

한국형 ‘특별한 시장 상황(PMS)’ 제도의 도입과
WTO 합치성에 관한 연구

A Study on the Introduction of the Korean-Type
‘Particular Market Situation (PMS)’ System and
Its WTO Consistency

김수현 (건국대학교 사회과학대학 국제무역학과)
(rlatngus3586@naver.com)

목차

I. 서론

II. PMS 제도

1. WTO 반덤핑협정 내 PMS
2. 미국의 PMS 개정
 - 1) 2015 개정 주요 내용
 - (1) 2015 개정의 WTO 합치성
 - 2) 2024 상무부 규칙 개정
 - (1) 2024 개정 배경
 - (2) 2024 개정 주요 내용
 - a. 판매기반 PMS
 - b. 원가기반 PMS
 - (3) 2024 개정의 WTO 합치성

III. 한국 무역구제제도와 PMS

1. 한국형 PMS 제도 도입의 필요성
2. 한국형 PMS 제도 도입을 위한 고려사항

IV. 결론 및 정책제언

참고문헌

- 가. 한글문헌
- 나. 로마자 문헌

국문 초록

Abstract

I. 서론

세계 통상환경이 공급과잉, 보조금 경쟁, 안보, 국내산업보호적 무역개입으로 급격히 재편되면서, 무역구제수단은 더 이상 예외적 조치가 아니라 자국 산업을 방어하기 위한 상시적 정책 수단으로 기능하고 있다. 이러한 변화는 특히 주요 교역국들이 수입품에 대한 가격 왜곡, 보조금 혜택 등을 근거로 공격적으로 조사를 개시하고 관세부과까지 연결시키는 방식으로 나타난다. 예컨대 반덤핑 조사 제소 건수는 인도 1,256건, 미국 989건, EU 586건, 브라질 482건 등 이미 수백 건 단위로 누적되어 있으며, 호주(397건), 중국(306건), 캐나다(288건), 튀르키예(270건), 남아프리카공화국(263건) 등 주요 수입국들 역시 자국 산업을 보호하기 위해 반덤핑 조치를 상시적으로 구사하고 있다.¹⁾ 상계관세(보조금상계관세)의 경우에는 미국(375건), EU(98건), 캐나다(81건), 호주(55건), 인도(38건) 등 주요국이 보조금 효과를 문제 삼아 수집에서 수백 건 단위로 조사를 개시·조치를 부과해 온 바 있으며, 세이프가드 또한 인도(49건), 인도네시아(45건), 튀르키예(32건), 우크라이나(25건) 등에서 빈번하게 발동되어 사실상 산업구조 충격에 대한 신속한 비상 방어장치로 자리 잡았다.²⁾ 다시 말해 글로벌 무역구제의 표준은, 필요할 경우 즉각 조사에 착수하고, 허용된 범위 내에서 최대한 적극적으로 시장을 방어하는 것이다.

이와 대비되는 것은 한국의 운용 방식이다. 한국 역시 반덤핑, 상계관세, 세이프가드 등 WTO 협정이 허용하는 동일한 무역구제 수단을 모두 갖추고 있음에도, 실제 집행 양상은 뚜렷하게 제한적인 형태를 보인다. 반덤핑 측면에서 보면, 한국의 누적 제소 건수는 173건으로 세계 순위상 12위에 불과하다.³⁾ 이는 앞서 언급한 상위국들의 수백 건 단위 활용과 비교할 때, 한국이 반덤핑을 ‘산업 방어의 상시 수단’으로 쓰기보다는 ‘특정 사안에서 제한적으로 제기하는 예외적 처방’으로 다루고 있음을 시사한다. 그럼에도 한국은 역으로 ‘피소국’ 목록에서는 중국(1,780건)에 이어 509건으로 2위에 위치한다.⁴⁾ 즉 한국은 반덤핑 조치를 상대적으로 자주 꺼내지 않으면서, 동시에 다른 나라들로부터는 집중적으로 반덤핑 조사의 대상이 되는 전형적인 ‘피제소국’이다. 이는 한국의 운용방식이 상대적으로 소극적임을 보여준다.

이러한 소극성은 상계관세에서 더 노골적으로 나타난다. 상계관세는 상대국의 정부 보조금으로 인한 가격 왜곡을 상쇄하기 위해 추가 관세를 부과하는 가장 전형적인 수단이지만, 미국(375건), EU(98건), 캐나다(81건), 호주(55건), 인도(38건) 등은 이미 누적 다수의 상계관세 조치를 집행해 온 반면, 한국의 누적 제소 건수는

1) 무역위원회. 국내외 무역구제 통계. 『무역구제』 제86호 (2025년 여름호). p. 103.

2) *Ibid.*

3) *Ibid.*

4) *Ibid.*

0건이다.⁵⁾ 다시 말해 제도는 존재하나, 실질적으로 가동된 적이 없다. 그럼에도 한국은 피소국 기준으로 34건이 올라 있다.⁶⁾ 이는 한국이 해외로부터는 ‘보조금 혜택이 있는 것으로 의심되는 수출국’으로 상계관세 조사를 받으면서도, 정작 한국 내에서는 동일한 성격의 방어 수단을 전략적으로 활용하지 않았다는 뜻이다.

주목할 점은, 최근 몇 년 사이 한국의 무역구제제도가 과거의 ‘사후적·수동적 방어’에서 보다 ‘적극적·공격적 집행’ 방향으로 이동하기 시작했다는 사실이다.

첫째, 중국발 공급과잉과 가격압박을 국내산업의 실질적 피해로 연결 짓는 조사 논리를 보다 노골적으로 구사하고 있다. 예컨대 중국산 스테인리스스틸 후판에 대한 반덤핑 조사(신청 2024.6.28., 조사개시 2024.9.6.)에서 무역위원회는 2025년 1월 16일 예비판정을 통해 덤핑 및 산업피해의 개연성을 인정하고, 중국 주요 공급자들에 대해 약 21.62%의 잠정 덤핑방지관세율을 기획재정부에 건의하는 방향을 제시하였다.⁷⁾ 또한, 중국산 폴리(에틸렌 테레프탈레이트) 수지 등 석유화학 계열에 대해서도 덤핑방지관세 부과 근거가 기획재정부령(기획재정부령 제1090호) 형태로 정비·운용되고 있으며, 적용기간·대상공급자·관세율을 세부적으로 특정하는 방식으로 운영되고 있다.⁸⁾ 즉 대중국(및 일부 주변국) 소재·중간재 품목을 겨냥한 ‘정밀형’ 조치가 더 이상 예외적 사건이 아니라는 점이 제도화되고 있다.

둘째, 법제 그 자체가 공급망 우회를 겨냥해 재구축되고 있다. 2025년 1월 1일자로 관세법 제56조의2가 신설·시행되면서 이른바 ‘우회덤핑(circumvention)’ 물품에도 덤핑방지조치를 부과할 수 있는 근거가 공식적으로 명문화되었다. 이는 단순히 기존 관세의 적용범위를 넓힌 수준을 넘어, 제3국 경유나 ‘경미한 변경’을 통한 우회수입 흐름까지 직접 차단할 수 있는 국내형 우회덤핑 규제들을 법률·시행령·시행규칙 차원에서 제도화한 것으로 평가된다.⁹⁾ 이 변화는 한국이 단순히 WTO 분쟁해결기구(Dispute Settlement Body, DSB)에 기대어 방어하는 국가가 아니라, 국내시장 내부에서 우회·회피형 수입을 선제적으로 봉쇄하는 국가로 이동하고 있음을 보여준다.

셋째, 무역구제 집행 인프라와 사전 감시 능력도 강화되고 있다. 무역위원회는 2024년 6월 기존의 ‘불공정무역행위신고센터’를 ‘불공정무역행위 및 산업피해

5) Ibid.

6) Ibid.

7) 무역위원회. 무역위원회 의결사항(‘25.1.16.) - 중국산 스테인리스스틸 후판 덤핑 및 산업피해 유무 예비 판정. 『무역구제』 제86호 (2025년 여름호). p. 45-47. 무역위원회는 ‘24.6.28. 신청, ‘24.9.6. 개시된 중국산 스테인리스스틸 후판 사건에서 ‘25.1.16. 예비판정을 통해 덤핑 및 산업피해의 개연성을 인정하고, 주요 공급자에 대해 약 21.62%의 잠정 덤핑방지관세 개시.

8) 김성중. 우회덤핑 제도의 실무상 쟁점, 『무역구제』 제86호 (2025년 여름호). p. 10-11.

9) Ibid.

대응 지원센터’로 재편·확대하여 덤핑·보조금으로 인한 산업피해에 대한 홍보, 상담, 조사지원, 신고접수 기능을 통합했고, 업종별 협·단체 지정을 통해 전국 단위의 조기경보망에 가깝게 운용하고 있다. 이 지원센터는 2007년 최초 6개소로 출발해 2025년 5월 말 기준 총 26개소까지 확대되었으며, 무역위원회는 2025년 5월 30일 ‘무역구제제도 역량강화 워크숍’을 개최해 현장 협·단체와의 네트워크를 공식화했다.¹⁰⁾ 이는 단순한 사후 대응이 아니라 피해 징후 단계에서의 선제적 동원(capacity mobilization)으로의 전환을 의미한다.

그럼에도 불구하고, 한국의 무역구제제도는 반덤핑조치를 중심으로 운용되어 왔으며, 상계관세는 제도적으로 존재함에도 실제 발동 사례가 전무하다. 이는 한국 경제가 높은 무역의존도와 수출집약적 구조를 갖고 있어 특정 국가를 대상으로 한 보조금 상계조사가 외교·경제적 부담과 보복 가능성을 수반한다는 인식과 관련이 깊다.¹¹⁾ 그러나 보조금은 생산원가를 인위적으로 낮추어 수출국의 국내가격을 왜곡시킬 수 있으며, 이러한 가격 왜곡은 정상가격을 하락시켜 덤핑마진을 축소시킨다. 수출가격은 세관 자료 등 객관적이고 공정한 자료로 입증 가능해 비교적 논란의 소지가 적다.¹²⁾ 그 결과, 반덤핑조치만으로는 가격왜곡의 효과를 충분히 반영하지 못해 구제력이 약화되는 구조가 형성된다. WTO 반덤핑협정(Agreement on Implementation of Article VI of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994, 이하 ‘반덤핑협정’)과 보조금 및 상계조치에 관한 협정(Agreement on Subsidies and Countervailing Measures, 이하 ‘SCM협정’ 또는 ‘보조금 협정’)은 각각 덤핑과 보조금에 대해 별도의 구제수단을 규정하지만, 한국처럼 상계관세가 미활용되는 경우 보조금 효과 반영의 공백이 발생한다. 이러한 맥락에서 특별한 시장 상황(Particular Market Situation, 이하 ‘PMS’) 제도는 가격왜곡이 중대·지속적일 때 정상가격을 보정할 수 있는 수단으로 주목된다. 또한 최근에 나타나는 다양한 정부의 시장 개입 및 그에 따른 가격 왜곡 상황(철강/석유화학 등 정부의 과잉 투자에 의한 글로벌 공급과잉 등)은 SCM 협정으로도 규율되기 어렵다. 이에 상계조치를 활발히 활용하는 미국을 비롯하여, EU, 영국, 캐나다, 호주 등 주요국들도 PMS라는 제도를 통해 정부의 시장개입 상황을 반덤핑을 통해 다루기 시작하고 있다. SCM 협정 하에서 충분히 규율가능한 보조금에 대해서조차도 상계관세 제도를 활용하고 있지 않는 우리나라로서는 더욱 PMS 제도에 관심을 가지고 활용 가능성에 대해 고민할 필요가 있다.

미국은 이미 2015년 무역특혜연장법(Trade Preferences Extension Act of

10) 무역위원회. 무역위원회 동향 - 2025 대응 지원센터 역량강화 워크숍 개최, 『무역구제』 제86호 (2025년 여름호), p. 62-63.

11) 정재호, 이재민. 2013. “반덤핑관세 및 상계관세제도 활용 연구”. 한국조세재정연구원. p. 26.

12) 정혜선, “최근 미국의 특별시장상황(PMS) 적용과 시사점”, 13호, 2018, p. 3.

2015, 이하 ‘TPEA’ 또는 ‘2015 개정’)을 통해 PMS 개념을 명문화하고, ‘통상적인 거래’ 여부 판단, 제3국 가격 활용, 기록원가(cost of production) 조정 등 여러 단계에서 조사당국(미 상무부, US Department of Commerce, USDOC)의 재량을 대폭 확장하였다. 이후 미 상무부는 반덤핑 및 상계관세법의 관리를 통한 무역구제 집행의 개선 및 강화 규칙(Regulations Improving and Strengthening the Enforcement of Trade Remedies Through the Administration of the Antidumping and Countervailing Duty Laws, 이하 ‘미국 반덤핑·상계관세 개정규칙’ 또는 ‘2024 개정’)을 통해 PMS를 ‘판매가격 기반 PMS’와 ‘원가 기반 PMS’로 구분하고, PMS가 인정되는 경우 기업의 회계상 기록원가(COGS) 자체를 그대로 신뢰하지 않고 조정·대체할 수 있다는 점을 규범화하였다. 미국 국제무역법원(Court of International Trade, 이하 ‘CIT’)과 연방순회항소법원(Court of Appeals for the Federal Circuit, 이하 ‘CAFC’)은 “단순 추정이 아니라 실증 가능한 근거와 합리적 인과관계”를 요구하며 PMS 판단 요건을 정교화하도록 압박해 왔고, 미 상무부는 그 요구를 수용하는 방향으로 기준을 다듬어 왔다. 이러한 미국식 PMS 운용은 결국 보조금·공급과잉이 반영된 ‘왜곡된’ 원가와 내수판매가격을 그대로 수용하지 않고도 덤핑마진을 산출할 수 있게 하는 실무적 수단으로 진화해 왔다.

본고의 목적은 미국 반덤핑법상 PMS 제도의 2015년 TPEA에 관한 연구¹³⁾와 2024 개정에 관한 연구¹⁴⁾를 종합·정교화한 뒤, WTO 합치성의 한계와 위험을 체계적으로 점검하여 한국형 PMS(K-PMS) 규정 도입·설계안을 제시하는 데 목적이 있다. 이를 바탕으로, 한국 무역구제제도의 구조적 한계, 특히 상계관세 활용 빈도가 극히 낮아 보조금 효과 반영에 공백이 발생하는 문제를 반덤핑 협정에 합치하는 방향으로 보완하는 방안을 제시한다.

13) 김경화. 2020. 『미국 특별시장상황(PMS) 적용 관행의 변화와 국제무역법원(CIT) 판정의 시사점』, 통상리포트 제5호; 김만길. 2019. 『미국과 EU의 PMS 적용에 대한 우리나라의 대응방안』, 전자무역연구 제17권 제2호; 이원희. 2022. 『특별시장상황(PMS)의 적용 원칙 및 한국 적용 가능성—WTO 규정 및 분쟁사례, 미국 TPEA 규정을 중심으로』; 정찬모. 2017. 『미국 반덤핑법상 ‘특별한 시장상황’의 적용과 WTO협정』, 국제경제법연구 제15권 제3호, 45-69; 정찬모. 2021. “‘특별한 시장상황’(PMS): WTO패널의 호주-복사지 사건 판정과 주요국 동향 분석』, 국제경제법연구 제19권 제1호; 장승화. 2019. 『미국 무역특혜확장법(TPEA)상 ‘특별시장상황(PMS)’의 WTO 합치성 - 한국산 철강제품에 대한 미국 상무부의 반덤핑 조치를 중심으로』, 국제경제법연구 제17권 제1호; Ikenson, Daniel J. 2020. 『특별시장상황(PMS): 미국의 반덤핑 정책과 법치주의의 간극』, 통상리포트 제15호. 한국무역협회 국제무역통상연구원

14) 이유진. 2025. 『2024년 반덤핑·상계관세 규칙 개정 후 1년간 미국 수입규제 동향 및 평가』, 통상브리프 제10호; 홍병진·노영예. 2024. 『미국의 최근 무역구제 관련 규정 개정 내용 및 우리나라에의 함의(PMS를 중심으로)』, 한국조세재정연구원.

II. PMS 제도

1. WTO 반덤핑협정 내 PMS

반덤핑 관세는 정상가격(normal value)과 수출가격(export price)의 차이, 즉 ‘덤핑마진’에 따라 산출된다. WTO 반덤핑협정은 정상가격을 원칙적으로 수출국 국내시장가격에 기초해 결정하도록 규정하고 있으나, 제2.2조는 예외적으로 제3국 가격이나 구성가격을 사용할 수 있는 경우를 명시하고 있다.¹⁵⁾ 구체적으로, ① 동종상품의 국내 판매가 존재하지 않는 경우, ② ‘특별한 시장상황(Particular Market Situation, PMS)’, 또는 ③ 판매 규모가 작아 적절한 비교가 불가능한 경우가 이에 해당한다. 이 중 첫 번째와 세 번째 요건은 객관적 지표와 다수의 조사례를 통해 그 범위가 비교적 명확하게 확립되어 있다. 반면, PMS는 협정문에 명확한 정의가 부재하며(*Ustralia — Anti-Dumping Measures on A4 Copy Paper* 사건에서 패널은, WTO 반덤핑협정의 조약 초안자들이 조사당국이 ‘적절한 비교’를 할 수 없게 만드는 모든 가능한 상황을 포괄하는 정의를 마련하기 어렵다고 판단하여, 특별한 시장 상황(PMS)의 정의를 협정에 명시하지 않은 것이라고 보았다.¹⁶⁾ 즉, 협정상 특별한 시장 상황의 정의가 부재한 것은 조약 초안자들의 의도적 선택이라는 것이다.), 이에 대한 국제적으로 통일된 해석도 정립되어있지 않다. 결과적으로 PMS의 판단 여부는 각국 조사당국의 재량에 상당 부분 의존하게 되며, 이는 해석과 적용의 불확실성을 높이는 요인이 되고 있다.¹⁷⁾

2. 미국의 PMS 개정

1) 2015 개정 주요 내용

미국은 이러한 제도의 가능성에 주목하여, 2015년 TPEA를 통해 PMS의 적용을 확대하였다. 미 조사당국이 PMS가 존재한다고 결정하면 통상적 거래과정이 아니라

15) WTO. 반덤핑협정(Agreement on Implementation of Article VI of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994, Anti-Dumping Agreement) 제2.2조

16) *Australia — Anti-Dumping Measures on A4 Copy Paper* 사건에서 패널은, WTO 반덤핑협정의 조약 초안자들이 조사당국이 ‘적절한 비교’를 할 수 없게 만드는 모든 가능한 상황을 포괄하는 정의를 마련하기 어렵다고 판단하여, PMS의 정의를 협정에 명시하지 않은 것이라고 보았다. 즉, 협정상 특별한 시장 상황의 정의가 부재한 것은 조약 초안자들의 의도적 선택이라는 것이다. See, WTO Panel Report on *Australia — Anti-Dumping Measures on A4 Copy Paper*, WT/DS529/R, adopted 27 January 2020, para 7.21.

17) 이재민. 2018.『반덤핑 조사에서의 PMS 판정 - 우리 무역구제 법령 및 제도에 대한 합의』. 국제통상연구 제23권 제4호, p128.

고 판단할 수 있게 되었고, 구성가격 산정 시 자체적인 계산 방법을 사용할 수 있도록 재량권을 강화하여 조사당국이 임의로 덤핑마진을 상승시킬 수 있도록 하였다. 이 법은 PMS의 적용 대상을 판매가격뿐만 아니라 생산비용까지 확대함으로써, 미국 상무부가 반덤핑 조사에서 보다 넓은 재량권을 행사할 수 있도록 제도적 기반을 마련하였다. 본 개정은 반덤핑 조사 시 정상가격 산정의 유연성을 높이고, 조사당국의 재량권을 확대하기 위한 조치로 평가된다. 미국의 TPEA 발표 당시, 본 개정은 중국에 대한 비시장경제(Non-Market Economy, NME)지위 적용의 만료에 대비하여 기존과 마찬가지로 높은 수준의 대중 반덤핑 규제를 유지하기 위한 조치로 해석되었다.¹⁸⁾ 그러나 실제 운용에 있어 해당 규정은 중국이 아닌 시장경제국을 대상으로 적극적으로 활용되었다.¹⁹⁾

해당 개정의 주요 내용은 다음 세 가지로 요약될 수 있다.

첫째, ‘통상적인 거래(Ordinary Course Of Trade, OCOT)’에 대한 정의이다. 개정된 제771조(15)에 따르면, 통상적인 거래가 아닌(outside ordinary course of trade) 상황적 조건으로 적절한 가격비교를 불가능하게 하는 PMS가 존재하는 경우를 추가하였다.²⁰⁾ 즉, 조사당국이 수출국 내 PMS가 존재한다고 판단하는 경우, 조사대상기업의 수출국 내 거래가격은 통상거래가격으로 인정되지 않기 때문에 정상가격의 기초로 적용할 수 없다.²¹⁾

둘째, 구성가격(Constructed Value, CV)의 적용 확대이다. 개정된 제773조(a)(1)(B)는 PMS 존재 시 제3국 판매가격은 고려하지 않도록 하여, 사실상 구성가격 적용을 확대했다.²²⁾²³⁾ 개정 이전, 관세법 제773조(a)(1)(B)는 제3국 판매가

18) 김만길. 2019. 『미국과 EU의 PMS 적용에 대한 우리나라의 대응방안』, 전자무역연구 제 17권 제2호, p. 120.

19) *Ibid.*

20) Tariff Act of 1930 Section 771(15)(19 U.S.C. § 1677(15)) – definition of ordinary course of trade

(생략) The administering authority shall consider the following sales and transactions, among others, to be outside the ordinary course of trade:

(A) Sales disregarded under section 773(b)(1) – 원가미만거래

(B) Transactions disregarded under section 773(f)(2) – 관계사 간 거래

(C) Situations in which the administering authority determines that the particular market situation prevents a proper comparison with the export price or constructed export price.(추가) – 특별한 시장 상황

21) 정혜선, 앞의 주 12), p. 9.

22) Tariff Act of 1930 Section 773(a)(1)(B)(19 U.S.C. § 1677b(a)(1)(B)(ii)) – definition of normal value

(ii) in a case to which subparagraph (C) – 제3국 판매가격 applies, the price at which the foreign like product is so sold (or offered for sale) for consumption in a country other than the exporting country or the United States, if

(I) such price is representative, – 대표성이 있는 가격

격이 ① 대표성을 갖고, ② 당해 제3국으로의 판매물량이 대미 수출물량의 5% 이상이며, ③ 당해 제3국 시장 내 PMS가 존재하지 않는 경우를 모두 만족할 때 이를 적용하도록 규정되었으나, 개정 이후에는 ③ 당해 제3국 시장 내 PMS 존재 여부에 대해 ‘당해 제3국 시장 내’ 제한을 삭제하여 제3국 시장뿐만 아니라 수출국에 PMS가 존재하는 상황에서도 제3국 판매가격을 고려하지 않도록 하였다.²⁴⁾

상기 첫번째 개정내용과 종합하면 조사당국이 PMS가 존재한다고 판단하는 경우, 조사대상기업의 수출국 내 거래가격은 물론 제3국 판매가격도 정상가격의 기초로 고려되지 않으므로 조사당국의 PMS 판단 시, 구성가격의 적용이 명확해졌다. 이는 PMS가 존재할 경우 수출국 내 거래가격을 배제할 수 있도록 허용하는 WTO 반덤핑협정 제2.2조의 취지와, 과거 미국 상무부가 PMS를 근거로 구성가격을 적용한 사례를 고려할 때, PMS 상황에서의 정상가격 산정 절차를 한층 명확히 하려는 시도로 해석된다.²⁵⁾

셋째, 구성가격 산정 시 생산비용 조정의 가능성에 대한 명문화이다. 개정된 제 773조(e)는 기업의 실제 생산비용이 통상적인 거래에서의 생산비용을 정확히 반영하지 못하는 PMS가 존재할 때, 조사대상기업이 제출한 자료를 부인하고 조사당국 재량의 방식으로 구성가격을 산정할 수 있도록 허용한다.²⁶⁾ 즉, 조사당국이 PMS로 인한 시장왜곡 여부를 판단하는 대상을 판매가격에서 생산비용으로 확대하고, 이를 토대로 조사당국은 기업이 제출한 실제 생산비용까지 부인할 수 있다. 이로 해인 PMS의 적용범위가 큰 폭으로 확대된다.²⁷⁾ 이는 기존의 비시장경제국 조사 시 활

(II) the aggregate quantity (or, if quantity is not appropriate, value) of the foreign like product sold by the exporter or producer in such other country is 5 percent or more of the aggregate quantity (or value) of the subject merchandise sold in the United States or for export to the United States, and - 대미 수출 물량의 5% 이상

(III) the administering authority does not determine that the particular market situation prevents a proper comparison with the export price or constructed export price. - PMS가 존재하지 않을 때

23) 정혜선, 앞의 주 12), p. 10.

24) *Ibid.*

25) *Ibid.*

26) Tariff Act of 1930 Section 773(e)(19 U.S.C. § 1677b(e)) - definition of constructed value

(e) Constructed Value. For purposes of this title, 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 merchandise, during a period which would ordinarily permit the production of the merchandise in the ordinary course of trade;

(중략)

For purposes of paragraph (1), 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 subtitle or any other calculation methodology.

용되던 대체국가 방식과 유사한 결과를 초래하며, 시장경제국에 대해서도 조사당국의 판단에 따라 실질적인 대체 산정이 가능하다.²⁸⁾

이와 같은 주요 개정들은 미국 상무부의 반덤핑 조사에 있어 PMS 적용 범위를 단순한 가격의 왜곡에서 생산비용의 왜곡까지 확장한 데에 의의가 있다. 결과적으로, 조사당국이 특정 수출국의 시장 여건을 PMS로 판단할 경우, 정상가격 산정에 필요한 기초자료의 광범위한 배제가 가능해졌으며, 이는 고율의 반덤핑 관세 부과를 용이하게 하는 효과를 지닌다.

(1) 2015 개정의 WTO 합치성

생산비용에 대한 왜곡여부를 조사당국이 자의적으로 판단하여 실제 발생한 생산비용을 부인한 것은 WTO 규정에 합치되지 않을 가능성이 높다. 예컨대, 특별한 시장 상황으로 ‘적절한 비교가 불가능’해야 제3국가격 또는 구성가격으로 넘어갈 수 있는데, 미국식 조사실무는 그 전제와 인과를 엄격히 못 세우는 한계를 드러낸다. 그러나, PMS를 근거로 구성가격을 사용한 것은 WTO 반덤핑협정 제2.2조에 명시된 사항이므로²⁹⁾ 조사당국이 PMS를 판단한 사유의 적절성에 대해서는 논란이 존재할 수 있으나 구성가격 적용 자체가 WTO에 위배되는 사항은 아니다. 그러나 구성가격을 산정하는 과정에서 기업에서 실제로 발생한 비용을 부인하고 이를 조정하거나 다른 비용으로 대체한 것은 WTO 반덤핑협정 제2.2.1.1조 위반 소지가 있다.³⁰⁾ 2013년 EU의 아르헨티나산 바이오디젤에 대한 반덤핑 최종판정에서, EU 조사당국은 아르헨티나 정부가 바이오디젤의 주원료인 옥수수에 수출세(export

27) 정혜선, 앞의 주 12), p. 11.

28) *Ibid.*

29) 앞의 주 15) 원문: 수출국의 국내시장내에 통상적인 거래에 의한 동종 상품의 판매가 존재하지 아니하는 경우, 또는 수출국 국내시장(Re.2)의 특별한 시장상황 또는 소규모의 판매때문에 적절한 비교를 할 수 없는 경우, 덤핑마진은 동종 상품의 적절한 제3국 수출 시 비교가능한 가격으로서 대표적인 경우 동 가격 또는 원산지국에서의 생산비용에 합리적인 금액의 관리비, 판매비, 일반비용과 이윤을 합산한 가격과의 비교에 의하여 결정된다.

30) WTO. 반덤핑협정 제2.2.1.1조 원문: 제2항의 목적상, 조사대상 수출자 또는 생산자가 유지하고 있는 기록이 수출국에서 일반적으로 인정된 회계원칙에 따르고 있고 고려중에 있는 상품의 생산 및 판매와 관련되는 비용을 합리적으로 반영하고있는 경우, 비용은 일반적으로 조사 대상 수출자 또는 생산자가 유지하고 있는 기록에 기초하여 산출된다. 당국은 조사기간중 수출자 또는 생산자가 제시한 증거를 포함, 비용의 적절한 할당에 관한 모든 입수가능한 증거를 고려한다. 단, 이러한 비용의 할당은 특히 적절한 분할상환 및 감가상각기간의 설정, 자본지출 및 다른 개발비용에 대한 공제와 관련하여 수출자 또는 생산자에 의하여 전례적으로 활용되어 온 것이어야 한다. 이 호에 따른 비용할당에 아직 반영되지 못했을 경우, 현재 및/또는 미래의 생산에 혜택을 주는 일회성비용항목 또는 생산개시 가동으로 인하여 조사기간중 비용이 영향을 받는 경우는 비용이 적절히 조정된다.

tax)를 부과함으로써 조사대상 기업이 제출한 자료가 생산비용을 ‘합리적으로 반영’ 하지 못한다고 판단하였다. 이에 따라 해당 기업의 실제 구매가격 대신 국제가격을 적용하여 구성가격을 산정하였다. 아르헨티나 정부는 이를 WTO에 제소하였고, WTO 패널은 ‘합리적인 반영’이란 실제 발생한 비용을 정확히 반영하였는지 여부를 의미할 뿐, 그 비용 자체의 합리성에 대해 조사당국이 판단하는 것은 협정 위반이라고 판정하였다.³¹⁾ WTO 반덤핑협정 제2.2.1.1조에 따르면 수출국의 생산자가 제출한 자료가 당해국의 회계기준을 따르고 상품제조에 소요된 비용을 ‘합리적으로 반영(reasonably reflect)’ 한다면 조사당국은 해당 자료에 기초하여 구성가격을 산출해야 하며³²⁾ 여기서 ‘합리적인 반영’이란 실제로 발생한 비용을 있는 그대로 반영함을 의미한다.

개정으로 인해 PMS와 관련한 절차적 조항은 비교적 명확해졌으나, 여전히 PMS의 정의와 판단 기준이 확립되지 않아 조사당국이 자의적으로 해석·적용할 여지가 있다.³³⁾ 또한, PMS의 구성 요건이 해당 상품을 생산하는 모든 기업에 동일하게 영향을 미치는 일반적 사유여야 하는지, 아니면 기업별 차이가 존재할 수 있는 사유도 PMS를 구성할 수 있으며 그 판단을 기업별로 달리할 수 있는지에 관한 합리적인 세부 규정이 미비하다.³⁴⁾ 또한 PMS로 인해 왜곡된 생산원가를 조정하는 과정에서, PMS 구성 요건이 생산원가에 미친 영향을 계량화하는 명확한 기준이 부족하고, 조정에 사용되는 자료의 적정성에 대해서도 논란이 존재한다.³⁵⁾

2) 2024 상무부 규칙 개정

(1) 2024 개정 배경

2017년 한국산 유정용강관(Oil Country Tubular Goods, 이하 ‘OCTG’) 연례 재심에서 처음 PMS 조항이 적용된 이후, 이를 근거로 한 제소기업의 청구는 꾸준히 증가하였다. 그러나 2021년을 전후해 상무부의 PMS 인정 사례는 현저히 줄어들었는데, 이는 CIT가 상무부의 PMS 적용 방식에 법적 하자가 있다고 판단해 파기·환송한 사례가 늘었고³⁶⁾, CAFC도 이러한 CIT의 판단을 재차 확인³⁷⁾했기 때

31) WTO Panel Report. *European Union - Anti-Dumping Measures on Biodiesel from Argentina*, WT/DS473/R, adopted 26 Oct 2016, paras. 7.228-7.233, 7.242

32) 앞의 주 30)

33) 정혜선, 앞의 주 12), p. 17.

34) *Ibid.*, p. 18.

35) *Ibid.*

36) 김경화, 『미국 2024년 반덤핑 개정규칙 ‘특별한 시장 상황(PMS)’ 조항의 법적 쟁점과 평가』, 통상법률, 2024, p. 10.

37) *Ibid.*, p. 10.

문이다.

대표적으로 한국산 송유관 사건에서 상무부는 2015-2016년 연례재심 최종판정에서 한국 송유관 시장에 PMS가 존재한다고 보고, 현대제철과 세아제강의 생산원가를 상향 조정하였다. 구체적으로, 현대제철의 내수가격과 세아제강의 제3국(캐나다) 판매가격을 정상가격 산정의 기초로 사용하면서, 생산원가 미만 판매 여부를 판단하는 과정(sales-below-cost test)에서 PMS를 이유로 원가를 인위적으로 높였다. 이에 대해 CIT는, 생산원가 미만 판매 테스트 목적의 원가 산정에서 PMS 조정을 할 법적 권한이 상무부에 없다고 판시³⁸⁾했고, CAFC 역시 2015년 반덤핑법 개정 규정상 원가 조정 권한은 관세법 제773(e)조의 ‘구성가격’ 산정에 한정된다고 명확히 하며 CIT 입장을 유지하였다.³⁹⁾

CIT는 또 다른 핵심 판단으로, PMS 인정은 “상당한 증거(substantial evidence)”에 의해 뒷받침되어야 한다고 보았다. 본 사건에서 상무부는 한국정부의 열연제품 보조금, 저가 중국산 열연 수입, 전략적 제휴 관계, 전기시장 개입 등 4개 요소⁴⁰⁾의 누적 효과를 근거로 PMS를 판정했지만, 보조금 외 다른 요소가 실제로 어떻게 PMS를 형성했는지, 또 그로 인해 생산원가가 얼마나 왜곡됐는지에 대한 구체적 입증이 부족하다고 지적했다.⁴¹⁾ 나아가, 설령 개별 요소들이 입증되더라도, 그것이 수출가격과 내수가격 간의 ‘적절한 비교’를 어떻게 저해하는지 상무부가 설명하지 못한 점을 문제 삼았다. 예컨대 상무부가 중국 철강 초과공급이 열연 원가를 왜곡한다고 판단했더라도, 그 영향이 내수·수출가격 모두에 미친다는 증거가 없는 이상 비교 저해를 인정할 수 없다고 본 것이다.⁴²⁾

OCTG 사건에서도 비슷한 쟁점이 반복되었다. 2015-2016년 연례재심에서 상무부는 제소기업이 주장한 4개 시장요인⁴³⁾의 종합 효과를 근거로 PMS가 존재한다고 판정했다. 그러나 CIT는 증거 불충분을 이유로 이를 파기했고, 재검토 과정에서 상무부가 ‘한국 정부 주도의 철강산업 구조조정 노력’을 5번째 요소로 추가해도 여전히 증거가 불충분하다고 보았다. 결국 상무부는 덤핑마진 재계산 시 PMS 판정을 취소하였다.⁴⁴⁾

CAFC는 이 사건에서도 CIT의 입장을 전적으로 지지하면서 PMS 판단과 관련한 해석 지침을 제시했다. 첫째, ‘특별한(particular)’ 시장 상황은 조사기간 동안

38) *Ibid.*, p. 10-11.

39) *Ibid.*, p. 10.

40) Issues and Decision Memorandum for the Final Results of the 2014-2015 Administrative Review of the Antidumping Duty Order on Certain Oil Country Tubular Goods from the Republic of Korea, *supra* note 3, pp.30-31.

41) 김경화, 앞의 주 36), p. 11.

42) *Ibid.*

43) *Ibid.*

44) *Ibid.*

특정 생산자·수출자·원자재 시장에 국한적으로 발생해야 하며, 단순한 세계적 현상만으로는 PMS를 구성할 수 없다.⁴⁵⁾ 둘째, PMS 판단은 단순한 추론이 아니라 해당 상황이 생산원가나 원자재 가격에 미친 구체적 영향에 관한 실증적 증거에 근거해야 하며, 보조금 존재만으로는 부족하다. 예를 들어 열연 보조금이 OCTG 가격 형성에 어떤 방식과 정도로 영향을 미쳤는지 분석이 필요하다고 판시했다.⁴⁶⁾

이에 이번 2024 미국 반덤핑·상계관세 개정규칙은 법원 판결을 통해 드러난 조사상의 흠결을 보완하고, 관세법상 미비했던 PMS의 정의 및 적용 지침을 명확히 하기 위해 마련되었다. 특히 상무부가 개정 사유로 ‘외국정부의 보조금 행위’로 인한 생산원가 왜곡을 시정하려는 목적을 명시했다는 점은 주목된다.⁴⁷⁾

그동안 반덤핑과 상계관세 조치는 각각 덤핑과 보조금이라는 별개의 불공정 무역 행위를 규율해 왔으나, 미국은 이번 PMS 규칙 개정 취지가 다양한 원가왜곡 상황 중에서도 보조금 문제를 적극 고려하는 데 있음을 분명히 했다. 이는 현행 보조금 규범만으로는 규율하기 어려운 일부 보조금 문제를 PMS로 전환하여 반덤핑관세로 대응할 가능성을 높였다는 점에서 중요한 의미를 가진다.⁴⁸⁾

(2) 2024 개정 주요 내용

2024년 미국 반덤핑·상계관세 개정규칙은 PMS 존재가 ‘상당한 증거’로 뒷받침되지 않았던 조사상의 미비를 보완하고자, 조사(재심) 대상 기간 내 가용한 모든 ‘기록된 정보’에 근거해야 함을 반복적으로 강조하였다.⁴⁹⁾ 특히 이번 개정은 법률상 ‘특별한 시장상황(PMS)’의 개념을 명확히 정의했다는 점에서 의의가 크다.

미국 관세법에서 PMS는 ‘통상적 거래 과정’ 규정과 ‘구성가격’ 규정 모두에 등장하는데, 상무부는 전자를 ‘판매 기반 PMS’, 후자를 ‘원가 기반 PMS’로 구분한다.⁵⁰⁾ 판매 기반 PMS는 수출국 내수시장 또는 제3국 시장의 판매가격이 수출가격 또는 구성수출가격과의 적절한 비교를 방해하거나 허용하지 않는 상황을, 원가 기반 PMS는 재료·가공 등 생산원가 왜곡으로 정상적 거래 과정의 생산원가를 정확히 반영하지 못하는 상황을 의미한다. 본 개정규칙은 두 유형이 서로 관련될 수 있음을 인정하면서도, 본질적으로는 독립적으로 판단되어야 하며, 어느 한 유형의 존재가 다른 유형의 전제를 이루지 않는다고 명확히 규정하였다. 또한 원가 기반 PMS 판정 시, 그 상황이 내수 또는 제3국 판매가격과 수출가격 간 적절한 비

45) *Ibid.*

46) *Ibid.*

47) *Ibid.*, p. 4.

48) *Ibid.*, p. 5.

49) *Ibid.*, p. 12.

50) *Ibid.*, p. 12-13.

교를 저해하는 데 ‘기여했는지’ 고려할 수 있음을 명시하였다.⁵¹⁾

아울러 개정규칙은 PMS 판정 시 해당 시장상황이 ‘특별한지’ 여부를 별도로 검토하도록 하였다.⁵²⁾ 이는 특정 당사자나 제품의 절대적 수가 아니라, 일반적인 당사자·제품 집단과 비교하여 오직 일부에만 영향을 미치는지를 기준으로 하며, 시장 규모와 성격, 원가왜곡 가능성이 있는 물량, 관련 기업의 수와 특성 등을 종합적으로 고려하도록 한다. 나아가 동일하거나 유사한 상황이 다른 국가나 시장에 존재하더라도, 조사대상국 내 상황이 ‘특별’하다고 판단할 수 있는 가능성을 열어 두었다.⁵³⁾

a. 판매기반 PMS

2024 개정규칙은 상무부가 판매 기반 PMS 존재 여부를 판단할 때 고려해야 할 요소와 구체적인 실무 지침을 제시하고 있다.⁵⁴⁾ 수출가격과의 적절한 비교를 저해하는 내수시장 또는 제3국 시장의 PMS 사례로는 ① 조사대상 물품에 대한 수출세 부과, ② 해당 물품의 수출 제한, ③ 특정 생산자에게 특혜적 지위를 부여하거나 신규 진입을 제한하는 반경쟁적 규정의 제정·시행, ④ 정부의 직접적인 가격 통제로 내수시장 가격이 경쟁적으로 형성되었다고 볼 수 없는 경우가 있다. 이 외에도 판매 기반 PMS는 이러한 예시에 한정되지 않는다. 상무부는 조사(재심) 기간 동안 판매 기반 PMS가 존재한다고 판단하면, 정상가격 산정 시 수출국 내수가격이나 제3국 시장가격 대신 구성가격을 적용할 수 있다.⁵⁵⁾

b. 원가기반 PMS

2024 개정규칙은 판매 기반 PMS보다도 원가 기반 PMS, 즉 조사대상 물품의 재료·가공 등 생산원가가 정상적 거래에서의 생산원가를 정확히 반영하지 못하는 상황에 관한 세부 지침에 더 큰 비중을 두고 있다.⁵⁶⁾ 상무부는 이를 판단하기 위해 총 12가지 예시를 제시하며⁵⁷⁾, 여기에는 국제시장의 수요를 초과하는 원자재 공급

51) *Ibid*, p. 13.

52) *Ibid*, p. 13.

53) *Ibid*, p. 13-14.

54) *Ibid*, p. 14.

55) *Ibid*, p. 13.

56) *Ibid*, p. 13-14.

57) 19 CFR § 351.416(g).

1. 조사대상물품 생산에 중요한 원자재가 국제시장의 수요보다 훨씬 더 많은 양으로 공급되는 초과공급(overcapacity)이 발생하여, 조사대상국가 내 원자재의 가격 또는 원가 왜곡에 기여한 경우(동 초과공급이 타 국가에 미치는 영향과는 관계없음)

2. 조사대상국가의 정부, 정부통제기관, 또는 공공기관이 조사대상물품 생산에 중요한 원

으로 인한 가격 왜곡, 정부 또는 공공기관의 원자재 시장 개입, 수출 제한이나 수출세 부과, 무역구제 조치의 차별적 적용·환급, 재정·기타 지원 제공, 국내산 원자재 사용 강제, 재산권·노동·환경 규제 미이행, 비정부기관 간의 전략적 제휴나 비경쟁적 협정 등이 포함된다.⁵⁸⁾

원가 기반 PMS 판단은 ①원자재 가격 또는 생산원가에 영향을 미치는 상황의 존재, ②그 상황이 정상적 거래의 생산원가를 왜곡했는지 여부, ③그 왜곡이 조사대상물품 생산원가에 기여했는지 여부를 단계적으로 검토하는 방식으로 이루어진다.¹⁾ 이 과정에서 상무부는 ‘우세한 증거에 기반(more likely than not)’ 하여 판단해야 하며, 기존 조사 결과, 정부·국제기구 보고서, 학술 연구 등 다양한 기록 자료를 활용할 수 있다. 또한 PMS에 따른 원가왜곡 효과가 정밀하게 계량되지 않더라도, 합리적 근거에 따라 생산원가를 조정할 수 있으며, 조정이 적절하지 않다고 판단하면 이를 생략할 수 있다.⁵⁹⁾

자재의 주요 생산자 또는 공급자를 소유하거나 통제하여, 동 원자재의 가격 또는 원가 왜곡에 기여한 경우

3. 조사대상국가의 정부, 정부통제기관, 또는 공공기관이 조사대상물품 생산에 중요한 원자재 시장에 개입하여, 동 원자재의 가격 또는 원가 왜곡에 기여한 경우

4. 조사대상국가의 정부가 조사대상물품 생산에 중요한 원자재 수출을 제한하여, 동 제한이 원자재의 가격 또는 원가 왜곡에 기여한 경우

5. 조사대상국가의 정부가 조사대상물품 생산에 중요한 원자재에 대해 수출세를 부과하여, 원자재의 가격 또는 원가 왜곡에 기여한 경우

6. 조사대상국가 정부가 조사대상물품 생산에 중요한 원자재와 관련하여 설정한 무역구제 조치가 있는데, 조사대상물품의 수입자, 생산자 또는 수출자에게 당해 조치에 따른 관세 또는 세금 납부 의무를 면제해 준 경우

7. 조사대상국가 정부가 조사대상물품 생산에 중요한 원자재 관련 무역구제 관세 또는 세금을 납부한 수입자, 생산자 또는 수출자에게 동 관세 또는 세금을 환급한 경우

8. 조사대상국가 정부, 정부통제기관, 또는 공공기관이 조사대상물품의 생산자 또는 수출자, 또는 해당 물품의 생산에 중요한 원자재의 생산자 또는 공급자에게 재정 지원이나 기타 지원을 제공하여 해당 물품 또는 원자재의 원가 왜곡에 기여한 경우

9. 조사대상국가 정부, 정부통제기관, 또는 공공기관이 법률상 또는 실무를 통하여, 일정 비율의 국내산 원자재 사용, 특정 지식재산권 또는 생산공정의 공유 또는 사용, 또는 조사대상물품의 생산 또는 중요한 원자재 생산을 위해 특정 비즈니스 관계 형성을 요구하여 해당 물품 또는 원자재의 원가 왜곡에 기여한 경우

10. 조사대상국가 정부, 정부통제기관, 또는 공공기관이 재산(지식재산권 포함), 인권, 노동 또는 환경을 보호하는 법률 및 정책을 시행하지 않거나, 하더라도 해당 법률 및 정책이 생산자 또는 수출자에게 효과적이지 않아 조사대상물품 또는 원자재의 원가 왜곡에 기여한 경우

11. 조사대상국가 정부, 정부통제기관, 또는 공공기관이 재산(지식재산권 포함), 인권, 노동 또는 환경을 보호하는 법률 및 정책을 구현하지 않아, 해당 법률 및 정책의 부재가 조사대상물품 또는 원자재의 원가 왜곡에 기여한 경우

12. 비정부기관이 조사대상물품 또는 원자재의 원가 왜곡에 기여한 경우로, 상호 이익이 되는 전략적 제휴 또는 비경쟁적 협정, 제3국 수출자로부터 공정가격 미만으로 원자재 수입 등이 있으며, 제시된 예에 국한되지 아니함.

58) *Ibid*, p. 14.

59) *Ibid*, p. 15-16.

(3) 2024 개정의 WTO 합치성

그동안 미국 관세법상 PMS는 ‘통상적 거래’ 규정과 ‘구성가격’ 규정에서 하나의 연계된 개념으로 이해되어 왔다.⁶⁰⁾ 이는 CIT가 PMS 존재를 인정하려면 ① 시장 내 왜곡 상황이 존재하고, ② 그러한 왜곡이 수출가격 또는 구성수출가격과의 적절한 비교를 방해한다는 점을 모두 입증해야 한다고 본 입장에서 확인된다.⁶¹⁾ 그러나 이번 개정규칙은 판매 기반 PMS와 원가 기반 PMS를 명확히 구분하고, 원가 기반 PMS는 판매 기반 PMS의 존재와 무관하게 독립적으로 판정될 수 있음을 분명히 하였다.⁶²⁾

판매 기반 PMS와 관련하여, WTO 반덤핑협정 제2.2조는 내수가격 대신 구성가격을 사용할 수 있는 요건으로 PMS의 존재뿐만 아니라 내수·수출가격 간 ‘적절한 비교 불가능성’을 명시한다.⁶³⁾ WTO 패널도 *Australia-Anti-Dumping Measures on Paper* 사건에서, 단순히 PMS가 존재한다는 이유만으로 내수가격을 배제할 수 없으며, 적절한 비교가 불가능한지 여부를 별도로 판단해야 한다고 판시하였다.⁶⁴⁾ 그러나 미국법 구조에서는 PMS 자체가 ‘통상적 거래 아님’으로 간주되므로, 이러한 비교 가능성 판단 절차가 생략될 여지가 있다. 이는 WTO 판례상 요구되는 검토 의무와 괴리를 형성할 수 있다.⁶⁵⁾

원가 기반 PMS와 관련하여, 미국은 정부 보조금, 시장개입 등으로 인한 원가왜곡을 반덤핑 규범을 통해 규율하려는 의도를 분명히 하고 있다.⁶⁶⁾ 그러나 WTO 반덤핑협정 제2.2.1.1조는 구성가격 산정 시 수출자·생산자의 회계기록을 원칙적으로 존중하도록 규정하며, 실제 지출된 원가보다 ‘합리적’이라고 여겨지는 대체 원가를 반영하는 것은 허용하지 않는다.⁶⁷⁾ EU-Biodiesel (Argentina) 사건에서 상소기구는, 원산지국 외부의 가격정보를 사용할 수 있더라도 그것이 ‘원산지국의 생산원가’로 조정되어야 하며, 실제 지출원가를 부정하는 방식은 제2.2.1.1조에 위배된다고 판시하였다.⁶⁸⁾ 따라서 PMS를 이유로 국제가격, 상계관세율, 회귀분석 등으로 산정한 조정원가를 사용하는 미국의 방식은 WTO 규범 위반 소지가 있다.⁶⁹⁾

결국 이번 개정규칙은 미국 내 조사 실무의 자율성을 확대하고 보조금 문제를 반

60) *Ibid*, p. 16.

61) *Ibid*.

62) *Ibid*.

63) *Ibid*, p. 17.

64) *Ibid*.

65) *Ibid*, p. 18.

66) *Ibid*, p. 20.

67) *Ibid*, p. 21.

68) *Ibid*, p. 21-22.

69) *Ibid*, p. 22.

덤핑 영역으로 흡수할 수 있는 근거를 마련했지만, WTO 협정상 ‘통상적 거래’ 판단 구조 및 ‘실제 원가 존중 원칙’과의 합치성에는 여전히 논란이 제기되고 있다.⁷⁰⁾

III. 한국 무역구제제도와 PMS

현재 한국의 무역구제제도는 반덤핑관세 중심으로 운용되고 있으며, 상계관세 제도의 활용이 매우 저조한 실정이다. 1987년 무역위원회 설립 이래 한국 산업계는 주로 덤핑 피해를 구제하는 데 초점을 맞춰왔고, 보조금에 대응한 상계조치 건수는 전무하다.⁷¹⁾ 그 결과 외국 정부보조금으로 촉발된 가격왜곡에 대응하는 수단에 공백이 발생한다는 지적이 제기되어 왔다. 예를 들어, 중국을 비롯한 일부 국가의 수출제품이 전기료 인하, 원자재 지원, 세제혜택 등의 정부보조금을 통해 인위적으로 낮은 원가를 구현하는 경우, 한국 산업은 낮은 수입 가격으로 타격을 받지만 반덤핑조사만으로는 그 원인을 충분히 규명하지 못하는 한계가 있었다. 반덤핑 조사는 원칙적으로 수출자의 국가 간 가격차별 행위를 규율하는 제도이므로, 설령 수출가격이 낮더라도 그것이 정부보조금에 기인한 비교우위(인위적 원가우위)일 경우 덤핑마진이 낮게 산출되거나 아예 덤핑 판정이 나지 않을 수 있다. 예컨대, 외국 기업이 정부보조금 덕분에 생산원가를 대폭 절감하고 그 혜택을 가격인하로 전가했다면, 수출가격과 정상가격이 모두 낮아져 덤핑마진이 크지 않을 가능성이 있다. 이처럼 보조금이라는 불공정 무역행위에 의한 가격경쟁력은 반덤핑 규범으로는 직접 제어하기 어려우며, 상계관세를 통해야만 정면으로 대응할 수 있다. 그러나 한국 산업계는 그간 상계관세 제소를 거의 활용하지 않아 왔고, 이는 부분적으로 한국의 통상외교 상황과도 관련된다. 대다수 보조금 남용국이 중국 등 주요 교역상대국이어서 상계관세 제소시 외교 마찰 우려가 있었고, 또 입증자료 확보의 난이도로 인해 기업들이 기피해왔다. 이러한 사정으로 한국은 반덤핑에 치중해 왔으나, 현행 반덤핑제도 운용만으로는 복잡한 글로벌 공급망 하에서 현행 보조금협정으로는 규율하기 어려운 형태의 보조금들(원자재 보조금, 초국경 보조금 등)에 대한 수입국 입장의 규율 필요성은 더욱 증대하고 있어 새로운 대응 수단을 자체적으로 마련할 필요가 있다. 이러한 운영상의 한계는 궁극적으로 국내 산업보호의 공백으로 이어질 수 있으므로, 미국의 PMS 제도에서 시사점을 얻어 새로운 대응수단을 마련할 필요성이 제기된다.

현재 한국의 관세법에는 ‘특별한 시장 상황’에 대해 규정하고 있으나, 활용되는 경우가 없으며 법규의 내용 또한 WTO 반덤핑협정과 동일한 문언을 사용한다.⁷²⁾

70) *Ibid.*

71) 앞의 주 1)

WTO 반덤핑 협정상 기본적인 틀만을 규정하고 보다 구체적인 절차 등에 대한 국내 입법 사항에 대해서 규정하지 않는 이유는 국내 실정에 맞게 제도를 운용할 수 있는 자율권을 부여하기 위함이다.⁷³⁾ PMS는 반덤핑협정 내 명시되어있는 조항이며, *Australia — Anti-Dumping Measures on A4 Copy Paper* 사건 패널은 직접적인 정부의 개입뿐만 아니라, 정부의 개입으로 인해 원자재 시장에 왜곡이 생긴 경우에 대해서도 PMS를 인정하였다⁷⁴⁾. 이는 본고의 목적을 뒷받침한다. 그러나 우리 법제에는 특별한시장상황을 상당히 개괄적으로 규정하며, 우리 실정에 맞게 적용할 방법에 대해 전혀 다루지 않는다.⁷⁵⁾

1. 한국형 PMS 제도 도입의 필요성

미국 트럼프 2기 행정부 출범(2025.1) 이후 세계 통상 거버넌스는 뚜렷이 ‘다자 약화-양자/일방 강화’ 국면으로 이동하고 있다. 백악관은 2025년 4월 국제비상경제권한법(IEEPA)에 근거한 전 세계 일률 10% 추가관세(상호관세)를 공식화했고⁷⁶⁾, 이후 특정 품목·국가를 겨냥한 고율관세 조치가 연쇄 발표되며 이른바 ‘트럼프 라운드(Trump Round)’라는 새로운 명칭까지 공론화되었다.⁷⁷⁾ 최근에는 중대형 트럭 수입에 25% 추가관세 방침이 공표되는 등 보호무역 드라이브가 이어지고 있다.⁷⁸⁾

이 과정에서 WTO의 규범·분쟁해결 기능은 더 위축되었다. 항소기구(Appellate

72) 이지우, 『미국의 AFA 및 PMS 적용의 한국 무역구제제도에 대한 시사점』, 고려대학교 대학원 석사학위논문, 2022, p. 75.

73) *Ibid*, p. 74.

74) 앞의 주 16) para. 7.37.

75) 이지우, 앞의 주 72) p. 76.

76) The White House, “Fact Sheet: President Donald J. Trump Declares National Emergency to Increase Our Competitive Edge, Protect Our Sovereignty, and Strengthen Our National and Economic Security,” April 2, 2025. <https://www.whitehouse.gov/fact-sheets/2025/04/fact-sheet-president-donald-j-trump-declares-national-emergency-to-increase-our-competitive-edge-protect-our-sovereignty-and-strengthen-our-national-and-economic-security/> (검색일: 2025.10.26); White & Case, “President Trump Orders 10% Global Tariff and Higher ‘Reciprocal’ Tariffs,” Insight Alert, April 4, 2025. <https://www.whitecase.com/insight-alert/president-trump-orders-10-global-tariff-and-higher-reciprocal-tariffs> (검색일: 2025.10.26)

77) The Guardian, “Trump threatens 100% China tariffs as Beijing restricts rare earth exports.” . october 10, 2025. <https://www.theguardian.com/us-news/2025/oct/10/trump-china-tariffs> (검색일: 2025.10.26)

78) Reuters, “Trump imposing new 25% large truck tariff starting Nov. 1,” October 6, 2025. <https://www.reuters.com/business/autos-transportation/trump-says-25-tariff-medium-heavy-duty-trucks-start-nov-1-2025-10-06/> (검색일: 2025.10.26)

Body) 마비 상태가 장기화되는 가운데, 일부 회원국은 임시상소중재(MPIA)로 ‘부분 대체’를 모색하지만 제도적 구심력 회복에는 한계가 뚜렷하다.⁷⁹⁾⁸⁰⁾ WTO 자체 전망도 미국발 관세 쇼크의 지연효과를 반영해 2026년 상품무역 증가율을 대폭 하향 조정하는 등, 규범 기반 자유무역의 동력이 약화되고 있음을 시사한다.⁸¹⁾

요컨대 ‘규범에 의한 개방’의 시대가 ‘국익·안보를 앞세운 관세·비관세 수단의 적극적 운용’ 시대로 기울고 있다. 우리나라도 합법적·정밀한 무역구제 체계의 업그레이드와 함께, 원가왜곡을 교정하는 ‘특별시장상황(PMS)’ 등 합리적 수단을 정책 포트폴리오에 포함시켜 대응력을 높일 필요가 있다. 이는 WTO 합치성의 테두리 안에서 국내 산업의 피해를 최소화하고, 협상력·분쟁대응력을 동시에 강화하기 위한 필수 과제다.

2. 한국형 PMS 제도 도입을 위한 고려사항

한국형 PMS 제도 목적은 덤핑 여부 판단에서 ‘공정한 비교’ 원칙이 실효적으로 구현되도록 하는 데 있다. 이를 위해서는 무엇보다 판매기반 PMS와 원가기반 PMS를 개념·요건·증거의 층위에서 분리 운영해야 한다. 미국 2024년 개정이 두 축을 분명히 갈라 법적 근거와 판단 요소를 구체화한 배경에는, 상무부 운용에 대해 미 연방법원이 지속적으로 증거부족·논리결여를 지적해 온 맥락이 있다. 이 점을 감안하면 한국형 제도는 도입 단계에서부터 두 축을 명시적으로 구획하고, 특히 원가기반을 적용할 때는 ‘적절한 비교 저해’(proper comparison) 입증을 별도 요건으로 요구하지 않는 미국식 구성의 장단을 면밀히 평가한 다음, 우리 실정에 맞는 엄격한 적용요건과 최소침습 원칙⁸²⁾을 병행할 필요가 있다.

판매기반 PMS는 내수판매가 ‘특별한 시장상황’으로 인해 수출가격과의 적절한 비교를 할 수 없게 된 인과사슬이 핵심이다. WTO 패널은 호주-복사지(DS529)에

79) Aceris Law, “WTO Multi-Party Interim Appeal Arbitration (MPIA): Shrinking the Void,” July 26, 2025.

<https://www.acerislaw.com/wto-multi-party-interim-appeal-arbitration-mpia-shrinking-the-void/> (검색일: 2025.10.26)

80) Council on Foreign Relations (Jennifer Hillman), “A Reset of the World Trade Organization’s Appellate Body,” Policy Innovation Memorandum, January 2020. <https://www.cfr.org/report/reset-world-trade-organizations-appellate-body> (검색일: 2025.10.26)

81) Reuters, “WTO downgrades global trade growth forecast to 0.5% for next year,” October 7, 2025.

<https://www.reuters.com/business/wto-downgrades-global-trade-growth-forecast-05-next-year-2025-10-07/> (검색일: 2025.10.26)

82) 본 논문에서 말하는 “최소침습 원칙”은, PMS를 이유로 기업의 장부자료(판매가격·원가)를 배제·조정하는 경우에도 그 개입 범위를 덤핑 마진 산정에 필요한 최소한으로 한정해야 한다는 설계 원칙을 의미한다.

서 왜곡원천이 생산·유통의 하류뿐 아니라 상류(원재료·투입재 시장)에도 존재할 수 있음을 인정하면서, 대체정보를 쓰더라도 수출자 기록에 기초해 적정 조정을 가할 것을 전제로 구성가치로 전환하는 길을 열어 두었다. 한국형 제도는 이 취지를 살려, 가격통제·계열거래·비정상 장기고정계약 등 구체적 사유 → 비교저해 효과 → 대체방법의 필요성이 논리적으로 연결되어야만 내수배제를 허용하고, 어떤 대체정상가(제3국 가격·구성가격 등)를 택했는지 그 이유와 자료원을 명시하도록 해야 한다.⁸³⁾⁸⁴⁾

그 과정에서 선택 가능한 대체정상가와 자료원은 대표성·신뢰성·유사성의 기준으로 선별해야 하며, 대체정보가 실제 기록에 기반해 합리적으로 조정되었는지가 판정서에 분명히 드러나야 한다. 미국 2024년 개정이 판매기반과 원가기반 요소의 교차가능성을 넓히면서도 두 축의 구분 자체는 유지한 점을 벤치마크로 삼되, 한국은 재량을 좁히는 운영지침(사유별 체크리스트, 대체기준 선택 사유 기재 의무, 기록 대체의 금지·제한 등)을 통해 과도한 자의를 예방할 필요가 있다.

원가기반 PMS는 더 엄격한 출발선이 필요하다. 반덤핑협정의 구조상 비용산정은 일반적으로(“normally”) 당사자 회계기록을 존중하되, 기록이 ‘통상적 거래의 원가’를 합리적으로 반영하지 않는다는 사정이 증명될 때에만 제한적으로 교정할 수 있다. 한국형 제도는 이 추정과 반증의 2단계 틀을 법문과 고시 단계에 명문화해야 하며, 정부가 가격통제나 규제의 부재(노동·환경·지재권 집행 미비 등), 비시장 금리와 같은 구체적 왜곡사실이 원가요소별로 어떻게 나타났는지 정황이 아닌 증거로 입증되었을 때에 한하여, 그 입증된 범위에 한정해 대체 및 보정을 적용한다. 대체·보정의 우선순위는 ①국내에서 왜곡 영향이 상대적으로 낮은 비교가격, ② 유사국·국제지표, ③과거 정상기간 시계열의 순으로 설정하되, 각 단계에서 비례·필요 최소성 원칙과 범위 일치 원칙을 준수한다.⁸⁵⁾⁸⁶⁾

다만 원가기반 PMS를 통해 보조금 효과를 반덤핑 측면에서 반영하는 순간, SCM 영역과의 중복구제 논란이 불가피하다. 미국이 2024년 이후 초국경보조금까지 상계대상으로 넓히고, PMS·AFA(Adverse Facts Available, 불리한 가용 정보) 등 도구의 병행 활용을 통해 수입규제를 강화하는 흐름은 한국 기업에도 이미 파급되고 있다. 한국형 제도는 운영지침에 ‘동일 원가요소에 대해 상계·치환의 이중 부과 금지’를 명문화하고, 조사 단계에서부터 PMS와 CVD의 역할분담을 설계하여

83) WTO Panel Report on Australia - Anti-Dumping Measures on A4 Copy Paper, WT/DS529/R, adopted 27 Jan 2020, 상류(투입재)까지 왜곡 원천을 인정, 내수배제 후에도 수출자 기록에 기초한 조정을 전제로 정상가치 구성 가능 취지.

84) 앞의 주 15).

85) 앞의 주 30).

86) WTO Panel Report. *European Union - Anti-Dumping Measures on Biodiesel from Argentina*, WT/DS473/R, adopted 26 Oct 2016, ‘reasonably reflect’, 실제 지출비용의 있는 그대로 반영(외생가격의 전면치환 위험 지적).

추정-반증 구조가 실질적으로 작동하도록 해야 한다.⁸⁷⁾⁸⁸⁾

절차적 측면에서는 입증책임을 원칙적으로 조사당국이 부담하도록 규정하고, 당사자에게 충분한 반대증명 기회(서면질의·현지실사·공청회)를 보장해야 한다. 판정서는 ‘사실→평가→법적 귀결’의 순으로 이유를 상세히 적고, 예를 들어 판매기반에서는 ‘특정 사유가 적절한 비교를 저해했다’는 인과를 도식화해 논증하는 형식을 표준화한다.⁸⁹⁾ 최종판정과 재심결정은 WTO 반덤핑협정 제13조의 취지에 부합하도록 독립적 사법심사에 열어 두고, 법원의 심사가 실질적으로 기능하도록 판정서의 증거·논증 구조를 법원친화적으로 정비해야 한다.⁹⁰⁾

실무 운영에서는 ‘최소침습’ 원칙 아래 자료원 위계를 명문화하고, PMS와 AFA의 경계를 분명히 하여 협조의무 위반(AFA)과 시장왜곡(PMS)을 혼용하지 않도록 한다. 미국 사례가 보여주듯, 오남용은 사법부의 환송과 제도 불신을 부른다. 따라서 한국은 사례선정 단계부터 사실관계가 명료하고 자료접근성이 높은 품목을 시범사례로 삼아 모범 판정서를 축적하고, 이후 업종별 가이드라인으로 확장하는, 점진적 시행을 채택할 필요가 있다. 미국의 2024년 개정 역시 법원 지적사항을 반영해 정의·요건·사례를 재구성한 바, 우리의 초기 집행은 그보다 더 좁은 재량과 더 높은 투명성을 목표로 삼아야 한다.

세부 산업 측면에서는 철강·에너지·화학처럼 원재료 의존도가 높고 투입재 시장 왜곡이 덤핑마진에 구조적으로 영향을 미치는 분야에서 시작하는 것이 합리적이다. 미국의 한국산 유정용강관(OCTG) 재심에서 보듯, 제조자가 동일 논리를 유사 품목으로 전이하는 경향이 강하므로, 우리도 동일·유사 원료 구조를 가진 품목군을 묶어 수직적(업스트림) 왜곡까지 점검하는 틀을 마련해야 한다. 판정서에는 대체정상가 또는 치환원가의 선택사유, 대표성·신뢰성 평가, 그리고 수출자 기록에 기초한 조정과정이 추적 가능하도록 적는다.

국제 비교의 관점에서, EU는 2017/2321호 개정을 통해 ‘중대한 왜곡’(significant distortions)을 도입해 사회·환경·노동 등 광의의 규제 부재까지 고려하며 ‘왜곡되지 않은’ 벤치마크로 정상가치를 구성하는 방식으로 나아갔다. 한국형 제도는 EU식 포괄 프레임의 무비판적으로 원용하기보다, 판매기반-원가기반의 이원 구조와 ‘기록존중-최소치환’이라는 WTO 합치성 친화적 원칙을

87) 미국 2024년 개정의 핵심(반덤핑·상계 규칙 개정, PMS 지침 구체화·외국정부 무대응·초국경 보조금 규정 등).

88) AD-SCM 분리 논리(한국은 CVD 미활용으로 보조금 반영 공백 → PMS는 보완수단), 제도 간 역할 구분의 필요.

89) 이러한 표준화된 논거를 이하 ‘특정 사유-비교저해-대체필요’ 형태의 3단 논증이라고 일컫기로 한다.

90) WTO 반덤핑협정 제13조는 반덤핑 조치와 관련된 행정당국의 결정에 대해 회원국이 사법적 또는 준사법적 독립심사 절차를 제공할 것을 요구한다. 이 글의 제안은 국내 판정서(최종판정·재심결정)를 그 심사 대상이 실질적으로 다룰 수 있도록 구성·기록하자는 취지다.

전면에 세워야 한다. 특히 판매기반에서는 비교가능성 판단을 엄격히 운용하고, 원가기반에서는 기록존중 추정의 실효성 확보를 최우선 과제로 삼는 편이 분쟁위험을 낮춘다.⁹¹⁾

결국 한국형 PMS의 성패는 문언충실·증거중심·절차투명이라는 세 가지 축을 동시에 달성하는가에 달려 있다. 판매기반에서는 ‘특정 사유-비교저해-대체필요’의 3단 논증을, 원가기반에서는 ‘기록존중-비합리성의 요소별 반증-최소범위 치환’의 3단 논증을 사례서식으로 고정해 반복 가능하게 만들 때 제도는 안정적인 제도에 오른다.⁹²⁾ WTO 패널이 DS529에서 상류 왜곡까지 포섭하되 기록기반 조정을 중시했고, 미국도 2024년 개정으로 유형 구분과 판단요소를 보다 명확히 했다는 점은 우리 제도의 설계·운영에 실용적 이정표가 된다. 그 위에 국내 사법심사가 실질적으로 기능하도록 이유제시·증거평가를 정교화하면, 한국형 PMS는 보조금 효과 반영의 공백을 메우되 과잉규제의 함정을 피하는 합치성 친화형 도구가 될 것이다.

IV. 결론 및 정책제언

한국형 PMS는 반덤핑제도의 목적을 “응징”이 아니라 공정한 비교의 회복에 두는 한에서만 정당성을 얻는다. 본고가 제안한 구조는 판매기반-원가기반의 이원 설계, 문언충실과 증거중심의 판단, 그리고 최소침습을 핵심축으로 삼는다. 판매기반 PMS에서는 ‘특정 사유-비교저해-대체필요’의 인과가 사실기록 위에서 투명하게 입증되어야 하며, 그 결과 구성가격으로 전환하더라도 다시 기록원가 존중 원칙 아래에서만 계산이 진행되어야 한다. 원가기반 PMS에서는 “normally(일반적으로)”라는 협정의 강한 추정을 실질적으로 작동시키고, 반증이 성립된 해당 항목에 한해 부분 보정으로 한정함으로써 외생 벤치마크의 전면 치환을 원천적으로 차단한다. 이 두 레일이 동시에 작동할 때만, 한국형 PMS는 시장왜곡의 현실을 반영하면서도 WTO 합치선 안쪽에서 안정적으로 굴러간다.

제도 운영의 첫 번째 기준은 예측가능성이어야 한다. 판매기반에서는 요건을 이중으로 분리·문언화하고, 원가기반에서는 “기록존중→반증→최소보정”의 3단계를 이유서식에 상자처럼 고정해 사건마다 그대로 재현되도록 해야 한다. 판단에 쓰인 자료원·모형·모수·선택사유를 빠짐없이 공개하면(비공개 자료는 요지공개), 이해관계인의 반박·검증이 제도 내부에서 순환하고, 사후 사법심사에서도 판정의 정당화 비용이 줄어든다. 결국 제도의 예측가능성과 투명성이 판정의 신뢰성을 강화

91) Regulation (EU) 2017/2321, amending Regulation (EU) 2016/1036, *OJ L* 338, 19 December 2017, Art. 2(6a)(a)-(b), 정상가치의 ‘undistorted prices or benchmarks’ 및 ‘significant distortions’ 정의.

92) 앞의 주 89)

하고, 분쟁 발생 가능성을 최소화한다.

둘째 기준은 분업과 경계다. 보조금 이슈를 원가기반 PMS에서 다룰 때는 상계관세와의 이중구제 금지를 엄격히 명문화하여, 동일 원가요소를 상계와 치환으로 중복 처벌하는 사태를 막아야 한다. AFA와의 경계도 분명히 해야 한다. PMS는 시장 왜곡을 다루는 도구이고, AFA는 협조의무 위반을 다루는 절차적 지렛대다. 둘을 섞으면 마진이 커질 수는 있어도, 판정의 방어가능성은 급격히 약해진다. 한국형 지침은 두 수단의 적용 순서와 요건을 서술형으로 분리해 오남용 여지를 줄여야 한다.

셋째 기준은 단계적 시행이다. 도입 초기에는 사실관계가 명료하고 데이터 접근성이 높은 품목을 중심으로 시범사례를 쌓아, 모범 판정서와 체크리스트, 자료원 위계를 리빙 도큐먼트로 축적해야 한다. 이때 판매기반 1건·원가기반 1-2건 정도의 얇고 넓은 파일럿이 적절하다. 초기 시행에서 가장 중요한 산출물은 관세율 자체가 아니라, 표준화된 이유서 구조와 선택사유 기록 관행이다. 이것이 쌓여야만 사건 간 수평적 일관성이 생기고, 다음 사건에서의 행정재량은 자동으로 줄어든다.

넷째 기준은 국제 정합성이다. 미국의 2024년 개정처럼 판매·원가기반을 구분하고 판단 요소를 늘리는 방향은 참고할 가치가 있으나, 재량 범위가 넓어질수록 협정상 ‘적절한 비교’와 ‘기록원가 존중’의 텍스트와 부딪힐 위험이 커진다. EU의 ‘중대한 왜곡’ 모델이 제공하는 정책적 시야도 유익하지만, 외부 벤치마크의 전면 치환을 용이하게 만드는 설계는 분쟁 리스크를 키울 수 있다. 한국형 PMS는 두 모델의 장점을 취하되, 문언우선 접근을 일관되게 유지하는 쪽을 택해야 한다. 우리의 비교우위는 공격성이 아니라 합치성 친화 설계에 있다.

다섯째 기준은 데이터 인프라와 조직 역량이다. 원자재·에너지·물류 등 핵심 투입재의 국내·국제 가격계열, 품질·규격 차이, 내륙비용·세제 조정치에 대한 표준 데이터셋이 있어야 “부분 보정”이 실제로 가능해진다. 조사관·경제분석가·회계전문가로 구성된 크로스펄링 팀을 상시화하고, 자료원 위계와 원산지화(anchoring) 기준을 문서화한 내부 매뉴얼을 주기적으로 업데이트해야 한다. 제도는 글로 완성되지 않고, 데이터와 사람으로 완성된다는 점을 잊지 말아야 한다.

여섯째 기준은 지속적 교정이다. 판정이 나올 때마다 이유서와 데이터를 영문화해 공개 범위를 넓히고, 국내 사법심사·WTO 쟁송에서의 피드백을 매년 규정·지침에 반영하는 피드백 순환 체계를 작동시켜야 한다. 향후에는 판정의 취소/환송률, 평균 판정 소요기간, 각 항목별 보정폭의 중앙값, 자료공개 비중 같은 운영 지표를 정례화해 제도 품질을 계량적으로 관리할 필요가 있다(수치는 내부 관리용으로만 쓰되, 경향은 대외 보고에 포함). 이러한 상시 개선 체계가 구축되어야 PMS는 일관된 행정으로 자리 잡는다.

결론적으로, 한국형 PMS는 판매기반에서 이중 요건을 엄격히 따져 구성가격 전환

을 최소화하고, 원가기반에서는 ‘normally’ 추정 아래 좁은 예외만 부분 보정하는 방식을 통해 시장왜곡 반영의 공백을 메울 수 있다. 동시에 상계와의 분업을 명확히 하고, AFA(불리한 사실의 추정)는 ‘비협조’가 특정·입증된 범위에서만, 비례·최소침습 원칙에 따라 단계적으로 적용하도록 하며, 기록주의·이유기재·반박권이라는 절차적 안전판을 강화하면, 과잉규제의 함정을 피하고 국제분쟁의 노출을 최소화할 수 있다. 이 제도는 강경함이 아니라 정밀함으로 평가받아야 한다. 우리의 다음 과제는 이 설계를 실행 문서로 전환하는 일, 정의·요건·절차·자료원·서식이 일치된 표준 운영체계를 만드는 일이다. 그 체계가 갖춰질 때, 한국형 PMS는 국내 산업 보호와 국제규범의 조화를 실질적으로 구현하는, 지속가능한 제도적 자산이 될 것이다.

참고문헌

가. 한글 문헌

- 김경화. 2024. 『미국 2024년 반덤핑 개정규칙 ‘특별한 시장 상황(PMS)’ 조항의 법적 쟁점과 평가』, 통상법률.
- 김경화. 2020. 『미국 특별시장상황(PMS) 적용 관행의 변화와 국제무역법원(CIT) 판정의 시사점』, 통상리포트 제5호.
- 김만길. 2019. 『미국과 EU의 PMS 적용에 대한 우리나라의 대응방안』, 전자무역연구 제17권 제2호.
- 이유진. 2025. 『2024년 반덤핑·상계관세 규칙 개정 후 1년간 미국 수입규제 동향 및 평가』, 통상브리프 제10호.
- 이원희. 2022. 『특별시장상황(PMS)의 적용 원칙 및 한국 적용 가능성- WTO 규정 및 분쟁사례, 미국 TPEA 규정을 중심으로』.
- 이재민. 2018. 『반덤핑 조사에서의 PMS 판정 - 우리 무역구제 법령 및 제도에 대한 함의』, 국제통상연구 제23권 제4호.
- 이지우. 2022. 『미국의 AFA 및 PMS 적용의 한국 무역구제제도에 대한 시사점』, 고려대학교 대학원 석사학위논문.
- 정혜선. 2018. 『최근 미국의 특별시장상황(PMS) 적용과 시사점』, 통상리포트 제13호.
- 정찬모. 2017. 『미국 반덤핑법상 ‘특별한 시장상황’의 적용과 WTO협정』, 국제경제법연구 제15권 제3호, 45-69.
- 정찬모. 2021. 『‘특별한 시장상황’(PMS): WTO패널의 호주-복사지 사건 판결과 주요국 동향 분석』, 국제경제법연구 제19권 제1호.
- 장승화. 2019. 『미국 무역특혜확장법(TPEA)상 ‘특별시장상황(PMS)’의

WTO 합치성 - 한국산 철강제품에 대한 미국 상무부의 반덤핑 조치를 중심으로」, 국제경제법연구 제17권 제1호.

■ 정재호 · 이재민. 2013.『반덤핑관세 및 상계관세제도 활용 연구』.한국조세재정연구원.

■ 홍병진 · 노영예. 2024. 『미국의 최근 무역구제 관련 규정 개정 내용 및 우리나라에의 함의(PMS를 중심으로)』. 한국조세재정연구원.

■ 무역위원회, 『무역구제』 제86호(2025년 여름호), 2025, p. 95-115.

■ Ikenson, Daniel J. 2020. 『특별시장상황(PMS): 미국의 반덤핑 정책과 법치주의의 간극』. 통상리포트 제15호. 한국무역협회 국제무역통상연구원

■ WTO. 1994년도 관세 및 무역에 관한 일반협정 제6조의 이행에 관한 협정 (Agreement on Implementation of Article VI of the GATT 1994, Anti-Dumping Agreement).

나. 로마자 문헌

■ Aceris Law, “WTO Multi-Party Interim Appeal Arbitration (MPIA): Shrinking the Void,” July 26, 2025.

<https://www.acerislaw.com/wto-multi-party-interim-appeal-arbitration-mpia-shrinking-the-void/> (검색일: 2025.10.26)

■ Council on Foreign Relations (Jennifer Hillman), “A Reset of the World Trade Organization’s Appellate Body,” Policy Innovation Memorandum, January 2020.

<https://www.cfr.org/report/reset-world-trade-organizations-appellate-body> (검색일: 2025.10.26)

■ The Guardian. “Trump threatens 100% China tariffs as Beijing restricts rare earth exports.” . october 10, 2025.

<https://www.theguardian.com/us-news/2025/oct/10/trump-china-tariffs>(검색일: 2025.10.26)

- Reuters, “Trump imposing new 25% large truck tariff starting Nov. 1,” October 6, 2025.

<https://www.reuters.com/business/autos-transportation/trump-says-25-tariff-medium-heavy-duty-trucks-start-nov-1-2025-10-06/> (검색일: 2025.10.26)

- Reuters, “WTO downgrades global trade growth forecast to 0.5% for next year,” October 7, 2025.

<https://www.reuters.com/business/wto-downgrades-global-trade-growth-forecast-05-next-year-2025-10-07/> (검색일: 2025.10.26)

- The White House, “Fact Sheet: President Donald J. Trump Declares National Emergency to Increase Our Competitive Edge, Protect Our Sovereignty, and Strengthen Our National and Economic Security,” April 2, 2025.

<https://www.whitehouse.gov/fact-sheets/2025/04/fact-sheet-president-donald-j-trump-declares-national-emergency-to-increase-our-competitive-edge-protect-our-sovereignty-and-strengthen-our-national-and-economic-security/> (검색일: 2025.10.26)

- White & Case, “President Trump Orders 10% Global Tariff and Higher ‘Reciprocal’ Tariffs,” Insight Alert, April 4, 2025.

<https://www.whitecase.com/insight-alert/president-trump-orders-10-global-tariff-and-higher-reciprocal-tariffs> (검색일: 2025.10.26)

- Issues and Decision Memorandum for the Final Results of the 2014–2015 Administrative Review of the Antidumping Duty Order on Certain Oil Country Tubular Goods from the Republic of Korea, *supra* note 3, pp.30–31.

- Regulation (EU) 2017/2321, amending Regulation (EU) 2016/1036, *OJ L* 338, 19 December 2017, Art. 2(6a)(a)–(b).

- Steptoe & Johnson LLP. 2024. *U.S. Department of Commerce Issues Final Rule on Particular Market Situation Allegations*, International Trade Policy Update, March 25, 2024.

- Tariff Act of 1930 Section 771(15) (19 U.S.C. § 1677(15)) – Definition of Ordinary Course of Trade.
- Tariff Act of 1930 Section 773(a)(1)(B) (19 U.S.C. § 1677b(a)(1)(B)(ii)) – Definition of Normal Value.
- Tariff Act of 1930 Section 773(e) (19 U.S.C. § 1677b(e)) – Definition of Constructed Value.
- Trade Preferences Extension Act of 2015, Public Law 114-27—June 29, 2015.
- WTO. *Agreement on Implementation of Article VI of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994* (Anti-Dumping Agreement).
- WTO Panel Report. *European Union – Anti-Dumping Measures on Biodiesel from Argentina*, WT/DS473/R, adopted 26 Oct 2016.
- WTO Panel Report. *United States – Anti-Dumping and Countervailing Duties on Certain Products and the Use of Facts Available*, WT/DS539/R, circulated 21 January 2021.
- WTO Panel Report on *Australia – Anti-Dumping Measures on A4 Copy Paper*, WT/DS529/R, adopted 27 January 2020, paras 7.21, 7.327
- 19 CFR § 351.416(g).

국문초록

본 연구는 한국 무역구제제도의 구조적 한계—반덤핑 중심 운용과 상계관세 활용 저조로 인해 보조금 효과가 정상가격에 충분히 반영되지 못하는 공백—를 보완하기 위한 방안으로 ‘특별한 시장 상황(Particular Market Situation, PMS)’ 제도 도입 가능성을 검토한다. 서론에서 제시한 수입규제 통계와 현행 운용을 토대로, 보조금이 생산원가를 인위적으로 낮춰 내수·수출가격 모두를 왜곡하고 그 결과 덤핑마진이 축소되는 메커니즘을 정리한다. 이어 반덤핑협정 제2.2가 허용하는 PMS의 기능과 한계를 확인하고, 미국의 제도 변화를 두 축에서 분석한다. 첫째, 2015년 TPEA는 (i) 통상적 거래(OCOT) 정의에 PMS를 명시해 내수가격 배제의 여지를 확대하고, (ii) 제3국 가격 적용 요건에 PMS 판단을 결부시켜 구성가격(CV) 사용을 사실상 넓히며, (iii) 관세법 § 773(e)에 따라 PMS 존재 시 기록상 비용의 배제·조정을 허용하는 근거를 부여하였다. 둘째, 미 연방법원(CIT/CAFC)의 ‘상당한 증거’·권한 범위·인과논증 요구에 대응하여 2024년 개정규칙은 PMS를 정의하고 판매기반·원가기반으로 구분, 기록된 정보에 기초한 입증, ‘특별성’ 판단, 원가왜곡 예시, ‘more likely than not’ 기준, 필요 시 조정 생략 가능 등을 명문화하였다. 아울러 원가기반 PMS가 적절한 비교 저해 판단과 독립적으로 인정될 수 있음을 밝히되, 그 왜곡이 비교 저해에 ‘기여’ 했는지 고려할 수 있음을 규정하였다. WTO 합치성 측면에서, 판매기반 PMS는 PMS의 존재만으로 내수가격 배제가 정당화되지 않으며 적절한 비교 불가능성이 별도로 입증되어야 하고(DS529), 원가기반 PMS는 협정 제2.2.1.1의 ‘기록 존중’ 원칙상 외생 벤치마크로의 전면 치환에 위반 소지가 있음을 판정례(EU-Biodiesel)로 확인한다. 이상의 분석을 바탕으로 한국형 PMS(K-PMS)는 판매·원가의 이원 구조에 따른 요건·증거 분리, ‘사실→평가→법적 귀결’의 이유 기재 표준화, 자료원 위계와 선택사유 공개, 동일 원가요소에 대한 CVD와의 이중구제 금지, PMS와 AFA의 경계 설정, 반박권 보장, 데이터 인프라와 시범사례 축적을 전제로 설계될 때, 보조금 유발 가격왜곡을 교정하면서 WTO 합치성의 안전지대를 확보할 수 있음을 논증한다.

주제어

특별한 시장 상황, 반덤핑, 상계관세, 보조금, 무역구제, WTO

Abstract

This study assesses a Korean-type Particular Market Situation (PMS) framework to remedy structural gaps in Korea's trade-remedy regime—anti-dumping centric with limited countervailing duties—where subsidy effects are under-reflected in normal value. It shows how subsidies depress costs, distort home-market/export prices, and compress dumping margins; confirms PMS's role and limits under ADA Article 2.2; and reviews the U.S. trajectory. The 2015 TPEA (i) inserted PMS into the ordinary course of trade (enabling home-price exclusion), (ii) linked PMS to third-country price use (expanding CV), and (iii) via § 773(e) authorized disregarding/adjusting recorded costs when PMS exists. Responding to CIT/CAFC demands, the 2024 rule codifies PMS, separates sales- vs. cost-based PMS, requires recorded information, adds a particularity test and illustrative cost-distortion factors, adopts a “more likely than not” standard, allows omitting adjustments, and clarifies that cost-based PMS may be determined independently while its effects may inform proper-comparison analysis. On WTO consistency, sales-based PMS cannot exclude home-market prices without a separate finding that proper comparison is impossible (DS529); cost-based PMS must “normally” respect records under Article 2.2.1.1, so wholesale external substitution risks inconsistency (EU-Biodiesel). The paper proposes a K-PMS that separates tracks, standardizes reasoning and disclosure, prevents CVD double remedies, distinguishes PMS from AFA, guarantees rebuttal rights, and builds data/pilot infrastructure—thereby correcting subsidy-induced distortions within a WTO-consistent safe zone.

Keywords

Particular Market Situation, Anti-Dumping, Countervailing Duties, Subsidies, Trade Remedies, WTO