

일본 반덤핑제도의 변화

송준한* | 동경국제대학 상학부 전임강사

이경주 | 동경공업대학 통합연구원 특임조교

WTO 반덤핑협정이 발효되어 기존규정의 모호했던 부분들이 어느 정도 구체화되었다 하더라도, 각국의 정치적 · 정책적 · 제도적 특수성에 따르는 반덤핑제도의 자의적 운용은 여전히 중요한 문제이다. 본 논문은 '관료정치'와 '정책학습'이라는 두 가지 이론적 시점을 통하여 일본의 반덤핑제도가 어떠한 과정을 거쳐 형성 · 변화하였는지 분석하였다. 1980년대 후반까지 재무성과 경제산업성은 반덤핑제도에 대한 서로 다른 해석과 이해관계를 갖고 있었으며, 두 부처 간의 이해관계 대립이 반덤핑조치의 운용패턴과 관련법령의 변화에 중요한 요인으로 작용하였다. 하지만, 1988년 GATT에서 발생한 두 건의 무역분쟁은 경제산업성의 대외무역정책에 대한 기존의 정책선호를 바꾸는 학습효과를 제공하였다. 그리고 1990년대에 들어서 시작된 경제산업성의 정책전환은 재무성의 정책적 방향성과 합의를 이루기 시작하였으며, 일본 반덤핑제도의 체계적인 개선을 유발하였다. 일본정부는 그 동안 축적된 반덤핑조사 및 발동경험과 정책학습을 바탕으로 2004년과 2009년의 두 차례에 걸쳐 관련규정을 체계적으로 개선하여, 향후 반덤핑조치의 적극적인 활용이 가능하도록 제도적 기반을 마련하였다.

주제어: 일본, 무역구제, 반덤핑제도, 관료정치, 정책학습, 제도변화

* 주저자

I. 서 론

GATT 및 WTO체제 하에서 이루어진 다자간 무역협상의 결과, 관세나 수량제한과 같은 전통적인 보호무역조치의 중요성이 상대적으로 줄어든 반면, 반덤핑조치(antidumping measures)와 같은 무역구제조치의 남용이 국제 무역분쟁의 화근이 되고 있다. WTO의 통계에 따르면, 1995년부터 2008년까지 전 세계적으로 총 3,427건의 반덤핑조사가 개시되었으며, 그 결과 최종적으로 반덤핑조치가 발동한 건수는 총 2,190건에 이르고 있다.¹ 덤핑(dumping)이라고 하는 불공정 무역행위를 제재하고자 도입한 반덤핑제도가 오히려 수입을 제한하고 국내산업을 보호하기 위한 도구로 사용되고 있는 것이다.

반덤핑관세의 부과는 해당제품의 수입가격을 상승시켜 대상국으로부터의 수입을 감소시키는 효과가 있다(Staiger and Wolak, 1994; Prusa, 1996; Brenton, 2001). 조사결과 부정판정이 내려져 반덤핑관세가 부과되지 않더라도 수출기업의 위축효과(chilling effect)를 유발하여 수입이 감소할 수 있으며(Vandenbussche and Zanardi, 2006), 반덤핑제소를 통하여 수출기업으로부터 가격약속(price undertaking)이나 수출자율규제를 이끌어내기도 한다(Prusa, 1992, 2001; Taylor, 2004). 따라서 반덤핑조치는 국내시장의 경쟁구도에 영향을 미치며(Lenway et al., 1990; Marsh, 1998), 국제적으로도 다양한 무역왜곡효과를 발생한다(Staiger and Wolak, 1994; Druling and Prusa, 2006; Bown and Crowley, 2007). 이와 같은 특성으로 인하여 설령 기업이 덤핑으로부터 피해를 받은 사실이 없다 하더라도, 국내시장에서 경쟁력을 유지하기 위한 동기에서 반덤핑제소를 이용한다는 지적도 제기되어 왔다(Staiger and Wolak, 1994; Prusa and Skeath, 2002).

과거에는 주로 미국, EU, 호주 등 선진국들의 반덤핑조치 남용이 커다란

1. WTO, "Statistics on Anti-dumping," http://www.wto.org/english/tratop_e/adp_e/adp_e.htm(2010년 3월 17일 검색).

문제점으로 지적되었으나, 최근에는 과거 선진국으로부터 반덤핑조치의 대상이 되었던 개발도상국들이 적극적으로 활용하고 있는 추세이다(WTO, 2009). 전통적으로 한국과 일본은 선진국은 물론 경쟁 개발도상국으로부터도 반덤핑조치를 당하는 입장이다. Zanardi(2006)에 따르면, 1981년부터 1994년까지 한국은 개발도상국 중에서 가장 많은 총 168건의 반덤핑조사를 받았으며, 이는 같은 기간 전 세계에서 발생한 총 2,690건의 반덤핑조사 중에서 6.2%를 차지하는 비율이다. 마찬가지로 일본은 총 208건(7.7%)의 반덤핑조사를 받아 선진국 중에서 미국에 이어 2위에 올랐다. 이와 같은 상황은 WTO체제가 출범한 이후에도 계속되는데, 1995년부터 2008년까지 한국과 일본이 받은 반덤핑조사는 각각 252건(7.4%)과 144건(4.2%)에 이르고 있다.

반대로 한국과 일본의 반덤핑제도 활용도를 살펴보면, 한국은 1995년부터 2008년까지 총 108건의 반덤핑조사를 개시한 반면, 일본의 조사건수는 단지 6건에 불과하였다. 일본정부가 반덤핑제도의 활용에 매우 신중한 자세를 견지하였다는 사실을 알 수 있다. 따라서 일본의 반덤핑제도는 지금까지 연구자들의 주목을 끌지 못하였다. 반덤핑조치가 국제무역 분야에서 차지하는 비중이 높아질수록 이에 대한 연구도 활발하게 이루어졌지만, 지금까지 이루어진 연구들은 대부분 반덤핑조치의 헤비유저(heavy user)에 집중되었을 뿐이다. 하지만, 일본정부가 2004년과 2009년에 관련법령을 대폭적으로 정비하면서 반덤핑조치를 보다 적극적으로 활용할 수 있는 제도적 기반을 마련하였다는 사실은 매우 중요한 의미를 갖는다.

한국과 일본의 경제·문화·인적교류가 지속적으로 확대되는 가운데, 2009년도 한국과 일본의 교역규모는 약 712억 달러로 일본은 한국의 제2위 교역 상대국이다. 일본과의 경제교류가 한국의 경제발전에 크게 공헌하였다는 점은 무시할 수 없지만, 한국의 대일의존적인 산업구조와 만성적인 대일무역적자는 한국경제의 건전한 발전을 가로막는 요인으로 지목되고 있다. 한국은 일본과 산업구조가 매우 유사하여 경쟁관계에 있는 반면, 반도체·휴대전화·LCD 등 주력 수출품목의 부품·소재 및 설비는 일본에 의존하고 있어 2009년도에도 약 241.7억 달러의 대일무역적자를 기록하였다. 따라서 한일관계의 특수성을 감안할 때, 일본의 통상정책변화는 한국경제에 매우 민감한 문제가

며 한국의 국제경쟁구도에도 중대한 영향을 미칠 수 있다.

WTO 반덤핑협정(1994년도 GATT 제6조의 이행에 관한 협정)이 발효되어 기존 규정의 모호했던 부분들이 어느 정도 구체화되었다 하더라도, 각국의 정치적·정책적·제도적 특수성에 따르는 반덤핑제도의 자의적 운용은 여전히 중요한 문제이다(Hansen and Park, 1995; Feaver, 1997; Hansen and Prusa, 1997; Feaver and Wilson, 2004). 반덤핑조치라는 정부의 행위가 미리 정해진 표준행동절차와 규정에 따라 기계적으로 작동하여 발생한 결과물이 아니라는 것이다. 하지만, 반덤핑제도에 관한 기존의 실증연구들은 주로 반덤핑조치의 경제적 효과 내지는 결정요인에만 초점을 맞추고 있는 것을 볼 수 있다. 따라서 본 논문에서는 일본의 반덤핑정책과 제도가 어떠한 과정을 거쳐 형성·변화하였고, 그 변화의 요인은 무엇인지에 주목하였다. 본 연구는 주로 반덤핑사례와 관련법령의 개정 등에 관한 2차 자료를 중심으로 진행되었으며, 제도의 운영과 현황에 대한 직접적인 이해를 도모하기 위하여 일본과 한국의 반덤핑 관련기관, 연구소, 기업 등에 인터뷰를 병행하였다.

II. 이론적 배경

정부의 정책과 제도는 어떠한 과정을 거쳐 형성·변화하는가? 이에 대한 대표적인 연구로서 Allison(1969)은 합리적 행위자 모델, 조직과정 모델, 관료정치 모델이라는 세 가지 분석모델을 사용하여 정부정책의 형성 프로세스를 설명하였다. 이후에도 John Kingdon의 정책 창(policy window) 모형, Paul A. Sabatier의 옹호연합(advocacy coalition) 모형 등 정책의 형성과 변화를 분석하기 위한 다양한 이론들이 제안되었다(Sabatier, 1991). 본 논문에서는 ‘관료정치(bureaucratic politics)’와 ‘정책학습(policy learning)’이라는 두 가지 이론적 프레임워크를 사용하여 일본의 반덤핑정책 및 제도의 형성과 변화를 설명하고자 한다.

일본의 경우 정책결정과 실행에 있어서 관료조직이 상당한 영향력을 행사해 왔다(Muramatsu and Krauss, 1984). 반덤핑제도는 조세법률주의의 대표

적인 예외조항이며, 반덤핑조치를 발동하는 과정에서 정부의 조직구조와 이해관계는 그 결과에 커다란 영향을 미치게 된다. 더욱이 일본처럼 복수의 정부기관 — 재무성과 경제산업성² — 이 반덤핑제도를 동시에 관할하여 사법권의 중복이 발생하고 있는 경우에는 더욱 그러하다(Yoshimatsu, 2001). 이와 같은 상황을 고려할 때, 관료정치라는 프레임워크가 정책과 제도의 변화를 분석하는데 매우 유용하다고 판단된다. 아울러 반덤핑제도의 적절한 운용을 위해서는 고도의 법률지식과 반덤핑조치의 경제적 파급효과에 대한 체계적인 분석능력이 필수적이다(Blonigen, 2006). 따라서 반덤핑제도의 운용경험과 전문지식은 정부의 정책형성과 변화에 중요한 요인이라고 할 수 있다. 이러한 관점에서 볼 때, 정책학습은 반덤핑정책의 전환과 제도변화에 커다란 의미를 갖는다.

기존의 수많은 연구들은 정부의 행위를 단일한 의사결정자의 선택 내지는 거대한 조직들이 미리 규정된 행위패턴에 따라 작동한 산출이라고 해석하는 경향이 있다. 반면에 ‘관료정치’ 내지는 ‘정부정치(governmental politics)’ 모델에서는 정부를 다수의 조직들과 행위자들의 집합체라고 인식하며, 정부의 정책과 행동은 상당한 정도의 독자성을 가진 행위자들의 타협과 협상을 통해 나타난 정치적 결과물(political resultant)이라고 본다(Allison and Halperin, 1972; Allison and Zelikow, 1999). 즉, 정부의 정책은 어떤 특정 주체의 의도만을 반영하는 것이 아니라 주요 행위자들이 밀고 당기는 게임의 결과이며, 정책의 형성이란 행위자들의 합의와 정책에 대한 지지를 만들어가는 정치적 과정인 것이다(Art, 1973).

전통적으로 일본의 관료조직들은 정책형성에 핵심적 역할을 수행한 반면, 의회와 정당의 역할은 상대적으로 미약하였다(Pempel, 1974, 1977, 1992; Aoki, 1988; Krauss, 1992). Aoki(1988)는 일본의 관료조직을 정치적 자원을 획득하기 위해 노력하는 이해관계자들로 구성된 블랙박스라고 표현하였다. 실제로, 일본의 관료조직들은 다른 조직의 발전과 그 의도가 자신들에게 미치는 영향에 매우 민감하게 반응하며(Keehn, 1990), 자신들의 관할영역을

2. 2001년 1월 중앙부처의 개편에 따라 통상산업성과 대장성은 각각 경제산업성과 재무성으로 명칭이 변경되었다. 이하 본문에서는 변경된 명칭으로 통일하여 표기한다.

확대하고 정치적 영향력을 유지·강화하고자 노력하는 성향이 있다(Aoki, 1988). 그리고 정부조직 간의 업무영역이 중복되면 이들의 갈등은 더욱 심화된다.

전후 일본정부의 대외경제정책 포커스는 수출주도전략을 통한 경제성장에 있었지만, 정책결정과정 속에서 각각의 관료조직들은 동일한 정책적 이슈에 대해서도 서로 다른 해석과 정치적 이해관계를 가지고 있었다(Pempel, 1977; Aoki, 1988). 결과적으로 일본의 대외경제정책은 관료조직의 생성 및 유지와 연계되어 연속적이고 일관성이 유지되었지만(Pempel, 1977), 서로 다른 정치적 선호를 보유한 관료조직들이 도출한 타협의 산물들은 바람직한 정책적 방향성과 동떨어진 형태로 결착되는 경우가 빈번히 발생하였다. 따라서 반덤핑제도의 관할부처인 경제산업성과 재무성간의 정치적 경쟁구도와 이해상충은 일본의 반덤핑정책과 법령의 변화를 이해하는데 있어 매우 중요한 요소라고 할 수 있다.

한편, 관료조직들이 갖고 있는 정책적 선호가 고정되어 있지 않고 시간에 따라 변화한다면, 그 변화의 요인은 무엇인지 고찰할 필요가 있다(Welch, 1998). 본 연구의 두 번째 이론적 프레임워크인 ‘정책학습’은 정책과 제도의 변화를 유발하는 요인으로서 과거의 정책으로부터 조직 및 조직의 구성원들이 얻게 되는 경험이나 지식의 습득 등의 학습효과에 주목한다(Bennett and Howlett, 1992; Levy, 1994). 정책학습이론에 따르면, 정부정책은 국내외의 경제적·정치적·사회적 압력에 굴복하여 수동적으로 반응하여 나오는 결과가 아니라, 정부조직의 능동적인 학습에 의해서 변화하는 것이다. 정책학습과 그 결과는 장시간에 걸쳐 단계적으로 발생하며(Hall, 1993), 경우에 따라서는 아무런 정책적·제도적 변화도 초래하지 않을 수 있다.

진정한 의미의 정책학습이란 조직과 조직의 구성원들이 공유하는 신념(beliefs)이 변화하는 것을 의미하며(Sabatier, 1988), 새로운 신념을 달성하기 위해 사용하는 수단에도 영향을 미치게 된다(Hall, 1993). 정부조직들은 끊임없이 새로운 정책을 기획·실행하며, 시행착오의 과정 속에서 얻어진 교훈들과 축적된 경험들은 새로운 정책을 구상하기 위한 재료로 사용된다(Pierson, 1993). 이전에 알지 못했던 정책수단의 유용성을 경험을 통해서 받

견하게 되거나 새로운 수단을 습득할 경우, 이러한 새로운 지식은 기존가설이나 신념의 변화를 유도하게 된다. 그리고 정책학습을 통한 신념의 변화가 새로운 정책과 제도의 변화로 이어진다(Levy, 1994). 반덤핑제도의 원활한 운용을 위해서는 WTO 반덤핑협정에 대한 이해가 필수적일 뿐만 아니라, 반덤핑조사를 수행하는 과정에서 덤핑사실 및 국내산업에 대한 피해사실에 대해서 체계적으로 분석하고 판단할 수 있는 능력이 요구된다. 따라서 반덤핑제도에 대한 이해와 운용경험은 반덤핑정책의 형성과 관련규정의 변화에 중요한 요인으로 작용한다.

III. 반덤핑제도의 상징적 도입

일본 최초의 반덤핑제도는 제1차 세계대전 이후 유럽으로부터의 덤핑공세에 대응하고자 1920년 7월 「관세정률법」(Customs Tariff Law)에 부당염매 방지세(不當廉売防止税)라는 부가세(附加税)의 개념으로 도입되었다. 일본이 1955년 GATT에 정식으로 가입한 이후, 케네디라운드(1964. 5~1967. 6)의 타결로 「GATT 제6조의 이행에 관한 협정」(반덤핑코드)이 체결됨에 따라서 1968년 4월에 관세정률법의 일부가 개정되었고, 1968년 7월에는 관세정률법의 시행에 필요한 절차를 규정하는 「부당염매관세에 관한 정령」(Cabinet Order Relating to Antidumping Duty, 이하 ‘정령’이라 함)이 제정되었다.³ 그리고 동경라운드(1973. 9~1979. 4)의 타결로 반덤핑코드가 개정됨에 따라서 1980년 4월과 5월에 관세정률법과 정령이 각각 개정되었다.

초기 일본의 반덤핑제도는 국제규정의 제정 및 개정에 따라서 수동적으로 변화하였으며, 일본정부는 반덤핑제도를 외국기업의 덤핑으로부터 국내산업을 보호하기 위한 무역구제수단으로 적극적으로 활용하지 않았다. 이를 반영

3. 일본의 정령(政令) 및 성령(省令)은 관료조직의 법적 힘을 상징한다. 법률을 기술적으로 해석할 수 있는 힘은 결국 법률이 갖는 본래 의도를 바꿀 수 있다는 것과 동일하다(Pempel, 1974).

하듯 관세정률법에는 반덤핑관세의 부과목적 등 제도취지에 관한 규정이 어디에도 존재하지 않는다(阿部, 2003). 松下(1978)에 따르면, 전후 고도성장기에는 「수입무역관리령」(Import Trade Control Order)을 통한 사전적인 수입제한조치가 주로 이루어졌으며, 일본기업의 국제경쟁력이 강화된 이후에는 수입경쟁으로부터 국내산업을 보호할 필요성도 상대적으로 줄어들었기 때문이다.

이와 같은 상황은 한국에서도 유사하게 전개되었다. 한국은 1963년 12월 「관세법」(Customs Act) 제7조에 부당염매방지관세라는 명칭으로 반덤핑제도를 도입하였지만, 1980년대 중반 본격적인 수입개방화정책이 실시되기 이전까지는 사후적 성격의 반덤핑제도를 활용할 기회가 없었다. 하지만, 1991년 9월 미국과 일본산 폴리아세탈수지(polyacetal resin)에 대하여 최초로 반덤핑관세를 부과한 이후, 한국은 반덤핑조치의 새로운 유저(new user)로 주목받게 된다.

한편, 고도경제성장으로 일본의 국제경쟁력이 강화되었어도 일부 산업들은 저가제품의 수입급증으로 인하여 심각한 위기에 직면하였고, 기초소재산업을 중심으로 반덤핑제도의 활용을 적극적으로 검토하기 시작하였다. 예를 들어, 미일통상마찰이 격화되고 있는 상황 하에서 1977년 3월 일본화성비료협회는 미국산 비료에 대하여 반덤핑제소의 의사를 일본정부에 타진하였으며,⁴ 일본 화학섬유협회는 1978년 9월 대만산 폴리에스테르 스테이플(polyester staple)에 대하여 반덤핑조사를 요청할 방침을 확정한 바 있다.⁵ 하지만 이들 모두 최종적으로 신청서가 접수되지는 않았다.

당시 일본에서 반덤핑제도가 활용되지 못한 근본적인 원인은 일본정부의 통상정책기조에서 찾을 수 있다. 일본은 1955년 6월 GATT에 정식으로 가입한 이후에도 과거의 덤핑행위를 이유로 여러 가맹국들로부터 GATT 제35조(특정계약당사자간 협정의 부적용)의 적용대상이 되었으며(池田, 1996),

4. “化成肥料協会の米リン安輸出提訴の動きに政府当惑,” 日本經濟新聞, 1977년 3월 15일, 제4면.

5. “化纖協會、台湾産ポリエステルなどダンピングで大蔵大臣の提訴の方針決定,” 日本經濟新聞, 1978년 9월 19일, 제6면.

일본의 통상외교는 GATT 제35조의 적용으로부터 벗어나 완전한 최혜국대우의 지위를 얻기 위한 양자교섭에 집중될 수밖에 없었다(Pekkanen, 2002). 더욱이 무역흑자의 확대로 주요 수출국으로부터 반덤핑조사의 표적이 되는 경우가 많았고, 일본정부는 반덤핑제도의 남용을 국제적으로 방지해야 한다는 입장을 견지하였다(雨貝, 1985). 이러한 정부방침을 반영하듯 초기의 관련법령은 매우 단순하여 반덤핑관세를 부과하는데 필요한 세부내용 및 조사절차는 불명확하였다. 그리고 일본정부는 반덤핑 제조자의 적격요건이나 증거자료의 제출도 매우 엄격하게 요구하였다.

Goldstein(1988)이 주장한 바와 같이, 한 국가의 통상정책은 제도적 구조뿐만 아니라 정책입안자들이 보유하는 ‘이념(idea)’ 내지는 ‘신념(belief)’에 의해서도 크게 좌우된다. 반덤핑제도의 기본 취지는 국제무역에서 덤핑행위를 방지하고 공정무역(fair trade)을 실현하기 위한 사법적 수단이라고 할 수 있다. 하지만, 일본정부는 반덤핑조치를 교역상대국과 불필요한 무역마찰을 유발할 수 있는 정치적 수단으로 인식하였다(小寺他, 2009). 무역불균형으로 인한 대외적 압력으로 다양한 시장개방정책들이 채택되고 있는 상황 하에서, 수입제한효과를 초래하는 반덤핑조치는 일본정부가 쉽게 채택할 수 없는 정책수단이었다. 이러한 일본정부의 소극적인 자세는 비단 반덤핑정책뿐만 아니라 여타 대외통상정책의 형성과정에서도 쉽게 발견할 수 있다(Calder, 1988).

IV. 반덤핑제도의 제한적 변화

1. 국내산업의 압력

1980년대에 진입하면서 수입경쟁에 직면하고 있던 산업들은 반덤핑제도가 활용될 수 있도록 지속적으로 일본정부를 압박하였다. 예를 들어, 일본철강연맹은 1982년 11월 덤핑문제를 제도적으로 연구하기 위한 ‘불공정수입대책

특별위원회'를 설립하였고, 同위원회에서는 반덤핑 조사절차의 명확화와 관련법령의 정비를 경제산업성에 요구하였다.⁶ 일본섬유산업연맹에서도 1985년 반덤핑규정의 절차적 규정을 보완하기 위한 개정안을 작성하고 정부에 법제화를 요구하였다.⁷ 이들 산업들은 관령법령이 미비하기 때문에 일본에서 반덤핑제도가 제대로 활용되지 못한다고 판단하였다. 또한, 일본의 20개 업체단체는 1억 엔의 사업비를 공동출자하여 1984년 11월 공정무역센터(Fair Trade Center)를 설립하였으며, 여기에서는 각국의 반덤핑제도 및 운용실태 파악, 국내법령 및 제도정비에 관한 연구, 국내기업에 대한 컨설팅 업무 등이 이루어지고 있다.⁸

수입산업이 반덤핑제도의 활용에 적극적인 움직임을 보인 것과는 대조적으로, 수출기업을 중심으로 구성된 게이단련(経団連)은 상당히 미온적인 태도를 보였다. 게이단련은 1985년 플라자합의를 계기로 엔고현상이 발생하는 등 수입산업이 어려움에 직면해 있다는 상황은 충분히 이해하지만, 수출산업의 입장도 고려하여 지속적으로 자유무역을 추진하는 방향으로 제도적 보완이 이루어져야 한다는 입장을 피력하였다(經濟団体連合会國際經濟部, 1986). 이러한 방침을 바탕으로 게이단련 통상대책위원회에서는 반덤핑제도의 개정안을 작성하여 일본정부에 제출하고, 반덤핑제도의 운용기준을 명확히 하고 투명성을 높이도록 요구하였다.

2. 부처간의 이해관계상충

반덤핑제도를 운용하기 위해서는 전문적인 지식과 경험의 축적이 요구된다. 따라서 주요 국가들은 반덤핑조치를 전담하는 정부조직을 두고 있다. 예를 들어, 한국은 무역위원회(KTC)에서 반덤핑조치를 포함한 무역구제제도의

-
6. “鐵鋼業界、輸入鋼材に頭痛める一効果出ない減産努力,” 日本經濟新聞, 1983년 11월 17일, 제9면.
 7. “纖維連盟、アンチダンピング法要請で具体案,” 日經産業新聞, 1985년 12월 25일, 18면.
 8. 武藤常弘(공정무역센터 주임연구원), 저자와의 인터뷰, 2009년 4월 8일.

전반을 담당하며, EU는 집행위원회(European Commission)가 핵심적인 역할을 수행한다. 미국의 경우는 국제무역위원회(USITC)에서 국내산업의 실질적인 피해여부를 조사하고, 상무부의 국제무역행정청(ITA)에서 덤핑사실을 조사하는 이원화된 구조를 가지고 있다. 캐나다도 국내산업피해를 조사·판정하는 국제무역재판소(CITT)와 덤핑사실을 조사하는 국세부(CCRA)로 이원화되어 있다.

하지만 일본의 경우, 반덤핑조치를 전담하기 위한 별도의 정부조직은 존재하지 않는다. 반덤핑관세의 부과는 재무성이 주관하지만, 반덤핑조사는 재무성, 경제산업성 그리고 해당산업을 관할하는 부처의 관료들로 구성된 조사담당자단이 안전마다 공동으로 수행하게 된다. 당초 일본정부는 무역 및 해당산업의 동향을 쉽게 파악할 수 있는 행정기관들이 공동으로 조사에 참여하기 때문에 원활한 제도의 운용이 가능할 것으로 기대하였다(雨貝, 1985). 하지만, 전담부처인 재무성과 경제산업성은 반덤핑제도에 대한 서로 다른 해석과 이해관계를 갖고 있었으며, 두 부처 간의 이해관계 대립이 반덤핑조치의 운용패턴과 관련법령의 변화에 중요한 요인으로 작용하였다.

전술한 바와 같이 1980년대에 들어서 반덤핑제도에 대한 국내기업들의 관심이 높아졌다. 하지만, 일본은 막대한 무역흑자를 달성하는 반면에 국내시장개방에는 매우 소극적으로 대처하여 주요 교역상대국들과 심각한 통상마찰을 겪고 있었다. 따라서 당시 경제산업성은 교역상대국과의 마찰을 줄이고자 반덤핑조치의 활용을 지양하려고 노력하였다.⁹ 경제산업성의 기초소재산업연구회가 1981년 12월에 발표한 보고서에 따르면, 반덤핑조치는 장기적으로 산업의 구조적 대응능력을 저하시킬 뿐만 아니라, 기초소재산업제품을 원재료로 사용하는 가공·조립산업에 심각한 영향을 미치기 때문에 그 활용이 부적절한 것으로 판단된다고 주장하였다.¹⁰ 이와 같은 경제산업성의 정책은 수출중심의 산업구조 속에서 불필요한 통상마찰이 가져올 피해를 걱정하는 수출기업들의 이해를 반영하는 것이기도 하다(Pempel, 1977; Calder, 1988; Krauss, 1992).

9. *Ibid.*

10. “素材産業再建へ通産省報告,” 日本經濟新聞, 1981년 12월 14일, 제3면.

반면에 재무성은 반덤핑제도의 활용에 상대적으로 적극적인 태도를 보였다. 그리고 관세정률법에도 반덤핑제도의 운용주체는 어디까지나 재무대신으로 규정되어 있는 만큼, 반덤핑제도의 활용 및 개선에 있어서도 이니셔티브를 취하고자 노력하였다. 이와 같은 반덤핑제도를 둘러싼 경제산업성과 재무성의 이견은 1980년대 발생한 세 차례의 반덤핑제소 결과에도 증대한 영향을 미쳤다.

첫 번째는 1982년 12월 일본방직협회(JSA)가 한국산 면사(cotton yarn)에 대하여 일본 최초로 반덤핑제소를 실시한 사례이다. 당시 경제산업성은 과세 신청 및 조사절차에 관한 상세한 규정이 마련되어 있지 않았다는 이유로 국제적 비난을 우려하여 조사개시에 매우 신중한 태도를 보였다. 반면에 재무성은 세부규정이 미흡해도 조사개시에 문제가 되지 않는다는 입장을 분명히 하였다.¹¹ 결국, JSA는 경제산업성이 주도한 한일방직수뇌회담에서 한국 측이 제시한 수출자율규제안에 합의하고 제소를 취소하였다.

경제산업성의 신중한 태도는 두 번째 페로실리кон(ferrosilicon) 사례에서도 발견할 수 있다. 일본페로알로이협회(JFA)는 1983년부터 워킹그룹을 결성하여 자체적으로 덤핑조사를 실시하고 노르웨이 및 프랑스에 대한 제소방침을 결정하였지만, 경제산업성의 비협조적인 태도로 인하여 신청서를 접수하는데 무려 1년 6개월의 시간이 소요되었다(Yoshimatsu, 2001). 1984년 3월에 반덤핑제소가 접수되었지만, 페로실리кон의 수입가격은 덤핑이 발생하기 이전 수준으로 회복되었다. 결국, JFA는 경제산업성의 압력에 굴복하고 업계의 반대의견에도 불구하고 수출국 정부의 수출자율규제안을 받아들여 반덤핑제소를 취소할 수밖에 없었다. 현실적으로 행정지도(administrative guidance)와 같은 경제산업성의 비공식적 압력으로부터 기업이 자유로울 수 없기 때문이다.¹²

세 번째로 일본니트공업조합연합회(JKIA)가 1988년 10월 한국산 스웨터

-
11. “ダンピング提訴、今や「する側」一綿紡・鉄鋼・フェロアロイ・EG安値攻勢に反撃,” 日本経済新聞, 1982년 12월 8일, 제10면.
 12. “日本企業、ダンピング提訴してみたら一手続きの不備と腰重い行政が壁,” 日経産業新聞, 1986년 5월 1일, 제24면.

에 대하여 반덤핑제소를 실시한 사례에서도 재무성은 중립적인 입장에서 사법적 절차에 따라 처리할 방침을 분명히 하였다. 하지만, 경제산업성은 한국의 대일무역적자가 심화되고 있는 상황에서 반덤핑조치를 취할 경우 반일감정이 더욱 악화될 것을 우려하였고, 1988년 4월 한국 측에 수출자율규제를 요청하는 한편, 동년 7월에는 양국업계의 의사소통채널 확대에 합의하기로 하였다(公正貿易センター, 1989). 결국, 일본섬유산업연맹과 JKIA는 한국 섬유제품수출조합이 제시한 수출자율규제안에 합의하고 제소를 취소하였다.

결과적으로 1980년대에 발생한 반덤핑제소는 모두 제소자의 취소로 종결되었다. 표면적으로 보면 수출업자 내지는 수출국 정부의 수출자율규제가 받아들여진 결과이나, 실제로는 경제산업성의 압력이 커다란 영향력을 행사하였다는 사실을 알 수 있다. 재무성이 반덤핑관세의 활용에 상대적으로 개방적인 태도를 보인 반면, 경제산업성은 매우 소극적인 자세로 일관하였다. 동일한 정책사안을 둘러싸고 일본의 관료조직들이 겪는 갈등은 비단 반덤핑제도만의 문제가 아니다. 예를 들어, 자유무역협정(FTA) 정책의 형성과 변화에 있어서도 정부부처간의 갈등을 발견할 수 있으며, 관료정치가 정책결정에 미치는 영향을 선명히 보여주고 있다(조재욱, 2008; 이승주, 2009).

3. 제한적인 정부지침의 마련

반덤핑조치의 활용에 대한 산업계의 요구가 꾸준히 제기되었음에도 불구하고, 반덤핑제도에 대한 경제산업성과 재무성의 이견은 1980년대 후반까지 지속되었다. 그리고 두 부처 간의 이해관계가 대립한 결과 제도의 개선과 체계적인 법률정비에도 한계가 있었다. 반덤핑관세를 부과하기 위해서는 조사 신청, 조사개시, 덤핑 및 산업피해판정 등에 관한 상세한 절차적·실체적 규정이 필요하다. 경제산업성이 반덤핑제도의 실질적인 활용에 필요한 구체적인 규정의 마련에 거부 입장을 명확히 견지한 반면, 재무성은 산업계의 의사를 보다 적극적으로 반영하면서 반덤핑제도의 운용과 관련한 정부지침의 제정을 주도하였다. 이러한 대립 속에서 정부지침은 재무성이 일본섬유산업연

맹과 게이단렌의 제안서를 바탕으로 작성되었으며, 비록 한정적이기는 하나 반덤핑제소를 실질적으로 진행할 수 있는 제도적 장치가 마련되었다.

재무대신의 자문기관인 관세율심의회는 1986년 11월 반덤핑관세에 관한 정부의 운용지침을 승인하였고, 재무성·경제산업성·후생노동성·농림수산성·국토교통성의 합의에 따라서 1986년 12월 국내외법령을 보완하고 제도의 원활한 운영을 도모하기 위한 「상계관세 및 부당염매관세에 관한 절차 등에 대한 가이드라인」(The Guidelines for Procedures Relating to Countervailing and Antidumping Duties, 이하 ‘가이드라인’이라 함)이 제정되었다. 가이드라인에는 과세신청, 조사개시, 정보입수, 이해관계자에 대한 조사 및 절차상의 권리, 가격약속, 잠정조치(provisional measures), 그리고 덤핑 및 산업피해의 판단 등 반덤핑제도에 대한 정부의 운용지침이 명시되었다. 또한, 신청서가 접수된 날부터 대략 2개월 이내에 정부가 조사개시의 여부를 결정하며, 조사를 개시하는데 충분한 증거가 있으면 원칙적으로 조사를 개시하도록 규정되었다. 특히, 부처 간의 정책상충 상황을 고려해 가이드라인 제1조 1항에 재무성 관세국 기획과를 접수창구로 명시하여, 기업들이 경제산업성과의 사전협의를 거치지 않고도 반덤핑제소가 가능해졌다는 점은 매우 중요한 의미를 갖는다(Yoshimatsu, 2001).

반면에, 가이드라인 제2조 2항에 따르면, 조사가 시작되기 이전에 국내산업에 미치는 유해한 영향을 제거하기 위한 조치가 취해지는 등 특별한 사정이 있을 경우, 정부는 반덤핑조사를 개시하지 않을 수도 있다고 규정하고 있다. 앞서 살펴본 사례와 같이 제소자가 수출국이 제시한 수출자율규제안에 합의하면 조사개시의 필요성이 사라지는 것이다. 일반적으로 외국기업에 반덤핑관세를 부과하기 위해서는 덤핑사실과 국내산업의 실질적 피해사실과의 인과관계를 입증해야만 하는데, 일본은 조사개시 및 반덤핑관세의 부과를 결정할 때 필요성의 요건에 대해서도 법률에 규정하고 있다. 가이드라인에는 관세정률법이 정하고 있는 반덤핑조사 및 관세부과의 필요성에 대한 구체적인 의미가 명시되었다.

V. 반덤핑정책의 전환과 제도의 체계적 개선

1. 경제산업성의 정책학습

전후 일본정부, 특히 경제산업성은 자유무역의 최대 수혜자로서 GATT를 중심으로 하는 다자간 무역체제를 지지해 왔다. 하지만, GATT 다자간 규범을 통한 분쟁해결의 유효성에 대해서는 다소 회의적이었고, 주로 양자협의를 통한 문제해결을 선호하였다. 그러나 1988년 GATT에서 경험하게 되는 두 건의 무역분쟁을 계기로 경제산업성의 대외무역정책은 국제규범을 통하여 외국과의 분쟁에 적극적으로 대응하려는 소위 “공세적 법률주의(aggressive legalism)”로 선회하였다(Yoshimatsu, 2001, Pekkanen, 2002; Araki, 2004).

첫 번째는 일본의 주택용 SPF(Spruce, Pine, Fir) 가공목재에 대한 관세율을 둘러싸고 캐나다와 발생한 무역분쟁이다.¹³ 당시 캐나다정부는 일본정부가 캐나다산 가공목재에 미국산과 비교해 높은 관세율을 적용하는 것 — 동종물품(like product)에 대한 차별관세 — 은 GATT 제1조(최혜국대우) 1항의 위반임을 주장하며, 1988년 3월 GATT 이사회에 패널설치를 요청하였다. 하지만, 패널은 가공목재에 대한 일본의 관세율이 최혜국대우의 원칙을 위반하였음을 입증할 수 없다고 결론지었다. 캐나다와의 분쟁에서 승소함으로써 GATT 분쟁해결 메커니즘에 대한 경제산업성의 인식은 긍정적으로 변화하였고, 무역분쟁을 양자협회가 아닌 국제규범으로 해결하기 시작하는 계기가 되었다(Pekkanen, 2002).

두 번째는 유럽공동체(EC)의 부품덤핑관세에 대하여 일본이 최초로 GATT에 제소한 사례로서,¹⁴ 경제산업성이 1990년대 들어서 공세적 법률주의로 선회하는 결정적인 계기가 되었다. 1987년 6월 EC는 우회덤핑을 방지할 목적으로 부품에 대한 반덤핑관세를 도입하였다. EC의 개정된 반덤핑 기

13. GATT, Report by the Panel adopted on 19 July 1989(L/6470-36S/167).

14. GATT, Report by the Panel adopted on 16 May 1990(L/6657-37S/132).

본규정에 따르면, 완성품에 대하여 반덤핑관세를 적용받고 있는 외국기업이 EC 역내에서 현지생산을 실시하고 있을 경우, 부품의 40% 이상을 현지에서 조달하지 않으면 완성품의 수입으로 간주되어 수입부품에도 반덤핑관세가 부과되었다. EC는 1987년 6월부터 1988년 10월까지 일본기업의 5개 품목(전자타자기, 전자저울, 유압굴삭기, 보통용지 복사기, 볼베어링)에 대하여 조사를 실시하였고, 1988년 3월 전자타자기(4개사)와 전자저울(1개사)의 수입 부품에 대하여 반덤핑관세의 부과를 결정하였다. 이에 대하여 일본정부는 1988년 10월 GATT에 패널설치를 요청하였고, 패널은 EC의 우회방지관세가 GATT 제3조(내국민대우) 2항에서 금지하고 있는 차별적 내국세에 해당하며, GATT 제20조(일반적 예외조항) (d)항에 의해서도 정당화될 수 없다고 판정하였다. EC와의 무역분쟁에서 승소함으로써 경제산업성의 대외정책은 다자간규율 지향적(rule-oriented) 패러다임으로 선회하였다(Yoshimatsu, 2001).

GATT에서의 무역분쟁해결 과정에서 얻은 경험과 자신감은 경제산업성의 분쟁 해결방식에 커다란 정책적 전환을 유도하였다. 1990년대 초반에는 일본의 무역흑자규모가 더욱 커졌음에도 불구하고, 경제산업성은 국제규범을 엄격하게 적용하여 수출과 수입의 양쪽에서 자유·공정무역을 추진하겠다는 의지를 대내외적으로 보여주기 시작하였다. 예를 들어, 1990년 7월 경제산업성은 미국 통상대표부가 매년 발표하는 국별무역장벽보고서와 비슷한 유형으로 교역상대국의 불공정한 무역관행에 대한 보고서를 작성하기로 결정하였다. 미국, EC 등의 반발에도 불구하고, 1992년 6월 경제산업대신의 자문기관인 산업구조심의회의 불공정무역정책·조치 조사위원회는 주요 교역상대국의 불공정한 무역정책을 열거한 “불공정무역보고서”를 발표하였다.

결과적으로 GATT에서의 분쟁해결경험은 경제산업성의 대외무역정책에 대한 신념을 바꾸기에 충분한 학습효과를 제공하였다. 경제산업성의 대외통상기조가 변화하였다는 사실은 명백히 이들 조직이 경험을 통한 학습을 달성하였음을 의미한다. 정부조직들은 시행착오의 과정을 거치면서 경험과 학습을 축적하지만, 학습의 결과가 아무런 정책적 변화도 유발하지 않았다면 실질적인 의미의 학습이 이루어졌다고 볼 수 없기 때문이다(Sabatier, 1988;

Hall, 1993; Levy, 1994).

한편, Araki(2004)는 과거 경제산업성이 양자교섭을 통한 분쟁해결을 고집한 요인을 관료조직의 내부에서 찾고 있다. 관료들이 국제법에 대한 이해와 전문적인 영어구사능력이 부족하여 분쟁상대국 정부와의 직접적인 외교 채널을 통한 분쟁해결을 선호하였다는 것이다. 위에서 설명한 두 건의 분쟁해결사례는 경제산업성의 관료들로 하여금 국제법에 대한 이해를 도모하고 제도 활용에 대한 기술을 습득할 수 있는 기회도 제공하였다. 정책학습이란 한편으로는 관료들의 지적성장을 의미하기도 한다(Bennett and Howlett, 1992).

2. 반덤핑정책의 전환

앞에서 살펴본 경제산업성의 정책변화는 우루과이라운드(1986~1994)와 WTO체제의 출범으로 더욱 탄력을 받게 되었으며, 이러한 정책적 변화는 반덤핑제소의 결과에도 커다란 영향을 미치기 시작하였다. 이와 같은 결과는 정책목표와 함께 그 수단도 변화하였다는 점에서 ‘복합적 학습(complex learning)’이 이루어졌음을 의미한다(Levy, 1994).

1991년 10월 일본페로알로이협회(JFA)는 중국, 남아프리카공화국, 노르웨이산 페로실리콘망간(ferrosilicon manganese)에 대하여 재차 반덤핑제소를 실시하였다. 경제산업성은 통상정책국 산하에 “특수관세조사반”을 설치하는 등 이전과는 달리 적극적인 대응하였으며, JFA는 당시 공산권 국가였던 중국으로부터 정상가격의 산정을 위한 데이터를 어떻게 입수할 것인지 경제산업성과 면밀한 의견교환을 진행하였다. 본 사례에서는 제소단계부터 경제산업성이 적극적으로 개입하였는데, JFA는 중국의 덤핑수출이 국내산업피해의 주요한 원인이라고 확신하였음에도 불구하고, 경제산업성의 지시로 남아프리카공화국과 노르웨이도 조사대상에 포함되었다(公正貿易センター, 1999). 경제산업성과 재무성은 1991년 11월 반덤핑조사의 개시를 결정하였고, 재무성과 경제산업성의 직원으로 구성된 조사담당자단이 출범하였다.¹⁵ 그 결과

일본정부는 1993년 2월 중국산 페로실리콘망 간에 대해서 반덤핑관세(4.5~27.1%)를 부과하였다. 페로실리콘망간 사례는 일본이 최초로 반덤핑관세를 발동하였다는 점에서 역사적 의미를 갖는다.

일본의 두 번째 반덤핑관세 부과사례는 1993년 12월 일본방직협회(JSA)에 의해 이루어졌다. JSA는 1992년 1월부터 파키스탄산 면사에 대한 반덤핑 조사를 자체적으로 실시하였으며, 1993년 5월에는 경제산업성에 비공식적으로 조사개시를 요청하였다. 경제산업성은 이와 같은 요청에 신속히 대응하여 업계로부터 신청서가 접수되면 제출된 증거를 곧바로 심사할 수 있는 체제를 구축하는 한편, 수출자율규제와 같은 회색지대조치를 지양하고 국제규정에 따라 분쟁해결을 도모할 방침을 분명히 하였다.¹⁶ 당시 경제산업대신의 자문기관인 섬유공업심의회와 산업구조심의회에서 다자간섬유협정(MFA)을 통한 수입제한을 지양하는 대신, 반덤핑제도를 적극적으로 활용해야 한다는 새로운 섬유정책의 방향성을 제시하였다.¹⁷

파키스탄산 면사사례에서 재무성과 경제산업성은 JSA가 반덤핑조사를 신청한 지 불과 2개월 만에 조사개시를 결정하였으며, 과거와는 달리 상대국 정부에게 수출자율규제를 취하도록 요청하지도 않았다. 오히려 파키스탄 정부가 수출자율규제를 제안하였음에도 불구하고 일본정부가 거부하였다(Yoshimatsu, 2001). 당시 파키스탄의 면사업계에서는 면사의 수입가격상승 등을 이유로 반덤핑관세의 필요성이 없음을 주장하였으며, 일본 국내에서도 국제경쟁력을 상실한 산업을 구태여 보호해야할 필요성이 있는지의 문제가 거론되었다(国谷·荒木, 1996). 하지만, 덤핑사실과 국내산업의 실질적인 피해사실 간의 인과관계가 인정되어 1995년 8월 반덤핑관세(2.1~9.9%)의 부과가 결정되었다.

15. 조사담당자단의 의장은 재무성 관세국 기획과장이 담당하였다.

16. “パキスタン産綿糸、通産省、ダンピング調査へ一解決、国際ルールで,” 日本経済新聞, 1993년 5월 18일, 제5면.

17. “通産省の2諮問機関、需要即応型体制作りを一繊維政策で中間報告,” 日本経済新聞, 1993년 6월 9일, 제11면. 관료조직이 자문위원회에 미치는 영향력을 고려할 때, 자문위원회가 발표하는 보고서는 상당부분 관료조직의 의견을 반영한다고 말해도 과언이 아니다(Pempel, 1974).

3. 반덤핑제도의 체계적인 개선

1990년대에 들어서 시작된 경제산업성의 정책전환은 재무성의 정책적 방향성과 합의를 이루기 시작하였으며, 관련부처의 정책적 합의는 일본의 반덤핑제도를 체계적으로 개선하는 커다란 계기를 가져왔다. WTO체제가 출범함에 따라 일본정부는 WTO 반덤핑협정을 국내법령에 반영하기 위하여 1994년 12월에 관세정률법의 일부와 정령의 전부를 개정하였고, 1995년 8월에는 가이드라인을 개정하였다. 하지만, 일본의 반덤핑제도는 미국 등 여타 선진국의 제도와 비교할 때 여전히 미흡한 부분이 많았다. 따라서 일본정부는 그 동안 축적된 반덤핑조사 및 발동경험을 바탕으로 2004년 3월과 2009년 4월의 두 차례에 걸쳐 정령과 가이드라인을 개정하였다.

먼저 2004년에 이루어진 개정에서는 국내 생산자에 대한 정의가 보완되었다. 과거에는 최근 6개월 이내에 덤핑물품 내지는 동종물품을 수입한 사실이 있는 생산자는 국내 생산자의 범위에서 일률적으로 배제되었으며, 생산공정의 일부를 해외에 의존하고 있는 국내기업은 자동적으로 반덤핑제도의 자격이 박탈될 수밖에 없었다(佐藤, 2004). 문제는 1990년대 후반에 진행된 엔고현상으로 하이테크분야를 중심으로 일본기업의 해외이전이 가속화되는 등 제조업 생산활동의 글로벌화가 진전되었다는 점이다. 따라서 일본정부는 덤핑물품 내지는 동종물품의 수입 사실이 있다 하더라도, 그 주된 사업이 국내 생산이라고 인정될 경우에는 국내 생산자에 포함되도록 정령을 개정하고 지배관계를 명확히 하였다(정령 제4호 2항, 가이드라인 제4조 3항).

또한, 일본정부는 향후 신흥국으로부터의 수입이 증가함에 따라 반덤핑조사를 요청하는 국내기업의 수도 증가할 것으로 예상하고, 관련규정을 보다 명확히 하고 조사절차의 효율성을 향상시키기 위한 제도개선을 실시하였다. 이러한 배경에는 2002년에 발생한 한국 및 대만산 폴리에스테일 단섬유(polyester staple fiber)에 대한 반덤핑관세(6~13.5%)의 발동사례가 커다란 교훈이 되었다(佐藤, 2004). 본 사례는 WTO 반덤핑협정이 발효된 이후 일본이 반덤핑관세를 부과한 최초의 사례이며, 그 동안 자유무역을 표방해 온

일본정부의 통상정책방향이 크게 변화하였다는 사실을 반영한다(高田, 2002).¹⁸

2001년 2월 일본의 Teijin 등 5개사는 한국과 대만산 폴리에스테일 단섬유에 대하여 반덤핑제소를 실시하였고, 일본정부는 2001년 4월 곧바로 조사를 개시하였다. 조사과정에서 일본정부는 예상치 못한 난관에 봉착하였다. 예를 들어, 조사기업으로부터 질의서의 답변기한(1개월)에 대한 연장을 요청받았고, 대만의 3개사로부터는 현지조사를 거부당하였으며, 답변서를 제출하지 않은 기업에게 회답을 재차 독촉해야만 했으며, 현지조사가 종료된 이후에도 추가로 증거를 제출하는 기업이 나타났으며, 추가증거를 제출한 기업에 대한 현지조사를 별도로 수행해야만 했다. 특히, 입수가능한 사실(fact available)의 적용기준이 불분명하였기 때문에 신중하게 조사를 진행할 수밖에 없었으며, 그 결과 조사당국의 업무가 늘어나고 조사기간도 연장되었다. 이와 같은 경험을 바탕으로 2004년 개정된 가이드라인에는 현지조사, 입수가능한 사실의 적용, 가격약속 등과 관련한 규정이 보완되었다.

한편, 2008년 4월부터 재무성과 경제산업성은 재무성의 “관세외국환등심의회”에 “특수관세제도에 관한 워킹그룹”을 설치하여 특수관세제도 전반에 대한 검토를 진행하였고,¹⁹ 그 결과 2009년 4월 조사절차의 투명성을 향상시키고 조사업무를 원활히 하기 위하여 다음과 같이 정령 및 가이드라인의 개정이 이루어졌다.

첫째, 제소자가 제출해야만 하는 충분한 증거의 기준이 “합리적으로 입수가능한 정보에 기초한 증거”로 완화되었다(가이드라인 제5조 2항). 이는 기존의 국내법령의 요건이 WTO 반덤핑협정의 요건보다 엄격하게 적용되고 있다는 지적에 따라 이루어진 것이다(川瀬, 2005; 鈴木, 2009). 그 동안 일본정부는 조사개시 이전단계부터 제소자가 확실한 증거를 제시하지 않으면 조사개시에 착수하지 않았다. 하지만 덤핑물품의 수입가격 및 수량의 대한

18. 일본정부의 통상정책변화는 2001년 3개 품목(파, 생표고, 골풀)에 대한 최초의 잠정적 셰이프가드조치 및 2006년 한국산 하이닉스사 DRAM에 대한 최초의 보조금 상계조치에서도 확인할 수 있다.

19. 특수관세란 반덤핑조치, 상계조치, 긴급수입제한조치, 보복조치에 의한 관세부과를 의미한다.

구체적인 자료는 제조자가 직접 입수할 수 없을 경우가 많다. 파키스탄산 면사 사례에서는 일본방적협회의 직원이 직접 파키스탄을 방문해서 현지시장 가격에 대한 정보를 입수하는 등 신청서를 제출하는데 약 2년의 기간이 소요되기도 하였다(公正貿易センター, 1999).

둘째, 반덤핑조사의 신청서에 요구되는 기재사항, 기재요령, 증거제출양식을 정형화하여 제조자의 편의를 도모하는 한편, 조사당국이 이해관계자에게 발송하는 질의서의 양식과 증거제출양식도 표준화하였다(가이드라인 별첨 1~5). 이는 조사당국이 개별 사안마다 질의서를 작성하는데 소요되는 시간을 절약함으로써 조사업무의 효율성을 높이고 조사기간도 단축시키기 위한 노력의 일환이기도 하다(鈴木, 2009). 그 동안 일본정부는 조사개시가 결정된 이후에 질의서를 준비하였으며, 질의서를 발송하는데 1~2개월이 소요되었다. 이로 인하여 조사가 늦어지는 것은 물론, 조사 대상자에게 법적 대응을 위한 시간적 여유를 제공한다는 지적도 제기되어 왔다(小寺他, 2009).

셋째, 신청서가 접수된 이후부터 최종적인 결정이 이루어질 때까지의 표준적인 일정이 가이드라인에 구체적으로 명시되었다(가이드라인 제6조 5항). 그 동안 조사일정이 규정되어 있지 않았기 때문에 조사기간 중 다양한 정치적 고려가 개입될 여지가 많다는 지적이 제기되었다(小寺他, 2009). 실제로 페로실리콘 사례에서는 일본페로알로이협회가 정부와 합의하여 신청서를 접수하는데 무려 1년 6개월의 시간이 소요되었으며, 폴리에스텔 단섬유 사례에서는 외교적인 배려로 최종결정시기가 연기되기도 하였다. 기업이 반덤핑제소를 진행하는데 막대한 비용이 소요됨에도 불구하고, 조사개시여부 및 조사일정이 불투명하다면 반덤핑제도의 활용에 그만큼 신중해질 수밖에 없다.

넷째, 이전에는 조사과정에서 배제되었던 소비자단체 및 산업상의 사용자도 의견표명의 기회를 부여하는 등 조사절차에 관여할 수 있도록 제도의 객관성이 확보되었다(정령 제12조 2항, 가이드라인 제12조 1항(2)). 폴리에스텔 단섬유 사례에서도 국내 수요자들은 시장교란의 요인이 될 가능성이 크라며 반덤핑조사의 개시에 반대한 바 있다.²⁰ 소비자단체 및 산업상의 사용자

20. “ポリエステル短繊維、政府、ダンピング調査へ7年ぶり、韓国・台湾製に,” 日本経済新聞, 2001년 4월 20일(석간), 제1면.

로부터의 의견을 최종결정에 어떻게 반영할지는 조사당국의 재량이지만, 덤핑물품의 수입으로 손해가 발생한 생산업체 이외의 이해관계자로부터도 의견을 청취하여 반덤핑관세의 부과여부를 종합적으로 판단하도록 명문화되었다(鈴木, 2009).

마지막으로, 잠정조치(provisional measures)의 전제가 되는 예비결정에 관한 규정을 국내법령상에 명확히 하였다(정령 제13조 2항, 가이드라인 제12조). 잠정조치란 조사개시 60일 이후 예비결정의 결과에 따라 4개월 이내의 잠정적인 반덤핑관세를 부과하거나 담보의 제공을 명령하는 것으로, 조사기간 중에 발생하는 국내산업의 피해를 방지하는 것이 목적이다. 그 동안 일본 정부는 잠정조치의 활용에 매우 소극적인 자세를 견지하였는데, 반덤핑조사가 이루어질 때마다 국내산업의 피해를 조기에 방지하기 위해 잠정조치를 취해야 한다는 요구가 제기되었다. 일본정부는 2008년 6월 중국, 호주, 스페인, 그리고 남아프리카공화국산 전해이산화망간(electrolytic manganese dioxide)에 대하여 최초로 잠정조치에 따르는 반덤핑관세(14~46.5%)를 부과한 바 있다.

일본정부가 2004년과 2008년에 실시한 두 차례의 반덤핑제도 정비는 과거의 경험과 학습효과가 바탕이 되었으며, 결과적으로 제도운용의 효율성과 투명성을 높이는 등 체계적 개선이 이루어졌다. 물론, 일본정부의 반덤핑제도 활용실적을 고려할 때, 제도의 체계적인 개선이 반덤핑정책의 근본적인 전환을 의미한다고 규정할 수는 없을 것이다. 하지만 이러한 변화들은 향후 일본의 반덤핑정책 변화를 향한 중요한 전조라고 할 수 있으며, 한국정부가 지속적인 관심을 기울일 필요성을 일깨워주고 있다.

VI. 결론

지금까지 관료정치와 정책학습이라는 두 가지 이론적 시점을 통하여 일본 반덤핑제도의 변화를 분석하였다. 1980년 후반까지 반덤핑제도를 관할하는

재무성과 경제산업성 사이에는 반덤핑조치의 유효성과 파장을 둘러싼 이견 대립이 존재하였다. 특히, 교역상대국과의 심각한 통상마찰에 고민하던 경제산업성은 국내기업들이 반덤핑제도를 활용하지 못하도록 억제하였고, 외교채널을 통해 수출자율규제를 유도하거나 양자협의를 통한 분쟁해결을 도모하는 방식으로 국내산업의 보호요구를 충족시켰다. 이와 같이 경제산업성의 관료들이 반덤핑제도의 활용에 극도로 신중한 태도를 견지한 것은 다자간 규범에 대한 불신과 경험부족이 커다란 요인으로 작용하였다.

하지만, 1990년대 들어서면서 경제산업성의 정책적 입장은 반덤핑제도와 같은 다자간 규범을 적극적으로 활용하는 방향으로 선회하였다. 경제산업성의 정책이 변화하게 된 배경에는 반덤핑제도를 포함한 다자간 규정의 유용성에 대한 학습효과가 크게 작용하였다. 그리고 지금까지의 반덤핑조사 및 발동경험에서의 학습을 바탕으로 반덤핑제도의 개선을 추진하였다. 과거 일본의 반덤핑제도는 주로 국제규정의 개정에 따라 수동적으로 변화하였지만, 2000년대에 실시한 두 차례의 관련법령의 개정은 내부적인 필요성에 따라 일본정부의 주도로 이루어졌다는 점에서 그 의의가 크다. 특히, 2009년 개정된 가이드라인 제5조 6항에 반덤핑제소를 위한 상담창구(재무성 관세국 관세과, 경제산업성 무역경제협력국 무역관리부 특수관세등조사실)를 명시해 놓는 등 국내기업들이 반덤핑제도를 보다 적극적으로 활용할 수 있도록 관련 규정을 개선하려는 노력이 엿보인다.

물론 위와 같은 반덤핑정책과 제도의 변화로 인하여 일본에서 반덤핑조치의 발동이 급증할 것이라고는 아직 장담할 수 없다. 일본정부는 WTO의 ‘무역과 경쟁정책 작업반’에서 반덤핑협정의 개선을 주장한 바 있으며²¹, ‘반덤핑 프렌즈(Friends of Antidumping)’의 일원으로서 WTO 도하라운드에서도 피소국 입장에서 교섭을 진행하고 있다(川瀬, 2005). 2010년 3월 현재, 일본정부가 WTO 분쟁해결기구에 제소한 사례는 모두 13건이며, 그 중에서도 덤핑과 관련한 분쟁이 5건을 차지하고 있다. 특히, 제로잉(zeroing) 관행을 둘러싸고 미국정부와 정면으로 대립하기도 하였다. 이와 같이 국제무대에서

21. WT/WGTCP/W/122 (May 28, 1999).

일본정부가 취한 입장은 어디까지나 반덤핑제도의 남용을 방지하는 것이었다. 내부적으로도 반덤핑조치를 전담하는 독립된 조직은 여전히 부재하며, 반덤핑정책도 국제경쟁력이 약한 중소기업 보다는 수출중심의 대기업 위주로 전개되고 있다(小寺他, 2009). 따라서 제도개선이 이루어졌다 하더라도 반덤핑조치가 본격적으로 활용되기까지는 다소 시간이 소요될 것이다.

본 연구에서는 대외통상정책의 형성과 변화를 설명하기 위하여 관료정치와 정책학습이라는 두 가지 이론적 시점을 가지고 일본의 반덤핑정책과 제도의 변화를 분석하였다. 하지만, 사례의 선택과 방법론 등에서 한계점을 내포하고 있으며, 이러한 과제들은 향후 연구를 위한 방향성을 제시하고 있다. 먼저, 일본의 관료정치라는 문제는 여러 분야에서 적지 않게 발견되고 있지만, 제한적인 반덤핑 사례만을 가지고 관료정치의 이론적 주장을 뒷받침하기에는 부족한 면이 없지 않다. 이론적 주장에 대한 보다 체계적인 실증근거를 제시하기 위해서는 다양한 국가들을 대상으로 역사적 접근과 제도비교분석이 수행되어야 할 것이다. 또한, 본 논문의 실증분석은 주로 2차 자료에 의존하고 있다. 관료정치와 정책학습이 정책변화에 미친 영향을 보다 직접적으로 뒷받침하기 위해서는 관할부처의 정책입안자들을 대상으로 한 인터뷰 및 설문조사가 병행되어야만 할 것이다. 이와 같은 조사는 관료정치와 정책학습에 대한 새로운 실증적 근거를 발견할 수 있는 기회를 제공할 수 있을 것이다.

일본정부가 2000년대에 실시한 두 차례의 반덤핑제도의 개정은 반덤핑정책의 대대적인 전환이라기보다는 향후 상황변화에 맞춰 반덤핑조치를 적극적으로 발동하기 위해 실제적·절차적 규정을 현대화한 선제적 조치라고도 해석할 수 있겠다. 하지만, 한일경제관계의 특수성을 감안할 때, 이러한 일본의 통상정책 및 제도변화는 결코 경시할 수 없는 중요한 사안임에 틀림없다. 2003년 이래 한국은 거대경제권 및 주요 거점 경제권을 중심으로 동시다발적 FTA를 추진하고 있으며, 일본과도 2003년 12월부터 협상을 시작하였으나 일본이 농산물시장의 개방에 소극적인 자세를 취하면서 현재까지 협상이 중단된 상태이다. 하지만, 일본의 역사적인 정권교체를 통해 집권한 민주당은 FTA 체결에 매우 적극적인 자세를 보이고 있으며, 한·일 FTA 협상도

다시 탄력을 받고 있다. 한국으로부터 집중적으로 반덤핑규제를 당하고 있는 일본은 FTA 협상에서 반덤핑관련 사안을 주요 의제로 제기할 것으로 예상된다. 향후 FTA 협상을 대비하기 위해서도 일본의 반덤핑정책과 제도에 대한 분석과 지속적인 관심이 필요하다.

참고문헌

- 이승주. 2009. 「일본 FTA 정책의 형성과 변화: 행위자와 제도의 상호작용을 중심으로」. 『한국과 국제정치』 25권 3호. 경남대학교 극동문제연구소. pp. 65-97.
- 조재욱. 2008. 「동아시아에 대한 일본의 FTA 정책과 한계」. 『국제지역연구』 12권 2호. 한국외국어대학교 국제지역연구센터. pp. 341-262.
- 阿部克則. 2003. 「ダンピングの規則と課題: 課税目的の観点から」. 『貿易救済措置研究会報告書: わが国の貿易救済措置に関する検討』. 東京: 公正貿易センター. pp. 39-52.
- 兩貝二郎編. 1985. 『概説、アンチダンピング制度-日常化するダンピング問題』. 東京: 通商産業調査会.
- 池田美智子. 1996. 『ガットからWTOへ: 貿易摩擦の現代史』. 東京: ちくま親書.
- 川瀬剛志. 2005. 「我が国通商救済法の現状および課題: WTO協定整合的な国際標準制度への発展にむけて」. 『法律時報』77卷6号. pp. 54-59.
- 国谷史朗·荒木源徳. 1996. 「日本の不当廉売(ダンピング)課税の法制および実務」. 『国際商事法務: パキスタン産綿糸に対する不当廉売関税(中)』 24卷 3号. pp. 271-276.
- 経済団体連合会国際經濟部. 1986. 「わが国特殊関税制度の運用基準明確化について(当会意見)」. 『経団連月報』 34卷 6号. pp. 57-61.
- 公正貿易センター. 1989. 『日本のアンチダンピング質問状案』. 東京: 公正貿易センター.
- 公正貿易センター. 1999. 『注解、日本のアンチダンピング関税申請: 申請書の見本と解説』. 東京: 公正貿易センター.
- 小寺彰他. 2009. 「特殊関税制度の改革とその意義: 特殊関税制度に関するワーキンググループ報告をめぐって」. 『国際商事法務』 37卷 2号. pp. 137-163.
- 佐藤宣之. 2004. 「特殊関税制度を巡る最近の動きについて」. 『貿易実務ダイジェスト』 44卷 8号. pp. 2-8.
- 財務省財務総合政策研究所編. 2009. 「関税改正等」. 『財政金融統計月報』 687号. pp. 1-21.
- 鈴木崇文. 2009. 「特殊関税の制度・手続の改正について」. 『貿易と関税』 57卷

- 6号. pp. 4-16.
- 高田英樹. 2002. 「大韓民国及び台湾産ポリエステル短纖維に係る不当廉売関税(反ダンピング関税)の課税について」. 『貿易実務ダイジェスト』 42巻 10号. pp. 2-11.
- 松下満雄. 1978. 「日本のアンチダンピング法: 不当廉売関税」. 『国際商事法務』 6巻 12号. pp. 594-598.
- Allison, Graham. 1969. "Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis." *American Political Science Review* 63(3). pp. 689-718.
- Allison, Graham and Morton Halperin. 1972. "Bureaucratic Politics: A Paradigm and Some Policy Implication." *World Politics* 24. pp. 40-79.
- Allison, Graham and Philip Zelikow. 1999. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. 2ed. New York: Longman.
- Aoki, Masahiko. 1988. *Information, Incentives, and Bargaining in the Japanese Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Araki, Ichiro. 2004. "Beyond Aggressive Legalism: Japan and the GATT/WTO Dispute." in Mitsuo Matsushita and Dukgeun Ahn, eds. *WTO and East Asia: New Perspectives*. London: Cameron May. pp. 149-75.
- Art, Robert. 1973. "Bureaucratic Politics and American Foreign Policy: A Critique." *Policy Science* 4(4). pp. 467-490.
- Bennett, Colin and Michael Howlett. 1992. "The Lessons of Learning: Reconciling Theories of Policy Learning and Policy Change." *Policy Sciences* 25(3). pp. 275-294.
- Blonigen, Bruce A. 2006. "Working the System: Firm Learning and the Antidumping Process." *European Journal of Political Economy* 22(3). pp. 715-731.
- Bown, Chad P. and Meredith A. Crowley. 2007. "Trade Deflection and Trade Depression." *Journal of International Economics* 72(1). pp. 176-201.
- Brenton, Paul. 2001. "Antidumping Policies in the EU and Trade Diversion." *European Journal of Political Economy* 17(3). pp. 593-607.
- Calder, Kent. 1988. "Review: Japanese Foreign Economic Policy Formation: Explaining the Reactive State." *World Politics* 40(4). pp. 517-541.
- Durling, James and Thomas Prusa. 2006. "The Trade Effects Associated with an Antidumping Epidemic: The Hot-rolled Steel Market, 1996-2001." *European Journal of Political Economy* 22(3). pp. 675-695.
- Feaver, Donald and Kenneth Wilson. 2004. "The Political Economy of Contingent Protection." *The International Trade Journal* 18(3). pp. 199-237.
- Feaver, Donald. 1997. "A Regulatory Analysis of Australia's Anti-dumping Law and Policy: Statutory Failure or Regulatory Capture?" *Australian Journal of Public Administration* 56(4). pp. 67-77.
- GATT. 1989. *Canada/Japan: Tariff on Imports of Spruce, Pine, Fir (SPF) Dimension Lumber*. Report by the Panel adopted on 19 July 1989 (L/6470-36S/167).

- GATT. 1990. *EEC-Regulation on Imports of Parts and Components*, Report by the Panel adopted on 16 May 1990 (L/6657-37S/132).
- Goldstein, Judith. 1988. "Ideas, Institutions, and American Trade Policy." *International Organization* 42(1). pp. 179-217.
- Hall, Peter. 1993. "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain." *Comparative Politics* 25(3). pp. 275-296.
- Hansen, Wendy and Kee Ok Park. 1990. "Nation-State and Pluralistic Decision Making in Trade Policy: The Case of the International Trade Administration." *International Studies Quarterly* 39(2). pp. 181-211.
- Hansen, Wendy and Thomas Prusa. 1997. "The Economics and Politics of Trade Policy: An Empirical Analysis of ITC Decision Making." *Review of International Economics* 5(2). pp. 230-245.
- Keehn, Edward. 1990. "Managing Interests in the Japanese Bureaucracy: Informality and Discretion." *Asian Survey* 30(11). pp. 1021-1037.
- Krauss, Ellis. 1992. "Political Economy: Policymaking and Industrial Policy in Japan." *PS: Political Science and Politics* 25(1). pp. 44-57.
- Lenway, Stefanie, Kathleen Rehbein and Laura Starks. 1990. "The Impact of Protectionism on Firm Wealth: The Experience of the Steel Industry." *Southern Economic Journal* 56(4). pp. 1079-1093.
- Levy, Jack. 1994. "Learning and Foreign Policy: Sweeping a Conceptual Minefield." *International Organization* 48(2). pp. 279-312.
- Marsh, Sarah. 1998. "Creating Barriers for Foreign Competitors: A Study of the Impacts of Anti-dumping Actions on the Performance of U.S. Firms." *Strategic Management Journal* 19(1). pp. 25-37.
- Muramatsu, Michio and Ellis S. Krauss. 1984. "Bureaucrats and Politicians in Policymaking: The Case of Japan." *The American Political Science Review* 78(1). pp. 126-146.
- Pekkanen, Saadia M. 2002. "Aggressive Legalism: The Rule of the WTO and Japan's Emerging Trade Strategy." *The World Economy* 24(5). pp. 707-737.
- Pempel, T. J. 1974. "The Bureaucratization of Policymaking in Postwar Japan." *American Journal of Political Science* 18(4). pp. 647-664.
- Pempel, T. J. 1977. "Japanese Foreign Economic Policy: The Domestic Base for International Behavior." *International Organization* 31(4). pp. 723-774.
- Pempel, T. J. 1992. "Bureaucracy in Japan." *PS: Political Science and Politics* 25(1). pp. 19-24.
- Pierson, Paul. 1993. "When Effect Becomes Cause: Policy Feedback and Political Change." *World Politics* 45(4). pp. 595-628.
- Prusa, Thomas. 1992. "Why Are So Many Antidumping Petitions Withdrawn?" *Journal of International Economics* 33(1-2). pp. 1-20.
- Prusa, Thomas. 1996. "The Trade Effects of U.S. Antidumping Actions." NBER

- Working Paper No. 5440, Cambridge: National Bureau of Economic Research.
- Prusa, Thomas. 2001. "On the Spread and Impact of Anti-dumping." *Canadian Journal of Economics* 34(3). pp. 591-611.
- Pursa, Thomas and Susan Skeath. 2002. "The Economic and Strategic Motives for Antidumping Filings." *Review of World Economics* 138(3). pp. 389-413.
- Sabatier, Paul. 1988. "An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-oriented Learning Therein." *Policy Sciences* 21(2-3). pp. 129-168.
- Sabatier, Paul A. 1991. "Toward Better Theories of the Policy Process." *PS: Political Science and Politics* 24(2). pp. 147-156.
- Staiger, Robert W. and Frank A. Wolak. 1994. "Measuring Industry-specific Protection: Antidumping in the United States." *Brookings Papers on Economic Activity: Microeconomics*. pp. 51-118.
- Taylor, Christopher. 2004. "The Economic Effects of Withdrawn Antidumping Investigation: Is There Evidence of Collusive Settlements?" *Journal of International Economics* 62(2). pp. 295-312.
- Vandenbussche, Hylke and Maurizio Zanardi. 2006. "The Global Chilling Effects of Antidumping Proliferation." LICOS Discussion Paper 167, Leuven: LICOS Centre for Transition Economics.
- Welch, David. 1998. "A Positive Science of Bureaucratic Politics?" *Mershon International Studies Review* 42(2). pp. 210-216.
- WTO. 2009. *World Trade Report 2009: Trade Policy Commitments and Contingency Measures*. Geneva: World Trade Organization.
- Yoshimatsu, Hidetaka. 2001. "Trade Policy in Transition? The Political Economy of Antidumping in Japan." *Journal of the Asia Pacific Economy* 6(1). pp. 22-46.
- Zanardi, Maurizio. 2006. "Antidumping: A Problem in International Trade." *European Journal of Political Economy* 22(3). pp. 591-617.

The Evolution of Antidumping System in Japan

Joonheon Song

Lecturer, School of Business and Commerce, Tokyo International University

Kyoungjoo Lee

Assistant Professor, Integrated Research Institute, Tokyo Institute of Technology

The goal of this paper is to examine the factors driving the evolution of antidumping policy and rules in Japan. There is a large body of literature, both theoretical and empirical, on the determinants and effects of antidumping measures. However, little attention has been given to the critical aspects of how the national antidumping policy and legal system are formed and change. In the long-term perspective, we argue that both 'bureaucratic politics' and 'policy learning' are important factors to determine the changes of antidumping policy and rules in Japan. To explain the historical dynamism of policy and rules, this paper examines how the bureaucratic political competition between the Ministry of Economy, Trade and Industry (METI) and the Ministry of Finance (MOF) has influenced the development of antidumping policy and legislation during the 1980s. Moreover, this paper analyzes how the policy learning by METI has changed its policy preferences in resolving international trade conflicts and advanced national antidumping rules. This paper asserts that the winning experiences in using multilateral rules have allowed METI not only to adopt aggressive legalism against foreign traders but also to systematically improve the antidumping legal system in Japan.

Key Words: Japan, Trade Remedy, Antidumping Measures, Bureaucratic Politics, Policy Learning, Policy Change

송준현. 동경국제대학 상학부

1-13-1 Matoba-kita, Kawagoe-shi, Saitama, 350-1197, Japan

Tel_(+81)49 232 1111 Email_jsong@tiu.ac.jp

이경주. 동경공업대학 통합연구원

4295 Nagatsuda-cho, Midori-ku, Yokohama, 226-8503, Japan

Tel_(+81)45 924 5804 Email_leekjoo@iri.titech.ac.jp

