

특별시장상황(PMS)에 근거한 미국 반덤핑 규제 판정과 우리 기업의 대응방안

연세대학교 언더우드학부 경제학과 천세령
010-4663-5740, skylarc@yonsei.ac.kr

I. 서론

II. 미국 반덤핑 제도의 이해

1. 반덤핑제도 일반
2. 미국의 반덤핑 조사절차
3. 미국 반덤핑 조사절차의 특수성

III. 특별시장상황(PMS)의 개념 및 법원

1. PMS의 개념 및 도입 배경
2. PMS의 법원

IV. 특별시장상황(PMS)의 적용

1. 적용 양태
2. 국제무역법원(CIT) 및 연방항소법원(CAFC) 판례

V. 우리 기업의 대응방안

1. 철저한 기업 내부 준비 및 산업분석
2. 통상 규범의 왜곡 법률에 대한 WTO 제소
3. 정량적 반론과 CIT를 활용한 사법적 견제 전략
4. 공동 대응체계 구축을 통한 대응 역량 강화
5. 게임이론적 고찰을 통한 대응전략 수립

VI. 결론 및 제언

국문초록

본 연구는 미국 반덤핑 정책에서 특별시장상황(Particular Market Situation, PMS) 제도가 어떠한 방식으로 운용되고 있으며, 트럼프 행정부 시기를 중심으로 그 전략적 성격이 어떻게 강화되었는지를 분석한다. 트럼프 1기 행정부 이후 미국은 반덤핑 규제를 단순한 무역구제 수단이 아니라 공급망·산업전략과 연계된 정책 도구로 활용하고 있으며, 특히 PMS 제도는 정상가치 산정 과정에서 시장가격을 배제하고 구성가격을 적용함으로써 수출국 기업의 가격경쟁력을 구조적으로 제약하는 기능을 수행해왔다. 판례 검토 결과, 미국 당국은 중국의 공급과잉, 글로벌 가격왜곡, 산업정책 등을 근거로 한국산 제품에 PMS를 적용한 사례가 확인되며, 이는 특정 기업이 아닌 산업·국가 단위에서 적용될 가능성을 내포하고 있다.

이와 같은 PMS 제도의 확장적 운영은 한국 기업에 높은 불확실성과 규제 리스크를 야기한다. 특히 트럼프 2기 행정부 출범 이후 통상정책이 다시금 정치·전략적 방향성을 보이는 상황에서, PMS 판단 기준의 불명확성과 재량적 판정 구조는 향후 한국의 대미 수출 환경에 직접적 영향을 미칠 것으로 예상된다. 이에 본 연구는 ① 기업 차원의 원가·자료관리 체계 고도화 ② 조사 대응시 사전 분석 기반의 논리 구축 ③ 정부 차원의 양자·다자 채널을 활용한 정책협의 등 구조적 대응전략을 제시한다. 본 연구는 PMS 제도가 반덤핑 체계에서 갖는 법적·정책적 의미를 분석함으로써 향후 한국 기업과 정부의 통상 리스크 관리에 기여하고자 한다.

키워드(Keyword): 반덤핑규제, 특별시장상황(PMS), 미국 통상정책, 트럼프 행정부 , 한국 기업의 대응

I. 서론

2025년 도널드 트럼프 미국 대통령의 재집권은 국제 통상질서에 중대한 전환점을 가져오고 있다. 트럼프 1기 행정부는 America First 기조 아래 자국 제조업 보호와 전략적 통상압박을 핵심 원칙으로 삼았으며, 관세 부과, 비관세장벽 확대, 공급망 재편 등 공격적 무역정책을 전개하였다. 이러한 기조는 2기 행정부 출범과 함께 더욱 강화된 형태로 재현되고 있으며, 기존 자유무역 체제의 균열을 심화시키고 있다.

2025년 들어 미국 정부는 무역적자를 경제·국가안보 차원의 구조적 위협요인으로 재규정하고, 제조업 기반 복원과 공급망 자립을 최우선 목표로 제시하였다. 이에 따라 반덤핑(AD)·상계관세(CVD)의 적극적 집행, 수입품에 대한 포괄적 관세 검토, 상호주의 관세 개념 도입 등 다자주의적 무역규범에서 벗어난 양자주의적 압박전략이 제도화되고 있다. 특히 통상당국의 조사 권한을 확대하여, 기업 정보 제출 요구 강화, 행정재량 확대, 안보 예외규정 활용 등을 통해 통상정책을 경제정책이자 외교·안보정책 수단으로 연계하는 움직임이 뚜렷하다. 이 같은 환경 변화 속에서 미국의 반덤핑 제도 운영방식 또한 재량성이 강화된 방향으로 재가동되고 있다. 트럼프 1기 시기 활용된 불리한 가용정보(AFA)와 특별시장상황(PMS) 제도는 조사당국이 가격 및 원가 구조를 독자적으로 판단하여 덤핑마진을 상향 조정하도록 하는 장치로 기능해 왔다. 2025년 초 한국산 알루미늄 연선·케이블에 대한 고율의 반덤핑·상계관세 부과 사례는 이러한 정책 방향이 다시 현실화되고 있음을 보여주는 대표적 사례라 할 수 있다. 이는 특정 기업이 아닌 국가 단위의 조치로 적용되었다는 점에서, 향후 한국 기업 전반에 대한 조사 강도 및 제재 수준이 더욱 확대될 가능성을 시사한다.

결국 트럼프 2기 하에서 미국의 반덤핑 정책은 단순한 수입규제 차원을 넘어, 공급망 주도권과 산업정책을 결합한 전략적 수단으로 진화하고 있다. 이에 본 연구는 특별시장상황(PMS)을 중심으로 미국 반덤핑 제도의 작동 원리와 실제 판정 사례를 분석하고, 트럼프 1기 시기 정책 경험의 재현 가능성을 검토한다. 또한 한국 기업이 직면할 수 있는 통상 리스크를 평가하고, 고도화된 무역규제 환경에서 실효적인 대응 전략을 마련하는 것을 목표로 한다.

II. 미국 반덤핑 제도의 이해

무역구제조치는 타국과의 교역으로 인해 자국 산업이 실질적인 피해를 입거나 피해를 입을 우려가 있는 경우, 자국 정부가 법률에 따라 실시하는 일련의 구제

절차를 의미한다. 무역구제조치는 반덤핑관세, 상계관세, 세이프가드(긴급수입제한조치)와 그 외의 기타 조치로 구분되며, 반덤핑관세와 상계관세는 불공정무역관행에 대응하는 조치인 반면, 세이프가드는 공정한 무역관행을 대상으로 할지라도, 특정 조건을 만족하는 경우 예외적으로 취할 수 있는 조치에 해당한다.

1. 반덤핑제도 일반

반덤핑제도는 외국 기업이 자국 시장에 정상가격(Normal Value)보다 낮은 가격으로 상품을 수출(이른바 '덤핑')하여 자국 산업에 실질적인 피해를 초래하는 경우, 해당 수입품에 덤핑 방지 관세(이하 반덤핑관세)를 부과하여 공정한 경쟁을 회복하도록 하는 무역구제조치를 말한다.¹⁾ 정상가격은 수출국의 내수 판매 가격을 기준으로 산정되며, 수입국의 국내 가격과 수출 가격의 차이인 덤핑 마진을 계산한다. 이때 해당값이 양수로 측정되면 덤핑으로 판정된다. 반덤핑관세의 부과한도는 덤핑마진의 크기이다. 세계 각국의 반덤핑제도는 WTO의 「반덤핑에 관한 협정」(이하 반덤핑 협정)의 해석을 기반으로 하며 각국의 국내법과 제도를 통해 상이한 양상으로 구체화된다. 정상가격과 비교하는 방법, 비교 대상 시장의 선택, 보조금 반영 등 세부적인 방법론을 결정하는 단계에서는 반덤핑협정에 대한 각국의 법적 해석이 개입하는 것이다. 반덤핑제도의 공통 법원으로서 기능하는 반덤핑 협정은 GATT 1994 제6조의 이행 수단으로서의 성격을 지니며, 이 협정의 절차에 따라 GATT 1994 6조에서 정한 요건이 충족되는 경우에만 반덤핑조치를 취할 수 있도록 하고 있다. GATT 1994 제6조에서는 계약당사자들은 덤핑(일국의 상품이 그 상품의 정상가격보다 낮게 타국의 상거래에 도입되는 것 또는 국내의 판매가격 보다 낮은 가격으로 해외에서 판매하는 것)이 계약당사자 영토내의 기존 산업에 실질적인 피해를 야기하거나 야기할 우려가 있는 경우 또는 국내산업의 설립을 실질적으로 지연시키는 경우 계약당사자는 덤핑을 상쇄하거나 방지하기 위하여 덤핑된 상품에 대하여 동 상품에 대한 덤핑마진을 초과하지 아니하는 만큼의 반덤핑관세를 부과할 수 있다고 규정하고 있다.²⁾

한편, 수입국 정부가 반덤핑관세를 부과하는 무역구제조치를 취하기 위해서는 WTO 반덤핑 협정에 따라 세 가지 요건을 충족해야 한다. 첫째, 덤핑이 실제로 발생했을 것, 둘째, 그로 인해 국내 산업이 실질적인 피해를 입었을 것, 셋째, 그 피해가 덤핑 행위와 인과관계가 있어야 한다는 것이 그 내용이다.

2. 미국의 반덤핑 조사 절차

1) 관세 및 무역에 관한 일반협정(GATT) 제6조

2) 관세 및 무역에 관한 일반협정(GATT) 제6조 제1항 및 제2항

미 의회는 반덤핑법의 운영을 서로 다른 두 개의 행정기관인 미국 국제무역위원회(US International Trade Commission, 이하 “ITC”)와 미 상무부(US Department of Commerce, 이하 “상무부”)에 나누어 위임하는 이원적 구조를 채택하였다. 반덤핑 조사절차에서 상무부는 덤핑율을 조사하고 산정하는 역할을 담당하며, ITC는 국내 산업의 피해 여부를 조사한다.

미국의 반덤핑 절차는 크게 다음과 같은 세 단계로 이루어진다. 첫째는 조사단계(investigative stage)로서 여기에서 반덤핑관세를 부과할 것인지의 여부를 결정하게 되며 ITC 및 상무부 각각의 예비판정이 이에 해당된다. 둘째는 관세평가단(dutyassessment stage)로서 여기에서 징수할 반덤핑관세의 실제 세액을 확정하게 되는데, 연례재심절차(annualreviewprocedure)등이 이에 해당된다. 셋째는 철회절차(revocation procedures)로서 이 절차에 의해 당해 반덤핑 사건이 중국적으로 종결된다. 나아가 이상의 세 단계에서 내려진 모든 최종판정에 대한 사법심사(judicialreview)의 절차가 있으며 이 단계가 국제무역법원(Court of International Trade, 이하 “CIT”)와 연방순회항소법원(Court of Appeals for the Federal Circuit, 이하 “CAFC”)에 의해 진행된다.

조사 신청 접수	(i) 상무부 반덤핑조사 개시 결정	(ii) ITC 예비 피해 판정	(iii) 상무부 예비 덤핑 판정	(iv) 상무부 최종 덤핑 판정	(v) ITC 최종 피해 판정	상무부 반덤핑관세 명령 공고
1일	1~20일* (20일)**	20~45일 (25일)	45~160일 (115일)	160~235일* (75일)	235~280일* (45일)	280~287일 (7일)
	상무부 조사 비개시 결정 경우: 사건종결	ITC 부정적 예비판정 경우: 사건종결		상무부 부정적 최종판정 경우: 사건종결	ITC 부정적 최종판정 경우: 사건종결	

주: * 상기한 기한 중 * 표시가 첨부된 시일은 예외적인 경우에 동 기한보다 연장될 수 있음을 의미한다. New Antidumping Regulations Sec.351.203, 351.205 and 351.210.

** ()의 일자지는 이전 단계의 조치가 완료된 날로부터의 최장 소요일을 가리킨다.

<표1: 미국의 반덤핑 조사 절차 단계 및 그 기한>
출처: 김수동 외, 2012

상무부와 ITC가 덤핑 및 산업피해에 대해 모두 긍정 판결을 내릴 시 반덤핑 명령은 유지되고 한 기관이라도 부정 판결을 내린다면 반덤핑 명령이 철회된다.³⁾ CIT 소송은 상무부의 반덤핑관세 부과 판정이 충분한 근거자료가 뒷받침된 적법한 절차에 의해 이루어졌는지를 확인하는 소송이므로, CIT의 검토는 일반적으로 행정적인 기록에 대해서만 한정된다. 통상적으로 개별 기업은 상무부 또는 ITC의 결정이 연방관보(Federal Registration)에 게재된 날로부터 30일 이내에 소환장

3) 홍병진 외, 2024

(summons)을 제출하고, 그로부터 30일 이내에 CIT에 제소장(complaints)을 제출할 수 있다.⁴⁾ 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 없다. CIT의 판결에도 불복하고자 하는 경우에는 상급법원인 CAFC에 항소할 수 있다. CAF는 CIT에 불복하는 사건에 대한 배타적 관할권을 가지고 결정이나 심결에 대한 항소 및 항고심을 담당한다.

3. 미국 반덤핑 조사절차의 특수성

상술한 바와 같이, 반덤핑 협정에 구속된 각국은 반덤핑 조사와 관련된 방법론 등의 세부 절차를 국내법을 개정하여 개별적으로 도입한다. 따라서, 미국의 반덤핑 조사절차는 그 구조와 적용 방식 측면에서 우리나라와 구별되는 특수성을 보인다.

우선, 미국은 덤핑 여부와 산업 피해 여부를 서로 다른 기관이 각각 판단하는 이원적 구조를 채택하고 있다. 즉, 상무부(DOC)는 수입품의 가격이 정상가격보다 낮은지를 조사하여 덤핑 여부를 결정하고, 국제무역위원회(ITC)는 국내 산업에 대한 피해 여부를 별도로 조사 및 판단한다. 반면, 한국은 산업통상자원부 산하 무역위원회가 덤핑 여부와 피해 여부를 통합적으로 판단하는 단일 기관 중심의 구조를 가지고 있어, 미국과는 구조상 차이를 보인다.

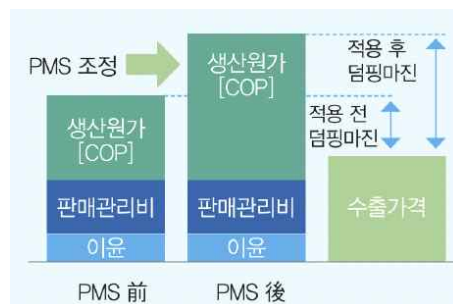
또한 미국은 특별시장상황(Particular Market Situation, PMS)이나 불리한 가용정보(Adverse Facts Available, AFA)과 같은 반덤핑협정상 규정된 조사기법을 적극적, 선제적으로 활용하는 반면, 한국은 상대적으로 조사기법의 새로운 도입에 소극적이라고 할 수 있다. 더불어, 미국은 반덤핑 조사에서 신속한 처리를 중요시하는 경향이 있다. 예비 반덤핑 판정을 60일 이내에 내리며, 이 예비 판정에 따라 수입업체와 수출업체는 빠르게 대응할 수 있다. 또한, 긴급수입제한조치(Provisional Measures)가 필요할 경우, 60일 이내에 결정을 내려 덤핑이 발생한 수입품에 대한 임시적인 세금을 부과한다. 이러한 신속한 절차는 기업들이 빠르게 예측하고 대응할 수 있도록 도와준다. 미국은 덤핑을 산정 시, 특정 기업에 대해 차등적인 반덤핑 세율을 부과할 수 있다. 예를 들어, 동일한 제품이라도 각기 다른 기업에 대해 다른 세율을 적용하여 공정한 경쟁을 촉진한다.

4) 홍병진 외, 2024

III. 특별시장상황(PMS)의 개념 및 법원

1. PMS의 개념 및 도입 배경

특별시장상황(Particular Market Situation, 이하 “PMS”)이란, 수출물품의 내수시장가격과 수출가격을 정상적으로 비교할 수 없는 특별한 시장의 상황을 의미한다. PMS는 정부의 보조금 지급, 세계적인 공급과잉 현상 등 다양한 요인에 의해 발생할 수 있다. 반덤핑 조사당국에 의하여 조사대상물품의 시장상황 및 산업군에 PMS가 존재한다는 사실이 인정되면, 수입국은 반덤핑협정에 따라 왜곡된 내수시장 가격 대신 구성가격(constructed value) 또는 제3국의 판매가격을 사용하여 덤핑마진을 계산할 수 있다. 구성가격은 생산원가에 일반판매관리비와 이윤을 합산하여 산출되는 가격으로, 본래 내수시장가격에 반영되어야 했으나 PMS의 존재로 인해 제외되었던 다양한 가격요인들을 다시 고려하여 산정하는 대안적/이론적인 가격이다. 따라서 구성가격은 내수판매가격보다 필연적으로 상향 조정될 수밖에 없다. 결국 PMS의 존재가 인정되어 구성가격을 사용하게 되면, 정상가격과 수출가격 간의 격차가 커지고, 덤핑마진 또한 상승하게 된다.



<그림1: PMS 적용 전후의 덤핑마진 변화>

출처: 김정화, 2020

미국이 2024년 상반기에 제정 및 시행된 「무역구제 집행의 개선 및 강화 규정」에서 PMS(특별한 시장 상황)의 정의를 더욱 명확히 함에 따라, PMS는 ①판매기반 PMS(sales-based PMS)와 ②원가기반 PMS(cost-based PMS)로 새롭게 구분되기 시작했다.⁵⁾ 이와 같은 용어는 상무부가 두 유형의 PMS를 구분 설명하는 과정에서 등장한 것으로, 개정 규칙 조항에 실제 명시적으로 등장하지는 않지만, 본 연구에서는 개념 이해와 전개의 편의상 해당 용어를 차용하고자 한다.

①판매기반 PMS는 수출국 내수시장 또는 제3국 시장에서의 판매 가격과 수출가격의 적절한 비교를 방해하거나 허용하지 않는 요인이 존재하는 상황으로, 이 유형은 ‘가격의 왜곡’에 집중한다. 판매기반 PMS의 세부적인 판단지침(예시)로는 대상 상품에 대한 수출세 부과, 대상국에서의 대상 상품 수출 제한, 독점적 생산

5) 김정화, 2024

자에게 특별 지위 부여, 신규 진입을 까다롭게 하는 반경쟁 규정 시행, 정부의 직접적인 가격 통제 등이 있다.⁶⁾ 반면, ②원가기반 PMS는 수출국 내수시장에서의 생산원가가 왜곡되어, 정상적 거래 과정에서의 원가를 정확히 반영하지 못하는 상황으로, ‘원가의 왜곡’에 중점을 둔다. 원가기반 PMS의 세부적인 판단지침(예시)로는 시장에서의 추정 원료가격, 시장원리 적용 국가의 원료가격, 대상국 또는 기타국의 조치로 낮은 원료가격 생성 및 가격 왜곡, 미상무부의 이전 또는 동일 조사 ‘일부분’에서 대상국의 동일 또는 유사 상품에 대한 선행 판정 결과, 대상국의 재산/환경/인권/노동 등 미국과 규제 비용이 같지 않거나 비효율적일 경우 등이 있다.⁷⁾

두 유형의 PMS는 그 존재가 입증된 경우, 구성가격을 대안적인 정상가격으로 사용할 수 있다는 공통점이 있다. 또한, 생산원가의 왜곡을 유발하는 원가기반 PMS는 본질적으로 수출국과의 정상적인 가격을 방해하는 판매기반 PMS의 한 종류에 해당한다고 볼 수 있기 때문에, 2024년 개정 규정이 도입되기 이전까지는 판매기반 PMS와 원가기반 PMS를 별개의 유형으로 구분할 필요성이 대두되지 않았다. 그러나 두 유형을 하나로 간주하던 본래의 방식은 원가기반 PMS가 아니면서 판매기반 PMS에 해당하는 경우들을 간과하여 상무부의 PMS 판정의 일관성과 기업의 PMS 예측 및 대비 가능성을 저해하는 효과를 불러일으켰다. 예컨대, 중국발 철강 공급과잉으로 인해 한국산 철강의 가격의 상대적으로 상승하여 한국 내수시장에서의 철강 가격 왜곡이 발생한 경우, 한국산 철강의 수입국과 한국 간의 철강 가격비교가 어려워지므로 이는 원가기반 PMS는 없으나 판매기반 PMS만 존재하는 케이스라고 볼 수 있다. 결국 일관되고 명확한 기준 없이 불충분한 증거에 의존한 미국의 PMS 판정에 반발하여 수많은 수출기업들이 이의를 제기하게 되었고, 이는 2024 법개정의 원인으로 작용하였다고 할 것이다. 한편, PMS의 판정은 미국 상무부가 덤핑 마진을 산정하는 예비 및 최종 판정 단계에서 이루어지며, 이는 앞서 본 연구에서 설명한 반덤핑 조사 절차 중 (iii) 예비 덤핑 판정 및 (iv) 최종 덤핑 판정에 해당한다.

6) 조세금융신문 24/05/23

7) 조세금융신문 24/05/23

	판매기반 PMS(sales-based PMS)	원가기반 PMS(cost-based PMS)
정의	수출국 내수시장 또는 제3국 시장에서의 판매 가격과 수출가격의 적절한 비교를 방해하거나 허용하지 않는 요인이 존재하는 상황	수출국 내수시장에서의 생산 원가가 왜곡되어, 정상적 거래 과정에서의 원가를 정확히 반영하지 못하는 상황
주안점	가격의 왜곡	원가의 왜곡
세부 판단지침	- 대상 상품 수출세 부과 - 대상국에서의 대상 상품 수출 제한 - 독점적 생산자에게 특별 지위 부여 - 신규 진입을 까다롭게 하는 반경쟁 규정 시행, 정부의 직접적인 가격 통제	- 추정 원료가격 - 시장원리 적용 국가의 원료 가격 - 대상국, 기타국 조치로 낮은 원료가격 생성 및 가격 왜곡 - 미상무부의 동일/유사 물품에 대한 선행 판정 결과 - 대상국의 재산/환경/인권/노동 분야의 규제 비용

<표2: 판매기반 PMS와 원가기반 PMS의 비교>

출처: 김경화, 2024를 기반으로 저자가 재구성

미국은 PMS를 국내법으로 구체화하여 선제적으로 도입한 대표적인 국가이다. 중국은 2001년 12월 자국이 WTO에 가입하는 조건으로 무역 상대국들이 향후 15년 동안 중국을 비시장경제국으로 간주할 수 있도록 하는 데 동의하였다. 여기서 비시장경제국(Non-Market Economy, NME)은 한 국가의 원자재, 제품 가격, 임금, 환율 등이 정부의 간섭에 의해서 정해진다고 판단되는 국가를 의미한다.⁸⁾ 비시장경제국에 대하여 반덤핑 조사 시 자국 내 시장가격 대신 제3국의 가격을 활용하여 정상가격을 산정할 수 있다. 이러한 방식은 정부 보조금 지급, 인위적인 임금 통제, 전력요금 관리 등으로 인해 실제보다 낮게 형성된 제품 가격을 바로잡고자 하는 목적을 지닌다. 따라서 비시장경제국으로 분류되면 덤핑마진이 높게 산정될 가능성이 커지고, 결과적으로 높은 수준의 반덤핑관세가 부과될 수 있다. 그러나 2016년, 중국의 비상경제국 유예기간이 만료되면서 미국은 더 이상 중국을 비시장경제국으로 간주할 수 없게 되었고, 이로 인해 중국 제품에 대한 반덤핑 조사에서 고율의 반덤핑관세를 부과할 수 없게 되었다. 또한 미국이 그동안 반덤핑 조사에서 활용했던 제로잉(zeroing) 방식도 WTO 분쟁해결기구에서 위법한 방식으로 결정되며 사용이 금지되었다. 즉, 기존의 반덤핑 제도가 제약을 받게 되면서 미국은 이를 보완하고 중국 등 외국 상품에 대한 무역 견제를 유지할 수 있는 새로운 법적 수단으로 PMS 개념을 도입하게 된 것이다.

8) 홍병진 외, 2024

2. PMS의 법원

미국은 WTO 반덤핑협정에 규정된 포괄적인 PMS 개념을 자국의 국내법으로 구체화하고 이를 선제적으로 운용하고 있다. 이하에서는 미국의 PMS 적용을 정당화하는 법적 근거를 국제법과 국내법의 범주로 나누어 상세히 살펴보고자 한다.

1) 국제법적 법원

WTO 반덤핑협정: 특별시장상황(PMS)의 국제법적 근거는 WTO 반덤핑협정 제2.2조에서 찾아볼 수 있다. 동 조항은 수출국 내 시장이 정상적인 가격을 반영하지 못하는 경우, 내수판매가격 대신 구성가격 또는 제3국 가격을 활용할 수 있도록 예외적으로 허용하고 있다. 즉, 덤핑마진 계산 시 수출국의 내수가격을 원칙적으로 사용하되, 시장 왜곡 등으로 가격의 대표성이 결여된 경우에 한하여 적용 가능한 예외 규정으로 기능한다. 다만, 반덤핑협정은 PMS의 정의와 판단 기준에 대한 구체적인 기준을 제시하고 있지 않기 때문에, 협정의 각 당사국은 이를 자국의 법 해석을 통해 자율적으로 구체화 할 수 있다. 따라서 PMS의 판정에는 법 해석적 측면에서 개별 국가의 재량이 크게 반영되며, 각국의 통상 정책 목적에 따라 적용 범위와 활용 방식이 크게 달라질 수 있다.

2) 국내법적 법원

관세법(Tariff Act of 1930): 미국의 무역구제 및 관세 부과에 관한 근거 법령인 「관세법」은 연방법전(U.S. Code) 제19편(Customs Duties)의 제4장, 즉 1930년 제정된 관세법(Tariff Act of 1930)에 포함되어 있다. 미국은 관세 관련 법률을 별도로 분리하지 않고 연방법전 내에 통합하여 운영하고 있으며, 이 중 제4절(Subchapter IV)의 제4관(Subpart D)에 PMS(특별시장상황)에 관한 조항이 규정되어 있다.⁹⁾

무역특혜연장법(Trade Preferences Extension Act): 2015년 오바마 대통령이 서명한 「무역특혜연장법(Trade Preferences Extension Act, 이하 TPEA)」 제504조는 기존 「1930년 관세법」의 관련 조항들을 개정하여 PMS 개념을 법률적으로 명시하였다. 특히 TPEA는 PMS가 존재하여 생산 비용 등이 시장의 통상적 가격을 반영하지 못하는 경우, 조사당국이 구성가격 외에도 다양한 계산 방법을 활용할 수 있도록 법적 근거를 마련하였다. 또한 수출 시 환급되거나 면제되는 세금(internal tax)을 원자재 비용에서 제외하도록 규정함으로써, 정부 개입에 따른 가격 왜곡을 적극적으로 보정할 수 있도록 하였다. 이처럼 미국의 PMS 관련 국내법은 조사당국의 재량

9) 홍병진 외, 2024

을 크게 확대하고, 반덤핑 대응 수단으로서의 PMS 활용을 제도적으로 뒷받침하는 경향을 보인다. 아래의 개정 전후 비교표는 TPEA 제504조에 따른 관세법 조항별 주요 변경 내용을 정리한 것이다.

관세법 조항	변경 내용	개정 전	개정 후	변경 의의
19 U.S.C 1677b(b)(1)	통상적 상거래의 범위	비통상 거래는 거래가격이 원가 미만이거나 제후사 간 거래인 경우로 국한	비통상거래의 유형에 특별한시장상황으로 인하여 수출입국 간 가격 비교가 불가능한 상황(PMS)추가	조사 당국에 PMS를 비통상적인 거래로 무조건 간주(shall)해야 하는 의무 부과
19 U.S.C.1677b(a)(1)(c)(iii)	정상가격의 정의	정상가격 산정 시 “in such other country”라는 문구로 인해 PMS가 없는 제3국의 가격만 사용 가능	“in such other country” 문구 삭제	조사 당국이 제3국 가격을 활용할 수 있는 범위를 확장
19 U.S.C 1677b(e)	구성가격의 정의	원가(재료비, 가공비 등)+ 판매관리비+ 이윤(profit) 및 컨테이너 비용 등을 합산한 금액이라고 규정	PMS로 인해 원자재 비용 등이 통상적인 생산비용을 반영하지 못하는 경우, 대체 계산 방식 허용. 또한, 수출 시 환금·면제되는 내부세금은 비용 산정에서 제외	PMS가 존재할 시 기업이 제출한 가격 및 원가 정보를 부인할 근거 마련

<표3: TPEA 제504조에 따른 미 관세법 PMS 관련 주요 변경 내용 >

출처: Trade Preferences Extension Act of 2015, Public Law 114-27 114th Congress를 기반으로 저자가 재구성

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):
미국 상무부는 반덤핑 및 상계관세 제도의 집행 역량 강화를 목적으로 2024년 3월 「반덤핑 및 상계관세법의 관리를 통한 무역구제 집행의 개선 및 강화 규정」(이하 개정규칙)을 제정하고, 2024년 4월 24일부터 적용을 시작하였다. 개정규칙은 한국 기업을 포함한 여러 국가의 기업들이 PMS 적용의

타당성과 적법성을 문제 삼아 제기한 소송 사례를 계기로 마련되었다. 따라서 기존 반덤핑 및 상계관세 절차에 대한 행정 기준을 구체화하고, 특별시장상황(PMS)의 정의 및 유형을 명료화하며 각 유형별로 조사 당국이 고려할 수 있는 정보 항목과 평가 요소를 세분화하였다. 또한 PMS에 대한 계량화된 판단 기준과 적용 절차를 명확히 제시하는 데 중점을 두어 시장 왜곡을 수치적으로 분석할 수 있도록 회귀분석이나 비교대상 표본 등을 사용하는 방법론을 새롭게 규정하였다. 또한, 노동, 환경, 지식재산권 등과 같은 비가격적 요소들도 PMS의 판단 기준에 해당될 수 있다는 바를 명시하였다. 상무부는 개정규칙을 통해 반덤핑 조사 절차의 일관성과 객관성을 확보하는 것을 목표로 하였다고 명시한 바 있다. 특히, 상무부가 PMS의 개정 사유로 ‘외국정부의 보조금 행위’로 인한 생산원가 왜곡 행위를 바로잡기 위한 것임을 분명히 했다는 점은 주목할 부분이다.¹⁰⁾ 그동안 반덤핑과 상계관세 조치는 덤핑과 보조금이라는 불공정 무역행위를 규율하는 별개의 제도로 각자 기능해왔지만, 이번 개정 규칙을 통해 현행 보조금 규범으로는 규율하기 힘든 적지 않은 보조금 문제를 ‘PMS화’하여 반덤핑관세로 대처할 가능성이 더 농후해졌다.¹¹⁾

IV. 특별시장상황(PMS)의 적용

1. 적용 양태

PMS가 인정된 사례들은 철강, 또는 관련된 산업군을 조사대상물품으로 하고 있으며, 국가를 막론하고 모두 유사한 시장 왜곡 요인을 공유하는 경향을 보이는데, 이는 ①중국발 철강 초과공급에 따른 전 세계적 가격 왜곡과 ②수출국 정부가 열연강 원재료에 제공한 보조금으로 인한 생산비용의 왜곡이다.¹²⁾ 기존의 미국 PMS 적용 방식은 주로 요인②에 집중하여, 정부 보조금으로 인해 낮아진 생산비용을 상향 조정함으로써 구성가격을 높이고 덤핑마진을 증가시키는 데 초점을 맞추었다. 그러나 2020년부터는 요인①에 주목하여, 회귀분석을 통해 세계적 철강 초과공급이 열연 평균수입단가에 미치는 영향을 산출하여 이를 열연 취득원가에 상향 조정하는 방식을 채택하고 있다.¹³⁾ 이러한 변화는 수출국들이 PMS 대응 경험을 축적함에 따라, 상계관세율을 낮추고 보조금 지급 구조를 조정하는 현실을 반영한 결과라 할 수 있다. 나아가, 단순회귀분석이 PMS 영향의 계량화 모델로 부적절하다는

10) 김경화, 2024

11) 김경화, 2024

12) 김경화, 2020

13) 김경화, 2024

판단 하에 철강 초과공급, 알루미늄 가격, 철광석 가격, 스크랩 가격 등 복수의 변수가 열연 가격에 미치는 영향을 다중 회귀분석으로 산출하여 반영하는 기법도 등장하였다.¹⁴⁾

TPEA를 통해 개정된 PMS 조항을 상무부가 적극적으로 활용하기 시작한 것은 미국 국내제조업 보호를 강조한 트럼프 행정부가 출범하면서부터다. 미국에서 PMS가 있다고 판단된 사건에 관한 상기의 표에서 확인해볼 수 있듯이, 2017년 유정용강관 재심 사건을 시작으로 2021년 말까지 PMS가 있다고 판단된 사건은 총 27건으로 이 중 17건이 한국산 제품에 대한 것일 만큼 한국에 대한 PMS 적용이 특히 두드러지는 경향을 보였다. PMS 조사 품목도 스탠드강관, 유정용강관, 송유관, 도금강관 등으로 다양화된 추세 또한 확인해볼 수 있다. 그러나 PMS와 관련된 일련의 CIT 판결 이후 2021년에 들어 냉연강관, 스탠더드강관, 유정용강관 등 기존에 PMS가 적용되어 왔던 사건의 연례재심에서 자료 불충분 등을 이유로 PMS 적용을 배제하였으며, 무계목강관 및 알루미늄시트에 대한 원심에서도 PMS 적용을 배제한 바 있다.

2. 국제무역법원(CIT) 및 연방항소법원(CAFC) 판례

미국은 우리나라의 다양한 조사대상물품에 대해 PMS를 적용해 온 바 있으나, 그 중 가장 대표적인 사례는 한국산 유정용 강관(OCTG)을 대상으로 한 PMS 사례이다. 해당 조사대상물품은 원심이 진행된 2014년부터 5번의 연례재심을 거친 바 있으며 2022년에는 4차 재심에 대한 재산정 또한 진행된 바 있다.

최종 판정일	구분	조사대상 기간	최종판정	비고	2020년 7월	4차 재심	2017. 9. 1~ 2018. 8. 31	세아: 3.96%, 현대: 0%, 비검토기업: 3.96%	PMS 조정 (회귀분석: 17.13%)
2014년 9월	원심	2012. 7. 1~ 2013. 6. 30	현대: 15.75%, 넥스틸: 9.89%, 기타: 12.82%	구성가격 산정 (이익산정 시 Tenaris의 2012년 이익률 26.11% 적용) 현대, 넥스틸 FA적용	2020년 9월	1차 재심 재산정	2014. 7. 18~ 2015. 8. 31	세아제강: 2.76% → 2.97% 넥스틸: 29.76% → 3.63% 비검토기업: 16.28% → 3.30%	CIT 반덤핑판례 재산정 명령(2019. 1. 2)
2017년 4월	1차 재심	2014. 7. 18~ 2015. 8. 31	세아: 2.76%, 넥스틸: 24.92%, 비검토기업: 13.84%	PMS 최초적용 사건 (포스코 열연강관 사용에 따라 포스코 CVD: 47.2% 적용)	2020년 11월	2차 재심 재산정	2015. 9. 1~ 2016. 8. 31	세아제강: 6.75% → 3.40% 넥스틸: 75.81% → 18.29% 비검토기업: 6.75% → 10.85%	CIT 반덤핑판례 재산정 명령(2019. 6. 17)
2017년 7월	1차 재심 재산정	2014. 7. 18~ 2015. 8. 31	넥스틸: 29.76% 비검토기업: 16.26%	Maverick, 넥스틸이 오류로 재산정 요구	2021년 6월	3차 재심 재산정	2016. 9. 1~ 2017. 8. 31	세아제강: 16.73% → 5.28% 넥스틸: 32.24% → 9.77% 비검토기업: 24.49% → 7.53%	CIT 반덤핑판례 재산정 명령 (2021. 4. 14) * CIT 승인 이전
2018년 4월	2차 재심	2015. 9. 1~ 2016. 8. 31	세아: 6.75%, 넥스틸: 75.81%, 비검토기업: 6.75%	PMS 조정 (포스코 CVD: 47.2%) 넥스틸 Total AFA 적용 * 25% 관세 면제해택 ¹¹⁸⁾	2021년 7월	5차 재심	2018. 9. 1~ 2019. 8. 31	세아: 0.77%, 현대: 0.00%, 비검토기업: 0.77%	미소마진
2019년 5월	3차 재심	2016. 9. 1~ 2017. 8. 31	세아: 16.73%, 넥스틸: 32.24%, 비검토기업: 24.49%	PMS 조정 (포스코 CVD: 34.22%)	2022년 1월 (예정)	4차 재심 재산정	2017. 9. 1~ 2018. 8. 31	-	CIT 반덤핑판례 재산정 명령(2021. 10. 19) * 상무부 재산정 결과 제출 이전

<표4: 한국산 유정용 강관 관련 PMS 조정 >

출처: 조문희 외, 2021

14) 김경화, 2024

1) 배경 및 사실관계

미국 상무부는 2015년 TPEA 입법 이후 2년간 미국 철강 업체의 제소에도 불구하고 한국에 PMS를 적용하지 않았다. 2016년 한국산 유정용 강관에 대한 연례 재심(2014-2015) 예비판정에서 미국 제소업체는 PMS 존재를 주장했으나, 상무부는 증거 부족으로 이를 받아들이지 않았다. 상무부는 한국 HRC 보조금, 중국으로부터의 저가 HRC 수입, 한국 HRC 공급업체와 한국 유정용 강관 생산업체 간 전략적 제휴, 한국 전력 시장에서의 정부 개입 등 4개의 PMS 구성요소 항목에 대해 충분한 입증이 없다고 판단했다. 이후, 상무부는 2017년 4월 10일 우리나라 철강재 시장에 PMS가 존재한다는 이유로 관련 회사들이 제출한 자료를 정상 가격 산정의 근거로 삼지 않고 자의적인 방법을 통한 고율의 관세를 부과한다고 발표하였다. 이때, 상무부는 2015년 9월 1일부터 2016년 8월 31일까지 제2차 연례재심에 검토 기간 동안 가장 많은 대상 물량을 차지한 두 회사인 세아제강과 넥스틸을 선정하여 개별적으로 심사하였다. 2017년 10월 10일 상무부는 PMS 최종 판정의 결과를 수정하여 넥스틸(29.76%), 세아제강(2.76%)에게 고율의 관세부과를 결정하였다. 상무부는 또한 한국 시장에 PMS가 존재한다고 결정하며, 네 가지 요소가 개별적으로는 PMS를 구성하지 않지만 총체적으로 분석했을 때 유정용 강관 생산비용이 정상 거래에서의 생산비용을 반영하지 않는다고 판단했다. 세아제강과 넥스틸을 비롯한 한국 철강기업들은 상무부 판정의 부당성을 주장하며 CIT에 제소하였고, 2019년 6월 17일 CIT는 상무부의 PMS 분석이 상당한 증거에 의해 뒷받침되지 않고 부분적으로 법에 위배된다고 판단하여 2차 연례재심 결과에 대한 시정명령을 내리고 파기환송하였다. 2019년 6월 17일, CIT가 상무부의 최종 결과를 첫 번째로 환송한 후 상무부는 앞서 언급된 네 가지 요소에 더하여 다섯 번째로 한국 정부의 철강 산업 구조 조정의 영향을 주장하며 한국에 PMS가 존재한다고 주장하였다. 이에 대하여, 2020년 5월 18일 CIT는 최종적으로 한국의 PMS 판정을 기각했다. 2022년 3월 11일 CAFC는 CIT의 결정을 인정했으나, 한국 정부의 전력 시장 개입과 중국으로부터의 저가 HRC 수입에 대해 향후 추가 근거가 제시되면 PMS 적용 가능성이 있음을 언급한 바 있다.

2) PMS의 구성요소에 따른 판례 쟁점 검토

(1) 한국정부의 보조금

상무부는 기록상 증거가 한국 정부의 열연코일(Hot Rolled Coil, 이하 HRC) 보조금을 보여준다고 판단했으며, 유정용 강관 생산비용의 약 80%가 HRC 투입물에 해당하기 때문에 HRC 시장의 왜곡이 유 정용 강관 생산비용에 상당한 영향을 미친다고 판단하였다. 특히 2014년 1월 1일부터 12월 31일까지의 첫 번째 조사에서,

상무부는 포스코가 정부로부터 받은 보조금이 원가의 60%에 달한다는 사실을 발견했다고 주장하였다. 또한, 2016년에는 PMS조사의 의무응답 대상자에 해당하는 넥스틸과 세아제강이 포스코로부터 상당량의 HRC를 구매한 사실도 발견했다. 이후 2016년 8월 4일 상무부는 보조금 비율을 정확히 산정할 수 없다고 판단하고, AFA(불리한 가용 정보)를 적용하여 60%의 보조금 비율을 산정했다. 그러나 CAFC는 해당 기록을 검토한 결과, 한국 정부의 보조금이 존재했는지에 대한 증거가 혼재되어 있다고 설명했다. 또한 CAFC에 따르면, 상무부가 보조금이 HRC 가격에 전가되었거나 한국의 유정용 강관 생산자들에게 다른 지역의 생산자들보다 더 큰 영향을 미쳤다는 사실을 입증하지 못했다고 밝혔다. CIT는 특정 시장 상황을 나타내는 증거로 투입물의 생산자에게 제공된 보조금을 사용할 수 있지만, 보조금이 투입물 가격에 영향을 미쳐 통상적인 거래 과정에서 생산비용을 정확히 반영하지 않아야 한다고 설명했다. 또한, 미국에서 부과한 0.50%를 조금 초과하는 상계관세 비율은 한국 시장에서의 보조금 지급이 미미했음을 시사한다고 결론지었다.

(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 기각되었다. 상무부는 환송심에서 세아 가공 센터를 포스코의 가공 센터로 설명하는 세아 브로 슈어를 지적하며 제휴가 존재한다고 주장했으나 CIT는 세아그룹 계열사인 세아 L&S가 포스코의 가공센터를 운영한다고 해서 전략적 제휴를 맺은 것은 아니며, HRC의 가격에도 영향을 미치지 않았다고 판단하였다. 또한, 포스코는 2013년에 세아제강 지분을 매각했기 때문에 그 이전의 어떤 합의도 담합 과 관련이 없으므로 CIT가 이미 포스코와 국내 유정용 강관 생산업체 간의 묵시적 합의 주장이 설득력이 없다고 판단한 바 있다.

(3) 한국 정부의 구조조정

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 주장하였다. 그러나 CIT는 상무부가 인용한 문서에서 한국 정부가 철강 산업 구조조정을 위해 취한 조치나 그 조치가 산업에 미칠 구체적인 영향에 대한 근거가 부족하다고 판단했다. 또한, 검토 기간이 2016년 8월 31일에 종료되었고, 관련 보도 자료는 2017년에 발표되었기 때문에 검토 기간 동안 정부 개입의 증거를 제공할 수 없다고 결론지었다. CIT는 또한 한국 정부의 2017년 1월 25일자 ‘2017년 산업 구조조정 계획’을 비롯하여 미래의 구조조정 노력을 논의

하는 기타 간행물만으로 검토 기간 동안 정부가 실제로 간섭 했다는 실질적인 증거로 볼 수 없다고 판단하였다.

(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 주장하였다. 한국 정부가 KEPCO가 부과하는 전력 요금을 엄격히 규제하고 있으며, KEPCO는 비용 증가를 소비자에 전가할 수 있는 능력이 제한되어 있다고 설명한 것이다. 또한, 상무부는 한국 정부의 이러한 전력 시장 개입이 한국의 전기 요금에 하방 압력을 가하고 유정용 강관 생산업체의 제조 비용을 왜곡한다고 주장하였다. 기록된 증거에 따르면 전력은 유정용 강관 제조 비용의 최소 5%를 차지한다. 상무부는 나아가 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 주장하였다. 하지만 CIT는 한국의 산업 전기 요금이 국제에너지기구(IEA) 회원국의 산업 전기 요금 중간값과 거의 동일하며, IEA 연구가 조사 기간 동안 한국의 전기 요금이 왜곡되었음을 입증하지 못했다고 판단했다. 또한, 상무부가 제시한 일본과 한국의 전기 요금 비교에 대해 CIT는 지리적 위치 외에도 다른 변수들이 고려되어야 한다고 결론지었다. 일본이 에너지 소비 구조를 원자력에서 액화천연가스로 전환한 점도 고려해야 할 요소라고 판단했다. 결과적으로, CIT는 IEA 연구에서 한국의 전기 요금이 다른 국가들과 비교해 평균적으로 일치한다고 결론지었으며, 상무부가 한국 철강 제조업체에 대해 이전에 내린 상계관세 결정을 정당화할 증거를 제시하지 못했다고 평가했다. 다만, 향후 추가적인 증거가 제출된다면 PMS가 발견될 가능성도 있다는 점을 언급했다.

(5) 중국으로부터의 저가 HRC 수입

상무부는 한국 정부가 중국에 대해 시장경제지위를 인정함으로써 중국산 수입품에 대한 적절한 무역구제 조치를 부과하지 않았고, 그 결과 저가 중국산 HRC가 한국 시장에 유입되었다고 주장했다. 상무부는 중국 정부의 시장 왜곡과 개입으로 인해 중국 철강 생산이 과잉되어 한국 철강 시장에 값싼 중국 철강 제품이 넘쳐났으며, 이는 한국 철강 가격에 하방 압력을 가했다고 결정했다. 또한, 상무부는 2015년 중국의 철강 생산이 세계 철강 생산량의 50.3%를 차지하고, 과잉 생산이 3억 5천만 톤에 달한다고 주장했으며 한국 정부도 중국의 철강 생산 과잉을 4억 5천만 톤으로 추정하고 이는 세계 철강 생산량의 60%를 차지한다고 밝혔다. 상무부는 글로벌 무역 아틀라스(GTA) 데이터를 인용하여, 중국 철

강의 수출 증가와 제품 단가의 급락이 한국에 영향을 미쳤다고 주장했다. 이러한 주장에 대하여, CAFC는 저가 중국 철강 수입이 PMS에 기여할 수 있음을 인정했지만, 기록에 있는 데이터에 따르면 많은 국가들이(EU, ASEAN) 중국 철강을 대량으로 수입한 것으로 나타나기 때문에 이 요인이 독자적으로 PMS를 확립하기에 충분한 특정성을 나타내지 않는다고 판단하였다. CAFC는 향후 결정에서는 특정성을 나타내는 충분한 증거가 수반이 된다면 이 요인만으로 PMS를 발견할 수 있다고 결정하였다.

V. 우리 기업의 대응방안

1. 철저한 기업 내부 준비 및 산업분석

수출시장 구조 재정비 미국의 PMS 적용은 피제조 기업에게 과도한 자료 제출을 요구하면서도, 자료의 신뢰성을 주관적으로 판단하여 불리한 결정을 내리는 등 고도의 불확실성을 동반하고 있다. 이에 따라 기업 내부적으로는 자료 관리 및 조사 대응 체계의 선제적 구축이 시급하다. 수출자료, 원가자료, 국내외 거래 정보 등을 표준화된 양식으로 관리하고, 조사 개시 직후 신속하게 대응 가능한 전산 시스템을 마련함으로써, 자료 누락이나 제출 지연으로 인한 AFA 적용을 예방해야 한다. 더불어, 감사보고서 및 원가명세서 등은 영문 번역본까지 사전에 확보하여 번역상의 실수까지 차단해야 하며, 외부 전문가와의 정기적인 점검을 통해 자료의 객관성과 신뢰성을 높이는 것이 필요하다. 이러한 기업 차원의 대응은 한계가 있으므로, 산업 차원의 분석과 감시를 통한 리스크 조기 감지 체계 또한 병행되어야 한다. DOC는 최근 PMS 적용 시 △전력 보조, △중국산 투입재, △해외시장 가격 대비 저가 수출 등 특정 논리를 반복적으로 사용하고 있으며, 이는 조사대상 선정에 있어 사전 경고 신호로 기능할 수 있다. 따라서 업종별 협회나 수출입 관련 기관, 또는 외부 자문단과의 연계를 통해 해당 산업이 조사 대상이 될 가능성을 정기적으로 진단하고, 대응 시나리오를 준비하는 것이 필요하다. 특히 특정 품목에 대한 글로벌 공급과잉, 대중국 견제 전략의 일환으로 특정 국가에만 과도한 가격 조정 압박이 가해지는 경우, PMS 적용 가능성이 높아지는 만큼, 기업 내부 정보만으로는 포착하기 어려운 정책, 지정학적 요소까지 감안한 산업 레벨의 조기 경보 시스템이 요구된다. 궁극적으로, 미국에 지나치게 편중된 수출시장 구조는 PMS와 같은 자의적 제재에 대한 노출도를 높이는 구조적 리스크로 작용한다. 2023년 기준 한국의 對미국 수출 비중은 18.3%에 이르며, 2020년(13.6%)에 비해 지속적으로 상승 중이다.¹⁵⁾ 특히 주요 품목이 반도체, 철강, 석유화학 등 특정 업종에 집중되어 있어, 한 번의

15) 산업연구원, 2024

조사 개시가 산업 전반에 미치는 과급력이 상당한 구조이다. 같은 시기 미국의 아세안 수입 비중은 확대되고 있는 반면 한국의 아세안 수출 점유율은 제자리걸음을 하고 있어, 새로운 시장 진출 기회를 제대로 활용하지 못하고 있는 실정이다.¹⁶⁾ 따라서 기업은 중장기적으로 미국 중심의 공급망과 시장 구조에서 벗어나, 글로벌 수출 포트폴리오의 재조정을 통해 리스크를 분산할 필요가 있다. 아세안, 인도, 중남미 등 신흥시장을 전략적으로 공략하고, 경우에 따라 생산거점을 현지화하거나 우회 수출 구조를 마련하는 등 유연한 공급 전략을 수립함으로써, 미국 시장에 대한 과도한 의존에서 발생하는 제재 리스크를 완화할 수 있다. 이는 단기적인 대응 수단을 넘어, 글로벌 공급망 재편의 흐름 속에서 한국 기업이 보다 안정적인 위상을 확보하기 위한 근본적 대응 전략이 되어야 한다.

2. 통상 규범의 왜곡 법률에 대한 WTO 제소

한편, 미국의 AFA 관련 조항처럼 자국의 국내법이 WTO 협정상 의무와 충돌하는 소지가 있는 경우, 이를 직접적으로 문제 삼는 WTO 제소도 가능하다. WTO는 특정 회원국의 국내법 자체를 무효화할 권한은 없지만, 해당 법이 그 자체로 협정 위반을 반복적으로 초래하거나 그 가능성이 내재된 구조를 갖고 있는 경우, 법률의 적용 방식 전체가 WTO 협정에 부합하지 않음을 판단할 수 있으며, 시정을 권고할 수 있다. 대표적인 예로, EC - Bananas III 사건(DS27)에서 WTO 상소기구는 EU의 수입 라이선스 제도가 WTO GATT 협정에 위배된다고 판단하고, 이에 따라 EU의 법행정 구조 자체의 개정을 권고한 바 있다.¹⁷⁾ 이처럼 법률이나 제도의 '존재'가 아닌 그 운용 구조의 WTO 비합치성을 문제 삼는 방식은 국제 무역법 영역에서 점차 확장되고 있는 전략적 접근법이다.

다만, 이러한 방식이 실질적인 효과를 거두기 위해서는 피해국 간의 전략적 공조와 반복적이고 일관된 WTO 제소가 필수적이다. 단일국의 제소로는 위법 판정이 나더라도 이행을 강제할 수 없으며, 미국과 같이 자국 통상법 우위를 강조하는 국가의 경우 WTO 판정을 이행하지 않는 사례가 빈번하기 때문이다. 따라서 동일한 피해를 입은 국가들이 공동 의견서를 제출하거나, 패널 절차에서 이해당사국으로 참여함으로써 규범 적용의 일관성과 다자적 압박을 형성하는 것이 실효성 제고의 핵심이 된다. 이는 미국의 규범 창출적 입법과 조사 재량 확대를 견제하기 위한 중장기적인 전략으로서 중요하게 고려되어야 할 지점이다.

16) 라미령 외, 2023

17) WTO.2012.“Regime for the Importation.”https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds27_e.htm(검색일: 2025.10.26.)

3. 정량적 반론과 CIT를 활용한 사법적 견제 전략

미국 상무부의 PMS 및 AFA 적용은 법문상 명확한 기준이 있음에도 불구하고, 조사 당국의 자의적 해석에 따라 일관성이 결여된 결과를 초래할 우려가 있다. 이를 방지하기 위해 기업은 DOC의 조사 과정에서 요구되는 자료를 충실히 제출함과 동시에, 향후를 대비한 미국 내 소송 전략도 병행 수립해야 한다. 실제로 미국 국제무역법원(CIT) 및 연방순회항소법원(CAFC)은 DOC의 PMS 적용이 실질적 증거에 기반하지 않았다는 이유로 판단을 환송하거나 승소 판결을 내린 바 있다. 이러한 판례를 기반으로 기업은 정량적 데이터를 활용한 반론 논리를 체계화하고, 반복적으로 등장하는 PMS 요소(전력 개입, 보조금, 구조조정 등)에 대해 사전에 구체적인 대응자료를 구축해두는 것이 효과적이다.

한편, 미국 상무부의 자의적인 규범 해석에 대응하기 위한 사후적 수단으로는 미국 국제무역법원(CIT) 제소가 실효적인 대안이 될 수 있다. 우리 정부가 WTO를 통한 분쟁 해결 절차를 병행하고 있으나, 그 실효성에는 한계가 있다. 평균적으로 수년이 소요되는 WTO 분쟁 절차는 시간적 부담이 클 뿐만 아니라, 설령 승소하더라도 미국이 이를 이행하지 않는 사례가 반복되고 있기 때문이다. 우리 정부는 그간 미국을 상대로 WTO에 11차례 제소해 8건 승소했다. 그러나 미국이 이 판결을 이행하지 않은 경우가 많아 실효성에 대한 의구심이 제기된다. 대표적으로 2016년, 삼성전자와 LG전자 세탁기 관련 분쟁에서 한국이 WTO에서 3년 간의 공방 끝에 승소했음에도 불구하고 미국은 해당 판정을 이행하지 않고 있다.¹⁸⁾ 반면, 기업이 직접 미국 내 사법 체계를 활용해 CIT에 제소할 경우, 승소하게 될 시 미 행정부가 항소하지 않는 이상 이행이 보장된다는 뚜렷한 이점이 있다. 또한, 승소 시 관세 환급과 같은 직접적이고 구속력 있는 효과도 확보할 수 있다. 일반적으로 미국의 상무부는 미국 산업계나 대통령의 요구에 민감하여 행동하여 일부 다소 부당한 반덤핑 및 상계관세를 부과할 수 있지만 CIT에서는 여러 증거자료나 과거 판례를 통해 검증하기 때문에, 보다 신중하게 접근할 것으로 판단된다. 따라서 우리 기업들은 정부의 WTO 소송제기와는 별도로 미국 현지의 사법절차를 적극 이용할 필요가 있다. 물론 미국 법률 전문가 고용에 따른 비용 부담과 절차적 복잡성은 존재하지만, 그 실익을 고려하면 자의적 판정에 대한 법리적 견제로서의 가치가 충분하다. 이에 따라 정부는 기업이 미국 내 소송을 보다 원활하게 진행할 수 있도록 법률 자문 및 재정 지원을 확대하고, 기업은 장기적인 관점에서 통상 분쟁 대응 역량을 내재화할 필요가 있다.

4. 공동 대응체계 구축을 통한 대응 역량 강화

PMS와 같은 미국의 자의적 조치에 대응하기 위해서는 개별 기업의 노력만

18) 정재우 외, 2021

으로는 분명한 한계가 있으며, 산업 차원 및 국가 간 협력체계를 구축하는 것이 매우 중요하다. 무엇보다도, 동일 산업군 내 기업 간에는 수시 정보 공유 체계와 공동 대응 전략을 마련함으로써, 각 기업이 독립적으로 감당하기 어려운 법적, 회계적, 전략적 부담을 분산시킬 수 있다. 실제로 반덤핑 조사 초기 단계에서는 방대한 자료 제출과 시기별 대응이 요구되므로, 산업협회를 중심으로 자문 인프라를 정비하고, 업계 전반의 표준화된 대응 방식을 마련하는 것이 유리하다. 또한, 반복적으로 문제가 되는 쟁점(특정 원재료 수입, 정부 지원, 거래 조건 등)에 대해서는 공동 연구 또는 로펌 자문을 통해 대응 자료를 사전에 마련하고 공유하는 방식도 필요하다. 나아가, 이러한 협력은 국내 산업군을 넘어서 국제적 연대로 확장될 필요가 있다. 미국의 반덤핑 조치는 특정 국가만을 겨냥하기보다, 유사한 산업 구조를 가진 여러 수출국에 동시적으로 적용되는 경우가 많다. 실제로 인도, 베트남, 인도네시아 등도 PMS 적용으로 불이익을 받은 사례가 존재하며, 이들 국가와의 공동 의견서 제출, WTO 공동 제소, 국제 협의체에서의 정책 연대는 미국의 일방적 통상 규범 운용을 견제하는 데 실질적인 힘이 될 수 있다. 특히 국제적으로 반복되는 쟁점을 중심으로 공동 연구나 통계자료 축적을 통해 입증 자료의 신뢰성을 높이고, 미국의 조사에 대응하기 위한 ‘다자 대응 국제 태스크 포스(TF)’를 구성하는 등의 방법도 고려할 수 있다. 또한, 외교적 차원에서는 무역 분쟁 대응을 위한 동맹 및 외교 채널 강화가 필수적이다. 개별 기업이나 산업의 대응이 통상 정책의 장벽에 부딪힐 때, 정부 간 외교적 협의는 실질적인 압력 수단이 된다. 한국 정부는 기존 양자 통상 채널을 넘어, 유사한 피해를 입은 국가들과의 다자 외교 연대를 공식화하여, 미국과의 고위급 협의에서 통상법의 자의적 적용 중단을 요구할 수 있어야 한다. 이는 단순한 산업 보호를 넘어, 국제 통상 질서의 안정성과 예측 가능성을 유지하기 위한 공공외교 전략의 일환으로서 더욱 중요한 의미를 가진다.

5. 게임이론적 고찰을 통한 대응전략 수립

미국 상무부의 PMS 운용은 본질적으로 한국 기업과의 전략적 상호작용 속에서 결정된다. 즉, 미국은 강경한 PMS 적용을 통해 국내 산업 보호와 정치적 이익을 극대화하려는 유인이 존재하며, 한국 기업은 이에 대한 대응 수준에 따라 상이한 결과를 얻게 되는 전형적 전략게임 구조를 띤다. 한국 기업이 자료 제출에 소극적으로 임하거나 내부 대응체계를 갖추지 못한 상태에서 수동적으로 조사에 응할 경우, 미국은 PMS 적용 시 높은 정책효과와 낮은 반대비용을 기대할 수 있으므로 강경 전략을 우선적으로 선택할 가능성이 높다. 이 경우 관세율 인상과 시장 접근 제한이라는 결과가 나타나고, 이는 결국 (미국 강경 - 한국 소극) 균형 상태로 귀결된다.

반면, 기업이 사전에 정량분석 자료를 축적하고, 정확한 원가·공급망 데이터

를 제출하며, 필요 시 미국 국제무역법원(CIT) 소송과 같은 법적 대응을 병행할 준비가 되어 있는 경우, 미국의 강경한 PMS 적용은 반송 또는 판정 취소 가능성 등으로 인해 정치적·행정적 위험이 증가한다. 이러한 상황에서는 한국 기업의 적극 대응이 미국 당국의 기대편익을 감소시키며, 반복되는 반덤핑 조사 환경 속에서 미국 역시 강경 전략 대신 중립적 조사전략을 선택할 유인이 형성된다. 즉, 한국 기업이 정량적 반박·법무역량·시장 다변화 등 선제적 조치를 내재화할수록 미국의 강경책은 기회비용이 높아지며, 게임의 균형은 (미국 중립 - 한국 적극 대응)이라는 보다 안정적인 협조전략 방향으로 이동한다.

특히 PMS 조사 환경은 단발적 사건이 아닌 반복게임 형태로 작동한다는 점에서 중요성이 배가된다. 동일 산업 또는 동일 기업이 여러 차례 조사 대상이 되는 현실에서, 한국 기업이 장기적으로 일관된 적극대응 전략을 유지할 경우 미국의 강경전략은 장기 기대효용 측면에서 점차 약화된다. 이는 사실상 전략적 억지(deterrence) 효과로 기능하며, PMS 제도의 자의적 적용을 구조적으로 완화하는 메커니즘을 제공한다. 따라서 PMS 리스크를 단순 규제 대응 차원이 아니라, 기업의 지속적 법무·정량 분석 시스템 구축 및 시장 포트폴리오 재편을 통한 전략게임 참여 행위로 이해할 필요가 있다. 이러한 접근은 개별 기업의 생존 뿐 아니라, 국가 차원의 통상안보와 국제 통상규범의 예측가능성을 유지하는 데에도 기여할 수 있다.

VI. 결론 및 제언

미국의 반덤핑 정책은 시간의 흐름에 따라 일관된 방향성을 유지하기보다는, 국제 경제환경과 정치적 요인에 의해 조정·강화되어 왔다. 2000년대의 제로잉(zeroing) 방식, 2010년대의 특별시장상황(PMS)과 불리한 가용정보(AFA) 적용, 그리고 최근의 상호관세 구상과 같은 고강도 조치에 이르기까지, 미국의 통상수단은 점차 정교화되고 동시에 공격적 성격을 강화해 왔다. 이러한 변화는 반덤핑 제도가 단순한 무역구제장치가 아니라, 국가 전략과 산업정책의 확장된 형태로 기능하고 있음을 시사한다.

특히 PMS 제도의 운용 사례에서 확인되듯, 미국의 조사 방식은 법규 문언의 엄격한 적용보다는 조사 당국의 재량과 정책적 판단이 강하게 반영되는 경향을 보인다. 이는 시장증거의 객관적 검증보다는 제도적 의도에 따른 비용·가격 재구성이 가능하다는 점에서, 기업과 국가 차원 모두에 불확실성과 규범적 불균형을 초래한다. 실제로 한국의 대미 교역은 장기적으로 확대되어 왔으나, 트럼프 1기 시기에는 대미 무역수지가 후퇴하는 움직임을 보였고, 이러한 경험은 향후 통상환경이 정치적 요인에 따라 재차 변동할 가능성을 시사한다.

따라서 향후 대응전략은 개별 조사에 대한 사후적 방어에 한정되어서는 충

분하지 않다. 미국의 통상정책이 경제 영역을 넘어 외교·안보와 결합하여 운영되고 있는 만큼, 한국 역시 법률적 논변에 국한된 접근을 넘어 다층적 대응체계를 확립할 필요가 있다. 구체적으로, (1) 외교 채널을 통한 정책협의 강화, (2) 다자통상체제 및 협력국과의 연대 활용, (3) 기업 차원의 준법·자료관리·리스크관리 체계 고도화, (4) 민관협력 기반의 통상 대응 플랫폼 구축 등이 요구된다.

결국 중요한 과제는 개별 사건에서의 예외적 승소가 아니라, 구조적 불리익을 최소화할 수 있는 지속가능한 대응 역량의 구축이다. 통상정책이 정치적·전략적 요소와 결합되어 있는 현실을 고려할 때, 정부와 민간이 긴밀히 협력하여 중장기적 관점에서 통상 리스크를 관리하고, 주권적 통상 역량을 강화하는 것이 필수적이다. 이를 통해 변화하는 국제통상 환경 속에서 안정적인 경제활동 기반을 확보하고, 반복되는 규제공세에 대응할 수 있는 구조적 방어체계를 마련할 수 있을 것이다.

참고문헌

고승주. 2024. “박주현 율촌변호사 ‘미상무부 과도한 재량권’...제2철강관세사태 우려점증.” 조세금융신문.

김경화. 2020. “미국 특별시장상황(PMS) 적용 관행의 변화와 국제무역법원(CIT) 판정의 시사점.” KITA 통상 리포트.

김경화. 2024. “미국 2024년 반덤핑 개정규칙 ‘특별한 시장상황(PMS)’ 조항의 법적 쟁점과 평가.”

라미령, 정재완, 이재호, 신민금, “미중경쟁에 따른 아시안 역내 공급망 재편과 한국의 대응방안,” KIEP 대외경제정책연구원, 2023.

산업연구원 KIET. 2024. “트럼프 보편관세의 효과 분석.”

정재우, 홍재성. 2021. “미국의 통상정책 기조와 향후 전망: 미국무역대표부(USTR)와 국제무역위원회(USITC)를 중심으로.”

조문희, 이천기, 강민지, 정민철. 2021. “반덤핑조치의 국제적 확산과 조사기법 다양화의 영향 및 정책시사점.”

홍병진, 노영예. 2024. “미국의 최근 무역구제 관련 규정 개정 내용 및 우리나라에의 함의(PMS를 중심으로).”

Congress 114th. 2015. TRADE PREFERENCES EXTENSION ACT OF 2015. Public Law 114-27.

WTO. 2012. “Regime for the Importation.”https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds27_e.htm(검색일: 2025.10.26.)