

환경친화 보조금과 WTO 보조금 협정*

이재민 | 서울대학교 법학전문대학원 교수/통상교섭민간자문위원

현재 각국 정부는 기후변화대응을 위하여 다양한 조치 및 환경보호 프로그램을 검토 및 도입하고 있다. 국제사회 역시 이를 적극 권고하고, 나아가 요구하고 있기도 하다. 2016년 10월 채택된 파리협정이 대표적이다. 그런데 한편으로 여기에 직접 적용되는 WTO 협정, 특히 보조금 협정을 통하여 정부가 민간기업 지원으로 시장을 왜곡시키는 조치를 적극 규제하고도 있다. 따라서 설사 환경보호 조치일지라도 민간기업에 대한 지원 외양을 띄고 실제 상품에 체화되어 수출될 경우 규제 대상이 되는 상황에 처한다. 실제 환경보호 조치와 관련하여 점차 다양한 형태의 통상분쟁이 발생하고 있는 형국에서 이러한 분쟁은 앞으로도 더욱 증가할 것으로 예측되며, 여러 국가 간 갈등과 대립은 더욱 증폭될 것으로 예상된다. 통상협정과 여타 국제협정이 요구하는 바가 서로 상이하기 때문이다. 이러한 문제를 해결하는 가장 효과적인 방법은 기존 협정의 개정이지만 현재 상황에서 이를 기대하는 것은 비현실적이다. 그렇다면 현재 보조금 협정 범위 내에서의 새로운 대안 모색이 필요하다. 정부로부터의 재정적 기여가 되지 않으며 일반적 사회간접자본 구축사업에 해당하는 환경보호 사업선별, 경제적 혜택이 부재한 환경보호 사업도입, 또는 특정성이 부재한 환경보호 사업 운용 등은 보조금 협정의 적용을 어느 정도 제어할 수 있을 것이다. 상기 세 요소 중 하나만 부재하여도 보조금 협정 규제 대상에서는 배제되기 때문이다. 앞으로 이러한 법리검토와 발전작업을 적극 활용할 필요가 있다.

주제어: 환경친화보조금, 기후변화대응조치, 보조금 협정, 정부로부터의 재정적 기여, 경제적 혜택, 특정성, 일반적 사회간접자본, 일반적 예외

* 이 글은 2015년 11월 6~7일 부산 해운대에서 개최된 “신기후체제 협상포럼”에서 필자가 제출한 발표문을 수정·보완하여 논문 형식으로 발전시킨 것임을 밝혀 둡니다.

I. 들어가는 말

기후변화로 인한 국제사회의 위기의식이 점차 고조되고 있다.¹ 이러한 위기의식은 기후변화에 대응하기 위한 다양한 조치에 대한 정부지원으로 이어졌고² 드디어 이 문제는 유엔(United Nations, UN)의 핵심과제로 자리잡게 되었다.³ 그러나 이에 대한 주요 선결문제는 바로 정부 지원조치를 제한하는 WTO(World Trade Organization) 보조금 협정(Agreement on Subsidies and Countervailing Measures)이 이 문제를 어떻게 규율하고 있는지 여부가

-
1. 유엔 보고서에 따르면 2100년까지 전 세계 해수면이 28cm에서 98cm까지 상승할 것으로 예측되고 있다. United Nations Intergovernmental Panel on Climate Change, *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability*. “The ‘top-20’ cities identified for both population and asset exposure to coastal flooding in both the current and 2070 rankings are spread across low, middle, and high-income nations, but are concentrated in Asian deltaic cities. They include: Mumbai, Guangzhou, Shanghai, Miami, Ho Chi Minh City, Kolkata, New York, Osaka-Kobe, Alexandria, Tokyo, Tianjin, Bangkok, Dhaka, and Hai Phong. Due to sea level rise projected throughout the 21st century and beyond, coastal systems and low-lying areas will increasingly experience adverse impacts such as submergence, coastal flooding, and coastal erosion.”
 2. President Barack Obama’s 2015 State of the Union Address. “2014 was the planet’s warmest year on record. Now, one year doesn’t make a trend, but this does: 14 of the 15 warmest years on record have all fallen in the first 15 years of this century... And the best scientists in the world are all telling us that our activities are changing the climate, and if we don’t act forcefully, we’ll continue to see rising oceans, longer, hotter heat waves, dangerous droughts and floods, and massive disruptions that can trigger greater migration and conflict and hunger around the globe. The Pentagon says that climate change poses immediate risks to our national security. We should act like it... And that’s why I will not let this Congress endanger the health of our children by turning back the clock on our efforts. I am determined to make sure that American leadership drives international action.”
 3. 반기문 유엔 사무총장은 2012년 9월 연설에서 지속가능한 에너지 개발정책이 국제사회가 번영하기 위한 핵심과제임을 천명하였다(“Sustainable energy is the golden thread that connects economic growth, social equity, and a climate and environment that enables the world to thrive”). <http://www.un.org/climatechange/the-secretary-general>.

다. 이 문제에 대한 분석과 검토가 이루어져야 어떠한 지원조치가 통상협정 합치적으로 이루어질 수 있는지에 대한 해답을 찾을 수 있을 것이다.

이러한 문제는 우리나라에도 그대로 적용된다. 현재 우리 정부는 기후변화 대응조치 및 관련 산업을 향후 한국 경제를 이끌어 나갈 차세대 산업 중 하나로 인식하고 있다. 이러한 목표를 달성하기 위하여 우리 정부는 실로 다양한 조치를 모색, 도입, 그리고 이행하고 있다. 일단 우리 정부가 특정산업 및 기업에 대하여 기후변화대응 관련 정부 지원조치를 실시한다면 보조금 협정의 다양한 조항들에 저촉될 가능성을 항상 수반한다.⁴ 따라서 기후변화 대응조치 지원정책을 수립함에 있어 우리 정부가 고려하여야 할 가장 중요한 원칙은 기후변화 대응조치의 발전을 지원하는 것과, 또 한편으로는 그러한 지원조치가 보조금 협정의 원칙과 관련 규범과 최대한 합치하도록 보장하는 방안을 채택하여야 한다는 점이다. 물론 기후변화 대응조치는 여러 형태를 띠고 있어 다양한 통상협정 조항들과 연관되지만 그 중에서도 정부지원조치 자체와 관련한 법적 문제는 주로 보조금 협정과 관련될 것이다.

특히 우리나라의 경우 차제에 보조금 협정 관련 사항을 면밀히 살펴보는 것이 필요하다. 우리나라는 지난 수년간 국제적인 관심을 촉발한 대규모 보조금 분쟁의 당사자였기 때문이다. 이와 관련된 대표적인 분쟁으로는 WTO 분쟁해결절차에서의 US-DRAMs,⁵ EC-DRAMs,⁶ Japan-DRAMs⁷

-
4. For instance, in the heart of the Canada – Renewable Energy/FIT dispute was the feed-in tariff (FIT) program, whose objectives were confirmed to be to: (i) increase capacity of renewable energy supply to ensure adequate generation and reduce emissions; (ii) introduce a simpler method to procure and develop generating capacity from renewable sources of energy; (iii) enable new green industries through new investment and job creation; and (iv) provide incentives for investment in renewable energy technologies.
 5. World Trade Organization, *United States – Anti-Dumping Duty on Dynamic Random Access Memory Semiconductors (DRAMs) of One Megabit or Above from Korea*, DS99 (adopted 19 March 1999).
 6. World Trade Organization, *European Communities – Countervailing Measures on Dynamic Random Access Memory Chips from Korea*, DS299 (adopted 3 August 2005).
 7. World Trade Organization, *Japan – Countervailing Duties on Dynamic Random Access Memories from Korea*, DS336 (adopted 17 December 2007).

및 Korea-Commercial Vessels⁸ 분쟁을 들 수 있다. 또한 한국은 최근 주요 교역 대상의 조사당국으로부터 한국산 전자제품, DRAMs(Dynamic Random Access Memory Semiconductors), 철강제품 등 주요 수출품에 대하여 지속적으로 보조금 판정을 받아 연이어 이에 대한 상계관세 부과를 받은 바 있다. 우리나라와 관련된 최근의 보조금 분쟁 사례에서 알 수 있듯이, 국가 핵심 산업을 지원하는 정부의 정책은 사전에 철저하게 계획되고 보조금 협정 합치성이 충분히 담보되지 않는 경우 경쟁 상대국의 손쉬운 공격대상이 될 수 있다. 우리나라가 동의하든 동의하지 않든 상관없이 최근의 보조금 분쟁의 판정 내용은 우리 정부를 그간 핵심산업 육성과 수출증진을 위하여 직접 또는 간접 보조금을 지급하는 경향을 보유한 국가로 간주하고 있는 상황이다. 기후변화 대응조치의 성격(막대한 초기 투자비용과 관련 산업과의 조울 필요성)과 부수효과(다수의 산업들이 직접 또는 간접적으로 기후변화 대응조치와 연관성 보유)를 고려할 때 이들 사업에 대한 초기단계에서부터의 정부개입은 일면 불가피하다. 그런데 이러한 정부개입은 경쟁국으로부터 보조금에 해당하는 조치로 공격받을 가능성을 항상 내포하고 있는 것이다. 따라서 이러한 가능성을 염두에 두고 보조금 협정상 다양한 규범에 대한 정확한 이해에 기초하여 기후변화 대응조치 도입과 이행을 모색하는 것이 요구되는 시점이다.

II. 기후변화대응 지원조치와 보조금 협정의 적용

보조금 협정에 따르면 보조금은 특정 기업 또는 산업에⁹ 대하여 경제적 혜택을 부여하는¹⁰ 정부기관으로부터의 재정적 기여로¹¹ 정의할 수 있다. 즉,

8. World Trade Organization, *Korea - Measures Affecting Trade in Commercial Vessels*, DS273 (adopted 11 April 2005).

9. 보조금 협정 제2조 참조.

보조금 협정의 규율을 받는 보조금은 특정 기업과 산업에 대하여 정부가 제공하는 경제적·재정적 지원이라고 할 수 있다. 여기에 해당하는 보조금은 보조금 협정이 규정하는 여타 요건을 충족하는 경우 상계관세 부과 또는 WTO 직접제소의 대상이 될 수 있다. 일국의 보조금 교부가 이러한 국제적 제재를 받는 이유는 이러한 지원조치로 인해 수혜기업이 국제시장에서 인위적으로 경쟁력을 확보하게 되어 결과적으로 국제시장을 왜곡시키기 때문이다. 바로 이러한 이유로 WTO/FTA 체제 하에서 보조금은 덤핑 행위와 마찬가지로 불공정 무역행위의 하나로 간주되고 있다. 따라서 보조금 조치에 대한 적절한 대응책을 국제적으로 모색하여 국제시장에서의 공정한 경쟁을 보장하는 것이다. WTO/FTA 당사국의 자국 기업에 대한 보조금 제공이 확인되고 위에 명시된 세 가지 요건이 역시 확인되는 경우, 이로 인하여 피해를 입은 여타 당사국은 이 문제를 WTO 분쟁해결절차에 직접 회부하거나 아니면 독자적인 보조금 조사를 실시하여 보조금의 효과를 상쇄하기 위하여 보조금에 상응하는 추가적인 관세를 해당국 수입 상품에 부과할 수 있다.

문제는 모든 형태의 정부지원조치는 기본적으로 보조금 협정의 적용을 초래한다는 것이다.¹² 요컨대 정당한 정부지원조치에 대한 명시적 예외조항이 보조금 협정에는 존재하지 않는다.¹³ 또한 보조금 협정을 적용하며 발전하여 온 법리 역시 이러한 예외를 인정하지 않고 있다(Lee, 2016: 615). 바로 이러한 이유로 모든 국가들은 다양한 경제분야 지원조치를 모색함에 있어 보조금 협정에의 합치성에 중요한 무게를 두고 있다. 그런데 보조금 협정과 합의 문제는 다음의 경우에 있어 특히 어려움에 직면하게 된다. 바로 다른 국제적 의무 및 약속과 충돌하는 경우, 그리고 문제의 규범과 정당한 정책 목적 사이에 구조적인 괴리가 존재하는 경우가 바로 그러하다. 그렇다면 이를 해결하기 위해서는 어떠한 방안을 모색할 수 있는가?

이에 대하여 먼저 WTO 보조금 협정을 개정하는 방안을 생각해 볼 수 있

-
10. 보조금 협정 제1.1(b)조 참조.
 11. 보조금 협정 제1.1(a)(1)조 참조.
 12. 보조금 협정 제1.1(a)(1)조 참조.
 13. 보조금 협정 제1.1조 참조.

을 것이고, 만약 그것이 여의치 않다면 현재의 보조금 협정에 대한 해석을 통한 해결 방안도 한번 모색하여 볼 수 있을 것이다. 먼저, 첫 번째 방안인 WTO 협정 개정은 현실적이지 않다. 도하개발어젠다(Doha Development Agenda, DDA) 협상의 난항을 보더라도 WTO 협정을 개정한다는 것이 얼마나 어렵고 또 시간이 소요되는지는 두말할 필요가 없을 것이다(Lee, 2016: 614). 이와 같이 협정 개정 방안은 선택지 중 하나이기는 하나 실용적이지 못할뿐더러 가까운 미래에 예상할 수 없다. 이에 따라 현실적으로 검토해 볼 수 있는 방안은 WTO 보조금 협정상 현존하는 규범들이 기후변화에 대응하기 위한 정부 지원정책을 안정적으로 허용하는 방향으로 해석할 방법이 있는지를 검토하여 보는 것이다. 이러한 작업은 현재 우리가 직면한 복잡한 문제들을 해결하기 위해 적극 활용될 수 있을 것이다.

III. 현 보조금 협정 내 해석론의 모색

그렇다면 현 WTO 보조금 협정에 대한 개정이 어렵다는 전제 하에서 현재의 조항과 법리를 통하여 지금 제기되고 있는 문제를 해결하거나 또는 최소한 경감시킬 수 있는 방법이 있는지 모색하여 보는 것이 무엇보다 필요하다. 협정 개정이 이루어지지 않은 상황에서 현재의 문제점을 완벽하게 해결하지는 못한다 하더라도 최소한 어느 정도의 간극은 메워줄 수 있다면 국가들의 고민과 당혹스러움은 어느 정도 해소하여 줄 수는 있을 것이기 때문이다. 이러한 검토작업과 법리적용을 통하여 국가 간 불필요한 분쟁을 줄여나갈 수 있을 것이다. 무엇보다 지금 국제사회에서 요구되고 있는 환경보호 조치 — 특히 기후변화 대응조치 — 들을 안정적으로 추진하여 나갈 수 있다는 측면에서 상당한 현실적 기여를 할 수 있을 것이다.

이러한 방안으로 특히 정부로부터의 재정적 기여 문제와 관련하여 일반적 사회간접자본 구축사업 방식을 활용하는 모델, 서비스 구매방식으로 정부 지원 방식을 운용하는 모델을 한번 각각 검토하여 볼 수 있을 것으로 본다. 아

래에서 각각 살펴보도록 한다.

1. 정부로부터의 재정적 기여 문제

보조금 협정 제1.1(a)(1)조는 “정부로부터의 재정적 기여(financial contribution by the government)”를 보조금 협정 규제 대상 보조금의 첫 번째 요건으로 제시하고 있다. 그리고 이에 해당하는 정부의 지원방식을 크게 4가지로 구분하여 제시하고 있다. 이 중 3번째 지원방식인 정부의 민간기업에 대한 상품 및 서비스 제공을 규정하며, 여기에 해당하지 않는 항목으로 일반적 사회간접자본을 규정하고 있다. 요컨대, 정부가 상품 및 서비스를 제공하더라도 이들이 일반적 사회간접자본에 해당한다면 이를 정부로부터의 재정적 기여에 해당하지 않는 것으로 규정하고 있는 것이다. 환경친화 보조금이 이 요건에 부합하는지, 따라서 정부로부터의 재정적 기여에 해당하지 않는지 한번 살펴볼 필요가 있다. 만약 그러한 논리를 구축할 수 있다면 결국 규제대상 보조금에 해당하지 않는다는 결론으로 이어지게 되어 이러한 프로그램들을 운용하는 데 상당한 정책적 재량을 제공하여 줄 수 있을 것이기 때문이다.

1) 일반적 사회간접자본 구축 사업

이와 관련하여 먼저 보조금 협정 조항 제1.1(a)(iii)조는 다음과 같이 규정하고 있다.¹⁴

(a)(1) [정부로부터의 재정적 기여 상황을 나열하며] 회원국의 영토 내에

14. 동 조항의 원문은 다음과 같다.

(a)(1) there is a financial contribution by a government or any public body within the territory of a Member (referred to in this Agreement as “government”), i.e. where:

(iii) a government provides goods or services other than general infrastructure, or purchases goods.

서 정부 또는 공공기관(이 협정에서는 “정부”라 한다) 의 재정적인 기여가 있는 경우, 즉

- (iii) 정부가 일반적인 사회간접자본 이외의 상품 또는 서비스를 제공하거나 또는 상품을 구매할 경우,¹⁵(강조는 필자가 추가)

즉, 이 조항은 “일반적 사회간접자본에 해당하지 않는(other than general infrastructure)” 정부로부터의 상품 및 서비스의 제공만 정부로부터의 재정적 기여에 해당하는 것으로 규정하고 있다.^{16, 17} 위에서 언급한 바와 같이 정부로부터의 재정적 기여는 경제적 혜택 및 특정성과 함께 보조금 협정상 규제대상인 보조금을 구성하기 위한 세 가지 기본요건 중 하나이다(Jackson, 2008: 858). 따라서 일반적 사회간접자본은 사회 구성원들에게 분명 여러 가지 혜택을 부여하고 있을지라도 처음부터 정부로부터의 재정적 기여에 해당하지 않으므로, 그 규모 및 성격과 관계없이 이에 보조금 협정의 규율 대상에서 배제되게 된다.¹⁸

-
15. General infrastructure is the only explicit carve-out for financial contribution by the government under Article 1.1(a)(1).
16. Panel Report, *United States – Final Countervailing Duty Determination with Respect to Certain Softwood Lumber from Canada* (“US – Softwood Lumber IV”), WT/DS257/R (29 August 2003), para. 7.25. “[W]e find further confirmation of this broad meaning in the fact that the drafters of the Agreement considered it necessary to explicitly exclude ‘general infrastructure’ [in drafting] Article 1.1(a)(1)(iii) of the SCM Agreement.”
17. Panel Report, *United States – Preliminary Determination with Respect to Certain Softwood Lumber from Canada* (“US – Softwood Lumber III”), WT/DS236/R (adopted 14 April 1999), para. 7.26. “[W]e find further confirmation of this broad meaning in the fact that the drafters of the Agreement considered it necessary to explicitly exclude ‘general infrastructure’ [in drafting] Article 1.1(a)(1)(iii) of the SCM Agreement.”
18. 현재 DDA 협상을 통해 논의가 이루어지고 있는 수산보조금 부속서의 도입과 관련하여, 우리나라 정부는 항만시설 등 사회간접자본의 주요 수혜자가 일반 대중(general public)인 경우 이를 보조금의 대상에서 제외하는 방향으로 규범을 제정할 것을 제안한 바 있다(“Port infrastructure subsidies may also help maintain fishing activities but they do not necessarily create new fishing capacity from scratch either”). World Trade Organization Negotiating Group on Rules, *Communication from the Republic of Korea*, TN/RL/GEN/168 (24 September 2010), para. 12 참조.

이 문제는 미국과 유럽연합 간 항공기 보조금 분쟁에서도 주요 쟁점이였다. 양국이 서로를 불법 보조금 교부로 제소한 이 분쟁에서 사회간접자본 구축 문제가 심도 있게 다루어졌다.¹⁹ 먼저, 미국이 유럽연합을 제소한 *European Communities and Certain Member States - Measures Affecting Trade in Large Civil Aircraft* (“EC-LCA”)²⁰ 사건에서 미국은 문제의 유럽연합 사회간접자본 구축사업이 모두 에어버스사(Airbus Company)를 목표로 정한 “특별한 사회간접자본” 구축사업으로서 보조금 협정 제1.1(a)(iii)조의 보호를 받을 수 있는 “일반적 사회간접자본”에는 해당하지 않는다고 주장하였다. 반면, 유럽연합은 이 사업들은 모두 “일반적인 사회간접자본” 구축사업의 일환이었으며, 에어버스사는 그러한 사업구역 인근에 위치한 대규모 회사 및 해당 지역사회 구성원으로서 당연히 그 경제적 혜택을 향유한 것에 불과하다는 입장을 개진하였다. 하나 흥미로운 사실은 유럽연합이 미국을 제소한 *United States - Measures Affecting Trade in Large Civil Aircraft* (“US-LCA”)²¹ 사건에서도 거의 동일한 내용의 쟁점이 대두되었다는 점이다. 즉, 유럽연합은 미국 연방정부 및 워싱턴 주 정부가 보잉사(Boeing Company) 주변에 건설한 고속도로는 사실상 동사의 물류비용 감소를 위하여 건설된 것으로 보조금 협정 제1.1(a)(iii)조에서 규정하고 있는 “일반적 사회간접자본”에 해당하지 않으며, 따라서 보조금 협정에 따라 규율되는 보조금에 해당하는 것으로 주장하였다.²² 반면, 미국은 이러한 고속도로는 명백히 일반적 사회간접자본에 해당하며, 보잉사는 단지 해당 지역 여러 경제적 주체들과 합

19. Panel Report, *European Communities and Certain Member States - Measures Affecting Trade in Large Civil Aircraft*, WT/DS316/R (adopted 1 June 2011), para. 7.1039.

20. World Trade Organization, *EC-LCA*, DS316/DS347 (adopted 1 June 2011 [DS316]).

21. World Trade Organization, *United States - Measures Affecting Trade in Large Civil Aircraft*, DS353/DS317 (adopted 23 March 2012 [DS353]).

22. 동 사건에서 문제가 된 Project Olympus Master Site Agreement, I-5 Expansion Project, and the SR 527 Expansion Project와 관련하여 유럽연합은 이러한 프로젝트는 항공기 산업을 지원하기 위한 조치임을 주장하고 있다. *First Written Submission by the European Communities, US-LCA (DS316)* (11 July 2007), paras. 89-93 참조.

계 하나의 수혜기업에 불과하다는 주장을 전개하였던 것이다.²³ 양측이 사실상 동일한 주장과 항변을 제기하고 있다는 점도 사회간접자본에 대한 보조금 제소가 갖는 내재적 문제점을 잘 보여주고 있는 것으로 볼 수 있을 것이다.

우루과이 라운드(Uruguay Round) 협상과정에서 이 조항이 보조금 협정에 원래 도입된 취지는, 국제교역을 왜곡하는 불법 보조금 규제의 필요는 두말할 필요가 없으나(정인섭·정서용·이재민, 2008: 413; 한국국제경제법학회, 2007: 190; 성재호, 2006: 180; 최승환, 2003: 315; 채형복, 2001: 200; Jackson, 1997: 44; Jackson, Davey and Sykes, 2008: 848) 다른 한편으로 보조금 협정이 회원국 정부의 정당한 정책목표 달성을 위한 경제개발정책에 부당한 장애물로 작용하여서는 안 된다는 인식에 토대를 두고 있다.^{24, 25} 따라서 다양한 사회계층에 혜택을 부여하는 일반적 사회간접자본의 경우 아예 정부로부터의 재정적 기여에도 해당하지 않는 것으로 규정하여 보조금 협정의 적용대상에서 배제하고 있는 것으로 볼 수 있다.²⁶ 1969년 조약법에 관한 비엔나 협약(1969 Vienna Convention on the Law of Treaties, VCLT)에

23. 특히 미국은 다음과 같은 WTO 패널의 판정을 인용하며 Project Olympus Master Site Agreement, I-5 Expansion Project, and the SR 527 Expansion Project 등은 general infrastructure 구축사업이며 따라서 보조금 협정의 적용을 받지 않는 것으로 주장하고 있다. “[W]e find further confirmation of this broad meaning in the fact that the drafters of the Agreement considered it necessary to explicitly exclude ‘general infrastructure’. This implies that ‘goods or services’ is sufficiently broad as to include ‘general infrastructure’; if not, there would have been no reason to explicitly exclude it. At the same time, ‘general infrastructure’ is the only ‘goods or services’ which is excluded from the broad scope of Article 1.1(a)(1)(iii) of the SCM Agreement.” Panel Report, *US-Softwood Lumber IV*, para. 7.26.

24. Panel Report, *Canada – Measures Affecting the Export of Civilian Aircraft*, WT/DS70/R (14 April 1999), para. 9.119.

25. 실제로 보조금 협정 제8.1조의 각주 23은 “다양한 목적을 위한 정부의 지원이 회원국에 의하여 광범위하게 제공되고 있으며, 이러한 지원이 이 조의 규정에 의한 허용보조금에 해당되지 아니할 수 있다는 단순한 사실 그 자체만으로는 회원국이 이러한 지원을 제공하는 능력을 제한하지 아니하는 것으로 인정된다”라고 규정하여 정부의 다양한 시장개입을 인정하고 있다. 동 각주 내용의 원문은 다음과 같다.

23 It is recognized that government assistance for various purposes is widely provided by Members and that the mere fact that such assistance may not qualify for non-actionable treatment under the provisions of this Article does not in itself restrict the ability of Members to provide such assistance.

26. Panel Report, *EC-LCA*, para. 7.1041.

따라 이 문구의 통상적 의미를 해석하면^{27, 28} 일반적 사회간접자본이란 “회원국 내 모든 또는 대부분의 사람 및 사물과 관련되며 해당 사회의 운영을 위하여 필요한 물적 기반시설”을 의미한다.^{29, 30} 이 사안을 다른 상계관세 분쟁 등 각국의 관행을 살펴보면 일반적 사회간접자본은 철도, 도로, 항만시설, 전력공급시설, 공항 등을 포함하는 것으로 흔히 이해되어 왔다.³¹ 이러한 시설은 대부분의 경우 오로지 정부만이 건설할 수 있고 단기적인 수익창출과는 관련이 없는 경우가 대부분이다.³² 기후변화와 직접적인 연관성을 갖고 있는

-
27. 비엔나 협약 제31조는 조약 해석의 기본원칙은 조약의 목적과 대상을 고려하고 문맥을 감안하여 해석 대상 문언의 “통상의 의미”를 확인하는 것으로 규정하고 있다. 이러한 작업의 출발점은 흔히 그러한 문언이 통상적으로 어떠한 의미를 내포하는지를 밝히는 것이다(Aust, 2002: 188). 이러한 작업은 주로 해당 용어에 대한 정의를 포함하고 있는 사전에 대한 검토와 함께 개시된다.
28. The interpretation of WTO-covered agreements is governed by Articles 31 to 33 of the VCLT. Article 3(2) of the DSU (Dispute Settlement Understanding) provides that the DSU (Dispute Settlement Body) is to “clarify the existing provisions of those agreements in accordance with customary rules of interpretation of public international law” (Damme, 2009: 22). See also Appellate Body Reports, *China – Measures Affecting Imports of Automobile Parts*, WT/DS339/AB/R, WT/DS340/AB/R, WT/DS342/AB/R (adopted 15 December 2008), para. 171; Appellate Body Report, *US-LCA (second complaint)*, WT/DS353/AB/R (adopted 12 March 2012), para. 586; Appellate Body Reports, *Canada – Certain Measures Affecting the Renewable Energy Generation Sector*, WT/DS412/AB/R, WT/DS426/AB/R (adopted 24 May 2015), para. 5.120.
29. The Concise Oxford English Dictionary defines the “general” as “affecting or concerning all or most people or things; not specialised or limited” (Soanes and Stevenson, 2004: 592). “Infrastructure,” in turn, is defined as “the basic physical and organizational structures (e.g. buildings, roads, power supplies) needed for the operation of a society or enterprise” (Soanes and Stevenson, 2004: 730).
30. In the EC-LCA dispute, when exploring the meaning of the “general infrastructure,” the panel highlighted the importance of managing the program in question over time for it to be eligible for general infrastructure. For instance, it pointed out that general infrastructure at one point in time may not be general infrastructure at other times. See Panel Report, *EC-LCA*, para. 7.1044.
31. 가령, 1998년 미국 상무부 상계관세 조사규정 최종 공포문을 보면 ‘일반적 사회간접자본’을 국가, 지역, 주 또는 지방자치단체의 광범위한 사회복지를 위해 설립된 시설로 정의하고 있다(“general infrastructure is defined as infrastructure that is created for the broad societal welfare of a country, region, state or municipality”) (United States Department of Commerce, 1988: 65412). 이 외 United States Department of Commerce(1997); Brooks, Ferrarini, and Go(2013: 19) 참조.

전력제공 문제와 관련하여 발전과 송전을 위한 시설의 도입과 설치에 정부는 정부가 직접 이 사업을 추진할 경우(민간기업 등을 통하지 않고) 사회간접자본 구축 사업에 해당할 가능성이 있을 것이다.³³ 다만 이는 발전 및 송전시설의 구축 등에 한정되고, 전력가격 체제를 변경하여 저가의 전기를 산업에 제공하는 제도를 운영하게 되면 이 제도는 보조금 협정에 저촉되는 문제가 발생하게 된다. 저가의 전기를 제공하는 것은 사회간접자본 구축과는 직접적인 연관은 없고 산업지원의 목표만이 두드러지기 때문이다. 따라서 이 문제도 향후 발전 및 송전사업을 추진함에 있어 정부의 지원역할을 가능한 한 사회간접자본 구축의 측면으로 이끌어가고 그 지원의 효과를 산업계에서 향유하는 방식으로 이끌어 간다면, 저가의 전기제공과 같은 직접적인 지원의 효과는 달성할 수 없더라도 간접적인 지원의 효과를 달성할 수는 있을 것이다. 보조금 협정에 부합하는 측면에서 이러한 대안도 앞으로 장기적으로는 모색하는 것이 바람직할 것이다.

따라서 이러한 점을 감안하면 만약 정부가 기후변화대응 지원사업의 목표와 방식을 일종의 일반적 사회간접자본 구축사업으로 성격 규명할 시 보조금 협정의 적용을 배제하거나 최대한 차단할 가능성이 열리게 된다.³⁴ 이 과정에서 선결과제는 기후변화대응을 위한 지원사업이 어떻게 사회간접자본과 연결되는지를 설명하는 것이 될 것이다. 그러나 최근 사회간접자본이 단지 하드웨어에만 국한되는 것이 아니라 소프트웨어에도 적용되는 것으로 간주되고 있으므로,³⁵ 이러한 부분을 적극 활용하여 기후변화대응 내

32. 현재 DDA에서 논의 중인 수산보조금의 맥락에서도 사회간접자본을 보조금에 해당하는 정부 지원조치로 평가하여야 하는지가 쟁점이 되고 있다. 이에 대해 우리나라는 일반 대중(*general public*)의 관점에서 사회간접자본의 보조금 해당 여부를 평가할 것을 제안한 바 있다. 이에 따르면 도로, 항만, 공항 및 통신 시설 등 특정 산업이나 기업이 아닌 일반 대중의 이익을 위하여 도입된 사회기반시설의 경우 일반적 사회간접자본에 해당하여 보조금에 해당하지 않게 된다. 이재민(2009: 313, 325); World Trade Organization Negotiating Group on Rules, *Communication from the Republic of Korea*, TN/RL/GEN/168(24 September 2010), para. 12 참조.

33. 보조금 협정 제1.1(a)(1)(iii)조 참조.

34. 보조금 협정 제1.1(a)(1)(iii)조 참조.

35. According to the UK government, key infrastructure sectors include transportation, energy, communication/digital, water and intellectual capitals, etc. An

지 온실가스 감축 등을 통한 대기질 확보 역시 새로운 형태의 사회적 간접 자본으로 볼 여지가 없지 않다고 할 것이다.³⁶

2) “서비스 구매” 계약 방식 활용

한편, 보조금 협정 제1.1(a)(1)조 제(iii)호는 독특한 내용을 담고 있다. 이 조항은 “상품과 서비스의 제공, 그리고 상품의 구매”를 정부로부터의 재정적 기여의 한 형태로 규정하고 있으나 서비스의 구매에 대해서는 아무런 언급이 없다. 보조금 협정 제1.1(a)(1)조와 동조 제(iii)호는 다음과 같이 규정하고 있다.³⁷

1.1 이 협정의 목적상 다음의 경우에 보조금은 존재하는 것으로 간주된다.

- (a)(1) 회원국 영토 내에서 정부나 공공기관으로부터(이 협정에서 “정부”로 언급된다) 재정적 기여가 존재하는 경우, 즉
 - (iii) 정부가 일반적 사회기반시설을 제외한 상품이나 서비스를 제공하거나, 또는 상품을 구매하는 경우.

inference can be made that national software such as electricity generating and distribution system and cyber networks can also constitute general infrastructure (United Kingdom House of Commons Library, 2014: 5). One example of such software infrastructure is said to be Geographic Information System (GIS), http://education.nationalgeographic.com/education/encyclopedia/geographic-information-system-gis/?ar_a=1 (accessed 18 March 2016). See also Woldai (2002: 3).

36. As for the use of the term “green infrastructure,” see United States Environmental Protection Agency, “Green Infrastructure,” <http://water.epa.gov/infrastructure/greeninfrastructure> (accessed March 18, 2016); Environment Directorate General of the European Commission, “An EU-wide strategy on Green Infrastructure: Enhancing Europe’s Natural Capital,” http://ec.europa.eu/environment/nature/ecosystems/index_en.htm (accessed 18 March 2016).

37. 동 조항의 원문은 다음과 같다.

1.1 For the purpose of this Agreement, a subsidy shall be deemed to exist if:

- (a)(1) there is a financial contribution by a government or any public body within the territory of a Member (referred to in this Agreement as “government”), i.e. where:
- (iii) a government provides goods or services other than general infrastructure, or purchases goods.

위에서 살펴본 바와 같이 보조금 협정의 적용을 받기 위한 세 가지 요건(정부로부터의 재정적 기여, 경제적 혜택 및 특정성) 중 첫 번째 요건인 정부로부터의 재정적 기여를 규정하고 있는 제1.1(a)(1)조는 모두 네 가지 형태의 재정적 기여를 나열하고 있다. 그 중 제(iii)호는 상기 조문에서 확인되는 바와 같이 “상품과 서비스의 제공(provision of goods and service)”과 “상품의 구매(purchase of goods)”만 적시하고 있고 “서비스의 구매(purchase of service)”는 명시적으로 제외하고 있다.³⁸

우루과이 라운드 협상 당시 이 문제가 회원국 간 논의가 되었으나, 궁극적으로 서비스구매 문제는 상품교역과 직접적인 연관성이 적기 때문에 상품교역 협정의 하나인 보조금 협정에서는 이 조문이 누락된 것으로 일견 판단된다. 즉, 정부가 수출기업에 스스로의 서비스를 제공함으로써 상품교역에 왜곡을 초래하는 것은 규제할 필요가 있는 것으로 판단한 반면, 정부가 국내 서비스 시장에서 서비스를 (저가로) 구매하는 것은 상품교역에 대한 직접적인 파급효과는 없었던 것으로 보았던 것이다. 결국 현 보조금 협정에 정부의 “상품 구매”는 포함되어 있으면서도 “서비스 구매”는 누락되어 있는 것은 우연의 결과가 아니라 서비스 구매를 제(iii)조의 적용 범위에서 제외시키기 위한 회원국들의 의도적인 선택의 결과로 파악하는 것이 타당하다. 또한, 마찬가지로 제 1.1(a)(1)조와 하위 각 호에 포함된 문구들이 서비스 구매를 자동적으로 포함하는 것으로 해석하게 되면 상품 구매라는 용어만을 명시적으로 표기하고 있는 제(iii)호의 의미를 몰각시킬 것이므로 이는 조약의 “유효한 해석” 원칙과도 저촉된다.

이와 같이 이 조항에 초점을 두게 되면 일단 정부가 실시하는 순수 서비스 구매 조치는 보조금 협정의 적용이 배제되는 것으로 볼 여지가 생기게 된

38. 보조금 협정의 이 조항에서 언급하는 상품 또는 서비스는 상당히 광범위한 개념이다. 여기에는 어떠한 종류의 상품과 서비스도 모두 포함된다. Panel Report, *US - Softwood Lumber III*, para. 7.23. “[W]e consider that the context in which the term “goods” is used in Article 1.1(a)(1)(iii) SCM Agreement confirms the broad ordinary meaning of ‘goods’ as tangible or movable personal property, other than money. In our view, the sentence ‘goods or services other than general infrastructure’ refers to a very broad spectrum of things a government may provide.”

다. 그렇다면 향후 우리 정부가 모색하게 될 다양한 기후변화대응 관련 지원 조치도 이러한 맥락에서 조정할 필요가 있다. 모든 지원조치를 이러한 방식으로 전환하는 것은 물론 불가능하고 현실성이 없을 것이나 최소한 가능한 영역에서는 이러한 방식을 적극 활용한다면 불필요한 보조금 분쟁의 소지를 최대한 줄여 나갈 수도 있을 것으로 본다.

특히 연구개발(Research and Development, R&D) 사업 등의 경우 지금은 각 연구기관들에 대하여 정부 기관이 직접 지원금을 제공하는 방식으로 운영되고 있다. 이러한 방식은 지원의 효과가 직접적이라는 측면이 있는 반면 보조금 제소 가능성과 제소시 보조금 판정 가능성도 그만큼 높아지게 된다는 본질적 한계가 있다.³⁹ 대부분의 R&D 사업은 특정 산업영역과 연관되어 진행되는 것이 보통이고(가령 기후변화 관련 산업은 그 자체로 특정적일 가능성이 높다) 수혜 연구소 및 기업도 그 수와 영역이 제한적인지라 특정성이 존재하는 것으로 판정될 가능성이 농후하다. 일단 정부 지원금 자체가 “정부로부터의 재정적 기여”와 “경제적 혜택”이 존재하는 것으로 용이하게 판정될 수 있다는 점을 전제하면, 특정성 요건마저도 이와 같이 용이하게 판정이 된다면 결국 적지 않은 R&D 보조금이 보조금 판정의 위협에 노출되어 있음을 시사하고 있다. 사실 R&D 보조금은 우리나라를 포함하여 대부분의 국가가 적극적으로 제공하고 있는 대표적인 지원조치 중 하나⁴⁰이고, 특히 그 중요성은 기후변화 대응조치와 같이 새로운 사업과 기술을 개발하여야 하는 영역에서는 더욱 그러하다. 왜냐하면 이러한 지원이 정부로부터 제공되지 않는다면 지속적인 연구개발 등이 진행되기 힘든 경우가 적지 않기 때문이다.⁴¹ 이는 선진국이라고 하더라도 예외는 아니며, 오히려 선진국들이 재정적

39. 보조금 협정 1.1(a)(1)(i)조 참조.

40. The nature of the R&D programs administered by the US federal government and state governments of the United States are well documented in recent subsidy disputes between the European Union and the United States. See Panel Report, *US-LCA*, WT/DS353/R (adopted March 23, 2012), paras. 7.940-7.1257.

41. 바로 이러한 이유로 원래 보조금 협정은 연구개발(R&D) 보조금을 허용보조금으로 분류하여 보조금 협정 제4부에 별도로 규정하였다. 그러나 제4부에 나열된 허용보조금은 1999년 12월 31일 자로 효력을 상실하여 이제는 일반 보조금과 동일한 취급을 받게 되었다. 보조금 협정 제31조; Folsom, Gordon, and Alstine(2004: 135)

여력을 기초로 이러한 형태의 지원조치 제공에 더욱 적극적인 것이 현실이다. 이러한 여러 가지 이유와 정책적 환경으로 인하여 우리나라도 앞으로 R&D 지원조치를 계속하여 실시할 수밖에 없는 형편이다. 특히 기후변화대응을 위한 국가 프로젝트는 새로운 기술의 개발과 적용기법 발전이 전제되어야 하므로 R&D 활동과 이에 대한 투자가 그 핵심이라고 할 수 있다.

따라서 기후변화대응 맥락에서 앞으로 R&D 지원조치를 지속적으로 실시하여야 하는 현실이라면 차제에 정부의 지원 방식을 다소 바꾸어보는 것도 한번 검토하여 볼 만하다. 여러 가지 방안이 있을 수 있을 것이나 그 중 하나가 바로 위에서 살펴본 바와 서비스 구매 계약 방식을 적극 활용하는 것이다. 현재는 정부가 직접 연구개발 자금을 지원하거나 혹은 연구개발자금을 지원한 이후 개발이 성공적으로 마무리 되면 정부가 지원자금을 상환받는 방식이 주를 이루고 있다. 이러한 자금의 직접 제공 방식은 보조금 판정을 빠져나가기 쉽다. 그런데 지원 방식을 정부기관 내지 국책연구기관을 한 당사자로, 민간기업 내지 민간연구기관을 다른 당사자로 하는 공동연구개발 프로젝트의 형식으로 진행하게 되면 보조금 협정에 부합하는 지원조치를 실시할 수 있는 가능성을 한번 모색하여 볼 수도 있을 것이다. 이러한 공동연구개발 프로젝트를 통하여 관련 분야에 전문성을 보유한 민간기업의 연구개발 서비스를 정부가 “구매”하는 방식을 취하고 그 구매의 반대급부로 현금을 제공하거나 아니면 그러한 민간기업에 대해서는 정부기관과 국책연구기관의 연구성과 및 데이터를 제공하는 것이다. 물론 양자 중 가능하다면 후자의 방식을 택하여 정보와 기술의 공유를 통하여 정부기관과 민간기관이 정보 및 기술 공유를 통해 모두 득을 보는 방식을 취하게 된다면 공동기술개발사업의 성격을 더욱 부각시킬 수 있고 보조금 협정에 노출될 가능성도 그만큼 줄어들게 될 것이다. 이러한 연구개발에 참여하는 민간기업 내지 연구기관은 자신의 연구활동의 주된 수혜자가 자신 스스로가 되는 상황만 피하게 되면

참조. 이에 따라 도하 라운드(Doha Development Agenda) 규범협상에서 논의되고 있는 보조금 협정 개정안에서는 R&D 보조금을 허용보조금으로 간주하는 조항을 부활시키는 방향으로 논의가 진행되고 있다. World Trade Organization Negotiating Group on Rules, *Draft Consolidated Chair Texts of the AD and SCM Agreements*, TN/RL/W/213 (30 November 2007), part IV of the SCM Agreement 참조.

정부의 정당한 서비스 구매에 해당되는 것으로 간주될 가능성이 높다. 가령, 국책연구기관과 민간연구기관이 동일한 지분으로 참여하여 그 성과를 공정하게 분배하는 것으로 계약을 체결할 경우, 위장된 지원조치가 아닌 정당한 서비스 구매 계약에 해당되는 것으로 간주될 가능성이 높을 것이다. 이 경우, 민간기업 및 연구기관이 주로 자신을 위하여 연구개발 활동을 하는 것이 아니며 정부와 공동의 연구목표를 달성하기 위하여 계약을 체결, 이행하는 것으로 볼 수도 있기 때문이다. 그리고 민간기업은 그러한 연구성과를 토대로 추후 자신의 관련 산업분야 연구를 진행하게 되면 이때부터는 자신의 연구성과로 자신의 사업을 추진하게 되는 것이므로 보조금 협정의 연결고리로부터 벗어나게 될 가능성이 생기게 될 것이다.

물론 이러한 경우 정부가 민간기업에서 연구성과를 획득한 후 이를 다시 여타 산업과 기업에 확산하거나 전파할 시 보조금 협정 저촉의 문제가 발생할 수도 있음에 유념하여야 한다. 이는 서비스의 구매가 아니라 “서비스의 제공”에 해당될 것이며, 상기 보조금 협정 제1.1조의 조문이 적시하고 있는 바와 같이 정부로부터의 재정적 기여에 해당하는 사항이기 때문이다. 그러므로 이러한 부분을 유념하여 전체적으로 정책방향을 조정하여야 할 것이다.

따라서 이러한 관점에서 기후변화대응을 위한 지원조치의 형식과 외관을 조정하여 가능한 한 보조금 협정의 적용 문제를 사전에 차단하거나 노출을 줄여 앞으로 불필요한 보조금 분쟁 발생을 차단할 수 있을 것이다. 향후 기후변화 관련 R&D 사업에서 적극 검토하여 볼 만한 대안이라고 할 수 있을 것이다. 이 분야가 새로운 영역이므로 아직 구체적인 검토가 이루어지지 않았으나 보조금 협정에 대한 개정이 불가능한 것이 현실이라면 현재의 체제 내에서 다양한 대안을 모색하여 보는 것이 필요할 것이다.

2. 경제적 혜택 문제

보조금 협정상 보조금 존재의 또 다른 구성요건인 “경제적 혜택” 문제 역시 새로운 접근을 요한다. 경제적 혜택 분석의 핵심은 결국 어떠한 기업 또

는 산업이 특정 정부조치로부터 혜택을 향유하는지 여부를 판단하는 것이다.⁴² 그런데 기후변화에 대응하기 위한 정부차원의 다양한 지원조치는 그 수혜자를 정확하게 판단하는 것이 쉽지 않다. 어떻게 보면 결국은 해당국 영역 내에 위치하는 모든 기업과 자연인이 직·간접적으로 혜택을 향유한다고 볼 수 있기 때문이다. 정부의 저리 금융지원조치의 직접적인 수혜자는 해당 금융을 확보하게 된 특정 기업이지만 그러한 기업이 이 자금을 활용하여 재생 에너지 기술을 새로이 개발하여 여러 기업과 산업에 의하여 광범위하게 활용된다면 결국 이들이 최초 금융의 간접적인 수혜자에 해당하는 것으로 볼 여지도 있기 때문이다. 이와 같이 기후변화 대응조치 맥락에서 제공되는 정부의 지원조치들의 경우 그 정확한 수혜자를 특정하기 힘들며 적지 않은 경우 해당 국가의 전 영역에 걸치는 것으로 볼 수 있을 것이다.

그러므로 보조금 협정 제2조에 따른 경제적 혜택을 측정함에 있어서도 이러한 부분을 감안한 측정이 필요하다. 기후변화대응을 위한 지원조치들이 일반적인 산업보조금과는 구별된다는 측면을 충분히 고려하여 경제적 혜택 분석을 실시하고 판정을 도출하여야 할 것이다. 이러한 접근법을 통하여 비록 전부는 아닐지라도 일부 친환경 프로그램이 보조금 협정의 적용으로부터 벗어날 수 있는 계기를 마련할 수 있을 것이다.

3. 특정성 문제

나아가 보조금 협정 제2조가 규정하고 있는 특정성 요건 역시 새로운 검토가 필요하다. 정부가 집중 지원하는 기후변화대응 지원조치들은 적지 않은 경우 특정성이 존재하지 않을 가능성이 적지 않기 때문이다. 결국 이러한 지원조치의 궁극적인 혜택은 특정 기업이 아니라 해당국 영역 내에 위치한 모든 기업과 자연인에게 혜택이 돌아갈 것이다. 즉, 이러한 관점에서 기후변화 대응 지원조치와 같은 성격의 프로그램 분석에서 특정성이 존재하는지 여부

42. 보조금 협정 제1.1(b)조, 제14조 참조.

는 경제적 혜택에 대한 평가와 마찬가지로 단기적, 직접적 혜택의 수혜자 이외에 장기적, 간접적 혜택의 수혜자도 동시에 평가하는 것이 필요하다고 볼 수 있을 것이다. 즉, 어떻게 보면 정부 프로그램의 지원을 받는 기업은 전체 사회를 위한 일종의 징검다리 내지 전달자의 역할에 머무는 경우가 적지 않기 때문이다. 그렇다면 그러한 전달자의 역할에만 초점을 두고 특정성이 있는 것으로 평가하는 것은 사실 정부지원조치의 정확한 성격을 파악하지 못한다고 볼 수 있을 것이다. 특정성 문제에서도 그 존재 여부는 장기적으로 판단되어야 하며, 중간자 역할을 하는 실체들과 궁극적 수혜자들이 구분되어야 할 것이다.

IV. 결론: 보조금 협정 합치적인 환경 개선 조치의 추진

현재 우리 정부는 기후변화대응을 위하여 다양한 조치를 검토하고 또 도입하고 있다. 이들 프로그램들이 아직 시행 초창기에 있고 또 새로운 프로그램들이 계속 도입되고 있으므로 현 단계에서 어떠한 법령과 제도가 보조금 협정 규범에 저촉될 수 있는지를 평가하는 것은 시기상조라고 볼 수 있다. 보조금 협정 규범에 대한 저촉 여부는 대부분의 경우 특정 프로그램의 본질적 특성과 관련 법령 및 규정의 적용 방식에 달려 있기 때문에 이에 대한 평가가 현 시점에서는 불가능하며, 특히 보다 중요하게는 이러한 프로그램이 과연 교역 상대국으로부터 강력한 반발과 비판을 초래할 가능성이 있는지에 대한 평가 역시 이루어져야 하기 때문이다.

다만, 최근 한국 정부 정책과 관련한 보조금 분쟁에서 제기되어 보조금 판정으로 이어진 정부 프로그램은 대부분 (i) 연구 개발 지원 프로그램, (ii) 관련 기업 또는 산업에 대한 세금 면제 및 감면 정책, (iii) 수입시 적용되는 세 금이나 과징금의 감면 정책, (iv) 특혜 금융 대출(대출 보증 포함), (v) 관련 기업 또는 산업을 지원하기 위한 정부 인력 또는 전문가 제공, (vi) 관련 기업의 국제 거래를 촉진하기 위한 수출보험 제공, (vii) 기업 재산에 대한 시

장 가격 이상의 매수 조치, (viii) 관련 기업과 산업의 경영을 촉진하기 위한 기반시설 및 설비의 건설, 그리고 (ix) 직접적인 지원자금 제공 등이다. 따라서 기후변화 대응조치와 관련하여서도 대체로 이러한 프로그램들이 주로 보조금 분쟁의 대상이 될 것으로 일단 예상할 수 있을 것이다.⁴³

앞으로 우리 정부가 기후변화대응 지원조치를 모색함에 있어 상기 보조금 협정 관련 사항들을 염두에 두고 사업을 진행한다면 일단 현 보조금 협정의 큰 틀 내에서 가급적 협정 위반의 소지가 적은 프로그램을 운영할 수 있을 것이다.

투고일자: 2017-06-17 심사일자: 2017-06-18 게재확정: 2017-06-26

참고문헌

- 성재호. 2006. 『국제경제법』. 서울: 박영사.
- 이재민. 2009. 「DDA 수산보조금 논의 현황에 대한 검토: 법률적 이슈를 중심으로」. 『국제법학회논총』 54권 3호. pp. 303-330.
- 정인섭·정서용·이재민. 2008. 『국제법 판례 100선』. 서울: 박영사.
- 채형복. 2001. 『EU통상법』. 서울: 지산.
- 최승환. 2003. 『국제경제법』. 제2판. 서울: 법영사.
- 한국국제경제법학회. 2007. 『국제경제법』. 서울: 박영사.
- Aust, Anthony. 2002. *Modern Treaty Law*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Damme, Isabelle. 2009. *Treaty Interpretation by the WTO Appellate Body*. Oxford: Oxford University Press.
- Brooks, Douglas, Benno Ferrarini, and Eugenia Go. 2013. "Bilateral Trade and Food Security." ADB Economics Working Paper Series No. 367. Asian Development Bank.
- Folsom, Ralph H., Michael Wallace Gordon, and Michael P. Van Alstine. 2004. *International Trade and Economic Relations in a Nutshell*. Saint Paul, MN: West Group.
- Groot, Richard and John McLaughlin (eds). 2000. *Geospatial Data Infrastructure: Concepts, Cases and Good Practice*. New York: Oxford University Press.

43. 보조금 협정 제1.1(a)(1)조 참조. The Appellate Body has interpreted the financial contribution by the government under this provision in quite a broad manner.

- Jackson, John H. 1997. *The World Trading System*. Cambridge: MIT Press.
- Jackson, John H., William J. Davey, and Alan O. Sykes, Jr. 2008. *Legal Problems of International Economic Relations: Cases, Materials, and Text on the National and International Regulation of Transnational Economic Relations*. 5th edition. Saint Paul, MN: West Group.
- Lee, Jaemin. 2016. "SCM Agreement Revisited: Climate Change, Renewable Energy, and the SCM Agreement." *World Trade Review*, 15(4): 613-644.
- Soanes, Catherine and Angus Stevenson. 2004. *Concise Oxford English Dictionary*. 11th edition. Oxford: Oxford University Press.
- United Kingdom House of Commons Library. 2014. *Infrastructure Policy*. SN/EP/6594. 9 December.
- United States Department of Commerce. 1988. Final Rule. *Countervailing Duties*. 63 FR 65412. 25 November.
- _____. 1997. Final Rule. *Antidumping Duties; Countervailing Duties*. 62 FR 27296. 19 May.
- Woldai, Tsehaie. 2002. "Geospatial Data Infrastructure: The Problem of Developing Metadata for Geoinformation in Africa." In Proceedings of the 4th International conference of the African Association of Remote Sensing of the Environment: Geoinformation for sustainable development in Africa. http://www.researchgate.net/publication/2555191_Geospatial_Data_Infrastructure (accessed 18 March 2016).
- World Trade Organization. 1999a. Panel Report. *United States – Preliminary Determination with Respect to Certain Softwood Lumber from Canada*. WT/DS236/R. Adopted 14 April.
- _____. 1999b. Panel Report. *Canada – Measures Affecting the Export of Civilian Aircraft*. WT/DS70/R. 14 April.
- _____. 2003. Panel Report. *United States – Final Countervailing Duty Determination with Respect to Certain Softwood Lumber from Canada*. WT/DS257/R. 29 August.
- _____. 2007. *First Written Submission by the European Communities, US-LCA*. DS353. 11 July.
- _____. 2008. Appellate Body Reports. *China – Measures Affecting Imports of Automobile Parts*. WT/DS339/AB/R, WT/DS340/AB/R, WT/DS342/AB/R. Adopted 15 December.
- _____. 2011. Panel Report. *European Communities and Certain Member States – Measures Affecting Trade in Large Civil Aircraft*. WT/DS316/R. Adopted 1 June.
- _____. 2012a. Appellate Body Report. *United States – Measures Affecting Trade in Large Civil Aircraft (second complaint)*. WT/DS353/AB/R. Adopted 12 March.
- _____. 2012b. Panel Report. *United States – Measures Affecting Trade in Large Civil*

Aircraft. WT/DS353/R. Adopted March 23.

_____. 2013. Appellate Body Reports, *Canada – Certain Measures Affecting the Renewable Energy Generation Sector*. WT/DS412/AB/R, WT/DS426/AB/R. Adopted 24 May.

World Trade Organization Negotiating Group on Rules. 2007. *Draft Consolidated Chair Texts of the AD and SCM Agreements*. TN/RL/W/213. 30 November.

_____. 2010. *Communication from the Republic of Korea*. TN/RL/GEN/168. 24 September.

[인터넷 자료]

National Geographic. “Geographic Information System.” http://education.nationalgeographic.com/education/encyclopedia/geographic-information-system-gis/?ar_a=1.

Environment Directorate General of the European Commission. “An EU-wide strategy on Green Infrastructure: Enhancing Europe’s Natural Capital.” http://ec.europa.eu/environment/nature/ecosystems/index_en.htm (accessed 18 March 2016).

United States Environmental Protection Agency. “Green Infrastructure.” <http://water.epa.gov/infrastructure/greeninfrastructure> (accessed 18 March 2016).

Environment-Friendly Subsidies and the SCM Agreement

Jaemin Lee

Professor, Seoul National University School of Law

As climate change becomes one of the imminent problems of the global society, many governments are adopting a variety of governmental measures to achieve reduction of greenhouse gases. Other governmental measures are also being introduced to support environmentally friendly activities and products. All these measures are important and critical to attain the basic objective of the global community. These measures are also encouraged and even required by other international agreements such as the Paris Agreement of October 6, 2016.

The problem, however, is that trade agreements restrict governmental support measures if they lead to facilitation of manufacturing and exportation of products. The WTO's Agreement on Subsidies and Countervailing Measures ("SCM Agreement") is directly implicated in this regard. The SCM Agreement does not include an exception for environment-friendly support measures by the government. As a consequence, governmental measures to support environment enhancement or protection are subject to the regulation of the SCM Agreement, and possibly violation of the agreement. As a matter of fact, some of the environment-friendly measures have become issues of international dispute, either in domestic countervailing duty investigations or at WTO dispute settlement proceedings. This reality underscores the gap between the trade norms and the demand of the global community. This gap seems to invite further controversies and disputes over time.

The most effective way to cope with this mismatch is to amend the SCM Agreement so as to permit certain necessary governmental support measures such as environment-friendly subsidies. However, this kind of amendment is not feasible or practical at present as shown by the stalemate of the Doha Development Agenda. If that is the case, an alternative would be to find a textual basis, as best as we can, that may support these measures. One such option would be the utilizing of jurisprudence of the general infrastructure of Article 1.1(a)(1)(iii); benefit of Article 1.2; and specificity of Article 2 of the SCM Agreement. Some, if not all, core environment-friendly measures may be found to satisfy either the requirement of general infrastructure, absence of benefit, absence of specificity, thereby leading to the absence of a regulated subsidy within the meaning of the SCM Agreement.

The international community will have to find ways to maintain and encourage environment-friendly subsidy measures within the confinement of existing rules set by the SCM Agreement. These efforts may help avert trade disputes involving these measures and enable governments to pursue the policies on a stable basis.

Keywords: climate change, environment protection, environment conservation, SCM agreement, financial contribution, benefit, specificity, general infrastructure