

관세연구 24-02

미국의 최근 무역구제 관련 규정 개정 내용 및 우리나라에의 함의 (PMS를 중심으로)

2024. 10.

홍병진·노영예

연구진

연구책임자

홍 병 진 부연구위원

공동연구원

노 영 예 선임연구원

목 차

I. 서론	1
II. 미국의 특별한 시장 상황 관련 규정 및 우리나라의 적용 사례	5
1. 개요	5
가. 조직	5
나. 「무역특혜연장법」상 특별한 시장 상황	7
다. 「관세법」상 특별한 시장 상황	10
2. 한국산 유정용 강관 특별한 시장 상황 적용 사례	14
가. 배경	14
나. 검토 기준	16
다. 특별한 시장 상황 구성요소	17
III. 「무역구제 집행의 개선 및 강화 규정」상 특별한 시장 상황	25
1. 개요	25
가. 배경	25
나. 규정 개요	27
2. 판매가격에 기반한 특별한 시장 상황	31
3. 생산비용에 기반한 특별한 시장 상황	33
가. PMS 정의 및 판단 시 고려해야 할(will consider) 정보	33
나. 시장 상황 판단을 배제하지 않는(will not preclude) 정보	37

다. 생산비용 왜곡이 발생하는 시장의 특정성 판단	41
라. 생산비용 왜곡에 대한 시정 권한	44
마. 생산비용 왜곡이 발생하는 사례 및 분류	47
바. 생산비용 기반 PMS 및 판매가격 기반 PMS 관계	52
4. 기타 규정 관련 논쟁에 대한 상무부의 입장	53
가. WTO 규정 위반 관련 상무부의 입장	53
나. 특별한 시장 상황의 분석 기준	58
다. 보조금 관련 특별한 시장 상황	60
IV. 요약 및 시사점	63
1. 요약	63
2. 시사점	65
가. 규정 적용 범위	66
나. 민관 협력	68
다. 기타	69
참고문헌	72

표 목차

〈표 Ⅲ-1〉 상무부 국제무역청의 규정(제Ⅲ장)	28
〈표 Ⅲ-2〉 제Ⅲ장 상무부 국제무역청의 규정 제351부	29
〈표 Ⅲ-3〉 생산비용 왜곡 사례의 분류	50

I. 서론

- 미국은 중국의 비시장경제 지위 만료에 따라 반덤핑과 관련된 예외 규정 중 하나로 특별한 시장 상황(Particular Market Situation 이하, PMS)과 관련한 규정을 제정하였음
 - 중국의 비시장경제 지위가 만료됨으로써 제3국의 가격 기준으로 덤핑률을 산정하기 어렵게 되자 해당 규정을 제정하게 되었음
 - PMS는 특정 국의 시장 상황이 비정상적임에 따라 높은 세율의 반덤핑 관세를 부과하여 자국 산업을 보호하려는 목적을 가진 제도로서 미국이 선행적으로 시작하였음
 - 해당 규정의 근거는 WTO 반덤핑협정 제2.2조인데, 해당 조문에는 특별한 시장 상황이 발생한 경우 제3국 판매가격 또는 구성 가격을 적용하여 덤핑마진을 계산할 수 있다고 규정하고 있음
 - 그러나 PMS와 관련한 구체적인 정의와 내용에 대해서는 규정하고 있지 않아 해석의 여지를 두고 있음

- 미국은 「무역특혜확장법」(Trade Preferences Extension Act of 2015, 이하 TPEA)을 개정하여 PMS에 대해 규정하였으며 개정 후 2017년 4월 한국산 유정용 강관 연례재심에서 최초로 해당 규정을 적용하여 덤핑마진을 산정하였음
 - 미국은 TPEA의 개정을 통해 PMS를 명료화하기보다 적용 및 해석의 범위를 넓혔음
 - TPEA의 PMS 관련 조항이 중국 기업을 대상으로 처음 적용될 것이라는 예상을 깨고, 한국의 철강기업에 최초로 적용되었음
 - 한국 철강기업들은 미 상무부에 국내 시장가격, 생산비용 등에 대한 상세한 자료를 제시하며 덤핑물품이 아니라고 주장했으나 상무부는 독자적인 계산법에 따라 정상가격을 자의적으로 산출하여 고율의 반덤핑 관세를 부과하였음

- 한국 철강기업들은 상무부가 충분한 증거 없이 반덤핑 상황을 설정했다며 소송을 제기했으며 한국 기업들의 주장을 수용하여 2019년 국제무역법원(Court of International Trade, 이하 CIT)은 상무부의 결정을 파기 환송하였음
- 2022년 3월 연방순회항소법원(Court of Appeals for the Federal Circuit, 이하 CAFC)에서 한국 기업의 최종 승소 판결을 확정하였음
- 상무부는 CAFC의 해당 판결 및 PMS 조항을 적용한 몇 가지 사례에 근거하여 규정을 개정하고자 2022년 규칙 제정에 대한 사전 통지문을 공고하였음¹⁾
 - 특히 생산비용 PMS의 존재를 분석하고 판단하는 상무부의 접근 방식을 재검토하였음
- 상무부는 2024년 3월 25일 반덤핑 및 상계 관세법의 관리를 통한 「무역구제 집행의 개선 및 강화 규정」(Regulations Improving and Strengthening the Enforcement of Trade Remedies Through the Administration of the Antidumping and Countervailing Duty Laws, 이하 반덤핑 및 상계관세(이하 「무역구제 집행의 개선 및 강화 규정」)을 제정하였음
 - 상무부는 2023년 5월 9일 해당 규정안을 최초로 공개하고, 의견 수렴 절차를 거쳤으며, 최종 규정은 관보 게재일로부터 30일 후인 2024년 4월 24일부터 적용되고 있음
 - 규정 개정에 대한 배경으로 상무부는 무역 구제 조치의 집행을 개선 및 강화하고자 이를 통해 관행의 많은 영역을 성문화하고, 방법론 및 분석의 특정 영역을 개선하고자 한다고 밝힘²⁾

1) 미국연방관보, “Determining the Existence of a Particular Market Situation That Distorts Costs of Production,” <https://www.federalregister.gov/documents/2022/11/18/2022-25216/determining-the-existence-of-a-particular-market-situation-that-distorts-costs-of-production>, 검색일자: 2024. 8. 14.

2) 미국연방관보, “14. Regulation for Determining the Existence of a Particular Market Situation (29851),” <https://www.federalregister.gov/documents/2023/05/09/2023-09052/regulations-improving-and-strengthening-the-enforcement-of-trade-remedies-through-the-administration>, 검색일자: 2024. 6. 19.

- 해당 개정에서는 반덤핑/상계관세 법률의 집행 및 행정을 개선하고, 비용과 가격을 왜곡하는 요인을 해결하는 것을 목적으로 반덤핑 및 상계관세 조사와 관련한 문서 제출 요건, 조사 대상 범위, 이용 가능한 정보의 사용, PMS 등에 대해 다루고 있음
- 특히 PMS³⁾와 관련하여 방대한 내용을 신설하였는데 해당 개정은 한국 기업에 대한 CIT의 판결,⁴⁾ 전문가의 의견, 상무부 관행 등을 고려하여 제안되었으며 PMS 각 유형에 대한 세부적인 판단 지침을 제시하고 있음
 - 미국의 TPEA와 기존의 반덤핑 및 상계관세 관련 규정에서는 PMS 판단 시 고려해야 할 정보를 명확히 규정하지 않고 있어 상무부가 PMS 조사 기법을 자의적으로 적용하고 있다는 비판을 받아옴
 - 개정된 「무역구제 집행의 개선 및 강화 규정」에서는 PMS를 판매가격 기반(자국에서의 판매가격과 미국 수출가격 및 구성 수출가격과의 적절한 비교가 어려운 경우)과 생산비용 기반(PMS가 조사 대상 제품의 생산비용을 왜곡하는 경우) 유형으로 구분하고, 각 유형에 대한 세부적인 판단 지침을 제공하고 있음
 - PMS의 적용 여부를 판단하기 위하여 노동·환경·지재권 등의 관련 규제를 조사할 수 있다는 내용 또한 포함하고 있음
- 본 연구는 기존의 PMS 관련 연구에서 다루지 않았던 미국의 최신 「무역구제 집행의 개선 및 강화 규정」의 개정의 세부 내용 및 규정별 개정 배경, 목적 등에 대해 상세히 조사하였음
 - 특별한 시장과 관련한 기존의 연구 중 정찬모(2017), 장승화(2019)에서는 PMS 규정 및 PMS 규정과 WTO에 대한 합치성을 중점적으로 분석하였음

3) PMS는 조사대상물품을 수출하는 국가의 내수시장에 생산비용 관련한 왜곡이 있다고 보고 해당 시장에서 조달된 부품 및 원자재의 원가를 부인하고, 조사 당국이 임의로 정한 생산원가를 기준으로 삼을 수 있다는 점에서 수출기업들에 매우 불리한 조사 기법임

4) CAFC, NEXTEEL Co., Ltd. v. United States, NO. 2021-1334, 2021-1430, 28 F.4th, March 11, 2022.; 미국연방관보, <https://www.federalregister.gov/documents/2022/11/18/2022-25216/determining-the-existence-of-a-particular-market-situation-that-distorts-costs-of-production#footnote-4-p69235>, 검색일자: 2024. 4. 18.

- 노영예(2020)는 주요국의 특별한 시장 상황 규정에 대해 조사하였으며 김경화(2021)에서는 해당 규정에 대한 적용 관행 변화에 대해 조사하였음
 - 이원희(2022)에서는 WTO 규정상 PMS 관련 조항의 합치성, 운영실태, 한국적용 가능성 등에 대해 분석하였음
- 본 연구는 미국의 최신 「무역구제 집행의 개선 및 강화 규정」의 PMS를 중심으로 제도적 관점에서 변화의 특징 및 개정 내용, 개정 배경을 살펴보고 유의할 점을 파악하여 향후 통상 분쟁을 대비하기 위한 기초자료로서 의의가 있음
- 본 연구는 제 I 장 서론을 포함하여 총 IV장으로 구성되었음
- 제II장 미국의 특별한 시장 상황 관련 규정 및 우리나라의 적용사례에서는 2015년 「무역특혜연장법」 및 「관세법」상 특별한 시장 상황에 대한 내용을 비롯하여 한국산 유정용 강관 PMS 적용 사례의 내용 및 CIT, CAFC의 판결 내용에 대해 정리하였음
 - 제III장은 「무역구제 집행의 개선 및 강화 규정」상 특별한 시장 상황 규정의 개정 내용, 개정 배경 등에 대해 상세히 기술하였음
 - 제IV장 요약 및 결론에서는 앞에서 설명한 내용을 요약하고 개정 규정을 바탕으로 우리나라가 유의해야 할 내용에 대해 서술하였음

II. 미국의 특별한 시장 상황 관련 규정 및 우리나라의 적용사례

1. 개요

가. 조직

- 반덤핑 관세의 조사 및 판정은 상무부(Department of Commerce, 이하 상무부)와 국제무역위원회(U.S International Trade Commission, 이하 ITC)가 담당하고 있음⁵⁾
 - 대부분의 국가에서 덤핑마진/보조금을 산정과 산업피해 조사는 하나의 기관에서 담당하고 있으나 미국의 경우 이원화되어 있음
 - 미국의 경우 ITC에서 산업피해조사 및 산업피해 판정을 담당하고 있으며 덤핑률의 산정 및 반덤핑제도의 전체적인 운영 책임은 상무부가 수행하고 있음
 - 상무부와 ITC가 덤핑 및 산업피해에 대해 모두 긍정 판결을 내릴 시 반덤핑 명령은 유지되고 한 기관이라도 부정 판결을 내린다면 반덤핑 명령이 철회됨

- ITC는 1916년 임시기구인 관세위원회의 설립을 시작으로 미국통상정책 전반에 걸친 자문 및 수입 규제를 담당하는 기구로 정책 결정에 영향력을 행사함
 - 특히 ITC는 미국의 대외무역이 국내 생산, 고용, 소비에 미치는 영향에 관한 모든 요인을 조사하는 광범위한 권한을 가지고 있음

5) 외교부, 『주요국 수입규제 제도와 대응방안』, 2017. 9., p. 9.

- ITC는 법률, 경제 등 다양한 분야, 다양한 산업별 전문가를 통해 국내 산업을 보호하고자 독자적인 조사와 판단을 수행하는 대통령 직속의 준사법 기관임
 - 그러나 정책결정, 사법심사 또는 협상 등은 수행하고 있지 않음
- ITC의 상세 기능은 다음과 같음
 - 수입으로 인한 피해 조사(반덤핑 및 상계관세제도와 관련한 산업 피해 여부 판정, 세이프가드 조치 여부의 결정 및 대통령에 대한 건의)
 - 특허권, 상표권 등 지적재산권을 침해하는 불공정수입에 대한 조사 및 제재조치
 - 산업 및 경제적 분석
 - 관세 및 무역에 대한 정보 제공
 - 무역 정책 지원
- 상무부는 농업 분야를 제외한 경제 부분 전체를 관할하는 광범위한 조직으로서 상무부가 수행하는 업무 중에서 덤핑 방지 및 산업 피해의 구제와 관련된 전반적 권한과 책임을 무역차관 책임하의 국제무역행정청(International Trade Administration, 이하 ITA)에 위임하였음⁶⁾
 - ITA는 무역과 투자 촉진, 산업 경쟁력 강화를 위한 무역법과 관련 협정의 집행을 담당하고 있음
 - 덤핑 및 보조금 유무 조사, 관세율 산정, 국내산업에 대한 지원 업무(특히 중소기업 관련 덤핑 및 상계관세 조치를 위한 조사 신청 시 증거의 충분성 등 법적 제소 요건과 관련한 업무의 지원, 국제무역규범 협상 과정의 참여 등의 업무를 담당함
 - 특히 ITA의 덤핑 및 상계관세 조사국(Anti-dumping Countervailing Duty Operation)에서 반덤핑 조사, 덤핑률 산정 등을 담당하고 있음
- 미국은 조사 당국의 처분에 항변하기 위해 국제무역법원(Court of International Trade, 이하 CIT)을 통해 사법심사를 받을 수 있도록 하고 있음

6) 정재호 외, 『주요국의 반덤핑 중간 및 종료 재심사제도 비교연구』, 한국조세재정연구원, 2022. 10., p. 42.

- WTO 반덤핑협정 제13조에 따라 수입국(미국) 내에 마련된 자발적인 심리절차를 활용할 수 있으며 혹은 CIT를 통해 사법심사를 받을 수 있음
- 통상 상무부 또는 ITC의 결정이 연방관보(Federal Registration)에 게재된 날로부터 30일 이내에 소환장(summons)을 제출하고, 그로부터 30일 이내에 제소장(complaints)을 제출할 수 있음
 - CIT 소송은 상무부의 반덤핑 관세 부과 판정이 충분한 근거자료가 뒷받침된 적법한 절차에 의해 이루어졌는지를 확인하는 소송이므로, CIT의 검토는 일반적으로 행정적인 기록에 대해서만 한정됨
 - 소송당사자들은 행정(원심)조사(administrative review)에서 다루지 않았던 문제에 대해 CIT 소송에서 새로이 논할 수 없고 상무부 또한 판정의 적법성을 주장하기 위해 기존에 사용하지 않았던 증빙 자료를 제시할 수 없음
- CIT의 판결에도 불복하고자 하는 경우에는 상급법원인 연방순회항소법원(Court of Appeals for the Federal Circuit, 이하 CAFC)에 항소할 수 있음
- CAFC는 ITC에 불복하는 사건에 대한 배타적 관할권을 가지고 결정이나 심결에 대한 항고심 내지 항소심을 담당하고 있음

나. 「무역특혜연장법」상 특별한 시장 상황

- 2001년 12월 중국이 WTO에 가입하면서 무역상대국들은 승인 조건으로 15년간 중국을 비시장경제로 분류할 수 있도록 허용하였으며 2016년부터 중국은 해당 지위가 만료되면서 시장경제국에 따른 반덤핑 산정방식을 적용받게 되었음
- 비시장경제국(Non-Market Economy, NME)은 한 국가의 원자재, 제품 가격, 임금, 환율 등이 정부의 간섭에 의해서 정해진다고 판단되는 국가를 의미함
- 수출국에 대한 반덤핑 제소 시에 제소국은 수출국 내 시장가격 혹은 생산비용과 수출가격 차이로 덤핑마진율을 책정하게 되는데, 비시장경제국 제품의 덤핑조사 시 수출국 내 시장가격에 대한 신뢰도가 높지 않다고 간주하여 제3국 가격 기준을 활

용하여 정상가격을 산출하기 때문에 덤핑마진(정상가격-수출가격)이 더 높게 계산되어 고율의 반덤핑 관세가 부과될 가능성이 높아짐

- 또한 기존에 미국은 자국 반덤핑법상 제로잉(zeroing)⁷⁾이라는 기법을 활용하여 경쟁력 있는 외국 물품의 수입을 방어할 수 있었으나 제로잉 관행이 WTO 분쟁해결 절차를 통해 금지되면서 다른 국내법적 수단을 동원할 필요가 발생함⁸⁾
 - 덤핑마진을 계산할 시 수출가격이 내수가격보다 낮을 때(덤핑)만 합산하고, 수출가격이 내수가격보다 높을 때(마이너스 덤핑)는 마진 계산에 반영하지 않고 0으로 처리해 전체 덤핑마진을 높이는 방식임

□ 2015년 오바마(Barack Obama) 행정부는 무역자유화로 인해 궁극적으로 피해를 입을 것으로 예상되는 산업과 관련 근로자를 보호하는 법안을 검토하였으며, 2015년 6월 29일 오바마 미국 대통령은 「무역특혜연장법(Trade Preferences Extension Act of 2015, 이하 TPEA)」를 서명하고 발효시켰음

- 미 의회는 무역특혜연장법(TPEA)을 통해 2015년 반덤핑 제도를 개정하여 덤핑 피해판정 가능성을 높여 상무부로 하여금 관세율을 더 높이 책정할 수 있도록 하였음
 - 조사 당국이 부담하는 법적 제약을 줄이고 광범위한 조사 권한과 행정적 재량을 허용하고자 함

□ 관련 조치의 상당 부분은 오바마 행정부에서 2015년을 전후로 제도적 기틀을 마련하였으며, 트럼프 행정부는 그러한 제도를 더욱 적극적으로 활용하여 자국 산업을 보호하고자 하였음

7) 미국은 한국산 세탁기에 관세를 매길 때 전체 물량이 아니라 특정 시기, 특정 지역에서 수입 판매된 물량만 대상으로 덤핑마진을 선정하는 표적덤핑 방식을 적용해 제로잉을 사용하였으며 WTO 패널(소위원회)은 2016년 9월 8일 미국이 한국산 세탁기에 부과한 반덤핑 관세가 협정 위반이라고 최종 판단했음

8) 장승화, 「미국 무역특혜확장법(TPEA)상 특별시장상황(PMS)의 WTO 합치성: 한국산 철강제품에 대한 미국 상무부의 반덤핑 조치를 중심으로」, 『국제경제법연구』, 제17권 제1호, 2019. 3. 15., p. 7.

- 반덤핑과 관련된 내용은 TPEA 제5부 반덤핑 및 상계관세법 개선(Improvements to Anti dumping and Countervailing Duty Laws)의 제501조 내지 제507조에서 규정하고 있으며 특히 PMS에 대해서는 TPEA 제504조에서 규정하고 있음⁹⁾
 - 제501조: 소제목
 - 제502조: 절차상 정보 제출에 협력하지 않았을 시 결과
 - 제503조: 실질적 피해의 정의
 - 제504조: 특별한 시장 상황
 - 제505조: 가격 또는 비용의 왜곡
 - 제506조: 자발적인 답변자의 수를 감소하여 DOC의 부담을 경감(Reduction in burden on DOC by reducing the number of voluntary respondents)
 - 제507조: 캐나다 및 멕시코에 대한 적용

- 해당 법의 개정을 통해 관세법상 특별한 시장 상황에 대한 통상적인 거래, 정상가격 결정에 대한 정의, 구성가격¹⁰⁾에 대한 정의의 내용을 규정하게 되었음¹¹⁾
 - 제504조의 (a)항에서는 1930년 「관세법(U.S.C)」의 통상적인 거래(ordinary course of trade)에 대한 정의(19 U.S.C 1677(15),¹²⁾ (b)항에서 정상가격 결정에 대한 정의 (19 U.S.C. 1677b(a)(1)(B)(ii)),¹³⁾ (C)항에서는 구성가격(19 U.S.C. 1677b(e))¹⁴⁾에 대한 관세법상 개정될 내용을 설명하고 있음

9) H.R.1295 - Trade Preferences Extension Act of 2015, <https://www.congress.gov/bill/114th-congress/house-bill/1295/text>, 검색일자: 2024. 6. 4.

10) 반덤핑 조사과정에서 국내가격(normal value)이 존재하지 않을 경우 수출자가 제공한 정보에 기반하여 조사 당국이 산정한 가격을 의미하며, 구체적으로 원산지 국의 생산비용에 판매관리비, 판매비, 일반 비용 및 이윤을 더하여 산정함

11) 상동

12) Tariff act of 1930 Section 771(15)

13) Tariff act of 1930 Section 773(a)(1)(B)(ii)

14) Tariff act of 1930 Section 773(e)

다. 「관세법」상 특별한 시장 상황

- 무역구제와 관세부과 등에 대해 기본법적인 역할을 하는 「관세법」은 연방법전(U.S Code) 제19편 관세(Title 19 Customs Duties)의 제4장(Tariff Act of 1930)에 규정되어 있음¹⁵⁾
 - 미국은 「관세법」을 별도의 법률로 운영하지 않으며 연방법전에 관세 관련 법률을 통합하고 있음
- 제4장(Tariff Act of 1930) 「관세법」은 미국 통일 관세율표, 특별규정, 행정절차, 상계관세 및 반덤핑 관세, 특정 담배 및 무연 담배 제품의 수입에 적용되는 요건, 침입 수 목재 등 총 6개의 절(Subtitle)로 구성되어 있음¹⁶⁾
- 「관세법」 제4절 상계관세 및 반덤핑 관세의 제4관에서 PMS에 대해 규정하고 있음¹⁷⁾
 - 제1관: 1671조-1671h조 상계관세의 부과
 - 제2관: 1673조-1673i조 덤핑방지 관세의 부과
 - 제3관: 1675조-1676a조 산업피해구제
 - 제4관: 1677조-1677n조 산업구제 관련 기타 일반 사항
 - 1677a. 수출가격 및 구성된 수출가격
 - 1677b. 정상가격

1) 통상적인 거래에 대한 정의

- 미국의 「관세법」상 통상적인 거래는 대상 물품을 수출하기 전 상당한 기간 동안 동일한 등급 혹은 동일한 종류의 물품에 관해 통상적으로 이루어졌던 조건 및 관행을 의미함¹⁸⁾

15) 신상화 외, 『주요교역국의 통관제도-미국편』, 한국조세재정연구원, 2017, p. 52.

16) 코넬법률정보, <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/19/chapter-4> 검색일자: 2024. 7. 10.

17) 코넬법률정보, <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/19/chapter-4/subtitle-IV> 검색일자: 2024. 7. 16.

- TPEA 개정 이전의 「관세법」에는 거래가격이 원가 미만이거나 제휴사 간 거래인 경우에만 통상거래가 아니라고 규정하였음
- 조사 당국은 PMS를 포함한 다음과 같은 판매 및 거래를 통상적인 거래를 벗어난 것으로 간주함
 - ① 19 U.S.C 1677b(b)(1)에 따른 생산가보다 낮은 가격의 거래¹⁹⁾ ② 19 U.S.C 1677b(f)(2)에 따른 제휴사 간 직접 거래²⁰⁾ ③ 조사 당국이 PMS가 수출가격 또는 구성 수출가격과의 적절한 비교를 방해한다고 판단하는 상황
 - PMS가 존재하는 경우 수출국의 조사 대상 기업의 수출가격 및 구성 수출가격은 모두 통상적인 거래가격으로 인정되지 않아 정상가격 산정 시 사용할 수 없음²¹⁾
 - 해당 규정 개정으로 조사 당국은 PMS를 비통상적인 거래로 무조건 간주(shall)해야 하는 의무를 가지게 되었음
 - 또한 「관세법」에는 판매(sales)와 거래(transaction)라는 범주가 비통상 거래로 분류되었으나, TPEA 제504조(a)를 통해 비통상거래의 범주가 상황(situations)으로 분류가 되었음
 - 이는 비통상거래 판정 시 거래량이나 판매량과 같은 구체적 지표를 제외한 모든 요소를 고려할 수 있게 되었다는 것을 의미하고 있음²²⁾

18) 19 U.S.C 1677(15)

19) 정상가액의 산정을 위해 고려하는 외국 유사 제품의 판매가 해당 제품의 생산원가보다 낮은 가격으로 이루어졌다고 믿거나 의심할 만한 합리적인 근거가 있는 경우, 실제로 그러한 판매가 생산원가보다 낮은 가격으로 이루어졌는지 여부를 결정해야 하며 장기간 상당한 양으로 제조된 경우, 합리적인 기간 내에 모든 비용을 회수할 수 있는 가격이 아닌 경우 이러한 판매는 정상 가격 결정 시 고려하지 않음

20) 특수 관계인 간의 거래는 고려해야 할 가치 요소가 있는 경우 그 요소를 나타내는 금액이 일반적으로 고려 중인 물품의 판매에 반영되는 금액을 시장에서 공정하게 반영하지 못하는 경우 직간접적으로 무시될 수 있음

21) 원문 conditions and practices which, for a reasonable time prior to the exportation of the subject merchandise, have been normal in the trade under consideration with respect to merchandise of the same class or kind. The administering authority shall consider the following sales and transactions, among others, to be outside the ordinary course of trade: 3) Situations in which the administering authority determines that the particular market situation prevents a proper comparison with the export price or constructed export price.

2) 정상가격 결정에 대한 정의

- 대상 물품이 공정한 가치보다 낮은 가격으로 판매되고 있는지 또는 판매될 가능성이 있는지 여부를 판단할 시 수출가격 또는 구성 수출가격과 정상가격을 공정하게 비교해야 하며 정상가격은 수출가격 또는 구성 수출가격과의 공정한 비교를 달성하기 위해 다음과 같이 결정되어야 함²³⁾
- 다음의 경우 수출국 또는 미국 이외의 국가에서 소비용으로 외국 동종 제품이 판매(또는 판매용으로 제공)되는 가격(제3국의 판매가격)을 사용할 수 있음
 - ① 가격이 대표성을 가질 것
 - ② 수출업자나 생산업자가 타 국가에 판매하는 물량이 대비 수출 물량의 5% 이상일 경우
 - ③ 특별한 시장이 존재하지 않아 조사 당국이 국내 판매가격과 수출가격 또는 구성 수출가격에 대한 비교가 가능한 경우(특정 시장 상황이 수출가격 또는 구성 수출가격과 적절한 비교를 방해한다고 판단하지 않는 경우)
 - 다음의 경우 제3국의 가격을 사용할 수 있음
 - ① 외국 유사 제품이 수출국에서 소비를 위해 판매(또는 판매를 위해 제공)되지 않는 경우
 - ② 관리 당국이 수출국에서 판매되는 외국 유사 제품의 총량(또는 수량이 적절하지 않은 경우 가치)이 대상 물품의 미국 판매와 적절한 비교를 허용하기에 충분하지 않다고 판단하는 경우
 - ③ 수출국의 특정 시장 상황으로 인해 수출가격 또는 구성 수출가격과의 적절한 비교가 허용되지 않는 경우 사용할 수 있음²⁴⁾

22) 이원희, 「특별시장상황(PMS)의 적용 원칙 및 한국 적용 가능성 - WTO 규정 및 분쟁사례, 미국 TPEA 규정을 중심으로」, 2022. 3. 3., p. 69.

23) 19 U.S.C.1677b(a)

24) 19 U.S.C.1677b(c)

- 「관세법」 개정에 따라 19 U.S.C.1677b(a)(1)(c)(iii)에서 ‘해당 제3국시장 내(in such other country)’의 문구를 삭제하여 제3국을 비롯하여 수출국에 PMS가 존재할 시에도 제3국의 판매가격을 사용할 수 있도록 규정함²⁵⁾

3) 구성가격

- 수입품의 구성가격은 19 U.S.C 1677b(e)에 따라 통상적인 거래일 시 제품 생산 기간 동안의 원자재 및 제조비용, 제품 생산에 사용된 모든 종류의 기타 가공비용의 합계와 동일해야 함
 - 외국에서 소비하기 위해 외국 유사 제품의 생산 및 판매와 관련하여 판매, 일반 및 관리비용, 이윤을 위해 조사 또는 검토를 위해 조사받는 특정 수출업자 또는 생산자에 의해 발생하고 사용된 실제 금액
 - 기존의 「관세법」에는 구성가격은 원가(재료비, 가공비 등)+판매관리비+이윤(profit) 및 컨테이너 비용 등을 합산한 금액이라고 규정되어 있었음
- 원자재 및 제조비용 또는 기타 가공비용에 통상적인 거래에서의 생산비용을 정확하게 반영하지 않은 PMS가 존재할 시 조사 당국은 이 절의 다른 계산 방식 또는 다른 어떤 방식을 사용할 수 있음
 - 문단의 목적상 원자재 비용은 그 원자재로부터 생산되는 제품의 수출에 따라 면제 또는 환급되는 원자재 혹은 그 처분에 부과되는 수출국의 내국세와 관계없이 결정되어야 함
 - 이를 통해 PMS가 존재할 시 용이하게 생산자의 실제 생산비용을 고려하지 않고 구성 가격을 산정할 수 있게 되었음²⁶⁾

25) 원문 the administering authority does not determine that the particular market situation(in such other country) prevents a proper comparison with the export price or constructed export price.

26) 원문 Constructed value. For purposes of this subtitle, the constructed value of imported merchandise shall be an amount equal to the sum of—(1) the cost of materials and fabrication or other processing of any kind employed in producing the

- 기존의 임의의 합리적인 방식(any other reasonable method)에서 합리성(reasonable) 요소가 빠진 다른 어떤 방식(any other method)으로 규정하여 법적 제한을 두지 않게 되었음
- 해당 규정으로 조사 당국의 재량이 더욱 강화되었으며 조사 당국의 결정에 따라 PMS에 해당할 경우 구성 가격 산정 시 비시장경제국에 대한 조사 방식 또한 적용이 가능하게 되었음

2. 한국산 유정용 강관 특별한 시장 상황 적용 사례

가. 배경²⁷⁾

- 미국 상무부는 2015년 TPEA의 입법 이후 2년 동안 미국 철강 업체의 제소에도 불구하고 우리나라에 PMS를 적용하지 않았음
- 2016년 한국산 유정용 강관에 대한 연례재심(2014-2015) 예비판정에서도 미국 제소업체가 PMS 존재를 주장하였으나 상무부는 증거가 불충분하다고 결정하였음
- 상무부는 ① 한국 HRC(열연코일 Hot-Rolled Coil, 이하 HRC) 보조금 ② 중국으로부터의 저가 HRC수입 ③ 한국 HRC 공급업체와 한국 유정용 강관 생산업체 간의 전략적 제휴 ④ 한국 전력 시장에서의 정부 개입의 4개 항목의 그 어떤 것도

merchandise, during a period which would ordinarily permit the production of the merchandise in the ordinary course of trade; if a particular market situation exists such that the cost of materials and fabrication or other processing of any kind does not accurately reflect the cost of production in the ordinary course of trade, the administering authority may use another calculation methodology under this part or any other calculation methodology. For purposes of paragraph (1), the cost of materials shall be determined without regard to any internal tax in the exporting country imposed on such materials or their disposition that is remitted or refunded upon exportation of the subject merchandise produced from such materials.

27) Nexteel Co. v. United States, 28 F.4th 1226 (Fed. Cir. 2022).

한국 시장이 PMS 조건을 충족한다고 판단할 만큼 충분한 입증이 이루어지지 않았다고 판정하였음

- 미국 상무부는 2017년 4월 10일 우리나라 철강재 시장에 PMS가 존재한다는 이유로 관련 회사들이 제출한 자료를 정상 가격(normal value) 산정의 근거로 삼지 않고 자의적인 방법을 통한 고율의 관세를 부과한다고 발표함²⁸⁾
 - 상무부는 2015년 9월 1일부터 2016년 8월 31일까지 제2차 연례재심에 검토 기간 동안 가장 많은 대상 물량을 차지한 두 회사를 선정하여 개별 심사하였음
- 2017년 10월 10일 상무부는 최종 판정의 결과를 수정하여 보다 고율의 관세부과를 결정하면서 한국에서 다음 네 가지 요인의 집합적 영향(collective impact)으로 PMS가 존재한다고 결정하였음
 - ① 한국 HRC 보조금 ② 중국으로부터의 저가 HRC 수입 ③ 한국 HRC 공급업체와 한국 유정용 강관 생산업체 간의 전략적 제휴 ④ 한국 전력 시장에서의 정부 개입이 4개 요소가 개별적으로는(individually) PMS를 구성한다고 보기는 어려우나, 총체적인 관점에서(as a whole) 분석할 때 한국의 시장에 누적적인 영향(cumulative effect)을 초래하여 유정용 강관 생산비용(특히 원재료인 HRC 구매비용)이 통상적인 거래에서의 생산비용을 정확하게 반영하지 않는 상황에 이르렀다고 판결함
- 한국은 CIT에 1차 연례재심 당시 PMS 적용에 대한 근거가 불충분하다며 제소했으며 2019년 6월 17일 CIT는 상무부의 PMS 분석이 상당한 증거에 의해 뒷받침되지 않고 부분적으로 법에 위배된다고 판단하여 환송하였음
- 2019년 6월 17일, CIT가 상무부의 최종 결과를 첫 번째로 환송한 후 상무부는 앞서 언급된 네 가지 요소에 다섯 번째로 한국 정부의 철강 산업 구조조정의 영향을 주장하며 한국에 PMS가 존재한다고 주장함

28) 장승화, 「미국 무역특혜확장법(TPEA)상 '특별시장상황(PMS)'의 WTO 합치성: 한국산 철강제품에 대한 미국 상무부의 반덤핑 조치를 중심으로」, 『국제경제법연구』, 제17권 제1호, 2019. 3.

- 2020년 5월 18일, CIT는 최종적으로 한국의 PMS 판정에 대해 기각하였음²⁹⁾
 - 상무부의 첫 번째 환송 결과를 검토한 CIT는 상무부가 주장하는 PMS의 다섯 가지 요소를 개별적으로나 집단적으로(individually and collectively) 고려하였을 때 모두 실질적인 증거로 뒷받침되지 않는다고 결정하였음

- 2022년 3월 11일 CAFC는 CIT가 적용한 법적 기준을 재적용하여 분석 후 기록상 증거가 뒷받침되지 않는다고 결정하며 상무부가 열거한 다섯 가지 PMS에 대한 CIT의 원심을 인정하였음
 - CAFC는 상무부의 결정이 기록상의 실질적인 증거로 뒷받침되지 않거나 법에 맞지 않는 경우를 제외하고 대체적으로 CIT의 원심을 유지함
 - 다만 한국 정부의 전력 시장 개입과 중국으로부터의 저가 HRC 수입에 대해서는 향후 추가적인 근거가 제시되는 경우 PMS로 판단될 수 있다고 언급하여 PMS 적용 가능성을 열어두었음

나. 검토 기준

- CIT는 PMS는 해당 기간 동안 대상 물품의 생산자에게 특정해야 하며 전 세계적으로 발생하는 지속적인 현상은 통상적인 거래에서 벗어난 것으로 간주할 수 없다고 설명함³⁰⁾
 - 상무부는 19 U.S.C.1677b(e)에 따라 해당 물품을 생산하기 위해 발생한 비용이 통상적인 거래 과정에서의 생산비용을 정확하게 반영하지 않는다는 사실을 입증해야 함

- 미국 의회는 다음과 같이 PMS의 예를 제시했음³¹⁾
 - 국내 시장가격이 경쟁적으로 책정된 것으로 간주할 수 없을 정도로 정부가 가격을

29) United States Court of Appeals, Federal Circuit, Case 2021-1334 (Fed. Cir. Mar. 11, 2022), p. 6, 2022. 11. 3.

30) United States Court of Appeals, Federal Circuit, Case 2021-1334 (Fed. Cir. Mar. 11, 2022), pp.7-8, 2022. 11. 3.

31) United States Court of Appeals, Federal Circuit, Case 2021-1334 (Fed. Cir. Mar. 11, 2022), p. 8, 2022. 11. 3.

통제하는 경우 PMS가 존재한다고 볼 수 있음

- 미국과 해외 시장의 서로 다른 수요 패턴으로 인해 PMS가 발생할 수 있음
 - 예를 들어 두 시장에서 연중 다른 시기에 발생하는 공휴일과 상당한 가격 변동이 밀접한 상관관계가 있는 경우 해외 시장의 가격은 미국 가격과 비교하기에 적합하지 않을 수 있음
- PMS는 비용이 정상적인 시장 힘에 기반하여 정해지지 않거나 시장의 나머지 부분과 함께 움직이지 않는 상황을 모두 포함함³²⁾
 - 비용이 통상적인 거래 과정에서의 비용과 다르다는 차이를 보여주는 정량적 비교는 특정 시장 상황의 존재를 뒷받침하는 실질적인 증거가 될 수 있음
 - 마찬가지로 비용이 통상적인 거래 과정에서의 비용과 전혀 다르지 않다는 증거는 증거의 실질성을 공정하게 떨어뜨리는 요소가 될 수 있음

다. 특별한 시장 상황 구성요소³³⁾

1) 한국 정부의 보조금

- 상무부는 기록상 증거가 한국 정부의 HRC 보조금을 보여준다고 판단했으며, 유정용 강관 생산비용의 약 80%가 HRC 투입물에 해당하기 때문에 HRC 시장의 왜곡이 유정용 강관 생산비용에 상당한 영향을 미친다고 판단하였음³⁴⁾
 - 2014년 1월 1일부터 2014년 12월 31일까지의 첫 번째 조사를 통해 상무부는 포스코가 정부로부터 받은 보조금이 원가의 60%에 달한다는 사실을 발견했다고 주장함
 - 2016년 상무부는 의무 응답 대상자들이(넥스틸, 세아) 포스코로부터 상당한 양의

32) United States Court of Appeals, Federal Circuit, Case 2021-1334 (Fed. Cir. Mar. 11, 2022), pp. 8-9, 2022. 11. 3.

33) CAFC의 결정문을 바탕으로 하되, 보다 상세한 내용은 CIT의 판결 내용을 참조하여 작성하였음

34) United States Court of Appeals, Federal Circuit, Case 2021-1334 (Fed. Cir. Mar. 11, 2022), pp. 10-12, 2022. 11. 3.

HRC를 구매했다는 사실을 발견했음

- 2016년 8월 4일 최종 상계관세율 결정 시 상무부는 보조금 비율을 정확하게 계산할 수 없다고 판단한 후, 19 U.S.C. 1677e(a)-(b)에 따른 AFA를 바탕으로 60%의 보조금 비율을 산정함³⁵⁾
 - 2016년 8월 12일부터 2016년 12월 31일까지의 기간 동안 동일한 대한민국산 특정 열연강판 제품에 대한 첫 번째 행정 검토 결과에서 미소마진³⁶⁾을 상회하는 비율을 적용했으며 이는 약 0.56%였음³⁷⁾
- CAFC는 해당 기록 증거는 검토 기간 동안 한국 정부의 보조금이 존재했는지에 대한 혼재된 증거이며 상무부는 보조금이 HRC 가격에 전가되었거나 한국의 유정용 강관 생산자들에게 다른 지역의 유정용 강관 생산자들보다 더 큰 영향을 미쳤다는 사실을 발견하지 못했다고 설명함
- CIT는 특정 시장 상황을 보여주는 증거로 투입물의 생산자에게 제공된 보조금을 사용할 수 있지만 보조금이 투입물의 가격에 영향을 미쳐 통상적인 거래 과정에서 생산비용을 정확하게 반영하지 않아야 하며 영향은 대상 물품의 생산자에게 특정해야 한다고 설명하였음
 - 적용된 해당 이율은 현재 검토 기간보다 8개월 전에 종료된 이전 조사 기간에서 파악된 것이며 0.50%를 조금 상회하는 상계관세 비율은 한국 시장의 보조금 지급이 미미했음을 나타낸다고 설명함

35) 미국연방관보, "Countervailing Duty Investigation of Certain Hot-Rolled Steel Flat Products From the Republic of Korea: Final Affirmative Determination," <https://www.federalregister.gov/documents/2016/08/12/2016-19377/countervailing-duty-investigation-of-certain-hot-rolled-steel-flat-products-from-the-republic-of>, 검색일자: 2024. 7. 29.

36) 상계관세의 경우 0.5% 미만 세율이 인정되면 관세를 부과하지 않음(미소마진)

37) 미국연방관보, "Certain Hot-Rolled Steel Flat Products From the Republic of Korea: Final Results of Countervailing Duty Administrative Review, 2016," <https://www.federalregister.gov/documents/2019/06/19/2019-12991/certain-hot-rolled-steel-flat-products-from-the-republic-of-korea-final-results-of-countervailing>, 검색일자: 2024. 7. 29.

2) 전략적 제휴

- 상무부는 포스코가 계열사에 타 고객사와 다른 가격을 부과했다는 진술서를 근거로, HRC와 유정용 강관 생산업체 간의 전략적 제휴가 HRC 가격에 왜곡을 초래한다고 주장하였으나 증거 불충분으로 기각되었음³⁸⁾
 - 상무부는 초기 조사에서 세아나 넥스틸이 그러한 담합의 일부였다는 증거, 담합이 세아 및 넥스틸에 구체적으로 영향을 미쳤다는 증거, 또는 담합이 한국 HRC 시장 전체에 영향을 미쳤다는 증거를 제시하지 못함³⁹⁾
 - 전략적 제휴가 HRC 가격 왜곡을 직접적으로 초래했다는 구체적인 증거가 기록상 포함되어 있지 않았음

- 상무부가 환송심에서 세아 가공 센터를 포스코의 가공 센터로 설명하는 세아 브로슈어를 지적하며 제휴에 대해 주장하였으나 초기 상무부의 조사보고서에서 전략적 제휴가 없었다는 내용 및 세아 법인의 성격을 근거로 해당 주장도 기각되었음⁴⁰⁾
 - 상무부는 환송심에서 세아 가공 센터를 포스코의 가공 센터로 설명하는 세아 브로슈어를 지적하며 제휴가 존재한다고 주장했으나 CIT는 세아그룹 계열사인 세아 L&S가 포스코의 가공센터를 운영한다고 해서 전략적 제휴를 맺은 것은 아니며, HRC의 가격에도 영향을 미치지 않았다고 판단함
 - CIT는 실질적으로 세아 L&S는 유정용 강관을 생산하는 세아제강에 철강코일을 공급하지 않으며 세아 L&S의 주력 사업은 몰류로 상무부가 초기 조사에서 계열 관계가 없는 것으로 확인하였으며 계열사가 없으면 전략적 제휴가 있을 수 없다고 판단함
 - 포스코는 2013년에 세아제강 지분을 매각했기 때문에 그 이전의 어떤 합의도 담합과 관련이 없으므로 CIT가 이미 포스코와 국내 유정용 강관 생산업체 간의 묵시적

38) United States Court of Appeals, Federal Circuit, Case 2021-1334 (Fed. Cir. Mar. 11, 2022), p. 12, 2022. 11. 3.

39) 원문 'The record does not include specific evidence showing that Strategic alliances directly created a distortion in HRC pricing in the current period of review'

40) Court of International Trade, Final Results of Redetermination Pursuant to Court Remand Oil Country Tubular Goods from the Republic of Korea Nexteel Co. v. United States Consolidated Court No. 18-00083, Slip. Op. 19-73 (CIT June 17, 2019), 2019. 6. 17., pp. 52~53.

합의 주장이 설득력이 없다고 판단한 바 있음

- 생산비용에 기반한 PMS 조정이 시장 전체의 왜곡 또는 응답자별 왜곡을 입증해야 하는지 여부에 대해 상무부는 모두 입증하지 못했음

3) 한국 정부의 구조조정

- 상무부는 철강업계의 시장 과잉 공급에 대응하기 위해 한국 정부가 철강 산업 구조조정에 적극적으로 개입하여 시장을 왜곡하고 있다고 주장하였음⁴¹⁾
 - 한국 철강업계는 심각한 공급 과잉에 대응하기 위해 구조조정을 추진하고 있었으며 상무부는 기획재정부의 보도 자료를 인용하여 한국 정부가 철강 산업에서 공급 과잉을 관리하고 고부가가치 소재 개발을 촉진하기 위해 계획된 사업 구조조정을 가속화하려는 계획이 있다고 주장함⁴²⁾
- 해당 내용에 대해 CIT는 상무부가 인용한 문서상 한국 정부가 철강 산업 구조조정을 위해 취한 조치나 이러한 조치가 철강 산업에 미칠 구체적인 영향에 대한 근거가 부족하였으며 검토 기간 또한 관련 기록 증거로 사용하기 불충분하다고 결정하였음⁴³⁾
 - 검토 기간은 2016년 8월 31일에 종료되었으며, 보도 자료는 2017년에 발표되었기 때문에 검토 기간 동안의 정부 개입 증거를 제공하지 못하고 있다고 결정함
 - 한국 정부의 2017년 1월 25일자 ‘2017년 산업 구조조정 계획’을 비롯하여 미래의

41) Court of International Trade, Final Results of Redetermination Pursuant to Court Remand Oil Country Tubular Goods from the Republic of Korea Nexteel Co. v. United States Consolidated Court No. 18-00083, Slip. Op. 19-73 (CIT June 17, 2019), 2019. 6. 17., pp. 25~26.

42) 강관-냉연-후판 부문 공급과잉 심각한 철강업계 구조조정...동국제강-세아그룹에 우려 커진다”는 인베스트조선의 기사, “투자업계에서는 추가적인 구조조정이 필요하다는 의견을 표명하고 있다”는 기사 등 구조조정을 둘러싼 상황을 관찰하기 위한 보도를 비롯하여 Steel Orbis 기사에서 한국의 산업통상자원부 장관이 “정부는 또한 행정 절차 간소화, 규제 완화, 2016년 8월 발효될 기업 활력 향상법에 따른 세제 지원을 통해 한국 철강 산업이 자발적으로 사업 재편을 가속화하도록 적극적으로 돕겠다”고 약속한 내용을 자료로 활용했음

43) Court of International Trade, Final Results of Redetermination Pursuant to Court Remand Oil Country Tubular Goods from the Republic of Korea Nexteel Co. v. United States Consolidated Court No. 18-00083, Slip. Op. 19-73 (CIT June 17, 2019), 2019. 6. 17., pp. 25~26.

구조조정 노력을 논의하는 기타 간행물만으로 검토 기간 동안 정부가 실제로 간섭했다는 실질적인 증거로 볼 수 없다고 판단함

4) 한국 정부의 전력시장 개입

- 상무부는 최대 전력 공급업체인 한국전력공사(Korea Electric Power Corporation, 이하 KEPCO)가 정부 통제하에 있다는 것을 확인하였으며 한국 정부가 가격을 통제하여 전력에 대한 국내 시장가격이 경쟁적으로 형성되지 않았다고 주장함⁴⁴⁾
- 한국 정부가 KEPCO가 부과하는 전력 요금을 엄격히 규제하고 있으며, KEPCO는 비용 증가를 소비자에 전가할 수 있는 능력이 제한되어 있다고 설명함

- 상무부는 한국 정부의 이러한 전력 시장 개입이 한국의 전기 요금에 하방 압력을 가하고 유정용 강관 생산업체의 제조 비용을 왜곡한다고 주장함⁴⁵⁾
- 기록된 증거에 따르면 전력은 유정용 강관 제조 비용의 최소 5%를 차지함

- 또한 IEA 보고서를 인용하여 한국의 연간 산업 전기 요금이 일본의 전기 요금보다 약 43% 낮으며, 이러한 유형의 가격 차이는 한국 정부의 전기 요금 통제 없이 불가능한 사안이라고 주장함⁴⁶⁾

- CIT는 한국의 산업 전기 요금이 국제에너지기구(International Energy Agency, 이하 IEA) 회원국의 산업 전기 요금 중간값과 거의 동일하여 IEA 연구가 조사 기간 동안 한국의 전기 요금이 왜곡되었음을 입증하지 않는다고 판단함⁴⁷⁾

44) Court of International Trade, Final Results of Redetermination Pursuant to Court Remand Oil Country Tubular Goods from the Republic of Korea Nexcel Co. v. United States Consolidated Court No. 18-00083, Slip. Op. 19-73 (CIT June 17, 2019), 2019. 6. 17., p. 25.

45) 상동

46) 상동

47) ITA, NEXTEEL Co. v. United States CAFC Case 21-1334 (Fed. Cir. March 11, 2022) Oil Country Tubular Goods from the Republic of Korea FINAL RESULTS OF REDETERMINATION PURSUANT TO COURT REMAND, 2022. 3. 11., p. 11.

- 상무부가 사용한 동일한 IEA 보고서에 따르면 2016년 IEA 회원국의 세금을 포함한 중간 산업 전기 요금은 킬로와트시(kWh)당 6.97영국펜스였으며 2016년 한국의 산업 전기 요금은 세금을 포함하여 kWh당 6.965 펜스로, IEA 전기 요금 중간값과 거의 동일하였음⁴⁸⁾
 - 따라서 2016년 한국의 산업 전기 요금(세금 포함)이 다른 국가의 전기 요금 중간값과 평균적으로 일치한다고 판단함
- 상무부가 IEA 연구에 포함된 아시아 국가가 한국과 일본 두 나라임을 고려하여 두 국가의 전기 요금 비교가 적절하다고 판단한 것에 대해 CIT는 적절한 비교 대상을 식별하는 데 지리적 위치 외에도 다른 변수가 고려되어야 한다고 결정함⁴⁹⁾
- 상무부가 제시한 기록에는 지리적 위치가 전기 요금에 영향을 미치는 주요 요소라는 증거가 포함되어 있지 않음
 - 또한 관련 기간 직전 일본이 에너지 소비 구조를 원자력에서 액화천연가스로 전환하여 일본의 전기 요금이 IEA 연구의 모든 국가의 중간 전기 요금보다 상당히 높게 측정되어 있었음
 - 일본의 전기 요금이 한국의 전기 요금과 비교하기에 가장 적절하다는 것을 입증할 충분한 증거가 없기 때문에 IEA 회원국의 산업 전기 요금 중간값이 한국의 전기 요금을 비교하기에 더 적절하다고 판단함
- 더불어 상무부가 한국 철강 제조업체에 대한 기존의 상계 관세 결정 번복에 대해 정당성을 입증하지 못했다고 판단함⁵⁰⁾
- 상무부는 기존의 동일한 내용의 상계관세 절차에서 일관되게 한국 철강 제조업체가 한국 정부의 전기 요금 개입으로 인해 보조금을 받지 않았다고 결정하였음⁵¹⁾

48) CAFC, NEXTEEL Co. v. United States CAFC Case 21-1334 (Fed. Cir. March 11, 2022) Oil Country Tubular Goods from the Republic of Korea FINAL RESULTS OF REDETERMINATION PURSUANT TO COURT REMAND, 2022. 3. 11., p. 10.

49) 상동

50) CAFC, NEXTEEL Co. v. United States CAFC Case 21-1334 (Fed. Cir. March 11, 2022) Oil Country Tubular Goods from the Republic of Korea FINAL RESULTS OF REDETERMINATION PURSUANT TO COURT REMAND, 2022. 3. 11., p. 8.

- 다만 향후 결정에서 특정 기간 동안 한국 정부의 개입이 전기 가격이 경쟁적으로 설정될 수 없을 정도로 왜곡을 초래했다는 증거를 제출할 경우, 상무부가 PMS를 발견할 가능성을 인정한다고 설명하고 있음⁵²⁾
- 제출 가능한 증거에 대해 과거 전력 공급업체의 대규모 운영 손실이 있었으나 정부 개입으로 인한 손실 회복으로 시장에서 왜곡이 발생하는 경우와 같은 사례를 예시로 제시하고 있음

5) 중국으로부터의 저가 HRC 수입

- 상무부는 한국 정부가 중국에 대하여 시장경제지위를 인정함으로써 중국산 수입품에 대하여 적절한 무역구제 조치를 부과하지 않았고, 그 결과 한국 시장에 유정용 강관의 재료인 저가 중국산 HRC가 유입되었다고 주장함
- 상무부는 중국 정부의 시장 왜곡과 개입에 따른 중국 철강 생산의 과잉으로 인해 한국 철강 시장이 값싼 중국 철강 제품의 수입으로 넘쳐나고 있으며, 국내 한국 철강 가격에 하향 압력을 가하고 있다고 결정함⁵³⁾
- 중국 정부는 철강 제품에 높은 보조금을 지급했으며 심각한 과잉 생산을 초래했음
 - 유럽 연합 공식 저널에 따르면 2015년 중국은 세계 철강 생산량의 50.3%를 차지

51) 상무부의 상계 관세 결정은 한국 전기 가격이 시장 원칙에 따라 설정되었으며, 따라서 한국 철강 생산자들이 한국 전기 가격에 대한 정부 개입으로 혜택을 받지 않았다고 일관되게 판단해 왔음. 예를 들어, POSCO v. United States, 337 F. Supp. 3d 1265, 1282-83 (Ct. Int'l Trade 2018) (한국 전기 가격이 시장 원칙에 따라 결정되었으며, 대상 생산자들에게 혜택을 주지 않았다는 상무부의 결정 유지); POSCO v. United States, 353 F. Supp. 3d 1357, 1368-73 (Ct. Int'l Trade 2018)(2015년 1월 1일부터 2015년 12월 31일까지의 조사 기간에 대한 유사한 결정을 유지); Maverick Tube Corp. v. United States, 273 F. Supp. 3d 1293, 1303-12 (Ct. Int'l Trade 2017)(한국산 용접 라인 파이프에 대한 유사한 결정 유지).

52) ITA, NEXTEEL Co. v. United States CAFC Case 21-1334 (Fed. Cir. March 11, 2022) Oil Country Tubular Goods from the Republic of Korea FINAL RESULTS OF REDETERMINATION PURSUANT TO COURT REMAND, 2022. 3. 11., pp. 11~12.

53) ITA, NEXTEEL Co. v. United States CAFC Case 21-1334 (Fed. Cir. March 11, 2022) Oil Country Tubular Goods from the Republic of Korea FINAL RESULTS OF REDETERMINATION PURSUANT TO COURT REMAND, 2022. 3. 11., p. 12.

했으며, 중국의 철강 생산 과잉은 3억 5천만톤으로 추정되었음

- 유사하게 한국 정부는 2015년 중국의 철강 생산 과잉을 4억 5천만톤으로 추정했으며, 이는 세계 철강 생산량의 60%를 차지한다고 추정했음
- 또한 상무부는 글로벌 무역 아틀라스(Global Trade Atlas, GTA)의 데이터를 인용하여 중국의 철강 생산 과잉이 한국으로의 중국 철강 수출 증가와 중국산 제품의 평균 단가 급락을 초래했다고 주장함⁵⁴⁾
 - 2012년부터 2016년까지 중국의 연간 압연 탄소 및 합금강 제품의 한국 수출이 3,156,607,961kg에서 3,820,686,369kg으로 21% 증가했으며 같은 기간 동안 한국으로의 중국 수출 연간 압연 탄소 및 합금강 제품의 평균 단위 가격은 톤당 544.34달러에서 313.08달러로 43% 감소했음
- CAFC는 해당 사건에 대해 저가의 중국 철강 수입이 원칙적으로 PMS에 기여할 수 있음을 인정했지만, 이 요인이 독자적으로 PMS를 확립하려면 충분한 특정성을 보여주는 증거가 있어야 한다고 결정함⁵⁵⁾
 - CAFC는 기록에 있는 데이터에 따르면 많은 국가들이(EU, ASEAN) 중국 철강을 대량으로 수입한 것으로 나타나기 때문에 이 요인이 독자적으로 PMS를 확립하기에 충분한 특정성을 나타내지 않는다고 판단함
 - CAFC는 향후 결정에서는 특정성을 나타내는 충분한 증거가 수반이 된다면 이 요인만으로 PMS를 발견할 수 있다고 결정함⁵⁶⁾

54) ITA, NEXTEEL Co. v. United States CAFC Case 21-1334 (Fed. Cir. March 11, 2022) Oil Country Tubular Goods from the Republic of Korea FINAL RESULTS OF REDETERMINATION PURSUANT TO COURT REMAND, 2022. 3. 11., p. 14.

55) ITA, NEXTEEL Co. v. United States CAFC Case 21-1334 (Fed. Cir. March 11, 2022) Oil Country Tubular Goods from the Republic of Korea FINAL RESULTS OF REDETERMINATION PURSUANT TO COURT REMAND, 2022. 3. 11., pp. 14~15.

56) ITA, NEXTEEL Co. v. United States CAFC Case 21-1334 (Fed. Cir. March 11, 2022) Oil Country Tubular Goods from the Republic of Korea FINAL RESULTS OF REDETERMINATION PURSUANT TO COURT REMAND, 2022. 3. 11., p. 16.

Ⅲ. 「무역구제 집행의 개선 및 강화 규정」상 특별한 시장 상황

1. 개요

가. 배경

- 2022년 11월 18일, 상무부는 생산비용을 왜곡하는 PMS를 판정하고자 해당 분석조치를 다루는 규칙 제정에 대한 사전 통지를 발표하였음⁵⁷⁾
- 생산비용을 왜곡하는 PMS의 존재 여부를 결정하는 데 필요한 정보를 선별하고 비용 왜곡을 정량화할 수 있도록 규정을 개정하고자 제안된 규칙 제정에 대한 사전 통지(88 FR 29850)⁵⁸⁾를 발행하였음⁵⁹⁾

- 상무부는 기존의 규정이 PMS 결정에 대한 다음의 내용을 충분히 다루지 못하고 있다고 판단하였음⁶⁰⁾

57) Federal Register(General Background), <https://www.federalregister.gov/documents/2023/05/09/2023-09052/regulations-improving-and-strengthening-the-enforcement-of-trade-remedies-through-the-administration>, 2024. 5. 27.

58) Determining the Existence of a Particular Market Situation That Distorts Costs of Production: Advanced Notice of Proposed Rulemaking, 87 FR 69234 (November 18, 2022)

59) 미국연방관보, “Determining the Existence of a Particular Market Situation That Distorts Costs of Production,” <https://www.federalregister.gov/documents/2022/11/18/2022-25216/determining-the-existence-of-a-particular-market-situation-that-distorts-costs-of-production>, 검색일자: 2024. 6. 11.

60) 미국연방관보, “Determining the Existence of a Particular Market Situation That Distorts Costs

- PMS의 정의
 - 일반적인 거래 과정에서 생산비용을 정확하게 반영하지 않는 PMS의 존재를 결정하기 위한 근거
 - 시장 상황에 대한 특정성 여부 결정 시 필요한 정보에 대한 구체적인 설명 및 분류 등
- 특히 기존의 규정을 적용하였던 한국의 유정용 강관 사건에서 CAFC는 검토 기간에 한국에 PMS가 존재했다는 상무부의 판단이 실질적인 증거에 의해 뒷받침되지 않는다고 최종 판결하였음⁶¹⁾
- CAFC는 한국의 유정용 강관 사례에 대한 최종 결정에서 다음의 네 가지 결론을 제시하였음⁶²⁾
 - 비용 기반 PMS는 통상적인 무역 과정에서 발생할 수 있는 비용에서 벗어나는 결과를 유발해야 함
 - 비용 기반 PMS에 해당하는 생산자, 수입업체, 투입재, 또는 산업을 특정할 수 있어야 함
 - 보조금이나 정부 개입을 주장하려면 조사 대상 기업이 해당 보조금을 수령하여 투입재 가격에 어떤 식으로든 영향을 주었다는 근거가 반드시 존재해야 함
 - 상무부가 PMS를 파악하기 위해 시장 왜곡 정도를 정확히 수량화할 필요는 없지만 이러한 자료가 PMS를 지지하는 근거가 될 수 있음⁶³⁾
- 상무부는 한국 철강기업에 대한 CAFC의 분석과 PMS 조항에 대한 관련자의 의견을

of Production,” <https://www.federalregister.gov/documents/2022/11/18/2022-25216/determining-the-existence-of-a-particular-market-situation-that-distorts-costs-of-production>, 검색일자: 2024. 6. 10.

61) 상동

62) 무역협회, https://www.kita.net/board/tradeNews/tradeNewsDetail.do?no=1828535&ContentsID=K1_cmercNews_01_1828535&query=PMS, 검색일자: 2024. 7. 24.

63) *Nesteel Co. v. United States*, No. 2021-1334, (Fed. Cir. Mar. 11, 2022)에서 법령에는 상무부가 왜곡을 정확하게 정량화할 것을 요구하는 조항은 없지만 발생한 비용과 통상적인 거래 과정에서 발생한 비용의 차이를 보여주는 정량적 비교는 특정 시장 상황의 존재를 뒷받침하는 실질적인 증거가 될 수 있으며 마찬가지로 통상적인 거래 과정에서 발생했을 비용과 전혀 다르지 않다는 증거는 증거의 실질성을 상당히 떨어뜨릴 것이라고 설명하고 있음

바탕으로 특정 사례에서 PMS의 존재를 분석하고 결정하는 접근 방식을 재검토하는 것이 적절하다고 판단하였음⁶⁴⁾

- 따라서 규정 개정을 위한 사전 통지를 통해 다음의 세 가지에 내용에 대한 관련자의 의견을 요청하였음⁶⁵⁾
 - 생산비용을 왜곡하는 PMS가 존재하는지 여부를 결정할 때 고려해야 하는 정보
 - PMS 주장에 관계없이 특별한 시장 상황이 존재하는지 여부를 결정할 때 고려하지 않아도 되는 정보
 - PMS의 존재 여부를 결정할 때 계산에 적용할 수 있는 조정 사항

나. 규정 개요

- 「관세법」의 하위규정인 「연방관세규정(Code of Federal Regulation Title 19, 이하 19 CFR)」은 관세, 통관, 무역구제 등에 대해 보다 세부적인 내용을 담고 있음
 - 우리나라의 「관세법 시행령」과 같은 성격의 연방 관세 규정은 총 4개의 장(Chapter)과 362개의 부(Part)⁶⁶⁾로 이루어져 있음
 - 제 I 장은 CBP, 국토안보부 규정, 제 II 장은 국제무역위원회, 제 III 장은 상무부 국제무역청 관련 규정을 담고 있으며 제 IV 장은 이민관세국과 국토안보부 규정이지만 공표 보류 중임
 - 제 III 장은 상무부 국제무역청의 규정으로 제 300관-제 350관, 제 363관-제 399관의 경우 유보조항이며 반덤핑 및 상계관세, 관련 행정 명령 위반에 대한 제재, 긴급구호, 철강 및 알루미늄 수입 등의 내용에 대해 규정하고 있음⁶⁷⁾
 - 특별한 상황에 대해서는 제 351부에서 규정하고 있음⁶⁸⁾

64) 상동

65) 상동

66) 법제처의 번역본을 참고하여 Subtitle-Chapter-Subchapter-Part-Subpart을 각각 장-절-부-관 등으로 번역함

67) Code of Federal Regulation, <https://www.ecfr.gov/current/title-19>, 검색일자: 2024. 7. 17.

68) Code of Federal Regulation, <https://www.ecfr.gov/current/title-19>, 검색일자: 2024. 7. 17.

〈표 III-1〉 상무부 국제무역청의 규정(제III장)

부(Part)	조항 및 내용	
제300부-제350부	유보조항	
제351부	반덤핑 및 상계관세	351.101 - 351.702
제354부	반덤핑 또는 상계관세 행정보호명령 (Administrative Protective Order) 위반에 대한 제재 부과 절차	354.1 - 354.19
제356부	미국-멕시코-캐나다 협정 제10.12조에 대한 절차 및 규칙	356.1 - 356.30
제358부	긴급구호 활동에 사용되는 물품	358.101 - 358.104
제360부	철강 수입 모니터링 및 분석 시스템	360.101 - 360.108
제361부	알루미늄 수입 모니터링 및 분석 시스템	361.101 - 361.108
제362부	대통령 선언 10414에 따른 청산 정지, 의무 및 추정 의무를 포함하는 절차	362.101 - 362.104
제363부-제399부	유보조항	

자료: Code of Federal Regulation, <https://www.ecfr.gov/current/title-19>, 검색일자: 2024. 7. 17.

- 19 CFR 351은 A에서 G까지 총 7개의 관(subpart)으로 구성되어 있으며 특별한 시장 상황과 관련된 규정은 D관의 제351부 제351.416조로 수출가격, 구성 수출가격, 공정 가치 및 정상 가치 계산에 관한 내용을 설명하고 있음
- A에서 G까지 총 7개의 관에서 범위 및 정의, 반덤핑 및 상계관세 절차, 정보의 취급이나 심리, 반덤핑 관세율 산정 및 상쇄할 수 있는 보조금 계산 등에 관해 규정하고 있음
- 기타 부속서에서 부속 문서, 행정 심사 기간, 조사 기간, 일몰 기간 등에 대해 규정하고 있음
- 부속서 I: 상계 조사 시 절차별 기한
 - 부속서 II: 상계관세 행정 재심 절차별 기한
 - 부속서 III: 반덤핑 조사 시 절차별 기한
 - 부속서 IV: 반덤핑 행정 재심 절차별 기한
 - 부속서 V: 기존 규정과 개정 규정의 비교
 - 부속서 VI: 상계 조사 일정 도식

- 부속서 VII: 반덤핑 조사 일정 도식
- 부속서 VIII A: 90일 재심사 일정표
- 부속서 VIII B: 신속재심사(Expedited Review) 일정표
- 부속서 VIII C: 정식재심사(Full Review) 일정표

〈표 III-2〉 제III장 상무부 국제무역청의 규정 제351부

관(SubPart)	조항 및 내용	
A	범위 및 정의	351.101 - 351.107
B	반덤핑 및 상계관세 절차	351.201 - 351.228
C	정보 및 심리	351.301 - 351.313
D	수출가격, 구성 수출가격, 공정 가치 및 정상 가치 계산	351.401 - 351.416
E	상쇄 가능한 보조금 식별 및 계산	351.501 - 351.529
F	할당 세율이 적용되는 치즈에 대한 보조금 결정	351.601 - 351.604
G	적용일	351.701 - 351.702

자료: Code of Federal Regulation, <https://www.ecfr.gov/current/title-19>, 검색일자: 2024. 7. 17.

- 미국 상무부 「반덤핑 및 상계관세법의 관리를 통한 무역구제 집행의 개선 및 강화 규정」규정은 4월 24일 발효했으며 해당 규정은 19 CFR 351. 416을 신설하는 방식으로 이루어졌음
 - 해당 규정의 초안을 2023년 5월 9일 공개한 후 7월 10일까지 의견을 수렴하였고 2024년 3월 25일에 최종안을 공개하였는데, 특히 이번 개정안은 상무부에 보다 광범위한 조사 권한 및 재량권을 부여한 것으로 볼 수 있음⁶⁹⁾
- 개정된 규정은 PMS에 대해 정의를 명확히 제시하고 있으며 PMS 유형을 분류하고 판단 시 고려해야 할 정보를 예시로 제시하여 상무부에 보다 상세한 판단 근거를 마련하고 있음
 - 원재료 및 제조 비용, 기타 모든 종류의 가공비용이 일반적인 거래 과정에서 생산비

69) 관세무역개발원, <https://custra.com/bbs/boardView.do?bbsCode=B303&bbsNo=27111>, 검색일자: 2024. 5. 27.

용을 정확하게 반영하지 못하여 생산비용을 왜곡할 가능성이 있는 경우 PMS의 존재 및 특정성 여부를 판단할 수 있도록 함

- 판매가격 기반 PMS와 생산비용 기반 PMS를 식별하되 함께 다룰 수 있게 되었음
 - 특히 상무부가 PMS의 존재를 결정할 때 일반적으로 고려해야 하는 정보 및 고려할 필요가 없는 정보를 식별 및 선별하여 분석 후 PMS가 존재할 시 상무부가 비용을 산정할 수 있다고 규정하고 있음
 - 해당 규정은 또한 PMS의 존재를 결정할 수 있는 열두 가지 사례에 대해 나열하고 PMS와 관련된 이해 당사자가 합리적으로 사용할 수 있는 관련 정보에 대해 설명하고 있음
- 해당 규정에 따라 이해 관계인은 합리적으로 이용할 수 있는 관련 정보를 바탕으로 PMS에 대해 제소할 수 있음⁷⁰⁾
- 수입업체와 국내 생산업체의 경우 해외 가격 및 비용에 대한 접근 권한이 없는 경우가 있을 수 있으므로, 상무부는 이들이 합리적으로 이용 가능한 정보를 바탕으로 주장을 제시할 수 있다고 허용하였음⁷¹⁾
- 상무부는 제안된 규정에 따라 동일한 절차의 이전 단계에서 주장 및/또는 PMS의 존재를 주장하는 경우 제출물에서 이전 단계와 구별할 수 있는 사실과 주장을 식별해야 한다고 설명하고 있음⁷²⁾
- 한 부분에서 혐의가 제출되었는데 혐의 당사자가 해당 사실 또는 주장이 과거의 상무부에서의 혐의와 다른 부분을 명시하지 않은 경우, 이는 해당 기관과 다른 당사자 모두에게 부담으로 작용할 수 있음

70) 19 CFR 351. 416(b)

71) 미국연방관보, "14. Regulation for Determining the Existence of a Particular Market Situation," <https://www.federalregister.gov/documents/2023/05/09/2023-09052/regulations-improving-and-strengthening-the-enforcement-of-trade-remedies-through-the-administration>, 검색일자: 2024. 6. 18.

72) 상동

- 특히 비용 기반 PMS와 관련하여 PMS의 존재 여부가 기간에 따라 달라지기 때문에 일반적인 비용 기반 반박 가능 추정(general cost-based PMS rebuttable presumption)에 대해 규정하지 않고 있음⁷³⁾
 - 반박 가능한 추정이란 추정에 이의가 제기되거나 달리 입증되지 않는 한 법원이 이를 사실이라고 가정하는 것을 의미함
 - 상무부가 PMS의 존재를 발견했을 시 실제로 검토된 이해 당사자들에게만 적용되어야 하는지, 특정 조사 또는 행정 검토에서 PMS의 영향을 받는 모든 잠재적 당사자에게 적용되어야 하는지, 또는 특정 반덤핑 명령에 따라 향후 PMS의 영향을 받을 수 있는 모든 당사자에게 적용되어야 하는지 범위를 특정하기 어려움
 - 해당 국가에 비용 기반 PMS가 존재한다고 판단했을 시 상무부는 생산자 또는 수출자가 그 추정을 반박하고 비용이 더 이상 PMS에 의해 왜곡되지 않는다는 것을 보여주는 긍정적인 증거를 제공할 때까지 비용 및 PMS의 왜곡 지속 가능성에 대해 고려할 것임을 설명하고 있음

2. 판매가격에 기반한 특별한 시장 상황

- 국내 시장 또는 제3국 시장의 판매가격과 수출가격과의 적절한 가격 비교를 방해하거나 허용하지 않아 PMS가 존재한다고 결정하는 경우는 다음과 같음⁷⁴⁾
 - 해당 물품에 대한 수출세가 부과되는 경우
 - 대상 국가로부터 대상 물품의 수출에 대한 제한이 있는 경우
 - 시장 지배적인 생산자에게 특별한 지위를 부여하거나 업계의 신규 진입자에게 장벽을 만드는 반경쟁 규제의 제정 및 집행이 존재하는 경우
 - 대상 물품의 국내 시장가격이 경쟁적으로 결정되는 것으로 간주될 수 없을 정도로 대상 물품의 가격 책정에 대한 정부의 직접적인 통제가 존재하는 경우⁷⁵⁾

73) 상동

74) 19 CFR 351. 416(c)(1)

- 덤핑계산에서 정상가격을 계산하기 위해 제3국 가격이 필요할 수 있는 상황에서, 장관은 상기에 열거된 것과 유사한 이유로 제3국 가격을 수출가격 또는 구성 수출가격과 적절히 비교할 수 없다고 판단할 수 있음⁷⁶⁾
- PMS로 인해 조사 또는 검토 기간 동안 국내 시장 또는 제3국 시장에서의 판매가격을 수출가격 또는 구성 수출가격과 적절하게 비교할 수 없었다고 판단하는 경우, 새롭게 가격을 구성하여 정상 가치를 산정할 필요가 있음⁷⁷⁾
- 판매가격 기반 PMS 결정을 위해 CIT가 확인한 바와 같이 기록 정보가 뒷받침되는 경우 상무부는 자발적으로(*sua sponte*) 조사를 개시할 수 있음⁷⁸⁾
 - 이 규정에 명시되어 있지 않더라도 다른 당사자의 주장 없이 조사 또는 행정 검토의 맥락에서 PMS를 파악하기 위한 상무부의 자발적인 조사 수행 권한을 인정하며 해당 내용을 규정에 굳이 명시할 필요성이 없다고 설명함

75) 우루과이 라운드 협정법(SAA)에 수반된 행정 조치 성명서에서 식별된 가능한 PMS의 구체적인 예에 해당함

76) 19 CFR 351. 416(c)(2)

77) 19 CFR 351. 416(c)(3)

78) 미국연방관보, "Regulations Improving and Strengthening the Enforcement of Trade Remedies Through the Administration of the Antidumping and Countervailing Duty Laws(p.20796)," <https://www.federalregister.gov/documents/2024/03/25/2024-05509/regulations-improving-and-strengthening-the-enforcement-of-trade-remedies-through-the-administration>, 검색일자: 2024. 7. 22.

3. 생산비용에 기반한 특별한 시장 상황

가. PMS 정의 및 판단 시 고려해야 할(will consider) 정보

1) 규정 내용

- 조사 또는 검토 기간의 기록에 근거하여 시장 상황으로 인해 원료 및 제조비용 또는 기타 어떤 종류의 처리 비용이 통상적인 거래 과정에서의 생산비용을 정확하게 반영하지 못하는 다음의 경우 생산비용 기반 PMS라고 판단함⁷⁹⁾
 - 대상 물품 생산비용 또는 대상 물품 생산에 투입되는 비용 또는 가격에 영향을 미칠 수 있는 상황 또는 연속적 상황이 존재해야 함
 - 대상 물품 생산에 사용되는 원자재 가격을 포함한 모든 종류의 재료 및 제조 또는 기타 가공비용이 시장 원칙에 부합하지 않거나 왜곡되어 통상적인 거래 과정에서 대상 물품의 생산비용을 정확하게 반영하지 않았음
 - 문제가 되는 상황 또는 일련의 상황이 대상 물품의 생산비용을 왜곡하는 데 기여한 경우

- 기록에 있는 정보를 검토하여 해당 상황 또는 일련의 상황이 조사 또는 검토 기간 동안 대상 물품의 생산비용 왜곡에 기여했을 가능성이 해당 상황 또는 일련의 상황이 존재하지 않을 경우에 비해 더 높은지 판단하여 PMS 존재 여부를 결정함

- 상무부 분석의 첫 번째 단계는 기록 정보가 시장 상황이 존재한다는 판단을 뒷받침하는지 여부를 결정하는 것이며 기록 정보를 검토하여 생산 원가를 왜곡하는 뚜렷한 상황 또는 일련의 상황이 존재하는지 여부를 판단함⁸⁰⁾

79) 19 CFR 351. 416(d)(1)

80) 19 CFR 351. 416(d)(2)

- 생산비용 기반 PMS가 대상 국가에 존재하는지 여부를 판단하는 데, 이해관계자가 기록으로 제시한 모든 관련 정보를 고려하며 다음을 포함하되 이에 국한되지 않음⁸¹⁾
- ① 추정되는 시장 상황에서 대상 물품을 생산하는 데 사용한 중요한 원재료 가격과 동일한 원재료에 대해 시장원리를 적용한 국가에서의 가격 비교
 - ② 대상 국가에서 중요한 투입물의 가격 하락이 대상 국가 또는 다른 국가에서 취한 정부 또는 비정부 조치 또는 무조치로(governmental or nongovernmental actions or inactions) 인해 발생할 가능성이 있음을 나타내는 외국 정부 또는 독립적인 국제적, 분석적 또는 학술적 기관(international, analytical, or academic organizations)이 발행한 세부 보고서 및 기타 문서
 - ③ 정부 또는 비정부의 조치 또는 무조치의 결과로 중요한 투입물의 가격이 해당 국가 내에서 공정한 시장 가치에서 일부 또는 전체적으로 벗어났음을 분석한(가치 편차 분석) 외국 정부 또는 독립적인 국제적, 분석적 또는 학술적 기관이 발행한 세부 보고서 및 기타 문서
 - ④ 조사 당국의 이전 조사 또는 동일한 조사의 일부분에서 해당 국가의 동일 또는 유사한 물품과 관련하여 PMS 존재 유무에 대해 이미 판단된 결과 또는 결정(예비 결정, 최종 결정, 환송 재결정 등)
 - ⑤ 대상 국가의 재산(지적 재산 포함), 인권, 노동 또는 환경 보호가 약하거나, 비효과적이거나, 존재하지 않는다는 정보, 그러한 보호가 다른 국가에서는 존재하고 효과적으로 시행된다는 정보. 비효과적 시행 또는 보호 부재로 인해 대상 물품의 생산 비용, 대상 국가에서 대상 물품 생산에 필요한 상당한 원재료 비용 또는 가격 왜곡에 기여하는 경우
 - 본 (d)(3)(v)항의 목적상, 일반적으로 그러한 재산(지적 재산 포함), 인권, 노동 또는 환경 보호가 생산비용에 미치는 영향을 분석할 때 경제적으로 비교 가능한 국가에서 생산되는 동일하거나 유사한 상품에 대한 비용 효과를 고려할 것임

81) 19 CFR 351. 416(d)(3)

2) 규정 해설

- 19 CFR 351. 416(d)(2)와 관련하여 기록 정보를 검토하여 생산 원가를 왜곡하는 뚜렷한 상황 또는 일련의 상황이 존재하는지 여부를 판단하고자 할 때⁸²⁾ 특정 행동이나 무활동이 생산비용에 영향을 미칠 수 있지만 직접적인 원인과 결과 관계를 증명하는 것이 극도로 어려울 수 있다는 것을 전제하도록 함⁸³⁾
 - 상황 또는 일련의 상황이 중요한 투입물의 가격이나 비용 또는 생산비용의 왜곡에 기여 할 가능성을 반영하는 기록 증거를 검토함
 - 이러한 분석은 일반적으로 정량적 분석이 아닌 정성적 분석을 통해 이루어지지만, 외국에서 물품 수입 시 무역 대금을 미지급하거나 외국 정부가 무역 구제금 지급에 대해 환급하는 등 시장 상황을 정량적 분석을 통해 보여줄 수 있는 경우도 있음⁸⁴⁾

- 19 CFR 351. 416(d)(3)의 규정의 마지막 단락은 88 FR 29850(Regulations Improving and Strengthening the Enforcement of Trade Remedies Through the Administration of the Antidumping and Countervailing Duty Laws, Proposed Rules 이하 88 FR 29850)(규정초안)에서 수정된 내용으로 일반적으로 비슷한 경제를 가진 국가를 살펴볼 것이라는 점을 명확히 하기 위해 추가 내용을 규정하였음⁸⁵⁾
 - 상무부가 다른 경제를 가진 국가를 고려할 것이라는 의견 수렴 후 추가 규정하였음

82) 19 CFR 351. 416(d)(2)

83) 미국연방관보, “14. Regulation for Determining the Existence of a Particular Market Situation,” <https://www.federalregister.gov/documents/2023/05/09/2023-09052/regulations-improving-and-strengthening-the-enforcement-of-trade-remedies-through-the-administration>, 검색일자: 2024. 6. 19.

84) 미국연방관보, “14. Regulation for Determining the Existence of a Particular Market Situation (29862),” <https://www.federalregister.gov/documents/2023/05/09/2023-09052/regulations-improving-and-strengthening-the-enforcement-of-trade-remedies-through-the-administration>, 검색일자: 2024. 6. 19.

85) 미국연방관보, “Regulations Improving and Strengthening the Enforcement of Trade Remedies Through the Administration of the Antidumping and Countervailing Duty Laws(p.20789),” <https://www.federalregister.gov/documents/2024/03/25/2024-05509/regulations-improving-and-strengthening-the-enforcement-of-trade-remedies-through-the-administration>, 검색일자: 2024. 7. 1.

- 한 국가에 광범위한 오염, 아동 노동, 노예 제도 또는 지적 재산권이나 기타 재산법 시행에 대한 권한 남용이 있는 경우, 같은 국가 내에서 노동 가치를 비교하여 특정 대체값의 왜곡 혹은 사용 가능 여부를 판단하는 것은 비논리적이라고 설명함
 - 문제가 되는 원자재나 대상 물품과 동일하거나 유사하지 않은 다른 국가의 제품 가치를 살펴보는 것 또한 비논리적이라고 설명함
 - 두 나라의 경제가 비교 가능한 규모의 경제일수록 재산, 인권, 노동 및 환경보호가 생산비용에 미치는 영향에 대해 보다 효과적으로 비교할 수 있을 것이라고 설명함
- 19 CFR 351. 416(d)(3)에서 언급하는 자료원인 외국 정부와 독립적인 국제적, 분석적 및 학술적 기관의 연구 및 보고서의 가상 결과가 비용 기반 시장 상황 결정의 유일한 근거가 될 수 없다는 점과 특정 연구를 다른 연구보다 우선시할 수 있다는 문제가 발생할 수 있다는 의견이 있었음⁸⁶⁾
- 상무부는 해당 정보원의 불완전성에 대해 인정하였으나 이는 외부 연구 및 보고서를 정보원으로 사용할 시 일반적으로 발생할 수 있는 문제이기 때문에 연구 자체를 PMS 분석에 도움이 되는 정보로 분류한다고 설명함⁸⁷⁾
- 상무부는 정보원의 일부 또는 전부가 불완전하거나, 최신 정보가 아닐 수 있으며 사용된 용어를 비롯하여 제공된 정보 및 결과와 PMS에 대한 가정 사이에 불일치가 있을 수 있음을 인정함
 - 궁극적으로 상무부가 생산비용 기반 시장 상황을 결정하는 것은 역사적으로 (historically) 유용한 출처뿐 아니라 기록에 있는 모든 정보를 기반으로 할 것을 전제하여 기록의 정보가 사용할 수 없는 것으로 판명되더라도 생산비용 기반 PMS 주장 자체를 거부하지는 않을 것이라고 설명함

86) 미국연방관보, "Regulations Improving and Strengthening the Enforcement of Trade Remedies Through the Administration of the Antidumping and Countervailing Duty Laws(p.20802)," <https://www.federalregister.gov/documents/2024/03/25/2024-05509/regulations-improving-and-strengthening-the-enforcement-of-trade-remedies-through-the-administration>, 검색 일자: 2024. 7. 1.

87) 상동

- 상무부의 이전 결정 사례를 일반적으로 도움이 되는 자료로서 생산비용 기반 PMS 판정 시 지속적으로 고려할 것이라 설명함⁸⁸⁾
 - 상무부가 이전에 동일하거나 유사한 상품을 다루는 대상 국가에서 상황 또는 일련의 상황을 고려한 적이 있다면 해당 분석 및 사실은 상무부의 관련 분석 및 결정 과정에 명확한 연관성을 가지고 고려될 것이라고 설명함
 - 상무부는 조사 또는 검토 기간에 맞춰 PMS 결정을 내리지만, 물품, 당사자, 상황이 동일하거나 유사한 경우 해당 정보는 모두 상무부의 분석 및 최종 결론에 중요한 영향을 미칠 수 있다고 설명하고 있음

나. 시장 상황 판단을 배제하지 않는(will not preclude) 정보

1) 규정 내용

- 상무부는 비용 기반 PMS 분석과 관련된 모든 사례에서 관리 가능성과 실행 가능성을 이유로 원칙적으로 고려할 필요가 없는 정보에 대해서도 규정하고 있음⁸⁹⁾
 - 일부 당사가 관련성이 있는 것처럼 보이지만 기관의 분석에 도움이 되지 않는 정보를 상무부에 제공하는 경우가 있어, 업무적 효율성을 위해 고려하지 않아도 되는 정보에 대한 규정 또한 제정하게 되었음
- PMS가 대상 국가에 존재하는지 여부를 결정하는 데 생산비용의 왜곡 판단 시 다음의 상황이 PMS 판단을 배제하지 않음⁹⁰⁾

88) 미국연방관보 “Regulations Improving and Strengthening the Enforcement of Trade Remedies Through the Administration of the Antidumping and Countervailing Duty Laws(p.20802),” <https://www.federalregister.gov/documents/2024/03/25/2024-05509/regulations-improving-and-strengthening-the-enforcement-of-trade-remedies-through-the-administration>, 검색일자: 2024. 7. 1.

89) 미국연방관보, “14. Regulation for Determining the Existence of a Particular Market Situation (p.29862),” <https://www.federalregister.gov/documents/2023/05/09/2023-09052/regulations-improving-and-strengthening-the-enforcement-of-trade-remedies-through-the-administration>, 검색일자: 2024. 8. 12.

- 대상 국가의 가격 또는 비용 왜곡과 관련된 정량화 가능한 데이터의 정확성 부족
- 당사자가 주장하는 PMS나 그에 기여하는 상황이 없다면 대상 국가에서 가상적으로 존재할 것이라고 주장하는 대상 상품의 생산비용 또는 대상 상품 생산에 투입되는 중요한 투입물의 가격 또는 비용으로, 객관적인 데이터에 의해 뒷받침되지 않는 추측된 가격 또는 비용
- (d)(3)(v)항에 언급된 혐의와 관련된 정보를 제외하고 다른 시장 경제 국가의 정부, 국영 기업 또는 기타 공공 기관이 취하거나 취하지 않은 조치를 대상 국가의 정부, 국영 기업 또는 기타 공공 기관이 취하거나 취하지 않은 조치와 비교한 정보
- 조사 또는 검토 기간 이전에 대상국에 동일하거나 유사한 정부 또는 비정부의 행위가 존재했는지 여부

2) 규정 해설⁹¹⁾

- 88 FR 29850에서는 ‘고려하지 않아도 된다’(it will not be required)는 문구를 사용하였으나 최종 규정에서는 ‘배제하지 않는다’(following will not preclude)로 수정하였음
- 상무부가 기록 증거를 무시할 권한이 없으며 규정의 목적상 당사자가 제출한 정보의 정확성 자체가 상무부의 분석에 영향을 주지 않는다는 지침을 제공하는 것이므로 해당 문구를 수정하였음
- PMS 판정 시 대상 국가의 가격 또는 비용 왜곡과 관련된 정량화 가능한 데이터의 정확성 부족을 고려하지 않는 이유는 다음과 같음⁹²⁾

90) 19 CFR 351. 416(d)(4)

91) 해당 내용은 88 FR 29850 최초 제안된 규정으로 고려하지 않아도 된다(it will not be required)는 문구를 사용하여 설명하고 있어 최종 규정의 문구로 변경하지 않고 기존의 규정대로 번역하였음

92) 미국연방관보, “14. Regulation for Determining the Existence of a Particular Market Situation (p.29863),” <https://www.federalregister.gov/documents/2023/05/09/2023-09052/regulations-improving-and-strengthening-the-enforcement-of-trade-remedies-through-the-administration>, 검색일자: 2024. 6. 19.

- 비용 왜곡과 관련된 정량화 가능한 데이터의 정확성 부족이 PMS 결정에 큰 영향을 미치지 않는다고 판단함
 - 특히 한국산 유정용 강관 사건에서 CAFC는 상무부가 PMS에 의한 비용 왜곡을 정확하게 정량화할 필요가 없다고 결정문에 명시적으로 언급한 바 있음
 - 해당 국가의 시장에서 대상 물품의 생산비용에 영향을 미칠 가능성이 있는 특정 정부 또는 비정부 조치(또는 부작위)를 보여주는 기록에 대한 정보를 가지고 있을지라도 어떤 당사자도 해당 영향을 정확하게 정량화한 경우가 없었음
 - 상무부가 특정 데이터를 근거로 삼기로 결정했을 시 이해 당사자들이 해당 데이터 베이스의 정량화 가능한 데이터가 비용 기반 PMS 주장을 뒷받침하기에 충분히 정확하지 않다고 주장함으로써 정보의 유용성을 훼손하려고 시도하는 것을 방지하기 위한 규정이라고 설명하고 있음
- PMS 또는 기여 상황이 없는 경우 객관적인 데이터 없이 대상 국가에 존재할 것이라고 가정하는 대상 물품의 추정 생산비용 또는 대상 물품의 생산에 투입된 원재료의 추정 가격 또는 비용을 고려하지 않는 이유는 다음과 같음⁹³⁾
- 이해 관계자가 추측을 뒷받침할 객관적인 문서 없이 해당 상품의 비용 또는 해당 상품의 생산에 투입되는 주요 투입물의 가격이나 비용을 추측한다면 PMS 또는 그 원인이 되는 상황을 분석할 때 추측 비용이나 가격을 고려할 필요가 없음
 - 상무부가 PMS 판별을 위해 정량화 가능한 정확한 데이터를 사용할 필요는 없지만, 주장을 뒷받침할 객관적인 데이터 없이 단순한 가정과 추측에 의존하지 않아야 함
 - 객관적인 데이터에 의해 뒷받침되지 않는 추정 가격이나 비용은 상무부의 PMS 분석에 거의 가치가 없는 것으로 판명될 수 있다고 설명하고 있음⁹⁴⁾

93) 미국연방관보, “14. Regulation for Determining the Existence of a Particular Market Situation (p.29863),” <https://www.federalregister.gov/documents/2023/05/09/2023-09052/regulations-improving-and-strengthening-the-enforcement-of-trade-remedies-through-the-administration>, 검색일자: 2024. 6. 19.

94) 미국연방관보, “Regulations Improving and Strengthening the Enforcement of Trade Remedies Through the Administration of the Antidumping and Countervailing Duty Laws(p.20806),” <https://www.federalregister.gov/documents/2024/03/25/2024-05509/regulations-improving-and-strengthening-the-enforcement-of-trade-remedies-through-the-administration>, 검색일자: 2024. 7. 1.

- 독립적인 연구, 상무부의 기존 비용 기반 PMS 결정, 또는 특정한 경제 정보에 따른 생산비용과 가격의 증거가 없다면 상무부가 PMS 분석에서 제안된 비용과 가격을 다를 필요가 없다고 보았음
- PMS 판정 시 다른 시장 경제 국가의 정부, 국영 기업 또는 기타 공공 기관이 취하거나 취하지 않은 조치와 대상 국가의 정부, 국영 기업 또는 기타 공공 기관이 취하거나 취하지 않은 조치를 비교한 정보에 대해 고려하지 않는 이유는 다음과 같음⁹⁵⁾
 - 일반적으로 자국 내에서 비용을 왜곡할 수 있는 각 정부의 조치는 다른 국가의 정부가 취하는 시장 왜곡 조치와 관련이 없음
 - 예외적으로 특정 보호를 제공하는 데 정부의 무대책이 해당 국가의 생산비용을 왜곡하는지 여부를 고려하는 경우, 상무부는 다른 국가의 정부가 취한 특정 조치가 유익하고 잠재적으로 효과적인 것으로 판단할 수 있음
 - 정부가 대상 물품의 생산자 또는 원재료 공급자에게 재산(지적재산권 포함), 인권, 노동 또는 환경보호를 제대로 제공하지 않는 경우 해당 보호의 부재가 생산비용을 왜곡할 수 있음
 - 왜곡을 식별하기 위한 유일한 잠재적인 방법으로 상무부는 제3국가의 유사 산업에 대한 정부 보호정책 및 이를 적용받은 유사한 산업에 대한 생산비용을 고려하는 것이라고 밝힘
 - 따라서 정부가 특정 보호 조치를 이행하거나 집행하지 못하는 것과 관련된 시장 상황이 의심되는 경우를 제외하고는 일반적으로 분석에서 대상 국가 이외의 국가 정부의 조치 또는 무조치 고려할 필요가 없다고 설명하고 있음
- 조사 또는 검토 기간 이전에 대상국에 동일하거나 유사한 정부 또는 비정부의 행위가 존재했는지 여부를 고려하지 않는 이유는 다음과 같음⁹⁶⁾

95) 상동

96) 미국연방관보, "14. Regulation for Determining the Existence of a Particular Market Situation (p.29863)," <https://www.federalregister.gov/documents/2023/05/09/2023-09052/regulations-improving-and-strengthening-the-enforcement-of-trade-remedies-through-the-administration>, 검색일자: 2024. 6. 27.

- 당사국들은 수출 제한 또는 기타 시장 왜곡 정책이나 관행이 대상 국가에서 수년 동안 존재했기 때문에 그러한 조치나 정책으로 인한 비용은 이제 해당 국가의 통상적인 무역 과정의 일부이므로 상무부가 그러한 조치나 정책이 비용을 왜곡한다고 판단할 수 없다고 주장함⁹⁷⁾
 - 상무부는 아르헨티나산 바이오디젤에 대한 반덤핑 조사를 예로 들며 PMS(정부 수출세)의 원천이 수 년 동안 존재했다는 사실을 인정했음에도 불구하고 PMS가 존재한다는 사실을 설명함
 - 상무부는 아르헨티나의 대두 수출세 제도가 2002년부터 시행되었다는 사실이 아르헨티나의 국내 대두 가격에 미치는 영향을 통상적인 무역 과정으로 볼 수 없으며 역사적 관행이라는 이유만으로 비용 왜곡이 비왜곡이 될 수 없다고 설명함
- 일반적인 시장 원칙에 따르지 않거나 가격 억제를 초래하는 외국 정부의 조치는 매년 생산비용을 왜곡할 것이며 이러한 조치가 이전에 존재했다는 단순한 사실만으로 상무부가 생산비용 기반 PMS를 조사하는 것을 반대할 수 없다고 설명함⁹⁸⁾

다. 생산비용 왜곡이 발생하는 시장의 특정성 판단

1) 규정 내용

- 시장 상황이 존재한다고 판단하는 경우, 시장 상황이 해당 국가의 특정 당사자 또는 제품에 대해서만 가격이나 비용에 영향을 미치는 특정성에 대해서도 판단이 이루어져야 함⁹⁹⁾
- 많은 수의 특정 당사자 또는 물품이 상황 또는 일련의 상황에 의해 영향을 받는 경

97) 미국연방관보, “Regulations Improving and Strengthening the Enforcement of Trade Remedies Through the Administration of the Antidumping and Countervailing Duty Laws(p.20804),” <https://www.federalregister.gov/documents/2024/03/25/2024-05509/regulations-improving-and-strengthening-the-enforcement-of-trade-remedies-through-the-administration>, 검색 일자: 2024. 7. 1.

98) 상동

99) 19 CFR 351. 416(e)(1)

우에도 PMS가 존재한다고 볼 수 있음

- 특별한 상황으로 간주되기 위한 분석은 특정 당사자 또는 제품에만 영향을 미치는지 아니면 당사자 또는 제품의 일반 집단에 영향을 미치는지 여부에 대해 이루어짐

- 동일하거나 유사한 시장 상황이 여러 국가 또는 시장에 존재할 수 있으며, 특정 당사자 또는 제품의 판매가격 또는 생산비용을 왜곡하는 시장 상황이 해당 국가에 존재한다고 판단하는 경우에도 본 규정의 목적상 여전히 특별한 것으로 간주될 수 있음
- 대상국의 시장 상황이 특별하다고 판단될 수 있는 다양한 시장 상황은 특정 생산자, 수입자, 수출자, 구매자, 사용자, 산업 또는 기업에만 개별적으로 또는 임의의 조합으로 적용될 수 있음

□ 대상 국가의 시장 상황이 특별한지 여부를 결정할 때 다음을 포함하되 이해 당사자에 의해 기록된 모든 관련 정보를 고려하여 판단하도록 함¹⁰⁰⁾

- 시장의 규모 및 성격
- 시장 상황에 따른 가격 또는 비용 왜곡에 의해 잠재적으로 영향을 받을 수 있는 물품의 양
- 시장 상황에 따른 가격 또는 비용 왜곡의 영향을 잠재적으로 받는 기업의 수와 성격

2) 규정 해설

□ 상무부가 특정성에 대한 분석 시 해당 상품의 생산자 또는 해당 상품에 대한 투입물에 영향을 미치는 해당 국가의 정부 조치로 분석을 제한해야 한다는 의견이 있었음

□ 상무부는 해당 의견에 대해 특정 상황으로 간주되기 위해서는 특정 당사자 또는 제품에만 영향을 미치는지 아니면 대상 국가의 일반 당사자 및 제품에 영향을 미칠 만큼 충분히 광범위한지 여부에 대해서만 분석이 이루어져야 한다고 설명함¹⁰¹⁾

100) 19 CFR 351. 416(e)(2)

101) 미국연방관보, "Regulations Improving and Strengthening the Enforcement of Trade Remedies Through the Administration of the Antidumping and Countervailing Duty Laws(p.20807),"

- 각 유형의 PMS는 특성이 서로 상이하기 때문에 상무부가 분석에서 고려하는 요소는 시장 상황에 따라 달라질 수 있음¹⁰²⁾
 - 예컨대 생산비용 기반 PMS의 경우 생산비용의 왜곡 여부를, 판매가격 기반 PMS의 경우 판매 비교가 적절한지 여부에 초점을 맞추고 있음¹⁰³⁾
- 생산비용 기반 PMS의 맥락에서 PMS를 달리 이해하면 조사 또는 명령의 대상이 되는 상품의 제조업체뿐만 아니라 대상 국가의 다른 제조업체에도 영향을 미칠 수 있으므로 상무부는 대상 국가의 비용을 왜곡하는 상황을 무시해야 함
 - 예를 들면 철강 휠 제조업체뿐만 아니라 모든 철강 제조업체가 영향을 받을 수 있음
 - 원가 왜곡 여부를 판단하는 데 이러한 제한은 자의적이고 생산비용 기반 PMS 조항의 목적에 부합하지 않다고 설명함
- 이렇듯 PMS의 특정성 여부를 판단하는 데 중요한 데이터가 실제로는 다른 시장 상황에서는 중요하지 않을 수 있으므로 해당 규정에서는 특정성 분석의 일부로 필요하지 않은 정보를 별도로 식별하지 않았음¹⁰⁴⁾
- 특정 기업이 효과적인 오염 통제 또는 노동, 건강 및 안전 보호를 제공하지 않고 대상 물품을 생산했다고 상무부가 판단할 때 상황의 특정성 여부 판단을 위해 수행할 분석은 특정 알루미늄 제품 생산자에게 혜택을 주는 국가 차원의 상계 불가능한 보조금 분석과는 달라질 수 있다고 설명하고 있음¹⁰⁵⁾

<https://www.federalregister.gov/documents/2024/03/25/2024-05509/regulations-improving-and-strengthening-the-enforcement-of-trade-remedies-through-the-administration>, 검색일자: 2024. 8. 26.

102) 미국연방관보, “14. Regulation for Determining the Existence of a Particular Market Situation (29864),” <https://www.federalregister.gov/documents/2023/05/09/2023-09052/regulations-improving-and-strengthening-the-enforcement-of-trade-remedies-through-the-administration>, 검색일자: 2024. 6. 19.

103) 미국연방관보, “Regulations Improving and Strengthening the Enforcement of Trade Remedies Through the Administration of the Antidumping and Countervailing Duty Laws(p.20807),” <https://www.federalregister.gov/documents/2024/03/25/2024-05509/regulations-improving-and-strengthening-the-enforcement-of-trade-remedies-through-the-administration>, 검색일자: 2024. 7. 1.

104) 상동

105) 미국연방관보, “14. Regulation for Determining the Existence of a Particular Market Situation

- 또한 상무부가 시장 상황을 특별하다고 간주하기에, 충분한 영향의 정도에 대한 추가 분석의 내용을 규정이나 서문에 명시해야 한다는 의견에 대해 상무부는 사례별로 분석이 이루어지는 것이 가장 적합하다고 설명하고 있음¹⁰⁶⁾
- 19 CFR 351.415(g)에 명시된 예시에서 볼 수 있듯이 시장 상황에는 다양한 유형이 있으며, 특정 당사자 및 제품과 대상 국가의 일반 당사자 및 제품을 구분하는 것은 상무부가 사안에 대한 사실관계에 맡기는 것이 가장 바람직하므로 규정에서 추가적인 지침을 포함하지 않을 것이라고 설명함

라. 생산비용 왜곡에 대한 시정 권한

1) 규정 내용

- 재료 및 가공 또는 기타 가공비용이 정상적인 거래 과정에서 생산비용을 정확하게 반영하지 않는 PMS가 있다고 조사 당국이 판단하는 경우 시장이 기여한 비용 왜곡을 해결하기 위해 계산을 조정할 수 있음¹⁰⁷⁾
- TPEA 제771조(15) 및 제773조(e)에 따라 조사 당국은 관세법이 규정하고 있는 다른 계산 방법 또는 어떠한 다른 계산 방법(any other calculation methodology)을 적용할 수 있음
- 대상 국가에 생산비용 왜곡에 기여한 PMS가 존재하지만 기록 정보에 근거하여 대상 상품의 생산 원가 계산을 조정하는 것이 적절하지 않다고 판단할 시 상무부는 계산을 조정하지 않을 수 있음¹⁰⁸⁾

(29864),” <https://www.federalregister.gov/documents/2023/05/09/2023-09052/regulations-improving-and-strengthening-the-enforcement-of-trade-remedies-through-the-administration>, 검색일자: 2024. 8. 13.

106) 미국연방관보, “Regulations Improving and Strengthening the Enforcement of Trade Remedies Through the Administration of the Antidumping and Countervailing Duty Laws(p.20807),” <https://www.federalregister.gov/documents/2024/03/25/2024-05509/regulations-improving-and-strengthening-the-enforcement-of-trade-remedies-through-the-administration>, 검색일자: 2024. 8. 13.

107) 19 CFR 351. 416(f)(1)

- 상무부는 다음의 내용을 고려하여 계산 조정이 적절한지 여부를 판단함¹⁰⁹⁾
 - 비용 왜곡이 무시된 거래 및 TPEA 제773(f)(2) 및 (3)항의 주요 원자재 규칙과 같은 다른 법적 조항에 따라 계산에서 이미 충분히 해결되었는지 여부
 - 계산에 대한 조정을 정량화하기 위한 합리적인 방법이 기록에 없는지 여부
 - 기록에 대한 정보가 계산에 대한 조정이 불합리하다는 것을 시사하는지 여부

2) 규정 해설

- 상무부가 대상 물품의 생산비용에 대한 왜곡을 기록에 있는 정보를 고려하여 정확하게 수량화할 수 없는 경우, 합리적인 방법론(reasonable methodology)을 사용하여 계산을 조정하여 왜곡을 해결할 수 있음¹¹⁰⁾
 - 해당 규정은 개정 이전의 사례에서 사용했던 상계관세 비율, 회귀 분석 모델, 기준가격 분석, 대리값 사용 등 외부에서 제안한 여러 조정 방법을 고려한 후 입안되었음¹¹¹⁾
 - 비용 계산 시 이전 사례에 사용했던 조정이 특정 상황에서만 타당할 수 있기 때문에 일반적으로 PMS를 정확하게 정량화할 수 없는 경우, 상무부는 방법론을 사용하여 이전의 기록에 있는 사실에 기반하여 합리적으로 계산을 조정할 수 있음

- 해당 규정에서는 왜곡을 해결하기 위해 상무부가 사용하는 조정 방법이 무엇인지에 대해서는 정의하지 않고 있음¹¹²⁾

108) 19 CFR 351. 416(f)(3)

109) 19 CFR 351. 416(f)(2)

110) 19 CFR 351. 416(f)(3)

111) 미국연방관보, “14. Regulation for Determining the Existence of a Particular Market Situation (p.29864),” <https://www.federalregister.gov/documents/2023/05/09/2023-09052/regulations-improving-and-strengthening-the-enforcement-of-trade-remedies-through-the-administration>, 검색일자: 2024. 8. 13.

112) 미국연방관보, “Regulations Improving and Strengthening the Enforcement of Trade Remedies Through the Administration of the Antidumping and Countervailing Duty Laws(p.20808),” <https://www.federalregister.gov/documents/2024/03/25/2024-05509/regulations-improving-and-strengthening-the-enforcement-of-trade-remedies-through-the-administration>, 검색일자: 2024. 7. 22.

- 19 CFR 351. 416(f)의 전체적인 목적상 본 규정은 상무부가 PMS의 존재를 확인한 후 특정 계산 조정 시 법원의 해석에 따라 제한을 두지 않기 위해 입안되었음
 - 따라서 규정 제정 시 19 CFR 351. 416(f)에서 상무부가 계산에 적용할 수 있거나 적용할 수 없는 조정을 구체적으로 명문화하지 않았으며 계산에 적용할 수 있는 조정의 상태가 동일하게 유지되거나 변경되는 경우 사용할 수 있는 일반적인 용어를 사용하여 규정 초안을 제정하였음
 - 상무부가 적절한 조정을 결정하기 위해 사용하는 방법론은 사례에 따라 기록상의 사실과 조정을 위해 제공된 정보에 근거하여 달라짐
 - 예를 들어 상무부가 기록상의 왜곡된 가치를 시장에서 결정된 가치로 대체하는 것이 적절하다고 판단하는 경우와 보고된 비용에 대해 비용 왜곡을 상쇄하는 금액으로 조정하는 것이 적절하다고 판단하는 경우 방법은 달라질 수 있음
 - 따라서 최종 규정에서 모든 비용 기반 PMS 결정에 대한 비용 왜곡을 정량화하고 계산에 대한 적절한 조정을 결정하기 위한 기준을 제시하는 것은 적절하지 않다고 판단하였음
- 상무부는 ‘재료 및 제조 또는 기타 처리 비용의 왜곡’에 ‘중대한’(Significant)이라는 용어를 사용하지 않았으며 19 CFR 351. 416(f)에서 ‘왜곡’이라는 용어의 다른 사용을 규정하지 않았음¹¹³⁾
- 사례별에 따라 적용되는 계산의 조정 여부 결정 시 상무부의 권한을 부당하게 제한할 수 있다고 판단하였음
 - 예를 들어 한 소송에서 상무부가 PMS가 한 가지 비용 왜곡에 기여했다고 판단하는 반면, 다른 소송에서는 PMS가 여러 가지 비용 왜곡에 기여했다고 판단하는 경우가 발생할 수 있음

113) 미국연방관보, “Regulations Improving and Strengthening the Enforcement of Trade Remedies Through the Administration of the Antidumping and Countervailing Duty Laws(p.20808),” <https://www.federalregister.gov/documents/2024/03/25/2024-05509/regulations-improving-and-strengthening-the-enforcement-of-trade-remedies-through-the-administration>, 검색일자: 2024. 7. 22.

- 해당 규정에서 생산비용 기반 PMS 분석을 19 CFR 351. 416(d)(3)에서 대상 상품 또는 대상 상품 자체의 생산에 중요한 투입으로 제한했으므로, 19 CFR 351. 416(f)의 분석을 더 제한할 이유가 없다고 설명함

마. 생산비용 왜곡이 발생하는 사례 및 분류

1) 규정 내용

- 모든 종류의 재료, 제조 또는 기타 가공비용의 왜곡을 초래하여 해당 비용이 일반적인 거래 과정에서 생산비용을 정확하게 반영하지 못하는 PMS의 예는 다음과 같음¹¹⁴⁾
 - 단독으로 또는 다른 요소와 함께 대상 국가에서 대상 상품의 생산 원가를 왜곡하는데 기여할 수 있는 특정 시장 상황의 예에는 다음이 포함되지만 이에 국한되지는 않음
 - ① 국제 시장에서 제품을 구성하는 중요한 원자재의 공급이 수요보다 많아 조사 또는 검토 기간 동안 수출국에서 해당 원자재의 가격이나 비용이 왜곡된 경우
 - ② 수출국의 정부, 정부 통제 기관 또는 기타 공공기관이 대상 물품의 생산에 사용되는 중요한 원자재의 지배적인 생산자 또는 공급자를 소유하거나 통제하여 해당 원자재의 가격이나 비용이 왜곡된 경우
 - ③ 수출국의 정부, 정부 통제 기관 또는 기타 공공기관이 주요 원자재 시장에 개입하여 원자재의 가격이나 비용이 왜곡된 경우
 - ④ 수출국 정부가 주요 원자재의 수출을 제한하여 원자재의 가격이나 비용이 왜곡된 경우
 - ⑤ 수출국 정부가 주요 원자재의 수출에 수출세를 부과하여 원자재의 가격이나 비용이 왜곡된 경우
 - ⑥ 수출국 정부가 조사 또는 검토 기간 동안 대상 상품의 생산에 투입된 중요한 원자재와 관련하여 정부가 정한 무역구제 조치와 관련된 관세 또는 세금을 대상 상품의 수입자, 생산자 또는 수출자에게 면제한 경우

114) 19 CFR 351. 416(g)

- ⑦ 수출국 정부가 대상 물품의 수입업자, 생산자 또는 수출업자 해당 물품의 생산에 대한 주요 원자재와 관련하여 정부가 확립한 무역 구제 제도에 따라 납부한 관세 또는 세금을 환급한 경우
- ⑧ 수출국의 정부, 정부 통제 기관 또는 기타공공기관 대상 물품의 생산자 또는 수출자 또는 주요 원자재의 생산자 또는 공급자에게 재정적 지원 또는 기타 지원을 제공하여 원자재의 가격이나 비용이 왜곡된 경우
- ⑨ 수출국 정부, 정부 통제 기관 또는 기타공공기관이 법률 또는 관행을 통해 특정 비율의 국내 생산 투입물 사용, 특정 지적 재산 또는 생산 공정의 공유 또는 사용, 대상 상품 또는 대상 상품 생산에 중요한 투입물을 생산하기 위해 다른 기관과의 특정 비즈니스 관계 형성을 의무화하여 대상 물품의 가격 왜곡 또는 원자재 가격이나 비용이 왜곡된 경우
- ⑩ 수출국 정부, 정부 통제 기관 또는 기타공공기관이 해당 재산(지적 재산 포함), 인권, 노동 또는 환경 보호에 관한 법률 및 정책을 시행하지 않거나 해당 법률 및 정책이 효과적이지 않아 대상 물품의 가격 왜곡 또는 원자재 가격이나 비용이 왜곡된 경우
- ⑪ 수출국 정부, 정부 통제 기관 또는 기타공공기관이 재산(지적 재산 포함), 인권, 노동 또는 환경 보호 법률 및 정책의 부재로 대상 물품의 가격 왜곡 또는 원자재 가격이나 비용이 왜곡된 경우
- ⑫ 비정부기관이 상호 이익이 되는 전략적 제휴 또는 비경쟁적 약정을 포함하여 수출국 주요 원자재에 공급하는 하나 이상의 대상 물품 생산자와 공급자 간의 비즈니스 관계를 형성했거나, 낮은 가격으로 대상국에 중요한 원자재를 공급하는 제3국 수출업자에 의한 판매 등으로 대상 물품의 가격 왜곡 또는 원자재 가격이나 비용이 왜곡된 경우

2) 규정 해설

- ⑥, ⑦ 두 사례 모두 미납 또는 환급된 관세로 시장 왜곡을 정확하게 정량화할 수 있으므로 추가 분석이 필요하지 않음

- 사례 ⑥, ⑦을 제외한 10개의 사례 각각에 대해서 상무부는 다음의 네 가지를 평가해야 함
 - 잠재적인 시장 상황 파악
 - 잠재적인 시장 상황이 비용 또는 가격 왜곡에 기여할 가능성이 있는지에 대한 분석 및 결정
 - 시장 상황이 특별한지 분석 및 결정
 - 비용 또는 가격 왜곡이 생산비용 계산 시 해결될 수 있는지 평가

- ①-⑤의 다섯 가지 사례는 PMS가 대상 국가의 해당 물품 생산에 중요한 원자재에 대한 가격 또는 비용 왜곡에 기여하는 경우에만 적용됨
 - ①의 경우 글로벌 과잉생산과 관련한 사례이며 ②-⑤는 외국 정부, 국영 기업 또는 기타 공공 기업의 시장 개입과 관련한 사례임

- 나머지 ⑧-⑪의 사례에는 대상 물품 생산에 대한 주요 원자재 비용이나 가격 왜곡 또는 전체 생산비용에 직접적으로 기여하는 정부, 국유 기업 또는 기타 공공 기관의 조치 또는 부작위가 포함됨
 - ⑧, ⑨사례는 대상 물품의 생산자 또는 수출자에게 직접적인 재정 지원 또는 기타 지원(국내 콘텐츠 및 기술 이전 요구 사항 등)을 제공하는 시장 상황과 관련이 있음
 - ⑩, ⑪사례는 외국 정부 또는 기타 공공 기관이 취약 혹은 비효율적인 재산, 지적 재산, 인권, 노동 또는 환경 보호를 제공하거나 정부 무활동으로 대상 물품의 생산 비용 또는 중요한 투입물의 가격 또는 비용에 왜곡을 초래한 사례임

- ⑫사례는 정부 개입이 포함되지 않은 전략적 제휴나 비경쟁 계약과 같은 생산자와 원자재 공급업체 간의 비즈니스 관계로 인하여 시장 기반 원칙에 따라 정해지지 않은 원자재 가격이 생산비용 왜곡에도 기여할 가능성이 있다고 보았음¹¹⁵⁾

115) 미국연방관보, “14. Regulation for Determining the Existence of a Particular Market Situation,” <https://www.federalregister.gov/documents/2023/05/09/2023-09052/regulations-improving-and-strengthening-the-enforcement-of-trade-remedies-through-the-administration>, 검색일자: 2024. 6. 19.

- 특히 ⑫사례의 경우 직접적으로 비정부 기관이라는 용어를 사용하여 정부 이외의 기관이 혜택을 제공하여 비용 왜곡에 기여할 수 있다는 것을 강조하고자 하였음
- 같은 맥락으로 88 FR 29850에서 ‘국유기업’이라는 문구를 삭제하면서 상무부의 사례는 정부 기관의 유형에 초점을 맞추지 않고 정부, 정부 통제 기관 또는 기타 공공 기관이 생산비용 왜곡을 초래하는 조치를 취했는지 또는 취하지 않았는지 여부에 초점을 맞추고 있음

〈표 Ⅲ-3〉 생산비용 왜곡 사례의 분류

	생산비용 왜곡 사례	시장상황 평가	내용분류	
①	국제시장의 원자재 공급 과잉	- 잠재적인 시장 상황 파악	PMS가 원자재에 대한 가격 또는 비용 왜곡에 기여하는 경우만 적용	글로벌 과잉생산
②	수출국 정부의 원자재 생산자, 공급자 소유 및 통제	- 잠재적인 시장 상황이 비용 또는 가격 왜곡 가능성 분석 및 결정		외국 정부, 국영 기업 또는 기타 공공 기업의 시장 개입
③	수출국 정부 원자재 시장 개입	- 시장 상황의 특별성 분석 및 결정		
④	수출국 정부의 원자재 수출 제한	- 비용 또는 가격 왜곡이 생산비용 계산 시 해결될 수 있는지 평가		
⑤	수출국 정부의 수출세 부과			
⑥	수출국 정부의 수입업체, 생산업체, 수출업체에 대한 관세 또는 세금 면제	정량적 평가	관세, 세금 면제 및 환급	
⑦	수출국 정부의 수입업체, 생산업체, 수출업체에 대한 관세 및 세금 환급			

〈표 Ⅲ-3〉의 계속

생산비용 왜곡 사례		시장상황 평가	내용분류	
⑧	수출국 정부의 원재료 생산자 또는 공급자에 대한 재정적 지원	- 잠재적인 시장 상황 파악 - 잠재적인 시장 상황이 비용 또는 가격 왜곡 가능성 분석 및 결정 - 시장 상황의 특별성 분석 및 결정 - 비용 또는 가격 왜곡이 생산비용 계산 시 해결될 수 있는지 평가	원자재 또는 생산비용 왜곡에 직접적으로 기여하는 정부, 국유기업 또는 기타 공공기관의 조치 또는 부작위	직접적인 재정 지원 또는 기타 지원(국내 콘텐츠 및 기술 이전 요구 사항 등)
⑨	원재료 생산에 영향을 미치는 국내 콘텐츠 및 기술 이전 요구 같은 조치			
⑩	수출국 지역 내의 재산권, 인권, 노동, 환경보호 관련 법률 및 정책 미집행 또는 비효과적 집행			
⑪	수출국 지역 내의 재산권, 인권, 노동, 환경보호 관련 법률 및 정책 부재			
⑫	제조업체 및 원자재 공급업체 간 비즈니스 관계가 시장에 따라 결정되지 않은 경우		전략적 제휴나 비경쟁 계약 등의 비즈니스 관계	

자료: 미국연방관보, “14. Regulation for Determining the Existence of a Particular Market Situation (p.29685),” <https://www.federalregister.gov/documents/2023/05/09/2023-09052/regulations-improving-and-strengthening-the-enforcement-of-trade-remedies-through-the-administration>, 검색일자: 2024. 7. 1.

- 88 FR 29850에서는 대상 국가의 생산비용을 왜곡할 수 있는 다양한 유형의 개별 상황과 상황 집합, 그리고 이러한 상황에 의해 특히 영향을 받을 수 있는 잠재적 제품 및 당사자의 조합이 존재할 수 있다고 설명함¹¹⁶⁾
- 다만 19 CFR 351.416의 (g)항에 제시된 사례 목록이 PMS 판단에 도움이 될 수 있으나 모든 사례를 포괄하는 것이 아니라는 것을 강조하고 있음¹¹⁷⁾

116) 미국연방관보, “14. Regulation for Determining the Existence of a Particular Market Situation (29865),” <https://www.federalregister.gov/documents/2023/05/09/2023-09052/regulations-improving-and-strengthening-the-enforcement-of-trade-remedies-through-the-administration>, 검색일자: 2024. 6. 19.

117) 상동

바. 생산비용 기반 PMS 및 판매가격 기반 PMS 관계

1) 규정 내용

- 재료 및 제조 또는 기타 모든 종류의 가공비용의 왜곡에 기여하여 그 비용이 통상적인 거래 과정에서 생산비용을 정확하게 반영하지 못하는 PMS의 경우 가격의 적절한 비교를 방지하거나 허용하지 않는 PMS에도 기여할 수 있음¹¹⁸⁾
- 조사 또는 검토 기간 동안 재료 및 제조 또는 기타 모든 종류의 가공비용이 통상적인 무역 과정에서 대상 상품의 생산비용을 정확하게 반영하지 못하는 PMS가 존재한다고 판단하는 경우, 기록 정보를 바탕으로 해당 PMS가 TPEA 제771조 15(C)항에 따라 국내 시장 또는 제3국 판매가격과 수출가격 또는 구성 수출가격의 적절한 비교를 방해하거나 허용하지 않는 상황 또는 일련의 상황에 기여했는지 여부를 고려할 수 있음

2) 규정 해설

- 상무부는 생산비용 기반 PMS에 대한 계산을 조정하기 전에 먼저 판매가격 기반 PMS가 존재하는지 확인해야 하는 것은 아니지만 생산비용 기반 PMS가 판매가격 기반 PMS에 기여할 수 있다고 고려하는 것 또한 제한하지 않겠다고 설명하고 있음¹¹⁹⁾
- 해당 규정이 생산비용 기반 PMS가 판매가격 기반 PMS에 기여하는 유일한 요인이 될 것이라는 의미를 내포하지 않았으며 상무부가 비용 기반 PMS의 존재를 결정하는데 사용한 동일한 데이터만을 사용하여 판매가격 기반 PMS를 결정하지 않을 것이라고 설명하고 있음

118) 상동

119) 미국연방관보, "14. Regulation for Determining the Existence of a Particular Market Situation (p.29865)," <https://www.federalregister.gov/documents/2023/05/09/2023-09052/regulations-improving-and-strengthening-the-enforcement-of-trade-remedies-through-the-administration>, 검색일자: 2024. 8. 13.

- 생산비용 기반 PMS와 판매가격 기반 PMS 간의 연관성은 사건의 사실에 의존하기 때문에 생산비용 기반 PMS의 존재를 판단할 때마다 연관성에 대한 분석을 수행하는 것은 어렵다고 판단하여 의무적인 용어를 사용하지 않았음(예: 88 FR 29850상 ‘고려해야 한다’고 제안된 규정의 문구를 ‘고려할 수 있다’로 바꾸어서 공표함)
- 생산비용 기반 PMS가 판매가격 기반 PMS에 기여했다고 주장할 경우 19 CFR 351.416(b)에 명시된 것과 동일한 제소 기준을 만족시켜야 함
 - 혐의를 제기하는 당사자는 이를 뒷받침하기 위해 합리적으로 입수할 수 있는 관련 정보를 적시에 제출해야 함
 - 생산비용 기반 PMS 기여도가 있는 판매가격 기반 PMS에 대한 주장과 비용 기반 PMS 기여도가 없는 판매가격 기반 PMS에 대한 주장에 대한 분석 기준이 다를 필요는 없다고 설명하고 있음

4. 기타 규정 관련 논쟁에 대한 상무부의 입장¹²⁰⁾

가. WTO 규정 위반 관련 상무부의 입장

1) 왜곡 비용 계산

- 19 CFR 416의 규정에 따른 상무부의 왜곡 비용 계산은 인정된 회계원칙인 GAAP (generally accepted accounting principles)을 따를 것을 규정하는 WTO 반덤핑 협정 제2.2.1.1조를 위반할 가능성이 있음¹²¹⁾

120) 해당 내용은 특정 시장 상황의 결정과 관련한 규칙 제정에 대한 사전 통지, 87 FR 69234에 따라 89 FR 20766에 반영된 각 규정 조항에 대한 간략한 설명, 접수된 의견의 요약, 해당 의견에 대한 상무부의 응답을 바탕으로 작성되었음

121) 미국연방관보, “Regulations Improving and Strengthening the Enforcement of Trade Remedies

- WTO 반덤핑 협정 제2.2.1.1조에서는 조사 대상 수출자 또는 생산자가 유지하고 있는 기록이 수출국에서 일반적으로 인정된 회계 원칙에 따르고 있고 고려 중에 있는 물품의 생산 및 판매와 관련되는 비용을 합리적으로 반영하고 있는 경우, 비용은 일반적으로 조사 대상 수출자 또는 생산자가 유지하고 있는 기록에 기초하여 산출된다고 규정하고 있음

- WTO 상소기구는 아르헨티나와 EU의 바이오디젤 사건에서 실제 생산비용 대신 바이오디젤의 주된 원료인 콩(soybean)과 콩기름(soybean oil)의 대체비용(surrogate costs)을 사용한 것을 반덤핑 협정 제2.2.1.1조 위반으로 판시하였음¹²²⁾
- EU 조사 당국은 구성가격 산정 시 아르헨티나의 바이오디젤 생산자들이 사용한 주된 원재료인 콩의 내수 가격이 아르헨티나의 수출세에 따른 왜곡으로 인위적으로 낮게 형성되었다고 주장하였으며 콩에 관한 아르헨티나 내수시장이 PMS를 의미한다고 보았음
- EU 조사 당국은 아르헨티나 생산업자의 실제 원가가 아닌 아르헨티나 농업부가 국제 시세와 연동하여 발표하는 대두 평균 기준 가격(average of the reference prices)에 근거하여 원가를 산정하였음
 - 상소기구는 실제 수출국가의 생산비용을 반영하는지 여부 또는 반영을 보장하기 위한 조정 방식을 전혀 고려하지 않아 반덤핑 협정 제2.2.1.1조 조항을 위반했다고 판시함
 - 상소기구는 해당 사건에 대해 회사의 장부와 기록이 해당 비용을 허용 가능한 한도 내에서 정확하게 반영한다면, 비록 비용 자체가 다양한 요인에 의해 왜곡되었더라도 조사 당국이 해당 비용을 사용해야 한다고 결정함¹²³⁾

Through the Administration of the Antidumping and Countervailing Duty Laws(p.20791),” <https://www.federalregister.gov/documents/2024/03/25/2024-05509/regulations-improving-and-strengthening-the-enforcement-of-trade-remedies-through-the-administration>, 검색일자: 2024. 7. 1.

122) 이재민, 「반덤핑 조사에서의 PMS 판정- 우리 무역구제 법령 및 제도에 대한 함의」, 『국제통상연구』, 제23권 제4호, 2018. 12., pp. 144~145.

123) 미국연방관보, “Regulations Improving and Strengthening the Enforcement of Trade Remedies Through the Administration of the Antidumping and Countervailing Duty Laws(p.20789),”

- 상소기구는 비용을 합리적으로 반영하는 한다는 것이 생산자 기록의 합리성에 관한 것이지 생산자 비용 자체의 합리성에 관한 것이 아니기 때문에 반덤핑 협정 제2.2.1.1조항에 따라 조사 당국이 해당 비용의 사용을 불합리한 것으로 거부하는 것을 허용하지 않는다고 결정하였음
- 후속 패널은 상소기구의 해석을 채택하고, 같은 이유로 EU가 러시아산 용접 튜브 및 파이프의 정상가격을 결정하는 데 러시아산 규제 천연가스 투입비용을 거부한 것(규제 없이 왜곡된 시장으로 인해 천연가스 비용이 현저히 낮다고 판단함)이 반덤핑 협정 제2.2.1.1조에 부합하지 않는다고 판정하였음

- 상무부는 반덤핑 협정상 정상가격 결정 시 기록된 원가를 사용하는 것이 대상 생산자의 장부 및 기록에 기록된 생산 원가를 결정하는 데 사용된 방법론이나 값이 부정확하거나 불합리한 경우로 제한하는 것이 아니라고 주장하고 있음¹²⁴⁾
 - PMS 분석을 통해 당국의 계산에서 가격이나 비용을 왜곡하는 정부 또는 기타 기관의 특정 조치 또는 무조치를 고려하는 것을 협정 내에서 금지하지 않고 있다고 설명함
 - 상무부는 반덤핑 협정은 WTO 회원국이 무시하거나 거부해야 하는 가격 및 비용 왜곡을 제한하기 위한 것이 아니라 반덤핑률 계산의 투명성과 정확성을 보장하는데 그 목적을 가지고 있다고 설명하고 있음

2) 광범위한 재량권 사용

- 다른 국가의 재산(지적 재산 포함), 인권, 노동 및 환경 보호에 대한 19 CFR (d)(3)(v)와 관련하여 상무부가 정부 보호가 ‘약하거나 비효과적’이라는 용어에 대해 별도로 정의하지 않기 때문에 상무부에 지나친 재량권을 부여한다는 우려가 있었음¹²⁵⁾

<https://www.federalregister.gov/documents/2024/03/25/2024-05509/regulations-improving-and-strengthening-the-enforcement-of-trade-remedies-through-the-administration>, 검색일자: 2024. 7. 1.

124) 상동

- 환경, 노동, 인권 또는 재산(지적 재산 포함) 보호에 대한 기준이 없다면 상무부가 미국의 방법과 다르게 효과적이지 않은 방식으로 보호를 제공하는 국가를 사례별에 따라 불공정하게 처벌할 수 있다는 의견이 있었음
 - 상무부의 자료원에 대한 정확성 문제를 비롯하여 미국과 다른 방식으로 법을 시행하는 외국 정부를 부당하게 처벌할 수 있다는 의견이 있었음
 - 또한 미국이 PMS가 있다고 판단된 특정 WTO 회원국에 대해서는 환경, 노동, 인권, 재산(지적재산권 포함) 보호에 대한 특정 기준을 유지하도록 요구하면서 자국 산업과 관련한 다른 국가에는 그러한 요구를 하지 않는 등 최혜국 의무를 위반할 가능성 또한 제기되었음¹²⁶⁾
 - 정부의 부작위가 비용이나 가격에 미치는 영향에 대한 내용은 WTO 협정에 구체화되지 않은 개념을 포함하고 있으며, 상무부가 다른 WTO 회원국에 재산(지적 재산권 포함), 인권, 노동, 환경 기준을 강제하기 위해 무역구제법을 조작할 수 있다는 우려가 제기되었음
- 상무부는 해당 국가의 약하거나 비효과적이거나 존재하지 않는 보호가 생산비용에 영향을 미치는지 여부만 판단하며 이러한 분석은 모든 국가에 대해 중립적이고 특정 국가를 선호하지 않기 때문에 WTO 최혜국 의무와 충돌하지 않는다고 설명함¹²⁷⁾

125) 미국연방관보, "Regulations Improving and Strengthening the Enforcement of Trade Remedies Through the Administration of the Antidumping and Countervailing Duty Laws(p.20810)," <https://www.federalregister.gov/documents/2024/03/25/2024-05509/regulations-improving-and-strengthening-the-enforcement-of-trade-remedies-through-the-administration>, 검색일자: 2024. 7. 1.

126) 미국연방관보, "Regulations Improving and Strengthening the Enforcement of Trade Remedies Through the Administration of the Antidumping and Countervailing Duty Laws(p.20806)," <https://www.federalregister.gov/documents/2024/03/25/2024-05509/regulations-improving-and-strengthening-the-enforcement-of-trade-remedies-through-the-administration>, 검색일자: 2024. 7. 1.

127) 미국연방관보, "Regulations Improving and Strengthening the Enforcement of Trade Remedies Through the Administration of the Antidumping and Countervailing Duty Laws(p.20803)," <https://www.federalregister.gov/documents/2024/03/25/2024-05509/regulations-improving-and-strengthening-the-enforcement-of-trade-remedies-through-the-administration>, 검색일자: 2024. 7. 1.

- 미국법과 반덤핑 협정에 따라 객관적으로 생산비용을 왜곡할 수 있는 요소를 고려할 수 있으며 어떤 WTO 회원국도 자국법을 무시 또는 위반하거나 법의 부존재로 기업이 환경 오염, 노동 사용 또는 차별에 따라 발생하는 가격 또는 비용 왜곡을 무시하거나 허용하여 저렴한 생산비용으로 이익을 얻을 수 없다고 설명함
- 상무부의 분석은 일반적으로 주요한 원자재로 제한되며, 약하거나 비효율적이거나 존재하지 않는 특정 보호 및 특정 생산비용에 미치는 영향에만 초점을 맞춘 표적 분석이 될 것이라고 설명함¹²⁸⁾
 - 실제로 대리 가치(surrogate value)(비시장경제 분석을 위해 다른 국가의 가치를 사용하는 것)와 적정하지 않은 보상 분석(적절한 기준 가격을 결정하기 위해 다른 국가의 가격을 사용하는 것)의 맥락에서 특정 이윤 대체가치 또는 기준 가격의 거부는 해당 가격이나 비용의 출처 국가와 어떤 식으로든 관련이 없으며 이러한 정보의 출처 대상국을 처벌하는 것이라고 볼 수 없음¹²⁹⁾
- 상무부는 해당 내용에 대한 분석 및 결정은 사실에 따라 사례별로 처리하며 생산비용을 왜곡하는 요소만 분석하고 있으므로 이러한 분석은 어떤 식으로든 미국의 WTO 의무를 위반하는 것이 아니라고 답함
 - 상무부의 관련 판단은 특정 열거된 보호와 관련된 특정 준수 비용의 부족이 해당 국가의 특정 생산자 또는 수출자의 비용 왜곡에 기여했는지에 대한 기록적 증거에 기초한 객관적인 결정이라고 설명하고 있음
- 상무부는 보호를 제공해야 할 주체가 정부의 통제를 받는 주체이거나 정부가 보호를 제공하도록 위탁하거나 지시한 민간 주체라고 하더라도, 보호가 취약한지 또는 실효성

128) 미국연방관보, “Regulations Improving and Strengthening the Enforcement of Trade Remedies Through the Administration of the Antidumping and Countervailing Duty Laws(p.20810),” <https://www.federalregister.gov/documents/2024/03/25/2024-05509/regulations-improving-and-strengthening-the-enforcement-of-trade-remedies-through-the-administration>, 검색일자: 2024. 7. 1.

129) 미국연방관보, “Regulations Improving and Strengthening the Enforcement of Trade Remedies Through the Administration of the Antidumping and Countervailing Duty Laws(p.20786),” <https://www.federalregister.gov/documents/2024/03/25/2024-05509/regulations-improving-and-strengthening-the-enforcement-of-trade-remedies-through-the-administration>, 검색일자: 2024. 7. 1.

이 없는지를 판단하는 데 분석의 핵심은 효과적인 보호를 제공하지 못한 당국이 아니라, 보호 자체의 실효성에 따른 가격이나 비용이 왜곡되는지 여부에 있다고 밝힘¹³⁰⁾

- 상무부는 해당 조항에 따라 가능한 모든 시나리오를 예측할 수 있는 규정이 없기 때문에 표준을 설정하거나 해당 용어를 정의하지 않고 사례별 분석을 시행할 것이라고 설명하며 몇 가지 예시를 제시하였음¹³¹⁾
- 지적재산권 보호에 대한 내용이 법률에 규정되어 있으나 처벌이 약한 경우 기업이나 개인의 위반에 대해 실질적인 영향력을 행사하지 못하므로 법률과 보호 조치가 효과가 없다고 볼 수 있음
- 정부가 근로자의 건강과 안전을 보호하기 위해 법률에 이론상 강력한 보호 조치를 명시하였으나 기록상의 증거에 따르면 정부가 이러한 법률을 시행하지 않거나 기업과 정부 관리 모두가 대체로 이를 무시하는 것으로 나타나면 이러한 법률과 보호 조치가 효과가 없다고 볼 수 있음

나. 특별한 시장 상황의 분석 기준¹³²⁾

- 상무부는 PMS의 현실적인 복잡성으로 인해 생산비용 왜곡 여부 파악 시 직접적인 인과 관계 또는 전이 분석(pass through)이 적절하지 않다고 판단하였음

130) 미국연방관보, “Regulations Improving and Strengthening the Enforcement of Trade Remedies Through the Administration of the Antidumping and Countervailing Duty Laws(p.20786),” <https://www.federalregister.gov/documents/2024/03/25/2024-05509/regulations-improving-and-strengthening-the-enforcement-of-trade-remedies-through-the-administration>, 검색일자: 2024. 7. 23.

131) 미국연방관보, “Regulations Improving and Strengthening the Enforcement of Trade Remedies Through the Administration of the Antidumping and Countervailing Duty Laws(p.20803),” <https://www.federalregister.gov/documents/2024/03/25/2024-05509/regulations-improving-and-strengthening-the-enforcement-of-trade-remedies-through-the-administration>, 검색일자: 2024. 7. 1.

132) 미국연방관보, “14. Regulation for Determining the Existence of a Particular Market Situation (29866),” <https://www.federalregister.gov/documents/2023/05/09/2023-09052/regulations-improving-and-strengthening-the-enforcement-of-trade-remedies-through-the-administration>, 검색일자: 2024. 6. 19.

- 특히 한국의 철강 사례에 대해 CAFC는 상무부가 HRC의 가격에 한국 정부의 보조금이 '전이되었다는 것을 발견하지 못했다'고 언급하였고, 이를 근거로 가격 전이 분석을 규정에 포함하여 대응해야 한다는 의견이 있었음
 - CAFC는 해당 사례 분석 결과로 상무부는 '보조금이 HRC 가격에 전이되었다는 사실'이나 '보조금이 다른 곳의 유정용 강관 생산자보다 한국의 유정용 강관 생산자에게 더 많은 영향을 미쳤다는 사실을 발견하지 못했다'고 지적했음
 - 특정 원자재 가격이 비교 목적으로 공개적으로 이용 가능하지 않거나, 지적 재산권 보호 미시행, 환경 보호 의무 미이행, 강제 노동 사용, 국내 콘텐츠 또는 기술 이전 요구로 인한 왜곡 효과를 정확하게 정량화하는 것이 불가능할 수 있음
 - 이러한 모든 상황이 시장 왜곡 상황에 기여할 수 있지만, 직접적인 인과 관계 또는 전이 분석을 채택하면 이러한 시장 왜곡 상황 중 상당수가 PMS로 다루어지지 않을 수 있음
 - 따라서 이번 규정안에서는 비용(및 원자재 가격) 왜곡에 대한 PMS의 영향을 파악하기 위해 전이 분석 또는 인과 관계 기준을 채택하지 않았음
- 19 CFR 351.416의 (g)항에 따라 상무부는 비용 기반 PMS 혐의와 관련된 기록의 모든 관련 정보를 사안별로 고려하여 혐의가 있는 시장 상황이 해당 국가의 가격 또는 비용 왜곡에 기여할 '가능성'이 높은지 여부를 결정함¹³³⁾
- 상무부는 '가격 또는 비용 왜곡에 기여할 가능성' 기준을 사용하여 PMS의 성격, 세부 사항뿐만 아니라 해당 상품의 생산 원가 또는 해당 상품의 생산에 투입되는 주요 원자재의 가격 및 비용과 관련된 정보를 모두 고려할 것이라고 밝힘¹³⁴⁾

133) 미국연방관보, "Regulations Improving and Strengthening the Enforcement of Trade Remedies Through the Administration of the Antidumping and Countervailing Duty Laws(p.20800)," <https://www.federalregister.gov/documents/2024/03/25/2024-05509/regulations-improving-and-strengthening-the-enforcement-of-trade-remedies-through-the-administration>, 검색일자: 2024. 7. 1.

134) 미국연방관보, "14. Regulation for Determining the Existence of a Particular Market Situation (29866)," <https://www.federalregister.gov/documents/2023/05/09/2023-09052/regulations-improving-and-strengthening-the-enforcement-of-trade-remedies-through-the-administration>, 검색일자: 2024. 6. 19.

- 이러한 기준은 비용 또는 가격 왜곡 가능성과 관련된 기록상의 관련 증거와 연계되어 있으면서도 비용 기반 PMS 분석의 현실을 반영할 수 있다고 설명함
- 한국의 철강 사례에서 CAFC는 검토 기간 동안 문제가 된 보조금의 지속적인 존재에 대한 증거가 ‘기껏해야 혼합되어 있다’고 언급했으며 이러한 보조금이 문제의 투입물에 미치는 영향에 대한 분석은 본질적으로 없었다고 설명하고 있음¹³⁵⁾
- 해당 사례의 CAFC의 판결에 근거하여 본 규정에서는 대부분의 생산비용 기반 PMS에 대해 상무부의 분석에서 ‘가격 또는 비용 왜곡에 기여할 가능성이 있는’ 단계를 시장 상황 식별 시 분리하여 규정하는 것이 합리적이라고 판단하였음¹³⁶⁾
- 이를 통해 객관적인 분석을 바탕으로 PMS가 가격 또는 비용에 ‘영향을 미치는지’를 결정해야 한다는 CAFC의 요구 조건을 만족시킬 수 있다고 설명함

다. 보조금 관련 특별한 시장 상황¹³⁷⁾

1) AFA 적용 관련

- 생산비용 기반 PMS에 대한 조정을 결정할 때 TPEA 제776조(a) 및 (b)항에 따라 AFA 사용을 전면적으로 금지하거나 AFA에 근거한 상무부 이전 결정을 고려하는 것을 금지해야 한다는 요청이 있었음¹³⁸⁾

135) 미국연방관보, “14. Regulation for Determining the Existence of a Particular Market Situation (29866),” <https://www.federalregister.gov/documents/2023/05/09/2023-09052/regulations-improving-and-strengthening-the-enforcement-of-trade-remedies-through-the-administration>, 검색일자: 2024. 6. 19.

136) 상동

137) 미국연방관보, “14. Regulation for Determining the Existence of a Particular Market Situation (29866),” <https://www.federalregister.gov/documents/2023/05/09/2023-09052/regulations-improving-and-strengthening-the-enforcement-of-trade-remedies-through-the-administration>, 검색일자: 2024. 6. 19.

138) 미국연방관보, “Regulations Improving and Strengthening the Enforcement of Trade Remedies Through the Administration of the Antidumping and Countervailing Duty Laws(p.20808),”

- 특정 조사 또는 검토를 통해 상무부가 단일 응답자가 생산비용 기반 PMS로 혜택을 받았다고 판단하여 절차 진행 과정에서 피제소자에게 PMS 혐의와 관련된 정보를 요청하였으나 필요한 정보 제공에 최선을 다하지 않았다면 TPEA 제776조(a) 및 (b)항 따라 AFA를 적용할 수 있음¹³⁹⁾
 - 다만 AFA 적용의 적절성은 사례별로 결정될 수 있음

- 이중 구제책 적용을 방지하기 위해 반덤핑 절차에서 보조금의 존재를 근거로 생산비용 기반 PMS에 대한 조정의 적용을 금지해야 한다고 제안한 의견자와 관련하여 이러한 포괄적인 금지 조항을 추가하는 것은 타당하지 않다고 설명함¹⁴⁰⁾
 - 상무부는 반덤핑 및 상계관세와 관련된 법은 특정 불공정 거래 관행에 대해 별도의 구제책을 제공하는 제도이며 상계관세 구제책의 존재가 동반 덤핑 조사에서 PMS 구제책을 재고하거나 조정할 근거가 되지 않는다고 설명함
 - 또한 CAFC는 동일한 정부 조치가 상계 절차에서 상쇄될 때 이중 구제책이 발생한다는 사실을 기록이 뒷받침하지 않는다는 상무부의 판단을 동반 반덤핑 절차에서 생산비용 기반 PMS 판정 및 조정의 근거로 삼았음
 - Vicentin SAIC et al. vs. United States, 42 F.4th 1372, 1381 (Fed. Cir. 2022) (Vicentin SAIC)에서 PMS 조정으로 덤핑에 대한 적절한 구제책이 도출되었으며, 이는 상계 관세 구제책과 중복되지 않는다고 판결하였음

<https://www.federalregister.gov/documents/2024/03/25/2024-05509/regulations-improving-and-strengthening-the-enforcement-of-trade-remedies-through-the-administration>, 검색일자: 2024. 7. 1.

139) 상동

140) 미국연방관보, “Regulations Improving and Strengthening the Enforcement of Trade Remedies Through the Administration of the Antidumping and Countervailing Duty Laws(p.20808),” <https://www.federalregister.gov/documents/2024/03/25/2024-05509/regulations-improving-and-strengthening-the-enforcement-of-trade-remedies-through-the-administration>, 검색일자: 2024. 7. 1.

2) 다국적 보조금

- 88 FR 29850에서 생산비용 기반 PMS 분석 시 정부 보조금에 범위를 확대하여 다국적 보조금(transnational subsidies)을 포함하자는 요청이 있었으나 최종 규정에 해당 내용을 포함하지 않았음¹⁴¹⁾

- 다국적 보조금은 물품이 생산, 수출 또는 판매되는 수출국이 아닌 국가의 정부가 부여하는 보조금으로서 현재까지 다국적 보조금에 대한 조사 또는 행정 검토에서 생산비용 기반 PMS 분석을 적용한 사례가 없었음
- 상무부는 다국적 보조금에 대해 분석을 적용하려면 해당 프로그램 및 해당 프로그램의 고유한 실제 기능에 대한 분석이 선행되어야 하므로 제안된 규정에 통합하는 것은 적절하지 않다고 판단한다고 설명하였음

141) 미국연방관보, “14. Regulation for Determining the Existence of a Particular Market Situation (29865),” <https://www.federalregister.gov/documents/2023/05/09/2023-09052/regulations-improving-and-strengthening-the-enforcement-of-trade-remedies-through-the-administration>, 검색일자: 2024. 6. 19.

IV. 요약 및 시사점

1. 요약

- 미국 상무부는 반덤핑 및 상계 관세 법률의 집행 및 행정을 개선하고, 비용과 가격을 왜곡하는 요인 파악을 목적으로 「무역구제 집행의 개선 및 강화 규정」을 제정하였음
- 해당 규정은 상무부가 PMS를 파악할 수 있는 시기를 확대하고 PMS 적용에 최대한의 유연성을 제공하려는 상무부의 의도에 초점을 맞추어 정의, 판별 상황의 기준 등에 대한 범위를 확대하여 제정되었음
 - PMS를 적용한 한국산 제품에 관한 CIT 및 CAFC의 판결, 상무부의 관행, 이해관계자를 대상으로 한 의견을 바탕으로 상무부가 반덤핑 조사에서 PMS의 존재 여부를 판단할 때 고려해야 할 방법과 시기에 관한 구체적인 내용을 신설하였음
- 판매가격 기반 PMS와 관련하여 새로운 분석 틀을 규정하지는 않으나 대상 상품에 대한 수출세, 대상 상품의 수출 제한, 반경쟁 규제집행, 특정 생산자에 특별한 지위 부여 등 몇 가지 사례를 예시로 제시하였음
- 생산비용 기반 PMS와 관련하여 비용 왜곡에 영향을 미치는 과잉 생산 능력과 같은 거시 경제적 요인, 비용을 왜곡하는 해당 국가의 정부 및/또는 정부 통제 기관의 조치(시장 개입, 수출 제한 또는 관세 및 세금 면제, 할인, 재정 지원 등), 비정부 조치(전략적 제휴) 등의 사례를 제시하였음
 - 대상국의 재산(권리 포함), 환경, 인권, 노동 등이 미국과 규제 비용이 같지 않거나

- 비효율적 경우 등 사회적 측면을 포함시켰음
- 정부 기관뿐 아니라 비 정부기관이 혜택을 제공하여 비용 왜곡에 기여할 수 있음을 인정하고 있음
- 판매 기반 PMS의 경우 시장가격을 일률적으로 비교하기 어렵지만 생산비용 기반은 원가 계산 영역이기에 원가 자료를 바탕으로 계산하였을 때 상대적으로 쉽게 비교가 가능함¹⁴²⁾
- 시장가격은 국가 간의 유통 상황, 소득수준, 지리적 위치, 경제수준 등 다양한 요인이 있기에 일률적인 비교가 어려운 부분이 있음
- PMS가 적절한 비교를 방해하거나 허용하지 않는 경우 PMS를 적용할 수 있도록 하였으며 생산비용을 왜곡하는 상황뿐만 아니라 생산비용의 왜곡에 기여하는 상황 또한 고려할 수 있다고 규정하고 있음
- 상무부는 이러한 왜곡이 재료 비용, 제작 비용 및 모든 종류의 기타 처리 비용에 영향을 미칠 수 있음을 보다 명확히 규정하였음
 - 상무부는 정략적 자료의 정확성 부족, 다른 시장경제 국가의 정부 또는 비정부 기관의 조치 비교, 조사대상국가에서 동일 또는 유사한 정부 또는 비정부적 조치가 PMS 결정에 방해가 되지 않는다고 설명하고 있음
 - 병행 상계관세 절차에서 보조금의 상계가 반드시 이중 구제책을 구성하지 않는다고 명시적으로 인정하였음
- PMS의 각 유형이 서로 다르기 때문에 분석 접근 방식에 대해서도 개별 시장 상황에 따라 다양한 고려 요소를 사용할 것임을 규정하고 있음
- 제안된 규칙은 다양한 시나리오에 유연하게 대처할 수 있도록 필요하지 않은 PMS 판단 정보에 대한 규정을 최소화 하고 있음

142) 『조세금융신문』, <https://www.tfmedia.co.kr/mobile/article.html?no=163306>, 검색일자: 2024. 9. 24.

- 비용 왜곡에 대한 정확한 정량화가 불가능한 경우, 기록에 있는 사실에 근거한 합리적인 방법론을 통해 조정액을 계산할 수 있도록 함
 - 합리적인 방법론이 무엇인지, 사례마다 개별로 만들 수 있는 것인지 등 세부적인 사항에 대해서는 언급하지 않고 있음

2. 시사점

- 한국은 2023년 12월 기준 수입 규제 조치 중 반덤핑 조치를 가장 많이 부과받고 있으며 주요국 중 특히 미국이 한국에 가장 많은 반덤핑 조치를 부과하고 있음¹⁴³⁾
 - 2023년 12월 말 기준, 한국 수출품에 수입규제 조치(반덤핑, 상계관세, 세이프가드) 발동 중인 국가는 모두 27개국이며 반덤핑 152건(73.1%), 세이프가드 42건(20.2%), 상계관세 14건(6.7%)으로 반덤핑 수입규제가 가장 많이 이루어지고 있음
 - 2023년 12월 말 기준, 한국 수출품에 수입규제 조치(반덤핑, 상계관세, 세이프가드) 발동 중인 국가는 모두 27개국이며 한국에 적용되는 반덤핑 규제는 (미국, 캐나다, EU, 영국, 호주, 뉴질랜드, 일본 순으로 많았으며 특히 미국이 55건으로 가장 많았음
- 미국은 특히 한국의 철강 및 금속 제품에 가장 많은 반덤핑 조치를 부과하고 있음
 - 품목별로는 철강/금속 106건(51.0%), 화학 33건(15.9%), 플라스틱/고무 23건(11.1%), 섬유/의류 18건(8.6%), 전기전자 8건(3.8%)으로 특히 철강에 가장 많은 수입 규제가 적용되고 있음
- TPEA 규정 개정 이후 미국이 제일 처음으로 PMS를 적용한 것이 한국의 철강인 만큼 개정 규정의 적용 가능성에 대해 예의 주시하고 민관 협력을 통해 우리의 입장 확립할 필요가 있음

143) 무역위원회, 「2023년 하반기 對韓 수입규제동향과 전망」, 『무역구제』, 통권 제83호, 2023. 12. 31., p. 95.

- 개정된 규정이 PMS 대한 침해 판단에 대해 과도한 재량권을 부여하고 있어 반덤핑 조사 시 미국 조사 당국이 PMS를 어떻게 활용하는지 향후 조사 개시 사례를 지속적으로 살펴볼 필요가 있음
- 미국 법제가 사례를 바탕으로 체계를 만드는 판례법주의라는 점에서 앞으로의 사례에 대해 미국이 내리는 판단이 향후 PMS 적용을 위한 중요한 결정 기준이 될 수 있음¹⁴⁴⁾

가. 규정 적용 범위

1) 규정의 적용 범위 확대

- PMS가 한국의 철강 제품에 대해 적용되어 왔으나 PMS에 대한 규정 입법의 기존 취지가 중국산 원자재에 대한 미국 국내 산업의 보호였던 만큼 중국과 관련된 다른 산업으로 규정 적용이 확산될 수 있음
 - 수출 기업들의 경우 중국의 물량 공세로 인한 글로벌 공급과잉이 존재하는 원재료, 생산된 제품 또는 분야로 PMS에 따른 조사가 집중적으로 이루어질 수 있으므로 관련 기업들은 이에 대해 대비할 필요가 있음
 - 철강뿐 아니라 국내 기업이 생산하는 양극재는 코발트와 같은 주요 원료를 중국에서 공급하고 있으며 중국산 원료의 비율을 낮춘다 해도 중국산 원자재 자체가 PMS의 대상이 될 수 있음
- 또한 이전 사건에서 긍정적인 PMS 판정이 존재한다는 것은 향후 사건에서 유사한 판정이 나올 가능성이 높다고 해석할 수 있으므로 과거 PMS가 적용된 원자재와 관련된 기업의 경우 생산비용 기반 PMS 적용에 유의해야 함¹⁴⁵⁾

144) 『조세금융신문』, <https://www.tfmedia.co.kr/mobile/article.html?no=163306>, 검색일자: 2024. 8. 20.

145) 미국연방관보, “Particular Market Situation (PMS): New Regulations in DOC Antidumping Proceedings,” <https://www.steptoe.com/en/news-publications/global-trade-and-investment-law-blog/particular-market-situation-pms-new-regulations-in-doc-antidumpin>

- PMS 긍정 판정이 있었던 해당 국가 및 관련 원자재는 다음과 같음
 - 한국 - 열연 코일, 아르헨티나 - 대두, 캐나다 - 통나무, 터키 - 열연 코일, 인도네시아 - 원유 팜유, 트리니다드 토바고 - 천연 가스, 태국 - 열연 코일, 인도 - 열연 코일, 독일 - 전기
 - 이러한 결과 중 일부는 해당 원자재 시장에 대한 정부의 개입(예: 인도네시아의 원유, 트리니다드 토바고의 천연가스, 독일의 전기)을 기반으로 한 것으로, 규정 개정 전 생산비용 기반 PMS를 사용했다는 이유로 항소심에서 CIT에 의해 비판을 받았기 때문에 향후 PMS 긍정 결정이 내려질 가능성이 높음
 - 정부의 전기 요금 통제와 관련하여 미국 정부가 한국의 값싼 전기 요금을 사실상 정부 보조금이라고 보고 한국산 철강 제품에 대한 관세 인상을 예고하고 있어 생산비용 PMS의 대상이 될 가능성을 배제할 수 없음
 - 개정 규정에서 이전 또는 동일 조사 일부분에서 대상국의 동일 또는 유사 상품에 대해 이미 발생한 결정 또는 결과에 대해 고려하겠다고 명시하고 있음
 - 특히 본 규정 개정을 통해 병행 상계 절차에서 PMS 제기가 가능해짐으로써 더 많은 생산비용 PMS 주장이 제기될 것으로 예상됨
- 또한 우리나라 철강에 대한 CIT 및 CAFC의 판결과 상충되는 규정의 경우, 유의해서 살펴볼 필요가 있음
- 개정 규정에서는 시장 상황이 여러 국가 또는 시장에 존재하더라도 해당 국가에 특이성이 있다고 판단하는 한 시장의 특정성을 인정할 수 있다고 명시하는데, 이는 우리나라 철강에 대한 CIT 및 CAFC 판결과 직접적으로 상충되는 내용임
 - 우리나라의 철강 사례에서 CIT는 중국의 과잉 공급과 중국산 수입재 유입이 우리나라 국가 이외의 국가(EU, ASEAN) 및 시장에 영향을 미치지 때문에 시장에 특정성이 없다고 판단했으며 CAFC 또한 동일한 판결을 내렸음
- 이 밖에도 우리나라의 PMS 사유로 미국이 주장했던 생산자 간 담합, 정부의 보조금

지급, 핵심 생산자에 대한 정부 통제에 대해서도 생산비용 PMS 사례로 개정 규정상 모두 언급한 만큼 해당 내용 및 미국의 규정 제정 의도 등에 대해 면밀하게 살펴보아야 함

2) 규정의 예외적 적용

- 현재 미국 업체는 상무부의 인도산 석영제품(Quartz Surface Products)에 대한 덤핑 재심 조사 과정에서 경제제재 불참을 이유로 PMS가 존재한다는 주장을 제기하고 있음¹⁴⁶⁾
 - 미국 업체는 인도 정부가 러시아산 원유 수출가격 상한제에 참여하지 않고 러시아산 원유의 수입을 확대하여 조사 대상의 생산비용을 왜곡하고 있다고 주장하고 있음
 - 저가로 수입된 대량의 러시아산 원유는 정제 등을 통해 공급망 전반에 영향을 미쳐 하방 산업의 생산비용에 왜곡을 초래하며 석영제품의 주요 재료인 수지(resin) 가격에도 실질적인 영향을 초래하고 있다고 주장함
 - 경제제재 불참을 수출국 시장 생산비용 왜곡의 근거로 주장한 것은 기존 사례(철강 과잉 생산, 정부의 전기 요금 통제, 생산자 간 담합, 정부의 보조금 지급, 핵심 생산자에 대한 정부 통제 등을 이유로 PMS 존재 인정)와 구별되는 만큼 향후 조사 결과에 대해 주의를 기울일 필요가 있음

나. 민관 협력

- 반덤핑과 관련한 분쟁의 경우 대응에는 장기간이 소요되며 PMS의 경우 국제적으로 공통된 논리가 마련되어 있지 않아 개별 기업이 대응하기에는 한계가 있어 관련 기관(산업통상자원부, 무역위원회 등)의 체계적인 지원이 필요함
 - 일부 대기업을 제외한 중소기업의 경우 조치 대상이 될 수 있음에도 통상 전문인력

146) 범무법인 세종, <https://www.shinkim.com/kor/media/newsletter/2376>, 검색일자: 2024. 8. 7.

확보 및 소송에 대한 주요 자료 준비 등의 역량을 충분히 갖추기 어려움

- 특히 이번 규정에서 PMS 판정에 허용되는 자료의 범위가 방대해진 만큼 관련 협회, 산업 단체와 같은 다양한 소통 채널을 통해 기업이 필요한 정보를 적시에 확보할 필요가 있음
- 해당 규정에서 PMS 판단 시 중요 정보로 언급되는 외국 정부 또는 학술 기관이 발행한 세부 보고서 및 기타 문서 등 관련 자료들에 대해 지속적인 모니터링 및 분석이 필요함

다. 기타

- 미국이 WTO 결정에 따른 수용 태도를 자국에 유리하게 수정해 오다가 2019년 12월 이후 WTO 상소기구 기능을 정지시킨 만큼 조치국의 국내 법원 소송의 중요성이 커지고 있음
- 기존에도 정치적 상황을 고려하여 WTO를 통해 소송을 제기하기 어려운 경우가 있던 만큼 조사 당국의 사법절차를 활용해야 할 필요성이 증대되고 있음
- CAFC 판결에서 알 수 있듯이 WTO 상소 절차 이외에 우리 기업이 미국 내 법원의 소송을 통해 승소 판정을 받은 사례를 참고하여 반덤핑 조치국의 국내 법원 절차를 고려해 볼 수 있음
- 유정용 강관 사례의 경우 대상 기업이 지속적인 제소로 상무부에 불리한 판정을 이끌어 내면서 상무부가 다른 한국기업에 대한 PMS 판정을 자제하였음
 - CIT 소송의 경우 승소 시 직접 상무부의 결정을 수정할 수 있고 해당 부분의 관세를 직접 환급받을 수 있음¹⁴⁷⁾
- 그러나 해당 규정이 미국 내 이의제기 절차에서 상무부가 패소하여 제도 운용의 편의

147) 김경화, 『유정용강관 반덤핑 분쟁: WTO 소송과 기업대응 전략』, 2021 .8., p. 23.

성과 재량 확대의 근거를 명확히 하는 것이 주목적으로 보이고 있는바, 한국 기업이 향후 미국 내 이의제기 절차에서 승소하기 위해서는 규정에 대한 심도 있는 이해와 절차적 준비가 선행되어야 함

2) 직권 조사 및 행정 절차 유의

- 해당 규정에 대한 해설에서 상무부는 판매가격기만 PMS의 경우 기록 정보가 뒷받침 되는 경우 법적 권한을 가지고 자발적으로 PMS 조사를 개시할 수 있다는 의도를 명확히 하고 있음¹⁴⁸⁾
- 따라서 청원자가 PMS를 제기하지 않더라도 상무부가 직권으로 조사를 개시할 수 있기 때문에 해당 조치가 양적으로 증가하거나 특정 산업에 대한 타겟 조사가 가능해질 수 있음
- 상무부는 관리상의 이유로 PMS 주장 및 이에 대한 근거를 제출하는 마감일을 규정상 명시하지 않았으나¹⁴⁹⁾ 최근 중국, 인도, 대한민국, 대만, 태국의 특정 에폭시 수지의 공정가치 조사 개시와 관련한 연방 공고에서 PMS 주장 및 근거 제출에 대한 마감일을 초기 설문지 응답 제출 후 20일로 발표하였음¹⁵⁰⁾

148) 미국연방관보, "Regulations Improving and Strengthening the Enforcement of Trade Remedies Through the Administration of the Antidumping and Countervailing Duty Laws(p.20796)," <https://www.federalregister.gov/documents/2024/03/25/2024-05509/regulations-improving-and-strengthening-the-enforcement-of-trade-remedies-through-the-administration>, 검색일자: 2024. 7. 22.

149) 미국연방관보, "Regulations Improving and Strengthening the Enforcement of Trade Remedies Through the Administration of the Antidumping and Countervailing Duty Laws(p.20811)," <https://www.federalregister.gov/documents/2024/03/25/2024-05509/regulations-improving-and-strengthening-the-enforcement-of-trade-remedies-through-the-administration>, 검색일자: 2024.8.19

150) 미국연방관보, "Certain Epoxy Resins From the People's Republic of China, India, the Republic of Korea, Taiwan, and Thailand: Initiation of Less-Than-Fair-Value Investigations," <https://www.federalregister.gov/documents/2024/04/29/2024-09161/certain-epoxy-resins-from-the-peoples-republic-of-china-india-the-republic-of-korea-taiwan-and>, 검색일자: 2024. 8. 19.

- 당사자가 TPEA 제773(e)조에 따라 비용 기반 PMS 주장과 뒷받침하는 새로운 사실 정보를 제출하고자 한다면 Section D 설문지 응답 제출 후 20일 이내에 제출해야 한다고 명시하고 있음

- 따라서 향후 해당 마감일을 계속 적용하거나 최소한 연방 등록 공지에서 PMS 주장을 제출하는 데 대한 구체적인 마감일을 지속적으로 발표할 가능성이 있으므로 꾸준한 확인을 요함

참고문헌

- 김경화, 『유정용강관 반덤핑 분쟁: WTO 소송과 기업대응 전략』, 2021. 8.
- 무역위원회, 「2023년 하반기 對韓 수입규제동향과 전망」, 『무역구제』, 통권 제83호, 2023. 12. 31.
- 외교부, 『주요국 수입규제 제도와 대응방안』, 2017. 9.
- 이원희, 「특별시장상황(PMS)의 적용 원칙 및 한국 적용 가능성 -WTO 규정 및 분쟁사례, 미국 TPEA 규정을 중심으로」, 2022. 3. 3. p. 69.
- 장승화, 「미국 무역특혜확장법(TPEA)상 특별시장상황(PMS)의 WTO 합치성: 한국산 철강 제품에 대한 미국 상무부의 반덤핑 조치를 중심으로」, 『국제경제법연구』, 제17권 제1호, 2019. 3. 15., p. 7.
- 정재호, 노영예, 박지우, 『주요국의 반덤핑 중간 및 종료 재심사제도 비교연구』, 한국조세재정연구원, 2022. 10.
- Court of International Trade, Final Results of Redetermination Pursuant to Court Remand Oil Country Tubular Goods from the Republic of Korea Nexteel Co. v. United States Consolidated Court No. 18-00083, Slip. Op. 19-73 (CIT June 17, 2019), 2019. 6. 17.
- CAFC, NEXTEEL Co., Ltd. v. United States, NO. 2021-1334, 2021-1430, 28 F.4th, March 11, 2022.
- CAFC, NEXTEEL Co. v. United States CAFC Case 21-1334 (Fed. Cir. March 11, 2022) Oil Country Tubular Goods from the Republic of Korea FINAL

- RESULTS OF REDETERMINATION PURSUANT TO COURT REMAND, 2022. 3. 11.
- ITA, NEXTEEL Co. v. United States CAFC Case 21-1334 (Fed. Cir. March 11, 2022) Oil Country Tubular Goods from the Republic of Korea FINAL RESULTS OF REDETERMINATION PURSUANT TO COURT REMAND, 2022. 3. 11.
- United States Court of Appeals, Federal Circuit, Case 2021-1334 (Fed. Cir. Mar. 11, 2022) 2022. 11. 3.
- 관세무역개발원, <https://custra.com/bbs/boardView.do?bbsCode=B303&bbsNo=27111> 검색일자: 2024. 5. 27.
- 무역협회, https://www.kita.net/board/tradeNews/tradeNewsDetail.do?no=1828535&ContentsID=KI_cmercNews_01_1828535&query=PMS, 검색일자: 2024. 7. 24.
- 미국연방관보, <https://www.federalregister.gov/>
_____, “Particular Market Situation (PMS): New Regulations in DOC Antidumping Proceedings,” <https://www.steptoe.com/en/news-publications/global-trade-and-investment-law-blog/particular-market-situation-pms-new-regulations-in-doc-antidumping-proceedings.html>, 검색일자: 2024. 8. 19.
- 법무법인 세종, <https://www.shinkim.com/kor/media/newsletter/2376>, 검색일자: 2024. 8. 7.
- 코넬법률정보, <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/19/chapter-4>, 검색일자: 2024. 7. 10.
- Code of Federal Regulation, <https://www.ecfr.gov/current/title-19>, 검색일자: 2024. 7. 17.
- H.R.1295 - Trade Preferences Extension Act of 2015, <https://www.congress.gov/bill/114th-congress/house-bill/1295/text>, 검색일자: 2024. 6. 4.

관세연구 24-02

미국의 최근 무역구제 관련 규정 개정 내용 및
우리나라에의 함의(PMS를 중심으로)

발행 2024년 10월 31일

저자 홍병진 · 노영예

발행인 이영

발행처 한국조세재정연구원

30147 세종특별자치시 시청대로 336

TEL: 044-414-2114(대) www.kipf.re.kr

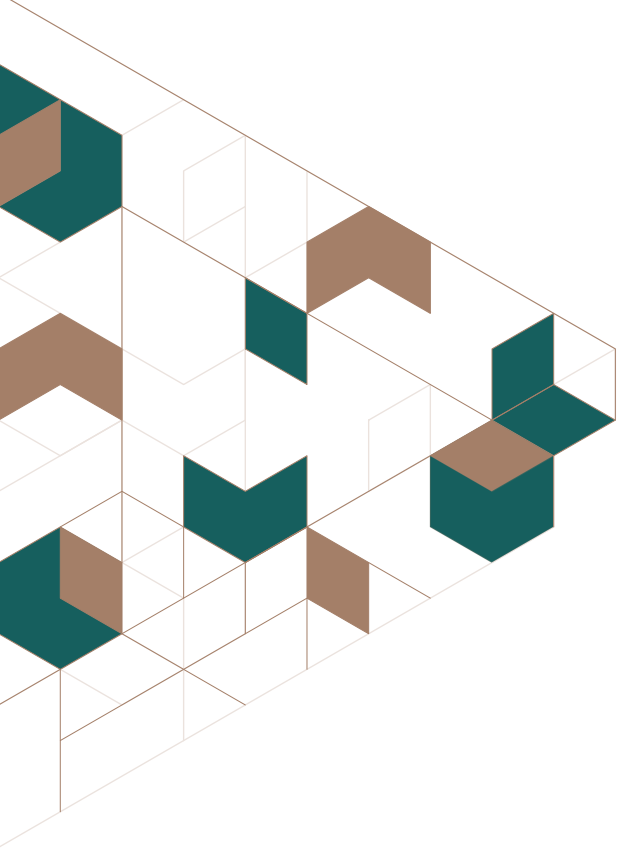
등록 1993. 7. 15. 제2014-24호

조판 및
인쇄 (주)세일포커스

© 한국조세재정연구원 2024

ISBN 979-11-6655-303-5

* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.



관세연구 24-02

미국의 최근 무역구제 관련 규정 개정 내용 및 우리나라에의 함의 (PMS를 중심으로)

kipf 한국조세재정연구원

30147 세종특별자치시 시청대로 336
TEL | 044.414.2114 www.kipf.re.kr

