

03

FTA ANALYSIS

대미 무역환경의 변화와 미국의 원산지 판정사례

- 실질적 변형기준 사례를 중심으로





대미 무역환경의 변화와 미국의 원산지 판정사례

- 실질적 변형기준 사례를 중심으로



권민경
한국원산지정보원 활용연구팀장

1. 들어가며

지난 11월 미국의 대통령 선거 결과 도널드 트럼프 후보가 대통령으로 당선되었다. 이번 미국의 대선 결과는 경제안보를 바탕으로 한 보호무역주의 강화 추세에 따라 무역 의존도가 높은 우리 수출입 기업들에게 그 어느때 보다 더 뜨거운 관심의 대상이었다.

트럼프는 1기 집권기(2017년 1월~2021년 1월)동안 미국의 무역수지 적자를 해소하기 위해 미국 우선주의와 자국 중심의 공급망 확보를 목적으로 특히 중국을 대상으로 고율의 보복관세를 부과하면서 보호무역주의 관세정책을 강화하였다. 이후 바이든 집권기도 방법과 형태의 차이가 있었지만 공급망 재편을 통한 미국 우선주의 기조를 지속하였다고 평가할 수 있다.

트럼프 2기를 앞두고 미국 내 제조역량 강화를 위한 행정명령과 반덤핑 상계관세 부과 등의 무역구제조치 실시, 중국의 산업보조금에 대한 모니터링 강화, 중국산 물품에 대한 보복관세를 이전보다 더욱 강화하는 등 관세정책을 통한 보호무역주의 강화는 더욱 강력해 질 것으로 전망되고 있다.

우리나라는 중국과 인접하여 중국산 원재료를 사용하여 한국에서 제조 및 생산한 후 미국으로 수출하거나, 반대로 한국산 재료를 사용하여 중국의 지사를 통해 상품을 제조하여 미국으로 수출하는 기업들이 많다. 이와 같이 제품의 생산 및 제조 과정에 있어 중국과 밀접한 관계를 맺고 있는 우리나라의 관련 업계들은 대미 수출시 미국의 관세정책 변화에 큰 영향을 받을 수밖에 없는 상황이다.

특히 제품 생산과정이 중국과 원재료 및 공정이 연결되어 있는 경우 원산지에 따라 보복관세 부과대상 여부가 결정되므로 대미 수출품에 대한 원산지 판단은 기업들에게 매우 중요한 문제라고 할수 있다.

미국으로 수출하는 품목의 원산지 판단은 2가지 측면에서 필요한데, 우선 한-미 FTA의 특혜관세 혜택을 받기 위해서는 한-미 FTA에 규정된 원산지기준을 충족하고 한국산으로 인정 받아야 한다. 또한 한-미 FTA의 적용이 아니라 하더라도 대중 보복관세의 대상인지 판단하기 위해서, 즉 한-중 연결공정 제품이 중국산인지 여부를 판단하기 위해서도 미국의 원산지기준에 따라 원산지를 판정하여야 미국의 대중 보복관세 부과대상 여부를 확정할 수 있다.

미국은 보복관세 부과 품목의 원산지 판단을 수출국이 아닌 비특혜원산지 기준인 실질적 변형기준의 원칙에 따르므로 이에 대한 이해가 필수적이라 하겠다. 특히 실질



적 변형기준은 한-미 FTA의 원산지 기준처럼 세번이 변경되거나 부가가치기준을 충족하는 것이 아니라 제품 생산과정에서 완성품이 실질적으로 변형에 이르러야 한다고 규정하고 있다. 하지만 실질적변형의 판단은 세번의 변경이나 부가가치의 충족여부로 원산지를 판단하는 것보다 명확성이 떨어지고 정성적 판단의 가능성이 높다는 점과 미국은 실질적변형기준을 판례법에 따르고 있다는 점에서 주요 사례들을 통해 실질적 변형기준의 의미를 미리 이해해 두는 것이 우리 기업들에게 중요할 것으로 보인다.

이에 이하에서는 미국의 비특혜 원산지 판정기준인 “실질적 변형기준”이 적용된 몇가지 사례를 소개하며 미국의 원산지 기준과 판정에 대해 기업들의 이해를 돕고자 하였다.

2. 미국의 보복관세 부과품목의 원산지 판정

미국의 중국산 물품에 대한 보복관세 부과는 무역법 301조에 근거하고 있다. 이에 따른 보복관세 부과 포고문은 ‘수출국이 아닌 원산지(country of origin)를 기준으로’ 관세를 부과한다고 규정하고 있으며 사안별 구체적인 판단은 실질적으로 집행 기관인 미국의 관세청에 해당하는 CBP에 위임하고 있다.

이때 보복관세 부과대상 여부의 판단기준이 되는 “원산국”의 판단은 미국의 일반 원산지표시 기준인 19 C.F.R. Part 134에 근거하여 실질적 변형기준에 따르고 있다.

표 1 미국의 원산지표시관련 법령 체계

수입물품에 대한 원산지표시 의무(19 U.S.C. §1304)		
일반품목	섬유 및 의류제품	NAFTA 물품(섬유제외)
19 CFR Part 134	19 U.S.C. §3592 19 CFR §102.21	NAFTA Annex 311 19 CFR §102

중국의 공급망을 활용하여 원재료를 조달하거나 제품의 제조과정의 일부가 중국에서 이뤄지는 물품의 경우 원산지 판단에 따라 미국으로 수출시 무역법 301조에 따른 보복관세 부과 대상 여부가 달라지게 된다.

예를 들어 A 수출물품이 한-미 FTA 원산지기준을 충족하여 한국산으로 인정된다면 해당 물품은 미국 수입시 FTA 특혜관세율을 적용 받을 수 있다. 한편 해당물품이 미국의 무역법 301조에 따라 실질적 변형기준에 의한 원산지 판정에서 한국산으로

인정되지 않고 중국산으로 인정된다면 대중 보복관세의 부과대상이 될수도 있다. 즉 원산지 규정이 각각의 목적에 따라 달리 규정되어 있으므로 경우에 따라 동일한 제품에 대해 두 개의 고유한 원산지 규칙과 결정이 있을 수 있다.

또 다른 예로, 중국산 재료로 멕시코에서 조립된 전기 모터는 NAFTA 원산지 표시 규칙에 따라 표시 목적으로는 멕시코가 원산지일 수 있지만, 무역 구제조치의 일환으로 무역법 301 또는 무역법 232를 적용하는 경우에는 원산지를 판단하는 실질적변형기준에 따라 중국산 부품을 멕시코에서 조립한 상품이 “실질적 변형”에 해당하지 않는 경우 멕시코산이 아니라 중국산으로 간주될 수 있다. 따라서 미국으로 수입되는 물품에 대한 원산지 판단에 있어 근거규정 적용의 목적을 구분하고 이에 따른 원산지 판단을 검토하는 것이 필요하다.

사례1

중국산 재료로 멕시코에서 조립된 전기모터

- NAFTA 원산지표시 기준 충족 : 멕시코산
- 무역법 301/232 적용, 실질적변형기준 불충족 : 중국산

- 원산지표시 : 멕시코산
- 301조 관세부과 : 해당

사례2

중국산 재료로 한국에서 제조된 물품

- 한-미 FTA 원산지기준 충족 : 한국산
- 무역법 301조 적용, 실질적변형기준 불충족 : 중국산

- 한-미 FTA 협정세율 : 적용
- 301조 관세부과 : 해당





이처럼 미국으로 수출되는 물품의 원산지 판단이 목적에 따라 상이하게 결론날 수 있다는 것은 대미 수출기업들의 불확실성을 높이는 불안요소가 될 수 밖에 없다. 특히 대중 보복관세와 같이 고율의 관세 부과대상이 되는지 여부는 무역의 지속성 뿐만 아니라 기업의 존폐에도 큰 영향을 미칠 수 있기 때문이다. 이와 같은 미국의 복합적인 원산지기준은 대미 수출시장을 포기할 수 없고 대중 공급망을 필연적으로 단절시킬 수 없는 기업에게는 크나큰 난관이 아니라 할 수 없을 것이다.

3. 실질적변형 기준의 개념과 주요사례

미국은 무역법 301 또는 무역법 232에 따라 부과되는 특별 관세에 적용되는 법령 및 규정은 해당 목적을 위해 상품의 원산지를 어떻게 결정해야 하는지 구체적으로 명시하지 않고 있다. 그러나 오랜기간 동안 미국의 법원과 관세청은 특정국의 상품에 특별한 관세가 부과되는 경우 “실질적 변형기준(SUBSTANTIAL TRANSFORMATION)”에 따라 원산지를 판단해 왔다. 실제로 CBP는 HQ H301619 (2018년 11월 6일) 사례에서 “무역법 301조, 무역법 232조 및 무역법 201조에 따라 현재의 무역 구제수단을 적용하기 위해 원산지 국가를 결정할 때 실질적 변형기준을 적용할 수 있다”¹⁾고 명시적으로 밝힌 바 있다.

① Anheuser-Busch사 판결(연방대법원, 1907. 1. 6.)²⁾

실질적변형기준은 상품이 새로운 명칭(name), 성질(Character), 또는 용도(Use)를 가지는 새로운 제품으로 변환되어야 원산지가 변경된 것으로 간주하는 기준이다. 이 기준은 1908년의 Anheuser-Busch v. United States 판결에서 처음 도입되었다. 해당 판결에서 법원은 스페인산 코르크를 미국에서 가공하여 제조하였을 때 “제조”의 개념과 관련하여 모든 변화가 제조에 해당하는 것은 아니고 “다른 명칭(name), 성질(Character) 또는 용도(Use)”를 가질 만큼의 변경이 발생하여야 새롭고 다른 제품이라 할 수 있다고 판시하였다. 따라서 본 사건의 코르크를 가공하는 제조의 과정은 코르크의 명칭, 성질 또는 용도의 변화가 없었기 때문에 실질적 변형에 해당하지 않는다고 결정하였다.

해당 사건에서 법원은 실질적 변형을 판단하는 3가지 요소로 명칭의 변경, 성질의

1) HQ H301619 사례는 중국산 부품을 사용하여 멕시코에서 완성된 전기모터의 원산지 판단에 관한 것으로 2018년 section 301 적용에 따른 대중 보복관세 부과대상의 원산지 판단을 위한 것이었음. ... “When determining the country of origin for purposes of applying current trade remedies under Section 301, Section 232, and Section 201, the substantial transformation analysis is applicable.”

2) Anheuser-Busch Brewing Association v. United States, 207 U.S. 556(1908)



변경, 용도의 변경을 처음으로 제시하였고 이후 실질적 변형을 판단하는 중요한 요소로 적용되고 있다.

② Belcrest Linens사 판결(연방항소법원, 1984)³⁾

Belcrest Linens사는 홍콩에서 미국으로 베개피를 수입하였는데, 해당 물품은 중국산 자수된 포목을 홍콩에서 개별로 재단하고 재단한 천의 테두리에 색사로 물결 모양의 수를 놓은 후 천을 반으로 잘라 양단을 잇고 제품을 물과 표백제 처리하여 다리미질, 접기, 포장의 순서로 제조하였다. 미국 세관은 홍콩에서의 공정을 “단순한 조립”에 해당하여 해당물품을 중국산으로 판단하여 관세를 적용하였다. 이에 수입자는 홍콩에서의 공정이 실질적 가공을 거쳤으므로 중국산이 아닌 홍콩산에 해당하고 이에 적합한 관세가 부과되어야 한다고 주장하며 미국 국제무역법원에 제소하였다. 미국 국제무역법원은 수입자의 주장을 받아들여 실질적 변형이 이루어졌다고 인정하였으나, 미국세관은 이에 불복하여 연방법원에 항소하였다.

미 연방법원은 이에 대하여 원산지결정을 위한 실질적변형기준을 “제품이 공정을 거친 결과 다른 명칭, 성질 또는 용도를 가지게 될 때 생긴다”고 문언으로 정식화하여 실질적 변형기준의 개념을 공고히 하였다.

3) Belcrest Linens v. United States, 573 F. Supp. 1149 (Ct. Int'l Trade 1983), aff'd, 741 F.2d 1368 (Fed. Cir. 1984)



표 2 제조과정

중국	홍콩
자수된 포목	중국산 포목을 재단 후 테두리 자수 → 다시 재단후 봉제 → 표백 및 다리미질 → 포장

표 3 미국 법원의 판단

미국세관	미국 국제무역법원	미국 연방법원
홍콩에서의 공정은 단순한 조립에 불과함 중국산	홍콩에서의 공정은 실질적 변형에 해당함 홍콩산	홍콩에서의 공정은 실질적 변형에 해당함 홍콩산

③ Energizer Battery사 사건(미국 국제무역법원, 2018)⁴⁾

2018년 미국 국제무역법원(CIT)의 Energizer Battery, Inc. 대 United States 판결은 정부조달 목적으로 사용된 제품의 원산지를 결정하기 위한 무역협정법(TAA)에 따른 “실질적 변형” 기준을 구체적으로 다루고 있다. 이 사건은 미국에서 수행된 조립 작업이 정부 조달 목적으로 수입 부품을 미국산 제품으로 변형시켰는지 여부에 초점을 맞추고 있다. 이 사건에서 법원은 실질적변형을 판단하는 3개 요소, 명칭의 변경, 성질의 변경, 용도의 변경을 각각 구체적으로 판단하였는데 이와 같은 이유로 동 사건은 CBP의 사전심사 결정례에 자주 인용되고 있다.

우선 명칭의 변경과 관련하여 법원은 수입 부품을 사용하여 미국에서 손전등을 제조하는 과정에서 ‘오버 몰드가 있는 렌즈링’이나 ‘스위치 레버’, ‘TIR 레즈’ 등의 구성 요소가 손전등에 조립된 후에도 여전히 수입 전의 이름으로 불리는지 아니면 완성품과 이름을 구별할수 없는지를 검토해 보았을 때 완성품으로 조립한 이후에도 해당 구성요소들은 개별명칭을 유지하므로 명칭의 변경이 없다고 판단하였다.

성질의 변화와 관련하여 에너지이저 배터리는 수입부품의 특성에 상당한 변화가 필요한 경우가 많다고 주장하였으나 법원은 물리적 변화를 겪지 않는다면 성질의 변화를 판단할 수 있고, 이때 완성품의 구성요소와 완성품의 ‘본질’을 비교해 볼수 있다고 하였다. 따라서 미국에서의 조립공정은 이미 중국에서 부분적으로 조립된 렌즈 헤드 서브 어셈블리를 완성한 다음 미국에서 완성된 렌즈 헤드 어셈블리를 나머지 손전등 부품과 함께 조립하는 것으로 이러한 조립과정에서 부품의 모양이나 재료의 구

4) Energizer Battery, Inc. v. United States, 190 F. Supp. 3d 1308 (2018)

성이 변경되는 것이 아니므로 성질의 변화도 없다고 판단하였다. 완성품의 제조 및 조립 과정에서 완성품의 구성요소가 명백하고 물리적으로 변형되는 제품은 실질적 변형기준을 판단하는 것이 어렵지 않다. 하지만 실질적변형기준을 적용하여 원산지를 판단하고 해석하는 것이 어려운 사례는 조립과정이 다소 복잡하거나, 조립되는 구성요소가 다양하고 수백개의 작은 원재료가 하위 조립과정으로 생산되는 경우에도 실질적 변형에 이르렀다고 하기 어려운 경우이다. 에너지이저 사례는 50개 이상의 부품이 사용되었지만 결론적으로 성질의 변화가 없으므로 실질적변형이 이뤄지지 않았다고 법원은 판단하였다.

마지막으로 용도의 변경과 관련하여, 법원은 수입된 전선조차도 손전등을 조립하는데 필요한 특정한 길이로 미리 절단되어 수입된 점을 보아 수입된 모든 부품이 수입 이전에 이미 완성품인 손전등만을 위해 설계되었다고 판단하였다. 따라서 해당 구성요소의 최종용도가 이미 결정되어 있었으므로 미국에서의 조립과정으로 용도의 변경도 이뤄지지 않았으므로 실질적 변형에 해당하지 않는다고 판단하였다.

수입자인 에너지이저사는 명칭, 성질, 용도의 변화외에도 미국내 생산비용의 45%가 상당한 변화를 나타낸다고 주장했으나 법원은 이는 부차적 요인이고 조립공정의 복잡성과 특성이 비용보다 더 중요한 요소라고 결정하였다.





사전에 예정된 최종적 용도가 항상 실질적인 변형을 불가능하게 하는 것은 아니지만, Energizer 사례에 이어 CBP의 최근 결정에서도 원재료의 예정된 최종 용도의 변경이 없는 경우 실질적 변형을 부정한 사례가 다수 있다. 자동차 조립(HQ H302821(2019,7,26) 전기차(HQ H301619(2018,11,6), 케이블 모뎀(HQ H302480(2019,9,3)의 경우무역법 301 관세를 적용하기 위한 목적으로 원산지는 최종적으로 중국으로 결정되었다. 이들 사례를 종합적으로 검토해 보면 서로 다른 구성요소가 최종 완성품의 전체적 특성과 다른 용도 및 기능을 가지고 있는지 여부가 아니라, 서로 다른 구성요소가 완성품을 위한 처리 또는 조립과정을 거친 후에 이미 결정되어 있던 구성요소의 최종용도가 없어지는지 여부가 더 중요하다는 것을 유의할 필요가 있다.

4. 나가며

트럼프 대통령은 선거 과정에서 중국산 상품에 대한 보복관세를 더욱 강화하고 보편관세 및 상호관세 도입 등 이전보다 더 강력한 관세 보호정책을 펼칠 것을 공약으로 내세웠다. 앞으로 트럼프 2기 행정부는 선거과정에서 공약한 관세정책들을 빠르게 실행하려 할 것이다. 이처럼 대미 무역환경의 변화 폭이 크고 특히 대미 수출에 있어서 대중 보복관세 부과의 간접적 영향으로 우리기업들도 원산지 판단에 따른 공급망 및 제조공정 전략이 매우 중요해진 상황이다.

한편 미국은 수입품에 대한 원산지 판단을 목적에 따라 근거법령과 기준을 달리하고 있으므로 원산지 판단에 대한 복잡성도 크다 할 수 있다. 본 글에서는 기업들의 사전적 이해를 돕고자 대중 보복관세 부과의 근거규정인 무역법 301조에 따른 원산지 기준인 실질적변형기준에 대한 구체적 사례들을 검토해 보았다.

앞서 사례들에서 확인되는 것처럼 “실질적 변형”의 개념은 과학적이고 투명하다고 보기 어렵고 모든 품목에 일률적으로 적용하고 해석하기 어려운 문제를 가지고 있다. 미국은 실질적 변형의 개념을 그동안 누적된 세관의 원산지 사전심사 사례 및 법원의 판례를 통해 구체화하고 진화해가고 있지만 여전히 실질적 변형 여부를 판단하는 것은 기업들에게 수출입에 있어 불확실성이 큰 영역이라 할 수 있다. 특히 실질적 변형 여부를 판단하는 몇가지 요소, 즉 명칭의 변경, 성질의 변화, 용도의 변화 등이 실질적 변형을 판단하는 기준으로 그동안의 판례에서 일관성 있게 유지되고 있으나 그 구체적 판단은 상품의 제조공정 등에 따라 상대적일 수 있다 점이 기업들에게는 주요 애로사항이 될 것이다.

실제로 미국 무역법원에 따르면 별도의 비특혜원산지 기준을 규정하고 있지 않은 경우, 원칙적으로 미국 법원은 둘 이상의 다른 국가 또는 지역의 원재료를 전부 또는 일부로 사용한 물품의 경우에는 물품의 명칭, 특성 또는 용도가 새롭게 구별되는 물품으로 실질적 변형기준에 따라 새롭고 상업적으로 구분되는 물품으로 변형된 국가를 원산지국으로 판단하되 개별 물품에 대한 구체적인 원산지 기준은 미 법원의 판례 및 미국 관세국경보호청의 결정사례들을 참고하여 개별사안별로 판단할 사항이라고 지적하고 있다.⁵⁾

따라서 대미 수출기업들은 미국의 수입품에 대한 원산지판정이 개별 법령의 목적에 따라 판단기준이 달라질 수 있다는 것을 명심하여야 하고, 더불어 주요 원산지기준인 실질적 변형기준은 원산지 판단이 정성적으로 이뤄질 수 있다는 것을 주의하여야 할 것이다. 그러므로 자사 취급 품목과 유사한 품목의 공개된 미국의 원산지사전 심사 사례를 사전에 검토하거나 미국 관세청의 사전심사 신청 및 결정을 참고하여 자사의 원재료 공급망 및 제조과정(특히 완성품의 조립과정)에 대한 전략을 수립하여야 할 것이다.



5) Data General v. United States, 4 CIT 182 (1982); 19 U.S.C. § 2518(4)(B).