

미국 상계관세 조사 방법론의 진화에 관한 연구
- 2012년 중국 및 2025년 베트남 태양광 전지 사례 비교를 중심으로 -

A Study on the Evolution of U.S. Countervailing Duty
Investigation Methodology
- Focusing on the Comparison of 2012 China and 2025 Vietnam
Solar Cell Cases -

서울대학교 국제대학원

국제통상전공 석사과정

김 건* (金 乾 , Geon KIM)

* Master's Student at Graduate School of International Studies, Seoul National University
Tel: +82 10 9168 3868
E-mail: geonkim@snu.ac.kr

미국 상계관세 조사 방법론의 진화에 관한 연구

- 2012년 중국 및 2025년 베트남 태양광 전지 사례 비교를 중심으로 -

김 건*

본 연구는 미국 상무부(DOC)의 상계관세(CVD) 조사 방법론이 ‘국내 보조금 규제’에서 ‘글로벌 공급망 통제’로 근본적인 패러다임 전환을 이루었음을 실증적으로 규명하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 미국이 전통적인 방법론을 확립했던 2012년 중국산 태양광 전지 조사(C-570-980)와 초국경 보조금 법리를 최초로 전면 적용한 2025년 베트남산 태양광 전지 조사(C-552-842)의 6단계 조사 절차를 심층 비교하였다. 분석 결과, 상무부의 조사 전략은 중국의 기존 관세 우회 시도를 차단하고 ‘초국경 보조금(Transnational Subsidy)’을 규제하는 방향으로 진화하였다. 이러한 목표를 달성하기 위해 조사 대상 선정 시 CBP(세관) 데이터 대신 기업 자체 보고 데이터(Q&V 설문지)를 활용하고, 현지 실사에서는 원격 시스템 접속과 관세청 전자 통관 시스템 교차 검증 같은 동적인 디지털 포렌식 기법을 도입하여 국경을 넘는 자금 및 물품 흐름을 추적하였다. 법리 판정 단계에서는 중국의 국유자산법을 역인용하여 해외 자회사까지 통제권이 미친다는 ‘역외 관할권(Extraterritorial Jurisdiction)’이라는 새로운 법리를 창설하였다. 이 역외 관할권 법리는 비협조 기업에 대한 AFA(Adverse Facts Available) 적용과 결합하여 최종 상계관세율이 과거의 10%대에서 최대 542.64%로 폭증하는 징벌적 결과로 이어졌다. 결론적으로, 미국 상계관세 제도는 보조금 상쇄 기능을 넘어 특정 국가가 주도하는 글로벌 공급망 전체를 사실상 봉쇄할 수 있는 강력한 지정학적 통상 정책 도구로 변모했음을 시사한다.

주제어: 상계관세, 초국경 보조금, 역외 관할권, 글로벌 공급망, 조사 방법론, AFA

I. 서론

1. 연구의 배경 및 목적

21세기 국제 통상 환경은 이전과는 확연히 다른 양상을 보인다. 글로벌 가치 사슬(Global Value Chain, GVC)이 국경을 넘어 복잡하게 얽혀있고 특정 국가가 자국의 산업 정책을 제3국으로 이전하고 확장함에 따라 전통적인 무역 규제 제도는 새로운 도전에 직면하게 되었다. 특히, 특정 국가의 보조금 지급 행위가 자국 산업에 미치는 영향을 규제하는 상계관세 제도는 그 규제의 실효성에 대한 근본적인 질문에 부딪혔다. 과거의 상계관세 조사가 특정 국가의 영토 내에서 발생하는 ‘국내 보조금’을 규제하는데 초점을 맞추었다면, 이제는 한 국가의 자본과 정책이 제3국을 거점으로 전 세계 공급망에 영향을 미치는 ‘초국경 보조금

* Master's Student at Graduate School of International Studies, Seoul National University (geonkim@snu.ac.kr)

(Transnational Subsidy)’이라는 새로운 현상에 대응해야 하는 과제를 안게 된 것이다.

이러한 변화의 중심에는 미국과 중국, EU의 통상 갈등이 자리 잡고 있다. EU와 미국은 자국 산업을 보호하기 위해 중국산 제품에 대해 상계관세를 부과해왔으나, 중국 기업들은 일대일로 정책 등을 통해 베트남, 캄보디아, 이집트, 말레이시아, 태국 등 다양한 국가들로 생산 기지를 이전하여 기존의 상계관세 명령을 회피하는 우회 전략을 사용해왔다. 이는 규제 당국에게 있어 단순히 특정 품목의 원산지를 판정하는 문제를 넘어 자국의 무역 규제 제도가 글로벌 공급망의 동적인 변화를 따라잡을 수 있는지에 대한 시험대가 되었다.

‘초국경 보조금’이라는 새로운 보조금에 먼저 도전한 것은 EU였다. EU는 이집트산 유리 섬유 직물(GFF)에 관한 두 건의 상계관세 조사를 시행하고 2020년 6월 12일 집행위원회가 중국의 금융 지원을 이집트 정부의 책임으로 귀속시키는 새로운 법리를 적용하여 상계관세를 부과하였다. 이는 초국경 보조금을 규제한 첫 사례가 되었다. 미국은 한국산 에폭시 수지 제품에 초국경 보조금 조사를 실시하고 2025년 3월 28일 최종 판정 후 상계관세를 부과하며 EU에 이어 두 번째로 초국경보조금을 규제한 국가가 되었다. 이어 베트남, 캄보디아, 말레이시아, 태국 동남아 4개국의 태양광 전지 제품의 초국경 보조금 조사를 실시하고 2025년 4월 18일 최종 긍정 판정을 내리고 상계관세 부과를 명령하였다.

이러한 배경 하에 본 논문은 미국 상계관세 제도를 지휘하는 미국 상무부(Department of Commerce)의 조사 방법론이 지난 10여 년간 어떻게 진화했는지를 규명하는 데 목적을 둔다. 이를 위해 본 연구는 상무부의 방법론적 전환을 극명하게 보여주는 두 가지 핵심 사례, 2012년 중국산 태양광 전지 상계관세 조사(C-570-980)와 2025년 베트남산 태양광 전지 상계관세 조사(C-552-842)를 심층 비교 분석하고자 한다.

2012년 중국 조사는 비시장경제(NME) 국가에 상계관세를 부과하는 법적 정당성을 확립한 기념비적인 사건이었지만, 그 방법론은 ‘국내 보조금’이라는 전통적인 방식에 머물렀다. 반면, 2025년 베트남 조사는 기존의 중국산 관세를 우회하려는 시도를 규제하는 과정에서 초국경 보조금이라는 새로운 법리를 전면적으로 적용하고 이를 입증하기 위해 조사 대상 선정부터 정보 수집, 현지 실사, 법리 판정에 이르기까지 조사 절차 전반에 걸쳐 혁신적인 방법론을 도입했다. 특히, 제3국 정부의 관할권이 국경을 넘어 영향을 미친다고 보는 역외 관할권이라는 새로운 법리를 창설하여 적용한 것은 미국 무역 규제 제도의 역사에 중요한 분기점이 될 것이다.

따라서 본 연구는 두 사례를 조사 절차의 단계를 비교 분석함으로써 다음의 질문에 답하고자 한다. 첫째, 상무부의 조사 전략과 목표는 어떻게 변화했는가? 둘째, 조사 대상을 선정하고 정보를 수집·검증하는 기술적 방법론은 어떻게 진화했는가? 셋째, 이러한 변화를 뒷받침하기 위해 상무부는 어떠한 새로운 법리를 창설하고 적용했는가? 넷째, 방법론의 진화는 최종 상계관세율이라는 실질적인 결과에 어떠한 영향을 미쳤는가?

이러한 분석을 통해 본 논문은 미국 상계관세 조사 방법론의 진화 과정을 실증적으로 규명하고, 그 이면에 담긴 정책적·전략적 함의를 도출하고자 한다. 이는 복잡한 글로벌 공급망 환경에 노출된 우리 기업과 정부가 향후 미국의 새로운 무역 규제 패러다임에 효과적으로 대응하기 위한 전략적 시사점을 제공하는 데 기여할 수 있을 것이다.

2. 연구의 범위 및 방법

1) 연구 범위

본 연구는 미국 상무부의 상계관세 조사 방법론이 지난 10여 년간 어떻게 진화했는지를 실증적으로 규명하는 것을 목적으로 한다. 이러한 연구 목적을 효과적으로 달성하기 위해, 연구의 범위는 다음과 같이 한정한다.

첫째, 분석 대상의 범위는 상무부의 방법론적 전환을 효과적으로 보여줄 수 있는 2012년 중국산 결정질 실리콘 태양광 전지 상계관세 조사(사건번호: C-570-980)와 2025년 베트남산 결정질 실리콘 태양광 전지 상계관세 조사(사건번호: C-552-842)를 비교 분석의 대상으로 삼는다. 이 두 사례를 선정한 이유는 다음과 같다. 2012년 중국 조사는 미국이 비시장경제(NME) 국가에 상계관세법을 본격적으로 적용하며 전통적인 조사 방법론을 확립한 사건이다. 반면, 2025년 베트남 조사는 글로벌 공급망 재편과 우회 생산이라는 새로운 도전에 대응하기 위해 초국경 보조금과 역외 관할권이라는 혁신적인 법리를 최초로 적용한 사례이다. 따라서 이 두 사건은 상무부 조사 방법론의 과거의 현재, 그리고 미래를 대표할 비교 대상이라 할 수 있다.

둘째, 시간적 범위이다. 본 연구는 2012년 중국 조사가 개시된 2011년부터 2025년 베트남 조사가 최종 판정된 2025년까지 약 14년의 기간을 포함한다. 각 사례의 내부 분석은 해당 조사의 공식적인 조사 대상 기간(Period of Investigation, POI), 즉 2012년 중국 조사의 경우 2010년 1월 1일부터 2010년 12월 31일까지, 2025년 베트남 조사의 경우 2023년 1월 1일부터 2023년 12월 31일까지의 데이터를 중심으로 이루어진다.

셋째, 내용적 범위이다. 본 연구는 상계관세 조사의 이원적 구조 중, 외국 정부의 보조금 존재 여부와 그 규모를 판정하는 미국 상무부의 조사 절차 및 법리 적용에 분석의 초점을 맞춘다. 상계관세 부과의 또 다른 축인 미국 국제 무역위원회(USITC)의 산업 피해 조사 과정은 본 연구의 직접적인 분석 대상에 포함되지 않으며 전체적인 맥락을 이해하는 데 필요한 범위 내에서 언급한다. 상무부 조사 내에서도, 본 연구는 방법론의 진화 과정을 가장 명확하게 보여주는 다음의 6단계를 중심으로 분석을 진행한다. (1) 조사 개시, (2) 조사 대상 선정, (3) 질의서, (4) 현지 실사, (5) 법리 판정, (6) 최종 결과.

2) 연구 방법

본 연구는 설정된 연구 목적을 달성하기 위해 비교 사례 연구 방법을 주된 연구 방법으로 채택한다. 비교 사례 연구는 복잡한 사회 현상을 실제 맥락 속에서 심층적으로 탐구하고, 둘 이상의 사례를 비교함으로써 현상의 원인과 결과를 규명하는 데 매우 효과적인 방법론이다.

분석 자료는 미국 상무부가 해당 사건들의 조사 과정에서 공식적으로 발간하고 공개한 1차 자료에 의존한다. 이는 연구의 객관성과 신뢰성을 확보하기 위함이다. 주요 분석 자료는 다음과 같다.

<표 1> 주요 분석 자료

(1)	조사 개시	Initiation Notice
(2)	조사 대상 선정	Respondent Selection Memorandum
(3)	질의서	Questionnaire Questionnaire Response
(4)	현지 실사	Verification Report

(5)	법리 판정	Preliminary/Final Determination Notice Preliminary/Final Issues and Decision Memorandum Case brief/Rebuttal Brief
(6)	최종 결과	Final Issues and Decision Memorandum

출처: 저자 작성

연구의 분석 틀은 앞서 설정한 조사 절차 6단계를 따른다. 각 단계별로 2012년 중국 사례와 2025년 베트남 사례의 공식 문서 내용을 분석하여 상세히 비교한다. 각 문서에 사용된 법률 용어, 논리의 전개 방식, 데이터 소스의 변화, 법리 적용의 근거 등을 상세히 비교하여 방법론의 차이점과 그 원인을 도출한다. 특히, 예비 판정, 서면 공방, 최종 판정으로 이어지는 법리 공방 과정을 추적 분석함으로써, 상무부의 최종 법리가 어떻게 형성되고 정당화되는지를 재구성한다.

이러한 비교 분석을 통해 도출된 결과를 종합하여 미국 상계관세 조사 방법론이 지난 10여년간 ‘국내 규제’에서 ‘공급망 규제’로 전환되었음을 입증하고, 이러한 전환이 갖는 학술적, 정책적 함의를 제시함으로써 연구를 마무리한다.

II. 이론적 배경

1. 미국 상계관세 조사 절차

1) WTO 보조금 협정의 주요 원칙

‘WTO 보조금 및 상계조치에 관한 협정(Agreement on Subsidies and Countervailing Measures, 이하 ‘보조금 협정’)¹⁾은 보조금의 사용을 규율하고, 수입국이 이에 대응하여 상계관세를 부과할 수 있는 절차 및 실체적 요건을 규정하는 국제 규범이다. 보조금 협정은 모든 WTO 회원국의 자국 상계관세법의 근간을 이루며, 상계관세 조사 절차 역시 이 협정의 원칙을 준수하여야 한다.

보조금은 ‘금지 보조금(Prohibited Subsidies)’, ‘조치 가능 보조금(Actionable Subsidies)’, ‘비조치 가능 보조금(Non-Actionable Subsidies)’으로 구분된다. 보조금 협정 제3.1조는 금지 보조금을 정의하며 수출 실적과 법률상 또는 사실상 연계된 보조금과 국내사용을 조건으로 지급되는 보조금은 금지 보조금으로 무조건 금지된다.²⁾ 조치 가능 보조금은 제5조에 따르면 금지 보조금에 해당하지 않으면서 다른 회원국의 산업에 피해를 야기하는 보조금으로 피해 입증 시 상계관세 부과 또는 분쟁 해결 절차를 통한 철폐 요구가 가능하다.³⁾ 비조치 가능 보조금은 보조금 협정 개정 전 일정한 요건을 충족하는 경우에 허용되었으나, 현재는 해당 규정이 실효되었다. 이 외에도 제8조에서 허용보조금을 정의한다.⁴⁾

보조금 존재 여부를 판단할 때 ‘재정적 기여(Financial Contribution)’, ‘혜택(Benefit)’, ‘특

1) 세계무역기구(WTO) 보조금 및 상계조치 협정(Agreement on Subsidies and Countervailing Measures, SCM 협정, 보조금 협정).

2) 보조금 협정 제3.1조.

3) 보조금 협정 제5조.

4) 보조금 협정 제8조.

정성(Specificity)'을 3요소로 고려한다. 보조금 협정 제1조는 보조금을 재정적 기여가 존재하고, 이로 인해 혜택이 부여된 경우로 정의한다. 재정적 기여는 정부(공공기관 포함)의 직접적인 자금 이전, 세액 공제, 상품 또는 서비스 제공, 민간기관에 대한 위임이나 지시를 포함한다.⁵⁾ 특히, '공공기관(public body)'의 해석 범위와 '영토 내에서(within the territory of a Member)'라는 문구는 보조금 제공 주체의 지리적 한계를 규정하는 핵심 쟁점으로 본 논문이 다루는 초국경 보조금 규제 과정에서 그 해석의 한계가 문제가 된다. 혜택은 수령인이 시장에서 통상적으로 얻을 수 있는 조건보다 더 유리한 조건으로 재정적 기여를 받았을 때 발생하며, 그 차액이 상계 대상이 된다. 보조금 협정 제2조는 특정성에 관해 논한다. 제2.1조는 제1조제1항에 정의된 보조금이 공여당국의 관할 내에 있는 특정 기업이나 산업 또는 기업군이나 산업군에 대해 특정적인지 여부를 결정하여야 한다고 규정한다.⁶⁾ 제2.1조 제(c)항에 따라 외견상 특정성이 없더라도 제한된 수의 기업에 의한 사용, 압도적인 사용, 불균형적인 금액 지급 및 공여기관의 재량권 행사 방식 등 다른 요소들이 고려되어 사실상 특정적(fact be specific)일 수 있다고 규정한다.⁷⁾ 이 여부를 결정함에 있어 공여당국 또는 공여당국이 그에 따라 활동하는 법률이 보조금에 대한 접근을 특정기업으로 명백하게 한정하는 경우 특정성이 존재한다고 판단한다. 조사 당국은 상계조치 부과를 위해 재정적 기여, 혜택, 특정성의 존재를 입증하여야 한다.

2) 미국 상계관세법

미국 상계관세 제도의 법적 근거는 '1930년 관세법⁸⁾(Tariff Act of 1930, 이하 '관세법') 제7편에 명시되어 있으며, 이 법의 시행을 이한 세부 절차는 상무부 규정인 '미국 연방규정집 제19편 제351부⁹⁾ (19 CFR Part 351, 이하 '연방규정집')에 규정되어 있다. 미국 상계관세법은 WTO 보조금 협정의 기본 틀을 수용하면서도 미국의 정책적 목표와 통상 환경에 대응하기 위한 독자적인 해석과 절차를 포함한다.

미국의 상계관세 부과 요건은 ① 상계가능한 보조금의 존재 및 ② 미국 국내 산업의 피해로 구성된다. 관세법 Section 제771(5A)¹⁰⁾는 상계가능한 보조금을 외국 정부 또는 공공기관에 의해 직접적 또는 간접적으로 수혜자에게 혜택을 부여하고 그 혜택이 특정성을 갖는 경우로 정의하여 보조금 협정 제1조와 제2조의 정의를 수용한다. 공공기관을 해석함에 있어 단순 정부 기관을 넘어 국가의 권위를 행사하는 주체까지 폭넓게 해석하는 경향을 보여왔으며, 이는 특히 비시장경제 국가의 국영 기업에 대한 보조금 판단의 핵심 증거가 되었다. 특정성 판단에 있어 관세법은 사실상 특정적인 경우를 포함한 특정성 기준을 규정하고 있으며 초국경 보조금 조사에서는 이 특정성 기준을 역외 기업에까지 확장하여 적용하는 법리적 진화가 나타났다.

미국의 상계관세 조사는 두 개의 기관에서 시행한다. 미국 상무부(Department of Commerce, DOC)는 상계관세 조사와 상계관세율 산정 등 상계관세 조치의 운영을 담당하고, 국제무역위원회(International Trade Commission, ITC)는 산업 피해 조사를 담당한다.

5) 보조금 협정 제1조.

6) 보조금 협정 제2.1조.

7) Ibid.

8) 1930년 관세법(Tariff Act of 1930).

9) 제7편(Title VII) 및 미국 연방규정집 제19편 제351부(19 CFR Part 351).

10) 1930년 관세법(Tariff Act of 1930) Section 771(5A).

미국의 국내 관련 기업이 상무부 및 ITC에 청원서(Petition)을 제출하면 상무부가 이를 검토하여 20일 이내에 조사(Investigation) 개시 여부를 결정한다. 조사 개시가 결정되면 ITC는 45일 내에 산업피해 예비판정을 내리고 상무부는 ITC 예비판정이 있는 후 40일 내(최대 50일 연장 가능)에 예비판정(Preliminary Determination)을 내린다. 예비판정 이후 75일 이내(최대 60일 연장 가능)에 상무부가 최종 판정(Final Determination)을 내리고 상무부의 최종판정 후 45일 이내에 ITC의 산업 피해 최종 판정이 이루어진다. 이로써 조사는 종결되고 이후 매년 동 건의 연례재심(Annual Review)를 실시하며 이는 앞선 조사 절차와 크게 다르지 않다.¹¹⁾

조사가 개시되면 상무부는 피조사국의 정부와 기업에 대하여 질의서(Questionnaire)를 송부하고 보조금 혐의에 관해 정부 프로그램, 운용 현황, 피조사 기업의 일반 영업 정보와 관련 자료 제출을 요구하며 정부와 기업은 이에 대한 답변서(Questionnaire Response)를 제출한다. 상무부가 이를 검토 후 부족하거나 추가 질문 사항이 있는 경우 추가 질의서(Supplemental Questionnaire)를 송부하고 이에 대한 답변서를 제출해야 한다. 또한 조사 과정에서 신규 보조금 조사가 이루어져 신규 보조금 주장 질의서(New Subsidy Allegation Questionnaire)가 송부되기도 한다.¹²⁾

미국 연방규정집 제19편 제351부는 조사 개시, 예비 판정 및 최종 판정의 시한, 조사 대상 기업 선정 방법, 현지 실사 등 상무부의 행정 절차에 대한 세부적인 기준을 규정한다. 본 논문이 다루는 조사 방법의 변화는 이 행정 절차와 해석의 변화를 통해 실현되었다. 특히, 최근의 개정은 조사 과정에서의 비협조 적용의 범위 확대 및 우회 조사 관련 규정을 강화하는 등 상무부 재량권 및 규제 강도를 높이는 방향으로 이루어지고 있다.

3) FA/AFA 적용

가용 정보(Facts Available, FA) 및 불리한 가용 정보(Adverse Facts Available, AFA)의 적용은 미국 상무부 조사의 강제력과 재량권을 상징적으로 보여주는 핵심적인 요소이다. 이 조항은 피조사국 정부 또는 기업이 요청된 정보를 제공하지 않거나, 제출된 정보의 신뢰도가 낮아 검증이 불가능할 경우 상무부가 입수 가능한 최선의 정보에 의존하여 판정을 내릴 수 있도록 한다.

미국 관세법 제776조(a)¹³⁾는 상무부가 조사 과정에서 필요한 정보를 확보할 수 없을 때 FA를 적용하도록 허용한다. 이는 조사 당국이 정보 부족을 이유로 조사를 중단하는 것을 방지하고, 무역 구제 조치의 실효성을 유지하기 위함이다. 그리고 관세법 제776조(b)¹⁴⁾는 피조사자가 정보 요청에 협조하지 않거나(Fails to cooperate) 조사를 중대하게 방해(Significantly impedes)하는 경우, 상무부가 불리한 사실(Adverse)에 근거하여 AFA를 적용하도록 규정한다. AFA의 목적은 단순히 부족한 정보를 채우는 것을 넘어, 비협조 당사자에게 불이익을 부여하여 향후 조사에서의 성실한 협조를 유도하는 징벌적 기능을 수행한다. AFA 적용 시 상무부는 일반적으로 청원인이 청원서에서 제시한 높은 보조금률이나, 과거 다른 조사에서 산정된 가장 높은 보조금률 등 피조사자에게 불리한 정보를 채택하며, 이로

11) 산업통상자원부·대한상공회의소, 「중소·중견기업이 알아야 할 수입규제 가이드북」, 2023, pp. 27-30

12) Ibid., pp. 27-30

13) 1930년 관세법(Tariff Act of 1930) Section 776(a).

14) 1930년 관세법(Tariff Act of 1930) Section 776(b).

인해 최종 관세율이 극단적으로 폭증하는 결과를 초래한다.

2012년 조사에서 중국 정부가 국영 기업의 공산당(CCP) 간부 관련 상세 정보 등 민감한 정보의 제출을 거부하자, 상무부는 AFA를 적용하여 해당 폴리실리콘 생산업체를 ‘당국(Authority)’으로 판정하고 보조금률을 산정하는 데 활용했다. 이는 전통적인 국내 보조금 조사에서도 AFA가 피조사국의 정보 통제에 대한 규제 수단이었음을 보여준다. 2025년 초국경 보조금 조사에서는 AFA가 국경을 넘어선 법리적 방어선을 무력화하는 결정적인 역할을 했다. 중국 정부가 미국 상무부의 ‘역외 관할권’에 의문을 제기하며 일대일로 대출 및 폴리실리콘 공급 관련 핵심 정보 제공을 전면 거부하자, 상무부는 이를 ‘중대한 비협조’로 간주하여 AFA를 적용했다. 그 결과, 비협조 기업에는 과거 다른 베트남 조사에서 산정된 가장 높은 관세율을 그대로 가져와 최대 542.64%라는 징벌적 수준의 초고율 관세가 부과되었다. 이는 FA/AFA가 단순한 절차적 도구를 넘어, 상무부가 새로운 법리(역외 관할권)에 대한 피조사국의 도전에 제압하고 조사 방법론의 진화를 실질적인 규제 효력의 강화로 연결하는 강력한 수단임을 명확히 보여준다.

2. 초국경 보조금의 개념과 핵심 쟁점

1) 초국경 보조금 등장 배경

21세기의 국제 통상 환경은 생산 공정이 국경을 넘어 복잡하게 얽혀있는 글로벌 가치 사슬의 심화로 특징된다. 과거의 무역 규제 제도, 특히 상계관세는 특정 국가 영토 내에서 정부가 자국 생산자에게 제공하는 ‘국내 보조금’을 규제하는 데 초점을 맞추었다. 그러나 GVC 환경에서는 특정 국가의 자본과 정책이 국경을 넘어 제3국을 거점으로 활용하여 전 세계 공급망에 영향을 미치기 시작했고, 전통적인 상계관세 제도의 규제 실효성에 근본적인 질문이 제기되었다. 특정 국가, 특히 중국의 기업들은 미국과 EU 등 주요 수입국이 자국산 제품에 대해 상계관세를 부과하자, 이를 회피하기 위한 우회 전략을 보편적으로 사용하기 시작했다. 중국 기업들은 주로 일대일로 정책 등의 지원을 바탕으로 동남아 지역의 국가들에 생산 거점을 이전하거나 제3국에서 최종 조립을 진행하여 제품의 원산지를 변경함으로써 기존 중국산 제품에 부과된 관세 명령을 회피하였다. 이러한 우회 행위는 상계관세의 본래 목적을 달성할 수 없게 만드는 결정적인 문제로 부상하였고 자국의 무역 규제 제도가 글로벌 공급망의 변화를 따라잡을 수 있는지에 대한 시험대가 되었다.

이러한 배경 하에, 국경을 넘어 영향을 미치는 보조금에 대응하기 위해 초국경 보조금이라는 새로운 개념이 출현하였다. 초국경 보조금은 원래의 보조금 공여국이 생산국/수출국에 위치한 기업에 자본, 원자재, 대출 등의 형태를 제공하여, 그 혜택이 최종적으로 수입국 시장으로 들어오는 상품에 반영되는 형태를 포괄한다. 이 새로운 현상을 규제하는 것은 전통적인 ‘영토 주권’ 기반의 상계관세 법리를 ‘글로벌 공급망 통제’ 기반의 법리로 전환해야 함을 의미하며, 이는 2025년 베트남 태양광 전지 조사에서 미국 상무부가 ‘역외 관할권’이라는 법리를 창설하는 직접적인 배경이 되었다.

2) EU와 미국의 초국경 보조금 규제 쟁점

초국경 보조금이라는 새로운 규제 대상의 출현은 기존 WTO 보조금 협정이 가진 영토적

한계를 명확히 드러냈으며, 이에 대응하여 EU와 미국은 각자의 법적 틀 내에서 독자적인 접근 방식을 취해왔다. 이러한 접근 방식은 국제 통상 규범의 미래를 결정할 핵심적인 쟁점이 되고 있다.

EU는 초국경 보조금 규제에 있어 보조금 협정의 기본 틀을 유지하면서도 국제법적 개념을 활용하는 우회적인 접근을 시도했다. 2020년 이집트산 유리섬유 직물(GFF)에 대한 상계관세 조사에서, EU 집행위원회는 중국 정부가 이집트 기업에 제공한 금융 지원을 상계관세 부과 대상인 이집트 정부의 행위로 ‘귀속(Attribution)’시키는 법리를 적용하였다 (Park, 2022). 이 귀속의 논리적 근거는 국제법상 국가책임법(ARSIWA)의 제11조(국제 위법 행위로 인정하고 채택한 행위)를 원용한 것이다. 즉, 생산국 정부가 보조금 공여국 정부의 행위를 사실상 승인하거나 채택했다는 입증을 통해 규제의 정당성을 확보하고자 한 것이다. 그러나 선행 연구들은 EU의 접근이 법적 불확실성을 내포한다고 지적한다. 국가책임법 제11조를 적용하기 위해서는 보조금 공여국의 행위를 생산국이 명확히 인정하고 채택했다는 구체적인 증거가 필요하며, 이는 입증이 매우 까다로워 법적 안정성에 의문이 제기된다 (Lee & Kim, 2023). 그럼에도 불구하고 EU는 SCM 협정의 틀을 근본적으로 벗어나지 않으면서 규제 공백을 메우려 했다는 평가를 받기도 한다 (Jeong, 2021).

반면, 미국은 초국경 보조금 문제에 대해 국내법 중심의 훨씬 공격적이고 직접적인 규제 방식을 택했다. 미국 상무부는 2025년 베트남 태양광 전지 조사 이전, 이미 한국산 예폭시 수지 사건 등에서 중국 정부의 보조금에 대해 상계관세를 부과하며 초국경 보조금 법리를 시험적으로 적용해왔다 (Lee, 2025). 미국의 핵심 쟁점은 자국 관세법(Tariff Act of 1930)의 효력을 영토적 경계를 넘어 제3국의 행위에까지 미치게 하는 ‘역외 관할권(Extraterritorial Jurisdiction)’을 창설하는 데 있다. 상무부는 보조금 공여국과 수혜국이 반드시 일치해야 한다는 보조금 협정의 암묵적인 전제에 의문을 제기하며, 자국 관세법 제771조(5)의 ‘정부 또는 공공기관(a government of a country)’이라는 용어를 확장 해석하여 규제 권한을 확보하였다. 선행 연구들은 미국이 보조금 공여국과 수혜 기업 간의 명시적인 공모 요건 없이 자국법을 직접 적용함으로써, 상무부의 조사 재량 및 조치 남용의 우려가 크다고 비판한다 (Park, 2022; Lee, 2025). 이러한 미국의 접근은 국내법을 통해 국제 통상 규범을 선도적으로 형성하려는 전략적 의도를 반영하며, 국제 통상 질서의 법적 안정성을 가장 크게 위협하는 요인으로 지목된다 (Jeong, 2021).

EU와 미국은 각기 다른 법적 경로를 통해 보조금 협정의 한계를 극복하고 있으나, 두 방식 모두 법적 불확실성이라는 공통적인 문제를 야기하고 있다. EU는 국제법적 틀 내에서 ‘귀속’에 초점을 맞추는 반면, 미국은 국내법을 통해 ‘역외 관할권’을 주장하며 공급망 통제라는 적극적 목표를 추구하고 있다. 이 두 거대 경제권의 규제 동향은 WTO 규범의 현대화 필요성을 절감하게 하며, 향후 초국경 보조금 문제가 다자간 규범 정비의 핵심 의제로 부상할 것임을 시사한다. 기존 연구들은 주로 EU의 유리섬유 조사나 미국의 예폭시 수지 조사 등 초기 사례의 법적 타당성을 검토하는 데 중점을 두었으나, 본 연구는 2025년 베트남산 태양광 전지 사건이라는 초국경 보조금 법리가 조사 방법론 전체에 걸쳐 가장 공격적이고 완결적으로 적용된 최종 사례를 분석한다. 특히, 단순히 법적 논쟁을 넘어 초국경 보조금 질의서 도입, 원격 실사를 포함한 조사 기법의 구체적인 진화 과정을 실증적으로 비교하고, 그 결과로 나타난 최대 542.64%의 초고율 관세라는 징벌적 규제의 실질적 효력을 규명하는데 중점을 두으로써 학술적 기여점을 확보한다.

III. 사례 분석

1. 조사 개시

미국 상무부의 상계관세 조사는 청원서 접수와 조사 개시 결정이라는 첫 단계부터 그 시대의 통상 환경과 규제 당국의 전략적 목표를 명확히 반영한다. 조사의 방향과 범위를 설정하는 이 초기 단계는, 이후 진행될 모든 절차의 성격을 규정하는 설계도와 같다. 전통적으로 상계관세 조사는 특정 국가 정부가 자국 영토 내의 생산자에게 제공하는 보조금을 규제하는, 주권 국가 내부의 경제 정책에 대한 개입이라는 성격을 가졌다. 그러나 글로벌 공급망이 복잡하게 얽히고, 특정 국가가 제3국을 생산 거점으로 활용하는 전략이 보편화되면서 이러한 전통적 규제 모델은 한계에 부딪혔다.

2012년 중국과 2025년 베트남 태양광 전지 조사는 조사 개시 단계에서부터 근본적으로 다른 목표와 접근법을 보여준다. 2012년 조사가 자국 영토 내에서 발생하는 보조금을 규제하는 전통적인 프레임워크에 충실했다면, 2025년 조사는 국경을 넘나드는 복잡한 공급망과 자본의 흐름을 통제하려는 새로운 전략적 의지를 명백히 드러냈다.

1) 조사 대상의 확대

두 조사의 가장 직관적인 차이점은 조사 대상의 지리적 범위에서 나타난다. 2012년 조사 개시 공고를 보면, 조사의 대상은 명백하게 중국 단일 국가에 국한되어 있었다.¹⁵⁾ 이는 당시 미국 태양광 산업의 가장 큰 위협으로 지목된 중국 단일 국가에 모든 조사 역량을 집중하는 전형적인 상계관세 조사의 형태였다. 당시의 통상 환경에서 이는 합리적인 접근이었으며, 특정 국가의 생산 및 수출 활동이 문제가 될 때 해당 국가만을 대상으로 하는 전형적인 상계관세 조사의 형태였다.

하지만 2025년 조사는 그 대상을 베트남, 캄보디아, 말레이시아, 태국 등 동남아시아 4개국으로 동시에 확대하였다. 이러한 광범위한 접근은 표면적으로는 각국의 보조금 정책을 조사하는 형태를 띠지만, 그 본질적인 목표는 달랐다. 2012년 중국에 대한 관세 부과 이후, 중국의 태양광 기업들이 동남아 국가로 생산 기지를 이전하여 기존 관세를 우회하려는 움직임이 포착되었고, 결정적으로 2023년 8월 상무부는 별도의 우회 조사를 통해 이러한 행위가 실제로 기존의 중국산 관세 명령을 우회하는 것이라고 공식적으로 판단하였다. 2025년 베트남 조사의 조사 대상 선정 메모는 바로 이 사실을 명시하며 ‘베트남산 태양광 전지 수입이 중국산 태양광 전지에 대한 상계관세 명령을 우회하고 있다는 상무부의 판정 때문에’ 이번 조사가 시작되었음을 밝히고 있다.¹⁶⁾ 따라서 2025년 조사의 목표는 단순히 베트남, 캄보디아, 말레이시아, 태국의 보조금을 규제하는 것을 넘어 중국의 자본과 기술이 동남아시아라는 새로운 거점을 통해 미국 시장에 진입하는 경로 자체를 차단하려는 훨씬 더 광범위한 전략

15) U.S. Department of Commerce, Initiation of Countervailing Duty Investigation: Crystalline Silicon Photovoltaic Cells, Whether or Not Assembled Into Modules, from the People's Republic of China(C-570-980), 76 FR 70966, November 9, 2011, pp. 3.

16) U.S. Department of Commerce, Initiation of Countervailing Duty Investigations of Crystalline Silicon Photovoltaic Cells, Whether or Not Assembled Into Modules, from Vietnam (C-552-842), May 22, 2024, FR Citation: 89 FR 43816,

적 목표를 가지고 있었다. 이는 상무부의 규제 시야가 ‘국가’라는 지리적 경계를 넘어 ‘공급망’이라는 기능적 네트워크로 확장되었음을 보여주는 증거이다.

2) 조사 방식의 선택

2025년 조사의 배경에 중국의 ‘우회’ 혐의가 존재했음에도 불구하고 상무부가 택한 방식은 기존의 ‘우회 조사’가 아닌 ‘신규 상계관세 조사’였다. 우회 조사는 미국 관세법 제781조¹⁷⁾에 근거하며, 기존에 부과된 관세 명령을 회피하기 위한 행위인지를 판단하여 혐의가 인정될 경우 과거의 관세율을 그대로 확대 적용하는 소극적이고 방어적인 성격의 조치이다. 그러나 신규 조사는 관세법 제701조¹⁸⁾에 근거하여 현재 시점의 사실관계를 처음부터 다시 분석하여 완전히 새로운 관세율을 산정하는 능동적이고 공격적인 조치이다. 상무부가 2025년에 ‘신규 조사’를 선택한 이유는 두 가지 전략적 목표 때문으로 분석된다.

첫째, 더 높은 수준이 징벌적 관세 부과가 가능하다. 우회 조사로는 2012년에 결정된 10%대의 관세율을 적용하는데 그치지만, 신규 조사를 시행할 경우 2023년을 조사 기간으로 하여 현재의 보조금 지급 실태를 분석할 수 있다. 이는 2012년 이후 중국의 일대일로 전략 등이 본격화되면서 보조금의 형태와 규모가 더욱 커졌을 것이라는 전제하에 고율의 세율을 부과할 수 있다고 판단하였을 것이다. 이는 단순한 우회 방지를 넘어, 해당 국가로부터의 수출 자체를 실질적으로 억제하려는 강력한 의지 표명이다.

둘째, 초국경 보조금이라는 새로운 범리의 확립이다. 우회 조사는 기존의 규칙을 적용하는 것에 불과하지만, 신규 조사의 틀 안에서 초국경 보조금의 개념을 도입함으로써 상무부는 역사적인 선례를 만들 수 있었다. 이는 단순히 중국산 부품이 베트남에서 조립되는 것을 막는 차원을 넘어, 중국 정부의 자본과 정책이 국경을 넘어 영향을 미치는 모든 글로벌 공급망 활동을 규제할 수 있다는 훨씬 더 광범위하고 강력한 새로운 규제 권한을 확보하는 것을 의미한다. 즉, 2025년 조사는 중국 기업의 우회라는 현상에서 출발했지만, 상무부는 이를 계기로 초국경 보조금이라는 새로운 칼을 꺼내들어 중국의 글로벌 공급망 전략이라는 더 근본적인 문제를 겨냥한 것이다.

3) 조사 범위의 설정

조사 대상 품목의 범위를 정의하는 ‘스코프(Scope)’ 설정에도 두 조사는 명확한 차이를 보인다. 2012년과 2025년의 스코프 설정 과정을 비교하면, 상무부가 과거의 경험과 법적 판단을 교훈 삼아 규제의 빈틈을 어떻게 메워가지를 명확히 알 수 있다.

2012년 조사 개시 공고에 따르면, 당시 청원인은 향후 발생할 수 있는 우회 문제를 막기 위해 ‘제3국에서 생산된 셀을 사용하여 중국에서 조립된 모듈’ 및 ‘중국산 셀을 사용하여 제3국에서 조립된 모듈’까지 조사 범위에 포함시키려 하였다. 그러나 상무부는 ‘조사 개시까지 시간이 부족하고 행정 자원이 부족하다’는 절차적 이유를 들어 이 제안을 받아들이지 않았다. 이 결정은 결과적으로 향후 중국 기업들이 대만 등 제3국에서 셀을 조달하여 중국에서 모듈을 조립하는 방식으로 관세를 회피하는 주요 경로를 열어주는 빌미가 되었으며, 상무부의 당시 규제 접근법이 사후 대응적이고 제한적이었음을 보여준다.¹⁹⁾

17) 1930년 관세법(Tariff Act of 1930) Section 781.

18) 1930년 관세법(Tariff Act of 1930) Section 701.

이러한 경험은 2025년 조사에 직접적인 영향을 미쳤다. 2025년 조사가 시작되기 전인 2023년 8월, 상무부는 별도의 우회 조사를 통해 ‘베트남 등 동남아 4개국에서 생산된 태양광 제품이 기존의 중국산 상계관세 명령을 우회하고 있다’고 최종 판정하였다. 이 판정은 베트남산 제품에 중국산 관세를 적용할 수 있는 법적 근거를 마련하였으며, 2025년 신규 조사의 직접적인 배경이 되었다. 이처럼 우회가 단순한 의심이 아닌 법적으로 확인된 사실이라는 강력한 배경 하에, 상무부는 2025년 조사의 스코프를 더욱 정교하게 설정하였다. 상무부는 조사 개시 공고에 ‘조사 대상국에서 생산된 셀을 사용하여 제3국에서 생산된 모듈, 라미네이트, 패널은 조사 범위에 포함된다’라는 문장을 포함시켰다.²⁰⁾ 이 문장은 2012년의 실수를 되풀이하지 않겠다는 의지와 함께 베트남에서 핵심 부품인 셀을 만들어 관세가 없는 제3국으로 보내 최종 조립만 하는 형태의 새로운 우회 시도까지 원천적으로 차단하려는 강력한 의지를 보여준다. 또한 2025년 조사는 기존 중국산 태양광 제품에 대한 관세 명령의 적용을 받는 모든 제품을 조사 범위에서 명시적으로 제외함으로써 2023년 우회 판정에 따른 규제와 이번 신규 조사의 규제가 충돌하지 않도록 법적 명확성을 높였다. 이는 상무부의 규제 방식이 과거의 빈틈을 메우는 동시에, 새로운 규제가 기존 규제와 충돌하지 않도록 정교하게 설계되었음을 보여준다.

결론적으로, 조사 개시 단계에서의 비교 분석은 미국 상무부의 상계관세 조사가 더 이상 단일 국가의 국내 정책에 국한되지 않고, 특정 국가가 주도하는 글로벌 공급망 전체를 규제 대상으로 삼는 방향으로 진화하였음을 명확히 보여준다. 조사 대상의 지리적 확장, 신규 조사와 초국경 보조금 법리의 전략적 선택, 그리고 우회 경로를 사전에 차단하는 정교한 스코프 설정은 모두 이러한 패러다임의 전환을 증명하는 핵심적인 증거들이다.

2. 조사 대상 선정

미국 상무부는 관세법 제777A(e)(1)조²¹⁾에 따라 모든 생산/수출 업체를 조사하는 것이 원칙이다. 하지만 현실적인 자원의 한계로 인해 관세법 777A(e)(2)²²⁾을 근거로 ‘합리적으로 조사 가능한(reasonable number)’ 소수의 의무 조사 대상 기업(mandatory respondent)을 선정한다. 이 선정 과정에서 어떤 데이터를 신뢰하고 사용할 것인가는 조사의 방향성과 공정성을 결정하는 핵심적인 문제이다. 데이터 소스의 선택은 단순히 기술적인 문제를 넘어, 상무부가 당면한 통상 환경의 복잡성을 어떻게 인식하고 있으며, 어떤 정보가 진실에 더 가깝다고 판단하는지에 대한 규제 철학을 반영하기 때문이다.

2012년 중국과 2025년 베트남 조사는 바로 이 데이터 소스의 선택에서 극명한 차이를 보인다. 이는 상무부가 전통적인 정부 통계에 의존하던 방식에서 벗어나, 복잡해진 글로벌 공급망의 실체를 파악하기 위해 기업으로부터 직접 검증 가능한 데이터를 확보하는 방식으로 진화했음을 보여준다. 이 과정에서 규제 당국과 자국 산업계 간의 새로운 긴장 관계가 형성되기도 했다.

19) U.S. Department of Commerce, Initiation of Countervailing Duty Investigation(C-570-980), op. cit., pp. 4-5.

20) U.S. Department of Commerce, Initiation of Countervailing Duty Investigations(C-552-842), op.cit., pp. 5.

21) 1930년 관세법(Tariff Act of 1930) Section 777A(e)(1).

22) 1930년 관세법(Tariff Act of 1930) Section 777A(e)(2)

1) 조사 대상 선정 과정

2012년 중국 조사에서 상무부는 조사 대상을 선정하기 위해 미국 세관국경보호국(CBP)의 수입 통관 데이터를 유일한 정보 출처로 활용했다.²³⁾ 이는 당시 상무부의 표준적인 관행으로, 정부가 보유한 공식 통계의 객관성을 신뢰하는 전통적인 접근법이었다. 상무부는 조사 개시 공고²⁴⁾에서부터 ‘CBP 데이터에 근거하여 응답자를 선정할 것’이라고 명시했으며, 이는 당시 통상 환경이 비교적 단순하여 정부 데이터만으로도 조사의 신뢰성을 확보할 수 있다는 생각을 반영한다. 상무부는 CBP 데이터에 기록된 조사 대상 기간 동안의 수입 금액(value)을 기준으로 상위 수출업체들의 순위를 매겼다.²⁵⁾ 당시 상무부는 태양광 전지와 모듈의 크기가 다양하여 수입 수량(piece) 기준은 적절하지 않다고 판단하고, 총 거래액을 기준으로 하는 것이 기업의 시장 영향력을 가장 합리적으로 측정하는 방법이라고 보았다. 이를 통해 최종적으로 수입 금액이 가장 많은 상위 2개 업체인 선택(Suntech)과 트리나(Trina)를 의무 조사 대상으로 선정하였다.²⁶⁾

13년 뒤인 2025년 베트남 조사에서 상무부는 이런 표준적인 관행을 따르지 않았다. 상무부는 중국산 제품이 베트남을 통해 우회하고 있다는 사전 판단 때문에 단순 CBP 통관 데이터만으로는 조사 대상 품목과 비대상 품목을 정확하게 가려낼 수 없다고 명시적으로 선언하였다.²⁷⁾ CBP 데이터에는 HTSUS 코드(미국 관세 품목 분류 번호)를 기반으로 집계되는데, 이 코드만으로는 베트남에서 수입된 태양광 제품이 이번 조사의 대상인지, 아니면 이미 2023년 우회 판정에 따라 기존 중국산 상계관세 명령의 적용을 받아야 할 제품인지 구별할 수 없었다. 이에 따라 상무부는 더욱 정교하고 복잡한 2단계 선정 방식을 도입했다. 우선 CBP 데이터를 활용하여 조사 대상 기간 동안 가장 수출량이 많을 것으로 추정되는 상위 15개 기업의 목록을 만들었다.²⁸⁾ 이는 CBP 데이터를 최종 선정의 근거가 아닌, 조사를 시작하기 위한 조사 후보들을 만드는 기초 자료로만 활용한 것이다. 그 후 상무부는 이 15개 기업에 직접 ‘수량 및 가격 설문지(Q&V Questionnaires)’를 발송하여 기업이 실제 수출한 물량(value)을 와트(watts) 단위로 직접 보고하도록 하였다.²⁹⁾ 그리고 이 Q&V 설문지의 회신 내용을 바탕으로, 실제 수출 물량이 가장 많은 상위 2개 기업인 보비엣 솔라(Boviet Solar)와 JAVN을 최종 의무 대상으로 선정하였다.³⁰⁾ 이는 정부 통계에 의존하던 방식에서 벗어나, 기업으로부터 직접 검증 가능한 데이터를 확보하여 조사 대상을 선정하는 방식으로의 명백한 진화를 보여준다.

23) U.S. Department of Commerce, Respondent Selection Memorandum: Crystalline Silicon Photovoltaic Cells, Whether or Not Assembled Into Modules, from the People's Republic of China, Countervailing Duty Investigation(C-570-980), November 29, 2011, pp. 1

24) U.S. Department of Commerce, Initiation of Countervailing Duty Investigation(C-570-980), op. cit., pp. 14

25) U.S. Department of Commerce, Respondent Selection Memorandum(C-570-980), op. cit., pp. 5

26) Ibid., pp. 4

27) U.S. Department of Commerce, Respondent Selection Memorandum: Countervailing Duty Investigation of Crystalline Silicon Photovoltaic Cells, Whether or Not Assembled Into Modules, from the Socialist Republic of Vietnam (C-552-842), June 18, 2024, pp. 1-2

28) Ibid., pp. 2

29) Ibid., pp. 7.

30) Ibid., pp. 5

2) 상무부와 청원인 간의 갈등

2012년 조사 당시 청원인(미국 태양광 산업계)는 상위 3개 업체를 조사해야 한다고 제안하였으나, 상무부는 과도한 업무량과 자원 부족을 이유로 2~4개 업체를 선정하는 것이 최근 관행이라는 언급과 함께 2개 업체만 조사하기로 결정하였다.³¹⁾ 조사 대상 선정 메모에서 ‘각 기업은 재무 구조, 보조금 수혜 내역, 교차소유 관계 등을 분석해야 하며, 이는 막대한 자원을 필요로 한다’라고 설명하며 당시 담당 부서의 과도한 업무량을 근거로 들었다.³²⁾ 2012년과 2025년 조사 모두에서 상무부는 관세법 제777A(e)(2)조³³⁾를 근거로 조사 대상을 2개로 제한하였다. 해당 조항에 따르면 ‘조사에 관련된 수출/생산업체의 수가 너무 많아(large number of exporters and producers) 개별 관세율을 모두 산정하는 것이 현실적으로 불가능하다고 판단될 경우, 상무부는 합리적인 수(a reasonable number)의 수출/생산업체로 조사를 제한할 수 있다.’³⁴⁾ 상무부는 많은 수의 수출/생산업체를 판단하는 기준이 없으며 청원인들이 제시한 수출/생산업체를 많은 수라 판단하고 각 조사에서 합리적인 수의 수출/생산업체를 2개로 판단한 것이다. 중요한 것은, 이는 조사 대상의 숫자에 대한 의견 차이였을 뿐, CBP 데이터를 기반으로 최대 수출 기업을 선정한다는 핵심적인 조사 방법론 자체에 대해서는 양측 간에 이견이 없었다는 점이다. 상무부는 최종 선정 결정문에서 ‘이번 선정이 청원인이 제안한 3대 기업 중 2개를 포함하므로 청원인의 의견과 일치하는 부분이 있다’고 언급하며, 비교적 원만한 관계 속에서 조사가 진행되었음을 시사했다.³⁵⁾

2025년 베트남 케이스의 새로운 조사 방식은 청원인과 상무부 간의 첨예한 갈등을 유발하였다. 청원인은 가능한 모든 우회 수출 기업을 조사해야 한다면, 최초 청원서에 명시된 50개 기업 모두에게 Q&V 설문지를 보내야 한다고 강력하게 요청했다.³⁶⁾ 하지만 상무부는 법정 기한과 자원의 한계를 이유로 ‘50개 기업에 설문지를 보내는 것은 과도한 부담’이라며 이를 거부하고 15개 기업으로 제한하였다.³⁷⁾ 청원인은 일부 기업이 제출한 Q&V 응답 데이터와 CBP 데이터 간 차이가 크다고 Q&V 응답의 신뢰성에 의문을 제기하고 상무부가 이를 명확히 확인해야 한다고 주장하였다. 그런 상무부는 ‘스코프 자체가 기존 중국산 제품을 제외하기 때문에 CBP 데이터가 차이가 나는 것은 당연하다’며 청원인의 주장을 받아들이지 않았다.³⁸⁾

조사 대상 선정 단계의 비교는 상무부의 조사 방법론이 단순한 정부 통계 분석에서 복잡한 기업 데이터 직접 수집 및 검증으로 발전하였음을 명확히 보여준다. 2012년의 접근법이 비교적 단순하고 명확하여 이해관계자 간의 공감대 형성이 용이했던 반면, 2025년의 정교해진 접근법은 그 복잡성으로 인해 조사의 초기 단계부터 규제 당국과 자국 산업계 간의 새로운 방법론적 갈등을 야기하는 결과를 낳았다. 이는 초국경 보조금 및 우회 규제라는 새로운 도전 과제가 조사 절차 자체의 난이도를 얼마나 높였는지를 상징적으로 보여주는 대목이다.

31) U.S. Department of Commerce, Respondent Selection Memorandum(C-570-980), op. cit., pp. 2.

32) Ibid., pp. 4-5.

33) 1930년 관세법(Tariff Act of 1930) Section 777A(e)(2)

34) U.S. Department of Commerce, Respondent Selection Memorandum(C-570-980), op. cit., pp. 2.

35) Ibid., pp. 5.

36) U.S. Department of Commerce, Respondent Selection Memorandum(C-552-842), op. cit., pp. 3

37) Ibid., pp. 3

38) Ibid., pp. 5-6

3. 질의서 구조와 내용

상계관세 조사에서 질의서(Questionnaire)는 상무부가 사실관계를 파악하고 법리를 적용하기 위한 정보를 수집하는 가장 핵심적인 도구이다. 따라서 질의서의 구조와 질문의 내용은 해당 조사의 근본적인 목표와 논리적 프레임워크를 투명하게 드러낸다. 2012년 중국 조사와 2025년 베트남 조사의 질의서를 비교 분석하면, 지난 10여 년간 상무부의 조사 패러다임이 한 국가 영토 내에 국한된 전통적 시각에서 벗어나, 국경을 넘나드는 글로벌 공급망 전체를 해부하는 다차원적 접근법으로 어떻게 진화했는지를 명확히 확인할 수 있다.

1) 질의서 구조

가장 먼저 눈에 띄는 변화는 질의서의 기본 설계, 즉 구조 자체의 혁신이다. 2012년의 질의서가 하나의 완결된 구조를 가졌다면, 2025년에는 목적에 따라 분화된 두 종류의 질의서가 동시에 사용되는 복합적인 구조로 발전하였다.

2012년 중국 정부(GOC)에 발송된 일반 상계관세 질의서는 전형적인 단일 구조를 보여준다. 이 구조의 핵심은 조사의 모든 과정이 중국이라는 하나의 국가 경계 안에서 완결된다는 점이다. 질의서는 처음부터 끝까지 오직 중국 정부가 자국 내 기업에 제공한 국내 보조금에 대해서만 묻고 있다. Section II(Questionnaire for the government of the People's Republic of China)의 질문들은 중국의 5개년 계획, 각종 산업 정책, 국영은행의 대출, 토지 저가 제공 등 순수하게 중국 내부의 경제 시스템과 정책을 파고든다. 즉, 이 조사의 기본 구도는 중국과 미국의 명확한 양자 관계를 토대로 하며 제3국의 개입이라는 변수는 전혀 고려되지 않은, 전통적인 상계관세 조사의 틀을 따른다.³⁹⁾

2025년 베트남 정부(GOV)에 발송된 일반 상계관세 질의서는 훨씬 더 복잡한 구조로 진화했다. 이 질의서는 하나의 문서 안에 성격이 다른 두 개의 조사를 동시에 담고 있다. Section II(Questionnaire for the government of the Socialist Republic of Vietnam)는 2012년 중국 질의서와 거의 동일하게 베트남 정부가 자국 내 태양광 기업에 제공한 대출, 세금 감면 등 베트남의 국내 보조금 프로그램에 관해 질문한다. 이는 초국경 보조금을 조사하면서도, 조사 대상국의 전통적인 국내 보조금 역시 놓치지 않겠다는 의지를 보여준다. Section III(Questionnaire regarding subsidies provided by the government of People's Republic of China, either directly or in the context of the cooperation between the government of The People's Republic China and the government of The Socialist Republic of Vietnam)은 2012년에 존재하지 않았던 완전히 새로운 파트이다. 여기서 상무부는 베트남 정부에게 ‘중국 정부와의 경제 협력 내용이 무엇인가?’, ‘중국의 일대일로(BRI)와 관련하여 어떤 합의를 했는가?’ 등을 묻는다. 즉, 베트남을 단순한 조사 대상국이 아닌, 중국의 역외 영향력을 파악하기 위한 정보 채널로 활용하는 것이다. 이는 조사의 프레임워크가 미국과 베트남의 양자 관계를 넘어 미국, 베트남, 중국이라는 삼자 관계로 확장되었음을 보여준다.⁴⁰⁾

39) U.S. Department of Commerce, Initial Questionnaire: Countervailing Duty Investigation of Crystalline Silicon Photovoltaic Cells, Whether or Not Assembled Into Modules, from the People's Republic of China(C-570-980), December 7, 2011.

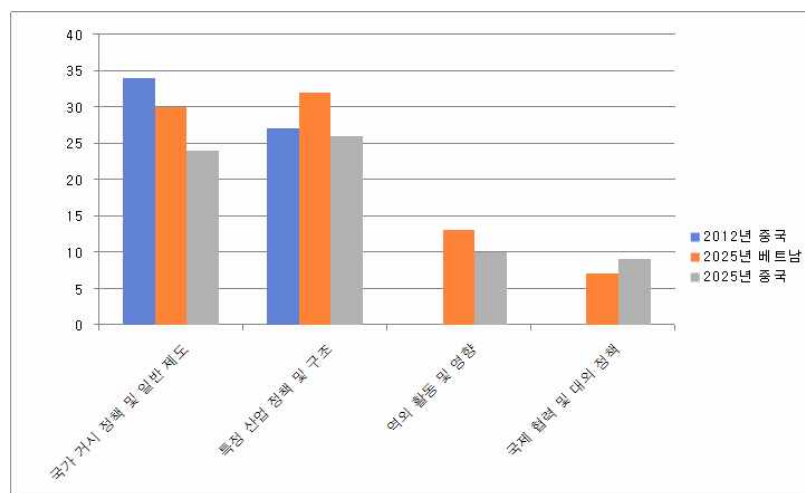
40) U.S. Department of Commerce, Initial Questionnaire: Countervailing Duty Investigation of Crystalline Silicon Photovoltaic Cells, Whether or Not Assembled Into Modules, from the

2025년 조사의 가장 혁신적인 지점은 제3국인 중국을 겨냥하기 위해 등장한 ‘초국경 보조금 질의서(Transnational Subsidy Questionnaire)’이다. 조사 대상 품목이 베트남산 태양광 전지임에도 불구하고, 수신자는 중국 정부(GOC)로 명시되어 있다. 이는 상무부가 제3국의 행위에 대해 직접적인 관할권을 행사하겠다는 의지를 공식화한 것으로, 2012년에는 존재하지 않았던 법적, 행정적 도약이다. 내용적으로도 이 질의서는 중국의 모든 보조금 프로그램을 포괄적으로 다루지 않고, 혐의가 제기된 ‘중국산 폴리실리콘 저가 공급(Provision of Chinese-Origin Polysilicon for LTAR)’과 ‘일대일로 관련 중국계 은행의 정책 대출(Lending from Chinese Banks for BRI Capacity Cooperation Projects)’이라는 두 가지 초국경 보조금에만 모든 질문을 집중한다. 이는 광범위한 탐색이 아닌, 정밀한 목표를 설정하고 타격할 것임을 보여준다.⁴¹⁾

2) 질의서 내용

구조의 변화는 질문 내용의 근본적인 변화로 이어진다. 두 케이스 조사 중 공통으로 존재하는 정책 대출과 폴리실리콘 저가 공급에 해당하는 질문들의 유형을 구분한 결과, 2012년 질의서 질문 대다수가 ‘국내 정책’에 집중된 반면, 2025년 질의서는 ‘국제 협력’과 ‘역외 활동’에 상당한 비중을 할애했다. 이는 상무부의 관심사가 한 국가의 내부 살림에서 국가 간의 관계와 역외 영향력으로 완전히 이동했음을 증명한다.

[그림 1] 사건별 상무부 질문 유형



출처: Questionnaire 바탕으로 저자 작성

정책 대출 관련 질문의 변화를 살펴보면 2012년 중국 질의서에서 정책 대출 관련 질문은 명확하게 중국의 국내법과 제도에 한정된다. 상무부는 ‘중국 정부가 발행한 각 국가 5개년 계획의 사본을 제공하시오⁴²⁾’, ‘재생에너지법의 전체 사본을 제공하시오⁴³⁾’와 같이 중국 영토

Socialist Republic of Vietnam(GOV, C-552-842), July 3, 2024.

41) U.S. Department of Commerce, Initial Transnational Countervailing Duty Questionnaire: Countervailing Duty Investigation of Crystalline Silicon Photovoltaic Cells, Whether or Not Assembled Into Modules, from the Socialist Republic of Vietnam(GOV, C-552-842), July 3, 2024.

42) U.S. Department of Commerce, Initial Questionnaire(C-570-980), op. cit., pp. 64.

내에서 작동하는 법과 제도를 파고들었다. 이는 조사의 목적이 ‘재생에너지법’과 같은 국내 법에 근거한 보조금을 찾아내는 것임을 명확히 한다. 하지만 2025년 중국 초국경 질의서의 질문을 성격이 완전히 바뀐다. 더 이상 국내법에 머무르지 않고, 국가 간 관계 자체를 파고 든다. ‘중국 정부의 국제 생산 능력 협력 또는 해외 진출 정책을 설명하는 모든 법률, 규정, 정책 문서를 제공하시오’⁴⁴⁾, ‘중국 정부와 베트남 정부 간에 체결된, 일대일로 공동 건설에 관한 협력 각서, 생산 능력 협력 프로젝트 목록에 관한 양해 각서 등 모든 협력 협적의 전체 합의문을 제공하시오’⁴⁵⁾ 등의 질문을 포함한다. 더 나아가, ‘중국 정부가 베트남 내 태양광 전지 생산 능력의 창출 및 개발을 촉진하는 데 어떤 역할을 했는지 상세히 설명하시오’⁴⁶⁾와 같이 다른 국가 영토 내에서의 영향력 행사 방식까지 직접적으로 질문한다. 이는 상무부가 이제 보조금의 근원을 찾기 위해, 단순히 한 국가의 경제 정책을 넘어 외교 문서, 국가 간 합의까지 조사 대상으로 삼고 있음을 보여주는 극적인 변화이다.

폴리실리콘 저가 공급(LTAR)에 관련된 질문들은 국내 시장에서 국제 공급망 추적으로 상무부의 시선이 옮겨졌음을 보여준다. 2012년 중국 질의서에서 LTAR 관련 질문은 전적으로 중국 국내 시자의 왜곡을 입증하는 데 집중된다. 예를 들어, 상무부는 중국 정부에 ‘중국 내 폴리실리콘 산업의 생산자 수, 정부 소유 기업이 차지하는 국내 생산 비중, 국내 소비량, 가격 책정 관련 법률’ 등 중국 영토 내의 산업 구조와 시장 현황에 대한 정보를 요구하였다.⁴⁷⁾ 반면 2025년 조사에서 상무부는 국경을 넘는 공급망 전체를 추적하려 시도하였다. 베트남 질의서에서는 베트남 국내 시장을 분석하면서도 ‘베트남 내 총생산량 중 중국 정부가 소유 또는 경영권을 보유한 기업들이 차지하는 비중은 얼마인가?’와 같이 제3국의 영향력을 직접 묻는다.⁴⁸⁾ 이러한 접근은 중국에 발송된 초국경 질의서에서 더욱 노골적으로 드러난다. 상무부는 2012년과 유사하게 중국 국내 폴리실리콘 산업 구조에 대한 상세 정보를 다시 요구하면서, 동시에 베트남 기업에 원료를 공급한 모든 중국 기업의 목록과 그들의 소유 구조를 상세히 묻는다.⁴⁹⁾ 이는 LTAR 조사가 이제 제3국(중국) 국내 시장의 왜곡을 입증하고, 그 왜곡된 시장이 조사 대상국(베트남)에 어떤 영향을 미쳤는지를 연결하는 2단계의 복합적인 절차로 진화했음을 보여준다.

세 가지 질의서에 대한 구조적, 내용적 심층 비교는 상무부의 조사 방법론이 13년 동안 국내 경제 시스템 분석이라는 전통적인 틀에서 벗어나, 글로벌 공급망의 복잡성과 특정 국가의 대외 팽창 전략에 대응하기 위해 국제 관계와 역외 영향력까지 추적하는 다차원적인 조사 체계로 근본적으로 진화했음을 명백히 입증한다.

3) 중국 정부의 답변

앞서 보았듯 상무부의 질문은 법적 혐의를 입증하기 위한 공격이며 그에 대한 답변은 혐

43) Ibid., pp. 23.

44) U.S. Department of Commerce, Initial Transnational Countervailing Duty Questionnaire(C-552-842), op. cit., pp. 19.

45) Ibid., pp. 19-20.

46) Ibid., pp. 21.

47) U.S. Department of Commerce, Initial Questionnaire(C-570-980), op. cit., pp. 26-28

48) U.S. Department of Commerce, Initial Transnational Countervailing Duty Questionnaire(C-552-842), op. cit., pp. 152.

49) Ibid., pp. 39-43.

의를 무력화시키기 위한 방어라 할 수 있다. 중국 정부의 답변을 살펴보면 2012년의 공방이 전통적인 조사 형태 내 사실관계를 다루는 양상이었다면, 2025년은 조사 자체의 법적 근거와 관할권에 의문을 제기하는 모습을 보였다.

2012년 상무부의 정책 대출 질문에 대해 중국 정부는 정책의 존재 자체를 부정하지 않는 전략을 사용하였다. 중국 정부는 국가 5개년 계획, 산업 정책, 장려 기술 목록 등 방대한 양의 거시적 정책 자료를 활용하여 조사에 협조하는 듯한 태도를 보였다. 그러나 핵심 혐의에 대해서는 ‘해당 자금은 대출 약정(loan facility)일 뿐, 조사 기간 동안 실제 집행된 자금은 없었다’고 답변하며 혐의의 핵심을 비껴갔다.⁵⁰⁾ 즉, 국가 차원의 산업 육성 정책의 존재는 인정하지만 그것이 조사 대상 기업에게 특정 기간 동안 직접적인 대출 혜택을 제공하지 않았다는 논리이다. 2025년 정책 대출 관련 질의는 일대일로 정책의 일환으로 상무부는 중국계 은행이 국경을 넘어 베트남 기업에게 자금을 제공했는지를 물었다. 중국은 이에 대해 ‘조사 대상인 베트남의 어떤 기업도 일대일로 역량 협력 프로젝트에 참여한 적이 없으며, 따라서 관련 대출을 받은 사실이 없다’고 명확히 선을 그었다.⁵¹⁾ 나아가 특정 기업이 중국 국영 상업은행(ICBC) 하노이 지점에서 대출을 받은 사실에 관해 일대일로 프로그램과 무관한 일반 상업 대출이라고 주장하였다.⁵²⁾ 대출을 받은 기업과 대출을 제공한 은행 모두 베트남에 소재하므로 중국 정부의 관할권 밖에 있으며 상업은행의 내부 기밀 자료에 접근할 권한도 없다고 덧붙이며 관할권 문제를 제기하기도 하였다.⁵³⁾

LTAR 혐의에 관해서도 중국 정부는 정보 제공을 완전히 거부하지 않았다. 하지만 이번에도 업체 목록 및 공식적인 기업 문서 자료들을 제출하였지만 기업 임원의 공산당 간부 여부 등 민감한 정보에 대해서는 ‘정부 기관이 아니므로 해당 정보를 수집하지 않으며 제공할 수 없다’는 논리를 펼쳤다.⁵⁴⁾ 추가로 국내법을 인용하여 공무원의 기업 운영 개입은 법으로 금지되어 있고, 중국 공산당은 정부기관에 해당하지 않으며, WTO 상소기구의 판례(DS379)를 인용하여 기업이 정부 소유라는 사실만으로 정부의 의미있는 통제가 있다고 볼 수 없으며 정부의 기능을 수행한다고 볼 수 없다고 답변하였다.⁵⁵⁾ 2025년에 중국 정부는 앞선 정책 대출과 마찬가지로 혐의를 전면 부인하는 태도를 보였다. 수입액, 관세율 등에 대한 답변은 제공하였지만 폴리실리콘 공급에 관한 사항을 묻는 Input producer Appendix의 모든 질문에 대해 ‘혐의가 제기된 프로그램을 사용한 기업이 없으므로, 이 부록은 적용되지 않는다’고 일관되게 답변하여 정보 제공을 거부하였다.⁵⁶⁾

4. 현지 실사

50) Government of China, Questionnaire Response: Countervailing Duty Investigation of Crystalline Silicon Photovoltaic Cells, Whether or Not Assembled Into Modules(C-570-980), January 31, 2012, pp. 46.

51) Government of China, Transnational Subsidy Questionnaire Response: Countervailing Duty Investigation of Crystalline Silicon Photovoltaic Cells, Whether or Not Assembled Into Modules(C-552-842), September 23, 2024, pp. 27.

52) Ibid., pp. 27.

53) Ibid., pp. 6-8.

54) Government of China, Questionnaire Response Part 2: Countervailing Duty Investigation of Crystalline Silicon Photovoltaic Cells, Whether or Not Assembled Into Modules(C-570-980), January 31, 2012 pp. 14-17

55) Ibid., pp. 14-17

56) Government of China, Transnational Subsidy Questionnaire Response(C-552-842), op. cit., pp. 31.

상계관세 조사에서 현지 실사(On-site Verification)는 제출된 정보의 진실성을 확인하고, 서류상 드러나지 않는 사실관계를 파악하는 최종적인 검증 절차이다. 조사관들이 직접 현장을 방문하여 기업과 정부가 제출한 데이터가 실제 회계 기록 및 원본 자료와 일치하는지를 대조하는 이 과정은, 조사의 신뢰성을 담보하는 가장 중요한 단계이다. 따라서 실사 방식의 변화를 분석하는 것은 상무부의 조사 역량과 규제 기술이 어떻게 발전했는지를 가장 실체적으로 보여준다.

2012년 중국 조사의 현지 실사는 철저히 내부 완결적 검증의 형태를 띠었다. 조사관들의 주된 목표는 중국 기업과 중국 정부가 제출한 질의서 답변 내용이 그들 내부의 회계 시스템 및 원본 서류와 일치하는지를 확인하는 데 있었다. 조사의 범위는 물리적으로 중국 영토 내에 존재하는 기업과 정부 기관에 한정되었으며, 검증 방식 또한 전통적인 회계 감사 기법을 따랐다.

13년 후인 2025년 베트남 조사의 현지 실사는 완전히 다른 차원에서 진행되었다. 조사의 핵심 쟁점이 중국의 자본과 공급망이 베트남으로 확장된 ‘초국경 보조금’이었기 때문에, 검증 방식 역시 베트남이라는 국경을 넘어 제3국(중국)의 정보에 접근하고, 기업의 내부 자료를 넘어 정부의 외부 시스템과 교차 검증하는 혁신적인 방법으로 진화하였다. 이는 규제 대상이 ‘국내 보조금’에서 ‘초국경 보조금’으로 확장됨에 따라, 이를 검증하기 위한 기술 역시 필연적으로 발전했음을 증명한다.

1) 정책 대출 혐의

정책 대출 혐의에 대한 검증 역시 기업의 내부 재무 기록을 확인하는 데 중점을 두었다. 쉐넥(Suntech) 실사에서 조사관들은 제출된 대출 내역 잔액을 회사의 감사 재무제표(audited financial statements) 및 시산표(trial balance)와 대조하였다.⁵⁷⁾ 또한, 이자 지급 총액을 현금흐름표(cash flow statement)와 비교하고 이자 지급 전표를 무작위로 선택하여 SAP 시스템상의 기록과 대조하는 방식을 사용하였다.⁵⁸⁾ 이는 전형적인 재무 감사 방식으로, 기업이 제출한 숫자가 회계 장부와 일치하는지를 검증하는 것이 실사의 핵심 목표였음을 보여준다.

2025년 조사에서 상무부는 베트남 법인(JAVN)이 중국계 은행으로부터 대출을 받는 과정에서 중국 모기업(JA Group)이 어떤 역할을 했는지를 규명하기 위해 현지 실사 도중 Zoom 화상 회의를 통해 중국에 있는 모기업의 회계 담당자와 연결하여 그들의 회계 시스템에 원격으로 접속하였다.⁵⁹⁾ 이를 통해 베트남 법인의 대출이 실제로는 중국 모기업을 통해 계약이 이루어졌으며, 자금 역시 모기업의 계좌를 통해 전달되었음을 실시간으로 확인하고 검증하였다.⁶⁰⁾ 이는 물리적인 국경과 법인의 경계를 넘어, 기술을 활용하여 초국경 자본의 흐름을 직접 파헤친 것으로, 이전과는 다른 규제 기술의 비약적인 발전을 보여준다.

2) LTAR 혐의

57) U.S. Department of Commerce, Verification Report of Wuxi Suntech Power Co., Ltd. (C-570-980), August 15, 2012, pp. 9.

58) Ibid., pp. 9-10.

59) U.S. Department of Commerce, Verification Report of JA Solar Vietnam Co., Ltd.(C-552-842), February 20, 2025, pp. 15.

60) Ibid., pp. 15-16.

폴리실리콘 저가 공급 혐의에 대한 검증은 기업의 내부 구매 기록을 추적하는 데 집중되었다. 예를 들어, 선택(Suntech)에 대한 실사에서 조사관들은 보고된 폴리실리콘 구매 내역을 회사의 SAP 시스템 내 구매 기록 및 재고 이동 내역과 대조하였다.⁶¹⁾ 또한, 개별 구매 내역을 회사의 원자재 원장(raw material ledger)과 대조하고, 공급업체로부터 받은 구매주문서(purchase order)와 송장(invoice) 원본을 검토하여 데이터의 정확성을 확보하였다.⁶²⁾ 트리나(Trina)의 경우, 조사 기간 중 폴리실리콘 계약 조건을 재협상하여 단가를 인하한 사례에 집중하여 관련 계약서, 내부 검토 문서, 계약 수정 내용을 검토함으로써 기업의 주장을 뒷받침하는 서류들을 확인하였다.⁶³⁾ 또한 두 업체에 대하여 평균 17%의 부가가치세와 1%의 수입관세 납부 여부도 검토하였다. 이 모든 과정은 기업이 생성하고 보관하는 내부 자료의 신뢰성을 확인하는 절차였다.⁶⁴⁾⁶⁵⁾

2025년 베트남 사건의 경우 조사관들이 기업의 회계 자료를 검토하는 데 그치지 않고, 베트남의 관세청 전자 통관 시스템에 직접 접속하여 보비엣 솔라(Boviet Solar)의 수입 신고 내역과 기업이 제출한 자료를 실시간으로 대조하였다.⁶⁶⁾ 이는 기업이 제출한 자료의 완전성과 정확성을 기업 외부의, 조작이 어려운 정부의 실시간 데이터로 교차 검증한 사례이다. 이 방식을 통해 상무부는 중국에서 베트남으로 이어지는 국경 간 공급망 전체를 더욱 객관적이고 신뢰도 높게 추적할 수 있었다. JAVN의 경우, 미국 수출품에 사용된 웨이퍼의 원료인 폴리실리콘이 중국 모기업 JA Group으로부터 공급되었다는 사실을 확인하고, 두 기업 간의 내부 이전 가격(transfer price) 거래 내역을 집중적으로 검증하는 등 국경을 넘는 거래의 성격을 규명하는데 집중하였다.⁶⁷⁾

현지 실사 방식의 비교는 상무부의 조사 방법론 진화의 방향성을 명확히 보여준다. 2012년 실사가 한 국가 내에서 기업의 서류와 장부의 일치 여부를 확인하는 정적인 회계 감사에 가까웠다면, 2025년의 실사는 정부의 실시간 데이터베이스를 활용하고 원격 접속 기술을 통해 국경을 넘나드는 공급망과 자본의 흐름을 추적하는 동적인 국제 포렌식 조사로 발전하였다. 이러한 검증 기술의 첨단화는, 갈수록 복잡해지고 국경을 초월하는 새로운 형태의 보조금에 대응하기 위한 규제 당국의 필연적인 진화 과정을 보여준다.

5. 법리 판정

상계관세 조사의 법리 판정은 수집된 정보를 바탕으로 법을 해석하고 적용하여 최종 결론

61) U.S. Department of Commerce, Verification Report of Wuxi Suntech Power Co., Ltd. (C-570-980), op. cit., pp. 10.

62) Ibid., pp. 10.

63) U.S. Department of Commerce, Verification Report of Changzhou Trina Solar Energy Co., Ltd. (C-570-980), August 15, 2012, pp. 17-18.

64) Ibid., pp. 18.

65) U.S. Department of Commerce, Verification Report of Wuxi Suntech Power Co., Ltd. (C-570-980), op. cit., pp. 10.

66) U.S. Department of Commerce, Verification Report of Boviet Solar Technology Co., Ltd. (C-552-842), February 20, 2025, pp. 12.

67) U.S. Department of Commerce, Verification Report of JA Solar Vietnam Co., Ltd. (C-552-842), op. cit., pp. 27.

을 내리는 과정이다. 이 단계에서 나타나는 법적 쟁점과 그에 대한 상무부의 해석은 해당 시대의 통상 환경과 규제 당국의 의지를 가장 명확하게 보여준다. 2012년 중국과 2025년 베트남 조사는 이 법리 판정 단계에서 완전히 다른 법적 논쟁을 펼쳤다. 2012년의 쟁점이 미국 국내법의 틀 안에서 ‘비시장경제(NME) 국가’라는 특수한 대상에 상계 관세법을 적용할 수 있는지에 대한 ‘적용 범위’의 문제였다면, 2025년의 쟁점은 미국법의 효력이 자국의 국경을 넘어 제3국 정부의 행위에까지 미칠 수 있는지에 대한 ‘관할권(Jurisdiction)’의 문제로 확장되었다. 이는 상무부의 규제 범위가 단순히 특정 유형의 국가를 포섭하는 것을 넘어, 국경을 초월하는 경제 활동 자체를 규제하는 방향으로 근본적으로 확장되었음을 보여준다.

1) 조사 권한의 확장

2012년 조사의 최대 법적 쟁점은 비시장경제(NME) 국가인 중국에 반덤핑 관세와 상계관세를 동시에 부과하는 것이 합법적인가의 문제였다. 예비판정에서 상무부는 별도의 법리적 논쟁 없이, 비시장경제 국가인 중국에도 상계관세법을 적용할 수 있다는 기존의 입장을 견지하며 조사를 진행하였다.⁶⁸⁾ 중국 정부는 의견서를 통해 이것이 WTO 보조금 협정을 위반하는 ‘이중 계산(Double counting)’이라고 강력하게 주장하였다. 중국 정부의 핵심 논리는 다음과 같았다. 비시장경제 국가에 대한 반덤핑 관세를 계산할 때, 상무부는 해당 국가의 왜곡된 국내 가격 대신 인도와 같은 제3국의 정상적인 시장 가격 데이터를 사용한다. 이 과정에서 중국 정부가 자국 기업에 제공하는 보조금의 효과는 이미 제3국의 정상 가격과 비교됨으로써 반덤핑 마진에 반영되어 있다. 그런데 여기에 추가로 상계관세를 부과하는 것은, 동일한 보조금에 대해 두 번의 관세를 물리는 부당한 조치라는 것이다. 이에 대해 상무부는 최종판정에서 미국 국내법의 주권과 사법부의 판례에 기반하여 반박하였다. 상무부는 WTO SCM 협정의 직접적인 효력을 부인하며 다음과 같이 주장하였다. 첫째, 보조금 협정보다 미국 국내법이 우선한다. 상무부는 당시 통과된지 얼마 되지 않았던 공법 112-99(Public Law 112-99)⁶⁹⁾ 제1조가 ‘상계관세법은 비시장경제 국가의 제품에 적용된다’고 명확히 규정하므로 해당 조사에 상계관세법을 적용하는 것은 문제의 소지가 없다고 주장하였다. 둘째, 사법부의 판례가 이를 뒷받침한다고 주장하였다. 상무부는 GPX 연방순회법원 판결(GPX Fed. Cir.)을 인용하며 ‘새로운 법률(공법 112-99) 제정 이전의 법규에는 비시장경제 국가에서 수입된 상품에 대한 상계관세 부과 시 이중 계산을 고려해야 한다는 제한이 포함되어 있지 않았다’고 명확히 하였다. 즉, 공법 119-2조에 관해 이 조사가 해당 조항의 발효일 이전에 개시되었기 때문에 본 조사에 적용되지 않는다고 설명하였다. 마지막으로 WTO의 결정은 해당 사건에 적용되지 않는다고 하였다. 중국 정부가 근거로 든 WTO 상소기구의 결정은 특정 8개의 다른 사건에 대한 적용상(as applied) 이의 제기와 관련된 것이며, 해당 사건에 적용되지 않는다고 중국의 주장을 반박하였다.⁷⁰⁾

최종적으로 2012년의 법적 논쟁은 미국 상계관세법을 NME 국가에 적용할 수 있는가라

68) U.S. Department of Commerce, Crystalline Silicon Photovoltaic Cells, Whether or Not Assembled Into Modules, From the People's Republic of China: Preliminary Affirmative Countervailing Duty Determination(C-570-980), 77 FR 17301, March 26, 2012.

69) U.S. Congress, Public Law 112-99: An Act to apply the countervailing duty provisions of the Tariff Act of 1930 to nonmarket economy countries, and for other purposes, March 13, 2012.

70) Department of Commerce, Issues and Decision Memorandum for the Final Determination in the Countervailing Duty Investigation of Crystalline Silicon Photovoltaic Cells, Whether or Not Assembled Into Modules, from the People's Republic of China(C-570-980), October 9, 2012

는, 미국 국내법의 해석과 적용 범위에 대한 논쟁이었다. 상무부는 의회가 제정한 법률과 사법부의 판례를 방패 삼아 자신의 조사 권한을 성공적으로 방어하였다.

2025년 사건의 핵심 쟁점은 더 이상 NME 이중 계산 문제가 아니었다. 예비판정에서 상무부는 초국경 보조금을 조사하겠다는 의도를 분명히 하였다.⁷¹⁾ 중국 정부는 이에 미국 상무부가 중국 정부가 베트남 기업에 제공한 초국경 보조금을 조사하고 규제할 법적 권한 자체가 없다고 주장하여 상무부의 관할권에 의견서를 제시하여 의문을 제기하였다. 중국 정부의 주장은 영토적 한계에 기반하였다. 우선, 국제법과 미국 국내법 모두 영토적 한계를 갖는다. 중국 정부는 WTO 보조금 협정과 미국 관세법 모두 영토적 한계가 있으며 국경을 넘나드는 초국경 보조금에 적용되도록 의도된 바가 없다고 주장하였다. 그리고 상무부의 규정 변경에도 의문을 제기하였다. 앞선 2024년 4월 24일에 미국 반덤핑 및 상계관세 규정 개정안 내 초국경 보조금 조사 개시를 금지했던 19 CFR 351.527 조항⁷²⁾이 삭제되었다. 중국은 해당 규정 개정이 관세법의 기본 법규 조항이 여전히 남아있는 상계관세 조사의 근본적 영토적 한계를 무효화하지 않으므로 상무부의 초국경 보조금 판정과 일치하지 않는다고 주장하였다. 중국의 주장에 대해 상무부는 최종판정에서 자신의 조사 권한을 방어하는 것을 넘어, 글로벌 공급망 시대에 맞게 법을 새롭게 해석하고 확장하는 논리를 펼쳤다. 첫째, 상무부는 관세법 제701조(a)⁷³⁾항의 ‘한 국가의 정부(a government of a country)’라는 표현에 주목하였다. 관세법 제771조(5)(B)항⁷⁴⁾은 보조금을 ‘an authority(당국)가 재정적 기여를 제공하는’ 경우로 정의하고 ‘authority(당국)’를 ‘a government of a country or any public entity within the territory of the country(한 국가의 정부 또는 그 국가 영토 내의 모든 공공기관)’으로 정의한다. 상무부는 상계가능보조금을 제공하는 ‘한 국가의 정부 또는 그 국가 영토 내의 모든 공공기관’이 보조금이 수령되는 국가의 정부 또는 공공기관과 일치해야 한다고 명확히 명시하지 않는다고 하였다. ‘a country’라는 부정관사의 사용은 상계가능보조금을 제공하는 국가의 보조금이 수령되는 국가와 구별되고 분리될 수 있음을 나타낸다고 덧붙였다. 둘째, 상무부는 초국경 보조금 조사를 금지하던 규정(19 CFR 351.527 조항⁷⁵⁾)의 삭제 이유를 설명하였다. 과거에는 초국경 자금의 이동이 주로 해외 원조에 국한되었지만 오늘날 통상 환경에서는 국경을 넘나드는 지분 투자, 자금, 등이 확대됨에 따라 이를 규제할 필요가 있다고 하였다. 셋째, 상무부는 관세법 제701조⁷⁶⁾에 대한 과거 해석이 지나치게 제한적이었으며 다른 외국 정부로부터의 보조금이 상계관세법 하에서 상계가능하다고 결정될 수 있고 국내 동종 상품 생산자에게 피해를 줄 수 있는 상황에서 보조금이 오직 그 국가의 정부에 의해서만 그 나라의 기업에 제공된 경우에만 상계관세를 부과할 수 있도록 상무부의 능력을 제한하는 것은 상계관세법의 목적 자체와 일치하지 않는다고 하였다.⁷⁷⁾

71) Department of Commerce, Decision Memorandum for the Preliminary Affirmative Determination in the Countervailing Duty Investigation of Crystalline Silicon Photovoltaic Cells, Whether or Not Assembled into Modules from the Socialist Republic of Vietnam(C-552-842), September 30, 2024.

72) 미국 연방규정집 제19편 제351부 351.527조 (19 CFR § 351.527).

73) 1930년 관세법(Tariff Act of 1930) Section 701(a). 원문은 다음과 같다. “[...] the government of a country or any public entity within the territory of a country is providing, directly or indirectly, a countervailable subsidy [...]”

74) 1930년 관세법(Tariff Act of 1930) Section 771(5)(B).

75) 미국 연방규정집 제19편 제351부 351.527조 (19 CFR § 351.527).

76) 1930년 관세법(Tariff Act of 1930) Section 701.

77) Department of Commerce, Issues and Decision Memorandum for the Final Affirmative Determination in the Countervailing Duty Investigation of Crystalline Silicon Photovoltaic Cells, Whether or Not Assembled into Modules from the Socialist Republic of Vietnam(C-552-842),

2012년의 법적 쟁점이 미국법을 중국에 적용할 수 있는가라는 국내법적 질문이었다면 2025년의 논쟁은 미국법이 중국의 베트남 내 활동까지 영향을 미칠 수 있는가라는 국제법적 차원의 질문으로 진화하였다. 상무부는 변화된 통상 환경에 대응하기 위해 국내법 텍스트를 새롭게 해석하고 규제 철학을 재정립함으로써, 자신의 조사 권한을 영토적 경계를 넘어 글로벌 공급망 전체로 확장하였다.

2) 보조금 분석의 진화

(1) 재정적 기여(Financial Contribution)

‘재정적 기여’은 정부 또는 공공기관이 자금을 제공하거나 재화·서비스를 공급하는 행위를 말한다. 두 사건 모두 보조금 혐의가 있는 주체(중국의 은행, 원자재 공급업체 등)를 법적인 ‘당국’으로 볼 수 있는지 여부가 쟁점이 되었다.

우선 정책 대출을 먼저 살펴보면 2012년 상무부는 예비 판정에서 국유상업은행이 ‘당국(authorities)’에 해당하므로 관세법 제771(5)(B)⁷⁸⁾ 및 771(5)(D)(i)⁷⁹⁾에 따라 대출의 직접적인 자금 이전이 재정적 기여를 구성한다고 판정하였다.⁸⁰⁾ 이에 대한 근거로 청원인들이 제시한 중국의 ‘재생에너지법(Renewable Energy Law)’, ‘중국의 제12차 5개년 계획(PRC’s Twelfth Five-Year Plan)’ 등을 제시하였다.⁸¹⁾ 이에 대해 중국은 의견서를 통해 조사 기간 동안 정부가 중국 은행들을 당국으로 취급할 정도로 통제하거나 영향력을 행사했다는 설득력 있는 증거가 없다고 반론하였다. 상무부는 최종 판정 메모랜덤에 중국산 CFS 조사에서 왜 국유상업은행이 관세법 제771(5)(B)항⁸²⁾의 의미 내에서 당국인지 설명했다. 덧붙여 기록상의 정보는 중국의 은행 시스템이 국가 통제 하에 있으며 국유상업은행이 상업적 기준에 따라 행동할 능력을 저해하고, 정부 정책에 따른 신용 배분을 초래하는 지속적인 정부 통제를 허용하기에 중국 국유산업은행을 상업 은행으로 취급하는 것은 타당하지 않다고 설명했다.⁸³⁾

2025년 조사에서 상무부는 일대일로 정책 대출에 관해 중국 정부가 초국경 보조금에 대한 어떠한 정보도 제공하지 않았기에 관세법 제776(a)(1)조⁸⁴⁾에 따라 FA에 의존한다고 예비 판정하였다.⁸⁵⁾ 상무부는 청원서를 근거로 초국경 보조금이 관세법 제771(5)(D)(i)조⁸⁶⁾의 의미 내에서 직접적인 자금 이전 형태의 재정적 기여를 부여한다고 판단하였다.⁸⁷⁾ 이에 대해

April 18, 2025.

78) 1930년 관세법(Tariff Act of 1930) Section 771(5)(B).

79) 1930년 관세법(Tariff Act of 1930) Section 771(5)(D)(i).

80) U.S. Department of Commerce, Preliminary Affirmative Countervailing Duty Determination(C-570-980), 77 FR 17301, op. cit.

81) Ibid.

82) 1930년 관세법(Tariff Act of 1930) Section 771(5)(B).

83) Department of Commerce, Issues and Decision Memorandum for the Final Determination (C-570-980), op. cit.

84) 1930년 관세법(Tariff Act of 1930) Section 776(a)(1). 필요한 정보가 기록에 없는 경우 행정당국이 가용 정보를 사용할 수 있도록 허용한다.

85) Department of Commerce, Decision Memorandum for the Preliminary Affirmative Determination(C-552-842), op. cit.

86) 1930년 관세법(Tariff Act of 1930) Section 771(5)(D)(i).

87) Department of Commerce, Decision Memorandum for the Preliminary Affirmative

중국 정부는 상무부가 실질적인 근거에 기반하지 않았으며 법률에 부합하지 않고, 중국 은행은 당국이 아니라고 주장하며 FA 적용이 정당하지 않다고 반박하였다. 이에 대해 상무부는 최종 판정에서 중국산 CFS 조사의 판정에 따라 국유상업은행이 상업적 기준에 따라 행동할 능력을 저해하고 정부 정책에 따른 지속적인 정부 통제를 허용하므로 중국의 국유상업은행을 상업 은행으로 취급하는 것은 타당하지 않음을 재확인하였다. FA에 근거하여 중국 개발은행은 2018년까지 총 64억 달러의 대출을 발행하였고, 2022년까지 일대일로 프로젝트를 위한 중국 정책 은행의 총 대출은 3.1조 위안에 달했다고 밝혔다. 따라서 국유상업은행은 정부 정책에 따라 행동하고 대출을 제공하므로 관세법 제771(5)(B)항⁸⁸⁾의 의미 내에서 당국이라 판시하였다.⁸⁹⁾

폴리실리콘 저가 공급 혐의에 관해 상무부는 2012년 중국 정부가 CCP 관계자 관련 상세 정보 제공을 거부하자 AFA를 적용하였다.⁹⁰⁾ 상무부는 미국 국무부 보고서 등을 근거로 CCP는 중국 내 활동에 상당한 통제력을 행사하며 과거 판례에 비추어 정부 관리가 민간 기업에서 직책을 맡는 것을 금지한다는 중국 정부의 답변을 반박하며 관세법 제771(5)(B)조⁹¹⁾의 의미 내에서 폴리실리콘 생산업체가 당국에 해당한다고 판정하였다.⁹²⁾ 중국은 의견서를 통해 AFA 적용은 부당하며 해당 산업이 민간 혹은 외국 소유 회사를 비롯한 다양한 기업으로 구성되고, 폴리실리콘 생산업체들이 당국이 아니라는 것을 증명할 충분한 정보를 제공하였다고 반박하였다. 이에 대해 상무부는 최종 판정에서 중국 정보는 요청된 CCP 관련 정보를 전혀 제공하지 않았으며 정보의 관련성을 판단하는 것은 상무부임을 분명히 하였다. 결과적으로 상무부는 AFA를 적용하여 모든 폴리실리콘 생산업체들이 제771(5)(B)조⁹³⁾항의 의미 내 당국임을 재확인하였다.⁹⁴⁾

2025년 조사에서 앞선 정책대출과 마찬가지로 폴리실리콘 저가 공급에 대해서도 관세법 제776(a)(1)조⁹⁵⁾에 따라 FA에 의존한다고 예비 판정하였다.⁹⁶⁾ 상무부의 조사 개시 체크리스트와 일관되게, 청원서에 주장된 조국경 보조금이 관세법 제771(5)(D)(iii)조⁹⁷⁾에 따라 중국 정부의 재화 또는 서비스 제공 형태의 재정적 기여를 부여한다고 보았다.⁹⁸⁾ 이에 중국 정부는 생산자들은 당국이 아니며 혐의가 제기된 재정적 기여는 실질적인 증거에 기반하지 않았다고 의견서를 제출하였다. 상무부는 ‘공공기관 메모랜덤(Public Bodies Memorandum)’을 인용하여 FA와 기록상 증거 자료는 CCP가 미국 상계관세법 내 ‘당국’이라는 용어의 정의를 충족함을 나타낸다’라고 명시하며 관세법 제771조(5)(B)항⁹⁹⁾의 의미 내에 당국이라고 최종

Determination(C-552-842), op. cit.

88) 1930년 관세법(Tariff Act of 1930) Section 771(5)(B).

89) Department of Commerce, Issues and Decision Memorandum for the Final Affirmative Determination(C-552-842), op. cit.

90) U.S. Department of Commerce, Preliminary Affirmative Countervailing Duty Determination(C-570-980), 77 FR 17301, op. cit.

91) 1930년 관세법(Tariff Act of 1930) Section 771(5)(B).

92) U.S. Department of Commerce, Preliminary Affirmative Countervailing Duty Determination(C-570-980), 77 FR 17301, op. cit.

93) 1930년 관세법(Tariff Act of 1930) Section 771(5)(B).

94) Department of Commerce, Issues and Decision Memorandum for the Final Determination (C-570-980), op. cit.

95) 1930년 관세법(Tariff Act of 1930) Section 776(a)(1).

96) Department of Commerce, Decision Memorandum for the Preliminary Affirmative Determination(C-552-842), op. cit.

97) 1930년 관세법(Tariff Act of 1930) Section 771(5)(D)(iii).

98) Department of Commerce, Decision Memorandum for the Preliminary Affirmative Determination(C-552-842), op. cit.

판정하였다. 또한 특정 중국 기업(CNBM)의 회장이나 이사가 CCP 관리이며 생산 기업들의 중국 내 생산량의 약 70%를 차지함을 이에 관한 근거로 언급하기도 하였다.¹⁰⁰⁾

(2) 혜택(Benefit)

혜택은 보조금을 받은 기업이 시장에서 통상적으로 얻을 수 있었던 조건보다 더 유리한 조건을 얻었을 때 발생하며, 그 차액만큼이 보조금액이 된다. 혜택 분석의 핵심은 신뢰할 수 있는 기준가격(Benchmark)의 설정이다.

2012년 예비 판정에서 상무부는 정책 대출은 수령인이 대출에 대해 지불한 금액과 시장에서 실제로 얻을 수 있었던 유사한 상업 대출에 대해 지불했을 금액 간의 차액과 동일한 혜택을 제공한다고 하였다.¹⁰¹⁾ 이 과정에서 상무부는 중국 정부의 시장 개입을 근거로 세계은행(World Bank)의 분류에 따라 중국과 1인당 국민소득(GNI)이 유사한 국가들을 선정하여 upper-middle income 국가 그룹에 해당하는 평균 이자율을 사용하였다.¹⁰²⁾ 중국 정부는 의견서를 통해 가장 적절한 기준가격으로 중국의 국내 이자율을 사용해야 한다고 주장했지만 상무부는 이를 최종 판정에서 반박하였다. 중국 은행이 제공하는 대출이 은행 부문에 대한 상당한 정부 개입을 반영하기 때문에 19 CFR 351.505(a)(3)¹⁰³⁾에 설명된 기준가격들은 적절한 선택지가 아니라고 설명하였다. 또한 과거 중국산 CFS 사건 당시 수행한 광범위한 연구들을 근거로 외부 기준가격 사용은 중국 국유상업은행의 일반적인 대출에 적용된다고 하였다. 추가로 해당 판정을 재고하게 할 만한 어떠한 증거도 중국 정부가 제공하지 않았음을 꼬집었다.¹⁰⁴⁾

2025년 상무부는 조사 대상 업체 2개 기업에 대해서는 혜택이 없다고 예비 판정하였지만, 무대응 업체에게는 FA를 적용하여 혜택을 받은 것으로 간주하였다.¹⁰⁵⁾ 중국 정부는 제출 증거와 관련 당사자의 법적 절차 권리를 무시했기 때문에 해당 프로그램에 대한 FA 적용은 부적절하다며 반발하였다. 상무부는 최종 판정에서 JAVN의 신용도가 없는 것으로 판명됨에 따라 일반 기준 금리에 위험 프리미엄을 추가하여 새로운 기준 금리를 산출하였다. 이는 상무부 규정 19 CFR 351.505(a)(3)(iii)¹⁰⁶⁾에 따른 조치로, 결과적으로 JAVN이 실제로 지불한 이자율과 위험 프리미엄이 반영된 기준금리의 차액으로 혜택을 계산하였다.¹⁰⁷⁾

폴리실리콘 저가 공급 혐의에 관해 상무부는 2012년 중국 정부가 폴리실리콘 국내 시장에

99) 1930년 관세법(Tariff Act of 1930) Section 771(5)(B).

100) Department of Commerce, Issues and Decision Memorandum for the Final Affirmative Determination(C-552-842), op. cit.

101) U.S. Department of Commerce, Preliminary Affirmative Countervailing Duty Determination(C-570-980), 77 FR 17301, op. cit.

102) Ibid.

103) 미국 연방규정집 제19편 제351부 351.505(a)(3)조 (19 CFR § 351.505(a)(3)). 정부 대출의 혜택을 측정하기 위해, 기업이 시장에서 실제로 얻을 수 있었을 비교 가능한 상업 대출을 선정하는 방법과 기준을 정의한다.

104) Department of Commerce, Issues and Decision Memorandum for the Final Determination (C-570-980), op. cit.

105) Department of Commerce, Decision Memorandum for the Preliminary Affirmative Determination(C-552-842), op. cit.

106) 미국 연방규정집 제19편 제351부 351.505(a)(3)(iii)조 (19 CFR § 351.505(a)(3)(iii)). 정부로부터 장기 대출을 받은 기업이 신용도 불량(uncreditworthy)으로 판정될 경우, 시장 이자율 대신 특정 공식을 사용하여 벤치마크 금리를 계산하도록 규정한 예외 조항이다.

107) Department of Commerce, Issues and Decision Memorandum for the Final Affirmative Determination(C-552-842), op. cit.

영향을 미치고 왜곡하는 생산업체 수는 총 47개 생산업체 중 37개라고 밝혔다.¹⁰⁸⁾ 따라서 중국 정부가 폴리실리콘의 주된 공급자이며, 모든 시장 거래 가격을 왜곡한다고 예비 판정하였다.¹⁰⁹⁾ 이어 국내 가격을 1등급(tier-one) 벤치마크로 의존할 수 없으므로 2등급(tier-two) 벤치마크를 사용한다고 설명하며 19 CFR 351.11(a)(2)(ii)¹¹⁰⁾에 따라 청원인이 제시한 포톤 컨설팅(Photon consulting)의 실리콘 가격 지수(silicon price index)를 벤치마크 가격으로 사용하였다.¹¹¹⁾ 중국 정부는 의견서에 국내 가격을 기준가격으로 사용하여야 한다고 반박하였지만, 상무부는 예비 판정의 논리와 함께 정부의 판매가 해당 상품 판매의 상당 부분을 차지할 때 공급 국가 외부의 기준가격을 활용하는 것이 오랜 관행이라며 재반박하였다. 또한 중국 정부는 생산자들에 대한 소유 및 통제의 부재를 입증할 기회가 있었음에도 그렇게 하지 않았다고 지적하였다.¹¹²⁾

2025년 조사에서 상무부는 예비 판정에서 중국 시장이 왜곡되었다고 판단하고 최종 판정에서 왜곡된 중국 시장의 영향으로 베트남 시장 역시 왜곡되었다고 판시하였다.¹¹³⁾ 이후 최종 판정에서 조사 대상 기업인 보비엣 솔라(Boviet Solar)와 JAVN이 조사 기간 동안 해당 프로그램을 사용하지 않은 것으로 나타났다. 하지만 무대응 기업들에게는 AFA를 적용하여 AFA 계층구조(AFA hierarchy) 원칙에 따라 Garment Hangers from Vietnam 사건의 높은 세율을 그대로 가져와 적용하였다. 추가로 웨이퍼 벤치마크 설정을 들여다보면, 상무부는 청원인이 제시한 블룸버그(Bloomberg) 데이터에 왜곡된 중국 시장 가격이 포함되어 있고 이를 분리할 수 없다는 이유로 사용을 거부하였다. 대신 특정 국가 등(중국, 베트남 등)의 데이터를 선별적으로 제외하고 신뢰할 수 있는 시장 거래 가격만을 추출할 수 있는 UN Comtrade 데이터를 새로운 벤치마크로 채택하여 왜곡된 가격이 포함될 가능성을 원천적으로 차단하려는 고도로 정교화된 접근법을 보여주었다. 이는 단순히 외부 데이터를 가져오는 수준을 넘어, 데이터를 직접 가공하여 정제된 벤치마크를 만들어내는 방식으로, 혜택을 산정하는 기술적 방법론이 크게 발전했음을 의미한다.¹¹⁴⁾ 이러한 벤치마크 설정으로 인해 실리콘 웨이퍼의 최종 보조금률은 30%대, 180%대로 크게 폭증하여 전반적인 상계관세율 폭증의 원인이 되었다.

(3) 특정성(Specificity)

특정성은 보조금이 특정 기업이나 산업, 혹은 특정 지역에 한정되어 제공되었음을 의미하며, 조국경 보조금 조사에서 가장 큰 법리적 문제였다. 이를 해결하기 위해 상무부는 ‘역외 관할권’ 법리를 창설하였다.

108) U.S. Department of Commerce, Preliminary Affirmative Countervailing Duty Determination(C-570-980), 77 FR 17301, op. cit.

109) Ibid.

110) 미국 연방규정집 제19편 제351부 351.11(a)(2)(ii) (19 CFR § 351.11(a)(2)(ii)). 조사 대상국 내에 사용 가능한 시장 가격이 없을 때, 세계 시장 가격(World Market Price)을 벤치마크로 선정하는 2순위 계층적 기준을 규정한다.

111) U.S. Department of Commerce, Preliminary Affirmative Countervailing Duty Determination(C-570-980), 77 FR 17301, op. cit.

112) Department of Commerce, Issues and Decision Memorandum for the Final Determination (C-570-980), op. cit.

113) Department of Commerce, Decision Memorandum for the Preliminary Affirmative Determination(C-552-842), op. cit.

114) Department of Commerce, Issues and Decision Memorandum for the Final Affirmative Determination(C-552-842), op. cit.

2012년 조사의 예비 판정에서 정책 대출의 경우 앞선 재정적 기여에서 보았듯 ‘재생에너지법(Renewable Energy Law)’, ‘중국의 제12차 5개년 계획(PRC’s Twelfth Five-Year Plan)’ 등을 근거로 해당 자료들이 태양광 산업을 명시적으로 지원하고 있으므로 특정성이 인정되었다.¹¹⁵⁾ 중국 정부는 의견서를 통해 상무부가 근거로 든 여러 문서 중 어떤 것도 금융기관이 태양광 전지 생산자에게 우대 정책 대출을 제공하도록 요구하지 않는다고 주장하였다. 이에 대한 반박으로 상무부는 재생에너지법 제25조, ‘산업 구조 재조정 지침 목록(Directory Catalogue on Readjustment of Industrial Structure Catalogue No.40)’, ‘상업은행법(Law of the People’s Republic of China on Commercial Banks)’ 제34조와 같은 구체적인 조항들을 언급하며 국가 정책 문서들이 태양광과 같은 재생에너지 사업을 명백히 장려 산업으로 지정하고 있어 인과적 연관성이 존재함을 명확히 하였다.¹¹⁶⁾

2025년 상무부는 초국경 보조금 대출 판정에 있어 앞서 언급했듯이 FA에 의존하였다. 일대일로 산업 지대에 투자하는 기업으로 제한되고 관세법 제771(5A)(A)¹¹⁷⁾ 및 (B)조¹¹⁸⁾에 근거하여 수출 실적에 연계되어 있기 때문에 관세법 제771(5A)(D)(iv)조¹¹⁹⁾에 따라 지리적 특정적이라는 정보가 포함되어 있다고 예비 판정하였다.¹²⁰⁾ 중국은 초국경 보조금을 특정적이라고 판단할 만한 법적 근거가 없으며 지리적 특정성을 문제 삼아 당국의 관할권 내에 있지 않은 기업이나 산업에 제공되는 프로그램은 상계관세로 규제될 수 없다고 주장하였다. 상무부는 FA에 근거하여 정책 대출이 관세법 제771(5A)(D)(iii)(I)항¹²¹⁾의 의미 내에서 사실상 특정적이라고 최종 판정하였다. 중국과 베트남이 여러 공동 경제 구역을 가지고 있으며 해당 구역 내에서 자금을 조달하고 중국 정부가 태양광 에너지 생산과 같은 청정 에너지 사업에 재정적 지원을 제공하는 정책을 가지고 있음을 발견한 것을 근거로 관세법 제771(5A)(D)(iii)(I)항¹²²⁾의 의미 내에서 사실상 특정적(‘de facto specific’)이라고 판단하는 것이 합리적이라고 밝혔다.¹²³⁾

폴리실리콘 저가 공급의 2012년 조사에서 경우 중국 정부가 폴리실리콘 사용 산업에 대한 데이터 제출을 거부하자 상무부는 AFA를 적용하여 해당 보조금이 태양광 산업에 관세법 제771(5A)조의 의미 내에서 특정적이라고 예비 판정하였다.¹²⁴⁾ 이에 대해 중국 정부는 의견서를 통해 상무부의 AFA 적용은 적절한 거시적 수준의 분석이 없다고 반박하였다. 상무부는 최종 판정에서 중국 정부의 정보 제공 거부를 다시 한번 언급하며 중국 정부가 높은 수준의 사실 분석을 요구하며 상무부가 그러한 분석에 활용할 수 있는 데이터를 제공하지 않는다고 지적하였다.¹²⁵⁾

115) U.S. Department of Commerce, Preliminary Affirmative Countervailing Duty Determination(C-570-980), 77 FR 17301, op. cit.

116) Department of Commerce, Issues and Decision Memorandum for the Final Determination (C-570-980), op. cit.

117) 1930년 관세법(Tariff Act of 1930) Section 771(5A)(A).

118) 1930년 관세법(Tariff Act of 1930) Section 771(5A)(B).

119) 1930년 관세법(Tariff Act of 1930) Section 771(5A)(D)(iv).

120) Department of Commerce, Decision Memorandum for the Preliminary Affirmative Determination(C-552-842), op. cit.

121) 1930년 관세법(Tariff Act of 1930) Section 771(5A)(D)(iii)(I). 사실상의 특정성을 판단할 때, 보조금의 실제 수혜 기업의 수가 제한적인지 여부를 고려해야 함을 규정한다.

122) 1930년 관세법(Tariff Act of 1930) Section 771(5A)(D)(iii)(I).

123) Department of Commerce, Issues and Decision Memorandum for the Final Affirmative Determination(C-552-842), op. cit.

124) U.S. Department of Commerce, Preliminary Affirmative Countervailing Duty Determination(C-570-980), 77 FR 17301, op. cit.

2025년 조사에서 상무부는 폴리실리콘 저가공급 관련 예비 판정에서 중국 정부가 조사에 필요한 정보를 제공하지 않았다는 이유로 FA를 적용하였다.¹²⁶⁾ 청원인이 베트남에서 소비된 거의 모든 폴리실리콘이 태양광 전지 생산자에 의해 소비되었음을 보여주는 증거를 제공했기 때문에 법 제771(5A)(D)(iii)조¹²⁷⁾에 따라 특정적이라고 덧붙였다.¹²⁸⁾ 중국 정부는 ‘특정성 원칙은 보조금을 제공하는 기관의 관할권(jurisdiction) 내에 있지 않은 기업이나 산업에는 적용될 수 없다’고 주장하며 법리적 방어선을 구축하였다. 즉, 중국 정부가 자신의 관할권 밖에 있는 베트남 기업에 혜택을 주더라도, 이는 법적으로 ‘특정적’ 보조금이 될 수 없다는 논리였다. 이에 대해 최종 판정에서 상무부는 중국의 법률 문서를 역으로 인용하여 중국 정부의 관할권이 국경을 넘어 해외에 있는 중국계 기업에까지 미친다는 법리를 창설하였다. 상무부는 중국의 ‘국유자산법(State-Owned Assets Law)’ 및 관련 규정인 ‘중앙 관리 기업의 해외 투자 감독 및 관리를 위한 잠정 조치(Provisional Measures for Supervision and Administration of Outbound Investment by Centrally Administered Enterprises)’ 제2조를 직접 인용하였다. 해당 조항들은 ‘국가 투자 기업 및 그 자회사의 중국 외부 모든 수준에서의 해외 투자가 중국 법률의 적용을 받는다’고 명시하고 있다. 이를 근거로 상무부는 FA로서 특정 중국 회사 또는 중국의 자회사가 중국 정부의 관할권 내에 있다고 결론지었다. 이를 통해 중국 정부의 주장을 무력화하고 중국 정부가 자신의 관할권 내에 있는 베트남의 특정 산업에 원자재와 대출을 제공한 것은 정책 대출과 마찬가지로 ‘사실상 특정적(de facto specific)’이라는 최종 판정을 내렸다.¹²⁹⁾

보조금 분석의 진화는 상계관세 조사의 핵심 엔진이 어떻게 진화했는지를 보여준다. 2012년에는 국내법과 AFA라는 기존의 도구를 활용하여 국내 보조금을 분석했다면, 2025년에는 기존 도구의 확장된 적용과 역외 관할권이라는 새로운 법리를 창설하여 초국경 보조금을 규제하는 강력한 논리를 갖추었다. 이는 상계관세법이 스스로의 한계를 넘어서는 법리적 진화를 이루었음을 보여준다.

3) 긴급 상황(Critical Circumstances)

‘긴급 상황’ 판정은 상계관세 조사 중 청원서 제출 이후 관세 부과가 확정되기 전까지 수입업자들이 물량을 증가시켜 관세를 회피하려는 시도를 방지하기 위한 제도로, 혐의가 인정될 경우 예비 판정일로부터 90일 이전까지 관세를 소급하여 부과할 수 있는 효력을 가진다. 미국 관세법 제703조(e)(1)항¹³⁰⁾에 따르면, 긴급 상황이 인정되기 위해서는 ①혐의가 제기된 보조금이 WTO SCM 협정에 위배될 가능성이 있고, ② 비교적 짧은 기간 동안 ‘대규모 수입(massive import)’이 있었다는 두 가지 요건을 모두 충족하여야 한다. 또한 미국 연방규정

125) Department of Commerce, Issues and Decision Memorandum for the Final Determination (C-570-980), op. cit.

126) Department of Commerce, Decision Memorandum for the Preliminary Affirmative Determination(C-552-842), op. cit.

127) 1930년 관세법(Tariff Act of 1930) Section 771(5A)(D)(iii). 보조금이 수혜 기업의 수, 사용량, 재량권 행사 등 사실상의 특정성 판단 요소 중 하나 이상에 해당할 때 특정성이 성립됨을 규정한다.

128) Department of Commerce, Decision Memorandum for the Preliminary Affirmative Determination(C-552-842), op. cit.

129) Department of Commerce, Issues and Decision Memorandum for the Final Affirmative Determination(C-552-842), op. cit.

130) 1930년 관세법(Tariff Act of 1930) Section 703(e)(1).

집(CFR) 19 351.206(h)(2)항¹³¹⁾은 비교적 짧은 기간 동안 수입이 최소 15% 이상 증가해야 '대규모'로 간주될 수 있다고 규정한다.

상무부가 해당 조치를 적용하는 방식은 눈에 띄게 변화했다. 2012년 중국 조사에서 특정 기업을 구분하지 않고 국가 단위로 결정을 내린 반면 2025년 베트남 조사에서는 개별 기업의 협조 수준과 실제 수입량 데이터를 분석하여 각기 다른 결론을 도출하였다. 이는 과거 포괄적인 방식에서 벗어나 법적 정당성과 데이터 기반의 객관성을 확보하려는 정교한 방향으로의 전환을 보여준다.

2012년 중국 조사에서 긴급 상황 판정은 중국 수출업체 전체에 일괄적으로 적용되었다. 상무부는 최종 판정문에서 'Suntech, Trina, 그리고 그 외 모든 중국 생산자 및 수출업체에 대해 긴급 상황이 계속 존재한다고 판정한다'고 명시하였다. 이러한 판정의 근거는 대규모 수입을 판정하는 과정에서 사용한 '사전 인지(Early Knowledge)'였다. 일반적으로 대규모 수입은 조사 개시 이후의 수입량 급증을 기준으로 판단하지만 상무부는 중국 수출업체들이 조사가 시작될 것을 미리 알고 그 이전에 수입을 증가시켰다고 판단하였다. 상무부는 이에 대한 근거로 2011년 9월 블룸버그 기사와 청원인 측을 대변하는 미국 상원의원의 공개 발언을 제시하였다. 즉, 업계에 이미 제조 가능성에 대한 정보가 퍼져있었으므로 수입 급증은 그 이전에 시작되었다는 것이다. 상무부는 사전 인지 논리를 바탕으로 조사 개시 이전의 기간을 비교 기간으로 삼아 15% 이상 급증했음을 확인하였다. 이 논리는 특정 기업이 아닌 중국 태양광 산업 전체에 적용되어 개별 기업의 수입량 증가와 관계없이 수출업체 전체에 일괄적으로 인정되었다.¹³²⁾

2025년 베트남 조사에서 상무부는 국가 단위의 획일적인 결론이 아닌 각 기업의 협조 수준과 실제 수입량을 바탕으로 네 개의 그룹으로 나누어 결론을 도출하였다. 첫 번째로 보비엣 솔라(Boviet Solar)는 예비판정에서 보조금률이 미미하여 부정으로 판정되었으나 비교 기간 동안의 수입량이 15% 이상 급증하여 긍정으로 판정이 번복되었다. 두 번째, JAVN은 수출 보조금을 받은 사실이 인정되었지만 비교 기간 동안 수입량이 15% 이상 급증하지 않아 부정으로 판정되었다. 세 번째, 비협조 기업은 조사에 응하지 않은 4개의 기업들이 해당하며 상무부는 이들이 정보 제출을 거부했다는 이유로 AFA를 적용하여 금지 보조금을 받고 수입량도 급증했을 것으로 추정하여 긍정 판정을 내렸다. 마지막 그 외 모든 기업들에게는 조사에 협조한 두 기업(Boviet Solar, JAVN)의 수입량을 합산하여 15% 이상의 수입 급증이 확인되었음을 근거로 긍정으로 판정하였다.¹³³⁾

6. 최종 상계관세율

상계관세 조사의 모든 절차와 법리적 논쟁은 최종적으로 '상계관세율'이라는 하나의 숫자로 귀결된다. 이 숫자는 단순한 결과값을 넘어, 해당 조사의 규제 강도와 상무부의 정책적 의지를 가장 명확히 보여준다. 조사방법론의 진화는 결국 이 최종 세율을 어떻게 산출하고 정당화하는가의 과정이라고 할 수 있다.

2012년 중국과 2025년 베트남 조사의 최종 판정 세율을 비교하면, 지난 10여년 간 미국

131) 미국 연방규정집 제19편 제351부 351.206(h)(2). (19 CFR § 351.206(h)(2)).

132) Department of Commerce, Issues and Decision Memorandum for the Final Determination (C-570-980), op. cit.

133) Department of Commerce, Issues and Decision Memorandum for the Final Affirmative Determination(C-552-842), op. cit.

상무부의 규제 강도가 얼마나 극적으로 강화되었는지 명확히 알 수 있다. 2012년의 세율이 10% 중반대에 머무르는 전통적인 상계관세였다면, 2025년의 세율은 ‘초국경 보조금’이라는 새로운 법리를 적용한 결과 최대 500%대로 폭증하였다. 이는 조사 방법론의 진화가 단순한 절차적 변화를 넘어 규제의 실질적 효력을 근본적으로 바꾸어 놓았음을 의미한다.

<표2> 케이스 별 최종 관세율 비교

	2012년 중국 케이스	2025년 베트남 케이스
의무 조사 대상 기업	Suntech: 15.24% Trina: 14.78%	Boviet Solar: 230.66% JAVN: 68.15%
비협조 기업	-	542.64%
그 외 모든 기업	15.97%	124.57%

출처: Calculation Memerandum 바탕으로 저자 작성

두 케이스의 세율이 수십 배 차이 나는 근본적인 원인은 상무부가 새롭게 적용한 ‘초국경 보조금’ 법리 때문이다. 각 조사의 세율을 구성하는 프로그램을 분해해보면 그 차이가 명확히 드러난다.

<표3> 케이스 별 프로그램 관세율 비교

	2012년 중국 케이스	2025년 베트남 케이스
우대 정책 대출	Suntech: 1.95% Trina: 0.89%	JAVN: 0.02%
폴리 실리콘 저가 공급	Suntech: 0.29% Trina: 1.14%	Not Used
실리콘 웨이퍼 저가 공급	-	Boviet Solar: 187.62% JAVN: 30.51%

출처: Calculation Memerandum 바탕으로 저자 작성

2012년 관세율은 전적으로 중국 국내 보조금 프로그램들의 합산으로 이루어졌으며 주요 프로그램의 보조금률은 대부분 1% 내외의 낮은 수준이다. 최종 세율은 약 14~16% 정도로 징벌적 수준의 높은 관세를 부과하는데 명백한 한계가 있었다. 하지만 2025년 조사에서 실리콘 웨이퍼 저가 공급 보조금률이 약 187%, 30%로 폭증하였고 비협조 기업에게는 AFA를 적용하여 과거 다른 베트남 조사들에서 산정된 가장 높은 세율 중 하나를 그대로 적용하여 542.64%라는 초고율의 세율이 부과되었다. 이는 단순히 보조금을 상쇄하는 수준을 넘어 사실상 미국 시장으로의 수출을 원천적으로 봉쇄하는 수준의 패널티이다.

최종 세율의 차이는 한 국가 내의 국내 정책 규제를 넘어서 제3국이 다른 국가를 통해 글로벌 시장에 미치는 역외 영향력과 공급망 전체를 규제 대상으로 삼고 있음을 보여준다. ‘초국경 보조금’이라는 새로운 법적 도구를 통해 과거와 비교할 수 없는 높은 수준의 세율을 부과할 수 있으며 이는 특정 국가의 산업 전략을 무력화시킬 수 있는 강력한 무역 규제 수단이 탄생하였음을 의미한다.

IV. 결론 및 함의

1. 연구 결과

본 연구는 2012년 중국산 태양광 전지 조사(C-570-980)와 2025년 베트남산 태양광 전지 조사(C-552-842)의 6단계 조사 절차를 심층 비교함으로써, 미국 상무부 상계관세 조사 방법론이 국내 정책 규제에서 글로벌 공급망 전체 규제라는 새로운 패러다임으로 진화했음을 실증적으로 확인하였다. 지난 10여 년간의 진화는 규제 주체의 전략적 목표, 기술적 역량, 그리고 법리적 관할권이라는 세 가지 축에서 극명하게 드러난다.

첫째, 전략적 목표의 전환과 조사 범위의 확장이다. 2012년 조사는 NME(비시장경제) 국가에 상계관세법을 적용할 수 있는지에 대한 국내법적 정당성을 확보하는 데 주력했다. 반면, 2025년 조사는 중국의 기존 관세를 우회하려는 복잡한 GVC 흐름을 근본적으로 차단하고, 초국경 보조금이라는 새로운 개념을 통해 규제 당국의 시야를 ‘국가’라는 영토적 경계에서 ‘공급망’이라는 기능적 네트워크로 확장시켰다. 조사 대상 선정 단계에서 단순 CBP(미국 세관) 데이터 대신 기업 자체 보고 데이터(Q&V 설문지)를 요구하고, 우회 경로를 선제적으로 차단하는 정교한 스코프(Scope)를 설정한 것이 이를 입증한다.

둘째, 규제 기술의 고도화와 검증 방식의 혁신이다. 2012년의 현지 실사는 기업의 내부 장부를 중심으로 한 정적인 회계 감사 방식을 따랐다. 그러나 2025년 조사는 초국경 자금 흐름을 추적하기 위해 원격 시스템 접속(Remote Verification)을 통한 중국 모기업 회계 시스템 접근, 베트남 관세청 전자 통관 시스템과의 교차 검증 등 동적인 디지털 포렌식 조사 기법을 도입하였다. 이는 규제 당국이 법적 혐의를 입증하기 위해 국경을 넘는 기술적 역량을 획득했음을 보여준다.

셋째, 역외 관할권 법리의 창설을 통한 규제 강도의 폭증이다. 2012년의 법리적 쟁점이 NME 이중 계산 논란에 대한 국내법 해석 문제였다면, 2025년의 쟁점은 미국법의 효력이 중국 정부의 베트남 내 활동에까지 미칠 수 있는지에 대한 국제법적 관할권 문제였다. 상무부는 중국의 ‘국유자산법’ 등 국내 법규를 역인용하여 해외 자회사까지 통제권이 미친다는 ‘역외 관할권’ 법리를 창설하였고, 이를 통해 초국경 보조금의 ‘특정성(Specificity)’ 요건을 충족시키는 데 성공했다. 이러한 법리적 도약은 비협조 기업에 대한 AFA 적용과 결합하여 최종 상계관세율이 542.64%로 폭증하는 징벌적 결과로 이어졌다.

종합적으로 볼 때, 미국 상무부의 조사 방법론 진화는 단순한 절차 개선을 넘어, 국제 무역 규제 제도의 목적과 효력을 근본적으로 재정의하였다. 이는 상계관세가 더 이상 보조금 규모를 상쇄하는 기능을 넘어, 특정 국가가 주도하는 글로벌 공급망 전체를 사실상 봉쇄할 수 있는 강력한 지정학적 통상 정책 도구로 변모했음을 명백히 보여준다.

2. 판정 이후의 전망

2025년 베트남 조사에서 상무부가 초국경 보조금을 규제하기 위해 창설하고 적용한 역외 관할권 법리 및 이에 수반된 AFA 적용은 국제 통상 질서의 근간인 영토 주권의 원칙에 정면으로 도전하는 행정 결정이다. 따라서 이 결정은 향후 미국 국제무역법원(CIT) 및 WTO 분쟁 해결 기구(DSU)를 통해 그 법적 타당성을 치열하게 검증받게 될 전망이다.

전부터 행해지는 중국의 대응을 고려하였을 때 상무부의 최종 결정은 CIT의 사법 심사를 받게 될 확률이 높다. CIT 심사의 핵심은 상무부 결정이 자국법(관세법)의 규정과 실질적인

증거(Substantial Evidence)에 근거했는지 여부가 될 것이다. 예상되는 CIT 소송의 주요 쟁점은 다음과 같다. 첫째, 상무부가 중국 국내법(예: 국유자산법)을 인용하여 역외 관할권을 주장한 것이 관세법의 본래 목적과 의회의 의도에 합치하는지 여부이다. 둘째, AFA 적용의 정당성이다. 542.64%의 초고율 관세가 중국 정부의 정보 제출 거부에 기반한 것인데, 상무부가 요구한 정보(초국경 질의서) 자체가 WTO 규범상 피소국이 제공할 의무가 없는 정보였다면 AFA 적용은 재량권 남용에 해당할 수 있다.

중국 정부 또는 베트남 정부가 WTO에 제소할 경우, 상무부의 결정은 이미 WTO DS437 사건에서 논의되었던 동일한 규범 위반 패턴을 반복하고 있다는 비판에 직면할 것이다. DS437은 미국이 중국산 제품에 대한 상계관세 조사에서 보조금 협정상의 여러 의무를 위반했다고 판정된 중요한 선례이다.

상소기구는 AFA를 적용하기 위해서는 피조사국이 불합리하게 협조를 거부해야 하며, 단순히 정보가 미비하다는 것만으로는 부족하다고 판시했다. 2025년 베트남 조사에서 상무부는 역외 관할권을 요구하는 초국경 질의서를 중국 정부에 보냈는데, 중국이 이를 관할권 밖이라며 거부한 행위가 불합리한 거부에 해당하는지 여부가 DS437의 기준에 따라 검토될 것이다. 상무부의 AFA 적용이 합리적인 절차를 거치지 않았다면 보조금 협정 제12.7조¹³⁴⁾ 위반으로 이어질 수 있다. DS437에서 문제가 되었던 보조금 계산 및 특정성 요건에 대한 판단 역시 역외 보조금이라는 새로운 틀 속에서 다시 논쟁의 대상이 될 것이다. 특히 중국 정부의 국내 법규를 역인용하여 해외 자회사에 대한 통제권을 주장한 상무부의 역외 관할권 논리가 SCM 협정상의 특정성 원칙에 합치하는지 여부가 핵심 쟁점이 될 것이다.¹³⁵⁾

DS437의 선례에 비추어 볼 때, WTO는 미국법의 독자적 확장 해석보다는 다자간 규범의 일관된 적용에 무게를 둘 가능성이 크다. 따라서 WTO가 상무부의 결정에 대해 협정 위반 판정을 내릴 경우, 이는 향후 초국경 보조금 규제에 대한 다자간 규범 논의를 촉발시키는 결정적 분기점이 될 것이다.

3. 정책적 제언

본 연구는 미국 상무부의 상계관세 조사 방법론이 특정 국가가 주도하는 글로벌 공급망 전체를 규제하려는 방향으로 패러다임이 전환되었음을 실증적으로 입증하였다. 특히 초국경 보조금 법리 창설과 징벌적 AFA의 활용은 미국 무역 규제 제도의 규제 강도가 극적으로 강화되었음을 시사한다. 복잡한 글로벌 가치 사슬에 깊이 연루되어 있는 우리 기업과 정부는 다음과 같은 선제적 대응 전략을 구축해야 한다.

정부 측면에서, 첫째, WTO 분쟁 동향에 대한 선제적 모니터링 체계 구축이다. 2025년 베트남 최종 결정에 대한 중국(또는 베트남)의 WTO 제소 가능성은 매우 높으며, 이는 DS437 사건에서 다투어졌던 AFA와 특정성 논란의 반복이 될 것이다. 우리 정부는 해당 분쟁의 진행 상황을 밀착 감시하고, 상무부의 역외 관할권 논리가 보조금 협정상의 영토적 범위 원칙에 위배됨을 입증하는 데 필요한 법리적 논거를 미리 축적하여 향후 한국 기업 관련 분쟁

134) 보조금 협정 제12.7조. 이해당사회원국 또는 이해당사자가 필요한 정보에 대한 접근을 거부하거나, 또는 달리 합리적인 기간 내에 필요한 정보를 제공하지 아니하거나, 또는 조사를 현저히 방해하는 경우, 긍정 또는 부정의 예비 및 최종 판정은 가용 정보(facts available)에 근거하여 내려질 수 있음을 규정한다.

135) WTO Appellate Body Report, United States - Countervailing Duty Measures on Certain Products from China (DS437), WT/DS437/AB/R, December 18, 2014.

발생 시 대응 역량을 확보해야 한다.

둘째, 미국과의 투명성 협의 채널 확보이다. 상무부가 초국경 보조금 규제에서 재량권을 남용하는 핵심 원인은 정보의 불충분성에 대한 공격적인 해석 때문이다. 정부는 WTO의 테두리 안에서 초국경 금융 거래 및 정책 대출의 투명성을 확보하기 위한 다자간 논의를 주도하거나, 미국과의 양자 협의를 통해 상무부의 AFA 적용 기준에 대한 예측 가능성을 높여야 한다.

기업 측면에서는, 첫째, 초국경 보조금 리스크 관리 시스템의 도입이다. 기업은 단순히 수출국 내의 보조금 수혜 여부를 넘어, 제3국(예: 중국)의 정책 은행 또는 국영 기업과의 금융 거래가 최종 수출품의 제조와 어떤 식으로 인과적 연결고리를 갖는지 사전에 분석해야 한다. 특히 베트남 조사에서 문제가 된 원격 접속 실사에 대비하여, 해외 자회사의 회계 및 물류 시스템이 즉각적인 포렌식 검증을 받을 수 있도록 데이터 투명성을 확보해야 한다.

둘째, AFA 면제를 위한 답변의 질적 기준 강화이다. 상무부의 진화된 조사 방법론은 정보를 제공했는가가 아니라 요구한 수준의 정보를 제공했는가를 기준으로 AFA를 적용한다. 기업은 단순한 답변서 제출을 넘어, 상무부가 요구하는 사실상의 비공식적 증명 기준을 충족시키기 위해, 중국 국내법의 역인용 등 상무부의 공격적 법리에도 대응할 수 있는 법적 방어 논리를 준비해야 한다.

4. 연구의 의의 및 한계

본 연구는 미국 상계관세 조사 방법론의 변화를 2012년의 전통적 방식과 2025년의 혁신적 방식이라는 극명한 두 사례의 6단계 조사 절차를 비교 분석했다는 점에서 중요한 학술적 의의를 갖는다.

첫째, 방법론적 전환의 실증적 규명이다. 본 연구는 질의서 내용, 현지 실사 보고서, 최종 판정 IDM 등 최신 1차 행정 기록을 토대로, 상무부의 규제가 CBP 데이터에서 Q&V 설문 및 관세청 데이터로, 국내 회계 감사에서 국경을 넘는 포렌식 조사로 진화했음을 입증했다.

둘째, 역외 관할권 법적 논리의 식별이다. 2025년 조사의 최종 IDM 분석을 통해 상무부가 중국 국내법을 역으로 인용하여 역외 통제권을 창설하는 독특한 법리를 실증적으로 규명하였으며, 이는 기존의 법리 연구에서 다루지 못했던 최신 정책적 함의를 제공한다.

다만, 본 연구는 두 논문을 분리하기 위한 전략적 선택에 따라 상무부 조사 방법론의 진화 경로를 규명하는 데 초점을 맞추었으며, 개별 절차의 법적 타당성 및 규범적 문제점에 대한 심도 있는 비판적 검토(예: AFA 적용의 공정성 기준)는 수행하지 못했다는 한계를 갖는다. 따라서 향후 연구는 본 연구가 밝혀낸 새로운 조사 방법론을 대상으로 SCM 협정 및 국제법적 관점에서 절차적 공정성을 비판하는 데 집중해야 할 것이다.

참고문헌

- 산업통상자원부·대한상공회의소, 「중소·중견기업이 알아야 할 수입규제 가이드북」, 2023.
- 이동은. “EU와 미국의 초국경 보조금 규제 동향 및 법적 쟁점”, 통상법률 제2025권 제8호, 2025.
- 이동은·김경화. “EU의 ‘초국경 보조금’ 규제의 국제법적 타당성: 영토적 범위와 귀속의 문제를 중심으로”, 통상법률, 2022.
- 박정현, “초국경보조금 사례 연구”. 법무법인(유한) 광장, 2025.
- 정누리. “제3국 우회 역외보조금에 대한 규제 동향에 관한 소고 - 2021년 발의된 유럽연합과 미국의 관련 법안을 중심으로 -”, 통상법률, 2021
- Government of China. Questionnaire Response: Countervailing Duty Investigation of Crystalline Silicon Photovoltaic Cells, Whether or Not Assembled Into Modules (C-570-980), January 31, 2012.
- Government of China. Questionnaire Response Part 2: Countervailing Duty Investigation of Crystalline Silicon Photovoltaic Cells, Whether or Not Assembled Into Modules (C-570-980), January 31, 2012.
- Government of China. Transnational Subsidy Questionnaire Response: Countervailing Duty Investigation of Crystalline Silicon Photovoltaic Cells, Whether or Not Assembled Into Modules (C-552-842), September 23, 2024.
- Government of Vietnam. Supplemental Questionnaire Response: Crystalline Silicon Photovoltaic Cells, Whether or Not Assembled into Modules, from the Socialist Republic of Vietnam (C-552-842), September 23, 2024.
- Public Law 112-99. An Act to apply the countervailing duty provisions of the Tariff Act of 1930 to nonmarket economy countries, and for other purposes, March 13, 2012.
- TITLE VII OF THE TARIFF ACT of 1930. Countervailing and Antidumping Duties (Updated), 1930.
- U.S. Congress. Public Law 112-99: An Act to apply the countervailing duty provisions of the Tariff Act of 1930 to nonmarket economy countries, and for other purposes, March 13, 2012.
- U.S. Department of Commerce (DOC), AFA Calculation Memorandum for the Final Determination in the Countervailing Duty Investigation of Crystalline Silicon Photovoltaic Cells, Whether or Not Assembled Into Modules, from the Socialist Republic of Vietnam (C-552-842), International Trade Administration, April 18, 2025.
- U.S. Department of Commerce. 19 CFR Part 351 (Antidumping and Countervailing Duties), 2024.
- U.S. Department of Commerce. Crystalline Silicon Photovoltaic Cells, Whether or Not Assembled Into Modules, From the People’s Republic of China: Preliminary Affirmative Countervailing Duty Determination (C-570-980), 77 FR 17301, March 26, 2012.
- U.S. Department of Commerce. Decision Memorandum for the Preliminary Affirmative

- Determination in the Countervailing Duty Investigation of Crystalline Silicon Photovoltaic Cells, Whether or Not Assembled into Modules from the Socialist Republic of Vietnam (C-552-842), September 30, 2024.
- U.S. Department of Commerce (DOC), Final Analysis Regarding the Countervailing Duty Investigation of Crystalline Silicon Photovoltaic Cells, Whether or Not Assembled Into Modules, from the People's Republic of China; Calculations for Changzhou Trina Solar Energy Co., Ltd. (C-570-980), International Trade Administration, October 9, 2012.
- U.S. Department of Commerce (DOC), Final Determination Analysis Regarding the Countervailing Duty Investigation of Crystalline Silicon Photovoltaic Cells, Whether or Not Assembled Into Modules, from the People's Republic of China; Calculations for Wuxi Suntech Power Co., Ltd. (C-570-980), International Trade Administration, October 9, 2012.
- U.S. Department of Commerce (DOC), Final Determination Calculation of Subsidy Rate for All Other Companies in the Countervailing Duty Investigation of Crystalline Silicon Photovoltaic Cells, Whether or Not Assembled into Modules, from the Socialist Republic of Vietnam (C-552-842), International Trade Administration, April 18, 2025.
- U.S. Department of Commerce (DOC), Final Determination Calculations for Boviet Solar Technology Co., Ltd. in the Countervailing Duty Investigation of Crystalline Silicon Photovoltaic Cells, Whether or Not Assembled Into Modules, from the Socialist Republic of Vietnam (C-552-842), International Trade Administration, April 18, 2025.
- U.S. Department of Commerce (DOC), Final Determination Calculations for JA Solar Vietnam Company Limited in the Countervailing Duty Investigation of Crystalline Silicon Photovoltaic Cells, Whether or Not Assembled Into Modules, from the Socialist Republic of Vietnam (C-552-842), International Trade Administration, April 18, 2025.
- U.S. Department of Commerce. Initial Questionnaire: Countervailing Duty Investigation of Crystalline Silicon Photovoltaic Cells, Whether or Not Assembled Into Modules, from the People's Republic of China (C-570-980), December 7, 2011.
- U.S. Department of Commerce. Initial Questionnaire: Countervailing Duty Investigation of Crystalline Silicon Photovoltaic Cells, Whether or Not Assembled Into Modules, from the Socialist Republic of Vietnam (GOV, C-552-842), July 3, 2024.
- U.S. Department of Commerce. Initial Transnational Countervailing Duty Questionnaire: Countervailing Duty Investigation of Crystalline Silicon Photovoltaic Cells, Whether or Not Assembled Into Modules, from the Socialist Republic of Vietnam (GOV, C-552-842), July 3, 2024.
- U.S. Department of Commerce. Initiation of Countervailing Duty Investigation: Crystalline Silicon Photovoltaic Cells, Whether or Not Assembled Into Modules, from the People's Republic of China (C-570-980), 76 FR 70966, November 9, 2011.
- U.S. Department of Commerce. Initiation of Countervailing Duty Investigations of Crystalline Silicon Photovoltaic Cells, Whether or Not Assembled Into Modules, from Vietnam (C-552-842), 89 FR 43816, May 22, 2024.
- U.S. Department of Commerce. Issues and Decision Memorandum for the Final

- Affirmative Determination in the Countervailing Duty Investigation of Crystalline Silicon Photovoltaic Cells, Whether or Not Assembled into Modules from the Socialist Republic of Vietnam (C-552-842), April 18, 2025.
- U.S. Department of Commerce. Issues and Decision Memorandum for the Final Determination in the Countervailing Duty Investigation of Crystalline Silicon Photovoltaic Cells, Whether or Not Assembled Into Modules, from the People's Republic of China (C-570-980), October 9, 2012.
- U.S. Department of Commerce. Report on Verification of Boviet Solar Technology Co., Ltd. (C-552-842), February 20, 2025.
- U.S. Department of Commerce. Report on Verification of JA Solar Vietnam Company Limited and Its Affiliates (C-552-842), February 20, 2025.
- U.S. Department of Commerce. Report on Verification of the Government of Socialist Republic of Vietnam (C-552-842), February 20, 2025.
- U.S. Department of Commerce. Report on Verification of the Questionnaire Responses Submitted by the Government of China (C-570-980), August 15, 2012.
- U.S. Department of Commerce. Respondent Selection Memorandum: Countervailing Duty Investigation of Crystalline Silicon Photovoltaic Cells, Whether or Not Assembled Into Modules, from the Socialist Republic of Vietnam (C-552-842), June 18, 2024.
- U.S. Department of Commerce. Respondent Selection Memorandum: Crystalline Silicon Photovoltaic Cells, Whether or Not Assembled Into Modules, from the People's Republic of China, Countervailing Duty Investigation (C-570-980), November 29, 2011.
- U.S. Department of Commerce. Verification of the Questionnaire Responses Submitted by Changzhou Trina Solar Energy Co., Ltd. and its Cross-Owned Companies (C-570-980), August 15, 2012.
- U.S. Department of Commerce. Verification of the Questionnaire Response Submitted by Wuxi Suntech Power Co., Ltd. and its Cross-Owned Companies (C-570-980), August 15, 2012.
- WTO (1994). 보조금 및 상계조치에 관한 협정 (Agreement on Subsidies and Countervailing Measures).
- WTO Appellate Body Report (2014). United States - Countervailing Duty Measures on Certain Products from China (DS437), WT/DS437/AB/R, December 18, 2014.
- WTO Panel Report (2014). United States - Countervailing Duty Measures on Certain Products from China (DS437), WT/DS437/R, July 14, 2014.

A Study on the Evolution of U.S. Countervailing Duty Investigation Methodology

- Focusing on the Comparison of 2012 China and 2025 Vietnam Solar Cell Cases -

Geon KIM*

This study aims to empirically demonstrate the fundamental paradigm shift in the U.S. Department of Commerce's (DOC) Countervailing Duty (CVD) investigation methodology from 'domestic subsidy regulation' to 'global supply chain control'. This objective is met through a comparative analysis of the six-stage investigation procedures in the 2012 China solar cell case (C-570-980), which established traditional methodology, and the 2025 Vietnam solar cell case (C-552-842), which fully applied the transnational subsidy doctrine. The analysis shows that the DOC's strategic goal evolved to curb Chinese circumvention attempts and regulate 'Transnational Subsidies'. To achieve this, the DOC innovated its methods by requiring company self-reported data (Q&V Questionnaires) instead of traditional CBP data for respondent selection, and by adopting dynamic digital forensic techniques, such as remote system access and cross-verification with customs systems, to track cross-border capital and material flows during on-site verification. Crucially, the DOC established the legal doctrine of 'Extraterritorial Jurisdiction' by counter-citing China's own State-Owned Assets Law to assert regulatory control over overseas subsidiaries. This legal expansion, combined with the application of Adverse Facts Available (AFA) to non-cooperative firms, resulted in a punitive final countervailing duty rate that dramatically surged from the 10% range to a maximum of 542.64%. The study concludes that the U.S. CVD regime has transformed beyond its traditional function of offsetting subsidies into a potent geopolitical trade policy tool capable of effectively blockading entire global supply chains dominated by a specific country.

Keywords: Countervailing Duty (CVD), Transnational Subsidy, Extraterritorial Jurisdiction, Global Supply Chain, Investigation Methodology, AFA

* Master's Student at Graduate School of International Studies, Seoul National University (geonkim@snu.ac.kr)