

EU와 미국의 초국경 보조금 규제 동향 및 법적 쟁점

가톨릭대학교 국제학부 조교수 이 동 은

*논문접수 : 2025. 7. 18. *심사개시 : 2025. 7. 21. *게재확정 : 2025. 8. 6.

〈목 차〉

- | | |
|---------------------------------------|---------------------------------------|
| I. 서론 | IV. 국제법상 쟁점: 초국경 보조금에 대한
상계조치의 적법성 |
| II. EU와 미국의 초국경 보조금 규제 현황 | 1. 개관 |
| 1. EU 초국경 보조금 사례 | 2. ASCM 보조금 정의상 초국경 보조금
포함 여부 |
| 2. 미국 초국경 보조금 사례 | 3. 초국경 보조금에 대한 대응 조치의
허용 범위 |
| III. 주요 법적 쟁점 및 EU와 미국의 접근방식
비교 검토 | V. 결론 및 시사점 |
| 1. 역내 법체계상 초국경 보조금 허용
여부 | 참고문헌 |
| 2. 제3국과 수출국 간 협력 협정의 역할 | |
| 3. WTO 협정과 국내법의 관계 | |

I. 서론

2024년 3월 25일, 미국 상무부(Department of Commerce)는 초국경 보조금(transnational subsidies) 문제에 대응하기 위한 반덤핑 및 상계관세 규정의 최종 개정안을 발표하였다.¹⁾ 이는 2023년 5월 9일 발표된 제안 규정(Proposed Rule)에 대한 공청회 및 의견 수렴을 거쳐

1) U.S. Department of Commerce, Final Rule: Regulations To Improve and Strengthen the Enforcement of Trade Remedies Through the Administration of the Antidumping and Countervailing Duty Laws, 25 March 2024. See also Wiley Rein LLP, "Commerce Department Issues Final Regulations to Enhance and Strengthen Trade Law Enforcement," 26 March 2024, at <<https://www.wiley.law/alert-Commerce-Department-Issues-Final-Regulations-to-Enhance-and-Strengthen-Trade-Law-Enforcement>>.

마련된 것으로, 2024년 4월 24일 발효되었다. 이번 규제 개정을 통해 기존에 초국경 보조금을 예외적으로만 인정하던 상무부 규칙 제351.527조를 전면 폐지하고, 국경을 넘어 제공되는 외국 정부의 보조금도 상계가능 보조금으로 간주하여 규제 대상에 포함함으로써, 미국 통상 정책의 방향에 중대한 전환을 초래하였다.²⁾ 이러한 움직임은 2021년 미국 상·하원에 각각 발의된 「미국 일자리 보호를 위한 글로벌 시장 왜곡 제거법」(Eliminating Global Market Distortions to Protect American Jobs Act)의 입법 취지를 반영한 것으로 해당 법안은 상계가능 보조금의 범위를 초국경 보조금까지 확대하고자 하였다.³⁾ 비록 최종적으로 입법되지는 않았으나 상무부의 최종 규정은 그 기본 취지를 행정적 차원에서 실현한 것으로 평가할 수 있다.

국제사회에서 보조금 상계관세 부과 관행을 최초로 수립하였던 미국은 당초 세계은행의 원조나 한국에 대한 일본의 전쟁 배상, 유럽에 대한 미국의 마셜 플랜 등에 기초한 타국에 대한 재정적 지원의 문제를 상계관세 부과 대상에서 제외하고자 하였다.⁴⁾ 초국경 보조금의 문제는 정치적 파급효과 등을 고려하여 미국이 의식적으로 외면해오던 주제였던 것이다. 그러나 최근 상무부가 이처럼 입장을 전환한 것은 다소간 EU 관행의 영향을 받은 것으로 보인다.⁵⁾

EU 집행위원회는 2020년 6월 이집트산 직조·스티치 유리섬유 제품(woven and/or stitched glass-fibre fabrics)⁶⁾ 및 이집트산 연속필라멘트 유리섬유 제품(continuous filament glass fibre

2) Ibid. 해당 규정은 중국 정부가 제3국 내 기업에 제공하는 금융 지원이 미국 시장에 영향을 미칠 경우 이를 상계 대상 보조금으로 간주할 수 있는 근거를 마련하였다.

3) U.S. Congress, Eliminating Global Market Distortions to Protect American Jobs Act of 2021, H.R.6121 and S.1187, 117th Congress. 동 법안은 ‘초국경 보조금’을 “특정 물품에 대하여 그 물품을 생산 또는 수출하거나 미국에의 수출을 위해 판매하는 국가가 아닌 다른 국가가, 그 물품의 생산자, 수출자 또는 그들의 공급자에게 부여하는 보조금”으로 정의하고 있다. 해당 조항의 원문은 다음과 같다: “(37) TRANSNATIONAL SUBSIDY.—The term ‘transnational subsidy’, with respect to subject merchandise, means a subsidy conferred by a country that is not the country in which the class or kind of merchandise is produced, exported, or sold (or likely to be sold) for importation into the United States to the producer, exporter, or supplier of the producer or exporter, of the subject merchandise.”

4) Gary N. Horlick, “An Annotated Explanation of Articles 1 and 2 of the WTO Agreement on Subsidies and Countervailing Measures”, Global Trade and Customs Journal, Vol.8 Issue 9 (2013), p.298.

5) Christopher A. Casey and Liana Wong, “Trade Remedies: Countervailing Duties”, CRS Report (23 August 2021). 미 의회 보고서는 이집트에 대한 EU의 상계관세 부과 사실을 소개하며, 미국도 상계관세 관련 국내법 개정 필요성이 있음을 지적하였다.

6) European Commission, COMMISSION IMPLEMENTING REGULATION (EU) 2020/776 of 12 June 2020 im-

products),⁷⁾ 2022년 3월 인도네시아산 스테인리스 냉연제품(stainless steel cold-rolled flat products)⁸⁾에 대한 상계관세 조사에서 이집트 또는 인도네시아 소재 수출기업에 대한 중국 정부의 재정 지원이 보조금 및 특정성 요건을 충족한다고 판단하고 상계관세 부과를 결정하였다. 이로써 초국경 보조금에 대한 상계관세 부과 관행을 처음으로 수립하며 국제사회의 관심을 환기시켰다.⁹⁾

이처럼 미국과 EU가 초국경 보조금에 대해 촉각을 곤두세우게 된 것은 사실상 ‘일대일로’(Belt and Road Initiative)에 기초한 중국의 국제적 영향력 강화를 겨냥한 것이다.¹⁰⁾ 문제는 미국의 주요 상계관세 조사대상국 중 하나인 우리나라¹¹⁾ 또한 초국경 보조금에 대한

posing definitive countervailing duties on imports of certain woven and/or stitched glass fibre fabrics originating in the People's Republic of China and Egypt and amending Commission Implementing Regulation (EU) 2020/492 imposing definitive anti-dumping duties on imports of certain woven and/or stitched glass fibre fabrics originating in the People's Republic of China and Egypt (이하 ‘EC 이집트산 유리섬유 제품 반보조금 조사 최종 판정문’), OJ L189/1 (15 June 2020).

- 7) European Commission, 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 (이하 ‘EC 이집트산 연속필라멘트 유리섬유 제품 반보조금 조사 최종 판정문’), OJ L201/10 (25 June 2020).
- 8) European Commission, COMMISSION IMPLEMENTING REGULATION (EU) 2022/433 of 15 March 2022 imposing definitive countervailing duties on imports of stainless steel cold-rolled flat products originating in India and Indonesia and amending Implementing Regulation (EU) 2021/2012 imposing a definitive anti-dumping duty and definitively collecting the provisional duty imposed on imports of stainless steel cold-rolled flat products originating in India and Indonesia (이하 ‘EC 인도네시아산 냉연제품 반보조금 조사 최종 판정문’), OJ L88/24 (16 March 2022).
- 9) 인도네시아는 동 사건을 WTO에 제소하기로 결정하고 2023년 1월 26일 EU에 대한 협의요청서를 WTO에 제출하였다. 같은 해 5월 30일 패널이 설치되었고, 9월 13일 패널 구성이 완료되었으나 사안의 복잡한 성격으로 인하여 2025년 3/4분기 이전 패널의 최종 판정이 나오기는 어려울 것으로 예상되고 있다. 이와 관련하여 European Union – Countervailing and Anti-Dumping Duties on Stainless Steel Cold-Rolled Flat Products from Indonesia (DS616) 참조.
- 10) Dan Cannistra, “Expanding Trade Remedy Scope: Cross-Border and Public Policy Subsidies”, Global Trade and Customs Journal, Vol.18 Issue 10 (2023), p.4. See also William Alan Reinsch and Sparsha Janardhan, “Crossing the Line: Transnational Subsidy”, CSIS Critical Questions (14 January 2022) at <<https://www.csis.org/analysis/crossing-line-transnational-subsidy>>.
- 11) 미국은 전 세계에서 상계관세 제도를 가장 활발하게 사용하는 국가로서 2024년 6월 기준 181개 제품에 대해 상계관세 조치를 부과중이다. 그중 중국에 대한 조치가 85건으로 가장 많으며, 인도(33건), 터키(13건), 한국(10건), 베트남(6건), 러시아(5건), 인도네시아(5건), 이탈리아(4건) 등이 그 뒤를 잇고 있는 것으로 확인된다. 한편 미국의 뒤를 이어 캐나다(35건), EU(22건), 인도(19건), 호주(13건) 등 국가들이 상계관세를 활용하고 있다. 이와 관련하여 WTO, Trade Remedies Data Portal <<https://trade-remedies.wto.org/en/countervailing/measures>> 참조.

상계관세 조사에서 자유롭지 않다는 점이다. 특히나 최근 미국은 초국경 보조금에 관한 새로운 관행을 수립해 가는 과정에 우리나라를 일종의 학습 도구로 활용하고 있는 것처럼 보인다. 예컨대 우리나라의 에폭시 품목에 대한 상계관세 조사 과정에서 중국산 에폭시 원료 에피클로로하이드린(epichlorohydrin, ECH) 사용을 문제 삼아 초국경 보조금 상계관세 조사를 개시하였고, 이는 미국의 초국경 보조금 상계관세 조사의 첫 사례가 되었다.¹²⁾

이러한 문제의식 하에 본고는 초국경 보조금에 대한 미국과 EU의 규제 접근을 실증적으로 분석하고, 각국의 법리적 기초와 제도적 특징을 비교 검토한다. 나아가 세계무역기구(World Trade Organization, 이하 ‘WTO’) 보조금협정(Agreement on Subsidies and Countervailing Measures, 이하 ‘ASCM’)의 적용 가능성과 대응 수단을 분석함으로써, 국제통상법적 쟁점을 밝히고 정책적 시사점을 도출하고자 한다. 이에 제2장에서는 EU와 미국의 초국경 보조금 규제 현황을 사실 관계를 중심으로 살펴보고, 유형을 나누어 검토한다. 제3장에서는 EU와 미국의 법리적 접근 방식을 검토한 뒤, 쟁점별 비교 검토를 행한다. 제4장에서는 초국경 보조금이 ASCM의 규율대상에 해당하는지 보조금 정의에 비추어 검토하고, 보조금 협정상 허용되는 대응조치의 범위를 확인한다. 제5장에서 결론과 시사점을 도출하며 논의를 마무리한다.

II. EU와 미국의 초국경 보조금 규제 현황

1. EU 초국경 보조금 사례

EU 집행위원회는 중국 정부가 이집트 또는 인도네시아 소재의 수출기업에게 제공한 재정 지원이 보조금 및 특정성 요건을 충족한다고 판단하고 상계관세 부과를 결정함으로써 초국경 보조금에 대한 상계관세 부과 관행을 처음으로 수립하였다.¹³⁾ EU 집행위원회는 중국이 ‘일대일로’를 추진하는 과정에서 해외 투자유치국 영토 내에 협력지구를 마련하고 개발지구 내에서 활동하는 기업들에게 금융 혜택을 제공하였다는 사실에 주목하였다. 이

12) Certain Epoxy Resins From the Republic of Korea: Final Affirmative Countervailing Duty Determination and Final Negative Critical Circumstances Determination, 3 April 2025 (90 FR 14605). 동 사건에서 미국은 향후 초국경 보조금 조사 관행을 지속적으로 개발해 나갈 것임을 분명히 하였다.

13) 본고 각주 6,7,8 참조.

에 투자유치국 고위 관료들이 중국과의 협력지구 공동 설립을 통해 중국의 재정적 지원을 ‘승인 및 채택’하였는 바 UN 국제법위원회(International Law Commission, 이하 ‘ILC’)의 2001년 「국제위법행위에 대한 국가책임 규정」(Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, 이하 ‘국가책임법’) 제11조에 의거 중국의 재정적 기여 행위가 수출국에 귀속된다는 논리를 전개하였다.¹⁴⁾ 다시 말해 수출국이 협력 협약 및 다양한 협력 메커니즘을 통해 중국의 조치를 수출국 자신의 행위로 승인 및 채택하였는바 귀속성이 인정되고 상계관세 부과의 대상이 된다는 것이다. 보조금 공여국과 수출국이 동일할 것을 요구하는 EU 반보조금 규칙(Basic Anti-Subsidy Regulation)¹⁵⁾의 한계를 극복하기 위해서는 중국의 행위를 이집트 또는 인도네시아 등 수출국의 행위와 동일시할 필요가 있었기에 국가책임법상 귀속성에 관한 법리를 활용할 수밖에 없었던 것으로 이해된다.¹⁶⁾

이집트 수출자들은 EU 집행위원회의 이 같은 판정 결과를 EU 일반법원(The General Court)에 제소하였으나 법원은 집행위원회의 판정이 적법하다고 판결하였다.¹⁷⁾ 일반법원은 EU법 자체가 초국경 보조금을 금지하지 아니하며,¹⁸⁾ 중국과 이집트의 협력관계를 보여주는 SETC-Zone의 특별한 맥락을 고려할 때 이러한 결론은 더욱 타당하다고 판단하였다.¹⁹⁾ EU 보조금규칙상 초국경 보조금이 허용되는지의 문제는 이후 사법재판소(The Court of Justice)에 항소되어 병합심리되었는데, 사법재판소도 일반법원의 판결 결과에 문제가 없다고 판단하였다.²⁰⁾

14) EC 이집트산 유리섬유 제품 반보조금 조사 최종 판정문, supra note 6, OJ L.189/98-99, paras.692-696, 725; EC 인도네시아산 냉연제품 반보조금 조사 최종 판정문, supra note 8, OJ L.88/113-117, paras.652-680.

15) 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 L176 (30 June 2016).

16) 동지, Weihuan Zhou and Victor Crochet, “Attribution to the State: A Critique of Cross-Border Subsidies”, Melbourne Journal of International Law, Vol.25 No.2 (2024), p.4.

17) Judgment of the General Court of 1 March 2023, Hengshi Egypt Fiberglass Fabrics SAE and Jushi Egypt for Fiberglass Industry SAE v European Commission, Case T-480/20 (이하 ‘Judgment of the General Court, Case T-480/20’), OJ C134 (17 April 2023), paras. 96-100; Judgment of the General Court of 1 March 2023, Jushi Egypt for Fiberglass Industry SAE v European Commission, Case T-540/20 (이하 ‘Judgment of the General Court, Case T-540/20’), OJ C134 (17 April 2023). paras. 63-67.

18) Judgment of the General Court, Case T-540/20, paras.50-51, 62.

19) Judgment of the General Court, Case T-480/20, para.92; Judgment of the General Court, Case T-540/20, para.59.

20) Judgment of the Court of Justice of 28 November 2024, Hengshi Egypt Fiberglass Fabrics SAE and Jushi Egypt for Fiberglass Industry SAE v European Commission (이하 ‘Judgement of the Court of Justice’),

2. 미국 초국경 보조금 사례

(1) 유형 1: 해외 무관련(unaffiliated) 기업과의 거래에 대한 초국경 보조금 인정

미국 상무부는 2025년 3월 한국산 에폭시 수지에 대한 상계관세 조사에서 처음으로 초국경 보조금에 대한 상계관세를 부과하였다.²¹⁾ 상무부는 에폭시 수지의 원료인 ‘중국산 ECH의 적정가 미만 공급’(Provision of ECH from China for LTAR)을 이유로 상계가능성을 인정하고, 조사대상업체 국도에 대해 0.06%의 최종 보조금율을 인정하였다.²²⁾ 조사대상업체들은 중국 기업이 생산한 ECH를 구매하였는데, 상무부는 중국 화학 원료 산업의 60퍼센트를 국영기업(state-owned)이 차지하고 있다는 청구인들의 주장과 가용한 산업 정보를 바탕으로 FA(Facts Available, 가용 가능한 사실)를 적용하여²³⁾ ECH 생산자의 60%가 관세법 제771조(5)(D)(i)의 재정적 기여를 구성하는 정부 소유 기업이라고 간주하였다.²⁴⁾

특정성과 관련하여서는 중국의 경우 ECH 소비의 97퍼센트가 에폭시 레진 생산에 사용되는 것으로 알려져 있으나, 한국에서도 동일한 소비 패턴이 존재하는지 별도의 확인이 필요하였다. 상무부는 이에 관한 명시적 정보는 기록상 부재하나, 한국의 에폭시 레진 생산자들 또한 국내 ECH의 주요 사용자일 것이라고 추정하는 것이 합리적이라고 보았다.

Joined Cases C-269/23 P and C-272/23 P, ECLI:EU:C:2024:935, paras.86, 100-101. 본 판결은 Court of Justice의 Second Chamber에서 선고되었으며, 현재까지 EU 공식관보(OJ)의 C 또는 L 시리즈에는 게재되지 않았으나, EUR-Lex 디지털 판결 보고서(<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62023CJ0269>)에 수록되어 있다.

- 21) U.S. Department of Commerce, Issues and Decisions Memorandum for the Final Affirmative Determination of the Countervailing Duty Investigation of Certain Epoxy Resins from the Republic of Korea (이하 ‘에폭시 사건 최종 판정문’), C-580-920 (28 March 2025), pp.11-12; U.S. Department of Commerce, Countervailing Duty Investigation of Certain Epoxy Resins from the Republic of Korea: Post-Preliminary Analysis (이하 ‘에폭시 사건 예비 판정문’), C-580-920 (11 March 2025), pp.7-11.
- 22) 상무부는 예비판정에서 국도의 ECH 구매에 대해서는 LTAR 혜택이 인정되지 않고, 금호에 대해서만 LTAR 혜택이 인정되나 보조금율이 0.005% 미만이라는 이유로 ‘미소 보조금’(not measurable) 판정을 하였다. 그러나 최종판정에서 국도의 ECH 구매에 대한 부가가치세(VAT) 적용과 관련하여, 실지조사에서의 사실확인 결과를 바탕으로 ‘불리한 가용정보’(adverse facts available, AFA)를 적용하고 0.06%의 보조금율을 인정하였다. 이와 관련하여 에폭시 사건 최종 판정문에 추가된 Comment 16 (에폭시 사건 최종 판정문, Ibid., pp.77-80) 참조.
- 23) 에폭시 사건 예비 판정문, supra note 21, p.6. 당초 상무부는 ECH 판매자가 중국 정부(Government of China, GOC)에 해당하는지를 확인하고자 질의서를 발송하였으나 중국 정부가 질의서에 답변하지 않아 이를 확인할 수 없는 상황에 있었다. 이에 상무부는 FA 적용을 결정하였다.
- 24) Ibid., pp.7-8. 이에 따라 중국산 ECH 수입의 60%에 대해 상계가능한 혜택이 존재한다고 보고, 이에 비례하여 혜택을 배분하였다.

이에 따라 상무부는 에폭시 레진 산업이 중국의 ECH LTAR 제공에 따른 혜택의 우세한 사용자(predominant user)인 바 관세법 제771조(5A)(D)(iii)(II)에 의거 사실상의 특정성(de facto specific)이 인정된다고 판정하였다.²⁵⁾

마지막으로 상무부는 2015년 한국 기획재정부와 중국 국가발전개혁위원회 간에 체결한 「유라시아 이니셔티브와 실크로드 경제벨트 및 21세기 해상 실크로드 협력에 관한 양해각서」(이하 ‘MOU’)에 주목하였다. 상무부에 따르면 동 MOU는 중국 정부와 한국 정부 간 중국의 「일대일로 이니셔티브」에 대한 광범위한 협력 의사를 나타내고, 중국 정부와 한국 정부가 석유화학 산업 등에서 제3국 시장에서도 협력하기로 합의하였음을 보여준다고 판단하였다. 제3국 석유화학 산업 시장에는 석유화학 제품인 에폭시 수지의 대미 수출이 포함되며, MOU는 해외 수출을 위한 석유화학 제품의 투입재(inputs) 거래상 중국 정부와 한국 정부 간 협력에 기여하였다고 보았다. 결론적으로 MOU가 중국의 석유화학 산업 진흥에 대한 한국 정부의 협력을 입증하므로 중국산 ECH의 LTAR 제공 프로그램이 MOU를 통해 한국 수출자에게도 적용될 수 있다고 판정하였다. 이에 관세법 제771조(5)(E)(iv)의 맥락상 ‘상계가능 초국경 혜택’(a countervailable transnational benefit)을 구성한다고 보았다.²⁶⁾

(2) 유형 2: 해외 자회사(affiliated)와의 관계상 초국경 보조금 인정

2024년 10월 24일, 미국 캡슐 제조업체 론자 그린우드(Lonza Greenwood)는 베트남산 캡슐 수입품에 대한 상계관세 조사를 요청하였고, 상무부는 2024년 11월 20일 베트남산 캡슐에 대한 상계관세 조사 개시를 공식 발표하였다.²⁷⁾ 초국경 보조금의 맥락에서 주목할 사실은 수출국인 베트남과 베트남 소재 기업인 서흥 베트남 뿐 아니라 서흥의 모회사가 소재하고 있는 대한민국에 대해서도 초국경 상계관세 질의서(Transnational CVD Questionnaire)가 발송되었다는 점이다.²⁸⁾ 문제가 된 대한민국의 조치는 한국수출입은행의

25) Ibid., p.8.

26) Ibid.

27) See Hard Empty Capsules from Brazil, the People’s Republic of China, India, and the Socialist Republic of Vietnam: Initiation of Countervailing Duty Investigations, 89 FR 91680, (November 20, 2024) (Initiation Notice).

28) See U.S. Department of Commerce’s Letter, “Transnational Countervailing Duty Questionnaire,” dated November 27, 2024 (이하 ‘Transnational CVD Questionnaire’).

해외사업자금 대출(Overseas Business-Related Loans) 프로그램이다. 서흥 베트남은 조사 대상 기간(period of investigation, POI) 동안 한국수출입은행법 및 내부 규정에 따른 해외사업 자금 대출 두 건을 보유하고 있었다. 동 프로그램은 해외 시장 확대 또는 수출 증가 목적의 프로젝트를 수행하는 한국 기업의 해외 자회사에 대해 한국수출입은행이 자금을 지원하는 제도이다.

한국 정부는 한국수출입은행의 지분 73.02%를 직접 보유하고 있으며, 2023년 연례보고서에는 한국수출입은행이 1976년 한국수출입은행법에 따라 “해외 무역(수출·수입), 투자 및 자원개발 활동을 위한 금융 지원”을 목적으로 설립된 특수금융기관(special financial institution)이라고 명시되어 있다. 미국 상무부는 대한민국을 상대로 하였던 기존의 여러 상계관세 조사 과정에서와 마찬가지로 한국수출입은행을 1930년 관세법(Tariff Act of 1930) 제771조(5)(B)항에 따른 권한당국(authority)이라고 판단하고, 동 프로그램은 자금의 직접 이전(direct transfer of funds)을 통한 재정적 기여에 해당한다고 판단하였다.²⁹⁾

또한 “해외 시장 확대” 또는 “수출 증대” 프로젝트에 대출을 제공한다는 점에서 수출 실적에 법적으로 또는 사실상 의존하는 수출보조금(export subsidy)에 해당하며, 수출 실적에 따라 보조금 지급이 결정된다는 점에서 관세법 제771조(5A)(A) 및 (B)항에 따라 특정성이 인정된다고 보았다.³⁰⁾ 마지막으로 관세법 제771조(5)(E)(ii)항 및 19 CFR §351.505(a)(1)에 따라 시장에서의 상업적 대출에 대해 지급했을 이자와 실제 지급된 이자 간의 차액만큼의 혜택(benefit)이 인정된다고 보았다. 이로써 0.76%의 순상계보조금율(net counter-available subsidy rate)이 결정되었다.³¹⁾

29) U.S. Department of Commerce, Decision Memorandum for the Preliminary Affirmative Determination in the Countervailing Duty Investigation of Hard Empty Capsules from the Socialist Republic of Vietnam, C-552-848 (24 March 2025), p.16.

30) Ibid.

31) Ibid.

III. 주요 법적 쟁점 및 EU와 미국의 접근방식 비교 검토

1. 역내 법체계상 초국경 보조금 허용 여부

(1) EU: ‘귀속’ 또는 ‘부여’에 기초한 허용가능성 인정

EU의 초국경 보조금에 대한 상계관세 판정상 특징적인 부분은 EU 반보조금 규칙을 적용하는 과정에서 국가책임법 제11조에 의존하였는 점이다.³²⁾ EU 반보조금 규칙은 <표 1>과 같이 정관사 ‘the’를 사용하여 보조금 공여 주체의 범위를 ‘수출국 또는 원산지국 영토 내의 정부’로 한정함으로써 수출국과 재정적 기여의 제공 주체가 동일할 것을 요구한다. 이에 EU 반보조금 규칙의 문언을 극복하고 초국경 보조금에 대한 상계관세 부과를 정당화하기 위하여 국가책임법상 귀속의 논리를 활용하였던 것으로 보인다.³³⁾ EU 집행위는 EU 반보조금 규칙 제3조(1)(a)의 ‘정부에 의한’ (by a government)이라는 문언이 수출국 정부의 직접적인 행위뿐만 아니라 제3국 정부의 행위를 포괄할 수 있는 개념이라고 판단함으로써 중국 정부의 재정적 기여를 수출국 정부의 행위로 귀속시켰다.³⁴⁾

<표 1> EU 반보조금 규칙 주요 조문³⁵⁾

조항	제목	내용
제2조	Definitions	For the purposes of this Regulation: (a) a product is considered to be subsidised if it benefits from a countervailable subsidy as defined in Articles 3 and 4. Such subsidy may be granted by <u>the government of the country of origin of the imported product</u> , or by <u>the government of an intermediate country</u> from which the product is exported to the Union, known for the purposes of this Regulation as ‘the country of export’; (b) ‘government’ means a government or any public body <u>within the territory of the country of origin or export</u> ; [...]
제3조	Definition of a subsidy	A subsidy shall be deemed to exist if: 1.(a) there is a financial contribution by <u>a government in the country of origin or export</u> , that is to say, where: [...]

32) 이에 관한 국제법적 분석은 이동은·김경화, “EU의 ‘초국경 보조금’ 규제의 국제법적 타당성: 영토적 범위와 귀속의 문제를 중심으로”, 국제법학회논총 제67권 제3호(통권 제166호)(2022), pp.168-176 참조.

33) Ibid., p.167.

34) EC 이집트산 유리섬유 제품 반보조금 조사 최종 판정문, supra note 6, OJ L189/97-98, paras. 684, 687-688.

35) EU 반보조금 규칙을 참조하여 저자 작성. 표 안의 강조 표시는 저자가 추가한 것이다.

그러나 일반법원 및 사법재판소에서 국가책임법상 귀속의 법리에 관한 사항은 구체적 인 분석 대상에 포함되지 않았다. 청구인은 국가책임법 제11조가 1969년 조약법에 관한 비엔나협약(Vienna Convention on the Law of Treaties, 이하 ‘VCLT’) 제31조(3)(c)의 의미상 ‘관련’ 국제법 규칙에 해당하지도 아니하며,³⁶⁾ 어떠한 경우에도 동 사안에 적용되지 않는 다고 주장하였다.³⁷⁾ 이에 대해 일반법원은 집행위원회가 반보조금 규칙을 ASCM에 비추 어 올바르게 해석하였으며, 따라서 국가책임법 제11조를 고려했는지 여부는 관련이 없다 고 설명하며 청구인의 주장을 기각하였다.³⁸⁾

그럼에도 불구하고 일반법원은 제3국 정부 행위가 수출국에 ‘귀속’되어 수출국 정부에 대한 상계관세 부과가 허용된다는 기본적인 입장을 고수하고, 이를 입증하기 위해 심혈을 기울인 것으로 보인다. 일반법원은 EU법 자체가 초국경 보조금을 금지하지 않는다고 판 단하면서³⁹⁾ 제2조(b)의 정의 규정상 ‘정부’는 원산지국 또는 수출국 영토 내의 정부 또는 모든 공공기관이라고 규정하고 있을 뿐 제3국 정부의 재정적 기여가 원산지국 또는 수출 국 정부에 ‘귀속’될(may be attributed to) 여지를 부정하지 않는다고 실시하였다.⁴⁰⁾ 또한 EU 반보조금 규칙 두문의 5번째 문단에는 “보조금의 존재를 결정할 때 국가 영토 내 (within the territory of a country) 정부 또는 공공기관에 의한 재정적 기여가 존재하고 [...] 그로 인해 수혜 기업에 혜택이 제공되었는지 증명하는 것이 필요하다”라는 설명이 포함되 어 있는데, 이 때 ‘국가 영토 내’라는 구문도 재정적 기여의 출처가 반드시 직접적으로 원 산지국 또는 수출국 정부일 것을 암시하지 않으며, 오히려 재정적 기여의 귀속 가능성을 배제하지 않는다고 보았다.⁴¹⁾ 따라서 재정적 기여는 원산지국 또는 수출국 정부로부터 직

36) 이에 United States - Definitive Anti-Dumping and Countervailing Duties on Certain Products from China (WT/DS 379/AB/R)를 인용하며 상소기구도 유사한 입장에 있다고 설명하였다.

37) 청구인은 ILC 초안 제11조가 국가승계 또는 국가가 민간의 불법 행위를 추인하는 상황에 적용되는 조항 일 뿐이라고 주장하였다. Judgment of the General Court, Case T-480/20, para.75; Judgment of the General Court, Case T-540/20, para.42.

38) Judgment of the General Court, Case T-480/20, para.103; Judgment of the General Court, Case T-540/20, para.70.

39) Judgment of the General Court, Case T-480/20, paras.83-84, 95; Judgment of the General Court, Case T-540/20, paras.50-51, 62.

40) Judgment of the General Court, Case T-480/20, para.81; Judgment of the General Court, Case T-540/20, para.48.

41) Judgment of the General Court, Case T-480/20, paras.82-83; Judgment of the General Court, Case T-540/20, paras.49-50.

접 나온 것이 아니더라도 귀속을 통해 인정될 수 있으며, 중국과 이집트의 협력관계를 보여주는 SETC-Zone의 특별한 맥락을 고려할 때 이러한 결론은 더욱 분명해진다고 판결하였다. 특히 중국 정부와 이집트 정부가 최고위급에서 긴밀히 협력하여 구상한 SETC-Zone과 같은 경제적·법적 구성체(economic and legal construct)가 EU 반보조금 규칙의 적용 대상이 아니라고 보는 것은 해당 규정의 효력, 목적 및 취지를 훼손하게 되는 바, 수용될 수 없다고 보았다.⁴²⁾

EU 보조금규칙상 조국경 보조금이 허용되는지의 문제는 이후 사법재판소에 상고되었는데, 사법재판소도 일반법원의 판결 결과에 문제가 없다는 입장을 보여주었다. 다만 EU 집행위원회나 일반법원이 ‘귀속’의 논리에 집중한 반면 사법재판소는 ‘부여’(grant)라는 정부의 행위에 방점을 두고 재정적 기여의 제공 주체와 수출자 간의 이질성 문제를 해결하고자 하였다. 사법재판소는 EU 반보조금 규칙이 보조금 제공 주체와 수출자의 동일성을 요건으로 하고 있는지, 그렇다면 어떻게 규율하고 있는지를 판단하기 위하여 법령의 문언(wording)과 문맥(context), 목적(object)을 고려하여 해석할 필요가 있다고 보았다.⁴³⁾

우선 문언의 측면에서 제3조(1)(a)의 ‘보조금’ 개념이 재정적 기여의 유형에 관한 실체적(substantive) 측면⁴⁴⁾과 재정적 기여가 “원산국 또는 수출국의 정부(또는 공공기관)”으로부터 비롯되어야 한다는 주체적(personal) 측면으로 정의된다고 분석하였다.⁴⁵⁾ 또한 제2조(b)는 정부 개념이 “원산국 또는 수출국 영토 내의 모든 공공기관”을 포함한다고 규정하고 있고,⁴⁶⁾ 제2조(a)는 특정 사건에서 재정적 기여와 정부의 연계(link)를 판단하기 위한 기준을 보여주는 규정으로 정부가 재정적 기여를 ‘부여(grant)’해야 함을 나타낸다고 실시하였다. 이 때 ‘부여’한다는 표현은, 어떤 사람이 다른 사람에게 어떤 것을 공식적으로 제공하거나, 실질적으로 혜택을 누릴 수 있도록 허용하는 행위를 의미한다.⁴⁷⁾ 따라서 보조금으

42) Judgment of the General Court, Case T-480/20, para.92; Judgment of the General Court, Case T-540/20, para.59.

43) Judgment of the Court of Justice, para.69.

44) 규정상 자금의 직접적 이전(direct transfer of funds), 수입의 포기 또는 징수하지 않음(forgoing or not collecting revenue), 물품이나 서비스의 제공 또는 구매, 자금 조달 메커니즘에 대한 지급(payment to a funding mechanism) 등을 제시되어 있다.

45) Judgment of the Court of Justice, paras.70-72.

46) 이 때 ‘수출국’은 원산국에서 상품이 수출된 후 EU로 수입되기 전의 중간 경유국을 의미한다.

47) Judgment of the Court of Justice, para.73. 사법재판소에 따르면 이들 조항 이외에 EU 보조금 규칙의 다른

로 분류되기 위해서는 재정적 기여가 원산국 또는 수출국 정부에 의해 하나 이상의 특정인에게 부여되었다는 점이 입증될 수 있어야 하며, 이는 해당 국가의 공공기관이 재정적 기여를 (1) 공식적으로 제공했거나, 또는 (2) 수혜자들이 혜택을 실질적으로 누릴 수 있도록 허용하는 행위를 하였다는 것을 의미한다. 그리고 이 두 경우 모두에서, 재정적 기여의 할당(allocation)에 있어 정부의 행위가 결정적인 역할(decisive role)을 하였어야 한다.⁴⁸⁾ 한편 제2조 (a), (b) 및 제3조(1)(a)의 어느 조항도 보조금의 기원(origin)이 반드시 이러한 행위에만 국한되어야 한다는 점을 요구하거나 암시하고 있지는 않으며, 보조금이 제3국 정부로부터 나온 경우에도, 원산국 또는 수출국 정부의 행위로서 해당 재정적 기여를 ‘부여’한 것으로 간주될 수 있다면, 이를 보조금으로 분류하는 것을 금지하지 않는다고 실시하였다.⁴⁹⁾

한편 규정 제2조 및 제3조가 위치한 문맥의 측면에서 볼 때 제1조 제1항은 “직접 또는 간접적으로 부여된”(any subsidy granted, directly or indirectly) 보조금을 상쇄하기 위하여 상계관세가 부과될 수 있다고 규정하고 있으며, ‘any’와 ‘directly or indirectly’라는 표현을 사용하여 보조금 개념을 폭넓게 정의하고 있는 것에서 볼 때 보조금의 일부 또는 전부가 제3국 정부로부터 유래하였더라도, 원산국 또는 수출국의 정부가 특정인에게 이를 공식적으로 부여하거나 실질적으로 수혜를 허용한 경우에는 보조금으로 볼 수 있다는 해석을 뒷받침한다고 실시하였다.⁵⁰⁾ 더욱이, 제1조 제2항은 보조금이 원산국 또는 수출국의 정부에 의해 제공된 경우 모두에 이 규정이 적용됨을 명시하고 있고, 이 원칙은 제3국의 정부가 단독으로 제공한 재정적 기여를 그 자체로 보조금으로 분류하는 것은 허용하지 않지만 원산국 또는 수출국의 정부의 행위에 비추어 보아 그 정부가 해당 재정적 기여를 ‘부여’한 것으로 간주될 수 있다면 보조금으로 분류될 수 있음이 인정된다고 보았다.⁵¹⁾ 또한 EU 보조금 규칙 두문 5번째 문단은 보조금의 존재를 입증하기 위해 “해당 국가의 영토 내에 있

어느 조항도, 재정적 기여가 원산국 또는 수출국의 정부에 의해 제공되었다고 간주될 수 있는 법적 또는 실제적 조건을 별도로 명시하거나 한정하고 있지는 않다(Judgment of the Court of Justice, para.74).

48) Ibid., para.75.

49) Ibid., paras.76-77. 실제적 측면에서 제3조(1)(a)에 열거된 일부 유형의 재정적 기여는 다른 국가의 정부로부터 특정 수혜자에게 자금이나 물품이 공급되도록 원산국 또는 수출국의 정부가 그 행위를 통해(by their conduct) 가능하게 만든 경우에 해당될 수 있고, 이는 제6조에 열거된 자본투자(equity capital), 대출(loan), 대출보증(loan guarantee) 등의 형태의 재정적 기여에도 마찬가지로 적용된다고 부연하였다(para.78).

50) Ibid., paras.79-80.

51) Ibid., para.81.

는 정부 또는 공공기관이 재정적 기여를 부여했다는 사실”을 입증해야 한다고 명시하고 있는데, 이는 정부가 자신의 행위로써 제3국에서 유래한 재정적 기여를 공식적으로 부여 하였거나 수혜를 실질적으로 허용하였다는 점을 증명함으로써 입증 가능하다고 실시하였다.⁵²⁾

마지막으로 목적의 측면에서 EU 보조금 규칙은 제3국 정부가 직접 또는 간접적으로 부여한 보조금을 상쇄하는 데 그 목적이 있고, 제2조 및 제6조의 문언에 비추어 볼 때 제3국 정부가 다른 제3국에 설립된 하나 이상의 기업에 대해 외국인 투자(foreign investment)의 형태로 제공한 재정적 기여도 상쇄의 대상이 되는 보조금에 해당할 수 있다고 보았다. 해당 정부가 공식적으로 재정적 기여를 부여하거나, 실질적으로 수혜를 허용하는 방식으로 부여에 해당하는 행위(conduct)를 하였다면, 보조금으로 분류될 수 있다는 것이다.⁵³⁾

결론적으로, 규정 제2조 (a), (b) 및 제3조 제1항 (a)를 문언과 문맥, EU 보조금 규칙이 추구하는 목적에 비추어 해석할 때, 해당 제품의 원산국 또는 수출국이 아닌 제3국 정부로부터 전부 또는 일부가 유래된 재정적 기여라도, 그 원산국 또는 수출국 정부의 행위를 고려할 때(having regard to its own conduct) 해당 정부가 그러한 기여를 ‘부여’한 것으로 간주될 수 있다면, ‘보조금’으로의 법적 분류(legal classification)가 허용되며, 따라서 일반법원의 판결 결과에는 법적 오류가 없다고 판결하였다.⁵⁴⁾

(2) 미국: 법적 허용 상황에서 ‘자체적 제한’ 관행 폐지

최근 상무부는 관세법상 보조금 관련 조항에 대한 문언 분석을 통해 미국법상 초국경 보조금에 대한 조사 및 상계조치가 허용된다는 입장을 분명히 하였다.⁵⁵⁾ <표 2>에서 볼 수 있는 것처럼 관세법 제701(a)조는 “어떠한 국가(a country)의 정부 또는 어떠한 국가(a country) 영토 내의 공공기관이 [...] 직접 또는 간접적으로 상계 가능한 보조금을 제공하고 있다고 상무부가 판단하는 경우” 상계관세를 부과한다고 규정한다. 그러나 “보조금을 제공하는 국가의 정부 또는 공공기관”과 보조금이 실제로 수령되는 국가의 정부 또는 공공기관이 반드시 일치해야 한다는 조건은 명시되어 있지 않다. 상무부는 최근 대한민국에

52) Ibid., para.82.

53) Ibid., para.84.

54) Ibid., para.86.

55) 에폭시 사건 최종 판정문, p.74.

대한 예폭시 관련 상계관세 조사에서 특히 문언상 “a country”라고 하여 부정관사를 사용한 것은, 상계 가능 보조금의 제공 권한을 가진 국가와 해당 보조금이 실제로 수령되는 국가가 구별될 수 있음을 의미하는 것이라고 설명하였다.⁵⁶⁾ 또한 보조금의 정의에 관한 법률 제771(5)(B)조 역시 “어떠한 권한당국(an authority)이 재정적 기여(a financial contribution)를 제공하는 경우”라고 하여 관세법 제701조와 유사한 표현 방식을 사용하는 한편 “권한당국”이란 “어떠한 국가의 어떠한 정부 또는 어떠한 국가 영토 내의 모든 공공기관”이라고 정의함으로써 한 국가에서 유래한 상계가능 보조금이 다른 국가 내에서 수령 및 사용된 경우에도 상무부가 상계관세 조사를 수행하고 상계 조치를 부과하는 것을 허용한다고 설명하였다.⁵⁷⁾

<표 2> 미국 관세법 주요 조문⁵⁸⁾

조항	제목	내용
제701조	Countervailing Duties Imposed	(a) GENERAL RULE.—If— (1) the administering authority determines that <u>the government of a country or any public entity within the territory of a country</u> is providing, directly or indirectly, a countervailable subsidy with respect to the manufacture, production, or export of a class or kind of merchandise imported, or sold (or likely to be sold) for importation, into the United States, and [...] then there shall be imposed upon such merchandise a countervailing duty, in addition to any other duty imposed, equal to the amount of the net countervailable subsidy. [...]
제771조	Definitions; Special Rules	(5) COUNTERVAILABLE SUBSIDY.— (B) SUBSIDY DESCRIBED.—A subsidy is described in this paragraph in the case in which <u>an authority—</u> (i) <u>provides a financial contribution,</u> (ii) provides any form of income or price support within the meaning of Article XVI of the GATT 1994, [...] to a person and a benefit is thereby conferred. For purposes of this paragraph and paragraphs (5A) and (5B), <u>the term “authority” means a government of a country or any public entity within the territory of the country.</u>

56) Ibid., p.75.

57) Ibid.

58) 미국 관세법을 참조하여 저자 작성. 표 안의 강조 표시는 저자가 추가한 것이다.

다만 2024년 3월 25일 미국이 국제 컨소시엄이나 상류보조금에 한하여 예외적으로 초국경 보조금을 인정하고 있던 상무부 규칙 제351.527조를 폐지함으로써⁵⁹⁾ 상무부의 초국경 보조금 조사 및 상계 조치 권한이 사실상 사라진 것은 아닌지 의문이 제기되었다.⁶⁰⁾ 그러나 상무부는 당초 상무부 규칙 제351.527조에 대한 삭제 요청이 제기되었던 것은 상무부 규칙 제351.527조 제정 당시와 달라진 최근의 보조금 부과 관행으로 인해 관세법 제701조에 대한 제한적 해석이 더 이상 적절하지 않다는 판단이 제기되었기 때문이라는 입장을 제시하였다.⁶¹⁾ 관세법 제701조의 문언 자체는 초국경 보조금의 상계 가능성을 제한하지 않았으나 보조금이 일반적으로 자국 기업에 제공된다는 점을 전제로 상무부가 자의적으로(self-imposed) 초국경 보조금에 대한 상계를 제한해 왔던 것이며, 외국 소재 기업에 대한 보조금 제공 사례가 증가함에 따라, 상무부가 이러한 자의적 제한을 폐지하고 제351.527조를 삭제하기로 결정하였다는 것이다.⁶²⁾ 이에 에폭시 관련 최종 판정에서 상무부는 상무부 규칙 제351.527조의 폐지가 초국경 보조금에 대한 상무부의 상계관세 조사 및 부과 권한에 아무런 영향을 미치지 않는다고 판정하였다.⁶³⁾

한편 상무부가 ‘상계가능 초국경 혜택’ (countervailable transnational benefit)이 존재한다고 판정한 것과 관련하여, 대한민국 정부는 상무부가 협정상 존재하지 않는 새로운 개념을 자의적으로 창조해냈다고 주장하였다. 그러나 상무부는 보조금을 제공하는 정부 또는 공공기관이 반드시 수혜자와 동일한 국가에 소재할 필요가 없다는 점을 다시 한 번 강조

59) 과거 상무부 규칙 제351.527조는 “법 제701(d)조(국제 컨소시엄에 대한 보조금) 및 제771A조(상류 보조금)에 달리 규정된 경우를 제외하고, (a) 수혜 기업이 소재한 국가가 아닌 다른 국가의 정부에 의해 자금을 지원받는 프로그램 또는 사업의 일환으로 제공된 경우; 또는 (b) 국제 금융 또는 개발 기구에 의해 자금을 지원받는 프로그램 또는 사업의 일환으로 제공된 경우 보조금으로 간주하지 않는다”고 규정하고 있었으나 동 규정의 폐지를 결정하였다. See Regulations Improving and Strengthening the Enforcement of Trade Remedies Through the Administration of the Antidumping and Countervailing Duty Laws, 89 FR 20766, 20826 (March 25, 2024) (RISE Final Rule).

60) 대한민국은 에폭시 레진에 대한 상계관세 조사 과정에 이러한 주장을 제기하였다.

61) See Regulations Improving and Strengthening the Enforcement of Trade Remedies Through the Administration of the Antidumping and Countervailing Duty Laws, 88 FR 29850, 29870 (May 9, 2023) (RISE Proposed Rule).

62) RISE Final Rule. 상무부는 규칙 폐지를 선언하면서 적절한 경우 초국경 보조금을 조사하고 상계할 것임을 명확히 밝힌 바 있다. 또한 과거 우루과이라운드협정법(URAA)에 따라 제351.527조의 전신이었었던 관세법 제303(a)(1)조를 폐지했을 당시에도 초국경 보조금 규칙의 폐지 의도가 없다는 점을 분명히 한 바 있었다.

63) 에폭시 사건 최종 판정문, p.76.

하면서, 본 사건에서 상무부가 LTAR 보조금 산정 방식에 통상적으로 적용하는 법률 및 규정을 동일하게 적용하여 초국경 보조금에 대한 혜택을 산정하였으므로 문제가 없다고 설명하였다.⁶⁴⁾

결론적으로 에폭시 사건 판정을 통해 미국 관세법상 초국경 보조금에 대한 상계관세 조사 및 부과가 적법하다는 미국의 입장이 확인되었다. 동 사건은 상무부가 국제 컨소시엄 보조금(제701(d)조) 또는 상류 보조금(제771A조) 규정을 적용하지 않고, 초국경 보조금에 대해 최초로 상계 조치를 취한 사례이다. 상무부는 이러한 초국경 보조금의 존재 여부는 사실관계에 따라 개별적으로 판단되어야 하며, 사건별로(case-by-case basis) 평가되어야 한다는 점을 강조하였다.⁶⁵⁾ 이로써 향후 상무부의 초국경 보조금 조사 관행은 증가하고, 다양한 사실관계에 기초한 초국경 보조금 입증 사례가 증가할 것으로 예상된다.

2. 제3국과 수출국 간 협력 협정의 역할

EU 집행위원회는 국가책임법상 ‘귀속’에 관한 제 조항들 중 ‘승인 및 채택’에 관한 제11조에 근거하여 수출국이 중국의 재정적 지원을 적극적으로 승인하고 자신의 행위로 채택하였다고 결론지었다.⁶⁶⁾ 그 근거로 수출국 정부가 중국의 일대일로 계획이 막대한 관치 금융을 수반한다는 점을 명백히 알고 있었음에도 경제무역 협력구역을 공동으로 개발하고 재정적 혜택을 받아들였다는 사실을 제시하였다. 일반법원도 원산지국 또는 수출국 정부가 재정적 기여의 직접적인 출처가 아닐지라도 귀속을 통해 재정적 기여가 인정될 수 있으며, 특히 중국과 이집트의 협력관계를 보여주는 SETC-Zone의 존재가 이러한 결론을 더욱 심화한다고 하였다. SETC-Zone은 양국 정부가 최고위급에서 긴밀히 협력하여 구상한 경제적·법적 구성체로서 EU 반보조금 규칙의 효력이나 목적을 고려할 때 적용 대상이 아니라고 보는 것이 타당하다는 것이다.⁶⁷⁾

64) Ibid., p.77.

65) Ibid. 이에 “초국경 보조금의 존재 여부는 사례별로 판단해야 하며, 상무부는 특정 사건에 제시된 기록 증거를 분석하지 않은 상태에서는 어떠한 증거가 초국경 보조금의 존재를 주장하거나 입증하는 데 필요한 지에 대해 추정하지 않을 것이다.”라고 하였던 *RISE Final Rule* at 20827를 인용하는 한편 향후의 다른 사건에서도, 상무부는 관심 당사자들의 의견과 자체적인 조사 경험에 따라 초국경 보조금에 대한 조사 방식과 접근법을 지속적으로 발전시켜 나갈 것이라는 점을 분명히 하였다.

66) EC 이집트산 유리섬유 제품 반보조금 조사 최종 판정문, *supra* note 6, OJ L189/104, para.725; EC 인도네시아산 냉연제품 반보조금 조사 최종 판정문, *supra* note 8, OJ L88/116, para. 674.

반면 사법재판소는 ‘귀속’의 논리에서 탈피하여 정부의 ‘부여’ 행위에 집중할 필요가 있음을 강조하였다. 상고인들은 EU 반보조금 규칙 제4조 제2항과 제3항에서 ‘보조금을 부여하는 권한당국’(the granting authority)이라는 표현이 사용되고 있으며, 이는 하나 또는 그 이상의 자에게 보조금을 직접 지급하거나 배분한 권한당국을 의미하는 것으로 특정 국가의 정부가 제공한 재정적 기여를 다른 국가의 정부에 속한 권한당국이 제공한 것으로 귀속(imputation) 하거나 전가(attribution)하는 것은 불가능하다고 주장하였다.⁶⁸⁾ 이에 사법재판소는 제4조가 ‘권한당국(authority)’이라는 용어를 사용하고 있다는 점은 사실이고, 이는 제2(a)조에서 사용되고 있는 표현과는 상이하지만 보조금으로 분류될 수 있는 재정적 기여와 특정 제3국의 정부 또는 권한당국 사이에 요구되는 연계의 성격을 명확히 하기 위해, 두 조항 모두 동일하게 ‘부여하다(grant)’는 동사를 사용하고 있다는 점을 강조하였다. 따라서 두 조항 모두 어떤 주체가 다른 주체에게 무언가를 부여하거나, 사실상 수혜를 가능하게 하는 행위를 의미하는 방식으로 동일하게 이해되어야 하고, 결론적으로 이집트 권한당국이 해당 보조금을 제공한 권한당국으로 분류될 수 있다고 하였던 집행위와 일반법원의 판단에 법리적 오류가 없다고 판결하였다.⁶⁹⁾

EU 집행위원회나 일반법원의 판단 과정에서 중국과 수출국의 협력 관계 및 그에 기초한 협력지구(SETC-Zone)의 존재가 강조되었던 반면 사법재판소의 판결문에서는 이 부분이 특별히 강조되고 있지 않다. 다만 ‘부여’라는 행위는 재정적 기여의 할당이라는 측면에서 정부의 결정적인 역할을 요구하므로⁷⁰⁾ 재정적 기여를 제공한 국가와 수출국 간 협력협약이 존재하는 경우 이에 대한 입증이 더욱 용이해질 수 있음을 예상할 수 있다. 특히 외국인 투자의 형태로 제공한 재정적 기여도 상쇄의 대상이 되는 보조금에 해당할 수 있다고 하였기 때문에⁷¹⁾ 국가 간 투자협정에 기초하여 투자가 진행된다면 그 자체로 상계가 능 초국경 보조금의 필요요건을 충족하였다고 보기는 어렵겠지만 충분조건으로 기능할 여지가 다분하다고 판단된다.

67) Judgment of the General Court, Case T-480/20, para.92; Judgment of the General Court, Case T-540/20, para.59.

68) Judgment of the Court of Justice, paras.102-104.

69) Ibid., paras.106-111.

70) Ibid., para.75.

71) Ibid., para.84.

한편 에폭시 사건에서 미 상무부도 한국과 중국 간 MOU의 존재를 인지하였고 초국경 보조금 조사 과정에서 그에 관한 자료를 요청했던 것으로 확인된다. 다만 상무부의 판정문 자체에서는 그 중요성이 특별히 부각되고 있지 않다. 상무부는 초국경 보조금 프로그램에 대한 상계 여부 결정이 개별 사건의 고유한 사실관계에 따라 사건별(case-by-case)로 이루어져야 하며, 제3국 정부와 조사 대상국 정부 간의 MOU 또는 그 밖의 관련 교류에 대한 증거가 초국경 보조금에 대한 상계 여부 판단에서 사건마다 서로 다른 관련성을 가질 수 있다고 설명하였다.⁷²⁾ 특히 에폭시 사건의 경우, 상무부가 ECH를 LTAR 방식으로 제공한 것에 대해 상계 결정을 내린 것은 해당 MOU만을 근거로 한 것이 아니고, 다만 MOU의 존재가 중국 정부가 석유화학 산업을 포함한 특정 산업 분야에서 외국 시장에 진출하려는 의도를 보여주는 자료라는 점을 인정한다고 실시하였다.⁷³⁾

미국의 초국경 보조금 조사 사례 중 유형 2에 관한 초국경 CVD 질의서도 보조금 공여국과 수출국 간의 협력 관계를 묻는 질문을 다수 포함하고 있다. 예컨대 대한민국 정부와 베트남 정부 간 경제협력 또는 해외 자회사에 대한 대한민국 정부의 지원에 관한 양해각서(MOU)나 기타 공식적인 정책 문서(법률, 규정, 양자 간 협정, 투자협정 등)가 있는지, 대한민국 정부가 베트남 캡슐 생산·수출업체 대해 제공하는 지원에서 수행하는 역할 및 양국 간 이행 및 모니터링 담당의 양자 공동기구가 설립되었는지 등을 설명하라는 내용이 포함되어 있음을 확인할 수 있다.⁷⁴⁾ 조사과정에서 대한민국 정부는 이 모든 질문에 대해 부정의 답변을 제출하였다.⁷⁵⁾ 그럼에도 불구하고 상무부는 초국경 보조금의 존재를 인정하여 베트남 소재 대한민국 자회사에 대해 상계관세를 부과하였다.

당초 EU 집행위원회는 보조금 공여국과 수출국 간의 협력 관계에 주목하였고, 일반법 원도 유사한 입장에 있는 것으로 확인되었다. 두 기관 모두 국가 간 협력 관계를 ‘귀속’성 입증의 주요 수단으로 활용하였던 것으로 이해된다. 그러나 사법재판소는 제3국의 재정적 기여를 수출국에 ‘귀속’시키지 않더라도 수출국 ‘자신의 행위’에서 ‘부여’에 해당하는 행위가 확인된다면 EU 반보조금 규칙 자체만으로 초국경 보조금을 인정할 수 있다는 해석

72) 에폭시 사건 최종 판정문, p.84.

73) Ibid.

74) Transnational CVD Questionnaire, p.II-2.

75) See GOV's Letter, "GOV's Initial Questionnaire Response," dated January 17, 2025, pp.2-6.

을 내놓았다. 그리고 이러한 해석 과정에서 협력 관계 여부는 중요한 고려 요소로 제시되지 않았다. 미국 상무부의 초국경 보조금 인정 사례들 또한 조사 과정에서 보조금 공여국과 수출국 간의 협력 관계가 고려되었으나 최종 판정에서는 필연적 고려 요소는 아닌 것처럼 제시되고 있는 것을 확인할 수 있다. 다만 제3국 정부와 조사 대상국 정부 간의 MOU 또는 그 밖의 관련 교류에 대한 증거가 초국경 보조금에 대한 상계 여부 판단에서 사건마다 서로 다른 관련성을 가질 수 있다는 것이 상무부의 입장이어서 향후 협력 협정의 존재가 미국의 초국경 보조금 조사 맥락에서 어떻게 활용될지 불분명하다. 특히나 유형 2의 사례에서 대한민국 정부는 양국의 협력 관계에 관한 질의에 대해 모두 부정의 답변을 하였음에도 초국경 보조금의 존재가 인정되었다. 만약 최종 판정에서도 이러한 상무부의 입장이 유지되어 향후 관행으로 고착화된다면 전통적인 해외투자의 문제가 초국경 보조금이라는 무역구제의 새로운 대상으로 부상하는 결과로 이어지게 될 것인바 주목이 요구된다.

3. WTO 협정과 국내법의 관계

국제법과 국내법이 상호 어떠한 관계에 있는가의 문제는 국제법 학계에서 오랜 기간 논쟁거리였으며, 국제법과 국내법의 내용이 모순되는 경우 이를 어떻게 해결할 것인지, 이 경우 국내의 행정부나 법원은 어느 편을 우선하여 적용해야 하는지 등이 주요 이슈로 여겨졌다.⁷⁶⁾ 이는 국제법과 국내법의 체계적 관계에 관한 법철학적 문제이기도 하지만 각국의 실행과 국제재판소의 실행에 대한 분석을 요하는 실제적 문제에 해당하기도 한다.⁷⁷⁾ 최근 초국경 보조금에 관한 EU와 미국의 상계관세 조사 및 판정 과정에서 국제법과 국내법의 관계에 관한 EU와 미국 양측의 입장 및 관련 실행을 확인할 수 있는 계기가 제공되었다. 특히 WTO 협정 및 WTO 분쟁해결기구의 판정 결과가 EU 사법재판소 및 미국 상무부 내에서 어떻게 받아들여지고 있는지에 대한 분명한 입장이 확인되었다.

EU의 경우 유럽연합이 당사자인 국제협정의 규정은 2차 EU 법규의 무효 확인을 구하는 소송, 해당 법규의 무효를 주장하는 항변, 또는 손해배상 청구소송을 뒷받침하는 근거로 원용될 수 있다는 것이 사법재판소의 판례를 통해 확립되었다.⁷⁸⁾ 다만 해당 국제협정

76) 정인섭, 신국제법강의: 이론과 사례, 제15판 (박영사, 2025), 88면.

77) Ibid.

의 성격 및 전체적인 체계가 이를 배제하지 않아야 하며, 또한 원용되는 국제협정의 규정이 그 내용에 있어 무조건적이고 충분히 구체적이어야 한다.⁷⁹⁾ 사법재판소는 WTO 설립협정 및 4개의 부속서에 열거된 협정들의 경우 원칙적으로 2차 EU 법규의 합법성 심사 기준이 아니라는 입장을 고수해 왔다.⁸⁰⁾ 따라서 초국경 보조금이 문제되었던 이집트 사건에서도 사법재판소는 WTO 보조금 협정이 원칙적으로 2차 법규의 합법성 판단 기준을 구성하지 않는다고 실시하였다.⁸¹⁾

그러나 사법재판소는 국제협정이 EU의 2차 입법 조치보다 우선한다는 원칙(the primacy of international agreements concluded by the European Union over measures of secondary EU legislation)에 입각하고 있어 EU 2차 입법 조치는 가능한 국제협정과 일치하도록 해석되어야 하며,⁸²⁾ 이러한 해석은 가능한 한 일반 국제법의 관련 규칙과 원칙에 부합되어야 한다는 입장이다.⁸³⁾ 특히 비엔나 협약 제26조에 규정된 ‘약속은 존중되어야 한다’(pacta sunt servanda)라는 국제법의 일반 원칙에 따라 WTO 설립협정 및 부속서상의 협정 해석시 WTO 분쟁해결기구의 해석이 고려되어야 하며, WTO 차원의 해석이 존재하지 않는 경우

78) Judgment of 3 June 2008, *Intertanko and Others*, C-308/06, EU:C:2008:312, paras.43 and 45; Judgment of 4 February 2016, *C & J Clark International and Puma*, C-659/13 and C-34/14, EU:C:2016:74, para.84; Judgment of 28 September 2023, *Changmao Biochemical Engineering v Commission*, C-123/21 P, EU:C:2023:708, para.69.

79) Ibid.

80) Judgment of 16 July 2015, *Commission v Rusal Armenal*, C-21/14 P, EU:C:2015:494, para.38; Judgment of 4 February 2016, *C & J Clark International and Puma*, Ibid., para.85; Judgment of 28 September 2023, *Changmao Biochemical Engineering v Commission*, Ibid., para.71. 다만 EU 입법기관이 재량권을 제한하려는 의도를 드러낸 두 가지 예외적인 상황에서는 WTO 설립협정 및 부속서상의 협정들이 적법성 심사 기준으로 기능할 수 있는데, 예컨대 유럽연합이 해당 2차 입법행위에서 WTO 협정 체제 내에서 수락한 특정한 의무를 이행하려는 의도를 가진 경우와 해당 입법행위가 WTO 협정의 구체적 조항들을 명시적으로 참조하는 경우가 그에 해당한다. 그러나 당해 사안은 이러한 예외가 적용되는 상황이 아니라는 것이 사법재판소의 판단이었다(판결문 paras.59-63).

81) Judgment of the Court of Justice, para.58. 이에 EU 반보조금 규칙 제3조(1)(a)가 WTO 체제상 EU가 수락한 특정한 의무를 이행하려는 목적 하에 있다고 판결한 일반법원의 판단 부분에 오류가 있으며 다만 그러한 법적 오류가 항소심 판결의 파기를 초래할 수 있는 성격은 아니라고 설명하였다(판결문 para.64).

82) Judgment of 8 September 2015, *Philips Lighting Poland and Philips Lighting v Council*, C-511/13 P, EU:C:2015:553, paras.60 and 63; Judgment of 20 January 2022, *Commission v Hubei Xinyegang Special Tube*, C-891/19 P, EU:C:2022:38, paras.30 and 31.

83) Judgment of 3 September 2008, *Kadi and Al Barakaat International Foundation v Council and Commission*, Joined Cases C-402/05 P and C-415/05 P, EU:C:2008:461, para.91; Judgment of 1 August 2022, *Sea Watch*, Joined Cases C-14/21 and C-15/21, EU:C:2022:604, para.92.

에만 사법재판소가 관습국제법상의 해석 규칙에 따라 해당 협정들을 단독으로 해석할 수 있다고 하는⁸⁴⁾ 국제법 우위의 접근방식을 취해온 바 있다.

이집트 사건에서 사법재판소는 이러한 판례법상의 원칙에 기초하여 EU 반보조금 규칙을 WTO 보조금 협정에 비추어 해석하고자 하였다. 사법재판소는 EU 반보조금 규칙 제3조 제1항의 문언이 여러 측면에서 WTO 보조금 협정 제1조의 문언과 실질적으로 동일하지만, 고려해야 할 차이점도 존재한다고 지적하고, 해당 조항을 가능한 보조금 협정 제1조에 합치하도록 해석해야 하지만 양자가 다르게 규정된 부분에 관하여는 WTO 체제하 EU의 의무 범위 내에서 해석할 필요가 있다는 점을 강조하였다.⁸⁵⁾ 다만 초국경 보조금에 관한 사항은 아직까지 WTO 분쟁해결기구에서 명확히 다루어지지 않았다는 점에서 사법재판소에 일정 정도 자체 판단의 권한이 있음을 확인하였다.⁸⁶⁾ 이러한 EU 사법재판소의 논리적 전개는 역내법을 최대한 WTO 체제에 합치시키고자 하는 사법재판소의 노력을 확인시켜 준다.

반면 에폭시 관련 초국경 보조금 조사 과정에서 상무부는 EU 사법재판소와는 다소 상이한 입장을 확인하게 하였다. 상무부는 우선 초국경 보조금 조사가 미 관세법에 따라 수행된 것이며, 미국의 관세법은 WTO 보조금 협정에 따른 미국의 의무를 적법하게 이행한 결과로 WTO 의무와 충돌하지 않는다고 강조하였다.⁸⁷⁾ 논의의 전제로써 미국의 조치가 국제법상 미국의 의무에 반하지 않는다는 점을 강조하고자 한 것으로 이해된다. 다른 한편 상무부는 미국법상 직접적인 법적 효력을 가지는 것은 WTO 협정이나 WTO 판정 보고서가 아니라 관세법과 상무부 규정(regulations)이라고 지적하면서⁸⁸⁾ 국내법 체제 내에서의 ‘효력’이라는 측면에서 국제법과 국내법이 구분됨을 분명히 하였다. 상무부는 예컨대 Uncoated Paper Indonesia 사건 등 다른 사건들에서도 줄곧 미국의 법질서 내에서 직접적인

84) Judgment of 6 October 2020, *Commission v Hungary (Higher education)*, C-66/18, EU:C:2020:792, para.92; Judgment of 20 January 2022, *Commission v Hubei Xinyegang Special Tube*, supra note 82, para.32.

85) Judgment of the Court of Justice, para.67.

86) Ibid., para.68.

87) 에폭시 사건 최종 판정문, p.74.

88) Ibid. See, e.g., *Finished Carbon Steel Flanges from India: Final Affirmative Countervailing Duty Determination*, 82 FR 29479 (June 29, 2017), and accompanying IDM at Comment 1 (internal citations omitted); see also *Oil Country Tubular Goods from the Republic of Turkey: Final Results of Countervailing Duty Administrative Review*, 2016, 84 FR 11504 (March 27, 2019), and accompanying IDM at Comment 1.

법적 효력을 가지는 것이 관세법과 상무부 규정이며, WTO 보고서는 미국 법을 변경하거나 변경을 명령할 수 없다는 점을 강조해왔다.⁸⁹⁾

이 같은 상무부의 입장은 미국 연방순회항소법원(Court of Appeals for the Federal Circuit)의 확립된 판례에 기초한 것으로 대표적인 사례는 *Corus Staal BV v. U.S. Dep't of Commerce* 사건을 들 수 있다.⁹⁰⁾ 동 사건에서 연방순회항소법원은 국제법 특히 WTO 체제와 국내법의 관계에 관하여 몇 가지 사실을 확인하였다. WTO 판정은 미국 의회의 법정 절차에 따라 공식적으로 채택되지 않은 이상 미국 정부나 법원을 구속하지 않으며, WTO 협정이 미국 국내법과 충돌할 경우 해당 조항은 미국 내에서 법적 효력을 가지지 않고, 그 이행 여부는 의회 및 행정부의 결정에 달려 있다는 것이다.⁹¹⁾ 이로써 국내법 우위 및 의회 중심주의 원칙에 입각한 해석 태도를 명확히 제시하였다.

사실 국제법을 국내적으로 어떻게 이행할 것인지는 각국의 선택 사항으로 남겨져 있으며,⁹²⁾ 국제법 우위를 주장하는 입장에서도 국제법과 모순되는 국내법의 자동적 무효를 주장하거나 개별 국가의 국내법 질서 속에서 국제법의 직접 적용을 요구하지도 않는다.⁹³⁾ 국제법의 국내적 이행은 개별국가가 자국의 법질서 속에서 해결해야 할 문제이며, 국가에 따라 국제법을 국내법으로 변형(transformation)하여 이행하기도 하고 국제법을 국내적으로 수용(incorporation)하여 직접 적용하기도 한다. EU와 미국 모두 WTO 협정의 국내적 이행을 위하여 EU 반보조금 규칙 또는 관세법 등 국내법의 제정을 통해 국제법을 변형하여 이행하는 방식을 취하고 있다. 양측 모두 한편으로는 역내의 법이 국제법에 반하는 것이 아니라는 점을 강조하면서도 국제법의 활용에 있어서는 상이한 접근이 확인된다. EU의 경우 예외적인 경우를 제외하고 국제협정 자체가 사법재판소에서 적법성 판단 기준으로 사

89) *Uncoated Paper Indonesia Final*, 85 Fed. Reg. 80,243 (Dec. 11, 2020).

90) *Corus Staal BV v. U.S. Dep't of Commerce*, 395 F.3d 1343, 1347-49 (Fed. Cir. 2005), cert. denied, 546 U.S. 1089 (2006).

91) *Ibid.*

92) 예컨대 *LaGrand* 사건에서 ICJ는 미국이 「영사관계에 관한 비엔나 협약」상의 영사접견권 통지 의무를 위반한 상태에서 외국인을 기소하고 유죄판결을 내렸으므로 이에 대한 재검토를 허용할 의무가 있다고 판단하면서도 이러한 국제법상 의무를 국내적으로 이행하기 위한 다양한 방법 중 어떤 수단을 선택할 것인지는 미국에 남겨진 문제라고 판결하였다. 이와 관련하여 *LaGrand* (Germany v. United States of America), Judgment, I.C.J. Reports 2001, pp.513-514, para.125 참조.

93) 정인섭, *supra* note 76, 97면.

용되지 않는데, 특히 WTO 협정은 예외의 적용 대상이 아니어서 그 자체로 적법성 판단 기준이 되지는 않는다는 입장이다. 그럼에도 EU 보조금 규칙을 해석함에 있어서는 WTO 협정에 합치하는 방식으로 해석할 것이 요구되어 국제법 친화적인 모습을 보여준다. 반면 미국은 WTO 협정이나 WTO 판정 결과가 행정부나 법원을 구속하지 않을 뿐 아니라 국내 법과 충돌시 국내법이 우위에 있다는 입장을 분명히 하고 있다. 이러한 미국의 접근방식은 국제통상 분야에서 최근 심화되고 있는 미국의 일방주의적 노선을 국내적으로 정당화하는 수단으로 활용되지는 않을까 우려를 자아내는 측면이 있다.

IV. 국제법상 쟁점: 초국경 보조금에 대한 상계조치의 적법성

1. 개관

EU 집행위원회 차원에서 초국경 보조금에 대한 상계관세 부과와 관행을 개시하고 역내 사법기관을 통해 법적 논리를 체계화해 나가고 있는 가운데 인도네시아는 EU의 초국경 보조금 상계관세 문제를 2023년 1월 WTO에 제소하였고, 2024년 9월 패널이 구성되었다.⁹⁴⁾ 미국도 기존의 접근방식에서 탈피하여 초국경 보조금을 규제하는 방향으로 입장을 전환하였다. 상술한 것처럼 EU와 미국은 초국경 보조금 규제가 역내법상 허용되며, 그러한 규제의 기초가 되는 역내법은 ASCM상의 의무에 합치한다는 입장이다. 이러한 EU와 미국의 주장이 타당한 것인지 ASCM의 맥락에서 검토할 필요가 있다.

WTO 보조금 협정상 초국경 보조금의 허용 여부 또는 규율 방안에 관한 명시적인 규정은 존재하지 않으며, 초국경 보조금 문제를 구체적으로 다루었던 WTO 패널 또는 상소기구 판정례도 존재하지 아니한다. 따라서 현존 WTO 보조금 협정상 보조금의 정의 및 상계 조치 관련 규정의 해석을 통해 WTO 체제 내에서 초국경 보조금에 대한 상계조치가 허용되는지를 살펴야 한다.⁹⁵⁾ 이에 ASCM 제1조의 보조금 정의에 비추어 초국경 보조금이 ASCM의 규율 대상이 되는 보조금에 해당하는지 검토하고, 그에 대한 대응 조치의 허용

94) European Union - Countervailing and Anti-Dumping Duties on Stainless Steel Cold-Rolled Flat Products from Indonesia (DS616).

95) 같은 이유로 EU 사법재판소는 WTO 보조금 협정에 대한 자체적인 해석에 기초하여 EU 역내법상 초국경 보조금에 대한 상계조치가 허용되는지 여부를 검토하였다.

범위를 확인한다. 분석의 편의를 위하여 ASCM의 관련 조항을 정리하면 <표 3>과 같다.

<표 3> WTO ASCM상 초국경 보조금 관련 주요 조문⁹⁶⁾

조항	제목	내용
제1조	Definition of a Subsidy	1. For the purpose of this Agreement, a subsidy shall be deemed to exist if: (a)(1) there is a financial contribution <u>by a government or any public body within the territory of a Member</u> (referred to in this Agreement as government), i.e..where: [...] or (a)(2) there is any form of income or price support in the sense of Article XVI of GATT 1994; and (b) a benefit is thereby conferred.
제2조	Specificity	1. In order to determine whether a subsidy, as defined in paragraph 1 of Article 1, is <u>specific to an enterprise or industry or group of enterprises or industries</u> (referred to in this Agreement as “certain enterprises”) <u>within the jurisdiction of the granting authority</u> , the following principles shall apply: [...] 2. A subsidy which is <u>limited to certain enterprises located within a designated geographical region within the jurisdiction of the granting authority</u> shall be specific. It is understood that the setting or change of generally applicable tax rates by all levels of government entitled to do so shall not be deemed to be a specific subsidy for the purposes of this Agreement.

2. ASCM 보조금 정의상 초국경 보조금 포함 여부

<표 3>에서 볼 수 있는 것처럼 ASCM 제1.1조(a)(1)는 “회원국(a Member)의 영토 내에 있는 정부 또는 공공기관에 의한 재정적 기여”라고 규정하고 있어 WTO 회원국 중 어느 정부로부터의 재정적 기여라도 보조금으로 분류될 수 있는 것처럼 해석될 여지가 있다.⁹⁷⁾ 이 문언만 독립적으로 보면 해당 정부와 수출국 간의 연계와 무관하게 재정적 기여의 공여국이 WTO의 회원국이면 요건을 충족하는 것처럼 보인다. 특히 “재정적 기여”(a financial contribution)와 “어느 회원국 영토 내의”(within the territory of a Member)라는 문구 사이의 “정부 또는 공공기관에 의하여”(by a government or any public body)라는 구문 전후로 쉽

96) WTO 보조금 협정의 관련 규정을 참조하여 저자 작성. 표 안의 강조 표시는 저자가 추가한 것이다.

97) EU 사법재판소도 동일한 해석을 내놓고 있다. 판결문 para.90. 원문: “[...] Article 1(1.1)(a)(1) of the Agreement on Subsidies and Countervailing Measures [...], in the light of its wording, [...], read in isolation, may be interpreted, unlike Article 3(1) of Regulation 2016/1037, as meaning that any financial contribution from the government of any member country of the WTO may be classified as a subsidy, irrespective of any link between that government and the country from which particular products are exported.”

(.)가 부재하다는 측면에서 “어느 회원국 영토 내의”라는 표현은 바로 앞에 있는 “정부 또는 공공기관에 의하여”를 수식하는 것일 뿐 “재정적 기여”를 수식하는 것은 아니라는 해석이 가능하다. 이에 “어느 회원국 영토 내의 정부 또는 공공기관”이 재정적 기여를 제공한 경우 ASCM 제1.1조(a)(1)의 요건을 충족하고, 그러한 재정적 기여의 수혜자가 반드시 동일한 회원국 내에 소재할 필요는 없다는 주장이 제기된다.⁹⁸⁾ 즉, 재정적 기여의 공여국이 다른 회원국에 소재한 수혜자에게 제공한 재정적 기여라 하더라도 ASCM 제1.1조(a)(1)의 보조금에서 배제되지 않는다는 것이다.⁹⁹⁾ ASCM 제1.1조(a)(2)도 단순히 ‘그리하여 혜택이 공여되는 경우’라고 규정하여 혜택의 수혜자에 대한 영토적 제한을 명시하지 않았다는 사실은 이러한 광의의 해석을 뒷받침하는 근거로 작용한다.¹⁰⁰⁾

그러나 VCLT 제31조의 해석원칙에 따르면, 조약은 선의로 해석되어야 하며, 그 용어의 통상적인 의미에 따라, 그 문맥 및 목적과 취지를 고려하여 해석되어야 한다.¹⁰¹⁾ 따라서 ASCM 제1.1조(a)(1)의 해석을 위해서는 기타 조항들을 문맥적으로 고려하고, 조약의 대상과 목적을 아울러 고려할 필요가 있다. 이에 특정성에 관한 ASCM 제2조를 살펴보면, 제2.1조 및 제2.2조 모두 ‘공여당국의 관할 내에 있는’(within the jurisdiction of the granting authority) 특정 기업이나 산업 등에 대해 특정적일 것을 요구하고 있어 보조금을 부여하는 정부와 이를 수령하는 기업 또는 산업 간의 연계, 그리고 그로 인해 생산된 상품과의 연계를 전제로 하고 있음을 알 수 있다. 여기서 “공여 당국의 관할”은 보조금 협정의 입법 역사나 국제법상 회사의 국적은 설립지법에 따른다는 현실, 일국이 타국과 설정한 경제협력 지구 내에서의 입법 및 집행 관할권이 여전히 주권국에 있다는 사실 등을 고려할 때 ‘영토’ 관할권을 의미하는 것으로 이해함이 타당하다.¹⁰²⁾ ASCM 제2조 이외에도 허용보조금

98) Victor Crochet and Vineet Hegde, “China’s ‘Going Global’ Policy: Transnational Productions Subsidies Under the WTO SCM Agreement”, *Journal of International Economic Law* (2020), p.847. See also Abhishek Tripathi, “Beyond borders: The challenge of transnational subsidies in global trade”, *LKS Newsletters* (10 February 2025).

99) 다만 WTO의 무역금융 관련 전문가 그룹(the WTO Export Group on Trade Financing)에 따르면 다자개발 기구가 제공한 원조(aid)는 ASCM의 적용범위 밖에 있다고 한다(Ibid., p.848). 당초 미국도 해외 원조의 문제가 상계관세의 대상이 되어 상황이 복잡해지는 것을 회피하고자 초국경 보조금을 상계대상 보조금에 포함하지 않겠다는 입장에 있었다(Horlick, *supra* note 4, p.298).

100) Ibid.

101) VCLT 제31조 제1항.

102) Crochet and Hegde, *supra* note 98, pp.851-852. See also Victor Crochet and Marcus Gustafsson, “Lawful Remedy or Illegal Response? Resolving the Issue of Foreign Subsidization under WTO Law”, *World Trade Review*,

에 관한 제8조, 상계관세 조사 시 수출국 정부와의 협의(consultation)에 관한 제13조, 약속(undertaking)에 관한 제18조, 경과조치에 관한 제28조, 부속서 IV¹⁰³⁾ 제2항에 부착된 각주 63 등 다수의 조항들은 보조금 공여국과 보조금의 수혜 기업이 소재하는 수출국의 동일성을 요구하는 것으로 해석되는 영토적 한계 조항들이다.¹⁰⁴⁾

그렇다면 과연 ASCM 제1.1조(a)(1)의 문언에만 의존하여 보조금을 광의의 개념으로 해석하는 것이 타당한지에 대해서는 의문이 제기된다. 그러나 EU 사법재판소는 ASCM 제1조의 해석을 위한 문맥적 고려의 차원에서 제2조 및 제11.8조를 검토한 뒤, 제3국에서 유래한 초국경 보조금이 ASCM의 보조금 정의에 포함된다고 해석하였다.¹⁰⁵⁾ 이들 세 조항 중 어느 것도 “해당 정부의 행위에 비추어” 그 정부가 재정적 기여를 부여한 것으로 간주될 수 있음에도 불구하고 재정적 기여의 전부 또는 일부가 다른 WTO 회원국의 정부로부터 유래했다는 이유만으로 이를 보조금에서 배제해야 한다는 근거를 제공하지는 않는다는 것이다. 소위 ‘반대 해석’(a contrario)에 기초하여 ‘금지되지 않는 한 허용 된다’는 해석 방식을 활용한 것이다. EU 사법재판소는 ASCM 제1조의 보조금 정의상 재정적 기여의 공여국과 수출국이 동일한 경우만 ASCM의 대상에 포함된다는 제한적 해석에 동의하면서도¹⁰⁶⁾ 수출국 정부가 재정적 기여를 부여하는 것으로 간주되는 행위를 하는 경우까지 ASCM 제1조를 충족하는 재정적 기여의 범위에 포함해야 한다는 입장을 제시한 것이다. 아울러 ASCM 제5조를 추가적인 근거로 제시하면서 자국 영토 또는 관할권 내의 기업이 다른 회원국으로부터 유래한 보조금의 혜택을 실질적으로 누릴 수 있도록 하는 회원국의 행위는 ASCM상 금지된다고 해석함이 타당하다고 설시하였다.¹⁰⁷⁾

EU 사법재판소는 ASCM의 대상과 목적(object and purpose)에 비추어 보더라도 초국경

Vol.20 No.3 (2021), p.351; 이동은·김경화, *supra* note 32, pp.164-166. cf. 관할권(jurisdiction)을 영토적 관할 뿐 아니라 인적 관할까지 포괄하는 개념으로 해석하여 WTO 보조금 협정상 초국경 보조금의 규율 가능성을 주장하는 입장으로 Lorand Bartels and Samuel Coldicutt, “Does WTO law really not regulate ‘foreign subsidies’?”, Linklaters LLP (22 June 2020).

103) 제6.1조(a)에 따른 증가(ad valorem)의 보조금 산정 지침(Calculation of the Total Ad Valorem Subsidization (Paragraph 1(a) of Article 6)).

104) 이동은·김경화, *supra* note 32, pp.164-165.

105) Judgment of the Court of Justice, para.93.

106) Ibid., para.92.

107) Ibid., para.94.

보조금을 보조금의 범위에 포함하는 것이 타당하다는 입장이다. ASCM은 그 대상과 목적을 명시하는 조항을 포함하지 않으며, 그러한 내용을 포함한 서문(preamble)도 존재하지 않는다. 다만 일련의 WTO 상소기구 판정에서 “보조금 협정의 주요 목적은 보조금 및 상계조치에 관한 GATT 규율을 확대하고 개선하는 것”이라는 점이 확인된 바 있다.¹⁰⁸⁾ EU 사법재판소는 보조금 부문에서의 다자 규칙 강화 및 촉진이라는 ASCM의 대상과 목적은 ASCM의 문언 및 문맥적 해석에 기초하여 초국경 보조금을 포함하는 방향으로 해석하는 결과를 지지한다는 입장이다. 오늘날 국제화가 심화되면서 세계무역에 참여하는 기업들이 WTO 여러 회원국 정부로부터 재정적 기여의 형태로, 때로는 결정적인 수준의 지원을 받을 수 있는 현실을 고려할 때, 보조금이라는 용어, 특히 ‘정부가 부여한 보조금’(subsidy granted by a government)의 개념을 보다 포괄적으로 해석하는 것이 ASCM의 목적상 필요한 해석이라는 설명이다.¹⁰⁹⁾

그러나 ASCM 제1.2조에 따르면 일단 제1조의 보조금의 정의 및 제2조의 특정성이라는 허들을 통과해야 비로소 제2부, 제3부, 제5부의 절차가 적용된다는 점을 주지할 필요가 있다. 다시 말해 ASCM 제1.1조는 보조금 규율이 적용되기 위한 출발점이며, 이 정의에 부합하는 조치만이 다자적 분쟁해결 절차 또는 상계조치의 적용 대상이 될 수 있다. 따라서 EU 사법재판소가 초국경 보조금을 ASCM으로 포섭하기 위해 반대해석 방식을 활용하면서 제5조를 또 다른 정당화 근거로 제시하는 것은 본말이 전도된 전개라고 생각된다. 또한 대상과 목적에 따른 해석의 차원에서 제시하고 있는 ASCM의 목적이 문언상 허용되지 않는 ‘발견적 해석’까지 허용하는가에 대해서도 의문이 제기된다.

3. 초국경 보조금에 대한 대응 조치의 허용 범위

초국경 보조금을 규제하려는 EU와 미국의 최근 추세를 보건대 향후 WTO 내에서 초국경 보조금의 문제가 다루어질 경우 ASCM상 보조금의 개념에 포함된다고 해석될 가능성

108) WTO AB Report, United States - Countervailing Duties on Certain Corrosion-Resistant Carbon Steel Flat Products from Germany, WT/DS213/AB/R (28 November 2002), para.73; WTO AB Report, United States - Definitive Anti-Dumping and Countervailing Duties on Certain Products from China, WT/DS379/AB/R (11 March 2011), para.573. 이들 판정문에서 언급된 ASCM의 목적에 관한 실시 원문은 다음과 같다: “[...] the main object and purpose of theSCM Agreement is to increase and improve GATT disciplines relating to the use of both subsidies and countervailing measures.”

109) Judgment of the Court of Justice, para.98.

을 배제하기 어렵다.¹¹⁰⁾ 그렇다면 이 경우 ASCM 차원에서 허용되는 대응조치는 어디까지인가?

ASCM 제1.2조에 따르면, ASCM 제1.1조의 보조금 정의를 충족하는 보조금은 ASCM 제2조의 특정성 요건을 충족하는 경우 다자적 분쟁해결 절차 또는 상계관세 조치를 통한 일방적 분쟁해결조치의 대상이 된다. 그런데 상술한 것처럼 특정성에 관한 ASCM 제2조의 하위 규정들은 ‘공여당국의 관할 내에 있는’이라는 구문을 통해 영토적 한계를 설정하고 있다. 이는 ASCM의 대상이 되는 보조금의 개념을 광의로 해석하여 ‘어떤 WTO 회원국 영토 내의 정부’가 제3국 소재 기업에게 제공한 보조금까지 포괄하는 개념이라고 이해하더라도 ASCM 제1.2조에 따른 다자적 분쟁해결 절차나 일방적 상계관세 조치를 활용하기 위해서는 재정적 기여의 수혜 기업(또는 산업)이 재정적 기여의 공여국 관할 내에 소재해야 한다는 요건을 충족해야 할 것임을 보여준다. 다만 금지보조금의 경우 그 존재만으로 특정성 요건을 충족한다고 추정되는 바 금지보조금의 성격을 가지는 초국경 보조금에 대해서는 예외적으로 ASCM 제4조에 기초한 다자적 구제조치를 인정할 여지가 있을 것이다.¹¹¹⁾ 그러나 제5부의 상계조치에 관한 조항들 중 예컨대 제13조나 제18조와 같은 조항들이 상계관세 조사와 관련하여 오직 수출국에 대해서만 절차적 항변 권리를 제공하고 있는 것을 보더라도 수출국이 아닌 제3국의 보조금 공여국으로부터 기인한 초국경 보조금에 대해 상계조치를 통한 대응조치는 허용되지 않는다고 봄이 타당하다.¹¹²⁾

한편 ASCM에 기초한 다자적 분쟁해결 메커니즘이나 일방적 대응조치의 활용이 허용되지 않는 현실에서 GATT 제XXIII조(1)(b)에 기초한 비위반제소의 활용이 하나의 대안으로 제시되기도 한다.¹¹³⁾ GATT 제XXIII조(1)(b)와 DSU 제26.1조는 WTO 규정 위반이 존재하지 않는 상황에서도 WTO 협정에 따른 이익의 무효화 또는 침해가 발생하거나, 협정의 목적 달성이 방해되는 경우 분쟁해결절차에 회부할 수 있는 길을 열어 두고 있다. Japan -

110) 다만 Evenet, Sud & Vermulst는 문언 및 문맥이 보조금 협정 해석의 주요 기초라는 점에서 WTO 패널이 ASCM 제1.1조(a)(1)에 관한 광의의 해석을 채택할리 없다고 주장한다. Simon J. Evenett, Juhi Dion Sud & Edwin Vermulst, “Countervailing Chinese Outward Foreign Direct Investment”, *Global Trade and Customs Journal*, Vol.15 Issue 9 (2020), p.420 참조.

111) Ibid., p.854. 단, 이 경우에도 ASCM 제4조에 따라 오직 보조금을 공여한 제3국에 대한 대응조치가 가능할 뿐이다. See also Crochet and Gustafsson, *supra* note 102, pp.350-351.

112) Crochet and Hegde, *supra* note 98, pp.854-855.

113) Zhou and Crochet, *supra* note 16, pp.18-22.

Films 사건에서 WTO 패널은 (1) 정부 조치의 존재, (2) 양허 또는 협정에 따라 제소국에 귀속되는 이익의 존재, (3) 해당 조치의 적용 결과로 이익이 무효화 또는 침해될 비위반 제소의 성립 요건으로 제시하였다.¹¹⁴⁾ GATT/WTO 체제 전반에 걸쳐 비위반 제소가 인용된 사례는 극히 일부에 불과하지만 그것이 비위반 제소의 기능불능을 의미하지는 않는다. 미국이나 EU와 같은 주요국들이 초국경 보조금에 대한 일방적 대응 수단을 모색하고 있는 상황에서 비위반 제소를 통한 다자적 해결방안을 모색하는 것은 바람직한 대안으로 기능할 수 있을 것이다.

V. 결론 및 시사점

EU와 미국 등 주요 무역국들이 초국경 보조금 문제에 촉각을 곤두세우고 제도화에 힘쓰기 시작한 상황에서 초국경 보조금에 대한 규제는 이제 단순한 이론적 논의의 수준을 넘어 국제통상법의 새로운 과제로 부상하고 있다. 특히 EU와 미국은 자국의 입장에서 이 문제에 대한 규범적·제도적 해석을 시도하면서, 초국경 보조금에 대한 대응을 점차 정교화하고 있다. 그러나 이러한 대응은 여러 차원에서 법적 정당성과 일관성에 의문을 불러일으키며, 향후 WTO 체제 및 국제통상질서 전반에 중대한 영향을 미칠 수 있다.

첫째, 해외직접투자를 통한 보조금 제공에도 ASCM이 적용된다는 미국이나 EU의 새로운 접근방식은 기존 국제투자법 체제와의 충돌 가능성을 내포하고 있다. 외국인 투자 보호를 핵심으로 하는 국제투자협정 체제는 투자유치국이 외국인 투자자에 대해 불합리한 차별이나 규제 조치를 취하는 것을 금지하고 있으며, 이러한 맥락에서 초국경 보조금 제공 자체가 제재의 대상이 된다면 투자자 보호와 충돌할 소지가 존재한다. 특히 개발도상국 입장에서 외국인 투자는 경제 발전의 중요한 수단인 만큼, 이에 대한 무분별한 규제는 투자를 위축시킬 우려가 크다. 더구나 미국이나 EU 스스로도 다양한 형태의 해외직접투자를 통해 제3국에 대해 재정적 기여를 제공하고 있는 상황에서, 중국을 겨냥하여 해외투자를 초국경 보조금이라는 이름으로 규제하려는 시도는 결국 이중잣대를 적용하는 행위라는 비판을 피하기 어려울 것이다.

114) WTO Panel Report, Japan - Measures Affecting Consumer Photographic Film and Paper, WT/DS44/R (31 March 1998), paras.10.41-10.89. 다만 비위반제소는 신중하게 접근되어야 하며 예외적인 구제수단으로 남아야 한다는 점을 강조하였다.

둘째, 미국 상무부의 최근 결정에서 확인되듯, 초국경 보조금에 대한 대응은 아직 체계화되지 않은 영역이며, 향후 동종 사안에 대한 판단 기준이 어떤 방향으로 발전하게 될지 여전히 불확실한 상황이다. 상무부 자체도 이러한 보조금의 존재 여부와 상계 가능성에 대한 판단은 ‘사례별’ (case-by-case) 분석이 필요하다고 명시하며, 향후 관련 기준이 진화해나갈 것임을 시사하고 있다. 이는 초국경 보조금 대응이 예측가능성에 기반하기 어려우며, 이에 따라 제소 가능성, 규범 적용 여부, 구제수단의 실효성 등 다양한 법적 문제가 지속적으로 제기될 것임을 의미한다.

미국과 EU의 초국경 보조금 규제 움직임은 국제법 체제의 불안정성을 심화시키고, 규범 간 충돌을 초래할 수 있다는 우려를 낳고 있다. 이러한 가운데 최근 인도도 초국경 보조금 규제 가능성을 제기하고 있다. 이에 대한민국은 국제적 규범 충돌 방지 및 예측가능성 제고를 위해 초국경 보조금 논의 동향에 적극적으로 참여하는 한편 국내적으로도 초국경 보조금에 대한 제도적 대응을 준비할 필요가 있다. 우리나라는 미국의 주요 상계관세 부과 대상국일 뿐 아니라 우리나라 산업의 특성이 해외 투자와 글로벌 공급망을 기반으로 하는 구조를 가지고 있는 만큼, 타국의 초국경 보조금 규제가 우리의 산업에 부정적 영향을 미칠 수 있다는 점을 고려할 필요가 있다. 또한 타국의 초국경 보조금이 국내 시장에 실질적 영향을 미치는 경우를 대비하여, 우리 역시 상계조치 가능성, 비위반 제소 요건, 또는 별도의 가이드라인 등을 선제적으로 마련할 필요가 있다. 이는 단기적으로 자국 산업 보호를 위한 실효적 수단이자, 장기적으로는 규칙 기반 통상 질서의 지속가능한 발전에 기여할 수 있는 전략적 대응이 될 것이다.

참고문헌

1. 국내문헌

이동은·김경화, “EU의 ‘초국경 보조금’ 규제의 국제법적 타당성: 영토적 범위와 귀속의 문제를 중심으로”, 국제법학회논총 제67권 제3호(통권 제166호)(2022).

정인섭, 신국제법강의: 이론과 사례, 제15판 (박영사, 2025).

2. 외국문헌

(1) 논문 및 기관 보고서

Bartels, Lorand and Samuel Coldicutt, “Does WTO law really not regulate ‘foreign subsidies’?”, Linklaters LLP (22 June 2020).

Cannistra, Dan, “Expanding Trade Remedy Scope: Cross-Border and Public Policy Subsidies”, *Global Trade and Customs Journal*, Vol.18 Issue 10 (2023).

Casey, Christopher A. and Liana Wong, “Trade Remedies: Countervailing Duties”, CRS Report (23 August 2021).

Crochet, Victor and Marcus Gustafsson, “Lawful Remedy or Illegal Response? Resolving the Issue of Foreign Subsidization under WTO Law”, *World Trade Review*, Vol.20 No.3 (2021).

Crochet, Victor and Vineet Hegde, “China’s ‘Going Global’ Policy: Transnational Productions Subsidies Under the WTO SCM Agreement”, *Journal of International Economic Law* (2020).

Evenett, Simon J., Juhi Dion Sud & Edwin Vermulst, “Countervailing Chinese Outward Foreign Direct Investment”, *Global Trade and Customs Journal*, Vol.15 Issue 9 (2020).

Horlick, Gary N., “An Annotated Explanation of Articles 1 and 2 of the WTO Agreement on Subsidies and Countervailing Measures”, *Global Trade and Customs Journal*,

Vol.8 Issue 9 (2013).

Reinsch, William Alan and Sparsha Janardhan, “Crossing the Line: Transnational Subsidy”, CSIS Critical Questions (14 January 2022).

Tripathi, Abhishek, “Beyond borders: The challenge of transnational subsidies in global trade”, LKS Newsletters (10 February 2025).

Wiley Rein LLP, “Commerce Department Issues Final Regulations to Enhance and Strengthen Trade Law Enforcement,” (26 March 2024).

Zhou, Weihuan and Victor Crochet, “Attribution to the State: A Critique of Cross-Border Subsidies”, *Melbourne Journal of International Law*, Vol.25 No.2 (2024).

(2) 판결문 및 결정문

Corus Staal BV v. U.S. Dep’t of Commerce, 395 F.3d 1343, 1347-49 (Fed. Cir. 2005), cert. denied, 546 U.S. 1089 (2006).

European Commission, Commission Implementing Regulation (EU) 2020/776 of 12 June 2020 imposing definitive countervailing duties on imports of certain woven and/or stitched glass fibre fabrics originating in the People’s Republic of China and Egypt and amending Commission Implementing Regulation (EU) 2020/492 imposing definitive anti-dumping duties on imports of certain woven and/or stitched glass fibre fabrics originating in the People’s Republic of China and Egypt, OJ L189/1 (15 June 2020).

European Commission, 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 fibre products originating in Egypt, and levying the definitive countervailing duty on the registered imports of continuous filament glass fibre products originating in Egypt, OJ L201/10 (25 June 2020).

European Commission, Commission Implementing Regulation (EU) 2022/433 of 15 March

2022 imposing definitive countervailing duties on imports of stainless steel cold-rolled flat products originating in India and Indonesia and amending Implementing Regulation (EU) 2021/2012 imposing a definitive anti-dumping duty and definitively collecting the provisional duty imposed on imports of stainless steel cold-rolled flat products originating in India and Indonesia, OJ L88/24 (16 March 2022).

Judgment of the Court of Justice of the European Union of 3 June 2008, *Intertanko and Others*, C-308/06, EU:C:2008:312.

Judgment of the Court of Justice of the European Union of 3 September 2008, *Kadi and Al Barakaat International Foundation v Council and Commission*, Joined Cases C-402/05 P and C-415/05 P, EU:C:2008:461.

Judgment of the Court of Justice of the European Union of 16 July 2015, *Commission v Rusal Armenal*, C-21/14 P, EU:C:2015:494.

Judgment of the Court of Justice of the European Union of 8 September 2015, *Philips Lighting Poland and Philips Lighting v Council*, C-511/13 P, EU:C:2015:553.

Judgment of the Court of Justice of the European Union of 4 February 2016, *C & J Clark International and Puma*, C-659/13 and C-34/14, EU:C:2016:74.

Judgment of the Court of Justice of the European Union of 6 October 2020, *Commission v Hungary (Higher education)*, C-66/18, EU:C:2020:792.

Judgment of the Court of Justice of the European Union of 20 January 2022, *Commission v Hubei Xinyegang Special Tube*, C-891/19 P, EU:C:2022:38.

Judgment of the Court of Justice of the European Union of 1 August 2022, *Sea Watch*, Joined Cases C-14/21 and C-15/21, EU:C:2022:604.

Judgment of the Court of Justice of the European Union of 28 September 2023, *Changmao Biochemical Engineering v Commission*, C-123/21 P, EU:C:2023:708.

Judgment of the Court of Justice of the European Union of 28 November 2024, *Hengshi*

Egypt Fiberglass Fabrics SAE and Jushi Egypt for Fiberglass Industry SAE v European Commission, Joined Cases C-269/23 P and C-272/23 P, ECLI:EU:C:2024:935.

Judgment of the General Court of the European Union of 1 March 2023, *Hengshi Egypt Fiberglass Fabrics SAE and Jushi Egypt for Fiberglass Industry SAE v European*, OJ C134 (17 April 2023).

Judgment of the General Court of the European Union of 1 March 2023, *Jushi Egypt for Fiberglass Industry SAE v European Commission*, Case T-540/20, OJ C134 (17 April 2023).

LaGrand (Germany v. United States of America), Judgment, I.C.J. Reports 2001.

U.S. Department of Commerce, Countervailing Duty Investigation of Certain Epoxy Resins from the Republic of Korea: Post-Preliminary Analysis, C-580-920 (11 March 2025).

U.S. Department of Commerce, Decision Memorandum for the Preliminary Affirmative Determination in the Countervailing Duty Investigation of Hard Empty Capsules from the Socialist Republic of Vietnam, C-552-848 (24 March 2025).

U.S. Department of Commerce, Issues and Decisions Memorandum for the Final Affirmative Determination of the Countervailing Duty Investigation of Certain Epoxy Resins from the Republic of Korea, C-580-920 (28 March 2025).

WTO Appellate Body Report, *United States-Countervailing Duties on Certain Corrosion-Resistant Carbon Steel Flat Products from Germany*, WT/DS213/AB/R (28 November 2002).

WTO Appellate Body Report, *United States - Definitive Anti-Dumping and Countervailing Duties on Certain Products from China*, WT/DS379/AB/R (11 March 2011).

WTO Panel Report, *Japan - Measures Affecting Consumer Photographic Film and Paper*, WT/DS44/R (31 March 1998).

[국문초록]

EU와 미국의 초국경 보조금 규제 동향 및 법적 쟁점

이동은

국제사회에서 보조금 상계관세 부과 관행을 최초로 수립하였던 미국은 당초 세계은행의 원조나 한국에 대한 일본의 전쟁 배상, 유럽에 대한 미국의 마셜 플랜 등에 기초한 타국에 대한 재정적 지원의 문제를 상계관세 부과 대상에서 제외하고자 하였다. 그러나 최근 반덤핑 및 상계관세 규정을 개정하고, 국경을 넘어 제공되는 외국 정부의 보조금도 상계가능 보조금으로 간주하여 규제 대상에 포함함으로써, 미국 통상 정책의 방향에 중대한 전환을 초래하였다. EU는 이미 2020년부터 초국경 보조금에 대한 상계관세 부과 관행을 최초로 수립하며 국제사회의 관심을 환기시킨 바 있다. 이처럼 미국과 EU가 초국경 보조금에 대해 촉각을 곤두세우게 된 것은 사실상 ‘일대일로’(Belt and Road Initiative)에 기초한 중국의 국제적 영향력 강화를 겨냥한 것이다. 문제는 우리나라도 이러한 초국경 보조금에 대한 상계관세 조사에서 자유롭지 않다는 점이다.

따라서 본고는 초국경 보조금에 대한 미국과 EU의 규제적 접근을 실증적으로 분석하고, 관련 법리적 기초와 제도적 특징을 비교 검토한다. 나아가 세계무역기구(World Trade Organization, 이하 ‘WTO’) 보조금협정(Agreement on Subsidies and Countervailing Measures, 이하 ‘ASCM’)의 적용 가능성과 대응 수단을 분석함으로써, 국제통상법적 쟁점을 밝히고 정책적 시사점을 도출하고자 한다. 이에 제2장에서는 EU와 미국의 초국경 보조금 규제 현황을 사실 관계를 중심으로 살펴보고, 유형을 나누어 검토한다. 제3장에서는 EU와 미국의 법리적 접근 방식을 검토한 뒤, 쟁점별 비교 검토를 행한다. 제4장에서는 초국경 보조금이 ASCM의 규율대상에 해당하는지 보조금 정의에 비추어 검토하고, 보조금 협정상 허용되는 대응조치의 범위를 확인한다. 제5장에서 결론과 시사점을 도출하며 논의를 마무리한다.

주제어: 초국경 보조금, 보조금 상계관세, 상계가능 보조금, WTO 보조금 협정, 미국 1930년 관세법, EU 반보조금 규칙

[Abstract]

Transnational Subsidy Regulation in the EU and the US: Trends and Legal Challenges

Dong Eun Lee

The United States (US), a pioneer in establishing the practice of imposing countervailing duties on subsidies in the international trade regime, initially sought to exclude financial assistance provided by foreign governments—such as World Bank aid, Japan’s war reparations to Korea, and the US Marshall Plan to Europe—from the scope of countervailable subsidies. However, with recent amendments to its antidumping and countervailing duty regulations, the United States has significantly shifted its trade policy by including foreign government subsidies granted across borders within the scope of countervailing measures. The European Union (EU), for its part, had already drawn international attention as early as 2020 by instituting the first countervailing duties on transnational subsidies. These developments reflect the increasing vigilance of both the US and the EU toward China’s growing international influence, particularly through the Belt and Road Initiative. Importantly, Korea is not exempt from investigations concerning such transnational subsidies.

Against this backdrop, this paper empirically examines the regulatory approaches of the US and the EU toward transnational subsidies and conducts a comparative analysis of their legal foundations and institutional features. It further explores the applicability of the World Trade Organization (WTO) Agreement on Subsidies and Countervailing Measures (ASCM) and assesses the scope of permissible responses under WTO law. Chapter 2 outlines the current regulatory practices in the US and the EU, classifying different types of transnational subsidies based on factual developments. Chapter 3 analyzes and compares the legal approaches of both jurisdictions. Chapter 4 examines whether transnational subsidies fall within the definition of a subsidy under the ASCM and identifies the range of countermeasures allowed under the agreement. Finally, Chapter 5 offers conclusions and policy implications based on the preceding analysis.

Key Words: transnational subsidy, cross-border subsidy, countervailable subsidy, countervailing duties on subsidies, WTO Agreement on Subsidies and Countervailing Measures (ASCM), US Tariff Act of 1930, EU Basic Anti-Subsidy Regulation