



글로벌 보조금 규제의 새로운 현상: 역외보조금 · 기후변화 보조금 · 환율보조금

이천기 · 강민지 · 김민주

글로벌 보조금 규제의
새로운 현상: 역외보조금·
기후변화 보조금·환율보조금

중장기통상전략연구 21-05

글로벌 보조금 규제의 새로운 현상: 역외보조금·기후변화 보조금·환율보조금

인 쇄 2021년 12월 27일
발 행 2021년 12월 30일
발행인 김흥중
발행처 대외경제정책연구원
주 소 30147 세종특별자치시 시청대로 370
세종국책연구단지 경제정책동
전 화 044) 414-1179
팩 스 044) 414-1144
인쇄처 (주)에이치에이엔컴퍼니(02-2269-9917)

©2021 대외경제정책연구원

정 가 10,000원
ISBN 978-89-322-7114-9 94320
978-89-322-7092-0 (세트)

국문요약

급변하는 국제 정치·경제 환경하에서 공급망 재편과 리쇼어링, 기술경쟁, 기후변화, 통화가치 저평가 등 새롭게 등장하고 있는 다양한 국제적 현안에 효과적으로 대응하기 위해 국가들의 정책 목표와 수단 또한 진화해 왔다. 특히 보조금은 국가의 정책목표 달성에 핵심적인 역할을 수행하고 있다. 현재 코로나19로부터의 경제회복, 탈탄소화 촉진 등과 맞물려서 다양한 보조금 지원이 이루어지고 있다. 앞으로도 각국이 국내 정책 달성을 위해 보조금을 활용하는 경우가 보다 빈번해질 것으로 예상된다. 보조금 문제를 두고 국제적 차원에서 논란이 지속될 가능성이 크다. 이러한 상황변경을 적극적으로 반영하여, 미국과 EU는 WTO로 대표되는 전통적인 국제통상 규칙의 틀을 벗어나 보조금 규제의 횡적 범위를 넓히고 새롭게 등장하고 있는 보조금 유형에 대한 규제를 강화하려는 모습을 보이고 있다. 본 연구는 미국과 EU가 제시하는 새로운 보조금 규칙의 외연을 역외보조금, 기후변화 보조금, 환율보조금을 중심으로 분석하였다.

첫째, EU 집행위가 2021년 5월 5일 발표한 ‘역외보조금’ 규정 입법안은 EU 역외국 정부가 제공하는 보조금으로 인해 발생가능한 상품 측면의 무역왜곡 문제를 넘어 기업결합과 투자, 경쟁, 공공조달 문제까지를 규율하고자 하는 것이다. 위 입법안의 배경에는, 역외국 정부가 EU 역내시장에 위치한 기업의 무역·투자 활동에 보조금을 공여함으로써 역내시장을 왜곡하고 공정한 경쟁기회를 왜곡할 수 있다는 우려가 있었다. WTO 보조금 규칙과 EU 차원의 국가보조 규칙, 반보조금 규정, 기업인수합병규정(EUMR), 공공조달 지침, EU 회원국 차원의 외국인직접투자(FDI) 심사 제도 등을 통해 보조금을 통한 시장경쟁 왜곡 문제가 일부 규율되어 왔으나, 재정적 기여의 공여대상이 공여당국의 관할지역 이원, 특히 EU 역내시장에 위치한 경우에 대해서는 위 규칙들을 통해 실효적인 규제가 이루어지지 못해 왔다. 역외보조금 규정의 일차적 적용 대상은 중국일 것으로 보이나, 중국 외 국가의 대EU 투자 또는 보조금 공여 현황에 따라서는 우리나라를 포함한 대EU 교역국으로 실질적인

적용대상이 확대될 가능성도 현 시점에서 배제할 수 없다. 한편 EU 시장을 대상으로 하는 해외진출 기업 입장에서 역외보조금 규정을 사전 준비하는 데 입법안의 내용만으로는 부족하고 추가적으로 구체화가 필요한 잔여 쟁점들이 다수 남아 있다. 나아가 입법안에 제시된 사전 신고의무의 발동요건이 재정적 기여를 기준으로 규정되어, 혜택이나 특정성 유무를 불문하고 즉 시장조건에 따라 지급된, 또는 공여 대상이 한정되지 않고 산업 전반에 비특정적으로 공여되는 정부의 정책지원에 대해서도 사전 신고의무를 부담하고 EU 집행위의 승인을 확보해야 하는 등 EU 진출 기업 입장에서는 기업 의사결정에 대한 리스크와 과도한 정보공개 요구로 인한 부담을 수인해야 할 우려가 있다. 역외보조금 규정은 관계회사 간 내부거래를 통해 재정적 기여가 이전된 경우까지를 모두 규율대상으로 하므로, EU 진출기업 차원에서는 자사의 공급망과 자금조달 방식에 대해 자체적으로 사전 점검하고 객관성을 검증받을 수 있는 수준의 DB화를 추진할 필요가 있다. 나아가 입법안 제2장 일반 메커니즘하에서 EU 집행위가 지나치게 광범한 조사권한을 향유하게 될 것이 우려된다. 현재 유럽의회와 EU 이사회의 검토가 진행 중인 EU 역내 입법절차에 대한 지속적인 모니터링이 요구되며, 입법안의 내용이 확정될 경우 필요하다면 입법안의 최종 채택 이전 단계에서 우리 기업의 입장을 적극적으로 개진할 수 있어야 한다.

둘째, 신기후체제의 출범이 본격화되고 국가마다 배출 감축을 위한 국내 산업 정책을 준비·시행하는 과정에서, 기후변화 완화를 위한 환경조치가 국제무역에 영향을 미치게 되는 환경과 통상 문제의 '연계(linkage)' 현상이 확인되고 있다. 기후변화 완화 정책과 산업 정책이, 내지는 환경적 가치와 교역 가치가 교차하는 예로서, (i) 기후변화 완화를 위해 배출권거래제를 운영하면서도 자국 산업의 경쟁력 유지와 탄소누출 방지 목적으로 무상할당이 제공되는 경우, (ii) 2050년 탄소중립 달성을 위해 운송 부문에서의 탄소배출 감축이 반드시 필요하며, 이를 위한 전기차 보급 확산 목적으로 배터리 연구·개발에 공여된 보조금이 기후변화 완화를 위한 환경조

치임과 동시에 신성장산업에서 자국의 경쟁우위 확보를 위한 산업보조금으로서 문
제되는 경우가 대표적이다. 문제는, 현행 WTO 보조금 규칙은 이러한 보조금에 대
한 환경 예외를 인정하고 있지 않다는 점이다. 이로 인해 (i)의 경우 즉 EU ETS 내
에서 배출권을 100% 무상으로 할당받는 경우를 미 상무부는 불공정 '무역' 관행으
로 보아 2020년 12월 11일에 상계관세 부과를 결정한 바 있으며 (ii) 재생에너지
개발 및 전기차 전환을 위한 배터리 개발 등 친환경 신성장산업에서의 기술경쟁이
치열해지고 경쟁우위 선점을 위해 미국, EU, 중국 등 주요국 모두가 지금처럼 대규
모 보조금 정책을 시행하는 과정에서, 과거 에어버스와 보잉사를 둘러싼 EU와 미
국의 보조금 분쟁에서처럼 국가 간의 통상마찰이 격화될 우려가 있다. 국제통상규
범이 나아가야 할 방향은 기후변화 완화를 저해하는 것이 아니라 촉진하는 것이어
야 한다. 기후·통상 정책이 중첩되는 과정에서 발생하는 긴장관계를 해소하기 위해
'녹색' 산업 보조금에 대한 예외를 국제무역 체제에서도 인정하기 위한 방안을 모
색해야 한다. '기후면제(Climate Waiver)'가 한 가지 방법이 될 수 있으며, 과거
WTO 보조금협정 제8조에 규정되었던 허용보조금 조항을 재도입하거나 반박 가능
한 추정 조항을 신설하는 안도 검토해 볼 필요가 있다.

셋째, 미국을 중심으로 환율보조금에 대한 규제가 본격화되고 있다. 미국은 중국 등
주요 교역상대국이 자국 통화가치를 의도적으로 저평가하여 대미 수출경쟁력을 확보
하였다고 주장해왔다. WTO 보조금협정 협상 당시 국가들은 환율 문제를 IMF에 일임
하고 있었으며, 당시에는 통화가치 저평가로 인한 글로벌 불균형의 문제가 심각하게
대두되지 않아 협상 과정에서 충분한 논의가 이루어지지 못했던 측면도 있다. 미 연방
의회 차원에서 교역국의 환율조작에 상계관세를 부과하기 위한 법안이 몇 차례 제기
되었으나 의회를 통과하지 못하다가, 2020년 4월에 상무부 차원에서 규정(CFR) 개정
을 통해 통화가치 저평가에 대한 상계관세 부과에 대한 근거가 마련되었다. 위 개정
상계관세 규정을 통해 교역상대국 정부의 개입으로 해당국의 통화가 저평가된 경우

환전 시 발생한 혜택에 대해 상계관세를 부과할 수 있게 되었다. 이후 중국산 트위스트 타이 상계관계 사건의 최종판정에서는 환율보조금에 관련된 결정을 연기하였으나 베트남산 타이어 상계관세 사건의 최종 판정에서 미 상무부는 환율보조금에 대한 상계관세 부과를 결정하였다. 한편 환율보조금에 대한 상계관세 부과에 대해 특히 재정적 기여, 혜택의 산정, 특정성 요건과 관련하여 WTO 보조금협정과의 합치성 논란이 있다. 우리나라의 경우 경상수지, 환율 등이 펀더멘털에 부합하다는 평가를 IMF로부터 받고 있으며 미 재무부 반기보고서에서 환율조작국으로 지정될 가능성이 현재로서는 높지 않아 보인다. 다만 베트남산 타이어 사건에서도 볼 수 있듯이 중국, 베트남 등 미국의 환율 상계관세 부과 대상으로 분류될 가능성이 유력한 국가에 진출한 한국기업 입장에서는 미국의 환율 상계관세 조사에 기업 차원의 대응이 필요한 경우가 발생할 수 있다. 또한 하나의 조사 대상물품에 대해 환율보조금 긍정판정이 내려질 경우, 해당 조사 대상국이 수출하는 그 외 다른 상품에까지 환율 상계관세 조사가 확대될 수 있다는 점에서 원화가치의 적정성에 대해 지속적인 모니터링이 필요할 것으로 보인다.

마지막으로, 새로운 보조금 현상이 일부 국가의 일방조치가 아닌 양자·다자적 합의를 위해 공론화될 수 있도록 유도하기 위한 노력이 필요하다. 보조금 문제에 대해 모든 국가들이 합의할 수 있는 최소한의 기준을 WTO 다자 채널 또는 FTA 양자 채널을 통해 도출해내는 작업이 최우선적으로 이루어져야 한다. 특히 CPTPP, USMCA 등 가장 최근의 FTA에서는 본 연구에서 살펴본 새로운 보조금 현상에 관한 규율이 EU나 미국의 일방조치가 아니라 이미 양자적으로 합의가 이루어져 ‘국제조약으로서’ 체결된 경우가 일부 확인된다. 국제법에 기반하지 않은 일국의 일방조치는 국가간의 상호합의에 기초하지 않은 것이므로 그 목적이 정당할지라도 중장기적으로 큰 효과를 기대하기 어려우며, 역외보조금, 기후변화 보조금 등 국경을 넘어서 발생하는 초국경적 파급효과에 실효적으로 대응하기 위해서는 국제적 차원의 협력이 필요하다는 점을 강조할 필요가 있다.

국문요약	3
제1장 서론	13
1. 연구의 배경	14
2. 연구의 목적과 구성	24
제2장 역외보조금	27
1. 논의의 배경	28
2. EU 역외보조금 규정의 입법 경과	37
3. 입법안의 주요 내용	40
가. 적용범위(제2조)	41
나. EU 역내시장에서의 왜곡(제3조 및 제4조)	44
다. 긍정적 및 부정적 효과 사이의 비교형량(제5조)	47
라. 제도 1: 기업결합에 대한 사전 신고 제도	48
마. 제도 2: 공공조달 입찰 참가 관련 사전 신고 제도	56
바. 제도 3: 역외보조금 관련 경제활동 전반에 적용되는 사후 검토 제도	59
사. 역외보조금 조사 및 집행 관련 절차규칙	61
4. 평가	69
가. WTO 협정과의 합치가능성	69
나. 집행위 입법안의 한계 및 잔여 쟁점	75
제3장 기후변화 보조금	83
1. 논의의 배경	84
2. 주요국의 기후변화 대응과 무역정책의 연계 동향	86
가. EU	86
나. 미국	91
다. 중국	96
라. 평가	98
3. 배출권 무상할당에 대한 보조금 상계조치 부과 가능성	101
가. 배출권 무상할당의 WTO 합치성 논란	101

나. 미국의 EU ETS 무상할당 보조금 긍정판정 및 상계관세 부과	103
다. EU ETS의 무상할당제도와 CBAM 도입	106
4. 친환경 전환과 주요국의 배터리 산업 지원 보조	110
가. 친환경 전기차 확대와 전기차 배터리 시장 현황	110
나. 주요국의 배터리 산업 지원 보조금	113
5. 평가	122
가. 우리나라 배출권거래제 무상할당에 대한 상계관세 부과 가능성	122
나. 녹색보조금에 대한 WTO 기후면제 및 허용보조금 재도입 가능성	125

제4장 환율보조금 129

1. 논의의 배경	130
가. 교역국의 통화 저평가에 대한 제재의 배경	130
나. 교역상대국의 저평가된 통화에 대한 미국의 제재 현황	132
2. 미국의 환율보조금 상계관세 도입	140
가. 환율보조금 상계관세 규정의 내용	140
나. 환율보조금 상계관세 규정 적용 사례	154
3. 평가	171
가. WTO 협정과의 합치가능성	171
나. 우리나라에 대한 적용 가능성	175

제5장 결론 및 시사점 179

1. EU의 역내 공급망 확보 움직임과 연계하여 역외보조금 규제 강화에 대비	184
2. EU 진출기업의 공급망·자금조달 방식 점검과 역외보조금 관련 정보의 DB화	186
3. EU 역외보조금 규제 개시에 앞서 충분한 제도 구체화 요구 필요	187
4. 녹색 산업 지원정책과 WTO 다자통상체제의 조화를 위한 다자적 논의 주도	189
5. WTO 기후면제 및 허용보조금 재도입 검토	190
6. 배출권 무상할당을 이유로 한 상계관세가 본격화될 가능성에 대비	192
7. 환율보조금에 대한 정부·기업 차원의 다면적 대응	201
8. 새로운 보조금 현상의 양자·다자적 공론화 노력 필요	203

참고문헌 205

부록 245

- 1. 미·EU·일본 공동성명(안), USMCA, 한·EU FTA에 따른 금지보조금 목록 ... 245
- 2. 비상업적 지원에 관한 CPTPP 제17.6조의 주요 내용 247
- 3. USMCA 제22.6조의 주요 내용 및 CPTPP와의 비교 248

Executive Summary 250

표 차례

표 1-1.	미·EU·일 WTO 산업보조금 관련 개혁 논의 현황	16
표 1-2.	현행 글로벌 보조금 규칙의 외연과 주요국의 신규 규제 도입 현황	17
표 1-3.	기후변화 완화 조치 및 신재생에너지 관련 WTO 분쟁 목록	20
표 2-1.	WTO 및 EU 보조금 규칙의 구성요건과 적용 분야 비교	31
표 2-2.	EU·중국 상품무역 현황	35
표 2-3.	역외보조금 백서 모듈에 상응하는 역외보조금 규정 입법안의 메커니즘	40
표 2-4.	역외보조금 규정 입법안의 구성	42
표 2-5.	역외보조금의 EU 역내시장 왜곡 가능성에 대한 판단 기준	45
표 2-6.	역외보조금 백서 및 입법안상 비교형량 테스트의 고려요소 비교	48
표 2-7.	역외보조금 백서 및 입법안상 기업결합 사전 신고 기준	51
표 2-8.	역외보조금 백서 및 입법안상 공공조달 입찰 참가 관련 신고 기준 및 대상	57
표 2-9.	과태료·이행강제금 대상행위 및 상한	66
표 2-10.	EU 역외보조금 규정의 WTO 보조금협정 합치가능성에 대한 입장	72
표 3-1.	EU 'Fit for 55' 패키지의 구성	89
표 3-2.	미국의 EU산 단조강 유동체 받침쇠 반덤핑·상계관세 조사 일지	104
표 3-3.	EU ETS의 시행 단계 및 대상부문	107
표 3-4.	세계 10위 전기차 배터리 제조업체	112
표 3-5.	USICA의 구성(2021년 6월 기준)	120
표 3-6.	제3차 계획기간 중 100% 무상할당 업종 구분	124
표 4-1.	「2015년 무역촉진법」하의 재무부 기준 변경	134
표 4-2.	미국 주요 교역대상국에 대한 평가 결과(2021년 12월)	135
표 4-3.	미 재무부, USTR, 상무부의 환율 관련 제재 내용	139
표 4-4.	환율보조금 관련 특정성 규정 비교	141
표 4-5.	환율보조금 관련 정부의 조치 규정 비교	144

표 4-6. 미국의 주요 통화정책 시행 동향	145
표 4-7. 19 CFR §351.528(저평가된 통화의 교환)의 구성 및 주요 내용	148
표 4-8. 환율보조금 관련 통화가치 저평가 판단 규정 비교	149
표 4-9. 환율보조금 관련 혜택 규정 비교	151
표 4-10. 환율보조금 관련 자료의 출처 관련 규정 비교	153
표 4-11. 베트남산 타이어 상계관세 사건 일지	154
표 4-12. 베트남산 타이어 사건 판정 결과	157
표 4-13. 베트남산 타이어 최종판정에서의 환율보조금 관련 주요 이슈	157
표 4-14. 환율보조금에 대한 당사자 주장과 상무부 판정내용	158
표 4-15. 중국산 트위스트 타이 상계관세 사건 일지	165
표 4-16. 각국의 실질실효환율과 적정 환율의 차이	176
표 5-1. 역외보조금, 기후변화 보조금, 환율보조금: 새로운 현상과 전망, 시사점	183
표 5-2. 당사자 주장과 상무부 판정 주요 내용(요약)	198

그림 차례

그림 1-1. 보조금 관련 분쟁 WTO 제소 추이	14
그림 1-2. 연구의 구성 및 주요 내용	26
그림 2-1. EU 역외보조금 규정 입법안의 규율 대상	29
그림 2-2. EU 27개국 내 중국의 FDI 거래 추이	36
그림 2-3. 2020년 역외보조금 백서상의 '모듈' 분류	38
그림 2-4. 역외보조금에 대한 검토 절차	41
그림 2-5. 역외보조금의 유무 판단 기준	43
그림 2-6. 입법안 제3장에 따른 기업결합 심사	51
그림 2-7. 입법안 제4장에 따른 공공조달 입찰참가 심사	57
그림 2-8. 입법안 제2장에 따른 일반 메커니즘 절차	59
그림 3-1. 2020년 세계 운송 부문 CO ₂ 배출량	111
그림 3-2. 2010~20년 지역별 글로벌 전기차 대수	112
그림 4-1. 미국의 무역수지 적자 추이	131
그림 4-2. 미 상계관세 규정상 통화 저평가 판단 및 혜택 산정 과정	175

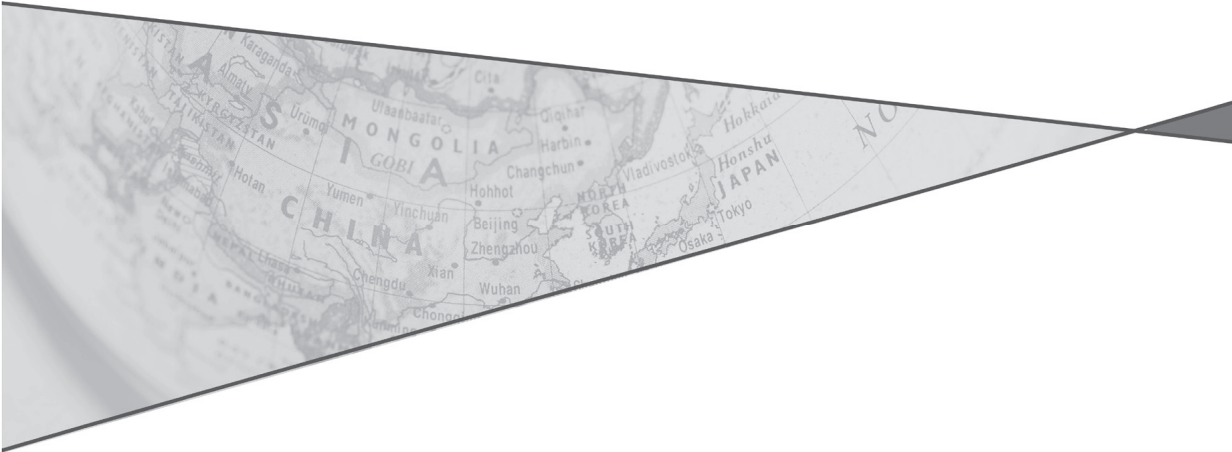
글상자 차례

글상자 3-1. 우리나라 배출권거래제 제3차 계획기간 중 무상할당 업종 기준	123
글상자 4-1. 미국의 무역협정에서의 환율 관련 규정	146

제1장

서론

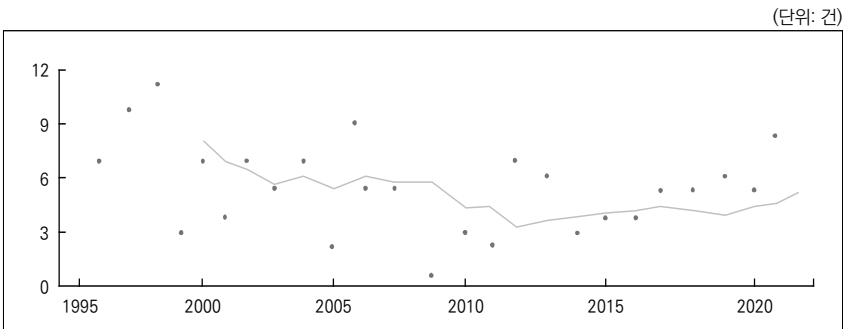
1. 연구의 배경
2. 연구의 목적과 구성



1. 연구의 배경

현재 국제무역 체제는 전환 국면에 놓여 있다. 중국의 부상으로 인한 지리경제적 갈등, 공급망 재편과 리쇼어링, 기후변화, 환율저평가 등 새롭게 등장하고 있는 국제 현안으로 인해 전 세계 경제·정치 환경이 급격하게 변하고 있는 가운데, 새로운 정책목표를 달성하는 데 각국이 취하고 있는 정책이 기존의 국제무역 규칙에 부합되지 않는 경우가 다수 확인된다. 그중에서도 보조금은 정부가 국제무역에 영향을 미칠 수 있는 가장 전형적인 정책수단이다. 정부가 시장 비효율성, 예기치 못한 경기침체 등을 이유로 보조금을 공여하는 경우가 있는 한편, 이른바 ‘국가 대표기업(national champion)’ 육성에 보조금을 전략적으로 사용하는 경우도 있다. 이러한 성격의 보조금을 지원받은 수혜기업은 불공정한 경쟁우위를 확보하게 되며 시장경쟁을 왜곡할 우려가 있다. 실제로 지난 몇 년간 미·중 무역 분쟁에서 보았듯 보조금은 국가 간 갈등의 직접적인 원인으로 대두되고 있으며 WTO 분쟁해결제도에 회부되는 보조금 분쟁 건수도 2010년 이래 지속적으로 일정 수준을 유지해왔다.

그림 1-1. 보조금 관련 분쟁 WTO 제소 추이



주: x축은 연도, y축은 WTO 분쟁해결제도에 회부된 보조금 관련 분쟁 건수, 선 그래프는 보조금 관련 분쟁 WTO 분쟁해결제도 회부 건수의 5년 평균치를 의미함.

자료: Evenett and Fritz(2021), p. 13.

보조금의 시장·경쟁 왜곡 효과를 국제적 차원에서 규제하기 위한 시도는 오래전부터 있어 왔다. 가장 대표적인 예가 GATT 1947 제16조와 WTO 보조금 협정이다. GATT 1947 체제하에서 체약국이 부담하는 의무는 추상적인 수준에 그쳤으며, 보조금에 대한 보다 실질적인 규제는 1995년에 발효한 WTO 보조금협정에서 시작되었다고 할 수 있다. 그러나 WTO 보조금협정은 상품에 대한 보조금만을 규율하고 오늘날 급성장하고 있는 서비스 부문의 보조금은 규율하지 못한다는 점에서 태생적 한계가 있을 뿐 아니라, 국영기업을 통해 공여되는 간접보조금 등 시장·무역왜곡적 보조금에 대한 WTO 규칙의 해석과 적용에 불확실성이 남아 있다.¹⁾ 또한 회원국의 보조금 통보의무 이행이 저조하다는 점, 상계조치 대상국의 보조금 상계조치 우회 기법은 점점 정교해지는 반면 현행 규칙은 이러한 조치를 실효적으로 규제하지 못한다는 점에서도 한계를 노정해왔다.

2020년 1월에 미국·EU·일본이 WTO 산업보조금 개혁을 위한 공동성명²⁾을 발표한 것도 이러한 배경에서다. 공동성명에서 미·EU·일은 (i) 현행 금지보조금 목록의 확대 (ii) 유해보조금에 대한 입증책임 전환 (iii) 심각한 손상유무의 판단요소로서 공급과잉 규정 신설 (iv) 통보의무 불이행에 대한 제재 신설 (v) 보조금 혜택 산정을 위한 국외가격 기준 구체화 (vi) 공공기관 개념의 범위 확대 및 판단기준 신설을 제안하였다.³⁾ 그리고 코로나19 발발 이후 거의 2년 만에 발표된 2021년 11월 30일자 공동성명⁴⁾에서 미·EU·일은 “비시장적 관행(non-market practices)”에 관한 3자간의 협력관계를 재개하여, 현행 규제의 문제점을 파악하고 비시장적 관행을 다루기 위한 새로운 제도를 마련하기 위해 어떠한 추가 작업이 필요한지를 논의하기로 합의하였다.

1) WTO 보조금협정 제1.1조 제(a)항 제(1)호상의 “공공기관(public body)”의 해석·적용에 관한 US - AD/CVD (China) 사건, US - Carbon Steel (India) 사건, US - Countervailing Measures (China) 사건 판정례가 대표적인 예다. 이천기, 엄준현, 강민지(2019), pp. 48-57 참고.

2) USTR(2020. 1. 14), “Joint Statement of the Trilateral Meeting of the Trade Ministers of Japan, the United States and the European Union,” 온라인 자료(검색일: 2021. 7. 17).

3) 2020년 1월 14일 미·EU·일 공동성명에 관해서는 이천기, 강민지(2020), pp. 5-15를 참고.

4) USTR(2021. 11. 30), “Joint Statement of the Trade Ministers of the United States, Japan, and the European Union After a Trilateral Meeting,” 온라인 자료(검색일: 2021. 7. 17).

표 1-1. 미·EU·일 WTO 산업보조금 관련 개혁 논의 현황

	일시	관련 문서
1	2017. 12. 12	제1차 미·EU·일 공동성명
2	2018. 3. 10	미·EU·일 공동확인서
3	2018. 5. 31	제2차 미·EU·일 공동성명 및 공동작업제안서
4	2018. 9. 25	제3차 미·EU·일 공동성명
5	2019. 1. 9	제4차 미·EU·일 공동성명
6	2019. 5. 23	제5차 미·EU·일 공동성명
7	2020. 1. 14	제6차 미·EU·일 공동성명
8	2021. 11. 30	제7차 미·EU·일 공동성명

자료: 이천기, 엄준현, 강민지(2019), p. 22; 이천기 외(2021), p. 6을 업데이트함.

미국과 EU를 중심으로 FTA에 WTO 협정의 의무 수준을 뛰어넘는 'WTO 플러스(Plus)' 조항을 포함시킴으로써 새로운 보조금 규칙의 큰 틀과 방향성을 마련하려는 노력도 단편적으로 이루어지고 있으나, 다자 차원의 WTO 산업보조금 규칙 개혁에 힘을 실어줄 선례 내지 벤치마크로서 기능하기에는 부족해 보인다.

한편 미·EU·일 공동성명이나 FTA상의 WTO 보조금 플러스 조항이 현행 WTO 보조금협정 체제를 유지하면서 그 규율내용을 심화시키는 종적 확대에 초점을 두고 있다면, 보다 최근에는 미국과 EU를 중심으로 WTO 체제의 규율범위를 넘어서는 분야에서 이루어지는 국가지원을 보조금으로 규명하고 새롭게 규율대상으로 편입시키는 등 보조금 규칙의 횡적 적용범위를 확대하려는 시도가 이루어지고 있어 주목을 요한다. 대표적인 예가 이번 연구에서 검토하는 역외보조금(foreign subsidy), 기후변화 대응을 위한 보조금(이하 '기후변화 보조금'), 통화가치 저평가(이하 '환율보조금')에 대한 미국의 상계관세 규칙이다.

표 1-2. 현행 글로벌 보조금 규칙의 외연과 주요국의 신규 규제 도입 현황

물적 적용범위		규율 수준	
		현행 규칙	WTO Plus (규율 수준 및 내용의 심화)
현행 규칙 ↓ (규율 대상의 확대) WTO Extra	상품무역	WTO 보조금협정	미·EU·일 공동성명 (산업보조금에 관한 WTO 다자 규제 강화)
	기후변화	WTO 보조금협정 및 각국 무역구제 확대 적용 (미국)	
	서비스무역	역외보조금에 대한 규제 신설 (EU)	FTA 국영기업·경쟁 챕터를 통한 양자 규제 강화 (상품무역 규율 + 2)
	투자		
	경쟁		
	환율	환율보조금에 대한 규제 (미국)	

자료: 본 연구의 제2장 내지 제4장의 제1절(논의의 배경)에 기초하여 저자 작성.

기존 다자·양자 국제규범의 틀을 이탈하는 새로운 현상으로서 첫째, EU 집행위가 2020년 6월 17일에 ‘역외보조금 관련 EU 역내시장 내 경쟁조건 공정화에 관한 백서’⁵⁾를 통해 최초 제안하고 2021년 5월 5일 입법안⁶⁾을 발표하였던 ‘역외보조금(foreign subsidy)’ 규칙이 있다. 최근 몇 년 동안 EU는 역내시장을 강화하고 역외국의 불공정관행으로부터 역내시장을 보호하기 위해 기업 지속가능성 실사(Corporate Sustainability Due Diligence), 통상위협 대응조치(anti-coercion) 등 새로운 무역정책을 준비해왔는데, 역외보조금 규정 입법안도 동일한 맥락에서 입법절차가 진행 중이다. 역외보조금 규

5) European Commission(2020. 6. 17), “WHITE PAPER on levelling the playing field as regards foreign subsidies,” COM(2020) 253 final, 온라인 자료(검색일: 2021. 6. 7).

6) European Commission(2021. 5. 5), “Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on foreign subsidies distorting the internal market,” COM(2021) 223 final, 2021/0114 (COD), 온라인 자료(검색일: 2021. 6. 7).

정 입법안은 EU 역내시장에서 역외보조금에 의해 야기될 수 있는 왜곡효과에 대응하기 위한 새로운 세 가지 규제수단을 제시하였다. 즉 기업의 '사전' 신고에 따라 개시되는 제도로서 (i) 기업결합 관련 역외보조금 심사(입법안 제3장)와 (ii) 공공조달 관련 역외보조금 심사(입법안 제4장)가 있고, 역외보조금이 EU 역내시장을 왜곡할 가능성을 EU 집행위가 '사후적으로' 직권 조사하는 (iii) 일반 메커니즘(입법안 제2장)이 있다.

EU 집행위의 역외보조금 입법안은 보조금으로 인한 전통적인 상품 측면의 무역왜곡 문제를 넘어 기업결합과 투자, 경쟁, 공공조달 문제까지를 규율하고자 한다. 최종 채택될 경우 기존 보조금 규칙의 틀을 이탈하는 새로운 하이브리드 규범이 도입될 것이며, EU의 교역상대국 입장에서는 향후 해외기업에 대한 보조금 지원정책에 적지 않은 변화가 필요해질 것으로 예상된다. EU 내에서 운영 중인 외국기업에 관련된 규제 리스크가 가중될 것으로 예상되므로, 해외진출기업을 대상으로 우리 정부나 공기업이 운영 중인 보조금 사업이 있다면 EU가 제시한 새로운 보조금 규칙의 틀에 비추어 문제될 소지는 없는지 사전 검토가 필요한 시점이다. 또한 EU가 향후 FTA 개선협상 등을 통해 유사한 보조금 규칙을 요구할 가능성이 있으므로 논의 동향을 지속적으로 모니터링할 필요가 있다.

둘째, 2020년 출범한 신기후체제하에서 국가들이 파리협정에 따라 공약한 국가결정기여(NDCs: Nationally Determined Contributions)의 이행이 2021년부터 본격적으로 시작되고 있다. 파리협정 당사국이 제출한 대부분의 NDCs가 2021년부터 2030년까지를 이행기간으로 설정하는 온실가스 배출 감축 목표를 제시하였기 때문이다. 파리협정 당사국은 다양한 기후정책과 기후행동을 통해 자국의 공약을 이행함으로써 파리협정 제2조에 따른 장기목표 달성에 기여할 책무를 가진다. 글로벌 주요 온실가스 배출국이면서 글로벌 무역의 주요 행위자로서 2050년 기후중립 목표를 제시한 EU와 미국, 2060년 탄소중립을 약속한 중국 등 주요 산업국은 화석연료 기반의 온실가스 배출을 기본으로 했던

전통적 산업구조를 저탄소 경제로 전환해야만 자국의 기후 목표를 달성할 수 있는 상황이다.

EU의 경우 유럽 그린딜에서 제시한 2050년 기후중립과 이를 달성하기 위한 산업전략 및 통상전략을 통해 저탄소 경제사회 전환을 장기적인 경제발전전략으로 이행하고 있다. 미국의 바이든 대통령은 2017년 파리협정 탈퇴를 선언했던 미국 트럼프 대통령과 달리 2021년 1월 취임 이후 파리협정에 재가입하면서, 기후위기가 안보위기라는 기조하에 기후위기 대응을 미국의 최우선 정책으로 설정하고 2050년 기후중립 목표 및 상향된 2030년 중간목표의 NDC를 제출하였다. 캐서린 타이 미 무역대표부(USTR) 대표는 2021년 4월 ‘미국 무역정책의 녹색화(Greening U.S. Trade Policy)’에서 기후위기에 대응하기 위해 무역규범을 이용할 것이라는 입장을 밝혔으며⁷⁾ 기후정책을 추진하면서도 그로 인해 국내경제에 피해가 발생하지는 않게 하겠다는 입장이다. 중국의 시진핑 주석은 적어도 2030년까지 온실가스 배출량의 정점을 찍고 2060년까지는 탄소중립에 도달하겠다는 목표를 발표하였고, ‘생태문명’⁸⁾의 이념을 바탕으로 자연생태계 보호 및 기후정책을 추진하면서 경제발전을 이루기 위한 저탄소기술 개발을 포함하는 ‘중국제조 2025(Made in China 2025)’ 산업정책을 추진하고 있다.

이처럼 코로나19 이후 경제회복과 산업정책을 추구하면서도 동시에 기후위기에 대응하기 위해 온실가스 배출량을 감축해야 하는 상황에서, 국가들은 기존의 이분법적인 접근에서 벗어나 기후정책과 무역정책의 관계를 재정립하여야 하는 현실을 직면하고 있다. 특히 탈탄소화에 대한 전 지구적 과제는 보조금과 관련된 무역갈등으로 이어질 우려를 안고 있다. 예를 들어 청정에너지로의 전환을 촉진하기 위해 취해진 조치가 무역분쟁화된 대표 사례로서 EU와 일본이 온타리오주 발전차액지원(FIT: Feed-in tariff) 제도에 대해 캐나다를 WTO

7) Center for American Progress(2021. 4. 15), “Greening U.S. Trade Policy,” 온라인 자료(검색일: 2021. 5. 21).

8) Heidi(2018. 3. 6), “What Does Xi Jinping’s New Phrase ‘Ecological Civilization’ Mean?” 온라인 자료(검색일: 2021. 5. 23).

에 제소한 사건,⁹⁾ 미국이 태양광 전지 및 모듈에 관련된 국내부품사용요건을 두고 인도를 제소한 사건¹⁰⁾ 등이 있다.

표 1-3. 기후변화 완화 조치 및 신재생에너지 관련 WTO 분쟁 목록

분쟁 대상	사건 번호	제소국/피제소국	진행경과				
			협의 요청	패널설치 (설치요청)	패널보고서 회람(채택)	상소보고서 회람(채택)	이행패널·상소기구 보고서 채택
태양전지·태양광모듈 (1건)	DS456	미국/인도	'13. 2. 6	'14. 5. 23	'16. 2. 22	('16. 10. 14) *인도 패소	-
태양광 패널, 풍력 발전장비 등 (2건)	DS419	미국/중국	'10. 12. 22	-	-	-	-
	DS437	중국/미국	'12. 5. 25	'12. 9. 28	'14. 7. 14	('15. 1. 16) *미국 일부 패소	'18. 3. 21 '19. 8. 15 *미국 일부 패소
결정질 실리콘 태양광 제품 (2건)	DS545	한국/미국	'18. 5. 14	'18. 9. 26	-	-	-
	DS562	중국/미국	'18. 8. 14	'19. 8. 15	'21. 9. 2 *중국 상소 제기 ('21. 9. 16)	-	-
발전차액 지원제도 (2건)	DS412	일본/캐나다	'10. 9. 13	'11. 7. 20	'12. 12. 19	('13. 5. 24) *캐나다 일부 패소	-
	DS426	EU/캐나다	'11. 8. 11	'12. 1. 20	-	-	-
재생에너지 보조금 (2건)	DS510	인도/미국	'16. 9. 9	'17. 3. 21	'19. 6. 27	-	-
	DS563	중국/미국	'18. 8. 14	-	-	-	-
바이오연료 (1건)	DS593	인도네시아/ EU	'19. 12. 9	('20. 7. 29)	-	-	-
바이오디젤 (5건)	DS443	아르헨티나/ EU·스페인	'12. 8. 17	('12. 12. 6)	-	-	-
	DS459	아르헨티나/ EU	'13. 5. 15	-	-	-	-
	DS473	아르헨티나/ EU	'13. 12. 19	'14. 4. 25	'16. 3. 29	('16. 10. 26) *EU 일부 패소	-

9) WTO, "Canada - Certain Measures Affecting the Renewable Energy Generation Sector (DS412)"; WTO, "Canada - Measures Relating to the Feed-in Tariff Program (DS426)"(모든 온라인 자료의 검색일: 2021. 5. 23).

10) WTO, "India - Certain Measures Relating to Solar Cells and Solar Modules (DS456)," 온라인 자료 (검색일: 2021. 5. 23).

표 1-3. 계속

분쟁 대상	사건 번호	제소국/피제소국	진행경과				
			협요청	패널설치(설치요청)	패널보고서 회람(채택)	상소보고서 회람(채택)	이행패널·상소기구 보고서 채택
바이오디젤 (5건)	DS480	인도네시아/ EU	'14. 6. 10	'15. 8. 31	(*'18. 2. 28) *EU 일부 패스	-	-
	DS572	아르헨티나/ 페루	'18. 11. 29	-	-	-	-
환경부담금 (1건)	DS421	우크라이나/ 몰도바	'11. 2. 17	'11. 6. 17	-	-	-
재활용 부담금 (2건)	DS462	EU/러시아	'13. 7. 9	'13. 11. 25	-	-	-
	DS463	일본/러시아	'13. 7. 24	-	-	-	-
휘발유 (2건)	DS2	베네수엘라/ 미국	'95. 1. 24	'95. 4. 10	'96. 1. 29	(*'96. 5. 20) *미국 패스	-
	DS4	브라질/미국	'95. 4. 10	'95. 5. 31			

주: 조치의 목적이 기후변화 완화인 경우와 조치의 목적을 불문하고 (신재생)에너지가 분쟁대상일 경우 모두를 포함.

자료: WTO, "Index of disputes issues," 온라인 자료(검색일: 2021. 5. 2)를 바탕으로 이천기(2018), pp. 21~23을 업데이트함.

보다 최근에는 대표적인 탈탄소정책인 온실가스 배출권거래제를 두고도 통상 규범과의 합치성 시비가 일었던 바 있어 주목을 요한다. 전 세계적으로 공통된 단일 탄소가격이 없는 경우 탄소집약상품의 생산업체가 배출권거래제를 운영하는 국가, 즉 국내적으로 탄소가격을 인상한 국가로부터 국외로 생산기반을 이전하는 '탄소누출(carbon leakage)'이 발생하게 된다. 배출권거래제 운영국 입장에서는 탄소누출 문제를 해결하기 위해 에너지 다소비 부문에 속하는 기업에게 배출권을 무상할당하거나 가격을 인하하여 제공하는 방법이 가능하다. 다만 배출권거래제에서 배출권은 매매 가능한 자산으로서 수혜기업이 배출권 매매를 통해 수익 창출이 가능하다는 점에서, 국제적 차원의

합의가 없는 경우 교역상대국 입장에서는 상기 제도를 보조금으로 해석할 여지가 크다. 미국에서는 이미 2020년 말에 미 상무부가 EU의 배출권거래제(EU ETS)하에서 배출권 무상할당이 집중 공여된 철강부문에 대한 한 상계관세 조사에서 보조금 긍정판정을 내린 바 있으며¹¹⁾ 이후 한국산 철강에 대한 상계관세 조사에서도 우리나라 배출권거래제에 대해 유사한 논리를 적용해 오고 있다. 다른 한편으로는 2020년 12월 17일에 WTO 일반이사회에서 미 무역대표부(USTR)가 기본적인 환경기준을 충족시키지 못하는 WTO 회원국은 자국 산업에 '보조금'을 공여한 것으로 보아야 하며, 핵심 환경기준을 충족시키지 못하는 산업은 그러한 보조금을 통해 '혜택'을 받은 것이므로 다른 회원국이 상계관세를 부과할 수 있도록 해야 한다는 제안을 WTO 각료결정 초안 형식으로 제출하기도 하였다.¹²⁾

문제는 기후변화 완화를 목적으로 하는 보조금 활용이 점점 더 빈번해질 것으로 예상되므로 근원적인 해결책을 찾지 못할 경우 이로 인한 무역 갈등이 반복되고 장기화될 우려가 있다는 점이다. 최근 WTO에서는 '무역과 환경 지속가능성에 관한 구조적 논의(TESSD: Trade and Environmental Sustainability Structured Discussions)'에서 회원국들의 상호 협력을 기반으로 하는 기후변화 논의가 가시화되고 있는 반면, 미국은 단기적으로 기후변화 문제에 상계관세 등 전통적인 무역구제 제도를 활용할 가능성이 높아 보인다.¹³⁾ 그러나 일방적 성격의 무역구제 조치는 궁극적인 해결책이 될 수 없다. 다자적 차원에서 중장기적으로 기후정책과 통상규범의 조화 방안을 모색해 볼 필요가 있다.

11) 2020년 12월 11일에 미 상무부는 미국의 국내법인 「1930년 관세법(Tariff Act of 1930)」에 근거하여 EU가 온실가스 배출량을 감축하는 가장 효율적인 수단으로 시행하고 있는 EU ETS하에서 배출권의 무상할당을 받은 독일 및 이탈리아산 단조강 유동체 받침쇠(Forged Steel Fluid End Blocks)가 조치가능 보조금을 공여받은 상품이라 판단하고, 미국의 동종산업이 실질적 피해를 입었다고 결정하여 최종적으로 상계관세 부과 명령을 내린 바 있다. U.S. Department of Commerce(2020. 12. 11), "[A-428-847] Forged Steel Fluid End Blocks From the Federal Republic of Germany: Final Determination of Sales at Less Than Fair Value," 온라인 자료(검색일: 2021. 8. 29).

12) WTO(2020. 12. 17), "Advancing Sustainability Goals through Trade Rules to Level the Playing Field," WT/GC/W/814, 온라인 자료(검색일: 2021. 5. 21).

13) 이찬기 외(2020), pp. 180-182 참고.

셋째, 미국을 중심으로 환율보조금에 대한 규제가 본격화되고 있다. WTO 보조금협정 협상 당시 국가들은 환율 문제를 IMF에 일임하고 있었으며, 환율 조작으로 인한 글로벌 불균형의 문제가 심각하게 대두되지 않아 우루과이라운드에서는 이에 대해 깊이 있는 논의가 이루어지지 않았다. 이에 교역국의 통화 가치 저평가로 인한 경쟁력 악화 및 경상수지 적자를 우려한 미국은 연방의회 차원에서 교역국의 환율조작과 관련한 여러 보조금 상계관세 법안을 제안해 왔다. 그러나 연방법률 제정에는 성공하지 못하다가, 최근 2020년 2월에 통화 저평가를 보조금으로 보아 상계관세를 부과할 수 있도록 상무부가 행정부 차원에서 상무부의 상계관세 규정(19 CFR §351)을 개정하여 2020년 4월부터 시행 중에 있다. 기존 상계관세 규정은 환율로 인해 발생한 보조금의 혜택·특정성 판단 방법에 관해 규정하고 있지 않았으나, 개정된 규정에서는 교역상대국의 수출자들이 미국 달러를 자국 현지통화로 환산할 때 정부의 개입으로 인해 통화가치 절하가 발생했다고 미 상무부가 판단할 경우, 교역국의 저평가된 통화로 인한 이익을 이른바 ‘환율보조금’으로 보아 상계관세 부과 대상이 될 수 있도록 하였다.¹⁴⁾ 지금까지 베트남산 타이어 사건(C-552-829), 중국산 트위스트 타이 사건(C-570-132)의 예비 또는 최종 판정 단계에서 개정된 상계관세 규정이 적용된 바 있다.¹⁵⁾ 특히 중국, 베트남 등에 진출한 우리 기업들이 직접적으로 미국 환율 상계관세 규정의 영향권에 속할 수 있으므로, 개정 규정의 내용과 함께 실제 적용 사례를 구체적으로 분석하고 WTO 보조금협정과의 합치성, 우리나라로의 적용 가능성 및 대응방안에 대한 종합적인 검토가 필요한 시점이다.

14) 구체적인 개정 내용은 본 연구의 제4장 제2절의 가를 참고.

15) 두 사건에 대한 상무부의 구체적인 결정 내용은 본 연구의 제4장 제2절의 나를 참고.

2. 연구의 목적과 구성

본 연구의 목적은 역외보조금, 기후변화 보조금, 환율보조금 규제와 관련하여 미국과 EU가 주도하고 있는 최근의 규칙과 논의 동향을 정밀 분석하고 국제 통상규범과의 합치성을 검토하며, 우리 정부와 규제대상 기업 입장에서 참고할 수 있을 정책 시사점을 도출하는 데 있다.

제2장에서는 역외보조금과 관련하여 EU 집행위가 2020년 6월 17일에 발표한 역외보조금 백서 및 2021년 5월 5일 발표한 역외보조금 규정 입법안의 도입 배경과 주요 내용을 살펴보고, ‘경쟁조건의 공정성 확보(level the playing field)’라는 배경하에서 EU의 역외보조금 규정 입법안이 가지는 의미를 논의하고자 한다. 또한 기존 EU 규칙과의 관계 및 WTO 보조금협정과의 합치성을 검토한다. 입법안 내에 추가적인 규칙 마련이나 개정을 통해 해결되어야 할 잔여 쟁점 및 위험요소, 기업 실무적 차원에서 우려되는 문제점을 식별하여 동 제도가 향후 EU에 진출한 우리 기업의 경제활동에 미칠 수 있을 영향을 비판적인 시각에서 검토한다.

제3장에서는 기후변화에 대한 보조금에 관련된 주요국의 정책 현황과 통상법적 쟁점을 검토한다. EU, 미국, 중국 등 글로벌 주요 국가가 파리협정 제4조 제19항의 장기온실가스저배출발전전략(LEDs: Long-term low greenhouse gas Emission Development Strategies)으로 2050년 기후중립 또는 2060년 탄소중립 목표를 제시한 바 있다. 다만 저탄소 경제로의 전환에 필요한 기후정책을 이행하는 과정에서 정부가 시행하는 직·간접적인 보조금 지원은 글로벌 시장 질서를 왜곡하는 산업보조금이 될 수 있으며, 기후정책과 무역정책의 긴장관계가 장기간에 걸쳐 지속될 우려가 있다. 특히 EU, 미국, 중국의¹⁶⁾ 기후변화 관

16) 제3장에서는 기후변화 보조금 정책의 비교대상을 미국, EU, 중국으로 설정하였다. 마·EU·중은 전 세계 수출입에서 가장 큰 비중(2020년 상품무역 기준 45%)을 차지할 뿐 아니라 1995년 WTO 출범 이래 제기된 보조금 관련 WTO 분쟁의 약 50%에서 피소국이었다. See Eurostat(2021), “EU and main world traders,” 온라인 자료(검색일: 2021. 5. 17); WorldTradeLaw.net(2021), “Dispute Settlement Statistics and Table - WTO Complaints Filed Against Specific WTO Members as Respondents,” 온라인 자료(검색일: 2021. 5. 17).

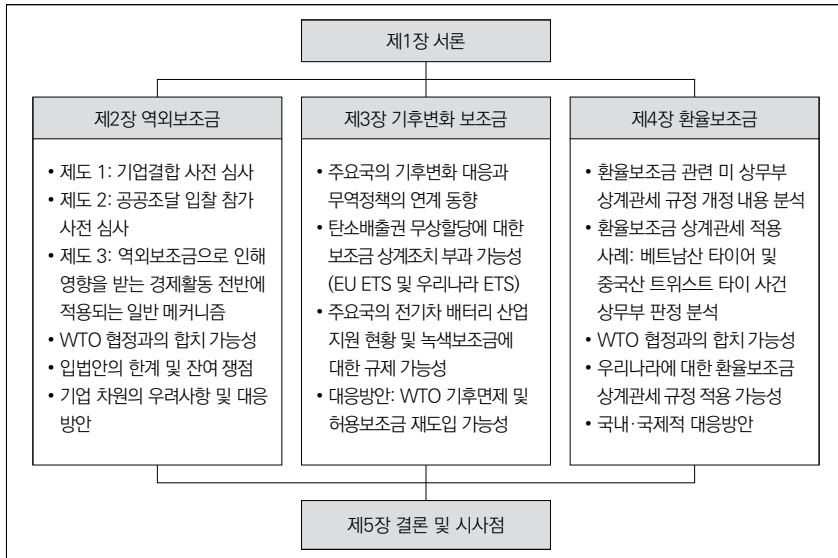
런 통상정책의 현주소를 살펴보고 각국의 기후정책과 국제통상규범 사이의 조화를 모색하기 위한 방안을 생각해 볼 필요가 있다.

이를 위해 우선 글로벌 주요 온실가스 배출 당사자인 EU, 미국, 중국의 장기적인 기후중립 목표와 그 중간목표인 2030년까지의 국가결정기여(NDCs)를 달성하기 위한 주요 기후정책을 살펴본다. EU, 미국, 중국의 기후정책은 각국의 저탄소산업 및 혁신기술 육성정책과 밀접한 연계하에 진행되고 있다는 점을 확인한다. 특히 온실가스 배출량 감축을 위한 전통적인 시장접근 방식의 기후정책이라 평가되는 온실가스 배출권거래제하에서 배출권을 무상할당받은 EU 기업이 생산한 상품을 2020년 12월에 미 상무부가 보조금을 받은 상품으로 판단하여 상계관세를 부과한 사건은 기후정책이 무역 규범을 위반할 수 있으며, WTO 보조금협정하에서 또는 미국의 「1930년 관세법」과 같은 국내법에 기초한 일방조치에 의해 무역구제의 대상이 될 수 있음을 보여주었다. 이러한 맥락에서 배출권 무상할당이 글로벌 무역구제에 주는 영향을 논의하고, 무상할당을 점진적으로 폐지하고 대신 탄소국경조정 메커니즘(CBAM: Carbon Border Adjustment Mechanism)을 도입하려는 EU, 미국 등의 정책 방향에 관해 검토한다.

다음으로 기후위기 대응 및 저탄소 경제사회 전환에 핵심적인 역할을 할 에너지 저장장치인 배터리 산업과 관련하여 EU, 미국, 중국이 계획 또는 시행 중인 재정지원 현황을 살펴본다. 이들은 코로나19로부터 경제를 회복하면서도 기후위기에 대응하여 저탄소 경제사회로 전환하는 데 핵심적인 산업으로서 제로 배출 자동차 산업을 육성하면서 핵심부품인 배터리 부문에 대규모의 정부 지원을 계획·시행하고 있다. 다만 이러한 정부의 공적 재정 지원이 시장질서를 왜곡하고 공평한 경쟁을 방해하는 산업보조금이 될 수 있는 상황을 맞이하고 있어 저탄소 기후정책과 무역정책의 충돌 가능성을 해소할 필요성이 높아지고 있다. 글로벌 주요국의 관련 정책에 대한 검토를 바탕으로 우리나라에 주어지는 시사점을 논의하고, 특히 ‘기후면제(Climate Waiver)’의 필요성이 유력하게 제기되고 있음에 주목한다.

제4장에서는 환율보조금에 대한 미국 상계관세 규정과 함께 베트남산 타이어 사건과 중국산 트위스트 타이 사건의 예비·최종판정을 분석한다. 특히 2021년 5월 24일 미 상무부가 베트남 동(VND)이 저평가되었으며 해당 통화 저평가가 미국법상 상계가능한 보조금에 해당된다고 판단하였던 베트남산 타이어 상계관세 조사에 주목하였다. 상무부가 통화 저평가 문제에 대해 보조금 최종 긍정판정을 내린 것은 이 사건이 처음이다. 환율 저평가에 대한 상계조치는 광범하게 남용될 가능성과 법적으로 불확실한 측면이 있다는 점에서 WTO 협정과의 합치성도 문제가 될 소지가 있다. 특히 WTO 보조금협정과의 합치성을 재정적 기여, 혜택, 특정성 등 세 개 요건을 중심으로 검토한다. 나아가 우리나라에 상기 규정이 적용될 가능성을 IMF와 미 재무부의 보고서를 중심으로 살펴보고, 정부 및 기업 차원의 대응방안을 논의하고자 한다.

그림 1-2. 연구의 구성 및 주요 내용

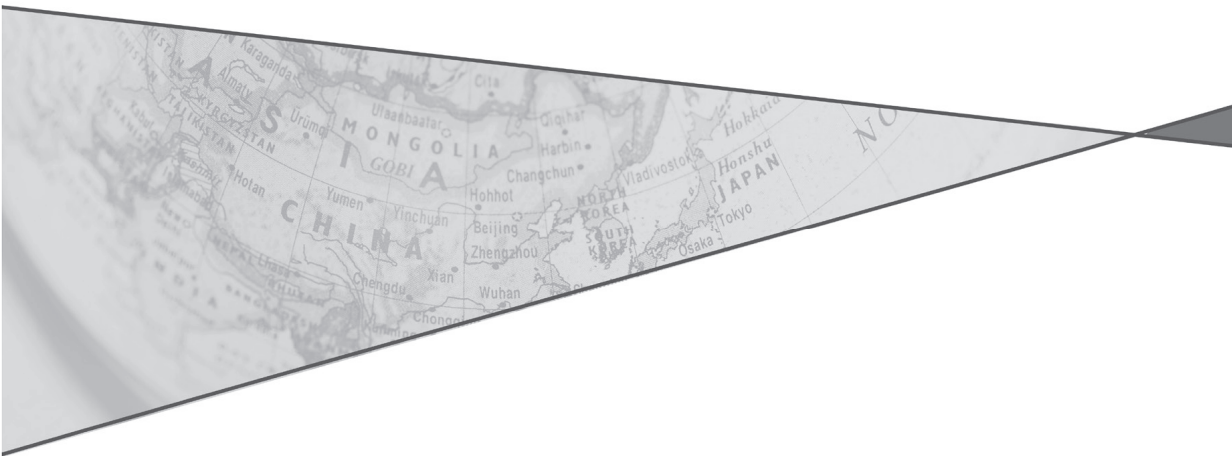


자료: 저자 작성.

제2장

역외보조금

1. 논의의 배경
2. EU 역외보조금 규정의 입법 경과
3. 입법안의 주요 내용
4. 평가



1. 논의의 배경

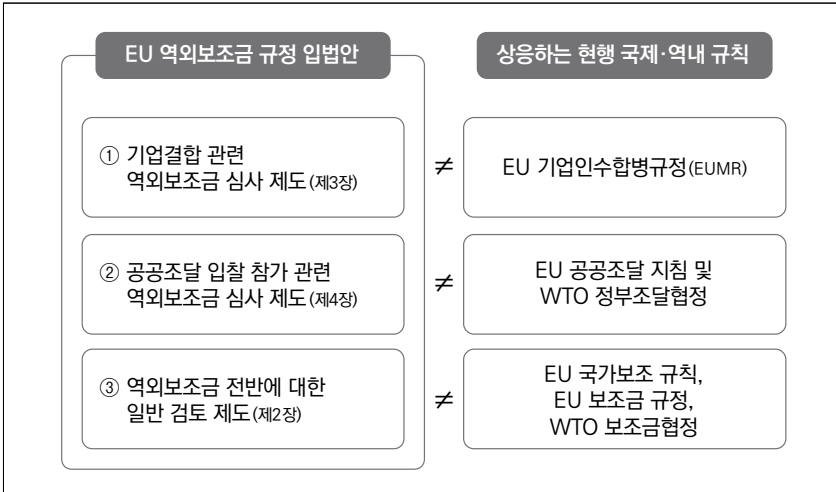
국가들이 자국의 상업적·전략적 이익을 위해 보조금 공여를 글로벌화하는 추세로 인해 국경 간 보조금(cross-border subsidies) 내지는 초국가적 보조금(transnational subsidization) 문제가 본격화되고 있다. EU 집행위는 2021년 5월 5일 발표한 입법안에서 이러한 현상을 ‘역외보조금(foreign subsidy)’으로 정의하고, 역외보조금의 EU 역내시장 내 경쟁 왜곡을 차단하고 공정경쟁 환경을 조성하기 위한 제도 신설을 제안하였다.

EU 집행위의 역외보조금 규정 입법안이 제안된 배경에는 역외보조금에 대한 규제가 국제적 합의에 이르지 못하였다는 점, EU 내에 중국의 투자가 점점 증가하고 있다는 점 등이 복합적으로 작용한 것으로 보인다. 역외보조금 규칙의 신설 필요성에 대해 EU 집행위는 2020년 6월 17일의 ‘역외보조금 관련 EU 역내시장 내 경쟁조건 공정화에 관한 백서’¹⁷⁾에서 언급한 바 있다. EU 역외국 정부가 역외에서 공여한 보조금으로 인해 역외기업이 EU 역내기업을 보다 쉽게 인수할 수 있게 되고 투자 결정에 영향을 미치거나 역외보조금 수혜기업의 시장행위를 왜곡하는 등 EU 역내시장 내에서 경쟁 왜곡이 발생하고 있으나, 현행 규제체제에는 ‘규제 공백(regulatory gap)’이 있다는 것이다. WTO 무역구제 및 EU 무역구제(TDI) 제도, EU 회원국 차원의 외국인직접투자(FDI) 스크리닝 제도, EU의 반독점, 기업결합 규제·국가보조·공공조달 규칙 등 현행 유럽연합법과 국제규범은 왜곡가능성이 있는 역외보조금 문제를 직접적으로 규율하지 못한다고 지적하였다.

첫째, EU 역내적으로는 EU 회원국이 공여하는 국가보조(state aid), 즉 보조금에 대해 EU 경쟁정책 체제하에서 ‘WTO 보조금협정 플러스’ 수준으로 엄격하게 규제가 이루어지고 있다. 반면 EU 역외국이 EU 내에서 운영 중인 기업에

17) European Commission(2020. 6. 17), “WHITE PAPER on levelling the playing field as regards foreign subsidies,” COM(2020) 253 final, 온라인 자료(검색일: 2021. 6. 7).

그림 2-1. EU 역외보조금 규정 입법안의 규율 대상



주: EU 집행위는 각 분야에 적용되는 기존의 국제·EU 역내 규칙이 EU 역외국 정부가 EU 역내 기업에 공여하는 보조금(‘역외보조금’)을 규제하고 있지 못하다고 지적. 즉 역외보조금 규정 입법안의 실제적·절차적 내용은 기존 규칙과 유사하고 기업결합, 공공조달 입찰 참가 등 동일한 현상을 규율하나, ‘역외보조금으로부터 기인하는’ 기업결합, 공공조달 입찰을 다루고 조사 과정에서 역외보조금의 효과를 고려한다는 점에서 신설 규칙과 기존 규칙이 구분된다는 입장임.

자료: 역외보조금 규정 입법안 제40조 및 동 입법안의 ‘Explanatory Memorandum’ 4면을 바탕으로 저자 작성. European Commission(2021. 5. 5), “Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on foreign subsidies distorting the internal market,” COM(2021) 223 final, 2021/0114 (COD), 온라인 자료(검색일: 2021. 6. 7).

공여한 보조금에는 적용할 수 있는 규정이 없다.¹⁸⁾ EU 국가보조 규제의 기본 원칙은 국가보조에 대한 일반적 금지를 규정한 TFEU 제107조 내지 제109조이다. EU 회원국이 개입하여 자국의 특정 기업이나 산업부문에 유해한 보조금을 공여함으로써 EU 역내시장에서 EU 회원국간의 경쟁을 왜곡하지 못하도록 하기 위한 것이다.¹⁹⁾ EU 회원국은 국가보조 규칙의 적용범위에 해당될 가능성

18) 마르그레테 베스타게르(Margrethe Vestager) 경쟁 담당 집행위원은 역외보조금 규정 입법안을 발표하는 기자회견에서 EU 회원국은 자국 기업에 보조금을 공여할 수 있으나 이러한 보조금은 역외보조금과 달리 국가보조 규칙을 통해 통제가 이루어진다는 점을 강조하였다. European Commission(2021. 5. 5), “Statement by Executive Vice-President Margrethe Vestager on the Commission’s proposal for a new Regulation to address distortions caused by foreign subsidies in the Single Market,” 온라인 자료(검색일: 2021. 6. 2).

19) European Parliament(2021. 10), “IN-DEPTH ANALYSIS: Foreign subsidies and public procurement,” EP/EXPO/INTA/FWC/2019-01/LOT5/3/C/10, p. 11.

이 있는 모든 조치를 EU 집행위에 통보해야 하며, EU 집행위는 통보된 국가보조 조치가 역내시장에 미치는 영향과 적용 면제 사유에 해당하는지를 고려하여 그 허부를 결정한다. 조치가 위법한 것으로 판단되는 경우, EU 집행위와 EU 회원국 국내 법원은 공여된 국가보조의 전부 또는 일부를 환수하는 방식으로 EU 집행위의 판정을 집행한다.

다만 위 규제는 관할권과 절차적 측면에서 오로지 EU 회원국만을 대상으로 한다. TFEU 제107조 내지 제109조에 따른 EU 국가보조 체계는 'EU 회원국 이' 기업(군)에 재정지원을 통해 'EU 회원국 사이의' 교역과 경쟁에 영향을 미치는 혜택이 발생한 경우에만 적용되기 때문이다. '역외국'이 공여한 왜곡적 보조금은 규율대상이 아니며, 국가보조 규칙은 EU 역내시장 이원의 영역을 규율하지 못한다. EU 역외국 정부가 공여한 재정지원에 대해서는 위에 상응하는 제도가 없으므로, 동일한 보조금이라 하더라도 EU 회원국이 공여한 경우 위법이지만 역외국이 공여한 경우 위법이 아닌 것이 된다.²⁰⁾

둘째, GATT와 WTO 보조금협정, EU 보조금 규정²¹⁾은 역외보조금을 통해 이루어지는 투자나 서비스 무역을 제외하고 오로지 '상품' 무역에 영향을 미치는 보조금만을 규율대상으로 하고 있다는 점도 문제다. 오늘날 글로벌 경제에서 주요 선진국 GDP의 대다수가 서비스 부문에서 창출되고 있는 상황에서, 상품무역에 대한 보조금만을 규율대상으로 하며 서비스무역에 대한 보조금에는 적용되지 않는 국제규칙에는 분명히 한계가 있다.

지리적 규율 범위에서도 EU 보조금 규정은 규율대상을 '원산지국 또는 수출국 정부에 의한 재정적 기여'라 규정하고 있는데 EU 집행위는 이 규정에 따라

20) 유사 맥락에서, 2020년 9월 10일에 발표한 『중국의 국가주도 투자전략에 대한 EU의 대응』 보고서에서 유럽 회계감사원(European Court of Auditors)은 중국정부가 투자전략의 일환으로 시행 중인 국영기업에 대한 공공재원조달 정책에 관해, 그러한 보조금이 EU 내에서 EU 회원국 정부에 의해 제공되었다면 국가보조 규칙의 규율을 받았을 것이라고 지적한 바 있다. European Court of Auditors, "The EU's response to China's state-driven investment strategy," Review No. 3/2020, pp. 5, 8, 15, 47, 온라인 자료(검색일: 2021. 6. 2).

21) EU는 WTO 보조금협정에 기초하여 'EU 회원국이 아닌 국가로부터 보조금을 공여받은 수입상품에 대응하는 보호에 관한 EU 규정 제2016/1037호(이하 'EU Regulation 2016/1037' 또는 'EU 보조금규정')를 도입함으로써 역외국이 공여한 보조금에 상계관세를 부과하기 위한 역내 규칙을 마련하였다. REGULATION (EU) 2016/1037 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 8 June 2016 on protection against subsidised imports from countries not members of the European Union, OJ L 176 30.6. 2016, 온라인 자료(검색일: 2021. 6. 3).

(최근 판정이 내려진 일부 반보조금 조사 건을 제외한다면) 원칙적으로 수출국이 ‘자국 내에서’ 생산·수출되는 상품에 공여하는 보조금에 대해서만 지금까지 EU 보조금 규정을 적용해왔다(표 2-1 참고).

표 2-1. WTO 및 EU 보조금 규칙의 구성요건과 적용 분야 비교

구분	보조금·국가보조 구성요건		적용 분야
	재정적 기여의 주체	수혜기업의 위치	
EU 역외보조금 규정 입법안	EU 역외국	EU 역내	상품, 서비스, 기업결합, 공공조달
WTO 보조금협정	EU 역외국	EU 역외 + 역내(논란 있음)	상품
EU 보조금 규정 (EU Regulation 2016/1037)			
EU 국가보조 규칙 (TFEU 제107조~제109조)	EU 역내국	EU 역내	상품, 서비스

자료: European Commission(2021. 5. 5), “Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on foreign subsidies distorting the internal market,” COM(2021) 223 final, 2021/0114 (COD); WTO 보조금협정; Regulation (EU) 2016/1037; Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU) [2016] OJ C 202/1을 참고하여 저자 정리.

셋째, 역외보조금이 EU 역내시장에서의 기업결합, 공공조달 입찰, 역내 투자를 위해 공여된 경우도 현행 규칙은 실효적으로 규율하지 못하고 있다. 기업결합에 관련된 EU 역내 규정으로는 Regulation 139/2004²²⁾이 있다. 기업결합 규정은 해당 기업결합이 공동시장에서 효과적인 경쟁을 중대하게 저해할 것인지 여부를 EU 집행위가 판단할 수 있도록 ‘기업결합(concentration)’을 정의하고²³⁾ 경제적 기준(당사자인 기업들의 매출액)을 설정하였다.²⁴⁾ 그러나 현행 규정에는 기업결합을 위한 자원 조달 방식이나 EU 역외국이 공여한 보조금이

22) COUNCIL REGULATION (EC) No 139/2004 of 20 January 2004 on the control of concentrations between undertakings (the EC Merger Regulation), OJ L 24/1, 29.1.2004, 온라인 자료(검색일: 2021. 7. 19). [이하 “Regulation 139/2004”]

23) Regulation 139/2004, 제3조.

24) Regulation 139/2004, 제1조.

왜곡적인지의 여부에 관한 내용이 없으므로, 역외보조금 문제를 직접적으로 다루지는 못하고 있다.

공공조달 입찰에는 역내적으로 Directive 2014/24/EU²⁵⁾가 적용된다. 이 지침에 따라, 입찰자가 비정상적으로 낮은 가격을 제시하였으나 계약당국의 요청에도 불구하고 이에 대해 '만족스러운 설명을 하지 못하는' 경우 계약당국은 입찰자의 제안을 거절할 수 있고,²⁶⁾ 입찰자가 EU 회원국으로부터 국가보조를 지원받고 비정상적으로 낮은 가격을 제시하는 경우 계약당국은 해당 제안을 의 무적으로 거절해야 한다.²⁷⁾ 반면 역외국으로부터 '역외보조금'을 지원받은 입찰자의 입찰 참가를 규제할 방법은 지침에 규정되어 있지 않다. 따라서 현행 규정을 활용하여 역외보조금을 이유로 계약당국이 제안을 거절하기 위해서는 역외보조금을 공여받은 입찰자가 비정상적으로 낮은 가격을 제안하고 이에 대해 '만족스러운 설명을 하지 못한' 경우이어야만 한다.

EU 역내투자에는 FDI에 대한 규제를 강화하기 위해 2020년 10월부터 시행된 외국인직접투자 스크리닝 규정인 Regulation (EU) 2019/452²⁸⁾이 적용되고 있다. FDI 스크리닝 규정은 (i) 역외국이 공여한 보조금이 있는 경우 그러한 보조금에 대한 정보를 포함하여 외국인투자의 '재원'에 관한 정보가 위 규정 하에서 신고 대상이며²⁹⁾ (ii) EU 회원국은 EU 집행위의 요청이 있을 경우 그러한 정보가 이용가능하도록 보장해야 한다는 점,³⁰⁾ (iii) 특정 투자가 안보나 공공질서에 영향을 미칠 가능성이 있는지 여부를 판단하는 데 역외국 정부에 의한 지원 지원이 있었는지 여부를 고려할 수 있음을 명시하였다는 점³¹⁾은 역외보조금

25) DIRECTIVE 2014/24/EU OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 26 February 2014 on public procurement and repealing Directive 2004/18/EC, OJ L 94/65, 28.3.2014, 온라인 자료 (검색일: 2021. 7. 19). [이하 "Directive 2014/24/EU"]

26) *Ibid.*, 제69조 제3항.

27) *Ibid.*, 제69조 제4항.

28) REGULATION (EU) 2019/452 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 19 March 2019 establishing a framework for the screening of foreign direct investments into the Union, OJ L 79 I/1, 21.3.2019, 온라인 자료(검색일: 2021. 6. 2).

29) *Ibid.*, 제9조 제2항 제(e)호 및 Recital 23.

30) *Ibid.*

31) *Ibid.*, 제4조 제2항 제(a)호 및 Recital 13.

규제 목적에서 유의미하다. 다만 위 규정은 EU 회원국과 EU 집행위 사이에 FDI 심사 제도를 조율하기 위한 것이므로 EU 차원의 FDI 심사 제도 설립을 규정하지는 않았다. 또한 EU 회원국은 국내적으로 FDI 심사 제도를 신설할 의무를 부담하지 않으며, FDI 심사 제도를 국내적으로 갖추고 있는 회원국들이 상호 간에 제도의 내용을 통일할 것이 요구되지도 않는다. 따라서 투자 스크리닝은 여전히 각 회원국 국내법의 문제로 남아 있으며³²⁾ 외국인투자에 영향을 미치는 역외보조금 중 FDI 스크리닝 제도를 통해 실효적으로 규율되지 못하는 경우가 충분히 발생 가능하다.

한편 역외보조금 규정 입법안은 모든 EU 역외국으로부터의 역외보조금을 대상으로 일반적으로 적용된다. 따라서 EU와 교역관계에 있는 모든 교역국이 직간접적으로 영향권에 포함될 것이며³³⁾ 특히 중국이 우선적인 규율대상이 될 것으로 보인다. 중국의 시장개혁은 2001년에 WTO에 가입하면서 시작되었으나 개혁 속도가 점차 저하되면서 일부 부문에서는 이미 기존의 시장개혁 정책이 반복된 상황이며 국영기업이 중국경제의 주된 행위자로 활동하고 있다.

EU 집행위가 역외보조금 입법안을 발표하게 된 배경에 중국이 있음은 우르줄라 폰 데어 라이엔 EU 집행위원장 체제 출범 이전에 2019년 ‘중국 전략보고서(EU-China Strategic Outlook)’에서 이미 확인가능하다. 동 보고서에서 EU 집행위는 기업의 국가소유 문제와 역외보조금의 왜곡 효과를 규제하는 데 유럽연합법상 ‘규제 공백’이 있으며 역내외 경쟁조건을 공평하게 보장하기 위한 방안을 모색해야 한다고 강조하였다.³⁴⁾ 2021년 5월 5일 발표된 집행위 입

32) 유럽연합조약(TEU) 제4조 제2항은 국가안보가 각 EU 회원국의 '단독 책임(sole responsibility)'에 해당되는 영역임을 규정하고 있다. 따라서 현행 FDI Regulation보다 강력한 FDI 검토 의무가 유럽연합법 차원에서 EU 회원국에 직접적으로 부과하기는 어려울 것으로 보인다.

33) 일례로 2021년 초에 발표된 유럽의회 보도자료에서 크리스토프 한센 유럽의회 의원은 코로나19 팬데믹로 인해 타격을 입은 기업들을 지원하고 있는 국가가 중국만은 아니라고 지적하고, EU의 무역정책에 대한 대중의 지지를 유지하기 위해서는, 공평한 경쟁을 집행하기 위한 수단을 마련해야 한다고 강조한 바 있다. HKTDC Research (2021. 9. 8), "European Parliament's Trade Committee to Scrutinise Proposed Regulation on Foreign Subsidies," 온라인 자료(검색일: 2021. 11. 24).

34) European Commission(2019. 3. 12), "JOINT COMMUNICATION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE EUROPEAN COUNCIL AND THE COUNCIL - EU-China - A strategic outlook," p. 8, 온라인 자료(검색일: 2021. 11. 24).

법안에서는 EU 역내기업이 받았더라면 EU 국가보조 규칙하에서 불법이었을 지원을 중국정부가 EU 내 중국기업에 공여하고 있다고 지적하고,³⁵⁾ 같은 날 발표된 영향평가 보고서³⁶⁾에서도 중국의 ‘중국제조 2025’ 산업전략하에서 로봇공학, 전기차, 의료장비, 항공우주, 해운 및 철도 등 다수의 산업, 특히 고기술 핵심산업 육성에 시장조건보다 유리한 혜택을 부여하고 있다고 지적하였다. 중국이 국영기업에 공여하는 직·간접 보조금은 최근 몇 년간의 국내 총생산량 평균치의 1.3~1.6%에 달하고, 직접 보조금 공여 총량 중 민간기업에 공여된 양이 3분의 1 수준이므로 총 보조금 공여량은 이보다도 더 높을 것이라는 연구 결과를 인용하기도 하였다.³⁷⁾ 역외보조금 규정 입법안 발표 이후 보다 최근에는 2021년 9월 10일에 있었던 폰 데어 라이엔 집행위원장의 연례 정책 연설³⁸⁾에서 역외보조금 입법안이 ‘중국과 러시아에 대한 대응(Dealing with China and Russia)’이라는 목차하에 소개되어 있기도 하다.

참고로 중국과 체결된 EU의 공공조달 계약은 2019년 7억 5,000만 유로에서 2020년에 20억 유로에 근접한 수준까지 급상승하였다.³⁹⁾ 반면 EU 기업들은 중국 공공조달 시장에서 거의 배제되어 있는 상태이다. 중국의 공공조달 규칙이 중국 국내기업에 과도하게 특혜를 부여하고 있는 이유에서다.⁴⁰⁾ 그리고 상품무역에서 중국은 이미 2005년에 미국을 추월하여 대EU 최대 수출국이 되었으며, 2020년에는 EU 수입 중 22.4%를 차지했다(표 2-2 참고).⁴¹⁾

35) 역외보조금 규정 입법안 p. 2. See also HKTDC Research(2021. 9. 8), "European Parliament's Trade Committee to Scrutinise Proposed Regulation on Foreign Subsidies," 온라인 자료(검색일: 2021. 11. 24).

36) European Commission(2021. 5. 5), "COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT - IMPACT ASSESSMENT - Accompanying the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on foreign subsidies distorting the internal market," SWD(2021) 99 final, 온라인 자료(검색일: 2021. 6. 7).

37) *Ibid.*, p. 5.

38) European Commission(2021. 9. 15), "2021 State of the Union Address by President von der Leyen," p. 34, 온라인 자료(검색일: 2021. 11. 15).

39) Eleonora Sartori(2021. 9. 28), "EU-China trade - leveling the playing field at last?", 온라인 자료(검색일: 2021. 11. 24).

40) *Ibid.*

41) European Commission(2021. 6. 2), "European Union, Trade in goods with China," Units R4/A3, 온라인 자료(검색일: 2021. 11. 24).

표 2-2. EU·중국 상품무역 현황

(단위: 백만 유로, %)

구분	기준기간	대중국 수입	대중국 수출	총교역량
교역액	2020	383,888	202,849	586,737
EU와의 교역순위	2020	1	3	1
EU 무역 비중	2020	22.4	10.5	16.1
전년대비 증가율	2019~20	5.6	2.2	-
연평균 증가율	2016~20	6.5	7.2	-

자료: European Commission(2021. 6. 2), "European Union, Trade in goods with China," Units R4/A3, p. 2, 온라인 자료(검색일: 2021. 11. 24).

외국인직접투자자와 관련해서 중국의 대EU FDI는 2016년에 최고치인 370억 유로를 기록한 이래 감소 추세이다.⁴²⁾ 투자 감소의 원인으로는 2017년을 시작으로 해외투자에 대한 중국정부의 규제 강화, 중국의 부채축소 캠페인 이후 중국 기업의 해외자산 구매 재원 조달 능력 감소, EU·중 양자 관계의 악화, EU에서의 외국인투자규제 강화 등이 지목된다.⁴³⁾

중국의 대EU 투자 하락세는 2020년 코로나19 팬데믹하에서도 계속되었다. 2020년 중국의 해외 M&A는 13년 만에 최저치를 기록하였다. 동년에 완료된 중국의 글로벌 M&A 거래액은 약 250억 유로 수준으로, 2019년 대비 45% 감소하였다.⁴⁴⁾ EU 회원국과 영국에서 투자가 완료된 중국의 FDI도 2019년 117억 유로에서 2020년에 65억 유로로 감소한 반면 그린필드 투자는 거의 130억 유로 규모가 이루어져 2016년 이래 최고치를 기록하였다.⁴⁵⁾

2020년 기준 중국의 대EU 투자 중 53%는 독일, 프랑스, 영국을 대상으로 이루어졌다. 독일에 가장 많은 투자가 이루어졌으나, 대부분의 투자가 상대적으로 작은 소규모 거래였다.⁴⁶⁾ 2020년 중국의 주요 투자대상은 중국의 대EU

42) Kratz, Zenglein, and Sebastian(2021. 6), p. 9, 온라인 자료(검색일: 2021. 11. 26).

43) *Ibid.*, pp. 16-17. See also Hanemann, Rhodium Group and Huotari(2018. 5), p. 13, 온라인 자료(검색일: 2021. 11. 26).

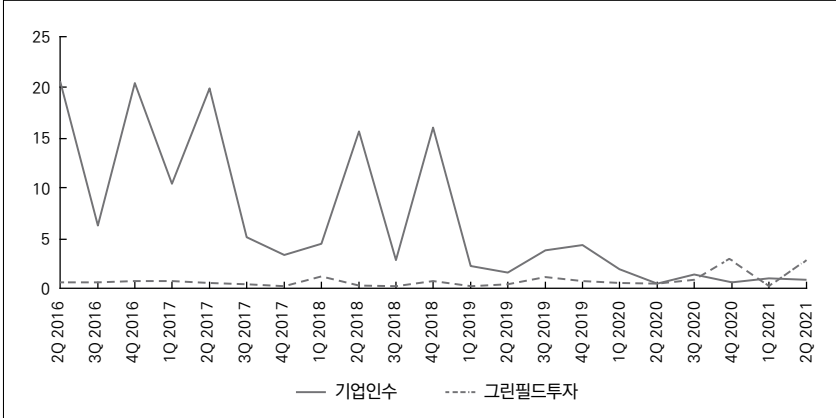
44) Kratz, Zenglein, and Sebastian(2021. 6), pp. 7-8, 온라인 자료(검색일: 2021. 11. 26).

45) *Ibid.*, p. 7, 10.

46) *Ibid.*

그림 2-2. EU 27개국 내 중국의 FDI 거래 추이

(단위: 십억 달러)



주: EU 27개국, 즉 EU를 탈퇴한 영국을 제외한 수치임.

자료: Rhodium Group(2021. 7. 21), "Cross Border Monitor (CBM): People's Republic of China - European Union, Direct Investment 2Q 2021," p. 8, 온라인 자료(검색일: 2021. 12. 2).

투자 중 25%를 차지한 운송, 건설, 인프라 부문이었다. 대표 사례로는 중국중차의 스페인 건설회사 Aldesa 인수(2억 4,200만 유로), 중국삼협총공사의 포르투갈 국영 전력회사 에네르지아스 드 포르투갈(EDP) 지분 추가 매입(2억 2,900만 유로), 중국중차 주저우전력기차유한공사의 독일 포스로(Vossloh) 기관차 사업 부문 인수(4,400만 유로) 건이 있으며 그 외 부문에서 환취전자(USI)의 프랑스 애스틸플래시(Asteelflash) 그룹 인수(3억 9,500만 유로), R&Y사의 독일 EMS GmbH 인수(1억 7,100만 유로) 등이 있었다.⁴⁷⁾

2020년 중국 국영기업에 의한 대EU 투자는 120억 유로를 기록하여 절대적 규모로는 큰 변화가 없는 수준이다. 2010~15년 동안 연평균 투자 총액의 70% 이상에 해당될 정도로 국영기업이 전통적으로 중국의 대EU 투자 중 상당 부분을 차지해온 가운데, 2014년부터는 중국의 해외직접투자 자유화로 인해 행정규제가 완화되고 기업의 해외투자에 대한 유인이 늘어나면서 민간 부

47) *Ibid.*, pp. 12-13.

문의 투자도 증가하기 시작하였다.⁴⁸⁾ 다만 2020년에는 민간 부문의 투자가 530억 유로로 전년대비 49% 급감하면서 중국의 전체 대EU 투자 대비 중국 국영기업의 대EU 투자 비중은 2019년의 11%에서 2020년 18%로 다시 증가한 상태이다.⁴⁹⁾

2. EU 역외보조금 규정의 입법 경과

2019년 3월 22일에 EU 이사회가 EU 단일시장 내에서 그리고 전 세계적으로 공정한 경쟁이 보장될 수 있도록 조치를 취해줄 것을 EU 회원국과 EU 기관들에 요청하였던 것도 위와 같은 배경에서이다.⁵⁰⁾ EU 집행위는 역외보조금에 대한 규제가 시장경쟁을 보장하고 공정하고 경쟁적인 단일시장을 촉진함으로써 EU의 산업전략을 이행하는 데 핵심이 될 것으로 보고 있다. EU 이사회는 ‘역외국에서의 국가 소유 구조와 국가보조 지원이 EU 단일시장에 야기하는 왜곡 효과를 전적으로 다루기 위해’ EU 집행위가 유럽연합법상의 공백을 메우기 위한 방안을 검토할 예정이라고 설명한 바 있다.⁵¹⁾ 유럽의회도 2020년 2월의 경쟁정책 보고서에서, 기업이 본국 정부가 공여한 보조금을 통해 왜곡 행위에 가담하였다고 판단되는 경우 ‘적절한 조사수단을 가질 수 있도록’ EU 경쟁법에 하나의 필러(pillar)를 추가하는 안을 EU 집행위가 검토하도록 요청하였다.⁵²⁾

EU 집행위의 입장은 2020년 6월 17일에 ‘역외보조금 관련 EU 역내시장 내 경쟁조건 공정화에 관한 백서’(이하 ‘역외보조금 백서’)⁵³⁾를 통해 가시화되었는

48) *Ibid.*, p. 12.

49) *Ibid.*, p. 7, p. 12.

50) European Council(2019. 3. 22), "European Council meeting (21 and 22 March 2019) – Conclusions," EUCO 1/19, 온라인 자료(검색일: 2021. 6. 2).

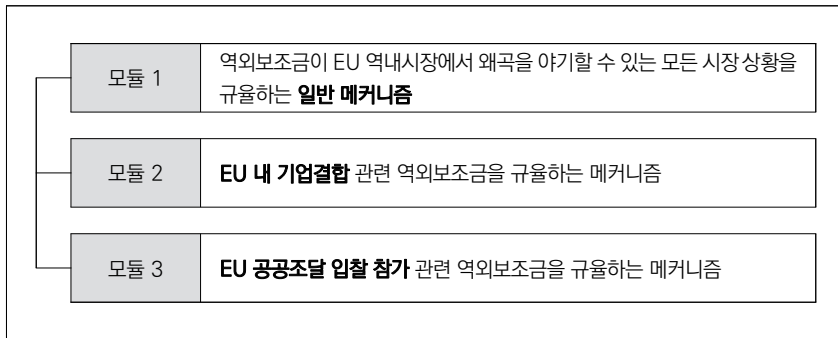
51) *Ibid.*, p. 2.

52) European Parliament(2020. 2. 25), "Report on Competition Policy – Annual Report 2019," 2019/2131(INI), A9-0022/2020, para. 6, 온라인 자료(검색일: 2021. 6. 7).

53) European Commission(2020. 6. 17), "WHITE PAPER on levelling the playing field as regards foreign subsidies," COM(2020) 253 final, 온라인 자료(검색일: 2021. 6. 7).

데, 집행위는 역외보조금으로부터 발생한 왜곡 문제를 다루기 위한 세 개의 '모듈(module)'을 제안하였다. 첫째 모듈은 역외보조금에 일반적으로 적용 가능한 메커니즘으로서, 집행위가 EU 역내에서 영업 중인 수혜기업에 공여한 역외보조금을 조사할 수 있는 권한을 규정하였다. 둘째 모듈은 EU 기업의 인수를 원활하게 만드는 역외보조금이 야기하는 왜곡에 적용된다. 셋째 모듈은 EU 내 공공조달 절차와 관련하여 역외보조금을 규제하기 위한 제도이다.⁵⁴⁾

그림 2-3. 2020년 역외보조금 백서상의 '모듈' 분류



자료: 역외보조금 백서 및 이천기 외(2021), p. 16에 기초하여 저자 정리.

이후 EU 집행위는 2021년 5월 5일에 '역내시장을 왜곡하는 역외보조금에 관한 규정 입법안'(이하 '역외보조금 규정 입법안' 또는 '입법안'⁵⁵⁾)을 영향평가 보고서⁵⁶⁾와 함께 발표하였다. 역외보조금 백서 발표 이후 진행된 공공협의를 통해서 역외보조금 규정에 대한 유의미한 변화는 이루어지지 못한 것으로 보인다. 역외보조금 규정 입법안은 전반적으로 2020년 백서의 내용을 그대로 반영

54) 역외보조금 백서, p. 13.

55) European Commission, "Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on foreign subsidies distorting the internal market," 5.5.2021, COM(2021) 223 final, 2021/0114 (COD), 온라인 자료(검색일: 2021. 6. 7).

56) European Commission, "COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT - IMPACT ASSESSMENT Accompanying the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on foreign subsidies distorting the internal market," Brussels, 5.5.2021, SWD(2021) 99 final, 온라인 자료(검색일: 2021. 6. 7).

하고 있다. 입법안은 역외보조금에 일반적으로 적용되는 메커니즘, 기업결합에 적용되는 사전 검토, 공공조달에 적용되는 사전 검토 등 세 개 제도를 규정하는데, 이는 2020년 역외보조금 백서상의 ‘모듈’에 상응한다.

입법안은 유럽연합기능조약(TFEU) 제114조와 제207조에 근거한 것으로서, 동 조약 제294조에 따른 일반입법절차의 적용을 받는다. 2021년 5월 7일~7월 22일에 이해관계자 의견 수렴 절차를 거쳤으며⁵⁷⁾ 유럽의회와 EU이사회에 제1차 회의를 위해 회부된 상태이다. 유럽의회에서는 국제통상위원회(INTA)가 위 입법안을 담당하며, 크리스토프 한센(Christophe Hansen) 유럽의회 의원이 보고자로 지정되었다.⁵⁸⁾ 한센 의원은 역외보조금 입법에 대해 통일된 입장을 채택하기 위한 유럽의회에서의 논의 및 검토를 담당하고, 이후 EU 회원국 장관들로 구성된 EU 이사회와의 협상을 주도할 예정이다.⁵⁹⁾

역외보조금 규정 입법안이 최종 법제화되기 위해서는 공동 입법권한을 가지는 EU 이사회와 유럽의회가 법안의 내용에 공통된 입장을 보여야 한다.⁶⁰⁾ 이 과정에서 특히 시간이 걸리고, EU 이사회와 유럽의회 의 요청으로 집행위 입법안의 내용에 수정이 이루어질 가능성이 있다. 다만 역외보조금에 대한 규제 필요성에 대해서는 EU 회원국들이 전반적으로 공감해왔으므로, 집행위가 제시한 내용에 큰 변경 없이 역외보조금 규정이 최종 채택될 가능성이 높다.

57) European Commission, "Trade & investment – addressing distortions caused by foreign subsidies," 온라인 자료(검색일: 2021. 11. 29).

58) 진행 경과는 다음을 참고. European Parliament, "2021/0114(COD) – Regulation on distortive foreign subsidies," 온라인 자료(검색일: 2021. 11. 29).

59) HKTDC Research(2021. 9. 8), "European Parliament's Trade Committee to Scrutinise Proposed Regulation on Foreign Subsidies," 온라인 자료(검색일: 2021. 11. 24).

60) 다만 일반입법절차(OLP)하에서는 EU 이사회 의 만장일치 결정이 요구되지 않는다.

3. 입법안의 주요 내용

EU 집행위의 역외보조금 입법안은 역외보조금 문제를 다루기 위해 크게 세 가지 제도, 즉 (i) 기업결합에 관련된 사전 신고(입법안 제3장) (ii) 공공조달 입찰에 관련된 사전 신고(제4장) 등 두 개의 사전 신고 제도와 (iii) 역외보조금의 왜곡 효과에 대해 집행위가 직권으로 조사를 개시할 수 있도록 하는 사후 검토 제도(제2장)를 규정하였다. 이는 백서에 규정된 세 개 모듈과 사실상 동일하다.

표 2-3. 역외보조금 백서 모듈에 상응하는 역외보조금 규정 입법안의 메커니즘

규율대상	일반 메커니즘	기업결합	공공조달 절차
역외보조금 백서(2020. 6. 17)	모듈 1	모듈 2	모듈 3
역외보조금 규정 입법안(2021. 5. 5)	입법안 제2장	입법안 제3장	입법안 제4장

자료: 역외보조금 백서 및 역외보조금 규정 입법안을 바탕으로 저자 정리.

EU 집행위가 제안한 위 세 개 제도가 적용되는 분야는 서로 다르지만, EU 집행위가 다루고자 하는 실제적 요소는 세 제도에서 실질적으로 동일하다. 즉 (i) 역외보조금의 유무⁶¹⁾ (ii) 그러한 역외보조금이 EU 시장에서 왜곡을 야기하는지 여부⁶²⁾ (iii) EU 시장 내 부정적 효과가 역외보조금이 가지는 여하한 긍정적 효과로 인해 균형을 이룰 수 있는지 여부⁶³⁾ (iv) 왜곡 문제를 다루는 데 필요한 교정조치 부과 또는 확약의 수락 가부⁶⁴⁾를 공통된 규율 내용으로 한다. 또한 절차적 측면에 대해서도 EU 집행위는 실질적으로 동일한 조사 절차 및 권한이 세 개 제도 모두에 공통적으로 적용되도록 규정하였다(그림 2-4 참고).⁶⁵⁾

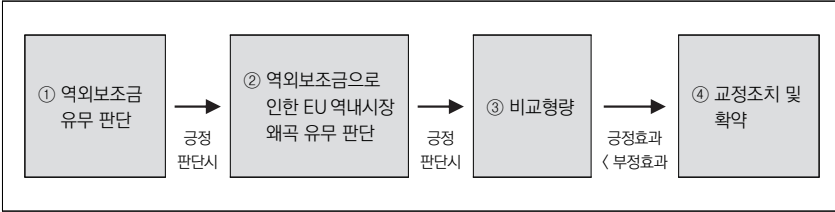
61) 입법안 제2조.

62) 입법안 제3조 및 제4조.

63) 입법안 제5조.

64) 입법안 제6조.

그림 2-4. 역외보조금에 대한 검토 절차



주: 역외보조금 규정 입법안 제2장~제4장의 메커니즘에 공통적으로 적용되는 실체적 요소임.
 자료: 역외보조금 규정 입법안 제2조(역외보조금의 유무), 제3조 및 제4조(역외보조금으로 인한 왜곡 유무),
 제5조(비교수량), 제6조(확약 및 교정조치)에 기초하여 저자 작성.

가. 적용범위(제2조)

EU 집행위 입법안에 따라, EU 집행위는 역외국 정부에 의한 재정적 기여가 역외보조금 규정의 목적상 ‘역외보조금(foreign subsidy)’을 구성하는지 여부, 그리고 EU 단일시장을 왜곡하는지 여부를 평가하게 된다. 왜곡적인 역외보조금이 있다고 판단하는 경우, EU 집행위는 왜곡효과를 시정하기 위한 조치를 취할 수 있다.

역외보조금은 아래 세 가지 요건이 누적적으로 충족될 시에 존재한다. 첫째, 역외국이 직간접적으로 공여한 ‘재정적 기여(financial contribution)’가 있어야 한다. 재정적 기여의 주체는 역외국 중앙정부나 정부당국,⁶⁵⁾ 공공기관⁶⁷⁾뿐 아니라 민간기관이 재정적 기여를 공여하고 해당 기관의 행위가 역외국에 귀속 가능한 경우⁶⁸⁾도 포함된다. 재정적 기여의 범위 또한 매우 광범하여, (i) 자금의 이전이나 채무부담⁶⁹⁾뿐 아니라 (ii) 징수되어야 할 세입을 포기하는 경우⁷⁰⁾

65) 특히, 입법안 제8조, 제9조, 제10조, 제11조, 제12조, 제13조, 제14조, 제15조.

66) 입법안 제2조 제2항(b)(i).

67) 입법안 제2조 제2항(b)(ii).

68) 입법안 제2조 제2항(b)(iii).

69) 입법안 제2조 제2항(a)(i). 유사 문구를 규정한 WTO 보조금협정의 판정례를 참고할 경우 무상지원, 대출, 대출보증, 자본참여, 채무감면, 출자전환 등이 여기에 해당될 것으로 생각된다.

70) 입법안 제2조 제2항(a)(ii). 예를 들어 세액 공제가 여기에 해당될 수 있다.

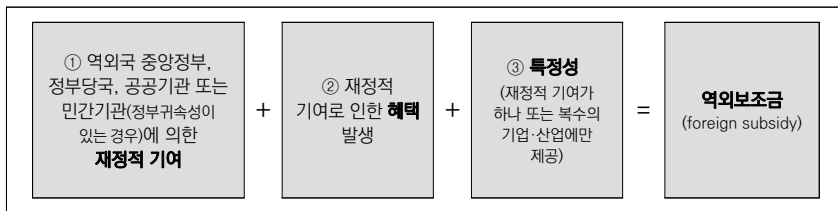
표 2-4. 역외보조금 규정 입법안의 구성

분류		표제	분류		표제												
제1장: 총칙	제1조	대상 및 범위	제4장: 공공조달 절차	제26조	공공조달 절차에서의 역외보 조금으로 인한 역내시장 왜곡												
	제2조	역외보조금의 존재		제27조	공공조달 절차의 정의 및 신 고기준												
	제3조	역내시장에 대한 왜곡		제28조	공공조달 절차에서의 역외 재 정적 기여에 대한 사전 신고												
	제4조	역내시장을 왜곡할 가능성이 가장 높은 역외보조금 범주		제29조	공공조달 절차에서 신고된 재 정적 기여에 대한 예비심사· 심층조사에 적용되는 절차규칙												
	제5조	비교형량		제30조	EU 집행위 결정												
	제6조	확약 및 교정조치		제31조	신고 및 계약절차 속행 정지 를 포함하는 공공조달 절차 내 심사												
제2장: 역외 보조금 직권조사	제7조	역외보조금 직권조사		제5장: 공동 절차조항	제32조	공공조달 절차 관련 재정적 기여에 적용되는 과태료 및 이행강제금											
	제8조	예비심사			제33조	각 절차간 관계											
	제9조	심층조사			제34조	시장조사											
	제10조	잠정조치			제35조	소멸시효											
	제11조	정보 요청	제36조		결정의 공표												
	제12조	EU 역내 실사	제37조		결정의 수신인												
	제13조	EU 역외 실사	제38조		공개 및 방어권												
	제14조	비협조	제39조		직무상 비밀												
	제15조	과태료 및 이행강제금	제6장: 다른 문서 [법률]과 의 관계		제40조	다른 문서[법률]과의 관계											
	제16조	취소															
제3장: 기업결합	제17조	기업결합에서의 역외보조금 으로 인한 역내시장 왜곡		제7장: 경과조항 및 최종조항			제41조	결정을 위한 위원회 절차									
	제18조	기업결합의 정의 및 신고기준							제42조	이행법률을 위한 위원회 절차							
	제19조	기업결합 사전 신고									제43조	위원회					
	제20조	통제[지배]의 정의											제44조	위임법률			
	제21조	총 매출액의 산정													제45조	위임권한의 행사	
	제22조	재정적 기여의 합산															제46조
	제23조	기업결합 이행행위 금지 및 기한	제47조		경과 조항												
	제24조	신고된 기업결합에 대한 예비 심사·심층조사에 적용되는 절차규칙				제48조											
제25조	기업결합에 적용되는 과태료 및 이행강제금																

자료: 역외보조금 규정 입법안을 바탕으로 저자 정리.

(iii) 상품이나 서비스의 제공 또는 구매⁷¹⁾ 등이 모두 포함된다. 둘째, 재정적 기여로 인해 EU 역내시장 내에서 영업 중인 기업에게 ‘혜택(benefit)’이 발생해야 한다.⁷²⁾ 셋째, 재정적 기여로 인한 혜택이 개별 기업 또는 산업, 또는 일부 기업들이나 산업들에만 법률상 또는 사실상 한정되어야 한다.⁷³⁾ 즉 입법안은 하나 또는 그 이상의 기업에 ‘특정적인(specific)’ 보조금에만 적용된다. 반대로 정부가 모든 산업 전반에 걸쳐 세제 감면을 적용할 경우와 같이 ‘일반적으로’ 공여된 보조금에는 적용되지 않는다.

그림 2-5. 역외보조금의 유무 판단 기준



자료: 역외보조금 규정 입법안 제2조 제1항에 기초하여 저자 작성.

위 역외보조금 정의는 WTO 보조금협정과 EU 보조금규정의 보조금 구성요건을 참고한 것으로 보이며,⁷⁴⁾ 역외보조금 규칙 시행 이후 EU 집행위가 동 개념을 해석·적용하는 데 있어서도 WTO 보조금협정과 EU 보조금규정하에서 발전되어온 법리나 실무 관행을 참조할 가능성이 높다. 외국 정부나 외국인 투자자의 의사결정에 일정한 예측 가능성을 확보해 줄 수 있다는 점에서도 유리하다. 다만 후술하는 바와 같이 역외보조금 입법안과 WTO 보조금협정 사이의 양립 가능성에 대해서는 추가적인 검토가 필요할 것으로 보인다.

71) 입법안 제2조 제2항(a)(iii). 예를 들어 특정 기업의 상품에 대한 정부조달이 해당될 수 있다.

72) 입법안 제2조 제1항("a financial contribution which confers a benefit").

73) 입법안 제2조 제1항("limited, in law or in fact, to an individual undertaking or industry or to several undertakings or industries").

74) 다만 WTO 보조금협정 제1.1조 및 EU 보조금규정(EU Regulation 2016/1037) 제3조와는 달리, 역외보조금 규정 입법안 제2조 제1항은 '특정성' 요건까지를 역외보조금 개념의 일부(구성요건)로 규정하였다는 점에서 차이가 있다.

그리고 입법안은 역외보조금을 EU 역내에서 경제활동에 종사하는 기업에 공여된 보조금으로 규정하고 있으므로,⁷⁵⁾ 순수하게 ‘EU 역외에서만’ 운영 중인 기업에 역외국이 공여한 보조금에는 적용되지 않을 것이다. 반면 역외기업이 EU 내 기업을 인수하거나 그에 대한 지배 지분을 확보하는 경우, 또는 EU 내 공공조달 입찰에 참여하는 경우에는 EU 역내에서 경제활동에 종사하는 것으로 간주된다.⁷⁶⁾

나. EU 역내시장에서의 왜곡(제3조 및 제4조)

역외보조금이 있음이 확인된 다음에는⁷⁷⁾ 그러한 보조금으로 인해 EU 내에서 시장 왜곡이 발생하였거나 발생할 우려가 있는 경우에만 해당 보조금에 대해 조치를 취할 수 있다. 입법안에 따르면, 역외보조금이 EU 내 보조금 수혜기업의 경쟁 입지를 개선하는 데 기여하였고 그 결과 EU 역내시장에서의 ‘경쟁에 부정적 영향을 실제 미치거나 미칠 가능성이 있을’ 경우 왜곡이 있는 것으로 간주된다.⁷⁸⁾ 부정적 영향에 대한 입증책임은 집행위가 부담한다.

집행위는 정부보조금을 통해 기업이 ‘왜곡행위(distortionary behaviour)’에 가담하는 경우⁷⁹⁾를 조사하기 위한 수단으로서 역외보조금 규정을 제안하였으나, 왜곡을 야기할 수 있는 행위 유형을 입법안에서 구체적으로 규정하고 있지는 못하다. 대신 역외보조금이 왜곡적인지 여부를 평가하는 기준으로서 아래의 범주와 지표를 제시하였다.

75) 입법안 제2조 제1항(“a financial contribution ... to an undertaking engaging in an economic activity in the internal market”).

76) 입법안 제1조 제2항.

77) EU 역내시장에서의 왜곡 유무는 역외보조금의 구성요건은 아니며, 후술하는 바와 같이 역외보조금에 적용되는 세 가지 제도(기업결합, 공공조달, 일반 메커니즘)를 통해 역외보조금에 대한 EU 집행위의 개입 여부를 결정짓기 위한 기준이라 할 수 있다.

78) 입법안 제3조 제1항.

79) 입법안, Explanatory Memorandum, p. 3.

표 2-5. 역외보조금의 EU 역내시장 왜곡 가능성에 대한 판단 기준

분류		주요 내용
1	왜곡 가능성이 가장 높은(most likely) 역외보조금	(i) 보조금이 없었더라면 단기 또는 중기적으로 도산하였을 기업에 적절한 구조조정 계획이 없음에도 공여된 역외보조금 (ii) 기업의 부채 또는 채무에 대한 무제한적인 보증 (iii) 기업결합을 직접적으로 원활히 하는 역외보조금 (iv) 역외보조금으로 인해 기업이 과도하게 유리한 입찰서를 제출할 수 있었고 해당 기업이 공공계약을 체결하게 되는 경우
2	왜곡 가능성이 있는(likely) 역외보조금	비경제적인 자산을 유지함으로써 또는 (보조금이 없었더라면 이루어지지 않았을) 설비 확장에 대한 투자를 장려함으로써 공급과잉을 야기하는 보조금
3	왜곡 가능성이 낮은(unlikely) 역외보조금	(i) 연속되는 여느 3개 회계연도 동안 공여된 역외보조금이 500만 유로 미만일 경우 (ii) OECD 공적지원수출신용협약에 따라 이루어진 자금조달
4	그 밖의 경우	개별 사안마다 아래 지표(예시)를 참고하여 EU 역내시장 내 왜곡 여부를 판단: (i) 보조금의 양과 성격 (ii) 대상기업이 놓인 상황과 관련 시장 상황 (iii) 대상기업의 EU 역내시장 내 경제활동 수준 (iv) 역외보조금의 목적·조건 및 EU 역내시장에서의 용도

자료: 역외보조금 규정 입법안 제3조 제2항, 제4조, Recitals 12, 14에 기초하여 저자 작성.

보조금의 성격상 EU 역내시장을 왜곡할 가능성이 ‘가장 높은(most likely)’ 역외보조금으로서, 입법안 제4조는 (i) 보조금이 없었더라면 단기 또는 중기적으로 도산하였을 기업에, 적절한 구조조정 계획이 없음에도 공여된 역외보조금⁸⁰⁾ (ii) 기업의 부채 또는 채무에 대한 무제한적인 보증⁸¹⁾ (iii) 기업결합을 직접적으로 원활히 하는 역외보조금⁸²⁾ (iv) 역외보조금으로 인해 기업이 과도하게 유리한 입찰서를 제출할 수 있었고 해당 기업이 공공계약을 체결하게 되는 경우⁸³⁾를 규정하였다.

80) 입법안 제4조 제1항.

81) 입법안 제4조 제2항.

82) 입법안 제4조 제3항.

83) 입법안 제4조 제4항.

입법안 제4조에 규정된 보조금 외 다른 유형의 보조금의 경우 EU 역내시장을 왜곡할 가능성을 개별 사안별로 판단하게 될 것이다. 입법안 제3조 제1항은 왜곡 유무의 판단기준으로 (i) 보조금의 양과 성격⁸⁴⁾ (ii) 대상기업이 농민 상황과 관련 시장 상황⁸⁵⁾ (iii) 대상기업의 EU 역내시장 내 경제활동 수준⁸⁶⁾ (iv) 역외보조금의 목적·조건 및 EU 역내시장에서의 용도를 예시하였다.⁸⁷⁾

위 판단기준에 비추어 볼 때, 비경제적인 자산을 유지함으로써 또는 (보조금이 없었더라면 이루어지지 않았을) 설비 확장에 대한 투자를 장려함으로써 공급과잉(overcapacity)을 야기하는 보조금의 경우 왜곡을 야기할 ‘가능성이 높은(most likely)’ 유형은 아니며 단순히 왜곡의 ‘가능성이 있을(likely)’ 것으로 집행위는 판단하였다.⁸⁸⁾

또한 입법안은 역외보조금이 EU 역내시장을 왜곡할 “가능성이 낮은(unlikely)” 최소허용 기준을 규정하였다. 연속되는 3개 회계연도 동안 공여된 역외보조금이 500만 유로 미만이면 왜곡 가능성이 낮다.⁸⁹⁾ 역외보조금 백서에서 최소허용 기준이 EU 국가보조 규칙과 동일한 수준인 연속되는 3개 회계연도 기준 20만 유로⁹⁰⁾이었던 것이 입법안에서는 500만 유로로 변경된 것이다. OECD 공적 지원수출신용협약(Arrangement on Officially Supported Export Credits)에 따라 이루어진 자금조달도 EU 내에서 왜곡을 야기하지 않는다고 볼 것이 제안되었다.⁹¹⁾

84) EU 집행위는 보조금의 양이 상대적으로 많을수록 EU 역내시장에 부정적 영향을 미칠 가능성이 높다고 설명하였다. 역외보조금 백서, p. 26.

85) 예를 들어 EU 집행위는 (i) 구조적 초과생산(structural excess capacity)에 놓여 있는 EU 피인수기업을 역외보조금을 통해 인수한 경우 (ii) 산업집중도가 높은 시장에서 영업활동 중인 EU 피인수기업을 역외보조금을 통해 인수하는 경우 (iii) 빠르게 성장하는 첨단시장에 공여된 역외보조금의 경우 특히 왜곡을 야기할 가능성이 높다고 설명하였다. 또한 경쟁의 유무도 그 자체로서 결정적 요소는 아니나 역내시장에 왜곡이 있는지 여부를 판단하는 데 고려될 수 있다. 역외보조금 백서, pp. 26-27.

86) 예를 들어 EU 역내시장 내에서 한정된 영업활동만을 하고 있는 기업에 공여된 보조금은 EU 역내시장에 왜곡을 야기할 가능성이 상대적으로 낮을 것이다. 역외보조금 백서, p. 27.

87) 입법안 제3조 제1항 제(a)호 내지 제(e)호.

88) 입법안, Recital 14.

89) 입법안 제3조 제2항.

90) 역외보조금 백서, pp. 15, 46.

91) 입법안, Recital 12.

다. 긍정적 및 부정적 효과 사이의 비교형량(제5조)

역외보조금이 왜곡을 야기한다고 결론을 내릴 경우, 다음 절차로서 EU 집행위는 해당 역외보조금에 여하한 긍정적 효과가 있는지를 검토해야 한다. 입법안 제5조는 EU 집행위가 역외보조금의 왜곡 효과와 역외보조금이 관련 경제활동에 미칠 수 있는 긍정적 효과를 비교형량 해야 함을 규정하였다.⁹²⁾ 왜곡효과가 긍정적 효과보다 큰 경우, 집행위는 교정조치를 부과하거나 또는 왜곡을 시정하기 위해 대상기업이 제시한 확약을 수락할 수 있다. 교정조치에 관해서는 입법안 제6조에 규정되어 있으며, 후술하는 바와 같이 역외보조금의 상환(이자 포함), 일부 자산 매각 등이 이루어질 수 있다.

입법안의 비교형량 테스트는 역외보조금 백서에서 제안하였던 ‘유럽연합의 이익 테스트(EU interest test)’보다 축소된 개념이다. 백서의 유럽연합의 이익 테스트에서는 (i) 역외보조금에 관련된 경제활동 및 투자뿐 아니라 (ii) 고용·기후중립·환경보호·디지털 전환·안보·공공질서 및 안전 등 EU가 인정하는 공공정책 이익에 역외보조금이 미치는 긍정적 영향까지를 고려하도록 하였던 것에서,⁹³⁾ 입법안의 비교형량 테스트에서는 (ii)번이 삭제되고 (i)번만이 규정되었기 때문이다.⁹⁴⁾ 다만 입법안은 비교형량이 정확히 어떠한 방식으로 이루어져야 하는지에 관해서는 상세한 내용을 담고 있지 못하다. 특히 역외보조금이 관련 경제활동에 미칠 수 있는 ‘긍정적 효과’에 무엇이 있을 수 있는지를 규정하고 있지 않아 운영세칙에서 좀 더 구체화가 필요할 것으로 생각된다.

92) 입법안 제5조 제1항.

93) 역외보조금 백서, p. 17, 제4.1.4항.

94) 입법안 제5조 제1항.

표 2-6. 역외보조금 백서 및 입법안상 비교형량 테스트의 고려요소 비교

분류	역외보조금 백서(2020): '유럽연합의 이익' 테스트	역외보조금 규정 입법안(2021): 비교형량 테스트
1	역외보조금을 제공받은 경제활동 및 투자가 EU에게 미칠 수 있을 긍정적 효과를 고려	역외보조금과 관련된 경제활동의 진전에 미치는 긍정적 효과를 고려
2	고용·기후중립·환경보호·디지털 전환·안보·공공질서 및 안전 등 EU가 인정하는 공공정책 이익을 고려	상응하는 규정 없음

자료: 역외보조금 백서, p. 17, 제4.1.4항 및 역외보조금 규정 입법안 제5조 제1항에 기초하여 저자 정리.

한편 이 테스트는 EU 회원국 국가보조의 합치성 판단에 적용되는 EU 국가보조 규칙상의 비교형량 테스트를 참고한 것으로 보인다. TFEU 제107조 제3항 제(c)호는 EU 회원국의 국가보조가 (i) 생활 수준이 비정상적으로 낮거나 심각한 불완전고용이 있는 지역의 경제발전을 촉진하기 위한 지원 (ii) '유럽 공동이익을 위한 주요 프로젝트(IPCEI)'의 집행을 촉진하거나 회원국의 경제적 교란을 시정하기 위한 지원 (iii) 일정 경제활동 또는 일부 경제지역의 발전을 원활히 하기 위한 지원 등에 해당될 경우 '역내시장과 양립될 수 있는지' 여부를 판단하는 데 집행위가 일정한 비교형량을 할 수 있도록⁹⁵⁾ 허용하고 있다.

라. 제도 1: 기업결합에 대한 사전 신고 제도

입법안 제3장은 역외보조금과 관련된 기업결합에 대한 새로운 사전 신고 제도를 규정하였다. 이 제도는 현행 EU 경쟁법상의 기업결합 규제 및 외국인투자 심사 제도와 병행하여 이루어질 예정이다. 인수기업이 EU 역외기업이고 피인수기업이 EU 역내기업인 기업 인수합병 거래의 거래당사자들은 현행 EU 기업인수합병규정(EUMR: EU Merger Regulation)⁹⁶⁾에 따른 기업결합 신고의무

95) TFEU 제107조 제3항("The following may be considered to be compatible with the internal market: [...]") [밑줄 추가]

96) COUNCIL REGULATION (EC) No 139/2004 of 20 January 2004 on the control of concentrations between undertakings (the EC Merger Regulation), OJ L 24/1, 29.1.2004, 온라인 자료(검색일: 2021. 7. 19).

와 개별 EU 회원국 차원의 외국인직접투자 심사에 더하여 역외보조금 규정상의 사전 신고의무를 추가로 부담하게 된다.

1) 신고 대상 기업결합의 범위

입법안 제19조는 일정 유형의 기업결합을 거래 이행에 앞서 사전 신고할 의무를 규정하였다. 기업결합은 입법안 제18조 제1항 및 제2항에 (i) 독립적 기업간의 합병⁹⁷⁾ (ii) 기업에 대한 지배권 획득⁹⁸⁾ (iii) 합작투자법인 설립⁹⁹⁾으로 정의되어 있는데, 이는 EUMR의 기업결합 정의에서와 같은 내용이다.¹⁰⁰⁾ 역외보조금 백서에서는 EU 기업에 대한 비지배지분 취득까지 규율범위로 포함시킬 가능성이 논의된 바 있으나,¹⁰¹⁾ 입법안에서는 기업결합 개념을 EUMR에서의 기업결합 개념과 합치시킴으로써 기업에 대해 ‘결정적 영향력(decisive influence)’¹⁰²⁾을 미치는 권리변동만을 신고 대상으로 규정하였다. 입법안상의 정의에 따라, 다른 기업 또는 다른 기업의 일부에 대한 하나의 기업¹⁰³⁾ 또는 다수의 기업에 의한¹⁰⁴⁾ 지배권 취득 형식의 모든 기업 인수 또는 합병에 대해 인수·합병 이전에 사전 신고가 있어야 한다.

2) 신고 기준

원칙적으로 입법안 제18조 제3항과 제4항에 규정된 요건을 충족시키는 기업결합이 신고 대상이다. (i) 피인수기업이 또는 인수기업들 중 적어도 한 기업이 EU에서 설립되고 EU 내 총 매출액이 적어도 5억 유로 이상이며 (ii) 신고

97) 입법안 제18조 제1항 제(a)호.

98) 입법안 제18조 제1항 제(b)호.

99) 입법안 제18조 제2항.

100) EUMR 제3조 제1항 제(a)호, 제(b)호 및 제4항.

101) 역외보조금 백서, 제4.2.2.1절. 24면("Module 2 therefore includes the acquisition of significant but possibly non-controlling minority rights or shareholdings.")

102) 입법안 제20조 제1항 제(b)호. See also EUMR 제3조 제2항, 온라인 자료(검색일: 2021. 7. 19).

103) 즉 단독지배(sole control)의 경우.

104) 즉 공동지배(joint control)의 경우.

이전 3개 역년 동안 역외국들로부터 관련 기업(들)이 받은 재정적 기여(모든 계열사 매출액 포함¹⁰⁵)가 5,000만 유로 이상이어야 한다.¹⁰⁶

합작법인 설립의 사전 신고에도 실질적으로 동일한 기준이 적용된다. (i) 합작회사나 그 모회사 중 하나가 EU 내에서 설립되고, EU 내에서의 총 매출액이 5억 유로 이상이며¹⁰⁷ (ii) 신고 이전 3개 역년 동안 역외국들로부터 합작법인 ‘과(and)’ 그 모기업들이 받은 재정적 기여가 5,000만 유로 이상이어야 한다.¹⁰⁸

첫째, 입법안의 기업결합 신고의무 기준은 역외보조금 백서와는 다르게 변경된 것이다. 매출액 기준이 백서에서는 1억 유로이었던 것이 입법안에서는 5억 유로로 인상되었으며, 차년도에 수령할 것으로 예상하는 재정적 기여 및 아직 수혜기업에 지급되지 않은 재정적 기여는 입법안상의 기업결합 신고의무 발동 기준에서는 제외되었다(표 2-7 참고).

둘째, 위 기업결합 신고의무 발동요건 중 (ii)번 기준은 역외보조금 유무가 아니라, 역외국으로부터 받은 ‘재정적 기여’ 유무를 기준으로 하고 있어 신고의무의 적용범위가 필요 이상으로 지나치게 넓게 설정되었다는 점에 논란이 예상된다.¹⁰⁹ 앞서 확인하였듯이 ‘(역외)보조금’은 ‘재정적 기여’를 하나의 구성요건으로 포함하는 좀 더 넓은 개념이다. 보조금을 구성하기 위해서는 재정적 기여에 더하여 혜택의 존재 및 특정성이 요구되나, 재정적 기여를 구성하는 데에는 혜택과 특정성 요건은 필요하지 않다. 이로 인해 ‘비특정적인’ 조치, 일국 내 모

105) 입법안 제22조에 따라, “관련 기업에 대한 재정적 기여 총액(aggregate financial contribution to an undertaking concerned)”은 “입법안 제21조 제4항 제(a)호 내지 제(e)호에 언급된 모든 기업들이 역외국으로부터 받은 각 재정적 기여를 모두 더하는 방식으로 산정”한다. 입법안 제21조 제4항 제(a)호 내지 제(e)호는 “관련 기업의 총매출액”을 (a) 해당 관련 기업, (b) 해당 관련 기업이 직접 또는 간접적으로 50% 이상의 자본 또는 사업용 자산을 소유하거나, 50% 이상의 의결권을 가지거나, 감독이사회, 경영이사회, 또는 기업을 법적으로 대표하는 기관의 구성원 절반 이상을 임명할 권한을 가지거나 대외협력을 관리할 권한을 가지는 기업, (c) 해당 관련 기업에 대해 제(b)호에서 언급된 권한 권리를 가지는 기업, (d) 제(c)호에서 언급된 기업이 제(b)호에서 언급된 권한 권리를 가지는 기업, (e) 제(a)호~제(d)호에 언급된 둘 이상의 기업이 제(b)호에서 언급된 권한 권리를 가지는 기업의 각 총매출액을 모두 더하여 산정할 것을 규정하고 있다.

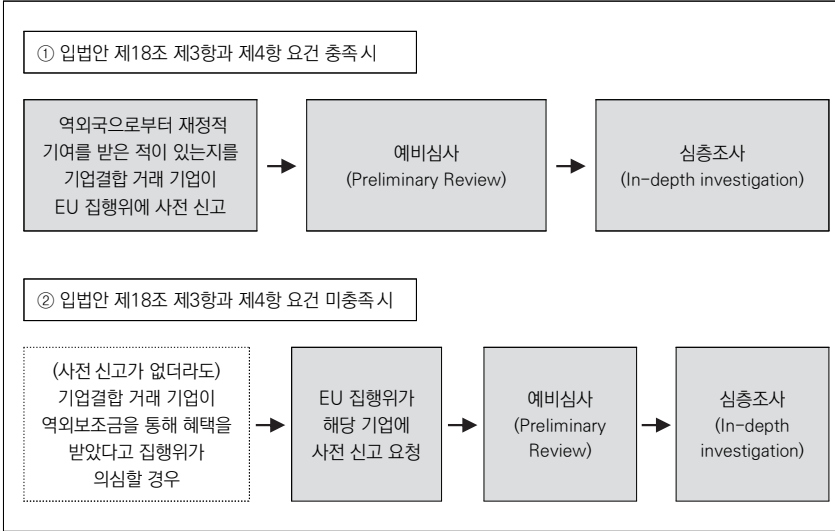
106) 입법안 제18조 제3항 제(a)호 및 제(b)호.

107) 입법안 제18조 제4항 제(a)호.

108) 입법안 제18조 제4항 제(b)호.

109) 기업결합 사전 신고의무의 발동요건으로서 재정적 기여 기준을 둔 것에 대한 비판적 입장으로는 다음을 참고. Louis *et al.*(2021. 6. 25), p. 6.

그림 2-6. 입법안 제3장에 따른 기업결합 심사



자료: 역외보조금 규정 입법안 제3장에 기초하여 저자 작성.

표 2-7. 역외보조금 백서 및 입법안상 기업결합 사전 신고 기준

요건	역외보조금 백서(2020)	역외보조금 규정 입법안(2021)
1 매출액 기준	<ul style="list-style-type: none"> - 피인수기업이 ① EU 내에 설립되어 있고 ② EU 내 총 매출액 1억 유로(예시) 이상 	<ul style="list-style-type: none"> - (i) 피인수기업 또는 M&A 당사자 기업들 중 한 개 이상의 기업이 or (ii) 합작투자법인이 또는 그 모기업 중 한 개 기업이 ① EU 내에 설립되어 있고 ② EU 내 총 매출액 5억 유로 이상
2 재정적 기여 기준	<ul style="list-style-type: none"> - 거래당사자 일방(a party)이 - 신고 이전 3년 동안 ① 모든 역외국(any third-country authority)으로부터 수령한 재정적 기여 + ② 아직 수혜기업에 지급되지 않은, 기업결합 이후 차년도에 수령할 것으로 예상하는 재정적 기여 ※ 정확한 수치는 제시하지 않음 	<ul style="list-style-type: none"> - (i) 관련 기업들이 or (ii) 합작투자법인+모기업들이 - 신고 이전 3년 동안 ① 역외국들(third countries)로부터 수령한 재정적 기여가 총 5,000만 유로 이상 ② 상응하는 기준 없음

자료: 역외보조금 백서, pp. 24-25 및 역외보조금 규정 입법안 제18조 제3항 및 제4항에 기초하여 저자 정리.

든 기업과 모든 산업부문에 걸쳐 일반적으로 적용 가능한 조치까지 집행위의 검토 범위에 포함될 것으로 보인다. 예를 들어 단순히 법인세율을 특정 수혜대상만이 아니라 전반적으로 낮춘 것만으로도 위 기준을 충족하게 된다. 또한 역외국 정부로부터 재정적 기여를 받았으나 시장 조건으로 제공받아 혜택이 존재하지 않거나 미미하여 ‘보조금’을 구성한다고 보기 어려운 경우도 원칙적으로 신고의무 대상이 될 것이다.

입법안 제2조 제2항 제(a)호에 규정된 재정적 기여의 정의를 보더라도 상당수의 거래가 위 (ii)번 기준을 충족시키게 될 것이다. 예를 들어 입법안 제2조 제2항 제(a)호에 규정된 재정적 기여의 정의에는 ‘자본 확충 등 자금이나 채무 부담의 이전’이 포함된다. EU 역외국의 국부펀드나 공적연금기금에 의한 투자까지도 해당 투자를 받은 기업이 5억 유로 이상의 매출을 가지는 EU 기업을 인수할 경우 기업결합 사전 신고 대상에 해당될 가능성이 있다는 의미다. 또한 ‘상품이나 서비스의 제공 또는 상품 및 서비스의 구매’도 재정적 기여에 해당하므로, 예를 들어 EU에 설립된 무역회사가 역외국의 공공기관(광물자원공사)으로부터 에너지를 구매해 왔고¹¹⁰⁾ EU 내에서 5억 유로 이상의 매출을 가지는 EU 기업을 인수한다면 위 기준을 충족하여 신고 대상이 될 것이다.

셋째, 각 개별국에 대해 재정적 기여의 양을 개별 산정하는 것이 아니라 복수형, 즉 ‘역외국들(third countries)’¹¹¹⁾로부터 공여받은 재정적 기여를 규정하고 있으므로 모든 역외국으로부터 공여받은 재정적 기여를 합산하여 재정적 기여 기준 충족 여부를 판단하게 된다는 점에서도 제3장 메커니즘하에서의 기업결합 신고의무의 범위는 상당히 넓어질 것으로 예상된다.

넷째, 기업결합 거래에 관여된 기업 뿐 아니라 해당 기업이 속해 있는 기업 집단 전체¹¹²⁾에 대한 검토가 이루어질 예정이다. 예를 들어 입법안 제18조 제

110) 앞서 지적하였듯이, 신고의무 발동요건이 ‘재정적 기여’로 되어 있으므로 혜택 유무는 여기서 관련이 없다. 즉 기업거래 기업이 ‘시장조건에 따라’ 역외국 공공기관으로부터 상품·서비스를 구매한 경우에도 해당 구매에 대한 신고 의무가 발생하게 된다.

111) 입법안 제18조 제3항 제(b)호.

112) 입법안 제18조 제3항 제(b)호는 피인수기업과 인수기업들을 포함하여 “관련 기업들(the undertakings concerned)”이 역외국들로부터 받은 모든 재정적 기여를 기준으로 하고 있으며, 입법안 제18조 제4항 제(b)호에서도 “합작 법인 및 그 모기업들(joint venture itself and its parent undertakings)”이 역외국들로부터 받은 모든 재정적 기여를 기준으로 하고 있다.

4항의 매출액 기준과 재정적 기여 기준 모두를 충족시키는 데 큰 비중을 차지한 합작투자법인은 EU에 위치하고 있지 않고 EU 역외 지역에서 활동하고 있고, 그 모회사만이 EU 내에 설립된 상태라 하더라도 입법안에 따르면 신고 대상이 될 것이다. EU 내에서 설립된 기업뿐 아니라 그 모회사나 계열사 등 관련된 모든 기업이 역외국으로부터 받은 재정적 기여 전액을 산정할 수 있어야 하므로, 기업결합과 관련하여 당사자 사이의 투명성 확보 및 대외적으로 객관적인 DB 구축이 중요하다. 다만 EU 역내기업이 역외국 정부로부터 역외보조금을 공여받아 시장왜곡을 야기한 경우를 규제하겠다는 입법안 본래의 취지에는 부합하지 않는다는 비판이 가능할 것으로 보인다. 또한 ‘피인수기업’의 매출액 및 역외국 정부로부터의 재정적 기여 수령액만으로 입법안 제18조 제3항 및 제4항에 따른 기준을 모두 충족시키는 경우에도 신고 대상에 해당할 것이나, 피인수기업에 대해 공여된 재정적 기여는 기업인수에 대한 보조금 공여가 아니고 인수기업에 불공평하게 영향을 미치지도 않으므로 신고 대상에서 제외되어야 할 것이다.

3) 집행위의 직권조사 개시

예외적으로 상기 재정적 기여 기준을 충족하지 못하는 기업결합에 대해서도 거래 당사자 중 일방이 기업결합 이전 3년 내에 역외보조금을 받은 적이 있다고 의심하는 경우 EU 집행위는 기업결합 이행 이전 어느 시점에라도 사전 신고를 요청할 수 있다. 집행위의 요청이 있는 경우 해당 거래는 ‘신고 대상 기업결합’으로 간주되어 입법안 제3장의 역외보조금 규칙을 적용받게 된다.¹¹³⁾

또한 인수기업이 신고를 했어야 하나 신고의무를 이행하지 않은 기업결합에 대해 집행위는 직권으로 조사할 수 있는 권한을 가진다. 그러한 조사는 기업결합이 완료된 이후에도 개시될 수 있다.¹¹⁴⁾

113) 입법안 제19조 제5항.

114) 입법안 제19조 제4항.

4) 집행위의 심사 절차 및 기업결합 이행행위 금지 의무

집행위는 EUMR과 유사한 원스톱샵(One-Stop Shop) 제도하에서 기업결합에 대한 역외보조금의 효과를 조사하는 데 배타적인 관할권을 가진다.¹¹⁵⁾

입법안 제23조 제1항은 사전 신고 대상에 해당되는 기업결합의 경우 신고 이전에 또는 집행위의 검토가 이루어지는 동안 기업결합이 이행되어서는 안 된다는 기업결합 이행행위 금지 의무를 규정한다. EUMR에서와 유사하게 심사 종료 이전에 당사자들이 거래를 이행하는 경우 거래는 무효가 된다.¹¹⁶⁾

심사 절차는 예비심사와 심층조사의 두 단계로 이루어진다. 집행위의 검토 기한은 예비심사의 경우 25 근무일이다. 집행위가 완전한 신고를 접수한다면, 신고 접수일로부터 25 근무일 동안 해당 기업결합은 이행되어서는 안 된다.¹¹⁷⁾ 예비심사 결과 인수기업이 기업결합 과정에서 역외보조금을 통해 혜택을 받았다는 충분한 증거를 확보하였다면 집행위는 심층조사를 개시할 수 있다. 심층 조사는 원칙적으로 최대 90 근무일까지 가능하다. 즉 기업결합은 심층조사 개시일로부터 90일 동안 이행되어서는 안 된다. 조사 대상 기업이 EU 역내시장 내 왜곡을 시정하기 위한 확약을 제안하는 경우, 심층조사 기간은 최대 15일까지 연장 가능하다.¹¹⁸⁾ 위 조사 기한은 EUMR상의 기한¹¹⁹⁾을 그대로 반영한 것으로 보인다.

5) 잠정조치 및 의무불이행에 대한 집행가능성

심층조사 결과 기업인수가 역외보조금을 통해 용이하게 이루어졌고 역내 시장을 왜곡한다고 판정이 내려질 경우, 집행위는 신고 당사자가 제시한 적절한 확약을 수락하거나 해당 기업결합을 금지시키는 등 교정조치를 부과할

115) European Parliament(2021. 10), "IN-DEPTH ANALYSIS: Foreign subsidies and public procurement," EP/EXPO/INTA/FWC/2019-01/LOT5/3/C/10, p. 23.

116) 입법안 제23조.

117) 입법안 제23조 제1항 제(a)호.

118) 입법안 제23조 제1항 제(b)호.

119) EUMR 제10조 제1항 및 제3항.

수 있다.¹²⁰⁾ 또한 집행위는 재정적 기여가 역외보조금을 구성하고 역내시장을 왜곡한다는 정황이 있으며 역내시장에서의 경쟁에 ‘중대하고 회복할 수 없는 손해를 끼칠 심각한 위험’이 있는 경우, 잠정조치를 명령할 수 있다.¹²¹⁾

사전 신고의무를 준수하지 않거나 집행위의 승인 이전에 기업결합을 이행하는 경우에는 과태료를 부과받게 된다. 또한 집행위는 당사자들이 사전 신고의무에 반하여 기이행된 거래가 EU 역내시장을 왜곡하는 경우, 해당 거래를 해제하도록 강제할 수 있다.¹²²⁾ 또한 입법안은 관련 정보 제공의무 해태, 현지실사 거부, 확약 미준수 등을 이유로 하는 과태료·이행강제금¹²³⁾에 더하여, 제3장 기업결합에 적용되는 과태료 및 이행강제금을 별도로 규정하였다. 이에 따라 집행위는 신고 대상 기업결합에 대해 신고의무를 불이행하거나,¹²⁴⁾ 신고를 하기는 했으나 집행위 승인 이전에 기업결합을 이행하거나,¹²⁵⁾ 기업결합 금지의무를 위반하며 기업결합을 이행¹²⁶⁾한 기업에 과태료를 부과할 수 있다.

6) EUMR과의 관계

첫째, 입법안 제40조 제1항은 역외보조금 규정이 EUMR의 적용을 저해하지 않음(‘without prejudice to’)을 규정하여 역외보조금 규정과 EUMR이 별개로 적용됨을 분명히 하였다. 그러나 동시에, EU 집행위는 역외보조금 규정 입법안에 따른 기업결합 심사 절차를 EUMR에 따른 기업심사 절차에 일부 합치시켜 놓기도 하였다. 앞서 확인하였듯이 예비검토(25 근무일)와 심층조사(90 근무일)라는 큰 틀은 EUMR에서의 두 단계 조사 기한¹²⁷⁾과 동일하다.

120) 입법안 제9조 제2항.

121) 입법안 제10조 제1항 및 제2항.

122) 입법안 제24조 제6항 제(a)호.

123) 입법안 제15조.

124) 입법안 제25조 제3항 제(a)호.

125) 입법안 제25조 제3항 제(b)호.

126) 입법안 제25조 제3항 제(c)호.

127) 다만 EUMR은 예비단계에서 조사 대상 기업이 확약을 제정한 경우 기한이 연장될 수 있음을 규정한 반면 역외보조금 규정 입법안에는 이에 상응하는 규정은 없다.

둘째, 역외보조금 규정 입법안하에서 신고 대상 기업결합에 대한 심사를 누가 수행할 것인지가 불분명하다. EU 집행위 내 기존의 조직을 활용하여 경쟁총국(DG Competition)이나 통상총국(DG Trade)에서 역외보조금 심사를 담당하거나 역외보조금과 관련된 총국을 신설할 수 있고, 또는 별개의 EU 기관에서 심사를 담당할 가능성도 있어 보인다.¹²⁸⁾

마. 제도 2: 공공조달 입찰 참가 관련 사전 신고 제도

입법안 제4장은 공공조달 입찰 참가를 역외보조금 조사 대상으로 규정하였다. 역외보조금을 받은 입찰참가자는 시장가격 미만 또는 원가 미만으로 입찰서를 제출할 수 있고, 그 결과 역외보조금이 없었더라면 낙찰받지 못하였을 공공조달 계약을 확보하는 불공정한 이익을 얻을 수 있다.

공공조달 입찰 참가기업은 입찰서 또는 공공조달 절차 참가의향서 제출 시로부터 지난 3년 동안 입찰자나 입찰자의 주된¹²⁹⁾ 하도급업체·공급업체에 역외국이 제공한 재정적 기여에 대해 계약당국에 사전 신고할 의무를 부담한다. 사전 신고를 하지 않거나 관련된 정보를 제출하지 않은 기업과는 공공조달 계약을 체결할 수 없다.¹³⁰⁾ 단 역외보조금 백서에서와는 달리 입법안은 기업이 공공조달 계약 체결 이후 계약기간 동안, 즉 장래에 받을 것으로 예상되는 역외보조금은 신고 대상으로 규정하지 않았다(표 2-8 참고).

원칙적으로 공공조달 추정가격이 2억 5,000만 유로 이상인 경우¹³¹⁾에 사전 신고의무가 발생한다. 계약당국은 자신에게 접수한 신고를 EU 집행위에 즉시 전달해야 한다.¹³²⁾ 대상기업이 신고의무를 불이행하거나 계약당국에 접수된

128) EU 집행위 입법안 발표 당시 마르그레테 베스타게르(Margrethe Vestager) 부집행위원장 겸 경쟁 담당 집행위원, 발디스 돔브로브스키스(Valdis Dombrovskis) 수석 부집행위원장 겸 통상 담당 집행위원, 티에리 브르통(Thierry Breton) 역내시장 담당 집행위원이 입법안 관련 언론보도를 낸 바 있음을 감안한다면, 역외보조금 관련 책무를 위 EU 기관 중 한 곳에서 가지게 될 가능성이 있다.

129) (i) 계약의 이행에 있어 해당 하도급업체 또는 공급업체의 참여가 핵심 요소이며 (ii) 이들 업체의 기여가 계약된 견적가격의 30%를 초과하는 경우, '주된(main)' 하도급업체 또는 공급업체로 간주됨. 입법안 제28조 제2항.

130) 입법안 제28조 제1항.

131) 입법안 제27조 제2항.

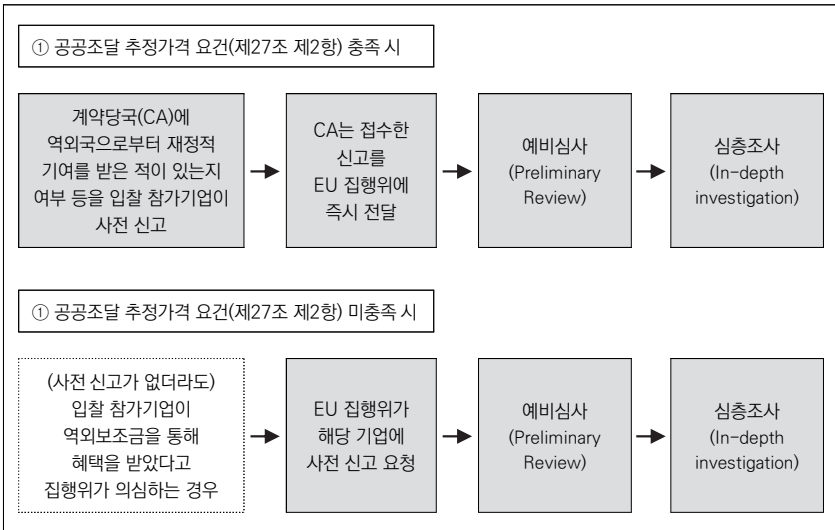
132) 입법안 제28조 제4항.

표 2-8. 역외보조금 백서 및 입법안상 공공조달 입찰 참가 관련 신고 기준 및 대상

분류	역외보조금 백서(2020)	역외보조금 규정 입법안(2021)
사전 신고 기준	- 역외국 정부로부터 수령한 재정적 기여 수준 및 EU 조달지침을 기준으로 할 수 있음을 예시	- 공공조달 추정가격 2억 5,000만 유로 이상
신고 대상	- 입찰자·컨소시엄 구성원·하도급업체·공급업체가 - 입찰참가 이전 [3년] 동안 ① EU 역외국 정부·공공기관·역외국 정부로부터 지시·위임을 받은 민간기관으로부터 수령한 재정적 기여 + ② 계약 체결 이후 [1년] 이내에 수령할 것으로 예상되는 재정적 기여	- 입찰자·주된 하도급업체·주된 공급업체·경제 운영자 및 경제 운영자 집단 ¹³³⁾ 이 - 신고 이전 3년 동안 ① 역외국으로부터 수령한 모든 재정적 기여 (all foreign financial contributions) ② 상응하는 내용 없음.

자료: 역외보조금 백서, p. 31 및 역외보조금 규정 입법안 제27조 제2항, 제28조 제1항, 제2항에 기초하여 저자 정리.

그림 2-7. 입법안 제4장에 따른 공공조달 입찰참가 심사



자료: 역외보조금 규정 입법안 제4장에 기초하여 저자 작성.

133) 입법안 제4장에서 신고 대상인 '경제 운영자 및 경제 운영자 집단'이란 Directive 2014/23/EU 제26조 제2항, Directive 2014/24/EU 제19조 제2항, Directive 2014/25/EU 제37조 제2항에 규정된 경제 운영자 및 경제 운영자 집단을 의미. 입법안 제28조 제2항.

신고가 집행위로 전달되지 않을 경우, 집행위는 재검토를 개시할 수 있다.¹³⁴⁾ 상기 추정가격 기준에 해당되지 않으나 입찰 참가기업이 지난 3년 동안 역외보조금을 통해 혜택을 받았다고 의심되는 경우, 집행위는 해당 기업이 받은 재정적 기여에 대해 가격기준에 따른 신고 대상이 아니더라도 계약 체결 이전 시점에 언제라도 신고를 요청할 수 있다.¹³⁵⁾

집행위의 예비심사는 신고를 계약당국으로부터 전달받은 시점으로부터 60일 이내에 이루어진다.¹³⁶⁾ 집행위가 심층조사를 결정할 경우, 집행위는 신고를 전달받은 시점으로부터 200일 이내에 조사를 완료해야 한다. 단, 집행위는 계약당국 또는 조사 대상자와의 협의를 통해 기한을 연장할 수 있다.¹³⁷⁾

조사가 진행되는 동안에도 공공조달 절차는 속행될 수 있으나, 예비심사 및 심층조사 완료 이전에는 계약을 체결할 수 없다.¹³⁸⁾ 경쟁 왜곡이 있다고 판단하는 경우 집행위는 역외보조금 수혜기업과의 계약 체결을 금지하는 결정을 채택할 수 있다.¹³⁹⁾ 역외보조금 수혜기업이 기준에 제출한 입찰서를 수정하거나 역외보조금으로 인한 경쟁 왜곡을 실효적으로 제거하는 약속을 집행위가 수락하는 것도 가능하다.¹⁴⁰⁾

공사·물품구매·서비스와 관련하여 역외보조금으로 인해 수혜기업이 과도하게(unduly) 유리한 입찰서를 제출하는 것이 가능해지는 경우, 해당 역외보조금은 공공조달 절차에서 경쟁을 왜곡하거나 왜곡할 우려가 있는 것으로 간주된다.¹⁴¹⁾ 다만 비례성, 비차별, 균등대우, 투명성 등 공공조달에 적용되는 원칙이 공공조달 절차에 참가하는 ‘모든 기업(all undertakings)’에 대해 준수되어야 하므로¹⁴²⁾ 역외보조금 수혜기업에 대해서도 위 원칙이 보장되어야 할 것이다.

134) 입법안 제28조 제5항.

135) 입법안 제28조 제6항.

136) 입법안 제29조 제2항.

137) 입법안 제29조 제4항.

138) 입법안 제31조 제1항.

139) 입법안 제30조 제2항.

140) 입법안 제30조 제1항.

141) 입법안 제26조.

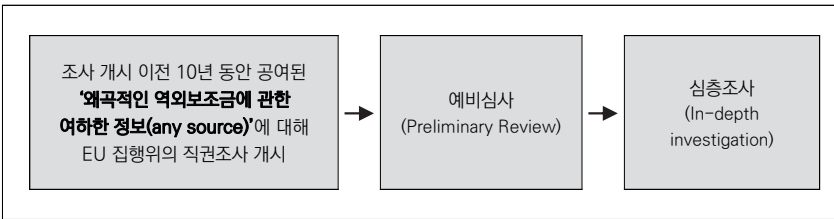
142) 입법안 제31조 제7항.

집행위가 위 원칙을 역외보조금과 관련하여 어떻게 적용할지는 입법안상 불분명하다. 예를 들어 동일한 공공조달에 참여한 다른 입찰자들이 EU 회원국으로부터 ‘국가보조’를 받는다면, 역외보조금 수혜자에 대한 대응은 어떻게 이루어져야 할지가 문제될 수 있을 것이다.

바. 제도 3: 역외보조금 관련 경제활동 전반에 적용되는 사후 검토 제도

집행위가 제안한 세 번째 제도는 역외보조금이 EU 단일시장에서 왜곡을 야기할 수 있는 모든 상정가능한 시장 상황 전반을 사후 규제하기 위한 일반 메커니즘으로서, 입법안 제2장에 규정되어 있다. 주요 특징은 다음과 같다.

그림 2-8. 입법안 제2장에 따른 일반 메커니즘 절차



자료: 역외보조금 규정 입법안 제7조~제9조에 기초하여 저자 작성.

첫째, 입법안은 역외보조금에 관련된 모든 시장 상황하에 제2장 일반 메커니즘이 적용되도록 함으로써 동 메커니즘에 매우 광범한 적용범위를 의도하고 있다. 기업결합 및 공공조달 입찰 관련 사전 신고 기준에 부합하지 않아 입법안 제3장과 제4장이 적용되지 못하는 경우에도 입법안 제2장 일반 메커니즘하에서는 왜곡적인 역외보조금과 관련된 여하한 사안에 대해 집행위의 직권조사 개시가 가능하다.¹⁴³⁾ 대표적으로 그린필드형 투자가 여기에 해당될 것으로 보인다.

143) 입법안 제7조. “The Commission may on its own initiative examine information from any source regarding alleged distortive foreign subsidies.” [밑줄 추가]

둘째, 입법안은 일반 메커니즘에 역외보조금 공여일로부터 10년의 소멸시효를 규정하였다.¹⁴⁴⁾ 이에 따라 집행위는 조사 개시 이전 10년 동안 공여되었던 모든 역외보조금에 대해 직권조사를 개시할 수 있다.

셋째, 일반 메커니즘하에서 집행위는 정보 요청,¹⁴⁵⁾ 현지실사,¹⁴⁶⁾ 이용 가능한 정보(facts available)의 적용,¹⁴⁷⁾ 조사 불응 및 비협조에 대한 과태료·이행강제금¹⁴⁸⁾ 등과 관련하여 매우 포괄적인 권한을 향유한다.¹⁴⁹⁾ 참고로 역외보조금 백서에서는 조사 권한을 집행위가 EU 회원국 국내 경쟁당국과 공유하도록 규정하였던 반면 입법안에서는 집행위의 배타적 권한으로 변경되었다.

넷째, 기업결합 및 공공조달에 대한 사전 신고 제도와 유사하게, 입법안은 제2장 일반 메커니즘에서도 예비심사와 심층조사의 두 단계 검토 절차를 규정하였다.¹⁵⁰⁾ 조사는 역내시장을 왜곡할 가능성이 있는 역외보조금이 있는지 여부를 판단하기 위한 '예비심사'로 시작된다.

예비심사 결과 역외보조금이 없거나 또는 역외보조금이 역내시장을 왜곡할 가능성에 대한 정황이 없는 경우, EU 집행위는 사건을 종결하게 된다.¹⁵¹⁾ 반면 예비심사 결과 역외보조금으로 인한 왜곡효과가 있음을 보여주는 충분한 정황이 있는 경우, 집행위는 '심층조사'를 개시할 수 있다.¹⁵²⁾ 심층조사에서 집행위는 역내시장을 왜곡하는 역외보조금이 있다는 예비판정을 추가 검토를 통해 확정해야 한다.¹⁵³⁾ 심층조사 결과 역외보조금이 없다고 판단되거나 입법안 제5조에 따른 비교형량 테스트 결과 역외보조금이 역내시장에 미치는 부정적 효과(시장왜곡)보다 관련 경제활동에 미치는 긍정적 효과가 더 크다면 '반대 없음(no objection)' 결정과 함께 사건이 종결된다.¹⁵⁴⁾

144) 입법안 제35조 제1항.

145) 입법안 제11조.

146) 입법안 제12조 및 제13조.

147) 입법안 제14조.

148) 입법안 제15조.

149) 입법안 제2장 일반 메커니즘에 따른 집행위의 조사 정보요청 권한에 관한 보다 상세한 내용은 '사. 역외보조금 조사 및 집행 관련 절차규칙'에서 후술한다.

150) 입법안 제8조 및 제9조.

151) 입법안 제8조 제3항.

152) 입법안 제8조 제2항.

153) 입법안 제9조 제1항.

심층조사 결과 역외보조금이 EU 역내시장을 왜곡할 수 있다고 판단을 내리는 경우, 집행위는 교정조치를 부과하거나 문제된 왜곡을 시정하기 위한 확약을 수락할 수 있다.¹⁵⁵⁾ 이러한 교정조치 및 확약에는 (i) 역외보조금을 공여받고 확보한 시설 또는 자산에 대해 공정하고 합리적이며 비차별적인 조건하에서 접근 허용¹⁵⁶⁾ (ii) 생산능력 또는 시장주재 감축 명령¹⁵⁷⁾ (iii) 특정 투자 자체 명령¹⁵⁸⁾ (iv) R&D 연구 결과의 공개 명령¹⁵⁹⁾ (v) 특정 자산 매각 명령¹⁶⁰⁾ (vi) 기업결합 취소(해체) 명령¹⁶¹⁾ (vii) 역외보조금 상환 명령¹⁶²⁾ 등이 있다. 재정적 기여가 역외보조금으로서 역내시장을 왜곡한다는 정황이 있고 역내시장에서의 경쟁에 '중대하고 회복할 수 없는 손해를 끼칠 심각한 위험'이 있는 경우, 집행위는 잠정조치를 부과할 수 있다.¹⁶³⁾

사. 역외보조금 조사 및 집행 관련 절차규칙

1) 조사 절차

앞서 살펴보았듯이 입법안은 입법안 제2장 내지 제4장의 메커니즘 모두에 적용되는 공동의 조사 절차를 두고 있다. 즉 세 가지 역외보조금 심사 모두에서 집행위의 조사는 '예비심사'¹⁶⁴⁾와 예비심사 결과 왜곡적인 역외보조금이 있다는 긍정판정이 내려질 경우 이루어지는 '심층조사'¹⁶⁵⁾로 구성된다. 심층조사 개시 결정에는 집행위의 예비심사 내용이 포함되며, 이에 대해 조사 대상 기업 등 이해당사자들이 의견을 개진할 수 있다.¹⁶⁶⁾

154) 입법안 제9조 제4항.
 155) 입법안 제9조 제2항.
 156) 입법안 제6조 제3항 제(a)호 및 제(d)호.
 157) 입법안 제6조 제3항 제(b)호.
 158) 입법안 제6조 제3항 제(d)호.
 159) 입법안 제6조 제3항 제(e)호.
 160) 입법안 제6조 제3항 제(f)호.
 161) 입법안 제6조 제3항 제(g)호.
 162) 입법안 제6조 제3항 제(h)호.
 163) 입법안 제10조 제1항 및 제2항.
 164) 입법안 제8조 제1항.
 165) 입법안 제8조 제2항 및 제9조 제1항.

조사의 상세 진행일정과 관련하여, 기업결합 관련 입법안 제3장 메커니즘하에서는 예비심사는 25 근무일 이내에, 심층조사는 보통 90 근무일 이내에 완료되어야 한다.¹⁶⁷⁾ 이는 EUMR하에서 1단계 및 2단계 거래 검토에 허용되는 기본 일정과 동일하다. 공공조달 절차 관련 입법안 제4장 메커니즘하에서는 예비심사는 60일 이내에, 심층조사는 위원회가 신고를 접수한 일로부터 보통 200일 이내에 완료되어야 한다.

2) 집행위의 조사·정보요청 권한

집행위의 권한은 경쟁조사의 경우와 유사하게 정보요청 권한과 조사 권한으로 이루어진다. 입법안은 강력한 정보요청 및 조사 메커니즘을 규정하였으며, 이에 따라 집행위는 매우 포괄적인 조사 및 정보요청 권한을 향유한다.

첫째, 집행위는 여하한 기업 또는 협회,¹⁶⁸⁾ EU 회원국,¹⁶⁹⁾ 역외국¹⁷⁰⁾에 역외보조금 조사에 ‘필요한 모든 정보’를 요청할 수 있다.

둘째, 입법안 제12조에 따라 집행위는 EU 내에서 EU 기업에 대한 현지실사를 할 수 있다.¹⁷¹⁾ 현지실사가 시행되는 동안 집행위는 대상기업의 여하한 부지에도 접근할 수 있으며 관련 사업기록 등을 검토·복사할 수 있다.¹⁷²⁾ 실사 대상 기업은 집행위의 조사에 협조해야 하며¹⁷³⁾ 비협조 시 과태료와 이행강제금 부과가 가능하다.¹⁷⁴⁾ 또한 입법안 제13조에 따라 집행위는 대상기업이 동의하고 대상기업이 위치한 역외국에 공식 통보를 통해 역외국 정부가 현지실사에 동의하는 경우, 해당국의 영역 내에서 즉 ‘EU 역외 지역에 위치한’ 기업 부지에 대해서도 현지실사를 수행할 수 있다.¹⁷⁵⁾ 다만 EU 내에 위치한 역

166) 입법안 제8조 제2항 제(a)호 내지 제(c)호.

167) 입법안 제24조 제2항 및 제4항.

168) 입법안 제11조 제1항 및 제2항.

169) 입법안 제11조 제4항.

170) 입법안 제11조 제5항.

171) 입법안 제12조 제1항.

172) 입법안 제12조 제2항 제(d)호.

173) 입법안 제12조 제3항 두문.

174) 입법안 제12조 제3항 제(c)호.

외국 기업에 대해 집행위가 입법안 제12조에 따른 역내 현지실사 권한을 대대적으로 행사하기는 정치적 부담이 있을 수 있으며, 실제 얼마나 많은 역외국이 자국 내에서 집행위가 현지실사를 수행하는 데 동의해 줄 것인지는 예단하기 어려워 보인다.

셋째, 역외보조금 검토에 필요한 대부분의 정보를 역외국 정부와 기업이 가지고 있다는 점에서, 역외국 정부나 기업이 자료 제출을 거부할 경우 집행위가 역외보조금 심사에 필요한 자료를 확보하기 어려울 수 있다. 이에 입법안 제14조는 조사 대상 역외기업이나 역외국 정부가 (i) 집행위의 정보요청에 대해 불완전하거나, 부정확하거나 또는 오해의 소지가 있는 자료를 제출하거나 (ii) 집행위가 설정한 기한 내에 요청 자료를 제출하지 못하거나 (iii) EU 역내 또는 역외 지역에서 집행위의 현지실사를 거부하거나 (iv) 그 밖의 방법으로 예비심사나 심층조사를 방해할 경우, ‘이용 가능한 정보(facts available)’에 기초하여 예비심사나 심층조사에서 결정을 내릴 수 있도록 규정하였다.¹⁷⁶⁾ 기업 또는 협회, EU 회원국, 역외국이 집행위에 제출한 부정확하거나 오해의 소지가 있는 자료는 예비심사나 심층조사에서 고려되지 않는다.¹⁷⁷⁾ 조사 대상 역외기업이 재정적 기여로 인한 혜택 발생 여부를 판단하기 위해 필요한 자료를 제공하지 못하는 경우, 해당 기업에게 혜택이 발생한 것으로 간주할 수 있다.¹⁷⁸⁾ 상기 ‘이용 가능한 정보’ 규칙이 적용되는 경우 조사 대상 기업에는 불리한 결정이 내려질 가능성이 높다. 이에 입법안은 집행위가 이용 가능한 정보 규칙을 적용할 경우, 집행위의 검토 결과가 조사 대상 기업의 협조하에 완전한 자료에 기초하여 결정을 내릴 경우보다 불리할 수 있음을 명시하고 있다.¹⁷⁹⁾

넷째, 집행위는 대상기업이 고의 또는 과실로 인하여 부정확하거나 불완전한, 또는 오해의 소지가 있는 자료를 제출하거나 사전에 정해진 기한 내에 자료

175) 입법안 제13조.

176) 입법안 제14조 제1항 제(a)호 내지 제(d)호.

177) 입법안 제14조 제2항.

178) 입법안 제14조 제3항.

179) 입법안 제14조 제4항.

를 제출하지 않거나¹⁸⁰⁾ 또는 현지실사를 거부¹⁸¹⁾하는 등 조사에 비협조하는 경우 과태료 및 이행강제금을 부과할 수 있다.

3) 시장조사

특정 부문을 위해 또는 특정 보조금 제도에 기초하여 공여된 역외보조금이 EU 역내 시장을 왜곡할 수 있다고 집행위가 합리적으로 의심하는 경우, 집행위는 그러한 보조금에 대한 시장조사를 개시할 수 있다.¹⁸²⁾ 직권조사의 경우와 유사한 방식으로 집행위는 기업들에게 정보를 요청하고 현지실사를 시행할 수 있으며¹⁸³⁾ 요청한 정보를 대상기업이 제출하지 못하는 경우 과태료를 부과할 수 있다.¹⁸⁴⁾

4) 교정조치 및 확약

EU 집행위는 ‘교정조치(redressive measure)’를 부과하거나 대상기업이 제안한 ‘확약(commitment)’¹⁸⁵⁾을 수락할 권한을 가진다. 이러한 조치는 역내시장에서 역외보조금으로 인해 발생한 왜곡을 완전하고 효과적으로 시정하는 것이어야 한다.¹⁸⁶⁾

첫째, 역외보조금으로 인해 발생한 시장왜곡을 시정하기 위해 집행위는 교정조치를 부과할 수 있다. 교정조치는 행태적 시정조치(behavioral remedy)와 구조적 시정조치(structural remedy)를 포함한다.¹⁸⁷⁾ (i) 보조금을 공여받은 시

180) 입법안 제15조 제1항 제(a)호 내지 제(c)호.

181) 입법안 제15조 제1항 제(d)호. 유사한 맥락에서 이용 가능한 정보 규칙은 이미 무역구제, 특히 반덤핑 조사에서 미국, EU 등 주요 교역국을 중심으로 빈번하게 적용되어왔다. 동 규칙은 조사의 지연을 방지하고 동시에 집행위의 조사에 협조할 강력한 유인을 대상기업에 제공하는 역할을 한다. See, e.g., REGULATION (EU) 2016/1036 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 8 June 2016 on protection against dumped imports from countries not members of the European Union, OJ L 176/21, 30. 6.2016, 제18조, 온라인 자료(검색일: 2021. 6. 3).

182) 입법안 제34조 제1항.

183) 입법안 제34조 제1항.

184) 입법안 제34조 제4항.

185) 이는 EU 경쟁법상의 동의의결에 상응하는 제도인 것으로 보인다. See COUNCIL REGULATION (EC) No 1/2003 of 16 December 2002 on the implementation of the rules on competition laid down in Articles 81 and 82 of the Treaty, OJEC L 1/1, 4.1.2003, 제9조, 온라인 자료(검색일: 2021. 6. 5).

186) 입법안 제6조 제2항.

설에 대한 접근을 허용하거나 보조금을 공여받은 자산에 대해 공정하고 합리적이며 비차별적인 조건으로 라이선스를 제공하도록 하는 조치¹⁸⁸⁾ (ii) 생산능력 또는 시장주재를 줄이거나 자산을 매각하도록 하는 조치¹⁸⁹⁾ (iii) 특정 투자를 자제하도록 하는 조치¹⁹⁰⁾ (iv) 보조금을 공여받은 R&D 결과를 공개하도록 하는 조치¹⁹¹⁾ 등이 여기에 해당된다.

둘째, 집행위는 대상기업이 기업결합에 대한 승인을 받기 위해 제안한 확약을 수락할 수 있다.¹⁹²⁾ 대상기업이 (적절한 이자율을 반영하여) 역외보조금을 상환하겠다고 제안하는 경우, 집행위는 그러한 상환이 투명하고 효과적이라고 확신할 수 있는 경우 해당 확약을 수락해야 한다.¹⁹³⁾

다만 위 규정만으로 집행위가 역외보조금 규정의 집행가능성을 실효적으로 확보할 수 있을지에 대해서는 이견이 있다. 예를 들어 기업이 집행위와 보조금 상환을 약속한 경우, 보조금 상환이 역외국 정부로 제대로 이루어졌는지를 모니터링하고 이후 유사한 역외보조금이 재지급되지 않도록 하기 위한 재발 방지 방안이 입법안에는 마련되어 있지 않다. [표 2-9]와 같이 과태료·이행강제금이 규정되어 있으나, 입법안 제6조에 따른 교정조치나 확약의 미이행에 적용될 만한 내용은 포함되어 있지 않다.

5) 실효성 확보 수단으로서의 과태료 및 이행강제금

입법안은 새로운 역외보조금 규칙에 대한 조사 대상 기업의 이행 및 준수를 보장하기 위해 경쟁법 위반에 상응하는 수준의 과태료 및 이행강제금 부과를 규정하였다.

187) 입법안 Recital 17.

188) 입법안 제6조 제3항 제(a)호 및 제(d)호.

189) 입법안 제6조 제3항 제(b)호 및 제(f)호.

190) 입법안 제6조 제3항 제(c)호.

191) 입법안 제6조 제3항 제(e)호.

192) 입법안 제6조 제5항.

193) 입법안 제6조 제6항.

입법안 제2장~제4장 메커니즘 모두에 공통적으로 적용되는 일반원칙(제15조)에 따라 대상기업이 고의 또는 과실로 부정확·불완전한 자료를 제출하거나, 기간 내에 자료를 제출하지 않거나, 집행위의 질의에 부정확·불완전한 답변을 제공하거나, 현장실사를 거부하는 등 역외보조금 조사에 비협조하는 경우 집행위는 과태료와 이행강제금을 부과할 수 있다.¹⁹⁴⁾ 과태료는 해당 기업 전 세계 총 매출액의 1%까지,¹⁹⁵⁾ 이행강제금은 해당 기업 일평균 매출 총액의 5%까지 부과 가능하다.¹⁹⁶⁾ 기업의 총 매출액에는 모회사, 자회사, 그 외 계열사의 매출액이 포함될 것으로 보인다.¹⁹⁷⁾

표 2-9. 과태료·이행강제금 대상행위 및 상한

분류	제2장 일반 메커니즘 (제15조)	제3장 기업결합 심사 (제15조+제25조)	제4장 공공조달 심사 (제15조+제32조)
조사 비협조 (부정확·불완전 자료 제출, 자료 제출기한 도과 등)	<ul style="list-style-type: none"> □ 과태료: 전 세계 총 매출액의 최대 1% □ 이행강제금: 일평균 총 매출액의 최대 5% 	<ul style="list-style-type: none"> □ 과태료: 전 세계 총 매출액의 최대 2% □ 이행강제금: 좌동 	<ul style="list-style-type: none"> □ 과태료: 전 세계 총 매출액의 최대 2% □ 이행강제금: 좌동
사전 신고의무 해태	-	<ul style="list-style-type: none"> □ 과태료: 전 세계 총 매출액의 최대 10% 	<ul style="list-style-type: none"> □ 과태료: 전 세계 총 매출액의 최대 10%
기업결합 이행 행위 금지 의무 위반	-	<ul style="list-style-type: none"> □ 과태료: 전 세계 총 매출액의 최대 10% 	-
기업결합 금지 명령 위반	-	<ul style="list-style-type: none"> □ 과태료: 전 세계 총 매출액의 최대 10% 	-

주: 매출액 기준은 처분 전년도 매출액을 기준으로 함.

자료: 역외보조금 규정 입법안 제15조, 제25조, 제32조에 기초하여 저자 작성.

194) 입법안 제15조 제1항.

195) 입법안 제15조 제2항.

196) 입법안 제15조 제3항.

197) 입법안 제21조 제4항 참고.

기업결합에 적용되는 특칙은 다음과 같다. 대상기업이 고의 또는 과실로 기업결합 신고 시 부정확하거나 왜곡된 정보를 제출하는 경우 집행위는 제15조에 따른¹⁹⁸⁾ 상기 과태료와 이행강제금‘에 더하여(in addition)’ 대상기업 이전 연도 총 매출액의 1%까지 과태료 부과가 가능하다.¹⁹⁹⁾ (i) 사전 신고의무를 불이행하거나 (ii) 집행위의 승인이 없는 상태에서 기업결합을 이행하거나 (iii) 집행위의 기업결합 금지 명령을 위반하여 기업결합을 이행한 경우 대상기업 이전 연도 전 세계 총 매출액의 최대 10%까지 과태료를 부과할 수 있다.²⁰⁰⁾

공공조달에 적용되는 특칙은 다음과 같다. 대상기업이 역외보조금 사전 신고에서 고의 또는 과실로 집행위에 부정확하거나 왜곡된 정보를 제출할 경우 집행위는 입법안 제15조에 따른²⁰¹⁾ 과태료와 이행강제금에 더하여, 대상기업의 이전 연도 전 세계 총 매출액의 1%까지 과태료 부과가 가능하다.²⁰²⁾ 대상기업이 고의 또는 과실로 공공조달 관련 역외보조금 사전 신고의무를 불이행한 경우에는 해당 기업 이전 연도 전 세계 총 매출액의 10%까지 과태료를 부과할 수 있다.²⁰³⁾

6) 소멸시효

입법안 제2장 일반 메커니즘에 따른 집행위의 직권조사에는 역외보조금 공여일로부터 10년의 소멸시효가 적용된다.²⁰⁴⁾ 집행위가 역외보조금 조사와 관련하여 예비심사, 정보요청, EU 역내·외 실사를 수행하는 중에는 시효가 중단되며 중단사유가 종료된 때부터 새로 진행된다.²⁰⁵⁾

198) 입법안 제25조 제1항 참고.

199) 입법안 제25조 제2항.

200) 입법안 제25조 제3항.

201) 입법안 제32조 제1항 참고.

202) 입법안 제32조 제2항.

203) 입법안 제32조 제3항.

204) 입법안 제35조 제1항.

205) 입법안 제35조 제1항.

과태료와 이행강제금 부과에는 의무 위반사유 발생일로부터 3년의 소멸시효가 적용된다. 지속적인 위반 또는 반복적인 위반이 있는 경우 위반행위가 종료된 시점을 기산점으로 한다. 집행위가 입법안 제15조, 제25조, 제32조에 따라 과태료나 이행강제금을 부과하는 경우 시효는 중단되며 중단사유가 종료된 때로부터 새로 진행된다.²⁰⁶⁾

집행위가 입법안 제15조, 제25조, 제32조에 따른 과태료나 이행강제금 부과 결정을 집행할 권한에는 집행위의 과태료·이행강제금 부과 결정일로부터 5년의 소멸시효가 적용된다. 과태료나 이행강제금의 지불을 강제하기 위해 집행위가 취하는 또는 집행위의 요청으로 EU 회원국이 취하는 조치가 있을 경우 시효는 중단되며 중단사유가 종료된 때로부터 새로 진행된다.²⁰⁷⁾

7) 기신고된 재정적 기여에 대한 재검토

입법안 제3장 기업결합 심사에서 역내시장 왜곡 유무에 대한 판단은 신고 대상인 기업결합에만 국한되어야 하며 해당 특정 기업결합과 관련하여 3년 동안 공여된 역외보조금만이 판단에 고려되어야 한다.²⁰⁸⁾ 마찬가지로 공공조달 입찰 참가와 관련하여 역외국으로부터 수령한 재정적 기여에 대한 신고가 있을 경우, 입법안 제4장에 따른 집행위의 심사는 해당 특정 공공조달 절차에 대해서만 이루어져야 한다.²⁰⁹⁾ 그리고 제3장과 제4장의 절차하에서 신고 및 심사가 이루어진 기업결합과 공공조달 입찰 참가를 집행위는 직권으로 재검토할 수 없다.²¹⁰⁾

다만 신고를 통해 집행위가 파악한 재정적 기여가 신고 대상 기업결합, 공공조달 이외에 다른 분야와 관련성을 가지는 경우가 있을 수 있다.²¹¹⁾ 이 경우 이

206) 입법안 제35조 제2항.

207) 입법안 제35조 제3항.

208) 입법안 Recital 32.

209) 입법안 Recital 34.

210) 입법안 Recital 37.

미 집행위의 검토가 이루어졌던 동일한 재정적 기여를 기업의 '다른 경제활동 (another economic activity)'에 대한 심사에서 검토하는 것이 가능하다.²¹²⁾ 예를 들어 A기업의 입법안 제3장 기업결합 심사에서 특정 재정적 기여를 검토하여 해당 기업결합을 집행위가 승인하였다 하더라도, 그 승인은 신고가 이루어진 특정 경제활동(기업결합)에 관련해서 부여된 것이다. A기업의 입법안 제4장 공공조달 입찰 참가와 관련하여 신고가 있을 경우, 집행위는 다른 경제활동(공공조달 입찰 참가)과 대한 심사에서 해당 재정적 기여를 다시 검토할 수 있을 것으로 해석된다.

4. 평가

가. WTO 협정과 의 합치가능성

EU 역외보조금 규정은 EU가 다자적 합의 없이 역내 규정에 근거하여 취하는 일방조치이며, 특히 WTO 협정과 의 합치가능성을 두고 논란이 예상된다. EU 집행위는 EU의 국제의무에 반하는 조치는 시행하지 않을 것임을 강조하나, EU가 체결한 국제무역협정상의 보조금 관련 의무가 EU 역외보조금 규정과의 관계에서 실제로 어떻게 고려될지는 명확히 설명하지 못하고 있다. 우리 기업에 대한 역외보조금 규제를 두고 향후 EU와의 양자·다자 관계에서 WTO 합치성 여부가 어떠한 레버리지로 활용 가능할 것인지 고민이 필요한 시점이다.

EU 역외보조금 규정은 특히 WTO 보조금협정, 서비스무역에 관한 일반협정(GATS), 정부조달 협정(GPA), 무역 관련 지식재산권 협정(TRIPS), EU가 체

211) *Ibid.*

212) 입법안 제33조 제1항 및 제2항.

결한 FTA 무역구제·서비스무역·지식재산권 챕터 및 양자투자협정(BIT) 등 국제무역·투자협정에 불합치할 가능성이 있다. 2020년 기준 EU의 상품무역 규모는 전 세계 2위(수출) 및 3위(수입)이고, 서비스무역 규모는 수입 수출 모두 1위를 기록하였음을 감안한다면,²¹³⁾ 특히 상품 및 서비스와 관련하여 WTO 보조금협정 제32조 제1항 위반 여부와 GATS 위반 여부가 가장 우선적으로 문제될 소지가 있어 보인다.

1) WTO 보조금협정 제32.1조

EU 집행위 입법안이 예정하고 있는 상품무역 관련 역외보조금 규제는 보조금에 대해 취해진 ‘구체적인 조치’²¹⁴⁾로서 WTO 보조금협정 제32.1조에 불합치할 가능성이 있다. 제32.1조는 WTO 회원국이 다른 WTO 회원국의 보조금에 대해 동 협정에 규정된 조치만을 부과할 수 있음을 규정한다.

우선 역외국 정부가 EU ‘역내에’ 위치한 생산기업에 ‘국경을 넘어’ 보조금을 공여하는 경우가 WTO 보조금협정의 ‘보조금’에 해당되는지를 검토할 필요가 있다. WTO 보조금협정 제1.1조 제(a)항 제(1)호는 재정적 기여가 ‘회원국의 영토 내에서(within the territory of a Member)’ 정부 또는 공공기관에 의해 이루어진 경우임을 규정하고, 제2.1조의 두문도 보조금이 ‘공여당국의 관할 내에 있는(within the jurisdiction of the granting authority)’ 일정 기업(군)·산업(군)에 대해 특정적인지 여부를 검토하도록 하고 있다.

WTO 협정 불합치를 주장하는 입장에서는 WTO 보조금협정의 적용을 받기 위해 수혜기업이 반드시 보조금을 공여하는 회원국의 영토 내에 위치하고 있을 필요는 없다는 WTO 보조금협정 적용 긍정설²¹⁵⁾을 제기한다. WTO 보

213) EU 회원국간 역내 거래를 제외한 순위임. WTO, “Trade Profile – European Union,” 온라인 자료(검색일: 2021. 12. 3).

214) WTO 보조금협정 제32조 제1항은 “이 협정에 의하여 해석된 바에 따라, 1994년도 GATT의 규정에 따르지 아니하고는 다른 회원국의 보조금에 대하여 구체적인 조치(specific action against a subsidy of another Member)를 취할 수 없다”고 규정.

215) See, e.g., Crochet and Hegde(2020), p. 10; Crochet and Gustafsson(2021), pp. 348-349; Bartels(2020, 6. 22), “Does WTO law really not regulate ‘foreign subsidies?’” 온라인 자료(검색일: 2021. 8. 18).

조금협정 제1.1조의 '회원국의 영토 내에서'가 보조금의 수혜기업의 위치를 의미하는 것은 아니므로 보조금 공여국 영토 외에 위치한 수혜기업에 재정적 기여가 제공되는 경우도 제1.1조의 적용범위에 해당되며, 제2.1조의 '보조금이 공여당국의 관할 내에 있는'도 '영토'가 아니라 '관할권'을 언급하고 있다는 점에서 반드시 영토적 관할권만을 의미하는 것이 아니라 국적에 기초한 인적 관할권까지도 포괄하는 개념이라는 입장이다.

재정적 기여의 수혜기업이 보조금 공여국의 영토 내에 위치하지 않았음에도 보조금에 해당한다고 본 판정례도 확인된다. Brazil - Aircraft 사건 패널은 브라질 항공기 제작사가 제작한 항공기를 구매하려는 '외국에 위치한' 항공기 구매업체에 자금을 제공한 브라질 상업은행이 설정한 이자율을 브라질 재무부가 채권 발행을 통해 지불함으로써 결과적으로 외국 구매업체가 저리의 이자율을 적용받도록 한 브라질 정부의 수출금융(PROEX 이자율 평형 금융 제도)이 '자금의 직접이전'²¹⁶⁾으로서 보조금의 정의에 충족된다고 보고²¹⁷⁾ 수출보조금으로서 WTO 보조금협정 제3조 위반이라고 판시하였다.²¹⁸⁾

216) WTO 보조금협정 제1.1조 제(a)항 제(1)호 (i)목.

217) 참고로 PROEX 이자율 평형 금융 제도가 WTO 보조금협정 제1.1조의 의미에서 보조금에 해당된다는 점에는 제소국 캐나다와 피소국 브라질 사이에 이견이 없었으며, 이 부분에 대해서는 상소가 제기된 바 없다. WTO, Panel Report, Brazil - Aircraft, para. 7.13: "As noted above, the parties agree that PROEX payments are subsidies within the meaning of Article 1 of the SCM Agreement which are contingent upon exportation within the meaning of Article 3.1(a) of the Agreement, and we agree with them. [...] The PROEX interest rate equalization scheme for aircraft fulfils the definition of a subsidy because there is a government practice, whether it involves a direct transfer of funds - as Canada believes - or a potential direct transfer of funds - as Brazil believes. As soon as there is such a practice, a subsidy exists, and the question whether the practice involves a direct transfer of funds or a potential direct transfer of funds is not relevant to the existence of a subsidy." [밑줄 추가]

218) *Ibid.*, para. 7.14.

표 2-10. EU 역외보조금 규정의 WTO 보조금협정 합치가능성에 대한 입장

WTO 보조금협정 적용 긍정설	WTO 보조금협정 적용 부정설
<ul style="list-style-type: none"> □ EU 역외보조금 규정의 WTO 보조금협정 제32.1조 위반을 주장 	<ul style="list-style-type: none"> □ EU 역외보조금 백서 및 역외보조금 규정 입법 안에 따른 EU 집행위의 입장
<ul style="list-style-type: none"> □ (WTO 보조금협정 제1.1조) 재정적 기여가 '회원국의 영토 내에서' 이루어진 경우를 규정 □ WTO 보조금협정을 적용받기 위해 보조금 수혜기업이 반드시 보조금을 공여하는 회원국의 영토 '내에' 위치하고 있을 필요는 없다는 입장 □ (判) 재정적 기여의 수혜기업이 보조금 공여국의 영토 내에 위치하고 있지 않았음에도 보조금에 해당한다고 본 WTO 판정례가 있음에 주목 	<ul style="list-style-type: none"> □ (문맥해석) WTO 보조금협정은 '회원국'을 수출국을 의미하는 용어로 다른 조항에서 사용 → 제1.1조의 '회원국'도 수출국을 의미 → 보조금 공여국(수출국)이 자국 내 기업에 공여한 보조금에만 WTO 보조금협정 적용 가능
<ul style="list-style-type: none"> □ (WTO 보조금협정 제2.1조) 보조금이 '공여당국의 관할 내에 있는' 기업(군)·산업(군)에 특정적으로 공여된 경우일 것을 규정 □ '영토'가 아니라 '관할권'을 언급 → 영토적 관할권만을 의미하는 것이 아니라 국적에 기초한 인적 관할권까지 포괄한다는 입장 	<ul style="list-style-type: none"> □ '관할권'이 영토적 관할지역을 의미한다고 봄.

자료: 본문의 연구 내용을 저자가 요약·정리.

반면 WTO 보조금협정 적용 부정설은 동 협정의 다른 조항에서 수출국을 의미하는 용어로서 '회원국(Member)'을 사용하고 있으므로²¹⁹⁾ 제1.1조의 '회원국'도 수출국을 의미하는 것으로 보아야 한다는 입장이다.²²⁰⁾ 제1.1조의 '회원국의 영토 내에서'는 수출회원국의 영토 내에서 재정적 기여가 제공되는 경우만 해당되며 역외국이 EU 역내에 위치한 기업에 제공하는 재정적 기여에는 WTO 보조금협정이 적용되지 않는다. 역외보조금 백서와 입법안에서 EU 집행위는 WTO 차원에서 적절히 규율되지 않는 '규제 공백'이 있다고 주장해 왔으므로 역외보조금이 WTO 보조금협정의 적용범위에 해당되지 않는다는 적용 부정설의 입장을 취하고 있는 것으로 보인다.

219) 예를 들어 WTO 보조금협정 제13조, 제18조 등.

220) See Crochet and Gustafsson(2021), p. 349.

WTO 분쟁해결절차나 WTO 협정을 준거법으로 합의하는 그 밖의 중재 절차에서 적용 긍정설의 입장이 받아들여질 경우 EU 집행위가 제안한 역외보조금 규정은 보조금에 대한 EU의 일방조치로서 WTO 보조금협정 제32.1조 위반을 구성하게 될 가능성이 높다. 제32.1조는 WTO 제소, 상계조치, 가격약속 등 협정상 규정된 조치의 유형과 내용을 넘어서는 조치를 일방 회원국이 타방 회원국의 보조금에 대해 취하는 것을 금지한다. 앞서 살펴본 EU 역외보조금 규정에 따른 사전 신고의무, 기업결합 이행 금지, 공공조달 계약 체결 금지, 교정조치 및 확약, 과태료 및 이행강제금 등은 WTO 보조금협정에서 규정하는 조치가 아니라는 점에 문제의 소지가 있다.

2) WTO GATS 제2조 제1항 및 제17조

서비스 공급과 관련하여 EU의 역외보조금 규제가 GATS 제2조 제1항 최혜국대우 의무와 제17조 내국민대우 의무에 불합치할 가능성도 제기된다.²²¹⁾ 첫째, GATS 제2조 제1항은 WTO 회원국(EU)이 다른 WTO 회원국(미국, 중국 등)의 동종의 서비스 및 서비스 공급자 간에 차별을 두지 않을 것을 규정한다. 특정 국적(중국)의 동종 서비스 및 서비스 공급자만이 해당 국가 중앙정부의 역외보조금 수령을 이유로 EU 역외보조금 규정의 적용대상이 되었거나 EU 집행위의 심사 결과 교정조치를 부과받았다면, 역외보조금 규정은 GATS 제2조 제1항의 의미에서는 동종의 서비스와 서비스 공급자 사이의 경쟁조건을 부정적으로 변경한 것으로서 최혜국대우의무 위반에 해당될 소지가 있다.

둘째, GATS 제17조 제1항은 WTO 회원국이 서비스의 공급에 영향을 미치는 모든 조치와 관련하여 ‘자국의 서비스 및 서비스 공급자’와 ‘다른 회원국의 동종 서비스 및 서비스 공급자’를 차별해서는 안 됨을 규정한다.²²²⁾ 역외보조금 규정

221) 여기서는 WTO 차원(GATS)의 최혜국대우 의무와 내국민대우 의무 위반가능성을 논의하였으나, FTA 서비스 무역 협정상 EU가 약속한 서비스 양허와 관련해서도 동일한 논리가 적용 가능하다.

222) 단 GATS 제17조는 무조건적인 의무는 아니며, 각 회원국이 GATS 양허표에서 양허한 부분에서 그리고 자신이 기입한 양허조건에 국한해서만 해당 회원국을 구속한다.

은 EU 역외국 정부가 공여한 보조금을 규율대상으로 하므로, (i) 역외국 국적의 기업과 (ii) 역외국에 의한 대EU 외국인투자를 통해 설립 또는 인수된 EU 역내 기업이 EU 역내 원시 기업보다 상대적으로 규제에 취약할 것이다.²²³⁾

예를 들어 EU 역외국 A국 국적의 서비스 공급자인 a사가 EU 현지에서 온라인 동영상 스트리밍(OTT) 서비스를 공급하기 위해 EU 내 기업인 b사를 인수하는 경우, a사는 역외보조금 규정에 따라 기업결합 신고 이전 3년 동안 자사가 여하한 EU 역외국들(A국 포함)로부터 받은 재정적 기여를 역외보조금 규정 입법안 제3장에 따라 신고해야 하고, 해당 기업거래를 완료하는 데 EU 집행위의 승인을 필요로 한다. 이는 EU 원시 기업의 기업결합에는 요구되지 않는 추가 규제에 해당하므로 GATS 제17조 제1항에 따라 사실상의 내국민대우 의무 위반에 해당될 소지가 있다.²²⁴⁾

반면 EU 입장에서는 GATS 제2조 제1항 및 제17조 제1항 위반에 대한 적극적 항변사유로서 GATS 제14조 제(c)항을 주장할 유인이 있어 보인다. 예를 들어 역외보조금 규칙이 TFEU상 역내시장의 기능에 관한 조항의 준수를 확보하는 데 필요한 조치이며 EU가 EUMR, 국가보조 규칙 등 역외보조금 규정과 유사한 내용의 규칙을 역내적으로 적용하고 있으므로 대외적으로 다른 WTO 회원국에 대한 '자의적이거나 정당화될 수 없는 차별'에 해당되지 않는다고 주장할 가능성이 있다. GATS 제14조와 실질적으로 동일한 내용을 포함하고 있는 GATT 제20조에 관한 지금까지의 WTO 판정례에 비추어 유추해 볼 때,²²⁵⁾ 이

223) 특히 EU에서 설립된 'EU 역내' 기업도 GATS 제17조 내국민대우 의무에 따른 보호대상이라는 주장이 있다. GATS 제17조에 규정된 '다른 회원국의(of any other Member) 서비스 및 서비스 공급자'가 반드시 다른 회원국의 영토 내에 위치한 서비스 및 서비스 공급자만을 의미한다고 볼 이유가 없다는 해석이다. 예를 들어 (i) GATS 제28조 제(f)항은 '다른 회원국의 서비스(service of another Member)' 개념에 상업적 주재(예: 역외국의 EU 직접투자)를 통해 서비스를 공급하는 경우 해당 다른 회원국의 서비스 공급자에 의해 공급되는 서비스까지 포함됨을 규정하고, (ii) 제(m)항은 '다른 회원국의(of another Member) 법인' 개념에 해당 다른 회원국(A)의 기업 외에 또다른 회원국(B)에서 A국 국적 기업의 소유 지배하에서 운영 중인 서비스 공급자(즉 B국 국적 기업)까지 포함됨을 규정하고 있다. 상업적 주재 대상국(투자유치국)이 다른 회원국의 서비스와 서비스 공급자를 차별하지 않을 의무를 부담하는 것이 일반적인 경우이나, 서비스 공급자의 국적국(투자국)이 자국의 서비스와 서비스 공급자가 어느 국가에 설립되어 있는지를 불문하고, 다른 회원국의 서비스 및 서비스 공급자보다 유리하게 대우해서는 안 됨을 GATS 제17조가 규정한 것으로도 해석이 가능하다는 입장이다. See Lorand Bartels(2020. 6. 22), 온라인 자료(검색일: 2021. 8. 18).

224) 논의의 편의상 역외국 A국은 WTO 회원국이며, EU가 국경간 OTT 서비스를 제한 없이 양허하였음을 가정한다. 국경간 OTT 서비스의 GATS 서비스 양허체계상 분류에 관한 문제는 여기서는 고려하지 않는다.

경우 핵심은 역외보조금 규정의 공정성 여부이다. 즉 EU가 역외보조금 규정을 통해 실제로 EU의 역내적인 보조금 규제와 실제로 ‘동일한’ 수준만의 규제를 역외보조금에도 부과하는지가 중요하다. 예를 들어 일괄적용 면제규정(GBER: General Block Exemption Regulation)을 통해 포괄적으로 EU가 역내적으로 국가보조를 허용하고 있는 분야에 있어서는 역외보조금 규정하에서도 그에 상응하는 면제가 허용되어야 할 것이다. 그러나 EU 집행위가 발표한 입법안에는 그러한 면제 규정이 없는 상태이다. EU 역외보조금 규정이 EU가 주장한 본래의 취지 즉 EU 역내의 경쟁 조건을 공정하게 만드는(levelling the playing field) 역할을 넘어서 차별적 성격을 가지거나 EU 역내 산업·기업을 보호하는 목적²²⁶⁾을 가질 경우 EU 입장에서 GATS 제14조 예외를 통한 정당화는 상당히 어려워질 것으로 생각된다.

나. 집행위 입법안의 한계 및 잔여 쟁점

현재 입법안의 가장 큰 문제는 향후 EU가 시행할 역외보조금 규제의 방향을 예측하기에 제도적 구체성과 명확성이 부족하다는 점이다. 유럽의회와 EU 이사회는 검토를 거치면서 추가적으로 내용이 수정되거나 구체화되어 할 요소가 다수 남아 있다. 남은 입법 단계에서 집행위가 안게 될 최우선 과제는 역외보조금 규정에서 예정하고 있는 다양한 신설 규칙을 실무적으로 어떻게 시행 가능하도록 만들 것인지를 다룬다.

첫째, 입법안의 명시적 목적은 EU 회원국으로부터 국가보조를 공여받은 기업과 EU 역외국으로부터 역외보조금을 공여받은 기업 사이의 공정한 경쟁조건을 보장한다는 것이다. EU 회원국이 공여하는 보조금에는 EU 국가보조 규

225) WTO, Appellate Body Report, US - Gambling, para. 291("... [L]ike the Panel, we find previous decisions under Article XX of the GATT 1994 relevant for our analysis under Article XIV of the GATS").

226) See, e.g., WTO, Appellate Body Report, Brazil - Retreaded Tyres, para. 227("The assessment of whether discrimination is arbitrary or unjustifiable should be made in the light of the objective of the measure").

칙이 적용되는 반면 역외보조금에 대해서는 규율이 이루어지고 있지 않으므로, '역외보조금으로 인해 야기된 역내시장 왜곡 문제를 효과적으로 다루고 공정한 경쟁조건을 보장하기 위한 새로운 수단'이 필요하다는 것이 집행위의 입장이다.²²⁷⁾ 다만 집행위의 제안 내용 중 일부는 공정한 경쟁조건 확보 목적을 넘어서서 역외보조금을 공여받은 외국인투자자가 EU 회원국 내에서 국가보조를 공여받는 EU 투자자보다 더 불리한 대우를 받게 될 우려가 있다.

일례로 EU 국가보조 규칙하에서는 대부분의 절차가 사전적(ex ante)이고, 'EU 회원국 정부의' 의무에 초점이 맞추어져 있다. 즉 회원국 정부는 국가보조를 공여하기 이전에 해당 사실을 사전 통보하고 EU 집행위의 승인을 받아야 한다. 대신 EU 회원국이 공여한 국가보조를 통해 혜택을 입은 투자자, 즉 개인 입장에서는 이후 기업결합을 검토하게 되더라도 국가보조를 받았다는 사실을 다시 신고할 의무를 부담하지 않는다. 반면 역외보조금 규정 입법안은 사전 조사뿐 아니라 포괄적인 사후(ex post) 조사를 규정하고 있고, 보조금의 수혜 '기업'을 직접적인 조사 대상으로 한다는 점에서 대상기업에 부담으로 작용할 수 있다. 기업결합에 대한 신고의무의 범위도 역외보조금이 EU 회원국이 공여한 국가보조보다 넓기도 하다. 나아가 EU 국가보조 규칙에서는 일괄적용 면제규정(GBER)²²⁸⁾에 따라 일정 유형의 국가보조가 일괄적으로 허용될 수 있다. 이 경우 EU 역내시장과 양립 가능하며 집행위에 신고할 필요가 없다. 그러나 GBER에 상응하는 면제가 역외보조금 규정 법안에는 없어 역외보조금에 대해서는 일괄적 적용면제가 예정되어 있지 않은 것으로 보인다. 그 결과 EU 국가보조 제도하에서는 신고 대상이 아닌 보조금 유형이 역외보조금 규정에서는 외국인투자자에게 신고의무를 부담시킬 수 있다. 최종적으로 채택되는 역외보조금 규정 입법안은 원래의 취지대로 공정 경쟁을 저해하지 않도록 비차별적이며 비례적이어야 할 것이다.

227) 입법안, Recital 5.

228) See, e.g., COMMISSION REGULATION (EU) No 651/2014 of 17 June 2014 declaring certain categories of aid compatible with the internal market in application of Articles 107 and 108 of the Treaty, OJ L 187/1, 26.6.2014, 온라인 자료(검색일: 2021. 7. 19).

둘째, 입법안대로라면 집행위는 역외보조금 조사에 상당한 조사재량을 향유하게 된다. 집행위가 자신의 직권조사 권한을 어떻게 활용할 것인지, 역외보조금에 관한 정보를 언제 개시하기로 결정할 것인지 등도 지금의 입법안만으로는 정확히 예측하기 어렵다.

또한 집행위는 (i) 입법안 제2장 일반 메커니즘하에서 기업결합과 공공조달 절차 입찰 외 시장 상황에 있어 역외보조금의 EU 역내시장 왜곡 발생 여부를 조사할 수 있고 (ii) 기업결합과 공공조달에 적용되는 사전 신고의무의 발동 기준이 충족되지 않았다 하더라도 특정 기업이 지난 3년의 기간 중 역외보조금으로부터 '혜택을 받았다고 의심되는 경우' 집행위는 직권조사 권한을 근거로 대상기업에 정보 제출을 사후적으로 요구할 수 있도록 규정하였다는 점에서 논란이 예상된다. 직권조사의 적용범위가 지나치게 넓은 뿐 아니라, 집행위의 권한 범위를 명확히 제약하지 않고 포괄적으로 조사에 대한 재량을 인정함으로써 대상기업 입장에서는 상당한 법적 불확실성을 부담하게 될 우려가 있다. 참고로 EU 국가보조 규칙은 지역보조 가이드라인(RAG), 기후·환경보호·에너지 보조 가이드라인(CEEAG), 연구개발혁신(RDI) 국가보조 프레임워크 등 분야별로 다양한 가이드라인을 두어 국가보조 수혜자격 요건, 왜곡 유무의 판단 방식, 긍정적 효과와 부정적 효과에 대한 형량 방식 등에 관해 상세한 설명을 제공하고 있다. 반면 집행위의 역외보조금 입법안은 아직 이러한 사항까지는 마련되지 못한 상태이다. 최종 채택되는 역외보조금 규정에서는 제2장 일반 메커니즘 등 집행위의 직권조사에 관해 특히 더 구체적으로 규정할 필요가 있다.

셋째, 입법안은 EU 집행위의 결정에 기업이 불복할 경우 어떠한 사법절차를 EU 역내적으로 취할 수 있는지 명확히 규정되어 있지 않다는 점에도 개선이 필요하다.

넷째, 기업결합에 적용되는 신고 기준에 있어서도 집행위의 추가 설명과 구체화가 필요하다. 예를 들어 입법안 제18조 제3항은 피인수기업(A) 또는 인수기업 중 한 개 이상의 기업(B)이 'EU 내에서 5억 유로 이상의 총 매출액을 창출할

것'을 사전 신고 기준 중 하나로 규정하고 있다.²²⁹⁾ 앞서 역외보조금 백서에서는 'EU 피인수기업(EU target)'을 EU 내에 설립된 기업으로서 'EU 내에서의 총 매출액이 일정 수준 이상일 것'으로 정의할 것으로 논의되었고²³⁰⁾ 이에 맞추어 기업결합 신고 기준도 '피인수기업의' EU 내 총 매출액이 1억 유로 이상일 것으로 예시²³¹⁾되었던 것이다(표 2-7 참고). 반면 입법안 제18조 제3항은 'A or B' 형식으로 규정되어 있어 피인수기업에만 5억 유로 총 매출액 기준이 적용되는 것이 아니라 인수기업에도 동일한 기준을 적용할 수 있는 것으로 보이거나 어떠한 근거에서 기준이 변경된 것인지 분명하지 않다.

또한 기업결합 신고 기준 중 제18조 제3항 제(a)호와 제4항 제(a)호에 규정된 'EU 내에 설립된(established in the Union)' 기업의 개념도 입법안에 정의되어 있지 않다. 이처럼 입법안에 포함되었으나 달리 개념 정의가 되어 있지 않은 용어와 관련해서는 EU 관세법 등 현행 유럽연합법과 집행위의 실무 관행, 유럽사법재판소 판정례를 통해 확립되어온 해석이 그대로 적용될 가능성이 높다. 그러나 수범자에게 불필요·불합리한 준수비용을 야기하지 않고 제도 적용의 일관성과 예측 가능성, 법적 안정성을 위해서는 역외보조금 규정 자체에 주요 개념과 운영세칙을 최대한 구체적으로 기술하는 것이 바람직하다. 집행위 입장에서는 신설 역외보조금 규정의 규율내용을 보다 분명히 하기 위해 각 규정의 해석과 적용에 대한 가이드라인을 별도로 제공하는 방안을 검토해볼 필요가 있다. 제도 시행 초기에 이러한 가이드라인을 발표하는 것이 기술적으로 어렵다면, 역외보조금 규정과 WTO 보조금협정, EU 보조금 규정, EU 국가보조금칙에 동일하게 포함되어 있는 내용에 대해서는 기존의 실무 관행과 법리가 역외보조금 규정에도 그대로 적용될 예정임을 집행위가 확인해주는 방식으로 기업들에게 어느 정도 예측 가능성을 확보해 줄 수 있을 것이다.

229) 입법안 제18조 제3항 제(a)호("the acquired undertaking or at least one of the merging undertakings is established in the Union and generates an aggregate turnover in the Union of at least EUR 500 million;") [밑줄 추가]

230) 역외보조금 백서, p. 24.

231) *Ibid.*, p. 25.

다섯째, 입법안 제3장과 제4장은 집행위의 조사가 진행되는 동안 기업결합 거래의 이행과 공공조달 계약 체결을 보류하도록 하고 있다. 기업결합을 통해 외국인투자를 희망하는 투자유치국이나 조속한 공공조달 계약 체결을 희망하는 개별 EU 회원국 입장에서는 EU 집행위의 역외보조금 심사로 인한 거래 지연을 우려하여 제도 자체에 문제를 제기할 소지가 있어 보인다.

여섯째, 입법안의 취지가 ‘역외보조금’을 규율하는 데 있으면서도, 기업결합에 적용되는 사전 신고의무 발동요건이 ‘역외보조금’이 아닌 ‘재정적 기여’ 유무에 있다는 점에서 대상기업에 실무적으로 적지 않은 부담이 될 우려가 있다. ‘재정적 기여’는 ‘보조금’보다 광범위한 개념이고, 외국 정부가 지시하는 여하한 유형의 경제적 자원 이전·사용이 여기에 포함될 가능성이 높다. 입법안 제3장에 따른 사전 신고의무의 실효적 적용을 위해 그 발동 요건을 상대적으로 넓게 설정한 것으로 보인다. 예를 들어 대상기업이 외국 정부와 체결한 공공 계약을 단순 이행한 것이며 해당 공공계약이 시장 조건을 반영하여 ‘보조금’이 아니라 하더라도 신고 대상에 해당될 수 있다. (직접적인 비교 대상은 될 수 없으나) WTO 보조금협정²³²)에서와 같이 ‘보조금’ 유무를 기준으로 하여 혜택이 없거나 특정성이 없는 경우를 역외보조금 규정에 따른 사전 신고 대상에서 제외하는 안을 검토해 보아야 한다. 사전 신고의 범위를 재조정함으로써 제도의 간결화와 효율성을 제고하고, 대상기업의 불필요한 행정 부담과 영업비밀 관련 논란을 줄일 수 있을 것이다.

재정적 기여 기준이 EUMR하에서 적용되는 기준과 상이하다는 점도 문제 될 수 있다. 예를 들어 특정 거래를 두고 EU 기업결합 규제 차원에서는 신고의무를 부담하지 않거나 일부 EU 회원국 차원에서만 국내법적인 기업결합 규제에 따라 신고의무가 발생하는 상황에서, 역외보조금 측면에서는 별도로 대상기업에 EU 집행위에 대한 신고의무가 발생할 수 있다. 신고 이후 EU 집행위의 역외보조금 심사로 인해 타이밍이 중요한 기업결합에 추가적인 절차 지연이 발

232) WTO 보조금협정 제25.2조. “회원국은 자기나라 영토 내에서 부여되거나 유지되고 제2조의 의미 내에서 특정성이 있는 제1조 제1항에 정의된 모든 보조금을 통보한다.” [밑줄 추가]

생한다는 점도 지적된다. 역외보조금 규정의 신고의무와 EUMR상의 신고의무 모두를 필요로 하는 경우에는 기업들이 불필요하게 절차를 중복해서 밟지 않고 기업과 EU 행정당국의 자원낭비를 최소화할 수 있도록 절차를 간소화 또는 통일할 필요가 있다. 역외보조금 심사 제도하에서 일정 사안에는 간이심사 제도를 도입하는 안도 검토해 볼 만하다. EUMR하에서는 현재 대다수의 사안이 간이심사 절차를 통해 다루어지고 있다.²³³⁾ 입법안 제44조에서 EU 집행위가 위임입법을 통해 심사대상 기준을 변경하거나 특정 범주를 신고의무에서 제외시킬 수 있음을 규정하고 있기는 하나, 역외보조금 규정 시행 5년 이후 그러한 위임입법을 채택할 수 있도록 되어 있다.²³⁴⁾ 입법안의 위 조항이 그대로 유지된다면, 제도 출범 단계에서 근시일 내에 집행위 차원에서 간이심사 제도 도입을 검토하기는 어려울 것으로 보인다.

마지막으로 공공조달에 관한 입법안 제4장은 입찰자, 주된 하도급업체 및 주된 공급업체가 외국 정부로부터 받은 모든 재정적 기여를 신고 대상으로 하였다는 데 문제의 소지가 있다(표 2-8 참고). 계약당국과 입찰자, 하도급업체, 공급업체에게 공공조달 관련 부담이 가중될 뿐 아니라 역외보조금 규정의 원래 취지와는 달리 공공조달의 경쟁을 저해하는 결과로 이어질 수 있기 때문이다. 입찰자들이 관련 정보를 계약당국에 제출하기를 꺼리거나 [표 2-9]와 같은 고율의 과태료·이행강제금에 대한 부담으로 인해 입찰 참가를 주저하는 경우가 발생할 수 있다. 입찰자 입장에서는 공급업체나 하도급업체가 역외보조금 규정에 따라 신고 대상인 재정적 기여를 받았는지 여부를 알지 못하는 경우가 있을 수 있고, 하도급업체나 공급업체가 관련 정보를 입찰자에게 제공하지 않으려 할 가능성도 있다. 최종 채택되는 역외보조금 규정에서는 위와 같

233) 2020년에 EU 집행위에 접수된 기업결합 신고 382건 중 352건에서 최종 결정이 내려졌으며, 이 중 278건(약 79%)에서 EUMR 제6.1조 제(b)항에 따른 간이심사 제도가 적용되었다. 2021년(10월 기준)에는 최종 결정이 내려진 346건 중 265건(약 76%)에 대해 간이심사가 이루어졌다. See European Commission (2021. 10. 31), "Statistics on Mergers cases," 온라인 자료(검색일: 2021. 12. 15).

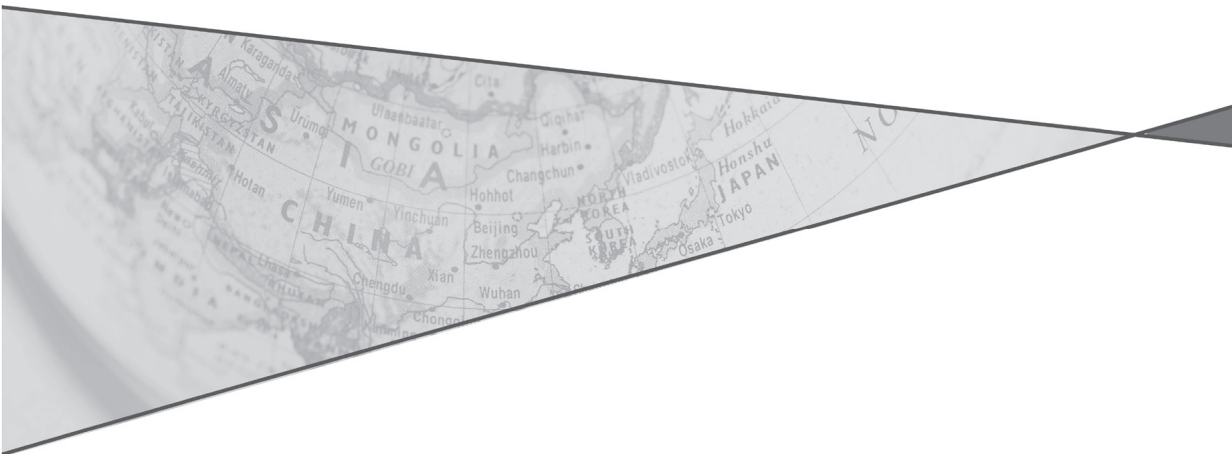
234) 입법안 제44조 제1항 제(a)호: "The Commission is empowered to adopt delegated acts for the purposes of: (a) amending the thresholds for notifications as set out in Articles 18 and 27, in the light of the practice of the Commission during the first five years of application of this Regulation, and taking into account the effectiveness of application;" [밑줄 추가]

은 정보 협조 의무가 기업에게 큰 부담으로 작용할 수 있다는 점에 대한 충분한 고려가 필요하다. 대상기업들이 하도급업체·공급업체가 받은 보조금과 같이 정확한 자료 확보가 담보될 수 없거나 영업비밀 등을 이유로 배포 권한을 가지고 있지 못한 자료까지 EU에 신고·제출할 것을 요구받지 않도록 조정이 필요해 보인다.

제3장

기후변화 보조금

1. 논의의 배경
2. 주요국의 기후변화 대응과 무역정책의 연계 동향
3. 배출권 무상할당에 대한 보조금 상계조치 부과 가능성
4. 친환경 전환과 주요국의 배터리 산업 지원 보조
5. 평가



1. 논의의 배경

전 세계는 2050년 기후중립과 저탄소에너지 경제사회로 전환하면서 경제성장의 탈탄소화 전략을 달성하기 위한 구체적인 기후정책을 이행하여야 하는 상황에 직면해 있다. 기후변화는 인류의 존립을 위협하며 빠르게 전개되고 있고, 국제사회는 지구온난화 심화와 생태계 파괴가 야기할 결과의 위험성을 심각하게 인식하게 되었다. 2021년 8월 공개된 기후변화에 관한 정부간 패널(IPCC)의 제6차 보고서는 1850~1900년 이래 인간 활동으로 인한 온실가스 배출량이 지구 대기 온도를 약 1.1℃ 상승시켰고, 2021~40년에 걸친 향후 20년 동안 지구 대기의 평균 기온상승폭이 1.5℃에 도달하거나 초과할 가능성이 매우 크다고 예측하였다.²³⁵⁾ 또한 2021년 11월 9일에 Climate Action Tracker는 UNFCCC COP26에서 파리협정 당사국들이 자국의 국가결정기여(NDCs)를 통해 제시한 2030년 목표로는 금세기 말인 2100년에 지구 대기 평균 기온이 2.4℃ 상승하는 경로를 따르게 될 것이라고 경고하기도 했다.²³⁶⁾

이러한 배경에서, 기후변화협약에 대한 파리협정 제2조 제1항 제(a)호는 산업화 전 수준 대비 지구 평균 기온 상승을 2℃보다 현저히 낮은 수준으로 유지하고 1.5℃로 제한하기 위하여²³⁷⁾ 협정의 모든 당사국이 노력하여야 한다는 장기 기온 목표를 제시하고 있다. 이러한 목표를 달성하기 위해 동 협정 제4조 제1항은 각 당사자가 최대한 조속히 자국 온실가스 배출량의 정점을 찍고 금세기 하반기부터는 온실가스 배출량과 흡수량이 균형을 이루는 기후중립에 도달하도록 권고하였으며, 동 협정 제4조 제19항은 각 당사국이 기후중립에 도달하기 위한 장기 온실가스 저배출 발전전략(LEDs)을 제출할 것을 규정하였다. 2015년 파리협정을 채택한 UNFCCC COP21의 결정은 2020년 말까지

235) IPCC(2021. 8. 7), "Climate Change 2021, The Physical Science Basis, Summary for Policymakers," p. 14, 온라인 자료(검색일: 2021. 10. 28).

236) Climate Action Tracker(2021. 11), "Warming Projections Global Update, Glasgow's 2030 credibility gap: net zero's lip service to climate action," 온라인 자료(검색일: 2021. 12. 2).

237) 파리협정 제2조 제1항 제(a)호.

파리협정의 당사자가 자신이 제출한 첫 번째 NDC를 갱신하여 제출하거나 두 번째 NDC를 제출할 것과, LEDS를 UNFCCC 사무국에 제출할 것을 요청하는 결정을 채택하였다.²³⁸⁾ 이에 따라 2020년부터 2021년 11월 1일 사이에 파리협정의 193개 당사국이 자국의 첫 번째 NDC를 제출하였고 이 중 13개 당사국이 두 번째 NDC를 제출하였다.²³⁹⁾ 또한 EU, 미국, 중국 등 전세계적으로 온실가스를 가장 많이 배출하는 국가를 포함하여 40여 개 국가가 자국의 LEDS를 제출한 상태이다.²⁴⁰⁾

탄소중립 달성을 위해 국가마다 다양한 기후변화 완화 조치를 준비·시행하고 있는 가운데, 에너지 효율 촉진, 재생에너지 생산·사용, 지속가능한 농업, 재활용 활성화 등 환경적 목적을 위한 보조금 정책은 기후변화를 완화하고 탄소배출량을 저감하는 데 큰 영향을 미칠 수 있다. 대다수 국가들이 기후변화 정책 패키지의 핵심으로서 청정에너지 개발 및 보급을 촉진하기 위한 보조금 정책을 추진·시행하고 있는 것도 이러한 이유에서다. 이러한 보조금이 필요한 이유는, 기후·환경정책은 기후변화 대응, 환경 보호 및 지속가능한 사용을 목표로 하나 그러한 목표 달성에 화석연료경제에서 저탄소경제로 산업의 구조적 변화가 함께 요구된다는 데 있다. 특히 지속가능한 저탄소 녹색경제로의 전환을 위한 녹색산업 정책은 청정에너지 산업의 발전, 화석연료의 단계적 폐지, 기후변화 억제, 지속가능한 생산 및 소비 촉진을 목표로, 시장을 통해 발생하는 것보다 지속가능성을 더 향상시키기 위한 목적으로 공공자원을 할당하는 보조금 정책을 통해 추진되고 있다.

파리협정 체제에 따른 기후변화 완화를 위한 보조금 정책과 국제통상체제 하에서의 녹색산업 정책의 경계가 분명하지 않은 상태이므로, 이러한 보조금은 통상법적 시각에서 ‘산업보조금’이며 본 연구의 목적에서 ‘기후변화 보조금’에 해당한다고 볼 수 있다. 제3장에서는 기후변화 완화, 기후변화 적응 및 회복력

238) UNFCCC(2016. 1. 29), "Decision 1/CP.21, Adoption of the Paris Agreement, FCCC/CP/2015/10/Add.1," para. 35, 온라인 자료(검색일: 2021. 6. 15).

239) UNFCCC, "NDC Registry," 온라인 자료(검색일: 2021. 6. 15).

240) UNFCCC, "Communication of long-term strategies," 온라인 자료(검색일: 2021. 6. 15).

증진 등 파리협정의 목표를 달성하기 위하여 글로벌 주요국들이 취하고 있는 기후변화 대응에 관련된 보조금을 포괄적으로 ‘기후변화 보조금’으로 부르곤 한다. 예를 들어 온실가스 배출량 감축에 중요한 운송 부문에서 필요한 전기차와 그 주요 부품인 고성능·고효율 배터리 및 반도체 산업의 기술혁신과 생산에 공여되는 보조금이 여기에 해당한다.

아래 제2절에서는 먼저 EU, 미국, 중국의 주요 기후변화 대응 정책의 현황을 살펴보고, 그러한 기후정책을 두고 WTO 등 국제무역체도와의 관계에서 어떠한 문제가 발생가능한지를 전반적으로 논의한다. 다음으로 기후 문제와 통상 문제의 중첩 현상이 본격적으로 가시화되고 있는 영역으로서 (i) 배출권 무상할당에 대한 보조금 상계조치 부과 가능성(제3절)과 (ii) 친환경 전환을 위한 주요국의 배터리 산업 지원 보조 현황(제4절)을 살펴본다. 이에 근거하여 제5절(평가)에서는 우리나라 배출권거래제 무상할당에 대한 미국의 상계관세 부과 가능성을 살펴보고, 국가들의 기후정책과 무역정책 사이의 충돌을 방지하기 위한 방안으로 WTO 기후면제 및 허용보조금 제도의 재도입 가능성에 관해 논의한다.

2. 주요국의 기후변화 대응과 무역정책의 연계 동향

가. EU

1) 2050 기후중립 목표와 지속가능한 투자계획

EU는 2019년 12월 11일 EU 전체가 집단적으로 2050년까지 기후중립에 도달하면서 저탄소사회로 전환하겠다는 탈탄소 경제발전 전략인 ‘유럽 그린딜(European Green Deal)’을 발표하였다.²⁴¹⁾ 2020년 3월 6일에는 2050 기후

241) European Commission, COMMUNICATION FROM THE COMMISSION: The European Green Deal, COM(2019) 640 final, 11.12.2019.

중립 목표를 EU의 LEDS로서 UNFCCC 사무국에 제출하였다.²⁴²⁾ 2020년 9월 17일 EU 집행위는 2050 기후중립 목표를 달성하기 위해 EU가 2030년까지 1990년 대비 온실가스 배출량을 55% 감축할 것임을 발표하였다.²⁴³⁾ 이러한 배출감축 목표는 EU의 갱신된 NDC로 UNFCCC 사무국에 제출되었으며,²⁴⁴⁾ 2050 기후중립 목표와 2030년 55% 배출감축 목표는 2021년 6월 30일 EU 차원에서 제정된 Regulation (EU) 2021/1119, 이른바 ‘유럽 기후법(European Climate Law)’에 법적 구속력 있는²⁴⁵⁾ 목표로 규정되었다.²⁴⁶⁾

EU는 유럽 그린딜의 목표를 달성하고 기후 중립적, 기후 탄력적이며 환경적으로 지속가능한 경제로 전환하는 데 대규모 투자가 필요함을 강조하고,²⁴⁷⁾ 유럽 그린딜의 투자 부문인 ‘지속가능한 유럽 그린딜 투자계획(European Green Deal Investment Plan)’하에서 2030년까지 최소 1조 유로의 재정을 조성하여 지속가능한 투자를 추진할 예정이다.²⁴⁸⁾ 또한 혁신기금(Innovation Fund)하에서 저탄소 기술, 탄소 포집·이용, 에너지 저장장치 등 재생에너지 프로세스에 지원이 예정되어 있다.²⁴⁹⁾

242) UNFCCC(2020. 3. 6), “Submission by Croatia and the European Commission on behalf of the European Union and its Member States, Subject: Long-term low greenhouse gas emission development strategy of the European Union and its Member States,” 온라인 자료(검색일: 2021. 7. 21).

243) European Commission, COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS Stepping up Europe’s 2030 climate ambition Investing in a climate-neutral future for the benefit of our people, COM/2020/562 final, 17.9.2020, p. 2.

244) UNFCCC(2020. 12. 17), “Submission by Germany and the European Commission on Behalf of the European Union and its Member States, Subject: The update of the nationally determined contribution of the European Union and its Member States,” 온라인 자료(검색일: 2021. 7. 21).

245) 김민주(2021a), p. 10 참고.

246) REGULATION (EU) 2021/1119 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 30 June 2021 establishing the framework for achieving climate neutrality and amending Regulations (EC) No 401/2009 and (EU) 2018/1999 (‘European Climate Law’), OJ L 243/1, 9.7.2021, 제2조 및 제4조.

247) European Commission, COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS – Sustainable Europe Investment Plan – European Green Deal Investment Plan, COM(2020) 21 final, 14.1.2020, pp. 3-4.

248) *Ibid.*, p. 4.

249) *Ibid.*, p. 7.

2) EU의 통상전략

EU 집행위가 2021년 2월 발표한 통상정책 검토²⁵⁰⁾는 코로나19로부터의 회복과 함께 유럽 그린딜에 제시된 바와 같이 녹색경제 및 디지털경제에 부합하는 EU 경제의 근본적인 전환을 지원하고, 지속가능하고 공정한 방향으로 글로벌 규칙을 마련하며, 필요시 자율적으로 EU의 이익을 추구하고 권리를 행사하기 위한 역량을 제고하는 등 3가지 핵심 목적에 초점을 맞추고 있다.²⁵¹⁾ 이러한 목적을 중기적으로 달성하기 위해 EU는 (i) WTO 개혁 (ii) 녹색전환 지원 및 책임 있고 지속가능한 공급망 촉진 (iii) 디지털 전환 및 서비스무역 지원 (iv) EU의 규제 영향력 강화 (v) 아프리카 등 이웃국가들과의 파트너십 강화 (vi) 무역규범의 이행 및 집행에 관한 EU의 초점 강화 및 공정한 경쟁의 장 보장 등 여섯 가지 핵심 영역을 제시하였다.²⁵²⁾ 이 중 (i)와 관련하여 EU는 미국 및 일본과 3자 통상장관회의를 통해 WTO 개혁, 특히 산업보조금 개혁에 관한 입장을 적극적으로 표명하는 등 오늘날의 국제통상환경을 충분히 반영하지 못하는 현행 WTO의 규칙과 관행을 개선하고, WTO가 지속가능한 발전에 기여하면서도 국가개입에 의한 경쟁 왜곡을 피하기 위한 규칙을 강화해 나가야 한다는 입장을 보이고 있다.²⁵³⁾

나아가 유럽 그린딜에 반영된 것처럼 기후변화와 환경파괴 대응을 EU의 최우선 과제로 두고, 다음 10년에 걸쳐 청정에너지에 대한 투자를 가속화하고 순환적인 지속가능한 공급망 조성을 촉진하면서 기후중립경제로 글로벌 전환이 이루어지도록 지원할 예정이다. 이를 위해 EU는 광범위한 양자간 무역협정 네트워크를 이용하여 녹색기술, 상품, 서비스 및 투자에서 무역을 촉진할 것과 파

250) European Commission, COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS: Trade Policy Review – An Open, Sustainable and Assertive Trade Policy, COM(2021) 66 final, 18.2.2021.

251) *Ibid.*, pp. 9–10.

252) *Ibid.*, pp. 10–21.

253) *Ibid.*, p. 11.

리협정에 대한 존중이 미래의 무역과 투자에서 본질적인 요소로 고려되도록 제 안할 것임을 밝히고 있다.²⁵⁴⁾

3) 2030 기후목표를 위한 EU ETS 강화와 CBAM의 도입

2021년 7월 14일에 EU 집행위는 2050 장기목표와 2030년까지 온실가스 배출량을 1990년 수준 대비 55% 감축을 달성하는 데 필요한 EU의 기존 기후·에너지 관련 법률의 개정안과 새로이 필요한 입법안을 ‘Fit for 55’ 패키지로 발표하였다.²⁵⁵⁾

표 3-1. EU ‘Fit for 55’ 패키지의 구성

정책목표	내용
탄소 가격 책정	유럽연합 배출권거래제 지침(Directive 2003/87/EC) 개정
	1. 항공 부문 등 ETS 강화
	2. EU ETS에 해운 포함 및 도로운송·건축 부문에 적용되는 별도의 ETS 신설
	3. 에너지 과세지침(Energy Taxation Directive) 개정
감축 목표 강화	4. 탄소국경조정메커니즘(CBAM) 신설
	5. 배출감축 노력 부담 규정(ESR: Effort Sharing Regulation) 개정
	6. 토지이용, 토지이용 변화 및 임업 규정(LULUCF) 개정
	7. 재생에너지 지침(Renewable Energy Directive) 개정
기준	8. 에너지 효율 지침(Energy Efficiency Directive) 개정
	9. 승용차·승합차 이산화탄소 배출기준 규정(Regulation (EU) 2019/631) 개정
	10. 대체연료 인프라 지침(Alternative Fuels Infrastructure Directive) 개정
	11. 지속가능한 항공운송 규정(ReFuelEU Aviation Regulation) 제정
지원조치	12. 해운선박 재생·저탄소연료 사용 규정(FuelEU Maritime Regulation) 제정
	13. 사회적 기후기금(SCF: Social Climate Fund) 규정 제정

자료: 김민주(2021b), p. 36, 임소영, 강지현(2021), p. 9에 기초하여 저자가 내용 보강.

254) *Ibid.*, p. 12.

255) European Commission, COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS, ‘Fit for 55’: delivering the EU’s 2030 Climate Target on the way to climate neutrality, COM(2021) 550 final, 14.7.2021.

EU가 2030년까지 탄소배출량을 1990년 수준 대비 55% 감축하기 위해서는 EU ETS를 통해 배출량을 2005년 수준 대비 61%를 감축해야 한다.²⁵⁶⁾ ‘Fit for 55’ 패키지에 포함된 제·개정안 중 기존의 EU ETS의 온실가스 배출 감축 목표와 감축대상을 확대하는 개정법안(이하 ‘EU ETS 지침 개정안’)²⁵⁷⁾과 역외국으로부터의 탄소집약 수입상품에 EU와 동일한 수준의 탄소배출 비용을 부과하는 탄소국경조정 메커니즘을 위한 입법안(이하 ‘CBAM 입법안’)²⁵⁸⁾은 EU의 온실가스 배출량 감축에 결정적으로 기여할 핵심 법안이라는 점에서 특히 중요하다.

EU ETS에서의 무상할당과 관련하여, 현재 시행 중인 EU ETS 제4기는 대상 산업부문 중 고탄소 산업시설의 탄소누출 위험을 방지하기 위해 배출권의 무상 할당을 2030년까지 과도기적으로 유지하도록 되어 있으나²⁵⁹⁾ CBAM 입법안에서 EU 집행위는 CBAM 적용 대상 품목에는 EU ETS 무상할당 대신 CBAM을 적용하여 탄소누출을 방지하겠다는 입장을 발표하였다. CBAM 입법안은 (i) 철강, (ii) 알루미늄, (iii) 비료, (iv) 시멘트, (v) 전기 등 5개 탄소집약 산업부문을 적용 대상 품목으로 규정하고 있다.²⁶⁰⁾ 이들 품목을 수입하는 EU의 수입업자는 CBAM 인증서를 매입·제출해야 하며,²⁶¹⁾ 수입상품이 생산되는 동안 이미 탄소가격이 지불되었음을 수입업자가 증명할 경우 역외국에서 지지불

256) European Commission, Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL amending Directive 2003/87/EC establishing a system for greenhouse gas emission allowance trading within the Union, Decision (EU) 2015/1814 concerning the establishment and operation of a market stability reserve for the Union greenhouse gas emission trading scheme and Regulation (EU) 2015/757, COM(2021) 551 final, 14.7.2021, Recital 26, 온라인 자료(검색일: 2021. 12. 18). [이하 “European Commission, COM(2021) 551 final, 14.7.2021”], 참고로, ETS 적용 부문에서의 기존 감축목표는 ‘2030년까지 2005년 수준 대비 43% 감축’이었음. European Commission, “Increasing the ambition of EU emissions trading,” 온라인 자료(검색일: 2021. 8. 17).

257) European Commission, COM(2021) 551 final, 14.7.2021.

258) European Commission, Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing a carbon border adjustment mechanism, COM(2021) 564 final, 14.7.2021. [이하 “CBAM 입법안”]

259) DIRECTIVE (EU) 2018/410 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 14 March 2018 amending Directive 2003/87/EC to enhance cost-effective emission reductions and low-carbon investments, and Decision (EU) 2015/1814, OJ L 76/3, 19.3.2018, 제10b조, 온라인 자료(검색일: 2021. 7. 19).

260) CBAM 입법안 부속서 1.

261) CBAM 입법안 Recital 39.

된 탄소가격이 CBAM 적용 수준에서 공제된다.²⁶²⁾ 적용 대상 품목에는 CBAM을 적용하는 대신 기존에 제공되던 ETS 배출권 무상할당을 2026~35년에 걸쳐 매년 10%p씩 단계적으로 감축·폐지할 예정이다.²⁶³⁾ 현재 유럽의회와 EU 이사회가 집행위 입법안을 검토 중에 있다.

나. 미국

1) 2050 기후중립 목표

미국은 2021년 1월 20일 바이든 행정부가 출범하면서 이전 트럼프 행정부와는 달리 기후변화 대응정책을 최우선 정책 중의 하나로 정하여 대응하고 있다. 2016년 9월 3일에 오바마 대통령의 미국과 시진핑 주석의 중국은 함께 파리협정에 공식 서명하였으나,²⁶⁴⁾ 2017년 1월 20일에 취임한 트럼프 대통령은 동년 6월 1일 파리협정의 탈퇴를 선언하였고²⁶⁵⁾ 그 효력은 2020년 11월 4일 공식 발표되었다.²⁶⁶⁾ 기후변화 대응을 중요 정책공약으로 제시하였던 바이든 대통령은 2021년 1월 20일 취임과 동시에 파리협정 재가입에 서명하여²⁶⁷⁾ 미국은 2021년 2월 19일에 다시 공식적으로 파리협정의 당사국이 되었다.²⁶⁸⁾ 바이든 대통령은 2021년 1월 27일에 기후위기 대응 행정명령 제14008호를 통해 기후위기를 미국이 당면한 외교정책 및 국가안보위기의 중심으로 규정하고, 행정부 전체가 이에 대응할 것임을 발표하였다.²⁶⁹⁾ 또한 현대화되고 지속

262) CBAM 입법안 제9조 제1항.

263) CBAM 입법안 제31조 제1항. See also European Commission, COM(2021) 551 final, 14.7.2021, p. 46, 온라인 자료(검색일: 2021. 12. 18).

264) "Rare Harmony as China and U.S. Commit to Climate Deal"(2016. 9. 3), 온라인 기사(검색일: 2021. 6. 15).

265) White House(2017. 6. 1), "Statement by President Trump on the Paris Climate Accord", 온라인 자료(검색일: 2021. 6. 15).

266) 파리협정 제28조 제2항 참고. See also "Climate change: US formally withdraws from Paris agreement"(2020. 11. 4), 온라인 자료(검색일: 2021. 9. 28).

267) White House(2021. 1. 20), "Paris Climate Agreement," 온라인 자료(검색일: 2021. 6. 15).

268) "US officially rejoins the Paris climate accord"(2021. 2. 19), 온라인 기사(검색일: 2021. 6. 15).

269) White House(2021. 1. 27), "Executive Order on Tackling the Climate Crisis at Home and Abroad," 온라인 자료(검색일: 2021. 6. 15).

가능한 기반시설과 충분한 청정에너지를 제공함으로써 2050년 이전까지 경제 전반에 걸쳐 넷 제로 달성 경로를 따라가겠다고 발표하였다.²⁷⁰⁾ 2021년 4월 22일 지구의 날에는 40개국 정상을 초대하여 ‘기후 정상회담(Leaders Summit on Climate)’을 개최하였으며,²⁷¹⁾ 정상회담 하루 전인 4월 21일에는 미국 경제전반에 걸친 온실가스 배출총량을 2030년까지 2005년 수준 대비 50~52% 감축한다는 새로 갱신된 NDC를 UNFCCC 사무국에 제출하였다.²⁷²⁾ 또한 미국은 탈탄소화를 위한 중반기 전략인 LEADS²⁷³⁾를 2016년 11월에 제출하였는데, 2050 넷 제로 온실가스 배출경로를 제시하는 최신 버전의 LEADS를 2021년 11월 1일에 새로 제출하였다.²⁷⁴⁾

2) 미국 무역정책의 녹색화 선언

캐서린 타이(Katherine Tai) 미 무역대표부(USTR) 대표는 2021년 4월 15일 “미국 무역정책의 녹색화(Greening U.S. Trade Policy)” 연설에서 환경보호와 기후변화 대응에 무역정책을 레버리지로 이용할 계획이 있음을 밝힌 바 있다. 타이 대표는 환경보호 및 기후변화 문제가 바이든 행정부의 핵심정책임을 명확히 하고, 미국보다 국내적 노력이 더 낮은 기후환경 기준을 가진 국가에 오염산업을 수출하는 것으로 이어져서는 안 된다는 입장을 개진하였다. 그에 따르면 기후·환경 문제는 무역의 본질적인 부분이 아니라는 견해가 지배적이었으며 글로벌 무역규범은 기후변화에 대한 대응 및 환경보호 수준을 낮추는 방향으로 압력을 가해왔다. 다자무역체제는 국가나 기업이 외국투자 유치나 산업 육성, 비용절감 목적에서 환경 기준을 약화시키는 ‘바닥으로의 경쟁(race to the

270) *Ibid.*

271) U.S. Department of State, “Leaders Summit on Climate,” 온라인 자료(검색일: 2021. 6. 15).

272) UNFCCC(2021. 4. 21), “Nationally Determined Contribution-Reducing Greenhouse Gases in the United States: A 2030 Emissions Target,” 온라인 자료(검색일: 2021. 6. 17).

273) UNFCCC(2016. 11), “United States Mid-Century Strategy for Deep Decarbonization,” 온라인 자료(검색일: 2021. 6. 17).

274) UNFCCC(2021. 11), “The Long-Term Strategy of the United States: Pathways to Net-Zero Greenhouse Gas Emissions by 2050,” 온라인 자료(검색일: 2021. 6. 17).

bottom)’ 문제를 다룰 규칙을 갖추고 있지 못했고, 환경보호 조치를 취한 회원국이 오히려 WTO 협정 위반으로 제소의 대상이 되었다. 이러한 문제의식에서 타이 대표는 환경·기후·노동·무역의 상호작용을 핵심으로 강조하고 무역정책을 통해 이 문제들을 본질적으로 해결하는 것이 미국의 전략이라고 설명하였다.²⁷⁵⁾

3) 미국의 WTO 각료 결정 초안(WT/GC/W/814) 제안

2020년 12월 17일 트럼프 행정부 말기에 USTR은 WTO 회원국의 근본적인 환경보호 기준의 유무 및 집행 불균형 문제를 WTO 각료회의에서 다룰 것을 제안한 바 있다. 그동안은 지속가능발전이 WTO 설립협정에서 제시하고 있는 기본 원칙 중 하나임에도 불구하고 무역과 환경이 별개의 문제로 인식되어 왔다면, 미국이 각료결정 초안 형식으로 WTO 일반이사회의 무역과 환경 위원회에서 회람을 요청한 “공정한 경쟁의 장을 위한 무역규칙을 통한 지속가능성 목표 진전”²⁷⁶⁾ 제안서는 공정한 경쟁과 지속가능발전이 무역규칙을 통해 증진될 수 있다는 입장을 취하고 있다.

제안서에 따르면 (i) 한 회원국의 환경법, 규정 및 기준이 충분하지 않거나 집행되지 않음으로 인해 해당 회원국이 경쟁우위를 확보할 수 있어서는 안 되고 (ii) 회원국의 환경 법·규정의 규율 수준이 낮거나 집행이 이루어지지 않는 경우, 해당국에 위치한 산업이 상품 생산과정에서 발생하는 환경피해를 방지하거나 구제하는 데 필요한 비용을 부담하거나 적절히 내부화할 의무를 부담하지 않으므로 실질적으로 혜택을 받는 것이며 (iii) WTO 보조금협정은 국내 생산자가 동일한 경쟁적 시장조건하에서 다른 기업과 경쟁할 수 있도록 보장하기 위해 수입업자가 받은 정부보조금을 상쇄하는 수준의 상계관세 부과를

275) Center for American Progress(2021. 4. 15), “Greening U.S. Trade Policy,” 온라인 자료(검색일: 2021. 5. 21).

276) WTO(2020. 12. 17), “Advancing Sustainability Goals through Trade Rules to Level the Playing Field,” WT/GC/W/814, 온라인 자료(검색일: 2021. 5. 21).

허용하고 있으므로 (iv) 집행이 이루어지지 않는 환경 법·규정·기준으로 인해 내재화되지 않은 환경비용만큼 혜택을 받은 것으로 보아 상계조치를 부과할 수 있어야 한다. 이러한 상계조치를 통해 회원국들이 좀 더 높은 수준의 환경 법·기준을 신설·집행하도록 촉진하고 환경비용을 생산비용으로 산정하여 적절히 내재화하도록 유도해야 하며 무역왜곡적 정책을 만들지 않도록 해야 한다.²⁷⁷⁾

이러한 배경하에 미국은 (i) WTO 회원국 정부가 근본적인 수준의 기준 또는 그 이상의 환경보호를 보장하는 법·규정을 채택·유지·이행 및 효과적으로 집행하지 못하는 것이 WTO 보조금협정상 ‘조치가능 보조금’을 구성한다고 보고²⁷⁸⁾ (ii) 특정 산업이 불균형적으로 기본적인 수준 미만으로 설정된 오염방지나 그 외 환경조치로부터 불균형적으로 혜택을 받을 경우 WTO 회원국은 해당 산업이 생산한 상품에 대해 그러한 혜택과 동일한 수준으로 상계관세를 부과할 수 있도록 해야 한다고 제안하였다.²⁷⁹⁾ 기본적인 수준 미만의 환경 법률·기준 부재 또는 미준수를 보조금협정상 ‘보조금’으로 보아 상계관세를 부과할 수 있도록 함으로써 미국의 제안은 기후·환경 보호라는 비무역적 가치를 WTO 보조금협정에 반영하기 위한 의도로 해석된다.

다만, 회원국 정부가 근본적인 수준 또는 그 이상의 환경보호를 보장하는 법률 및 규제의 채택·유지·이행 및 효과적 집행을 하지 않는 것이 보조금을 구성한다고 해석할 수 있을지 의문이다. 동 협정상 보조금은 정부나 공공기관에 의한, 또는 정부로부터 지시 또는 권한위임을 받은 민간기업에 의한 ‘재정적 기여’를 통해 ‘혜택’이 발생한 경우에 인정된다. 동 협정 제1.1조 제(a)항 제(1)호는 재정적 기여를 (i) 자금의 직접이전, 잠재적인 자금 또는 채무부담의 직접이전 (ii) 세입 포기 또는 미징수 (iii) 상품 또는 서비스의 제공, 또는 상품의 구매 (iv) 정부권한의 민간기관에의 지시 또는 위임 등 네 가지 유형으로 규정하

277) *Ibid.*, p. 1.

278) *Ibid.*, p. 2, para. 1.

279) *Ibid.*, p. 2, para. 2.

고 있다. 이 규정은 한정적 열거로써 이외의 행위가 재정적 기여로 인정된 바가 없다는 점에서 환경보호 법률의 미비나 관련 법령의 집행 부작위를 정부의 '재정적 기여'로 해석하기에는 무리가 있기 때문이다. 또한 WTO 보조금협정 제 1.1조 제(a)항 제(2)호는 GATT 제16조 의미의 '소득 또는 가격지지'가 있는 경우를 규정하고 있는데, 제16조의 내용 자체가 모호하고 관련된 판례가 많지 않아 환경법·규정에 대한 입법·집행 부작위를 '간접적인' 소득 또는 가격지지가 발생한 것으로 볼 수 있을지 분명하지 않다. 혜택 요건과 관련해서도, 환경 입법·집행 부작위로 인해 수출국 기업이 상품생산 과정에서 지불했어야 할 환경비용을 지불하지 않은 것이 WTO 보조금협정상 '혜택'이라고 본 미국의 해석에 대해 논란이 예상된다.

4) 미 연방의회의 탄소국경조정 입법안 제출

2021년 7월 14일에 EU 집행위가 CBAM 입법안을 발표하고 역내 입법절차를 개시하자 미국에서는 2021년 7월 19일에 상원²⁸⁰과 하원²⁸¹에서 '2021년 공정·적정·혁신·탄력적 전환 및 경쟁법(FAIR Transition and Competition Act of 2021)'이라는 제목의 탄소국경조정 입법안이 각각 발의된 바 있다.

이 법안은 대상 연료²⁸² 또는 부문²⁸³에서 상품 생산 과정에 발생된 국내환경비용에 대해 요금(fee)을 부과하는 방식을 담고 있다. 늦어도 2023년 7월 1일부터 매년 각 대상부문의 평균 온실가스 배출량을 결정하고,²⁸⁴ 탄소국경조정은 2024년 1월 1일부터 대상상품을 미국으로 수입하는 수입업자에게 (i) '대상연료 생산에 대해 발생한 국내 환경비용 × 해당 연료의 상류 부문 온실가스

280) S.2378-117th Congress (2021-2022): Fair, Affordable, Innovative, and Resilient Transition and Competition Act, 온라인 자료(검색일: 2021. 8. 16).

281) H.R.4534-117th Congress (2021-2022): FAIR Transition and Competition Act, 온라인 자료(검색일: 2021. 8. 16).

282) 대기 중에 온실가스를 배출하기 위해서 이용되거나 이용될 수 있는 천연가스, 석유, 석탄, 또는 이들로부터 파생된 모든 상품.

283) 철강(steel), 알루미늄, 시멘트, 철(iron), 또는 기타 상품을 생산하는 산업시설.

284) S.2378와 H.R.4534에서 동일한 내용으로 개정이 제안된 「1986년 내국세법(Internal Revenue Code of 1986)」 제9903조(a)의 개정내용 참고.

배출량' (ii) 대상연료가 아닌 부문에서 생산된 상품의 경우 '해당 상품이 생산된 부문에 대해 발생한 국내 환경비용 × 그 상품의 생산 온실가스 배출량' (iii) 해당 상품의 생산 온실가스 배출량에 관한 신뢰할 만한 데이터가 없는 부문에서 생산된 상품의 경우에는 '상품을 생산한 부문에 대한 배출 벤치마크 × 해당 상품이 생산된 부문에 대해 발생한 국내 환경비용'을 부과하도록 규정하였다.²⁸⁵⁾

상원 법안은 2021년 7월 19일 재정위원회 회부,²⁸⁶⁾ 하원 법안은 2021년 7월 20일 환경기후변화소위원회에 회부²⁸⁷⁾된 이래 입법절차가 추가로 진행되고 있지는 않으나, 위 법안을 통해 미 의회 차원에서도 탄소국경조정 도입에 대해 EU와 유사한 방향성을 가지고 있음을 알 수 있다.

다. 중국

1) 2060년 탄소중립

2021년 10월 28일에 갱신된 NDC를 제출한 중국은 2030년 이전에 CO₂ 배출의 정점(peak)을 찍고, 2030년까지 2005년 대비 65% 이상 배출 감축, 비화석연료 비율 25%, 그리고 12억 킬로와트(kW)의 태양광 및 풍력에너지 발전 설비 구축을 공약하였다.²⁸⁸⁾ 중국이 2016년 9월 3일 제출한 첫 번째 NDC에서 늦어도 2030년까지 CO₂ 배출량 정점을 찍고 2030년까지 2005년 대비 60~65% 배출 감축과 에너지 소비에서 비화석연료 비율 20%를 달성하겠다고 공약²⁸⁹⁾했던 것과 비교해 보면 목표가 상향 조정되기는 했지만 충분한 기여에는 이르지 못한 수준이다.

285) S.2378와 H.R.4534에서 동일한 내용으로 개정이 제안된 「1986년 내국세법(Internal Revenue Code of 1986)」 제9904조(a)의 개정내용 참고.

286) Congress.gov, "All Actions S.2378 — 117th Congress (2021–2022)," 온라인 자료(검색일: 2021. 8. 16).

287) Congress.gov, "All Actions H.R.4534 — 117th Congress (2021–2022)," 온라인 자료(검색일: 2021. 8. 16).

288) UNFCCC(2021. 10. 28), 「中国落实国家自主贡献成效和 - 新目标新举措」, 온라인 자료(검색일: 2021. 12. 1).

289) UNFCCC(2016. 9. 3), "China's First NDC Submission", 온라인 자료(검색일: 2021. 9. 28).

2020년 9월 22일 UN 총회 연설에서 중국 시진핑 주석은 중국이 2030년 전에 CO₂ 배출 정점에 도달하고 2060년 이전에 탄소중립 넷 제로를 달성하겠다는 목표를 발표하였고²⁹⁰⁾ 중국은 이러한 계획을 2021년 10월 28일에 자신의 LEDS로 제출하였다.²⁹¹⁾ 2060년 탄소중립 달성을 위한 중간 목표로서 갱신된 2030년까지의 NDC를 이행하기 위해 2021년 2월 중국 국가에너지부(NEA: National Energy Administration)는 2030년까지 전력생산의 40%를 원자력과 재생에너지원으로부터 확보하겠다고 발표하였다.²⁹²⁾ 이를 위해 비화석연료비율을 2020년의 약 16%에서 2025년까지 20~25% 수준으로 높일 예정이며²⁹³⁾ 풍력과 태양광 중심의 재생에너지원을 바탕으로 한 발전을 2030년까지 전력발전의 40%, 2060년까지 약 80%에 이르도록 할 예정이다.²⁹⁴⁾ 발전 믹스에서 태양광 패널의 비율도 2020년 4%에서 2060년 약 45%에 이를 것으로 예측하고 있다.²⁹⁵⁾

2) 중국의 WTO 허용보조금 재도입 제안

중국은 2019년 5월 WTO 상소기구 위원 신규 임명 문제와 WTO 회원국의 일방조치에서 국가안보 예외의 남용으로 인하여 자유무역을 위한 다자주의가 존립의 위기에 처하게 되었다고 하면서 WTO 개혁에 대한 제안서²⁹⁶⁾를 제출한 바 있다. 중국 제안서의 핵심 내용은 (i) 최소 허용보조 수준을 초과하여 농업보조금을 제공하는 선진국에 대한 감축대상보조(AMS: Aggregate Measure of Support)의 완전한 철폐 (ii) WTO 상소기구 위원 임명 저지 중단 및 문제

290) "Climate change: China aims for 'carbon neutrality by 2060'"(2020. 9. 22), 온라인 기사(검색일: 2021. 9. 28).

291) UNFCCC(2021. 10. 28), 「中国落实国家自主贡献成效和 - 新目标新举措」, 온라인 자료(검색일: 2021. 12. 1).

292) "China's energy agency floats increase in 2030 renewables target"(2021. 2. 11), 온라인 기사(검색일: 2021. 6. 21).

293) IEA(2021. 9), "An Energy Sector Roadmap to Carbon Neutrality in China," p. 14, p. 34, 온라인 자료(2021. 11. 25).

294) *Ibid.*, p. 78.

295) *Ibid.*, p. 80.

296) WTO(2019. 5. 13), "China's Proposal on WTO Reform - Communication from China," WT/GC/W/773, 온라인 자료(검색일: 2021. 5. 21).

해결을 위한 비공식 절차 개시 (iii) 특정 회원국이 이용하는 일방조치를 위한 안보예외의 남용 금지 (iv) 무역구제 규칙의 향상 등이다. 특히 WTO 보조금 협정과 WTO 반덤핑협정 규칙을 개선할 필요가 있고, 무역구제 오·남용 및 차별적인 규칙 관행을 철폐하고 개발도상국과 중소기업의 특별한 상황과 공익을 고려해야만 WTO 협정하에서 자유무역과 공정한 경쟁의 장을 보장할 수 있을 것이라는 입장을 취하였다.²⁹⁷⁾

이를 위해 중국은 (i) 허용보조금 규정의 재도입 및 적용범위 확대 (ii) 반덤핑 절차에서 가격비교 규정과 일몰심사 규정 개선 및 우회덤핑 방지 규칙의 조화가가능성 모색 (iii) 상계조치 남용 완화를 위해 보조금 식별, 수여된 혜택 계산 및 '이용 가능한 정보(facts available)'의 적용 관련 보조금 규칙 명확화 및 개선 (iv) 반덤핑 및 상계조사의 투명성·적법절차 개선과 실효성 및 이행평가 강화 (v) 개발도상국과 중소기업의 특수한 상황과 공공 이익에 대한 더 많은 배려를 제안하였다.²⁹⁸⁾ 중국의 제안내용 중 WTO 보조금협정에서 2000년 1월 1일부로 종료된 허용보조금 규정의 재도입과 적용범위 확대에 관한 (i)번 제안과 개발도상국과 중소기업의 특수한 상황과 공익에 대한 배려에 관한 (v)번 제안이 기후변화 대응을 위한 보조금과 글로벌 무역환경의 변화의 관점에서 특히 의미가 있다고 생각된다.

라. 평가

EU, 미국, 중국 등 주요 온실가스 배출국이 제시한 2050년 기후중립 목표와 저탄소 청정에너지 사회로의 전환 공약은 기후변화에 관한 파리협정 체제에서 강력히 요청되는 기후 행동과 정책을 보여준다. 그뿐 아니라 앞서 검토한 EU의 CBAM 도입 추진, 미 행정부의 '미국 무역정책의 녹색화' 정책 발표 및 미 의회의 탄소국경조정 입법안 제출, 중국의 WTO 허용보조금 재도입 제안 등은 산

297) *Ibid.*, para. 2.15.

298) *Ibid.*, para. 2.16.

업정책과 기후정책을 더 이상 별개의 정책이 아니라 상호 밀접한 관련성을 가지며, 기후목표 달성을 위해 국제무역 제도에도 상응하는 조정이 불가피한 시기가 도래하였음을 보여주는 것이다. 변화한 무역 환경을 보다 실효적으로 반영할 수 있도록 WTO 보조금협정 등 국제 보조금 규칙의 개선과 관련하여 다양한 논의가 이루어지고 있다. 특히, 앞서 살펴본 미국의 ‘공평한 경쟁의 장을 위한 무역규칙을 통한 지속가능성 목표 진전’ 제안서²⁹⁹는 WTO 보조금협정 제1.1조의 보조금 개념에 대한 새로운 해석을 필요로 하는 것이다. WTO 설립협정 제9조 제2항은 각료회의와 일반이사회가 WTO 설립협정과 부속서 1에 있는 다자무역협정에 대한 해석을 채택할 배타적 권한이 있음을 규정하고 있다. 위 조항에 따라 WTO 각료회의 및 일반이사회의 유권해석 채택은 컨센서스 또는 회원국 3/4 다수결의 찬성으로 이루어진다는 점에서 미국이 제시한 바와 같은 보조금에 대한 새로운 유권해석이 채택되기는 쉽지 않아 보인다. 그러나 트럼프 행정부 집권 기간 동안 기존 무역규범의 새로운 해석을 통해 무역정책과 기후정책의 양립 가능성을 추구하는 데 수동적인 모습을 보여왔던 미국이 주도한 새로운 시도라는 점에서 그 의미를 찾을 수 있을 것이다.

미국, EU, 중국 등 주요 온실가스 배출국은 2030년까지의 NDC 목표 및 2050년 또는 2060년 넷 제로 목표를 달성하기 위하여 다양한 기후·산업 연계 정책을 펼치고 있고, 향후 이러한 경향은 강화될 것이다. 다만 기후목표 달성에 직간접적으로 기여하는 관련 산업을 지원하는 산업 정책은 WTO 보조금협정 등 무역규범을 위반할 가능성이 높다는 문제를 안고 있다. 특히 온실가스 배출량이 많아 감축효과가 크게 나타날 수 있는 운송 부문에서 전기차 보급을 확대하기 위해 EU, 미국, 중국 등에서 배터리 전기차 전환 정책을 추진 중에 있는데, 이러한 정책은 국가의 혁신 연구기술투자 및 보조금 지원과 함께 이루어지는 경우가 많으므로 기후정책과 산업보조금 정책 사이에 충돌이 우려되는 부분이다.

299) WTO(2020. 12. 17), "Advancing Sustainability Goals through Trade Rules to Level the Playing Field," WT/GC/W/814, 온라인 자료(검색일: 2021. 5. 21).

WTO에서는 무역과 환경에 관한 논의를 강화하기 위해 53개 회원국이 참여하는 ‘무역과 환경 지속가능성 구조적 논의(TESSD: Trade and Environmental Sustainability Structured Discussions)’ 이니셔티브가 2020년 11월 17일에 출범하였다.³⁰⁰⁾ TESSD에서는 지속가능한 발전목표와 기후변화에 대한 공약을 비롯하여 국제환경 공약을 달성하기 위한 국제적 노력을 지원하고, 무역과 환경 목적 및 정책이 상호 보완적이어야 하며, 환경적 지속가능성이 WTO 개혁의 지도원칙이 되어야 한다는 주장이 제기되었다.³⁰¹⁾ 2021년 5월 28일 열린 두 번째 TESSD 회의에서 참여 회원국들은 탄소누출 방지방안과 탄소국경 조정에 관해 제12차 WTO 각료회의(MC12)에서 논의할 것을 제안하고, 기후 변화 목적으로 취해진 조치가 부당하게 차별적이거나 보호주의적이어서는 안 된다고 강조하였다.³⁰²⁾ 또한 장기 기후목표 달성 및 저탄소경제 전환 촉진방안, 그리고 회원국이 WTO 협정을 위반하지 않으면서 도입할 수 있는 기후 관련 무역조치 및 정책에 관해 논의할 대화체의 출범 여부 등을 검토하였다.³⁰³⁾

이후 TESSD에서는 2021년 7월 16일 뉴질랜드가 화석연료보조금 개혁을 MC12에서 논의할 것을 제안³⁰⁴⁾하고, 2021년 10월 27일 개정 제안서³⁰⁵⁾를 마련하면서 파리협정의 기후정책을 WTO의 무역규범을 통해 지원하는 방안을 모색하고 있다. 또한 2021년 11월 4일에 중국과 미국이 TESSD를 위한 공동 발의국으로 새로이 참여하고³⁰⁶⁾ EU도 WTO가 세계 경제의 조력자로서 디지털화와 탈탄소화 전환에서도 중요한 역할을 해야 한다고 강조하면서³⁰⁷⁾ WTO

300) WTO(2020. 11. 17), "New initiatives launched to intensify WTO work on trade and the environment," 온라인 자료(검색일: 2021. 10. 11).

301) WTO CTE(2020. 11. 17), "Communication on Trade and Environmental Sustainability," WT/CTE/W/249, 온라인 자료(검색일: 2021. 10. 11).

302) WTO(2021. 5. 28), "Members discuss possible MC12 deliverables on trade and environmental sustainability," 온라인 자료(검색일: 2021. 10. 15).

303) WTO(2021. 7. 19), "Members review draft MC12 declaration on trade and environmental sustainability," 온라인 자료(검색일: 2021. 10. 15).

304) WTO(2021. 7. 16), "Proposed Fossil Fuel Subsidies Ministerial Statement," JOB/GC/264, 온라인 자료(검색일: 2021. 10. 28).

305) WTO(2021. 10. 27), "Proposed Fossil Fuel Subsidies Ministerial Statement – Revision," JOB/GC/264/Rev.2, 온라인 자료(검색일: 2021. 10. 28).

306) WTO(2021. 11. 4), "China, US welcomed as new participants in trade and environmental sustainability talks," 온라인 자료(검색일: 2021. 11. 14).

에서의 기후정책과 무역정책의 양립성 확보방안에 관한 논의가 점차 확대되는 추세이다.

3. 배출권 무상할당에 대한 보조금 상계조치 부과 가능성

가. 배출권 무상할당의 WTO 합치성 논란

배출권거래제에서는 탄소배출량 감축이라는 환경적 목적을 위해 탄소배출에 가격을 부과하고 기업이 배출할 수 있는 허용량의 한계를 설정한다. 배출권거래제는 원칙적으로 기후 목적을 달성하기 위한 환경조치이나, 배출권거래제 참여 기업이 시장경쟁력 측면에서 겪는 불이익을 상쇄하기 위한 조치를 정부가 도입·시행할 경우 그러한 환경조치도 WTO 협정 등 무역규범의 적용범위에 편입될 수 있다.

배출권거래제에서 배출권을 분배하는 방식은 여러 가지가 있으나, 가장 일반적인 방식은 무상할당 또는 경매이다. 무상할당은 참여 기업이 배출권거래제를 이행하는 데 필요한 재정적 부담을 줄여줄 수 있다는 점에서, 배출총량거래(cap and trade) 방식의 배출권거래제에서 경쟁력 및 탄소누출 문제를 보완하는 데 널리 사용된다. 그러나 무상할당 방식은 경매 방식과 달리 국가에 세입이 되지 않고, 기업에 탄소배출 감축 유인을 약화시키며, 무상할당받은 배출권을 시장에서 거래함으로써 불로소득을 얻을 수 있다는 문제가 있다.³⁰⁷⁾

WTO 협정하에서 배출권의 법적 지위는 여전히 불분명한 상태이나, 배출권 무상할당이 특히 WTO 보조금협정과의 합치성에서 문제될 소지가 있음은 일

307) WTO(2021. 11. 9), "DDG Paugam highlights MC12 expectations for WTO at EU Parliament event," 온라인 자료(검색일: 2021. 11. 14).

308) See, e.g., Carbon Market Watch(2016. 3), "Industry windfall profits from Europe's carbon market - How Energy-Intensive Companies Cashed in on their Pollution at Taxpayers' Expense," pp. 2-3, 온라인 자료(검색일: 2021. 8. 29).

반적으로 인정되어왔다. 배출권 무상할당이 WTO 보조금협정상 ‘보조금’을 구성하기 위해서는 두 가지 요건을 충족해야 한다. WTO 보조금협정은 상품에 대한 산업보조금을 규제하는 것으로 해당 조치가 WTO 보조금협정상 ‘보조금’의 개념에 포섭되어야 한다. WTO 보조금협정 제1.1조는 ‘정부의 재정적 기여’ 또는 ‘소득 또는 가격지지’가 있고 그로 인한 ‘혜택’이 있는 경우를 보조금으로 정의하고 있다. 배출권을 상품으로 보는 경우, 배출권 무상할당은 ‘세입의 포기’³⁰⁹⁾ 또는 ‘정부가 제공하는 상품 또는 서비스’³¹⁰⁾의 형태로 정부의 재정적 기여가 될 수 있다. 탄소배출량 감축을 달성한 기업은 무상으로 제공받은 배출권을 시장에서 언제든지 판매할 수 있기 때문에 무상할당은 기업에게 혜택을 부여한다고 볼 수 있다. 따라서 배출권의 무상할당은 WTO 보조금협정상 보조금에 해당하게 된다. US - Softwood Lumber IV 사건에서 정부에 ‘적절한 보상’을 지불하지 않고 기업이 천연자원(목재)에 접근할 수 있도록 한 조치를 보조금으로 보았던 것과 유사한 논리이다.³¹¹⁾

마지막으로 WTO 보조금협정상 보조금의 개념에 포섭된다 하더라도, 상계관세 부과 대상이 되기 위해서는 ‘특정성’ 요건을 충족해야 한다. WTO 보조금협정 제3조에 따라 수출에 관하여 특별히 무상으로 제공되었거나 국내 생산요소의 사용을 조건으로 하여 무상으로 제공되는 특정성이 간주되는 ‘금지보조금’에 해당하는 경우가 아니라면, 특정성 요건³¹²⁾과 국내 산업에 대한 실질적 피해를 포함한 부정적 효과³¹³⁾가 확인되어야 한다. 일반적으로 배출권 무상할당은 탄소누출의 위험이 상당한 특정 기업 또는 산업에 대해서만 제공된다는 점에서 무상할당은 특정성이 있는 보조금으로 볼 수 있다. WTO 보조금협정은 이러한 특정성이 있는 보조금을 ‘조치가능 보조금’으로 규정하여 보조금 공여국을 WTO에 제소하거나 보조금을 공여받고 생산·수출된 상품에 대해 상계관세를 부과할 수 있도록 하고 있다.³¹⁴⁾

309) WTO 보조금협정 제1.1조 제(a)항 제(1)호 (ii)목.

310) WTO 보조금협정 제1.1조 제(a)항 제(1)호 (iii)목.

311) Howse(2010), p. 9.

312) WTO 보조금협정 제2조.

313) WTO 보조금협정 제5조 및 제6조.

나. 미국의 EU ETS 무상할당 보조금 긍정판정 및 상계관세 부과

1) 사건 개요

WTO 협정뿐 아니라 미국 국내법 차원에서도 최근 배출권 무상할당을 보조금으로 보아 상계관세를 부과한 사례가 있어 논란이 되었다. 2019년 12월 19일에 미국의 '단조강 유동체 받침쇠(Forged Steel Fluid End Block)' 제조업자들은 상무부에 미국으로 수입되는 단조강 유동체 받침쇠에 대해 반덤핑 및 상계관세 조사 개시 청원을 제출하였다. 청원인들은 독일, 인도, 이탈리아산 단조강 유동체 받침쇠 수입에 덤핑이 이루어졌고, 독일, 인도, 이탈리아 및 중국산 단조강 유동체 받침쇠의 경우 수출국에서 보조금을 공여받고 생산·수출되었다고 주장하였다.³¹⁵⁾

미국의 국내 산업계는 「1930년 관세법(Tariff Act of 1930)」에 따라 수입상품이 미국에서 정상가격 이하로 판매되는지 덤핑 여부에 관한 조사 및 외국 생산자에 외국 정부의 보조금이 지급되었는지에 관한 상계관세 조사 개시를 청원할 수 있다. 반덤핑·상계관세 조사는 보통 청원 제출 이후 USITC의 산업피해 예비판정 → 상무부 덤핑·보조금 예비판정 → 상무부 덤핑·보조금 최종판정 → USITC 산업피해 최종판정 → 상무부의 반덤핑·상계관세 부과 명령 순으로 이루어진다. 상무부가 수입상품에 대한 덤핑·보조금 긍정판정을 내리고, USITC가 조사 대상물품의 수입으로 인하여 국내산업에 대한 실질적인 피해 및 피해 발생 우려가 있음을 결정하는 경우, 해당 물품 수입에 반덤핑관세 및 상계관세가 부과될 수 있다.

2020년 12월 11일에 미 상무부는 EU ETS하에서 배출권의 무상할당을 받은 기업이 생산한 단조강 유동체 받침쇠에 대해 보조금 긍정 최종판정을 내리

314) WTO 보조금협정 제3부 및 제5부.

315) U.S. Department of Commerce(2020. 1. 9), "FACT SHEET - Commerce Initiates Antidumping Duty and Countervailing Duty Investigations of Imports of Forged Steel Fluid End Blocks from Germany, India, and Italy; and Countervailing Duty Investigation of Imports from China," p. 1, 온라인 자료(검색일: 2021. 8. 29).

고 상계관세율을 결정하였으며³¹⁶⁾ 2021년 1월 29일에 최종 판정이 연방 관보에 발표되었다.³¹⁷⁾ 구체적인 사건 경과는 [표 3-2]와 같다.

표 3-2. 미국의 EU산 단조강 유동체 반침쇠 반덤핑·상계관세 조사 일지

단계	일자	주요 일정
1	2019. 12. 19	USITC, 보조금 및 덤핑 피해 조사 개시 ³¹⁸⁾
2	2020. 1. 8	상무부, 보조금 및 덤핑 조사 개시 ³¹⁹⁾
3	2020. 2. 3	USITC, 보조금 및 덤핑 피해 긍정 예비판정 ³²⁰⁾
4	2020. 5. 26	상무부, 보조금 긍정 예비판정 ³²¹⁾
	2020. 7. 23	상무부, 덤핑 긍정 예비판정(독일, ³²²⁾ 인도 ³²³⁾)
5	2020. 12. 11	상무부, 덤핑 부정 최종판정(인도), ³²⁴⁾ 보조금 긍정 최종판정 ³²⁵⁾
6	2021. 1. 25	USITC, 보조금 및 덤핑 피해 긍정 최종판정 통고 ³²⁶⁾
7	2021. 1. 29	상무부, 상계관세 부과 결정 ³²⁷⁾ 및 반덤핑관세 부과 결정 ³²⁸⁾ 공표

주: 각 단계별 일시는 미 연방관보 게재일을 기준으로 정리함.

자료: 각주상의 미국 연방관보에 기초하여 저자 정리.

2) 결정 이유

상무부의 단조강 유동체 반침쇠에 대한 상계관세 부과명령이 특히 문제가 되는 것은 상계관세 부과대상 중 독일과 이탈리아에서 생산된 유동체 반침쇠가 EU ETS의 적용을 받는 기업이 생산·수출한 상품이기 때문이다. 예를 들어 독일산 단조강 유동체 반침쇠 상계관세 조사 최종 확정판정에 대한 메모(IDM)³²⁹⁾에서

316) 85 FR 80018, December 11, 2020. [이하 미국의 단조강 유동체 반침쇠 반덤핑·상계관세 조사와 관련된 연방관보의 완전한 출처는 참고문헌에 표기함.]

317) 86 FR 7535, January 29, 2021.

318) 84 FR 71462, December 27, 2019.

319) 85 FR 2394, January 15, 2020.

320) 85 FR 7330, February 7, 2020.

321) [C-428-848(독일)] 85 FR 31454, May 26, 2020; [C-475-841(이탈리아)] 85 FR 31460, May 26, 2020; [C-533-894(인도)] 85 FR 31452, May 26, 2020; [C-570-116(중국)] 85 FR 31457, May 26, 2020.

322) 85 FR 44513, July 23, 2020.

323) 85 FR 44517, July 23, 2020.

324) 85 FR 80003, December 11, 2020.

325) [C-428-848(독일)] 5 FR 80011, December 11, 2020; [C-475-841(이탈리아)] 85 FR 80022, December 11, 2020; [C-533-894(인도)] 85 FR 79999, December 11, 2020; [C-570-116(중국)] 85 FR 80020, December 11, 2020.

326) U.S. International Trade Commission(2021. 1. 25), ITC's Letter, "Notification of ITC Final Determinations."

327) 86 FR 7535, January 29, 2021.

328) 86 FR 7528, January 29, 2021.

상무부는 「1930년 관세법」 제705조에 따라 독일산 단조강 유동체 받침쇠의 생산자 및 수출업자에게 상계가능한 보조금이 제공되었다고 결정한 근거 중 하나로 EU ETS에서의 배출권 무상할당을 지적하였다. EU ETS는 적용 대상 시설 중 탄소누출 목록에 있는 일부 시설에만 추가로 배출권을 무상 공여하였는데, 상무부는 이러한 추가 무상할당을 상계조치 대상으로 판단한 것이다.

첫째, ‘재정적 기여’ 요건에 관해 상무부는 EU ETS의 적용을 받는 모든 시설이 해당 부문에서 가장 효율적인 시설의 배출량의 44.2%에 해당하는 배출권을 무상으로 할당받지만, 탄소누출의 중대한 위험이 있다고 간주되어 탄소누출 목록에 기재된 1만 1,000개³²⁹⁾ 시설은 추가로 배출권을 받아 특정 벤치마크³³¹⁾ 수준까지 배출권의 100%를 무상할당받게 된다는 사실에 주목하였다.³³²⁾ 상무부는 탄소누출 목록 해당 여부를 불문하고 모든 EU ETS 대상시설이 ‘일관되고 공평하게(on a consistent, equal basis)’ 제공받는 44.2% 무상할당에는 ‘정부 세입의 포기’가 없었으므로 상계조치가 불가하나, 탄소누출 목록에 기재된 일부 시설에 제공된 추가 무상할당은 「1930년 관세법」 제771조(5)(D)(ii)에 따라 ‘특별 목록상의 기업으로부터 달리 징수되었어야 할 세입을 정부가 포기’한 경우로서 재정적 기여에 해당된다고 보았다.³³³⁾

둘째, ‘혜택’ 요건에 관해 최종 판정에서는 별다른 언급 없이 2020년 5월 예비 판정³³⁴⁾에서 상무부가 내린 결정이 그대로 유지되었다. 예비 판정 당시 상

329) U.S. Department of Commerce(2020. 12. 7), "Issues and Decision Memorandum for the Final Affirmative Determination of the Countervailing Duty Investigation of Forged Steel Fluid End Blocks from the Federal Republic of Germany."

330) U.S. Department of Commerce(2020. 5. 18), "C-428-848. Decision Memorandum for the Preliminary Affirmative Determination of the Countervailing Duty Investigation of Forged Steel Fluid End Blocks from the Federal Republic of Germany," p. 26.

331) EU ETS 지침 제10a조에 따라, 모든 대상시설은 무상할당을 받되, 탄소누출의 중대한 위험이 있다고 간주되는 시설은 각 상품범주별로 에너지 효율 상위 10% 시설의 평균 배출량(벤치마크) 수준까지 배출권을 할당받는다. European Commission(2020. 4. 28), "Re: CVD Investigation re Forged Steel Fluid End Blocks from Germany – EU supplemental questionnaire response," p. 10.

332) U.S. Department of Commerce(2020. 12. 7), "Issues and Decision Memorandum for the Final Affirmative Determination of the Countervailing Duty Investigation of Forged Steel Fluid End Blocks from the Federal Republic of Germany," pp. 48-49.

333) 상무부는 EU ETS에서의 배출권 추가 무상할당이 조세(tax) 제도하에서 과세당국이 모든 신청자에게 5% 환급해주나 특별 목록상에 기재된 특정 신청자에게는 10%를 환급해주는 경우와 유사하다고 설명하였다. U.S. Department of Commerce(2020. 12. 7), "Issues and Decision Memorandum for the Final Affirmative Determination of the Countervailing Duty Investigation of Forged Steel Fluid End Blocks from the Federal Republic of Germany," p. 49.

무부는 수혜기업이 자신의 배출량에 따라 해당 연도에 추가로 부담했어야 하나 무상으로 할당받은 배출권의 수만큼의 혜택이 존재한다고 보았다. 혜택의 양을 산정하는 방식으로 상무부는 의무답변자인 2개사(SWG, BGH Siegen)가 받은 추가 무상할당량을 각 기업이 배출권을 구매하였더라면 지불하였을 가격에 곱하고, 이 수치를 각 기업의 매출액으로 나누어 상계가능한 보조금률로서 각각 0.03%, 0.05%의 증가세를 결정하였다.³³⁵⁾

셋째, '특정성' 요건에 관해 예비판정에서 상무부는 EU ETS 지침(2003/87/EC) 제10a조가 추가 무상할당의 대상을 탄소누출 목록에 기재된 기업만으로 제한하고 있으므로 법률상 특정성(de jure specificity)이 있다고 보았다.³³⁶⁾ 이에 대해 조사 대상 기업은 추가 무상할당이 다양한 산업부문과 기업에 제공되고 있다고 반박하였으나, 상무부는 (i) 조사 대상 기업이 탄소누출 목록상의 기업들만이 추가 할당대상이라는 점을 반박하지 못하였고 (ii) 수혜 대상 산업의 수에 관한 정보는 사실상 특정성(de facto specificity) 분석에 관련이 있으며 법률상 특정성 분석에는 관련이 없다고 지적하였다. 이에 조사 대상 답변자의 반박 의견을 받아들이지 않고 EU ETS 추가 무상할당에 「1930년 관세법」 제771조(5A)(D)(i)³³⁷⁾에 따른 법률상 특정성이 있다고 결론지었다.³³⁸⁾

다. EU ETS의 무상할당제도와 CBAM 도입

1) EU ETS 운영 현황

EU는 Directive 2003/87/EC에 근거하여 2005년 출범한 배출권거래제를 통해 탄소배출량을 감축하고 있다. 제1기(2005~07)와 제2기(2008~12)에서

334) U.S. Department of Commerce(2020. 5. 18), "C-428-848. Decision Memorandum for the Preliminary Affirmative Determination of the Countervailing Duty Investigation of Forged Steel Fluid End Blocks from the Federal Republic of Germany,"

335) *Ibid.*, p. 27.

336) *Ibid.*

337) 19 U.S.C. §1677(5A)(D).

338) U.S. Department of Commerce(2020. 12. 7), "Issues and Decision Memorandum for the Final Affirmative Determination of the Countervailing Duty Investigation of Forged Steel Fluid End Blocks from the Federal Republic of Germany," p. 50.

EU ETS는 모든 대상부문에서 총배출권(상한)을 역사적 배출량에 기초하여 거의 무상으로 할당하였다. 제3기(2013~20)부터는 전체 거래기간에 걸쳐 57%의 배출권이 경매로 할당되었고 나머지는 기준값(benchmark values)에 기초한 무상할당으로 제공되었다. 대상부문 중 전력부문은 2013년 이후 ETS 비용을 소비자에게 전가하는 조건으로 무상할당 자격이 박탈되어 100% 경매로 배출권이 할당되었다. 다만, 예외적으로 Directive 2003/87/EC 제10c조 규정하에서 EU 내 1인당 GDP 평균이 EU 60% 이하인 10개 국가는 전력 부문에서도 배출권을 무상으로 할당받을 수 있다.

표 3-3. EU ETS의 시행 단계 및 대상부문

분류	제1기 (2005~07)	제2기 (2008~12)	제3기 (2012~20)	제4기 (2021~30)
상한 (cap)	2,096MtCO ₂ e (2005)	2,049MtCO ₂ e (2009)	2,084MtCO ₂ e (2013) LRF(1.74%)	1,572MtCO ₂ e (2021) LRF(2.2%)
대상 산업 부문	<ul style="list-style-type: none"> □ 전력발전소 □ 20MW이상 열 투입 연소시설(유해 폐기물 시설제외) □ 산업(원유 정제소, 철강제철소, 시멘트, 유리, 벽돌, 세라믹, 펄프, 종이 생산시설) 	<ul style="list-style-type: none"> □ 1단계 + □ 2012년: 연간 10,000tCO₂ 이상 상업 항공기 + □ 2013년: 1,000tCO₂ 이상 비상업 항공기 포함. 질소산화물(NO_x) 배출량 포함 	<ul style="list-style-type: none"> □ 2단계 + □ 탄소포집저장(CCS) 시설, 석유화학물, 암모니아, 비철 및 철금속, 알루미늄, 석고 생산, 질산, 아디프산, 글리옥살릭산 생산 포함 	□ 제3기와 동일

주: 1) MtCO₂e(Metric tons of carbon dioxide equivalent)는 온실가스 배출량의 측정단위로, CO₂e는 여섯 가지 온실가스(CO₂, CH₄, N₂O, SF₆, CHF₃, CF₄)의 지구 온난화 지수(GWP: global warming potential)를 기준으로 대기 영향을 CO₂ 1단위 질량으로 표준화한 온실가스의 양을 나타낸다.

2) 선형감축계수(LRF: Linear Reduction Factor)는 EU ETS 배출권 거래기간 동안 총배출권(상한)을 선형적으로 감소시키는 지수를 의미한다. EU ETS 제3기(2013~20) 동안 Directive 2003/87/EC 제9조 및 제9a조에 따라 2013년을 위해 결정된 총 배출권(상한)이 2014년부터 2020년까지 2010년 배출권의 1.74%씩 선형적으로 감소되었다. 4단계 LRF 2.2%는 배출권의 감축계수를 높여 매년 더 많은 배출량의 감축을 달성한다는 뜻이다. 2021년 7월 14일 EU 집행위가 채택한 EU ETS 개정안은 현재 4단계의 LRF 2.2%를 4.2% 증가시켜 2030년까지 2006년 수준 대비 61%의 온실가스 배출 감축을 달성하겠다고 제안하였다.

자료: 위 표와 주의 내용은 Directive 2003/87/EC, Directive (EU) 2018/410 및 International Carbon Action Partnership의 EU ETS 자료³³⁹⁾에 기초하여 저자 정리.

EU ETS는 현재 제4기(2021~30)가 진행 중이다. 본래 제4기의 거래기간 동안에도 전체 배출권의 57%가 경매로 할당되며, 나머지는 무상할당으로 제공될 예정이었다. 전력부문은 제3기와 마찬가지로 예외적인 경우를 제외하고 100% 경매로 할당되고, 제조업부문은 탄소누출 위험을 고려하여 경매와 무상할당이 함께 이루어지고 있다.

EU ETS에서 무상할당제도는 제3기부터 탄소누출의 위험과 EU 산업의 글로벌 경쟁력을 고려하여, 제조산업 부문에서 생산과정 동안의 탄소배출량에 대한 기준값을 정하여 배출권 무상할당을 제공하는 방식을 취해오고 있다. 그러나 EU의 2050 기후중립 목표를 달성하기 위해 2020년 9월 17일에 EU 집행위가 2030년 중간목표를 1990년 대비 온실가스 배출량 55% 감축을 목표로 설정하고 이것이 법적 구속력 있는 목표가 되면서,³⁴⁰⁾ EU ETS를 통한 역내 온실가스 배출량 감축 범위를 확대하고 그동안 탄소누출 위험으로 인해 배출권을 무상할당으로 제공하던 고탄소 산업 부문의 무상할당 제공을 폐지하여 경매할당으로 전환하는 내용의 EU ETS 개정안이 제출된 상태이다.

또한 탄소누출 위험으로부터 EU 산업을 보호하기 위해 무상할당을 제공하던 철강, 알루미늄, 비료, 시멘트, 전기 등 탄소집약도가 높은 5개 산업부문에 CBAM을 도입하는 것으로 역내 규정 입법절차를 밟고 있다. CBAM 입법안은 EU ETS에서 탄소누출 위험을 방지하기 위해 배출권 무상할당을 받던 위 5개 부문에 CBAM을 적용하는 대신 2026년부터 2035년까지 10년에 걸쳐 ETS의 무상할당을 매년 10%p씩 줄여갈 것을 제안하였다. EU 집행위는 CBAM은 EU ETS 무상할당을 '대체'하기 위한 제도이므로 중복 운용을 통해 EU 역내 산업에 이중보호가 이루어져서는 안 된다는 입장을 견지해왔다.³⁴¹⁾

339) International Carbon Action Partnership(2021. 11. 17), "EU Emissions Trading System (EU ETS)", 온라인 자료(검색일: 2021. 12. 15).

340) REGULATION (EU) 2021/1119 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 30 June 2021 establishing the framework for achieving climate neutrality and amending Regulations (EC) No 401/2009 and (EU) 2018/1999 ('European Climate Law'), OJ L 243/1, 9.7.2021, 제4.1조, 온라인 자료(검색일: 2021. 7. 19).

341) European Commission, COM(2021) 551 final, 14.7.2021, p. 84, 온라인 자료(검색일: 2021. 12. 18).

2) EU ETS·CBAM의 양면성으로 인한 무역 분쟁 가능성

배출권거래제는 시장에서 탄소배출권 거래를 통해 탄소배출량을 감축하여 기후변화를 완화시키고 환경·생태계를 보호하려는 환경조치 내지는 기후변화 대응정책이다. 반면 탄소누출 방지를 위한 배출권 무상할당은 탄소집약산업이 지불해야 할 생산비용을 지원하는 보조금, 즉 ‘산업’ 정책으로서의 성격을 가진다. 배출권 무상할당과 CBAM은 각각 보조금과 탄소국경조정이라는 통상 문제를 수반하며, ETS라는 기후정책과 배출권 무상할당 및 CBAM의 산업정책은 일견 대립적이면서도 양립하게 된다.

미 상무부가 EU ETS 배출권 무상할당 수혜기업이 생산한 제품에 상계관세를 부과한 사례는 기후조치라 하더라도 기후정책적 목적을 넘어 경제적 이익의 문제가 되면 국제통상의 영역에서 법적 검토 대상이 될 수 있다는 점을 보여주었다. 그동안은 배출권 무상할당이 WTO 보조금협정상 보조금에 해당하며 국내산업에 피해를 줄 수 있다는 사실에 대하여 어느 국가도 문제를 제기하거나 WTO에 제소할 적이 없었다. 그러나 EU가 향후 EU ETS 배출권 무상할당과 CBAM을 병행 운영하는 경우, CBAM으로 인해 국제무역에서 불이익을 받는 WTO 회원국 입장에서는 EU ETS 무상할당을 두고 WTO 보조금협정 위반을 문제삼거나 자국 국내법에 따라 반보조금 조사를 개시하고자 할 유인이 있다. CBAM은 EU ETS하에서 이루어지는 모든 무상할당이 아니라 대상품목이 속한 5개 산업부문에만 관련된다. 따라서 2026년부터 10년에 걸쳐 2035년까지 CBAM이 적용되는 부문에서 무상할당이 단계적으로 폐지된다 하더라도, 그 외 EU ETS 적용 부문에 무상할당이 남아 있는 한 무상할당이 보조금으로 분류되어 통상분쟁이 발생할 가능성은 여전히 남아있다.

나아가 CBAM이 상품의 수출업자를 지원하는 내용을 포함하는 경우 수출환급으로 WTO 보조금협정의 보조금 문제가 될 수 있지만, EU 집행위가 2021년 7월에 발표한 CBAM 입법안에는 수출업자에 대한 수출 환급 조치는 포함되지 않았다. CBAM이 최종 도입되는 경우 역외국으로부터 철강 등 대상상품을 역

내로 수입하는 EU 수입업자는 CBAM 인증서를 구매하여 자사가 설립된 EU 회원국의 권한당국에 제출해야 한다. WTO 협정은 비차별대우를 규정하고 있으며 상품생산 과정에서 발생하는 탄소량에 근거한 차등을 원칙적으로 허용하지 않으므로, CBAM으로 인해 대EU 수출에 영향을 받은 수출국 입장에서는 특히 동 조치의 GATT 제3조 내국민대우 의무, 제1조의 최혜국대우 의무 위반을 문제 삼을 가능성이 높아 보인다. 이러한 배경에서 제5절에서 후술하는 바와 같이 기후정책과 무역정책의 충돌 위험과 긴장관계를 해소할 대안적 방안이 논의 중에 있다.

4. 친환경 전환과 주요국의 배터리 산업 지원 보조

가. 친환경 전기차 확대와 전기차 배터리 시장 현황

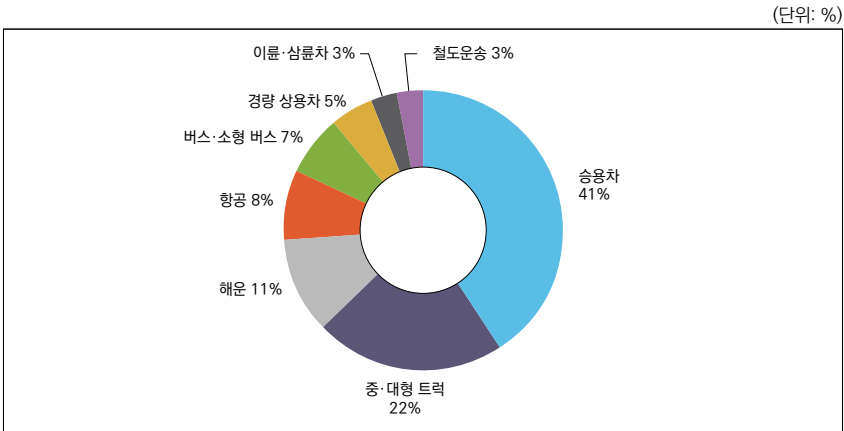
전 세계적으로 운송 부문은 2050 기후중립 목표를 달성하기 위해 온실가스 배출량 감축이 반드시 필요한 부문이다. 글로벌 운송 부문은 2020년에 약 73억 MtCO₂를 배출한 주요 오염원이다.³⁴²⁾ 1990년 이래 운송 부문의 온실가스 배출량은 30% 증가하였으며, 현재 전 세계적으로 총 CO₂ 배출량의 1/4을 차지하며 전력 부문 다음으로 CO₂ 배출량이 많은 부문이다.³⁴³⁾ 2020년 전 세계 운송 부문에서 배출하는 CO₂ 배출량은 승용차가 41%, 중대형 트럭이 22%를 차지하였다.³⁴⁴⁾

342) Statista(2021. 5), "Distribution of carbon dioxide emissions produced by the transportation sector worldwide in 2020, by subsector - Breakdown of CO₂ emissions in the transportation sector worldwide 2020, by subsector," 온라인 자료(검색일: 2021. 12. 1).

343) Statista(2021. 2. 22), "Transportation emissions worldwide - statistics & facts," 온라인 자료(검색일: 2021. 7. 14).

344) Statista(2021. 5), "Distribution of carbon dioxide emissions produced by the transportation sector worldwide in 2020, by subsector - Breakdown of CO₂ emissions in the transportation sector worldwide 2020, by subsector," 온라인 자료(검색일: 2021. 12. 1).

그림 3-1. 2020년 세계 운송 부문 CO₂ 배출량



자료: Statista(2021. 5), "Distribution of carbon dioxide emissions produced by the transportation sector worldwide in 2020, by subsector - Breakdown of CO₂ emissions in the transportation sector worldwide 2020, by subsector," 온라인 자료(검색일: 2021. 12. 1).

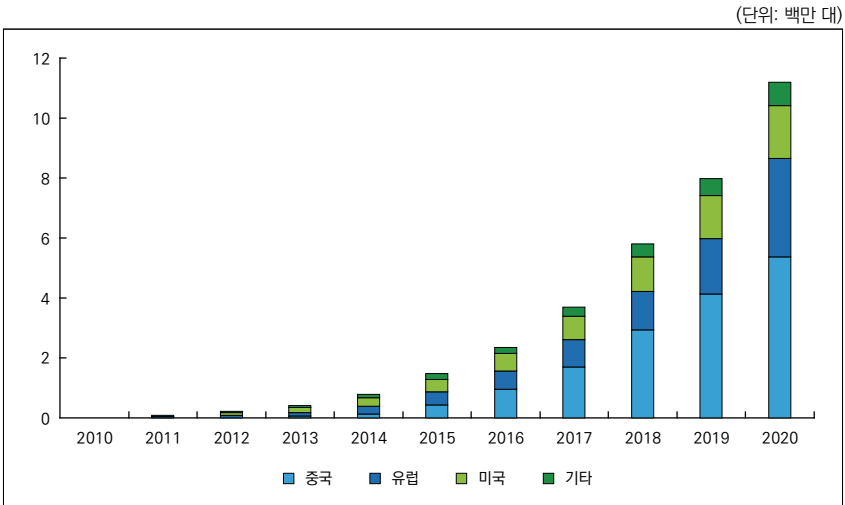
글로벌 운송 부문 배출량 통계에 따르면 최근 수십 년간 승용차의 전 세계 CO₂ 배출량이 증가하여 2019년에 32억 MtCO₂로 정점을 찍었다. 도로화물운송용 중대형 트럭은 운송 부문 배출량의 22%를 차지하지만 트럭의 숫자가 승용차에 비해 상대적으로 상당히 적다는 사실을 생각해 볼 때 도로화물운송 부문의 CO₂ 배출량이 상당함을 알 수 있다. 예를 들어 대형트럭의 CO₂ 배출량은 2020년에 거의 20억 MtCO₂에 달하였다.³⁴⁵⁾

이에 대응하여 전기자동차 시장이 지난 10년간 빠르게 성장해왔다(그림 3-2 참고). 전기차는 파리협정의 장기 기온목표를 달성하기 위한 온실가스 감축경로에서 중요한 역할을 한다. 2020년 말을 기준으로 1,000만 대가 전 세계적으로 운행 중에 있다. 코로나19 팬데믹으로 인해 자동차 판매가 감소하고 글로벌 자동차 판매 매출이 16% 감소했음에도 불구하고 전기자동차 등록은 2020년에 41% 증가하였다.³⁴⁶⁾

345) Statista(2021), "Transportation emissions worldwide, 2021," 온라인 자료(검색일: 2021. 12. 1).

346) IEA, "Global EV Outlook 2021: Accelerating ambitions despite the pandemic, Trends and developments in electric vehicle markets," p. 5, 온라인 자료(검색일: 2021. 12. 1).

그림 3-2. 2010~20년 지역별 글로벌 전기차 대수



자료: IEA, "Global EV Outlook 2021: Accelerating ambitions despite the pandemic, Trends and developments in electric vehicle markets," p. 7, 온라인 자료(검색일: 2021. 12. 1).

한편 전기차 운행에 핵심 부품은 배터리이며, 현재 리튬이온 배터리 시장 규모는 270억 달러에 이르고 있다. 2027년까지 배터리 시장은 1,270억 달러로 성장할 것으로 전망된다. 시장점유율에서 세계 10위 전기차 배터리 제조업체는 [표 3-4]에서 보는 바와 같이 중국, 일본, 한국 등 아시아에 집중되어 있고, 배터리 부문에 대한 정책적 지원 또한 광범위하게 이루어지고 있다.

표 3-4. 세계 10위 전기차 배터리 제조업체

순위	기업	시장점유율('21년)	국적
1	닝더신에너지과학기술(CATL)	32.5%	중국
2	LG에너지솔루션	21.5%	한국
3	파나소닉	14.7%	일본
4	비야디(BYD)	6.9%	중국
5	삼성SDI	5.4%	한국
6	SK이노베이션	5.1%	한국
7	중창신항(CALB)	2.7%	중국

표 3-4. 계속

순위	기업	시장점유율('21년)	국적
8	엔비전 AESC	2.0%	일본
9	궈셴(Guoxuan)	2.0%	중국
10	프라임어스EV에너지(PEVE)	1.3%	일본
	기타	6.1%	

자료: Venditti(2021. 9. 25), "Ranked: The Top 10 EV Battery Manufacturers," 온라인 자료(검색일: 2021. 12. 1).

국제에너지기구(IEA)의 2021년 글로벌 전기차 전망에 따르면, 2020년 기준 1,000만 대 이상의 전기자동차가 운행 중이며, 배터리 전기 모델이 확장을 주도하고 있다. 2020년 자동차 리튬이온 배터리 생산량은 160기가와트시(GWh)로 2019년보다 33% 증가했다.³⁴⁷⁾

전기자동차의 급속한 보급과 이로 인한 배터리 수요 증가는 배터리 산업을 크게 변화시키고 있다. 리튬이온 배터리의 제조생산 규모가 크게 확대될 전망이다. 최근 몇 년 동안 배터리 생산업체의 통합과 대규모 투자로 전기자동차 배터리 공급시장의 규모는 급속도로 확대되고 있다.³⁴⁸⁾

나. 주요국의 배터리 산업 지원 보조금

1) EU의 배터리 혁신 보조금

EU 집행위는 2017년 말 '유럽 배터리 동맹(EBA: European Battery Alliance)'을 출범하고³⁴⁹⁾ 2018년에는 '배터리 전략행동계획(Strategic Action Plan for Batteries)'을 채택하였다. 배터리 전략행동계획은 배터리 공급망의 모든 부문을 지원하기 위한 규제 및 비규제 조치의 포괄적인 체계를 정하고, (i) 배터리 원료물질 접근 보장 (ii) 유럽 배터리전지 제조 및 기타 투자 지원 (iii) 가속화

347) IEA, "Global EV Outlook 2021: Accelerating ambitions despite the pandemic, Trends and developments in electric vehicle markets," 온라인 자료(검색일: 2021. 12. 1).

348) *Ibid.*, p. 61.

349) European Commission, "European Battery Alliance," 온라인 자료(검색일: 2021. 11. 28).

된 연구혁신프로그램을 통한 산업리더십 강화 (iv) 전체 공급망을 따라 고도로 숙련된 노동력 보장 (v) 지속가능한 EU 배터리 전지 제조산업 지원 (vi) 광범위한 체계와의 일관성 보장 등 6가지 우선순위 영역을 포함한다.³⁵⁰⁾

이 중 유럽의 배터리 전지 제조 및 기타 투자지원은 유럽투자은행(EIB) 또는 ‘유럽 공동이익을 위한 주요 프로젝트(IPCEI: Important Project on Common European Interest)’³⁵¹⁾를 통해 이루어진다. IPCEI에 제공되는 공적금융은 EU 국가보조 규칙의 적용을 받는다.³⁵²⁾ 국가보조는 EU 회원국이 국내 경제에서 재정적 또는 기타 수단으로 특정 기업·산업을 지원하기 위해 공적자원을 이용하는 것으로, 투자자를 위한 정부의 세금 감면에서부터 개발자에게 지역당국이 보조금을 지급하는 것에 이르기까지 광범위하며, 일반적으로 금지된다. (i) 국가재원의 이전이 있는지 (ii) 기업에 대한 경제적 혜택을 수반하는지 (iii) 일정 수혜기업만에 선별적으로 유리한 대우를 함으로써 경쟁을 왜곡하는지 (iv) EU 회원국 사이의 무역에 영향을 미치는지 여부 등 네 개 요소에 따라 국가보조의 양립성 여부가 결정된다.³⁵³⁾ EU 집행위는 각 국가보조 사안을 심사·승인하고 국가보조가 유럽연합법에 반하는 경우 보조금 환수 조치를 집행할 권한을 가지며, EU 회원국은 EU 집행위가 승인하는 사안에만 국가보조를 할 수 있다.³⁵⁴⁾

350) European Commission, ANNEX to the COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS – EUROPE ON THE MOVE – Sustainable Mobility for Europe: safe, connected and clean, COM(2018) 293 final, 17.5.2018, Annex 2(“Strategic Action Plan on Batteries”), p. 2, 온라인 자료(검색일: 2021. 6. 7).

351) European Commission, COMMUNICATION FROM THE COMMISSION – Criteria for the analysis of the compatibility with the internal market of State aid to promote the execution of important projects of common European interest (2014/C188/02), OJ C 188/4, 20.6.2014, 온라인 자료(검색일: 2021. 6. 7).

352) See, e.g., European Commission, COMMUNICATION FROM THE COMMISSION – Criteria for the analysis of the compatibility with the internal market of State aid to promote the execution of important projects of common European interest, C(2021) 8481 final, 25.11.2021, paras. 1, 6, 7, 온라인 자료(검색일: 2021. 12. 18).

353) TFEU 제107조. See also European Commission(2013), “State Aid Manual of Procedures Internal DG Competition working documents on procedures for the application of Articles 107 and 108 TFEU,” Sec. 1–4, 온라인 자료(검색일: 2021. 11. 28).

354) House of Commons Library(2021), “EU State Aid Rules and WTO Subsidies Agreement,” 온라인 자료(검색일: 2021. 11. 28), p. 6, 온라인 자료(검색일: 2021. 11. 28).

IPCEI의 배터리 공급망을 위한 최초 지원은 2019년 12월 9일에 EU 집행위가 배터리 공급망의 모든 부문에서 범유럽 연구 및 혁신 프로젝트에 대해 7개 회원국에 의한 32억 유로의 공적지원을 승인함으로써 시작되었다. 이 프로젝트하에서 벨기에, 핀란드, 프랑스, 독일, 이탈리아, 폴란드, 스웨덴 등 7개 EU 회원국이 약 32억 유로의 기금을 제공하였고 추가로 50억 유로의 민간투자가 이어질 것으로 전망된다. 프로젝트는 2031년 완료로 예정되어 있다.³⁵⁵⁾ 이후 2021년 1월 26일에 EU 집행위는 두 번째 IPCEI 사업으로서, 배터리 공급망에 대한 연구·혁신을 지원하기 위한 ‘유럽의 배터리 혁신(European Battery Innovation)’ 프로젝트를 승인하였다. 호주, 벨기에, 크로아티아, 핀란드, 프랑스, 독일, 그리스, 이탈리아, 폴란드, 슬로바키아, 스페인, 스웨덴 등 12개 EU 회원국이 공동으로 추진 중인 프로젝트로, 2019년 12월 EU 집행위가 승인한 배터리 공급망 분야의 첫 번째 배터리 IPCEI를 보완하기 위한 것이다. 이 사업에는 EU 회원국에서 활동하는 중소기업과 스타트업 등 42개의 직접 참여자가 관여하며, 이들 직접 참여자는 거의 300여 개의 공동작업을 통해 대학, 연구기관 및 중소기업 등 150개가 넘는 외부 파트너와 협력 관계를 이루게 된다. 프로젝트는 2028년 완료로 예정되어 있다.³⁵⁶⁾ EU의 배터리 혁신 프로젝트 지원은 EU 내에서 완전한 배터리 생태계를 구축하는 데 있어 핵심 요소이며, 이는 직접 관련된 회사뿐만 아니라 공급망에 관련된 더 많은 기업에 혜택을 제공할 것으로 예상된다. EU 집행위와 EIB의 전략적 파트너십으로 EIB는 2020년 배터리 관련 프로젝트에 10억 유로 이상을 지원하였다.³⁵⁷⁾

또한 EU 집행위는 2020년 12월 10일에 배터리 관련 유럽연합법을 현대화하는 새로운 배터리 규정(Batteries Regulation)³⁵⁸⁾을 발표하였다. 규정은

355) European Commission(2019. 12. 9), “State aid: Commission approves €3.2 billion public support by seven Member States for a pan-European research and innovation project in all segments of the battery value chain,” 온라인 자료(검색일: 2021. 11. 28).

356) European Commission(2021. 1. 26), “State aid: Commission approves €2.9 billion public support by twelve Member States for a second pan-European research and innovation project along the entire battery value chain,” 온라인 자료(검색일: 2021. 11. 29).

357) European Investment Bank(2020. 5. 19), “EIB reaffirms commitment to a European battery industry to boost green recovery,” 온라인 자료(검색일: 2021. 11. 30).

EU의 2050 탄소중립 달성을 촉진하기 위한 것으로서, 고성능 배터리가 도로 운송 전기화의 핵심임을 바탕으로 한다. EU 역내시장 내 배터리에 유해물질 사용 제한, 최소 수준 이상의 재활용 재료 사용, 탄소발자국, 성능·내구성 요건, 라벨링 요건, 회수 및 재활용 목표에 관한 내용을 포함하고 있다. 특히 충전용 산업배터리 및 전기차 배터리는 2024년 7월 1일부터는 탄소발자국 신고가 완료되어야만 EU 시장에서 유통·판매가 가능해질 예정이다.³⁵⁹⁾

2) 미국의 배터리 산업 보조

미국은 첨단 배터리 부품을 해외수입에 크게 의존하고 있어 배터리 공급망에 있어 취약성을 보여 온 가운데, 바이든 대통령은 2021년 2월 24일 행정명령 제14017호에서 첨단 배터리를 포함한 4개 핵심 제품의 공급망 취약성을 점감하고 해결하기 위한 전략적 프로세스를 마련하기 위한 100일 검토를 시작하도록 지시하였다.³⁶⁰⁾ 이후 미 에너지부가 주도한 첨단 배터리 보고서와 그 권고 사항이 대통령에게 제출되어 100일 검토 보고서로 발표되었으며,³⁶¹⁾ 바이든 행정부는 배터리 분야에서 미국의 경쟁력을 강화하기 위한 일련의 조치를 발표하였다.³⁶²⁾

제니퍼 그랜홀름(Jennifer M. Granholm) 미 에너지부 장관은 첨단 배터리 연방 컨소시엄(FCAB)이 마련한 '2021~2030년 리튬 배터리 국가 청사진'³⁶³⁾의 권고에 따라 2021년 6월 14일에 전기차 혁신 지원을 발표하였다. 에너지

358) European Commission, Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL concerning batteries and waste batteries, repealing Directive 2006/66/EC and amending Regulation (EU) No 2019/1020, COM(2020) 798 final, 10.12.2020.

359) European Commission(2020. 12. 10), "Green Deal: Sustainable batteries for a circular and climate neutral economy," 온라인 자료(검색일: 2021. 11. 30).

360) White House(2021. 2. 24), "Executive Order on America's Supply Chains," 온라인 자료(검색일: 2021. 7. 15).

361) White House(2021. 6), "Building Resilient Supply Chains, Revitalizing American Manufacturing, and Fostering Broad-Based Growth: 100-Day Reviews under Executive Order 14017," 온라인 자료(검색일: 2021. 7. 15).

362) U.S. Department of Energy(2021. 6. 8), "FACT SHEET: Biden-Harris Administration 100-Day Battery Supply Chain Review," 온라인 자료(검색일: 2021. 7. 16).

363) Federal Consortium for Advanced Batteries(2021), "National Blueprint for Lithium Batteries 2021-2030," 온라인 자료(검색일: 2021. 7. 16).

부 국립연구소 및 새로운 에너지부 파트너십에 향후 5년간 전기차, 배터리, 커넥티드카 프로젝트에 2억 달러의 자금을 지원할 예정이다. ‘리튬 배터리 국가 청사진’은 연방정부, 미국 학술기관, 국립연구소, 산업 이해관계자 및 국제 동맹 간의 강력한 협력 필요성을 강조하고 있다. 국가연구소에 지원되는 2억 달러는 미국에서 온실가스 배출의 가장 큰 원인인 운송 부문을 탈탄소화하기 위하여 전기차 혁신을 추진하는 데 사용된다. 재정 지원은 에너지부의 17개 국립연구소 네트워크에 개방되어 있으며 에너지부 차량기술사무소에서 관리한다.³⁶⁴⁾

미 에너지부는 미국 내 리튬 배터리 공급망 강화를 위해 차세대 에너지 저장 기술의 개발, 상업화 및 활용을 가속화하고, 에너지 저장 분야에서 미국의 글로벌 리더십을 유지하기 위한 포괄적인 프로그램인 ‘에너지 저장 대도전(ESGC: Energy Storage Grand Challenge)’을 지원한다.³⁶⁵⁾ 2020년 12월 10일에 에너지부는 보다 저렴하고 효율적이며 안전한 운송에너지로 이어질 연구 지원 및 배터리·전기화, 첨단 엔진·연료기술·재료, 새로운 이동성 기술을 우선 지원하는 등 첨단차량 기술연구를 가속화하기 위한 목적으로 6,000만 달러 규모의 지원을 발표하였다.³⁶⁶⁾

미국은 그 외에도 다양한 배터리 공급망 지원 정책을 펼치고 있다. 첫째, 연방 지원보조, 협력계약, 연구개발 계약에서 미국 내 제조업 일자리를 보장하기 위해 ‘미국 내 제조’ 요건을 강화하였다. 「베이-돌법(Bayh-Dole Act)」의 ‘예외적 상황 결정(DEC: determination of exceptional circumstances)’을 통해 에너지부는 미국 정부지원으로 개발된 모든 혁신에 대해, 해당 수혜기업이 해당 제품을 미국 내에서 제조하여 고임금 국내 일자리 창출에 기여하도록 하고 있

364) Office of Energy Efficiency & Renewable Energy(2021. 6. 14), “U.S. Department of Energy Announces New Vehicle Technologies Funding and Future Partnerships with Battery Industry,” 온라인 자료(검색일: 2021. 7. 16).

365) U.S. Department of Energy(2020. 12. 21), “Energy Storage Grand Challenge Roadmap,” 온라인 자료(검색일: 2021. 7. 16).

366) Office of Energy Efficiency & Renewable Energy(2020. 12. 10), “DOE Announces \$60 Million to Accelerate Advanced Vehicle Technologies Research,” 온라인 자료(검색일: 2021. 7. 16).

다. 이는 전기자동차, 고정식 저장장치 및 기타 용도와 같은 첨단 배터리 응용 분야에 제공되는 R&D 지원 자금을 포함하여 모든 에너지부 과학에너지 프로그램에 적용된다.³⁶⁷⁾

둘째, 2035년까지 100% 청정에너지 목표를 지원하기 위해 미국은 에너지부의 '연방에너지관리 프로그램(FEMP)'을 통해 연방 차원의 에너지 저장 기획 진단을 시작하였다. FEMP는 에너지 저장 프로젝트 배치에 관심 있는 연방 지역 프로젝트를 요청하고, 해당 프로젝트를 구축하는 데 필요한 기술지원을 제공한다. 이는 FEMP의 '에너지 보존 기술 지원 연방 시설 지원(AFFECT)' 보조금에서 1,300만 달러를 활용, 배터리 저장 프로젝트를 포함해 프로젝트 투자에서 약 2억 6,000만 달러 이상을 확보하기 위해 취한 조치를 기반으로 한다.³⁶⁸⁾

셋째, 전기자동차 첨단 배터리 공급망에 자금을 제공한다. 미 에너지부의 대출 프로그램 사무소(LPO)는 177억 달러의 대출권한을 가지는 '첨단기술 자동차 제조 대출 프로그램(ATVM)'을 통해 미국 내에서 제조시설을 확충, 확장 또는 설립할 수 있도록 첨단기술 차량 배터리 전지 및 팩 제조업체에 대출을 제공하고 있다.³⁶⁹⁾

넷째, 화석연료를 이용한 전력발전에서 재생에너지로의 전환 및 운송차량 전기화 정책을 추진함으로써 전기자동차 및 그리드 저장장치를 위한 대용량 배터리의 혁신·개발 및 생산 증대를 유도하고 있다. 전기자동차 배터리에 대한 글로벌 수요는 2020년 약 747GWh에서 2025년 2,492GWh로 증가할 것으로 예상되는데, 정책적 개입이 없을 경우 미국은 해당 기간 동안 224GWh 수준의 배터리만을 생산할 수 있다.³⁷⁰⁾ 바이든 대통령은 2027년까지 모든 정부

367) 미 에너지부가 발한 현행 '예외적 상황 결정(DEC)' 목록은 다음을 참고. U.S. Department of Energy, "Determination of Exceptional Circumstances (DECs)," 온라인 자료(검색일: 2021. 7. 15).

368) U.S. Department of Energy (2021. 12. 1), "DOE Announces \$13 Million For Energy Efficiency Technologies at Federal Buildings," 온라인 자료(검색일: 2021. 12. 5).

369) U.S. Department of Energy(2015. 4. 1), "Advanced Technology Vehicles Manufacturing Loan Program," 온라인 자료(검색일: 2021. 12. 5); U.S. Department of Energy(2020. 3), "Lending Reference Guide - Advance Technology Vehicles Manufacturing Loan Program," 온라인 자료(검색일: 2021. 12. 5).

구매 자동차가 배출제로 차량일 것과 2030년에 판매되는 모든 신규 승용차와 경트럭의 50%가 배터리 전기자동차, 플러그인 하이브리드 전기자동차 또는 연료전지 전기자동차를 포함한 제로배출 자동차일 것을 목표로 설정하여 국내시장을 강화하는 행정명령을 발표하였다.³⁷¹⁾

다섯째, 에너지부는 바이든 대통령의 행정명령 제14017호(2021. 2. 24)에 따라 2021년 6월에 고용량 배터리 공급망에 관한 100일 검토 보고서를 발표하고, 미국 국내 배터리 공급망을 보장하기 위한 핵심 소재 생산·가공 기반시설을 구축할 것을 권고하였다.³⁷²⁾ 이 맥락에서 미국의 두 개 연방법률(안)이 중요한 역할을 한다. 하나는 2021년 6월 8일에 미 상원을 통과한 「미국 혁신경쟁법(USICA: United States Innovation and Competition Act of 2021)」이다.³⁷³⁾ 동 법안은 미국 내 반도체 생산, 과학연구, 인공지능 개발 촉진 등에 총 2,500억 달러 규모의 지원을 예정하고 있다. 이 중 미국 내 반도체 생산에 예정된 예산은 520억 달러이고, 인공지능, 로봇공학, 생명공학에 800억 달러, 5G 및 6G 통신기술 등 혁신을 촉진하는 데 15억 달러가 할당되어 있다. 2021년 6월에 상원을 통과한 법안을 기준으로, USICA는 7개 부로 구성된다.³⁷⁴⁾

370) White House(2021. 6), "Building Resilient Supply Chains, Revitalizing American Manufacturing, and Fostering Broad-Based Growth: 100-Day Reviews under Executive Order 14017," 온라인 자료(검색일: 2021. 7. 15).

371) White House(2021. 8. 10), "Executive Order 14037 of August 5, 2021 - Strengthening American Leadership in Clean Cars and Trucks," p. 43583, Sec. 1, 온라인 자료(검색일: 2021. 9. 16).

372) U.S. Department of Energy(2022. 2. 11), "Biden Administration, DOE to Invest \$3 Billion to Strengthen U.S. Supply Chain for Advanced Batteries for Vehicles and Energy Storage," 온라인 자료(검색일: 2022. 2. 15).

373) S.1260-117th Congress (2021-2022): United States Innovation and Competition Act of 2021, 온라인 자료(검색일: 2021. 7. 20).

374) Sidley(2021. 6. 16), "The U.S. Innovation and Competition Act: Senate Passes Sweeping \$250 Billion Bill to Bolster Scientific Innovation and Compete With China," 온라인 자료(검색일: 2021. 7. 21).

표 3-5. USICA의 구성(2021년 6월 기준)

구분	표제
1	Division A CHIPS Act and ORAN 5G Emergency Appropriations
2	Division B Endless Frontier Act
3	Division C Strategic Competition Act of 2021
4	Division D Homeland Security and Governmental Affairs Committee Provisions
5	Division E Meeting the China Challenge Act of 2021
6	Division F Other Matters
7	Division G Trade Act of 2021: Forced Labor, Censorship, Consumer Protection, Supply Chain Resiliency, and Tariffs

주: 2021년 6월에 상원 채택된 법안을 기준으로 함. 법안이 하원으로 보내진 이후 양원 사이의 이견 조정 과정에서 추가 수정이 이루어질 예정이다.

자료: Sidley(2021. 6. 16), "The U.S. Innovation and Competition Act: Senate Passes Sweeping \$250 Billion Bill to Bolster Scientific Innovation and Compete With China," 온라인 자료 (검색일: 2021. 7. 21).

또 다른 하나는 1조 2,000억 달러 규모의 기반시설 패키지인 「인프라 투자 및 일자리 법(IJA: Infrastructure Investment and Jobs Act)」이다. 2021년 7월 1일에 하원을, 8월 10일에 상원을 통과하고 11월 5일에 하원에서 상원의 개정안이 통과되었다. 11월 15일에 바이든 대통령이 동 법안에 서명함으로써 법률로 제정되었다.³⁷⁵⁾ IJA는 전기차 인프라 확충, 미국 내 배터리 재료 가공 및 제조업체 확보, 재생에너지 사용, 대중교통 저탄소화 지원 등 다양한 기후변화 대응 방안과 함께, 전기자동차에 사용되는 리튬이온 배터리 공급망을 포함하여 청정에너지 기술에 필요한 공급망을 보장하기 위한 인센티브를 규정하고 있다.³⁷⁶⁾

3) 중국의 배터리 보조

중국에서 2020년 등록된 신규 전기자동차의 약 80%가 배터리 전기자동차였다.³⁷⁷⁾ 배터리 생산은 전 세계 배터리 전지 생산 능력의 70% 이상을 차지하는 중국이 계속해서 주도하고 있다.³⁷⁸⁾

375) Infrastructure Investment and Jobs Act, Pub. L. 117-58, Nov. 15, 2021, 135 STAT. 429, 온라인 자료(검색일: 2021. 7. 20).

376) *Ibid.*, Division D, Title II.

377) IEA, "Global EV Outlook 2021: Accelerating ambitions despite the pandemic," p. 20, 온라인 자료 (검색일: 2021. 12. 1).

2020년 10월에 중국 국무원은 ‘2021~35년 신에너지 자동차 산업발전계획(New Energy Vehicle Industrial Development Plan for 2021 to 2035)’³⁷⁹⁾을 발표하였다. 이것은 2012년에 발표된 ‘2012~20년 에너지 절약 및 신에너지 자동차 산업 계획(Energy-Saving and New Energy Vehicle Industry Plan for 2012 to 2020)’³⁸⁰⁾의 후속계획이다. 중국은 ‘신에너지 자동차 산업발전계획’을 통해 2025년까지 신규 차량 판매에서 신에너지 차량(NEV: New Energy Vehicles)의 점유율을 약 20%로 설정하고, NEV 산업에 대한 기타 개발목표를 제시하였다. 이를 통해 친환경적이고 국제적으로 경쟁력 있는 자동차 산업을 구축하는 것을 목표로 하고 있다. 중국은 대기오염 감소 및 기후변화 완화를 위해 2030년까지 온실가스 배출의 정점을 찍고 2060년에 탄소중립에 도달할 것을 공약한 가운데, 향후 15년 동안 NEV 발전을 위한 장기계획을 발표한 것이다. 신에너지 자동차 산업발전 계획은 (i) 첨단 NEV 기술과 좋은 브랜드 평판으로 세계적으로 경쟁력 있는 자동차 산업 형성 (ii) 편리한 충전 서비스 네트워크와 배터리 전기차(BEV) 판매를 주류로 하는 에너지 효율 저탄소사회의로의 전환 (iii) 자동차, 에너지, 운송 및 정보 통신 산업의 국가 에너지 안보 및 대기질 개선, 기후변화 완화 및 경제성장 촉진이라는 세 가지 중요한 목표를 포함하고 있다.³⁸¹⁾ 이러한 목표를 달성하기 위해 향후 15년 동안 기술혁신 역량 향상, NEV 산업 생태계 구축, 산업 통합 및 발전 촉진, 온전한 기반시설 시스템 구축, 개방성 및 국제협력 심화라는 5가지 전략과제를 제시하였다.

특히 기술혁신 역량 향상은 (i) 전극 재료, 전해질 기술, 경량화, 안전성, 비용 및 배터리 수명 연구에 중점을 둔 배터리 기술 (ii) 환경 감지, 스마트 결정 및 제어, 고정밀 펌핑 및 위치 지정, 차량 대 사물(V2X) 통신, 유선 제어 시스템에 중점을 둔 지능형 연결 기술 (iii) 자동차 등급 칩, 차량 운영체제, 구동 모터 및

378) *Ibid.*, p. 34.

379) 「国务院办公厅关于印发新能源汽车产业发展规划(2021—2035年)的通知」(2020. 11. 2), 国办发[2020]39号, 온라인 자료(검색일: 2021. 12. 1).

380) 「国务院关于印发节能与新能源汽车产业发展规划(2012—2020年)的通知」(2012. 7. 9), 国发[2012]22号, 온라인 자료(검색일: 2021. 12. 1).

381) ICCT(2021. 6), “China’s New Energy Vehicle Industrial Development Plan for 2021 to 2035,” p. 2, 온라인 자료(검색일: 2021. 7. 16).

파워트레인 제어 시스템 등 핵심 부품 공급망에서의 기술혁신 프로젝트 연구개발을 핵심으로 제시하였다.³⁸²⁾

5. 평가

가. 우리나라 배출권거래제 무상할당에 대한 상계관세 부과 가능성

미 상무부가 「1930년 관세법」에 근거하여 EU ETS 배출권을 무상으로 할당받은 기업이 생산한 상품을 보조금을 받은 것으로 보고 상계관세를 부과한 사건은, 대부분의 배출권거래제에서 시행되고 있는 배출권 무상할당을 ‘상계가능한 보조금’으로 인정한 최초의 사례라는 점에서 중요한 의미를 갖는다. EU ETS뿐 아니라 배출권거래제를 시행하는 국가가 배출권을 무상으로 할당하는 경우 언제든지 무역구제 사례가 될 수 있음을 유념할 필요가 있다. 아래에서 살펴볼 바와 같이, 우리나라 온실가스 배출권거래제에서도 상당한 비율로 배출권이 무상할당되고 있다는 점이 최근 이루어진 미 상무부 상계관세 연례재심에서 문제된 바 있다.

우리나라는 2015년부터 온실가스 배출권거래제를 시행하여 현재 제3차 계획기간(2021~25년)을 시행하고 있다. 우리나라의 온실가스 배출 할당은 「온실가스 배출권 할당 및 거래에 관한 법률」³⁸³⁾ 제12조를 근거로 하여 주무관청인 환경부가 계획기관마다 할당계획에 따라 할당 대상업체에 해당 계획기간의 총 배출권과 이행연도별 배출권을 할당하도록 되어 있다. 동 법 제12조 제3항은 이러한 배출권의 할당은 유상 또는 무상으로 하되 무상으로 할당하는 배출권의 비율은 국내산업의 국제경쟁력에 미치는 영향, 기후변화 관련 국제협상 등 국제적 동향, 물가 등 국민경제에 미치는 영향 및 직전 계획기간에 대한 평가 등을 고려하여 대통령령으로 정하도록 규정한다. 제4항은 온실가스 감축으로 인한 비용발생도 및 무역직약도가 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 업종에

382) *Ibid.*, p. 3.

383) 「온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률」, 법률 제17104호, 2020. 3. 24, 일부개정, 시행 2020. 6. 1.

속하는 업체(제1호)와 공익을 목적으로 설립된 기관·단체 또는 비영리법인으로
서 대통령령으로 정하는 업체(제2호)에는 배출권의 전부를 무상으로 할당할 수
있다고 규정한다. 동 법률 제12조 제4항은 전부 무상할당 대상업종의 기준을
제시한다. 동 법 시행령 제19조는 동 법률 제12조 제4항 제1호에서 ‘대통령령
으로 정하는 기준에 해당하는 업종’을 동 시행령 별표1의 비용발생도와 무역집
약도를 곱한 값이 1,000분의 2 이상인 업종으로서 할당계획에서 정하는 업종
이라고 규정하고 있다. 즉 제1호는 비용발생도와 무역집약도를 곱한 값이 0.002
이상인 업종에 속하는 업체이고, 제2호는 지방자치단체, 학교, 병원, 대중교통
운영자 등에 해당하는 업체를 의미한다.

글상자 3-1. 우리나라 배출권거래제 제3차 계획기간 중 무상할당 업종 기준

$$\text{비용발생도} \times \text{무역집약도} \geq 0.2\%$$

자료: 「온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률」 시행령 제19조.

동 법 시행령³⁸⁴⁾ 제18조는 배출권의 무상할당비율을 규정하고 있는데, 제3항
은 “3차 계획기간 이후의 무상할당비율은 100분의 90 이내의 범위에서 관련
국제적 동향 및 이전 계획기간의 감축 실적에 대한 평가 등을 고려하여 할당계
획에서 정한다. 이 경우 무상할당비율은 직전 계획기간의 무상할당비율을 초과
할 수 없다”고 규정하고 있다. 이에 따라 우리나라는 2021년부터 시행 중인 제
3차 계획기간에는 무상할당비율 90%에 유상할당비율 10%로 탄소배출권을 할
당하고 있다.

제3차 계획기간을 위해 2020~21년에 지정된 배출권 할당 대상업체는 714개
로,³⁸⁵⁾ 적용대상은 계획기간 4년 전부터 3년간 온실가스 배출량 연평균 총량
이 12만 5,000톤 이상인 업체 또는 2만 5,000톤 이상인 사업장을 하나 이상
보유한 업체, 자발적으로 할당 대상업체로 지정 신청을 한 업체이다.³⁸⁶⁾

384) 「온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률」 시행령, 대통령령 제31548호, 2021. 3. 23, 일부개정, 시행
2021. 3. 23.

385) 국가온실가스종합관리시스템, 「정보공개 - 할당대상업체」, 온라인 자료(검색일: 2021. 12. 28).

2020년 9월에 환경부가 발표한 ‘온실가스 배출권거래제 제3차 계획기간(2021~2025년) 국가 배출권 할당계획(안)’에 따르면, 제3차 기간 동안 배출권을 할당받는 대상 부문은 (i) 에너지 전환 (ii) 산업 (iii) 건물 (iv) 수송 (v) 폐기물 (vi) 공공기타 등 여섯 개 부문이다. 업체별 배출권 할당 방법은 해당 업체가 소속된 대상 부문의 업종별 할당량의 범위에서 업체별로 할당하며, 제3차 계획기간에는 사업장 단위로 업체별 할당량을 산정한다. [표 3-6]은 배출권 할당 대상 부문 중 무상할당 인정 특례업체를 제외하고, 기준값(비용발생도×무역집약도≥0.2%) 이상으로 전부 무상할당을 받는 부문별 업종을 발췌한 것이다.

표 3-6. 제3차 계획기간 중 100% 무상할당 업종 구분

부문	업종	KSIC 코드
산업	석탄 광업	051
	동물성 및 식물성 유지 제조업	104
	곡물 가공품, 전분 및 전분제품 제조업	106
	방직 및 가공사 제조업	131
	펄프, 종이 및 판지 제조업	171
	석유 정제품 제조업	192
	기초 화학물질 제조업	201
	합성고무 및 플라스틱 물질 제조업	202
	비료, 농약 및 살균살충제 제조업	203
	화학섬유 제조업	205
	기초 의약 물질 및 생물학적 제제 제조업	211
	유리 및 유리제품 제조업	231
	내화, 비내화 요업제품 제조업	232
	시멘트, 석회, 플라스틱 및 그 외 제품 제조업	233
	1차 철강 제품 제조업	241
	1차 비철금속 제조업	242
	반도체 제조업	261
	전자 부품 제조업	262
	사진장비 및 광학 기기 제조업	273
	일차전지 및 축전지 제조업	282
선박 및 보트 건조업	311	
폐기물	폐기물 처리업	382

자료: 환경부(2020. 9), 「온실가스 배출권거래제 제3차 계획기간(2021~2025년) 국가 배출권 할당계획(안)」.

386) 환경부(2020. 9), 「온실가스 배출권거래제 제3차 계획기간(2021~2025년) 국가 배출권 할당계획(안)」, p. 3.

우리나라 온실가스 배출권거래제에서 상기 '기준값 이상'을 기준으로 무상할당을 제공하는 것은 탄소누출 위험에 상대적으로 많이 노출되어 있는 산업을 보호하고자 하는 취지이다. 다만 미 상무부가 배출권거래제 무상할당을 보조금으로 판단하는 이상, 우리나라 배출권거래제에서의 배출권 무상할당도 상계가능한 보조금으로서 잠재적 통상분쟁 사례가 될 수 있다. 앞서 검토한 미 상무부의 논리대로라면 온실가스 배출권을 100% 무상으로 할당받은 사업장 업체가 생산·수출하는 한국산 상품에 대해서도 보조금이 공여된 것으로 판단할 유인이 있기 때문이다. 실제로 2021년 12월 23일에 내려진 한국산 철강후판(C-580-837)에 대한 행정재심(POR: 2019. 1. 1 ~12. 31) 최종 판정³⁸⁷⁾에서 상무부는 우리나라 배출권거래제 내 모든 대상업체에 제공되는 97%의 무상할당에 더해 3% 추가 무상할당이 이루어진(결과적으로 할당된 배출권의 100% 무상할당) 산업에 보조금 긍정판정을 내린 바 있다.³⁸⁸⁾ 2020년 12월 EU ETS하 독일 및 이탈리아산 단조강 유동체 받침쇠에 대해 보조금 긍정판정을 내린 것과 실질적으로 동일한 논리를 적용한 것이다. 현 시점에서 상무부는 무상할당 자체를 보조금으로 보는 것이 아니라, 추가 무상할당만을 특정적인 보조금으로 문제삼고 있으므로 단기적으로는 상무부의 논리에 맞추어 특정성 요건을 회피할 수 있는 방안을 검토해 볼 필요가 있다. 중장기적으로는 우리나라의 탄소집약 사업 부문 중 전 세계 대비 미국 수출액 및 교역량이 큰 품목으로서 미국 내 국내산업과 경쟁관계에 있는 부문에 대해서는 무상할당의 비율을 줄이는 등 다양한 제도 개선방안을 모색해야 한다.

나. 녹색보조금에 대한 WTO 기후면제 및 허용보조금 재도입 가능성

2050년 기후중립 목표를 달성하기 위한 기후정책은 무역정책과 충돌하거나 WTO 무역규칙에 위반될 수 있다. 앞서 살펴보았듯이 탄소배출량 감축을 위해

387) U.S. Department of Commerce(2021. 12. 23), Memorandum to Ryan Majerus from Brooke Kennedy, "Decision Memorandum from the Final Results of the Countervailing Duty Administrative Review, 2019: Certain Cut-To-Length Carbon-Quality Steel Plate from the Republic of Korea," C-580-837, Administrative Review, POR: 1/1/-2019 - 12/31/2019.

388) 해당 사건에서 한국정부와 현대제철이 개진한 입장 및 상무부의 구체적인 판정내용은 본 연구의 제5장 제6절 (배출권 무상할당을 이유로 한 상계관세가 본격화될 가능성에 대비)에서 후술하도록 한다.

시행하는 EU ETS, EU의 기후목표 상향 조정으로 인한 탄소누출 위험을 해소하기 위한 CBAM, 배터리 산업과 같이 저탄소 경제전환에 기여하는 녹색산업에 대한 직·간접 지원 등 다양한 기후 목적을 위한 정책이 국제무역과의 관계에서 충돌할 위험을 내포하고 있다. 실제로 많은 WTO 회원국 정부가 전력 부문에서의 탄소배출 감축을 위해 태양광, 풍력 등 재생에너지 개발에 보조금을 주고 있고, 운송 부문 탄소배출 감축을 위해 전기차 전환에 필요한 배터리 개발과 공급망 확보에 연구개발 및 직접지원 등의 보조금을 제공하고 있다. 그동안 이러한 녹색보조금이 공평한 시장경쟁을 왜곡하여 WTO 보조금협정을 위반한다며 WTO에 분쟁으로 제기되어 왔다.³⁸⁹⁾

이러한 문제를 해결하기 위해 WTO 차원에서 ‘기후면제(Climate Waiver)’를 채택하는 것이 WTO의 지속가능발전 원칙을 준수하면서 국제무역을 추구하기 위한 WTO 개혁의 핵심이라는 주장이 있다. Bacchus(2017)는 전지구적 기후완화를 위한 환경조치와 국제무역에 대한 WTO 회원국의 의무 사이의 법률적 경계를 WTO 기후면제를 통해 명확히 할 필요가 있다고 제안한다.³⁹⁰⁾ 상품 생산 과정에서 발생하는 탄소배출에 부과되는 무역제한적 환경조치에 WTO 의무 적용을 면제함으로써 기후목표 달성 과정에서 발생하는 WTO 무역규범과의 충돌 가능성을 줄일 필요가 있다는 입장이다.³⁹¹⁾ WTO 설립협정 제9조 제3항은 ‘예외적인 상황(exceptional circumstances)’에서 WTO 각료회의가 3/4 다수결로 의무 면제를 결정할 수 있도록 하고 있다.

Bacchus(2017)는 WTO 기후면제의 핵심 내용으로 (i) 탄소 함량 및 상품 생산에 이용되거나 배출된 온실가스 양에 기초하여 대상 상품을 차등적으로 대우하고 (ii) UNFCCC 당사국총회가 정의하는 기후대응 조치의 개념 정의에 맞

389) See, e.g., WTO, “Canada – Certain Measures Affecting the Renewable Energy Generation Sector (DS412)”; WTO, “Canada – Measures Relating to the Feed-in Tariff Program (DS426)”; WTO, “European Union and certain Member States — Certain Measures Affecting the Renewable Energy Generation Sector (DS452)”; WTO, “United States — Certain Measures Relating to the Renewable Energy Sector (DS510)”; WTO, “United States — Certain Measures Related to Renewable Energy (DS563)”(모든 온라인 자료의 검색일: 2021. 5. 23).

390) Bacchus(2017), p. 1.

391) *Ibid.*, p. 20.

으며 (iii) 자의적이거나 정당화할 수 없는 방식 또는 국제무역에 대한 위장된 제한을 구성하는 방식으로 차별하지 않는 회원국의 무역제한 조치에 WTO 무역규칙의 적용을 면제할 것을 제안한다.³⁹²⁾ WTO 기후면제의 내용은 추가적인 통상마찰이나 제도 남용을 방지할 수 있도록 허용되는 녹색보조금의 정의, 범위, 요건을 충분히 구체적으로 규정하는 것이어야 한다.

기후면제에 대한 합의가 어렵다면, 중국이 WTO 개혁 제안서에서 주장했던 것처럼³⁹³⁾ 녹색보조금과 관련하여 WTO 보조금협정 제8조의 허용보조금을 재도입하는 안도 검토해 볼 필요가 있다. 과거 제8조에서 규정하고 있던 허용보조금은 WTO 협정 발효일로부터 5년 동안 잠정 적용되었고 추후 이 규정의 연장 적용 여부를 결정하지 못하여 1999년 12월 31일부로 종료되었다.³⁹⁴⁾ WTO 보조금협정의 기존 허용보조금은 제2조의 특정성이 없으면서 일정한 조건을 충족하는 (i) 연구보조금³⁹⁵⁾ (ii) 낙후지역 발전 보조금³⁹⁶⁾ (iii) 환경시설 지원보조금³⁹⁷⁾ 등 세 가지 유형의 보조금이었다. 허용보조금 부활의 필요성을 제기하는 목소리는 꾸준히 있어왔다.³⁹⁸⁾ 재도입되는 허용보조금 조항은 2050년 기후중립과 저탄소 전환을 위한 기후·환경정책 목표를 반영하는 방식으로 기존 허용보조금 목록과 내용을 수정하는 것이어야 한다.

392) *Ibid.*, p. 7.

393) 앞서 살펴보았듯이, 중국은 WTO 전반에 관한 개혁안의 일환으로서 WTO 보조금 개혁을 주장한 바 있다. 특히, 중국은 지금은 종료된 허용보조금 제도를 재도입하고 허용보조금에 속하는 보조금 유형을 확대할 것을 제안하였다. 또한 중국은 무역구제의 남용 및 차별적 규칙 및 관행을 규제하고 개발도상국 및 중소·중견기업의 특별한 상황과 공공의 이익에 대한 특별한 고려가 필요하다고 주장하며, WTO 무역구제 조항에 대한 개정 논의를 제안하였다. WTO(2019. 5. 13), "China's Proposal on WTO Reform - Communication from China," WT/GC/W/773, 온라인 자료(검색일: 2021. 5. 21).

394) WTO 보조금협정 제31조.

395) WTO 보조금협정 제8.2조 제(a)항.

396) WTO 보조금협정 제8.2조 제(b)항.

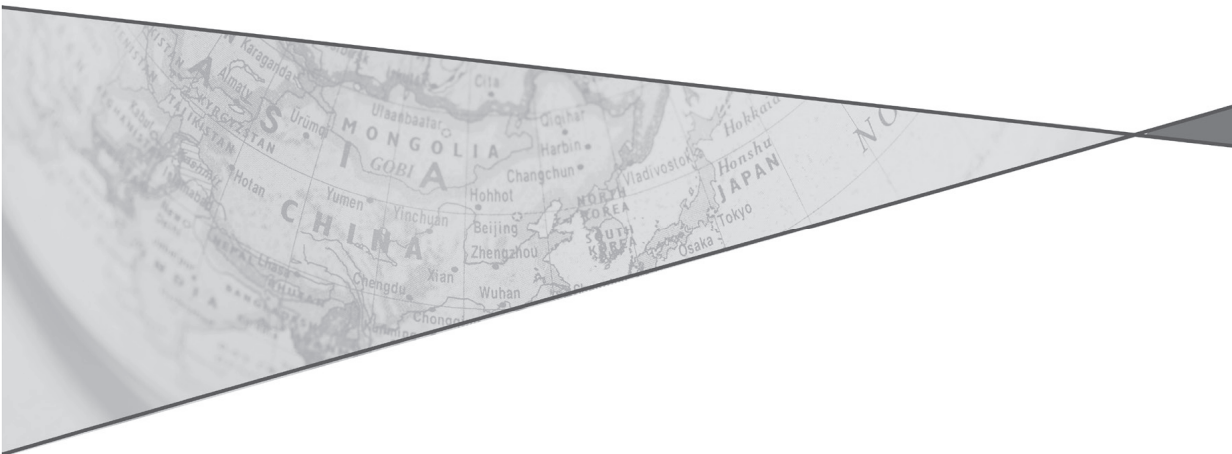
397) WTO 보조금협정 제8.2조 제(c)항.

398) Howse(2010), "Climate Mitigation Subsidies and the WTO Legal Framework: A Policy Analysis"; Charnovitz(2014), "Green Subsidies and the WTO"; Wu(2015), "Re-examining 'Green Light' Subsidies in the Wake of New Green Industrial Policies"; OECD(2019. 10. 20), "Joint Working Party on Trade and Environment, Greening regional Trade Agreements-Subsidies related to energy and Environmental goods," COM/TAD/ENV/JWPTE(2017)8/FINAL; Hoekman and Nelson(2020. 3. 2), "Rethinking International Subsidy Rules," 온라인 자료(검색일: 2021. 9. 21).

제4장

환율보조금

1. 논의의 배경
2. 미국의 환율보조금 상계관세 도입
3. 평가



1. 논의의 배경

가. 교역국의 통화 저평가에 대한 제재의 배경

환율이 상승하면 일반적으로 국내시장으로 수입된 외국 상품의 가격경쟁력이 하락하고 외국시장에 수출한 자국 상품의 가격경쟁력이 높아지게 된다. 이렇듯 환율과 무역이 상호 밀접한 관련성을 가짐에도 불구하고 국제무역 규범을 다루는 WTO 협정에는 환율조작이나 환율평가 등 환율에 관해 구체적인 내용이 포함되어 있지 않다. GATT에서 외환 문제를 국제통화기금(IMF: International Monetary Fund)과 협의하고 동 기금의 결정을 수락할 것을 의무화하고 있을 뿐이다.³⁹⁹⁾ IMF는 2007년 6월 15일에 채택된 ‘회원국 정책의 양자간 감독에 관한 결정’⁴⁰⁰⁾에서 IMF가 (i) 환율 또는 국제통화 체제 조작 여부 및 (ii) 그러한 조작의 목적이 효과적인 국제수지 조정을 막기 위해서 또는 다른 회원국에 대해 불공정한 경쟁적 우위를 얻기 위해서인지를 판단할 것임을 규정하였으나,⁴⁰¹⁾ IMF가 해당국을 제재할 수 있는 방안은 한정적이므로 실효성을 가지기는 어렵다.⁴⁰²⁾

이러한 배경에서 일부 국가들이 정부 개입을 통해 환율을 조작하여 자국 수출품의 가격경쟁력을 강화하고 경상수지 흑자를 이끌고 있다는 지적이 있어왔다. 특히 미국에서는 일부 대미 교역국이 환율 결정에 개입하여 자국의 수출 가격경쟁력을 강화해온 것이 미국의 무역적자가 지난 수십 년간 확대되어온 주요 원인이라는 주장이 제기된 바 있다.⁴⁰³⁾

399) GATT 제15조(외환약정). See also Wolfrum, Stoll, and Hestermeyer(2010), pp. 355–364.

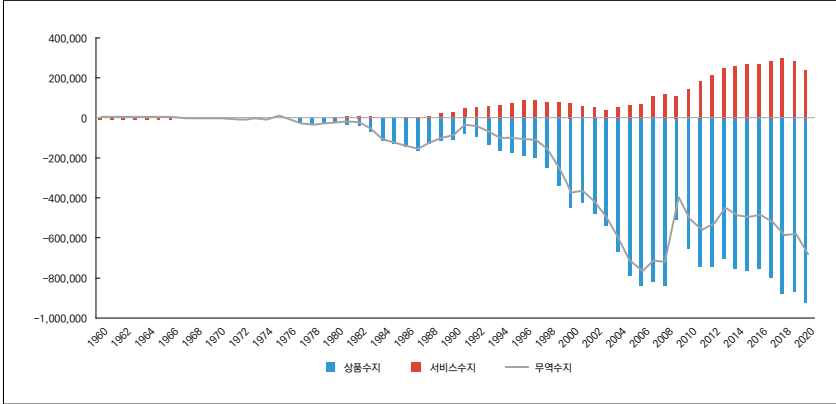
400) IMF(2007. 6. 21), “IMF Executive Board Adopts New Decision on Bilateral Surveillance Over Members’ Policies,” 온라인 자료(검색일: 2021. 6. 11).

401) *Ibid.*, Annex, Article IV, Section 1(ii) and Principle A, para. 2.

402) IMF 협정 제XXVI조 제2항에 따라, IMF 협정상의 의무를 미준수한 회원국은 IMF 기금 사용이 제한되거나 투표권 중지, 회원국 지위 박탈 등이 가능하다. 그러나 해당국이 IMF 협정을 탈퇴할 경우 IMF 체제하에서 환율조작국에 대한 제재 및 관리가 오히려 어려워진다는 문제가 있다. 다양한 통화기금이 설립되고 통화스왑 협정이 체결되는 현실에 비춰볼 때 IMF 협정 제XXVI조 제2항도 효과적인 제재 수단이 된다고 보기는 어렵다. 강민재(2015b), p. 59.

그림 4-1. 미국의 무역수지 적자 추이

(단위: 백만 달러)



자료: BEA(2021), "U.S. Trade in Goods and Services, 1960-present," 온라인 자료(검색일: 2021. 8. 2)를 바탕으로 저자 작성.

미국에서는 글로벌 불균형을 타개하기 위해 국제적 차원에서 환율 문제를 적절히 규율하지 못한다면 국내법에서라도 환율조작에 대한 제재가 필요하다는 목소리가 나오게 되었고 1990년대부터 다수의 법안이 발의되었다.⁴⁰⁴⁾ 그러나 WTO 협정 위반 가능성, 상대국의 보복 가능성, 적정 환율 산정의 어려움 등의 이유로 미 의회를 통과하지는 못하였다.⁴⁰⁵⁾

그러던 중 트럼프 행정부 들어 미국은 저평가된 통화로 환전한 이익, 이른바 환율보조금을 상계관세 부과가 가능한 보조금으로 해석할 수 있도록 하는 규정

403) 2021년 4월 발표된 피터슨국제경제연구원소의 한 보고서에서는 국가들이 무역흑자를 높이기 위해 자국 통화약세를 유도하는 환율조작이 코로나19 팬데믹 이후 재부상하고 있다고 지적하였다. PIIE(2021. 4. 16), "Currency manipulation rebounded in 2020 as pandemic concerns rose," 온라인 자료(검색일: 2021. 8. 2). 반면 외환시장 개입정책이 환율에 단기 이상의 유의미한 영향을 미치지 못하는 것으로 보는 연구도 있다. 외환시장 개입정책이 '불태화(sterilization)' 되면서 국가의 전체 통화량 변동에는 영향을 미치지 못하기 때문에 외환시장 개입이 환율을 일시적으로 안정시키는 효과는 있을 수 있지만 환율수준을 연구적으로 변화시킬 수는 없다는 견해다. 함민수 외(2020), pp. 69-90 참고.

404) 미국의 저평가된 통화에 대한 국내법적 제재 방안에는 크게 3가지 유형의 법안이 있었다. 제1유형은 국가안보를 이유로 중국산 상품에 대한 추가관세를 부과하는 안, 제2유형은 반덤핑조사에서의 수출가격 조정 등을 포함하는 포괄적인 제재하는 안, 제3유형은 저평가된 통화로 인한 무역 이익을 환율보조금으로 보아 상계관세를 부과하는 안이다. 자세한 내용은 강민지(2015a), pp. 18-93 참고.

405) 미국의 저평가된 통화에 대한 국내법적 제재 방안 유형별 WTO 합치성 및 환율문제와 관련한 상계관세 부과시 실제 적용상의 문제점과 관련하여 자세한 내용은 강민지(2015a), pp. 19-29, pp. 41-51, pp. 63-93, pp. 98-105 참고.

을 도입하고, 베트남의 환율조작 가능성에 관해 제301조 조사를 개시하는 등 교역국의 통화 저평가 문제를 두고 전방위적으로 압박하였다.

2021년 1월에 출범한 바이든 행정부는 WTO를 통한 다자주의 체제 안에서 통상 이슈에 접근할 가능성이 커 환율 압박이 과거에 비해 줄어들 것이라는 견해도 있었다.⁴⁰⁶ 그러나 2021년 통상정책의제(Trade Policy Agenda)에서 USTR은 ‘바이든 대통령이 외국이 미국 노동자들에 대한 부당한 이익을 얻기 위해 해당국의 통화가치를 인위적으로 조작하려는 시도에 반대’하고 있으며, 미 행정부는 재무부와 상무부, USTR이 무역우위를 점하기 위해 외환시장에 개입하는 국가들을 효과적으로 압박하기 위한 방안을 검토할 예정임을 밝힌 바 있다.⁴⁰⁷ 앞으로도 저평가된 통화를 통해 무역 이익을 얻는 이른바 ‘환율보조금’에 대한 제재가 지속적으로 무역 갈등의 요인이 될 것으로 생각된다.

나. 교역상대국의 저평가된 통화에 대한 미국의 제재 현황

현재 미국에서의 환율과 관련한 제재는 담당 부처에 따라 크게 세 가지로 구분된다. 첫째는 「1988년 종합무역법」⁴⁰⁸ 및 「2015년 무역촉진법」⁴⁰⁹에 근거해서 미 재무부가 환율조작국(currency manipulator) 또는 심층분석(enhanced analysis) 대상국을 지정하는 방식이다. 미 재무부는 상기 두 연방법률에 따라 반기별로 ‘주요 교역상대국의 거시경제·환율정책 보고서’(이하 ‘반기 환율보고서’)를 발표한다.⁴¹⁰ 재무장관은 IMF와 협의하여 매년 외국의 환율정책을 분석하고, 각국이 효과적인 국제수지 조정을 방지하거나 국제 무역에서 불공정한 경쟁우위를 얻기 위해 그 외국 통화와 미국 달러 사이의 환율을

406) 한민수 외(2021), p. 3.

407) USTR(2021, 3), “2021 Trade Policy Agenda and 2020 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program,” p. 2, 온라인 자료(검색일: 2021. 8. 17).

408) Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988, Pub. L. 100-418. [“1988년 종합무역법”]

409) Trade Facilitation and Trade Enforcement Act of 2015, Pub. L. 114-125 [“2015년 무역촉진법”]

410) 반기 환율보고서는 미 재무부가 운영하는 다음의 웹페이지에서 확인 가능함. U.S. Department of Treasury (2021, 12), “Macroeconomic and Foreign Exchange Policies of Major Trading Partners of the United States,” 온라인 자료(검색일: 2021. 12. 29).

조작하는지 여부를 검토해야 한다.⁴¹¹⁾ 환율조작이 (i) 실질적 수준의 경상수지 흑자와 (ii) 중대한 수준의 대미 무역수지 흑자를 내고 있는 국가에서 이루어지고 있다고 재무장관이 판단하는 경우, 효과적인 국제수지 조정을 달성하고 불공정한 경쟁우위를 제거할 수 있도록 IMF 내에서 또는 양자적으로 해당 국가와 신속히 협상을 개시해야 한다.⁴¹²⁾ 환율조작국 지정은 무역 및 경상수지 불균형과 외환시장 개입뿐 아니라 통화의 발전도, 환율제도의 설계, 환율 관행, 외환보유액 범위, 자본규제, 통화정책, 무역정책 조치, 공식기관을 대신하여 준 공식기관이 수행하는 외환 활동 등을 포함하는 광범위한 요인의 분석을 포함할 수 있다.⁴¹³⁾

재무부는 중대한(significant) 대미 무역수지 흑자, 실질적인(material) 경상수지 흑자, 지속적인 일방향적 외환시장 개입이 있는 주요 교역국에 대해 거시경제 및 환율정책의 깊이 있는 분석이 담긴 보고서를 국회에 제출할 의무를 부담한다.⁴¹⁴⁾ 그러나 세부적인 사안은 재무부가 정하게 되는데, 2021년 12월에 발표한 반기 환율보고서에서 재무부는 적용범위 및 충족 여부 판단 기준을 조정하였다. 기존에는 양자 상품교역액을 기준으로 400억 달러 초과 국가를 주요 교역국으로 보았으나 현재는 상품 및 서비스 교역액 기준 20순위까지의 국가를 주요국으로 보아 검토하도록 하였다.⁴¹⁵⁾ 세부 기준에 있어서도 (i) 대미 무역수지의 경우, 기존의 '상품무역수지 흑자 200억 달러 이상' 기준이 '상품 및 서비스 무역수지 흑자 150억 달러 이상'으로 (ii) 경상수지 흑자와 관련하여 기존 'GDP 대비 2% 이상의 경상수지 흑자' 기준이 'GDP 대비 3% 이상' 또는 '추정된 경상수지 갭(Estimated Current Account Gap)⁴¹⁶⁾이 (흑자로서) GDP 대비

411) 「1988년 종합무역법」 제3004조(b).

412) *Ibid.*

413) U.S. Department of the Treasury(2021. 12), "Macroeconomic and Foreign Exchange Policies of Major Trading Partners of the United States," p. 51, 온라인 자료(검색일: 2021. 12. 29).

414) 「2015년 무역촉진법」 제701조(a)(2)(ii).

415) U.S. Department of the Treasury(2021. 12), "Macroeconomic and Foreign Exchange Policies of Major Trading Partners of the United States," p. 3, 온라인 자료(검색일: 2021. 12. 29).

416) 실제 경상수지와 글로벌 환율 평가 프레임워크(GERAF)에 따라 미 재무부가 추정된 적정 경상수지와의 차이를 의미한다. *Ibid.*, p. 4.

1% 이상'으로 변경되었고, (iii) 외환시장 개입과 관련하여 기존의 '달러 순매수 GDP 대비 2% 이상이며 6개월 이상 지속'되는 경우가 'GDP 대비 2% 이상 8개월 이상 지속되는 경우' 외환시장 개입이 있는 것으로 변경되었다.⁴¹⁷⁾

표 4-1. 「2015년 무역촉진법」하의 재무부 기준 변경

분류	이전 기준		변경된 기준('21.12)	
	주요 교역국 범위	양자 상품 교역총액	400억 달러	양자 상품 및 서비스 교역액
(i) 미국에 대한 중대한 무역 흑자	미국에 대한 상품 흑자액	200억 달러	미국에 대한 상품·서비스 흑자액	150억 달러
(ii) 실질적인 경상수지 흑자	경상수지	GDP의 2%	경상수지	GDP의 3%
			경상수지 갭 (흑자인 경우)	GDP의 1%
(iii) 지속적이고 일방향적인 외환시장 개입	순매수	GDP의 2%	순매수	GDP의 2%
	지속성	12개월 중 6개월 이상	지속성	12개월 중 8개월 이상

자료: U.S. Department of the Treasury(2021. 12), "Macroeconomic and Foreign Exchange Policies of Major Trading Partners of the United States," p. 3, 온라인 자료(검색일: 2021. 12. 29).

위 세 개 중 두 개 요건을 충족할 경우 관찰대상국, 세 개 요건을 모두 충족할 경우 심층분석 대상국으로 지정된다.⁴¹⁸⁾ 2021년 12월에 발표한 반기 환율보고서에서는 베트남과 대만이 3개 요건에 모두 해당되어 심층분석 대상국이 되었다. 심층분석 대상국과 양자간 협의를 개시한 지 1년 후에도 통화가치 저평가와 무역불균형이 개선되지 않았다고 판단될 경우, 미국은 (i) 해당국에 대한 미국기업 투자 프로젝트에 미국 국제개발금융공사(DFC)의 자금 지원, 보험 및 보증을 금지 (ii) 미 연방정부 조달시장에 해당국 기업의 참여 금지 (iii) IMF가 해당국의 환율정책에 대한 감시를 강화하고 환율조작 증거를 공식 논의하도록 압박 (iv) 해당국과 미국 간 양자·다자 무역협상 개시 여부를 평가 시 해당국의

417) *Ibid.*

418) *Ibid.*, pp. 5-6.

통화 가치 저평가 및 경상수지 흑자 시정 노력을 참작하는 등의 조치를 통해 통화 저평가를 제재한다.⁴¹⁹⁾ 2020년 12월 반기 환율보고서에서는 스위스와 베트남을 환율조작국으로 보았던 반면,⁴²⁰⁾ 바이든 행정부 출범 이후인 2021년 4월 보고서에서는 스위스, 베트남, 대만이 불공정 무역이익을 얻기 위해 환율을 조작했는지와 관련하여 근거가 불충분하다고 보아 환율조작국으로는 보지 않았다.⁴²¹⁾

2021년 12월에 발표한 반기 환율보고서에서는 한국을 비롯하여 스위스, 독일, 일본, 이탈리아, 말레이시아, 태국, 인도, 싱가포르, 멕시코, 아일랜드, 중국 등 12개국이 관찰대상국으로 분류되었다. 미 재무부는 중국을 2019년 8월에 환율조작국으로 지정한 바 있으나⁴²²⁾ 이후 미중 1단계 합의에서 경쟁적 평가절하를 자제 및 환율 및 대외수지와 관련한 정보 공개 등에 합의하여 2020년 1월에 발표한 반기 환율보고서에서 미 재무부는 중국을 환율조작국으로 지정하지 않았다.⁴²³⁾ 현재 환율조작국으로 지정된 국가는 없다.

표 4-2. 미국 주요 교역대상국에 대한 평가 결과(2021년 12월)

(단위: 달러, %)

구분	대미 교역 흑자	경상흑자		외환시장 개입		해당 요건수	2021년 4월 대비 변동사항
	150억 달러 이상	GDP 3% or 경상수지 갭 1%		순매수/GDP 2% 이상 + 8개월 이상 지속			
베트남	820억 달러	1.6%	2.1%	5.1%	○	3	동일
대만	320억 달러	15.3%	7.0%	6.0%	○	3	동일
스위스	250억 달러	3.0%	-1.3%	3.5%	○	3	3 → 2개 해당
독일	660억 달러	7.5%	3.5%	-	-	2	동일

419) 「2015년 무역촉진법」 제701조(c)(1). 다만 이러한 제재가 미국의 경제적 이익보다 부정적인 영향이 크다고 생각 될 경우 또는 미국의 국가안보상 심각한 피해를 야기할 경우 제재 실행을 보류할 수 있다. *Ibid.*, 제701조(c)(2).

420) U.S. Department of the Treasury(2020. 12), "Macroeconomic and Foreign Exchange Policies of Major Trading Partners of the United States," p. 4, p. 5, 온라인 자료(검색일: 2021. 8. 29).

421) U.S. Department of the Treasury(2021. 4), "Macroeconomic and Foreign Exchange Policies of Major Trading Partners of the United States," p. 4, 온라인 자료(검색일: 2021. 8. 29).

422) 미 재무부가 중국을 환율조작국으로 지정한 배경에 관해서는 조고운(2019), p. 3 참고.

423) U.S. Department of the Treasury(2020. 1), "Macroeconomic and Foreign Exchange Policies of Major Trading Partners of the United States," p. 4, 온라인 자료(검색일: 2021. 8. 29).

표 4-2. 계속

구분	대미 교역 흑자	경상흑자		외환시장 개입		해당 요건수	2021년 4월 대비 변동사항
	150억 달러 이상	GDP 3% or 경상수지 갭 1%		순매수/GDP 2% 이상 + 8개월 이상 지속			
일본	570억 달러	3.5%	1.4%	-	-	2	"
이탈리아	340억 달러	4.1%	-1.2%	-	-	2	"
말레이시아	380억 달러	4.7%	1.3%	1.0%	○	2	"
태국	300억 달러	0.1%	4.6%	0.1%	○	2	"
인도	400억 달러	0.4%	0.5%	4.3%	○	2	"
한국	190억 달러	5.7%	-2.7%	0.7%	○	2	"
싱가포르	-150억 달러	18.8%	6.0%	20.4%	○	2	"
멕시코	1,160억 달러	2.9%	3.0%	-	-	2	"
아일랜드	110억 달러	15.2%	-3.9%	-	-	1	2 → 1개 해당
중국	3,180억 달러	2.1%	1.7%	1.7%	×	2	1 → 2개 해당
캐나다	50억 달러	-0.4%	-4.0%	-	-	0	1 → 0개 해당
프랑스	200억 달러	-1.2%	-1.3%	-	-	1	0 → 1개 해당
영국	-170억 달러	-2.3%	-2.5%	-	-	0	동일
벨기에	-80억 달러	1.8%	-4.9%	-	-	0	"
브라질	-220억 달러	-1.3%	-0.4%	-1.5%	×	0	"
네덜란드	-250억 달러	8.9%	0.5%	-	-	1	"

주: 3개 요건 모두에 해당시 진한 음영, 관찰대상국은 열은 음영으로 표시하였으며, 파란색은 개별 요건이 충족됨을 의미.

자료: 기획재정부(2021. 12. 4), p. 4를 기초로 하나 U.S. Department of the Treasury(2021. 12), "Macroeconomic and Foreign Exchange Policies of Major Trading Partners of the United States," pp. 3, 53, 온라인 자료(검색일: 2021. 12. 29)에 따라 저자가 일부 내용을 정정.

둘째는 미 무역대표부(USTR)의 「1974년 무역법」 제301조 내지 제309조 (이하 '일반 제301조')⁴²⁴⁾에 따른 조치이다. 일반 제301조는 (i) 무역협정에 따른 미국의 권리가 부인되거나 (ii) 외국의 법, 정책 또는 관행이 무역협정을 위반하거나 미국이 향유하는 혜택을 부인하거나 (iii) 외국의 법, 정책 또는 관행이 정당화될 수 없고 미국의 무역에 부담을 주거나 무역을 제한하는 경우,⁴²⁵⁾ (iv) 외국의 법, 정책 또는 관행이 불합리하거나 차별적이고 미국의 무역에 부담을 주거나 무역을 제한하고 미국이 조치를 취하는 것이 적절한 경

424) 19 U.S.C. §§2411~2419.

425) 19 U.S.C. §2411(a)(1).

우⁴²⁶)를 대상으로 한다. USTR은 조사개시 후 통상 12개월 이내에⁴²⁷) 결정을 내리고⁴²⁸) 긍정 결정 시 30일 내에 보복조치를 취할 수 있다.⁴²⁹) 일반 제 301조는 외국의 무역 관행을 시정하기 위해 (i) 관세 인상 및 그 밖의 수입제한 (ii) 무역협정에서 미국의 양허 철회 또는 유예 (iii) 문제된 조치를 제거하거나 또는 보상을 받기 위한 구속력 있는 합의를 체결할 권한을 USTR에 부여하고 있는데, 이때 조치의 수준은 미국의 무역에 부담이 되거나 무역을 제한한 수준과 동등한 수준으로 외국의 상품 또는 서비스에 영향을 주어야 한다.⁴³⁰)

일반 제301조가 최근 적용된 예로서, 2020년 10월 2일 USTR은 「1974년 무역법」 제302조(b)(1)(A)에 따라 베트남 통화가치에 대한 베트남의 조치, 정책 및 관행이 불합리하거나 차별적이며 미국의 무역에 부담이 되거나 무역을 제한하였는지 조사를 개시하였다.⁴³¹) 관련해서 라이트하이저 당시 USTR 대표는 베트남의 통화가치 저평가로 인해 인위적으로 가격을 낮춘 베트남산 상품과 경쟁하는 미국 노동자와 기업에 피해가 발생할 수 있으며, 조사 결과 불공정 무역관행이 있다면 적절한 조치를 강구하겠다는 입장을 밝힌 바 있다.⁴³²) 2020년 10월 연방관보에는 베트남 통화가 지난 3년간 저평가되었으며, 2019년 베트남 정부는 베트남중앙은행(SBV: State Bank of Vietnam)을 통해 외환시장에 개입하여(2019년 순매수 약 220억 달러) 균형실질실효환율 대비 1090동/달러로 저평가되도록 하였다는 내용이 발표되었다.⁴³³)

426) 19 U.S.C. §2411(b).

427) 단 「1974년 무역법」에는 (i) WTO TRIPS 또는 GATT상 지식재산권 관련 미국의 권리에 관한 조사를 제외 한 그 밖의 무역협정에 관한 조사의 경우 조사개시 후 18개월 내 또는 분쟁해결절차 종료일로부터 30일 내 중 먼저 도래하는 날에(19 U.S.C. §2414(a)(2)(A)), (ii) WTO TRIPS 협정 또는 지식재산권 보호대상인 상품을 두고 GATT에 관련된 조사의 경우 분쟁해결절차 종료 후 30일 이내에(§2414(a)(3)(A)(i)) USTR이 결정을 내리도록 하는 등 다양한 상황에 따라 제301조 조사기한이 세분화되어 있으며, 그 외 나머지 경우에는 모두 '조사개시 후 12개월'을 조사기한으로 함. 19 U.S.C. §2414(a)(2)(B).

428) 19 U.S.C. §2414(a)(1).

429) 19 U.S.C. §2415(a)(1).

430) Congressional Research Service(2020. 12. 9), "Section 301 of the Trade Act of 1974," p. 2, 온라인 자료(검색일: 2021. 8. 30).

431) USTR(2020. 10. 2), "USTR Initiates Vietnam Section 301 Investigation," 온라인 자료(검색일: 2021. 8. 17).

432) World Trade Online(2020. 10. 2), "USTR initiates Section 301 probe into Vietnam's currency, timber practices," 온라인 자료(검색일: 2021. 8. 17).

433) USTR(2020. 10. 8), "[Docket Number USTR-2020-0037] Initiation of Section 301 Investigation: Vietnam's Acts, Policies, and Practices Related to Currency Valuation," 온라인 자료(검색일: 2021. 8. 18).

2021년 1월 발표된 베트남 환율관행 제301조 조사 보고서에서 USTR은 베트남이 환율시장 개입을 통해 지속적으로 통화가치가 저평가되도록 환율을 관리해 왔으며 저평가된 환율은 상당한 경상수지 및 무역 불균형을 수반하였고,⁴³⁴⁾ 베트남의 통화 저평가로 인해 베트남산 상품의 대미 수출가격이 유의미하게 낮아지고 미국기업의 경쟁력이 저하되었다고 지적하며⁴³⁵⁾ 지나친 환율시장 개입 등 베트남 통화의 저평가에 기여한 베트남의 정책·관행이 전체적으로 볼 때 ‘불합리’하며 미국의 무역에 부담 또는 제한요인으로 작용하고 있다고 결론지었다.⁴³⁶⁾ 다만, 미 재무부와 베트남 중앙은행은 2021년 7월 19일에 베트남 중앙은행이 불공정한 경쟁우위를 위한 환율조작을 피하도록 한 IMF 규정을 지키고 베트남 화폐의 경쟁적인 평가절하도 삼갈 것을 약속하는 공동성명에 합의하였으며,⁴³⁷⁾ USTR은 2021년 7월 28일자 연방관보를 통해 현재로서는 베트남의 저평가된 통화와 관련하여 조치를 취하지 않는 것이 적절하다고 결정하였다.⁴³⁸⁾

셋째는 「1930년 관세법」에 따른 상무부의 보조금 상계관세 규정에 따른 조치이다. 미 상무부는 상계관세 규정(19 CFR §351)을 개정하여, 교역상대국의 통화가치가 정부 개입으로 인해 저평가되어 있다고 판단하는 경우 환율보조금이 있다고 보아 상계조치를 부과할 수 있게 하였다. 베트남산 승용차 및 경량 트럭용 타이어 제품(PVLT: Passenger Vehicle and Light Truck Tires) 및 중국산 트위스트 타이(Twist Ties)에 대한 보조금 조사에서 동 규정이 적용되어 논란이 있었다.

트럼프 행정부 이전 미국정부에서 환율정책은 재무부의 독점적 소관으로 상무부나 USTR이 사용할 수 있는 무역수단으로 일반적으로 여겨지지 않았으나, 트럼프 행정부 들어 환율조작에 대한 제301조 조사(USTR) 및 환율보조금 상계관세 조사(상무부) 등이 개시되면서 환율과 무역정책을 연계하는 시도가 나타났다.⁴³⁹⁾

434) USTR(2021. 1. 15), "Section 301 Investigation Report on Vietnam's Acts, Policies, and Practices Related to Currency Valuation," p. 24, 온라인 자료(검색일: 2021. 8. 18).

435) *Ibid.*, p. 27.

436) *Ibid.*, p. 29.

437) U.S. Department of the Treasury(2021. 7), "Joint Statement from the U.S. Department of the Treasury and the State Bank of Vietnam," 온라인 자료(검색일: 2021. 8. 18).

438) USTR(2021. 7. 28), "[Docket Number USTR-2020-0037] Determination on Action and Ongoing Monitoring: Vietnam's Acts, Policies, and Practices Related to Currency Valuation," p. 40676, 온라인 자료(검색일: 2021. 8. 18).

재무부가 환율조작국으로 지정되었다 하더라도 재무부의 법정 권한하에서는 제재수단이 한정적이거나 불분명하다. 제301조를 통한 보복관세 부과는 분야에 상관없이 효과적인 활용이 가능하나 조치의 일방성을 두고 비난 여론이 있으며⁴⁴⁰⁾ 중국산 제품에 대한 제301조 관세부과가 WTO 분쟁해결제도에 회부⁴⁴¹⁾되는 등 미국 입장에서도 부담이 있다. 따라서 저평가된 통화로 인한 이익을 보조금으로 보고 상계관세를 부과하는 이른바 환율보조금에 대한 규정이 가장 실효적인 무역조치로 부상할 가능성이 있다. 이러한 배경에서 제2절에서는 글로벌 보조금 규제의 새로운 현상 중 하나인 미 상무부의 환율보조금 상계관세 규정의 주요 내용과 그 실적용 사례를 살펴보고자 한다.

표 4-3. 미 재무부, USTR, 상무부의 환율 관련 제재 내용

구분	미 재무부		USTR	미 상무부
근거 법령	1988년 종합무역법	2015년 무역촉진법	1974년 무역법 (제301조-제310조)	1930년 관세법 상계관세 조항 관련 상무부 규정 (19 CFR §351)
요건	<ul style="list-style-type: none"> ① 실질적인 국제 경 상수지 흑자 및 ② 미국과 양자적으 로 중대한 양자간 무역수지 흑자인 국가가 - 효과적인 국제수지 조정을 막고 불공 정한 경쟁 이익을 위해 환율 조정을 하였다고 재무부 가 판단하는 경우 	<ul style="list-style-type: none"> ① 대미 무역수지(흑자 150억 달러 이상) ② 경상수지 흑자 (GDP 대비 3% 이상 또는 경상수지 갭 1% 이상) ③ 외환시장 개입 (달러 순매수 GDP 대비 2% 이상 (+8개월 이상 지속)) *세부 기준 변경 가능 	<ul style="list-style-type: none"> <의무적 조치 경우> ① 무역협정 위반, 또는 ② 정당화될 수 없고 미국의 무역에 부담이 되거나 무역을 제한 <재량적 조치 경우> ① 불합리하거나 차별 적이고, ② 미국의 무역에 부담이 되거나 무역을 제한 	<ul style="list-style-type: none"> - 해당국 정부 조치로 인해 통화가치가 저평가된 경우 환율 보조금이 존재하는 것으로 판단

439) 「미국의 환율-무역 연계 수입규제 동향과 전망」(2021. 3. 29), 온라인 기사(검색일: 2021. 8. 29).

440) Congressional Research Service(2020. 12. 9), "Section 301 of the Trade Act of 1974," 온라인 자료 (검색일: 2021. 8. 30).

441) 이 사건 패널은 미국이 제301조를 근거로 중국에 부과한 관세를 GATT 제1조 제1항(최혜국대우의무), 제2조 제1항 제(a)호(양허표보다 불리한 대우하지 않을 의무), 제2조 제1항 제(b)호(양허표에 명시된 관세를 초과하는 관세로부터 면제) 위반으로 판단하였다. 미국은 제301조 관세 부과가 제20조 제(a)항의 의미에서 공중도덕의 보호에 기여하는 조치이며 필요한 조치임을 보이지 못하였으므로 동 항에 따른 예외는 인정받지 못하였다. 해당 사건은 2020년 10월 26일 상소가 제기되었으나 현재 WTO 상소기구는 기능이 정지된 상태이다. WTO, "DS543: United States - Tariff Measures on Certain Goods from China," 온라인 자료(검색일: 2021. 9. 2).

표 4-3. 계속

구분	미 재무부	USTR	미 상무부	
제재	- 미 재무부가 환율 조작을 시정하기 위해 해당국과 IMF 내에서 또는 양자간 협상 진행	① 미국기업이 해당 국가에 투자 시 금융 지원 금지 ② 미 연방정부 조달 시장 진입 금지 ③ IMF를 통한 압박 ④ 무역협정과 연계	① 관세 인상 및 기타 수입규제 시행 ② 무역협정에서 미국의 양허 철회 또는 유예 ③ 대상국과 불공정한 무역 관행 제거 또는 보상을 위한 구속력 있는 합의 체결	- 상계관세 부과(해당국 통화로의 환전액을 기준으로 실제 환율과 균형실질실효 환율의 차이를 고려하여 산정)
최근 관련 사례	<환율조작국> - 한국('88~'89) - 대만('88~'89, '91~'92) - 중국('92~'94, '19~'20) - 베트남, 스위스('20)	<심층분석 대상국> - 베트남, 스위스, 대만('21. 4) - 베트남, 대만('21.12)	- 베트남 통화정책이 '불합리'하고 미국의 무역을 제한하고 있다고 판단(2021.1) - 추가 관세 부과는 보류	- 베트남산 타이어와 중국산 트위스트 타이어에 대한 상계 관세 조사

자료: 정영식 외(2020), p. 9, p. 11을 바탕으로 저자가 내용 추가.

2. 미국의 환율보조금 상계관세 도입

가. 환율보조금 상계관세 규정의 내용

미국에서는 교역상대국의 저평가된 통화에 대해 지금까지 다수의 법안이 발의되었으나 의회를 통과하지 못하다가⁴⁴²⁾ 2020년에 상무부 차원에서 상계관세 규정을 개정하여 교역상대국의 저평가된 통화, 이른바 환율보조금을 상계 가능한 보조금으로 볼 수 있게 되었다. 참고로 「1930년 관세법」에서는 (i) 정부나 공공기관이 '재정적 기여'를 제공하고 (ii) 그로 인해 '혜택'이 발생하며

442) 2015년 상원에서 발의된 통화 저평가 조사 법안[S.433-114th Congress(2015-2016)] 및 하원에서 발의된 공정무역을 위한 환율 개혁법안[H.R. 820-114th Congress (2015-2016)] 등이 있다. 해당 법안과 관련한 자세한 내용은 다음을 참고. 강민지(2015a), pp. 60-65.

(iii) 그러한 보조금이 일부 기업이나 산업에 ‘특정적’으로 공여된 경우에 상계 가능한 보조금인 것으로 간주된다.⁴⁴³⁾

2019년 5월 28일자 연방관보⁴⁴⁴⁾에 개정안이 발표된 이후 의견수렴 과정을 거쳐 2020년 2월에 ‘정부의 조치’, ‘특정성’, ‘혜택’에 관해 새로운 내용이 확정 되었으며, 개정된 상계관세 규정은 2020년 4월 6일부로 시행되었다.⁴⁴⁵⁾

1) 특정성

특정성 요건과 관련하여, 기존에는 환율에 직접적으로 적용 가능한 특정성 에 대한 규정이 없었으나 2019년 5월 연방관보에서 처음 제안되었고, 2020년 2월 발표된 최종 개정안(이하 ‘개정 상계관세 규정’)에서도 특정성 관련 규정이 포함되었다(표 4-4 참고).

표 4-4. 환율보조금 관련 특정성 규정 비교

개정 이전	개정안(2019년 5월)	최종 규정(2020년 4월 발효)
	19 CFR §351.502 Specificity of domestic subsidies	19 CFR §351.502 Specificity of domestic subsidies
상응 규정 없음	(c) Traded goods sector. In determining whether a subsidy is being provided to a “group” of enterprises or industries within the meaning of section 771(5A)(D) of the Act, the Secretary <u>may consider</u> enterprises that <u>primarily</u> buy or sell goods internationally to comprise such a group.	(c) Traded goods sector. In determining whether a subsidy is being provided to a “group” of enterprises or industries within the meaning of section 771(5A)(D) of the Act, the Secretary <u>normally will consider</u> enterprises that buy or sell goods internationally to comprise such a group.

443) 19 U.S.C. §1677(5).

444) U.S. Department of Commerce(2019. 5. 28), “19 CFR Part 351 - [Docket No. 190522468-9468-01] - RIN 0625-AB16 - Modification of Regulations Regarding Benefit and Specificity in Countervailing Duty Proceedings,” pp. 24406-24416, 온라인 자료(검색일: 2021. 8. 30).

445) U.S. Department of Commerce(2020. 2. 4), “19 CFR Part 351 - [Docket No. 200128-0035] - RIN 0625-AB16 - Modification of Regulations Regarding Benefit and Specificity in Countervailing Duty Proceedings,” pp. 6031-6044, 온라인 자료(검색일: 2021. 8. 30).

표 4-4. 계속

개정 이전	개정안(2019년 5월)	최종 규정(2020년 4월 발효)
상응 규정 없음	(c) 상품무역 분야. 보조금이 [1930년 관세법] 제771(5A)(D)조의 의미에서 기업 또는 사업 '군(group)'에 제공되었는지 여부를 결정함에 있어, 상무장관은 상품을 주로 국제적으로 거래하는 기업이 그러한 군을 구성한다고 판단할 수 있다 .	(c) 상품무역 분야. 보조금이 [1930년 관세법] 제771(5A)(D)조의 의미에서 기업 또는 산업 '군(group)'에 제공되었는지 여부를 결정함에 있어, 상무장관은 상품을 국제적으로 거래하는 기업이 그러한 군을 구성한다고 통상적으로 판단한다 .

자료: U.S. Federal Register, Vol. 84, No. 102, p. 24416 및 Vol. 85, No. 23, p. 6042. 국문은 안성배 외 (2019), p. 8; 정영식 외(2020), p. 25를 참고하여 저자 번역.

단, 의견수렴을 거치면서 상세 내용에는 일부 변화가 있었는데, 2019년 5월 상계관세 규정 개정안에서는 '주로(primarily)' 상품을 국제적으로 거래하는 기업들이 하나의 '군(group)'을 구성할 수 있다고 규정했던 것에서, 개정 상계관세 규정에서는 '주로'를 삭제하였다.⁴⁴⁶⁾

또한 상품무역 분야에서 보조금이 「1930년 관세법」 제771조(5A)(D)의 의미에서 기업 또는 산업 '군'에 제공되었는지 여부를 결정함에 있어, 상무장관은 국제적으로 상품을 거래하는 기업이 그러한 '군'을 구성한다고 볼 수 있다고 가능성을 제시한 것에서, '통상적으로(normally)' 그러한 '군'을 구성한다고 판단하는 것으로 변경되었다.

「1930년 관세법」 제771조(5A)(D)는 보조금이 법률상 또는 사실상 일정 기업 '군' 또는 산업 '군'에만 공여된 경우가 특정적이라고 규정하나 무엇이 '군'에 해당하는지는 정의하지 않았다. [표 4-4]와 같이 19 CFR §351.502에 제(c)항을 추가한 것은 '상품무역 분야(traded goods sector)'도 하나의 '군'을 구성할 수 있음을 분명히 하기 위한 것이다. 참고로 19 CFR §351.502는 보조금 수혜 자격이 있거나 보조금을 실제 수령하고 있는 기업·산업 사이에 '군'

446) 2019년 5월 개정안 발표 이후 의견수렴 과정에서 여러 이해관계자들이 '주로'를 정의규정 없이 남겨둘 경우 개정 상계관세 규정의 효과적인 이행을 제약할 수 있으므로 해당 문구를 삭제할 것을 제안하였는데, 상무부도 이에 동의한 것으로 확인된다. *Ibid.*, p. 6039.

을 구성하는 데 ‘공통된 특성(shared characteristics)’이 있을 것을 요구하지 않으며,⁴⁴⁷⁾ 유사한 논리로 상무부는 정책 요강(Policy Bulletin)에서 국영기업(SOEs)이 다양한 산업에 걸쳐 있음에도 불구하고 ‘군’을 구성할 수 있다고 설명하고 있다.⁴⁴⁸⁾ 그러나 후술하는 바와 같이 국제적으로 상품무역을 하는 기업을 하나의 ‘군’으로 보는 것은 특정성의 범위를 지나치게 광범위하게 인정하는 것이며⁴⁴⁹⁾ WTO 보조금협정상 특정성 요건과도 합치하지 못할 가능성이 높다.

2) 혜택

환율보조금에 관한 혜택 분석은 크게 두 단계,⁴⁵⁰⁾ 세부적으로는 세 단계로 이루어진다. 첫 단계는 조사 대상국가 차원의 검토이다. 상무부는 (i) 저평가된 통화에 영향을 미친 ‘정부 조치’가 있는지를 살피고, 만약 그러하다면 (ii) 조사 대상국의 ‘통화가 저평가’되었는지 여부를 판단한다. 통화가 저평가되었다고 판단할 경우, 그 다음 단계로 기업 차원의 조사가 이루어지며 상무부는 (iii) 조사 대상 기업 차원에서 ‘혜택’이 발생하였는지를 판단하게 된다.

가) 정부의 조치 유무

2019년 5월 개정안에는 정부의 조치와 관련된 규정이 포함되지 않아 ‘재정적 기여’ 요건에 합치되지 어렵다는 지적이 있었다. 이에 개정 상계관세 규정은 ‘통화 저평가에 기여하는 환율에 대한 정부의 조치(government action)가 있는 경우에만’ 통화 저평가가 대한 긍정판정을 내릴 것이라는 내용이 포함하였다.⁴⁵¹⁾ 개정 상계관세 규정은 ‘정부의 조치’가 무엇인지를 정의하고 있지 않

447) 19 CFR §351.502(b).

448) U.S. Department of Commerce(2020. 2. 4), “19 CFR Part 351 - [Docket No. 200128-0035] - RIN 0625-AB16 - Modification of Regulations Regarding Benefit and Specificity in Countervailing Duty Proceedings,” p. 6031, 온라인 자료(검색일: 2021. 8. 30).

449) Lee(2020), p. 910, 온라인 자료(검색일: 2021. 8. 30).

450) U.S. Department of Commerce(2020. 2. 4), “19 CFR Part 351 - [Docket No. 200128-0035] - RIN 0625-AB16 - Modification of Regulations Regarding Benefit and Specificity in Countervailing Duty Proceedings,” p. 6032, 온라인 자료(검색일: 2021. 8. 30).

나, 상무장관은 그러한 정부 조치 유무를 판단하는 데 독립된 중앙은행 또는 통화 당국의 통화정책 및 관련 신용정책을 통상적으로 고려하지 않을 것임을 명시하였다(표 4-5 참고).

표 4-5. 환율보조금 관련 정부의 조치 규정 비교

개정 이전	개정안 (2019년 5월)	최종 규정(2020년 4월 발효)
상응 규정 없음	상응 규정 없음	<p>19 CFR §351.528 Exchanges of undervalued currencies</p> <p>(a) Currency undervaluation -</p> <p>(2) Government action. The Secretary normally will make an affirmative finding under paragraph (a)(1) of this section only if there has been government action on the exchange rate that contributes to an undervaluation of the currency. In assessing whether there has been such government action, the Secretary will not normally include monetary and related credit policy of an independent central bank or monetary authority. The Secretary may also consider the government's degree of transparency regarding actions that could alter the exchange rate.</p>
상응 규정 없음	상응 규정 없음	<p>19 CFR §351.528 저평가된 통화의 교환</p> <p>(a) 통화가치 저평가 -</p> <p>(2) 정부의 조치 상무장관은 통상적으로, 통화 저평가에 기여하는 환율에 대한 정부 조치가 있는 경우에만 본조 (a)(1)에 따른 긍정적인 결론을 내릴 것이다. 상무장관은 독립된 중앙은행이나 통화당국의 통화정책 및 관련 신용정책을 그러한 정부 조치가 있었는지의 판단에 통상적으로 포함하지 않는다. 또한 상무장관은 환율을 변화시킬 수 있는 조치에 대한 정부의 투명성 정도를 고려할 수 있다.</p>

자료: 2019년 5월 개정안은 Federal Register, Vol. 84, No. 102, pp. 24415-24416, 2020년 2월 최종 규정은 Federal Register, Vol. 85, No. 23, p. 6043을 참고. 국문은 정영식 외(2020), p. 26을 참고하여 저자 번역.

451) 19 CFR §351.528(a)(2).

일반적으로 이자율이 상승하면 환율이 내려가고 이자율이 하락하면 환율이 올라가는 등 국가의 통화·신용 정책은 해당국의 환율에 상당한 영향을 미칠 수 있다. 그럼에도 불구하고 개정 상계관세 규정은 독립된 중앙은행 또는 통화 당국의 통화·신용 정책을 통화 저평가에 영향을 미치는 정부조치로 보지 않을 것임을 원칙으로 규정하였다. 이는 [표 4-6]에서처럼 양적완화, 오퍼레이션 트위스트⁴⁵²) 등 상황에 따라 다양한 통화정책을 시행한 바 있는 미국의 실정과는 무관하지 않을 것으로 생각된다.

표 4-6. 미국의 주요 통화정책 시행 동향

구분	시기	주요 내용	
1차 양적완화	2009. 3~2010. 3	1조 7,500억 달러 국채와 모기지 채권 매입	
2차 양적완화	2010. 11~2011. 6	6,000억 달러 국채 매입	
오퍼레이션 트위스트	2011. 9~2012. 12	6,670억 달러 장기 국채금리를 내리기 위해 장기 국채를 매입하고 3년 미만 단기 국채 매각	
3차	양적완화	2012. 9~2013	1조 2,800억 달러 국채와 모기지 채권 매입
	양적완화축소	2014. 1~2014. 10	국채 및 모기지 채권 매입규모 축소 (월 850억 달러 → 750억 달러)
무제한 양적완화	2020. 3	코로나19 팬데믹으로 인한 양적완화 재개 (월 800억 달러 국채 및 400억 달러 모기지 채권 매입)	
테이퍼링	2021. 11~	자산매입 축소 시작	

자료: 「美 Fed “무제한 양적완화 하겠다”」(2020. 3. 24), 온라인 기사: 「美 연준, 통화정책 정상화 시동… ‘저무는 양적완화 시대」(2021. 11. 4), 온라인 기사(모든 자료의 검색일: 2021. 11. 12)를 바탕으로 저자 정리.

한편 ‘독립된’ 중앙은행이나 통화당국의 통화정책이어야 하므로, 행정부로부터의 독립성을 객관적으로 입증하기 어려운 경우 중앙은행의 통화정책도 ‘정

452) 오퍼레이션 트위스트(Operation Twist)는 중앙은행이 장기 채권을 사들이는 동시에 단기 채권을 팔아 장기 채권 금리를 낮추는 것을 의미함. Tomas Kenny(2021. 7. 15), “The Fed’s Operation Twist,” 온라인 자료(검색일: 2021. 9. 8).

부 조치'로 미 상무부가 판단할 가능성이 있어 보인다. 참고로 미국은 양적완화에 미 재무부로부터 독립된 중앙은행인 연방준비제도가사회(FRB)가 미국정부가 발행한 국채 등을 매입하는 방식을 사용하고 있는데, 동 이사회는 대통령이 임명하고 상원이 승인한 이사 7명으로 이루어지나 행정부로부터 독립성을 보장받고 있다.⁴⁵³⁾

개정 상계관세 규정은 또한 환율을 변화시킬 수 있는 조치에 대한 정부의 투명성 정도를 상무장관이 정부 조치 요건 충족 여부 판단에 고려할 수 있도록 하고 있다. 조사 대상국 정부가 환율 개입에 대한 투명성을 제고하도록 유도하는 수단으로서 환율보조금의 상계관세 조사 및 재심이 활용될 수 있을 것으로 보인다. 이러한 경향은 무역협정으로도 이어져, 환율을 변화시킬 수 있는 정부 조치에 대한 투명성 제고를 위한 내용이 미국이 최근 체결한 무역협정에 포함되기도 하였다. 예를 들어 2020년 7월 1일에 발효한 USMCA에서는 일방 당사국은 다른 당사국의 통화와 관련하여 자국 외환시장에 개입한 경우 해당 다른 당사국에 즉각 알리고 필요시 이에 관해 논의할 것을 규정하였다(글상자 4-1 참고).⁴⁵⁴⁾

글상자 4-1. 미국의 무역협정에서의 환율 관련 규정

- TPA 2015는 미국의 무역 협상의 주요 목표 중 하나로 통화(currency)에 대한 부문을 언급하고 있으며, 효과적인 국제수지 조정기능을 저해하고 불공정한 경쟁으로 인한 이익을 얻기 위해 교역국이 환율을 조작하는 것을 협력 메커니즘, 집행 규칙, 보고 및 모니터링, 투명성 또는 다른 수단 등을 적절히 사용하여 무역협정을 통해 피할(avoid) 것을 규정⁴⁵⁵⁾
- TPP에서는 법적 구속력이 약한 공동선언 형식을 통해 ① 각국이 경쟁적인 평가절하를 자제(will refrain)할 것 ② 각자의 통화정책과 의사결정의 투명성을 높이는 (환율조작을 판단하기 위한) 각종 데이터들을 지속적으로 제공할 것 ③ 환율정책과 거시경제 쟁점에 대해 논의하는 다자간 협의체를 구성할 것 등에 합의함⁴⁵⁶⁾

453) Board of Governors of the Federal Reserve System, "Who owns the Federal Reserve?" 온라인 자료(검색일: 2021. 11. 12).

454) USMCA 제33.4조 제3항.

455) S.995-Bipartisan Congressional Trade Priorities and Accountability Act of 2015, Sec. 102(b)(11).

- USMCA 제33장(거시경제 정책과 환율 문제)에서는 가입국이 경쟁적 평가절하와 환율조작을 삼가고 외환시장 개입 명세를 매달 공개하며, 외환시장에 개입할 경우 즉시 다른 상대국에 통보해야 함을 규정
 - [환율관행] USMCA 제33.4조에서는 TPP 공동선언과 유사하게 외환시장 개입 등을 통한 자국 통화의 경쟁적인 평가절하를 삼갈 것과 TPP에 포함되지 않은 내용인 외환시장 개입 시 상대국에 즉시 알리고 필요시에는 논의할 것을 규정
 - 제33.4.1조는 USMCA 당사국이 국제수지 조정을 막거나 불공정한 경쟁적 이익을 얻기 위해 환율이나 국제통화제도를 조작하는 것을 피하도록 IMF 협정의 규정에 구속됨을 규정
 - 제33.4.2조는 각 당사국이 ① 시장결정 환율 제도를 시행하고 유지할 것 ② 외환시장의 개입 등을 통한 경쟁적인 통화 평가절하 행위를 삼갈 것 ③ 경제 펀더멘털(underlying economic fundamentals)을 개선하여 거시경제지표 및 환율 안정성을 강화할 것을 규정
 - 제33.4.3조는 외환시장 개입이 이루어졌을 때 즉각적으로 다른 당사국에 알리고 필요시 논의할 것을 규정
 - [투명성 및 보고] USMCA 제33.5조는 “shall” 문구를 사용함으로써 TPP 공동선언보다 강화된 환율 관련 자료제출 의무를 규정하는데, TPP에서는 외환시장 개입 내역을 분기별로 요구한 데 반해 USMCA에서는 월별로 요구하며 관련 의무 위반 시 분쟁해결절차에 회부 가능
 - USMCA 제33.5.1조에 따라 각 당사국은 ① 월별 외환보유액 자료 및 환율 관련 선물포지션(매달 말 30일 이내) ② 월별 일반/선물 환율시장에 대한 개입 내역(매달 말 7일 이내) ③ 분기별 국제수지 포트폴리오 자본 유출입 자료(각 분기 말 90일 내) ④ 분기별 수출입 자료(각 분기 말 90일 내)를 공개해야 함
 - 제33.5조(투명성과 보고)하의 의무를 다하지 않았을 경우 제31장상의 분쟁해결절차에 회부 가능(제33.8조)

자료: 조문희, 권혁주, 강민지(2018), pp. 16-17.

나) 통화가치 저평가 여부

상무부의 조사 결과 통화가치 저평가와 관련된 정부 조치가 있다면, 다음으로 교역국의 통화가치가 저평가되었는지에 대한 검토가 이루어진다. 2019년 5월 개정안은 해당국 통화가 미국 달러와의 관계에서 저평가된 경우 혜택이 있었던 것으로 판단한다고만 규정한 반면, 개정 상계관세 규정에서는 (i) 통화 저평가 여부 판단 방법⁴⁵⁷⁾ (ii) 통화 저평가로 인한 혜택의 산정 방법⁴⁵⁸⁾ (iii) 통화

456) TPP, “Joint Declaration of the Macroeconomic Policy Authorities of Trans-Pacific Partnership Countries,” 온라인 자료(검색일: 2021. 11. 15).

저평가와 혜택의 산정에 있어 미 재무부의 역할⁴⁵⁹⁾ 등에 관해 상세한 내용을 포함하고 있다.

표 4-7. 19 CFR §351.528(저평가된 통화의 교환)의 구성 및 주요 내용

표제		내용
(a) 통화 저평가	(1) 일반	통화가 저평가되었는지는 그 국가의 실질실효환율(REER)과 균형 실질실효환율(equilibrium REER) 사이의 차이로 판단함.
	(2) 정부의 조치	저평가된 통화에 영향을 미친 정부 조치가 있는 경우에만 통화가치 저평가 긍정판정
(b) 혜택	(1) 일반	균형실질실효환율에 합치하는 미국 달러에 대한 양자간 명목환율과 실제 명목환율 사이에 차이가 있었는지를 판단
	(2) 혜택의 양	차이가 있었을 경우, 기업이 환전하여 받은 실제 통화 금액과 그러한 차이가 없었을 경우 기업이 받았을 것으로 예상되는 통화 금액 간의 차이를 환율보조금액으로 책정
(c) 정보의 출처	이 조를 적용함에 있어 (a) 해당 통화의 저평가 여부 및 (b)(1) 균형실질실효환율에 해당되는 미국 달러에 대한 양자간 명목환율과 실제 명목환율 차이에 대한 평가와 결론을 재무장관에게 요청함.	

자료: 19 CFR §351.528에 근거하여 저자 정리.

교역국의 통화가 저평가되었는지에 대한 판단은 혜택 분석에 앞서 이루어져야 하는 전제 조건이다.⁴⁶⁰⁾ 19 CFR §351.528(a)(1)에 따라, 상무장관은 ‘조사 대상국의 통화가 저평가되어 있는 경우에만’ 조사대상국의 통화로 미국 달러를 환전하는 과정에서 혜택이 발생하였는지 여부를 검토하기 때문이다.

조사 대상국 통화의 저평가 여부에 관해 상무장관은 통상적으로 조사 대상국의 실질실효환율(REER: Real Effective exchange rate)과 균형실질실효환율(Equilibrium REER) 간의 차이에 기초하여 결정을 내린다. 실질실효환율이란 외국 통화에 대한 자국 통화의 상대적인 구매력을 반영한 ‘실질환율(real

457) 19 CFR §351.528(a).

458) 19 CFR §351.528(b).

459) 19 CFR §351.528(c).

460) U.S. Department of Commerce(2020. 2. 4), “19 CFR Part 351 – [Docket No. 200128-0035] – RIN 0625-AB16 – Modification of Regulations Regarding Benefit and Specificity in Countervailing Duty Proceedings,” p. 6031, 온라인 자료(검색일: 2021. 8. 30).

exchange rate)' 과 다수 교역상대국 통화간의 환율을 특정 기준에 따라 가중 평균하여 모든 교역상대국과의 상대적인 통화가치가 반영된 값인 '실효환율 (effective exchange rate)'이 결합한 개념으로서, 교역상대국과의 물가 변동 과 교역량이 반영된 환율을 의미한다.⁴⁶¹⁾

표 4-8. 환율보조금 관련 통화가치 저평가 판단 규정 비교

개정 이전	개정안(2019년 5월)	최종 규정(2020년 4월 발효)
상응 규정 없음	<p>19 CFR §351.503 Benefit</p> <p>(3) Special rule for currency undervaluation. In determining whether a benefit is conferred when a firm exchanges United States dollars for the domestic currency of a country under a unified exchange rate system, the Secretary normally will consider a benefit to be conferred when the domestic currency of the country is undervalued in relation to the United States dollar.</p>	<p>19 CFR §351.528 Exchanges of undervalued currencies</p> <p>(a) Currency undervaluation - (1) In general. The Secretary normally will consider whether a benefit is conferred from the exchange of United States dollars for the currency of a country under review or investigation under a unified exchange rate system only if that country's currency is undervalued during the relevant period. In determining whether a country's currency is undervalued, the Secretary normally will take into account the gap between the country's real effective exchange rate (REER) and the real effective exchange rate that achieves an external balance over the medium term that reflects appropriate policies (equilibrium REER).</p>

461) 한국은행 지역경제동향(2014. 4. 14), 「실질실효환율」, 온라인 자료(검색일: 2021. 9. 27).

표 4-8. 계속

개정 이전	개정안(2019년 5월)	최종 규정(2020년 4월 발효)
상응 규정 없음	<p>19 CFR §351.503 혜택</p> <p>(3) 통화 저평가에 대한 특별규칙. 단일환율 제도 하에서 기업이 미국 달러를 한 국가의 국내통화로 환전할 시 혜택이 부여되었는지 여부를 결정함에 있어, 상무장관은 통상적으로 해당 통화가 미국 달러와의 관계에서 저평가되어 있을 경우 혜택이 부여된 것으로 판단한다. [...]</p>	<p>19 CFR §351.528 저평가된 통화의 교환</p> <p>(a) 통화가치 저평가 -</p> <p>(1) 일반 상무장관은 통상적으로, 단일환율제도 하에서 재심 또는 조사 중인 국가의 통화로 미국 달러를 환전할 때 혜택이 부여되었는지 여부는 관련 기간 동안 그 국가의 통화가 저평가된 경우에만 고려한다. 한 국가의 통화가 저평가되었는지를 결정함에 있어 상무장관은 통상적으로, 그 국가의 실질실효환율(REER)과 적절한 정책을 반영하는 중기에 걸쳐 외부 균형을 달성하는 균형실질실효환율(equilibrium REER) 사이의 차이를 고려한다.</p>

자료: U.S. Federal Register, Vol. 84, No. 102, p. 24416 및 Vol. 85, No. 23, p. 6042. 국문은 안성배 외 (2019), p. 9; 정영식 외(2020), p. 25를 참고하여 저자 번역.

다) 혜택의 유무 및 혜택의 양

조사 대상국 통화가 저평가되었다고 판정을 내리는 경우, 상무장관은 다음으로 혜택의 유무 및 혜택의 양(보조금액)에 대해 판단하게 된다. 2019년 5월 상계관세 규정 개정안에서는 혜택을 산정하는 방법이 구체화되지 않았으나, 개정 상계관세 규정에서는 혜택의 유무 판단 방법과 혜택의 양 산정 방법이 구체적으로 포함되었다(표 4-9 참고).

표 4-9. 환율보조금 관련 혜택 규정 비교

개정 이전	개정안(2019년 5월)	최종 규정(2020년 4월 발효)
상응 규정 없음	<p style="text-align: center;">19 CFR §351.503 Benefit</p> <p>(3) Special rule for currency undervaluation. In determining whether a benefit is conferred when a firm exchanges United States dollars for the domestic currency of a country under a unified exchange rate system, the Secretary normally will consider a benefit to be conferred when the domestic currency of the country is undervalued in relation to the United States dollar. [...]</p>	<p style="text-align: center;">19 CFR §351.528 Exchanges of undervalued currencies</p> <p>(b) Benefit –</p> <p>(1) In general. Where the Secretary has made an affirmative finding under paragraph (a)(1) of this section, the Secretary normally will determine the existence of a benefit after examining the difference between:</p> <ul style="list-style-type: none"> (i) The nominal, bilateral United States dollar rate consistent with the equilibrium REER; and (ii) The actual nominal, bilateral United States dollar rate during the relevant time period, taking into account any information regarding the impact of government action on the exchange rate. <p>(2) Amount of benefit. Where there is a difference under paragraph (b)(1) of this section, the amount of the benefit from a currency exchange normally will be based on the difference between the amount of currency the firm received in exchange for United States dollars and the amount of currency that firm would have received absent the difference referred to in paragraph (b)(1) of this section.</p>

표 4-9. 계속

개정 이전	개정안(2019년 5월)	최종 규정(2020년 4월 발효)
상응 규정 없음	<p>19 CFR §351.503 혜택</p> <p>(3) 통화 저평가에 대한 특별규칙. 단일환율 제도 하에서 기업이 미국 달러를 한 국가의 국내통화로 환전할 시 혜택이 부여되었는지 여부를 결정함에 있어, 상무장관은 통상적으로 해당 통화가 미국 달러와의 관계에서 저평가되어 있을 경우 혜택이 부여된 것으로 판단한다. [...]</p>	<p>19 CFR §351.528 저평가된 통화의 교환</p> <p>(b) 혜택</p> <p>(1) 일반. 상무장관이 이 조의 (a)(1)에 따라 긍정판정을 내린 경우, 상무장관은 일반적으로 다음 항목 간의 차이를 검토한 후 혜택의 존재를 결정한다.</p> <ul style="list-style-type: none"> (i) 균형실질실효환율에 합치하는 미국 달러에 대한 양자간 명목환율 (ii) 정부 조치가 환율에 미치는 영향을 고려한 관련 기간 동안의 실제 미국 달러에 대한 양자간 명목환율 <p>(2) 혜택의 양. 이 조의 (b)(1)에 따라 차이가 있는 경우, 환율로부터 얻은 혜택의 양은 통상적으로 미국 달러를 환전해서 기업이 받은 통화량과 이 조의 (b)(1)에서 언급한 차이가 없었을 때 기업이 받았을 통화량의 차이에 기초한다.</p>

자료: U.S. Federal Register, Vol. 84, No. 102, p. 24416 및 Vol. 85, No. 23, p. 6042. 국문은 안성배 외 (2019), p. 9; 정영식 외(2020), p. 26을 참고하여 저자 번역.

위 최종 규정에 따라, 혜택이 존재하는지는 ‘균형 실질실효환율에 합치하는 해당국의 미국 달러 명목환율’과 ‘조사 대상기간 해당국의 미국 달러 실제 명목 환율’ 간의 차이에 근거하여 결정한다.⁴⁶²⁾ 이 두 명목환율 사이에 차이가 있는 경우, ‘미국 달러를 환전하여 기업이 받은 해당국 국내 통화량’과 ‘기업이 위와 같은 환율간 차이가 없었더라면 받았을 해당국 국내 통화량’ 사이의 차이가 통화 환전으로 인해 발생한 혜택의 양(보조금액)이 된다.⁴⁶³⁾

따라서 개정 상계관세 규정상 환율보조금에 따른 혜택의 양은 균형환율과 실제환율 간의 환율 차이 및 조사 대상 기업이 달러를 자국 통화로 환전한 금액과 밀접한 관련이 있다. 극단적으로 가정해서, 기업이 달러를 아예 환전하지 않는다

462) 19 CFR §351.528(b)(1).

463) 19 CFR §351.528(b)(2).

면 위 규정상 환율보조금액은 0이 된다. 환율은 상품의 판매가뿐 아니라 수입상품의 사용 등을 통해 상품의 생산원가에도 영향을 미칠 수 있으므로 판매액이 아닌 최종 이익에 따른 환전액을 기준으로 혜택을 산정하도록 한 것으로 생각된다.

다) 정보의 출처

환율보조금 상계관세 조사 과정에서 재무장관은 통화의 저평가 여부 및 환율보조금에 따른 혜택의 유무를 평가하고 결론을 제공하는 역할을 한다.⁴⁶⁴ 환율보조금 상계관세 조사에서 재무부가 매우 중요한 역할을 맡고 있으므로, 재무부의 반기 환율보고서에서 어떠한 평가를 받는지가 향후 환율보조금 부과 가능성과 관련해서도 상당히 중요할 것으로 생각된다.

표 4-10. 환율보조금 관련 자료의 출처 관련 규정 비교

개정 이전	개정안(2019년 5월)	최종 규정(2020년 4월 발효)
상응 규정 없음	19 CFR §351.503 Benefit (3) [...] In applying this rule, the Secretary will request that the Secretary of the Treasury provide Treasury's evaluation and conclusion as to whether the currency of a country is undervalued as a result of government action on the exchange rate and the extent of any such undervaluation.	19 CFR §351.528 Exchanges of undervalued currencies (c) Information sources. In applying this section, the Secretary will request that the Secretary of the Treasury provide its evaluation and conclusion as to the determinations under paragraphs (a) and (b)(1) of this section.
상응 규정 없음	19 CFR §351.503 혜택 (3) [...] 이 규칙을 적용함에 있어 상무장관은 환율에 대한 정부 조치의 결과로 (해당국의) 통화가 저평가되었는지 여부 및 저평가의 수준에 관한 재무부의 평가와 결론을 재무장관이 제공해줄 것을 요청한다.	19 CFR §351.528 저평가된 통화의 교환 (c) 정보의 출처. 이 조를 적용함에 있어, 상무장관은 재무장관이 본 조의 (a) 및 (b)(1) 하의 결정에 대한 평가와 결론을 제공해줄 것을 요청한다.

자료: U.S. Federal Register, Vol. 84, No. 102, p. 24416 및 Vol. 85, No. 23, p. 6042. 국문은 안성배 외 (2019), p. 9; 정영식 외(2020), p. 26을 참고하여 저자 번역.

464) 19 CFR §351.528(c).

나. 환율보조금 상계관세 규정 적용 사례

1) 베트남산 타이어 상계관세 사건

가) 사건 개요⁴⁶⁵⁾

개정 상계관세 규정은 베트남산 타이어 상계관세 사건(C-552-829)에서 환율보조금에 대해 처음 적용되었다. 상계관세 부과 대상에 베트남에 진출한 한국 타이어 기업도 포함되어 국내에서도 상당한 관심이 모였던 사건이다.

2020년 5월에 전미철강노조(USW), 미국노동총연맹(AFL-CIO) 등에 의한 상계관세 조사개시 신청이 접수된 이후, 상무부는 2020년 6월 22일 베트남산 타이어에 대한 상계관세 및 베트남 정부의 환율조작 가능성에 대한 조사를 개시하였다. 조사기간은 2019년 1월 1일부터 12월 31일까지로, 2020년 8월 24일 미 재무부는 베트남의 통화가 저평가되었다고 판단하였다. 이후 상무부는 2020년 10월 말 예비판정에서 베트남 통화 저평가 등을 근거로 베트남 대상기업에 대해 6.23~10.08%의 상계관세율을 산정하였고 보조금 최종판정에서도 이러한 결론이 유지되었다. 이후 미국 국제무역위원회(USITC)에서 국내 산업피해에 대해서도 최종 긍정판정이 내려져 상계관세 부과가 결정되었다.

표 4-11. 베트남산 타이어 상계관세 사건 일지

일자	주요 일정	비고
2020. 5. 13	조사 청원	전미철강노조(USW), 미국노동총연맹(AFL-CIO) 등 조사청원
2020. 6. 22	상무부 조사 개시일	-
2020. 7. 17	ITC 국내 산업 피해 예비판정	긍정판정
2020. 10. 30	상무부 보조금 예비판정	긍정판정

465) U.S. Department of Commerce, "Final Determinations in the Antidumping and Countervailing Duty Investigations of Passenger Vehicle and Light Truck Tires from South Korea, Taiwan, Thailand, and Vietnam," 온라인 자료(검색일: 2021. 9. 25).

표 4-11. 계속

일자	주요 일정	비고
2021. 3. 15	상무부 보조금 최종판정	긍정판정
2021. 4. 29	ITC 국내 산업 피해 최종판정	긍정판정
2021. 5. 6	상계관세 부과명령	-

자료: ITA, "Preliminary Determination in the Countervailing Duty Investigation of Passenger Vehicle and Light Truck Tires from Vietnam," 온라인 자료(검색일: 2021. 11. 28)를 바탕으로 저자 정리.

나) 예비판정

재정적 기여 요건과 관련하여 미 상무부는 첫째, 조사 대상기업과 베트남 국영 상업은행과의 외환거래는 자금의 직접 이전⁴⁶⁶)으로서 '재정적 기여'에 해당한다고 보았다.⁴⁶⁷ 둘째, 민간은행과의 외환거래는 베트남 중앙은행(SBV)이 거시경제 목표에 맞추어 베트남 동에 적용하는 환율을 결정하고, 민간은행도 베트남 중앙은행이 정한 환율에서 +/- 3% ~ +/- 1% 범위에서의 환율로 외환거래를 해야 하므로 환율보조금을 제공하도록 '지시 또는 위임'⁴⁶⁸)되었다고 보았다.⁴⁶⁹

특정성 요건과 관련하여, 상무부는 개정 상계관세 규정에 신설된 기준에 비추어 베트남의 환율보조금이 특정적이라고 보았다. 상무부는 IMF 자료를 바탕으로 (i) 상품 수출 (ii) 서비스 수출 (iii) 다양한 포트폴리오 및 직접 투자 형태 (iv) 해외 근로소득 등 네 가지 외환거래 경로를 통해 베트남이 조사 기간 동안 받은 총 달러 유입의 비중을 추정하였다.⁴⁷⁰ 미 상무부는 베트남으로의 달러 유입이 대다수 상품 수출(71.94%)을 통한 것임을 확인하였다.⁴⁷¹

466) 「1930년 관세법」 제771조(5)(D)(i).

467) U.S. Department of Commerce(2020. 10. 30), "C-552-829, Decision Memorandum for the Preliminary Affirmative Determination: Countervailing Duty Investigation of Passenger Vehicle and Light Truck Tires from the Socialist Republic of Vietnam," p. 20.

468) 「1930년 관세법」 제771조(5)(B)(iii).

469) U.S. Department of Commerce(2020. 10. 30), "C-552-829, Decision Memorandum for the Preliminary Affirmative Determination: Countervailing Duty Investigation of Passenger Vehicle and Light Truck Tires from the Socialist Republic of Vietnam," p. 22.

470) *Ibid.*, pp. 23-24.

471) *Ibid.*, p. 24.

이에 국제적으로 상품 무역을 하는 기업들이 베트남의 통화 평가절하 보조금의 주요 사용자이므로, 사실상의 특정성⁴⁷²⁾이 있다고 보았다.⁴⁷³⁾

혜택의 유무와 관련하여, 상무부는 19 CFR §351.528(c)에 따라 재무부에 통화의 저평가 여부 및 환율보조금에 따른 혜택의 유무를 판단해 줄 것을 요청하였다. 재무부는 2020년 8월 24일자 서한⁴⁷⁴⁾에서, 2019년 총 220억 달러 규모의 외환 순매수를 통해 2019년 베트남의 실질실효환율과 균형 실질실효환율 사이에 괴리가 발생했다고 보고, 베트남 동화의 실질실효환율이 4.2%(표준오차 범위: 3.5~4.8%) 평가절하되었다고 판단하였다. 양자간 환율에 있어서는 미국 달러 대비 베트남 동을 4.7%(표준오차 범위 4.2~5.2%) 저평가한 효과가 있었다고 보고, 정부의 외환보유액 재고 변화를 분석한 결과 베트남 동화의 저평가가 베트남 정부의 조치에서 기인한 것이라고 예비적으로 판단하였다.⁴⁷⁵⁾

혜택의 양(보조금액) 산정과 관련해서는 상무부는 19 §CFR 351.528(b)(2)에 따라, 미국 달러로 환전한 금액과 4.7%의 통화 저평가가 없었을 시 수령하였을 금액의 차이를 혜택의 양으로 보고 조사기간 동안의 총 혜택을 미국 달러로 거래된 총매출액으로 나눈 값으로 통화 저평가로 인한 보조금률을 산정하였다.⁴⁷⁶⁾ 이를 근거로 상무부는 금호타이어에 1.69%, Sailun에 1.16%의 손상계관세보조율을 결정하였다.⁴⁷⁷⁾

다) 최종판정

상무부는 최종판정에서 상계관세율을 일부 변경하였으나, 환율보조금에 관해서는 예비판정과 환율보조금 관련 상계관세율을 그대로 유지하였다.⁴⁷⁸⁾

472) 「1930년 관세법」 제771조(5A)(D)(iii).

473) U.S. Department of Commerce(2020. 10. 30), "C-552-829, "Decision Memorandum for the Preliminary Affirmative Determination: Countervailing Duty Investigation of Passenger Vehicle and Light Truck Tires from the Socialist Republic of Vietnam," p. 24.

474) U.S. Department of the Treasury(2020. 8. 24), "A Letter to Deputy Assistant Secretary Maeder, Department of Commerce," 온라인 자료(검색일: 2021. 8. 2).

475) U.S. Department of Commerce(2020. 10. 30), "C-552-829, Decision Memorandum for the Preliminary Affirmative Determination: Countervailing Duty Investigation of Passenger Vehicle and Light Truck Tires from the Socialist Republic of Vietnam," p. 25.

476) *Ibid.*

477) *Ibid.*

표 4-12. 베트남산 타이어 사건 판정 결과

수출자/제조업자	총 상계관세율(예비 → 최종)	환율보조금 관련 상계관세율
Kumho Tire(Vietnam)	10.08% → 7.89%	1.69% 동일
Sailun(Vietnam)	6.23% → 6.23%	1.16% 동일
All Others	6.77% → 6.46%	

자료: 총상계관세율은 (예비) Federal Register Vol. 85, No. 218, pp. 71608-71609; (최종) Federal Register Vol. 86, No. 101, p. 28567; 환율 보조금 관련 상계관세율은 (예비) U.S. Department of Commerce(2020. 10. 30), "C-552-829, Decision Memorandum for the Preliminary Affirmative Determination: Countervailing Duty Investigation of Passenger Vehicle and Light Truck Tires from the Socialist Republic of Vietnam," p. 25; (최종) U.S. Department of Commerce (2021. 5. 21), "C-552-829, Issues and Decision Memorandum for the Final Determination in the Countervailing Duty Investigation of Passenger Vehicle and Light Truck Tires from the Socialist Republic of Vietnam," p. 4에 기초하여 저자 정리.

최종판정에서는 예비판정 이후 이해 관계자들이 제출한 주장과 청원인들의 반박 주장들을 담아 관련 이슈에 대한 상무부의 판단을 정리하였다. 환율보조금에 대한 상계관세 부과와 관련된 주요 이슈는 아래 7가지로, 환율보조금 규정의 국제법 및 미국법의 위반 가능성, 상무부의 법적 권한, WTO 보조금협정에 따른 재정적 기여, 특정성, 혜택 등에 관한 사안들이 다루어졌다.

표 4-13. 베트남산 타이어 최종판정에서의 환율보조금 관련 주요 이슈

구분	내용
Comment 1	□ 환율보조금에 대한 상계관세를 국제법과 미국법이 허용하는지
Comment 2	□ 입법 권한이 없는 상무부가 환율보조금 규정을 공포한 것이 법적 권한을 넘어서는지
Comment 3	□ 환전이 재정적 기여를 구성하는지
Comment 4	□ 환율보조금이 특정적인지
Comment 5	□ 조사기간 동안 베트남 동이 저평가되었는지
Comment 6	□ 환율보조금에 대한 상계관세가 이중구제(double remedy)를 초래하는지
Comment 7	□ 환율보조금의 보조금률은 어떻게 계산되어야하는지

자료: U.S. Department of Commerce(2021. 5. 21), "C-552-829, Issues and Decision Memorandum for the Final Determination in the Countervailing Duty Investigation of Passenger Vehicle and Light Truck Tires from the Socialist Republic of Vietnam," pp. 1-2.

478) U.S. Department of Commerce(2021. 5. 21), "C-552-829, Issues and Decision Memorandum for the Final Determination in the Countervailing Duty Investigation of Passenger Vehicle and Light Truck Tires from the Socialist Republic of Vietnam," p. 4.

Comment 1은 환율보조금에 대한 상계관세를 국제법 및 미국법에서 허용하는지와 관한 내용이다(표 4-14 참고). 베트남 정부는 환율 관련 사항은 IMF에 일임하고 있으며 저평가된 통화는 WTO 보조금협정의 적용대상에 해당하지 않는다고 주장하였다.⁴⁷⁹⁾ 이에 대해 상무부는 WTO 보조금협정 수출보조금 목록에도 환율 관행에 관련된 조항이 있는 등 IMF에 전적으로 일임하고 있는 것은 아니며 환율보조금도 재정적 기여, 혜택, 특정성이 긍정될 수 있으므로 환율보조금에 대한 상계관세 부과는 적법한 조치라고 판단하였다.⁴⁸⁰⁾

표 4-14. 환율보조금에 대한 당사자 주장과 상무부 판정내용

구분	주요 내용
피소 측	<p data-bbox="284 1051 367 1106">베트남 정부 주장</p> <ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="399 789 1027 844">□ 저평가된 통화를 상계가능 보조금으로 취급할 법적 권한이 GATT 및 IMF 협정상 없음. <ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="420 851 1027 906">- IMF와 WTO는 회원국의 환율이 IMF 협정에 합치하는지를 알려줄 것을 요청할 수 있도록 하는 협약을 체결함. <li data-bbox="420 913 1027 1004">- IMF 협정 제4조 정례협의 보고서에 따르면 베트남은 IMF 회원국들이 효과적인 국제수지 조정을 막거나 다른 회원국에 비해 불공정한 경쟁력을 확보하기 위해 환율조작을 해서는 안 된다는 규정을 위반하지 않음. <li data-bbox="399 1011 1027 1066">□ WTO 보조금협정은 저평가된 통화에 대해 상계조치를 할 권한을 부여하지 않음. <ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="420 1073 1027 1128">- 통화 저평가는 보조금협정 제1.1조 또는 「1930년 관세법」 제771조 제5항(D)의 재정적 기여(financial contribution)에 해당되지 않음. <li data-bbox="420 1135 1027 1153">- 보조금협정 제2.1조 제(c)항의 해석상 사실상 특정성이 인정되지 않음. <li data-bbox="420 1161 1027 1215">- 환율정책은 보조금협정 제1.1조 제(b)항 및 「1930년 관세법」 제771조 제5항(E)에서 요구하는 ‘혜택’을 제공하고 있지 않음. <li data-bbox="399 1223 1027 1277">□ 저평가된 통화에 대항하기 위해 법을 개정하려는 입법 시도는 실패하여 법적 권한의 부족을 더욱 입증했음. <ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="420 1284 1027 1375">- 저평가된 통화를 상계관세가 보조금으로 취급할 수 있는 법적 권한이 부여되었다면 수년 전부터의 그러한 권한 부여를 위한 수많은 시도를 할 필요가 없었을 것임.

479) U.S. Department of Commerce(2021. 5. 21), “C-552-829, Issues and Decision Memorandum for the Final Determination in the Countervailing Duty Investigation of Passenger Vehicle and Light Truck Tires from the Socialist Republic of Vietnam,” pp. 5-6.

480) *Ibid.*, pp. 7-9.

표 4-14. 계속

구분		주요 내용
피소 측	금호 타이어 주장	<ul style="list-style-type: none"> □ 통상법에 따르면 상무부는 해외정부 통화 관행에 대해 상계관세를 부과가 허용되지 않음.
	Sailun 주장	<ul style="list-style-type: none"> □ 예비판정에서 환율보조금에 대해 내려진 결론은 잘못된 것이므로 최종판정 시 파기되어야 함. - 중국산 트윈스트 타이 사건의 연기에서 볼 수 있듯이 관련 문제가 해결될 때까지 또는 최소 1차 행정재심이 있을 때까지 환율보조금에 대한 분석을 연기해야 함.
상무부 판단		<ul style="list-style-type: none"> □ 환율보조금에 대한 규정은 WTO 보조금협정에 따른 미국의 의무를 완전히 이행함. □ 미국법이나 IMF 협정문을 살펴 보았을때, 환율보조금에 대해 상계관세를 부과할 수 있는지 분석하는 것을 금지하는 규정을 발견할 수 없음. □ WTO 보조금협정은 부속서 1의 '수출보조금 예시 목록' 제(b)항의 특정 통화 관련 관행을 명시적으로 포함하고 있는 등 IMF가 통화 문제에 대한 사법권을 가진 유일한 국제기구는 아님. □ 중국산 트윈스트 타이 사건의 첫 번째 행정적 검토까지 분석을 연기해야 된다는 Sailun의 의견에 동의하지 않음. - 중국산 트윈스트 타이 사건의 환율보조금 관련 분석이 연기된 것은 사실이나, 연기 이유는 지나친 시간 제약이 있었기 때문에 본 사건을 연기할 필요가 없음.

자료: U.S. Department of Commerce(2021. 5. 21), "C-552-829, Issues and Decision Memorandum for the Final Determination in the Countervailing Duty Investigation of Passenger Vehicle and Light Truck Tires from the Socialist Republic of Vietnam," pp. 5-9에 기초하여 저자 정리.

Comment 2 입법 권한이 없는 상태에서 상무부가 환율보조금 규정을 공포한 것이 법적 권한을 넘어서는 것인지와 관련하여, 베트남 정부는 상무부가 통화 저평가를 보조금으로 볼 수 있도록 규정을 개정한 것은 불법이며 무효라고 주장하였다.⁴⁸¹⁾ 금호타이어는 미 상무부가 35년 이상 일관되게 저평가된 통화에 대해 상계가능한 보조금을 구성하지 않는다고 보아왔으며, 미 의회에서 환율 조작과 관련하여 상계가능한 보조금으로 보는 법안을 고려한 바 있으나 환율 조작을 다루는 권한을 상무부가 아니라 재무부에게 부여하였으므로 상무부

481) U.S. Department of Commerce(2021. 5. 21), "C-552-829, Issues and Decision Memorandum for the Final Determination in the Countervailing Duty Investigation of Passenger Vehicle and Light Truck Tires from the Socialist Republic of Vietnam," p. 9.

가 관련 규정을 개정해야 된다고 생각한다면 적절한 접근법은 입법을 통해 변화를 모색하는 것이라고 주장하였다.⁴⁸²⁾ 상무부는 미 의회는 보조금 및 상계관세 관련 법을 통해 상무부가 어떤 형태의 유해한 보조금이든 대항할 수 있도록 했다는 점에 주목하고, 상무부에게 부여된 보조금 및 상계관세 조사 권한을 근거로 상무부가 통화 저평가 문제에 대해서도 권한을 가진다고 보았다.⁴⁸³⁾

Comment 3 환전이 재정적 기여를 구성하는지와 관련하여 베트남 정부는 환전 시 재정적 기여가 생긴다는 미 상무부의 예비판정은 잘못되었다고 주장하였다.⁴⁸⁴⁾ 환전은 금융기관이 돈을 요구하는 기업이나 개인에게 단순히 돈을 건네는 일방적인 거래가 아니라 기업과 개인이 시중환율로 결정된 같은 금액의 달러와 동을 교환하는 것으로 WTO 보조금협정 제1조의 ‘자금의 직접 이전’으로 열거된 예시와 환전 사이에는 분명한 차이가 있는데 상무부가 이를 고려하지 못했다고 주장하였다.⁴⁸⁵⁾ 환전이 재정적 기여를 구성한다는 상무부의 결론은 WTO 보조금협정 제1조의 입법 및 협상 연혁을 무시한 것이며, 저평가된 통화의 효과를 재정적 기여라고 봄으로써 재정적 기여와 혜택 개념을 사실상 혼용한 것이라고 지적하였다.⁴⁸⁶⁾

통화 교환이 본질적으로 상호적이기 때문에 자금의 직접 이전을 구성할 수 없다는 베트남 측의 주장에 대해, 상무부는 이자 지급의 형태로 자금을 대한 교환(즉, 대출)을 제공하거나 지분 참여를 대가로 하는 자금 제공 등을 예로 들며, ‘이전(transfer)’이란 한 사람으로부터 다른 사람으로의 전달 또는 교환을 의미하고 ‘자금(funds)’은 돈이나 금전적 자원을 의미하므로 화폐 교환인 환전도 자금의 직접이전에 해당될 수 있다고 반박하였다.⁴⁸⁷⁾ 또한 국유 상업은행의 상당 지분을 베트남 정부가 가지고 있으며, 베트남 공산당 고위당국자들은 은행의 일상 활동을 적극적으로 관리하고 정부 정책과 목표에 부합하도록 하기 위해 공

482) *Ibid.*, pp. 9-10.

483) *Ibid.*

484) *Ibid.*, pp. 11-12.

485) *Ibid.*

486) *Ibid.*, p. 12.

487) *Ibid.*, p. 13.

식적인 정부 자격으로 이사회에 참여하고 있는 등 국가 소유권과 통제가 관찰되어 왔다고 밝혔으며 민간은행에 좁은 환율 범위에서 환전을 하도록 요구하여 재정적 기여를 위임 및 지시하였다고 보았다.⁴⁸⁸⁾ 또한 베트남 정부는 상무부가 재정적 기여와 혜택의 개념을 사실상 혼용하였다고 주장하나, 이 사건에서 문제된 두 개의 베트남 상업은행과 관련된 모든 외환거래는 통화 저평가 여부를 불문하고 ‘자금의 직접 이전’ 형태의 재정적 기여에 해당된다고 예비판정에서 판단하였으며, 상무부는 동등한 가치로 환전이 이루어졌는지는 재정적 기여 분석에 관련이 없다고 보았다.⁴⁸⁹⁾

Comment 4 환율보조금이 특정적인지와 관련하여 베트남 정부는 상무부가 (i) 상품무역에 따른 외환거래 경로 분석 시 적어도 해당 ‘군’에 속한다고 주장되는 모든 기업을 분석하여야 하나 국제적으로 상품을 구매하는 기업을 제외하였으며, 상품무역에 종사하는 기업군이 베트남의 통계 요약집에 수록된 거의 모든 산업을 포괄하는 등 너무 광범위하여 특정적이지 않다고 주장하였다.⁴⁹⁰⁾ 상무부는 특정성 분석에 필요한 자료를 베트남 정부가 제공하지 못한 관계로 베트남 중앙은행이 IMF에 제출한 자료에 근거하여 특정성을 판단하였고, 베트남 중앙은행이 산업부문별로 미국 달러 거래량이나 달러화 유입량에 관한 정보를 가지고 있지 못하여 베트남으로의 달러화 유입량을 환전을 대신할 대용치(proxy)로서 사용한 것이라 설명하였다. 또한 베트남 경제로의 미국 달러화 유입량을 상품 수출, 서비스 수출, 포트폴리오 투자, 직접투자, 해외 근로 소득 등 외환거래 경로별로 분류하여 달러 유입 비중을 추정하였고, 환전이 이루어지지 않은 달러화 유입을 반영하기 위해 베트남의 수출량에 중간 투입재만큼을 차감하였다.⁴⁹¹⁾ 그리고 환율보조금은 베트남 동으로 환전하는 기업에 혜택을 주는데, 국제적으로 물건을 주로 구매하는 기업은 달러를 베트남 동으로 환전할 가능성이 낮으므로 베트남으로의 미국 달러화 유입량을 산정하는 데 적

488) *Ibid.*, pp. 13-16.

489) *Ibid.*, pp. 14-15.

490) *Ibid.*, pp. 16-17.

491) *Ibid.*, pp. 18-19.

절하지 않다고 판단하였다고 설명하였다.⁴⁹²⁾ 베트남 정부는 상품무역 범위가 너무 광범위하여 특정 기업군을 구성할 수 없다고 주장했으나, 상무부는 19 CFR §351.502(b)에 따라 ‘군’의 존재 여부를 결정할 때 보조금을 받을 자격이 있거나 실제로 수령하는 기업 또는 산업 간에 공통된 특성(shared characteristics)이 있을 것을 요구하지 않는다고 하며 실제로 기업·산업(군)이 보조금의 불균형적 또는 지배적 수혜자인지 여부를 판단할 때 상무부는 절대적 몫이 아닌, 부여받은 혜택의 상대적 비중을 사례별로 평가한다고 반박하였다.⁴⁹³⁾ 상무부는 국제적으로 상품을 판매하는 기업은 정부 통화 저평가 보조금의 지배적인 사용자이므로, 환율보조금은 관세법 제771조(5A)(D)(iii)에 따라 사실상 특정성이 있다고 판단하였다.⁴⁹⁴⁾

Comment 5 조사기간 동안 베트남 동이 저평가 되었는지 여부와 관련하여, 베트남 정부는 베트남 동은 저평가되어 있지 않으며, 통화 저평가 판단에 불확실한 부분이 다수 확인되므로 미 재무부가 추정한 4.7%를 신뢰할 수 없다고 주장하였다.⁴⁹⁵⁾ 단일 통화의 저평가에 대한 추정치가 0~56%까지 다양하게 나타나는 등 균형실질실효환율을 측정하기 위한 합의된 방법은 없으며 베트남 동이 저평가되어 있지 않다는 것을 증명하는 다른 증거들을 제시하였다.⁴⁹⁶⁾ 금호타이어 측도 재무보고서는 외환시장 개입 변수를 포함한 몇 가지 주요 변수들에 대한 재무부 직원의 추정치에 기초하였고 재무부가 사용한 데이터에 흠결이 다수 포함되었을 수 있다는 점이 밝혀졌으며, 재무부도 재무보고서의 기초가 되는 분석 모델이 통화 왜곡에 대한 정확하고 신뢰할 수 있는 척도를 제공하지 못하였다고 인정하였고, 재무부 보고서는 가능한 결과의 범위를 식별하며 그중에서 특정 숫자를 선택할 수 있는 근거를 제공하지 않았는데 특정 숫자를 저평가율로 산정하는 것은 잘못되었다고 주장하였다.⁴⁹⁷⁾ 나아가 청원인은 베트남 정

492) *Ibid.*, p. 19.

493) *Ibid.*, p. 20.

494) *Ibid.*

495) *Ibid.*, p. 21.

496) *Ibid.*

497) *Ibid.*, p. 22.

부가 낸 베트남 동이 저평가되지 않았다는 자료와 관련하여 2017년까지만 해도 베트남 동이 고평가되었을 수 있다는 사실은 2019년의 베트남 동의 통화 가치를 예측하는 데 사용될 수 없다고 반박하였다.⁴⁹⁸⁾

이에 대해 상무부는 재무부가 상세한 자료를 제공했으나 재무부가 분석에 사용한 모든 자료를 공개할 것이 상계관세 규정상 요구되지 않으며, 균형환율을 측정하는 다른 방법이 있을 수 있다는 베트남 정부의 입장에는 동의하나 베트남 정부가 미 재무부의 모델 및 사용한 자료나 결과에 결함이 있다는 구체적인 사례를 제시하지 않았다고 지적하였다. 상무부는 재무부 모델은 베트남 통화 저평가 수준을 평가하는 데 합리적이고 경제적으로 믿을만한 방법론을 제공하며, 이 모델을 통화가치 저평가로 얻은 혜택의 양을 계산하기 위한 기초로 사용할 것이라는 입장을 밝혔다.⁴⁹⁹⁾

Comment 6 환율보조금에 대한 상계관세가 중복 구제(double remedy)에 해당하는지와 관련하여 베트남정부는 통화 저평가에 대한 긍정판정이 이중구제를 야기한다고 주장하였다.⁵⁰⁰⁾ 상무부는 반덤핑 조사에서 베트남 및 중국을 비시장경제(NME: non-market economy)로 보고 구성가격 또는 제3국 가격을 활용하여 정상가격을 산정하는데, 이로써 저평가된 통화에 대한 혜택은 상쇄되며 여기에 보조금 상계관세를 추가로 부과할 경우 반덤핑관세와 상계관세가 중복 부과되는 것이라고 주장하였다.⁵⁰¹⁾ 이에 대해 상무부는 관련해서 미국 국내법이 개정되었으며, 중복 구제 가능성이 발생할 경우 반덤핑 조사에서 조정이 가능하다고 설명하였다.⁵⁰²⁾

Comment 7 환율보조금 프로그램에 대한 보조금률 산정 방식과 관련하여, Sailun은 통화 저평가에 대한 보조금률 산정에 자사의 달러 매출액이 아니라 총매출액을 사용하여 보조금률을 산정했어야 한다고 주장하였다. Sailun은 미

498) *Ibid.*

499) *Ibid.*, pp. 23-26.

500) 베트남은 WTO 상소기구와 미국 연방순회항소법원(CAFC)이 확인한 바와 같이 반덤핑과 상계관세 조사로 이중구제를 부과하는 것은 위법이라고 주장하였다. *Ibid.*, p. 26.

501) *Ibid.*

502) *Ibid.*, p. 27.

국 매출에서만 USD를 획득하는 것이 아니라 차입금으로도 USD를 획득할 수 있으며 다양한 출처에서 달러를 받아 일부는 베트남 동으로 환전하고 일부는 동으로 환전하지 않았으며, 환전한 미국 달러의 출처를 밝히는 기록도 없어 외환당국이 수출 판매를 통해 획득한 달러화인지 여부를 확인할 방법이 없다고 설명하였다.⁵⁰³⁾ 청원인들은 응답기업들이 베트남 동으로 교환할 수 있는 미국 달러 범위 내에서만 보조금의 혜택을 받기 때문에 미국 달러로 벌어들인 수익이 환율보조금과 연계된다고 반박하였다.⁵⁰⁴⁾ 이에 대해 상무부는 베트남의 환율보조금이 '수출'보조금임을 주장하는 것은 아니라며, 수출을 통한 매출인지가 중요한 것이 아니라 달러화로 이루어진 매출인지 여부가 상무부의 보조금률 산정에 중요하다고 지적하였다.⁵⁰⁵⁾

라) 평가

베트남산 타이어 사건은 상계관세 조사에서 환율보조금 관련 상계관세 규정이 최초로 적용되어 긍정판정이 내려진 사건이다. 한편 후술하는 바와 같이, 개정 상계관세 규정이 검토된 두 번째 사건인 중국 트위스트 타이어 사건에서 상무부의 최종 판정이 베트남산 타이어 사건보다 먼저 있었는데, 상무부는 중국산 트위스트 타이어에 대해서는 환율보조금 유무에 대한 판단을 연기하였다. 이에 베트남산 타이어 사건 최종판정에서도 환율보조금 관련 판단이 연기될 가능성이 제기되었으나 위에서 살펴본 바와 같이 상무부는 최종판정에서 환율보조금에 대한 다양한 논거를 제시하면서 예비판정에서 내려졌던 환율보조금 긍정판정을 그대로 유지하였다. 그러나 상무부가 제시한 상세한 설명에도 불구하고 환율보조금에 대한 상계관세 부과의 WTO 보조금협정 위반 가능성과 환율보조금 부과 대상국의 다른 상품부문의로의 상계관세 확대 가능성을 두고 논란이 계속될 것으로 보인다. 이에 관해서는 제4장 제3절 및 제5장에서 후술한다.

503) *Ibid.*

504) *Ibid.*, pp. 27-28.

505) *Ibid.*, pp. 28-29.

2) 중국산 트위스트 타이 상계관세

가) 사건 개요

중국산 트위스트 타이 상계관세 사건(C-570-132)에서는 중국정부의 통화저평가에 대한 환율보조금 관련 문제 제기가 있었으며, 앞서 검토한 베트남산 타이어 사건 다음으로 미국 상계관세 규정에 따라 환율보조금 검토가 이루어진 두 번째 사건이다.

2020년 6월 상계관세 조사개시 신청이 접수되어 상무부는 2020년 7월 중국산 트위스트 타이에 대한 보조금 조사를 개시하였으며, 2020년 11월 예비판정 이후 2021년 2월 최종판정이 내려졌다(표 4-15 참고). 예비판정에서는 환율보조금과 관련하여 긍정판정을 하였으나 최종판정에서는 이에 대한 판단을 유보하였다. 아래에서 자세히 살펴보기로 한다.

표 4-15. 중국산 트위스트 타이 상계관세 사건 일지

일자	주요 일정	판정 결과
2020.6.26	조사 청원	-
2020.7.16	상무부 조사 개시일	-
2020.8.10	ITC 국내 산업 피해 예비판정	긍정판정
2020.11.23	상무부 보조금 예비판정	긍정판정
2021.2.16	상무부 보조금 최종판정	긍정판정
2021.4.2	ITC 국내 산업 피해 최종판정	긍정판정
2021.4.9	상계관세 부과 명령	-

자료: ITA, "Final Determinations in the Antidumping and Countervailing Duty Investigations of Certain Twist Ties from China," 온라인 자료(검색일: 2021. 11. 28)를 바탕으로 저자 정리.

나) 예비판정

상무부는 조사 대상기업에 조사 대상기간동안 위안화를 미국 달러로 환전한 금융기관 등에 대해 제출할 것을 요청하였으나 중국 기업들이 조사에 참여하지

않아 관련 정보를 확보하지 못하였다.⁵⁰⁶⁾ 이에 불리한 가용정보(AFA) 규칙을 적용하여 모든 조사 대상자가 환율보조금 제도를 시행했다고 추정하였다.⁵⁰⁷⁾ 여기에는 미국 달러를 위안화로 환전해주는 금융기관이 「1930년 관세법」 제 771조(5)(B)의 의미에서 ‘당국(authorities)’에 해당한다는 추정이 포함되었다. 상무부는 (i) 중국의 은행업은 중국은행, 중국공상은행, 중국건설은행, 중국농업은행, 통신은행 등이 지배하고 있으며, (ii) 중국개발은행, 중국농업개발은행, 수출입은행 등 3개의 국가의 전문화된 정책은행이 있는데 이들 은행은 대부분 국가소유로 공공기관이며, (iii) 중국정부가 거의 모든 은행에 어느 정도 지분을 소유하고 있다는 점, (iv) 민간은행에 대해서는 상업은행법 제34조에 따라 대출을 지시하는 정부 정책을 수행할 책임을 부여하고 있다는 점에 근거하여 ‘당국’에 의한 재정적 기여에 해당한다고 예비적으로 판단하였다.⁵⁰⁸⁾

특정성과 관련하여 상무부는 IMF 자료를 활용하여 조사기간 동안 (i) 상품 수출 (ii) 서비스 수출 (iii) 다양한 포트폴리오 및 직접 투자 형태 (iv) 해외 근로 소득 등 네 가지 외환거래 경로를 통한 중국으로의 미국 달러 유입 비중을 추정하였다.⁵⁰⁹⁾ 중간재 수입을 고려하여 중국의 수출을 조정한 결과, 미 상무부는 중국으로의 미국 달러 유입이 대부분이 상품 수출(69.9%)을 통한 것임을 확인하였다.⁵¹⁰⁾ 그 결과 국제적으로 상품을 사고 파는 기업이 중국정부의 환율보조금의 압도적인 사용자라고 보았으며 사실상의 특정성이 있다고 예비적으로 판단하였다.⁵¹¹⁾

통화저평가 여부와 관련하여 상무부는 19 CFR §351.528(a)(2)에 따라, 저평가에 기여하는 환율에 대한 정부 조치가 있는 경우에만 저평가에 대한 긍정

506) U.S. Department of Commerce(2020. 11. 23), “C-570-132, Decision Memorandum for the Affirmative Preliminary Determination of the Countervailing Duty Investigation of Twist Ties from the People’s Republic of China,” p. 20.

507) *Ibid.*

508) *Ibid.*

509) *Ibid.*, pp. 21-22.

510) *Ibid.*, p. 22.

511) *Ibid.*

적인 결과를 도출하며 19 CFR §351.528(b)(1)에 따라, 통화가 저평가되었다고 판단시 균형실질실효환율과 합치하는 미국 달러 명목환율과 양자간 미국 달러 실제 명목환율을 비교하여 혜택의 유무를 결정할 것이라고 밝혔다.⁵¹²⁾ 또한 19 CFR §351.528(c)에 따라 재무부의 평가와 결론 제공을 요청하였는데, 재무부는 조사 대상기간이 2019년 동안 위안화가 저평가되어 있다고 보고하였으며, 미국 달러에 대한 위안화 저평가 영향을 약 5% 정도로 추산하였다.⁵¹³⁾ 재무부는 중국은 외환시장 개입규모를 공개하고 있지 않으며 위안화 평가절하를 위해 취해진 구체적인 조치들 때문에 조사기간 동안 중국을 환율조작국으로 지정했던 점 등을 언급하였고, 이에 상무부는 위안화 저평가에 정부의 조치가 있었다고 예비적으로 판단하였다.⁵¹⁴⁾

위 논거에 따라, 예비판정에서 상무부는 10.54%의 보조금률을 결정하였다. 이 보조금률은 중국이 관련된 다른 상계관세 조사 건에서 유사한 보조금 제도에 대해 산정된 최고 보조금률이다.⁵¹⁵⁾

다) 최종판정

바이든 행정부 출범 이후 상무부는 중국산 트위스트 타이와 관련하여 최종판정을 내려야 했으나, 최종판정에서 중국의 환율보조금과 관한 판단을 잠정유보하였다.

최종판정에서는 저평가된 것으로 주장되는 위안화를 두고 환율보조금의 상계관세 부과 가능성이 Comment 1에서 검토되었다.⁵¹⁶⁾ 중국정부는 (i) 상무부가 통화 저평가를 상계가능한 보조금을 취급할 수 있도록 하는 법적 근거가

512) *Ibid.*

513) *Ibid.*, p. 23.

514) *Ibid.*

515) *Ibid.*

516) "Comment 1: Countervailability of Currency Exchanges Involving the Allegedly Undervalued Renminbi (RMB)." See U.S. Department of Commerce(2021. 2. 16), "C-570-132, Issues and Decision Memorandum for the Final Determination of the Countervailing Duty Investigation of Twist Ties from the People's Republic of China," p. 1.

국제법과 미국법 어디에도 없고 (ii) 상무부의 최종 규칙(Final Rule)은 「1930년 관세법」에 저촉되며 법적 권한 없이 제정된 것이며 (iii) 달러화를 위안화로 환전함으로써 상계가능한 보조금이 발생한다는 상무부의 예비판정을 뒷받침할 실질적 증거가 없고 (iv) 환전이 재정적 기여에 해당된다는 점을 상무부가 증명하지 못하였으며 (v) 통화 저평가로 인한 상계가능 보조금이 있다 하더라도 상무부가 그러한 보조금이 특정적이라고 판단할 수 없고 (vi) 상무부 판정이 기초가 되고 있는 재무부 보고서에는 심각한 오류가 있어 위안화가 평가절하되었다는 증거가 될 수 없다고 주장하였다.⁵¹⁷⁾

이에 대해 청원인은 (i) 저평가된 통화의 환전에 대한 상계관세 조사를 통상적으로 허용하고 있으며 최종 규칙은 미국법 및 상무부의 국제적 의무에 부합하고 (ii) 통화 저평가로 직접적인 재정적 기여가 발생하지 않는다는 주장은 최종 규정 발표 시 상무부가 부인하였으며 (iii) 환율보조금은 제771조(5A)(D)(iii)에 따라 사실상 특정적이며 (iv) 중국정부가 위안화 평가절하를 위해 취한 구체적인 조치가 있어, 재무부가 중국을 환율조작국이라고 판단한 것이라고 주장하였다.⁵¹⁸⁾ 또한 (v) 중국의 수출입국들은 달러화를 위안화로 바꿀 때보다 위안화를 더 많이 받아 저평가 효과를 보고 있으므로 이에 상계가능한 보조금이 지급되고 있다고 판단할 수 있다고 주장하였다.⁵¹⁹⁾

상무부는 동 사건은 중국 통화의 저평가에 대한 조사를 시작한 첫 번째 사건으로 상당한 시간 제약에 직면하고 있다고 밝혔다.⁵²⁰⁾ 통화 저평가는 여러 경제 변수를 포함해 복잡하고 다면적인 분석이 요구되는데, 혜택 분석은 투명성의 결여와 이용 가능한 정보의 부족으로 인해 더욱 복잡하다며 상무부는 추가적인 시간이 필요하다고 판단했다.⁵²¹⁾ 상무부는 중국산 유정용 강관 사건, 카자흐스탄산 메탈 실리콘 사건, 캐나다산 연목 사건 등 다양한 사건에서 보조금

517) *Ibid.*, p. 4.

518) *Ibid.*, pp. 4-5.

519) *Ibid.*, p. 5.

520) *Ibid.*

521) *Ibid.*, p. 6.

제도에 대한 결정을 연기해 왔고, 불합리하게 늦게 제기되거나 매우 복잡한 보조금 사안에 상무부가 직면할 경우 사안을 조사하는 데 필요한 자원이나 시간이 부족할 수 있다고 CIT가 인정하였던 선례를 인용하며, 사안의 복잡성과 시간 제약을 고려할 때 관련 결정을 연기하기로 했다고 밝혔다.⁵²²⁾ 그리고 환율보조금 제도에 관한 조사 결과가 지연되었다는 점을 고려하여, 상무부는 환율보조금 제도는 최종 결정을 위한 비참여 응답자에 대한 총 AFA 요율 계산에 포함하지 않았다.⁵²³⁾

라) 평가

중국산 트위스트 타이 상계관세 사건에서의 판단 연기는 상당히 독특한 측면이 있다. 이 사건은 조사 개시 전부터 환율보조금 제도에 대한 주장이 제기되었고, 상무부는 예비판정에서 환율보조금과 관련한 결정을 내렸으나 최종판정에서는 정보 부족, 시간 제약 등을 이유로 판단을 유보한 것이다. 예비판정 이전이나 이후에 사실 정보가 추가로 제출된 바 없고, 최종판정을 내리는 데 어떠한 정보가 부족해서 판정을 보류하는지에 대한 설명도 없었다. 이에 일각에서는 사실상 정치적 이유로 상무부가 결정을 연기하였을 가능성이 제기된 바 있다.⁵²⁴⁾ 베트남산 타이어의 경우 베트남을 환율조작국으로 선정하는 등 베트남 등의 저평가에 대해 재무부의 확실한 판단이 있었으므로 이를 그대로 진행하기 용이하였다. 반면 중국 위안화의 경우 미국은 2019년 8월 중국을 환율조작국으로 지정하였으나 2020년 1월 미·중 1차 합의 서명 전 중국이 1단계 합의로 경쟁적 통화 절하를 삼가고 관련 정보 공개를 약속했다는 이유로 환율조작국에서 제외된 상태였다. 따라서 통화 저평가를 이유로 상무부가 상계조치를 결정하는 데 부담이 있었을 수 있다. 환율보조금에 대한 상계관세 규정의 적용에 행정부 차원의⁵²⁵⁾ 정무적 판단이 유의미하게 영향을 미쳤다고 여겨지는 부분이다.

522) *Ibid.*

523) *Ibid.*, p. 7.

524) Becker(2021. 4. 14), "The Biden Administration Defers Countervailable Subsidy Determination Related to China's Alleged Undervalued Currency," 온라인 자료(검색일: 2021. 8. 22).

3) 중국산 이동식 액세스 장비 사건

보조금의 혜택 요건을 충족하지 못하여 환율보조금이 부정된 사례이기는 하나, 앞에서 살펴본 두 사건 외에도 2021년 7월 30일 발표된 중국산 이동식 액세스 장비 및 관련 부품(C-570-140)에 대한 상계관세 조사 예비판정⁵²⁶⁾에서 중국의 통화 저평가 여부가 논의된 바 있어 참고할 필요가 있다. 2021년 10월 13일에 발표한 최종 확정판정에 대한 메모(IDM)⁵²⁷⁾에서 상무부는 통화 저평가에 관한 당사자들의 입장과 상무부의 답변을 아래와 같이 정리하고, 재무부의 분석과 상무부의 예비판정을 상무부가 재검토하지 않을 것이라는 입장을 밝혔다.

조사 대상국인 중국정부는 상무부가 조사 대상기간 동안 통화 저평가가 상계 가능한 혜택을 발생시키지 않았다고 결정한 것은 정확한 판단이라고 강조하였다. 다만 IMF는 위안화가 ‘기초경제여건과 바람직한 정책이 제시하는 수준과 대체로 일치(broadly in line with fundamentals and desirable policies)’한다고 평가하였으므로 상무부는 위안화(RMB)가 저평가되지 않았다고 판단했어야 한다고 지적하였다. 또한 위안화는 2020년에 상당 수준 평가절상하였으며, 다양한 연구에서 위안화가 저평가되어 있지 않다고 평가한 바 있다고 주장하였다. 반면 청원인 측은 위안화 평가절하 여부에 대한 중국정부의 주장은 불필요하며 증거에 의해 뒷받침될 수 없는 것이라고 반박하였다. 재무부는 위안화가 저평가되어 있다고 판단하였고, 상무부가 재무부의 분석을 재검토해야 할 만한 충분한 근거를 중국정부가 제시한 것도 아니므로 상무부가 재무부 분석을 반복하는 것은 부적절하다고 주장하였다.

525) 다만 개정된 상계관세 규정에 대한 바이든 행정부의 입장은 아직 분명하지 않아 보인다.

526) U.S. Department of Commerce(2021. 7. 30), “[C-570-140] Certain Mobile Access Equipment and Subassemblies Thereof From the People’s Republic of China: Preliminary Affirmative Countervailing Duty Determination,” 온라인 자료(검색일: 2021. 11. 24).

527) U.S. Department of Commerce(2021. 10. 12), “Issues and Decision Memorandum for the Final Affirmative Determination of the Countervailing Duty Investigation of Certain Mobile Access Equipment and Subassemblies Thereof from the People’s Republic of China,” C-570-140, Investigation POI: 1/1/2020 - 12/31/2020, Public Document E&C/OI: TP/MR.

이에 대해 상무부는 위안화가 평가절하되어 있기는 하나, 평가절하로 인해 조사 대상 기간 동안 이동식 액세스 장비의 생산·수출업자에게 혜택이 발생하지는 않았다고 예비판정에서 판단하였던 것을 상기하고, 통화 저평가에 관련된 중국정부의 주장을 검토할 실익이 없으므로 재무부의 분석이나 예비판정에서의 상무부 결정을 최종판정에서 재검토하지 않을 것이라고 결론지었다.⁵²⁸⁾

3. 평가

가. WTO 협정과의 합치가능성

1) 정부에 의한 재정적 기여

WTO 보조금협정 제1.1조에 따라 WTO 보조금협정상 규율하는 보조금이 되기 위해서는 ‘회원국의 영토 내에서 정부 또는 공공기관의 재정적인 기여가 있는 경우 즉 (i) 자금의 직접이전, 잠재적인 자금 또는 채무부담의 직접이전 (ii) 정부가 받아야할 세입을 포기하거나 징수하지 않는 경우 (iii) 정부가 상품 또는 서비스를 제공하거나 상품을 구매할 경우 (iv) 위에 예시된 기능을 민간기관으로 하여금 하도록 위임하거나 지시한 경우⁵²⁹⁾ 또는 소득 또는 가격지지가 존재하고, 이로 인해 혜택이 부여되어야 한다. 위 규정은 정부 지원조치 중 상계가능한 보조금에 해당되는 유형을 한정짓는 역할을 한다. 통화 저평가의 경우가 명시되어 있지는 않으므로, 환율과 관련된 조치가 제1.1조 제(a)항 제(1)호에 규정된 네 가지 재정적 기여의 유형에 포함된다고 볼 수 있을지를 검토할 필요가 있다.

재정적 기여의 유형 중 일반적인 자금의 이전 형태와는 차이가 있지만, 환전을 자금의 직접이전의 한 형태로 보아 재정적 기여가 인정될 가능성이 있다. 국

528) *Ibid.*, p. 40.

529) 참고로 WTO 상소기구는 위 네 가지 유형의 재정적 기여를 망라적인 목록으로 해석한 바 있다. WTO, Appellate Body Report, US - Large Civil Aircraft (2nd complaint), para. 614.

영은행이 특정 환율로 미국 달러를 환전해 줄 경우 위 (i)번에, 정부가 민간은행에게 이와 같은 정책을 시행하도록 한다면 (iv)번에 해당될 것이다. 유사한 취지에서 상무부는 2020년 2월 4일자 연방관보에서 ‘이전(transfer)’이란 한 사람으로부터 다른 사람으로의 양도·이전·교환, ‘자금(funds)’은 돈이나 금전적 자원을 의미하므로 환전도 자금의 직접 이전에 해당될 수 있다는 입장을 밝힌 바 있다.⁵³⁰⁾ 상무부의 논리에 따르면 미국법에서 뿐 아니라 WTO 보조금협정에서도 재정적 기여에 해당될 것으로 보인다.

다만 여기서 개정 상계관세 규정이 특이한 부분은, 동 규정에는 환율보조금을 판단하기 위한 첫 번째 단계인 재정적 기여에 대한 내용은 없고 대신 환율에 영향을 미친 ‘정부 조치’가 발생했다고 판단될 경우 통화가치 저평가로 인한 혜택 발생 여부를 검토하도록 규정하였다는 점이다. 이를 두고 WTO 보조금협정상 ‘재정적 기여’와 ‘혜택’이라는 두 개의 별개 요건을 개정 상계관세 규정이 하나로 사실상 혼합한 것이라는 지적⁵³¹⁾이 있다.

2) 특정성

WTO 보조금협정은 상계관세 보조금이 되기 위해서는 제2조의 규정에 따라 보조금이 일부 기업·기업군·산업·산업군에 특정적으로 제공된 것이어야 한다.⁵³²⁾ WTO 보조금협정 제2.1조 제(c)항은 외견상 특정성이 없음에도 불구하고 보조금이 사실상 특정적이라고 믿을 만한 이유가 있는 경우에는 다른 요소들이 고려될 수 있다고 규정한다. 이러한 요소는 제한된 숫자의 특정 기업에 의한 보조금 계획의 사용, 특정 기업에 의한 압도적 사용, 특정 기업에 대해 불균형적으로 많은 금액의 보조금 지급 및 보조금 지급 결정에 있어서 공여기관의 재량권 행사 방식 등이 포함된다.⁵³³⁾

530) U.S. Department of Commerce(2020. 2. 4), “19 CFR Part 351 - [Docket No. 200128-0035] - RIN 0625-AB16 - Modification of Regulations Regarding Benefit and Specificity in Countervailing Duty Proceedings,” p. 6034, 온라인 자료(검색일: 2021. 8. 30).

531) Lee(2020. 11. 23), p. 911.

532) WTO 보조금협정 제2.1조.

앞서 살펴보았듯이, 베트남산 타이어 사건에서 미 상무부는 통화 저평가가 '특정적'인지를 판단하는 데 베트남으로의 미국 달러 유입량을 미국 달러의 베트남 동으로의 환전을 대신할 대용치로서 사용하였다. 이를 위해 상무부는 상품 및 서비스 수출, 직접투자 및 포트폴리오 투자, 해외 근로소득 등 네 가지 경로를 통한 베트남으로의 미국 달러 유입량의 비중을 계산하여, 상품무역이 미국 달러 유입량의 71.94%를 차지한다며 환율보조금이 '국제적으로 상품을 무역하는 기업들이 압도적인 사용'으로 인해 이들 기업군에 '사실상 특정적'으로 공여되었다고 판단하였다.⁵³⁴⁾

생각건대 특정성 요건은 어떠한 기업(군)이나 산업(군)을 배제하고 일부 특수한 기업(군)이나 산업(군)에만 보조금이 공여된 경우를 의미하는 반면, 환율의 경우 특정 분야를 배제하지 않고 상품무역, 서비스무역, 투자, 근로소득 등 모든 분야가 같은 환율을 적용받고 있으므로 기본적으로 특정성을 부여하기 어렵다.

또한 WTO 보조금협정은 상품무역에 적용되는 협정으로, 상품분야가 분모가 되고 수혜 기업(군) 또는 수혜 산업(군)이 분자가 되어 사실상의 특정성을 판단하여야 될 것이다. 상무부는 네 가지 경로에 따른 달러화 유입을 분모로 하여 '상품 무역 분야' 전체를 특정성 있는 하나의 '군'으로 보았으므로, 이는 사실상 특정성 요건을 사문화하는 해석이라고 생각된다.

WTO 보조금협정 제2.1조 제(c)항의 특정 기업이란 수량적으로 한정된 그룹을 구성할 정도로 '알려지고 특정된(known and particularized)' 단일 기업이나 산업 또는 기업군이나 산업군을 의미한다.⁵³⁵⁾ 그리고 제2.1조 제(c)항하에서는 보조금의 수혜자가 소수이거나 한정적인지를 검토해야 한다.⁵³⁶⁾ 그러

533) WTO 보조금협정 제2.1조 제(c)항.

534) U.S. Department of Commerce(2020. 10. 30), "C-552-829, Decision Memorandum for the Preliminary Affirmative Determination: Countervailing Duty Investigation of Passenger Vehicle and Light Truck Tires from the Socialist Republic of Vietnam," p. 24.

535) See, e.g., WTO, Appellate Body Report, US - Anti-Dumping and Countervailing Duties (China), para. 373; WTO, Appellate Body Report, United States - Countervailing Measures on Certain Hot-Rolled Carbon Steel Flat Products from India, para 4.365; WTO, Appellate Body Report, US - Carbon Steel (India), para. 4.375.

536) WTO, Appellate Body Report, US - Large Civil Aircraft (2nd complaint) (Art 21.5-EU), para. 5.237.

나 '상품을 국제적으로 거래하는 기업 또는 기업군'을 '알려지고 특수화된' 기업군이라 보기에는 지나치게 광범위하다는 점에서 환율보조금에 대해 '국제적으로 상품을 무역하는 기업'에 대해 특정성을 인정하는 것은 WTO 보조금협정 제2.1조 위반이 문제될 소지가 있다.

3) 통화가치 저평가 및 혜택 분석

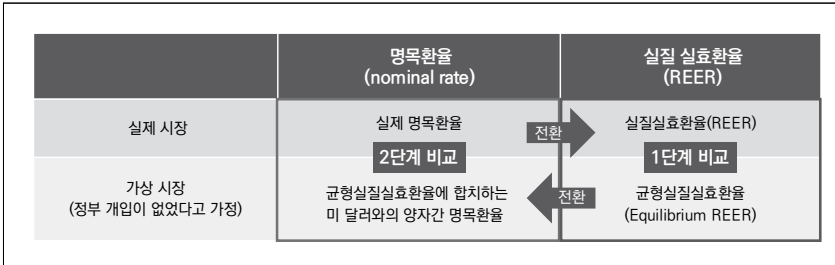
WTO 보조금협정 제14조는 개별 사안에 대한 혜택 산정 방법이 투명하고 적절하게 설명되어야 할 것을 규정하고 있으며, 상소기구는 조사당국이 정부의 재정적 기여와 합리적 투자자로 구성된 관련 시장을 비교하여 수혜기업에 부여된 혜택을 산정해야 한다고 실시한 바 있다.⁵³⁷⁾

환율에 대한 정부 조치가 있는 경우, 개정 상계관세 규정에 따른 혜택 분석은 (i) 조사 대상국의 '통화가 저평가' 여부(1단계)와 (ii) 조사 대상 기업 차원에서의 '혜택'을 결정(2단계)하는 순서로 이루어짐을 앞서 확인하였다. 1단계에서는 실제 시장의 실질실효환율(REER)과 정부 개입이 없었다고 가정한 가상 시장에서의 균형실질실효환율(Equilibrium REER)을 비교하며, 2단계에서는 '균형실질실효환율에 합치하는 해당국의 미국 달러 명목환율'과 '조사 대상 기간 동안 해당국의 미국 달러에 대한 양자간 실제 명목환율' 사이의 차이를 비교하게 된다. 이 두 단계를 행렬로 표현하면 [그림 4-2]와 같으며, 환율에 대한 정부 조치가 위 1단계 비교와 2단계 비교에 각각 미치는 영향을 수량화하는 데에는 미 재무부가 독자적으로 개발한 '글로벌 환율 평가 프레임워크(GERAF: Global Exchange Rate Assessment Framework)'가 사용되고 있다.⁵³⁸⁾

537) WTO, Appellate Body Report, EC and certain member States – Large Civil Aircraft, paras. 999, 1019; WTO, Appellate Body Report, Japan – DRAMs (Korea), paras. 172–174.

538) U.S. Department of Treasury(2020), "Treasury Framework for Assessing Currency Undervaluation – Summary," p. 1, 온라인 자료(검색일: 2021. 11. 27).

그림 4-2. 미 상계관세 규정상 통화 저평가 판단 및 혜택 산정 과정



자료: 19 CFR §351.528 내용을 바탕으로 저자 작성.

문제는 통화 저평가의 산정방법에 대한 다자적 합의가 없는 상태에서 위 모델이 제시하는 추정치는 ‘필연적으로 주관적’일 수밖에 없다는 비판⁵³⁹⁾이 가능하다는 점이다. 이러한 추정치에 근거하여 혜택을 산정하는 과정에서 실제보다 혜택이 과대 계상되거나 또는 통화 저평가와 혜택의 산정 방법을 미국이 ‘투명[...]하고 적절히 설명’⁵⁴⁰⁾하지 못함으로 인해 WTO 보조금협정 제14조 위반이 발생할 가능성이 있다.

나. 우리나라에 대한 적용 가능성

2021년 4월 및 12월 발표한 반기 환율보고서에서 미국은 한국을 비롯해 중국, 일본 등의 아시아 국가를 관찰 대상국으로 분류하였다.⁵⁴¹⁾ 2021년 12월 반기 환율보고서에서 한국은 대미 무역흑자와 경상수지 흑자 등 2개 부문에서 관찰대상국 기준에 해당되었다.⁵⁴²⁾ 그러나 현재로서는 우리나라가 환율조작

539) See, e.g., U.S. Department of Commerce(2020. 2. 4), “19 CFR Part 351 - [Docket No. 200128-0035] - RIN 0625-AB16 - Modification of Regulations Regarding Benefit and Specificity in Countervailing Duty Proceedings,” p. 6034, 온라인 자료(검색일: 2021. 8. 30).

540) WTO 보조금협정 제14조 두문.

541) U.S. Department of the Treasury(2021. 4), “Macroeconomic and Foreign Exchange Policies of Major Trading Partners of the United States,” p. 5, 온라인 자료(검색일: 2021. 8. 29); U.S. Department of the Treasury(2021. 12), “Macroeconomic and Foreign Exchange Policies of Major Trading Partners of the United States,” p. 6, 온라인 자료(검색일: 2021. 12. 29).

542) U.S. Department of the Treasury(2021. 12), “Macroeconomic and Foreign Exchange Policies of Major Trading Partners of the United States,” p. 53, 온라인 자료(검색일: 2021. 12. 29).

국으로 지정될 가능성은 낮아 보인다. 상무부가 환율 상계관세 규정의 판정 기준으로 주로 참고하는 것은 IMF의 적정 실효환율 모델에 근거한 평가이다. 따라서 IMF에서 통화 저평가국으로 분류되는 국가들이 우선적으로 환율보조금 조사 대상에 해당될 가능성이 크다. [표 4-16]에서 부(-)의 실질실효환율과 적정 환율의 차이는 통화가 저평가된 정도를 의미하는데, 2020년을 기준으로 원화는 저평가된 것으로 분류되고 있지 않다. 이러한 데이터가 절대적인 판단의 기준이 되지는 않으나 앞으로의 환율정책에서 하나의 참고자료로서 유의미한 활용이 가능할 것으로 생각된다.

표 4-16. 각국의 실질실효환율과 적정 환율의 차이

(단위: %)

국가	2020년 상태	2020년 REER 차이		2019년 REER 차이	
		중간점	범위	중간점	범위
아르헨티나	Weaker	5.0	±7.5	-1.5	±5
호주	Broadly in line	-3.0	±5	-4.0	±2.5
캐나다	Moderately weaker	3.9	±5.5	7.1	±5.6
중국	Broadly in line	-0.5	±10	-2.0	±10
Euro Area	Broadly in line	-1.8	±2	-2.8	±2.9
프랑스	Weaker	8.0	±2	4.1	±1.9
독일	Stronger	-9.2	±5	-11.0	±5
인도	Broadly in line	-6.3	±6.5	-5.6	±5.5
일본	Broadly in line	0.7	±9	0.0	±9
한국	Broadly in line	0.2	±2.5	0.0	±3
말레이시아	Substantially stronger	-9.0	±2	-7.2	±2
멕시코	Stronger	-21.8	±8	-7.0	±8
러시아	Moderately stronger	-7.6	±6	-0.4	±5
싱가포르	Substantially stronger	-8.5	±6	-8.0	±6
태국	Stronger	-4.0	±2.5	-9.5	±2.5
영국	Weaker	7.5	±7.5	7.5	±7.5
미국	Moderately weaker	8.2	±3	11.0	±3

자료: IMF(2021), p. 34; IMF(2020), p. 7(모든 온라인 자료의 검색일: 2021. 11. 28).

다만 2020년에 우리나라를 비롯하여 싱가포르, 스위스, 대만, 태국, 홍콩, 과테말라, 이스라엘 등 8개국이 환율조작을 하였다고 본 피터슨 경제연구소의 평가⁵⁴³⁾에 비추어, 환율 변동 및 경상수지 흑자 등에 대한 지속적인 모니터링은 필요하다.

또한 베트남, 중국 등 우리나라 기업이 많이 진출해 있는 국가에서의 저평가된 환율이 계속해서 문제가 되고 있으므로, 이러한 국가로 진출을 준비하거나 진출한 기업의 경우 환율보조금 관련 상계관세 부과 가능성에 대해서는 염두에 두고 재투자 및 환전 등을 해야 하는 부담이 발생할 것으로 생각된다.

543) PIIE(2021. 4. 16), "Currency manipulation rebounded in 2020 as pandemic concerns rose," 온라인 자료(검색일: 2021. 8. 2).

국제 정치·경제 환경의 변화와 함께 미·중국, EU·중국 간의 갈등, 기술경쟁, 기후변화, 통화가치 저평가 문제 등 새로운 국제 현안들이 부각되고 있다. 미국과 EU는 보조금 규칙의 전통적인 규율 대상 및 범위를 벗어나 보조금 규칙의 횡적 확대를 추구하고 있다. 본 연구는 미국과 EU가 제시하는 새로운 보조금 규칙의 외연을 역외보조금, 기후변화 보조금, 환율보조금을 중심으로 분석하고 신생 규칙들의 향방을 전망하였다. 기존의 다자무역규칙, 특히 WTO 보조금협정과 합의 가능성 검토하고 WTO 다자 보조금 규칙의 적실성을 회복하기 위한 방안을 논의하였으며, 마지막으로 우리나라의 해외 진출 기업 지원 정책, 배출권거래제 및 전기차·배터리 지원정책, 환율정책과 관련하여 본 연구의 결과에 기초한 정책적 시사점을 도출하였다.

제2장에서는 역외보조금을 규율하기 위한 EU 집행위 입법안의 주요 내용과 잔여 쟁점, 국제통상규범과의 합치성 및 향후 전망을 논의하였다. 역외국 정부는 자국 기업의 무역·투자활동에 보조금을 간접적으로 지원함으로써 EU 역내시장을 왜곡하고 다양한 경제 활동에 대한 공정한 경쟁 기회를 저해할 수 있다.⁵⁴⁴⁾ EU가 제시하는 신통상정책의 핵심은 역내기업과 수출기업 내지는 원시기업과 신규 투자기업 사이에 ‘공정한 경쟁조건(level the playing field)’을 확보하겠다는 것이다. WTO에서는 정부보조금의 왜곡 효과를 해결하기 위한 방안을 두고 회원국 간에 합의에 이르지 못하였으며, 유럽연합법 차원에서 기업결합에 관한 EUMR, 외국인직접투자(FDI) 스크리닝, 국가보조 규칙, 공공조달 지침에서 역외보조금의 시장경쟁 왜곡 문제를 일부 규율하고 있기는 하나 충분하지 못한 수준이다. 또한 EU 내 중국 국영기업에 의한 외국인투자 증가가 역외보조금 규정 입법안이 등장하게 된 가장 직접적인 배경이라 생각된다.

입법안은 중국을 주된 대상으로 삼고 있다는 점에서 중국투자자의 EU 진입에 가장 크게 영향을 미칠 가능성이 높아 보인다. 다만 ‘규정(regulation)’ 형식으로 법제화될 예정이므로, 역외보조금 공여국과 수혜 산업부문을 불문하고

544) 입법안, Recital 3.

모든 EU 역외국과 산업부문 전반에 걸쳐 적용될 것이다. 따라서 중국뿐 아니라 모든 국가의 EU 시장·투자 진입장벽을 전반적으로 높이는 결과로 이어질 수 있다. 특히 역외보조금 규정 입법안과 EUMR의 상호 관계, 신고의무 집행 가능성 담보방안 등은 아직 명확하게 규정하고 있지 못해 제도의 구체화 작업이 필요해 보인다. 입법안에서는 이러한 작업이 규정 시행 이후에도 상당 시간이 지난 다음에야 이루어질 것으로 예정하고 있으므로, 어느 정도 사례가 축적되고 방향성이 명확해지기 이전까지 출범 초기에는 제도의 불확실성으로 인해 EU 진출 기업의 준수비용이 가중될 것이 우려된다. 역내 규정을 통한 일방조치로서 보조금 경쟁 왜곡 문제를 해결하려 하기에 앞서, WTO 체제를 통한 다자적 논의를 지속하고 특히 역외보조금 공여가 가장 문제되는 역외국을 대상으로 EU가 양자적 논의를 우선적으로 추진하도록 유도할 필요가 있다.

제3장에서는 기후변화 완화 및 탄소배출 저감에 필요한 환경조치가 국제 무역에 영향을 미치는 조치로 발현되는 환경과 통상 문제의 ‘연계(linkage)’ 현상을 확인하였다. 파리협정에 따른 기후변화 완화를 달성하기 위해 대다수 국가들이 강력한 공공정책 수단 중 하나로 정부 차원의 보조금 정책을 적극적으로 사용하고 있다. 본 연구는 기후변화 대응을 위한 미국, EU, 중국 등의 보조금 정책 현황을 소개하고, 특히 배출권거래제하에서 공여되는 배출권 무상할당이 국제통상 규범의 영역에서 보조금으로 분류되어 상계조치의 대상이 된 최근 미 상무부의 보조금 긍정판정 사례를 살펴보았다. 특히 CBAM이 출범한 이후에는 EU ETS에서 무상할당이 유지되는 기간 동안 EU는 지속적으로 보조금 분쟁 및 상계관세에 노출될 위험이 있다. EU와 유사한 구조의 배출권거래제를 운영하고 있는 우리나라도 다양한 가능성을 열어두고 반보조금 조사에서 배출권 무상할당에 대한 미국과 EU의 입장을 모니터링할 필요가 있다.

다음으로 UNFCCC 및 파리협정에 따른 각국의 탄소배출 저감 정책과 맞물려 이루어지고 있는 미국, EU, 중국 등 주요국의 배터리 산업지원 보조금 정책의 현황을 살펴보았다. 지속가능한 저탄소 경제로의 전환을 위해 대다수 WTO

회원국이 이른바 기후변화 대응을 위한 ‘기후변화 보조금’ 내지는 ‘녹색 산업 보조금’을 공여하고 있음을 확인하였다. 특히 녹색기술과 상품에 대한 정부보조금 지원이 두드러지게 나타나고 있다. EU, 미국, 중국은 대표적으로 전력생산 부문을 제외하고 글로벌 총 온실가스 배출량의 1/4을 차지하는 운송 부문의 온실가스 배출량을 감축하기 위하여 전기자동차로의 전환을 추진하면서 전기자동차의 핵심 부품인 고효율 첨단 배터리 산업에 막대한 보조금을 제공하고 있다. 이러한 유형의 보조금을 두고 국가간의 통상마찰이 심화될 우려가 있으며, 녹색보조금에 대해 WTO 차원에서 포괄적인 의무 면제(waiver)를 채택하는 안을 검토해 볼 필요가 있다. 만약 포괄적인 의무 면제에 대한 컨센서스 도출이 어렵다면, WTO 보조금협정 차원의 허용보조금으로서 녹색보조금을 도입하는 안을 다자적으로 검토해 볼 필요가 있다.

마지막으로 제4장에서는 통화 저평가에 대해 미국이 상계관세 규정 개정을 통해 도입한 환율 상계관세 제도를 검토하였다. 중국을 비롯한 주요 교역상대국이 환율을 조작하여 불공정하게 수출경쟁력을 얻음으로써 글로벌 불균형 상황을 초래하였다는 주장이 수년간 제기되어 왔다. 관련해서 미 의회에서 다수의 법안이 제출되었으나 통과되지 못하다가 최근 상무부 차원에서 규정 개정이 이루어졌다. 2020년 2월에 발표된 최종 규칙에서 상무부는 환율 조작 문제를 다룰 수 있도록 혜택과 특정성을 중심으로 상계관세 규정을 개정하였다. 이에 따라 일국의 통화가 저평가된 경우 미국 달러를 해당 국가의 현지통화로 환전 시 추가로 연계 되는 현지통화만큼 ‘혜택’이 발생한 것으로 인정된다. 그리고 국제적으로 상품을 구매하거나 판매하는 기업들이 하나의 기업‘군’으로서 특정성이 긍정될 수 있게 되었다. 개정 상계관세 규정은 2020년 4월에 발효되었으며, 이를 통해 미 상무부가 정부의 개입으로 통화가 저평가된 경우 환전 시 발생한 혜택에 대해 상계관세를 부과할 수 있게 되었다. 다만 실제 적용에 있어 중국산 트위스트 타이 사건에서는 예비판정 당시 환율보조금에 대한 판정을 내렸으나 최종판정에서는 시간 부족을 이유로 판정을 연기하였고, 베트남산 타이

어 사건에서만 예비판정과 마찬가지로 환율보조금에 대해 상계관세 부과 판정이 유지되었다. 다만 환율보조금에 대해서는 1%대의 비교적 낮은 상계관세가 부과되었다. 베트남산 타이어 사건은 앞으로 통화 저평가 문제에 관한 상무부 판정에서도 상무부의 기본적인 입장 내지는 향후 사건에서의 벤치마크로서 활용될 가능성이 있어 보인다.

개정 상계관세 규정의 WTO 보조금협정의 위반 가능성에 대한 문제 제기가 있다. 우리나라의 경우 IMF가 경상수지, 환율 등이 펀더멘탈에 부합하다고 평가하고 있고 미 재무부 역시 반기보고서에서 환율 개입에 관한 우리나라의 투명성 제고 노력을 긍정적으로 평가한 바 있음을 앞서 확인하였다. 따라서 현재로서는 큰 문제가 되지 않을 것으로 보이나, 베트남산 타이어 사건에서 보듯 베트남 및 중국 등 타국에 진출한 한국기업 입장에서 대응이 필요한 경우가 발생할 수 있으며, 하나의 제품에 대한 환율보조금 시비가 해당 국가의 전체 수출품에 대한 환율 상계관세 논의로 변질 수 있으므로 경상수지 및 환율의 적정성에 대해 지속적인 모니터링이 필요하다.

지금까지 살펴본 내용을 근거로 도출한 본 연구의 시사점은 다음과 같다.

표 5-1. 역외보조금, 기후변화 보조금, 환율보조금: 새로운 현상과 전망, 시사점

구분	역외보조금	기후변화 보조금	환율보조금
현상	<p>WTO Extra(황적 확대)</p> <p>- EU 역외국 정부가 EU 역내에서 영업 중인 기업에 공여한 보조금으로 인해 EU 역내시장에 발생 가능한 경쟁 왜곡을 규제</p>	<p>현행 WTO 규정의 적용 또는 확대 해석·적용</p> <p>- [적용] 전기차·배터리 산업 지원이 상계가능한 금지보조금 또는 조치가능 보조금 구성 가능</p> <p>- [확대 해석·적용] 배출권거래제 내 무상할당을 '정부 세입의 포기'로 보아 보조금 긍정판정 및 상계조치 부과</p>	<p>WTO Extra(황적 확대)</p> <p>- 미 상무부 상계관세 규정 개정을 통해 통화가치가 절하된 국가의 환율정책을 정부의 불공정한 보조금 지급으로 간주, 상계관세를 부과하기 위한 법적 근거 마련</p>

표 5-1. 계속

구분	역외보조금	기후변화 보조금	환율보조금
전망	<ul style="list-style-type: none"> - 유럽의회·EU 이사회의 입법안 검토를 통한 내용 변경 가능성을 예의주시해야 함 - 입법안상 주요 개념 및 절차 구체화가 필요 - 기업의 부담을 최소화할 수 있도록 기존 EU제도 (예: EUMR)와의 관계 명확화 필요 	<ul style="list-style-type: none"> - 2026년 1월부터 금전적 조정이 이루어지는 CBAM 과 EU ETS 병행 운영 시, CBAM의 피해국이 EU ETS 무상할당을 WTO 보조금 협정 위반으로 제소하거나 상계관세를 부과할 가능성 - WTO 차원의 기후면제 채택 또는 허용보조금 재도입 가능성 검토 필요 	<ul style="list-style-type: none"> - WTO 보조금협정 합치성 및 자의적 산정 등 논란 - 미국의 환율보조금 상계 관세 규정의 지속적인 활용 여부는 지켜볼 필요 - 환율 개입 관련 투명성을 높이고 있는 우리나라에 대한 직접적인 환율보조금에 대한 문제 제기는 이루어지지 않을 것으로 전망
국내기업·산업에 대한 영향 및 시사점	<ul style="list-style-type: none"> - EU 투자시장 진입장벽 상승 우려 - EU 내 외국자본 기업의 준수비용·불확실성 증가 - EU 진출기업의 공급망 및 자금조달 방식에 대한 점검 및 자체적 DB화 노력 - 상품·서비스 무역, 투자, 지재권, 정부조달 관련 WTO/FTA 합치성 논란 	<ul style="list-style-type: none"> - 우리나라는 2015년부터 배출권거래제 시행, 제3차 계획기간 동안 배출권 무상(90%), 유상(10%) 할당 - 배출권 무상할당으로 인한 추가 상계관세 리스크 부담 - 배출권 무상할당의 WTO 합치성 확보 및 상계관세 부과에 대한 적극적 대응 - 중장기적으로 전 세계 대비 미국 수출액이 큰 부문에는 무상할당 감축 노력 필요 	<ul style="list-style-type: none"> - 중국, 베트남 등으로 진출하는 기업은 환율보조금에 따른 상계관세 부과 가능성을 염두에 두고 해외진출 및 사업 확대 고려 필요

자료: 제2장~제4장에 기초하여 저자 정리.

1. EU의 역내 공급망 확보 움직임과 연계하여 역외보조금 규제 강화에 대비

역외보조금 규제로 인해 EU 내에서 영업활동을 하는 외국자본 기업의 준수 비용이 높아질 것으로 보인다. 특히 글로벌 가치사슬의 위험관리 차원에서 이 문제에 접근할 필요가 있다. 해외 생산법인이나 생산기지를 통해 EU 시장으로

이어지는 가치사슬 점검을 통해 EU의 역외보조금 규제 강화가 우리 기업의 글로벌 가치사슬에 미칠 수 있는 영향에 대비해야 한다. 본 연구의 제3장에서 살펴본바와 같이, EU는 역내 공급망 재편에 핵심적인 품목의 생산이 역내에서 이루어지도록 유인하기 위해 대규모 보조금을 제공하고 있다. 이로 인해 EU 고객사가 역내 생산에 제공되는 인센티브를 받기 위해 우리 기업(상류 생산업자)에 EU 내 생산을 요구하는 경우가 있다. 또한 제품 특성상 완제품 중심의 생산단지 내에 귀속되거나 지리적으로 근접하게 위치하지 못할 경우 EU 무역구제 조치 등 다양한 국경조치로 인해 EU 고객사에 안정적인 공급이 어려운 경우도 있다. 결과적으로 글로벌 가치사슬(GVC)의 약화 및 지역가치사슬(RVC) 강화 추세, EU의 역내 공급망 구축 기조가 지속되는 한, EU와 미국이 주목하고 있는 핵심 산업·품목에서 EU 역내 생산기지 없이 국경간 교역에만 집중하는 전략으로는 우리 기업의 대외 시장경쟁력을 확보하는 데 한계가 있을 것으로 보인다.

문제는 EU 내 생산설비 구축을 위한 해외투자금을 기업이 단독으로 조달하기 어려워 정부로부터 정책금융 지원을 필요로 하는 경우가 발생한다는 점이다. 이 경우 해외투자 기업은 산업은행, 수출입은행 등 국책은행으로부터 특혜금융을 지원받거나 또는 공사나 국책은행이 지분참여 등의 형식으로 해외투자에 직접 참여하기도 하는데, EU의 시각에서는 역외보조금으로 보일 수 있는 부분이다.⁵⁴⁵⁾

특히 기업결합 사전 신고의무의 경우 발동요건 중 두 번째 요건이 역외국으로부터 수령한 ‘재정적 기여’를 기준으로 규정되어 있으므로, 특정성 및 수혜기업에 대한 혜택 발생 여부를 불문하고 재정적 기여만 있다면 모두 신고의무 대상에 해당된다. 입법안 제3장 및 제4장에서는 기업 사전 신고 제도의 적용범위를 광범하게 설정함으로써, 재정적 기여에 따른 ‘혜택’이 없다는 이유로 대상기업이 역외보조금 사전 신고제도를 우회할 수 없도록 의도한 것으로 보인다. 그

545) 본 연구의 제2장에서 살펴본바와 같이, EU 역외보조금 규정 입법안에서는 ‘역외국(중앙·지방 정부뿐 아니라 국책은행, 공사 등 공공기관 포함)이 EU 역내시장 내에서 영업 중인 기업[기업거래 당사자 및 해당 기업이 속한 기업집단 전체]에 대해 재정적 기여를 제공하여 혜택을 발생시키고, 법률상 또는 사실상 개별 기업이나 산업, 개별 기업들 또는 산업들[우리 해외투자 기업]에만 한정적으로 제공’하는 경우, 역외보조금이 있는 것으로 간주되기 때문이다. 입법안 제2조 제1항.

러나 이로 인해 EU 역외국의 국부펀드나 연기금, 공공기관으로부터 원자재를 구매하는 무역회사 등까지 규율대상에 포함될 우려가 있다. 이해당사국 및 기업을 중심으로 대상기업 차원에서 겪게 될 혼선, 행정부담, 비효율성을 이유로 역외보조금 규정의 최종 채택 이전 단계에서 수정을 건의해 볼 필요가 있다.

2. EU 진출기업의 공급망·자금조달 방식 점검과 역외보조금 관련 정보의 DB화

역외보조금과 관련된 ‘정보 제출’ 의무는 대상기업 입장에서 부담으로 작용할 것이 우려된다. EU 집행위로부터 정보 제공을 요청받은 대상기업은 구매·판매, 재무활동, 세금신고 내역 등 매우 포괄적인 범위의 정보를 제출해야 할 부담을 안게 될 가능성이 높으며, 역외국 본국에서 민감 또는 비밀 정보로 취급되는 사항에 대해서도 정보 제공 요청을 받을 우려가 있다.

또한 역외보조금 규정은 관계회사간 내부거래, 하도급업체·공급업체가 역외국 정부로부터 받은 재정적 기여 등 관련 기업으로부터 재정적 기여가 ‘이전’되었다고 간주될 수 있을 경우까지를 규율하므로, 기업의 공급망에 대한 조사가 내부적으로 필요할 수 있으며 역외국 정부로부터 수령한 재정적 기여 전액을 합산하여 관련된 모든 기업의 재정적 기여 요건 충족 여부를 종합적으로 정확하게 판단할 수 있어야 한다. 예를 들어 우리나라 국적의 A사가 기업인수를 통해 EU 내 생산시설 구축을 추진하면서 그 과정에서 우리나라 내에서 국책은행으로부터 보조금을 지원받는다면, 기업결합 거래 체결 이후 기업결합 이행 이전에⁵⁴⁶⁾ EU 집행위에 그러한 역외보조금을 사전 신고해야 한다. 신고 대상은 A사가 수령한 역외보조금만이 아니라, 예를 들어 A사의 계열사인 B사와 C사가 EU 내 영업활동 유무를 불문하고 역외국으로부터 공여받은 재정적 기여까지 포함된다.⁵⁴⁷⁾

546) 입법안 제19조 제1항.

역외국 정부에 의한 모든 지원을 추적하고 모니터링해야 한다는 점에서 대상기업들에게 상당한 준수비용을 야기할 것으로 우려되는 부분이다. 기업 입장에서는 리스크를 최소화하기 위해 자사의 생산·수출 상품과 관련된 공급망 및 자금조달 방식을 재점검하고, 향후 EU 역외보조금 규정에 따라 요구될 것으로 예상되는 소명자료를 구비하고 DB화하는 준비 작업이 필요해 보인다.

한편 현행 EU 보조금 규정하에서 이루어진 반보조금 조사에서도 EU 집행위가 역외보조금 규정 입법안에서와 유사하게 포괄적인 자료를 조사 대상 기업에 요구한 전례가 있다. 역외보조금 규정의 적용 대상 후보기업 입장에서는 현행 규정에 따른 EU 집행위의 반보조금 조사 방식을 면밀하게 검토하여 대응전략 마련에 참고할 필요가 있다. 일례로 2020년 6월 24일 연속 필라멘트 유리섬유 제품 수입에 관한 반보조금 조사 건⁵⁴⁸에서, EU 집행위는 중국 은행 부문의 전반적인 법체계 및 중국의 금융기관에 관한 정보 제공을 조사 대상국인 이집트 정부에 요청하였던 바 있다. 또한 역외보조금 규정하에서 획득·추적된 정보가 대EU 수입상품에 대한 전통적인 반보조금 조사에도 같이 활용될 가능성이 있다는 점도 유의해야 한다.

3. EU 역외보조금 규제 개시에 앞서 충분한 제도 구체화 요구 필요

EU 집행위에게 광범한 직권조사 개시 권한을 규정한 입법안 제2장에 따른 일반 메커니즘에 대해 특별히 대비가 필요하다. 특히 기업 인수·합병형태나 EU로의 그린필드형 신규 직접투자 비중이 높은 국가·기업일수록 제2장 메커

547) 입법안 제22조 및 제21조 제4항.

548) COMMISSION IMPLEMENTING REGULATION (EU) 2020/870 of 24 June 2020 imposing a definitive countervailing duty and definitively collecting the provisional countervailing duty imposed on imports of continuous filament glass fibre products originating in Egypt, and levying the definitive countervailing duty on the registered imports of continuous filament glass fibre products originating in Egypt, 온라인 자료(검색일: 2021. 12. 18).

니즘의 영향권에 해당될 가능성이 높을 것으로 예상된다. 제2장 일반 메커니즘은 지나치게 광범한 조사 권한을 EU 집행위에 부여하는 것이라는 비판을 피하기 어려워 보인다. (i) 기업결합이나 공공조달이라는 특정 상황이 아니라 역외보조금과 관련된 여하한 상황에 대해 집행위의 직권조사가 가능하고 (ii) 소급 적용을 규정하여 조사 개시 시점으로부터 앞선 10년 동안의 역외보조금을 조사할 수 있으며⁵⁴⁹⁾ (iii) 대상기업이 역외보조금을 공여받았다는 충분한 ‘증거(evidence)’가 아니라 ‘정황(indication)’⁵⁵⁰⁾만 있더라도 직권조사가 가능하고 (iv) 미국 「1930년 관세법」 반덤핑·반보조금 조사 규칙상의 ‘불리한 가용정보(AFA: Adverse Facts Available)’와 유사한 성격의 이용 가능한 정보 규칙을 규정⁵⁵¹⁾하여 강력한 자료요청 권한을 EU 집행위에 부여⁵⁵²⁾하였다는 점에서 특히 그렇다.

새로운 규제를 통해 경쟁왜곡 방지라는 긍정적 효과보다 대상기업 전반의 경쟁 위축이라는 부정적 효과가 커질 우려가 있다는 점에서, 유럽의회·EU 이사회는 후속 검토 과정에서 집행위의 권한 남용을 방지하기 위한 제도의 구체화가 충분히 이루어지는지를 확인할 필요가 있다. 최종 채택되는 역외보조금 규정에서는 EU 집행위 직권조사의 범위와 발동 요건을 보다 명확하게 규정할 필요가 있으며, 역외보조금 직권조사에 적용되는 소멸시효도 대상기업의 부담을 줄여주는 방식으로 축소되어야 할 것이다.

549) 입법안 제35조.

550) 입법안 제8조 제2항.

551) 입법안 제14조.

552) 2015년에 미국은 「무역특혜연장법(TPEA: Trade Preferences Extension Act)」에 따른 「1930년 관세법」 개정을 통해 상무부의 반덤핑 조사권한을 대폭 강화한 바 있다. 대표적인 예가 조사 대상 수출국에 ‘특별한 시장 상황(PMS: particular market situation)’이 있다고 보는 경우 상무부가 덤핑마진 산정에 ‘그밖의 어떠한 산정방식(any other calculation methodology)’도 사용할 수 있다고 한 조항이다. TPEA 제773조 제(e)항. 위 법률 개정 및 트럼프 행정부 출범 이후 상무부는 2017년 4월 한국산 유정용 강관(OCTG) 연례재심을 시작으로 반덤핑 조사에서 PMS 조항을 과도하게 적용해오고 있다. 미국의 PMS 적용에 대한 보다 상세한 내용은 조문희 외(2021)를 참고.

4. 녹색 산업 지원정책과 WTO 다자통상체제의 조화를 위한 다자적 논의 주도

제3장에서 살펴보았듯이 EU ETS하에서 100% 무상할당을 받은 기업이 생산·수출한 ‘단조강 유동체 받침쇠’에 대해 미 상무부가 보조금 긍정판정 및 상계관세 부과 명령을 내린 것을 계기로, 온실가스 배출량을 감축하기 위한 대표적인 기후정책으로서 많은 국가에서 시행 중인 배출권거래제의 배출권 무상할당이 시장의 공평한 질서를 왜곡하는 상계가능 보조금으로 분류되면서 상계관세를 부과 받는 무역구제 사례가 만들어졌다. 기후변화 대응 목적으로 시행되는 정책이 국제무역과의 연관성으로 인해 무역 분쟁으로 이어질 수 있다는 점을 실질적으로 보여준 대표 사례라고 할 수 있다. 이와 유사하게 EU가 입법 추진 중인 탄소국경조정 메커니즘(CBAM)은 기후·환경 보호 수준이 낮은 제3국의 탄소집약 상품에 EU와 동일한 수준의 탄소배출 비용을 부과함으로써 EU 역내 탄소누출의 위험을 해소하고 제3국의 기후 노력을 간접적으로 강제하는 기후정책이나, 역내 시설에 대한 무상할당이 보조금으로 분류되어 CBAM에 반발하는 국가가 WTO에 소를 제기하거나 무상할당을 이유로 상계관세를 EU에 부과하고자 할 수 있다.

운송 부문은 글로벌 온실가스 배출량 및 EU, 미국, 중국의 국내 온실가스 배출 부문에서 상당히 큰 비율을 차지하고 있다. 운송 부문의 온실가스 배출량 감축은 2050 기후중립 달성에 결정적이므로 내연기관 자동차에서 저배출 및 제로배출 차량으로의 전환은 주요 기후정책으로 인식되고 있다. 특히 전기자동차의 핵심 부품인 고효율 첨단 배터리가 기후 목적 달성에 중요한 역할을 할 상품으로 부상하였다. 또한 기후변화 완화 목적과 함께, 미·중 패권경쟁 및 핵심 산업에 대한 공급망 리스크에 대응하기 위해 미국과 EU를 중심으로 배터리 및 관련 소재의 국내·역내 생산·공급망을 재편하려는 움직임이 본격화되고 있으며 이와 맞물려서 리튬이온 배터리 등 저탄소 기술에 대한 대규모 보조금 사업들이

대대적으로 추진 중에 있다. 이러한 보조금은 새로운 저탄소 산업을 육성하기 위한 ‘기후변화 보조금’이자 동시에 글로벌 공급망에서 발생할 수 있는 산업생산 지연 및 불능으로 인한 경제위기를 안보위기로 인식하며 취해지는 조치라는 점에서 WTO 보조금협정의 규제를 받는 ‘산업보조금’ 정책이라 할 수 있다.

이처럼 글로벌 주요국들의 기후 및 무역정책은 다자무역체제인 WTO 규범과 충돌하는 부분이 많다. 국제사회가 향후 더욱 적극적이고 다양한 기후정책을 펼쳐야 하는 시점에 특히 저탄소 산업을 지원하기 위한 보조금은 기존의 WTO 무역규범이 기후정책의 추진을 방해하는 결과를 초래할 수 있다. 기후변화 완화 노력과 함께 기후 관련 산업 지원정책의 WTO 합치성 확보 방안에 대해 다자적인 논의를 본격화할 필요가 있다. 예를 들어 2020년 11월 17일에 출범하여 우리나라도 참여하고 있는 TESSD 이니셔티브가 하나의 채널이 될 수 있을 것이다. 또한 본 연구에서 제시한 기후면제나 허용보조금 재도입 가능성을 두고 다자통상 차원에서 기후변화 대응 녹색 보조금에 대한 논의를 본격화하는 데 우리나라가 어떠한 역할을 할 수 있을지에 고민이 필요한 시점이다.

5. WTO 기후면제 및 허용보조금 재도입 검토

미국, EU 등 주요 교역국이 산업보조금에 대한 규제 강화를 주장하고 수출국에서의 보조금 공여에 대해 상계조치를 적극 활용하면서도, 내부적으로는 기후변화 완화 및 저탄소 경제 전환을 위해 불가피한 재생에너지 개발과 배터리 산업 등을 정부정책으로 지원하고 있다는 점은 기후정책과 무역정책의 딜레마 내지는 ‘경쟁을 왜곡할 수 있으나’ 기후변화 완화를 위해 불가피한 녹색 산업 보조금에 대한 국가들의 모순된 입장을 보여준다.

현행 국제 보조금 규칙대로라면, EU의 배터리 혁신전략을 통한 재정지원, 미국의 고효율·고용량 배터리 기술 연구지원, 중국의 신에너지 자동차 산업 발전계획을 통한 배터리 산업 지원 등은 WTO 보조금협정에서 규제하는 금지보

조금 또는 조치가능 보조금이 될 가능성이 높다. 특히 WTO 보조금협정 제8조 하의 허용보조금 규정이 종료된 상황에서 배터리, 반도체 등 특정 산업(군)의 특정 기업에 제공하는 공적 재원을 통한 연구·개발 보조 및 상품생산 지원은 대부분 조치가능 보조금에 해당된다. 미국의 경우 세금으로 지원받은 연구개발 및 상품생산은 미국의 일자리 노동정책과 연결하여 국내에서 국내 노동자에 의해 국내 상품(부품)을 이용할 것을 규정하고 있어 WTO 보조금협정 제3조 금지보조금인 수입대체 보조금에 해당될 우려가 있다.

국제사회가 기후위기에 대응하고 2050년 기후중립 목표를 달성하기 위하여 향후 30년은 저탄소에너지경제로 완전히 전환되어야 하는 시기이다. 이를 위해 글로벌 기후·경제선진국은 물론 개발도상국도 국내적으로 녹색 산업보조금을 통한 저탄소 전환을 추진하면서 기후정책과 무역정책이 충돌하여 정치·경제적 긴장관계를 유발할 수 있다. 국제통상 규범이 나아갈 방향은 탄소배출을 저감하기 위한 기후조치의 이행을 저해하는 것이 아니라 촉진하는 것이어야 한다. 우리나라도 WTO 차원에서 기후면제의 채택 또는 WTO 보조금협정의 허용보조금 규정 재도입을 두고 다양한 가능성을 검토해 볼 필요가 있어 보인다.

유사한 취지에서, WTO의 TESSD에서도 EU가 배출권 무상할당을 단계적으로 폐지하면서 대안으로 CBAM 규정을 마련하고 있는 상황을 고려하여 기후 관련 무역조치에 대한 논의를 해야 한다는 목소리가 나오고 있다. 중국은 WTO 개혁안에서 WTO 보조금협정의 허용보조금 규정을 부활시킬 것을 주장하였는데, 중국의 친환경 정책하에 지원되고 있는 국가보조금의 경우 연구개발 보조금 및 환경 관련 명목의 보조금이 상당하기 때문이다.

우리나라를 포함한 대다수 국가가 저탄소 기술혁신 산업에 상당한 정책적·재정적 지원을 하고 있는 상황에서, 국제무역 체제의 현실성을 유지하면서 각국의 저탄소 기후정책과 무역정책의 충돌 가능성을 줄이기 위해 WTO 등 다자 차원에서 기후 논의가 조속히 개시되어야 한다는 데에 우리나라도 적극적인 태도를 보일 필요가 있다. 대표적으로 James Bacchus 교수가 제안하는 '기후면제'가 WTO 보조금협정 개혁 논의와 같은 맥락으로 진행될 수 있을 것이다.

기존에 WTO 보조금협정에서 한시적으로 인정되었던 허용보조금과 같이, 보조금 규칙에 허용보조금 범주를 재도입하는 안도 논의해 볼 수 있다. 앞서 제3장에서 확인하였듯 지역발전 지원 정책, 환경정책, R&D 정책에 대한 지원은 원래 허용보조금에 해당되었으나, 허용보조금을 규정한 보조금협정 제8조의 법적 효력은 1999년 12월 31일부로 종료되었다. 지역발전 지원 정책, 환경정책, R&D 정책에 대한 지원을 허용보조금으로서 보조금협정에 '영구적으로' 유지하려는 데 회원국들의 입장이 갈렸던 것으로 알려진다. 허용보조금을 재도입하되 회원국들의 컨센서스 도출이 보다 용이할 수 있도록 반박가능한 추정(rebuttable presumption) 조항을 신설하는 안을 생각해 볼 필요가 있다. 보조금 공여국 외 다른 WTO 회원국(이의제기국)이 충분한 근거 제시를 통해 정당성에 관한 추정을 번복할 수 있도록 제도화하는 방법이 한 가지 대안이 될 수 있을 것이다.

6. 배출권 무상할당을 이유로 한 상계관세가 본격화될 가능성에 대비

제3장에서 살펴본 미 상무부의 2020년 12월 EU ETS 무상할당 보조금 긍정 판정 및 2021년 1월 상계관세 부과 명령, 캐서린 타이 USTR 대표의 2021년 4월 15일 '미국 무역정책의 녹색화(Greening U.S. Trade Policy)' 발표와 기후정책 강화를 위한 무역정책 전략, USTR이 2020년 12월에 WTO에 제출한 '공평한 경쟁의 장을 위한 무역규칙을 통한 지속가능성 목표 진전(WT/GC/W/814)' 의견서의 내용을 종합해 볼 때, 미국은 일방조치, 특히 무역구제 제도를 통해 기후변화 완화 정책과 연계된 무역조치에 대해 무역규범을 적용하며 국내경제의 피해를 방지하겠다는 입장을 분명히 한 것으로 보인다. 배출권거래제를 운영하고 있는 우리나라도 기후·환경 조치의 WTO 차원의 합치성 확보 노력과는 별개로 미국 국내법 차원에서 상계관세 조사에 대비할 필요가 있다.

현재 배출권거래제를 운영하는 대부분의 국가에서 탄소누출 위험 방지와 자국의 고탄소 산업의 시장경쟁력을 고려하여 배출권을 무상으로 할당하는 제도를 운영하고 있다. EU ETS의 무상할당 비율은 점차 줄어들고 있지만, 산업부문의 무상할당이 여전히 상당히 높다. 우리나라 배출권거래제에서도 배출권의 97%를 무상할당으로 제공하고 있고, 2021년 7월부터 국가 단위의 배출권거래제를 출범한 중국도 시행 초기인 현재 배출권의 대부분을 무상할당으로 제공하고 있으며 3~5년의 제도 운영 이후 유상할당 비율을 변경할 예정이다.⁵⁵³⁾

특히, 우리나라 배출권거래제하에서 이루어지는 배출권 무상할당에 대해 최근 보조금 긍정판정이 내려진 사례가 있어 주의를 요한다. 일례로 한국산 철강후판(C-580-837)에 대한 2021년 12월 23일자 상계관세 행정재심 최종판정에서, 미 상무부는 우리나라 배출권거래제하에서 100% 무상할당이 이루어지는 경우와 97% 무상할당이 이루어지는 경우를 구분해서 전자에 공여되는 3%의 추가 무상할당(이하 '추가 무상할당')을 보조금으로 보아 상계관세 부과를 결정하였다(표 5-2 참고). EU ETS 무상할당이 문제되었던 2020년 12월 상무부 판정에서와 실질적으로 동일한 논리이다.

보다 구체적으로, 위 행정재심에서 우리 정부가 제시한 입장은 다음과 같다. (i) 97% 무상할당과 100% 무상할당(97%+3%)이 이루어지는 경우는 하나의 온실가스 배출권거래제하에서 이루어진 조치이므로 두 개의 제도로 구분되어서는 안 되고 (ii) 100% 무상할당이 이루어지는 산업부문은 배출권거래제로 인한 경제적 부담이 상대적으로 큰 산업들이므로 추가 무상할당을 받는다 해서 '혜택'이 주어졌다고 볼 수 없으며 (iii) 제도의 특정 측면을 단독으로 평가하는 것이 아니라 배출권거래제 전체에 대한 평가가 이루어져야 하고, 추가 무상할당은 배출권거래제로 인해 상대적으로 크게 영향을 받은 산업을 공정하게 보상하기 위한 것이므로 한국정부가 원래 징수했어야 할 세입을 포기한 것이라 할 수 없으며 (iv) 한국 배출권거래제의 배출권은 경제적 가치(value)가 없는, 온

553) KOTRA(2021. 11. 9), p. 26 참고.

실가스 표준 배출량을 설정하기 위한 척도(scale)에 불과하므로 한국정부의 세입 포기라 볼 수 없고 (v) 배출권거래제의 도입으로 인해 모든 산업에 동일한 준수비용이 발생한 것이 아니라 탄소집약 산업에 상대적으로 높은 준수비용이 발생하였고 추가 무상할당은 이를 단순히 보전하기 위한 것이므로 특혜대우(혜택)로 볼 수 없다고 주장하였다.⁵⁵⁴⁾

또한 현대제철은 다음과 같은 입장을 밝혔다. (i) 배출권거래제 전체가 아닌 제도 내 특정 측면만을 기초로 혜택을 선별적으로 산정해서는 안 되며, 우리나라 배출권거래제를 전체적으로 보았을 때 현대제철과 그 외 대상업체들은 탄소 배출량 감축을 부담하고 있는 것이지 혜택을 받고 있다고 볼 수 없고, 실제 추가 배출권 구매에 상당한 비용이 현대제철에 발생하고 있어 추가 무상할당은 이러한 추가 비용을 상쇄하기 위한 것에 불과하며 (ii) 상무부가 한국 배출권거래제에 상계관세를 부과하는 것은 한국이 환경보호를 위한 조치를 시행했다는 이유로 한국을 처벌하는 격이며 (iii) 미할당된 배출권은 일부는 예비분으로 비축되고 일부는 배출권 시장 안정화 및 시장운영 지원에 사용되므로, 추가 무상할당이 현대제철에 제공되지 않았다 하더라도 한국정부에 귀속되지는 않으므로 ‘정부의 세입 포기’라고 볼 수 없고 (iv) ‘만약’ 97%를 무상할당 받은 모든 업체가 추가 배출권을 경매를 통해서만 매입해야 한다면 추가 무상할당이 ‘정부의 세입 포기’로 볼 수 있을 것이나, 배출권 이월·차입, 제3자로부터의 배출권 직접 구매, 청정개발체제(CDM) 사업을 통한 상쇄배출권 등 경매 이외에도 배출권을 확보할 수 있는 방법이 다양하며, 현대제철이 추가 무상할당을 받지 않았더라도 추가 배출권 매입에 경매를 이용하지 않았을 것이므로 정부의 세입 포기가 있었다고 볼 수 없고 (v) 3% 추가 무상할당을 재정적 기여로 본다 하더라도, 추가 무상할당 전체에 대해서가 아니라 3% 중에서도 한국정부가 경매를 통해 현대제철에 판매하였을 비율의 배출권에 대해서만 혜택에 대한 상계조치가 가능하

554) U.S. Department of Commerce(2021. 12. 23), Memorandum to Ryan Mejerus from Brooke Kennedy, "Decision Memorandum for the Final Results of the Countervailing Duty Administrative Review, 2019: Certain Cut-To-Length Carbon-Quality Steel Plate from the Republic of Korea," C-580-837, Administrative Review, POR: 1/1/-2019 - 12/31/2019, pp. 7-8.

며 (vi) 우리나라 배출권거래제는 추가 무상할당의 공여 대상을 명시적으로 제한하지 않았으므로 ‘법률상 특정성’이 없고, 수혜요건이 자동적이고 법정 기준과 조건이 엄격히 준수되고 있으며, 실제로 우리나라 배출권거래제에는 대부분의 국내산업이 포함될 정도로 적용범위가 넓고 대상업체 중 거의 60%가 추가 무상할당을 받을 자격이 되므로 ‘사실상 특정성’도 없다고 주장하였다.⁵⁵⁵⁾

그러나 상무부는 다음의 이유에서 한국정부와 현대제철의 주장에 동의하지 않고 추가 무상할당을 상계가능한 보조금으로 보아, 배출권 무상할당을 이유로 현대제철에 0.1%의 추가 관세를 확정하였다.⁵⁵⁶⁾ (i) 「1930년 관세법」 제771조 제5항 제(c)호에 규정되어 있듯이 보조금의 효과나 보조금 공여와 관련된 기업이 부담하는 부담 유무는 상계가능한 보조금 유무를 판단하는 데 고려대상이 아니고, (ii) 추가 무상할당을 상계하기 위한 근거로서 배출권거래제 시행으로 인해 추가적으로 발생한 경제적 부담을 상무부가 고려하지 않을 것이며, 「1930년 관세법」은 제771조 제6항에서 세 가지 유형의 상계를 허용하고 있으나 추가 무상할당이 여기에 해당함을 한국정부나 현대제철이 주장하지 않았으며, (iii) ‘혜택’을 판단하는 데 배출권거래제의 적용을 받는 모든 기업과 동 정도의 적용을 받지 않는 기업을 비교해야 한다는 주장에 대해서는, 한국의 배출권거래제가 한국 내 모든 기업을 포괄하는지 여부나 일부 기업만이 배출권거래제로 인한 경제적 부담을 지는지 여부는 「1930년 관세법」상 검토가 요구되지 않으며, 우리나라 배출권거래제하에서 특정 기업군에게 보조금이 공여되었는지 여부가 상무부의 검토대상이라고 설명하였다.⁵⁵⁷⁾

(iv) 한국의 배출권거래제에 대해 상계조치를 부과함으로써 미국이 다른 국가들의 환경보호 노력을 억제한다는 주장에 대해서는, 상무부는 오로지 미국

555) *Ibid.*, pp. 8-9.

556) U.S. Department of Commerce, “C-580-837, Certain Cut-To-Length Carbon-Quality Steel Plate from the Republic of Korea: Final Results of Countervailing Duty Administrative Review: 2019,” 12/27/21, 3510-DS-P.

557) U.S. Department of Commerce(2021. 12. 23), Memorandum to Ryan Majerus from Brooke Kennedy, “Decision Memorandum from the Final Results of the Countervailing Duty Administrative Review, 2019: Certain Cut-To-Length Carbon-Quality Steel Plate from the Republic of Korea,” C-580-837, Administrative Review, POR: 1/1/-2019 - 12/31/2019, pp. 11-12.

상계관세 법과 규정에 따라 보조금 판정을 내릴 뿐이며, (v) 추가 무상할당이 배출권거래제를 적용받는 모든 산업이 동등한 대우를 받도록 하기 위한 것이라는 주장에 대해서는 무상할당의 목적이 그러함을 확인하는 작업을 통해 어떻게 「1930년 관세법」상 보조금의 존재를 부정하거나 보조금액 산정에 영향을 미칠 수 있는지를 한국정부나 현대제철이 증명하지 못하였다고 지적하였다. (vi) 우리나라의 배출권에 경제적 가치가 없다는 주장에 대해서는, 한국정부가 운영하는 경매나 민간 차원의 배출권거래시장을 통해 동 배출권이 거래가 이루어질 수 있도록 가격이 형성되어 있는 시장 상품이고, 한국의 배출권거래제는 온실가스 배출에 대해 기업에 비용을 부담지우는 방식으로 설계되었으며 만약 배출권에 경제적 가치가 없다면 배출권거래제가 대상업체에 부과하는 부담도 없을 것이므로 한국정부가 상무부에 제기한 주장에 맞지 않는다고 지적하였다. 또한 한국정부는 추가 무상할당을 ‘보상(compensation)’으로서 설명하였는데 이에 비추어 보아도 배출권에 경제적 가치가 있음을 알 수 있으며, 「온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률」에서도 예를 들어 인증받은 배출량보다 제출한 배출권이 적은 경우에는 ‘해당 이행연도의 배출권 평균 시장가격의 3배 이하의’ 과징금을 부과할 수 있도록 규정하고 있다는 점⁵⁵⁸⁾도 지적하였다.⁵⁵⁹⁾

(vii) 추가 무상할당이 없었더라면 상응하는 배출권을 현대제철이 반드시 한국정부가 운영하는 경매로부터 구매했었을 것이라는 증거가 없으므로 ‘정부의 세입 포기’로 볼 수 없다는 주장에 대해서는 추가 무상할당을 제공되지 않았더라면 ‘한국정부가’ 해당 무상할당을 어떻게 활용했을 것인지, 즉 정부가 운영하는 경매에서 해당 배출권을 판매하였을 것인지 여부가 중요한 것이 아니라, 무상할당이 없었더라면 현대제철 등 일부 대상업체가 배출권을 추가로 구매했어야 할 것이므로 한국정부는 위 업체들로부터도 세입을 받았을 것이라는 점이 핵심이라고

558) 「온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률」 제33조.

559) U.S. Department of Commerce(2021, 12. 23), Memorandum to Ryan Mejerus from Brooke Kennedy, "Decision Memorandum from the Final Results of the Countervailing Duty Administrative Review, 2019: Certain Cut-To-Length Carbon-Quality Steel Plate from the Republic of Korea," C-580-837, Administrative Review, POR: 1/1/-2019 - 12/31/2019, pp. 13-15.

설명하였다. 현대제철은 배출권 이월·차입을 통해 배출권을 확보하거나 제철 부족분에 대해 과징금을 부담할 수도 있었을 것이나, 이월·차입을 위한 배출권은 한국정부가 제공하는 무상할당, 한국정부가 운영하는 경매, 또는 민간 거래시장을 출처로 하는 반면, 과징금의 경우 한국정부에 대한 직접 지불에 해당된다. 궁극적으로는 한국의 배출권거래제를 적용받는 모든 대상업체가 무상으로 확보하거나 또는 구매를 통해 「온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률」에서 요구되는 수준의 배출권을 제출해야 하고, 그렇지 않은 경우 제철 부족분에 대해 과징금을 한국정부에 지불해야 한다. 따라서 다양한 채널을 통해, 한국정부는 특정 기업에 추가 무상할당을 제공함으로써 받아야 할 세입을 포기한 것이 된다고 상무부는 설명하였다.⁵⁶⁰⁾

(viii) 법률상 특정성에 관해서는, 「1930년 관세법」 제771조 제5A항(D)(i)은 보조금 공여당국 또는 근거법령이 보조금을 일정 기업이나 산업에 ‘명시적으로 한정’ 지을 경우 법률상 특정성이 있다고 규정하고 있고, 한국의 「온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률」은 수혜조건을 규정하고 해당 조건으로 인해 추가 무상할당을 받을 수 있는 산업이 명시적으로 제한되었다고 볼 수 있으므로 법률상 특정성이 있다고 보았다. 사실상 특정성에 관해서는, 이미 법률상 특정성이 확인되었으므로 추가 검토가 불필요하다고 보았다.⁵⁶¹⁾

(ix) 추가 무상할당이 재정적 기여에 해당하고 특정성이 있다고 하더라도, 추가 배출권 전량을 정부 경매로부터 구매했을 것이라고 가정하지 말고 추가 무상할당량 중 현대제철이 ‘정부 경매로부터 구매했을 가능성이 있는’ 비율만큼만 혜택 산정에 반영해야 한다며 정부 경매를 통한 배출권 판매량과 민간 거래량을 비교 제시한 현대제철의 주장에 대해 상무부는 현대제철이 제시한 비율산정 방식은 추론에 불과하며, 한국정부가 운영한 경매가 유동성이 높았으므로 배출권 구매업체들이 어떻게 행위하였을 것인지를 예측하는 것은 불가능하다며, 상무부가 제시한 혜택 산정 방식이 합리적이라고 결론지었다.⁵⁶²⁾

560) *Ibid.*, p. 15.

561) *Ibid.*, p. 16.

562) *Ibid.*, pp. 16-17.

표 5-2. 당사자 주장과 상무부 판정 주요 내용(요약)

구분	한국정부 및 현대제철의 주장	상무부 판단
재정적 기여 유무	<p>재정적 기여 부인: 추가 무상할당을 한국정부의 '세입 포기'라 할 수 없음</p>	<p>재정적 기여 긍정</p>
	<p>① 제도의 특정 측면을 평가하는 것이 아니라 배출권거래제 전체에 대한 평가가 이루어져야 함</p> <ul style="list-style-type: none"> - 97% 무상할당 및 100% 무상할당(97% + 3%) 경우를 두 개의 제도로 구분해서는 안 됨 - 추가 무상할당은 배출권거래제로 인해 상대적으로 크게 영향을 받은 산업을 공정하게 보상하기 위한 것이므로, 한국정부가 원래 징수했어야 할 세입을 포기한 것이 아님 	
	<p>② 한국 배출권거래제도의 배출권은 경제적 가치(value)가 없는, 온실가스 표준 배출량을 설정하기 위한 척도(scale)에 불과하므로 한국정부의 세입 포기가 아님</p>	
<p>③ 무상할당이 한국정부에 '귀속'되지 않으므로 정부의 세입 포기라 할 수 없음. 추가 무상할당이 없었더라면 상응하는 배출권을 현대제철이 한국정부가 운영하는 경매로부터 구매했었을 것이라는 증거가 없기 때문</p> <ul style="list-style-type: none"> - 미할당된 배출권의 일부는 예비분으로 비축되고 일부는 배출권 시장 안정화 및 시장운영 지원에 사용되며, 추가 무상할당이 현대제철에 제공되지 않았다 하더라도 한국정부에 귀속되지는 않음. - '만약' 97%를 무상할당 받은 모든 업체가 추가 배출권을 경매를 통해서만 매입해야 한다면 추가 무상할당이 '정부의 세입 포기'일 것이나, 배출권 이월·차입, 제3자로부터의 배출권 직접 구매, CDM 사업 등을 통한 상쇄 배출권 등 경매 외에도 배출권 확보 방안이 다양하며, 현대제철은 추가 무상할당을 받지 않았더라도 추가 배출권 매입에 경매를 이용하지 않았을 것임 	<p>- 추가 무상할당이 제공되지 않았더라면 '한국정부가' 무상할당을 어떻게 활용했을 것인지가 중요한 것이 아니라, 추가 배출권을 현대제철 등 일부 대상업체에 무상으로 제공하지 않았더라면 이들 업체가 추가 배출권을 구매했어야 할 것이므로, 한국정부는 위 업체들로부터도 세입을 받았을 것이라는 점이 핵심임</p> <p>- 한국정부는 추가 무상할당을 '보상'으로 설명하였는데 이에 비추어 보아도 배출권에 경제적 가치가 있음을 알 수 있으며, '온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률'에서도 예를 들어 인증받은 배출량보다 제출한 배출권이 적은 경우에는 '해당 이행연도의 배출권 평균 시장가격의 3배 이하의' 과징금을 부과할 수 있도록 규정하였음.</p>	

표 5-2. 계속

구분	한국정부 및 현대제철의 주장	상무부 판단
혜택 유무	<p style="text-align: center;">혜택의 존재 부인</p> <p>① 3% 추가 무상할당은 일부 업체의 추가 비용을 보전(상쇄)하고 배출권거래제를 적용 받는 모든 산업이 동등한 대우를 받도록 하기 위한 것이며 추가 '혜택'이 아님</p> <ul style="list-style-type: none"> - 배출권거래제 전체가 아닌 제도 내 특정 측면만을 기초로 혜택을 선별적으로 산정해서는 안 됨 - 혜택 유무를 판단하기 위한 비교대상은 '배출권거래제 적용 대상기업 전체'와 '미적용 기업 전체'이어야 함 - 배출권거래제를 통해 모든 산업에 동일한 준수비용이 발생한 것이 아니라, 현대제철을 포함한 탄소집약산업에 상대적으로 높은 준수비용이 발생 	<p style="text-align: center;">혜택의 존재 긍정</p> <ul style="list-style-type: none"> - 「1930년 관세법」 제771조 제5항 제(c)호 상 보조금의 효과나 보조금 공여와 관련된 기업의 부담 유무는 상계가능 보조금 유무를 판단하는 데 고려대상이 아님 - 배출권거래제 시행으로 인해 추가적으로 발생한 경제적 부담을 통해 추가 무상할당을 상계할 수 없음 - 해당 무상할당의 목적이 「1930년 관세법」 상 보조금의 유무 판단 및 보조금액 산정에 어떻게 관련성이 있는지를 한국정부나 현대제철이 증명하지 못함 - 한국의 배출권거래제가 한국 내 모든 기업을 포괄하는지 여부나 일부 기업만이 배출권거래제로 인한 경제적 부담을 지는지 여부는 「1930년 관세법」 상 검토가 요구되지 않음 - 「1930년 관세법」은 제771조 제6항에서 세 가지 유형의 상계를 허용하고 있으나 추가 무상할당이 여기에 해당함을 한국정부나 현대제철이 주장하지 않음
특정성	<p style="text-align: center;">특정성 부인</p> <p>① 우리나라 배출권거래제는 추가 무상할당의 공여 대상을 명시적으로 제한하지 않았으므로 법률상 특정성(de jure specificity)이 없음</p> <p>② 수혜요건이 자동적이고 법정 기준과 조건이 엄격히 준수되고 있으며, 실제로 우리나라 배출권거래제에는 대부분의 국내산업이 포함될 정도로 적용범위가 넓고 대상업체 중 거의 60%가 추가 무상할당을 받을 자격이 되므로 사실상 특정성(de facto specificity)도 없음</p>	<p style="text-align: center;">특정성 긍정</p> <ul style="list-style-type: none"> - 보조금 공여당국 또는 근거법령이 보조금을 일정 기업이나 산업에 '명시적으로 한정' 지을 경우 「1930년 관세법」 상 법률상 특정성 긍정 - 한국의 「온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률」은 수혜조건을 규정하고 해당 조건으로 인해 추가 무상할당을 받을 수 있는 산업이 명시적으로 제한되었다고 볼 수 있으므로 법률상 특정성이 있음 - 법률상 특정성이 확인되었으므로 사실상 특정성에 대한 추가 검토는 불필요함

표 5-2. 계속

구분	한국정부 및 현대제철의 주장	상무부 판단
그 외 사항	① 타국의 배출권거래제에 대해 상계조치를 부과함으로써 미국이 다른 국가들의 환경 보호 노력을 억제한다고 지적 - 상무부가 한국 배출권거래제에 상계관세를 부과하는 것은 한국이 환경보호를 위한 조치를 시행했다는 이유로 처벌하는 격	- 상무부는 오로지 미국 상계관세 법과 규정에 따라 보조금 판정을 내릴 뿐임
	② [상계조치의 부과 수준] 3% 추가 무상할당이 재정적 기여에 해당하고 특정성이 있다고 하더라도, 추가 배출권 전량을 정부 경매로부터 구매했을 것이라고 가정하지 말고 추가 무상 할당량 중 현대제철이 '정부 경매로부터 구매 했었을 가능성이 있는' 비율의 배출권에 대해 서만 상계조치를 부과해야 함	- 현대제철이 제시한 비율 산정 방식은 추론에 불과하며, 한국정부가 운영한 경매가 유동성이 높았으므로 배출권 구매업체들이 어떻게 행위하였을지를 예측하는 것은 불가능함. - 상무부가 제시한 혜택 산정 방식이 합리적임.

자료: U.S. Department of Commerce(2021. 12. 23), Memorandum to Ryan Majerus from Brooke Kennedy, "Decision Memorandum from the Final Results of the Countervailing Duty Administrative Review, 2019: Certain Cut-To-Length Carbon-Quality Steel Plate from the Republic of Korea," C-580-837, Administrative Review, POR: 1/1/-2019 - 12/31/2019에 기초하여 저자 정리.

지금까지 살펴본 상무부의 논리 중 다소 설득력이 부족하다고 생각되는 부분과 충분한 설명을 제공되지 않은 부분에 대해서는 후속되는 행정재심⁵⁶³⁾에서 한국 측이 반박을 제기하거나 추가 설명을 요구할 수 있을 것이다. 보통 상무부가 성문법과 판례법에 근거하여 판단을 내린 부분을 반박하기는 쉽지 않으나, 위 (vii)번에서와 같이 반사실적 분석이 이루어지거나 (ix)번 혜택 산정과 같이 법률에 직접적으로 적용될만한 상세한 규칙이 없이 각 사안의 구체적인 사실관계마다 상무부의 재량적 판단이 이루어지는 영역에 있어서는 조사 대상 국가·기업에서 상무부 결정에 대해 여전히 다뤄볼 여지가 있다고 생각된다.

마지막으로 상무부는 2020년 12월에 EU ETS 무상할당에 대해 내린 보조금 긍정판정과 마찬가지로 우리나라 배출권거래제하에서 공여되는 배출권 무

563) 2021년 12월을 기준으로, 2020년 1월 1일부터 2020년 12월 31일까지의 재심대상기간(POR)에 대한 철강후판 행정재심 예비판정이 2022년 2월 28일로 예정되어 있다. U.S. Department of Commerce, "Case #C-580-837 - South Korea - CTL Carbon Steel Plate Steel-Related," 온라인 자료(검색일: 2021. 12. 28).

상할당 그 자체를 보조금으로 본 것이 아니며, 97% 무상할당 대상업체와 100% 무상할당 대상업체를 비교하여 3%의 추가 무상할당이 보조금에 해당된다고 보고 있다. 단기적으로는 배출권 무상할당에 대한 전반적인 재검토보다는 우선은 상무부가 개진하고 있는 논거에 ‘맞추어’ 우리나라의 무상할당제를 개선할 수 있는 방안을 다각적으로 검토해 보아야 한다. 또한 배출권 무상할당에 대한 국제법적 논의⁵⁶⁴⁾도 점차 본격화될 것으로 예상되므로, 배출권 무상할당의 법적 성격과 WTO 보조금협정 합치가능성 등 국제법 차원에서 아직 확립되지 않은 이슈에 관해 우리 배출권거래제에 대해 유리한 방향으로 논의가 전개될 수 있도록 규칙 형성 단계에서부터 선제적인 노력이 필요할 것이다.

7. 환율보조금에 대한 정부·기업 차원의 다면적 대응

우리나라는 환율 개입 내역을 분기별로 공개⁵⁶⁵⁾하여 투명성을 제고하고 있으며 환율이 과도하게 인상되거나 인하되는 것을 방지하기 위해 일반적으로 역풍정책 방식의 개입을 하고 있다.⁵⁶⁶⁾ 이에 우리나라 원·달러 환율에 대한 직접적인 문제제기는 없을 것으로 보이나 지속적인 모니터링은 필요하다. 또한 중국, 베트남 등 통화가치가 저평가되었다고 평가되는 국가로 진출한 기업의 경우 현지 재투자 및 환전 과정에서 환율보조금 관련 상계관세 부과 가능성을 염두에 두어야 하는 부담이 있을 것으로 보인다.

환율보조금에 대한 국내적 대응 방안으로서, 첫째, 특정 산업 부문에 한정되어 공여되는 일반적인 보조금과는 달리 통화 저평가는 대부분의 수출산업에 관련되므로 개정된 상계관세 규정하에서 여러 수출 품목을 대상으로 다수의 조사가 개시될 수 있음을 유념해야 한다. 상무부가 특정 국가의 한 품목에 대해 환

564) 관련해서 김호철(2011a); 김호철(2011b); 이동은(2020); 이종교(2018); 이천기(2013) 참고.

565) 한국은행(2021. 6. 30), 「외환당국 순거래(2021년 1분기)」, 온라인 자료(검색일: 2021. 11. 5) 참고.

566) 박준서, 최경욱(2020), pp. 2-3, p. 24.

율보조금 상계관세를 부과하게 되면 그 판정 결과를 바탕으로 해당국의 다른 수출품에 대해서도 연쇄적으로 환율보조금 상계관세 조사가 제기될 가능성이 높다. 이에 환율보조금의 대상이 되어 전체적인 혼란에 휘말리지 않도록 국내적으로는 환율에 대해 불필요한 개입을 자제할 필요가 있다.

둘째, 환율보조금 조사에서 미 재무부 반기 환율보고서의 중요한 위상을 고려할 때 동 보고서에 대한 지속적인 관리가 필요하다. 특히 무역수지 적자국에 대해 통화 저평가와 관련한 보조금 및 상계관세 부과를 주장할 가능성이 높으므로 무역수지에 대해서도 관찰이 필요할 수 있다. 또한 미 재무부는 통화가치 저평가와 관련하여 IMF가 분석한 실효환율 대비 적정 환율 격차를 참고하고 있다는 점에서, IMF에서의 논의 동향에도 예의주시할 필요가 있다.

셋째, 상계관세 조사의 경우 짧은 답변기한 내에 상당한 분량의 질의서에 답변해야 될 수 있어 조사 대상기업은 선제적으로 관련 소명 및 근거 자료를 구비하고 대응전략을 구상할 필요가 있다. 또한 관련 조사에 대한 기업의 대응 능력 제고 등을 위해 정부 차원의 지원방안을 마련해야 할 것이다.

넷째, 상계관세 규정 개정이 얼마 되지 않았고 통화 저평가를 ‘보조금’으로 판단한 사건이 많지 않으므로 상무부의 방법론이 아직 완전하다고 보기는 어려울 것이다. 그러나 미국의 환율보조금 상계관세 조사에 대해 여러 측면에서 문제가 제기되고 있다. 특히 상품무역을 주로 하는 기업들 전체를 그룹화하여 특정성을 증명하는 것은 특정성 요건을 지나치게 광의로 해석하는 것으로 WTO 보조금협정 제2.1조 위반의 소지가 있다. 또한 통화 저평가와 혜택을 분석하는데 다자적으로 합의된 방법이 없다는 점에서 개정 상계관세 규정이 WTO 보조금협정 제14조 위반에 해당될 가능성이 있음을 앞서 확인하였다.

궁극적으로 환율에 대한 상계관세 부과라는 단편적인 해결책 모색은 환율과 무역 간의 규율을 확립하는 데 본질적인 해결책은 될 수 없다. 일국의 자의적 판단에 따른 환율보조금 상계관세 부과는 세계 무역을 더욱 위축시키는 결과를 낳게 될 것이다. 환율과 무역의 관계에 대한 공통된 이해를 바탕으로, 환율제도

의 자율성에 기초한 책임을 공감하며 다자 차원에서 총체적인 접근이 이루어질 수 있도록 노력해야 한다.

8. 새로운 보조금 현상의 양자·다자적 공론화 노력 필요

코로나19 이후 경제회복, 첨단산업 기술 경쟁력 강화, 탈탄소화 촉진 등 각국의 정치·경제·환경적 필요와 맞물려 다양한 국내 산업 지원 정책이 마련되고 있는 가운데, 특히 역외보조금, 기후변화 보조금, 환율보조금 등 새로운 보조금 현상에 대한 규제를 두고 국가간 갈등이 심화될 가능성이 높아 보인다.

일국의 국내법 내지는 역내 규정에 근거하여 취하는 일방조치는 국제법에 근거한 규제와는 달리 국가 간의 상호합의에 기초하지 않은 것이므로, 외국 정부가 자국의 보조금 정책을 타국의 관할대상에 귀속시키는 데 반발할 가능성이 높으며 중장기적으로 큰 효과를 거두기 어렵다. 보조금 공여로 인해 국경을 넘어서 발생하는 초국경적 파급효과를 효과적으로 다루기 위해서는 국제적 협력이 전제되어야 한다. 역외보조금, 기후변화 보조금, 환율보조금 등 새로운 보조금 현상에 대해 모든 국가가 공감할 수 있을 최소한의 공통된 이해를 다자적으로 내지는 (가능한 한 많은 당사국을 포함하여) 양자적으로 도출해내는 작업이 가장 우선적으로 필요하다. 예를 들어 역외보조금 문제에 관한 논의의 시작은 지역 무역협정에 규정된 ‘WTO plus’ 보조금 규칙이 될 수 있다. CPTPP와 USMCA 등 최근의 지역무역협정에서는 독립된 국영기업 챗터하에서 국영기업이 직·간접적으로 부담하는 의무를 서비스 부문에까지 확대 적용하며, 비차별의무 및 상업적 고려 의무,⁵⁶⁷⁾ 비상업적 지원을 통한 부정적 효과·피해 야기 금지·규제의무⁵⁶⁸⁾ 등을 포함하고 있다(본 보고서의 부록 2와 3 참고).

567) CPTPP 제17.4조 제1항, USMCA 제22.4조.

568) CPTPP 제17.6조, USMCA 제22.6조.

여기서 눈여겨봐야 할 부분은 EU 집행위가 제시한 역외보조금 규정 입법안도 CPTPP, USMCA와 마찬가지로 EU 내 기업의 설립 및 운영에 관련된 '서비스, 투자, 그 밖의 금융 흐름'을 규율할 수 있도록 보조금 규율 범위를 넓히고자 하였다는 점이다.⁵⁶⁹⁾ 또한 CPTPP와 USMCA는 '다른 당사국 영역 내에서의' 서비스 공급(Mode 3 중 해외직접투자)과 관련하여 당사국은 자국 국영기업에 직간접적으로 공여하는 비상업적 지원을 통해 다른 당사국의 이익에 부정적 효과를 야기해서는 안 된다고 규정하는데,⁵⁷⁰⁾ 이는 역외국의 역내 투자를 통해 'EU 회원국 내에서' 설립·운영되는 기업에 역외보조금을 공여함으로써 EU의 이익에 부정적 효과를 야기해서는 안 된다는 EU 역외보조금 규정 입법안의 규율내용과 실질적으로 동일한 취지이다. 새로운 보조금 현상에 대한 규제가 당사국 상호간의 합의에 기초하는 국제조약 형식으로 발현된 경우가 이미 확인된다는 점에서 국내법에 근거한 일방조치가 새로운 보조금 현상을 다루기 위한 유일한 정책옵션이 아님을 분명히 할 필요가 있으며, 지역무역협정이나 복수국간 이니셔티브를 통해 사안을 양자적으로 공론화하고 궁극적으로는 다자 차원의 논의를 유도하기 위한 노력이 필요하다.

569) 역외보조금 백서, p. 10.

570) CPTPP 제17.6조 제1항 제(c)호; USMCA 제22.6조 제4항 제(c)호.

참고문헌

[국문자료]

- 강민지. 2015a. 「교역국의 저평가된 통화에 대한 통상법적 제재 연구 - 미국의 회에서 발의된 환율문제 관련 법안의 WTO 합치성 판단을 중심으로」. 연세대학교 석사학위 논문.
- _____. 2015b. 「환율문제에 대한 통상법적 제재 연구」. 『통상법률』, 통권 제125호. 법무부.
- 김민주. 2021a. 「유럽 기후법(European Climate Law)의 주요 내용과 시사점」. 『기후변화 이슈브리프 기후법령 Brief』, Vol. 3. 한국법제연구원.
- _____. 2021b. 「기후변화에 관한 파리협정 이행을 위한 조치 - EU의 실행을 중심으로」. 『국제법 동향과 실무』, Vol. 20, No. 3, 통권 제62호. 외교부.
- 김호철. 2011a. 『기후변화와 WTO: 탄소배출권 국경조정』. 경인문화사.
- _____. 2011b. 「WTO 보조금협정과 탄소배출권 무상할당」. 『통상법률』, 통권 제101호.
- 박준서, 최경욱. 2020. 『우리나라 외환시장 오퍼레이션의 행태 및 환율변동성 완화 효과』. BOK 경제연구 제2020-4호. 한국은행.
- 안성배, 정영식, 강태수, 김효상, 이천기, 양다영, 조고운. 2019. 「미국의 중국 환율조작국 지정 전개와 영향」. KIEP 오늘의 세계경제, Vol. 19, No. 20.
- 이동은. 2020. 「국제기후변화법제와 국제통상법체제의 조화적 공존을 위한 법적 고찰: 탄소배출권 무상할당조치와 WTO 보조금협정을 중심으로」. 『서울국제법연구』, 제27권 제2호.
- 이종교. 2018. 「탄소세 및 배출권의 국경조정에 대한 주요 법리적 쟁점 검토」. 『환경법과 정책』, 제20권. 강원대학교 비교법학연구소.
- 이천기. 2013. 「우리나라 온실가스·에너지 목표관리제 및 온실가스 배출권거래제의 WTO협정 합치성에 관한 연구」. 『국제경제법연구』, Vol. 11, No. 3. 한국국제경제법학회.

- _____. 2018. 『기후변화와 지속가능발전 법제연구: 에너지 신재생에너지 지원제도의 WTO/FTA 합치성 확보방안』. 기후변화법제 연구 18-17-10. 한국법제연구원.
- 이천기, 강민지. 2020. 「미·EU·일 공동성명에 나타난 WTO 산업보조금 규제 강화 방향: 평가와 시사점」. KIEP 오늘의 세계경제, Vol. 20, No. 6.
- 이천기, 엄준현, 강민지. 2019. 『WTO 개혁 쟁점 연구: 국영기업, 산업보조금, 통보』. 중장기통상전략연구 19-03. 대외경제정책연구원.
- 이천기, 이주관, 박혜리, 강유덕. 2020. 『FTA 신통상규범에 관한 통상법적 쟁점과 경제적 영향: 환경과 노동을 중심으로』. 연구보고서 20-30. 대외경제정책연구원.
- 이천기, 조문희, 박혜리, 강민지, 김민주. 2021. 『WTO 보조금협정 개정 논의 전망 및 대응방안』. 국민경제자문회의 용역보고서.
- 임소영, 강지현. 2021. 「EU 핏포55(Fit for 55)가 국내 탄소중립 정책에 주는 시사점」. 『KIET 산업경제』. 산업연구원.
- 정영식, 한형민, 이선형, 김혁황, 양다영, 김제국, 강민지. 2020. 「미국의 베트남 환율조작국 지정과 영향」. KIEP 오늘의 세계경제, Vol. 20, No. 31.
- 조고운. 2019. 「환율조작국 지정에 대한 중국의 입장과 대응」. KIEP 세계경제 포커스, Vol. 19, No. 31.
- 조문희, 권혁주, 강민지. 2018. 「NAFTA 재협상(USMCA) 결과: 평가와 시사점」. KIEP 오늘의 세계경제, Vol. 18, No. 36.
- 조문희, 이천기, 강민지, 정민철. 2021. 『반덤핑조치의 국제적 확산과 조사기법 다양화의 영향 및 정책시사점』. 연구보고서 21-20. 대외경제정책연구원.
- 한민수, 안성배, 김효상, 김수빈, 이진희, 김소영, 편주현. 2020. 『환율과 경상수지의 구조적 변화와 정책방향』. 연구보고서 20-17. 대외경제정책연구원.
- 한민수, 안성배, 김효상, 김수빈, 이진희, 김소영, 편주현. 2021. 「환율과 경상수지의 구조적 변화와 정책방향」. 『KIEP 정책연구브리핑』. 대외경제정책연구원.

환경부. 2020. 「온실가스 배출권거래제 제3차 계획기간(2021~2025년) 국가 배출권 할당계획(안)」.

[영문자료]

Bacchus, James. 2017. "The Case for a WTO Climate Waiver." CIGI Special Report. https://www.cigionline.org/static/documents/documents/NEWEST%20Climate%20Waiver%20-%20Bacchus_0.pdf(검색일: 2021. 9. 21).

Charnovitz, Steve. 2014. "Green Subsidies and the WTO." Policy Research Working Paper, 7060. World Bank Group.

Crochet, Victor and Vineet Hegde. 2020. "China's 'Going Global' Policy: Transnational Subsidies under the WTO SCM Agreement." Working Paper, No. 220. (February)

Crochet, Victor and Marcus Gustafsson. 2021. "Lawful Remedy or Illegal Response? Resolving the Issue of Foreign Subsidization under WTO Law." *World Trade Review*, 20.

Evenett, Simon J. and Johannes Fritz. 2021. "Subsidies and Market Access - Towards an Inventory of Corporate Subsidies by China, the European Union and the United States." The 28th Global Trade Alert Report. CEPR Press.

Hoekman, Bernard and Douglas Nelson. 2020. "Rethinking International Subsidy Rules." Working Paper, 02/03/2020. Global Economic Dynamics, Bertelsmann Stiftung. <https://www.bertelsmann-stiftung.de/en/publications/publication/did/rethinking-international-subsidy-rules-1>(검색일: 2021. 9. 21).

Howse, Robert. 2010. "Climate Mitigation Subsidies and the WTO Legal Framework: A Policy Analysis." IISD.

- Lee, Jaemin. 2020. "A Story Half Told-Selective Benefit Assessment in the New US CVD Rule for Exchange Rates." *Journal of International Econic Law*, Vol. 23, Issue 4.
- Wolfrum, Rüdiger, Peter-Tobias Stoll, and Holger Hestermeyer. 2010. "WTO - Trade in Goods." Max Planck Commentaries on World Trade Law. Martinus Nijhoff.
- Wu, Mark. 2015. "Re-examining 'Green Light' Subsidies in the Wake of New Green Industrial Policies." ICTSD.

[정부 보도자료 및 온라인 자료]

- 국가온실가스종합관리시스템. 「정보공개 - 할당대상업체」. <https://ngms.gir.go.kr/subMain.do?menuNo=301301>(검색일: 2021. 12. 28).
- 기획재정부. 2021. 「미 재무부, 환율보고서 발표」. 보도자료. (12월 4일)
- 「美 연준, 통화정책 정상화 시동... '저무는 양적완화 시대」. 2021. 『오피니언뉴스』. (11월 4일). <https://www.opinionnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=57339>(검색일: 2021. 11. 12).
- 「美 Fed "무제한 양적완화 하겠다」. 2020. 『한국경제』. (3월 24일). <https://www.hankyung.com/economy/article/20200323470619>(검색일: 2021. 11. 12).
- 「미국의 환율-무역 연계 수입규제 동향과 전망」. 2021. 『KOTRA 해외시장뉴스』. (3월 29일). <https://news.kotra.or.kr/user/globalBbs/kotranews/5/globalBbsDataView.do?setIdx=244&dataIdx=187801>(검색일: 2021. 8. 29).
- 한국은행. 2021. 「외환당국 순거래(2021년 1분기)」. (6월 30일). <https://www.bok.or.kr/portal/bbs/B0000299/view.do?nttId=10065271&menuNo=200994&pageIndex=1>(검색일: 2021. 11. 5).

- 한국은행 지역경제동향. 2014. 「실질실효환율」. (4월 14일). <https://www.bok.or.kr/portal/bbs/P0000795/view.do?nttId=198764&menuNo=200557&pageIndex=113>(검색일: 2021. 9. 27).
- KOTRA. 2021. 「중국 탄소배출권거래제 추진 현황 및 시사점」. Global Market Report 21-036. (11월 9일)
- Asia Financial. 2021. “China kicks up renewables push days ahead of global climate summit.” (April 20). <https://www.asiafinancial.com/china-kicks-up-renewables-push-days-ahead-of-global-climate-summit>(검색일: 2021. 6. 21).
- Bartels, Lorand. 2020. “Does WTO law really not regulate ‘foreign subsidies’?” Linklaters. (June 22). <https://www.linklaters.com/en/insights/blogs/tradelinks/2020/june/does-wto-law-really-not-regulate-foreign-subsidies>(검색일: 2021. 8. 18).
- BEA. 2021. “U.S. Trade in Goods and Services, 1960-present.” <https://www.bea.gov/data/intl-trade-investment/international-trade-goods-and-services>(검색일: 2021. 8. 2).
- Becker, Justin R. 2021. “The Biden Administration Defers Countervailable Subsidy Determination Related to China’s Alleged Undervalued Currency.” (April 14). <https://www.sidley.com/en/insights/publications/2021/04/the-biden-administration-defers-countervailable-subsidy-determination-related-to-chinas-currency>(검색일: 2021. 8. 22).
- Board of Governors of the Federal Reserve System. “Who owns the Federal Reserve?” https://www.federalreserve.gov/faqs/about_14986.htm(검색일: 2021. 11. 12).
- Carbon Market Watch. 2016. “Industry windfall profits from Europe’s carbon market - How Energy-Intensive Companies Cashed in on

- their Pollution at Taxpayers' Expense." Carbon Market Watch Policy Briefing. (March). https://carbonmarketwatch.org/wp-content/uploads/2016/03/Policy-brief_Industry-windfall-profits-from-Europe%E2%80%99s_web_final-1.pdf(검색일: 2021. 8. 29).
- Center for American Progress. 2021. "Greening U.S. Trade Policy." (April 15). <https://www.americanprogress.org/events/2021/04/07/497929/greening-u-s-trade-policy/>(검색일: 2021. 5. 21).
- "China's energy agency floats increase in 2030 renewables target." 2021. *Climate Home News*. (February 11). <https://www.climatechangenews.com/2021/02/11/chinas-energy-agency-floats-increase-2030-renewables-target/>(검색일: 2021. 6. 21).
- Climate Action Tracker. 2021. "Warming Projections Global Update, Glasgow's 2030 credibility gap: net zero's lip service to climate action." (November). https://climateactiontracker.org/documents/997/CAT_2021-11-09_Briefing_Global-Update_Glasgow2030_CredibilityGap.pdf(검색일: 2021. 12. 2).
- "Climate change: China aims for 'carbon neutrality by 2060'." 2020. *BBC News*. (September 22). <https://www.bbc.com/news/science-environment-54256826>(검색일: 2021. 9. 28).
- "Climate change: US formally withdraws from Paris agreement." 2020. *BBC News*. (November 4). <https://www.bbc.com/news/science-environment-54797743>(검색일: 2021. 9. 28).
- Congress.gov. "All Actions S.2378 — 117th Congress (2021-2022)." <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/senate-bill/2378/all-actions?overview=closed#tabs>(검색일: 2021. 8. 16).
- _____. "All Actions H.R.4534 — 117th Congress (2021-2022)." <https://www>.

- congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/4534/all-actions?r=3&overview=closed&s=1#tabs(검색일: 2021. 8. 16).
- Congressional Research Service. 2020. “‘Made in China 2025’ Industrial Policies: Issues for Congress.” (August 11). <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF10964>(검색일: 2021. 7. 16).
- _____. 2020. “Section 301 of the Trade Act of 1974.” (December 9). <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF11346>(검색일: 2021. 8. 30).
- European Commission. “European Battery Alliance.” https://ec.europa.eu/growth/industry/policy/european-battery-alliance_en(검색일: 2021. 11. 28).
- _____. “Increasing the ambition of EU emissions trading.” https://ec.europa.eu/clima/eu-action/european-green-deal/delivering-european-green-deal/increasing-ambition-eu-emissions-trading_en(검색일: 2021. 8. 17).
- _____. “Trade & investment – addressing distortions caused by foreign subsidies.” https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12621-Trade-&-investment-addressing-distortions-caused-by-foreign-subsidies_en(검색일: 2021. 11. 29).
- _____. 2013. “State Aid Manual of Procedures Internal DG Competition working documents on procedures for the application of Articles 107 and 108 TFEU.” https://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/sa_manproc_en.pdf(검색일: 2021. 11. 28).
- _____. 2019. “State aid: Commission approves €3.2 billion public support by seven Member States for a pan-European research and innovation project in all segments of the battery value chain.” Press release.

- (December 9). https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_19_6705(검색일: 2021. 11. 28).
- _____. 2021. “2021 State of the Union Address by President von der Leyen.” Speech. (September 15). https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/soteu_2021_achievements_and_timeline_en.pdf (검색일: 2021. 11. 15).
- _____. 2021. “European Union, Trade in goods with China.” Units R4/A3. (June 2). https://webgate.ec.europa.eu/isdb_results/factsheets/country/details_china_en.pdf(검색일: 2021. 11. 24).
- _____. 2020. “Green Deal: Sustainable batteries for a circular and climate neutral economy.” Press Release. (December 10). https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_2312(검색일: 2021. 11. 30).
- _____. 2021. “State aid: Commission approves €2.9 billion public support by twelve Member States for a second pan-European research and innovation project along the entire battery value chain.” Press release. (January 26). https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_226(검색일: 2021. 11. 29).
- _____. 2021. “Statement by Executive Vice-President Margrethe Vestager on the Commission’s proposal for a new Regulation to address distortions caused by foreign subsidies in the Single Market.” Speech. (May 5). https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_21_2286(검색일: 2021. 6. 2).
- _____. 2021. “Statistics on Mergers cases.” (October 31). https://ec.europa.eu/competition-policy/mergers/statistics_en(검색일: 2021. 12. 15).
- Eurostat. “EU and main world traders.” https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=EU_and_main_world_traders#

- Main_world_traders:_EU.2C_USA_and_China(검색일: 2021. 5. 17).
- European Investment Bank. 2020. "EIB reaffirms commitment to a European battery industry to boost green recovery." (May 19). <https://www.eib.org/en/press/all/2020-121-eib-reaffirms-commitment-to-a-european-battery-industry-to-boost-green-recovery>(검색일: 2021. 11. 30).
- Federal Consortium for Advanced Batteries. 2021. "National Blueprint for Lithium Batteries 2021-2030." https://www.energy.gov/sites/default/files/2021-06/FCAB%20National%20Blueprint%20Lithium%20Batteries%200621_0.pdf(검색일: 2021. 7. 16).
- Hanemann, Thilo, Rhodium Group, Mikko Huotari. 2018. "EU-China FDI: Working towards Reciprocity in Investment Relations." MERICS Papers on China - Update. (May). https://merics.org/sites/default/files/2020-04/180723_MERICS-COFDI-Update_final_0.pdf(검색일: 2021. 11. 26).
- Heidi, Wang-Kaeding. 2018. "What Does Xi Jinping's New Phrase 'Ecological Civilization' Mean?" *The Diplomat*. (March 6). <https://thediplomat.com/2018/03/what-does-xi-jinpings-new-phrase-ecological-civilization-mean/>(검색일: 2021. 5. 23).
- HKTDC Research. 2021. "European Parliament's Trade Committee to Scrutinise Proposed Regulation on Foreign Subsidies." (September 8). <https://research.hktdc.com/en/article/ODQ3ODQzODI3>(검색일: 2021. 11. 24).
- House of Commons Library. 2021. "EU State Aid Rules and WTO Subsidies Agreement." <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN06775/SN06775.pdf>(검색일: 2021. 11. 28).
- ICCT. 2021. "China's New Energy Vehicle Industrial Development Plan

- for 2021 to 2035.” Policy Update. (June). <https://theicct.org/sites/default/files/publications/China-new-vehicle-industrial-dev-plan-jun2021.pdf>(검색일: 2021. 7. 16).
- IEA. “Global EV Outlook 2021: Accelerating ambitions despite the pandemic, Trends and developments in electric vehicle markets.” <https://iea.blob.core.windows.net/assets/ed5f4484-f556-4110-8c5c-4ede8bcba637/GlobalEVOutlook2021.pdf>(검색일: 2021. 12. 1).
- _____. 2021. “An Energy Sector Roadmap to Carbon Neutrality in China.” (September). <https://iea.blob.core.windows.net/assets/9448bd6e-670e-4cfd-953c-32e822a80f77/AnenergysectorroadmaptocarbonneutralityinChina.pdf>(검색일: 2021. 11. 25).
- International Carbon Action Partnership. “EU Emissions Trading System (EU ETS).” 2021. (November 17). [https://icapcarbonaction.com/en/?option=com_etsmap&task=export&format=pdf&layout=list&systems\[\]=43](https://icapcarbonaction.com/en/?option=com_etsmap&task=export&format=pdf&layout=list&systems[]=43)(검색일: 2021. 12. 15).
- IMF. 2007. “IMF Executive Board Adopts New Decision on Bilateral Surveillance Over Members’ Policies.” Public Information Notice (PIN) No. 07/69. (June 21). <https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/53/pn0769>(검색일: 2021. 9. 21).
- _____. “External Sector Report 2021.” <https://www.imf.org/en/Publications/ESR/Issues/2021/08/02/2021-external-sector-report#Projections> (검색일: 2021. 11. 28).
- _____. “External Sector Report 2020.” <https://www.imf.org/en/Publications/ESR/Issues/2020/07/28/2020-external-sector-report>(검색일: 2021. 11. 28).
- IPCC. 2021. “Climate Change 2021, The Physical Science Basis, Summary

- for Policymakers.” (August 7). https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/downloads/report/IPCC_AR6_WGI_SPM.pdf(검색일: 2021. 10. 28).
- ITA(International Trade Administration). “Final Determinations in the Antidumping and Countervailing Duty Investigations of Certain Twist Ties from China.” <https://www.trade.gov/faq/final-determinations-antidumping-and-countervailing-duty-investigation-certain-twist-ties-china>(검색일: 2021. 11. 28).
- _____. “Preliminary Determination in the Countervailing Duty Investigation of Passenger Vehicle and Light Truck Tires from Vietnam.” <https://www.trade.gov/faq/preliminary-determination-countervailing-duty-investigation-passenger-vehicle-and-light-truck>(검색일: 2021. 11. 28).
- Kenny, Thomas. 2021. “The Fed’s Operation Twist.” (July 15). <https://www.thebalance.com/what-is-operation-twist-416914>(검색일: 2021. 9. 8).
- Kratz, Agatha, Max J. Zenglein, and Gregor Sebastian. 2021. “CHINESE FDI IN EUROPE - 2020 UPDATE.” A report by Rhodium Group and the Mercator Institute for China Studies (MERICS). (June). <https://www.merics.org/sites/default/files/2021-06/MERICSRhodium%20GroupCOFDIUpdate2021.pdf>(검색일: 2021. 11. 26).
- Louis, Frédéric, Stefan Ohlhoff, Hans-Georg Kamann, Naboth van den Broek, Georgia Tzifa, Édouard Bruc, and Su Şimşek. 2021. “Lock, Stock and Two Smoking Notifications: The Proposed European Regulation on Foreign Subsidies.” WilmerHale, Client Alerts. (June 25)
- Office of Energy Efficiency & Renewable Energy. 2020. “DOE Announces \$60 Million to Accelerate Advanced Vehicle Technologies Research.”

- (December 10). <https://www.energy.gov/eere/articles/doi-announces-60-million-accelerate-advanced-vehicle-technologies-research>(검색일: 2021. 7. 16).
- _____. 2021. "U.S. Department of Energy Announces New Vehicle Technologies Funding and Future Partnerships with Battery Industry. (June 14). <https://www.energy.gov/eere/articles/us-department-energy-announces-new-vehicle-technologies-funding-and-future>(검색일: 2021. 7. 16).
- PIIE. 2021. "Currency manipulation rebounded in 2020 as pandemic concerns rose." (April 16). <https://www.pii.com/blogs/realtime-economic-issues-watch/currency-manipulation-rebounded-2020-pandemic-concerns-rose>(검색일: 2021. 8. 2).
- "Rare Harmony as China and U.S. Commit to Climate Deal." 2016. *New York Times*. (September 3). <https://www.nytimes.com/2016/09/04/world/asia/obama-xi-jinping-china-climate-accord.html?ref=todayspaper>(검색일: 2021. 6. 15).
- Rhodium Group. 2021. "Cross Border Monitor (CBM): People's Republic of China - European Union, Direct Investment 2Q 2021." (July 21). https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/july/tradoc_159761.pdf(검색일: 2021. 12. 2).
- Sartori, Eleonora. 2021. "EU-China trade - leveling the playing field at last?" *Merics*. (Sep 28). <https://merics.org/en/opinion/eu-china-trade-leveling-playing-field-last>(검색일: 2021. 11. 24).
- Sidley. 2021. "The U.S. Innovation and Competition Act: Senate Passes Sweeping \$250 Billion Bill to Bolster Scientific Innovation and Compete With China." (June 16). <https://www.sidley.com/en/insights/newsupdates/2021/06/an-overview-of-the-united-states-innovation-and-competition-act>

(검색일: 2021. 7. 21).

- _____. 2021. "Distribution of carbon dioxide emissions produced by the transportation sector worldwide in 2020, by subsector - Breakdown of CO2 emissions in the transportation sector worldwide 2020, by subsector." (May). <https://www.statista.com/statistics/1185535/transport-carbon-dioxide-emissions-breakdown/>(검색일: 2021. 12. 1).
- _____. 2021. "Transportation emissions worldwide - statistics & facts." (February 22). <https://www.statista.com/topics/7476/transportation-emissions-worldwide/#dossierKeyfigures>(검색일: 2021. 7. 14).
- _____. 2021. "Transportation emissions worldwide, 2021." <https://www.statista.com/study/85839/global-transportation-emissions/>(검색일: 2021. 12. 1).
- UNFCCC. "NDC Registry." <https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/Pages/Home.aspx>(검색일: 2021. 6. 15).
- "US officially rejoins the Paris climate accord." 2021 *CNN*. (February 19). <https://edition.cnn.com/2021/02/19/politics/us-rejoins-paris-agreement-biden-administration/index.html>(검색일: 2021. 6. 15).
- U.S. Department of Commerce. "Case #C-580-837 - South Korea - CTL Carbon Steel Plate Steel-Related." <https://beta.trade.gov/adcvd?adcvdcase=C-580-837>(검색일: 2021. 12. 28).
- _____. 2020. "FACT SHEET - Commerce Initiates Antidumping Duty and Countervailing Duty Investigations of Imports of Forged Steel Fluid End Blocks from Germany, India, and Italy; and Countervailing Duty Investigation of Imports from China." (January 9). <https://enforcement.trade.gov/download/factsheets/factsheet-multiple->

forged-steel-fluid-end-blocks-ad-cvd-initiation-010920.pdf(검색
일: 2021. 8. 29).

U.S. Department of Energy. "Determination of Exceptional Circumstances (DECs)." <https://www.energy.gov/gc/determination-exceptional-circumstances-decs>(검색일: 2021. 7. 15).

_____. 2015. "Advanced Technology Vehicles Manufacturing Loan Program" (April 1). <https://www.energy.gov/lpo/products-services/advanced-technology-vehicles-manufacturing-loan-program>(검색일: 2021. 12. 5).

_____. 2020. "Energy Storage Grand Challenge Roadmap." (December 21). <https://www.energy.gov/energy-storage-grand-challenge/articles/energy-storage-grand-challenge-roadmap>(검색일: 2021. 7. 16).

_____. 2020. "Lending Reference Guide - Advance Technology Vehicles Manufacturing Loan Program." (March). https://www.energy.gov/sites/default/files/2020/04/f73/ATVM_Lending_Reference_Guide_March_2020.pdf(검색일: 2021. 12. 5).

_____. 2021. "DOE Announces \$13 Million For Energy Efficiency Technologies at Federal Buildings." (December 1). <https://www.energy.gov/articles/doe-announces-13-million-energy-efficiency-technologies-federal-buildings>(검색일: 2021. 12. 5).

_____. 2021. "FACT SHEET: Biden-Harris Administration 100-Day Battery Supply Chain Review." (June 8). <https://www.energy.gov/articles/fact-sheet-biden-harris-administration-100-day-battery-supply-chain-review>(검색일: 2021. 7. 16).

_____. 2022. "Biden Administration, DOE to Invest \$3 Billion to Strengthen U.S. Supply Chain for Advanced Batteries for Vehicles and Energy Storage." (February 11). <https://www.energy.gov/articles/biden-administration->

doe-invest-3-billion-strengthen-us-supply-chain-advanced-batteries
(검색일: 2022. 2. 15).

U.S. Department of State. “Leaders Summit on Climate.” <https://www.state.gov/leaders-summit-on-climate/>(검색일: 2021. 6. 15).

U.S. Department of the Treasury. 2020. “A Letter to Deputy Assistant Secretary Maeder, Department of Commerce.” (August 24). <https://www.omfif.org/wp-content/uploads/2020/08/Treasury-letter-to-ADCVD-case-C-552-829-Vietnam.pdf>(검색일: 2021. 8. 2).

_____. 2020. “Treasury Framework for Assessing Currency Undervaluation – Summary.” <https://home.treasury.gov/system/files/206/Treasury-Framework-for-Assessing-Currency-Undervaluation-Summary.pdf>(검색일: 2021. 11. 27).

USTR. 2020. “Joint Statement of the Trilateral Meeting of the Trade Ministers of Japan, the United States and the European Union.” (January 14). 2020. <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2020/january/joint-statement-trilateral-meeting-trade-ministers-japan-united-states-and-european-union>(검색일: 2021. 7. 17).

_____. 2020. “USTR Initiates Vietnam Section 301 Investigation.” (October 2). <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2020/october/ustr-initiates-vietnam-section-301-investigation>
(검색일: 2021. 8. 17).

_____. 2021. “2021 Trade Policy Agenda and 2020 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program.” (March). [https://ustr.gov/sites/default/files/files/reports/2021/2021%20Trade%20Agenda/Online%20PDF%202021%20Trade%](https://ustr.gov/sites/default/files/files/reports/2021/2021%20Trade%20Agenda/Online%20PDF%202021%20Trade%20)

20Policy%20Agenda%20and%202020%20Annual%20Report.pdf
(검색일: 2021. 8. 17).

_____. 2021. “Joint Statement of the Trade Ministers of the United States, Japan, and the European Union After a Trilateral Meeting.” (November 30). <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2021/november/joint-statement-trade-ministers-united-states-japan-and-european-union-after-trilateral-meeting>(검색일: 2021. 7. 17).

Venditti, Bruno. 2021. “Ranked: The Top 10 EV Battery Manufacturers.” (September 25). <https://elements.visualcapitalist.com/ranked-top-10-ev-battery-makers/>(검색일: 2021. 12. 1).

White House. 2017. “Statement by President Trump on the Paris Climate Accord” (June 1). <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/statement-president-trump-paris-climate-accord/>(검색일: 2021. 6. 15).

_____. 2021. “Building Resilient Supply Chains, Revitalizing American Manufacturing, and Fostering Broad-Based Growth: 100-Day Reviews under Executive Order 14017.” (June). <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/06/100-day-supply-chain-review-report.pdf>(검색일: 2021. 7. 15).

_____. 2021. “Executive Order 14037 of August 5, 2021 - Strengthening American Leadership in Clean Cars and Trucks.” Presidential Documents, Federal Register, Vol. 86, No. 151. (August 10). <https://www.federalregister.gov/documents/2021/08/10/2021-17121/strengthening-american-leadership-in-clean-cars-and-trucks> (검색일: 2021. 9. 16).

_____. 2021. “Executive Order on America’s Supply Chains.” (February 24).

- <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/02/24/executive-order-on-americas-supply-chains/>(검색일: 2021. 7. 15).
- _____. 2021. “Executive Order on Tackling the Climate Crisis at Home and Abroad.” (January 27). <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/01/27/executive-order-on-tackling-the-climate-crisis-at-home-and-abroad/>(검색일: 2021. 6. 15).
- _____. 2021. “Paris Climate Agreement.” (January 20). <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/01/20/paris-climate-agreement/>(검색일: 2021. 6. 15).
- WorldTradeLaw.net. “Dispute Settlement Statistics and Table - WTO Complaints Filed Against Specific WTO Members as Respondents.” <https://www.worldtradelaw.net/static.php?type=dsc&page=stats> (검색일: 2021. 5. 17).
- World Trade Online. 2020. “USTR initiates Section 301 probe into Vietnam’s currency, timber practices.” (October 2). <https://insidetrade.com/daily-news/ustr-initiates-section-301-probe-vietnam%E2%80%99s-currency-timber-practices>(검색일: 2021. 8. 17).
- WTO. “Canada - Certain Measures Affecting the Renewable Energy Generation Sector (DS412).” https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds412_e.htm(검색일: 2021. 5. 23).
- _____. “Canada - Measures Relating to the Feed-in Tariff Program (DS 426).” https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds426_e.htm(검색일: 2021. 5. 23).
- _____. “DS543: United States - Tariff Measures on Certain Goods from China.” https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/

- ds543_e.htm(검색일: 2021. 9. 2).
- _____. “European Union and certain Member States — Certain Measures Affecting the Renewable Energy Generation Sector (DS452).” https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds452_e.htm(검색일: 2021. 5. 23).
- _____. “Index of disputes issues.” https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_subjects_index_e.htm(검색일: 2021. 5. 2).
- _____. “India - Certain Measures Relating to Solar Cells and Solar Modules (DS456).” https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds456_e.htm(검색일: 2021. 5. 23).
- _____. “United States — Certain Measures Related to Renewable Energy (DS563).” https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds563_e.htm(검색일: 2021. 5. 23).
- _____. “United States — Certain Measures Relating to the Renewable Energy Sector (DS510).” https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds510_e.htm(검색일: 2021. 5. 23).
- _____. 2020. “New initiatives launched to intensify WTO work on trade and the environment.” (November 17). https://www.wto.org/english/news_e/news20_e/envir_17nov20_e.htm(검색일: 2021. 10. 11).
- _____. 2021. “China, US welcomed as new participants in trade and environmental sustainability talks.” (November 4). https://www.wto.org/english/news_e/news21_e/tessd_04nov21_e.htm(검색일: 2021. 11. 14).
- _____. 2021. “DDG Paugam highlights MC12 expectations for WTO at EU Parliament event.” (November 9). https://www.wto.org/english/news_e/news21_e/ddgjp_11nov21_e.htm(검색일: 2021. 11. 14).
- _____. 2021. “Members discuss possible MC12 deliverables on trade and

environmental sustainability.” (May 28). https://www.wto.org/english/news_e/news21_e/tessd_28may21_e.htm(검색일: 2021. 10. 15).

_____. 2021. “Members review draft MC12 declaration on trade and environmental sustainability.” (July 19). https://www.wto.org/english/news_e/news21_e/tessd_21jul21_e.htm(검색일: 2021. 10. 15).

[국제조약 및 부속문서]

WTO Agreement on Subsidies and Countervailing Measures, 1869 U.N.T.S.

14 [“WTO 보조금협정”]

Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership

[“포괄적·점진적 환태평양경제동반자협정” 또는 “CPTPP”]

European Union - Singapore Free Trade Agreement [“EU·싱가포르 FTA”]

European Union - Japan Economic Partnership Agreement [“EU·일본 EPA”]

General Agreement on Tariffs and Trade [“관세 및 무역에 관한 일반협정”

또는 “GATT”]

General Agreement on Trade in Services [“서비스무역에 관한 일반협정”

또는 “GATS”]

Paris Agreement. [“파리협정”]

TPP. “Joint Declaration of the Macroeconomic Policy Authorities of Trans-

Pacific Partnership Countries.” [https://www.treasury.gov/initiatives/](https://www.treasury.gov/initiatives/Documents/TPP_Currency_November%202015.pdf)

Documents/TPP_Currency_November%202015.pdf(검색일: 2021.

11. 15).

United States-Mexico-Canada Agreement [“미국·멕시코·캐나다 협정” 또는

“USMCA”]

[국제기구 문서 및 국가 제출문서]

- IMF. 2020. “UNITED STATES 2020 ARTICLE IV CONSULTATION—PRESS RELEASE; STAFF REPORT; AND STATEMENT BY THE EXECUTIVE DIRECTOR FOR UNITED STATES.” IMF Country Report No. 20/241. (August)
- OECD. 2019. “Joint Working Party on Trade and Environment, Greening regional Trade Agreements-Subsidies related to energy and Environmental goods.” COM/TAD/ENV/JWPTE(2017)8/FINAL. (October 20)
- UNFCCC. “Communication of long-term strategies.” <https://unfccc.int/process/the-paris-agreement/long-term-strategies>(검색일: 2021. 6. 15).
- _____. 2016. “China’s First NDC Submission.” (September 3). <https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/China%20First/China%27s%20First%20NDC%20Submission.pdf>(검색일: 2021. 9. 28).
- _____. 2016. “Decision 1/CP.21, Adoption of the Paris Agreement, FCCC/CP/2015/10/Add.1.” (January 29). <https://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/10a01.pdf>(검색일: 2021. 6. 15).
- _____. 2016. “United States Mid-Century Strategy for Deep Decarbonization.” (November). https://unfccc.int/files/focus/long-term_strategies/application/pdf/mid_century_strategy_report-final_red.pdf(검색일: 2021. 6. 17).
- _____. 2020. “Submission by Croatia and the European Commission on behalf of the European Union and its Member States, Subject: Long-term low greenhouse gas emission development strategy of the European Union and its Member States.” (March 6). <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/HR-03-06-2020%20EU%20Submission%20on%20Long%20term%20strategy.pdf>(검색일: 2021. 7. 21).

- _____. 2020. "Submission by Germany and the European Commission on Behalf of the European Union and its Member States, Subject: The update of the nationally determined contribution of the European Union and its Member States." (December 17). https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/European%20Union%20First/EU_NDC_Submission_December%202020.pdf(검색일: 2021. 7. 21).
- _____. 2021. 「中国落实国家自主贡献成效和 - 新目标新举措」. (10月 28日). <https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/China%20First/中国落实国家自主贡献成效和新目标新举措>(검색일: 2021. 12. 1).
- _____. 2021. "Nationally Determined Contribution-Reducing Greenhouse Gases in the United States: A 2030 Emissions Target." (April 21). <https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/United%20States%20of%20America%20First/United%20States%20NDC%20April%2021%202021%20Final.pdf>(검색일: 2021. 6. 17).
- _____. 2021. "The Long-Term Strategy of the United States: Pathways to Net-Zero Greenhouse Gas Emissions by 2050." (November). <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/US-LongTermStrategy-2021.pdf>(검색일: 2021. 6. 17).
- WTO. Appellate Body Report, Brazil - Measures Affecting Imports of Retreaded Tyres, WT/DS332/AB/R, 3 December 2007. ["Brazil - Retreaded Tyres"]
- _____. Appellate Body Report, European Communities and Certain member States - Measures Affecting Trade in Large Civil Aircraft, WT/DS316/AB/R, May 18, 2011. ["EC and certain member States - Large Civil Aircraft"]

- _____. Appellate Body Report, Japan - Countervailing Duties on Dynamic Random Access Memories from Korea, WT/DS336/AB/R, November 28, 2007. ["Japan — DRAMs (Korea)"]
- _____. Appellate Body Report, United States - Countervailing Measures on Certain Hot-Rolled Carbon Steel Flat Products from India, WT/DS436/AB/R, December 8, 2014. ["US — Carbon Steel (India)"]
- _____. Appellate Body Report, United States - Definitive Anti-Dumping and Countervailing Duties on Certain Products from China, WT/DS379/AB/R, March 11, 2011. ["US - Anti-Dumping and Countervailing Duties (China)"]
- _____. Appellate Body Report, United States - Measures Affecting the Cross-Border Supply of Gambling and Betting Services, WT/DS285/AB/R, 7 April 2005. ["US - Gambling"]
- _____. Appellate Body Report, United States - Measures Affecting Trade in Large Civil Aircraft - Second Complaint, Recourse to Article 21.5 of the DSU by the European Union, WT/DS353/AB/RW, March 28, 2019. ["US - Large Civil Aircraft (2nd complaint) (Art 21.5 - EU)"]
- _____. Appellate Body Report, United States - Measures Affecting Trade in Large Civil Aircraft - Second Complaint, WT/DS353/AB/R, 12 March 2012. ["US - Large Civil Aircraft (2nd complaint)"]
- _____. Panel Report, Brazil - Export Financing Programme for Aircraft, WT/DS46/R, April 14, 1999. ["Brazil - Aircraft"]
- _____. Panel Report, European Communities and Certain member States — Measures Affecting Trade in Large Civil Aircraft, WT/DS316/R, June 30, 2010. ["EC and certain member States — Large Civil Aircraft"]

- _____. “Trade Profile – European Union.” https://www.wto.org/english/res_e/status_e/daily_update_e/trade_profiles/E28_e.pdf(검색일: 2021. 12. 3).
- _____. 2019. “China’s Proposal on WTO Reform – Communication from China.” WT/GC/W/773. (May 13). https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?CatalogueIdList=254127&CurrentCatalogueIdIndex=0(검색일: 2021. 5. 21).
- _____. 2020. “Advancing Sustainability Goals through Trade Rules to Level the Playing Field.” WT/GC/W/814. (December 17). <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/GC/W814.pdf&Open=True>(검색일: 2021. 5. 21).
- _____. 2021. “Proposed Fossil Fuel Subsidies Ministerial Statement.” JOB/GC/264. (July 16). <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/Jobs/GC/264.pdf&Open=True>(검색일: 2021. 10. 28).
- _____. 2021. “Proposed Fossil Fuel Subsidies Ministerial Statement – Revision.” JOB/GC/264/Rev.2. (October 27). <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/Jobs/GC/264R2.pdf&Open=True>(검색일: 2021. 10. 28).
- WTO CTE. 2020. “Communication on Trade and Environmental Sustainability.” WT/CTE/W/249. (November 17). <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/CTE/W249.pdf&Open=True>(검색일: 2021. 10. 11).

[우리나라 국내 법령]

「온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률」, 법률 제17104호, 2020. 3. 24,
일부개정, 시행 2020. 6. 1.

「온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률 시행령」, 대통령령 제31548호,
2021. 3. 23, 일부개정, 시행 2021. 3. 23.

[미국 법령·관보·문서]

Bipartisan Congressional Trade Priorities and Accountability Act of
2015, Pub. L. 114-26 JUN. 29, 2015. ["TPA 2015"]

Infrastructure Investment and Jobs Act, Pub. L. 117-58, Nov. 15, 2021,
135 STAT. 429. ["인프라 투자 및 일자리 법" 또는 "IIJA"] <https://www.govinfo.gov/content/pkg/PLAW-117publ58/pdf/PLAW-117publ58.pdf>(검색일: 2021. 7. 20).

Internal Revenue Code of 1986, 26 U.S.C. ["1986년도 내국세법"]

Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988, Pub. L. 100-418.
["1988년 종합무역법"]

Tariff Act of 1930, 19 U.S.C. §§ 1201-1641 (Suppl. 2 1934). ["1930년
관세법"]

Trade Act of 1974, Pub. L. 93-618. ["1974년 무역법"]

Trade Facilitation and Trade Enforcement Act of 2015, Pub. L. 114-125.
["2015년 무역촉진법"]

Trade Preferences Extension Act of 2015, Pub. L. 114-27. ["2015년 무
역특혜연장법"]

U.S. Department of Commerce. "[A-428-847] Forged Steel Fluid End Blocks
From the Federal Republic of Germany: Preliminary Affirmative
Determination of Sales at Less Than Fair Value, Postponement of
Final Determination, and Extension of Provisional Measures." Federal
Register, Vol. 85, No. 142. ["85 FR 44513, July 23, 2020"] <https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2020-07-23/pdf/FR-2020-07-23.pdf>(검색

일: 2021. 8. 30).

_____. “[A-428-847, A-475-840] Forged Steel Fluid End Blocks From the Federal Republic of Germany and Italy: Amended Final Antidumping Duty Determination for the Federal Republic of Germany and Antidumping Duty Orders.” Federal Register, Vol. 86, No. 18. [“86 FR 7528, January 29, 2021”] <https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2021-01-29/pdf/FR-2021-01-29/pdf/FR-2021-01-29.pdf>(검색일: 2021. 8. 30).

_____. “[A-428-847, A-533-893, A-475-840] Forged Steel Fluid End Blocks From the Federal Republic of Germany, India, and Italy: Initiation of Less-Than-Fair-Value Investigations.” Federal Register, Vol. 85, No. 10. [“85 FR 2394, January 15, 2020”] <https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2020-01-15/pdf/2020-00493.pdf>(검색일: 2021. 8. 30).

_____. “[A-533-893] Forged Steel Fluid End Blocks From India: Final Negative Determination of Sales at Less Than Fair Value.” Federal Register, Vol. 85, No. 239. [“85 FR 80003, December 11, 2020”] <https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2020-12-11/pdf/FR-2020-12-11.pdf>(검색일: 2021. 8. 30).

_____. “[A-533-893] Forged Steel Fluid End Blocks From India: Preliminary Negative Determination of Sales at Less Than Fair Value and Postponement of Final Determination.” Federal Register, Vol. 85, No. 142. [“85 FR 44517, July 23, 2020”] <https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2020-07-23/pdf/FR-2020-07-23.pdf>(검색일: 2021. 8. 30).

_____. “[C-428-848] Forged Steel Fluid End Blocks From the Federal Republic of Germany: Final Affirmative Countervailing Duty

Determination.” Federal Register, Vol. 85, No. 239. [“[C-428-848(독일)] 5 FR 80011, December 11, 2020”] <https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2020-12-11/pdf/2020-27335.pdf>(검색일: 2021. 8. 30).

_____. “[C-428-848] Forged Steel Fluid End Blocks From the Federal Republic of Germany: Preliminary Affirmative Countervailing Duty Determination, and Alignment of Final Determination With Final Antidumping Duty Determination.” Federal Register, Vol. 85, No. 101. [“[C-428-848(독일)] 85 FR 31454, May 26, 2020”] <https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2020-05-26/pdf/FR-2020-05-26.pdf>(검색일: 2021. 8. 30).

_____. “[C-475-841] Forged Steel Fluid End Blocks from Italy: Final Affirmative Countervailing Duty Determination.” Federal Register, Vol. 85, No. 239. [“[C-475-841(이탈리아)] 85 FR 80022, December 11, 2020”]. <https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2020-12-11/pdf/2020-27336.pdf>(검색일: 2021. 8. 30).

_____. “[C-475-841] Forged Steel Fluid End Blocks From Italy: Preliminary Affirmative Countervailing Duty Determination, and Alignment of Final Determination With Final Antidumping Duty Determination.” Federal Register, Vol. 85, No. 101. [“[C-475-841(이탈리아)] 85 FR 31460, May 26, 2020”]. <https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2020-05-26/pdf/FR-2020-05-26.pdf>(검색일: 2021. 8. 30).

_____. “[C-533-894] Forged Steel Fluid End Blocks from India: Final Affirmative Countervailing Duty Determination.” Federal Register, Vol. 85, No. 239. [“[C-533-894(인도)] 85 FR 79999, December 11, 2020”]. <https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2020-12-11/pdf/>

2020-27333.pdf(검색일: 2021. 8. 30).

_____. “[C-533-894] Forged Steel Fluid End Blocks From India: Preliminary Affirmative Countervailing Duty Determination, and Alignment of Final Determination With Final Antidumping Duty Determination.” Federal Register, Vol. 85, No. 101. “[C-533-894 (인도)] 85 FR 31452, May 26, 2020”. <https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2020-05-26/pdf/FR-2020-05-26.pdf>(검색일: 2021. 8. 30).

_____. “[C-570-116] Forged Steel Fluid End Blocks From the People’s Republic of China: Final Affirmative Countervailing Duty Determination.” Federal Register, Vol. 85, No. 239. “[85 FR 800 18, December 11, 2020” 또는 “[C-570-116(중국)] 85 FR 80020, December 11, 2020”]. <https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2020-12-11/pdf/2020-27330.pdf>(검색일: 2021. 8. 30).

_____. “[C-570-116] Forged Steel Fluid End Blocks From the People’s Republic of China: Preliminary Affirmative Countervailing Duty Determination, and Alignment of Final Determination With Final Antidumping Duty Determination.” Federal Register, Vol. 85, No. 101. “[C-570-116(중국)] 85 FR 31457, May 26, 2020”. <https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2020-05-26/pdf/FR-2020-05-26.pdf>(검색일: 2021. 8. 30).

_____. “[C-570-116, C-428-848, C-533-894, C-475-841] Forged Steel Fluid End Blocks From the People’s Republic of China, the Federal Republic of Germany, India, and Italy: Countervailing Duty Orders, and Amended Final Affirmative Countervailing Duty Determination for the People’s Republic of China.” Federal Register, Vol. 86, No. 18. “[86 FR 7535, January 29, 2021”]. <https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2021-01-29/pdf/2021-01-29.pdf>

- www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2021-01-29/pdf/2021-01978.pdf(검색일: 2021. 8. 30).
- _____. “C-580-837, Certain Cut-To-Length Carbon-Quality Steel Plate from the Republic of Korea: Final Results of Countervailing Duty Administrative Review; 2019.” 12/27/21, 3510-DS-P.
- _____. “Final Determinations in the Antidumping and Countervailing Duty Investigations of Passenger Vehicle and Light Truck Tires from South Korea, Taiwan, Thailand, and Vietnam.” <https://www.trade.gov/faq/final-determinations-antidumping-and-countervailing-duty-investigations-passenger-vehicle-and>(검색일: 2021. 9. 25).
- _____. 2019. “19 CFR Part 351 - [Docket No. 190522468-9468-01] - RIN 0625-AB16 - Modification of Regulations Regarding Benefit and Specificity in Countervailing Duty Proceedings.” Federal Register, Vol. 84, No. 102. (May 28). <https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2019-05-28/pdf/2019-11197.pdf>(검색일: 2021. 8. 30).
- _____. 2020. “19 CFR Part 351 - [Docket No. 200128-0035] - RIN 0625-AB16 - Modification of Regulations Regarding Benefit and Specificity in Countervailing Duty Proceedings.” Federal Register, Vol. 85, No. 23, pp. 6031-6044. (February 4). <https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2020-02-04/pdf/2020-02097.pdf>(검색일: 2021. 8. 30).
- _____. 2020. “[A-428-847] Forged Steel Fluid End Blocks From the Federal Republic of Germany: Final Determination of Sales at Less Than Fair Value.” Federal Register, Vol. 85, No. 239. (December 11). <https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2020-12-11/pdf/2020-27331.pdf>(검색일: 2021. 8. 29).

- _____. 2020. "C-552-829, Decision Memorandum for the Preliminary Affirmative Determination: Countervailing Duty Investigation of Passenger Vehicle and Light Truck Tires from the Socialist Republic of Vietnam." (October 30)
- _____. 2020. "[C-552-829] Passenger Vehicle and Light Truck Tires From the Socialist Republic of Vietnam: Preliminary Affirmative Countervailing Duty Determination and Alignment of Final Determination With Final Antidumping Duty Determination." Federal Register, Vol. 85, No. 218. (November 10). <https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2020-11-10/pdf/2020-24913.pdf>(검색일: 2021. 9. 25).
- _____. 2020. "C-570-132, Decision Memorandum for the Affirmative Preliminary Determination of the Countervailing Duty Investigation of 'Twist Ties from the People's Republic of China." (November 23)
- _____. 2020. "Issues and Decision Memorandum for the Final Affirmative Determination of the Countervailing Duty Investigation of Forged Steel Fluid End Blocks from the Federal Republic of Germany." (December 7)
- _____. 2021. "C-552-829, Issues and Decision Memorandum for the Final Determination in the Countervailing Duty Investigation of Passenger Vehicle and Light Truck Tires from the Socialist Republic of Vietnam." (May 21)
- _____. 2021. "[C-552-829] Passenger Vehicle and Light Truck Tires From the Socialist Republic of Vietnam: Final Affirmative Countervailing Duty Determination." Federal Register, Vol. 86, No. 101. (May 27). <https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2021-05-27/pdf/2021->

11265.pdf(검색일: 2021. 9. 25).

_____. 2021. “C-570-132, Issues and Decision Memorandum for the Final Determination of the Countervailing Duty Investigation of Twist Ties from the People’s Republic of China.” (February 16)

_____. 2021. “[C-570-140] Certain Mobile Access Equipment and Subassemblies Thereof From the People’s Republic of China: Preliminary Affirmative Countervailing Duty Determination.” Federal Register, Vol. 86, No. 144. (July 30). <https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2021-07-30/pdf/2021-16332.pdf>(검색일: 2021. 11. 24).

_____. 2021. “Issues and Decision Memorandum for the Final Affirmative Determination of the Countervailing Duty Investigation of Certain Mobile Access Equipment and Subassemblies Thereof from the People’s Republic of China.” C-570-140, Investigation POI: 1/1/2020 – 12/31/2020, Public Document E&C/OI: TP/MR. (October 12)

_____. 2021. Memorandum to Ryan Majerus from Brooke Kennedy. “Decision Memorandum from the Final Results of the Countervailing Duty Administrative Review, 2019: Certain Cut-To-Length Carbon-Quality Steel Plate from the Republic of Korea.” C-580-837, Administrative Review, POR: 1/1/-2019- 12/31/2019. (December 23)

_____. “Decision Memorandum for the Preliminary Affirmative Determination of the Countervailing Duty Investigation of Forged Steel Fluid End Blocks from the Federal Republic of Germany.” C-428-848, Investigation POI: 01/01/2018 – 12/31/2018, Public Document E&C/OVIII: RJP/JD. (May 18). [“C-428-848. Decision Memorandum for the Preliminary Affirmative Determination of the Countervailing Duty Investigation

of Forged Steel Fluid End Blocks from the Federal Republic of Germany”]

- U.S. Department of the Treasury. “Macroeconomic and Foreign Exchange Policies of Major Trading Partners of the United States.” <https://home.treasury.gov/policy-issues/international/macroeconomic-and-foreign-exchange-policies-of-major-trading-partners-of-the-united-states>(검색일: 2021. 12. 29). [“미 재무부 반기 환율보고서 온라인 DB”]
- _____. 2020. “Global Exchange Rate Assessment Framework Methodology - Prepared by Staff of the Office of Global Economics and Debt.” <https://home.treasury.gov/system/files/206/Global-Exchange-Rate-Assessment-Framework-Methodology.pdf>(검색일: 2021. 5. 27).
- _____. 2020. “Macroeconomic and Foreign Exchange Policies of Major Trading Partners of the United States.” (December). <https://home.treasury.gov/system/files/206/December-2020-FX-Report-FINAL.pdf>(검색일: 2021. 8. 29).
- _____. 2020. “Macroeconomic and Foreign Exchange Policies of Major Trading Partners of the United States.” (January). <https://home.treasury.gov/system/files/136/20200113-Jan-2020-FX-Report-FINAL.pdf>(검색일: 2021. 8. 29).
- _____. 2021. “Joint Statement from the U.S. Department of the Treasury and the State Bank of Vietnam.” (July). <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy0280>(검색일: 2021. 8. 18).
- _____. 2021. “Macroeconomic and Foreign Exchange Policies of Major Trading Partners of the United States.” (April). https://home.treasury.gov/system/files/206/April_2021_FX_Report_FINAL.pdf (검색일: 2021. 8. 29).

- _____. 2021. “Macroeconomic and Foreign Exchange Policies of Major Trading Partners of the United States.” (December). <https://home.treasury.gov/system/files/206/December-2021-FXR-FINAL.pdf>(검색일: 2021. 12. 29).
- U.S. International Trade Commission. 2021. ITC’s Letter. “Notification of ITC Final Determinations.” (January 25).
- _____. “[Investigation Nos. 701-TA-632-635 and 731-TA-1466-1468 (Preliminary)] Fluid End Blocks From China, Germany, India, and Italy: Institution of Anti-Dumping and Countervailing Duty Investigations and Scheduling of Preliminary Phase Investigations.” Federal Register, Vol. 84, No. 248. [“84 FR 71462, December 27, 2019”]. <https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2019-12-27/pdf/2019-27944.pdf>(검색일: 2021. 5. 27).
- _____. “[Investigation Nos. 701-TA-632-635 and 731-TA-1466-1468 (Preliminary)] Fluid End Blocks From China, Germany, India, and Italy Determinations.” Federal Register, Vol. 85, No. 26. [“85 FR 7330, February 7, 2020”]. <https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2020-02-07/pdf/FR-2020-02-07.pdf>(검색일: 2021. 5. 27).
- USTR. 2020. “[Docket Number USTR-2020-0037] Initiation of Section 301 Investigation: Vietnam’s Acts, Policies, and Practices Related to Currency Valuation.” Federal Register, Vol. 85, No. 196. (October 8). https://ustr.gov/sites/default/files/enforcement/301Investigations/Vietnam_Currency_Initiation_Notice_October_2020.pdf(검색일: 2021. 8. 18).
- _____. 2021. “[Docket Number USTR-2020-0037] Determination on Action and Ongoing Monitoring: Vietnam’s Acts, Policies, and Practices Related to Currency Valuation.” Federal Register, Vol.

- 86, No. 142. (July 28). https://ustr.gov/sites/default/files/files/Press/Releases/Vietnam_Currency_301_Notice_FRN.pdf(검색일: 2021. 8. 18).
- _____. 2021. "Section 301 Investigation Report on Vietnam's Acts, Policies, and Practices Related to Currency Valuation." (January 15). https://ustr.gov/sites/default/files/enforcement/301Investigations/Vietnam_Currency_301_Actionability_Report_Jan_15_21.pdf(검색일: 2021. 8. 18).
- S.995-Bipartisan Congressional Trade Priorities and Accountability Act of 2015. 114th Congress (2015-2016). ["TPA 2015"]
- S.1260-117th Congress (2021-2022): United States Innovation and Competition Act of 2021. ["미국 혁신경쟁법" 또는 "USICA"]. <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/senate-bill/1260>(검색일: 2021. 7. 20).
- S.2378-117th Congress (2021-2022): Fair, Affordable, Innovative, and Resilient Transition and Competition Act. ["2021년 공정·적정·혁신·탄력적 전환 및 경쟁법안(상원 법안)"]. <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/senate-bill/2378>(검색일: 2021. 8. 16).
- H.R.4534-117th Congress (2021-2022): FAIR Transition and Competition Act. ["2021년 공정·적정·혁신·탄력적 전환 및 경쟁법안(하원 법안)"]. <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/4534>(검색일: 2021. 8. 16).

[유럽연합법(이차입법 포함)]

COMMISSION IMPLEMENTING REGULATION (EU) 2020/870 of 24 June 2020 imposing a definitive countervailing duty and definitively collecting the provisional countervailing duty imposed on imports of continuous filament glass fibre products originating in Egypt, and levying the definitive countervailing duty on the registered

imports of continuous filament glass fibre products originating in Egypt. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R0870&from=EN>(검색일: 2021. 12. 18).

COMMISSION REGULATION (EU) No 651/2014 of 17 June 2014 declaring certain categories of aid compatible with the internal market in application of Articles 107 and 108 of the Treaty, OJ L 187/1, 26.6.2014. ["General Block Exemption Regulation" 또는 "GBER"]. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0651&from=HR>(검색일: 2021. 7. 19).

Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU) [2016] OJ C 202/1. ["TFEU" 또는 "유럽연합기능조약"]. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016E/TXT&from=EN>(검색일: 2021. 7. 19).

COUNCIL REGULATION (EC) No 1/2003 of 16 December 2002 on the implementation of the rules on competition laid down in Articles 81 and 82 of the Treaty, OJEC L 1/1, 4.1.2003. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003R0001&from=EN>(검색일: 2021. 6. 5).

COUNCIL REGULATION (EC) No 139/2004 of 20 January 2004 on the control of concentrations between undertakings (the EC Merger Regulation), OJ L 24/1, 29.1.2004. ["EUMR"]. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:024:0001:0022:EN:PDF>(검색일: 2021. 7. 19).

DIRECTIVE (EU) 2018/410 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 14 March 2018 amending Directive 2003/87/EC

to enhance cost-effective emission reductions and low-carbon investments, and Decision (EU) 2015/1814, OJ L 76/3, 19.3.2018. ["Directive (EU) 2018/410"]. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L0410&from=EN>(검색일: 2021. 7. 19).

DIRECTIVE 2003/87/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 13 October 2003 establishing a scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community and amending Council Directive 96/61/EC, OJEU, L 275/32, 25.10.2003. ["Directive 2003/87/EC"]. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003L0087>(검색일: 2021. 7. 19).

DIRECTIVE 2014/23/EU OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 26 February 2014 on the award of concession contracts, L 94/1, 28.3.2014. ["Directive 2014/23/EU"]. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0023&from=EN>(검색일: 2021. 7. 19).

DIRECTIVE 2014/24/EU OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 26 February 2014 on public procurement and repealing Directive 2004/18/EC, OJ L 94/65, 28.3.2014. ["Directive 2014/24/EU"]. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0024&from=EN>(검색일: 2021. 7. 19).

DIRECTIVE 2014/25/EU OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 26 February 2014 on procurement by entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors and repealing Directive 2004/17/EC, L 94/243, 28.3.2014. ["Directive 2014/25/EU"]. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0025&from=EN>(검색일: 2021. 7. 19).

REGULATION (EU) 2016/1036 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 8 June 2016 on protection against dumped imports from countries not members of the European Union, OJ L 176/21, 30.6.2016. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R1036&from=en>(검색일: 2021. 6. 3).

REGULATION (EU) 2016/1037 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 8 June 2016 on protection against subsidised imports from countries not members of the European Union, OJ L 176 30.6.2016. ["EU 보조금규정"]. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32016R1037>(검색일: 2021. 6. 3).

REGULATION (EU) 2019/452 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 19 March 2019 establishing a framework for the screening of foreign direct investments into the Union, OJ L 79 I/1, 21.3.2019. ["Regulation (EU) 2019/452" 또는 "외국인직접 투자 스크리닝 규정"]. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R0452>(검색일: 2021. 6. 2).

REGULATION (EU) 2021/1119 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 30 June 2021 establishing the framework for achieving climate neutrality and amending Regulations (EC) No 401/2009 and (EU) 2018/1999 ('European Climate Law'), OJ L 243/1, 9.7.2021. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R1119&from=EN>(검색일: 2021. 7. 19).

THE TREATY ON EUROPEAN UNION, Consolidated Ver., OJ C 326, 26.10.2012. ["TEU" 또는 "유럽연합조약"]. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0023.02/DOC_1&format=PDF(검색일: 2021. 7. 19).

[유럽연합 문서]

European Commission. ANNEX to the COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS - EUROPE ON THE MOVE - Sustainable Mobility for Europe: safe, connected and clean, COM (2018) 293 final, 17.5.2018. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:0e8b694e-59b5-11e8-ab41-01aa75ed71a1.0003.02/DOC_3&format=PDF(검색일: 2021. 6. 7).

_____. “COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT - IMPACT ASSESSMENT Accompanying the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on foreign subsidies distorting the internal market.” Brussels, SWD(2021) 99 final, 5.5.2021. https://ec.europa.eu/competition/international/overview/impact_assessment_report.pdf(검색일: 2021. 6. 7).

_____. COMMUNICATION FROM THE COMMISSION - Criteria for the analysis of the compatibility with the internal market of State aid to promote the execution of important projects of common European interest (2014/C188/02), OJ C 188/4, 20.6.2014. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0620\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0620(01)&from=EN)(검색일: 2021. 6. 7).

_____. COMMUNICATION FROM THE COMMISSION - Criteria for the analysis of the compatibility with the internal market of State aid to promote the execution of important projects of common European interest, C(2021) 8481 final, 25.11.2021. <https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:c6681395-4ded-11ec-91ac-01>

aa75ed71a1.0004.02/DOC_1&format=PDF(검색일: 2021. 12. 18).

_____. COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS - Sustainable Europe Investment Plan - European Green Deal Investment Plan, COM(2020) 21 final, 14.1.2020.

_____. COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS Stepping up Europe's 2030 climate ambition Investing in a climate-neutral future for the benefit of our people, COM/2020/562 final, 17.9.2020.

_____. COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS, 'Fit for 55': delivering the EU's 2030 Climate Target on the way to climate neutrality, COM(2021) 550 final, 14.7.2021.

_____. COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS: Trade Policy Review - An Open, Sustainable and Assertive Trade Policy, COM(2021) 66 final, 18.2.2021.

_____. COMMUNICATION FROM THE COMMISSION: The European Green Deal, COM(2019) 640 final, 11.12.2019.

_____. "JOINT COMMUNICATION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE EUROPEAN COUNCIL AND THE COUNCIL - EU-China - A strategic outlook," JOIN(2019) 5 final, 12.3.2019. <https://ec.europa.eu/info/>

sites/default/files/communication-eu-china-a-strategic-outlook.pdf(검색일: 2021. 11. 24).

_____. Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL amending Directive 2003/87/EC establishing a system for greenhouse gas emission allowance trading within the Union, Decision (EU) 2015/1814 concerning the establishment and operation of a market stability reserve for the Union greenhouse gas emission trading scheme and Regulation (EU) 2015/757, COM(2021) 551 final, 14.7.2021. ["COM(2021) 551 final, 14.7.2021"]. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:618e6837-eec6-11eb-a71c-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF(검색일: 2021. 12. 18).

_____. Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL concerning batteries and waste batteries, repealing Directive 2006/66/EC and amending Regulation (EU) No 2019/1020, COM(2020) 798 final, 10.12.2020.

_____. "Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing a carbon border adjustment mechanism." COM(2021) 564 final, 14.7.2021.

_____. "Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on foreign subsidies distorting the internal market." COM(2021) 223 final, 2021/0114 (COD), 5.5.2021. ["역외보조금 규정 입법안" 또는 "입법안"]. https://ec.europa.eu/competition/international/overview/proposal_for_regulation.pdf(검색일: 2021. 6. 7).

_____. 2020. "Re: CVD Investigation re Forged Steel Fluid End Blocks from Germany - EU supplemental questionnaire response." (April 28)

_____. 2020. "WHITE PAPER on levelling the playing field as regards

- foreign subsidies,” COM(2020) 253 final. (June 17). [“역외보조금 백서”]. https://ec.europa.eu/competition/international/overview/foreign_subsidies_white_paper.pdf(검색일: 2021. 6. 7).
- European Council. 2019. “European Council meeting (21 and 22 March 2019) – Conclusions.” EUCO 1/19. (March 22). <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-1-2019-INIT/en/pdf>(검색일: 2021. 6. 2).
- European Court of Auditors. “The EU’s response to China’s state-driven investment strategy.” Review No. 3/2020. https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/RW20_03/RW_EU_response_to_China_EN.pdf(검색일: 2021. 6. 2).
- European Parliament. “2021/0114(COD) - Regulation on distortive foreign subsidies.” Legislative Observatory. [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2021/0114\(COD\)&l=en](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2021/0114(COD)&l=en)(검색일: 2021. 11. 29).
- _____. 2020. “Report on Competition Policy – Annual Report 2019.” 2019/2131(INI), A9-0022/2020. (February 25). https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2020-0022_EN.pdf(검색일: 2021. 6. 7).
- _____. 2021. “IN-DEPTH ANALYSIS: Foreign subsidies and public procurement.” EP/EXPO/INTA/FWC/2019-01/LOT5/3/C/10. (October)

[중국 문서]

- 「国务院关于印发节能与新能源汽车产业发展规划(2012—2020年)的通知」. 2012. 国发[2012]22号. (7月9日). http://www.gov.cn/zwggk/2012-07/09/content_2179032.htm(검색일: 2021. 12. 1).
- 「国务院办公厅关于印发新能源汽车产业发展规划(2021—2035年)的通知」. 2020. 国办发[2020]39号. (11月2日). http://www.gov.cn/zhengce/content/2020-11/02/content_5556716.htm(검색일: 2021. 12. 1).

부록 1. 미·EU·일본 공동성명(안), USMCA, 한·EU FTA에 따른 금지보조금 목록

분류	제3차 공동성명(2018.9.25.)상 유해보조금 목록	제6차 공동성명(2020.1.14.)상 금지보조금 목록	USMCA 금지보조금 목록	한·EU FTA 금지보조금 목록
1	(1) 정부의 임의적인 대출보증을 이유로 하는, 기업의 신용수준에 맞지 않는 국유은행 대출	(1) 무제한적인 대출보증	(1) 당사국의 국가기업이나 국영기업이 동 당사국의 신용보증 국영기업에게 제공된 대출 또는 대출보증	(1) 정부 또는 공공기관이, 부채와 채무의 금액 또는 책임의 존속기간에 대하여 법률상 또는 사실상 어떠한 제한 없이, ... 특정 기업의 부채 또는 채무를 부담하는 책임을 지도록 하는 법적 합의에 따라 부여되는 보조금
2	(ii) 신뢰할 수 있는 구조조정계획이 없는 상태로 부실기업에 제공된 보조금	(ii) 도산기업 또는 부실기업에 신뢰할 만한 구조조정 계획이 없음에도 공여되는 보조금	(ii) 수혜자가 도산 상태이거나 도산을 앞두고 있는 경우에 당사국 또는 당사국의 국가기업이나 국영기업이 동 당사국의 국영기업에 제공된 비상업적 지원	(ii) 지급불능 또는 실적이 부진한 기업이 장기적인 생존 가능 상태로 합리적인 기간 내에 회복되도록 보장하기 위하여 현실적인 가정에 근거한 신뢰할 만한 구조조정 계획 없이, 그리고 지급불능 또는 실적이 부진한 기업이 구조조정 비용에 상당한 기여를 하지 아니하면서, 그러한 기업에 부여되는 보조금(대부 및 보증, 현금 무상교부, 자본 투입, 시장가격 미만의 자산 제공 또는 세금 감면 등.) ⁵⁷⁾

분류	제3차 공동성명('18.9.25.)상 유해보조금 목록	제6차 공동성명('20.1.14.)상 금지보조금 목록	USMCA 금지보조금 목록	한-EU FTA 금지보조금 목록
3	(iii) 비상업적 성격의 출자전환	-	(iii) 당사국 또는 동 당사국의 국가기업 이나 국영기업에 의한, 동 당사국 국영 기업의 미상환 채무의 출자전환	-
4	(iv) 이종가격 책정 등 생산요소 가격 특 혜 제공	-	-	-
5	(v) 공급과잉을 야기하거나 그러한 상 태를 유지하는 데 기여하는 보조금 공여	-	-	-
6	-	(iii) 공급과잉 이 있는 분야 또는 산업에 서 운영 중이며, 독립적인 상업적 재원 으로부터 장기 용자나 투자를 확보할 등 력이 없는 기업 에 공여되는 보조금	-	-
7	-	(iv) 일정 유형의 직접적인 채무면제 [*구체적인 유형을 공동성명에서 밝히 지는 않음]	-	-

자료: 이천기 외(2021), pp. 117~118.

57) 공공서비스에 대한 보조금과 석탄산업 보조금은 이 의무대상에서 제외.

부록 2. 비상업적 지원에 관한 CPTPP 제 17.6조의 주요 내용

분류	의무의 성격	금지대상	국영기업의 상업적 활동 유형	금지의무의 내용
제1항	당사국이 직접 부담하는 금지 의무	부정적 효과	(a) 국영기업의 상품 생산·판매와 관련하여 (b) 국영기업의 한 당사국으로부터 다른 당사국으로의 서비스 공급과 관련하여 (c) 다른 당사국 영역 내에서의 서비스 공급 ⁵⁷² 과 관련하여	당사국은 자국 국영기업에 직간접적으로 공여하는 비상업적 지원을 통해 다른 당사국의 이익에 부정적 효과를 야기해서는 안 됨
제2항	당사국의 관리·감독 의무	부정적 효과	신통	당사국은 자국의 한 국영기업이 다른 국영기업에게 공여하는 비상업적 지원을 통해 다른 당사국의 이익에 부정적 효과를 야기하지 않도록 보장해야 함
제3항	당사국이 직접 부담하는 금지 의무	피해	(a) 다른 당사국(B)의 영역 내에서 당사국(A) 국영기업의 상품 생산·판매와 관련하여 비상업적 지원이 이루어지고, (b) 동종상품을 다른 당사국(B)의 영역 내에서 해당 당사국(B)의 국내산업이 생산·판매하는 경우	당사국(A)은 자국 국영기업 ⁵⁷³ 에 직간접적으로 공여하는 비상업적 지원을 통해 다른 당사국(B)의 국내 산업에 피해를 야기해서는 안 됨
제4항	부정적 효과의 간주	-	한 당사국의 국영기업이 동 당사국의 영역 내에서 공급한 서비스의 경우, 부정적 효과를 야기하지 않는 것으로 간주됨	

자료: 이천기, 엄준현, 강민지(2019), pp. 87~88.

572) 단 해당 다른 CPTPP 당사국이나 그 밖의 CPTPP 당사국의 영역 내 위치한 대상투자예 해당하는 기업을 통한 경우이며 함 CPTPP 제17.6조 제1항 제(c)호
573) 단 비상업적 지원국(A국)의 국영기업이 다른 당사국(B국)의 영역 내에서 대상투자예 해당되는 경우이며 함 CPTPP 제17조 제3항 두문.

부록 3. USMCA 제22.6조의 주요 내용 및 CPTPP와의 비교

분류	의무의 성격	금지 대상	국영기업의 상업적 활동 유형	금지 의무의 내용	CPTPP의 상응규정
제1항	당사국이 직접 부담하는 금지 의무	상품의 생산 또는 판매에 주로 관여되어 있는 국영기업에 대하여	당사국은 세 가지 유형의 상업적 지원을 제공해서는 안 됨.	당사국은 세 가지 유형의 상업적 지원을 제공해서는 안 됨.	없음 (즉 'CPTPP plus)
제2항	당사국이 직접 부담하는 금지 의무	부정적 효과나 피해 물론, 금지보조금 그 자체	국영기업의 상업적 활동 유형 본문	당사국은 제1항에 언급된 세 개 유형 중 제(b)호 및 제(c)호 유형의 비상업적 지원을 - 직접적으로 또는 간접적으로(즉 국영기업이 아닌 기업에 지시·위임하는 방식으로 ⁵⁷⁴) 제공해서는 안 됨.	없음 (즉 'CPTPP plus)
제3항	자국 국영기업에 대한 당사국의 관리·감독 의무		(a) 국영기업의 상품 생산·판매와 관련하여 (b) 국영기업의 한 당사국으로부터 다른 당사국으로의 서비스 공급과 관련하여 (c) 다른 당사국 영역 내에서의 서비스 공급 ⁵⁷⁵ 과 관련하여	당사국은 자국의 국영기업이 - 제1항에 언급된 세 개 유형의 비상업적 지원을 직접 또는 간접적으로 제공하지 않도록 보장해야 함.	없음 (즉 'CPTPP plus)
제4항	당사국이 직접 부담하는 금지 의무	부정적 효과		당사국은 자국 국영기업에 직간접적으로 공여하는 비상업적 지원을 통해 - 다른 당사국의 이익에 부정적 효과를 야기해서는 안 됨.	CPTPP 제17.6조 제1항과 동일
제5항	자국 국영기업에 대한 당사국의 관리·감독 의무	부정적 효과	상동	당사국은 자국의 한 국영기업이 다른 국영기업에게 공여하는 비상업적 지원을 통해 - 다른 당사국의 이익에 부정적 효과를 야기하지 않도록 보장해야 함.	CPTPP 제17.6조 제2항과 동일

분류	의무의 성격	금지 대상	국영기업의 상업적 활동 유형	금지 의무의 내용	CPTPP의 상응규정
제6항	당사국이 직접 부담하는 금지 의무	피해	(a) 다른 당사국(B)의 영역 내에서 당사국(A) 국영기업의 상품 생산 및 판매와 관련하여 비상업적 지원이 이루어지고 (b) 동종상품을 다른 당사국(B)의 영역 내에서 해당 당사국(B)의 국내산업이 생산·판매하는 경우	당사국(A)은 자국 국영기업 ⁵⁷⁶⁾ 에 직간접적으로 공여하는 그러한 비상업적 지원을 통해 - 다른 당사국(B)의 국내산업에 피해를 야기해서는 안 됨	CPTPP 제17.6조 제3항과 동일
제7항	부정적 효과의 간주	-	한 당사국의 국영기업이 동 당사국의 영역 내에서 공급한 서비스의 경우, 부정적 효과를 야기하지 않는 것으로 간주됨.		CPTPP 제17.6조 제4항과 동일

자료: 이창기, 엄준현, 강민지(2019), pp. 105~106.

574) USMCA 제22.6조 제6항 각주 18.

575) 단 해당 다른 USMCA 당사국이나 그 외 USMCA 당사국의 영역 내 위치한 대상투자예 해당하는 기업을 통한 경우이어야 한다. USMCA 제22.6조 제5항 제(으)호.

576) 단 비상업적 지원국(A국)의 국영기업이 다른 당사국(B국)의 영역 내에서 대상투자예 해당되는 경우이어야 한다. USMCA 제22.6조 제6항 두문.

Executive Summary

Latest Development in Subsidy Regulation: Foreign Subsidies, Climate Change-related Subsidies, and Currency Undervaluation Subsidies

Cheon-Kee Lee, Minji Kang, and Minjoo Kim

In response to today's rapidly changing global trade environment, countries have continued to make changes to their policy objectives and instruments to address new and emerging issues such as supply chain restructuring and reshoring, climate change, and currency undervaluation. To this end subsidies have been playing a particularly important role, and are expected to be used more broadly across different sectors in the coming years. While controversies over government subsidization are likely to continue at the international level, the United States and the European Union have proposed at the domestic level to expand the scope of subsidy regulation and to tighten regulation on newly emerging subsidy types beyond the traditional boundaries set by international trade rules. Among a number of the latest developments on subsidy regulation, this study primarily focuses on (i) transnational subsidies granted by a government to enterprises active in other foreign countries (hereinafter "foreign subsidies"); (ii) green subsidies for climate change mitigation; and (iii) subsidies related to currency undervaluation.

As for foreign subsidies, the European Commission's proposal of May 5, 2021 aims to regulate not only distortions caused by subsidies granted to products, but by subsidies related to supply of services, foreign investments, concentrations, and public procurements. Behind the proposal,

there were the Commission's concerns that foreign governments could distort fair competition in the EU's internal market by providing subsidies across the border to enterprises established and active in the EU. According to the Commission, the current international and regional disciplines such as the WTO SCM Agreement, the EU Anti-subsidy Regulation, EU state aid law, the EU Public Procurement Directive, and the EUMR have not effectively addressed market distortion caused by foreign subsidies, especially where the beneficiaries of a financial contribution are located beyond the granting authorities' jurisdiction, i.e., within the EU internal market. In this vein the Commission's proposal defines a foreign subsidy as where a third country provides a financial contribution which confers a benefit "to an undertaking engaging in an economic activity in the [EU] internal market" and which is limited, in law or in fact, to an individual undertaking or industry or to several undertakings or industries.

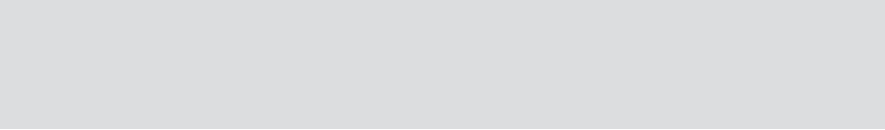
The proposed regulation provides for (i) notification-based, *ex ante* investigations for concentrations and public procurement participation and (ii) an *ex officio* and *ex post* investigation for all other market situations. EU undertakings that have received a financial contribution from foreign governments and are involved in a concentration and a public procurement procedure in the EU are obligated to notify all foreign financial contributions received in the three years preceding the notification.

Although it appears that the most immediate target of the foreign subsidy regulation would be China, it cannot be ruled out at this point

that the EU's other trading partners, including Korea could also be significantly influenced depending on possible amendment of the text in the final Regulation.

There also remain a number of issues that need to be addressed in the following legislative process, particularly in the trilogues between the Commission, the European Parliament and the European Council. Firstly, the Commission's proposal can be criticized for not being detailed enough to help affected businesses to prepare the regulation in advance. Secondly, the requirements for triggering the notification obligation are based on whether a financial contribution exists, regardless of the existence of benefits or specificity, possibly leading to additional administrative and economic burden. Thirdly, the proposed regulation covers all cases of financial contributions including those related to inter-company transactions between affiliates, and those received by subcontractors and suppliers. Required to notify all information related to financial contribution received from foreign governments, businesses could be exposed to disclosure of proprietary or confidential information. Lastly, concerning the Commission's excessively broad authority under Chapter 2 of the proposal to investigate foreign subsidies granted in the previous ten years, this study submits that an additional mechanism is needed to limit the Commission's investigative power by reducing the limitation period and adding higher trigger threshold for *ex officio* initiation of investigations.

With respect to green subsidies for climate change mitigation, it is noteworthy that as the Paris Agreement came into force accelerating



global collective action to address climate change and many countries have implemented environmental measures affecting their domestic and exporting industries, the interaction or so-called “linkage” between trade and the environment has become increasingly prominent. For instance, while the largest trading countries such as the U.S. and the EU stress the need to tighten regulations on industrial subsidies, they have granted a substantial amount of subsidies for R&D and domestic production of EV batteries on the grounds that emission reduction in the transportation sector is key in achieving the goal of carbon neutrality by 2050 they have pledged under the Paris Agreement. This shows the dilemma and contradictory position of these countries on green (yet industrial) subsidies for climate change, which may distort competition in the market.

For another example, when countries with an emission trading system or “ETS” provide free allowances, the subsidy problems arise from the trade law perspective. Most countries currently operating an ETS allocate a certain amount of carbon emission for free in order to prevent risks of carbon leakage and to maintain market competitiveness of their carbon-intensive industries. The problem is that the current WTO subsidy rules do not contain provisions for environmental exceptions to these subsidies. Likewise, many countries do not allow these exceptions under their domestic laws. In the case of the United States, in December 2020, the Department of Commerce (DOC) made an affirmative determination in a CVD investigation for certain steel products from the EU that free allowances given selectively to some of the covered installations under

the EU ETS are a countervailable subsidy. It is notable that in December 2021, the DOC made a similar determination with respect to Korea's ETS (K-ETS) in a countervailing duty administrative review for certain steel products from Korea that 100% free allowances allocated only to a part of the covered entities as opposed to 97% free allowances to the rest of the covered entities are a countervailable subsidy.

With respect to subsidies related to currency undervaluation, the U.S. implemented in April 2020 a revised regulation applicable to countervailable subsidies related to currency undervaluation. It has maintained that some of its trading partners intentionally devalue their currencies to provide a competitive advantage to its export industries. Over the years several bills were introduced to impose CVDs on currency manipulation, but failed to pass Congress. Then in 2020, the DOC revised the Code of Federal Regulation (CFR) at the administrative level and laid the basis for CVD imposition against countries where their currency is undervalued due to government intervention.

Following the revision, in May 2021 the DOC made an affirmative determination for Passenger Vehicle and Light Truck Tires from Vietnam (C-552-829) that Vietnam's currency undervaluation is a countervailable subsidy while in an investigation on twist ties from China (C-570-132) the DOC decided to postpone the final determination due to procedural reasons and a final determination has yet to be made.

As the revision was made only recently and there has been only one case where currency undervaluation is determined as a countervailable subsidy, the current DOC's methodologies appear to be still incomplete

in many aspects. Notably, some of the changes made to the regulation and the DOC's reasoning in C-552-829 appear particularly problematic and may be open to a legal challenge in terms of compatibility with the WTO SCM Agreement. For instance, grouping all "enterprises that buy or sell goods internationally" as a group of enterprises or industries or a "traded goods sector" is too broad an approach to determine specificity, possibly constituting a violation of Art. 2.1 of the WTO SCM agreement. It has also been pointed out that the methodology the DOC resorted to in calculating benefit in C-552-829 could lead to overestimation of the amount of benefits, in violation of Art. 14 of the same Agreement.

In conclusion, firstly, as regards the foreign subsidy regulation proposed by the EU, there is concern that it could incur significant compliance costs for affected businesses, as they are burdened to trace and monitor virtually all financial contribution directly or indirectly from foreign governments for the past three years prior to notification of concentration or participation in public procurements procedures in the EU. In order to minimize risks, affected businesses are advised to prepare a comprehensive database on their supply chains and financing methods related to overseas production and production facilities within the EU or third-country facilities leading to the EU market.

They are also advised to understand that the foreign subsidy regulation is being prepared and will be implemented in conjunction with EU's latest movement to secure regional supply chains. The EU is providing large-scale incentives to encourage internal production of items critical to EU's regional supply chain restructuring. As has been generally

witnessed in a number of cases, these incentives are provided on condition that a certain percentage of value or particular items or components be produced within the EU. As a result, client companies that produce finished goods in the EU may prefer companies with local manufacturing facilities in the EU to companies exporting across the border their intermediate goods or components to the EU, so they can receive incentives offered for local production. In addition, in the case of certain industries, if client companies and upstream producers are not logistically close to each other, stable cross-border supply to the EU can become difficult due to border measures such as ADs or CVDs imposed at the EU level. Then the problem occurs when it gets difficult for companies to independently mobilize sufficient financial resources to establish or acquire overseas production facilities in the EU and they receive financial support from the government. For instance, companies could receive preferential finance from state-run banks, or SOEs or state-run banks could directly participate in overseas investment through equity infusion. From the EU's point of view, this can be seen as a foreign subsidy.

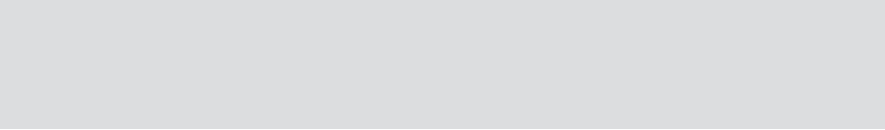
Secondly, regarding green subsidies for climate change, the study submits that the future direction of international trade rules should be to promote climate change mitigation rather than hinder it. In order to resolve tensions arising from the overlapping climate and trade objectives, it is necessary to seek ways to recognize exceptions for green industrial subsidies in the international trade system. A climate waiver can be one way. It would be also fruitful to consider reintroducing a

non-actionable subsidy provision similar to now-defunct Article 8 of the WTO SCM Agreement with or without a sunset clause, or at least establishing a rebuttable presumption in favour of such subsidies.

As regards CVD investigations related to free allowances under the K-ETS it should be noted that the DOC is not saying that a free allowance itself is a subsidy; but an additional 3% free allocation to a select few entities is, compared to 97% free allowances granted to all of the entire covered entities under K-ETS. Therefore, as a short-term strategy, it is advised that the Korean government first explore various ways to tweak the system based on the logics the DOC presented in reaching the affirmative subsidy determination, rather than reviewing the overall system in a hurried manner.

For parts of the DOC's reasons that appear less than convincing or without sufficient explanation, the Korean government or companies subject to the CVD investigation may raise a rebuttal or request additional explanation in subsequent administrative reviews, or file a complaint before the U.S. Court of International Trade (CIT). While it would not be easy to refute the DOC's determination when it is directly based on statutes or case law, this study suggests there still is room for dispute in areas where the DOC exercises its discretion powers without explicit and detailed guidance in the statutes.

Thirdly, as regards the U.S. efforts to regulate currency undervaluation as a countervailable subsidy, companies that operate in countries where currency is determined to be undervalued in the DOC's investigations will have to be mindful of a possible CVD imposition by the U.S. if they



engage in local reinvestment or currency exchange activities in those countries. Unlike most cases where subsidies are limited to specific enterprises or industries, currency undervaluation is related to almost all exporting industries. Therefore, once the DOC makes an affirmative subsidy determination against a certain product by reason of currency undervaluation of a certain exporting country, there is a potential risk that a similar decision would be made in all of the following CVD investigations on different products exported from that country to the U.S.

Last but not least, efforts are needed to induce the above new types of subsidy regulation to be publicly discussed for a multilateral solution. Since unilateral measures are not based on mutual consent between countries, even if the objective should be justified, it is difficult to expect meaningful effects in the mid-to-long term. International cooperation is very much needed, in order to effectively respond to cross-border spillover effects these types of subsidies could lead to. Therefore, the first priority at this point is to derive a higher minimum standard that all countries can multilaterally agree to with respect to international subsidy regulation.

<책임>

이천기

고려대학교 법학 박사(국제법)
고려대학교 법학연구원 통상법연구센터 전임연구원
한국법제연구원 글로벌법제연구실 부연구위원
대외경제정책연구원 무역통상실 무역협정팀 부연구위원
(現, E-mail: leeck@kiep.go.kr)

저서 및 논문

『WTO 개혁 쟁점 연구: 국영기업, 산업보조금, 통보』(공저, 2019)
『WTO 체제의 구조적 위기와 한국의 신 다자협상 대응 방향』(공저, 2020) 외

<공동>

강민지

연세대학교 법학 박사(국제법)
대외경제정책연구원 무역통상실 무역협정팀 전문연구원
(現, E-mail: mj kang@kiep.go.kr)

저서 및 논문

『WTO 개혁 쟁점 연구: 국영기업, 산업보조금, 통보』(공저, 2019)
『미국의 베트남 환율조작국 지정과 영향』(공저, 2020) 외

김민주

고려대학교 법과대학 법학과 졸업
고려대학교 일반대학원 석사 및 박사(국제법)
고려대학교 법학연구원 전임연구원
(現, E-mail: minjoo007.kim@gmail.com)

저서 및 논문

『파리협정에 따른 국가결정기여(NDCs)의 국내이행에 관한 주요 국가별 동향 분석』(공저, 2020)
『유럽 기후법(European Climate Law)의 주요 내용과 시사점』(2021) 외

KIEP 연구보고서 발간자료 목록

■ 2021년

- 21-01 디지털 전환 시대의 디지털 통상정책 연구 / 이규엽 · 최원석 · 박지현 · 엄준현 · 강민지 · 황운중
- 21-02 에너지전환시대 중동 산유국의 석유산업 다각화 전략과 한국의 협력방안: 사우디아라비아와 UAE를 중심으로 / 이권형 · 손성현 · 장윤희 · 유광호 · 이다운
- 21-03 아프리카 보건의료 분야 특성 분석 및 한국의 개발협력 방안 / 박영호 · 강문수 · 김예진 · 박규태 · 최영출
- 21-04 포스트 코로나 시대의 아세안 공동체 변화와 신남방정책의 과제 / 라미령 · 최인아 · 정재완 · 신민금 · 김형중
- 21-05 인도의 통상정책 분석과 한-인도 협력 방안 / 김정곤 · 한형민 · 금혜윤 · 백중훈 · 이선형
- 21-06 신보호주의하에서 미국의 대외경제정책 평가와 방향 / 강구상 · 김중혁 · 임지운 · 윤여준
- 21-07 코로나19 이후 글로벌 가치사슬의 구조 변화와 정책 대응 / 한형민 · 예상준 · 이선형 · 정재완 · 윤지현 · 김미림
- 21-08 국제사회의 순환경제 확산과 한국의 과제 / 문진영 · 박영석 · 나승권 · 이성희 · 김은미
- 21-09 미·중 갈등시대 일본의 통상 대응 전략 / 김규판 · 이형근 · 이보람 · 이정은 · 김승현
- 21-10 글로벌 탄소중립 시대의 그린뉴딜 정책과 시사점 / 이주관 · 김종덕 · 문진영 · 엄준현 · 김지현 · 서정민
- 21-11 외국인 기업의 남북경협 참여 활성화 방안 / 최장호 · 이정균 · 최유정 · 이대은
- 21-12 중국의 디지털 전환 전략과 시사점: 5G 네트워크 구축과 데이터 경제 육성을 중심으로 / 최원석 · 정지현 · 김정곤 · 이효진 · 최지원 · 김주혜 · 백서인
- 21-13 러시아의 동북아 에너지 전략과 한-러 신흥력 방안: 천연가스 및 수소 분야를 중심으로 / 박정호 · 강부균 · 김석환 · 권원순 · 안드레이 코브시(Andrey Kovsh)

- 21-14 중국인의 삶의 질 분석: 전면적 소강사회에 대한 경제학적 고찰 / 연원호 · 현상백 · 구경현 · 노윤재 · 윤정환 · 이효진
- 21-15 포스트 코로나 시대 주요국의 통화 · 재정정책 방향과 시사점 / 안성배 · 김효상 · 김승현 · 양다영 · 이진희 · 조고운 · 김원기 · 김진일
- 21-16 디지털 플랫폼의 활용이 중소기업의 국제화에 미치는 영향과 정책 시사점 / 구경현 · 강구상 · 문지영 · 박혜리 · 나승권 · 김제국
- 21-17 국제사회의 부동산 보유세 논의의 방향과 거시경제적 영향 분석 / 정영식 · 강은정 · 이진희 · 김경훈 · 김지혜
- 21-18 한국의 지역별 개발협력 추진전략: 아시아 지역 ODA 지원 방안 / 권 율 · 윤정환 · 이은석 · 이주영 · 유애라 · 김성혜
- 21-19 포용적 혁신성장을 위한 주요국의 경쟁정책 분석과 정책적 시사점 / 한민수 · 장영신 · 윤상하 · 오태현 · 김수빈
- 21-20 반덤핑조치의 국제적 확산과 조사기법 다양화의 영향 및 정책시사점 / 조문희 · 이천기 · 강민지 · 정민철
- 21-21 중남미 국가의 소득 및 소비 불평등과 정책적 시사점 / 홍성우 · 이승호 · 김진오 · 박미숙 · 윤여준
- 21-22 미 · 중 갈등시대, 유럽의 대미 · 중 인식 및 관계 분석: 역사적 고찰과 전망 / 이승근 · 윤성원 · 김유정 · 김현정 · 강유덕 · 정세원
- 21-23 한국-베트남 경제 · 사회 협력 30년, 지속가능한 미래협력 방안 연구 / 광성일 · 백용훈 · 이한우 · Quoc Phuong Le · Manh Loi Vu · Thi Thanh Huyen Nguyen
- 21-24 디지털세가 다국적 기업의 해외 투자에 미치는 영향 / 예상준 · 김혁황 · 박단비 · 최혜린
- 21-25 디지털 부문 혁신과 신북방 주요국의 구조 전환: 신북방 중진국과의 IT 협력을 중심으로 / 정민현 · 민지영 · 정동연
- 21-26 대북제재의 게임이론적 접근과 북한경제에 미치는 영향 / 박영석 · 강문수 · 연원호 · 김범환 · 한하린
- 21-27 미 · 중 갈등시대 중국의 통상전략 변화와 시사점 / 현상백 · 연원호 · 나수엽 · 김영선 · 오윤미
- 21-28 미중 반도체 패권 경쟁과 글로벌 공급망 재편 / 정형곤 · 윤여준 · 연원호 · 김서희 · 주대영
- 21-29 주요국의 사회서비스 일자리 분석 및 정책시사점 / 조동희 · 홍성우 · 장영욱 · 이정은

- 21-30 제조업 서비스화의 수출경쟁력 제고 효과 연구 / 김현수 · 강준구 · 금혜운 · 정재욱
- 21-31 한 · EU FTA 10주년 성과 평가 및 시사점 / 조동희 · 김종덕 · 장영욱 · 오태현 · 이현진 · 정민철 · 윤형준 · 강유덕
- 21-32 환율과 기초여건 간 괴리에 대한 연구: 시장심리를 중심으로 / 김효상 · 강은정 · 김유리 · 문성만 · 장희수
- 21-33 한-중양아 수교 30주년: 경제협력 평가와 4대 협력 과제 / 김영진 · 현승수 · 이종화 · 정수미 · 성진석 · 이상제 · 정선미
- 21-34 아시아-유럽 정상회의(ASEM) 25주년 평가와 한국의 활용전략 / 박성훈 · 박명호 · 김승년
- 21-35 포스트 코로나 시대 해외 주요국의 경제체제 중요 요소 변화: 기후위기, 디지털플랫폼, 인적자원 및 국가채무를 중심으로 / 류덕현 · 박민수 · 강창희 · 주병기 · 이명현
- 21-36 포스트 코로나 시대 사회 안정성과 포용성 제고를 위한 국내외 정책 분석: 출산 · 보육, 부동산, 금융 및 보건위기를 중심으로 / 이명현 · 김정호 · 이상영 · 허석균 · 홍석철
- 21-37 글로벌 기후금융의 현황과 발전방향: 녹색채권을 중심으로 / 안지연 · 박복영 · 배유진 · 안혜지 · 하기욱

■ 2020년

- 20-01 중국 산업구조 고도화에 따른 한 · 중 경쟁력 변화와 대응전략 / 조 철 · 정은미 · 김종기 · 이 준 · 남상욱 · 이재운 · 이은창 · 조용원 · 김양평 · 심우중 · 윤자영 · 이고은 · 이자연 · 전수경
- 20-02 주요 중소 · 중견 기업의 대중국 전략 분석 / 이장규 · 정영록 · 이준엽 · 서봉교
- 20-03 중국 국가전략의 변화와 한 · 중 관계에 대한 함의 / 이남주 · 문익준 · 안치영 · 유동원 · 장윤미
- 20-04 미 · 중 간 기술패권 경쟁과 시사점 / 연원호 · 나수엽 · 박민숙 · 김영선
- 20-05 신북방시대 한국 · 몽골 미래 협력의 비전: 분야별 협력과제와 실현방안 / 김홍진 · 김보라 · 박정후 · 이평래 · 유원수
- 20-06 OECD 개발원조위원회(DAC) 가입 10주년 성과와 과제 / 정지원 · 정지선 · 이주영 · 송지혜 · 유애라 · 최현양
- 20-07 동남아 CLMV 국가의 체제전환 평가와 북한에 대한 함의: 체제전환지수 개발과 적용 / 최장호 · 최유정 · 한하린

- 20-08 산업간 융·복합 시대 미국과 EU의 경쟁정책 분석 /
강구상·장영신·오태현·임지운
- 20-09 중국의 금융개방 환경 변화와 대응방향 /
현상백·나수엽·김영선·조고운·서봉교
- 20-10 인도 스타트업 생태계 분석과 정책 시사점 /
한형민·김정곤·김도연·이성희·백종훈
- 20-11 지식재산권의 국제 논의 동향과 영향에 관한 연구 /
김현수·예상준·금혜윤·강민지
- 20-12 일본의 '사회적 과제 해결형' 4차 산업혁명에 관한 연구 /
김규판·이형근·이보람·이정은·손원주
- 20-13 인도태평양 전략과 신남방정책의 협력 방향 /
최인아·곽성일·정재완·이정미·박나연·김미림·이재현·
조원득
- 20-14 코로나19 이후 중국의 분야별 변화와 시사점 /
허재철·양평섭·정지현·현상백·연원호·최원석·양갑용·
이동률·임상훈·유동원·윤종석·김정진
- 20-15 신남방지역 온라인 플랫폼 시장 분석과 시사점 /
김정곤·나승권·이재호·윤지현·김은미
- 20-16 저유가 시기 GCC 주요국의 경제정책 변화와 한국의 대응방안 /
이권형·손성현·장윤희·유광호
- 20-17 환율과 경상수지의 구조적 변화와 정책방향 /
한민수·안성배·김효상·김수빈·이진희·김소영·편주현
- 20-18 대외부문 거시건전성 정책 10년의 성과와 개선방안 /
강태수·안성배·김경훈·강은정
- 20-19 무역구조의 변화가 국내 고용구조에 미친 영향과 정책 시사점 /
구경현·김혁황
- 20-20 WTO 체제의 구조적 위기와 한국의 신다자협상 대응방향 /
서진교·이천기·이주관·김지현·정명화
- 20-21 국제사회의 온실가스 감축 목표 상황과 한국의 대응방안 /
문진영·오수현·박영석·이성희·김은미
- 20-22 푸틴 4기 한·러 투자 활성화 방안: 고부가가치 산업을 중심으로 /
박정호·김석환·정민현·강부균·김초롱·세르게이 슈트린·
올가 트로피멘코·이리나 코르군
- 20-23 개혁·개방 이후 중국의 제조업 분야 산업정책과 산업구조 변화 연구 /
최원석·양평섭·박진희·김주혜·최지원·자오썩왕(焦兴旺)

- 20-24 아시아-태평양 지역의 디지털화와 한국의 협력방안 /
장영신 ·곽성일 ·곽소영 ·박은빈 ·문성만 ·남상열
- 20-25 글로벌 금융위기 이후 중국의 지역경제구도 변화와 내수시장
진출전략 / 정지현 · 최원석 · 김홍원 · 김주혜
- 20-26 일방적 통상정책의 국제적 확산과 무역구조의 변화에 관한 연구 /
조문희 · 배찬권 · 이규엽 · 강준구 · 김지현
- 20-27 신용공급 변동이 경제성장 및 금융위기에 미치는 영향 /
김효상 · 최상엽 · 양다영 · 김유리
- 20-28 국내 증권시장에서 외국인 자금 이동 결정요인 분석: 금리와 환율을
중심으로 / 윤덕룡 · 송원호 · 이진희
- 20-29 아세안 역내 서비스시장 통합의 경제적 영향과 시사점 /
라미령 · 정재완 · 신민금 · 김제국
- 20-30 FTA 신통상규범에 관한 통상법적 쟁점과 경제적 영향: 환경과 노동을
중심으로 / 이천기 · 이주관 · 박혜리 · 강유덕
- 20-31 이민이 EU의 노동시장에 미친 영향과 정책 시사점 /
조동희 · 이철원 · 이현진 · 정민지 · 문성만
- 20-32 MERCOSUR와 태평양동맹(PA)의 향후 전개방향 및 시사점 /
윤여준 · 홍성우 · 김진오 · 김종혁 · 남지민
- 20-33 동아시아 금융협력의 비전과 과제: CMIM 20년의 평가와 새로운
협력 방향 / 윤덕룡 · 안성배 · 채희율 · 이영섭 · 문우식
- 20-34 한 · 중 · 일 소재 · 부품 · 장비 산업의 GVC 연계성 연구 /
정형곤 · 이홍배 · 이형근 · 박민숙
- 20-35 중국의 통상환경 변화와 국가별 상품 간 수출 대체가능성 연구 /
연원호 · 현상백 · 박민숙 · 이효진 · 오윤미

KIEP 발간자료회원제 안내

- 본 연구원에서는 본원의 연구성과에 관심있는 전문가, 기업 및 일반에 보다 개방적이고 효율적으로 연구 내용을 전달하기 위하여 「발간자료회원제」를 실시하고 있습니다.
- 발간자료회원으로 가입하시면 본 연구원에서 발간하는 모든 보고서를 대폭 할인된 가격으로 신속하게 구입하실 수 있습니다.
- 회원 종류 및 연회비

회원종류	배포자료	연간회비		
		기관회원	개인회원	연구자회원*
S	외부배포 발간물 일체	30만원	20만원	10만원
		8만원		4만원
A	East Asian Economic Review			

* 연구자 회원: 교수, 연구원, 학생, 전문가풀 회원

■ 가입방법

우편 또는 FAX 이용하여 가입신청서 송부 (수시접수)

30147 세종특별자치시 시청대로 370 세종국책연구단지 경제정책동
대외경제정책연구원 연구조정실 기획성과팀

연회비 납부 문의전화: 044) 414-1179 FAX: 044) 414-1144

E-mail: sgh@kiep.go.kr

■ 회원특전 및 유효기간

- S기관회원의 특전: 본 연구원 해외사무소(美 KEI) 발간자료 등 제공
- 자료가 출판되는 즉시 우편으로 회원에게 보급됩니다.
- 모든 회원은 회원가입기간에 가격인상과 관계없이 신청하신 종류의 자료를 받아보실 수 있습니다.
- 본 연구원이 주최하는 국제세미나 및 정책토론회에 무료로 참여하실 수 있습니다.
- 연회유효기간은 加入月로부터 다음해 加入月까지입니다.

KIET 발간자료회원제 가입신청서

기관명 (성명)	(한글)	(한문)
	(영문: 약호 포함)	
대표자		
발간물 수령주소	우편번호	
담당자 연락처	전화 FAX	E-mail :
회원소개 (간략히)		
사업자 등록번호	종목	

회원분류 (해당란에 ✓ 표시를 하여 주십시오)

기 관 회 원 <input type="checkbox"/> 개 인 회 원 <input type="checkbox"/> 연 구 자 회 원 <input type="checkbox"/>	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <th style="width: 50%;">S 발간물일체</th> <th style="width: 50%;">A 계간지</th> </tr> <tr> <td style="height: 40px;"></td> <td></td> </tr> </table>	S 발간물일체	A 계간지			
S 발간물일체	A 계간지					

* 회원번호

* 갱신통보사항

(* 는 기재하지 마십시오)

특기사항



Long-term Trade Strategies Study Series 21-05

Latest Development in Subsidy Regulation: Foreign Subsidies, Climate Change-related Subsidies, and Currency Undervaluation Subsidies

Cheon-Kee Lee, Minji Kang, and Minjoo Kim

미국과 EU를 중심으로 'WTO로 대표되는 전통적인 국제통상 규칙의 틀'을 벗어나 보조금 규제의 횡적 범위를 넓히고 새로운 보조금 유형에 대한 규제를 강화하려는 모습을 보이고 있다. 본 연구에서는 미국과 EU에서 제시하는 새로운 글로벌 보조금 규칙의 외연을 역외보조금, 기후변화 보조금, 환율보조금을 중심으로 분석하고 정책적 시사점을 논의하였다.



9 788932 71149

KIEP 대외경제정책연구원
Korea Institute for International Economic Policy

30147 세종특별자치시 시청대로 370 세종국책연구단지 경제정책동
T.044-414-1114 F.044-414-1001 • www.kiep.go.kr

ISBN 978-89-322-7114-9
978-89-322-7092-0 (세트)

정가 10,000원