

미국의 보호주의 통상제도에 대한 비판: 반덤핑 및 상계관세를 중심으로

권영민

미국의 보호주의 통상제도에 대한 비판: 반덤핑 및 상계관세를 중심으로

1판1쇄 인쇄/2005년 6월 3일
1판1쇄 발행/2005년 6월 10일

발행처 · 한국경제연구원
발행인 · 노성태
편집인 · 노성태

등록번호 · 제318-1982-000003호
(150-756) 서울특별시 영등포구 여의도동 28-1 전경련회관
전화(대표)3771-0001 (직통)3771-0057 팩시밀리 785-0270~1
<http://www.keri.org/>

© 한국경제연구원, 2005

한국경제연구원에서 발간한 간행물은
전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.
(구입문의) 3771-0057

ISBN 89-8031-344-6

값 4,000원

발간사

정도의 차이는 있겠지만 어느 국가를 막론하고 경제구조 내에 비효율적인 요소가 존재하며 이들은 대개 보호의 틀 속에 안주하여 생존하고 있다. 인위적인 것이든 또는 자연발생적인 것이든 그 보호의 틀을 벗겨내면 경제효율성이 제고되어 국가 전체의 후생이 증대된다는 것이 자유무역에 대한 이론적 뒷받침이다. 미국은 스스로를 이러한 자유무역의 후원자로 자처하며 때때로 이를 구실로 외국에 대해 시장개방의 압력을 행사하곤 한다. 그러나 미국도 실제로는 자국산업을 보호하기 위한 제도를 운영하고 있으며 이에 대해 자기중심적 정당성을 부여하고 있다.

이번 연구는 미국의 반덤핑과 상계관세 제도에 초점을 맞추어 이러한 현실에 대한 이론적, 제도적, 실증적 이해를 심화시켜 보다 비판적인 시각을 넓히고자 하는 취지에서 진행되었다. 특히, 이번 연구에서는 한국이 미국의 반덤핑과 상계관세 제도의 자의적 운영에 따른 피해를 가장 많이 보는 국가 가운데 하나가 되고 있는 상황에서 우리 기업과 정부가 취해야 할 적절한 대응방안을 검토해 보고자 했다.

미국의 반덤핑과 상계관세 제도에 대한 그동안의 국내연구는 대부분 절차상의 문제에 국한하여 내용을 다루어 왔으며 그에 따라 절차상의 투명성을 제고하는 것이 해결방안으로 제시되어 왔다. 그러나 이와 같은 접근방식은 덤핑은 무조건 부당하다는 인식을 바탕에 두고 있으며, 따라서 문제의 근원을 헤아리지 못하고 있다. 물론 통상정책에는 힘의 논리가 적용되고 있으며 또한 미국을 비롯한 거

의 대부분의 국가가 반덤핑과 상계관세 제도를 운영하고 있는 현실에 비추어 볼 때, 현행제도를 좀더 투명하게 바꾸어 나가고자 하는 것은 최상의 차선택이 될 수 있다.

그러나 보다 근본적인 해결방안을 모색하기 위해서는 반덤핑과 상계관세의 역사적 근원과 이론적 배경부터 다시 검토하고 그에 따른 피해와 산업보호의 실효성을 따져보는 것이 필요하다. 그런 의미에서 이번 연구는 그 필요성과 차별성을 갖추고 있다고 하겠다. 즉 이번 연구는 미국의 통상입법체계가 갖추어져 가는 과정에서부터 시작하여 이를 둘러싼 의회와 대통령 사이의 권력관계 그 사이에서의 사법부 역할 등 반덤핑과 상계관세 제도가 미국의 통상체제에 자리잡게 된 배경을 살펴보고 있다. 또한 이번 연구에서는 16세기 영국에서 처음 거론되었던 덤핑이 20세기 초 캐나다에서 입법화되는 과정과 초기에는 반독점 체제에서 다루어지던 미국의 반덤핑제도가 오늘날과 같은 형태를 띠게 되는 과정도 설명하고 있다. 이러한 사항들은 국내의 다른 연구에서 찾아보기 힘든 내용으로 이론적 접근, 제도적 비판, 실증적 분석 등 보고서의 다른 부분에서 다루고 있는 기술적인 내용들과 훌륭한 조화를 이룬다고 생각한다.

이와 같이 자칫 딱딱하기 쉬운 내용을 보다 흥미롭게 읽을 수 있도록 많은 시간과 노력을 투입한 것이 분명한 권영민 선임연구위원의 노고에 찬사를 보낸다. 또한 이러한 연구를 위해 반드시 필요했을 많은 참고문헌들을 조사하고 정리하는 등 여러 수고를 아끼지 않은 RA 박경균 군에게도 감사의 말씀을 드린다. 마지막으로 보고서의 편집을 위해 애써준 연구조원 권수정 씨와 힘든 출판과정을 세심하게 보살펴준 홍보실의 김유선 씨에게도 고마움을 표시한다. 이러한 여러분들의 수고가 없었다면 소중한 내용들을 담고 있는 이번 보고서가 발간되기 어려웠을 것이다.

이번 연구보고서에 수록된 내용은 연구를 수행한 필자의 개인적인 견해이며 한국경제연구원의 공식적인 입장과 무관함을 여기에 밝혀두고자 한다.

2005년 6월
한국경제연구원
원장 노성태

차례

I. 서론 / 11

II. 미국통상정책과 보호주의 / 19

1. 주요 통상입법의 전개 / 21
2. 통상권력 구조의 변화 / 28

III. 미국통상법의 보호주의적 조항 / 33

1. 반덤핑제도 / 35
2. 상계관세제도 / 39
3. 긴급수입제한 / 42
4. 그 밖의 제도들 / 46

IV. 반덤핑 및 상계관세에 대한 비판 / 49

1. 이론적 비판 / 51
2. 제도적 비판 / 59
3. 실증적 비판 / 67

V. 한국에 대한 반덤핑 및 상계관세 조치 / 73

1. 개관적 분석과 국제비교 / 75
2. 현행조치의 상세분석 / 80

VI. 향후 대응전략 / 91

1. 기업의 대응 / 93
2. 정부의 대응 / 95
3. 반덤핑협정 / 98

참고문헌 / 102

영문초록 / 108

표 차례

- <표 II-1> 미국통상제도 관련 주요입법 / 25
- <표 IV-1> 계산방법별 반덤핑 마진 비교, 1995-1998 / 66
- <표 V-1> 반덤핑 및 상계관세의 추이(기간별) / 76
- <표 V-2> 미국의 상위 10대 반덤핑/상계관세 청원대상국 / 78
- <표 V-3> 미국의 상위 10대 반덤핑/상계관세 품목
(HS 2단위 기준) / 80
- <표 V-4> 한국에 대한 현행조치와 대미수출액 변화 / 81
- <표 V-5> Industrial nitrocellulose(니트로셀룰로오스)의 경우
/ 85
- <표 V-6> Corrosion-resistant carbon steel flat products
(철강판재류(아연도금))의 경우 / 87
- <표 V-7> Stainless steel wire rod(스테인리스 선재)의 경우 / 88
- <표 V-8> Structural steel beams(H형강)의 경우 / 90

그림차례

- <그림 III-1> 미국의 반덤핑 조사 및 판정절차 / 38
- <그림 III-2> 미국의 보조금 조사 및 상계관세 판정절차 / 41
- <그림 III-3> 미국의 긴급수입제한절차 / 44
- <그림 III-4> 통상법 301조의 발동절차 / 48
- <그림 IV-1> 약탈적 덤핑(Predatory Dumping) / 51
- <그림 IV-2> 구조적 덤핑(Structural Dumping) / 53
- <그림 IV-3> 수출보조금의 영향(Large Country Case) / 56
- <그림 IV-4> 미국의 반덤핑 및 CVD 청원 추이 / 60
- <그림 IV-5> 보호조치 이후 미국내 산업의 성과비교 / 69

1. 서론

미국상무부는 2003년 8월 6일 우리나라의 폴리비닐알코올에 대해서 최고 38.74%의 반덤핑관세를 부과한다고 발표한 바 있다. 그에 앞서 역시 미국상무부는 2003년 6월 30일 우리나라의 하이닉스 반도체의 D램 반도체에 대해 44.71%라는 고율의 상계관세 부과를 최종적으로 확정한다고 발표하였다. 사실 현재 미국이 우리나라의 수출상품에 대해 반덤핑 또는 상계관세를 부과하고 있는 품목은 모두 21개에 이르고 있다. 일반적으로 반덤핑과 상계관세는 상대방의 부당한 행위에 의해 자국산업이 입는 피해를 보상하기 위해 부과되는 것으로 인식된다. 그러나 미국의 이러한 조치가 전적으로 그러한 측면에서 내려진 조치라고 보기에는 아무래도 무리가 따른다. 미국의 통상조치 중 상당수는 정치적인 측면에 바탕을 둔 보호주의적 성격을 띠고 있는 것을 볼 수 있으며, 특히 최근으로 오면서 이와 같은 성격을 띤 보호주의적 통상조치의 빈도가 점차 높아지고 있는 양상이다. 소위 관리된 보호조치(Administered Protection)로 일컬어지는 미 행정부의 이와 같은 보호주의적 통상조치는 반덤핑과 상계관세 이외에도 긴급수입제한, 수출자율규제, 일방보복 등 다양한 형태를 띠고 있다. 겉으로는 상대국의 부당한 행위에 따른 자국경제에의 피해를 방지한다는 명분을 띠고 있는 이들 조치들은 실질적으로는 특정 산업이나 기업 등 이익집단을 위한 것일 뿐 자국경제나 세계경제 전체에는 오히려 폐해를 끼치고 있는 경우가 많이 있다.

물론 이러한 조치들이 미국에 의해서만 사용되는 것은 아니며 거의 대부분의 국가들이 비슷한 제도적 장치들을 가지고 있다. 그러나 미국은 이와 같은 조치들을 가장 활발하게 이용하고 있으며 우리나라를 비롯한 개발도상국들은 이에 따른 피해를 실질적으로 가장 많이 입고 있는 것이 사실이다. 이러한 이유 때문에 한국은 WTO에서 반덤핑협정과 보조금협정을 비롯한 수입규제조치와 관련된 사항

들의 개정을 가장 강력하게 주장하고 있는 국가 중의 하나가 되고 있다. 또한 동일한 이유에서 미국 등 선진국의 수입규제조치에 대한 우리나라 학계의 관심이 지대하며 관련연구들도 다수 존재한다. 그러나 이들 연구들은 대부분 수입규제조치에 대한 법리적 해석과 정치·외교적 측면에서의 영향 등을 분석하는 데 치우쳐 있다. 사실 한홍열(1996), 박노형(1997), 왕상한(1997), 왕윤중·나수엽(1997), 여택동(1999), 이종화(2001) 등 다수의 국내연구는 거의가 미국의 관련법 또는 조치현황을 설명하고 이에 따른 대응방안을 다루거나 WTO와의 연계성을 다루는 데 그치고 있다. 다만 김남두(1992)는 관세뿐만 아니라 비관세장벽을 망라하여 미국의 보호주의 성격의 조치들을 살펴보고 그에 따른 경제적 효과의 측정을 시도하고 있다. 그러나 그의 연구는 너무 다양한 주제를 포함하여 각각의 깊이 있는 기술이 아쉬운 느낌이다.¹⁾

Bark(1993) 또는 Nam(1993)과 같은 국내 연구자가 수행한 경제학적 분석에 기초한 연구들을 외국문헌에서 찾아야 할 정도로 보호주의적 통상정책을 경제학적 시각에서 접근한 연구들은 대부분 국내보다는 국외에서 찾아볼 수 있다. Lindsey, Griswold, and Lukas (1999)는 1980년대 미국의 철강산업에 대한 각종 보호조치는 매년 미국경제에 최고 68억 달러까지의 피해를 끼쳐 왔다고 추정하고 있다. Feenstra(1992)는 미국의 보호무역조치에 대한 다른 저자들의 여러 분석을 이용하여 1983년부터 1987년까지 미국이 취한 자동차, 낙농, 설탕, 철강, 섬유·의류 등 5개 산업의 각종 보호조치로 인해 미국경제의 후생손실Deadweight Loss은 매년 79억 달러에서 123억 달러까지 추정된다고 밝히고 있다. 그러나 아쉽게도 이들 연구는 미국의 보호주의적 통상조치가 자국경제에 끼치는 피해에 대해서 주

1) 그러나 김남두(1992)는 본 연구의 출발점에서 많은 참고가 되었음을 밝힌다.

로 다루고 있다. 물론 Trela & Whalley(1991)는 섬유·의류산업에 대한 미국의 보호무역조치가 다른 국가에 대해 최고 연간 155억 달러가량의 후생손실을 가져온다고 밝히고 있지만 Boorstein(1987)과 같이 미국의 보호무역조치에 대한 타국의 손실에 대해 언급한 대부분의 논문들은 그 손실 정도가 매년 1억 달러 내외에 그친다고 추정하고 있다. 즉 이들 연구들은 미국 또는 거대경제권의 시각에서 문제를 바라보았기 때문에 우리나라와 같은 소국경제에 대한 배려가 부족하다. 물론 앞서 언급한 Bark이나 Nam은 한국경제에 대한 영향을 다루고 있으나 이들은 1980년대의 상황에 기초한 연구로서 그 이후의 변화를 반영하지 못하고 있다. 특히나 1980년대와 비교하여 우리나라의 교역량이 급격히 증대되어 상대국의 보호주의적 조치가 우리나라의 수출뿐만 아니라 경제 전체에 끼치는 영향이 적지 않을 것임을 감안할 때 이들에 대한 후속연구가 아쉬운 상황이라 하겠다.

우리나라에서의 통상문제에 대한 관심은 대개 일회성에 그치는 경우를 많이 볼 수 있다. 즉 특정사안이 발생하였을 때는 상당히 큰 일이 난 것으로 여겨서 언론의 관심을 끌다가도 어느 정도의 시간이 지나면 잊혀지는 예가 허다하다. 예를 들어, 2002년 미국의 철강제품 긴급수입제한조치는 우리 경제에도 막대한 피해를 끼칠 것으로 여겨졌었다. 당시 한 신문은 철강제품의 대미수출물량이 20% 정도 감소할 것으로 예측하는 기사를 실는 등²⁾ 당시의 언론보도는 요란했었다. 그리고는 2003년 11월 WTO의 최종판정이 나기 전까지는 미국의 수입제한조치는 거의 잊혀진 이야기가 되었었다. 미국의 조치가 내려지고 WTO의 최종판정이 내려지기까지 20개월간에 실제로 어떤 일이 벌어졌는지에 대해서는 별로 관심이 없었던 것이

2) 한국경제신문 2002년 3월 7일자 보도.

현실이다. 우리나라에서 통상문제에 대한 연구의 상당수가 정치한 분석을 결여하고 피상적인 수준에서 맴돌고 있는 것도 이러한 현실과 무관하지 않을 것이다. 사실 우리나라의 대미철강수출이 20% 감소할 것이라는 20개월 전 예측의 근거가 무엇인지도 확실하지 않다. 물론 특정 품목군에 대한 수출입탄력성을 측정하고 이를 바탕으로 특정 통상조치에 따른 경제적 피해의 규모를 추정하는 것은 매우 어려운 일임에 틀림없다. 그렇지만 예측의 근거를 살펴보거나 아니면 최소한 그 예측이 어느 정도의 신뢰성이 있었는지를 따져보는 것은 필요하다고 본다. 특히, 그러한 예측의 해당기간이 경과하여 실제로 어떤 결과가 나타났었는지를 확인해 보는 것은 그렇게 어려운 일도 아닐 것이다.³⁾ 즉 정교한 계량모형을 사용하는 것은 어렵더라도 한국 상품에 대해 미국의 보호주의적인 조치가 내려졌을 경우 해당상품의 대미수출이 어느 정도로 늘고 줄었으며 기간이 지나면서 그 영향이 어떻게 변화하고 있는지를 사후적으로라도 측정해 보는 노력은 해볼 수 있을 것이다.

본 보고서는 이상과 같은 시각에서 문제를 접근해 보고자 한다. 즉 미국의 보호주의적 무역조치에 대해 한국의 입장에서 또한 경제학적 관점에서 논의해 보고자 한다. 제 I 장의 서론에 이은 제 II 장에서는 미국통상제도의 전체적인 윤곽을 우선 살피기 위해 미국통상입법의 전개과정을 설명하고 또한 통상정책을 둘러싼 권력관계가 어떻게 형성되어 있는지를 알아보고자 한다. 이어 제 III 장에서는 미국통상제도상에 보호주의적 조항들은 어떤 것들이 있는지 알아보고자 한다. 여기서는 반덤핑 및 상계관세 제도 이외에도 긴급수입제한조치 등 각종의 제도들을 망라하여 살펴보고자 한다. 제 IV 장에서는

3) 실제로 우리나라의 대미철강수출은 2002년에 23.9%, 2003년에 9월까지 19.2%가 줄어든 것으로 파악되고 있다.

이러한 보호주의적 조치의 대표적인 제도라고 할 수 있는 반덤핑 및 상계관세에 대한 다각도의 비판을 소개하고자 한다. 즉 이들 제도의 이론적 배경부터 시작해서 제도상의 문제 그리고 실증적으로 효과가 있는지에 대한 다양한 관점의 비판을 시도하고자 한다. 이어서 제V장에서는 반덤핑 및 상계관세 조치가 어떻게 취해져 왔는지 분석을 해 보며 특히 한국과 관련된 조치들이 해당품목을 생산하는 우리 기업들의 대미수출에 어떠한 영향을 미쳤는지를 알아보하고자 한다. 마지막으로 제VI장에서는 본 보고서의 분석내용을 바탕으로 한 정책적 시사점은 어떤 것이 있는지 알아보도록 하겠다.

II. 미국통상정책과 보호주의

1. 주요 통상입법의 전개⁴⁾

최근의 미국통상정책은 비관세장벽에 초점이 맞추어져 있는 듯하나 역사적으로 그들의 관심은 주로 관세정책에 쏠려 있었다. 초기에 정부재정의 주요한 조달수단으로 생각되었던 관세는 시간이 흐르면서 특정산업에의 보호수단으로 인식되기 시작했다. 특히, 관세와 관련된 사항은 의회에서 결정되었기 때문에 미국의 통상제도는 시대별로 다양한 이익집단으로부터 행사된 여러 가지 정치적 또는 경제적 압력과 이해관계를 반영하고 있다. 따라서 이번 장에서는 미국통상제도와 관련된 주요입법에 대해서 먼저 살펴보고자 하겠다. 이는 미국통상제도의 역사적 전개과정을 알아봄으로써 오늘날 가장 자유무역을 옹호하는 국가로 인식되고 있는 미국의 통상제도에조차 보호주의적인 조항들이 포함되게 된 배경을 우선 이해해 보고자 함이다.

가. 스무트-하울리 관세법 1930

(Smoot-Hawley Tariff Act of 1930)

1930년 6월 공화당 소속 Willis Hawley 하원의원과 Reed Smoot 상원의원이 공동 발의한 관세법으로 이는 2만 개 이상의 품목에 대해 미국 역사상 가장 높은 관세를 부과하게 되었다. 이 법령은 원래 제1차 세계대전 종전 이후 늘어난 농업생산에 따른 가격폭락으로부터 미국농민을 구제하고자 했던 후버Hoover 대통령의 선거공약에 따라 농업부분의 관세인상만을 목표로 하였다. 그러나 농산물 분야의 관세인상을 요구한 상원의 법안과 공산품 분야의 관세인상을 요

4) 이번 절의 내용에 대한 보다 자세한 설명은 Kreinin(1987, 1991)을 참조하기 바란다.

구한 하원의 법안이 타협을 이루는 과정에서 각 이익단체의 요구가 쇄도하였으며 그 결과 미국 역사상 유례없는 높은 관세가 결정되게 되었다. 그러나 미국의 이러한 입법에 대해 다른 국가들도 보복적으로 관세를 인상하게 되었으며 그 결과 1929년과 1934년 사이 세계 교역량이 무려 66%나 감소하게 되었다. 이러한 이유에서 스무트-하울리 관세법은 1930년대의 대공황을 촉발시키게 된 주요원인으로 지적되기도 한다. 또한 대공황에 대해 직접적인 원인을 제공하지는 않았을지 모르지만 적어도 세계경제가 회복되는 것을 지연시키는 데 주요한 역할을 했다는 데는 대부분이 동의한다. 그와 같은 인식이 확산되면서 스무트-하울리 관세법은 이후 미국의 통상정책에서 보호주의보다는 개방주의가 힘을 얻는 중요한 계기를 제공하게 된다. 특히, 이러한 취지가 반영된 1934년의 상호무역협정에 관한 법 Reciprocal Trade Agreements Act에 대해 주요한 밑거름이 됨은 물론 동법에 의해 미국이 주도하여 출범시키는 GATT의 기본원칙에도 막대한 영향을 미치게 된다.

나. 상호무역협정법 1934

(Reciprocal Trade Agreements Act of 1934)

상호무역협정법은 미국의 수출시장을 넓혀서 공황을 벗어나고자 하는 의도에서 1934년 루스벨트Roosevelt 행정부에 의해 제안되었다. 이는 미국의 수출시장을 확대하는 국가에 대해 관세를 낮춤으로써 우방국들 사이의 경제적 유대관계를 강화하는 역할도 하였다. 또한 동법은 이후 12차례에 걸쳐 개정·연장되면서 GATT의 관세협상에서 미국의 행동을 규율하는 중요한 역할을 한다. 즉 미국은 동법이 허용하는 범위에 준하여 GATT에서 관세인하를 협상하였기 때

문에 GATT 회원국간의 연속적인 무역장벽 완화과정은 동법의 영향을 많이 받았다고 할 수 있다. 특히, 개방주의가 원칙인 GATT 협정에 각종의 보호조항이 삽입되게 된 것은 동법이 연장되는 과정에서 상호개방주의와 더불어 무피해No Injury 원칙이 중요시되었던 사실과 무관하지 않다. 즉 GATT에서 예외조항Escape Clause, 국가방위상 예외National Security Provision 등의 무역제한조치가 인정되는 것은 동법의 영향을 받은 결과이다. 특히, 1961년 GATT의 딜론 Dillon 라운드의 기초를 제공하기도 하는 1958년 동법의 개정은 피해조사절차를 완화하여 피해구제가 보다 신속하고 수월하게 진행될 수 있도록 하는 주요한 입법이 되었다. 그 당시 피해구제절차에 있어 대통령의 권한을 강화하거나 산업에 대한 협의의 정의가 가능하도록 한 것 등은 미국통상제도에 내재되어 있는 보호주의적 조치들이 자의적인 기준에 의해 발동될 수 있도록 허용함으로써 오늘날 미국의 각종 통상조치들에 대한 보호주의 논란이 일어나게 하는 중요한 계기를 제공하게 된다.

다. 무역확대법 1962

(Trade Expansion Act of 1962)

케네디Kennedy 행정부에서 추진된 1962년의 무역확대법은 이전까지의 미국 무역통상 관련입법과 그 접근논리에 있어 상당한 차이를 보인다고 할 수 있다. 즉 그 이전까지는 개방을 추구하는 한편 그에 따른 피해발생을 최소화하는 두 가지 정책목표를 동시에 추구했었다면 동 입법에 있어서는 발생된 피해에 대해서 사후적으로 보상지원을 해주는 데 초점이 맞추어지고 있다. 예를 들어, 관세인하로 인해 직장을 잃은 노동자는 52주까지 임금의 65%를 받을 수 있으며

또한 재활훈련과정에 참여하는 조건으로 추가적으로 26주까지 임금을 받을 수 있게 하였다. 또한 자격조건이 되는 기업은 새로운 시장을 개척하거나 새로운 상품을 개발하는 데 있어 경영 또는 기술적인 지원을 받거나 장기저리 대출과 세제상의 혜택을 받을 수 있었다. 이는 교역자유화를 통해 자원배분의 효율성을 높이는 것을 목표로 한다면 경쟁력 없는 산업의 보호를 통해 자원 재배치를 지연시키기보다는 오히려 자원의 이동을 자유롭게 만들어서 자원배분을 촉진시켜야 한다는 경제학적 논리가 입법과정에 반영된 결과이다.

아울러 동법으로 인해 대통령의 관세인하에 대한 권한이 대폭적으로 확대되었는데 대통령은 1962년 수준과 비교하여 최대 50%까지 관세를 인하할 수 있었으며 5% 미만의 관세는 철폐할 수 있는 권한을 가지게 되었다. 이 밖에 열대온난 지역으로부터의 농산물 수입에 대한 관세가 폐지되었다. 또한 기존에 상품별로 관세인하폭을 정하던 틀에서 벗어나 보다 광범위한 품목구분에 기초하여 관세협상을 벌일 수 있게 되었다. 동법에 기초하여 미국은 GATT의 케네디라운드 협상에서 공산품에 대한 관세를 평균 35% 인하시키는 성과를 올리기도 했다. 그 명칭에서도 알 수 있듯이 동법은 무역확대를 목표로 했다는 점에서 개방주의자들의 주장이 가장 많이 반영된 입법이라 할 수 있으며 그렇기 때문에 GATT의 다자간 협상에서도 상당한 수준의 무역장벽완화가 이루어지는 데 기여했다. 특히, 케네디라운드에서는 반덤핑 및 세관의 가격사정 등 비관세장벽에 대한 내용이 담긴 합의가 이루어지는 등 다자간 협상의 범위가 더욱 넓어지게 된다.

<표 11-1> 미국통상제도 관련 주요입법

입법명칭	입법년도	주요내용 및 평가	GATT관련
스웃-하울리 관세법	1930	미국 역사상 가장 높은 관세율을 부과하였으며 세계 각국의 연쇄적인 관세인상을 불러와 세계 교역량을 감소시킴으로써 보호주의의 폐단을 공감하는 계기를 제공	-
상호무역협정법	1934	미국의 수출시장 확대를 위해 자국의 관세를 우선 낮추어 상대국의 관세율 인하를 유도하고 이를 통해 공황탈출을 도모	GATT 출범 계기마련
상호무역협정법 (개정)	1958	피해구제에 대한 대통령의 권한이 강화되고 그 절차가 간소화됨으로써 미국통상정책의 목표를 시장개방과 산업보호의 동시추구로 명문화	Dillon Round
무역확대법	1962	피해구제를 위해 시장개방을 지연시키기보다 산업구조조정에 초점을 맞추어 교역을 확대하고 발생하는 피해에 대해서는 사후적으로 보상하는 개념 도입	Kennedy Round
무역개혁법	1974	피해구제와 보상제도를 동시에 확대하고자 도모 하였으나 이들 제도가 남용되는 계기를 제공함으로써 미국의 국제경쟁력만 약화시키는 결과를 초래	Tokyo Round
수출무역회사법	1982	독점금지법의 예외를 인정하여 경쟁국에서와 같은 종합상사의 설립을 허용함으로써 미국의 수출확대를 도모	-
종합무역 및 경쟁력법	1988	미국에 대해 불공정한 교역행위를 시정한다는 명목으로 일방적 보복조치 등 행정부의 권한을 대폭적으로 확대함으로써 통상제도의 보호주의적 성격을 오히려 강화	Uruguay Round

라. 무역개혁법 1974

(Trade Reform Act of 1974)

케네디라운드에서 비관세장벽의 문제까지 거론된 것에 대해 미국에서는 대통령이 자신에게 허용된 범위 이상의 권한을 행사하여 시장개방을 추구하고 있다는 비판여론이 형성되기도 했다. 시간이 지나 이러한 분위기가 결집되어 반영된 결과가 1974년의 무역개혁법이라 할 수 있다. 동법은 피해구제의 신청요건을 완화하는 한편 피해에 따른 지원의 폭을 넓힘으로써 피해구제와 보상지원제도가 남용되는 부작용을 초래하는 등 명칭에 나타난 개혁이라는 단어와는 달리 보호주의적 성격이 오히려 강화된 입법이라 할 수 있다. 피해구제조치가 발동되기 위해서 그 이전에는 관세인하로 인해 피해가 발생했음을 밝혀야 했으나 동법에 의해서는 단순히 수입품과의 경쟁에 의해 피해가 발생한 것을 밝히기만 하면 되도록 발동기준이 완화되었다. 또한 그 이전에는 발생한 피해에 대해 수입품이 최소한 51% 이상의 원인을 제공한 경우에 한하여 발동될 수 있었던 구제조치가 이제는 단순히 심각한 원인Substantial Cause을 제공한 경우이면 발동될 수 있도록 바뀌는 등 완화된 요건으로 인해 피해구제조치의 신청과 발동이 크게 늘어나는 결과를 가져왔다. 1985년에 이르러서는 한 해에 총 55건의 피해구제 신청이 있었는데 USITC(미국국제무역위원회)는 그중 32건에 대해서 피해발생을 인정했으며, 또한 그중 18건에 대해서 구제조치가 발동되기도 하였다.

한편 피해에 따른 보상지원의 규모도 동법에 의해 상당히 늘어나게 되었다. 즉 수입품과의 경쟁에 따라 피해를 입은 노동자가 지원신청을 하면 노동부 장관은 수입증가가 상당수 이직의 중요한 원인이었다는 사실에만 근거하여서도 결정을 내릴 수 있게 됨으로써 관

세인하와 수입증가의 직접적인 연관관계를 밝혀야 했던 이전보다 훨씬 완화된 절차를 통해 지원을 할 수 있게 되었다. 지원규모에 대한 확대도 이루어져 자격요건이 충족되는 노동자는 최장 52주까지 그 주의 평균 주간임금의 최대 70%까지를 보상금과 재교육을 받을 수 있게 되었다. 또한 500달러 이내에서 직업탐색비용의 80%까지를 받을 수 있고 같은 범위 내에서 이주비용도 지원받을 수 있었다. 이와 같이 보상규모가 확대는 노동자들에게 새로운 직업을 찾거나 재교육을 받기보다는 일정기간 동안 보상금을 타면서 일시해고 Layoff되었던 원래 직장으로부터의 재소집Recall을 기다리는 편이 나은 유인을 제공하게 되었다.⁵⁾ 또한 동 입법은 미국 대통령에게 상대국의 불공정한 조치에 대응할 수 있는 권한을 허용한 301조 조항을 도입하여 이후에 미국통상제도에 일방적 보복조치라는 새로운 논란거리를 제공하는 단초가 된 입법이라 할 수 있다. 한편 1974년의 동 개혁법은 반덤핑관세가 부과되기 위해서는 가격차별 행위의 발견 이외에 국내생산자에 대한 피해가 입증되어야 하도록 함으로써 미국의 반덤핑제도를 GATT의 규정에 맞게 개정하였다. 한편, 동 입법을 통해 미국행정부는 1975년부터 1979년까지 진행된 GATT의 도료라운드에 참가할 수 있는 권한을 부여하기도 하였다.

마. 종합무역 및 경쟁력 법 1988

(Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988)

미국하원에서 17개 소위원회의 3년간에 걸친 작업 끝에 1988년 입법에 성공한 종합무역 및 경쟁력 법은 미국통상제도에 또 하나의

5) 레이건(Reagan) 행정부에서 대폭적으로 예산을 삭감하기 전인 1980년에는 무려 53만 명 이상의 노동자가 16억 달러의 지원을 받기에 이르렀다.

전기를 제공하게 된다. 1974년 무역개혁법에 의해 대통령에게 부여되었던 일방적 보복조치의 권한이 강화되면서 논란을 불러왔기 때문이다. 동법에 따른 소위 슈퍼 301조 조항은 미국에 대해 불공정무역행위를 하는 국가의 명단을 일반에 공개하고 불공정행위의 시정을 위한 협상을 3년 이내에 마무리 지으며 만약에 협상이 실패할 경우 일방적인 보복조치를 취하도록 규정하고 있다. 동법은 입법당시 주요목표였던 일본, 인도 등의 시장개방을 이끄는 데 중요한 역할을 했다는 평가를 받기도 했지만 국가간 통상문제의 해결에 지나친 힘의 논리가 개입되게 하였다는 상대국들의 비난을 초래한 입법이다. 특히, 1989년 12월 GATT의 보고서는 미국의 이러한 행위에 대해 상당한 비평을 담고 있다. 또한 동 입법은 우회적 부품덤핑 Diversionary Input Dumping을 막아 미국시장에 대한 덤핑뿐만 아니라 제3국 시장에 덤핑 판매된 부품을 포함하고 있는 완제품의 미국내 수입제한을 향후 미국의 무역협상목표로 삼도록 규정하고 있다. 아울러 동법은 지적재산권의 침해에 관한 대통령의 조치를 유도함으로써 지적재산권이 통상문제로 등장하는 계기를 제공하기도 하였다. 한편 미국행정부는 동 입법에 기초하여 GATT의 우루과이라운드 협상에 참여하는 권한을 부여받는다.

2. 통상권력 구조의 변화⁶⁾

가. 의회

미국 헌법에 의하면 외국과의 통상정책을 행사할 수 있는 권한은

6) 이번 절의 내용에 대한 보다 자세한 사항을 알고 싶으면 Baldwin(1985)을 참조하기 바란다.

28 미국의 보호주의 통상제도에 대한 비판: 반덤핑 및 상계관세를 중심으로

의회가 행사하도록 되어 있다. 물론 미국 대통령도 헌법에 명시된 외국과의 외교관계에 대한 권한을 가지고 있으나 미국법원은 통상 문제에 대해 의회와 대통령 사이에 이견이 있을 경우 의회의 손을 들어줘 왔다.⁷⁾ 미국의회가 통상정책에 권한을 행사하는 방법은 주로 법안제정이며 이러한 법안을 통해서 의회는 대통령에게 외국과의 협상을 할 수 있는 권한을 부여해 왔다. 앞서서 언급하였던 1934년의 상호무역협정법도 의회가 대통령으로 하여금 상대국의 양보를 얻는 것을 조건으로 50%까지의 관세를 인하할 수 있는 권한을 부여한 것이다. 그 이후 미국의회는 일정한 기간마다 대통령의 관세인하 권한을 연장해 주면서 그 범위와 방법 등을 제한하여 대통령과 행정부의 통상정책에 영향을 행사하고 있다. 이렇게 함으로써 의회는 통상문제와 관련하여 자신들의 지지자들로의 반대에 따른 정치적 위험을 피하고자 해 왔다.

여기서 주목할 점은 미국통상제도의 각종 보호주의적인 조항들이 등장하는 배경이 바로 여기에 있다는 것이다. 예를 들어, 예외규정 Escape Clause이나 위험시 임시조치Peril Point Provision 등과 같은 보호주의적 조항들이 1940년대와 50년대에 걸친 통상법의 개정에서 반영된 것도 이러한 이유 때문이다. 그러나 의회의 통상주의 정책에 대한 영향력은 시대적 상황의 변화에 따라 증감되게 되는데 이러한 변화가 앞서서 살펴본 미국의 통상입법의 전개에 반영되었다고 할 수 있다. 미국의 무역위원회(USITC)는 수입에 의한 국내산업의 피해를 조사하고 대통령에 대해 보호조치를 건의할 수 있다. 이때 대통령은 원래 의회에 대해 이유를 설명하고 건의를 받아들이지 않을 수도 있었다. 그러나 1958년의 상호무역법 개정안은 의회가 2/3의 찬성으로 대통령의 결정을 뒤집을 수 있도록 하였으며, 1962년

7) Feller and Wilson(1976)에 대한 Baldwin(1985)의 인용을 재인용.

의 무역확대법과 1974년의 무역개혁법은 필요 표결수를 줄이면서 자신들의 권한을 확대해 갔다. 그러나 1983년의 대법원 판결에 따라 이러한 의회의 권한 행사가 위헌이라는 판결을 받음에 따라 1984년의 무역관세법은 이를 반영하지 않을 수 없는 상황에 처하기도 했다.

나. 대통령

의회가 통상정책에 대한 헌법적 권한을 가지고 있지만 미국 대통령의 권한 역시 여전히 상당하다. 특히, 의회와 달리 대통령은 국가 전체의 경제적 이해관계를 염두에 두어야 하기 때문에 보호주의에 대해 대체적으로 반대하는 입장이며 미국 대통령은 국제적 무역장벽 완화노력에 주도적인 역할을 해 왔다고 할 수 있다. 그러나 앞서도 언급하였듯이 의회의 지속적인 견제 속에 미국의 통상정책에 관한 대통령의 권한은 지속적으로 약화되어 왔으며 그 결과 미국통상정책의 보호주의적 색채가 점차 강화되어 왔다. 역시 앞서도 언급하였던 USITC의 건의에 대한 대통령의 결정을 번복할 수 있도록 한 의회의 입법은 대통령의 권한을 약화시켜 온 대표적인 예이다.

통상정책에 대한 대통령의 권한 약화는 그 밖에도 덤핑, 보조금, 불공정행위가 관련된 사항에서도 찾아볼 수 있다. 1954년까지 덤핑 및 피해 여부의 판정은 미국재무부에서 하고 있었으나 그 해 말에 피해 여부의 판정권한이 USITC로 이관되었다. 1979년에는 보조금에 대한 피해판정도 USITC의 업무로 바뀌었다. 의회의 이러한 압력은 덤핑이나 보조금 여부의 판정을 재무부가 아닌 상무부로 이관되도록 하여 후에 반덤핑과 상계관세 조치의 발동이 활성화되는 결과를 가져오게 된다. 한편 1962년의 무역확대법은 대통령으로 하여

금 상대국의 정당화할 수 없는 수입제한 행위를 제거하도록 요구하고 있다. 1974년의 무역개혁법은 이러한 요구를 강화하고 있으며 특히, 1979년의 무역협정법은 무역협정에 있어서 미국의 권리를 행사하여야 할 대통령의 책임을 강조하면서 대통령이 행동을 취해야 할 사안의 목록을 제시하기도 한다. 또한 1984년에는 서비스산업에 대한 보호조치에 대해서도 대통령이 보복조치를 취할 것을 요구하게 되며 드디어 1988년의 종합무역 및 경쟁력 법에서는 소위 슈퍼 301조나 통신 301조 등과 같이 특정한 분야를 지목하여 대통령과 행정부가 반드시 보복조치를 취하도록 만들고 있다. 이상에서 보는 바와 같이 미국통상제도의 보호주의적 성격이 강화되고 있는 것은 통상정책에 대한 대통령의 권한이 약화되어 온 점과 무관하지 않다고 하겠다.

다. 행정부

앞서도 언급하였으나 미국에 대한 외국기업이나 정부의 덤핑 및 보조금 지급 여부에 대한 판정절차가 1979년 재무부에서 상무부로 이관되었다. 이 시기를 미국의 보호주의적 통상조치가 대폭 늘어나게 되는 시점으로 보는 시각이 다수이다. 즉 비교적 중립적인 입장에서 업무를 수행했던 재무부보다는 미국의 기업 및 산업계와 밀접한 관계를 맺고 있는 상무부에서 업무를 맡게 됨으로써 미국의회가 요구하는 보호주의조치의 발동이 보다 더 손쉬워졌다는 판단인 것이다. 특히, 서론에서 언급했지만 1980년대 이후 미국의 반덤핑 및 상계관세 청원에 대해 관리된 보호주의Administered Protection라는 비판이 일고 있는 것은 미국의 산업정책을 관리하고 있는 상무부가 해당업무를 주도하면서 생기는 중립성의 문제를 지적하고 있는 것

이다.

이러한 중립성의 문제는 미국무역대표부(USTR)에도 마찬가지로 적용될 수 있다. 물론 1979년 창설된 USTR은 미국의 무역·통상정책을 개발하고 이의 시행을 총괄하는 기관으로 대통령의 통상정책 권한을 위임받아 미국의 이익을 대변하는 역할을 하게 되어 있다. 그러나 미국의 통상이익을 지킨다는 명분하에 USTR은 지나치게 강압적인 방법으로 상대국에 대해 압력을 행사한다는 불만을 사고 있다. 특히, USTR의 주요업무라고 할 수 있는 1998년 통상법 301조에 따른 일방적 무역보복조치는 WTO의 규정위반이라는 제소를 여러 차례 받고 있다. 또한 최근에는 무역상대국에 대해 보복조치를 취할 때 가장 효과적인 타격을 입힐 목적으로 USTR이 정기적으로 상품목록을 작성토록 한 소위 회전목마개정안Carrousel Amendment에 대한 WTO 분쟁해결기구의 절차가 진행되고 있기도 하다.

한편 최근에 논란을 일으키고 있는 버드수정안Byrd Amendment은 얼마 전 WTO의 분쟁해결절차가 마무리되었음에도 불구하고 동 수정안이 시행되면 행정부에 의한 보호주의 움직임이 더욱 거세질 것으로 예상되고 있다. 특히, 반덤핑 및 상계관세에 의한 수입을 피해자 집단에 분배하는 것을 주요내용으로 하는 동 법률안의 적용대상을 확정하는 일을 무역위원회(USITC)가 담당하게 됨으로써 중립성 논란이 더 많이 야기될 수 있다.

III. 미국통상법의 보호주의적 조항

1. 반덤핑제도

가. 반덤핑의 근거

국제적 덤핑(International Dumping)이란 국내에서 판매되는 동일한 상품을 국내시장의 가격보다 낮은 가격에 해외시장에서 판매하는 행위를 가리킨다. 물론 덤핑은 국내시장에서도 흔히 발생하며 이는 시장이 완전 경쟁적이지 못한 상황에서 생산자가 각각 격리된 시장에서 이윤을 극대화하고자 하는 데서 발생하는 가격차별에 지나지 않는다. 그러나 국제적 덤핑이 특별히 문제가 되는 것은 상품을 수입하는 국가의 입장에서는 그러한 행위가 자국시장의 생산자를 시장에서 몰아낸 뒤 독점적 지위를 취득하고자 하는 소위 약탈적 덤핑(Predatory Dumping)을 우려하기 때문이다.⁸⁾ 역사적으로 이러한 우려는 외국인들이 영국의 종이산업을 질식시키려고 손해를 보는 가격에 물건을 팔고 있다고 지적한 16세기의 기록까지 거슬러 올라간다. 특히, 제1차 세계대전을 앞둔 시기에 독일산업의 약진에 두려움을 느끼면서 광범위하게 형성된 반독일 감정은 오늘날과 같은 반덤핑제도가 널리 퍼지는 데 중요한 역할을 하였다.⁹⁾

나. 반덤핑제도의 기원

오늘날 미국은 반덤핑조치의 필요성을 옹호하면서 동 조치를 가장 활발하게 발동시키고 있는 국가 가운데 하나이지만 미국이 반덤핑조치와 인연을 맺은 것은 미국산 철도레일의 수입급증을 막기 위

8) 제4장에서는 덤핑의 이론적 근거에 대해 자세히 다루고 있다.

9) Finger, J. M.(1998)

한 캐나다 정부의 조치에서 비롯되었다는 역설적인 사실을 아는 사람은 별로 없다. 1904년의 캐나다 자유당 Liberal Party 정부는 농민들의 지지를 얻기 위해 관세를 낮추어야 했지만 당에 막대한 재정적 지원을 해주고 있는 제조업자 집단의 요구도 무시할 수는 없는 상황이었다. 이러한 가운데 당시 캐나다의 재무장관이었던 W. S. 필딩은 반덤핑관세라는 묘안을 찾아내었던 것이다. 물론 덤핑에 관한 논의는 앞서도 언급한 것과 마찬가지로 16세기까지 거슬러 올라갈 수 있지만 실제로 덤핑자제를 법률로 규제하기 시작한 것은 1904년의 캐나다 반덤핑법이 최초이다.¹⁰⁾

다. 초기의 미국 반덤핑제도

위에서 설명한 캐나다의 반덤핑법과는 달리 미국에서는 초기에 반덤핑 관련규정이 반독점법의 영역에서 다루어지고 있었다. 즉 1890년의 셔먼반독점법은 국내뿐만 아니라 외국과의 교역에 대한 독점 또는 독점시도도 금하고 있었다. 그러나 대법원은 외국에서 맺어진 계약에 대해 동법이 적용되지 않는다고 판결을 내린 바 있다. 1894년의 월슨관세법에서 셔먼독점법의 적용범위를 수입상품에까지 확대시키기는 하였으나 외국과의 교역에 대해 반독점판결이 내려진 경우는 단 1건에 지나지 않는다.¹¹⁾ 그러다가 미국에 오늘날과 같은 반덤핑법이 생겨난 것은 W. 윌슨 대통령 때인 1916년의 일이었다. 동법에서는 미국의 산업에 피해를 주거나, 미국의 산업을 파괴할 목적을 가지거나, 미국에서 그 산업이 생겨나는 것을 방해할 목적으로 생산시장이나 그 밖의 다른 수출시장에서의 시장가격이

10) Finger, J. M.(1998)

11) Viner, J.(1923)

하로의 수입을 금하여 오늘날 미국 반덤핑법과 매우 유사한 형태를 띠고 있다. 그러나 당시 반덤핑법의 발동은 활발하지 못하였는데 이는 그때까지 반덤핑에 대한 판정이 법원에서 내려지도록 되어 있었기 때문이다. 그렇지만 1921년에 개정된 반덤핑법은 반덤핑 혐의의 판정과 관세부과의 권한을 재무장관에게 부여함으로써 법리적 절차가 아닌 행정절차에 가까운 오늘날 미국 반덤핑법의 진정한 원인으로 불릴 수 있게 되었다.¹²⁾

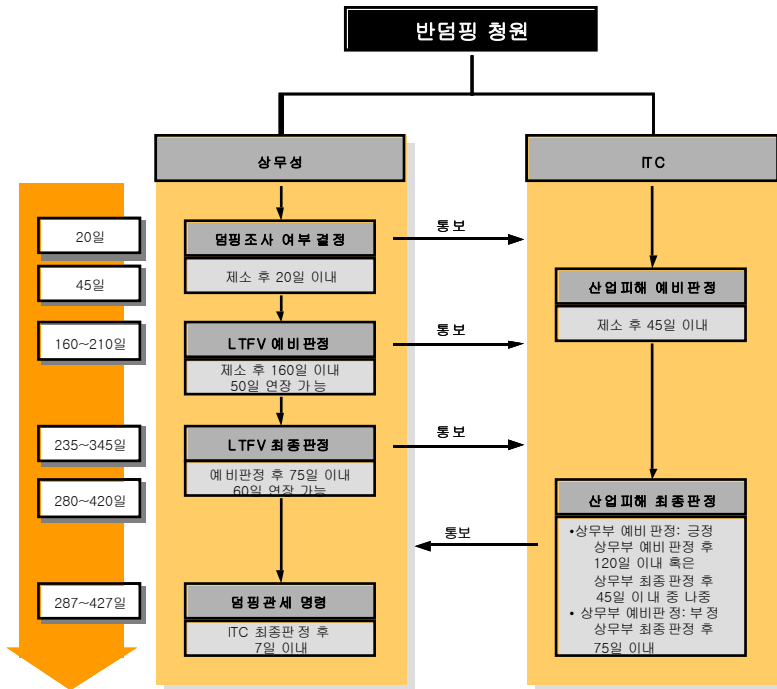
라. 현행 미국 반덤핑법

현행 미국의 반덤핑법은 1930년 관세법의 731조에 근거하고 있고 동법에 대한 가장 최근의 개정은 1997년 6월에 있었으며, 이는 우루과이라운드 협정의 결과를 반영하기 위한 것이었다. 동법은 덤핑으로 인해 피해를 입었다는 청원이 상무부와 USITC에 접수되면 상무부가 수입품의 가격이 적정가격 이하(LTFV: Less Than Fair Value)로 미국시장에 판매되고 있다고 판정하고 아울러 USITC가 이러한 행위로 인해 미국내 산업에 실질적인 피해가 있었다고 판정하면 덤핑마진을 상쇄하기 위한 관세를 상무부가 부과할 수 있도록 하고 있다. 아래의 그림은 반덤핑 조사 및 판정절차를 도식하고 있다.

여기서는 덤핑판정이 내려지고 반덤핑관세 명령이 내려지기까지 287일에서 길게는 427일까지의 장기간이 소요되는 것으로 보이거나 예비판정이나 최종판정에서 일단 긍정결정이 나면 관세정산 정지나 현금 또는 담보예치의 잠정조치가 내려지기 때문에 실제로 반덤핑판정의 효력은 훨씬 이전에 나타난다고 할 수 있다.

12) Finger, J. M.(1998)

<그림 III-1> 미국의 반덤핑 조사 및 관정절차



자료: 김남두(1992)를 참조하여 재구성.

2. 상계관세제도

가. 상계관세의 근거

반덤핑이 상대국의 생산자들의 행위에 대한 처벌이라면 상계관세는 상대국 정부의 행위에 대한 처벌이다. 즉 상계관세는 상대국 정부가 생산자에게 수출보조금을 지급하여 수출가격을 낮춤으로써 자국내 생산자들이 피해를 입었을 경우 수출국에서 지급된 보조금을 상쇄할 목적으로 부과되는 관세이다. 그런데 이러한 수출보조금의 지급은 자국의 교역조건을 악화시키기 때문에 자국의 전체적인 후생수준을 오히려 감소시키며 반대로 상대국의 전체적인 후생을 증가시키는 것이 일반적이다.¹³⁾ 그럼에도 불구하고 수출보조금의 지급행위는 중상주의 시대에까지 그 역사를 거슬러 올라갈 수 있으며 상계관세조치는 피해를 보는 자국의 일부산업을 보호하기 위해 자국의 후생을 전체적으로 증가시키는 상대국의 행위에 대해 처벌을 가하는 것이다. 즉 상계관세조치는 전체적인 후생은 증가시키더라도 상대국의 행위에 따라 영향을 받는 자국산업의 생산과 고용을 감소시키기 때문에 불공정한 무역행위라는 역설적으로 보이는 주장에 근거를 두고 있다.

나. 상계관세제도의 유래

보조금의 지급행위는 앞서도 언급한 것과 같이 중상주의 시대인 17~18세기부터 만연하였으나 이러한 보조금을 상쇄하기 위한 상계관세법은 19세기 말인 1892년 벨기에에서 처음으로 제정되었다.¹⁴⁾

13) 이에 대한 자세한 내용은 제Ⅳ장에서 다루어질 것이다.

한편 미국에서 상계관세가 일반법으로 다루어지게 된 것은 1897년의 관세법이 최초이다.¹⁴⁾ 동법은 미국 대통령에게 미국에 수출되는 상품에 대한 수출보조금을 상쇄할 목적의 상계관세를 부과할 수 있는 권한을 부여하였다. 또한 1922년의 McCumber 관세법 이후로는 수출보조금뿐만 아니라 생산보조금에 대해서도 상계관세를 부과할 수 있게 되었다. 그리고 미국의 상계관세제도가 오늘날과 유사한 형태를 띠기 시작한 것은 1930년의 관세법 이후이다. 그러나 당시의 상계관세제도는 두 가지 측면에서 오늘날과 크게 다르다고 할 수 있다. 즉 당시의 상계관세는 과세대상 품목에 대해서만 부과될 수 있었으며, 또한 당시의 상계관세는 미국기업에 대한 피해 여부에 상관없이 부과될 수 있었다는 것이다. 한편 미국이 1897년의 관세법을 통해 보조금을 통제하기 시작하자 다른 국가들도 비슷한 법을 제정하기 시작하였다. 여기에는 인디아, 스위스, 세르비아, 스페인, 프랑스, 일본, 포르투갈, 영연방 남아프리카, 뉴질랜드 등이 포함되며 이러한 측면에서 미국은 상계관세제도에 대한 원조라고 볼 수 있다. 그러나 이들 국가들은 대부분 상계관세의 최종부과결정을 행정부의 판단에 맡긴 반면 미국은 자동적으로 상계관세가 부과되도록 한 점에서는 미국이 보다 강력한 제도를 가지고 있었다고 할 수 있다.

다. 현행 미국 상계관세법

현행 미국의 상계관세법은 1930년 관세법의 701조에 근거를 두고

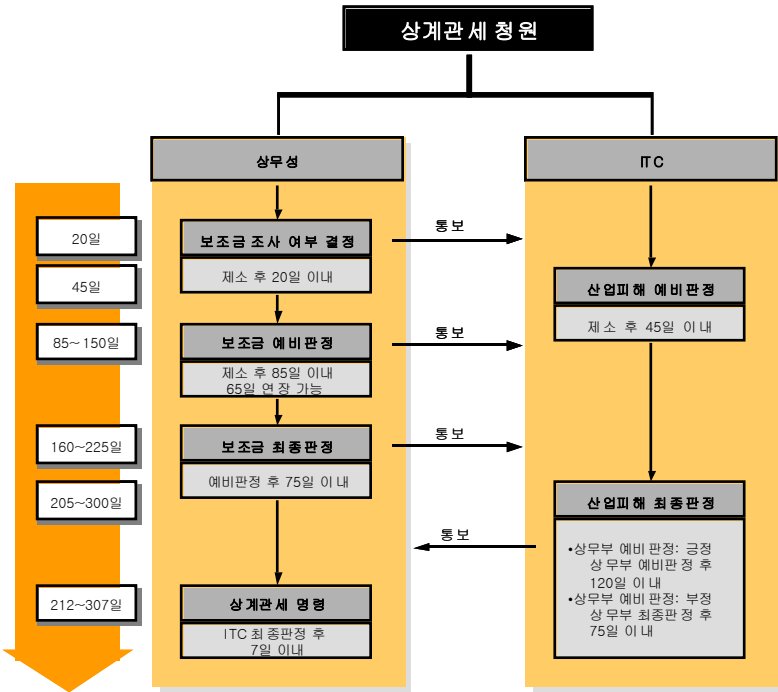
14) Viner, J.(1923)

15) 1890년의 관세법에서도 상계관세가 다루어지고 있으나 이는 일정 등급 이상의 설탕 수입에 대해서만 적용되던 특별조항이었다.

40 미국의 보호주의 통상제도에 대한 비판: 반덤핑 및 상계관세를 중심으로

있으며 가장 최근의 개정은 우루과이라운드 협정의 내용을 반영하기 위해 1997년 6월에 이루어졌다. 상계관세가 부과되는 절차는 반덤핑관세가 부과되는 절차와 매우 유사하다. 즉 상계관세절차는 상무부나 USITC에 청원이 제출되었거나 또는 상무부의 직권에 의해 착수될 수 있다. 그 이후 상무부는 보조금이 실제로 지급되었는

<그림 III-2> 미국의 보조금 조사 및 상계관세 판정절차



자료: 김남두(1992)를 참조하여 재구성.

지의 여부를 판단하게 되며 USITC는 별도로 보조금 지급으로 인해 미국의 산업이 피해를 입었는지 여부를 결정하게 된다. 그리고 두 기관 모두에서 긍정적인 판정이 나면 미국상무부는 최종적으로 상계관세의 부과를 명령하도록 되어 있다.

위의 그림은 현행 미국의 보조금 조사 및 상계관세 부과절차를 보여주고 있는데 여기에서 보는 바와 같이 상계관세절차는 반덤핑관세절차와 크게 다르지 않으나 다만 최종판결이 내려지는 데 소요되는 기간이 212~300일로 반덤핑관세의 287~427일보다 훨씬 짧은 것이 특징이다. 그러나 상계관세절차도 반덤핑관세절차와 마찬가지로 예비판정이나 최종판정에서 긍정결정이 내려지면 관세정산 정지나 보조금액에 해당하는 현금 또는 담보예치가 필요하다는 점에서 상계관세조치의 효력은 실제로 훨씬 조기에 나타난다고 할 수 있다.

3. 긴급수입제한

가. 긴급수입제한의 근거

앞서서 다룬 반덤핑이나 상계관세는 모두 미국의 1930년 관세법의 제7부에서 다루어지고 있으며 이들은 상대방의 부당한 행위에 대한 대응조치라는 명목상의 공통점을 갖는다.¹⁶⁾ 반면에 긴급수입제한조치는 1930년 관세법의 201조에 근원을 두고 있다. 이들은 “Safeguard”라는 용어가 의미하고 있듯이 상대방의 부당한 행위가 없더라도 자국내 산업이 무역으로 인해 크게 위축당하는 것을 방어하거나 실제로 그러한 상황이 발생하였을 경우에 발동하는 일종의 안정장치이다. 즉 긴급수입제한은 위기상황에서 자국의 산업을

16) 따라서 반덤핑과 상계관세 조치를 Chapter VII Protection이라 부르기도 한다.

42 미국의 보호주의 통상제도에 대한 비판: 반덤핑 및 상계관세를 중심으로

보호하기 위해 일시적으로 취해지는 그야말로 긴급한 조치이다. 이는 GATT 제19조의 예외규정Escape Clause에 의해서 인정을 받는 조치이다. 그러나 GATT에서 예외를 인정받는 만큼 긴급수입제한 조치는 그 발동요건이 비교적 까다로우며 발동기간도 제한적이다. 이는 GATT에서 긴급수입제한조치의 타당성을 인정받지 못할 경우 동 조치는 철회되어야 하며 이를 어길 경우 GATT 회원국들은 보복조치를 행사할 권한을 가지기 때문이다.¹⁷⁾

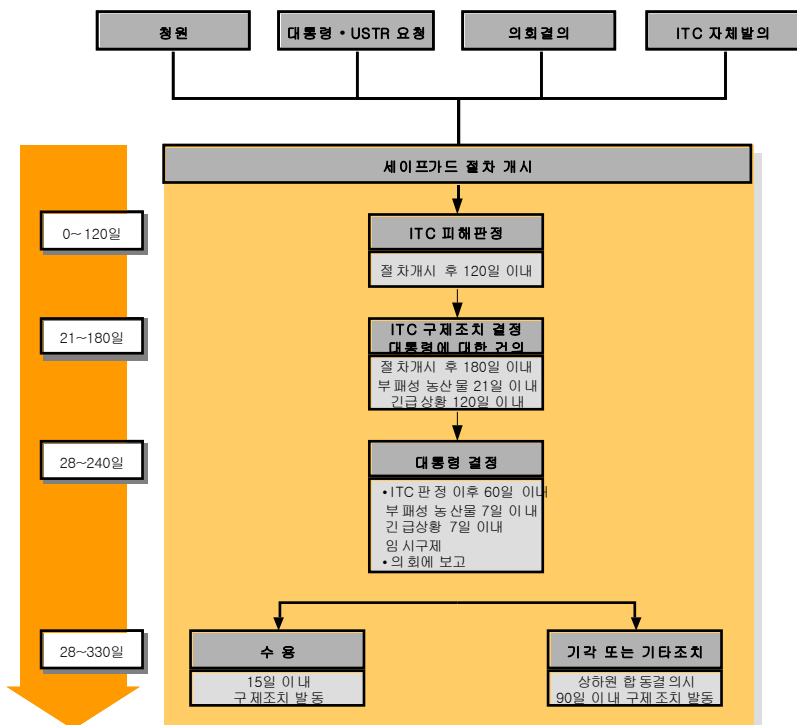
나. 긴급수입제한의 발동절차

주로 피해업계의 청원에 의해 절차가 시작되는 반덤핑이나 상계 관세와 달리 긴급수입제한은 비교적 다양한 경로를 통해 그 절차가 시작될 수 있다. 물론 피해업체의 직접 청원도 가능하지만 무역단체, 노동조합 등 해당산업의 대표성을 인정받는 단체에서도 청원을 할 수 있다. 이들뿐만 아니라 대통령이나 미국무역대표부(USTR)도 피해조사 개시를 요구할 수 있으며 하원의 세입위원회 또는 상원의 재무위원회의 결의를 통해서도 절차가 시작될 수 있다. 또한 긴급수입제한을 위한 피해조사를 담당하고 있는 USITC 자체적 판단에 의해서도 절차가 시작될 수 있다. 아무튼 긴급수입제한을 위한 절차가 시작되면 USITC는 120일 이내에 피해판정을 내려야 하며 긍정판정이 내려지면 USITC는 절차 개시 후 180일 이내에 구제조치를 결정하여 대통령에게 건의하여야 한다. 대통령은 USITC의 건의 이후 60일 이내에 구제조치의 수용 여부를 결정하여야 하며 이를 의회에도 보고하여야 한다. 대통령이 수용을 결정하면 이후 15일 이내

17) 이러한 이유 때문에 미국에서 긴급수입제한조치의 발동은 활발하지 못한 측면이 있는데 이에 대해서는 제IV장에서 자세히 다루어진다.

에 건의된 구제조치를 발동하여야 한다. 한편 의회는 대통령이 USITC의 건의를 기각하거나 건의내용과 다른 조치를 발동할 경우 상하 양원의 합동결의를 통해 USITC의 건의에 따른 조치를 취하도록 대통령에 명령할 수 있다. 아래의 그림은 미국의 긴급수입제한 조치의 발동절차를 보여주고 있다.

<그림 III-3> 미국의 긴급수입제한절차



자료: 김남두(1992)를 참조하여 재구성.

위의 그림에서 보는 바와 같이 긴급수입제한조치는 절차 개시 후 최장 330일이 걸리게 되어 있지만 절차를 빠르게 진행하면 180일

이내에도 모든 절차를 마무리하고 필요한 조치를 취할 수도 있다. 한편 1988년에 제정된 종합무역 및 경쟁력법 Omnibus Trade and Competitiveness Act은 농산물 등 부패성 상품인 경우에는 USITC의 조사와 구제조치 결정, 그리고 대통령에 대한 건의가 21일 이내에 내려지고 대통령도 7일 이내에 결정을 내리도록 하여 한 달 이내에도 모든 절차가 완료되도록 만들었다. 한편 USITC는 조치 발동 이후에 대통령의 요청이나 또는 자체판단에 따라 해당산업의 동향을 관찰·조사하고 그에 따라 조치를 연장하거나 단축 또는 정지할 필요가 있을 경우 대통령에게 조언하게 되어 있다.

다. 수입제한조치의 내용

USITC는 대통령에게 수입수량제한 또는 조정, 관세부과 또는 조정, 관세율쿼터 설정, 피해산업의 지원, 국가간 협상의 추진 등을 건의할 수 있다. 대통령은 이러한 내용을 수용하거나 그 이외에 조치 이외에도 시장질서 유지협정(OMA)의 추진, 법안제출, 수입허가 제한 등의 조치를 취할 수 있다. 대통령의 조치는 그러나 관세율 인상의 경우 종전 관세율보다 종가세 기준으로 50%를 넘을 수 없으며 수량제한의 경우에도 특별한 사유가 없는 한 최근 3년간의 평균수입 물량만큼은 수입을 허용하여야 한다. 또한 수입제한조치의 기간은 4년을 넘을 수 없으며 1회에 걸쳐 연장이 가능하여 최장 8년까지 허용이 되지만¹⁸⁾ 1년이 넘게 적용되는 조치에 대해서는 수입제한의 수준을 점진적으로 낮추도록 해야 한다.

18) 1998년 종합무역 및 경쟁력법에 의해 8년으로 기간이 늘어나기 이전에는 긴급수입 제한조치가 최장 5년까지만 허용되었다.

4. 그 밖의 제도들

가. 자율수출규제

자율수출규제(Voluntary Export Restraints)란 특정국가로부터의 수입이 급증할 경우 수출국의 정부나 생산자들과 협정을 통해 수입물량을 일정수준 이하로 제한하는 조치이다. 그런데 GATT에서는 수출물량의 규제를 금지하고 있기 때문에 자율이라는 뜻의 Voluntary라는 말을 앞에 붙여 GATT의 규정을 편법적으로 우회하고 있는 것이다. 이는 형식적으로는 수출국이나 생산자가 자율적으로 수출물량을 조절하는 것이기 때문에 수입국과는 무관한 것처럼 보이지만 실제로 자율수출규제는 수입국 정부의 요청에 의한 것이기 때문에 눈에 보이지 않는 보호무역조치가 되고 있다. 특히, 자율수출규제는 1980년대에 미국을 비롯한 선진국들이 개발도상국으로부터의 수입을 규제하기 위해 즐겨 사용했던 대표적인 회색수입제한조치¹⁹⁾ 가운데 하나이다. 특히, 수입물량을 전반적으로 제한하는 쿼터에 비해 자율수출규제는 특정국가나 특정생산자들로부터의 수입을 선별적으로 제한하기 때문에 경제적 왜곡이 그만큼 더 심한 것으로 평가받고 있다. 더욱이 자율수출규제는 물량제한에 따른 지대이윤(Rent)이 수출업자에게 귀속되기 때문에 수입국 입장에서는 일반적인 쿼터에 비해 후생의 감소가 더욱 큰 것으로 나타난다. 그럼에도 불구하고 이러한 방법이 쓰인다면 이

19) 편법을 구사하여 눈에 잘 띄지는 않지만 실제로 수입을 규제하기 위한 조치라는 의미에서 이러한 용어가 사용되며 자율수출규제 이외에도 개발도상국의 섬유수출물량을 협정의 형태로 규제하는 다자간 섬유협정(MFA)도 회색수입제한조치의 대표적인 예이다. 그러나 MFA는 우루과이라운드의 협상 결과 2004년에 모두 폐지되었기 때문에 본 보고서에는 다루지 않기로 한다.

46 미국의 보호주의 통상제도에 대한 비판: 반덤핑 및 상계관세를 중심으로

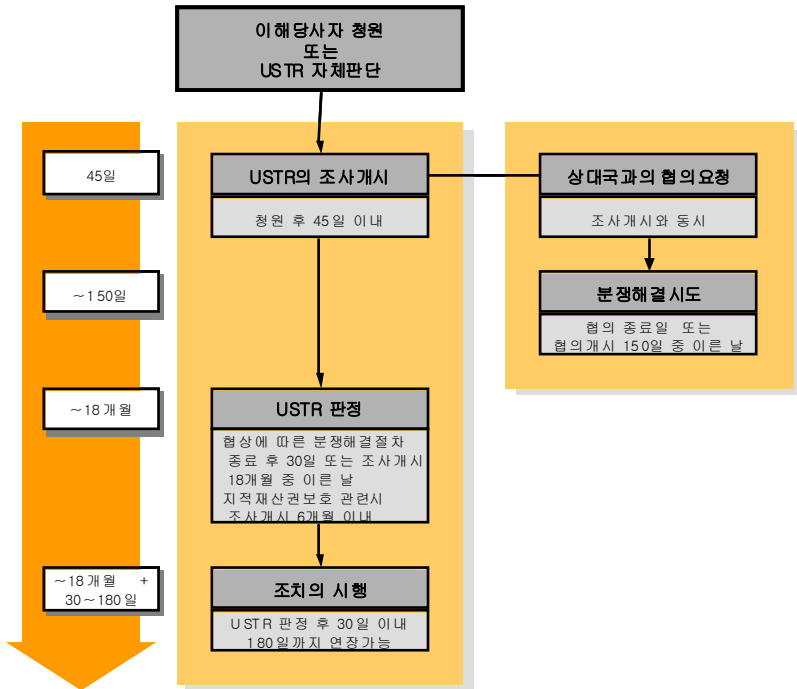
는 수입경쟁업체들의 입장만을 고려한 대표적인 보호무역조치가 아닐 수 없다.

나. 일방무역조치

일방무역조치(Unilateral Trade Action)는 공격적인 미국통상제도의 전형적인 예로 앞서도 언급하였던 바와 같이 1974년의 무역개혁법 제 301조에 근거를 두고 있다. 이는 자국의 판단에 근거하여 상대국의 무역제도와 관행 등이 자국에 불리하고 국제규범에 어긋난다고 결정되면 상대국에 대해 이의 시정을 요구하고 그것이 받아들여지지 않을 경우 보복을 취하도록 하는 조치이다. 이는 GATT 등 국제규범의 절차를 거치지 않고 일방적인 판단에 따라 결정하고 그것을 빌미로 상대국에 부당한 압력을 행사하여 양보를 얻어낼 수 있기 때문에 또 다른 형태의 보호무역조치로 간주될 수 있다. 특히, 슈퍼 301조로 불리는 1988년의 종합무역 및 경쟁력법의 조항은 그 이전에 대통령에게 허용되었던 조사개시와 보복조치의 권한을 미국무역대표부(USTR)가 행사하도록 하고 협상을 통해 원만한 해결방안이 나오지 않으면 보복조치가 자동적으로 발동되도록 하는 등²⁰⁾ 위협적인 성격이 더욱 강화되었다. 다음의 그림은 이해당사자의 청원이 있거나 또는 USTR의 자체판단에 따라 개시되는 301조의 절차를 보여주고 있다.

20) 그 이전에는 조사개시와 보복조치를 USTR이 건의하고 대통령이 이를 최종적으로 결정하는 절차를 밟도록 되어 있었다.

<그림 III-4> 통상법 301조의 발동절차



자료: 김남두(1992)를 참조하여 재구성.

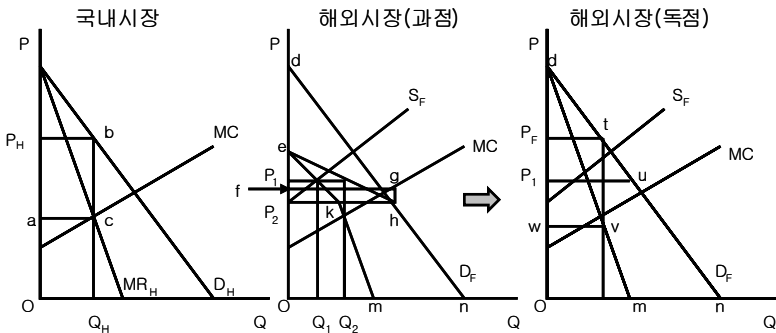
IV. 반덤핑 및 상계관세에 대한 비판

1. 이론적 비판²¹⁾

가. 덤핑의 후생효과

이론적으로 덤핑은 보통 세 가지로 구분할 수 있다. 우선 산발적 덤핑(Sporadic Dumping)은 때때로 일어나는 생산과잉이나 재고누적에 따른 것으로 이는 국내생산과 판매에서도 종종 발생하는 현상인데 이에 대한 피해는 사실상 매우 적다고 할 수 있다. 앞서도 언급했지만 실제로 문제는 약탈적 덤핑(Predatory Dumping)에서 발생한다. 이것은 자국시장에서 독점적 지위를 확보하고 있는 생산자가 해외시장에서 낮은 가격에 상품을 판매하여 경쟁자들을 시장에서 몰아낸 다음에 형성된 독점적 지위를 행사하여 독점이윤을 챙기는 행위이다. 아래 그림은 약탈적 덤핑을 도식하여 설명하고 있다.

<그림 IV-1> 약탈적 덤핑(Predatory Dumping)



21) 이번 절의 내용은 독자들이 미시경제학의 기초이론을 이해하고 있다는 전제 아래 설명되고 있다. 그렇지 못한 독자들은 학부수준의 미시경제학 교과서를 참조하기 바란다.

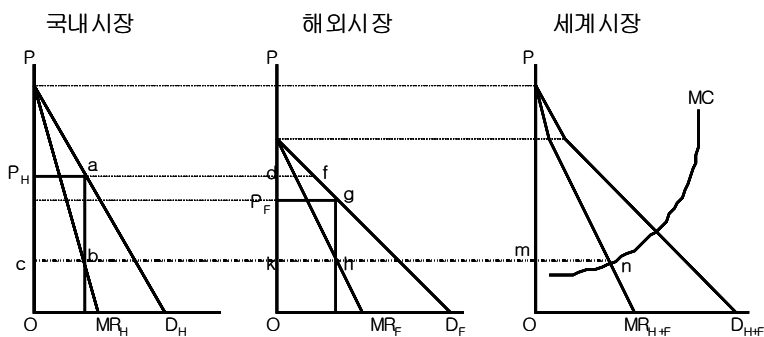
맨 왼쪽의 그림은 국내시장에서 독점생산자가 국내수요(D_H)에 따른 한계이윤(MR_H)과 한계비용(MC)이 일치되는 생산수준(Q_H)에서 독점가격(P_H)을 설정하여 $bcaP_H$ 만큼의 독점이윤을 취하는 상황을 나타내고 있다. 가운데 그림은 해외시장에서의 과점상태를 나타내고 있다. 즉 해외시장의 수요(D_F)와 경쟁자의 공급곡선(S_F)을 감안했을 때의 수요(e_hm)에 따른 이윤극대화를 위해서는 한계이윤(ekm)과 한계비용(MC)을 일치시키는 생산수준(Q_1Q_2)을 유지하고 해외생산자는 OQ_1 만큼 공급하게 하면 된다.²²⁾ 그런데 국내시장에서의 독점이윤을 바탕으로 해외시장의 경쟁자를 시장에서 몰아내고자 한다면 약탈적 덤핑이 발생하게 된다. 즉 국내시장의 독점자는 해외시장의 경쟁자의 최저생산비용(P_2) 이하로 가격을 책정하면 $fighP_2$ 만큼의 손실을 보면서 경쟁자를 시장에서 몰아낼 수 있다. 일단 경쟁자를 시장에서 퇴출시킨 다음에 독점적 지위를 획득하면 해외시장에서도 독점가격(P_F)을 책정하여 $tvwP_F$ 만큼의 독점이윤을 취할 수 있다. 또한 해외시장에서는 과점상태와 비교하여 tuP_1P_F 만큼의 소비자 잉여가 줄어들게 된다. 그렇기 때문에 약탈적 덤핑은 수입국의 생산자들과 소비자가 모두 피해를 입게 되어 국가 전체적으로 후생이 감소하게 된다. 따라서 이러한 형태의 덤핑을 규제하는 것은 정당성을 부여받게 된다. 그러나 문제는 점차 국제경쟁이 치열해지는 상황에서 상대방의 경쟁자를 몰아내고 독점적 지위를 구축하게 될 가능성은 거의 없다고 보아야 할 것이다. 즉 약탈적 덤핑은 과거에 국제경쟁이 치열하지 못했던 상황에서는 가능했을지 모르나 현재와 같은 상황에서는 이론상으로만 가능한 일이라고 할 수 있다.

그럼에도 불구하고 덤핑이 제소되고 그에 대한 긍정판결이 내려

22) 국내에서의 독점생산자가 해외시장에서도 생산비용이 낮기 때문에 가격설정 권한을 갖는 것으로 가정한다.

지는 것은 사실상 구조적 덤핑(Structural Dumping²³)을 제재하기 때문이다. 구조적 덤핑이란 국제적인 거래에서 발생하는 가격차별화를 의미하는 것으로 이는 서로 분리된 국내시장에서도 종종 발생하는 가격차별화와 다를 바가 없다. 즉 독점생산자가 서로 분리된 시장을 상대할 때 이윤을 극대화하기 위해서는 두 시장에서의 한계이윤의 합과 한계비용을 일치시키는 수준의 물량을 생산하여 각각의 시장 수요에 맞도록 가격을 다르게 책정하여야 한다. 각 시장에서의 가격을 결정하는 데 중요한 변수는 시장수요의 탄력성이며 시장마다 수요의 탄력성이 다르기 때문에 시장가격도 다르게 나타난다. 시장가격을 차별화할 때의 전제조건은 시장이 서로 분리되어 있어야 한다는 것인데 이는 그렇지 않을 경우 두 시장 사이의 시세차익을 통해 이익을 보는 행위가 가능하여 결국은 두 시장의 가격차이가 사라지기 때문이다. 이러한 가격차별은 국내시장에서도 종종 발생하지만

<그림 IV-2> 구조적 덤핑(Structural Dumping)



23) 일반적으로 지속적 덤핑(Persistent Dumping)이라는 용어로 알려져 있으나 필자의 의견으로는 구조적 덤핑이라는 용어가 더욱 타당한 것으로 여겨진다.

국내시장과 해외시장 사이에 존재하는 여러 가지 장벽요인으로 인해 국내외 시장 사이의 가격차별이 더욱 빈번하게 발생한다고 할 수 있다. 그런데 문제는 국내시장에서는 합법적으로 인정받는 가격차별이 국제간 거래에서만은 불공정행위로 규정되어 규제를 받는다는 사실이다. 아래의 그림은 국제간 가격차별로 발생하는 구조적 덤핑을 도시하고 있다.

여기에서는 한 상품의 독점생산자²⁴⁾가 서로 분리된 국내시장과 해외시장의 각기 다른 수요를 상대로 어떻게 이윤을 극대화하는지를 보여주고 있으며, 또한 이 과정에서 발생하는 덤핑, 즉 가격차별화를 나타내고 있다. 맨 왼쪽은 국내시장의 수요(D_H)와 이에 따른 한계이윤(MR_H)을 나타내고 있으며 가운데는 해외시장의 수요(D_F)와 한계이윤(MR_F)을 나타낸다. 이때 국내시장의 수요곡선의 기울기가 해외시장의 수요곡선의 기울기보다 큰 것을 주목할 필요가 있다. 이는 해외시장에서의 수요의 탄력성이 국내시장의 그것보다 높다는 것을 의미한다. 보호된 국내시장에서는 비슷한 제품을 생산하는 경쟁자가 많지 않기 때문에 가격의 등락에 따른 수요의 변화가 그만큼 적다고 할 수 있다. 반면에 세계의 다양한 상품이 경쟁하는 해외시장에서는 비슷한 제품이 많기 때문에 가격의 등락은 많은 수요변화를 초래한다. 국내외 시장의 이러한 차이가 수요곡선의 기울기 차이로 나타나며 이러한 이유에서 국내시장의 가격이 해외시장의 가격보다 높게 책정된다. 즉 분리된 시장을 상대하는 독점생산자는 두 시장의 수요를 합한 맨 오른쪽의 세계시장을 상정하고 국내시장과 해외시장의 한계이윤의 합(MR_{H+F})과 한계생산비용(MC)을

24) 여기에서 독점적 생산자는 차별화된 제품에 대해 어느 정도의 독점력을 가지지만 동일한 시장에서 여러 다른 제품의 생산자들과 경쟁하는 독점적 경쟁자를 의미한다.

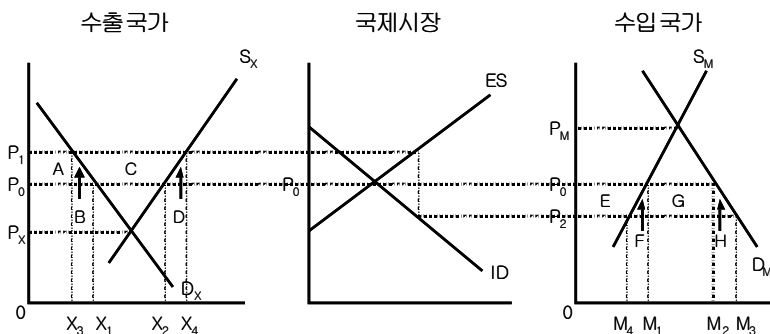
일치시키는 수준에서 생산(mn)을 하게 되며, 이를 국내시장(cb)과 해외시장(kh)으로 나누어 판매하게 된다. 이럴 경우 결정되는 독점 이윤 가격은 해외시장(P_F)이 국내시장(P_H)보다 낮으며 그 차액이 바로 덤핑마진이 된다. 해외시장에서 국내시장보다 낮은 가격을 책정하는 것은 분명히 해외시장의 다른 경쟁제품의 수요를 줄이게 되기 때문에 해외의 생산자 잉여를 줄이는 효과가 있다. 그러나 낮은 가격은 소비자 잉여를 증가시키며 가운데 그림에서 $dfgP_F$ 로 나타나는 소비자 잉여의 증가가 생산자 잉여의 감소보다 작지 않은 한은 덤핑이 오히려 수입국의 전체적인 후생을 증대시킨다고 할 수 있다. 그렇기 때문에 구조적 덤핑에 대해 규제하고 처벌하는 것은 이론적으로 볼 때 전혀 근거가 없는 것이라고 할 수 있다.

나. 수출보조금의 후생효과

이상에서 우리는 반덤핑과 관련된 이론적 측면을 살펴보았으며 그 결과 덤핑을 규제하는 반덤핑의 이론적 정당성이 상당히 미약함을 알 수 있었다. 반덤핑과 마찬가지로 상대국의 수출지원을 규제하는 상계관세의 경우도 이론적으로 그 정당성이 미약함을 증명할 수 있는데 아래의 그림은 규모가 커서 수출보조금이 국제시세에 영향을 미치는 경우를 도식하고 있다. 맨 왼쪽의 그림은 어느 상품에 대한 수출국가의 수요와 공급을 나타내고 맨 오른쪽은 수입국가의 수요와 공급 상황을 나타내고 있다. 그림에서 보는 바와 같이 수출국가의 국내시장 균형가격(P_X)은 수입국가의 국내시장 균형가격(P_M)보다 낮아서 해당상품의 국제비교우위를 가지고 있음을 알 수 있다. 이 상품의 국제거래는 각 가격수준에서 수출국가의 공급과 수요의 차이를 나타내는 수출 공급곡선(ES)과 수입국가의 수요와 공급의

차이를 나타내는 수입 수요곡선(ID)을 고려하여 살펴볼 수 있다. 즉 가운데의 그림에서 두 곡선이 만나는 점에서 균형이 이루어지며 이때의 균형가격은 P_0 가 된다. 이 가격에서 수출국은 OX_2 만큼을 생산하여 그중 OX_1 만큼은 국내수요를 만족시키고 나머지 X_1X_2 만큼을 수출한다. 반대로 수입국은 OM_1 만큼을 국내생산으로 충당하고 나머지 M_1M_2 만큼을 수입한다. 이때 수출물량 X_1X_2 는 수입물량 M_1M_2 와 일치함을 알 수 있으며 모든 시장이 균형을 이루게 된다.

<그림 IV-3> 수출보조금의 영향(Large Country Case)



그런데 이제 수출국가의 정부가 생산자에게 수출보조금을 주기로 결정하였다면 이는 생산자에게 높은 가격을 받도록 하는 것이나 마찬가지이다. 그렇기 때문에 국내시장의 가격은 P_1 으로 상승하며,²⁵⁾ 따라서 국내수요는 OX_3 로 줄어들며 대신 수출물량이 X_3X_4 로 늘어나게 된다. 그러면 국제시장에서 초과공급이 발생하게 되며 이는 국제시장의 수입가격이 P_2 로 하락하는 것과 마찬가지이다. 이렇게 되

25) 수출보조금의 지급으로 높은 가격을 받을 수 있으므로 국내에 공급하는 것보다 해외에 수출하는 것이 더욱 유리하기 때문에 국내시장에서의 가격도 올라가게 된다.

면 수입국에서는 국내생산이 OM_4 로 줄어들고 대신 수입이 M_3M_4 로 늘어나게 된다. 이때 수출물량 X_3X_4 와 수입물량 M_3M_4 가 정확하게 일치하여 모든 시장은 또 다시 균형을 이루게 된다. 그런데 수출국의 이러한 보조금 지급행위는 수출국과 수입국 모두의 후생에 변화를 준다. 우선 수출국의 후생의 변화를 살펴보면 가격이 P_0 에서 P_1 으로 오르면서 $A+B$ 만큼의 소비자 잉여가 줄어들게 된다. 그러나 생산자 잉여는 $A+B+C$ 만큼 늘어나게 된다. 여기에 정부가 수출보조금으로 지출하는 비용은 $B+C+D$ 라고 할 수 있다. 따라서 수출국의 전체적인 후생은 아래의 수식에서 보는 바와 같이 $B+D$ 만큼 감소하는 것을 알 수 있다. 반면에 수입국에서는 가격이 P_0 에서 P_2 로 낮아지기 때문에 소비자 잉여가 $E+F+G+H$ 만큼 늘어나며 대신에 생산자 잉여가 E 만큼 감소된다. 결국 수입국의 입장에서는 아래의 수식에서 보는 바와 같이 전체적인 후생이 $F+G+H$ 만큼 늘어나는 것을 알 수 있다.

수출국의 후생변화:	소비자 잉여	$-(A+B)$
	생산자 잉여	$A+B+C$
	보조금 비용	$-(B+C+D)$
	전체적 후생	$-(B + D)$

수입국의 후생변화:	소비자 잉여	$E+F+G+H$
	생산자 잉여	$-(E)$
	전체적 후생	$F+G+H$

이상에서 보는 바와 같이 수출보조금을 지급하는 것은 수출국의 전체적인 후생을 감소시키지만 수입국은 전체적인 후생이 오히려

증가하는 것을 알 수 있다.²⁶⁾ 여기서 주목해야 할 점은 수출보조금이 지속적으로 지급된다면 수출국의 국민들은 지속적인 후생의 감소를 감수하여야 하며 이를 용인하는 정부정책은 비합리적인 행위라고 말할 수 있다. 물론 그러한 행위로 인해 수입국의 생산자들이 피해를 입기는 하지만 수입국의 전체적인 후생은 지속적으로 증가하기 때문에 수입국의 입장에서 오히려 그러한 상황을 즐기는 것이 합리적인 선택이라 할 수 있다. 그러나 상대국의 비합리적인 수출보조금 지급에 대응하여 상계관세를 부과하는 것 역시 비합리적인 행위라고 할 수 있다. 즉 상대방의 수출보조금 지급이 부당한 무역행위라면 이에 대응한 상계관세 역시 부당한 보호주의 행위라고 말할 수 있다.²⁷⁾ 이상에서 살펴본 바와 같이 수출보조금의 지급이나 그에 대한 상계관세 부과는 모두 이론적인 정당성을 부여받을 수 없다. 그럼에도 불구하고 수출보조금과 상계관세, 그리고 앞에서 다루었던 덤핑과 반덤핑관세가 빈번하게 거론되는 원인은 아마 다음 절에서 다루고자 하는 제도적인 요인에서 찾아보는 것이 나을지도 모르겠다.

26) 여기서의 분석은 국제시세에 영향을 미칠 수 있는 규모가 큰 국가의 경우를 설명하고 있다. 국제시세에 영향을 미치지 못하는 소규모 국가의 경우에는 수출보조금의 지급이 자국내의 후생을 감소시키지만 수입국의 후생에는 영향을 미치지 못한다.

27) 특히, 상대국이 소규모 국가인 경우에는 수출보조금 지급이 국내산업에 아무런 피해를 끼치지 않기 때문에 이를 규제하는 것은 더욱 부당하다.

2. 제도적 비판

가. 관세법 제7부와 제201조²⁸⁾

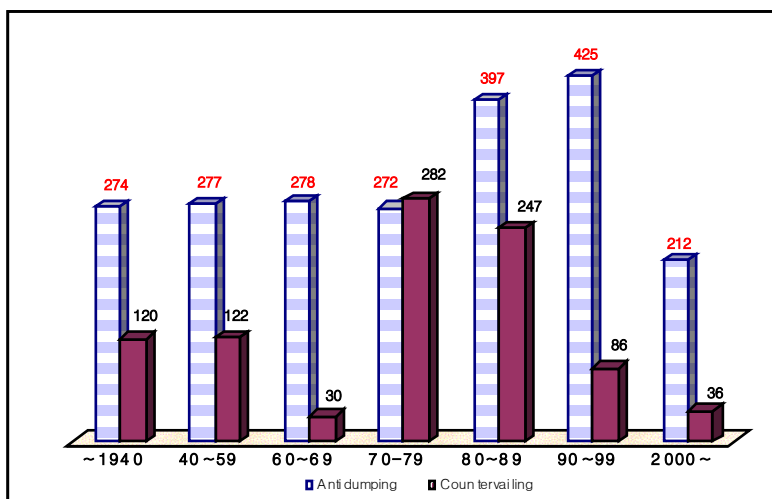
미국의 반덤핑 및 상계관세 청원 건수를 10년 단위로 집계한 아래의 그림에서 보듯이 1980년 이후 반덤핑의 청원 건수가 급증한 것을 알 수 있다. 그 이전까지 270여 건에서 안정적으로 유지되던 반덤핑 청원의 건수가 1980년대부터 400건 내외에 이르게 된 원인이 무엇인지 궁금하다. 단순히 생각하면 외국의 덤핑행위가 많아져서 그만큼 미국산업이 피해를 많이 입게 되었기 때문에 반덤핑 청원 수가 많아졌다고 할 수 있을 것이다. 즉 교역상대국들이 그 이전보다 훨씬 많은 불공정행위를 저지르고 있기 때문에 이를 규제하려는 움직임이 더욱 활발해졌다고 볼 수도 있다. 그러나 미국에 대한 불공정행위가 갑자기 많아졌다는 설명보다는 그 원인을 미국의 통상제도의 변화에서 찾는 것이 타당하다는 의견이 학계의 일반적인 시각이다.

즉 1980년에 미국통상제도에 있어 중요한 변화로 가장 많이 지적되고 있는 것은 바로 미국에서 통상법 제7부에 근거한 덤핑 및 보조금 지급의 혐의를 조사하고 결정하는 기능이 재무부에서 상무부로 옮겨진 일이다. 예를 들어, Finger(1993)는 통상문제에 관해서 비교적 중립적인 입장을 견지할 수 있었던 재무부와는 달리 기업 활동과 직접적인 연관을 맺고 있는 상무부로 업무가 이관된 이후 통상문제는 더욱 열성적으로 다루어질 수밖에 없게 되었다고 지적하고 있다. 또한 Hansen & Prusa(1993)도 반덤핑 및 상계관세의 업무를 국내

28) 1930년 관세법의 Chapter VII과 Section 201을 의미하는 것으로 Chapter VII에서는 반덤핑과 상계관세를, Section 201에서는 Safeguard 조치를 다루고 있다.

산업의 옹호자인 상무부에서 다루도록 결정한 1980년 의회의 결정을 주목할 필요가 있다고 언급하고 있다. 특히, 그들은 1963년부터 1979년까지 532건의 반덤핑 및 상계관세 청원과 75건의 긴급수입제한 청원이 있었던 것과 비교하여 1980년부터 1988년까지 반덤핑 및 상계관세 청원이 700건 이상으로 늘어난 반면 같은 기간 긴급수입제한 청원이 19건에 지나지 않는다는 사실에 주목했다.

<그림 IV-4> 미국의 반덤핑 및 CVD 청원 추이



자료: 미국상무부

Hansen & Prusa의 주장을 인용하자면 수입의 급증으로 위기에 처한 미국산업이 정부에 도움을 요청할 수 있는 방법은 크게 두 가지로 나눌 수 있다. 그 중 하나는 1930년 관세법의 제7부에서 규정하고 있는 반덤핑과 상계관세 등에 의거한 제재조치 발동이며 다른 하나는 1930년 관세법 제201조에서 규정하고 있는 긴급안전조치의

발동이다. 그런데 1980년을 전후한 미국의회의 일련의 법개정은 미국의 기업들로 하여금 관세법 제7부에 의거한 조치를 제201조에 의거한 조치보다 선호하도록 만들고 있다. 이를 좀더 자세히 알아보기 위해서는 우선 제201조와 제7부의 조치가 가지고 있는 서로 상이한 배경을 살펴볼 필요가 있다. 제201조와 제7부의 가장 중요한 차이는 GATT의 비차별 원칙의 적용을 받는지의 여부이다. 제7부의 반덤핑 및 상계관세 조치는 상대방의 부당한 행위에 대한 처벌의 성격을 가지기 때문에 행위의 당사자에 대해서 차별적인 적용이 허용된다. 반면에 제201조의 긴급안전조치는 상대방의 행위와 관계없이 일시적으로 적용되는 조치이지만 GATT의 모든 체약국에 대해서 비차별적으로 적용된다.²⁹⁾ 그렇기 때문에 제201조의 긴급안전조치는 그 적용대상이 매우 광범위하고 보호의 정도가 그만큼 강하다고 할 수 있으며 따라서 더욱 엄격한 요건이 갖추어져야 한다. 즉 긴급안전조치에서 입증할 것으로 요구하고 있는 심각한 피해 Serious Injury는 불공정행위에 대한 제재조치에 요구하고 있는 실질적 피해 Material Injury에 비해 그 기준이 더욱 엄격하다.³⁰⁾ 또한 불공정행위에 대한 제재조치는 USITC와 상무부 두 기관이 일단 긍정판정을 내리면 발동이 되지만 긴급안전조치의 경우 USITC의 판정 이후에 대통령이 최종적인 결정권한을 갖는다. 이때 대통령은 해당산업뿐만 아니라 국가 전체의 경제적 이해를 고려해야 하며, 특히 상대국으로부터의 보복조치가 있을 가능성에도 대비하여야 하기 때문에

29) 각각 GATT 1947의 제VI조와 제XIX조에 근거한다.

30) Serious Injury는 'substantial cause' 또는 'important and not less important than any other cause'라는 표현과 연결되어 가장 중요한 요인이어야 한다는 기준인 반면 Material Injury는 'harm which is not inconsequential, immaterial, or unimportant'라는 표현과 연결되어 '가장'이라는 단어가 빠진 그냥 중요한 요인으로 해석될 수 있다.

신중한 결정을 내릴 수밖에 없다. 또한 제201조의 조치는 긴급이라는 말 그대로 매우 특별한 경우에 일시적으로 취해지는 조치여서 최장 8년까지만 발효될 수 있다. 반면에 관세법 제7부의 조치는 협의와 그에 따른 피해가 있고 또한 그것이 해소되지 않는 한 언제까지라도 연장이 가능하다. 이상에서 살펴본 여러 사실들을 고려할 때 관세법 제201조는 보다 강력한 보호를 의미하기는 하지만 그렇기 때문에 많은 제약이 있다. 따라서 미국의 기업들은 제201조보다 손쉬운 방법인 제7부의 반덤핑과 상계관세 조치를 선호하게 된다.³¹⁾

나. 절차상의 문제

앞서 제Ⅲ장에서 설명하였듯이 미국의 현행 반덤핑 및 상계관세 결정은 법원이 아니라 상무부에서 이루어진다. 물론 결정된 사안을 국제무역법원과 연이어 연방순회법원에 상소할 수는 있지만 덤핑이나 보조금 지급행위는 원칙적으로는 범죄행위로 간주되지 않는다. 따라서 사법과정을 거치지 않고 단순한 행정절차에 따른 반덤핑이나 상계관세의 결정에 있어 행정부는 많은 재량권을 행사할 수 있다. 특히 앞서도 지적한 바 있지만 이를 다루는 기관이 미국의 산업을 옹호하는 상무부라는 점은 반덤핑과 상계관세가 자국산업에 대한 편향적 결정을 내릴 가능성을 높여준다. 또한 반덤핑과 상계관세의 조사와 결정은 사법절차가 아니기 때문에 고발, 조사, 판결, 배심 등의 모든 절차가 사실상 상무부의 조사국에서 대부분 이루어지기

31) <그림 IV-4>에서 알 수 있는 또 하나의 사실은 반덤핑에 비해 상계관세의 청원 건수가 급격히 줄고 있는 것이다. 이는 다음 소절에서도 설명을 하겠지만 덤핑을 입증하는 것이 보조금 지급의 경우보다 훨씬 편리하기 때문으로 보인다. 또한 GATT와 WTO에서 보조금 지급에 대해 엄격하게 규율하고 있는 것도 다른 원인으로 여겨진다.

때문에 절차의 공정성에 의문이 가게 된다. 또한 사법절차상에서는 일사부재리의 원칙에 따라 일단 무혐의 판결이 난 사안에 대해 다시 고발하는 것이 허용되지 않지만 행정절차인 반덤핑과 상계관세의 경우는 동일한 사안에 대해 여러 차례 청원을 할 수 있다. 따라서 해당상품이 계속해서 수입되는 한은 내용을 조금씩 달리한 동일 사안에 대한 청원이 연속적으로 이루어질 가능성이 있으며 실제로 그런 경우도 많이 있다.³²⁾

반덤핑 및 상계관세절차 자체에도 여러 가지 논란이 많이 있는데 우선 덤핑마진을 계산하는 방법에 관한 것을 지적할 수 있다. 먼저 미국상무부는 해당상품의 덤핑마진을 계산하는 데 있어 각각의 수출가격을 국내시장의 평균가격과 비교하고 있다. 대개 수출은 장기 계약에 의해 이루어지기 때문에 단기간의 가격변동은 국내시장 판매가격과 비교하여 상대적으로 작다. 일정기간 동안 국내시장가격이 변동이 있었지만 그 평균은 수출가격과 같아 실제로 덤핑이 없는 경우라 할지라도 이러한 방법에 따르면 덤핑이 발생한 것으로 계산된다. 더욱이 미국상무부는 국내시장의 평균을 계산하는 데 있어 생산원가 이하로 판매한 경우는 제외하고 있다. 기업체의 입장에서는 상품의 판매를 촉진하기 위한 여러 가지 이유에서 때때로 원가 이하의 판매도 실시한다. 그렇지만 이러한 부분이 제외됨으로써 국내시장의 평균가격이 실제보다 높게 계산되는 문제가 발생한다. 또한 미국상무부는 소유권이 다른 기업에 대한 최초의 판매가를 비교하는데³³⁾ 이때 국내시장과 수출시장에서 동일한 판매단계의 가격

32) 예를 들어 1970년대 미국의 화훼산업은 콜롬비아 등을 상대로 한 여러 차례의 201 조 청원이 기각되자 1980년대에 들어서는 7부의 청원을 시도하는 전략으로 변경하였다. 역시 여러 차례의 기각을 경험한 뒤인 1986년 그들은 7개 품종에 대해 10개국에 반덤핑 및 상계관세를 부과하는 데 성공하였다. 보다 자세한 내용에 대해서는 J. A. Mendez(1993)를 참조하기 바란다.

을 비교하기 위해 필요한 조정을 하게 된다. 이 경우에도 오류가 발생할 수 있는데 예를 들어 제조기업이 국내에서는 판매법인을 가지고 있고 수출시장에서는 소유권이 다른 수입업자가 판매를 대행하는 경우 국내의 판매법인의 가격과 수입국의 판매가격을 비교하게 된다. 만약에 수출시장의 발달된 유통산업으로 물류비용이 훨씬 저렴하다면 국내 판매가격이 수출가격보다 높게 계산되는 문제가 발생한다.³⁴⁾ 국내시장과 수출시장의 가격을 비교하는 데 있어서 또 하나의 문제는 환율을 적용하는 데서 발생한다. 즉 미국상무부는 일일시장 환율의 차이가 5% 이내이면 뉴욕연방은행의 자료를 이용한 분기환율을 적용한다. 물론 차이가 5% 이상이면 일일시장 환율을 사용한다. 우선 분기환율을 적용할 경우 이론적으로 최대 5%까지의 오류가 발생할 수가 있다. 또한 시장 환율을 적용할 경우에도 그 변동 폭이 크다면 어느 날을 기준으로 잡느냐에 따라 덤핑마진이 크게 달라질 수 있다. 특히, 장기적인 전망에 기초해 수출가격을 결정하는 수출업체들은 환율의 변동을 반영하여 수출가격을 쉽게 조정하지 못하기 때문에 더욱 문제가 아닐 수 없다. 미국상무부는 최저수준의 덤핑마진을 0.5%로 규정하여 그 이하의 덤핑마진에 대해서는 무혐의로 인정한다. 그러나 분기환율을 적용한 경우 최대 5%의 오차가 발생할 수 있음을 볼 때 0.5%의 최소덤핑 마진규정은 미국의 반덤핑제도가 얼마나 자기편의적인가를 단적으로 보여준다고 할 수 있다.

한편, 미국상무부는 덤핑마진을 계산할 수 있는 직접적인 자료를

33) The first arm's length pricing을 비교하는 이유는 제조자와 판매업자의 소유권이 동일하여 계열관계에 있는 경우 조세절감 등을 위해 거래가격을 조작할 유인이 있어 이를 방지하기 위함이다.

34) CBO(1994)는 낙후된 물류체계를 가진 일본의 기업들의 국내 판매가격은 해외수출 시장에 비해 높은 경우가 많아 반덤핑 판정에 불리하다고 지적하고 있다.

구하지 못한 경우에 가능한 최상의 정보(BIA³⁵)를 가지고 계산된 가격을 이용하도록 되어 있다. 그런데 이 과정에서도 여러 가지 문제점이 발생한다. 우선 피소된 기업들은 30일 이내에 상무부가 요구하는 자료를 제출하여야 한다. 규모가 큰 기업들은 별 문제가 없을지 모르나 대부분의 경우는 그러한 자료를 제출하는 것이 큰 부담이 된다. 특히, 청원을 제출하는 미국의 기업들은 상무부나 USITC로부터의 도움을 받을 수 있으며 이러한 이유 때문에 BIA가 이용되는 상당수의 경우 그 정보는 제조하는 미국기업이 제공하는 자료가 사용되기 때문에 외국기업이 받는 불평등은 그만큼 더 크다. 한편, BIA를 이용하여 국내시장가격을 계산할 때, 미국상무부는 10%의 경상판매비용(GS&A³⁶)과 8%의 수익마진을 공제하도록 규정되어 있다. 그런데 경상판매비용은 기업이 얼마나 효율적으로 운영되느냐에 따라 얼마든지 줄일 수도 있으며 때때로 기업들은 판매를 촉진하기 위해 수익마진을 축소하는 경우가 있다. 수출가격은 제조하는 미국기업들이 제공하는 실제가격을 이용하고 국내가격은 이상과 같은 비용과 마진을 일률적으로 적용하여 계산된 가격을 이용함으로써 덤핑마진이 발생하고 또 부풀려질 가능성은 상당히 높아진다고 할 수 있다. BIA를 이용하는 데 있어 자주 지적되는 또 하나의 문제점은 비시장경제국가의 덤핑마진을 계산하는 데 있다. 시장경제와 달리 이들 국가에서는 시장가격에 대한 유사한 정보도 구할 수 없기 때문에 경제발전단계 등이 비슷한 다른 나라의 정보를 대신 이용하는 경우가 있다. 국가마다 시장상황이 다름에도 불구하고 이를 무시하고 다른 국가의 자료에 근거하여 덤핑마진을 계산함으로써 생기는 오류가 상당하다는 지적이 많이 있다.³⁷⁾ 아래의 표

35) Best Information Available.

36) General, selling, and administrative costs.

는 계산방법이 달라짐으로써 덤핑마진이 얼마나 부풀려지는가를 단적으로 나타내고 있다. 즉 가격을 직접 비교했을 때는 덤핑 마진이 긍정판정인 경우에도 7.36%에 지나지 않으나 가격산출에 조정이 가해지면 덤핑마진이 늘어나며 최상의 정보(BIA)를 이용한 경우에는 95.58%까지 덤핑마진이 증가하는 것을 알 수 있다.

<표 IV-1> 계산방법별 반덤핑 마진 비교, 1995-1998

계산 방법	사안수 (긍정판정의 경우)	평균덤핑 마진 (긍정판정의 경우)
국내가격과 미국내 가격 직접비교	4	4.00%
	(2)	(7.36%)
구성가격(Constructed Value)과 비교	20	25.07%
	(14)	(35.70%)
비시장경제의 가격산출	47	40.03%
	(28)	(67.05%)
최상의 정보(BIA) 이용	36	95.58%
	(36)	(95.58%)
전체	141	44.68%
	(107)	(58.79%)

자료: Irwin(2002)

이상에서 덤핑마진의 판정과 관련된 여러 가지 문제점을 지적하였으나 덤핑이나 상계관세에 대한 판정이 내려지기 전부터 조사를

37) Irwin(2002)에 의하면 실제로 미국상무부는 1997년 중국산 양식 가재의 생산비용을 추정하기 위해 인도, 파키스탄, 스리랑카 인도네시아에서 가재를 어획하는 비용을 평균하여 사용하였으며 운송비용을 위해서 1994년 신문에 보도되었던 인도에서의 트럭운송비를 사용한 예가 있다고 한다.

받는 기업들은 여러 가지 다른 피해에 직면하게 된다. 앞서도 지적한 바와 같이 일단 제소가 되면 관련 자료를 제출하는 것도 상당한 부담이 되며 조사의 진행과정에서 법률적인 조언을 얻기 위한 변호사비용 같은 것도 무시할 수 없는 비용이다. 나중에 실제로 덤핑이나 보조금과 관련한 무혐의로 판정이 나더라도 수입업체들은 조사를 받고 있는 기업으로부터 다른 기업으로 구매를 변경하려는 경향을 보이기 때문에 일단 조사를 받는다는 사실부터가 피해가 아닐 수 없다. 특히, 반덤핑이나 상계관세의 정확한 액수는 나중에 마진이 결정된 다음에나 알 수 있으므로 중간과정에서 수입업자와의 가격결정 등에도 어려움을 줄 수 있다. 앞서도 지적하였지만 제소하는 입장에서는 동일한 사안을 가지고 조금씩 다른 내용으로 청원을 여러 차례에 걸쳐 제기함으로써 수출업자와 수입업자를 괴롭힐 수 있다. 이때 제소하는 입장에서는 산업의 범위를 조금씩 다르게 정의하는 방법 등을 쓰기도 한다. 또한 상계관세 청원에 있어서는 보조금의 특정성을 규명하기 위한 판단기준이 자의적으로 적용될 가능성도 많이 있다.

3. 실증적 비판

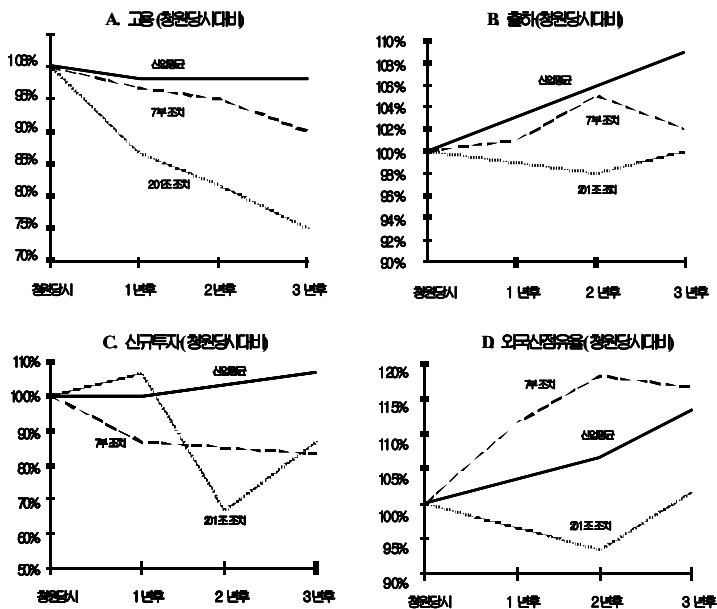
앞서서 우리는 반덤핑과 상계관세 제도가 이론적으로나 제도적으로 많은 문제점을 가지고 있다고 지적하였다. 그러나 반덤핑이나 상계관세 제도가 내세우고 있는 상대방의 부당한 행위에 대한 제재라는 명분은 표면적인 것일 뿐 실제적으로는 외국과의 경쟁으로부터 자국산업을 보호하고자 하는 취지에서 비롯된 것이라고 한다면 그것을 가지고 왈가왈부할 이유가 없을 지도 모른다. 주권국가가 외국과의 경쟁으로 인해 자국의 산업이 위축되고 고용이 감소하는 것을

우려하여 보호조치를 취하겠다는 데 이의를 제기할 필요가 있는지의
 의문이다. 그러나 앞서서도 여러 차례 GATT와 WTO는 이러한 경
 우에 대비하여 구제조항을 통한 긴급안전조치의 권한을 이미 부여
 하고 있다. 역시 앞서서도 설명하였지만 관세법 제201조는 그와 같은
 형태의 정당성을 부여받은 구제조치이다. 그럼에도 불구하고 제201
 조보다는 7부의 반덤핑과 상계관세 조치가 남발되고 있다면 그것은
 국제적으로 용인되는 수준 이상의 보호조치라고 할 수 있다. 특히,
 앞서서 살펴본 이론적 비판이나 제도적 비판의 측면에서 문제가 많
 다면 그러한 조치들은 상당히 무리가 따르는 행동이라 여겨진다. 어
 쩌면 역지에 가까운 그러한 행동이 적어도 나름대로의 정당성을 가
 지자면 최소한 그 조치가 실질적으로 어려움에 처한 산업을 구제하
 는 데 효과가 있다는 실증적인 증거가 필요할 것이다. 그러나 안타
 깝게도 대부분의 반덤핑이나 상계관세 조치가 미국의 산업을 구제
 하지 못하고 있다는 것이 학자들의 일반적인 견해이다.

Hansen & Prusa(1993)는 7부의 보호조치를 받은 산업과 201조
 의 보호조치를 받은 산업의 3년간 성과를 같은 기간 미국 전체산업
 의 성과와 비교하여 보았다. 그들은 고용, 출하, 투자, 외국산 점유
 율 등의 성과를 살펴본 결과 미국산업에 대한 보호조치가 의도한
 결과를 낳지 못하고 있음을 밝혔다. 우선 보호조치가 해당산업의 고
 용수준을 유지시켜줄 것이라는 일반의 인식과는 달리 아래의 그림
 A에서 보는 바와 같이 해당산업의 고용수준이 오히려 감소하는 것
 을 알 수 있었다. 즉 7부의 보호조치를 받는 산업은 지속적으로 고
 용이 감소하여 조치 후 3년 후에는 보호조치가 내려진 시점과 비교
 하여 고용수준이 10%가량 감소하며 특히 더욱 강력한 형태의 보호
 조치라고 할 수 있는 201조의 보호조치에 의한 산업은 3년 후 고
 용수준이 75% 수준까지 떨어지는 것을 알 수 있다. 또한 그림 B의 출

하를 살펴볼 때 미국 전체평균의 경우 10%가량의 증가가 있었으나 보호조치를 받은 산업의 경우 출하의 증가가 매우 미미하였다. 이상의 두 결과를 놓고 볼 때, 보호조치를 받은 산업은 생산의 증가 없이 고용만 감소한 것을 알 수 있다.³⁸⁾ 물론 보호조치를 받은 산업

<그림 IV-5> 보호조치 이후 미국내 산업의 성과비교



자료: Hansen & Prusa(1993)

38) 물론 7부의 보호조치를 받은 산업에서는 미미하나 출하의 증가가 있었으나 이는 7부의 보호조치가 특정국가나 기업에 국한되어 있기 때문에 다른 국가나 외국기업의 미국내 출하가 증가한 결과로 보는 것이 타당하다는 것이 Hansen & Prusa의 설명이다. 이러한 설명은 그림 D에서 7부의 보호조치 산업에 대한 외국산 점유율이 급증하는 모습과도 일치한다.

들은 자신들이 수입품으로 인해 위기에 빠지게 되었지만 일시적인 보호 아래 구조조정을 거치면 위기에서 벗어날 수 있다고 주장한다. 그러나 그림 C의 신규투자를 볼 때 7부의 보호조치가 내려진 산업의 경우 전체산업평균보다 신규투자 수준이 낮을 뿐만 아니라 청원이 신청된 다음해부터 신규투자가 10%가량 떨어지는 모습을 볼 수 있다. 또한 201조의 긴급보호조치의 경우에는 1년 후의 투자수준은 올라가지만 2년 후부터는 신규투자 수준이 급격히 감소되는 것을 알 수 있다. 즉 보호조치 이후 산업을 회생시키기 위한 신규투자 노력 등은 허울에 지나지 않을 뿐 실제로 행동에 옮겨지는 경우는 많지 않다고 이야기할 수 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이 보호주의조치가 실질적으로 산업을 구제하는 효과를 보지 못하는 것 그 자체로도 문제가 되겠지만 이러한 보호조치가 다른 산업과 국민경제 전체에 훨씬 더 큰 부정적인 영향을 미친다면 그것은 더욱더 큰 문제가 아닐 수 없다. 앞서서 우리는 반덤핑과 상계관세의 이론적인 측면을 살펴보는 과정에서 반덤핑과 상계관세의 부과는 사회 전체적인 후생을 감소시킨다고 지적하였다. 즉 반덤핑이나 상계관세가 부과되는 품목의 수입가격이 상승함으로써 소비자 후생이 직접적으로 감소하기도 하고 또한 해당품목을 중간재로 이용하는 다른 상품의 생산에 부정적인 영향을 미치기 때문이라는 것이 학계의 일반적인 견해이다. 그러나 반덤핑이나 상계관세로 인해 얼마만큼의 사회후생이 감소하는지를 측정하는 시도는 별로 많지 않았다. 이는 앞서 우리의 이론적 분석에서도 그러하였지만 대부분의 연구가 부분균형분석에 기초한 것이었기 때문에 정확한 측정하기가 어려웠기 때문이다. 사회후생의 변화를 정확하게 측정하기 위해서는 일반균형분석이 필요하나 매우 세부적인 품목분류에 국한되어 내려지는 반덤핑이나 상계관세의 효과를

일반균형분석으로 측정하는 데는 어려움이 있었다. 그러나 최근에 CGE 모형의 개발은 그러한 분석을 어느 정도 가능하게 만들었다. 특히, USITC(1995)는 1991년에 미국에서 발효중에 있는 반덤핑과 상계관세 조치에 의한 후생의 감소는 15억 9천만 달러에 이른다고 추정하였다. 이후 USITC의 추정방법을 더욱 정교하게 발전시킨 Gallaway et al.(1999)은 1993년에 반덤핑과 상계관세로 인한 사회 후생의 순손실이 39억 5천만 달러에 이른다고 추정하였다. 그러나 반덤핑이나 상계관세가 여러 해에 걸쳐 적용된다는 사실을 상기할 때 이상과 같은 규모의 사회후생 손실이 결코 작은 규모라고 할 수는 없을 것이다. 특히, 미국의 반덤핑조치의 적용기간이 평균 9년으로 비교적 길다는 분석결과³⁹⁾를 감안할 때 이상과 같은 추정결과들은 미국의 반덤핑이나 상계관세 제도가 비판받을 만한 충분한 실증적 증거를 제시하고 있다고 할 수 있다.

39) 1980년부터 1994년까지의 반덤핑조치를 분석해 볼 경우 미국의 반덤핑조치는 평균 존속기간이 9년을 넘어 EU 국가의 5년에 비해 두 배 가까이 된다. 자세한 내용은 CBO(1998)를 참조하기 바란다.

V. 한국에 대한 반덤핑 및 상계관세 조치

1. 개관적 분석과 국제비교

가. 전체분석

지금까지⁴⁰⁾ 미국에서 한국 상품에 대한 상계관세와 반덤핑 청원은 모두 103건이 있었으며 그 중에서 반덤핑 청원이 72건으로 상계관세 청원 31건보다 2배 이상 많다. 그런데 이를 미국의 전체 청원에 대해 비교하면 반덤핑 청원은 전체 2135건의 3.37%이고 상계관세 청원은 전체 923건의 3.36%로 두 가지에 대한 청원이 비슷한 수준이어서 한국 상품에 대한 반덤핑 청원이 상계관세 청원보다 특별히 많은 것은 아님을 알 수 있다. 그러나 한국 상품에 대한 최초의 상계관세 청원은 1972년 신발에 대한 것이었으며 최초의 반덤핑 청원은 1973년 액체분무기에 대한 것인 것을 감안하여 1970년대 이후부터 비교하면 한국 상품에 대한 청원은 반덤핑의 경우 전체 1306건의 5.51%, 상계관세의 경우 전체 651건의 4.76%로 반덤핑 청원 비율이 상계관세보다 약간 높았다고 할 수 있다. 그리고 청원된 반덤핑관세 중 긍정판정을 받은 경우는 46건으로 전체의 63.89%이며 상계관세는 16건으로 전체의 51.61%이어서 반덤핑 청원의 경우가 긍정판정의 비율이 높은 것을 알 수 있다. 그리고 1970년대 이후 전세계 전체 반덤핑 청원 가운데 56.66%가 긍정판정을 받은 것과 상계관세 청원의 57.14%가 긍정판정을 받은 것에 비교하였을 때도 한국에 대한 반덤핑 청원의 긍정판정 비율이 높다고 할 수 있겠다.

40) 2004년 8월 기준.

<표 V-1> 반덤핑 및 상계관세의 추이(기간별)

		반덤핑		상계관세	
		청원	긍정	청원	긍정
전체	전세계	2135	1382{64.73}	923	487{52.76}
	한 국	72{3.37}	46{63.89}	31{3.36}	16{51.61}
1970년 이전	전세계	829	642{77.44}	272	115{42.28}
	한 국	0{0.0}	-	0{0.0}	-
1970년 이후	전세계	1306	740{56.66}	651	372{57.14}
	한 국	72{5.51}	46{63.89}	31{4.76}	16{51.61}
1970~1979	전세계	272	207{76.10}	282	192{68.09}
	한 국	4{1.47}	4{100.0}	15{5.32}	6{40.00}
1980~1989	전세계	397	206{51.89}	247	112{45.34}
	한 국	26{6.55}	15{57.69}	9{3.64}	5{55.56}
1990~1999	전세계	425	215{50.59}	86	46{53.49}
	한 국	33{7.76}	21{63.64}	5{5.81}	4{80.00}
2000년 이후	전세계	212	112{52.83}	36	22{61.11}
	한 국	9{4.24}	6{66.67}	2{5.56}	1{50.0}

자료: 미국상무부

주: () 안은 전세계에 대한 비중, { } 안은 청원 중 긍정판정 비율

나. 기간별 분석

한편 1970년부터 10년 단위로 나누어 볼 때 한국에 대한 반덤핑 청원의 비율이 점차 높아지는 것을 알 수 있다. 즉 총 212건의 반덤핑 청원이 집계된 2000년 이후의 9건 4.24%를 제외하고는 1970년대 4건 1.47%, 1980년대 26건 6.55%, 1990년대 33건 7.76%로 점차

76 미국의 보호주의 통상제도에 대한 비판: 반덤핑 및 상계관세를 중심으로

높아지는 것을 볼 수 있다. 또한 전체 반덤핑 청원에서 한국의 비율이 높아지는 것과 병행해서 한국에 대한 반덤핑 청원의 긍정판정 비율도 높아지는 것을 알 수 있다. 즉 전체 4건의 반덤핑 청원이 모두 긍정판정이 난 1970년대를 예외로 치더라도 한국에 대한 반덤핑 청원의 긍정판정 비율은 1980년대 57.69%, 1990년대 63.64%, 2000년 이후 66.67%로 계속 높아지고 있다. 따라서 1980년 이후 50% 내외에서 안정적인 수준을 유지하고 있는 전세계 평균과 비교하여 그 차이가 점차 커지고 있다. 한편 한국에 대한 상계관세 청원의 경우는 반덤핑 청원과 같이 10년 단위로 보아 청원비율이 높아지는 뚜렷한 양상을 보이지는 않고 있다. 즉 한국에 대한 상계관세 청원은 1980년대 전세계의 3.64%를 제외하고는 5%대를 유지하고 있다. 하지만 반덤핑 청원과 마찬가지로 상계관세 청원에 있어서도 긍정판정 비율이 점차 높아지고 있다. 2000년 이후를 아직 예외로 볼 때 한국에 대한 상계관세 청원의 긍정판정 비율은 1970년대 40.0%에서 1980년대 55.56%, 1990년대 80.0%로 계속적으로 증가하고 있다. 이상의 분석결과를 놓고 볼 때 한국 상품이 세계시장에 등장한 1970년대 이후 미국의 한국에 대한 견제가 지속적으로 증대되고 있음을 알 수 있다.

다. 국가별 분석

미국 역사상 가장 많은 반덤핑 및 상계관세의 청원대상국은 일본과 독일, 그리고 캐나다의 순서이며 한국은 전체적으로 9번째로 많은 청원대상국이다. 그러나 앞서도 지적한 바와 같이 1972년에 한국에 대한 반덤핑 청원이 처음 있었던 것을 감안할 때 한국이 전체 9위에 오른 것은 1980년 최초의 반덤핑 청원 이후 전체 7위에 오른

중국⁴¹⁾과 더불어 그만큼 견제를 많이 받고 있음을 시사하고 있다. 아울러 한국은 1970년대 10위권에 진입한 이후 1980년대 4위, 1990년대 3위 등 그 순위가 점차 올랐으며 2000년대에 들어와서 인도의 순위가 급속히 부상한 가운데 캐나다, 독일, 일본, 남아공 등과 함께 3~4위권을 형성하고 있다. 특히, 한국에 대한 긍정판정비율은 여전히 높은 수준인데 2000년대 이후만 보더라도 10대 청원국 중에서 반덤핑과 상계관세를 합친 긍정판정비율은 중국과 태국에 이어 세 번째이다.

<표 V-2> 미국의 상위 10대 반덤핑/상계관세 청원대상국

순위	전체			1970~79			1980~89			1990~99			2000 이후		
	국가	청원	긍정	국가	청원	긍정	국가	청원	긍정	국가	청원	긍정	국가	청원	긍정
1	일본	331	239	일본	96	71	일본	54	33	중국	55	36	중국	39	28
2	독일	261	157	캐나다	53	43	브라질	49	24	일본	41	27	인도	22	12
3	캐나다	238	154	이태리	46	37	캐나다	39	16	한국	38	25	캐나다	12	7
4	이태리	165	112	프랑스	34	25	한국	35	20	브라질	27	13	독일	11	2
5	영국	158	96	브라질	31	29	독일	34	15	대만	26	14	일본	11	6
6	프랑스	147	84	영국	31	23	대만	34	13	이태리	25	15	한국	11	7
7	중국	126	81	독일	29	18	멕시코	33	16	멕시코	23	8	남아공	11	4
8	브라질	121	74	스페인	25	24	프랑스	28	8	독일	22	11	태국	9	7
9	한국	103	62	벨기에	23	16	이태리	26	9	캐나다	21	9	브라질	7	4
10	멕시코	100	54	한국	19	10	스페인	23	11	인도	18	10	프랑스	7	4

자료: 미 상무부

41) 공산화 이전까지 고려할 경우 중국에 대한 반덤핑 제소는 1940년까지 거슬러 올라갈 수 있으며 대만의 경우는 별도로 취급하였다.

라. 품목별 분석

미국에서 가장 빈번하게 반덤핑이나 상계관세의 청원이 제기되고 있는 품목은 철강류이다. 미국 전체의 청원 3,058건 가운데 철강(HS 72)에 관한 것이 598건으로 가장 많고 철강제품(HS 73)도 178건으로 세 번째로 많은 청원이 제기되었다. 또한 화학생산품에 대한 청원도 많은 편인데 전체적으로 볼 때 무기화학제품(HS 28)이 194건으로 두 번째로 많은 청원이 제기되었으며 유기화학제품(HS 29)도 90건으로 5위에 올라 있다. 그 다음으로는 기계류에 관한 청원이 비교적 많은 편인데 비전기기계(HS 84)가 162건으로 4위, 전기기계(HS 85)가 79건으로 6위에 해당된다. 그 밖에는 광석 및 연료를 제외한 광물성 제품류(HS 25)가 7위, 광석류(HS 26)가 8위, 설탕류(HS 17)가 9위이며 자동차류(HS 87)가 10위에 해당되는 청원대상 품목이다. 한국에 대해서도 역시 철강류가 가장 많은 청원이 제기되는 품목으로 철강(HS 72)과 철강제품(HS 73)에 대한 청원이 각각 34건과 6건으로 1위와 3위의 청원대상 품목이 되고 있으며, 기계류에 대한 청원도 전기기계(HS 85)와 비전기기계(HS 84)가 각각 9건과 3건으로 2위와 9위에 해당한다. 그러나 화학생산품에 대한 청원이 없는 것은 전세계와 비교하여 다른 특징이라 하겠다. 그 밖에 한국에 대해 청원이 많은 품목들은 자동차류(HS 87)와 신발류(HS 64)가 각각 6건으로 전체적으로 3위에 해당되지만 90년대 이후에 이들에 대한 청원은 한 건도 없다. 그 대신 90년대 이후에는 특수섬유사(HS 56), 고무제품(HS 40), 플라스틱제품(HS 39) 등에 대한 청원이 비교적 많아서 이들이 전체적으로 6~8위를 형성하고 있는 것으로 나타났다.

<표 V-3> 미국의 상위 10대 반덤핑/상계관세 품목(HS 2단위 기준)

순 위	전체				1970'79				1980'89				1990'99				2000 이후			
	세계		한국		세계		한국		세계		한국		세계		한국		세계		한국	
	코드	개수	코드	개수	코드	개수	코드	개수	코드	개수	코드	개수	코드	개수	코드	개수	코드	개수	코드	개수
1	72	538	72	34	72	122	64	6	72	162	72	12	72	224	72	18	72	90	72	4
2	28	194	85	9	28	85	87	4	73	69	85	5	73	39	56	4	28	27	85	1
3	73	178	73	6	73	57	42	2	28	58	40	3	84	29	85	3	39	18	73	1
4	84	162	87	6	84	85	28	1	84	39	87	2	28	24	73	3	76	15	39	1
5	29	90	64	6	29	48	29	1	85	26	61	2	56	23	39	3	73	13	84	1
6	85	79	56	5	85	43	41	1	6	25	73	2	29	21	40	2	68	12	90	1
7	25	77	40	5	25	39	50	1	52	23	76	2	26	17	76	1	84	9	38	1
8	26	74	39	4	26	51	32	1	76	22	29	1	25	13	29	1	32	9	68	1
9	17	70	84	3	17	70	56	1	40	21	52	1	48	10	84	1	3	7		
10	87	62	76	3	87	45	84	1	25	20	74	1	76	9	55	1	38	6		
전 체		3058		103		1655		19		644		35		511		38		248		11

자료: 미 상무부

2. 현행조치의 상세분석

가. 현행조치의 개괄

2004년 8월 9일을 기준으로 한국산 수입품에 대해 발동되고 있는 반덤핑 및 상계관세 조치는 모두 26개이며 동일한 상품에 대해 반덤핑과 상계관세 조치가 중복된 4개를 제외할 경우 22개 수입품에 대한 조치가 발동중이라 할 수 있다.⁴²⁾ 이 중에서 반덤핑조치만 발

80 미국의 보호주의 통상제도에 대한 비판: 반덤핑 및 상계관세를 중심으로

동중인 상품은 16개, 상계관세조치만 발동중인 상품은 2개이다. 역시 중복을 제외할 경우, 현행조치 가운데 1980년대부터 발동된 조치는 모두 2건이며 1990년대의 조치는 11건이고 2000년대 이후의 조치는 9건이 된다. 그 중에서 한국산 수입품에 대한 가장 오래된 조치는 1986년 5월에 발동된 가단 주철관 이음새에 관한 반덤핑조치이며 가장 최근에 발동된 조치는 2004년 1월에 발동된 PC 강선에 대한 반덤핑조치이다.

<표 V-4> 한국에 대한 현행조치와 대미수출액 변화

DOC 사건번호	품 목 명	명령일	연장일	전년도 수출천\$)	당해연도 수출천\$)	다음연도 수출천\$)	최근(2001) 수출천\$)
A-580-507	가단 주철관 이음쇠 Malleable cast iron pipe fittings	5/23/86	2/28/00	815 (1989)	815 (1989)	682	263
A-580-601 C-580-602	금속제취시도구 Top-of-the-stove stainless steel cooking ware	1/20/87	4/18/00	72095 (1989)	72095 (1989)	67031	59301
A-580-805	니트로셀룰로오스 Industrial nitrocellulose	7/10/90	9/12/00	299	98	0	0
A-580-807	폴리에틸렌테레프탈 Polyethylene terephthalate (PET) film	6/5/91	3/7/00	18346	27097	43791	36721
A-580-809	스텐다드강관 Circular welded nonalloy steel pipe	11/2/92	8/22/00	152469	108909	90936	69676
A-580-810	스테인레스용접강 Welded ASTM A-312 stainless steel pipe	12/30/92	10/16/00	419	3389	2971	45

42) 1993년에 이틀 간격으로 명령이 내려진 철강관재류에 대한 상계관세와 반덤핑관세 조치는 해당품목이 달라 중복조치에 포함하지 않고 각각의 조치로 취급하였다.

DOC 사건번호	품 목 명	명령일	연장일	전년도 수출천\$)	당해연도 수출천\$)	다음연도 수출천\$)	최근(2001) 수출천\$)
A-580-813	스테인리스강관이음 Stainless steel butt-weld pipe fittings	2/23/93	3/6/00	348	22	0	1421
C-580-818	철강판재류(이연도금) Corrosion-resistant carbon steel flat products	8/17/93	12/15/00	104108	54512	44024	66187
A-580-816	철강판재류(이연도금) Corrosion-resistant carbon steel flat products	8/19/93	12/15/00	104136	54512	44024	68405
A-580-825	유정용강관 Oil country tubular goods	8/11/95	7/25/01	13149	5093	11412	40965
A-580-829	스테인리스선재 Stainless steel wire rod	9/15/98		22182	20554	13466	7073
A-580-831	스테인리스냉연강판코일 Stainless steel plate in coils	5/21/99		6181	5916	12564	6946
A-580-834 C-580-835	스테인리스열연후판코일 Stainless steel sheet & strip	7/27/99 8/6/99		47437	23942	58652	12461
A-580-836 C-580-837	철강후판 Carbon steel plate	2/10/00		58163	63296	50289	50289
A-580-839	폴리에스터단섬유사 Polyester staple fiber	5/25/00		61922	69437	30536	30536
A-580-841 C-580-842	H형강 Structural steel beams	8/18/00 8/14/00		58908	9374	5397	5397
A-580-846	스테인리스스틸앵글 Stainless steel angle	5/18/01		10431	0	0	0
A-580-844	콘크리트용철근 Steel concrete reinforcing bar	9/7/01		49093	22949	0 (2002)	0 (2003)

82 미국의 보호주의 통상제도에 대한 비판: 반덤핑 및 상계관세를 중심으로

DOC 사건번호	품 목 명	명령일	연장일	전년도 수출천\$)	당해연도 수출천\$)	다음연도 수출천\$)	최근(2001) 수출천\$)
A-580-847	스테인리스봉강 Stainless steel bar	3/7/02		11715	2699	1336 (2003)	518 (2004)
C-580-851	DRAM Dynamic random access memory semiconductors	8/11/03		1143942	886062	802208 (2004)	802208 (2004)
A-580-850	폴리염화비닐 Polyvinyl alcohol	10/1/03		2767	1335	72 (2004)	72 (2004)
A-580-852	PC강선 Prestressed concrete steel wire strand	1/28/04		17 (2003)	113 (2004)	113 (2004)	113 (2004)
합 계 (감소율)				1938942	1432219 (26.13%)	1279503 (10.66%)	125897 (1.64%)

주: 이 표에서 수출액은 1989년부터 2001년까지의 미 상무부 통계를 기초로 계산되었으며 해당기간 밖의 통계는 한국무역협회의 KOTIS 통계로 보완하였다. 그러나 자료를 구할 수 없었던 일부 품목에 대해서는 자료가 있는 가장 가까운 연도의 값을 사용하여 합계를 구했으며 수출액 아래의 괄호 안에 해당연도를 표시하였다.

이들에 대한 조치가 발동된 시기를 전후한 수출액의 변화를 보기 위해 해당품목의 대미수출을 우선 전년도, 당해연도, 다음연도의 순으로 알아보고 또한 마지막으로 최근연도의 수출실적도 비교해 보았다. 그 결과 전년도에 비해 당해연도의 수출실적이 26.13% 감소하는 것으로 나타났으며 그 다음해에도 10.66%가 추가로 감소하는 것으로 나타났다. 또한 최근연도에도 수출실적이 1.64% 더 줄어드는 것으로 나타나 반덤핑 및 상계관세 조치의 효과는 상당히 오랫동안 지속되는 것을 알 수 있다. 물론 2001년도에 확인 가능한 수출실적의 합계액⁴³⁾ 4억 5568만 6천 달러는 그해 한국의 대미수출액

43) 비교연도가 서로 달라서 전체 수입액에서의 비중을 구할 수가 없기 때문에 2001년

351억 8472만 8천 달러의 1.3%에 해당하는 적은 부분이지만 해당 품목을 생산·수출하는 기업의 입장에서는 결코 작은 일이 아닐 것이다. 이를 파악하기 위해 품목별로 좀더 자세히 보면 전체 가운데 4개를 제외하고는 모든 품목의 수출실적이 명령발동 이전의 수출을 최근까지 회복하지 못하고 있는 것으로 나타났다. 특히 4개 품목의 경우 다음연도의 대미수출실적이 전무한 상태로 떨어지고 그중 3개 품목은 최근까지도 수출이 재개되지 못하고 있는 것을 알 수 있다.

나. 세부사례

이상에서 살펴본 개괄적 분석을 보면 미국의 반덤핑이나 상계관세 조치가 한국의 대미수출 전체에 영향을 미치기는 하지만 한국경제 전체에 피해를 줄 만큼 심각한 영향을 주지는 않는다고 말할 수도 있을 것이다. 그러나 아무리 수출과 경제 전체에 대한 영향이 미미하다고 하더라도 해당품목을 생산하는 개별기업에 대해서는 상당한 타격이 아닐 수 없을 것이다. 따라서 이번에는 현재 발동중인 22개의 조치 가운데 비교적 큰 피해를 주고 있다고 판단되는 대표적인 조치에 관해서 상세한 내용을 살펴보도록 하겠다.

i) 니트로셀룰로오스

한국산 니트로셀룰로오스의 1989년 대미수출액은 29만 9천 달러로 미국 수입시장의 2.0%를 점하고 있었다. 그러나 M사를 비롯한 한국 업체에 대해 66.30%의 덤핑마진이 부과된 1990년 수출액은 1/3 수준인 9만 8천 달러로 줄어들었으며 미국 수입시장점유율도

도의 HS 10단위로 미국의 수입실적을 구할 수 있는 17개 조치에 대한 합계를 뜻한다.

<표 V-5> Industrial nitrocellulose(니트로셀룰로오스)의 경우

(단위: 천 달러)

		1989		1990		1991		1995		1997		2001	
순위			15268		16501		17283		23992		28718		32020
1	독일	5118 33.5%		독일	5982 36.3%	영국	6099 35.3%	영국	6542 27.3%	프랑스	10182 35.5%	영국	9120 28.5%
2	영국	3992 26.1%		영국	5013 30.4%	독일	4305 24.9%	프랑스	5872 24.5%	영국	6616 23.0%	대만	731 22.9%
3	유고슬라비아	1642 10.8%		유고슬라비아	2277 13.8%	대만	1733 10.0%	독일	5102 21.3%	대만	4930 17.2%	독일	7184 22.4%
4	브라질	176 7.7%		대만	705 4.3%	이탈리아	1653 9.6%	헝가리	1840 7.7%	독일	3987 13.9%	프랑스	6616 20.7%
5	일본	1086 7.1%		프랑스	563 3.4%	프랑스	1022 5.9%	대만	1798 7.5%	체코	1307 4.5%	체코	1363 4.3%
6	중국	832 5.4%		일본	385 2.3%	스페인	874 5.1%	체코	1143 4.8%	브라질	953 3.3%	스페인	200 0.6%
7	프랑스	739 4.8%		브라질	354 2.1%	유고슬라비아	669 3.9%	브라질	1057 4.4%	헝가리	388 1.3%	헝가리	121 0.4%
8	한국	299 2.0%		중국	334 2.0%	헝가리	518 3.0%	스페인	550 2.3%	스페인	233 0.8%	중국	38 0.1%
9	캐나다	143 0.9%		이탈리아	288 1.7%	일본	158 0.9%	캐나다	41 0.2%	인도	112 0.4%	일본	29 0.1%
10	홍콩	64 0.4%		캐나다	227 1.4%	캐나다	150 0.9%	일본	30 0.1%	한국	24 0.1%	러시아	14 0.0%
				한국 (12)	98 0.6%								
주피소국	프랑스(83) 브라질(90) 중국(90) 독일(90) 일본(90) 한국(90) 영국(90)												

자료: 미 상무부

0.6 %로 하락하게 된다. 그 이후 동 품목에 대한 한국의 대미수출

은 1997년에 2만 4천 달러를 제외하고는 전무한 상태가 될 정도로 심각한 타격을 입고 있다. 특히, 같은 품목에서 덤핑판정을 받은 국가 가운데 프랑스, 독일, 영국, 일본은 여전히 상위 10위권의 수출국으로 자리매김하고 있다는 사실과 덤핑판정을 받지 않은 대만이 2위의 수출국으로 올라선 사실에서 한국에 대한 영향은 그만큼 더 컸다고 할 수 있다.

ii) 철강판재류(아연도금)

호주, 캐나다, 프랑스, 독일, 일본과 함께 반덤핑 및 상계관세가 부과된 1993년의 한국산 아연도금 철강판재류의 대미수출 실적은 5451만 2천 달러였다. 이는 미국 수입시장의 6.2%를 점하는 것으로 한국은 미국에 4번째로 큰 수출국이었다. P사를 비롯한 한국기업의 냉연제품에 대해 14.44%, 부식방지제품에 대해 17.70%의 덤핑마진이 매겨진 동 조치는 전년도의 수출실적 1억 413만 6천 달러를 절반 수준으로 감소시켰다. 이후에도 계속해서 수출이 감소하여 1995년에 3428만 2천 달러까지 감소하였으며, 그 이후 약간은 회복되었으나 2001년까지 여전히 조치 이전의 수준은 회복하지 못하고 있다. 철강판재류에 관한 조치의 특징은 조치 이전인 1992년 수출실적으로 상위 7개국 가운데 멕시코를 제외한 6개국에 대해서 내려졌기 때문에 미국의 수입시장 규모가 전반적으로 줄어들게 만들었다는 것이다. 그러나 그런 와중에서도 동 조치를 피해간 멕시코와 대만의 수출실적이 크게 늘어난 것을 볼 때 한국의 수출업체들이 받은 피해는 상대적으로 크다고 하겠다. 다만 1995년을 기점으로 점차 수출실적이 늘고 있는 것과 점유율 면에서 조치 이전보다 높은 수준에 도달한 것은 그나마 위안이라고 할 수 있다.

<표 V-6> Corrosion-resistant carbon steel flat products

(철강판재류(아연도금)의 경우

(단위: 천 달러)

	1992		1993		1994		1995		1996		2001	
순위	전체수입	131047	전체수입	881827	전체수입	1161820	전체수입	989373	전체수입	785533	전체수입	604137
1	일본	492878 37.6%	캐나다	240466 27.3%	캐나다	230099 19.8%	캐나다	194124 19.6%	캐나다	203397 25.9%	캐나다	176728 29.3%
2	캐나다	239337 18.3%	일본	126811 14.4%	독일	124926 10.8%	멕시코	113207 11.4%	멕시코	182737 23.3%	멕시코	100029 16.6%
3	독일	106332 8.1%	독일	100922 11.4%	이탈리아	87781 7.6%	독일	75228 7.6%	이탈리아	40418 5.1%	대만	72882 12.0%
4	한국	104136 7.9%	한국	54512 6.2%	벨기에	81538 7.0%	브라질	56984 5.8%	스페인	35276 4.5%	한국	68405 11.3%
5	호주	98839 7.2%	벨기에	42415 4.8%	대만	67888 5.8%	네덜란드	56841 5.7%	한국	33706 4.3%	이탈리아	26318 4.4%
6	멕시코	63208 4.8%	이탈리아	41511 4.7%	일본	60394 5.2%	이탈리아	56878 5.6%	독일	33701 4.3%	인도	19646 3.3%
7	프랑스	50346 3.8%	남아프리카	34579 3.9%	멕시코	57097 4.9%	일본	46764 4.7%	네덜란드	33478 4.3%	벨기에	16039 2.7%
8	남아프리카	21694 1.7%	영국	24741 2.8%	스페인	51105 4.4%	벨기에	44777 4.5%	베네주엘라	24661 3.1%	아르헨티나	15322 2.6%
9	대만	18734 1.4%	대만	22247 2.5%	네덜란드	44991 3.9%	러시아	38765 3.9%	벨기에	22737 2.9%	일본	15486 2.6%
10	이탈리아	15769 1.2%	멕시코	21074 2.4%	한국	44024 3.8%	한국	34282 3.5%	브라질	22282 2.8%	중국	12226 2.0%
주피소국	호주(93) 캐나다(93) 프랑스(93) 독일(93) 일본(93) 한국(93)											

자료: 미 상무부

<표 V-7> Stainless steel wire rod(스테인리스 선재)의 경우

(단위: 천 달러)

	1997		1998		1999		2000		2001		2002	
순위	전체수입	157097	전체수입	120224	전체수입	104592	전체수입	146442	전체수입	104519	전체수입	86691
1	대만	40677 25.9%	대만	31432 26.1%	대만	29345 28.1%	대만	36621 24.3%	대만	21127 20.2%	대만	18780 21.7%
2	일본	25722 16.4%	한국	20554 17.1%	프랑스	15204 14.5%	이탈리아	22199 15.2%	프랑스	17888 17.1%	프랑스	14294 16.5%
3	한국	22182 14.1%	스웨덴	17201 14.3%	스웨덴	14557 13.9%	스웨덴	17001 11.6%	스웨덴	14039 13.4%	이탈리아	10227 11.8%
4	스웨덴	18722 11.9%	프랑스	14102 11.7%	한국	13466 12.9%	영국	16996 11.6%	이탈리아	13838 13.2%	영국	9014 10.4%
5	이탈리아	16805 10.7%	이탈리아	10989 9.1%	영국	10047 9.6%	프랑스	15025 10.3%	영국	11832 11.3%	스웨덴	8477 9.8%
6	독일	8916 5.7%	영국	7779 6.5%	이탈리아	9778 9.3%	한국	12733 8.7%	스페인	7128 6.8%	스페인	7210 8.3%
7	스페인	8850 5.6%	일본	6713 5.6%	스페인	7086 6.8%	인도	12080 8.2%	한국	7073 6.8%	인도	6037 7.0%
8	프랑스	8490 5.4%	독일	5461 4.5%	일본	2676 2.6%	스페인	5667 4.0%	인도	4584 4.4%	한국	4990 5.8%
9	영국	4993 3.2%	스페인	3545 2.9%	독일	1324 1.3%	일본	2791 1.9%	일본	2598 2.5%	독일	2954 3.4%
10	러시아	584 0.4%	러시아	1557 1.3%	인도	792 0.8%	중국	2337 1.6%	독일	1737 1.7%	중국	2576 3.0%
주피소국	인도(8) 브라질(9) 프랑스(9) 이탈리아(9) 일본(9) 한국(9) 스페인(8) 스웨덴(9) 대만(9)											

자료: 미 상무부

88 미국의 보호주의 통상제도에 대한 비판: 반덤핑 및 상계관세를 중심으로

iii) 스테인리스 선재

S사가 수출하는 스테인리스 선재에 대해서 28.44%, 그 밖의 업체에 대해서 5.19%의 반덤핑 마진이 부과된 1996년 한국의 동 제품의 대미수출액은 2055만 4천 달러였으며 이는 그 전해의 2218만 2천 달러에 비해서 7.34%가 줄어든 것이다. 조치가 내려진 것이 9월 15일이기 때문에 당해연도에는 오히려 점유율이 3%가량 늘어나는 등 그렇게 큰 영향이 없었다. 그러나 문제는 동일한 조치의 영향을 받는 대만, 프랑스, 이탈리아 등에 비해 한국의 수출실적이 더 많이 감소하였다는 것이다. 따라서 한국은 조치 당해연도인 1998년에 점유율 면에서 2위까지 올라섰으나 그 순위가 계속 낮아져서 2002년에는 8위까지 내려가게 되었다.

iv) H형강

한국의 K사에 49.01%, I사에 25.31%, 여타업체에 37.25%의 반덤핑 마진이 매겨진 H형강의 경우 덤핑판정의 영향이 가장 극심하게 드러나는 경우이다. 즉 조치가 내려지기 전년도인 1999년 한국의 이 제품에 대한 대미수출액은 5890만 9천 달러로 점유율 면에서 1위였다. 특히, 1996년과 1997년 수입시장점유율 0.8%와 0.7%로 각각 10위와 13위에 머물렀던 한국은 1998년 1억 달러가 넘는 수출액을 기록하며 점유율 2위까지 높이며 일본과 경쟁하고 있었다. 그러나 이들 두 나라에 대한 반덤핑 판정으로 양국의 대미수출은 큰 폭으로 감소하게 되는데 2000년 한국의 대미수출액은 1/6 수준인 1천만 달러 미만으로 떨어지게 된다. 그러나 같은 조치가 취해진 일본의 경우 대미수출실적이 전무하게 된 것과 비교하여 한국은 그나마 수출의 명맥을 유지하고 있는 것이 다행인 지경이다.

<표 V-8> Structural steel beams(H형강)의 경우

	1996	1997	1998	1999	2000		2001					
순위	전체수입	289893	전체수입	303169	전체수입	806949	전체수입	371177	전체수입	569088	전체수입	275263
1	스페인	59921 20.3%	스페인	52691 17.4%	일본	279006 34.6%	한국	58909 15.9%	독일	86518 15.2%	벨기에	37169 13.5%
2	영국	46605 16.8%	독일	44051 14.5%	한국	105407 13.1%	일본	46941 12.6%	스페인	67321 11.9%	영국	34579 12.6%
3	캐나다	36150 12.5%	캐나다	43636 14.4%	영국	81177 10.1%	캐나다	45574 12.3%	영국	51253 9.0%	독일	30766 11.2%
4	독일	33333 11.5%	영국	40891 13.5%	스페인	71880 8.9%	영국	41928 11.3%	벨기에	50077 8.8%	캐나다	29188 10.6%
5	벨기에	22945 7.9%	벨기에	28360 9.4%	독일	58837 7.3%	독일	36328 9.8%	폴란드	43324 7.6%	스페인	23085 8.4%
6	러시아	22943 7.9%	러시아	19638 6.5%	벨기에	52823 6.5%	벨기에	34748 9.4%	캐나다	38235 6.7%	멕시코	23053 8.4%
7	멕시코	20803 7.2%	멕시코	16872 5.6%	캐나다	44811 5.6%	스페인	34320 9.2%	이탈리아	35832 6.3%	남아프리카	17157 6.2%
8	남아프리카	19190 6.6%	이탈리아	14941 4.9%	이탈리아	25575 3.2%	멕시코	24066 6.5%	태국	35579 6.3%	폴란드	15783 5.7%
9	일본	14478 5.0%	남아프리카	14355 4.7%	남아프리카	23551 2.9%	남아프리카	13733 3.7%	남아프리카	35542 6.2%	러시아	15773 5.7%
10	한국	2336 0.8%	일본	13704 4.5%	멕시코	19511 2.4%	폴란드	9061 2.4%	멕시코	24798 4.4%	중국	14157 5.1%
			한국(13)	2024 0.7%					한국(15)	9374 1.6%	한국(13)	5397 2.0%
주피소국	한국(2000) 일본(2000)											

자료: 미 상무부

90 미국의 보호주의 통상제도에 대한 비판: 반덤핑 및 상계관세를 중심으로

VI. 향후 대응전략

1. 기업의 대응

우리는 이상에서 미국의 반덤핑 또는 상계관세 조치가 내려지면 해당 기업의 대미수출에 상당한 영향을 미치는 것을 알 수 있었다. 그러나 수출이 줄어드는 것은 눈에 보이는 현상이지만 반덤핑이나 상계관세 조치에 따른 해당기업의 실질적인 피해는 이보다 더 크다고 하겠다. 반덤핑이나 상계관세의 명령이 내려지기 훨씬 이전부터 기업에 대한 피해는 발생한다고 보아야 한다. 즉 반덤핑이나 상계관세의 청원이 제기되는 순간부터 해당기업에 대한 피해가 시작된다. 설령 반덤핑이나 상계관세 혐의에 대해 나중에 무혐의 판정이 난다고 하더라도 그것을 증명하기 위해 기업이 들여야 하는 노력 자체도 엄청난 비용이 아닐 수 없다. 그렇기 때문에 기업의 입장에서는 반덤핑이나 상계관세의 청원대상에 들지 않도록 하는 것이 최상의 전략이라고 할 수 있다. 물론 기업이 노력한다고 해서 반덤핑이나 상계관세 청원 자체가 철회되는 것을 기대하기는 어려운 일이다. 그러나 기업들은 항상 관련업계의 동향을 예의주시하면서 정보수집 등을 철저히 하여 대비할 필요가 있다. 또한 평소 미국의 관련업체와의 관계를 원만하게 유지하도록 노력하는 것도 필요하다. 즉 그들을 단순한 경쟁자 관계로 생각할 것이 아니라 상호 협력하는 동반자의 관계를 유지하는 것이 필요하다. 따라서 당장 작은 이익을 얻기 위해 상대방을 자극하기보다는 보다 장기적인 안목에서의 시장 개척 전략이 바람직하다 하겠다. 이러한 관계의 설정을 위해서 기업 스스로의 능력을 발휘할 수도 있겠으나 규모가 크지 않은 중소기업의 경우 현지의 공관이나 무역관 등의 도움을 적극적으로 받을 필요가 있다. 특히, 본 보고서에서도 살펴본바와 같이 미국의 통상정책에 관한 의회의 영향력은 막강하다. 또한 이러한 의회를 움직이는 것은

의원들이 속한 지역의 각종 업종단체나 로비스트들이다. 대기업들은 평소에 이들과의 친분을 쌓아 가는 일이 가능하겠으나 규모가 작은 기업들은 그렇지 못하기 때문에 현지 공관 등의 도움을 받을 수 있도록 하는 것이 바람직할 것이다.

그러나 평소에 아무리 좋은 관계를 유지하고 협력을 해 왔다 하더라도 자신들의 시장이 잠식당하고 있다는 위기감이 든다면 반덤핑이나 상계관세의 청원은 어차피 이루어지게 될 것이다. 일단 청원이 이루어진다면 기업으로서 무혐의 판정을 이끌어내는 것이 최상의 방법일 것이다. 그러므로 기업들은 우선 상대방의 청원내용을 정확히 파악하고 그에 대한 철저한 자체 대응책을 마련해야 할 것이다. 그러나 앞서도 지적하였듯이 개별 기업이 혼자 힘으로 반덤핑이나 상계관세 청원에 대응한다는 것은 여간 힘든 일이 아닐 것이다. 따라서 일단 피소를 당한 기업의 입장에서는 단독 대응보다는 같이 피소를 당한 기업들과의 연대를 고려해 볼 필요도 있다. 이때 연대는 같은 국내업체간의 경우도 있겠지만 필요하다면 다른 외국 업체와의 연대도 적극적으로 검토해 보아야 할 것이다. 그러나 기업체끼리의 연대는 서로의 정보를 교환하여야 하는 일이 발생할 수도 있으며 기업의 연대가 자칫 담합으로 받아들여질 위험도 있기 때문에 신중히 추진하여야 할 것이다. 이러한 위험성을 낮추기 위해서는 역시 현지공관이나 무역관 등을 비롯한 정부기관을 적극 활용하는 방안이 바람직할 것이다.

마지막으로 일단 반덤핑이나 상계관세 명령이 발동되면 그 상황에서 하루 속히 벗어나는 것이 또한 최선의 방법이 될 것이다. 물론 WTO의 일몰 심사(Sunset Review) 규정에 따라 5년 이후에 재심을 받을 수 있으나 그때까지 기다린다는 것은 어려운 일이다. 따라서 외교통상부 등 정부기관을 통해 WTO의 분쟁해결절차를 활용해 보는

것도 하나의 방안이 될 수 있다. 이 경우 가만히 앉아서 정부가 무언가를 해주기 바라기보다는 기업 스스로 필요한 조치가 무엇인지 판단하여 정부에 알리고 그에 대한 협조를 얻어낼 수 있도록 능동적으로 움직일 필요가 있다. 또한 WTO의 분쟁해결절차가 보통 14~15개월 이상 걸리는 것에 대해서도 이를 최대한 단축할 수 있도록 정부 및 관련 당사자간의 긴밀한 협조가 필요할 것이다. 이상에서 살펴본 것과 같은 다양한 노력을 통해 반덤핑이나 상계관세와 관련한 피해를 최소화하도록 해야겠지만 일단 명령이 발동되면 이를 벗어나는 데 상당한 시간이 소요된다. 그렇기 때문에 기업들은 평소에 시장을 다각화하고 생산기지도 여러 곳으로 분산해 두는 것이 유리할 수 있다. 이렇게 함으로써 기업은 만약에 분쟁이 발생하게 되면 이 문제가 해결되기 이전까지 대체시장을 개척한다든지 또는 해외의 생산기지를 통해 우회 수출하는 방법 등으로 간접적인 대처를 시도할 수도 있을 것이기 때문이다.

2. 정부의 대응

본 보고서에서도 알 수 있듯이 미국의 상무부는 자국의 기업들에 대해 반덤핑이나 상계관세 절차와 관련된 각종 지원을 해주고 있다. 즉 절차의 신청에 관한 사항에 대해 조언을 해주며 필요할 경우 법률적 지원까지도 아끼지 않고 있다. 이에 비해 그러한 조치의 피해 당사자가 되는 우리 기업에는 아무런 도움이 주어지지 않기 때문에 상대적으로 불리한 위치에 놓이게 된다. 따라서 정부는 해당기업의 요청이 있을 경우 적극적으로 도와줄 수 있는 체제를 갖추는 것이 필요하다. 그러나 우리 정부의 현실을 보면 기업에 대한 이러한 지원을 해줄 수 있는 체제와 능력을 보유하고 있다고 보기 어렵다. 특

히, 최근에는 FTA와 같은 각종의 지역주의 협상과 WTO의 다자간 협상을 이끌어 나가는 데도 인력 등 모든 역량이 상당히 부족한 것이 사실이다. 이러한 현실 때문에 우리 기업들은 역올한 일을 당하고도 어디 가서 제대로 도움을 요청할 엄두도 내지 못하는 경우가 많이 있다. 본 보고서에서 살펴보았듯이 미국의 경우는 반덤핑이나 상계관세에 대한 상무부의 지원이 아니더라도 USTR이라는 강력한 조직이 있어 미국의 통상이익을 도모하고 있는 실정이다. 따라서 상당수의 경우에는 기업보다 정부기관이 앞서서 통상이슈를 발굴하고 이를 기업과 상의하여 필요한 조치를 취해 나가는 모습을 볼 수 있다. 우리의 경우는 이러한 정부의 능동적인 대처는 상상도 하지 못하고 있는 실정이라 하겠다. 따라서 최소한 기업의 요청이 있을 경우만이라도 정부가 적극적으로 나서서 도와줄 수 있기를 바랄 뿐이다. 그러나 우리의 경우 기업과 정부가 만나는 일 자체가 흔치 않은 일이다. 그러다 보니 기업은 정부의 도움이 필요한 상태에서도 어느 부서의 누구를 만나야 할지조차 모르는 경우가 많다. 그렇기 때문에 정부는 자신들의 문턱을 낮추고 기업에 서비스하는 기관이라는 인식을 심어주면서 기회 있을 때마다 기업의 관계자들을 만나서 의견을 교환하는 노력을 기울일 필요가 있다. 평소에 이러한 대화채널이 제대로 구축되어 있어야 문제가 발생했을 때 신속하게 협조하고 대처하는 일이 가능해질 것이기 때문이다. 그리고 장기적으로는 통상조직을 대폭적으로 보강하여 미국의 USTR이나 상무부와 같은 수준으로 기업에 대한 서비스를 강화할 필요가 있다. 이를 통해 기업의 직접적인 요구가 있을 때는 물론이고 기업이 어떻게 해야 할지 모르거나 처해 있을 때도 정부가 먼저 접근하여 도움을 줄 수 있도록 체제가 갖추어져야 할 것이다.

본 보고서에서도 지적하고 있지만 반덤핑이나 상계관세 제도는

미국뿐만 아니라 세계의 거의 모든 국가가 가지고 있는 제도이며 한국도 예외는 아니다. 그런데 본 보고서에서 지적하고 있는 것과 마찬가지로 미국의 제도가 합리적이지 못하고 자국산업에만 유리하게 적용되어 우리 기업에 대해 피해를 주고 있다고 주장하기 위해서는 우리 스스로가 먼저 그러한 비난으로부터 자유로울 수 있어야 한다. 따라서 우리 정부도 반덤핑이나 상계관세 제도를 투명하게 운영하려는 노력을 기울여야 할 것이다. 특히, 우리가 선진국들의 반덤핑이나 상계관세 조치 남용으로 피해를 많이 보고 있다고 주장하면서 우리보다 처지가 어려운 국가의 기업에 대해서 비슷한 행태를 보이는 것은 바람직하지 못하다고 하겠다. 이러한 행태의 대부분은 국내의 비효율적인 산업을 무리하게 보호하려다가 나타나는 현상이라 할 수 있다. 그러나 국내경제의 장기적인 효율성 제고를 위해서는 과감한 산업구조조정이 필요하다는 인식을 가지고 낙후산업에 대한 지나친 보호는 삼가는 것이 좋을 것이다. 이렇게 함으로써 우리 정부는 현재 WTO에서 진행되고 있는 반덤핑협정의 개정을 위한 협상을 보다 유리하게 이끌어 나갈 수도 있을 것이다. 반덤핑협정의 개정에 관해서는 다음 절에서 좀더 자세히 다루겠지만 우리가 이를 보다 강력하게 추진하기 위해서라도 우리 내부부터 단속하는 일이 필요할 것이다.

그리고 마지막으로 정부가 진정으로 특정산업을 보호해 주어야 할 필요가 있을 경우에는 반덤핑이나 상계관세 조치보다는 긴급수입제한과 같은 오히려 몇몇한 조치를 취하는 것이 바람직하다고 하겠다. 물론 이러한 조치라고 해서 남용되는 것도 곤란하겠지만 긴급수입제한조치 등은 적어도 상황을 솔직히 인정하고 외국에 대해 양해를 구하는 것이기 때문에 투명성 측면에서 훨씬 더 나은 조치라고 할 수 있다. 또한 긴급수입제한조치의 발동은 국내의 산업집단에

대해서도 무역자유화에 대한 최소한의 안전장치를 갖추고 있음을 알리는 효과도 있을 것이다. 즉 현재 추진중에 있는 FTA나 WTO 협상은 일방적인 시장개방이 아니라 문제가 발생할 경우 일시적으로 자유화조치를 철회할 수 있음을 알림으로써 개방에 대해 무조건적으로 반대하고 있는 집단에 대해서 어느 정도의 인식변화를 기대해 볼 수도 있을 것이다.

3. 반덤핑협정

앞서도 언급하였지만 현재 WTO의 DDA협상에서 진행되고 있는 반덤핑협정의 개정협상의 주요쟁점은 반덤핑조치의 절차상 투명성을 높이는 것이라 하겠다.⁴⁴⁾ 그러나 이러한 형태의 논의는 결국 반덤핑을 제재할 필요성을 인정하는 가운데 다만 그 절차를 보다 엄격하게 하자는 것에 지나지 않는다. 그러나 본 보고서에서도 내내 주장하고 있기도 하지만 반덤핑이나 상계관세 조치는 상대국의 부당한 행위에 대한 제재라고 보기보다는 결국 자국의 낙후된 산업을 보호하고자 하는 의도에서 비롯된 것이라고 생각하는 것이 맞을 것이다. 그렇기 때문에 반덤핑협정의 개정은 현재 DDA협상에서 논의되고 있는 수준을 넘어서 보다 근본적인 해결책을 생각해 볼 필요가 있다. 우리나라는 WTO에서 반덤핑협정의 개정을 가장 강력하게 주장하고 있는 국가 중 하나이며 따라서 반덤핑협정의 개정에 대한 국내의 연구는 상당한 수준이라 하겠다. 그러나 그 대표적인 연구라고 할 수 있는 이종화(2001) 등은 현행 반덤핑절차의 문제점을 지적하고 그에 대한 개선방안을 논의하는 데 그치고 있다. 물론

44) 우리나라는 반덤핑의 정의를 상당히 엄격하게 규정하고 그에 대한 절차의 투명성을 특히 강조하고 있다.

이러한 국내의 연구 내용에 따른 처방은 현재 진행되고 있는 DDA 협상 등에서 효과적으로 이용될 수 있을지도 모르며 따라서 향후 DDA 등에서의 협상전략에 관해 관심을 가지고 있는 독자는 그러한 연구 내용을 참조하면 될 것이다. 그러나 이러한 개선방안이 본 보고서에서 주장하고 있는 경제학적 관점에서의 근본적인 해결책이 되기는 힘들 것이다.

따라서 이번 절에서는 반덤핑협정의 개정에 대한 근본적인 해결책을 모색해 보고자 하며 여기서 제시되고 있는 방안은 Finger(1993)의 주장과 상당한 유사점이 있다고 할 수 있다.⁴⁵⁾ 즉 그의 표현을 그대로 옮기자면 반덤핑은 정치역학과 그릇된 경제학, 그리고 부끄러운 행정이 복합된 마녀의 혼합액에 지나지 않는다.⁴⁶⁾ 그렇기 때문에 본 보고서에서 주장하는 내용과 일치되는 반덤핑협정 개정의 최선의 선택은 반덤핑제도 자체를 아예 없애는 것이 될 수 있다. 그러나 Finger 자신도 인정하고 있지만 반덤핑제도가 대부분의 국가에서 국내산업의 보호를 목적으로 이용되고 있는 현실을 감안할 때 반덤핑제도 자체를 없애는 것은 거의 불가능한 일일 것이다. 그렇기 때문에 반덤핑제도를 없애자면 이를 대체할 수 있는 다른 방법을 찾는 노력이 우선 필요할 것이다. 앞서 우리 정부의 대응방안에서도 지적하였지만 외국의 불공정한 무역거래를 핑계로 반덤핑이나 상계관세 조치를 남발하기보다는 차라리 긴급수입제한조치 등을 취하는 것이 오히려 몇몇한 방법이다. 그러나 본 보고서에서도 이미 지적하였듯이 긴급수입제한조치의 발동에는 여러 가지 제약이 따르게 된다. 따라서 Finger의 주장도 그렇지만 본 보고서에서도 긴급수입제한조치의 발동에 따른 부담을 완화하는 것이 필요하다고 본

45) 따라서 이번 절에 대한 보다 자세한 내용은 Finger(1993)를 참조하기 바란다.

46) Finger(1993)의 p.57에서 첫 번째 문장을 그대로 옮긴 표현이다.

다. Finger도 지적하고 있지만 이를 위한 구체적인 제안은 이미 여러 차례 있었다. 예를 들어 현재의 반덤핑협정 개정 협상의 주요제안 중에는 3년 이내의 긴급수입제한조치에 대해서는 보복행위를 금지하자는 내용이 있다. 또한 EC에서는 특정 수출업자를 겨냥하지 않는 범위 내에서 수입수량을 제한하는 것을 허용하자는 제안을 하고 있다. 이와 같이 긴급수입제한조치를 비교적 쉽게 발동하도록 함으로써 반덤핑조치 발동의 남용을 막고 국내산업의 보호를 목적으로 하는 조치를 솔직하게 펼치는 것이 더 나은 방법일지도 모른다.

그러나 긴급수입제한조치는 해당국가의 일방적인 조치이며 따라서 상대방에게는 상당히 공격적으로 받아들여질 수 있다. 그렇기 때문에 이러한 방법은 국가간의 분쟁을 야기할 상당한 가능성이 존재한다. 따라서 긴급수입제한조치가 발동되기 이전에 국가간에 충분히 협의할 수 있는 기회를 갖도록 유도할 필요가 있다. 즉 상대국으로부터의 수입이 급증하여 국내산업에 대한 피해가 우려될 경우 해당국가간에 이를 해결할 수 있는 합리적인 방안을 찾는 절차를 공식화할 필요가 있다. 물론 이미 자율수출규제와 같은 방법이 없었던 것은 아니지만 이들 조치를 보다 정당하게 취할 수 있도록 WTO의 규정을 개정하는 것이 필요할 것이다.⁴⁷⁾ 또한 현행의 반덤핑협정을 다른 방법으로 대체하고자 하는 마지막 해결책은 아마도 반덤핑제도의 기원으로 돌아가는 것일지도 모른다. 본 보고서의 서두에서도 지적하였지만 캐나다나 호주의 경우는 아닐지 모르지만 적어도 미국의 반덤핑제도의 시발은 경쟁정책적인 측면에서 찾을 수 있다. Barcelo(1979)에서도 지적하고 있듯이 가장 좋은 해결책은 Sherman Act와 같은 반독점법의 체제로 돌아가는 것일지도 모른

47) 물론 Finger도 지적하였듯이 이 경우에 강대국의 또 다른 권력의 남용을 감수해야 할지도 모른다.

다. 즉 국내산업의 반독점을 다루듯이 국제무역에 있어서도 같은 기준으로 덤핑을 규제한다면 적어도 공정성과 투명성의 문제가 해결될 수 있을 것이다.

그러나 이상의 논의는 결국 반덤핑제도 자체를 없애자는 것이며 그렇기 때문에 현실적인 해결을 기대하기 힘들지도 모른다. 따라서 현행의 반덤핑협정을 좀더 그 취지에 맞도록 개정하는 방법을 생각해 볼 필요가 있을 것이다. 앞서도 언급하였던 이종화(2001) 등 국내연구와 국외의 연구가 마찬가지로 반덤핑의 정의와 절차의 투명성을 강조하고 있지만 본 보고서에서 주장하고 싶은 근본적인 해결책은 그들과는 다소 차이가 있다. 즉 Finger도 주장하고 있지만 외국의 수출업자가 취하는 행동이 얼마나 불공정한 것이며 그에 따른 국내 동종업체의 피해가 어느 정도이냐가 중요한 것이 아니다. 우리가 관심을 가져야 할 진정한 의문은 덤핑이나 보조금 지급에 따른 피해를 제거한다는 목적으로 취해진 조치가 실제로 누구에게 이익이며 누구에게 손해를 끼칠 것인지 따져보는 것이다. 즉 현재와 같이 반덤핑이나 상계관세 조치가 특정산업을 보호하기 위한 수단으로 남용되는 것을 방지하기 위해서는 경제 전체의 이익과 특정집단의 이익을 비교하고 이에 따라 전체의 경제적 이익이 조치를 내리는 판단의 기준이 되도록 하는 것이 필요할 것이다. 아무튼 본 보고서에서 살펴본 반덤핑과 상계관세 제도는 정당성을 가장한 불순한 제도이기에 이를 바로잡기 위한 국제적인 노력이 반드시 필요하다.

참고문헌

- 김남두, 『미국의 무역장벽』, 대외경제정책연구원, 1992. 8.
- 김선광, 「미국 통상법 301조와 WTO 분쟁해결절차와의 저촉문제-」, 『경남대 연구원 논집』 4, 경남대학교 경남지역문제연구원, 1998. 2, pp.161-186.
- 김원경, 「신속처리권한과 미국의 통상정책 결정체제-」, 『통상법률』 제28호, 1999. 8, p.8.
- 노현수, 「WTO 분쟁해결절차와 미통상법 제301조에 관한 연구-」, 『국제상학』 12권 2호, 1997. 10, pp.1-29.
- Durling, J., 「미국의 반덤핑관세명령 일몰재심 제도-」, 『통상법률』 제22호, 1998. 8, p.14.
- 박노형, Cameron, Donald B. Jr, 「미국 철강산업의 통상법 활용사례 연구-」, 『통상법률』 제17호, 1997. 10, pp.131-153.
- 왕상한, 『미국통상법과 대외정책분석 -한·미 통상 현안과 해법-』, 법문사, 1997.
- 왕윤중·나수엽, 『한미 통상마찰의 추이와 대응방안』, 대외경제정책연구원, 1997.
- 이종화, 『WTO 반덤핑 협정의 개정방향 탐구』, 대외경제정책연구원, 2001.
- 한홍열, 『주요 선진국 무역규제의 불공정성에 관한 연구』, 대외경제정책연구원, 1996.

- Baldwin, Robert E., *The Political Economy of U.S. Import Policy*, The MIT Press, 1985.
- Bark, Taeho, "The Korean Consumer Electronics Industry: Reaction to Antidumping Actions," in Finger, J. Michael, ed., *Antidumping: How It Works and who Gets Hurt*, *Studies in International Trade Policy*, University of Michigan Press, 1993.
- Bayard, Thomas-O, Elliott Kimberly-Ann, *Reciprocity and retaliation in U.S. trade policy*, with contributions by Amellia Porges and Charles Iceland, Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1994, pp.xiv, 503.
- Bhagwati Jagdish, Patrick hugh-T., eds., *Aggressive unilateralism: Americas 301 trade policy and the world trading system*, *Studies in International Trade Policy*, Ann Arbor : University of Michigan Press, 1990, pp.xii, 268.
- Boornstein, Randi, *The Effect of Trade Restrictions on the Quality and Composition of Imported Products: An empirical Analysis of the Steel Industry*, Ph.D. Dissertation, Columbia University, 1987.
- Carter Colin A, "Review of: Trade Protection in the United States," *Journal of Economic Literature*; 35(2), September 1997, pp.1386-1387.
- Congress of the United States Congressional Budget Office, *How the GATT Affects U.S. Antidumping and Countervailing-Duty Policy*, A CBO Study, September 1994.
- de Melo, Jaime, David Tarr, "Welfare Costs of U.S. Quotas in

- Textiles, Steel and Autos,” *Review of Economics and Statistics*, Vol.72, No.3, Aug. 1990, pp.489-497.
- Destler, I.M., Peter J. Balint, (*The*) *new politics of American trade: trade, labor, and the environment*, Third Edition, Economics, Washington, D.C.: Institute for International Economics, 2000.
- Feenstra, Roberts C, “How Costly Is Protectionism?,” *Journal of Economic Perspectives*; 6(3), Summer 1992, pp.159-178.
- Finger, J. Michael, ed., *Antidumping: How It Works and who Gets Hurt*, *Studies in International Trade Policy*, University of Michigan Press, 1993.
- Gallaway et al., “Welfare Costs of the U.S. Antidumping and Countervailing Duty Laws,” *Journal of International Economics* 49, 1999, pp.211-244.
- Hansen, Wendy L. and Thomas J. Prusa, “Does Administrative Protection Protect? A Reexamination of the U.S. Title VII and Escape Clause Statutes,” *Regulation*, Vol.16, No.1, Winter 1993.
- Hartigan, James C, Perry Philip-R., Kamma Sreenivas, “The Value of Administered Protection: A capital Market Approach,” *Review of Economics and Statistics*; 68(4), November 1986, pp.610-617.
- Hoekman, B. M. and Michel M. Kostecki, *The Political Economy of the World Trading System - From GATT to WTO*, Oxford University Press, 1995.

- Hufbauer, G. C., D. T. Berliner, and K.A. Elliott, *Trade Protection in the United States: 31 Case Studies*, Institute for International Economics, 1986.
- Ikenson, Dan, "Steel Trap: How Subsidies and Protectionism Weaken the U.S. Steel Industry," *Trade Briefing Paper* No.14, CATO Institute, March, 2002.
- Irwin A., Douglas, *Free Trade Under Fire*, Princeton University Press, 2002.
- Kelly Kenneth, "The Analysis of Causality in Escape Clause Cases," *Journal of Industrial Economics*; 37(2), December 1988, pp.187-207.
- Kreinin, Mordechai E., *International Economics - A Policy Approach*, 6th ed. Harcourt Brace Jovanovich, Publishers, 1991.
- Lenway Stefanie, Morck Randall, Yeung Bernard, "Rent Seeking, Protectionism and Innovation in the American Steel Industry," *Economic Journal*; 106(435), March 1996, pp.410-421.
- _____, "The Effect of Protectionism in the American Steel Industry: An Empirical Analysis, structural change, industrial location and competitiveness," *Globalization of the World Economy*, Vol.3, Cheltenham, U.K. and Northampton, Mass, 1998, pp.513-542.
- Lindsey, B., D.T. Griswold, & A. Lukas, "The Steel "Crisis" and the Costs of Protectionism," *Trade Briefing Paper* No.4, CATO Institute, April 1999.

- Mendez, J. A., “The Development of the Columbian cut Flower Industry: A Textbook Example of How a Market Economy Works” in Finger, J. Michael, ed. *Antidumping: How It Works and who Gets Hurt, Studies in International Trade Policy*, University of Michigan Press, 1993.
- Nam Chong-Hyun, “Protectionist U.S. Trade Policy and Korean Exports,” Ito Takatoshi, Krueger Anne-O., eds., *Trade and protectionism*, National Bureau of Economic Research East Asia Seminar on Economics, Vol.2, Chicago and London: University of Chicago Press, 1993, pp.183-218.
- Patrick A. Messerlin, *Measuring the Costs of Protection in Europe: European Commercial Policy in the 2000s*, Institute for International Economics, 1990.
- Pindyck Robert S, Rotemberg Julio-J, “Are Imports to Blame?: Attribution of Injury under the 1974 Trade Act,” *National Bureau of Economic Research Working Paper*: 1640, June 1985, p.27.
- Pirzio-Biroli Corrado, “A European View of the 1988 U.S. Trade Act and Section 301,” *Studies in International Trade Policy*, Ann Arbor: University of Michigan Press, 1990, pp.261-265.
- Richardson, J. D., *Trade Adjustment Assistance under the U.S. Trade Act of 1974: An Analytical Examination a Worker Survey* (ITI IFM), NBER, Nov. 1982.

- Trela, Irene, and John Whalley, "International Quota Allocation Schemes and the Costs of the MFA," *NBER Working Paper* No.3627, February 1991.
- U.S. International Trade Commission, *The Economic Effects of Antidumping and Countervailing Duty Orders and Suspension Agreements*, USITC Publication 2900, June 1995.
- Urata Shujiro, "Protectionist U.S. Trade Policy and Korean Exports: Comment," Ito Takatoshi, Krueger Anne-O., eds., *Trade and protectionism*, National Bureau of Economic Research East Asia Seminar on Economics, Vol.2, Chicago and London: University of Chicago Press, 1993, pp.218-220.
- Viner, J., *Dumping: A Problem in International Trade*, University of Chicago Press, 1923.
- Wall Howard-J, "Using the Gravity Model to Estimate the Costs of Protection," *Federal Reserve Bank of St. Louis Review*; 81(1), Jan., Feb. 1999, pp.33-40.
- Williams R. Cline, *Trade and Income Distribution*, Institute for International Economics, 1993.
- Yoko Sazanami, Shujiro Urata and Hiroki Kawai, *Measuring the Costs of Protection in Japan*, Institute for International Economics, 1995.

Abstract

The Hidden Protectionism in the U.S. Trade Policy: Antidumping and Countervailing Duties

Kwon, Youngmin

The United States is often regarded as the most prominent supporter for the idea of free trade. However, the U.S. also is one of the most frequent users of antidumping and countervailing measures, which are frequently criticized in academic field as the so-called administered protections. This book closely scrutinizes the protectionist U.S. trade policies, embedded in its antidumping and countervailing practices. This book begins with how and when such protectionist schemes developed into the U.S. trade policies by examining the evolution of trade laws and political struggling around between the president and the congress. Then antidumping, countervailing, safeguard, and other protectionist measures are examined in some details. Especially, it includes the origin of antidumping concept in 16th century England, the first enactment of the current type law in Canada at the

beginning of 20th century, and the U.S. dealings of antidumping as in a part of antitrust scheme in early years. Upon examining the current procedures, this book looks at the theoretical backgrounds for antidumping and countervailing duties and finds that the current practices often have no theoretical basis and punish the deed which in fact are welfare improving for the importing countries. Then, the current practices are criticized as they are biased in favor of their own industries and abused of excessive administrative convenience. Although the current procedures can be criticized as protectionists, if they are effective in protecting domestic industries from quick shrinking and helping them to recover, they still can be worth of having than not. Unfortunately, however, it is not the case found in many academic studies and this book presents some of the recent research results to make the points. The later part are dealing with the U.S. practices against Korea since 1970s and how they affects Korean exports to the U.S. Even though, it is only around 1% of the annual Korean exports to the U.S. that are under the influence of antidumping and countervailing duties, its impact are usually severe for each individual product category and its producers. This book concludes with recommendation for business and government of Korea. Although it is the best to abolish entire practice of antidumping and countervailing in the long run, however for now, business and government need

to work together not to be a target and, once got targeted, to get out as early as possible. Especially, businesses should be prepared by such as associations with local producers, cooperation among exporters, diversification of product locations, and so on.