

반덤핑 관세 흡수 행위의 규제 현황 및 개선 방안

- EU·미국의 제도를 중심으로 -

포스코 무역통상그룹, 법학석사 손 보 미

*논문접수: 2017. 5. 20. *심사개시: 2017. 5. 25. *게재확정: 2017. 6. 16.

〈 목 차 〉

- | | |
|----------------------|--------------------|
| I. 서론 | 3. 관세 흡수 조사 |
| II. 반덤핑 관세 흡수 일반 | 4. 검토 |
| 1. 의의 | IV. 반흡수 제도의 개선 방안 |
| 2. 문제의 소지 | 1. 반덤핑 관세 공제의 타당성 |
| III. 반덤핑 관세 흡수 규제 현황 | 2. 관세 흡수 조사의 운영 방향 |
| 1. 개관 | V. 결론 |
| 2. 반덤핑 관세의 비용 취급 여부 | |

I. 서론

수출자의 덤핑으로 인해 수입국 산업 내에 피해가 발생한 경우, 수입국 정부는 이를 시정하기 위하여 해당 제품에 대해 반덤핑 관세를 부과한다. 이는 합리적인 수입자라면 반덤핑 관세 납부로 인한 비용을 다음 거래단계에 전가함으로써 대상제품의 시장가격을 인상시킬 것이라는 예상을 바탕으로 한 것이다. 그런데 만약 수출자가 수입자의 관세 부담을 줄이고 가격경쟁력을 유지하고자 수출가격을 오히려 인하하거나 관계수입자와의 거래를 이용하여

비용을 흡수하는 등 시장가격에 변화가 일어나지 않는 경우, 당초 반덤핑 조치가 의도한 피해의 구제 효과는 기대할 수 없게 된다.

이처럼 반덤핑 조치의 실효성 확보를 위해서는 수출자 또는 수입자의 적절한 관세 납부가 반드시 전제되어야 함에도, WTO 반덤핑 협정은 반덤핑 관세의 흡수 행위에 관한 명확한 제재 규정을 두고 있지 않다. 이에 회원국들은 자국의 실정에 맞게 상이한 방식으로 반흡수 제도를 운영하고 있다. 이 때 각 회원국은 다음과 같은 딜레마

에 처하게 된다. 만약 반덤핑 관세 흡수 행위를 적절하게 규제하지 못하는 경우 자국 산업의 보호 목적을 달성할 수 없게 되는 반면, 자칫 과잉 제재를 가하는 경우 WTO 반덤핑 협정상 기본 원칙들을 벗어나 ‘구제적’(remedial) 수단이 아닌 ‘응징적’(punitive) 수단으로 변질될 우려가 있다.

이에 본고에서는 반덤핑 조치의 본래 목적인 ‘덤핑으로 인한 피해의 구제’를 달성하기 위하여, 반덤핑 관세 흡수 행위를 어떻게 다루어야 할 지 살펴보고자 한다. 이를 위한 작업으로 우선 반덤핑 관세 흡수 행위의 의미와 양상을 살펴본 뒤, EU와 미국을 예로 들어 반흡수 제도의 운영 현황이 어떠한지를 비교 검토한다. 마지막으로 WTO 반덤핑 협정의 취지에 비추어 각국의 반흡수 제도가 지니는 문제점과 이에 대한 개선방안을 모색해 보고자 한다.

II. 반덤핑 관세 흡수 일반

1. 의의

반덤핑 관세의 ‘흡수’(absorption)란 수출자 또는 수입자가 관세 납부액을 시장가격에 전가하지 않고 비용의 전부 또는 일부를 부담함으로써 본래 반덤핑 조치가 의도

한 역내 산업의 보호 목적 달성을 저해하는 행위를 말한다.¹⁾ 다시 말해 제휴 또는 보상약정 등 특수관계(non-arm's length)에 있는 회사 간에 반덤핑 관세를 분담한 결과, 시장 가격이 관세 부과분만큼 인상되지 않거나 오히려 하락하는 경우를 의미한다.

가령 수출자 A의 내수 판매가격이 \$120, 관계수입자 B에 대한 수출 판매가격이 \$100, 독립구매자 C에 대한 재판매 가격이 비용과 이윤 \$10을 더한 \$110이라고 가정해보자. 이 때 덤핑 마진율은 구성수출가격 산정 방식에 따라 $\{120-(110-10)\}/100 \times 100 = 20\%$ 가 된다. 당초 의도한 대로라면, 반덤핑 조치 이후 관계수입자 B는 통관가격 \$100의 20%에 해당하는 \$20의 반덤핑 관세를 납부한 뒤, 독립구매자 C에 대한 재판매 가격에 이를 반영하여 \$130에 판매하는 결과가 되어야 할 것이다.

그런데 만약 관계수입자 B가 반덤핑 관세 납부액 \$20에 대한 비용을 스스로 부담하거나 사후에 수출자 A로부터 보전 받는 방법으로 이를 시장가격에 전가하지 않거나(흡수 유형 2), 수출자 A가 관계수입자 B에 대한 판매가격을 \$83.3으로 인하함으로써 관계수입자 B가 이에 대한 \$16.7(=83.3*20%)만큼의 반덤핑 관세를 납부한

1) Glykeria J. Demataki, “Absorption in EC Antidumping Proceedings”, Journal of World Trade 32(6) (1998), 57.

뒤에도 여전히 비용, 이윤을 커버한 채 \$110의 시장가격을 유지할 수 있도록 하는 경우(흡수 유형 1), 관세 흡수가 일어났다고 할 수 있다.

반덤핑 관세 흡수가 발생하는 원인으로 다음과 같은 경우를 생각해 볼 수 있다. 첫째, 반덤핑 관세는 보통 수입물품의 통관가액에 일정 비율을 곱하여 세액을 산출하는 종가세(ad valorem duty) 형태로 부과된다. 이는 제품 가격을 반영한 공평 과세 목적에 부합한다는 장점이 있지만, 통관가액이 높아지는 경우 이에 비례하여 더 많은 관세를 납부해야 한다는 점 때문에 수입자와 수출자는 의도적으로 통관가액을 낮추어 관세를 흡수하려는 경향이 생긴다. 둘째, 수출자가 기존 시장점유율을 지키거나, 생산설비의 최소가동률을 유지하기 위해 영업

손실을 안고서라도 판매를 지속할 필요가 있는 경우이다. 셋째, WTO 협정문상 포괄적이고 통일된 반흡수 규정이 존재하지 않고 국가마다, 그리고 개별 사안마다 관세 흡수 행위에 대한 규제 방식이 상이한 관계로 제도의 공백 또는 비대칭을 이용하여 전략적으로 관세를 회피하는 경우이다.

2. 문제의 소지

그런데 반덤핑 제도에 관한 통일된 국제규범인 ‘WTO 반덤핑 협정’(이하 ‘협정’)은 관세 흡수 행위의 정의 및 이에 대한 규제 방법에 대하여 명확하게 다루고 있지 않다. 다만 반덤핑 관세의 정산, 환불에 관한 협정 제9.3.3조에서 재판매가격의 변화에 대한 결정적 증거가 있는 경우 구성수출가격에서 반덤핑 관세를 공제하지 않는다고

<그림> 반덤핑 관세 흡수 유형

* 정상가격 \$120, AD 마진을 20%

	수출자 A	→	관계 수입자 B	→	독립 구매자 C
<기준>	\$100		+ 비용, 이윤 \$10		\$110
<AD 조치 후>	\$100		+ AD 관세 \$20 + 비용, 이윤 \$10		\$130
- 흡수 유형 1:	\$83.3		+ AD 관세 \$16.7 + 비용, 이윤 \$10		\$110
- 흡수 유형 2:	\$100		+ AD 관세 \$20 + 비용, 이윤 \$10		\$110

규정하고 있어, 환불 범위 결정 시 관세 흡수 사실의 고려 필요성을 간접적으로 언급하고 있을 뿐이다.²⁾

각국은 수출자 또는 수입자의 관세 흡수 행위를 방지하기 위한 여러 가지 방안을 마련하고 있다. 가령 반덤핑 관세 부과 시 종가세(ad valorem duty) 방식이 아닌 통관 물품의 단위수량 당 일정 세액을 부과하는 종량세(specific duty) 방식을 채택함으로써 관세 흡수 유인을 줄이고자 하기도 한다.³⁾ 보다 실질적인 방법으로 협정 9.3.3조의 내용을 유추 적용하여 여타의 재심에서도 구성수출가격 산정 시 반덤핑 관세를 공제하기도 하며, 별도의 조사를 통해 관세 흡수가 일어난 만큼 덤핑 마진율을 인상하거나 일몰재심 등에서 반덤핑 조치의 지속 필요성을 판단하기 위한 근거로 삼기도 한다.

그런데 만약 관세 흡수 행위에 대해 과잉 규제가 이루어진다면, 협정 제9.3조가 규정하고 있는 “반덤핑 관세는 덤핑마진을 초과하여 부과할 수 없다”는 원칙을 포함한 반덤핑 협정의 기본 원칙들이 훼손될

우려가 있다. 또한 국가마다 상이한 반흡수 제도의 운영은 수출자, 수입자 등 이해관계자들의 혼란과 분쟁을 가중시킨다. 이에 조사 당국은 반덤핑 조치의 적절한 이행을 뒷받침하면서도 협정상 주요 원칙들에 위배되지 않는 범위 내에서 관세 흡수 제도를 운영해야 하는 과제를 지닌다.

III. 반덤핑 관세 흡수 규제 현황

1. 개관

반덤핑 관세 흡수에 대한 규제 방식은 크게 구성수출가격에서 반덤핑 관세를 공제하는지 여부(‘duty as a cost’ 이슈)와 수출자의 반덤핑 관세 흡수 행위를 요건으로 하는 별도의 조사가 가능한지 여부로 나누어 볼 수 있다.

가. ‘Duty as a Cost’ 이슈

수출자와 수입자 간 제휴 및 보상약정으로 인해 수출가격을 신뢰할 수 없는 경우, 조사당국은 최초의 독립구매자에 대한 재

2) 후술하겠지만, 동 조항은 첫째, 초과 납부 관세의 환불, 정산 시 적용되는 규정이며 둘째, 재판매가격의 적절한 변화가 있는 경우 반덤핑 관세의 공제를 금지한다고 소극적으로 규정하고 있을 뿐, 적극적인 의미에서 관세 흡수 행위 발생 시 이를 어떻게 규제할 것인지에 대한 방법을 제시하고 있지 않다는 한계를 지닌다.

3) 가령 EU 집행위는 중국산 가공·보존처리 감귤류에 대한 반덤핑 예비판정에서 “반덤핑 조치의 실효성 보장 및 수출가격 인하를 통한 반덤핑 관세의 회피 방지를 위해, 전통적인 종가세 부과 방식 대신 톤당 특정 세액을 부과하는 종량세 부과 방식을 채택한다”고 결정한 바 있다 (Certain Prepared or Preserved Citrus Fruits originating in China (Provisional), OJ (2008) L 178/19 (126)).

판매 가격에서 수입과 재판매 사이에 발생한 비용 및 이윤을 공제한 구성수출가격을 사용할 수 있다(협정 제2.3조). 이러한 경우 해당 가격은 이전가격(transfer pricing)으로서 독립기업 간 거래가격(arm's length price)을 반영한다고 보기 어렵기 때문이다.

회계적 관점에서 보면 반덤핑 관세는 당연히 수입자의 비용에 해당한다. 그런데 이것을 덤핑 마진 계산 목적상 공제 대상에 해당하는 '비용'으로 보아야 하는지에 대해서는 논란이 있다. 협정 제2.4조 제4문은 구성수출가격에서 '관세(duties), 조세(taxes) 등의 비용'을 공제해야 한다는 일반적이고 간결한 서술만 있을 뿐, 구체적인 공제 항목이나 기준에 대해서는 언급하고 있지 않기 때문이다.

덤핑으로 인한 피해를 구제하기 위해 부과된 관세를 다시 비용으로 공제하여 덤핑 마진을 높이는 것은 이중구제(double remedy)가 되어 부적절하며 관계수입자를 비관계수입자에 비해 불합리하게 차별하는 것이라는 입장과, 협정문상 반덤핑 관세를

비용으로 취급하지 않을 근거가 없을 뿐더러 관계수입자는 수출자의 덤핑행위에 대한 충분한 인식을 바탕으로 이에 가담하였다는 점에서 비관계수입자와 다르게 취급할 필요성이 있다는 입장이 대립된다.

한편 실제 덤핑마진을 초과하여 납부한 관세의 환불 범위 결정에 관한 협정 제9.3.3조에서는 구성수출가격 산정 시 정상가격, 수입과 재판매 사이에 발생한 비용, 후속 판매가격⁴⁾에 적절히 반영된 재판매 가격에 변화가 있었다는 결정적인 증거가 제시되는 경우 반덤핑 관세를 공제하지 않는다고 한다. 바꾸어 말해, 반덤핑 조치 이후 관련 시장에 당초 의도한 수준만큼의 가격인상 효과가 나타나지 않는 경우, 구성수출가격에서 반덤핑 관세를 공제할 수 있다는 의미이다. 이는 수출가격에서 반덤핑 관세를 비용으로 공제하는 관행을 유지하려던 유럽과 이에 반대하는 일본, 한국 등의 국가들 간에 치열한 협상의 산물로서 도입된 것이다.⁵⁾ 그런데 이는 구성수출가격 산정 방식에 관한 협정 제2.3조, 제2.4조가 아니라, 환불 여부 및 범위 결정에 관

4) 협정 제9.3.3조 문언상 '후속 판매가격'(subsequent selling prices)이란 관계수입자의 재판매 이후에 도소매상 및 최종 소비자에 대한 거래 가격을 모두 포함하는 것으로 이해된다. 그런데 관계수입자가 아닌 이후의 독립 거래상의 판매가격까지 통제하는 것은 수출자나 관계수입자의 소관이 아닐뿐더러 이를 증명하기도 어렵다. 나아가 이는 거래 당사자의 가격 설정에 관한 자율성을 침해하는 '재판매가격 유지행위'로서 반경쟁법 위반을 불러일으킬 소지가 있다. 이에 '후속 판매가격'은 관계수입자 이후 두 번째 거래 주체의 재판매가격만을 의미한다고 보는 의견으로 Gary N. Horlick 외, The World Trade Organization Antidumping Agreement, Journal of World Trade (1995), 27 참고.

5) 동 조항에 관한 우루과이 협상의 진행 경과에 대하여는, Edwin Vermulst, The WTO Anti-Dumping Agreement:

한 제9.3조에 규정되어 있어 반덤핑 관세의 흡수 행위를 어떻게 다루어야 하는지에 대한 포괄적인 지침을 제공하고 있지 않다. 이에 아직까지도 이 조항의 해석을 둘러싸고 회원국들 간에 반덤핑 관세의 비용 취급 여부에 대한 이른바 ‘duty as a cost’ 논란이 계속되고 있다.

나. 별도의 흡수 조사

한편 반덤핑 관세의 흡수 사실이 있는 경우, 이를 요건으로 하는 별도의 조사를 개시하여 마진율을 재산정하거나 관세 부과 기간을 연장하는 등의 규제 방안을 생각해볼 수 있다. 이는 관세 흡수라는 변칙적 행위로 인해 기존의 반덤핑 조치의 실효성이 저해되는 것을 바로잡기 위한 조사라는 점에서, 반덤핑 협정에서 규정하고 있는 제11.2조의 중간재심 등 전형적인 재심의 성격과는 차이가 있다.

그러나 변경된 반덤핑 조치의 효력이 장래를 향하여 미친다는 점을 생각해볼 때,

흡수 조사는 그 명칭 여하를 불문하고 덤핑마진 계산 방식 및 효력 범위에 있어 협정상 재심 관련 조항과 합치해야 할 것이다. 협정 제11.1조에서는 반덤핑 관세는 덤핑으로 인한 피해를 상쇄하기 위해 필요한 기간과 범위 내에서 부과되어야 한다고 규정하고 있다.

2. 반덤핑 관세의 비용 취급 여부

가. EU

(1) 일반

EU 반덤핑 기본규칙(이하 ‘기본규칙’)⁶⁾ 제2조(9)항은 협정 제2.4조 제4문과 유사하게 구성수출가격 산정 시 수입과 재판매 사이에 발생한 관세, 조세를 포함한 모든 비용과 이윤을 공제하여야 한다고 규정한다. 이에 대한 구체적인 공제 항목을 열거하면서 ‘반덤핑 관세’가 여기에 포함됨을 분명히 하고 있다.⁷⁾ 즉 재심 등의 조사에서 구성수출가격을 산정하는 경우, 반덤

A Commentary, Oxford University Press (2005), 176-178; Mark Koulen, The New Anti-dumping Code through Its Negotiating History, in Bourgeois, The Uruguay Round Results, Berrod and Gippini Fournier (1995), 218-221; Alan F. Holmer 외, Enacted and Rejected Amendments to the Antidumping Law: In Implementation or Contravention of the Antidumping Agreement?, 29 International Law 483 (1995) 508 등 참고.

6) Regulation (EU) 2016/1036 of the European Parliament and of the Council, OJ (2016) L 176/21.

7) 「기본규칙 제2조(9)항」 (...) 유럽연합 내 신뢰할만한 수출가격을 확립하기 위하여, 수입과 재판매 사이에 발생한 관세(duties), 조세(taxes)를 포함한 모든 비용과 이윤을 조정하여야 한다. 조정이 필요한 항목은 일반적으로 수입자가 부담하거나, 수입자 또는 수출자와 제휴 또는 보상약정이 있는 연합 내외의 당사자가 지불한 것으로서, 통상의 운임비, 보험비, 취급비, 하역비, 부수비용, 관세, 반덤핑 관세, 기타 수입국 내에서 물품의 수입 또는 판매를 사유로 지불한 조세 및 관관비와 이윤에 대한 합리적 마진을 포함한다.

핑 관세는 비용으로 공제하는 것이 원칙이다(‘duty as a cost’ 원칙).

가령 반덤핑 원심 조사 결과, 정상가격 \$120, 관계수입자에 대한 수출가격 \$100, 판매비, 이윤 등 \$10, 독립구매자에 대한 최초의 재판매 가격이 \$110 이어서 20% ($=\{120-(110-10)\}/100 \times 100$)의 덤핑 마진율을 부과 받았다고 가정해보자. 이후 정상가격 및 관계수입자의 판매비, 이윤은 동일하다고 전제하고, 수출자가 판매가격을 덤핑 마진율에 해당하는 20%만큼 각각 인상하여 관계수입자에 대한 수출가격이 \$120, 독립구매자에 대한 재판매가격이 \$132이 되었더라도, 반덤핑 관세 \$24 ($=120 \times 20\%$)을 공제한 결과 덤핑마진율은 여전히 18.33% ($=\{120-(132-24-10)\}/120 \times 100$)가 된다.⁸⁾ ‘Duty as a cost’ 원칙에 따르면, 덤핑마진율을 없애기 위해서는 재판매가격은 40% 인상된 \$154이 되어야 한다. ($\{120-(154-24-10)\}/120 \times 100=0\%$) 다시 말해 덤핑마진을 “0”으로 만들기 위해서는 당초 부과 받은 반덤핑 관세의 두 배 만큼 판매가격을 인상(‘double jump’)해야 함을 의미한다.

한편 기본규칙 제11조(10)항에서는 반덤

핑 관세가 시장 내 재판매가격 및 후속 판매가격에 적절히(duly) 반영되었다는 결정적 증거가 제시되는 경우에는 구성수출가격 산정 시 이를 공제하지 않는다고 규정하고 있다. 즉 수출자 등이 반덤핑 관세를 흡수하지 않고 다음 거래단계에 전가하여 역내 판매가격이 의도한 수준으로 인상된 경우에는 반덤핑 관세를 공제하지 않는다는 것이다.

동 조항은 1994년 신설된 초과 납부 관세의 환불 범위에 관한 협정 제9.3.3조의 내용을 도입한 것인데,⁹⁾ EU 기본규칙은 이를 환불조사에 국한하지 않고 종료재심, 중간재심, 신규수출자 재심 등 각종 재심에 모두 적용되는 것으로 폭넓게 규정하였다. 또한 협정 제9.3.3조에서 반덤핑 관세의 공제 여부 판단 시 정상가격, 수입과 재판매 사이의 비용, 재판매 가격의 변화에 대해 고려하도록 한 반면, 기본규칙 제11조(10)항은 이 중 마지막 요소인 재판매 가격의 변동에 대해서만 언급하고 있다.¹⁰⁾

협정 제9.3.3조의 신설은 기존의 ‘duty as a cost’ 원칙이 폐기되었음을 의미한다는 수입자들의 주장에도 불구하고, 유럽사법당국은 협정 제2.4조 제4문의 ‘관세, 조세

8) 해당 예시는 Vermulst (2005), 177.

9) Council Regulation (EC) No 3283/94, OJ (1994) L 349/1 제11조(10)항에 신설되었다.

10) Edwin Vermulst, EU Anti-Dumping Law and Practice(2nd edit.), Sweet&Maxwell (2010), 191.

등의 비용'의 의미에는 당연히 반덤핑 관세도 포함되며, 협정 제9.3.3조는 이에 대한 예외로서 반덤핑 관세를 공제하지 않아도 되는 경우에 대해 규정한 것일 뿐이라는 입장이다.¹¹⁾ 마찬가지로 기본규칙 제11조(10)항 또한 기본규칙 제2조(9)항의 반덤핑 관세 공제 원칙을 완화하는 예외 규정을 분명히 하였다.¹²⁾

(2) 관련 논의

이러한 'duty as a cost' 원칙, 즉 반덤핑 관세의 비용 취급 원칙에 대하여 수입자들을 중심으로 이중구제 논란 등 많은 비판이 제기되어 왔다.¹³⁾ 해당 원칙은 관계수입자가 반덤핑 관세만큼 역내 판매가격을 인상('single jump')한 것에 그치지 않고, 당초 부과받은 반덤핑 관세의 두 배만큼 판매가격을 인상('double jump')할 것을 요구하기 때문이다. 또한 이는 비관계 수입자의 경우에는 적용되지 않는 것이어서, 관계수입자를 불합리하게 차별하는 것이라는 비판이 있었다.¹⁴⁾

수입자들은 첫째, 덤핑으로 인한 부작용

을 상쇄하기 위해 필요한 정도를 초과하여 관세를 부과하는 것은 WTO 반덤핑 협정 및 EU 기본규칙, 비례성 원칙에 반하며, 둘째, 덤핑을 유발하는 시장 행위의 교정을 위해 원심 기간의 데이터를 바탕으로 추정된 마진율이 향후 환불조사 등에서 '실제 덤핑마진'을 인상시키는 요인이 되는 것은 모순이라고 보았다. 셋째, 비관계수입자는 관계수입자와 달리, 반덤핑 관세를 소비자에게 전가할 유인이 크다는 점은 양자를 차별하는 정당화 근거가 되지 못하며, 넷째, 이는 수출가격에서 반덤핑 관세를 공제하지 않는 미국, 호주, 캐나다 등 교역 상대국의 관행과도 불합치 한다고 하였다.¹⁵⁾

그러나 유럽사법재판소는 아래와 같은 논거로 'duty as a cost' 원칙을 지지하였다.¹⁶⁾ 첫째, 반덤핑 조치는 시장 행위의 근본적이고 영구적인 변화를 가져오기 위한 것이므로, 관계수입자가 덤핑마진만큼 가격을 인상한 것('single jump')만으로는 시장 행위에 확정적인 변화가 있다고 할 수

11) T-162/94, NMB France SARL and Others v Commission, (1996) ECR II-427, paras. 65-66.

12) T-73/12, Einhell Germany AG and Others v. Commission, (2015) ECR II-1, para. 90.

13) Van Bael&Bellis, EU Anti-Dumping and Other Trade Defence Instruments(5th edition), Kluwer Law International (2011), 592-593.

14) C-188/88 NMB and Others v. Commission, (1992) ECR I-1689; T-162/94 (1996) ECR II-427 등.

15) T-162/94, (1996) ECR II-427.

16) C-188/88, (1992) ECR I-1689-1690; T-162/94, (1996) ECR II-427-429 등.

없으며 따라서 이는 비례성 원칙 위반이 아니라고 하였다. 둘째, 관계 수입자는 덤핑에 대한 충분한 인식을 가지고 이에 동참하였다는 점에서 ‘덤핑 울타리’(dumping fence)의 다른 한 쪽 끝에 있는 자이며, 덤핑 이면의 상업적 관행 및 추후 관세 환불 가능성에 대한 예측이 가능하여 소비자에게 반덤핑 관세를 전가하는 것을 꺼린다고 하였다. 반면 비관계 수입자의 경우 향후 관세 환불 성공 여부에 대한 불확실성을 떠안기 보다는, 해당 비용을 소비자에게 전가하려는 경향이 크다고 하였다. 이러한 관계수입자 및 비관계 수입자의 법적, 경제적 상황 차이로 인해 양 자를 다르게 취급하는 것은 불합리한 차별이 아니며, 협정 제2.3조에서 조사당국으로 하여금 수출가격을 신뢰할 수 없는 경우 특별한 취급을 허용하고 있다는 점도 이를 뒷받침한다고 하였다. 셋째, 다른 교역국들이 ‘duty as a cost’ 원칙을 채택하지 않았다는 사실 자체가 이것이 불법임을 의미하지는 않는다고 하였다.

(3) 예외적 비공제 요건

그렇다면 기본규칙 제11조(10)항에 따라 반덤핑 관세를 공제해서는 안 되는 예외적인 경우를 살펴보겠다. 해당 규정은 재판매가격 및 후속판매가격에 관세가 적절히 전가되었음에 대한 결정적 증거가 있어야 한다고만 언급하고 있으며, 그 구체적인 판단 기준은 조사기관의 재량에 맡겨져 있다. EU 사법당국에 따르면 기본규칙 제11조(10)항은 기본규칙 제2조(9)항의 ‘duty as a cost’ 원칙에 대한 예외에 해당하므로, 관련 요건이 충족되었는지 여부를 엄격하게 판단해야 한다는 입장이다.¹⁷⁾

1) 관세 전가의 적절성

관세가 재판매가격 등에 적절히(duly) 전가되었는지를 판단하기 위해, 조사기관은 먼저 과거 원심 대상기간과 신규 조사 대상기간의 재판매 가격을 비교한다. 조사기관은 ‘적절성’ 판단을 위한 넓은 재량을 가지고 있는데,¹⁸⁾ 덤핑마진율의 ‘일부’가 아닌 ‘전체’에 해당하는 만큼 재판매가격이 인상되었을 것을 요한다.¹⁹⁾ 이 때 단순히 전후 기간의 전체 가중평균 가격을 비교하는 경우도 있지만²⁰⁾ 보다 엄격하게 동일·

17) T-73/12, (2015) ECR II-1, para 90.

18) T-74/12, Mecafer SA France v. Commission (2015) ECR, EU:T:2015:864, para 67.

19) Certain Casting originating in China, C(2011) 9440 (35) (unpublished) (Robert M. MacLean, Duty as a Cost in EU Anti-Dumping Refunds: The Triple Jump and Other Obstacles to Success, Journal of World Trade 47 (2013), 각주 39에서 재인용).

20) Silicon Metal originating in Russia, Commission Decision C(2012) 2064 (31) (MacLean (2013) 각주 42);

유사제품을 엮은 제품분류번호(PCN, product control number)²¹⁾별로 가격의 적절한 인상 여부를 심사하기도 한다.

그런데 후자의 PCN별 비교 방식('PCN-by-PCN method')의 경우, 기본규칙 제11조(10)항의 문언 및 목적에 비해 수입자들의 부담을 무리하게 가중시킨다는 비판이 있다.²²⁾ 기본규칙 제11조(10)항에서 참조하고 있는 기본규칙 제2조에 따르면 복수의 제품 모델에 관계없이 수출자별로 단일한 개별 마진율을 계산하도록 되어있는데, 반덤핑 관세의 적절한 전가가 있었는지 여부를 판단할 때에도 이와 동일하게 전체 가중평균 가격을 비교해야 한다는 것이다.²³⁾ 나아가 PCN별 비교 방식은 WTO 판례에서 금지하고 있는 제로잉 관행, 즉 덤핑마진 산정 시 음(-)의 마진율을 제외하는 계산 방식과 유사한 것으로 허용될 수 없다고 주장하였다.²⁴⁾

이에 대해 유럽사법재판소는 EU 위원회

가 관세 전가의 적절성 여부를 판단하기 위한 넓은 재량을 가진다는 점을 다시 한번 확인한 뒤, 이는 반덤핑 조치로 인해 관계 수입자가 덤핑마진을 제거할만한 수준의 행동 변화를 일으켰는지에 관한 것이므로 기본규칙 제2조에 따른 덤핑마진 계산과는 목적이 다르며, 오히려 PCN별 비교 방식이 재판매가격의 변화 추이를 살펴보기에 더욱 적절하다고 판단하였다.²⁵⁾ 마찬가지로 덤핑마진 계산과 관련된 제로잉 관행의 금지는 반덤핑 관세의 비공제 요건 충족 여부 판단과는 관련이 없다고 하였다.²⁶⁾

다만 일부 PCN 거래 건에 대하여 반덤핑 관세가 후속 판매가격에 전가되었던 경우에도 일괄적으로 수출가격에서 반덤핑 관세 전액을 공제하는 것은, 수출가격을 인위적으로 낮추어 덤핑마진을 높이는 결과를 낳아 비례성 원칙에 반한다고 하였다. 따라서 환불조사에서 PCN별 가격 비교 테스트를 통과한 거래 건이 있었던 경우, 원

Ferro-Silicon originating in Russia, OJ (2012) L 22/1 (25).

21) 제품분류번호(PCN)란 덤핑마진 계산 시 동일·유사제품에 대한 정상가격 및 수출가격을 비교하기 위해 부여된 일련의 코드이다. 대상 제품의 규격, 물리적·화학적 특성, 용도, 가공방법 등의 요소를 포함한다.

22) PCN별 비교는 'duty as a cost' 원칙에 따른 재판매가격의 '이중인상'(double jump)에서 나아가 '삼중인상'(triple jump)의 개념을 도입하는 것으로써, 반덤핑 협정 제9.3.3조의 정신과 목적에 반한다고 비판하는 MacLean (2013), 627-629.

23) T-74/12, (1992) paras 54; 64.

24) Ibid., para 105.

25) Ibid., paras 63, 73.

26) Ibid., paras 108-110.

심 마진율과 실제로 재산정한 마진과의 차액을 환불해 주어야 한다고 하였다.²⁷⁾

2) 결정적 증거

다음으로 관계수입자 등은 반덤핑 관세가 시장가격에 적절히 전가되었다는 ‘결정적(conclusive) 증거’를 제시해야 한다. ‘결정적 증거’란 보통의 반덤핑 조사에서 요구되는 일반적인 입증 수준보다 높은 것으로서, 다른 여타의 증거와 모순되지 않으며 특정 결론을 이끌어내기에 의심의 여지가 없는 확정적인 증거를 가리킨다.²⁸⁾ 이때 실무상 조사기관은 과거 원심 대상기간 동안의 재판매가격이 ‘검증’(verified)된 자료일 것을 요한다.²⁹⁾ 만약 원심 조사 당시 모사인 수출자의 샘플링 대상 제외 등으로 인해 해당 관계수입자가 답변 및 수검 대상이 아니었던 경우, ‘결정적 증거’를 구성하는 비교 데이터로서의 적격이 없어 ‘duty as a cost’ 원칙의 배제를 주장하지

못한다.³⁰⁾

또한 수입자의 매출 총액이 반덤핑 관세 납부액보다 큰 폭으로 증가하였다는 사실만으로는 관세의 적절한 전가에 대한 직접적이고 분명한 증거가 될 수 없으며,³¹⁾ 수입자와 관계사 지위에 있는 수출자가 아닌, 다른 수출자의 원심 재판매 가격과 비교하는 것 역시 관련성이 없어 기각된 사례가 있다.³²⁾ 기타 수입품과 역내 제조물품에 대한 재판매 실적이 혼합되어 있어 이를 명확하게 구분하기 어려운 경우에도 증거 불충분으로 본 사례가 있다.³³⁾

3) 검토

이처럼 EU 위원회와 유럽사법재판소는 구성수출가격에서 반덤핑 관세를 공제하지 않는 예외적인 경우를 매우 제한적으로 인정하고 있어, 수입자들이 반덤핑 관세를 환불받거나 수출자들이 재심을 통해 마진

27) Ibid., paras 143-144.

28) W.J. Stewart, Collins Dictionary of Law, Collins (2006); John Bouvier, A Law Dictionary: Adapted to the Constitution and Laws of the United States, Childs & Peterson (1856).

29) Robert M. MacLean, The EU's Anti-Dumping Refund System: Too Many Hurdles to Jump for Effective Relief?, Global Trade and Customs Journal, Vol. 7, Issue 4 (2012), 166.

30) 관계수입자의 모회사가 원심 데이터를 보유하고 있지 않은 신규수출자인 경우 일정한 요건 하에 대체 증거를 인정한 사례가 있으나, 이는 일반적으로 정립된 기준은 아니고 개별 사안에 따라 달리 판단하는 것으로 보인다 (MacLean (2013), 616-617).

31) Nu Air Compressors and Tools SpA originating in China, C(2011) 8824 (unpublished) (MacLean (2012), 각주 20).

32) Certain Casting originating in China, C(2011) 9440 (35) (unpublished) (MacLean (2013), 각주 27).

33) Synthetic Fibre Ropes originating in India, C(2006) 5087 (15) (unpublished) (MacLean (2013), 각주 28).

율을 낮추는 것을 어렵게 만든다. 그런데 앞서 설명한 조사기관의 실무 관행은 수출자 또는 수입자들의 부담을 크게 가중시킴에도 불구하고, 반덤핑 법규 및 관련 공고 어디에서도 언급되어 있지 않아 객관성과 정당성을 결여하였다는 비판이 따른다.³⁴⁾ 또한 조사 관련 질의서 등에 ‘duty as a cost’ 원칙의 예외를 주장할 수 있는 기회가 주어지지 않아, 수출자나 수입자는 이를 별도로 다투어야 한다는 문제점이 지적된다.³⁵⁾

나. 미국

(1) 일반

1930년 관세법(이하 ‘법’) §772(c)(2)(A)³⁶⁾은 수출가격 산정 시 미국으로 해당 물품을 운반하는데 수반되는 추가적 비용 일체와 수입 관세(import duties)를 공제해야 한다고 규정한다. 제소자들은 동 법문상 ‘수입 관세’의 의미에는 반덤핑 관세가 명백히 포함되는 것이므로, 수출가격 산정 시

이를 공제해야 함을 주장하여 왔다.

이에 대해 미국 상무부 및 국제무역법원은 “관련법 및 상무부 규칙에서 ‘수입 관세’의 의미를 별도로 정의하고 있지는 않지만, 관련 법령의 편제 및 무역구제조치의 목적을 고려할 때 이는 반덤핑, 상계관세와 같은 ‘특별 관세’와 구별되는 ‘일반 관세’만을 가리킨다고 보는 것이 합리적인 해석”이라는 입장이다.³⁷⁾ 가격차별효과를 상쇄하기 위해 계산된 세율을 수출가격에서 다시 공제하는 것은 ‘이중 계산’(double counting) 또는 ‘순환 계산’(circular calculation)이 되어 수출가격을 인위적으로 낮추고 마진율을 부풀리는 결과를 낳게 된다는 것이다.³⁸⁾ 나아가 상무부 및 국제무역법원은 반덤핑 관세가 동 법문상 ‘수입 관세’에 해당하지 않더라도, 대상제품을 수입하는데 수반되는 제반 비용으로서 공제되어야 한다는 주장 역시 인용하지 않는다.³⁹⁾

최근 판결에서 제소자는 수출자가 관세 지급인도(DDP) 조건 판매를 통해 통관 기록상 수입자로서 반덤핑 관세를 납부한 점

34) MacLean (2013), 614, 630.

35) Ibid.

36) 19 U.S.C. §1677a(c)(2)(A).

37) Federal Mogul Corp. v. U.S., 813 F. Supp. 856, 872 (CIT. 1993); AK Steel Corp. v. U.S., 988 F. Supp. 594 (CIT. 1997); Hoogovens Staal v. U.S., 4 F. Supp. 2d 1213, 1220 (CIT. 1998) 등.

38) Certain Cold-Rolled Carbon Steel Flat Products from Korea, 63 FR 781, 786 (Jan. 7, 1998); AK Steel, 988 F. Supp. 594 (CIT. 1997); Hoogovens, 4 F. Supp. 2d at 1220 (CIT. 1998).

39) Ibid.

을 강조하며 이에 대한 비용 공제를 주장하였으나, 미 국제무역법원 및 연방항소법원은 판매가격이 반덤핑 관세를 반영하여 인상된 경우 반덤핑법의 목적이 달성된 것이므로 이를 비용으로 공제하는 것은 이중 계산에 해당한다고 하였다.⁴⁰⁾

(2) 관세 상환 규정

1) 내용

단, 상무부 규칙(이하 ‘규칙’) 19 CFR §351.402(f)항은 수출자가 수입자가 지불하여야 할 반덤핑 관세를 대신 납부하거나 수입자에게 이를 상환(reimbursement)⁴¹⁾하여 준 경우, 수출가격에서 해당 금액을 차감할 것을 규정한다.⁴²⁾ 이 경우 수입자들

은 관세 납부에 대한 경제적 부담 없이 덤핑 가격에의 판매를 지속할 수 있게 되며, 미국 내 생산자들은 비교열위를 벗어나지 못하게 되기 때문이다. 국제무역법원도 상무부의 관세 상환 규정은 반덤핑법의 실효성을 보장하기 위한 합법적인 권한 행사에 해당하는 것이라고 보았다.⁴³⁾

수입자는 통관물품에 대한 세액확정(liquidation) 이전에 미국 세관(CBP)에 관세 상환 사실이 없음을 증명하는 서류를 제출해야 하며,⁴⁴⁾ 이를 제출하지 않은 경우 관세 상환이 있었던 것으로 추정되어 관세 부과액의 두 배에 달하는 금액을 징수 받게 된다.⁴⁵⁾ 상무부는 반덤핑 조사 예비 또는 최종판정 공고에서 수입자로 하여금 해당

40) Apex Exports v. United States, No. 11-00291, 2013 WL 6978901 (CIT. 2013); Apex Exports v. United States, Appeal No. 14-1234, 777 F.3d 1373 (Fed. Cir. 2015).

41) 이에 대한 번역으로는 변상, 배상, 상환, 환급 등이 있겠으나(법령용어한영사전(제2판), 법제처 (2009) 참고), 본고에서는 형식적인 관세 납부 의무자는 수입자이지만, 실질적으로는 수출자가 관세 부담을 지는 주체로서 수입자의 지출 비용을 보전해 준다는 의미를 담기 위해 ‘상환’(償還)으로 번역하였다. 변상, 배상 등의 용어는 귀책에 대한 보상의 의미로 오인할 수 있어 채택하지 않았으며, 또 다른 번역 용어인 ‘환급’은 수입자의 관세청에 대한 ‘초과 납부 관세 환급 신청’과 같은 용어와 구별하기 위해 사용하지 않았다.

42) 이에 대한 예외로, 반덤핑 조사개시 이전에 수출자 및 생산자가 수입자와 “상무부의 시행령 공고일 이전에 판매되었으며, 상무부의 최종판정 공고일 이전에 수출된 제품에 대해서는 반덤핑 관세를 적용하지 않을 것”을 보증하는 계약을 체결한 경우, 반덤핑 관세 상환액을 공제하지 않는다(19 CFR §351.402(f)(1)(ii)).

43) Outokumpu Copper Rolled Products AB v. U.S. 829 F. Supp. 1371, 1382 (CIT. 1993); Hoogovens, 4 F. Supp. 2d at 1217 (CIT. 1998).

44) 증명서의 내용은 다음과 같다. “I hereby certify that I (have) (have not) entered into any agreement or understanding for the payment or for the refunding to me, by the manufacturer, producer, seller, or exporter, of all or any part of the antidumping duties or countervailing duties assessed upon the following importations of (commodity) from (country): (List entry numbers) which have been purchased on or after (date of publication of antidumping notice suspending liquidation in the Federal Register) or purchased before (same date) but exported on or after (date of final determination of sales at less than fair value).” (19 CFR §351.402(f)(2))

45) 19 CFR §351.402(f)(3).

증명서를 제출할 것을 통지하고 있다.

2) 요건

관세 상환에 관한 규정은 매우 엄격한 요건 하에 적용된다. 첫째, 관세 상환의 주체는 해외 수출자 또는 생산자이며, 이는 실제 납세 의무를 지는 수입자와 별개의 주체여야 한다. 수출자가 동시에 통관 기록상 수입자로서 행위하는 경우와 같이 양 자가 동일한 주체인 경우에는 동 규정이 적용되지 않는다.⁴⁶⁾ 수출자가 반덤핑 관세를 대납, 상환하여 준 것과 수입자의 지위에서 관세를 직접 납부한 것은 경제적 실질이 동일함에도 불구하고 이를 다르게 취급하는 것은 불합리하다는 제소자의 주장에 대해서, 국제무역법원 및 연방법원은 규칙 19 CFR §351.402(f)의 목적은 수출자가 수입자의 반덤핑 관세 납부 책임을 면책함으로써 수입자의 가격 인상 유인을 무효화하는 것을 막기 위함이라고 밝히면서, 수출자가 ‘수입자’로서 반덤핑 관세를 납부 의무를 지는 경우 미국 내 저가 판매를 지양하고자 하는 유인이 작동되므로, 반덤핑

관세를 중복 부과할 필요성이 없다고 하였다.⁴⁷⁾

이 때 수출자와 수입자가 관계회사인지 여부는 관련이 없다. 과거 상무부는 수출자와 관계사 지위에 있는 수입자는 덤핑마진 계산 목적상 단일한 주체(single entity)로 취급되므로 동 규정 적용을 위한 ‘별개의 주체’에 해당하지 않는다는 입장이었다.⁴⁸⁾ 그러나 동 규칙의 문언 어디에도 적용 대상을 비관계 수입자로 한정하는 내용이 없을뿐더러, 구성수출가격 계산 방식과 반덤핑 관세의 상환 여부에 대한 판단은 별개의 사안이라는 이유로 상무부는 기존 입장을 변경하였다.⁴⁹⁾ WTO 반덤핑 협정의 이행에 관한 행정조치계획(SAA)에서도 상무부는 관계사, 비관계사를 불문하고 관세 상환의 사실이 있는 경우 반덤핑 관세 인상의 권한이 있음을 확인하고 있다.⁵⁰⁾

나아가 수출자와 수입자가 동반 영업활동 또는 인센티브 계약 등의 밀접한 관계가 있는 경우 최초의 독립구매자를 ‘사실상 수입자’로 보아 관세 상환 규정을 적용해야 한다는 주장에 대해서도, 국제무역법

46) Cold-rolled Carbon Steel Flat Products from the Netherlands, 64 FR 11833 (Mar. 10, 1999); Certain Welded Carbon Steel Pipes and Tubes from Thailand, 66 FR 53388 (Oct. 22, 2001).

47) Apex Exports, No. 11-00291, 2013 WL 6978901 (CIT. 2013); Apex Exports, 777 F.3d 1373 (Fed. Cir. 2015)

48) Antifriction Bearings (other than Tapered Roller Bearings) and Parts thereof from various countries, 58 FR 39729 (Jul. 26, 1993).

49) Color Television Receivers from the Republic of Korea, 61 FR 4410-11 (Feb. 6, 1996).

50) Uruguay Round Agreements Act, Statement of Administrative Action, H.R. Doc. No. 103 - 316, Vol.1, 885 (1994), 216.

원은 법령, 판례 및 관행에 비추어 보아 최초의 독립구매자에게 수입자의 지위를 부여하거나 관계수입자가 예치한 관세를 ‘관세 상환액’으로 바꾸어 이해할 수 없다며 이를 일축하였다.⁵¹⁾

둘째, 당해 ‘연례재심 대상기간’ 동안에 관세 상환의 사실이 있어야 한다. 가령 상무부가 연례재심 대상기간 수 년 전에 있었던 관세 상환 약정을 바탕으로 대상기간에 관세 상환이 있었다고 추정하여 두 배의 덤핑마진을 부과한 것에 대해,⁵²⁾ 국제무역법원은 대상기간 외의 관세 상환 약정이 대상기간에 대한 관세 상환 사실을 입증하는 것은 아니라고 보아 상무부의 판결을 환송한 사례가 있다.⁵³⁾

셋째, 관세 상환 행위에 대한 ‘충분한 증거’가 있어야 한다.⁵⁴⁾ 충분한 증거란 단순

한 기미(*mere scintilla*)을 넘어 합리적인 사고에 의해서라면 해당 결론을 뒷받침하기에 적절하다고 여길만한 증거를 말한다.⁵⁵⁾ 상무부는 수출자와 수입자 간에 관세 상환 약정과 같은 구체적 증거가 있는 경우에 이를 인정하며,⁵⁶⁾ 수출자와 수입자 간에 자금 이전이나 원가 미만의 이전가격 설정이 있었다는 사실 자체만으로는 관세 상환이 있었다고 보지 않는다.⁵⁷⁾ 반덤핑법은 관계사로 하여금 내부 거래가격을 정상거래(*arm's length*) 기준으로 설정할 것을 요구하거나 관계사 간 자금 이전을 금지하지 않으며, 이는 합당한 사업 행위의 일환일 수 있기 때문이다. 따라서 관세 상환 규정을 적용하기 위해서는 이전가격의 세부 비용가산 항목에 반덤핑 관세가 포함되어 있는 등, 해당 행위로부터 관세 상환을 추론할 만한 구체적 관련성이 입증되어야 한다.

51) *Outokumpu, U.S.*, 829 F. Supp. at 1383-84 (CIT. 1993).

52) *Certain Stainless Steel Butt-Weld Pipe Fittings from Taiwan*, 65 FR 81827 (Dec. 27, 2000).

53) *Ta Chen Stainless Steel Pipe, LTD. v. U.S.*, 342 F. Supp. 2d 1191 (CIT. 2004). 수출자들은 첫째, 1992~1994년에 걸친 관세 상환 약정의 존재는 조사대상기간인 1998~1999년에 상환이 있었다는 사실에 대한 충분한 증거가 되지 못하며, 둘째, 이를 소명하기 위한 적절한 절차적 기회를 보장받지 못했으며, 셋째, 덤핑마진을 초과하는 관세 부과는 미국법 및 국제법을 위반하는 조치임을 주장하였다.

54) 19 U.S.C. § 1516a(b)(1)(B). 가령 수출자와 수입자 간 관세 상환 약정, 회계처리 방법, 수입 신용장 문구, 전신 송금 기록 등이 그 증거가 될 수 있다.

55) *Consolidated Edison Co. v. NLRB*, 305 U.S. 197, 229, 59 S.Ct. 206, 83 L.Ed. 126 (1938); *FTC v. Indiana Federation of Dentists*, 476 U.S. 447, 454, 106 S.Ct. 2009, 90 L.Ed.2d 445 (1986) 등.

56) Valerie A. Slater 외, "Show Me the Money": A Practitioner's Guide to the Intersection of Customs and AD/CVD Law, 28 U. Pennsylvania J. Int'l L. (2007), 68-69.

57) *Porcelain-on-Steel Cookware From Mexico*, 65 FR 30068 (May 10, 2000), *Torrington Co. v. U.S.*, 881 F.Supp. 622, 631-632 (CIT. 1995).

3) 입증책임의 전환

수입자가 규칙 19 CFR §351.402(f)(2)항에 따라 통관 물품에 대한 세액확정 이전에 관세 상환의 사실이 없었다는 증명서(certificate)를 제출한 경우, 상무부는 관세 사기(custom fraud) 등 반대 사실에 대한 충분한 증거가 없는 이상 별도의 조사를 하지 않는다.⁵⁸⁾ 때문에 관세 상환 규정에 따른 반덤핑 관세의 차감을 주장하기 위해서는 제소자 측에서 수입자의 증명서보다 증거력에 우위를 가지는 자료를 제출해야 한다.⁵⁹⁾ 하지만 수입자가 세액확정 시점까지 이러한 증명서를 제출하지 않은 경우, 관세 상환의 사실이 있었던 것으로 추정되며 수출자에게 반대 사실에 대한 입증 책임이 전환된다(규칙 19 CFR §351.402(f)(3)).

입증책임이 전환되는 또 다른 경우는 1997년 상무부 정책성명안(proposed statement of policy)에 의한 것으로서, 과거 연례재심 최종판정에서 수출자의 관세 상환

사실이 인정된 경우 이후의 연례재심에서도 관세 상환의 사실이 계속되는 것으로 추정된다.⁶⁰⁾ 이에 대해 수출자들은 해당 내용은 상무부 규칙에 규정된 것이 아니며, 각 연례재심은 별개의 절차이므로 이러한 추정은 허용될 수 없다고 주장하였으나, 상무부는 과거에 관세 상환의 사실이 확인되었던 경우 이에 대한 신중한 조사가 필요하며, 관련 증거가 답변자인 수출자 측에 치중되어 있음을 이유로 상무부의 적정 권한 범위 내에 있는 것이라고 판시하였다.⁶¹⁾

이를 반증하기 위해서 수출자는 첫째, 수입자가 확정 반덤핑 관세에 대한 유일한 납부 의무를 지는 자이며, 둘째, 수입자가 확정 반덤핑 관세를 납부할 만한 재정적 능력을 보유하고 있거나,⁶²⁾ 혹은 상환의 필요성이 충분히 사라졌다고 볼 만한 상황의 변동이 있음을 증명하여야 한다.⁶³⁾ (일명 ‘Hoogovens Test’) 가령 상무부는 수입자가 예치하였던 관세액이 당해 연례재심에서 예상되는 관세 확정액보다 컸고, 수

58) Torrington, 881 F.Supp. at 632 (CIT. 1995).

59) 70 FR 39735, 39740 (Jul. 11, 2005).

60) Certain Cold-Rolled Carbon Steel Flat Products from the Netherlands, 63 FR 13204, 13213 (Mar. 18, 1998) (citing to Dec. 18, 1997 Supplemental Questionnaire, Conf. Doc. 44, at 1).

61) Ibid.

62) 상무부는 반덤핑 관세 예치금을 납부한 사실만으로는 확정 반덤핑 관세를 납부하였다고 볼 수 없으므로, 이를 이유로 반덤핑 관세 납부를 위한 재정적 능력이 있음을 증명하기 어렵다고 판시한 예도 있다 (Porcelain-on-Steel Cookware from Mexico, 65 FR 30068 (May 10, 2000)).

63) 63 FR 13204, 13213 (Mar. 18, 1998).

입자의 영업이익이 이를 상회할 만큼 충분하였던 경우 관세 상환의 필요성이 사라졌다고 볼만한 상황 변화가 있음을 인정하였다.⁶⁴⁾ 또한 기업구조조정(*corporate restructuring*), 자본확충(*capital infusion*) 등의 사실이 있었다라도, 이것이 수입자의 반덤핑 관세 납부 자원이 아니라 자생적 수익 창출의 원천이었던 경우, 관세 상환이 지속되고 있다는 추정에 대한 반증이 될 수 있다고 하였다.⁶⁵⁾

4) 효과

수출자의 반덤핑 관세 대납 또는 상환 사실이 인정되는 경우, 상무부는 수출가격에서 실제 또는 추정 가능한 관세 상환액을 차감한다(규칙 19 CFR §351.402(f)(1)(iii)). 만약 수출자가 반덤핑 관세 전부를 대납

또는 상환해 준 경우 반덤핑 관세가 두 배가 되는 효과를 낳는다.⁶⁶⁾

수출자가 연례재심에서 관세 상환에 관한 조사기관의 정보 제출 요구에 최선을 다해 협조하지 않아 ‘불리한 이용 가능한 정보’(adverse facts available)에 기한 벌칙 관세를 부과 받은 경우, 상무부는 해당 벌칙 관세를 수출가격에서 차감하여 최대 벌칙 관세의 두 배에 달하는 관세를 부과할 수 있다.⁶⁷⁾ 이 때 관세 상환 행위에 연루되지 않았던 상대 수입자가 관세청(CBP)에 관세 상환의 사실이 없었다는 증명서를 제출하였거나 기타 이해관계자로서 반대되는 사실에 대한 입증을 한 경우, 별도의 기타 마진율을 적용받을 수 있다.⁶⁸⁾⁶⁹⁾

64) Porcelain-on-Steel Cookware from Mexico, 65 FR 30068 (May 10, 2000).

65) 63 FR 13204, 13214-15 (Mar. 18, 1998); Hoogovens Staal BV. v. United States, 86 F. Supp. 2d 1317, 1322 (CIT. 2000).

66) 이 때 상무부는 판정문상에 기록상 어떤 자료에 근거하여 관세 상환의 사실을 인정하였는지 명시하여야 한다 (Hoogovens (1998)).

67) Certain Stainless Steel Butt-Weld Pipe Fittings from Taiwan, 70 FR 39735 (Jul. 11, 2005).

68) Valley Fresh Seafood, Inc. v. United States, Court No. 06-00132 (CIT. 2007).

69) 국제무역법원은 연례재심에서 수입자별(importer-specific) 관세율 정산이 가능한 근거로 ① 법 19 U.S.C. §1675(a)(2)(A)은 연례재심에서 대상제품의 개별 ‘통관’(entry) 건에 대한 덤핑마진을 계산해야 하며, 대상 제품 물량 및 종류가 상당한 경우 평균(averaging) 및 통계적으로 유효한 표본을 사용할 수 있다고 한 점 (19 U.S.C. §1677f-1(a)), ② 규칙 19 CFR §351.212(b)(1)은 연례재심 시 일반적으로 ‘개별 수입자’에 대한 정산율을 계산한다고 규정한 점, ③ 상무부 규칙 제351조 등의 개정에 관한 공보(Antidumping Duties; Countervailing Duties; 61 FR 7316 (1996))에서 상무부는 과거 통관 건별(entry-specific) 관세 정산의 실무상 어려움으로 인해 수입자별(importer-specific) 정산 방식을 택하게 되었다고 언급한 점, ④ 마지막으로 관세 상환에 관한 19 CFR §351.402(f)에서 수입자가 관세 상환이 없었다는 사실을 증명하지 못하는 경우 수출 가격에서 해당 상환액을 차감한다는 점을 들고 있다 (KYD, Inc. v. U.S., Court No. 09-00034 (CIT, 2010)).

3. 관세 흡수 조사

가. EU

(1) 의의 및 연혁

EU는 재심 및 환불조사에서 관세 흡수 사실을 고려하여 덤핑마진율을 산정하도록 한 것 외에, 관세 흡수를 요건으로 하는 별도의 조사 절차에 대해 규정하고 있다. 반덤핑 조치 이후 수출가격이 오히려 감소하였거나, 수출자와 수입자 간 보상 약정(compensatory arrangement) 등으로 인해 재판매가격 또는 후속 판매가격이 충분히 인상되지 않는 경우, 관세 흡수가 일어난 만큼 반덤핑 관세를 추가적으로 부과할 수 있도록 한 것이다.

반흡수 조사 규정은 1988년 이사회 규칙(Council Regulation) 2423/88⁷⁰⁾을 통해 처음 입법된 이후, 수차례의 개정을 통해 요건 및 내용을 정비하여 왔다. 1988년 이사회 규칙 2423/88 제13조(11)항은 직접 당사자 누구라도 수출자가 관세를 부담하였다는 사실, 즉 재판매가격이 반덤핑 관세에 상응하는 수준으로 인상되지 않았다는 사실에 대한 충분한 자료를 제시하는 경우

해당 관세 부담액만큼 추가 관세를 부과할 수 있으며, 이는 소급효를 가질 수 있다고 규정하였다.

이에 대해 반흡수 조사는 전통적인 재심과 요건 및 효과를 달리 하는 특수한 절차로서, GATT 규범과의 합치성에 관한 논란이 제기되었다. 첫째, 실제 덤핑 수준을 초과한 반덤핑 관세 부과 가능성이 있으며, 둘째, 덤핑 마진율, 특히 정상가격에 대한 재산정 방법에 관해 명확히 규정하고 있지 않으며, 셋째, 반흡수 조사 결과 소급적으로 추가적인 과세를 할 수 있도록 한 점, 넷째, 기존의 재심 제도로 충분히 규율 가능하다는 점 등이 그것이다.⁷¹⁾

이러한 논란을 반영하듯, 구(舊) 규칙은 1994년 이사회 규칙 3283/94⁷²⁾ 제12조로의 개정을 통해 조사 성격 및 방식을 구체화하였다. 흡수 조사의 신청 주체를 유럽공동체(EC) 내 생산자로 한정하였으며, 이는 반덤핑 조치의 실효성 검토를 위한 조사의 ‘재개’(reopen)에 해당한다고 그 성격을 분명히 하였다.(동조 제1항) 또한 GATT 규범에 저촉된다고 많은 비판을 받던 소급 적용 조항을 삭제하였고, 통상적으로 6개월 이내에 조사를 완료할 것(동조 제4항)과

70) OJ (1988) L 209/1.

71) Van Bael 외, Anti-Dumping and other Trade Protection Laws of the EC(3th edition), CCH Europe (1996), 316; 小室程夫, 國際經濟法, 信山社 (2011), 208-210.

72) OJ (1994) L 349/1.

조사개시 이후 일정 기간 내에 정상가격의 변화에 대한 충분한 증거가 제시되는 경우에는 이를 고려해야 한다는 규정을 추가하였다(동조 제5항).⁷³⁾

2004년 이사회 규칙 461/2004⁷⁴⁾는 재심(review) 대신 재조사(reinvestigation)라는 용어를 사용하였고, 기타 효율성 및 예측가능성을 높이는 방향으로 내용을 개정하였다. 우선 공동체 산업뿐만 아니라 다른 이해관계자들의 신청에 의해서도 조사가 개시될 수 있다고 하였으며, 재판매가격 또는 후속 판매가격이 충분히 인상되지 않은 경우뿐만 아니라 수출가격이 감소한 경우에도 동 조항을 적용할 수 있다고 하였다(동조 제1항). 또한 반흡수 조사를 통해 변경된 관세는 원심에서 부과된 관세의 두 배를 초과할 수 없으며(동조 제3항), 통상적으로 6개월에서 최장 9개월 이내에 조사

를 완료하지 못한 경우 기존의 관세가 그대로 적용됨을 분명히 하였다(동조 제4항).

2009년 이사회 규칙 1225/2009⁷⁵⁾는 위원회 직권 또는 회원국의 신청에 의하여도 반흡수 조사를 개시할 수 있도록 하였으며(동조 제1항), 가장 최근 개정 규칙으로는 2016년 의회 및 이사회 규칙 2016/1036⁷⁶⁾이 시행중이다.⁷⁷⁾

(2) 절차

역내 생산자 또는 이해관계자는 반덤핑 관세 부과 이후 수출가격이 감소하였거나 재판매가격 또는 후속 판매가격에 충분한 변화가 없어 동 조치의 실효성이 저해되고 있다고 여겨지는 경우, 일반적으로 관세 부과로부터 2년 이내에 반흡수 조사를 신청할 수 있다.⁷⁸⁾ 중간재심처럼 조사 신청을 위해 최종관정으로부터 최소 1년이 경

73) 우루과이 라운드 이후 EU 반덤핑 기본규칙 개정 내용에 관한 자세한 설명으로는 M Hansen 외, Le Nouveau Reglement Communautaire Antidumping, International Business Law Journal, Vol. 1995, Issue 4 (1995), 465-492 참고.

74) OJ (2004) L 77/12.

75) OJ (2009) L 343/51.

76) OJ (2016) L 176/21.

77) 보조금 수입품에 관한 의회 및 이사회 규칙(Regulation (EU) 2016/1037 of the European Parliament and of the Council, OJ (2016) L 176/55)에서도 이와 유사하게 상계관세의 흡수에 관한 규정을 두고 있다. 반덤핑 기본규칙은 제12조 전체를 할애하여 특수한 절차로서 반흡수 조사를 다루고 있는 반면, 반보조금 기본규칙은 이를 중간재심에 관한 제19조의 하위 조항인 제3항에 위치시켜 중간재심의 한 형태로 흡수 사실을 조사하도록 하고 있다.

78) 이는 법정 신청 기한을 의미하는 것은 아니며, 반덤핑 조치의 시급한 실효성 확보를 위해 일반적인 경우 2년 이내에 신청이 이루어짐을 의미할 뿐이라고 설명하는 Edwin Vermulst 외, The Anti-Absorption Provision in EC Anti-Dumping Law, Global Trade and Customs Journal, Vol. 2, Issue 3 (2007), 131.

과해야 한다는 유예기간을 두고 있지 않으며, 조사기관 직권 또는 회원국의 신청에 의해서도 가능하다(기본규칙 제12조(1)항).

EU 위원회는 관련 사실에 대한 충분한 정보가 제출되는 경우 이사회와 협의를 거쳐 조사를 개시할 수 있으며, 해당 사실을 관보에 게재함으로써 이해관계자들에게 서면 제출, 청문회 등을 통한 의견 개진의 기회를 제공한다. 반흡수 조사도 보통의 조사에서와 마찬가지로 대상업체가 많은 경우 샘플링이 이루어지며, 질의서 발송, 답변서 검토, 실사, 청문회 등의 절차를 통해 다양한 정보와 의견을 검토한다.

관세 흡수로 인해 반덤핑 조치의 실효성이 저해되는 상황을 빠르게 시정하기 위하여, 반흡수 조사는 보통의 재심보다 훨씬 짧은 기한인 6개월에서 최장 9개월 이내에 종료되어야 한다.⁷⁹⁾ 이 기간 내에 EU 위원회가 조사 결과에 대한 제안서를 발의하지 못하면, 기존의 관세가 그대로 적용된다(동조 제4항).

한편 반덤핑 관세 흡수 사실은 독립된 조사 외에, 재심에서 검토되기도 한다. 가

령 조사기관은 중간재심 또는 종료재심에서 장래에 덤핑의 관행이 지속, 재발할 가능성이 있는지를 판단하기 위해 수출국 및 EU 양국의 대상제품 국내외 판매가격, 설비가동률 외에 우회수출(circumvention) 및 관세 흡수의 관행이 있는지를 고려한다.⁸⁰⁾

(3) 방법

반흡수 조사는 다음과 같은 두 단계에 걸쳐 이루어진다. 첫 번째 단계로 관세 흡수로 인해 반덤핑 조치의 효과가 저해되었는지를 판단하며, 이것이 인정되는 경우 두 번째 단계로 관세 흡수 정도를 고려하여 덤핑마진을 재산정한다.

반흡수 조사에서는 피해의 존재 및 공동체의 이익 등 다른 요건에 대해서는 별도로 재심사하지 않는다.⁸¹⁾ 이는 원심 등 과거의 조사에서 ‘앞서’ 확립된 피해가 경감되고 있지 않은 경우, 이를 정상화하기 위해 마진율을 재조정하는 것이기 때문이다(기본규칙 제12조(2)항).

1) 가격 변화 검토

첫 번째 단계로 조사기관은 원심 대상기

79) 종료재심, 중간재심은 통상 12개월에서 최장 15개월 이내에 조사가 완료되어야 하며, 신규수출자재심의 경우 9개월 이내에 조사가 완료되어야 한다(기본규칙 제12조(5)항).

80) Biodiesel originating in the U.S., OJ (2015) L 239/69, 74, 79.

81) Ring binder mechanisms originating in China, OJ (2000) L 250/1, 5 (38); Certain electronic weighing scales originating in Singapore, OJ (1995) L 307/30, 33.

간(“original IP”)과 흡수 재조사 대상기간 (“new IP” 또는 “absorption IP”)⁸²⁾을 비교하여 재판매가격 또는 후속 판매가격이 충분히 인상되지 않았거나, 수출가격이 하락하였는지를 검토한다.⁸³⁾ 기본규칙 제12조 (2)항에 따르면 전자의 경우 덤핑마진을 의무적으로(‘shall’) 재계산 하여야 하며, 후자의 경우에는 재량에 의해(‘may’) 덤핑마진을 재계산 할 수 있다.

판매가격의 ‘충분한’ 변화 여부를 판단하기 위해, 조사기관은 반덤핑 조치 이후 합리적으로 예상할 수 있는 재판매 가격, 즉 원심 대상기간의 통관가격에 반덤핑 관세를 더한 ‘벤치마크 가격’과 신규 대상기간의 ‘실제 재판매가격’을 비교한다.⁸⁴⁾ 실제 재판매가격이 벤치마크 가격에 미치지

못한 경우, 그 차이만큼 관세 흡수가 있었다는 사실에 대한 일응의 증거(prima facie evidence)가 된다. 이 때 기술이나 소비 패턴의 변화로 인해, 실무상으로 원심 대상기간과 신규 대상기간의 가격 비교가 어려운 경우가 종종 발생하기도 한다.⁸⁵⁾

이 때 이해관계자들은 EU 내 시장가격이 충분히 변화하지 않은 것은 관세 흡수 사실 외에 다른 요인에 기인한 것이라고 소명할 수 있는 기회를 가진다(동조 제2항). 예를 들어 시장가격⁸⁶⁾ 또는 정상가격의 하락⁸⁷⁾, 상품조합(product-mix)의 변경⁸⁸⁾, 수입자의 판매비 또는 이윤 감소⁸⁹⁾, 일반 관세의 인하⁹⁰⁾, 수출국의 환율 약세⁹¹⁾ 등의 사실은 반덤핑 조치가 당초 의도한 가격 인상 효과를 기대할 수 없는 정

82) 사안에 따라 다르며, 보통 흡수 조사 개시 직전 1년~1년 6개월 정도의 기간이 된다. 수출 거래 건이 많지 않은 경우, 신뢰할만한 데이터 확보를 위해 재조사 대상기간을 더 길게 잡는 경우도 있다.

83) 조사기관은 우선 전자를 심사한 뒤, 흡수 사실에 대해 명확한 결론이 나지 않는 경우 이어서 후자를 심사한다(Unwrought unalloyed magnesium originating in China, OJ (2000) L 267/17 (10)-(13)).

84) 한편 원심에서 ‘최저수입가격’(MIP) 형태의 관세 부과가 있었던 경우, 벤치마크 가격은 최저수입가격에서 수입과 재판매 사이에 발생한 비용(일반 관세, 하역비, 판매비, 신용비 등) 및 이윤을 더한 가격이 된다고 판시한 사례도 있다(Ammonium nitrate originating in Russia, OJ (1998) L 093/1).

85) 기존 제품과 완전히 차별화 된 제품인지, 물리적 특성이 유사한 대체 모델인지에 따라 가격 비교 대상에 포함시킬지 여부를 판단한 사례로 OJ (1995) L 307/30 (10); Television camera systems originating in Japan, OJ (1997) L 276/20 (40)-(41) 등 참고.

86) OJ (2000) L 267/17; OJ (1998) L 93/1 (23).

87) OJ (2000) L 250/1.

88) OJ (1995) L 307/30 (20). 상품조합의 변경으로 인한 수출가격 상승요인과 하락요인이 동시에 존재하는 경우, 모델별(model-by-model) 가중평균 가격을 비교하는 것이 합리적인 방식이라고 본다.

89) OJ (2000) L 250/1; Polypropylene binder or baler twine originating in Poland, the Czech Republic and Hungary, OJ (2001) L 221/1 (12).

90) Sulphanilic acid originating in China, OJ (2004) L 40/17.

당화 사유로 고려될 수 있다. 특히 정상가격의 하락이 있는 경우, 후술하는 바와 같이 흡수마진 산정 시 정상가격에 대한 재평가를 함께 요청할 수 있다.

2) 덤핑마진의 재산정

앞에서 관세 흡수로 인해 충분한 가격변화가 일어나지 않았다는 사실이 인정되는 경우, 두 번째 단계로 조사기관은 반덤핑 조치의 효과를 정상화하기 위해 덤핑마진을 새롭게 재산정한다. 조사 방식은 신규 대상기간에 대한 수출가격만을 재평가하여 이를 원심 대상기간의 정상가격과 비교하는 단순 흡수조사(기본규칙 제12조(2)항)가 원칙이며, 수출자가 조사개시 후 일정 기한 내에 정상가격의 변동을 뒷받침하는 완전한 정보를 제출하는 경우 신규 대상기간에 대한 수출가격과 정상가격을 모두 재평가하여 양자를 비교하는 복합 흡수조사(기본규칙 제12조(5)항)⁹²⁾를 행한다.

복합 흡수조사가 있는 경우, EU 생산자들은 조사기관에 대하여 해당 시점 이후

수입 통관물품에 대한 관세평가를 보유하였다가 향후 변경된 관세를 소급적으로 부과할 수 있는 ‘등록’(registration) 절차의 적용을 요청할 수 있다(기본규칙 제12조(5)항).⁹³⁾ 등록 절차는 반덤핑 관세의 소급 적용을 예외적으로 허용하는 것이므로, 이를 정당화하는 충분한 증거를 함께 제시해야 한다(기본규칙 제14조(5)항). 가령 EU 생산자들은 조사기간이 장기화되는 동안 관세 흡수로 인해 불안정한 지위에 놓인 국내 산업을 보호할 필요성을 들어 등록을 신청하기도 한다.⁹⁴⁾

정상가격 및 수출가격의 계산방식은 일반적인 조사에서와 같이 기본규칙 제2조에 따라 이루어지며, 만약 조사대상 업체의 비협조로 인해 신뢰할만한 정보를 얻지 못하는 경우 조사기관은 이용 가능한 정보(facts available)에 기초하여 흡수 관세를 산정할 수 있다(기본규칙 제18조).⁹⁵⁾

(4) 효과

흡수조사 결과 덤핑마진이 상승한 경우,

91) OJ (2001) L 221/1 (13).

92) 이는 1994년 기본규칙(이사회 규칙 No. 3283/94)에 새로 포함된 것으로, 정상가격의 변화 가능성을 고려하지 않고 수출가격의 하락에만 의존하여 추가적인 반덤핑 관세를 부과하는 것은 WTO 반덤핑 협약 제2.4조에 위배될 소지가 있다는 문제점을 시정하기 위한 것으로 보인다.

93) 이러한 수입 물품의 ‘등록’ 절차로 인해, 수출자는 향후에 추가적인 관세를 소급적으로 부과 받게 될 가능성을 신중하게 고려한 뒤 정상가격의 재검토를 요청하게 되어 현실적인 억제 효과를 지닌다고 설명하는 Vermulst (2007), 133.

94) Microwave ovens originating in the Republic of Korea, OJ (1998) L 85/29 (14)-(16).

95) 조사 비협조 수출자들에게 유럽통계청(Eurostat) 수입 데이터를 기준으로 흡수 관세를 부과한 사례로

반덤핑 부과 관세는 이사회에 이사회가 반대하지 않는 이상 위원회의 제안서 발의일로부터 1개월 이내에 변경되어야 한다. 이는 최초로 부과된 관세의 두 배를 초과해서는 안 되며, 최소부과원칙(lesser duty rule)에 따라 피해마진을 초과할 수 없다(제12조(3)항). 변경된 관세는 흡수조사 판정에 대한 관보 게재일로부터 적용되며, 이후 별도의 재심이 없는 이상 원심 판정 부과기간까지 효력을 지닌다. 단 복합 흡수조사에서 ‘등록’ 절차의 신청이 있었던 경우, 등록일 이후 통관분에 대하여 소급 적용이 가능하다. 한편 흡수조사 결과 재산정 마진이 원심 마진보다 낮아진 경우, 관세율의 변경 적용 없이 조사가 종료된다.⁹⁶⁾

(5) 검토

EU의 반흡수 규정은 많은 법적, 기술적 문제를 야기한다. 첫째, 흡수조사는 정상가격의 변동에 대한 이해관계자의 충분한 입증에 없는 이상, 수출가격만을 재평가하는 단순 흡수조사를 원칙으로 하고 있다.

그런데 제품수명주기가 짧거나 가격의 하락이 심한 산업군의 경우에도 정상가격의 변동이 없다는 추정에 기댈 수 있는지에 대한 의문이 있다. 또한 복합 흡수조사는 이를 신청한 수입자에 대하여만 진행하는데, 정상가격의 하락이 개별업체에 한정된 요인이 아니라 국제 원재료 가격의 인하 등 모든 수출 제조자에게 미치는 전반적인 요인으로부터 기인한 경우, 이러한 처우는 실질과 다른 과세의 불공평성을 낳을 수 있다.

둘째, 복합 흡수조사의 경우 기본규칙 제14조(5)항의 ‘등록’ 절차를 원용한 소급 부과 가능성을 전제하고 있는데, 이는 합리적인 근거 없이 수입자에게 관세 납부 의무에 대한 불확실성을 지우게 된다는 지적이 있다.⁹⁷⁾ 반덤핑 관세의 소급에 관한 일반 규정인 기본규칙 제10조(4)항은 ‘덤핑이 상당 기간 계속되었거나’, ‘수입자가 덤핑과 그로 인한 피해의 사실에 대하여 알고 있거나 알았어야만 했던 경우’, 그리고 ‘수입의 급증이 있었던 경우’에 한해 최종 판정 마진율을 예비판정 이전 90일까지

Certain finished polyester filament fabrics originating in China, OJ (2007) L 246/1. 한편 조사 협조 수출자들의 데이터가 조사 대상에 대한 완전성(totality)을 대표하므로, 기타 업체의 관세율에는 변동이 없다고 판단한 사례도 있다(OJ (2001) L 221/1 (27)).

96) 이러한 경우 수출자의 신청 또는 위원회 직권으로 반덤핑 관세의 변경 또는 종료를 검토하기 위한 중간 재심 개시의 타당성을 뒷받침하는 사유가 될 수 있다(Demataki (1998), 75). 실제로 수출자들이 흡수조사에서 정상가격 하락으로 인해 덤핑마진이 낮아지자, 중간재심을 신청하여 0%의 덤핑마진을 적용받은 사례로 Microwave ovens originating in China, Korea, Malaysia and Thailand, OJ (2000) L 244/33 참고.

97) Hansen (1995), 465-492.

소급 적용할 수 있다고 규정하고 있다. 이러한 덤핑의 심각성 및 수입자의 인식 여하와 관계없이, ‘등록’ 절차 규정의 형식적 원용을 통해 추가적 관세의 소급 부과를 정당화할 수 있는지는 의문이다.

이에 정상가격의 재산정을 필수화 하거나 요건을 완화하고, 소급 적용 가능성을 삭제하여 수출자의 불합리한 부담을 경감하는 것이 타당할 것이라고 생각한다. 자세한 내용은 뒤의 관세 흡수 제도의 개선 방안에 관한 단락에서 후술한다.

나. 미국

(1) 의의

상무부는 반덤핑 조치 시행 공고일로부터 2년, 4년 후 개시된 연례재심에서 이해관계자의 신청이 있는 경우, 해외 수출자 또는 생산자가 관계 수입자를 경유한 판매에서 반덤핑 관세를 흡수하였는지 여부를 조사해야 한다(법 §751(a)(4)⁹⁸, 규칙 19 CFR §351.213(j)(3)). 이는 1994년 우루과이 라운드 협정 체결 이후 입법된 것으로, 수출자가 반덤핑 관세를 미국 구매자에게 전

가하지 않고 스스로 흡수함으로써 반덤핑 법의 목적을 저해하는 것을 막기 위함이다.⁹⁹)

관세 흡수 조사 결과는 연례재심에서의 덤핑 마진 계산에 영향을 미치지 않는다.¹⁰⁰) 다만 상무부는 이를 국제무역위원회(ITC)에 통지함으로써, 5년마다 이루어지는 일몰재심에서 덤핑 및 피해가 지속, 재발할 것인지를 판단하는데 고려하도록 한다(19 U.S.C. §1675a(a)(1)(D)). 관세 흡수가 있다는 사실은 반덤핑 조치가 철회되는 경우 해외 생산자 또는 수출자가 미국 시장 내에 더욱 공격적으로 진입하리라는 점을 암시하므로, 일몰재심에서 반덤핑 조치의 철회 가능성이 낮아짐을 의미한다.¹⁰¹)

(2) 요건

관세 흡수 조사를 위해서는 ‘시행령 공고 2년, 4년 뒤에 개시된 연례재심’에서 ‘이해관계자의 신청’이 있는 것으로 족하다. 연례재심 대상기간 동안 통관 물량이 있어야 함은 물론이다. 제소자들은 동 규정이 상무부가 제1차, 제3차, 제5차 연례재심에서 반흡수 조사를 개시할 수 있는 권

98) 19 U.S.C. §1675(a)(4).

99) Agro Dutch Industries Ltd. v. U.S., 508 F.3d 1024 at 1028 (Fed. Cir. 2007).

100) 미 의회의 우루과이 라운드 협정의 이행에 관한 행정조치계획(Uruguay Round Agreements Act, Statement of Administrative Action(“SAA”), H.R. Doc. No. 103-316, Vol. 1, 885 (1994).

101) Agro Dutch, 508 F.3d at 1028 (Fed. Cir. 2007).

한을 배제하는 것은 아니라고 주장한 바 있으나, 상무부 및 국제무역법원, 연방순회법원 판결은 상무부로 하여금 특정 상황에서 흡수 조사를 개시할 수 있도록 하는 규정이 그 외의 상황에서도 조사를 개시할 수 있는 권한을 부여하는 것은 아니라며 이를 받아들이지 않았다.¹⁰²⁾

관세 흡수 조사는 해외 생산자 또는 수출자가 관계 수입자를 경유하여 대상제품을 판매한 경우에 적용된다. 이 때 관계 수입자는 수출자와 별개의 주체여야 하므로, 만약 수출자가 스스로 통관 기록상 수입자로 행위하는 경우에는 동 규정이 적용되지 않는다.¹⁰³⁾

(3) 입증 책임

상무부는 수출자가 미국 내 독립구매자에게 판매한 가격이 덤핑마진을 충분히 상쇄하는 수준으로 인상되었는지 여부를 조사한다. 그런데 연례재심 결과 관계수입자에 대한 수출가격이 정상가격 미만인 경

우, 즉 양(+)의 덤핑마진이 있는 경우, 해당 ‘가중평균 마진율’ 만큼의 관세 흡수가 이루어진 것으로 추정된다.¹⁰⁴⁾ 제소자 측은 실제의 덤핑 및 흡수 규모는 전체 가중평균 마진율보다 상당히 크므로, ‘개별 덤핑 거래 건’에 대한 마진율을 바탕으로 흡수 여부를 판단해야 한다고 주장하였다. 그러나 상무부는 이는 단 한 건의 거래에 덤핑이 있는 경우에도 관세 흡수를 인정하게 되어 인위적으로 관세 흡수 비중을 부풀리는 왜곡된 결과를 낳으며, 관련법 및 규칙에 의해 위임받은 내용이 아니라고 판시하였다.¹⁰⁵⁾

해당 추정은 독립구매자가 대상제품에 대한 최종 정산 관세를 전부 납부할 것이라는 증거에 의해 반복될 수 있다.¹⁰⁶⁾ 가령 관계수입자와 독립구매자 간에 ‘독립구매자가 최종 반덤핑 관세 납부 책임을 진다’는 법적 구속력 있는 합의 등이 이에 해당하며, 수출자의 대미 영업이익이 흑자라는 사실만으로는 이에 대한 반증이 되지

102) Certain Cold-Rolled and Corrosion-Resistant Carbon Steel Flat Products from Korea, 62 FR 18404, 18418-19, 18435-36 (Apr. 15, 1997); NTN Bearing Corp. of Am. v. U.S., 104 F. Supp. 2d 110, 157-58 (CIT. 2000); FAG ITALIA S.p.A. and Fag Bearings Corp. v. U.S., 291 F.3d 806 (Fed. Cir. 2002).

103) Agro Dutch, 508 F.3d at 1031-33 (Fed. Cir. 2007); Corus Staal BV v. U.S., 593 F. Supp. 2d 1373, 1387-88 (CIT. 2008).

104) Certain Hot-Rolled Lead and Bismuth Carbon Steel Products from Germany, 64 FR 43146 (Aug. 9, 1999); Activated Carbon from China, 75 FR 70208, 70210-11 (Nov. 17, 2010).

105) Certain Cold-Rolled and Corrosion-Resistant Carbon Steel Flat Products from Korea, 63 FR 13170, 13173-74 (Mar. 18, 1998).

106) 70 FR 39735 (Jul. 11, 2005).

않는다.¹⁰⁷⁾

이에 대해 수출자들은 덤핑마진의 존재만으로 관세 흡수 사실이 있다고 보는 것은 사실상 반박 불가능한 추정으로 위법일 뿐만 아니라, 일몰재심에서의 피해 판단을 무의미하게 만든다고 주장하였다.¹⁰⁸⁾ WTO 반덤핑 협정 및 행정조치이행계획(SAA)은 상무부로 하여금 반덤핑 관세 흡수 여부에 대한 ‘유의미한’ 분석을 할 것을 요구하는데, 해당 추정은 이러한 작업을 거치지 않는다는 것이다. 또한 이는 고객사들에게 거래가 발생하였던 수 년 뒤까지 반덤핑 관세에 대한 무한, 불확정 책임을 지우는 결과를 낳는다고 하였다.¹⁰⁹⁾

그러나 상무부는 최초의 독립구매자가 확정 관세에 대한 납부 책임을 진다는 약정 없이는 달리 관세 흡수가 일어나지 않았다고 불만한 근거가 없다며, 이에 대한 입증 책임은 수출자 등 답변자에게 있다는 입장을 유지하였다.¹¹⁰⁾

수출자가 상무부의 관세 흡수 조사 질의에 대해 성실히 답변하지 않는 경우, 불리

한 이용가능한 정보에 근거하여 반덤핑 관세의 흡수가 있었다고 판단할 수 있다.¹¹¹⁾

(4) 효과

상무부가 관세 흡수 긍정 판정을 내리는 경우 이는 연례재심 마진율에는 영향을 미치지 않으나 상무부는 이를 국제무역위원회에 통지하여, 일몰재심에서의 장래 피해 발생 가능성 판단시 고려하도록 한다(19 U.S.C. §1675(a)(4), §1675a(a)(1)). 미국은 덤핑과 피해에 대한 판단 기관이 이원화되어 있는 관계로, 일몰재심의 경우 상무부는 덤핑의 지속·재발 가능성과 반덤핑 조치 철회 시 우세하게 될 덤핑 마진의 규모에 대해, 국제무역위원회는 반덤핑 조치 철회 시 중대한 피해의 지속·재발 가능성에 대해 각각 판단하고 있다.

상무부가 반덤핑 조치 철회 시 발생할 덤핑 마진의 규모를 결정할 때에는 일반적으로 원심 최종판정 마진율, 또는 보다 적절한 경우 최근의 연례재심 판정 마진율에 기댄다.¹¹²⁾ 그런데 관세 흡수가 있는 경우 수입자는 반덤핑 조치의 철회 이후에 기존

107) Ibid.

108) Extruded Rubber Thread from Malaysia, 63 FR 12752, 12756-57 (Mar. 16, 1998).

109) Ibid.

110) Ibid.

111) 70 FR 39735, 39737-9 (Jul. 11, 2005).

112) SAA, 890-891; U.S. Enforcement and Compliance Antidumping Manual (2015), Chapter 25. Section 751(c) Five-year (“Sunset”) Reviews, 9.

의 관세 흡수액만큼 미국 내 판매가격을 낮추면서도 이전과 동일한 이익을 얻을 수 있기 때문에, 원심 또는 재심 마진율을 장래에 대한 예상 마진의 규모로 삼기란 부적절하다.¹¹³⁾ 이에 상무부는 흡수 사실이 없었다면 보고하였을 마진율, 즉 원심 또는 재심 마진율과 최근 연례재심 마진율에서 관세 흡수액만큼을 상향 조정한 것 중 더 높은 마진율을 ‘예상 덤핑 마진 규모’로 보아 이를 국제무역위원회에 제출한다.¹¹⁴⁾

국제무역위원회는 일몰재심에서 반덤핑 조치 종료 시 피해의 지속, 발생 가능성을 판단할 때에 상무부의 흡수 판정 결과를 고려한다(법 §752(a)(1)¹¹⁵⁾). 특기할 만한 점은, 법 §752(a)(6)¹¹⁶⁾은 국제무역위원회로 하여금 상무부가 제출한 덤핑 마진 규모를 고려할 수 있는 재량을 부여하고 있는 반면, 흡수 사실에 관한 판정은 반드시

고려하도록 규정한 점이다.¹¹⁷⁾

나아가 관세 상환 규정과 관세 흡수 규정을 중복적으로 적용할 수 있는지에 대한 문제가 있다. 상무부는 관세 상환 및 관세 흡수 규정이 별개의 요건과 효과를 바탕으로 상호 독립적으로 적용됨을 인정하면서도, 관세 상환 시 수출가격에서 반덤핑 관세를 차감하여 두 배의 마진율을 만들고, 여기에 다시 관세 흡수를 고려하여 추가적 조정을 하는 것은 예상 덤핑 규모를 과대 평가하는 것이라며, 반덤핑 관세를 차감하여 산정한 연례재심 마진율만을 회에 보고한 사례가 있다.¹¹⁸⁾

4. 검토

앞서 살펴본 EU와 미국의 관세 흡수 제도를 비교해 보면 다음과 같다. 우선 재심

113) SAA, 885; House Report, H.R. Rep. No. 103-826, pt.1 (1994), 60.

114) Sunset Policy Bulletin §II.B.3.b, Policies Regarding the Conduct of Five-year (“Sunset”) Reviews of Antidumping and Countervailing Duty Orders; Policy Bulletin, 63 FR 18871, 18873-74 (1998). 여기에는 관세 흡수에 관한 업체별 판정 결과와, 실행 가능한 범위 내에서 흡수 규모에 대한 지표를 포함하여야 한다. (Senate Report, S. Rep. No. 103-412 (1994), 50).

115) 19 U.S.C. §1675a(a)(1)(D).

116) 19 U.S.C. §1675a(a)(6).

117) WTO U.S.-OCTG 사건 첫 패널 미팅에서, 멕시코는 첫째, 상무부의 관세 흡수 판정이 국제무역위원회의 피해 가능성 판단과 어떤 관련성이 있으며 둘째, 국제무역위원회로 하여금 상무부가 제출한 덤핑 마진 규모를 고려할 수 있는(‘may’) 재량을 부여하는 규정(관세법 제752(a)(6), 19 U.S.C. 1675a(a)(6))과 상무부의 관세 흡수 판정을 반드시(‘shall’) 고려하도록 하는 강행규정(관세법 제752(a)(1), 19 U.S.C. 1675a(a)(1)(D))의 내용이 어떻게 조화될 수 있는지에 대한 질의를 제기하였다. 미국은 당해 분쟁에서 관세 흡수 이슈는 쟁점이 되지 않는다고 보아 답변을 생략하였지만, 이에 대한 의문이 언제든지 제기될 수 있음을 시사한다(U.S.-OCTG from Mexico, WT/DS282/R (2004), Annex E, E-46).

118) Porcelain-on-Steel Cooking Ware from Mexico, 65 FR 281-283 (Jan. 4, 2000).

등에서 덤핑마진 산정 시 수출가격에서 반덤핑 관세를 비용으로 공제하는지 여부와 관련하여, EU는 기본규칙 제2조(9)항을 통해 반덤핑 관세를 비용으로 취급함을 명시하고 있고, 다만 기본규칙 제11조(10)항에서 재심이나 환불조사 시 반덤핑 관세가 재판매 가격 및 후속 판매 가격에 적절히 반영되었다는 결정적 증거가 있는 경우에는 예외적으로 반덤핑 관세를 공제하지 않는다고 규정하여 협정 제9.3.3조의 내용을 폭넓게 도입하였다.

한편 미국은 상당한 논쟁에도 불구하고, EU와 같은 방식의 ‘반덤핑 관세의 비용 공제’ 관행을 채택하지 않고 있다. 관세법 §772(c)(2)(A)의 해석상 수출가격 또는 구성수출가격 산정시 반덤핑 관세를 공제하지 않음을 원칙으로 하고 있으며, 다만 예외적으로 수출자가 수입자를 대신하여 반덤핑 관세를 납부하거나, 이를 상환해준 경우에만 해당 금액을 공제한다(규칙 19 CFR §351.402(f)). 해당 예외를 적용하기 위해서는 수출자와 수입자 사이에 단순한 자금 이전이 있었던 사실만으로는 부족하며, 관련 약정 등 명시적인 증거가 있어야 한다.

다음으로 반덤핑 관세 흡수를 요건으로 하는 별도의 조사가 어떻게 이루어지는지를 살펴보면, EU는 반덤핑 조치 이후 수출

가격이 감소하였거나 재판매가격이 의도한 수준까지 충분히 인상되지 않은 경우, 수입자가 관계사 지위에 있는지 여하를 불문하고 별도의 반흡수 조사를 통해 덤핑마진율을 상향 조정 한다(기본규칙 제12조). 이는 수출가격만을 재산정하는 단순 흡수조사와 정상가격까지 함께 재산정하는 복합 흡수조사가 있다. 단순 흡수조사의 경우 변경 관세는 판정문의 관보 게재일로부터 장래를 향해 적용되나, 복합 흡수조사의 경우 ‘등록’ 신청이 있었다면 해당 시점으로까지 소급 적용이 가능하다.

미국의 경우 제2차, 제4차 연례재심에서 이해관계자의 신청이 있는 경우, 상무부는 반덤핑 관세가 재판매가격에 전가되었는지 여부를 판단하는 관세 흡수 조사 제도가 있다(법 §751(a)(4), 규칙 19 CFR §351.213(j)(3)). 이는 덤핑 마진율에 영향을 미치는 것은 아니고, 다만 일몰재심에서 반덤핑 조치의 지속 여부를 판단하기 위한 장래의 피해 발생 가능성을 검토할 때에 고려하도록 하고 있어 비교적 수출자 및 수입자에게 미치는 페널티 요소가 적다. 하지만 미국 내에서도 여전히 이전가격 조작 우려와 역내 산업의 철저한 보호 등을 이유로 ‘반덤핑 관세의 비용 공제’ 규정을 자국법에 포함시켜야 한다는 목소리가 높다.¹¹⁹⁾

119) Holmer (1995), 506-509; Terence P. Stewart, U.S.-Japan Economic Disputes: The Role of Antidumping and

이는 근본적으로 EU와 미국의 반덤핑 관세 부과 방식의 차이에서 비롯된 것이라는 시각이 있다. 미국과 같은 소급효 시스템 하에서는 주기적으로 실제 덤핑 마진을 을 정산하는 기회가 있어 흡수 행위 규제를 위한 특별한 절차의 필요성이 낮은 반면, EU와 같은 장래효 시스템 하에서는 별도의 조사 개시 없이는 흡수 행위를 효과적으로 규제할 수 있는 방법이 없다는 것이다.¹²⁰⁾ 그러나 흡수 행위의 규제 목적이

‘반덤핑 조치의 구제 효과’가 저해되는 것을 막기 위함임을 고려할 때, 관세의 소급적, 장래적 부과 방식에 관계없이 이를 아우르는 타당성 검토가 필요할 것이다.

국가 간에 일정한 합의가 이루어지지 않은 비대칭적인 반흡수 제도의 운영은, 수출자의 동일한 판매 정책에도 불구하고 도착지 국가가 어디인지에 따라 다른 결과를 낳는 등 교역국 간에 끊임없는 혼란과 분쟁의 소지를 제공할 뿐만 아니라, WTO 반

<표> 반흡수 제도 관련 WTO 반덤핑 협정 및 EU, 미국의 규정 비교

WTO 협정	EU 기본규칙	미국 관세법
1. 반덤핑 관세의 공제 여부		
협정 제2.4조 제4문 : 구성수출가격에서 <u>관세, 조세</u> 등 비용 공제 * 단, 반덤핑 관세의 비용 취급 여부에 대한 해석 차이 협정 제9.3.3조 : 환불조사에서 정상가격, 수입과 재판매 사이의 비용, 재판매가격에 변화가 있는 경우 <u>반덤핑 관세 공제 금지</u>	기본규칙 제2조(9)항 【원칙】 : 구성수출가격에서 <u>반덤핑 관세 공제 원칙</u> 기본규칙 제11조(10)항 【예외】 : <u>재심, 환불조사에서 반덤핑 관세가 재판매가격 등에 적절히 전가된 경우</u> , 구성수출가격에서 <u>반덤핑 관세 공제 금지</u>	관세법 §772(c)(2)(A) : 수출가격 산정 시, <u>반덤핑 관세 공제 금지 원칙</u> * 규칙 19 CFR §351.402(f) : 단, 수출자가 수입자를 대신하여 <u>반덤핑 관세를 대납, 상환하는 경우</u> 수출가격에서 이를 공제 유사 조항 없음
2. 별도의 흡수 조사 가능성		
협정 제11조 : 중간재심, 일몰재심 등 전형적 재심 유형만을 규정	기본규칙 제12조 : 수출가격 감소, 재판매가격의 불충분한 인상의 경우, <u>반흡수 조사를 통한 덤핑마진 재산정</u> * 유사 중간재심의 성격으로 보아야 하는지에 대한 이견 존재	관세법 §751(a)(4) : 제2차, 제4차 연례재심에서 <u>관세 흡수 조사</u> 가능. 덤핑마진율에는 영향 없으며 다만 일몰재심에서 장래의 피해 가능성 판단시 고려

Countervailing Duty Laws, Arizona Journal of International and Comparative Law, Vol. 16, No.3 (1999), 730.

120) Glyeria (1998), 각주 15.

덤핑 협정상의 기본 원칙들을 훼손할 우려가 있다. 때문에 각국은 덤핑으로 인한 피해의 구제라는 반덤핑 조치의 실효성을 보장하면서도 ‘공정한 시장 경쟁의 장’을 마련할 수 있도록 흡수 관련 제도를 정비할 필요가 있다. 아래에서는 협정상 관련 규정들을 바탕으로 반덤핑 관세의 비용 취급 타당성 및 독립된 반흡수 조사 가능성과 그 한계에 대해 살펴보겠다.

IV. 반흡수 제도의 개선 방안

1. 반덤핑 관세 공제의 타당성

가. 협정 제2.4조 제4문의 의미

구성수출가격 산정 시 반덤핑 관세가 공제 대상 비용인지를 검토하기 위해서는 관련 조항의 문언뿐만 아니라, 입법 취지 및 반덤핑 법체계 전체의 목적을 종합적으로 살펴보아야 한다.¹²¹⁾ WTO 분쟁해결기구 패널보고서에 따르면 협정 제2.3조는 수출자와 수입자 간 제휴나 상환약정 등으로

인해 수출가격을 신뢰할 수 없는 경우 회원국으로 하여금 구성수출가격을 사용할 수 있는 권한을 부여하고 있으며,¹²²⁾ 협정 제2.4조 제4문은 강행규정이 아닌 임의규정 형태(‘should’)로서 독립구매자에 대한 재판매가격으로부터 수입과 재판매 사이에 발생한 제반 비용, 이윤을 조정하도록 권고한다. 이러한 구성수출가격 특별 공제 조항은 회원국이 의도하는 모든 항목이 아니라, 규정상 허용된 특정 항목에 대하여만 공제 권한이 있음을 의미한다.¹²³⁾ WTO 패널이 해당 법문을 제한적으로 해석하는 이유는 구성수출가격에 대한 공제는 곧바로 수출가격을 떨어뜨려 덤핑 마진율을 상승시키기는 요인으로 작용하기 때문인 것으로 보인다.

협정 제2.4조 제4문상 ‘관세, 조세 등을 포함한 비용’이라는 문구를 형식적으로 해석하는 경우, 반덤핑 관세 또한 수입국 내 사업을 영위하며 발생하는 비용으로서 공제 대상에 포함된다고 이해할 수도 있다. 그러나 반덤핑 관세는 수출자의 불공정 덤

121) 조약법에 관한 비엔나 협약(VCLT) 제31조(1)항에 따르면 조약은 문맥과 목적에 비추어 해당 문언에 부여되어 있는 통상적 의미에 따라 성실하게 해석되어야 한다. WTO 분쟁해결기구 패널 보고서에서도, 반덤핑 협정상 규정을 해석할 때에는 사전적 정의뿐만 아니라 문맥, 목적 등을 함께 고려해야 한다고 한다(U.S.-Stainless Steel Plate in Coils and Stainless Steel Sheet and Strip from Korea, WT/DS179/R (2000), para 6.99).

122) Ibid, para 6.90.

123) 만약 회원국이 의도하는 모든 추가적인 공제를 허용하게 된다면, 수출가격 구성 방식에 관한 지침이 무용지물이 되어버리고 말 것이기 때문이다(Ibid, para 6.94).

평행위로 인한 내수 산업의 피해를 상쇄하기 위해 부과되는 특별 관세로서, 일반 관세와 별개의 목적과 성격을 지닌다.¹²⁴⁾ 만약 재심에서 새로운 덤핑 마진율을 계산할 때에 원심 대상기간 당시 존재하지 않았던 반덤핑 관세를 공제하게 된다면, 덤핑마진에 왜곡이 발생할 뿐만 아니라 관계수입자를 비관계 수입자에 비해 불합리하게 차별하는 결과를 낳게 될 것이다.¹²⁵⁾ EU 사법당국이 관계수입자의 차별 대우 근거로 관계수입자는 덤핑의 한 쪽 울타리 끝에 있는 자로서 수출자와 덤핑행위에 대한 인식을 함께하며, 향후 환불 가능성에 대한 정보가 많다는 점을 드는 것은¹²⁶⁾ 실제 다양한 거래 현실의 면면을 고려하지 않은 추정으로서 타당하지 않으며, 반덤핑 관세를 비용으로 취급해야 하는 논거로 충분하지도 않다.

협정 제2.4조 제4문은 신뢰할 만한 수출

가격을 구성하기 위한 규정이지¹²⁷⁾ 반덤핑 관세 부과로 인한 가격 인상 효과를 다시 상쇄할 것을 의도한 규정이 아님을 고려할 때, 이를 ‘duty as a cost’ 원칙에 대한 근거 규정으로 보기는 어렵다고 생각한다.

이는 반덤핑 협정 전체의 목적에 비추어 볼 때 좀 더 분명해진다. 반덤핑 관세는 덤핑으로 인한 피해를 구제하기 위하여 실제 덤핑 수준을 초과하지 않는 범위 내에서 부과되어야 한다(협정 제9.3조). 만약 수입자가 관세 납부를 통해 기존의 덤핑을 상쇄하는 수준으로 역내 판매가격을 인상하였음에도 불구하고 반덤핑 관세를 수출가격에서 공제하여 마진율을 높인다면, 이는 비례성 원칙을 초과하는 이중구제(double remedy) 효과를 낳는다. 다시 말해 임시적, 구제적인 성격을 지닌 반덤핑 조치를 영구적, 징벌적으로 기능하게 할 우려가 있다.¹²⁸⁾

124) 박노형 외, 신 국제경제법, 박영사 (2013), 111면. 이 책은 일반관세와의 또 다른 차이로, 반덤핑 관세는 양허관세의 상한 구속을 받지 않는다는 점을 들고 있다(GATT 제II조 2항(b)).

125) 협정 제2.4조는 관계수입자에 대해서만 적용되는 규정이어서, 비관계 수입자의 경우 반덤핑 관세를 비용으로 공제하지 않기 때문이다. 같은 취지로 MacLean (2013), 609-610.

126) C-188/88, (1992) ECR I-1689; T-162/94, (1996) ECR II-427 등.

127) 비록 구성수출가격에 관한 특별 공제 규정이 정상가격과 수출가격의 공정 비교에 관한 제2.4조에 포함되어 있더라도, 이는 가격 비교가능성(price comparability)을 위한 여타의 조정과는 별개의 목적을 가진다. 이는 독립 구매자에게 최초로 재판매된 금액에서부터 역으로 제반 비용, 이윤을 공제함으로써 ‘실제 수출가격’ 대신 ‘신뢰할 수 있는 수출가격’, 즉 영리원칙에 따른(commercial basis) 거래가 있었다면 수입자가 지불하였을 가격에 도달하기 위함이다(WT/DS179/R, para 6.99 참고).

128) 같은 취지로 반덤핑 관세 공제 관행의 문제점을 지적하는 Letter from Alan F. Holmer, General Counsel, Office of the U.S. Trade Representative to Hans Beseler, Director, Trade Policy Instruments, Commission of the European Communities (Mar. 31, 1986) (Holmer (1995), 각주 86 재인용).

나. 협정 제9.3.3조의 적용범위

다만 수출자가 관계사 지위에 있는 수입자를 통해 거래하면서 반덤핑 관세를 흡수하는 경우, 내수 산업의 피해를 구제 목적을 달성하기 어려워지므로 이를 일정 방식으로 제재할 필요가 있다. 이에 대한 협정국들의 고민은 반덤핑 관세 초과 납부액의 환불에 관한 협정 제9.3.3조에서 부분적으로 찾아볼 수 있다. 이에 따르면 조사당국은 환불 조사에서 구성수출가격을 사용하는 경우, 정상가격의 하락, 수입과 재판매 사이에 발생한 비용의 감소, 재판매가격의 인상 여부를 고려하여야 하며 위의 사실에 대한 ‘결정적 증거’가 제시되는 경우 반덤핑 관세를 공제하지 않을 것을 권고한다. 바꾸어 말해 수출자의 관세 흡수행위로 인해 재판매가격이 의도한 만큼 인상되지 않은 경우, 수출가격에서 반덤핑 관세가 차감되는 결과 관계수입자는 반덤핑 관세 납부액을 환불받기 어려워진다.¹²⁹⁾

그러나 협정 제9.3.3조가 반덤핑 관세의 비용 취급에 대한 예외를 규정한 것이라고

보는 어렵다. 동 협정 조항의 입법 배경에는 반덤핑 관세의 공제 관행을 관철하려는 EU와 이를 반대하는 국가 간의 치열한 논쟁이 있었던 바, 이는 ‘duty as a cost’ 원칙을 최대한 합리적으로 배제하려는 타협점이었던 사실을 상기할 필요가 있다.¹³⁰⁾ 이를 고려할 때, 동 조항의 의미는 수출자 및 관계수입자가 특정 기간 동안 덤핑 마진율을 관리하여 환불을 받은 뒤 다시 덤핑 행위를 재개하는 등, 환불 조사를 남용하여 부당이익을 얻도록 하지 않기 위해 반덤핑 조치의 효과가 시장 내에 전가되었는지 여부를 신중히 고려하도록 한 것이라고 이해할 수 있다. 그럼에도 불구하고 EU의 입법례에서와 같이, 이를 과거에 대한 정산 목적의 환불 조사뿐만 아니라 장래효과를 지니는 기타 재심에까지 확대하여 적용한 것은 협정의 문언 범위를 벗어난 것으로 보인다.

한편 미국은 수출자가 수입자를 대신하여 관세를 납부하거나 상환이 이루어진 경우(상무부 규칙 19 CFR §351.402(f))를 제

129) 협정 제9.3.3조는 수입자 등 이해관계자에게 재판매가격의 적절한 인상과 관련하여 매우 높은 증명 수준인 ‘결정적 증거’를 요하고 있어, 실무상 이를 충족시키기 어렵다는 문제가 있다. 실제로 이를 입법화한 EU에서도 환불조사의 엄격한 요건 및 절차 지연으로 인해 수입자들이 효율적으로 관세를 환불받는 것이 어렵다는 회의적인 목소리가 있다(Van Bael & Bellis, *EU Anti-Dumping and Other Trade Defence Instruments*(5th Edit.), Kluwer Law International (2011), 596).

130) 동 협정안의 변경 이력을 살펴보면, 1991년 12월 최종 협정문 초안(‘둔켈 텍스트’) 이전까지 구성수출가격에서 반덤핑 관세 납부액을 공제하지 않는 것이 ‘우선’(first)이라는 내용이 포함되었다가 마지막에 삭제되었다. 이에 대한 상세 설명은 James P. Durling 외, *Understanding the WTO Anti-dumping Agreement: Negotiating History and Subsequent Interpretation*, Cameron May (2002), 444-447 참고.

외하고는 연례재심에서의 확정 관세율 정산 시 반덤핑 관세를 공제하지 않는다. 협정 제9.3.3조를 채택하지 않은 것은 자국내 반덤핑 조치의 장벽을 완화하는 것으로서, 회원국의 재량사항이라고 할 수 있다. 한편 관세 상환에 관한 상무부 규칙은 그 대상과 내용에 있어 관세 흡수 규정과 차이를 지닌다. 전자는 수출자와 수입자 간의 관계를 규율하는 것으로서 수출자가 수입자의 반덤핑 관세를 대납, 상환해주는 경우에 적용되는 반면, 후자는 미국 내 관계수입자와 독립구매자 간의 관계를 규율하며, 반덤핑 관세가 구매자에게 적절히 전가되었는지 여부를 심사하는 것이기 때문이다.

관세 상환에 대한 상무부 규칙은 덤핑마진의 범위를 초과하는 만큼 관세를 부과하는 것으로서 협정 제9.3조에 위배되며, 수출가격 공제 항목에 대한 한정적 열거 조항인 협정 제2.4조에 포함되어 있지 않은 관세 상환액을 공제하는 것은 회원국의 권한 범위 밖이라는 비판이 제기될 수 있다. 그러나 관세 상환은 리베이트 할인의 성격과 유사한 것으로서 공정한 가격 비교를 목적으로 하는 제2.4조의 취지에 부합하며, 수출가격에서 해당 금액을 하향 조정한 결과 최종 관세는 실제 덤핑마진과 일치하게

되므로 협약 제9.3조에 위배되는 것도 아니다.

또 하나의 쟁점으로, 협정 제9.3조는 실제 덤핑 마진이 낮은 경우의 ‘환불’에 대해서만 편면적으로 규정하고 있다. 그렇다면 동 조사에서 반덤핑 관세를 비용으로 차감함으로써 기존에 비해 덤핑 마진이 상승된 경우, 관세를 추가적으로 징수 할 수 있는가? 미국과 같은 소급적 부과 시스템 하에서는 연례재심에서 반덤핑 관세의 최종 납부 책임이 확정되므로, 기존의 현금 예치율보다 확정 관세율을 상향, 하향하는 것이 모두 가능하다. 그런데 EU와 같은 장래효 시스템 하에서는 원심에서 관세가 확정되므로, 법문의 근거 없이 조사 당국이 관세를 추가 징수할 수 있는지에 대해 이견이 있을 수 있다.

이에 대해 소급적 부과 방식을 지닌 국가는 확정관세와 기존 예치율과의 차액에 대해 환불 또는 추가 징수가 모두 가능하고, 장래적 부과 방식을 지닌 국가는 관세 하향으로 인한 환불만 가능하다고 보는 것은, 어떤 부과 방식을 택하는지에 따라 국내 산업의 보호 능력에 현저한 차이를 낳아 합리적이지 않다는 의견이 있다.¹³¹⁾ 그러나 환불에 관한 협정 제9.3.3조는 실제로 다 과다한 반덤핑 관세를 납부한 수입자를

131) 심종선, WTO 반덤핑협정 해설, 법률출판사 (2014), 238면.

보호하기 위한 규정이므로, 조사당국이 납세자에게 불리하게 변경된 관세를 추가적으로 징수할 수 있는 근거 규정은 아니라고 생각한다. 또한 조사당국이 관세 행정의 효율성 등을 위해 장래적 시스템을 택하여 확정 관세를 부과하는 경우, 이를 신뢰하는 수출자 및 수입자들의 법률관계를 안정시킬 필요가 있다. 확정관세 부과 이후 수출자의 흡수행위 등에 의해 덤핑이 악화되는 경우, 중간재심 및 일몰재심 등을 통해 관세율 및 부과기간을 조정하는 방법으로 접근하는 것이 타당하다.

2. 관세 흡수 조사의 운영 방향

가. 성격

조사기관은 원심 판정 시 해당 조치로 인해 역내 시장가격이 덤핑 또는 피해가 없는 수준까지 인상될 것이라는 합리적 기대 하에 반덤핑 관세를 부과한다. 그런데 관세 흡수라는 변칙 행위로 인해 오히려 덤핑이 심화되거나 시장가격에 변화가 없는 경우에는, 반덤핑 조치가 의도한 구제 효과를 보장하기 위해 이를 제재할 필요성이 있다고 하겠다.¹³²⁾

앞서 살펴본 바와 같이, EU는 반덤핑 관세 흡수 행위를 요건으로 하는 별도의 조사를 통해 기존의 마진율을 상향하는 것을 허용한다. 한편 미국은 관세 흡수 사실이 연례재심에서의 덤핑 마진율에 영향을 미치지 않지만, 일몰재심에서 장래의 피해 가능성 판단 시 이를 고려하도록 하여 반덤핑 조치의 연장 가능성을 높이는 요소로 작용한다.

이러한 반흡수 조사가 어떤 성격을 지니는가에 대해서는 이견이 있을 수 있다. EU가 반흡수 조사 관련 규정에서 재심(review)과 구별되는 ‘재조사’(reinvestigation)라는 용어를 사용하는 것에서 암시하고 있듯이, 이는 일반 재심과 구별되는 특징을 가지기 때문이다. 가령 일몰재심 또는 중간재심은 일정 기간의 경과 및 중대한 상황 변동이 발생한 경우에 반덤핑 조치의 계속적 부과 필요성을 검토하는 반면, 반흡수 조사는 원심 또는 재심을 통한 반덤핑 조치의 실효성을 보장하기 위해 본래의 조치에 수정을 가하는 것이라는 차이가 있다.¹³³⁾

그러나 반흡수 조사는 과거 원심 대상기간 동안의 사실을 재조사하기 위한 것이 아니라 반덤핑 관세 부과 이후 새로이 발

132) 특히 EU와 같이 반덤핑 관세의 장래효 시스템을 가진 국가의 경우, 관세 흡수 사실에 대한 별도의 조사 없이도 기존 반덤핑 조치의 실효성을 검토할 수 있는 방법이 없다고 설명하는 Demataki (1998), 76.

133) 중간재심은 상황 변동에 대한 ‘중립적 반응’인 반면, 반흡수 조사는 반덤핑 조치의 이행을 보장하기 위한 절차라고 설명하는 Demataki (1998), 59.

생한 흡수 행위를 규제하기 위함이므로, 협정 제11조상 재심의 일종으로 보는 것이 자연스럽다.¹³⁴⁾ 더군다나 반흡수 조사를 통해 변경된 관세율의 효력이 장래를 향하여 미친다는 점을 생각해볼 때, 이는 필연적으로 재심의 성격을 지닌다고 보아야 할 것이다. 과거의 판매 데이터 분석을 통해 반덤핑 관세의 최종 납부 책임을 확정하거나 초과 납부액을 정산하기 위한 협정 제9.3조와 달리, 협정 제11조에서 규정하고 있는 재심 절차는 반덤핑 관세의 존속 필요성 등에 관한 장래에 대한 분석(prospective analysis)을 바탕으로 장래를 향해 효력을 지니기 때문이다.¹³⁵⁾ 만약 동 조사를 흡수 행위 발생을 요건으로 한 원심의 재개로 바라본다면, 반덤핑 협정에서 권리관계의 조속한 안정을 위하여 조사기한을 12개월에서 최장 18개월로 제한하고 있는 취지를 무색하게 만들 우려가 있다.¹³⁶⁾

흡수 조사의 근거 규정에 대한 논의를 살펴보면, 2002년 WTO 무역정책검토(Trade

Policy Review)에서 EU는 “반흡수 절차는 반덤핑협정 제11.2조의 (중간)재심의 한 형태로서, 수출가격을 협정 제2조에 일치하도록 재산정하는 목적을 가진 것”이라고 하였다.¹³⁷⁾ 이와 유사하게 2004년 WTO 무역정책검토 회의에서는 “반덤핑협정 및 1994년 GATT 제VI조는 반흡수에 관한 명시적 조항을 포함하고 있지 않으나, 반흡수 절차는 반덤핑 또는 상계관세 부과 직후 관세가 흡수되고 있는 것으로 보이는 경우, 반덤핑 조치의 효과를 재정립하는 것을 목표로 한다”면서 “GATT의 관점에서 동 절차는 수출가격의 재산정을 주된 목적으로 하는 재심의 한 형태로 보인다”고 하였다.¹³⁸⁾

한편 미국의 흡수 관련 규정은 제11.3조의 일몰재심 요건과 맞닿아 있다. WTO U.S.-Cement 사건에 대한 패널 신청서에서, 멕시코는 미국 상무부가 반덤핑 관세 부과의 종료가 덤핑의 지속 또는 재발을 초래할 가능성이 있는지를 판단함에 있어, 관

134) 반흡수 조사를 수출가격의 재평가에 초점을 맞춘 중간재심의 단순화 형태(Edmond McGovern, EU Anti-Dumping and Trade Defence Law and Practice, Globefield Press (2016)), 또는 특별신속재심(Bael&Bellis (2011), 581)으로 바라보는 의견이 있다.

135) U.S.-DRAMS from Korea, WT/DS99/R (1999), para 4.37.

136) EU의 반보조금에 관한 기본규칙(Regulation 2016/1037, OJ (2016) L 176/55)은 반덤핑 기본규칙과 달리 흡수조사를 중간재심의 하위 규정으로 두고 있다는 점도 이를 뒷받침한다.

137) Trade Policy Review, EU, Minutes of Meeting-Addendum, WT/TPR/M/102/Add.2 (2003), 141 (Vermulst (2007), 각주 27에서 재인용).

138) Trade Policy Review, EU, Minutes of Meeting-Addendum, WT/TPR/M/136/Add.2 (2005), 22 (Vermulst (2007), 각주 27에서 재인용).

세 흡수에 기초한 덤핑마진에 의존하고, 그러한 덤핑마진을 일몰재심에 사용할 목적으로 국제무역위원회에 보고하는 것은 협정 제11.1조, 제11.3조, 제11.4조, 제2조, 제6조와 합치하지 않는다고 주장하였다.¹³⁹⁾ 해당 분쟁은 미국과 멕시코 양국의 상호 합의된 해결로 종료되어 협정 위반에 대한 구체적 논증과 패널의 입장을 확인할 수는 없었으나,¹⁴⁰⁾ 흡수 조사의 효과가 일몰재심에서의 판단에 영향을 미치는 경우, 일몰재심 관련 규정(제11.3조) 등과 합치되어야 함을 시사하였다.

나. 검토

(1) 조사 신청

EU의 경우 흡수 조사 신청 시 이해관계자들에게 관세 흡수 사실을 뒷받침하는 충분한 정보를 제시할 것을 요구하는 반면, 미국은 이해관계자의 신청만을 요건으로 하고 있다. 미국의 경우 최종 관세율 확정을 위한 주기적 연례재심에서 관세 흡수의 사실을 효율적으로 검토할 수 있도록 하거나, 그렇다 하더라도 관세 흡수 조사는 확정 마진율의 산정과 별개의 목적을 지니므로 신청자에게 관련 입증 자료를 제출하도록 하는 것이 합리적이라고 생각한다. 나

아가 흡수 조사의 남발 방지 및 관련 이해관계자들의 보호를 위하여 동 자료는 흡수 혐의의 개연성을 뒷받침하는 객관적이고 합리적인 정보여야 할 것이다.

(2) 조사 대상

EU는 흡수조사에서 원칙적으로 신규 조사 대상기간의 수출가격만을 재평가하여 원심에서의 정상가격과 비교하며, 예외적으로 정상가격의 변화에 대한 완전한 정보가 제출되는 경우에 한해 이를 검토하도록 한다. 반면 미국은 연례재심 대상기간의 정상가격과 수출가격 모두를 재평가하여 흡수 여부를 판단한다.

그런데 EU와 같이 단순 흡수조사를 원칙으로 삼는 경우, 협정 제2.4조의 내수가격 및 수출가격의 동일 거래단계, 동일 시기에 대한 공정 비교 원칙 및 협정 제9.3조의 덤핑 수준을 초과하는 반덤핑 관세 부과 금지 원칙에 저촉될 가능성이 있다. 비록 EU의 반흡수 규정이 일정 요건 하에 복합 흡수조사를 허용하고 있다고 하더라도, 반덤핑 협정 합치적인 제도 운영을 위해서는 개선이 필요하다고 생각한다. 가장 이상적인 모습은 정상가격 및 수출가격 모두를 전면적으로 재심사하는 복합 흡수조

139) U.S. - Cement from Mexico, WT/DS281/2 (2003) 4-5p.

140) U.S. - Cement from Mexico, WT/DS281/8; G/L/604/Add.1; G/ADP/D46/2 (2007).

사를 원칙으로 삼는 것이겠지만, 조사의 효율성 및 역내 피해 구제의 긴급성을 위하여 조사당국에게 수출가격의 변화만을 검토할 수 있는 재량을 인정할 수도 있다고 본다. 가령 역내 생산자들이 조사 신청 단계에서 관세 흡수의 사정을 제외하고는 시황 등에 변화가 없어 단순 흡수조사로 족하다는 점을 주장하고, 이에 대한 수출자나 수입자의 다툼이 없는 경우 단순 흡수조사를 허용할 수 있을 것이다.

한편 반흡수 조사에서 산업피해 또는 공동체 이익에 대한 검토 없이 덤핑 측면에 대한 조사만을 통해 추가적 관세를 부과하는 것이 협정 제3조 등에서 ‘덤핑으로 인한 피해 발생’을 요건으로 하고 있는 것에 위배되는가?¹⁴¹⁾ 생각건대 반흡수 조사는 ‘기준’에 확립된 내수 산업의 피해를 구제하기 위해 시행중인 조치의 실효성을 정비하기 위함이므로, 피해 사실에 대한 근거 없이 관세를 부과하는 것이 아니다. 중간 재심에 관한 협정 제11.2조에서도 반덤핑 관세의 지속적 부과 필요성, 관세 철회 및 변경 시 피해의 계속, 재발 여부, 혹은 양자 모두에 대하여 검토할 수 있다고 규정함으로써, 덤핑과 피해 측면을 나누어 조사하는 것을 허용하고 있다.

(3) 판단 기준

관세 흡수 여부 판단 시 단순히 전후 시장 가격 비교 또는 덤핑 마진의 존재 여부에 의존하는 것은, 해당 규정의 존재 자체로 흡수 사실의 인정을 용이하게 할 우려가 있다. 조사기관은 원료 가격, 판매 패턴, 기술 진보, 소비자 트렌드, 환율 변화 등 시장 환경에 영향을 미치는 다양한 요소뿐만 아니라, 비관계수입자와의 거래 가격, 반덤핑 관세 납부 책임에 대한 특별 약정 등 거래 당시의 여러 사정을 종합적으로 고려하여야 할 것이다. 또한 협정 제6조의 취지에 맞게, 이해관계자에게 이에 대한 반박 의견 및 정당화 사유를 제출할 수 있는 기회를 충분히 보장해야 할 것이다.

(4) 효과

흡수 조사 결과 반덤핑 마진율이 인상되는 경우, 이 효력은 여타의 재심과 같이 장래를 향하여 미치는 것으로 한정해야 할 것이다. EU의 복합 흡수조사(기본규칙 제12조(5)항)에서 관세를 소급 적용할 수 있도록 허용하는 것은 타당한 근거가 없을 뿐만 아니라, 협정 제10.6조가 덤핑의 전력이 있거나 덤핑에 대한 수입자의 인식이 있었고, 단기간 내 대규모 덤핑 유입 등 반

141) Van Bael은 반흡수 조사에서 덤핑으로 인해 피해가 유발되었는지 여부에 대한 검토 없이 추가적인 관세를 부과하는 것은 舊관세무역일반협정(GATT)에 위배된다는 입장이다. (Van Bael, EEC Anti-Dumping Enforcement: An Overview of Current Problems, European Journal of International Law, Vol.1 (1990), 144.

덤핑 조치의 구제효과를 심각하게 저해할 수 있는 ‘중대한 상황’(critical circumstance)이 있는 경우에 한해 확정 관세를 예외적으로 소급할 수 있도록 규정한 것에도 저촉될 우려가 있다. 또한 반덤핑 관세의 장래효 부과 방식을 채택한 EU 등 대다수 국가에서는 원심 최종판정 마진율이 곧 확정 관세로서의 효력을 가지는데, 향후 흡수조사를 통해 변경된 관세를 이해관계자들의 신뢰에 반하여 소급 적용하는 것은 협정 제5.10조에서 반덤핑 조사 기한을 12개월에서 최장 18개월로 제한하여 이해관계자들의 법률관계를 조속히 안정시키고자 하는 취지를 무색하게 만들 수 있다.

한편 흡수 조사 결과 반덤핑 마진율이 오히려 낮아진 경우, 반덤핑 조치의 허용 범위에 관한 협정 제9.3조 및 제11조의 취지에 비추어 이해관계자의 신청이 없더라도 조사기관 직권으로 중간재심 또는 환불조사를 개시할 수 있는 규정을 두는 것을 고려해 볼 수 있다.¹⁴²⁾

V. 결론

EU와 미국은 반덤핑 조치의 실효성 보

장을 위하여 각기 상이한 방식으로 반흡수 제도를 운영하고 있다. 일차적으로 수출자, 수입자 등 이해관계자들은 향후 재심 등에 있어 예상치 못한 불이익을 입지 않도록 관세 흡수 관련 제도의 내용과 효과를 정확히 이해하고 이를 수출전략에 반영할 필요가 있으며, 나아가 각국은 WTO 반덤핑 협정의 기본정신에 비추어 피해를 유발하는 덤핑 행태의 근절을 통한 ‘공정한 경쟁의 장’을 실현할 수 있도록 흡수 관련 규정을 정비해야 할 것이다.

우선 반덤핑 관세의 비용 취급 여부에 대해서는 일반관세와 구별되는 반덤핑 관세의 특성 및 이중구제 방지 필요성을 고려할 때, 원칙적으로는 이를 공제하지 않는 것이 타당하다고 생각한다. 다만 협정 제9.3.3조는 반덤핑 관세 공제 원칙에 대한 예외가 아니라, 덤핑으로 인한 피해가 구제되지 않은 경우에 수입자가 관세를 부당하게 환급받는 결과를 방지하기 위한 장치로 이해해야 할 것이다.

다음으로 흡수 행위로 인해 기존 반덤핑 조치의 실효성이 저해되는 경우, 조사당국은 특수한 중간재심의 성격을 지니는 흡수조사를 통하여 덤핑마진율을 재산정하거

142) 한편 흡수조사 결과 반덤핑 관세의 상향 조정만 가능하도록 규정한 것은, ‘반덤핑 관세 부과가 더 이상 정당화 되지 않는 경우 조치가 종료되어야 한다’는 협정 제11.2조에 위배된다는 Vermulst (2007) 주장은 반론이 가능하다. 중간재심은 장래에 대한 분석이므로, 흡수 조사 결과 “0” 또는 “-” 마진율이 나오는 경우에도 원심 부과 기간(5년) 동안 이를 유지할 수 있기 때문이다.

나 일몰재심에서 장래의 덤핑 및 피해 가능성 여부를 판단할 때에 고려할 수 있다. 이 때 흡수조사는 협정 제2.4조가 규정하고 있는 가격의 공정비교를 위하여 가능한 정상 가격과 수출가격을 모두 심사하는 완전한

형태를 취하는 것이 바람직하며, 변경된 관세의 효력은 다른 재심의 경우와 같이 장래를 향하여 미치는 것으로 한정해야 할 것이다.

참 고 문 헌

[단행본]

박노형 외, 신 국제경제법, 박영사 (2013)

심종선, WTO 반덤핑협정 해설, 법률출판사 (2014)

법령용어한영사전(제2판), 법제처 (2009)

Edmond McGovern, EU Anti-Dumping and Trade Defence Law and Practice, Globefield Press (2016)

Edwin Vermulst, The WTO Anti-dumping Agreement: A Commentary, Oxford University Press (2005)

-----, EU Anti-Dumping Law and Practice (2nd edition), Sweet & Maxwell (2010)

James P. Durling 외, Understanding the WTO Anti-dumping Agreement: Negotiating History and Subsequent Interpretation, Cameron May (2002)

John Bouvier, A Law Dictionary: Adapted to the Constitution and Laws of the United States, Childs & Peterson (1856)

Mark Koulen, The New Anti-dumping Code through Its Negotiating History, in Bourgeois, The Uruguay Round Results, Berrod and Gippini Fournier (1995)

Van Bael 외, Anti-Dumping and other Trade Protection Laws of the EC(3th edition), CCH Europe (1996)

Van Bael&Bellis, EU Anti-Dumping and Other Trade Defence Instruments(5th edition), Kluwer Law International (2011)

W.J. Stewart, Collins Dictionary of Law, Collins (2006)

小室程夫, 国際経済法, 信山社 (2011)

[단행논문]

Alan F. Holmer 외], Enacted and Rejected Amendments to the Antidumping Law: In Implementation or Contravention of the Antidumping Agreement?, 29 International Law 483 (1995)

Edwin Vermulst 외], The Anti-Absorption Provision in EC Anti-Dumping Law, Global Trade and Customs Journal, Vol. 2, Issue 3 (2007)

Gary N. Horlick 외], The World Trade Organization Antidumping Agreement, Journal of World Trade (1995)

Glykeria J. Demataki, Absorption in EC Antidumping Proceedings, Journal of World Trade 32(6) (1998)

M Hansen 외], Le Nouveau Reglement Communautaire Antidumping, International Business Law Journal, Vol. 1995, Issue 4 (1995)

Robert M. MacLean, The EU's Anti-Dumping Refund System: Too Many Hurdles to Jump for Effective Relief?, Global Trade and Customs Journal, Vol. 7, Issue 4 (2012)

-----, Duty as a Cost in EU Anti-Dumping Refunds: The Triple Jump and Other Obstacles to Success, Journal of World Trade 47 (2013)

Terence P. Stewart, U.S.-Japan Economic Disputes: The Role of Antidumping and Countervailing Duty Laws, Arizona Journal of International and Comparative Law, Vol. 16, No.3 (1999)

Valerie A. Slater 외], "Show Me the Money": A Practitioner's Guide to the Intersection of Customs and AD/CVD Law, 28 U. Pennsylvania J. Int'l L (2007)

Van Bael, EEC Anti-Dumping Enforcement: An Overview of Current Problems, European Journal of International Law, Vol.1 (1990)

[기타 법령 및 자료]

- EU

Council Regulation (EEC) No 2423/88, OJ (1988) L 209/1

Council Regulation (EC) No 3283/94, OJ (1994) L 349/1

Council Regulation (EC) No 461/2004, OJ (2004) L 77/12

Council Regulation (EC) No 1225/2009, OJ (2009) L 343/51

Regulation (EU) 2016/1036 of the European Parliament and of the Council, OJ (2016) L 176/21

Regulation (EU) 2016/1037 of the European Parliament and of the Council, OJ (2016) L 176/55

- 미국

Senate Report, S. Rep. No. 103-412 (1994)

House Report, H.R. Rep. No. 103-826, pt.1 (1994)

Uruguay Round Agreements Act, Statement of Administrative Action, H.R. Doc. No. 103-316, Vol.1, 885 (1994)

Antidumping Duties; Countervailing Duties; Proposed Rule, 61 FR 7316 (1996)

Sunset Policy Bulletin, Policies Regarding the Conduct of Five-year ("Sunset") Reviews of Antidumping and Countervailing Duty Orders; Policy Bulletin, 63 FR 18871 (1998)

U.S. Enforcement and Compliance Antidumping Manual (2015) (<http://ia.ita.doc.gov/admanual/>)

[판례]

- *EU Commission Implementing Regulation*

Certain electronic weighing scales originating in Singapore OJ (1995) L 307/30

Television camera systems originating in Japan, OJ (1997) L 276/20

Microwave ovens originating in the Republic of Korea, OJ (1998) L 85/29

Ammonium nitrate originating in Russia, OJ (1998) L 093/1

Ring binder mechanisms originating in China, OJ (2000) L 250/1

Unwrought unalloyed magnesium originating in China, OJ (2000) L267/17

Polypropylene binder or baler twine originating in Poland, the Czech Republic and Hungary,
OJ (2001) L 221/1

Sulphanilic acid originating in China, OJ (2004) L 40/17

Certain finished polyester filament fabrics originating in China, OJ (2007) L 246/1

Certain Prepared or Preserved Citrus Fruits originating in China (Provisional), OJ (2008) L
178/19 (126)

Microwave ovens originating in the People's Republic of China, the Republic of Korea,
Malaysia and Thailand, OJ (2000) L 244/33

Synthetic Fibre Ropes originating in India, Commission Decision C(2006) 5087 (unpublished)

Nu Air Compressors and Tools SpA originating in China, Commission Decision C(2011)
8824 (unpublished)

Certain Casting originating in China, Commission Decision C(2011) 9440 (unpublished)

Silicon Metal originating in Russia, Commission Decision C(2012) 2064 (unpublished)

Ferro-Silicon originating in Russia, OJ (2012) L 22/1

Biodiesel originating in the United States of America, OJ (2015) L 239/69

- *European Court of Justice*

C-188/88 NMB and Others v. Commission, (1992) ECR I-1689

T-162/94, NMB France SARL and Others v Commission, (1996) ECR II-427

T-73/12, Einhell Germany AG and Others v. Commission, (2015) ECR II-1

T-74/12, Mecafer SA France v. Commission, (2015) ECR EU:T:2015:864

- *U.S. Department of Commerce*

Antifriction Bearings (other than Tapered Roller Bearings) and Parts thereof from various countries, 58 FR 39729 (Jul. 26, 1993)

Color Television Receivers from the Republic of Korea, 61 FR 4410 (Feb. 6, 1996)

Certain Cold-Rolled and Corrosion-Resistant Carbon Steel Flat Products From Korea, 62 FR 18404 (Apr. 15, 1997)

Certain Cold-Rolled Carbon Steel Flat Products from Korea, 63 FR 781 (Jan. 7, 1998)

Extruded Rubber Thread from Malaysia, 63 FR 12752 (Mar. 16, 1998)

Certain Cold-Rolled and Corrosion-Resistant Carbon Steel Flat Products from Korea, 63 FR 13170 (Mar. 18, 1998)

Certain Cold-Rolled Carbon Steel Flat Products from the Netherlands, 63 FR 13204 (Mar. 18, 1998)

Cold-rolled Carbon Steel Flat Products from the Netherlands, 64 FR 11833 (Mar. 10, 1999)

Certain Hot-Rolled Lead and Bismuth Carbon Steel Products from Germany, 64 FR 43146 (Aug. 9, 1999)

Porcelain-on-Steel Cooking Ware from Mexico (sunset), 65 FR 281 (Jan. 4, 2000)

Porcelain-on-Steel Cookware from Mexico, 65 FR 30068 (May 10, 2000)

Certain Stainless Steel Butt-Weld Pipe Fittings from Taiwan, 65 FR 81827 (Dec. 27, 2000)

Certain Welded Carbon Steel Pipes and Tubes from Thailand, 66 FR 53388 (Oct. 22, 2001)

Certain Stainless Steel Butt-Weld Pipe Fittings from Taiwan, 70 FR 39735 (Jul. 11, 2005)

Activated Carbon from China, 75 FR 70208, 70210-11 (Nov. 17, 2010)

- *U.S. Court of International Trade*

Federal Mogul Corp. v. U.S., 813 F. Supp. 856 (CIT. 1993)

Outokumpu Copper Rolled Products Ab v. U.S., 829 F. Supp. 1371 (CIT. 1993)

Torrington Co. v. U.S., 881 F.Supp. 622 (CIT. 1995)

AK Steel Corp. v. U.S., 988 F. Supp. 594 (CIT. 1997)

Hoogovens Staal v. U.S., 4 F. Supp. 2d 1213 (CIT. 1998)

Hoogovens Staal BV. v. U.S., 86 F. Supp. 2d 1317 (CIT. 2000)

NTN Bearing Corp. of Am. v. U.S., 104 F. Supp. 2d 110, 157-58 (CIT. 2000)

Ta Chen Stainless Steel Pipe, LTD. v. U.S., 342 F. Supp. 2d 1191 (CIT. 2004)

Valley Fresh Seafood, Inc. v. United States, Court No. 06-00132, (CIT. 2007)

Corus Staal BV v. U.S., 593 F. Supp. 2d 1373, 1387-88 (CIT. 2008)

KYD, Inc. v. U.S., Court No. 09-00034 (CIT. 2010)

Apex Exports v. United States, No. 11-00291, 2013 WL 6978901 (CIT. 2013)

- *U.S. Federal Circuit Court of Appeals*

FAG ITALIA S.p.A. and Fag Bearings Corp. v. U.S., 291 F.3d 806 (Fed. Cir. 2002)

Agro Dutch Industries Ltd. v. U.S., 508 F.3d 1024 (Fed. Cir. 2007)

Apex Exports v. United States, Appeal No. 14-1234, 777 F.3d 1373 (Fed. Cir. 2015)

- *U.S. Supreme Court*

Consolidated Edison Co. v. NLRB, 305 U.S. 197, 229, 59 S.Ct. 206, 83 L.Ed. 126 (1938)

FTC v. Indiana Federation of Dentists, 476 U.S. 447, 454, 106 S.Ct. 2009, 90 L.Ed.2d 445 (1986)

- *WTO DSB*

U.S.—DRAMS from Korea, WT/DS99/R (1999)

U.S.—Stainless Steel Plate in Coils and Stainless Steel Sheet and Strip from Korea,
WT/DS179/R (2000)

U.S.—Cement from Mexico, WT/DS281/2 (2003)

U.S.—Cement from Mexico, WT/DS281/8; G/L/604/Add.1; G/ADP/D46/2 (2007)

U.S.—Oil Country Tubular Goods(OCTG) from Mexico, WT/DS282/R (2004)

[국문초록]

반덤핑 관세 흡수 행위의 규제 현황 및 개선 방안

- EU·미국의 제도를 중심으로 -

수출자의 덤핑 행위로 인해 자국 산업에 피해가 발생한 경우, 각국은 이를 구제하기 위하여 반덤핑 관세를 부과한다. 이는 합리적인 수입자라면 관세 납부로 인한 비용을 다음 거래 단계에 전가함으로써 덤핑을 상쇄하는 수준으로 가격을 인상할 것이라는 예상을 바탕으로 한다. 그런데 만약 수출자가 수출가격을 인하하거나 수입자와 비용을 분담하는 방법으로 실제 가격 인상 효과가 나타나지 않는 경우, 당초 조사당국이 반덤핑 조치를 통해 의도한 피해의 구제 목적을 달성할 수 없게 된다.

그런데 WTO 반덤핑 협정은 이러한 관세 흡수 행위에 대해 명확한 제재 규정을 두고 있지 않다. 다만 반덤핑 관세의 환부에 관한 협정 제9.3.3조에서 구성수출가격 산정 시 재판매가격의 적절한 변화가 있었는지 여부를 고려해야 한다고 간접적으로 언급하고 있을 뿐이다. 이에 회원국들은 각기 상이한 방식으로 반흡수 제도를 운영하고 있다.

대표적으로 EU와 미국의 관세 흡수 제도를 비교해 보면, 반덤핑 관세의 비용 취급 여부(‘duty as a cost’ 이슈) 및 관세 흡수 조사 방식에 있어 큰 차이를 보인다. 우선 EU는 재심 등에서 구성수출가격을 산정하는 경우 원칙적으로 반덤핑 관세를 비용으로 공제하며, 다만 시장가격이 적절히 인상되었다는 결정적 증거가 있는 경우에는 예외적으로 이를 공제하지 않는다. 반면 미국은 수출자가 수입자를 대신하여 반덤핑 관세를 납부하거나 이에 대한 상환 약정이 있었던 경우를 제외하고는 반덤핑 관세를 비용으로 공제하지 않는다.

다음으로 EU는 반덤핑 조치 이후 수출가격이 하락하거나 재판매가격이 충분히 인상되지 않은 경우 별도의 반흡수 조사를 통해 덤핑 마진율을 재산정한다. 특히 정상가격과 수출가격을 모두 재심사하는 복합흡수조사의 경우, ‘등록’ 신청을 통한 반덤핑 관세의 소급 적용도 가능하다. 한편 미국은 제2차, 제4차 연례재심에서 이해관계자의 신청이 있는 경우 관세 흡수 조사가 이루어지며, 이는 덤핑 마진율에 영향을 미치는 것은 아니고 다만 일몰 재심에서 장래의 피해 발생 가능성을 검토할 때에 고려된다.

각국의 반흡수 제도는 WTO 반덤핑 협정상 기본 원칙들과 조화를 이루도록 개선해 나갈 필요성이 있다. 첫째, 반덤핑 관세는 덤핑으로 인한 가격차별을 상쇄하기 위한 것이므로, 덤핑 관세의 인위적 인상으로 인한 이중구제 효과를 피하기 위해서는 구성수출가격에서 이를 비용으로 공제하지 않는 것이 타당하다고 생각한다. 다만 협정 제9.3.3조의 의미는 부당 환급 방지를 위해 관세 흡수 사실을 고려하도록 한 것으로 이해해야 할 것이다. 둘째, 관세 흡수 행위를 요건으로 하는 별도의 조사를 개시하는 경우, 변경된 관세의 효력은 협정 제11조의 다른 재심의 경우와 같이 장래를 향해 적용되는 것으로 한정해야 할 것이다. 또한 협정 제2.4조에서 규정하고 있듯이 정상가격과 수출가격의 동일시기, 동일 단계에서의 공정한 비교를 위하여, 흡수조사는 가능한 정상가격과 수출가격을 모두 심사하는 완전한 중간재심의 형태를 취하는 것이 바람직할 것이다.

주제어

관세 흡수, 반흡수 조사, 단순흡수조사, 복합흡수조사, duty as a cost, 관세 상환, WTO 반덤핑 협정 제9.3.3조, 이중구제, 이중계산, 재판매가격, 후속판매가격, Hoogovens 테스트

[ABSTRACT]

Anti-absorption Regulations: Recommendations Based on a Comparative Study between the U.S. and European Models

An antidumping duty is imposed to remedy the injurious effects of dumped goods, based on the assumption that a reasonable importer would pass on the additional costs incurred due to the duty to the subsequent purchasers by increasing the resale prices of the goods. However, the remedial effect is lost when the exporter or importer absorbs the additional costs, resulting in little change to the resale prices of the goods.

The WTO Anti-dumping Agreement does not contain any specific provision about duty absorption except Article 9.3.3 which only deals with the concept in relation to the reimbursement of overpaid antidumping duties. Accordingly, each country maintains different regulations regarding duty absorption.

For example, the United States and the European Union have different regulations regarding whether antidumping duties should be treated as costs. The EU generally deducts antidumping duties as costs when calculating the constructed export price unless there is conclusive evidence that the antidumping duties have duly passed on to the resale prices in which case no deduction is made. The U.S., on the contrary, does not deduct antidumping duties as costs unless the exporter pays the duties on behalf of the importer or makes reimbursements to the importer.

The United States and the European Union also differ in how they investigate duty absorption. The EU conducts a separate duty absorption investigation to recalculate the dumping margin when the export prices have declined or the resale prices have not increased sufficiently. The EU even provides for retroactive application of the revised dumping margin when it conducts the complex anti-absorption investigation which recalculates both the export price and normal price. In the U.S., on the other hands, a duty absorption investigation is only conducted as part of the 2nd and 4th annual administrative reviews, which results do not affect dumping mar-

gins, but are only considered at the sunset review to examine the likelihood of recurrence of injury.

The investigating authority in each country should improve its duty absorption regulations to be consistent with the fundamental principles of the WTO. First, in order to avoid double remedy, antidumping duties should not be deducted as costs when calculating constructed export prices. Second, the result of a separate duty absorption investigation, like interim reviews, should only be applied proactively as required under Article 11 of the Anti-dumping Agreement. Moreover, in order to ensure a fair comparison as required under Article 2.4, a duty absorption investigation should take the form of a full-fledged investigation which examines both the normal value and the export prices.

Key words

duty absorption, anti-absorption investigation, simplified anti-absorption investigation, complex anti-absorption investigation, duty as a cost, duty reimbursement, WTO ADA Article 9.3.3, double remedy, double counting, resale prices, subsequent selling prices, Hoogovens Test