

## 『광장 국제통상연구원』

# Issue Brief

Vol.3, 2019

### I. 최근 통상 이슈

- 다시 숨 고르기에 들어간 미중 (美中) 무역분쟁, 그 다음 수순은? ----- 이재민 교수 | 01
  - 미-중 무역협상 동향과 우리 기업의 대응 ----- 장윤종 원장 | 04
  - Trade Policy Implications of the Digital Transformation ----- S. Miroudot. | 06
1. Going digital: the Fourth Industrial Revolution
  2. New technologies can only promote trade if backed by market-opening policies
  3. The main challenge for trade policy in the digital age remains trade in services
  4. Addressing new digital barriers: restrictions to cross-border data flows
  5. What can we expect from e-commerce negotiations at WTO?
- [국문 요약]

### II. 통상 규범 분석

주현수 변호사 | 12

- 미국 보호무역조치의 새로운 무기(new weapon), 통화보조금 : WTO 보조금 협정 합치성 분석을 중심으로
1. 미 상무부 통화보조금 개정안의 배경
  2. 신설 규정의 주요 내용
  3. WTO 보조금 협정 합치성 여부
  4. 한국기업에의 시사점

### III. 주요 통상 일지

박정준 연구원 | 16

『광장 국제통상연구원』은 흔들리는 다자무역체제와 자유무역 기조 등 새로운 국제무역 질서에 대응하기 위해 「법무법인(유) 광장」의 산하 기관으로 설립되었습니다. 급변하고 있는 국제통상환경을 면밀히 파악해 국내외 전문가들의 지식과 경험을 한 데 모아 이를 소통하고 공유하는 열린 토론의 장으로 발전해 나갈 것입니다.

## I. 최근 통상 이슈

### 끝이 보이지 않는 미중 (美中) 무역분쟁, 그 다음 수순은?

끝날 듯 끝날 듯하던 미중 무역분쟁이 계속 이어지고 있다. 일단 지난 6월 29일 오사카 G20 정상회의 계기 진행된 양국 정상 간 담판에서 끓어 오르는 열기를 조금 식히고 다시 협상을 지속하기로 합의한 것은 반가운 소식이다. 이에 따라 양국 실무자 간 협상이 조만간 재개되어 다시 접점을 찾기 위한 노력을 경주할 것으로 보인다. 일단 정면충돌을 피하였다는 점에서는 다행이나 핵심 쟁점에 대해서는 아직 아무런 타협도 이루어지지 않은 상황이며 양국 분쟁의 단초를 제공한 불씨는 그대로 남아 있어 앞으로의 협상이 어떻게 진행될지 아무도 예측할 수 없는 상황이다. 심지어 화웨이 제재 문제도 양국 정상회담 직후에는 어느 정도 제재를 완화하기로 한 합의가 있는 것으로 보도되었으나 미 정부 실무자들은 여전히 제재를 지속한다는 방침을 밝히고 있어 이 역시 아직 선부른 판단인 것으로 관측되고 있다.

일단 지금까지 두 나라 간 분쟁의 맥락을 살펴보면 새롭게 진행되는 협상에서도 타협점을 찾기는 상당히 어려울 것으로 보인다. 양국 입장 차이가 워낙 크기 때문이다. 단순히 특정 품목, 특정 이슈에 대한 문제라면 적절한 타협이 이루어질 수 있을 것이다. 그러나 현재 양국 분쟁은 중국의 경제 및 정책 운용 방식의 본질과 관련된 부분이라 그러한 타협이 쉽게 이루어지기 어렵다. 미국은 이번이 마지막 기회라고 생각하고 총력을 다해 중국과의 무역분쟁에 나서고 있다. 앞으로도 그럴 태세다. 다음 번에 새로운 민주당 행정부가 출범하여도 이 부분은 동일할 것으로 보인다. 지금 미국의 대 중국 공세는 미국 여야의 광범위한 공감대에 기초하고 있기 때문이다.

상황이 여기에 이른 데에는 여러 이유가 있다. 그 중 하나는 중국의 판단ミス다. 국제관계에서, 특히 강대국과의 관계에서 중국의 오랜 기조는 '도광양晦(韜光養晦: 자신의 기운을 숨기고 기회를 바라본다)'였다. 이 기조에서 벗어나 적극적으로 G-2 대결구도로 이끌어가고 무역문제에서 미국과 정면충돌하는 모습으로 나아가며 중국이 결국 어려운 상황에 몰리게 되었다. 일대일로 정책도 그러한 모습의 하나이다. 이러한 중국의 정책이 미국의 경계심을 불러일으켰고, 중국에 대한 견제심리의 확산을 촉발하였다. 중국 역시 이제는 더 이상 물러설 수 없다는 입장을 정한 듯하다. 중국 지도부도 더 물러서다간 경제적 타격은 물론 정치적으로도 상당한 내상(內傷)이 불가피하다는 것을 깨달았을 것이다.

예측컨대 아마 7-8월 중 이어지는 실무자들 간 협상을 통해 일단 양국 분쟁을 정리하는 모양새를 갖출 듯하다. 일부 애매모호한 부분을 남겨둔 채로 양국이 합의하고 이를 각각 자국의 성공적 협상으로 국내적으로는 홍보할 것이다. 그러나 그러한 합의에도 불구하고 머지 않아 다시 양국 분쟁이 재점화될 가능성이 상당히 높다.

세 가지 측면에서 그러하다. 먼저 무엇보다 중요한 것은 트럼프 대통령 입장에서는 중국과의



이재민 교수

-서울대학교

법학전문대학원 교수

E. [jaemin@snu.ac.kr](mailto:jaemin@snu.ac.kr)

분쟁이 재선거에도 도움을 준다는 점이다. 올 가을, 내년 초 재선 열기를 재점화하기 위하여 필요할 때 중국 카드를 다시 꺼낼 가능성이 높다. 중국입장에서도 2019년은 54운동 100주년으로 외세에 굴복하는 듯한 모습을 극구 꺼릴 수밖에 없는 시점이다. 미중 분쟁의 해결이라는 측면에서 2019년은 정치적으로 타이밍이 좋지 않다.

트럼프 대통령은 지난 6월 18일 재선 도전을 공식 선언하였다. 앞으로 내년 11월 대선까지 이제 득표에 도움이 되는 정책에 최우선 순위를 둘 것이다. 이미 이란, 북한 등 여러 핵심 정책에서 재선을 염두에 둔 의사결정을 하고 있음이 확인되고 있다. 현재 트럼프 대통령 입장에서는 여러 이슈 중 무역문제가 미국 유권자들에게 자신의 업적을 어필할 수 있는 가장 강력한 수단이다. 야심차게 시작했던 북한과의 협상은 지지부진하고 앞으로의 향방도 정확하게 예측하기 힘들다. 역시 호기롭게 시작한 對 이란 제재와 이어지는 이란과의 분쟁도 지금은 그 결과를 장담할 수 없는 상황으로 가고 있다.

그러나 여러 교역국을 상대로 시작한 관세전쟁과 보호무역 공세는 나름 미국 입장에서는 상당한 성과를 도출하였다. 여전히 앞으로도 요긴하게 써 먹을 수 있는 카드이다. 트럼프 대통령이 내세운 “미국을 다시 위대하게 (Make America Great Again)”라는 슬로건에 그래도 가장 가깝게 갖다 붙일 수 있는 전리품이 무역부분에서의 성과다. 따라서 앞으로 남은 1년 반 재선 운동 과정에서 트럼프 행정부는 통상 공세의 고삐를 더욱 바짝 조일 것이다. 우리가 긴장할 수밖에 없는 이유다. 지난 6월 30일 한국 방문에서도 보여준 것과 같이 미국 정부의 입장을 따르는 외국 기업에 대해서는 우대하고 그렇지 않은 기업은 다양한 수단으로 제재하는 방식을 더욱 적극적으로 활용할 것으로 보인다.

이 맥락에서 중국과의 무역분쟁 역시 재선 과정에서 더욱 밀어붙일 것으로 보인다. 중국을 상대로 전방위적으로 과감한 공세를 펼치고 있다. 이제는 미국 입장에서도 중국과의 대결이 과거 냉전시대 미소(美蘇) 대결에 상응하는 국익을 건 건곤일척(乾坤一擲) 승부라는 생각이 강한 듯 하다. 이제는 미국도 양보할래야 양보할 수 없는 상황이 되었다. 트럼프 대통령 입장에서는 미국 국민들의 기대가 상당한 수준으로 올라 있는 지금 중국이 웬만한 조건으로 타협을 요청해 와도 선뜻 받아들이기 어려운 상황이 되었다. 자칫 자신의 최대 치적이 용두사미로 끝날 가능성이 우려되기 때문이다. 또한 이 경우 재선 과정에서 민주당 등 반대파들의 공격도 이어질 공산이 크다. 지금은 오히려 중국이 강하게 반발하면 반발할수록, 미국 기업에 대한 보복이 이어지면 이어질수록 트럼프 대통령 입장에서는 재선에 유리한 홍보물이 된다. 미국

기업의 피해로 인해 일부 주(州)에서 잃게 되는 표보다 대중 강공책으로 미국 전역에서 얻게 되는 표가 더 많을 것으로 판단할 것이다. 앞으로 미중 분쟁이 이어지고 강도도 높아질 수밖에 없는 이유다.

조만간 합의가 이루어지더라도 결국 양국 분쟁이 재연될 수밖에 없는 두 번째 이유는 합의의 이행 문제이다. 바로 현재 상황에서는 설사 양국 간 어떠한 합의에 이르더라도 중국이 이를 이행하는 것이 어렵다는 점이다. 미국과의 합의를 지키지 않기 위하여 일부러 어깃장을 놓든, 아니면 진심으로 이행하고자 하나 몸이 따라가지 않은 것이 되든 상관없이 중국 입장에서는 어려운 이행이 될 것이다. 바로 미국이 중국에 대하여 지금 요구하는 바는 중국식 경제체제의 본질을 바꾸라는 것이기 때문이다. 특히 중국 정부와 기업들 간 연결고리를 차단하라는 것이다. 요컨대 보조금 교부를 없애고 국영기업을 정리하라는 것이다. 중국 입장에서 수용하기 어려운 이슈이고 설사 수용한다 하더라도 이를 지방 정부 단위로까지 내려가 신속하게 그리고 전국적으로 이행하기 어렵다. 중국이 WTO에 가입한 지 19년이 되었지만 여전히 지방 정부 단위로 내려가면 여러 부분에서 제대로 이행이 되지 않고 있는 것이 현실이다. 그런데 그와 비교할 수 없는 정도의 강도와 수준을 담은 합의를 신속하게 이행한다는 것은 기대하기 어렵다. 방대한 중국 영토와 높은 자치권을 가진 지방정부를 생각하면 이를 이행하는 데에는 상당한 시간이 걸릴 수밖에 없다. 옛날이면 모르겠으나 지금의 미국은 중국의 변화를 시간을 두고 기다려줄 마음의 여유가 없다. 약속한 사항이 곧바로 이행되지 않으면 곧바로 다시 무역분쟁 '시즌 2'로 들어설 것이다. 최근 미국이 중국과의 협상과정에서 이행과 검증을 자꾸 언급하는 것은 바로 이러한 이유다.

세 번째 측면은 바로 기술-패권 경쟁이다. 미국은 중국의 약점을 파악하였다. 바로 새로운 기술의 확보다. 외국기업에 대한 기술이전 강제를 폐지하고 지식재산권 보호를 강화하여 미국은 중국 기업이 최첨단 기술에 용이하게 접근할 수 있었던 기제를 차단하고자 한다. 나아가 IT 분야에서 중국 기업과 외국 기업과의 협업 체제를 견제하여 역시 새로운 기술의 개발과 습득을 차단하고자 한다. 이러한 일련의 압박 정책을 통해 중국의 기술발전을 막거나 늦추고자 한다. 디지털 경제와 4차 산업에서 중국이 앞서 나갈 수 있는 길목을 막겠다는 것이다. 그러므로 새로운 기술이나 새로운 IT 회사가 문제가 되면, 그리고 이들이 중요하다고 판단되면 곧바로 미국은 중국에 대한 '화웨이식'의 제재조치를 시작할 것이다. 그러니 양국 합의가 이루어져도 조마조마한 발걸음이 될 수밖에 없다.

그러므로 이러한 전제 하에 앞으로의 미중 분쟁을 바라보아야

한다. 특히 조만간 미중 간 타협안이 나온다 하더라도 이를 통해 양국 간 분쟁의 완전한 해결은 어렵다는 점을 바탕으로 깔고 우리나라의 대응방안이나 향후 전략을 모색하여야 한다. 지금 트럼프 행정부의 대중 공세에는 여러 평가가 있지만 우리가 주목하여야 할 부분은 이 정책이 상당수의 미국인들의 지지를 받고 있다는 점이다. 트럼프 대통령이 재선에 실패하고 새로운 미 행정부가 들어선다 하여도 이러한 정책 기조는 큰 차이 없이 지속될 것이다. 단순히 일시적인 타협과 화해로 해결되기는 어렵다. 중국으로서는 참 어려운 상황이다.

그러나 한편 반대로 생각해 볼 여지도 있다. 지금의 어려운 상황이 어떻게 보면 3-40년 후 중국에게 긍정적으로 작용할 수 있는 측면도 있다. 이번 기회에 미국 및 서방세계와 한 번 부딪히며 자신의 한계와 서방세계의 시각을 접하고 경제개혁과 체제 정비작업에 나선다면 중국의 경쟁력은 더욱 강화될 수도 있다. 특히 중국 특유의 실용주의적 사상이 여기에 접목되면 새로운 돌파구가 마련될 수도 있다. 미래를 이끌어 갈 AI 산업과 4차산업혁명에서 중국이 새로운 강자로 등장할 수도 있다. 지금의 위기가 전화위복의 계기가 되는 것이다.

우리나라가 미중 분쟁의 격랑을 헤쳐 나가기 위해서는 신중한 접근이 필요하다. 미중 분쟁의 본질을 이해하고, 이를 토대로 전략적인 판단을 하여야 한다. 단순히 상황모면식 접근법으로 한 쪽에게 듣기 좋은 이야기를 번갈아 하는 방식으로는 이 파고를 넘기 힘들다. 양쪽 모두에게 점수를 딸 수 있다는 사고방식도 그 한계가 이미 드러났다. 변화하는 국제정세에 발맞추어 우리 통상정책의 기조를 다시 정하고 이에 터잡아 사안별로 그 틀 내에서 원칙적인 대응을 하여야 한다. 때로는 불편함과 압박이 따를 수도 있고, 피해를 볼 수도 있다. 그러나 장기적인 흐름에서 긴 호흡으로 문제를 바라보며 관리해 나가는 것이 필요하다. 무엇보다 중요한 것은 통상정책이 우리 국가정책의 핵심과제임을 거듭 확인하고 이를 토대로 여러 현안을 바라보는 것이다. 단순히 이를 수출진흥정책의 프리즘으로 들여다 보아서는 작금의 지각변동을 성공적으로 넘어서는 데 한계가 있을 수밖에 없다.

일단 조만간 진행될 미중 실무협상 결과를 주목하자. 미중 분쟁이 어떻게든 일단 타협의 실마리를 찾을지, 그리고 다자주의 체제의 부활을 위한 조그마한 불씨가 되살아날지 한번 희망의 눈으로 살펴볼 때다.

# I. 최근 통상 이슈

## 미-중 무역협상 동향과 우리 기업의 대응

2018년 3월에 시작된 미-중 무역분쟁은 지난 1년 반 동안 협상과 충돌을 반복하면서 악화되는 양상이다. 미국과 중국은 지난 5월 미국이 3천억 달러 규모의 제품에 대한 고율 관세 부과와 화웨이에 대한 거래제한 조치를 발표하면서 무역전쟁에 다시 돌입하여 세계 경제에 큰 충격을 주었으나 최근에 휴전으로 전환하였다. 일본 오사카에서 개최된 G20 회의에 참석한 미-중 양국 정상은 6월 29일 정상회담을 통해 무역협상을 재개하기로 하고 화웨이에 대해서는 국가안보와 관련이 없는 분야에 대한 거래는 허용하는 데 합의하였다. 이로 인해 세계는 안도의 한숨을 내쉬기는 했지만, 미-중 관계는 내용상 진전된 것이 없어 세계의 시한폭탄으로 여전히 남아있는 형국이다.



장윤종 원장

-포스코경영연구원

대표이사/원장

E. [yjjang@posri.re.kr](mailto:yjjang@posri.re.kr)

### 6.29 미-중 정상회담의 주요 합의 내용 및 잔여 쟁점

6월 29일 미-중 정상회담 주요 내용	
<b>주요 합의 내용</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 미-중, 무역전쟁 '휴전' 및 무역협상 재개</li> <li>• 미국, 중국산 수입품에 추가 관세 부과 계획 철회</li> <li>• 미국, 미국 기업들과 화웨이 간 일부 거래 허용</li> <li>• 중국, 미국산 농산물 구매 확대(도널드 트럼프 대통령 발표 기준)</li> </ul>	
<b>남은 쟁점</b>	
<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content;">미국 요구 사항</div> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 대중 무역적자 해소를 위해 중국의 미국산 제품 수입 확대</li> <li>• 지식재산권 보호 및 기술 이전 강요 금지 등 법제화</li> <li>• 중국 당국의 국유 기업 보조금 지원 등 중단</li> <li>• 인위적인 위안화 평가절하 금지 요구</li> <li>• 중국 금융시장 추가 개방 및 미국 기업의 중국 진출 촉진</li> </ul>	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content;">중국 요구 사항</div> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 상호 부과 중인 고율 관세 전면 철폐</li> <li>• 화웨이에 대한 전면적인 제재 완화</li> <li>• 중국의 실제 수요에 근거한 미국 상품 구매 확대</li> <li>• 중국 기업 및 유학생 공정한 대우</li> <li>• 국가 존엄을 보장하는 균형 있는 합의 도출</li> </ul>

자료: 매일경제신문, 2019. 7. 1.

우리 기업에 대한 영향 측면에서 볼 때 주목해야 할 점은 크게 네 가지로 구분된다. 첫째, 미국의 대중 무역적자 해소와 관련하여 발생할 무역과 투자의 변화다. 2018년 미국의 대중 적자는 4,192억 달러로 미국 전체 무역적자의 거의 절반을 차지하고 있다. 이를 해소하는 방안으로 미국은 중국의 대미 수입 증대와 수출 감소를 동시에 요구하고 있는데, 각각의 영향은 다르게 나타나므로 면밀한 검토가 필요할 것이다. 첫째, 중국의 대미 수입 증대는 세계 경제에 부정적 영향을 미치지 않아 전반적으로는 긍정적이어서 중국 정부가 선택할 수 있는 가장 '덜 나쁜' 해결책이라고 할 수 있다. 다만, 대중 수출을 많이 하는 우리 기업에게는 부정적 영향이 예상된다. 둘째, 대중 수출을 많이 하는 우리 기업에게는 부정적 영향이 예상된다. 실제 중국 정부는 대미 흑자를 해소하기 위하여 2024년까지 1조 달러 이상의 미국산 제품을 구매하겠다고 제안한 적도 있었다. 중국의 대미

수입 증대는 우리 기업의 대중 수출에 부정적 영향을 초래할 가능성이 있어 주의가 요망된다. 예를 들어, 중국이 미국으로부터 반도체를 대량으로 구매하게 되면 우리나라 반도체의 대중 수출이 줄어들 수 있다. 이에 따라 중국의 대미 수입 증대 정책과 관련해서는 우리 기업의 대중 수출 대체효과를 예의 주시해야 할 것이다. 둘째, 중국의 대미 수출 축소는 해외기업들의 대중 투자와 글로벌 가치사슬 구조, 세계 경제 위축 등 경제구조를 왜곡시키면서 다방면으로 영향을 미치는 중요한 요소이다. 현재 우리 기업을 포함하여 중국을 생산거점으로 활용하기 위해 투자해온 해외기업들은 중국 대신 베트남으로 투자지역을 전환하는 양상이다. 한편, 미국의 대중 고관세로 인하여 중국의 대미 수출이 감소하는 경우 우리 기업들은 반사이익을 얻을 가능성도 있다. 대미 수출에서 중국과 경합하는 제품에 대해서는 중국의 대미 수출 동향을 지속적으로 파악해야 할 것이다.

두 번째로 주목해야 할 점은 중국의 시장개방과 자유화 조치에 대한 것이다. 현재 중국 정부는 지식재산권 보호, 금융시장 개방 등 자유공정 시장 실현을 위한 중국의 규제와 비관세장벽을 제거하는 노력을 하는 중이지만, 미국이 요구하는 핵심쟁점인 기술이전 강요 금지 등에 대한 법제화에서 양국은 대치상태에 있다. 중국의 시장개방과 자유화 쟁점은 우리 기업의 대중 수출을 확대하는 효과를 가져올 수 있으며 우리 기업의 새로운 대중 투자 기회를 제공해 줄 수 있을 것이라는 점에서 중국 진출 준비가 필요하다.

세 번째 주목할 점은 산업보조금과 국영기업의 불공정 행위로 대표되는 산업정책 문제이다. 이 쟁점은 중국 정부가 미국의 요구를 완강하게 거부하고 있는 것으로서 양국의 기술-패권 경쟁과 관련되어 있다. 이에 따라 단기간에 해결될 수는 없을 것으로 보이지만, 이 문제의 개선 여하에 따라 우리나라 주력 수출산업은 경쟁력 측면에서 기사회생에 해당하는 정도의 큰 효과를 얻을 수 있다. 더 나아가 미국이 타겟으로 삼고 있는 <중국제조 2025>에도 영향이 크게 미친다면 우리나라는 4차 산업혁명 신기술분야에서도 중국과의 경쟁에서 어느 정도 숨을 돌릴 수 있는 여유를 가질 수 있을 것이다.

끝으로, 화웨이에 대한 제재문제가 최근 갑자기 크게 부상하였다. 미국은 지난 5월 화웨이를 블랙리스트 성격의 거래제한 명단에 포함시켰다. 이것은 미국 기업들이 부품을 판매하는 등 화웨이와 거래를 하려면 미국 정부의 사전 승인을 받아야 하는 것을 의미하는 것이며 그 효과는 사실상 거래를 중단시키는 것이다. 미국 정부는 이에 그치지 않고 동맹국들에게 화웨이 제품을 사용하지 말 것을 촉구하고 있다. 현재 우리 기업들은 미국과 중국 양쪽으로부터 화웨이와의

거래와 관련하여 상반된 요구를 받고 있어 난처한 지경에 빠져 있다. 또한, 이에 대한 전문가들의 의견은 양분되어 있는 상태로 뾰족한 묘수를 찾지 못하고 있다.

현재까지 진행된 미·중 협상 결과에 따르면 중국은 무역흑자 해소에 대해서는 대폭 양보하고 비관세장벽에 대해서는 일정 부분 양보할 생각을 갖고 있는 것으로 보인다. 반면, 산업보조금과 국영기업의 불공정성 등에 대해서는 미국의 요구에 반대하는 강경한 입장을 견지하고 있다. 이에 따라, 협상의 타결 여부는 전적으로 미국이 어느 선에서 타협할 것인가에 달려 있다고 생각된다. 만약 미국이 국가주도 경제의 불공정성 해소까지 한 번에 해결하려고 한다면 대치국면은 장기전이 될 가능성이 크다. 반면 단계별 접근을 택한다면 지식재산권 보호를 비롯한 주요 비관세장벽의 해소에서 일단 타협할 가능성도 없지 않다.

우리 기업의 대응 방향은 세 가지로 나누어 볼 수 있는데 첫째, 수출 둔화에 대한 대비가 시급하다. 중국의 미국산 제품 구매로 인해 우리 기업의 대중 수출이 줄어드는 대체효과와 미·중 무역분쟁에 따른 중국 경제의 침체가 중첩되면서 수출 증가율 둔화가 예상된다. 최근 일본이 핵심부품의 우리나라 수출을 규제하는 조치를 발동하여 수출생산에 차질이 우려되고 있다. 이에 따라 기업들은 수익성과 현금흐름의 문제에 미리 대비할 필요가 있다. 이러한 수출의 단기적, 양적 어려움과는 반대로 기회가 열릴 환경이 조성된다는 점에도 주목할 필요가 있다. 비관세장벽의 완화 또는 폐지로 인해 중국 사업에 유리한 국면이 전개될 것이기 때문이다. 따라서 기업들은 경쟁력 강화 노력을 배가하면서 적극적으로 중국 사업 확대 기회를 포착해야 할 것이다. 끝으로 가장 중요한 대응은 중국의 산업정책에 맞서는 국내 주력산업의 경쟁력 강화이다. 미국과 EU 모두 중국의 산업보조금과 국영기업의 불공정성 해소를 요구하고 있으므로 주력산업에 속한 기업들은 구조조정과 경쟁력 강화를 병행한다면 당장은 아니지만, 중국과의 경쟁에서 유리한 국면을 만날 수 있을 것이다.

## I. 최근 통상 이슈

# Trade Policy Implications of the Digital Transformation

### 1. Going digital: the Fourth Industrial Revolution

Throughout history, there has been several periods of accelerated technological change that have transformed the way goods and services are produced and traded. The First Industrial Revolution at the end of the 18<sup>th</sup> century was related to steam and water power and the mechanisation of production. In the Second Industrial Revolution, at the end of the 19<sup>th</sup> century, electricity, petroleum and steel enabled mass production. Through a Third Industrial Revolution, in the second half of the 20<sup>th</sup> century, the combination of electronics and information technologies have introduced automation and global firms. While new technologies play an important role in these industrial revolutions, they should be understood as a change in the way economies are organised and companies produce.

It is the same with the Fourth Industrial Revolution that we witness today. We can first describe it as a confluence of new technologies. Most of these technologies are digital, such as 3D printing, the Internet of Things, big data, artificial intelligence, advanced robotics or blockchains. They are based on a new way of organising information in 'bits'. If we look separately at these technologies, they already include promising developments in many areas. Taken together, they create an actual revolution, as their combination will transform the way we live, communicate and work.

To address the policy implications of the Fourth Industrial Revolution, it is important to not focus on technologies and to not anticipate changes before they actually take place. Companies themselves have no precise idea about the business models of tomorrow. Therefore, it is hazardous for policymakers or experts to predict what will happen.

But policymakers know about existing rules and one question they can answer is whether current frameworks can deal with issues of tomorrow. In the area of trade, there is a multilateral trade system, which is under important stress due to diverging views among World Trade Organization (WTO) Members on trade liberalisation and on the resolution of trade disputes. Regional trade agreements have proliferated in the absence of progress in multilateral trade negotiations and created a 'spaghetti bowl' of disciplines in an increasing number of trade-related policy areas. Unilateral strategies have also shaped the current trade regime sometimes in a positive way by opening markets, and sometimes in a negative way, creating new restrictions and an unlevelled playing field.



**Sébastien Miroudot**

- Senior Economist,  
Directorate for  
Science, Technology  
and Innovation, OECD  
- Advisor for Lee&Ko  
『Global Commerce  
Institute』

E. [sebastien.miroudot@oecd.org](mailto:sebastien.miroudot@oecd.org)

## **2. New technologies can only promote trade if backed by market-opening policies**

When reading all the recent reports on the new production revolution and digital transformation, there seems to be a consensus that technological developments will facilitate and boost trade. Digital technologies can indeed reduce the cost of storing, transmitting and computing data, leading to a decrease in trade and transaction costs. However, the current period is characterised by a trade slowdown. All globalisation indicators point to a decline in the international fragmentation of production, a reduction in the length and internationalisation of value chains and a re-centring of economies on their domestic market for large countries and on their regional markets for smaller countries.

While technologies may indeed reduce in the future different types of trade costs, the lesson of the present time is that policies can severely hinder trade. As transactions become more digital, one should expect governments to increasingly regulate such transactions. Some policies aimed at protecting consumers, such as privacy policies, can indirectly become trade barriers. For governments favouring protectionist policies, new technologies also give new tools to restrict trade.

Therefore, it is important to not rely on technology as an engine of trade liberalisation but rather to be pro-active in setting rules that will prevent the creation of new trade barriers in the future. For such an agenda, there is no need to anticipate what technology will bring.

## **3. The main challenge for trade policy in the digital age remains trade in services**

As previously emphasised, what defines an industrial revolution is the way new technologies change business models. An important trend related to the digital transformation is the servitisation of manufacturing. Manufacturing firms are no longer just selling products, they offer solutions to customers that combine goods and services. In addition, these solutions are tailored to the needs of consumers.

Since trade in services is more restricted than trade in goods, companies face higher barriers and new business models are not easily implemented across borders. Only large firms can overcome the additional costs and consequently market concentration has increased. The combination of goods and

services through digital platforms has also encouraged this trend. Opening services markets and bringing competition is key to ensure that the digital transformation translates into productivity and welfare gains.

There is a WTO General Agreement on Trade in Services (GATS) that entered into force in 1995 and includes important multilateral disciplines such as transparency and the most-favoured-nation treatment. However, market access and national treatment are not general obligations. Countries who signed the agreement could decide in which sectors foreign firms can operate and under which limitations. While GATS Article XIX includes provisions for progressive liberalisation, not a single round of liberalisation has been concluded since 1997. Regional trade agreements have not significantly advanced the services agenda either. In the meantime, trade in digital services has been multiplied by 5. Some of these digital services did not exist when GATS entered into force (e.g. cloud computing services). Trade rules for services need to be updated to take into account digital services and the servitisation of manufacturing.

## **4. Addressing new digital barriers: restrictions to cross-border data flows**

One new element that trade policymakers need to take into account is the fact that trade in the digital age requires the transmission of data across borders. Sometimes 'data' are the product or service traded. But data are also exchanges of information between firms and within firms without any economic transaction involved. They are just required for the operations of firms.

There is a legitimate concern for governments in terms of protecting privacy and consumers. However, it does not require data to be confined within borders. Recently, there is a rise in data localisation requirements motivated by protectionism and 'digital mercantilism'. The rationale is that by restricting data flows, digital activities and related jobs can be encouraged to stay within the domestic economy. These new barriers are particularly detrimental to exports of SMEs, which cannot afford storing data in each consumers' market.

The recently ratified Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership (CPTPP) includes provisions preventing parties from introducing data localisation measures or from restricting cross-border data flows. It also limits the

ability of governments to require software owners to disclose their source code as a condition for market access. The United States-Mexico-Canada Agreement (USMCA) has similar provisions and the EU proposes to introduce such provisions in its trade agreements.

#### **5. What can we expect from e-commerce negotiations at WTO?**

In January 2019, in the margins of the World Economic Forum in Davos, 76 WTO Members announced the launch of e-commerce negotiations. The group includes the US, Japan, EU countries and China, but not India. The negotiations started in March 2019 with the aim of creating global rules on e-commerce, although the final form of the agreement is not known.

E-commerce is defined at WTO as trade in goods or services generated or facilitated by electronic means. E-commerce is determined by the method rather than the characteristics of the products purchased, the delivery channel or the mode of payment. It includes trade in physical goods and services delivered face-to-face to the consumer, as long as the order was placed on-line. Some e-commerce is however related to products that are delivered digitally and regarded as 'electronic transmissions'.

The practice of WTO Members has been to not impose any customs duties on electronic transmissions. At a WTO Ministerial meeting in 1998, a declaration on global electronic commerce was adopted confirming this moratorium. At that time, e-commerce accounted for a small share of world trade. The tariff revenues foregone were not significant. There were also not many technical options available for governments to tax electronic transmissions. Today, the situation is different. There could be some pressure, particularly in developing countries, to reconsider the moratorium.

But it will give more incentives for some countries to establish a permanent moratorium as part of a new set of rules on e-commerce, something that would not be achieved through regional trade agreements and could reinvigorate multilateralism. While 3D printing is still a nascent technology, the perspective of having a large share of world trade in physical goods replaced with electronic transmissions gives more importance to the debate on the moratorium.

Some common ground could be found on topics such as

electronic payments, digital contracts, e-signatures and more generally rules facilitating the participation of SMEs and reducing the 'digital divide'. But on consumer data protection, diverging views between the US and the EU might be a challenge. It is also not clear whether a large group of countries could agree on disciplines on cross-border data flows similar to the CPTPP.

While these negotiations can create new rules on e-commerce, the question is whether they can be the starting point of a more ambitious agenda aimed at re-inventing the multilateral trading system for the digital age.

## [국문 요약]

**‘디지털 전환’에 따른 무역정책적 함의****4차 산업혁명과 디지털 경제화**

오랜 역사 동안 기술의 발전은 상품 및 서비스 생산과 교역 방식을 새롭게 전환하는 동력이 되어 왔다. 18세기말 증기화 수력발전으로 인한 1차 산업혁명 이후에도 19세기의 전기 및 석유를 통한 대량생산이 가능해진 2차 산업혁명, 20세기 후반 전자 및 정보 기술 발전과 자동화 시스템이 도입된 3차 산업혁명에 이르기까지 새로운 기술들은 산업혁명의 핵심이 되어 왔다.

오늘날 우리가 목격하고 있는 4차 산업혁명 또한 마찬가지이며, 3D 프린팅, 사물인터넷, 빅데이터, 인공지능, 로봇 및 블록체인 등 ‘디지털’ 핵심기술들은 우리의 삶과 경제에 혁명을 가져오게 되었다.

4차 산업혁명에 대한 정책적 함의를 살펴보기 위해서는, 기술에만 집중하거나 함부로 그러한 변화를 예단해서는 안될 것이다. 그러나 정책결정자들은 현존하는 규범과 기존 체제가 어떻게 곧 다가올 미래의 변화에 적용될 수 있을지에 대해서는 고민해볼 수 있을 것이다. 무역과 관련하여 현재 다자적 무역체제의 경우 무역 자유화와 분쟁해결에 대한 WTO 회원국들의 다양한 시각으로 인해 논쟁이 끊이지 않고 있지만, 지역무역협정들은 이러한 다자적 논의의 미진함을 보완하고자 확산되고 있으며 다양한 무역정책들을 뒤섞는 ‘스파게티 보울’이 되고 있다. 한 국가의 일방적인 무역전략들 또한 현재의 무역 체제에 있어 시장개방에 긍정적이거나 부정적인 기여를 하기도 한다.

**시장개방정책으로서 보완될 경우에만 신기술은 무역을 촉진시킬 수 있을 것**

새로운 생산방식의 혁명과 디지털 전환에 관한 최근 연구들을 살펴보면, 기술발전이 무역을 촉진하고 활성화할 것이라는 전망이 대다수이다. 디지털 기술들은 특히 데이터의 저장, 전송, 처리 비용을 줄일 수 있으며, 전반적인 무역거래 비용을 감소시킬 것이다. 그러나 오늘날 실제로는 무역이 쇠퇴하고 있으며, 생산 글로벌화 지표나 가치 사슬의 국제화 수준 또한 부정적으로 나타나고 있다.

기술의 발전은 무역비용을 줄여서 무역을 촉진할 수 있지만, 현재 세계경제상황을 살펴보면 각국의 정책들로 인하여 이러한 효과가 상쇄되고 있다. 거래의 디지털화가 심화될수록 오히려 정부들은 그러한 거래에 대해 엄격하게 규제하고자 하며, 사생활보호 정책 등 소비자 보호와 같은 정책들은 간접적인 무역 장벽이 될 수 있다. 보호무역주의적인 관점에서 악용된다면, 새로운 기술들은 무역을 제한하는 새로운 도구로 변질될 수도 있다.

따라서 무역자유화에 있어서 온전히 기술의 발전에만 의존할 것이 아니라, 새로운 무역장벽 생성을 방지하는 규범이 마련되어야 할 것이다.

**디지털 시대에서의 무역정책에 있어 주요 쟁점은 ‘서비스 무역’**

디지털 전환에 있어서 가장 중요한 동향은 바로 ‘제조업의 서비스화’이다. 제조업자들은 더 이상 제품을 단순히 판매하는 것이 아니라, 소비자들의 수요에 맞추어 제품과 서비스가 복합된 해결책을 소비자들에게 제공하고자 하고 있다.

**세바스티앙 미루도**

- OECD

과학기술혁신이사회

수석 이코노미스트

- 『광장 국제통상연구원』

자문위원

E. [sebastien.miroudot](mailto:sebastien.miroudot@oecd.org)[@oecd.org](mailto:sebastien.miroudot@oecd.org)

## [국문 요약]

서비스 무역은 상품무역에 비해서 좀 더 제한적이며, 기업들 또한 국경 간 높은 무역장벽으로 인해 새로운 경영 모델을 추구하기 어려운 실정이었기에 오직 대기업들만이 해외시장 확대의 추가적 비용을 극복할 수 있었다. 그러나 오늘날 상품과 서비스의 결합은 이러한 시장진출을 더욱 장려하게 되었다. 서비스 시장 개방은 생산성과 복지 증진을 위한 디지털 전환의 핵심 사안이 되었다.

WTO의 GATS협정은 최혜국대우나 투명성과 같은 중요한 다자적 규범을 확립하였지만, 시장접근이나 내국민대우는 일반적인 의무로 확립될 수 없었다. GATS 제XIX조에 따라 점진적인 서비스 시장개방 협상이 진행되고는 있지만, 1997년 이래로 협상은 계속 지연되고 있다. 그 동안 디지털 서비스 무역은 5배로 증가했으며, 그 중 일부는 GATS협정 발효 당시 존재하지도 않았었다는 점을 고려할 때, 디지털 서비스와 제조업의 서비스화에 대응하기 위한 무역규범의 갱신이 절실한 상황이다.

### 새로운 디지털 무역장벽의 문제: 데이터의 국경 간 이전에 대한 제한

디지털 경제에서 정책결정자들이 고려하여야 할 중요한 신규 요소는 바로 '데이터의 국경 간 이전'이다. '데이터'는 상품이나 서비스처럼 교역의 대상이 되기도 하지만, 경제적 거래가 아니더라도 기업 간 정보 교환을 위해서도 사용되므로 기업 운영에 필수적인 요소이다.

물론 사생활과 소비자 보호를 도모하여야 한다는 공공 정책목적도 있지만, 이것이 반드시 '국경'에만 관련되어야 하는 것은 아니다. 최근 소위 '데이터 현지화 요건'은 보호무역주의와 '디지털 상업주의'에 의해 야기되었으며, 데이터의 흐름을 제한하고 디지털 활동을 국내 경제에 국한시켜야 한다는 논리에 기반한다. 이러한 신규 무역장벽들은 특히 중소기업들에게 매우 치명적이며, 이로 인해 각 소비자 시장에서의 데이터를 축적할 수 없게 된다.

최근 발효된 CPTPP의 경우 국경 간 데이터 흐름을 방해하는 데이터 현지화 조치를 금지하는 규범을 포함하고 있다. 또한 CPTPP에서는 정부가 소프트웨어 소유자들에게 시장개방의 조건으로서 소스코드 정보를 공개하도록 요구하는 행위가 제한된다. USMCA에서도 유사한 규범을 포함하고 있으며, EU 또한 무역협정들에서 이러한 규범을 제안하고 있다.

### WTO 전자상거래 협상의 기대 효과

2019년 1월 다보스에서 개최된 세계경제포럼에서는 76개 WTO 회원국들이 전자상거래 협상의 개시를 공표하였다. 여기에는 미국, 일본, EU, 중국이 포함되었지만 인도는 제외되었다. 동 협상은 2019년 3월에 시작되어 전자상거래에 관한 글로벌 규범을 창설하기 위해 계속되고 있다.

WTO에서 전자상거래는 '전자적 수단'에 의해 발생하거나 사용 가능한 상품 또는 서비스로 정의된다. 전자상거래는 구매된 상품의 특성이나 유통채널, 지불 수단보다는 그 방식에 의해 구별되며, 따라서 물리적 상품이나 서비스의 무역이 온라인 주문을 통해 이루어지는 경우 또한 포함된다. 그러나 디지털화되어 전송되는 상품 등 일부 전자상거래는 '전자적 전송물'로 구별된다.

WTO 회원국들은 전자적 전송물에 대해서 어떠한 관세도 부과하지 않아왔으며, 1998년 각료회의에서 이러한 기초를 선언한 바 있다. 그러나 당시 전자상거래의 규모는 그 비중이 매우 작았으며 관세 수입 또한 중요하지 않았다. 또한 기술적으로도 정부가 전자적 전송물에 대해

## [국문 요약]

과세할 수 있는 방법이 부재하였다. 하지만 오늘날의 상황은 매우 급변하였으며, 특히 개발도상국들의 경우 이러한 무관세화 기조에 대해 재고의 목소리를 높이고 있다.

한편 일부 국가들에게는 새로운 전자상거래 규범으로서 '전자적 전송물 무관세화'의 영구화가 더 유리할 것이며, 이러한 규범이 지역무역협정으로 도입되지 못하는 경우 다자무역규범이 새로운 기회가 될 수 있을 것이다. 3D 프린팅은 아직까지 개발단계의 기술이지만, 이로 인해 상당수의 물리적 상품 교역량을 전자적 전송물로 대체할 수 있게 되는 만큼 무관세화 논의에 있어 중요한 쟁점이 될 것이다.

전자결제, 디지털 계약, 전자 서명 등의 주제들에 대해서는 국가들 간 좀 더 공통된 입장이 확립될 수 있을 것이며, 중소기업 참여의 도모나 '정보 격차'의 문제 등에 대해서도 마찬가지일 것이다. 다만 소비자 데이터 보호에 대해서는 미국과 EU 간 서로 다른 입장이 대립하고 있으며, 어떠한 국가들이 CPTPP에서와 같은 국경 간 데이터 이전 관련 규범에 동의하게 될지 명확하지 않다.

이러한 협상들을 통해 전자상거래에 관한 새로운 규범이 창설되겠지만, 그 결과가 디지털 경제시대를 위한 다자무역체제 확립을 도모할 수 있는 시발점이 될 수 있을지에 대해 좀 더 살펴보아야 할 것이다.

## II. 통상 규범 분석

### 미국 보호무역조치의

### 새로운 무기(new weapon), 통화보조금

### : WTO 보조금 협정 합치성 분석을 중심으로

#### 1. 미 상무부 통화보조금 개정안의 배경

미 상무부는 2019년 5월 중국산 제품에 대한 높은 관세를 부과할 수 있는 또 다른 보호무역조치방안으로서 '달러 대비 통화 가치가 저평가 된 국가의 제품'에 대해 상계관세를 부과할 수 있는 새로운 상무부 규칙 개정안을 제안하였다. 환율 조작은 미중 무역협상의 주요 의제로서, 트럼프 대통령은 미국의 관세 부과 효과를 상쇄시키기 위해 중국이 인위적으로 위안화 환율을 낮추고 있다고 주장해 왔다. 이러한 점을 감안할 때 금번 상무부의 개정안 방안은 중국과의 무역전쟁에서 중국을 압박하기 위한 것이 주 목적이지만, 그 외 환율관찰대상국으로 지정된 국가들에게도 적용될 수 있다는 점에서 한국도 환율관찰대상국 중의 하나이므로 이를 예의주시할 필요가 있다.

월버 로스 상무부 장관은 지난 5월 23일 성명에서 "동 개정안을 통해 미국 상무부가 미국 산업에 피해를 줄 수 있는 '통화 보조금'(currency subsidies)을 상쇄할 수 있다는 점을 수출국들에게 알리는 것이며, 다른 나라들이 미국 노동자들과 기업들에 불이익을 주는 데 통화 정책을 더 이상 사용할 수 없다"고 언급하면서, 이런 변화는 불공정한 통화 관행을 다루기 위해 도널드 트럼프 미국 대통령이 대선 과정에서 약속한 선거공약을 지키기 위한 첫 걸음이라고 강조했다.

#### 2. 신설 규정의 주요 내용

WTO 보조금 협정의 적용대상이 되는 보조금을 구성하기 위하여는 다음의 세 가지 요건, ① 정부로부터의 재정적 기여(financial contribution by a government) 또는 1994 GATT 제16조상 소득 또는 가격 지지(income or price support), ② 경제적 혜택(benefit), ③ 특정성(specificity)이 인정되어야 한다. 미국은 금번 개정안을 통해 연방규칙(Code of Federal Regulations: CFR)에 특정성 및 혜택과 관련한 아래 두 개 조항을 신설하였다.<sup>1)</sup>

§351.502 Specificity of domestic subsidies

(c) Traded goods sector. In determining whether a subsidy is being provided to a "group" of enterprises or industries within the meaning of section 771(5A)(D) of the Act, the Secretary may consider enterprises that primarily buy or sell goods internationally to comprise such a group.



주현수 변호사

T. 02-6386-6363

E. [hyunsoo.joo@leeko.com](mailto:hyunsoo.joo@leeko.com)

약력보기 ▶

## §351.503 Benefit

(b)(3) Special rule for currency undervaluation. In determining whether a benefit is conferred when a firm exchanges United States dollars for the domestic currency of a country under a unified exchange rate system, the Secretary normally will consider a benefit to be conferred when the domestic currency of the country is undervalued in relation to the United States dollar. In applying this rule, the Secretary will request that the Secretary of the Treasury provide Treasury's evaluation and conclusion as to whether the currency of a country is undervalued as a result of government action on the exchange rate and the extent of any such undervaluation.

첫째, 특정성 요건은 1930년 관세법(Tariff Act of 1930) Section 771(5A)에서 보조금이 법률상 또는 사실상 특정성이 인정될 수 있는 경우에 대해 규정하고 있다. 이때 수혜 기업이나 산업에는 "기업이나 산업의 단체"도 포함한다고 규정하고 있다.

금번 개정안 중 §351.502(c)에 따르면, "보조금이 기업이나 산업의 단체"에게 제공되고 있는지 여부를 결정하는데 있어 "주로 국제적으로 상품을 구매하거나 판매하는 기업(enterprises that primarily buy or sell goods internationally)"을 그러한 단체로 볼 수 있다.

둘째, 혜택 요건은 1930년 관세법 Section 771(5)(E)에서 기본사항을 규정하고 있고, 상무부 규칙(19 CFR 351.503 - 351.520)에서 혜택 유무 판단에 대한 구체적 사항을 규정하고 있다.

즉, 금번 개정안 중 §351.503(b)(3)은 특정 기업이 통합 환율제도에서 달러화를 자국 통화로 환전할 시 "달러화 대비 자국 통화가치가 저평가된 경우(the domestic currency of the country is undervalued in relation to the United States dollar)"에 정부의 혜택이 제공되었다고 볼 수 있다고 규정하고 있으며, 미 상무부는 저평가되지 않은 경우에 존재했을 통화 가치를 확인하기 위한 방법으로서 균형 실질실효환율(equilibrium real effective exchange rate) 또는 이에 준하는 방식을 제시하고 있다.<sup>2)</sup>

### 3. WTO 보조금 협정 합치성 여부

금번 개정안대로 "달러 대비 통화 가치가 저평가된 국가의 제품"에 대해 상계관세를 부과할 경우, WTO 보조금 협정에 해당하기 위한 위 3가지 요건에 부합하는지 아래에서 차례대로 살펴보겠다.

먼저, 달러화 대비 자국 통화가치 저평가의 경우 ① 정부로부터의 재정적 기여(financial contribution) 또는 1994 GATT 16조상 소득 또는 가격 지지(income or price support)가 존재하는지 관련, 정부의 재정적 기여의 대표적인 예인 정부의 직접적인 자금이전(무상지원, 대출, 지분참여), 잠재적 자금 이전, 채무부담, 세입의 포기, 자금공여기관에 대한 자금지원 등에 해당한다고 보기 어려우므로 재정적 기여로 간주할 수 없다.

다만, GATT 16조상 가격지지로 볼 여지가 있다. *China-Goes* 사건<sup>3)</sup>에서 패널은 정부의 조치가 시장에서 가격을 올리는 효과를 주는 경우라도, 어떤 주어진 가격을 설정하거나 목표한 정부 조치만이 이에 해당되며, 가격에 부수적인 또는 무작위의 효과를 주는 모든 정부조치가 이에 해당하는 것은 아니라고 판정<sup>4)</sup> 하였다. 즉, 가격지지의 초점은 정부 조치의 성격에 있는 것이지 조치의 효과에 있는 것이 아니므로 가격균형이 깨질 경우 초과상품을 구매해서 특정수준에 상품가격을 고정하려는 것 같이 직접적인 정부 개입만을 의미하는 것이라고 보았다.

이런 패널 입장을 감안하면, 환율시장의 지나친 변동성을 막기 위한 미세조정은 가격지지 요건을 충족할 수 없을 것이다. 다만, 정부의 적극적인 환율 개입이 존재한다면 미 상무부가 이를 가격지지라고 볼 여지는 있다.<sup>5)</sup>

두번째로, 정부의 환율개입을 가격지지로 볼 수 있다면, 이로 인해 기업에 혜택이 존재하는 지 확인할 필요가 있다. *Canada-Aircraft* 사건 상소기구<sup>6)</sup>는 "보조금 협정 제1.1조상 혜택"이란 비교를 전제로 하여, 보조금의 지급으로 수혜자가 더 나아진(better off) 경우에만 존재하는 것<sup>7)</sup> 이라고 밝힌 점을 감안, 수혜자가 정부의 적극적인 환율개입으로 이전보다 더 나아진 경우여야 혜택이 존재한다고 볼 수 있을 것이다. 이 때 기준점이 되는 시장은 보조금 협정 제14조(d)항의 후문에서 당해 상품 또는 서비스에 대한 제공 또는 구매 국가에서의 지배적인 시장여건(가격, 질, 입수가능성, 시장성, 수송 및 다른 구매 또는 판매조건을 포함)과 관련되어 결정된다고 규정하고 있으므로, 기본적으로는 국내시장에서의 시장조건(market benchmark)이 기준점이 될 것이다.

이런 지배적인 시장지배 기준에 따라 혜택을 살펴보면, 정부가 외환 시장 개입을 통해 자국 통화가치의 저평가를 추구하는 것은 수출기업의 입장에서는 수출품에 가격 경쟁력이 생기므로, 일견 혜택이 있는 것으로 보일 여지가 있지만, 수출기업도 외환시장에서 형성된 환율을 그대로 수용하여 거래하는 것이므로 국내의 시장조건을 초과하는 부분이 없어 혜택이 없다고 판단된다.

그러나, 정상적인 국내시장이 아니라 왜곡된 시장의 경우에는 대체시장(proxy benchmark) 기준 사용이 가능한 바,<sup>8)</sup> 저평가된

통화가치에 대해 이를 시장이 왜곡된 상황으로 보고 대체기준을 통한 혜택의 산정을 할 수 있는지 추가로 살펴볼 필요가 있다. 그러나, 미 상무부는 저평가된 통화가치로 인해 수출제품의 미국 판매가격이 인위적으로 낮아진 것인지 여부를 평가하는 데 사용할 특정한 기준을 아직 확정하지는 않았다. 따라서, 미국 상·하원이 예전에 제출했던 법안<sup>9)</sup> 들을 기초로 미국 정부의 기준을 예상해보면 '정부의 장기간에 걸친 대규모의 외환개입'에만 왜곡된 시장이 존재하는 것으로 볼 수 있고, 각 국 정부가 비정기적으로 환율의 지나친 변동성을 막기 위해 미세조정(smoothing operation)을 할 경우는 제외되어야 할 것이다.

만약, 시장왜곡이 있다고 미국 정부가 판단할 경우라도, 환율은 간접적인 성격을 가져 사회 전반에 영향을 미치므로 만약 저평가된 통화라고 보고 제재를 한다고 하더라도 미국으로의 수출물품완성을 위해 원재료 및 중간재 구입을 위해 소비한 외환이 있는 경우, 혜택의 계산에서도 이런 저평가된 부분을 반영하여 계산해야 한다. 미국 상무부가 IMF 등에서 국제적 합의가 이루어질 만큼의 외환개입이 없는 가상의(hypothetical) 완전시장을 상정하고, 그와 비교하여 혜택을 계산하는 방법을 고안하지 않고 자의적으로 보조금을 계산할 경우에는 이는 보조금 협정 14조 위반이 될 것이다.

마지막으로, 특정성이 있는지를 살펴보면, 특정 기업이나 산업에 고환율 정책을 법률로 규정하지 않는 한 법률상 특정성은 존재하기 어렵고, 저평가된 통화가치는 특정한 기업이나 산업만이 그 환율로 태환할 수 있는 것이 아니라 모든 기업 및 산업이 외환시장에서 형성된 '시장환율'에 따라 태환하는 것이라, 사실상 특정성의 경우에도 어떤 특정 기업 또는 산업에 한해 저평가된 통화가치의 압도적 사용이 있다거나 정부의 재량권이 작용할 여지가 없으므로 특정성은 없다고 판단된다. 다만, 미국은 이런 특정성 인정의 어려움을 감안하여, 교역국의 저평가된 통화가치에 대해서 금지보조금으로 포섭하여 특정성이 간주하려는 시도를 할 수 있다.<sup>10)</sup>

#### 4. 한국기업에의 시사점

미국은 동 개정안을 통해 교역국이 통화 가치를 인위적으로 떨어뜨리는 것은 사실상 자국 산업을 위해 보조금을 주는 것과 마찬가지로 인 만큼 상계관세를 부과하겠다는 입장을 명확히 한 것으로 보인다. 대부분의 전문가들은 미국의 이번 조치는 일단 중국을 겨냥한 것으로 평가하고 있다. 왜냐하면, 도널드 트럼프 미국 대통령은 그동안 중국을 '환율조작국'이라고 줄곧 비판해 왔고, 실제로 달러당 위안화 환율도 지난해 초 6.2위안에서 최근

6.9위안까지 치솟았기 때문이다.

그러나, 미국의 위와 같은 개정안은 궁극적으로는 미국에 대해 흑자를 보고 있는 모든 국가를 염두에 둔 조치이므로, 한국도 결코 안심할 수 없는 상황이다. 왜냐하면, 우리나라는 지난해 미 재무부 10월 환율보고서에서 중국, 일본, 독일, 인도, 스위스 등과 함께 '환율관찰대상국'으로 지정된 바 있고, 올해도 한국은 ①국내총생산(GDP) 대비 경상수지 흑자 3%를 초과 요건만 만족하고, ②대미 무역 흑자가 200억을 넘지 않고, ③GDP 대비 외환시장개입 규모는 2%에 못 미쳤지만, 중국, 일본, 독일, 아일랜드, 이탈리아, 말레이시아, 싱가포르, 베트남 등과 함께 환율관찰대상국으로 지정되었기 때문이다. 한국은행도 5월 26일 보고서를 통해 미중 무역전쟁의 후폭풍이 클 것이라고 경고한 바 있으며, 최근 원·달러 환율도 1,200원 선을 위협하는 상황도 감안해야 할 것이다.

미국은 2015년 국내법을 개정하여 비교시장에 특별한 시장상황(Particular Market Situation, PMS)이 있다고 간주할 경우, 시장경제국가의 경우에도 비시장경제국가로 간주하여, 미 상무부에 실제 가격 또는 비용 대신 대체가격 사용 권한을 확대하였고, 첫번째 시험용 타겟으로 2017년 4월 우리나라 유정용강관 반덤핑 연례재심에서 특별한 시장상황(PMS)을 적용하여 고율의 덤핑마진을 부과한 것을 반면교사로 삼아야 할 것이다. 따라서, 우리 기업들은 동 개정안 규정 적용을 예방하기 위해 사전 모니터링을 통해 현재 미국이 수입규제중인 중국산 대체 수요 공략시 물량 조절, 중국제품과의 공동제소 당할 위험 방지, 잠재적 조사 대비 회계정보 관리 등 예방을 철저히 해야 할 것이다.

1) 금번 개정안의 내용은 2019. 5. 28자 연방관보(84 FR 24406)에서 확인이 가능하며, 동 개정안에 대해 2019. 6. 27까지 의견 제출이 가능하다.

2) 그러나, 미 상무부는 저평가된 통화가치로 인해 수출제품의 미국 판매가격이 인위적으로 낮아진 것인지 여부를 평가하는 데 사용할 특정한 기준을 아직 확정하지는 않았다.

3) *China-Countervailing and Anti-Dumping Duties on Grain Oriented Flat-rolled Electrical Steel from the United States* ("China-Goes"), WT/DS411/R(15 June 2012)

4) Panel Report, *China-Goes*, para 7.84

5) 동 상소기구는 가격지지에 있어 정부귀속이 필수조건인지에 대한 해석이 명확히 없으므로 향후 다른 사건에서 논의될 경우 논란의 여지는 있다.

6) *Canada-Measures Affecting the Export of Civilian Aircraft* ("Canada Aircraft"), WT/DS70/AB/R(20 August 1999)

7) Appellate Body Report, *Canada-Aircraft*, para. 157. ("We also believe that the word "benefit", as used in Article 1.1(b), implies some kind of comparison. This must be so, for there can be no "benefit" to the recipient unless the "financial contribution" makes the recipient "better off" than it would otherwise have been, absent that contribution.")

8) Appellate Body Report, *United States - Final Countervailing Duty Determination with respect to certain Softwood Lumber from Canada*, para. 103. 동 상소기구는 조사당국은 시장에서 정부의 "지배적 역할"로 인해 국내가격이 왜곡되었다는 사실이 입증된 경우에 대체기준 사용이 가능하다고 판정하였다.

- 9) 2015년 2월 10일 상원과 하원은 각각 '통화 저평가 조사법(Currency Undervaluation Investigation Act)'과 '공정무역을 위한 환율개혁법(Currency Reform for Fair Trade Act)'를 발의한 바 있다. S.433-114<sup>th</sup> Congress(2015-2016), H.R.820-114<sup>th</sup> Congress(2015-2016)
- 10) 미 상무부는 중국 코팅지 상계관세 조사신청 사건에서, 미국 제소자가 중국의 저평가된 위안화가치는 보조금이면, "수출활동 및 수출 이익과 보조금 수령 사이에는 직접적이며 확실한 인과관계가 있다"고 주장한 데 대해, 미 제소자측이 위안화 저평가가 수출 또는 수출 실적에 따른(contingent on) 것임을 충분히 입증하지 못했다고 판단하여 환율문제에 따른 상계조사를 진행하지 않은 적이 있다. Certain Coated Paper Suitable for High-Quality Print Graphics Using Sheet-Fed Presses from the People's Republic of China : Initiation of Countervailing Duty Investigation, 74 Fed Reg 53703-53706(20 Oct. 2009)

### III. 주요 통상 일지

날짜	내용
5.15	<ul style="list-style-type: none"> <li>미국, 자동차와 부품 대상 무역확장법 232조 관세 부과 최장 6개월 유예 결정</li> <li>제6차 한-영국 무역작업반회의(서울)</li> <li>영국-페루-에콰도르-콜롬비아 무역협정 체결(에콰도르 키토)</li> </ul>
5.17	<ul style="list-style-type: none"> <li>제3차 한-프랑스 경제대화(서울)</li> </ul>
5.17-18	<ul style="list-style-type: none"> <li>2019년 아시아태평양경제협력체(APEC) 통상장관회의(칠레 비냐 델 마르)</li> </ul>
5.20	<ul style="list-style-type: none"> <li>제6차 한-EU 무역구제작업반(서울)</li> </ul>
5.22-23	<ul style="list-style-type: none"> <li>경제협력개발기구(OECD) 각료이사회(프랑스 파리)</li> <li>세계무역기구(WTO) 비공식 통상장관회의</li> </ul>
5.27-31	<ul style="list-style-type: none"> <li>역내포괄적경제동반자협정(RCEP) 제5차 회기간 협상(태국 방콕)</li> </ul>
5.28	<ul style="list-style-type: none"> <li>미국, 재무부 반기 환율보고서 공개</li> </ul>
5.29	<ul style="list-style-type: none"> <li>제7차 한-영국 무역작업반회의(영국 런던)</li> </ul>
5.30	<ul style="list-style-type: none"> <li>미국, 불법 이민자 문제로 6월 10일부터 멕시코산 물품에 5% 관세 부과 예고</li> </ul>
6.4-5	<ul style="list-style-type: none"> <li>제1차 한-필리핀 자유무역협정(FTA) 협상(서울)</li> </ul>
6.10	<ul style="list-style-type: none"> <li>한-영국 FTA 원칙적 타결</li> </ul>
6.17-18	<ul style="list-style-type: none"> <li>제8차 한-인도 포괄적경제동반자협정(CEPA) 개선협상(인도 뉴델리)</li> </ul>
6.20	<ul style="list-style-type: none"> <li>한-러시아 서비스투자 FTA 협상 개시(러시아 모스크바)</li> </ul>
6.27-29	<ul style="list-style-type: none"> <li>주요 20개국(G20) 정상회의(일본 오사카)</li> </ul>



박정준 연구원

T. 02-772-4806

E. [zjj@leeko.com](mailto:zjj@leeko.com)

약력보기 ▶