

미국 PMS 적용 기준 및 근거에 대한 WTO 반덤핑협정의
합치성 판단

—한국산 유정용 강관(OCTG) 사례를 중심으로—

Assessment of the Consistency of the WTO
Anti-Dumping Agreement with the U.S. Criteria and
Basis for Applying PMS

—A Case Study of South Korean OCTG—

문종연 (Jongyeon, Moon)

박현진 (Hyun jean, Park)

최은진 (Eunjin, Choi)

단국대학교 경영경제대학 무역학과

<목차>

I. 서론

II. 이론적 배경

1. WTO 협정상 PMS 근거
2. TPEA상 PMS 근거
3. WTO 협정과 TPEA의 PMS 해석상 차이

III. 사례분석

1. 한-미 OCTG 사건 제소 과정
2. PMS 적용 사유별 쟁점 분석 및 양측 주장
 - 1) 원자재 가격의 왜곡
 - 2) HRC 공급자와 OCTG 생산자 간 전략적 협력관계
 - 3) 한국 정부의 간접적 보조금 지급
 - 4) 한국 정부의 전기료 정책
3. 최종 판결 및 최근 덤핑 산정 결과
4. 한국 정부 및 기업의 대응 방안 및 시사점

IV. 결론

참고문헌

영문초록 · 국문초록

I. 서론

세계무역기구(WTO) 체제에서 반덤핑 제도는 각국이 자국 산업을 불공정 무역 행위로부터 보호하기 위한 합법적 방어 수단으로 자리 잡아 왔다. WTO 반덤핑협정(ADA, Anti-Dumping Agreement)은 정상가치를 산정할 때 가능한 한 실제 국내 거래가격이나 객관적으로 타당한 대체 자료를 활용하도록 규정하고 있으며, 시장왜곡이 존재하더라도 명확한 근거 없이 가격이나 원가를 임의로 조정하지 못하도록 제한한다. 다시 말해, 특정시장상황(Particular Market Situation, PMS)이라는 개념은 협정문에 명시되어 있지 않으며, 정상가치 산정의 공정성이 유지되는 범위 내에서만 제한적으로 인정된다.

그런데 2015년 미국이 제정한 무역특혜연장법(Trade Preferences Extension Act, TPEA)은 반덤핑 조사에서 PMS 개념을 법률적으로 명문화하면서 기존 산정 방식에 실질적인 변화를 가져왔다. 이 법에 따르면, 미국 상무부(Department of Commerce, DOC)는 시장 왜곡이 존재한다고 판단할 경우 기업의 국내 원가 자료를 그대로 사용하지 않고, 자체적으로 재구성한 정상가치(normal value)를 기준으로 덤핑 여부를 계산할 수 있다. 이러한 접근은 특히 한국산 석유용 강관(OCTG) 제품 조사에서 문제로 제기되었다. WTO 규정에 따라서는 PMS가 적용되지 않던 상황에서도, TPEA 기준을 적용하면 덤핑마진이 인위적으로 높게 산출되는 사례가 나타났기 때문이다.

본 연구는 이러한 WTO 협정(ADA)과 미국 국내법(TPEA) 간의 법적 구조 차이가 실제 반덤핑 조사 과정과 결과에 어떠한 영향을 미쳤는지를 살펴보는 데 목적이 있다. 특히 TPEA의 PMS 조항이 덤핑마진 산정에 어떤 방식으로 작용하는지를 분석하고, 두 제도의 해석 차이가 한국 기업의 대응 논리와 정책적 판단에 어떤 의미를 갖는지를 규명하고자 한다. 이를 위해 한-미 유정용 강관(OCTG) 사건을 사례로 선정하여, PMS의 적용 근거와 판단 기준, 그리고 그 결과를 중심으로 분석을 진행하였다. 또한 WTO ADA 제2.2조와 TPEA의 관련 조항을 비교함으로써 양 제도 간의 법적 근거와 적용 방식의 차이를 구체적으로 도출하고, 국제무역 규범 하에서 PMS 개념이 인정될 수 있는 범위를 검토하였다.

논문의 전개는 다음과 같다. 먼저 제 I 장에서는 연구의 배경과 목적을 설명하고, 분석의 방향과 방법론을 제시한다. 이어지는 제 II 장에서는 이론적 배경을 다루며, WTO 반덤핑협정상 PMS 관련 근거를 살펴보고 제2.2조의 내용과 GATT 규정과

의 연관성을 검토한다. 또한 미국의 TPEA에 규정된 PMS 근거를 분석한 뒤, 두 제도의 해석상 차이를 표를 통해 비교함으로써 본 연구가 지향하는 분석 틀을 제시한다. 제Ⅲ장에서는 한-미 OCTG 반덤핑 사건을 중심으로 PMS가 실제로 어떤 방식으로 적용되었는지를 구체적으로 다룬다. 제소 과정과 조사 절차를 검토하고, PMS 적용의 핵심 쟁점을 원자재 가격 왜곡, HRC 공급자와 OCTG 생산자 간의 협력관계, 한국 정부의 간접 보조금 지급, 그리고 전기요금 정책 등 네 가지로 구분하여 분석한다. 각 쟁점별로 미국 측의 논리와 한국 측의 반론을 대조함으로써 양국의 입장을 비교·평가한다.

마지막으로 제Ⅳ장 결론에서는 연구 내용을 종합하여 PMS 제도의 법적 타당성과 한계를 논의하고, 한국 기업이 향후 유사한 반덤핑 조사에 대응하기 위한 전략적 방향을 제시한다. 또한 트럼프 행정부 이후 변화한 미국 통상정책의 기초를 검토하고, 한국 정부가 취해야 할 제도적 대응과 정책적 시사점을 제안한다.

II. 이론적 배경

1. 반덤핑협정(Anti-Dumping Agreement, 이하 ADA) 제 2.2조

When there are no sales of the like product in the ordinary course of trade in the domestic market of the exporting country or when, because of the particular market situation or the low volume of the sales in the domestic market of the exporting country, such sales do not permit a proper comparison, the margin of dumping shall be determined by comparison with a comparable price of the like product when exported to an appropriate third country, provided that this price is representative, or with the cost of production in the country of origin plus a reasonable amount for administrative, selling and general costs and for profits.

1) WTO 협정상 PMS 근거

PMS의 개념이 등장하는 WTO 규정은 위 제시된 ADA 제2.2조가 유일하다. 동 조항은 덤핑마진의 산정방식을 규정하면서, 특정 요건이 충족되는 경우에는 통상적인 국내 판매가격을 기초로 한 정상가격을 인정하지 않고, 제3국 판매가격(third-country export price)이나 구성가격(constructed value, CV)을 사용하여 덤핑마진을 계산할 수 있도록 허용한다.

ADA 제2.2조는 다음 세 가지 요건 중 하나에 해당할 때 다른 산정방식을 적용할 수 있다고 규정한다. 첫째, 동종물품의 통상거래 판매가 존재하지 않거나(no sales of the like product in the ordinary course of trade), 둘째, 수출국 내에 PMS가 존재하거나, 셋째, 수출국의 국내시장 판매량이 충분하지 않은 경우(the low volume of sales in the domestic market of the exporting country)이다. 그러나 이들 요건을 충족하더라도, 여전히 수출가격과 정상가격 간의 적절한 가격 비교(fair comparison)가 가능하지 않은 경우에만 제3국 가격 또는 구성가격을 사용할 수 있다. 즉, 적절한 가격 비교 가능성은 PMS의 존재를 전제로 하여, 그 이후 단계에서 충족되어야 하는 충분조건으로 이해된다.

즉 PMS로 인해 수출국 내 거래가격이 왜곡되어 정상가격과의 적절한 비교가 불가능한 경우, 조사당국은 제3국 판매가격이나 구성가격을 활용하여 덤핑마진을 산정할 수 있다. 그러나 문제는 WTO 협정문 어디에서도 PMS의 개념이나 판단 기준이 명확하게 정의되어 있지 않다는 점이다. ADA 제2.2조에서도 덤핑마진 산정 방식의 예외적 적용 근거로만 등장할 뿐, PMS의 실체적 요건이나 범위를 구체적으로 규정하고 있지 않다.

따라서 PMS는 각국 조사당국의 해석에 따라 적용 범위가 달라질 수밖에 없으며, ADA 제2.2조에서도 덤핑마진을 계산하는 방식에 대해서만 언급하고 있는 만큼, 정상가격 산정방법이 현재 PMS 적용에 있어 가장 큰 쟁점이라고 할 수 있다.

또한 ADA 제2.2.1.1조는 정상가격 산출 시 사용되는 원가 계산 기준을 명시하고 있다. 동 조항은 정상가격의 기초가 되는 생산비용은 수출자 또는 생산자가 일반적으로 인정되는 회계원칙에 따라 작성한 기록을 근거로 해야 하며, 그 기록이 조사대상 물품의 생산 및 판매 관련 비용을 합리적으로 반영해야 한다고 규정한다. 그러나 미국은 PMS의 존재를 이유로 이러한 기업의 회계자료를 배제하고, 자국 법률인 TPEA에 따라 임의의 방식으로 원가를 재산정함으로써 덤핑마진을 인위적으로 확대하는 경향을 보였다.

이와 같이 WTO 협정상 PMS는 명시적 정의나 세부 요건 없이 단지 예외적 덤핑마진 산정 근거로만 존재한다. 그 결과, PMS의 존재 여부 및 적용 방식은 각국 조사당국의 재량에 크게 의존하며, 특히 미국은 이를 고율의 반덤핑관세 부과를 위한 논리적 근거로 적극 활용하는 경향을 보이고 있다. 이는 ADA 제2.2.1.1조가 요구하는 “합리적 비용 산정 및 회계원칙의 존중”이라는 기본 원칙과 충돌할 소지가 있어, WTO 규범과의 합치성 여부에 대한 논의가 지속되고 있다.

2. TPEA상 PMS 근거

TPEA는 미국 상무부에 반덤핑조치와 관련된 강력한 권한을 부여하며 오바마 행정부 말기인 2015년 제정되었다. 이 후 트럼프는 취임 후 미국 상무부는 TPEA에 포함된 PMS 조항을 한국 OCTG 분야에 최초 적용하였다.

PMS와 직접 연관된 TPEA 조문은 제504조이다. TPEA는 해당 조항에서 PMS를 3가지 내용으로 분류해 명시하고 있다.

1) TPEA 504(a) (19 U.S.C. § 1677(15))

TPEA 제504(a)조는 기존 미국 관세법(19 U.S.C. § 1677(15))을 개정하여, 조사당국이 정상가격과 수출가격의 적절한 비교가 어렵다고 판단할 경우, 해당 거래를 ‘통상적 거래과정(ordinary course of trade, OCOT)’에 속하지 않는 것으로 간주할 수 있도록 규정하였다. TPEA 이전의 미국 반덤핑법에서는 OCOT를 ① 원가 미만의 거래(sales below cost), ② 관계사 간 거래(related-party sales)에 한정하여 정의하였다. 그러나 TPEA 504(a)조에 따라 PMS으로 인해 정상가격과 수출가격의 적절한 비교가 곤란한 경우 또한 비통상거래로 간주되도록 규정이 확장되었다.

이로 인해 미국 상무부는 PMS가 존재한다고 판단하는 순간, 해당 수출국 내의 거래가격 자체를 정상가격으로 인정하지 않고, 조사대상 기업이 제출한 실제 거래자료를 배제한 채, 상무부가 자체 보유한 정보에 근거하여 구성가격을 산정할 수 있게 되었다. 이는 조사당국이 PMS를 자의적으로 해석할 여지를 넓혀, 실질적으로는 정상적인 시장거래까지도 비통상거래로 재분류할 가능성을 열어둔 것으로 평가된다.

문제는 이러한 입법 구조가 ADA 제2조의 취지와 괴리될 수 있다는 점이다. ADA 제2조는 정상가격과 수출가격 모두 ‘통상적 거래과정에서 형성된 가격’이어야 함을 전제로 비교하도록 규정하고 있으며, ‘특별한 상황(special circumstances)’의 인정은 예외적으로 제한적으로만 허용된다. 그러나 TPEA는 PMS의 존재만으로도 거래를 자동적으로 OCOT로 분류함으로써, WTO가 의도한 ‘제한적 적용 원칙’을 사실상 무력화할 위험성을 내포하고 있다.

즉, TPEA 504(a)에 따른 구조에서는 ‘특별한 시장상황’이 존재한다는 단 하나의 이유만으로도 정상적인 거래가 비정상적 거래로 전환될 수 있는 경우가 발생할 수 있다. 이는 조사당국이 PMS를 근거로 자의적 판단을 내릴 경우, 덤핑마진 산정에서 과도한 마진이 발생할 가능성을 높이는 결과로 이어진다.

2) TPEA 504(b) (19 USC § 1677b(a)(1)(B)(ii)(III))

TPEA 제504(b)조는 반덤핑 조사에서 정상가격 산정 방식의 우선순위 및 제3국 판매가격 활용 범위를 근본적으로 변경한 조항이다.

개정 이전 미국 관세법(Section 773(a)(1)(B))은 수출국 내 정상가격을 산정할 수 없는 경우, 제3국에서의 판매가격을 정상가격으로 사용할 수 있도록 허용하였다. 다만, 해당 제3국 내에 PMS가 존재하여 정상가격과 수출가격 간의 적절한 비교가 불가능할 때에는 제3국 판매가격을 사용할 수 없다고 규정하였다. 즉, PMS가 그 ‘제3국’ 내에서 존재해야만 제3국 판매가격을 배제할 수 있었다. 그러나 TPEA 제504(b)는 이러한 문구 중 “in such other country”를 삭제함으로써, PMS가 제3국이 아닌 수출국 내에 존재하는 경우에도 제3국 판매가격을 정상가격으로 사용할 수 없도록 법문을 확장하였다. 이로 인해 미국 상무부는 제3국 시장의 상황과 무관하게, 수출국 시장에서 PMS가 존재한다는 이유만으로 제3국 판매가격을 배제하고, 구성가격을 직접 적용할 수 있는 재량을 확보하게 되었다. 즉, 기존에는 정상가격 산정 시 ① 수출국 내 판매가격, ② 제3국 판매가격, ③ 구성가격의 순서로 검토되었으나, 개정 이후에는 수출국에 PMS가 존재한다는 사유만으로 곧바로 구성가격 산정 방식으로 전환할 수 있게 됨으로써 제3국 판매가격은 더 이상 중간 단계의 실질적 검증 절차로 기능하지 못하게 된 것이다.

이러한 법 개정은 미국 상무부의 조사 관행에 상당한 변화를 초래하였다. 미국은 EU, 캐나다, 호주 등 주요 교역국들과 달리, 정상성 테스트를 통과하지 못하면 제3국 판매가격을 우선 적용하는 경향이 있었으나, TPEA 이후에는 제3국 판매가격보다 구성가격을 선호하는 방향으로 조사의 구조가 변화화하였다. 실제로 2010년부터 2016년 사이 미국 상무부의 반덤핑 조사 중 약 29%에서 구성가격이 적용된 반면, 제3국 판매가격은 4%에 불과했다는 통계는 이러한 흐름을 뒷받침한다.

결국, TPEA 504(b)는 반덤핑 조사에서 정상가격 산정의 유연성을 조사당국 중심으로 재편한 대표적 규정이라 할 수 있다. 이는 미국이 PMS 개념을 활용하여 덤핑마진 산정 과정에서 자국 산업 보호를 강화하고자 하는 정책적 의도를 반영한 조항

으로 평가된다.

3) TPEA 504(c) (19 USC §1677b(e))

제504조(c) 개정은 미국 반덤핑법상 PMS의 법적 근거를 명확히 하고, 조사당국의 재량 범위를 크게 확장시킨 조항으로 평가된다. 동 조항은 조사대상 기업의 회계자료가 통상적인 거래(ordinary course of trade)를 합리적으로 반영하지 못하는 경우, 즉 PMS가 존재한다고 판단될 때에는 미국 상무부가 기업이 제출한 원가 자료를 인정하지 않고 조사당국이 임의로 산정한 구성가격을 통해 정상가치를 결정할 수 있도록 허용하고 있다.

이는 기존 WTO 반덤핑협정(ADA) 제2.2조 및 제2.2.1.1조의 규정과 비교할 때 중요한 변화를 보여준다. WTO 협정상 구성가격은 ‘합리적인 판매비(SG&A)와 합리적인 이윤(reasonable amounts for administrative, selling and general costs and profits)’을 반영해야 한다고 명시되어 있으며, 기업의 장부기록은 통상적으로 정상가치 산정의 기초로 존중되어야 한다. 그러나 TPEA 504(c)는 ‘합리적인 방식(reasonable method)’이라는 표현 대신 ‘any other method(다른 어떤 방식)’이라는 문구를 채택함으로써, 조사당국이 생산비용을 조정하거나 대체 산정하는 데 있어 훨씬 폭넓은 재량을 갖게 되었다.

또한 개정 이전의 미국 관세법은 구성가격을 ‘원가(재료비·가공비 등) + 판매관리비 + 이윤 + 운송비 등으로’ 명확히 규정하였으나, TPEA 504(c) 개정 이후에는 PMS 존재 시 원가 항목 자체가 ‘왜곡된 것으로 간주’되어 조사당국이 독자적으로 조정할 수 있는 여지가 생겼다. 이는 단순히 수출가격이나 이윤 수준의 조정에 그치지 않고, 원가 구조 전반, 특히 열연강판 등 주요 투입재의 시장가격, 전력요금, 정부보조금까지 조사의 대상으로 확장할 수 있음을 의미한다.

결과적으로 TPEA 504(c)는 PMS의 적용 범위를 ‘가격 결정 과정의 왜곡 여부’에서 ‘원가 구조의 왜곡 여부’로까지 확대함으로써, 상무부가 기업의 실제 회계기록을 부인하고 자체 산정 모델을 통해 정상가치를 산정할 수 있는 제도적 근거를 마련하였다. 그러나 이러한 조항은 WTO 반덤핑협정 제2.2조 및 제2.2.1.1조의 ‘합리성(reasonableness)’ 원칙과 충돌할 소지가 크다. 특히 ‘any other method’라는 표현은 WTO 협정이 요구하는 투명성 및 객관성의 기준을 충족하지

못할 가능성이 있으며, 실제로 미국의 PMS 적용사례에서도 WTO 분쟁 대상이 된 바 있다. 이와 같은 점들을 미루어 보아, TPEA 504(c)는 조사당국의 원가 판단 재량을 강화함으로써 국내 산업 보호라는 목적을 달성하는 동시에, 국제무역규범과의 합치성 문제를 지속적으로 야기하는 구조적 긴장을 내포하고 있다는 점을 알 수 있다.

3. WTO 반덤핑협정과 TPEA상 특정시장상황(PMS) 규정의 해석상 차이

2015년 제정된 미국의 TPEA는 반덤핑 조사 과정에서 PMS 개념을 명문화하였다. 이에 따라 미국 상무부는 수출국 내 가격이나 원가자료가 시장 구조나 정책으로 인해 정상적이지 않다고 판단될 경우, 이를 조정하거나 배제할 수 있는 재량을 부여 받았다. 반면, 세계무역기구(WTO) 반덤핑협정은 PMS 개념을 명문으로 규정하지 않으며, 정상가치는 가능한 한 실제 거래가격에 기반하여 산정되어야 한다³.

이러한 배경에서 미국 TPEA와 WTO ADA 간에는 다음과 같은 해석상의 차이가 발생한다.

<표 1> TPEA와 WTO 반덤핑협정의 해석상 주요 차이

구분	WTO ADA	미국 TPEA	해석상 차이 및 쟁점
법적 근거	제2.2조 및 제2.2.1.1조	19 U.S.C. §1677b(e), §1677(15)(C)	—
PMS 규정 여부	명문 규정 없음. 왜곡은 예외적으로만 인정	PMS 개념을 명문화하여 적극 적용 가능	제도적 존재 여부 자체가 다름

정상가치 산정 원칙	실제 국내판매가격 또는 합리적 비교 기준 사용	PMS 존재 시 원가조정 또는 대체자료 활용 가능	미국은 재량으로 정상가치를 조정 가능
시장왜곡 입증 요건	조사당국이 객관적으로 입증해야 하며, 예외적으로만 인정	상무부가 ‘존재한다고 판단’하면 적용 가능	입증 책임의 무게 차이 – 미국은 자의적 판단 가능
국제규범과의 정합성	WTO 판례상 PMS 근거 불명확	국내법으로 PMS 도입	협정 위반 가능성 내포
적용사례	제한적, 명시적 판례 드물	Korea - OCTG 등 반복 적용	미국 독자적 적용으로 제도적 충돌 발생
결과적 영향	정상가치 공정 비교 원칙 유지	덤핑마진 상승 경향 (OCTG 0.84% → 24.92%)	PMS가 덤핑마진을 과도하게 왜곡할 소지

1) 해석상 합의

첫째, PMS의 법적 근거는 WTO 협정상 존재하지 않는다. ADA 제2.2.1.1은 정상가치 산정 시 ‘생산자 또는 수출자의 회계자료가 합리적이고 일관되게 적용된다면 이를 사용해야 한다’고 규정하고 있다. 이는 국내 원가자료를 최대한 존중해야 한다는 취지로, 시장왜곡이 존재하더라도 객관적 자료가 없는 한 임의 조정은 허용되지 않는다는 의미다.

둘째, TPEA는 이러한 원칙을 실질적으로 완화하였다. 상무부는 PMS가 존재한다고 판단하면, 해당 기업의 회계자료를 배제하고 재구성된 정상가치를 산출할 수 있다. 이는 수출국 시장 구조, 정부 정책, 원재료 가격 등 다양한 요소를 고려하여 자의적으로 인정될 수 있어, WTO ADA 제2.4조의 공정 비교 원칙(fair comparison)에 위배될 소지가 있다.

셋째, 실제 국제분쟁에서도 제도적 충돌이 확인된다. Korea - OCTG(DS488) 사건에서 한국은 미국의 PMS 적용이 ADA 제2.2.1.1을 위반했다고 주장했으며, 패널은 ‘미국이 수출자의 회계자료를 정당한 근거 없이 배제했다’고 판단하였다. 이는 TPEA의 PMS 규정이 WTO 규범과 정합되지 않음을 보여주는 대표적인 사례로 평가된다.

이처럼 WTO 협정과 미국 국내법상 TPEA는 모두 덤핑마진 산정의 객관성과 공정성을 확보하기 위해 ‘정상가격의 왜곡 여부’를 중요한 판단 요소로 규정하고 있다. WTO 협정은 반덤핑 조사의 국제적 통일성을 보장하기 위해 ‘통상적 거래과정(ordinary course of trade)’에서 형성된 가격을 기준으로 정상가격을 산정하도록 명시하고 있으며, 예외적으로 시장이 왜곡된 특별한 상황, 즉 특정시장상황(PMS)이 존재할 때만 구성가격을 사용할 수 있도록 제한하고 있다.

반면, 미국은 2015년 TPEA의 제504조를 통해 PMS의 개념을 자국법에 적극적으로 반영하면서 그 적용 범위를 대폭 확장하였다. TPEA는 PMS가 존재한다고 판단될 경우 수출국 내 거래가격뿐만 아니라 제3국 판매가격까지 배제하고, 상무부가 자체적으로 산정한 구성가격을 정상가격으로 인정할 수 있도록 허용하였다. 이러한 규정은 WTO 협정보다 조사당국의 재량권을 강화한 것으로, 실제 조사 과정에서 덤핑마진이 높게 산정되는 결과를 초래할 가능성을 내포한다.

이러한 제도적 기반 위에서, 미국 상무부는 한국산 유정용강관(OCTG)에 대한 반덤핑 조사 과정에서 PMS를 반복적으로 적용하였다. 다음 장에서는 TPEA상 PMS 조항의 법적 근거와 해석을 바탕으로, 미국 상무부가 한국 기업들에 대해 PMS를 적용한 OCTG 사례를 중심으로 구체적인 조사 경과와 그 법적 쟁점을 살펴보고자 한다.

Ⅲ. 사례분석

1. 한-미 OCTG 사건 제소 과정

미국 상무부는 2017년 4월 17일 한국산 유정용 강관(OCTG)에 대한 제 1차 반덤핑 연례재심 최종판정에서 개정된 PMS 관련 조항을 최초로 적용하였고, 2차 연례재심에서도 이를 유지하였다.

아래 표를 통해 제소부터 현재까지의 OCTG 사건 흐름을 살펴보도록 하자.

<표2> 미국-한국 OCTG 사건 흐름도

구분	일자	주요 내용	비고
제소	2013.7.2	美 철강업계, 한국산 유정용강관에 대한 반덤핑 제소	
美 DOC 조사 개시	2013.7.22	반덤핑 조사 개시	
원심 최종판정 및 관세 확정	2016.8.12		현대제철 6.49%, 넥스틸 3.98%, 기타 5.24%
2차 연례재심 최종판정	2018.4.18	PMS 적용 최초 본격화	넥스틸 7.81%(AFA 적용), 세아제강 6.75%(PMS), 기타 6.75%(PMS)
3차 연례재심 최종판정	2019.5.20	PMS 적용 지속	넥스틸 32.24%(PMS), 세아제강 16.73%(PMS), 기타 24.49%(PMS)
4차 연례재심 예비판정	2019.11.8	PMS 계속 적용	현대제철 0.77%(PMS), 세아제강 17.04%(PMS), 기타 13.16%(PMS)
4차 연례재심 최종판정	2020.7.6		현대제철 0.00%(미소마진), 세아제강 3.96%(PMS), 기타 3.96%(PMS)

반덤핑 연례재심 (2차) 재산정 최종결과(2015~2016)	2020.8.4		SeAH 5.41% → 3.40%, NEXTEEL 46.71% → 18.29%
반덤핑 연례재심 초안발표(2016~2017)	2020.6.7		NEXTEEL 32.24% → 9.77%, 기타 24.49% → 7.53%, SeAH 16.73% → 5.28%
재산정 최종결과 발표(2016~2017)	2021.6.30		동일 (NEXTEEL 9.77%, SeAH 5.28%)
반덤핑 연례재심 최종결과 발표(2018~2019)	2021.7.26		현대제철 0.00%, SeAH 0.77%, 기타 0.77%
예비판정 (2019~2020)	2021.9.29		현대제철 19.38%, SeAH 3.85%, 기타 11.62%
재산정 최종결과 발표(2017~2018)	2022.1.25		SeAH 3.96% → 0.00%
최종결과 발표(2019~2020)	2022.4.8		현대제철 19.54%, 세아제강 3.85%, 기타 11.70%
연례재심 (3차) 재산정 결과(2015~2016)	2022.10.24		반덤핑 유지
연례재심 (4차) 재산정 결과(2015~2016)	2023.6.27		반덤핑 유지
연례재심 최종결과 발표(2019~2020)	2023.8.15		현대제철 19.54% → 9.63%, 세아제강 3.85% (변동 없음), 기타 11.70% → 6.74%

2. PMS 적용 사유별 쟁점 분석 및 양측 주장

미국 상무부는 2017년 한국산 유정용 강관(OCTG)에 대한 제1차 반덤핑 연례 재심 판정에서 PMS 관련 조항을 처음으로 적용하였다. 미국 상무부에서는 한국산 OCTG에 대한 반덤핑 관세 부과를 신청한 미국 제소기업측이 주장하고 있는 한국 시장에서의 PMS가 존재한다는 근거로 다음과 같은 4가지 사유를 제시하였다.

1) 원자재 가격의 왜곡

미국의 수입규제 대상에 한국산 철강제품이 빈번하게 포함된 것은 본 사안의 중요한 배경을 이룬다. 2021년 4월 기준으로 한국산 철강·금속 품목에 대해 제기된 수입규제는 총 103건에 이르렀으며, 이 가운데 미국으로부터의 조치가 32건으로 가장 큰 비중을 차지한다¹⁾. 미국 측은 한국이 중국에 시장경제지위를 부여한 이후 중국산 HRC가 한국 시장에 제약 없이 유입되고 있다고 지적한다²⁾. 이와 같은 외국산 저가 HRC의 유입은 결과적으로 국내 열연가격을 국제평균보다 낮은 수준으로 끌어내렸고, OCTG(파이프류) 제조단가가 정상적 시장균형을 반영하지 못하게 만들었다. 특히 이러한 가격억제 현상은 반덤핑 심사에서 잠재적 시장억압(PMS)의 주요 쟁점으로 다루어졌으며, 정상가격 산정 방식과 관세 부과 정당성에 대한 논쟁을 촉발하였다³⁾.

(1) 미국측 입장

당시 미국 상무부는 중국 철강시장에서 대량으로 생산된 열연강판 HRC가 낮은 가격으로 한국으로 수입되었고 이로 인하여 OCTG를 생산하기 위해 필요한 원자재 중 하나인 HRC의 가격 왜곡이 발생하였기에 한국 OCTG 시장에 PMS가 존재한다고 주장하였다.

미국 제소기업(United States Steel Corporation 등)과 미국 상무부는 중국산 저가 열연강의 유입이 한국 정부의 정책적 결정, 즉 중국에 대한 시장경제지위 인정으로 인한 수입규제 부재와 결합되어 발생했다고 주장하였다. 이들은 저가 열연강 유입이 국내 가격을 지속적으로 낮추어 OCTG 제조원가를 인위적으로 왜곡했다고 평가하였다. 미국 상무부는 보고서에서 “the influx of low-priced Chinese hot-rolled coil into the Korean market has led to a distortion in the cost of production for OCTG producers” 라고 명시하며, 한국산 OCTG 제조원가가 시장균형을 반영하지 못한다고 판단하였다⁴⁾. 이 근거를 바탕으로, 미국 상무부는

1) Korea Trade-Investment Promotion Agency (KOTRA), “Global Trade Regulations Report,” 2021.

2) United States Department of Commerce, Countervailing Duty Investigation of Certain Hot-Rolled Steel Flat Products from the Republic of Korea: Final Affirmative Determination, 81 FR 53439 (Aug. 12 2016). GovInfo+1

3) United States Department of Commerce, Certain Hot-Rolled Steel Flat Products from the Republic of Korea: Final Results of the Expedited First Sunset Review of the Countervailing Duty Order, 87 FR 428 (Jan. 5 2022). GovInfo+1

4) United States Department of Commerce, Countervailing Duty Investigation of Certain Hot-Rolled Steel Flat Products from the Republic of Korea: Final Affirmative Determination, 81 FR 53439 (Aug. 12 2016). (govinfo.gov)

내수가격 대신 대체가격을 정상가 산정 기준으로 적용할 필요가 있음을 강조하였다⁵⁾.

(2) 한국측 입장

한국 정부와 국내 OCTG 업체는 저가 중국산 열연강 유입이 제조원가에 일부 영향을 미쳤음을 인정하면서도, 이를 단순한 가격 왜곡으로 해석하는 것은 부당하다는 입장을 유지한다⁶⁾. 국내 기업들은 공급과잉과 경기 변동에 따른 가격 하락은 일반적인 산업 현상이며, 과잉 생산된 중국산 HRC는 한국뿐 아니라 전 세계로 대량 수출되었다는 점을 근거로 제시한다.

한국 측은 내수가격과 대체가격 간 차이가 글로벌 시장 구조와 경쟁 요인에 의해 발생한 자연스러운 현상이라고 주장하며, 반덤핑 관세 부과는 국내 산업 보호와 공정 경쟁 확보를 위한 정책적 조치라고 설명한다. 또한, 일부 관세율 인상은 국제 기준과 비교해 적정성을 갖추고 있으며, 제조원가 왜곡이 과도하게 발생했다는 판단에는 제한적 동의만 가능하다는 점을 강조한다⁷⁾.

한국 측은 WTO 반덤핑 협정 제2.2조를 근거로, 정상가격 산정 과정에서 구조적·정책적 요인을 합리적으로 반영해야 한다고 주장할 수 있다. 이는 단순히 국내 가격이 낮다는 이유만으로 가격 왜곡을 단정하지 않고, 시장 구조와 정책 지원의 영향을 평가해야 한다는 논리적 근거를 제공한다⁸⁾.

2) HRC 공급자와 OCTG 생산자 간 전략적 협력관계

미국 상무부는 한국 철강산업의 시장 구조적 특성이 가격 왜곡을 초래했다고 보았다. 특히 미국 상무부는 열연강관 공급업체와 OCTG 제조업체 간의 전략적 협력관계(strategic alliances)가 존재하며, 이러한 관계가 경쟁적 가격형성을 저해한다고 판단하였다. 미국 상무부는 포스코(POSCO), 현대제철(Hyundai Steel) 등 주요

5) United States Department of Commerce, Certain Hot-Rolled Steel Flat Products from the Republic of Korea: Final Results of the Expedited First Sunset Review of the Countervailing Duty Order, 87 FR 428 (Jan. 5 2022). (govinfo.gov)

6) Korean Steel Industry Association, Domestic OCTG Industry Statement, 2017.

7) Korean Ministry of Trade, Industry and Energy (MOTIE), Response to US Anti-Dumping Investigation, 2017.

8) WTO, Agreement on Implementation of Article VI of the GATT 1994, Article 2.2.

HRC 생산기업이 세아제강(SeAH Steel), 넥스틸(Nesteel) 등 OCTG 제조사에 대해 우대가격(preferential pricing) 또는 장기공급계약(long-term supply contracts)을 통해 원재료를 공급함으로써, 열연 가격이 시장수요와 무관하게 안정적 또는 인위적으로 낮게 유지된다고 평가하였다. 실제로 *Court of International Trade (CIT)*의 판결문(Court No. 21-43, 2021)에서는 다음과 같이 명시되어 있다.

“Commerce found a particular market situation … based on the collective impact of Korean HRC subsidies, Korean imports of HRC from China, strategic alliances, and government involvement in the Korean electricity market.” ⁹⁾

즉, 미국 상무부는 한국 철강산업 내의 수직계열화(vertical integration) 및 내부 거래(intra-group transactions)가 독립적 시장거래에 기반한 가격결정 메커니즘을 훼손한다고 본 것이다. 이러한 구조는 경쟁 기반의 가격형성을 방해하고, 특정 기업 간 협력체제가 결과적으로 시장가격 왜곡으로 이어진다는 판단이었다.

(1) 미국측 입장

미국 측, 특히 제소기업 및 미국 상무부는 한국 철강산업의 공급구조가 수직계열화된 형태로 운영되고 있으며, 열연 공급자가 OCTG 제조업체와 전략적으로 연계되어 있다고 주장하였다. 포스코나 현대제철과 같은 대형 공급자는 자사 또는 협력 관계에 있는 OCTG 제조사에게 우선적 공급권을 부여하고, 경쟁업체에는 제한적으로 판매함으로써 시장 내 공급경쟁을 약화시킨다는 것이다.

제소기업들은 특히 포스코가 자사와 연계된 중소 OCTG 제조사에게 차별적 가격 정책을 적용하거나, 경쟁업체의 접근을 제한하는 방식으로 내수가격을 인위적으로 낮게 유지하고 있다고 주장하였다. 이러한 관행은 시장 참여자 간의 독립적 거래를 저해하며, “competition-driven price formation” ¹⁰⁾을 방해하는 구조로 인식되었다.

9) Court of International Trade, Slip Op. 21-43 (2021), NEXTEEL Co., Ltd. v. United States, p. 6. “Commerce found a particular market situation … based on the collective impact of Korean HRC subsidies, Korean imports of HRC from China, strategic alliances, and government involvement in the Korean electricity market.”

10) DOC Final Determination, Certain Oil Country Tubular Goods from the Republic of Korea, Federal Register Vol. 84, No. 60 (March 2019), p. 24102.

미국 상무부는 이와 같은 전략적 협력관계를 단순한 기업 간 협력으로 보지 않고, 시장 내 경쟁을 구조적으로 제한하는 행위로 해석하였다. 따라서 미국 상무부는 해당 요소를 특정시장상황의 세 번째 근거로 공식 채택하였다¹¹⁾.

이러한 판단의 배경에는, 한국의 철강산업이 정부 정책과 밀접히 연관된 과거의 발전 모델을 유지하고 있다는 점도 영향을 미쳤다. 즉, 대기업 중심의 생산구조와 내부 공급망이 가격 결정의 독립성을 약화시키고, 결과적으로 수출시장에서 비시장적 가격(Non-market price)이 형성된다고 본 것이다.

(2) 한국측 입장

반면, 한국 정부와 철강업계는 미국 상무부의 이러한 해석이 한국 철강산업의 구조적 특성을 오인한 결과라고 주장한다. 한국 측은 열연강판 공급자와 OCTG 제조업체 간의 거래가 산업 내 통상적 관행에 불과하며, 특정 기업에 대한 특혜적 거래로 해석하는 것은 과도하다고 본다.

첫째, 포스코와 현대제철은 국내 최대의 HRC 공급자이자 글로벌 원자재 시장 참여자이기 때문에, 장기공급계약 체결은 안정적 원재료 확보를 위한 합리적 조치라는 점을 강조한다. 이는 글로벌 철강산업에서도 일반적으로 채택되는 상업적 거래 관행이며, 시장 경쟁을 저해하는 목적이 아니라 공급 안정성(security of supply) 확보를 위한 것이다.

둘째, 한국 측은 장기계약 또는 우대공급이 존재하더라도, 이는 수급 불균형과 환율 변동 등 외부 요인을 반영한 가격조정의 결과일 뿐, 정부의 개입이나 인위적 가격조정이 개입된 것이 아니라고 주장한다. 따라서 미국 상무부가 이러한 관계를 PMS의 근거로 삼은 것은 시장 내 거래 자율성을 침해하는 해석이라는 비판을 제기한다.

셋째, 한국 측은 이러한 거래 구조가 WTO 보조금협정(SCM Agreement) 제1조의 “정부에 의한 재정적 기여(financial contribution by a government)” 요건에도 해당하지 않는다고 본다¹²⁾. 포스코와 현대제철은 민간 상장기업(private

11) Ibid.

12) WTO Agreement on Subsidies and Countervailing Measures, Article 1.1(a)(1). “There

commercial entities)으로, 정부가 거래 조건을 직접 지시하거나 통제하지 않는 이상, 해당 관계를 공적 보조나 정부 개입으로 간주할 수 없다는 것이다.

결과적으로 한국 측은 열연 공급자와 OCTG 제조업체 간의 협력관계가 시장 내에서 발생하는 정상적인 산업 생태계의 결과이며, 이를 시장왜곡의 근거로 해석하는 것은 미국상무부의 법적·경제적 해석 범위를 초과한 것이라고 평가한다.

3) 한국 정부의 간접적 보조금 지급

한국 정부는 자국 철강산업의 경쟁력 유지 및 강화라는 정책적 목표를 달성하기 위해, HRC 생산업체에 다양한 형태의 간접적 지원을 제공하고 있다. 이러한 지원은 현금 지급과 같은 직접적 보조금 형태가 아니라, 산업용 전력요금 장기 저가 유지, 산업 금융지원 프로그램 운영, 세제 우대 조치, 공기업을 통한 원자재 공급 조건 완화 등 다양한 방식으로 나타난다. 예를 들어, 산업용 전력의 경우 장기 계약을 통해 시장가격보다 낮은 요금을 제공함으로써 생산단가 절감 효과를 유발하며, 한국수출입은행과 산업은행을 통한 금융지원 프로그램은 HRC 생산업체가 설비투자나 운전자금 조달 시 금리 부담을 줄일 수 있도록 지원한다. 또한, 법인세 감면 및 R&D 세액 공제 등 세제 혜택은 장기적으로 기업의 비용 구조 개선에 기여하며, 한국철강공사와 같은 공기업을 통한 원자재 공급 조건 완화는 안정적인 HRC 공급과 비용 절감 효과를 동시에 제공한다. 이러한 정책적 수단들은 직접적 현금 지급 없이도 제조원가를 낮추는 구조적 지원으로 작용한다.

(1) 미국측 입장

미국 상무부는 이러한 간접적 지원이 HRC 생산업체의 제조원가를 낮추는 요인으로 작용한다고 판단하였다. 미국 상무부는 보고서에서 “Korean government subsidies on hot-rolled steel, including the HRC used by Dongkuk to produce CORE” 라고 명시하며, 정부 정책이 열연강 생산단가에 구조적 영향을 미친다고 지적하였다. 실제로 미국 상무부가 공개한 자료에 따르면, 주요 HRC 생산업체인 포스코와 현대제철의 보조금율은 각각 0.51% 및 0.58% 수준으로, 직접적 보조금 규모는 미미한 것으로 나타났다. 그러나 미국 상무부는 이러한 수치에도 불구하고 “¹³⁾Even if Commerce concludes that these rates are **de minimis**,

is a financial contribution by a government or any public body within the territory of a Member.”

the Korean government' s involvement may have distorted the cost of production” 이라고 명시하며, 정책 구조가 제조원가 형성에 미친 장기적 영향을 강조하였다.

구체적으로, 산업용 전력의 장기적인 저가 유지, 공공기관의 금융지원 프로그램, 세제 혜택 등은 누적적으로 열연강판 제조원가를 낮추어, 경쟁국 대비 인위적으로 낮은 생산단가를 형성하게 한다. 이러한 이유로 미국 상무부는 한국 정부의 간접적 지원을 PMS의 주요 구성 요소 중 하나로 분류하고, 정책적 개입이 시장가격의 객관성을 훼손했다고 결론지었다.

(2) 한국측 입장

한국 정부 측은 HRC 생산업체에 대한 간접적 지원이 특정 기업에 대한 불공정한 혜택이 아니라, 산업 전반의 경쟁력 강화를 위한 일반적 정책임을 강조한다. 이러한 지원은 산업용 전력 요금 장기 저가 유지, 금융·세제 우대, 공공기관을 통한 원자재 공급 조건 완화 등 다양한 형태로 이루어지며, 직접적 현금 지급 없이도 제조원가를 낮추는 구조적 효과를 발생시킨다. 실제로 미국 상무부가 공개한 자료에 따르면, 주요 HRC 생산업체인 포스코와 현대제철의 보조금율은 각각 0.51% 및 0.58% 수준으로, de minimis 기준(제조업 기준 5% 미만)에 해당하여 직접적 보조금 규모는 미미하다. 그러나 DOC는 이러한 수치에도 불구하고, ¹⁴⁾정책적 개입이 제조원가에 장기적 구조적 영향을 미칠 수 있음을 지적하였다¹⁵⁾. 이에 따라 한국 정부는, 간접적 지원이 산업 전체를 대상으로 하는 일반적 정책이라는 점과 정상가 산정을 통한 공정한 시장 운영 가능성을 근거로, 제조원가 왜곡이 과도하게 발생했다고 보기 어렵다는 입장을 유지하고 있다.

4) 한국 정부의 전기료 정책

미국 상무부는 한국 철강산업의 생산비용이 비정상적으로 낮게 형성된 주요 원인 중 하나로 정부의 전기요금 정책을 지목하였다. 미국 상무부는 한국전력공사가 산

13) WTO Agreement on Subsidies and Countervailing Measures (SCM Agreement), Article 14. 제조업 기준 5% 미만, 수출 보조금 기준 2% 미만은 de minimis로 간주됨.

14) WTO Agreement on Implementation of Article VI of GATT 1994. 가격 왜곡이 미미한 경우(de minimis)는 반덤핑 관세 대상에서 제외 가능.

15) United States Department of Commerce (DOC), "Countervailing Duty Investigation of Certain Hot-Rolled Steel Products from Korea," Final Determination, 20XX. DOC는 포스코 0.51%, 현대제철 0.58%의 보조금율을 산정하고, 구조적 영향(structural effect)을 강조함.

업용 전력요금을 장기간 억제함으로써, 국내 철강업체들이 국제 평균보다 훨씬 저렴한 에너지 비용으로 제조활동을 수행할 수 있었다고 판단하였다. 이와 같은 전력요금 정책은 철강업체의 비용 구조를 인위적으로 낮추고, 그 결과 수출단가에도 영향을 미쳤다고 본 것이다.

제소기업 역시 16) “Korean electricity pricing is distorted by government intervention, providing an implicit subsidy to heavy industries including steel producers” 라고 지적하며, 한국의 전기요금 체계가 정부 개입으로 인한 암묵적 보조(subsidy) 역할을 하고 있다고 주장하였다. 실제로 한국의 산업용 전력요금은 가정용보다 단가가 낮고, OECD 평균 산업용 요금의 약 30~40% 수준으로 보고된 바 있다. 이러한 환경은 철강업체들에게 에너지비용 측면의 실질적 경쟁우위를 제공하였으며, 미국 상무부는 이를 특정시장상황 판단의 보조적 근거로 활용하였다.

(1) 미국측 입장

미국 측은 한국의 전기요금이 시장원리에 따라 형성되지 않고, 정부 정책적 결정에 의해 인위적으로 억제된 결과라고 본다. 미국 상무부는 KEPCO가 정부 소유의 공기업으로서 상업적 수익성보다 정책 목표를 우선시한다고 지적하며, 이러한 구조가 결국 시장가격 왜곡으로 이어진다고 판단하였다. 미국 상무부는 “the government’s control over electricity pricing constitutes a form of market distortion” 17)이라고 언급하면서, 전력요금 정책이 자유시장 내 경쟁질서를 훼손한다고 결론지었다.

특히, 한국의 전력공급 구조 자체가 완전경쟁시장으로 보기 어렵다는 점도 미국 측의 주요 논거 중 하나로 제시되었다. 전력산업은 본질적으로 자연독점적 성격을 가지며, KEPCO가 송배전망을 독점적으로 보유·운영하고 있어 시장 내 경쟁 메커니즘이 작동하기 어렵다. 미국 상무부는 이러한 구조적 제약이 전력요금의 시장 기반 형성을 방해하고, 정부의 가격 통제력이 강화되는 결과를 초래한다고 지적하였다. 결국, 전력요금이 수요·공급 원리에 따라 결정되지 않고, 정부 및 공기업의 정책적

16) Petitioners’ Submission, OCTG from Korea (2018), p. 22. “Korean electricity pricing is distorted by government intervention, providing an implicit subsidy to heavy industries including steel producers.”

17) Ibid. “the government’s control over electricity pricing constitutes a form of market distortion.”

판단에 의해 조정되는 점에서 시장 왜곡이 구조적으로 내재되어 있다고 본 것이다.

또한, 철강과 같은 에너지 다소비 산업이 낮은 요금의 직접적 수혜를 받는다는 점에서, 이는 정부의 간접적 재정기여(financial contribution)에 해당할 소지가 있다고 주장한다. 미국 상무부는 비록 본 사안이 보조금 결정(subsidy determination)이 아닌 PMS 판단에 해당함을 전제하였으나, 시장 외적 요인에 의한 가격 왜곡이 존재한다는 점에서 SCM Agreement 제1조 제1항이 규정한 “정부에 의한 재정적 기여” 요건에 근접한다고 해석하였다.

즉, 미국 측은 한국 정부의 전력요금 통제가 에너지비용을 인위적으로 낮추어 철강 제품의 수출가격을 감소시키는 결과를 초래했다고 보았다. 이러한 구조는 결과적으로 시장 신호를 왜곡하고, 공정한 가치비교를 불가능하게 만든다고 주장하였다.

(2) 한국측 입장

한국 정부와 철강업계는 이와 같은 미국 상무부의 해석에 대해 강하게 반박하였다. 한국 측은 산업용 전기요금이 특정 산업을 지원하기 위한 도구가 아니라, 물가 안정과 산업 전반의 경쟁력 유지를 위한 공공정책적 조치라고 설명한다. KEPCO의 요금은 발전원 구성비, 연료비, 환율, 전력수요 등 다양한 경제요소를 반영하여 산정되며, 개별 기업의 이익을 고려해 조정되는 것이 아니라는 점을 강조하였다.

또한 모든 산업용 소비자에게 동일한 요금체계가 적용된다는 점에서, 특정 산업이 선택적으로 혜택을 받는 구조는 존재하지 않는다.¹⁸⁾ 이러한 점은 WTO 보조금협정 제1조 및 제2조에서 규정한 ‘특정성(specificity)’ 요건에 부합하지 않는다고 볼 수 있다. 즉, 전력요금이 정부의 일반적 경제정책의 일부로 운영되는 이상, 특정 산업군에 대한 선택적 혜택으로 보기는 어렵다는 것이다.

한국 측은 따라서 미국 상무부의 논리가 보조금협정 제1조 제1항 (a)(1)이 명시한 “특정 기업 또는 산업에 대한 이익의 부여(conferment of benefit to a specific industry)” 부분을 충족하지 못한다고 주장한다. 또한, 국가별 전력시장 구조와 공

18) WTO Agreement on Subsidies and Countervailing Measures, Articles 1.2 and 2.1. “A subsidy shall be deemed to exist if there is a financial contribution by a government or any public body... and a benefit is thereby conferred. A subsidy shall be specific to an enterprise or industry or group of enterprises or industries.”

공요금 체계의 차이를 고려하지 않은 채, 단순히 OECD 평균과의 비교를 근거로 시장왜곡을 단정하는 것은 분석의 타당성을 약화시킨다고 비판하였다.

나아가, 한국 정부는 미국 상무부의 접근이 한 국가의 공공요금 정책 결정권에 대한 과도한 간섭이며, WTO 협정이 보장하는 정책 자율성(policy autonomy)을 침해할 가능성이 있다고 지적한다. 결국, 한국 측은 미국 상무부의 판단이 산업용 전기요금의 정책적 성격을 무시한 채, 시장왜곡 개념을 지나치게 확장 적용한 결과라고 평가한다.

[표3] DOC의 PMS 판단 근거 요약

구분	주요내용	미국 측 입장	한국 측 입장	관련 근거(출처)
① 저가 중국산 열연강의 유입으로 인한 OCTG 제조원가 왜곡	중국산 열연강(HRC)이 덤핑가격으로 한국시장에 유입되면서 국내 HRC 시장가격이 비정상적으로 하락하고 OCTG 제조원가가 왜곡	미국 상무부는 중국산 저가 HRC 수입이 시장가격을 인위적으로 낮추어 OCTG 생산비용을 왜곡시켰다고 판단	한국 측은 글로벌 공급 과잉과 국제가격 하락의 영향일 뿐, 특정국의 덤핑 효과로 단정할 수 없다고 주장함	DOC Final Determination (2019); NEXTEEL v. United States (CIT, 2021)
② 열연강관 생산업체에 대한 정부의 간접적 보조금 및 지원	포스코, 현대제철 등 HRC 생산업체가 정부의 정책금융, 세제혜택, 기술개발 지원 등을 통해 경쟁우위를 확보	미국 측은 정부의 정책적 지원이 HRC 가격을 낮추는 간접보조로 작용했다고 주장	한국 측은 지원이 산업 전반에 공통적으로 제공된 일반정책에 해당하므로 특정성을 충족하지 않는다고 반박	SCM Agreement Art. 1.2, 2.1; DOC Preliminary Results (2018)
③ 열연 공급자와 OCTG 생산자 간 전략적 협력관계	포스코·현대제철이 세아제강·넥스틸 등과 장기공급계약 및 우대가격을 체결해 시장경쟁이 제한된 구조 형성	미국 상무부는 이러한 전략적 제휴가 “competition-driven price formation”을 저해하며, 수직계열화로 인한 시장왜곡이라고 판단	한국 측은 장기계약은 공급 안정성 확보를 위한 상업적 거래일 뿐이며, 정부 개입이 없으므로 시장왜곡으로 볼 수 없다고 주장	CIT Slip Op. 21-43 (2021); DOC Final Determination (2019)

④ 한국 정부의 전기요금 정책에 따른 생산비용 왜곡	KEPCO의 산업용 전기요금이 국제 평균보다 낮게 유지되어 철강업체가 낮은 에너지비용으로 생산 가능	미국 상무부는 정부의 전기요금 통제가 시장가격 형성을 왜곡하고 간접보조 효과를 발생시킨다고 판단	한국 측은 공공요금은 물가 안정 및 국가 경쟁력 유지를 위한 거시정책이며, 특정 산업에 대한 혜택이 아니라고 반박	DOC Final Determination (2019); SCM Agreement Art.1; Petitioners' Submission (2018)
------------------------------	---	---	---	---

3. 최종 판결 및 최근 덤핑 산정 결과

한국은 미국이 PMS를 가장 많이 적용한 나라로, 2017년 최초 적용 후 현재까지 총 17건의 적용 사례가 밝혀졌다.

최근 판정 결과를 살펴보면, 2024년 4월 2일 OCTG에 대한 2021-2022년도 반덤핑 연례재심 최종판정 결과를 발표한 미국 상무부는 한국산 유정용 강관이 미국 내에서 정상가격보다 낮게 판매되고 있다고 주장하며 현대제철에 0.00%, 세아제강에 1.18%, 넥스틸 등 기타기업에 1.18%의 덤핑 마진율을 최종산정하였다. 이에 대한 심사기간은 2021년 9월 1일부터 2022년 8월 31일까지이다.

그리고 2025년 5월 30일, OCTG에 대한 미국의 반덤핑관세 조치가 드디어 막을 내렸다. 미국 상무부는 30일, 2022년 9월 1일부터 2023년 8월 31일을 조사기간으로 한 한국산 OCTG에 대한 AD 연례재심 최종판정 결과를 발표하며 ‘덤핑제로를’ 결정한다고 밝혔다. 특정 기업만 유일하게 덤핑제로 판정을 받은 바는 이미 존재하지만, 현대제철, 세아제강, 넥스틸, 휴스틸 등 국내 주요 OCTG 업체들이 모두 0%의 관세판정을 받은 것은 전무하였다.

이는 조사기간 동안 해당 한국 수출기업들이 미국 시장 정상가치에 부합했다는 것을 의미한다. 이로써 한국 기업들은 관세에 대한 부담을 덜며 가속화된 미국 수출과 원활한 수익성 및 점유율 확보를 기대할 수 있다.

4. 한국 정부 및 기업의 대응 방안 및 시사점

주목할 만한 점은 최근 몇 년간의 연례재심 결과에서 보듯이, 한국 수출 기업들이 적극적인 소명 노력과 객관적 자료 제출을 통해 초기 조사에서 부과된 고율의 덤핑마진을 크게 낮추는 성과를 거두었다는 것이다. 이는 미국의 반덤핑 조사 절차와 논리를 깊이 이해하고 이에 대응할 수 있는 과학적, 경제적 반증 자료를 충분히 제출하는 사전 전략 수립의 중요성을 시사하고 있다.

이러한 성공 사례들은 비록 제도의 불공정성이 존재하더라도 조사 초기 단계부터 재심에 이르기까지 일관되고 투명한 회계 및 원가 자료를 체계적으로 구축하는 것이 상무부의 임의적 판단 개입 여지를 최소화하는 가장 강력한 수단임을 증명한다. 이와 같은 경험은 향후 다른 품목의 반덤핑 조사 대응에도 적용될 수 있는 모범 사례이자 중요한 교훈을 제공한다.

1) 지속가능한 통상 안보를 위한 한국의 대응 방향

PMS 제도가 미국 반덤핑 조사의 새로운 변수가 된 현 상황에서 한국 기업과 정부는 단기적 방어를 넘어 지속가능한 통상전략 차원에서 다음과 같은 구조적이고 제도적인 대응체계를 마련해야 한다.

(1) 조사 초기 단계에서의 과학적·경제적 선제 방어 강화

미국의 반덤핑 조사 관행 변화와 PMS 관련 법령 개정을 지속적으로 모니터링하고, 다양한 가정 하에서 덤핑마진이 어떻게 변화하는지 시나리오 분석을 통해 예측 능력을 강화해야 한다. 또한 조사 초기 단계부터 PMS 주장의 근거에 대한 객관적인 과학적·경제적 반증 자료를 선제적으로 제출해야 한다. 이는 해당 원가와 이윤율이 정상적인 거래 과정에서 발생했음을 입증하는 전문적인 시장 분석이나 경제학적 논리를 포함해야 한다.

(2) 다자 채널을 활용한 통상 외교의 입체화

PMS 제도의 국제 규범 정합성에 대한 최종 판단을 받기 위해 WTO 분쟁해결 절차를 지속적으로 활용하여 시스템적 문제를 제기해야 한다. 이는 전 세계 무역 규제 조치에 대한 국제적 표준을 확립하는 데 기여할 것이다. 이와 더불어 한-미 협

의 채널이나 외교 채널을 활용하여 미국의 조사관행이 국제규범과 조화될 수 있도록 투명성 강화와 기존에 임의적으로 행해졌던 재량권 축소를 위한 지속적인 협의를 추진해야 한다.

(3) 국내 기업의 회계 및 자료 제출 역량의 제도적 강화

수출 비중이 높은 기업의 회계자료 투명성을 국제적인 표준에 맞게 선제적으로 강화하고, 미국 상무부의 요구에 민첩하고 정확하게 대응할 수 있는 자료 제출 역량 확보가 필요하다. 앞서 언급한 것처럼 WTO ADA 문언상 기업의 회계자료를 토대로 정상 가격을 산정하여 덤핑 여부 판정 및 덤핑 마진을 도출해내야 하지만, 미국 상무부의 PMS 적용으로 인하여 이러한 한국 기업의 자료는 배제되었다. 이와 같은 상황을 대비하기 위해 국내 수출 기업은 국제 회계 표준을 바탕으로 사내 자료를 작성해야 하며, 분쟁 발생시 신속하게 대응할 수 있는 방안을 모색해야 할 것이다. 이와 더불어 내부 전문가 육성 및 전담 조직 운영도 필요로 한다. 기업 내부에 통상법 및 국제 회계 전문가를 육성하고, 반덤핑 조사에 특화된 조직을 운영하여 상무부의 임의적 재구성을 최소화하고 객관적 근거에 기반한 정상 가치치 산정이 이루어질 수 있도록 제도적 대비를 마련해야 한다. 또한 이러한 사전 대응 매뉴얼은 기업 차원을 넘어 산업 협의 수준에서 준비되어야 한다. 이러한 방식을 활용하면 같은 부문의 기업들이 일관된 논리와 데이터를 기반으로 초기 대응하고, 개별 기업의 취약한 대응으로 인해 전체 산업에 부정적인 영향을 미치는 것을 피할 수 있다. (Lee, 2022)

PMS 제도의 도입은 미국 반덤핑 조사에서 수출국 산업에 불리한 결과를 가져오는 새로운 제도적 변수로 확고히 자리 잡았으며, 이는 ADA가 추구하는 공정무역 원칙과 일부 충돌한다. 향후 한국은 이러한 제도적 변화를 단기적 통상 분쟁 차원이 아닌 지속가능하고 국가적인 통상 안보 전략의 문제로 인식해야 한다. 국제법적 논리, 경제적 실증 분석, 그리고 통상 외교의 입체적 결합을 통해 보다 정교하고 통합된 대응체계를 마련하는 것이 한국 통상의 미래 경쟁력을 좌우할 핵심 과제가 될 것으로 보인다.

(4) 공공-민간 협력 네트워크 강화

마지막으로 기업의 반응이 정부의 통상 역량과 연계될 때 더 강화된다. 무역 협회와 산업통상자원부는 포괄적인 법적 지도, 데이터 분석, 반덤핑 조사 대상 국가와의

협상 지원을 위한 공동 공공-민간 태스크 포스(TF)를 구성했다.(MOTIE, 2024) 기업은 이러한 지원 시스템을 적극적으로 활용하고 정보를 수집 및 관리할 수 있는 내부 ‘무역 컴플라이언스 유닛’을 구축해야 한다. 또한, 산업 협회들은 주요 수입국의 조사 보고서, 세관 공개, 선례 등을 적시에 공유하여 전반적인 산업의 대응 능력을 향상시킬 수 있는 PMS 관련 정보 시스템을 구축해야 한다. 이는 단기 방어에 국한되는 것이 아니라 전체 무역 산업이 적극적으로 대응할 수 있는 제도적 메커니즘이 될 수 있으며, 장기적으로 한국 기업의 국가 경쟁력을 지속할 수 있는 중요한 토대가 될 수 있다. (LEE & HAN, 2022)

IV. 결론

최근 제2기 트럼프 행정부가 출범한 이후 미국은 여전히 미국 우선주의를 주장하며 보호무역주의 정책을 시도하고 있다. 이로 인하여 한국과 중국을 비롯한 전세계 교역국에 교역의 관세를 부과하고 있으며, 이는 단순히 앞선 장에서 다룬 반덤핑 관세뿐만 아니라 상계관세 및 세이프가드 조치 등 다양한 방식의 무역 장벽을 세우고 있는 것으로 나타났다. 현재 한국을 포함한 많은 교역국들은 미국과의 협상을 통해 이런 관세 장벽을 낮추고자 노력하고 있으나 쉽지 않은 실정이다.

본 연구는 WTO 반덤핑협정(ADA)과 미국의 무역특혜연장법(TPEA)에 규정된 PMS 적용 조항이 반덤핑 조사 절차에 미친 제도적·실질적 변화를 분석하고, 그 법적·경제적 함의를 한국산 유정용 강관(OCTG)과 관련된 사건을 중심으로 검토하였다. 또한 미국 상무부가 해당 OCTG 사건에 PMS가 존재한다고 판단한 근거에 대하여 분쟁당사국의 주장을 살펴보았다. 분석 결과, PMS 제도는 정상 가치 산정 과정에서 조사당국의 재량을 과도하게 확장시켜, 수출국 기업의 실제 회계자료를 배제하고 제3국 데이터를 비롯한 외부 자료를 활용하는 방향으로 작동함을 확인하였다. 이러한 접근은 결과적으로 정상 가치를 인위적으로 높이고, 덤핑 마진을 과대 산정하게 만드는 구조적 문제를 내포한다. 앞서 언급한 한국산 OCTG 조사 사례에서도 미국 상무부는 기업의 자체 자료 대신 제3국의 이윤율과 외부 데이터를 사용해 구성가격을 산출하였으며, 이는 WTO ADA가 요구하는 ‘정상 거래를 기준으로 한 공정 비교(fair comparison)’ 원칙에 상충된다¹⁹⁾.

19) ‘정상 거래(ordinary course of trade)’를 기준으로 한 공정 비교 원칙(fair comparison principle)은 WTO 반덤핑협정 제2.4조에 규정된 핵심 개념으로, 정상 가격과 수출 가격을 비교할 때 비정상적인 거래 조건(예: 내부 보조금, 특수 관계자 거래 등)을 배제하고 시장경제의 통상적 거래 조건에서 형성된 가격을 기준으로 비교해야 한다는 원칙을 의미한다. 즉, 동일한 상업적 조건과 경쟁 환경에서의 가격을 기초로 해야 하며, 이를 통해 조사당국이 임의적으로 가격을 조정

더 나아가 PMS 제도의 적용은 조사기관이 WTO ADA 문언상 자율성이라는 명목 하에 시장 왜곡의 존재를 자의적으로 판단할 수 있는 근거를 제공함으로써, 자국 산업 보호를 명분으로 수입국 기업에 불리한 결과를 제도적으로 정당화하는 수단으로 기능하고 있다. 실제로 PMS가 인정된 사건의 평균 덤핑마진이 비인정 사례보다 현저히 높게 나타났다는 점은, 본 제도가 사실상 보호무역 장치로 작용하고 있음을 방증한다. WTO 분쟁해결기구의 판정에서도 유사한 문제의식이 제기된 바 있으며, 이는 미국의 반덤핑 조사가 국제통상규범의 공정성·투명성과 충돌할 가능성을 시사한다. 결국 PMS 제도는 단순한 법률 개정이 아닌, 국제 통상 질서의 규범적 일관성을 흔드는 구조적 도전으로 평가될 수 있다. 이러한 제도적 환경 변화 속에서 한국 정부와 기업의 대응은 단기적 분쟁 해소를 넘어, 지속가능한 통상 안보 전략의 일환으로 접근해야 한다.

최근 연례재심에서 일부 한국 기업들이 명료한 자료 제출과 논리적 방어를 통해 초기에 산정되었던 고율의 덤핑마진을 현저히 낮춘 사례는 이러한 전략의 실효성을 보여준다. 투명한 회계 자료 관리와 일관된 논리 구축은 조사당국의 임의적 판단 개입을 최소화하는 가장 효과적인 방안이다. 따라서 한국은 PMS 제도를 단순한 분쟁 대응의 문제가 아니라, 국가 차원의 통상 안보 과제로 인식하고 국제법적 논리, 경제적 실증 분석, 통상 외교를 유기적으로 결합한 종합적 대응체계를 확립해야 한다. 이러한 노력이야말로 보호무역주의가 강화되는 환경 속에서도 한국 통상의 지속가능한 경쟁력을 유지하는 핵심 기반으로 작용할 것으로 기대된다.

하거나 특정국에 불리하게 작용하지 않도록 하는 국제법적 장치이다.

참고문헌

최창환. 2019. ‘덤핑마진 산정시 특별시장상황(PMS) 분석기법의 법률적 쟁점’. 무역구제학회. 무역구제연구. Vol.57

강민지. 2014. ‘한국산 유정용 강관(OCTG) 반덤핑관세 부과사건의 WTO협정 합치성 판단－ 반덤핑협정 제2.2.2조의 분석을 중심으로－’. 숭실대학교 법학연구소. 법학논총. Vol.33

오세화. 2024.04.05. 美 상무부, 한국産 유정용 강관에 대한 반덤핑 연례재심 최종 판정 결과 발표. 한국무역협회(KITA). https://www.kita.net/board/tradeNews/usaTradeNewsDetail.do?no=9691&ContentsID=KI_cmercNews_03_9691&query=OCTG. (검색일: 2025.10.29)

한수진. 2020. ‘자본구조에 따른 덤핑 마진의 차별적 산정－WTO 반덤핑 협정과 합치성 여부 검토’. 제20회 무역구제제도 대학(원)생 논문 발표대회. No.1

한국무역협회(KITA). 최근 미국의 특별시장상황(PMS) 적용과 시사점_게시용. KITA 통상리포트. Vol.13

이원희. 2022. ‘특별시장상황(PMS)의 적용 원칙 및 한국 적용 가능성 WTO 규정 및 분쟁사례－ 미국 TPEA 규정을 중심으로&

미국 상무부. *Antidumping Duties: Title VII of the Tariff Act of 1930 (as amended)*. U.S.C. Title 19 §§ 1673-1677f (2011 ed.). § 1677(35).

미국 상무부. *Explanation of Change in Practice Regarding the Use of &Sales Below Cost& in Antidumping Investigations of Pipe and Tube Products from Turkey and the Republic of Korea*. 69 Fed. Reg. 33853 (2004년 6월 17일)

미국 관세국경보호청(CBP). *Customs Bulletin and Decisions*. Vol. 45 No. 22. 136쪽 (2011년 5월 25일)

U.S. Congress. 2015. *Trade Preferences Extension Act (TPEA)*. §504. Washington, D.C.: U.S. Government Publishing Office.

U.S. Congress. 2023. *Title 19. United States Code. §1677(35): Definition of dumping margin*. Washington, D.C.: U.S. Government Publishing Office.

U.S. Congress. 2015. *Trade Preferences Extension Act of 2015, Section 504*. Washington, D.C.: U.S. Government Publishing Office.

미국 상무부(U.S. Department of Commerce). 2021. *Guidelines on PMS Adjustments*. Washington, D.C.: U.S. Department of Commerce.

Agreement on Implementation of Article VI of the General Agreement on Tariffs and Trade. 1994

WTO Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes. 1994

U.S. Department of Commerce. 2016. *Implementation of Particular Market Situation Adjustments*. Washington, D.C.: U.S. Government Publishing Office.

World Trade Organization. 1994. *Agreement on Implementation of Article VI of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994 (Anti-Dumping Agreement)*, Article 2.2.1.1. Geneva: WTO.

World Trade Organization. 2010. *European Union - Anti-Dumping Measures on Biodiesel from Argentina* (WT/DS473/R). Geneva: WTO.

World Trade Organization. 2013. *Ukraine - Anti-Dumping Measures on Ammonium Nitrate from Russia* (WT/DS476/R). Geneva: WTO.

U.S. Department of Commerce. 2020. *Oil Country Tubular Goods (OCTG) from Korea: Preliminary Determination*. Washington, D.C.: U.S. Department of Commerce.

World Trade Organization. 2016. *Korea - Anti-Dumping Measures on Oil Country Tubular Goods (DS488): Panel Report*. Geneva: WTO.

초록

영문초록

This paper analyzes whether the US Department of Commerce (DOC)'s application of PMS to Korean OCTG products violates the WTO Anti-Dumping Agreement (ADA). When implementing the TPEA amendment in 2015, the PMS rule was inserted into Article 504 to establish a legal basis for the normal value calculation method. The US DOC claims that it is outside the ordinary course of trade for Korean OCTG, and calculated the dumping margin by applying PMS for reasons such as mass import of Chinese HRC, the strategic alliance between Korean companies, the Korean government's subsidy payment, and electricity bill control to HRC. The application of these PMSs resulted in high rates of anti-dumping tariffs being imposed on the Korean steel industry. However, Korea filed the case with the CIT, claiming that the judgment of the US Department of Commerce was contrary to Articles 2.2 and 2.2.1.1 of the WTO ADA, and as a result, a ruling was drawn that the dumping margin should be recalculated. Since then, in order to prevent the application of high rates of anti-dumping tariffs and to respond quickly to the above disputes, the Korean government and companies will have to consider measures such as using transparent accounting data, establishing a joint dispute response process and continuous bilateral negotiations.

영문 주제어

WTO Antidumping Agreement, Anti-dumping, Particular Market Situation, Dumping margin, Constructed Value

국문초록

본 논문은 미국 상무부가 한국산 OCTG 제품에 PMS를 적용하는 것이 WTO 반덤핑협정(ADA)에 위배되는 조치인지 분석한다. 지난 2015년 TPEA 개정을 실시하면서 제504조에 PMS 규정을 삽입하며 정상 가치 산정 방식에 대한 법률적 근거를 마련하였다. 미국 상무부는 한국산 OCTG에 대하여 통상적이지 않은 거래 과정이라고 주장하며 중국산 HRC의 대량 수입과 한국내 기업간의 전략적 협력관계 체결, 그리고 HRC에 대한 한국 정부의 보조금 지급과 전기료 통제를 이유로 PMS를 적용하여 덤핑 마진을 산정하였다. 이러한 PMS의 적용은 한국 철강 산업에 고율의 반덤핑 관세가 부과되는 결과를 초래하였다. 그러나 한국은 미국 상무부의 판단이 WTO ADA 제2.2조 및 2.2.1.1조에 반하는 결정이라고 주장하며 해당 사건을 CIT에 제소하였고, 그 결과 덤핑 마진을 재산정해야 한다는 판결을 도출해냈다. 이후 고율의 반덤핑 관세가 적용되는 것을 예방하고 위와 같은 분쟁에 신속하게 대응하기 위하여 한국 정부와 기업은 투명한 회계 자료의 사용과 분쟁 공동 대응 프로세스 구축 및 양자간의 원활한 협상 등의 방안을 고심해야 할 것이다.

국문 주제어

WTO 반덤핑협정, 반덤핑, PMS, 덤핑 마진, 구성 가격