

WTO보조금 협정하의 분쟁사례 연구

- 조선 및 하이닉스 반도체의 보조금 분쟁을 중심으로 -

A Study on the Dispute Case under the WTO ASCM

- Focus on the Subsidy for Korean Shipbuilding and Hynix Semiconductor(DRAM) -

김지용(Ji-Yong Kim)

경주대학교 경영학부 국제무역학 전공 전임강사

목 차

I. 서론	IV. 결론
II. WTO 보조금 협정의 의의와 분석	참고문헌
III. WTO 보조금 분쟁사례 분석	Abstract

Abstract

It is true that every country which includes the developing country has planned own economic development through government subsidies. Korea also has developed their some major industry through supporting government subsidies. Under the WTO structure, however, government's specific supports for export firms come under prohibited subsidy and subsidy supporting must be based on WTO ASCM(Agreement on Subsidies and Countervailing Measures).

The purpose of this paper was to study on the WTO ASCM and to analyze cases on the shipbuilding and Hynix DRAM dispute which Korean concerned major subsidy issue. Korea has been undergoing subsidy dispute with EU and U.S.A. concerned matter of shipbuilding and Hynix DRAM respectively.

From this research results were as follow :

First of all, the WTO ASCM introduced a definition of subsidy and divided subsidies into three categories and was legally bound through dispute settlement mechanism and implemented by all WTO members. Also, through analyzing cases, results were indicated that Korea wins a lawsuit against the matter of shipbuilding subsidy whereas losing the lawsuit against the matter of DRAM subsidy. It means that the case of shipbuilding subsidy do not violation WTO ASCM and the case of Hynix DARAM is against WTO ASCM. Additionally, as we see the dispute cases concerned Korean industry, it is necessary that government should operate subsidies which were provided for certain governmental policy as consisted with WTO ASCM.

Key Words : WTO ASCM, Government Subsidies, Subsidy Dispute

I. 서 론

1. 연구 목적

한국의 경제발전에는 산업 및 무역정책 수단으로써 보조금 정책이 큰 역할을 하여왔다. 이러한 보조금 정책의 결과는 나름대로 경제전반에 커다란 활력소로 작용을 하였고, 정치경제구조가 보조금에 대하여 호의적인 형태로 형성되게끔 하였다. 반면 경제발전에 있어 여러 가지 왜곡현상을 일으키는 등 부정적인 영향도 미쳐왔던 것이 사실이다.

한국과 마찬가지로 세계 각국 정부는 자국의 경제발전을 위한 산업정책의 일환으로 보조금 정책을 수행하여왔고, 특히 대다수의 개발도상국들은 경제개발 차원에서 보조금 정책을 수출입 혹은 무역정책과 연계하여 자국 상품의 수출을 증대시키거나 혹은 외국상품의 수입을 억제하여 자국 상품으로 이를 대체할 목적으로 사용하여 왔다.

한편 일국 정부가 특정 정책목표를 달성하기 위하여 개별 기업이나 특정산업에 지급하는 보조금은 국제무역을 왜곡시켜 거래 상대국의 경제에 심각한 타격을 줄 수 있으므로 인해 이에 대한 제한을 두어할 필요성이 지속적으로 제기 되었다. 이에 보조금 문제를 해결하기 위하여 1970년대 동경라운드에서는 보조금 관련 GATT 조항을 발전시켜 최초로 보조금정책 관련 국제규범인 "GATT 보조금 협정"을 탄생시켰다.

이후 1986년 시작된 우루과이라운드에서는 국제무역환경의 변화에 대응하기 위하여 8년여의 협상 끝에 WTO체제를 출범시켰고, 보조금 문제 역시 대폭적인 수정을 거쳐 "WTO 보조금 협정" 하에서 운용되도록 하였다. 즉, 기존에는 제한적으로 사용이 되도록 하였던 상계조치에 대한 규범이 대폭 강화하였고, 보조금 자체에 대한 다자간 규범을 재정립하여 소위 "금지보조금", "조치가능보조금"의 범주에 해당하는 보조금은 WTO를 통해 직접적인 규제가 가능하도록 하였다. 또한 WTO 패널의 결정에 패소한 회원국이 패널의 결정사항을 이행하지 않을 경우 승소한 회원국이 패소한 회원국에 대해서 상계조치 및 보복조치를 할 수 있는 권한도 가질 수 있도록 하고 있다.

최근 우리나라의 특정 산업이 국제적으로 높은 위상을 점하고 있고, IMF 외환위기 이후 동 산업들에 대한 정부 주도의 산업 및 기업구조조정 정책들이 WTO 보조금협정과 관련하여 선진국 중심의 WTO 회원국으로부터 많은 주목을 받고 있다. 특히 우리나라의 주요 수출품목인 조선과 반도체에 대한 국제적인 견제의 움직임 속에서 EU와 미국에 의해 동 산업들이 WTO 분쟁패널에 제소 및 상계관세 부과 조치를 받게 되었다. 이는 향후 더욱 거세질 우리나라 주요 산업들의 보조금 수혜 여부에 따른 문제들에 대해 보다 효과적으로 대응하기 위해서는 WTO 보조금 협정에 대한 보다 면밀한 검토와 이에 대한 대응방안이 조속이 이루어져야 함을 의미하는 것이라 할 수 있다.

상기와 같은 배경 하에 본 연구에서는 일국의 산업정책에서 중요한 위치를 가짐에도 불구하고

WTO 체제 하에서는 WTO 보조금 협정의 영역 안에서 그 역할이 제한적일 수밖에 없는 보조금의 역할과 관련 사건들의 사례를 통해 시사점과 대응방안을 찾는 데 목적을 두고 있다. 연구의 목적을 달성하기 위하여 우선 WTO 보조금 협정의 의의와 주요 내용을 분석하였고, 동 협정상 최근 우리나라와 관련하여 크게 이슈가 되었던 사건인 조선 및 반도체 분야의 분쟁 사례를 중심으로 사건의 배경, 주요 쟁점, 판정결과를 조사하였다.

본 연구에서 논의한 WTO 보조금 협정의 분석과 주요 사건 사례의 분석은 향후 한국 정부가 지원하게 될 다양한 성격의 보조금 지원에 있어 참고해야만 하는 사안들에 대한 기본적인 정보 및 시사점을 제공하는데 도움이 될 것으로 판단되어진다.

II. WTO 보조금 협정의 의의와 분석

1. WTO 보조금의 협정의 의의

WTO체제하에서의 보조금협정은 보조금의 정의와 특성에 관한 개념을 새로이 도입하여 GATT체제에서의 불명확한 보조금 관련 규정을 보완하였다. 또한 보조금을 금지보조금, 상계가능보조금, 그리고 허용보조금의 3가지 형태로 구분하면서 구제절차도 각각 상이하게 적용하였다. 그리고 상계조치의 절차를 보다 구체화함으로써 상계관세부와 기준을 명확히 제시하였다. 또한 WTO체제의 주목할 만한 성과인 분쟁해결양해(DSU : Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Dispute)를 통한 분쟁해결 메커니즘의 강제적인 이행장치의 등장으로 WTO 보조금협정은 모든 회원국들에게 구속력이 큰 하나의 규범으로 자리를 잡게 되었다¹⁾.

GATT 보조금협정과 비교하여 볼 때 WTO 보조금협정의 주요 개정내용을 살펴보면 다음과 같다²⁾.

첫째, 회원국들은 최초로 다자간 규범에 의해 규제되는 보조금에 대한 정의를 마련하고 있다. 또한 그러한 규제대상이 되는 보조금의 중요한 요건으로 특정성 조항을 마련하였다. 이러한 보조금의 정의는 현재 서비스 교역에 대한 규범인 GATS 차원에서 서비스 보조금과 관련한 협상에 원용될 가능성이 검토되고 있다.

둘째, GATT 보조금협정이 기본적으로 공산품과 관련한 수출보조금에 대한 금지를 제시하고 있는 반면, WTO 보조금협정에서는 보조금을 소위 “신호등 체계(Traffic Light System)하에서 금지보조금, 허용보조금, 그리고 조치가능보조금의 세 가지로 구분하여 각기 다른 의무규정을 제시하고 있다. 그리고 금지보조금의 범주에는 기존의 수출보조금 뿐만 아니라, GATT 보조금 협정 하에서는 국내보조금의 일

1) 서한진, “WTO 보조금협정의 재해석과 우리나라의 대응방안”, 숭실대학교 국제통상대학원, 석사학위논문, 2005, pp.13-14.

2) 안덕근, 『WTO 보조금협정 연구』, 법무부, 국제통상법률지원단 연구총서, 2003, pp.17-18.

종으로 간주되던 수입대체보조금도 포함시켜 그 영역을 확대하고 있다.

셋째, GATT 보조금협정에서는 단순한 언급에 그치고 있던 심각한 손상(Serious Prejudice)의 개념에 대해서도 WTO 보조금협정에서는 조치가능보조금 관련 규정에서 구체적인 준거를 제시하고 있다. 허용보조금은 우루과이라운드 협상과정에서 철폐한 대립을 야기한 쟁점이었는데, 연구개발, 환경, 그리고 지역개발을 위한 보조금 이외에 논의가 집중되던 구조조정지원을 위한 보조금은 결국 최종협정문안에 허용보조금의 한 영역으로 포함되지 못하였다. 한편, 심각한 손상의 개념과 허용보조금에 대한 규정은 잠정적으로 5년간만 적용하기로 규정되었다.

넷째, GATT 보조금협정이 개발도상국들의 경제개발을 위한 수출보조금 및 국내보조금의 필요성을 인정하고 이를 허용하고 있는데 반해, WTO 보조금협정에서는 최빈개도국과 부속서 VII에서 특별히 명시하고 있는 1인당 GNP \$1,000달러 이하인 회원국들을 제외하고는 규정된 유예기간 이후부터 개발도상국들에 대해서도 금지보조금 규정을 적용하도록 규정하고 있다. 또한 시장경제로 경제체제를 전환하는 체제전환국들에 대해서도 일정한 유예기간을 규정하고, 그 이후부터는 전적으로 협정의 규범을 적용하는 것으로 규정되어 있다. 이러한 측면에서, 개발도상 및 체제전환 회원국들에 대한 특별 및 차등 대우의 범주가 대폭 축소되었다고 할 수 있다.

2. WTO 보조금 협정의 분석

보조금의 정의에 대해서 WTO 보조금협정 제1.1조에서는 i) “정부의 재정적 기여”로 인해(financial contribution by government or any public body), ii) “수혜자에게 혜택이 발생”하는 경우(a benefit is thereby conferred)를 보조금으로 간주하고 있으며, 보조금의 지급 형태에 대해서는 정부자금의 직접이전(무상지원, 지분 참여 등), 채무부담의 직접이전(대출보증), 세입의 포기(세입공제 포함), 상품 또는 서비스의 제공(사회간접자본 제외), 소득 또는 가격의 지지로 구분하여 제시하고 있다³⁾.

WTO체제에서 규율하는 보조금은 특정성(specificity)이 있는 보조금만을 대상으로 하고 있다. 즉 특정성이 없이 일반적으로 적용되어지는 보조금은 규제대상으로 보조금으로 분류되지 않고 있다. 규제대상 보조금의 특성을 구분 짓는 대표적인 개념인 특성은 크게 법률상 특정성(de jure specificity)과 사실상 특정성(de facto specificity)으로 대별된다⁴⁾. 전자는 보조금의 근거가 되는 법규에 보조금의 대상을 특정 기업이나 산업에 사전적으로 한정하는 경우가 해당된다. 후자는 법률상 특정성이 외견상으로는 없음에도 불구하고 당해 보조금이 실질적으로는 특정적일 수 있다고 믿을 만한 이유가 있는 경우 사실상 보조금이 있는 것으로 판단하는 것이다⁵⁾.

3) WTO 보조금협정 제1.1(a)(1)(2)

4) WTO 보조금협정 제2.2(a)(b)(c)

5) 사실상 특정성이 있는 경우는 다음과 같다.

- i) 제한된 수의 기업(a limited number)에 의한 보조금 사용
- ii) 특정기업에 의한 지배적인 사용(predominant use)

WTO 협정상 규율 대상이 되는 보조금의 종류는 크게 금지보조금(prohibited subsidy), 상계가능보조금(actionable subsidy) 및 허용보조금(non-actionable subsidy) 로 구분되어진다.

우선 금지보조금은 수출성과나 수입대체에 따라 지급되는 보조금을 의미하며, 이러한 특정 회원국이 금지보조금을 사용할 경우 다른 회원국은 피해 여부에 관계없이 WTO에 제소할 수 있다. 이에 해당되는 보조금은 법률상 또는 사실상 수출실적에 따라 지급되는 보조금인 수출보조금⁶⁾과 수입물품 대신 국내물품을 사용하는 경우에 지급되는 보조금인 수입대체 보조금⁷⁾이 있다.

상계가능보조금이란 다른 회원국에 부정적 효과(adverse effect)를 초래하지 않는 범위 내에서 허용되는 보조금을 의미하며, 상대국에 부정적 효과를 준 경우에만 사후적으로 통상 분쟁의 대상이 되는 보조금을 말한다. 따라서 보조금 운영체제에서 소수의 금지보조금과 허용보조금을 제외한 나머지를 전부 상계보조금으로 보아야 한다. 예를 들어, 특정 회원국의 국내 산업에 피해를 끼치거나, 이익에 심각한 손상을 끼치는 경우 그러한 피해나 손상을 끼친 회원국에게 직, 간접적으로 발생한 이익을 무효화 또는 침해할 수 보조금을 의미한다.

한편 허용보조금⁸⁾이란 특정성은 존재하지만 연구개발, 지역개발, 환경보호를 목적으로 일정한 요건 하에 지급될 경우에 허용해 주기로 회원국간 약속한 보조금을 말한다. 다만 이러한 허용보조금을 시행하기 이전 WTO에 통보할 것을 요구하는 등 허용절차, 보조금 지급조건 및 수준 등에 대해서는 엄격히 제한을 두고 있다⁹⁾.

연구개발보조금은 WTO보조금협정에 의해 i) 기업, 고등교육기관, 연구소의 연구활동에 대한 지원으로서, 산업적 연구¹⁰⁾의 경우 75%, 경쟁전 개발활동¹¹⁾의 경우 50%이내의 보조금 지급으로 제한을 두고 있으며, ii) 용도는 인력비용(연구원, 기술자 인건비), 전적으로 연구활동만을 위해 사용되는 설비,

iii) 불균형적으로 많은 금액(disproportionately large amounts)의 사용

iv) 보조금 결정의 재량권 행사여지가 있는 경우

- 6) 수출보조금 예시목록(Annex I : Illustrative List of Export Subsidies)에 따르면, 직접보조금, 통화인센티브, 운송보조금, 물품과 용역의 특혜제공, 직접세 또는 사회보장부담금의 감면, 간접세의 면제 또는 환급, 수입과정금의 환급 등이 수출보조금의 영역에 속한다.
- 7) 우리나라의 경우 특정설비세액공제제도와 국산주전산기보급확대사업이 수입대체보조금에 해당할 것으로 판단하여 98년말 폐지하였다. 캐나다의 경우 국내 부품을 일정량 이상 사용하고 국내에서 생산량의 일정분을 판매하는 경우 수입차 관세 및 부품관세를 면제해 주었던 Auto Pact 제도에 대해 EU와 일본이 수입대체보조금을 지급한 것이라고 WTO에 제소, 보조금협정 위반의 판결을 이끌어낸 바 있다.
- 8) WTO 보조금협정 제31조에 의해 허용보조금은 WTO협정 발효 후 5년간만 유효하였다. 따라서 현행 허용보조금은 원칙적으로 1999년 12월 31일부로 효력이 정지되었으며, 이를 대체할 규정이 현재 불비한 상태이다.
이와 관련하여 DDA 규범협상에서는 허용보조금과 관련하여 허용보조금의 종류, 허용범위 등에 대한 논의가 진행 중에 있다. 현재, 선진국 그룹들은 DDA 규범협상에서 허용보조금의 범위를 기존 범위(연구개발, 환경, 지역개발)에 한정하거나 가능한 축소할 것을 희망하고 있으나, 개도국 그룹들은 기존의 허용보조금 이외에 자국의 경제개발에 필요한 개발보조금도 허용보조금의 범위에 포함시키려고 하고 있다.
- 9) 현재까지 자국에서 시행하고 있는 허용보조금을 WTO에 별도로 통보한 국가는 없다.
- 10) 산업적 연구(industrial research)란 신제품, 공정 또는 새로운 서비스를 개발하거나 기존 상품, 공정 또는 서비스를 현저하게 개선하는데 유용한 새로운 지식의 발견을 목적으로 연구를 말한다.
- 11) 경쟁적 개발활동(pre-competitive development activity)란 상업적 사용이 불가능한 최초 원형의 제조나 산업적 연구결과를 계획, 설계 또는 도안으로 전환하는 것을 말한다(단, 산업적 응용이나 상업적 개발을 위해 전화되거나 사용될 수는 없음).

건물 등, 전적으로 연구활동만을 위해 이용되는 자문 및 서비스, 기타 연구 활동에 직접 발생하는 추가 경상비용으로 제한을 두고 있다¹²⁾.

지역개발보조금은 일반적인 지역개발계획에 의거하여 객관적인 기준을 가지고 설정되는 낙후지역을 대상으로 특정적이지 않게 지원되는 보조금을 말한다. 동 보조금은 명백히 경제적, 행정적인 구분이 가능해야 하고, 낙후지역의 범위는 일시적이 아닌 경제적 어려움을 보여주는 목적으로 하는 객관적이고 종합적인 경제발전 지표에 의해 판단되어야 한다. 또한 3년 동안 측정된 해당지역의 1인당 소득, 1인당 가계소득 또는 3년 동안 측정된 해당지역의 실업률이 전국 평균의 110% 이상인 지역을 대상으로 하여야 한다. 전술한 기준들은 입증 가능한 법령, 규정 또는 공식문서에 명백히 규정되어야 하며, 지원대상도 지역 내에 광범위하게 분포됨으로써 수혜대상이 특정산업 및 기업에 한정되지 말아야 할 것을 규정하고 있다.

III. WTO 보조금 분쟁사례 분석

1. 한-EU 조선 보조금 분쟁

1) 분쟁의 배경

한국과 EU간의 보조금 분쟁의 시작은 전 세계적으로 조선 설비 확장을 자제하던 90년대로 거슬러 올라간다. 이 시기 국내의 주요 조선사들은 세계적인 조선 산업의 기류와는 반대로 공격적인 설비 확장을 추진하여 경쟁력을 잃어가고 있던 유럽 조선 산업의 기반을 흔들며 놓았다.

이후 EU와 한국은 1999년 말부터 진행된 한국 조선업계의 구조조정과 수출보조금을 둘러싼 협상을 진행하였으나 결렬되었다. 한국과의 협상과정 중 EU는 ‘제1차 조선사업보고서’를 채택하면서 국내 조선업계의 사업관행 및 보조금 지급 가능성에 대한 조사 및 WTO 제소가능성 검토방향을 승인하였다. 그후 2000년 4월 보조금 지급금지, 금융기관의 투명성, 상업적 가격관행 및 효과적 메커니즘 마련 등을 내용으로 하는 ‘한국·EU간 조선합의록’이 합의되었다. 그러나 2000년 5월 EU 산업이사회가 ‘제2차 조선산업보고서’를 채택하고 ‘무역장벽규제(TBR)제도¹³⁾’를 발동할 수 있도록 국내 업체의 수주가격 및

12) 연구보조금 규정은 고등교육기관이나 연구기관에 의해 독자적으로 수행되는 일반적 과학, 기술지식의 확대인 기초연구에는 적용되지 않고, 기업 또는 기업과 계약을 맺고 있는 고등교육기관이나 연구소가 행하는 연구 활동 등에만 적용된다.

13) TBR(Trade Barrier Regulation) : 무역장벽규정은 역외국가(비유럽 국가) 내에 유럽산 제품에 대한 시장접근을 방해하는 요소가 존재하는 지에 대해 조사를 벌일 수 있는 권한을 EU 집행위원회에 부여한 규정을 말한다. 이는 무역장벽규정이란 관세를 비롯한 여러 가지 규제 등 공정한 무역활동을 저해하는 규정을 가리키는 것으로 기업들이 직면하고 있는 이러한 무역장벽을 제거하기 위해 불공정무역 실태를 조사하는 것이다. TBR의 조사결과는 통상분쟁 상대를 세계 무역기구(WTO)에 제소하는 근거가 되나, 미국의 수퍼 301조와는 달리 무역보복을 위해서는 WTO 제소 절차를 거쳐

시장관행 자료수집을 권고한 가운데 7월 한국과 EU간 조선평협에서 수주가격, 보조금지원여부 등을 논의하는 한편 9월 EU 실사단이 우리나라를 방문하고, 11월 EU 집행위가 ‘제3차 조선산업보고서’를 작성 12월 TBR 조사를 결정하게 됨에 따라 2001년 2월부터 EU의 조사관이 방한하여 실사를 하였다. 그러나 동년 6월 한국과 EU간 최종협상은 결렬되었다.¹⁴⁾

〈표 III-1〉 한·EU 조선 분쟁의 주요 경과

일 시	주 요 내 용
1997년 10월	EU집행위, 신 조선산업정책 채택
1998년 11월	EU산업각료이사회 개최, 방계만 산업담당 집행위원은 한국업체가 IMF구제금융을 조선산업에 지원하면서 EU업체보다 30%이상 낮은 가격으로 수주하고 있다고 주장
1999년 10월	한·EU 통상장관회담 개최, EU측은 양측 조선업체간 협의 제의
1999년 12월 - 2000년 6월	한·EU조서산업 민, 관 협의를 3차례 개최한 후 한·EU 조산합의 의사록 체결, 금융기관의 회계투명성 보장과, 상업적 가격 관행 보장, 효과적인 협의메카니즘 설치 등을 의사록에 반영
2000년 7월-10월	한·EU 조선산업 민, 관 협의 3차례 추가 실시, EU조선합의의사록 이행을 위한 구체적 협의를 진행하였으나, EU가 원가분석을 요구함에 따라 결렬되었음
2000년 12월 - 2001년 5월	EU집행위, TBR조사 개시 및 조사 실시, EU는 한국정부가 조선 산업에 보조금을 지원했다고 결론 내림
2001년 5월-6월	한·EU 민, 관 협의 2차례 추가 실시, 선가인상 목표가격을 둘러싸고 양측의 이견으로 협의가 결렬됨
2001년 12월	-EU집행위, 한국에 대한 추가 TBR 조사 개시 -EU각료이사회, 2000년 12월말 중단된 EU조선소에 대한 보조금 재개 및 WTO에 한국을 제소키 위해 논의, 회원국간 이견으로 실패
2002년 5월	EU TBR위원회, 추가 TBR보고서 확정, 컨테이너선, 석유/화학제품선 등 2개 선종에 대해 EU 조선산업이 심각한 피해가 발생한다고 주장
2002년 6월	EU 각료이사회, EU조선보조금 재개 및 한국 조선산업에 대한 WTO 제소 결의안 채택, 동년 9월말까지 한국과 양자협의를 통해 타결이 되지 않을 경우, 결의안을 시행하기로 결정
2002년 10월	EU 집행위 한국조선업체를 상대로 WTO에 정식 제소

자료 : 이종원, 상계서, 2003, p.84.

야한다. 만약 TBR이 발동되면 해당국에 질의서 발송, 직접 방문, 양자 협의 등을 통해 약 5개월 동안 조사를 벌이며, 그 결과 보고서를 회원국들에 제출해 해당국에 대한 WTO 제소 여부를 최종 결정하게 된다.

14) 박광서·노승혁, “한국과 EU의 조선산업 통상마찰 배경과 협상에 관한 연구, 한국무역학회, 무역학회지, 제27권 제2호, 2002, pp.416-417.

한편 EU와의 최종협상이 결렬됨에 따라, 2001년 7월 초 EU 집행위원회에서 WTO에 한국조선업계를 정식으로 제소할 것으로 예상하였지만 EU 역내 조선보조금 지속 여부에 대한 논란으로 결정이 계속 지연되었다. 2005년 5월 7일 EU는 한국조선업계가 EU조선업계와 불공정 경쟁을 하고 있다고 주장하는 새로운 조사결과를 채택하였고 EU 회원국 조선업계에 부과하고 있는 보조금 제한조치를 완화하겠다고 밝혔다. 이어 EU 각료이사회는 2002년 6월 27일 동년 9월까지 한국이 보조금 타협안을 제시하지 않을 경우, 한국을 WTO에 정식 제시하는 동시에 EU 조선업계에 임시방어조치로 2004년 3월말까지 최고 6%의 보조금을 지급하기로 결정하였다. 이에 한국 정부는 EU측이 조선보조금을 재개하는 조치는 EU의 경쟁력 없는 조선산업의 구조조정만을 지연시키는 것이며, 시장왜곡을 심화시키는 자유무역주의에 위반되는 조치로서 적절하지 아니한 것으로 평가를 내리고 EU의 WTO 제소에 적극 대응하는 한편, EU의 조선보조금 재개결정에 대해서도 맞제소를 검토하기에 이르렀다.¹⁵⁾

한국은 최종적으로 EU의 최종 보조금 타협안을 수용하지 않았으며, 동시에 EU의 역내 조선산업 보조금 지급에 대하여 WTO에 맞제소를 하게 되었다. 이에 EU는 2002년 10월 “한국이 수출입은행을 통한 선박금융과 선수금 환급 보조, 부채담감을 통한 구조조정 등의 방식으로 WTO 협정에 위배되는 보조금을 조선 산업에 지원했다”는 요지의 주장을 공식화하였고, 2003년 6월 WTO에 분쟁패널 설치를 건의하였으며, 동년 7월 WTO가 관련 사건에 대한 패널을 설치하기에 이르렀다.

2) 분쟁의 주요 쟁점

한-EU간 조선 보조금의 분쟁의 주요 쟁점은 크게 세 가지 분야로 나누어 볼 수 있다¹⁶⁾.

첫째, 한국수출입은행(KEXIM : Export-Import Bank of Korea)과 관련된 법체제 그 자체와 KEXIM이 운영하는 선수금환급보증¹⁷⁾(APRG : Advance Payment Refund Guarantee), 인도전 금융¹⁸⁾(PSL : Pre-Shipment Loan)이 수출보조금에 해당한다는 수출보조금과 관련된 분야이다.

둘째, 대우중공업 등 조선업체에 대해 채권금융기관들이 행한 부채의 만기연장, 이자 감면 및 출자전환 조치 등 제반 기업 구조조정 조치가 조치가능보조금에 해당된다는 기업구조조정과 관련된 분야이다.

셋째, 한국의 조선 산업에 대한 보조금 지급으로 EU의 조선 산업이 심각한 손상(Serious Prejudice)을 입었는지의 여부와 관련된 심각한 손상분야이다.

위 쟁점 사안 중 첫 번째 쟁점 분야 중 KEXIM과 관련된 법 체제 자체가 수출보조금에 해당하는지 여부 및 KEXIM이 운용하고 있는 APRG, PSL 프로그램 자체가 수출보조금에 해당하는지 여부에 대해

15) 이종원, “한·EU 조선통상분쟁 사례연구 -EU의 WTO 제소를 중심으로-, 한국무역학회, 무역학회지, 제28권 제2호, 2003, pp.83-85.

16) 김규태, “한-EC간 조선분쟁 결과와 그 대응전략 -수출보조금 분야에서의 주요 쟁점을 중심으로-, 산업연구원, 월간 KIET 산업경제, 2005, p.47.

17) 선수금환급보증이란 조선업체가 선박수출계약을 이행하지 못할 경우, 선박구매자가 해당 조선업체에 지불한 선수금(이자 포함)의 환불을 금융기관이 보증하는 제도이다.

18) 수출품의 생산자금을 조달할 목적으로 수출계약과 관련하여 기업에게 주어지는 대출을 말한다.

서는 승소를 하였으나, KEXIM이 기업에 개별적으로 제공한 APRG거래와 PSL거래는 패소를 하였다. 반면 두 번째와 세 번째 쟁점 분야는 승소를 하였다.

3) 분쟁 판정의 결과

WTO 분쟁조정 패널은 2005년 3월 7일 “WTO EU-조선분쟁 패널 최종보고서”를 통해 대우조선, 삼호중공업(현 현대삼호중공업) 및 대동조선(현 STX조선)에 대한 채권단의 부채당감 방식의 구조조정 지원이 WTO 보조금 협정상 정부의 보조금이 아니라고 판정하였다.

동 보고서는 수출입은행의 제작금융(Pre-shipment Loan) 및 선수금환급보증(Advance Payment Refund Guarantee)과 관련, 동 제도 자체가 보조금 협정에 위배되지 않는다고 판정함으로써 수출입은행은 제작금융 및 선수금 환급보증제도를 계속 유지할 수 있게 되었다¹⁹⁾. 즉, 수출입은행이 일부 조선사에 대해 1997년 1월부터 2003년 5월 사이 지급한 제작금융 및 선수금환급보증 중 일부가 수출보조금으로 인정되므로 90일 이내 철폐하도록 권고한 내용이 있지만 이들 수출보조금으로 판정을 받은 제작금융과 선수금환급보증은 모두 2004년 말까지 기간이 만료되었으므로 금번 판정에는 아무런 영향을 미치는 않는다고 하였다.

결론적으로 패널의 판정에 따르면, 수출입은행은 정부에 의하여 통제되는 공공기관에 해당되기는 하지만, EU가 수출입은행의 수출입은행법 및 이자수수료 규정 자체가 보조금 지급을 강제하고 있다는 것을 입증하지 못하였다는 것이다. 또한 제작금융 및 선수금환급보증은 WTO보조금 협정상의 재정적 기여에 해당하지만 수출입은행법 등 관련 규정상 제작금융 및 선수금환급보증 자체가 혜택을 제공하도록 강제하지 않기 때문에 보조금으로 구성되기는 어렵다는 것이다.

2. 한-미 하이닉스 보조금 분쟁

1) 분쟁의 배경²⁰⁾

세계 반도체 업계는 1990년대 중반부터 시작된 D램 반도체 가격의 하락으로 본격적인 구조조정에 착수하기 시작하였다. 한국 역시 1997년 외환위기 이후 현대전자가 LG반도체를 흡수, 합병하여 하이닉스 반도체를 설립하였으나, 곧바로 유동성 문제에 직면하게 되었고 이를 타개하기 위하여 2000년 12월

19) 다만 패널은 한국수출입은행이 대우중공업/대우해양조선에 대해 1997-2001년 중에 발행한 21건의 APRG, 대동조선/STX조선에 대해 1999년 발행한 2건의 APRG, 삼성중공업에 대해 1997년 발행한 4건의 APRG 등 총 29건의 개별적인 APRG와 대우조선해양, 한라중공업/삼호, 대동조선/STX 등에 대해 발행한 대부분의 PSL은 수출보조금에 해당한다고 판결하였다.

20) 강문성, “미국의 하이닉스 상계관세 예비판정의 주요 내용과 시사점”, 오늘의 세계경제 03-15, 대외경제정책연구원, 2003.
강문성, “하이닉스 반도체를 중심으로 본 WTO 보조금협정의 탐구” 대외경제정책연구원, 2004.
외교통상부, “WTO 미국 Hynix DRAM 분쟁상소기구 판정”, 보도자료, 2005.

씨티은행 중심의 채권단으로부터 8천억원의 신디케이트론을 제공 받았다.

그러나 2001년 현대그룹으로부터 분리된 하이닉스는 유동성 문제를 해결하지 못하여 2001년 1월 산업은행의 회사채신속인수제도의 지원을 받았고, 동년 9월 발효된 기업구조조정촉진법에 의거 채권금융기관 공동의 하이닉스 경영관리를 통해 출자전환, 채무조정 등의 경영정상화를 시도하였으나 유동성 문제는 해결되지 못하였고 결국 동년 12월 채권단이 정한 재정자문사(도이체뱅크)의 구조조정방안에 따라 주주 및 채권단이 적절한 처리방안을 마련토록 하였다.

2000년 들어서도 세계 반도체 산업의 불경기는 회복세를 보이지 않았고 이에 미국과 EU의 D램 반도체 기업들은 자국 정부에 우리나라 D램 기업을 상대로 한 보조금 지급 여부에 대한 조사를 요청하였다. 특히 미국의 마이크론 테크놀로지는 미국 상무부에 우리나라의 하이닉스와 삼성전자를 제소하였으며, 2002년 11월 21일 상무부는 이를 수용하여 보조금 지급 여부에 대한 조사를 착수하기에 이르렀다.

마이크론사는 한국 정부가 외환위기 이후 국내 D램 생산업체들에게 조세감면 혜택을 제공하였고, 정부가 최대 주주인 채권금융기관들로 하여금 반도체 업체들에 한하여 특정성이 있는 부채탕감, 채무만기 연장, 이자율 인하 등 보조금을 제공토록 하여 WTO 보조금협정 제1조와 2조를 위반하였다고 주장하였다.

〈표 III-2〉 한·미 DRAM 분쟁의 주요 경과

일 시	주 요 내 용
2002년 11월	-미 마이크론사 한국 D램업체에 대해 상계관세 부과 신청서 제출 -한, 미 양국간 관련 문제 양자협약 개최 - 미국 상무부 조사 개시, 마이크론사의 조사 범위 확대 및 일부 보조금에 대한 주장 기각
2002년 12월	-미국 상무부 국제무역위원회, 예비피해 판정 내림
2003년 1월	-미국 상무부, 한국산 DRAM 보조금 조사 관련 답변서 제출시한 및 예비판정기일 연기
2003년 2월	-한국정부, 한국산 DRAM 제소 관련 답변서 제출
2003년 4월	-미국 상무부 한국산 DRAM에 대해 상계관세 부과 예비판정 내림
2003년 6월	-미국 상무부, 한국산 DRAM에 대해 상계관세 부과 최종판정 내림
2003년 7월	-미국 상무부, 국제무역위원회 한국산 DRAM에 대해 최종판정 내림
2003년 8월	-미국 한국산 DRAM에 대한 관련 조치 시행

자료 : 강문성, 상계서, 2003, p.2.

이에 미국 상무부는 2003년 4월 1일 하이닉스 반도체에 대하여 잠정상계관세부과 예비판정을 내렸고, 실사단의 한국 방문조사 이후 동년 6월 17일 최종적으로 하이닉스에 44.29%의 상계관세를 부과하였다²¹⁾.

한편 한국 정부는 미국 상무부의 상계관세 부과조치에 대하여 2002년 11월 - 2003년 6월 세 차례 양자협의를 통해 해결을 모색하였고, 관세부와 유예협정을 위한 양자 협의도 두 차례 개최하였으나 결렬되고 말았다. 이후 미국 상무부는 2003년 8월 최종적으로 한국산 DRAM에 대한 상계관세 부과조치를 시행하였고, 한국은 WTO에 관련 분쟁에 대한 패널 설치를 요청하였다.

2) 분쟁의 주요 쟁점

미국의 하이닉스 반도체에 대한 상계관세 조치에 관련한 주요 쟁점은 다음과 같다.

첫째, 한국 정부가 하이닉스에 대한 신용공여행위에 개입 하였는가의 문제이다.

동 사안에 대하여 한국 정부는 씨티은행 중심의 신디케이트론 제공과 산업은행의 회사채 신속인수와 같은 일련의 금융지원은 채권단의 상업적, 자율적 조치에 이루어진 것으로 주장하였다. 반면 미국측은 채권단의 하이닉스 반도체에 대한 지원의 이면에는 한국 정부의 개입이 있었다고 주장하였다²²⁾.

둘째, 한국 정부가 특정적인 보조금을 부여했는가의 여부 문제이다.

동 사안에 대하여 미국측은 산업은행의 회사채 신속인수 등의 행위는 한국 정부의 개입으로 채권단이 하이닉스 구조조정에 참여한 것으로 이는 해당 기업의 선정에 자의성이 개입되어 보조금을 특정기업에게만 준 것이므로 상계조치가능 보조금에 해당하는 것이라고 주장하였다.

3) 분쟁 판정의 결과

WTO 분쟁조정 패널은 2004년 11월 17일 미국의 하이닉스 D램에 내린 상계관세 부과는 WTO 보조금 금지 규정을 위반하였다고 중간보고서를 통해 잠정적인 판정을 내렸다. 즉 동 패널은 미국측의 주장대로 한국정부가 국내 금융권에 영향력을 행사하여 하이닉스에 대한 부채탕감, 출자전환, 채무만기연장, 이자율 인하 등의 조치를 WTO 보조금협정상의 위배사항으로 받아들이지 않았다.

하지만 미국은 위 판정에 대하여 상소를 하였고 WTO 상소기구는 2005년 6월 28일 보고서를 통해 패널이 미국측에서 제시한 증거자료를 크게 다음의 두 가지 측면에서 철저히 검토하지 않았기에 패널의 판정을 파기 한다고 발표하였다²³⁾.

21) 삼성전자는 미소 마진(상계관세율 0.04%)으로 상계관세 부과대상에서 제외되었다.

22) 미국측은 이러한 판단의 근거로 채권금융기관에 대한 ① 한국 정부의 지분, ② 정부인사의 이사회 존재, ③ 기관행위에 대한 정부의 개입, ④ 정부정책 및 관심사에 대한 기관업무의 시행 여부, ⑤ 기관 설립과정에 있어 정부의 역할 등을 제시하였다.

23) 강문성·김정곤, “WTO 하이닉스 보조금분쟁 패소 판정의 내용과 향후 과제” 대외경제정책연구원, KIEP 세계경제, 2005. 8, pp.30-31.

첫째, 보조금협정 1.1(a)(1)(iv)에 나타난 “entrust”와 “direct”에 대한 해석이 상소심에서 가장 핵심적인 쟁점이었는데, 상소기구는 상기 두 개념에 대한 패널의 해석이 지나치게 협소하였다고 지적하며, 결정을 번복하였다. 이는 정부가 민간기구에 책임을 부여할 경우 “위임(entrustment)”이 발생하며, 정부의 공권력이 민간기구에 영향력을 행사하는(exercise) 상황은 “지시(direction)”에 해당된다고(상소보고서 116항) 상소기구는 지적하였다. 따라서 정부가 보조금협정 1.1(a)(1)(i)(iv)에 나타난 재정적 기여를 유효하게(effectuate)하기 위해 민간기구를 이용하는 경우가 여기에 해당된다.

결국 상소기구는 패널이 상기 위임과 지시의 개념을 협소하게 해석하여 한국측의 입장을 옹호하는 오류를 범하였다는 판정을 내린 것이다²⁴⁾.

둘째, 혜택부여와 특정성에 대한 패널의 판정에 대한 상소기구의 번복결정이다. 우선 WTO보조금협정상 재정적 기여의 존재만으로는 보조금 지급 여부를 결정할 수 없다. 따라서 재정적 기여로 인해 혜택(benefit)이 부여됨과 동시에 특정성 또한 충족되어야 보조금의 정의에 부합된다. 하지만 혜택부여와 특정성은 위임과 지시에 관한 해석과 관련되어 있기 때문에 상소기구는 첫 번째 사안에 대한 입장의 변경은 곧 혜택부여와 특정성에 대한 1심 평가단의 결정 번복(reverse)을 의미한다고 지적하였다. 따라서 “혜택부여와 특정에 관한 미국 상무부의 판정이 보조금협정에 합치하지 않는다”는 패널의 판정은 번복되었다²⁵⁾.

IV. 결 론

본 연구에서는 일국의 경제발전에 있어서 중요한 역할을 수행하여왔으나 국제무역에 있어서는 여러 가지 왜곡현상을 발생시켜 현재는 WTO 보조금 협정 하에서만 그 사용이 제한적일 수밖에 없는 보조금에 대하여 우리나라와 관련된 분쟁사례를 중심으로 시사점과 대응방안을 살펴보고자 하였다.

우선 WTO 보조금 협정은 기존의 GATT 보조금 협정과 구별되는 특징을 중심으로 살펴보면, i) 다자간 규범에 의해 규제되는 보조금에 대한 정의를 마련하고 있으며, 규제대상이 되는 보조금의 중요한 요건으로 특정성 조항을 마련하였으며, ii) 보조금을 소위 “신호등 체계(Traffic Light System)하에서 금지보조금, 허용보조금, 그리고 조치가능보조금의 세 가지로 구분하여 각기 다른 의무규정을 제시하고 있고 금지보조금의 범주에는 기존의 수출보조금 뿐만 아니라, 수입대체보조금도 포함시켜 그 영역을

24) 이러한 상소기구의 판단에는 미국측이 외환위기 직후 구조조정 시행단계에서 한국정부가 금융기관에 대출압력을 행사하였다는 증거로 언론기사와 보도자료 등을 제출하였음에도 불구하고 패널이 이들 별도로 검토한 것은 잘못된 방법이라는 논리가 작용하였다. 즉 개별 증거를 전체적인 맥락에서 함께 검토하여야 하는바 이를 무시하였다는 것이다.

25) 패널이 내린 판정의 번복에도 불구하고 상소기구는 “혜택부여”와 “특정성”에 대한 한국정부의 주장을 추가적으로 분석하기에는 패널의 조사결과나 그와 관련된 명백한 사실들이 불충분하다고 지적하였다. 따라서 상소기구가 패널의 판정을 번복하였으나, 하이닉스에 대한 미국정부의 상계조치가 WTO 보조금협정에 합치하는지 여부에 대해서는 어떠한 의견도 제시하지 않았다(상소보고서 208항).

확대하고 있으며, iii) GATT 보조금협정에서는 단순한 언급에 그치고 있던 심각한 손상(Serious Prejudice)의 개념에 대해서도 WTO 보조금협정에서는 조치가능보조금 관련 규정에서 구체적인 준거를 제시하고 있고, iv) 최빈개도국과 부속서 VII에서 특별히 명시하고 있는 1인당 GNP \$1,000달러 이하인 회원국들을 제외하고는 규정된 유예기간 이후부터는 개발도상국들에 대해서도 금지보조금 규정을 적용하도록 규정하고 있다는 점이었다.

한편 WTO 보조금 협정에 의거 우리나라가 피소된 주요 사건의 경과를 살펴보면 다음과 같다.

먼저 EU가 제소한 한국수출입은행을 통한 한국정부의 조선 산업에 대한 보조금 분쟁에 대한 패널의 판정결과, 대우조선, 한라중공업(현대삼호중공업), 대동조선(STX조선) 등에 대한 부채탕감 방식의 구조조정 지원이 한국 정부의 보조금에 해당하지 않는다고 판정하였다. 또한 수출입은행의 선수금 환급 보증 및 인도전금융 제도 자체가 WTO보조금 협정에는 위배되지 않는다고 판정하였고, 다만 일부 조선사에 대해 지급한 상기 프로그램을 통한 지원만을 수출보조금으로 인정하였다.

이러한 판정이 내려진 배경에는 수출입은행이 정부에 의해 통제되는 공공기관에는 해당되나 EU가 수출입은행의 수출은행법 및 이자수수료 규정 등이 보조금 지급을 강제하고 있다는 점을 입증하지 못하였고 선수금 환급보증과 인도전금융이 WTO 보조금 협정상 재정적 기여에 해당하나 수출입은행법 등 관련 규정상 상기 제도가 혜택을 강제하지 않는 점을 들 수 있다.

반면 하이닉스 반도체의 보조금 분쟁은 WTO 상소기구가 한국 정부의 하이닉스 반도체에 대한 구조조정 개입은 사실상 보조금 지급에 해당된다는 최종 결정을 내려 패소하였다. 동 사건은 WTO 분쟁 패널이 한국정부가 국내 금융권에 영향력을 행사하여 하이닉스에 대한 부채탕감, 출자전환, 채무만기 연장, 이자율 인하 조치를 하였다는 사실을 WTO 보조금협정상의 위배사항으로 받아들이지 않아 승소한 것으로 여겨졌다.

하지만 미국은 이에 불복하여 상소기구에 심의를 요청하였고 WTO 상소기구는 2005년 6월 패널의 앞선 판정이 일국 정부의 민간기구에 대한 “entrust”와 “direct”의 협소한 해석 및 이에 따른 혜택부여와 특정성에 대한 패널 판단에 대한 번복이라는 요지의 판결을 내림으로써 궁극적으로 한국에 패소 판결을 내렸다.

상기 두 사건을 토대로 살펴본 시사점과 대응방안을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 향후 국가차원에서 직·간접적으로 지원되어질 보조금 성격의 지원은 여타 WTO 회원국과의 무역분쟁을 예방한다는 차원에서라도 동 지원이 WTO 보조금 협정 하에서의 위배 여부를 철저히 검토하여야 할 것이다.

둘째, 사건 전반에 대해서는 승소를 하였더라도 패소한 일부 사안에 대해서는 면밀한 검토와 책임 있는 자세가 요구된다고 할 수 있다. 즉, 조선보조금 분쟁에서 보듯이 일부 조선사에 지원한 선수금 환급보증과 인도전 금융이 현재 기간이 만료되었고, 지원 받은 기업이 모호하며 보조금 회수에 어려움 있다는 점을 들어 이에 대한 해결을 회피하는 모습을 보여서는 안된다는 것이다. 이럴 경우 제소한 국가로부터 보복조치가 발동될 수 있고 이는 국내 여타 산업의 피해로 연결될 수 있기 때문에 정부차원

에서 해당 국가와의 적극적인 협의를 통해 보상책을 강구하여야 할 것이다.

셋째, 분쟁패널의 판정 결과가 궁극적인 승소를 의미하지는 않는다는 점이다. 하이닉스 사건에서 살펴볼 수 있듯이 패널의 결정은 1심 판결일 뿐이며, 패소한 측은 언제든지 이에 대한 이의를 상소기구에 제기할 수 있고, 동 기구의 판단에 따라 얼마든지 패널의 판결은 번복 될 수 있다는 점이다. 따라서 패널의 판결에 대한 세심한 분석을 통해 상대국 정부가 상소기구에 제기할 수 있는 이의 사항들에 대한 사전 점검 작업을 철저히 하여야 할 것이다. 또한 상대국 정부가 상소기구에 이의를 제기하기 전에 패널 판정 결과를 토대로 적극적인 협의를 모색하여 양자간에 수용할 수 있는 대안을 제시할 수 있는 방안을 강구하여야 할 것이다.

넷째, 우리나라의 보조금 체계에 대한 근본적인 개편의 필요성을 들 수 있다. WTO 보조금 협정 하에서 보면 일국 정부의 지원 성격을 가지는 보조금은 대폭적인 감축 필요성이 제기되므로 동 협정 하에서도 용인 되어질 수 있는 지원 분야를 우선적으로 선별해야 하는 작업이 요구된다. 또한 우리나라의 경우 보조금의 용도가 특정 산업분야에 집중적으로 지원되는 경우가 많았던 것이 사실이므로 이는 WTO 보조금협정에서 정부 보조금으로 분류하고 있는 가장 큰 개념인 특정성의 개념에 위배될 가능성이 크다. 따라서 보조금의 용도를 전 산업분야에 혜택이 부여될 수 있는 방법으로 전환하여야 할 것이다.

참 고 문 헌

- 강문성·김정곤, “WTO 하이닉스 보조금분쟁 패소 판정의 내용과 향후 과제” 대외경제정책연구원, KIEP 세계경제, 2005. 8.
- _____, “미국의 하이닉스 상계관세 예비판정의 주요 내용과 시사점”, 오늘의 세계경제 03-15, 대외경제정책연구원, 2003.
- _____, “하이닉스 반도체를 중심으로 본 WTO 보조금협정의 탐구” 대외경제정책연구원, 2004.
- 김규태, “한-EC간 조선분쟁 결과와 그 대응전략 -수출보조금 분야에서의 주요 쟁점을 중심으로-, 산업연구원, 월간KIET 산업경제, 2005.
- 박광서·노승혁, “한국과 EU의 조선산업 통상마찰 배경과 협상에 관한 연구, 한국무역학회, 무역학회지, 제27권 제2호, 2002, pp.416-417.
- 서한진, “WTO 보조금협정의 재해석과 우리나라의 대응방안”, 숭실대학교 국제통상대학원, 석사학위논문, 2005.
- 안덕근, 「WTO 보조금협정 연구」, 법무부, 국제통상법률지원단 연구총서, 2003.
- 이종원, “한·EU 조선통상분쟁 사례연구 -EU의 WTO 제소를 중심으로-, 한국무역학회, 무역학회지, 제28권 제2호, 2003, pp.83-85.

외교통상부, “WTO 미국 Hynix DRAM 분생상소기구 판정”, 보도자료, 2005.

World Trade Organization, United States-Countervailing Duty Investigation on Dynamic Random Access Memory Semiconductors (DRAMs) from Korea, Report of Appellate Body, WT/DS296/AB/R, 2005.

World Trade Organization, United States-Countervailing Duty Investigation on Dynamic Random Access Memory Semiconductors (DRAMs) from Korea, Report of the Panel, 2005.

WTO 보조금협정 제1.1(a)(1)(2)

WTO 보조금협정 제2.2(a)(b)(c)