

WTO 보조금 협정상 사실상 특정성 기준 분석
: 전기요금·탄소배출권 관례 분석

Analysis of the De Facto Specificity Standard under
the WTO Subsidies Agreement
: Case Analysis of Electricity Tariffs and Carbon
Emission Credits

이은빈(EUNBEEN LEE, 李恩彬)
단국대학교 경영경제대학 무역학과

<목차>

I. 서론

II. WTO 보조금 협정상 ‘특정성’ 검토

1. 상계가능한 보조금의 성립 요건
2. 특정성의 유형: 법률상 특정성과 사실상 특정성
3. 특정성 원칙의 중요성

III. 미국 판례에 나타난 사실상 특정성 쟁점

1. 산업용 전기료의 ‘불균형성’과 ‘자의적 그룹화’ 기준
2. 탄소배출권 무상할당 특정성 기준

IV. 사실상(de facto) 특정성 기준 분석

1. 객관적 기준 설정
2. 특정성 기준 자동적 충족

V. 결론 및 정책적 시사점

1. WTO 보조금 협정을 고려한 정부 정책 설계 방안
2. 기업의 상계관세 조사 대응 전략
3. 결론

참고문헌

국문초록 · 영문초록

I. 서론

현대 산업 정책은 직접적인 현금 지원을 넘어, 산업용 전기료 조정, 탄소배출권 무상할당(K-ETS) 등 복잡하고 정교한 형태로 진화하고 있다. 이러한 새로운 형태의 정부 개입은 필연적으로 미국 상계관세법과 같은 국제 통상 규범과 마찰을 일으킨다. 특히, 정책의 수혜 대상이 법률에 명시되지 않는 경우가 대부분이므로, 분쟁의 핵심은 사실상 특정성(de facto specificity)을 어떻게 판단하는가에 맞춰진다. 사실상 특정성은 명확한 기준이 없어 조사 당국의 해석에 따라 결과가 달라질 수 있는 가장 논쟁적인 법적 쟁점 중 하나이다.

최근 미국 국제무역법원(CIT)이 한국의 H제철과 관련된 두 건의 상계관세 사건에서 내린 판결은, 사실상 특정성을 둘러싼 법적 불확실성과 해석의 모순을 극명하게 보여준다. 두 사건 모두 H제철이 당사자였음에도 불구하고, 법원은 불균형적 수혜와 제한된 수의 기업에 의한 사용(use by a limited number of enterprises)이라는 각각 다른 사실상 특정성 기준에 대해 상반된 것처럼 보이는 분석적 잣대를 적용했다.

첫 번째 산업용 전기료 사건에서 법원은, 단순히 전기 사용량이 많아 혜택이 크다는 상무부의 주장을 기각하며 불균형성을 판단하기 위해서는 다른 합리적 비교 기준(some other comparator)과의 심층적인 비교가 필요하다고 판시했다. 이는 결과론적 접근을 경계하고 정교한 분석을 요구한 것이다. 그러나 두 번째 탄소배출권 무상할당 사건에서는, 전체 경제에서 수혜 기업이 차지하는 비중이 극소수라는 상무부의 단순 비교 논리를 그대로 수용하여 특정성을 인정했다.

본 논문에서는 이처럼 상반된 것처럼 보이는 두 판결을 심층적으로 비교 분석하여, 미국 상계관세법상 사실상 특정성 판단 기준의 비일관성과 그 법리적 함의를 탐구하고자 한다. 구체적으로, 불균형성과 제한된 수라는 각각의 기준에 대해 법원이 어떠한 논리 구조와 증거를 요구했으며, 왜 유사한 사안에 대해 다른 분석적 엄격성을 적용했는지를 분석한다.

궁극적으로 두 판례 분석을 통해 사실상 특정성이라는 모호한 법적 기준 뒤에 숨겨진 실질적인 판단 원칙을 도출하고자 한다. 이를 통해 향후 한국 정부가 WTO 규범에 부합하는 새로운 산업 정책을 설계하고, 관련 기업들이 예측 불가능한 상계관세 조사의 파고를 넘어설 수 있는 효과적인 대응 전략을 제시하는 것을 목적으로 한다.

II. WTO 보조금 협정상 ‘특정성’ 검토

1. 상계가능한 보조금의 성립 요건

WTO 보조금 및 상계조치에 관한 협정(이하 보조금 협정)에 따라 특정 국가의 조치가 상계관세 부과 대상이 되기 위해서는, 우선 보조금의 법적 정의를 충족해야 한다. 보조금은 정부의 재정적 기여(financial contribution)와 그로 인한 혜택(benefit)의 부여라는 두 가지 핵심 요소로 성립한다.¹⁾ 재정적 기여란 정부가 자금을 직접 이전하거나(무상지원, 대출 등), 마땅히 징수해야 할 세입을 포기 또는 징수하지 않는 경우(세액공제 등) 등을 의미한다.²⁾

그러나 이러한 요건을 충족하는 모든 보조금이 상계조치의 대상이 되는 것은 아니다. 협정은 반드시 해당 보조금이 제2조의 규정에 따라 특정성(specificity)을 가질 때에만 상계가능하다고 규정하고 있다.³⁾ 즉, 특정성이란 보조금이 모든 경제 주체에게 보편적으로 적용되지 않고 특정 기업, 산업 또는 지역에 선택적으로 제공되는 성질을 의미하며, 이는 상계관세 부과와 가장 중요한 전제 조건으로 작용한다.

2. 특정성의 유형: 법률상 특정성과 사실상 특정성

보조금 협정 제2조는 특정성을 법률상 특정성과 사실상 특정성으로 구분하여 규정하고 있다.

법률상 특정성(De Jure Specificity)은 공여 당국의 법률이나 관련 규정이 보조금의 수혜 대상을 명시적으로 특정 기업이나 산업으로 한정할 때 인정된다.⁴⁾ 수출 실적이나 수입품 대체 사용을 조건으로 하는 보조금 역시 법률 그 자체로 특정성이 있는 것으로 간주되며,⁵⁾ 공여 당국의 관할권 내 특정 지역에 위치한 기업으로 수혜를 제한하는 경우도 명백한 특정성에 해당한다.⁶⁾

반면, 협정은 법률상 특정성이 없는 것처럼 보이더라도 실제 운용 과정에서 특정성이 발생할 수 있는 사실상 특정성(De Facto Specificity)의 개념을 인정한다. 이는 법률상으로는 보편적인 혜택처럼 보이지만, ①소수의 특정 기업만이 해당 보조금을 사용하거나, ②특정 기업이 불균형적으로 많은 금액을 받거나, ③보조금 지급 결정 과정에서 공여 당국의 재량권이 행사된 정황이 있다면 사실상 특정성이 인정될 수 있다.⁷⁾

1) WTO 보조금 협정 제1.1조

2) WTO 보조금 협정 제1.1조 가항 (1)

3) WTO 보조금 협정 제1.2조

4) WTO 보조금 협정 제2.1조 가호

5) WTO 보조금 협정 제2.3조

6) WTO 보조금 협정 제2.2조

7) WTO 보조금 협정 제2.1조 다호

다만, 협정은 특정성의 중요한 예외도 규정하고 있다. 만약 공여 당국이 수혜 자격을 규율하는 객관적인 기준이나 조건(objective criteria or conditions)을 설정하고, 그 요건을 충족하는 모든 기업에 보조금이 자동으로 부여된다면 특정성은 존재하지 않는 것으로 본다.⁸⁾ 이처럼 특정성 여부에 대한 모든 판단은 반드시 명확한 증거에 기초하여 입증되어야 한다.⁹⁾

3. 특정성 원칙의 중요성

특정성 원칙은 보조금 협정의 핵심적인 게이트키퍼(gate-keeping) 역할을 수행한다. 만약 특정성 요건이 없다면, 도로·항만과 같은 모든 일반적인 공공 인프라나 정부의 보편적 지원 정책까지 상계관세의 대상이 될 수 있어 정부의 정당한 정책 주권이 심각하게 침해될 수 있다. 보조금 협정은 이러한 문제를 방지하고, 오직 선별적인 지원을 통해 특정 산업의 경쟁력을 인위적으로 왜곡하는 차별적 보조금만을 규제 대상으로 한정하기 위해 특정성을 요구한다. 보조금 협정은 보조금이 존재하더라도 제2조의 규정에 따라 특정적인 경우에 한하여 상계조치 및 분쟁해결절차의 대상이 됨을 명시하고 있다.¹⁰⁾ 따라서 특정성이 입증되지 않는 보조금(non-specific subsidies)은 보조금 협정의 규율 대상에서 원칙적으로 제외된다. 보조금 협정은 이러한 특정성을 법률에 명시된 기준과 실제 운용 결과를 통해 판단하도록 규정하고 있다.

III. 미국 판례에 나타난 사실상 특정성 쟁점

1. 산업용 전기료의 ‘불균형성’과 ‘자의적 그룹화’ 기준

1) 사건의 개요

본 사례는 미국 상무부(이하 상무부)가 대한민국산 특정 정철 탄소강 후판에 대한 상계관세 조사에서, 한국의 전기 프로그램이 철강 산업에 사실상 특정적인(de facto specific) 보조금에 해당한다고 판정한 것에 대해 H제철과 대한민국 정부가 이의를 제기한 소송이다. 상무부는 조사 대상 기간동안 철강 산업을 포함한 특정 산업들이 불균형적으로 많은 양의 전기 보조금 혜택을 받았다고 보아, 미국 관세법 19 U.S.C. § 1677(5A)(D)(iii)(III) 규정에 근거하여 특정성이 인정된다고 결론 내렸다.¹¹⁾

이 사건은 국제무역법원(CIT)이 상무부의 1차 판정을 "실질적인 증거에 의해 뒷받

8) WTO 보조금 협정 제2.1조 나호

9) WTO 보조금 협정 제2.4조

10) WTO 보조금 협정 제1.2조

11) USCIT, Hyundai Steel Company v. United States, Slip Op. 25-102 (Dated: August 12, 2025), p. 2.

침되지 않는다”는 이유로 환송(Hyundai I)한 이후, 상무부가 재심결(Remand Results)에서도 기존의 논리를 고수하자 법원이 이를 다시 심리하게 된 것이다.¹²⁾ 따라서 이 사건의 핵심 쟁점은 보조금의 불균형성(disproportionality)을 판단하는 법적 기준은 무엇이며, 특정성 분석을 위해 여러 산업을 하나의 그룹으로 묶는 행위의 합리성은 어떻게 평가되어야 하는가에 있다.

2) 상무부의 논리

상무부는 환송 후 재심결에서도 전기 프로그램이 사실상 특정성이 있다는 기존의 입장을 유지했다. 상무부 논리의 핵심은 다음과 같다.

첫째, 상무부는 19 U.S.C. § 1677(5A)(D)(iii)(III)에 명시된 불균형적으로 많은 양의 보조금을 받는 경우를 근거로 제시했다. 상무부는 철강 산업과 다른 2개 산업을 하나의 그룹으로 묶어, 이들 상위 3개 산업이 다른 산업들에 비해 월등히 많은 양의 전기를 소비했고, 따라서 더 큰 보조금 혜택을 받았다고 주장했다.¹³⁾ 즉, 더 많은 혜택을 받은 것이 곧 불균형적인 혜택과 동일하다는 논리를 전개한 것이다. 상무부는 전기 소비량이 보조금의 혜택과 직접적으로 연동되므로, 전기 소비가 많은 것 자체가 불균형적 혜택의 증거가 된다고 보았다.¹⁴⁾

둘째, 이러한 주장을 뒷받침하기 위해 상무부는 상위 3개 산업이 (1) 전체 산업용 전기 소비량에서 차지하는 비중이 다른 산업들을 합친 것보다 현저히 높고, (2) 전력 다소비 상위 10개 산업 내에서도 압도적인 비중을 차지하며, (3) 상위 10개 산업의 평균 소비량보다 몇 배나 더 많은 전기를 소비했다는 통계적 사실을 제시했다.¹⁵⁾ 상무부는 이처럼 특정 산업 그룹에 혜택이 집중되었다는 사실 자체가 특정성을 입증하기에 충분하다고 판단했다.

3) 법원의 판단

CIT는 상무부의 재심결이 법원의 이전 환송 명령 취지를 제대로 이행하지 않았으며, 법리를 오해했다고 판단하여 다시 한번 상무부의 결정을 환송했다. 법원의 판단은 크게 두 가지 쟁점에 집중되었다.

첫째, 불균형성의 의미에 대한 법리 오해를 지적했다. 법원은 ‘불균형성’이란 단순히 다른 수혜자보다 더 많은 양의 보조금을 받는 것을 의미하지 않는다고 명확히 했다. 불균형성 여부는 “상황에 따라 다른 비교 대상(some other comparator)과 관련하여 혜택을 평가하는 사례별 분석”을 요구한다.¹⁶⁾ 즉, 특정 산업이 사용량, 생산

12) Ibid., p. 5.

13) Ibid., p. 2, 15. 상무부는 초기 분석에서는 상위 4개 산업을 그룹화했으나, 환송 재심결에서는 상위 3개 산업으로 대상을 좁혔다.

14) Ibid., p. 13.

15) Ibid., p. 11.

규모, 종업원 수 등 합리적인 기준에 비추어 기대되는 몫(fair share) 이상을 받았다는 점이 입증되어야 불균형성이 인정될 수 있다는 것이다. 법원은 사용량 기반의 보조금 프로그램에서 사용량이 많은 기업이 비례적으로 더 큰 혜택을 받는 것은 당연한 결과이며, 이 사실만으로 불균형성을 추론할 수는 없다고 판시했다.¹⁷⁾ 또한, 상무부가 불균형적 수혜(disproportionate receipt)와 주된 사용(predominant use)이라는 법규상의 별개 기준을 혼동하고 있다고 비판했다.¹⁸⁾

둘째, 산업 그룹화의 합리성 부재를 문제 삼았다. 법원은 보조금이 광범위하게 분배되는 상황에서 특정성 요건을 충족시키기 위해 임의로 수혜자 그룹을 만드는 것은 허용되지 않으며, 그룹화에는 반드시 합리적 근거(rational basis)가 제시되어야 한다고 강조했다.¹⁹⁾ 상무부는 단순히 전기를 많이 소비한다는 이유만으로 상위 3개 산업을 하나의 그룹으로 묶었을 뿐, 이들 산업이 왜 하나의 분석 단위로 취급되어야 하는지에 대한 합리적인 설명을 제공하지 못했다. 법원은 예를 들어, 그룹화된 산업들이 모두 동일한 최종 생산품에 투입재를 공급하는 관계에 있는 등 논리적 연결고리가 있다면 그룹화가 합리적일 수 있으나, 이 사건에서는 그러한 근거가 없다고 보았다.²⁰⁾

결론적으로 법원은 상무부에게 (1) 법원이 제시한 불균형성의 법적 기준을 적용하여 분석을 다시 수행하고, (2) 산업 그룹화에 대한 합리적 근거를 설명하거나, (3) 특정성 판정 자체를 재고하라고 명령하며 사건을 다시 환송했다.

2. 탄소배출권 무상할당 특정성 기준

1) 사건의 개요

본 사례는 상무부가 2019년 대한민국산 특정 열연강판에 대한 상계관세 연례재심에서, 한국의 탄소배출권 거래제(K-ETS)가 H제철에 상계 가능한 보조금을 제공했다고 판정한 것에 대해 H제철이 이의를 제기한 소송이다. 상무부는 K-ETS 참여 기업 대다수가 배출권의 97%를 무상으로 할당받는 표준할당을 적용받는 반면, 특정 기준(국제무역집약도 또는 생산비용집약도)을 충족하는 기업은 100%를 무상으로 받는 전량할당 혜택을 받았다고 보았다. 상무부는 이 추가적인 3%의 무상할당이 보조금의 3대 요건인 재정적 기여, 수혜, 특정성을 모두 충족한다고 결론 내렸다.

이 사건은 CIT가 상무부의 논리를 두 차례에 걸쳐 환송하고, 상무부가 이에 따라

16) Ibid., p. 9. 법원은 AK Steel Corp. v. United States 판례를 인용하며, 수혜자 간의 혜택 배분 비율을 비교하는 것만으로 불균형성을 판단하는 접근법을 기각한 연방순회항소 법원의 입장을 재확인했다.

17) Ibid., p. 10.

18) Ibid., p. 12 (footnote 9).

19) Ibid., p. 14.

20) Ibid., p. 15.

법적 근거를 수정한 끝에 최종적으로 상무부의 판정이 확정된 과정을 담고 있다. 따라서 이 사건의 핵심 쟁점은 탄소배출권 무상할당과 같은 새로운 형태의 정부 지원이 어떻게 미국 상계관세법상 보조금으로 규정되는지, 특히 재정적 기여와 특정성을 판단하는 법적 기준이 어떻게 적용되고 변화하는지에 있다.

2) 상무부 논리의 변천과 법원의 1·2차 판단

(1) 1차 판정 및 법원의 환송

상무부는 추가 3%의 배출권 무상 제공이 정부가 경매 등을 통해 거둘 수 있었던 수입을 포기한 것이므로 징수했어야 할 세수의 포기(revenue forgone)에 해당하여 재정적 기여가 성립한다고 주장했다. 또한, 전량할당의 자격 요건이 법률에 명시되어 특정 산업에 혜택을 제한하므로 법률상 특정성을 갖는다고 판단했다.²¹⁾

이에 법원은 상무부의 논리가 법률 문언에 부합하지 않는다고 보고 재심을 명령했다. 법원은 징수했어야 할(otherwise due)이란 정부가 징수할 권리가 확정된 채무를 의미하는데, 표준할당 기업이 반드시 정부로부터 배출권을 구매할 의무는 없으므로 이는 징수할 수도 있었던 가능성에 불과하다고 지적했다. 또한, 단순히 자격 기준이 존재한다는 사실만으로는 법률이 특정 기업이나 산업을 명시적으로(expressly) 제한했다고 보기 어렵다며 특정성 판단 역시 기각했다.²²⁾

(2) 2차 판정 및 법원의 재차 환송

상무부는 법원의 지적에 따라 재정적 기여의 근거를 세수 포기에서 자금의 직접 이전(direct transfer of funds)으로 변경했다. 배출권이 시장에서 거래 가능한 금전적 가치를 지닌 자산이므로, 이를 무상으로 제공한 것은 자금을 직접 이전한 것과 같다는 논리였다. 그러나 특정성에 대해서는 여전히 법률상 특정성을 고수하며, 전량할당 기준이 본질적으로 온실가스 다배출 또는 무역 의존도가 높은 특정 유형의 산업군에 유리하게 작용하므로 이는 중립적 기준이 아니라고 주장했다.²³⁾

법원은 수정된 자금의 직접 이전 논리는 수용하여 재정적 기여와 수혜 부분을 인정했지만, 특정성 판단은 다시 한번 기각했다. 법원은 상무부가 법률 조항 자체의 명시적 제한을 입증하는 대신, 제도의 적용 결과를 분석하여 특정 산업 유형이 혜택을 본다고 주장한 것은 사실상 특정성 분석에 해당한다고 비판했다. 즉, 법률상 특정성을 주장하면서 그에 맞지 않는 증거와 논리를 사용했다고 지적한 것이다.²⁴⁾

21) USCIT, Hyundai Steel Co. v. United States, Slip Op. 23-144 (Dated: September 29, 2023), p. 23.

22) Ibid., p. 11, 27.

23) USCIT, Hyundai Steel Co. v. United States, Slip Op. 24-55 (Dated: May 2, 2024), p. 20-21.

24) Ibid., p. 24-25.

3) 상무부의 최종 논리와 법원의 확정 판결

두 번의 환송 끝에 상무부는 법률상 특정성 주장을 포기하고, 대신 사실상 특정성이 존재한다고 최종적으로 논리를 변경했다. 상무부는 사실상 특정성을 판단하는 기준 중 하나인 실제 보조금 수혜 기업의 수가 제한적인 경우(limited in number)를 근거로 제시했다. 상무부는 2019년 기준 전량할당 수혜 기업은 504개로, 이는 당시 한국 경제 전체 기업 수인 787,438개 중 극소수(0.1% 미만)에 불과하므로 명백히 수가 제한적이라고 주장했다.²⁵⁾

법원은 상무부의 최종 논리를 전적으로 수용하여 상무부의 판정을 확정했다. 법원은 특정성 테스트의 목적은 보조금이 해당 경제 전반에 걸쳐 광범위하게 이용 가능한지를 가리는 것이라고 명시했다. 따라서 수혜 기업의 수를 판단하는 비교 대상(분모)은 K-ETS 참여 기업과 같이 한정된 집단이 아니라 경제 전체가 되어야 한다고 판시했다. H제철은 분모를 K-ETS 참여 기업으로 한정해야 한다고 주장했지만, 법원은 이는 보조금의 내재적 특성에 불과하며, 이러한 특성을 이유로 특정성 판단의 범위를 좁힐 수는 없다고 일축했다.

결론적으로, 법원은 H제철에 제공된 추가 3%의 탄소배출권 무상할당이 상계관세 부과 대상 보조금에 해당한다고 최종 확정했다.

표 1 요약

구분	산업용 전력 보조금 (Court No. 23-00211)	탄소배출권 무상할당 (Court No. 22-00170)
쟁점 보조금	한국의 전기 프로그램	한국 탄소배출권 거래제 (K-ETS)의 전량할당 (추가 3% 무상할당)
핵심 법적 쟁점	사실상 특정성 입증 방식의 합리성 - 불균형성의 법리적 의미 - 수혜자 그룹화의 합리적 근거	보조금 요건 판단 기준의 적용 - 재정적 기여: 세수 포기에서 자금 이전으로 - 특정성: 법률상 특정성에서 사실상 특정성으로의 전환
상무부(DOC)의 논리	‘과다 사용 = 불균형 혜택’이라는 논리에 기반, 상위 3개 산업을 임의로 그룹화하여 혜택의 집중을 주장.	논리의 단계적 변경: 1차: 세수 포기 (기각) 2차: 자금 직접 이전 (인정) 3차: 수혜 기업 수 제한에 근거한 사실상

25) USCIT, Hyundai Steel Co. v. United States, Slip Op. 25-124 (Dated: September 22, 2025), p. 5.

		특정성 주장 (최종 인정)
법원(CIT)의 판단	불균형성 법리 오해 및 자의적 그룹화를 지적하며 상무부 결정 환송. 기대되는 몫(fair share)과의 비교 필요성 강조.	상무부의 최종 논리(사실상 특정성)를 수용. 특정성 판단의 비교 집단은 경제 전체가 되어야 한다고 명시하며 판정 확정.

*출처: 저자 작성

IV. 사실상(de facto) 특정성 기준 분석

1. 객관적 기준 설정

보조금의 특정성을 판단할 때, 두 가지 원칙이 서로 부딪히는 경우가 발생한다. 보조금 협정 제2.1(나)조에 따른 객관적인 기준에 따라 보조금을 주면 특정성이 없다는 원칙과 보조금 협정 제2.1조(다)호의 실제로 혜택이 소수에게 쏠리는 불균형이 나타나면 특정성이 있다는 원칙이다. 앞선 예시에서 보았듯, 단순히 전기 사용량이 많다는 객관적인 이유로 어떤 기업이 다른 기업보다 더 많은 혜택을 받을 수 있다. 이때 보조금을 준 정부는 모든 기업에 똑같은 기준을 적용했으니 특정성이 없다고 주장할 것이다. 하지만 CIT는 AK Steel 판결을 예로 들며, 이런 경우에도 더 깊이 있는 분석이 필요하다고 보았다. 법원은 불균형 문제를 따질 때, 단순히 기업들이 받은 혜택의 액수만 비교해서는 안 된다고 지적하며 다른 비교 기준(some other comparator)을 가지고 정말 불균형한지를 판단해야 한다고 강조했다. 여기서 다른 비교 기준이란, 특정 산업이 우리나라 전체 경제에서 차지하는 규모에 비해 너무 과도한 혜택을 받았는지 등을 판단하는 것이다. 이를 통해 보조금의 특정성을 판단할 때 누가 보조금을 더 많이 받았는가에 대한 단순한 질문을 넘어, 그 산업의 규모를 생각할 때 그만큼 받는 것이 과연 타당한지를 살펴보는 것도 중요하다. 이에 불균형성을 판단할 구체적인 기준이 무엇인지 알아볼 필요가 있다.²⁶⁾

1) 산업의 거시 경제 기여도와의 비교

과거 상무부는 특정 산업의 경제적 기여도보다 보조금 수혜 비중이 크지 않은 경우, 불균형적이지 않다고 판단하여 특정성을 부정했다. 이러한 분석 방법론은 1984년 Cold-Rolled Carbon Steel from Korea 사건²⁷⁾에서 명확하게 확인된다. 이 사건에서 상무부는 한국 정부의 대출 프로그램이 철강 산업에 불균형적인 몫(a

26) 이환규 2003, 95

27) USDOC, Cold-Rolled Carbon Steel Products and Carbon Steel Structural Shapes from Korea (Final Determination), 49 Fed. Reg. 47,284 (1984).

disproportionate share)을 제공했는지 판단하기 위해, 산업의 대출 비중과 국민총생산(GNP) 비중이라는 명확한 비교 기준을 사용했다. 상무부는 한국은행 등의 통계 자료를 바탕으로 지난 15년간의 데이터를 검토한 결과, 분석 기간 동안 한국 철강 산업이 GNP의 약 6%에서 13%를 차지한 반면, 같은 기간 산업이 받은 중장기 대출 비중은 이러한 GNP 비중을 넘어서지 않았다고 밝혔다. 결국 상무부는 이처럼 거시 경제 지표와의 직접적인 비교를 통해 철강 산업이 이용 가능한 전체 대출에서 불균형적인 몫을 받지 않았다고 결론 내렸고, 따라서 해당 대출 프로그램의 특정성을 부인했다.²⁸⁾

1986년 Certain Heavy Iron Construction Castings from Brazil 사건²⁹⁾에서 상무부는 ‘광업 및 야금 개발 기금(FDM)’이라는 프로그램이 특정 산업에 국한된 보조금인지 판단하기 위해, 해당 산업 그룹의 주(州)내 총생산(GDP) 기여도와 기금 대출 수혜 비중을 직접 비교했다. Minas Gerais 주(州)의 광업 및 야금 산업 그룹은 주 GDP의 약 51%를 차지했다. 그러나 이 그룹이 1984년 BDMG(해당 기금 관리 기관)로부터 받은 대출액은 전체 대출의 33%에 불과했다. 상무부는 해당 산업 그룹이 받은 혜택의 비중이 경제 기여도보다 현저히 낮다는 점에 근거하여, 이 기금이 특정 산업을 겨냥(targeting)한 것이 아니라고 판단했다. 따라서 해당 프로그램은 특정성이 없는 것으로 최종 결론 내렸다.³⁰⁾

이 두 사건은 조사 당국인 상무부가 불균형성을 판단하기 위해, 보조금 수혜 비중과 거시 경제 지표를 비교하는 것이 합리적이고 일관된 분석 방법론임을 보여준다. 하지만 H제철 전력 보조금 사례에서 상무부는 이러한 과거의 분석 방법론을 무시하고 수혜 기업들 간의 상대적인 전기 사용량 비교에만 초점을 맞췄다. CIT의 판결은 이 점을 지적하여 상무부의 분석이 단순히 다른 수혜자들의 혜택과 비교한 것에 불과하며, 불균형성을 판단하기 위해서 다른 비교 기준(some other comparator)이 필요하다고 강조하며 보조금 협정을 위반하지 않는다는 판결을 내렸다.

2) 생산 요소 비중과의 비교

불균형성을 판단하는 또 다른 핵심적인 접근법은 보조금이 특정 산업의 원가 구조에 미치는 영향력을 분석하는 것이다. 이는 보조금의 명목적 가치를 넘어, 그것이 특정 산업의 경쟁 환경을 어떻게 왜곡하는지를 심층적으로 들여다보는 기준이 될 수 있다. 어떤 보조금이 모든 산업에 동일하게 제공되더라도, 특정 생산 요소에 절대적으로 의존하는 산업은 다른 산업과 비교할 수 없을 정도의 큰 혜택을 볼 수 있다. 만약 정부가 특정 산업의 이러한 생산 공정상의 특성을 인지하고 보조금 프로

28) Ibid., 47284.

29) USDOC, Certain Heavy Iron Construction Castings from Brazil (Final Determination), 51 Fed. Reg. 9,491 (1986).

30) Ibid., 9494.

그램을 설계했다면, 이는 사실상 해당 산업을 표적으로 한 것과 같은 불균형적 효과로 해석될 여지가 있다.

이러한 분석 방법론의 중요성은 1992년 Magnesium from Canada 사건³¹⁾에서 다뤄졌다. 제조자들은 퀘벡 주정부가 제공하는 저렴한 전기 요금 프로그램이, 법률상으로는 보편적이지만 사실상 전기분해 공정에 막대한 양의 전기를 사용하는 마그네슘 및 알루미늄 산업에 불균형적인 혜택을 준다고 주장했다. 즉, 에너지 집약적 산업의 특성 때문에 이 프로그램이 사실상 특정성을 띤다는 논리다. 상무부는 이 주장을 심도 있게 검토했다. 판결문에 따르면, 상무부는 단순히 혜택의 분배 결과만을 보지 않았다. 대신, 퀘벡 주정부가 수력 발전 프로그램을 개발하고 전기 요금을 설정할 때 에너지 집약적 산업을 유치하고 지원하려는 명시적인 정책적 의도가 있었는지를 분석했다. 상무부는 조사 결과, 퀘벡 주정부가 실제로 마그네슘과 같은 특정 에너지 집약적 산업을 유치하기 위해 저렴한 전기 요금을 전략적으로 활용했다는 증거를 발견하고, 해당 프로그램이 사실상 특정성이 있다고 최종 판정했다.

반면, H제철 전기요금 사례에서 상무부는 이러한 정책적 의도를 입증하지 못했다. 상무부는 철강 산업이 전기를 많이 사용하므로 불균형적인 혜택을 받았다고 주장했다. 이는 결과론적 사실으로 한국 정부가 철강 산업을 표적으로 삼아 전력 프로그램을 설계했다는 증거를 제시하지 못했다.

이 사례들은 불균형성 분석이 단순히 통계적 분배를 넘어, 정부의 정책적 의도와 특정 산업의 생산 구조 사이의 연관성을 파고드는 심층적인 분석이 될 수 있음을 보여주는 사례이다. 이러한 관점에서 볼 때, 한국의 전력 보조금이 특정성을 갖기 위해서는 단순히 철강 산업이 전기를 많이 소비했다는 사실을 넘어, 정부가 철강 산업의 에너지 집약적 특성을 이용하여 해당 산업을 지원하려는 명시적이거나 암묵적인 의도가 있었음이 입증되어야 한다.

3) 고용 규모와의 비교

고용 규모를 비교 기준으로 사용하는 것의 가장 강력한 근거는 우루과이 라운드 협정법에 수반되는 행정 조치 성명서(Statement of Administrative Action, SAA)에서 찾을 수 있다. SAA는 미국 상계관세법의 해석과 집행에 대한 행정부의 공식적인 지침으로, 법적 해석에 있어 높은 권위를 가진다. SAA는 불균형성을 판단하는 방법이 사례별로 달라질 수 있음을 설명하며, 비교는 종업원 수(the number of employees), 매출액이나 자산 가치, 또는 생산량의 관점에서 이루어질 수 있다³²⁾고 예시를 들고 있다. 이처럼 SAA가 종업원 수를 합리적인 비교 기준으로 명시적으로

31) USDOC, Final Affirmative Countervailing Duty Determinations: Pure Magnesium and Alloy Magnesium from Canada, 57 Fed. Reg. 30,946 (1992).

32) U.S. Administration, Statement of Administrative Action accompanying the Uruguay Round Agreements Act, H.R. Doc. No. 103-316, vol. 1 (1994), p. 930.

언급하고 있으며, H제철 판결에서도 법원이 이 SAA를 직접 인용하며 다른 비교 기준의 예시로 종업원 수를 들었다는 점은, 미국 상계관세법의 해석과 집행에 있어 공식적으로 인정된 분석 도구임을 의미한다.

이러한 법적 근거는 보조금의 명목상 목표와 실질적인 효과 사이의 괴리를 분석하는 데 중요한 도구가 된다. 예를 들어, 한국의 전력 보조금 프로그램이 국가 기간 산업의 안정적인 운영을 통해 고용 안정에 기여한다는 보편적인 정책 목표를 가지고 있다고 가정하자. 이때, 올바른 불균형성 분석을 위해서는 한국 철강 산업이 국가 전체(또는 제조업) 고용에서 차지하는 비율과 한국 철강 산업이 전체 보조금 혜택에서 차지하는 비율을 설정할 수 있다.

만약 한국 철강 산업이 전체 보조금 혜택에서 차지하는 비율이 한국 철강 산업이 국가 전체(또는 제조업) 고용에서 차지하는 비율보다 현저히 높았다면, 이는 해당 보조금이 보편적인 고용 안정이라는 명분과는 달리, 실제로는 고용 규모에 비해 비정상적으로 큰 혜택을 받는 철강 산업을 지원하는 데 초점이 맞춰져 있음을 시사하는 강력한 증거가 될 수 있었을 것이다. 그러나 H제철 사건에서 상무부는 이러한 합리적인 비교 기준을 적용하지 않았다. 이는 상무부가 스스로 활용할 수 있었던 합리적인 분석 도구를 외면했음을 보여주며, CIT가 상무부의 결정이 명확한 증거에 기초하여 명백히 입증되지 못했다고 본 이유를 뒷받침한다.

2. 특정성 기준 자동적 충족

보조금 협정 제2.1(나)조는 보조금의 수혜 요건과 금액이 객관적인 기준(objective criteria)에 따라 자동적으로(automatic) 결정되고, 이 기준이 엄격히 준수된다면 특정성이 없다고 규정한다. 여기서 자동성의 법적 본질은 단순히 기계적인 절차를 의미하는 것이 아니라 수혜 대상을 선정하고 혜택을 부여하는 전 과정에서 정부의 자의적인 재량권(discretion)이 배제된다는 것이다. 즉, 사전에 명시된 객관적 기준만 충족하면 누가 신청하든 예외 없이 혜택을 받아야 함을 의미한다.

그러나 특정성 분석 과정은 제2.1(나)조와 제2.1(다)조의 서로 다른 원칙을 고려해야 한다. 제2.1(나)조의 객관적 기준과 자동성은 특정성이 없음을 주장하는 원칙적 기준으로 기능한다. 반면, 제2.1(다)조의 사실상 특정성은 법률상 기준에도 불구하고 결과의 쏠림을 문제 삼는 보완적·예외적 기준으로 작용한다. 따라서 특정성 분석은 두 단계의 논리적 과정을 거친다. 첫째, 해당 보조금 제도가 제2.1(나)조의 원칙을 충족하는지 우선적으로 검토한다. 둘째, 이 원칙을 충족하더라도 제2.1(다)조에 따라 결과적으로 혜택이 불균형적으로 집중되는 등 사실상 특정성이 의심될 만한 예외적인 상황이 있는지 추가적으로 분석해야 한다.

1) 정부 재량권과 특정성 판단

2016년 United States-Large Residential Washers(DS464) 사건³³⁾에서 핵심 쟁점 중 하나는 한국의 연구·인력개발비 세액공제(RSTA) 제도가 사실상(de facto) 특정성을 가지는지 여부였다. 미국은 해당 제도가 결과적으로 소수의 특정 기업에 편중된 혜택을 제공하므로 상계관세 부과 대상이 되는 보조금이라고 주장하였다. 그러나 WTO 상소기구(Appellate Body)는 누가 혜택을 받았는지에 대한 혜택의 분배 결과가 아닌, 어떤 방식으로 혜택을 주었는지 보조금 지급의 근거에 주목하였다. 상소기구는 보조금협정 제2.1(나)조에 근거하여, RSTA 제도의 수혜 자격이 법률에 명시된 객관적 기준에 따라 결정되는지, 그리고 해당 기준을 충족하는 모든 기업에 자동으로 혜택이 부여되는지를 핵심 기준으로 분석하였다. 분석 결과, 상소기구는 한국 정부가 특정 수혜 기업을 임의로 선정하거나 배제할 수 있는 재량권(discretion)을 부여하지 않으며, 법적 요건을 충족하는 모든 주체에게 예외 없이 적용됨을 확인하였다. 즉, 정부의 자의적 개입 가능성이 차단되고 법적 요건 충족함에 따라 혜택이 자동적으로 결정되는 구조임을 인정한 것이다.

결론적으로 DS464 사건은, 특정성을 판단하는 기준이 수혜 기업의 수나 특정 산업 분야로의 집중도와 같은 결과가 아님을 분명히 하며, 정부의 재량권 행사 여부 및 제도의 자동적 적용 여부라는 절차와 구조가 결정적 기준임을 명확히 보여준 사례이다.

1999년 Canada-Aircraft(DS70) 사건³⁴⁾은 자동성이 부재할 경우 특정성이 어떻게 인정되는지를 보여주는 반대 사례이다. 캐나다 정부의 기술 파트너십 캐나다(TPC)라는 기술 개발 지원 프로그램에 대하여 브라질은 이 프로그램이 법률상으로는 여러 산업에 열려 있는 것처럼 보이지만, 사실상 캐나다의 특정 항공 산업에만 혜택을 집중시키는 특정성 있는 보조금이라고 주장했다. 판결문에 따르면, WTO 패널(Panel)은 단순히 프로그램의 법적 요건보다 캐나다 정부가 TPC 지원 대상을 선정하는 과정에서 얼마나 큰 재량권을 행사했는지를 집중적으로 분석했다.

조사 결과, TPC 프로그램은 신청 기업에 대한 자금 지원 여부와 규모를 결정할 때 명확하고 객관적인 기준에 따라 자동으로 처리되는 것이 아니었다. 오히려 정부 기관이 각 신청 건을 개별적으로 심사하고, 정책적 판단에 따라 수혜 기업을 자의적으로 선정하는 광범위한 재량권을 가지고 있다는 증거가 발견되었다.

결론적으로 패널은 정부의 이러한 명시적인 재량권 개입이 TPC 프로그램을 특정성 있는 보조금으로 만든다고 최종 판정했다. 이 판례는 아무리 보편적인 목적을

33) Appellate Body Report, United States - Anti-Dumping and Countervailing Measures on Large Residential Washers from Korea, WT/DS464/AB/R (adopted 26 September 2016).

34) Appellate Body Report, Canada - Measures Affecting the Export of Civilian Aircraft, WT/DS70/AB/R (adopted 20 August 1999).

표방하는 지원 프로그램이라도, 그 집행 과정에서 정부의 재량권이 개입된다면 특정성이 명백히 인정될 수 있다는 원칙을 확립했다.

2) 자동성 판단을 위한 분석 기준

US-Washers(DS464)와 Canada-Aircraft(DS70) 사건은 특정성의 자동적 조건을 판단하는 기준을 명확히 보여준다. Washers 사건은 재량권의 부재가 어떻게 비특정성으로 이어지는지를 보여준다면, Aircraft 사건은 재량권의 존재가 왜 특정성의 결정적 증거가 되는지 명확히 보여준다. 이 두 판례의 핵심 법리를 종합하여 자동성을 올바르게 분석하기 위해 다음과 같은 세가지 기준을 살펴볼 수 있다.

첫째, 정부가 지원 대상을 선정할 수 있는 재량권이 있는지를 분석해야 한다. Canada-Aircraft 사건에서 보듯, 정부 기관이 신청 건을 개별적으로 심사하고 정책적 판단에 따라 수혜 기업을 자의적으로 선정하는 재량권을 행사한다면, 그 제도는 자동성 요건을 충족하지 못하고 특정성이 인정된다. 반면, US-Washers 사건은 이러한 재량권이 법적으로 막혀 있었던 경우로, 정부의 자의적 개입 가능성이 법적으로 배제되었는지를 가장 먼저 확인해봐야 한다.

둘째, 명시적 재량권이 없는 것으로 확인되었다면, 그 자리를 대체하는 기준 자체가 객관적이고 엄격하게 준수되는지를 평가해야 한다. US-Washers 사건에서 상소기구는 단순히 재량권이 없다는 점만 본 것이 아니라, 그 자리를 법률에 명시된 객관적 기준이 대체하고 있다는 점에 주목했다. 따라서 이 단계에서는 해당 기준이 특정 산업이나 기업을 의도적으로 겨냥하지 않으며, 모든 잠재적 수혜자에게 예외 없이 엄격하게 준수되는지를 분석해야 한다.

셋째, 재량권이 배제된 객관적 기준을 따른 제도가 결과적으로 소수의 기업에만 혜택을 주었을 때, 이를 어떻게 해석해야 하는지가 중요하다. US-Washers 사건에서 미국 측이 문제 삼았던 결과적 집중에 대해 상소기구는 그것이 정부의 차별적 의도가 아닌 객관적 기준을 적용한 데 따른 불가피한 귀결(inevitable consequence)임을 명확히 했다. 따라서 수혜 기업이 소수라는 결과 그 자체가 특정성의 증거가 될 수는 없으며, 반드시 그 원인이 앞선 과정 및 기준 분석을 통해 합리적으로 설명될 수 있는지를 최종적으로 평가해야 한다.

이러한 세 가지 기준을 K-ETS 무상할당 제도에 적용해 보면, 특정성이 없다는 결론을 내릴 수 있다.

K-ETS는 정부의 자의적 재량권이 구조적으로 배제되어 있다. Canada-Aircraft 사건과 달리, 무상할당은 정부의 개별 심사나 정책적 판단이 아닌, 법령에 규정된 요건을 충족하면 자동으로 부여된다. K-ETS는 정부의 재량권을 대체하는 명백한 객관적 기준을 사용한다. 무역집약도와 생산비용발생도는 특정 산업을 명시적으로 겨냥한 것이 아니라, 모든 산업에 수평적으로 적용되는 경제적 지표이다. 이는

US-Washers 사건에서 상소기구가 인정한 보조금 협정 제2.1(나)조의 요건을 충족한다. 설령 이 객관적 기준을 적용한 결과 소수의 기업만이 전량 무상할당 혜택을 받았다 하더라도, 이는 US-Washers 사건이 명시했듯 정부의 차별적 의도나 재량권 행사의 결과가 아니다. 객관적 기준을 엄격히 적용함에 따른 불가피한 귀결일 뿐, 그 결과 자체가 특정성의 증거가 될 수는 없다.³⁵⁾

결론적으로, K-ETS 제도는 정부의 재량권이 배제된 채 객관적 기준에 따라 운영되며, 그 결과는 합리적 기준 적용한 자연스러운 결과로, 보조금 협정의 법리에 따라 특정성이 성립하지 않는다고 판단해야 한다.

물론 이처럼 재량권이 배제된 객관적 기준을 따르더라도 그 결과 혜택이 소수 기업에 집중된다면 보조금 협정 제2.1(다)조에 따른 사실상 특정성이 문제 될 가능성이 있다.³⁶⁾ 그러나 US - Washers 사건에서 상소기구가 명확히 했듯이, 그러한 결과적 집중이 정부의 차별적 의도나 재량권 행사의 결과가 아니라 객관적 기준을 엄격히 적용함에 따른 불가피한 귀결에 해당한다면, 이는 사실상 특정성의 증거가 될 수 없다. K-ETS의 경우 역시 후자에 해당하므로, 사실상 특정성 주장 역시 받아들여지기 어렵다.

V. 결론 및 정책적 시사점

본 연구는 WTO 보조금 협정상 특정성 판단의 핵심 법리, 특히 '사실상 특정성'과 '자동성 원칙'의 관계를 분석하였다. 특정성 판단이 단순히 혜택의 결과론적 집중에 머무는 것이 아니라, ①정부의 재량권 배제, ②객관적 기준의 설정, ③결과의 합리적 해석이라는 3가지 기준을 통해 입체적으로 분석되어야 함을 확인했다.

산업용 전기료와 K-ETS 무상할당의 보조금 판정 사례에서 보듯, 상무부 불균형적 혜택을 주장하며 거시 경제 지표나 고용 규모와 같은 합리적인 비교 기준을 무시하는 경향을 보였다. 그러나 US-Washers(DS464) 판례는 객관적 기준을 따른 불가피한 귀결은 특정성이 아님을 명확히 했다. 이러한 분석을 바탕으로 정부, 기업, 그리고 법리적 측면에서의 시사점을 다음과 같이 결론 내릴 수 있다.

1. WTO 보조금 협정을 고려한 정부 정책 설계 방안

첫째, 자동성 원칙에 기반한 제도의 설계가 가장 중요하다. 정부가 특정 산업을 지원하려는 의도가 없더라도, Canada-Aircraft(DS70) 사건처럼 지원 과정에 정부의 재량권이 개입되는 순간 특정성이 인정될 위험이 기하급수적으로 높아진다. 따라서 환경 규제, R&D 지원 등 보편적 목적의 정책을 설계할 때부터 정부의 자의적 심사

35) 배연재 2023, 233

36) 이동은 2025, 117

나 승인 절차를 원천적으로 배제해야 한다. US-Washers 사건처럼, 수혜 요건을 법령에 명시된 객관적 기준으로 한정하고, 해당 기준을 충족하는 모든 주체에게 자동으로 혜택이 부여되도록 시스템을 설계하는 것이 상계관세 위험을 최소화하는 가장 강력한 방패가 된다.

둘째, 사실상 특정성 공격에 대비한 정책적 근거를 마련해야 한다. 제도를 아무리 객관적으로 설계해도, Magnesium from Canada 사건처럼 조사 당국은 정부의 정책적 의도를 문제 삼을 수 있다. K-ETS나 전력 정책 등이 특정 에너지 집약적 산업을 유치하거나 지원하기 위한 것이 아니라는 점을 명확히 해야 한다. 이를 위해 정부는 정책 입안 단계부터 해당 제도가 탄소 누출 방지, 국가 고용 안정 기여 등 보편적이고 수평적인 목표를 가지고 있음을 입법 자료나 공청회 기록 등 공식적인 문서로 남겨두어야 한다.

2. 기업의 상계관세 조사 대응 전략

첫째, 재량권 부재와 '자동성'을 최우선으로 주장해야 한다. 기업은 혜택을 받은 이유가 정부와의 특별한 관계나 로비 때문이 아니라, US-Washers 판례와 같이 법령에 규정된 객관적 기준을 충족했기 때문에 자동으로 받은 것임을 입증해야 한다. 정부의 재량권이 개입되지 않았음을 보여주는 것이 1차 방어선이다.

둘째, 조사 당국의 단순 비교 프레임을 깨고 합리적 비교 기준을 제시해야 한다. 조사 당국은 H제철 사건처럼 다른 기업보다 혜택을 많이 받았다는 단순 비교로 불균형성을 주장할 것이다. 이때 기업은 우리가 전기를 많이 쓰니 혜택이 많은 것은 당연하다고 수동적으로 방어하는 데 그쳐서는 안 된다. 오히려 AK Steel 판결, SAA, 그리고 Cold-Rolled Carbon Steel from Korea 사건 같은 과거 상무부의 관행을 근거로 적극적인 비교 기준을 제시해야 한다. 즉, 우리 산업이 국가 GDP에서 차지하는 비중, 전체 제조업 고용에서 차지하는 비중 등 합리적인 거시 지표와 비교할 때, 우리가 받은 혜택은 결코 불균형적이지 않다는 논리를 데이터로 입증해야 한다.

3. 결론

WTO 보조금 협정의 특정성 법리는 복잡하게 얽혀있으나, 그 핵심은 차별적 의도가 없는 '객관적이고 자동적인' 정부의 정당한 정책을 보호하는 데 있다.

본 연구가 정리한 바와 같이, US-Washers 판례는 정부의 재량권이 배제된 객관적 기준의 중요성을 확립했으며, AK Steel 판결과 SAA, 그리고 과거 상무부의 관행은 불균형성이 단순한 결과가 아닌, 합리적인 비교 기준을 통해 입증되어야 함을 보여준다.

만약 조사 당국이 이러한 법리를 무시하고 단순히 혜택이 소수에게 돌아갔다는 결과만으로 특정성을 판단한다면, 이는 보조금 협정 제2.1(다)조라는 예외 규정이

제2.1(나)조라는 원칙을 무력화시키는 해석적 오류를 범하는 것이다. K-ETS나 전력 정책처럼 탄소 중립과 산업 경쟁력이라는 보편적 목표를 가진 정책들이 상계관세의 위협에서 벗어나기 위해서는, 정부와 기업 모두 재량권 부재라는 방패와 합리적 비교 기준이라는 창을 가지고 WTO 규범에 입각하여 일관되게 대응해야 할 것이다.

<참고문헌>

이동은. 2025. “최근 미국의 보조금 상계관세 판정 결과에 관한 소고: 탄소배출권 거래제(K-ETS)에 관한 조사 및 대응 과정을 중심으로.” 『무역구제연구』 통권 73호, 93-126.

이환규. 2003. “법률상 특정성과 사실상 특정성-미국 상무부와 국제통상법원 판정을 중심으로-.” 『성균관법학』 통권 15호, 81-105.

배연재. 2023. “기후변화 대응을 위한 국제무역 규범의 모색: WTO 보조금협정을 중심으로.” 『고려법학』 제109호, 205-259.

세계무역기구. 1994. 『보조금 및 상계조치에 관한 협정』.

Appellate Body. 1999. Canada - Measures Affecting the Export of Civilian Aircraft. WT/DS70/AB/R.

Appellate Body. 2011. US - Anti-Dumping and Countervailing Duties (China). WT/DS379/AB/R.

Appellate Body. 2016. United States - Anti-Dumping and Countervailing Measures on Large Residential Washers from Korea. WT/DS464/AB/R.

U.S. Administration. 1994. Statement of Administrative Action accompanying the Uruguay Round Agreements Act. H.R. Doc. No. 103-316, vol. 1.

USDOC. 1984. Cold-Rolled Carbon Steel Products and Carbon Steel Structural Shapes from Korea (Final Determination). 49 Fed. Reg. 47,284.

USDOC. 1986. Certain Heavy Iron Construction Castings from Brazil (Final Determination). 51 Fed. Reg. 9,491.

USDOC. 1992. Final Affirmative Countervailing Duty Determinations: Pure Magnesium and Alloy Magnesium from Canada. 57 Fed. Reg. 30,946.

USDOC. 2022. Certain Hot-Rolled Steel Flat Products from the Republic of Korea: Final Results of Countervailing Duty Administrative Review; 2019. 87 FR 27570.

USCIT. 2023a. Hyundai Steel Co. v. United States. Slip Op. 23-144.

USCIT. 2023b. Hyundai Steel Company v. United States and Dongkuk Steel Mill Co., Ltd., v. United States. Slip Op. 23-182.

USCIT. 2024. Hyundai Steel Co. v. United States. Slip Op. 24-55.

USCIT. 2025a. Hyundai Steel Company v. United States. Slip Op. 25-102.

USCIT. 2025b. Hyundai Steel Co. v. United States. Slip Op. 25-124.

<국문초록>

현대 산업 정책이 산업용 전기료 조정, 탄소배출권 무상할당 등 정교한 형태로 발전함에 따라, 국제 통상 규범과의 마찰이 증가하고 있다. 이러한 분쟁의 핵심 법리는 정부 지원의 혜택이 특정 소수에게 집중되었는지를 판단하는 사실상 특정성(de facto specificity)으로, 기준의 모호성으로 인해 조사 당국의 자의적 해석에 대한 논란이 끊이지 않는다.

본 연구는 최근 미국 국제무역법원(CIT)이 동일한 한국 기업을 대상으로 내린 상반된 판결, 즉 산업용 전기료 사건과 탄소배출권 무상할당 사건을 심층 비교 분석한다. 전기료 사건에서 법원은 단순히 사용량이 많다는 이유로 불균형적 수혜를 인정한 상무부의 논리를 기각하며, 국민총생산(GNP) 기여도와 같은 합리적 비교 기준(some other comparator)에 근거한 엄격한 분석을 요구했다. 반면, 탄소배출권 사건에서는 전체 경제에서 수혜 기업의 수가 극소수라는 단순 비교만으로 제한된 수의 기업에 의한 사용을 인정하여 특정성이 성립한다고 판시했다.

본 논문은 두 판결의 분석적 잣대가 비일관적임을 지적하고, WTO 상소기구의 US-Washers(DS464) 판례와 과거 미국 상무부의 관행 분석을 통해 올바른 사실상 특정성 판단 기준을 제시한다. 핵심은 정부의 재량권이 배제된 채 법령에 명시된 객관적 기준에 따라 혜택이 자동으로 부여된다면, 그 결과 소수에게 혜택이 집중되더라도 이는 특정성의 증거가 될 수 없다는 점이다.

결론적으로, 본 논문은 향후 한국 정부가 상계관세 위험을 최소화하기 위해 재량권을 배제하고 객관적 기준에 기반한 정책을 설계해야 함을 제언한다. 또한, 관련 기업들은 상계관세 조사 시, 불균형성을 반박하기 위해 GDP 및 고용 기여도 등 합리적인 비교 기준을 적극적으로 제시하는 대응 전략을 취해야 함을 강조한다. 이는 WTO 보조금 협정의 근본 취지인 정부의 정당한 정책 주권을 보호하고 예측 가능한 통상 환경을 조성하는 데 기여할 것이다.

핵심어: 사실상 특정성, 상계관세, WTO 보조금 협정, 불균형성, 자동성 원칙, 미국 국제무역법원(CIT)

<영문초록>

Modern industrial policies, such as electricity tariff adjustments and carbon credit allocations, increasingly clash with international trade regulations. The central legal issue is 'de facto specificity,' an ambiguous standard used to determine if government support unfairly benefits a select few, leading to controversial interpretations by investigating authorities.

This thesis analyzes two contradictory U.S. Court of International Trade (CIT) rulings involving the same Korean steel company. In an electricity subsidy case, the CIT rejected the U.S. Department of Commerce's (DOC) simple consumption-based analysis, requiring a rigorous evaluation against a some other comparator like GNP contribution. Conversely, in a carbon credit case, the court affirmed specificity based on a simple count of beneficiary firms relative to the entire economy.

Highlighting this inconsistency, this study draws on WTO jurisprudence, particularly the US-Washers (DS464) case, to propose a clear framework. The core principle is that if benefits are granted automatically based on objective criteria without government discretion, the resulting concentration of benefits is not, in itself, sufficient evidence of specificity.

In conclusion, to mitigate countervailing duty risks, governments should design policies based on objective, automatic criteria. Corporations, in turn, must proactively defend against specificity claims by presenting rational benchmarks like GDP or employment contribution. This dual approach is essential to protect legitimate policy space under the WTO SCM Agreement and ensure a predictable trade environment.

Keywords: De Facto Specificity, Countervailing Duty, WTO SCM Agreement, Disproportionality, Automaticity Principle, U.S. Court of International Trade (CIT)