

초국경보조금과 무역구제 조치의 적법성 평가
-주요국 대응의 WTO 규범 합치성을 중심으로-

Assessing the WTO Consistency of Trade Remedies against Transnational Subsidies:
A Focus on Major Countries' Measures

김다은(Kim Daeun)

오지민(Oh Jimin)

서울대학교 국제대학원

조유진(Jo Yujin)

숙명여자대학교

<목차>

I. 서론

II. 초국경보조금의 개념·제도적 배경

1. 초국경보조금의 정의와 특징
2. 초국경보조금의 출현 배경
3. WTO 보조금 협정의 규범적 공백
4. 주요국의 초국경보조금 독자적 규율

III. 적법성 평가 기준

1. WTO 판례를 통한 적법성 평가 기준
 - 1) DS616 사례 개요와 쟁점 구조
 - 2) DS616 패널 판단과 결론 요약
 - 3) DS616 패널 보고서 기반 적법성 평가 기준
 - (1) 귀속(Attribution)
 - (2) 공공기관성과 위탁·지시
 - (3) 적용된 판단의 일반원칙
2. 역외효 기준

IV. 사례 연구를 통한 독자적 규율의 적법성 평가

1. EU- 이집트 유리섬유 사례 (2020)
 - 1) 귀속 (Attribution) 위반
 - 2) 공공기관성(Public Body) 충족
 - 3) 적용된 판단의 일반원칙
2. 미국- 캄보디아 태양광전지 사례 (2024)
 - 1) WTO 판례 기준
 - (1) 공공기관성(Public Body) 충족
 - (2) 적용된 판단의 일반원칙 위배
 - 2) 역외효 기준
 - (1) 보조금의 특성: 보조금의 규모와 성격
 - (2) 수혜기업의 실태: 상황과 시장 활동
 - (3) 보조금의 의도: 목적, 조건 및 용도
3. 시사점

V. 초국경보조금 시대 한국의 대응 전략

1. 한국 통상 환경에의 영향: 미국- 한국 에폭시 수지 사례 (2024)
2. 한국 통상정책의 방향성과 향후 과제
 - 1) 피해 사전 예방과 사후 구제
 - 2) 규범 제정 참여 필요성

VI. 결론

I. 서론

최근 국제 무역 질서는 다자주의의 위기와 강대국 간의 전략적 경쟁 속에서 역동적인 변화를 맞이하고 있다. 특히 ‘일대일로 정책’과 같은 중국 정부 주도 경제 정책은 전통적인 WTO 『보조금 및 상계조치에 관한 협정(Agreement on Subsidies and Countervailing Measures)』¹⁾(이하 보조금 협정)이 예측하지 못한 초국경보조금과 같은 새로운 형태의 불공정 무역 행위 문제를 일으킨다. 초국경보조금이란 한 국가의 정부가 자국 영토 외에 있는 기업에 지급하는 보조금을 일컫는데, 이는 기존 보조금 협정의 규율 범위와 방식을 벗어나는 규범적 공백을 단적으로 드러낸다.

이러한 규범 공백 속에서, 미국과 EU 등의 주요국들은 자국 산업 보호를 위해 더 이상 다자적 합의를 기다리지 않고 독자적인 규제 수단을 동원하기 시작했다. 미국은 상무부 규칙 개정을 통해 제3국에서 생산된 제품에까지 관세를 부과하는 역외 적용을 공식화했으며²⁾, EU는 『해외보조금규정(FSR)』³⁾(이하 FSR) 및 보조금 협정의 ‘귀속(attribution)’ 법리를 확장 해석하여 대응하고 있다. 이처럼 다자 규범을 통해서가 아닌 일방적 조치가 확산하는 현상은 국제 통상 환경의 예측 가능성을 저해하며, 글로벌 공급망에 깊이 편입된 한국과 같은 국가에 새로운 위협로 작용하고 있다.

이에 본고는 “초국경보조금에 대응하는 미국과 EU의 독자적 규율 방식은 과연 WTO 규범 원칙에 합치하는가?”라는 연구 질문을 제기한다. 본고는 해당 질문에 대해, “주요국들의 대응은 규범적 공백 속에서 발생한 실질적인 시장 피해와 왜곡에 대한 대응이라는 점에서 그 필요성은 인정되나, 그 방식이 WTO 규범의 핵심 원칙을 위배하고 있다”라고 주장한다. 본고 4장에서 다룰 EU- 이집트 유리섬유 사례는 조사의 근본 전제가 되는 법리인 ‘귀속’부터 WTO 규범과 충돌하며, 미국- 캄보디아 태양광전지 사례는 조사를 개시할 만한 근거인 ‘공공기관성’은 인정될 수 있으나 그 집행 절차인 ‘적용된 판단의 일반원칙’에 결함이 있음을 보여준다. 이는 이들의 독자적 규율이 WTO 다자체제와 심각한 마찰을 빚고 있음을 입증한다. 이를 규명하기 위해, 본고는 다음과 같은 연구 방법을 사용한다. 먼저 2장에서는 초국경보조금의 개념적 배경과 보조금 협정의 규범적 한계를 살펴보고, 이에 대응하는 미국과 EU의 독자적 접근법을 비교·분석한다. 3장에서는 이들 조치의 적법성을 평가할 객관적인 분석 틀로서, 가장 최신의 WTO 판례인 DS616 패널 보고서의 법리를 원용하여⁴⁾ ‘귀속’, ‘공공기관성과 위탁·지시’와 ‘적용된 판단의 일반원칙’이라는 세 가

1) Agreement on Subsidies and Countervailing Measures, Apr. 15, 1994, Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Annex 1A.

2) U.S. Department of Commerce, Federal Register, Vol. 89, No. 66, (2024)

3) Regulation (EU) 2022/2560.

4) Panel Report, European Union - Countervailing Measures on Stainless Steel

지 핵심 기준을 도출한다. 또한, 미국 사례의 특수성을 고려해 ‘역외효 정당성’ 기준을 추가로 설정한다. 4장에서는 이 분석 틀을 EU- 이집트 유리섬유 사례, 미국- 캄보디아 태양광전지 사례 등 주요 사례에 각각 적용하여, 각국의 조치가 WTO 규범 합치성 측면에서 어떠한 결함을 갖는지 심층적이고 다층적으로 평가한다. 마지막으로 5장에서는 미국- 한국 에폭시 수지 사례를 분석하며 한국이 규범 마찰의 직접적인 당사자로서 직면한 문제를 진단한다. 나아가, 이러한 규범 공백기에 대응하기 위한 무역구제적 방안을 제시하고 규범 제정 필요성을 강조하며 결론을 맺는다.

II. 초국경보조금의 개념·제도적 배경

1. 초국경보조금의 정의와 특징

보조금(Subsidy)은 전통적으로 특정 국가의 정부가 자국 내 기업 또는 산업을 지원하기 위하여 제공하는 재정적 기여(financial contribution)와 이로 인한 수혜자의 이익(conferral of benefit)으로 정의된다. 보조금 협정 제1조는 보조금의 성립 요건으로 (i) 정부 또는 공공기관의 재정적 기여, (ii) 그로부터 발생하는 이익의 존재를 명확히 규정한다⁵⁾. 이 정의는 본질적으로 보조금 제공 행위가 해당 정부의 관할 영역 내에서 이루어지는 경우를 전제로 하고 있다.

그러나 최근 국제 무역 환경에서는 이러한 전통적 보조금 개념으로 포섭하기 어려운 새로운 유형이 등장하였는데, 이를 가리켜 ‘초국경보조금’이라 한다. 일반적으로 초국경보조금은 한 국가의 정부가 국경을 넘어 제3국 내의 기업·산업·프로젝트에 재정적 기여를 제공하고, 그 혜택이 최종적으로 수입국(미국의 경우 ‘국내 시장’, EU의 경우 ‘역내 시장’)의 경쟁 질서를 왜곡시키는 경우를 의미한다⁶⁾. 다시 말해, 보조금을 제공한 정부의 관할권 밖에서 발생하는 지원까지 포섭한다는 점에서, 이는 역내성을 전제로 한 전통적 보조금 개념을 확장한 것이다.

초국경보조금은 몇 가지 특징적 성격을 지닌다. 첫째, 영토적 확장성(territorial extension)이다. 보조금 제공국의 관할 영역을 넘어서는 지원은 기존 국제 무역 규범이 예상하지 못한 새로운 차원의 문제를 제기한다. 둘째, 규범적 불확실성이다. 현행 보조금 협정은 초국경보조금에 대한 명시적 규정을 두지 않고 있어, 각국 통상 당국은 이를 기존 협정으로 해석·적용하기에 한계를 경험하고 있다. 셋째, 공급

Cold-Rolled Flat Products from Indonesia (DS616), WT/DS616/R (2024)

5) WTO, 『보조금 및 상계조치에 관한 협정』, 제1.1조.

6) 이는 EU와 미국의 규제 목적을 반영하여 재구성한 정의이다. EU는 “역내 시장을 왜곡하는(distorting the internal market)” 해외 보조금(European Commission 2021), 미국은 자국 시장에 수입되어 산업 피해를 유발하는 제3국 보조금(U.S. Department of Commerce 2023) 핵심 규제 대상으로 한다.

망 전이 효과이다. 초국경보조금은 단일 기업의 가격 경쟁력에만 영향을 미치는 것이 아니라, 원자재·중간재 단계에서 발생한 왜곡이 글로벌 가치사슬 전반으로 전이되어 시장 질서 전반에 구조적 변화를 일으킬 수 있다.

초국경보조금은 (i) 국경을 초월한 지원 행위, (ii) WTO 규범의 불충분성, (iii) 공급망 차원의 파급효과라는 세 가지 핵심적 특징을 통해 전통적 보조금과 구별된다. 이러한 특성은 향후 국제 규범의 보완 필요성과 함께, 주요 국가들의 독자적 규율 정당성을 평가해야 할 학문적·정책적 과제를 제기한다.

2. 초국경보조금의 출현 배경

초국경보조금은 2000년대 초부터 WTO 보조금 협정의 구조적 한계와 함께 문제가 제기되었던 개념이었으나, 당시에는 비현실적인 것으로 여겨졌다. 그러나 2013년 중국이 일대일로 정책을 출범시키면서 제3국에 소재한 중국계 기업에 대한 중국 정부의 금융지원이 본격화했고, 이는 한 국가 정부가 자국 관할권 밖의 기업에 보조금을 제공하는 상황을 현실화시켰다. 이후 2019년 EU가 이집트산 유리섬유 제품에 대해 반보조금 조사를 개시하며 초국경보조금은 국제적인 주목을 받게 되었고, 보조금의 국경 간 이전이라는 새로운 문제의식은 중국의 급격한 경제적 성장과 이에 따른 국제 경제질서 내에서의 영향력 확대, 그리고 이를 견제하려는 서방의 대응 속에서 더 확산했다.

중국 정부는 2013년 일대일로 정책을 국가 차원의 대외 전략으로 선언하며 아시아, 아프리카, 유럽을 잇는 광역 경제권 구상을 추진하였다. 일대일로 정책은 대규모 정책금융과 국유기업의 참여를 핵심 동력으로, 단순한 지역 경제협력을 넘어 중국 중심의 광역 경제 네트워크를 구축하는 것을 목표로 하였다. 중국의 국유기업(State-owned Enterprise, SOE)은 정부의 자본과 정책적 지시에 따라 수익성보다 국가 전략적 목표를 우선시하는 방식으로 해외 인프라 프로젝트에 참여했으며, 정책금융기관인 중국 수출입은행(이하 EXIMBANK)과 중국 개발은행(이하 CDB)이 이를 제도적으로 뒷받침하였다 (Victor Crochet, 2020).

결과적으로 일대일로 정책은 단순한 재정 지원을 넘어 제3국의 시장 구조 자체를 변화시키는 파급 효과를 발생시켰고, 특히 인프라 중심 산업에서 서방 다국적 기업과의 경쟁 불균형을 심화시켰다. 즉, 일대일로 정책을 통한 중국의 해외 인프라 프로젝트가 국경을 초월한 보조금 제공 구조를 현실화시킨 주요 계기가 된 것이다.

현재까지 최종 판정에서 초국경보조금의 존재가 인정되어 상계관세가 확정 부과된 사례는 총 9건이고, 9건 모두 중국이 제3국에 대한 재정 지원 또는 원자재 제공을 통해 보조금 효과를 발생시켰다고 판단되었다. 그러나 보조금 협정 체계는 이러한 형태의 보조금 이전을 명확하게 규율하지 못하고 있으며, 이에 따라 EU와 미국

은 독자적인 규제 체계를 마련하고 있다.

3. WTO 보조금 협정의 규범적 공백

현행 WTO 체제에서 보조금을 규율하는 핵심 협정은 보조금 협정으로 이는 WTO 회원국 간 발생하는 보조금 관련 분쟁을 해결하기 위해 제정되었다. 그러나 초국경보조금은 해당 보조금 협정에 명시적으로 포함되지 않아 이를 다룰 수 있는 규정이 부재하여 이에 따른 규범적 공백이 발생하고 있다.

이러한 공백에도 불구하고, 현행 보조금 협정을 사용하여 초국경보조금을 규율하고자 하는 노력은 꾸준히 이어져 왔다. 다만, 그 적용 가능성 여부에 대해서는 협정 문언 해석적 쟁점과 학설상 논쟁이 존재한다.

현행 보조금 협정 내에서 초국경보조금 규율 가능성을 검토할 때 법 해석상 주로 논의되는 조항은 보조금 협정 1조(보조금의 정의), 2조(특정성), 6조(심각한 손상)의 부속서 4 제2항 각주 63, 8조(허용보조금의 정의), 13조(협의), 18조(약속), 28조(경과조치) 등이 있다 (박정현 2025, 68). 이 중, 제1조는 문언 해석상 초국경보조금의 규율적 포함 가능성을 주장하는 근거로 제시되는 반면, 그 외 조항은 초국경보조금의 적용 가능성을 제한하는 근거로 자주 인용되어 왔다. 이하에서는 위의 언급된 조항들을 중심으로 제기된 주장들을 설명하고자 한다.

보조금 협정 제1조는 협정의 대상이 되는 보조금을 정의하는 조항이다. 제1.1(a)(1)조는 협정의 목적상 보조금이 존재하는 것으로 간주하는 경우를 설명하며, “회원국의 영토 내에서 정부 또는 공공기관(이 협정에서는 “정부”라 한다)의 재정적인 기여가 있는 경우⁷⁾”라고 규정한다. 해당 조항의 “영토 내에서”라는 표현을 보았을 때는 협정 대상 보조금을 규율할 때 영토적 제한의 요소가 존재하는 것으로 보인다. 그러나 원문 조항에서 “by a government or any public body” 문구의 앞뒤로 쉼표(,)가 들어가지 않아 “within the territory of a Member”가 수식하는 대상을 “재정적인 기여”가 아닌 “정부 또는 공공기관”으로 한정하는 것으로 해석된다. 제1.1(b)조 역시 “이로 인해 혜택이 부여되는 경우⁸⁾”라고 규정하나 영토적 제한은 두지 않고 있다. 즉, 회원국의 영토 내에서 “재정적 기여”가 이루어질 필요 없이, 회원국 영토 내의 “정부 또는 공공기관”이 이를 제공하기만 한다면 법 요건이 충족되어 보조금 협정으로 규율이 가능하다는 주장이다. 이러한 이유로 해당 조항은 초국경보조금의 규율적 포함 가능성을 주장하는 근거로 자주 언급된다 (박정현 2025, 68; 이동은 2025, 69-72).

이렇듯, 보조금 협정 제1조의 문언적 해석을 보았을 때, 초국경보조금 또한 보조

7) “there is a financial contribution by a government or any public body within the territory of a Member (referred to in this Agreement as “government”)

8) “a benefit is thereby conferred.”

금 협정으로 규율된다고 해석할 수 있을 것이다. 그러나 국제 조약 해석의 대원칙인 비엔나협약(VCLT) 31조(해석의 일반규칙)를 보았을 때, 보조금 협정의 초국경 보조금 포함여부 역시 협정문의 문맥에서 그리고 협정의 대상 및 목적에 비추어 그 문언에 부여되는 통상적 의미에 따라 신의성실하게 해석되어야 할 것이다. 이런 관점에서 다른 보조금 협정의 다른 조항들을 살펴보았을 때 제1조의 해석과 상충하는 영토적 제한의 근거를 찾을 수 있다 (이동은 2025, 70).

특히, 그 목적을 살펴보기 위하여 2조(특정성) 조문 중 제2.2조를 보면, “공여기관의 관할지역중 지정된 지역 내에 위치하는 특정 기업에 한정된 보조금은 특정적이다.”⁹⁾라고 규정하여, “지역 내 위치”를 특정성 요소에 포함시킴으로써 영토적 제한을 명시적으로 확인할 수 있다. 이 외에도 제8조 제2항 가호, 28.1조, 6조의 부속서4 제2항 각주63에서도 “(동) 회원국 영토내,” “보조금을 지급하는 회원국 영토내의 기업” 등의 표현을 사용함으로써 영토적 제한을 드러냈다. 보조금 협정 13조와 18조는 이러한 영토적 제한을 명시적으로 언급하고 있지는 않으나 협의와 약속에 관한 권리를 수출국에만 부여한다는 점에서 보조금 공여국과 수출국이 같다는 문맥적 증거로 해석된다 (박정현, 70).

이러한 문언 해석상의 대립은 학계에서도 확인된다. Hernandez와 Bartels는 제1조 문언 해석을 주목해 초국경 보조금의 규율 가능성을 긍정하는 반면, Horlick은 협정의 입법 의도와 역사를 강조하며 영토적 제한을 주장한다 (Reinch et al. 2022). 종합하면, 보조금 협정 제1조의 문언 해석만으론 초국경보조금의 규율 가능성을 주장할 여지가 있으나, 협정 전체의 목적과 문맥을 고려하여 신의성실하게 해석한다면 이를 규제 대상으로 보긴 어려울 것이다.

그러나, 보조금 협정은 규제 대상의 ‘범위(무엇)’뿐만 아니라, 규제 ‘주체(누구)’를 규율함에 있어서도 한계를 보인다. 특히, 국유기업을 통한 보조금을 협정으로 규율함에 법리적 입증 장벽이 상당히 높다는 점에서 앞서 살펴본 중국 일대일로 정책과 같이 국유기업을 통한 자금 지원이 중추적인 초국경보조금의 맥락에서 핵심적 공백으로 작용한다. 국유기업이 제공한 보조금을 규율하려는 접근은 크게 두 단계로 나뉜다. 국유기업을 정부 지시를 받은 민간기구로 보는 것과 국유기업 자체를 ‘공공기관’으로 보는 것이다. 전자는 정부가 국유기업에 보조금을 주도록 ‘위탁·지시’하였다고 입증해야 하나, 단순한 정부 소유나 통제로는 위임 및 지시를 입증하기가 어려워 한계가 있다 (Korea – Commercial Vessels 패널판정). 후자 역시 단순한 국가 지분 보유나 정부 통제만으로는 공공기관성(性)을 인정받기 어렵다는 점에서 한계가 있다(US – Carbon Steel, AB 판정) (Yingying Wu 2019, 279-286).

초국경보조금은 보조금 협정뿐 아니라 여타 WTO 협정에서도 직접 규율하고 있

9) A subsidy which is limited to certain enterprises located within a designated geographical region within the jurisdiction of the granting authority shall be specific.

지 않기 때문에 그 규범 공백이 명백히 드러난다. 이에 따라 주요국들은 이러한 규범 공백을 자의적으로 보완하기 위하여 독자적 규율을 도입하기 시작했으나, 개중에서도 미국과 EU 사례를 이어지는 내용에서 살펴보고자 한다.

4. 주요국의 초국경보조금 독자적 규율

이처럼 초국경보조금에 대한 통일된 규범이 부재한 상황에서, EU와 미국이 독자적인 규율을 시도하는 것은 보조금 협정의 현대화 필요성을 제기하고 공정한 국제 무역 질서를 구축하기 위한 과도기적 조치로 평가된다. 이하에서는 EU의 포괄적 사전 규제 방식과 미국의 선별적 사후 조치 방식을 절차적, 법리적, 그리고 국제법적 적법성 관점에서 구체적으로 대비하여 살펴본다.

우선 절차적 측면에서 살펴보면, EU는 2023년 7월 FSR을 시행하여 일정 규모 이상의 인수합병(M&A)¹⁰⁾과 공공 조달¹¹⁾, 대형 거래에 대해 의무적인 사전 신고 및 심사제를 도입했다. 이는 TFEU Article 107 국가보조법 체계를 외국 보조금으로 확장하는 새로운 독립 규정을 제정한 것으로, 기업에 직접 적용되는 규제로서 외국 정부가 아닌 보조금 수혜 기업을 대상으로 한다는 특징을 갖는다. 반면 미국은 2024년 4월 시행한 상계관세 법 개정을 통해 기존 상계관세 체계 내에 초국경보조금을 포함하되, 19 C.F.R. § 351.527의 초국경보조금 금지 규정¹²⁾을 폐지함으로써 조사 후 상계관세 부과 중심 방식으로 운영하고 있다. 미국 상무부는 ‘우려 국가(countries of concern)’ 개념을 포함하여 국가안보 목적을 명시하면서 구체적 기준 제시 없이 사안별 판단으로 최대 유연성을 추구한다는 점에서 EU와 대조를 이룬다.

법리적 접근에서도 양측은 서로 다른 논리를 구사한다. 우선 EU는 기존에 Regulation (EU) 2016/1037에서 보조금 공여국을 원산지 및 수출국으로 전제했던 것을, 집행위가 국제법상 ‘귀속’을 근거로 규정의 해석을 확장하여 제3국이 또 다른 제3국에 제공한 공적 지원을 수출국 정부의 행위로 ‘귀속’시켰다. 이러한 접근법은 법리적으로 보다 엄격한 ‘귀속’ 요건을 요구하며, 정치적 협약, MOU, 승인 행위의 증거 등을 필요로 한다. 반면 미국은 실질적 효과에 초점을 맞춘 접근을 선택했다. 어떤 정부의 재정 지원이 제3국 생산에 실질적 이익을 제공했고, 그로 인해 미국 산업이 피해를 보았다면 상계조치 대상이 될 수 있다고 보며 MOU, 협력관계 등 상대적으로 넓은 증거 기준을 받아들이는 경향을 보인다. 미국 상무부는 과거의 규제적 해석이 “지나치게 제한적이었고 법률에 따라 요구되지 않았다”라고 언급하면

10) EU 시장 내 매출액 5억 유로 이상

11) 공공계약의 추정 가치가 2.5억 유로 이상

12) 보조금을 받는 기업이 소재한 국가가 아닌 제3국 정부로부터 재정이 제공된 경우 보조금이 존재하지 않는다고 규정, 즉 초국경보조금을 원칙적으로 인정하지 않음

서, 자국 산업 보호를 목표로 하는 직접적이고 효과 중심의 집행을 선호한다고 밝혔다.

국제법적 적법성 측면에서 EU의 접근법은 ‘귀속’ 논리를 통해 보조금 협정의 문언적 한계를 해석적으로 메우는 장점이 있다. 하지만 타국 주권 하의 공적 행위를 자국의 행위로 간주하는 것은 민감한 사안이기 때문에 국제법 및 조약 해석상 논란이 될 수 있다. 또한 EU 법원은 집행위의 해석을 지지했지만, DS616 패널 보고서에 기반했을 때 WTO 차원의 일반적 수용성은 인정되지 않았다고 볼 수 있다. 미국의 규율 방식은 실효성 면에서는 효과적일 수 있지만 보조금 협정과의 충돌, 역외효 확장으로 인한 주권 및 영토 원칙 문제, WTO 피소 위험이라는 한계를 갖는다.

EU의 규율 방식은 법적 정당성에 무게를 두어 인정 요건이 상대적으로 엄격하며, 동시에 내부시장 보호를 위한 예방적 도구로 기능한다. 다만, ILC 규범을 확장 적용하는 ‘귀속’ 논리는 WTO 차원의 일반적 수용성 확보에 명확한 한계를 드러냈다. 반면 미국의 규율 방식은 광범위한 포섭을 통한 빠른 제재로 규제의 효과가 증대되지만, 보조금 협정 위반 가능성 및 분쟁 발생의 위험이 크며 글로벌 공급망의 불확실성을 증대시킬 가능성이 있다. 결론적으로 양측의 접근법 모두 보조금 협정의 규범적 공백을 드러내며, 다자적 규범 보완의 필요성을 부각하고 있다.

III. 적법성 평가 기준

초국경보조금의 적법성 평가를 할 때, 보조금 협정을 논하지 않고는 설명이 어려울 것이다. 그러나 해당 규정은 앞서 언급한 바와 같이, 보조금 지급 주체와 수혜 주체가 동 영토 내에 존재하는 전통적 보조금의 형태를 다루기에, 중국과 같은 제3국 정부가 타국 소재 기업을 지원하는 초국경보조금과 같은 새로운 현상을 규율하지 못하는 규범 공백을 노출한다. 이와 같이 보조금 협정의 문언만으로 적법성 판단 기준을 세우긴 어려우며, 이에, 본고는 이 규범 공백을 다룬 첫 WTO 사례인 DS616(EU- 인도네시아 스테인리스 냉연제품 사례) 패널 보고서¹³⁾에 주목한다. 분명히 할 점은 DS616 패널이 ‘초국경보조금’이라는 용어를 명시적으로 사용하거나 그 자체의 적법성 여부를 직접 판단하지 않았다는 것이다. 판정의 핵심은 EU가 제시한 특정 접근법에 대한 기각으로 이를 초국경보조금 자체에 대한 위법 판단으로 단정 지을 수는 없다.

본고는 DS616 패널 보고서의 주요 법리와 함께 역외효 판단기준을 종합하여 초국경보조금의 적법성을 판단할 보충적 기준을 도출하고자 한다.

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

1. WTO 판례를 통한 적법성 평가 기준

1) DS616 사례 개요와 쟁점 구조

DS616 분쟁은 2021년 EU가 인도네시아 정부(이하 GOID)와 중국 정부(이하 GOC)의 연계를 통한 보조금 지급 혐의를 바탕으로 인도네시아산 스테인리스 냉연 제품에 대한 상계관세 조사를 개시하며 촉발되었다. 당시, EU는 반덤핑 조사 역시 병행했으나, 본고에서는 주제와 직결된 상계관세 관련 쟁점만 다루고자 한다.

본 사례에서 EU 집행위원회가 제기한 주요 쟁점은 크게 두 가지 축으로 나뉜다.

첫째는 GOC의 금융지원을 문제 삼은 ‘초국경적’ 측면이다. 구체적으로 EU는 GOID가 GOC와의 협력을 통해 인도네시아 모로왈리 산업단지 내 중국 자본기업인 PT Indonesia Ruipu Nickel and Chrome Alloy(이하 IRNC)에게 제공한 우대 금융이 보조금에 해당한다고 주장하였다. EU는 국가책임초안(ILC)과 비엔나협약(VCLT)을 사용해 초국경보조금을 ‘귀속’ 시킨 ‘EU- 이집트 유리섬유’ 사례의 논리를 원용하여 GOC의 금융 지원을 GOID의 보조금으로 ‘귀속’시킬 수 있다고 해석했다.

둘째는 ‘국내적’ 쟁점으로, 이와 관련해 EU는 GOID의 니켈·토지의 LAR(Less than Adequate Remuneration) 공급과 조세 혜택이라는 세 가지 문제를 제기했다. 개중 니켈·토지의 LAR 공급 주장과 관련하여 EU는 연관된 국유, 민간 기업의 행위를 GOID 책임으로 돌리기 위해 이들이 ‘공공기관’이거나, 설령 아니더라도 GOID의 ‘위탁 또는 지시’를 받아 행동했다는 이중 논리를 펼쳤다.

EU는 자국 산업에 실질적 피해가 있다고 판정하여 IRNC에 21.4%의 상계관세와 9.3%의 반덤핑관세를 부과하였다. 이후, GOID의 요청에 따라 WTO 분쟁 해결 패널이 설치되었고, 심리를 거쳐 2025년 10월 2일 WTO는 패널 보고서(DS616)를 배포하였다.

2) DS616 패널 판단과 결론 요약

DS616 판정의 핵심은 패널이 인도네시아 주장을 들어 EU의 가장 핵심적인 두 주장을 기각한 데 있다. 먼저, 패널은 EU가 ‘정부 간 유도’라는 논리에 근거하여 중국의 금융지원을 GOID에 ‘귀속’시키려 한 것이 보조금 협정 제1.1(a)(1)에 위반되는 귀속 오류라고 판시했다. 또한, EU가 주장한 GOID의 니켈·토지 LAR 공급과 관련하여 적용된 법리(공공기관 또는 위탁·지시) 역시 보조금 협정 제1.1(a)(1)조에 위반됨을 판정했다. 두 핵심 주장이 기각됨에 따라 특정성 및 혜택 산정 등의 후속 쟁점의 판단은 생략되었다.

이 외 각종 세금 혜택성 보조금 여부에 대해서는 사안별로 위반/비위반 판정이

나뉘었으며, 인도네시아가 제기한 절차적 위반 주장은 일부(AFA 적용) 사안을 제외하고 대부분 기각되었다.

궁극적으로, DS616 보고서는 EU의 초국경보조금 ‘귀속’의 확장적 법리 해석을 명시적으로 배척하였다. 해당 보고서에 초국경보조금이라는 직접적 용어 언급은 없었으나 관련 분쟁에 대한 첫 WTO 패널 판정 사례를 남겼다는 측면에서 의의가 크다.

3) DS616 패널 보고서 기반 적법성 평가 기준

(1) 귀속(Attribution)

본 쟁점의 법리적 핵심은 WTO 보조금 협정의 문언적 한계를 일반국제법(ILC)을 사용해 확장하여 초국경보조금을 귀속시킬 수 있는지에 있다. 이를 위해 EU는 ILC 제11조를 원용해 보조금 협정 제1.1(a)(1)조의 “by a government” 문구를 확장 해석했다. EU는 GOID가 GOC의 지원을 적극적으로 ‘유도(induced)’하고 ‘채택(adopted)’ 했다는 새로운 법리를 구상하며 인도네시아와 중국 간의 경제통상협력협정 등의 협력 정황을 명시적 연계의 증거로 제시했다¹⁴⁾.

DS616 패널은 두 가지 논거로 EU의 확장적 법리를 배척했다. 첫째, 패널은 단순 ‘정부 간 유도’만으로 타국의 행위를 ‘귀속’할 수 없다고 판시했다. 둘째, 보다 근본적으로 패널은 보조금 협정 제1.1(a)(1)조 법문상 재정적 기여의 형태가 조문의 (i)~(iv)에 언급된 것으로 한정하는 ‘닫힌 목록(closed list)’¹⁵⁾임을 재확인하며, 목록에 없는 ‘정부간 유도’는 협정상 포함되지 않는다고 판단했다.

주목할 점은, 패널이 ILC 제11조의 일반적 적용에 관해서는 판단을 유보하고 ‘정부 간 유도’ 쟁점만 중심으로 검토했다는 점이다¹⁶⁾. 이를 통해 패널은 일반 국제법이 WTO 협정 확장의 근거가 되는 것은 차단하되, 해석을 보완하는 수단으로 기능할 여지를 남기는 제한적인 입장을 취했다. 본 패널이 제시한 기준은, 이후 사례 연구에서 각국의 독자적 규율이 WTO 법체계에 어느 정도 부합하는지를 가늠하는 법리적 잣대로 기능할 것이다.

(2) 공공기관성과 위탁·지시

DS616 패널은 언급된 바와 같이 니켈·토지 LAR 공급을 GOID에 ‘귀속’시키고자

14) Panel Report, European Union - Countervailing Measures on Stainless Steel Cold-Rolled Flat Products from Indonesia (DS616), WT/DS616/R (2024), para. 7.42~7.45

15) para. 7.74~7.78

16) para. 7.61

EU에 의해 제시된 ‘공공기관’ 및 ‘위탁·지시’의 이중 법리를 각각 검토했다.

먼저, 패널은 ‘공공기관’ 여부는 행위(conduct) 증거 단독에 두는 것으로는 불충분하며, 실체(entity)의 조직적 특징, 의사결정 구조 등 정부의 실질적 통제력에 초점을 두어야 한다는 과거 상소기구의 법리를 재확인했다¹⁷⁾. 이를 근거로 삼아, 패널은 EU가 인도네시아 광산기업에 대한 GOID의 실질적 통제를 증명하는 대신 단순 정책 프레임워크 부합성 등을 증거로 제시한 것이 오류라고 판정했다. 나아가, ‘위탁·지시’ 요건 역시 엄격히 해석됐는데, 패널은 EU가 근거로 제시한 수출제한, 국내 가공 의무(DPO) 등의 규제 조치가 GOID의 강제가 아닌 기업의 합리적 경제 선택에 따른 시장 반응을 유도했을 뿐이라고 주장하였다. 즉, GOID의 간접적인 정책 유도에 따른 시장 반응을 정부의 직접 위탁 행위와 동일시할 수 없다는 결론을 내렸다.

이처럼 패널은 두 쟁점 모두에서 기업 행위를 정부에 ‘귀속’시키기 위하여서는 ‘실체적 지배’ 혹은 ‘명시적 명령’이라는 명확한 법적 문턱을 넘어야 한다는 점을 강조했다. 앞서 도출한 ‘귀속’ 기준과 함께 ‘공공기관성,’ ‘위탁·지시’의 기준은 이후 사례연구에서 각국 독자 규율의 적법성을 검토하는 분석의 틀로 작용할 것이다.

(3) 적용된 판단의 일반원칙

DS616 패널은 ‘귀속’이나 ‘공공기관성,’ ‘위탁·지시’와 같이 초국경보조금과 연관된 실체적 쟁점 외에도, 조사 당국의 재량권 남용을 방지하는 중요한 절차적 일반원칙들 역시 확인했다. 먼저, 조사 당국이 결론에 이르는 사실적 근거와 논리적 과정을 투명하게 공개할 것을 요구하는 ‘Reasonable and Adequate Explanation’ 의무의 중요성을 강조했다. 패널은 EU가 법인세 감면 보조금의 특정성을 인정할 때, 해당 의무의 위반이 있었다고 판시하며, 법인세 감면 관련한 EU의 주장을 배척했다. 또한, 패널은 조사 당국이 불리한 추정을 할 때 이용하는 ‘Adverse Facts Available (이하 AFA)’ 적용에는 엄격한 한계가 있음을 지적했다. 패널은 EU가 IRNC에 요구한 기계류 원산지 정보 미제공에 대해 AFA를 성급히 부과한 것은 절차적 공정성을 위반한 것으로 판단하며, AFA가 단순 비협력에 대한 제재가 아님을 분명히 했다.

이러한 절차적 원칙은 앞서 도출한 실체적 기준들과 상호 보완적으로 작용하며, 이후 이어질 사례연구에서 각국 독자 규율의 법적 타당성을 입체적으로 검토하는 통합적인 분석의 틀을 구성하게 된다.

2. 역외효 기준

본 장은 초국경보조금에 대한 각국의 대응을 평가하는 첫 번째 기준으로 앞서 살

17) para. 7.155

폐본 WTO 규범 합치성을 제시했다. 그러나 일부 사례, 특히 미국- 캄보디아 태양광전지 사례와 같이 자국의 법을 제3국에까지 직접 적용하는 조치는, 그 내용의 WTO 규범 합치성 여부와 더불어 규제를 가하는 ‘방식’ 자체의 정당성 문제를 필연적으로 일으킨다.

따라서 이러한 유형의 사례를 다층적으로 분석하기 위해, 두 번째 적법성 판단 기준으로 ‘역외효 정당성’을 추가로 설정한다. ‘역외효 정당성’이란 한 국가의 규제가 자국 영토를 넘어 타국에 효력을 미칠 때, 그 행위 자체가 국제법의 보편적 원칙을 존중했는지를 평가하는 개념이다.

모든 사례가 WTO 규범 합치성이라는 공통된 기준을 통해 분석되지만, 역외효가 새로운 핵심 쟁점으로 부상하는 미국- 캄보디아 태양광전지 사례에서는 이 ‘역외효 정당성’ 기준을 추가로 적용하여 보다 입체적인 분석을 시도할 것이다. 역외 규제의 합리성은 일반적으로 실질적 연관성, 비차별 원칙, 국제관행과의 조화 등의 국제법 원칙을 통해 평가된다. 특히 미국 사례 분석의 대원칙이 되는 *Restatement (Third) of the Foreign Relations Law of the United States*(1987) §403 (이하 *Restatement*)¹⁸⁾ 역외관할권 행사의 ‘합리성(reasonableness)’을 판단하는 핵심 요소로 위 원칙들을 명시한다. 다만, 이 원칙들은 다소 추상적인 측면이 있으므로, 미국- 캄보디아 태양광전지 사례 분석에서는 그 구체적인 내용을 검토하기 위한 보조적인 다층적 분석 틀로서 EU의 FSR을 원용한다.

IV. 사례 연구를 통한 독자적 규율의 적법성 평가

1. EU- 이집트 유리섬유 사례 (2020)

본 절은 앞서 도출한 적법성 평가 기준을 토대로 EU- 이집트 유리섬유 사례를 분석한다. 특히, 이하의 분석은 앞서 논의된 적법성 평가 기준 중 가장 핵심적 틀인 DS616 패널 보고서의 법리에 국한하여 진행한다. 분석 범위를 이같이 국한한 주된 근거는 또 다른 기준인 ‘역외효’ 기준이 본 사례의 사실관계와 부합하지 않음에 있다. 이는 EU와 미국이 초국경보조금을 규제할 때 사용하는 독자적 법적 접근이 상이하기 때문인데, 미국은 ‘영토적 제한’의 한계를 뛰어넘기 위해 자국 상무부 규칙인 19 C.F.R. § 351.527의 개정을 통해 제3국에도 상계관세를 부과할 수 있도록 하는, 사실상 역외 적용적 접근을 사용한다 (이유진 2025, 1). 대조적으로 EU는 이러한 직접적인 방법 대신, 국제법 원리에 기반한 접근을 취한다. 따라서 본 사례 분석은 DS616의 패널 판정 보고서만을 분석의 준거로 삼아 적법성을 검토한다.

18) American Law Institute, *Restatement (Third) of the Foreign Relations Law of the United States*(1987).

2019년 6월, EU는 유럽유리섬유생산자협회의 요청하에 기본 상계관세 규정 (EU) 2016/1037을 근거로 EU 수입 유리섬유 제품에 대한 상계관세 조사를 개시했다¹⁹⁾. 본 사례에서 EU는 초국경보조금을 규율하고자 보조금 협정을 확장 해석하였다. 그 적용대상은 이집트 SETC-Zone 소재 중국계 기업 Jushi Egypt와 Hengshi Egypt였는데, 이는 이집트의 수에즈 운하 개발계획과 중국의 일대일로 정책이 맞물린 양국 공동개발지역으로, 2016년 협정에 따라 이집트 정부(이하 GOE)는 행정, 재정적 우대를, 중국 정부(이하 GOC)는 재정적 지원을 제공했다 (김경화 2022, 2). 이러한 사실관계를 기반으로, EU는 제3국정부인 GOC가 해당 기업에 제공한 보조금을 GOE에 ‘귀속’하였다 (박정현, 71).

EU- 이집트 유리섬유 사례는 DS616 사례와 유사한 법적구조를 가지며, 두 가지 핵심 쟁점으로 나뉜다. 첫째, ‘초국경적’ 쟁점은 GOE가 GOC와의 협력으로 중국의 재정 지원을 ‘적극적으로 추구(actively sought)’했으며, 해당 지역에서 중국 보조금 지급 행위를 명시적으로 ‘채택’했기에 보조금 지급 행위를 GOE 행위로 ‘귀속’시킬 수 있다는 EU의 법리 구성이다. 둘째, ‘국내적’ 쟁점은 중국 정책은행 및 특구개발사가 ‘공공기관’으로서 GOC의 대리인 역할을 했으며, 설령 ‘공공기관’이 아니더라도 GOC의 ‘위탁 또는 지시’를 받아 행동했다는 이중 논리를 펼친다.

1) 귀속 (Attribution) 위반

EU가 초국경보조금을 규율하고자 고안한 ‘귀속’ 논리는 EU- 이집트 유리섬유 사례에 처음 적용되었고, 이후 DS616 사례에서 재차 적용되었다. 그러나, 후에 해당 법리는 WTO 패널로부터 보조금 협정 위반 판정을 받았다. 그러므로 비록 이집트 사례가 시기적으로는 먼저이나, 동일한 법리를 다룬 유일한 WTO 법적 기준인 DS616 패널 보고서를 원용하여 합치성을 평가하는 것이 가장 타당한 접근이다.

DS616 사례에서 EU는 보조금 협정 제1.1(a)(1)조를 확장 해석해 ‘유도’와 ‘채택’을 통해 GOC의 보조금 지급을 GOID의 행위로 ‘귀속’시킨다고 주장했다. 이를 위해, EU는 양국의 긴밀한 산업협력을 주장하며 2011년 경제통상협력협정, 인도네시아 경제개발마스터플랜 등을 인도네시아의 ‘유도’ 행위를 입증하는 명시적 연계의 근거로 제시했다²⁰⁾. 그러나, 패널은 이에 대해 단순 명시적 연계나 협력 의사만으로는 타국 행위를 ‘귀속’시킬 수 없다는 판정을 내렸다.

19) European Commission. (2020). 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. Official Journal of the European Union, L 189, recital 1, 3

20) EU-Egypt Glass Fibre, recital 42~48

EU- 이집트 유리섬유 사례에서 EU는 유도와 비슷한 ‘적극적 추구(actively sought),’ ‘환영(welcomed)’ 등의 표현을 자주 사용하며 GOC의 행위를 GOE에 ‘귀속’시키고자 했다. 또한, 이를 뒷받침하기 위해 양국 고위급 인사의 정치적 의사 표명, 2016년 협력 협정, 3단계 공동관리 매커니즘 설치 등을 근거로 제시했다. 이와 같이 EU는 양 사례에서 ‘협정,’ ‘정치적 협력 의사’ 등 유사한 성격의 근거를 제시했다. 그러나, DS616 패널이 해당 성격의 근거를 ‘귀속’의 증거로 명시적으로 배척한 이상, 이집트 사례의 유사한 근거에 대해 역시 동일한 기준 아래에서 WTO 기준을 충족하지 못한다고 볼 수 있다. 이와 더불어, DS616 패널 보고서는 보조금 협정 제 1.1(a)(1)조의 범문상 재정적 기여의 형태가 조문의 (i)~(iv)에 한정되는 ‘단한 목록’이라 명시한 바가 있다. 따라서, ‘적극적 추구,’ ‘환영,’ 역시 애초에 ‘단한 목록’에 포함되지 않으므로 협정 위반의 소지가 크다고 판단할 수 있다.

결론적으로, DS616 패널 판정의 법리를 준거로 삼을 때, EU의 이집트 사례의 ‘귀속’ 논리는 WTO 보조금 협정 위반 소지가 매우 크다고 판단할 수 있다.

2) 공공기관성(Public Body) 충족

EU는 DS616 사례와 EU- 이집트 유리섬유 사례 모두에서 ‘공공기관성’과 ‘위탁·지시’의 이중 법리를 적용했다. DS616 패널은 두 접근의 요건을 모두 엄격히 해석하였다. ‘위탁·지시’ 관한 논리에서도 마찬가지로, 판단의 초점이 정부 행위에 따른 민간 기업의 시장 반응이 되어서는 안 된다고 보았다. 즉, 정부가 환경을 조성하였더라도, 기업이 그 안에서 내린 합리적 상업적 판단은 ‘위탁·지시’로 볼 수 없다는 것이다.

이러한 기준을 EU- 이집트 유리섬유 사례에 적용했을 때, EU가 공공기관으로 판단한 주체인 중국 금융기관인 EXIMBANK, CDB와 특구개발사인 TEDA Egypt 모두 DS616 패널이 요구한 기준을 충족하리라 볼 수 있다. EU는 EXIMBANK와 CDB의 공공기관성을 주장하며 중국 은행법과 산업 정책²¹⁾을 제시함으로 해당 주체의 국가 소유 구조, 정부와의 전반적 관계 등을 제시했고, TEDA Egypt에 대해서도 동일한 성격의 근거를 제시하며 두 주체의 공공기관성을 주장했다. 특히, 중국 금융기관에 대해서는 과거 DS379 상소기구가 중국 SOCB에 관하여 WTO가 요구하는 광범위한 증거가 있을 시 공공기관으로 볼 수 있다고 판시한 바가 있기에 EXIMBANK와 CDB의 공공기관성이 인정될 가능성이 높을 것이다²²⁾.

앞선 두 주체 외에도 EU는 이집트 민간개발사 Wadi Degla 역시 GOE의 위탁·지시를 받아 Jushi Egypt에 우대 가격으로 토지를 제공했다고 주장했다²³⁾. 그러나 이

21) Recital 127~129

22) Recital 154~156

23) Recital 263~265

러한 행위는 DS616 패널이 제시한 합리적 경제판단의 논리로 해석될 여지가 크다. 따라서, 이 경우에 GOE의 '위탁·지시'의 명시적 증거가 없다면 본 주장은 인정되기 어려울 것이다.

결론적으로, EU- 이집트 유리섬유 사례에서 EU의 주장은 DS616 패널이 제시한 기준에 따라 '공공기관성' 부분은 인정될 가능성이 높지만, 명시적 증거가 부족한 '위탁·지시' 논리는 기각될 가능성이 높다.

3) 적용된 판단의 일반원칙

DS616 패널은 조사 당국의 'Reasonable and Adequate Explanation'의무의 중요성을 강조했다. 본 사례를 일반적 수준에서 판단했을 때, EU는 조사의 이유, 법적 근거, 계산 방식 등에 대해 비교적 투명하고 합리적 설명을 제시하려 노력한 것으로 보인다. 따라서, 이러한 노력은 해당 의무를 이행하려는 시도로 평가할 수 있다. DS616은 AFA가 단순 비협조에 대한 제재 수단이 아니라는 점을 명확히 하며 조사 대상국의 정보 제출상 어려움을 충분히 고려해야 하고, 성급한 적용은 절차적 위반이 될 수 있다는 엄격한 한계를 제시했다. 본 사례에서 TEDA나 중국 금융기관의 단순 비협조에 AFA를 적용한 것은 대체로 합리적이었다고 판단 가능하다. 그러나, GOE에 관할권 밖의 정보(중국 금융기관 정보)를 요구하고, GOE가 어려움을 호소했을 때 이를 비협조로 간주하며 AFA를 적용한 사실에서는 절차적 정당성 원칙을 위반할 소지가 있다²⁴⁾.

본 분석은, DS616 패널 보고서의 적법성 기준에 입각하여 EU- 이집트 유리섬유 사례의 WTO 합치성을 검토한다. EU- 이집트 유리섬유 사례의 가장 핵심 쟁점인 '귀속' 논리는 DS616 기준에 따라 명확히 부정될 가능성이 높는데, 본 사례의 구조상, '귀속' 논리가 부정되면, 이후의 모든 판단 역시 성립 근거를 상실하여 사실상 전체 논리체계가 무너진다. 따라서 여타 쟁점을 상세히 검토하지 않아도, 본 사례는 WTO 보조금 협정 위반으로 판정될 가능성이 매우 높다고 판단한다.

2. 미국- 캄보디아 태양광전지 사례 (2024)

2024년 미국 상무부는 자국 관세법 개정을 근거로 캄보디아 등 동남아 4개국에서 생산된 태양광전지 제품에 대한 상계관세 조사를 개시했으며, 2025년 4월 최종 판정을 내렸다. 본 사례에서 미국은 초국경보조금을 규율하고자 자국법을 사실상 역외 적용하였다. 그 적용 대상은 캄보디아 등에서 조립 공정을 거친 태양광전지였는데, 이는 중국산 부품을 활용하여 기존의 대(對)중국 관세를 우회하려는 목적이 있

24) Recital 114~116

다고 판단되었다. 이러한 사실관계를 기반으로, 미국 상무부는 EXIMBANK 등 중국 국유은행이 제공한 재정적 지원이 제3국인 캄보디아에서 생산된 제품에 혜택을 주었다고 판단해 상계관세를 부과하였다 (David LaRoss 2025a). 실제로 미국의 상계관세 조치는 현재 미국 국제무역법원(이하 CIT)에서 첨예한 법적 분쟁의 대상이 되고 있다. 캄보디아 정부와 관련 기업들은 미국 상무부의 초국경보조금 조사가 관세법을 위반했다고 주장하며 소송을 제기했으며 (David LaRoss 2025b), 이는 2024년 상무부가 관련 규정을 수정한 이후, 그 적법성을 법원에서 다투는 첫 번째 사례라는 점에서 중요한 의미가 있다.

따라서 본 절에서는 앞서 3장에서 제시한 두 가지 적법성 판단 기준인 ‘WTO 규범 합치성’과 ‘역외효 정당성’을 원용하여 미국의 조치를 심층적으로 분석하고자 한다.

먼저, DS616 패널 보고서에서 도출한 ‘공공기관성’과 ‘적용된 판단의 일반원칙’ 기준을 통해 미국의 조치가 WTO 협정의 기본 원칙을 준수했는지 검토한다. 이어서, 본 사례의 핵심 쟁점인 역외효 문제를 입체적으로 분석하기 위해 *Restatement §403*의 ‘합리성’ 원칙을 EU FSR의 다섯 가지 구체적인 지표를 통해 입체적으로 평가한다.

1) WTO 판례 기준

(1) 공공기관성(Public Body) 충족

WTO 보조금 협정상 상계관세 조치는 정부 또는 ‘공공기관’에 의한 재정적 기여가 있을 때 가능하다. 이 ‘공공기관성’의 판단 기준과 관련하여, 3장에서 언급했듯, 최근 DS616은 엄격하고 구체적인 법리를 재확인했다. 패널은 정부가 기업의 특정 행위(conduct)와 더불어 해당 실체(entity) 자체가 정부의 ‘의미 있는 통제(meaningful control)’ 하에 있음을 입증해야 한다는 기준을 제시했다²⁵⁾. 즉, ‘공공기관’으로 인정받기 위해서는 정부의 실질적인 지배력(‘실체’ 측면)과 그에 따른 정책적 행위(‘행위’ 측면)가 모두 증명되어야 하는 것이다.

DS616 패널이 제시한 이러한 ‘실체’와 ‘행위’의 동시 입증 기준은, 과거 WTO 상소기구가 중국 SOCB를 ‘공공기관’으로 인정한 핵심 선례의 법리와 일치한다. DS616 패널은 패널 보고서의 7.198 단락에서 US-AD/CVD(China) (DS379) 분쟁을 재조명하며, 당시 상소기구가 중국 국유은행의 ‘공공기관성’을 인정한 이유가 단순히 이들의 ‘대출 행위(conduct)’ 때문만이 아니었음을 명시했다. 상소기구는 국가의

25) Panel Report, European Union - Countervailing Measures on Stainless Steel Cold-Rolled Flat Products from Indonesia (DS616), WT/DS616/R (2024), para. 7.155

거의 완전한 소유권을 비롯해 조직적 특성, 의사결정 권한 체계, 그리고 정부와의 전반적인 관계 등 ‘실체(entity)’ 자체에 대한 통제를 입증하는 ‘광범위한 증거(extensive evidence)’에 의존했다²⁶⁾.

이러한 WTO의 확립된 법리는, 2025년 미국 상무부가 EXIMBANK와 같은 국유은행을 통해 태양광 기업에 수출자 신용 대출이 제공되었다고 판단한 본 사안에 직접적으로 적용될 수 있다. 즉, 미국의 조치는 WTO가 이미 인정한 바 있는 ‘실체(국유은행의 소유 구조)’와 ‘행위(정책적 대출)’를 모두 입증하여 규범적 타당성을 확보한 것으로 평가할 수 있다.

이러한 정부와 국유은행의 관계, 즉 중국 정부가 태양광 산업을 지원하기 위해 국유은행을 정책적 도구로 활용하는 패턴은 과거 사례에서도 명확히 드러난다. 실제로 2010년, 중국의 주요 태양광 셀 생산 기업인 JA Solar가 CDB로부터 4억 4천만 달러 규모의 막대한 금융 지원을 확보한 사례가 이를 뒷받침한다 (Sustainable Business 2010).

결론적으로, 중국 정부가 태양광 산업에서 국유은행을 사실상의 정책적 도구로 활용하여 막대한 금융 지원을 제공한 사실은 DS616 패널이 제시한 ‘공공기관성’을 충족할 가능성이 높다. 따라서 미국이 중국 정부의 보조금 지급을 문제 삼아 조사를 개시한 것 자체는 WTO 규범상 타당한 근거를 가진다고 평가할 수 있다.

(2) 적용된 판단의 일반원칙 위배

조사 개시의 정당성과는 별개로, 미국의 규제 방식은 DS616 패널이 확인한 중요한 절차적 일반원칙들을 위배하며 WTO 규범 합치성에 심각한 의문을 제기한다.

첫째, 미국 상무부의 조치는 AFA 적용의 한계를 넘어섰다. DS616 패널은 AFA 규정이 조사 당국의 자의적인 제재 수단으로 남용되어서는 안 된다고 지적했다. 하지만 미국은 일부 기업이 정보 제출에 비협조적이었다는 이유만으로, 개별 기업의 실제 보조금 수혜 수준을 산정하는 대신 캄보디아 내 ‘기타 모든 기업(All Others)’에 대해 3,403.96%라는 징벌적 성격의 단일 관세를 일괄적으로 부과했다²⁷⁾. 이는 AFA를 성급히 적용하여 절차적 공정성을 위반한 것으로, DS616 패널이 경계했던 지점이다.

둘째, 이러한 자의적인 AFA 적용은 결국 ‘합리적이고 충분한 설명(Reasonable and Adequate Explanation)’ 의무 위반으로 이어진다. 미국은 왜 모든 기업이 3,403.96%라는 동일한 관세율을 적용받아야 하는지에 대한 구체적이고 사실에 기반

26) para 7.198

27) U.S. Department of Commerce 2025. 해당 Fact Sheet는 캄보디아의 ‘All Others’ 그룹에 대한 상계관세율(CVD rate)이 AFA 규정에 따라 3,403.96%로 결정되었음을 명시하고 있다.

한 논증을 제시하지 못했다. 이는 현재 미국 CIT 소송에서 캄보디아 측이 “상무부가 비현실적인 데이터를 사용해 관세율을 부풀리는 등 재량권을 남용했다.”라고 주장하는 핵심 근거이기도 하다 (David LaRoss 2025b).

결론적으로, 미국의 규제 방식은 WTO가 요구하는 투명하고 공정한 절차적 원칙을 무시한 자의적 조치로 판단될 소지가 크다. 이는 미국의 조치가 실제적 쟁점을 넘어 절차적 정당성 측면에서도 심각한 결함을 가질 수 있음을 보여주는 핵심적인 대목이다.

2) 역외효 기준

EU FSR은 해외 보조금의 시장 왜곡 효과를 다층적으로 평가하기 위해, 규정 제 4조 제1항에서 다음과 같은 구체적인 지표들을 제시한다: (a)보조금의 금액, (b)보조금의 성격, (c)수혜기업의 상황(규모, 소속 시장 등), (d)수혜기업의 역내 경제 활동 수준 및 그 변화, (e)보조금의 목적·조건 및 실제 용도²⁸⁾. 분석의 명료성과 편의성을 위해 위 다섯 가지 지표를 다음과 같이 세 가지 그룹으로 재구성하여 미국의 조치를 검토하는데, 아래와 같다. 첫째, 보조금 자체의 특성을 파악하기 위해 보조금의 ‘규모와 성격’을 살펴본다. 둘째, 보조금 수혜 기업의 실체를 분석하기 위해 ‘기업의 상황과 시장 활동’을 검토한다. 마지막으로, 보조금의 정책적 의도를 파악하기 위해 ‘목적과 조건 및 용도’를 분석한다. 해당 분석 틀을 통해 미국의 조치가 국제법상 실질적 연결성을 지닌 합리적 역외효 행사였는지를 검토한다.

(1) 보조금의 특성: 보조금의 규모와 성격

미국 상무부는 중국 정부가 제공한 생산보조금, 저리 대출 등의 재정적 규모가 캄보디아 등 제3국에 구축된 공급망에까지 영향을 미친다고 보았다. 이는 보조금의 경제적 실질이 국경을 넘어 확장되었음을 뜻한다. 또한, 이러한 지원은 기업의 생산 비용을 인위적으로 낮추어 가격 경쟁력을 높이는 시장 왜곡적 성격을 지닌다. FSR의 시각에서 이 두 요소는 역외 보조금이 미국 내 시장에 실질적인 영향을 미쳤다고 판단하는 근거가 되며, 보조금 혜택이 수출 경로를 통해 유입된다는 점에서 ‘실질적 연결성’ 요건을 충족한다고 볼 수 있다.

(2) 수혜기업의 실태: 상황과 시장 활동

조사 대상 기업들은 중국 자본의 지배를 받으며 중국산 부품을 활용한 단순 조립

28) Regulation (EU) 2022/2560, Article 4(1)

공정을 제3국에서 수행한 후 미국으로 수출하는 상황에 있었다. 이러한 사업 구조는 생산의 실질적 통제권과 가치 창출의 중심이 여전히 중국에 속해 있음을 보여준다. 즉, 생산지가 제3국이라는 형식적 요소를 넘어, 보조금의 효과가 수혜기업의 시장 활동을 통해 최종적으로 미국 내로 귀결된다는 점에서 역외효의 연결성은 정당화될 수 있다. 다만, 제3국 기업 전체를 일률적으로 조사 대상으로 포함한 미국의 접근법은, 개별 기업의 실질적인 시장 영향력 차이를 자세히 고려하지 않았다는 점에서 비판의 소지가 있다. 실제로 이러한 비판적 시각은 소송 과정에서도 구체적으로 드러나는데, 캄보디아 측은 상무부가 일부 프로그램은 보조금이 아니라는 증거를 무시하고 조사에 대응할 충분한 시간을 주지 않는 등 재량권을 남용했다고 주장한다. 특히 최종적으로 부과된 3,403.96%의 상계관세율은 비현실적으로 높아 사실상 징벌적 조치라고 비판한다. 이는 미국의 조치가 비례성 원칙을 위반했을 가능성을 시사하는 대목이다.

(3) 보조금의 의도: 목적, 조건 및 용도

중국의 보조금 정책은 에너지 전환 및 녹색산업 육성이라는 공공정책적 목적을 표방하는 반면, 미국의 규제는 자국 산업 보호라는 무역구제적 성격을 갖는다. FSR은 보조금의 목적이 순수한 공공정책인지, 시장 왜곡을 의도하는 상업적 목적인지를 구별하는 것을 중요하게 본다. 미국의 조치는 후자를 전제로 하지만, 실제 중국의 보조금은 두 목적이 혼재되어 있으며 기후 변화 대응이라는 국제 공공재적 성격을 포함한다는 점에서 정책의 이중성을 간과했다는 비판할 수 있다. 이처럼 보조금 목적의 복합성을 고려하지 않은 일방적 제재는 국제관행과의 조화 측면에서 한계를 드러낸다.

본 절에서는 WTO 규범 합치성과 역외효 정당성의 두 가지 분석 틀을 활용하여 미국이 역외 생산활동에 관해 상계관세를 부과한 조치를 다층적으로 평가해 보았다. 그 결과, 미국의 조치는 조사를 시작할 근거는 인정되나 그 방식과 절차에 있어 결함을 보인다는 공통된 결론에 도달한다.

첫째, WTO 규범 합치성 측면에서, 미국의 조사 개시는 정당했으나 그 방식은 규범에 어긋날 소지가 크다. 중국 국유은행이 개입된 보조금의 존재는 DS616 패널 보고서가 제시한 ‘공공기관성’ 기준을 충족하므로, 상계관세 조사 대상으로는 적합했다. 그러나 개별 기업의 상황을 무시한 채 징벌적 관세를 일괄적으로 부과한 것은 ‘적용된 판단의 일반원칙’에 정면으로 어긋나는 자의적 조치로 평가된다.

둘째, 역외효 정당성 측면에서도 동일한 결론이 도출된다. 중국 보조금의 막대한 규모와 공급망의 긴밀성을 고려할 때, 미국 시장과의 ‘실질적 연결성’은 인정된다. 이는 *Restatement*가 요구하는 합리적 관할권 행사의 근거가 될 수 있다. 하지만 중

국의 공공정책적 목적을 간과하고 비례성을 상실한 제재를 가한 것은 ‘국제관행과의 조화’와 ‘비례성 원칙을 위반한 과도한 관할권 행사라는 비판을 피하기는 어려울 것이다.

미국의 조치는 두 가지 상이한 법리적 기준으로 평가하더라도 결국 동일한 결론에 다다른다. 즉, 초국경보조금이라는 새로운 불공정 무역 행위에 대응할 근거는 확보했는지 모르나, 그 대응 방식과 절차가 WTO 규범과 국제법 원칙이 요구하는 절차적 합리성과 정당성을 결여했다는 것이다. 이는 본 사례가 초국경보조금 규제에 있어 ‘무엇을’ 규제할 것인가의 문제만큼이나 ‘어떻게’ 규제할 것인가의 문제가 중요함을 보여준다고 할 수 있다.

3. 시사점

위에서 분석한 주요국들의 사례는 초국경보조금 규제를 둘러싼 딜레마를 공통적으로 보여준다. 이는 WTO 규범이 초국경보조금을 명확히 다루지 못하고 있는 ‘규범적 공백’ 속에서 발생한다. 중국의 국가 주도 경제 정책이 초래하는 초국경보조금이라는 불공정 무역 행위로 인해 실질적인 시장 왜곡과 피해는 존재하지만, 기존 WTO 규범으로는 이를 명확하게 해결할 수 없는 상황이다. 바로 이 지점에서, 주요국들이 실질적 피해에 대응하기 위해 기존의 법리를 무리하게 확장하고 조사 과정에서 재량권을 자의적으로 행사하며 분쟁의 핵심 쟁점이 발생한다. 사례 분석 결과, 이 쟁점은 ‘조사의 근거가 되는 법리’와 ‘조사를 집행하는 절차’의 두 가지 측면에서 연관되게 나타난다.

첫째, EU- 이집트 유리섬유 사례의 경우, 조사의 전제가 되는 법리부터 WTO 규범과 거리가 있었다. EU는 제3국인 중국의 보조금을 수출국인 이집트의 행위로 간주하기 위해 보조금 협정을 확장 해석하여 ‘귀속’ 법리를 적용했다. 하지만 분석대로 이 ‘귀속’ 논리는 DS616 패널에 의해 보조금 협정과 부합하지 않는 것으로 기각된 바 있다. 나아가 공공기관성 입증 과정에서도 DS616이 요구하는 엄격한 기준에 미치지 못하고, AFA 적용에 있어서도 마찬가지로 절차적 문제를 보였다.

둘째, 미국- 캄보디아 태양광전지 사례는 이중적인 모습을 보인다. 분석에 따르면, 미국이 중국 국유은행의 재정적 기여를 문제 삼은 것은 DS616에서 확립된 공공기관성 법리(실체와 행위의 동시 입증)에 비추어 볼 때 그 근거가 인정될 수 있음을 확인했다. 그러나 그 방식에 있어서는, 개별 기업의 상황을 무시하고 AFA 규정을 자의적으로 적용해 징벌적 관세를 부과함으로써 DS616이 강조한 ‘적용된 판단의 일반원칙’에서 벗어나는 절차적 결함을 보였다.

결국, 위 두 사례는 규제의 명분이 되는 실질적인 피해는 존재할지 모르나, 이에 대응하는 주요국들의 방식이 WTO 규범의 실체적 및 절차적 측면에서 결함을 띄고

있음을 보여준다. 이는 초국경보조금 분쟁의 핵심이, 규범의 공백을 틈타 조사 당국이 ‘얼마나 무리하게 법리를 확장’하고 ‘얼마나 자의적으로 절차를 운영’했는지에 있음을 시사한다.

V. 초국경보조금 시대 한국의 대응 전략

1. 한국 통상 환경에의 영향: 미국- 한국 에폭시 수지 사례 (2024)

초국경보조금과 관련하여 한국이 직·간접적으로 피해를 본 사례로는 미국- 한국 에폭시 수지 사례가 대표적이고, 특히 한국 기업이 “보조금 수혜자”로 판정되어 상계관세를 부과받은 사례로는 유일하다. 본 사례는 미국 상무부의 2024년 반덤핑·상계관세 규칙 개정 이후 초국경보조금 규제를 최초로 공식 적용한 사례라는 점에서 상징적이며, 향후 초국경보조금 규제의 적용 범위와 해석 방향을 가늠할 수 있는 분석적 가치를 지니고 있다.

미국은 2024년 반덤핑·상계관세 규칙을 개정한 이후, 같은 해 4월 미국 에폭시 수지 생산기업 임시 연합(U.S. Epoxy Resin Producers Ad Hoc Coalition)이 한국, 중국, 인도, 대만, 태국산 에폭시 수지에 대한 상계관세 조사를 청원함에 따라, 미국 상무부와 국제무역위원회(U.S. International Trade Commission, USITC)가 공식 조사에 착수하였다. 이후 2024년 9월, 미국 상무부는 한국산 제품에 대해 상계관세 부과 대상이 아니라는 예비판정(negative preliminary determination)을 내렸으나, 2025년 4월 최종적으로 이를 뒤집고 상계관세 부과를 인정하는 긍정적 최종 판정(final affirmative determination)을 발표하였다. 이에 따라 본 사례는 미국 상계관세 제도 내에서 초국경보조금을 공식적으로 인정하고 관세율을 산정한 최초의 사례로 기록되었으며, 향후 초국경보조금 규제의 법적 해석 및 운용에 있어 중요한 선례로 평가된다.

이 사례에서 한국산 에폭시 수지에 부과된 상계관세율은 1.01~1.84%로, 이는 경쟁국 대비 현저히 낮은 수준(중국 547.76%, 인도 10.66~103.72%, 대만 3.38~19.13%)이었다. 이러한 수치는 한국 기업에 대한 직접적·경제적 영향이 상대적으로 제한적이었음을 보여준다. 그러나 본 사례의 핵심적 의의는 관세율보다는 미국이 한국을 초국경보조금 규제의 적용 가능성의 실험 대상으로 활용하고 있다는 점에 있다. 한국이 실험 대상이 된 이유에는 경제 구조적·외교적 요인이 복합적으로 작용하는데, 한국은 중국산 원재료를 저가로 수입해 가공 후 수출하는 공급망 구조를 지니고 있으며 동시에 미국의 동맹국으로서 외교적 마찰을 최소화해야 하는 위치에 있다. 이에 따라 미국은 한국을 상대로 한 조사를 통해 중국을 직접 겨냥하지 않으면서도 초국경보조금 규제의 적용 가능성을 시험하고, 향후 제도적 정당성을 확보하기 위한 전

략적 기반을 마련할 수 있다. 실제로 미국은 본 사례를 계기로 향후 초국경보조금 조사 관행을 지속적으로 발전시켜 나갈 것임을 명확히 시사하였다. (이동은 2025, 49)

또한 미국은 한국 기업이 직접적인 보조금 수혜자가 아님에도 불구하고, 글로벌 공급망을 통해 간접적으로 중국의 보조금 혜택을 누렸다는 이유로 규제를 적용하였다. 이러한 조치는 사실상 중국을 견제하기 위한 미국의 전략적 규제가 한국 등 제3국으로 확산한 사례로 평가된다. 결과적으로 본 사례는 중국과 연계된 글로벌 공급망을 활용하는 모든 국가의 기업들이 미국의 초국경보조금 규제에 노출될 가능성을 드러내며, 향후 글로벌 공급망의 안정성과 국제통상 질서 전반에 파급효과를 미칠 중대한 전환점으로 작용하고 있다.

2. 한국 통상정책의 방향성과 향후 과제

1) 피해 사전 예방과 사후 구제

해외투자 확대, 글로벌 공급망 의존, 높은 수출 비중이라는 한국 산업의 특성은 초국경보조금 규제 위험에 대한 노출 범위와 직접성을 심화시키는 요인이 된다. 이러한 구조적 취약성으로 인해 한국은 미국이나 EU의 상계관세와 같은 초국경보조금 규제에 더욱 민감하게 반응할 수밖에 없다. 이론적으로는 중국에 대한 공급망 의존도를 완화하거나 협력 구조를 축소하는 방향이 가장 근본적인 대응책으로 제시될 수 있다. 그러나 한국 산업의 가치사슬이 이미 심층적으로 중국 시장 및 생산 네트워크와 연계되어 있다는 점을 고려할 때, 이는 단기간 내 실현하기 어려운 과제이다. 따라서 현실적 대안으로서의 피해 사전 예방을 위한 정책적 대응 방향은 공급망의 투명성 제고와 거래 구조의 다변화에 초점을 맞출 필요가 있다.

또한 미국과 EU가 상계관세 조사에서 기업의 자료 미제출 또는 불충분한 협조를 이유로 AFA를 적용하는 사례가 증가함에 따라, 피해 사후 구제를 위해 현행 관세법 및 대외무역법을 개정하여 AFA의 적용 요건과 절차적 한계를 명확히 규정하고, 기업이 자료 제출에 실패했다라도 기본적인 방어권이 보장될 수 있는 법적 근거를 마련하여 조사 당국의 자의적 AFA 적용 가능성을 최소화해야 한다. 이러한 조치는 개별 사례에서의 불이익 방지뿐 아니라, 한국 정부가 국제적으로 절차적 투명성과 정당성을 갖춘 대응 체계를 보유하고 있음을 입증하는 근거로 기능할 수 있다.

WTO 분쟁해결제도(DSB)를 활용하는 것도 사후 구제 방안으로 작용할 수 있다. 비록 미국이 최근 분쟁해결제도에 대한 협조를 사실상 중단하고 있어, 한국이 초국경보조금 문제를 WTO에 제소하더라도 실질적인 구속력을 확보하기 어렵다는 한계가 존재한다. 그러나 이러한 제도적 제약에도 불구하고, WTO 제소는 여전히 정치

적·규범적 의미를 지닌다. 첫째, 국제적 명분 확보 수단으로서, WTO 제소는 미국의 일방적 초국경보조금 규제에 대한 국제적 문제 제기이자, 다자 통상 규범의 존중 원칙을 재확인하는 상징적 행위로 평가될 수 있다. 둘째, 다자 연대 및 규범 개선 촉진의 계기로서, 베트남·인도네시아 등 유사한 피해를 본 국가들과 공동 제소 또는 제3자 의견서 제출을 통해, 미국의 통상 일방주의를 견제하고 보조금 협정의 개정 논의를 활성화할 수 있다. 셋째, 패널 판정의 상징적·정치적 효과 역시 무시할 수 없다. 비록 미국이 판정을 이행하지 않더라도, 한국이 승소할 경우 그 결정은 국제 사회 및 미국 내 여론에 대한 정책적 압박 수단으로 활용될 수 있으며, 이는 향후 양자 협의나 통상 협상에서 협상력을 제고시키는 간접적 효과를 가져올 수 있다. 결국, WTO 제소는 단기적 실익보다 장기적 명분과 국제 규범 질서 내에서의 전략적 입지 확보라는 측면에서 여전히 중요한 수단으로 기능한다.

2) 규범 제정 참여 필요성

앞서 도출한 쟁점들은 하나의 결론으로 귀결된다. 바로 WTO라는 기존 다자 규범이 초국경보조금이라는 새로운 무역 현상을 제대로 규율하지 못하는 ‘규범적 공백’ 상태 속에서, 주요국들이 각자의 국내 무역구제 수단 및 법리를 확대 적용하며 대응하고 있다는 것이다.

문제는 이러한 기존 제도의 확대 해석이 본고가 제시한 WTO 규범 합치성 기준과 충돌한다는 점에 있다. 실체적 측면에서, 주요국들은 ‘보조금’의 존재를 입증하기 위해 ‘공공기관성’이나 ‘귀속’ 같은 핵심 개념을 WTO 기존 법리 이상으로 확장 적용하고 있다. EU- 이집트 유리섬유 사례에서 중국 정부의 역할을 이집트 정부의 행위로 ‘귀속’시키려 하거나 ‘공공기관성’을 폭넓게 인정하려 한 시도가 대표적 예이다. 절차적 측면에서는, 미국- 캄보디아 태양광전지 사례에서 본 AFA의 자의적 적용이나, ‘역외효’ 논리를 통한 과도한 관할권 행사는 DS616 패널이 확인한 ‘적용된 판단의 일반원칙’마저 위배한다.

이처럼 주요국들의 대응은 ‘실체적 근거의 무리한 확장’과 ‘절차적 정당성의 결여’라는 이중 결함을 안고 있으며, 이는 통상 환경의 예측 가능성과 법적 안정성을 저해하는 규범적 마찰의 구체적 징후라 할 수 있다.

미국- 한국 에폭시 수지 사례에서 확인했듯이, 한국은 이미 이러한 규범적 마찰의 직접적인 당사자가 되었다. 이는 한국의 핵심 산업들이 글로벌 공급망에 복잡하게 얽혀있는 한, 언제든지 제2, 제3의 피해 사례가 발생할 수 있음을 의미한다. 이러한 상황에서, 단순히 변화하는 주요국의 법적 해석을 뒤따라가는 ‘규범 수용자’의 입장에 머무는 것은 한국의 통상 안보에 중대한 위협이 될 수 있다.

따라서 한국은 이러한 규범 공백기의 혼란 속에서 보다 능동적인 ‘규범 조정자’이

자 ‘규범 설계자’로의 전략적 전환을 모색해야겠다. 이는 WTO, IPEF, CPTPP 등 다자 및 복수국 간 협상에 적극적으로 참여하여, 초국경보조금에 대해 새롭고 명확한 국제 규범을 만드는 데 주도적인 목소리를 내야 함을 시사한다.

구체적으로 한국이 제시해야 할 핵심 원칙은 ‘합리적 수준의 실제 규범’과 ‘엄격한 절차적 정당성’을 동시에 확립하는 것이다. 즉, 현대 자본주의의 특성을 반영하여 ‘공공기관성’의 정의를 합리적으로 재정립하는 논의에는 동참하되, 그 규제 방식은 반드시 ‘적용된 판단의 일반원칙’을 준수해야 함을 주장해야 한다. 조사 당국이 ‘합리적이고 충분한 설명’ 없이 불리한 가용 정보를 남용하는 것을 엄격히 제한하고, 역외효의 적용 범위를 합리적으로 설정하는 등, 절차적 공정성을 명문화하는 데 집중해야 한다.

이러한 노력은 강대국의 일방적인 법 해석을 견제하는 효과적인 장치가 될 것이며, 예측 가능한 통상 환경을 복원하여 국익을 극대화하는 전략이 될 것이다.

VI. 결론

본 연구는 초국경보조금이라는 새로운 통상 현상에 대응하는 주요국(EU, 미국)의 독자적 규율의 WTO 법적 타당성을 비판적으로 분석하는 데 목적을 둔다.

이를 위해, 본고는 초국경보조금의 개념을 확립하고 이런 현상의 등장배경을 보다 잘 이해하기 위해 중국의 일대일로 정책과 그 연관성을 제시했다. 또, 현행 WTO 보조금협정의 문언 한계를 분석하며 초국경보조금에 대한 규범 공백을 확인하였으며, 이러한 공백에 대한 EU와 미국의 상이한 독자적 대응을 비교·분석하였다. 또한, 주요국 대응의 WTO 적법성을 평가하기 위한 분석 기준으로, 가장 최신의 WTO 법리인 DS616 패널 보고서의 핵심 쟁점과 함께 역외효 정당성을 함께 도출하여 EU와 미국의 핵심 사례를 심층 분석하여 각국 조치의 WTO 규범 합치성 여부를 판단하였다. 나아가, 이러한 마찰이 한국의 통상 환경에 미치는 영향을 미국-한국 예폭시 수지 사례를 통해 구체적으로 진단하고, 향후 대응을 위한 제도적 과제를 제시하였다.

본문에서 살펴보았듯, 초국경보조금에 관하여 EU와 미국은 제3국 보조금으로 인한 피해라는 실체적 명분은 확보하였으나, 이를 규제할 규범의 공백으로 독자적 절차법을 확장 적용하고 있다. 본고의 핵심 분석 기준은 DS616 패널 판정은 EU의 ‘귀속’ 논리를 기각하며 보조금 협정의 엄격성을 재확인한 동시에 이 문제가 현 WTO 체제 내에서 해결되기 어렵다는 점을 역설적으로 공고히 하였다. 이렇듯, 초국경보조금에 대한 국제적 합의가 부재한 상황에서 독자적 조치의 지속은 한국과 같이 글로벌 공급망 의존도가 높은 국가의 기업에 지속적 법적 불확실성으로 작용할 수 있다.

특히, 이러한 법적 불확실성은 특히 현 미국 행정부의 통상 기조와 맞물려 가중되고 있다. 트럼프 1기 행정부가 상계관세 조치 등 무역구제 조치를 공격적으로 확대

한 데 이어, 2기 행정부는 초국경보조금 규제 검토를 지시하는 대통령 각서 (Presidential Memorandum)를 발표하는 등 해당 문제를 핵심 통상 현안으로 다루고 있다²⁹⁾. 더욱이, 본고의 핵심 분석 기준으로 사용된 DS616 패널 보고서가 2025년 10월 2일에 배포되는 등, 다자적 차원에서 논의가 시작되는 역동적 시점이라는 점도 주목할 필요가 있다. 이러한 맥락에서, 본고는 주요 현안으로 대두되는 초국경보조금의 규율의 법적 쟁점을 최신 WTO 패널 판정에 기반하여 비판적으로 진단하고, 주요국 독자적 규율의 법적 딜레마를 체계적으로 규명했다는 점에서 그 의의가 있다.

본고는 초국경보조금 규율의 법적 딜레마를 정성적으로 분석하는 데 그쳤다는 한계를 지닌다. 따라서 후속 연구에서는 해당 규범 공백의 실질적 영향을 규명하기 위해, 초국경보조금의 시장 왜곡 효과를 계량적으로 분석할 필요가 있을 것이다.

29) White House. 2025. “America First Trade Policy”. <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/01/america-first-trade-policy/>. (1/2 Bar)

<참고문헌>

[논문 한글]

박정현. 2025. “초국경보조금 사례 연구”. 산업통상자원부 통상법무정책 제9호.

이동은. 2025. “EU와 미국의 초국경 보조금 규제 동향 및 법적 쟁점”. 국제법무연구 통상법률 제168호.

[논문 영문]

Yingying Wu. 2019. “Reforming WTO Rules on State-Owned Enterprises: SOEs and Financial Advantages”. Northwestern Journal of International Law and Business.

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

[기타] - 웹페이지

김경화. 2022. “EU, 초국경 보조금에 대한 상계관세 조치 본격화”. 한국무역협회

이유진. 2025. “2024년 반덤핑·상계관세 규칙 개정 후 1년간 미국 수입규제 동향 및 평가”. 한국무역협회

2025. “America First Trade Policy”. The White House, Presidential Actions

American Law Institute. 1987. Restatement (Third) of the Foreign Relations Law of the United States. Philadelphia: American Law Institute.

Panel Report. 2024. “European Union - Countervailing Measures on Stainless Steel Cold-Rolled Flat Products from Indonesia” (DS616), WT/DS616/R

European Commission. 2020. 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. Official Journal of the European Union, L 189

European Commission. 2021. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on foreign subsidies distorting the internal market. COM(2021) 223 final. Brussels.

U.S. Department of Commerce. 2023. "Regulations Improving and Strengthening the Enforcement of Trade Remedies Through the Completion of the Administrative Record." Federal Register, Vol. 88, No. 89 (May 9), 30042–30064.

European Union. 2022. Regulation (EU) 2022/2560 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 on foreign subsidies distorting the internal market. Official Journal of the European Union, L 330/1.

LaRoss, David. 2025a. "Commerce details massive subsidies in final solar circumvention ruling." Inside U.S. Trade, April 18.

LaRoss, David. 2025b. "Cambodia asks CIT to bar AD/CVD probes for 'transnational' subsidies." Inside U.S. Trade, August 26.

Sustainable Business. 2010. "JA Solar Secures \$440M Credit Line." Sustainable Business, September 10.

U.S. Department of Commerce. 2024. "Regulations Improving and Strengthening the Enforcement of Trade Remedies Through the Completion of the Administrative Record." Federal Register, Vol. 89, No. 66 (April 4), 7238–7253.

U.S. Department of Commerce. 2025. Fact Sheet: Final Determinations in the Antidumping Duty and Countervailing Duty Investigations of Crystalline Silicon Photovoltaic Cells from Cambodia, Malaysia, Thailand, and Vietnam. April 17.

William Alan Reinch, Sparsha Janardhan. 2022. "Crossing the Line: Transnational Subsidy." <https://www.csis.org/analysis/crossing-line-transnational-subsidy> (검색일: 2025.09.30).

<Abstract>

This paper addresses the issue of transnational subsidies that has emerged in the current turbulent international trade order. Transnational subsidies are an act where a specific country crosses borders to provide a financial contribution to a third country's enterprises and industries. This is a new type of subsidy that the WTO Agreement on Subsidies and Countervailing Measures (ASCM) fails to regulate. Major countries' independent measures to respond to this normative gap are causing significant controversy in terms of legality under the international trade law.

This paper first examines the conceptual characteristics of transnational subsidies and derives legality assessment criteria from the WTO panel report on 'EU-Indonesia Stainless Steel Cold-Rolled Flat Products'. Based on this, the paper analyzes U.S. and EU cases and assesses their WTO consistency. Furthermore, the paper diagnoses the impact of these responses by major countries on Korea's trade environment and suggests future tasks. Through this, the paper aims to shed light on the legal issues and dilemmas in regulating transnational subsidies and contribute to the establishment of Korea's strategies for responding to unfair trade practices.

<국문 초록>

본 논문은 격변하는 국제무역질서 속에서 등장한 초국경보조금 문제를 다룬다. 초국경보조금은 특정 국가가 국경을 넘어 제3국 기업 및 산업에 재정적 기여를 제공하는 행위로, 이는 WTO 협정의 보조금 및 상계조치에 관한 협정(ASCM)이 규율하지 않는 새로운 유형의 보조금이다. 이러한 규범적 사각지대에 대응하기 위한 주요국의 독자적 제재 조치는 국제통상법의 적법성 측면에서 상당한 논란을 야기하고 있다.

본 논문은 먼저 초국경보조금의 개념적 특성을 살펴보고, 'EU- 인도네시아 스테인리스 냉연강판' WTO 분쟁 패널 보고서를 중심으로 적법성 평가 기준을 도출한다. 이를 바탕으로 주요국의 독자적 대응 사례를 분석하여 그 WTO 규범 합치성을 평가한다. 나아가, 이러한 주요국의 대응이 한국의 통상 환경에 미치는 영향을 진단하고 향후 제도적 과제를 제시한다. 이를 통해, 초국경보조금 규율의 법적 쟁점과 딜레마를 조명하며 한국의 불공정무역 대응 전략 수립에 기여하고자 한다.

Keyword: Transnational Subsidy, ASCM, Normative Gap, Legality Assessment, U.S., EU

주제어: 초국경보조금, 보조금 협정, 규범 공백, 적법성 평가, 미국, EU