p. 257

2. 미국 반덤핑법의 입법연혁

가. 초기입법

(1) 기원

미국 반덤핑법의 기원은 18세기 후반 미국 내 유치(infant)산업을 육성하기 위한 보호입법의 수요에서 시작되었다고 볼 수 있다.

(2) 1916년 국고수입법(Revenue Act of 1921)

덤핑문제를 직접적으로 다루는 최초의 미국법이었다. 동법에서는 형사 및 민사제재 양자에 대해 규정하였고, 이를 위한 요건으로 국내수입자와 관련하여 고의와 공모를 입증할 것을 요구하였다. 그런데 여기서 고의요건은 대개의 경우 외국수출자들에 대해 적용되는 것이 보다 일반적인데 관할권의 장벽으로 인해 외국수출자를 국내소송절차에 출석시킨다는 것이 불가능한 경우가 흔히 발생하는 관계로 그 입증이 어려웠다. 결국 이러한 어려움 등으로 1916년 법 역시 사실상 그 실효성이 없었다.

나. 1921년 반덤핑법 및 후속 개정

(1) 1921년 반덤핑법

위와 같은 기존 법의 한계를 극복하기 위하여, 고의 요건의 삭제, 제소 방법의 구체적 규정 등을 한 1921년 법(Tariff Act of 1921)이 관세법의 일부로 제정되어, 1979년까지 반덤핑법의 기본으로 적용되었다.¹⁸⁸⁾

188) 1921년(i) 덤핑분야에 관한 물적관할권(in rem jurisdiction) 을 도입하였고 (ii) “고의” 요건을

1921년 법에서는 (i) 덤핑분야에 관한 물적관할권(in rem jurisdiction)을 도입하였고 (ii) “고의” 요건을 삭제함으로써 당사자들로 하여금 형법상의 공모라는 제약으로부터 벗어나게 해주었고 (iii) 그 집행을 명확화하여 제소방법 등에 관한 구체적인 규정을 두었고 (iv) 덤핑조항의 초점이 종래의 약탈적 관행이라는 일반적 개념에서 덤핑이라는 보다 좁은 개념에 맞추어 졌는 바, 이러한 변화는 미국산업에 현실적인 우려를 야기하였던 그러한 관행들에 대처하는 절차의 개발을 촉진시켜 준 한편 피해요건은 반덤핑법의 적용가능성을 보다 줄여주었다.

(2) 1930년 관세법

1930년 관세법(Tariff Act of 1930)에서는 재무부가 조사대상 제품이 미국시장에서 공정가격 미만으로 판매되고 있고 이것이 미국산업에 해롭다고 판단하면 반덤핑관세를 징수할 수 있다고 규정하였다. 이는 미국의 대외무역에 있어 주요한 보호수단으로서 관세의 역할에 중지부를 찍게 만들었다는 평가를 받고 있다.¹⁸⁹⁾ 또한 동법은 1979년 통상협정법에 의해 현행 미국반덤핑법의 모법으로서의 위치를 갖게 되었다 점에서 주목할 만하다.

(3) 1954년 관세간소화법

1921년 반덤핑법에 대한 제1차 개정법으로 절차적 문제에 대한 개선이

삭제함으로써 당사자들로 하여금 형법상의 공모라는 제약으로부터 벗어나게 해주었고 (iii) 그 집행을 명확화하여 제소방법 등에 관한 구체적인 규정을 두었고 (iv) 덤핑조항의 초점이 종래의 약탈적 관행이라는 일반적 개념에서 덤핑이라는 보다 좁은 개념에 맞추어 졌는 바, 이러한 변화는 미국산업에 현실적인 우려를 야기하였던 그러한 관행들에 대처하는 절차의 개발을 촉진시켜 준 한편 피해요건은 반덤핑법의 적용가능성을 보다 줄여주었다.

189) Bruce E. Clubb, United States Foreign Trade Law, Vol.I, Little, Brown & Company,(1991), p.115.

주요 내용이었다. 피해 판정권한을 재무부에서 관세위원회로 이관시켰으며, 덤핑문제 제기 시부터 120일까지로 소급기간(the period of retroactivity)을 제한하였다.

(4) 1958년 개정

그 후 반덤핑법에 관한 재무부 보고서를 토대로 1958년 법에서는 반덤핑법의 절차규정 일부를 개정하였는바, (i) 공정가격과 외국시장가격의 정의에 있어 차이에 관한 법원의 판결을 반영하여 양자의 정의를 동일선상에 올려놓았고 (ii) 재무부와 동위원회가 사용하는 정의를 표준화시킴으로써 그 해석이 통일되어 확대되게 되었으며¹⁹⁰⁾ (iii) 재무부 및 동위원회의 판정을 공고하도록 하였다.

(5) 1974년 통상법

GATT 케네디라운드 이후, 1921년 법을 전면적으로 개정하여 절차를 간소화하여 실효성을 증진시키고, 대통령에게 비관세장벽에 대해 협상할 수 있는 권한을 부여하여 도쿄라운드에서 반덤핑 규약 재협상이 가능하였다.

다. 1979년 반덤핑법 및 후속 개정

(1) 1979년 통상협정법

도쿄라운드 다자간협상의 결과로 동 규약을 채택하고 1921년 반덤핑법을 폐지하였다. 동 규약으로 외국시장가격의 정의, 실질적 피해 기준 등과

190) Act of Aug. 14, 1958, Pub.L.No. 85-630; 72 Stat. 583.

많은 절차규정이 도입되고, 덤핑판정에 대한 권한이 궁극적으로 재무부에서 상무부로 이전되게 되었다.

(2) 1984년 통상관세법

1980년대에 미국의 대외무역수지 적자가 큰 폭으로 확대되고 미국 내 경제가 침체되자, 이러한 분위기의 반영으로 수입의 누적적 피해효과를 고려하고 상무부에 반덤핑절차에 연루되지 아니한 공급자들에 대한 감시 재량권을 부여하는 등 기존의 1979년 반덤핑법을 강화하는 개정이 이루어졌다.

(3) 1988년 종합통상경쟁력법

1988년에는 외국수출업자들에 의한 반덤핑법의 우회를 방지하기 위해 관련 제도 개정이 이루어졌다. 특히, 부품에 대한 반덤핑관세를 피하기 위해 조립품이나 완제품으로 수출하는 소위 “downstream덤핑”¹⁹¹⁾에 대한 상무부의 조사 개시 권한을 부여하는 등 기존 제도를 한층 더 강화하는 개정이 이루어졌다.¹⁹²⁾

(4) 1994년 우루과이라운드협정법(Uruguay Round Agreement Acts: URAA)

우루과이라운드 타결 후, 미국은 이와 국내법을 일치시키기 위해 1930년 관세법 중심의 광범위한 개정을 중심으로 하는 URAA를 제정하였다.¹⁹³⁾

191) T.J. Schoenbaum, Antidumping and Countervailing Duties Law: Update, in; 김찬진 편, 미국통상법, (1990) p. 64.

192) 실질적인 피해 및 실질적인 피해 우려판정에 있어 고려해야 할 요소에 연구 및 제품개발에 대한 영향 포함.

3. 미국 반덤핑법의 일반개념, 기본구조 및 관련기관

가. 미국 반덤핑법의 일반개념

(1) 반덤핑법의 법원(法源) 및 적용

1994년 우루과이라운드 협정법 제2편에 따른 “1930년 개정 관세법 제7편” 및 기타 3개의 관련조문¹⁹⁴⁾이 현행 미국의 반덤핑법이라고 할 수 있다.¹⁹⁵⁾ 또한 이를 위한 반덤핑법 시행규칙(Antidumping Regulations)이 있으며, 법원의 반덤핑법 관련 판례나 상무부(Department of Commerce: DOC) 및 국제무역위원회(U.S. International Trade Commission: ITC)도 법원이 된다. 한편, 우루과이 협정법 제291조에 의거, 1995년 1월 1일 이전의 연례재심(annual review)에 대해서는 구법이 적용된다.

(2) 반덤핑법의 목적

반덤핑법은 외국 생산자들이 자국시장에서는 상대적으로 높은 가격에 제품을 파는 것과 달리, 미국내의 당해 산업에 실질적인 피해를 입힐 목적으로 동종 상품을 상대적으로 낮은 가격에 미국으로 수출하는 반덤핑행위를 방지하는 데 그 목적이 있다.

(3) 1994년 우루과이라운드협정법에 따른 변경 개요

1994년 4월 채택된 WTO 반덤핑협정에 따라, 동 협정에 일치시키는 방

193) WTO Doc.G/ADP/N/I/USA/1, p.I.

194) 1930년 관세법 제516조A, 우루과이라운드 협정법 제261조 및 제291조

195) 본고에서는 이를 신반덤핑법이라고 호칭한다.

향으로 1994년 12월 우루과이라운드 협정법을 제정하여 기존의 반덤핑법을 개정하였다.

가장 큰 변화로는 용어의 대규모 변경을 들 수 있다. 미국은 용어의 변경이 기존의 행정·사법적 해석까지 변경시키는 것은 아니라고 명시하였으며 다음과 같은 전문용어(terminology)들의 명칭을 변경하였다.¹⁹⁶⁾

| 전문용어 변경 사항¹⁹⁷⁾ |

구용어	신용어(URRA 1994)
Foreign Market Value(외국시장가격)	Normal Value(정상가격)
Purchase Price(구입가격)	Export Price(수출가격)
Exporter's sales price (수출자의 판매가격)	Constructed Export Price (구성수출가격)
Such or Similar Merchandise (당해 또는 유사상품)	Foreign Like Product (외국의 유사제품)
Like Product (동종상품)	Domestic Like Product (국내의 동종제품)
Class or Kind(당해 상품분류)	Subject Merchandise (당해 부류의 상품) ¹⁹⁸⁾

나. 미국 반덤핑법의 기본구조

(1) 의의

역사와 같은 수많은 변화로 매우 복잡한 구조로 되어 있는바, 크게는 반덤핑관세를 부여하기 위한 실체적 요건 규정(substantial provisions)과,

196) David Palmeter, United States Implementation of the Uruguay Round Antidumping Code, Journal of World Trade, 42 (1995)

197) 윤충원, 미국 통상정책과 통상법 (2004), p. 521.

198) *Id.*

반덤핑사건 전반의 절차를 다루는 절차적 규정(procedural provisions)으로 나눌 수 있다.

(2) 반덤핑실체법의 기본구조

①덤핑이 존재하고, ②이로 인해 미국산업에 실질적인 피해(material injury)를 초래하거나 초래할 우려가 있거나 미국산업의 확립을 실질적으로 지체시키는 경우, 반덤핑관세 부여가 가능하다.

구체적으로 ①덤핑의 존재는 외국상품이 미국 내에서 공정가격 미만(at less than its fair value: LTFV)으로 판매되는 경우 덤핑이 있다고 할 수 있다. 여기서 공정가격이라 함은 법에 규정이 없어서 실무상 해석에 의하는 바, 대체로 수출자의 국내시장에서 당해제품에 책정된 가격을 기준으로 한다.

한편, ②피해의 존재까지 확인 되면 이에 따라 반덤핑관세가 부과되는 바, 통상 당해 상품의 정상가격과 수출가격의 차액에 상당하는 액수로 부과된다. 그런데 여기서 정상가격과 수출가격은 경우에 따라 다르게 사용되는 바, 먼저 정상가격은 통상 외국생산자가 정한 그 국가 내의 국내시장가격을 기준으로 하나, 이를 이용하기 어려운 경우 제3국에서의 가격이나 구성가격을 산출하여 이용한다. 반면, 수출가격은 미국에의 수출가격을 가리키며 이 역시 수입자가 특수관계자 등 정확한 가격을 구하기 어려운 경우에는 구성수출가격을 이용한다.

(3) 반덤핑절차의 기본구조

반덤핑절차는 크게 ①조사단계(investigate stage), ②관세사정단계(duty assessment stage), ③철회절차(revocation procedures)의 행정절차(administrative process) 3단계 및 각 단계별 최종판정에 대한 별도의 사법심사절차(judicial review)로 나누어진다.

(가) 조사단계

총 5단계로 구성되는 반덤핑절차의 핵심단계이다. ①미국의 국내기업이 특정 제품에 대한 조사신청을 제출함에 따른 상무부의 조사개시결정, ②실질적 피해 및 피해 우려 또는 미국 국내산업의 확립 지체 여부를 결정하는 국제무역위원회의 피해예비판정, ③덤핑 유무를 판정하는 상무부의 덤핑예비판정¹⁹⁹⁾, ④상무부의 덤핑최종판정, ⑤상무부의 긍정적 덤핑최종판정 이후 45일 이내에 내리는 국제무역위원회의 피해최종판정 및 그에 따른 상무부의 반덤핑관세명령으로 이루어진다.

(나) 관세사정단계

이 단계는 ①이전의 통관에 대한 소급 사정 및 ②장래의 통관에 대한 사정으로 이루어진다. 전자는 덤핑예비판정 및 덤핑최종판정일 이후 수입된 상품에 대해 통관에 대한 청산(liquidation of entries)이 정지되고 반덤핑 관세가 사정, 부과될 수 있음을 통지하며, 반덤핑관세명령 시 정상가격(normal value)²⁰⁰⁾과 미국 수출가격의 차액인 덤핑마진에 달하는 반덤핑

199) 단, 이 경우는 판정이 부정적이라고 해도 조사는 계속됨

관세가 부과되는 절차이다. 반면, 후자는 반덤핑관세명령 시 현재의 통관에 대한 청산이 정지되는 것을 말하며, 반덤핑관세 부과 시 1년마다 이해당사자의 요청이 있는 경우 재심을 거쳐 매년 덤핑마진을 조정하고 그에 따라 통관 청산 및 반덤핑관세가 사정, 부과된다.

(다) 철회절차

반덤핑관세명령은 한 번 내려지면 철회될 때까지는 효력이 지속된다. 연례재심에서 덤핑 없음으로 판정되었다고 하더라도 이는 장래의 수입 물량에 대해 반덤핑관세 예치가 요구되지 않을 뿐, 반덤핑관세 자체는 유효하여 추후 재심에 따라 다시 사정, 부과될 수 있다. 상무부는 덤핑의 부재, 지속적인 피해의 부재 등 실체적 요건의 미비와 선셋(sunset)규정의 적용 등을 근거로 반덤핑명령을 철회할 수 있다.

다. 미국의 반덤핑법 운영기관

미 의회는 반덤핑법의 운영을 덤핑 피해에 대한 결정을 하는 국제무역위원회와 여타 반덤핑운영에 대한 결정을 하는 미 상무부에 위임하였다. 이 밖에 국제무역위원회의 판정에 대한 사법심사(Judicial Review)와 항소는 각각 미국국제통상법원(U.S. Court of International Trade, CIT)과 미 연방순회항소법원(U.S. Court of Appeals for the Federal Circuit)에서 책임진다.

200) 공정가격과는 달리 상세한 규정이 있음

4. 미국 반덤핑법상 실체적 규정(1): 덤핑의 결정

가. 의의

미국 반덤핑법에서는 공정가격 미만에 대한 직접적 정의는 없으나, 정상가격이 수출가격을 초과하는 차액만큼 반덤핑관세를 추가 부과할 수 있다는 동법상 규정에 비추어 볼 때, 정상가격이 수출가격을 초과하는 경우, 당해 수입(import)이 공정가격미만으로 이루어지고 있다고 추정된다.²⁰¹⁾

나. 공정가격의 의미

미국 반덤핑법에는 공정가격의 직접적인 정의는 없다. 이는 상무부에게 반덤핑법의 시행 및 운영에 있어 재량을 부여하기 위한 것이며,²⁰²⁾ 미국 법원 또한 이 견해를 지지한다.²⁰³⁾ 실제, 상무부는 관세사정가격단계중 정상가격의 산출과 동일한 방법으로 공정가격을 산출하는 바, 사실상 공정가격은 그 정상가격에 상응하는 개념으로 이해할 수 있다.

다. 정상가격의 결정

기본적으로 국내시장가격에 기초하여 결정하도록 하고 있고 국내시장가

201) Jackson, Davey & Sykes, Jr., *supra* note 182, at 700.

202) H.R. Rep. No. 317, 96th Cong. 1st Sess. 59 (1979); 732 F.2d 924, 929 (Fed. Cir. 1984); Recited in: Clubb, *supra* note 189, at 522.

203) 예컨대 미연방순회항소법원은 1984년 Melamine Chems. Inc. v. United States사건에서 상무부가 공정가격을 산출함에 있어 외국시장가격(현 정상가격)에 대해 적용해야 하는 환율과 다른 것을 사용할 수 있다고 판시함으로써 상무부가 반덤핑절차의 조사단계중 정상가격에 대한 평가를 함에 있어 상당한 재량을 행사하도록 허용한다. 732 F.2d 924, 933-34 (Fed. Cir. 1984); Recited in: Clubb, *supra* note 189, at 533-534.

격이 존재하지 않거나 이용할 수 없는 경우 (i) 제 3국 가격이나 (ii) 구성 가격에 기초하여 결정할 수 있도록 하고 있다. 그리고 예외적으로 국내시장이 비시장경제국가에 속하여 있는 경우 별도의 정상가격산정방법을 적용하도록 하고 있다.

(1) 국내시장가격

(가) 의의

정상가격이란 외국의 동종 제품이 정상적인 거래에서 실행가능한 수출가격이나 구성수출가격과 동일한 거래단계에서 통상의 상업적 수량으로 수출 국내에서 소비용으로 최초로 판매된 가격 또는 그러한 판매가 없는 경우 판매를 위해 청약된 가격이다.²⁰⁴⁾

(나) “정상적인 거래”의 요건

미국은 우루과이라운드협정법을 통해 ‘정상적인 거래’에 대한 요건을 개정, 강화하였다. 원가의 산정 시 무시되는 특수관계자간의 거래 등을 정상거래 범주에서 제외시키는 등, 일반적인 판매 및 거래와 비교하여 정상적이지 않은 판매 및 거래는 정상거래가 아닌 것으로 간주한다.²⁰⁵⁾

204) Tariff Act Sec.773(a)(1)(B) ; 19 U.S.C.A. 1677b(a)(1)(A). 참고로 원문의 규정은 다음과 같다.
The normal value of the subject merchandise shall be the price ... the price at which the foreign like product is first sold (or, in the absence of a sale, offered for sale) for consumption in the exporting country, in the usual commercial quantities and in the ordinary course of trade and, to the extent practicable, at the same level of trade as the export price or constructed export price.

205) 예를 들면 구상무역거래(barter transaction)에서 확립된 가격 등을 들 수 있겠다. Clubb, supra note 189 at 537.

(다) 수량비교가능성의 요건

정상가격 결정에 있어서 국내시장을 이용하려면 일반적으로(normally) 국내시장을 이용할 수 있으려면 미국시장에 대한 판매수량의 5% 이상의 수량조건을 충족할 것이 요구된다는 점에서 이를 가리켜 수량비교가능성(viability) 요건이라고 칭한다. 5% 기준과 관련하여, 예외적인 상황(unusual situation)에서는 그러한 5% 수량비교가능성 기준이 적용되지 않을 수 있으며,²⁰⁶⁾ 정부통제 및 상이한 수요패턴²⁰⁷⁾ 등 국내시장가격이 경쟁적으로 책정된다고 볼 수 없는 경우 등의 특별한 시장상황(particular market situation)이 존재하는 경우, 국내시장판매를 정상가격 결정에 고려하는 것을 부적절한 것으로 덤핑법에서 규정한다.

(2) 제3국 가격

수출품이 국내시장에 판매되지 않거나 판매량이 극소량인 관계로 비교가 어렵다면 제3국에서 소비용으로 판매되는 가격 또는 판매를 위해 청약된 가격인 제3국가격(third country price: price to the third country) 또는 제3국으로의 수출가격(export price to a third party)를 사용하여 정상가격을 결정한다. 마찬가지로 제3국의 판매량이 당해 미국의 총판매량에 5%가 되어야 하며 제3국 가격이 대표적이(representative)어야 한다.²⁰⁸⁾

206) Statement of Administrative Action.

207) 예컨대 현저한 가격변화가 양 시장에 있어 연중 상이한 시기에 걸쳐 있는 휴가와 밀접한 관련이 있다면 외국시장가격이 미국시장에서의 가격과의 비교에 적절하지 않을 수 있게 된다.

208) Tariff Act of 1930 (as amended) Sec.773(a)(1)(B)(ii).

(3) 구성가격

상술한 국내시장가격이나 제3국가가격이 전혀 존재하지 않을 수가 있는 바, 이러한 경우 상무부가 “구성된”(constructed) 국내시장가격을 산출하여 이를 정상가격으로 사용하는 것이 허용된다.²⁰⁹⁾

여기서 구성가격은 (i) 당해 상품을 생산하는데 소요된 재료비 및 제조비 또는 가공비, (ii) 특정 수출자나 생산자가 외국 동종제품의 생산 및 판매와 관련하여 부담하였거나 실현한 일반판매관리비(selling, general and administrative expenses : SGA) 및 이윤의 실제 금액, 그리고 (iii) 모든 컨테이너비용 및 포장비와 당해 상품을 미국으로 선적할 수 있는 상태로 준비하는데 발생하는 기타 모든 비용 등이 합계로 결정된다.²¹⁰⁾

(4) 비시장경제국가의 경우

비시장경제국가에서는 시장원리가 아닌 관료들의 결정으로 가격이 정해지기 때문에 시장원리에 의해 결정되는 정상가격으로 보기 어려운 바, 제품의 생산요소비용, 일반비용, 이윤 등의 기타비용을 합한 가액을 기초로 정상가격을 결정한다.²¹¹⁾ 즉, 상무부가 비용산출방법에 기초하여 그 정상가격을 “구성해야”(construct)함을 의미한다.²¹²⁾

209) 당해 상품이 생산 원가 미만으로 판매되고 있거나 미국시장만을 대상으로 하여 제조된 경우 또는 비시장경제국가(a nonmarket economy country)로부터 수입된 경우 등이 그러하다.

210) Tariff Act of 1930 (as amended) Sec.773(e).

211) Id., Sec.773(c)(1).

212) 이용가능한 자료가 상술한 방법에 의한 정상가격의 결정에 있어 부적절한 경우에는 당해 비시장경제국가와 동등한 경제개발수준에 있는 하나 이상의 시장경제국가에서 생산되어 조사대상 상품과 비교가능한 상품의 가격을 기초로 정상가격을 결정하도록 한다.

(5) 다국적기업에 관한 특칙

신법에서는 WTO 반덤핑협정과 일치할 위하여 다국적기업에 관한 특칙을 개정하였는 바, 이에 따르면 (i) 미국으로 수출되는 조사대상 제품이 다른 국가 내에 외국동종제품의 생산설비를 직간접적으로 소유, 통제하고 있는 소위 다국적기업(multinational corporation)에 의해 생산되고, (ii) 동법 제773조(a)(1)(C)상의 제3국판매기준이 적용되며, 또한 (iii) 수출국 밖에 소재한 설비에서 생산된 외국동종제품의 정상가격이 수출국내에 소재한 설비에서 생산된 외국동종제품의 정상가격보다 높은 경우 상무부는 조사 대상 제품의 정상가격을 수출국 밖에 소재하는 하나 또는 둘 이상의 설비로부터 상당한 양이 판매된 당해 외국동종제품의 정상가격을 참조하여 결정하도록 하고 있다.

(6) 기타 중요한 고려사항

(가) 특수관계자간의 거래

특수관계자 (affiliated persons)라 함은 가족구성원, 회사의 임원, 조합원, 사용자와 종업원, 회사주식의 5%이상을 소유한 자 또는 다른 사람을 통제하는 자와 그 상대방등을 포함한다. 또한 어떠한 자가 특수관계에 있는지 여부를 결정하는 “통제(control)”의 정의를 확대하고, 상무부가 정상가격의 기초로서 국내시장에 있어 특수관계자(an affiliated party)에 대한 판매나 특수관계자를 통한 판매를 이용하는 것을 허용한다.²¹³⁾

213) 수출자나 생산자 가 외국동종제품을 특수관계자에게 판매한 경우 상무부는 그 가격이 수출자나 생산자가 판매자인 자신들과 특수관계에 있지 않은 자에게 당해 제품을 판매한 가격과 상응할만한(comparable) 것이어야 한다는 조건을 충족할 경우에만 당해 판매를 기초로 정상가격을 산출할 수가 있다.

(나) 위장시장

위장시장(a fictitious market)을 설립할 의도로 행해진 국내 시장판매는 정상가격을 결정함에 있어 고려되지 않는다.

(다) 생산원가 미만의 판매

생산원가 미만의 판매가 (i) 상당한 기간 내에(within an extended period of time) (ii) 상당량으로(in substantial quantities) 이루어지고 또한 (iii) 합리적인 기간 내에 모든 비용을 회복할 가격으로 이루어 지지 못할 경우 그러한 생산원가미만의 판매는 정상가격의 결정에서 제외된다고 규정한다. 구체적인 제외기준과 관련, ‘상당한 기간 내에’ 요건은 통상 1년, 최소한 6개월 이상으로 규정하여²¹⁴⁾ 상무부가 조사나 재심의 전 기간 동안 발생한 원가미만판매를 조사하도록 하고 있다. 다음으로 “상당량” 요건은 당해 생산원가미만의 판매량이 정상가격 결정의 검토대상이 되는 판매량 즉 총판매량의 20% 이상이거나, 총판매분의 가중평균단가(the weighted average per unit price of the sales)가 그러한 판매분의 가중평균생산원가의 단가(the weighted average per unit cost of production)보다 낮은 경우를 의미한다.²¹⁵⁾

비용의 회복(recovery of costs)과 관련하여 판매 시 원가미만의 가격이 조사나 재심기간 동안의 가중평균비용을 초과하는 경우 그러한 판매는 합리적인 기간 내에 비용을 회복한 것으로 간주된다.

214) Tariff Act of 1930 (as amended) Sec.773(b)(i).

215) Id. Sec.773(b)(2)(C).

라. 정상가격에 대한 조정

(1) 의의

대개의 경우 수출용 상품이 국내시장에서 판매되고 있는 상품과 완전히 동일하지 않을 뿐만 아니라 수출품의 판매방식과 국내시장에 있어 동종 제품의 판매방식 역시 동일하지가 않다. 따라서 동일상품에 대한 정상가격과 수출가격이 공장도가격을 기준으로 한 비교가 가능하도록 정상가격 및 수출가격에 대한 가감을 통한 조정(adjustment)을 허용한다.²¹⁶⁾

(2) 정상가격에 대한 기본적인 조정

기본적인 조정을 살펴보면 상무부로 하여금 조사대상 제품의 미국으로의 선적을 위한 포장비용만큼 정상가격을 인상하도록 한 반면에 (i) 구매자에게의 인도장소(the place of delivery)까지의 선적을 위한 포장비용과 (ii) 정상가격에 포함되어 있다면 외국동종제품을 수출국내의 최초의 선적장소로부터 구매자에게의 인도장소까지 운송함에 있어 발생한 수송비 및 기타 비용, 그리고 (iii) 할인된 또는 징수되지는 않았으나 외국동종제품의 가격에 가산되었거나 포함된 그러한 조세액만큼 당해 외국 동종제품 및 동제품의 부품에 대해 부과 된 일체의 직접세액 등은 그 정상가격에서 삭감하도록 하고 있다.²¹⁷⁾

이는 모든 가격을 공장도수준에서(at the ex-factory level)에서 비교할

216) Horlick, G.N., The United States Antidumping System, in : Jackson, J.H. & Vermulst, E.A.(eds.), Antidumping Law and Practice : A Comparative Study, Harvester Wheatsheaf, 1989, p.144

217) Tariff Act of 1930 (as amended) Sec.773(a)(6); Statement of Administrative Action,

것을 요구하는 WTO 협정²¹⁸⁾을 반영한 것으로 수출가격에 대해서만 수송 및 운송경비를 공제한 구법보다 진일보 한 것으로 평가된다.

(3) 정상가격에 대한 추가적인 조정

상무부는 수량에 있어 차이(differences in quantities),²¹⁹⁾ 물리적 특성의 차이(differences in physical characteristics)²²⁰⁾ 및 두 개의 시장간 판매여건의 차이(differences in circumstances of sale)²²¹⁾에 대해서도 조정이 가능하다.

(4) 거래단계의 조정

외국 생산자가 어느 한 시장에서는 일정한 거래단계(one level of trade, 예컨대 소매)로 판매하고 다른 시장에서는 다른 거래단계(a different level of trade, 예컨대 도매)로 판매한다면 가격의 비교가능성에 영향을 미칠 수 있는 이러한 거래단계의 차이(differences in level of trade)에 대해 적절한 한 조정을 할 수 있어야 한다.

금번 미국의 신반덤핑법에서는 동 협정의 규정을 다음과 같은 두가지 상이한 방식으로 이행하고 있다. 하나는 상무부로 하여금 구성수출가격이나

218) WTO 반덤핑협정 제 2.4조

219) 어느 한 시장에서 대량의 판매가 이루어지고 다른 시장에서는 소량의 판매가 이루어질 경우 수량할인(quantity discounts) 등에 의해 가격차이가 발생할 수 있게 된다. 이에 대해 반덤핑법에서는 미국으로 판매되는 조사대상 제품의 수량이 외국동종제품의 판매수량보다 많거나 적을 수 있다는 사실을 감안하여 정상가격을 조정할 수 있다고 규정한다.

220) 상무부는 주로 물리적 특성과 연관된 가변비용의 차이에서만 조정을 국한시켜 왔다.

221) 가령 수수료(commissions), 신용비용 및 (품질)보증과 같은 직접판매비용과 광고비와 같은판매자측 부담비용 등이 모두 포함된다.

수출가격의 최저가격 (the starting price)과 동일한 거래단계에서의 국내 시장 (또는 제3국) 판매를 기초로 정상가격을 설정하도록 요구한다.²²²⁾ 따라서 상무부가 동일한 거래단계에서의 판매를 비교할 수 있다면 아무런 거래단계 조정도 할 필요가 없게 된다.

다른 하나는 거래단계의 차이가 존재하고 이러한 차이가 가격의 비교 가능성에 영향을 미쳤음이 입증된 경우 그러한 거래단계의 차이에 기인한 수출가격과 정상가격 간 또는 구성수출가격과 정상가격간의 모든 차이를 참작하여 정상가격에 대한 조정 즉 가감을 해주도록 규정하고 있다.

마. 수출가격 및 구성수출가격

(1) 수출가격 및 구성수출가격의 결정

“수출가격(export price)”이라 함은 조사대상 제품이 그 수입일 이전에 국내시장의 생산자나 수출자에 의해 미국 내의 특수관계에 있지 아니한 구매자나 미국으로 수출하는 특수관계에 있지 아니한 구매자에게 최초로 판매된 가격을 의미하며,²²³⁾ “구성수출가격(constructed export price: CEP)”이라 함은 조사대상 제품이 그 수입일 전후에 당해 제품의 생산자나 수출자 또는 당해 생산자나 수출자와 특수관계에 있는 판매자에 의해 미국 내에서 최초로 판매된 가격을 가리킨다.²²⁴⁾

상무부가 그 덤핑마진을 산출함에 있어 (i) 미국의 구매자나 수입자가 국

222) Tariff Act of 1930 (as amended) Sec.773(a)(1)(B).

223) Tariff Act of 1930 (as amended) Sec. 772(a).

224) Id., Sec.772(b).

내시장이나 제3국시장의 생산자나 수출자와 아무런 특수관계에 있지 아니한(unaffiliated) 경우에는 수출가격을 이용하도록 하고, (ii) 특수관계에 있지 아니한 자에 대한 최초의 판매가 당해 생산자나 수출자의 특수관계자(affiliated person)에 의해 이루어진 경우²²⁵⁾에는 구성수출가격을 이용하도록 하고 있다.

(2) 수출가격 및 구성수출가격에 대한 조정

(가) 수출가격 및 구성수출가격에 대한 기본적인 조정

선법에서는 상무부로 하여금 그 수출가격이나 구성수출가격을 산출함에 있어 (i) 미국으로의 선적을 위한 포장비용 (ii) 제품의 수출로 인해 할인 받거나 징수당하지 않은 수입관세(import duties) 및 (iii) 수출보조금에 따른 상계관세 등을 가산하도록 한다. 특히, 수출가격을 산출함에 있어 (i) 조사대상 제품을 수출국내의 최초의 선적 장소로부터 미국내의 인도장소까지 수송함에 있어 발생한 창고비용을 포함한 운송경비 및 (ii) 당해 가격에 포함되어 있는 경우 수출국이 부과한 수출세나 기타 부과금을 공제하도록 한다.²²⁶⁾

(나) 구성수출가격에 대한 추가적인 조정

구성수출가격의 결정과 관련, 미국에서의 경제활동에 있어 (i) 조사대상 제품의 판매에 있어 지불된 수수료, (ii) 직접판매비, (iii) 판매자가 구매자를 대신하여 지불한 판매비와 (iv) 간접판매비 및 (v) 미국에 수입된 이후

225) 이의 가장 전형적인 예로서는 외국제조업자가 자사제품을 미국으로 수입하여 이를 특수관계에 있지 아니한 판매자들에게 재판매하는 판매지사(a distribution subsidiary)에 제품을 판매하는 경우를 들 수 있다. Jackson, Davey & Sykes, Jr., supra note x at 707.

226) Tariff Act of 1930 (as amended) Sec.772(c).

당해 제품에 대해 행해진 추가적인 제조 또는 조립에서 비롯된 비용 그리고 (vi) 미국에서 발생한 판매, 유통 및 추가적인 제조비용에 할당된 이익 (profit)과 같은 비용 및 이익에 상당하는 금액을 구성수출가격(최초(판매) 가격)에서 공제하도록 하고 있다.²²⁷⁾

바. 정상가격과 수출가격의 비교

(1) 의의

정상가격과 수출가격간의 비교를 함에 있어서 (i) 각각의 가중평균가격을 기초(a weighted average to weighted average basis)로 비교하느냐 아니면 (ii) 각각의 개별거래가격을 기초(a transaction to transaction basis)로 비교하느냐 또는 (iii) 각기 상이한 기준 즉, 가중평균가격 대 개별거래가격을 기초(a weighted to transaction basis)로 비교하느냐에 따라 덤핑마진이 달라질 수 있기 때문에 어떠한 가격비교방법을 선택하느냐는 덤핑의 결정에 있어 매우 중요한 문제가 된다.

이와 관련하여 WTO 반덤핑협정 제2조에서는 조사기간 중에 있어 덤핑이 존재하는지의 여부를 통상적으로 정상가격의 가중평균과 모든 비교가능한 수출거래 가격의 가중평균간의 비교에 의해 판정하거나 그렇지 않으면 각각의 개별거래에 기한 정상가격과 수출가격간의 비교에 의해 판정하도록 함으로써 일관된 기준에 의한 가격비교방법을 수용하였다.²²⁸⁾

227) Id., Sec.772(d).

228) WTO 반덤핑협정 제2.4.2조 제 1 문.

(2) 미국 신반덤핑법상 가격비교

미국 통상법에는 평균 대 평균비교(average comparison) 방식이 규정되어 있음에도 불구하고 상무부가 계속 동 규정을 거절해왔다. 상무부는 농산물에 대해서 상당수의 예외를 두면서 일반적으로 가중평균한 외국의 시장가격(현재의 정상가격)과 개별거래가격을 비교하여 덤핑을 결정하였다. 이 방식을 적용하게 됨으로써 상무부가 덤핑마진을 발견하는 빈도가 높아지게 되었고 일본 등 주요 대미수출국들이 자주 불평을 제기하였다.

이에 따라 미국은 신반덤핑법에 평균 대 평균 (또는 거래 대 거래) 방식을 규정하였고 타국의 불평을 완화하기 위하여 WTO 반덤핑협정 2조에 대한 예외 (exception)을 신설하고, 그 적용범위를 제한하기 위하여 제 2조의 용어를 해석함에 있어서 평균 대 평균 (또는 거래 대 거래)방식을 통상적으로 반덤핑과정의 ‘조사기간 중’에만 사용하도록 하였다.

그러나 첫 번째의 예외적인 적용이 표적덤핑조항²²⁹⁾이라는 점에서, 두 번째의 평균 대 평균(또는 거래 대 거래)비교방식이 조사기간 중에만 적용된다는 점에서 여전히 논란의 여지를 남겨 놓고 있다. 즉 미국 상무부는 동 방식이 재심간계에는 적용되지 않는다는 입장이며, 이 단계에서는 아무런 제약 없이 가중평균가격과 개별 수출가격의 비교방식 (즉 평균 대 거래 방식)을 이용할 수 있게 되어 있다.²³⁰⁾

229) 수출자가 다른 지역이나 고객들에 대해서는 높은 가격에 판매하면서도 특정지역이나 고객들을 상대로 하여 덤핑가격으로 판매하는 것

230) 윤충원 미국통상정책과 통상법, (2004) p. 531

5. 미국 반덤핑법상 실체적 규정(II): 피해의 결정

가. 의의

신반덤핑법에서는 반덤핑관세의 발동요건으로 덤핑사실의 존재할 것 이외에 그러한 덤핑으로 인해 관련 국내산업에 실질적인 피해가 초래되었을 것이 추가로 요구된다. 이는 상무부에 의한 덤핑「공정가격미만(LTFV)」판정과 아울러 국제무역위원회에 의한 피해판정이 있어야만 함을 의미한다. 여기서 후자의 피해판정(injury determination)과 관련하여 미국 반덤핑법에서는 “(2) 국제무역위원회가 (외국동종)제품의 수입 또는 수입을 위한 제품의 판매 또는 판매가능성으로 인하여(A) 미국산업이 (i) 실질적으로 피해를 입거나 (ii) 실질적인 피해의 우려가 있거나 (B) 미국산업의 확립이 실질적으로 지체되고 있다고 판정할 경우 ... 당해 제품에 대해 반덤핑관세가 부과된다”고 규정한다. 동 규정에 의하면 먼저 피해의 판정을 위한 세 가지 실체적 기준(substantial standards)이 제시되고 있는 바 (i) “실질적인 피해(material injury)”기준 (ii) “실질적인 피해의 우려(threat of material injury)”기준²³¹⁾ 및 (iii) 국내산업 확립의 “실질적인 지체(material retardation)”기준이 바로 그것이다. 다음으로 그러한 기준의 적용대상이 “미국산업(an industry in the United States)”이어야 함을 요구한다.

231) 이와 같이 실질적인 피해우려기준이 실질적인 피해기준과는 별도로 규정되고 있기는 하지만 내용상 상당부분이 중첩되어 있다. 참고로 미국 반덤핑법의 편제를 보면 “(7) 실질적인 피해”의 항목 하에 그 부속조항 중 하나로 “(F) 실질적인 피해우려”가 규정되어 있다.

나. 피해의 결정

(1) 실질적인 피해 기준

(가) 의의

먼저 미국 반덤핑법에서는 “실질적인 피해(material injury)”를 “사소하거나 미미하거나 또는 중요하지 않다고 볼 수 없는 손해(harm which is not inconsequential, immaterial, or unimportant)”라고 정의한다.²³²⁾

그렇다면 1979년 통상협정법에 의해 개정되어 현재까지 적용되어 오고 있는 실질적인 피해기준에 있어 “실질적인(material)”의 의미에 대해서는 다음과 같은 두 가지 해석이 가능하다. 즉 첫째, 실질적이라 함은 적어도 사소하거나 최소수준(de minimis) 이상의 경제적인 손해를 의미한다. 둘째, 실질적인 피해기준이라 하면 보다 높은 기준이기는 하지만 1974년 통상법 제201조-제204조에 따른 수입구제조치(import relief measures)의 발동을 위해 요구되는 “심각한 피해(serious injury)”만큼의 손해를 요구하는 것은 아니라고 하는 것이다.

(나) 실질적인 피해의 결정에 있어 고려요소

국제무역위원회가 그 피해판정을 내림에 있어서 무엇보다도 (i) 조사대상 제품의 수입수량, (ii) 그러한 수입이 미국 내 동종제품의 가격에 미치는 영향 및 (iii) 당해 수입이 미국 내 생산자들에 대해 미치는 영향 등을 고려하도록 요구한다.²³³⁾

232) Tariff Act of 1930 (as amended) Sec.771(7)(A).

233) Tariff Act of 1930 (as amended) Sec.771(7)(B).

여기서 첫째, 수입수량(the volume of import)을 평가함에 있어 위원회는 그 수량이 절대적인 면에서나 미국내의 생산이나 소비와 비교하여 상대적인 면에서 상당한(significant) 것인지의 여부를 검토하여야 한다.²³⁴⁾

둘째, 수입이 동종 제품의 가격(price)에 미치는 영향을 평가함에 있어 위원회는 수입제품으로 인해 현저한 투매(significant price underselling)나 상당한 정도의 가격억제(price depression) 또는 가격인상의 방지가 있었는지의 여부를 검토하여야 한다.²³⁵⁾

셋째, 수입으로 인해 국내산업에 미치는 영향(impact on affected domestic industry)의 평가와 관련하여 위원회는 조사대상 제품의 수입이 동종제품을 생산하는 국내생산자에 미치는 영향을 조사함에 있어 모든 관련된 경제요소들을 평가해야 한다.²³⁶⁾

(다) 중간재생산(captive production)²³⁷⁾

시장 점유율 및 재정성과에 영향을 미친 요인을 결정함에 있어서 국제무역위원회는 국내생산업자가 내부적으로 국내 동종제품 생산의 중요한 몫을 하향성 품목의 제조에(in production of a downstream article)이전하는 경우 우선적으로 국내 동종제품의 상거래시장(merchant market)에 중점을 두어야 한다고 규정하고 있다.

234) Id. Sec.771(7)(C)(i).

235) Tariff Act of 1930 (as amended) Sec.771(7)(C)(ii).

236) Id., Sec.771(7)(C)(iii).

237) 상거래 시장에서 판매되지 않고 단지 동일한 생산자에 의해 고부가가치의 다음공정단계상품의 제조공정에 투입되는 국내동종제품의 생산을 가리킨다.

한편 국제무역위원회는 상거래에서 판매되고 내부적으로 이전되는 물량이 상당한(significant) 것인지를 여부를 사안별로 결정하게 될 것이다. 수입의 국내산업에 대한 경쟁상의 영향을 전반적으로 파악함에 있어 시장점유 및 재무성과에 대한 보다 집중적 분석이 필요한 정도의 규모로 중간재 생산 및 상거래 판매가 이루어진다면 그러한 중간재생산 및 상거래판매는 상당한 것으로 간주된다.

상당하다고 판정함과 동시에 (i) 다음공정 단계제품의 제조공정을 위하여 내부적으로 이전된 국내동종제품의 생산이 이전단계의 동종제품(the upstream like product)의 상거래시장에 유입되지 않고, (ii) 국내동종제품이 별도의 다음 공정단계제품의 생산에 이용되는 주요한 투입원료(predominant material input)이며, 또한 (iii) 상거래 시장에 판매되는 국내동종제품의 생산이 일반적으로 그 다음공정단계제품의 생산에 이용되지 않는다고 판정하게 되면 비로소 상술한 중간재생산규정이 적용될 수 있게 된다.

이렇게 하여 중간재생산규정이 적용될 경우 위원회는 관련당사자에 의한 조사대상 제품의 수입(품)이 상거래시장에서 판매되거나 또는 다음공정단계 제품의 생산에 있어 관련당사자인 수입자에 의해 중간재로 소비되는 규모를 결정하게 된다. 상거래시장에서 판매된 수입(품)은 상거래시장에 대한 수입 침투율(import penetration ratio)에 포함시키게 된다. 반면에 다음 공정단계제품의 공정을 위하여 관련당사자인 수입자에 의해 중간재로 소비된 수입은 당해 수입이 국내동종제품의 판매와 경쟁관계에 있는 경우에만 상거래시장에 대한 수입침투율에 포함시킨다. 만일 그러한 수입이 상거래시장에서 국내이전단계제품의 판매와 경쟁관계에 있지 않다면 위원회는 당해 산업의 총생산 중 총수입점유에 그러한 수입을 포함시키게 되나 상거래

시장에 대한 수입침투율에 있어 또는 국내중간재생산을 제외시키는 다른 산정에 있어서는 그러한 수입을 포함시키지 않게 된다.²³⁸⁾

(2) 실질적인 피해우려 기준

국제무역위원회는 비록 현재의 실질적인 피해는 없다 할지라도 “산업이 실질적인 피해의 우려가 있는” 경우 피해공정판정을 내릴 수 있다. 이와 관련, 금번 신덤핑법에서는 국제무역위원회의 실질적인 피해우려의 분석과 관련하여 어떠한 실체적인 변경을 시도한 것은 아니며 단지 실질적인 피해 우려의 결정을 위한 기초 및 그러한 결정에 있어 고려하도록 반덤핑법에 열거된 요소들을 개정하였다. 먼저 실질적인 피해우려의 결정을 위한 기초와 관련하여 WTO 반덤핑 협정 제3.7조 및 WTO 보조금 및 상계조치협정(이하 ‘WTO 보조금협정’으로 약칭) 제 15.7조의 문구에 보다 충실하게 추가의 덤핑수입이나 보조금을 교부받은 수입이 “임박한(imminent)” 것이어야만 할 것과 반덤핑관세 및 상계관세와 같은 구제조치가 없을 경우 “실질적인 피해가 발생할 것” 등을 요구한다.

다음으로 실질적인 피해우려의 결정에 있어 고려해야 할 요소와 관련하여 WTO 반덤핑협정 및 미국의 구(反덤핑)법 양 자에 포함되어 있는 그러한 요소에 대해서는 일반적으로 WTO 반덤핑협정의 문언을 존중하여 이에 따랐다. 예컨대 기존 반덤핑법에서 “미국내 당해 제품 재고의 현저한 증가”를 고려하도록 요구한 것을 동 협정에 맞추어 “조사대상 제품의 재고(inventories of the subject merchandise)”에 대한 고려로 바꾸었다.

238) Statement of Administrative Action

(3) 미국산업확립의 실질적인 지체기준

WTO 반덤핑협정이나 미국 신반덤핑법 모두 피해판정을 위한 실체적인 기준의 하나로서 덤핑수입으로 인해 국내산업의 확립이 실질적으로 지체되는 것을 규정하고 있을 뿐, 별도의 규정을 두고 있지 않다.²³⁹⁾

(4) 피해의 누적평가

(가) 실질적인 피해의 결정에 있어 누적

1) 의의²⁴⁰⁾

국제무역위원회는 1969년부터 피해의 결정을 함에 있어서 2개국 또는 그 이상의 국가로부터 미국에 공정가격 미만으로 판매되었을 경우 당해 국가들로부터의 수입에 의한 피해를 누적평가해 왔다. 신반덤핑법에서의 누적평가에 관한 주요 규정은 다음과 같다.

- ① 누적평가를 받으려면 수입품이 미국 내에서 상호간 또는 국내 동종 제품과 경쟁관계에 있을 것을 요구한다. 또한 동일자 접수요건(the requirement of simultaneous filing)을 도입함으로써 덤핑은 물론 보조금으로 인한 피해를 결정함에 있어서 덤핑 또는 보조금 조사신청이 같은 날 접수된 (또는 직전조사가 같은 날 개시되거나) 것에 한하여 누적평가하도록 개정하였다.
- ② 교차누적(cross cumulation)의 개념을 도입하여 반덤핑관세 조사와 상계관세 조사대상이 되는 수입품과 관련한 피해의 결정시 두가지를 누적 계산하도록 규정하고 있다.²⁴¹⁾

239) 국제무역위원회 역시 산업의 확립이 실질적으로 지체되었다는 판정을 내린 사례가 없으며, 실질적인 지체의 입법연혁도 참조할 것이 없다.

240) 윤충원, 미국 통상정책과 통상법 (2004) P. 533.

2) 누적요건에 대한 예외

상무부가 최종적으로 긍정적인 판정(affirmative final determination)을 내리지 않는 한 상무부가 부정적인 예비판정을 내린 수입품에 대하여 누적 평가는 불가하며, 조사가 종결된 국가로부터의 수입은 누적평가할 수 없다.

(나) 실질적인 피해우려의 결정에 있어 누적

WTO 반덤핑협정에 따라 실질적인 피해분석에 있어 적용되는 누적평가의 조건 및 이에 대한 예외 모두가 실질적인 피해우려의 분석에 있어서 동일하게 적용된다.²⁴²⁾

(5) 인과관계

단지 수입품이 공정가격 미만으로 판매되고 있고 또한 국내산업이 실질적으로 피해를 입었다는 이유만으로 반덤핑관세가 부과되지는 않는다. 여기에 추가로 국제무역위원회가 그러한 실질적인 피해 또는 피해우려가 공정가격 미만의 판매“로 인하여(by reason of)” 발생하였다는 판정이 있어야만 하는 것이다.²⁴³⁾

국제무역위원회의 관행을 살펴보면 판매되지 못한 수량(lost sales), 가격억제, 가격인상방지 및 인정된 덤핑마진 등을 포함하여 다양한 요소들을 기초로 인과관계에 대한 결정을 내렸으며,²⁴⁴⁾ 덤핑수입이 국내산업에 대한

241) 신반덤핑법과 달리, WTO 반덤핑협정에서는 동시에 행하여지는 반덤핑 조사대상의 수입품에 대한 피해의 누적계산만 허용하고 있을 뿐 상계관세 조사대상의 수입품에 대해서는 누적계산을 할 권한이 없도록 규정하고 있다; 윤충원 미국 통상정책과 통상법 (2004) P.33

242) Tariff Act of 1930 (as amended) Sec.771(7)(H).

243) Tariff Act of 1930 (as amended) Sec.731(2).

244) Cyanic Acid and its Chlorinated Derivatives from Japan, Inv. No. 731-TA-136 (final),

실질적인 피해의 원인이었음을 입증하는 실질적인 증거가 있다고 판단한 경우에 긍정판정을 내렸다.²⁴⁵⁾

다. 미국산업의 정의

(1) 의의

우리는 앞에서 반덤핑관세의 발동요건중 하나인 덤핑으로 인한 국내산업에의 실질적인 피해의 발생과 관련하여 먼저 피해의 결정 문제를 살펴보았다. 따라서 피해판정과 관련하여 국제무역위원회는 다음으로 국내산업을 어떻게 정의 내려야 하는가 하는 해석상의 문제에 직면하게 된다.

신반덤핑법에 있어 “국내산업(domestic industry)” 즉 “미국산업(United States industry)”의 정의를 살펴보면 이는 국내동종제품의 생산자 전체(the producers as a whole of a domestic like product) 또는 자신들의 국내동종제품 생산량의 합계가 당해 제품의 국내총생산량의 대부분(a major proportion)을 차지하는 그러한 생산자들을 의미한다.²⁴⁶⁾

(2) “동종제품”의 개념

(가) “동종제품”의 의의

“국내동종제품(domestic like product)”이라 함은 본 법에 따른 조사대

U.S.I.T.C. Pub. 1513, p.7 (Apr. 1984); Fall-Harvested Round White Potatoes from Canada, Inv. No. 731-TA-124 (final), U.S.I. T.C. Pub. 1463, pp.10-11 (Dec. 1983); Recited in Clubb, supra note 189, p.570

245) Clubb, supra note 189, pp.570-571.

246) Tariff Act of 1930 (as amended) Sec.771(4)(A).

상 상품과 동종(like)이거나 그러한 동종의 상품이 없는 경우 특성과 용도에 있어 가장 유사한(most similar) 제품을 가리킨다.²⁴⁷⁾ 이와 관련하여 국제무역위원회는 동종제품을 수입품과 시장에서 경쟁관계에 있는 제품으로 판시한바가 있다.²⁴⁸⁾

사실상, “동종제품”의 개념은 사실관계에 따라 상당히 다양하게 해석될 수 있는 융통성있는(flexible) 개념이라고 할 수 있고 실제로 미 의회²⁴⁹⁾나 법원²⁵⁰⁾ 모두 이 문제에 있어 국제무역위원회에 상당한 재량을 부여하고 있다.

(나) “다음공정단계제품”(downstream product)과의 관계

상술한 “동종제품”에 관한 정의는 소위 “다음공정단계(제품)덤핑”[downstream (product) dumping]에 대해 반덤핑법을 적용할 수 없게 한다.²⁵¹⁾ 하지만 이와 관련, 1988년 종합통상쟁쟁력법에서 구성부품(a component part)이나 다음공정단계제품과 동종의 상품을 생산하는 국내생산자의 요청에 따라 국제무역위원회가 구성부품으로의 전환(diversion)의 간접적인 결

247) Tariff Act of 1930 (as amended) Sec.771(10).

248) Clubb, supra note 189, p.565. 예컨대 국제무역위원회는 등급 및 형태가 다른 바륨탄산염(barium carbonate)은 동일제품을 구성한다고 판정하면서 그 이유로서 최종수요자는 그 가격만 충분히 낮다면 그 생산공정을 변경하여서라도 바륨탄산염에 있어 그 차이를 상쇄시킬 수 있기 때문이라고 하였다. Precipitated Barium Carbonate from the Federal Republic of Germany, 731-TA-31, U.S.I.T.C. Pub. 1154, p.5 (June 1981). Clubb, supra note 48, p.566.

249) S. Rep. No. 249, 96th Cong., 1st Sess. 90-91 (1979).

250) Babcock & Wilcox Co., Inc. v. United States, 521 F. Supp. 479, 484-485 (Ct. Int'l. Trade 1982).

251) 예컨대 프랑스의 한 철강제조업자가 브라질에 자신의 철강(steel)을 공정가격 미만으로(덤핑으로) 판매하였다고 하자. 그리고 동 강철을 수입한 브라질의 망치제조업자가 이를 원료로 망치(hammer)를 제조하여 브라질 내에서 동 망치가 판매되는 것과 동일한 가격으로 이를 미국에 수출하였다면 비록 그 원료인 철강은 덤핑수입되었다 할지라도 망치 자체는 공정가격으로 미국에 판매되었기 때문에 브라질의 미국에 대한 망치의 수출거래는 미국 반덤핑법의 적용대상 밖에 놓이게 됨을 의미한다.

과로서 다음공정단계제품의 미국으로의 수입이 증가될 합리적인 가능성이 존재하는지의 여부에 대해 판정을 내려야 한다는²⁵²⁾ “다음공정단계제품에 대한 감시”규정이 입법화되기에 이르렀다.²⁵³⁾

(3) 관계당사자

신반덤핑법에 의하면 국제무역위원회와 상무부 모두 동종제품의 국내 생산자와 조사대상 상품의 수출자나 수입자가 관계당사자(related parties)²⁵⁴⁾이거나 동종제품의 국내생산자가 동종상품의 수입자이기도 한 경우 그러한 국내생산자를 당해 국내산업에서 제외시킬 수가 있다.²⁵⁵⁾

관계 당사자에 해당하는지의 여부는 국내생산자와 수출자 또는 수입자간의 통제(control)의 유무를 기준으로 결정하게 되는데 여기에 있어 통제는 직접적인 것이든 간접적인 것이든 또는 제 3자를 통한 것이든 불문한다. 그리고 “통제”라 함은 일방의 당사자가 법적으로나 실제로 있어 타방의 당사자에 대해 규제나 지시를 행할 수 있는 능력으로 정의된다.²⁵⁶⁾

(4) 지역산업에 대한 조사에 있어 특칙

실제 반덤핑조사에 있어서 수입대상이 되는 수입의 영향은 미국산업 전

252) Tariff Act of 1930 (as amended) Sec.780(a)(1),(2).

253) Pub. L. No.100-418, 1320.

254) 관계당사자의 정의는 (i) 수입자나 수출자와 국내생산자간 에 회사의 공동소유관계 (common corporate ownership), (ii) 등록된 수입자는 아니지만 구매자인 국내생산자와 수입자간의 특별 관계(a special relationship) 의 존재, 또는 (iii) 조사대상 수입품의 대량구매자에 대한 국내 생산자의 통제 등을 그러한 관계의 증거로 간주하여 온 상무부의 최근까지의 관행과도 일치하는 것이다

255) Tariff Act of 1930 (as amended) Sec.771(4)(B)(i).

256) Id. Sec.771 (4)(B)(ii).

체를 상대로 이루어지지만 때에 따라서는 지역산업에 기초하여 수입의 영향을 평가할 필요가 있다.²⁵⁷⁾

이와 관련하여 신반덤핑법은 지역산업을 별개의 산업(a separate industry)로 취급되는 어느 지역 내의 국내생산자들로 규정하고,²⁵⁸⁾ 지역산업에 대한 조사에 있어 관세의 사정을 조사기간 중 당해 지역으로 수출하기 위해 조사대상 상품을 판매한 그러한 수출자 및 생산자로 제한할 수 있는 권한을 상무부에 부여했다.²⁵⁹⁾

6. 미국의 반덤핑조사절차

가. 의의

상무부와 국제무역위원회는 각기 공정가격미만(LTFV)으로의 판매가 있었는지의 여부와 국내산업이 실질적인 피해를 입거나 실질적인 피해의 우려가 있는지의 여부를 결정하기 위하여 조사를 수행하게 된다. 여기서 상무부 및 국제무역위원회에 의한 덤핑 및 피해의 조사는 통상 당사자에게 발송된 질문서, 담당 직원에 의한 현지조사(field trips), 당사자들과의 일방당사자회의(ex parte meetings), 양당사자 및 증인들로부터의 비공개자료의 수집 그리고 수차례의 청문회(hearings) 또는 전문가회의(staff conference) 등을 통해 이루어진다.

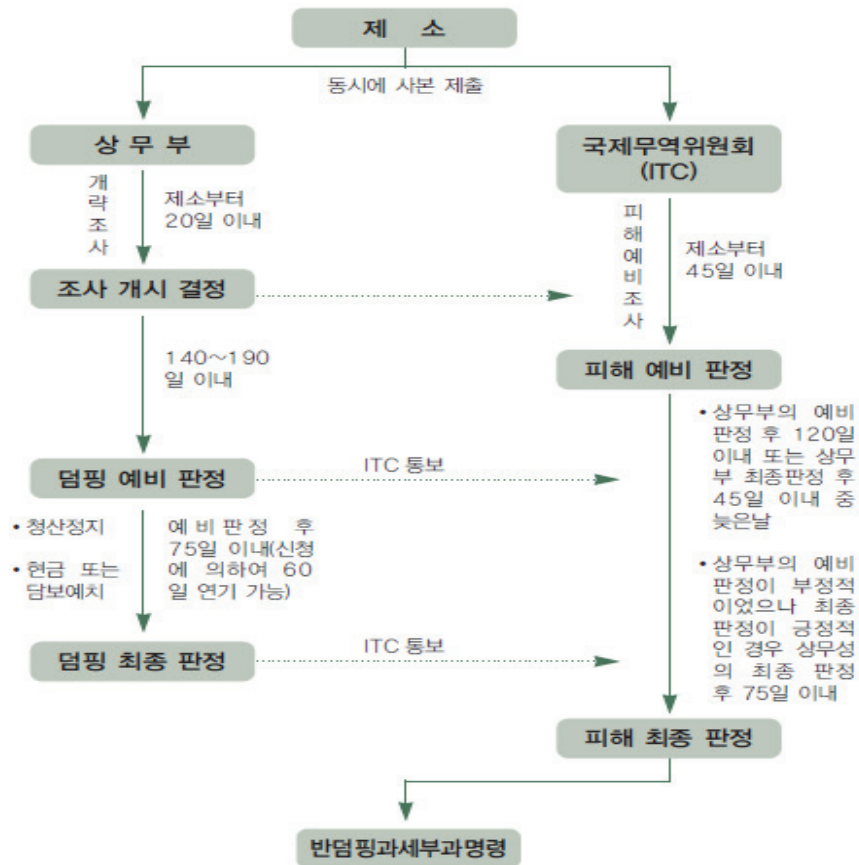
257) WTO 반덤핑협정에서는 전국산업(national industry)과 구별되는 개념으로서 지역산업(regional industry)이 덤핑(또는 보조금을 교부받은 물품의 수입)으로 인해 피해를 입거나 피해의 우려가 있는 경우에 있어 반덤핑관세(및 상계관세)의 부과에 대한 규정을 존치시키고 있다. 또한 동 협정에서는 지역산업의 실체확인(identification)에 관한 기존의 기준을 변경하지 아니한다.

258) Tariff Act of 1930 (as amended) Sec.771(4)(c).

259) Tariff Act of 1930 (as amended) Sec.736(d). 이는 상계관세의 부과에 대해서도 동일하게 적용된다. W., Sec.706(c).

조사결과 상무부가 공정가격미만의 판매가 있다고 판정하고, 국제무역위원회 역시 국내산업이 실질적으로 피해를 입거나 실질적인 피해의 우려가 있다고 판정할 경우 상무부는 반덤핑관세명령을 공고하게 된다. 이에 따라 반덤핑관세명령에 적기된 상품을 수입하는 모든 수입자에 대해서는 그 통관 시 덤핑마진에 해당하는 반덤핑관세가 사정, 부과된다.

| 미국 덤핑방지관세 부과절차²⁶⁰⁾ |



260) 산업통상자원부, 한미 FTA 주요내용, P.87

나. 반덤핑절차의 개시

(1) 상무부 직권에 의한 조사개시

먼저 미국 반덤핑법에서는 국내생산자에 의한 조사신청이 없더라도 행정부 자신에 의해 반덤핑절차가 개시될 수 있다는 근거규정을 1921년 반덤핑법 이래 존치시켜 오고 있다. 이에 따라 신반덤핑법에서는 상무부가 반덤핑관세의 부과에 필요한 요인이 존재하는지의 여부의 문제에 대한 공식조사(a formal investigation)가 정당하다고 판단할 경우 언제든지 반덤핑관세조사를 개시할 수 있다.²⁶¹⁾

(2) 조사신청에 의한 절차개시

덤핑사건은 이해당사자(an interested party)²⁶²⁾인 신청자로부터 신청(a petition)이 접수됨으로써 개시되며 조사신청을 위해서는 두가지 요건이 필요하다. 하나는 동 신청에서 반덤핑관세의 부과에 필요한 요인들을 주장할 것과 다른 하나는 그러한 주장을 뒷받침하는 신청자가 합리적으로 이용가능한 자료(information reasonably available to the petitioner)를 동 신청에 첨부할 것이 그것이다.²⁶³⁾

특히, 신덤핑법에서는 상무부로 하여금 증거의 정확성과 적절성을 검토하여 조사의 개시가 정당한지를 결정할 수 있는 권한을 부여하였고,²⁶⁴⁾ 당해 조사신청이 당해 산업에 의해 또는 이를 대표하여 접수된 것인지의 여부를 결정하도록 요구했다.²⁶⁵⁾

261) Tariff Act of 1930 (as amended) Sec.732(a)(i).

262) 이해당사자라 함은 제조업자, 생산자나 도매업자, 당해 산업을 대표하는 공인노동조합 또는 사업자단체 등을 가리킨다.

263) Tariff Act of 1930 (as amended) Sec.732(b)(i).

264) Id. Sec 732(c)(1)(A)(i)

상무부는 원칙적으로 조사신청이 접수된 날로부터 20일 이내에 결정을 내리고 예외적인 경우에도 40일을 초과하여서는 안된다.²⁶⁶⁾

(3) 반덤핑조사개시의 공고 및 관련 결정의 국제무역위원회에의 통지

한편 상무장관은 직권에 의한 경우이든 조사신청에 의한 경우이든 조사를 개시하기로 결정한 경우 연방관보(Federal Register)에 “반덤핑조사개시 (Initiation of Antidumping Investigation)” 사실을 공고하여야 한다.²⁶⁷⁾

여기서 상기한 상무부 직권에 의한 조사개시 결정이나 신청자의 조사 신청에 대한 상무부의 결정은 모두 국제무역위원회에 즉시 통지하여야 한다.²⁶⁸⁾

(4) 당사자들의 자료에의 접근

1979년 이전 상무부와 국제무역위원회 모두 양당사자 중 일방만이 참석하는 비공식 일방당사자회의만을 허용해 사실상 자료를 가진 일방당사자가 반대 당사자에 의한 검증을 거치지 않고 결정권자에게 자료를 일방적으로 제공할 수 있었다. 반대당사자는 결정이 내려지기 전까지 제출된 자료에 대해 알지 못하는 불합리한 경우도 생기게 되었다.

미 의회는 1979년 통상협정법을 통해 반대당사자도 제시된 자료를 이용할 수 있도록 상세한 절차를 규정하였다. 이에 의하면 첫째, 상무부와 국제무역위원회는 요청이 있는 경우 당사자들에게 조사의 진행상황(progress)을

265) Id. Sec 732(c)(1)(A)(ii)

266) Id. Sec 732(c)(1)(A)(B)

267) Proposed Antidumping Regulations Sec.351.201(b), 351.203(c).

268) Tariff Act of 1930 (as amended) Sec.732(d).

알려 주도록 하였고, 상무부나 국제무역위원회 어느 한 기관에 의해 개최되는 일방당사자 회의(ex parte meeting)와 관련하여 동 회의 참석자의 신원, 회의일자 및 시간, 장소와 논의된 사안의 요약 등을 담은 기록을 작성하도록 함으로써 동 절차가 보다 공정하고 효율적으로 운용될 수 있게 하였다.

이 밖에 비공개자료(proprietary information)²⁶⁹⁾에 대해서는 당해 자료의 내용을 알 수 있을 정도의 상세한 공개 요약본(a non-proprietary summary)을 제출할 것이 요구되며²⁷⁰⁾ 또한 비공개자료 역시 보전명령(protective order) 하에서 제한적이거나 공개될 수 있도록 하였다.²⁷¹⁾

다. 국제무역위원회의 피해예비판정

(1) 현행규정

현행 미국 반덤핑법에 의하면 국제무역위원회는 조사신청서가 접수된 날로부터 45일 이내에 또는 상무부에 의한 조사개시결정이 내려진 날로부터 25일 이내에 당해 절차에 관련된 수입으로 인해 미국산업이 실질적으로 피해를 입거나 실질적인 피해의 우려가 있다는 “합리적인 징후(a reasonable indication)”가 있는지의 여부에 대한 판정을 내려야 한다.²⁷²⁾ 여기서 동위원회가 실질적인 피해의 합리적인 징후가 없다는 부정판정(a negative determination)을 내리면 상무부에 의한 덤핑판정(공정가격미만판정(an

269) 이는 종래 비밀자료(confidential information)로 표현되다가 1988년 종합통상쟁쟁력법에 의해 비공개자료로 변경된 것이다.

270) Tariff Act of 1930 (as amended) Sec.777(b)(1)(B).

271) Id., Sec.777(c).

272) Tariff Act of 1930 (as amended) Sec.733(a).

LTFV determination))을 기다릴 필요 없이 바로 절차가 종료되며 긍정판정(an affirmative determination)이 내려질 경우 반덤핑절차가 계속되게 된다.²⁷³⁾

(2) 운용

국제무역위원회의 피해예비판정은 조사신청이 접수되는 즉시 개시되며 우선 조사를 수행할 전문가작업반(a staff working party)을 임명한다. 작업반은 산업전문가, 경제분석가, 변호사 및 선임조사관 등으로 구성되고 생산, 판매 및 이익 등에 관한 자료를 묻는 미국 생산자들에게 보낼 질문서를 작성한다. 위원회는 당사자들로 하여금 쟁점에 대한 자신의 입장을 개진하도록 청문회 형식의 전문가회의(a staff conference)를 개최한다.

이와 같이 질문조사, 당사자회의, 현지조사 및 전문가 회의 등을 통해 수집한 자료를 분석하여 전문가 작업반은 동 위원회에 전문가 보고서를 작성, 제출한다. 국제무역위원회 위원들은 전문가보고서를 검토한 후 이를 기초로 예비판정을 내리게 되고 실질적인 피해나 실질적인 피해의 우려가 있다는 합리적 징후가 없다고 결정하면 일체의 절차는 종료하게 된다.

라. 상무부의 덤핑예비판정

(1) 의의

국제무역위원회에 의한 피해예비판정절차가 종료된 후 상무부는 덤핑판정절차(공정가격미만절차(LTFV proceeding))를 개시하게 되는 바 이는 덤

²⁷³⁾ Id., Sec.516A(a)(1).

핑예비조사와 덤핑최종조사의 두단계로 나뉘어 수행된다. 여기서 전자의 덤핑예비조사(a preliminary LTFV investigation)에 있어 상무부는 조사 대상제품이 공정가격 미만으로 판매되고 있거나 판매될 가능성이 있다고 믿거나 의심할만한 합리적인 근거(a reasonable basis)가 있는지의 여부를 그 판정 당시 자신이 이용가능한 자료에 기초하여 덤핑예비판정을 내리게 된다.

다음으로 덤핑예비판정의 기한(time limits)에 대해 살펴보면 첫째, 통상의 경우 상무부는 조사신청이나 직권에 의해 조사를 개시한날로부터 140일²⁷⁴⁾ 이내에 덤핑예비판정을 내려야 하고 반드시 앞에서 설명한 국제무역 위원회에 의한 긍정판정이 내려진 후에 하여야 한다.²⁷⁵⁾

둘째, 신청자가 그 기한의 연장을 요청하거나 또는 상무부가 관련 당사자들이 협조적이라고 판단하고 (i) 조사대상 거래나 고려대상 조정의 숫자나 복잡성, (ii)부탁된 쟁점의 특이성 (novelty) 및 (iii) 그 활동을 조사해야만 하는 회사의 숫자 등을 이유로 당해 사건이 “예외적으로 복잡하다”(extraordinary complicated)고 결정할 경우 그 판정기한을 최대 190일까지 연장할 수 있도록 하고 있다. 한편 예비조사의 종반에 상무부 담당 직원은 이용가능한 자료를 분석하여 조사대상 제품에 대한 덤핑예비판정을 내린다. 이어 동 절차의 양 당사자는 대개는 전화통화 등으로 그 판정결과를 통고받음과 아울러 상무부 담당직원과의 공개회의(a disclosure conference)를 가질 기회를 제의받게 되는 바, 동 회의에서 담당직원은 비공개자료 등을 이용하면서 자신들이 그러한 판정 에 도달하게 된 경위를

274) 이는 조사신청 (petition)의 접수일을 기준으로 하면 160일이 된다. 그 이유는 상무부가 조사 신청서를 접수한 후 20일 이내에 이에 대한 조사개시결정을 내리도록 규정하고 있기 때문이다.

275) Tariff Act of 1930 (as amended) Sec.733(b)(1)(A).

설명하게 된다. 이어 판정의 통고(notice of determination)가 연방관보에 공고된다.

(2) 증거에 관한 요건

(가) 질문서 및 검증절차

상무부는 사실관계에 관한 자료의 대부분을 이해당사자가 작성하여 제출한 질문서²⁷⁶⁾의 답변으로부터 얻게 된다.²⁷⁷⁾ 질문서에 제시된 자료를 검증하기 위해 관계공무원을 파견하는 것이 관행이나,²⁷⁸⁾ 검증절차가 시간과 비용이 많이 드는 바, 충분한 증거를 확보하고 있다고 판단 시, 검증절차를 생략한 채 제시된 자료를 기초로 예비판정을 내릴 수도 있다.²⁷⁹⁾ 그러나 최종 판정, 취소 및 정기적인 재검토는 상무부로 하여금 그 기초가 되는 자료를 검증할 것이 항상 요구된다.²⁸⁰⁾

(나) “이용가능한 사실”에 기초한 판정

신덤핑법에서는 요구된 자료가 기록에서 누락되어 있거나 당해 자료가 제공되어 있지 않은 이유 등으로 이용할 수 없게 된 경우 상무부나 국제무역위원회로 하여금 “이용가능한 사실”을 기초로 판정을 내릴 것을 요구한다.²⁸¹⁾ 그런데 양 기관의 동조항의 적용방식에 있어서는 차이가 있다. 먼저

276) 외국생산자들과 미국 수입자들에게 국내시장가격, 수출가격 및 선적물량등에 관한 질문을 질문서에 포함시킨다.

277) Proposed Antidumping Regulations Sec.301(a).

278) Clubb, supra note 189, at .586.

279) Tariff Act of 1930 (as amended) Sec.733(b)(2).

280) Clubb, supra note 189, at 587.

281) Tariff Act of 1930 (as amended) Sec.777(a).

상무부의 경우 무엇보다 특정회사들로부터 획득한 자료에 기하여 당해 회사들에 관한 판정을 내리는데 이를 이용하는 것에 반해, 국제무역위원회는 국내산업 전체에 관련된 다양한 요소에 관한 이용가능한 모든 증거를 평가하고 자신이 가장 설득력이 있다고 판단하는 증거를 기초로 합리적인 추론(reasonable inferences)을 도출하는 방식으로 판정을 내린다. 이에 따르면 상무부나 국제무역위원회 모두 이용가능한 사실이 선택할 수 있는 최선의 자료임을 입증할 필요가 없다. 따라서 “이용가능한 자료”란 그 상황에서 이용하기에 합리적인 자료나 추론으로 이해할 수 있겠다.²⁸²⁾

(3) 덤핑예비판정의 효력

먼저 상무부의 덤핑예비판정이 긍정적인(affirmative) 경우 상무부는 (i) 개별적으로 조사대상이 된 각 수출자 및 생산자에 대한 추정가중평균 덤핑마진(an estimated weighted average dumping)을 결정해야 하고, (ii) 조사대상 상품의 매 통관(each entry)시마다 추정가중평균덤핑마진과 동일한 금액의 공탁금, 유가증권 및 기타 담보의 예치(the posting of cash deposit, bond or other security)를 명령하여야 하며, 아울러 (iii) 연방 관보에 판정이 공고된 날 이후 소비용으로 반입되거나 보세창고로부터 반출되는 당해 판정의 적용대상 상품의 모든 통관에 대해 청산의 정지를 명령하여야 하고, 이어 상무부의 동 판정의 기초가 되었고 국제무역위원회가 자신의 피해판정과 관련 있다고 간주하는 일체의 자료를 동 위원회에 제공하여야 한다.²⁸³⁾

그런데 상기한 청산의 정지(the suspension of liquidation)²⁸⁴⁾는 수입

282) Statement of Administrative Action.

283) Tariff Act of 1930 (as amended) Sec.733(b).

자 및 외국생산자에 대해 매우 중대한 영향을 미칠 수 있다. 만일 최종판정이 긍정적인 경우 덤핑마진과 동액의 추정덤핑관세가 청산이 정지되었던 당해 수입품에 대해 부과되며 수입자는 이를 공탁금으로 납부해야만 한다.²⁸⁵⁾ 따라서 수입자는 반덤핑절차가 완료되기까지는 자신이 납부하게 될 추정관세를 알 수 없는 관계로 미국 소비자들에게 판매할 가격을 책정할 수 없기 때문에 상술한 청산의 정지는 수입자가 당해 제품의 판매계획 등을 수립함에 있어 매우 심각한 영향을 미친다.²⁸⁶⁾

다음으로 상무부의 덤핑예비판정이 부정적인(negative) 경우 상술한 관세 청산의 정지없이 상무부의 조사는 계속되며 따라서 그 후 상무부의 부정적인 덤핑최종판정이 내려질 경우 비로소 당해 절차가 종결된다.

(4) 긴급상황에 있어 청산정지의 소급적용

한편 상술한 바와 같이 긍정적인 덤핑예비판정에 따라 장래의 통관(future entries)에 대해 청산의 정지가 적용되는 것 이외에 미국 반덤핑법에서는 신청자가 최종판정일로부터 20일 이전에 긴급상황이 존재하다고 주장하고 상무부가 이를 받아들일 경우 그러한 청산의 정지는 당해 청산정지의 명령이 발해진 날로부터 90일전 이후부터 반입되거나 보세창고로부터 반출된 상품의 미청산통관(unliquidated entries)에 대해 소급하여 적용된다.²⁸⁷⁾

284) 청산의 정지라 함은 상품이 미국의 항구에 반입되는 때에 미 관세청(Customs Service)이 수입자에게 유가증권 등을 담보로 당해 상품을 반출시켜 주기는 하나 당해 상품에 대해 납부해야 할 관세에 관해 최종판정을 내리지 않는 상태를 의미한다.

285) Proposed Antidumping Regulations Sec.351.211(a).

286) 마찬가지로 상무부의 덤핑예비마진이 매우 높게 나온 경우 소비자의 입장에서 향후 당해 상품을 구입할 수 없게 될 것이라거나 경쟁력을 상실할 정도의 높은 수준에서 가격이 책정될 수 있으리라는 우려를 가질 수 있게 되어 이 역시 당해 수입상품의 판매에 부정적인 영향을 미치게 될 수 있음은 물론이다.

여기서 동 법상의 “긴급상황(critical circumstances)”이라 함은 (i) 조사 대상 상품이 미국 내 또는 그 밖의 지역에서 덤핑수입으로 인해 덤핑 및 실질적인 피해의 전력이 있거나 수출자가 조사대상 상품을 공정가격 미만으로 판매하고 있음을 수입자가 알았을 것과 (ii) 상대적으로 단기간 내에 대량수입 (massive imports)이 이루어졌음을 의미한다.²⁸⁸⁾

마. 반덤핑조사의 종결 또는 정지

(1) 조사의 종결

(가) 조사신청의 철회에 의한 조사종결

상무부와 국제무역위원회의 반덤핑조사는 신청자에 의한 조사신청의 철회 (withdrawal)에 따라 모든 조사당사자들에게 통지한 후 종결될 수 있다.²⁸⁹⁾ 다만 국제무역위원회의 경우 상무부에 의해 덤핑예비판정이 내려지기 이전에 절차를 종결할 수 없도록 하여 이를 제한한다.²⁹⁰⁾

(나) 상무부 직권에 의해 개시된 조사의 종결

상무부는 그 직권에 의해 개시된 조사를 종결시킬 수 있는 바, 이 경우 상무부는 사전에 모든 조사당사자들에게 그러한 종결에 대해 통지해야만 한다.²⁹¹⁾

287) Tariff Act of 1930 (as amended) Sec.734(e).

288) Id. Sec.734(e)(1)(A),(B).

289) Tariff Act of 1930 (as amended) Sec.734(a)(1).

290) Id. Sec.734(a)(3).

291) Id. Sec.734(k).

(다) 수량제한협정에 관한 특칙

상무부는 조사대상 상품의 미국으로의 수입수량을 제한하기로 하는 일종의 수량제한협정(quantitative restriction agreements)을 통해 조사를 종결할 수 있는 바, 이 경우 반드시 그러한 협정이 공공이익(public interest)에 합치된다는 상무부의 확신이 전제되어야만 한다.²⁹²⁾ 여기서 상무부가 그러한 공공이익과의 합치여부를 결정함에 있어서 그러한 수량제한협정이 반덤핑관세의 부과에 비해 미국 소비자에게 보다 큰 부정적 영향을 미칠 것인지의 여부 등을 고려한다.²⁹³⁾

(2) 조사의 정지

(가) 조사정지의 조건

현행 미국 반덤핑법에 의하면 첫째, 상무부가 조사대상 상품의 미국에의 수입의 사실상 전부를 차지하고 있는 당해 상품의 수출자와 조사가 정지된 날 이후 6월 이내에 미국으로의 조사대상 상품의 수출을 중단하기로 약정하거나²⁹⁴⁾ 그러한 약정대상 상품의 정상가격이 당해 상품의 수출가격(이나 구성수출가격)을 초과하는 금액을 완전히 제거할 목적으로 자신들의 가격을 조정하기로 약정한 경우²⁹⁵⁾ 당해조사를 정지시킬 수 있다고 규정한다.

둘째, 조사를 정지시키는 것이 조사를 계속하는 것보다도 국내산업에 보다 유리할 뿐만 아니라 당해 조사 자체가 복잡한 그러한 예외적인 상황이 존재 하는 경우에 있어 상무부는 미국에의 수입의 실질적으로 전부를

292) Id. Sec.734(a)(2)(A).

293) Id. Sec.734(a)(2)(B).

294) Tariff Act of 1930 (as amended) Sec.734(b)(i).

295) Id. Sec.734(b)(2).

차지하는 수출자가 조사대상 상품의 미국에의 수출로 인한 해로운 효과 (injurious effect)를 완전히 제거할 목적으로 당해 제품의 가격을 조정하기로 한 약정(an agreement)을 수락함으로써 당해 조사를 정지시킬 수 있다고 규정한다.²⁹⁶⁾

(나) 조사정지의 절차 및 효력

상무부는 그 조사를 정지한 날로부터 30일 이전에 신청자, 기타 조사당사자 및 국제무역위원회에 자신의 조사정지 의사를 통지하여야 하고 모든 이해 당사자들로 하여금 기록에 대한 의견제출을 허용하여야 한다.²⁹⁷⁾

다음으로 상무부가 상술한 약정을 수락하여 조사를 정지시키기로 결정한 경우 상무부는 조사정지사실을 공고하여야 하고, 당해 사건에서 아직 긍정적인 덤핑예비판정을 내린 적이 없는 경우 그러한 판정을 내려야 하는 동시에 국제무역위원회는 당해 상품에 관해 수행중인 조사를 정지하여야 한다.²⁹⁸⁾ 여기서 상술한 조사정지의 첫 번째 조건에 따른 약정의 경우 상기한 긍정적인 덤핑예비판정에도 불구하고 조사대상 상품의 통관에 대한 청산이 정지되지 아니하는 반면에 두 번째 조건에 따른 약정의 경우 조사대상 상품의 통관에 대한 청산이 정지된다.²⁹⁹⁾

(다) 조사정지에 대한 재심 및 약정의 위반

조사정지후 20일 이내에 조사당사자인 이해당사자는 국제무역위원회에

296) Id. Sec.734(c).

297) Id. Sec.734(e)(1)(3).

298) Id. Sec.734(f)(1).

299) Id., Sec.734(f)(2).

신청을 접수하고 상무부에 이를 통지함으로써 정지에 대한 재심 (a review of the suspension)을 요구할 수 있다.³⁰⁰⁾

한편 상무부가 상술한 수출자와의 약정이 위반되고 있거나 위반되었다고 결정하는 경우 (i) 조사대상 상품의 미청산통관에 대한 청산을 정지하여야 하고 (ii) 조사가 완결되지 아니하였다면 조사를 재개하여야 하며 (iii) 조사가 완결되었다면 반덤핑관세명령을 발하여야 하고 (iv) 그 약정의 위반이 고의적인(intentional) 것으로 간주되면 그 위반자는 민사벌(civil penalty) 을 받게 된다.³⁰¹⁾

바. 상무부의 덤핑최종판정

(1) 의의

상무부는 원칙적으로 자신의 덤핑예비판정일로부터 75일 이내에 조사대상 상품이 미국내에서 공정가격 미만으로 판매되고 있거나 판매될 가능성이 있는지의 여부에 대한 최종판정(final determination)을 내려야 한다.³⁰²⁾ 단 (i) 덤핑예비판정이 긍정적이었던 경우에는 조사대상상품 수출의 상당한 부분(a significant proportion)을 차지한 수출자가, (ii) 덤핑예비판정이 부정적이었던 경우에는 신청자가, 그러한 최종판정의 연기를 서면으로 요청할 경우 상무부는 자신의 덤핑예비판정의 공고일로부터 135일 이내까지 그 최종판정을 연기할 수 있다.³⁰³⁾

300) Id. Sec.734(h).

301) Id. Sec.734(i).

302) Id. Sec.735(a)(1).

303) Id. Sec.735(a)(2).

(2) 판정의 효력

먼저 상무부의 긍정적인 덤핑최종판정(affirmative final dumping determination)이 내려진 경우, 상무부는 (i) 자신의 판정의 기초가 되었고 국제무역위원회가 그 판정과 관련있다고 간주하는 일체의 자료를 국제통상위 원회에 제공함과 아울러 동 위원회의 피해최종판정을 기다려야 하고, (ii) 개별적으로 조사받은 각 수출자 및 생산자에 대한 추정가중평균덤핑마진(the estimated weighted average dumping margin)을 결정해야 하며, (iii) 조사대상 상품의 매 통관에 대해 상기한 추정가중평균덤핑마진에 기초 한 금액과 동일한 공탁금이나 유가증권 또는 기타 담보의 예치를 명령해야 하고,³⁰⁴⁾ (iv) 상무부는 자신의 덤핑예비판정이 부정적이었던 경우에는 청산의 정지를 명령하여야 한다.³⁰⁵⁾

다음으로 상무부의 부정적인 덤핑최종판정(negative final dumping determination)이 내려진 경우 (i) 부정판정에 대한 공고와 동시에 당해 조 사가 종결되며 (ii) 상무부는 예치된 모든 유가증권이나 기타 담보를 반환하고 공탁금을 환불해 주어야 한다.

사. 국제무역위원회의 피해최종판정

(1) 의의

상무부가 긍정적인 덤핑예비판정이나 긍정적인 덤핑최종판정을 내린 경우 국제무역위원회는 피해 최종판정을 위한 조사를 개시하여야 한다. 여기

304) Id. Sec.735(c)(1)(A)(B).

305) Id. Sec.735(c)(1)(C).

서 피해최종조사(final injury investigation)의 목적은 미국산업이 덤핑수입으로 인해 실질적으로 피해를 입거나 실질적인 피해 우려가 있는지 또는 미국산업의 설립이 실질적으로 지체되고 있는지의 여부를 결정하기 위한 것이다.³⁰⁶⁾

구체적으로 상무부의 덤핑예비판정이 긍정적인 경우에 국제무역위원회는 즉시 피해최종 조사를 개시하여 덤핑예비판정일로부터 120일 이내에 피해최종판정(a final injury determination)을 내려야 하고, 만일 덤핑예비판정이 부정적이나 덤핑 최종판정이 긍정적인 경우에 국제무역위원회는 덤핑최종판정일로부터 45일 이내에 피해최종판정을 내려야 한다.³⁰⁷⁾

(2) 운용

그 조사기간 중 국제무역위원회의 운용국장(Director of Operations)은 그 조사기록에 사실관계에 대한 예비적인 인정(preliminary findings)을 담고 있는 전문가보고서(a staff report)를 제시한다. 각 당사자는 10일 이내에 자신의 견해를 진술하고 제시된 사실관계에 대한 인정에 대해 이의를 제기하거나 사실관계에 대한 추가적인 인정을 요구하는 청문회전작성적요서(a prehearing brief)를 제출할 수 있다. 그 후 국제무역위원회 앞에서 청문회(a hearing)가 개최되며,³⁰⁸⁾ 여기에서 각 당사자들은 자신의 입장에 대한 공개요약본을 제출하는 것이 허용된다. 또한 청문회후 작성적요서(a posthearing brief)를 제출하는 것도 허용된다.³⁰⁹⁾

306) Id., Sec.735(b)(1).

307) Id., Sec.735(b)(2).

308) 이는 피해예비조사에 있어 이와 유사한 전문가회의(a staff conference)가 사실상 담당직원 앞에서 이루어지는 것과 구별된다고 할 수 있다.

(3) 판정의 효력

상무부의 덤핑최종판정과 국제무역위원회의 피해최종판정이 모두 긍정적인 경우 상무부는 반덤핑관세명령을 발하여야 한다.³¹⁰⁾ 반면에 상무부나 국제무역위원회의 최종판정중 어느 하나라도 부정적인 경우 반덤핑조사 절차가 종결되고 이에 따라 상무부는 여하한 청산의 소급적용도 종료시켜야 하며 예치된 유가증권이나 기타담보를 반환하고 공탁금을 환불해 주어야 한다.³¹¹⁾

아. 반덤핑관세

(1) 의의

상무장관은 국제무역위원회로부터 당해 반덤핑사건에 있어 긍정적인 피해최종판정의 통지를 받은 날로부터 7일 이내에 반덤핑관세명령(an antidumping duty order)을 공고하여야 한다. 동 명령에는 (i) 세관원(customs officers)으로 하여금 조사대상 상품의 정상가격이 수출가격을 초과하는 금액과 동일한 반덤핑관세를 사정하라는 지시와 (ii) 조사대상 상품에 관한 명세 및 (iii) 동 상품에 대한 추정 정상관세(estimated normal customs duties)의 예치와 더불어 동 상품의 통관에 대한 청산이 이루어지기까지 추정 반덤핑관세의 예치(deposit)에 관한 요구 등이 포함된다.³¹²⁾

309) Clubb, supra note xx at 600.

310) Tariff Act of 1930 (as amended) Sec.735(c)(2).

311) Id., Sec.735(c)(3).

312) Id. Sec.736(a).

(2) 추정반덤핑관세의 예치(액)과 반덤핑관세명령에 따른 최종 사정된 관세(액)간 차액의 처리

먼저 상무부의 덤핑예비판정에 따른 추정 반덤핑관세에 대한 담보로 징수된 공탁금액이 반덤핑관세명령에 따라 결정된 반덤핑관세액과 차이가 있을 경우 국제무역위원회의 긍정적인 피해최종판정의 통고 이전에 반입되거나 보세창고로부터 반출된 조사대상 상품의 통관(분)에 대하여 (i) 그 징수된 공탁금이 반덤핑관세명령에 따른 관세(액)보다 적으면 그 차액은 무시되고 (ii) 거꾸로 많으면 그 차액을 환불해 주어야 한다.³¹³⁾

다음으로 조사대상 상품의 통관에 대한 청산 시까지 예치된 추정반덤핑관세액이 반덤핑관세명령에 따라 확정된 반덤핑관세액과 차이가 있을 경우 국제무역위원회의 긍정적인 피해최종판정의 통고 이전에 반입되거나 보세창고로부터 반출된 당해 상품의 통관(분)에 대하여 (i) 그 예치액이 확정 반덤핑관세액보다 적으면 그 차액이 징수되고 (ii) 거꾸로 많으면 그 차액을 환불해 주어야 하는데 이 경우 이자도 함께 환불해 주어야 한다.³¹⁴⁾

(3) 반덤핑관세의 조건부 납부

세관원은 반덤핑관세명령의 공고일 이후 동 명령을 적용받는 상품의 모든 반입(분) 및 보세창고로부터의 반출(분)에 대하여 당해 상품의 수입자가 담당 세관원에게 수출가격의 결정에 필요한 자료의 제공 등과 같은 일정한 요건을 준수하고 상무부가 결정한 추정 반덤핑관세를 담당 세관원에게 예치시키지 않는 한 그 자에게 당해 상품을 인도하여서는 아니된다.³¹⁵⁾

313) Id. Sec.737(a).

314) Id. Sec.737(b).

7. 미국 반덤핑상 재심제도 및 우회방지 규정

가. 행정적 재심

(1) 정기재심

현행 미국 반덤핑법에 의하면 상무부는 이해당사자(an interested party)로부터 재심에 대한 신청이 접수되면 반덤핑관세명령이나 조사정지가 공고된 날로부터 매 12개월마다 최소한 1회 이상 그리고 연방관보에 그러한 재심통고를 공고한 후 (i) 조사대상 상품의 통관에 대한 정상가격 및 수출가격은 통관시마다 덤핑마진을 새로이 결정함으로써 반덤핑관세액을 재심, 판정하여야 하고 (ii) 조사정지의 사유가 되었던 약정(agreement)의 현상태와 그 준수여부를 재심하여야 하는 바,³¹⁵⁾ 이를 가리켜 정기재심(periodic review)이라 부른다. 여기서 이러한 재심의 결과는 관세사정액이나 추정관세예치액 또는 조사재개에 대한 통지와 함께 연방관보에 공고된다.³¹⁷⁾

(2) 사정변경에 기한 재심

상무부나 국제무역위원회가 자신의 긍정적인 최종판정이나 정지약정(a suspension agreement)에 대한 재심을 정당화하기에 충분한 사정변경(changed circumstances)을 주장하는 자료나 이해당사자로부터의 신청을 접수하는 경우 상무부나 동 위원회로 하여금 그러한 판정이나 약정에 대한 재심을 행하도록 규정하고 있는 바, 이를 가리켜 사정변경에 기한 재심(reviews based on changed circumstances)이라 한다.³¹⁸⁾

315) Id. Sec.738.

316) Tariff Act of 1930 (as amended) Sec.751(a)(1),(2).

317) Proposed Antidumping Regulations Sec.351.212(c)(1).

(3) 5년 주기 재심

상무부와 국제무역위원회는 반덤핑관세명령이나 사실인정(finding), 조사 정지, 사정변경에 기한 재심 또는 이전의 5년 주기 재심의 공고일로부터 5년 이내에 당해 명령의 취소나 정지된 조사의 종결이 덤핑이나 피해의 지속이나 재발을 초래할 가능성이 있는지의 여부를 결정하기 위한 재심을 행하도록 요구하는 5년 주기 재심에 대해 규정한다.³¹⁹⁾ 이러한 규정은 반덤핑 관세명령 등의 존속여부에 대해 매 5년마다 정기적인 재심을 의무화시키고 있다는 점에서 소위 ‘선셋재심’(sunset reviews)이라 부르기도 한다.³²⁰⁾

나. 사법심사

(1) 사법심사의 대상 및 기준

(가) 사법심사대상의 두 가지 유형에 대한 판정

미국 반덤핑법에서는 사법심사의 대상이 되는 판정을 다음과 같은 두 가지 유형으로 구분한다. 첫번째 유형의 판정이라 함은 주로 절차를 개시하지 않기로 한 약식판정(summary determinations)을 가리키는 바, 여기에는 (i) 조사를 개시하지 않기로 한 상무부의 판정, (ii) 사정변경에 기한 판정을 재심하지 않기로 한 국제무역위원회의 판정, (iii) 실질적인 피해나 실질적인 피해의 우려 또는 실질적인 지체에 대한 합리적인 징후가 없다는 국제무역위원회의 판정, (iv) 5년주기 재심 규정에 따른 절차개시통지에 대해 응답이 없거나 부적절하게 응답한 경우 상무부나 국제무역위원회의 최종판정 등이 해당된다.³²¹⁾

318) Tariff Act of 1930 (as amended) Sec.751(b)(i).

319) Id. Sec.751 (c)(1).

320) Statement of Administrative Action, supra note xx at 209.

두번째 유형의 판정이라 함은 주로 공표된 최종판정(final determinations on record)을 가리키는 바, 여기에는 (i) 상무부나 국제무역위원회에 의한 긍정적 또는 부정적인 최종판정, (ii) 5년 주기 재심 규정에 따른 상술한 (iii) 항상 최종판정 이외의 기타 최종판정, (iv) 조사를 정지하기로 한 상무부의 판정, (v) 국제무역위원회의 해로운 효과에 대한 판정, (vi) 어느 특정한 유형의 상품이 반덤핑관세명령에 기재된 유형의 상품에 해당되는지의 여부에 관한 상무부의 판정 및 (vii) 1930년 관세법 제VII편에 따른 판정에 관한 우루과이라운드협정법 제129조에 따른 상무부나 국제무역위원회의 판정 등이 해당된다.³²²⁾

(나) 심사기준

상술한 심사대상인 두 가지 유형의 판정에 대해 상이한 심사기준(different standards of review)을 적용하도록 하고 있다. 즉, 첫번째 유형의 판정에 대한 항고와 관련하여 동 법원은 당해 판정이 “자의적이거나 일관되지 않거나 재량의 남용이거나 또는 그렇지 않은 경우 법에 따르지 않았다”(arbitrary, capricious, an abuse of discretion, or otherwise not in accordance with law)고 인정하면 이를 불법으로 간주한다.³²³⁾ 이와 달리 두 번째 유형의 판정에 대한 항고와 관련하여 동 법원은 당해 판정이 “기록상의 실질적인 증거에 의해 뒷받침되지 못하거나 그렇지 않은 경우 법에 따르지 않았다”(unsupported by substantial evidence on the record, or otherwise not in accordance with law)고 인정하면 이를 불법으로 간주한다.³²⁴⁾

321) Id., Sec.516A(a)(1)(A)-(D).

322) Id., Sec.516A(a)(2)(B).

323) Id., Sec.516A(b)(1)(A).

324) Id., Sec.516A(b)(1)(B).

(2) 국제통상법원의 판결에 대한 항소

국제통상법원의 “종국판결”(final decisions)에 대해서는 연방순회항소법원(Court of Appeals for the Federal Circuit)에 항소가 허용된다.³²⁵⁾ 그러나 여기서 판결은, 법원이 본안(merits)에 대한 소송을 끝내고 판결의 집행만이 남게 되었을 때 비로소 “종국적”(final)이라고 할 수 있다는 지적이 있다.³²⁶⁾ 따라서 국제통상법원이 국제무역위원회의 판정을 파기하여 사안을 동 위원회로 환송시킨 경우 동 법원의 판결은 동 위원회가 당해 환송에 대해 조치를 완료할 때까지 종국적인 것이 아니라는 것이다.³²⁷⁾

다. 우회방지규정

(1) 의의

반덤핑법과 관련하여 “우회”(circumvention)라 함은 반덤핑관세명령의 적용대상인 상품에 있어 그 생산 및 선적방법 등의 변경을 통해 동 명령의 적용을 회피하는(evade)것을 가리킨다. 이러한 우회의 정의에 따르면 반덤핑법의 운영기관으로서 그러한 반덤핑 관세명령의 우회를 방지하고자 시도하기 마련인 바, 이를 위한 반덤핑법상의 근거조항을 가리켜 “우회방지규정”(anti-circumvention provision)이라 부를 수 있다.

325) 28 U.S.C.A 1295(a)(5) (1990).

326) Cabot Corp. v. United States, 788 F.2d 1539 (Fed. Cir. 1986).

327) Jeanette Sheet Glass Corp. v. United States, 803 F.2d 1576 (Fed. Cir. 1986) ; Recited in : Clubb, supra note xx at .605.

(2) 현행규정

신반덤핑법에서는 우회판정에 있어 강행적 요소라 할 수 있는 (i) 미국 (또는 제3국)에서의 조립 또는 완성공정이 사소하거나 중요하지 않은 (minor and insignificant) 것인지의 여부와 (ii) 반덤핑관세명령의 적용대상국으로부터 미국(또는 제3국)으로 수입된 부품의 가액이 최종제품의 총 가액의 상당 부분(a significant portion)에 해당하는지의 여부에 대한 조사에 초점을 맞춘다.³²⁸⁾

이와 관련하여 상무부가 미국(또는 제3국)에서의 조립 또는 완성공정이 사소하거나 중요하지 않은 것인지의 여부를 결정함에 있어 고려해야 할 요소들에 대해 열거하고 있는 바, (i) 투자수준 (ii) 연구 및 개발수준 (iii) 생산공정의 성격 (iv) 생산설비의 수준 그리고 (v) 미국이나 제3국에서 수행된 공정작업의 가액이 미국에서 판매되는 (최종)상품 가액에 있어 작은 비중을 차지하는지의 여부 등이 그것이다.³²⁹⁾

또한, 어느 수입부품이 반덤핑관세명령의 적용대상에 포함 된다는 결정을 내리기에 앞서 상무부로 하여금 (i) 무역의 패턴에 있어 변화 (ii) 반덤핑관세명령의 적용대상인 최종제품의 생산자가 미국이나 제3국에서의 조립자(assembler)와 관련이 있는지의 여부 (iii) 동 명령의 적용대상국으로부터 미국이나 제3국으로의 부품의 수입이 동 명령을 발하게 한 반덤핑조사의 개시 이후에 증가하였는지의 여부 등을 검토하도록 한다.³³⁰⁾

328) Tariff Act of 1930 (as amended) Sec.781(a)(1), (b)(1).

329) Id. Sec.781(a)(2), (b)(2).

330) Tariff Act of 1930 (as amended) Sec.781(a)(3), (b)(3).

8. 결론

이상에서 우리는 미국 반덤핑법 전반에 대해 관련 법령을 중심으로 분석해보았다. 여기에서는 복잡하고 방대한 미국 반덤핑법령을 전반적으로 조망, 이해할 수 있도록 동 법령의 규정을 체계적으로 재구성하여 보고자 노력하였다. 다만 동 법의 시행규칙에 해당하는 반덤핑규칙이 아직 확정되지 않은 관계로 이에 대해서는 필요한 최소한의 범위에서 규칙안의 관련규정을 소개하는 데 그쳤음을 밝혀둔다.

본장을 통해, 우루과이라운드협정법에 따른 미국 반덤핑법의 개정이 갖는 의미에 대해 살펴보았다. 먼저 우루과이라운드협정법은 실질적으로 80여 년의 역사를 가진 미국 반덤핑법의 입법사에 있어 새로운 한 획을 긋는 일대 전환점이라고 표현할 수 있겠다. 이는 무엇보다도 그간 국제반덤핑규칙과는 별도로 독자적인 반덤핑법 체계를 유지 하여 왔던 미국이 지난 WTO 반덤핑협정에 일치시키기 위하여 처음으로 자국 반덤핑법상의 기본적인 용어(terminology)와 핵심개념의 정의(definition)를 개정하였을 뿐만 아니라 특히 덤핑의 결정과 관련한 상당 규정을 대폭 개정하였고 반덤핑절차에 있어서도 WTO 반덤핑협정의 규정을 수용하는 등 상당한 변화가 있었기 때문이다. 이 점에서 적어도 외관상으로는 금번 우루과이라운드협정법에 따른 미국 반덤핑법의 개정은 국제반덤핑규칙과의 합치(consistency)라는 점에서 괄목할 만한 개선이 이루어진 조치라고 평가할 수 있겠다.

그러나 여기서 우리는 반덤핑법(antidumping laws)에 대한 미국의 입법 주체 및 운영기관의 기본적인 입장을 눈여겨 볼 필요가 있다. 이는 금번 미국 반덤핑법의 개정에 있어 WTO 반덤핑협정이란 그물에 걸리지 않

으면서 그물망을 빠져나가는 규정이 상당수 존재함을 간과해서는 아니된다는 것이다. 이는 결과적으로 미국 반덤핑기관으로 하여금 반덤핑법령의 적용에 있어 재량을 부여함으로써 경우에 따라서는 동 법령의 적용을 남발할 가능성이 있음을 의미한다는 점에서 그러하다.

이 점에서 우리는 미국이 주장하듯이 상대적으로 개방된 무역을 위한 필요한 수단으로서 미국 반덤핑법이 존재하는지 아니면 미국산업의 보호를 위한 수단으로서 반덤핑법이 활용될 것인지를 분별하기 위해서도 현행 반덤핑법과 조만간 확정될 반덤핑규칙 및 향후 미국 반덤핑기관의 실행을 면밀히 조사, 분석할 필요가 있다. 나아가 이는 현재 진행중인 WTO 반덤핑협정의 보완작업에 있어 우리의 입장수립에는 물론 향후 미국과의 반덤핑관련 분쟁사건에 대비한 법적 대응에 있어 그 기초가 되기 때문이다.

☞ 참고문헌

1. 단행본

윤영각, WTO시대의 반덤핑제도, 도서출판, 한송, 1995

Beseler, J.F. & Williams, A.N, Anti-Dumping and Anti-Subsidy Law : The European Communities, Sweet & Maxwell, 1986.

Clubb, Bruce E. & Teresa A. Gleason, United States Foreign Trade Law 1995 Cumulative Supplement No. 1, Vol. I, Little, Brown and Company, 1995.

Clubb, Bruce E., United States Foreign Trade Law Vol. I, Little, Brown & Company, 1991.

Folsom, Ralph H. & Gordon, Michael W., International Business Transactions, West Publishing Co., 1995.

Horlick, G.N., The United States Antidumping System, in : Jackson, J.H. & Vermulst, E.A.(eds.), Antidumping Law and Practice : A Comparative Study, Harvester Wheatsheaf, 1989.

- Jackson, John H., Davey, William J. & Sykes, Jr., A.O., Legal Problems of International Economic Relations, West Publishing Co., 1995.
- Kaye, H., Plaia, Jr. P. & Hertzberg, M.A., International Trade Practice, Vol. I, McGraw-Hill Book Company, 1983.
- Mastel, G., American Trade Laws After the Uruguay Round, M.E. Sharpe, Inc., 1996.

2. 논문

- 고준성, (UR) 반덤핑협정, 법무부 편 : UR협정의 법적 고찰(상), 1994.
- WTO체제의 법적 구조 : 이장희 편, 국제통상과 WTO법, 도서출판 아사연, 1996
- Bello & Homer, The Trade and Tariff Act of 1984 : Principal Antidumping and Countervailing Duty Provisions, 19 International Law, 666, 1985.
- Nettesheim, M., Antidumping Law, in : Grabitz, E., von Bogdandy, A. (eds.), U.S. Trade Barriers : A Legal Analysis, Oceana Publications Inc., 1991
- Schoenbaum, T.J., Antidumping and Countervailing Duties Law ; Update, 김찬진 편 : 미국통상법, 박영사, 1990.
- Stewart, T.P., Markel, S.G. & Kerwin, M.T., Antidumping, in : Stewart, T.P.(ed), The GATT Uruguay Round : A Negotiating History (1986-1992), Vol.II Commentary, Kluwer Law and Taxation Publishers, 1993

3. 기타

- Akin, Gump, Strauss, Hauer & Feld, L.L.P and Grant Thornton, Overview of the New U.S. Antidumping Law, 1995.
- Baker, S.A., U.S. Trade Law ! An Overview, Steptoe & Johnson, 1995
- Document of Commerce/ International Trade Administration, 19 CFR Parts 351, 353 and 355 (Docket No. 951122274-5274-01), 1996.
- GATT의 제반 협정 및 문서 (구체적인 내용은 본문의 각주를 참조하기 바람)
- The Uruguay Round Agreements Act; Statement of Administrative Action, 1994.
- United States Code Annotated, Title 19, West Publishing Co.
- WTO의 제반 협정 및 문서(구체적인 내용은 본문의 각주를 참조하기 바람)

II 보조금 및 상계관세법

1. 서문

보조금(Subsidies)은 정책당국이 특정한 정책목표를 달성하기 위하여 산업 및 기업 활동에 제공하는 각종 지원을 의미한다. 보조금의 제공은 다른 국가의 수출입에 유해한 영향을 주고 정상적인 사업 이익에 지장을 초래할 수 있기 때문에 각국은 무역 상대국의 보조금 제공을 규제하려는 입장을 취해 왔다. 상계관세(Countervailing Duties)는 상품의 제조, 생산 또는 수출에 직간접적으로 제공된 보조금을 상쇄할 목적으로 부과되는 관세이다

보조금 및 상계관세에 대하여는 1947년 GATT가 체결된 이래 도쿄라운드에서 보조금규약(Subsidies Code)이 채택되었으나 많은 국가들은 이를 무시하고 경쟁적으로 보조금을 지급하여 왔으며, 미국 등 선진국은 상계관세 제도를 자국산업의 보호수단으로 활용하여 왔다. 이에 따라 우루과이라운드에서도 보조금 및 상계조치에 대한 GATT의 규율을 개선하기 위한 논의가 이루어졌으며, 그 결과 보조금 및 상계조치에 관한 협정이 채택되기에 이르렀다.

미국의 상계관세법은 1897년 최초로 제정된 이래 1974년까지 실질적인 변화 없이 적용되어 왔다. 1974년 제정된 통상법(The Trade Act of 1974)은 현행 상계관세법의 골격을 형성하였으며, 1979년 통상협정법(The Trade Agreement Act of 1979)이 제정된 이후에는 상무부(Department of the Commerce: DOC) 및 국제무역위원회(U.S. International Trade Commission

: ITC) 등 행정당국과 법원이 상계관세법의 운용에 적용할 기준들을 보다 세밀하게 만들어 왔다.

2. 보조금 개념 및 특정성

가. 개요

상계관세법을 적용함에 있어서 핵심적인 쟁점은 외국정부가 자국의 생산자에게 제공한 지원 또는 혜택이 상계관세부과대상이 되는 보조금인가 하는 것이다. 하지만 보조금의 정의와 관하여 뚜렷한 규정이 없는 바, 보조금을 둘러싸고 각국의 많은 분쟁이 발생하였으며 이로 인하여 보조금의 정의를 마련할 필요성이 증대되었다.

우루과이라운드 협상 결과 각국은 보조금의 개념 및 특정성에 관하여 기본적인 합의에 도달하였으며 이 내용은 미국의 현행 상계관세법과 상무부의 현재 관행과 크게 다르지 않다.³³¹⁾ 실제 우루과이 라운드협정법의 보조금에 관한 정의는 매우 포괄적이고 폭넓은 개념이다. 그러므로 지금까지와 마찬가지로 미 상무부가 그때 그때 사안에 따라 특정프로그램의 보조금 해당 여부를 결정하게 될 것이다. 예들들어, 보조금의 특정성을 법률상 특정성이 존재하는 경우와 사실상 특정성이 존재하는 경우로 나누고, 사실상 특정성을 판단함에 있어서 고려해야 할 4가지 요소를 규정하고 있다. 그러나 이러한 4가지 요소는 추상적인 기준에 불과하며 구체성 및 명확성을 위하

331) 미 상계관세법에 의하면 상무부(The Department of Commerce)가 보조금의 제공 여부에 관하여 판정하며, 국제무역위원회(The International Trade Commission)가 보조금이 지급된 상품의 수입이 미국 산업에 피해를 끼치는지 여부에 관하여 관정한다.

여 보다 많은 작업이 필요하고, 미 상계관세법상 미 상무부가 이러한 임무를 맡게 되어 있다. 그만큼 보조금의 범위는 미 상무부의 재량에 의해 규정되어진다고 할 수 있다.

미 상계관세법상 상계가능보조금이 되기 위해서는 첫째, 당해 프로그램이 보조금에 대한 법령상 정의(statutory definition)를 충족시켜야 하며, 둘째 특정성(specificity)이 있어야 한다. 이하 미 상계관세법상 보조금의 정의 및 특정성에 관하여 살펴보기로 한다.³³²⁾

나. 보조금의 정의

(1) 우루과이라운드협정법상 보조금의 정의

우루과이라운드협정법에 의하면 정부³³³⁾ 또는 공공기관이 (1) 재정적기여(financial contribution)를 하거나 (2) GATT 1994 제 16조 소정의 소득 또는 가격지지를 제공하거나 (3) 재정적 기여를 할 자금공여기관에 대하여 출연하거나 민간기관(private entity)으로 하여금 재정적인 기여를 하도록 위임하거나 지시하고(entrust or direct)³³⁴⁾, 이러한 제3자를 통한 재정적

332) 보조금에 대하여 상계관세를 부과하기 위해서는 이외에도 보조금이 지급된 상품의 수입으로 인하여 미국의 국내산업이 실질적인 피해(material injury)를 당하거나 당할 우려가 있어야 한다. 그러나 반덤핑법과는 달리 상계관세법은 항상 실질적인 피해에 관한 판정을 요구하지는 않는다. 국제무역위원회의 피해판정은 (1) WTO협정회 원국, (2) 미국에 대하여 실질적으로 WTO 협정에 따른 의무와 동등한 의무를 지고 있는 국가, (3) 미국이 무조건적인 최혜국대우를 규정하고 불공정무역관행에 대하여 조치를 허용하지 않는 조약을 체결하고 있는 국가 등에 대해서만 요구되며 그 밖의 국가에 대하여는 국제무역위원회의 피해판정없이 상계관세를 부과할 수 있다.

333) 주정부 및 지방정부를 포함한다.

334) 민간기관이라는 용어는 반드시 1개의 기관에 국한되는 것이 아니라 기관들 또는 사람의 집단을 포함하는 개념이며, GATT 1994 제6조가 계속하여 정부에 의하여 "직접 또는 간접으로(directly or indirectly)" 제공되는 보조금을 언급하고 있는 점에 비추어 "위임하거나 지시한다"

기여가 보통은 정부의 기능에 속하는 것으로서 그 관행 역시 일반적으로 정부가 행하는 관행과 실질적으로 다르지 아니한 경우로, 이로 인해 혜택(benefit)이 부여되는 경우에 보조금이 존재한다.³³⁵⁾

(가) 재정적 기여의 의미

재정적 기여라 함은 첫째, 무상지원, 대출 및 지분참여 등 자금의 직접 이전 또는 대출보증 등 잠재적인 자금 또는 채무부담의 직접이전, 둘째, 조세 징수유예 또는 세액공제 등 정부가 받아야 할 세입의 포기 또는 불징수, 셋째, 일반적인 사회간접자본 이외에 재화 또는 서비스의 제공, 넷째, 상품(서비스는 제외)의 구매 등을 포괄하는 개념이다.³³⁶⁾

위 재정적 기여의 4가지 범주 중 자율적 쟁점이 되는 것은 조세의 환급이 보조금인가 하는 점으로써, 미 상계관세법상 조세의 환급이 보조금으로 인정되지 않기 위해서는 다음 3가지 요건을 갖추어야 한다. 첫째, 환급되는 금액이 당해상품에 부과된 조세금액을 초과해서는 안된다. 둘째, 환급되는 조세는 상품 또는 거래에 부과되는 간접세(Indirect Tax)이어야 한다.³³⁷⁾ 셋째, 당해 세금은 상품 자체 또는 그 상품에 “물리적으로 체화된(Physically incorporated)” 요소에 부과되어야 한다.³³⁸⁾

는 개념은 넓게 해석될 것으로 예상된다. 과거에도 미 상무부는 정부가 민간기관을 통하여 혜택을 부여한 다양한 프로그램들에 대하여 상계관세를 부과하여 왔다. 미국 우루과이라운드 협정법 행정조치성명(Statement of Administrative Action, 이하 SAA라고 한다)

335) 보조금의 존재 여부에 관한 판정에 있어서 보조금의 수혜자가 공공기업인지 개인기업인지 여부는 아무런 상관이 없으며 보조금의 효과도 고려하지 않는다. 즉, 당해 보조금이 조사 또는 검토대상인 상품류의 가격 또는 산출에 대하여 미치는 효과를 고려하거나 분석할 필요가 없다.

336) 19 U.S.C. § 1677(5)(D) (1994).

337) 참조 GATT 1994 제 16조 제 4항

338) 19 C.F.R. §355 (1993).

(나) 혜택의 존재 및 크기를 결정하는 기준

보조금의 존재와 액수를 계산함에 있어서 “정부에 대한 비용(cost to government)”을 기준으로 할 것인지 아니면 “수혜자에 대한 혜택(benefit to the recipient)”을 기준으로 할 것인지에 관하여 견해가 첨예하게 대립되어 왔다. 대체적으로 EC국가들은 “정부에 대한 비용”을 기준으로 보조금을 산출하여 온 반면에 미국은 “수혜자에 대한 혜택”을 기준으로 보조금을 산출하여 왔다.³³⁹⁾

미 상계관세법에 따르면 다음과 같은 경우 일반적으로(normally) 수혜자에게 혜택이 부여된 것으로 간주된다. 첫째, 정부의 지분참여는 동 투자결정이 모험자본의 제공을 포함하여 그 국가내의 민간투자자의 통상적인 투자관행과 불일치하는 경우 혜택을 부여한 것으로 간주된다. 둘째, 정부에 의한 대출은 대출받은 기업이 정부대출에 대하여 지불하는 금액과 동 기업이 실제로 시장에서 조달할 수 있는 비교가능한 상업적 차입에 대하여 지불하는 금액 사이에 차이가 있는 경우 혜택을 부여한 것으로 간주된다. 셋째, 정부에 의한 대출보증은 보증을 받는 기업이 정부가 보증한 대출에 대하여 지불하는 이자금액과 동 기업이 정부보증이 없었을 경우 비교가능한 상업적 차입에 지불할 이자금액 간에 차이가 있는 경우 혜택을 부여한 것으로 간주된다.³⁴⁰⁾ 넷째, 정부에 의한 상품 또는 서비스의 제공 또는 상품

339) 뒤에서 보는 바와 같이 UR 보조금협정은 미 상계관세법과 마찬가지로 보조금을 산출함에 있어서 “수혜자에 대한 혜택”을 기준으로 할 것임을 명백히 하고 있다.

340) 대출보증으로부터의 혜택을 판정함에 있어서 미 상무부의 관행은 일관성이 없었다. 몇몇 사건에 있어서 미 상무부는 대출보증에 대하여 외국정부가 부과한 비용과 상업 보증인이 같은 대출보증을 할 경우 부과하는 가격을 비교하였고, 보다 최근 사건에 있어서는 정부가 보증한 대출에 대하여 지불하는 이자와 그러한 보증이 없는 대출에 대하여 지불하는 이자와의 차이를 비교하였다. UR 보조금협정 제14조(c)는 후자의 방법을 규정하였고, 이를 미국 우루과이라운드협정법이 수용하였다. 참조 SAA p. 257.

의 구매는 이러한 제공이 적절한 수준 이하의 보상을 받고 이루어지거나, 구매가 적절한 수준 이상의 보상에 의하여 이루어지는 경우 혜택을 부여한 것으로 간주된다.³⁴¹⁾ 보상의 적정성은 당해 상품 또는 서비스를 제공하거나 구매하는 국가에서의 지배적인 시장 여건과 관련되어 결정되는데 이러한 지배적 시장 여건은 가격, 질, 입수가능성, 시장성, 운송 및 다른 구매 및 판매조건을 포함하고 있다.

(다) 소유권 변화의 보조금에 대한 효과

외국기업의 전체 또는 부분(예를 들면, 회사 전체 또는 회사의 한 부서) 또는 외국기업의 생산자산에 있어서의 소유권 변동이 이해관계가 없는 사이의 계약(arm's length transaction)³⁴²⁾에 의하여 발생한다고 할지라도 행정당국이 과거 그 기업이 받은 상계가능한 보조금의 상계가능성 지속여부에 관한 새로운 판정을 해야 할 필요는 없다.

다. 특정성(specificity)의 원칙

(1) 서설

미 상계관세법상 보조금에 대하여 상계관세를 부과하기 위해서는 그 보조금이 특정 기업이나 산업 또는 기업군이나 산업군에 대하여 특정적으로

341) 종래 미 상계관세법은 재화 또는 서비스의 제공에 관하여 혜택의 존재 및 액수를 결정함에 있어서 “특혜성(preferentialty)”이라는 기준을 사용하였으나 우루과이라운드협정법에 의하여 UR 보조금협정 제14조의 규정을 그대로 도입하여 이를 재화 또는 서비스 제공의 경우에는 “적절한 수준 이하의 보상(less than adequate remuneration)” 그리고 재화의 구매의 경우에는 “적절한 수준 이상의 보상(more than adequate remuneration)”으로 대체하였다.

342) 이해관계가 없는 사이의 계약(arm's length transaction)이라 함은 각자의 이익에 따라 행동하는 아무런 관련이 없는 자들 사이에 체결된 계약 또는 계약의 내용이 아무런 이해관계가 없는 자들 사이에서 체결되었을 때 존재할 객관적인 조건들로 이루어진 계약을 의미한다.

제공 되어야 한다.³⁴³⁾ 이러한 특정성 요건은 첫째, 한 경제체제 내에 있는 기업들의 상대적인 지위가 정부의 관여에 의하여 왜곡되는 경우에 한하여 상계관세가 부과되도록 하는데 기여하고, 둘째, 외국정부가 상계관세를 지나치게 광범위하게 부과하는 것을 방지하며, 셋째, 어떤 정부의 조치가 상계가능한지 결정하는데 객관적인 기준을 제공하고, 넷째, 공정성의 개념을 구체화한 것으로 적법한 정부의 기능으로 볼 수 없는 보조금의 상쇄만을 허용해 준다. 과거 GATT상 보조금의 특정성은 상계관세를 부과하기 위한 필수요건은 아니었으나 UR 협정문에서는 특정성 요건을 규정하였다.³⁴⁴⁾

보조금의 특정성은 미 상계관세법에 관한 쟁송에 있어서 가장 많이 다뤄진 쟁점으로서 정부의 어떤 프로그램이 특정성 요건을 충족시키려면 특정한 기업이나 산업 또는 기업군이나 산업군에 대해 법률상 또는 사실상 혜택을 제공하여야 한다.

특정성 요건은 일반적으로 이용가능한 혜택을 부여하는 프로그램에 대하여 상계관세가 부과되지 않도록 하는 바, 특정성 테스트는 명백히 경제의 특정부문이 아닌 경제 전체에 대하여 혜택을 제공하는 정부 조치나 프로그램들에 대하여 상계관세가 부과됨으로써 상계관세법의 적용이 불합리한 결과를 초래하게 하는 것을 막기 위하여 고안되었다. 또한 특정성 테스트는 상계관세법의 적용을 의미있는 왜곡이 발생하고, 그에 따른 혜택이 특정한 부문이나 집단에게 주어지는 상황에 제한시키고 있다.³⁴⁵⁾

특정성 요건은 다음 3단계로 나누어 분석 가능하다. 첫째, 프로그램은

343) 19 U.S.C. § 1677(5A) (1994).

344) UR 보조금 협정 제 2조.

345) 참조 Jackson, John H., *The World Trading System: Law and Policy of International Economic Relations*, The MIT Press(1989), pp.267-268.

무엇인가? 둘째, 특정한 기업이나 산업 또는 그 집단이란 무엇인가? 셋째, 당해 프로그램의 혜택이 특정기업 등에 선택적으로 제공되었는가? 이하 차례로 살펴보기로 한다.

(2) 프로그램의 개념

프로그램이라 함은 보조금을 제공하는 외국정부의 조치 또는 관행이라고 정의내릴 수 있으며, 보조금의 개념과 마찬가지로 포괄적이다.

프로그램의 개념과 관련하여 2개 이상의 프로그램이 통합된(integrally linked) 경우의 특정성이 문제로 된다. 위에서 본 상무부의 규칙안은 이러한 경우 상무부로 하여금 각 프로그램들의 혜택에 대한 누적적인 이용 가능성 및 실제 이용을 근거로 그 프로그램들의 특정성을 판단하도록 규정하고 있다.³⁴⁶⁾

미 상무부는 프로그램들이 통합되었는지 여부를 판정함에 있어서 특히 “프로그램의 관리 및 운용,³⁴⁷⁾ 정부정책이 산업들을 평등하게 취급하려 하였는지 여부, 근거법령에 규정된 프로그램의 목적, 프로그램의 자금조달방법”등을 조사할 것이다. 또한 미 상무부는 프로그램들이 통합되기 위해서는 처음부터 결합되어야 하며, 전반적인 정부정책이나 국가개발계획과 직접적으로 연관이 있어야 한다고 판정해 왔다.³⁴⁸⁾

346) 54 Fed. Reg. p.23,380.

347) Carbon Steel Wire Rod from Saudi Arabia 사건, 54 Fed. Reg. pp. 48,158-48, 160 (1991)에서 미 상무부는 프로그램의 관리를 분석함에 있어서 고려하여야 할 중요한 요소는 당해 프로그램들을 관리하는 기관, 프로그램들의 책임자가 활동하는 체제, 프로그램들의 책임자가 동일한지 여부, 프로그램 책임자들이 동일한 기관으로부터 모집되었는지 여부 등이라고 판정하였다.

348) 참조 Carbon Steel Wire Rod from Saudi Arabia 사건, 56 Fed. Reg. pp.48,158- 48,160 (1991).

(3) 기업(enterprise)또는 산업(industry)의 개념

(가) 산업의 개념

미 상무부는 산업을 정의함에 있어서 생산품의 동일성, 정부산업분류, 공동조합, 투입요소의 공통성 및 보통 적용되는 산업분류 등의 기준을 고려하여 왔다. 그러나 이러한 기준들 중 어느 것도 결정적이지는 못하며, 모든 사건에 일반적으로 적용되는 것도 없다. 또한 혜택을 받는 기업들의 숫자는 산업 자체를 규정하는 문제와 직접적인 연관이 없다. 즉, 수천 명의 농부가 옥수수를 재배한다는 사실이 옥수수 보조금 프로그램이 하나의 산업에 대하여 제공된 것이 아니더라도 것을 의미하지는 않는다. 일반적으로 미 상무부는 산업에 관하여 실제적인 경험을 바탕으로 상식적인 개념정의를 적용하여 왔다고 할 수 있다.

(나) 산업군(group of industries)의 개념

“산업” 개념과 마찬가지로 미 상무부는 산업군에 대한 구체적인 정의는 피하고 상식과 실제적인 경험을 바탕으로 판단해오고 있다.

특정성테스트에서 산업들이 하나의 산업군으로 평가받기 위하여 산업 사이에 공통성(commonality)이 존재할 필요는 없고 서로 통합될 필요도 없다고 판정하였다.³⁴⁹⁾

요약하면, 미 상무부는 특별한 기준이 없이 시장상황과 산업군을 형성할 산업들의 크기 및 범위를 고려하여 사안에 따라 산업군의 개념을 규정할 것으로 판단된다.

349) Certain Softwood Lumber Products from Canada 사건, 57 Fed. Reg. p.22,585 (1992).

(다) 기업의 개념(enterprise)의 개념

미 상무부는 기업 (enterprise) 또는 기업군(group of enterprises)이라는 용어에 관하여도 정확하게 개념 규정을 한 적이 없다. 또한 특정성을 판단하기 위하여 “기업”의 개념을 분석한 적도 없는 것으로 보인다.

(4) 특정성(specificity)를 형성하는 요소들

(가) 법률상 특정성(de jure specificity)

보조금 공여당국 또는 그 공여당국의 활동의 근거가 되는 법률이 명백하게 보조금 수혜자격을 특정 기업이나 산업으로 제한하는 경우 그러한 보조금은 법률상 특정성이 있다고 간주한다.³⁵⁰⁾³⁵¹⁾ 그러나 단지 혜택을 받을 수 있는 자격을 제한한다고 해서 그 프로그램이 그 자체 특정적으로 되는 것은 아니다. 즉, 보조금의 공여당국 또는 그 공여의 근거법령이 보조금의 수혜자격 및 금액에 대한 객관적인 기준 또는 조건³⁵²⁾을 설정하고 있고, 기준 또는 조건이 충족되면 자동적으로 수혜자격이 부여되며, 이러한 기준과 조건이 엄격히 준수되는 경우 법률상 특정성은 존재하지 않는다. 그리고 이러한 기준 및 조건은 검증이 가능하도록 법률, 규정 또는 기타 공식 문서에 명백하게 규정되어야 한다.³⁵³⁾

350) 19 U.S.C. §1677(5A)(D)(i).

351) *Live Swine from Canada* 사건에서 미 상무부는 캐나다의 1973년 농장소득보험법 (The Farm Income Insurance Act of 1973)의 제한적인 문언을 근거로 특정성을 인정하였다. 동법에 의하면 브리티시 콜롬비아주 농장소득보험프로그램의 혜택은 일정한 농산품을 생산한 농부에게만 주어지게 되어 있었다. 미 국무부는 보조금 수혜자격에 부과된 법률 문언상 제한 때문에 이 프로그램이 법률상 특정적이라고 본 것이다.

352) ‘객관적인 기준 또는 조건’이라 함은 중립적이고, 특정기업에 대하여 다른 기업보다 특혜를 주지 않으며, 본질상 경제적이고 적용시 평등한 기준 또는 조건을 의미한다. 참조 SAA p.260.

353) 19 U.S.C. § 1677(5A)(D)(ii) (1994). 이 조항은 UR 보조금협정 2.1(c)을 수용한 것으로 현재의 미 상무성 관행과도 다르지 않다.

(나) 사실상 특정성(de facto specificity)

보조금에 대한 법령 및 규정상 자격요건이 외견상 중립적이고 객관적이라고 할지라도 또는 보조금의 혜택이 명목상 전체 경제에 돌아간다고 할지라도 프로그램이 사실상 특정적(de facto specific)일 수 있다.³⁵⁴⁾

보조금의 사실상 특정성을 판정함에 있어서는 (1) 실제로 보조금을 사용하는 기업, 산업이나 기업군 또는 산업군의 숫자, (2) 특정기업, 산업 또는 그 집단에 의한 보조금의 지배적인 사용, (3) 특정기업, 산업 또는 그 집단에 대해 불균형적으로 많은 보조금의 지급, (4) 보조금지급 결정에 있어서 공여기관의 재량권행사 방식 등을 순차적으로 고려하여야 한다.³⁵⁵⁾

1) 고유한 특성(Inherent characteristics)의 원칙

고유한 특성의 원칙은 상당기간 사실상 특정성에 관한 분석을 심각하게 제한하였다. “고유한 특성 테스트”에 의하면 정부가 특정한 산업만 사용하는 천연자원이나 원료를 찾아내어 그 천연자원이나 원료의 사용에 대하여 보조금을 지급한 다음, 특정한 산업에 대하여 혜택을 줄 의도는 없었으며, 단지 보조금제공 대상의 “고유한 특성”에 기인하는 것이라고 주장한다면 아무런 책임을 지지 않고 특정한 산업군에 대하여 보조금을 지급할 수 있는 불합리한 결론이 나온다. 이와 관련, 미 상무부도 “고유한 특성 테스트”

354) 보조금에 관한 사실상 특정성 분석의 이론적 근거는 2가지를 들 수 있다. 첫째, 정부의 규정이나 법령은 종종 모호하다는 것이다. 그리하여 명시적인 법률상 요건에 근거 하지 않고서도 특정한 기업에 대하여 보조금을 제공하는 목적과 효과를 지니고 있는 프로그램을 운용할 수 있다는 것이다. 예를 들면, 어떤 정부도 보조금을 제공하고 싶은 산업이 주로 사용하는 투입요소를 특혜적인 조건으로 제공함으로써 겉으로 특정 산업에 대하여 혜택을 줄 의도를 나타내지 않고 보조금을 제공할 수 있다. 둘째, 어떤 프로그램이 숨겨진 목적이나 의도에 상관없이 특정 기업이나 산업에 대하여 혜택을 제공하고 그 혜택으로 인하여 경제가 왜곡될 가능성이 있는 경우에는 이를 상쇄하여야 한다는 것이다.

355) 19 U.S.C. § 1677(5A)(D)(iii) (1994), UR 보조금협정 Art. 2.1(c).

는 모든 천연자원에 대한 보조금의 비특정성을 자동적으로 인정하는 불합리한 결과를 초래하기 때문에 무효라고 판정하였다.³⁵⁶⁾

2) 지배적 이용(Dominant Use) 및 불균형적 수혜(Disproportionate Beneficiary)

(i) 지배적인 이용

지배적인 이용에 관한 분석은 특정 산업 또는 산업군이 보조금 혜택의 몇 퍼센트를 이용하고 있는가에 달려 있기 때문에 비교적 간단하다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 지배적 이용을 판정하는 명확한 기준은 없다. 예를 들면 어떤 산업이 보조금이 지급된 전기의 51%를 사용하는 경우, 현재 관행에 의하면 당해 프로그램은 특정적일 수도 있고 아닐 수도 있다. 프로그램의 이용도가 크면 클수록 또는 혜택의 많은 비율을 사용하는 집단이 작으면 작을수록 지배적 이용을 입증하기가 쉬워질 것이다.

미 상무부는 특정성 판정의 기준을 수학 공식화하지 않았으며, 따라서 어떤 산업이 지배적인 이용자인지 여부에 관한 판정은 사안에 따라 결정될 것이다. 그리고 지배적 이용 여부가 불분명한 경우에는 추가적으로 정부의 보조금지급 결정에 있어서 재량권 또는 그 제한 등을 분석해야 할 것이다.

(ii) 불균형적인 수혜

미 상무부는 지배적인 이용 이외에도 특정산업이 보조금 프로그램 하에서 불균형적인 혜택을 받는 경우에 사실상 특정성이 형성될 수 있다고 규정하였다.³⁵⁷⁾ 혜택의 불균형적 배분이 보조금을 특정적으로 만든다는 주장의

356) SAA도 “현행법에 따르면 정부가 재화 또는 서비스의 제공을 통하여 보조금을 제공하는 경우에 있어서 당해 재화 또는 서비스의 고유한 특성으로 인하여 보조금의 이용이 제한될 수 있다는 사실은 ‘사실상 특정성에 관한 분석’과는 아무런 관련이 없다.”고 밝히고 있다.

이론적 기초로는 두가지가 있다. 첫째, 프로그램 이용자가 국민총생산(GNP)에서 차지하는 비율의 계산을 통해, 어떤 산업의 보조금 혜택의 이용 비율이 경제에 대한 기여보다 큰 경우, 그 산업은 불균형적인 혜택을 받고 있다고 간주한다.³⁵⁸⁾ 둘째, 어떤 산업이 당해 보조금 프로그램의 다른 이용자와 비교하여 불균형적으로 많은 혜택을 받고 있는 여부를 판단한다.³⁵⁹⁾

3) 프로그램의 관리에 있어서 정부조치 및 재량권

위와 같이 보조금 이용자의 숫자, 보조금의 지배적 이용 및 불균형적 수혜 등에 관한 분석에 의해서 조사대상 프로그램이 특정 산업에 혜택을 제공하고 있는지 여부가 분명하지 않은 경우에는, 미 상무부는 정부의 재량권 행사가 혜택의 특정적인 배분을 촉진하였는지 여부를 판단하기 위하여 보조금 신청의 승인 또는 거부 절차에 관한 운용실태를 조사할 것이다.

실제적으로도 미 상무부는 보조금 지급에 있어서 외국정부가 특정산업들에 대한 편파적 호의를 베풀었거나 또는 특정기업을 대상으로 한 것이라는 점(targeting)을 입증할 관련 자료를 찾으려고 노력해 왔다. 보조금의 특정성을 인정하기 위하여 당해 보조금이 특정기업을 대상으로 한 것이라는 사실이 반드시 필요한 것은 아니지만 이러한 사실은 그것이 법령 또는정부의 재량권행사에 의한 것이든지 간에 보조금의 사실상 특정성을 인정하는 근거가 될 수 있다.

357) 49 Fed. Reg. pp.49,661-49,662 (1984).

358) 예를 들어 어떤 산업이 보조금이 지급된 총 전기량의 40%를 사용함에도 국민총생산의 2%를 차지하는데 그치고 있다면 그 산업은 당해 보조금의 지배적 이용자는 아닐지라도 불균형적인 혜택을 받고 있다고 할 수 있다.

359) 생산비용 중에서 보조금의 영향을 받는 비율에 근거하여 불균형성을 분석하는 시도으로써, 특정성 판정에 있어서 핵심 쟁점인 당해 프로그램이 국가경제에 있어서 자원의 비효율적 배분을 초래하였는지 여부를 반영하고 있는가에 관하여는 의문의 여지가 있다.

4) 기타 고려사항

미 상무부는 보조금의 사실상 특정성에 관한 판정시 위와 같은 요소들을 분석함에 있어서 보조금 공여기관의 관할 하에 있는 경제 활동의 다양성의 정도 및 보조금 프로그램이 시행된 기간 등을 고려해야 한다.³⁶⁰⁾

5) 결어

다음과 같은 사항을 유의하여야 한다. 첫째, 초점은 프로그램 또는 보조금의 대상(subsidy vehicle)이 아니라 혜택의 이용에 있다. 둘째, 그 보조금이 없었더라면 그 프로그램을 누가 이용하였을 것인가(예를 들면, 보조금이 없었을지라도 프로그램의 “고유한 특성”으로 인하여 특정한 배분이 이루어 졌을 것이라는 점)은 보조금의 사실상 특정성의 판정에 영향을 미치지 못한다. 셋째, 프로그램의 수혜자들의 수가 적으면 적을수록, 특정한 산업이나 그 집단이 차지하는 혜택의 비율이 크면 클수록 당해 보조금이 특정적인 것으로 인정될 가능성이 많다. 넷째, 반드시 필요한 것은 아니지만 당해 프로그램이 자원의 배분에 있어서 왜곡을 초래한 사실을 입증하는 것은 결정적이라고 할 수 있다. 다섯째, 불균형적 수혜에 관한 분석은 보조금을 받은 산업이 GNP에서 차지하는 비율과 동 산업이 보조금의 총 혜택 중에서 차지하는 비율을 비교하여야 한다. 여섯째, 정부의 조치 및 재량권의 행사는 사실상 특정성을 나타내는 기타 요소들이 결정적이지 못한 경우에 검토되어야 한다.

360) 19 U.S.C. § 1677(5A)(D)(iii) (1994), UR 보조금협정 Art. 2.1(c); 이러한 기준들은 앞에서 본 기준들과 별도로 특정성의 존재를 나타내는 것들이라기 보다는 사실상 특정성에 관한 요소들이 분석되는 상황을 보다 명확히 해준다. 예를 들면, 보조금을 사용하는 산업의 숫자가 적은 지 많은지를 판정함에 있어서 미 상무부는 경제적 다양성과 관련하여 당해 경제체제 내에 있는 산업들의 숫자를 고려할 수 있다. 또한 최근에 새로운 보조금프로그램이 도입된 경우에는 보조금의 이용이 한 순간에 전 경제에 확산되기를 기대 하는 것은 합리적이지 못한 바, 특정성 판정에 있어서 보조금프로그램의 시행기간이 고려되어야 한다.

(5) 지역적 프로그램

프로그램의 혜택이 공여기관의 관할구역중 일정한 지역내에 위치하는 특정 기업 또는 산업에 한정되는 경우 그 프로그램은 특정적이다.³⁶¹⁾ 특정한 상품의 생산에 관하여 특정한 지역이 가지고 있는 비교적 우위를 변경하기 위하여 제공된 보조금은 무역과 자원의 배분을 왜곡하며 수입국가의 생산자와의 경쟁을 포함하여 정상적인 경쟁을 저해한다. 이 경우 보조금은 해당지역에 일반적으로 제공되는 지원과 당해 특정지역의 기업들에 실제로 제공된 지원과의 차가 될 것이다.

(6) 사회기간시설(Infrastructure)의 제공

도로, 다리 및 항만 등 기간시설의 제공도 혜택의 배분이 왜곡되어 있는 경우에는 특정적인 보조금이 될 수 있다. 미 상무부의 규칙안에 의하면 다음과 같은 조건을 모두 충족하는 경우에 비특정적인 보조금이 된다. 첫째, 정부가 기간시설이 건설된 지역에 이주할 사람을 제한하지 않으며, 둘째, 건설된 기간시설이 사실상 특정한 기업이나 산업 또는 그 집단보다 많은 기업이나 산업들에 의하여 이용되고,³⁶²⁾ 셋째, 그 지역에 위치한 사람들은 중립적이고 객관적인 기준에 의하여 기간시설의 혜택에 평등하게 접근할 수 있거나 받아야 한다.³⁶³⁾

361) 19 U.S.C. § 1677(5A)(D)(iv) (1994). UR 보조금협정 Art. 2.2.

362) 기간시설 분야에 있어서 미 상무부의 판정은 그리 많지 않으며, 많은 문제가 해결되지 않은 채 남아 있다. 일반적인 특성성 테스트의 경우와 마찬가지로 기간시설 테스트의 두번째 요건과 관련하여 기간시설의 제공이 비특정적인 것으로 판정받기 위하여 얼마나 많은 숫자의 기업이나 산업이 당해 기간 시설을 이용하여야 하는가라는 문제가 제기된다. 이와 관련된 문제로 기간시설이 처음에는 주로 한 명 또는 몇몇의 이용자들을 위하여 건설된 경우 충분한 숫자의 기업이 그 기간시설을 이용할 때까지 당해 기간시설의 제공은 특정적인가 하는 것이다. 이 경우 기간시설의 50번째 이용자는 보조금의 수혜자가 아니지만 첫번째 이용자는 보조금의 수혜자인가? 그렇다면 원래의 보조금 크기가 다른 이용자들이 기간시설을 이용하기 시작함에 따라 줄어드는 것인가? 등의 문제들이 등장한다

(7) 원류보조금(Upstream Subsidies)에 있어서 특정성

원류보조금(upstream subsidies)은 정부가 upstream제조사에게 혜택을 제공하고 보조금의 혜택의 전부 또는 일부가 downstream산업에 흘러들어 가는 경우 발생한다. 원류보조금이라 함은 (1) 외국 정부에 의하여 상계관 세절차의 대상상품(downstream product를 의미)의 제조 또는 생산에 사용된 상품(원료 등 투입상품)에 대하여 제공되고, (2) 그 대상상품에 경쟁 상 혜택을 제공하며, (3) 대상상품의 제조 또는 생산 비용에 상당한 영향을 미치는 상계가능보조금(수출보조금은 제외)을 의미한다.³⁶⁴⁾

원류 보조금의 특정성 인정과 관련, downstream 수혜자들도 특정적이어야 하느냐는 문제가 대두된다. 미 상무부는 upstream 생산자에 대한 보조금은 특정적이어야 하나, downstream 수혜자들은 특정적일 필요가 없다고 판정하였다.³⁶⁵⁾

3. 보조금의 종류

가. 금지 보조금

금지보조금은 그 본질상 무역의 흐름을 왜곡하고 효과적인 자원 배분을 저해하는 보조금이다. WTO 분쟁해결절차상 금지보조금에 대하여 이의를

363) 54 Fed. Reg.pp.23,379-23,380 (1989).

364) 19 U.S.C. §1677-1(a) (1994).

365) 이러한 결론은 다음과 같은 이유에 비추어 합리적인 것으로 보인다. 첫째, 정부가 upstream 단계에서 시장을 왜곡하고, downstream 산업이 혜택을 본 것이 입증되며, 수입이 미국의 국내산업에 피해를 끼치면 상계관세는 부과될 수 있고, 둘째, 원류보조금에 대하여 상계관세를 부과하는데 가해지는 상당한 제한을 고려할 때 상계관세법의 지나친 확대 적용을 방지하기 위하여 추가로 특정성 테스트를 적용하는 것은 불필요하기 때문이다.

제기하기 위하여 제소국은 그러한 보조금이 존재한다는 사실만 입증하면 되고, 그러한 보조금이 불리한 무역효과를 초래하고 있다는 사실을 입증할 필요는 없다.³⁶⁶⁾

(1) 수출보조금

수출보조금이라 함은 법률상 또는 사실상 수출성과에 따라 지급되는 보조금이다. 여기서 ‘사실상’이라는 의미는 보조금 지급이 법률적으로는 수출 성과와 관련이 없으나 실제로는 예상 또는 실제수출에 연관되어 이루어지는 경우를 말한다. 그러나 수출기업에 대하여 보조금이 제공되었다는 사실만으로 반드시 수출보조금이 지급되었다고 말할 수는 없다.

이에 따라 상무부도 수출보조금에 대한 특정한 목록을 포함하고 있던 과거 상계관세법과는 달리 수출보조금의 개념에 대하여 일반적으로 규정할 것으로 예상된다. 일반적으로 수출보조금은 전형적으로 상품의 수출을 촉진하기 위하여 고안된 재정, 조세 정책으로 구성된다. 과거 미 상무부의 관행은 조세환급, 조세납부연기, 기타 수출관련 비용의 우대, 특혜적인 환율, 수출품에 대한 원자재 비용의 보조, 관세환급, 특혜적 수출금융, 수출 신용, 비용증가 또는 환율변동에 대한 특혜적인 보증 또는 보험 등을 수출 보조금으로 보아 왔다.

(2) 수입대체보조금

수입대체보조금은 수입품 대신 국산품을 사용하는 경우 지급되는 보조금이다.³⁶⁷⁾

366) 이러한 금지보조금에 대하여도 국내법 절차에 따라 상계관세가 부과될 수 있지만 이러한 경우 국내산업에 대한 실질적 피해 또는 피해의 우려가 존재하여야 한다.

(3) 금지보조금에 대한 WTO협정상 이의신청 방법

상무부가 상계관세부과절차 과정에서 WTO 회원국이 금지 보조금을 제공하였다고 판정하는 경우에는 그 사실을 관련 자료와 함께 미 무역대표부(United States Trade Representative: USTR)에 통보하여야 한다. 또한 국내의 이해당사자는 WTO회원국 정부가 금지보조금을 제공하였다고 믿을 만한 근거가 있는 경우 상무부에 그 정보를 제공하고 이에 관한 평가를 요청할 수 있다. 상무부는 이러한 요청과 기타 입수가능한 정보를 분석하여 WTO 회원국이 금지보조금을 제공하였다고 판정하는 경우에는 그 사실을 관련 정보와 함께 USTR에 통보하여야 한다.

상무부로부터 통보를 받은 USTR 은 입수한 정보를 고려하고 이해당사자와의 협의를 거친 후 UR 보조금협정에 위반되어 금지보조금이 제공되고 있다고 믿을 만한 근거가 있다고 판정하는 경우에는 이해당사자가 반대하지 않는 한 UR 보조금협정 제4조에 의한 절차를 진행할 수 있는데, 이러한 조치는 1974년 통상법(The Trade Act of 1974) 제301조에 근거하여 이루어진다. USTR은 가능한 한 신속하게 조사를 개시할 것인지 여부에 관하여 결정을 해야 하며, 조사를 개시한 경우에는 제301조에 규정된 대로 우선 UR 보조금협정 및 WTO협정에 의한 분쟁해결절차를 따르게 된다. 외국정부가 정해진 기한 내에 분쟁에 관한 패널의 결정을 이행하지 않고 분쟁해결기구(Dispute Settlement Body: DSB)가 보복을 허가하는 경우, USTR은 제 301조 규정에 정해진 바에 따라 보복조치를 취한다.³⁶⁸⁾

367) 19 U.S.C. § 1677 (5A) (C) (1994).

368) SAA, p.278.

나. 조치가능 보조금

(1) 개념

국내보조금 중 다른 회원국의 이익에 ‘유해한 효과(adverse effect)’를 초래하는 보조금을 조치가능보조금이라고 할 수 있다. 유해한 효과라 함은, 첫째, 다른 회원국의 국내산업에 대한 피해(injury), 둘째, GATT 1994 특히 제2조의 양허에 의하여 다른 회원국이 직접 또는 간접으로 누리는 이익의 무효화 또는 침해(nullification or impairment), 셋째, 다른 회원국의 이익에 대한 ‘심각한 침해(serious prejudice)’ 등을 말한다.³⁶⁹⁾

UR 보조금협정은 ‘심각한 침해’가 추정되는 4가지 경우를 열거하고 있는데, 첫째, 보조금 지급이 상품가액의 5%를 초과하는 경우, 둘째, 어떤 산업에서 발생하는 영업손실을 보전하기 위한 보조금, 셋째, 어떤 기업에서 발생하는 영업손실을 보전하기 위한 보조금(장기적 해결에 필요한 시간을 확보하고 심각한 사회문제를 피하기 위하여 지급되는 비반복적인 일회적 조치는 제외한다, 넷째, 직접적 채무면제, 즉 정부보유채권의 면제 및 채무 상황을 위한 무상지원 등을 규정하고 있다.³⁷⁰⁾

369) UR 보조금협정 제 5조 제 1항

370) 위 규정에도 불구하고 보조금 지급 국가가 다음과 같은 사실을 입증하는 경우에는 당해 보조금 지급으로 인한 ‘심각한 침해’가 발생하지 않은 것으로 간주된다. 첫째, 보조금지급 국가 또는 제3국의 시장에서 동종상품의 수입을 대체 또는 저해하지 않았고, 둘째, 어떤 시장에서든 다른 회원국의 동종상품과 비교하여 현저하게 가격을 인하하거나, 다른 회원국 상품의 가격을 하락시키거나 또는 인상을 억제 하거나 판매감소를 야기하지 않았으며, 셋째, 당해 물품의 세계시장점유율이 과거 3년 평균치와 비교하여 증가하지 않았고 증가된 경우에도 보조금 지급 기간 중 지속적인 증가추세에 있지 않았음을 입증하는 경우이다.

(2) 조치가능보조금에 대한 WTO협정상 이의신청 방법

상무부는 상계관세부과절차 과정에서 얻은 정보에 근거하여 보조금이 UR 보조금협정 제6조 제1항에 규정된 소위 ‘심각한 침해(serious prejudice)’를 초래하는 보조금의 형태를 지녔다고 믿을 만한 근거가 있다고 판정하는 경우, USTR에 이를 관련 정보와 함께 통보하여야 한다.³⁷¹⁾

이해당사자는 상무부에 보조금이 ‘유해한 효과(adverse effects)’를 초래하고 있다고 믿을 만한 근거가 있는지를 판정해 달라고 요청할 수 있다. 이 경우 상무부는 보조금의 유해한 효과의 존재 여부를 분석함에 있어서 국제무역위원회의 전문가에게 자문을 구할 수 있다. 상무부는 이해당사자의 신청과 합리적으로 입수가 가능한 정보를 분석한 후 당해 보조금이 ‘유해한 효과’를 초래하고 있다고 믿을 만한 근거가 있다고 판정하는 경우, 이를 관련 정보와 함께 USTR에 통보하여야 한다.³⁷²⁾

금지보조금의 경우와 마찬가지로 USTR 은 관련 정보를 분석, 평가하여 WTO 분쟁해결절차를 시작할 것인지 여부를 결정한다.

다. 허용 보조금

(1) 종류

(가) 연구개발보조금(Research and Development Subsidy)

연구개발보조금이라 함은 기업이나 기업과 계약을 맺고 있는 고등교육기관 또는 연구소에 의하여 행해지는 연구활동을 위하여 제공되는 보조금을 말

371) 우루과이라운드협정법 §281 (b) (1).

372) 우루과이라운드협정법 §281 (b) (2).

한다. 산업적 연구(industrial research)의 경우 소요비용의 75%, 경쟁전 개발활동(precompetitive development activity)의 경우 비용의 50%까지만 인정된다.³⁷³⁾

‘산업적 연구’는 새로운 상품, 공정 또는 서비스를 개발하거나 기존 상품, 공정 또는 서비스를 현저하게 개선하는데 유용한 새로운 지식을 발견하기 위하여 계획적인 탐구를 하거나 중요한 조사를 벌이는 것을 의미한다. ‘경쟁전 개발활동’은 상업적 사용이 불가능한 최초의 원형(proto-type)³⁷⁴⁾의 제조를 포함하여, 판매 또는 사용 등 그 목적에 관계없이 상품, 공정, 또는 서비스를 개선하기 위하여 산업적 연구의 결과를 계획(plan), 설계 (blueprint), 도안 (design)으로 전환시키는 것을 의미한다.³⁷⁵⁾

연구개발보조금은 다음의 다섯 가지 비용에 국한된다.

첫째, 연구원, 기술자 및 오직 연구활동을 위해서 고용된 기타 직원에 대한 인건비

둘째, 전적으로 그리고 영구적으로(상업적으로 처분되는 경우를 제외함) 연구활동을 위해 사용되는 기구, 설비, 토지 또는 건물에 대한 비용 셋째,

373) 산업적 연구(industrial research) 및 경쟁전 개발활동(precompetitive development activity)에 대한 보조금에 있어서 중요한 것은 진정한 경쟁전 개발활동과 그 후의 개발 및 생산 지원과의 명확한 한계를 긋는 것이다. 이러한 점에서 동 규정의 취지가 왜곡되는 것을 방지하기 위하여 ‘경쟁전 개발활동’이라는 용어는 엄격하게 해석되어야 한다. S.A.A. p.263.

374) ‘상업적 사용이 불가능한 최초의 원형(first prototype)’이라는 용어는 산업 환경에 따라서 여러 가지 의미를 지니나 단지 사소한 수정(minor modifications)만 가해지면 상업적 상품으로 되는 원형을 포함하는 것으로 해석되어서는 안되며, 오히려 그 원형이 상업적으로 사용되기 위해서는 상당하거나 실질적인 수정(substantial or material modifications)을 거쳐야 하는 것으로 해석하여야 한다. S.A.A. p. 263.

375) 산업적 연구의 계획(plan), 설계(blueprint), 도안(design)으로의 전환은 체계도안(system design)에 한정되며 상업적 상품의 상세한 도안(detailed design)을 포함하지 아니한다. S.A.A. p.263.

구입한 연구, 기술지식 및 특허권에 대한 비용을 포함하여 오로지 연구활동에만 이용되는 자문 및 이와 유사한 서비스에 대한 비용넷째, 연구활동의 결과로서 직접적으로 발생한 추가 경상비용 다섯째, 연구활동의 결과로서 직접 발생한 기타 운영비용(재료, 공급품 등 과 같은 비용).

(나) 낙후지역개발보조금

지역개발의 일반적인 틀³⁷⁶⁾에 따라 한 국가의 낙후지역에 위치한 기업에 제공되는 보조금으로서 수혜대상지역내에서 특정적이지 않은 보조금을 말한다. 여기서 특정적이지 않다는 것은 정부의 지원이 수혜대상지역내에 위치한 기업, 산업 또는 그 집단에 특정적인 방법으로 제공되어서는 안된다는 것을 의미한다. 따라서 제한된 숫자의 수혜자에게 제공되는 지원, 특정한기업, 산업, 또는 그 집단에 불균형적인 방식으로 제공되는 지원, 수혜대상지역내에 있는 특정기업, 산업, 또는 그 집단에 의하여 지배적으로 이용되는 지원은 상계가능한 것으로 간주된다. 또한 각 낙후지역은 경제적이고 행정적인 실체를 가지고 지리적으로도 인접한 지역이어야 하며,³⁷⁷⁾ 중립적이고 객관적인 기준³⁷⁸⁾에 의하여 동 지역의 낙후성이 일시적인 상황에 의하여 발생한 것이 아니라는 것이 입증되어야 하며, 이러한 기준은 검증이 가능하도록 법률, 규정 또는 기타 공식문서에 명백히 규정되어야 한다.

376) “지역개발의 일반적 틀”이라 함은 지역적 보조금 계획이 내부적으로 일관성이 있고 일반적으로 이용가능한 지역개발정책의 일부로서, 동 지역개발보조금이 그 지역의 전체 발전에 영향이 없거나 사실상 영향이 없는 고립된 지리적 지점에 공여되는 것이 아니라는 것을 의미한다. 그러므로 허용보조금이 되기 위해서는 정부의 지원이 법률상 또는 실제상 지역 전체의 발전에 제공되어야 한다. SAA p.264.

377) 이는 낙후지역개발보조금의 적용에 있어서 소위 ‘게리맨더링’이 허용되지 않음을 의미한다.

378) ‘중립적이고 객관적 기준’은 지역발전정책의 틀 안에서 지역적 불균형을 제거 또는 감소시키는 데 필요한 것 이상으로 특정지역에 혜택을 주어서는 안된다는 것을 의미 한다.

낙후지역의 판정은 (1) 조사 또는 심사 대상국가 평균의 85%를 초과하지 않는 1인당 소득, 가구당 소득 또는 1인당 국내총생산, (2) 조사 또는 심사 대상국가 평균의 최소한 110%가 되는 실업률등과 같은 경제발전의 측정치 중 적어도 하나 이상에 기초하여 이루어져야 한다.³⁷⁹⁾ 다만 위와 같은 경제발전의 측정은 3년의 기간에 걸쳐 이루어져야 하며, 복합적인 것이 될 수 있고, 다른 요소를 포함할 수도 있다.

(다) 환경보조금

법령에 의하여 부과되고, 보다 많은 규제와 재정적 부담을 초래하는³⁸⁰⁾ 새로운 환경요건³⁸¹⁾에 기존시설³⁸²⁾의 적응을 촉진하기 위하여 제공되는 보

379) 상계관세 조사 또는 심사의 대상국가가 관세동맹 (customs union)의 회원국인 경우에 '국가'라는 용어는 지역적 보조금 프로그램의 구조에 따라 당해 관세동맹의 회원국을 지칭할 수도 있고 관세동맹 전체를 지칭할 수도 있다. 예를 들어 룩셈부르크에서 생산된 제품이 유럽연합(EU)에 의하여 운용되고 전 유럽연합의 모든 낙후지역에 이용가능한 보조금을 받은 것에 관한 조사가 행해진다고 가정하여 보자. 이러 한 상황에서는 낙후지역의 판정에 필요한 경제발전의 측정은 룩셈부르크의 평균이 아닌 유럽연합(EU) 전체 평균을 기초로 하여 결정된다. SAA pp. 264-265.

380) 환경보조금을 이유로 남용이 발생하지 않도록 하기 위하여 '보조금의 수혜자에게보다 큰 제약과 재정적 부담을 초래하는'이라는 귀절에도 실질적인 의미가 부여되어야 한다. 따라서 새로운 환경요건의 준수를 위하여 제공되는 지원이 상계조치의 대상이 되지 않기 위해서는 사실상 새로운 투자를 하는 것이 필요하며, 그러한 투자는 새로운 요건의 충족과 관련하여 추가 비용을 반드시 수반해야 한다. 나아가 새로운 설비를 교환하는 비용의 경우와 마찬가지로 새로운 투자의 운용 비용도 상계조치가 허용되지 않는 적응 비용의 한계치인 20%에 포함되지 않는다. 또한 적응 비용을 계산함에 있어서 적응의 결과로서 얻어지거나 얻어질 것으로 기대되는 제조 또는 생산비용 절감을 감안하여야 한다. SAA p.266.

381) '새로운 환경 요건'의 개념은 기업에 부과된 의무가 요건의 채택 전에는 합리적으로 예견할 수 없었던 실질적이고 명백히 새로운 요건이 부과되는 조치들만을 포함하며, 각국 정부로 하여금 상계조치를 취할 수 없는 추가적 지원을 제공할 수 있도록 기존의 요건을 한계적으로 조정하거나 수정하는 것을 허용하는 것으로 해석되어서는 아니된다. 또한 요건이 여러 단계에 걸친 이행을 필요로 하는 경우, 이행의 각 단계마다 새로운 요건이 복수로 부과되는 것으로 해석되어서는 안된다. SAA p. 265.

382) '기존시설'이라 함은 새로운 환경요건이 부과되는 때에 최소한 2년 이상 운영되고 있는 시설을 의미한다. 따라서 최근에 건설되거나 새로운 시설은 환경보조금의 혜택을 받을 수 없다.

조금으로서 다음의 요건을 모두 충족하여야 한다. 첫째, 일회적이고 비반복적 조치이어야 하고,³⁸³⁾ 둘째, 적응비용의 20%에 한정되며, 셋째, 수혜자가 전적으로 부담해야 할 보조금이 지급된 투자의 교환 또는 운용비용을 보전하지 않으며, 넷째, 수혜자의 공해배출 및 오염의 감축계획에 직접적으로 연계되고 그에 비례하며, 달성가능한 제조비용의 절감을 보전하지 않고, 다섯째, 새로운 설비 또는 생산공정을 채택할 수 있는 모든 사람에게 이용이 가능해야 한다.

(2) 허용보조금의 판정

허용보조금의 지위는 두 가지 방법으로 획득될 수 있다. 첫째, WTO 회원국은 UR 보조금협정 제8조 제3항에 따라 허용보조금에 해당되는 보조금을 제공하기 전에 보조금 계획을 통보할 수 있으며, 둘째, 통보를 거부하고 상계관세 부과절차 또는 WTO 분쟁해결절차에서 특정한 보조금이 허용보조금의 모든 기준들을 충족시키고 있다는 점을 입증할 수도 있다.

허용보조금으로 인정되기 위해서는 상무부로부터 각 허용보조금의 모든 요건이 충족되었다는 판정을 받아야 하며, 상무부는 단지 UR 보조금협정 제 8조에 규정된 기술적 기준심사에 그치지 않고, 당해 보조금 프로그램의 모든 면과 그 이행까지도 분석할 것이다.

383) '일회적이고 비반복적인 조치'는 하나의 새로운 환경요건으로 인한 적응비용에 대하여 반복적으로 보조금이 지급되는 것을 방지하기 위하여 신중하게 해석되어야 하며, 따라서 환경보조금은 '새로운 환경요건'마다 그리고 '시설'마다 한 개의 보조금에 한정된다. 또한 특정한 시설에 대하여 반복적으로 보조금을 지급하기 위한 수단으로 분석적으로 복수의 서로 다른 환경요건을 부과하는 것을 허용하여서는 안된다. 하나의 '새로운 환경요건' 안에는 다양한 일련의 환경기준들이 들어있을 수도 있으나, 이에 대한 보조금은 '새로운 환경요건'의 준수에 필요한 적응비용의 20%를 상쇄시키는 한도내에서 허용된다.

(3) 허용보조금의 효과

허용보조금은 상계관세가 부과되지 않으며, 따라서 상계관세 부과를 위한 조사 또는 심사의 대상이 되지 않는다. 그러나 UR 보조금협정 제8조를 위반하였다고 판정되는 경우 상계관세가 부과될 것이다. 그리하여 USTR은 UR 보조금협정 제8조 제4항 또는 제8조 제5항에 따라 허용보조금에 대한 이의신청이 받아들여졌을 경우 그 사실을 상무부에 통보하여야 하며, 상무부는 그 보조금이 특정적일 경우 상계관세를 부과하게 된다.

(4) 허용보조금에 대한 WTO 협정상 이의신청 방법

(가) UR 보조금협정 제8조

미 상무부는 외국 정부로 하여금 UR 보조금협정에 의하여 부여된 허용보조금을 이용할 제한적인 특권을 남용하지 않도록 하고, 미국이 UR 보조금협정 제8조에 규정된 권리를 충분히 활용할 수 있도록 하기 위한 핵심부서라 할 수 있다. USTR은 상무부에 각국이 통보한 보조금 내역 및 이와 관련된 정보를 제공하면 상무부는 이 자료들을 분석한다. 위에서 언급한 바와 같이 상무부는 UR 보조금협정 제8조의 목적과 조건이 지켜지도록 하기 위하여 허용보조금이라고 주장하는 보조금프로그램을 분석함에 있어서 UR 보조금협정 제18조에 규정된 기술적 기준들을 심사하는 데서 나아가, 당해 보조금 프로그램의 모든 면과 그 이행까지도 분석할 것이다. 상무부는 필요한 경우 USTR에 대하여 통보된 프로그램 또는 개별 프로그램에 대한 추가 정보를 요청할 수 있으며, UR 보조금협정 제8조의 위반이 존재한다고 믿을 만한 근거가 있는 경우 그 사실을 USTR에 통보한다.

또한 미국 산업이 UR 보조금 협정 제8조의 위반이 존재한다고 믿는 경우, 상무부에 자신의 주장을 평가받기 위한 자료를 제공할 수 있으며, 상무부는 UR 보조금협정 제8조의 위반이 존재한다고 믿을 만한 근거가 있는 경우 그 사실을 USTR에 통보하고, 근거가 되는 정보를 제공한다. USTR은 상무부가 제공한 정보와 자체적으로 입수한 정보를 분석하고 관련 국내 산업과 협의를 한다. USTR은 어떤 보조금 프로그램이 UR 보조금협정 제8조 제2항에 규정된 허용보조금의 요건과 기준을 충족하지 못하고 있다고 판정하는 경우, UR 보조금협정 제8조에 규정된 절차를 진행한다. 허용보조금의 이용에 대한 규율은 매우 중요하기 때문에 USTR은 국내산업이 반대하는 경우에도 UR 보조금협정 제 8조에 규정된 이의 절차를 진행할 수 있다.

(나) UR 보조금협정 제9조

UR 보조금협정 제9조는 허용보조금 프로그램이 제8조 제2항에 규정된 기준에 합치된다고 할지라도 국내 산업에 ‘심각한 유해효과(serious adverse effects)’를 초래하는 경우에 회원국으로 하여금 그 허용보조금에 대하여 이의를 제기할 수 있도록 규정하고 있다. 이에 따라 미 우루과이라운드협정법 제281조 (e)(2)항은 미국 산업이 상무부에 ‘심각한 유해효과’를 주장하는 신청서를 제출할 수 있다고 규정하고 있다. 이러한 경우 상무부는 가능한 신속하게 그 신청서에 대한 분석을 끝내야 하며, 필요할 경우 국제무역위원회에 자문을 구할 수 있다.

상무부는 신청서 접수 후 90일내에 ‘심각한 유해효과’가 존재한다고 믿을 만한 근거가 있는지 여부에 관하여 판정하여야 한다. 판정이 긍정적인 경

우 상무부는 근거가 된 정보와 함께 이를 USTR에 통보하여야 하며, USTR은 상무부가 제공한 정보와 자체적으로 입수한 정보를 분석한다. USTR은 가능한 한 신속하게, 적어도 상무부의 통보를 접수한 날로부터 30일 이내에 당해 보조금 프로그램이 '심각한 유해효과'를 야기하고 있는지 여부에 대하여 판정하여야 한다. 이 경우 USTR은 상무부의 통보가 사실에 의하여 뒷받침되지 못하고 있다고 확인하지 못하는 한, 긍정적인 판정을 내려야 한다.³⁸⁴⁾

USTR의 판정이 긍정적인 경우에는 미 국내산업이 반대하지 않는 한 USTR은 UR 보조금협정 제9조에 따른 절차를 시작하여야 하며, 동협정 제9조 제2항에 따라 협의를 요청하여야 한다. 요청일로부터 60일 이내에 협이가 '심각한 유해효과'에 관하여 상호 수용가능한 해결에 이르지 못하는 경우, 동협정 제9조 제3항에 의하여 USTR은 그 사건을 보조금위원회(the Subsidies Committee)에 회부한다.

'심각한 유해효과' 존재에 관한 긍정 판정 또는 '심각한 유해효과'가 없도록 보조금 프로그램을 수정하라는 권고에 관하여 협의대상 WTO 회원국의 거부, 또는 당해 회원국의 회방으로 인하여,³⁸⁵⁾ 보조금위원회가 긍정적으로 판정하지 못하거나 회부된 날로부터 120일 이내에 보조금위원회가 결론을 내리지 못하는 경우에 USTR은 30일 이내에 1974년 통상법(the Trade Act of 1974) 제301조 (a)(1)(A)상 어떤 조치를 취할 것인지에 관하여 동법 제304조 (a)(1)에 의한 결정을 하여야 한다.

384) 우루과이라운드협정법 제281조 (e)(2)(C).

385) 당해 회원국에 의한 방해 뿐만 아니라 그 회원국의 요청 또는 교사에 의하여 제3의 회원국의 반대로 인하여 방해가 일어나는 경우에도 마찬가지이다. 이 규정의 적용에 있어서 유럽연합(EU)은 1개 회원국으로 간주된다. S.A.A. p.281.

또한 보조금위원회가 권고를 하고 상대국이 6개월 이내에 이를 따르지 않는 경우, USTR은 허가된 보복조치를 실행하기 위하여 1974년 통상법(the Trade Act of 1974) 제301조 (a)(1)(A)상 어떤 조치를 취할 것인지에 관하여 동법 제304조 (a)(1)에 의한 결정을 하여야 한다.

라. 기타 보조금

(1) 원류보조금(upstream Subsidies)

원자재에 보조금이 제공된 경우에는 특별한 문제점이 존재한다. 예를 들어, 보조금이 제공된 석탄(coal)이 수입된 것이 아니라, 그 석탄을 이용하여 생산된 철(steel)이 수입된 경우에 그 철에 대하여 상계관세를 부과할 수 있는가 하는 것이다.³⁸⁶⁾

상무부는 그동안 원류보조금에 대하여 상계관세를 부과하는것에는 소극적이었나, 1984년 의회가 통상관세법(Trade and Tariff Act of 1984)에서 원류 보조금에 대한 규정을 제정하여 원류보조금도 상계관세가 부과될 수 있음을 명백히 하였다.³⁸⁷⁾

(2) 농업 보조금

1930년 스무트-홀리 관세법(Smoot Hawley Tariff Act)관세법제 771조 5B항에서는 특정가공 농산물의 보조금에 관한 특별한 규정을 하고 있다.

386) 이 경우 기술적으로 동종상품(like product)을 생산하는 산업(industry)은 철강산업이 아니라 석탄산업이므로 철강산업은 외국의 탄광업자에 제공된 보조금에 대하여 제소할 당사자적격(standing)이 없다는 주장이 제기될 수 있다. Clubb, Bruce E" 전게서, p.486.

387) 19 U.S.C. §§ 1671(e), 1677-(1) (1984).

즉 이는 WTO의 농산물협정 부속서 1에 기재된 농산물에 제공된 국내 지원조치 및 행정당국이 동 협정 부속서 2의 규정과 완전히 일치한다고 결정한 국내 지원조치는 허용보조금으로 규정하고 있다. 행정당국의 요청이 있을 경우 USTR은 동 부속서 2의 해석 및 적용에 관하여 자문을 제공하여야 한다.³⁸⁸⁾

(3) 최소허용수준 보조금 (De Minimis)

UR 보조금협정은 최소허용수준(de minimis)을 세가지로 나누어 달리 규정하고 있으며, 미 상계관세법도 이를 수용하여 다음과 같이 규정하고 있다.³⁸⁹⁾

첫째, 선진국을 원산지로 하는 상품에 제공된 상계가능보조금의 합계가 상품가액의 1%를 넘지 않는다고 판정되는 경우에는³⁹⁰⁾ 최소허용수준으로 무시된다.³⁹¹⁾

둘째, 개발도상국을 원산지로 하는 상품에 제공된 상계가능보조금의 최소허용수준(de minimis)은 상품가액의 2%이다.³⁹²⁾

셋째, 최빈국 및 WTO협정 발효일로부터 8년의 기간이 종료하기 전에 수출보조금을 폐지한 개발도상국에 대한 최소허용수준은 상품가액의 3%이다.³⁹³⁾

388) 19 U.S.C. §§ 1677(5B)(F); 윤충원, 미국의 통상정책과 통상법 p.578.

389) 19 U.S.C. §1671b(b)(4) (1994).

390) 하나의 상품에 대하여 복수 보조금프로그램에 의하여 복수의 보조금이 제공된 경우에 상무부는 현재의 관행과 마찬가지로 최소허용수준 (de minimis)을 보조금 프로그램마다 개별적으로 적용하지 않고 합산하는 방식으로 적용할 것이다. S.S.A p.268

391) UR 보조금협정 제11조 제9항.

392) UR 보조금협정 제27조 제10항 참조.

393) 참조 UR 보조금협정 제27조 제11항; 수출보조금을 폐지한 개발도상국에 대하여 3%의 최소

4. 보조금 액수의 산출방법

가. 서설

보조금 판정 후에는 다음의 2단계를 통해 보조금의 액수를 산정해야 한다. 첫 번째 단계는 보조금의 평가로 보조금 총액을 계수화하는 것이다. 두 번째 단계는 보조금의 단위 계산으로 보조금 총액으로부터 보조금의 실질가치를 감소시키는 요소들을 공제하고³⁹⁴⁾ 그것을 보조금이 제공된 대상의 단위 수로 나눔으로써, 계수화된 보조금을 단위당 보조금으로 변환시키는 것이다.

보조금의 액수는 “정부에 대한 비용(cost to the government)”을 기준으로 할 것인지 아니면 “수혜자에 대한 혜택(benefit to the recipient)”을 기준으로 할 것인지에 관하며 견해가 첨예하게 나뉜 것과 관련, UR 보조금협정은 미 상계관세법과 마찬가지로 보조금 산출에 있어 “수혜자에 대한 혜택”을 기준으로 할 것임을 명백히 하였다.³⁹⁵⁾

보조금의 평가는 보조금의 액수를 수량화하는 것으로, 수량화를 위하여 경제적 효과가 현금유동효과보다 오래 지속되는 보조금과 경제효과와 현금유동효과가 동시에 일어나는 보조금을 구분해야 한다.³⁹⁶⁾

허용(*de minimis*) 수준을 확대 적용하는 것은 개발도상국으로 하여금 신속히 수출보조금을 폐지하도록 유도하기 위한 것이다. 여기서 주의할 점은 8년의 기간은 특정국가가 WTO 회원국이 된 날이 아니라 WTO협정이 발효된 날로부터 진행하며, 그 회원국이 보조금 위원회에 수출보조금의 폐지를 통보한 날로부터 어떠한 수출보조금도 제공하지 않는 기간 동안에만 적용된다는 점이다.

394) 이는 순수 보조금의 액수(net subsidy)를 산정하는 것으로 보조금 총액에서 보조금 혜택을 얻기 위하여 지급한 신청비용, 보조금 지급의 지연으로부터 발생하는 손해, 수출세 등을 공제한다. 19 U.S.C. § 1677(6) (1990).

395) UR 보조금 협정 제 14조.

396) 후자의 범주에 속하는 보조금은 그 평가에 있어서 문제점이 별로 없는 반면 전자의 범주에

나. 실무상 보조금 평가 방법

(1) 일시금(grants)

상무부는 그 혜택을 당해 수수연도에만 할당할 것인지 아니면 일정한 기간에 걸쳐 나누어 할당할 것인지 결정하여야 할 것이다. 할당기간은 미국 세법에 의하여 결정된 기업의 반복 사용할 수 있는 유형자산의 평균사용수명과 일치하도록 결정된다. 일단 할당기간이 결정되면 명목상 혜택에 관한 흐름의 형태가 결정되어야 한다. 그 형태는 수평적(똑같은 혜택이 매년 주어지는 형태)일 수도 있고, 하향적(초기에 많은 혜택이 주어지다가 후기로 갈수록 혜택이 감소하는 형태)일 수도 있으며 또는 상향적(초기에는 혜택이 작다가 후기로 갈수록 혜택이 커지는 경우)일 수도 있다.

그 다음 상무부는 일시금의 명목가치(face value)가 할당되어야 하는 지 아니면 현재가치(present value)가 할당되어야 하는지 결정하여야 한다.³⁹⁷⁾

(2) 기업투자(equity infusion)

보조금의 혜택이 일정한 기간에 걸쳐 할당되어야 하는 또 다른 형태의 보조금은 상업적 관행에 맞지 않는 정부의 기업투자 및 장기 특혜대출이다. 상무부는 이러한 보조금들에 대하여 '일시금 상당치(grant equivalent)'라는

속하는 보조금은 평가시 많은 쟁점이 존재한다. 전자의 범주에 속하는 보조금의 평가에 있어서 보조금 혜택이 시간의 흐름에 따라 할당되어야 하는 점에 대하여는 견해가 일치되어 있지만 '보조금의 명목가치(face value of the subsidy)'를 할당하여야 하는지 아니면 '보조금의 현재 가치(present value of the subsidy)', 이를테면 '금전의 시간 가치(time value of money),를 반영하여 할당하여야 하는지에 관하여는 견해가 일치 되어 있지 않다.

397) 이러한 방법의 변화는 국제통상법원의 판결에 따른 것이었다. 참조 *Michelin Tire and Rubber Co. v. United States*, 6 CIT Slip. Op. 83-136 (Dec. 22, 1983).

개념을 이용하여 그 혜택을 계산하는 평가방법을 확립하였다. 일단 ‘일시금 상당치’가 확립되면 그것이 마치 일시금(grant)인 것처럼 할당된다.

전술한 바와 같이 정부의 기업지분 매입은 그것이 상거래 관행과 일치하지 않는 경우 상계가능한 보조금이 된다. 즉, 정부가 기업으로부터 주식을 직접 매입함에 있어서 그 주식 또는 유사하게 거래되는 주식에 대한 시장 가격 이상으로 많이 지급하는 경우 이는 상계가능한 보조금이 되며, 그 주식이 공개적으로 거래되는 주식이 아닌 경우에는, 합리적인 개인투자자라면 그리 한 투자를 하지 않았을 것으로 판단되는 경우 정부의 기업투자는 상계가능한 보조금이 된다.

전자의 경우 상계가능한 혜택은 정부가 지불한 것과 시장가격과의 차이이다. 예를 들어 정부가 기업으로부터 시장가격이 50달러 정도인 주식을 100달러의 가격으로 10,000주를 매입한 경우 그 차이 즉 500,000달러가 상계가능한 혜택 또는 일시금 상당치가 된다. 이 혜택은 그것이 마치 일시금(grant)인 것처럼 일정기간에 걸쳐 할당된다.

후자의 경우 상무부가 ‘합리적인 개인투자자(reasonable private investor)’의 관점에서 정부의 지분매입을 분석해야 하기 때문에 계산은 더욱 어렵다. 지분매입 당시 기업이 합리적인 이윤을 발생시킬 능력을 보여주는 경우 상무부는 그 기업이 ‘투자 가치가 있으며(equity worthy)’, 그러므로 그 지분매입은 상계가능하지 않다고 판정하게 된다. 그러나 조사결과 그 기업이 지분매입 당시 ‘투자 가치가 없다(unequity worthy)’고 결론이 나면, 상계가능한 혜택은 그 기업의 투자에 대한 실제 이익률과 보조금제공국가에서의 투자에 대한 전국평균이익률과의 차이, 소위 ‘이익률의 부족분(rate of

return shortfall)’에다가 ‘기업투자의 총 금액(total amount of the equity infusion)’을 곱한 것이 된다. 따라서 이러한 계산은 사후적으로(ex post facto)만 이루어질 수 있기 때문에 상무부는 보조금 혜택을 일정기간에 걸쳐 할당 할 수 없으며, 매년 그 혜택의 크기를 계산하게 된다.

기업투자의 ‘일시금 상당치(grant equivalent)’를 산정함에 있어서 상무부는 ‘일시금 한계치(grant cap)’를 적용한다. 따라서 이러한 계산방법에 의하여 산출된 액수가 그 기업투자를 단순한 일시금으로 취급한 경우보다 큰 경우, 보다 작은 일시금 액수가 혜택의 한계치가 된다. 기업지분매입이 그것을 단순한 일시금으로 취급하는 경우보다 많은 상계관세를 초래할 수 없다는 점 에서 이러한 일시금 한계치가 필요하다.

(3) 특혜대출(preferential loans)

정부가 제공하는 장 단기 대출은 기업이 정부대출에 대하여 지급하는 금액이 같은 자금을 시장을 통하여 조달하는 소위 ‘표준대출(benchmark loan)’시 지급했어야 할 금액보다 적으면 상계가능한 보조금이 된다. 여기서도 역시 신용이 있는 기업과 그렇지 못한 기업과의 차이가 중요하다. 왜냐하면 표준대출은 그 정의가 나타내듯이 신용이 없는 기업에 대하여는 존재하지 않으며, 따라서 이러한 기업에 대하여는 여러 가지 요소를 감안하여 표준대출에 해당하는 수치를 구성(construct)하여야 하기 때문이다.

신용이 있는 기업에 대한 장기대출의 경우 상무부는 정부대출의 상환일정과 표준대출의 상환일정을 비교한다. 그 후 상무부는 표준대출에 대한 가설적 지급액에서 정부대출에 대한 지급액을 뺀다. 그 다음에 가중자본비

용(weighted cost of capital) 계산방법을 이용하여 그 차이를 대출이 제공된 날로 소급하여 감액한다. 그렇게 해서 나온 결과가 감소대차공식(declining balance formula)에 따라 대출기간 동안 할당되어야 하는 '일시금 상당치(grant equivalent)'가 된다.

상무부는 기업주식매입 등 기업투자의 경우와 마찬가지로 장기대출의 일시금상당치(grant equivalent)에 대하여 일시금 한계치(grant cap)를 적용한다. 따라서 일시금 상당치는 대출원금의 명목가치(the face value of the loan principal)를 초과하지 못한다.

한편 신용이 없는 기업에 대한 장기대출의 경우 상무부는 상거래상 이용가능한 최고이자율에 '위험 프리미엄(risk premium)'을 가산하여 표준대출(benchmark loan)을 구성한다. 이러한 방법에 대한 경제적인 논거는 상환불능 등 위험을 고려할때, 사적인 금융기관이 신용이 없는 기업에 장기대출을 제공하려고 할 경우에는 동기업에 대하여 상거래상 이용가능한 최고이자율보다 훨씬 높은 이자율을 요구할 것은 명확하다는 점에 있다. 일단 가정적인 표준대출이 확정되면 앞에서 서술한 바와 같은 장기대출의 평가절차가 진행된다.

5. 피해의 판정

가. 개요

수출국이 '보조금협정국가(Subsidies Agreement Countries)'인 경우에 상계관세를 부과하기 위해서는 미 국제무역위원회가 국내산업에 대한 '피해

판정(injury determination)'을 하여야 한다.³⁹⁸⁾ 여기서 '보조금협정국가'라 함은 첫째, WTO회원국, 둘째, 미국에 대하여 실질적으로 UR 보조금 협정상 의무와 동등한 의무를 부담하고 있다고 대통령에 의하여 인정된 국가,³⁹⁹⁾ 셋째, 미국이 자국으로 수입된 물품에 대한 무조건적인 최혜국대우를 규정한 조약을 체결하고 있는 국가⁴⁰⁰⁾ 등을 의미한다. 따라서 보조금협정국가가 아닌 국가를 원산지로서 하는 상품에 대하여 상계관세를 부과하는 데는 국제 무역위원회의 피해판정(injury determination)을 필요로 하지 않는다.

'피해판정(injury determination)'이라 함은 국제무역위원회가 보조금을 받은 상품이 수입됨에 따라 '미국의 국내산업이 실질적으로 피해를 받았거나, 실질적인 피해를 받을 우려가 있거나 이러한 산업이 미국에서 확립 되는 것이 실질적으로 저해되고 있다'는 판정을 내리는 것을 말한다. 이러한 피해요건은 UR 보조금협정에도 완전히 합치되며, 수입된 물품에 대하여 보조금이 제공되었다고 하더라도 국내산업에 해롭지 않는 한 자유로운 교역을 보장하려 하는 것이다.

나. 실질적 피해(material injury)⁴⁰¹⁾

실질적 피해(material injury)라 함은 '사소하지 않으며, 중대하고, 중요한(not inconsequential, immaterial, unimportant) 피해'를 말한다.⁴⁰²⁾

398) 19 U.S.C. § 1671.

399) 미국의 주요 교역상대국은 대부분 WTO협정에 가입하고 있으나 실질적으로는 UR 보조금협정상 의무를 부담하면서도 법적인 가입이 어려운 경우가 있을 수 있는 바, 이를 대비하여 둔 규정이다. SAA, p.254.

400) 이에 해당하는 국가로는 에스토니아, 라트비아, 리베리아, 리투아니아, 사우디아라비아, 예멘 등이 있다.

401) 상계관세부과에 있어서 '실질적 피해(material injury)' 판정기준은 반덤핑 판정기준과 동일하다. 따라서 자세한 것은 '반덤핑(anti-dumping)'편의 '실질적 피해'에 관한 설명을 참조.

실질적 피해의 존재 여부를 판정함에 있어서 국제무역위원회는 (1) 수입품의 양, (2) 수입품의 미국내의 자국산 동종상품 가격에 대한 영향, (3) 미국내 생산활동과 관련하여, 수입품이 동종상품의 국내생산자에 대하여 미치는 영향 등을 고려하여야 하며,⁴⁰³⁾ 기타 관련 경제요소들을 고려할 수 있다. 국제 무역위원회는 상계관세부과에 관한 판정에 있어서 (1) 수입의 급속한 증가, (2) 국내 생산, 생산능력의 활용, 이익 및 판매에 있어서 심각한 감소, (3) 미국내 소비에 있어서 수입이 차지하는 비율, (4) 매출 상실(lost sales)에 대하여 확인된 사례들, (5) 투매(underselling)의 확산 등을 고려해 왔다.

(1) 국내산업(domestic industry)의 의미

‘국내산업’은 동종상품⁴⁰⁴⁾의 국내생산자 전체 또는 이중 생산량의 합계가 동 상품의 전체 국내생산량의 상당부분을 차지하는 국내생산자들을 지칭한다.⁴⁰⁵⁾ 단, 생산자가 보조금이 지급되었다고 주장되고 있는 다른 국가로부터의 상품 또는 동종상품의 수출자 또는 수입자와 연관이 있거나,⁴⁰⁶⁾ 그

402) 19 U.S.C. § 1677(7).

403) 19 U.S.C. §1677(7)(B)(i).

404) ‘동종상품’이라 함은 조사대상 물품과 ‘동종상품이거나 동종상품이 없으면 특징과 용도에 있어서 가장 유사한 물품’을 의미한다. 19 U.S.C. § 1677(10) (1994). 미 국제무역위원회는 ‘동종상품’이라는 용어를 넓게 해석해 왔다. Butter Cookies from Denmark 사건(1980)에서 국내 버터쿠키산업이 구분되어 존재하지 않았기 때문에 보조금이 지급된 수입의 영향을 평가함에 있어서 전체 국내 쿠키산업을 ‘동종상품’의 국내산업으로 보았으며, Certain Nonquota Cheese from the European Community 사건(1980)에서 양의 젖으로 만든 치즈와 암소의 젖으로 만든 치즈를 ‘동종상품’이라고 보았고, 이와 유사하게 ‘특징과 용도’에 근거하여 명확한 구분이 존재하지 않는 경우 그러한 그룹의 모든 물품들을 동종상품이라고 판정하였다. 자세한 것은 Bruce E. Clubb, 전게서, pp.492-493.

405) 19 U.S.C. § 1677(4).

406) 생산자가 수출자 또는 수입자와 연관이 있다는 것은 첫째, 그들중 일방이 직접 또는 간접으로 타방을 통제하는 경우, 둘째, 그들이 함께 직접 또는 간접으로 제3자에 의해 통제되는 경

자신이 수입자인 경우에 ‘국내산업’이라는 용어는 나머지 생산자를 지칭한다.⁴⁰⁷⁾ 그러나 어떠한 회사가 부품을 수입하거나 외국에서 부품을 제조하는 시설을 가지고 있다고 하더라도 미국내에서 충분한 생산활동을 하고 있으면 ‘국내산업’이 될 수 있다.⁴⁰⁸⁾

일정한 상황에서 특정한 상품에 대하여 미국의 영토는 둘 또는 그 이상의 시장으로 분리되어 각 시장내의 생산자들이 별개의 산업으로 취급될 수 있다. 이는 첫째, 각 시장내의 생산자가 생산한 당해 상품의 전부 또는 거의 전부를 그 시장에서 판매하며, 둘째, 당해시장의 수요가 미국 영토내의 다른 장소에 소재하는 당해상품의 생산자에 의해서 충족되지 아니하는 경우에 한 한다. 이러한 상황에서 전체 국내산업, 또는 당해상품의 생산의 합계가 그 상품의 전체 국내생산의 주요한 부분을 차지하는 생산자들에게 아무런 피해가 발생하지 아니하여도 이러한 고립된 시장에 보조금이 지급된 수입품이 집중되고 또한 그러한 수입품이 고립된 시장내의 당해상품의 전부 또는 거의 전부를 생산하는 생산자에 대하여 피해를 초래하는 경우 피해의 존재가 인정될 수 있다.⁴⁰⁹⁾

(2) 인과관계(causation)

상계관세부과절차에 있어서 신청자는 보조금이 제공된 수입과 미국산업

우, 셋째, 그들이 함께 직접 또는 간접으로 제3자를 통제하는 경우로서, 이같은 관계로 인하여 연관이 있는 생산자가 관련이 없는 생산자와 상이하게 행동할 것이라고 믿거나 의심할 만한 근거가 있어야 한다. 여기서 일방이 타방을 법적 또는 실제상으로 제약을 가하거나 감독할 위치에 있을 때에는 전자가 후자를 통제 하는 것으로 간주된다. UR보조금협정 제 16조 제1항 주 48.

407) 19 U.S.C. § 1677(4)(B).

408) 김찬진, 미국통상법, 박영사 (1990) p.56.

409) 19 U.S.C. § 1677(4)(C).

에 대한 피해 사이에 인과관계가 있음을 입증하여야 한다.⁴¹⁰⁾ 이 인과관계를 만족시키기 위한 입증책임의 정도는 아주 엄격한 것은 아니다. 당해수입이 피해를 야기시키는데 있어서 최소허용수준(de minimis) 이상의 요소인 이상, 피해에 대해 유일의(sole) 또는 주요한(major) 원인이어야 할 필요는 없다.⁴¹¹⁾

(3) 수입량(volume or import)

수입량은 피해 판정에 핵심요소이다. 수입은 다대할(substantial) 필요는 없으나 상당하거나(significant) 또는 빠른 증가 추세에 있어야 한다.⁴¹²⁾ 일반적으로 단지 수입의 크기만으로는 피해를 입증하는데 충분하지 않으나 절대적인 양 또는 미국내 소비에 있어서 수입품이 차지하는 비율에 있어서의 증가는 미국내 산업에 피해가 발생한 것으로 간주된다.

2개국 이상으로부터 수입된 상품이 동시에 상계관세 조사대상이 되는 경우, 국제무역위원회는 수입의 크기와 효과를 판정함에 있어서 상호 경쟁할 뿐아니라 국내 동종상품과도 경쟁하는 동종상품들의 수입의 크기와 효과를 누적적으로 평가할 수 있다

또한 국제무역위원회는 당해 조사가 덤핑, 보조금 또는 양자 모두에 관련된 것인지 여부에 관계없이 상호 경쟁하는 조사대상 상품의 수입을 상호 누적적으로 평가하여야 한다.

410) 19 U.S.C. § 1677 (a).

411) 미국법의 이와 같은 느슨한 인과관계의 기준은 WTO협정에 위반된다는 주장이 있다. 참조 김찬진, 전거서, p.57.

412) 19 U.S.C. § 1677(7)(c)(i).

(4) 가격(Price)

미국산 동종상품의 가격과 비교하여 수입된 물품에 의한 가격투매(price underselling)가 있거나 그러한 물품의 수입이 미국내 상품의 가격을 상당하게 낮추거나(price depression) 가격의 상승을 억제하는 경우(price suppression)에 명백하게 피해⁴¹³⁾가 존재한다. 매출의 감소는 피해 발생에 대한 또 하나의 예라고 할 수 있다.

(5) 기타요소

수입의 효과를 조사함에 있어서 국제무역위원회는 국내산업의 상태와 관련이 있는 기타 관련 경제요소들을 고려할 수 있는데 이러한 요소들에는 산출, 매출, 시장점유율, 이익, 생산성 및 투자에 대한 이윤에 있어서 실제적 및 잠재적 감소 등이 있다.⁴¹⁴⁾

다. 실질적 피해의 우려(threat of material injury)

‘실질적 피해의 우려’에 관한 사건에 있어서 국제무역위원회는 보조금이 지급된 물품의 추가 수입이 임박하고(imminent), 관세가 부과되지 않으면 실질적 피해가 일어날 것인지 여부에 관하여 판정하여야 한다. ‘실질적 피해의 우려’에 관한 판정은 사실에 기초하여야 하며 단순히 주장이나 추측 또는 막연한 가능성에 기초해서는 안된다. 보조금이 피해를 발생시키는 상황의 변화는 명백히 예상되고 급박한 것이어야 한다. 미 상계관세법은 ‘실

413) 19 U.S.C. § 1677(7)(C)(ii).

414) 19 U.S.C. §1677(7)(C)(iii).

질적 피해의 우려'에 관한 판정시 고려하여야 할 9가지 요소를 규정하고 있으나 이는 예시에 불과하다.⁴¹⁵⁾

과거 상계관세부와 사건에 있어서 국제무역위원회가 고려한 주요 요소들은 첫째, 보조금이 지급된 상품의 수입량 및 시장점유율에 있어서 증가 비율, 둘째, 미국에 대한 수출을 증가시키려는 의도에 대한 증거 및 외국 산업의 과대생산능력, 확장 또는 현대화 계획, 셋째, 가격인하의 정도 및 기타 공격적 전략, 넷째, 상계가능보조금이 관련된 경우 보조금의 성격 및 이로부터 발생할 수 있는 무역효과 등이다.

6. 상계관세 부과절차

가. 개요

상계관세부과사건은 보통 국내 생산자의 제소에 의하여 시작되나 상무부가 독자적으로 시작할 수도 있다. 상계관세부과절차는 최소 45일에서 최대 약 10개월이 소요된다. 이 기간 동안 상무부는 보조금이 제공되었는지 여부를 판정하기 위하여 조사를 실시하고, 국제무역위원회는 국내산업이 실질적으로 피해를 입었거나 입을 우려가 있는지 판정하기 위하여 조사를 실시한다. 조사(investigation)는 일반적으로 당사자 및 외국 정부에 대한 질문서(questionnaires) 송부, 일방(ex parte) 당사자와의 모임, 당사자 및 증인으로부터의 비밀정보 입수, 심리(hearings) 또는 스태프회의(staff conference)를 통하여 이루어진다.

415) 19 U.S.C. § 1677(7)(F)(i).

최종적으로 상무부가 보조금이 제공되었다고 판정하고, 국제무역위원회가 국내산업이 실질적으로 피해를 입었거나 입을 우려가 있다고 판정하면, 재무부(Treasury Department)가 상계관세부과명령을 내린다. 그 후 상계관세부과명령의 대상이 된 수입품에 대하여 수출국에서 제공된 보조금 액수에 상당하는 상계관세가 부과된다. 상계관세 조사신청을 기각당한 국내 생산자와 마찬가지로 상계관세가 부과된 수입자는 국제통상법원(The Court of International Trade)에 제소할 수 있다.

나. 신청(petition)의 준비 및 재기

(1) 개요

상계관세 조사절차를 발동시키기 위하여 이해당사자는 상무부 국제무역국(ITA)과 국제무역위원회에 신청서(complaint)를 제출하여야 한다. 한편 상무부는 독자적으로 조사를 개시할 수도 있다.⁴¹⁶⁾

긍정적 판정을 받기 위해서는 신청자는 다음과 같이 청원의 준비 및 제기에 대비하여야 한다.

우선 신청자는 보조금에 관한 정보를 얻기 위하여 외국에 있는 지사, 상무부의 보조금에 관련된 파일, 상무부와 국무부의 외국에 대한 정보제공부서, 외국의 변호사 또는 사업가들, 외국의 법령 및 기타 시장에 관한 공식 발표, 수출촉진사무소, 은행, 그리고 국제조사기구 등을 참조하거나 문의하여야 한다.

416) 19 U.S.C. § 1671a(a). 그러나 지금까지 상무부가 독자적으로 상계관세부과절차를 개시한 사례는 없었다.

그 다음으로는 신청자는 피해(injury)에 관한 정보를 얻기 위하여 미국 산업의 상태를 상세히 분석하고, 나아가 미국 산업이 외국의 수입가격에 대처하기 위하여 가격을 낮추어야 하는 사례들을 발굴하기 위하여 수입에 관한 조정을 시도하여야 한다.

(2) 신청자격

이해당사자(interested party)만이 관련 산업을 대표하여 상계관세부와 신청서를 제출할 수 있다. 여기서 이해당사자라 함은 (1) 미국내 동종상품의 제조자, 생산자 또는 도매인, (2) 미국내 동종상품의 제조, 생산 또는 도매에 종사하는 산업을 대표하는 노동조합 또는 노동그룹, (3) 구성원 대부분이 미국내에서 동종상품을 제조, 생산 또는 도매하는 무역협회 또는 경영자협회 등을 의미한다.⁴¹⁷⁾

(3) 신청의 요건 및 내용

이해당사자는 신청 시, 다음 6가지 내용을 포함한 정보를 제공하여야 한다.

- (가) 신청자 그리고 확인된 국내의 동종상품 생산자들에 의하여 생산된 국내 동종상품의 양과 가격⁴¹⁸⁾
- (나) 조사대상 물품에 관한 설명과 조사대상 국가의 명
- (다) 당해물품의 알려진 수출자, 외국생산자 및 수입자의 인적 사항

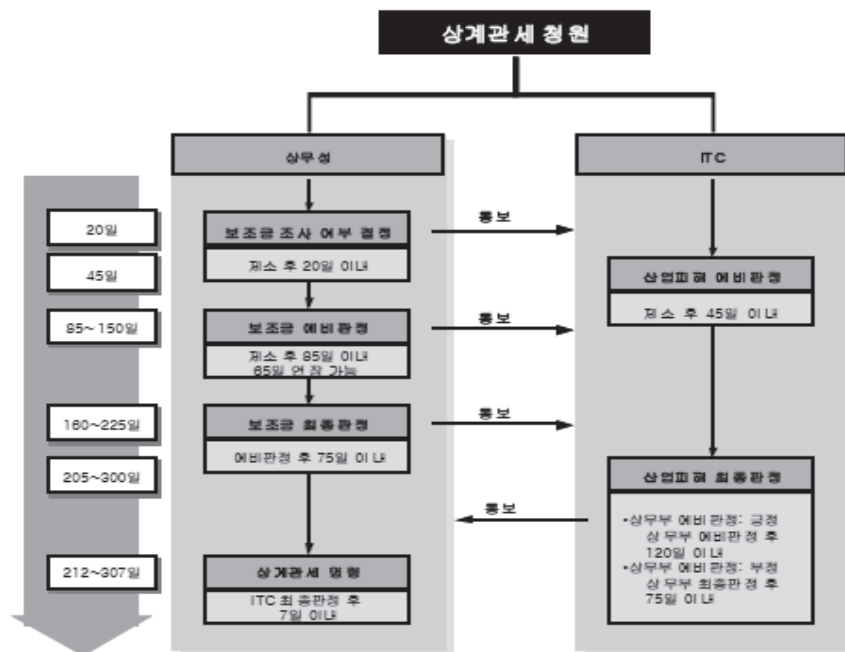
417) 19 U.S.C. § 1677(9) (1990).

418) 상무부는 신청자가 미국 산업을 대표할 당사자적격(standing)을 가지고 있는지 판정하기 위하여 이에 관한 정보 및 자료를 평가할 것이다. 신청자가 당사자적격을 가지기 위하여는 '신청을 지지하는 국내 생산자들 또는 노동자들이 찬반 의사를 표명하고 있는 국내 구성원들(생산자 또는 노동자의 50%이상)'을 차지하거나 '신청을 지지하는 국내 생산자 또는 노동자들이 적어도 동종상품의 국내 총생산의 25%를 차지하여야 한다.'

- (라) 보조금에 관한 상세한 분석⁴¹⁹⁾
- (마) 최근 2년간 수입품의 양 및 가격
- (바) 수출국이 UR 보조금협정 국가인 경우에는 실질적 피해 또는 실질적 피해의 우려에 관한 정보⁴²⁰⁾

다. 조사의 개시 및 진행

| 미국의 상계관세 판정절차⁴²¹⁾ |



419) 보조금에 관한 설명, 보조금 제공의 법령상 또는 기타 근거, 보조금이 제공되는 방법, 특정한 수혜자에게 제공되는 보조금의 가치등을 포함하여 보조금에 관한 상세한 분석을 제공해야 한다.

420) 신청자는 신청 초안을 상무부와 국제무역위원회에 제출하여 당해 신청이 모든요건을 충족하였는지 여부에 관하여 조언을 받을 수도 있다.

421) 권영민 “미국의 보호주의 통상제도에 대한 비판 반덤핑 및 상계관세를 중심으로” 한국경제연구원 2005 p.41

| 표 422 |

청원서제출/조사개시	예비피해판정(USITC)	예비보조금판정(DOC)	최종보조금판정(DOC)	최종피해판정(USITC)
Day 1 DOC가 청원의 정당성 여부를 판단하기 위해 20-40일간 검토기간을 가짐	Day 65 DOC가 청원서 접수 후 45일 이내 예비판정	Day 65 DOC가 청원서 접수 후 또는 조사개시 후 65일 이내 보조금 존재 여부에 대한 예비판정을 함(복잡한 경우 130일까지 연장가능)	Day 160 DOC가 긍정적 예비판정한 후 75일 이내 보조금 존재 여부에 대한 최종판정을 함	Day 205 USITC는 DOC의 보조금 예비판정 후 120일 이내 또는 DOC의 보조금 존재여부에 대한 최종판정 후 45일 이내 중 보다 늦은 기간 내피해의 최종판정을 함

(1) 조사 개시 여부 결정

상무부는 신청을 접수한 후 20일 이내에 조사를 개시할 것인지 여부에 관하여 결정한다. 이러한 결정은 보조금이 제공되었다고 주장하는 신청자가 합리적으로 이용가능한 정보로써 조사 신청을 뒷받침하였는가에 좌우된다. 이 기간 동안 상무부는 신청자가 미국 산업을 대표할 당사자적격(standing)이 있는지 심사하는데, 상무부가 당사자적격 문제에 관한 추가 정보를 얻기 위하여 필요한 경우 위 기간은 20일 연장될 수 있다. 상무부가 독자적으로 조사를 개시하는 경우에는 상무부가 자체적으로 이용할 수 있는 정보에 의하여 판정하게 될 것이다. 피해판정이 요구되는 경우, 국제무역위원회(ITC)와 상무부는 동시에 조사를 진행하는데 상무부가 조사를 개시하지 않기로 결정한다면 국제무역위원회에 의하여 시작된 조사도 동시에 종료된다.⁴²³⁾

422) 윤충원 미국의 통상정책과 통상법, p. 584.

423) 19 U.S.C. § 1671b(a).

(2) 국제무역위원회의 예비판정(Preliminary ITC determination)

상무부가 신청을 받아들이는 경우 국제무역위원회(ITC)는 신청접수일로부터 또는 상무부가 독자적으로 조사를 개시하는 경우에는 그 사실을 통보 받은 날로부터 45일 이내에 국내산업의 피해에 관한 예비적 판정을 하여야 한다.⁴²⁴⁾ 국제무역위원회는 보조금이 제공되었다고 주장되는 수입품으로 인하여 ‘실질적 피해(material injury)’, ‘실질적 피해의 우려(threat of material injury)’ 또는 ‘이러한 산업이 미국에서 확립되는 것이 실질적으로 저해되고 있음’에 대한 합리적인 근거가 있는지 여부에 관하여 판정하여야 한다.⁴²⁵⁾ 그러나 국제무역위원회가 모든 상충되는 증거를 교량하여 부정적인 결론에 도달하는 경우 상무부의 보조금 제공에 관한 예비판정 없이 사건은 종료된다.⁴²⁶⁾

(3) 상무부의 예비판정(Preliminary Commerce Department Determination)

국제무역위원회의 예비판정이 긍정적인 경우, 상무부는 신청 접수일 또는 상무부의 예비판정이 있는 후에 국제무역위원회는 피해에 관한 최종판정을 준비하기 시작한다. 신청자와 피신청자(수입자 및 수출자)는 국제무역위원회가 최종적 피해판정을 하기 위하여 정보 및 자료를 모으는데 사용할 질문서에 포함시킬 질문들을 제출할 수 있다. 그 후 국제무역위원회는 질문서들을 조사개시일로부터 65일 이내에 보조금의 존재 및 그 평가금액에 관한 예비판정을 하여야 한다.⁴²⁷⁾ 복잡한 사건의 경우 위 기간은 130일 까지 연장될 수 있다.⁴²⁸⁾

424) 19 U.S.C. § 1671b(a).

425) 이러한 예비판정은 수입자와 국내 이해관계인, 공공단체 등 기타 관계자에게 보낸 질문서를 근거로 하여 이루어진다. 긍정적인 예비판정을 받기는 그리 어렵지 않으며, 일반적으로 신청자가 사건을 완전하게 준비하고 근거서류를 제출하면 긍정적 예비판정을 받을 가능성이 많다.

426) 19 U.S.C. § 1671b(a), 19 C.F.R. § 207.18 (1993).

427) 19 U.S.C. § 1671b(b) (1994).

상무부가 긍정적인 예비판정을 내리는 경우 이는 연방관보에 공고되며, 상무부는 당해 상품에 대한 관세의 청산(liquidation)을 유예한다. 이후 미국 내로 반입되는 당해 상품은 상계관세가 계산되며, 수입자는 예비판정 공고일 또는 조사개시통지 공고일로부터 60일중 늦은 날짜를 기준으로 그 후에 반입되는 모든 상품에 대하여 평가된 보조금 액수에 해당하는 현금 기타 유가 증권 등을 기탁하여야 한다.⁴²⁹⁾ 예비판정이 부정적인 경우 상무부는 관세의 청산(liquidation) 유예를 명하지는 않으나 조사는 종료되지 않으며 상무부의 최종적인 판정시까지 계속하여 진행된다.

정보 및 자료를 얻기 위하여 상무부는 외국정부와 외국 수출자에게 질문서를 발한다. 피신청자들이 제공한 자료가 불완전하거나 부적절한 경우 상무부는 “이용가능한 사실(the facts otherwise available)”에 기초하여 상계관세를 산정할 수 있다.

상무부는 외국 기업 및 정부에 조사자 또는 회계사 등을 파견하여 외국 수출자가 제출한 정보의 사실 여부를 확인할 수 있다. 이러한 절차는 일반적으로 예비적 관정이 있는 후에 이루어진다. 신청자는 행정보호명령(administrative protective order)에 의거 제출된 정보를 얻을 수 있다.⁴³⁰⁾

428) 19 U.S.C. § 1671b(d).

429) 청산유예(Suspension of Liquidation)는 수입자 및 외국의 생산자에 대하여 매우 심각한 영향을 미칠 수 있다. 청산유예는 상품이 미국 항만에 반입되었을 때 세관(Customs Service)은 수입자로부터 담보를 제공받은 후 상품을 인도하며, 상무부와 국제무역위원회(ITC)가 최종판정을 내릴 때까지 상품에 부과될 최종 관세를 결정하지 않는 것을 의미한다. 따라서 수입자는 최종적으로 부과될 관세액이 얼마인지 알지 못하기 때문에 미국 소비자에 대한 가격을 결정할 수 없게 되는 바, 이는 수입자의 상품판매능력에 대하여 심각한 영향을 미치게 될 뿐 아니라 자금력이 약한 수입자의 경우 상계관세부과에 대한 담보를 제공할 수 없어 상품을 인도받지도 못할 수 있다.

430) 행정보호명령에 의거 신청자 및 과소청자의 대리인 및 조인자들은 제출된 정보에 대한 접근이 가능하다. 그러나 영업상 비밀(trade secret)과 같은 특권이 부여되거나, 기밀로 분류되거나, 또는 공개되어서는 안될 명백한 필요가 있는 정보는 이에서 제외된다. 19 C.F.R. § 355.34, 19 C.F.R. § 207.7.

그리고 제출된 자료에 이의를 제기하고, 외국정보에 관한 상세한 논평을 제출할 수 있으며 상무부에 보다 상세한 자료를 구할 것과 제공된 정보의 특정한 부분에 대하여 확인할 것을 요청할 수도 있다.

상무부의 예비판정이 있을 후에 국제무역위원회는 피해에 관한 최종판정을 준비하기 시작한다. 신청자와 피신청자(수입자 및 수출자)는 국제무역위원회가 최종적 피해판정을 하기 위하여 정보 및 자료를 모으는데 사용할 질문서에 포함시킬 질문들을 제출할 수 있다. 그 후 국제무역위원회는 질문서들을 조사대상 물품의 국내 생산자, 구매자, 수입자 및 외국 수출자에게 보낸다.

(4) 상무부의 최종 판정

일반적으로 상무부는 긍정적 예비판정을 내린 후 75일 이내에 보조금 제공 여부에 관한 최종판정을 내린다. 당사자로부터 요청이 있는 경우 최종판정에 앞서 그 사건의 쟁점을 다룰 심리(hearing)를 개최한다.

상무부의 최종판정이 부정적이면 모든 사건은 종료되며, 담보로 맡겨진 현금과 유가증권은 반환된다.⁴³¹⁾ 동일한 물품과 관련된 반덤핑절차가 동시에 진행 중인 경우에 상무부는 신청자의 요청에 따라 최종판정일자를 반덤핑 최종판정일까지 연장할 수 있다.⁴³²⁾

(5) 국제무역위원회의 최종 판정

상무부가 긍정적 예비판정을 내리면 국제무역위원회는 상무부의 최종판

431) 19 U.S.C. § 1671d(c)(2), 19 C.F.R. § 355.20(g) (1993).

432) 19 U.S.C. § 1671d(a)(I).

정이 있는지 45일 이내에 최종판정을 하여야 한다.⁴³³⁾ 상무부가 부정적인 예비판정을 하는 경우 국제무역위원회는 그로부터 75일 이내에 최종판정을 한다. 최종 피해판정시 국제무역위원회가 조사하는 요소들은 본질적으로는 예비적 피해판정 때와 동일하다고 할 수 있으나 ‘실질적피해’ 또는 ‘실질적 피해의 우려’에 대한 입증의 정도는 예비적 피해판정의 경우보다는 높다 할 것이다.

국제무역위원회는 최종판정을 내리기에 앞서 국제무역위원회 스태프의 예비보고서, 당사자들의 심리전 진술서, 전체 국제무역위원회의 심리 및 심리 후 요약의견서 제출 등의 절차를 거쳐야 한다. 국제무역위원회가 최종적으로 무피해 판정으로 내리면 사건은 종료된다.

라. 최종판정의 효과

(1) 상계관세의 부과

국제무역위원회(ITC)가 최종적으로 긍정적인 피해 판정을 내리면 상무부는 상계관세부과명령을 발하여야 한다.⁴³⁴⁾ 미국의 수입상은이후의 수입에 대하여 더 이상 유가증권을 기탁할 수 없으며 상무부의 최종판정에서 확인된 보조금 액수에 상응하는 현금을 기탁하여야 한다.

(2) 긴급한 상황에 있어서 판정

조사대상 보조금이 UR 보조금협정에 일치하지 않을 뿐 아니라, 상당히

433) 19 U.S.C. §1671d(b)(2)(1994).

434) 19 U.S.C. §1671d(c)(2), 19 U.S.C. § 1671e(a).

단기간에 걸쳐 조사대상 물품류가 다량으로 수입되었다고 믿거나 의심할 만한 합리적인 근거가 있다고 판단하는 경우에 상무부는 관세청산의 유예를 명한날로부터 90일 이전까지 소급하여 상계관세를 부과할 수 있다.

마. 판정에 대한 사법심사

상무부 및 국제무역위원회의 판정에 대하여는 국제통상법원(The Court of International Trade) 및 연방항소법원(The Court of Appeals for the Federal Circuit)에 사법심사를 구할 수 있다.⁴³⁵⁾ 캐나다 또는 멕시코로부터의 수입에 대해서는 NAFTA 분쟁해결패널에 제소할 수 있다. 또한 WTO 회원국이 상계관세를 부과한 미국의 조치가 UR 보조금협정을 위반하고 있다고 믿는 경우에는 WTO 분쟁해결기구(DSB)에 제소할 수 있다. 그러나 이 경우 소송에서 이긴다하더라도 그 구제는 소급효 없이 장래에 대해서만 효력을 지니며 상계관세부과를 종식시키기보다는 보상(compensation) 지급의 형태를 지니게 될 것이다.

7. 상계관세부과에 대한 구제(remedy)

가. 연례적 재심사(annual review)

상무부는 상계관세부과명령 공표일로부터 적어도 1년에 한 번 이상 상계관세 마진을 재심사하도록 되어 있다.⁴³⁶⁾ 이러한 행정적인 재심사는 상계관세의 액수를 판정해 달라는 이해당사자들⁴³⁷⁾의 신청과 유예협정(suspension

435) 19 U.S.C. § 1516a(a).

436) 19 U.S.C. § 1675(c), 19 C.F.R. § 355.25 (1993).

agreement)을 준수하기 위하여 상무부가 실시한다. 이러한 상무부의 재심사에 있어서 “국내산업에 대한 피해”는 조사대상이 아니다. 유일한 쟁점은 보조금 제공의 지속 여부 및 그 액수이다.

또한 ‘사정변경(changed circumstances)’에 따라 상무부나 국제무역위원회는 상계관세부과에 대하여 재심사를 실시할 수 있으며,⁴³⁸⁾ 일정한 상황에서 재심사 결과에 따라 상계관세부과명령을 취소, 수정 또는 유예할 수 있다.⁴³⁹⁾

이해당사자들로부터 재심사 신청이 없는 경우, 당해 상품 반입시 유효한 현금기탁율에 따라 수입에 대하여 관세가 산정되며, 그 현금기탁율은 장래에 계속하여 유효하게 된다.

행정적 재심사에 관한 결정은 상무부가 피신청자들에게 발송한 질문서들을 토대로 이루어진다. 질문서에 대한 회신을 접수한 후에 상무부는 보통 회신의 사실 여부를 확인하고 예비판정을 내린다. 이어 의견서 제출 및 심리가 있는 후 최종판정을 내리며, 재심사기간 동안 적용할 실제 상계관세율을 정한다. 그 후 이 비율에 따라 수입에 대한 청산이 이루어진다. 또한 이 비율은 장래의 당해 상품 수입에 대한 현금기탁율이 된다.

나. 일몰 재심사(Sunset review)

상계관세부과명령을 공포한 후 5년이 경과하면 상무부와 국제무역위원회

437) 이해당사자들이라 함은 상계관세부과대상 상품의 외국생산자, 수출자 또는 미국내 수입자, 외국 정부, 상계관세부와 상품의 미국 생산자, 그 상품을 생산하는 산업의 노동조합 대표 또는 일정한 요건을 충족시키는 무역협회 등을 의미한다.

438) 19 C.F.R. § 355.22(h), 19 C.F.R. § 207.45 (1993).

439) 19 U.S.C. § 1675(c), 19 C.F.R. § 355.25 (1993).

는 보조금이 계속 또는 반복하여 제공되고 있는지 여부 및 ‘실질적 피해’가 지속 또는 반복되고 있는지 여부에 관하여 판정을 하기 위하여 상계관세부와 명령을 재심사한다.⁴⁴⁰⁾

이러한 경우 상무부는 자동적으로 재심사를 개시하여야 하며 국내외 이해 당사자들에 대하여 정보 및 자료를 요청할 수 있다.⁴⁴¹⁾ 국내외 이해당사자로부터의 답변이 불충분한 경우, 예를 들면 외국 정부가 보조금프로그램에 관한 정보를 제공하기를 거절하는 경우에는 상무부와 국제무역위원회는 신속히 재심사를 행하며, 이용가능한 사실들을 토대로 각각 120일 및 150일 이내에 최종판정을 내려야 한다. 이해당사자들로부터 적절한 응답이 있는 경우, 상무부와 국제무역위원회는 각각 240일 및 360일 이내에 최종판정을 내려야 한다.⁴⁴²⁾ 이 경우 상무부와 국제무역위원회는 이해당사자의 요청에 따라 심리를 가질 수 있다.

8. 상계관세조사절차의 종료(termination), 유예(suspension) 및 상계관세부과명령의 취소(revocation)에 관한 협정

가. 상계관세조사절차의 종료(termination)

상계관세조사절차는 신청자의 신청 철회 또는 상무부가 자체적으로 개시 한 조사절차의 경우 상무부의 자체 결정에 의하여 종결될 수 있다.⁴⁴³⁾ 상무부

440) 19 U.S.C. § 1675(c)

441) 예를 들면, 재심사에 참여할 의사, 상계관세부과명령을 취소하는 경우 그 효과, 그리고 판매, 가격, 수입 및 시장상황에 관한 정보 등을 요청할 수 있다. 국내 이해당사자로부터 아무런 응답이 없는 경우 상무부는 재심사 개시일로부터 90일 이내에 상계 관세부과명령을 취소하여야 한다.

442) 19 U.S.C. § 1675(c) (1994).

는 상계관세조사절차를 종결하기 전에 그러한 조치가 공공의 이익 (public interest)⁴⁴⁴⁾에 부합하는지 확인하여야 하며 국내 산업의 대표자들과 협의하여야 한다.⁴⁴⁵⁾ 조사절차의 종료 및 사정변경에 따른 재심사는 미국 산업이 상무부에 대하여 더 이상 자신들이 추구한 구제에 관심이 없다는 통보를 한 후에 행해지는 것이 보통이다.

나. 상계관세조사절차의 유예(suspension)

수출국의 정부가 보조금의 지급을 철폐하거나 또는 제한하거나 또는 가격을 인상하여 피해 효과를 없애는 조건으로 조사절차가 유예될 수 있다.⁴⁴⁶⁾ 미 상계관세법도 상무부가 상계관세조사절차의 유예가 공공의 이익 (public interest)에 합치된다고 판단되고, 당해 상품의 대부분을 생산하는 수출국의 정부 또는 수출업자와 보조금을 완전히 제거, 상쇄하기로 협정을 체결 하거나 또는 6개월 이내에 당해 상품의 수출을 중지하기로 하는 협정을 체결하는 경우에 상계관세조사절차가 유예된다고 규정하고 있다.⁴⁴⁷⁾

또한 특수한 상황에 있어서 유예조치가 공공의 이익에 부합하고, 당해 상품의 미국내 산업에 대한 유해 효과를 완전히 제거하기로 하는 협정이 있는 경우에 상계관세부과에 있어서 피해의 판정을 받을 자격이 있는 UR

443) 19 U.S.C. § 1675c(a).

444) 공공의 이익(public interest)에 관한 판단을 함에 있어서 상무부는 첫째, 소비자가격 및 상품의 공급가능성에 비추어 당해 협정이 상계관세의 부과보다 미국 소비자에게 보다 큰 유해한 효과를 미치는지 여부, 둘째, 미국의 국제경제적 이익에 미치는 영향, 셋째, 동종상품을 생산하는 국내산업에 있어서 고용 및 투자에 대한 영향을 포함하여 당해 국내산업의 경쟁력에 미치는 영향을 고려하여야 한다. 19 U.S.C. § 1673c(a)(2)(B).

445) 19 U.S.C. § 1673c(a)(2).

446) 도쿄라운드 보조금규약 제45조

447) 19 U.S.C. § 1671c(b).

보조금 협정국가등으로부터의 물품의 수출에 대한 상계관세조사절차를 유예할 수 있다.⁴⁴⁸⁾ 상무부는 동 협정이 수입물품에 의하여 미국에서 생산되는 동종상품의 가격의 인상이 억제되거나 떨어지는 것을 방지하고, 적어도 보조금의 85%를 제거한다고 판단하는 경우 그 협정을 수용할 것이다.

또한 상무부는 당해 상품의 수입량을 억제하기 위하여 외국 정부와 협정을 수용할 수도 있다.⁴⁴⁹⁾

다. 상계관세부과명령의 취소(revocation)

외국 정부가 적어도 연속 3년간 상계가능하다고 판정된 상품에 대한 모든 보조금을 제거하고, 그 정부가 앞으로 그 보조금 프로그램을 복구하거나 다른 프로그램으로 대체하지 않는 경우 또는 당해 생산자 또는 수출업자 모두가 적어도 연속 5년간 보조금을 신청하거나 받지 않고 앞으로도 보조금을 신청하거나 받지 않을 것이 예상되는 경우, 상무부는 상계관세부과명령을 취소하거나 유예된 상계관세조사를 종결할 수 있다.⁴⁵⁰⁾

상무부는 하나 또는 그 이상의 생산자 또는 수출업자들이 위에서 열거한 요건을 충족시키는 경우 조건에 따라 부분적으로 상계관세부과명령을 취소할 수 있으며,⁴⁵¹⁾ ‘사정변경(changed circumstances)’에 따라 상계관세부과명령을 취소하거나 유예된 조사절차를 종료할 수 있다.

끝으로 국제무역위원회는 사정변경이 있고, 취소조치를 취하더라도 미국

448) 19 U.S.C. §1671c(c)(d).

449) 19 U.S.C. §1671c(c)(3).

450) 19 C.F.R. § 355.25(a) (1993).

451) 19 C.F.R. § 355.25(a)(3) (1993).

산업이 실질적으로 피해를 입지 않을 것으로 예상되고 피해의 우려도 없다고 판단하는 경우 상계관세부과명령을 취소하거나 유예된 조사절차를 종료할 수 있다.⁴⁵²⁾

9. 상계관세부과절차에 있어서 전략적 고려사항(strategic considerations)

가. 신청전 예비단계에 있어서 고려사항

(1) 신청자측의 고려사항

(가) 신청에 유리한 상황

신청자들은 다음과 같은 경우 상계관세조사신청을 제출하는 것이 가능할 것이다. 첫째, 수출업자가 정부 또는 정부가 참여하는 국제콘소시엄으로부터 혜택을 받았다고 알려진 경우, 둘째, 외국의 정부가 당해 산업을 소유하거나 주요한 비용요소들을 통제 또는 소유하거나 지역적 개발 프로그램을 시행하고 있고, 그 국가로부터의 수입품 가격이 미국의 생산품 가격보다 훨씬 낮은 경우, 셋째, 보조금이 제공된 수입품이 계속하여 증가추세에 있고 미국 시장 점유율도 점점 증가하는 경우, 넷째, 미국 산업의 경제활동이 쇠퇴하고 향후 전망도 어두운 경우, 다섯째, 미국내 동종상품 생산 산업 중 다른 업자들도 당해 수입의 유해한 효과에 관하여 불평하는 경우 등이다.

452) 19 C.F.R. § 355.25(e) (1993).

(나) 사전준비

긍정적인 판정을 얻기 위하여 신청자는 미국 산업의 시장점유율, 가격 또는 수익률에 있어서의 손실이 스스로의 귀책사유가 아닌 보조금이 제공된 상품의 수입에 기인하는 것이라는 점을 확실히 하기 위하여 산업에 관련된 문제들을 완전히 조사하고 평가하여야 한다.

(다) 신청이익

신청자는 얻을 수 있는 구제(relief)와 소송비용을 비교형량할 필요가 있다. 실제로 최종적인 상계관세액수는 신청에서 주장한 것만큼 되지 않는 경우가 많다. 또한 상계관세는 특히 가격차이(margin of underselling)에 있어서 미국산업의 수입 문제를 치유할 만큼 충분하지 못할 수 있다. 외국 수출업자로 하여금 미국의 구매자에게 추가 관세를 전가시키도록 강제하는 반덤핑규제와 달리 미 상계관세법은 외국의 수출업자로 하여금 가격 인상 없이 상계관세를 흡수하는 것을 금지하고 있지 않다.

(3) 외국 수출업자측의 고려사항

(가) 일반사항

WTO에 통보하여 허용보조금으로 인정을 받으면 상계관세제소를 당하지 않는다는 점을 유념하여야 한다. 또한 서로 다른 상품을 생산하는 생산부서들 사이에 명백한 구분이 가능한 기업의 경우에는 평소 정부가 제공한 자금을 미국에 수출되지 않는 상품에 연관시키도록 노력하여야 한다.

(나) 판매전략

상계관세제소를 당할 우려가 많은 기업은 미국시장에 상품을 판매함에 있어서 주의를 하여야 한다. 특히 미국의 경쟁기업이 불황으로 어려운 때에는 미국 산업의 상품가격에 비하여 지나친 가격인하 또는 시장점유율의 급속한 확대는 피하는 것이 좋다. 이와 아울러 미국시장에 동종상품을 수출하는 국가 들이 다수 있는 경우, 미국의 반트러스트법(anti-trust law)은 미국 또는 그 밖의 외국 판매업자들과 명시적이건 묵시적이건 미국 시장에 있어서의 경쟁에 영향을 미치는 협약을 체결하는 것을 금지하고 있음에 유의하여야 한다.

나. 조사단계에 있어서 고려사항

(1) 신청자측의 고려사항

(가) 기밀유지

상계관세소송제기를 고려하고 있다는 사실, 이와 관련된 정보 및 자료들을 외부적으로 노출시키지 않는 것이 유리하다. 상계관세법에 규정된 시한들은 신청을 제기하는 미국 산업에 대하여 명백한 이점으로 작용한다. 즉 외국의 피신청자들은 준비가 부족한 상태에서 단기간 내에 변호사와 상담해야 하고, 증거와 증인을 확보해야 하며, 미국 정부의 질문서에 회신하여야 하는 등 준비를 하여야 하기 때문이다.

(나) 철저한 준비

당해 사건의 보조금과 피해에 관한 쟁점들을 상세히 연구하여야 한다.

면밀하게 준비한 신청은 상무부와 국제무역위원회로부터 신청자에 대한 신뢰성을 높여 주며, 외국의 피신청자가 비협조적이거나 의문점이 있거나 미확인 자료를 제공하는 경우 사건 판정의 기초를 제공하기 때문이다. 또한 사실 관계를 완전히 파악함으로써 상무부 또는 국제무역위원회를 통한 조사를 유리하게 이끌어 나갈 수 있는 기회를 포착할 수 있다.

(다) 신청시기

조사기간 동안 국내산업에 대한 피해가 극대화되도록 신청시기를 선택하여야 한다.

(라) 동종상품(like-product) 및 산업(industry)에 관한 정의

피해를 극대화시키는 방법으로 동종상품 및 국내산업을 정의하도록 시도한다.

(2) 피신청자측의 고려사항

(가) 일반사항

상계관세소송이 제기될 징후가 있는지 시장을 면밀히 관찰하여야 하며, 소송제기가 임박한 경우 변호사의 조력을 받아 방어 준비를 하여야 한다. 보통 대응시간이 부족하기 때문에 특히 쟁점이 많고 다수의 피신청자 또는 국가들이 관련된 복잡한 사건의 경우에 이것은 매우 중요하다고 할 수 있다.

사전준비에는 보조금에 대한 검토, 상대방주장에 대한 반박, 피해 상황의 산정 등이 들어 있다. 피해산정에 있어서 상대방 주장의 타당성을 평가하기 위하여 경제학자의 자문을 얻는 것이 바람직할 것이다. 또한, 소비자

들을 움직여 상계관세소송을 제기하지 못하도록 하거나 특정상품을 제외시키도록 사건의 범위를 제한하는 것이 가능할 수 있다.

(나) 조사범위 결정

국제무역위원회의 조사 범위를 피신청자측에 유리하도록 가능한 조치를 취하여야 한다. 수입품의 일부가 미국 동종상품과 경쟁하지 않는다고 주장할 수 있을 만큼 구별이 되고, 이 수입품을 조사대상으로 포함시킬 경우 보조금 및 피해에 관한 긍정적인 판정이 나올 가능성이 많은 경우에 수출업자는 이 수입품을 조사에서 제외하도록 국제무역위원회를 설득하도록 노력하여야 한다. 한편 경우에 따라서는 위에서 언급한 바와 같이 동종상품에 대한 폭넓은 개념규정이 유리할 수도 있다.

(다) 피해 조사에 있어서 유의사항

다음으로 수출업자는 피해 판정에 대한 방어를 준비하여야 한다. 수출업자는 수입이 무시할 만하고, 수입품의 미국시장 점유율이 일정하거나 감소하고 있는지, 다른 국가로부터의 수입의 형태는 어떠한지, 수입품의 가격인하 또는 미국 상품의 가격상승억제에 관한 증거가 있는지 그리고 수입품이 팔리는 이유로서 비가격적인 요소가 있는지 확인하기 위하여 미국 산업을 분석하여야 한다. 종종 관련 산업을 폭넓게 정의하는 것이 수입의 부정적 효과를 희석시킬 수 있다. 가능하면 관련 미국 산업의 상당수가 상계관세 조사신청을 지지하지 않고 있다는 증거를 찾아보는 것도 유익할 것이다.

다. WTO 제소에 관한 전략적 고려사항

(1) 신청자측의 고려사항

신청자는 국내시장에서만 판매되는 상품 또는 제3국으로의 수출품에 보조금을 지급하는 국가들에 관련된 사건의 경우 WTO에 제소하는 것을 고려해 볼 수 있다. 미 상계관세법에 의한 구제는 미국으로 수입되는 물품에 관세를 부과하는 데에 그치므로 위와 같은 경우 미 상계관세법은 아무런 구실을 하지 못하기 때문이다.

WTO 제소의 주된 기능은 보조금 제거를 위한 협상에 있어서 미국의 협상력을 강화시켜 주는 것이다. WTO는 회원국으로 하여금 WTO협정에 반하는 보조금 프로그램을 수정하거나 철폐하라고 요청할 수 있을 뿐 요구할 수는 없다. WTO는 보조금 제공 국가가 보조금 프로그램을 수정하거나 철폐 하지 않는 경우 보복조치를 승인할 수 있으나 그러한 보복조치는 상계관세조사신청 산업에는 별 도움이 되지 않는다. 그러나 때때로 보복 위협이 보조금 제공 국가로 하여금 그 보조금프로그램을 수정하도록 유도할 수 있다.

WTO 제소를 희망하는 미국 신청자들은 상무부에 보조금프로그램과 그 효과에 관한 정보를 제공하여야 한다. 상무부와 USTR은 WTO 제소절차에 필요한 상세하고 충분한 정보가 제공되는 경우에만 WTO에 제소를 할 것이다. 미국이 WTO에 제소하는 경우 신청자들은 가능한 한 많은 정보를 제공하기 위하여 USTR과 긴밀한 관계를 유지하여야 하며, USTR 역시 분쟁해결에 있어서 미국 이해당사자들의 적극적인 참여를 필요로 한다.

(2) 피신청자 측의 고려사항

피신청자들은 WTO 제소에 대하여 방어를 담당하고 있는 자국 정부와 긴밀하게 협조하여야 한다. 대부분의 정부(예를 들면, EU)들은 분쟁해결사건에 있어서 피신청측 기업이 적극적으로 참여하기를 희망한다. 피신청자들은 복잡한 사실관계 및 특별한 사건들의 경우 제시하여야 할 법적 주장들에 관하여 자국 정부를 도울 수도 있을 것이다.

☞ 참고문헌

- 경제기획원, 우루과이 라운드 최종협정문, 1993.12.31.
 경제기획원, A BILL-To approve and implement the trade agreement concluded in the Uruguay Round of multilateral trade negotiation, 1994. 10.
 김찬진, 미국통상법, 박영사, 1990.
 대외정책연구원, UR총검점 : 최종협정의 분야별 평가(증보판), 1993.
 법무부, UR협정의 법적 고찰 상, 하권, 1994.
 외무부, 세계무역기구설립을 위한 마라케쉬협정, 1994.7.
 Baker, Stewart A., U.S. TRADE LAW-AN OVERVIEW, Steptoe & Johnson Attorneys at Law, 1995 7
 Clubb, Bruce E., United States Foreign Trade Law Volume I & II, Little, Brown & Company, 1995
 Eberhart Grabitz · Armin von Bogdandy(ed), U.S. Trade Barriers: A Legal Analysis, European Law Press Munich Oceana Publications Inc. 1991
 Folsom, Ralph H., European Community Law(Nutshell Series), West Publishing Co., 1991
 Folsom, Ralph H. & Gordon, Michael W., International Business Transactions, West Publishing Co., 1995
 Gary Clyde Hufbauer & Joanna Shelton Erb, Subsidies in International Trade, Institute for International Economics, The Mit Press



세이프가드 조사 및 구제조치 발동

1. 서문

전통적으로 국제통상법은 수입국이 공정한 무역관행에 대하여 대응하는 방법과 불공정한 무역관행에 대하여 대응하는 방법을 뚜렷이 구별해 왔다. 여기서 논의하게 될 도피조항(Escape Clause)⁴⁵³⁾ 절차는 공정하게 거래된 수입품에 대응하기 위하여 발동되는 절차이다. 이에 반하여 덤핑되거나 보조금이 교부되거나 기타 국제통상법을 위반하여 거래된 수입품에 대하여는 보다 강력한 대응조치가 발동되는 것이 상례이다.

미국통상법에는 수입증가로부터 국내산업을 보호하기 위한 방책으로 도피조항과 시장붕괴(Market Disruption)에 관한 규정을 두고 있다. 다른 구제조치와 달리 이들에 관한 절차는 불공정 관행을 목표로 한 것이 아니다. 해당물품은 공정하게 수입된 것이나, 그 양이 방대하여 조정이 행해지는 동안 국내산업의 보호를 위한 조치를 잠정적으로 시행하는 것이 적절한 경우이다.

도피조항 절차는 해당물품이 세계 어느 국가에서 수입된 것이든 대상국가에 대한 제한이 없고 미국통상법 제201조에 규정되어 있다. 또한 도피조

453) 미국통상법 제201조(19 U.S.C. §2252)에서 제204조의 규정을 '도피조항' 또는 긴급수입제한 조치(safeguards)라고 부른다. 도피조항이라는 용어는 동 조항이 수입증가를 유발한 양자간 또는 다자간 관세양허로부터 '도피(escape)'할 수 있도록 수입구제조치를 승인해 주는 규정이라는 취지에서 붙여진 것이다(Barry E. Cohen, Antitrust Law Journal, 56 Antitrust L.J. 467, August 12, 1987).

항절차는 미국의 양자간 통상협정에서 전형적인 예를 많이 발견할 수 있다. 이에 비하여 시장붕괴에 관한 절차는 공산국가로부터 수입한 물품에 적용되는 것으로 동법 제406조에 규정되어 있다. 두 절차는 상호 유사하나 동일하지는 않다. 양자는 수입량 할당제(쿼터제)나 관세부과와 같은 수입제한조치를 부과하거나 정부간 협상을 통하여 수출국 스스로 수출을 제한하도록 하고 있다.

이러한 도피조항이나 시장붕괴 절차는 모두 GATT 제19조⁴⁵⁴⁾에 근거하고 있다. 그러나 GATT 제19조는 두 가지 결점을 지니고 있었다. 하나는 동조가 최혜국대우원칙에 따라 적용되어야 한다는 것이고, 다른 하나는 상대국과 보상에 관한 합의에 이르지 못하면 상대국도 보복조치를 취할 수 있다는 사실이다. 보복 또는 보상으로 치러야 할 높은 비용은 최혜국대우원칙으로 상승되어 GATT 제19조의 적용을 더욱 위축시키고, 그 결과 시장질서유지협정과 같은 소위 회색지대조치(gray area measures)⁴⁵⁵⁾가 국

454) GATT 제19조(특정상품의 수입에 대한 긴급조치)

1. (a) 체약국은 예측하지 못한 사태의 발전과 관세양허를 포함한 본 협정에 따라 체약국이 부담하는 의무의 효과로 인하여 어느 상품의 자국영역내에서 동종상품 또는 직접적 경쟁상품의 국내생산자에 대하여 중대한 손해를 주거나 손해를 줄 우려가 있을 정도로 증가된 수량 및 조건으로 체약국의 영역으로 수입되고 있을 때에는 동 체약국은 동 상품에 대한 손해를 방지 또는 구제하는데 필요한 한도 및 기간 동안 동 의무의 전부 또는 일부를 정지하거나 또는 양허를 철회 또는 수정할 수 있다.
- (b) 특허양허의 대상인 상품이 본항 (a)에서 규정된 사정하에 체약국의 영역으로 수입됨으로써 동 특허를 받거나 또는 받아온 체약국의 영역내에서 동종 상품 또는 직접적 경쟁상품의 국내생산자에 대하여 중대한 손해를 주거나 손해를 줄 우려가 있을 경우에는 수입체약국은 전기 기타 체약국의 요청이 있을 때에는 전기 손해를 방지 또는 구제하는데 필요한 한도 및 기간동안 관계 의무의 전부 또는 일부를 정지하거나 또는 동 상품에 관한 양허를 철회 또는 수정할 수 있다.

2항 및 3항 생략.

455) 회색지대조치란 GATT의 규제를 회피하기 위하여 GATT 규정에 없는 조치를 원용하여 긴급수입제한조치와 동일한 목적을 달성하는 것을 말한다. 여기에는 시장질서유지협정(orderly marketing agreements), 수출자율규제협정(voluntary restraint agreements) 등이 포함된다. 이러한 회색지대조치는 긴급수입제한조치와는 달리 보상을 할 필요도 없고, 상대국과 협의를 통해서 시행

내산업을 보호하기 위하여 이용되었다. 급기야 GATT 내부로부터 제19조를 개선하려는 대화가 진행되었고⁴⁵⁶⁾ 이러한 노력은 우루과이라운드에서 『긴급수입제한조치에 관한 협정(Agreement on Safeguards, 이하 ‘긴급수입제한조치협정’이라 줄임)』의 채택으로 이어졌다.⁴⁵⁷⁾

미국통상법이 규정한 수입증가로 인한 피해의 구제책은 기본적으로 두 가지로 분류된다. 하나는 동종 또는 직접적으로 경쟁관계에 있는 상품의 국내 생산자를 일시적으로 보호하기 위하여 대통령이 취하는 구제조치이고, 다른 하나는 수입 경쟁품에게 밀려난 근로자와 회사에 대한 정부차원

되기 때문에 보복조치를 야기할 우려도 없어 선진국들로서는 매력적인 조치가 아닐 수 없다.

456) GATT의 긴급수입제한조치에 관하여 다음과 같은 몇가지 비판이 제기되어 왔다. 첫째, ‘심각한 피해’에 eogs 명확한 국제간 합의가 없었기 때문에 각국이 이를 자의적으로 확대적용하였으며, 둘째, 긴급수입제한조치를 취하는 각국 국내절차의 명료성이 보장되지 않았으며, 셋째, 각국의 GATT에 대한 긴급수입제한조치 통보 및 합의가 적절하지 못하였으며, 넷째, 단기의 조치기간 준수 의무가 제대로 지켜지지 않았으며, 다섯째 긴급수입제한조치와 유사한 다른 조치들을 특정 대상국별로 차별적으로 적용하여 왔다는 것이다. (서한제, 국제경제법, 율곡출판사, 1996, p.391).

457) 긴급수입제한조치 분야는 동경라운드에서 회원국간의 이견이 너무 커서 합의에 실패하였다. 문제가 되었던 쟁점분야로는 조치의 선별적용여부, 보상과 대응조치, 구조조정, 개도국 특혜 규정, 피해기준, 통보와 협의 요건, 감시제도의 채택을 들 수 있다. 특히 긴급수입제한조치를 선별적으로 적용할 것인가 아니면 최혜국대우(MFN) 원칙에 의할 것인가에 고나하여는 선진국과 개도국간에 첨예한 입장차이를 보였다. 선진국들은 GATT 범위 밖에서 상용되는 화색지대조치들은 GATT 규범내로 끌어들이기 위해서는 시장질서를 어지럽히는 국가만을 대상으로 하여 긴급수입제한조치를 발동하도록 해야 한다는 것이다. 이에 대하여 개도국들은 MFN 원칙의 예외를 두어서는 안된다는 입장이었다.

우루과이라운드에서는 과거 동경라운드에서의 실패를 거듭하지 않고 반드시 긴급수입제한조치 뿐만 아니라 그 유사한 모든 조치에 관한 포괄적인 규범을 마련해야 한다는 입장을 확고히 가지고 있었기 때문에 최종적인 합의에 이를 수 있었다. 『긴급수입제한조치에 관한 협정』은 전문과 14개조의 본문 및 제11조 제2항의 예외에 관한 부속서로 구성되어 있다. 『긴급수입제한조치에 관한 협정』은 GATT 제19조의 규율을 명확히 하고 강화함으로써 긴급수입제한조치에 관한 다자간 통제를 재확립하고 이러한 통제로부터 벗어나는 조치를 폐지하는데 기본적인 목적을 두고 있다. 나아가 구조조정을 촉진하고 국제시장에서의 경쟁을 촉진함을 목적으로 하고 있다. (서한제, 전거서, p.395). 또한 동 협정 제2조제2항에서는 “긴급수입제한조치는 수입되는 상품에 대하여 출처에 관계없이 적용된다”라는 조항을 둬으로써 긴급수입제한조치에는 MFN 원칙이 적용됨을 명백히 하였다.

의 지원(assistance)이다. “지원”의 목적은 고용기회를 확대하고 경쟁력을 고양하는 것이다. 보호 목적의 구제조치는 대통령이 미국 산업을 위해서는 얼마간 조정이 필요하다고 판단하는 경우에 취하는 조치이다.

그렇다고 하여 도피조항 소정의 수입구제조치를 발동하는 것이 항상 용이한 것은 아니다. 그 이유 중 하나가 상대국도 상응하는 조치를 취할 수 있는 사실이다. 이것은 불공정 무역관행에 대하여 도피조항을 발동하지 않는 이유이기도 하고, 미국 대통령이 많은 사례에서 도피조항을 발동하는 것은 미국의 경제적 국익에 도움이 되지 않는다고 결정한 이유이기도 하다.

본고에서는 도피조항 발동의 요건 및 절차의 순으로 논하기로 한다.

2. 실체적 요건

도피조항 소정의 구제조치는 (i) 특정 품목의 미국으로의 수입량이 증가하고, (ii) 동 수입품목과 동종 또는 직접적으로 경쟁관계에 있는 물품을 생산하는 국내산업(domestic industry)에 심각한 피해(serious injury)를 야기하였거나 야기할 우려가 있으며, (iii) 수입증가와 심각한 피해 또는 피해우려 사이에 실질적 인과관계(substantial cause)가 있다고 판단한 경우에 발동된다.⁴⁵⁸⁾

가. 수입량의 증가

미국통상법 제201조(a)에서는 해당 수입품이 ‘... 심각한 피해 또는 피해

458) 19 U.S.C. §2251(a)

우려의 실질적 원인이 될 정도로 그 수입량이 증가해(in such increased quantities) 온 경우'라고 규정하고 있다. 동 규정은 수입량이 일정기간 동안 증가해 온 경우를 지칭하는 것으로 상대적 증가의 경우를 포함할 것인지 및 증가의 지속성에 대한 문제가 제기된다.

수입량의 증가에는 절대적 증가뿐만 아니라 상대적 증가도 포함된다. 이는 제202조(c)(1)(C)에서는 ITC가 실질적 인과관계가 있는지 여부 판단 시에 '수입량의 증가(실질적이든 국내생산에 대하여 상대적이든)와 국내생산자가 국내시장에 공급하는 비율의 감소' 여부를 고려하여야 한다는 규정을 통해 간접적으로 수입량의 증가에 상대적 증가도 포함시키려는 미국의회의 의도를 살필 수 있다.⁴⁵⁹⁾

수입량의 증가 지속 기간에 관한 의문이 제기된다. 명문의 규정은 없으나 축적된 판례 속에 아래와 같은 원칙의 도출이 가능하다. 첫째, ITC는 인과관계의 필요성 때문에 수입량이 피해 발생 이전부터 증가하고 있어야 한다고 일관되게 밝히고 있다. 둘째, '수입량이 증가해 온(is being imported ... in such increased quantities)'이란 용어상 그러한 증가가 최근에 발생하였어야 하며, 현재도 계속되고 있어야 한다는 것이다.⁴⁶⁰⁾

이와 관련하여 ITC는 수입량의 증가 여부를 판단하기 위해서 어느 시점까지 소급하여야 하는가라는 의문이 제기된다. 과거로 거슬러 올라가다 보면 어느 시점에서는 수입량이 '0'이 되는 시점이 분명히 존재할 것이므로 기준 시점을 먼 과거로 잡을 경우에는 항상 수입량이 증가해 왔다고 말할 수 있

459) Brue E. Clubb, United States Foreign Trade Law Vol. I, Little, Brown Company, 1991, pp. 735~737.

460) Brue E. Clubb, 전게서, pp. 736~737.

게 되는 문제점이 있다. 생각건대, 통상협정의 양허는 보통 5년 단위로 편입되어 왔다. 미국의회는 통상양허가 체결된 때로부터 최단 시일 내에 미국의 생산자가 양허된 새로운 수입량에 적응해야 한다는 생각을 하고 있었던 것 같다. 결과적으로 양허된 수입량은 새로운 통상조건이 된 것이고 이에 따라 새로운 기준시점이 설정된 셈이다.

이와 부합하는 논리는 1974년 통상법에 관한 상원 재정위원회의 보고서⁴⁶¹⁾에서 발견할 수 있는데, 동 보고서에서 일반적으로 수입량의 증가분이란 대통령이 공포한 가장 최근의 통상협정 양허의 발효일로부터 발생한 증가분이라고 기술하고 있다. 1974년 통상법이 적용되던 시기에 미국 시장은 1968년에서 1973년까지 유효했던 케네디라운드에서 진행된 변화를 체득하고 있었다. 따라서 ITC는 수입량 증가 여부에 대한 기준시점을 1968년까지 소급하는 것이 타당하였다. 후에 동경라운드가 종료된 다음에는 동경라운드의 양허를 이행하는 시점인 1980년을 기준시점으로 삼는 것이 적당하였다.

이와 같은 고려 하에서 ITC는 수년에 걸쳐 도피조항 사례에 관해서는 특단의 사정이 없는 한 청원 제기일로부터 5년 동안의 자료를 수집하게 된다.⁴⁶²⁾ 물론 5년 시점 이후에도 위원마다 여러 사정을 고려하여 가장 적합하다고 생각하는 시점을 선정할 수 있다.

나. 국내산업(Domestic Industry)

ITC가 수입품목과 동종 또는 직접적으로 경쟁관계에 있는 물품을 생산

461) S. Rep. No. 1298, 93d Cong., 2d Sess. 120 (1974).

462) WTO의 Argentina-Footwear 항소기구도 수입품의 증가 여부를 판단하기 위해서는 5년 정도의 기간 동안 수입증가 추세를 고려해야 한다고 밝힌바 있다.

하는 국내산업에 심각한 피해 또는 피해 우려가 없다고 결정하는 경우에는 도피조항 소정의 구제조치는 적용되지 않는다.⁴⁶³⁾ 여기서 수입품목이란 무엇이고, 수입품목과 ‘동종 또는 직접적으로 경쟁관계에 있는 국내물품’이란 무엇이며, 동종 또는 직접적으로 경쟁관계에 있는 물품을 생산하는 미국의 경제단위 즉 국내산업이란 무엇을 지칭하는가라는 의문이 제기된다.

(1) 수입품목(imported article)

수입품목이란 청원단계에서 처음 거명되는 것이 보통이므로 청원자야말로 최초로 산업을 정의할 수 있는 위치에 있다고 할 수 있다. 따라서 이 과정이 조심스럽게 수행되어야만 청원자에게 가장 유리한 방법으로 쟁점을 정리할 수 있게 된다.

1984년 “비고무 신발 사건(Nonrubber Footwear Case)”⁴⁶⁴⁾은 수입품목을 적절히 선정하는 것이 얼마나 중요한가를 단적으로 보여준다. 국내생산자는 ‘하나의 산업’이라는 접근법을 주장하면서 수입되는 모든 비고무 신발로부터 구제조치를 청원하였다. 이에 반하여 수입자는 운동화(athletic footwear)와 비운동화는 생산시설, 제조공정과 제조기술이 상이하므로 구분되어야 한다는 ‘두개의 산업’이라는 접근법의 사용을 주장하였다.⁴⁶⁵⁾ 이와

463) 19 U.S.C. §2251(a).

464) Nonrubber Footwear, Inv. No. TA-201-50, U.S.I.T.C. Pub. 1545 (July 1984).

465) 동 사건에서 ITC는 국내생산자의 입장을 받아들여 ‘하나의 산업’이라고 결정하였다. ‘본 조사의 목적상 우리 앞에 있는 자료를 청원자가 주장한대로 분석하는 것이 적절하다고 생각한다. 이러한 결론에 도달함에 있어 우리는 모든 신발은 “발의보호덮개”로 정의될 수 있기 때문에 본질적 특성상 동일하다거나 다른 유형의 신발간에도 완전경쟁이 이루어지고 있다고 본다는 뜻은 아니다. 반면에 청원자가 요구한 접근법을 수용함으로써 청원자에게 수입량의 증가로 실질적으로 초래된 심각한 피해 또는 그 우려를 입증할 수 있는 최적의 기회를 부여한다고 생각한다.’

같은 청원의 틀에 관한 기교는 거의 모든 사례에서 사용되고 있는 것으로 보인다. 보통 청원자인 국내생산자는 수입품목에 대한 정의를 가급적 확장함으로써 피해에 대한 입증을 쉽게 하고 구제조치의 발동을 용이하게 하려고 한다. 수입자로서는 구제조치의 발동을 최대한 억제하기 위하여 수입품목의 정의를 축소하거나 별개의 항목으로 분류하려는 경향이 있다.

(2) 동종 또는 직접적으로 경쟁관계에 있는 국내물품

청원서에 기재된 수입품목에서 출발하여 ITC는 동 수입품목과 동종 또는 직접적으로 경쟁관계에 있는 국내물품이 무엇인지를 결정하여야 한다. 이와 관련하여 미국의회는 “동종”이란 실질적으로 동일한 물품을 가리키며, “직접적으로 경쟁관계에 있는” 물품이란 실질적으로 동일한 상업목적에 사용되는 물품을 지칭하는 것이라고 기술하였다.⁴⁶⁶⁾

동 위원회는 제201조와 1962년 통상확대법 제405조(4)에서 사용된 “직접적으로 경쟁관계에 있는”이란 용어가 법원소송에서 쟁점이 되었음을 알고 있다. 법원은 ITC의 입장을 지지하면서, 수입 완제품은 국내산 부품과 동종 또는 직접적으로 경쟁관계에 있지 않다고 결론지었다.(United Shoe

466) 1974년 통상법에서 사용된 “동종 또는 직접적으로 경쟁관계에 있는 물품”에 관하여 상원 재정위원회에서는 다음과 같이 기술하였다 : ‘동 법안에서 수입품에 의하여 부정적 영향을 받을 수 있는 국내물품을 지칭하기 위하여 사용된 “동종 또는 직접적으로 경쟁관계에 있는 물품”이란 용어는 1951년 확장법(Extension Act of 1951) 제7조와 1962년 통상확대법(Trade Expansion Act of 1962) 제301조의 문맥과 동일하게 사용되었다. 이 용어는 GATT 제19조 도피조항에서 유래하였다. “동종”과 “직접적으로 경쟁관계에 있는”이란 용어는 상호 동의어도 아니고 보완관계에 있는 것도 아니며, 오히려 “동종”물품과 동종은 아니지만 “직접적으로 경쟁관계에 있는”물품은 상호 구분되어야 한다. 이런 의미에서 “동종”물품이란 본래의 또는 본질적 특성(예컨대 재료, 외양, 품질, 재질 등)이 실질적으로 일한 물품을 가리키며, “직접적으로 경쟁관계에 있는” 물품이란 본래의 또는 본질적 특성이 실질적으로 동일하지는 않지만 실질적으로 동일한 상업목적에 사용되는 것. 다시 말하면 동일한 용도에 맞춰져 있고 근본적으로 상호 대체가능한 것을 말한다.’

Workers of America, et al v. Catherine Bedell, et al., 506 F.2d 174 (D.C. Cir. 1974)).

“동종 또는 직접적으로 경쟁관계에 있는” 물품의 범위를 둘러싸고도 의견대립이 빈번하다. 보통 청원자인 국내생산자로서는 피해가 극심하게 보이도록 하기 위하여 그 범위를 가급적 좁게 해석하려는 경향이 있고, 반면에 수입자나 외국의 생산자는 피해를 희석시키기 위하여 가급적 넓게 해석하려는 경향이 있다.

버섯사건(Mushroom Case)⁴⁶⁷⁾이 좋은 예이다. 버섯 재배업자는 생버섯이 수입되지 않고 있었으므로 생산량의 많은 부분을 생버섯 시장에 출하하여 막대한 이윤을 보고 있었다. 따라서 버섯 재배업자로서는 팔고 남은 양을 국내 가공업자에게 매도하고, 가공업자는 이를 통조림으로 만들어 일부를 미국내 시장에 출하하였다. 버섯 재배업자와는 달리 가공업자는 수입 버섯 통조림과 심한 경쟁을 거쳐야 한다. 그 결과 가공업자는 미국 버섯통조림 산업이 수입통조림으로 인하여 심각한 피해를 보고 있다며 도피조항 소정의 청원을 제기하였다. 동 사건에서 버섯통조림 수입자는 미국내에서 생산된 생버섯도 청원서에 기재된 수입 버섯통조림과 ‘동종 또는 직접적으로 경쟁관계에 있다’고 주장하였다. 이처럼 수입자는 많은 이익을 남기고 있는 버섯 재배업자와 손해를 보고 있는 버섯 가공업자를 ‘하나의 산업’으로 취급하여야 하고, 그렇게 하면 평균적으로 심각한 피해를 보았다고 할 수 없다는 것이다. 그러나 ITC는 버섯통조림은 생버섯과 동종 또는 직접적으로 경쟁관계에 있다고 할 수 없으며 미국 버섯 가공업자는 별개의 산업이라고 결정하였다.⁴⁶⁸⁾

467) Mushrooms, Inv. No. TA-201-43, U.S.I.T.C. Pub. 1089 (August 1980).

(3) 국내산업(Domestic Industry)

ITC가 무엇이 수입품목과 동종 또는 직접적으로 경쟁관계에 있는 품목 인가를 결정하고 난 다음에는 국내산업의 범위 즉 누가 그 물품의 생산자 인가를 결정하여야 한다. 실정법상의 국내산업은 ‘특정물품과 동종 또는 직접적으로 경쟁관계에 있는 물품 전체의 생산자집단, 또는 동종 또는 직접적으로 경쟁관계에 있는 물품의 생산량 합계가 국내총생산량의 주요부분을 점유하는 생산자집단을 의미한다’고 정의되어 있다.⁴⁶⁹⁾

수입품과 동종 또는 직접적인 경쟁관계에 있는 물품을 생산하는 국내산업의 범위를 결정⁴⁷⁰⁾함에 있어, ITC는 국내생산자가 수입을 겸하고 있을 때에는 수입량을 제외한 순수 국내생산량만을 계상하여야 하고, 특정 생산자가 2개 이상의 물품을 생산하는 경우에 동종 또는 직접적으로 경쟁관계에 있는 물품으로 범위를 한정할 수 있다.

또한 (i) 국내생산자가 미국의 주요지역에서 동종 또는 직접적으로 경쟁관계에 있는 물품을 생산하고, (ii) 동 지역에 있는 이들 생산자의 생산설비가 미국내 산업의 실질적 비중을 차지하며 그 지역에 위치한 시장의 주 공급원이고, (iii) 수입품 또한 이 지역에 집중되고 있다면, 이 지역의 생산

468) 버섯사건에 대한 ITC의 의견에서 무엇이 하나의 산업을 구성하는가를 결정하는데 ITC가 종종 사용해온 ‘무정형 (無定型)의 기준’의 한 예를 엿볼 수 있다 : ‘금번 조사 에서 얻은 사실을 통해 동종물품은 버섯통조림에 국한되고 생버섯이 포함되지 않음을 분명히 알 수 있다. 버섯 통조림만이 동일하거나 거의 동일한 외양, 품질 또는 특성을 가지고 있다. 두 물품간에는 본질적 차이가 있다. 예를 들면, 버섯통조림은 무한기간 저장될 수 있으나 생버섯은 단기간에 소비되거나 보관되어야 한다. 레스토랑이나 다른 소비자는 생버섯에 더 많은 보관비용이 소요된다는 점을 지적한다. 특정 용도 예컨대 샐러드에는 생버섯의 선호도가 극명하다. ITC의 조사에서 밝혀졌듯이 품질, 재질과 맛에서도 분명한 차이가 있다.’

469) 19 U.S.C. §2252(c)(6)(A)(i).

470) 19 U.S.C. §2252(c)(4)(A),(B).

시설만을 국내산업으로 간주할 수 있다(이른바 시장분할(segmented markets) 이론).⁴⁷¹⁾ 국내산업에는 미국령 제도(insular possessions)에 위치한 생산자도 포함된다.⁴⁷²⁾

그러나 국내산업의 범위를 결정하는 문제는 보기만큼 그리 간단하지 않다. 대표적인 예가 중간재(intermediate product)와 수입부품(imported component)과 관련된 문제이다. 차례로 보기로 한다.

(가) 중간재의 경우

미국통상법 제2481조에 의하면, 특정 가공단계에 있는 물품의 수입행위가 국내생산자에 미치는 경제적 영향이 그 가공의 전·후단계에 있는 물품의 수입행위가 국내생산자에 미치는 경제적 영향과 비슷한(comparable) 경우에는, 가공의 전·후단계에 있는 물품은 '직접적으로 경쟁관계에 있는' 물품에 포함되는 것으로 해석되어야 하고, 이때 비가공품목(unprocessed article)은 가공의 전(前)단계에 있는 것으로 본다는 것이다.⁴⁷³⁾

ITC는 여러 사례에서 서로 다른 가공단계에 있는 물품이 하나의 국내산업에 포함되어야 하는가라는 문제에 직면하였다. 참치통조림(Certain Canned Tuna Fish) 사건⁴⁷⁴⁾에서 ITC는 참치통조림 산업은 선박과 어부, 가공시설

471) 19 U.S.C. §2252(c)(4)(C). 간혹 특정 수입품이 미국의 제한된 지역 내에서만 특정 미국상품과 경쟁하는 경우가 있다. 이러한 경우 미국의 산업에 심각한 피해를 주는가를 결정함에 있어 경쟁지역 밖에 있는 국내생산자를 고려대상에 포함시키는 것은 의미가 없는 일이다. 동 조항은 이런 취지를 규정하고자 1988년 종합통상경쟁력법에서 제정된 것이다.

472) 19 U.S.C. §2252(c)(6)(A)(ii).

473) 동 규정은 1962년 통상확대법에서 신설되어 현재까지 유지되고 있는데, 그 제정배경은 ITC가 수입 가공체리(processed cherries)는 비가공 국내산 체리와 직접적인 경쟁관계에 있지 않다고 결정함으로써 구제받을 방도를 잃은 국내 체리 생산업자를 구제하기 위한 것이었다.

474) Inv. No. TA-201-53, U.S.I.T.C. Pub. 1558 (August 1984).

과 근로자라는 두 개의 생산그룹으로 구성되어 있다고 결정하였다. 여기서 ITC는 특정품목의 생산에 여러 단계의 공정을 거쳐야 한다면, 동 산업의 범위에는 모든 단계의 생산시설이 포함된다고 판시하였다.

미가공 구리(unwrought copper) 사건⁴⁷⁵⁾에서 ITC는 구리제련산업에는 구리 생산을 위한 채굴, 분쇄, 제련, 정제의 네 과정이 모두 포함된다고 결정하였다. 덧붙여 이런 사례에서 ITC는 관행적으로 산업이란 해당 물품을 생산하는데 이용되는 생산자원(productive resources) 일체를 포함하는 피라미드와 같은 것으로 간주해왔다.

(나) 수입부품의 경우

도피조항이 처음 미국법에 도입된 것은 미국 기업이 대부분의 부품을 스스로 생산하던 시기인 제2차 세계대전 직후였다. 자동차공장이 엔진, 바퀴 등 모든 부품을 직접 생산하던 시기였기 때문에 산업(industry)이란 용어를 사용하면서 의원들이 머리에 떠올렸던 것은 바로 전(全) 과정이 하나의 공장에서 이루어지는 산업이었던 것이다. 그러나 해가 바뀔에 따라 부품을 수입하거나 미국산 부품을 외국으로 보내 완제품을 조립해 오는 생산자가 증가하기 시작하여 이제는 이런 의미의 미국 산업은 더 이상 존재하지 않고 오직 생산시설의 일부만을 미국 내에 두고 있을 뿐인 세계 산업(global industries)이 존재할 뿐이라는 주장이 만만치 않다.⁴⁷⁶⁾

475) Inv. No. TA-201-52, U.S.I.T.G. Pub. 1549 (July 1984).

476) 1974년 통상법 제정 당시, 미국의회는 국내생산자의 생산활동 만이 국내산업의 일부로 간주된다는 점을 분명히 하기 위하여 앞서 본 바와 같이 도피조항에 특별조항을 제정하였고 현재 까지도 동 규정은 유효하다 : 'ITC는 수입품목과 동종이거나 직접적으로 경쟁관계에 있는 물품을 생산하는 국내산업을 결정함에 있어, 자료수집이 가능한 범위 내에서는 국내 생산자가 수입을 겸하는 경우에 오직 국내생산분만을 국내산업으로 취급하여야 한다' (19 U.S.C. §2252(c)(4)(A)).

중형모터사이클(Heavyweight Motorcycles) 사건⁴⁷⁷⁾을 예로 들어보기로 한다. 동 사건에서 미국의 할리데이비슨사(社)의 스즈키, 야마하, 혼다 및 카와사키사(社)로부터 수입한 모터사이클과 미완성품(subassemblies)에 대한 구제조치를 청원하였다. 할리데이비슨사는 동 회사만이 국내산업의 구성원이라고 주장하였다. 반면에 혼다와 카와사키사는 미국내에서 조립을 위해 미완성품을 수입한 후 이를 자사의 생산시설에서 자체제작, 조립, 테스트 및 포장 등의 공정을 행하고 있으므로 자사 생산시설은 국내산업으로 간주되어야 한다고 주장하였다.

양당사자는 특정 회사의 국내산업 해당 여부 결정에 적용할 5개의 측정법⁴⁷⁸⁾을 제시하였다. ITC 위원들은 그 중 하나의 측정법만을 채택하길 거부하고 5개 측정법 모두를 동원하였다. 3명의 위원⁴⁷⁹⁾ 모두 모터사이클에 대한 국내 부가가치를 고려하였으나 이것을 국내산업에 해당 여부를 결정하는데 필요한 여러 개의 요소 중 하나로 취급할 뿐이었다. 그 외에도 동 위원들은 미국 내 생산시설에 투자된 자본총액, 미국에서 고용된 근로자의 숫자, 국내활동의 성격 등을 고려하였다. 이 같은 토대 위에서 ITC는 혼다와 카와사키사의 미국 내 생산시설은 미국에서 부가된 가치가 50%에 미치지 못함에도 국내산업에 해당한다고 결정하였다. 이어서 ITC는 국내 모터사이클 산업을 위한 구제조치가 발동되어야 한다고 결정하였다.

477) Inv. No. TA-201-47, U.S.I.T.C. Pub. 1342 (February 1983).

478) ① “실질적 변화” 측정 - 해당 물품이 미국 내에서 특정 단계의 생산과정을 거치기 전과 후를 비교하여 변화의 내용에 따라 결정

② “부가가치” 측정 - 수입품에 대하여 미국 내에서 부가된 부품과 노동이 차지하는 비율에 대한 분석

③ “주요부품” 측정 - 본질적 부품을 공급한 국가의 완제품이라는 분석

④ “미국에의 기여도” 측정 - 특정 회사가 미국에 할애한 고용, 생산시설, 자본에 대한 평가

⑤ “통제도” 측정 - 미국 내 생산에 영향을 미치는 결정에 대하여 외국회사의 미국 자회사가 행사하는 권한의 초점을 맞춰 해당 회사의 의사결정 과정에 대한 평가

479) 모터사이클 사건 당시에는 Eckes 위원장, Stem과 Haggart 위원 등 3인이었다.

이러한 사례는 어느 물품이 국내에서 생산되었고 어느 물품은 그렇지 않은가를 결정하는 일이 얼마나 어려운 문제인가를 단적으로 보여준다. 지금까지는 ITC는 이에 관한 명쾌한 해답을 주고 있지 못한 실정이다.

다. 심각한 피해(serious injury) 또는 피해 우려(threat thereof)

제201조에 따른 ITC의 결정과정에서 논란의 가능성이 다분하면서도 현재까지 활발하게 논의되지 아니한 분야가 바로 국내산업에 대한 “심각한 피해”⁴⁸⁰⁾의 의미에 관한 분야라고 할 수 있다. 실정법상 심각한 피해에 대한 정의가 내려진 것은 1994년 법에서의 일이나,⁴⁸¹⁾ 이 요건은 도피조항 도입 초기부터 존재해 온 것으로 그 의미에 관한 ITC의원들의 의견은 분분하였다.⁴⁸²⁾ 이와 관련하여 Moore와 Clubb 위원은 볼트 너트 스크루(Bolts, Nuts, and Screws of Iron or Steel) 사건⁴⁸³⁾에서 이렇게 주장하였다. 『지난

480) 심각한 피해는 반덤핑 및 보조금 사건에서 볼 수 있는 “본질적인 침해(material injury)” 보다 정도가 강한 것으로 평가되고 있다. 실제 사례에서는 거의 예외없이 심각한 피해를 이미 당하였다고 주장할 뿐이고 피해를 당할 우려가 있다고만 주장하는 경우는 찾아보기 어렵다. 다음과 같은 의문은 “심각한 피해” 판정 문제가 쉽지 않은 것임을 단적으로 보여준다. 어떤 산업이 10개의 기업으로 구성되어 있고 해당 산업이 전반적으로는 쇠퇴하고 있음에도 그 중 3개 기업은 성장하면서 이익을 남기고 있다면 과연 심각한 피해가 존재한다고 할 것인가? 10개 기업 중 4개 기업만이 캘리포니아에 위치하고 있고 캘리포니아에 있는 4개 기업만이 피해를 당하고 있다면 어떠한가?

481) 심각한 피해란 ‘국내산업의 상태에 있어 중요하고 전반적인 침해(a significant overall impairment in the position of a domestic industry)’를 의미한다(19 U.S.C. §2252(c)(6)(C)). 이러한 정의는 WTO 긴급수입제한조치협정에서 사용한 정의를 그대로 답습한 것이다. 그러나 동 협정의 정의 자체는 종전부터 미국통상법에서 심각한 피해를 판정함에 있어 고려할 3가지 경제적 요인의 수식어인 ‘중요한 (significant)’이라는 용어를 사용함으로써 미국법을 차용한 것으로 볼 수 있기 때문에, 역으로 동 협정에서 사용한 정의를 미국법에 반영하였다고 하여 향후 ITC의 결정에 있어 종전과 다른 결과를 초래할 것으로 보이지 않는다(경제기획원, THE URUGUAY ROUND AGREEMENTS ACT – statement of administrative action, 1994, 10., p. 291).

482) Planos and Parts Thereof, Inv. No. TEA-1-14, T.C. Pub. 309 at 6 (December 1969); Flat Glass and Tempered Glass, Inv. No. TEA-1-15, T.C. Pub. 310 at 28 (December 1969); Non-rubber Footwear, Inv. No. TEA-1-18 T.C. Pub. 359 at 20 (January 1979) 참조.

1962년 이래 많은 위원들이 “심각한 피해”에 관한 정의를 “중요하거나 심각한 피해를 주거나 치명적인 피해로서 영원하고도 지속적인 결과를 초래하는 것으로 이러한 피해 정부지원 없이도 치유할 수 있을 것으로 기대되는 중요도가 낮고 일시적인 피해와 구별된다”라고 정립하거나 이에 동의하였다.』 동 사건에서 Leonard 위원장은 “심각한 피해” 판정을 하려면 “심각하거나 중요한 부분의 파괴 또는 손상(damage or a hurt of grave or important proportions)”이 있어야 한다고 실시하였다.

미국통상법에서는 심각한 피해를 판정함에 있어 다음과 같은 경제적 요인을 모두 고려하도록 규정하고 있다.⁴⁸⁴⁾ 해당 변수의 범위 내에서 각 위원들이 사례별로 자유롭게 결정할 수 있도록 하고 있는 셈이다.

- (i) 국내산업에서 생산시설의 현저한 가동중단(significant idling)⁴⁸⁵⁾을 초래하였는지 여부
- (ii) 상당수(significant number)의 기업으로 하여금 국내생산활동을 통하여 합리적인 수준의 이윤을 남길 수 없도록 했는지 여부 및
- (iii) 국내산업에 상당한(significant) 실업이나 고용미달사태를 초래했는지 여부

또한 “심각한 피해를 줄 우려(threat of serious injury)”란 심각한 피해가 “절박하였음이 분명한 경우(clearly imminent)”를 의미하며,⁴⁸⁶⁾ 이에

483) Bolts, Nuts, and Screws of Iron or Steel, Inv. No. TA-201-2, U.S.I.T.C. Pub. 747 at 19 (November 1975).

484) 19 U.S.C. §2252(c)(1)(A).

485) 19 U.S.C. §2252(c)(6)(B); “생산시설의 현저한 가동중단”이란 공장의 폐쇄 또는 생산능력의 일부가동중단(underutilization)을 포함한다.

관하여 아래와 같은 판단 기준이 제시되고 있다.⁴⁸⁷⁾

- (i) 판매 또는 시장점유율의 감소, 재고품의 증가(국내생산자, 수입자, 도매업자 또는 소매업자중 누구 보유하든 간에) 및 국내 산업에서 생산, 이윤, 임금, 생산성(productivity)⁴⁸⁸⁾ 또는 고용의 감소 추세(또는 고용미달사태의 증가)
- (ii) 국내산업에 소속된 기업이 국내공장이나 시설의 현대화를 지원할 적당한 자금을 생성할 수 없거나 연구 및 개발을 위한 지출을 현행 수준으로 유지할 수 없는 정도, 및
- (iii) 특정 상품에 대한 제3국 시장으로의 수출이나 제3국 시장으로의 수입을 제한한 결과 미국시장이 해당 상품에 대한 수출다변화전략의 초점이 된 정도.

나아가 동법은 위와 같은 ITC의 고려요소 중 어느 하나의 존재 또는 부존재가 국내산업에 대한 심각한 피해 또는 피해 우려에 대한 실질적 원인

486) '심각한 피해를 줄 우려'에 관한 정의가 실정법에 규정된 것은 1994년 법에서의 일이다. 과거에는 실정법상의 정의는 존재하지 않았고, 다만 양원 해당 위원회의 보고서에서 "심각한 피해가 존재하지는 않지만 임박해 있음이 명백한(clearly imminent) 경우"를 지칭하는 것으로 정의하였다. 이와 관련 1974년 상원 재정위원회(Senate Committee on Finance)는 다음과 같은 견해를 피력하였다. '피해 우려와 관련하여 동 위원회는 판매량의 감소, 재고품의 증가, 피해국내산업에서 생산, 이윤, 임금 또는 고용의 감소(또는 고용미달사태의 증가) 추세 등을 고려하여야 한다. 이러한 요인들(예컨대 재고품의 증가)이 존재한다고 하여도 그것이 수입량의 증가와 무관하다면 그 자체만으로 피해 우려라고 할 수는 없다. 기술이나 소비자 기호에서의 변화, 시설노후, 서툰 경영과 같은 다른 요인에 기인할 수도 있는 것이다. 동 위원회의 의도는 비록 심각한 우려가 존재하진 않지만 수입 추세가 좋지 않고 계속되어 심각한 피해가 임박했음이 분명한 경우에는 피해 우려가 존재한다는 것이다.' 즉, 1994년 법에서 채택한 '심각한 피해를 줄 우려'에 관한 정의는 종전 양원의 보고서에서 정립한 정의를 충실하게 따른 것에 불과하여, 향후 ITC의 결정에 영향을 미칠 것으로 보이지 않는다.

487) 19 U.S.C. §2252(c)(1)(B).

488) 1994년 법 §301(e)(1)에서 '생산성'이란 요인을 추가하였다. 과거에는 ITC가 적절하다고 생각되는 경우에만 동 요인과 관련된 자료를 고려하였다.

인지를 판단하는데 반드시 결정적(dispositive) 요인일 필요는 없다고 규정하고 있다.⁴⁸⁹⁾

라. 인과관계

미국통상법 규정에 따르면, 도피조항에 따른 구제조치가 발동되기 위해서는 수입량의 증가가 국내산업에 대한 심각한 피해의 “실질적 원인(substantial cause)”이어야 한다. 따라서 수입으로 인한 피해의 존부 결정과정에 대하여 제201조에서 상세한 규정을 두고 있음에도, ITC는 최종결정을 내리기 까지 여전히 넓은 재량을 갖고 있다고 할 수 있다. 많은 사건이 실질적 인과관계가 있는가라는 문제의 대답에 따라 결론이 달라지기 때문이다.

인과관계에 관하여 “실질적 원인”이라는 기준이 마련되기까지 그 동안의 입법적, 행정적 경험에 따라 적지 않은 변천이 있었다. 원래의 도피조항에 대하여 발령된 행정명령(Executive Order) 제9832호는 수입증가가 심각한 피해를 야기하면(to cause) 인용결정을 하도록 규정되어 있었다. 이러한 단순 인과관계는 1951년 통상협정확장법(Trade Agreements Extension Act of 1951)에서 그대로 유지되었으나, 1955년 개정법에서는 심각한 피해나 피해 우려에 실질적으로 기여하면(contributed substantially) 성립하는 것으로 변경되었다. 1958년에는 인과관계에 관한 규정이 개정되지 아니하였으나, 1962년 통상확대법(Trade Expansion Act of 1962)에서는 심각한 피해나 피해 우려의 주요요인(major factor)이어야 한다고 요건을 강화하였다. 실무상 “주요요인”이 되기 위해서는 수입증가가 다른 요인을 합한 것보다 더 큰 피해원이이어야 한다는 해석이었으므로 이 같은 요건

489) 19 U.S.C. §2252(c)(3).

하에서 구제조치를 받을 수 있는 회사는 소수에 불과하였다. 따라서 1962년 통상확대법의 인과관계 규정이 너무 엄격하다는 불만이 여기저기서 제기되었고 이것이 1974년 통상법에서 인과관계 규정을 개정하게 된 주된 이유가 되었다.⁴⁹⁰⁾ 1974년 통상법에서는 수입 증가가 심각한 피해 또는 피해 우려의 “실질적 원인(substantial cause)”이면 인과관계가 성립하는 것으로 개정되었다. 그리고 실질적 원인이란 “중요하고도 다른 원인에 비하여 뒤쳐지지 않는 원인(a cause which is important and not less than any other cause)”이라고 정의되었다.⁴⁹¹⁾

1988년 법에서는 인과관계 규명에 경기순환(business cycle) 과정을 고려하도록 하고 있다. 그러나 미국경제의 불경기 즉 경제침체에서 연유한 수요감소의 원인들을 합산하여(aggregate) 심각한 피해 또는 피해 우려의 유일한 원인이라고 판정할 수는 없다.⁴⁹²⁾ 그 밖에 ITC는 국내산업에 대한

490) 상원 재정위원회는 1974년 통상법 관련 보고서에서 “실질적 원인”으로 변경한 이유를 1962년 통상확대법의 “주요요인”이란 기준이 “많은 사례에서 충족되기에 불합리할 정도로 까다로운 기준으로 드러났다”고 밝히고 그렇다고 동 위원회의 의도는 도피조항의 기준을 “엄격의 극단에서 완전 방임으로 전환하는 것은 아니”라고 밝히고 있다(S.Rep. No.1298, 93d Cong., 2nd Sess. 120~21 (1974)).

491) 19 U.S.C. § 2252(b)(1)(B). 하원 세입·세출위원회는 1974년 통상법 관련 보고서에서 “실질적 원인”의 의미를 다음과 같이 설명하였다. “두 번째 큰 변화는 “주요 요인”을 “실질적 원인”으로 변경한 것이다. 동 법안은 “실질적 원인”을 “중요하고도 다른 원인에 비하여 뒤쳐지지 않는 원인”으로 정의하였다. 동 위원회는 수입증가가 중요한 원인이나 다른 개별 원인에 비하여 중요도가 처지지 않는 원인이어야 한다는 이중의 기준을 의도한 것이다. 예를 들어 수입이 동등한 가중치를 갖는 여러 원인 중 하나에 불과하다면, 여기의 수입은 다른 원인에 비하여 중요도가 처지지 않아야 한다는 기준은 충족할지 모르나 그 어떤 원인이든 중요한 원인이 될 수는 없을 것이다. 만일 수입보다도 더 중요한 원인이 있다면, 다른 원인에 비하여 중요도가 처지지 않아야 한다는 기준을 충족시키지 못할 것이다. 반면에 수입증가가 동등한 가중치를 갖는 두 개의 원인 중 하나이고 다른 원인이 존재하지 않는다면, 두 개의 기준을 모두 충족하는 것이 된다(H.R.Rep. No.571, 93d Cong., 1st Sess. 46~47 (1973)).

492) 19 U.S.C. § 2252(c)(2)(A). 상원 재정위원회는 1988년 법 관련 보고서에서 이 부분의 의미를 다음과 같이 부연하였다. “동 규정의 의미는 수입구제조치(회피조항 소정의 조치를 가리킴)가 불경기 즉 경제침체 기간 중에도 발동될 수 있다는 것이다. 현행법 하에서 실질적 원인은 중요하고도 다른 원인에 비하여 중요도가 처지지 않는 원인이라고 정의되어 있기 때문에 실업,

심각한 피해 또는 피해 우려의 원인이 될 수 있는 서이면 수입 이외의 요소도 조사하여야 한다.⁴⁹³⁾

이상의 과정을 거쳐 “실질적 원인”은 현행 도피조항의 요건이 되었고, 그 의미는 수입증가가 (i) 심각한 피해 또는 피해 우려의 중요한 원인이고, (ii) 다른 원인에 비하여 중요도에서 뒤쳐지지 않아야 한다는 것이다.⁴⁹⁴⁾

실무상 ITC에서 “중요한” 원인이라는 기준에 대하여는 논의가 거의 없으나, “다른 원인에 비하여 중요도가 쳐지지 않는 원인”에 해당하는가에 관하여는 논의가 빈번하였다.

회사비용 지출삭감, 실질소득의 감소와 같은 불경기 즉 경기침체에서 연유한 수요감소 원인을 합산하여 심각한 피해의 유일한 원인이라고 판정할 수 있다면, 이것은 결국 불경기 즉 경기침체가 수입증가보다도 심각한 피해에 더 중요한 원인이라고 판정하는 셈이 된다. ITC로 하여금 불경기 관련 피해원인을 합산하지 못하도록 하고 수입증가가 미치는 실질적 영향의 분석에 집중하도록 한 것이다(S.Rep. No.71, 100th Cong., 1st Sess. 50 (1987)).

493) 19 U.S.C. § 2252(c)(2)(B). 상원 재정위원회는 전계보고서에서 다음과 같이 설명 하였다. 『동 규정은 ITC에게 국내산업에 심각한 피해 또는 피해 우려의 원인이 될 수 있는 수입 이외의 다른 요인들을 조사하고, 대통령에게 제출하는 보고서에 그 결과를 포함시키도록 하고 있다. 그 목적은 현행 ITC의 관행을 법전화한 것으로 국내 산업에 피해를 주는 모든 요인들을 낱알이 밝히도록 한 것이다.』

494) 흥미로운 것은 GATT 제19조 및 긴급수입제한조치에관한협정 제2조에서는 수입증가로 인하여 심각한 피해를 야기하거나(to cause) 피해를 야기할 우려가 있으면(threaten to cause) 충분한 것으로 규정되어 있다는 점이다. 이러한 GATT의 규정 형식 하에서는 인과관계에 관하여 두 가지 경로의 해석이 모두 가능하다. 첫째는 수입증가가 국내산업에 미치는 영향을 조사한 다음 그것이 초래한 피해사실 또는 피해우려가 심각한(serious) 것인지를 판단하는 것이다. 둘째는 현행 미국법의 규정 하에서와 마찬가지로 우선 심각한 피해 또는 피해 우려가 존재하는지를 판단하고 그 것이 존재하는 경우에 나아가 수입증가가 실질적인 원인이었는지를 판단하는 것이다.

미국법이 취하고 있는 인과관계의 구조에는 다음과 같은 모순이 발생할 가능성이 있음을 간과해서는 안된다. 예컨대, 미국 소비자들이 미국산 비디오게임에 흥미를 잃은 결과 보다 재미있다고 생각하는 외국산 비디오게임을 구입하는 쪽으로 소비패턴이 변화하여 그 결과 외국산 비디오게임에 대한 수입은 급격히 증가하였으나 일시적으로 미국 생산자의 부는 감소하였다고 하자. 동 사례에서 수입증가가 국내산업의 쇠퇴를 초래하였으나 이러한 현상은 근본적으로 소비자 기호의 변화에 의하여 발생한 것 이라고 분석할 수 있다. 그럼에도 이러한 유형의 수입증가도 미국법이 규정한 인과관계를 성립시키게 될 것이다. 따라서 수입증가가 국내피해의 원인(cause)이라고 판정 하는데 미국법을 어떻게 운용해야 하는가라는 문제가 제기된다.

1974년 통상법이 통과되고 수년이 경과하는 동안 “실질적 원인”에 관하여 수 개의 다른 접근법이 혼용되었다.⁴⁹⁵⁾ 종전 사례에서 주된 쟁점은 불경기 즉 일반적 경제침체가 수입보다도 더 큰 피해원인가라는 점이다. 이에 관한 대표적 사례가 1980년 일본 자동차 수입사건(Motor Vehicles Case)⁴⁹⁶⁾이다. 동 사례에서 대다수 위원들은 수입증가가 피해의 중요한 원인인 것은 사실이나 불경기가 더 큰 원인이라고 결정하였다. 두 명의 위원만이 동법에 따라 ITC는 경기순환 전(全)과정을 통해 동 산업을 조사하여야 하고, 그 결과 불경기와 관련된 요인들을 하나의 원인으로 합산할 수 없다고 주장하면서 이에 반대하였다. 이러한 “합산(aggregation)”을 둘러싼 대립은 1988년 법에서 ITC는 경기 관련 요인들을 합산할 수 없다고 명백히 밝힐 때까지⁴⁹⁷⁾ 계속되었다.⁴⁹⁸⁾ 따라서 현재 ITC의 입장은 이들 요인을 상호 분리하여 수입증가라는 요인과 개별적으로 비교한다는 것으로 보인다.

도피조항의 실질적인 인과관계를 판단함에 있어 ITC가 수입증가와 비교

495) “Interpretive History of the Escape Clause under the Trade Act of 1974, 12 J. Int'l L. Econ. 531 (1978)”에서는 종전의 ITC의 인과관계에 관한 접근법을 4개로 분류하였다 : (1) 1974년 통상법 제201조(b)(2)(C)(현 19 U.S.C. §2252 (c)(1)(C))의 문언(수입의 증가와 국내생산자에 의한 국내시장 점유율의 감소)에 입각한 결정, (2) “수입보다 더 큰 독립적 원인”이라는 공식을 사용한 결정, (3) 소거법 (process of elimination)을 이용한 결정, (4) 이상을 혼용한 결정.

496) Inv. No. TA-201-44, U.S.I.T.C. Pub. 1110 (1980).

497) 19 U.S.C. §2252(c)(2)(C).

498) 1988년 법 개정 이전인 1986년 Wood Shakes & Shingles 사건에서 ITC의 Stem, Eckes, Lodwick, Rohr 위원 등 대다수는 이미 다음과 같은 입장을 밝혔다. “ITC는 무엇이 국내산업에 대한 별개의 독립한 피해원인을 구성하는가를 결정하고 나서 개별요인이 갖는 피해원인으로서의 잠재성을 수입증가와 비교하는 임무를 자주 직면해 왔다. 특히 조사과정에서 ITC는 불경기를 주기적으로 경험하는 산업에서 수입증가가 갖는 효과를 측정할 필요성에 다시 직면하였다. 우리는 의회의 의도가 ITC로 하여금 주기적 불경기 자체를 하나의 피해원인으로 간주하라는 것은 아니라고 믿고 있다. 수입증가는 경기순환의 어느 시점에서나 국내산업에 대한 심각한 피해의 실질적 원인이 될 수 있는 것이다(Inv. No. TA-201-52, U.S.I.T.C. Pub. 1549 (July 1984)).”

해온 개별요인은 다음과 같다: (i) 제품구매에 영향을 미치는 소비자 사이클, (ii) 소비 패턴의 장기적 변화, (iii) 정부 규제의 변화, (iv) 동일산업 내 경쟁, (v) 원료공급처, 노동계약, 투자에 관한 경영자의 정책결정, (vi) 수입량, 국내소비량, 국내생산자의 선적량의 변동폭, (vii) 시장에서의 가격 결정 관행, (viii) 경기순환, (ix) 근로계약 협상, (x) 국제시장가격 및 경쟁조건(비교우위).⁴⁹⁹⁾

ITC가 개별요인이 갖는 상대적 효과를 측정하는데 상용해 온 방법도 논란의 대상이 되어왔다. 당사자들은 소위 “shift-share”분석법을 많이 이용하는데, 이것은 수입품 시장점유율의 변동과 국내생산자에게 영향을 주는 국내 소비패턴의 변동에 대한 효과를 측정하기 위하여 수학적 접근법을 도입한 것이다. 이와 관련하여 소비량의 감소는 하나의 단일원인(a single cause)으로 취급해야 한다는 주장이 제기되어 왔으나,⁵⁰⁰⁾ 기술변화, 대체 생산, 이자율과 같은 별개의 원인도 수요감소로 연결될 수 있음을 부정할 수는 없다. 곧 “shift-share” 분석법은 기술변화 등의 요인이 어떻게 수요감소로 이어지는지를 감안하고 있지 않기 때문에 ITC는 동 분석법에 따른 결론을 결정적인(dispositive) 것으로 여기지 않았다.⁵⁰¹⁾

499) Unwrought Copper, Inv. No. TA-201-52, U.S.I.T.C. Pub. 1549 (July 1984); Carbon & Certain Alloy Steel Products, Inv. No. TA-201-51, U.S.I.T.C. Pub. 1553 (July 1984) 각 참조.

500) Stainless Steel and Alloy Tool Steel, Inv. No. TA-201-48, U.S.I.T.C. Pub. 1377 at 24 (May 1983).

501) 동 분석법이 갖는 또 하나의 문제점은 미국의 국내선적량의 변화에 따른 국내가격이 받는 압박감에 대하여 선적량의 변화가 해당 상품의 수요변화에서 비롯된 것이든 수입품과의 경쟁 강화에서 비롯된 것이든 동일하다고 가정하는 것이다.

3. 발동절차

가. 개관

도피조항 절차는 국내생산자의 청원에 의해 개시되는 것이 보통이다. 적법한 청원을 접수한 후 ITC의 청원에 대한 조사가 개시된다. 이 때 조사절차는 크게 두 부분, 피해판정절차와 구제절차로 나눌 수 있다. 보통 120일 정도 걸리는 피해판정절차에서 ITC는 수입량의 증가가 수입품목과 동종이거나 직접적으로 경쟁관계에 있는 물품의 국내생산자에게 심각한 피해를 주는 실질적 원인인지 여부를 결정한다. 이러한 피해 판정절차는 대개 수입자와 국내 생산자에게 질문서 송부, 현장조사, 증인면담, 증인으로부터 비밀정보 수령과 청문절차 등으로 진행된다.

피해판정절차의 말미에 ITC는 도피조항 소정의 실체적 요건이 충족되었는지 여부를 결정한다. 결정내용이 '기각'하는 쪽이면 모든 절차는 종료된다.

그러나 결정내용이 '인용'하는 쪽이라면 구제절차가 시작되며, 동 절차에서 ITC는 피해를 전보하기 위해서 어떤 종류의 수입구제조치(import relief)를 발동할 것인지를 결정해야 하고, 또는 피해산업에 대한 조정지원(adjustment assistance)의 요건을 충족하고 있는지를 결정할 수 있다. 산업조정안에 나와 있는 조정조치(adjustment measures)는 ITC의 평가에서 반드시 검토되어야 한다.

이 ITC의 보고서를 수령한 날로부터 60일내에 대통령은 국내산업의 조정노력을 도와주고 비용에 비하여 그것을 통해 얻는 경제적·사회적 이익이 더 클 것으로 보이는 적절하고도 가능한 모든 조치를 취해야 한다. 만일 대통령이 수입구제조치 발동을 통해 얻는 경제적 사회적·이익이 그 비

용에 미치지 못한다고 결정하는 경우에는 아무런 조치를 취하지 않을 수 있다. 대통령이 발동하는 구제조치에는 관세조치, 각종 쿼터, 시장질서유지협정⁵⁰²⁾ 등이 있다.

일단 구제조치를 발동하면 ITC는 2년 단위로 해당 산업의 발전상황을 감시(monitor)하고 보고하여야 한다. 대통령은 이를 토대로 상황이 호전되었다고 판단하거나 국내산업계의 신청이 있는 경우에는 동 조치를 완화하거나 종료할 수 있다.

나. 조사절차 개시

도피조항 절차는 각종 정부기관의 요청이 있거나, 당사자의 청원에 의하여 개시된다.⁵⁰³⁾

502) 시장질서유지협정은 GATT 제19조의 규제를 우회하면서 자국산업을 보호하기 위한 방법으로 사용되는 대표적인 회색지대조치(gray area measures)이다. WTO 긴급 수입제한조치협정 제11조제1항은 그 동안 선진국의 보호조치로 남용되어 왔던 회색지대조치의 금지와 철폐를 규정하고 있다. 즉, 각국은 수출자율규제, 시장질서유지협정 또는 수출이나 수입 측면에서의 어떤 유사한 조치도 모색하거나 취하거나 또는 유지해서는 안 되며, WTO협정 발효일 현재 유효한 이러한 모든 조치는 동 협정에 합치시키던가 아니면 폐지하여야 한다.

1994년 법에서는 긴급수입제한조치협정의 이러한 규정내용을 의식하여, ITC의 청원인용 결정이 있는 경우에 대통령이 취할 조치 중 하나로 열거되어 있는 '외국의 수출이나 미국의 수입을 제한하는 시장질서유지협정(orderly marketing agreements)의 체결(19 U.S.C. § 2253(a)(3)(E))'에서 '시장질서유지(orderly marketing)' 부분을 생략하여 '외국의 수출이나 미국의 수입을 제한하는 협정'으로 개정 하였다.

이에 관한 미국 정부의 견해는 다음과 같다 : '중전의 시장질서유지협정은 ITC의 피해 인용 결정이 있는 다음에 비로소 협상이 진행되었고, 관련상품을 공급하는데 실질적 이해관계를 가지고 있는 다른 GATT 체결국을 포함하고 있었기 때문에, 새로운 문언으로 수정했다고 하여 미국법에 어떠한 실질적 변화가 초래된 것은 아니다. 이러한 관행은 긴급수입제한조치협정에서 정한 요건과 일치하고 있다'(경제기획원, 전게 서, p. 333 참조).

곧 미국의 주장은 미국법이 규정한 '시장질서유지협정'은 긴급수입제한조치협정과 일치하고 있는 미국통상법상의 도피조항 조사절차에 따라 피해 결정이 내려진 이후에만 비로소 체결협상이 시작되는 것이므로, 도피조항의 적용을 우회하기 위한 일반 시장질서유지협정과는 달리 적법하다는 것이다

503) 19 U.S.C. §2252(b)(1)(A).

(1) 정부기관의 요청

ITC의 조사는 대통령이나 미국무역대표부(USTR)의 요청, 하원 세입·세출위원회나 상원 재정위원회의 결의 또는 ITC 직권으로 조사를 개설할 수 있다. 이러한 요청이나 결의, 직권 조사개시에 관한 상세한 규정은 마련되어있지 않다. 현재까지 ITC가 직권으로 조사를 개시한 사례는 없으나, 대통령의 요청이나 양원의 해당위원회의 결의로 조사가 시작된 사례는 몇 건 있다.⁵⁰⁴⁾

(2) 당사자의 청원

도피조항 절차는 주로 당사자로부터 적법한 청원이 제기된 경우에 개시된다.

(가) 당사자의 범위

청원을 제기할 수 있는 주체는 해당산업을 대표하는 무역협회(a trade association), 회사(firm), 공인된 노동조합 또는 근로자집단 등이다.⁵⁰⁵⁾ 제201조가 제정된 이래 “해당산업을 대표하는(representative of an industry)”의 의미에 대한 ITC의 공식해석을 접할 기회가 없었다. 해당 산업계의 모든 기업이나 근로자가 동 청원을 지지할 필요는 없으나, 제201조 소정의 구제조치가 산업계 전반을 대상으로 하고 있음에 비추어 상당한 비율(substantial proportion)의 기업이나 근로자가 지지하고 있어야 하는 것으로 봄이 타당하다.⁵⁰⁶⁾ 그런데 특정 산업을 대표하기 위해서 청원자는 동

504) 1986년 사과주스(Apple Juice) 사건(대통령의 지시를 받은 USTR의 요청); 1978년 볼트·너트·스크루 사건(하원 세입·세출위원회 결의); 1977년 설탕 사건(상원 재정위원회 결의).

505) 19 U.S.C. §2252(a)(1).

산업의 구성원이어야 할 뿐만 아니라, 구체적으로는, 적어도 동 산업의 과반수를 차지하는 회사가 청원을 지지해야 한다는 주장이 제기되어 왔다. ITC는 “해당산업을 대표하는”의 실정법상 의미가 구체적으로 무엇인지 아직 구체적 지침을 주고 있지 못하나,⁵⁰⁷⁾ 청원을 제기하려는 자로서는 ITC가 동 청원이 해당 산업 내에서 광범위한 지지를 얻지 못하는 경우에 조사개시 자체를 꺼려할 것이므로 될수록 과반수의 지지를 얻기 위해 노력하여야 한다.

(나) 청원서의 기재사항

청원서에는 수입구제조치를 구하는 구체적 목적을 기술하도록 하고 있는바, 자원을 보다 생산적인 곳으로 질서있게 이전하고, 경쟁력이나 새로운 경쟁조건에 대한 기타 적응능력을 제고하는 것도 그 목적에 포함될 수 있다.⁵⁰⁸⁾ 또한 청원이 썩기 쉬운 농산물을 대상으로 하거나 긴급한 상황(critical circumstances)이 존재할 때에는 잠정조치의 발동을 구할 수 있다.⁵⁰⁹⁾ 이 밖에 청원서에 기재하거나 첨부할 자료에 관하여는 Escape Clause Petition Requirements(19 C.F.R. §206.14)에 규정되어 있다.⁵¹⁰⁾ ITC는 업계의

506) Ralph H. Folsom, Michael W. Gordon, International Business Transactions Vol. I, West Publishing Co., 1995, p. 313.

507) 1987년 지게차(Forklift Trucks) 사건: 예일사(社)(Yale Materials Handling Corporation) 지게차 수입에 대하여 수입구제조치를 청원하였다. 클락사(社)(Clark Equipment Co.)를 비롯한 몇몇 회사는 동 청원을 적극 반대하였다. 그 결과 ITC는 조사개시를 거부하면서, 예일사와 청원을 지지하는 회사가 동 산업을 대표하고 있는지 결론을 내릴 수 없다고 하였다. 그 대신 추가자료를 얻기 위하여 ITC는 제603조 소정의 조사를 개시하였다. 조사 결과, ITC는 청원을 제기한 회사들에 대하여 동 산업의 대표성을 인정하여 제201조(도피조항)의 청원을 제기할 자격이 있다고 결정하였다. 그러나 ITC는 청원자가 국내산업의 대표성을 인정받기 위해서는 국내산업의 50%의 지지를 받아야 하는가에 관하여는 분명한 입장을 보이지 않았다.

508) 19 U.S.C. §2252(a)(2)(A).

509) 19 U.S.C. §2252(a)(2)(B).

510) 청원서에 기재 또는 첨부할 자료에는 해당 (i) 수입품목의 명칭과 설명(description), (ii) 청원자

비밀정보를 제공하는 당사자에게 그에 대한 평문요약문(nonconfidential summaries)의 제출을 요구할 수 있고 이를 제출할 수 없을 때에는 그 이유의 제출을 요구할 수 있다. 만일 ITC가 당사자의 비밀취급 요구의 타당성을 인정할 수 없고 관련당사자도 해당 자료의 공개를 꺼리거나 요약문 형식으로 노출되는 것을 승인하려 하지 않을 때에는 제출된 자료를 무시할 수 있다.⁵¹¹⁾ 이와 관련하여 ITC는 이해당사자의 적법한 대표자가 업계의 비밀정보에 접근하는 절차에 관한 규칙(regulations)을 제정·공포하여야 한다.⁵¹²⁾

또한 청원자는 ITC와 USTR에게 청원서와 동시에 또는 청원서를 제출한 날로부터 120일내에 “수입품과의 경쟁에서 긍정적 조정을 할 수 있는 계획안(a plan to facilitate positive adjustment to import)”⁵¹³⁾을 제출할 수 있다.⁵¹⁴⁾ 이러한 조정안의 제출은 ITC가 도피조항 소정의 조사를 수행하는 과정에서 해당산업에 속한 회사나 근로자가 수입품목과의 경쟁에서 긍정적 조정을 하기 위해서 취하고 있거나 취할 조치에 관한 정보를 얻을 필요성⁵¹⁵⁾ 때문에 장려되고 있다.

만일 관련 산업계가 도피조항 소정의 구제조치를 청원하는 서류를 구비할 수 없을 때에는 “제332조 조사”라고 불리우는 절차에 따라 처음부터 ITC로

의 이름과 주소, (iii) 청원을 제기하지 않은 모든 국내생산자의 이름과 주소, (iv) 최근 5년 동안의 수입에 관한 자료(import data), (v) 미국 내 총생산에 관한 자료(total domestic production data), (vi) 국내산업에 대한 심각한 피해의 특징과 정도에 관한 자료, (vii) 심각한 피해 및 피해 우려의 원인 에 관한 자료, (viii) 청원하는 구제조치와 그 목적, (ix) 수입증가에 효과적으로 대 처하기 위하여 국내 회사 및 근로자가 기울인 노력 등이다.

511) 19 U.S.C. §2252(a)(8).

512) 1994년 우루과이라운드협정법 §301(b).

513) 줄여서 “조정안(adjustment plan)”이라고도 한다.

514) 19 U.S.C. §2252(a)(4).

515) 19 U.S.C. §2252(a)(6)(A).

하여금 동 서류를 준비하게 할 수 있다.⁵¹⁶⁾ 제332조 조사에서는 제201조 절차에 대한 준비 및 비용부담 책임이 관련 산업계나 그 대표자로부터 ITC에게 이전된다.

다. ITC의 조사⁵¹⁷⁾

제201조의 청원을 접수한 경우에 ITC는 즉시 수입증가가 해당 수입품목과 동종이거나 직접적으로 경쟁관계에 있는 물품을 생산하는 국내산업에 심각한 피해 또는 피해 우려의 실질적 원인인지를 결정하기 위한 조사를 개시하여야 한다.⁵¹⁸⁾ ITC는 청원이 접수된 때로부터 120일 내에 피해판정을 하여야 하므로⁵¹⁹⁾ 짧은 시간 내에 많은 업무를 처리해야 하는 관계상 동 절차에는 항상 긴박감이 있다.

ITC가 조사개시 결정을 하면 이를 연방관보(Federal Register)에 고시하여야 하고, 이해당사자나 소비자에게 진술과 자료제출 기회를 부여하기 위한 청문회를 개최하여야 한다.⁵²⁰⁾ 그 밖에 조사일정, 중간보고 및 최종보고에 관한 계획도 발표한다. 또한 조사 초기에 ITC는 당사자의 이름과 주

516) 19 U.S.C. §1332.

517) https://www.usitc.gov/secretary/fed_reg_notices/service_lists/serv_lists_sunset.htm(최종방문 2017.7.4.) 현재 ITC가 조사 중인 사건들 중 중국제품 대상 상품이 가장 많은 것으로 조사되고 있다.

518) 19 U.S.C. §2252(b)(1)(A).

519) 보통 청원자는 ITC의 직원과 청원을 제출할 때에 동 청원이 법정요건을 갖추도록 하기 위하여 사전협의를 한다. 이렇게 하여 담당직원은 청원이 들어온다는 것을 사전에 알게 된다. 청원자가 담당직원의 지적사항을 보완하는 동안 직원은 상당량의 준비작업(질문서 작성 등)을 진행함으로써 막상 청원서가 접수될 시점에서는 담당 직원은 조사를 진행할 준비를 완료하게 된다. 이처럼 청원서를 접수시키기 전에 담당직원과 협의하는 관행은 실무상 ITC 직원으로 하여금 조사를 위한 준비시간을 벌어주는 기능을 한다.

520) 19 U.S.C. §2252(b)(3).

소의 명단을 공표한다. 그 후 ITC에 제출되는 모든 서류에는 명단에 나타난 모든 주소로 틀림없이 송달되었다는 송달증명서가 첨부되어야 한다.⁵²¹⁾

(1) 질문서(Questionnaire) 송부

조사개시 직후 ITC는 미국 수입자와 국내생산자에게 질문서를 송부한다. 질문서는 청원 이전 5년 동안 관련품목의 수입 및 국내생산활동에 대한 상세한 자료를 요구하는 내용이다.

조사기간이 길지 않기 때문에 보통 질문서에 대한 답변은 30일 내에 작성하여야 한다. ITC의 요구사항에 익숙하지 않은 당사자들이 동 기간을 준수하는 것이 쉽지 않지만, 법정기간 상 여유가 없기 때문에 당사자들의 기간연장 요청을 받아줄 수 없는 경우가 많다. 대신, ITC의 직원들은 당사자를 도와 기간 내에 자료를 확보하기 위해 힘쓰고 있다.

(2) 예비보고서

질문서에 답변이 도착하는 즉시 ITC 직원은 ITC에 제출할 예비보고서를 작성한다. 예비보고서에는 ITC 파일과 현장조사 및 질문서의 답변내용에 관한 자료가 포함되어 있다. 동 보고서에는 회사 기밀 사항이 포함되어 있는 경우가 많으며 위 부분들은 당사자 열람을 위한 공개 시 삭제된다. 많은 경우 위 열람보고서를 통해 최초로 회사의 총수입량과 국내총생산량을 접하게 된다.

⁵²¹⁾ 19 C.F.R. §201.16(c) (1990).

(3) 청문회

청문회에 앞서 ITC는 각 당사자에게 증언시간을 얼마나 할당할 것인지 결정해야 하는데, 보통 양당사자의 증언에 최대 2시간 정도가 할애된다. 청원을 지지하는 쪽에 1시간, 반대하는 쪽에 1시간이 배당된다. 따라서, 청원을 지지하는 국내생산자가 6명이고, 이를 반대하는 수입자가 6명인 경우 각각 10분씩 할애된다고 보면 된다. 그러나 청원을 지지하는 쪽이나 상대방은 청문회 전에 대개 통일된 종합의견을 제출하기로 합의하는 경우가 많다.

(가) 전문가 채용

도피조항 절차의 당사자는 수입증가로 인한 국내산업의 심각한 피해 또는 피해 우려 유무를 경제적 분석을 통해 논증해 줄 경제학자 또는 기타 전문가를 채용하는 사례가 빈번하다.

(나) 교차신문(cross examination)

청문회에서 증인이나 증인의 변호사는 ITC 위원이나 직원의 질문에 답변하여야 한다.⁵²²⁾ 각 당사자도 상대방 신청 증인에 대하여 교차신문할 수 있으나, 질문과 대답에 소요된 시간은 질문자에게 할당된 총 시간에서 공제된다. 이 규정은 당사자에 의한 교차신문을 제약하는 요소로 작용하여 실무상 교차신문은 매우 제한적으로 시행되고 있다.

⁵²²⁾ 19 C.F.R. §201.13(g) (1990).

(4) 최종의견서(The Post-Hearing Brief)

청문회가 종료되면 각 당사자는 최종의견서를 제출할 수 있다.⁵²³⁾ 반덤핑과 상계관세에 관한 조사와는 달리 도피조항에 관한 최종의견서에 대해서는 ITC에 규정이 없다. 따라서 최종의견서의 분량은 ITC가 특별히 지정하지 않는 한 이에 대한 공식적인 제한이 존재하지 않는다.

(5) 직원의 최종보고서

청문회가 종료되고 최종의견서가 제출되고 나면, 직원들은 ITC에 제출할 최종보고서를 준비한다. 최종보고서에는 조사과정에서 수집된 모든 정보를 요약한다. 최종보고서를 접수한 위원 각자는 추가정보를 얻기 위해 보고서 작성에 관여했던 직원과 면담을 가질 수 있다.

(6) ITC 결정의 공표

도피조항 관련 ITC의 행동절차에 관한 규정으로는 양지(陽地)정부법(Government in Sunshine Act)⁵²⁴⁾이 있는 바, 동법에 따르면 ITC의 표결은 공개되어야 한다. 따라서 ITC는 표결을 행하는 위원회 회의일자를 공고해야 한다. 당사자는 동 회의에 참석하는 위원들의 토의내용을 경청하고 표결을 지켜볼 수 있다. 그 다음, 위원들은 각자의 의견을 제출하고 120일 만기 전에 위원회의 보고서가 대통령에게 전달된다. 그 직후 동 보고서의 평문판(平文版)이 일반에 공개되어야 한다.

523) 19 C.F.R. §201.13(i) (1990).

524) 5 U.S.C. §5526 (1990); 19 C.F.R. §201.33-41 (1990).

(7) ITC의 피해보고서(Report on Injury)

피해보고서는 크게 세 부분으로 나뉘어진다. 첫째는 ITC의 공식결론(a formal finding) 부분으로 청원에 관한 투표결과가 어떠했는지를 보여주는 부분이다. 둘째 부분은 위원 각자의 의견에 관한 것이고, 셋째 부분이 “조사 과정에서 취득한 정보(Information Obtained in the Investigation)”라는 표제 하에 기술되는 부분이다. 마지막 부분은 직원이 작성하는 것으로 동 보고서의 대부분을 차지한다. 사실상 이것은 직원이 ITC에 제출한 최종보고서에서 비밀부분을 제외한 것과 거의 유사하다.

(8) ITC의 구제조치보고서(Report on Remedy)

ITC는 피해가 있다는 결정을 한 경우에 어떤 구제조치를 취할 것인지 결정하기 위하여 두 번째 조사를 개시하여야 한다. 청원이 제기된 날로부터 180일 내에,⁵²⁵⁾ ITC는 국내산업에 심각한 피해 또는 피해 우려를 시정하기 위한 것으로 수입품과의 경쟁에서 국내산업의 긍정적 조정을 위한 노력을 가장 효과적으로 도와줄 수 있는 구제조치가 무엇인지를 권고하여야 한다.⁵²⁶⁾

권고할 조치사항에는 다음과 같은 종류가 포함된다: (i) 수입품목에 대한 각종 세금 부과 또는 인상, (ii) 관세율 할당제 실시, (iii) 수량제한조치의 변경 또는 부과, (iv) 통상조정지원(trade adjustment assistance)등 적절한 1개 이상의 조정조치, (v) 이상의 조치의 병행 실시.

525) 19 U.S.C. §2252(f) (1990).

526) 19 U.S.C. §2252(e)(1).

ITC는 보고서에 다음사항을 포함시켜야 한다: (i) 권고할 조치사항 및 그 이유, (ii) 결정과 권고사항에 대한 소수의견, (iii) 경기순환과 관련하여 포함시켜야 할 사항, (iv) 조정안이 있는 경우에 그 사본, (v) 수입품과의 긍정적 조정을 용이하게 하기 위하여 국내산업의 회사나 근로자가 취하고 있거나 취할 계획인 조치에 대하여 ITC가 위임한 사항과 취득한 정보, (vi) 조치의 이행이 가져올 청원제기 산업, 기타 국내산업과 소비자에 대한 장·단기 영향 및 권고조치를 취하지 않음으로써 청원제기 산업, 소속 근로자, 동 산업의 생산시설이 위치한 공동체와 다른 국내산업에 미치는 장·단기 영향에 대한 개관.⁵²⁷⁾

라. 대통령의 조치

ITC가 청원을 기각하는 결정을 한 경우에(즉 미국의 산업이 청원에서 거명된 수입품으로 인하여 심각한 피해 또는 피해 우려가 없다고 결정한 경우에), 대통령은 도피조항 소정의 조치를 취할 권한이 없고 동 절차는 종료된다.⁵²⁸⁾ 반면 ITC가 청원을 인용하는 경우, 대통령은 청원제기 산업에

527) 19 U.S.C. §2252(f)(2) (1990).

528) 도피조항에서 대통령은 의회가 위임한 권한을 행사한다. 결과적으로 ITC가 의회에서 정한 요건에 해당하지 않는다고 결정한 경우에 대통령은 도피조항을 적용할 권한이 있다. 그러나, 이 경우에도 대통령은 수출자유규제협정(voluntary restraint agreement)을 체결하여 동일한 효과를 거둘 수 있다.

이에 대하여 이러한 수출자유규제협정은 시장질서유지협정과 더불어 대표적 화색지대조치로서 WTO 체제 하에서는 인정되지 아니한다는 반론이 각국으로부터 제기되고 있다. WTO 긴급수입제한조치협정은 그 동안 선진국들의 보호조치로 남용되어 왔던 화색지대조치의 금지와 철폐를 규정하고 있기 때문이다(긴급수입제한조치협정 제11조제1항). 즉 각국은 수출 또는 수입 측면에서 수출 자율규제, 시장질서협정 또는 다른 유사한 어떤 조치(특정조치)를 모색하고 취하거나 또는 유지해서는 안 되며, WTO 협정 발효일 현재 유효한 이러한 모든 조치는 동 협정에 합치시키던가 아니면 폐지하여야 한다. 이러한 수출자유규제협정 또는 시장질서유지협정의 예로는 수출조절, 수출가격 또는 수입가격 감시체제, 수출 또는 수입감시, 강제적인 수입카르텔 및 임의적인 수출 또는 수입허가제도로써 보호를 제공하는 조치가 포함된다(긴급

구입구제조치를 취하거나 조정지원(adjustment assistance)을 하여야 한다. 이 때 다음과 같은 조치를 취하여야 한다.

(1) 수입구제조치

ITC가 청원을 인용하는 결정을 한 경우에, 대통령은 수입품과의 경쟁에서 긍정적 조정을 하기 위한 국내산업의 노력을 도와주는 적절하고 가능한 모든 조치를 취하여야 한다. 다만 동 조치에 소요되는 비용보다 그로 인하여 얻는 사회적·경제적 이익이 더 커야 한다.⁵²⁹⁾

수입구제조치가 소요비용보다 더 큰 경제적 이익을 제공하는가를 결정함에 있어 대통령은 많은 국내적·국제적 정책 고려사항을 검토하여야 하며, 그 밖의 조치의 종류를 결정함에 있어서 다음 사항을 고려하여야 한다:⁵³⁰⁾ (i) ITC의 보고서 및 권고사항, (ii) 해당산업에 속한 근로자와 회사가 조정지원과 기타 인력개발 프로그램으로부터 혜택을 본 정도 및 재교육을 위해 노력한 정도, (iii) 수입품과의 경쟁에서 긍정적 조정을 하기 위하여 국내산업이 행하고 있거나 행할 노력 (제202조(a)항 소정의 조정안에 포함된 노력 또는 ITC에의 위임사항 포함), (iv) 대통령이 취할 조치의 예상효과, (v) 대통령이 취할 조치가 초래할 장·단기 경제적·사회적 이익과 비용의 비교 및 미국 경제에 있어서 해당산업의 취리에 대한 고려, (vi) ①수입구제조치를 시행하지 않을 경우에 납세자, 공동체, 근로자가 부담하게 될 경제적·사회적 비용; ②수입구제조치의 시행이 소비자와 국내시장에서의 경쟁에 미치는 효과; ③ 보상이라는 국제적 의무를 이행한 결과 미국 산업과

수입제한조치협정 註 4).

529) 19 U.S.C. §2253(a)(1)(A) (1990).

530) 19 U.S.C. §2253(a)(2) (1990).

회사에 초래할 영향 등을 포함하여 미국의 국가경제이익에 관련된 요소, (vii) 외국의 통상제한조치로 인하여 외국의 수출품이 미국시장에 우회하는 정도, (viii) 동 조항의 조치를 우회할 수 있는 잠재력, (ix) 미국의 국가안보이익, (x) 제202조(e)(5) 소정의 요소.

대통령이 취할 수입구제조치의 유형으로는 (i) 관세 인상,⁵³¹⁾ (ii) 관세율 할당제(tariff rate quotas),⁵³²⁾ (iii) 수량제한조치,⁵³³⁾ (iv) 외국의 수출과 미국의 수입을 제한하는 협정,⁵³⁴⁾ (v) 수입면허에 대한 경매, (vi) 국제협상,

531) 대통령은 해당조치를 취할 당시의 세율보다 50% 이상 인상하지 않을 수 있다(19 U.S.C. §2253(e)(3) (1990)). HTS(Harmonized Tariff Schedule, 미국이 1988년 종합통상쟁쟁력법에서 채택한 이래 많은 국가가 적용하기 시작한 상품에 대한 관세분류방식) 세번(稅:番) 9802.00.60 또는 9802.00.80과 제5장(GSP)에 따른 관세조치의 정지는 관세인상으로 간주된다(19 U.S.C. §2253(e)(6)(A) (1990)).

532) 관세율 할당제란 일정량의 수입품은 매년 일정세율(보통 통상협정에서 정한 세율)로 수입하되 그것을 초과하는 수량에 대하여는 보다 높은 세율(대부분 매우 높은 세율)로 접근을 허용하는 수입구제조치의 일종이다.

관세율 할당제는 관세부과나 할당제보다 바람직한 면이 있다. 관세율 인상과는 달리 일정량의 수입품에 대하여는 가격인상을 초래하여 소비자에게 부담을 주는 일이 없다. 또한 최소 수량을 초과하는 수량에 대하여 수입을 금지하지 않고 다만 세율을 올려 소비자로부터 하여금 구매를 자제하게 할 뿐이다. 만일 국내공급자가 합리적인 가격에 해당상품을 공급하지 않을 경우 미국 소비자는 외국상품을 구입할 수도 있다. 관세율 할당제는 이와 같은 방법으로 미국 생산자가 가격을 인상할 수 있는 폭을 제한하는 역할을 한다.

533) 수량제한조치를 취하는 경우에도 최근 3년 동안 미국에 유입된 해당품목의 평균 수량이나 가치 이하로 제한하여서는 안 된다. 단, 대통령이 심각한 피해를 예방하거나 치유하기 위하여 기준 수량이나 가치를 달리 정할 필요가 있는 경우에는 그러하지 아니하다(19 U.S.C. §2253(e)(4)). 이처럼 1994년 법에서는 수량제한조치의 기준이 되는 평균 수량이나 가치의 산정기간을 3년으로 특정하였다.

534) '외국의 수출과 미국의 수입을 제한하는 협정'은 1994년 법에서 종전의 '외국의 수출과 미국의 수입을 제한하는 시장질서유지협정'을 대체하여 사용한 용어이다. 그 이유는 WTO 긴급수입제한조치협정에서 시장질서유지협정과 같은 화색지대조치를 금지하고 있기 때문에 '혼동을 피하기 위하여(to avoid confusion)' 이를 바꾼 것이다(경제기획원, 전거서, p. 292 참조). 시장질서유지협정은 수출자유규제협정과 동일한 기능을 갖지만, 양자의 차이는 대통령이 시장질서유지협정을 체결할 때에는 의회가 부여한 권한을 행사하는 것이나 수출자유규제협정을 체결할 때에는 행정부의 수반으로서 헌법상의 권한을 행사하는 것이라고 보인다(Bruce E. Clubb, United States Foreign Trade Law Vol. I, Little, Brown and Company, 1991, p. 768 참조). 미국 정부는, '외국의 수출과 미국의 수입을 제한하는 협정' 체결을 위한 협상은 ITC가 긴급수입제한조치협정과 일치하는 미국통상법상의 도피조항 조사절차에 따라 피해 결정을 내린

(vii) 입법제안, (viii) 대통령의 권한에 속하는 기타 조치, (ix) 상기 조치의 병행 실시 등이 있다.

(2) 조정지원(Adjustment Assistance)

수입구제조치를 취하는 것과는 별도로, 대통령은 청원제기 산업에 소속한 근로자나 회사로부터 조정지원 신청이 있는 경우에 노동장관과 통상장관에게 이를 신속히 검토하도록 지시할 수 있다.⁵³⁵⁾ 조정지원에는 실업수당, 근로자에게 지급하는 재교육과 재배치 수당, 회사에 대한 기술적·재정적 지원 등이 포함된다.⁵³⁶⁾

청원자는 도피조항 절차를 거치지 않고도 노동장관과 통상장관에게 직접 조정지원을 신청할 수 있으므로 도피조항에 따른 청원에서 조정지원을 신청하는 경우는 흔하지 않다. 따라서 ITC로부터 인용결정을 받았으나 대통령으로부터 조정지원 결정이 나간 경우에 대부분은 자신의 청원이 기각된 것이나 다름없다고 생각하는 경향이 있다.

마. 의회에 보고

(1) 보고기간과 내용

ITC로부터 청원을 인용하는 보고서를 접수한 날로부터 60일 내에 대통

이후에 비로소 진행할 수 있는 것이므로, 긴급수입제한조치를 우회하기 위한 회색지대조치가 아니라고 주장하고 있다. 이러한 미국 정부의 논거에 의하더라도 '행정부의 수반으로서 헌법상의 권한을 행사하여 체결할 수출자유규제협정'은 긴급수입제한조치협정이 규정하고 있는 조사절차(미국통상법의 도피조항 조사절차도 이와 일치)를 거치지 않고 발동되는 것이므로 긴급수입제한조치협정과 부합하는 것으로 볼 수 없을 것이다.

535) 19 U.S.C. §2253(a)(2)(D) (1990).

536) 19 U.S.C. §2271 이하 참조.

령은 구제조치를 취하기로 한 경우에 그 종류를 결정하여야 하고,⁵³⁷⁾ 동 조치를 결정한 이유에 관한 보고서를 의회에 제출하여야 한다.⁵³⁸⁾ 만일 대통령이 적절하고 가능한 조치가 없다고 판단하는 경우에는 그 이유를 보고하여야 한다.⁵³⁹⁾

(2) 의회의 번복(override)

대통령이 취하는 조치가 ITC가 권고한 조치와 다른 경우(아무런 조치를 취하지 않는 경우를 포함)에 의회는 대통령으로부터 보고서를 접수한 날로부터 90일 내에 상하 양원 고반수의 합동결의(joint resolution)로 대통령이 취한 조치를 불신임할 수 있다.⁵⁴⁰⁾ 대통령은 이러한 합동결의안을 거부(veto)할 수 있으나, 의회 역시 동 거부권을 번복하는 결의를 할 수 있다.⁵⁴¹⁾

(3) 수입구제조치의 발효

대통령이 발표한 수입구제조치는 대통령이 ‘외국의 수출과 미국의 수입을

537) ITC로부터 제201조 소정의 보고서를 접수한 후, 대통령은 15일 내에 ITC에 추가자료를 요청할 수 있다. 대통령이 보조자료를 요청한 경우에 ITC는 동 요구를 받은 때로부터 30일 내에 이를 제공하여야 한다(19 U.S.C. §2253(a)(4),(5)). 대통령은 보조자료를 제출받은 날로부터 30일 내에 구제조치 발동 여부를 결정하여야 한다.

538) 19 U.S.C. §2252(b)(1).

539) 19 U.S.C. §2253(b)(2).

540) 19 U.S.C. §2253(c).

541) 원래 1974년 통상법에서는 양원의 동일결의(concurrent resolution)로 대통령이 취한 조치를 번복할 수 있도록 규정하고 있었다. 그러나 1983년 연방대법원은 *Immigration and Naturalization Service v. Chadha* 사건에서 이러한 입법부의 거부권(veto)은 오직 입법적 행위로서 대통령이 거부권(veto)을 행사할 수 없게 되어 있으므로 위헌이라고 판결하였다. 따라서 1984년 통상관세법(Trade Tariff Act of 1984)에서 의회는 대통령이 취한 조치를 양원의 동일결의가 아닌 합동결의(joint resolution)로 번복할 수 있고, 동 결의에 대하여 대통령은 다시 거부권을 행사할 수 있는 것으로 개정하였다(19 U.S.C. §2192 참조).

제한하는 협정'의 체결을 위해 협상하겠다는 발표를 따로 하지 않는 한 수입구제조치를 결정한 날로부터 15일 내에 발효한다.⁵⁴²⁾ 대통령이 '외국의 수출과 미국의 수입을 제한하는 협정' 체결을 위한 협상을 개시하겠다는 발표를 하였으나 동 협정이 90일 내에 체결되지 않은 경우에 수입구제조치는 즉시 발효한다. 결국 후자의 경우에 외국정부는 동 협정 체결을 위해 90일의 기간을 부여받는 셈이다.

만일 수입구제조치가 발효한 이후에 '외국의 수출과 미국의 수입을 제한하는 협정'이 합의되었다면, 대통령은 동 조치의 전부 또는 일부를 정지하거나 종결할 권한이 있다.⁵⁴³⁾ 또한 '외국의 수출과 미국의 수입을 제한하는 협정'이 체결되었음에도 동 협정이 이행되지 않는 경우 대통령은 수입구제조치를 취할 수 있다.⁵⁴⁴⁾

바. 수입구제조치의 발동기간 및 변경

대통령은 발동하는 수입구제조치는 최고 8년을 초과할 수 없다.⁵⁴⁵⁾ 그리고 관세인상, 관세율 할당제, 수량제한조치와 같은 수입구제조치의 존속기간이 1년을 초과할 경우에 일정기간이 경과할 때마다(at regular intervals) 단계적으로 이를 감축하여야 한다.⁵⁴⁶⁾

542) 19 U.S.C. §2253(d)(1).

543) 19 U.S.C. §2253(f)(1).

544) 19 U.S.C. §2253(f)(2).

545) 1988년 법에서는 수입구제조치는 8년을 초과할 수 없다고 규정함으로써 구제조치 최초 발동 시 존속기간을 8년으로 정할 수 있었다. 그러나 1994년 법에서는 WTO 긴급수입제한조치협정의 규정과 일치시키기 위하여 수입구제조치는 4년(잠정조치 기간 포함)을 초과할 수 없으나, 대통령이 ITC의 결정을 보고받은 다음 심각한 피해의 예방 또는 치유를 위해 동 조치의 연장이 필요하고 국내산업이 수입품과의 경쟁에서 긍정적 조정을 하고 있다고 결정하는 경우에 동 조치를 연장할 수 있으며, 연장한다고 하여도 도합 8년을 초과할 수 없다고 규정내용을 변경하였다(19 U.S.C. §2252(e)(1)).

546) 19 U.S.C. §2253(e)(5).

특정품목에 대하여 관세인상, 관세율 할당제, 수량제한조치, ‘외국의 수출과 미국의 수입을 제한하는 협정’ 등의 수입구제조치가 발동된 경우에 동 조치의 만료일부터 동 조치의 존속기간과 2년의 기간 중 긴 기간 동안 동일품목에 대하여 새로운 수입구제조치를 발동할 수 없다.⁵⁴⁷⁾ 여기서 주의할 점은 동 제한기간은 청원을 제기할 수 없는 기간이 아니라 수입구제조치를 발동할 수 없는 기간이라는 것이다. 이러한 규정형식은 청원자가 ITC에 청원할 수 있는 시점을 최고 8개월이나 앞당겨주는 이점이 있다.⁵⁴⁸⁾

수입구제조치가 발동되고 있는 동안에 ITC는 동 산업에 속한 근로자와 외사가 수입품과의 경쟁에서 긍정적 조정을 위해 취한 노력과 성과를 포함하여 동 산업에서 이룩된 진전상황을 감시(monitoring)하여야 하며, 그 결과에 대한 보고서를 대통령과 의회에 제출하여야 한다.⁵⁴⁹⁾ 대통령이 ITC로부터 받은 감시 결과에 대한 보고서 내용에 통상장관과 노동장관의 자문을 종합하여 (i) 동 산업이 수입품과의 경쟁에서 긍정적 조정을 하기 위해 적절한 노력을 하지 않거나, (ii) 수입구제조치의 효과가 경제환경의 변화로 손상되어서 동 조치의 단축 또는 종료가 불가피하다고 판단하거나, 또는 동 산업의 구성원 대다수가 동 조치의 단축, 변경 또는 종료를 요청한 경우로서 동 산업이 이미 수입품과의 경쟁에 긍정적 조정을 마쳤다고 판단하는 경우에, 대통령은 동 조치를 단축, 변경 또는 종료할 수 있다.⁵⁵⁰⁾

547) 동 규정은 긴급수입제한조치협정을 반영하여 1994년 법에서 신설된 것으로 이에 대한 예외도 규정되어 있다. 수입구제조치의 존속기간이 180일 내인 경우에는 ① 동 조치가 발효된 때로부터 1년이 경과하였고, ② 새로운 구제조치가 발효하기 이 전 5년 동안 동일상품에 대하여 구제조치가 2번을 초과하여 발동되지 아니하였으면 새로운 구제조치를 발동할 수 있다(19 U.S.C. §2253(e)(7)).

548) 경제기획원, 전제서, p. 293.

549) 감시보고서의 제출기한에 관하여 1994년 법에서 개정이 이루어졌다. 수입구제조치의 원래 존속기간(initial period)이 3년을 초과하거나 연장기간이 3년을 초과한 경우, 원래의 존속기간이나 연장기간의 중간시점 이전에 동 보고서를 대통령과 의회에 제출하여야 한다(19 U.S.C. §2254(a)).

550) 19 U.S.C. §2254(b).

사. 수입구제조치의 연장

최초의 수입구제조치기간 만료 이전 6월과 9월 사이에 대통령의 요청이 있거나 해당산업을 대신하는 청원이 있으면, ITC는 심각한 피해를 예방 또는 치유하기 위해 동 조치를 연장할 필요가 있는지, 그리고 해당산업이 수입 품과의 경쟁에서 긍정적 조정을 하고 있는지를 결정하기 위하여 조사를 개시하여야 한다. ITC는 조사개시 사실을 연방과보에 게재하여야 하고, 이해당사자는 소비자에게 참여할 기회를 주기 위하여 청문회를 개최하여야 한다. 또한 ITC는 대통령이 다른 일자를 지정하지 않는 한, 최초의 수입구제조치 기간 만료 이전 60일 전까지 동 조사에 관한 보고서를 제출하여야 한다.⁵⁵¹⁾

아. 사법심사

도피조항의 당사자는 ITC나 대통령의 조치에 대하여 국제통상법원 (Court of International Trade)에 제소할 수 있으나,⁵⁵²⁾ 그 심판범위는 넓지 않다. 청원이 기각된 자는 동 결정에 대한 사법당국의 판단을 받고자 할 것이나 법원은 심판대상을 오직 ITC가 법 소정의 절차를 준수했는지 여부로 국한하려 한다.⁵⁵³⁾ 실질관계는 사법심사의 대상이 아니다. 또한 국제통상법원은 대통령이 행한 사실인정이나 대통령이 제시한 구제조치 발동 거부사유에 대해서도 이를 심판대상에서 제외할 것으로 예상된다.⁵⁵⁴⁾

551) 19 U.S.C. §2254(c).

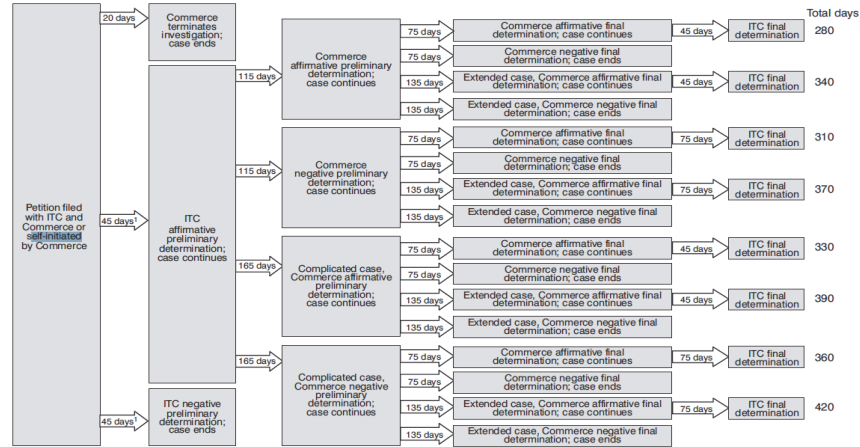
552) 연방지방법원(federal district court)은 실용적 또는 법률학상의 이유로 국제통상법원이 동 사건을 심리할 수 없는 경우에만 예외적으로 도피조항 소정의 대통령 또는 ITC의 조치를 심판할 수 있다.

553) "Maple Leaf Fish Co. v. U.S. 사건, 762 F.2d 86 (Fed. Cir. 1985)"에서 법원은 "법원이 관여하기 위해서는 명백한 법령오인, 중대한 절차위반, 수권범위를 일탈한 행위가 있어야 한다."고 판시하였다.

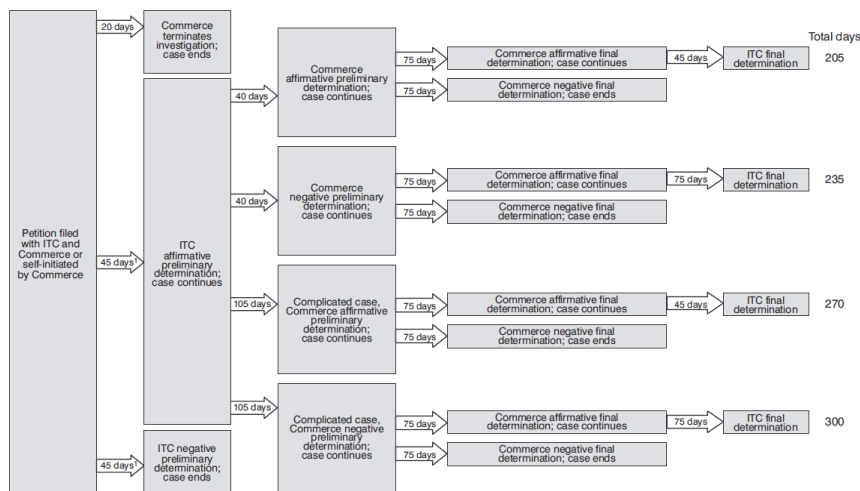
554) "Floresheim Shoe Co. v. U.S. 사건, 744 F.2d 787 (Fed. Cir. 1984)"에서 동 법원은 "국제

STATUTORY TIMETABLES FOR ANTIDUMPING AND COUNTERVAILING DUTY INVESTIGATIONS

Statutory timetable for antidumping investigations (in days)



Statutory timetable for countervailing duty investigations (in days)



통상분야에서 행정부의 결정은 대통령의 조치가 수권범위를 일탈하였거나 법령오인이 있다가 나 대통령의 조치가 절차적 요건을 위반한 경우에 한하여 사법심사의 대상이 될 수 있다"고 판시하였다. Maple Leaf Fish 사건의 담당재판부는 사법심판의 범위에 관하여 동일한 이론이 도피조항 소정의 ITC의 조치에 적용된다고 판결하였다.

4. 결론

이상으로 미국통상법의 도피조항에 관하여 개관하였다. 도피조항은 공정한 무역관행에 따라 이루어진 수입이라 하더라도 그 양이 방대하여 미국의 국내산업에 심각한 피해를 야기할 경우에 이를 보호하기 위하여 수입구제 조치를 발동하는 절차를 규정한 것이다. 수입구제조치를 발동하기 위해서는 앞서 적시한 바와 같이 청문회를 비롯한 소정의 조사절차를 거치도록 되어 있다. 한국의 생산자도 미국의 수입자를 통하여 청문회 등 조사과정에서 의견진술 및 자료제출의 통로가 열려있는 만큼, 통상업무에 종사하는 자는 도피조항의 요건과 절차를 숙지하고 지금까지의 ITC의 결정례를 연구·분석하여 우리나라가 동 절차의 상대국이 되었을 때를 대비하는 것이 필요하다. 본고가 관계자의 보다 심도있는 연구의욕을 고취하는 하나의 유인이 되었으면 하는 바람이다.

☞ 참고문헌

- 경제기획원, THE URUGUAY ROUND AGREEMENT ACT - Statement of Administrative Action, 1994. 10.
- 법무부, 『UR분쟁해결제도 연구』, 1994. 9.
- 법무부, 『UR협정의 법적 고찰(상·하)』, 1994. 5.
- 법무부, 통상법률 1995.2. ~1996.10.(통권 제1호~제11호).
- 서헌제, 국제경제법, 율곡출판사, 1996.
- 외무부, 세계무역기구 설립을 위한 마라케쉬협정, 1994. 7
- Barry E. Cohen, Antitrust Law Journal, 56 Antitrust L. J. 467, August 12, 1987.
- Bruce E. Clubb & Teresa A. Gleason, United States Foreign Trade Law 1995 Cumulative Supplement No. 1, Little, Brown and Company, 1995.

- Bruce E. Clubb, United States Foreign Trade Law Vol I, Vol UJ, Little, Brown and Company, 1991.
- John H. Jackson & William J. Davey & Alan O. Sykes Jr, Legal Problems of International Economic Relations, West Publishing Co., 1995.
- Ralph H. Folsom & Michael W. Gordon, International Business Transaction, West Publishing Co., 1995.
- William A. Brown, Jr., The United States and the Restoration of World Trade, 1950.
- H.R. Cong., Rep. No. 576, 100th Cong., 1st Sess., 1987.
- H.R. Rep. No. 1818, 87th Cong., 2d Sess., 1962.
- H.R. Rep. No. 571, 93d Cong., 1st Sess., 1973.
- S. Rep. No. 1298, 93d Cong., 2d Sess.” 1974.
- S. Rep. No. 2059, 87th Cong., 2d Sess.” 1962.
- S. Rep. No. 71, 100th Cong., 1st Sess., 1987.
- Subcommittee on Customs and Tariffs and Reciprocal Trade Agreements, 85th Cong., 1st Sess., Report to Committee on Ways and Means on United States Customs, Tariffs, and Trade Agreement Laws and their Administration, 1957.
- Trade Expansion Act of 1962 : Hearings on H.R. 11970 Before the Senate Committee on Finance, 87th Cong., 2d Sess., 1962.
- U.S. Chamber of Commerce, International Division, The Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988 : A Straightforward Guide to Its Impact on U.S. and Foreign Business, 1988.
- U.S. Tariff Commission, Investigations under the “Escape Clause” of Trade Agreements(November, 1948).
- U.S. Tariff Commission, Procedure and Criteria with Respect to the Administration of the “Escape Clause” in Trade Agreements (February, 1948).

제5장 통상협정의 이행과 미국 통상법

I 개관

미국은 WTO 협정, NAFTA 등 다자간 통상협정은 물론 한국, 캐나다, 호주 등 20여 개국과 FTA를 체결하여 운용하고 있다. 앞서 살펴본 바와 같이, 미국통상법은 매우 정교하게 구성되어 그 법적근거가 명확하며, 절차적 정당성이 존재하기 때문에 미국에 상품을 수출하는 개인이나 기업이 미국 정부의 불공정 무역행위에 효과적으로 대응하는 것은 쉽지 않다. 따라서 많은 경우 피해를 입은 수출업자의 국적국이 양자간 또는 다자간 분쟁 해결절차를 사용한다. 그 중 가장 많이 이용되고, 효율적으로 작동하는 것이 WTO 패널 및 상소기구를 통한 분쟁해결절차이며, 다수의 사례에서 WTO 분쟁해결기구인 미국의 반덤핑 및 상계관세 부과행위, 보조금 지급, 원산지규정 강화 등의 조치가 WTO 협정 위반임을 확인하였다.

본 장에서는 이러한 경우 WTO 판정 이행을 위한 미국의 국내법적 절차를 우루과이라운드협정법(Uruguay Round Agreement Act: URAA) Section 123 및 129를 중심으로 살펴보고, 미국이 패소한 WTO 사례를 통해 동 절차가 어떻게 준수되는 지를 알아보도록 하겠다.

II WTO 분쟁해결기구의 판정 이행을 위한 절차

1. URAA Section 123

URAA Section 123(g)는 WTO 패널 또는 상소기구가 미국의 행정규칙 내지 관행이 WTO 협정과 일치하지 않는다고 판정한 경우, 해당 행정규칙이나 관행을 개정, 철회 또는 변경하기 위해서는 미국무역대표부(United States Trade Representative: USTR)와 관련 기관들이 의회와 협의하고, 민간부문의 조언을 구해야 하며, 여론 수렴을 위해 연방관보에 해당 규칙이나 관행의 변경 예고를 게재하여야 한다고 규정하고 있다.⁵⁵⁵⁾ 이러한 과정을 거쳐 WTO 협정에 합치하도록 개정, 철회 또는 변경된 행정규칙이나 관행은 그 내용이 연방관보에 게재되어야 효력을 가진다.⁵⁵⁶⁾

또한 동 조는 위와 같은 사항을 행정부가 단독으로 처리하지 않도록 USTR 및 관계 기관들과 의회가 60일 동안의 의무협의 기간을 거치도록 규정하고 있으며, 이 기간 동안 하원 세입·세출위원회와 상원 재정위원회는 해당 변경안에 대한 찬반투표를 진행할 수 있다.⁵⁵⁷⁾ 단, Section 123(g)는 미 무역위원회(US International Trade Commission: ITC)의 규칙 및 관행에는 적용되지 않는다.⁵⁵⁸⁾

555) URAA, §123(g), 19 U.S.C. §3533(g).

556) URAA, §123(g)(1)(A)(i), 19 U.S.C. §3533(g)(1)(A)(i).

557) URAA, §123(g)(3), 19 U.S.C. §3533(g)(3).

558) URAA, §123(g)(4), 19 U.S.C. §3533(g)(4).

2. URAA Section 129

URAA Section 129는 USTR, ITC, 그리고 상무부가 세이프가드, 반덤핑 및 상계관세 부과에 대한 WTO 패널이나 상소기구의 보고서 이행 시 따라야할 절차를 규정하고 있다.⁵⁵⁹⁾ 이러한 절차는 WTO 세이프가드협정, 반덤핑협정, 그리고 보조금 및 상계관세에 관한 협정상의 권리·의무와 관계가 있다.

미국 정부의 세이프가드, 반덤핑 및 상계관세 부과 조치가 WTO 협정에 위배된다는 판정이 나온 경우, Section 129는 USTR의 요청에 따라 우선 해당 기관이 현행법에 따라 WTO 판정을 준수할 수 있는 조치를 취할 수 있는지를 결정하여야 한다고 규정하고 있다. 만약 그러한 조치가 가능하다면, USTR은 관련 기관들에게 WTO 패널 또는 상소기구의 판정에 불합치하지 않는 조치를 취하는 결정을 내릴 것을 서면으로 요청해야 하며, 이러한 요청을 받은 기관은 180일 이내에 그에 관한 결정을 내려야 한다.⁵⁶⁰⁾ 이러한 결정을 상무부에서는 “Section 129 Determination”이라고 부르며, ITC에서는 “Section 129 Consistency Determination”이라고 한다. 또한, 동 조는 WTO 판정 이행을 위한 다양한 단계에서 USTR 및 관계기관이 의회와 협의할 것을 요구하고 있다.⁵⁶¹⁾

반덤핑관세 내지 상계관세 부과 명령의 근거가 더 이상 존재하지 않게 된 경우, 즉 더 이상 상당한 피해 내지 피해의 위협이 존재하지 않는다고

559) URAA, §129, 19 U.S.C. §3538, 앞서 “미국 통상법의 실행 주체”에서 설명한 바와 같이, 세이프가드 조치는 국제무역위원회(USITC)가 결정하며, 반덤핑 및 상계관세 부과는 상무부와 USITC가 결정한다.

560) URAA, §129(b)(2), 19 U.S.C. §3538(b)(2).

561) URAA, §§129(a)(5), 129(b)(3), 19 U.S.C. §§3538(a)(5), 3538(b)(3).

ITC가 판단한 경우에 USTR은 상무부에 해당 명령의 전부 또는 일부 철회를 지시할 수 있다. 또한, 상무부가 WTO 판정 이행을 위해 새로운 결정을 내린 경우, USTR은 그 결정의 전부 또는 일부 이행을 지시할 수 있다. 이 새로운 결정에 따라 상무부는 해당 수입품에 대해 부과되었던 관세율을 높이거나 낮출 수 있으며, 만약 덤핑이나 보조금 지급이 더 이상 존재하지 않거나 경미한 수준(de minimis)이라고 판단될 경우에는 해당 명령을 철회할 수도 있다.

Section 129 결정은 특정일 이후 미국내 소비를 목적으로 수입된 상품에만 적용되므로 소급효를 가지지 않는다. 여기서 특정일이란, ① 더 이상 ITC의 상당한 피해 결정이 유효하지 않아 USTR이 해당 상품에 대한 반덤핑관세 또는 상계관세 부과 명령을 철회할 것을 상무부에게 지시한 날, 그리고 ② 상무부가 새로운 덤핑 또는 보조금 결정을 내린 경우, USTR이 상무부에게 그 결정을 이행할 것을 지시한 날을 의미한다.⁵⁶²⁾

이러한 과정을 거쳐 이행된 Section 129 결정은 미국 국제통상법원(CIT)이나 NAFTA 제19장에 따라 설치된 양자패널에 의해 심사가 가능하지만,⁵⁶³⁾ 이행되지 않은 Section 129 결정은 국내법상 아무런 효력이 없기 때문에 CIT나 NAFTA 패널의 심사대상이 아니다.⁵⁶⁴⁾

562) URAA, §129(c), 19 U.S.C. §3538(c).

563) 1930년 관세법, §§516(a)(2)(B)(vii), 516A(g)(1)(B); 19 U.S.C. §§1516(a)(2)(B)(vii), 1516A(g)(1)(B).

564) 우루과이라운드 행정이행계획, “행정이행계획(Statement of Administrative Action, SAA)” 이란 무역촉진법(TPA)에 따라 비준동의안 제출 30일 전까지 의회에 제출해야 하는 행정부의 이행계획을 의미한다.

III 관련 사례

1. 미국-캐나다 연목 사건 V

미 상무부는 캐나다산 연목의 덤핑 여부를 조사하여 2001년 10월 예비 판정에 이어 2004년 4월 반덤핑 관세를 확정하였으며, 같은 해 5월 22일 확정 관세를 2.18%–12.44%로 일부 수정하였다. 이에 캐나다는 미 상무부가 부과한 확정관세가 반덤핑협정 위반임을 주장하며 미국을 WTO 패널에 제소하였다.

2004년 4월 13일 패널은 미 상무부의 반덤핑 조사 개시가 불충분한 근거에 입각해 이루어졌으며, 이는 반덤핑협정 위반이라는 캐나다의 주장을 받아들이지 않았다. 그러나 패널은 미국이 반덤핑 마진 계산에 있어서 제로잉 방식을 적용한 것이 반덤핑협정 위반이라고 판정하였으며, 상소기구도 이러한 패널의 의견에 동의하였다.⁵⁶⁵⁾

이후 주어진 이행기간 동안 미 상무부는 URAA Section 129에 따라 덤핑마진 계산방식을 기존의 가중평균(A-A)간 비교방식에서 개별거래(T-T)간 비교방식으로 변경한 새로운 제로잉 방식을 도입하였다. 이에 캐나다는 제로잉 자체가 문제임을 지적하며 2005년 3월 19일 이행패널절차(Compliance Panel

565) Panel Report, *United States-Final Dumping Determination on Softwood Lumber from Canada*, WT/DS264/R (2004, 4. 13.), paras 7.89–7.126; Appellate Body Report, *United States-Final Dumping Determination on Softwood Lumber from Canada*, WT/DS264/AB/R (2004, 8. 11.), paras 63–117.

proceedings)를 신청하였다. 이행패널은 원 분쟁에서 상소기구의 판정이 개별거래(T-T)간 비교방식에는 적용되지 않는다고 보아 캐나다의 주장을 기각하였으나,⁵⁶⁶⁾ 2006년 8월 15일 상소기구는 이행패널의 판단과는 달리 개별거래(T-T)간 비교방식을 사용한 제로잉 역시 반덤핑협정 위반이라고 판정하였다.⁵⁶⁷⁾

2006년 10월 12일 캐나다와 미국은 연목협정(Softwood Lumber Agreement: SLA)을 체결하는 형태로 상호 합의에 의한 분쟁 해결에 도달하였음을 분쟁해결기구(DSB)에 통보하였다.⁵⁶⁸⁾

2. 캐나다·멕시코 육류 사건

2009년 발효된 미국의 원산지표시제도(Country of Origin Labelling: COOL)는 미국에서 도축된 동물이 태어나고, 사육되고, 도축된 지역을 표시하도록 하였다. 그러나 이 표시제 준수를 위한 비용이 상승하여 자국산 육류에 대한 미국 가공업자의 선호가 줄어들자 캐나다와 멕시코는 미국의 COOL 제도가 WTO 협정 위반이라고 주장하며 미국을 WTO에 제소하였다.

패널은 미국의 COOL이 ‘내국민 대우’를 위반하여 캐나다산 소·돼지고

566) Compliance Panel Report, *United States-Final Dumping Determination on Softwood Lumber from Canada*, WT/DS264/RW (2006. 4. 3.).

567) Appellate Body Report, *United States-Final Dumping Determination on Softwood Lumber from Canada*, WT/DS264/AB/RW (2006. 8. 15.).

568) Notification of Mutually Agreed Solution, *United States-Final Dumping Determination on Softwood Lumber from Canada*, WT/DS264/29; G/L/566/Add.1; G/ADP/D42/2 (2006. 11. 16.).

기의 미국 내 가공에 불필요한 추가 비용을 발생시켜 결과적으로 해당 상품에 대한 수입이 감소하는 무역왜곡을 초래했다고 보았다. 또한, 패널은 COOL의 목적이 소비자에게 정보를 제공하기보다 자국 산업을 보호하기 위한 것으로 ‘불필요한 무역제한 금지’ 조항을 위반하였다고 판단했다.⁵⁶⁹⁾ 상소기구는 COOL이 내국민대우 위반이라는 패널의 판정은 지지하였으나, 이러한 미국의 원산지표시제도의 목적이 소비자에 대한 정확한 정보 제공이라는 부분은 미국의 주장을 인정하였다.⁵⁷⁰⁾ 2012년 7월 23일 DSB는 미국에게 2013년 5월 23일까지 상소기구 및 분쟁조정패널의 판정과 권고를 이행할 것을 요청하였다.

그러나 개정된 COOL이 소비자들에게 원산지에 대한 보다 구체적인 정보를 제공한다는 미명 하에 이전의 규정보다 가공업체 및 유통업자들에게 기록관리 부담을 가중하여 결과적으로는 외국산 육류에 대한 차별을 가중한다고 판단한 캐나다와 멕시코는 2013년 9월 WTO 이행패널(Compliance Panel) 설치를 요청하였으며, 2015년 5월 18일 동 위원회와 상소기구는 수정된 COOL의 목적은 합법적이나 그 시행 방식에서 수입산 육류에 대해 비우호적이라고 판단, WTO 협정 위반이라고 확인하였다. 이에 같은 해 12월 18일 미 농무성(USDA)은 의무원산지표시제 대상 품목에서 쇠고기와 돼지고기를 삭제하고, 그 외의 품목들에는 그대로 원산지표시제가 적용된다고 발표하였다.

569) Panel Report, *United States-Certain Country of Origin Labelling (COOL) Requirements*, WT/DS384/R; WT/DS386/R (2011, 11, 18.).

570) Appellate Body Report, *United States-Certain Country of Origin Labelling (COOL) Requirements*, WT/DS384/AB/R; WT/DS386/AB/R (2012, 6, 29.).

3. 한국 스테인리스강 강판 등에 대한 반덤핑관세 부과 사건

1999년 3월과 6월 미 상무부는 포스코를 비롯한 한국 철강생산·수출업체의 스테인리스강 강판 및 스테인리스냉연강판코일에 대한 반덤핑 관세를 부과하였으며, 이에 한국은 1999년 10월 14일 WTO 패널 설치를 요청하면서 위와 같은 미국의 반덤핑 관세 부과 결정이 WTO 협정 위반임을 확인해 줄 것을 요청하였다. 2000년 12월 22일 WTO 패널은 문제된 미국의 반덤핑 관세 조치가 협정 위반임을 확인하였으며, 이에 미 상무부는 문제된 조치가 WTO 패널의 결정에 합치하도록 수정할 것을 요구하고 있는 URAA Section 129에 따라 2001년 8월 28일 미 상무부는 해당 제품에 대한 관세율을 재조정한 최종결정을 내렸다.

그러나 2010년 4월 8일 한국은 Section 129에 따른 2001년 미 상무부의 반덤핑 관세 재조정 과정에서 관세율 계산에 제로잉 방식을 사용한 것이 WTO 협정 위반임을 주장하며 패널 설치를 요청하였다. 2011년 1월 18일 패널은 반덤핑 조사과정에서 덤핑 마진 계산 시 제로잉 방식을 사용한 미 상무부의 조치가 반덤핑협정 제2.4.2조 위반임을 확인하였으며,⁵⁷¹⁾ 동 패널 보고서는 2011년 2월 24일 WTO 분쟁해결기구(DSB)에서 채택되었다.

한국과 미국은 DSB의 권고 이행 기한을 2011년 11월 24일로 합의하였으며, 미국은 Section 129에 따라 예비 재조정 결과를 2011년 9월 26일 공표했다. 2011년 10월 7일 반덤핑 관세 부과 청원인과 포스코는 각각의 의견서를 상무부에 제출했으며, 포스코는 2011년 10월 12일 청원인의 의견서에 대한 반박서면을 제출하였다. 이러한 과정을 거쳐 미 상무부는

571) Panel Report, *United States-Use of Zeroing in Anti-Dumping Measures Involving Products from Korea*, WT/DS402/R (2011. 1. 18.).

2011년 11월 4일 Section 129에 따른 최종결정을 내렸으며 이러한 사실을 2011년 11월 19일 DSB에 통보하였다.⁵⁷²⁾

최종결정에서 미 상무부는 재계산 결과 스테인리스강 강판에 대한 덤핑 마진이 경미함(de minimis)을 이유로, 스테인리스냉연강판코일에 대한 덤핑 마진은 0임을 이유로 이 제품에 부과되었던 반덤핑관세를 철회하였다.⁵⁷³⁾

☞ 참고문헌

Grimmett, J.J., World Trade Organization (WTO) decision and their effect in U.S. law [Electronic version], Washington, DC: Congressional Research Service (2011), http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/key_work_place/807/ (최종방문, 2017. 9. 28.)

Panel Report, United States-Final Dumping Determination on Softwood Lumber from Canada, WT/DS264/R (2004. 4. 13.)

Appellate Body Report, United States-Final Dumping Determination on Softwood Lumber from Canada, WT/DS264/AB/R (2004. 8. 11.)

Compliance Panel Report, United States-Final Dumping Determination on Softwood Lumber from Canada, WT/DS264/RW (2006. 4. 3.)

Appellate Body Report, United States-Final Dumping Determination on Softwood Lumber from Canada, WT/DS264/AB/RW (2006. 8. 15.)

Notification of Mutually Agreed Solution, United States-Final Dumping Determination on Softwood Lumber from Canada, WT/DS264/29; G/L/566/Add.1; G/ADP/D42/2 (2006. 11. 16.)

572) U.S. Department of Commerce, Issues and Decision Memorandum for the Final Results of the Proceeding Under Section 129 of the Uruguay Round Agreements Act: Antidumping Measure on Stainless Steel Plate in Coils from the Republic of Korea; Stainless Steel Sheet and Strip from the Republic of Korea (2011. 11. 4.).

573) *Id.*

U.S. Department of Commerce, Issues and Decision Memorandum for the Final Results of the Proceeding Under Section 129 of the Uruguay Round Agreements Act: Antidumping Measure on Stainless Steel Plate in Coils from the Republic of Korea; Stainless Steel Sheet and Strip from the Republic of Korea (2011. 11. 4.)

Panel Report, United States-Use of Zeroing in Anti-Dumping Measures Involving Products from Korea, WT/DS402/R (2011. 1. 18.)

Panel Report, United States-Certain Country of Origin Labelling (COOL) Requirements, WT/DS384/R; WT/DS386/R (2011. 11. 18.)

Appellate Body Report, United States-Certain Country of Origin Labelling (COOL) Requirements, WT/DS384/AB/R; WT/DS386/AB/R (2012. 6. 29.)

USTR 홈페이지: <https://ustr.gov/> (최종방문, 2017.9.28.)

USITC 홈페이지: <https://www.usitc.gov/> (최종방문, 2017.9.28.)

US ITA 홈페이지: <http://www.trade.gov/> (최종방문, 2017.9.28.)

WTO 홈페이지:

https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds264_e.htm

https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds384_e.htm

https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds402_e.htm

(최종방문, 2017.9.28.)

제6장 미중 통상분쟁과 미국 통상법

미 중간 통상분쟁의 특징

중국과 미국은 최근들어 각종 무역장벽을 둘러싸고 지속적으로 충돌하였다. 이러한 충돌의 배경에는 미국 발 금융위기 이후 미국이 경기침체와 중국경제의 부상이라는 경제적 측면과 세계적으로 경쟁구도가 심화되는 정치적인 면이 복합적으로 작용한 것으로 보여진다. 특히, 금융위기 이후로 미-중간 무역불균형 확대가 일차적 원인으로 분석된다. 미국의 무역적자에서 대중적자의 비중은 2007년 32.4%, 2008년 33.2%에서 2009년 45.3%로 증가하였다.⁵⁷⁴⁾ 또한 의회와 이익집단의 영향력이 큰 상황에서 실업률 억제와 미국 내 지지세력 결집 필요성 등 미국 내 압박이 높아지고 있는 것도 대중국 강경책의 원인으로 보인다.

양국간의 분쟁의 특징을 살펴보면 우선, 분쟁유형이 매우 다양해졌다고 할 수 있다.⁵⁷⁵⁾ 반덤핑, 상계관세와 세이프가드 등의 무역구제조치를 시작으로 환율과 불공정행위와 시장개방관련 충돌까지 여러 형태에서 갈등이 확산되고 있다. 반덤핑은 한 기업의 문제이지만 상계관세나 불공정행위는 정부의 기본 정책과 직결되므로 쉽게 수정되기 어려운 사안이기도 하다.

574) 정환우, 조성대, 이은미, 미중 통상관계 동향과 시사점, Trade Focus, Vol 9, No.23 한국무역협회, p.1

575) 권혁재 미중 통상분쟁 전망과 한국의 대응방향, 삼성경제연구소 Now the World Global Issue 1, p 4

분쟁유형 외에도 분쟁의 대상도 다양해지고 있는 추세이다. 예전에는 통상분쟁의 대상이 원자재, 의류 등 1차산업에 집중되었으나, 현재는 제조업, 서비스 및 첨단산업까지 확대되고 있다.⁵⁷⁶⁾

무엇보다도 분쟁이 단기적인 경제실익보다는 국제질서를 둘러싼 주도권 싸움 성격이 강하기 때문에 분쟁의 형태가 대화와 타협보다는 WTO제소나 보복조치에 치우친 극단적인 경향을 보이고 있다.⁵⁷⁷⁾ 이러한 극단적인 형태의 분쟁은 트럼프 대통령 재직기간 동안 더욱더 증가될 것으로 예상된다.

미국의 대중국 통상압박과 중국의 대응수위에 따라 통상마찰이 심화되며 이는 결과적으로 우리나라에 부정적인 영향을 끼칠 것으로 보인다. 중국에서 생산해 외국에 판매하는 동아시아의 분업구조를 고려하면, 미국의 대중국 수입규제조치는 우리기업에 큰 타격을 줄 것이다. 예를 들어 중국의 대미 수출 감소가 중간재 수요 동반감소로 이어진다면 가공무역 비중이 높은 한국의 대중수출에 부정적인 영향이 우려되는 바이다. 더 나아가 중국의 대미 수출감소가 중국의 경제성장 둔화로 이어진다면 중국 내수에 수출되는 우리나라의 최종재 수출에도 큰 타격이 있을 것으로 보인다.

무엇보다도, 미국 기업들이 중국과 주변아시아 국가에 대한 무역제소를 동시다발적으로 추진하는 경우가 많기 때문에 우리나라도 중국과 함께 규제를 받는 경우의 가능성이 높아졌다.

576) *Id.*

577) *Id.* at p.5

II 미국의 규제 조치

1. 환율조작국 지정(심층양자협약개시)

환율조작국 지정이라는 표현은 대통령이 재무부 장관에 양자협약(bilateral engagement)을 지시하는 것을 뜻하며, 미 정부가 재무부 장관을 통해 미국무역집행 효율법(American Trade Enforcement Effectiveness Act : ATTEEA)을 근거로 중국과의 양자협약을 지시하고 구체적인 제재를 취할 수 있다는 것이 핵심골자이다.

재무부는 동법률에 근거해 ① 대 미국 무역수지 흑자 200억 달러 이상, ② GDP 대비 경상수지흑자 3% 이상, ③ 연간 GDP 대비 2% 이상 규모의 반복적 외환매입 지속을 세부기준으로 설정하여 환율조작을 감시했고 현재 까지 3가지 중 2 가지 기준에 부합한 6개 국가⁵⁷⁸⁾의 환율관찰대상국 중 중국이 포함되어 있다.⁵⁷⁹⁾ 차후, 중국이 3가지 세부기준을 모두 충족하는 경우, 환율조작국으로 지정하여 양자협약을 지시할 수 있다. 협의 후, 중국이 적절한 조치가 없을 경우, 중국 내 미국기업 투자 시 금융지원 금지, IMF를 통한 환율 압박, 및 무역협정과 연계한 제재 등을 고려할 수 있다.⁵⁸⁰⁾

현재는 중국이 환율조작국은 아니지만, 재무부 재량으로 동 법률의 세부 기준을 변경하여 중국을 환율조작국에 포함시킬 가능성도 배제할 수 없다.

578) 6개국은 한국, 일본, 독일, 대만, 스위스, 중국

579) 김은영, 정혜선, 미중 통상분쟁의 전개방향과 우리 수출 영향, Trade Focus, 한국무역협회, 국제무역연구원 (2017) p.3

580) *Id.* at p.5

트럼프 행정부도 당선 직후 중국을 환율조작국으로 지정할 것을 천명한바 있으며 어떤 형태로든 조치가 취해질 것으로 예상된다.

2. 무역구제조치 강화

미국 상무부가 반덤핑 상계관세 조사를 적극적으로 활용하여 규제 강도를 강화를 높일 수 있다. 최근 들어 미국은 2016년 상반기에만 18건의 대 중국 반덤핑 상계관세 조사를 개시했고 개시 횟수는 증가할 것으로 예상된다.⁵⁸¹⁾

| 미국의 반덤핑 상계관세 조사개시 추이 |

(건)

구 분	2005	2011	2012	2013	2014	2015	2016.1-6
대중국	4	9	8	11	14	11	18
전세계	15	26	16	57	37	64	49

(자료:미국 상무부)

앞으로도, 반덤핑 및 상계관세 조사와 관련, 상무부의 자체 조사개시, 불리한 이용 가능 정보 활용(adverse facts available: AFA), 및 중국 시장경제지위 불인정 등을 통해 규제의 수위를 높일 것으로 예상된다.

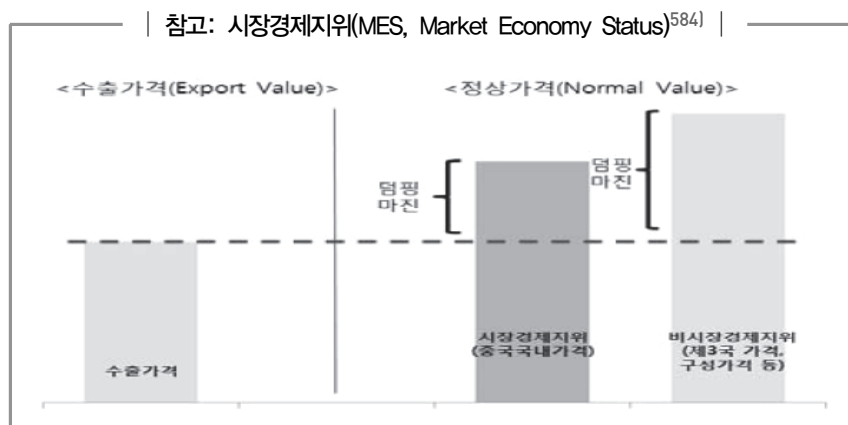
우선 상무부는 미국 기업의 이의신청 없이도 상무부가 자체적으로 조사를 개시해 중국기업의 부담을 가중시킬 전망이다. 2017년 1월 상무부장관은 이미 자체조사를 개시하는 방안을 추진하겠다고 공표하였는 바, 현재 140건에 달하는 미국의 대 중국 무역구제조치는 더욱 더 강화될 전망이다.⁵⁸²⁾

581) *Id.* at p.9

582) *Id.* at 9

AFA 규정과 관련, 상무부는 AFA원칙을 적극 활용하여 규제강도를 높일 것으로 예상된다. 미국은 ATEEA를 통해 피조사 기업이 자료제출 요구에 최선을 다하지 않았다고 판단되면 AFA에 기초해 판정할 수 있도록 조사당국의 권한을 대폭 강화시켰다. 상무부는 동법률을 적용하여 중국이 제출한 자료보다 불리한 정보를 활용해 높은 수준의 덤핑관세를 산정할 것으로 예상된다.

상무부는 중국의 시장경제지위 획득에 반대입장을 고수함으로써 높은 반덤핑관세를 지속적으로 부과할 것으로 보인다. 현재 미국은 중국을 시장경제지위 국가로 인정하지 않고 있어 반덤핑 절차에서 중국의 국내가격 대신 제 3국 가격 등 대체가격을 활용해 높은 수준의 덤핑 마진을 부과중이었다. 미국은 중국이 시장경제지위를 획득하면 반중국 덤핑판정이 쉽지 않고 덤핑마진이 낮아져 반덤핑 조치의 실효성이 약화될 것을 우려하여 중국의 시장경제지위 획득에는 반대입장을 고수할 것으로 보인다. 중국은 이미 동사안을 WTO에 제소('16.12.12)한 가운데 미 정부는 계속하여 중국을 비시장경제지위로 간주하며 규제수위를 높이고 있다.⁵⁸³⁾



583) *Id.* at 10.

- 반덤핑절차에서 비시장경제로 취급될 시, 덤핑마진 산정에서 자국 국내가격을 인정받지 못해 덤핑마진이 높게 산정
- 중국은 WTO가입 당시 비시장경제지위를 15년간 적용받는 조건을 수용
- 현재 중국은 동조항이 '16,12,11일에 자동종료되므로 시장경제지위 자동획득을 주장하고 있으나, 미국과 EU는 이를 수용하지 않고있음

3. 불공정행위

중국기업의 불법 및 불공정행위 또한 미국 공세의 대상이다. 중국의 지적재산권 침해, 경영비밀 탈취 등의 불법행위와 관련, 미국은 세이프가드, 불공정 무역관행보복등으로 제재의 수위를 높일 것으로 예상된다. 스페셜 301조는 지적재산권에 대한 적절하고 효과적인 보호를 부인하거나 지적재산권의 보호를 받아야 할 미국인에 대하여 공정하고 균등한 시장접근을 허용하지 않는 국가를 지정하고 지적재산권을 적절하게 보호하지 않는 국가에 대하여 일방적인 보복조치를 가능하도록 하게 하는 규정이다. 특히, USTR은 스페셜 Section 301 (이하 “301조”)⁵⁸⁴⁾에 의거한 연례보고서에서 중국을 지적재산권 침해 우선감시대상국으로 지정해왔으며, 중국의 개선이 없을 경우, 301조에 따라 관세부과 또는 쿼터 등의 보복조치 등을 취할 가능성이 높아졌다.

584) 김은영&정혜선, Supra note xx, at 5

585) Section 대신 우리나라에서 통상적으로 통용되는 “조”를 사용함

4. 행정부 재량으로 관세부과

행정부가 중국의 불공정 무역행위에 대한 보복 관세 및 쿼터를 부과하는 것으로 수위를 높일 수 있다. 미국 헌법상 관세조정의 권한은 의회에 있으나⁵⁸⁶⁾ 특정사안의 경우 행정부가 관세조정이 가능하다. 법률적인 근거는 통상확대법 232조, 통상법 122조 및 301조등이 있다.⁵⁸⁷⁾

| 행정부가 사용가능한 무역제재조치 및 근거⁵⁸⁸⁾ |

구분	기관	발동조건	가능조치
1962년 통상확대법 232(b)조	상무부	수입에 따른 국가안보 위협	상대국과 양자협상의 시행, 협의실패 또는 불이행시 추가적인 무역조정 조치 시행
1974년 통상법 122조	대통령	심각한 국제수지적자	15%관세추가(150일제한), 수입쿼터 150일 이상 관세부과 시 의회승인 필요
1974년 통상법 301조-307조	USTR	무역협정 상 미국의 권리 침해	우선적으로 양자협상 진행 합의실패 시 관세부과, 통관보류 등 보복

실제 동 법률을 발동할 가능성은 크지 않지만 양국의 통상분쟁이 극단으로 이를 경우 미국이 이를 사용하여 중국에 대한 공세를 높일 것으로 예상된다.

586) US constitution Article 1 Sec 8: The Congress shall have power to lay and collect taxes, duties, imposts and excises, to pay the debts and provide for the common defense and general welfare of the United States : (중략) To regulate commerce with foreign nations, and among the several states, and with the Indian Tribes.

587) PIIE, 'Assessing Trade Agendas in the US Presidential Campaign'('16.9), 'Presidential Authority over Trade: Imposing Tariff and Duties'('16.12)

588) 김은영 & 정혜선, Supra note xx, at 8.

III 우리나라에 미칠 영향과 대응방안

미국의 대중국 무역규제 조치의 강화는 우리의 무역환경에 불리하게 작용될 것으로 보인다. 미 중간 통상마찰의 영향으로 미중간 교역이 감소되면서 우리나라에 직간접적으로 영향을 끼칠 것으로 예상된다.

우선, 중국의 대 미국 수출 감소로 최종 귀착지가 미국인 한국의 대 중국 중간재 수출이 타격을 받을 것으로 보인다. 한국의 대 중국 수출은 가공, 보세무역 비중이 65.8%에 달해 중국의 대외 수출변화에 동조화 현상을 보일 가능성이 높다. 또한 중국의 대 미국 수출이 감소할 경우, 중국의 중간재 수요가 동시에 감소할 가능성이 있는 것으로 파악된다.⁵⁸⁹⁾

산업별로는 한국의 대 중국 수출 중 재수출 비중과 중국의 대 미국 수출 비중이 높은 전기기기, 섬유, 피혁 등의 품목에 영향이 클 것으로 예측된다.⁵⁹⁰⁾

중국 내수시장에 직접적으로 투입되는 우리나라 수출품에도 타격이 예상된다. 중국 또한 우리나라와 마찬가지로 수출의존도가 매우 높은 국가로서 중국의 대미국 수출감소는 중국의 경제성장을 방해할 것이며, 이는 중국 내수시장에 투입되는 최종재 및 중간재 수출에 부담으로 작용할 전망이다. 미국이 관세 15% 수준의 제재 조치를 취할 시 중국 GDP는 1.75% 감소할 것으로 내다봤다.⁵⁹¹⁾ 즉, 중국 경기둔화로 중국 내에서 소비되는 한국의 대 중국 최종재 및 중간재 수출이 감소 될 것으로 예상된다.

589) *Id.* at 18.

590) *Id.*

591) *Id.* at 19.

미중의 통상분쟁은 우리나라의 대미 수출에도 영향을 줄 것으로 보인다. 물론 미국의 대중국 수입감소에 의해 일부 품목에서 반사이익을 얻을 가능성이 있으나, 전반적으로 중국에 대한 수입규제조치가 우리나라에까지 적용될 공산이 크다. 수출 경합도가 높은 기계류, 전기전자, 의료정밀과학 등 일부품목에 대해 수출의 증가를 기대할 수 있겠으나, 한국과 중국의 주력 수출품목이 다르고 전반적인 경합도는 낮아 반사이익은 제한적일 것이며, 무엇보다, 중국을 대상으로 한 수입규제가 우리나라에까지 적용될 가능성이 높은 것으로 예측된다.⁵⁹²⁾ 예를 들어, 미국의 덤핑조사 규정에는 수개의 수입선에 의한 피해를 ‘누적적(cumulative)’으로 평가하도록 되어 있어, 제소자 입장에서는 수개의 수입선을 함께 묶어서 제소하는 편이 유리하다. 실제로 중국을 대상으로 한 반덤핑 제소 및 조사에서 우리나라가 함께 피소되거나 조사대상이 된 적이 많았다.

미국당국자들은 중국과 동아시아경제를 하나의 경제적 실체로 간주하는 경향이 있어, 제소대상을 중국만이 아닌 동아시아 국가 전체로 생각할 가능성이 높다. 특히, 반덤핑 조치의 경우 중국내 제조 후 미국으로 수출되는 제품과 한국에서 미국으로 직접 수출되는 경우 모두가 대상이므로 타격이 매우 클 것으로 보인다.

지금까지 미중 통상분쟁이 우리나라에 끼치는 부정적 영향에 대해 알아 보았다. 우리나라는 이에 대한 대응전략은 무엇인가? 우선 무역제재조치와 관련, 미국의 통상 정책과 법의 변화를 예의주시해야 할 필요가 있다. 전술한 바와 같이 중국에 대한 규제는 한국으로 확산될 가능성이 크기 때문에, 덤핑

592) 정환우 외 2인, *supra* note xx, at 50.

수출 등 불공정 무역을 자제하면서 미통상 마찰 가능성에 대한 대응방안을 지속적으로 점검 및 보완해 나갈 필요가 있다.

또한 수출시장의 다변화를 모색하여 리스크를 줄여가는 것도 하나의 방법이다. ASEAN, 중동, 중남미 등 신흥시장대상으로 수출확대 및 기업진출 지원등에 지속적으로 노력해야 한다. 예를 들어, 미국의 대중국, 대동아시아 무역규제에 대응하여 제 3국을 이용한 대미국 우회수출 등의 유연한(flexible) 글로벌생산 및 네트워크를 구축하는 것도 하나의 방법이다.⁵⁹³⁾

환율문제와 관련, 한국에 대한 미국의 환율조작국 지정 가능성은 낮으나, 대응논리와 대비책을 마련해야 한다. 이는 중국을 환율조작국으로 지정하기 위한 세부기준 개정이 이루어질 경우, 한국이 환율조작국에 포함될 가능성이 존재하기 때문이다.

무엇보다도 미국과 통상협력을 강화하는 것이 중요하다.⁵⁹⁴⁾ 미국의 경제정책이 구체화되는 과정에서 우리의 입장을 최대한 반영될 수 있도록 민관 협력채널을 확대하는 것이 매우 시급하다. 민관 협의회 및 통상 TF 등의 운영을 통해 미국 경제정책수립과정에 대한 모니터링을 강화하고, 대미투자 확대 및 무역수지 균형을 위한 선제적 대응책을 마련해야 한다.⁵⁹⁵⁾

593) *Id.* at 32

594) 김인규, 트럼프 행정부 출범에 따른 중미간 통상갈등이 한국경제에 미치는 영향, 중국산업경제브리프 KJET (2017) P.18

595) *Id.*

☞ 참고문헌

- 정환우, 조성대, 이은미, 미중 통상관계 동향과 시사점, Trade Focus, Vol 9, No.23
한국무역협회
- 권혁재 미중 통상분쟁 전망과 한국의 대응방향, 삼성경제연구소 Now the World Global
Issue 1.
- 김은영, 정혜선, 미중 통상분쟁의 전개방향과 우리 수출 영향, Trade Focus, 한국무역협회,
국제무역연구원 (2017)
- 김인규, 트럼프 행정부 출범에 따른 중미간 통상갈등이 한국경제에 미치는 영향, 중국
산업경제브리프 KIET (2017)

제7장 미 통상법의 최근 변화

제로잉 조치관련 법령변천

1. 반덤핑 입법추세 및 활용

가. 반덤핑 법령 변천

의회에 의해 반덤핑 관련 입법이 최초로 통과된 것은 1916년의 반덤핑 법이었다. 그러나, 이 법령이 요구하는 필요조건들, 특히 고의성(intent) 입증 요건을 충족시키기가 어려워 의회는 다른 방식의 반덤핑 입법을 고려하게 되었다. 이로 인해, 1921년 반덤핑법이 통과되었고, 이는 1979년까지 미 재무부가 혐의 있는 덤핑 행위들을 조사하고 반덤핑 의무를 부과하는 데에 법적 근거가 되었다.

2차 대전 이후 국제 무역 기구(international trade organization) 설립을 위한 협상에서, 미국은 1921년 반덤핑법에 기초하여 덤핑 이슈에 관한 초안을 제출하였다. 이 초안은 GATT 제6조를 구성하였고, 제6조는 전 세계 여러 국가의 반덤핑 입법에 참고가 되고 있다.

1967년의 GATT 반덤핑 코드는 WTO 케네디 라운드에서 확립되었다. 이 코드는 GATT 제6조의 개념들을 개선하고 반덤핑의 절차적 요건들을

명확히 함으로써 제6조를 보강하였다. 제6조는 모든 GATT 서명국들의 동의를 받을 수 있었고, 반덤핑 코드는 1968년 7월 1일 시행되었다.

GATT 제6조는 1970년대의 도쿄 라운드에서 개정되었고, GATT 반덤핑 코드는 동시에 의논되었던 WTO 보조금 및 상계 조치 협정과 맥락을 같이 하기 위해 개정되었다. 반덤핑 조치와 관련하여 GATT 제6조의 이행을 위해 새로운 합의가 진행되었고, 이는 1980년 1월 1일 시행되었다.

의회는 1979년 통상협정법(Trade Agreement Act) 통과와 함께 개정된 GATT 반덤핑 코드를 시행하였다. 통상협정법의 title 1은 1921년 반덤핑법의 폐지와 함께 1930년 스무트-홀레이법(무역법)에 Title 7을 새로이 추가하였다. 1930년 스무트-홀레이법은 GATT 반덤핑 협정의 조항들을 시행하고자 한 것이었다. 1979년 법에는 주요한 실질적, 절차적 변화가 포함되어 있었고 미 재무부에서 미 상무성으로 반덤핑법의 관리 책임을 이관하는 내용이 포함되어 있었다.

위원회(commission)와 관련된 반덤핑법 부분은 차후 1984년 통상 및 관세법 Title 6, 1988년 종합통상경쟁력법 Title 1, Subtitle C, Part 2에 의해 개정되었다. 또한, 1984년 통상 및 관세법은 대상 국가로부터의 수입 누적 및 실질적 피해의 위협과 관련한 반덤핑법의 조항들을 수정하였다. 특히, 동 법안은 우회 반덤핑 방지 문제를 다루었고, 심각한 우회, 실질적 피해, 실질적 피해의 위협 등에 관련된 법 조항들을 개정하였다.

최근 들어서 미 반덤핑 법은 1995년 1월 1일 발효한 우루과이 라운드 협정법(이하 URAA)에 의해 개정되었다. URAA는 WTO를 설립한 우루과이 라운드 협정에 의해 요구된 변화들을 시행하였다. 우루과이 라운드 협

정은 앞에서 서술된 개정 GATT 협정의 내용을 포함하고 1994년 GATT의 실행에 대한 합의 제 6조의 내용을 포함한다. 우루과이 라운드 협정 하에서, WTO의 회원이 될 모든 국가는 자동적으로 1994년 반덤핑 협정의 귀속 대상이 된다.

URAA는 실질적 피해, 실질적 피해의 위협, 심각한 우회, 지역 산업, 관련 단체, 수입 누적 등과 관련된 법 조항들을 수정하였다. 1995년 법은 또한 중속 생산, 미소수입물량, 그리고 반덤핑 명령이 5년 후 철회되어야 하는지 여부를 결정하기 위한 일몰재심에 관한 조항들을 추가하였다.⁵⁹⁶⁾

나. 각국의 반덤핑법 입법추세

반덤핑규제에 관한 문제는 18세기말 영구 제조업자들이 미국시장에 피해를 주기시작하면서 국제적인 관심의 대상이 되었다. 이후 19세기말부터 덤핑으로 인한 국가 간 논란이 심화되자, 덤핑규제를 위한 법제 정비를 시작하였다. 1904년 캐나다가 처음으로 입법한 이후 1906년 호주, 1914년 남아프리카 공화국, 1916년 미국, 1921년 영국이 입법화함으로써 덤핑의 국제규제가 체계화되기 시작하였다. 그리고 2003년까지 EU의 개별회원국과 그루지야, 마케도니아, 그리고 베트남과 같은 개도국을 포함하여 98개국이 반덤핑법을 입법하였으며 이와 같은 국가들은 지속적으로 증가하는 추세를 보이고 있다. 즉, 이미 산업화가 완료된 선진국들의 일반적인 자국 산업보호 수단으로 활용되었던 반덤핑조치는 이제는 거의 모든 국가들이 폭넓게 활용할 수 있는 보호무역의 수단이 되어가고 있는 것이다.⁵⁹⁷⁾

596) DeFilippo, Catherine (2015), Antidumping and Countervailing Duty Handbook 14th edition, publication 4540.

다. 반덤핑제도 활용상의 변화

수많은 국가들이 보호무역의 수단으로 반덤핑제도를 활용하였음에도 불구하고 1969년까지 덤핑금액산정에 대한 명확한 제도적 장치가 갖추어지지 않았었다. 이에 따라 GATT체제하에서 1958년 체약국들의 반덤핑조치에 관한 규정을 보다 구체화시키기 위한 준비단계를 거쳐 케네디라운드 반덤핑협약이 체결된 이후부터 가맹국들의 반덤핑법의 변화와 조치사항을 매년 GATT에 통보하게 되었다. 그러나 이와 같은 보고서들은 반덤핑제도의 전반적인 활용사항을 개략적으로 요약하였을 뿐 반덤핑조치를 활용하는 주요국가의 상세한 정보를 제공하지는 않았다. 1980년 도쿄라운드 이후 체약국들에 대한 보다 상세한 반덤핑조치에 관한 보고서의 연2회 제출을 의무화하였다. 1980년 도쿄라운드 이후 체약국들에 대한 보다 상세한 반덤핑조치에 관한 보고서의 연2회 제출을 의무화하였다.

전통적인 반덤핑제도 활용국가는 호주, 캐나다, EEC, 뉴질랜드, 그리고 미국이며 이들은 1969년부터 1980년까지 지속적으로 반덤핑제도를 활용하였다. 그러나 1980년대 들어 반덤핑제도를 활용하는 신규 국가들이 등장하기 시작하였고, 1995년부터 2001년까지 이러한 국가들은 전통적인 반덤핑제도 활용국가들보다 많은 제소사례를 보이게 되었다. 이와 같은 신규 활용국은 아르헨티나, 인도, 브라질, 멕시코, 그리고 한국 등의 개도국, 중국, 카자흐스탄, 리투아니아, 우크라이나 등과 같은 체제전환국, 그리고 소수의 아프리카 국가들 또한 포함된다.

597) 조성우 박명섭 권재현, “반덤핑 제도의 역사적 고찰 및 제로잉(Zeroing) 분쟁 변화에 대한 연구”, [통상법률], 제86권, 법무부, 2009, 13면; R.Falvey, D.Nelson, “Introduction : Special Issues on 100 Years of Anti-Dumping”, European Journal of Political Economy, vol. 22, 2006, p.593.

이상에서 살펴본 세계 각국의 반덤핑 입법 동향과 반덤핑 조치 활용상의 변화를 종합하면, 1948년 GATT 이후 주요 라운드 직후 반덤핑법이 급속히 증가하였다. 그리고 1995년 WTO 창설 이후 주요 선진국의 반덤핑 제도 건수가 감소한 반면, 개도국의 산업피해 조사건수가 증가하였다. 이에 따라 개도국들이 반덤핑제도 경험축적에 따른 학습효과를 바탕으로 반덤핑 조치 활용하게 된 것이다. 이와 같은 현상의 근원적인 배경은 세계 경제의 글로벌화일 것이다. 즉, 생산과 소비가 세계화됨에 따라 반덤핑제도 활용상의 변화가 나타나게 되었으며 전통적인 반덤핑제도 활용구가뿐만 아니라 개도국 및 체제전환국에 이르기까지 모든 국가들이 자국 산업 보호와 정치적 환경에 의해 반덤핑제도를 전략적으로 활용하고 있는 것이다.

2. 제로잉의 개념, 유형 및 문제점

가. 제로잉(Zeroing)의 기본 개념

반덤핑협정("Agreement on Implementation of Article VI of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994") 제2조 제4항 제2호에서는 덤핑마진의 공정한 비교를 위하여 조사 과정 중의 덤핑마진의 산정 방식을 정상가격의 가중평균과 모든 비교가능한 수출거래의 가중평균을 비교하거나 정상가격과 수출가격을 거래별로 비교하도록 규정하고 있다. 다만, 위와 같은 비교가 적절하지 않은 경우에는 가중평균에 기초하여 결정된 정상가격과 개별수출거래 가격을 비교할 수 있도록 예정하고 있다. 이때, 비교가 적절하지 않은 경우란 상이한 구매자들, 지역들, 또는 기간별로 현저히 다른 수출가격의 패턴이 있는 경우를 의미한다.

하지만, 동 조항에는 일정한 패턴의 의미, 상당한 크기의 의미, 적절히 고려할 수 없는 수준의 의미를 구체적으로 정하지 않고 있어 예외적으로 적용되는 정상가격과 개별수출거래가격의 비교 방법에 관한 측정방식은 반덤핑 조사를 실시하는 수입 당국의 관행에 맡겨지게 된다.⁵⁹⁸⁾ 제로잉(zeroing)도 이러한 관행 중 하나이다. 제로잉(zeroing)은 수출가격이 정상가격보다 낮아 양의 마진이 나오는 경우에는 덤핑마진을 그대로 산정하지만, 수출가격이 오히려 높을 경우에는 마이너스 숫자가 나오더라도 이를 산입하지 않고, '0'으로 계산하는 관행을 말한다. 이는 덤핑마진을 부풀리는 효과가 있어, 수입국 내의 국내 산업을 보호하기 위한 보호무역정책이라는 비판을 받고 있다.⁵⁹⁹⁾

2.4.2 제4항의 공정한 비교를 규율하는 규정에 따라, 조사 과정 중에 덤핑마진의 존재는 통상 가중평균 정상가치와 모든 비교 대상 수출거래가격의 가중평균값을 비교함으로써 입증하거나, 정상가치와 수출가격을 거래 대 거래 기준으로 비교함으로써 입증한다. 만일 다른 구매자들(또는 지역들, 또는 기간들)간 수출가격에 일정한 패턴이 있고 그 가격 차이가 상당한 크기라는 사실을 당국이 발견하고, 가중평균 대 가중평균 방식이나 거래 대 거래 방식의 비교방법을 사용할 경우 이러한 차이를 적절히 고려할 수 없다는 사실을 설명할 수 있다면, 가중평균에 기초하여 계산한 정상가치와 개별 수출거래가격을 비교할 수 있다.⁶⁰⁰⁾

598) 무역위원회, 더 인터네셔널 트레이드 컨설팅, “반덤핑조사 관련 WTO 분쟁사례 분석” p.114-115.

599) 김승호 (2006), 미국-덤핑마진 산정 방식, 법규(Zeroing)사건, 통상법률(70), 171-196.

600) 원문: 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. A normal value established on a weighted average basis may be compared to prices of individual export transactions if the authorities find a pattern of export prices which differ significantly among different purchasers, regions or time periods, and if an explanation is provided as to why such differences cannot be taken into account appropriately by the use of a

나. 제로잉(Zeroing)의 주요 유형

현행 WTO 반덤핑 협정에는 덤핑마진 산정방법을 크게 세 가지로 규정하고 있다; 가중평균 대 가중평균 비교방식(이하, 'A-to-A 비교'), 거래 대 거래 비교방식(이하, 'T-to-T 비교') 및 가중평균 대 거래 비교방식(이하, 'A-to-T 비교')이 있다.⁶⁰¹⁾ A-to-A 비교 방식과 T-to-T 비교 방식 중 어느 하나가 우선하여 적용되지 않고, 조사대상물품의 특성에 따라 적절히 선택하여 이용하게 된다.

(1) 가중평균 대 가중평균(A-to-A) 비교방식

가중평균의 정상가격과 가중평균의 수출가격을 비교하는 방식을 말한다. 이때, 그 가중평균은 상품의 모델별 또는 판매시기별을 기준으로 계산하면 된다.

구 분	거래번호	정상가격	수출가격	덤핑마진	제로잉 후 덤핑마진
소형차	E 1	90	100		
	E 2	100	110		
	E 3	110	120		
	평균	(100)	(110)	-10	60
중형차	E 1	150	140		
	E 2	160	150		
	E 3	170	160		
	평균	(160)	(150)	10	10
대형차	E 1	180	180		
	E 2	190	190		
	E 3	200	200		
	평균	(190)	(190)	0	0

weighted average to weighted average or transaction to transaction comparison,

601) 김승호(2006), 미국-덤핑마진 산정 방식, 법규(Zeroing)사건, 통상법률(70), 171-196.

(2) 거래 대 거래(T-to-T) 비교 방식

모든 개별 수출 거래의 수출가격을 이와 비교 가능한 개별 국내거래의 정상가격과 비교하여 덤핑마진을 산정하고 그 가중평균값을 조사대상 상품의 덤핑마진으로 산정하는 방식을 T-to-T 비교방식이라 한다. 하지만 실제로 수출 거래 횟수와 수출량이 많은 경우 동 방식을 사용하기가 용이하지 않아 널리 사용되지는 않으며 뉴질랜드가 이를 상용하는 정도이다. 이 방식은 소규모 국가나 금액이 큰 자본재 거래 시 많이 사용된다. T-to-T 방식에서 음(-)의 개별 덤핑마진을 (0)으로 처리하는 방식을 단순 제로잉(simple zeroing) 하고 제로잉하여 산출된 덤핑마진은 제로잉하지 않고 산출된 덤핑마진보다 크게 나타난다. 미국이 캐나다와의 분쟁의 판정 내용을 dlgode하는 관점에서 제로잉을 사용한 T-to-To 비교방식을 적용하여 덤핑마진을 산정하자 캐나다가 이를 제소한바 있다.⁶⁰²⁾

구 분	거래번호	정상가격	수출가격	덤핑마진	제로잉 후 덤핑마진
소형차	E 1	90	100	-10	0
	E 2	100	110	-10	0
	E 3	110	120	-10	0
중형차	E 1	150	140	10	10
	E 2	160	150	10	10
	E 3	170	160	10	10
대형차	E 1	180	180	0	0
	E 2	190	190	0	0
	E 3	200	200	0	0

602) 조영진, WTO 반덤핑 협정(Anti-Dumping Agreement)상 덤핑마진 산정방식 관련 분쟁 사례 연구 - 제로잉(zeroing)을 중심으로 -)

(3) 가중평균 대 거래(A-to-T) 비교 방식

조사대상 상품을 모델별 또는 판매 시기별로 분류한 후 정상가격의 가중평균과 개별 수출거래의 수출가격의 비교하여 덤핑마진을 계산하고 그 가중평균을 해당 상품의 덤핑마진으로 산정하는 방식을 A-to-T 비교방식이라고 한다. 통상적으로 제반 여건을 고려하였을 시, 앞서 전술한 두 가지 방법 사용이 불합리할 때 주로 사용된다.⁶⁰³⁾

구 분	거래번호	정상가격	수출가격	덤핑마진	제로잉 후 덤핑마진
소형차	E 1	90	100	0	0
	E 2	100	110	-10	0
	E 3	110	120	-20	0
	평균	(100)			
중형차	E 1	150	140	20	20
	E 2	160	150	10	10
	E 3	170	160	0	0
	평균	(160)			
대형차	E 1	180	180	10	10
	E 2	190	190	0	0
	E 3	200	200	-10	0
	평균	(190)			

603) (조영진, WTO 반덤핑 협정(Anti-Dumping Agreement)상 덤핑마진 산정방식 관련 분당 사례 연구 - 제로잉(zeroing)을 중심으로 -)

3. 제로잉에 대한 분쟁해결

가. 미국의 제로잉 관행

미 상무부는 반덤핑 마진을 산정할 때 제로잉 관행을 이용하는 것에 관하여 수출업자들은 애로사항을 표명하여 왔다. 제로잉산정방식을 적용할 경우 미국에 제품을 수출하는 국가가 불리해지기 때문에 한국을 비롯한 여러 국가들이 세계무역기구(WTO)에 제소했다.

US-Zeroing(EC) 사례에서 원심(investigation)이 A-A 비교방식에 제로잉 관행을 적용하는 것은 위법하다고 지적하였다. 이는 유형별 혹은 모델별로 덤핑마진을 구한 후 합산 과정에서 부(-)의 덤핑마진을 0으로 치환할 경우 부의 덤핑마진이 발생한 수출가격을 무시하는 결과로 반덤핑협정 제2.4.2조 위반이라고 하였다. US-Soft Lumber V 사건에서 A-A 비교방식에 의한 제로잉이 금지되자, 미국은 동 판결의 이행과정에서 T-T 비교방식을 이용한 제로잉을 적용하였다. 상고기구는 해당 사건 및 이후 US-Zeroing (Japan) 사건에서도 T-T 비교방식에 의한 제로잉이 위법함을 명확히 하였다. 미국은 위 두 비교방식을 적용하지 않고, A-T 비교방식을 재심 판정시 이용한 것에 관하여 원심만 규정한 반덤핑협정 제2.4.2조 위반으로 볼 수 없으며, 당국의 재량이라고 주장한바 있다. 상소기구는 US-Zeroing(EC)사건에서 제2.1조의 “이 협정의 목정상”이란 구절은 제2.4.2조에도 적용이 있는 바, 재심에서도 동일한 원칙이 적용된다고 하였다. A-T비교방식에 제로잉을 적용하게 되면 특정 수출자에게 부과된 반덤핑과세액이 덤핑마진은 초과하여 반덤핑 협정 제9.3조 및 GATT 제5.2조 위반이라고 하였다.⁶⁰⁴⁾ 이러한 판정들로 인하여 패널과 상소기구는 조사당

국이 원심과 재심에서, A-A비교방식, T-T 비교방식 및 A-T비교방식으로 덤핑마진을 산정하여 제로잉하는 것은 WTO 규정에 반한다는 것을 명확히 하였다. 하지만, 표적덤핑 상황에서 W-T 비교방식을 사용하여 덤핑마진을 산정하면서 제로잉하는 것도 WTO 규정 위반인지에 관한 논의는 여전히 존재하였다. 이에 관하여 한미 세탁기 분쟁(US-Washers)에서 표적덤핑에서의 제로잉도 WTO 규정 위반이라는 판정이 2016년 9월 나왔다

나. US-Washers 분쟁: 표적덤핑 시 제로잉의 위법성 여부

(1) 사실관계의 요지

2012년 1월 미국은 추수감사전 연휴인 블랙프라이데이(Black Friday)에 이루어진 한국산 세탁기의 할인판매에 대하여 반덤핑조사 및 상계조사를 개시하였다. 미국 상무부는 아래 두 가지 요건이 충족되면 표적덤핑이 존재한다고 판단하고 있다. 제1단계는 상이한 판매자, 지역 또는 기간 별로 수출가격에 차이가 있는지 여부를 검토하고, 제2단계에서는 그 가격차가 현저한지 여부를 검토한다. 이 사안의 경우 상무부에서는 모든 수출거래에 관하여 W-T 비교방식으로 덤핑마진을 산정하였다.⁶⁰⁵⁾ 이러한 조사를 통하여 상무부는 8월에 예비판정⁶⁰⁶⁾을 12월에 최종판정⁶⁰⁷⁾을 내린 후 2013년 1월에 삼성세탁기는 9.29%와 LG세탁기는 13.02%의 반덤핑 관세를 부과

604) 심종선, “Zeroing 논쟁과 미국의 관행변화” 국제통상연구 제18권 제4호 2013년 12월 p.41-44

605) Panel Report, US-Washers, WT/DS464/R para.7.19.

606) Notice of Preliminary Determination of Sales at Less Than Fair Value and Postponement of Final Determination: Large Residential Washers from the Republic of Korea, 77 Fed. Reg.46391 (August 3,2012)

607) Notice of Final Determination of Sales at Less Than Fair Value: Large Residential Washers from the Republic of Korea, 77 Fed. Reg. 75988 (December 26, 2012)

하였다. 그리고 삼성세탁기에는 1.85%의 상계관세를 부과하였다.⁶⁰⁸⁾ 이러한 미국의 조치가 WTO 규정 위반이라고 주장하며 2013년 12월 WTO에 제소하였다.

(2) 상소기구의 판단

한국은 미국 상무부가 반덤핑협정 제2.4.2조 제2문의 위반을 주장하였다. 첫째, W-T 비교방식으로 덤핑마진을 산정할 때 패턴거래 뿐만이 아니라 비패턴 거래까지 포함한 모든 거래에 관하여 적용한 것은 제2문의 제1절을 위반한 것이라고 주장하였다. 둘째, 조사당국이 판매자, 지역 또는 기간 별 수출가격이 현저하게 차이가 있는 패턴을 확인할 때 정량평가만 하고 정성 평가를 하지 않은 것은 제2문의 제2절을 위반한 것이라고 주장하였다. 셋째, W-W 또는 T-T 비교방식을 통해 덤핑마진을 적절하게 고려할 수 없음을 충분히 설명해야 하는데, 상세한 이유를 제시하지 못했으므로 제2문의 제3절을 위반하였다고 주장하였다.⁶⁰⁹⁾ 원심패널은 위와 같은 한국의 주장에 관하여 제1절의 위반만을 받아들이고 제2절 및 제3절의 위반은 받아들이지 않았다.

상소기구는 제2.4.2조 제2문의 해석과 관련하여 원심의 제1절 해석을 인용하였으나, 제2절은 일부만 인용하였고, 제3절에 관하여는 다른 판단을 하였다. 제1절에 관하여는 원심의 해석과 같이, W-W 비교방식을 통해 패턴을 파악할 수 없는 경우 예외적으로 이용되는 W-T 비교방식에서 비패턴거래에 까지 제한 없이 포함시킨 것은 동 조항의 위반이라는 원심 판정을 인용하였다.⁶¹⁰⁾

608) USDOC, 77 FR 4007, January 26, 2012 (<http://enforcement.trade.gov/frn/2012/1201frn/2012-1670.txt>).

609) 조영진(2017). WTO 한미 세탁기 분쟁(US-Washers)에 대한 고찰, 국제경제법연구, 15(1), p.68.

제2절에 관하여 상소기구는 원심과 정성평가의 수행필요성에 관하여 견해를 달리 하였다. 상소기구는 조사당국이 패턴이 있다는 사실의 확인을 위해 가격 차이가 발생하는 원인을 파악할 필요가 없다는 사실은 원심에 동조한 것은 사실이다. 그러나, 수출가격 패턴이 다른 구매자, 지역 또는 시기에 이루어진 수출가격과 현저하게 다른지 여부를 정량평가만으로 판단할 수 없다는 부분에 관하여는 원심을 기각하였다.⁶¹¹⁾

제3절에 관하여는 원칙적인 W-W 및 T-T 비교방식이 사용되도록 하는 것은 조사당국의 재량 제한이 아니며, 예외적으로 사용할 수 있는 W-T 비교방식의 적용을 위해서는 앞선 비교방식들 각각의 부적절성에 대한 충분한 설명을 하여야 한다고 하였다.⁶¹²⁾

한국은 미국이 도입한 두 가지 비교방식을 결합하여 최종덤핑마진을 산정하는 ‘systemic disregarding’ 방식(이하 SD방식) 또한 제로인의 개념에 부합하여 제2.4.2조 및 제2조 위반임을 주장하였다. 위 SD 방식은 패턴거래에서는 W-T 비교방식으로 덤핑마진을 계산하고, 비패턴거래에 대해서는 W-W 또는 T-T 방식을 계산하는데 음(-)의 마진을 ‘0’으로 처리하는 계산법이다. 미국의 이러한 계산방식에 관하여서도 상소기구는 표적덤핑의 경우에는 제2.4.2조에 따라 조사의 범위를 조사상품 전체가 아닌 오직 패턴거래로만 제한하여야 하며, 제2.4.2조 제2문은 패턴거래에 한하여만 적용된다고 하였고 비패턴거래는 포함되지 않는다고 하였다. 즉, 조사 대상

610) Appellate Body Report, US-Washers, WT/DS464/AB/R, paras. 5.51-5.54; 조영진 (2017). WTO 한미 세탁기 분쟁(US-Washers)에 대한 고찰, 국제경제법연구, 15(1), p.70.

611) Appellate Body Report, US-Washers, WT/DS464/AB/R, paras. 5.65-5.66; 조영진 (2017). WTO 한미 세탁기 분쟁(US-Washers)에 대한 고찰, 국제경제법연구, 15(1), p.71.

612) Appellate Body Report, US-Washers, WT/DS464/AB/R, paras. 5.74-5.75; 조영진 (2017). WTO 한미 세탁기 분쟁(US-Washers)에 대한 고찰, 국제경제법연구, 15(1), p.71.

전체에 관하여 다른 비교방식을 이용하여 덤핑마진을 계산한 후 이를 결합하여 덤핑마진을 산정하는 SD방식을 허용하지 않는다고 판정한 것이다.

II 자료제출 미협조 관련 법령 변천

1. 개관

선술한바와 같이, 미국 정부는 수출 기업의 덤핑행위나 수출국의 보조금 지원으로 인해 미국 국내산업에 피해가 발생한 경우 해당 수출기업에 반덤핑관세 또는 상계관세를 부과할 수 있다.

이러한 무역구제조치 부과를 위한 조사는 무역구제조치를 청원한 미국 기업이 제출한 자료 및 조사대상인 외국 기업이 제공하는 자료에 기초하여 진행된다. 조사기관인 미 상무부 국제무역관리청은 조사대상인 외국 기업에게 관련 정보의 제출을 요청할 수 있으나, 이를 강제할 수 있는 권한은 없기 때문에 조사대상 기업이 정보를 제출하지 않을 경우가 문제되었다. 이와 같은 문제 해결을 위해 1930년 관세법(Tariff Act)은 제7편(Title VII)에서 반덤핑관세 및 상계관세 부과, 산업피해구제 등을 규정하면서 조사대상 기업의 자료제출 미협조 시 조사당국이 다른 정보원으로부터 취득한 ‘이용가능한 사실(facts available: FA)’에 근거하여 독자적으로 불공정 무역행위 존부를 판단할 수 있도록 하였다.⁶¹³⁾ 또한, 조사당국이 조사대상 기업이 비협조적이라고 판단한 경우, 반덤핑관세 또는 상계관세 부과를 청

원한 국내기업이 제공한 정보, 즉 ‘불리한 이용가능한 사실(adverse facts available, AFA)’에 근거하여 조사대상 기업의 이해관계에 불리한 추론(adverse inference)을 내릴 수 있도록 규정하고 있다.⁶¹⁴⁾ 또한, 미국연방 항소법원도 조사절차에 있어 비협조 조사대상 기업에 대해 상무부가 광범위한 재량을 행사할 수 있음을 확인하고 있다.⁶¹⁵⁾

한 연구결과에 따르면 1980년부터 1990년 사이의 기간 동안 FA에 근거하여 산출된 덤핑마진⁶¹⁶⁾이 수출기업이 제출한 정보에만 근거하여 산출된 경우보다 38% 높은 것으로 나타났다.⁶¹⁷⁾ 또 다른 연구에 의하면, 1980년부터 2000년까지 FA에 근거해 산출된 덤핑 마진이 최대 63%까지 차이가 나는 것으로 나타났다.⁶¹⁸⁾ 이러한 점에 비추어 볼 때, 반덤핑 및 상계관세 조사에서 AFA가 적용되는 경우 조사대상 기업이 자료제공에 적극적이었던 기업 보다 상대적으로 높은 관세율을 부과받을 가능성이 높다. 이하에서는 국제무역관리청의 불공정무역행위 조사에서 조사대상 기업의 자료 제출 의무 및 절차 관련 미국 통상법의 법령 변천을 AFA를 중심으로 살펴 보겠다.

613) 19 U.S.C. §§776(a).

614) 19 U.S.C. §§776(b).

615) *Gallant Ocean (Thailand) Co., Ltd. v. U.S.*, 602 F.3d 1319, 1323 (2010).

616) 수출국의 정상가격 - 수출가격 = 덤핑마진

617) Baldwin, R.E., Moore, M.O., 1991, Administration of unfair trade laws by the Department of Commerce: A political economy analysis. In Boltuck, R., Litan R. (Eds.), 'Down in the Dumps' - Administration of U.S. Trade Remedy Law, Brookings Institution, Washington D.C., pp. 253-280.

618) Blonigen, B., 2006. Evolving discretionary practices of US antidumping activity, *Canadian Journal of Economics*.

2. 2015년 무역특혜연장법(Trade Preferences Extension Act. 이하 TPEA) 개정

2015년 6월 29일 미국 오바마 대통령이 서명한 무역특혜연장법(Trade Preferences Extension Act of 2015: TPEA)를 통해 반덤핑 및 상계관세법을 한층 강화하였다. TPEA는 총 여덟 개장으로 구성되며 일반특혜관세제도(Generalized System of Preferences)와 아프리카성장 및 기회법(African Growth and Opportunity Act)의 연장과 무역조정지원(Trade Adjustment Assistance)의 재승인에 대한 내용으로 구성되어 있다.

| Trade Preferences Extension Act of 2015 |

Title	제목
Title1	Extension of African Growth and Opportunity Act
Title2	Extension of Generalized System of Preferences
Title3	Extension of Preferential Duty Treatment Program for Haiti
Title 4	Extension of Trade Adjustment Assistance
Title 5	Improvements to Antidumping and Countervailing Duty Laws
Title 6	Tariff Classification of Certain Articles
Title 7	Miscellaneous Provisions
Title 8	Offsets

이중, 1930년 관세법을 개정한 다섯 번째 장은 TPEA Title V로서 약칭은 미국무역집행효율법(American Trade Enforcement Effectiveness Act: ATEEA)이다. 즉, 반덤핑관세의 부과, 상계관세의 부과, 산업피해구제 등을 규제하는 1930년 관세법 Title VII을 TEEA를 통해 일부 개정한 것이다.

ATEEA는 7개의 절(501~507)로 구성되어 있는데 불리한 이용가능한 사실, 실질적 피해, 특별한 시장 상황의 효과 변경, 자발적 답변자의 처리에 대한 내용 등이 포함된다.

| TPEA Title V(반덤핑 및 상계관세법의 개선)의 구성⁶¹⁹⁾ |

Section	제목	내용
501	약칭	미국무역집행효율법 (American Trade Enforcement Effectiveness Act)
502	절차에서 정보의 제출 요청에 협조하지 않을 경우의 결과	당사자의 조사 비협조 시 '불리한 사실'의 적용 권한 강화
503	실질적 피해의 정의	실질적 피해의 고려 요소 수정
504	특별한 시장 상황	'통상적인 상거래'의 정의 구체화, 정상가격 산정 시 '특별한 시장 상황'을 이유로 내수가격 및 원가를 배제하는 재량권 강화
505	가격 또는 원가의 왜곡(distortion)	원가 이하 가격 판매의 조사 시 자료 요청, 비시장경제국가 관련 대체가격의 산정
506	자발적 답변자의 수를 축소하여 상무부의 부담 경감	자발적 조사대상 기업의 참여를 부인할 수 있는 재량 강화
507	캐나다와 멕시코에 대한 적용	북미자유무역협정 제1902조와 NAFTA 이행법 Section 408에 따라 NAFTA 회원국은 자국의 반덤핑 상계관세법을 유지 변경할 수 있으나, 개별 개정법에서 개정 사항의 적용 여부를 명시적으로 규정하여야 개정내용이 적용될 수 있음. 이에 따라, TPEA section 507은 캐나다 및 멕시코로부터 수입되는 상품에 대해 TPEA의 내용이 적용된다는 점을 명시하고 있음. ⁶²⁰⁾

619) 배연재, 미국의 반덤핑 및 상계관세 판정에서의 '불리한 이용가능한 사실'의 적용에 관한 연구 - 2015년 개정법을 중심으로, 국제경제법연구 14(3), 2016, p. 65;

620) TPEA Section 507의 원문은 다음과 같다.

"Pursuant to article 1902 of the North American Free Trade Agreement and Section 408 of the North American Free Trade Agreement Implementation Act (19 USC 3438), the amendments made by this title shall apply with respect to goods from Canada and Mexico"

이 중 502절이 AFA와 관련한 규정으로서 미국의 수입규제조치를 강화시키는 최근의 조치로서 큰 논란이 되었다. 일반적으로, 미국의 상계관세 또는 반덤핑 조사는 조사대상 기업이 제공하는 자료를 바탕으로 진행되는 데 조사당국은 조사대상 기업이 조사에 필요한 자료를 제출하지 않았거나 불충분하게 제출하였다고 판단하는 경우, 조사당국이 자체적으로 FA에 근거하여 판정을 내릴 수 있다.⁶²¹⁾ 더 나아가 조사당국은 조사대상 기업이 당국의 자료 요청에 최선을 다하여 협조하지 않았다고 판단하는 경우, 해당 조사대상 기업의 이해관계에 '불리한 추론(adverse inference)'을 내릴 수 있다. 즉 상무부는 AFA를 적용할 수 있다.⁶²²⁾ 이러한 AFA는 기존의 1930년 관세법 Section 776에 존재하고 있었으나 제대로 적용되지 않고 있는 점과 관련해, TEEA section 502의 개정을 통해 그 권한을 더욱 강화시켰다. 즉, ATEEA는 AFA의 적용을 규정하고 있던 Section 776에 새로운 조항을 삽입하여 AFA 적용의 재량을 확대하고 확증요건을 완화하였다.⁶²³⁾

이번 개정은 1994년 우루과이라운드협정이행법 제정 이후 변화된 미 상무부의 실무 관행 및 미국 산업계가 오랫동안 변경을 요구해 온 사항들을 반영한 것으로 알려져 있다.⁶²⁴⁾

621) 19 U.S.C. §776(a)

622) 19 U.S.C. §776(b). 법규정은 불리한 추론(adverse inference)라는 표현을 쓰나, 상무부는 불리한 이용가능한 사실(adverse facts available)라는 문구를 사용.

623) 조사당국은 AFA 적용시, 조사대상 기업이 조사당국의 요청에 협조하였다면 제출되었을 자료에 대한 추정에 기초하여 상계관세를 또는 덤핑마진을 결정하거나 조정할 필요가 없다. 또한 확증요건을 개정하여 예외조항을 추가하였다. 조사당국이 원칙적으로 조사과정 중에 획득한 정보가 아니라 2차정보에 근거하여 판단을 내릴 경우, 해당정보를 자신의 합리적인 처분권 범주 내에 있는 독립된 출처로부터 확증하여야 하지만, 개정법에 따르면 동일한 절차내 다른 부분 절차에서 적용된 상계관세 또는 덤핑마진은 확증하지 않아도 된다.

624) 배연재, 미국의 반덤핑 및 상계관세 판정에서의 '불리한 이용가능한 사실'의 적용에 관한 연구 - 2015년 개정법을 중심으로, 국제경제법연구 14(3), (2016) p. 65; Lawrence A. Schneider et al, AD/CVD and Customs Amendments Included in Recent US Trade Legislation, Arnold & Porter(Feb. 25, 2016), <http://www.arnoldporter.com/en/perspectives/publications/2016/2/ad>

3. 불리한 이용가능 사실(Adverse Facts Available) 관련 개정 내용

가. 기존의 AFA 관련 1930년 관세법

선술한바와 같이 기존의 1930년 관세법은 조사대상 기업의 정보 제출이 제대로 이루어지지 않는 경우 정보의 공백을 피하기 위해 'FA'에 의존할 수 있는 법적 근거를 규정해 놓았다. Section 776에 의하면 조사대상 기업이 조사에 필요한 자료를 제출하지 않았거나 불충분하게 제출되었다고 판단 시, 조사 당국이 자체적으로 'FA'에 근거하여 판정을 내릴 수 있다.⁶²⁵⁾ 또한, 조사 대상 기업이 당국의 자료요청에 적극적으로 협조하지 않다고 판단 시, 조사 대상 기업의 이해관계에 불리한 추론(adverse inference)을 내릴 수 있다.⁶²⁶⁾ 사실 상, 1903년 관세법에도 AFA를 적용할 수 있는 규정을 적시해놓은 것이다. 하지만 AFA 적용과 관련, 상무부에 큰 제한을 두었다. Section 776(c)(2)는 조사당국이 조사 또는 재심과정 중에 획득한 정보가 아닌 2차 정보(secondary information)에 근거하여 판단을 하는 경우, 해당 정보를 자신의 합리적인 처분권 범주내에 있는 독립된 출처로부터 확증(corroborate)해야 한다고 명시하였다.⁶²⁷⁾ 1차정보(primary information)는 상무부가 관련 조사 또는 재심과정에서 알게 된 기업의 매출자료등을 포함하고, 제소장, 반덤핑 또는 상계관세 조사의 최종판정 등에서 알게 된 정보는 2차 정보에 해당하는 바,⁶²⁸⁾ 상무부는 2차 정보를 확증하기 위해

⁶²⁵⁾ *cvd-and-customs-amendments-in-recent-us-trade*.

⁶²⁵⁾ 19 U.S.C. § 776(a)

⁶²⁶⁾ 19 U.S.C. § 776(b) 규정에서는 불리한 추론(adverse inference)라는 표현을 하고 있으나, 상무부는 이용가능한 사실을 불리하게 추론하여 적용하는 것으로 '불리한 이용가능한 사실(adverse facts available)'라고 지칭한다.

⁶²⁷⁾ 19 U.S.C. § 776(c)(2).

동 정보가 신뢰할 수(reliable)있고 관련성이 (relevant) 있음을 증명하여 해당정보가 증거적 가치(probative value)가 있음을 확인해야 한다.⁶²⁹⁾

나. ATEEA로 부터의 AFA 개정사항

ATEEA를 개정함으로써 기존의 AFA를 적용할 수 있는 재량을 확대하고 확증 요건을 완화하였다.

첫째, AFA를 적용을 규정하는 Section 776(b)에 새로운 조항을 삽입하였다. 새로운 조항에 의하면, 조사 대상 기업이 조사 당국의 요청에 협조하였다면 제출했었을 자료에 대한 추정에 기초하여(based on any assumptions about information the interested party would have provided) 상계관세를 또는 덤핑 마진을 결정하거나 조정할 필요가 없다.⁶³⁰⁾

둘째, ATEEA Section 776(c)의 개정을 통하여 ATEEA 의 확증요건의 예외조항을 추가하였다. 선술한바와 같이, 기존의 법은 조사당국이 조사과정에서 획득한 1차정보가 아니라 2차 정보에 의해 판단을 내릴 경우, 해당 정보를 자신의 합리적인 처분권 범주 내에 있는 독립된 출처로부터 확증(corroborate)해야 하나, 개정법에 의하면, 동일한 절차(proceeding)⁶³¹⁾내

628) 19 C.F.R. § 351.308(c)

629) 19 C.F.R. § 351.308(d)

630) 19 U.S.C. § 776(b)(1)(B) 해당조항의 원문은 다음과 같다.

"The administering authority or the Commission (as the case may be) in reaching the applicable determination under this title(B) is not required to determine, or make any adjustments to, a countervailable subsidy rate or weighted average dumping margin based on any assumptions about information the interested party would have provided if the interested party had complied with the request for information"

631) 여기서 말하는 절차는 1930년 관세법에 따른 제소장의 제출 또는 작권 조사 개시 통지의 공포에 따라 시작하고, 제소요청의 불수리, 개시의 취소, 조사의 종료, 조사의 종료와 같은 효과

다른 부분 절차(separate segment)⁶³²⁾에서 적용된 상계관세 또는 덤핑마진을 확증절차를 필요로 하지 않는다. 다시 말하면, 반덤핑 또는 상계관세의 절차 중 어떠한 부분이라도 적용된 상계관세 및 덤핑마진은 동일한 절차의 다른 부분 절차에서 적용되기 위해 확증될 필요가 없다.⁶³³⁾

셋째, ATEEA는 불리한 추론 판정(adverse inference determination)에서의 보조금을 및 덤핑 마진에 대한 규정을 Section 776(d)로 새로이 추가하였다. 동 규정을 적용할 경우, 동일한 조사대상 국가가 관련된 상계관세 절차의 동일한 또는 유사한 보조금 프로그램에 적용된 상계 보조금을, 또는 동일한 또는 유사한 프로그램이 없을 경우에는 조사당국이 합리적이라고 간주하는 절차의 보조금 프로그램에 대한 상계 보조금을 사용할 수 있다.⁶³⁴⁾

반덤핑관세 절차의 경우, 조사당국은 적용가능한 반덤핑 명령에 따른 절차의 부분에서 어떠한 덤핑마진(any dumping margin from any segment)도 사용할 수 있다.⁶³⁵⁾ 즉, 조사당국은 최고 상계보조금을 또는 덤핑마진을 포함하여 동 조항에 따른 어떠한 보조금을 또는 마진율도 적용할 수 있다.⁶³⁶⁾

가 있는 부정판정, 명령의 취소, 또는 중지된 조사의 종료 통지 중 가장 빠른 공표일에 종료하는 일련의 과정을 의미한다. 19 C.F.R § 351.102(b)(40)

632) 1930년 관세법Section 516A에 따른 심사가 가능한 상계관세 또는 반덤핑 절차의 일부절차를 의미하며, 상계관세 또는 반덤핑 조사, 명령 또는 중지된 조사의 심사등이 해당된다.

633) 19 U.S.C. § 776(c)(2)

634) 19 U.S.C. § 776(d)(1)(A)

635) 19 U.S.C. § 776(d)(1)(B)

636) 19 U.S.C. § 776(d)(2)

4. 시사점

이렇게 강화된 AFA 기준은 우리나라에도 예외없이 적용되었다. 우리나라도 최근 도금강판사건, 냉연강판 사건 및 열연강판사건에서 AFA의 적용 결과로 고율의 반덤핑관세 및 상계관세를 부과한 경험이 있다. 위 세 사건 모두 상무부의 반복된 요청에도 불구하고 관련 자료를 제때 제출하지 않아서 내려진 결과였다. 이에 따라 상무부는 해당기업들의 이해관계에 불리한 사실을 적용하여 판정을 내렸고, 그 결과 고율의 반덤핑 관세가 부과되었다.

이번 ATEEA 개정도 미국의 보호무역주의의 기초강화의 차원에서 이루어진 것으로 미국 조사당국의 재량권의 강화 확대된 것이다. 이에 따라 우리나라 기업들은 보다 강화된 규정에 성실히 대응하고 결과적으로도 불리한 고율의 관세를 부과받을 가능성이 매우 높아졌다.

위 철강사건들에게 우리나라가 이전에 미소마진 판정을 받은 사건과 유사하게 대응했음에도 불구하고 고율의 관세를 받은 점을 감안할 때, 개정된 법의 내용을 충실히 연구하고 관련 동향을 선제적으로 파악하여 대응하는 것이 피해를 최소화하는 길이라고 볼 수 있다.⁶³⁷⁾ 우리나라 기업이 조사에 대응하기로 결정하였다면, 조사당국의 자료 요청에 최대한 성실히 협조하고 제출이 어려울 경우, 그 이유를 신속하게 설명, 전달하여 조사당국과의 신뢰를 유지하는 것이 매우 중요해졌다.

우리나라 정부도 관련 산업과 공동 협력하여 피해를 줄이도록 최선을 다해야 한다. 특히, 조사당국의 정책과 규정변경에 대응이 어려운 중소기업에 대한 지원도 각별히 신경을 써야 할 것이다.

637) 배연재, 미국의 반덤핑 및 상계관세 판정에서의 '불리한 이용가능한 사실'의 적용에 관한 연구 - 2015년 개정법을 중심으로, 국제경제법연구 14(30) (2016) p.63-85

III 보조금 확인조치 관련 법령 변천

1. 서설

보조금의 지급과 그에 따른 상계관계 부과 문제는 자유무역주의 시대의 무역 분쟁의 역사 속에서 중요한 위치를 차지하여 왔다. 한 나라가 수출품에 대해 보조금을 지급하면 그에 맞서 수입국이 상계관세를 부과하고, 곧 이 두 국가가 서로 보조금의 지급 여부와 상계관세 부과의 정당성에 대해 무역 분쟁으로 이어지게 되는 것이 흔한 통상 분쟁의 시나리오라고 할 수 있다.

GATT 및 WTO나 미국 통상법 등 현재 많은 통상법 체제상 ①정부로부터의 재정적 기여, ②혜택, ③특정성의 세 가지 요건이 모두 충족되어야 통상법상 규율의 대상인 ‘문제가 있는 보조금’이 존재하는 것으로 볼 수 있고, 그에 따라 정당한 상계관세 부과 대상이 된다. 바꿔 말하면, 위와 같은 보조금 관련 무역 분쟁들은 주로 위 세 가지 요건이 충족되는지를 놓고 다투게 되는 것이다. 그러한 흐름의 결과, 보조금을 지급하는 국가들은 최대한 위 세 요소에 해당되지 않는 ‘새로운 보조금’을 개발하려고 하며, 상계관세를 부과하는 측의 국가들은 최대한 보조금 존재 확인을 위한 조치들을 만들어 내어 맞서는 것이 무역 분쟁의 최근의 전개 과정이다.

이 장에서는 먼저 보조금 및 상계관세에 관한 미국 법령의 개괄적인 변천을 살펴본 후, 소위 ‘새로운 보조금’ 중 대표적인 사례로 환율 조작에 따른 혜택 부여 문제와 국영기업(State-Owned Enterprises)을 통한 지원 문제, 그리고 그에 대한 미국의 대응을 살펴볼 것이다. 이 장에서는 전체적

으로 불법 보조금 지급에 대한 미국의 대응을 살펴보게 될 것이지만, 미국 또한 자국 제품의 경쟁력을 위하여 보조금 등 수단을 활용하고 있다는 사실을 잊어서는 안 될 것이다.

2. 보조금 및 상계관세 법령 개정 변천⁶³⁸⁾

불공정 거래 행위를 다루는 미국의 첫 제정법은 1897년에 통과된 상계관세법이다. 동 법은 1979년에야 비로서 개정이 되었다. 1979년 미국은 도쿄 라운드의 합의 이행을 위한 미국 상계관세법에 수정을 가하였다.

1979년 법 이전에는 재무장관이 수출 “포상금 또는 보조금”의 지급이나 수여로부터 혜택을 입는 수입된 과세품에 대해 상계관세를 부과하는 것을 필요로 했다. 1922년 의회는 제조나 생산뿐만 아니라 수출에 대한 포상금과 보조금을 포함시키기 위해 법을 개정했다. 1974년 전에는 과세물품에만 법이 적용되었고 피해(injury)요건이 요구되지 않았다. 1974년 통상법은 피해를 보여주어야 하는 면세 수입품까지 상계관세법의 적용을 확장했다.

도쿄 라운드에서 보조금과 상계 조치에 관한 합의가 관세 및 무역에 관한 일반 협정(GATT) 제 6조 하에서 완성되었고, 미국과 미국의 많은 무역상대국들이 이에 서명했다. 흔히 보조금 코드라고 불리는 보조금과 상계 조치에 대한 협정은, 상계관세를 도입하기 이전에 피해에 대한 증거를 필요로 한다. 하지만 관세 및 무역에 관한 일반 협정(GATT)의 조부 조항은, 관세 및 무역에 관한 일반 협정(GATT)보다 앞선 미국 법이 피해요건 없이 작동하게끔 허용했다.

638) USITC, *Historical Overview*, 14th edition, Antidumping and Countervailing Duty Handbook, Part IV, (June 2015)의 내용을 대체적으로 따름.

의회는 1979년의 통상협정법을 통과시키면서 관세 및 무역에 관한 일반 협정(GATT)의 보조금 코드를 도입했다. 1979년 법은 상계관세법을 보조금 코드 아래에서의 미국의 의무에 맞추기 위해 1930년 관세법에 새로운 제 7장을 추가했다. 1979년 통상협정법에서 생긴 가장 큰 변화 중 하나는 “협정을 맺은 국가들”로부터의 수입을 포함한 모든 상계관세 사례에 피해요건이 요구되었다는 것이다. 1979년 통상협정법에서 개정된 1930년 관세법의 기존의 제 303조의 조항들은 “협정을 맺은 국가들”이 아닌 국가들로부터의 수입품을 포함한 사례들도 포함시키기 위해 유지되었다. 이러한 국가들에서 수입한 물품들은 면세 수입품인 경우를 제외하고 피해요건이 요구되지 않았다. 주요 실질적, 절차적 변화뿐만 아니라 1979년 통상협정법은 상계관세법을 관리할 책임을 재무부에서 상무부로 넘겼다.

위원회와 관련된 상계관세법의 부분들은 1984년 통상 및 관세법 제 6조와 1988년 종합통상경쟁력법(Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988) 제1조 C-2(Title 1, Subtitle C, Part 2)에 의해 더 개정되었다. 그 외에도 1984년 통상 및 관세법은 대상이 되는 국가들에서 수입한 물품의 추적과 중요한 피해의 위협과 관련된 상계관세법 조항들을 수정했다. 1988년 법은 상계관세 지시 우회를 방지하는 문제를 다루었고 무엇보다도 중대한 상황, 실질적 피해, 그리고 실질적 피해의 위협과 관련된 법 조항들을 개정했다.

미국의 상계관세법은 1995년 1월부터 시행된 우루과이라운드 협정법에 의해 가장 최근에 개정되었다. 우루과이라운드 협정법(Uruguay Round Agreement Act: URAA)은 1930년 관세법 제 303조를 폐지했고, 1994년 보조금 및 상계조치 협정을 포함해 우루과이라운드 협정(Uruguay Round

Agreement: URA)에서 요구되는 변경사항을 시행했다. 이전의 관세 및 무역에 관한 일반 협정(GATT)의 회원국들이 협정의 조항들에 응할 것인지에 대해 각각 결정하는 시스템과 달리, URA 아래에서 세계무역기구(WTO)의 회원인 모든 국가들은 자동적으로 1994년 보조금 및 상계조치 협정의 대상이 된다.

URAA는 실질적 피해, 실질적 피해의 위협, 중대한 상황, 지역산업, 관련 당사자, 그리고 축적과 같은 이슈에 관한 법 조항들을 개정했다. URAA는 또한 포획 생산과 축적을 다루는 새로운 조항들을 추가했고 상계관세 지시가 5년 뒤 철회되어야 할지를 결정하기 위한 일몰재심을 가능하게 했다.

3. 보조금 지급 양상의 발전에 따른 보조금 확인 조치의 변화

가. Bennet-Hatch-Carper (BHC)수정 법안⁶³⁹⁾

BHC법안의 정식명칭은 「Trade Facilitation and Trade Enhancement Act of 2015」으로 공동 발의한 세 명의 상원의원 이름을 따서 베넷-헤치-카퍼법('Bennet-Hatch-Carper: BHC')라고도 불린다. 동 법안은 무역 촉진법 2015(Trade Facilitation and Trade Enforcement Act of 2015)의 제7편 환율조작(Title VII: Currency Manipulation)부분에 대한 별칭이다. 무역 촉진법 2015는 무역법 1974 (Trade Act of 1974)등을 포함한 기존 23개 무역관련 법안들의 광범위한 개정을 다루고 있는데, BHC 법안은 특히 관세법 1930, URAA, 북미자유무역협정구현법등의 수정개편에 해

639) 이하 내용은 김성호, "Bennet-Hatch-Carper 수정법안 검토 및 시사점", 『KERI Brief』, 16-05, 2016, 한국경제연구원 을 참조함.

당된다고 볼 수 있다. 이 법은 총 9절로 포함되어 있으며, 무역의 용이화 및 활성화, 수입의 건강과 안전, 수입관련 지적재산권 보호, 환율 및 거시 경제의 개입 등이 주요 골자이다.

| BHC 법안의 구성 |

절	제 목
제1절	무역의 용이화 및 활성화
제2절	수입의 건강과 안전
제3절	수입관련 지적재산권보호
제4절	반덤핑관세상계관세의 회피방지
제5절	중소기업교역문제 및 국가무역
제6절	추가적인 제재조치
제7절	환율 및 거시경제에의 개입
제8절	미국세관과 국경보호에 관한 문제
제9절	기타사항

동 법안은 미국으로 상품을 수출하는 국가의 통화가 저평가되어 있는 경우, 이를 일종의 불공정 보조금으로 간주하여, 상계관세법칙의 원칙에 따라 피해 규모등을 조사할 수 있도록 하였다. 미국 내의 이해당사자들이 다른 경쟁국가의 통화 저평가로 인해 미국의 특정 산업이 피해를 입었다는 정보와 탄원서를 함께 제출 하면 불공정 보조금 여부 조사가 개시 된다. 조사 결과에 따라 필요시 IMF와 WTO를 통해 국제사회 제재 뿐 아니라 통상, 투자 부문에 미국이 직접적인 제재가 가능하기 때문에 불공정한 무역제도나 관행에 대해 보복조치를 취할 수 있도록 한 슈퍼 301조의 외환버전으로 불리운다. 슈퍼 301조는 특정기업의 수출품목에만 관세를 부과하지만, 동 법안은 국가 전체에 법을 적용하기에 더욱 더 강한 제재조치로 평가된다.

또한 동 법안은 재무부장관으로 하여금 주요 교역국의 경제정책을 평가한 보고서를 반년마다 의회에 제출하게 하였다. 발효(2016년 2월 24일)된 후 180일 이내, 그리고 그 이후에는 180일 이내의 주기로 재무부장관은 주요교역대상국에 관한 보고서를 제출해야 한다. 보고서에 포함되어야 할 사항들은; 일반적인 주요교역대상국의 경우에는 ① 쌍방무역수지, ② 경상수지, ③ 경상수지/GDP, ④ 최근 3년 동안의 위 ③의 변동율 추이 및 ⑤ 외환보유액/GDP이나 다음의 세 가지 중 하나의 경우에는 특별보고서(Enhanced Analysis)를 제출해야 한다: ① 심각한(significant) 대미 무역수지 흑자국, 혹은 ② 상당한 경상수지 흑자국, 혹은 ③ 지속적인 일방향 외환시장 개입국가.

특별보고서의 보고내용에는 ① 외환시장 발전 및 외환시장 개입의 실상, ② 실질실효환율(특히 저평가) 추이, ③ 자본거래 규제의 변화 및 무역규제 변화 및 ④ 외환보유고의 축적동향과 추세가 기록되어야 한다.

또한 동 법안은 미국대통령이 해당 장관을 통하여 특별보고서를 제출해야 하는 국가와 다음 사항들에 필요한 적절한 쌍무협정(bilateral engagement)을 체결하도록 하였다.⁶⁴⁰⁾

- (a) 저평가, 심각한 대미무역수지흑자 및 상당한 경상수지 흑자를시정하기 위한 정책의 실행
- (b) 저평가에 따르는 경제 및 무역에의 악영향에 대한 미국의 우려표명

640) 그러나 다음에 해당하는 경우에는 이를 면제할 수 있다.

- (i) 외환정책 및 거시정책에의 개입의 득보다 손실이 더 크다고 판단되는 경우
- (ii) 미국의 안보에 심각한 위해가 우려되는 경우
- (iii) 위 (i)과 (ii)의 경우 주무 장관은 즉시 의회에 보고해야 함

- (c) 미국대통령의 아래 (C)절 구제조치를 취할 수 있는 권한에 대한 경고
- (d) 환율절하 및 무역수지 흑자를 시정하기 위한 구체적인 행동을 포함하는 계획수립

미국이 상대국가의 환율과 경제정책에 대해 개입한 이후로 1년이 지나도 상대국가가 정책을 수정하지 않을 경우, 미 대통령은 다음과 같은 시정조치를 취할 수 있다.⁶⁴¹⁾

- (a) 민간해외투자기구(Oversea Private Investment Corp.)의 신규투자 승인의 금지
- (b) 연방정부조달계약 참여금지
- (c) 해당국에 대해 보다 심도 높은 거시 및 환율정책에 대한 감시와 외환시장조작에 대한 협의를 요구할 것을 IMF 미국대표부에 지시
- (d) 기존 무역협정의 충실히행에 대한 점검을 USTR에 지시

끝으로, 동 법안은 국제환율정책에 대한 자문위원회(Exchange Rate Policy Advisory Committee)를 설립토록 하였다. 환율과 금융정책 등과 관련, 미국 경제에 미치는 영향을 정기적으로 조언할 수 있는 위원회로서 통 9명으로 구성되며 대통령, 상원, 하원에서 각각 3명씩 지명이 된다. 임기는 2년으로 재임명이 가능하고 의장은 위원회 내부에서 선출된다. 회의내용은 미국 정부의 통화 및 금융정책의 흐름에 심각히 반하거나, 금융상품시장에

641) 위의 보복조치도 다음에 해당하면 유보한다;

- (i) 외환정책 및 거시정책에의 개입의 득보다 손실이 더 크다고 판단되는 경우
- (ii) 미국의 안보에 심각한 위해가 우려되는 경우
- (iii) 위 (i)과 (ii)의 경우 주무 장관은 즉시 의회에 보고해야 함.
- (iv) 국제규약에 위배되는 경우 위(C)(1)(b)(연방정부조달제한) 실시 유보

투기를 불러오는 경우, 또는 금융기관 안전성을 해칠 수 있는 경우 등에 있어서 공개가 제한이 된다.

나. 국영 기업을 통한 지원 문제⁶⁴²⁾

(1) 서설

국영 기업(State-Owned Enterprises, SOEs)은 학자나 국가별로 그 정의는 다르나 통상적으로 정부가 일정 지분 이상을 소유하여 영향력을 행사할 수 있는 기업을 가리키며, 특히 각 국가 정부의 경제정책 수행의 유용한 도구가 되는 경우가 많다. 이러한 국영 기업은 특히 중국, 러시아 등 공산권 국가와 개발도상국들이 많이 활용하는 것으로 알려져 왔다.

보조금 지급 여부 판단의 세 요건 중 국영 기업이 문제가 되는 것은 국영기업의 어떤 행위를 “①정부로부터의 재정적 기여”에 해당하는 것으로 볼 수 있는지 여부이다. 왜냐하면 국영 기업이라도 기업은 기업이지, 정부라고 볼 수는 없기 때문이다. 그러나 현실은 많은 국가가 국영 기업을 정부 기관의 하나처럼 이용하고 있기 때문에, 최근 들어 국영 기업의 행위로 인하여 보조금이 지급된 것과 같은 효과가 발생한 수입품에 대해서 상계관세를 부과하는 움직임이 일어나고 있는 것이다.

642) 미국 국내법적 차원의 논의에 관해서는 Thomas J. Prusa and Edwin Vermulst *United States-Definitive Anti-Dumping and Countervailing Duties on Certain Products from China: Passing the Buck on Pass-Through*, *World Trade Review*, 12:2, pp. 197-234, (2013)의 논의를 참조하였으며, TPP와 관련된 논의는 이재민, “정당한 정부지원조치의 외연: TPP 국영기업 챕터 ‘예외조항’ 실험과 WTO 보조금 협정에의 시사점”, *국제법학회논총* 제61권 제4호, 2016. 12, pp. 143-179 의 논의를 참조하였음

(2) 미국 국내 차원의 대응

1980년대 아직 연구가 많이 안 된 시기에는 미국 상무부 또한 소련과 같은 비시장경제 체제에는 보조금 같은 것이 없고, 있더라도 보조금이 있는지 여부를 특정 지을 수도 없다고 생각하였다. 그러나 특히 시장경제의 요소를 많이 도입한 중국과 베트남 등이 국영 기업을 활발하게 활용하면서 특히 2007년 상무부가 비시장경제 체제의 기업들에 대한 기존의 입장을 뒤집으면서 미국의 입장에도 큰 변화가 나타나기 시작하였다. 그래서 어떤 것이 국영 기업인지를 정의하는 것이 핵심 쟁점 중 하나가 되었다.

이하에서는 2011년 WTO 패널리스트들에 회부된 미국과 중국의 WTO 사건을 중심으로, 공적 기업의 정의의 외연을 넓히려는 미국의 입장을 살펴볼 것이다.

이 사건에서, 위 문제에 관하여 미국의 기본 입장은 어떤 회사 등에 대해 정부가 적어도 과반수 이상의 소유권을 가지게 된 경우에는 공적 기관(public body)이라고 볼 수 있다는 것이다. WTO 상소기구(Appellate Body: AB)은 이러한 해석에 관하여 너무 범위가 넓다고 보고, 대신 어떤 회사 등이 정부의 권한을 부여받았거나 행사하는 경우에 공적 기관이라고 부를 수 있다고 보았다.

사건의 배경은 다음과 같다. 2007년 미국 상무부는 중국에서 수입되는 'Coated Free Sheet Paper'에 관하여 상계관세 부여 여부를 조사하면서 비시장경제국들에 대한 오래된 기본 방침을 뒤집었다. 기존의 방침은 1984년 미국 상무부에 의해 처음 채택되고, 1986년 미국 연방 항소법원의 'Georgetown Steel Case'에서 재확인된 바 있는 방침으로, 비시장경제국에게 보조금을

지급한다며 상계관세를 부과하는 것은 해당 국가가 스스로에게 보조금을 주는 것과 같다고 보는 방침이다. 그러나 미국이 볼 때에는 중국의 경제가 근본적으로 바뀌어 이제는 'Georgetown Steel Case'에서 보았던 구소련 식의 통제 경제 체제와는 달라졌다는 것이다.

미국의 이러한 내부적 조치는 현실을 반영하는 측면이 있으나, 상계관세 부여와 반덤핑관세의 부여가 동시에 부과되어 보조금에 의한 부정적 영향을 이중으로 상쇄하게 된다는 또 다른 논란을 낳게 되었다. 'Coated Free Sheet Paper'에 대한 조사를 통해 해당 상품에 대해 직접적으로 이중 관세 부여를 하진 않았으나, 이후 다른 4가지 중국산 상품들에 대해서는 위 두 관세를 모두 부여하였고, 그 결과 중국에 의한 WTO 제소까지 이어지게 되었다.

미국 입장에서는 특히 중국의 국영 상업 은행들과 국영 기업들이 정부의 행위자로서 상품과 서비스를 제공하는지 여부에 따라 '공적 기관'의 정의의 외연을 확장하려는 측면이 있다. 이에 대해 WTO 분쟁해결기구에서도 의견이 나뉘었는데, 패널들은 정부의 국영 기업의 지배 정도에 주목하여 미국의 입장을 지지하였으나, WTO AB는 단순히 지분의 과반수 이상을 정부가 차지하고 있다고 해서 국영 기업의 행위를 정부가 하는 기여인 것으로 해석할 수 없고, 정부의 권한을 어느 정도까지 부여받아 행사하는지 여부가 더 중요하다고 판단하였던 것이다.

이러한 사건은 최근의 국영 기업을 통한 다양한 움직임과 그에 맞서는 상계관세 부여 등 대응 조치의 변화를 잘 나타내어 주는 것으로, 앞으로도 미국은 위 판례에도 불구하고 국내 차원에서는 타국의 국영 기업에 의한 상품을 보조금 측면에서 엄격하게 해석하여 대응할 것으로 생각된다.

(3) 국제 규범을 통한 대응 - TPP 국영기업 첩터의 문제

미국은 위와 같이 자국 차원에서의 대응뿐만 아니라, 이를 국제규범화 시키는 데에도 많은 관심을 갖고 있다. 그 중 한 예로, 미국은 자신이 주도하던 환태평양경제동반자협정(Trans-Pacific Partnership: TPP)에 국제 통상협정 최초로 수산보조금, 국영기업에 관한 규범 등을 도입하였다. 특히 TPP에 국영기업에 관한 별도의 장(제17장)이 도입되어 있다는 점에 주목할 만하다.

국영기업에 관한 장에서는 기존의 국영 기업에 대한 정부의 지배력 여부 등의 논의와 별개로 51% 이상의 지분을 정부가 소유하는 것만으로도 국영 기업으로 정의하고 있는데, 이는 위 WTO 판례 사건에서의 미국의 입장을 강하게 반영한 것으로 볼 수 있다.

그 외에는 기존의 국제적인 보조금에 관한 규범을 대부분 수용하였으며, 협정에 따른 의무도 문제되는 국영 기업이 아닌 협약국 정부에 부여되어, 협약국 정부가 비상업적인 방식으로 국영기업을 지원하지 말 것 등의 의무를 부여하고 있다는 점, 그럼에도 아직 국영기업에 대한 정의가 명확하지 않다는 점, 독특하게도 국영기업에 관한 장의 적용을 배제하는 다양한 예외조항이 있다는 점 등의 특징이 있다.

이렇듯 미국의 흥미로운 움직임을 보여주는 협정이었으나, 트럼프 행정부 출범 이후 미국이 TPP 탈퇴를 선언하여 그 빛이 바래게 되었다. 하지만 미국이 보조금 확인 조치의 문제에 관하여 앞으로 어떠한 방향으로 나아갈 것인지를 짐작할 수 있는 단서를 제공하였다고 할 수 있다.

☞ 참고문헌

- 김성훈, “Bennet-Hatch-Carper 수정법안 검토 및 시사점”, 『KERI Brief』, 16-05, 2016, 한국경제연구원
- 이재민, “정당한 정부지원조치의 외연: TPP 국영기업 챕터 ‘예외조항’ 실험과 WTO 보조금 협정에의 시사점”, 국제법학회논총 제61권 제4호, 2016. 12, pp. 143-179
- Thomas J. Prusa and Edwin Vermulst, United States-Definitive Anti-Dumping and Countervailing Duties on Certain Products from China: Passing the Buck on Pass-Through, World Trade Review, 12:2, pp. 197-234, (2013)
- USITC, Historical Overview, 14th edition, Antidumping and Countervailing Duty Handbook, Part IV, 2015

제8장 보호무역주의의 대두와 미국 통상법

트럼프 행정부 출범과 보호무역주의 강화

2017년 1월 20일 트럼프 대통령이 취임하면서 초대 내각 및 통상정책을 담당할 내정자들이 임명되었다. 내정자들은 주로 중국 강경파이자 미국 기업의 이익을 우선으로 생각하는 사람들이 대부분이다. 트럼프 대통령과 이들 내정자들은 보호무역주의를 강화하는 차원의 무역협정 체결을 강조하고 있다.

최근 미국 행정부가 보호무역주의를 강화한 데에는 여러 가지 배경이 있다. 우선 미국의 무역수지 적자가 확대 지속 되는 가운데 보호무역주정책의 대상이 되는 국가와의 무역적자 비중이 크게 증가되고 있는 양상이다. 또한 미국의 공공부채 증가도 한 몫을 하고 있으며 GDP대비 재정적자의 축소세도 둔화되고 있는 흐름이다. 또한 미국 노동시장은 글로벌 금융위기 이후 실업률과 노동시장참가율이 동시에 낮아지면서 미국 내 제조업 일자리가 큰 폭으로 감소하고 있다.⁶⁴³⁾

이러한 배경 속에 미 행정부는 다각도의 보호주의적 통상정책을 계획하거나 실행 중에 있다. 우선 전통 제조업분야 일자리 창출을 위해 기체결된

643) 경제주평, 트럼프 보호무역주의 확산에 따른 한국경제에 미치는 영향, 17-3(728호) (2017) p.1 참조

무역협정을 재검토 및 철회 중에 있다. 환태평양경제동반자협정(Trans-Pacific Partnership: TPP) 가입을 철회하고, 북미자유무역협정(North American Free Trade Agreement: NAFTA) 및 한미 FTA는 전격 재협상하는 방침을 결정했다.

또한 미 행정부는 고 관세율 정책을 실행하고 있다. 특히 무역적자를 기록하고 있는 멕시코, 중국에 고율관세를 부과하여 통상압력을 강화하겠다는 입장을 천명하였다. 고관세율 부과시, 가격상승에 따른 미국 소비자 부담이 증가하여 미국기업에도 피해가 갈 것으로 예상이 됨에도 불구하고, 고관세율 정책을 유지하겠다는 미국의 입장을 통해 무역수지적자를 해결하겠다는 강한 의지를 엿볼 수 있다.

미국은 특히, 무역수지 적자국을 대상으로 환율조작국으로 지정하여 제재 조치를 시행을 계획 중에 있다. 미국 재무부는 무역촉진법(Trade Facilitation and Trade Enforcement Act of 2015)에 의거, 교역상대국이 환율조작국에 충족되는지를 분석 한 후, 충족 시, 환율조작국과 해결방안을 협상하게 된다. 협상 후 환율조작국이 시정이 이루어지지 않는 경우, 미국기업의 투자제한, 지원제한 등이 이루어지며 IMF, WTO 등을 통해 해당국 감시기능이 강화된다.

우리는 이에 대비, 신흥국 등에 수입 수출 증대를 통한 시장다변화를 지속해야하며, 인공지능 등의 새로운 품목을 발굴하는 노력도 병행해야 한다. 단순 상품 수출의 전통적 모델에서 탈피하여, 상품, 서비스 등이 혼합된 고부가가치의 수출 모델로 체질을 개선해야 한다. 또한, 미국은 현재 미국산 제품구입과 미국인 고용이 주 공약의 목표이므로 대미 투자시 이를 고

려한 현지화 전략을 재정립할 필요도 있다. 현지화는 투자진출의 성공적인 안착을 위한, 경영, 생산, 판매, 홍보, 등 다양한 기업활동에 현지현황을 반영하는 활동을 지칭한다. 기존 현지화 전략을 제조업의 경우, 비용절감을 위한 생산기지 확보차원에서 신흥국 위주 해외진출이었으나, 점차 내수시장 진출 목적으로 전환되는 추세인 바, 연구개발, 판매, 광고 등을 현지기업과의 협력을 통해 하는 것이 중요하며, 지역 내 네트워크도 강화해야 할 필요성이 증대되었다.⁶⁴⁴⁾

II

새로운 무역규제조치 검토 및 발동

1. 국경세 부과⁶⁴⁵⁾

국경세(Border tax)는 과세 물건이 정치적, 경제적 국경을 통과할 때 과세되는 세금을 의미한다. 즉, 국경세는 국외에서 수입한 상품에 대해 부과하는 관세를 뜻한다. 관세는 모든 국가에서 널리 사용해온 무역정책 수단으로 1948년 이후 수차례 지속된 관세 및 무역에 관한 일반협정(GATT) 체제 하에서 큰 폭의 관세 인하가 이뤄졌다.

현재 미국이 계획하고 있는 국경세는 기업들의 과세소득을 계산할 때 수

644) 트럼프노믹스 주요 정책 및 대응방안, global Strategy Report, 17-011, KOTRA(2017) p.30

645) 최서영, 공화당과 국경조정세 이해하기, 경제전망, 삼성선물(2017)과 오정석, 미국 국경조정세 도입의 국제유가 영향 점검, Issue Analysis 국제금융센터(2017), 의 내용을 대체적으로 따름.

입 물품에 대해서는 공제대상에서 제외시키는 제도다. 다시 말해, 기업의 수입 비용이 많을수록 과세소득이 많아지는 것이다.

국경세 세율은 최종소비국에 따라 정해지는데 수출에 대해서는 세제혜택을 주고 수입에 대해서는 세금을 부과하기 때문에 부가가치세와 비슷한 형태를 띠게 된다. 수출기업은 해외매출에 대해 세금면제 혜택을 받고, 나머지 비용을 차감하면 과세소득이 음(-)을 기록해 오히려 세금환급을 받는다.

이러한 국경세를 통하여 미국은 가계와 기업의 소비와 투자를 촉진시켜 무역 적자를 개선시키고 조세회피 목적으로 본사 또는 생산설비를 해외로 이전한 기업들의 본국 회귀를 유도하는 등의 긍정적인 효과를 기대하고 있다.

물론 반론도 만만치 않다. 수입품 가격 상승에 따른 저소득, 중산층의 가계부담 심화, 미 수출증가에 따른 달러화 강세, 무역 상대국들의 WTO 제소 및 보복가능성 등이 그 주요 골자이다.

2. 환율조작국 지정과 통상규제

2008년 금융위기 이후 보호무역주의가 점차 국제적으로 확산되며 여러 국가들은 다양한 형태로 교역상대국으로부터의 수입을 억제하고 대신 자국 상품의 교역상대국 시장으로의 수출을 확대하기 위한 방안들을 모색하고 있는 실정이다. 이러한 ‘보호무역주의적’ 조치는 실로 다양한 형태와 방식으로 발현되고 있고 특히 여러 국가 중 가장 큰 국내시장을 가진 미국의 보호무역조치는 여러 국가들의 핵심 관심사일 뿐 아니라 이들의 이해관계에 직접적인 영향을 초래한다. 이 중 최근 국제적 관심을 끌고 있는 핵

심 사안 중 하나는 바로 교역상대국의 거시금융정책, 특히 환율정책을 문제로 삼아 이에 대하여 해당국 상품에 대하여 통상부분에서 제한을 가하는 조치이다. 이 문제는 해당국 수출상품 전체를 그 대상으로 한다는 측면에서 적용범위가 포괄적이고 또한 거시경제 정책을 통상분쟁의 대상으로 삼는다는 차원에서 경제주권 침해 주장과 직결되는 사안이다. 당연히 통상분쟁으로 비화될 가능성을 항상 내포하고 있다.

미국 정부는 이러한 환율정책을 일종의 간접보조금(indirect subsidy) 교부로 파악하여 상계관세 부과를 모색하는 움직임을 끊임없이 검토하고 있다. 나아가 이제는 그러한 간접보조금 프레임은 물론 미국의 통상이익을 침해한 행위로 간주하여 이에 대하여 미국이 제재를 가하는 일종의 ‘301조식’ 접근법 역시 모색하고 있다. 환율부문에서 미국의 이러한 조치는 주로 중국을 염두에 둔 내용들이나 이는 동시에 중국과 일부 유사한 금융정책을 적용하고 있는 우리나라도 그 대상으로 하고 있는 모습을 띠고 있다. 무엇보다 현재 우리나라는 외부 전문가들이 주목하는 정부의 환율시장 개입국 중의 하나로 간주되고 있다. 따라서 이 문제가 본격적으로 통상분쟁화 되어 다양한 규제 조치가 취해질 경우 우리나라도 직접적인 규제 대상에 포함될 가능성이 상당히 농후한 실정이다. 따라서 우리 입장에서도 미국 통상법 체제 내에서 환율문제가 어떠한 내용으로 변천하고 있는지 촉각을 곤두세워야만 하는 상황이 되었다.

앞으로도 환율문제는 국제 통상의 핵심 의제가 될 것으로 예측되고 있다. 가장 최근 체결된 mega-FTA인 환태평양경제협정(Trans Pacific Partnership: TPP)에서도 환율문제는 주요한 쟁점 중 하나였다. 이에 따라 환율문제를 규율하기 위한 별도의 Side Letter가 12개국 (이 협정이 타결되던 2015년

당시에는 미국 포함)에 의하여 채택되기도 하였다. 그러므로 추측컨대 이 문제는 앞으로 한미 FTA 재협상 과정에서도 적극적으로 논의될 항목 중 하나라고 볼 수 있을 것이다. 만약 이 과정에서 TPP 협정에서 보는 바와 같이 미국의 입장을 받아들여 환율조정에 관한 구체적인 조항 내지 합의사항을 별도로 도입한다면 우리나라에 대한 파급효과는 그 만큼 높아지게 될 것이다.

먼저 보조금 프레임에서 미국 정부는 외국의 환율정책 (자국 화폐가치의 對 달러 저평가 정책)을 일종의 수출보조금으로 간주하여 WTO 보조금 협정 (Agreement on Subsidies and Countervailing Measures)에 포함된 금지보조금 철폐 조항을 원용하거나 또는 이를 기초로 독자적인 상계관세 조치를 취하는 방안을 적극 모색하고 있다. 비록 명확하지는 않으나 일단 현재 WTO 및 FTA 보조금 규범에 비추어 이러한 시도가 적용될 만한 여지가 남겨져 있어 미국은 지속적으로 이러한 노력을 경주하고 있는 실정이다. 현재 WTO 보조금 협정 및 이를 그대로 수용하고 있는 FTA 협정에 따르면 계약 당사국 정부의 특정 조치가 보조금 협정 적용대상이 되는 “보조금”을 먼저 구성하기 위하여 먼저 다음의 세 가지 요건을 충족하여야 한다. 이 세 가지 요건은 i) 정부로부터의 재정적 기여(financial contribution by a government), (ii) 경제적 혜택 (benefit), 그리고 (iii) 특정성(specificity)이다. WTO 보조금 협정 제1조, 제2조 및 제14조는 보조금 협정의 적용을 받는 보조금에 대하여 상기 3가지 구성요건을 실시하고 있다. 미국 통상법이 적용을 시도하고 있는 외국의 환율조정 조치는 일단 논란의 소지가 있기는 하나 이러한 세 가지요건에 해당할 가능성을 적지 않게 내포하고 있다. 최근 보조금 분쟁의 추세를 살펴보면 일방 회원국이 자국 주요 산업에

보조금을 교부하고자 시도하는 경우에도 통상분쟁의 소지가 분명한 직접보조금 대신 다양한 방법을 동원하여 간접적으로 자국 산업에 경제적 혜택을 부여하고자 하는 간접보조금교부가 점차 선호되고 있는 현상을 보여주고 있다. 현재 논의되고 있는 환율조정 조치는 대표적인 간접보조금 교부조치로 일단 미국 통상법 체제는 간주하고 있다. 간접보조금 판단은 곧바로 고율의 상계관세 부과로 이어지게 된다. 수출국 상품의 미국 시장 진출이 사실상 차단되는 것이다.

나아가 이러한 보조금 공세에 더하여 최근에는 환율조정 문제를 미국의 통상이해를 심대하게 침해하는 ‘불공정 무역관행’으로 파악하여 일종의 Super 301조에 유사한 일방적인 보복조치를 취하는 프레임으로 변환하는 모습이 목도되고 있다. 이러한 방식은 특정 품목에 대하여만 상계관세를 부과하는 데 그치지 않고 해당국의 대미교역 전체를 대상으로 하여 규제할 수 있게 된다. 바로 이러한 목적을 위하여 새로이 도입된 법안이 바로 “Bennet-Hatch-Carper 수정법”이다. 이 법은 2015년 미국 상하 양원을 통과한 “2015년 무역촉진법(Trade Facilitation and Trade Enforcement Act of 2015)”의 제7편 환율조작(Title VII: Currency Manipulation)을 지칭한다. 이 법에 따라 미국 정부는 주요 교역상대국의 환율정책을 정기적으로 검토하여 미국이 설정한 기준을 벗어나는 것으로 확인되면 강력하고 포괄적인 무역제재를 부과할 수 있는 권한을 부여받고 있다. 이러한 조항은 일종의 미국 통상법 Super 301조의 “외환버전”으로 볼 수 있을 것이다. 이 규제를 받는 교역 상대국은 상당한 교역상의 타격에 직면할 수밖에 없어 큰 위협을 느낄 수밖에 없는 실정이다. 물론 이 법률은 여러 측면에서 WTO 협정 위반의 소지를 다분히 담고 있다. 그러나 실제 제소로 이어

저도 최종적으로 협정 위반 판정이 도출되고 이를 토대로 이 법률이 철폐 되기까지에는 상당히 오랜 시간이 소요된다. 바로 이러한 이유로 WTO 협정 위반 요소에도 불구하고 미국 입장에서는 일단 조치를 발동하여 수입제한을 실시할 수 있으므로 독자적인 환율조정 여부 판단과 이에 수반하는 통상규제를 도모할 유인을 느끼고 있는 것이다. 한미 FTA로 대미 수출이 늘고 있고, 중국과 함께 외환시장 개입 국가의 이미지가 잔존하고 있는 우리로서는 실로 우려스러운 상황이라 아니할 수 없다.

3. 4차 산업혁명과 새로운 통상규범 및 통상규제

새로운 4차 산업혁명과 디지털 무역의 도래는 기존 체제하에서 이루어지고 있는 국제 상품교역과 관련하여서도 상당한 변화를 초래할 것으로 예상되고 있다. 이전의 사회가 경험하거나 예상하지 못한 새로운 종류의 상품이 등장하고 새로운 형태의 교역방법이 대두함에 따라 이를 규율하는 국제 통상규범 역시 이제 재검토와 조정이 필요한 상황이다. 특히 기존의 통상협정의 상품교역 관련 규범은 전통적인 제조업 분야 생산 상품의 국경 간 교역에 특화된 내용을 포함하고 있어 이러한 새로운 상품 및 교역방식과는 반드시 부합하지 않은 측면을 다수 포함하고 있어 이에 대한 수정 내지 조정이 요구되고 있다. 최근 체결되는 FTA 등에서 디지털 무역 관련 규범들이 일부 소개되며 이러한 새로운 상황에 대한 대응이 모색되고는 있으나 이들은 일회적·임시적 성격의 규범에 가깝고, 디지털 무역의 흐름을 전체적으로 수용하여 이를 반영하는 포괄적인 규범의 도입은 아직 발견되지 않고 있다. 이는 한미 FTA도 마찬가지이다.

이에 따라 새로이 등장하는 다양한 디지털 상품들이 적절한 규범의 미 내지 부재로 인하여 점차 강화추세를 노정하고 있는 미국의 비관세무역장벽(Non-Tariff Barrier: NTB)이나 무역구제(trade remedy) 조치의 부당한 희생물이 되지 않도록 제도 정비를 할 필요성 역시 간과할 수 없다. 현재의 한미 FTA 및 WTO 협정 체제로는 이들 새로운 상품들은 오히려 미국 통상법에 따라 무역구제조치나 비관세무역장벽의 손쉬운 대상으로 전락할 수밖에 없기 때문이다.

특히 디지털 상품의 개발과 확산이 증가함에 따라 이를 뒷받침하는 특정 상품 및 부품 (가령 반도체, LED 등)에 대한 시장에서의 수요 역시 지속적으로 증가할 것으로 예상된다. 전세계 반도체 시장은 폭증 상태를 보이고 있으며, 특히 시장점유율이 높은 우리나라가 반도체 제조업체들은 상당한 경기 호황을 누리고 있다. 이러한 호황현상은 앞으로도 당분간 유지될 것으로 보인다. 그런데 문제는 이러한 호황에 따라 현재 우리나라 반도체에 대한 미국의 견제와 수입제한조치 모색은 더욱 심화될 것이라는 점이다. 이러한 현상은 반도체뿐 아니라 LCD, OLED 등 전자제품에 사용되는 부품에 대하여도 마찬가지이다. 이에 따라 이미 미국 보호무역주의의 주요 대상이 된 이러한 우리 상품에 대한 미국의 수입규제 역시 앞으로 일층 강화될 것으로 예상된다.

나아가 새로운 산업혁명의 도래는 정부의 역할 증대를 강력히 요구하고 있다. 정부 주도하에 산업개발 계획이 수립되고 정부자금으로 R&D 사업이 추진되며, 나아가 이러한 산업을 활성화하기 위한 다양한 지원조치가 필요하다. 사회 전반적인 체제가 변화하는 상황에서 국가가 주도적으로 이를 이끌어갈 필요성은 그 이전의 상황에 비하여 급격히 증가하였기 때문이다.

사실 이미 여러 국가에서 4차 산업혁명 및 디지털 무역을 위한 여러 정부 부처의 지원조치들이 다양하고 포괄적으로 이루어지고, 여러 형태의 연구 개발 사업으로 이어지고 있는 실정이다.

문제는 현재의 통상협정은 이러한 정부의 개입과 지원을 상당 부분 제한하고 있다는 점이다. 보조금 협정 및 여타 협정에 포함된 내국민 대우 조항 등을 통하여 이러한 정부의 지원을 통제하거나 심지어 금지하고 있다. 이에 따라 우리 정부가 디지털 무역을 주도하고 사회 체제의 혁신을 위하여 사업을 주도하게 되면 보조금 협정 등에 저촉되어 오히려 통상협정 위반으로 이어질 가능성을 현재 협정 체제는 제시하고 있다. 특히 다양한 정부주도 연구결과들이 융합되어 하나의 상품으로 생산되게 되면 정부 기관의 재정적 지원을 제한하는 상품협정 (특히 보조금 협정)의 주요 조항들이 적용될 가능성이 일층 증가하고 있다. 4차 산업혁명은 정부와 민간분야의 협업과 공동연구를 요구하는 항목과 영역이 적지 않아 정당한 정부 지원조치와 부당한 시장개입 간 판단을 둘러싸고 국가 간 지속적인 갈등과 분쟁 촉발 가능성이 앞으로 더욱 증가할 수밖에 없다. 바로 이러한 측면은 미국이 우리나라에 대하여 상계관세 및 반덤핑 관세를 부과하는 것이 그만큼 과거에 비하여 용이하여 지고 있음을 역시 시사하고 있다. 어떠한 측면에서는 4차 산업혁명이 요구하는 바를 수행하는 정부정책들이 미국 통상법의 주요 공격대상이 될 수 있음을 보여주고 있다고 하겠다.

특히 우리나라의 디지털 상품들은 이미 미국에서 무역구제 조치의 대상 항목이 되고 있다. 특히 우리나라의 경우 전자산업이 주요 수출항목을 차지하고 있어 이들 무역구제 조치의 주요한 대상이 되고 있다. 그런데 미국 정부가 이들 조사를 진행함에 있어 공히 실제 미국 시장에서 해당 상품을

생산하는 국내 생산업체들이 영업상의 피해를 입고 있는지 여부를 반드시 판단하여야 한다. 미국 정부는 반덤핑 조사와 상계관세 조사에서는 자국의 국내생산업체들이 실질적인 피해(material injury)를 입고 있는지, 그리고 세이프가드 조사에서는 이들이 심각한 피해(serious injury)를 입고 있는지 여부를 각각 판단하여야 한다. 그런데 이들 피해의 판단은 모두 실제 시장에서의 영업 상황을 종합적으로 판단하도록 WTO 협정 및 이를 그대로 수용하고 있는 한미 FTA 협정은 각각 규정하고 있다.

WTO 반덤핑 협정 및 이를 수용하고 있는 미국 통상법 관련 조항들은 미국 정부가 외국 수입상품에 대하여 반덤핑 조사를 실시하여 반덤핑 관세를 부과함에 있어서는 해당 상품이 판매되는 시장상황과 수출국 수출기업의 영업상황, 미국 국내기업의 영업상황을 종합적으로 판단하도록 규정하고 있다. 이러한 평가기준은 국내시장과 해외시장이 분명히 구별된다는 전제 하에, 그리고 국내시장에서의 영업상황과 해외시장에서의 영업상황이 구별된다는 전제하에 각각 기초하고 있다. 그리고 국내로 수입되는 상품에 대하여 추가관세를 부과하면 수출국 국내시장과 미국 국내시장의 가격차이로 인한 덤핑 문제가 초래하는 불공정 경쟁 문제를 해소할 수 있다는 전제에 기초하고 있다. 그러나 이러한 전제조건들이 4차 산업혁명 시대에서는 더 이상 사실로 존재하지 않는 경우가 많아지게 되었다. 국내시장과, 해외시장이 별도로 분리되는지 여부도 디지털 상품에서는 불명확하며, 이들 상품에 대한 가격차이를 판단하는 기준 역시 불명확하며, 나아가 이러한 반덤핑 관세가 계산되었다고 하더라도 국경에서 상품에 대하여 안정적으로 부과될 수 있는지도 의문이다. 이들은 전형적인 하드웨어적 교역에 초점을 둔 조항이기 때문이다.

마찬가지로 여기에 포함된 산업피해요소 역시 디지털 교역상품의 생산기업에는 어떻게 적용될 수 있는지 불분명하다. 생산량, 판매량, 이윤, 재고 등이 주요한 판정기준으로 반덤핑 협정은 규정하고 있으나 디지털 상품에는 반드시 적절하게 적용될 수 있는지는 역시 의문이다. 더욱 어려운 부분은 디지털 상품의 수입이 해당 국내기업의 영업상황을 악화시켰다는 인과관계의 입증이다. 반덤핑협정은 덤핑으로 인한 수입물품과 이로 인한 산업피해 간 인과관계가 입증되어야 함을 규정하고 있다.⁶⁴⁶⁾ 그러나 실제 산업현장에는 다양한 원인이 여러 형태로 산업의 현재 상황에 영향을 미치는 경우가 비일비재하다. 이러한 상황에서는 미국 조사당국이 어떠한 원인이 어떻게 실질적 산업피해에 영향을 초래하는지 판단하는 것이 용이하지 않다. 어쨌든 국내외 시장이 명확하게 분리되는 현재의 아날로그 상품시장에서는 이러한 인과관계의 판단이 합리적인 기준으로 이루어질 수도 있다. 그러나 국내외 시장이 서로 밀접하게 연관되어 있고, 생산업자 자체가 전 세계에서 공장을 가동하여 동일한 상품을 생산하고 이를 다양한 시장으로 수출하는 영업모델을 갖고 있는 경우가 빈번한 디지털 상품 시장에서는 이러한 인과관계의 입증은 더욱 어려울 수밖에 없다.

이러한 새로운 상황들은 미국 통상법이 우리 수출상품에 대하여 보호무역주의적 분위기에 편승하여 적용되는 상황에서 우리를 더욱 어려운 상황에 처하게 할 수 있음을 시사하고 있다. 우리 주요 수출상품은 주로 디지털 상품 및 4차 산업혁명과 밀접하게 관련되어 있어 앞으로도 우리의 대미 수출은 늘어날 수밖에 없는 구조이다. 그런데 이에 대하여 미국 정부가 무역억제조치를 발동하기로 마음먹게 되면 그러한 조치 발동은 상당히 용이

646) 반덤핑협정 제3조 참조.

하고 광범위한 재량하에서 진행될 수 있을 것이다. 우리에게서는 불리한 상황이라 아니할 수 없을 것이다. 이러한 부분들이 한미 FTA 재협상 과정에서 충분히 다루어지는 것을 기대하여 본다.

☞ 참고문헌

경제주평, 트럼프 보호무역주의 확산에 따른 한국경제에 미치는 영향, 17-3(728호) (2017)
 트럼프노믹스 주요 정책 및 대응방안, global Strategy Report, 17-011, KOTRA(2017)
 최서영, 공화당과 국경조정세 이해하기, 경제전망, 삼성선물 (2017)
 오정석, 미국 국경조정세 도입의 국제유가 영향 점검, Issue Analysis 국제금융센터 (2017)

제9장 미국 통상법의 전체적 시사점

한미 통상부문 이해관계의 균형을 위한 핵심 기제

미국은 다른 나라와 비교할 수 없을 정도로 정교한 통상법령을 도입하여 시행하고 있다. 다양한 법령이 도입되어 미국으로 수출되는 외국 상품에 대하여 적용되고 있다. 일부 법령은 무역구제조치와 같이 전형적인 통상문제의 본류를 겨냥하는 조치들이나 반면 일부 법령은 환율조정 문제와 같이 새로운 통상이슈를 표방하고 있는 조치들이다. 이들 통상법은 미국으로 수출되는 외국 상품이 조금이라도 관련 조항을 위반하거나 요건을 충족하지 못하는 경우 곧바로 적용되어 해당 상품의 수출을 차단하거나 제한하고 있다. 이러한 제한은 단지 상품교역에 머물지 않고 서비스교역에도 동시에 적용되고 있다.

그러므로 미국과 FTA를 체결하여 대부분의 상품에 적용되는 통상관세가 0%로 철폐되었다고 하여 자유교역이 이루어지는 것으로 믿게 되는 것은 사실을 정확하게 이해하지 못하는 것이다. FTA를 체결하여 관세가 0%로 조정되었다 하더라도 반덤핑 관세와 상계관세가 부과되면 곧바로 5-10%의 추가관세를 수입업자가 수입시 미국 관세당국에 납부하여야 하므로 FTA의 효과는 사실상 무력화 될 수밖에 없다. 그러므로 이러한 추가관세 가능성이 잔존하고 있고 심지어 빈번히 발동되고 있다는 측면을 우리 국내적으로 정

확하게 설명하지 않으면 실제 FTA의 효과가 상당히 부풀려져 전달되게 된다는 사실에 유념하여야 한다. FTA에서 말하는 관세철폐의 효과는 이러한 추가관세와 무역구제조치가 전혀 적용되지 않는다는 일종의 ‘진공상태’를 염두에 두고 있는 것으로 현실과 상당한 거리감을 보이는 전제라 아니할 수 없다. 이러한 부분은 특히 한미 FTA에 그대로 적용된다. 바로 미국이 최근 가장 적극적이고 창의적으로 무역구제조치를 발동하고 또 수입제한 조치를 도입하고 있기 때문이다. 미국 국내적으로 보호무역주의 움직임이 확산되고 있는 상황에서 몇몇 국가와 FTA를 체결하여 이에 대한 미국 국내의 견제심리가 확산되고 있기 때문이다. 이러한 움직임은 부시 행정부 및 오바마 행정부때부터 확대일로의 길을 걸어오고 있었으며, 특히 트럼프 대통령 취임과 함께 더욱 강화되고 있는 상황이다. 안타까운 사실은 이러한 새로운 통상조치들이 특히 우리나라 상품에 대하여 집중적으로 적용되는 모습을 보이고 있다는 점이다. 우리나라가 FTA 상대국으로 미국시장으로의 진출이 확대될 수밖에 없다는 현실로 인하여 이들이 우리 상품을 집중적으로 공략하고 있는 모습이다.

우리의 주요 수출상품에 대하여 상계관세가 부과되는 상황을 감안하면 한미 FTA가 사실상 형해화 내지 무력화됨을 의미한다. 그러므로 미국 통상법이 어떻게 변천하고 어떻게 적용되는지 여부는 우리에게 한미 FTA가 제대로 작동되고 있는지를 보여주는 실질적인 지표라 아니할 수 없다. 우리가 이 법률에 국가적 관심을 가져야 하는 이유이다.

그러므로 미국 통상법은 한미 통상관계의 균형점이 제대로 확보되고 있는지를 보여주는 중요한 지표이다. 미국 통상법이 미국 국내기업의 이해관계를 주로 반영하고 우리 수출기업의 이해관계를 무시하는 방식으로 진화

하고 있다는 점은 바로 한미 FTA에서 합의된 이러한 교역상의 균형이 깨져 있거나 깨지고 있다는 점을 의미한다. 그러므로 우리 정부 입장에서는 미국 통상법은 단지 몇몇 수출기업의 개별적 문제라는 관점에서 접근할 것이 아니라 바로 한미 FTA가 예정하고 있는 양국의 통상부문에서의 이해관계의 균형을 유지하는 주요 변수 중 하나라는 측면에서 검토되어야 한다.

한미 FTA의 재협상이 2018년 1월부터 본격적으로 전개될 예정이다. 미국 통상법에 대한 의미있는 논의가 포함되지 않는다면 이러한 재협상은 미국에는 이익을, 그러나 우리에게서는 손해를 가져다 줄 수밖에 없는 상황이 될 것이다. 지난 5년간의 경험에 비추어보면 미국 통상법에 대한 의미있는 논의가 바로 우리측이 미국에 대하여 요구할 수 있는 가장 중요한 이슈 중 하나라 아니할 수 없다.

II 우리 기업에의 시사점

이에 따라 앞으로 우리나라는 미국 보호무역주의 기조를 명확히 인식하고 빠르게 변화하는 미국 통상법에 효과적으로 대처하기 위하여 관련 정보를 신속히 파악하고 이를 우리 국내적으로 공유하여야 한다. 통상분쟁 발생 시, 정부기관 담당자, 관련 산업 담당자, 법률전문가 등이 관련 정보의 수집, 확산, 공유를 통하여 공동대응체제를 구축하여야 한다.

특히 우리 기업들 입장에서는 다음과 같은 조치를 모색하는 것이 필요하

다. 먼저 우리나라의 주요 수출기업들은 미국 내에서 현지화를 적극 추진하여 미국 정부 및 의회와 네트워크를 구축하며 급격히 변화하고 있는 한미통상 환경에 적극적이고 선제적으로 대응하여야 한다.⁶⁴⁷⁾ 미국 내에서 통상법령 제언, 검토 및 도입이 미국 국내정치상황과 밀접히 연관되어 있다는 점을 인식하고 미국 내에서 우리 기업들의 입장을 지지할 수 있는 단체와 산업을 적극 확보하는 것이 무엇보다 중요하다. 우리나라 상품에 대한 무역구제조치 발동 움직임이 감지되면 우리 기업들이 자신들과 관련있는 미국 의회 인사들의 지원을 동원하여 이를 성공적으로 방어한 사례가 그간 적지 않았다. 이러한 노력이 앞으로 더욱 중요하게 될 전망이다.

무역구제조치 발동 측면에서 미국 정부가 반덤핑 조사, 상계관세 조사 등을 개시하는 것을 억제하기 어려운 상황이 지속된다면 최소한 이러한 제소 움직임을 사전에 파악하고 이에 대하여 대응방안을 선제적으로 모색하는 것이 필요하다. 우리나라의 특정 상품의 미국 내 수출동향과 이 상품을 생산하는 미국 국내산업의 영업상황 등 지표를 종합적으로 검토하면 대략적으로 제소 가능성이 높은지 또는 낮은지는 사전에 파악할 수 있다.⁶⁴⁸⁾ 이러한 작업을 통하여 무역구제조치 발동을 위한 조사개시 가능성이 높다면 일정기간 수출물량을 일부 조정하거나 또는 다른 시장으로 전환하는 방법을 검토하여 볼 수 있을 것이다. 장기적으로 미국내 생산시설을 구축하여 두는 것도 미국 정부의 수입규제조치를 회피하는 효과적인 방안이다. 다만 이 방안은 중소기업 등에게는 적용되기는 어려울 것이다.

일단 조사가 시작되면 미국 정부의 자료요청에 가능한 한 적극적으로 대

647) 글로벌 보호무역주의, FIP 2016-0005 전국경제인연합회 (통권 230호 2016)

648) 제현정, 이근화, 미국 신행정부의 통상정책 전망과 한국에 대한 시사점, Trade Focus, 한국무역협회 (2016), p.16

처하는 것이 필요하다. 제공이 불가능한 자료를 미국 조사당국에 제공하는 것은 물론 어렵다. 그러나 제공 가능한 자료라면 이를 적극적으로 제시하여 반덤핑 관세의 마진을 낮추거나 또는 보조금 교부의 혐의를 벗어나기 위하여 노력하는 것이 옳다. 그 동안 우리 기업들의 경우 때로는 제출 가능한 자료에 대하여도 이에 대하여 소극적으로 임하여 온 부분이 없지 않았다. 그리고 이러한 자료 미제출에 대하여도 큰 문제없이 조사가 진행되거나 또는 종결되기도 하였다. 그러나 최근 미국 통상법의 가장 큰 변화는 외국 수출기업의 자료 미제출이나 협조거부에 대하여는 강력한 징계를 가하고, 그러한 징계의 일환으로 신빙성이 상당히 의심되는 자료도 미국 조사당국이 이를 채택할 수 있는 광범위한 재량권을 부여하고 있다는 점이다. 그리고 반덤핑 협정과 보조금 협정의 관련 조항을 해석하여 적용하고 있는 WTO 패널이나 항소기구, 또한 이 문제를 사법심사의 일환으로 다루고 있는 미국 연방법원들은 자료 미제출로 인하여 초래되는 조사당국의 재량권에 대하여는 상당히 관대한 모습을 보이고 있다. 요컨대 그 신빙성이 상당히 의심되는 수준의 자료도 조사당국이 자료미제출의 결과 부득이하게 해당 자료를 채택하였음을 소명하는 경우 이를 그대로 인정하여 주고 있다. 이는 곧바로 고율의 추가관세로 이어지게 된다. 자료 미제출 내지 부족한 제출에 대하여 우리 수출기업들이 부담하여야 하는 비용이 훨씬 증가한 것이다. 이러한 점을 염두에 두고 변화한 상황에 탄력적으로 대처하는 것이 필요할 것이다.

또한 우리 기업들 입장에서는 통상분쟁이 이제는 대미 수출에 수반되는 고정적인 비용의 일환으로 간주하여야 한다. 과거와 같이 통상분쟁이 일회적, 간헐적으로 이루어지는 경우에는 실제 분쟁이 발생한 다음 그 피해를

최소화하기 위한 “damage control”을 진행하면 충분하였으나, 이제는 통상분쟁이 일상화되고, 통상분쟁이 발생하기 이전이더라도 관련 내용을 확인하고 법적 쟁점을 분석하는 것이 정기화되어 이제는 이러한 관련 활동과 이에 소요되는 비용이 대미 수출을 유지하기 위하여 불가피한 사업비용의 하나인 것으로 인식하는 것이 합리적이다.

III

우리 정부에의 시사점

한편 우리 정부 입장에서도 FTA는 단지 체결하는 것이 중요한 것이 아니라 체결 이후 이를 관리하고 모니터링하는 것이 더욱 중요하다는 점을 인식하여야 한다. 지금까지 주로 FTA 체결이 가장 중요한 가치로 평가되어 왔고, 체결된 이후에는 각각의 기업이 각자도생의 관점에서 관련 FTA를 활용하는 것으로 이해되어 왔다. 이러한 상황에서는 새로이 도입되는 무역구제조치와 수입규제조치로 인한 피해는 고스란히 우리 기업들의 몫으로 돌아가고 이에 대하여 정부차원에서 체계적인 대응이 이루어지지 않는 못하였다. FTA 체결과 그 이후 발생하는 상대국의 무역구제조치를 별개의 인자로 파악하고 있었기 때문이다. 그런데 최근 미국과 관련하여 목도되는 일련의 상황은 한미 FTA 체결 이후 발생하는 일종의 미국 내 보호기제의 발동의 성격을 갖고 있음이 확인되고 있다. 한미 FTA가 체결되어 관세가 철폐되어 한국 상품의 미국 시장진출이 늘어나자 이에 대응하여 반덤핑 관세와 상계관세 조사가 늘어나게 된 것이다. 나아가 이제는 사실상 우리나라

라 상품을 주된 목표로 하는 셰이프가드 조사까지 이어지게 되었다. 한미 FTA만으로 인하여 이러한 조사가 이어졌다고 볼 수는 없을 것이나 FTA 체결이 중요한 요인이 된 것은 분명하다. 이와 같이 FTA 체결과 그 이후 발생하는 국내시장 보호조치는 서로 동전의 양면과 같이 불가분의 관계이다. 이러한 상황은 특히 보호무역주의가 확산되며 더욱 심화되고 있다.

이러한 상황에서 FTA 체결과 그러한 FTA 체제 하에서 교역이 이루어지는 실제 상황을 서로 다른 것으로 이해하고 전자에만 초점을 두게 되는 것은 FTA의 실제 활용이라는 측면에서는 상당한 제약요건이다. 일단 체결된 FTA가 제대로 활용되지 못하고, 오히려 그 결과 특정 상품에 대한 주요수출시장의 장벽만 높아진 결과가 되었기 때문이다. 따라서 전자와 후자는 하나의 유기적 체제를 이루는 것으로 이해하고 양자 모두에 정책의 주안점을 두는 것이 필요하다.

또한 무역구제조치 및 수입규제조치의 일부는 오해나 잘못된 정보에서 비롯된 경우도 있다. 특히 정부의 보조금을 이유로 하여 부과되는 상계관세 조사가 그러하다. 정부의 정책수단과 목표를 잘못 이해하여 이를 특정 산업 내지 기업에 대한 우회적 지원조치로 이해하고 이에 따라 상계관세가 부과되는 경우도 심심찮게 확인되고 있다. 이러한 부분은 우리 정부가 적극적으로 설명에 나서고 관련 자료를 제시한다면 상당 부분 회피하거나 저감할 수 있는 측면을 내포하고 있다. 앞으로 이러한 부분에 대하여는 불필요한 오해가 발생하지 않도록 설명 내지 소명에 나서는 것이 좋을 것이다.

나아가 일단 무역구제조사가 시작되고, 이후 이에 대하여 WTO 분쟁이 제기되는 등 본격화되는 상황에서는 우리 정부는 이에 적극적으로 대응하

는 것이 필요하다. 가능하면 무역분쟁을 공식적 절차를 통해 해결하는 것을 꺼려하는 것이 우리나라의 특징 중 하나이다. 미국의 여러 무역구제조치에 대하여도 우리나라는 그간 상당히 보수적인 입장을 취하여 꼭 필요한 경우에 한하여, 그리고 확실한 승소가 담보되는 경우에 한하여 국제분쟁해결절차로 진행하였다. 최근 중국과의 THAAD 보복조치 관련 분쟁을 보더라도 우리나라는 대부분의 국가가 WTO 분쟁해결절차로 진행할 만한 사안에 대하여도 그러한 선택을 하지 않았다. 이 역시 공식적인 분쟁해결절차를 부담스러워하는 우리 내부의 입장이 반영된 것으로 볼 수 있을 것이다. 보호무역주의가 확산되고 있는 분위기에서 우리의 통상이익을 수호하기 위하여는 필요한 경우에는 공식적, 비공식적 절차를 모두 동원하여 적극적으로 우리의 교역상대국 정부와 맞서는 것이 필요하다. 특히 미국과의 관계에서는 이러한 부분이 더욱 부각되고 있다. 앞으로는 이러한 부분에서의 진일보한 모습을 기대하여 본다.

☞ 참고문헌

제현정, 이근화, 미국 신행정부의 통상정책 전망과 한국에 대한 시사점, Trade Focus, 한국무역협회 (2016).
글로벌 보호무역주의, FIP 2016-0005 전국경제인연합회 (통권 230호 2016)



최신 미국 통상법

| 발행일 | 2018년 7월

| 발 행 | 법무부 국제법무과

| 주 소 | 경기도 과천시 관문로 47번지 정부과천청사 1동

Tel. 02) 2110-3661~2

Fax. 02) 2110-0327

| 인 쇄 | 동광문화사 ☎ 02) 503-5165