

미국 반덤핑조사시 산업피해 판정 관련 법적 쟁점 및 시사점:

동종상품(국내산업)과 인과관계를 토대로 한 최근 산업피해
부정판정례를 중심으로

김·장 법률사무소 변호사 정 영 진

김·장 법률사무소 변호사 송 지 연

*논문접수 : 2021. 2. 16. *심사개시 : 2021. 2. 17. *게재확정 : 2021. 2. 22.

〈 목 차 〉

I. 들어가며 - 미국 반덤핑조사 절차와 산업피해 부정 판정의 중요성	가. 사안의 개요
	나. ITC의 예비판정 및 최종판정
II. ITC의 산업피해 판단기준 및 판정 동향	다. 시사점
1. 산업피해 판단기준	2. 4th Tier Cigarettes from Korea 사건
가. WTO 반덤핑협정의 관련 규정	가. 사안의 개요
나. 미국의 반덤핑법상 ITC의 산업피해 판단기준	나. ITC의 예비판정 및 최종판정
2. ITC의 산업피해 판정동향	다. 시사점
III. 최근 한국기업들의 산업피해 부정판정 사례	IV. 맺으며 - 효율적이고 성공적인 반덤핑조사 대응을 위한 제언
1. Tapered Roller Bearings from Korea 사건	

I. 들어가며 - 미국 반덤핑조사 절차와 산업피해 부정 판정의 중요성

최근 미국을 중심으로 한 보호무역주의가 점차 강화됨에 따라 국가별로 무역구제조치(반덤핑조치, 상계관세조치, 세이프

* 본고는 Tapered Roller Bearings from Korea 사건과 4th Tier Cigarettes from Korea 사건을 포함한 미국 반덤핑조사 사건들에서 한국 기업들을 자문한 경험을 바탕으로 작성되었다.

가드 조치 등)가 더욱 활발하게 이루어지고 있다. 그 중에서도 불공정한 덤핑행위에 대한 반덤핑조사는 전통적으로 활발하게 사용되고 있는 무역구제 수단으로, 전 세계적으로 2021년 2월 10일 기준 한국기업을 대상으로 현재 규제 중이거나 조사 진행 중인 무역구제조치 218건 중 반덤핑 관세 부과 및 조사 진행 중인 건이 165건(약75%)에 이를 정도로 큰 비중을 차지하고 있으며, 이 중에서도 미국이 관세를 부과하고 있거나 조사진행 중인 반덤핑건이 36건에 이른다)

이와 더불어 과거 미국의 반덤핑조사 대상 제품들이 주로 철강 분야에 집중되

어 있었던 것에 반하여 최근에는 담배²⁾와 같은 소비재나 자동차 부품 등³⁾으로까지 확대되고 있다는 사실과 조사당국에서 Adverse Facts Available (“AFA”⁴⁾ 및 Particular Market Situation (“PMS”⁵⁾과 같은 조사기법을 활용하여 덤핑율을 증가시킬 수 있는 재량이 매우 커졌다는 점은 국내외에서 제품을 생산하여 미국으로 수출하는 국내 기업들이 반덤핑조사가능성을 염두에 두고 이를 대비할 필요가 있음을 시사한다.⁶⁾

미국의 반덤핑절차는 크게 ①원심조사 단계(original investigate stage), ②관세사정 단계(duty assessment stage), ③철회절차

- 1) 한국무역협회 통상지원센터 수입규제 DB (2021년 2월 10일 기준); 기본적으로 반덤핑조치가 기업의 행위에 대한 규제인 반면, 상계조치는 보조금을 받은 기업 뿐만 아니라 이를 지급한 정부 또는 국가기관의 행위에 대한 규제이기 때문에 후자가 전자에 비하여 발동이 어려울 수 밖에 없고, 공정한 무역에 대한 조치로 보상까지 해야하는 셰이프가드는 더욱 이용이 쉽지 않으므로, 반덤핑조치가 가장 널리 이용되는 것은 일견 당연한 결과로 평가된다. 안민호 · 이장완, “피해판정요소와 덤핑 이외 기타요인에 관한 비교분석과 우리나라에의 시사점”, 『국제경제법연구』 제9권 제2호(2011), 218면 참고.
- 2) 4th Tier Cigarettes from Korea (DOC Inv. No. A-580-905; ITC Inv. No.731-TA-1465).
- 3) Tapered Roller Bearings from Korea (DOC Inv. No. A-580-894; ITC Inv. No. 731-TA-1380); Passenger Vehicle and Light Truck Tires from Korea, Taiwan, Thailand, and Vietnam (DOC Inv. No. A-580-908, A-583-869, A-549-842, A-552-828, ITC Inv. No. 701-TA-647 and 731-TA-1517-1520) 등.
- 4) DOC의 덤핑조사에 있어 사실관계의 요청에 대하여 답변자가 완전하고 정확한 자료를 적시에 제공하지 못한 경우 “불리한 이용가능한 사실(Adverse Facts Available)”을 토대로 판단 할 수 있도록 하는 조사기법을 말한다. 자세한 사항은 장승화, “반덤핑/상계관세법상 ‘불리한 가용 정보 적용’의 WTO 합치성 - 미국의 2015년 무역특혜확장법(TPEA) 적용을 중심으로”, 『국제경제법연구』, 제15권 제3호(2017), 7면 이하 참고.
- 5) DOC가 수출국 국내시장에 “특별한 시장상황”이 존재한다고 판정하는 경우 그 시장에서의 거래는 통상의 거래(ordinary course of trade)가 아니므로 정상가격 산정시 수출국 내가가격과 비용을 무시할 수 있도록 하는 것을 말한다. 보다 상세한 내용은 정찬모, “미국 반덤핑법상 ‘특별한 시장상황’의 적용과 WTO 협정”, 『국제경제법연구』, 제15권 제3호(2017), 45면 이하 참고.
- 6) 미국 반덤핑조치의 운용추이와 경향에 대한 분석을 토대로 미국의 반덤핑조치에 대한 대응방안을 정부 차원에서의 대응방안과 기업차원의 대응방안으로 나누어 살펴본 글로는 이환규, “미국의 반덤핑조치에 대한 대응방안 연구”, 『미국헌법연구』, 제23권 제3호(2012), 247면 이하 참고.

(revocation procedure)의 행정절차 (administrative process) 3단계 및 각 단계별 최종판정에 대한 별도의 사법심사절차 (judicial review)로 나누어지는데, ① 원심 조사단계는 미국 상무부(US Department of Commerce, 이하 “DOC”)의 덤핑율 조사와 미국 국제무역위원회(US International Trade Commission, 이하 “ITC”)의 산업피해 조사 후 판정단계를 말하며, ② 관세사정단계는 덤핑 예비 및 최종 판정에 따른 이전의 통관에 대한 소급 사정과 반덤핑관세 부과 후 재심을 거쳐 덤핑마진을 조정하는 장래의 통관에 대한 사정으로 이루어지며, ③철회절차는 덤핑의 부재, 지속적인 피해의 부재 등 실체적 요건의 미비와 선셋 (sunset) 규정⁸⁾의 적용 등을 근거로 DOC가 반덤핑명령을 철회하는 절차를 의미한다.⁹⁾

본고에서는 반덤핑절차의 핵심단계라고 할 수 있는 원심조사단계 중에서도 ITC의 산업피해 조사 및 판정에 관하여 살펴보고자 하는데, 그에 앞서 원심조사절차를 시간 순서로 개관하면, 다음과 같다.

제소자의 제소장 제출로부터 DOC가 20일 이내(Industry Support 요건, 즉, 제소자의 대표성 요건 충족여부 확인 필요시 20일 연장가능) 조사개시결정을 내리면,¹⁰⁾ ITC가 국내(미국) 생산자 및 수요자와 수입자, 외국 수출자로부터 받은 예비질의서 답변과 전문가회의(staff conference) 및 양당사자가 제출한 서면(brief) 등을 토대로 제소장제출로부터 45일 이내¹¹⁾에 미국 산업이 실질적으로 피해를 입거나 실질적인 피해의 우려가 있다는 합리적인 징후 (reasonable indication)가 있는지 여부에 대한 “예비(preliminary)” 판정을 내리게 되는

7) 미국 반덤핑법상 기존 반덤핑관세명령 등을 재심사하는 행정재심(administrative review) 절차에는 크게 (i) 이해당사자의 신청에 따라 매 12개월마다 최소 1회 이상 이루어지는 정기재심(Periodic Review, Tariff Act of 1930 (as amended) Sec.751(a)) (ii) 사정변경에 기한 재심(Reviews Based on Changes Circumstances, Tariff Act of 1930 (as amended) Sec.751(b))과 (iii) 5년 주기의 재심(Five-Year Review, 이하 8번 각주에서 상세설명)이 있다.

8) DOC와 ITC에서 반덤핑관세명령이나 사실인정(finding), 조사정지, 사정변경에 기한 재심 또는 이전의 5년 주기 재심의 공고일로부터 5년 이내에 당해 명령의 취소나 정지된 조사의 종결이 덤핑이나 피해의 지속이나 재발을 초래할 가능성이 있는지 여부를 결정하기 위한 재심을 하도록 요구하는 5년 주기 재심 규정 (Tariff Act of 1930 (as amended) Sec. 751(c))을 말한다. 이러한 규정은 반덤핑관세명령 등의 존속여부에 대해 매 5년마다 정기적인 재심을 의무화시키고 있다는 점에서 소위 “선셋재심”(sunset reviews)라고 부르기도 한다. 법무부, 최신 미국 통상법, 법무부 국제법무과, 2018, 169면.

9) *Ibid.*, 126-127면.

10) Tariff Act of 1930 (as amended) Sec. 732(c)(1)(A).

11) DOC가 Industry Support 요건 충족여부 확인을 위하여 조사개시를 연장하는 경우 제소장제출로부터 65일 이내.

데,¹²⁾ 이때 만약 ITC가 실질적인 산업피해 또는 실질적인 피해 우려의 합리적인 징후가 없다는 부정판정(negative determination)을 하게 되면, DOC의 덤핑판정을 기다릴 필요 없이 일체의 조사절차가 바로 종료된다.

ITC가 산업피해 긍정 예비판정(affirmative determination)을 하게 되면, DOC가 본격적으로 덤핑마진율에 대한 조사를 진행하여 ITC 예비판정일로부터 115일 이내(50일 추가 연장가능)에 덤핑마진율에 대한 “예비” 판정을 내리고, 이로써 해당 예비덤핑마진율에 따른 반덤핑관세 예치가 개시되며, 최종판정을 위한 조사절차(Final Phase)가 개시된다. 최종판정 단계(Final Phase)에서는 DOC에서 먼저 기재출자료에 대한 실사(verification), 청문회(hearing), 서면(brief) 검토 등을 거쳐 DOC 예비판정일로부터 75일 이내(60일 추가 연장가능)에 최종 덤핑마진율을 발표하게 되며,¹³⁾ 이로부터 45일 이내에 ITC가 최종 질의서에 대한 미국 생산자 및 구매자, 수입자, 외국 수출자들의 답변과 청문회(hearing) 및 양쪽 당사자들의 서면(brief)와 ITC에서 자체적으로 조사한 자료 등을 토대로 산업피해 유무에 대한 최종 판정을 내리게 된다.¹⁴⁾

통상 약 1년 정도가 소요되는 반덤핑 원심조사 과정 전체를 통틀어 ITC의 산업피해 부정판정은 예비판정일 경우 향후 일체의 조사를 종료시키는 효과가 있으며, 최종판정의 경우 DOC로부터 덤핑마진율을 고율로 받은 경우에도, 산업피해 부정판정에 따라 일체의 반덤핑 관세를 납부할 필요가 없을 뿐 아니라, 향후 짧게는 5년, 길게는 20년 이상의 장기간에 걸친 행정재심(administrative review)으로부터도 자유로워질 수 있다는 점에서 조사대상기업에게는 궁극적인 효과와 영향이 압도적으로 크다고 할 수 있다.

그러나, 약 1년 정도에 걸친 원심조사 기간 동안 특히, DOC에서 요구하는 덤핑(율) 판정을 위한 자료의 종류와 양이 실로 방대하기 때문에, 현실적으로 조사대상기업의 입장에서는 AFA를 적용받을 리스크를 고려하여 구체적인 판매가격, 원가 등 수치(data)를 토대로 정량적인(quantitative) 판단을 하는 DOC의 덤핑율 조사 대응에 큰 비중을 두고, 시장상황, 경제지표 등 여러가지 종합적인 요소들을 전체적으로 고려하여 조사당국의 재량에 따라 정성적인(qualitative) 판단을 하는 ITC의 산업피해 조사 대응은 상대적으로

12) Tariff Act of 1930 (as amended) Sec. 733(a).

13) Tariff Act of 1930 (as amended) Sec. 735(a)(1).

14) Tariff Act of 1930 (as amended) Sec. 735(b)(2).

시간과 노력을 적게 들이게 되는 측면이 있다.

이하에서는 ITC의 원심조사에서의 산업피해 판단기준과 판정동향을 살펴보고, 최근 한국기업이 미국 반덤핑조사에서 각종상품(국내산업) 쟁점과 인과관계 쟁점을 토대로 산업피해 부정판정을 받은 대표적인 사례 두가지를 소개함으로써 산업피해 대응의 중요성을 논의하고자 한다.

II. ITC의 산업피해 판단기준 및 판정 동향

1. 산업피해 판단기준

가. WTO 반덤핑협정의 관련 규정

1994년 관세 및 무역에 관한 일반협정 (General Agreement on Tariffs and Trade 1994, 이하 “GATT”) 제VI조는 반덤핑 규율에 관한 기본 원칙을 제시하고, WTO 반덤핑협정(Anti-Dumping Agreement)은 일반규정인 GATT 제VI조를 이행하기 위하여, WTO 회원국이 반덤핑조치를 부과함에 있어 준수하여야 하는 실체적 요건과 조사 시 준수하여야 하는 절차적 요건을 규정하고 있다.¹⁵⁾

먼저 반덤핑조치를 부과하기 위한 실체적인 요건으로 덤핑의 존재, 국내 산업피해(injury)의 존재 및 덤핑과 피해 사이의 인과관계가 인정되어야 하는데, WTO 반덤핑협정 제3조(각주9)에 따르면 피해(injury)란 국내산업(domestic industry)에 대한 실질적 피해(material injury), 실질적 피해의 우려(threat of material injury) 및 국내 산업 확립의 실질적 지연(material retardation of the establishment of such an industry)을 의미한다.¹⁶⁾

WTO 반덤핑협정 제3.1조는 GATT 제VI조의 목적상 피해의 판정은 명확한 증거에 기초하여 (a) 덤핑수입물량 및 덤핑수입품이 (국내) 동종 상품의 국내시장 가격에 미치는 영향 및 (b) 동 수입품이 이러한 상품의 국내생산자에게 미치는 결과적인 영향에 대한 객관적인 검토를 포함한다고 하고 있다. 결국, WTO 반덤핑협정에 따르면 산업피해는 덤핑수입의 (i) 물량효과와 (ii) 가격효과 및 (iii) 국내산업에 미친 영향 세 단계로 나누어 판단을 하게 된다.

(1) 동종상품 및 국내산업

위 규정을 토대로 볼 때 물량효과와 가격효과 및 국내산업에 미친 영향을 판단함에 있어 가장 우선적으로 필요한 것이

15) 한국국제경제법학회, 신국제경제법, 박영사, 2018, 360면.

16) 한국국제경제법학회, 전거서, 367면.

“국내 동종 상품”(“domestic like product”)의 판단을 통한 “국내 산업(국내 시장)” (“domestic industry”)의 확정임을 알 수 있다. 이때, “동종 상품”은 동일한 상품 즉, 고려 중에 있는 상품과 모든 면에서 같은 상품을 의미하며, 그러한 상품이 없는 경우 비록 모든 면에서 같지는 않으나 고려 중에 있는 상품과 매우 유사한 특성을 갖고 있는 다른 상품을 의미하는 것으로 해석되며,¹⁷⁾ “국내 산업”은 동종 상품을 생산하는 국내생산자 전체 또는 이들 중 생산량의 합계가 당해 상품의 국내총생산량의 상당부분을 점하는 국내생산자들을 지칭하는 것으로 해석된다.¹⁸⁾

(2) 실질적인 피해

동종상품과 국내산업에 대한 판단을 토대로, (i) 덤핑수입의 물량과 관련하여, 조사당국은 절대적으로 또는 수입회원국의 생산 또는 소비에 비하여 상대적으로 덤핑수입품이 상당히 증가하였는지 여부를 고려하며, (ii) 덤핑수입이 가격에 미치는 영향과 관련, 조사당국은 수입회원국의 동종상품의 가격과 비교하여 덤핑수입품

에 의하여 상당한 가격인하가 있었는지 또는 그러한 수입품의 영향이 달리 상당한 정도로 가격하락을 초래하는지 또는 그러하지 아니한 경우 발생 하였을 가격상승을 상당한 정도로 억제하는지 여부를 고려한다.¹⁹⁾

또한, (iii) 덤핑수입품이 관련 국내산업에 미치는 영향의 검토는 판매, 이윤, 생산량, 시장점유율, 생산성, 투자수익률 또는 설비가동률에서의 실제적이고 잠재적인 감소, 국내 가격에 영향을 미치는 요소, 덤핑 마진의 크기, 자금 순환, 재고, 고용, 임금, 성장, 자본 또는 투자 조달능력에 대한 실제적이며 잠재적인 부정적 영향 등 산업의 상태에 영향을 미치는 제반 관련 경제적 요소 및 지표에 대한 평가를 포함하며, 이러한 경제적 요소 및 지표는 예시적인 것이며 이 중 하나 또는 여러 개가 반드시 결정적인 지침이 될 수는 없다.²⁰⁾

아울러, 덤핑수입품이 제3.2조 및 제3.4조에 규정된 바와 같이 덤핑의 효과를 통하여 이 협정이 규정하고 있는 의미의 피해를 초래하고 있다는 사실이 입증되어야

17) WTO 반덤핑협정 제2.6조.

18) WTO 반덤핑협정 제4.1조.

19) WTO 반덤핑협정 제3.2조.

20) WTO 반덤핑협정 제3.4조. 특정사건에서 어느 한 경제지표가 다른 경제지표보다 피해판정에 관해 더 밀접한 관련성을 가질 수 있으며, 특정 지표의 중요성이 구체적 사건마다 달라질 수 있다. 이재형, “반덤핑협정 제3조 - 피해판정 규정의 쟁점 분석: 제3조 2항, 3항 및 3항을 중심으로”, 『국제·지역연구』, 26권 2호 (2017), 112면.

하는데, 덤핑수입품과 국내산업에 대한 피해 간의 인과관계의 입증은 당국에 제시된 모든 관련 증거의 검토에 근거한다. 또한 당국은 같은 시점에서 국내산업에 피해를 초래하는 덤핑수입품 이외의 모든 알려진 요소를 검토하며 이러한 다른 요소로 인하여 발생하는 피해는 덤핑수입품에 의한 것으로 귀속시켜서는 아니되며, 이 점에서 관련될 수 있는 요소에는 특히, 덤핑가격으로 판매되지 아니하는 수입품의 수량 및 가격, 수요 감소 혹은 소비형태의 변화, 외국생산자와 국내생산자의 무역 제한적 관행 및 이들 간의 경쟁, 기술개발, 국내산업의 수출실적 및 상품 생산성의 검토가 포함된다.²¹⁾

(3) 실질적인 피해 우려

마지막으로 실질적인 피해의 우려에 대한 판정은 사실에 기초하며 단순히 주장이나 추측 또는 막연한 가능성에 기초하여서는 안된다. 덤핑이 피해를 초래하는 상황을 발생시키는 상황의 변화는 명백히 예측되어야 하며 급박한 것이어야 하며, 실질적 피해 우려의 존재에 대한 판정을 내리는데 있어서 당국은 특히 다음과 같

은 요소를 고려해야 한다.

- 실질적인 수입증가의 가능성을 나타내는, 국내시장으로의 덤핑수입품의 현저한 증가율
- 추가적인 수출을 흡수하는 다른 수출시장의 이용가능성을 감안하여, 수입회원국의 시장으로 덤핑수출을 실질적으로 증가시킬 수 있는 가능성을 나타내는, 충분하고 자유롭게 처분가능한 수출자의 생산능력 또는 수출자의 생산능력의 임박하고 실질적인 증가
- 수입이 국내가격을 현저히 하락 또는 억제시킬 수 있는 가격으로 이루어지고 있는지 여부 및 추가수입에 대한 수요를 증가시킬 것인지 여부, 그리고
- 조사대상제품의 재고현황

이러한 요소들 중 어느 하나도 그 자체로서 반드시 결정적인 지침이 될 수는 없으나, 고려된 요소 전체는 덤핑수출품이 추가로 임박하고, 보호조치가 취해지지 아니하면 실질적인 피해가 발생할 수 있을 것이라는 결론에 도달하게 하여야 한다.²²⁾

21) WTO 반덤핑협정 제3.5조; 무역구제제도상 해당 수입과 국내산업 피해간의 인과관계 입증은 관련 무역구제조치의 정당성을 담보하는 핵심적인 사안임에도 인과관계 입증의 실무상 어려움으로 무역구제제도 중 사실상 가장 취약하게 운용되고 있다는 점에 관한 지적으로는 안덕근, “무역구제조사상 국내산업피해 관련 인과관계 분석”, 『통상법률』, 통권 제86호 (2009), 126면 이하 참고.

22) WTO 반덤핑협정 제3.7조.

나. 미국의 반덤핑법상 ITC의 산업피해 판단기준

(1) 동종상품 및 국내산업 판단기준

앞서 언급한 바와 같이 산업피해 유무를 검토함에 있어서는 동종상품을 토대로 한 국내 산업의 확정이 선행되어야 하는데, 미국 반덤핑법에서는 국내동종상품(domestic like product)이라 함은 같은 법에 따른 조사대상제품과 동종(like)이거나 그러한 동종의 상품이 없는 경우 특성과 용도에 있어 가장 유사한(most similar) 제품을 가리킨다고 하고 있다.²³⁾ 이와 관련하여 ITC는 동종상품을 수입품과 시장에서 경쟁관계에 있는 제품으로 판시한 바 있다.²⁴⁾

이를 토대로 실무적으로 ITC는 여러가지 요소들 중에서도 조사대상 수입품과 (1) 물리적 특성 및 용도(physical characteristics and uses); (2) 상호대체가능성(interchangeability); (3) 유통경로(channels of distribution); (4) 생산관련 상황(common

manufacturing facilities, production processes, and production employees); (5) 고객 및 생산자의 인식(customer and producer perceptions); (6) 가격(price)의 6가지 요소 측면 위주의 유사한 정도를 기소로 동종상품을 판단하는 소위 “6-factor test”를 토대로 동종상품 여부를 판단하고 있다.²⁵⁾

동종상품의 개념은 사실관계에 따라 상당히 다양하게 해석될 수 있는 융통성 있는(flexible) 개념이라고 할 수 있고 실제로 미 의회나 법원 모두 동종상품 확정에 관하여 국제무역위원회에 상당한 재량을 부여하고 있으며,²⁶⁾ ITC는 DOC에서 정한 조사대상제품이 어떤 국내상품과 동종인지 여부를 결정함에 있어 DOC의 결정과는 독립적으로 조사대상제품의 범위에 속하지 않았지만 국내동종상품의 범위를 확대할 수 있으며, 조사대상제품의 종류와 관련된 하나 이상의 국내동종상품을 제시할 수도 있다.²⁷⁾

또한, 미국 반덤핑법은 “국내산업(domestic

23) Tariff Act of 1930 (as amended) Sec. 771(10).

24) Bruce E. Clubb, *United States Foreign Trade Law*, Vol.I, Little, Brown & Company (1991), p.565; 법무부, 전계서, 148면에서 재인용.

25) *Nippon Steel Corp. v. United States*, 19 CIT 450, 455 n. 4 (1995); *Timken Co. v. United States*, 913 F. Supp. 580, 584 (CIT 1996), *Spring Table Grapes from Chile and Mexico*, ITC Inv. No. 731-TA-926-927 (Preliminary), USITC Pub. 3432 (June 2001), p. 5 등.

26) 법무부, 전계서, 148면.

27) 하충룡·한나희, “USITC의 반덤핑 피해판정에서의 동종상품과 국내산업의 해석범위에 관한 연구”, 『통상정보연구』, 제9권 제4호 (2007), 166면

injury)” 즉 “미국산업(United States industry)”은 국내 동종상품의 생산자 전체 또는 자신들의 국내 동종상품 생산량의 합계가 당해 제품의 국내총생산량의 대부분(a major proportion)을 차지하는 생산자를 의미한다고 하고 있는데,²⁸⁾ 반덤핑 판정 시 ‘국내 산업’은 원칙적으로 임가공 생산여부(toll-produced), 자가 소비여부(captively consumed), 국내에서 상거래되는지 여부 등과 관계 없이, 동종상품의 모든 국내 생산자들을 포함하는 것으로 보는 것이 ITC의 실무 관례이다.²⁹⁾

(2) 실질적 피해 또는 피해 위협의 판단 기준

미국 반덤핑법에서는 “실질적인 피해(material injury)”를 “사소하거나 미미하거나 또는 중요하지 않다고 볼 수 없는 손해(harm which is not inconsequential, immaterial, or unimportant)”라고 정의하며,³⁰⁾ ITC에서 실질적인 피해판정을 내림

에 있어 (i) 조사대상 제품의 수입물량, (ii) 그러한 수입이 미국 내 동종상품의 가격에 미치는 영향 및 (iii) 당해 수입이 미국 내 생산자들에 대해 미치는 영향 등을 고려하도록 요구하고 있다.³¹⁾

이때, 수입물량을 평가함에 있어 ITC는 그 물량이 절대적인 면에서나 미국 내의 생산이나 소비와 비교하여 상대적인 면에서 상당한(significant) 것인지의 여부를 검토하여야 하며, 수입이 동종 제품의 가격에 미치는 영향을 평가함에 있어서는 국내 동종상품과 비교하여 수입품의 상당한 저가판매(significant price underselling)나 상당한 정도의 가격하락(price depression) 또는 가격인상 억제가 있었는지 여부를 검토하여야 하며, 수입으로 인해 국내 산업에 미치는 영향의 평가에 관하여는 모든 관련된 경제요소들을 평가하도록 하고 있다.³²⁾

한편, 실질적인 피해 “위협”의 판단에

28) Tariff Act of 1930 (as amended) Sec. 771(4)(A).

29) *4th Tier Cigarettes from Korea*, ITC Inv. No.731-TA-1465 (Final), USITC Pub.5151 (January 2021), p.25.; 다만, 이에 대하여 미국 반덤핑법은 DOC와 ITC가 국내 생산자와 조사대상제품의 수출자나 수출자가 관계당사자(related parties)이거나, 동종상품의 국내생산자가 동종상품의 수입자이기도 한 경우 그러한 국내 생산자를 당해 국내산업에서 제외시킬 수 있도록 하고(Tariff Act of 1930 (as amended) Sec. 771(4)(B)), 조사대상제품 수입의 영향을 특정 지역에 한정하여 평가할 필요가 있는 경우 국내산업을 특정 지역 내의 국내생산자들로 제한할 수 있도록 하는 규정(Tariff Act of 1930 (as amended) Sec. 771(4)(C), Sec. 736(d))을 두고 있다.

30) Tariff Act of 1930 (as amended) Sec. 771(7)(A).

31) Tariff Act of 1930 (as amended) Sec. 771(7)(B).

32) Tariff Act of 1930 (as amended) Sec. 771(7)(C).

있어서는 여러 경제적인 요소들 중에서도 (i) 추가적인 수출을 흡수하는 다른 수출 시장의 이용가능성을 감안하였을 때 미사용된 생산능력 또는 생산가동능력의 급박하고, 실질적인 증가로 인한 조사대상제품 수입의 현저한 증가 가능성, (ii) 실질적인 수입증가 가능성을 나타내는 국내 시장으로의 덤핑수입물량의 현저한 증가 또는 수입품의 국내 시장 침투, (iii) 조사대상제품의 수입이 국내가격을 현저히 하락 또는 상승을 억제시킬 수 있는 가격으로 이루어지고 있는지 여부 및 추가수입에 대한 수요를 증가시킬 것인지 여부, (iv) 조사대상제품의 재고현황 등을 전체적으로 고려하도록 하면서, 추가적인 덤핑 수입이 “임박한(imminent)” 것이어야만 할 것과 반덤핑관세와 같은 구제조치가 없을 경우 “실질적인 피해가 발생할 것” 등을 요구하고 있다.³³⁾

마지막으로 실질적인 산업피해 또는 산업피해의 위협은 조사대상제품의 불공정

한 수입으로 “인한(by reason of)” 것이어야 하는데,³⁴⁾ 미국 반덤핑법에서 별도로 “by reason of”의 의미를 정하지 않고 있어, 기본적으로 이와 같은 인과관계의 판단은 ITC에게 합리적인 재량을 주고 있다고 평가된다.³⁵⁾

이에 따라 ITC는 기본적으로 덤핑지표 및 산업피해지표의 통상 3년간의 시계열 자료를 사용하여 변화추세를 분석하는 방식의 추세분석(예컨대, 과거 3년간 덤핑수입품의 (i) 수입물량 증가추세와 국내 생산품의 시장점유율 감소추세가 일치하는 경우 또는 (ii) 수입품가격의 변화추세와 국내생산품 가격의 변화추세가 일치하는 경우 인과관계가 입증되는 것으로 간주)을 통하여 인과관계를 판정하고 있으며,³⁶⁾ 경우에 따라 덤핑이 존재하는 실제 국내 산업 상태와 덤핑이 존재하지 아니하는 가상의 국내 산업상태를 비교하여 산업피해의 존재여부 및 덤핑과 산업피해 간의 인과관계를 입증하는 비교분석법

33) Tariff Act of 1930 (as amended) Sec. 771(7)(F).

34) Tariff Act of 1930 (as amended) Sec. 731(2).

35) *Angus Chemical Co. v. United States*, 140 F.3d 1478, 1484-85 (Fed.Cir.1998), aff'g, 944 F. Supp. 943, 951 (Ct. Int'l Trade 1996); *4th Tier Cigarettes from Korea*, ITC Inv. No.731-TA-1465 (Final), USITC Pub.5151 (January 2021), p.27.

36) *Certain Cut-to-Length Steel Plate from France, India, Indonesia, Italy, Japan and Korea*, ITC Inv. Nos. 701-TA-387-391 (Final), 731-TA-816, 821 (Final), USITC Pub. 3273 (January 2000); *Circular Welded Non-Alloy Steel Pipe from China, Indonesia, Malaysia, Romania and South Africa*, ITC Inv. No. 731-TA-943-947 (Preliminary), USITC Pub. 3439, (July 2001); *Allura Red Coloring from India*, ITC Inv. No. 731-TA-1029 (Preliminary), USITC Pub. 3595 (April 2003) 등.

(Comparative Analysis)³⁷⁾이나, 관련 시장의 수요와 공급에 대한 연립방정식의 통계분석을 통해 덤핑수입과 더불어 여타 시장 상황 변화를 야기한 제반요소들이 어느정도 산업피해를 유발하고 있는지에 대한 수치상의 추정치를 도출하는 계량분석법(Econometric Analysis)³⁸⁾과 같은 경제분석법을 활용하기도 하였다.

아울러, ITC는 인과관계를 판단함에 있어 비조사대상제품, 기술, 수요 또는 소비자 기호의 변화, 국내 생산자 간의 경쟁, 국내 생산자의 경영판단 등 조사대상제품 외의 여러가지 요소들이 국내산업에 미친 영향에 대하여도 종합적으로 검토를 하고 있다.³⁹⁾

2. ITC의 산업피해 판정동향

원심조사 기준 2003~2016년 사이 ITC의 산업피해 판정이 있었던 총 case 수는 약 160건 정도로 추산이 되는데, 그 중 부정판정은 약 40건 정도이며, 미소물량⁴⁰⁾으로 종결이 된 사례들을 제외하면 실질적으로 산업피해를 부정한 판정은 약 35건이며, 최종판정에서 부정이 된 사례는 약 30건 정도로 추산되고 있다. 한편, 트럼프 행정부가 출범한 이후인 2017년부터 2020년까지 ITC 판정이 있었던 총 case 수는 약 70건이며, 그 중 최종판정에서 산업피해가 부정된 사례는 13건 정도로 확인이 된다.⁴¹⁾

37) 즉, 덤핑수입이 존재하지 아니하는 가상적인 상태 하에서 덤핑수입품, 정상수입품 및 국내생산품의 가격 및 판매량 등을 추정하고 동 결과를 덤핑수입이 덤핑수입이 존재하는 현실적인 상태와 비교하여 덤핑으로 인한 산업피해 여부를 판단하는 부분균형분석기법으로, ITC에서 1988년부터 주도적으로 사용해온 소위 COMPAS모형이 대표적인 예인데, 수요탄력성, 공급탄력성 및 대체탄력성 등의 추정치에 대한 신뢰성 문제, 덤핑 이외의 산업피해를 야기할 수 있는 다양한 요인에 대한 고려가 불가능한 점 등의 이슈로 EU 등 여타 국가에서는 적극적으로 활용되지 않는 것으로 평가된다. 안덕근, 전계논문, 142-143면.

38) 대표적인 사례로 *Certain Cold-Rolled Steel Products from Argentina, Brazil, China, Indonesia, Japan, Russia, Slovakia, South Africa, Taiwan, Thailand, Turkey, and Venezuela*, ITC Inv. Nos. 701-TA-393-396, 731-TA-829-840 사건을 들 수 있는데, 동 분석은 추세분석에 비해 경제학적 전문성을 요구하는 방식으로 비경제학자 중심의 무역위원회에서 수용되기 어려운 문제점이 있어 실제로 계량분석 결과가 수용되는 경우에도 대개 추세분석 등의 내용과 함께 채택되고 있으며, 계량분석에 요구되는 정확하고 신뢰성 있는 통계자료 확보의 어려움 등으로 인과관계 분석의 일반적인 방식으로 채택되지 못하고 있다고 평가된다. *Ibid.*, 143-145면.

39) Uruguay Round Agreements Act Statement of Administrative Action (SAA), H.R. Rep.103-316, vol. I at 851-52 (1994); *4th Tier Cigarettes from Korea*, ITC Inv. No.731-TA-1465 (Final), USITC Pub.5151 (January 2021), pp. 27-28.

40) 일부 국가로부터의 덤핑수입량이 수입국내 동종상품 수입량의 3% 기준에 달하지 못한 경우 또는 3% 미만 수출국의 국내 수입량 합산이 7% 기준에 달하지 못하는 경우를 의미한다(Tariff Act of 1930 (as amended) Sections 703(a)(1), 705(b)(1), 733(a)(1), 735(b)(1), and 771(24)).

한국기업에 대한 제소기준으로 보면 2000년부터 2019년 12월 사이 있었던 반덤핑 제소 32건 중 ITC 산업피해 부정건은 7건으로 파악된다⁴²⁾. 결국, 통계적으로만 보면 산업피해 부정 판정을 받는 경우가 전체 사건 대비 약 20% 정도에 지나지 않는다는 점을 알 수 있다.

앞서 언급한 바와 같이 산업피해 판정은 덤핑(율) 판정에 비해 시장상황과 경제 지표에 대한 상대적으로 모호하고 추상적인 평가를 토대로 재량적이고 정성적인 판단을 한다는 점과 실제로 미국 반덤핑 조사에서 ITC의 산업피해 부정을 받을 수 있는 확률이 높지 않다는 점 등도 고려하여, 그동안 미국 반덤핑조사를 받은 한국 기업들이 ITC의 산업피해 조사에 대한 방어보다는 향후 수입물량의 가격에 직접적인 영향을 주는 DOC의 덤핑마진을 조사에 대한 방어에 초점을 두고 대응을 해 온 경향이 있었다.⁴³⁾

그러나 최근 한국기업들은 산업피해 부정판정의 궁극적인 경제적 효과와 기업 이미지 제고에 주는 영향 등을 고려하여,

ITC의 산업피해 조사에 대하여도 예비판정문의 치밀한 분석을 토대로 보다 적극적으로 방어를 하고 있는 추세이며, 그 결과 ITC 최종판정에서 산업피해 부정판정을 받는 사례들이 생겨나고 있다.

이하에서는 한국기업이 미국 반덤핑조사대상이 된 사례 중 2018년 이후 산업피해 부정을 받은 대표적인 사례 2건에 대하여 살펴보고, 그 시사점에 관하여 논의하고자 한다.

III. 최근 한국기업들의 산업피해 부정판정 사례

1. Tapered Roller Bearings from Korea 사건⁴⁴⁾

가. 사안의 개요

2017년 6월 28일 미국의 The Timken Company (“Timken”)는 베어링 아트와 웨플러 코리아의 자동차 부품인 외경 8인치 이하의 Tapered Roller Bearings (“TRB”)을

41) USITC 웹사이트(<https://www.usitc.gov>) 참고.

42) 한국무역협회 통상지원센터 수입규제 DB.

43) 유사한 맥락에서 우리나라가 다른 WTO 회원국과의 분쟁에서 덤핑판정, 특히 덤핑마진을 다투는데 보다 치중하고, 피해판정을 법리적으로 다투는 것을 다소 소홀이 한 면이 있는 바, 보다 효과적으로 덤핑분쟁 사건에 대응하기 위해서는 특히 피해판정의 절차와 방법에 관한 반덤핑협정의 규정에 대한 보다 면밀한 분석이 필요하다는 지적으로는 이재형, 전계논문, 121면 참고.

44) *Tapered Roller Bearings from Korea* (ITC Investigation No. 731-TA-1380).

미국 시장에서 덤핑판매(제소자 주장 덤핑율 최대 93.28%)를 하여 미국 국내산업에 피해를 주고 있다고 주장하며 반덤핑 제소를 하였다.

Timken은 베어링 아트의 미국 소재관계사로 조사대상제품을 수입한 Iljin USA Corporation의 2016년 수입량은 2014년 수입량 대비 90.5%가 증가하였고, 동기간 수입금액은 상대적으로 적은 52.6%가 증가하여, 결과적으로 수입단가가 하락하였다고 하면서, 한국산 수입량의 급속한 증가로 국내산업의 판매량 및 시장점유율이 하락하였고, 한국산 덤핑수입품으로 인해 국내산업의 주요 산업피해 지표인 생산량, 출하량 및 영업이익이 2014~2016년 기간 중 계속 하락하였고, 국내산업 재고량은 증가하였다고 주장하였다.⁴⁵⁾

동 사안은 조사대상제품의 수입량이 증가한 것, 국내 동종상품에 비하여 상대적으로 저가판매(underselling)된 것과 Timken의 사업이 악화된 것은 어느 정도 자료에 의하여 뒷받침이 되는 상황이었기 때문에, 결국 국내산업의 악화가 조사대상제품의 수입으로 인한 것이라고 볼 수 있는지, 즉,

조사대상제품의 수입과 국내 산업 피해 사이의 인과관계 유무가 핵심쟁점이었다. 따라서, 이하에서는 동 핵심쟁점에 대한 ITC의 판단을 위주로 소개하고 시사점을 논의하고자 한다.

나. ITC의 예비판정 및 최종판정

(1) 예비판정 - 산업피해 긍정

ITC는 예비판정에서 산업피해의 합리적인 징후가 있다고 하였는데, 먼저 경쟁상황과 관련하여 미국 생산자들과 수입자들의 답변을 토대로 국산품과 조사대상제품이 상호대체가능하다고 하면서도, 가격은 보통 정도의 중요성을 가지며, 가격 외적인 요소들 또한 중요하다는 점도 인식하고 있다고 하였다.⁴⁶⁾

나아가, 물량효과에 관하여는 다수의견은 베어링 수요가 감소하는 기간 동안에도 주요 수입제품의 물량은 증가하였다고 하였는데, 반대의견은 수입물량의 증가에도 불구하고 미국 국내 시장의 점유율은 상대적으로 안정적이었다고 하였다.⁴⁷⁾

가격효과에 관하여는 조사대상기간 동

45) Petition for the Imposition of Antidumping Duties on behalf of the Timken Company (DOC Inv. No. A-580-894).

46) *Tapered Roller Bearings from Korea*, Inv. No. 731-TA-1380 (Preliminary) USITC Pub. 4721 (August 2017), pp. 21-22.

47) *Ibid.* p. 23, p. 31.

안 모든 26개 분기별 구간에서 저가판매가 있었다고 하면서, 조사대상기간 동안 국산품의 가격인하도 있었던 것은 사실이나, 몇몇 국산품의 경우 조사대상제품과의 경쟁유무를 불문하고 동일한 정도로 가격이 내려간 점을 고려할 때 미국내 수요감소, 원자재 가격 감소와 같은 다른 시장요소들로 인하여 가격이 내려갔을 가능성도 있다고 하였다. 이에 따라 다수의견은 현재 자료만으로는 조사대상제품이 국산품의 가격을 상당한 정도로 압박 또는 인하하는 효과가 있다고 보기는 어렵다고 하면서, 최종판정 단계(Final Phase)에서 좀더 자세히 살펴보겠다고 하였는데, 반대의견은 조사대상제품의 저가판매로 인하여 미국 시장에서 가격인하 효과는 없다고 하였다.⁴⁸⁾

국내산업에 미친 영향에 관하여는 기본적으로 조사대상기간 동안 국내산업의 생산, 가동능력, 재고, 고용 관련 수치, 재무 수치, 자본지출과 같은 산업지표들이 감소하였고, 국내산업의 시장점유율은 유동적이었다고 하면서, 다수의견은 조사대상제품이 국내 산업에 상당한 영향을 주지 않았다고 단정할 수 없다고 하면서 우선 산업피해 긍정 판정을 하였는데, 국내산

업지표의 감소가 (조사대상제품이 아닌) 다른 원인들에 기인한 것인지, 기타 국가 수입물품과 조사대상제품 및 국내동종물품의 경쟁상황 등을 최종판정 단계(Final Phase)에서 좀더 자세히 검토하겠다고 하였다.⁴⁹⁾

(2) 최종판정 - 산업피해 부정

ITC는 최종판정에서 예비판정과 동일하게 조사대상제품의 물량은 절대적인 측면 및 미국 내 수요에 비하여 상대적인 측면에서도 현저히 증가하였다고 보았으나, 조사대상제품은 국내 시장에서 현저한 가격 효과를 주거나, 국내산업에 영향을 미쳤다고 보기 어렵다고 하였다.⁵⁰⁾

보다 구체적으로 가격효과와 관련하여 ITC는 조사대상제품의 저가판매가 있었던 것은 맞지만, 이로 인하여 국내 시장의 가격에 상당한(significant) 효과가 있었다고 보기는 어렵다고 하였는데, (i) TRB의 구매는 국내 제품이든 조사대상제품이든 주로 장기 계약으로 이루어지고 있고, 구매결정에 있어 비가격적인 요소들(non-pricing factors)이 중요한 역할을 하는 점을 고려할 때 조사대상제품의 가격인하로 인하여 구매패턴이 전환될 가능성이 높지 않은

48) *Ibid.* pp. 24-25, p. 33.

49) *Ibid.* pp. 25-28.

50) *Tapered Roller Bearings from Korea*, Inv. No. 731-TA-1380 (Final) USITC Pub. 4806 (August 2018), p.29.

점, (ii) 실제로 미국 구매자들의 답변에 따르면 국내 산업이 조사대상제품으로 인하여 매출을 잃은 것은 아니며 구매자들이 조사대상제품을 택한 것에는 비가격적인 요소들이 작용했다고 한 점 등을 이유로 들었다.

특히, 조사대상자들이 제출한 Timken 출신 임원의 진술, 구매자 답변 등을 토대로 Timken이 조사대상기간 이전에 시행한 “Fix It or Exit”이라는 마케팅 전략을 시행하면서 가격을 현저히 올린 적이 있었는데, 이로 인하여 구매자들은 Timken을 더 이상 신뢰할 수 없어 조사대상제품을 포함하여 공급원을 다양화하게 된 것이라고 판단하였다.⁵¹⁾

이를 토대로 ITC는 조사대상제품의 물량과 시장점유율이 증가한 것은 맞지만, 이와 같은 증가가 국내산업의 시장점유율의 주목할만한(appreciable) 하락이나 출하량의 감소를 가져온 것은 아니라고 하면서, 조사대상제품은 국내 산업에 불리한 영향을 미치지 않았다고 판정하였다.⁵²⁾

또한, 산업피해 위협 측면에서도 조사대상기간 조사대상제품의 미국 수출은 조사대상국가 내 공급량 및 제3국의 수출량

보다 적으며, 미국 외 제3국으로의 수출이 현저히 늘어난 점, 향후 제3국으로의 수출을 절대적 및 상대적으로 미국 수출에 비하여 증가시킬 예정인 점, 장기공급 계약의 특성 등을 토대로 미국 수입량의 급박한 증가가 있지는 않을 것이라고 보았으며, 조사대상기간 동안 조사대상제품의 저가판매에도 불구하고 국내산업이 조사대상제품에 상당한 시장점유율을 빼앗기거나, 국내 동종상품의 가격이 내려간 것이 아니라는 점 등을 고려할 때 조사대상제품의 가격인하가 급박한 장래에 국내 산업에 불리한 영향을 미칠 것으로 보이지 않는다고 하면서, 결국 산업피해 위협 또한 부정하였다.⁵³⁾

다. 시사점

동 판정은 조사대상제품의 수입량 증가와 저가판매가 구체적인 수치로 확인이 되었음에도 불구하고, 비가격적인 요소로 인한 고객의 구매, 제품공급에 관한 장기계약의 특성, Timken이 스스로 택한 마케팅 전략에 따라 구매자들이 공급원을 전환하게 된 사정, 미국 시장 수요의 하락 등 여러가지 조사대상제품 외적인 요소에 관한 자료들을 충실히 제출하고, 치밀한

51) *Ibid.* pp. 30-32.

52) *Ibid.* p. 35.

53) *Ibid.* pp. 37-40.

경제분석을 통한 효과적인 변론을 하여, ITC에서 결국 조사대상제품의 물량 증가 및 저가판매와 산업피해 사이의 인과관계를 부인한 사안이라는 점에서 큰 의미가 있다고 할 수 있다.⁵⁴⁾

결국, 동 판정은 조사대상제품과 국내 산업피해 사이의 인과관계를 부인함에 있어 국내 산업피해에 영향을 준 외적인 요소들을 효과적으로 제시하는 것이 얼마나 중요한지를 보여준 사안이며, 특히, ITC가 미국 국내시장의 상황과 산업피해 여부를 판단함에 있어 미국내 구매자들의 목소리에 매우 큰 무게를 두고 있다는 점을 다시 상기시켜 준 사건이라고 할 수 있다.

2. 4th Tier Cigarettes from Korea 사건⁵⁵⁾

가. 사안의 개요

2019년 12월 18일 Coalition against Korean Cigarettes (“CAKC”)는 KT&G가 미국시장에 담배를 덤핑판매를 함으로써 미국 담배시장에 산업피해를 주고 있다는 내용으로 반덤핑제소를 하였다.

보다 구체적으로 CAKC는 조사대상제품을 4th Tier Cigarettes (이하 “4TC”)로 정의하면서, 4TC의 물리적 특성으로 통상 길이 7.0 cm 이상, 12.0 cm 이하, 지름 1.3cm 이하의 사이즈에, 일반적으로 10% 또는 그 이상의 담배줄기(tobacco stem)로 구성된 담배블렌드(tobacco blend)를 가지고 있으며, 포장에는 상자 안쪽 모서리에 둥근 면이 없고 담뱃갑 안에 양각되지 않은 알루미늄 박지가 들어있는 점 등을 제

54) 본 사안 외에도 ITC에서 조사대상기간 중 조사대상제품이 저가판매되었고, 국산품 가격이 하락하거나 가격인상이 억제되었으나 조사대상제품의 수입과 국산품 가격 변동 간 상관관계가 없다고 판단한 사안으로는 *Circular Welded Non-Alloy Steel Pipe from China, Indonesia, Malaysia, Romania and South Africa*, ITC Inv. No. 731-TA-943-947 (Preliminary), USITC Pub. 3439 (July 2001), *Allura Red Coloring from India*, ITC Inv. No. 731-TA-1029 (Preliminary), USITC Pub. 3595 (April 2003) 등이 있으며, 국내 수요의 감소, 국내생산자의 공급능력 부족, 국산품의 품질 열위 등을 이유로 조사대상제품 수입과 국내산업 경영지표의 악화 사이에 인과관계가 없다고 본 사안으로는 *Oil Country Tubular Goods from Austria, Brazil, China, France, Germany, India, Indonesia, Romania, South Africa, Spain, Turkey, Ukraine, and Venezuela*, ITC Invs. 701-TA-428 and 731-TA-992-994, and 31-TA-996-1005 (Preliminary), USITC Pub. 3511 (May 2002), *Metal Calendar Slides from Japan*, ITC Inv. No. 731-TA-1094 (Final), USITC Pub. 3873 (August 2006), *Silicomanganese from Australia*, ITC Inv. No. 731-TA-1269 (Preliminary), USITC Pub. 4528 (April 2015) 등이 있다.

55) *4th Tier Cigarettes from Korea* (ITC Investigation No.731-TA-1465).

시하였고, 비교적 저가의 담배에 해당된다고 주장하였다.

이와 같은 조사대상제품 정의를 토대로 미국내의 평균덤핑마진율을 최대 103.02%라고 주장하였으며, 미국내 수요량의 증가에도 불구하고 한국산 수입량의 증가로 인해 국내 생산품의 시장점유율이 하락하였으며, 한국산 수입품의 저가판매로 인하여 국내 생산품의 가격하락 및 가격인상억제를 야기한다고 주장하며, 국내 산업피해 내지 산업피해 우려가 있다고 주장하였다.⁵⁶⁾

제소자가 주장하는 바와 같이 4TC라는 조사대상제품 정의에 따라 동종상품을 일부 저가 담배로 한정하고, 이에 따라 국내 산업을 좁게 확정할 경우 상대적으로 KT&G의 미국 내 시장점유율이 상당히 올라가게 되어 산업피해(우려)를 인정하기가 보다 용이해지는 결과를 초래할 수 있으므로, 본 사안에서는 제소자가 주장하는 4TC라는 별도의 제품군 정의를 토대로 동종상품과 국내산업을 4TC 시장으로 한정할 것인지 아니면, 4TC와 기타 담배 사이에 제소자의 주장과 같은 구분은 어려우므로 동종상품과 국내산업을 전체 담배 시장으로 확대할 것이냐가 핵심쟁점이었

다고 할 수 있다.

나. ITC의 예비판정 및 최종판정

(1) 예비판정 - 산업피해 위협 긍정

우선 동종상품/국내산업 이슈와 관련하여 ITC는 예비판정에서 4TC와 그 외 담배 간의 가격, 제조 설비 및 생산 인력에 차이가 있으므로 우선 예비판정 목적으로는 동종 상품을 DOC 조사대상제품과 동일하게 정의하기로 결정을 하였다.

그러나 물리적 특성 및 사용, 유통 경로, 생산자 및 소비자 인식 및 가격 분류에 관해 4TC와 그 외 담배 간에 유사성이 발견되는 점 등을 토대로 ITC는 제소자가 주장한 “동종상품”과 “국내산업”의 범위에 대하여 상당한 의문을 제기하며, 최종판정 단계에서는 4TC 외 담배 생산자들뿐만 아니라 4TC와 그 외의 담배 모두를 취급해 온 구매자들(purchasers) 기타 시장참여자들로부터 답변을 제출받아 판단을 할 예정임을 밝혔다. 특히, 예비판정문에서 ITC는 다음과 같이 DOC가 정의한 “동종상품”의 범위를 더 넓게 조정하여야 할 수 있다며, 이와 관련하여 추가 자료를 수집할 것이라고 명시하였다.⁵⁷⁾

56) Petition for the Imposition of Antidumping Duties in the matter of 4th Tier Cigarettes from South Korea (DOC Inv. No. A-580-905).

“[W]e plan to gather additional information concerning whether it is appropriate to define the domestic like product more broadly than Commerce’s scope definition,”

“we acknowledge that evidence regarding some of the domestic like product factors suggests that it may be appropriate to define the domestic like product more broadly than the scope definition.”

다음으로 산업피해와 관련하여 ITC는 현재의 실질적 피해가 있는 것은 아니지만, 실질적인 산업피해의 “위협”이 있음을 보여주는 “합리적인 징후”가 있다고 판단을 하였다.

그 근거로, (i) 경쟁(수요 및 공급) 상황과 관련하여서는 미국의 담배 수요가 장기간 감소했으나, 조사대상기간 중 4TC의 소비량은 증가하였으며, 한국산 4TC 수입품은 국내생산제품 다음으로 국내시장에 조사대상제품의 공급이 많았다는 점,⁵⁷⁾ (ii) 물량효과에 관하여는 조사대상기간 후반기, 특히, 2019년 상반기 조사대상제품의 수입물량이 2018년 상반기 수입물량 대비 현

저히 증가한 점, 생산능력이 증가한 점 등을 고려할 때, 가까운 장래에도 미국 수입량이 현저히 증가할 가능성이 있다는 점,⁵⁹⁾ (iii) 가격효과에 대하여는 조사대상제품은 조사대상기간 동안 전반적으로 가격이 하락하였으며, 2018년 초반에 가격인하가 시작되어 조사대상기간 후반까지 가격 하락이 이어졌으며, 특히 2019년 상반기의 가격이 낮아졌는데, 이는 조사대상제품의 수입물량이 가장 증가했던 시기와 겹친다는 점 등에 주목하였다.

그 결과 2018년과 2019년 조사대상기간까지 관찰된 조사대상제품의 저가판매는 가까운 장래에 더욱 강화될 것으로 보이는 합리적 징후가 있다고 판단되며, 국내 동종상품과 조사대상제품 간의 높은 상호대체가능성을 고려할 때 현저히 증가된 물량의 조사대상제품의 저가판매는 국내 동종상품의 판매를 대체 하게 됨으로써, 조사대상제품의 수요는 더욱 증가하고, 국내동종상품의 생산, 판매, 시장점유율은 감소하게 될 것이라고 판단하였다.⁶⁰⁾

(2) 최종판정 - 산업피해 부정

57) *4th Tier Cigarettes from Korea*, Inv. No. 731-TA-1465 (Preliminary), USITC Pub. 5016 (February 2020), pp.8-11.

58) *Ibid.* pp. 16-18.

59) *Ibid.* pp. 20-23.

60) *Ibid.* pp. 23-25.

최종판정에서 ITC는 실무적으로 활용하고 있는 국내 동종상품 판단 기준인 “6-factor test”에 따른 분석 결과, “국내 동종상품”은 제조자가 주장하는 4th Tier Cigarettes (“4TC”)와 기타 담배를 모두 포함하는 전체 담배제품으로 정의하였다.

보다 구체적으로, (i) 물리적 특성과 용도에 관하여는 구매자들의 답변서, KT&G에서 제출한 R&D Lab Test 결과 및 분석 보고서 등을 토대로 4TC와 그 외 담배제품 사이에 뚜렷한 구분을 할 수 있는 물리적 특성이 없으며, 용도 측면에서도 모든 담배제품은 흡연과 니코틴 흡입이라는 동일한 용도를 위한 것이라는 점을 인정하였고, (ii) 상호대체성(interchangeability)에 관하여는 KT&G에서 제출한 시장조사보고서 등을 토대로 흡연자들이 1순위 브랜드를 이용할 수 없는 경우 대체하기 위한 backup 브랜드를 가지고 있다는 점 등을 토대로 4TC와 기타 제품이 서로 상호대체가 가능하다고 하였다.

또한, (iii) 제조시설/제조과정/인원에 관하여는 KT&G에서 제출한 미국 major사 출신의 consultant의 진술서 등을 토대로 미국 생산자들은 여러 종류의 담배 브랜드를 생산하고 있으며, 이 중 일부는 4TC로, 그 외는 4TC가 아닌 것으로 여겨진다

는 점에서 생산설비와 인원 측면 상으로 뚜렷이 구별되지 않는다고 보았다. 나아가, (iv) 유통경로와 관련하여서도 KT&G에서 제출한 도매상들의 담배 매출 자료와 경쟁사 출신 현직 직원의 Affidavit 등을 토대로 도매상과 소매상 유통경로 측면에서도 4TC와 기타 담배들은 상당 부분 동일하며, (v) 고객 및 생산자 인식에 관하여도 구매자 답변서, KT&G가 제시한 각종 publication 등을 토대로 담배시장 내 4TC라는 용어는 물론 4TC에 포함되는 구체적인 국내 생산자나 담배 브랜드에 대해서도 공통의 인식이 존재하지 않는다고 하였으며, 마지막으로 (vi) 가격에 관하여도 KT&G에서 제출한 소매가격 조사자료 등을 토대로 4TC와 기타 담배 사이에 명확한 구분은 존재하지 않는다고 하였다.⁶¹⁾

이에 따라, ITC는 국내산업을 미국내 전체 담배 생산자로 확정하고, 전체 담배시장을 기준으로 산업피해가 있는지 여부를 판단하였는데, 이와 같이 국내산업을 제조사 주장 4TC 대비 전체 담배시장으로 확장을 한 결과, (i) 조사대상기간동안 전반적으로 미국 내 수입담배 비중이 커짐에 따라, 비록 KT&G의 한국산 담배 수입량도 증가하였으나 국내산업, 비대상국가로부터의 수입량과 비교시 미국 시장에서

61) 4th Tier Cigarettes from Korea, Inv. No. 731-TA-1465 (Final), USITC Pub. 5151 (January 2020), pp. 20-23.

가장 작은 비중을 차지하고 있다고 보았으며(경쟁상황),⁶²⁾ (ii) 미국시장 내 KT&G 제품 비중이나 증가폭은 전체 미국시장 내 소비량과 생산량에 비하여 현저하지(significant) 않다고 보았다(물량효과).⁶³⁾

또한, (iii) 이와 같은 적은 물량으로 상대적으로 낮은 가격의 KT&G 제품이 국내 담배 가격을 현저히 하락시키거나, 가격 인상을 방해하였다고 보기는 어려우며, 국내 생산자들의 시장점유율을 현저한 수준으로 빼앗았다고 보기 어려운 점(가격효과)⁶⁴⁾을 토대로 KT&G 제품의 수입으로 국내 담배산업에 현저한 실질적인 피해가 있다고 볼 수 없다고 하였다.⁶⁵⁾

나아가, (iv) KT&G에서 제출한 제3국 수출 현황 및 계획과 미국 담배시장 신제품 출시 현황 등 자료를 토대로 KT&G의 담배 수출이 2020년, 2021년에 상당히 증가한 것은 사실이나, 그렇다 하더라도 시장점유율이 가까운 미래에 현저히 증가할 것으로 보기는 어렵다는 점, 미국 내 수입자들이 보유한 재고도 조사대상기간동안 감소하였고, 미국 내 소비량에 비해 매우

적은 수준에 머물렀으나, 이로 인하여 KT&G 제품의 수입량이 현저히 크지 않았고, 현저히 증가하지도 않은 점, KT&G는 자신의 다른 수많은 수출국에 전념할 것으로 보이는 점, 한국산 4TC에 대하여 다른 어떠한 국가에서도 반덤핑 조사나 제재가 가해진 바 없는 점, FDA 관련 법령에 의한 신규제품 출시 제한과 brand loyalty가 강한 미국 담배시장의 구조적 특성으로 인해 시장점유율을 높이기 쉽지 않다는 점 등을 고려하여 조사대상제품 수입으로 인하여 국내 담배산업이 실질적 피해의 위협을 받고 있다고 볼 수 없다고 판정을 하였다.⁶⁶⁾

다. 시사점

본 사건은 무엇보다 ITC에서 국내산업 피해를 판단하기 위한 국내동종상품 및 국내산업(Domestic Like Product/Domestic Injury)의 범위를 DOC에서 확정된 조사대상제품의 범위보다 현저히 확장함으로써 산업피해 부정 판정을 이끌어내는데 성공한 사건이라는 점에서 큰 의미가 있다.⁶⁷⁾

62) *Ibid.* pp. 30-36.

63) *Ibid.* pp. 37-38.

64) *Ibid.* pp. 39-42.

65) *Ibid.* pp. 43-47.

66) *Ibid.* pp. 49-53.

67) ITC에서 DOC의 조사대상제품의 범위보다 국내동종상품의 범위를 확장한 사안은 본 사안 외에도

즉, 전체 담배시장을 토대로 판단을 할 경우 조사대상제품의 상대적으로 적은 수입량으로는 물량효과 및 가격효과, 국내산업에 미치는 영향을 모두 인정하기 어려우므로 자연스럽게 산업피해를 부정할 수밖에 없는 결과가 도출된 것이다.

특히, 이와 같은 판단을 하는 과정에서 ITC에서 직접 수집한 정보 외에 조사대상 기업이 적극적으로 조사를 하여 제출한 R&D test 자료, 시장에서의 각종 수치(data), 산업전문가의 진술서, 시장조사 결과, 산업보고서 등을 충분히 고려를 하여 조사대상제품과 경쟁을 하는 국내동종상품의 범위를 매우 넓게 판단을 하였다는 점도 반덤핑조사에 대응하는 국내기업들에게 시사하는 바가 크다고 할 수 있다.

IV. 맺으며 - 효율적이고 성공적인 반덤핑조사 대응을 위한 제언

미국은 전통적으로 반덤핑조사를 포함한 무역구제조치를 전세계에서 가장 활발하게 활용하고 있고, 최근 AFA나 PMS와 같은 다양한 조사기법의 활용을 통하여 조사당국의 재량판단영역을 넓혀가고 있으며, 바이든 행정부 출범 이후에도 계속

하여 활발하게 무역구제조치를 활용할 것으로 예견되는 상황이다. 이에 더하여 최근에는 신흥국에서도 반덤핑조사를 활용하고자 하는 움직임이 점차 증가하고 있는 추세이다.

이와 같은 상황에서, 수출에 의존하고 있는 우리나라 기업들은 이를 대비하여 사전적으로 해외 판매가격을 적절히 책정하고, 관련 수치 및 자료를 체계적으로 관리하고, 해외 진출전략과 판매 및 마케팅 전략을 세우는 것이 절실하다. 또한, 사후적으로 제소를 당하는 경우 DOC의 덤핑율 조사에 대하여 완전하고 정확한 자료를 제출하는 것과 함께 ITC의 산업피해 조사에 대하여도 보다 적극적이고 창의적인 방어논리를 세우고, 관련 증거자료를 적극적으로 발굴하여 제시하는 것이 필요하다.

앞서 살펴본 바와 같이 반덤핑조사에서 산업피해를 판단하는 요소들은 매우 다양하고 관련 산업별로 시장의 특수성을 고려하게 되기 때문에 산업피해 부정판정을 받기 위하여 일률적인 해결책이 있다고 하기는 어렵다. 그러나 최근 ITC의 산업피해 부정판정 사례들을 볼 때 눈에 띄는 공통점들은 ITC는 미국 시장내 제3의 참여

Greenhouse Tomatoes from Canada, Inv. No. 731-TA-925 (Final), USITC Pub. 3499 (April 2002), *Certain Large Residential Washers from Korea and Mexico*, Inv. Nos. 701-TA-488 and 731-TA-1199-1200 (Final), USITC Pub. 4378 (February 2013) 등이 있다.

자(market player)라고 할 수 있는 구매자들의 목소리와 제소자 외 경쟁사 (출신) 임직원 또는 산업전문가(industry expert)들의 목소리를 귀기울여 듣는 경향이 있으며, 내부 자료나 언론보도, 광고 등을 통하여 드러나는 조사대상기업의 (미국을 포함한) 세계 각국으로의 해외진출 전략이나 마케팅 전략 등을 유심히 살펴보고 있다는 점 등은 충분히 주목할 만하다.

따라서 산업피해 대응을 위하여는 무엇보다 국내기업들이 해외에 진출함에 있어 특정 시장에만 집중하지 않고 여러 국가들에 골고루 진출을 하고 있다는 점을 보여주는 자료와 해외 시장에서 품질 등 가격 외의 요소로도 경쟁을 하여 구매자들로부터 인정을 받고 있다는 점을 보여주는 자료를 풍부하게 축적하여 두는 것이 매우 중요하다. 아울러, 반덤핑조사 초기 단계부터 외부 전문가의 조력을 받아 현지 시장의 특성과 함께 관련 산업을 둘러싼 규제와 관련 판례 등을 철저하게 분석하고 파악하여 대응논리를 개발하고, 관련 증거자료 수집 방법과 전략을 수립하여 대응하는 것이 필요하다.

지금까지 한국기업들은 미국의 반덤핑 조사에 대하여 “덤핑을 감소”에 초점을 두고 방어를 한 측면이 있으나, 향후에는 덤핑을 감소 뿐 아니라, “산업피해 부정” 판정을 받기 위하여 보다 적극적으로 전략적인 고려와 방어를 하는 방향으로 나아가는 것이 바람직하다. 특히, 이와 같은 준비를 실제 반덤핑조사가 개시되었을 때 시작하기 보다는 사전에 수출을 하는 단계에서부터 미리 전략을 설정하고, 대비하여 둔다면 반덤핑제소를 미연에 방지할 수 있는 가능성을 높일 수 있을 뿐 아니라, 추후 반덤핑제소가 되는 경우에도 훨씬 더 효율적으로 성공적인 방어를 할 수 있을 것이다.

참 고 문 헌

1. 국내문헌

법무부, 최신 미국통상법, 법무부 국제법무과, 2018

안덕근, “무역구제조사상 국내산업피해 관련 인과관계 분석”, 『통상법률』, 통권 제86호 (2009)

안민호·이장완, “피해판정요소와 덤핑 이외 기타요인에 관한 비교분석과 우리나라에 의 시사점”, 『국제경제법연구』 제9권 제2호(2011)

이재형, “반덤핑협정 제3조 - 피해판정 규정의 쟁점 분석: 제3조 2항, 3항 및 3항을 중심으로”, 『국제·지역연구』, 26권 2호(2017)

이환규, “미국의 반덤핑조치에 대한 대응방안 연구”, 『미국헌법연구』, 제23권 제3호 (2012),

장승화, 반덤핑/상계관세법상 “불리한 가용 정보 적용”의 WTO 합치성 - 미국의 2015년 무역특혜확장법(TPEA) 적용을 중심으로, 『국제경제법연구』, 제15권 제3호(2017)

정찬모, 미국 반덤핑법상 ‘특별한 시장상황’의 적용과 WTO 협정, 『국제경제법연구』, 제15권 제3호(2017)

하충룡·한나희, “USITC의 반덤핑 피해판정에서의 동종상품과 국내산업의 해석범위에 관한 연구”, 『통상정보연구』, 제9권 제4호(2007)

한국국제경제법학회, 신국제경제법, 박영사, 2018

2. 미국 법원 및 ITC 문헌

Allura Red Coloring from India, ITC Inv. No. 731-TA-1029 (Preliminary), USITC Pub. 3595 (April 2003)

Angus Chemical Co. v. United States, 140 F.3d 1478, 1484-85 (Fed.Cir.1998), aff’g, 944 F. Supp. 943, 951 (Ct. Int’l Trade 1996)

Certain Cut-to-Length Steel Plate from France, India, Indonesia, Italy, Japan and Korea, ITC Inv. Nos. 701-TA-387-391 (Final), 731-TA-816, 821 (Final), USITC Pub. 3273 (January 2000);

Certain Large Residential Washers from Korea and Mexico, Inv. Nos. 701-TA-488 and 731-TA-1199-1200 (Final), USITC Pub. 4378 (Feb. 2013)

Circular Welded Non-Alloy Steel Pipe from China, Indonesia, Malaysia, Romania and South Africa, ITC Inv. No. 731-TA-943-947 (Preliminary), USITC Pub. 3439, (July 2001)

4th Tier Cigarettes from Korea, Inv. No. 731-TA-1465 (Preliminary) USITC Pub. 5016 (February 2020)

4th Tier Cigarettes from Korea, ITC Inv. No.731-TA-1465 (Final), USITC Pub.5151 (January 2021)

Greenhouse Tomatoes from Canada, Inv. No. 731-TA-925 (Final), USITC Pub. 3499 (Apr. 2002)

Metal Calendar Slides from Japan, ITC Inv. No. 731-TA-1094 (Final), USITC Pub. 3873, (August 2006)

Nippon Steel Corp. v. United States, 19 CIT 450, 455 n. 4 (1995)

Oil Country Tubular Goods from Austria, Brazil, China, France, Germany, India, Indonesia, Romania, South Africa, Spain, Turkey, Ukraine, and Venezuela, ITC Invs. 701-TA-428 and 731-TA-992-994, and 31-TA-996-1005 (Preliminary), USITC Pub. 3511 (May 2002)

Silicomanganese from Australia, ITC Inv. No. 731-TA-1269 (Preliminary), USITC Pub. 4528 (April 2015)

Spring Table Grapes from Chile and Mexico, ITC Inv. No. 731-TA-926-927 (Preliminary), USITC Pub. 3432 (June 2001)

Tapered Roller Bearings from Korea, Inv. No. 731-TA-1380 (Preliminary), USITC Pub.

4721 (August 2017)

Tapered Roller Bearings from Korea, Inv. No. 731-TA-1380 (Final), USITC Pub. 4806
(August 2018)

Timken Co. v. United States, 913 F. Supp. 580, 584 (Ct. Int'l Trade 1996)

United States International Trade Commission, *Antidumping and Countervailing Duty Handbook*, Fourteenth Edition, Publication 4540, June 2015

[국문초록]

**미국 반덤핑조사시 산업피해 판정 관련 법적 쟁점 분석 및
시사점: 동종상품(국내산업) 및 인과관계를 토대로 한 최근 산업피해
부정판정례를 중심으로**

최근 미국을 중심으로 전세계적으로 강화되는 보호무역주의 기조에서 반덤핑조사는 지속적으로 증가할 것으로 예견되는 상황인 바, 수출에 의존하고 있는 우리나라 기업들은 이를 대비하여 사전적으로 해외 판매가격을 적절히 책정하고, 관련 수치 및 자료를 체계적으로 관리하고, 해외 진출전략과 판매 및 마케팅 전략을 세우는 것이 절실하다. 또한, 사후적으로 제소를 당하는 경우 덤핑율 조사에 대하여 완전하고 정확한 자료를 제출하는 것과 함께 산업피해 조사에 대하여 보다 적극적이고 창의적인 방어논리를 세우고, 관련 증거자료를 적극적으로 발굴하여 제시하는 것이 필요하다.

지금까지 한국기업들은 미국의 반덤핑조사에 대하여 여러가지 현실적인 제약을 고려하여 ITC의 산업피해 조사보다는 DOC의 덤핑조사에서 덤핑율을 낮추기 위한 방안에 초점을 두고 대응을 한 측면이 있다. 그러나, 최근 한국기업들이 산업피해 측면에서도 적극적인 방어를 하여 산업피해 부정판정을 받음으로써, 일체의 반덤핑관세 부과가 면제된 Tapered Roller Bearings from Korea 사건, 4th Tier Cigarette 사건과 같은 사례들을 고려할 때, 향후에는 덤핑율 감소 뿐 아니라, 산업피해 부정 판정을 받기 위하여 보다 적극적으로 전략을 수립하고, 방어를 하는 방향으로 나아가는 것이 바람직하다.

특히, 이와 같은 준비를 실제 반덤핑조사가 개시되었을 때 시작하기 보다는 사전에 수출을 하는 단계에서부터 미리 전략을 설정하고, 대비하여 둔다면 반덤핑제소를 미연에 방지할 수 있는 가능성을 높일 수 있을 뿐 아니라, 추후 반덤핑제소가 되는 경우에도 훨씬 더 효율적으로 성공적인 방어를 할 수 있을 것이다.

▣ 미국 반덤핑조사시 산업피해 판정 관련 법적 쟁점 및 시사점: 동종상품(국내산업)과 인과관계를 토대로 한 최근 산업피해 부정판정례를 중심으로

주제어

미국 반덤핑조사, WTO 반덤핑협정, ITC 산업피해 판정, Tapered Roller Bearings from Korea 사건, 4th Tier Cigarette 사건

[ABSTRACT]

Analysis of the recent negative industry injury determinations
under U.S. anti-dumping investigations and its implications

Young-Jin Jung · Ji-Yeon Song

Given the strengthening protectionist trade policies in the US and globally, the number of anti-dumping and other trade remedy cases will continue to increase, making it critical for the Korean industries dependent on exports to have a reasonable policy in place for pricing and data retention, as well as a coherent strategy for global expansion, sales and marketing, in anticipation of responding to these protectionist measures. More specifically in responding to anti-dumping investigations, the Korean industry participants must respond to information requests with a more robust set of responses, as well as put forward an aggressive and creative defense strategy in responding to allegations of injury to the specific industries subject to the anti-dumping measures.

In the past, Korean companies have focused their resources and efforts on formulating a strategy for reducing the applicable dumping rates in light of a variety of practical limitations for a more aggressive approach. However, the recent negative injury determinations by the ITC in the *Tapered Roller Bearings* and the *4th Tier Cigarette* cases against the Korean companies illustrate the real benefits of providing a more balanced focus on both minimizing the dumping duty rates, as well as providing a strategic defense in the injury determination side, which could potentially result in a dismissal of the petition.

In fact, having in place a strategic trade remedy plan for any planned global exports may help minimize the risk of an anti-dumping remedial action from filed in the first place, in addition to providing an efficient defensive responses once such an investigation is initiated against the applicable industry.

▣ 미국 반덤핑조사시 산업피해 판정 관련 법적 쟁점 및 시사점: 동종상품(국내산업)과 인과관계를 토대로 한 최근 산업피해 부정판정례를 중심으로

Keywords

US Anti-dumping Investigation, WTO Anti-dumping Agreement, ITC Industry injury determination, Tapered Roller Bearings from Korea case, 4th Tier Cigarette case