

반덤핑협정상 원가회복의 의미와 미국 관행의 불합치성 연구

심종선

KPMG삼정회계법인 회계사
(jongseonshim@kr.kpmg.com)

완전한 자유무역을 기치로 내걸고 있는 WTO는 불공정 무역관행으로 인해 그 목적달성을 방해하지 못하도록 반덤핑과 상계관세 그리고 세이프가드라는 무역구제제도를 두었다. 하지만 이러한 무역구제조치는 자칫 보호 무역주의의 수단으로 악용될 여지가 있어 그 적용을 엄격하게 제한하는 규정들을 협정문 곳곳에 배치함으로써 무분별한 남용을 막고자 하였다. 그 중 하나가 바로 원가미만 판매 테스트를 수행함에 있어 원가회복 테스트를 반드시 수행하도록 한 것이다. 미국은 반덤핑법에서 원가회복 테스트가 필수적인 요소임은 인정하면서도 그 적용의 범위를 기간별 원가를 사용하는 경우로 한정함으로써 모든 경우에 원가회복 테스트를 수행하여야 한다는 분쟁해결기구의 해석과 다른 관행을 보이고 있다. 원가회복테스트를 규정한 미국의 법과 관행은 WTO반덤핑협정어의 위배 소지가 있으므로, 우리나라의 수출기업들은 이러한 내용을 미 조사당국, 미 법원, WTO분쟁해결기구에 적극적으로 주장하여 원가회복테스트를 적용받을 수 있는 기반을 마련할 필요가 있다.

주제어 원가미만판매테스트, 원가회복테스트, 정상가치, 덤핑마진, 반덤핑, 통상적인상거래테스트

- 목차**
- I. 서론
 - II. 원가미만판매테스트와 원가회복테스트
 - 1. 덤핑마진과 원가미만판매테스트의 기능
 - 2. 원가회복테스트
 - 3. '합리적인 기간 내에 모든 원가를 회복하는 가격수준'에 대한 회계학적 해석
 - 4. WTO분쟁해결 사례: EC - SALMON (NORWAY)
 - III. 미국의 원가미만판매테스트 관행과 WTO불합치성
 - 1. 미국의 법률
 - 2. 미국의 관행
 - IV. 결론

I. 서론

20세기 이전에는 각 국가들이 경제정책을 취함에 있어 보호무역주의와 자유무역주의가 각기 큰 조류를 형성하며 대립하고 있었다. 이미 상당한 산업발전을 이룬 영국과 프랑스는 자유무역을 지지하였으며, 미국과 독일은 보호무역주의를 지지하였다. 20세기 초까지 각국은 자국의 산업을 보호하기 위해 각종 관세를 부과하고, 수입장벽을 설치하였으며, 동시에 자국의 수출을 지원하기 위한 각종 지원을 아끼지 않았다. 1,2차 세계대전을 통해 산업화와 거대 자본의 축적에 성공한 미국은 과잉생산된 물품의 수출과 비축된 자본의 해외투자를 통해 경제력을 증대시키고자 자유무역을 주창하기 시작하였고, 서방 열강들은 전쟁으로 폐허가 된 경제를 재건하기 위해 미국의 자본을 필요로 하였기 때문에 미국의 자유주의 정책에 찬성할 수밖에 없는 상황이 되었다.¹ 1947년 체결된 GATT는 이러한 미국의 자유주의 정책에 따라 자유무역을 방해하는 관세장벽을 낮추는 것을 그 목적으로 하였다. 이후, 1995년 WTO가 출범하면서 무역에 대한 관세장벽과 비관세장벽의 완전한 철폐를 목표로 기존의 무역장벽들을 점진적으로 폐지하기로 함으로써 과거 GATT의 정신을 계승하기로 합의하였다. 하지만 점진적 폐지라 하더라도, 다양한 관세·비관세 장벽을 통해 자국 산업을 보호할 수 있었던 과거에 반해, 세 가지 수입규제 즉, 반덤핑관세, 상계관세 및 세이

프가드만으로 비관세장벽을 제한한 것은 보호무역을 옹호하는 국가들의 가입을 꺼리게 만들었다. 그에 따라, 이들 수입규제와 관련된 협정들은 각국의 재량권을 대거 허용하면서 동시에 관세율을 높일 수 있는 구조적인 장치들을 만들어 두게 되었다.

본고는 수입규제 중 활용도가 가장 높은 반덤핑협정에서 관세율을 인상시킬 수 있도록 마련한 구조적 장치 중 하나인 '원가 미만 판매 테스트'에 관한 WTO협정과 분쟁해결사례를 다룬다. '원가 미만 판매 테스트'는 덤핑마진²을 인상시킬 수 있는 대표적인 기법으로 대부분의 WTO회원국이 채택하고 있다. 자유무역의 큰 방향성이 훼손되지 않도록 '원가 미만 판매 테스트'에 덧붙여 둔 안전장치인 '원가회복 테스트'를 함께 다룬다. 회계학적 관점에서 반덤핑협정상 '원가회복'의 의미를 살펴봄으로써 경영과 경제, 그리고 기업의 실질을 법이라는 형식에 담기 위한 노력도 살펴볼 수 있다. 마지막으로, 미국이 현재 채택하고 있는 관행을 대조해봄으로써 WTO협정과 불합치되는 부분들을 제시하고, 이를 통해 우리 기업들의 미국 시장 진출시 존재했던 장벽을 다소나마 낮추는 데 기여하고자 한다.

¹ 김대순 외(2006), 1-4

² 덤핑마진(율)과 반덤핑관세(율)는 엄밀한 의미에서 다른 개념이다. 덤핑마진은 조사당국이 반덤핑관세를 결정하기 위한 조사 과정에서 계산해내는 일종의 중간 결과물 개념이고, 반덤핑관세는 실제 과세당국이 수입시에 부과하는 행정조치이기 때문이다. 최소부과원칙의 적용 여부, 수출보조금의 존재 여부에 따라 반덤핑관세는 덤핑마진과 달라질 수 있으나, 이후에는 별도의 언급이 없는 한 덤핑마진율과 반덤핑관세율을 동일한 개념으로 보아 '덤핑마진(율)'이라는 표현을 사용하도록 한다.

II. 원가미만판매테스트와 원가회복테스트

1. 덤핑마진과 원가미만판매테스트의 기능

덤핑마진은 정상가치에서 수출가격을 차감하여 계산한다. 따라서 덤핑마진을 인상시키기 위한 장치란, 정상가치를 높이거나 수출가격을 낮출 수 있도록 반덤핑협정에서 규정한 것을 말한다. 기업의 실제 판매가격을 그대로 사용하는 ‘수출가격(Export Price)’과는 달리, ‘정상가치(Normal Value)’는 그 용어에서도 보이듯이 정상성(Ordinary Course of Trade) 여부를 판단하여 비정상적인 거래를 제외시킨 가격³을 의미한다. 정상성 여부를 판단하기 위해 적용되는 가장 대표적인 것이 바로 ‘원가 미만 판매 테스트’이다. 반덤핑협정은 정상성을 판단하기 위한 방법을 제한하고 있지는 않으나,⁴ ‘원가 미만 판매 테스트’가 구체적인 수치를 들어 규정한 몇 안되는 규정⁵ 중 하나라는 점에서 대부분⁶의 WTO회원국들이 채택하고 있다.

‘원가 미만 판매 테스트’란 (가)내수 판매 거래 중 원가 미만으로 판매한 거래를 비정상적인 것으로 보아 정상가치 계산시 제외할

수 있도록 한 것으로, 반덤핑협정 2.2.1조에서 규정하고 있다. 이 때, 판매가격과 비교되는 원가란 제품제조원가만을 의미하는 것이 아니라, 제품의 판매를 위한 비용과 일반관리비를 합한 것을 의미한다. 덤핑마진을 계산하기 위해 사용되는 정상가치는 반덤핑협정 2.4.2조에 따라 가중평균하여 산정하는데, 이 때 원가 미만으로 판매된 낮은 가격의 거래가 가중평균시 제외됨으로써 정상가치가 인상되는 효과가 있다. 그 결과, ‘원가 미만 판매 테스트’를 거치게 되면 <그림1>과 같이 평균내수판매가격과 평균수출가격이 동일한 상황 즉, 원가 미만 판매 테스트가 존재하지 않거나 적용하지 않았더라면 덤핑마진이 영(0)이었을 상황에서도, 덤핑마진이 양(+)의 값을 가지게 된다.

2. 원가회복테스트

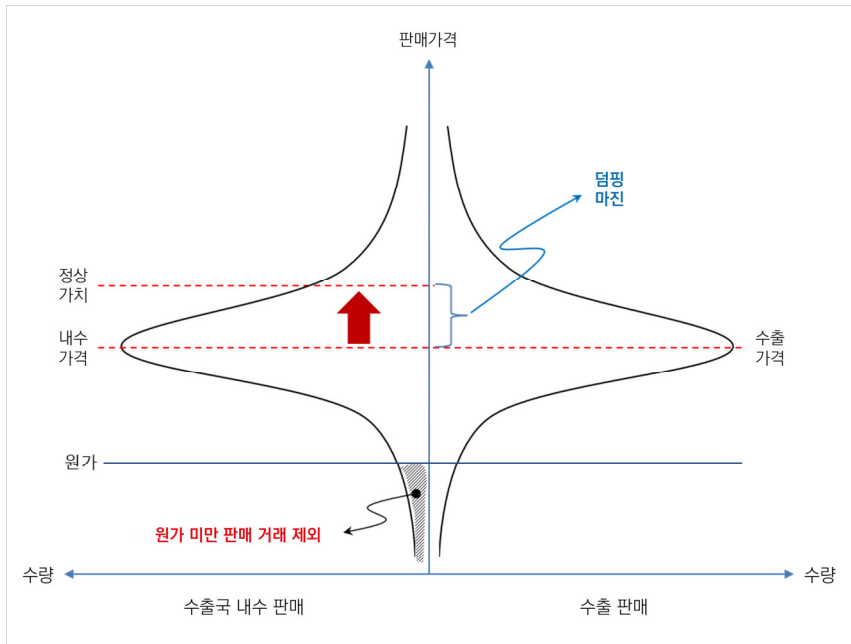
기업활동에 있어 일시적인 원가 미만 판매는 언제든지 발생할 수 있기 때문에 이들을 모두 제외시킨다면 이는 현실을 제대로 반영하지 못하는 것일 뿐 아니라 공평무역을 통해 완전한 자유무역을 실현하겠다는 당초 취지에 반한다. 따라서 반덤핑협정은 이러한 남용을 막기 위한 또 다른 안전장치를 구현해

³ 정상가치의 기초가 되는 가격은 수출국 내수 판매가격을 원칙으로 한다. 동 가격을 사용하는 것이 부적절한 상황에서 원가에 판매관리비와 이윤을 가산한 구성가치 혹은 제3국으로 판매한 수출가격을 이용할 수 있다(반덤핑협정2.2조). 원가미만판매테스트는 내수판매가격과 제3국수출가격에 적용된다(반덤핑협정2.2.1조). 본고의 논의는 모두 ‘내수판매가격’이 정상가치의 기초가 되는 상황을 전제한 것이나, ‘제3국 수출가격’을 기초로 결정되었을 경우에도 적용가능하다.

⁴ Appellate Body Report, US - Hot-Rolled Steel, para.147. (반덤핑협정 2조에 대한 WTO Analytical Index 16번 문단에서 재인용)

⁵ 반덤핑협정을 통틀어 구체적인 수치가 제시된 것은 ①총분성테스트(주석2), ②원가미만판매테스트(주석5), ③조사개시를 위한 생산 점유율 요건(5.4조), ④덤핑마진 및 수입점유율의 미소수준(5.8조), 그리고 ⑥각종 기간이 전부이다.

⁶ 반덤핑협정 2.2.1조가 ‘원가 미만 판매 거래를 정상가치 계산에서 제외할 수 있다’(may)는 임의 조항이라는 점에서 ‘대부분’이라 표현하였으나, 2015년 미국이 무역특혜연장법을 발효하면서 원가미만판매 혐의가 제기되지 않더라도 모든 조사에서 원가미만판매 여부를 검토하도록 법을 개정함에 따라, 실질적으로는 ‘모든’ WTO회원국이 적용하고 있는 방법인 것으로 추정된다. 2015년 이전에도 원가미만 판매 혐의가 제기되어야만 조사당국이 원가 정보를 요구하는 규정이 존재하기는 했으나, 실제로는 원가미만판매 혐의가 거의 모든 사건에서 제기됨으로써 사문화된 상태였다.



※ 출처 : 저자 작성

그림1 원가 미만 판매 테스트가 덤핑마진 계산에 미치는 영향

놓았는데 그것이 바로 ‘원가회복 테스트’이다. 따라서 반덤핑협정 2.2.1조는 원가 미만으로 판매한 내수거래를 정상가치 계산에서 제외하기 위해 반드시 충족해야 하는 조건들을 추가적으로 규정하고 있다.

(나) 원가미만 판매가 상당한 양으로 장기간에 걸쳐 이러한 판매가 이루어졌어야 한다 (Such sales are made within an extended period of time in substantial quantities). 이 때, ‘상당한 양’에 대해서는 주석5에서 다루고 있는데, ㉠가중평균 판매 가격이 가중평균 원가에 미달하거나, ㉡원가 미만 가격으로 판매한 수량이 20% 이상인 경우를 의미한다. 이 중 상황㉡은 가중평균 값으로 판매가격과 원가를 비교하므로 조사 대상기간 전체 기간에 걸쳐 손실이 발생한 상황을 의미한다. 장기간(extended period of time)에 대해서는 주석 4에서 일반적으

로 1년으로 하되 어떠한 경우에도 6개월에 미달할 수 없다고 규정하고 있는데, 조사대상기간(POI: period of investigation)과 동일하다.

(다) 동시에, 이러한 판매가격이 합리적인 기간 내에 모든 원가를 회복할 수 없는 수준이어야 한다(Such sales are at prices which do not provide for the recovery of all costs within a reasonable period of time). ‘원가를 회복할 수 있는’ 상황에 대해서는 반덤핑협정 2.2.1조 2문에서 예시하고 있다. “판매 당시의 단위당 원가에는 미달하였으나, 조사대상기간 전체에 걸쳐 가중평균 단위당 원가보다 높은 가격에 거래된 경우”가 그것이다. 이는 아래 <그림2>의 A에 해당한다. 가격등락폭이 큰 원가요소를 갖는 제품에서 흔히 발견되는 현상이다.



※ 출처 : 저자 작성

그림2 예시된 회복가능한 가격수준의 도해

반덤핑협정 2.2.1조의 1문에서는 원가가 ‘판매 당시의 원가’인지 ‘조사대상기간 전체의 가중평균원가’인지 언급이 없다. 두 가지 원가의 개념과 판매가격 간 가능한 조합을 모두 나타내면 위 <그림2>의 4가지 상황이 존재한다. 반덤핑협정 2.2.1조 1문의 원가를 ‘판매당시의 원가’로 볼 경우, A와 D 거래가 원가미만 판매거래가 되지만, 2문의 원가회복 예시에 따라 A 거래는 회복된 것으로 보아 정상가치 계산에서 제외할 수 없다. 반면, 1문의 원가를 ‘조사대상기간 전체의 가중평균원가’로 볼 경우에는 C와 D 거래가 원가미만 판매 거래로 분류되고, 원가회복 상황으로 예시된 2문과 관련된 거래가 존재하지 않으므로 C와 D 거래가 그대로 원가미만 판매 거래로 확정된다. 1문의 원가를 무엇으로 보느냐에 따라 내수 판매 거래를 어떻게 취급하는지를 정리하면 다음 <표1>과 같다. 거래 C에서 비대칭적으로 취급하게 됨을 알

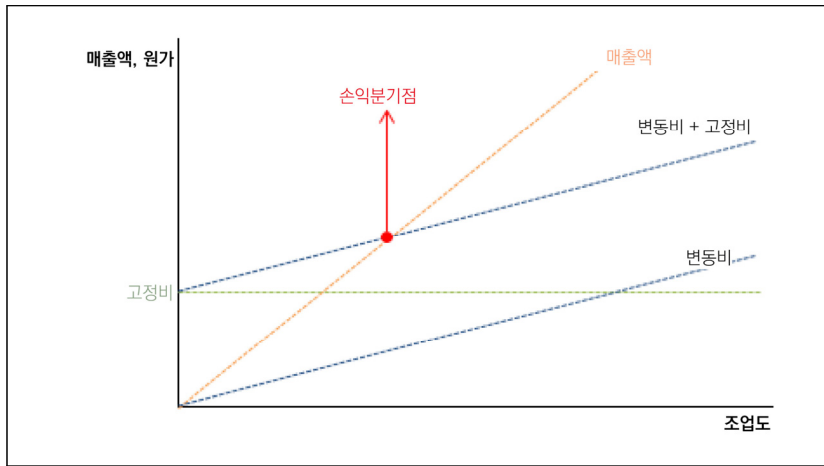
수 있다.

본 조문의 구조를 보면, 먼저 원가의 회복 가능성에 대하여 언급하고, 그 다음 문장에서 특정 상황을 가정하면서, 이 경우 원가의 회복가능성이 있는 것으로 본다고 하였다. 따라서 이 특정한 상황은 원가회복가능성이 있는 경우를 예시한 것에 불과하므로 원가를 회복할 수 있는 상황은 다양하게 전개될 수 있는 것으로 해석해야 한다. 즉, 2.2.1조의 2 문은 원가회복의 상황을 정의한 것이 아니라 예시한 것에 불과하므로, C 거래가 원가미만 판매거래로 분류되었다 하더라도 조건 (다)에 따른 총원가 회복가능성에 대한 판단은 별도로 수행해야 한다. 소비재와는 달리 석유화학, 철강, 알루미늄과 같은 산업재의 경우 판매가격이 원자재 가격에 연동되는 경우가 많은데, 판매 당시에는 원가 이상으로 판매했다 하더라도 원자재 시세의 상승으로 인해 조사대상기간 전체 평균원가보다 판매가격이

표1 ADA 2.2.1조 1문의 원가를 보는 시각에 따른 원가미만판매 테스트 결과

거래	판매당시 원가	조사대상기간 평균원가
A	원가미만 판매이나 회복된 거래	원가이상 판매
B	원가이상 판매	원가이상 판매
C	원가이상 판매	원가미만 판매 → 정상가치 계산시 제외 가능
D	원가미만 판매 → 정상가치 계산시 제외 가능	원가미만 판매 → 정상가치 계산시 제외 가능

※ 출처 : 저자 작성



※ 출처 : 저자 작성

그림3 CVP 분석

낮은 상황이 발생할 수 있기 때문이다.

3. ‘합리적인 기간 내에 모든 원가를 회복하는 가격수준’에 대한 회계학적 해석

‘합리적인 기간 내에 모든 원가를 회복하는 가격수준’이 무엇인지에 대해서는 아직 WTO차원의 해석이 내려진 바 없다. 원가회복테스트와 관련한 유일한 사건인 노르웨이 산 양식 연어 사건에서 분쟁의 초점이 ‘합리적인 기간’에 맞추어져 있었기 때문에 패널은 이에 대한 정의나 검토를 수행하지 아니하였다.

반덤핑협정 2.2.1조의 ‘원가’는 2.2.1.1조의 원가를 의미한다. 2.2.1.1조가 2.2조 전체에 적용될 원가를 규정하고 있기 때문이다. 수출자가 수출국 내에서 일반적으로 인정된 회계기준에 따라 재무제표를 작성하고 있고, 합리적으로 모든 원가를 반영하고 있는 경우 회사의 회계처리에 따른 원가를 그대로 인정하도록 하고 있다. 뿐만 아니라

2.2.1.1조는 계속성의 원칙, 비경상적인 비용의 기간 배분, 수익-비용 대응의 원칙 등 회계학의 기본원칙들을 고스란히 담고 있다. 총원가, 판매가격, 합리적인 기간 내에 총원가를 회복하는 가격 등의 내용은 회계학에서 의미하는 내용을 벗어나서는 그 의미를 파악할 수 없다.

원가는 기능별 분류와 발생행태별 분류에 따라 분류할 수 있는데, 원가를 기능별로 분류한다고 함은 발생한 원가의 내용에 따라 분류함을 의미한다. 통상 재료비, 노무비, 제조경비, 판매비 또는 일반관리비로 구분하는 것이 바로 그것이다. 발생행태별로 분류한다고 함은 생산량이나 판매량을 증가시킴에 따라 비례해서 증가하는 ‘변동비’와, 생산량 또는 판매량의 변동에 관계 없이 일정하게 발생하는 ‘고정비’로 분류하는 것이다. 이러한 원가의 발생 행태별 분류는 이미 반덤핑협정 2.2.1조 1문에서 “단위당 생산원가(per unit costs of production)”를 부연설명하기 위해 괄호 안에 고정비와 변동비(fixed and variable)를 부기함으로써 반덤핑협정

표2 공헌이익 손익계산서

구분	단위당 금액	수량	총 금액
매 출 액	P	Q	P*Q
변 동 비	V	Q	V*Q
공헌이익	Unit CM	Q	(P-V)*Q
고 정 비			F
순 이 익			(P-V)*Q-F

※ 출처 : 저자 작성

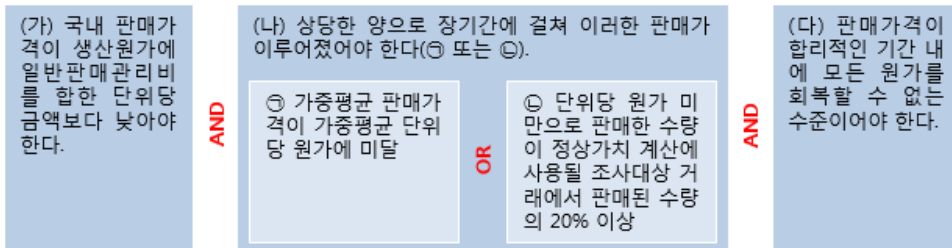
또한 이와 동일한 시각을 가지고 있음을 알 수 있다.

기업은 특정 제품의 수익성을 평가하기 위해 변동원가계산 즉, 원가를 변동비와 고정비로 구분하는 분류체계에 기초한 CVP 분석을 주로 활용한다. CVP 분석이란 원가(cost)-조업도(volume)-이익(profit) 분석의 줄임말로, 생산·판매량이 증가함에 따라 이익의 크기가 변하는 구조를 파악할 수 있어 전통적으로 오래된 분석방식이면서도 현재 까지 활발하게 사용되고 있는 관리회계 기법이다. <표2>는 변동원가계산에 기초한 손익계산서를 나타낸 것으로, 보통 공헌이익 손익계산서라고 한다.

공헌이익(CM; Contribution Margin)이라는 용어는 판매가격이 단위당 변동비를 초과하는 경우 그 초과액만큼 판매수량이 증가함에 따라 이익창출에 기여(또는 공헌)한다는 의미에서 생겨난 의미이다. 위 <표2>에서 순이익은 $(P-V)*Q-F$ 로 계산되는데, 이 때 순이익을 0(zero)으로 만드는 점을 손익분기점(BEP; Break-Even Point)이라고 한다. 손익분기점 상태에서는 공헌이익은 고정비를 회수하는 수준까지만 공헌을 하였고, 이익을 실현하는 수준에는 미치지 못하였음을 의미한다. 판매가격은 1차적으로 생산 및 판

매에 따라 변동하는 비용을 회수하는 데에 쓰이고, 남는 금액(즉, 공헌이익)은 2차적으로 판매와 무관하게 발생하는 고정비를 회수하는 데 쓰이게 된다. 따라서 판매가격이 총 원가를 회수(또는 회복)한다고 함은 이 손익분기점에 도달하였음을 의미하는 것이고, 이익이 발생하고 있다는 것은 손익분기점을 이미 넘어섰음을 의미하므로 총원가가 회복되었다고 볼 수 있다.

따라서 '합리적인 기간 내에 모든 원가를 회복하는 가격수준'이란 회계학적 관점에서 조사대상기간 전체 기간을 합하여 이익이 발생하는 수준의 가격을 의미하는 것으로 해석된다. 더욱이 이러한 회계학적 해석은 반덤핑협정 주석5에서 말한 가중평균 판매가격과 가중평균 원가를 비교하여 가중평균 판매가격이 가중평균 원가를 상회하는 상황 즉, 조건(나)㉠의 반대상황과 일치하여 해석상의 일관성을 확보할 수 있다. 다음 <그림4>는 반덤핑협정 2.2.1조와 주석 5번의 내용을 종합하여 도식화한 것이다.



※ 출처 : 저자 작성

그림4 정상가치 계산에서 제외시킬 수 있는 ‘원가미만 판매’의 요건 구조도

4. WTO분쟁해결 사례 : EC - SALMON (NORWAY)

반덤핑협정 2.2.1조가 분쟁 대상이 되었던 사례는 2006년 노르웨이산 양식 연어에 대한 EU의 반덤핑명령 사례(DS337) 뿐이다.⁷ 이후 몇 건의 협의요청이 더 있었으나, 원가회복 이외의 기타 사항이 쟁점이기도 하거니와, 패널보고서가 나오기 전에 사건을 철회하여 ‘원가회복’을 다른 사건은 본 건이 유일하다.

노르웨이는 비경상적인 비용으로 인해 일시적으로 총원가 미만으로 판매하는 상황이 발생하였으나 이는 수산양식업의 특성상 일 반적인 현상이므로, 이들 비경상비용을 조사 대상기간(PI; Period of Investigation)을 넘어서는 사업주기(business cycle)로 확장하여 안분하면 총원가를 회복할 수 있다고 주장하였다. 그럼에도 EU 조사당국이 “합리적인 기간(a reasonable period of time)”을 별도로 정하지(determine) 아니하고 아무런 근거도 없이 조사대상기간을 합리적인

기간으로 본 것은 협정 위배라는 입장이었다. 노르웨이는 본 사건에서, “결정(determine)”과 “합리적인 기간”에 주장의 초점을 맞추었을 뿐, “총 원가(all costs)”가 무엇을 의미하는지, “회복(the recovery)”이 무엇을 의미하는지, “합리적인 기간 내에 총 원가를 회복할 수 있는 가격수준(at prices which provide for the recovery of all costs within a reasonable period of time)”이 무엇인지, 그리고 마지막으로, “반덤핑협정 2.2.1조 2문이 원가회복을 예시한 것인지 아니면 정의를 내린 것인지”에 대하여는 분쟁해결기구의 해석을 요구하지 아니하였다. 따라서 본 글이 주장하는 바에 대해서는 동 사건의 패널보고서는 명확한 지침을 제공하지 못한다.

다만, 몇 가지 시사점은 제공하고 있다. 첫째, 패널이 합리적인 기간에 대하여 별도의 결정을 요하지는 않고, 조사대상기간을 그 기간으로 하여도 무방하다고 판정하였다는 점이다. 합리적인 기간은 일반적으로 1년 이상의 사업주기로 보는 것이 타당하지만,

⁷ 이 사건은 노르웨이가 자국산 양식 연어에 대해 EU가 반덤핑명령을 내리자 2006년 3월 17일 협의요청(Request for Consultations)을 한 사건이다. 2007년 11월 16일에 패널보고서가 회람되었는데, 대부분의 이슈에서 패널은 노르웨이의 손을 들어주었으나, 2.2.1조와 기타 몇몇 기술적인 이슈에 대해서는 EU의 손을 들어주었다. 노르웨이와 EU 측 모두 상소기구(Appellate Body)에의 상소를 하지 않음에 따라 2008년 1월 15일 분쟁해결기구(DSB; Dispute Settlement Body)에서 동 패널보고서가 채택됨으로써 사건은 종결되었다.

실무적인 한계와 반덤핑협정 2.2.1.1조를 통해 그 목적을 달성할 수 있다는 점 때문에 이를 조사당국에게 강제할 수 없다는 것이다. 따라서 수출자 또는 수출국 생산자 입장에서는 조사대상 기간 내에서 원가회복이 이루어졌음을 입증하여야 한다. 둘째, “shall be considered”라고 한 2.2.1조 2문은 조사당국으로 하여금 매 조사마다 원가회복 여부에 대해 고려하도록 지시하고 있다고 패널이 해석하였다는 점이다.⁸ 따라서 반덤핑 조사당국은 매 사건마다 원가회복 여부를 별도로 고려해야 한다. 셋째, EU와 미국뿐 아니라 분쟁해결기구도 2.2.1조 마지막 문장을 원가회복에 대한 판단을 “가이드(important guidance)”하는 것 또는 “제안(proposition)”하는 것임을 인정하고 있다는 점이다.⁹ 뿐만 아니라, 이 규정을 입안할 당시, ‘원가미만으로 판매되었다 하더라도 정상적인 사업환경에 따른 것일 수 있다’라는 점을 보여주기 위해, 어느 한 국가의 대표단이 급격히 하락하는 원가구조를 가진 하이테크 산업을 예로 든 것이 이 규정이 생기게 된 계기가 되었음을 패널보고서는 밝히고 있다.¹⁰ 즉, 2.2.1조 2문 이외의 상황 하에서도 총원가를 회복하는 가격수준이 존재할 수 있다는 것이다. 따라서 수출자 또는 수출국 생산자가 조사대상 기간 내에 총원가를 회복하였음을 타당한 근거를 들어 주장하면, 수입국 조사당국은 그에 대한 수락 또는 거부의 의사를 그 이유와 함께 반드시 판정문에 명시하

여야 한다. 반덤핑협정 12.2.2조 2문에서 ‘공고문이나 보고서는 특히 수출자나 수입자의 주장과 논쟁을 수용 또는 거부한 이유와 6.10.2조에 따른 결정의 근거뿐 아니라, 12.2.1조에 기술된 정보도 포함해야 한다’라고 명시하였기 때문이다.¹¹

Ⅲ. 미국의 원가미만판매테스트 관행과 WTO불합치성

1. 미국의 법률

TITLE VII OF THE TARIFF ACT OF 1930 SEC. 773. NORMAL VALUE. [19 U.S.C. 1677b]

(b) Sales at Less Than Cost of Production.

(1) Determination; sales disregarded.

Whenever the administering authority has reasonable grounds to believe or suspect that sales of the foreign like product under consideration for the determination of normal value have been made at prices which represent less than the cost of production of that product, the administering authority shall determine whether, in fact, such sales were made at less than the cost of production. If the administering authority determines that sales made at less than the cost of production

(A) have been made within an extended period of time in substantial quantities,

⁸ WT/DS337/R Paragraph 7.242

⁹ WT/DS337/R Paragraph 7.214, Paragraph 7.220, Paragraph 7.241

¹⁰ WT/DS337/R Paragraph 7.259

¹¹ ADA 12.2.2 2nd sentence. In particular, the notice or report shall contain the information described in subparagraph 2.1, as well as the reasons for the acceptance or rejection of relevant arguments or claims made by the exporters and importers, and the basis for any decision made under subparagraph 10.2 of Article 6.

and
(B) were not at prices which permit recovery of all costs within a reasonable period of time,

such sales may be disregarded in the determination of normal value. Whenever such sales are disregarded, normal value shall be based on the remaining sales of the foreign like product in the ordinary course of trade. If no sales made in the ordinary course of trade remain, the normal value shall be based on the constructed value of the merchandise.

(2) Definitions and special rules. For purposes of this subsection

(D) Recovery of costs. If prices which are below the per unit cost of production at the time of sale are above the weighted average per unit cost of production for the period of investigation or review, such prices shall be considered to provide for recovery of costs within a reasonable period of time.

19 C.F.R. 351.406 Calculation of normal value if sales are made at less than cost of production.

(a) Introduction.

In determining normal value, the Secretary may disregard sales of the foreign like product made at prices that are less than the cost of production of that product. However, such sales will be disregarded only if they are made within an extended period of time, in substantial quantities, and are not at prices which permit recovery of costs within a reasonable period of time. (See section 773(b) of the Act.) This section

clarifies the meaning of the term extended period of time" as used in the Act.

미국은 원가미만판매 테스트에 대하여 TITLE VII OF THE TARIFF ACT OF 1930(이하, "U.S.C.")와 Code of Federal Regulations(이하, "C.F.R.") Title 19 Part 351에서 정하고 있다. 이들 법률에 표현된 미국의 시각을 보면, 원가회복 가능성에 대한 평가를 반드시 수반해야 한다는 데에는 같은 해석을 내리고 있음을 알 수 있다. The Act 773(b)(1)(A)와 The Act 773(b)(1)(B)가 "AND"로 연결됨으로써 두 요건을 모두 충족해야 함을 명확히 하고 있다. C.F.R.에서도 연장된 기간 내에 원가 미만으로 판매됨과 동시에 그 판매가격이 합리적인 기간 내에 원가를 회복할 수 없는 수준일 경우에만 이들 판매거래를 정상가치 계산에서 제외시킬 수 있음을 명시하였다.

그런데 "원가회복의 사례"를 든 반덤핑협정 2.2.1조 2문에 대해서 미국은 이를 예시 또는 가이드로 인식하지 않고, 원가회복의 "정의(Definition)"로 인식함으로써 기타 다양한 원가회복의 가능성을 원천적으로 배척하고 있다. The Act 773(b)(2)(D)에서 "원가의 회복"을 "판매 당시의 원가보다 낮게 판매한 거래의 가격이 조사대상 전체 기간 가중평균 원가보다 높은 경우"라고 정의 내리고 있기 때문이다. 이러한 다른 인식은 하나의 조문에 있는 두 개의 문장을 분리해서 위치시키는 과정에서 발생한 것으로 보이는데, 이는 '노르웨이산 양식 연어' 분쟁에서 제3자 참여국으로써 의견을 표명한 당시 미국의 입장과는 다른 것으로,¹² WTO협정과 불합치되는 것으로 판단된다.

2. 미국의 관행

미국은 반덤핑협정 주석 5번에서 규정한 내용 중 하나(㉠)를 그대로 원가미만 판매 테스트에 적용하고 있다. 즉, CONNUM¹³별로 내수 판매 거래 각각의 판매가격과 당해 CONNUM의 조사대상기간 전체 가중평균 원가를 비교하여, 가중평균원가 이상인 거래 수량이 80%를 초과하는 경우에는 전체 내수 거래를 정상가치 계산에 사용하고 80% 이하인 경우에는 가중평균원가 이상인 거래만을 정상가치 계산에 사용하고 있다. 평균원가를 계산하는 기간에 대해서는 반덤핑협정뿐 아니라 미국 반덤핑법 및 반덤핑규칙에서도 정하지 아니하였으나, 관행적으로 조사대상기간 전체의 가중평균원가를 사용한다. 이러한 관행은 U.S.C.나 C.F.R.에 정한 것은 아니고, 일반적으로 질문서 형태로 수출기업에게 요구하게 된다. 미 상무부 홈페이지에 게시되어 있는 표준 질의서(Questionnaire)에는 다음과 같이 CONNUM별로 단 하나의 가중평균원가를 가져야 한다고 함으로써 조사대상기간 전체를 모두 가중평균한 원가를 제출하도록 요구하고 있다. 그 외에도 최초 질의서에 수출기업이 답변한 이후, 추가 질의서를 통해 최초 답변에 제출한 원가정보가 전체 기간의 원가를 가중평균한 것이 맞는지 확인하는 것이 관행이다.

Cost of production is the weighted-average control number (CONNUM) specific cost (Foot Note 17) of the product(s) sold by your company in the comparison market (i.e., the home or third country market).

(FN 17) There should be a single weighted-average cost for each CONNUM regardless of market destination as defined by the Department's product characteristics.¹⁴

다만, 조사대상기간 전체의 가중평균원가를 사용하는 것이 절대적인 것은 아니다. 원가미만 판매테스트에 사용할 원가의 가중평균 기간에 대해서는 U.S.C.나 C.F.R.에서 정한 바 없으므로 미 조사당국은 개별 사건별로 이 기간을 변경해서 적용하기도 한다. 한국산 스테인리스 용접관 사건에서 미 상무부는 다음의 두 가지 요건을 평가하여 기간별 원가를 적용할지 여부를 결정하였다.¹⁵ 특히, 원가의 상당한 변동성과 관련하여서는, 이를 측정하기 위해 상위 5개 CONNUM의 최대 원가와 최소 원가를 비교한 뒤 그 차이가 25%를 기준으로 초과하는지에 따라 상당한 변동성 여부를 판단했다.

- (a) whether the cost changes throughout the POI or POR were significant,*
- (b) whether sales during the shorter cost averaging period could be accurately linked with the COP during the same averaging period.*

¹² WT/DS337/R Paragraph 7.220. "this factual scenario is not exhaustive of the situations when below-cost sales may be found to provide for cost recovery within a reasonable period of time"

¹³ CONNUM(Control Number의 약자)이란 EU의 PCN과 동일한 개념으로, 비교대상 제품군을 분류할 때 사용하는 제품특성치들의 조합이다. 미국은 이 CONNUM별로 COP Test와 Recovery Test를 수행한다.

¹⁴ 미 상무부 표준질의서 D-1쪽
<https://enforcement.trade.gov/questionnaires/20170906/q-inv-cvr-complete-quest-090617.doc>

¹⁵ Antidumping Duty Administrative Review of Certain Welded Stainless Steel Pipes from the Republic of Korea: Issues and Decision Memorandum for the Final Results, 2009.06.22, p.6

표3 정상가치 계산에 사용되는 내수판매 거래 - 기간별 원가를 사용하면서 원가회복 테스트를 수행한 경우

	1차 테스트(원가미만판매 테스트)		
		기간별 원가 이상	기간별 원가 미만
2차 테스트(원가회복 테스트) ; 당해 CONNUM 전체의 수익성	이윤 발생	1차 통과 - 사용	2차 통과 - 사용
	손실 발생	1차 통과 - 사용	사용 불가

※ 출처 : 저자 작성

표4 정상가치 계산에 사용되는 내수판매 거래 - 조사대상기간(POI) 전체 평균원가를 사용하는 경우

	1차 테스트(원가미만판매 테스트)		
		POI 원가 이상	POI 원가 미만
당해 CONNUM 전체의 수익성 (원가회복 테스트 미수행)	이윤 발생	1차 통과 - 사용	(A) 사용 불가
	손실 발생	1차 통과 - 사용	사용 불가

※ 출처 : 저자 작성

미 상무부는 원가미만 판매 테스트를 분기별 또는 월별 등의 기간별 원가를 사용하는 경우에 한해 원가회복 테스트를 수행하고 있다. 원가회복 테스트는 CONNUM별로 '기간별 원가' 미만으로 판매한 거래 수량이 20% 이상인 경우에 있어, 기간별 원가 미만으로 판매한 거래에 대해서만 수행한다. 먼저 이들 거래의 전체 기간 판매가격을 판매수량을 기준으로 가중평균하여 가중평균 판매가격을 구한다. 그런 다음 전체 기간 가중평균 원가와 비교하여 가중평균 판매가격이 가중평균 원가 이상인 경우에는 기간별 원가 미만 거래를 모두 회복되었다고 보고 정상가치 계산에 포함시키게 된다.¹⁶ 가중평균 판매가격이 가중평균 원가 이상이라는 것은 당해 CONNUM 전체적으로 양(+)의 이윤을 창출하였음을 의미하는데, 이윤을 창출하였

다는 것은 당해 제품군을 판매함으로써 발생한 변동비와 고정비를 모두 회수하였음을 즉, 회복하였음을 의미하기 때문에 원가회복 여부를 테스트하는 방법으로 타당하다.

다만, 문제는 이러한 원가회복 테스트를 오로지 '기간별 원가'를 사용한 경우에만 적용하고 있다는 것이다. 그로 인해 기간별 원가를 이용하는 경우와 조사대상기간 전체 평균 원가를 이용하는 경우에 있어 다음의 영역 (A)를 비대칭적으로 처리하는 결과가 초래된다. 결론적으로, 미 상무부는 조사대상기간 전체 평균원가를 사용하는 경우에 있어 원가회복 테스트를 반드시 수행해야 함에도 불구하고 이를 누락하고 있으므로 WTO협정에 불합치되는 것으로 판단된다.

원가회복의 의미를 구현하였다는 점에서 WTO협정에 불합치된다고 보기는 어렵지만

¹⁶ 미 상무부 덤핑마진 계산 프로그램 모듈 HM5-C

<https://enforcement.trade.gov/sas/programs/diffpriceprograms/me-macros-sas.txt>

"HM5-C: Cost Recovery Test for Time-Specific Cost

For below-cost sales, compare the CONNUM average price across all time periods to the CONNUM average cost across all time periods. If the average price exceeds the average cost, then below-cost sales of that CONNUM will be reclassified as above cost."

한 가지 깊고 넘어가야 할 것은, 이러한 원가회복 테스트가 반덤핑협정 2.2.1조 2문이나 The Act 773(b)(2)(D)에서 정한 원가회복의 정의와는 다르다는 점이다. The Act 773(b)(2)(D)에서는 개별 판매가격들이 전체 기간 가중평균 원가 이상인 경우를 원가회복이라고 정의한 데 반해, 미 상무부의 이런 관행은 개별 판매가격 대신 전체기간 가중평균 판매가격을 전체기간 가중평균 원가와 비교하고 있기 때문이다. 이는 반덤핑협정 2.2.1조 2문의 내용을 반덤핑협정 주석5의 첫 번째 사항(㉠)을 혼용하여 적용함에 따른 것으로 판단된다.

IV. 결론

완전한 자유무역을 기치로 내걸고 있는 WTO는 불공정 무역관행으로 인해 그 목적 달성을 방해하지 못하도록 반덤핑과 상계관세 그리고 세이프가드라는 무역구제제도를 두었다. 하지만 이러한 무역구제조치는 자칫 보호무역주의의 수단으로 악용될 여지가 있어 그 적용을 엄격하게 제한하는 규정들을 협정문 곳곳에 배치함으로써 무분별한 남용을 막고자 하였다. 그 중 하나가 바로 원가미만 판매 테스트를 수행함에 있어 원가회복 테스트를 반드시 수행하도록 한 것이다. 하지만 아직까지 이에 대해서 이렇다 할 주장이 제기되지 않고 있다. 단 한 번 2005년 분쟁해결기구에 회부된 노르웨이산 양식 연어 사례가 전부이다. 그마저도 분쟁의 초점이 “합리적인 기간(a reasonable period of time)”에 맞추어져 있어 정작 중요한 “회복(recovery)”이나 “합리적인 기간 내에 총원

가를 회복하는 수준의 가격”이 무엇을 의미하는지에 대해서는 패널이 검토하지 아니하였다.

반덤핑협정 2.2.1.1조는 수출자가 수출국 내에서 일반적으로 인정된 회계기준에 따라 재무제표를 작성하고 있고, 합리적으로 모든 원가를 반영하고 있는 경우 회사의 회계처리에 따른 원가를 그대로 인정해주도록 하고 있고, 총원가, 판매가격, 합리적인 기간 내에 총원가를 회복하는 가격 등의 내용은 회계학에서 의미하는 내용을 벗어나서는 그 의미를 파악할 수 없다. 회계학적으로 “총원가”란 발생행태별 구분에 따른 “변동비(variable cost)”와 “고정비(fixed cost)”를 의미하며 이러한 분류는 이미 반덤핑협정 2.2.1조 1문에서 괄호 안에 부기함으로써 협정 또한 동일한 시각을 가지고 있음을 알 수 있다. “합리적인 기간 내에 총원가를 회복할 수 있는 가격 수준”이라 함은, 변동비를 상회하는 수준으로 가격을 설정하여 양(+)의 공헌이익을 창출하면서 판매량을 증대시킴에 따라 고정비를 회수하여 손익분기점에 도달하는 것을 의미한다. 손익분기점에서는 손익이 0(zero)이기 때문에 원가를 회복하였는지를 파악하기 위해서는 당해 제품군의 판매로 인한 이익이 발생했는지를 확인함으로써 쉽게 파악이 가능하다.

미국은 반덤핑법에서 원가회복 테스트가 필수적인 요소임은 인정하면서도 원가회복의 정의를 매우 좁게 내림으로써 반덤핑협정에서 의도한 넓은 의미의 원가회복에 대해 모두 검토할 필요가 없도록 규정하고 있다. 이는 반덤핑협정이 예시적으로 제시한 상황을 절대적인 것으로 해석함에 따른 오류이며, 따라서 미국 반덤핑법은 ‘그 자체(as

such)’으로써 반덤핑협정에 위배될 소지가 있다. 원가회복 테스트에 대한 미 상무부의 관행은 반덤핑협정 주석5와 2.2.1조 2문을 혼용하기는 하였으나, 원가회복 테스트를 수행하고 있는 것으로 판단된다. 하지만 그 적용의 범위를 ‘기간별 원가를 사용하는 경우’로 한정함으로써 모든 경우에(in each and every investigation) 원가회복 테스트를 수행하여야 한다는 패널의 해석과 다른 관행을 보이고 있다. 기간별 원가를 사용하는 경우 또한 원가의 변동폭이 크고 판매가격이 원가의 변동에 연동하는 경우에 있어 수출자가 주장하는 바를 미 상무부가 거절하지 않은 경우에 한해 적용하는 것이므로, 모든 경우에 있어 원가회복 테스트를 수행하여야 함에도 불구하고 매우 한정적인 경우에만 적용하고 있다. 원가회복 테스트의 적용 범위를 기간별 원가를 사용하는 경우로 한정 지은 것은 미 상무부의 덤핑마진 계산 프로그램에

명시적으로 표시되어 있으므로 이 역시 ‘그 자체(as such)’으로써 반덤핑협정에 위배될 소지가 있다.

미국의 반덤핑 조사를 받는 우리 기업들은 WTO협정과 미국 법령에서 허용하고 있는 안전장치로서 원가회복테스트의 적용을 답변서와 Case Brief를 통해 요구할 필요가 있다. 상무부가 이를 즉시 받아들이건, 미국 제무역법원의 판결 후에 받아들이건, 혹은 WTO분쟁을 통해 상무부가 관행을 수정하건 간에, 낮은 가격의 내수판매거래가 정상 가치 계산에 포함됨으로써 덤핑마진의 인화로 이어져 보호무역주의로 인한 피해를 다소나마 경감시킬 수 있을 것이다. 아무쪼록 본 고가 ‘합리적인 법의 테두리 내에서’ 불필요한 무역장벽을 낮춤으로써 국제무대에서 활약하는 대한민국 수출기업들의 발걸음이 가벼워지는 데 일조할 수 있기를 희망한다.

참고문헌

김대순, 김민서, 「WTO법론」, 삼영사, 2006
 AGREEMENT ON IMPLEMENTATION OF ARTICLE VI OF THE GENERAL AGREEMENT ON TARIFFS AND TRADE 1994
 Antidumping Duty Administrative Review of Certain Welded Stainless Steel Pipes from the Republic of Korea: Issues and Decision Memorandum for the Final Results, 2009.06.22
 WT/DS337/R, 2007.11.16, “Report of the Panel : EUROPEAN COMMUNITIES - ANTI-DUMPING MEASURE ON FARMED SALMON FROM NORWAY”

WTO Analytical Index
 미국 반덤핑법(Title VII of the Tariff Act of 1930)
 미국 반덤핑규칙(19 C.F.R. PART 351)
 미 상무부 수입국 덤핑마진 계산 프로그램 (Antidumping Margin Calculation Programs) [https://enforcement.trade.gov/sas/program s/diffpriceprograms/me-macros-sas.txt](https://enforcement.trade.gov/sas/program%2Fs/diffpriceprograms/me-macros-sas.txt)
 미 상무부 수입국 반덤핑조사 표준질의서 (Antidumping Questionnaires) <https://enforcement.trade.gov/questionnaires/20170906/q-inv-cvr-complete-quest-090617.doc>



Study on “Cost Recovery” of Anti-Dumping Agreement Article 2.2.1 and WTO-inconsistency of the U.S. Practice

Jongseon Shim

KPMG Samjong Accounting Corp.
(jongseonshim@kr.kpmg.com)

WTO had been established for complete free trade. To reach the supreme task, it has been necessary to remedy unfair trade practices. However, trade remedies, like anti-dumping, anti-subsidy, and safeguard, have encountered destiny to overcome the tendency of returning to protectionism by themselves. One of those efforts is the “Recovery Test”. Anti-Dumping Agreement provides permission to disregard some sales below cost, and then to increase the normal value through the “Sales Below Cost Test”. At the same time, the agreement provides safety to direct investigating authorities to consider whether those sales are recovered within a reasonable period of time in each and every investigation. Inconsistently with the agreement, the United States has applied the “Recovery Test” only when time-specific costs are used for the “Sales Below Cost Test” instead of weighted average cost of the whole investigation period. Therefore, Korean exporters should contend that the “Recovery Test” should be applied to all of their anti-dumping investigation. If this argument were accepted by the U.S. investigating authority, it would have effect of lowering dumping margins.

Keywords : cost below test, cost recovery test, normal value, dumping margin, anti-dumping, ordinary course of trade