

우리나라 산업피해 구제제도의 발전 방안(I)

— 외국제도와와의 비교연구 —

박 노 형 (고려대 법대교수)

1. 서 언

오늘 세미나의 주제인 한국의 산업피해구제제도의 발전은 무역위원회가 주관한 그 동안의 각종 세미나 등의 거의 고정된 주제이다.

특히 오늘 토론자로 나오신 전문가들께서도 이러한 주제로 이미 훌륭한 발표를 하신 일이 있다.

더욱이 오늘 주제의 부제인 외국제도와와의 비교에 대하여는 최근에 무역위원회에서 훌륭한 보고서를 발표하였다. 더욱이, 유럽공동

체(EC)의 유명한 변호사인 Bellis씨께서 EC의 반덤핑 제도를 발표하시기 때문에, 본인의 주제 발표는 상당한 제약을 받을 수밖에 없다.

따라서, 본인은 한국의 산업피해구제제도의 발전방안을 논의하기 위하여 그 기본내용인 세계무역기구(WTO)의 반덤핑협정과 Safeguards협정을 간략히 검토하고, 한국의 산업피해구제제도의 발전을 위하여 특히 강조하고 싶은 내용을 소개하고자 한다. 본문에 들어가기 전에 한가지 밝혀두고 싶은 점이 있다.

이제는 산업피해구제에 관한 법제도의 내용보다는 그 효과적인 운용에 보다 큰 관심을 가져야 한다는 것이다.

이미 여러차례 법개정을 통하여 한국의 관련 법제도는 그 근간인 WTO체제의 내용과 그렇게 상충하지 않으며, 무역위원회와 관련

국내산업이 여하히 국제법상 인정된 산업피해 구제제도를 효과적으로 활용하느냐가 더욱 중요하다고 본다.

2. 반덤핑제도

1960년대 초기에는 GATT체약국 전체에서 일년에 12건 미만의 반덤핑 절차가 수행되었지만, 1985년부터 1992년까지는 일년에 1,000건 이상의 반덤핑 절차가 개시되며 40여개 국가가 반덤핑법을 시행하고 있다.

전통적으로 반덤핑 관세는 미국, EC, 캐나다 및 호주 등의 선진국이 일본을 비롯하여 한국 등의 아시아권의 선진 개발도상국이나 동부 유럽의 비시장경제권 국가의 상품에 대하여 집중적으로 부과되었지만, 최근에는 브라질이나 멕시코 등에서 반덤핑 관세가 적극 활용되고 있다.

편집자 주) 본고는 지난 95. 7월 11일 통상산업부 무역위원회가 개최한 「산업피해구제제도 발전에 관한 국제세미나」에서 주제 발표한 내용이다. 따라서 본고는 8, 9, 10월호에 연재함을 밝힌다. 아울러 본문의 각주는 생략함을 참고하시기 바랍니다.

1) GATT IV조와 반덤핑 협정

WTO의 출범 이전 GATT체제에서도 제약국들은 GATT VI조에 따라 덤핑에 대하여 GATT II조상의 양허관세를 초과하여 관세를 부과할 수 있었다.

이러한 반덤핑 관세는 덤핑의 존재, 동종상품을 생산하는 국내 기업의 실질적 피해(material injury)의 존재 및 이들 두 요소 사이의 인과관계의 존재가 확인될 경우에만 부과될 수 있었다.

그러나, 너무 간략한 GATT VI조의 규정은 이미 1960년대에서도 덤핑의 규제에 효과적이지 못하였다. 덤핑과 피해의 결정을 위한 제약국의 관행이 보호무역주의 입장에서 자의적일 수밖에 없었으며 국제생산과 무역의 복잡한 현실을 이렇게 간단한 GATT 규정이 도저히 수용할 수 없었기 때문이었다.

따라서 UR협상에 이르기까지 반덤핑관세의 부과에 관한 별도의 협정이 세 차례나 제정 또는 개정되어, 이 분야의 현실을 국제규범에 반영하여 제약국들의 반덤핑관세 부과에 관한 국제규범의 상이한 해석의 가능성을 축소시키고자 노력하였다.

GATT의 제6차 다자무역협상인 케네디 라운드(Kennedy Round)에서 GATT VI조의 규정은 대폭 협상·보완되어 1967년 6월 30일 GATT와 별도의 협정인 첫 반덤핑협정(Agreement on Implementation of Article VI of

GATT)이 채택되고 1968년 7월 1일 발효하였다.

그러나 미국 의회는 반덤핑관세의 부과에 관한 국제규범의 마련에 적극적으로 반대하였고, 미국이 성실히 준수하지 않는 첫 반덤핑협정은 실패할 수밖에 없었다. GATT의 제7차 다자무역협상인 동경라운드에서 반덤핑에 관한 국제규범이 다시 보완되어 1979년 6월 30일 두번째 반덤핑 협정(Agreement on Implementation of Article VI of GATT)이 채택되고 1980년 1월 1일 발효하였다.

동경라운드의 반덤핑협정은 개발도상국에 대한 특별대우와, 덤핑수입과 국내산업 피해 사이의 인과관계를 개선하여 비교적 많은 국가들이 적용하였다.

1986년에 시작된 GATT의 제8차 다자무역협상에서 동경라운드의 반덤핑협정은 다자무역협정의 협상그룹(MTN Agreements and Arrangements Negotiation Group)에서 다른 비관세조치들과 함께 검토되었으며, 1994년 4월 15일 WTO체제의 일부로서 세번째 반덤핑협정(Agreement on Implementation of Article VI of GATT)이 채택되고 1995년 1월 1일 발효하였다.

1994년의 반덤핑협정이 이전의 두 협정들과 가장 크게 다른 점은 GATT체제에서 이전의 협정들이 원하는 제약국들에 의하여 적용된 반면에 1994년 반덤핑협정이 모든 WTO회원국에 의하여 적용되

는 점이다.

2) WTO반덤핑협정의 특징

반덤핑조치는 GATT VI조에서 규정된 상황에서 반덤핑 협정에 따라 개시되고 수행된 조사에 의하여서만 적용될 수 있다.

반덤핑 협정은 반덤핑법령에 의하여 취하여진 조치에 관하여 GATT VI조의 적용을 규율한다. 따라서, GATT의 VI조가 WTO체제의 반덤핑조치에 관한 가장 기본되는 규정이지만, 반덤핑협정의 내용에 따라 시행되게 된다. 이 점에서 반덤핑협정의 내용에 대한 올바른 이해가 요구된다.

반덤핑협정의 어느 규정도 다른 회원국의 동의 없이는 유보가 허용되지 않는다. 반덤핑협정은 WTO 창설협정의 회원국에 대한 발효일 또는 그 이후에 이루어진 반덤핑 절차의 신청에 따라 개시된 반덤핑조사 및 기존조치의 검토에 적용된다.

환급절차에 관한 덤핑마진의 계산에 있어서는 가장 최근의 덤핑 결정이나 검토에서 사용된 규칙이 적용된다. 반덤핑 관세의 자동소멸의 경우에는 기존의 해당 반덤핑관세는 WTO창설협정의 회원국에 대한 발효일 이전에 부과된 것으로 간주된다.

WTO에 가입하는 각 회원국 정부는 자국에 대한 WTO창설협정의 발효일보다 늦지 않게 자국의 법령 및 행정절차를 반덤핑 협정에 일치하게 필요한 모든 조치를 취하여야 한다. 반덤핑 협정에 부

속된 부속서는 반덤핑 협정의 통합적 일부분을 구성한다.

3) 덤핑의 결정

가. 덤핑의 정의

덤핑은 상품이 정상가격(normal value)보다 낮은 가격으로 다른 국가의 상업권내로 도입되는 것을 의미한다.

즉, 한 국가에서 다른 국가에 대한 상품의 수출가격이 수출국에서 소비용으로 판매되고 있는 동종상품에 대한 통상적인 상거래에 있어서의 비교가능한 가격보다 낮은 경우에 덤핑이 존재한다.

다른 국가의 상업권내로의 도입은 해당 다른 국가에 대한 판매를 의미하는데, 구체적으로 판매의 정의는 내려져 있지 않다. 통상적인 상거래(ordinary course of trade)란 보통의 조건/관행에 따른 상품의 판매를 의미하며, 상품의 조건부 재판매, 원가미만의 판매, 관계인에 대한 판매 등은 통상적인 상거래로 볼 수 없을 것이다.

동종상품(like product; produit similaire)이란 모든 점에서 해당 상품과 같은 동일한 상품(identical product)을 의미하며, 그러한 상품이 없는 경우에는 해당 상품과 매우 유사한 특성을 가지고 있는 상품을 의미한다.

반덤핑절차에서의 동종상품이 해당 상품과 매우 유사한 특성을 가진 상품을 포함함으로써 상당히 확장된 개념이 되며, 그 구체적인 적용은 수입국 조사기관의 재량에

맡겨져 있다고 보아야 할 것이다.

덤핑 결정을 위하여는 상품의 국내시장가격(domestic market price)과 수출가격(export price)이 비교되어야 하는데, 실제에 있어서 이 비교작업은 그렇게 쉽지는 않다.

특히 미국과 EC의 덤핑 개념이 광의로 정의되어 있어서 덤핑의 증거 불충분을 이유로 반덤핑절차가 중지되는 경우는 매우 드물었다.

나. 정상가격의 결정

a. 정상가격

덤핑마진의 계산을 위하여 수출가격과 비교될 정상가격이란 수출국에서 통상적인 상거래에 따른 국내판매가격을 의미한다. 반덤핑 조사 대상인 상품의 수출국 국내시장에서의 판매가 수입국에 대한 해당상품 판매의 5% 이상을 구성할 경우에는 그러한 국내판매는 통상적으로 적절한 것으로 인정된다.

그러나 국내 판매량의 수입국에 대한 수출량의 5% 이상의 원칙에도 불구하고 수입국 조사당국이 수출국 국내시장의 다른 특수시장 상황(particular market situation)을 이유로 수출국 국내가격을 정상가격으로 인정하지 않을 수 있다.

또한 국내 판매규모가 수입국에 대한 수출량의 5% 미만일 경우에도 덤핑마진의 계산을 위하여 적절한 비교가 되기에 충분하다는 증거가 제시되면 정상가격으로 인정될 수 있다.

이러한 예외는 홍콩과 싱가포르 같은 국내시장이 작은 수출국들에게 유리한 규정이다. 다만 이러한 예외의 입증책임은 덤핑조사의 대상 수출기업이 부담하여야 할 것이다.

통상적인 상거래에 따른 적절한 국내시장 가격이 없는 경우에 정상가격은 원산국(country of origin)에서의 생산비에 근거하여 구성되거나(구성가격), 수출국에서 적절한 제3국으로 수출되는 동종상품의 비교가능한 대표적인 가격(제3국 수출가격)이 사용된다. 수출국의 국내 판매가격 대신에 사용되는 구성가격과 제3국 수출가격의 사용에는 우선순위가 없다.

b. 원가미만의 판매

통상적인 상거래로 인정될 수 없는 대표적인 사례는 원가미만의 판매(below-cost sales)이다.

정상가격의 계산 기준이 될 수 없는 원가미만의 판매는 수출국 국내시장에서의 판매가격이 단위당 생산비(고정·가변기)에 일반 관리비와 판매비를 합산한 가격보다 미만인 경우에 합리적 기간내에 모든 비용이 회수될 수 없는 가격으로 연장된 기간동안의 상당한 양의 판매를 의미한다.

그러나 적은 규모의 판매량이 일시적인 가격하락 또는 비용상승 등의 시장상황이 전개될 때에 원가미만의 판매는 통상적인 상거래로서 인정될 수 있을 것이다.

연장된 기간(extended period)은 통상적으로 1년이 되며 어느

경우에도 6개월 이상이어야 한다. 단위비용 미만의 판매 (sales below per unit cost)가 상당한 양(substantial quantities)인 경우는 정상가격의 결정을 위하여 고려되는 개별거래의 가중평균 가격이 가중평균단위비용 미만이거나 단위비용 미만의 판매량이 정상가격의 결정을 위한 거래에서 판매된 양의 20% 이상일 경우이다.

판매시 비용미만의 가격이 조사대상기간 동안의 가중평균비용보다 높은 경우에 동 가격은 합리적 기한내에 비용을 회수할 수 있는 것으로 인정된다. 그러나, 이러한 원칙의 문제점은 수출가격에 비교하여 평균 국내시장가격이 효과적으로 상향됨으로써 덤핑마진이 보다 크게 될 것이라는 점이다.

c. 제3국 수출가격

국내판매가격 대신에 제3국 수출가격이 정상가격으로 사용될 수 있지만, 동 제3국 수출가격이 원가미만인 경우에는 통상적인 상거래에 해당되지 않아 정상가격으로 인정될 수 없다. 정상가격으로 사용되는 제3국 수출가격의 인정은 수입국 조사기관의 재량에 맡겨져 있다.

d. 구성가격

① 구성가격의 결정기준

국내 판매가격 대신에 정상가격으로 사용될 수 있는 구성가격 (constructed value)은 원산국 (country of origin)에서의 생산비에 합리적인 범위의 일반관리비, 판매비 및 이윤을 합산하여 구성된 가격이다. 원가미만의 판

매에 의한 덤핑인 경우에는 생산비의 구성에 관하여 복잡한 문제가 야기된다.

수출자의 생산비를 계산할 때 조사기관은 합리적인 일반관리·판매비용과 이윤을 포함시킬 수 있다. 일반관리·판매비용과 이윤은 조사대상인 수출자 또는 생산자에 의한 동종상품의 '통상적인 상거래에서의 생산과 판매'에 관계되는 실제의 자료에 근거하여야 한다.

따라서 그동안 일률적으로 8%의 이윤과 10%의 비용을 인정하던 미국의 관행은 더 이상 반덤핑협정에서 수용될 수 없게 된다. 실제의 자료를 얻을 수 없는 경우에는, i) 동일한 일반적 범주의 상품의 원산국 국내시장에서의 생산과 판매에 관하여 해당 생산자 또는 수출자가 실현한 실제의 액수, ii) 원산국 국내시장에서 동종상품의 생산과 판매에 관하여 조사대상인 다른 수출자 또는 생산자가 실현한 실제액수의 가중평균치, iii) 또는 원산국 국내시장에서 동일한 일반적 범주에 속하는 상품의 판매에 대하여 다른 수출자 또는 생산자가 통상적으로 실현한 이윤을 초과하지 않는 달리 합리적인 계산방법에 근거하여 결정되어야 한다.

이들 세가지 방법에는 우선적 적용순위가 규정되어 있지 않으므로 조사기관은 임의대로 결정방법을 선택할 수 있다. 특히 세번째 방법은 이윤에 대한 일정한 제한만을 두고 일반관리비와 판매비에

대하여는 아무런 제한을 두고 있지 않아서, 반덤핑절차의 조사기관에 상당한 재량권을 부여한 것으로 볼 수 있다.

② 조업개시비용

막대한 연구개발(R&D)이나 투자가 요구되는 경우에, 문제된 상품이 원가미만으로 판매되었는가의 여부는 이러한 연구개발이나 투자비의 감가상각방법에 따라 결정된다.

새로운 상품의 개발·생산에 막대한 투자가 요구되는 최첨단산업의 경우에 조업개시비용(start-up costs)이 회계의 목적으로 할당되는 기간과 생산량은 반덤핑절차에서 있어서 매우 중요한 의미를 갖는다.

조업개시비용이 본래적인 가동단계 이전의 조업개시단계의 단기간 내에 또는 소규모의 생산량에 대하여 회계의 목적상 할당된다면 국내 시장가격은 보다 높아지게 되고 덤핑마진도 보다 크게 될 것이다.

UR협상에서 이 문제는 다음과 같이 해결되도록 합의되었다. 조업개시비용의 할당은 조업개시기간 말기의 비용을 반영하도록 조정되어야 하고, 조업개시기간이 반덤핑 조사기간을 초과하는 경우에는 합리적으로 참작될 수 있는 가장 최근의 비용을 반영하도록 조정되어야 한다.

조업개시기간의 종료시점은 상업적 의미의 생산량에 도달한 시점으로 이해될 수 있다. 또한, 조업개시비용으로 간주될 수 있는

비용의 내용이 구체적으로 규정되어 있지는 않지만, 모든 비용이 포함되는 것으로 이해하여야 할 것이다.

e. 비시장경제국

반덤핑 조사 대상인 상품의 수출국이 비시장경제국(non-market economic country)인 경우 그 국내시장가격은 수요와 공급이 지배하는 시장원리에 따른 가격이 아니기 때문에 덤핑마진의 계산을 위하여 수출가격과 비교될 수 없다.

일반적으로 시장경제권의 비교 가능한 제3국에서의 비용과 가격에 근거하여 정상가격이 결정된다.

그러나 1990년을 전후하여 구소련을 비롯한 많은 공산권 국가들이 공산주의를 포기하면서 시장경제질서를 도입하고 있는 사정을 감안할 때 비시장경제국에 대한 특별한 국내시장가격의 결정 가능성은 비시장경제국에 대한 부당한 수출제한의 빌미를 제공하게 된다.

다. 수출가격의 결정

수출가격(export price)이 존재하지 않거나 수출자와 수입자 또는 제3자와의 사이에 제휴(association) 또는 보상협정(compensatory arrangement)이 존재하여 수출가격을 믿을 수 없는 경우에, 조사기관은 수입상품이 독립된 구매자에게 최초로 재판매되는 가격을 기초로 수출가격을 구성하거나 또는 해당 상품이 독립된 구매자에게 재판매되지 않거나 수입

된 상태로 재판매되지 않을 경우에는 조사기관이 결정하는 합리적 근거에 의하여 수출가격을 구성할 수 있다.

수출자의 제휴 또는 보상협정은 수출가격에 영향을 줄 수 있는 법적 관계의 설정으로 이해하여야 할 것이다. 구성수출가격은 독립된 구매자에 대한 재판매가격에서 수입과 재판매 사이에 발생하는 각종 비용을 공제하는 방식으로 구성될 것이다.

수출가격의 구성시 공제되는 비용에는 운송비 등의 직접판매비, 관세 등 세금, 간접판매비, 이윤, 수수료(commission) 등이 포함된다.

수출가격에 관한 규정은 UR협상에서 크게 수정되지 않았다.

라. 정상가격과 수출가격의 비교

a. 공정한 비교

일단 정상가격이 결정되면, 정상가격은 수출가격과 공정하게 비교되어야 한다. 이러한 공정한 비교는 동일한 거래수준에서 통상적으로 공장도 단계(ex-factory level)에서 가능한 한 동시에 이루어진 판매에 대하여 이루어져야 하지만, 정상가격과 수출가격의 비교가능성에 영향을 주는 차이에 대하여 개별적인 경우에 '적절한 참작(due allowance)'이 이루어져야 한다.

예컨대 판매조건, 과세, 거래수준, 수량, 물리적 특성 등이 국내시장과 수출시장에서 서로 다를 수 있다.

그러나 이러한 조정작업은 반덤핑조사의 결과에 결정적인 영향을 줄 수 있기 때문에 반덤핑법의 적용에서 가장 크게 논란의 대상이 된다.

예컨대, 수출품에 대한 간접세 환급의 경우에 어떻게 적절한 참작이 이루어지는지 문제가 될 수 있다. 또한, 정상가격과 수출가격의 비교에 영향을 미치는 차이를 조정할 때 정상가격과 수출가격에서 어느 가격이 조정되어야 하는 가도 문제가 된다.

이러한 어려움에도 불구하고 가격비교에 영향을 주는 차이의 조정은 정상가격과 수출가격의 비교에서 각종 비용들을 공제하는 방식으로 공장도 단계로 환원하는 과정이 주된 내용이 된다.

조사기관은 공정한 가격의 비교를 위하여 관련 당사자들에게 어떤 정보가 필요한지를 통고하여야 하며 이들에게 불합리한 입증책임(unreasonable burden of proof)을 부담하여서는 안된다.

b. 비교대상가격

① 비교대상가격

UR협상에서 반덤핑규정이 보완되기 전까지 개별적인 수출가격이 반덤핑 조사기간 동안에 산정된 하나의 정상가격과 비교되는 것이 보통이었다.

이러한 개별적인 수출가격과의 비교에서 덤핑이 발견되면 덤핑마진은 계산되나, 덤핑이 발견되지 않으면 덤핑마진은 '0'으로 간주되었다.

따라서 일정한 시점에서 수출가

격과 국내시장가격이 동일한 경우에도 덤핑마진이 긍정적으로 계산될 수 있게 된다.

이 경우 덤핑마진은 인위적으로 실제보다 높게 계산될 수 있게 된다. 그러나 UR협상에서는 조사기간 동안의 덤핑마진은 모든 비교 가능한 수출거래의 가중평균가격(weighted average of prices of all comparable export transactions)과 정상가격의 가중평균(weighted average normal value)과의 비교 또는 수출가격과 정상가격의 거래별(transaction-to-transaction basis)가격의 비교로서 계산되도록 합의되었다. 이로써 WTO체제에서 인위적인 덤핑마진의 인정이나 확대는 가능하지 않게 되었다.

다만 거래가격의 비교에 있어서 이들 가격이 수시로 변동하거나 계약체결 시점과 인도시점까지의 상당한 기간이 요구되는 수출의 경우에는 비교시점의 결정이 곤란하게 된다.

그러나 구매자, 지역 또는 시간 사이에 상당히 다른 수출가격이 발견되는 경우, 예컨대 표적덤핑(targeted dumping)의 경우에는 정상가격의 가중평균이 개별적인 수출거래가격과 비교될 수 있다.

또한 상품이 중간국(intermediate country)을 통하여 수입국에 수출되는 경우에 해당상품이 수출국(즉 중간국)에서 수입국으로 판매되는 가격은 통상적으로 수출국(중간국)의 비교가능한 가격과 비교되어야 한다.

예컨대 해당 상품이 수출국(중간국)을 통하여 단순히 환적(trans-ship)되거나 그러한 상품이 수출국(중간국)에서 생산되지 않거나 또는 수출국(중간국)에서 비교가능한 가격이 없다면 원산국의 국내가격과 비교될 수 있다.

결국 중간국에서 일정한 가공을 거쳐 수입국에 수출되면 중간국에서의 국내판매가격이 기준이 되고, 단순환적 등의 경우에는 원산국에서의 국내 판매가격이 기준이 된다.

② 환율변동

WTO반덤핑협정은 환율에 따른 공정한 가격의 비교에 관한 규정을 두고 있다. 덤핑마진의 계산을 위한 정상가격과 수출가격의 비교는 '가격'의 비교라는 점에서 공정한 비교를 위하여 두 가격이 동일한 통화로 표시되어야 한다. 정상가격과 수출가격의 비교를 위한 통화의 환산(conversion of currencies)이 요구되며, 판매일자의 환율이 적용된다.

통상적으로 판매일자는 상품의 가격과 같은 구체적인 판매조건이 결정되는 계약의 체결일, 구매의 주문일, 주문의 승락일 또는 송장의 작성일이 된다. 장기공급계약의 경우에는 각 물량에 대한 판매조건이 결정되는 시점이 판매시점이 될 것이다.

환리스크의 예방을 위하여 선물환거래(forward sale)가 이루어지며 수출판매시의 환율이 아니라 연계된 선물환거래에서의 환율이 적용된다. 조사기간 중의 환율변동은 원칙적으로 무시되어 환율변동에 따른 가격차이는 덤핑마진에 반영되지 않는다.

그러나 원칙적으로 환율변동이 무시되지만, 지속적인 환율변동(sustained movement)의 경우에는 수출자가 60일의 환율조정기간내에 수출가격을 수정하지 않으면 환율변동으로 인한 가격차이는 덤핑마진의 산정에 포함되며 수출자가 동기간내에 수출가격을 기인한 가격차이는 덤핑마진의 산정에 포함되지 않는다.

따라서 일시적인 환율변동에 기인한 가격차이는 덤핑마진에 포함되지 않으며, 지속적인 환율변동에 기인한 가격차이는 수출자가 선택적으로 덤핑마진의 산정에 반영할 수 있다.

