

미국의 보호무역 조치와 우리 중소기업의 대응방안

| 외부 필진 보고서는 중소기업중앙회의 공식의견과 일치하지 않을 수 있습니다. |

김태황 국제통상학과 교수 | 명지대학교

목차

1. 미국발 “무역전쟁”	02
2. 미국의 대(對)한국 수입규제 조치 동향	04
3. 미국의 보호무역주의 정책 기반	08
4. 미국의 수입규제 조치의 문제점과 시사점	09
5. 우리 중소기업의 대응방안	11



명지대학교 김태황

1. 미국발 “무역전쟁”

- 트럼프 행정부의 “미국 우선주의(America First)”가 소극적인 수입규제 조치에서 공격적인 통상 압박으로 강화하고 있다. 미국 중서부와 북동부의 쇠락한 공업지역(rust belt)의 백인 근로자들의 고용 유지와 재창출을 겨냥하는 정치적 의도를 넘어 중국을 비롯한 주요 교역 대상국들에게 마치 무역전쟁을 선포한 것과 같은 의지를 드러내고 있다.
- 미국 무역대표부(USTR)는 중국의 불공정 무역행위와 지적재산권 침해를 명분으로 삼아 올 4월 중국산 반도체, 우주항공 등 1,300여개 품목 500억달러 규모에 대해 25% 관세를 부과하겠다고 공포했다. 중국 상무부도 이에 맞서 미국산 106개 품목 500억달러 규모에 대해 동일하게 보복관세 25%를 부과하겠다고 선언했다.¹⁾
- 2017년 미국의 상품무역 적자규모는 무려 7,962억달러 규모에 달하였는데 대(對)중국 적자규모가 47.1%를 차지할 정도이니 미국으로서도 무역 공격 명분은 있는 셈이다. 중국으로서는 최종 수출가격 기준으로 대미 무역흑자 규모가 3,500억달러 수준이라 하더라도 미국, 일본, 한국산 중간재와 부품 수입이 차지하는 비중이 80% 수준이므로 실제 부가가치 기준으로는 10% 이하라고 주장할 수 있다.
- 미중 무역전쟁은 양국만의 문제가 아니라 글로벌 경제에 심각한 파장을 일으킬 것이다. 중국과 미국에 대한 무역 의존도가 약 40%를 차지하는 우리나라로서는 대중 대미 수출 감소의 직접적인 영향을 받을 것이다. 미중 무역에서 판로가 막힌 상품들의 우리나라 수입도 증가할 수 있다. 미국발 무역전쟁의 주된 과녁은 중국이지만 우리나라에 대한 통상 압력도 흐름의 중심에 들어와 있다.

1) 연합뉴스, 2018.3.23.과 4.4

- 트럼프 행정부의 보호무역주의 조치는 세 가지 특징이 있다. 첫째, 대상 국가를 분명하게 설정하고 있다. 둘째, 반덤핑관세, 상계관세, 셰이프가드의 산업구제(무역구제) 조치를 적극적으로 활용하고 있다. 셋째, 보호무역주의를 대통령이 주도하고 있다.
- 미국의 산업구제 조치가 강력하게 발동된다면 단기적으로는 미국의 상품무역 적자폭의 감소에 기여할 것이지만 만일 산업 구조조정과 생산성 향상이 뒷받침되지 못할 경우 장기적으로는 무역전쟁과 글로벌 무역 감소의 자충수를 겪게 될 것이다. 장단기 모두 우리 기업에게는 난관이 될 것이므로 ‘트럼프 리스크’를 고려하여 대미 무역의 전략적 대응책을 재촉해야 한다.

2. 미국의 대(對)한국 수입규제 조치 동향

가. 전반적 동향

- 트럼프 행정부는 2017년 1월 집권 직후부터 직접적이고, 강력하고, 포괄적이고, 일방적인 보호무역 조치를 이행해 왔다. 반(反)경쟁 불공정 행위, 특허권 침해, 국가 안보 위협 등을 명분으로 강력한 수입규제를 신속하게 발효시키고 있다. 예를 들어 세탁기와 태양광 전지에 대해 16년 만에 세이프가드를 발동했고, 1962년 무역확장법 232조에 근거하여 철강과 알루미늄 수입에 각각 25%와 10%의 관세를 일방적으로 부과하였다.
- <2018년 상반기 환율 보고서>에서는 환율 조작국(관찰국) 지정을 통한 간접적인 통상 압박도 강화하고 있다.²⁾
- 특히 이번 환율 보고서는 환율 조작국 지정 요건이 다소 느슨한 1988년 종합무역법에 근거하여 판단할 수 있는 여지를 나타냈다.³⁾
- 한국을 포함하여 중국, 일본, 독일, 인도, 스위스를 환율 조작 후보국 목록에서 관찰 대상국으로 지정한 것도 미국의 보호무역주의 정책의 결과이다.
- 미국 무역위원회(USITC)에 의하면, 미국이 덤핑행위를 신규로 조사한 건수가 2010년 3건, 2011년 15건, 2012년 11건 수준이었으나 2013년과 2015년에는 각각 39건과 42건으로 증가하였고, 2017년에는 2001년 이후 최고 수준인 57건을 나타냈다. 그 결과 2018년 3월 현재 2건의 세이프가드와 431건의 반덤핑관세(327건)와 상계관세(104건)를 발동하고 있다. 산업 부문별로는 철강 부문이 총 223건으로 절반 이상을 차지한다.
- 반덤핑관세 또는 상계관세의 부과 대상국은 모두 44개국이지만 상위 10개국에 대한 부과 건수가 전체의 76.1%를 차지할 정도로 편중되어 있다. 특히 중국에 대한 보복조치가 전체의 36.9%에 해당될 정도로 집중되어 있다.

2) 미국 재무부가 4월과 10월 상반기 주요 무역 대상국들의 무역수지와 환율 정책의 대미 영향력을 분석하여 발표한다. 최근 1년 간 대미 무역흑자 200억달러 초과, GDP 대비 경상수지 흑자 3% 초과, GDP 대비 정부 외환 매수 규모 2% 초과(정부의 외환시장 개입) 등 3가지 요건을 중심으로 환율 조작국 여부를 판단한다. 우리나라는 2가지 요건은 충족되었으나 시장 개입 수준이 0.6%(2% 이하)로 환율 조작국에서 제외되었다.

3) 환율 조작국 지정과 관련해서는 2015년 무역원활화법이 1988년 종합무역법을 대체해 왔지만, 종합무역법 제1124조 (a), (b)에 의하면, 허용된 교역과 정부 정책에 의한 환율 수준이 불일치할 경우 재무부는 대통령에 무역 협상을 조인한 후 바로 환율 협상을 진행할 수 있음을 상당히 느슨하게 기술되어 있다.

나. 대(對)한국 조치 동향

- 우리나라에 대한 미국의 반덤핑관세와 상계관세 부과 건수는 총 30건으로 전체의 7.0%에 해당한다. 건수 기준으로는 중국과 인도에 이어 세 번째로 보복조치를 많이 받고 있는 실정이다. 한국이 미국의 7위 수입 대상국이고, 2015-2017년 미국의 상품 수입(import) 총액 가운데 대(對)한국 수입 총액이 차지하는 비중이 3.1%인 점을 고려해 보면 한국은 미국으로부터 상대적으로 높은 수준의 수입 규제 조치를 받고 있다고 추론할 수 있다(표 1).
- 미국의 2015-2017년 연평균 수입액 1천억달러 당 반덤핑관세 또는 상계관세 부과 건수를 산출해 보면 한국은 42.3으로 인도(77.5)에 이어 두 번째이며 전체 평균에 비해 두 배 이상이며 부과 건수가 가장 많은 중국에 비해서도 현저히 높은 수준이다(표 2).
- 우리나라 철강 산업은 미국으로부터 장기간 반덤핑관세 및 상계관세 부과의 수입 규제를 받아 왔다. 용접강관의 경우 1992년 반덤핑관세 부과가 결정된 이후 3차례 연장되어 무려 26년째 수입 규제를 받고 있으며, 스테인리스 강관을 비롯한 6개 철강 품목은 반덤핑관세와 상계관세를 이중적으로 부과 받고 있는 것으로 나타났다(표 3).

표 1 미국의 반덤핑관세/상계관세 부과 현황(2018. 3. 12. 현재)

대상 국가	반덤핑관세	상계관세	합계(건수)
중국	112	47	159
인도	20	16	36
대한민국	23	7	30
대만	23	1	24
일본	19		19
터키	9	7	16
브라질	12	4	16
인도네시아	9	5	14
멕시코	13	1	14
베트남	9	3	12
이탈리아 외 31개국	40	12	52
합 계(건수)	327	104	431

주: 대상 국가별 각 건수이며 합계는 각국 개별 건수의 합산이다.
 자료: 미국 무역위원회 https://www.usitc.gov/trade_remedy/documents/orders.xls (2018.4.5.접속)

표 2 미국의 수입액 1천억달러 당 반덤핑/상계관세 부과 건수

국가	전체	인도	한국	중국	이탈리아	일본	프랑스	멕시코	독일	영국	캐나다
단위건수	19.1	77.5	42.3	32.9	19.4	14.3	6.3	4.7	4.2	3.6	2.1

주: 수입액은 2015-2017년 연평균 금액이다.
 자료: 미국 무역위원회, 한국무역협회

표 3 미국의 대(對)한국 반덤핑관세/상계관세 부과 현황(2018. 3. 12. 현재)

산업 부문	품목	반덤핑/상계관세	발동 시기	연장 시기
철강(파이프 제품)	비합금 용접강관	반덤핑	1992.11	2006.8 / 2012.7 / 2018.2
	스테인리스 용접강관		1992.12	2006.9 / 2011.12 / 2017.6
	연벽사각 파이프		2008.8	2014.6
	유정용 강관		2014.9	
	강벽사각 탄소 용접 파이프		2016.9	
철강(공장 제조품)	스테인리스 선재	반덤핑	1998.9	2004.8 / 2010.6 / 2016.8
	스테인리스 강판	반덤핑	1999.7	2005.8 / 2011.8 / 2017.10
	스테인리스 강판	상계	1999.8	2005.8 / 2011.8 / 2017.10
	탄소강판	반덤핑	2000.2	2005.12 / 2012.1 / 2018.3
	탄소강판	상계	2000.2	2005.12 / 2012.1 / 2018.3
	무방향성 전기강판	반덤핑	2014.12	
	강철못	반덤핑	2015.7	
	송유관	반덤핑	2015.12	
	부식방지 강판	반덤핑	2016.7	
	부식방지 강판	상계	2016.7	
	냉연강판	반덤핑	2016.9	
	냉연강판	상계	2016.9	
	탄소 열연강판	반덤핑	2016.10	
	탄소 열연강판	상계	2016.10	
	탄소 합금후판	반덤핑	2017.5	
탄소 합금후판	상계	2017.5		
철강(주물 및 기타 제품)	PC강선	반덤핑	2015.4	2009.11
혼합 가공 제품	폴리에스터 단섬유사(PSF)	반덤핑	2000.5	2006.4 / 2011.9 / 2017.2
	유압식 변압기	반덤핑	2012.8	
	세탁기	반덤핑	2013.2	
	세탁기	상계	2013.2	
금속 및 광물	인동(Phosphor cooper)	반덤핑	2017.4	
	페로바나듐	반덤핑	2017.5	
화학 및 의약품	가소제(DOTP)	반덤핑	2017.8	
플라스틱, 고무, 석재, 유리 제품	ESBR 고무	반덤핑	2017.9	

자료: 미국 무역위원회 https://www.usitc.gov/trade_remedy/documents/orders.xls (2018.4.5.접속)

■ 미국은 삼성과 LG 세탁기 완제품과 부품에 대해 산업피해 조사를 개시한 후 8개월 만에 세이프가드를 발동했다. 태양광 전지에 대한 세이프가드도 조사개시 후 9개월 만에 발효되었다(표 4와 5). 세이프가드 발동 요건이 까다롭고 2014-2016년 WTO 전체 회원국들이 발동한 건수가 5~11건이었던 점에 대비해 보면 이러한 미국의 조치에는 보호무역에 대한 적극적인 정책 의지가 내포되어 있는 것으로 판단된다. 특히 세탁기의 경우 미국은 한국 세탁기에 대해 이미 2013년에 반덤핑관세와 상계관세를 부과하였는데, 한국이 부당한 조치라고 WTO에 제소하여 2016년 승소하였음에도 불구하고 미국은 WTO의 판결을 이행하지 않은 상태에서 세이프가드 조치를 추가하였다.

표 4 한국산 세탁기에 대한 세이프가드 조치 내용

품목	조치항목	1년차	2년차	3년차	경과
세탁기 완제품	쿼터 내 관세율	20%	18%	16%	<ul style="list-style-type: none"> • 조사개시(2017.6.5.) • 산업피해 판정 발표(2017.10.5.) • 공청회 개최(2017.10.19.) • 조사결과 권고안 제출(2017.12.4.) • 세이프가드 조치 결정(2018.1.22.) • 조치 발표(2018.2.7.)
	연간쿼터	120만대	120만대	120만대	
	쿼터 외 관세율	50%	45%	40%	
세탁기 부품	쿼터 내 관세율	0	0	0	
	연간쿼터	5만대	7만대	9만대	
	쿼터 외 관세율	50%	45%	40%	

주: 피제소국은 한국 기업들이다.
 자료: 한국무역협회 수입규제 통합지원센터 <http://www.ntb-portal.or.kr>

표 5 한국산 태양전지에 대한 세이프가드 조치 내용

품목	조치항목	1년차	2년차	3년차	4년차	경과
세탁기 완제품	쿼터 내 관세율	0	0	0	0	<ul style="list-style-type: none"> • 제소(2017.4.27.) • 조사개시(2017.5.17.) • 산업피해 판정 발표(2017.9.22.) • 조사결과 권고안 제출(2017.11.13.) • 세이프가드 조치 결정(2018.1.22.) • 조치 발표(2018.2.7.)
	연간쿼터	2.5GW	2.5GW	2.5GW	2.5GW	
	쿼터 외 관세율	30%	25%	20%	15%	
	관세율	30%	25%	20%	15%	

주: 피제소국은 한국 외 중국, 캐나다, 멕시코, 말레이시아, 태국이 포함되었다.
 자료: 한국무역협회 수입규제 통합지원센터 <http://www.ntb-portal.or.kr>

3. 미국의 보호무역주의 정책 기반

- 트럼프 행정부의 보호무역주의적 정책의 문제의식과 방향성은 “2018년 대통령 통상정책 의제”(The President’s Trade Policy Agenda)에서 재확인할 수 있다.⁴⁾
- 본 보고서에 의하면 트럼프 행정부는 미국이 국제통상 환경 변화에 주도권을 효과적으로 발휘하지 못하고 소극적으로 대응해 옴으로써 국제적 관료주의가 국제무역에서 미국의 이익을 훼손해 왔다고 진단하였다. 즉 이러한 “불공정한 무역 관행들”로 인해 미국 근로자들의 일자리가 감소하였고 생산의 해외 이전(또는 조달)에 따른 임금 상승 제한의 압박을 받아왔다는 것이다. 이에 따라 기존 무역 협정과 정책들을 변경하거나 폐기함으로써 “실용적이고, 유연하고, 확고하게 국익에 초점은 둔”(p.1) 무역정책으로 전격적으로 전환해야 한다고 강조한다.
- 또한 미국 무역대표부는 “2018년 대외 무역장벽 평가 보고서(NTE, 2018 National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers)”를 통해 64개 교역 상대국들의 미국 수출에 대한 무역장벽 요소들을 분석하고 평가하였다.⁵⁾
- 이 보고서는 한국에 대해서는(pp.293-305) 먼저 2017년 미국의 대(對)한국 상품수지 적자가 229억달러로 2016년에 비해 17.0%(47억달러) 감소하였고, 서비스수지는 122억달러 흑자를 기록하였지만, 미국산 상품과 서비스의 대(對)한국 수출 확대에 장애가 되고 있는 요소들을 지적하였다.
- 한국의 무역장벽으로는, 무역기술장벽(TBT)과 위생검역조치(SPS), 수입정책, 정부조달, 산업 보조금 정책, 지적재산권 보호, 서비스 장벽, 투자 장벽, 반(反)경쟁 관행, 디지털 무역 장벽, 기타 장벽 등 10개 분야를 명시하였다. 보고서에서 지적한 이러한 무역장벽들은 일부는 동의할 만한 부분도 있지만 상당수는 미국 중심적인 평가와 판단이므로 수용하기 어려운 부분들도 있다. 이를테면 화학제품의 등록과 평가 과정에서 요구사항이 불투명하거나 기업의 비밀에 관한 사항들의 노출을 요구하는 경우처럼 또는 국내 업체보다 외국 업체에게 보다 엄격한 경쟁 조건을 요구하는 경우처럼 외국 업체에게 다소 불합리한 여건을 지적한 점은 공감할 수 있다. 하지만 주류의 라벨에 발암 유발 가능성을 표기해야 하는 규제나 동반성장위원회가 중소기업 적합 업종을 지정하면서 국내 업체와 마찬가지로 미국업체의 일부 활동을 제한한 규제는 내국민 대우원칙을 적용하여 국내 업체와 외국 업체 간 차별이 없다면 수용하기 어려운 지적이다. 특히 오토바이의 고속도로 진입 금지는 교통안전을 위한 무차별적인 국내법인데, 마치 미국산 오토바이의 수입을 규제하는 무역장벽인 것처럼 고려된 점은 미국 중심으로 편향된 판단이다. 정부조달에서도 마찬가지로, 지방정부와 공기업의 건설 서비스 개방 하한선이 높다는 지적은 정부조달협정(GPA)의 기준을 한국의 무역장벽으로 곡해시킬 수 있는 부분이다.

4) 매년 3월 무역대표부(USTR) 대표가 대통령의 주요 통상정책 의제를 전년도 연차 보고서와 병행하여 발표한다.

5) 2018년 보고서는 2017년 보고서와 대부분 동일한 내용을 반복하고 있다.

4. 미국의 수입규제 조치의 문제점과 시사점

- 먼저 반덤핑관세 부과에 대해 살펴보자. WTO의 GATT 1994 6조와 그 이행 협정문에 따르면, 반덤핑관세를 부과하기 위한 조건은 세 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 덤핑행위(dumping)가 있어야 한다(이행 협정문 2조). 수출 상품이 수입국에서 정상가격(normal value) 또는 비교할만한 가격(comparable price)보다 낮은 가격으로, 즉 덤핑가격으로 거래되어야 한다. 둘째, 수입국 동종 상품 생산자에게 실질적인 피해(material injury)가 발생해야 한다(이행 협정문 3조). 셋째, 수출업체의 덤핑가격 수출과 수입국 동종 업체의 실질적인 피해 사이에 인과성(causal relationship)이 있어야 한다(이행 협정문 3조).
- 미국의 반덤핑관세 부과의 근거가 되는 1930년 관세법 771조 34항에는 비교 대상 가격이 WTO의 “정상가격(normal value)”이 아니라 “공정가격(fair value)”으로 명시되어 있다. 공정성(fairness)에 대한 판단에는 주관성이 포함된다. 이를테면 덤핑행위를 조사하고 판단할 때 수출국 내 판매가격이나 유사 상품 판매가격이나 제3국 수출가격의 산출이 허용되지 않아서 부득이 “구성가격(constructed value)”으로 공정가격을 산정할 경우 제조원가, 일반관리비, 재무비용, 판매비용 등을 임의적으로 산정할 여지가 있다.
- 실질적인 피해(material injury) 또는 피해 위협(threat of material injury)에 대한 판단에도 수입국 중심적이고 일방적인 주관성이 내포될 개연성이 있다. 1930년 관세법 771조 7항은 실질적인 피해를 이중 부정적 표현을 통해 “중대한 손해(harm which is not inconsequential, immaterial, or unimportant)”로 정의하고 있다. 미국 무역위원회는 반덤핑 및 상계관세를 설명하는 안내서에 따르면 무역위원회는 동법에 근거하여 해당 상품의 수입 규모, 동종/유사 상품에 대한 가격 파급 영향, 국내 생산자의 생산 가동에 대한 파급 영향 등을 고려하여 피해 여부를 판단하게 된다.⁶⁾
- 그런데 판단 지표를 무엇으로 하든지 간에 중대한 실질적인 피해의 수준은 당사자 업체의 주관적인 판단의 영향을 받게 된다. 예를 들어 최근 12개월 동안 생산량 10% 감소와 근로자 고용 5% 감소로 ‘실질적인 피해’를 입었다고 주장할 수도 있고 대수롭지 않은 손해라고 판단할 수도 있다. 더욱이 해당 기업 규모에 따라 동일한 피해가 끼치는 영향도 다를 수 있다. 실질적인 피해 위협의 경우에는 수입(import)이 없다면 발생하지 않을 피해를 제한된 조건 하에서 추산해야 하므로 개연성은 증가할 수 있다. 실질적 피해 여부에 대한 이러한 판단은 보조금과 상계관세 부과에 대해서도 동일하게 적용된다.
- 덤핑 행위와 보조금 지급 행위로 인한 실질적인 피해의 인과관계를 입증하는 단계는 더욱 복잡하고 까다롭고 자의적인 판단을 통하여 진행된다. 특정 상품이 수입됨에 따라 수입국 내 동종 업체(들)의 생산량과 판매량, 고용, 수익성, 시장 점유율, 해당 상품 가격 등에 유효한 변화가 유발되었다 하더라도 그 원인이 수입국 내 동종 업체(들)의 경영 부진 때문인지, 시장 환경 변화 때문인지, 제3국 업체와의 복합적인 경쟁 구도 때문인지, 해당 상품의 특성과 수요의 변화 때문인지를 객관적으로 규명하기는 어렵다.

6) USITC(2015), Antidumping and Countervailing Duty Handbook, United States International Trade Commission, 14th edition, pp.51-52.

- 세이프가드는 덤핑 행위나 보조금 지급 행위처럼 불공정 무역행위가 아니라 수출업체의 정상적인 무역행위에 대해서라도 국내 산업을 보호할 수 있는 보호무역 조치이다. GATT 1997 19조에 따르면, 수출 당사국이 WTO 규정을 준수했음에도 불구하고 예상치 못한 시장 상황의 결과로 수입 급증이 수입국 내 동종 또는 유사 경쟁 상품 생산자에게 심각한 피해(serious injury)를 초래했거나 위협이 될 경우에는 수입국이 세이프가드를 발동할 수 있도록 규정되어 있다. 발동 요건은 첫째, 실질적인 수입 급증이 발생해야 한다. 둘째, 동종/유사 산업에 심각한 피해 또는 피해 위협이 발생해야 한다. 셋째, 수입 급증이 산업 피해 발생의 인과적인 요인임을 입증해야 한다.
- 반덤핑관세나 상계관세 조치와는 달리 세이프가드는 긴급관세 조치뿐만 아니라 수입할당(quota) 조치도 부과할 수 있는 가장 강력한 산업 보호 수단이므로 발동 요건을 엄격하게 적용해야 한다. 그런데 국내 산업의 구조조정과 발전을 위한 수입 규제 수단으로 세이프가드를 활용할 경우 무역구제 조치로서의 본질과 무차별주의의 통상 규범이 약화되거나 고통될 수도 있다. 물론 세이프가드 조치의 대상국(수출국)이 수입국 조사당국의 부당한 세이프가드 조치에 대응하여 합법적인 양허 취소의 보복조치를 취할 수 있다. 하지만 세이프가드 발동 초기 3년간은 수입국이 수출국의 이 보복조치를 수용하지 않아도 되므로 세이프가드 조치가 일방적으로 오남용될 소지도 있다.

5. 우리 중소기업의 대응방안

- 우리 기업과 정부는 미국을 포함한 주요 교역국들의 보호무역 조치들을 ‘일상적으로’ 인식하고 ‘일상적인’ 대비를 해야 한다. 수출과 글로벌 조달이 증대될수록 국제적 조사 대비를 일상 업무에 포함시켜야 한다. 선제적 대응이 최선이다. 미국발 무역전쟁의 여파가 지속될 것임을 인식해야 한다. 나아가서 글로벌 경쟁이 치열해지고 국가별로 고용문제가 심각해짐에 따라 미국뿐만 아니라 각국이 산업구제 조치를 포함한 비(非)관세장벽을 통해 통상 마찰을 일으킬 수 있는 국제무역 환경에 보다 적극적으로 대비해야 한다.

가. 상품 생산과 거래 과정의 엄밀한 자료화

- 우리 기업이 실무적으로 가장 유의해야 할 점은 상품 생산과 거래의 전 과정에 대한 엄밀한 자료화(documentation)이다. 중소기업이나 기업 연합체는 방대한 자료 생산과 체계화를 수행할 인력과 인프라가 부족하다. 하지만 포괄적인 수입규제 조치에 대응하여 ‘정상가격’과 ‘정상거래’를 입증하려면 사전적인 자료화가 필수적이다. 조사 과정에서 정확한 자료를 제시하지 못하게 되거나 수입국 조치의 부당성을 적확하게 반박하지 못하게 될 경우에는 억울하게 막대한 손실을 부담해야 한다. 자료화의 일상적인 업무에 비용이 소요되지만 유사시 한꺼번에 발생하는 손실과 비교해 보면 훨씬 더 유리하다. 더욱이 자료화 초기 시스템 구축에 고정비용이 소요되지만 이후 가변비용은 업무가 수월해짐에 따라 점진적으로 경감될 것이다.
- 산업구제 조치(반덤핑관세, 상계관세, 세이프가드)의 경우 수입국 산업계의 제소 또는 조사 당국의 직권 조사가 개시되면 수출업체는 수입국 조사당국의 조사관을 설득하며 방어해야 한다. 조사 개시를 결정하기 위해서는 수입국에서 덤핑행위나 보조금 지급 행위를 입증해야 하지만 일단 조사가 개시되고 나면 조사 대상자가 무혐의를 입증해야 하는 구조에 매우 유의해야 한다. 따라서 조사 개시 빌미를 제공하지 않는 것이 최선이라면 조사 과정에 수월하게 대응하는 것이 차선이다. 그런데 조사 개시 결정은 조사 당국(무역위원회)이 자국 산업의 보호와 이익 증대를 위해 엄밀하고 객관적인 입증 과정을 거치기보다는 자국에 유리한 방향으로 진행할 수 있다. 반면에 조사 개시 이후 조사 대상자(수출업체)는 제한된 기간 이내 요구되는 각종 까다로운 자료를 제출해야 하고 더욱이 조사관의 판단을 번복시키거나 설득할 입증 자료를 제시하기란 상당히 어렵다. 따라서 체계화된 객관적인 자료를 항시적으로 생산하고 관리할 수 있어야 한다.
- 미국 무역위원회는 조사 대상 수출업체에게 부품과 중간재를 납품한 협력업체의 거래 정보를 요구하기도 한다. 이 경우 우리 중소/중견 기업은 직접 수출을 하지 않더라도 납품하는 거래처가 수월하게 대응하고 그 덕분에 거래관계도 유지하도록 협력할 필요가 있다. 이를 위해서는 원하급 공동으로 상품 생산/조달 비용 자료를 수입국 기준에 부합하도록 체계화해야 한다.

- 최근 미국이 덤핑행위 또는 보조금 지급에 대한 판단에 적극적으로 활용하고 있는 특별 시장 상황(PMS) 조항과 불리한 가용 정보(AFA) 조항에 대응하기 위한 관건은 입증 자료의 제시이다. 예를 들어 2016년 9월 우리나라 철강업체들이 미국 무역위원회로부터 냉연강판에 대해 고율의 반덤핑관세와 상계관세를 부과 받았을 때, 현대제철은 복잡한 제품의 구성과 활용도 등에 관한 자료와 통계를 부정확하게 제시하였다고 지적을 받음으로써 다른 업체들보다 현저히 높은 관세를 부과 받았다. 미국 무역위원회가 현대제철의 자료를 수용하지 않고 AFA를 적용하여 임의적으로 공정가격을 산정했기 때문이다(연합뉴스 2016.5.30).

나. 공동 대응 플랫폼의 운영

- 중소기업중앙회를 비롯한 기업 연합체는 중소/중견 기업들이 개별적으로 미국의 보호무역주의 조치에 대응하기가 재정적으로나 행정적으로나 경험적으로나 매우 취약한 점을 고려하여 공동 대응 플랫폼을 운영하는 것이 바람직하다. 기업 연합체는 주요 교역국들의 보호무역주의 조치들의 동향에 대한 사전적 모니터링을 강화해야 한다. 조치들이 발동되었을 경우 우리 기업들에 대한 영향력과 대응방식에 대한 시뮬레이션을 가동하여 기업들의 전략적 선택을 지원해야 한다. 이를 위해서는 시뮬레이션 모형을 다각도로 개발하고 점검하는 작업을 적극적으로 추진해야 한다. 자료 축적과 운영비용과 인적자원을 고려할 때 기업 연합체로서도 수월하지 않을 것이므로 경영진의 전략적 판단이 중요하다. 정부의 지원과 관련 연구기관의 유기적인 협조체제를 활용해야 한다.

다. 현지 법적 대응력 강화

- 미국 현지에서의 대응력을 강화하는 일도 적극적으로 고려할 필요가 있다. 이를테면 미국의 부당하거나 지나친 수입규제에 대해 국제무역기구(WTO)에 제소하는 대신 미국 국제무역법원(CIT)에 직접 제소하는 방안을 검토해 볼 수 있다.⁷⁾
- 거액의 소송비용 부담이 클 수도 있으나 협회와 중앙회 등 기업 연합체가 현지 법률단을 탄력적으로 구성하는 대안을 마련할 수 있을 것이다. 개별 기업으로서서는 일회성일 수 있으나 기업 연합체 차원에서는 반복적인 대응이 될 것이므로 연합적 대응이 비용을 절감시킬 것이고 경험과 역량을 실효성 있게 축적시킬 수 있을 것이다.

라. 사전적인 수출 물량과 가격의 자율 조정

- 대미 수출이나 시장 점유율이 급증하여 미국의 수입 규제가 우려되는 상품의 경우 사전적으로 수출 물량 증가는 제한하는 반면에 가격을 상향 조정함으로써 수익성을 높이는 전략도 유효할 것이다. 미국

7) 최원목(2018), "미국 세이프가드 발동과 대응방안", 한국경제연구원 긴급좌담회 발표자료, 2018.1.30. 미국 행정부가 WTO의 결정에는 불복하거나 지연시킬 수 있을지라도 미국 사법부의 판결은 엄격하게 준수해야 한다는 점을 활용하자고 제안했다.

관련 업체에 대한 피해 또는 피해 위협이 미소마진(de minimis) 개념처럼 미약하거나 점진적이라면 분쟁을 최소화시킬 수 있다. 단기적으로는 수출 증대가 제한될 수 있으나 오히려 중장기적으로는 안정적인 수출 물량 확보와 수익성 제고의 이익이 더 클 수 있을 것이다. 수출자율규제(VER)는 WTO 체제에서 금지되어 있다. 하지만 강제된 수출 물량 조절과 독자적인 자율 조절을 구분하여 판단하기는 애매하고 어렵다. 즉 교역 상대국의 요구와 압력에 의해 약소국이 수출 물량을 감소시켜야 하는 것은 금지되어 있지만 수출업체가 경영과 시장 여건의 변화에 따라 자율적으로 수출 물량을 감소시키는 의사결정을 규제할 수는 없기 때문이다. 2018년 4월 한미 FTA 재협상에서도 수출자율규제의 형식 논리를 피해 우리나라는 철강 제품의 수출량을 2015-2017년 연평균 70%로 자율적으로 조절하도록 합의했다.

마. 생산과 수출의 유연성 제고

- 생산체계의 가변성을 높이고 원산지를 다변화시킬 수 있는 생산과 수출의 유연화 전략이 필요하다. 사실 한국 세탁기에 대한 세이프가드 발동은 미국의 대중국 압박의 부수적 결과였다. 삼성과 LG의 태국산 세탁기에 긴급관세를 부과한 것은 중국산 부품 사용에 대한 수입 규제에 대응해서 조립 생산지를 태국으로 옮겨 규제를 우회한 것에 대한 결과였다. 이러한 경우 우리나라 국내 생산과 해외 생산과의 대체성을 높임으로써 수입 규제에 적응하는 과도기적인 대응력을 향상시킬 필요가 있다. 즉 생산체계의 유연화가 필요하다. 또한 원산지를 다변화하여 현지화하고 상품 브랜드를 다양화함으로써 특정 원산지, 특정 기업, 특정 상품에 대한 규제 리스크를 분산시킬 필요도 있다. 대중(對中) 무역 불균형의 심화와 중국의 지적 재산권 관련 불공정 거래 행위의 확대 등에 대한 미국의 대중 통상 압력의 여파로 한국 상품에 대한 규제가 파생되고 있는 점도 생산체계의 대중 의존도의 변화를 필요로 한다.

바. 정부의 국제적 공조체계의 강화

- 통상 협력과 협상은 정부의 몫이므로 우리 기업들은 정부에게 기업 친화적인 통상 환경 조성을 적극적으로 요청해야 한다. 이를 위하여 기업 연합체는 현장의 실상을 정확하게 알리는 정보를 체계적으로 수집하고 가공하여 정부가 실증 자료를 통해 현장감 있는 대응책을 마련하도록 유도해야 한다. 중소/중견 기업의 애로사항을 전달하는 수준이 아니라 통상 환경 변화에 기업이 대응할 수 있는 요건과 사례들을 구체화하여 정부의 대외적 협상력 강화를 정당하게 요구해야 한다. 이는 기업의 권리이고 대외 협상력의 강화는 정부의 책임이다. 정부는 미국의 포괄적이고 복합적인 보호무역주의 조치에 대해 관련 국가들과의 국제적 협력 체계를 강화하여 공동으로 대응할 필요가 있다. 한미 양자 협상에서는 미국이 우월적인 협상력을 가질 수 있을지라도 관련 국가들의 국제적 공조에 의한 공동 대응은 협상의 균형을 회복할 수 있을 것이다.

사. 정부의 통상 담당 조직의 혁신적인 보강

- 정부의 국제통상 담당 조직을 보강해야 한다. 미국의 경우 무역위원회(USITC)는 상무부 소속이 아닌 독립된 정부 기구로써 통상 현안 조사와 자료 분석 결과를 대통령과 무역대표부에 보고한다. 무역대표부(USTR)는 대통령 직속 기관으로써 대외 통상 협상을 주관한다. 반면에 우리나라 대외 통상 조직인 통상교섭본부와 무역위원회(KTC)는 모두 산업통상자원부에 소속된 조직으로써 독립적인 권한과 책임과 역량 발휘의 여건이 상대적으로 제한적이다. 통상교섭본부는 역할의 중요도에 비해 별도의 홈페이지조차 구축되어 있지 못한 실정이다. 기업과 전문가들과 공유할 자료 제공도 원활하지 못하고 체계적이지 못하다. 우리나라는 통상 강국을 자처하고 교역관계를 지속적으로 발전시키고 시장 다변화를 적극적으로 추진해야 하지만 통상 전담 부처가 별도로 없는 실정이다. 독립 부처 또는 대통령 직속 통상 대표 조직을 설립하여 조사 분석 및 정책과 전략 기획 및 집행력을 획기적으로 강화해야 한다. 수입 규제 대상자로서 개별 기업이나 기업 연합체의 현장 대응력은 미국의 법 제도와 정책 의제(policy agenda)의 장벽을 극복하기가 어렵다. 4차 산업혁명 시대에 글로벌 생산체계와 통상 이슈는 급변하고 기업의 글로벌 경쟁에 미치는 영향력도 지대하다. 업체의 단기적 현장 대응력이 원활하게 진행될 수 있도록 정부가 지원해야 한다. 양자적 및 다자적 통상 현안을 선점하고 관리하고 주도하여야 한다. 정부 간 상시적인 협력과 협상 전략을 고도화할 수 있도록 전문 인력을 대폭 보강해야 한다.
- 결론적으로, 미국의 보호무역주의 조치들이 확대되고 심화되는 양상을 나타냄에 따라 우리나라도 다층적이고 탄력적인 대응방안을 시행해야 한다. 대미 통상관계와 글로벌 통상 환경의 변화에 선제적이고 주도적으로 대응할 수 있는 전략적 선택의 수준과 역량을 혁신적으로 강화해야 한다.

참고문헌

- 윤여준, 김종혁, 권혁주, 김원기(2017)**, 『미국의 신정부 통상정책 방향 및 시사점: 미중 관계를 중심으로』, 대외경제정책연구원.
- 이희성(2018)**, “미국 반덤핑 조사 개시 동향 및 미국 기업이 반덤핑 제소시 주장하는 실질적인 피해(Material Injury) 사례”, 한국무역협회 통상지원단 통상리포트 vol.07.
- 제현정(2018)**, “한미 통상현안 및 2018년 미국 통상환경 전망”, 「최근 통상현안 점검 및 우리 기업의 대응전략 세미나」, 한국무역협회 통상지원단, 2018.3.21.
- 최원목(2018)**, “미국 세이프가드 발동과 대응방안”, 한국경제연구원 긴급좌담회 발표자료, 2018.1.30.
- 홍성규(2017)**, “WTO분쟁해결제도에서 일방적 보복조치의 특성과 시사점”, 『통상정보연구』, 한국통상정보학회, 19(1), pp.155-187.
- Navarro, Peter and Greg Autry(2011)**, Death by China: Confronting the Dragon – A Global Call to Action, Pearson Education, 『중국이 세상을 지배하는 그날』, 지식갤러리, 2012.
- Autor, Davis H., David Dorn and Gordon H. Hanson(2016)**, “The China Shock: Learning from Labor–Market Adjustment to Large Changes in Trade”, Annual Review of Economics, 8, pp.205-240. (<http://www.ddorn.net/papers/Autor-Dorn-Hanson-ChinaShock.pdf>)
- Jones, Vivian C.(2018)**, “Trade Remedies: Section 201 of the Trade Act of 1974”, In Focus, Congressional Research Service, Jan. 26, 2018, <https://fas.org/sgp/crs/misc/IF10786.pdf>
- Lee, Minsoo, Donghyun Park and Antonio Saravia(2017)**, “Trade Effects of US Antidumping Actions against China”, Asian Economic Journal, 31(1), pp.3-16.
- Scherrer, Christoph and Elizabeth Abemathy(2017)**, “Trump’s Trade Policy Agenda”, Intereconomics, 52(6), pp.364-369.
- Schüler-Zhou, Yun and Margot Schüller(2017)**, “Trump’s Shadow over US–China Economic Relations”, Social Science Open Access Repository(SSOAR), 4, pp.1-12.(<https://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/52249#>)
- Lighthizer, Robert E.(2018a)**, “2018 Trade Policy Agenda and 2017 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program”, Office of the United States Trade Representative, March 2018.
- _____ (2018b), “2018 National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers”, Office of the United States Trade Representative, March 2018.
- USITC(2015)**, Antidumping and Countervailing Duty Handbook, United States International Trade Commission, 14th edition.
- 미국 무역대표부 <https://www.ustr.gov>
- 미국 무역위원회 <https://www.usitc.gov>
- 미국 상무부 <https://www.commerce.gov>
- 연합뉴스 <http://www.yonhapnews.co.kr>
- 한국무역협회 무역통계 <https://www.kita.net>