

조세재정 브리프

무역구제제도에 대한 활용 및 인식변화

정재호 한국조세재정연구원 선임연구위원 jcheung@kipf.re.kr

- 1 들어가는 글
- 2 무역구제제도 활용
- 3 무역구제를 위한 직권조사
- 4 정책제언

참고문헌





요약

- ▶ FTA 등으로 교역환경이 변화하고 보호무역주의가 확산되는 가운데 이러한 환경 변화에 대응하기 위하여 무역구제제도*의 역할을 제고할 필요가 있음
 - * 외국 수입품으로 인하여 국내 산업이 피해를 입거나 피해를 입을 우려가 있을 경우 관세를 부과하거나 수입 수량을 제한하는 등의 수입규제 조치를 취하는 제도. 반덤핑관세제도, 상계관세제도, 세이프가드 등이 대표적.
- ▶ 첫째, 무역구제제도 활용을 위해서는 무역구제제도에 대해 방어적인 입장과 공세적인 입장을 함께 고려하는 균형 있는 인식 변화가 필요함
- ▶ 둘째, 그동안 시행하지 않은 상계관세제도를 활용하기 위해서는 입법 조치 등의 제도적인 기반이 필요함
- ▶ 셋째, WTO에서 규정하고 있는 직권조사 규정을 국내법에 도입하여 구체적인 제도를 마련할 필요가 있음
- ▶ 마지막으로 무역구제제도를 이전보다 더 활용해야 한다면, 이를 실행하기 위해 중장기적으로 무역위원회의 인력과 예산, 그리고 역량 강화가 필수적임

※ 본 조세재정브리프는 '정재호, 『무역구제제도에 대한 활용 및 인식변화』, 한국조세재정연구원, 2019.' 중 일부 내용을 발췌·요약한 것임

1 들어가는 글

- ▶ 다수의 FTA 등으로 교역 환경이 변화하고 보호무역주의가 확산되는 상황 속에서 우리나라도 환경변화에 효과적으로 대응하기 위해 무역구제제도의 활용 방안과 인식 변화를 고민할 시점임
 - 무역구제제도는 외국 수입품으로 인해 국내 산업이 피해를 입거나 혹은 피해를 입을 우려가 있을 경우 관세를 부과하거나 수입수량을 제한하는 등의 수입규제 조치를 취하는 제도임. 반덤핑관세제도, 상계관세제도, 세이프가드제도 등이 대표적인 무역구제제도임
- ▶ 그동안 우리나라는 반덤핑 및 상계관세 조치를 많이 받은 국가 중 하나로, 무역구제제도를 활용하기보다는 방어하는 입장이었음
 - 우리나라는 중국 다음으로 반덤핑 및 상계관세 조치를 많이 받은 국가임
- ▶ 하지만 FTA로 국내 산업을 보호하던 관세가 없어지면서 상대국 수출 증대로 피해를 입는 국내 산업이 발생할 경우, 이를 보호할 수 있는 유일하고 합법적인 수단이 무역구제제도임
- ▶ 최근 무역구제제도는 불공정무역(unfair trade)을 시정하는 제도로 인식되면서 정치적 부담도 줄어 보호무역주의 확산과 함께 미국의 트럼프 행정부 등 여러 국가들이 활발하게 활용하고 있음

2 무역구제제도 활용

① 반덤핑관세제도 활용

▶ WTO 설립 이후 반덤핑 조사를 가장 많이 실시한 국가는 인도이고, 반대로 반덤핑 조사를 가장 많이 받은 국가는 중국임

○ 인도는 그동안 총 919건의 반덤핑 조사를 실시하였고, 중국은 총 1,327건의 반덤핑 조사를 받음

▶ 우리나라는 중국 다음으로 반덤핑 조사를 많이 받은 국가로서, 총 428건의 반덤핑 조사를 받음

〈표 1〉 반덤핑 조사 및 피조사 상위 10개국(1995~2018)

(단위: 건, %)

반덤핑 조사			순위	반덤핑 피조사		
조사 국가	건수	비중		조사 대상 국가	건수	비중
인도	919	16.1	1	중국	1,327	23.2
미국	694	12.1	2	한국	428	7.5
EU	510	8.9	3	대만	302	5.3
브라질	417	7.3	4	미국	290	5.1
아르헨티나	368	6.4	5	인도	236	4.1
호주	344	6.0	6	태국	230	4.0
중국	274	4.8	7	일본	221	3.9
캐나다	241	4.2	8	인도네시아	211	3.7
남아프리카	231	4.0	9	러시아	167	2.9
터키	227	4.0	10	브라질	156	2.7
전체	5,725	100.0		전체	5,725	100.0

주: 남아프리카는 아프리카 남부의 보츠와나, 에스와티니, 레소토, 나미비아 등 남아프리카관세동맹(Southern African Customs Union) 지역을 의미
자료: WTO(http://www.wto.org/english/tratop_e/adp_e/adp_e.htm, 검색일자: 2019.8.12.) 자료를 이용하여 저자 작성

▶ WTO 전체 회원국 164개국 중 일부 소수 국가들이 반덤핑 조사를 적극적으로 활용하고, 동시에 소수 국가들이 반덤핑 조사를 받는 상황임

- 반덤핑 조사를 많이 실시한 상위 10개 국가의 반덤핑 조사건수는 전체 반덤핑 조사건수의 약 73.8%를 차지
- 반덤핑 조사를 많이 받은 상위 10개 국가가 전체 반덤핑 피조사건수의 62.4%를 차지
- 반덤핑 피조사를 많이 받은 상위 10개 국가들 중 7개 국가가 아시아 국가임



② 상계관세제도 활용

- ▶ 상계관세 조사를 가장 많이 실시한 국가는 미국으로 총 243건의 상계관세 조사를 실시하였는데, 이는 전체 상계관세 조사건수의 절반에 가까운 약 44.9%를 차지함
- ▶ 매우 소수의 국가들만 상계관세 조사를 활용하고 있는데, 그 이유는 기업만 조사하는 덤핑 조사와 달리 상계관세 조사는 기업뿐만 아니라 보조금을 제공한 해당 국가까지 조사해야 하므로 정교한 상계관세 조사제도와 전문성을 필요로 하기 때문임
 - 미국, EU, 캐나다의 상계관세 조사건수가 전체 건수의 약 72.6%를 차지
 - 상위 10개 국가까지 범위를 넓히면 전체 상계관세 조사건수의 약 91.7%를 차지
- ▶ 반대로 상계관세 조사를 가장 많이 받은 국가는 중국으로, 전체 조사건수의 약 29.6%를 차지
 - 다음으로 인도가 86건, 우리나라가 30건, 인도네시아가 24건 순임
 - 이들 4개 국가가 전체 조사건수의 절반 이상을 차지하고 있으며, 상위 10개 국가까지 범위를 넓히면 전체 상계관세 피조사건수의 약 73.9%를 차지

〈표 2〉 상계관세 조사 및 피조사 상위 10개국(1995~2018)

(단위: 건, %)

상계관세 조사			순위	상계관세 피조사		
조사 국가	건수	비중		조사 대상 국가	건수	비중
미국	243	44.9	1	중국	160	29.6
EU	81	15.0	2	인도	86	15.9
캐나다	69	12.8	3	한국	30	5.5
호주	31	5.7	4	인도네시아	24	4.4
인도	13	2.4	5	태국	19	3.5
남아프리카	13	2.4	6	미국	19	3.5
브라질	12	2.2	7	터키	18	3.3
중국	12	2.2	8	EU	15	2.8
이집트	12	2.2	9	이탈리아	15	2.8
페루	10	1.8	10	베트남	14	2.6
전체	541	100		전체	541	100

주: 남아프리카는 아프리카 남부의 보츠와나, 에스와티니, 레소토, 나미비아 등 남아프리카관세동맹(Southern African Customs Union) 지역을 의미
자료: WTO(http://www.wto.org/english/tratop_e/scm_e/scm_e.htm, 검색일자: 2019.8.12) 자료를 이용하여 저자 작성

3 무역구제를 위한 직권조사

① 직권조사

- ▶ 덤핑, 불법 보조금 등의 불공정무역으로 인해 국내 산업에 피해가 발생했을 때 피해기업의 청원이 없더라도 국가가 직권으로 불공정무역을 조사하는 경우가 있음
 - 일반적으로 불공정무역으로 피해를 입은 기업이 자국 정부에 조사를 청원하고, 이를 바탕으로 정부가 조사를 진행하는 것이 보편적임
 - WTO의 반덤핑협정과 보조금협정에서도 덤핑이나 보조금으로 인한 피해의 인과관계가 있을 경우, 특정 상황에서 당국의 직권으로 조사를 개시할 수 있다고 규정하고 있음
- ▶ WTO 협정에서 규정하고 있음에도 불구하고, 그동안 직권조사는 잘 활용되지 않았음
 - 그 이유는 첫째, 피해기업의 청원 없이 국가가 직접 나설 경우 외교적 마찰 등이 발생할 수 있고,
 - 둘째, 피해기업이 존재하면 그 피해기업이 자국 정부에 조사를 신청하면 되기 때문임
- ▶ 그런데 미국 트럼프 행정부가 들어선 이후 미국과 중국에서 직권조사를 활용하고 있음
 - 2017년에 국가안보를 이유로 피해기업의 청원 없이 직권으로 중국산 알루미늄 합판에 대해 덤핑 등의 조사 개시
 - 미국의 직권조사에 대해 중국도 미국산 농산품에 대한 반덤핑 직권조사를 개시
 - EU도 직권조사를 개시할 수 있는 규정이 있지만, 직권조사를 실행한 적은 없음
- ▶ 반덤핑 및 상계관세제도를 많이 활용하고 있는 미국에서도 직권조사는 드문 경우임
 - 1980~2016년까지 미국에서 시행된 총 1,379건의 반덤핑 조사 중에서 6건만이 직권조사로 시행되었고, 상계관세 등도 마찬가지임
 - 2017년 중국산 알루미늄 합판에 대한 반덤핑 직권조사는 1985년 일본산 반도체에 대한 반덤핑 직권조사 이후 32년 만에 처음임

〈표 3〉 미국의 직권조사 현황(1980~2016년)

(단위: 건)

구분	반덤핑관세	상계관세	세이프가드	국가안보
조사 개시	1,379	631	31	14
직권조사	6	6	4	3

자료: 정재호 외, 『주요국의 반덤핑 직권조사 규정 연구』, 한국조세재정연구원, 2018, p.80의 자료를 이용하여 재작성



- ▶ 최근 들어 미국에서는 불공정무역으로 피해를 입은 중소기업을 구제하기 위하여 직권조사 강화를 위한 「직권조사 무역이행법(Self-Initiation Trade Enforcement Act of 2018)」이 발의됨¹⁾
 - 이 법안의 목적은 그동안 소극적으로 운영된 직권조사 규정을 적극적으로 활성화하면서, 특히 산업 피해가 발생해도 피해 입증 자료 준비 등의 어려움으로 제소가 힘들었던 중소기업들을 정부의 직권조사를 통해 구제하자는 데 초점을 두고 있음

4 정책제언

(제언1) 무역구제제도 활용을 위하여 반덤핑 및 상계관세제도 등의 무역구제제도에 대한 우리의 인식 변화가 필요함

- ▶ 우리나라는 반덤핑 및 상계관세 조사를 많이 받은 국가로서, WTO 협상에서도 반덤핑 및 상계관세 조사를 받는 입장에서 공세적인 대응에 방어하는 데 초점을 두고 있음
- ▶ 그러나 다수의 FTA 체결로 인해 국내 산업을 보호할 관세 장벽이 사라지면서 불공정무역에 대처할 방법은 무역구제제도가 유일해짐
 - 미국 트럼프 행정부에서 보듯이 불공정무역을 해소하기 위해 무역구제제도를 활용하는 정책은 국민적 지지를 받기가 용이하므로, 향후 보호무역주의와 함께 빈번하게 활용될 가능성이 높음
- ▶ 우리나라는 반덤핑 조사를 받는 것에 대해 고민하고 있지만, FTA 확대로 우리가 반덤핑 조사를 실시해야 하는 경우가 늘어나면, 지금의 상황과 정반대로 피소국 입장에서 주장한 내용이 향후에는 우리의 입지를 좁힐 수도 있다는 점을 감안할 필요가 있음
 - 구체적이고 엄격한 요건에 의해 조사가 진행되도록 조사당국의 재량을 제한한다면, 외국 조사당국의 재량뿐만 아니라 우리나라 조사당국의 재량도 제한됨
 - 예를 들어, 한중 FTA로 반덤핑 조사가 증가할 가능성이 있고 동남아 국가들로부터의 우회덤핑으로 인해 우리 기업들이 피해를 보는 상황에서, 지나치게 엄격한 조항을 도입하면 우리를 옥죄는 부작용을 초래할 수 있음
- ▶ 우리나라도 지나치게 방어적인 입장에서 한 발 물러나 덤핑 조사를 받는 국가와 반덤핑 조사를 실시하는 국가의 입장을 함께 고려하여 균형 잡힌 입장에서 검토할 필요가 있음

1) 미국 의회, <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/senate-bill/2427/all-info>, 검색일자: 2019.12.4.

(제언2) 그동안 시행하지 않은 상계관세제도를 활용하려면 입법 조치 등의 제도적인 기반이 필요함

- ▶ 미국과 중국 간 분쟁을 보면 이미 보조금 문제는 통상 분쟁에서 빈번하게 발생하고 있으며, 정부의 직접적인 보조금 교부에서부터 다양한 간접적인 지원까지 확산되고 있음
 - 특히 최근 반덤핑 조사와 상계관세 조사를 동시에 진행해 피제조국과 피제조 기업에 물리적 부담을 가중 시킴으로써, 자국 기업에 유리한 판정을 이끌어내려고 함
- ▶ 우리가 상계관세제도를 시행하지 않은 것은 덤핑방지관세와 달리 정치적 부담이 존재하기 때문임
 - 상계관세는 수출기업은 물론이고 수출국 정부를 조사하고, 수출국 정부의 법령을 판단해야 한다는 부담이 있음
- ▶ WTO 보조금협정에서는 상계관세 조사를 시작할 때 반드시 양자협의를 거치고, 정부의 보조금을 통한 기업의 경제적 혜택을 계산할 때 '사전에' 국내 법령에 구체적으로 계산방식을 규정하도록 명시하고 있음
 - 미국에서는 절차적 정당성을 감안해 상계관세제도에 대한 매우 상세한 조사 방법과 절차 등을 규정하고 있음
- ▶ 그러므로 우리나라가 상계관세제도를 활용하기 위해서는 먼저 WTO 보조금협정에서 규정하는 제도들을 국내 법령 등에 마련할 필요가 있음
 - 우리나라는 상계관세 관련 구체적인 계산 방식 등의 규정이 없어서 상계관세 조사를 하더라도 보조금협정에 위반이 될 수 있음
 - 일본이 우리나라 반도체에 상계관세를 부과했지만, 일본은 이런 구체적인 규정이 없어서 WTO에서 패소했음

(제언3) WTO에서 규정하고 있는 직권조사 규정을 국내법에 도입하여 구체적인 제도를 마련할 필요가 있음

- ▶ 우리나라는 직권조사와 유사하게 당해 산업을 관장하는 주무부장관이 기획재정부 장관에게 덤핑 방지관세의 부과를 요청할 수 있다고 규정하고 있지만, 현재까지 이 규정을 활용한 사례는 없음
 - 또한 부과 주체인 기획재정부 장관이 직권으로 조사를 개시하는 것이 아니므로, 직권으로 판단하기에는 모호한 부분이 있음
 - 반덤핑 조사를 담당하는 무역위원회는 직권으로 조사를 개시할 수 없음
- ▶ 따라서 현재 활용하지 않는 모호한 규정보다는 WTO에서 규정하고 있는 직권조사 규정을 국내법에 도입하여 구체적인 제도를 마련할 필요가 있음
 - 미국, EU, 중국 등은 피해기업의 청원 없이 조사기관의 직권으로 반덤핑 및 상계관세 조사를 개시할 수 있어 불공정무역에 빠르게 대응할 수 있음
 - 미국과 중국의 무역분쟁에서 보듯이, 미국이 중국산 알루미늄 합판에 대해 직권조사를 개시했을 때 중국도 자국법의 직권조사 권한을 활용하여 맞대응함



(제언4) 무역구제제도를 이전보다 더 활용해야 한다면, 이를 실행할 무역위원회의 역량 강화가 필수적임

- ▶ 대부분의 국가들이 무역구제를 전담하는 집행기관을 두고 있고, 우리나라의 경우 무역위원회가 이 역할을 수행하고 있음
 - 미국은 국제무역위원회(International Trade Commission)가 덤핑 여부를 판정하고 상무부의 국제무역관리청(International Trade Administration)에서 산업피해 조사를 담당
 - EU에서는 EU 집행위원회 중 통상총국(Taxation and Customs Union)이 담당
- ▶ 미국과 EU는 무역구제제도와 관련해서 전담기관에서 근무하는 인원만 수백명으로, 우리보다 경제 규모가 큰 국가들이지만 우리나라 무역위원회와는 그 차이가 큼
- ▶ FTA와 함께 보호무역주의가 확산되는 상황 속에서 이전보다 더 무역구제제도를 활용할 수밖에 없는 상황으로 변화하면, 이를 실행하기 위해 중장기적으로 무역위원회의 인력과 예산, 그리고 역량 강화를 통해 집행기관의 전문성과 경험을 축적하려는 노력이 필요함

[참고문헌]

정재호 · 노영예 · 박지우, 『주요국의 반덤핑 직권조사 규정 연구』, 한국조세재정연구원, 2018.12.

<웹 사이트>

미국 의회, <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/senate-bill/2427/all-info>, 검색일자: 2019.12.4.

WTO, http://www.wto.org/english/tratop_e/adp_e/adp_e.htm, 검색일자: 2019.8.12.

_____, http://www.wto.org/english/tratop_e/scm_e/scm_e.htm, 검색일자: 2019.8.12.