

반덤핑조치 시 덤핑률편승(Rate Shopping) 방지를 위한 실무적 고려사항:

미국식 이해승계인 심사기준의 도입 필요성에 관한 검토를 중심으로

이화여자대학교 국제학부 조교수 정 누 리

법무법인 세종 외국변호사(미국) 정 하 늘

*논문접수: 2014. 7. 15. *심사개시: 2014. 7. 28. *게재확정: 2014. 8. 12.

〈 목 차 〉

I. 서론	4. 소결
1. 사안의 배경	III. 상황변동심사를 통한 이해승계인 지위 심사제도의 도입 필요성
2. 문제의 제기	1. 신규공급자 조사와 상황변동심사의 비교·분석
II. 경영권 변동을 통한 반덤핑관세 우회 가능성 검토	2. 이해승계인 지위 인정을 위한 미국 연방 상무성의 판단기준
1. 기업거래와 반덤핑실무의 상호작용	IV. 결론
2. 덤핑률편승(Rate Shopping)의 메커니즘	
3. 현행 신규공급자 조사를 통한 덤핑률 편승 방지 가능성 검토	

I. 서론

1. 사안의 배경

대한민국 산업통상자원부 무역위원회는
2014년 2월 27일에 개최된 제325차 회의를

통해 중국산 합판(plywood)에 대한 신규공
급자 조사(new exporter review)를 실시하기
로 결정하였다.¹⁾ 동 조사의 조사대상물품
(subject merchandise)인 중국산 합판은 건
설공사 현장의 거푸집 타설, 건축 내·외
장재, 가구, 마루판, 수출용포장박스 등 다

1) 산업통상자원부, “무역위, 일본산 공기압 전송용 밸브 등 4건의 반덤핑조사 개시”, 보도자료, 5면 및 9면 (2014. 2. 28) 참조.

양한 용도로 사용되는 제품으로써, 이에 대하여는 무역위원회가 2013년 8월 21일자로 채택된 의결서²⁾에서 덤핑의 사실 및 국내산업의 피해, 그리고 덤핑과 산업피해 간 인과관계가 존재한다고 판정함에 따라 2013년 10월 18일부터 2016년 10월 17일까지 3년간 2.42% 내지 27.21%에 달하는 반덤핑관세가 부과되고 있는 실정이다.³⁾

그런데 원심의 조사대상기간(period of investigation)이었던 2011년 7월 1일과 2012년 6월 30일 사이에 대한민국에 동 합판을 수출하지 않아 개별적인 덤핑조사대상이 될 수 없었던 중국기업인 ‘웨이강 웨이추양(Guigang Weichuang Wood co., Ltd.)’, ‘웨이강 동하이(Guigang Donghai Wood Co., Ltd.)’, 그리고 ‘허저 성화(Heze Shenghua Wood Co, Ltd.)’가 ‘신규공급자’로서의 지위를 주장하였고, 이에 따라 2002년 5월에 있었던 중국산 알칼리망간 건전지 신규공

급자 조사 이후 약 12년 만에 신규공급자 조사가 개시된 것이다.⁴⁾

2014년 7월 24일에 개최된 제330차 회의에서 무역위원회는 중국산 합판에 대한 신규공급자 조사 신청인 ‘웨이강 동하이’ 및 동사(同社)의 제품을 수출하는 자에 대하여 4.54%의 덤핑방지관세율을, 신청인 ‘웨이강 웨이추양’ 및 관계사(社) ‘웨이강 지에셴’과 이들의 제품을 수출하는 자에 대하여 4.46%의 덤핑방지관세율을 별도로 적용하는 반면 신청인 ‘허저 성화’에 대하여는 별도의 덤핑방지관세율을 적용하지 아니하고 원심 당시 결정된 그 밖의 공급자 덤핑률인 17.48%를 유지하는 것으로 결정하였다.⁵⁾⁶⁾

2. 문제의 제기

신규공급자 조사란 반덤핑관세의 부과

2) 산업통산자원부 무역위원회, “중국산 합판(合板)의 덤핑사실 및 국내산업피해유무 최종판정의결서”, 의결 제2013-24 (2013. 8. 21).

3) 보다 자세한 관련 내용은 중국산 합판에 대한 덤핑방지관세 부과에 관한 규칙 (기획재정부령 제372호) 부칙 제1조 내지 제2조; 산업통상자원부 무역위원회 의결 제2013-24호, *supra* note 2; 및 산업통산자원부 무역위원회, “중국산 합판의 덤핑사실 및 국내산업피해유무 최종보고서”, 조사번호: 구제 23-2012-3호 (2013. 8. 21) 등 참조.

4) 산업통산자원부, *supra* note 1, 5면 참조.

5) 산업통산자원부 무역위원회, “중국산 합판 신규공급자에 대한 별도의 덤핑방지관세율 부과결정 의결서”, 구제 23-2014-1호 (2014. 7. 24) 참조.

6) 무역위원회는 이러한 판정결과를 기획재정부장관에게 통보하고, 기획재정부장관은 그 판정결과를 통보받은 날로부터 50일 이내에 별도의 덤핑방지관세율 부과를 결정하게 된다. 산업통산자원부, “무역위원회, 『중국산 합판』 신규공급자에 대해 별도의 덤핑방지관세율을 부과하기로 결정 - 『중국산 H형강』에 대한 덤핑조사 개시 결정”, 보도자료, 2면 (2014. 7. 25) 참조.

대상이 된 상품을 조사대상기간 동안 수입
국에 수출한 전력이 없는 수출자 또는 생
산자가, ‘1994년도 관세 및 무역에 관한 일
반협정 제6조의 이행에 관한 협정(이하
“반덤핑협정”)’ 제9.5조⁷⁾ 및 대한민국 관세
법 시행령 제65조 제3항⁸⁾에 따라, 자신이
원심에 의해 반덤핑관세의 부과대상이 된
수출자 또는 생산자와 ‘관련’이 없다는 것
을 입증함으로써 수입국의 조사당국에게

기준에 산정된 덤핑률과 상관없이 개별적
인 덤핑률을 산정해줄 것을 요청할 수 있
는 제도이다. 이러한 신규공급자 조사는
반덤핑협정 제9.5조 및 관세법 시행규칙
제 17조 제3항⁹⁾에 따라 통상적인 조사에
비해 신속히 진행되어야 한다.¹⁰⁾

반덤핑협정은 신규공급자 조사의 신청
요건인 기존 수출자 또는 생산자와의 ‘관

- 7) 반덤핑협정 제9.5조 (“특정 상품이 수입 회원국에서 반덤핑관세의 대상이 되는 경우, 조사기간 중 동 상품
을 수입국에 수출하지 아니한 당해 수출국 내의 수출자 또는 생산자가 자신들이 수출국 내의 동 상품
에 대한 반덤핑관세의 부과대상인 수출자 또는 생산자와 관련이 없다는 것을 증명할 수 있는 경우, 당국
은 신속하게 이러한 수출자 또는 생산자에 대한 개별적인 덤핑마진을 결정하기 위한 검토를 한다. 이러
한 검토는 수입 회원국 내에서의 정상적인 관세의 산정 및 검토 절차에 비하여 빠른 속도로 개시되고 행
하여진다. 이러한 검토가 이루어지고 있는 동안에는 이러한 생산자 또는 수출자로부터 수입되는 상품에
대하여 반덤핑관세가 부과되지 아니한다. 그러나 당국은 동 검토 결과 당해 생산자 또는 수출자에 대한
덤핑판정이 내려지는 경우 검토 개시일까지 반덤핑관세를 소급 적용할 수 있도록 하기 위하여 평가의 보
류 및/또는 보증의 요청을 할 수 있다(If a product is subject to anti-dumping duties in an importing Member,
the authorities shall promptly carry out a review for the purpose of determining individual margins of dumping
for any exporters or producers in the exporting country in question who have not exported the product to the
importing Member during the period of investigation, provided that these exporters or producers can show that
they are not related to any of the exporters or producers in the exporting country who are subject to the an-
ti-dumping duties on the product. Such a review shall be initiated and carried out on an accelerated basis, com-
pared to normal duty assessment and review proceedings in the importing Member. No anti-dumping duties
shall be levied on imports from such exporters or producers while the review is being carried out. The author-
ities may, however, withhold appraisement and/or request guarantees to ensure that, should such a review result
in a determination of dumping in respect of such producers or exporters, anti-dumping duties can be levied re-
troactively to the date of the initiation of the review.).”).
- 8) 관세법 시행령 제65조 제3항 (“[관세]법 제51조의 규정에 의하여 공급국을 지정하여 덤핑방지관세를 부과
하는 경우 제60조 제1항의 규정에 의한 조사대상기간 이후에 수출하는 당해 공급국의 신규공급자가 제1
항의 규정에 의하여 덤핑방지관세가 부과되는 공급자와 제23조제1항의 규정에 의한 특수관계에 있는 때
에는 그 공급자에 대한 덤핑방지관세를 또는 기준수입가격을 적용하여 덤핑방지관세를 부과한다. 다만,
신규공급자가 특수관계에 있지 아니하다고 증명하는 경우에는 조사를 통하여 별도의 덤핑방지관세를 또
는 기준수입가격을 정하여 부과할 수 있다. 이 경우 기획재정부령이 정하는 바에 따라 기존 조사대상자
에 대한 조사방법 및 조사절차 등과 달리할 수 있다.”).
- 9) 관세법 시행규칙 제17조 제3항 (“기획재정부장은 [관세법시행]령 제65조 제3항 단서에 따른 신규공급
자에 대하여 영 제61조의 규정에 의한 조사를 조속히 행하여야 한다. ...”).
- 10) 통상적인 반덤핑조사는 ‘예비 조사(preliminary investigation)’와 ‘본 조사(main investigation)’의 2단계로 이
루어지나, 신규공급자 조사의 경우에는 보통 단일조사과정을 통해 비교적 신속하게 최종 판정을 내리게

련성' 존재여부에 관한 판단기준을 구체적으로 규정하고 있지 않으나, 대한민국의 경우 관세법 시행령 제65조 제3항에서 기존 생산자 또는 수출자와 신규 수출자 간에 동 시행령 제23조 제1항¹¹⁾에 규정된 판매자와 구매자 간의 '특수관계'와 동일한 관계가 존재할 경우 '관련성'이 존재하는 것으로 규정하고 있다. 이에 따라 관세법 시행령 제23조 제1항을 기존 생산자 또는 수출자와 신규 수출자 간의 '특수관계'에 준거하여 보면, (1) 기존 생산자/수출자와 신규 생산자/수출자가 상호 사업상의 임원 또는 관리자인 경우, (2) 기존 생산자/수출자와 신규 생산자/수출자가 상호 법률상의 동업자인 경우, (3) 기존 생산자/수출자와 신규 생산자/수출자가 고용관계에 있는 경우, (4) 특정인이 기존 생산자/수출자와 신규 생산자/수출자의 의결권 있는 주식을 직접 또는 간접으로 5퍼센트 이상 소유하거나 관리하는 경우, (5) 기존 생산자/수출자와 신규 생산자/수출자 중 일방이 상대

방에 대하여 법적으로 또는 사실상으로 지시나 통제를 할 수 있는 위치에 있는 등 일방이 상대방을 직접 또는 간접으로 지배하는 경우, (6) 기존 생산자/수출자와 신규 생산자/수출자가 동일한 제3자에 의하여 직접 또는 간접으로 지배를 받는 경우, (7) 기존 생산자/수출자와 신규 생산자/수출자가 동일한 제3자를 직접 또는 간접으로 공동지배하는 경우, 또는 (8) 기존 생산자/수출자와 신규 생산자/수출자가 「국세기본법」 시행령 제1조의2 제1항 각 호 어느 하나에 해당하는 친족관계가 있는 경우 '특수관계'가 존재하는 것으로 볼 수 있다 하겠다. 관세법 시행령 제65조 제3항 및 동 시행령 제23조 제1항의 문맥을 살펴볼 때 기존 생산자/수출자와 신규 생산자/수출자 간의 '관련성'을 판단하기 위한 위 8가지 요건은 예시적(illustrative)인 것이 아니라 한정적(exhaustive)인 것으로 해석된다. 요컨대 현행 관세법에 따르면 원심에 의해 반덤핑 관세의 부과대상으로 지정된 기존 생산자

된다. 대한민국 무역위원회 역시 신규공급자 조사 시 별도의 예비조사절차 또는 실질적 피해조사를 거치지 않는 등의 방법으로 신속하게 조사를 진행하고 있다. 산업통산자원부, *supra* note 1, 10면 및 12면 참조.

- 11) 관세법 시행령 제23조 제1항 (“[관세]법 제30조 제3항 제4호에서 “대통령령으로 정하는 특수관계”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 말한다. 1. 구매자와 판매자가 상호 사업상의 임원 또는 관리자인 경우 2. 구매자와 판매자가 상호 법률상의 동업자인 경우 3. 구매자와 판매자가 고용관계에 있는 경우 4. 특정인이 구매자 및 판매자의 의결권 있는 주식을 직접 또는 간접으로 5퍼센트 이상 소유하거나 관리하는 경우 5. 구매자 및 판매자 중 일방이 상대방에 대하여 법적으로 또는 사실상 지시나 통제를 할 수 있는 위치에 있는 등 일방이 상대방을 직접 또는 간접으로 지배하는 경우 6. 구매자 및 판매자가 동일한 제3자에 의하여 직접 또는 간접으로 지배를 받는 경우 7. 구매자 및 판매자가 동일한 제3자를 직접 또는 간접으로 공동지배하는 경우 8. 구매자와 판매자가 「국세기본법 시행령」 제1조의2 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 친족관계에 있는 경우”).

또는 수출자와 지배관계 기타 영향력을 행사할 수 있는 관계에 있지 않는 생산자 또는 수출자는 신규공급자 조사를 신청할 수 있다고 볼 수 있다.

기존 생산자 또는 수출자와의 지배관계 또는 영향력을 기준으로 반덤핑협정 제9.5조에 따라 신규공급자 조사의 개시요건이 되는 ‘관련성’ 요건이 충족되었는지 여부를 판단하는 현행 관세법 시행령 제65조 제3항은 일견 타당한 것처럼 보인다. 그러나 본고에서 살펴볼 바와 같이 날로 복잡다기해져가는 현대 기업거래 및 반덤핑실무의 추세를 고려할 때, 기존 생산자/수출자와 신규 생산자/수출자 간 ‘이해승계인 지위(successorship-in-interest)’의 인정 또는 부인과 관련된 실무적 기준이 마련되지 않은 상태에서 단순히 현행 관세법 시행령 제65조 제3항에 따른 ‘관련성’ 요건에 따라 신규공급자 조사개시여부를 판단할 경우 반덤핑관세 부과대상기업들이 반덤핑조치를 우회할 수 있도록 허용하게 되는 의도치 않은 결과가 초래될 수 있다.

보다 구체적으로, 기업 인수·합병(mergers and acquisitions 또는 M&A) 등 기업거래를 통한 경영권 변동(change of control)을 악용할 경우 기존 생산자/수출자와의 관계에 있어 관세법 시행령 제65조 제3항 및 제23조 제1항에 따른 ‘특수관계’의 성립을 회

피하면서도 동시에 반덤핑관세의 부과대상이 된 상품의 생산·판매와 관련된 사업의 실질을 유지하는 것이 가능하게 된다. 즉 이해승계인 지위심사와 관련된 실무적 지침이 부재한 현 상황에서는 신규공급자 조사제도가 기존에 부과된 반덤핑관세를 회피하기 위한 목적으로 남용될 가능성을 완전히 배제할 수 없는 것이다.

본고에서는 먼저 기업거래 및 반덤핑실무의 최근 추세에 대한 개략적인 소개 및 분석을 통해 현행 관세법에 따른 신규공급자 조사제도가 어떻게 우회 또는 남용될 수 있는지를 살펴보고, 이를 방지하기 위한 방안으로 미국이 운용하고 있는 상황변동심사(changed circumstance review)를 소개한 뒤, 결론적으로 미국식 상황변동심사에 따른 이해승계인(successor-in-interest) 심사기준의 도입을 제언하고자 한다.

II. 경영권 변동을 통한 반덤핑관세 우회 가능성 검토

1. 기업거래와 반덤핑실무의 상호작용

기업 인수·합병과 같은 기업거래와 반덤핑조사와 같은 무역구제는 전통적으로 완전히 별개의 영역으로 여겨져 왔다. 각국의 상법 및 회사법, 증권법, 경쟁법 등에

의해 규율되는 기업거래와 반덤핑협정 및 관세법 등에 의해 규율되는 무역구제 간에 실무적인 접점이 존재한다고 상상하기란 쉬운 일이 아니다. 그러나 산업의 발전과 함께 다양한 분야가 복합적으로 작동하기 시작하면서 이와 같은 전통적인 구분방식은 더 이상 의미가 없는 시대가 도래하고 있다. 통상법의 실무적 관점에서 파악되는 최근 기업거래의 특징 중 하나는 반덤핑조치와 같은 무역구제가 점차 기업거래의 쟁점 중 하나로 떠오르고 있다는 점이다.

예를 들어 인수·합병에 앞서 대상회사(target company)의 인수가액 결정을 위한 가치평가(valuation)의 일환으로 수행되는 법률실사(legal due diligence) 중에는 대상회사가 노출된 분쟁(dispute)의 종류 및 패소 가능성, 파급효과, 손해경감방안 등을 분석하는 부문이 있다. 이와 관련하여 최근 들어 주로 제조업을 주력사업으로 영위하는 기업을 대상회사로 삼는 인수·합병시 해외 반덤핑조사를 전통적 분쟁의 일종으로 취급하여 반덤핑관세 부과 가능성, 파급효과, 손해경감방안 등을 검토하는 사례가 늘고 있다. 특히 대상회사의 매출에서 수출이 차지하는 비중이 높거나, 인수·합병의 목적이 대상회사의 특정 사업부인수 또는 특정 상품의 생산능력을 갖추기 위함일 경우, 인수의 유인이 된 주력 상품에 대한 반덤핑조사 현황은 경우에 따라

인수·합병의 결과를 좌우하는 중요한 요인이 될 수 있을 것이다.

이와 같이 기업거래와 반덤핑실무 간에 접점이 발생하면서 기업거래의 다양한 기법들이 반덤핑조치를 회피하거나 반덤핑조치에서 유리한 고지를 점하기 위한 목적으로 활용될 소지 또한 커지고 있다. 보다 구체적으로는 특히 아래에서 살펴볼 바와 같이 기업거래를 통한 법인격 변동(change of juridical personality) 또는 경영권 변동을 통해 반덤핑조치의 무력화 내지 우회를 시도하게 될 가능성을 배제할 수 없다.

2. 덤핑률편승(Rate Shopping)의 메커니즘

앞에서 살펴본 바와 같이 신규공급자지위를 인정받고자 하는 생산자/수출자는 원심 조사대상기간 중 조사대상물품을 수출하지 않았어야 한다는 요건 이외에도 기존에 반덤핑관세의 부과대상으로 판정된 생산자/수출자와의 관계에 있어 지배관계나 영향력과 같은 ‘관련성’이 존재하지 않는다는 점을 입증해야 한다. 이 때 기존 생산자/수출자의 조사대상물품 생산·판매 관련 사업부문이 다른 회사에게 인수되거나, 해당 사업부문이 분할(spin-off)을 통해 별개의 회사로 독립되거나, 기존 생산자/수출자가 다른 회사에 합병될 경우, 그렇게

신설된 회사가 생산·수출하는 조사대상 물품에 대해 어떠한 덤핑률이 적용되어야 하는지에 대한 쟁점이 발생할 수 있다.

덤핑률편승이 어떻게 가능해지는지를 이해하기 위해서는 먼저 반덤핑관세의 부과기준에 대해 이해할 필요가 있다. 반덤핑조사를 통해 조사대상물품의 덤핑 및 그로 인한 산업피해가 판명될 경우, 조사대상물품의 생산자 또는 수출자 가운데 개별적인 조사가 이루어진 자들을 대상으로는 개별 덤핑률이 산정되고, 개별 덤핑률이 산정되지 않은 해당 수출국의 기타 모든 생산자 및 수출자에 대해서는 통상 ‘그 밖의 공급자 덤핑률’(소위 ‘All Others Rate’, 이하 “AOR”)을 산정해 공통적으로 적용하게 된다.

그런데 반덤핑관세 부과대상이 된 특정 상품의 생산 내지 수출과 관련된 사업부문이 별개 회사로 분할되거나 제3의 회사에 인수·합병된 경우, 이와 같이 분할, 인수·합병 등을 통해 새로이 탄생한 회사(이하 “신설회사”)는 기존 반덤핑조사를 통해 개별 덤핑률을 산정 받은 회사(이하 “기존회사”)와는 별개의 법인격을 갖게 될

수 있다. 신설회사가 기존회사와 별개의 법인격 및 상호 등을 갖게 된 경우, 신설회사의 조사대상물품 생산·판매와 관련된 사업부문이 기존회사의 동 사업부문과 비교할 때 그 실질에 있어 차이가 없는 경우에도 신설회사는 원칙적으로 기존회사와 별개의 회사로서 기존회사에 대해 적용되던 덤핑률 대신 AOR의 적용을 받을 수 있다. 뿐만 아니라 인수·합병 등의 기업거래를 통해 기존회사의 경영권이 완전히 새로운 지배주주에게 이전될 경우 설사 조사대상물품의 생산·판매와 관련된 신설회사의 사업부문이 기존회사의 동 사업부문과 그 실질에 있어 사실상 차이가 없다고 해도 기존회사와 신설회사는 현행 관세법 시행령 제65조 제3항 및 동 시행령 제23조 제1항에 규정된 ‘특수관계’ 중 어느 것에도 해당하지 않을 수 있는 바, 그에 따라 신규공급자 조사의 신청도 가능해야 한다는 주장이 성립할 수 있다.¹²⁾ 즉 신규공급자 조사는 덤핑률 산정에 관한 한 원심조사와 구분되는 새로운 조사이므로, 신규공급자 지위를 주장하는 신설회사는 다양한 방법을 통해 덤핑의 존재를 부정하거나 기

12) 실무상으로는 관세법 시행령 제65조 제3항 및 동 시행령 제23조 제1항의 ‘특수관계’ 요건을 넓게 해석함으로써 — 즉, 시점을 막론하고 ‘특수관계’가 존재했던 전력이 있는 모든 당사자들 간에 신규공급자 조사의 목적상 특수관계가 존재하는 것으로 해석함으로써 — 이러한 문제점의 발생소지를 상당 부분 차단하고자 시도할 수 있을 것이다. 이후 보다 자세히 다룰, *Marine Harvest v. United States* 사건에서 미국 연방 국제무역법원에 의해 이와 유사한 해석방법이 채택된 사례가 있다. 그러나 이러한 접근방식은 미봉책에 불과하고, 반덤핑실무상 또 다른 문제점을 야기할 수 있다는 점은 후술할 바와 같다.

존회사에게 적용된 덤핑률보다 낮은 덤핑률의 적용을 주장할 수 있게 되는 것이다.¹³⁾ 나아가 반대로 기존회사가 덤핑부정판정을 받거나 매우 낮은 덤핑률을 산정받았을 경우, 대한민국의 경우 이에 대한 구체적인 적용규범이 아직 존재하지 않지만, 신설회사는 자신이 기존회사의 관련 사업을 사실상 승계하였음을 이유로 기존회사의 덤핑부정판정 내지 덤핑률 또한 승계하여야 한다는 주장을 펼칠 수도 있을 것이다.

예컨대 수출국인 ‘가’국에 소재한 A라는 회사가 생산하는 A1이란 상품이 수입국인 ‘나’국에 의해 반덤핑관세의 부과대상이 되고, A에 대해서는 10%의 반덤핑관세율이, 개별 덤핑률이 산정되지 않은 ‘가’국의 기타 생산자 및 수출자에 대해서는 5%의 AOR이 산정된 상황을 가정해 보면 다음과 같다. 이때 ‘가’국의 B라는 회사가 기존회사인 A로부터 A1의 생산 및 판매를 담당하는 사업부를 분할 후 인수·합병하여 C라는 신설회사가 되었을 경우, C는 A1의 ‘나’국 수출과 관련해 5%의 AOR, 신규공급자 조사를 통한 신규 덤핑률, 그리고 A의 이해승계인임을 주장함으로써 A에 대해 산정된 10%의 덤핑률 가운데 전략적

관점에서 가장 유리한 덤핑률의 적용을 주장할 수 있게 되는 것이다. 본고에서는 이와 같은 선택적인 덤핑률 주장을 ‘덤핑률편승(Rate Shopping)’이라고 명명하고자 한다.

물론 반덤핑조사와 같은 무역구제제도는 사실상 쌍방 간의 쟁송이므로, C에 의해 피해를 입은 ‘나’국의 국내 생산자들이 C의 수출자 지위에 대해 ‘나’국의 무역구제기관에 이의를 제기함으로써 덤핑률편승을 단속하는, 시장자정작용을 어느 정도 기대할 수 있을 것이다. 그러나 그렇다 하더라도 모든 덤핑률편승에 대해 국내 생산자들이 대응할 것으로 기대할 수는 없고, 설령 대응한다고 해도 제도적 방비책이 마련되어 있지 않은 상태에서의 임의적 대응은 반덤핑행정의 일관성을 훼손할 수 있으며, 그렇다고 수출자 지위와 관련된 쟁점이 발생할 때마다 전면적인 신규 조사를 실시하는 것은 행정자원의 불필요한 낭비를 초래할 수 있다는 문제가 있다.

3. 현행 신규공급자 조사를 통한 덤핑률편승 방지 가능성 검토

관세법 시행령 제23조 제1항에 따른 ‘특수관계’의 존재 여부를 통해 신규공급자

13) 특히 신설회사 설립의 주된 목적 중 하나가 반덤핑관세의 회피 또는 감경일 경우, 신설회사 설립 후 발생한 최초의 대(對)한국 수출 분량부터 가격 및 판매방법 등을 전략적인 관점에서 조정함으로써 덤핑의 존재를 부정하거나 유리한 덤핑률의 산정을 피할 수 있을 것이다.

지위를 판단하도록 규정하고 있는 현행 관세법 시행령 제65조 제3항은 다른 국가들의 신규공급자 판단기준에 비해서도 충분히 포괄적인 기준을 제시하고 있다. 예를 들어 반덤핑조치와 같은 무역구제제도를 가장 활발하게 활용하는 무역대국 중 하나인 미국의 경우 연방관세법 제751(a)(2)(B)조(Tariff Act § 751(a)(2)(B))에 따라 신규공급자 조사를 신청한 생산자 또는 수출자와 원심에 따라 반덤핑관세의 부과대상이 된 생산자 또는 수출자 간에 ‘관련성’이 존재하는지 여부를 판단하기 위해서는, 신규 생산자/수출자가 기존 생산자/수출자와 ‘계열(affiliated)’ 관계에 있는 자인지를 판단하여야 한다.¹⁴⁾ 여기에서 신규 생산자/수출자와 기존 생산자/수출자 사이의 계열관계자(affiliated person)의 지위는 일방이 다른 일방의 (1) 형제, 배우자, 조상, 후손 등의 가족, (2) 이사 또는 임원, (3) 동업자,

(4) 고용주 및 고용인, 또는 (5) 지분주식의 5% 이상에 대한 직간접적인 소유권, 지배권, 의결권을 행사할 수 있는 자이거나, 양자가 (6) 제3자를 공동으로 지배하거나 제3자에 의해 공동으로 지배되거나, 또는 공동지배하에 속해있거나, 또는 양자가 (7) 지배-피지배 관계에 있는 경우 인정된다.¹⁵⁾ 특히 이러한 계열관계를 판단함에 있어 중요한 척도가 되는 ‘지배력(control)’의 존재는 일방이 상대방에 대하여 법상 또는 운영상 지시나 제한을 가할 수 있는 위치에 있는 경우 인정되는 바,¹⁶⁾ 요컨대 미국 연방관세법 제751(a)(2)(B)조에 따른 ‘계열관계’의 성립요건은 대한민국 관세법 시행령 제23조 제1항에 따른 ‘특수관계’의 성립요건과 실질적으로 유사하다고 볼 수 있다.

그러나 미국 연방관세법상의 ‘계열관계’ 또는 대한민국 관세법상의 ‘특수관계’가

14) 이때 기존 생산자 또는 수출자에는 원심 조사 당시 개별적 반덤핑관세율 대신 AOR의 적용대상이 된 생산자 또는 수출자도 포함된다. Tariff Act § 751(a)(2)(B) 및 19 C.F.R. § 351.214 참조.

15) Tariff Act § 677(33)(F) (“The following persons shall be considered to be ‘affiliated or ‘affiliated persons’: (A) Members of a family, including brothers and sisters (whether by the whole or half blood), spouse, ancestors, and lineal descendants; (B) Any officer or director of an organization and such organization; (C) Partners; (D) Employer and employee; (E) Any person directly or indirectly owning, controlling, or holding with power to vote, 5 percent or more of the outstanding voting stock or shares of any organization and such organization; (F) Two or more persons directly or indirectly controlling, controlled by, or under common control with, any person; (G) Any person who controls any other person and such other person. For the purposes of this paragraph, a person shall be considered to control another person if the person is legally or operationally in a position to exercise restraint or direction over the other person.”).

16) Tariff Act § 677(33)(F)의 단서조항 (“For the purposes of this paragraph, a person shall be considered to control another person if the person is legally or operationally in a position to exercise restraint or direction over the other person.”).

존재하지 않을 경우에만 개시될 수 있는 신규공급자 조사만으로는 덤핑률편승을 충분히 규율하기에 역부족이다. 즉, 기업 거래를 통해 기존회사의 반덤핑관세 부과 대상 사업부를 승계한 신설회사는 기본적으로 기존회사와는 별개의 회사일 가능성이 높으므로 신설회사에 대해서는 기존회사에 대해 산정된 덤핑률이 자동적으로 적용되는 대신 AOR이 적용될 수 있을 것인데, 이미 이 단계에서 기존회사에 대해 부과된 반덤핑관세율을 회피하는 효과가 발생하게 된다. 또한 인수·합병을 통해 탄생한 신설회사를 지배하는 자는 기존회사를 지배하던 자와는 전혀 다른 자일 가능성이 높을 것인데, 이 경우 기존회사와 신설회사는 적어도 형식적인 측면에서는 미국 연방관세법상의 ‘계열관계’ 또는 대한민국 관세법 시행령에 따른 ‘특수관계’에 해당하지 않게 되므로 신설회사는 신규공급자 조사를 신청하기 위한 적격을 갖추었음을 주장할 수 있다. 무엇보다 덤핑률편

승에 관한 한 선제적 선택권을 쥔 신설회사가 전략적 선택에 따라 신규공급자 조사 대신 자신이 기존회사의 반덤핑관세 부과 대상자로서의 지위를 그대로 ‘승계’하여야 한다는 점을 주장할 경우, 신규 덤핑률 산정을 위한 조사에 불과한 신규공급자 조사는 아무런 역할도 하지 못할 것이다.

결론적으로 신규공급자 조사만으로는 현대 기업거래 및 반덤핑실무의 연동을 통해 발생할 수 있는 덤핑률편승을 방지하기 어렵다고 사료된다.

4. 소결

형법, 민법, 경쟁법 등과 같은 일반적인 법률에 근거한 제반 법적절차들과 달리 반덤핑조사의 경우 수출자의 의도나 과실이 아닌, 덤핑으로 인해 산업피해가 발생한 사실 그 자체를 중시하기 때문에¹⁷⁾ 기존회사와 신설회사 간의 소유·지배·계열관계는 덤핑 및 그로 인한 산업피해의 존재

17) 최근 미국 연방국제무역법원(United States Court of International Trade)은 *Borusan Mannesmann v. United States* 사건에서 ‘표적덤핑(targeted dumping)’의 판정에 있어 조사대상자의 ‘의도(intent)’를 고려할 필요가 없다는 미국 연방상무성(United States Department of Commerce)의 판정을 지지하면서 조사대상자의 ‘의도’를 고려하지 않은 미국 연방상무성의 판정은 위법하다는 *Borusan Mannesmann*의 주장을 기각하였다. *Borusan Mannesmann v. United States*, Court No. 13-00001, USCIT Slip Op. 14-71 (June 25, 2014) 참조. 입법기록을 살펴보면 미국의 초기 반덤핑 관련 법규에는 1890년에 제정된 반독점법(Antitrust Law)인 Sherman Act에 등장하는 개념인 ‘약탈적 의도(predatory intent)’를 반덤핑조치의 발동요건 중 하나로 규정하였으나, 이러한 ‘의도’와 관련된 요건은 곧 발동요건에서 삭제되고 이후 단순한 덤핑의 사실 및 그로 인한 피해의 존재를 중심으로 반덤핑조치의 발동요건을 규정한 바 있다. 정영진, “한미 FTA와 경쟁정책”, 한국공정경쟁연합회 논집, 제127호, 9면 (2006). 또한 Viner, Jacob, “Dumping: A Problem in International Trade”, *The American Economic Review*, Vol. 14, No. 2 (1924) 참조.

유무를 판단함에 있어 상대적으로 중요성이 떨어진다고도 볼 수 있다. 따라서 반덤핑조사에 있어서는 많은 경우 소유·지배·계열관계보다 오히려 조사대상물품의 정상가격(normal value) 및 수출가격(export price), 정상가격과 수출가격 간의 각종 가격조정요소(price adjustment factors), 유통·판매구조, 공급자·구매자 기반, 시장점유율 등과 같이 덤핑률 및 시장영향력에 직·간접적으로 영향을 주는 요소들이 더욱 중요할 것이다. 이러한 관점에서 기존 회사가 인수·합병 등을 통해 법인격 및 경영권적인 측면에서 완전히 새로운 신설회사로 재탄생하였다고 해도 기존회사와 신설회사 간에 조사대상물품의 생산·판매와 관련된 사실상 대부분의 요소가 동질하다면 신설회사와 기존회사를 동일한 회사로 취급하는 것이 무역구제제도로서의 반덤핑조치의 목적에 부합하는 처분일 것이다. 이를 위해서는 반드시 기존회사와 신설회사 간에 반덤핑조치로 인해 발생한 이해(interest)¹⁸⁾의 승계여부를 판단하기 위한 기준이 정립될 필요가 있다.

요컨대 덤핑률편승을 효과적으로 규율하기 위해서는 기존회사와 신설회사 간의 ‘지배관계 내지 영향력’에 대한 검토를 통한 신규공급자 판단기준 이외에도 조사대

상물품의 생산·판매와 관련된 양자 간 사업의 ‘본질적 동질성’에 근거한 이해승계인 판단기준을 적용하는 것이 바람직하다. 특히 기업거래구조가 다변화하고 복잡해짐에 따라 장차 특정 조사대상물품을 대한민국에 수출하는 해외 신설회사가 원심에서 기존회사에 대해 적용한 반덤핑관세율의 승계를 요구하거나 부인하는 사례가 발생할 가능성을 배제할 수 없는 바, 따라서 신규공급자 조사라는 제한적 영역을 벗어나 반덤핑조치의 이해승계인 지위를 판단하기 위한 적극적인 심사기준의 도입을 검토할 필요가 있다 하겠다.

III. 상황변동심사를 통한 이해승계인 지위심사제도의 도입 필요성

1. 신규공급자 조사와 상황변동심사의 비교·분석

앞에서 소개된 바와 같이 신규공급자 조사는 반덤핑조사의 원심 조사대상기간 중 수입국에 조사대상물품을 수출한 실적이 없고 또한 원심에 의해 반덤핑관세의 부과 대상으로 지정된 생산자/수출자와 관련이 없는 생산자/수출자에 대한 개별적인 덤핑률 산정을 위해 실시하는 조사이다. 따라

18) 덤핑부정관정이나 낮은 반덤핑관세율 부과가 여기에 해당할 것이다.

서 신규공급자 조사의 주된 목적은 ‘새로운’ 반덤핑관세율을 산정하는 것이다. 반면 통상적인 의미에서의 상황변동심사는 주로 반덤핑조치가 채택되고 후속적으로 발생한 상황의 변화로 인해 반덤핑관세의 부과를 유지할 필요가 있는지 여부를 판단하기 위해 수행되는 심사를 의미한다. 따라서 새로운 반덤핑관세율을 산정하기 위한 신규공급자 조사와 달리 상황변동심사는 기존 반덤핑관세의 부과를 유지할 필요가 있는지를 심사하여 부과를 종결 또는 유지하는 것을 주된 목적으로 한다.

상황변동심사의 반덤핑협정상 근거는 동 협정 제11조에서 찾아볼 수 있다. 그중 제11.1조는 “반덤핑관세는 피해를 초래하는 덤핑을 상쇄하는데 필요한 기간 및 정도 내에서 그 효력이 지속된다”¹⁹⁾고 규정하고 있고, 제11.2조는 “당국은 정당한 경우 자체적으로, 또는, 확정 반덤핑관세의

부과 이후 합리적인 기간이 경과하고 검토가 필요하다는 명확한 정보를 제시하는 이해당사자의 요청에 따라 반덤핑관세의 계속적인 부과와 필요성에 대해 검토한다. 이해당사자는 당국에 대해 덤핑을 상쇄하기 위해 지속적인 관세의 부과가 필요한지 여부, 관세가 철회 또는 변경되었을 경우 피해가 계속되거나 재발할 것인지 여부 또는 이러한 두 가지에 대해 조사를 요청하는 권리를 갖는다. 이항에 따른 검토 결과 반덤핑관세가 더 이상 정당화되지 아니하다고 당국이 결정하는 경우 반덤핑관세의 부과는 즉시 종결된다”²⁰⁾고 규정하고 있다.

한편 대한민국의 경우 관세법 시행령 제70조 제1항에서 “덤핑방지관세 또는 약속의 시행 이후 그 조치의 내용변경이 필요하다고 인정할 만한 충분한 상황변동이 발생한 경우”²¹⁾ 기획재정부장관이 반덤핑조치에 대한 재심사를 통해 반덤핑관세의 부

19) 반덤핑협정 제11.1조 (“An anti-dumping duty shall remain in force only as long as and to the extent necessary to counteract dumping which is causing injury.”).

20) 반덤핑협정 제11.2조 (“The authorities shall review the need for the continued imposition of the duty, where warranted, on their own initiative or, provided that a reasonable period of time has elapsed since the imposition of the definitive duty, upon request by any interested party which submits positive information substantiating the need for a review. Interested parties shall have the right to request the authorities to examine whether the continued imposition of the duty is necessary to offset dumping/subsidization, whether the injury would be likely to continue or recur if the duty were removed or varied, or both. If, as a result of the review under this paragraph, the authorities determine that the anti-dumping duty is no longer warranted, it shall be terminated immediately.”).

21) 관세법 시행령 제70조 제1항 (“기획재정부장관은 필요하다고 인정되거나 이해관계인이나 해당 산업을 관장하는 주무부장관이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에 관한 증빙자료를 첨부하여 요청하는 때에는 덤핑방지관세가 부과되고 있거나 약속이 시행되고 있는 물품에 대하여 법 제56조제1항에 따른 재심사여부를 결정하여야 한다. 1. 덤핑방지관세 또는 약속의 시행이후 그 조치의 내용변경이 필요하다

과, 가격약속 내용의 변경, 환급 등 필요한 조치를 취할 수 있다고 규정함으로써²²⁾ 상황변동심사 요건을 규정하고 있다. 대한민국 관세법 시행령 제70조 제1항에 규정된 상황변동심사 요건은 그 내용적 측면에 있어 미국에서 상황변동심사의 법률적 근거가 되는 연방관세법 제751(b)조(Tariff Act § 751(b))와 별다른 차이가 없다. 미국 연방관세법 제751(b)조에 따르면 미국 연방상무성(United States Department of Commerce)은 최종판정(final determination)이나 가격약속에 대한 재심사가 필요하다고 인정되는 상황변동에 관한 정보 또는 요청을 접수한 경우 동 판정이나 약속에 대한 재심사를 개시하여야 한다.²³⁾ 대한민국 관세법 시행령 제70조 또는 미국 연방관세법 제751(b)조의 명문을 상황변동심사의 직접적 근거가 되는 반덤핑협정 제11조의 틀 안에

서 제한적으로 해석할 경우, 상황변동심사는 반덤핑협정 제11.3조에 규정된 일몰재심(sunset review)²⁴⁾의 의무가 도래하기 이전에 반덤핑관세의 부과일로부터 상당한 시간이 경과하고 또한 상황의 변화로 인해 반덤핑관세의 계속적인 부가가 필요한지 여부를 심사할 필요성이 발생하였다고 인정될 경우에 한해 이해당사자(interested party)의 요청에 따라 이루어지는 재심사를 의미한다.

미국의 경우 반덤핑협정 제11조에 규정된 목적에 따른 상황변동심사는 주로 연례재심(annual review)의 형태로 반덤핑조치 후 1년 후부터 신청이 가능한데, 특기할 것은 미국 연방상무성은 미국 연방관세법 제751(b)조에 따른 상황변동심사의 적용범위를 매우 포괄적으로 해석하여 동 조항을 사실상 기존에 채택된 반덤핑조치의 재심

고 인정할 만한 충분한 상황변동이 발생한 경우. 2. 덤핑방지관세 또는 약속의 종료로 인하여 덤핑 및 국내산업피해가 지속되거나 재발될 우려가 있는 경우. 3. 실제 덤핑차액보다 덤핑방지관세액이 과다하게 납부된 경우”).

22) 관세법 제56조 제1항 (“기획재정부장관은 필요하다고 인정될 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 덤핑방지관세의 부과와 제54조에 따른 약속에 대하여 재심사를 할 수 있으며, 재심사의 결과에 따라 덤핑방지관세의 부과, 약속 내용의 변경, 환급 등 필요한 조치를 할 수 있다.”).

23) Tariff Act § 751(b)(1) (“Whenever the administering authority or the Commission receives information concerning, or a request from an interested party for a review of ... a final affirmative determination resulting from an investigation ... which shows changed circumstances sufficient to warrant a review of such determination or agreement, the administering authority or the Commission (as the case may be) shall conduct a review of the determination or agreement ...”).

24) 반덤핑협정 제11.3조에 따르면 모든 반덤핑조치는 부과일로부터 5년 이내에 종결되어야 하나, 반덤핑조치의 종료를 앞두고 덤핑 및 피해의 지속 또는 재발을 초래할 수 있는지를 판단하여 긍정적 판정이 내려질 경우 예외적으로 5년을 초과하여 반덤핑조치를 유지할 수 있다. 이를 위한 심사를 일몰재심, 또는 종료재심(대한민국의 경우)이라고 한다.

사를 위한 모든 상황변동을 심사하기 위한 근거로 삼고 있다는 점이다.²⁵⁾ 즉, 미국 연방상무성은 상황변동심사를 반덤핑관세의 철폐나 반덤핑관세율을 신규산정하기 위한 목적으로 사용하는데 그치는 것이 아니라 반덤핑조치에 영향을 미칠 수 있는 사실상 모든 종류의 ‘상황변동’에 대한 심사를 수행하기 위해 이용하고 있다. 미국 연방상무성이 기존 반덤핑조치의 재심의 근거가 되는 ‘상황변동’으로 취급하는 사건에는 본고의 핵심이 되는 기업 인수·합병이나 분할을 통한 경영권 변동은 물론, 아르헨티나의 GATT 가입²⁶⁾이나 독일의 통일²⁷⁾과 같은 정치·외교적인 사건도 포함된 전례가 있다.

현재 경영권 변동을 통한 이해승계인 지위 인정요청은 반덤핑협정 제11조 및 미국 연방관세법 제751조, 미국 연방규정집 (Code of Federal Regulations) 제19장 등에 규정된 바에 따른 반덤핑조치의 철폐 또는

갱신 필요성에 관한 검토와 함께 가장 빈번히 인용되는 재심사유이며, 미국 연방상무성은 상황변동심사제도의 적용범위가 향후에도 계속해서 변화할 것으로 예상하고 있다.²⁸⁾

2. 이해승계인 지위 인정을 위한 미국 연방상무성의 판단기준

가. 개관

미국을 비롯한 대부분의 국가에서, 개별적인 반덤핑관세율을 부과 받은 기존회사가 여하한 이유로 회사의 상호(trade name)를 변경할 경우, 세관의 단계에서 수출자의 정체성을 일일이 파악할 길이 없는 관계로 원칙적으로 상호를 변경한 회사에 대해서는 기존과 다른 반덤핑관세율을 기계적으로 적용하게 된다.²⁹⁾ 이때, 만일 변경된 상호에 대해 개별적인 덤핑률이 매겨진 경

25) 물론 미국의 연방관세법(Tariff Act)에 따른 상황변동심사 이외에도 연방행정절차법(Administrative Act)에 따른 행정심판(Administrative Review) 소청도 가능하나, 무역구제(trade remedies) 사건의 경우 통상 상황변동심사를 거치는 경우가 많다.

26) U.S. Department of Commerce, “Initiation of Changed Circumstances Countervailing Duty Administrative Reviews: Leather from Argentina, Wool from Argentina, Oil Country Tubular Goods from Argentina, and Cold-Rolled Carbon Steel Flat-Rolled Products from Argentina”, 61 Federal Register 14553 (April 2, 1996).

27) U.S. Department of Commerce, “Solid Urea from the German Democratic Republic: Initiation of Changed Circumstances Antidumping Duty Administrative Review”, 57 Federal Register 5130 (February 12, 1992).

28) U.S. Department of Commerce, “Chapter 23: Changed Circumstances Reviews”, in Enforcement and Compliance Antidumping Manual, 1-2, (2009).

29) 추후 국내 관련업계의 이의제기 등을 통해 수출자에 대한 조사를 실시하는 경우는 예외로 한다.

우에는 해당 개별 덤핑률이,³⁰⁾ 변경된 상호에 대해 개별적인 덤핑률이 매겨지지 않은 경우³¹⁾에는 AOR이 적용될 것이다.³²⁾

그런데 앞에서 살펴본 바와 같이 기존회사에 대해 적용된 개별 반덤핑관세율과 AOR이 상이할 경우 이해당사자들에게는 특정 반덤핑관세율의 적용을 요구할 실익이 발생할 수 있다. 예컨대 기존회사에 대해 적용된 반덤핑관세율이 AOR보다 유리할 경우³³⁾ 신설회사의 입장에서는 자신이 기존회사에 대해 적용되는 반덤핑조치를 승계해야 한다고 주장할 실익이 있을 것이고, 반면에 기존회사에 대해 적용된 반덤핑조치가 AOR보다 불리할 경우³⁴⁾ 조사대상물품의 수입국 내 생산자들의 입장에서는 신설회사에게 AOR 대신 기존회사에 대한 반덤핑관세율이 적용되어야 한다는 주장을 펼치는 것이 유리할 것이다. 또한 앞에서 살펴본 바와 같이 인수·합병 등을 통해 신설회사가 기존회사와 완전히 독립된 지배구조에 편입되게 될 경우 신규공급자 조사신청을 통해 새로이 덤핑의 사실

및 덤핑률을 다룰 수 있게 된다. 따라서 이와 같은 덤핑률편승을 방지하고 기존회사와 신설회사 간의 이해승계관계를 심사하기 위해 신설회사가 기존회사에 대해 부과된 반덤핑관세율을 승계하여야 하는지를 판단하기 위한 일관된 기준을 정립할 필요가 있다.

바로 이러한 이유로 인해 미국 연방상무성은 이해승계인 지위 인정을 위한 구체적인 심사기준(successor-in-interest test, 이하 “이해승계인 심사기준”)을 마련한 것이다. *Brass Sheet and Strip from Canada* 사건에서 미국 연방상무성은 “회사는 반덤핑관세율에 대한 자신의 주장의 구체적인 결과에 따라 이해승계인 지위를 주장 또는 부인할 것이므로(a company will argue successorship, or lack of thereof, depending on the particular consequences of its claim on its antidumping duty deposit rate)” 공정한 결과를 위해 조사당국이 이를 위한 합리적인 심사기준을 설정·적용할 필요가 있음을 강조한 바 있다.³⁵⁾ 대한민국 또한 덤핑률

30) 주로 존속 중인 회사 가운데 원심 조사대상기간 중 조사대상물품을 미국에 상당량 수출한 전력이 있는 회사에 의해 기존회사가 인수·합병되는 경우 등이 이에 해당할 수 있을 것이다.

31) 주로 원심 조사대상기간 중 조사대상물품을 미국에 상당량 수출하지 않은 회사에 의해 기존회사가 인수·합병되거나, 단순히 기존회사가 사업상 이유로 상호를 변경한 경우 등이 이에 해당할 수 있을 것이다.

32) U.S. Department of Commerce, *supra* note 28, at 3 등 참조.

33) 원심에서 기존회사에 대해 덤핑부정판정이 내려지거나 기존회사에 대한 반덤핑관세율이 AOR보다 낮을 경우가 이에 해당할 수 있을 것이다.

34) 원심에서 기존회사에 대해 부과된 반덤핑관세율이 AOR보다 높을 경우가 이에 해당한다.

편승의 우려에서 자유롭다고 볼 수 없는 바, 현재 세계에서 덤핑률편승을 방지하기 위해 도입된 심사기준 가운데 가장 선도적인 기준이라 할 수 있는 미국식 이해승계인 심사기준의 도입 필요성에 대해 검토해 볼 가치가 여기에 있다.

나. 미국 연방상무성의 이해승계인 지위 심사기준

(1) 이해승계인 지위 심사기준

이해승계인 심사기준은 미국 연방상무성이 상황변동심사와 관련된 행정심판들을 통해 실무적으로 제시·정립한 것으로, 법률이나 행정규칙, 판례법(case law) 등 어디에도 별도의 법적근거는 존재하지 않는다. 다시 말해 미국 연방상무성은 “재심사가 필요하다고 인정되는 상황변동(changed circumstances sufficient to warrant a review

of such determination or agreement)”에 관한 정보 또는 요청을 입수할 경우 미국 연방상무성이 최종판정 또는 가격약속에 대한 심사를 할 수 있다고 규정한 미국 연방관세법 제751(b)조의 포괄적인 규정에 근거해, 이해승계인 심사기준을 자체적으로 정립·적용해 온 것이다. 관세, 반덤핑, 상계관세 등 미국 내 모든 관세 및 무역구제사건의 1심 법원인 미국 연방국제무역법원(United States Court of International Trade)도 미국 연방상무성에 의해 적용되는 이해승계인 심사기준에 아무런 법적 근거도 존재하지 않음을 여러 차례 강조한 바 있다.³⁶⁾ 그러나 미국 연방국제무역법원은 미국 연방관세법 제516A(b)(1)(B)조³⁷⁾의 반대해석에 따라 연방상무성이 상황변동심사를 통해 내린 판정이 실질적 증거에 근거하지 않거나³⁸⁾ 달리 법에 불합치하는 경우가 아니라면³⁹⁾ 미국 연방상무성의 판정

35) U.S. Department of Commerce, “Brass Sheet and Strip from Canada: Final Results of Antidumping Duty Administrative Review”, 57 Federal Register 20460, 20461 (May 13, 1992).

36) 대표적으로 *Marine Harvest v. United States* 사건에서 미국 연방국제무역법원은 “Commerce’s successor-in-interest test appears neither in the antidumping statute nor in the regulations”라고 확인한 바 있다. *Marine Harvest (Chile) S.A. v. United States*, 26 CIT. 1295, 244 F.Supp.2d 1364 (2002) 외 다수 판례 참조.

37) Tariff Act § 516A(b)(1)(B) (“The court shall hold unlawful any determination, finding, or conclusion found ... in an action brought under paragraph (2) of subsection (a) of this section, to be unsupported by substantial evidence on the record, or otherwise not in accordance with law.”).

38) 여기에서 실질적 증거(substantial evidence)란 “합리적인 관점에서 특정 결론을 지지하기에 적절하다고 인정되는 관련증거(such relevant evidence as a reasonable mind might accept as adequate to support a conclusion)”를 의미한다. *Consol. Edison Co. v. NLRB*, 305 U.S. 197, 229, 59 S. Ct. 206, 83 L. Ed. 126 (1938) 참조.

39) 미국 내 행정기관(administrative agency)의 법률해석 또는 적용이 법률에 합치하는지를 판단함에 있어 미국 법원은 유명한 *Chevron* 사건에서 정립된 기준을 적용하여야 하는데, 이에 따르면 특정 법률에 관한

을 존중할 의무를 부담하는 바,⁴⁰⁾ 미국 연방상무성에 의해 정립된 이해승계인 심사 기준은 사실상의 구속력을 갖는다.⁴¹⁾

미국 연방상무성이 이해승계인 심사 기준을 적용한 최초의 사례는 1992년에 있었던 *Brass Sheet and Strip from Canada* 사건이었다.⁴²⁾ 동 사건에서 미국 연방상무성은 “반덤핑법규의 적절한 집행을 보장하기 위해(to ensure the proper administration of the antidumping laws)”⁴³⁾ 덤핑의 판정 및 반덤핑관세 부과 등 기존회사에 대해 적용되는

반덤핑조치를 신설회사가 승계하기 위한 일련의 기준을 제시할 필요성을 피력하였다. 또한 1994년에 있었던 *Industrial Phosphoric Acid from Israel* 사건에서 미국 연방상무성은 대표적인 이해승계인 심사기준으로 기존 회사와 신설회사 간에 (1) 경영진(management)의 동질성, (2) 생산시설(production facilities)의 동질성, (3) 공급자 관계(supplier relationships)의 동질성, (4) 고객 기반(customer base)의 동질성이라는 4가지 기준을 제시하였다.⁴⁴⁾ 그러나 사안의 특수성이나 복잡

의회의 입법의도가 명백하지 않은 경우 법원은 행정기관의 해석 또는 적용이 “허용 가능한 법률구성(permissible construction of the statute)”에 해당하는지를 판단하여야 한다. *Chevron U.S.A. Inc. v. Nat'l Res. Def. Council, Inc.*, 467 U.S. 837, 842-843, 104 S. Ct. 2778, 81 L. Ed. 2d 694 (1984) 참조.

40) *Micron Technology, Inc. v. United States*, 117 F.3d 1386, 1393 (Fed. Cir. 1997); *Corus Staal BV v. United States*, 395 F.3d 1343, 1346 (Fed. Cir. 2005) 등 참조.

41) 미국 행정법 원칙 및 관련 판례법에 따라 정립된 기준에 의하면 행정기관의 처분이 “법률의 목적을 달성하기 위해 합리적인 방법이고, 행정기관의 결론을 지지하는 실질적 증거의 기록이 존재할 경우(reasonable means of effectuating the statutory purpose, and there is substantial evidence in the record supporting the agency's conclusions)” 법원은 행정기관의 결정을 존중하여야 하며, “행정기관의 조사가 충분하였는지에 대한 자신의 관점을 적용하거나 행정기관의 방법을 심사하지 않아야 한다(not impose its own views as to the sufficiency of the agency's investigation or question the agency's methodology)”는 것이 원칙이다. *Ceramica Regiomontana, S.A. v. United States*, 10 CIT 399, 404-05, 636 F.Supp. 961 (1986), *aff'd*, 810 F.2d 1137 (Fed. Cir. 1987) 등 참조. 미국 연방국제무역법원은 다수의 판례를 통해 미국 연방상무성이 적용하는 이해승계인 지위 인정에 관한 기준이 법률에 근거한 기준이 아님을 확인한 바 있지만 미국 행정법의 일반원칙에 따라 미국 연방상무성에 의해 적용되는 이해승계인 지위인정 기준 자체의 적절성에 대해서는 인정하고 있다. 특히 반덤핑조사와 같이 조사당국인 행정기관이 특수한 전문성을 보유한 영역에 대해서는 법원이 그러한 전문영역에 대한 행정기관의 판단을 존중할 의무가 더욱 가중된다. *East Sea Seafoods LLC. v. United States*, 703 F.Supp.2d 1336, 1352 (Ct. Int'l. Trade 2010) 참조 (“[T]his Court is obligated to extend “tremendous deference to the expertise of the Secretary of Commerce in administering the antidumping law,” when it comes to the Commerce’s “identifying, selecting and applying methodologies to implement the dictates set forth in the governing statute.””). 또한 *Fujitsu General Ltd. v. United States*, 88 F.3d 1034, 1039 (Fed. Cir. 1996) 참조.

42) *Brass Sheet and Strip from Canada*, *supra* note 35.

43) *Ibid.*, at 20461.

44) U.S. Department of Commerce, “Industrial Phosphoric Acid from Israel: Final Results of Antidumping Duty Changed Circumstances Review”, 59 Federal Register 6944 (February 14, 1994).

성을 고려하지 않고 위와 같은 4대 기준을 기계적으로 적용할 경우 부적절한 결론이 도출될 수도 있으므로 위 4가지 기준 중 특정 개별요소 또는 혼합요소가 결정적인 판단요인이 되지는 않고, 이해승계인 지위의 인정여부는 궁극적으로 신설회사가 조사대상물품의 생산·판매와 관련해 기존 회사와 얼마나 유사하게 운영되고 있는지에 대한 전반적 검토를 통해 판단하게 된다.⁴⁵⁾⁴⁶⁾

나아가 미국 연방상무성은 본고의 쟁점인 경영권 변동으로 인한 이해승계인 지위 인정과 관련된 심사의 경우에도, 기본적으로 위 4대 기준을 적용하되 사안이 복잡할수록 여러 가지 요인들을 복합적으로 검토하여 이해승계인 지위의 인정여부를 판단하고 있다. 예를 들어 기존회사가 별도의 인적·물적 변화 없이 단순히 상호만을 변

경한 경우에는 위 4대 기준을 거의 그대로 적용하여 이해승계인 지위를 판단하는 것이 보통이다. 베트남에서 미국으로 냉동새우를 수출하는 Gallan Ocean (Quang Ngai), Co., Ltd. 사(社)가 Gallant Dachan Seafood Co., Ltd. 사(社)로 상호를 변경한 *Certain Frozen Warmwater Shrimp from the Socialist Republic of Vietnam* 사건⁴⁷⁾에서 미국 연방상무성은 위 4가지 기준을 적용하여 (1) 신설회사의 경영진은 재무담당임원을 제외하면 신대부분 기존회사의 경영진과 동일하고, (2) 기존회사와 신설회사는 동일한 주소를 두고 있으며 상품의 생산도 지속적으로 이루어지고 있으며, (3) 신설회사는 기존회사와 동일한 공급자로부터 원재료(새우)를 구입하고 있으며, (4) 신설회사가 기존회사와 동일한 미국 내 구매자에게 상품을 수출하고 있다는 점 등을 이유로 상

45) Brass Sheet and Strip from Canada, *supra* note 35; Tariff Act § 751(b); 19 C.F.R. 351.216 & 351.221(b)(1); U.S. Department of Commerce, “Carbon and Certain Alloy Steel Wire Rod from Trinidad and Tobago: Notice of Initiation and Preliminary Results of Antidumping Duty Changed Circumstances Review”, 73 Federal Register 17952, 17953, 30052 (April 2, 2008) 등 참조.

46) 상황변동심사를 통한 이해승계인 지위인정에 관한 기준은 보조금(subsidy) 지급을 이유로 한 상계관세조치(countervailing duty measure)의 경우에도 적용될 수 있는데, 이 경우에는 크게 (1) 일반적인 사업운영의 계속여부(continuity of general business operations), (2) 생산시설의 계속성(continuity of production facilities), (3) 자산 및 부채의 계속성(continuity of assets and liabilities), 그리고 (4) 인력의 유지(retention of personnel)와 같은 요인을 통해 이해승계인 지위의 인정여부를 심사하게 된다. U.S. Department of Commerce, “Final Affirmative Countervailing Duty Determination: Certain Cut-to-Length Carbon-Quality Steel Plate from France”, 64 Federal Register 73277 (December 29, 1999) 및 *British Steel plc v. United States*, 879 F.Supp. 1254, 1276, 1279, 1283, 1287 (Ct. Int’l. Trade 1995), 127 F.3d 1471 (Fed. Cir. 1997) 등 참조.

47) U.S. Department of Commerce, “Certain Frozen Warmwater Shrimp from the Socialist Republic of Vietnam: Final Results of Changed Circumstances Review”, 79 Federal Register 1824 (January 10, 2014) 및 79 Federal Register 11411 (February 28, 2014) 참조.

호 변경에도 불구하고 신설회사가 기존회사의 이해승계인임을 인정한 바 있다.

한편 분할로 인해 설립된 신설회사의 이해승계인 지위를 판단함에 있어서는 위 4대 기준을 기본적으로 적용하되, 다른 요인들에 대한 검토도 복합적으로 수행하는 모습을 살펴 볼 수 있다. 예컨대 벨기에의 ArcelorMittal Stainless Belgium N.V. 사(社)로부터 분할·설립된 신설회사인 Aperam Stainless Belgium N.V. 사(社)가 Arcelor Mittal 사(社)의 이해승계인임을 주장한 *Stainless Steel Plate in Coils from Belgium* 사건에서 미국 연방상무성은 위 4대 기준 이외에도 생산능력(production capacity), 유통구조(channels of distribution), 계열사 거래(input/sales with affiliates), 생산제품 등 다양한 요인에 대한 검토를 통해 두 회사 간에 유의미한 운영상의 차이가 있는지 여부를 판단하였다.⁴⁸⁾

소유권(ownership)의 변동은 그 자체로 덤핑률 산정에 직접적인 영향을 미치지 않으므로 소유권의 변동이 발생하였다는 사실만으로는 이해승계인 지위인정을 신청하는 것이 거부되지 않지만⁴⁹⁾ 소유권의

변동으로 인해 조사대상물품의 생산·판매와 관련된 기존회사의 운영에 유의미한 변화가 발생한 경우에는 이해승계인 지위가 부정될 수 있다. 예를 들어 베트남에 소재한 합작회사인 East Sea Seafoods Joint Venture Company 사(社)가 소유권 변동으로 인해 East Sea Seafoods L.L.C. 사(社)로 법인격과 상호를 변경한 뒤 이해승계인 지위인정을 요청하였다가 미국 연방상무성에 의해 기각되자 소를 제기한 *East Sea Seafoods L.L.C. v. United States* 사건에서, 미국 연방국제무역법원은 비록 소유권 변동사항이 아무리 경미하다고 해도 신설회사의 주식을 새로 취득한 주주가 조사대상물품의 생산에 관여하기 시작함으로써 — 즉, 공급자 기반에 변경사항이 발생함으로써 — 신설회사의 성격이 조사대상물품의 생산자(producer) 역할을 수행하던 기존회사와 달리 재판매상(reseller) 역할 또한 수행하게 될 경우 생산비용에 상당한 변화가 발생하는 바, 신설회사를 기존회사의 이해승계인으로 인정할 수 없다고 판단한 미국 연방상무성의 판정이 합리적이라고 판결한 바 있다.⁵⁰⁾

48) U.S. Department of Commerce, “Stainless Steel Plate in Coils from Belgium: Notice of Preliminary Results of Antidumping Duty Changed Circumstances Review”, 76 Federal Register 66271 (October 26, 2011) 참조.

49) 예를 들어 상장회사의 경우 상시적으로 소유권이 변동될 수 있는데, 소유권의 변동이 곧바로 경영이나 영업의 변동으로 이어지는 것은 아니다.

50) *East Sea Seafoods LLC.*, 703 F.Supp.2d 1336 참조.

즉, 이해승계인 지위 인정을 위한 심사에서는 경영진, 생산시설, 공급자 관계, 고객 기반이라는 4대 요인을 중심으로 검토를 수행하되, 개별 사안의 특성에 따라 다양한 요인을 종합적으로 고려하여 신설회사와 기존회사 간 사업의 전반적인 동질성에 대한 판단을 통해 승계인 지위의 인정 여부를 결정하게 된다고 볼 수 있다.

(2) 합병회사의 경우

(가) 합병회사의 이해승계인 지위

미국의 이해승계인 심사기준은 실무상으로는 완전히 정착된 제도라고 할 수 있으나, 별도의 법률적 근거가 존재하지 않는 탓에 매사에 명확한 기준으로 작동한다고 보기에는 여전히 어려운 측면이 있다. 기업거래와 연동된 이해승계인 심사기준 중 가장 모호한 영역은 바로 둘 이상의 회사가 합병을 통해 하나의 회사로 탄생한 경우의 취급이다.

만일 합병회사가 신규공급자 지위 또는 이해승계인 지위를 주장할 경우, 미국 연방상무성은 우선적으로 합병 이전에 존재 하던 기존회사들 중 일부 또는 전부가 원

심 조사대상기간 중 조사대상물품을 미국에 수출한 전력이 있는지를 확인할 것이다. 이와 관련해 가장 다양한 쟁점이 발견된 사건은 *Marine Harvest v. United States* 사건⁵¹⁾이다. 동 사건은 *Pesquera Mares Australes Ltda.* 사(社)를 흡수합병하여 존속회사가 된 *Marine Harvest (Chile) S.A.* 사(社)가 자신을 합병 전(pre-merger) 기존회사인 *Marine Harvest* 사(社) 및 해산회사인 *Pesquera Mares Australes* 사(社)의 이해승계인으로 인정해 달라고 미국 연방상무성에 신청함에 따라 상황변동심사가 이루어진 *Fresh Atlantic Salmon from Chile* 사건⁵²⁾에서 미국 연방상무성이 합병 후(post-merger) 존속회사인 *Marine Harvest* 사(社)는 해산회사인 *Pesquera Mares Australes* 사(社)는 물론 합병 전 *Marine Harvest* 사(社)의 이해승계인으로도 볼 수 없다고 판단하자 이에 불복해 미국 연방국제무역법원에 항소한 사건이다.⁵³⁾

위 사건에서 미국 연방국제무역법원은 미국 연방상무성의 이해승계인 심사기준에는 어떠한 법적 근거도 없다는 점에 주목한 뒤,⁵⁴⁾ 합병 후 *Marine Harvest* 사(社)

51) *Marine Harvest (Chile) S.A.*, 244 F.Supp.2d 1364.

52) U.S. Department of Commerce, "Notice of Final Results of Changed Circumstances Antidumping Duty Review: Fresh Atlantic Salmon from Chile", 66 Federal Register 42506 (August 13, 2001).

53) 당시 합병 전 *Marine Harvest* 사(社)는 반덤핑관세 부과대상에서 완전히 제외되었던 상황이었기 때문에 합병 후 *Marine Harvest* 사(社)는 이해승계인 지위를 인정받을 실익이 상당하였다.

가 기존회사들의 이해승계인이 될 수 없다는 미국 연방상무성의 판단은 반덤핑관련 법규에 배치된다고 판단하였고, 이어 법률에 근거한 새로운 판단기준을 제시하였다. 즉 미국 연방국제무역법원은 신규 생산자 또는 수출자가 기존 생산자 또는 수출자와 ‘계열(affiliated)’ 관계에 있을 경우 신규공급자 조사를 신청할 수 없도록 규정한 미국 연방관세법 제677(33)(F)조⁵⁵⁾의 적용범위를 확장하여 Pesquera Mares Australes 사(社)와 합병 전 Marine Harvest 사(社), 그리고 합병 후 Marine Harvest 사(社)가 모두 어느 시점에는(at some point) 동일한 모(母)회사에 의해 지배되었으므로 3개 회사는 상호 계열관계에 있다고 보아야 한다고 전제한 뒤,⁵⁶⁾ 따라서 합병 후 Marine Harvest 사(社)에 대해서는 신규공급자 지위를 인정할 수 없다고 판단하였다.⁵⁷⁾ 이어 합병 후 Marine Harvest 사(社)가 신규공급자가 아니라는 전제대로라면 이는 곧 동회사가 기존회사들로부터 독립된 새로운 실체(new entity)라고 볼 수 없다는 결론으로 귀결된다고 설시한 뒤, 따라서 합병 후

Marine Harvest 사(社)는 Pesquera Mares Australes 사(社) 또는 합병 전 Marine Harvest 사(社) 중 하나 또는 둘 모두의 이해승계인으로 보아야 한다고 판단하였다.⁵⁸⁾

비록 미국 연방상무성이 위 판결에 대해 항소하지 않아 동 판결은 확정되었으나, 반덤핑조사 실무의 관점상 위 미국 연방국제무역법원의 판결은 다음과 같은 두 가지 의문점을 불러일으킨다. 첫째로, 위 판결에 따르면 미국 연방관세법 제677(33)(F)조에 따른 ‘계열관계’는 그러한 관계가 원심조사대상기간 중 존재하였는지 여부를 불문하고, 상황변동심사 신청 시점에 관련 당사자가 동일한 주주에 의해 지배되고 있다면 존재하는 것으로 인정되어 신설회사는 신규공급자로 취급될 수 없다고 해석된다. 그런데 위 사건에서의 인수·합병거래는 Pesquera Mares Australes 사(社)의 모(母)회사인 Nutreco B.V. 사(社)가 원심에서 반덤핑관세 부과제외 판정을 받은 합병 전 Marine Harvest 사(社)를 인수한 뒤, 자신의 자(子)회사인 Pesquera Mares Australes 사(社)를 새로 인수한 자(子)회사인 Marine

54) *Marine Harvest (Chile) S.A.*, 244 F.Supp.2d at 1379.

55) Tariff Act § 677(33)(F).

56) *Marine Harvest (Chile) S.A.*, 244 F.Supp.2d at 1380 (“Marine Harvest is thus ‘affiliated’ with both Mares Australes and the pre-merger Marine Harvest.”).

57) *Ibid.*, 244 F.Supp.2d at 1380.

58) *Ibid.*, 244 F.Supp.2d at 1381 (“To the extent this court determines that the post-merger Marine Harvest is not a new entity. Commerce has to determine whether it is a successor to either one of the companies or both.”).

Harvest 사(社)에게 흡수합병시켜 Marine Harvest 사(社)를 존속회사로 삼은 거래인 바,⁵⁹⁾ 합병 전 Marine Harvest 사(社)는 원심 반덤핑조사 당시에는 분명히 Pesquera Mares Australes 사(社)의 모(母)회사인 Nutreco B.V. 사(社)와는 다른 모(母)회사에 의해 지배되고 있었고, Nutreco B.V. 사(社)가 합병 후 Marine Harvest 사(社)의 모(母)회사가 된 것은 원심 조사대상기간 이후의 일이다.

보다 구체적으로 살펴보면, 합병 전 Pesquera Mares Australes 사(社)와 합병 후 Marine Harvest 사(社)의 관계와 관련하여서는 두 회사 모두 동일한 모(母)회사에 의해 지속적으로 지배되었으므로 이 경우 계열관계가 존재한다는 점에는 의문의 여지가 없다. 그러나 원심 조사대상기간 중 전혀 다른 모(母)회사에 의해 지배되고 있었던 합병 전 Marine Harvest 사(社)를 합병 후 Marine Harvest 사(社)의 계열회사로 보아 신규공급자 지위를 부인하는 것이 과연 적절한 판단이었는지는 의문이다. 특히 이러한 법리를 적용할 경우 시점과 상관없이 동일한 주주에 의해 지배된 전력이 있는 사실상 모든 회사는 계열회사로 취급되게 되는 바, 이 경우 2개 이상의 회사가 합병을 통해 신설회사로 재탄생한 뒤 그로 인

해 조사대상물품과 관련된 생산 및 판매에 있어 본질적인 변화가 발생하여 신설회사와 기존회사를 반덤핑조사의 목적상 완전히 다른 회사로 취급하여야 마땅한 경우에 조차 동 회사에 대한 신규공급자 조사를 수행할 수 없게 될 수 있다.

앞에서 살펴본 바와 같이 미국 연방관세법 제677(33)(F)조에 따라 신규공급자 조사 시 적용되는 ‘계열관계’ 요건은 대한민국 관세법 시행령 제23조 제1항 및 시행령 제65조 제3항에 따라 신규공급자 조사 시 적용되는 ‘특수관계’ 요건과 매우 유사한데, 과연 유사한 사건이 장차 대한민국의 무역위원회 또는 법원에 제기될 경우 관세법 시행령의 ‘특수관계’ 요건을 *Marine Harvest v. United States* 사건에서 미국 연방국제무역법원이 판단한 바와 같이 지배시점 및 조사대상물품의 생산 및 판매와 관련된 일체의 변동을 무시하고 자동적으로 인정되는 요건으로 해석할 것인지, 또한 그렇게 해석하는 것이 타당한 일인지에 대해서는 고려할 필요가 있어 보인다.

두 번째 의문은 합병 후 Marine Harvest 사(社)가 신규공급자로 인정될 수 없다는 미국 연방국제무역법원의 논리가 곧 합병 후 Marine Harvest 사(社)는 ‘새로운 실체(new entity)’가 아니라는 전제로 이어지고,

59) *Ibid.*, 244 F.Supp.2d at 1366-1368.

이것이 다시 합병 후 Marine Harvest 사(社)는 ‘새로운 실체’가 아닌 만큼 당연히 Pesquera Mares Australes 사(社)와 합병 전 Marine Harvest 사(社) 중 하나 또는 둘 모두의 이해승계인으로 인정해야 한다는 판단으로 귀결되는 것이 과연 타당하다고 볼 수 있는지에 관한 것이다. 합병 후 Marine Harvest 사(社)가 신규공급자가 아니라는 판단 및 합병 후 Marine Harvest 사(社)가 기존회사들 중 하나 또는 둘 모두의 이해승계인으로 취급되어야 한다는 판단을 이어주는 다리 역할을 하는 것은 합병 후 Marine Harvest 사(社)가 ‘새로운 실체’가 아니라는 전제인데, 과연 반덤핑조치의 목적상 신설회사가 ‘신규공급자’로 인정될 수 없다는 판단이 신설회사가 기존회사의 ‘이해승계인’으로 인정되어야 한다는 결론으로 곧바로 귀결될 수 있는지에 대해서는 의문이 든다.

이와 관련하여 특히 유의할 점은 미국 연방상무성의 이해승계인 심사기준은 신규공급자 지위를 인정하기 위한 기준만으로는 방지하기 어려운 덤핑률편승을 방지하기 위해 고안된 것이고, 따라서 ‘신규공급자’ 지위 인정기준과 ‘이해승계인’ 지위 인정기준 간에는 근본적인 차이가 있다는 점이다. 예를 들어 신규공급자 지위심사 시 절대적인 비중을 차지하는 ‘소유권’은 이해승계인 지위심사 시에는 부수적인 비

중만을 갖는다.

Marine Harvest v. United States 사건에서 미국 연방국제무역법원이 제시한 논리를 반대해석할 경우 신규공급자에 해당하지 않는 모든 수출자는 계열관계 또는 특수관계가 있는 기존회사에 대한 반덤핑조치를 승계할 수 있다는 결론이 도출되는데, 이러한 논리는 일견 덤핑률편승을 간단하게 방지하기 위한 방편이 될 수 있을 것처럼 보이지만 반덤핑 실무의 관점에서는 이해승계인 심사제도를 통해 방지하고자 했던 덤핑률편승을 오히려 허용하는 결과를 초래하고 만다. 예컨대 반덤핑관세의 부과대상이 된 기존회사는 AOR이 자신에게 부과된 반덤핑관세율보다 낮을 경우 원칙적으로 상호와 법인격을 변경하는 것만으로 AOR의 적용대상이 될 수 있다. 반대로 합병 후 Marine Harvest 사(社)의 경우와 마찬가지로 신설회사는 원심에서 덤핑 부정판정을 받거나 매우 낮은 반덤핑관세율이 부과된 기존회사를 인수·합병하는 것만으로 신규공급자 자격을 상실하고, 동시에 자동으로 이해승계인 지위가 인정되어 반덤핑관세의 면제대상이 되거나 저율의 반덤핑관세 부과대상이 될 수 있을 것이다. 결국 *Marine Harvest v. United States* 사건에서 미국 연방국제무역법원이 내린 판결은 법문에서 파생되는 1차원적 법리에 몰입되어⁶⁰⁾ 반덤핑실무의 특성을 간과한 측

면이 있다고 여겨진다.

한편 미국 연방상무성은 위 판결을 항소하는 대신 판결의 취지에 따라 최종판정을 재판정(re-determination)하였는데, 동 재판정에서 미국 연방상무성은 미국 연방국제무역법원의 판결 취지에 따라 합병 후 Marine Harvest 사(社)는 Pesquera Mares Australes 사(社) 및 합병 전 Marine Harvest 사(社) 모두의 이해승계인이라고 판정하였다. 하지만 그러한 판정의 근거로는 미국 연방국제무역법원이 실시한 주위적 논리인, ‘Pesquera Mares Australes 사(社) 및 합병 전 Marine Harvest 사(社), 그리고 합병 후 Marine Harvest 사(社)는 상호 계열사 관계에 있으므로 합병 후 Marine Harvest 사(社)의 신규공급자 지위를 인정할 수 없고, 그렇다면 합병 후 Marine Harvest 사(社)는 ‘새로운 실체’가 아니므로 기존회사의 이해승계인으로 볼 수 밖에 없다’는 판단내용 대신, 미국 연방국제무역법원이 예비적으로 제시한 판단내용인 “또한 합병 후 Marine Harvest 사(社)가 새로운 실체라는 상무성의 판정은 실체적 증거에 의해 뒷받침되지 않는다(Commerce’s determination

that Marine Harvest is a new entity is also not supported by substantial evidence)”는 부분⁶¹⁾만을 근거로 삼았다. 이에 따라 미국 연방상무성은 합병 후 Marine Harvest 사(社)가 Pesquera Mares Australes 사(社) 및 합병 전 Marine Harvest 사(社) 모두의 이해승계인으로 재판정한 이유는 재심사에서 다시 한 번 기존과 동일한 이해승계인 심사기준을 적용하여 재심사한 결과 “증거기록들이 합병 후 Marine Harvest 사(社)가 합병 전 Marine Harvest 사(社) 및 Pesquera Mares Australes 사(社)의 관련 요소들을 상당부분 포함하고 있음을 보여주기 때문 (because evidence on the record demonstrates that the post-merger Marine Harvest contains significant element of both the pre-merger Marine Harvest and the former Mares Australes)”이라고 설명하였다.⁶²⁾

위 사건 이후에도 미국 연방상무성은, *Marine Harvest v. United States* 사건에서 미국 연방국제무역법원이 우선적 법리로서 제시한, 신규공급자 지위 판단기준에서 파생되는 이해승계인 지위 인정기준 대신, *Brass Sheet and Strip from Canada* 사건 이

60) 더구나 미국 연방관세법 제677(33)(F)조에는 ‘지배시점’과 관련된 내용이 규정되지 않았으므로 미국 연방국제무역법원의 논리는 법문의 유추해석이라고도 볼 수 있다.

61) *Marine Harvest (Chile) S.A.*, 244 F.Supp.2d at 1380-1381.

62) U.S. Court of International Trade, “Final Results of Redetermination pursuant to Court Remand *Marine Harvest (Chile) S.A. v. United States*”, Court No. 01-00808, USCIT Slip OP. 02-134 (October 31, 2002) 참조.

래 미국 연방상무성이 전통적으로 적용해 온 이해승계인 심사기준에 입각하여 신설 회사의 이해승계인 지위 인정여부를 판단하고 있는 것으로 보인다.

(나) 신설합병회사에 대한 반덤핑관세율 산정방법

한편 원심 반덤핑조사에 의해 서로 다른 반덤핑관세율이 부과된 둘 이상의 회사가 합병을 통해 신설회사를 설립하고, 신설회사가 기존 두 회사 모두의 이해승계인으로 인정될 경우 신설회사에 대해 어떤 반덤핑관세율을 적용해야 하는지에 대한 실무적 문제가 발생할 수 있다. 이 경우 미국 연방상무성은 합병 전 기존회사들에 대해 각각 적용된 반덤핑관세율의 가중평균(weighted-average)을 산정하여 이를 신설회사의 반덤핑관세율로 삼고 있다.⁶³⁾

다. 소결

이상과 같이 미국 연방상무성이 상황변동심사를 통해 적용하고 있는 이해승계인 심사기준에 대해 개략적으로 살펴보았다. 비록 본고에서 주창하는 ‘덤핑률편승’이란 개념을 구체적으로 언급하고 있지 않지만,

미국 연방상무성의 이해승계인 심사기준은 신설회사가 자신에게 유리한 덤핑률을 적용받기 위해 자의적으로 기존회사에게 부과된 반덤핑관세율의 승계를 주장하거나 부인하는 것을 방지하기 위해 고안되었고, 실질적으로 덤핑률편승을 규율하기 위한 목적으로 활용되고 있다. 미국 연방상무성의 이해승계인 심사기준은 현재까지 가장 많은 적용례를 통해 다듬어진 선진적인 기준이라고 할 수 있는 바, 수출자가 기업거래를 통해 덤핑률편승을 시도하는 것으로 의심되는 사례가 적발될 경우 참고할 만한 심사기준이 될 수 있을 것이다.

IV. 결론

현대사회는 빠르게 발전하고 있고, 각 산업 및 전문영역 간 교차작용 또한 빈번하게 발생하고 있다. 이미 미국 등지에서는 반덤핑실무와 기업거래실무가 상호 연동되어 작용하고 있고, 이제 대한민국에서도 기업거래 시 덤핑률편승 가능성을 고려하는 모습을 찾아볼 수 있다. 그러나 반덤핑협정 및 대부분 국가의 반덤핑 관련 법규는 덤핑률편승을 방지하기 위한 명확한

63) U.S. Department of Commerce, “Notice of Preliminary Result of Antidumping Duty Changed Circumstances Review: Softwood Lumber from Canada”, 69 Federal Register 55406 (September 14, 2004) 등 참조 (“[T]he post-merger Canfor is the successor-in-interest to both the pre-merger Canfor and Slocan. Therefore, we have ... concluded that post-merger Canfor should be assigned a cash deposit rate reflecting a weighted-average of Canfor’s and Slocan’s respective cash deposit rates prior to the merger.”).

방안을 제시하지 못하고 있다. 신규공급자 지위인정에 관한 기준을 적극적으로 해석·적용함으로써 일정 수준 덤핑률편승을 방지하는 것이 가능할 수는 있으나, *Marine Harvest v. United States* 사건의 예에서 알 수 있듯이 신규공급자 조사만으로는 덤핑률편승을 방지하는데 한계가 있다.

이러한 가운데 미국 연방상무성은 상황변동심사를 통해 이해승계인 심사기준을 적용함으로써 덤핑률편승을 규율해오고 있는데, 미국의 이해승계인 심사기준의 근거가 되는 미국 연방관세법 제751(b)조와 대한민국 관세법 시행령 제70조 제1항에 규정된 상황변동심사 요건은 그 내용적 측면에 있어 큰 차이가 없다. 따라서 대한민국 또한 관세법 시행령 제70조의 포괄적 해석을 통해 이해승계인 지위 인정과 관련

된 행정적 기준을 마련하여 적용할 수 있을 것으로 사료된다.

다만 대한민국의 경우 미국과 달리 상황변동심사를 활발하게 수행하고 있지 못하므로 상당한 시간이 소요되는 실무례 축적을 통한 기준 확립보다는 처음부터 입법 또는 행정규칙 제정을 통한 기준 마련을 통해 집행의 일관성을 꾀하는 것이 바람직할 수 있다. 이 경우 미국 연방상무성 등 각국 무역구제기관이 수행하여 온 상황변동심사례에 대한 심도 있는 연구를 통해 체계적인 기준을 마련할 필요가 있다. 그러한 심도 있는 연구를 대체하기에 본고는 모든 면에서 박약하기만 하나, 덤핑률편승의 방지 필요성에 대한 경각심을 일깨우고 이해승계인 심사기준 도입을 제언하는데 단초의 역할이라도 할 수 있기를 바란다.

참 고 문 헌

1. 단행본

정하늘, 미국법 해설, 서울: 박영사 (2011).

U.S. Department of Commerce, “Chapter 23: Changed Circumstances Reviews”, in Enforcement and Compliance Antidumping Manual (2009).

2. 기관 자료/보고서

산업통산자원부, “무역위, 일본산 공기압 전송용 밸브 등 4건의 반덤핑조사 개시”, 보도 자료 (2014. 2. 28).

_____, “무역위원회, 『중국산 합판』 신규공급자에 대해 별도의 덤핑방지관세율을 부과하기로 결정 - 『중국산 H형강』에 대한 덤핑조사 개시 결정”, 보도자료 (2014. 7. 25).

산업통산자원부 무역위원회, “중국산 합판의 덤핑사실 및 국내산업피해유무 최종보고서”, 조사번호: 구제 23-2012-3호 (2013. 8. 21).

_____, “중국산 합판(合板)의 덤핑사실 및 국내산업피해유무 최종판정의결서”, 의결 제2013-24 (2013. 8. 21).

_____, “중국산 합판 신규공급자에 대한 별도의 덤핑방지관세율 부과결정 의결서”, 구제 23-2014-1호 (2014. 7. 24).

3. 논문

마광, “미국 반덤핑법상의 행정재심사제도에 관한 연구”, 월간 법제 (2006. 12).

정영진, “한미 FTA와 경쟁정책”, 한국공정경쟁연합회 논집, 제127호 (2006).

Bhala, Raj, “Rethinking Antidumping Law”, The George Washington Journal of International Law and Economics, Vol. 29 (1995).

Viner, Jacob, “Dumping: A Problem in International Trade”, The American Economic Review, Vol. 14, No. 2 (1924).

4. 판례 및 심결례

U.S. Court of International Trade, *Borusan Mannesmann v. United States*, Court No. 13-00001, USCIT Slip Op. 14-71 (June 25, 2014).

_____, *British Steel plc v. United States*, 879 F.Supp. 1254 (Ct. Int'l. Trade 1995), 127 F.3d 1471 (Fed. Cir. 1997).

_____, *Ceramica Regiomontana, S.A. v. United States*, 10 CIT 399, 636 F. Supp. 961 (1986), *aff'd*, 810 F.2d 1137 (Fed. Cir. 1987).

_____, *Corus Staal BV v. United States*, 395 F.3d 1343 (Fed. Cir. 2005).

_____, *East Sea Seafoods LLC. v. United States*, 703 F.Supp.2d 1336 (Ct. Int'l. Trade 2010).

_____, "Final Results of Redetermination pursuant to Court Remand *Marine Harvest (Chile) S.A. v. United States*", Court No. 01-00808, USCIT Slip OP. 02-134 (October 31, 2002).

_____, *Fujitsu General Ltd. v. United States*, 88 F.3d 1034 (Fed. Cir. 1996).

_____, *Marine Harvest (Chile) S.A. v. United States*, 26 CIT. 1295, 244 F.Supp.2d 1364 (2002).

_____, *Micron Technology, Inc. v. United States*, 117 F.3d 1386 (Fed. Cir. 1997).

U.S. Department of Commerce, "Brass Sheet and Strip from Canada: Final Results of Antidumping Duty Administrative Review", 57 Federal Register 20460 (May 13, 1992).

_____, "Carbon and Certain Alloy Steel Wire Rod from Trinidad and Tobago: Notice of Initiation and Preliminary Results of Antidumping Duty Changed Circumstances Review", 73 Federal Register 17952 (April 2, 2008).

_____, "Certain Frozen Warmwater Shrimp from the Socialist Republic of Vietnam: Final Results of Changed Circumstances Review", 79 Federal Register 1824 (January 10, 2014) & 79 Federal Register 11411 (February 28, 2014).

- _____, “Final Affirmative Countervailing Duty Determination: Certain Cut-to-Length Carbon-Quality Steel Plate from France”, 64 Federal Register 73277 (December 29, 1999).
- _____, “Industrial Phosphoric Acid from Israel: Final Results of Antidumping Duty Changed Circumstances Review”, 59 Federal Register 6944 (February 14, 1994).
- _____, “Initiation of Changed Circumstances Countervailing Duty Administrative Reviews: Leather from Argentina, Wool from Argentina, Oil Country Tubular Goods from Argentina, and Cold-Rolled Carbon Steel Flat-Rolled Products from Argentina”, 61 Federal Register 14553 (April 2, 1996).
- _____, “Notice of Final Results of Changed Circumstances Antidumping Duty Review: Fresh Atlantic Salmon from Chile”, 66 Federal Register 42506 (August 13, 2001).
- _____, “Notice of Preliminary Result of Antidumping Duty Changed Circumstances Review: Softwood Lumber from Canada”, 69 Federal Register 55406 (September 14, 2004).
- _____, “Solid Urea from the German Democratic Republic: Initiation of Changed Circumstances Antidumping Duty Administrative Review”, 57 Federal Register 5130 (February 12, 1992).
- _____, “Stainless Steel Plate in Coils from Belgium: Notice of Preliminary Results of Antidumping Duty Changed Circumstances Review”, 76 Federal Register 66271 (October 26, 2011).
- U.S. Supreme Court, *Chevron U.S.A. Inc. v. Nat’l Res. Def. Council, Inc.*, 467 U.S. 837, 104 S. Ct. 2778, 81 L. Ed. 2d 694 (1984).
- _____, *Consol. Edison Co. v. NLRB*, 305 U.S. 197, 59 S. Ct. 206, 83 L. Ed. 126 (1938).

[국문초록]

**반덤핑조치 시 덤핑률편승(Rate Shopping) 방지를 위한
실무적 고려사항:**

미국식 이해승계인 심사기준의 도입 필요성에 관한 검토를 중심으로

2014년 2월 27일 대한민국 산업통상자원부 무역위원회는 중국산 합판에 대한 신규공급자 조사를 실시하기로 결정하였다. 신규공급자 조사는 반덤핑관세의 부과대상이 된 상품을 조사대상기간 동안 수입국에 수출한 전력이 없는 수출자 또는 생산자가 자신이 원심에 의해 반덤핑관세의 부과대상이 된 수출자 또는 생산자와 ‘관련’이 없다는 것을 입증함으로써 수입국의 조사당국에게 기존에 산정된 덤핑률과 상관없이 개별적인 덤핑률을 산정해줄 것을 신청할 수 있는 제도이다.

반덤핑협정 제9.5조는 신규공급자 조사의 개시요건 중 하나인 ‘관련성’ 요건과 관련하여 별다른 기준을 제시하고 있지 않으나, 대한민국의 경우 관세법 시행령 제65조 제3항 및 동 시행령 제23조 제1항에 규정된 바에 따라 기존 생산자 또는 수출자와 신규 수출자 간에 ‘특수관계’가 존재하는지에 대한 심사를 통해 신규공급자 지위를 판단하고 있다. 하지만 기업 인수·합병 등을 통한 경영권 변동이 빈번한 오늘날 기존 생산자/수출자와 신규 생산자/수출자 간 ‘이해승계인 지위(successorship-in-interest)’의 인정 또는 부인과 관련된 기준이 마련되지 않은 상태에서 단순히 대한민국 관세법상의 ‘특수관계’ 요건에 따라 신규공급자 조사개시여부를 판단할 경우 반덤핑관세 부과대상기업들에게 반덤핑조치를 우회할 여지를 허용하게 될 수 있다. 다시 말해 선택적인 덤핑률 주장, 소위 ‘덤핑률편승(Rate Shopping)’이 가능하게 되는 것이다.

덤핑률편승을 효과적으로 규율하기 위해서는 기존회사와 신설회사 간의 ‘지배관계 내지 영향력’에 대한 검토를 통한 신규공급자 판단기준 이외에도 기존회사와 신설회사 간에 반덤핑조치로 인해 발생한 이해의 승계여부를 판단하기 위한 구체적인 심사기준(이하 “이해승계인 심사기준”)을 정립할 필요가 있다. 이러한 가운데 미국 연방상무성은 상황변동 심사(changed circumstances review)를 통해 이해승계인 심사기준을 도입·운용함으로써 경영권 변동을 통한 덤핑률편승을 규율해오고 있는데, 미국의 이해승계인 심사기준의 근거

법률인 미국 연방관세법 제751(b)조와 대한민국 관세법 시행령 제70조 제1항에 규정된 상황변동심사 요건은 본질적 측면에 있어 큰 차이가 없다. 따라서 대한민국 또한 관세법 시행령 제70조의 포괄적 해석을 통해 이해승계인 지위 인정과 관련된 행정적 기준을 마련하여 적용할 수 있을 것으로 사료된다.

다만 대한민국의 경우 미국과 달리 상황변동심사를 활발하게 수행하고 있지 못하므로 상당한 시간이 소요되는 실무례 축적을 통한 기준 확립보다는 처음부터 입법 또는 행정규칙 제정을 통한 기준 마련을 통해 집행의 일관성을 꾀하는 것이 바람직할 수 있다. 이 경우 미국 연방상무성 등 각국 무역구제기관이 수행해온 상황변동심사례에 대한 심도 있는 연구를 통해 체계적인 기준을 마련할 필요가 있을 것이다.

주제어

반덤핑, 신규공급자 조사, 반덤핑협정 제9.5조 및 제11조, 대한민국 관세법 시행령 제23조 제1항, 제65조 제3항 및 제70조 제1항, 미국 연방관세법 제751(a)(2)(B)조 및 제751(b)조, 경영권 변동, 덤핑률편승, 상황변동심사, 이해승계인 심사기준

[ABSTRACT]

A Practical Guide to the Prevention of ‘Rate Shopping’ in an Antidumping Measure:

A Proposal to Adopt the US-Style ‘Successor-In-Interest Test’

On February 27, 2014, the Korea Trade Commission announced the initiation of a new exporter review on Chinese plywood. Under Article 9.5 of the Agreement on Implementation of Article VI of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994 (hereinafter “Anti-dumping Agreement”) and Article 65(3) of the Enforcement Decree of the ROK Customs Act (hereinafter “EDCA”), an exporter that either did not exist or did not export to Korea during the original period of anti-dumping investigation may request for a new exporter review for the calculation of an independent dumping rate. Any exporter seeking to invoke such review must prove that it is not ‘related’ to any exporters or producers subject to the anti-dumping duties calculated by the original investigation.

While the Anti-Dumping Agreement is silent as to specific elements of this ‘relation’ requirement for a new exporter review, Korea applies the ‘special relation’ standard in accordance with Articles 23(1) and 65(3) of the EDCA to determine whether an applicant of a new exporter review has relations with subject exporters of the original investigation period. However, given increasingly frequent contemporary interactions between antidumping practices and corporate transactions/restructuring featured by change of control (e.g., M&A), the special relation standard alone cannot effectively tackle exporters’ ‘rate shopping’ via corporate transactions or restructuring. Establishment of a more concrete standard of review on the succession of interest in the anti-dumping investigation is therefore desired.

For the last two decades, the U.S. Department of Commerce has used a ‘changed circumstances review’ to apply a standard called ‘successor-in-interest test’ to determine the succession of antidumping measures imposed on exporters in cases where their corporate identities have undergone certain changes due to corporate transactions or restructuring. The legal basis of this

‘successor-in-interest test’ is stipulated under Article 751(b) of the U.S. Tariff Act, which provides a comprehensive discretion to the U.S. Department of Commerce. Article 751(b) of the U.S. Tariff Act is essentially similar to Article 70(1) of the EDCA, which is the legal basis for a changed circumstances review in Korea. Thus Korea may be able to adopt this US-style ‘successor-in-interest test’ without going through much statutory reform.

At this point, Korea has not developed solid precedents on a changed circumstances review. Accordingly it is advisable for Korea to first codify (either statutorily or as a matter of administrative rule-making) a reliable standard of review equivalent to the ‘successor-in-interest test’ of the U.S., based on the thorough study of the foreign changed circumstances reviews on ‘successorship-in-interest.’

Key words

Anti-dumping, New exporter review, New shipper review, Articles 9.5 and 11 of the WTO Anti-dumping Agreement, Articles 23(1), 65(3) and 70(1) of the Enforcement Decree of the ROK Customs Act, Articles 751(a)(2)(B) and 751(b) of the U.S. Tariff Act, Change of control, Rate shopping, Changed circumstance review, Successor-in-interest test