

TRADE & ORIGIN REPORT



- ① 미국의 비특혜 원산지판정 주요 사례 분석 및 시사점
- ② 미국 반덤핑·상계관세 우회조사 사례와 판정 기준
- 제3국 가공·조립 유형 중심 -
- ③ 국제비상경제권한법(IEEPA) 소송 동향 및 시사점





미국의 비특혜 원산지판정 주요 사례 분석 및 시사점



송경은
한국원산지정보원 연구기획실장

1. 들어가며

트럼프 2기 행정부는 2025년 초 본격적으로 상호관세 도입을 발표하였다. 당초 25%로 발표된 한국에 대한 상호관세는 90일간(7월 말까지) 10%로 유예되었고, 이후 양국간 긴급 협상을 통해 최종적으로 15%로 조정되었다.¹⁾ 2025년 9월 초 기준 미국이 부과하는 주요 국가별 상호관세율은 한국, 일본, EU 등에 대해 15%, 베트남의 경우 20%, 인도네시아·필리핀 19%, 라오스 40%로 확정되고 있으며, 국가별 협상을 통해 그 결과가 변동되고 있다.

1) 미국은 2025년 4월 2일 대통령령(Executive Order 14257)을 통해 상호관세를 도입하였다. 상호관세는 기본 10%에, 국가별 차등 관세의 합으로 구성되며, 한국의 경우 기본 10%와 차등 15%의 합인 25%로 책정되었다. 4월 5일 상호관세는 90일 유예 조치로 7월 31일까지 10%를 적용하였다. 이후 7월 말 양국 간 긴급 무역협정이 타결되었고, 그 결과 8월 7일부터 상호관세율은 15%가 부과되고 있다. 다만, 자동차 및 자동차부품에 대해서는 서면화된 합의가 없어 9월말 현재 25% 부과 중이다.

미국의 상호관세는 국가별 차등 부과 추세로, 관세부과의 기준은 미국 국내법 체계 내에서 판정하는 상품의 '원산지'를 기준으로 한다. 이와 관련된 규정은 美연방규정집 19 CFR(Code of Federal Regulations) §134.1(b)로, '2개국 이상 복수 국가에서 제조 및 가공한 상품²⁾의 원산지 판정 원칙은 실질적 변형기준(Substantial Transformation Criterion)'이라고 간단하게 명시해 놓고 있다. 그리고 실무적으로 미국 관세국경보호청(CBP: U.S. Customs and Border Protection)은 실질적 변형여부를 판단할 때 개별 상품별로 검토하고 있다. 이 때 실질적 변형은 통상 중간재·부품 등 투입된 재료와 구별되는 품명(Product), 용도(Use), 특성(Character)을 가진 새로운 완제품으로 변형되는 것을 의미한다.

한편 우리나라의 가공단계별 수출입 동향을 살펴보면, 2024년 말 기준으로 총 수출액 중 중간재의 비중은 70.3%, 총 수입액 중 중간재 비중은 50.9%이다. 이는 우리나라의 생산 및 무역 구조상 수출품에 외국산 원재료와 부품이 다수 사용될 가능성이 높다는 특징을 보여준다. 따라서 우리 기업이 외국산 원재료 및 중간재를 가공하여 생산한 제품을 미국으로 수출할 경우, 다른 국가에 비해 비교적 낮은 상호관세를 적용받는 '한국산'으로 인정받기 위해서는 미국 법체계와 제도 내에서 한국산으로 인정받기 위한 정확한 정보와 근거 확보가 중요하다. 이에 본 글은 미국 CBP의 원산지판정사례를 수집 분석한 결과를 바탕으로 우리 수출기업이 원산지 판정의 예측에 참고할 수 있는 유용한 정보를 제공하고자 한다.

2. 원산지 사전심사 판정 결과와 시사점

美CBP는 미국으로 수출입 예정인 물품에 대해 과세에 영향을 미칠 수 있는 과세가격, 원산지, 품목분류 등에 관하여 사전에 유권해석을 받을 수 있는 사전심사제도(Advance Ruling)를 운영하고 있다. CBP의 사전심사 결정은 CBP 홈페이지의 CROSS SYSTEM에 등록·공표되고 있다.

이에 한국원산지정보원은 미국의 관세정책에 대응하기 위해 공개된 CBP의 원산지판정사례를 수집·분석하는 연구사업을 진행하고 있다. 그 결과 CBP에서는 2개국 이상에서 제조공정 수행시, 실질적 변형의 판단을 ①완성품의 본질적 기능을 수행하는 핵심 구성요소(부품) 생산국 중심으로 판단하거나, ②제조공정이 단순 조립이 아닌 경우

2) 예를 들면, 중국산 원재료·부품을 사용하여 한국에서 제조 및 최종 생산 후 미국으로 수출한 경우



충분히 복잡하고 의미 있는 공정이 수행된 국가를 원산국으로 판단하는 경향을 확인하였다. 다음에서는 대표 유형 및 사례를 중심으로 설명하고자 한다.

1) 핵심 구성요소의 생산국

첫 번째 유형은 핵심 구성요소의 생산국을 일관되게 원산국으로 보는 사례로, 대표적 물품은 자전거와 신발이 있다.

〈표 1〉 핵심 구성요소의 생산국을 원산국으로 보는 사례① : 자전거

물품명	자전거 ³⁾
원재료 및 제조과정	• 중국에서 카본 프레임 생산하여 대만에 수출 • 대만에서 바퀴 구동계, 핸들바를 생산하고, 중국산 카본 프레임, 기타 부품(미국산, 중국산, 일본산 혼재)을 대만에서 조립하여 완제품 자전거 생산
판정 결과 및 특징	• CBP는 판정과정에서 완성된 자전거의 원산지 판단에 있어 자전거 프레임의 원산국을 기준으로 실질적변형 여부를 대체로 판단하고 있음을 언급하고 있음 • 프레임 외의 구성요소인 바퀴, 핸들, 구동계 등의 부품들이 프레임에 결합되면서 본래의 정체성을 잃고 자전거의 필수 구성요소로 변환된다고 판단하여 자전거는 중국산으로 판정됨
판정 경향성	• 프레임의 생산여부에 따라 단일 원산지 판정

자전거는 일반 및 전기 자전거 등을 불문하고, CBP 사전심사판정에서 일관되게 프레임의 생산 여부에 따라 단일 원산지가 결정되는 대표적 품목이다. 판정문에서는 과거 CBP에서 수행했던 자전거 원산지 사전심사 판정사례를 지속적으로 참고·인용하고 있다는 것이 특징이다.⁴⁾ 즉 CBP는



복수국의 부품으로부터 생산된 자전거의 원산지 판정 시 ‘프레임’이 완제품의 본질적 기능과 형상을 부여하는 핵심 구성요소임을 명시하고 있으며, ‘프레임’의 생산 여부를 기준으로 실질적 변형을 판단하고 있다고 판정문에 직접 언급하고 있다. 아울러 프레임 외의 구성요소인 바퀴, 핸들, 구동계 등의 부품들은 프레임에 결합되는 과정에서 본래의 정체성을

3) 참고판례: H302358

4) 참고판례: HQ 735368(1994), H253522(2014), N302992(2019) 등

상실하고, 자전거의 필수 구성요소로 변환된다고 일관되게 적시하였다.

신발 역시 자전거와 유사한 논리를 따른다. 신발의 경우 ‘갑피’가 완제품의 본질적 성질과 외형을 형성하는 핵심 구성요소로 간주되며, 이에 따라 갑피가 생산된 국가를 원산국으로 판정하는 사례가 다수 존재한다.

〈표 2〉 핵심 구성요소의 생산국을 원산국으로 보는 사례② : 신발

핵심재료 이미지	원재료 및 제조과정 수행	美CBP 원산지 판정 경향성
	인도네시아 : 신발 갑피 생산 미국 : 밑창 성형, 갑피와 밑창을 부착하여 신발 생산	갑피를 생산한 국가 (인도네시아 산)

주 : 해당 사례는 저자가 CBP 판례를 활용하여 가공하였음(이하의 표도 동일함)

다만, CBP 판정문에서 동일 또는 유사한 품목의 복수 판례에서 핵심 구성요소의 생산국을 원산국으로 보는 경향성이 확인되더라도, 예외적인 사례가 존재할 수 있다는 점도 유의할 필요가 있다.

예를 들어, 스크루 공구 일종으로 단순 기능만 구현되는 드라이버 세트⁵⁾의 경우, 자전거 또는 신발과 유사하게 십자·일자 등 교체가능한 팁인 ‘비트’의 생산국을 원산국으로 판정하는 CBP의 일관된 경향성이 여러 판정사례를 통해 확인된다.⁶⁾

그러나 일부 다기능 스크루 드라이버 세트는 기존과 같은 비트가 아닌 비트를 결합하는 용도인 ‘샤프트’ 생산국을 원산국으로 판정하기도 한다.⁷⁾ 실례로 다기능 공구(6-in-1 스크루·너트 드라이버 세트)는 십자 및 일자 비트를 결합하지 않은 상태에서 샤프트 자체가 너트 드라이버(Nut Driver) 기능을 수행할 수 있으며, 다른 스크루 공구와 마찬가지로 샤프트에 비트를 결합하면 십자 및 일자 드라이버 기능으로도 활용할 수 있는 물품이다. CBP는 다기능성을 구현하는 핵심 부품은 ‘비트’가 아닌 ‘샤프트’라고 판단하였고, 최종적으로 샤프트의 생산국⁸⁾을 원산국으로 판정하였다.

5) 예를 들어 교체 가능한 비트 또는 팁(tip)을 장착하여 수동 공구로 활용되는 물품으로, 팁 종류는 주로 일자, 십자(Phillips), 톱스(Torx), 사각형 등이 있다.

6) 참고판례: N310921, N324189, N330201 등

7) 참고판례: H305966



이 사례를 통해, 특정 품목에서 원산지 판정의 일관성 및 경향성이 존재하더라도, 제품의 기능적 특성이 추가되는 경우 핵심 부품의 판단 기준이 변동될 수 있다는 점을 확인할 수 있다.

〈표 3〉 핵심 구성요소의 생산국을 원산국으로 보는 사례③ 및 예외적 사례④ : 수동 공구

제조 공정 및 수행 국가		美CBP 원산지 판정
다기능	중국 : 샤프트(너트 드라이버 기능), 칼라 생산 대만 : 손잡이, 비트 생산 및 최종 조립	샤프트 생산국이 원산국
단순기능	중국 : 강봉 → 와이어 → 샤프트, 절단 베트남 : 샤프트→비트 가공 및 생산 중국 : 열처리, 전기도금, 자성 및 조립	비트 생산국이 원산국

마지막 사례는 의료용 키트 판독장치이다. 대표적인 예로는 임신진단, COVID -19 진단용 키트가 있다. 이와 관련 CBP는 유사한 신규 물품 판정 시, 일관되게 ‘항체’ 생산국을 원산지로 보았다. 그리고 신규 품목의 판정 과정에서, 기존에 판정된 항체가 포함된 진단용 키트의 원산지 사전심사 판정사례를 지속적으로 참고·인용하고 있다.⁸⁾

〈표 4〉 핵심 구성요소의 생산국을 원산국으로 보는 사례⑤ : 임신용 진단 키트

제조 공정 및 수행 국가	美CBP 원산지 판정 경향성
스위스 : 항체 제조 미국 : 항체를 니트로셀룰로오스에 분사하여 스트립 생산, 스트립을 미국산 플라스틱 하우징과 결합	제조 과정에서 항체의 정체성이 상실되지 않는 경우 항체를 생산한 국가(스위스산)

한편, 최근 CBP의 COVID-19 진단용 키트 판정사례⁹⁾에서는 기존 판례와 구분되는 특징이 발견되어 소개하고자 한다.

우선 CBP는 COVID-19 진단용 키트 판독 장치의 본질적 특성은 COVID RNA의 존재를 감지하는 항체에 있다고 보았다. 단순히 스트립에 도포되고 플라스틱 하우징에 조립되는 과정은 항체의 정체성을 상실시키지 않으므로, 실질적인 변형에 해당하지 않는다고 판단하였다. 즉, 의료용 키트 판독 장치의 원산지는 기존사례와 마찬가지로 항체의 생산국을 기준으로 결정됨을 일관되게 서술하고 있다.

8) 참고판례: HQ 560613, N025454 등

9) 참고판례: N321245



단, 동 사례의 특징은 각 구성품에 개별 원산지 표기를 명시하였다는 점이다. 기존 임신진단 키트는 핵심 구성요소인 항체 생산국에 따라 원산지를 판정하는데 그쳤다. 그러나 COVID-19 진단용 키트의 판정문에는 이에 더해서 함께 동봉되는 ‘비강 면봉, 가열 시험관,

테스트 캡, 드로퍼’에 대해 대만에서 단순히 하나의 키트로 포장하는 과정은 어떤 구성품에도 실질적인 변형을 발생시키지 않는다고 보았다. 이에 각 구성품은 원래의 원산지를 그대로 유지해야 하며, 『19 U.S.C. § 1304』을 준수하여 각 구성품에 개별 원산지가 표시되어야 한다고 제시하고 있다. 따라서 CBP는 최종 COVID-19 진단용 키트 판독장치는 ①항체, ②가열 시험관, ③드로퍼의 완충용액의 원산지를 개별 표기하도록 결론을 내렸다.

해당 사례를 통해 확인할 수 있는 점은, 원산지 판정의 일관성 및 경향성이 강한 품목이라도 CBP는 필요에 따라 부가적인 구성품의 개별 실질적 변형 여부도 고려한다는 것이다. 만약 부가적인 구성품의 기능이 유지된다고 판단될 경우, CBP는 이를 단순 포장으로 간주하고 ‘개별 구성품’의 원산지를 유지하도록 판정할 수 있다는 점을 유의해야 한다.

2) 핵심 공정의 생산국

두 번째 유형은 핵심 공정 수행국을 생산국으로 일관되게 원산국으로 보는 사례로, 대표적 물품은 커피와 생선 필레(fillet) 등이다.

커피의 경우, 생두의 생산국이 아닌 로스팅(roasting) 공정이 수행된 국가를 원산국으로 보는 것이 CBP의 일관된 입장이다. 기본적으로 CBP는 로스팅, 혼합(blending), 동결건조(freeze-drying)는 단순 공정으로 간주하고 실질적 변형에 해당하지 않는다고 판정해 왔다.¹⁰⁾ 다만, 예외적으로 커피 제조의 핵심 공정인 로스팅은 실질적 변형으로 인정하고 있다.¹¹⁾

10) 참고판례: N008056, N335545, G89921 등

11) 참고판례: HQ 733814



〈표 5〉 핵심 공정의 생산국을 원산국으로 보는 사례① : 커피

원재료 및 제조과정 수행	美CBP 원산지 판정
A국 : 생두 생산 B국 : 생두 수입 후 로스팅	로스팅 공정 수행국(B국)

생선 필레(fillet) 역시 어류를 포획·양식한 국가가 아닌 필레 작업 국가를 원산국으로 판정하고 있는데, 어류 본래 형태(essential shape)와는 구분되는 별개의 상업적 제품이 되었다고 판단하여 실질적 변형이 발생한 것으로 보고 있다. 반면, 비늘 제거, 아가미 제거, 내장 및 머리 제거 등의 단순 공정은 제품이 여전히 어류의 본래 형태를 유지하고 있다고 보고 실질적 변형을 불인정하였다.¹²⁾

〈표 6〉 핵심 공정의 생산국을 원산국으로 보는 사례② : 필레(fillet)

실질적 변형 불인정	실질적 변형 인정
비늘제거, 아가미 제거, 내장 및 머리 제거 	등뼈를 제거하여 필레 형태로 절단 

3) 공정의 충분성

세 번째 유형은 ‘조립’ 공정의 충분성을 정성적으로 판단하는 사례이다. 앞서 살펴본 핵심 구성요소 또는 핵심 공정을 중심으로 한 판정은 과거 판례를 지속적으로 참고·인용하는 등 일관된 경향성을 경우가 다수이다. 그러나 조립 공정 또는 여러 단계의 공정이 다수의 국가에서 분산적으로 수행되는 경우에는 복잡하고 충분한 공정이 어느 국가에서 발생하였는지를 정성적으로 평가하고 판단하게 된다.

이와 관련 본 고에서는 독자의 이해를 돕기 위해 ①조립 과정만 수행한 국가를 원산국으로

12) 참고판례: H331430

판정한 사례, ②복잡한 조립을 수행했음에도 불구하고 조립국에서 실질적 변형을 불인정한 사례, ③다소 단순한 조립공정임에도 실질적 변형을 인정한 대표적 사례를 소개하고자 한다.

① 복잡·충분한 조립으로 인정

대상 물품은 운동기구로 어시스트 Chin & Dip이다.¹³⁾ 해당 제품은 중국산 약 500개 부품을 수입한 뒤, 미국에서 9개의 구성품으로 용접하는 공정 등을 포함하여 총 255단계의 조립과정을 거쳐 생산되었다. 신청 업체는 미국 내 조립의 복잡성과 중요성을 강조하며, 각 부품에 대해 체계적인 테스트 및 검수를 실시하고 있다고 주장하였다. 구체적으로 입고 부품의 기하학적 측정 및 분석, 제조 및 재료 결함에 대한 육안 검사, 조립된 장치의 기능 테스트, 도장(페인트) 검사 및 케이블 인장 테스트로 포함된다고 설명하였다.

〈표 7〉 조립국을 원산국으로 보는 사례① : 운동기구(Chin&Dip 기구)

운동기구	원재료 및 주요 구성품	美CBP 원산지 판정
	[원재료] 500개 부품(중국산) [1차 조립] 용접물 생산(미국) ① 웨이트 타워 프레임 ② 계단이 있는 베이스 프레임 ③ 무릎 패드 지지대 ④ 왼쪽 턱걸이 막대 ⑤ 오른쪽 턱걸이 막대 ⑥ 머리판 ⑦ 중량 추가 프레임 지지대 ⑧ 중량 쿠가 스택 지지대 ⑨ 벨트 종단부 [최종 조립 및 검수] 미국	조립국(미국)에서 실질적 변형이 발생한 것으로 인정·판정

이에 대해 CBP는 조립국인 미국을 원산지로 보았다. CBP는 동제품에 대해 미국의 조립작업의 범위가 상당한 변형을 초래할 만큼 충분히 복잡하고 의미있다고 판정하였다. 그 사유로 미국 작업자가 완제품을 구성하는 주요 요소를 만들기 위해 9개의 별도 용접물을 생산하고 49개의 이음매를 용접하였으며, 이후 수행되는 조립 공정에는 하드웨어 고정, 고무 그립 추가, 튜브 끝단 캡 씌우기, 위치 조정, 중량-케이블 또는 벨트 추가, 그리고 경고판 부착하는 것이 포함되는 것을 언급하였다. 최종적으로 CBP는 운동기구 제조에 수행된 용접 작업과 조립 공정은 개별 부품들이 각각의 고유한 정체성을 잃고 새로운 이름, 특징, 그리고 용도를 가진 제품의 필수 구성 요소가 되도록 실질적 변형을 일으킨다고 판단하였다. 이에

13) 참고판례: H270580



따라 CBP는 해당 운동기구에 대해 조립국인 미국을 최종 원산국으로 결론짓고 있다.

참고로, CBP는 해당 판례에서 조립 과정이 단순하거나 최소한의 수준에 그칠 경우 실질적 변형으로 인정하지 않는다고 판시하면서, 복잡하고 충분한 조립 여부를 판단할 때는 작업의 성격(조립되는 부품의 수 포함), 작업 단계의 다양성, 작업 소요 시간, 숙련된 기술, 작업의 정밀도, 품질 관리 여부 등을 주요 요소로 제시하고 있는 점도 주목할 필요가 있다.¹⁴⁾

② 복잡·충분한 조립으로 불인정

대상 물품은 손전등¹⁵⁾으로 원산지 판정에 있어 조립국의 원산지 지위 인정 여부를 다룰 때 자주 인용되는 대표적 사례이다. 미국내 공정이 복잡한 조립처럼 보이더라도 원산국 지위가 불인정 되었다.

〈표 8〉 조립국을 원산국으로 인정하지 않는 사례① : 손전등

원재료 및 제조공정 수행	美CBP 원산지 판정
[원재료] 50개 이상 부품(중국산) [조립 및 결합] 미국 ① 조립 작업자 기술 및 품질관리 교육 ② 렌즈헤드 서브어셈블리 부품 결합 ③ ②에 30개의 중국산 부품 결합하여 완성 (납땜 등 수행함) ④ 미국산 소프트웨어 설치	조립국(미국) 실질적 변형 부정(중국산) - 미국에서의 조립과정이 생산과정 비용의 대부분을 차지 하지만 실질적 변형 부정 - 미국에서 조립이 명칭, 성질, 용도 변화 없다고 봄



신청 업체는 손전등 생산을 위해 사용되는 약 50여 개의 원재료 중 백색 LED 및 Hydrogen Getter를 제외한 모든 부품을 중국으로부터 수입하여 미국에서 조립하였다. 미국에서는 조립 및 결합 외에도 품질 검사 및 미국산 소프트웨어 설치 등의 공정이 수행되었다.

그러나 CBP는 다음과 같은 이유로 실질적 변형을 인정하지 않았다. 첫째, 수입 후 이루어진 공정은 물리적 변화가 수반되지 않는 단순 조립에 불과하므로 성질(character)의 변화를 초래했다고 보기 어렵다. 둘째, 부품들이 완제품으로 조립된 이후에도 개별 부품의

14) 참고 판례: C.S.D. 80-111, 85-25, 89-110, 89-118, 90-51, 90-97, Uniroyal, Inc., 3 C.I.T. at 224, 542 F. Supp. at 1029

15) 참고 판례: Energizer Battery, Inc. v. United States, 190 F. Supp. 3d 1308 (2016)

명칭을 그대로 유지하였다. 셋째, 수입 당시 이미 손전등 부품으로서의 용도를 갖추고 있었기에 조립 과정에서 용도의 변화가 발생하지 않았다. 이에 따라 CBP는 본 건 손전등의 원산지를 조립국인 미국이 아닌 부품 생산국인 ‘중국’으로 판정하였다.

요컨대 CBP는 조립 공정 성격을 종합적으로 고려하여, 조립이 단순한 수준인지, 아니면 복잡하여 개별 부품이 독립된 정체성을 잃고 새로운 물품의 구성 요소로 전환되는지를 주요 판단 기준으로 보는데, 이는 미측의 정성적인 원산지 판단이 우리 기업의 예측 가능성과 일관성을 확보하기 어려운 애로 요인으로 작용할 수 있다는 점에서 중요한 시사점이 있다.

③ 조립국을 원산국으로 인정

대상 물품은 화장품용 진공 펌프용기로¹⁶⁾ 화장품(크림, 로션 등)을 분사 및 배출에 사용된다. 해당 제품은 한국산 레진(Resin)을 중국으로 수출하여 슬리브 본체 압출, 코팅 및 도장하여 튜브형 슬리브로 만든 뒤, 한국으로 다시 수출하여 슬리브에 버튼, 펌프, 캡 등을 조립하여 최종 제품으로 완성되었다.



CBP는 한국에서의 조립이 비교적 단순한 공정이지만, 조립을 통해 새로운 명칭, 특성 및 용도를 갖는 상이한 상업적 물품이 되었으므로 한국에서 실질적 변형이 발생한 것으로 판정하였다. 즉, 다소 단순한 조립공정이지만 조립국의 변형이 인정된 사례이다.

〈표 9〉 조립국을 원산국으로 보는 사례 : 화장품용 진공 펌프 용기

원재료 및 제조과정 수행	美CBP 원산지 판정
[부품 제조] 중국 ① 레진으로부터 용기 본체를 압출, 코팅 및 도장하여 튜브형 용기로 완성 [최종 조립] 한국 ① 튜브형 용기에 버튼, 펌프, 캡 등을 조립하여 완성품 제작	조립국(한국) 실질적 변형 인정 - 한국에서의 조립이 단순하지만 조립을 통해 새로운 상업적 물품으로 변경됨

16) 참고판례: N344861



4) 기타 : 신청인의 적극적 소명

마지막으로, 우리 수출자들이 CBP에 사전심사를 신청할 때 참고가 될 만한 사례를 소개하고자 한다. 대상 물품은 자동차용 충격 흡수 크래시박스(Crashbox)이다.¹⁷⁾ 이 제품은 자동차 범퍼와 사이드 레일 사이에 위치하여 충돌 시 에너지를 흡수하고 차량 구조 손상을 최소화하는 역할을 수행한다. 해당 크래시박스는 중국산 알루미늄 프로파일을 멕시코로 수입한 뒤 다음과 같은 상세 공정을 거쳐 완제품으로 제작되었다.

〈표 10〉 멕시코 제조 공정

- 절단 후 별도의 가공 스테이션으로 이동
- U자형 가공 및 펀칭
- 세척(washing)
- 열처리(heat treatment) 및 인공 시효(artificial aging) 처리
- 스페이스와 최종 조립 후 품질 검사

CBP는 판정에서 일반적으로 열처리(heat treatment)가 실질적 변형을 발생시키기 위해서는 그 공정이 물품의 기계적 특성(mechanical properties)을 상당한 수준으로 변화시켜야 한다고 기존 판례 입장과 경향성을 언급하였다. 그리고 조립 공정과 관련해서는 앞서 ①의 사례와 동일하게 실질적 변형으로 간주되는 여섯 요소도 기재하였다.

이 사례의 특징은 최초 판정¹⁸⁾은 멕시코 내 가공을 ‘단순한 공정’으로 보고 실질적 변형 불인정하여 원산지를 중국으로 판정하였으나, 재심요청서를 통해 제출된 공정 상세 설명, 현장 사진, 기계적 특성 변화 분석자료(Laboratory Report) 등을 바탕으로 멕시코에서의 실질적 변형이 인정되었다는 점이다.

추가로 제출한 자료를 통해 신청인은 멕시코에서 수행된 열처리 공정이 프로파일을 구성하는 알루미늄의 구조적 특성을 변화시켜 크래시박스가 FMVSS(연방 자동차 안전 기준)의 승객 안전 요건을 충족할 수 있도록 한다고 적극적으로 주장하였고, 이 주장이 CBP에 받아들여졌다. 구체적으로 신청인은 멕시코의 열처리 및 시효 공정은 알루미늄 합금 내 석출물(precipitates)의 형성을 통해 결정 구조를 변화시키고 재료의 기계적 특성(강도, 경도 등)을 개선한다고 설명하였다. 그리고 이러한 열처리가 없을 경우 크래시박스는 주된

17) 참고판례: H335139

18) 참고판례: NY N326445

용도인 차량 충돌 에너지 흡수 시스템으로 적합성을 갖지 못한다고 주장하였다.

CBP는 신청인의 주장을 검증하기 위해 CBP 산하 실험·과학 서비스국(Laboratories and Scientific Services Division, LSSD)에 해당 사항의 검토를 의뢰하였고, 그 결과 멕시코에서 수행된 열처리 공정은 안정성을 확보할 수 있도록 재료의 특성을 변화시킨다는 사실을 확인하였다. 구체적으로 <표 11>와 같이 명칭, 성질, 용도 측면에서 변화가 발생한다고 언급하며, 멕시코에서 실질적 변형이 발생한 것으로 결론 내렸다.

〈표 11〉 열처리 공정 및 조립 등 복합적 실질적 변형 판정 : 크래시박스(Crashbox) 등

구분	주요 내용
명칭	수입된 물품은 수입 시점에서 T4 상태의 알루미늄 프로파일이었으나, 가공을 통해 T6 상태의 알루미늄 프로파일로 변형되고 최종적으로 Absorber Crashbox로 명칭이 변경되므로, 명칭의 변경이 발생함
성질	열처리 및 인공 시효 공정은 알루미늄 합금 내 석출물을 형성하여 결정 구조의 변화를 통한 재료의 강화를 유발하고 인장 강도, 항복 강도, 연신율 등도 실질적으로 변화시킴
용도	알루미늄 프로파일은 FMVSS의 승객 안전 기준을 충족하도록 충돌 에너지 흡수라는 용도의 Crashbox로 변환되므로 용도의 변화가 발생함

◆ 참고 판정 : *CBP Ruling HQ 083236 (1989)*

◆ 참고 판례 : *Ferrostaal Metals Corp. v. United States*, 664 F.Supp. 535, 11 C.I.T. 470 (1987)

(사례) 냉간압연 강판에 대해 연속 열용융 아연도금 공정을 수행한 사례로, 연속 열용융 아연도금 공정은 크게 연성(ductility)을 회복시키기 위한 어닐링 공정 및 강판을 용융 아연에 담그는 아연도금 공정으로 구성됨

(판결) 연속 열용융 아연도금 공정을 통해 강판의 기계적 특성과 화학적 조성이 의미 있는 수준으로 변화하였으므로 실질적 변형이 발생했다고 판결함

◆ 참고 판례 : *National Hand Tool Corp. v. United States*, 16 CIT 308 (1992), *aff'd*, 989 F.2d 1201 (Fed. Cir. 1993)

(사례) 플렉스 소켓(flex sockets), 스피더 핸들(speeder handles), 플렉스 핸들(flex handles) 제작용 특정 수공구 부품들을 수입하여 미국에서 열처리, 표면 세척, 녹 및 부식 방지 처리 등 수행

(판결) 해당 부품들이 대부분 수입 전에 냉간성형(cold-formed) 또는 열간단조(hot-forged) 방식으로 최종 형상으로 가공되어 있었으며, 미국으로 수입 후에 수행된 가공(강도를 높이기 위한 열처리, 표면 세척을 위한 샌드블라스트 처리, 녹 및 부식 방지를 위한 전기 도금 처리 등)은 수입 부품의 **명칭**을 변경하지도 않았고, 가공 후 물품의 **성질**을 실질적으로 변화시키지 않았으며, 해당 물품의 **용도**는 수입 시점에 이미 정해졌다고 판단하여 실질적 변형이 발생하지 않았다고 판결함



요컨대 해당 CBP 판정사례가 시사하는 바는 ‘열처리’ 공정에 대한 실질적 변형 인정 여부가 개별 사례별의 구체적 사실관계에 따라 달라질 수 있다는 점이다. 또한 신청인의 적극적 소명 의지에 따라 해당 공정이 실질적 변형으로 인정받을 가능성이 높아진다는 사실도 확인할 수 있다.

3. 미국의 비특혜 원산지판정 관련 시사점

트럼프의 보호주의 강화로 인해 우리 기업의 수출전략은 기존에 저비용 공급망 중심에서 더 안정적이고 안전한 공급망 확보로 전환되었다. 그리고 미국의 관세부와 정책은 국가별로 차별적으로 부과되거나, 철강·알루미늄 등 특정 물품의 원재료 조달까지 관세의 범위가 세밀화되고 있다. 우리 기업의 관리 포인트는 원산지 측면, 즉 투입원재료 뿐만아니라 생산공정의 이력 검토 및 판정 분야까지 확대되는 등 직접적인 영향을 받고 있다.

앞서 살펴본 바와 같이, 미 CBP는 2개국 이상에서 제조공정 수행되는 경우 ‘실질적 변형’의 원칙에 따라 개별 사례별로 원산국을 판정하고 있다. 따라서 우리 기업은 한국에서 제조된 제품이라도 원재료 및 중간재를 제3국에서 조달할 경우 미국 수출시 ‘한국산’으로 인정받기 위해서는 관련 법령과 판정사례에 대한 충분한 이해와 숙지가 필수적이다.

본 글에서는 미국의 원산지 판정사례를 수집하여, 미국이 2개국 이상에서 제조공정이 수행된 제품에 대해 CBP가 어떠한 기준을 적용하는지를 살펴보았다. 대표적으로 ①완성품의 본질적 기능을 수행하는 핵심 구성요소(부품) 생산국 중심으로 판정한 사례, ②핵심 공정의 수행국 중심으로 판정한 사례, ③조립 공정의 충분성 인정 여부를 판단한 사례를 검토하였다. 또한 조립과 관련하여 CBP가 단순 조립과 충분히 복잡하고 의미 있는 공정을 판단함에 있어 작업의 성격, 단계, 소요시간, 기술, 부품의 정체성 변동 여부를 주요하게 고려하는 점도 확인하였다. 다만, 복수의 판례에서 핵심 구성요소의 생산국을 원산국으로 보는 일관된 경향성이 나타나더라도 예외적인 사례가 존재하며, 단순·복잡한 조립 경우에도 개별 사안별로 정성적 판단이 이루어지고 있다는 점도 알 수 있었다. 특히 신청인이 재심을 통해 구체적 증빙 자료제출 등 적극적 소명을 할 경우, 판정 결과에 영향을 미칠 수 있다는 점도 주목할 필요가 있다.

앞으로 미국의 원산지 사전심사와 관련하여 우리 기업은 다음과 같은 주제를 중심으로 정리되고 분석된 수요가 증가할 것으로 예상된다. △개별 물품 원산지 판정에 대한 누적 데이터 베이스 구축, △특정 물품의 판정 경향성 분석, △특정 상황에서 발생한 원산지 판정의 예외적·정성적 사례의 체계적 분류, △지속적으로 인용되는 판례의 함의 파악, △트럼프 2기 이후의 판례의 변화와 특성 등이 그것이다. 그리고 급변하는 통상환경 속에서 기업이 필요로 하는 맞춤형 정보 제공을 통해 기업의 예측 가능성을 높이기 위해서는, 관련 전문기관에 적극적이고 아낌없는 지원이 필요하다고 사료된다.

마지막으로, 본 글을 통해 우리 기업이 미국의 원산지 판정과 관련한 주요 경향성 및 특징을 파악하고, 향후 한국에서 제조한 제품을 미국에 ‘한국산’으로 수출을 준비하는데 실질적인 도움이 되기를 기대한다.





미국 반덤핑·상계관세 우회조사 사례와 판정 기준 - 제3국 가공·조립 유형 중심 -



김세라
한국원산지정보원 정책연구팀 선임연구원

1. 들어가며

미국 상무부의 우회조사(circumvention inquiry)는 반덤핑 및 상계관세 명령 대상국의 물품이 해당 명령을 회피하기 위해 제3국을 우회하려는 정황이 있을시 조사를 개시하며, 최종 조사결과 우회로 판정시 해당 물품에는 고율의 관세가 부과되는 절차이다.

현재 미국은 자국산업 보호를 위해 반덤핑 및 상계관세 명령을 시행하고 있으며, 우회조사를 통해 해당 명령을 회피하려는 시도를 조사하고 있다.

특히 301조 조치, 232조 조치, 반덤핑 상계관세 명령 등을 통해 중국에 대한 제재 기조를 유지하고 있고, 우회조사를 통해 기존 對중국 반덤핑 상계관세 명령의 범위를 제3국으로 확대될 수 있어, 우리 대미 수출기업의 주의가 필요하다.

이에 본고는 우회조사 절차·법적근거·유형을 간단히 살펴보고, 판정 논리를 분석하여 시사점을 제시하고자 한다.

2. 미국 우회조사(circumvention inquiry) 절차 및 유형

1) 우회조사 절차

우회조사는 미국 내 산업 이해관계자(기업 등)의 청원(petition)이나 상무부의 직권(self-initiation)에 따라 개시된다. 청원이 접수된 경우, 상무부는 원칙적으로 30일 이내에 조사 개시 여부를 결정하며, 필요한 경우 15일 또는 최대 30일까지 기한을 연장할 수 있다.

조사가 개시되면 조사 대상자 기업을 선정하고, 질의서(Quantity & Value, Q&V)를 발송하여 자료 제출을 요구한다. 이해관계자는 조사 개시의 적절성이나 “조사 대상기업의 제출 정보”에 대한 의견서 또는 반박 자료를 제출할 수 있다.

예비판정은 조사 개시 공고일로부터 150일 이내에 내려야 하며, 다소 복잡한 사안일 경우 최대 90일까지 연장할 수 있다. 예비 판정 결과는 연방 관보(Federal Register)에 게재되며, 판정 발표 이후, 이해관계자는 14일 이내에 의견서를, 7일 이내에는 반박 의견서를 제출할 수 있다.

최종 판정은 조사 개시 공고일로부터 300일 이내에 발표해야 하며, 불가피한 경우 최대 65일까지 연장할 수 있다. 상무부는 우회 판정 요건 충족 여부에 대한 최종 결론과 사실적·법적 근거를 제시하며 그 결과는 연방 관보에 공표된다.

〈표 1〉 미국의 반덤핑·상계관세 명령 관련 우회조사 절차 요약

조사 개시	자료 수집 및 의견 수렴	예비 판정	최종 판정
- 이해관계자의 요청(청원) 또는 상무부 직권에 의해 개시 - 원칙적으로 30일 이내 개시 여부 결정(※ 연장 가능)	- 상무부가 의무 응답자 선정 - 서면 질의서(Quantity & Value, Q&V) 발송 및 자료 제출 요구 - 이해관계자의 의견서 및 반박 자료 제출 가능 - 현장 검증(verify)(필요시)	- 조사 개시일로부터 150일 이내 발표(최대 90일 연장 가능) - 발표 후 14일 이내 의견서, 7일 이내 반박 의견서 제출 가능	- 조사 개시일로부터 300일 이내 발표(최대 65일 연장 가능) - 공식 발표는 연방 관보 게재를 통해 이루어짐

출처 : 19 CFR §351.226, Annex X to Part 351—Deadlines for Parties in Circumvention Inquiries.



2) 우회조사(circumvention) 유형

우회조사의 법적 근거는 관세법(Tariff Act of 1930) 제781조(19 U.S.C. §1677j) 및 「연방규정집(Code of Federal Regulations)」 제19편 §351.226에 명시되어 있으며, 미국 상무부(Department of Commerce)가 조사를 담당한다.¹⁾

해당 근거 법령에서 우회조사의 유형을 크게 네 가지 유형으로 구분하며, 판정 요건은 다음의 [표2]와 같다. 우리나라는 중국과의 중간재 및 원재료 교역 비중이 높아 대중국 반덤핑 상과관세 명령의 우회조사 위험에 노출될 가능성이 존재하므로, 이후 내용은 「제3국 내 완성 조립」 우회조사에 대한 판정 요건 및 사례를 상세히 살펴보겠다.

〈표 2〉 미국의 우회조사 유형별 주요 판정 요건

유형	정의	판정기준
① 미국 내 완성·조립	기존 반덤핑 또는 상계관세 명령을 회피하기 위해 기존 명령 대상국의 원재료를 제3국(미국)에서 수입 후 경미한 공정을 통해 최종 물품 생산	① 기존 반덤핑 명령과 동일 물품 여부 ② 기존 반덤핑 명령 대상국 원재료 사용 여부 ③ 제3국(미국) 내 생산공정의 경미성(▲투자규모, ▲R&D 수준, ▲생산공정의 특성, ▲설비 규모, ▲부가가치 비중 등의 요건을 확인)
② 제3국 내 완성·조립		④ 기존 명령 대상국 원재료 가치 비중 ⑤ 추가 고려 요소(▲무역 패턴 변화, ▲특수관계 여부, ▲제3국(미국)의 명령 대상국 원재료 수입증가)
③ 경미한 / 사소한변경	물리적 특성에 사소한 변경만을 가하여 명령 적용을 회피하려는 경우 (형태나 외관상 경미한 변경을 가한 물품 및 경미한 가공을 거친 원료 농산물도 포함될 수 있음)	① 기존 반덤핑 명령과 동일 물품 여부 ② 최종사용자의 기대 ③ 물품의 용도 ④ 유통(마케팅) 경로 ⑤ 수입 물품의 총 가치 대비 변경 비용 ⑥ 추가 고려 요소(상품이 미국으로 수입되는 시점 및 물량 등)
④ 후속개발 물품	반덤핑 또는 상계관세 조사 개시 이후(after an investigation is initiated) 개발된 물품을 의미	① 상업적 이용 가능 여부 → 후속 개발 물품인지 여부를 판단하는 기준임 ② 기존 반덤핑 명령과 동일 물품 ③ 최종구매자가 기존 명령 대상물품과 동일한 기대를 가지고 있는지 여부 ④ 용도 ⑤ 유통 경로 ⑥ 광고·전시 방식 및 진열

자료 : 19 U.S.C. §1677j, 19 CFR §351.226 및 우회조사 가이드의 내용 정리

1) 우회조사는 미국 상무부(Department of Commerce)가 주관하고, 그 산하 국제무역행정청(International Trade Administration, 이하 ITA)의 관련 부서가 실제 조사를 담당함



3. 우회조사 판정 사례 및 결과

“제3국 완성·조립 유형”에 적용되는 우회조사 판단 요건은 크게 다음의 다섯 가지이다. 이 중 ③ 제3국 생산공정의 경미성(사소하거나 중요하지 않은) 수준인지 여부를 평가할 때는 ▲ 제3국 투자 규모, ▲ 제3국 연구개발(R&D) 수준, ▲ 제3국 생산 공정의 특성, ▲ 제3국 생산설비의 규모, ▲ 제3국 부가가치 비중 등의 다섯 가지 세부 요소를 검토한다.

이러한 요소들은 단순한 수치와 같은 정량적 지표뿐 아니라 정성적 요소까지 함께 반영된다. 상무부는 어느 하나의 요소만으로 결론을 내리지 않고, 전체적인 상황(totality of the circumstances)을 종합적으로 고려하여 최종 판정을 내린다.

- (① 동일 물품 여부) 제3국 생산 물품이 기존 반덤핑 또는 상계관세 명령의 대상과 실질적으로 동일한 종류에 해당하는지를 검토한다.
- (② 기존 반덤핑 명령 대상국 원재료 사용 여부) 기존 명령 대상국(예: 중국)에서 생산된 원재료나 부품이 제3국의 가공·조립 과정에 실제로 사용되었는지를 확인한다.
- (③ 제3국 생산공정의 경미성) 제3국 내 생산공정이 원재료 생산공정에 비해 경미한 수준인지 평가한다. 이를 위해 5가지 요소(▲ 제3국 투자 규모, ▲ 제3국 연구개발(R&D) 수준, ▲ 제3국 생산 공정의 중요도, ▲ 제3국 생산설비의 규모, ▲ 제3국 부가가치 비중)를 평가한다.
- (④ 기존 명령 대상국 원재료 가치 비중) 기존 명령 대상국에서 생산된 원재료·부품의 가치가 최종 제품 전체 가치에서 상당한 부분을 차지하는지 여부를 검토한다.
- (⑤ 추가 고려 요소) 최종제품의 무역 패턴의 변화, 제3국 업체와 명령 대상국 원재료 공급자 간 특수관계여부, 제3국의 원재료 수입량 증감 여부 등을 확인하여 보조적 고려 요소로 고려한다.

2011년 이후 미국 국제무역행정청(ITA)이 운영하는 ACCESS²⁾에 등록된 약 30여 건의

2) 미국 상무부 국제무역행정청(ITA)이 운영하는 전자문서 시스템으로, 반덤핑·상계관세(AD·CVD) 관련 모든 서류를 제출·공개·관리하는 플랫폼임



중국 관련 우회조사³⁾ 가운데, 판정 논리가 일관되게 나타난 철강제품 사례를 선별했다. 이 사례들은 ▲알루미늄 포일(Certain Aluminum Foil)⁴⁾, ▲유정용 강관(Oil Country Tubular Goods, OCTG)⁵⁾, ▲원형용접탄소강관(Circular Welded Pipe, CWP)⁶⁾, ▲스테이플러 심⁷⁾에 관한 조사 4건 이다.

[표3] 미국의 대중 반덤핑·상계관세 명령에 대한 우회조사 판정 결과 요약표

구분	알루미늄 포일	유정용 강관	원형용접탄소강관	스테이플러 심
CASE No. ⁸⁾	A-570-053 / C-570-054	A-570-943 / C-570-944	A-570-910 / C-570-911	A-570-112 / C-570-113
우회국	한국	브루나이·필리핀	베트남 (韓기업의 해외 법인)	태국
명령 발효 (명령 대상국)	2018.04.19. (중국)	2010.05.21. (중국)	2008.07.22. (중국)	2020.07.20. (중국)
우회조사 개시일 및 판정일	2022.7.18.(직권) 2023.11.17	2020.11.12.(직권) 2021.11.19	2022.8.4.(청원) 2023. 11.2	2022.12.21(청원) 2024.1. 23
HS code (대표)	7607.11.3000 등	7304.29.1010 등	7306.30.1000 등	8305.20.0000
① 동일 물품 여부	상무부는 모든 사례에서 중국산 반덤핑 및 상계관세 명령 대상 물품 설명과 범위가 동일하고, HTSUS 분류 번호 및 물리적 특성이 일치하여 동일한 종류의 제품이라고 판단함			
② 명령 대상국 원재료 사용 여부	중국산 시트·포일 사용	중국산 열연강판(HRS) 사용	중국산 열연강판(HRS) 사용	중국산 철선(steel wire) 및 와이어 밴드(wire band) 사용

- 2011년 이후 미국 상무부 국제무역행정청(ITA)이 운영하는 전자문서 시스템 ACCESS에 등록된 중국 관련 우회조사는 약 30건으로 확인됨. 이 수치는 사건번호(case number)를 기준으로 집계한 것으로, 하나의 사건번호 아래 복수의 우회조사가 병행될 수 있으나, 본고에서는 개별 케이스 단위로 산정함(검색기간 2011년~2025년 4월 기준)
- 알루미늄 포일(Aluminum Foil / 한국) 본 사례는 미국 상무부가 복수 국가(한국 및 태국)를 대상으로 우회조사를 개시하였으나, 본고에서는 한국을 경유하는 공급망 구조와 이에 대한 미국 상무부의 판정 경과만을 정리함
- 유정용 강관(Oil Country Tubular Goods, 이하 OCTG) 본 사례는 미국 상무부가 복수 국가(브루나이·필리핀 및 태국)를 대상으로 우회조사를 개시하였으나, 본고에서는 브루나이·필리핀을 경유하는 공급망 구조와 이에 대한 미국 상무부의 판정 경과만을 정리함
- 원형용접탄소강관(Circular Welded Pipe, 이하 CWP) 본 사례는 미국 상무부가 복수 국가(베트남 및 오만)를 대상으로 우회조사를 개시하였으나, 본고에서는 베트남을 경유하는 공급망 구조와 이에 대한 미국 상무부의 판정 경과만을 정리함
- 동 제품은 특정 강철 스테이플(Certain Collated Steel Staples)로서, 국내에서는 일반적으로 '스테이플러 심'으로 통용됨. 본 사례는 미국 상무부가 복수 국가(태국 및 베트남)를 대상으로 우회 조사를 개시하였으나, 본고에서는 태국을 경유하는 공급망 구조 및 이에 대한 미국 상무부의 판정 경과만을 정리함
- 우회조사는 기존에 부과된 반덤핑(A-570-XXX)·상계관세(C-570-XXX) 명령 번호를 별도 사건번호 없이 그대로 사용하며, 여기서 A는 Anti-dumping(반덤핑), C는 Countervailing Duty(상계관세), 570은 중국(China, PRC) 국가코드를, XXX는 품목별 일련번호를 의미함

구분		알루미늄 포일	유정용 강판	원형용접탄소강판	스테인플러 심
③ 제3국 생산 경미성 판단	투자 수준	한국기업의 포일 생산을 위한 장기 투자 및 인력 고용 인정	중국의 통합 생산시설 투자(평균 36억 달러) 대비 경미하다고 판단	중국의 통합 생산시설 투자(평균 36억 달러) 대비 경미하다고 판단	중국의 통합 생산시설 투자(평균 36억 달러) 대비 경미하다고 판단
	R&D 수준	한국의 R&D 수준은 사소하지 않음(장기간 기술 축적·역량 근거)	사소하거나 중요하지 않다고 판단(업체 R&D 지출 전무)	사소하거나 중요하지 않다고 판단(연구개발 활동 부재)	업체별 상이(일부 보고되었으나 최종 판정에 영향 미미)
	생산 공정 중요도	제3국의 압연 공정 등 후공정만 수행은 중국산 원재료의 생산공정보다 중요도가 낮다고 판단	제3국 절단·성형용접·나사 가공은 중국산 원재료 생산 공정보다 중요도가 낮다고 판단	제3국 공정이 중국산 원재료 생산 공정보다 중요도가 낮다고 판단(절단·성형 용접, 물리적 변형에 한정)	제3국 공정이 중국산 원재료 생산 공정보다 중요도가 낮다고 판단(성형·접착·포장 등)
	생산 시설 규모	한국의 생산시설규모 수준은 사소하지 않음(상당한 시설 규모 및 인력고용)	중국의 HRS 생산 시설 보다 규모가 작음	중국의 HRS 생산 시설 보다 규모가 작음	중국 통합형 설비 대비 사소하거나 중요하지 않음
	제3국 가공 가치 ⁹⁾	제3국 부가가치는 미미하다 평가됨	제3국 부가가치는 제한적이라 평가됨	제3국 부가가치는 제한적이라 (28.4%) 평가됨	제3국 부가가치는 제한적이라 평가됨
④ 명령 대상국 원재료 비중 ¹⁰⁾		중국산 원재료 비중은 약 68.5%	중국산 원재료 비중은 약 70% 이상	원재료 비중 71.6%	중국산 원재료가 본질적 가치 형성(비공개 정보에 분류)
⑤ 적절성 (추가)	무역 패턴 변화	중의 對美수출 급감, 제3국 수출 급증 • 中→美 -66.2% ↓, • 韓→美 +973.7% ↑	중의 對美수출 급감, 제3국 수출 급증 • 브: 0→35,796톤 ↑ • 필: +53.2% ↑	중의 對美수출 급감, 제3국 수출 급증 • 中→美 -16.2% ↓ • 베→美 +8.2% ↑	중의 對美수출 급감, 제3국 수출 급증 • 中→美 -45.23% ↓ • 태→美 +69,897% ↑
	원재료 수입 증가 여부	제3국의 중국산 원재료 수입 증가 • 시트 +83.4%, • 포일 +91.9%	제3국의 중국산 원재료 수입 증가 • 브: +5,145.6% • 필: +170.6%	제3국의 중국산 원재료 수입 증가 • +1.7%	제3국의 중국산 원재료 수입 증가 • 아연도금선 +10.14%, • 스테인리스선 +74.64%, • 밴드 +158.17%
	중국과의 특수관계 여부	해당없음	해당	해당없음	해당
최종 판정		긍정(우회)	긍정(우회)	긍정(우회)	긍정(우회)

9) 상무부(Commerce)는 제3국 가공 가치 및 기존 명령 대상국(중국) 원재료 비중을 산정함에 있어, 이해관계자와 조사대상 기업이 제출한 자료를 검토한 후 이를 기초로 자체적인 법적·경제적 분석 방법론을 적용하여 재산출하는 방식을 취함

10) 본고에 제시된 원재료 비중은 상무부가 직접 산출한 값이 아니라, 청원인이 제출한 자료와 우회조사 과정에서 수집된 데이터를 인용한 것임. 상무부는 우회조사 시 특정 원재료의 비중을 산정할 때 청원인 자료나 이전 조사에서 확보한 데이터를 참고하되, 자체적인 법적·경제적 분석 방법론을 적용해 판단함



1) 기존 반덤핑 명령 동일 물품 여부 및 기존 반덤핑 명령 대상국 원재료 사용 여부

[표 3]에 정리된 바와 같이, 상무부는 제3국에서 생산되어 미국으로 수입된 제품들이 기존 반덤핑 및 상계관세 명령 대상과 동일하다고 최종 판정하였다. 이는 해당 물품들이 미국으로 수입될 때, 미국 품목분류(HTSUS)와 물리적 특성이 기존 명령 대상과 일치하거나 그 범위에 포함된다는 점에 근거한 것이다.

또한 네 건의 사례 모두에서 제3국 생산 과정에 제재국인 중국산 원재료가 사용된 사실을 확인하였다. 알루미늄 포일 사례에서 중국산 시트와 포일, 유정용 강관(OCTG)과 원형용접탄소강관(CWP) 사례에서 중국산 열연강판(HRS)이, 스테이플러 심 사례에서 중국산 철선과 와이어 밴드가 각각 주요 원재료로 사용된 것으로 확인되었다.

2) 제3국 완성·가공의 경미성(사소하거나 중요하지 않은) 판정

① 투자 규모(Level of Investment)

상무부는 투자 수준 평가 시, 중국 내 통합 생산 시설과 제3국의 시설을 비교하는 방법론을 적용하였으며, 단순한 금액 규모와 같은 정량적 지표에만 국한하지 않고 있다. 즉 시설의 구축·가동·확장에 소요되는 총 투자 규모뿐 아니라 설비(plant)와 장비(equipment) 등 고정자산에 대한 투자가 핵심적으로 검토된다. 아울러 투자의 장기적·지속적 성격, 산업적 실질성, 그리고 상당한 인력 고용 여부와 같은 정성적 기준도 함께 고려되고 있다. 각 사례별로는 다음과 같이 판정이 내려졌다.

TIP 상무부는 제3국에서 이루어진 공정을 평가할 때, ▲투자 규모, ▲연구개발(R&D) 수준, ▲생산공정의 특성, ▲생산 설비의 규모, ▲제3국에서 발생한 부가가치 비중을 중요하게 고려하며, 이러한 요소들을 바탕으로 각 요건이 사소하거나 경미(중요)하지 않은지를 판단한다.

• 알루미늄 포일(한국) : (판정결과) 경미하지 않음

- 상무부는 한국 내 기업이 설비 확충과 고용 창출이 이루어지고 있어 포일 생산을 위한 투자가 장기적이고 상당한 수준이라고 판단하였다.

• 유정용 강관(브루나이·필리핀) & 원형용접탄소강관(베트남)& 스테이플러 심(태국) : (판정결과) 경미함

- 중국 내 통합 제철소 투자규모가 36억 달러인 점에 비해, 제3국에서 이루어진 후공정 중심의 투자 수준은 상대적으로 미미하고 제한적이라고 평가하였다.

제3국 업체들은 산업 특성상 원재료를 수입해 후공정을 수행하는 구조가 일반적이므로, 통합 제철소와의 직접 비교는 부적절하다고 반박하였다. 그러나 상무부는 이러한 주장을 받아들이지 않았으며, 오히려 과거 중국산 소구경 흑연 전극(2012년)¹¹⁾ 및 일부 내부식성 강철 제품(2018)¹²⁾ 사례를 인용하면서 통합 생산 공정을 기준으로 한 비교 방법론의 일관성과 정당성을 강조하였다.



② 연구개발 수준(level of research and development)

상무부는 R&D 활동이 단순한 품질검사나 보조적 활동에 그치는지, 아니면 실질적이고 독립적인 기술 개발로 이어지는지를 중요한 판단 요소로 검토하며, R&D 수준은 단순 지출 규모뿐 아니라 연구 인력·조직의 보유 여부, 공정 개선 및 신제품 개발 기여도 등 정성적 요소까지 포함하여 평가하였다.

• 알루미늄 포일(한국) : (판정결과) 경미하지 않음

- 장기간 축적된 기술력과 신제품 개발 역량 등을 근거로 일정 수준의 R&D 활동이 인정되었다.

• 스테인리스(태국) : 업체별 상이(일부 업체 경미/일부 업체 경미하지 않음)

- 상무부는 태국 내 기업별로 일부 기업은 자체적인 R&D 활동이 전혀 없는 것으로 평가하였으며, 다른 일부 기업은 생산 효율성과 품질 향상을 위한 일정 수준의 R&D 활동을 인정하였다.

• 유정용 강관(브루나이·필리핀) : (판정결과) 경미함

- 상무부는 별도의 연구개발 지출이나 독립적 기술 개발 활동이 보고되지 않았기 때문에 브루나이와 필리핀에서 자체적인 연구개발(R&D) 활동이 사실상 이루어지지 않았다고 판단하였다.

• 원형용접탄소강관(베트남) : (판정결과) 경미함

- 상무부는 베트남의 주요 업체가 자체적인 연구개발(R&D) 활동을 수행하지 않는 것으로 평가하였다.

11) 중국산 소구경 흑연 전극: 반덤핑관세 명령 우회 최종 긍정 결정(Small Diameter Graphite Electrodes from the People's Republic of China: Affirmative Final Determination of Circumvention of the Antidumping Duty Order), 77 FR 47596(2012년 8월 9일)(※통합 생산 공정을 기준으로 한 비교 방법론의 일관성과 정당성을 강조하기 위해 인용되었으며, 이외에도 다양한 요건에서 참고 사례로 활용됨)

12) 중국산 일부 내부식성 강철 제품: 반덤핑-상계관세 명령 우회 최종 긍정 결정(Certain Corrosion-Resistant Steel Products from the People's Republic of China: Affirmative Final Determination of Circumvention of the Antidumping Duty and Countervailing Duty Orders), 83 FR 23895(2018년 5월 23일)(※통합 생산 공정을 기준으로 한 비교 방법론의 일관성과 정당성을 강조하기 위해 인용되었으며, 이외에도 다양한 요건에서 참고 사례로 활용됨)



③ 제3국 생산공정(production process)의 특성

상무부는 원재료 생산부터 최종 제품 완성까지 이르는 전체 생산공정에서 제3국의 생산공정의 중요도를 평가한다. 해당 사례들에서는 공통적으로 제3국이 공정이 중국의 공정보다 중요하지 않다고 평가되었으며, 이러한 생산공정 평가는 우회 판정에 중요한 영향을 미쳤다.

• 알루미늄 포일(한국) : (판정결과) 경미함

- 알루미늄 포일의 제조는 ▲용해·정련(smelting & refining) ▲주조(casting) ▲압연(rolling)의 세 단계로 이루어지는데, 한국에서 복잡한 제조 단계를 포함하더라도 한국 내 공정은 (압연·어닐링 공정이 두께, 인장 강도, 연신율) 용해·주조를 포함한 중국 내 통합 생산 공정과 비교했을 때 후공정에 해당된다고 평가하였다. 이에 본질적 부가가치는 창출 단계는 중국에서 이루어지고 한국은 최종 마무리 단계에 국한되는 공정이라고 평가하였다.

• 유정용 강관(브루나이·필리핀) 및 원형용접탄소강관(베트남) : (판정결과) 경미함

- 상무부는 브루나이와 필리핀 및 베트남에서 수행한 공정이 중국산 열연강관(HRS)을 슬리딩·성형·용접하여 파이프로 완성하는 과정이 중국에서의 열연강관 생산공정*에 비해 훨씬 덜 광범위하며(much less extensive), 덜 집약적이라고 평가하였다.

* (중국) 소결, 코크스 오븐, 용광로, 전로, 연속 주조기를 거쳐 슬래브를 만든 뒤, 약 1,250℃에서 재가열하여 조압연과 최종 압연을 수행하였다.

• 스테이플러 심(태국) : (판정결과) 경미함

- 상무부는 일반적으로 스테이플 심 생산 과정은 ▲철선재(wire rod) 생산, ▲철사 가공, ▲아연도금, ▲와이어 밴드 성형, ▲최종 스테이플 전환 등을 거치는데, 태국의 생산공정(중국산 원재료 평탄화·접착·성형)은 중국의 생산공정(철선재(wire rod) 생산, 철사 가공, 아연도금)에 비해 덜 광범위(much less extensive)하고 덜 집약적(less intensive)이라고 판단하였다.

④ 생산시설 규모(Extent of Production Facilities)

생산시설 규모 평가는 성격상 투자수준, 연구개발(R&D) 평가와 유사하게 이루어졌다. 상무부는 동 요건을 판단할 때 단순한 설비 크기나 투자액과 같은 물리적 지표를 포함하여 생산시설의 규모와 설비가 단순하거나 경미한 수준인지를 판단하였다.

이에, 제3국 내 생산 시설을 원재료 생산부터 최종 제품 완성까지 포함하는 중국 내 통합 생산 공정의 시설 규모와 비교하여 상대적 규모와 범위를 파악하며, 고용 인력 규모 또한 함께 고려하고 있다.

• 알루미늄 포일(한국) : (판정결과) 경미하지 않음

- 한국 기업들은 오랜 기간 동안 상당한 설비를 구축하고 인력을 투입하여 생산을 지속해왔으며, 이에 따라 생산시설 규모 자체는 경미하지 않은 것으로 평가되었다.

• 유정용 강관(브루나이·필리핀) & 원형용접탄소강관(베트남)& 스테이플러 심(태국)
: (판정결과) 경미함

- 상무부는 해당 물품의 생산이 원재료 단계에서 시작된다고 보았기 때문에 원재료 생산부터 최종 제품 완성까지 포함하는 중국 내 통합 제철소와 제3국의 생산 설비와 규모를 비교하였다. 그 결과 36억 달러 규모의 중국내 통합 설비와 비교할 때 제3국에서 이루어진 후공정 중심의 시설 규모는 상대적으로 미미하고 제한적이라고 평가하였다.

⑤ 제3국 부가가치 비중 & 기존 명령 대상국 원재료 비중

제3국의 부가가치 비중을 평가할 때 미국 내 청원인들이 제출한 자료뿐만 아니라, 공개 무역통계(예: Global Trade Atlas) 등 외부 자료를 함께 검토하며, 특히 중국을 비시장경제국(NME¹³⁾)으로 분류하기 때문에 중국산 원재료 가치를 평가할 때는 적절한 대체국(surrogate country)¹⁴⁾ 자료를 활용하는 것이 중요한 특징이다.

또한 상무부는 제3국에서 발생하는 부가가치를 산출할 때 단순히 원재료를 제외한 판매 가격을 보는데 그치지 않고, 간접비, 노동비, 에너지비 등 실제 비용 요소들을 포함해 평가하였다. 결국 상무부는 이러한 과정을 통해 제3국에서 창출된 부가가치가 최종 제품 가치에서 작은 비중에 그치는지, 반대로 중국산 원재료가 최종 제품 가치에서 상당한 비중을 차지하는지를 핵심적으로 판단하였다.



13) 비시장경제국은 "비용 또는 가격 구조가 시장 원리에 따라 작동하지 않는 국가"를 의미하며, 이들 국가에서 보고되는 비용과 가격은 본질적으로 신뢰할 수 없다는 전제를 기반으로 한다. 따라서 상무부는 중국산 원재료나 생산 요소(예: 노동, 에너지)의 가치를 직접 중국 내 가격으로 평가하지 않고, 비시장경제국의 자료 대신 대체국 기준으로 원재료 비중을 재산정함

14) 대체국은 ①경제 수준이 비시장경제국과 유사해야 하며, ②해당 품목의 중요한 생산국이어야 하고, ③기타 요건(신뢰 가능한 공공 자료)을 충족해야 함

**· 알루미늄 포일(한국) : (판정결과) 경미함**

- (제3국 부가가치 비중) 상무부는 한국에서 이루어진 압연·후처리 공정을 통해 창출된 부가가치가 최종 제품 가치에서 작은 수준에 불과하다고 판단하였다. 이는 한국 내 후공정이 중국 내 통합 생산 공정과 비교할 때, 부가가치의 기여가 제한적이라고 평가했기 때문이다.
- (원재료 비중) 청원인 제출 자료와 ITC 보고서에 따르면 중국산 알루미늄 원재료가 최종 제품 원가(COGS)의 최대 68.5%를 차지하는 것으로 나타났다. 상무부는 이를 중요한 근거로 인정하고, 중국 내 원재료 생산 공정과 한국의 후공정을 비교하여 최종 제품 가치의 대부분이 중국 내 원재료 단계에서 이미 형성된다고 결론지었다.

· 유정용 강판(브루나이·필리핀) : (판정결과) 경미함

- (제3국 부가가치 비중) 제3국에서 수행된 슬리팅·성형·용접 등의 후공정은 최종 제품 가치에서 작은 비중에 불과하다고 판단하였다. 유정용 강판 생산 공정 자체가 열연강판(HRS) 생산 공정보다 복잡성과 중요도가 낮다는 점도 강조되었다.
- (원재료 비중) 상무부는 중국산 열연강판(HRS)이 최종 제품 가치의 약 70% 이상을 차지한다는 점을 인정하였다. 특히 상무부는 제3국 업체들이 자체적으로 HRS를 생산하지 않고 중국산 원재료에 의존한다는 점을 중요하게 보았다.

· 원형용접탄소강판(베트남) : (판정결과) 경미함

- (제3국 부가가치 비중) 상무부는 베트남에서 이루어진 성형·용접·마감 공정의 부가가치가 최종 제품 가치의 약 28.4%에 불과하다는 청원인 제출 자료를 인용하였다. 베트남 주요 조사대상 업체는 동 산업에서 부가가치 비중이 낮은(즉 원재료 비중이 높음) 것은 일반적이라고 주장했으나, 상무부는 이를 받아들이지 않았다.
- (원재료 비중) 상무부는 중국산 원재료(HRS)가 최종 제품 가치의 약 71.6%(=100% - 28.4%)를 차지한다는 청원인의 주장과 인용 자료를 참고하였다. 아울러 청원인은 ITC 보고서와 무역 통계 등을 근거로 HRS가 판매원가(COGS)의 약 75~76%를 차지한다고 제시하였으며, 상무부는 이를 중요한 근거로 보아 중국산 원재료가 최종 제품 가치에서 상당한 비중(significant portion)을 차지한다고 판단하였다.

· 스테이플러 심(태국) : (판정결과) 경미함

- (제3국 부가가치 비중) 상무부는 태국에서 이루어진 성형·접착·포장 공정의 부가가치가 최종 제품 가치에서 작은 수준에 불과하다고 판단하였다(상세 수치는 영업비밀로 비공개)
- (원재료 비중) 제출 자료에 따르면 중국산 강선 및 와이어 밴드 원재료가 최종 제품 가치의 상당한 비중을 차지하는 것으로 확인되었다(상세 수치는 비공개). 상무부는 중국을 비시장경제국(NME)으로 분류하고, 대체국 자료를 활용해 원재료 가치를 재산출하였다. 그 결과 제품의 본질적 가치는 중국산 원재료 단계에서 이미 형성된 것으로 결론지었다.

3) 추가고려요소(무역 패턴, 특수관계자 여부, 원자재 수입 증가 여부)

마지막으로 상무부는 우회조사에서 핵심 5가지 요소 외에도 무역 패턴 변화, 중국 원재료 공급업체와의 특수관계 여부, 그리고 중국산 원재료의 제3국 수입 증가 여부를 함께 고려한다.

특히 이들 사례에서는 반덤핑·상계관세가 부과되기 전과 후를 비교했을 때, 중국의 대미 수출이 급격히 줄어드는 동시에 특정 제3국의 대미 수출과 대중국 원재료 수입이

비정상적으로 급증하는 현상이 반복적으로 나타났는데, 이는 상무부가 우회 판정을 내리는 데 중요한 보조 근거로 작용하였다.

또한 일부 사례(브루나이·필리핀 유정용 강관, 태국 스테이플러 심)에서는 업체들이 중국 계열사나 공급업체와 특수관계에 있었던 점이 우회 확정을 뒷받침하는 요소로 평가되었다.

• **알루미늄 포일(한국, 2012.7-2017.3 vs 2017.4-2021.12)**

- (무역패턴 변화 및 원자재 수입증가) 중국산 알루미늄 포일의 대미 수입은 이전 기간 대비 66.2% 감소한 반면, 한국산은 973.7% 증가하였다. 같은 기간 한국의 대중국 원재료 수입도 크게 늘어나, 알루미늄 시트는 83.4%, 포일은 91.9% 증가한 것으로 나타났다.
- (특수관계자 여부) 한국 업체와 중국 원재료 공급업체 간에 특수관계는 존재하지 않는 것으로 판단했다.

• **유정용 강관(브루나이·필리핀, 2014-2016 vs 2017-2019)**

- (무역패턴 변화 및 원자재 수입증가) 브루나이의 대미 OCTG 수출은 과거 0톤에서 2017~2019년 기간에 35,796톤으로 급증하였고, 필리핀산 수출도 53.2% 증가하였다. 같은 기간 중국의 대브루나이 열연강판(HRS) 수출은 5,145.6% 증가, 대필리핀 수출도 170.6% 증가하여 원재료 공급 확대가 뚜렷하게 확인되었다.
- (특수관계자 여부) 주요 생산업체들은 중국 계열사와 특수관계에 있는 것으로 확인되어 우회 판정의 중요한 근거로 작용하였다.

• **원형용접탄소강관(베트남, 2012-2016 vs 2017-2021)**

- (무역패턴 변화 및 원자재 수입증가) 중국산 CWP의 대미 수입은 16.2% 감소한 반면, 베트남산 CWP의 대미 수입은 8.2% 증가하였다. 같은 기간 중국의 대베트남 HRS 수출은 1.7% 증가했고, 중국 전체 HRS 수출에서 베트남이 차지하는 비중도 23.6%에서 26.3%로 확대되었다.
- (특수관계자 여부) 상무부는 베트남의 주요 생산자와 중국 업체 간에는 특수관계가 없다고 확인되었다.

• **스테이플러 심(태국, 2016.2-2019.6 vs 2019.7-2022.12)**

- (무역패턴 변화 및 원자재 수입증가) 중국산 스테이플러 심의 대미 수입은 45.23% 감소한 반면, 태국산 수입은 무려 69,897.8% 증가하였다. 동시에 태국의 대중국 원재료 수입도 크게 늘어나 아연도금 와이어는 10.14%, 스테인리스 와이어는 74.64%, 와이어 밴드는 158.17% 증가하였다.
- (특수관계자 여부) 주요 태국 업체들은 중국 원재료 공급업체와 특수관계에 있는 것으로 확인되었으며, 이는 우회 판정의 보조적 근거로 작용하였다.

4. 소결

분석된 사례의 내용을 종합하면, 상무부는 원재료 생산단계부터 최종제품 생산단계 전체의 과정 중 제3국 생산공정의 경미성(사소하거나 중요하지 않은)을 판단하는 것이 우회조사의 핵심 판정 요건으로 파악된다.



4건의 사례 모두 공통적으로 제3국 생산공정이 중국에 비해 제한적이고 부가가치는 낮으며, 최종 제품 가치에서 중국산 원재료 비중이 매우 높다는 점(약 70% 이상)을 강조하였다. 다만 일부 사례에서 설비 투자와 연구개발 활동이 인정되었으나, 최종 긍정(우회) 판정에 결정적인 영향을 미치지 못했다.

더불어 무역 패턴의 변화(최종제품의 중국 감소 및 제3국 증가), 제3국의 중국산 원재료 수입 확대, 제3국 업체와 중국 공급자 간 특수관계 여부가 우회 판정의 보조적 판단 요소로 고려되었다. 결론적으로 상무부는 중국에 대한 반덤핑 및 상계관세 명령을 제3국의 완성 공정을 통해 우회하였다고 판단하였다.

제3국 업체들은 원재료 생산과 최종제품 제조가 서로 다른 산업 영역에 속하므로 직접 비교하는 것은 부적절하며, '실질적 변형'을 근거로 새로운 원산지를 획득했다고 주장하였다. 상무부는 제3국 업체들의 반박의견에 대하여 우회조사는 반덤핑 및 상계관세 명령 회피를 조사하므로 '실질변형기준(명칭, 특성, 용도 등의 본질적 변경)'과는 다르다고 밝히고 있다.¹⁵⁾

이같은 상무부 설명을 보았을때, 우회조사는 기존 반덤핑 및 상계관세 명령을 회피하기 위해 제3국으로 최종제품 생산이 옮겨지는 우회를 조사하는 사항이므로, 제3국의 생산공정의 경미성을 ▲투자규모, ▲R&D 수준, ▲제3국 공정의 중요도, ▲설비 규모, ▲명령 대상국 원재료 및 제3국의 부가가치 비중, ▲최종 제품 및 원재료의 무역 패턴의

15) 일부판정문 및 상무부의 반덤핑 상계관세 우회조사 규정집(Regulations To Improve Administration and Enforcement of Antidumping and Countervailing Duty Laws, FR 52300, 52343((September 20, 2021))에서 밝히고 있음

변화, ▲특수관계 여부 등을 종합적으로 고려·판단하는 것으로 사료된다.

실제로 일부 우회조사 판정문에서 “투입된 원재료 물리적 특성과 용도 측면에서 완제품으로 실질적으로 변형되었다고 것과 그러한 변형을 이루는 과정이 완제품 제조 공정에서 사소하다고 판단하는 것 사이에 모순이 없다”고 언급하고 있다. 이는 우회조사에서 실질적 변화를 동반하더라도 그 변형을 실현하는 제3국 제조공정이 원재료부터 최종제품을 생산하는 전체 공정 중 사소하다고 판단할 수 있다고 해석되므로, 대미 수출기업의 상당한 주의가 필요하다.

5. 맺음말

본고는 미국의 고관세 정책 기조가 유지되고 있는 상황에서 반덤핑 및 상계관세 명령에 대한 우회조사 근거법령, 절차, 사례 및 판정논리에 대하여 살펴보았다. 미국은 반덤핑 및 상계관세 명령이 제3국 우회하여 무력화되는 것을 방지하고, 명령의 실효성을 확보하기 위해 우회조사 제도를 시행하고 있는 것으로 파악되므로, 대미 수출기업의 우회조사에 대한 개념 및 판정요건에 대한 인식 및 대응이 필요한 것으로 판단된다.

또한, 우회조사 조사대상(기업)으로 선정되면 상무부의 질의서(자료제출서)를 받게 되므로, 대응 역량이나 여력이 없는 기업들은 상당히 곤란한 상황에 처할 수 있다.

더불어 우회 여부 판단요건이 원재료부터 최종제품 생산단계 중 제3국의 생산공정의 경미성을 투자규모, R&D 수준, 제3국 공정의 경미성, 설비 규모, 명령 대상국 원재료 및 제3국의 부가가치 비중, 최종 제품의 원재료의 무역 패턴의 변화, 특수관계 여부 등을 통해 종합적으로 판정하므로, 실질변형기준과는 소명 내용과 자료제출의 범위도 상이하여 대응에 어려움으로 작용할 수 있다.

이에 우리 대미 수출기업은 반덤핑 및 상계관세 명령의 대상국, 품목들을 모니터링할 필요가 있으며, 제재 대상국의 원재료 사용의 대체 등 공급망 관리가 필요하다. 마지막으로 미국 상무부에서 범위 판정(Scope Ruling)¹⁶⁾을 통해 우회조사와 관련된 불확실성을 줄이려는 노력도 필요할 것으로 생각된다.

16) 『스코프 판정』이라고도 불리는 이 제도는, 미국 상무부가 AD/CVD 명령의 적용 범위를 해석하고 명확히 하는 절차로, 특정 상품이 명령에 포함되는지 여부를 공식적으로 판정하는 제도임



국제비상경제권한법(IEEPA) 소송 동향 및 시사점



우혜진
법무법인 화우 변호사

1. 들어가며

2025년 1월 취임한 트럼프 대통령은 캐나다·멕시코에 대해서는 25%, 중국에 대해서는 20%의 관세를 부과하고, 나아가 전 세계 57개국에 대한 상호관세 등을 도입하면서, 그 근거 법률로 국제비상경제권한법(IEEPA, International Emergency Economic Powers Act)을 내세웠다. 이는 IEEPA를 수입품에 대한 관세 부과 목적으로 활용한 최초의 사례다.

IEEPA는 1977년 제정된 법률로, 대통령이 국가비상사태를 선포할 경우 대통령에게 국가 안보, 외교 정책 또는 경제에 대한 “이례적이고 특별한 위협(unusual and extraordinary threat)”에 대응할 수 있는 폭넓은 권한을 부여한다. 구체적으로, 대통령은 IEEPA를 통하여 ▲ 경제 및 금융 거래 통제, ▲ 외국 자산의 동결 및 몰수, ▲ 적대 행위 관련 자산 몰수, ▲ 정보 제공 요구 및 기록 보관 의무 강제 등의 조치를 취할 권한이 있다.

그러나, 2025년 5월 28일 미국 국제무역법원(CIT)은 IEEPA를 근거로 한 관세 조치가 위헌·위법하다고 판결하였다. 이에 대해 미국 법무부는 즉시 연방순회항소법원(CAFC)에 항소하였으나, 8월 29일 연방순회항소법원 역시 CIT와 동일하게 트럼프 행정부의 조치를 위법하다고 판단하였다. 이는 사법부가 행정부의 일방적인 무역정책에 제동을 건 역사적 판결로 평가된다. 다만, 트럼프 행정부는 이번 판결에 대하여 이미 연방대법원에 상고장을 제출한 만큼 향후 대법원의 판단에 귀추를 주목할 필요가 있다. 최종 판단이 내려질 때까지 미국 무역정책의 불확실성은 상당 기간 지속될 것으로 전망된다. 아래에서는 CIT 및 연방순회항소법원 판결 내용을 보다 구체적으로 살펴보도록 하겠다.

2. 미국 국제무역법원(CIT) 판결

미국 오리건 주 등 12개 주정부와 민간 기업(V.O.S. Selections, Genova Pipe 등)은 미국 정부를 상대로 ‘트럼프 대통령이 IEEPA에 근거하여 2025년 한 해 동안 부과한 관세 조치의 위헌 및 위법 여부’에 대한 소를 각각 제기하였고, CIT는 이 사건들을 병합하여 심리하였다. 한편, 철강 및 자동차 등에 부과된 25%의 품목별 관세는 IEEPA가 아닌 무역확장법 제232조에 근거한 것이므로, 이번 판결과는 무관하다.

이번 판결의 대상이 된 관세 조치는 아래와 같다.

행정명령	구분	조치 목적	대상품목	관세율
EO 14193 (Imposing Duties to Address the Flow of Illicit Drugs Across Our Northern Border)	마약관세	불법이민 및 마약 근절	캐나다산 상품	25%
EO 14194 (Imposing Duties to Address the Situation at Our Southern Border)			멕시코산 상품	25%
EO 14195 (Imposing Duties to Address the Synthetic Opioid Supply Chain in the People's Republic China)			중국산 상품	20%
EO 14257 (Regulating Imports With a Reciprocal Tariff to Rectify Trade Practices That Contribute to Large and Persistent Annual United States Goods Trade Deficits)	상호관세	무역적자 해소	57개국산 상품	최대 50% (한국 25%)
	기본관세		모든 수입품	10%



CIT는 2025년 5월 28일 트럼프 대통령이 IEEPA를 근거로 발동한 관세 조치가 IEEPA가 대통령에게 부여하는 권한의 범위를 초과하여 위법하다고 판단하였다. 이에 따라 CIT는 IEEPA를 근거로 한 상호관세 등 일련의 행정명령을 전면 무효화하고, 그 집행 또한 금지하는 명령을 내렸다. 다만, 연방순회항소법원이 2025년 8월 29일 원심을 유지하면서도 판결 효력 발생을 최소 10월 14일까지 유예하였으므로, 해당 관세는 당분간 계속 징수될 예정이다.

CIT의 주요 판단 내용은 다음과 같이 정리할 수 있다.

1) 의회의 입법권 침해

미국 헌법은, 모든 입법권을 의회에 귀속시키며(제1조), 의회가 '외국과의 통상(Commerce)'을 비롯한 다양한 분야에 관한 권한을 보유한다고 규정한다(제8조). 이처럼 미국 헌법은 관세 부과권을 의회에 독점적으로 부여하고 있으므로, 행정부의 수장인 대통령이 포괄적인 관세 부과 조치를 시행하는 것은 권력분립 원칙에 위배된다고 보았다.



2) IEEPA 권한 초과

IEEPA는 대통령에게 외국 또는 외국인이 이해관계를 갖는 재산이나 미국의 관할권에 속한 재산의 취득, 보유, 수출입 등에 대해 조사하거나 규제할 권한을 부여한다(50 U.S.C. § 1702). 다만, 이러한 대통령의 권한은 국가비상사태가 선포된 ‘이례적이고 특별한 위협(unusual and extraordinary threat)’에 대응하기 위한 경우에만 행사될 수 있으며, 그 외의 목적으로 행사하는 것은 허용되지 않는다(50 U.S.C. § 1701). 특히, 트럼프 행정부는 멕시코·캐나다·중국산 수입품에 대한 관세 부과와 근거로 마약, 인신매매로 인한 국가비상사태를 제시하였으나, 이는 IEEPA가 요구하는 요건을 충족하는 사유로 보기 어렵다고 판단하였다.

3) IEEPA 입법취지 고려 시 대통령 권한 제한 필요

트럼프 행정부는 적성국교역법(TWEA, Trading with the Enemy Act)과 IEEPA의 조문 간 유사성을 근거로, 적성국교역법이 그러하듯 IEEPA 역시 대통령에게 관세 조치를 취할 권한을 부여하고 있다고 주장하였다. 그러나, IEEPA 제정 당시 발간된 의회 보고서(House Report No. 94-459)는, IEEPA가 전시가 아닌 상황에서 무역 통제를 가능하게 했던 적성국교역법의 문제점을 시정하고, 대통령의 권한을 제한하기 위하여 도입되었음을 명시하고 있다. 따라서, IEEPA는 적성국교역법보다 더 좁은 범위의 권한만을 대통령에게 부여하는 것으로 해석하는 것이 타당하며, 이에 관한 행정부의 주장은 설득력이 없다고 보았다.

4) 무역 적자 해소 수단으로 원용 불가

1974년, 의회는 통상법(Trade Act)을 제정하면서 국제수지 적자에 대응하기 위한 제122조를 도입하였다. 동 조항은 “근본적인 국제수지 문제(fundamental international payments)”가 발생할 경우 대통령에게 일시적인 수입할증관세 또는 수입쿼터(수입량 제한) 조치를 발동할 수 있는 권한을 부여한다. 따라서 무역 불균형 시정 목적의 관세 부과 권한은 이미 통상법 제122조로 명확히 이전된 것으로 해석하는 것이 타당하며, 본건과 같이 무역수지 적자 해소를 위한 관세 조치는 IEEPA가 아니라 1974년 통상법 제122조를 근거로 하는 것이 합리적이라고 판단하였다.



3. 미국 연방순회항소법원(CAFC) 판단 내용

미국 법무부는 CIT 판결에 불복하여 연방순회항소법원에 즉각 항소하였고, 동시에 판결 집행 정지를 구하는 가처분을 신청하였다. 이에 따라 5월 29일 연방순회항소법원은 임시 효력 정지(administrative stay)를 명령하였으며, 이로써 CIT에서 무효화되었던 IEEPA 기반 관세 조치는 법원의 추가 판단이 내려질 때까지 효력을 유지하게 되었다.

그러나, 8월 29일 연방순회항소법원은 IEEPA가 대통령에게 수입품을 “규제(regulate)”할 권한을 부여한 것이 곧 본건과 같은 관세 조치를 정당화한다는 의미는 아니라고 판시하며, 기존 CIT 판결을 최종적으로 확정하였다. 다만, CIT가 행정명령들을 무효화하고 그 집행을 금지하면서 발령한 ‘보편적 금지명령(universal injunction)’만은 파기하고 환송하였으므로, CIT는 보편적 금지명령에 관한 판단을 재검토할 예정이다. 이번 연방순회항소법원 판결은 IEEPA 권한의 한계를 다시 한 번 확인하면서도, 구체적인 규제수단의 범위에 대해서는 보다 제한적인 입장을 취한 것으로 보인다.

연방순회항소법원 판결의 주요 내용은 다음과 같다.

1) IEEPA 문언상 대통령에게 위임된 권한 범위 초과

IEEPA는 대통령에게 국가비상사태에 대응할 수 있는 상당한 권한을 부여하고 있으나, 관세 부과 등 과세에 관한 권한은 명시하고 있지 않다. 트럼프 행정부는 “수입...규제(regulate... importation)”라는 문언을 본건 관세 조치의 근거로 주장하였다. 그러나, 의회가 법률을 통하여 대통령에게 관세 부과 권한을 위임할 경우 일반적으로 “tariff”나 “duty”와 같은 단어를 사용해 그 내용을 명확히 규정하고, 동시에 대통령의 권한 행사에 대한 실체적 제한과 절차적 가이드라인을 마련해 두는 것이 통례다. 따라서, 트럼프 행정부의 포괄적인 관세 조치는 IEEPA의 위임 범위를 벗어난 것으로서 위법하다고 판단하였다.

2) 중대 질문 원칙(major questions doctrine) 저촉

중대 질문 원칙은 정치·경제적으로 중대한 사안에 대한 행정부의 조치에는 “명확한 의회의 승인(clear congressional authorization)”이 필요하다는 원칙이다. 대법원은, 행정부가

이전에 한 번도 주장한 적이 없는 권한을 근거로 어떠한 조치를 취한 경우, 중대 질문 원칙을 적용하여 해당 조치의 정당성을 판단할 수 있다고 보고 있다(Biden v. Nebraska, 600 U.S. 477, (2003)). 그런데, IEEPA가 제정된 지 거의 50년이 되었음에도 불구하고 대통령이 이를 근거로 수입품에 관세를 부과한 사례는



없었으며, 그동안 IEEPA는 특정 국가나 단체와의 금융거래를 제한하는 방식으로 국가적 위협에 대응하는 데에 활용되어 왔을 뿐이다. 특히, 미국은 연간 4조 달러 이상 규모의 상품을 수입하는 국가로서, 관세 부과는 국내 경제와 국제 무역 질서 전반에 중대한 영향을 미치는 정책적 결정에 해당한다. 따라서 이러한 결정은 행정부가 독자적으로 수행할 수 있는 성격의 사안이 아니며, 반드시 의회의 승인에 기초하여 이루어져야 한다. 본건에서는 그러한 승인의 근거를 찾아볼 수 없으므로, 이번 조치는 중대 질문 원칙에 저촉된다고 결론 내렸다.

3) 본건은 Yoshida 사건과 구별됨

트럼프 행정부는 Yoshida Int'l, Inc. v. United States 사건(이하 “Yoshida 사건”)을 반복적으로 거론한다. Yoshida 사건에서 법원은 닉슨 대통령이 적성국교역법(TWEA)을 근거로 단행한 관세 부과 조치가 합법적이라고 판단하였다. 적성국교역법 역시 대통령에게 “수입을 규제(regulate … importation)”할 권한을 부여하고 있는데, 법원은 이 권한에 관세를 부과할 권한이 포함된다고 해석한 것이다. 그러나 당시 법원은 대통령에게 외국과의 통상 전반에 관한 권한이 포괄적으로 위임된 것은 아니라는 점을 명확히 하였다. 특히 당시 닉슨 대통령의 조치는 ① 의회의 의사를 무시하고 취해진 것이 아니고, ② HTSUS에 명시된 관세율을 준수하였으며, ③ 특정 비상사태 대응을 위한 제한적·한시적 조치였다는 점에서 정당화될 수 있었다. 따라서, Yoshida 사건을 기반으로 한 트럼프 행정부의 주장을 받아들이지 않았다.

4) CIT의 보편적 금지명령에 대한 재검토 필요

연방순회항소법원은 CIT가 행정명령을 무효화하면서 집행까지 영구적으로 금지한 조치에 대한 재검토가 필요하다고 판단하였다. 보편적 금지명령이 발부되려면 ① 회복할 수 없는 손해가 발생할 것, ② 금전 손해배상만으로는 그 손해가 충분히 보전되지 않을 것, ③ 원고와



피고 사이의 형평을 고려할 때 구제가 정당할 것, 그리고 ④ 공익이 보편적 금지명령으로 인해 침해되지 않을 것의 요건이 충족되어야 한다. 향후 CIT는 보편적 금지명령의 범위, 즉, IEEPA 기반 관세 조치가 포괄적으로 금지되어야 하는지, 아니면 특정 수입자에 한정하여 금지하는 것이 타당한지를 재검토하게 될 전망이다.

4. 시사점

연방순회항소법원의 판결에 불복하는 당사자는 판결일로부터 90일 이내에 연방대법원에 상고장을 제출할 수 있는데, 트럼프 행정부 역시 9월 3일 대법원에 이를 제출하며 판결에 불복한다는 의사를 밝혔다. 다만, 연방대법원이 모든 상고를 수리하는 것은 아니며, 이번 사건 역시 9월 29일 개최될 상고허가회의(long conference)에서 상고심 진행 여부를 우선 검토할 것으로 보인다. 다만, 트럼프 행정부가 신속 절차를 요청하였으므로, 처리 시점이 조정될 가능성도 있다.

연방대법원이 상고를 수락할지 여부는 분명하지 않다. 현재 9명의 대법관 중 6명이 공화당 대통령에 의해 임명된 법관이라는 점을 고려할 때, 대법원이 트럼프 행정부의 관세 정책에 제동을 걸 가능성을 가늠하기 어렵다. 일반적으로, 대법원은 행정부와와의 권한 충돌에 신중한 태도를 보여왔으며, 2026년 11월 중간선거를 앞둔 정치적 상황까지 감안할 경우, 대법원이 정치적 갈등을 증폭시킬 수 있는 결정을 내릴 가능성은 낮아보이기도 한다.

연방대법원이 하급심 판단을 유지하여 IEEPA 기반 관세 조치가 위법하다고 결론 내린다 해도, 트럼프 행정부는 다른 법적 수단을 활용하여 관세 조치를 이어갈 가능성이 크다. IEEPA 외에도 행정부는 다양한 법령을 근거로 관세 부과 권한을 행사할 수 있으며, 대표적으로 다음과 같은 법령들이 대체 수단으로 거론된다.

법적 근거	내용
통상법 제122조 (Trade Act of 1974, Section 122)	• 상당한 국제수지 흑자를 보는 국가들에 대하여 150일 동안 15% 관세 부과 또는 쿼터제 시행 가능 • 현재까지 발동된 바 없음
무역확장법 제232조 (Trade Expansion Act of 1962, Section 232)	• 국가안보에 위협이 되는 수입품에 관세 부과 • 상무부 조사 결과를 토대로, 미국 대통령은 의회를 거치지 않고 행정명령을 통해 즉시 조치 시행 가능 • 철강, 알루미늄 자동차, 자동차 부품에 대한 관세부과의 근거

법적 근거	내용
관세법 제338조 (Tariff Act of 1930, Section 338)	• 미국 상거래에 차별을 가하는 교역국의 수입품에 관세 부과할 수 있는 권한을 대통령에게 부여 • 대통령은 공공이익에 부합한다고 판단되는 경우, 타국의 불합리한 규제 및 차별적 대우로 인한 부담이나 불이익을 상쇄하기 위하여 최대 50%의 관세 부과 가능
통상법 제301조 (Trade Act of 1974, Section 301)	• 상대국이 미국의 권리에 부당하거나(unjustifiable), 불공정하거나(unreasonable), 차별적(discriminatory)으로 행위할 시에 발동 가능 • 미국 기업의 청원이 있을 경우 미국 무역대표부(USTR)는 45일 이내에 조사 착수 여부 결정(무역대표부의 자체 발동도 가능) • 1974년부터 현재까지 100건 이상의 조사 진행 • ‘수퍼 301조’, ‘스페셜 301조’ 등이 있음

연방대법원이 이번 사건을 심리하게 될 경우, 이는 트럼프 행정부의 관세 정책에 대한 판단을 넘어서, 외국과의 통상 정책에 있어서 대통령의 권한이 어디까지 허용될 수 있는지를 판가름하는 중요한 시험대가 될 전망이다. 이미 의회 내부에서는 대통령의 관세 부과 권한을 제한하기 위한 ‘Trade Review Act’ 등 입법 논의도 가속화되는 중이다. 또한, 이번 판결로 인해 무역 정책의 불확실성이 당분간 더 지속될 것으로 전망된다. 특히, 시장과 기업들은 IEEPA 기반 관세의 향방을 예측하기 어려워, 투자 계획과 공급망 재편을 보류하거나 조정하려는 움직임을 보일 수 있다.

