World Economy Today

KIEP
오늘의 세계경제

1990-2020 대외경제정책연구원

Korea Institute for International Economic Policy

2020년 2월 19일 Vol. 20 No. 6

ISSN 1976-0515

# 미·EU·일 공동성명에 나타난 WTO 산업보조금 규제 강화 방향: 평가와 시사점

**이천기** 무역통상실 무역협정팀 부연구위원 (leeck@kiep.go.kr, Tel: 044-414-1361)
**강민지** 무역통상실 무역협정팀 전문연구원 (mjkang@kiep.go.kr, Tel: 044-414-1196)

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

## 차 례

1. 개요
2. 공동성명의 주요 내용
3. 평가, 전망 및 시사점

## 주요 내용

▶ 미국·EU·일본은 산업보조금을 규제하기 위해 WTO 보조금협정 개정을 제안

- 2020년 1월 14일 미국·EU·일본 3개 회원국의 통상장관은 산업보조금에 적용되는 WTO 보조금 규칙의 개정·강화 방안을 담은 공동성명을 발표
- 2017년 12월 제11차 WTO 각료회의 이래 총 6번의 공동성명이 발표되었으나 보다 구체적인 개정안 내용이 포함된 것은 이번이 처음이며, 주로 중국의 비시장지향적 무역 정책 및 관행을 겨냥한 것으로 보임.

▶ 공동성명에서는 산업보조금 규제를 강화하기 위해 WTO 보조금협정 개정을 제안

- 미국·EU·일본은 공동성명에서 (i) WTO 보조금협정상 금지되는 보조금 유형을 확대 (ii) 공급과잉을 유발하거나 부실기업의 시장퇴출을 막는 유해보조금의 WTO 보조금협정 합치성 여부에 대해 보조금 공여국에 일차적인 입증책임을 부과하여 상계관세 조사당국의 입증책임을 경감 (iii) 보조금으로 인해 발생한 공급왜곡을 이유로 다른 회원국에 '심각한 손상'이 발생할 수 있음을 협정에 명시 (iv) 보조금 통보의무 불이행국에 대한 제재 강화 (v) 시장왜곡이 있는 보조금 공여국에 대해서는 조사당국이 일정 조건하에 국외가격을 혜택(보조금액) 산정 시 사용할 수 있도록 명시하고 그 구체적인 기준을 마련 (vi) '공공기관' 개념에 국영기업이 포함될 수 있도록 공공기관의 정의를 협정상 명시할 것을 제안
- 위 개정이 현실화될 경우 다수의 WTO 회원국이 직간접적으로 영향을 받을 수 있으나, 국가 자본주의를 특징으로 하는 중국이 가장 큰 영향을 받게 될 것으로 전망

▶ 이번 공동성명을 계기로 산업보조금에 대한 다자 차원의 개혁 논의가 본격화될 전망

- 2020년 6월로 예정된 제12차 WTO 각료회의(MC-12)를 앞두고, 이번 공동성명은 산업보조금에 대한 규제 강화 논의가 다자적으로 논의될 수 있는 기반을 마련
- WTO 협정 개정에 164개 회원국의 컨센서스가 필요하다는 점에 비추어, 산업보조금 문제에 대해 전 세계 주요 경제국을 포괄하는 WTO 복수국간 협정(PA: Plurilateral Agreement) 체결이 우선적으로 추진될 가능성

▶ 이번 개정안 내용에 대한 다른 회원국들의 입장표명 및 논의 동향을 면밀히 모니터링하고, 우리나라에 미칠 영향에 대한 철저한 사전 분석에 기초하여 대외적 입장과 협상전략을 마련할 필요

- 또한 이번 개정안과 우리나라의 현행 산업지원 정책·제도를 비교하여 향후 통상법적으로 문제될 소지가 있는 부분에 대한 재검토가 필요할 수 있음.

# 1. 개요

■ 미국·EU·일본은 산업보조금에 대한 규제를 강화하는 새로운 무역규칙을 제안

- 로버트 라이트하이저 USTR 대표와 필 호건 EU 무역담당 집행위원, 가지야마 히로시 일본 경제산업상은 2020년 1월 14일 미국 워싱턴 D.C.에서 만나 산업보조금에 대한 WTO 규범 강화방안을 논의하고, 3자 간에 합의된 내용을 공동성명[1)]으로 발표
- 공동성명에서 미국·EU·일본(이하 '미·EU·일')은 현행 WTO 협정이 "일부 국가에서 현존하는 시장·무역 왜곡적 보조금에 맞서기에 충분하지 못하다"고 지적하고, 산업보조금에 대한 다자적 규제를 강화하자는 데 합의
  - ○ '일부 국가(certain jurisdictions)'라 표현하여 중국을 직접 언급하지는 않았으나, 중국의 산업보조금 정책을 겨냥한 것으로 보임.
  - ○ 미국은 현행 WTO 협정의 허점을 중국이 남용하고 있다고 비판해왔으며, 이번 개정안은 그러한 문제점을 보완하기 위한 것임.

■ 2017년 12월 제11차 WTO 각료회의와 병행해서 산업보조금에 대한 3자 논의체 출범

- 미·EU·일은 2017년 12월 제1차 공동성명에서 산업보조금과 국영기업 문제가 심각한 과잉공급과 불공정 경쟁을 야기하고, 혁신기술 개발을 저해하며, 국제무역의 불안정성을 야기하였다는 데 입장을 같이함.
- 지금까지 총 일곱 차례에 걸쳐 3자 통상장관회의가 진행되었으며, 각 회의의 논의결과는 공동성명(joint statement)이나 공동확인서(joint readout) 형식으로 발표됨.

**표 1. 국영기업 · 산업보조금 관련 WTO 협정 개정 논의 일지**

| | 일시 | 관련 문서 |
|---|---|---|
| 1 | '17. 12. 12 | 제1차 미·EU·일 공동성명 |
| 2 | '18. 3. 10 | 미·EU·일 공동확인서 |
| 3 | '18. 5. 31 | 제2차 미·EU·일 공동성명 및 공동작업제안서 |
| 4 | '18. 9. 25 | 제3차 미·EU·일 공동성명 |
| 5 | '19. 1. 9 | 제4차 미·EU·일 공동성명 |
| 6 | '19. 5. 23 | 제5차 미·EU·일 공동성명 |
| 7 | '20. 1. 14 | 제6차 미·EU·일 공동성명 |

자료: 이천기 · 엄준현 · 강민지(2019), 『WTO 개혁 쟁점 연구: 국영기업, 산업보조금, 통보』, KIEP 중장기통상전략 19-04(발간 예정)를 참고하여 작성.

1) Joint Statement of the Trilateral Meeting of the Trade Ministers of Japan, the United States and the European Union(2020. 1. 14), 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 (최종 검색일: 2020. 2. 13).

■ 이번 공동성명의 핵심은 WTO 보조금 규칙의 개정·강화를 위해 구체적인 개정안을 제시하였다는 점임.

- 이번 공동성명은 지금까지의 3자간 WTO 개혁 논의를 종합하고, 산업보조금에 적용되는 WTO 규칙을 강화하기 위한 '보다 구체적인' 개정방안을 제시하였다는 데 의의가 있음.
- 공동성명에서 미·EU·일은 (i) 보다 많은 유형의 보조금을 WTO 차원에서 금지[2] (ii) 특히 유해한 유형의 보조금에 대해서는 입증책임을 전환[3] (iii) 공급과잉으로 인한 심각한 손상의 예시 추가[4] (iv) 투명성 강화를 위해 보조금 통보에 대해 유인을 제공[5] (v) 조사당국이 비시장경제국을 상대로 상계관세 조사 시 보조금액 산정에 국외가격을 활용하여 가격을 구성할 수 있도록 구체적 보조금액 산정기준을 마련[6] (vi) 국영기업 등 정부의 지시를 받아 행위하는 공여주체를 공공기관으로 좀더 폭넓게 인정[7]할 것을 제안
- 그 외 시장지향 조건의 장려, WTO 이행 개선, 중국의 개발도상국 지위 주장 포기 압박, 철강과잉공급글로벌포럼(GFSEC)·반도체생산국 정부간 연례회의(GAMS) 등 국제포럼에의 참여, 기술 강제이전에 맞서기 위한 WTO 차원의 컨센서스 형성 필요성 등 기존 공동성명에서 논의된 사항들을 재확인함.

**표 2. 현행 WTO 보조금 규칙에 대한 지적사항과 미국·EU·일본의 개정안**

| | 현행 규칙의 한계 | 미·EU·일 공동개정안 내용('20. 1. 14) |
|---|---|---|
| 1 | 협정 적용범위의 모호성 | **공공기관의 범위 명확화 및 확대** (아래 2-바 참고)<br>- 공공기관의 정의를 신설하고, 이 개념에 국영기업(SOEs: State-owned enterprises)이 포함됨을 명시할 것을 제안 |
| 2 | WTO 제소 시 제소국에 요구되는 높은 수준의 입증책임 | **금지보조금 목록 확대** (2-가)<br>- 금지보조금의 경우, 제소국의 입증책임 경감(특정성 간주, 부정적 효과 입증 불요) + 일반 DSU 절차보다 신속한 분쟁해결 절차 적용 |
| | | **입증책임 전환 제안** (2-나)<br>- 유해보조금이 부정적 효과(피해, 무효화 또는 침해, 또는 심각한 손상)[8]를 발생시키지 않았음을 보조금 공여국이 우선적으로 증명하도록 함 |
| | | **'심각한 손상'의 예시 추가** (2-다)<br>- 심각한 손상이 발생할 수 있는 상황에 '보조금으로 인한 공급왜곡'의 경우를 추가할 것을 제안 → 제소국의 입증책임 경감 |
| 3 | 상계조치 시 조사당국이 충족시켜야 하는 높은 수준의 상계관세 발동요건 | **보조금액 산정기준 구체화 제안** (2-마)<br>- 보조금 공여국의 국내시장이 왜곡되어 있을 경우 조사당국이 일정 조건 하에 보조금액 산정기준으로 해당 국가의 국내가격 대신 국외가격 기준을 사용할 수 있도록 하고, 그 조건을 협정상에 명시할 것을 제안 |

2) *Ibid.*, para. 1.
3) *Ibid.*, para. 2.
4) *Ibid.*, para. 3.
5) *Ibid.*, para. 4.
6) *Ibid.*, para. 5.
7) *Ibid.*, para. 6.

| | 현행 규칙의 한계 | 미·EU·일 공동개정안 내용('20. 1. 14) |
|---|---|---|
| | | **입증책임 전환 제안** (2-나)<br>- 유해보조금이 피해[9]를 발생시키지 않았음을 보조금 공여국이 우선적으로 증명하도록 함 |
| 4 | 상계조치 적용대상의 한정성 | **금지보조금 목록 확대** (2-가)<br>- 상계조치는 보조금 공여국으로부터의 상품 수입에 적용될 수 있으나, 제3국에 설립한 자국의 해외법인을 보조금 공여국이 지원하는 경우에는 상계관세 부과가 물리적으로 불가 → 금지보조금 목록 확대로 인한 간접효과로, 제3국 시장에서의 무역왜곡 보조금에 대해 (WTO 제소 형식으로) 일정 규제가 가능해질 것 |
| 5 | 보조금 통보의무 불이행 또는 통보의 불완전성 | **통보의무의 강제성 제고** (2-나)<br>- 미통보 보조금이 다른 회원국에 의해 역통보된 이후에도 통보의무 불이행 시, 해당 보조금을 금지보조금으로 분류 |

자료: 저자 작성.

## 2. 공동성명의 주요 내용

### 가. 금지보조금의 목록 확대

■ 금지보조금의 정의를 현행보다 확대할 것을 제안

- 현행 WTO 보조금협정상의 금지보조금 목록이 '일부 국가에서 시행 중인 시장·무역 왜곡적인 보조금'에 대응하는 데 충분하지 않다고 지적[10]
- 금지보조금을 규정하고 있는 WTO 보조금협정 제3조 제1항에 금지보조금 유형을 추가할 것을 제안
  - ○ 금지보조금은 그 자체로서 무조건적으로 금지되는 보조금 유형임. 현행 WTO 보조금협정은 (i) 수출보조금[11]과 (ii) 수입대체보조금[12] 2개 유형만을 금지하고 있음.
  - ○ 금지보조금에 대해서는 특정성이 간주되고,[13] 보조금으로 인해 부정적 효과(adverse effects)가 발생하였는지

8) WTO 보조금협정 제5조 및 제6조.
9) WTO 보조금협정 제15조.
10) 일례로 EU는 과거 WTO 보조금 및 상계조치위원회 정례회의에서도 이러한 입장을 보인 바 있음. 즉 현행 WTO 보조금협정은 수출보조금과 수입대체보조금에만 적용되나, '무역왜곡적'이며 '유사한 방식으로 다루어질 필요가 있을' 유형의 보조금이 더 있다고 지적하고, 특정 조건하에서 제공되는 특혜금융을 그 예로 들음. Committee on Subsidies and Countervailing Measures, *MINUTES OF THE REGULAR MEETING - HELD ON 25 OCTOBER 2016*, G/SCM/M/99, 16 January 2017, para. 235.
11) 수출보조금(export subsidy)이란 '법률상 또는 사실상 수출 실적에 따라 지급되는 보조금'을 의미. WTO 보조금협정 제3조 제1항 제(a)호.
12) 수입대체보조금(import substitution subsidy; local content subsidy)이란 '수입품 대신 국내상품의 사용을 조건으로 지급되는 보조금'을 의미. WTO 보조금협정 제3조 제1항 제(b)호.
13) WTO 보조금협정 제2조 제3항.

여부에 대한 별도의 심사가 요구되지 않으며, 금지보조금에 대해 WTO 제소 시 일반적인 WTO 분쟁해결절차보다 신속한 절차가 적용됨.[14)]

■ 다음 네 가지 유형을 금지보조금으로 추가할 것을 제안

- (ⅰ) 무제한적인 대출보증
  (ⅱ) 도산기업 또는 부실기업에게 신뢰할 만한 구조조정 계획이 없음에도 공여되는 보조금
  (ⅲ) 공급과잉이 있는 분야 또는 산업에서 운영 중이며, 독립적인 상업적 재원으로부터 장기 융자나 투자를 확보할 능력이 없는 기업에 공여되는 보조금
  (ⅳ) 일정 유형의 직접적인 채무면제
- 위 유형은 특히 중국이 다수 산업부문에서 지속해오던 정부지원 정책 및 관행을 반영하는 것으로 보임.
  ○ 일례로 중국이 일자리 보전, 세수 손실 회피 등의 목적으로 외부지원 없이는 자력갱생이 불가능한 부실기업(이른바 '좀비기업')에 구제금융과 과도한 산업보조금 지급을 통해 공급과잉을 초래하고 효과적인 자원 재분배를 막고 있다는 지적[15)]이 제기되어 옴.

**그림 1. 영업손실을 입고 있는 중국 국영기업 수**

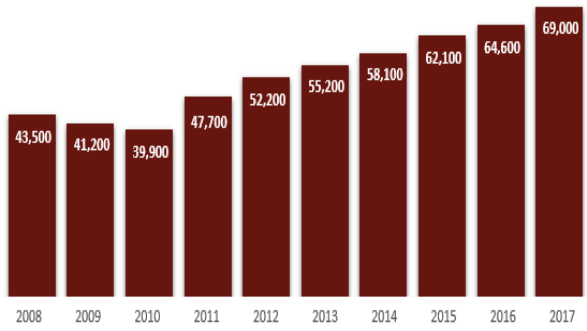
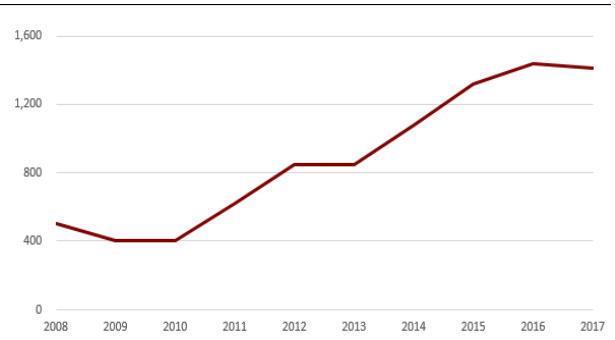



**그림 2. 손실액**

(단위: 십억 위안)




자료: Tianlei Huang(2019. 8. 23), "China Is Only Nibbling at the Problem of "Zombie" State-Owned Enterprises," PIIE.

■ [평가] 기존 공동성명에서 논의되었던 유해보조금 유형을 무역왜곡 정도에 따라 세분화한 것으로 보임.

- 제3차 공동성명('18. 9. 25) 당시 미·EU·일은 유해보조금(harmful subsidy)의 예로 (ⅰ′) 정부의 암묵적인 대출보증을 이유로 하는, 기업의 신용수준에 맞지 않는 국유은행 대출 (ⅱ′) 비상업적 성격의 출자전환 (ⅲ′) 생산요소 가격 특혜 제공(이중가격 책정 등) (ⅳ′) 신뢰할 수 있는 구조조정 계획이 없는 부실기업에 대한 보조금 제공 (ⅴ′) 공급과잉을 야기하거나 그러한 상태를 유지하는 데 기여하는 보조금을 예시[16)]

14) WTO 보조금협정 제4조.
15) "China Is Only Nibbling at the Problem of 'Zombie' State-Owned Enterprises"(2019. 8. 23), PIIE China Economic Watch.
16) Joint Statement on Trilateral Meeting of the Trade Ministers of the United States, Japan, and the European Union, 09/25/2018,

○ 제3차 공동성명에서 언급된 위 유해보조금 중 (ⅰ′), (ⅱ′), (ⅳ′)를 금지보조금으로 분류하자는 것이 이번 공동성명에서 제안됨.
○ (ⅲ′), (ⅴ′)의 경우 이번 공동성명에서는 금지보조금이 아닌, 조치가능보조금으로 분류됨(2절의 '나' 참고).
○ 따라서 위의 개정안대로 WTO 보조금협정이 이루어질 경우, 금지보조금인 (ⅰ′), (ⅱ′), (ⅳ′) 유형의 유해보조금이 제소가능보조금인 (ⅲ′), (ⅴ′) 유형의 유해보조금보다 엄격한 규제를 받게 될 것임.[17]

## 나. 일정 유해보조금에 대한 입증책임 전환

■ 일정 유형의 유해보조금에 대한 입증책임의 전환을 제안

- 일정 유해보조금 유형의 경우, 해당 보조금이 무역이나 생산능력에 미치는 심각한 부정적 효과가 없으며, 문제된 보조금이 실질적으로 투명하게 공여되었다는 점을 일차적으로 증명할 책임이 보조금 공여국에 부여될 것을 제안

○ 일정 유해보조금 공여가 WTO 보조금협정 제5조의 의미에서 '부정적 효과'를 발생시켰다는 추정(rebuttable presumption) 규정의 신설을 의도하고 있는 것으로 보임.
○ 현행 WTO 보조금협정에는 그러한 추정규정이 없으므로, 보조금으로 인해 부정적 효과가 발생하였다는 점에 대한 일차적 입증책임을 보조금 공여국을 WTO에 제소하려는 국가 내지는 보조금 공여국 상품에 상계관세를 부과하려는 국가가 부담해옴.

■ 세부 유형은 향후 추가로 구체화해나갈 예정이나, 이번 공동성명은 크게 4가지 유형을 예시

- (ⅰ) 과도하게 대규모로 지급된 보조금
  (ⅱ) 경쟁력이 없는 기업을 지원하여 시장 퇴출을 막는 보조금('좀비기업 보조금')
  (ⅲ) 민간의 상업적 참여 없이도 대규모 제조능력을 창출해내는 보조금('공급과잉 유발 보조금')
  (ⅳ) 투입재 국내가격을 동일 물품의 수출가격보다 낮추는 보조금
- 보조금 공여국이 일차적 입증책임을 부담하는 유해보조금 목록은 위의 네 가지 유형으로 한정되지 않고, 향후 새로운 유형이 추가될 수 있도록 함.

■ [평가] 금지보조금 외 다른 보조금에도 보조금 공여국의 입증책임 부담 강화

- 상기 유해보조금 유형의 경우 부정적 효과가 추정됨으로 인해, 회원국들은 자국 기업에 공여한 보조금이

---

https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2018/september/joint-statement-trilateral(최종 검색일: 2020. 2. 13).

17) 금지보조금으로 판명된 경우 일반적인 DSU 절차보다 신속한 분쟁해결 절차가 적용되고, 금지보조금을 공여한 회원국은 해당 보조금을 '지체 없이(without delay)' 철폐할 의무를 부담하는 등 일반적인 조치가능보조금의 경우보다 엄격한 규칙이 적용됨. WTO 보조금협정 제4조 참고.

공급과잉을 유발하거나 시장에서 그 밖의 부정적 효과를 야기하지 않았음을 이전보다 좀더 적극적으로 증명해야 할 것

- 공동성명에 예시된 4개 보조금 유형은 사실상 중국의 산업보조금 정책을 특정하는 것으로 보임.
  - ○ 미국은 중국이 다수의 제조업 부문에서 대규모 보조금을 공여하고 '좀비기업'의 시장 퇴출을 막으며, 투입재의 국내가격을 세계시장 가격보다 낮게 형성하는 효과를 가지는 다양한 관행을 유지해왔다고 반복적으로 지적
  - ○ 중국 입장에서는 위 추정을 반박하는 데 상당한 어려움이 예상됨.
- 특히 이 개정안과 후술할 '다' 개정안이 복합적으로 작용할 경우, 공급과잉 유발 보조금은 기술적으로는 '조치가능보조금'임에도 불구하고 (보조금이 부정적 효과를 발생시키지 않았다는 점에 대한 일차적 입증책임 충족이 사실상 어려워질 수 있다는 맥락에서) 사실상 '금지보조금'으로 분류되는 것과 유사한 효과가 발생할 수 있음.
  - ○ 이 부분에 대해서는 추후 논의에 특히 주목할 필요

## 다. '심각한 손상' 유무의 판단요소로서 공급과잉 관련 규정 신설

■ 보조금에 의한 공급왜곡으로 심각한 손상이 발생할 수 있음을 명시할 것을 제안

- WTO 보조금협정 제6조 제3항에 따라 심각한 손상(serious prejudice)이 발생할 수 있는 상황에 '보조금이 상품의 공급을 왜곡'하는 경우를 추가하자고 제안
  - ○ 보조금 공여국을 상대로 WTO에 소를 제기하려는 회원국(제소국)은 해당 보조금으로 인해 (i) 자국 국내산업에 피해[18]가 발생하였거나 (ii) 자국의 WTO 협정상 이익이 무효화 또는 침해[19]되었거나, 또는 (iii) 심각한 손상[20]이 발생하였다는 점을 증명할 수 있어야 함.
  - ○ 지금까지의 WTO 사건에서는 (iii)이 문제된 경우가 대다수임.[21]
- 현행 WTO 보조금협정 제6조 제3항은 심각한 손상이 발생할 수 있는 상황으로 [표 3]의 4가지 경우만을 규정하고 있음.

18) WTO 보조금협정 제5조 제(a)항.
19) WTO 보조금협정 제5조 제(b)항.
20) WTO 보조금협정 제5조 제(c)항.
21) World Trade Organization, *WTO Dispute Settlement: One-Page Case Summaries 1995-2018*, 2019 Edition, pp. 252-253.

**표 3. 현행 WTO 규정[22]상 심각한 손상 유무의 판단기준**

| | 심각한 손상의 발생 위치 | 판단기준 |
|---|---|---|
| (a) | 보조금 공여국 내 | 보조금으로 인해 다른 회원국 동종상품의 보조금 공여국 국내시장으로의 수입이 배제 또는 방해받는 경우 |
| (b) | 제3국 시장 | 보조금으로 인해 제3국 시장으로의 다른 회원국 동종상품 수출이 배제 또는 방해받는 경우 |
| (c) | 보조금 공여국, 또는 심각한 손상을 입은 국가, 또는 제3국 | 보조금으로 인해 동일시장 내 다른 회원국의 동종상품 가격에 비해 보조금 공여국 상품에 현저한 가격인하(significant price undercutting), 현저한 가격 인상 억제(significant price suppression), 가격하락(price depression) 또는 판매감소(lost sales)가 발생하는 경우 |
| (d) | 세계시장 점유율 | 특정 일차상품에 지급된 보조금으로 인해 해당 상품에 대한 보조금 공여국의 세계시장 점유율이 이전 3년간의 평균 점유율보다 증가하고, 이러한 증가가 보조금 공여기간에 걸쳐 일관된 추세로 나타나는 경우 |

자료: 이천기, 엄준현, 강민지(2019), 「WTO 개혁 쟁점 연구: 국영기업, 산업보조금, 통보」, KIEP 중장기통상전략 19-04(발간 예정)를 참고하여 작성.

- 철강, 알루미늄, 석탄, 유리, 시멘트 등 공급과잉이 문제되어온 산업부문에서의 정부 보조금 지원에 대해 WTO 차원의 규제가 한층 강화될 전망

■ 심각한 손상의 '우려(threat)'에 대한 정의규정을 신설하기 위한 노력을 지속할 것임을 언급

- 현행 WTO 보조금협정에는 '피해의 우려'에 대한 판단기준이 포함되어 있으나, '심각한 손상의 우려'는 동 협정 각주 13에서 간략히 언급되었을 뿐 그 판단기준이 부재함.
- 심각한 손상이 발생할 우려가 있음을 판단할 수 있는 명확한 기준을 마련하여, 제소국이 부담하는 입증 범위를 명확히 하려는 의도인 것으로 보임.

○ 이 문제에 대해 이번 공동성명은 구체적인 내용을 포함하지 않고 추후 작업만을 언급한 상태이므로, 향후 논의를 지속적으로 모니터링할 필요

22) WTO 보조금협정 제6조 제3항.

## 라. 통보의무 불이행에 대한 제재규정 신설

■ 일정 경우 미통보 보조금을 금지보조금으로 분류할 것을 제안

- 보조금 공여국이 자국 보조금을 통보하지 않고 다른 회원국이 그 보조금을 역통보한 경우, 그럼에도 불구하고 보조금 공여국이 일정 기간 내에 관련 정보를 서면으로 제공하지 않는다면 (WTO 보조금협정과의 합치성이나 시장효과를 불문하고) 해당 보조금을 금지할 것을 제안
- 위 개정안은 WTO에 보조금 관련 정보를 제공할 보조금 공여국의 의무를 강화하고, 통보의무 불이행에 대한 이행 강제수단을 마련하기 위한 의도로 해석됨.

■ [필요성] 현행 WTO 보조금협정은 보조금에 대한 통보의무를 규정하고 있으나[23] 통보 이행률을 상당히 낮은 상태이며, 통보의무 불이행에 대해 어떠한 강제력 있는 제재도 협정상 규정되어 있지 않아 실효적으로 이행을 강제할 수단이 없음.

- 이로 인해 회원국의 시장·경쟁 환경을 다른 교역상대국들이 파악하거나 특정 회원국의 무역 정책·관행이 WTO 보조금협정에 합치하는지를 판단하는 데 한계가 있음.
- [통보 누락 및 지연] 현재 2년마다 신규 및 상세 통보(new and full notification)가 이루어지고 있으나, 통보를 누락하거나 지연하는 국가가 많음.
  - ○ 중국의 경우 2001년 WTO 가입 이후 2006년 4월에야 처음으로 통보(2001~04년 보조금 목록)를 하였고, 이후 2011년 10월에 두 번째 보조금 통보(2005~08년 보조금 목록), 2015년에 세 번째 통보(2009~14년 보조금 목록)를 제출하는 등 보조금 통보가 지연된 바 있음.[24]
- [보조금 통보 내용의 불충분성] 통보대상인 보조금에 대해 통보하지 않거나 과소보고하여 문제되고 있으며, 통보보고서 내용에 대한 질의, 보조금의 성격 및 범위에 관한 정보요청,[25] 미통보된 보조금에 대한 역통보[26] 등이 제출되고 있음.
  - ○ 미국은 중국의 보조금 통보에 중요한 내용이 빠져 있다며 지금까지 약 500개의 중국 보조금조치에 대한 역통보를 제출한 바 있음.[27]
- [통보의무 이행 강제수단의 부재] WTO 보조금협정 제25조 제9항은 보조금에 대한 정보요청을 받은 국가

---

23) WTO 보조금협정 제25조에 따라, 모든 회원국은 보조금의 공여대상이 민간기업인지 국영기업인지를 불문하고 동 협정 제1조 제1항의 보조금 정의 및 제2조의 특정성 요건을 충족하는 경우 WTO 보조금 및 상계조치 위원회에 통보해야 함.

24) 다만 최근에는 2018년 7월에 2015~16년 보조금 목록에 대해 통보하였고, 2019년 7월에 2017~18년 목록에 대해 통보하는 등 정기적 통보 추세로 바뀌어나가고 있음.

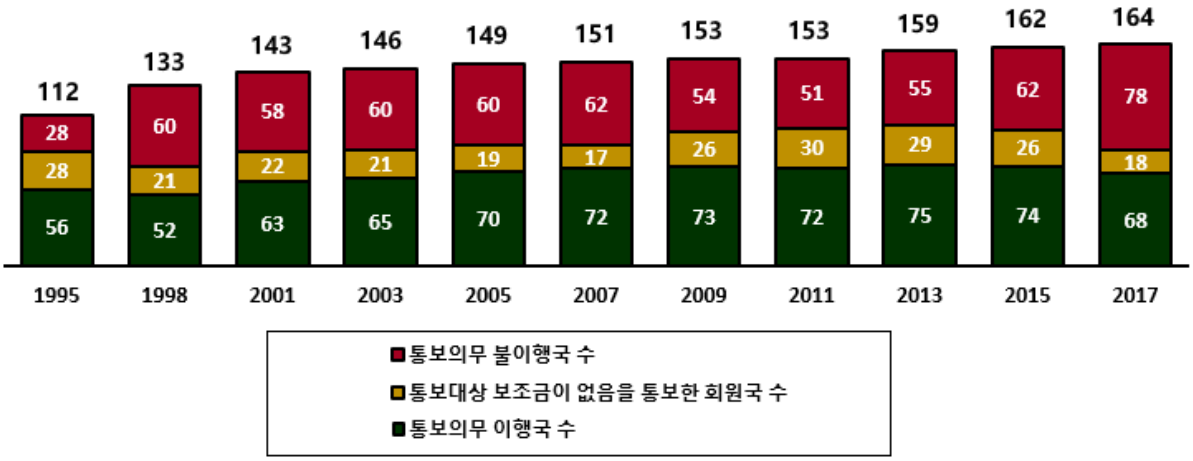
25) WTO 보조금협정 제25조 제8항.

26) WTO 보조금협정 제25조 제10항.

27) USTR(2018), *2018 Report to Congress on China's WTO Compliance*, p. 77. 미국은 2011년 중국이 통보를 제대로 하지 않았다며 200개 넘는 미보고 보조금 내역을 담은 역통보를 제출하였고, 2014년 10월 경제활성화 프로그램 관련 110개 중국 보조금 프로그램 및 2015년 10월 전략적 진흥산업 육성정책 관련 프로그램 등을 역통보하였으며, 2017년 4월에는 국제 유명브랜드 관련 중국 보조금 프로그램에 대해 역통보를 제출함.

는 '가능한 한 신속히 포괄적으로 정보를 제공'할 것을 규정하나 실질적 답변을 얻지 못하는 경우가 있어 왔으며, 결국 직접 조사하여 역통보를 하여도 역통보된 내용 중 일부만 통보문에 반영하는 등 통보의 투명성을 제고하기 위한 실질적인 제재수단이 없었음.

**그림 3. WTO 보조금 신규 및 상세 통보 의무 이행 현황(2019년 3월 기준)**




자료: WTO Committee on Subsidies and Countervailing Measures, Notification Provisions under the Agreement on Subsidies and Countervailing Measures – Background Note by the Secretariat, G/SCM/W/546/Rev.10, 29 March, 2019, p. 3.

**표 4. WTO 회원국 수 대비 신규 및 상세 통보 의무 이행 회원국 비율**

(단위: %)

| 신규 및 상세 통보 | '95 | '98 | '01 | '03 | '05 | '07 | '09 | '11 | '13 | '15 | '17 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 보조금 통보의무 이행국 | 50 | 39 | 44 | 45 | 47 | 48 | 48 | 47 | 47 | 46 | 41 |
| 통보대상 보조금이 없음을 통보한 회원국 | 25 | 16 | 15 | 14 | 13 | 11 | 17 | 20 | 18 | 16 | 11 |
| 보조금 통보의무 불이행국 | 25 | 45 | 41 | 41 | 40 | 41 | 35 | 33 | 35 | 38 | 48 |

자료: WTO Committee on Subsidies and Countervailing Measures, Notification Provisions under the Agreement on Subsidies and Countervailing Measures – Background Note by the Secretariat, G/SCM/W/546/Rev.10, 29 March, 2019, p. 4.

■ [평가] 위 규정이 WTO 보조금협정에 반영될 경우, 보조금 공여국은 자국 보조금에 대해 충분한 정보를 제공하여 완전한 투명성을 보장하도록 요구받을 것임.

- [통보의무의 강제성 제고] 자국의 보조금 공여에 대해 투명하게 정보를 제공하지 않는 회원국은 불이익을 받게 되므로, 보조금 통보를 투명하게 할 유인이 높아지고 정보요청을 받을 경우 보조금 공여국이 정해진 기간 내에 관련 정보를 성실하게 제공할 가능성이 높아질 것으로 예상됨.

- 다만 보조금 공여국이 관련 정보를 제공하였더라도, 정보제공 요청국에서는 불충분한 정보로 파악하거나 보조금 통보대상과 관련하여 국가간 이견이 발생할 수 있으므로, 이에 대한 규정이 추가로 마련될 필요가 있음.
- 또한 위 개정안은 투명성 강화 측면에서는 상당히 고무적이나, 국내 보조금제도를 운영하는 각 회원국 입장에서는 상당한 부담으로 작용할 수 있음.

○ 따라서 다수 회원국의 지지를 얻는 데 일정한 어려움이 있을 것으로 예상됨.

○ 이 경우 EU의 단독 제안서[28]에 논의된 바 있듯이, 미통보된 보조금의 경우 (제소국이 달리 증명하지 않아도) '심각한 손상'을 발생시키는 것으로 추정되어 조치가능보조금에 해당되도록 WTO 보조금협정 제25조 제7항을 개정하는 안 등 그 밖의 다른 옵션이 고려될 수 있을 것임.

## 마. 보조금 혜택 산정기준으로서의 '국외가격' 활용 가능성 구체화

■ 보조금으로 인해 발생한 혜택의 양을 산정하는 데 활용할 시장기준에 대해 구체적인 기준 신설을 제안

- 보조금 공여국의 국내시장이 왜곡되어 있을 경우, 보조금으로 인해 발생한 혜택의 양(=보조금액)을 상계관세 조사당국이 산정하는 데 어떠한 기준(benchmark)을 써야 하는지에 대해 현행 규정상 명확하지 않음. 상계관세 조사에서는 이 문제가 특히 중요함.
- 미·EU·일은 (ⅰ) 혜택 산정기준으로 국내가격을 사용하지 않을 수 있는 상황에 어떠한 것이 있는지, 그리고 (ⅱ) 적절한 혜택 산정기준(보조금 공여국 외 국외가격 기준 포함)의 결정 기준이 무엇인지 구체화할 것을 제안함.

■ [배경] WTO 보조금협정 제14조 제(d)항에 대한 WTO 판정례와 미국의 입장이 충돌해옴.

- [근거 규정] WTO 보조금협정 제14조 제(d)항은 '상품 또는 서비스의 제공 또는 상품의 구매'의 형식으로 공여된 보조금을 통해 발생한 혜택의 양을 산정하는 데 '당해 상품 또는 서비스에 대한 제공 또는 구매 국가에서의 지배적인 시장여건(in the country of provision or purchase)'을 산정기준으로 삼을 것을 규정
- [미국의 입장] 미국은 중국 등 비시장경제의 경우 중국 내 가격은 중국정부의 개입으로 인해 왜곡되었으므로, 혜택 산정시 중국 국내가격을 산정기준으로 쓰지 않고 제3국 가격 등 국외가격 기준을 활용해옴.
- [WTO 판정례] WTO 상소기구는 국외가격 활용 시 정부개입이 어떤 방법으로 가격왜곡을 야기하였는지를 조사당국이 설명해야 하고, 그러한 설명이 적절한 경우에만 국외가격 사용을 인정함.

○ US-Countervailing Measures(China) 사건의 이행상소심[29]에서 상소기구는 중국정부의 개입이 어떻게 중국

28) Negotiating Group on Rules, *IMPROVING DISCIPLINES ON SUBSIDIES NOTIFICATION - Communication from the European Union*, TN/RL/GEN/188, 30 May 2017, para. 8.

의 국내 생산요소 가격 형성을 왜곡하였는지 미국이 적절히 설명하지 못하였다고 지적하고, 이에 따라 미 상계관세 조사당국이 혜택 산정 시 중국이 아닌 제3국의 가격을 사용한 것은 제14조 제(d)항 위반이라고 본 이행패널의 결정을 유지함.

○ 이행상소심 판정에 대해 미국은 성명[30]을 발표하여 "다수의 상소기구 위원은 미국이 보조금의 측정을 위해 왜곡된 중국 가격을 사용하여야 한다고 보았다"며 "이는 세계은행과 OECD 보고서, 경제 설문조사 및 다른 객관적인 증거를 무시한 결론"이라고 비판함.

■ [평가] 이 문제도 다수의 회원국이 관련될 수 있으나, 미·EU·일본이 비시장지향적 무역 정책 및 관행을 문제삼고 있는 중국이 가장 크게 영향을 받을 것으로 보임.

- 상계관세 조사당국은 국외가격을 혜택 산정기준으로 사용함으로써 보조금 공여국에 좀더 높은 수준의 상계관세 부과가 가능해질 것으로 예상됨.
- 반면 혜택 산정에 있어 조사당국의 재량이 지나치게 확대되어 상계관세액이 과대 계산될 수 있다는 우려가 있음.

○ 혜택 산정기준의 구체화 제안에 대해서는 자의성 배제와 합리성 담보 차원에서 이해관계가 다른 여러 회원국의 의견을 종합적으로 평가해볼 필요

## 바. 국영기업이 포함되도록 '공공기관'의 범위 확대 및 기준 명시

■ WTO 보조금협정상 '공공기관(public body)'[31]의 범위에 국영기업을 명시적으로 포함시킬 것을 제안

- WTO 보조금 규범을 적용받을 '공공기관'의 정의를 신설하고, 공공기관의 범위에 국영기업이 좀 더 분명하게 포함될 수 있도록 공공기관의 범위를 넓히는 방향으로 개정이 이루어질 것을 제안

○ WTO 보조금협정에 따라 상계관세 부과가 가능하려면, 재정적 기여가 정부 또는 공공기관에 의해 공여되었음이 증명되어야 함.

○ 중국의 일부 국영기업[32] 및 중국정부의 영향력하에 놓여 있는 민간기업의 경우 공공기관에 해당됨을 상계관세 조사당국 입장에서 증명하는 데 어려움이 있었음.

- 다만 이번 공동성명에서 공공기관의 구체적인 판단기준이나 정의를 제시하지는 않음.

---

29) United States – Countervailing Duty Measures On Certain Products From China - Recourse to Article 21.5 of the DSU by China, WT/DS437/AB/RW(16 July 2019).

30) USTR, "Statement on WTO Appellate Report on China Countervailing Duties"(2019. 7. 16), https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2019/july/statement-wto-appellate-report-china.

31) WTO 보조금협정 제1조 제1항 제(a)호 (1)목.

32) 즉 국영기업은 보조금의 수혜자이자 공여주체일 수도 있음. 위 제안은 보조금이 국영기업에 의해 공여되는 경우를 염두에 둔 것임.

■ [배경] 공공기관의 해석을 두고 WTO 판정례와 미국의 입장이 충돌해옴.

- 정부가 기업을 통제하거나 기업 활동에 영향을 미치는 방법이 좀 더 다양해지고 복잡해졌으며, 보조금으로 인한 혜택이 기업에 제공되는 방식도 이전에 비해 훨씬 다양해짐.
  - ○ 정부가 기업에 영향을 미치는 방법이 다양하게 변화되어옴에 따라 '공공기관'의 정의를 두고 회원국 간에 다수의 WTO 분쟁이 있었음.
- 미국은 중국 국영기업에 대한 복수건의 상계관세 조사에서 정부가 소유지분이나 의결지분을 통해 기업을 소유·통제하는지에 비추어 공공기관 여부를 판단해온 반면, WTO 판정례는 기업이 '정부권한을 소유 또는 행사하거나 또는 그러한 권한을 위임받았는지' 여부를 중심으로 공공기관 여부를 판단해옴.
  - ○ 일례로 US – Countervailing Measures(China) 사건에서 상소기구는 각 국가·기관·사안별로 공공기관 개념을 해석해야 하며, 중국정부가 기업의 다수 지분을 소유하거나 달리 통제하고 있다는 이유만으로 미 상무부가 해당 기업을 국영기업이라 판단한 것은 WTO 보조금협정 제1조 제1항 제(a)호 (1)목 위반으로 판단
  - ○ US – Carbon Steel(India) 사건에서 상소기구는 정부가 소유지분을 통해 기업을 '유의미하게 통제'하고 있다 하더라도 해당 기업이 반드시 공공기관에 해당되는 것은 아니라고 판단
  - ○ 미국은 위와 같은 WTO 상소기구가 도입한 '공공기관' 판단기준이 모호하고 주관적이며, WTO 보조금 규칙의 실효성을 저해하고 있다고 지적

■ [평가] WTO 회원국에 미칠 영향은 향후 공공기관의 정의규정이 어떠한 형식과 내용으로 구성되는지에 따라 달라질 것임.

- 원론적인 차원에서, 국가가 소유 또는 투자한 기업을 가지고 있는 모든 WTO 회원국이 위 개정으로 인해 영향을 받을 것이나, 국영기업에의 의존도가 높은 중국이 특히 큰 영향을 받을 것으로 예상됨.
- 미·EU·일은 국영기업을 WTO 보조금협정의 규율을 받는 '공공기관'의 범위에 포함시키기를 희망하는 것이므로, 향후 공공기관에 대한 구체적인 정의규정을 제시하는 데 CPTPP 제17장[33] 및 USMCA 제22장 국영기업 챕터상의 '국영기업'의 정의를 참조할 가능성이 높아 보임.
  - ○ CPTPP는 소유지분과 의결지분을 중심으로 국영기업을 정의하고, USMCA는 간접·소수 지분을 통해 정부가 기업을 통제하는 경우까지 추가로 국영기업으로 정의하고 있음.

33) CPTPP 제17.1조의 국영기업 정의는 TPP 협상 당시 미국의 주도하에 형성된 규정임. TPP에서 CPTPP로 변경되면서 제17장의 법 규정상 변경된 부분은 없음.

**표 5. CPTPP 및 USMCA의 국영기업 정의 비교**

| CPTPP 제17.1조 | USMCA 제22.1조 |
|---|---|
| an enterprise that is principally engaged in commercial activities in which a Party:<br>(상업적 활동에 주로 종사하는 기업으로서,) | 좌동 |
| (a) directly owns more than 50 per cent of the share capital;<br>(자본의 50% 이상을 직접 소유) | (a) directly or indirectly owns more than 50 percent of the share capital;<br>(자본의 50% 이상을 직접 또는 간접적으로 소유) |
| (b) controls, through ownership interests, the exercise of more than 50 per cent of the voting rights;<br>(소유지분을 통해 50% 이상의 의결권 행사를 통제) | (b) controls, through direct or indirect ownership interests, the exercise of more than 50 percent of the voting rights;<br>(직·간접 소유지분을 통해 50% 이상의 의결권 행사를 통제) |
| 상응 규정 없음 | (c) holds the power to control the enterprise through any other ownership interest, including indirect or minority ownership; or<br>(간접 소유지분이나 소수지분 등 그 밖의 소유지분을 통해 기업을 통제할 권한을 보유) |
| (c) holds the power to appoint a majority of members of the board of directors or any other equivalent management body.<br>(이사회 위원 또는 그 밖에 상응하는 경영진의 다수를 임명할 권한을 가지고 있는 경우) | 좌동 |

자료: 이천기, 엄준현, 강민지(2019), 『WTO 개혁 쟁점 연구: 국영기업, 산업보조금, 통보』, KIEP 중장기통상전략 19-04(발간 예정)를 참고하여 작성.

- 우리나라의 경우 「공공기관 운영에 관한 법률」에 따라 2020년 2월 현재 340개 기관(공사·공단·재단·기금·진흥원 등)이 공공기관으로 지정되어 있음.[34]
  - ○ 신설될 공공기관의 정의와 범위에 우리나라 공기업이 어느 범위까지 포함되는지에 따라, WTO 보조금협정 개정이 우리의 산업지원 정책·제도에 미치는 영향도 상이해질 것
  - ○ 공공기관 정의규정 신설에 관한 추후 논의과정을 지속적으로 모니터링하고, 필요할 경우 공공기관 정의에 우리의 이해관계가 반영될 수 있도록 논의에 적극 참여할 필요

34) 「2020년 공공기관 지정」, 기획재정부 보도자료(2020. 1. 29), http://www.moef.go.kr/nw/nes/detailNesDtaView.do?searchBbsId=MOSFBBS_000000000028&menuNo=4010100&searchNttId=MOSF_000000000031716(최종 검색일: 2020. 2. 14).

# 3. 평가, 전망 및 시사점

## 가. 평가

■ 산업보조금에 대한 규제 강화 논의가 다자적으로 논의될 수 있는 기반을 마련

- 중국의 산업보조금 정책과 WTO 다자무역체제의 개혁 가능성을 두고 미국·EU·일본이 공통된 입장과 개선 의지를 가지고 있음을 보여주었다는 점에서 긍정적인 평가가 가능
  - ○ 이번 3자 공동성명에서 언급된 현안들은 WTO가 앞으로 나아가야 할 방향을 보여주는 것이기도 함. EU는 이번 제안이 보다 포괄적인 WTO 개혁을 위한 첫 단계가 될 수 있기를 희망한다는 입장을 밝힘.
  - ○ WTO 보조금협정을 넘어서는('WTO SCM plus') 수준의 다자 통상규범에 대한 논의를 공론화하였다는 데도 이번 공동성명의 의의가 있음.
  - ○ 산업보조금 및 그로 인한 무역왜곡 문제를 해결하기 위한 미국·EU·일본 3개 WTO 회원국 사이의 전략적 협력을 상징적으로 보여주는 것이기도 함.[35]

- 미 트럼프 행정부가 통상현안을 다루는 데 다른 회원국들과 공동으로 조치를 취하는 것은 이례적임.
  - ○ 미국과 EU는 보잉·에어버스 보조금 분쟁, 프랑스의 디지털세에 따른 보복관세 부과 가능성, 미·EU 무역협상에의 농산물·자동차 포함 여부 등을 두고 다수의 통상마찰을 빚고 있는 상황이나, 중국의 산업보조금을 규제하기 위한 WTO 보조금협정 개혁에 대해서는 입장을 같이하고 있음.
  - ○ 이번 공동성명이 미국의 추가관세 부과 가능성, 에어버스·보잉 보조금 분쟁 등으로 불거진 통상 마찰을 완화하고 미국·EU 간의 관계를 개선하는 데 기여할 것으로 평가됨.[36]
  - ○ 또한 미국 입장에서는 EU·일본과 공동의 입장을 취함으로써, 중국의 산업보조금 문제를 미·중 협상에서 양자적으로 해결하지 못한 것에 대한 비판, 미국이 단독적인 대중국 압박에만 몰두하고 다른 국가들과 공동의 노력을 충분히 보이지 않아왔다는 비판도 일부 피해갈 수 있을 것[37]

■ 미·EU·일 민간 차원에서도 공동성명에 대한 평가는 대체로 긍정적

- 미국 상공회의소, 유럽연합의 BusinessEurope, 일본 경제단체연합회는 이번 공동 개정제안 내용에 대해 지지를 표하면서, 미·EU·일이 다른 WTO 회원국과도 이 문제를 논의할 것을 촉구[38]

---

35) 일례로 필 호건 EU 무역담당 집행위원은 이번 3자 공동성명이 미·EU·일 사이의 "건설적이고 전략적인 협력을 상징(a symbol of a constructive strategic collaboration)것"이라고 평가. "EU, U.S. and Japan agree on new ways to strengthen global rules on industrial subsidies," European Commission - News(2020. 1. 14).

36) 미국과 다양한 전선에서 무역갈등이 지속되고 있는 유럽연합 입장에서는, 이번 3자 공동성명이 '매우 성공적'이었으며, 미 행정부와 대화를 지속할 수 있는 계기를 마련하였다고 평가. *See*, e.g., "U.S., EU, Japan agree new subsidy rules with China trade in focus," *Reuters* (2019. 1. 14); "EU, US, Japan agree on proposals to limit subsidies"(2020. 1. 22), *EurActiv.*

37) 미·EU·일 공동성명이 미·중 1단계 무역협정 체결 하루 전에 발표되었다는 점도 눈여겨볼 필요가 있음. 이번 공동성명이 양자합의 체결 바로 전날인 1월 14일에 발표된 것은 중국의 공격적인 산업보조금 정책에 대해 미·중 1단계 합의에서 누락되었다는 비판을 일부 의식한 것으로 보임. 산업보조금은 미·중 무역갈등의 주요 원인이기도 함.

- 미국 알루미늄협회(AA: Aluminum Association)는 산업보조금에 대한 WTO 규칙을 강화하자는 이번 3자 공동성명을 환영한다는 입장
  - ○ 불공정한 알루미늄 보조금과 그로 인한 과잉공급에 대한 심각한 우려가 있으며, 알루미늄 산업에서의 중대한 무역왜곡 문제를 해결하기 위한 첫 번째 조치로서 이번 공동성명을 환영한다는 입장을 표명
  - ○ 2018년 10월 캐나다 오타와에서 WTO 개혁을 논의하였던 13개 회원국 그룹[39] 내에서도 관련된 논의를 지속할 것을 요청

## 나. 전망

■ 이번 공동성명을 계기로 산업보조금에 대한 다자 차원의 개혁 논의가 WTO 내에서 본격화될 가능성

- 미·EU·일은 이번 개정안 내용을 WTO 내에서 논의할 예정[40]
  - ○ 산업보조금 규제 강화 문제를 2020년 6월 열릴 제12차 WTO 각료회의(MC-12)에서 본격적으로 다루기 위한 전략적 포석으로서, 이번 공동성명에서 개정안 내용을 공개한 것으로 해석할 수 있음.
- 구체적인 개정안 작업이 아직 완료된 상태는 아니나, 3개 회원국은 이번에 공개된 개정안 내용을 토대로 WTO 내에서 가능한 한 많은 회원국의 지지를 얻기 위한 노력을 본격화할 것임.
  - ○ 2020년 2월 5일에 필 호건 EU 무역담당 집행위원은 WTO 개혁을 이끌기 위한 '연합(coalition)'을 형성하는 것이 EU의 단기 우선순위 목표라는 입장을 보인 바 있음.[41]
  - ○ 다만 이번에 공개된 전반적인 방향성 이외에, 산업보조금에 대한 구체적인 규제 강화 '방법'에 있어서는 회원국들 사이에서 합의를 도출하는 데 적지 않은 어려움이 예상됨.

■ 산업보조금 규제 강화에 대해 전 세계 주요 경제국을 포괄하는 복수국간 협정 체결을 추진할 가능성

- WTO 전자상거래 협상과 마찬가지로, 산업보조금에 관련된 복수국간 협정(PA: Plurilateral Agrement)을 체결하는 데 무게가 실릴 가능성이 있음.
  - ○ 미·EU·일은 이번에 발표한 개정안을 164개 회원국을 상대로 다자적으로 논의하기에 앞서, 지난 2년간 산업보조금 규제 강화에 관심을 보여온 10~15개 회원국들과 논의를 시작할 것으로 알려짐.[42]
- WTO 보조금협정 개정에는 164개 회원국의 승인(컨센서스)이 필요한 반면,[43] 복수국간 협정 체결은 컨센

---

38) "EU, US, Japan agree on proposals to limit subsidies"(2020. 1. 22), *Eurativ*
39) "Alliance emerges on WTO Reform at Ottawa Ministerial, Brussels, 26 October 2018"(2018. 10. 29), EEAS Press Release.
40) "U.S., EU, Japan agree new subsidy rules with China trade in focus"(2019. 1. 14), *Reuters.*
41) "Keynote address by Commissioner Phil Hogan at the Centre for European Reform"(2020. 2. 5).
42) "EU, US, Japan agree on proposals to limit subsidies"(2020. 1. 22), *Eurativ*. 미·EU·일은 과거 제2차 공동성명('18. 5. 31)과 제5차 공동성명('19. 5. 23)에서도 산업보조금 논의에 다른 주요 교역상대국들의 참여를 확보할 필요성이 있다는 입장을 보인 바 있음.
43) WTO 설립협정 제10조에 규정되어 있듯이, WTO 협정의 개정에는 표결(voting)이 원칙적으로 가능함. 다만 1995년 출범 이래 지금까지 표결을 통해 WTO 협정 개정이 이루어진 경우는 없으며, GATT 1947 당시의 의사결정 방식인 컨센서스(총의제)를 지금까지도 그대로 유지하고 있음. WTO의 컨센서스 의사결정 방식 때문에 WTO가 경제적, 기술적 변화에 제대로 대응하지 못해왔다는 지적은 다음을 참고. European

서스를 확보하지 않아도 이번 3개국 제안과 관련된 복수국간 규범 형성이 가능

○ 즉 WTO 협정 공식 개정에 비해 신속한 의사결정이 가능함.

○ 다만 복수국간 협정에 구속받기로 동의한 국가들 사이에서만 새로운 규범을 적용받게 되므로, 중국의 복수국간 논의 참여를 유도하기 위한 긍정적 유인을 확보하는 것이 중요해질 것임.[44]

- 그 외에 WTO 다자 협상이 다소 정체되어 있고, 중국의 산업보조금은 단지 미국만이 이해관계를 가진 사안이 아니라는 점에 비추어 보아도 WTO 내에서 산업보조금 문제에 '뜻을 같이하는(like-minded)' 회원국들 사이에 일정한 '연합'을 형성하는 방향으로 전개될 가능성이 높음.

- 복수국간 협상이 정식화될 경우, 주요 보조금 공여국들의 일정 수준 이상의 참여(즉 'Critical Mass')를 확보할 수 있는지가 관건이 될 것임.

■ 제12차 WTO 각료회의 전까지 미·EU·일이 제시한 개정안에 다른 회원국들이 어느 수준까지 입장을 같이하는지가 향후 논의 방향을 결정하는 데 중요

- 이번 공동개정안에 다른 WTO 회원국들이 어떠한 입장을 보일 것인지, 그리고 궁극적으로 중국을 움직일 수 있을 정도로 연쇄반응을 일으킬 수 있을지 지켜보아야 할 것임.

- 주요 회원국의 지지를 확보하는 데 성공할 경우 산업보조금 문제에 대해 복수국간 협상 방식을 취하는 것에 대한 정당성을 확보할 수 있을 것임.

○ 중국의 장샹천 WTO 대사는 WTO 차원의 권한위임이 없는 한, 개별 회원국이 국영기업과 산업보조금 문제에 대해 '협상'을 추진할 권한이 없다는 입장을 보여옴.[45]

## 다. 시사점

■ WTO가 오늘날의 통상환경에 적실성을 유지할 수 있도록 유의미한 개정이 이루어져야 함.

- 한층 강화된 국제 통상규범이 없이는 오늘날의 급변하는 통상환경에서 새롭게 등장하고 있는 다양한 무역 현안을 해결하는 데 한계가 있으므로 WTO 체제에 개선이 필요하다는 점은 분명함.

- 새롭게 논의되는 WTO 보조금 규칙은 현행 WTO 보조금협정의 흠결을 개선하고, 일부 국가의 비시장지향적 정책 및 관행에 실효적으로 적용될 수 있는 것이어야 함.

○ 특히 중국을 겨냥한 산업보조금 규제 강화와 각국 산업정책에 대한 정책공간 유지라는 두 가지 가치 사이에서 적절한 접점을 모색할 필요

---

Commission, "Did you Know...? Facts and Figures about the European Union and the G20"(2019), p. 11, https://www.consilium.europa.eu/media/40002/g20-osaka-2019_final-2106.pdf(최종 검색일: 2020. 2. 14).

44) 일례로 중국은 미국 등 서방국가들이 주로 지원하는 농업보조금으로까지 WTO 개혁 논의가 확장된다면 산업보조금 논의에 참여할 의향이 있다는 입장을 밝힌 바 있음. "U.S., EU, Japan agree new subsidy rules with China trade in focus"(2020. 1. 14), *Reuters*.

45) "Chinese ambassador: Trilateral talks should not discriminate against China's SOEs"(2018. 12. 11), World Trade Online.

■ 미·EU·일 WTO 보조금협정 개정안은 중국의 국영기업 의존 경제모델 및 산업보조금 정책을 겨냥한 것이나, 우리나라도 직간접적인 영향권에 들어갈 수 있으므로 철저한 사전 분석과 협상전략 마련이 필요

- 개정안 내용에 대한 우리나라의 입장을 대외적으로 표명하기에 앞서, 우리나라에 미칠 영향에 대한 철저한 사전 분석에 기초한 협상전략을 마련할 필요

○ 일례로 공공기관의 범위가 확대됨으로 인해 우리나라 공기업 중 어느 범위까지 추가적으로 개정 WTO 보조금 규칙의 적용을 받게될 것인지를 CPTPP, USMCA 등 다양한 'WTO plus' 시나리오별로 분석하여 상응하는 협상전략을 마련할 필요가 있음.

○ 세계적 공급과잉이 우려되는 산업부문에 대한 산업보조금 규범 강화로 인해 향후 우리나라가 앞으로 WTO 보조금 법적 분쟁에서 지금보다 불리한 입장에 놓일 가능성을 사전에 평가하여, 필요시 우리나라의 주력 수출품목에 대한 지원이 2-'가'의 금지보조금이나 2-'나'의 공급과잉 유발 지원 보조금으로 분류되지 않도록 규범 형성 단계에서부터 개정논의에 적극 개입하고, 우리 입장을 피력할 필요

- 또한 이번 개정안과 우리나라의 각 산업부문에서의 현행 지원 정책·제도를 비교하여 향후 문제될 가능성이 있는 부분에 대한 전면적인 재검토가 필요할 수 있음.

○ 특정 산업부문에서의 정부 지원이 (i) 도산기업 또는 부실기업에 신뢰할 만한 구조조정 계획이 없음에도 공여되는 보조금 (ii) 공급과잉이 있는 분야 또는 산업에서 운영 중이며, 독립적인 상업적 재원으로부터 장기 융자나 투자를 확보할 능력이 없는 기업에 공여되는 보조금 등 향후 금지보조금으로 추가 지정될 보조금 유형에 해당될 소지는 없는지 검토해볼 필요

○ 우리 정부는 보조금 통보의무를 그간 성실히 이행해옴. 다만 이번 개정안을 계기로 향후 보조금 통보의무가 한층 강화될 가능성이 높으므로 기초산업 육성을 위한 연구개발(R&D) 보조[46] 등 정부부처 또는 그 외 공공기관 차원에서 민간 부문에 지원하는 모든 유형의 산업지원 실태를 재점검하고 보조금 통보에 충실히 반영되도록 유의할 필요가 있음. KIEP

46) 「산업부 "공식 문서에서 산업보조금 표현 자제"」(2019. 1. 8), 『한국일보』 참고.