

WTO/DDA 수산보조금 협상동향과 대응 전략

박민규

인하대학교

제1장 서설

2003년 9월 칸쿤 WTO 각료회의 결렬 이후 답보상태에 있던 협상의 돌파구를 찾기 위해 노력하던 국제사회는 2004년 8월 1일 도하개발 아젠다(DDA) 협상의 작업계획(Doha Work Programme)¹⁾에 관한 합의문이 WTO 일반이사회에서 채택됨으로써, 향후 활발한 협상이 주요 협상의제별로 전개될 것으로 보인다. 기본골격에 관한 합의문이 채택되기까지 각국은 협상을 거듭하였고, WTO 회원국들은 오시마(Oshima) 일반이사회 의장이 제시한 수정안에 대한 집중적인 협상을 거쳐, 협상 기본골격을 포함한 작업계획 합의문에 최종 합의하였다.

제1절에서 협상 작업계획은 농업(agriculture), 면화(cotton), 비농산물 시장접근(Non - agricultural Market Access), 개발(Development), 서비스(services), 기타 협상기구(Other negotiating bodies), 무역원활화(Trade Facilitation), 기타 작업계획으로 구성되어 있다. 그리고 제2절에서는 이러한 기본골격 또는 작업계획이 DSU에 의한 분쟁해결이나 기존 WTO 협정문을 해석하는데 사용되어서는 안 된다는 것을 천명하고 있으며, 제3절에서는 도하각료선언문 제45조에 의한 협상시한의 연장과 제6차 각료회의가 2005년 12월 홍콩에서 개최된다는 것을 천명하고 있다. 작업계획에는 본문 외에 4개의 부속서가 있는데, 농업, 비농산물 시장접근, 서비스 및 무역원활화에 대한 세부 협상원칙(Modalities)에 대한 기본골격/framework이 포함되어 있다.

이를 구체적으로 살펴보면, 농업부문에서 민감 품목을 각국이 선택할 수 있도록 한 것과 개도국 특별품목(SP)을 도입한 것 등은 우리나라에 긍정적으로 평가된다. 그러나 관세 상한의 역할을 추후 평가하기로 하고, 민감 품목의 관세감축을 추후 결정될 규칙에 따라서 저율관세수입물량(TRQ)과 연계하도록 함으로써, DDA 협상이 우리 농업에 미치게 될 구체적 영향은 협상세부원칙에 대한 추후 협상결과에 의해 결정될 것이다. 비농산물 협상 기본골격은 높은 관세를 더 감축하도록 하는 비선형관세감축공식을 채택하여 우리 공산품 수출시장의 관세장벽을 제거하는데 도움이 될 것으로 전망된다. 신규로 포함된 무역원활화는 각국의 통관절차를 투명하고, 신속하게 하도록 하기 위한 것인데, 앞으로 우리의 무역환경이 개선될 것으로 기대하고 있다. 기존 DDA 협상은 7개 분야에서 개최되었었는데, 싱가포르 이슈 중의 하나인 무역원활화에 대한 협상이 추가됨으로써 DDA 협상은 8개 분야로 확대되었다.

DDA 협상분야 중, 수산보조금문제가 논의되고 있는 규범협상과 관련한 작업 프로그램은 제1절 f에서 언급하고 있는데, 농업, 비농산물 시장접근, 서비스와 같이 구체적인 협상방식을 언급하지 않고, 일반이사회는 규범협상 그룹이 TNC에 보고한 내용을 참조하고 도하 각료선언문의 위임사항과 관련하여 협상이 진행되어야 함을 재확인 하고 있다.²⁾ 규범협상그룹 의장이 TNC에 보고한 보고서에 의하면, 수산보조금은 구체적인 규정(specific disciplines)이 필요(need)한지에 대한 논의에서 그러한 규정의 본질(nature)과 정도(extent)에 대한 것으로 옮겨지고 있다고 기술하고 있다.³⁾

DDA 규범협상은 2001년 이후 지금까지 15차례의 협상이 진행되었으며, 수산보조금과 관련된 제안서는 23개이다. 가장 최근의 제안서는 2004년 11월 개최된 제15차 규범협상에서 뉴질랜드를 비롯한 6개국이 수산보조금에 대한 전면적인 금지를 주장하는 내용이다.

본 연구에서는 주요 협상 참가국 중에서 수산보조금의 분류에 관하여 제안서를 제출하지 않은 국가로써, 우리나라가 유일하여 올해 마지막 회의인 12월 회의에서는 수산보조금의 분류에 관한 우리의 입장을 제출하여야 할 것으로 예상되어 이와 관련된 주요한 논점들은 검토해 보고자 한다.

현재 수산보조금 보조금 협상에서 논의되고 있는 사항 중에서 가장 문제가 되고 있는 것은 보조금에 대한 인식의 문제이다. 우리나라, 일본, 대만을 제외한 거의 모든 나라가 보조금은 나쁘다는 전제를 가지고 논의를 하고 있는 것 같다. 가장 최근의 제안서인 6개국 제안서⁴⁾와 수산보조

1) WTO, Doha Work Programme(Decision Adopted by the General Council on 1 August 2004), WT/L/579, 2004. 8. 2

2) Ibid. para. 1. f.

3) TN/RL/9 (2004. 6. 25.) para 8.

금에 대한 연구논문은⁵⁾ 예외 없이 세계 국가들의 75%가 75%의 수산자원이 남획 또는 고갈되었다는 FAO의 수산자원동향에 관한 보고서⁶⁾를 인용하고 있다. 수산보조금에 대한 이러한 국제적인 동향은 수산보조금을 자원고갈의 유일한 원인처럼 취급하며, 심지어 수산보조금을 희생양으로 취급하려는 경향마저 있는 것 같다.

수산 자원의 고갈에 관한 문제를 조금만 다른 각도에서 생각해 보면, 수산자원 고갈의 가장 큰 원인은 세계 인구증가와 소득증대로 수산물에 대한 소비가 증가하여 어획량이 증가한 것이다. 그리고 기후변화와 환경파괴도 수산자원 고갈의 중요한 원인이다. 수산보조금은 수산자원 고갈에 영향을 전혀 미치지 않는 것은 아니겠지만, WTO 및 다른 국제수산기구에서 논의되고 있는 만큼 중요한 요소는 아니다.

수산보조금을 논의함에 있어서 먼저 생각해 보아야 하는 것은 수산보조금 자체는 가치중립적(value-free)이라는 것이다. 수산보조금의 이러한 성격에 대하여는 1999년 미국 연방 수산투자 태스크포스에서 의회에 보고한 보고서에 잘 나타나 있다.⁷⁾ 수산보조금이 좋은지 나쁜지는 모든 관련 상황과 정부가 추구하는 사회적 목표를 고려해서 판단해야 한다. 예를 들어 어가의 소득증대를 위해서 지원했던 신규어선 지원 보조금이 오늘날에 있어서는 더 이상 유익한 보조금으로 여겨지지 않지만, 치어의 남획 방지, 위생, 안전을 위한 어구의 지원은 오늘날에도 의미를 가진다.

이와 같은 맥락에서 WTO 협상의 수산보조금의 논의 동향과 향후 대응방안을 중심으로 고찰을 해 보겠다.

4) TN/RL/W166(2004. 11. 1)

5) 미국의 가장 최근의 수산보조금에 관한 글은 USTR의 무역환경정책국의 Alice L. Mattice 국장이 쓴 「The Fisheries Subsidies Negotiations in the World Trade Organization: A "WIN-WIN-WIN" FOR TRADE, The Environment and Sustainable Development」 34 Golden Gate U.L. Rev. 573, 575(2004) 참조

6) FAO, Part 1 State of the World's Fisheries and Aquaculture (2000) www.fao.org/sof/sofia/indexen.htm

7) Federal Fisheries Investment Task Force. 「Study of Federal Investment」 Government Printing Office, 1999. 07. <<http://www.nmfs.noaa.gov/sfa/part1.pdf>>

제2장 현행 보조금협정상의 주요 이슈

사전적 의미의 보조금은 정부가 국민에게 유익한 사업을 원조하기 위해 개인이나 회사에게 주는 교부금을 말한다.⁸⁾ 보조금의 궁극적인 목적은 국민전체에게 유익을 끼치는 것이고, 그러한 과정에서 개인이나 회사가 교부금을 받게 된다. 즉, 정부가 지급하는 보조금은 목적을 가지고 도입된다. 그러나 다른 각도에서 생각하면 보조금은 좋을(good) 수도 있지만, 나쁠(bad) 수도 있다.⁹⁾ 보조금은 모든 사람이 생각하기에 바람직한 결과를 도출할 수 있다면, 좋은 보조금이라고 평가를 한다.

그러나 보조금에는 항상 보조금을 받는 분야와 그렇지 못한 분야 간에 분배 효과가 있게 된다. 예를 들면, 철강회사는 오염을 유발시킨다. 정부는 환경오염을 줄이기 위해 오염을 저감시키는 장치를 설치하는 회사에게 보조금을 주게 된다. 보조금은 환경오염을 줄임으로써 사회적으로 유익한 본래의 목적을 달성하게 되는데, 결국 일반국민의 세금이 보조금으로 쓰이게 된다. 여기서 일반국민에게서 철강회사로 소득의 재분배가 일어나게 된다. 이런 이유로 보조금은 항상 논란의 대상이 된다. 그러나 보조금은 필요악(necessary evil)이 아니다.¹⁰⁾ 어떤 보조금은 사회적으로 유용하며 이러한 보조금은 인간의 안전과 같은 사회적 목적을 증진시킨다. 반면에, 어떤 보조금은 본래의 목적은 좋았을지라도, 시간이 지남에 따라 환경의 변화 또는 운영과정에서의 문제점으로 사회적 목적 달성에 긍정적으로 작용하지 못한다.¹¹⁾

수산보조금에 대한 논의를 진행하기 위한 최우선의 선결과제는 수산업 분야에서 보조금의 정의를 어떻게 하느냐이다. 현재 국제통상법에서 보조금에 대한 유일한 법적인 정의는 SCM 협정에서 하고 있다. 농업보조금은 농업협정에서 규율하고 있으므로 SCM 협정은 농업을 제외한 공산품과 수산물에 적용된다. 그러나 학자들은 수산보조금에 대한 효과적인 논의를 하기 위해서는 현행 SCM 협정을 개정하거나 명확하게 하기위한 검토가 필요하다고 주장한다.¹²⁾ 그 이유는 현행 SCM 협정의 보조금 정의가 수산업분야에서 자원의 지속적 이용과 무역에 대한 조치에 적용될 수 있는지가 명확하지 않기 때문이다.¹³⁾

수산보조금의 정의와 관련하여 논의가 되고 있는 대표적인 분야는 입어료 지불(access payments)과 관리서비스(management services)이다. 입어료는 통상 정부 간의 협약 또는 조약에 의하여 정부가 다른 정부에게 지불하는 것이다. 이는 SCM 협정상의 보조금의 정의 즉, 『정부가 개인 또는 기업에게 지불하는 재정적인 기여』에 해당하지 않게 된다.¹⁴⁾ 또한 자원평가(stock assessment), 면허(licensing), 법령 집행(regulatory enforcement) 등의 관리 서비스의 경우에도 정부가 기업이나 개인에게 재정적인 기여를 함으로써 이익을 주는 것이 아니라 수혜대상이 정해지지 않은 상태에서 사업을 수행하므로 보조금의 정의와 일치하지 않는다.

다음에서 현행 WTO의 보조금협정의 구조를 중심으로 각국의 제안을 고찰해 보고, 수산 보조금 정의의 새로운 개념 정립에 관한 논의와 입어료와 관리서비스에 대한 학자, 국제기구 및 민간단체간의 주장도 살펴보도록 하겠다. 주요 이슈중의 하나인 수산보조금의 분류에 대하여는 장을 달리하여 자세히 살펴보도록 하겠다.

8) A grant by a government to a private person or company to assist an enterprise deemed advantageous to the public.

<<http://www.m-w.com/cgi-bin/dictionary?book=Dictionary&va=subsidies&x=16&y=12>>

9) Federal Fisheries Investment Task Force, supra note 7, at 27.

10) Ibid.

11) Ibid.

12) Stone, C. D. 1997, "Too many fishing boats, too few fish: can trade law trim subsidies and store the balance in global fisheries?" Ecology Law Quarterly, 24: 505-44.

13) Ibid.

14) SCM 협정의 보조금의 정의는 본장 3. WTO의 보조금 규정 참조

1. 보조금에 대한 규제의 유래

(1) GATT 1947 제16조의 보조금 일반

GATT 제16조에서 일반 보조금에 대하여는 보조금의 지급현황에 대한 서면통보 의무와 다른 국가의 이익에 심각한 손상이 있거나 발생할 가능성이 있는 경우에는 협의를 하도록 하는 의무만 부과하고 있다.

즉, 「채약당사자는 직접적 또는 간접적으로 자신의 영토로부터의 상품의 수출을 증가시키거나 자신의 영토로의 상품의 수입을 감소시키도록 운영되는 제반 형태의 소득 또는 가격 지지를 포함한 보조금을 지급하거나 유지하는 경우, 동 보조금지급의 정도와 성격에 대하여, 자신의 영토로 수입되거나 자신의 영토로부터 수출되는 상품 또는 상품들의 물량에 대하여 동 보조금지급이 미칠 것으로 추산되는 효과에 대하여, 그리고 동 보조금지급이 필요하게 되는 상황에 대하여 서면으로 채약당사자단에 통보한다. 동 보조금지급에 의하여 다른 채약당사자의 이익에 심각한 손상이 야기되거나 야기될 우려가 있다고 결정되는 경우에는 동 보조금을 지급하는 채약당사자는 요청이 있는 경우, 동 보조금지급을 제한할 가능성에 대하여 다른 당해 채약당사자 또는 채약당사자들, 또는 채약당사자단과 논의한다.」 고 규정하고 있다.

(2) 수출보조금에 관한 추가규정

채약당사자들은 상품수출에 대한 채약당사자의 보조금 지급이 다른 수입 및 수출 채약당사자에게 해로운 효과를 미칠 수 있고, 다른 채약당사자의 정상적인 상업적 이익에 부당한 교란을 야기할 수 있으며, 이 협정의 목적달성을 방해할 수 있음을 인정한다. 따라서 채약당사자는 일차상품수출에 대한 보조금 사용을 피하도록 모색하여야 한다. 그러나 채약당사자가 자신의 영토로부터의 일차상품수출을 증가시키도록 운영되는 제반형태의 보조금을 직접적 또는 간접적으로 지급하는 경우에는 이러한 보조금이 동 채약당사자가 동 상품의 세계수출무역에 있어서 공평한 몫보다 더 많이 차지하도록 초래하는 방식으로 적용되어서는 아니 되며, 과거의 대표적인 기간 동안 동 상품의 세계수출무역에서 동 채약당사자가 차지한 몫과 동 상품의 세계수출무역에 영향을 주었을 수도 있거나 주고 있을 수도 있는 특별한 요소를 고려하여야 한다.

또한, 채약당사자는 1958년 1월 1일 또는 그 이후의 실행 가능한 가장 빠른 일자로부터 국내시장의 구매자에게 부과되는 동종 상품의 비교 가능한 가격보다 낮은 가격으로의 수출을 위한 당해 상품의 판매를 초래하는 일차상품 이외의 상품의 수출에 대한 제반 형태의 보조금을 직접적 또는 간접적으로 지급하는 것을 중단하여야 한다. 어떠한 채약당사자도 1957년 12월 31일까지는 새로운 보조금을 도입하거나 기존 보조금을 확대함으로써 이러한 보조금지급 범위를 1955년 1월 1일 현재 존재하는 범위를 넘어 확대하여서는 아니 된다. 채약당사자단은 이 협정의 목적을 증진하고 채약당사자의 무역 또는 이익을 심각하게 손상시키는 보조금지급을 피함에 있어 실제 경험에 비추어 효과성을 심사하기 위하여 규정의 운영을 수시로 검토하여야 한다.

2. WTO 보조금협정과 수산보조금

(1) UR 협상과 수산보조금

UR 협상이 시작된 1986년 푼타 델 에스테 결정은 농산물과 비농산물의 보조금에 대하여 다른 체제를 가지게 되었다. 농업협상그룹의 목표는 모든 직·간접적인 보조금의 사용과 농업 무역에 영향을 미치는 직·간접적인 조치들에 규율을 증진(increase)시키는 것이었다. 반면에 보조금 및 상계조치 협상그룹은 국제무역에 영향을 미치는 모든 보조금과 상계조치에 관한 GATT의 규율

을 개선(improve)하는 것이었다. UR 협상 결과 보조금 및 상계조치에 관한 WTO 협정(WTO Agreement on Subsidies and Countervailing Measures, SCM 협정)이 채택되었다.

GATT 1947에서는 수산물(fish and fish products)은 일차산품(primary products)으로 분류되어 있었지만, 현재 WTO의 농업협정 체제에서는 수산물은 명확하게 제외되어 있다. 농업협정의 부속서 1에 의하면 농업협정은 HS 1-24장까지 포함하여 규율하지만, 수산물을 제외한다고 규정하고 있다. 따라서 수산업에서의 보조금은 SCM 협정에 의하게 된다.

(2) 보조금의 정의

1) 규정

WTO SCM 협정 제1.1조에서는 회원국의 영토 내에서 정부 또는 공공기관(정부)의 재정적인 기여가 있고, 1994년도 GATT 제16조 의미의 소득 또는 가격지지가 어떤 형태로든 존재하고 이로 인해 혜택이 부여되는 경우에 보조금이 존재하는 것으로 간주한다. 여기서 보조금의 정의와 관련하여 별개의 두 가지 요소가 제시되고 있는데 첫째, 정부 또는 공공기관에 의한 재정적인 기여와 둘째, 그로인한 혜택 또는 수혜의 부여이다. 첫째요소는 정부의 행위가 있었는가에 초점이 맞추어 지며, 둘째요소는 정부의 행위에 의한 수혜자에게 부여된 특혜에 있다.¹⁵⁾

2) 정부의 행위

정부에 의한 재정적 기여(financial contribution)라 함은 ① 정부의 관행이 자금의 직접이전(예를 들어, 무상지원, 대출 및 지분참여), 잠재적인 자금 또는 채무부담의 직접이전(예를 들어, 대출 보증)을 수반하는 경우, ② 정부가 받아야 할 세입을 포기하거나 징수하지 아니하는 경우(예를 들어, 세액공제와 같은 재정적 유인),¹⁶⁾ ③ 정부가 일반적인 사회간접자본 이외의 상품 또는 서비스를 제공하거나 또는 상품을 구매한 경우, ④ 정부가 자금공여기관에 대하여 지불하거나 일반적으로 정부에 귀속되는 위의 ①에서부터 ③에 예시된 기능의 유형중 하나 또는 둘 이상을 민간 기관으로 하여금 행하도록 위임하거나 지시하며, 이러한 관행이 일반적으로 정부가 행하는 관행과 실질적으로 상이하지 아니한 경우를 말한다.

보조금의 존재여부에 대하여 브라질 항공기(Brazil Aircraft) 사건¹⁷⁾에서 WTO 패널은 보조금은 실제로 자금이 이전된 경우에만 존재한다는 주장을 받아들이지 않았다. 이 사건에서 패널은 의문의 대상이 되는 행위가 혜택(benefit)을 주는 경우 실질적인 자금의 이전이 있었는지에 관계 없이 잠재적인 자금의 이전이 있다고 하였다. 그러나 상소기구는 패널이 재정적인 기여와 잠재적 자금의 이전을 혼합한 것은 잘못이며, 혜택과 재정적 기여는 별개의 법적 요소라고 판결하였다.¹⁸⁾

3) 수혜(benefit)

수혜에 대하여 SCM 협정은 정확한 정의를 내리지 않고 있다. 수혜의 개념은 WTO 패널에 의하여 확립되고 있는데, 대표적인 사례는 캐나다 항공기(Canada Aircraft)이다.¹⁹⁾ 이 사례에서 수

15) Appellate Body Report on *Canada Aircraft*, para. 156.

16) 이와 관련하여는 미국과 EC간의 해외 판매회사에 대한 세금 조치(TAX TREATMENT FOR "FOREIGN SALES CORPORATIONS")사건 참조. WT/DS108/RW, 20 August 2000.

17) WT/DS46/RW, BRAZIL EXPORT FINANCING PROGRAMME FOR AIRCRAFT, Recourse by Canada to Article 21.5 of the DS, 9 May 2000.

18) WT/DS46/AB/RW, 21 July 2000.

19) WT/DS70/RW, CANADA MEASURES AFFECTING THE EXPORT OF CIVILIAN AIRCRAFT, 9 May 2000

혜의 해석은 보조금의 수혜자에 중점을 두고 있다. 즉, 수혜는 이득(advantage)의 개념을 내포하고 있는데, 재정적인 기여가 수혜를 주는지는 수혜자가 재정적인 기여에 의하여 재정적인 기여가 없을 때보다 유리한 위치에 처해지느냐의 여부에 의하여 판단되어야 한다고 하고 있다. 또한, 수혜의 의미를 수혜자의 관점이 아닌 정부의 관점에서 해석을 하는 것은 SCM 협정과 목적 및 목표와 일치하지 않는다고 하였다. 즉, SCM 협정의 목적과 목표는 명확하게 규정되어 있지는 않지만, 정부의 모든 비용지출을 금지하는 것이 SCM 협정의 목적은 아니며, 어떤 정부의 개입이 실질적으로 또는 잠재적으로 국제무역을 왜곡시킬 수 있다는 전제를 포함하고 있다고 하였다.

캐나다 항공기 사건에서 상소기구는 사전적 의미에서 수혜를 검토하며, 통상적인 의미의 수혜는 이익을 포함하고 있다는 패널의 결정을 확인하였다.²⁰⁾ 상소기구는 패널과 같이 수혜는 수혜자의 입장에서 파악하여야 하며 수여기관의 입장에서 파악해서는 안 된다고 하였다.²¹⁾ 또한 상소기구는 시장은 수혜가 있었는지를 판단하는 중요한 기준이 되는데, 무역을 왜곡시키는 잠재적인 재정적 기여는 시장에서 호의적인 조건으로 재정적인 기여를 받은 수혜자를 기준으로 판단할 수 있다고 결정하였다.²²⁾

수혜와 관련하여 최근 뉴질랜드 등 6개국의 제안서는 「수산 업계에 수혜를 주는 모든 보조금」을 금지하자는 제안을 하고 있다.²³⁾ 제안 국가들은 이렇게 하면 향후 협상에서 할 일은 금지에 대한 예외를 밝히고 정의하는 것이 될 것이므로 향후 협상이 용이할 것이라고 밝히고 있다. 이 제안서는 이같은 접근방법이 매우 매력적이라고 밝히고 있는데, 그 이유로 「단순하고 집행이 가능」하며, 「투명」하고 「유연성」을 들고 있다. 그러나 이러한 제안은 매우 위험하고 향후 협상을 어렵게 할 위험이 있다.

우선 제안을 한 국가들을 살펴보면 뉴질랜드를 제외한 아르헨티나, 에콰도르, 칠레, 페루, 필리핀은 개도국들로 수산보조금을 지급할 여력이 없는 국가들이다. 그리고 섬나라이거나 해안선이 길고 자국의 수산생산량은 많지만, 수산업계의 규모가 작은 국가들이다. 이러한 국가들은 선진국들의 어선선단에 의하여 자국의 자원이 남획되고 있다는 피해의식을 가지고 있으며, 선진국의 어선들이 조업을 할 수 있는 이유는 선진국이 지급하는 보조금 때문이라는 인식을 가지고 있는 것 같다.

6개국 제안서에서 「단순」하다는 주장은 수산보조금에 대한 정확한 인식을 하지 못하는 데서 출발하는 것 같다. 그들의 제안처럼 「수혜」를 주는 모든 보조금이 금지되어야 한다면, 각국의 모든 「수산정책」은 포기되어야 한다. 각국의 수산당국이 존재하는 이유는 수산 업계에 「수혜」를 주기 위해서이다. 모든 수산정책은 수산 업계에 직·간접적으로 이득 내지 수혜를 준다. 예를 들면, 어획능력을 감소시키기 위한 감척사업도 금지보조금이 된다. 즉, 감척사업의 결과 감척에서 제외되어 조업을 계속하는 수산업계의 어획량이 늘어났다면, 이는 잔존 수산 업계에 대한 「수혜」이다. 또한 수산물 유통시설의 현대화 등은 수산업계의 비용을 감소시켜 결국 이득을 증가시키므로 「수혜」에 해당한다.

이들 국가는 어선감척과 같은 경우는 금지보조금의 예외로 규정하여 부속서로 첨부를 하면 된다고 주장하고 있다. 그러나 각국이 금지 예외 보조금을 규정하기 위해서는 각국의 모든 수산정책을 나열하고, 각국이 계속 유지를 하고 싶은 정책을 예외 리스트에 포함시켜야 한다. 더 큰 문제점은 각국은 협상이 완료된 후 새로운 수산정책을 마련할 수 없다는 것이다. 즉, 모든 수산정책은 수산 업계에 직·간접적으로 이득을 주게 되므로 금지되어야 하기 때문이다.

(3) 수산보조금의 정의

수산보조금의 규제방안을 비롯한 논의를 하기 위해서 수산보조금에 대한 정의를 어떻게 할 것인가는 매우 중요한 쟁점이다. 이에 대해 다음의 4가지 방법이 제시되고 있다.²⁴⁾ 첫째 방법은 현

20) WT/DS70/AB/R, *Appellate Body Report on Canada Aircraft*, para. 153.

21) Ibid. para. 154.

22) Ibid. para. 157.

23) TN/RL/W/166. para 8.

행 SCM 협정의 보조금에 대한 정의를 그대로 사용하는 것이며, 둘째 방법은 수산분야에 적용할 보조금 정의를 만드는 것인데, 여기에는 간접적이지만 명백한 보조금을 포함하며, 어떠한 종류의 정부 사회기반시설 조성 사업이 포함되어야 하는지도 포함시키는 것이다. 그리고 셋째는 둘째 방법 외에 비용을 부과하지 않는 것과 수산관리에 소요되는 모든 비용을 포함하는 개념을 정립하는 것이다. 마지막 방법은 가장 급진적인 방법으로, 둘째와 셋째 보조금의 개념을 포함하고, 수산 자원의 지속적인 정부의 이용을 위한 관리실패까지 포함하는 것이다.²⁵⁾

보조금의 정의와 관련하여 명확화가 필요한 것은 통상 타국의 배타적 경제 수역(EEZ)에 입어를 하기 위한 양자 협약에 의해 입어를 하는 국가가 입어료를 지불하는데, 결과적으로 입어를 하는 어업인의 비용을 감소(cost reducing)시키게 되기 때문이다. 이러한 정부의 간섭이 SCM 협정상의 보조금의 개념에 포함되는지의 여부가 논의되고 있다. SCM 협정에서는 보조금은 수혜자에게 실질적 또는 잠재적인 직접(direct) 자금이 이전되어야 함을 규정하고 있다. 학자에 따라서는 직접이라는 용어가 자금의 이전이 생산자에게 직접 이전되어야 함을 의미하지 않는다고 주장하기도 하지만, SCM 협정의 문언 상 어업협정에 의한 정부 간의 지급은 포함되지 않는다는 논쟁의 여지가 있다.²⁶⁾ 학자들은 이러한 정부 간 지급이 보조금의 정의에 포함되는지에 대하여 명확하게 규정할 필요가 있다고 한다.²⁷⁾

수산보조금의 정의를 하는데 있어서 주요한 이슈 중의 하나는 어업인들로부터 부담금을 받지 아니하는 수산업 기반시설 프로젝트, 또는 정부의 수산관리 서비스의 제공이 보조금의 범위와 정의에 포함되어야 하는지의 문제이다.²⁸⁾ SCM 협정에서는 일반적 사회기반시설은 보조금의 범위에서 제외시키고 있다.²⁹⁾ 일반적 사회기반시설이란 항구, 공항, 고속도로와 같이 특정산업 뿐만 아니라 산업전체에 이득을 주는 시설을 말한다. 그러나 국가가 건설하는 기반시설이 특정산업에 한정될 때는 보조금이 될 수 있다. 이에 대해 WTO의 패널은 지금까지 일반과 특정에 대한 명확한 기준을 제시하지 않고 있다.

3. 특정성

보조금은 SCM 협정 제2조의 규정에 따라 특정적인 경우에 한하여, 제2부의 규정에 따르거나 제3부 또는 제5부의 규정에 따른다.³⁰⁾ 즉, 보조금은 특정적인 경우에만 규제대상이 되기 때문에 보조금의 특정성 여부를 판단하는 기준이 중요하다. 어떤 보조금은 특정기업, 특정지역을 대상으로 한 것인데, 금지보조금은 특정성이 있다고 할 수 있다.³¹⁾ 따라서 특정성에 대한 판정은 명확한 증거에 기초하여 명백히 입증되어야 한다.³²⁾

① 특정기업 대상 보조

보조금이 공여당국의 관할 내에 있는 특정 기업이나 산업 또는 기업군이나 산업군(특정 기업)에 대해 특정적인지 여부를 결정함에 있어서는 아래의 원칙이 적용된다.³³⁾

첫째, 공여당국 또는 법률이 보조금에 대한 접근을 특정 기업으로 명백하게 한정하는 경우, 이

24) Porter, G., Fisheries Subsidies and Overfishing: Towards a Structured Discussion, by UNEP/ETU/2001/6 (Vol. I). p 26.

25) Ibid.

26) Porter, G. Fisheries Subsidies, Overfishing and Trade(Geneva, UNEP) 1998.

27) Porter(2002) 윗글 p 27.

28) Porter(2002) p 27

29) SCM 협정 1.1조 (a)(iii)

30) SCM 협정 제1.2조

31) 서헌제 368면

32) SCM 협정 제2.4조

33) SCM 협정 제2.1조

러한 보조금은 특정성이 있다. 둘째, 공여당국 또는 공여당국이 그에 따라 활동하는 법률이 보조금의 수혜요건 및 금액을 규율하는 객관적인 기준 또는 조건³⁴⁾을 설정하고, 수혜요건이 자동적이며 이러한 기준과 조건이 엄격히 준수되는 경우에는 특정성은 존재하지 아니한다. 이러한 기준 및 조건은 검증이 가능하도록 법률, 규정 또는 그 밖의 공식문서에 명백하게 규정되어야 한다.

셋째, 외견상 특정성이 없음에도 불구하고 보조금이 사실상 특정적일 수 있다고 믿을 만한 이유가 있는 경우에는 다른 요소들이 고려될 수 있다. 이러한 요소는 제한된 숫자의 특정 기업에 의한 보조금 계획의 사용, 특정 기업에 의한 압도적인 사용, 특정 기업에 대해 불균형적으로 많은 금액의 보조금 지급 및 보조금 지급 결정에 있어서 공여기관의 재량권 행사방식³⁵⁾과 같은 것이다. 이를 적용함에 있어서 보조금계획이 집행되는 기간 뿐 아니라 공여기관의 관할 하에 있는 경제활동의 다양화 정도가 고려된다.

② 특정지역 대상 보조금

공여기관의 관할지역중 지정된 지역 내에 위치하는 특정 기업에 한정된 보조금은 특정적이다. SCM 협정의 목적상 권한이 있는 각급 정부에 의해 일반적으로 적용될 수 있는 세율의 설정 또는 변경은 특정적인 것으로 간주되지 아니한다고 양해된다.³⁶⁾

③ 금지보조금

모든 금지보조금은 특정적인 것으로 간주된다.³⁷⁾ 즉, SCM 협정 제2조 제3항은 금지보조금은 반증을 허용하지 않는 특정적인 것으로 추정한다. 그러나 WTO 패널이나 상소기구는 금지보조금을 판정함에 있어서 제2조 제3항의 특정성을 원용하지 않고, 단순하게 금지보조금이 수출보조금 또는 수입품을 대체하여 국내제품을 사용하도록 하는지에 초점을 두고 있다. 특정성이 문제가 되는 경우는 SCM 협정 제27조 제2항과 제3항의 개도국과 관련하여서이다. 즉, 개도국은 WTO에 가입 후 일정기간동안 금지보조금에 대한 유예기간이 주어지는데, 이 경우 수출보조금은 금지보조금이 아닌 조치 가능한 보조금이 된다. 인도네시아 자동차(Indonesia Autos) 사례에서 외국 상품에 대신하여 국내 상품의 사용을 장려하는 보조금을 판정할 당시 보조금의 정의와 특정성에 대하여 검토를 한 바 있다.³⁸⁾

수산보조금의 협상에서 명확하게 이해할 필요가 있는 분야가 특정성과 관련된 것이다. 보조금에 대한 조치를 하기 위해서는 특정기업·산업 또는 기업집단에게 지급되어야 하는데, 과거에는 이러한 특정성은 매우 엄격하게 해석되어 농업 전체에 지급된 보조금은 특정성이 없는 것으로 해석했다.³⁹⁾ 따라서 수산업 보조금을 지급하면서 농업, 임업에도 함께 보조금을 지급하는 경우에는 논란의 소지는 있지만, 일반적으로 특정성이 없어 조치를 취할 수 없었다.⁴⁰⁾

WTO 회원국들의 수산보조금에 대한 제안서 내용 중에서 특정성에 대하여 특별히 언급을 하고 있는 제안서는 없다. 그러나 최근 WWF의 제안서는 수산보조금의 경우 특정성을 필요하지 않는 것으로 하자는 주장을 하고 있다. 그러나 이러한 주장은 우리나라와 같은 보조금 지급 국가에 대하여는 매우 위험한 내용이다.

특정성이 적용되는 예를 들어보면, 어항 및 어촌의 기반시설 지원의 경우, 어촌에만 이러한 예

34) 여기에서 사용된 객관적인 기준 또는 조건이라 함은 종업원 수 또는 기업의 규모와 같이 중립적이고, 특정 기업에 대하여 다른 기업보다 특혜를 주지 않으며, 성격상 경제적이며 적용시 수평적인 기준 또는 조건을 의미한다.

35) 이와 관련하여, 특히 보조금 신청이 거부 또는 승인된 빈도에 대한 정보와 그러한 결정에 대한 이유가 고려된다.

36) SCM 협정 제2.2조

37) Ibid. 제2.3조

38) Panel Report on Indonesia Autos, para. 14.155.

39) Ragosta, J. 1990, "Natural resource subsidies and the free trade agreement: economic justice and the need for subsidy discipline", George Washington University Journal of International Law and Economics, 24: 255-303.

40) Poter(1998) 윗글

산이 지원되는 경우 특정성에 있어 규제의 대상이 될 수 있다. 그러나 생활환경개선과 기반시설에 대한 정부의 지원을 농촌에도 하고 도시의 취약한 계층에도 유사한 내용의 지원이 있다고 한다면, 이러한 보조금은 특정성이 없어 SCM 협정의 규제를 받지 않게 된다. 이러한 특정성의 요구는 본래 SCM 협정이 특정 국가에서 특정산업을 지원하여 국제무역을 왜곡하는 것을 방지하기 위하여 도입한 것이다. 특정성의 존치는 향후 새로운 보조금 규제 협정이 체결될 경우 우리나라가 제소된 경우 유용하게 그리고 최후로 사용할 수 있는 중요한 수단이 될 수 있으므로 유의하여 협상에 임해야 할 것이다.

4. 통보

회원국은 매년 6월 30일 이전에 보조금에 관한 통보서를 제출해야 하는데, 통보서에는 자기나라 영토 내에서 부여되거나 유지되는 특정성이 있는 모든 보조금을 통보해야 한다. 통보의 내용은 다른 회원국이 무역효과를 평가하고 통보된 보조금 계획의 운영을 이해할 수 있도록 할 만큼 충분히 구체적이어야 한다. 이와 관련하여 또한 보조금에 관한 질문서의 내용과 형식을 저해함이 없이, 회원국은 자기나라의 통보서에 ①보조금의 형태(즉 무상지원, 대출, 조세감면 등), ②단위당 보조금 또는 이것이 불가능한 경우에는 동 보조금을 위한 예산 총액 또는 연간 예산액(가능한 경우 전년도의 단위당 평균보조금 표시), ③정책목표 및/또는 보조금의 목적, ④보조금의 존속기간 및/또는 보조금에 부과된 그 밖의 시한, ⑤보조금의 무역효과 산정을 가능하게 하는 통계자료가 포함되도록 해야 한다.⁴¹⁾

통보서에서 구체적인 사항이 다루어지지 아니한 경우, 통보서 자체에 설명이 제공되어야 한다. 보조금이 특정 상품이나 분야에 지급되는 경우, 통보서는 상품이나 분야별로 작성되어야 한다. 1994년도 GATT 제16조 제1항과 SCM 협정에 따라 통보를 요하는 조치가 자기나라의 영토 내에는 없다고 간주하는 회원국은 이를 서면으로 사무국에 통보한다.

모든 회원국은 언제라도 다른 회원국이 부여 또는 유지하고 있는 보조금(허용 보조금을 포함)의 성격과 범위에 관한 정보나 특정 조치가 통보요건의 대상이 아니라고 간주되는 사유에 대한 설명을 서면으로 요청할 수 있다.⁴²⁾ 이와 같은 요청을 받은 회원국은 이러한 정보를 가능한 한 신속히 그리고 포괄적으로 제공하고, 또한 요청을 받는 경우 요청회원국에 추가 정보를 제공할 준비가 되어 있어야 한다. 특히 동 회원국은 SCM 협정의 조건과의 부합 여부를 다른 회원국이 평가할 수 있도록 충분히 상세한 내용을 제공하여야 한다. 이와 같은 정보가 제공되지 아니하였다고 간주하는 모든 회원국은 이에 대하여 위원회에 주의를 환기할 수 있다.

보조금의 효과를 갖는 다른 회원국의 조치가 1994년도 GATT 제16조 제1항과 SCM 협정의 규정에 따라 통보되지 아니하였다고 간주하는 모든 회원국은 이에 대하여 다른 회원국에 주의를 환기할 수 있다. 주장된 보조금이 그 후에 신속히 통보되지 아니한 경우 이러한 회원국은 스스로 당해 주장된 보조금에 대하여 위원회에 주의를 환기할 수 있다.⁴³⁾

미국을 포함한 각 회원국들은 현재 WTO의 수산보조금 통지 시스템이 매우 부족하며, 이번 개정 시에 이러한 통지 시스템을 보완해야 한다고 주장하고 있다.⁴⁴⁾ 통지 시스템이 강화되는 경우 보조금 지급국가인 우리나라는 불리할 수 있지만, 협상과정에서 있어서는 이러한 규정을 잘 활용하여 주요국가의 보조금 현황 및 그 나라의 특정 보조금의 존치에 대한 논거 등을 파악하는 등의 노력이 있어야 할 것이다.

41) Ibid. 제25.1-3조

42) 미국은 이 조항에 근거하여 한국에 대하여 수산보조금에 대하여 질의를 한 바 있다.

43) SCM 협정 제25조

44) Mattice, supra note 5 at 582.

제3장 수산 보조금의 분류

SCM 협정상 보조금은 금지(prohibited)보조금과 조치가능(actionable)보조금이 있다. 원래 SCM 협정에는 허용(non-actionable) 보조금도 포함하고 있었으나, 회원국들이 1999년 기간 연장 합의에 실패하였다. 학자들은 이를 교통신호(traffic light)체계에 비유하여 설명한다. 즉, 금지보조금을 적색 신호(red light)로, 조치가능 보조금을 주황색 신호(amber light)로, 그리고 허용 보조금을 녹색신호(green light)라고 부른다.⁴⁵⁾

수산보조금의 분류에 관해서는 협상 초기부터 논의의 중심이 되고 있다. 현행 SCM 협정은 금지보조금 및 조치 가능 보조금에 대한 규율을 중심으로 운영이 되고, 향후 수산보조금을 규제하고자 하면 어떤 보조금을 금지하고 어떤 보조금을 허용할 것인지를 결정하는 것이 매우 중요한 이슈이다. 우리나라는 지금까지 이러한 수산보조금의 분류에 대한 명확한 입장을 밝히지 않고 있었다. 그러나 일본이 2004년 하반기에 수산보조금의 분류에 대한 제안서를 제출함으로써 우리도 이에 대한 입장을 밝혀야 할 처지에 있다.

그러나 이러한 보조금의 분류가 뉴질랜드 등이 주장하고 있는 모든 보조금에 대한 금지와 관련해서는 큰 의미가 없게 된다. 모든 보조금이 금지되는 경우 허용보조금을 얼마만큼 허용할 것인가의 문제만 남게 된다. 허용 필요성에 대하여도 주장하는 국가가 하여야 하므로 협상에 있어서 크게 어려움이 있을 것으로 예상된다. 따라서 우리나라는 현행 SCM 체제 내에서 수산보조금이 논의되도록 해야 할 것이며, 금지보조금과 허용보조금에 대한 우리의 입장을 명확히 하고 협상에서 우리의 입장이 최대한 반영되도록 해야 할 것이다.

다음에서 WTO SCM 협정상의 수산보조금의 분류와 현재까지 각국에 제안한 수산보조금의 분류에 대하여 고찰해 보도록 하겠다.

1. 금지보조금(red light)

(1) SCM 협정

금지보조금은 SCM 협정 제2부 제3조와 제4조에서 규정하고 있는데, 협정 부속서1에 예시된 보조금을 포함하여 유일한 조건으로서 또는 다른 여러 조건중의 하나로서, 법률상 또는 사실상 수출 실적에 따라 지급되는 보조금과 유일한 조건으로서 또는 다른 여러 조건중의 하나로서, 수입품 대신 국내 상품의 사용을 조건으로 지급되는 보조금을 말한다.⁴⁶⁾ 즉, 금지보조금은 수출성과에 따라 지급되는 보조금 또는 수입물품 대신 국내물품 사용에 제공되는 수입대체보조금을 말한다. 금지보조금은 회원국에 대한 세계무역기구협정의 발효일 이후 90일 이내에 위원회에 통보되며, 세계무역기구협정이 발효한 날로부터 3년 이내에 SCM 협정의 규정에 합치시켜야 하며 어떠한 회원국도 이러한 계획의 범위를 확대하여서는 아니 되며 계획을 갱신하지 못하도록 규정하고 있다.⁴⁷⁾

금지보조금이 있는 경우 상대국은 보조금협정 제2부의 규정에 따른 구제나 제5부의 규정에 따른 상계조치를 취할 수 있다. 두 가지 구제절차는 병행하여 진행시킬 수 있지만, 조치는 둘 중의 하나만 취할 수 있다.⁴⁸⁾

(2) 수산보조금에의 적용

45) 신호(light) 대신에 박스(boxes)라고 부르기도 한다. Mattice supra note 5 at 581.

46) SCM 협정 제3.1조 가항 및 나항

47) SCM 협정 제28.1조 및 제28.2조

48) SCM 협정 주석 35

각국 정부는 수산분야에는 수출보조금을 지급하고 있지 않는데, 이는 GATT 체제에서도 1949년 이래로 수출보조금을 금지하여 오고 있고, 대부분의 수산보조금은 수산물 수입국에서 지급하고 있기 때문이기도 하다. 이와 관련하여 많은 학자들과 국제 민간단체에서 수산보조금이 수산자원고갈의 중요한 원인중의 하나로 지목하고 있으며, 수입국가에서 보조금을 지급하고 있는데 왜 수산자원이 고갈되는지에 대한 논거가 부족한 것 같다. 일반적으로 수출을 하기위해 조업을 하는 경우, 과잉어획에 대한 유인이 크며 자원고갈이 될 가능성이 많음에도 불구하고, 수입국의 보조금 지급으로 인하여 자원이 고갈된다는 것은 논리적으로 맞지 않은 것 같다.⁴⁹⁾

수입대체보조금과 관련하여 각국은 수산물 수입을 대체하기 위해서 보조금을 지급하지는 않고 있다. 수입대체 제도는 장기적으로 기간산업을 발전시키거나 유치산업을 보호하기 위해서 시행하며, 수산물과 같이 일시적인 효과만 발생시킬 뿐 장기적으로 경쟁력을 유지할 수 없는 분야이므로 도입되지 않는다. WWF와 같은 민간기구 보고서에는 수입대체 국내공급의 개념을 혼동하고 있고, 본래 SCM 협정 제3조가 수산보조금을 규율하기 위해 제정된 것이 아님에도 불구하고 수산보조금의 금지보조금에 적용가능성을 검토하고 있다. 결국 이러한 오류는 수산보조금은 나쁜 것이라는 전제하에 논리를 전개함으로써 인해 발생하고 있는 것 같다.⁵⁰⁾

(3) WTO 협상에 있어서의 금지보조금의 논의 동향

현재 5개의 제안서에서 금지보조금에 대한 구체적인 제안을 하고 있다. EC의 경우 어획능력과 직접적으로 관련이 있는 어선건조와 어선을 제3국에 양도하고 합작회사를 설립하는 보조금의 금지를 제안하고 있다. 미국의 경우는 구체적인 보조금의 종류를 열거하지 않고, 원칙적인 차원에서 금지보조금을 제안하고 있다. 즉, 직접적 과잉어획과 과잉능력의 증진 또는 무역왜곡효과를 유발하는 금지보조금의 범위 확대를 주장하고 있다.

수산보조금 협상에서 가장 적극적인 국가 가운데 하나인 칠레는 공해 또는 다른 국가의 수역에서 조업을 위한 자국 선박 이전, 선박구입자금 보조, 어선현대화 보조금, 생산요소의 비용을 감소시키는 보조금, 생산, 가공, 판매와 관련되는 경제활동에서의 세금 우대, 입어비용 보조금 등을 금지보조금으로 하자고 제안하고 있는데, 이는 칠레의 수산업 사정을 잘 반영하고 있다. 칠레의 경우 남태평양에 긴 해안선을 가지고 있는 국가로 자국의 수산업 세력은 그다지 크지 않은 편이다. 따라서 미국 및 유럽의 대규모 선단의 자국 근해부근에서 조업을 해오고 있어 이를 불편하게 여겨오고 있다. 결과적의 칠레가 제안한 금지보조금은 이러한 원양어선에 의한 제3국수역에서의 조업과 관련되어 있는 보조금의 금지를 제안하고 있다.

일본의 경우 지속적으로 IUU와 관련된 보조금의 금지를 주장하고 있다. 또한 어선건조지원의 금지를 주장하고 있는데, 여기에는 단서가 있다. 즉, 관리가 제대로 되지 못한 경우에 금지를 하는 것이다. 일본은 어떠한 보조금이라도 효율적으로 관리가 되기만 하면 자원이나 과잉어획에 크게 문제가 되지 않는다는 입장이다. 일본의 이러한 제안에 대하여 많은 국가가 적절한 관리가 있는지의 여부를 판단하는 것이 어려워 효과적인 규제가 될 수 없다고 비판을 하고 있다.

다음으로 뉴질랜드의 주장으로 모든 보조금을 금지하는 Top-down 방식을 주장하고 있다. 이는 일본 등이 주장하고 있는 Bottom-up 방식은 복잡하여 보조금을 효율적으로 규율하지 못한다고 주장하며, 모든 보조금을 금지하되 금지보조금 협정 부속서에 허용보조금을 나열하여 제한적으로 허용보조금을 유지하자는 것이다.

다음으로 WTO 회원국은 아니지만 WWF는 수산보조금에 지속적으로 관심을 가지고 2-3년 주기로 계속적으로 수산보조금의 유해성에 관한 논문을 발표하고 있으며, 수산보조금이 수산자원고갈의 주범이라는 주장을 계속 해오고 있다. 최근에 발표한 논문에서는 금지보조금의 종류를 가장 광범위하게 나열하고 있다. 특히 유의를 해야 하는 것은 금지 보조금의 종류에는 연료 보조금이 포함되어 있다는 것이다. WWF는 사실상 거의 모든 보조금을 금지하고 있어 뉴질랜드 등이 주장하고 있는 수산보조금의 전면 금지와 사실상의 차이가 없다.

49) WWF, Healthy Fisheries, Sustainable Trade, p 40.

50) Ibid.

<금지보조금 제안국가와 내용>

제안국가	금지보조금의 내용
EC	- 신규어선 건조 - 합작회사의 설립 등을 포함한 어선의 제3국양도 ※ 이행 기간 부여 필요
미국	- 현행 SCM협정을 개정하여 직접적으로 과잉어획과 과잉능력을 증진시키거나 무역왜곡효과를 유발하는 금지보조금의 범위 확대
칠레	- 공해 또는 다른 국가의 수역에서 조업을 위한 자국 선박 이전 - 선박구입자금 보조 - 어선현대화 보조금 - 생산요소의 비용을 감소시키는 보조금 - 생산, 가공, 판매와 관련되는 경제활동에서의 세금 우대 - 입어비용 보조금
일본	- IUU와 관련된 보조금 - 관리가 불충분하게(poorly managed) 되는 수산업에 대한 어선 건조 지원
아르헨티나, 칠레, 뉴질랜드, 필리핀, 페루	- 모든 수산보조금 금지(부속서에 제한적으로 허용보조금 규정)
WWF	○ 어획 능력·노력을 증가 또는 유지시키기 위하여 지급되는 보조금 - 어선의 건조·수선 - 어선 현대화 및 장비개량 - 수산업 분야 고용유지 - 합작회사를 포함한 해외·공해 어업에의 어획능력 이전 - 입어료 - 연구 및 수산 기술의 개발 - 연료보조금 - 미끼 및 어름 - 보험 - 유지비용 - 벌금 등의 상환 ○ IUU에 기여하는 보조금 ○ 국내 수산물의 공급수준을 증가·유지시키기 위한 국내가격지지 보조금 등

2. 조치가능 보조금(amber right)

(1) WTO 협정상의 조치가능 보조금

SCM 협정은 금지보조금과 허용보조금에 대하여는 정의를 하고 있는데 비해 조치가능 보조금에 대한 직접적인 정의규정을 두지 않고 있다. 따라서 금지보조금이나 허용보조금 이외의 모든 보조금은 조치가능 보조금이다. SCM 협정 제31조의 기한이 만료됨에 따라 수출보조금 및 수입 대체보조금이 아닌 모든 보조금은 조치가능 보조금이다. SCM 협정 제5조에 의하면 조치가능보조금은 보조금의 사용이 ①다른 회원국의 국내 산업에 대한 피해를 주거나, ②1994년도 GATT에 따라 다른 회원국이 직접적 또는 간접적으로 향유하는 혜택, 특히 동 협정 제2조에 따른 양허 혜택의 무효화 또는 침해, ③다른 회원국의 이익에 대한 심각한 손상을 초래하는 보조금이라고 할 수 있다. 조치가능 보조금은 금지보조금처럼 철폐의무를 부여하고 있지는 않지만, 상대국이 산업피해조사를 거쳐 상계관세가 부과되기 때문에 장기적으로 금지보조금과 마찬가지로 철폐되어야 한다.

SCM 협정 제6조 제1항에서는 심각한 손상에 대하여 자세하게 규정하고 있다. 심각한 손상의 기준과 관련하여 ①상품에 대한 증가기준 총 보조금 지급이(Re.14) 5%를 초과하는 경우, ②특정 산업이 입은 영업 손실을 보전하기 위한 보조금, ③특정 기업이 입은 영업 손실을 보전하기 위한 보조금(다만, 당해기업에 대해 되풀이될 수 없으며, 단지 장기적인 해결책 강구를 위한 시간을 제공하고 심각한 사회적 문제를 피하기 위하여 부여되는 일회적인 조치는 제외), ④직접적인 채무감면, 즉 정부보유채무의 면제 및 채무상환을 위한 교부금이 있는 경우 심각한 손상이 있는 것으로 추정한다.⁵¹⁾ 그러나 이러한 심각한 손상에 대한 추정은 ①보조금으로 인하여 보조금지급 회원국 시장으로의 다른 회원국 동종 상품의 수입을 배제 또는 방해하는 효과가 발생하는 경우 ②보조금으로 인하여 제3국 시장으로부터 다른 회원국 동종 상품의 수출을 배제 또는 방해하는 효과가 발생하는 경우 ③보조금으로 인하여 동일시장에서 다른 회원국의 동종 상품의 가격에 비해 보조금 혜택을 받은 상품의 현저한 가격인하, 또는 동일시장에서의 현저한 가격인상 억제, 가격 하락 또는 판매 감소를 초래하는 효과가 발생하는 경우 ④보조금으로 인하여 보조금을 받는 특정 일차상품 또는 상품에 있어서 보조금지급 회원국의 세계시장 점유율이 이전 3년간의 평균 점유율과 비교하여 증가하고, 이 같은 증가가 보조금이 지급된 기간에 걸쳐 일관성 있는 추세로 나타나는 효과가 발생하는 경우가 하나 또는 그 이상이 적용되는 경우, 심각한 손상이 발생할 수 있으며 보조금을 지급하는 회원국의 당해 보조금이 ①~④에 열거된 어떠한 효과도 초래하지 않았음을 입증하는 경우 심각한 손상은 존재하지 아니한 것으로 판정된다.⁵²⁾

심각한 손상을 초래하는 배제 또는 방해는 ①제소회원국으로부터의 동종 상품의 수출이나, 소 회원국으로부터 관련 제3국 시장으로의 수입에 대한 금지 또는 제한, ②관련 상품에 대해 독점무역 또는 국영무역을 운영하는 수입국 정부가 비상업적 이유로 제소 회원국으로부터 다른 국가로 수입선을 전환하기로 결정하는 상황, ③제소회원국으로부터 수출을 위해 입수가 가능한 상품의 생산, 품질, 수량 또는 가격에 실질적으로 양향을 미치는 자연재해, 파업, 운송마비 또는 그 밖의 불가항력 사태, ④제소회원국으로부터의 수출을 제한하는 약정의 존재, ⑤제소회원국으로부터의 관련 상품의 수출을 위한 수량의 자발적 축소(특히, 제소회원국의 기업이 자발적으로 새로운 시장으로 동 상품의 수출을 재할당하는 경우 포함), ⑥수입국에서의 표준 및 다른 규제 요건 충족 실패 등의 상황 중 어느 하나가 관련 기간 동안 존재하는 경우에는 발생하지 아니하는 것으로 본다.⁵³⁾

조치가능보조금에 대해 상대국은 금지보조금과 마찬가지로 SCM 협정 제3부에 규정되어 있는 구제절차와 제5부에 규정되어 있는 상계조치를 할 수 있으며, 두 가지 절차를 병행 할 수 있지만 최종적인 대응조치는 한 가지만을 선택해야 한다.⁵⁴⁾

금지보조금과 조치가능 보조금의 차이점은 금지보조금은 금지보조금에 해당하지만 하면 그 보조금의 실질적인 영향에 관계없이 보조금을 철회하도록 할 수 있다는 것이다. 반면에 조치가능보조금은 조치가능 보조금에 의하여 손상을 받았고 이로 인한 부정적인 영향의 제거를 요구할 수 있다는 것이다.

(2) WTO 협상에 있어서의 조치가능 보조금의 논의 동향

칠레의 경우 금지보조금이 아닌 모든 보조금은 조치가능 보조금으로 분류를 하고 있다. WWF는 위에서 살펴본바와 같이 거의 모든 보조금을 금지보조금으로 취급하므로 조치가능 보조금의 범위를 매우 제한적으로 나열하고 있다.

51) SCM 협정 제6.1조

52) SCM 협정 제6.2조 및 제6.3조

53) SCM 협정 제6.7조

54) SCM 협정 주석 35

<조치가능보조금 제안국가와 내용>

제안국가	내용
칠레	○금지보조금이 아닌 보조금
WWF	○부정적인 효과를 주는 다음의 보조금 - 긴급구제보조금 - 금지와 허용보조금이 아닌 모든 보조금

(3) 심각한 손상을 초래하는 보조금(Dark Amber)

위에서 언급했듯이 학자들의 이해의 편의를 위해 WTO 보조금 협정상의 보조금의 종류를 교통신호등에 비유하여 분류하고 있는데, 조치가능 보조금은 다시 노란색의 조치가능 보조금과 호박색의 심각한 손상을 주는 보조금으로 분류된다. SCM 협정 제6조 제1항에 의하여 ①상품에 대한 증가기준 총 보조금 지급이(Re.14) 5%를 초과하는 경우, ②특정 산업이 입은 영업 손실을 보전하기 위한 보조금, ③특정 기업이 입은 영업 손실을 보전하기 위한 보조금(다만, 당해기업에 대해 되풀이될 수 없으며, 단지 장기적인 해결책 강구를 위한 시간을 제공하고 심각한 사회적 문제를 피하기 위하여 부여되는 일회적인 조치는 제외), ④직접적인 채무감면, 즉, 정부보유채무의 면제 및 채무상환을 위한 교부금을 심각한 손상이 있는 것으로 추정하고 있는데 일반적으로 이 4가지의 보조금을 dark amber 보조금으로 분류한다. 이러한 dark amber 보조금은 입증책임이 전가되어 보조금을 지급한 국가에서 이러한 보조금의 지급이 무역에 해를 끼치지 않았다는 것을 증명하여야 한다. 그러나 이러한 dark amber 보조금은 현재 WTO 보조금 협정상 존재하지 않는데 회원국들이 1999년 SCM 협정 제31조의 연장합의를 하지 못했기 때문이다.

현재 많은 국가들이 허용보조금에 대하여 제안을 하고 있는데, 미국 등의 국가에서는 허용보조금의 논의를 하기 위해서는 Dark amber보조금에 대한 논의도 있어야 한다는 것을 주장하고 있다. 즉, SCM 협정 제31조는 Dark amber 보조금뿐만 아니라 허용보조금에 대한 연장을 요구하고 있었으나, 합의를 하지 못해 허용보조금이 존재하지 않고 있다. 미국 등은 허용보조금을 새로이 도입하려면 Dark amber 보조금을 부활하는 것을 함께 논의를 해야 한다고 주장하고 있다.

<Dark amber 보조금 제안국가와 내용>

제안국가	내용
미국	일정생산액 이상을 초과하는 보조금은 심각한 손상초래, 과잉 어획이 없었다는 증거로 반증 가능
WWF	명백하게 위험하거나 관리되지 못하는 보조금 조치가능 보조금 중에서 증가세 기준 5%이상의 보조금 조치가능 보조금 중에서 사업 손실을 보전해 주는 보조금

3. 허용보조금

(1) WTO 협정

허용보조금은 정당한 산업지원책으로서 허용되는 보조금을 말하며, 금지보조금과 조치가능보조금이 아닌 보조금이 이에 해당한다. 어떠한 보조금을 허용보조금으로 할 것인가에 대하여는 UR협상의 마지막 단계에 이르기까지 진통을 겪어 왔는데, 최종적으로는 특정성이 없는 보조금과 특정성이 있더라도 연구개발지원이나 낙후지역개발지원, 환경보호를 위한 보조금이 포함되었다.⁵⁵⁾

① 비특정 보조금

특정성이 없는 보조금은 무제한 허용된다.

② 연구개발지원

기업 또는 기업과 계약을 체결한 고등교육기관이나 연구기관이 행하는 연구 활동에 대한 지원으로서 이러한 지원이 산업적 연구비용의 75%, 또는 경쟁 전 개발활동 비용의 50%를 초과하지 않으며, ㉠인력비용(연구원, 기술자 및 연구 활동만을 위해서 고용된 다른 지원 직원) ㉡전적으로 그리고 영구적으로(단, 상업적으로 처분되는 경우는 제외한다) 연구 활동을 위해 사용되는 장치, 설비, 토지 및 건물들의 비용 ㉢구입된 연구, 기술지식, 특허권 등을 포함하여 연구 활동만을 위해서 이용되는 자문 및 이에 상응한 서비스의 비용 ㉣연구 활동의 결과로서 직접적으로 발생하는 추가 경상비용 ㉤ 연구 활동의 결과 직접적으로 발생하는 다른 운영비용(재료, 공급품 등과 같은 비용)의 경우에만 한정된 경우의 보조금을 말한다.⁵⁶⁾

③지역개발지원

지역개발의 일반적인 틀에 따라 회원국 영토내의 낙후지역에 제공되는 지원이며 수혜대상 지역 내에서 특정적이지 아니한 지원으로서 ㉦각 낙후지역은 정의할 수 있는 경제적·행정적 실체를 가진 명백하게 지정된 인접한 지역이어야 하며, ㉧동 지역의 어려움이 일시적인 상황 이상으로부터 발생하였음을 나타내는 중립적이고 객관적인 기준에 기초하여 그 지역이 낙후된 것으로 간주되어야 하며, 이러한 기준은 검증이 가능하도록 법률, 규정 또는 다른 공식문서상에 명백히 규정되어야 한다. ㉨이러한 기준이 1인당 소득·가구당 소득 또는 1인당 국내총생산이 관련 영토의 평균의 85%를 초과하지 않거나, 관련 영토의 평균의 최소한 110%가 되는 실업률 중 적어도 하나에 기초하여 3년의 기간에 걸쳐 측정된 경제발전 측정치를 포함하여야 하는데, 이러한 측정치는 복합적인 것이 될 수 있으며 또한 다른 요소를 포함할 수 있다.

④환경보조금

기업에 대한 보다 많은 제약과 재정적 부담을 초래하는 법 또는 규정에 의하여 부과된 새로운 환경요건에 기존시설의 적응을 촉진하기 위한 지원으로서 ㉩일회적인 비반복적 조치이며, ㉪적용 비용의 20%로 한정되며, ㉫기업이 전적으로 부담해야 하는 지원 대상 투자의 대체 또는 운영비용을 보전하지 않으며, ㉬기업의 공해 및 오염의 감축계획에 직접적으로 연계되고 그에 비례하며, 달성될 수 있는 제조비용의 절감을 보전하지 않고, ㉭새로운 설비 및/또는 생산 공정을 채택할 수 있는 모든 기업이 이용가능 하여야 한다.⁵⁷⁾

원용되는 보조금계획은 시행 전에 위원회에 통보해야 한다. 이러한 모든 통보는 다른 회원국이 이 계획이 관련 규정에 규정된 조건 및 기준과 일치하는지의 여부를 평가할 수 있도록 정확해야 한다. 회원국은 또한 매년 이러한 통보의 갱신내용을 위원회에 제공해야 하며, 특히 개별계획의 총비용에 관한 정보와 계획의 모든 수정에 대한 정보를 제공해야 한다. 다른 회원국은 통보된 계획에 의한 개별적인 보조금 지급사례에 대한 정보를 요구할 권리를 갖는다.⁵⁸⁾

회원국의 요청이 있는 경우 사무국은 통보된 내용을 검토하며, 필요한 경우 보조금을 지급한 회원국에게 검토 중인 통보된 계획과 관련된 추가적인 정보를 요구할 수 있다. 사무국은 이러한 조사결과를 위원회에 보고한다. 위원회는 요청이 있는 경우, 보조금 협정에 규정된 허용조건과 기준이 충족되지 않았는지 여부를 판정하기 위하여 사무국의 조사결과(또는 사무국의 검토가 요청 되지 않은 경우, 통보 그 자체)를 신속하게 검토한다. 보조금계획에 대한 통보와 위원회의 정기회의 사이에 적어도 2월의 기간이 경과된 경우, 절차는 늦어도 보조금계획 통보이후 최초로 개최되는 위원회의 정기회의에서 완료된다.⁵⁹⁾

회원국의요청이 있는 경우, 개별사례에 있어서 통보된 계획에 규정된 조건 위반뿐만 아니라,

55) 서헌제 378면

56) SCM 협정 제8.2a조

57) Ibid. 제8.2c조

58) SCM 협정 제8.3조

59) Ibid. 제8.4조

위원회의 판정 또는 그러한 판정 도달실패는 구속력 있는 증재에 제출된다. 증재기구는 당해 사안이 자신에 회부된 날로부터 120일 이내에 자신의 결론을 회원국에 제시 하여야 한다. 이 증재에 대하여는 WTO 분쟁해결양해각서(DSU)가 적용된다.⁶⁰⁾

SCM 협정에 규정된 허용 보조금 기준과 일치함에도 불구하고, 이러한 보조금 계획이 회복하기 어려운 손상을 야기하는 것과 같이 국내 산업에 심각한 부정적 효과를 초래한다고 믿을 만한 이유가 있는 회원국은 이러한 보조금을 지급 또는 유지하고 있는 회원국에게 협의를 요청할 수 있다.⁶¹⁾ 협의요청을 받은 경우, 당해 보조금계획을 부여 또는 유지하는 회원국은 가능한 한 조속히 협의를 개시하여야 한다. 이러한 협의의 목적은 상황에 대한 사실을 명백히 하고, 상호 수용 가능한 해결책에 도달하는 것이다. 협의요청일로부터 60일 이내에 상호 수용 가능한 해결책에 도달하지 못하는 경우 요청국가는 위원회에 사안을 회부할 수 있다. 사안이 위원회에 회부되는 경우, 위원회는 즉시 관련 사실 및 부정적 효과의 증거를 검토한다. 위원회는 그러한 효과가 존재한다고 결정하는 경우, 보조금지급 국가에게 이러한 효과를 제거할 수 있는 방법으로 당해 계획을 수정하도록 권고할 수 있다. 위원회는 사안이 위원회에 회부된 날로부터 120일 이내에 결론을 제시하여야 한다. 위원회의 권고가 6월 이내에 이행되지 아니할 경우, 위원회는 존재한다고 판정된 효과의 성격과 정도에 상응하는 적절한 대응조치를 요청회원국이 취하도록 승인한다.⁶²⁾

⑤잠정적용

SCM 협정 제31조에서는 제6조 제1항의 규정과 제8조 및 제9조의 규정은 세계무역기구협정 발효일로부터 5년 동안 적용되며, 기간의 종료 180일전까지 위원회는 이 규정의 적용을 현행대로든 또는 수정된 형태이든 추가 기간 동안 연장할 것인지를 결정하기 위하여 이 규정의 운영을 검토한다고 규정하고 있다. 따라서 1999년 이후 SCM 제8조와 제9조에서 규정하고 있는 허용보조금은 존재하지 않고 있다. 즉, 보조금은 금지보조금이 아니면 조치가 가능한 보조금으로 분류되게 된다. 따라서 모든 보조금은 조치가 가능하다.

(2) 각국의 입장

WTO 회원국들이 SCM 협정 제31조의 연장합의에 실패함에 따라 현재 허용보조금은 WTO 협정상 존재하지 않는데, 현재까지 WTO 수산보조금 협상의 논의동향을 종합하여 볼 때 허용보조금의 부활에 대해서는 회원국들 간에 합의가 성립되어 가고 있는 것 같다. 허용보조금에 대한 각국의 제안은 각국의 수산업 정책과 밀접한 연관이 있음을 알 수 있다. 공통점은 친환경적 어업을 위한 보조금, 어획능력 감소를 유발하는 어선감척, 어선원의 재훈련 보조금, 수산자원 보전과 관련한 보조금 등이다.

EC의 경우 공동어업정책의 채택이후 현재 수산업에 대한 강력한 구조조정을 시행하고 있는데, 허용보조금이 이러한 구조조정과 밀접하게 연관이 되어 있다. 즉, 어선감척, 그리고 감척으로 인한 어업인들의 직업 재훈련 등에 초점이 맞추어져 있다. 일본이 제안한 허용보조금은 수산자원 보전과 관련한 보조금이 주를 이루고 있으며, 일본이 수산자원보전을 위해 노력을 하고 있음을 알 수 있다. 뉴질랜드 등이 주장하고 있는 허용보조금 중에서 특색이 있는 것은 입어료에 대한 지원 보조금으로 이는 미국이 남태평양에서 참치 조업을 하고 있는 자국 어선을 위해 보조금을 지급하고 있는 사실을 감안하여 포함시킨 것으로 보인다.

기타 미국은 dark amber와 연계하는 방안이며 허용보조금 만의 부활에는 부정적인 입장인 것으로 알려지고 있고, 개도국과 캐나다 등은 부활을 찬성하고 있으나 개도국과 선진국간의 입장차이가 많이 있다.⁶³⁾

60) Ibid. 제8.5조

61) Ibid. 제9.1조

62) Ibid. 제9.2-4조

63) 이와 관련한 자세한 내용은 강문성, 박순찬, 이장수, 「DDA 규범분야의 협상의제별 주요쟁점과 시사점」 대외경제정책연구원, 2003. 12. 88면 참조

<허용보조금 제안국가와 내용>

제안국가	내용
EC	재훈련, 조기은퇴 보조금 안전, 품질, 작업조건 개선을 위한 어선현대화 환경친화적인 어업 자연재해, 구조조정 등으로 인한 일시휴업 어획능력 감소를 위한 어선감척
일본	수산자원의 보전 및 지속가능한 이용을 위한 보조금 수산자원의 조사 및 연구 보조금 수산자원의 증강 보조금 수산자원의 서식처의 보전 보조금 수산 기반 및 수산물의 이용합리화 보조금 수산자원이 보전 및 지속적 이용을 위한 기술의 개발 및 전파 보조금
아르헨티나, 칠레, 에콰도르, 뉴질랜드, 필리핀, 페루	정부의 관리 비용 일반적인 사회기반 시설을 위한 정부지출 직업교육 등 사회보험 입어료 지원 어선해체 보조금
WWF	수산업 관리 향상, 해양 자원, 어구개발 등 연구 행위 환경친화적 어구 및 기술 채택 위생, 안전기준의 충족을 위한 어기 및 기술의 지원 어획능력 감소를 감척, 면허매입, 재훈련 등을 위한 보조금

제4장 향후 전망과 대응방안

1. 평가 및 향후 전망

2004년 8월 1일 채택된 도하 작업프로그램에서 일반의사회는 규범협상그룹의 무역협상위원회(TNC)에 대한 보고서를 원용하고 있다.⁶⁴⁾ 2004년 6월 제출된 이 보고서에 의하면, 수산보조금 분야에서는 논의 방향이 수산보조금에 대한 특정 규율(specific disciplines)이 필요한가에서 그러한 규율의 본질(nature)과 정도(extent)에로 이동했다고 평가하고 있다. 향후 협상에서는 결국 수산보조금에 대한 규율 내지 규제는 불가피할 전망이다. 다만 정도와 방법이 문제가 될 것이다.

한국은 지금까지 도하각료선언문의 제28절의 수산보조금에 관한 협상 mandate에 근거하여 협상할 것을 주장해왔다.⁶⁵⁾ 즉, 현행 SCM 협정 범위 내에서 수산보조금에 대한 규율을 명확하게 하고 향상시키는데 주안점을 두어야 하며, 수산보조금을 독립적으로 규제하는 것에 반대하는 General approach의 입장을 취해왔다. 현재까지의 협상결과를 놓고 볼 때 한국은 비교적 협상 대응을 잘 한 것으로 평가된다. 한국, 일본, 대만을 제외하고는 대부분의 국가가 수산보조금의 적극적인 규율에 찬성을 하는 상황에서 WTO DDA 협상의 중간평가와 같은 성격을 지니는 지난 8월의 도하 작업프로그램에 뚜렷한 협상결과나 Modalities의 언급이 없이 논의 정도만 설명하고 있음이 이를 설명한다. 수산물 관세가 논의되고 있는 비농산물 시장접근 협상에서는 관세인하공식과 관련하여 비선형의 스위스공식 내지 이를 변형한 공식이 적용될 것으로 보이며 전 품목에 대한 예외 없는 양허를 해야 할 것으로 보인다. 그러나 수산보조금 분야에서는 이렇다 할 논의의 결론이 없는 상태이다.

향후 협상은 수산보조금에 대한 논의는 규제의 본질과 정도에 대해 본격적으로 논의할 것으로 보인다. 어떠한 방향으로 논의될 것인가에 대해서 생각해 보면 먼저 도하 mandate(In the context of these negotiations.....clarify and improve WTO disciplines on fisheries subsidies)를 고려해 볼 때 뉴질랜드 등이 주장하는 별도의 협정을 제정하여 수산보조금을 규율하는 것은 쉽지 않을 전망이다. 즉, '이 협상과 관련하여(In the context of these negotiations)' 라는 문구를 고려해 볼 때, 규범협상 범위 내에서 협상을 하는 것으로 해석이 된다. 따라서 새로운 협정을 만드는 것은 mandate의 해석으로도 논거를 찾기 힘들뿐만 아니라 현재 협상진행상황으로 볼 때 쉽지 않을 것으로 평가된다.

이러한 상황은 Fish friends 그룹도 어느 정도 파악하고 있을 것이며, 수산보조금에 대한 규제를 희망하는 국가들이 취할 수 있는 전략은 두 가지가 있을 것으로 예상된다. 첫째, SCM 협정에 하나의 장(Part)을 신설하여 수산보조금을 다루는 것이다. 그러나 이 방법은 새로운 협정을 만드는 것과 같은 효과를 지니므로 다른 회원국들의 반대로 인하여 실행되기 어려울 것이다. 다음은 현행 SCM 협정의 체제를 유지하면서 금지보조금의 목록에 수산보조금을 추가시키는 것이다. 이 경우에도 일본 등이 주장하는 것과 같이 불법어업(IUU), 환경에 피해를 주는 몇몇 보조금만 개별적으로 열거를 하는 방법과 뉴질랜드 등이 주장하는 포괄적인 금지중의 하나가 될 것으로 보인다. 2004년 11월 회의에서 뉴질랜드를 비롯한 6개국의 수산업계에 「수혜」를 주는 모든 보조금의 금지에 대하여 많은 국가들이 동조를 하고 있는 실정이다. 또한 조치가능 보조금에서도 SCM 협정 제5조와 제6조를 개정하여 수산보조금을 규율할 수 있는 새로운 기준을 설정하려고 할 것으로 보인다.

2. 협상전략

64) WT/L/579 p 3. 제1절 기타 협상그룹, 규범 및 무역·환경과 TRIPs

65) 도하각료선언문 제28조. In the context of these negotiations, participants shall also aim to clarify and improve WTO disciplines on fisheries subsidies, taking into account the importance of this sector to developing countries.

수산보조금 협상분야에서는 한국, 일본, 대만과 같이 수산보조금 규제를 적극적으로 반대하는 국가와 EC등과 같이 소극적인 나라 그리고 뉴질랜드, 칠레를 중심으로 한 Fish Friends 그룹 국가를 포함한 수산보조금 규제에 적극적인 국가들이 협상을 진행하고 있다. 이러한 상황에서 한국이 취해야 할 협상전략은 다음과 같은 것이 있다.

첫째, 주변국과의 공조이다. 현재까지 한국, 일본, 대만은 적극적인 공조를 해오고 있다. 특히 한국과 일본은 적극적으로 대응하고 협력하고 있다. 한국과 일본의 경우 규범협상에 참여하고 있는 공무원들이 수산분야에 오랫동안 근무한 전문가들로 구성되어 있어 지금까지 수적 열세에도 불구하고 협상을 잘 해오고 있다. 대만의 경우 한국, 일본과 비슷한 처지에 있는 것으로 판단이 되지만, 지금까지 WTO 가입절차 및 후속절차에 치중한 나머지 협상에 적극적으로 참여하지 않았고, 대만 국내에서도 많은 관심을 가지지 않고 있었던 것으로 판단된다. 한국과 일본의 경우 공무원들은 OECD, FAO 등의 회의에도 계속 참여하여 전문성이 있는데 비해, 대만의 경우 아직 그러한 정도의 전문성이 확보되어 있는 것은 아닌 것 같다. 그러나 최근 대만도 제안서를 제출하는 등 적극적으로 협상에 임하고 있어 앞으로의 공조를 확대해 나가야 할 것이다.

그러나 공조를 함에 있어서도 주의를 해야 할 것이 있다. 한국과 일본이 적극적으로 공조를 하고 있을지라도 양국 간에 있어서 입장 차이는 분명히 있다는 점이다. 일본은 지금까지 수산보조금에 대한 논의는 SCM 협정 내에서 하여야 한다고 주장하여 왔으나, 최근에는 불법어업 및 과잉어획과 관련된 특별한 규율을 하는 것에 대하여 찬성하는 입장을 보이고 있다. 이는 일본의 수산업계가 불법어업에 대하여 적극적으로 대처를 하고 있으며, 한국과 중국의 불법어업에 대한 고려도 있는 것처럼 보인다. 과잉어업도 자율적인 규제를 통해서 효과적으로 관리가 되고 있어 큰 우려가 없는 것이기 때문일 것으로 판단된다.

그리고 일본은 경제대국으로서 Quad의 회원국이다. 결국 세계경제 대국의 위상에 걸맞게 행동할 것을 주변국들로부터 계속 요구를 받고 있는 일본이 어느 순간에는 협상정책을 바꿀 수 있다는 점이다. 이러한 것은 2001년 도하 각료선언문 준비과정에서 나타났는데 수산보조금의 규율에 대한 문구를 각료선언문에 삽입하는 과정에서 일본과 한국만이 끝까지 반대를 하고 있었는데, 일본이 갑자기 입장을 선회하여 현행과 같은 수산보조금에 대한 규율을 명하는 각료선언문이 채택되게 되었다. 일본은 Quad 국가의 압력과 공산품을 포함한 다른 분야에서 자신들의 입지를 넓히기 위해 수산보조금의 규율에 대한 문구 삽입을 허용했던 것으로 알려지고 있다.

따라서 일본, 대만등과의 공조를 유지하되 상대방의 입장선회나 또는 새로운 제안의 배경을 파악하여 적절하게 대응하여야 할 것이다. 일본의 IUU어업이나 과잉어업에 대한 입장 및 그들이 생각하고 있는 규율의 방법에 대해 파악하여 적절한 대책을 세워야 할 것이다.

둘째, 보조금 현황 및 수산정책의 현황이 변동에 대한 상황을 지속적으로 파악하여야 할 것이다. 현재 우리나라가 가장 우려를 하고 있는 수산보조금 분야가 면세유인데, 면세유는 현행 SCM 협정상 특정성이 결여되어 금지보조금이나 조치가능 보조금에 해당하지 않을 가능성이 크다. 이러한 논거에서 우리나라는 현재 면세유를 수산보조금으로 통보하지 않고 있는데, WTO 회원국들이 통보한 면세유는 아일랜드와 미국의 워싱턴 주 밖에 없다. 영국이 면세유에 대하여 WTO SCM 협정 제31조에 의거 미국이 WTO에 통보를 하지 않은 이유에 대하여 질문을 한 상태이며, 그 외에도 면세유 제도를 가지고 있는 많은 국가가 WTO에 통보를 하고 있지 않다. 이는 WTO 회원국들을 속이기 위한 것은 아닌 것으로 보이며, 각 국가별로 보유하고 있는 면세유가 SCM 협정상의 보조금이 아닌 것으로 판단을 하고 있는 것처럼 보인다. 따라서 각국의 면세유 제도를 정확하게 파악하고, 그들이 면세유를 보조금으로 보지 아니하는 사유를 파악하여 협상 대책을 세워야 할 것이다.

셋째, 수산보조금에 대한 연구 및 논의를 하고 있는 국제기구 및 민간단체와의 협력 및 정보 파악이다. 수산보조금에 대한 논의를 하고 있는 국제기구는 FAO, UNEP, FAO, OECD 등이며 민간단체인 WWF가 있다. 수산보조금 분류 논의 핵심은 해당 기구별로 다른데, FAO의 경우 지속가능한 수산업의 발전을 저해하고 환경에 유해한 보조금에 초점이 맞춰진 반면 OECD는 정부의 재정이전 지출이 수산업에 영향을 미치는 보조금에 초점을 맞추고 있다. 이에 반해 APEC은 환경 및 무역에 미치는 왜곡효과 보조금 등에 주목하고 있는 것으로 파악되고 있다.

이와 관련하여 주의해야 할 것은 우선 이러한 논의에 적극적으로 참여를 해야 한다는 것이다.

이러한 단체들이 보고서에 편향된 특정 소수국가의 입장이 반영되는 것을 방지해야 하며, 균형 잡힌 시각에서 보고서가 작성되도록 해야 할 것이다. 적극적으로 참여를 하는 경우에 이러한 보고서의 의도 및 내용을 파악하기가 쉬울 것이다. 내용을 정확하게 파악해서 우리나라의 제안서를 제출할 경우 그리고, 정확한 인용을 할 경우 우리의 설득력을 높일 수 있을 것이다.

다음으로 주의해야 할 것은 이러한 보고서를 각국이 제안서에 인용하는 경우가 많은데, 보고서의 일부분만을 인용하여 그들 국가에게 유리한 방향으로 논리를 전개하는 경우가 있다는 것이다. 예를 들어 UNEP, APEC, OECD 등의 보고서에는 수산보조금에 대한 분류를 시도하고 있는데 각 보고서가 지향하는 방향이 다르므로 이를 일률적으로 해석하는 것은 무리가 있는 것으로 보인다. OECD의 보고서는 보조금을 금지하기 위한 전제에서 분류한 것이 아니다. 이 보고서의 결론에서는 보조금이 미치는 영향에 대해서는 다양한 요소가 있어 일률적으로 판단하기가 매우 어렵다고 결론을 내리고 있다. 그러나 일부국가들이 OECD의 보고서를 인용함에 있어서 보조금을 금지하기 위해서 분류한 것처럼 다루고 있다.

이러한 것들을 방지하기 위해서는 보고서의 내용을 정확하게 파악하고 있어야 할 것으로 보인다. 이는 각국의 제안서에 대한 적절한 대응을 하기 위해서도 필요하고 우리에게 필요한 논리를 개발하기 위해서도 필요한 것으로 보인다.

마지막으로 수산당국이 DDA 협상에 있어서 주의하여야 할 것은 규범협상에서 수산보조금 분야만이 아니라 SCM 협정 협상동향에도 주의를 기울여야 한다는 것이다. 현재 SCM 협정 개정과 관련하여 논의되고 있는 보조금의 정의 및 특정성, 금지보조금의 분류, 심각한 손상(serious prejudice) 및 보조금의 부정적 효과(adverse effect)에 대한 규정 개정, SCM 협정 제31조의 부활 등은 수산업에 직접적으로 영향이 있을 것이다. 지금까지의 한국의 입장은 Sectoral Approach가 아닌 General Approach로서 수산보조금을 현행과 같이 SCM 협정의 틀 안에서 다루는 것이었다.

협상이 성공적으로 이루어져 한국이 원하는 대로 수산보조금이 SCM 협정에서 다른 보조금과 함께 다루어진다고 할지라도 도하 각료선언문 mandate에 의하여 수산보조금에 대한 규제를 강화 내지 명확화하기 위한 작업이 있을 것이다. 이 경우 수산보조금에 대한 규제를 강화 내지 명확하게 하기 위해 필요한 것이 보조금의 정의에 대한 개정, 금지보조금의 확대, 조치가능 보조금을 이행율 높이기 위한 심각한 손상(serious prejudice) 및 보조금의 부정적 효과(adverse effect)에 대한 규정 개정이 있을 것이다. 그리고 이에 대한 대응책으로서 허용보조금과 관련된 제31조의 부활도 자연스럽게 논의가 될 것이다. 따라서 수산당국에서는 수산보조금에 대한 대책과 협상 참여와 함께 SCM 협정의 협상과정에도 적극 참여하여 흐름을 파악하고, 우리에게 유리한 방향으로 논의가 진행되도록 도와야 할 것이다.

3. 국내대책

현재까지의 규범협상그룹의 논의동향으로 파악해 볼 때 협상결과에 따라 규제 대상의 범위 및 정도의 차이는 있겠지만, 현행보조금의 상당부분이 영향을 받을 것으로 보인다. 현행 수산보조금의 집행 실태를 볼 때 다행인 것은 보조금 금액이 농업부분에 비해 크지 않다는 것이다. 그리고 집행되고 있는 보조금은 SCM 협정차원에서 명확하게 금지보조금에 해당하는 것은 없는 것으로 판단된다. 면세유를 제외한 대부분의 보조금은 융자 또는 보조의 형태로 운용되고 있는데, 정책금리와 시중금리와의 차이는 크지 않은 형편이다. 또한 시중금리가 하락하고 있는 상황이므로 큰 영향은 없을 것으로 평가된다.

현재 보조금 중에서 많은 부분을 차지하고 있는 부분은 어선감척사업이다. 각 국제기구별로 감척에 대한 접근방법이 다르다. 문제가 될 수 있는 것은 감척사업을 하면서 어선건조 및 현대화 사업을 하고 있다는 것이다. OECD 보고서는 이는 관리의 문제로 적절한 집행과 관리만 있다면 순기능이 역기능을 상쇄할 수 있다고 밝히고 있다. 따라서 어선을 감척할 경우 어업허가까지 반납하도록 하여 그 본래의 목적을 달성할 수 있도록 하고, 어선 건조 및 현대화는 감척으로 인한 자원증가가 일어나는 한도 내에서 지원이 될 수 있도록 해야 할 것이다.

어선감척 다음으로 많은 분야가 어항 건설 등 수산업 기반시설 및 환경개선 분야 보조금이다.

이 부분은 논란의 소지가 많이 있어 주의를 요한다. 우선 SCM 협정상의 특정성과 관련된 문제로 어항건설에 대한 지원의 특정성이 인정될 소지가 다분히 있다는 것이다. 면세유의 경우 농업, 임업, 수산업 및 연안 해운업까지 지원되며, 면세의 대상인 교통세는 이를 징수하여 도로를 건설하려 함인데, 이러한 산업은 도로를 이용하지 않는 산업으로 면세에 대한 논리적인 근거가 있다.

그러나 어항의 경우 어항법에 의하여 건설 및 관리되며, 수산업분야에만 적용되게 된다. 따라서 특정성이 인정될 가능성이 다분히 있다. 물론 특정성이 인정된다고 하여도 조치가능 보조금이 되기 위해서는 다른 요건이 충족되어야 하지만, 분명히 논란의 여지는 있다. 이와 관련하여 세가지를 생각해 볼 수 있다 우선 특정성의 요소를 없애기 위해 어항법을 일반 항만법에 포함시키는 방법이다. 이러한 논의에 대하여 일반 항만에 우선적으로 지원이 되어 어항건설의 차별이 있을 것이라는 이유 등으로 수산업계에서 반대를 해 왔으나, WTO 협상진행상황에 따라 두개의 법을 통합하는 방안도 고려해 볼 수 있을 것이다. 물론 통합하는 경우에 적절한 어항이 건설되도록 제도적인 장치를 마련해야 할 것이다.

다음으로 고려해 볼 수 있는 것이 어항법을 수산관련 다른 법에 편입시켜 수산업에 대한 지원이라는 인식을 불식시키는 것이다. 어업인의 소득증진, 어촌관광, 환경개선 등을 포함하여 법을 유지하는 것이다. 마지막으로 고려를 해 볼 수 있는 것이 어항건설 등의 사업을 국가에서 지원하는 것이 아니라 지방자치단체에서 하도록 하는 것이다. 지자체에서 개발하는 경우에도 농업, 공업 등 다른 사업과 연계하여 종합적으로 개발하고, 수산업계에만 지원되는 형식을 탈피해야 할 것이다.

APEC의 수산보조금 연구보고서에 의하면, 160여개의 수산보조금중에서 제소될 가능성이 있는 보조금은 10개 내외라고 평가하고 있다. 이런 결론에 이르게 된 것은 보조금을 분류할 때 규모면에서 천만 달러 이하는 소규모(small scale)로 구분하고, 그 이상은 대규모(large scale)로 분류를 하면서, 소규모 보조금은 제소될 가능성이 적다고 하는 것이다.⁶⁶⁾ 이에 의하면 한국의 보조금 가운데 감척사업과 기반시설 건설 사업이 천만달러 이상인 사업에 해당한다. 따라서 향후 보조금을 개편함에 있어서 대규모 사업을 지자체에 이양하여 소규모 사업으로 개편하고, 다양하고 종합적인 지원 정책을 펼 수 있도록 하는 것도 하나의 방법이 될 것이다.

66) APEC 보고서 p 9.