

신재생에너지 보조금 지급에 관한 법적쟁점 고찰*

A Study on the Legal Issues on the Payment of Renewable Energy Subsidies

박 지 은** Ji-Eun Park

이 양 기*** Yang-Kee Lee

목 차

I. 서론	IV. WTO협정상의 쟁점사항
II. 이론적 배경	V. 결론
III. WTO 분쟁 사례	참고문헌
	Abstract

국문초록

온실가스 배출로 인한 지구온난화에 대응하고 지구의 평균 기온상승을 방지하기 위하여 2015년 12월 파리기후협정(Paris Agreement)이 채택되어 신기후체제가 도래하게 되었다. 해수면상승과 삼림고갈, 미세먼지 등과 같은 기후변화로 인한 환경문제에 대응하기 위하여, 신재생에너지의 중요성이 높아졌다. 신재생 에너지의 성장을 위해서는 현실적으로 정부의 지원이 필요하다. 그러나 신재생에너지 산업에 대한 각국 정부의 과다한 지원은 공정한 경쟁을 저해하고 비용을 높인다는 점에서 문제가 될 수 있으며, 이미 WTO에서도 신재생에너지 보조금과 관련된 제소 사례를 찾아볼 수 있다.

본 연구는 WTO의 보조금 및 상계조치 협정과 GATT를 중심으로 하였다. 신재생에너지 보조

* 이 논문은 2017년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2017S1A5B8057488).

** 부산대학교 대학원 무역학과 박사과정, 제1저자

*** 부산대학교 무역학부 교수, 교신저자

금에 관련된 WTO 분쟁사례를 살펴보고, 사례에서 쟁점이 되는 조항인 보조금협정의 제2조 특정성과 제3조 (b)항 수입대체보조금, GATT 제20조 일반적 예외를 분석하였다. 기후변화에 대응하는 환경보호적인 관점에서 현재 각 국의 에너지 정책을 반영하고 신재생에너지 산업의 발전을 위하여 보조금협정의 개정 또는 보완이 필요하다. 본 연구에서는 보조금협정 제8조 허용보조금의 제도입 논의 또는 에너지보조금에 관한 특별규정과 같은 방안과 더불어 보조금협정 제3조의 명확한 해석기준이 필요하다고 보았다. 그러나 과도한 정부 보조금의 지급은 무역분쟁을 야기할 수 있으며 환경보호와 자유무역의 형평성, 지속가능한 개발이라는 WTO의 목적에 맞추어 WTO의 규범을 개선해야 한다.

<주제어> 신재생에너지보조금, 보조금협정, 특정성, GATT 제20조

I. 서론

교토의정서 이후 온실가스 배출로 인한 지구온난화에 대응하고 지구의 평균 기온상승을 방지하기 위하여 2015년 12월 파리기후협정(Paris Agreement)이 채택되어 신기후체제가 도래하게 되었다. 빙하의 해빙과 해수면 상승, 삼림고갈과 사막화, 미세먼지의 발생 등의 기후변화로 인한 환경문제에 대응하기 위해서는 기본적으로 에너지 산업의 개편이 필요하다. 기존의 화석연료에너지로 인한 온실가스 배출이 지구온난화를 일으키고 있는 기후변화의 주요원인이라고 할 수 있기 때문이다.

화석연료의 주요 자원인 석유, 석탄 등의 고갈에 따른 문제와 지구온난화로 인한 기후변화 문제를 해결하기 위해 신재생에너지의 중요성이 높아졌다. 신재생에너지는 화석연료나 핵분열을 이용한 에너지가 아닌 대체에너지의 일부로 전력, 수송용 연료로 변환할 수 있는 생산물을 신재생에너지라고 한다.¹⁾ 신재생에너지는 화석연료에너지에 비해 고가인데 이는 기후적, 지리적 특성에 의존적이기 때문이다. 태양열이나 풍력은 기후에 많은 영향을 받으므로 보조발전시설이 필요하고, 신재생에너지산업은 신규산업의 일종으로 아직 연구개발에는 막대한 자금이 필요로 하고 있다. 따라서 신재생 에너지의 성장을 위해서는 정부의 지원이 필요한 실정이다. 그러나 신재생에너지 산업에 대한 각국 정부의 과도한 지원은 공정한 경쟁을 저해하고 비용을 높아진다는 점에서 문제가 될 수 있

1) 신재생에너지에 관해 국제적으로 통일된 정의는 없으며, 한국에서는 신재생에너지법 제2조에 '기존의 화석연료를 전환시켜 이용하거나 햇빛, 물, 지열, 강수, 생물유기체 등을 포함하는 재생가능한 에너지로 변화시켜 사용하는 에너지'라고 정의하고 있다.

으며, 이미 WTO에서도 신재생에너지 보조금과 관련된 제소사례를 찾아볼 수 있다.

신재생에너지에 관한 연구는 주로 정책적인 분석에 대한 연구가 많이 진행되었으나 WTO 분쟁 이후에는 WTO 규정과의 조화 및 국제적인 규범과의 조화에 대한 연구도 진행되고 있다. 오선영(2013)은 캐나다 재생에너지 사례를 분석하고 이를 통해 유럽의 신재생에너지 정책을 통상법적 관점에서 쟁점이 되는 사항을 분석하고 있으며, 김길원(2017)은 인도 태양광에너지 사례를 분석하고 동 사례에서 쟁점이된 GATT 제20조 (d)항의 의미를 검토하였다. Asmelash H. B.(2015)에서는 WTO 분쟁에서 화석연료 보조금에 비하여 신재생에너지 보조금이 취약한 원인을 검토하였고, Rubini R.(2012)는 신재생에너지 보조금이 좋은 영향을 줄 수 있다는 가정 하에 WTO 보조금 제도의 문제점을 파악하였고 법적 불확실성이 에너지 정책을 제약하고 있다고 주장하였다. 이외의 다수 연구에서는 새로운 체제가 도입된 기후변화협약으로 인해 발생할 수 있는 문제를 WTO 사례를 통하여 분석하고 WTO 협정에 부합하는 방향으로 정책을 수립하도록 하는 방안을 서술하고 있다.

본 연구에서는 기후변화체제에 대응하기 위하여 각국의 정책이 친환경적인 변화를 꾀하는 현 시점에 맞추어 신재생에너지산업의 발전과 환경보호를 위한 관점으로 WTO 협정의 쟁점조항과 개선방안을 제시하고자 하였다. 본 연구는 연구의 범위를 WTO의 부속서와 다수의 협정 중에서 보조금 및 상계조치 협정과 GATT를 중심으로 한정하고, 신재생에너지산업에서 지급되는 보조금이 WTO의 보조금 및 상계조치 협정 또는 GATT 하에서 적합하게 지원되는지 WTO 분쟁사례를 통해서 살펴보았다.

Ⅱ. 이론적 배경

1. 에너지 보조금

1) 화석연료 보조금

석유, 석탄, 천연가스 등을 이용하는 에너지를 화석에너지 또는 화석연료라고 하며 이에 대한 보조금은 선진국과 개발도상국에서 화석연료의 생산과 소비를 위하여 다양한 형태로 지원되고 있다. 화석연료 보조금을 제공하는 목적은 빈곤층의 에너지 접근성을 강화하기 위한 지원, 농사용 전기요금 할인이나 조업용 선박의 연료비 지원과 같은 특정 산업 보호를 위한 혜택의 제공 등을 위함이다.²⁾ 생산보조금은 수출제한, 신용보증, 세계

혜택, 독점권 양허 등의 형태로 제공된다. 반면에 소비보조금은 직접적인 재정의 이전, 가격통제, 세금 면제 및 환급의 형태를 취하게 된다.

2009년을 기점으로 G20와 APEC에서 세계적으로 화석연료 보조금의 감축 또는 폐지가 논의되었는데, 과도한 화석연료에너지의 사용이 기후변화를 악화시키는 요인으로 작용하고 신재생에너지의 투자를 축소시키기 때문이다.³⁾ 그러나 화석연료 보조금 감축 또는 폐지가 쉽게 이루어지기 힘든데, 보조금의 감축이나 폐지에 따라 에너지원의 가격이 인상되면 업체나 소비자의 반발이 일어나고 인플레이션이 발생하는 것과 같은 정치, 경제적으로 부정적인 영향을 가져올 수 있기 때문이다.⁴⁾

2) 신재생에너지 보조금

수소에너지, 연료전지 등의 신에너지와 풍력에너지, 태양열에너지, 수력에너지, 바이오매스, 지열에너지와 같은 재생에너지의 자원 등을 포괄하여 신재생에너지라고 한다.⁵⁾ 기후변화가 진행되고 신기후체제가 도립하게 되면서 전체 에너지 자원 중 일부분을 차지하고 있는 신재생에너지의 점유율을 증가시키는 것은 환경적, 경제적으로 중요한 의미를 가진다고 여겨진다. 신재생에너지의 사용은 이산화탄소 배출을 현저하게 감소시키고 에너지 보안강화, 지역일자리 및 부가가치 창출, 그리고 환경보호와 같은 이점이 있다.⁶⁾ 이에 각 국가들은 탄소집약적인 화석연료를 신재생에너지 자원으로 대체하여 저탄소에너지로 전환하기 위한 정책을 국제적 및 국가적 차원에서 노력하고 있다. 보조금은 신재생에너지 자원의 개발을 촉진하기 위해 정부가 사용하는 가장 일반적인 정책수단이다. 화석연료 보조금과 달리 신재생에너지 보조금은 일반적으로 생산보조금의 형태로 제공

2) UNEP(2002), "Reforming Energy Subsidies: An Explanatory Summary of the Issues and Challenges in Removing or Modifying Subsidies that Undermine the Pursuit of Sustainable Development", Geneva: UNEP/IEA.

3) [국제사회의 다양한 노력] 화석연료보조금 폐지(2015.12.31.), 「외교부」, Available at http://www.mofa.go.kr/www/brd/m_20152/view.do?seq=357720&srchFr=&srchTo=&srchWord=&srchTp=&multi_itm_seq=0&itm_seq_1=0&itm_seq_2=0&company_cd=&company_nm=&page=9

4) 정웅태·이수현, 화석연료 보조금 감축 또는 폐지에 대한 국제적 논의 동향 및 시사점, 세계에너지시장이론사이트, 제14-4호, 2014, pp.3-4.

5) 신재생에너지는 신에너지와 재생에너지를 포괄하는 용어로, 신에너지는 새로 변환된 형태의 가스, 액체연료, 전력 등의 공급원으로 이용할 수 있는 것을 말하며 수소에너지, 연료전지, 청정 화석연료의 변환과 이용 등을 포함한다. 재생에너지는 지열, 바람, 태양, 강수, 조수 및 바이오매스 등을 포함하는 재생가능 자연에너지원을 말한다.

이종영(2005), "신·재생에너지의 이용·보급을 위한 제도", 「환경법연구」, 제27권 제1호, p.203.

6) More Renewable Energy Needed to Avoid Catastrophic Climate Change', (2014), Retrieved April 15, 2014, from <http://irena.org/newsroom/pressreleases/2014/Apr/More-Renewable-Energy-Needed-to-Avoid-Catastrophic-Climate-Change>

된다. 발전차액지원제도(FIT: Feed-In Tariffs)와 전력구매협약, 자본금의 지원 및 대출, 유리한 세제혜택, R&D지원의 형태가 대표적이다.⁷⁾ 신재생에너지 시장의 형성단계와 보급 단계에서 의무할당제(RPS: Renewable Portfolio Standard)와 FIT의 역할이 중요하다는 것은 정책입안자와 연구자들의 공통된 의견이다.⁸⁾

FIT⁹⁾는 신재생에너지 발전설비 설치자의 투자위험을 감소시켜 신규투자를 유인하며, 일반 시민을 비롯해 소규모 투자자들이 발전 사업자가 될 수 있도록 하여 재생에너지 시장을 확대시키는 역할을 한다.¹⁰⁾ 주로 신재생에너지 보조금의 형태로 많이 사용되고 있는데, WTO의 규정과의 상충되는 부분으로 논란의 여지가 있었다. 이 제도에서 정부는 기본적으로 신재생에너지 자원에서 생산하는 전력 kWh당 최소 가격을 지불하고 국가의 전기시스템에 공급하는 것을 보장한다.¹¹⁾ 정부는 발전차액지원의 조건으로 국내생산품사용을 요구하는 조건을 부과하기도 한다. 즉 신재생에너지의 생산자는 국내의 에너지 설비 생산자로부터 장비 및 기타 생산자재의 일정량을 사용하여야 한다. 이러한 경우 타국의 태양열 패널이나 풍력 터빈을 사용하는 에너지 생산업체는 이 제도의 지원을 받지 못하게 된다. 문제가 되는 것은 이런 조건이 타국의 재생에너지 장비의 사용을 저해하고, 사실상 무역장벽으로 작용하여 WTO 분쟁의 원인을 제공하게 된다는 것이다.¹²⁾

2. 보조금 제도

신재생에너지 보조금과 관련된 WTO협정에는 WTO 보조금 및 상계조치 협정과 GATT, 그리고 TRIMs협정이 있다. 본 연구에서는 보조금 및 상계조치 협정과 GATT를 중심으로 살펴보고자 한다.

「보조금 및 상계조치 협정」은 동경라운드의 보조금협정에 기초하여, 우루과이라운드

-
- 7) 강만옥·황옥·이상용(2007), 「에너지·전력부분 보조금의 환경친화적 개편방안과 파급효과 연구(I)」(연구보고서 RE-03), 서울: 한국환경정책·평가연구원. pp.10-22.
- 8) 진상현(2010), “신재생에너지의 환경적 영향에 관한 법적 고찰”, 「환경법연구」, 제37권 제1호, pp.123-127.
- 9) 발전차액지원제도는 신재생에너지 발전전력 생산업자에게 고정가격으로 생산을 보장하는 제도이며 가격정책의 일종이다. 일반적으로 기존 화석연료나 원자력 등을 이용한 에너지와 비교하면 신재생에너지 발전전력 가격이 훨씬 높기 때문에, 이러한 가격차이인 발전차액을 정부의 재정 또는 지원을 통해 손실이 없도록 보장하여 신재생에너지가 전력시장에서 경쟁력있는 가격으로 접근될 수 있도록 하는 제도이다.
- 10) 이수철·박승준, 한국의 신재생에너지전력 지원정책-EU와 일본의 제도비교분석을 통한 지원정책의 현상과 과제, 「환경정책연구」, 제7권 제2호, pp.5-10.
- 11) Wilson Rickerson(2012), “Feed-in Tariffs as Policy Instrument for Promoting Renewable Energies and Green Economies in Developing Countries”, *UNEP*, pp.3-10.
- 12) Henok Birhanu Asmelash(2015), “Energy subsidies and WTO dispute settlement: Why only renewable energy subsidies are challenged?”, *Journal of International Economic Law*, pp.268-269.

에서는 보조금의 범위와 기준을 명확히 하고, 상계관세의 발동절차 등을 분명히 하기 위하여 채택되었다. 보조금협정 제1조 보조금의 정의에 의하면 보조금이란 특정 기업과 산업에 대해 제공하는 정부의 경제적, 재정적 지원이 존재하고 그에 따른 경제적 혜택을 유발하는 것이라고 할 수 있다. 동 협정에서 규정하는 일정한 요건에 충족될 경우 WTO 규범에 반하는 보조금이 존재하는 것으로 간주된다.

보조금의 종류로는 금지보조금, 조치가능보조금, 허용보조금으로 구분하고 있다. 제2부에 규정된 금지보조금은 수출보조금과 수입대체보조금으로 나누고, 제3부에는 조치가능보조금에 대해 규정한다. 조치가능보조금이란 금지보조금 외에 회원국이 보조금지급을 통해 타회원국의 이익에 부정적인 효과를 일으키는 보조금을 말한다.¹³⁾ 허용보조금은 제8조에 규정되어 있으나, 1999년 12월 31일을 끝으로 그 효력을 상실하게 되었다. 이러한 보조금의 분류에서 신재생에너지와 관련된 보조금은 대부분 금지보조금에 속한다. 보조금의 요건인 재정적 자원, 경제적 혜택 그리고 특정성이 충족되면 금지보조금으로 분류되기 때문인데 신재생에너지보조금은 보조금을 지원할 때 산업을 특정하고 있는 경우가 많기 때문에 특정성 요건을 충족하게 된다.

Ⅲ. WTO 분쟁사례

1. 중국 풍력발전설비 보조금 조치

중국은 2008년부터 ‘풍력발전설비의 산업화를 위한 특별기금’을 통해 풍력장비 생산업체들에게 국내생산품을 사용하는 조건으로 보조금을 지급하였다. 미국은 중국이 해당 프로그램을 WTO 공용어로 번역하지도 않고, 통보하지도 않았기 때문에, WTO 가입의정서에 위배되는 조치라고 주장하였다.

2010년 12월 미국이 WTO에 양자협의를 요청하였으며, 이는 신재생에너지 분야에서 발생한 최초의 분쟁 사건이다. 2011년 2월 미국과 중국은 협의를 개시하고, 일본과 EU를 협의에 참여하도록 요청하였다. 해당 분쟁은 패널 설치되기 전에 중국이 문제가 된 풍력보조금 프로그램을 폐지한다는 약속을 조건으로 양자합의 하였다.¹⁴⁾

중국이 미국의 양자협의 요청을 수용한 이유는 당시 중국은 풍력발전산업에서 충분한

13) 이은섭(2000), 「WTO 통상법」, 서울: 진영사, pp.62-63.

14) 박월라·Sherzod Shadichodjasw·나수엽·마광, 「중국의 보조금 현황과 주요국의 대응사례연구」, 서울: 대외경제정책연구원, pp.137-138.

경쟁력을 확보한 상태였고, 미국이 주장한 중국의 보조금협정 위반이 분명하기 때문에 협의로 마무리 짓고자 한 것으로 추측된다. 보조금에 대한 통보 위반을 차치하고도 국내 생산품 사용조항은 보조금협정에서 금지보조금으로 분류되기 때문이다. 국내생산품 사용 조항에 관한 WTO의 판결은 이후 분석할 캐나다사례와 인도사례에서 다루고자 한다.

2. 캐나다 재생에너지 및 발전차액지원제도

1) 사건 내용

캐나다 온타리오 주는 지구온난화를 악화시키는 화력발전소 증설을 저지하고, 고용을 창출하기 위하여 재생에너지 산업에 인센티브를 제공하는 제도를 도입하였다. 캐나다 온타리오 주의 FIT프로그램은 현지조달비율 정책이었는데, 이는 2009년 5월 제정된 그린에너지법(Green Energy Act)의 주요 항목 중 하나이다. 동 정책의 목적은 2014년까지 석탄 에너지 발전설비를 점진적으로 폐쇄하고 2020년까지 풍력발전 목표치 4.6GW를 달성하는 등 재생에너지 기술의 발전을 촉진하고, 5만개 이상의 일자리를 창출하는데 있었다.¹⁵⁾

온타리오 주의 FIT프로그램에서는 풍력에너지와 태양광에너지 기술을 이용하여 전기를 생산하는 발전업자에게 화석연료를 이용하여 전기를 발생하는 발전업자들보다 높은 금액의 전력매입가를 최소 20년에서 최대 40년까지 보장해주었다. ‘국내생산품 사용기준 (Minimum Required Domestic Content Level)’을 통하여 관련 에너지발전설비와 관련된 제조업의 생산능력을 제고하려는 목적이었다. 온타리오 주의 풍력, 태양광에너지 발전업자들은 정부로부터 높은 고정매입가를 보장받기 위해서 발전설비의 일정비율 이상을 온타리오 주에서 생산된 부품을 사용하여야했다.¹⁶⁾

2010년 9월 일본은 캐나다 온타리오 주의 풍력 및 태양광 에너지 발전지원보조금 제도인 FIT프로그램을 WTO에 제소하였다. 일본은 캐나다 국내에서 생산된 부품을 포함하는 태양광 및 풍력 발전에 대해 장기적으로 가격을 보장되게 한 조치에 대해 이의제기를 한 것이다. 일본은 재생에너지 발전설비에 캐나다 온타리오산 부품을 사용하도록 한 것은 국내생산품 사용조항이므로 GATT 제3조 내국민대우원칙의 위반이라고 주장하였다.

15) Steve Charnovitz and Carolyn Fischer(2015), “Canada-Renewable:Implication for WTO Law on Green and Not-So-Green Subsidies”, World Trade Review, Vol.14 No.2, pp.179-181.

16) 오선영(2013), “〈캐나다-재생에너지 발전사건〉에 대한 WTO 판결 분석 및 우리 정부의 재생에너지 향후 정책에 대한 시사점”, 「법학연구」, 제21권 제4호, pp.364-366.

국내생산품을 사용한 발전업자에게 인센티브를 제공하기 위한 ‘정부의 재정적 기여’가 있었고 이로 인해 ‘경제적 혜택’이 발생하였으므로, 이는 보조금 협정 제1조에 해당하고 보조금의 지원이 국내생산품 사용여부에 따라 조건적으로 이루어졌으므로 보조금협정 제3조 금지보조금에 해당한다고 주장하였다.

2) 판결 및 쟁점

해당 분쟁에서 패널은 보조금 협정 제1조 및 제3조 충족여부, GATT 제3조 4항 내국 민대우원칙 위반여부, TRIMs협정 제2조 1항 위반에 대하여 주요하게 다루었다.¹⁷⁾ 먼저 보조금협정의 보조금의 요건을 보면 크게 세 가지로 보조금 제1조의 재정적 기여와 경제적 혜택이 존재해야 하며, 제2조의 특정성이 충족되어야 한다. 패널과 상소기구는 캐나다의 FIT프로그램의 재정적 기여는 인정하였으나, 경제적 혜택에 대한 사실관계가 충분히 입증되지 않았기 때문에, 보조금협정 제1조에 부합되는 보조금으로 인정하지 않았다.

첫 번째 쟁점이었던 재정적 기여에 대해서 보면, 캐나다 FIT프로그램에 정부의 재정적 기여가 있다는 사실에는 분쟁당사국 간에 이견이 없었으나 그 유형에 대한 이견이 있었다. 보조금협정 제1조에서는 재정적 기여의 4가지 유형을 구체적으로 규정하고 있다.¹⁸⁾ 일본은 해당 조치가 보조금협정 제1조 1항 (a)(1)호의 유형 중 두 개 이상에 해당된다고 주장하였고 캐나다는 ‘상품의 구매(purchase of goods)’에 해당한다고 반박하였다. 패널과 상소기구는 온타리오주의 FIT프로그램은 보조금협정 제1조 1항 (a)(1)(iii)호인 상품의 구매에 해당한다고 판결하였다.

다음 쟁점 사항인 경제적 혜택에 대해서는 패널과 상소기구의 판결이 달랐다. 먼저 패널단계에서 일본은 경쟁적인 전기도매시장 전체가 혜택에 대하여 분석의 비교기준이 되는 관련시장이며, 신재생에너지 발전업자에게 혜택이 발생하였다고 주장하였다. 그러나 패널은 관련시장이란 정부개입으로 인해 왜곡되지 않은 시장을 의미하나, 그렇다고

17) Panel Report, 「Canada-Certain Measures Affecting the Renewable Energy Generation Sector, Canada-Measures Relating to the Feed-in Tariff Program」, WTO

18) 보조금 및 상계조치 협정 제1조 (a)(1)호에서 규정하는 재정적 기여(financial contribution)가 있는 경우는 다음과 같이 4가지 유형이다. ①정부의 관행이 자금의 직접이전(예를 들어, 무상지원, 대출 및 지분참여), 잠재적인 자금 또는 채무부담의 직접이전(예를 들어, 대출보증)을 수반하는 경우, ②정부가 받아야 할 세입을 포기하거나 징수하지 아니하는 경우(예를 들어, 세액공제와 같은 재정적 유인), ③정부가 일반적인 사회간접자본 이외의 상품 또는 서비스를 제공하거나 또는 상품을 구매한 경우, ④정부가 자금공여기관에 대하여 지불하거나 일반적으로 정부에 귀속되는 위의 ①에서부터 ③에 예시된 기능의 유형중 하나 또는 둘 이상을 민간기관으로 하여금 행하도록 위임하거나 지시하며, 이러한 관행이 일반적으로 정부가 행하는 관행과 실질적으로 상이하지 아니한 경우를 말한다.

해서 어떠한 정부개입도 없는 순수한 시장이거나 경제학적으로 완벽하게 경쟁적인 시장일 필요는 없다고 하며, 제소국들이 제출한 증거만으로는 혜택이 발생하였는지 확정할 수 없다고 판결하였다. 그러나 상소기구에서는 관련시장을 전기도매시장 정체가 아니라 발전기술에 따라 구별되는 정부의 에너지믹스¹⁹⁾에 의해 창설된 풍력에너지와 태양광에너지에 의해 생산된 전기가 경쟁력을 가지는 시장만으로 한정하였다. 관련시장을 결정할 상소기구는 혜택의 존재여부에 대한 검토를 하고자 하였으나, 패널에서 사실관계가 충분히 확인되지 않았기 때문에 추가적인 검토가 불가능하다고 하면서 전력 생산에 필요한 설비를 필수적인 것과 부수적인 것으로 구분하지 않은 점을 확인시켰다. 최종적으로 상소기구는 온타리오주의 FIT프로그램이 경제적 혜택을 발생시켰는지는 판단할 수 없다고 결론 내렸다. 그리고 특정성 요건에 관해서는 이미 경제적 혜택에 대한 입증을 하지 못하였으므로, 패널은 특정성에 관해 달리 검토하지 않았다.

종합하자면 캐나다의 FIT프로그램의 보조금협정 제1조 및 제3조 위반에 대해서 상소기구는 패널의 판결을 지지하면서도 경제적 혜택에 대한 패널의 논리에는 동의하지 않았으며, 제3조 금지보조금인지를 결정할 수 없다고 판결하였다.²⁰⁾

3. 인도 태양전지 및 태양광모듈 관련 조치

1) 사건 내용

2010년 인도 정부는 태양광에너지의 사용을 전국적으로 확산시키기 위하여 정책을 입안하고 태양광에너지 발전사업을 추진하였다. 인도는 2022년까지 태양광의 용량을 100,000MW로 늘리겠다는 계획으로 태양광정책을 기획하고,²¹⁾ 연계형 태양열 발전시스템을 구축하

19) 에너지믹스란 에너지(Energy)와 믹스(Mix)의 합성어로, 흔히 소비자의 에너지원 선택으로 인한 결과물, 국가 에너지정책의 결과물 또는 국가 에너지원별 구성비로 정의된다. 강미영(2013.2.21.), “블랙아웃과 2013년 베스트 에너지믹스 -전력위기 상황, 근본적 대책을 무엇인가?”, 「GS칼텍스 미디어허브」, Available at <https://gscaltexmediahub.com/energy/expert-told-energy-story-1-1/>

20) 종합적인 검토를 위해 다음의 선행연구들을 참조함.
박지현(2012), “유럽의 신재생에너지정책과 FIT(Feed-in tariff)의 통상법적 쟁점-캐나다 재생에너지발전분야사건을 중심으로”, 「홍익법학」, 제13권 제1호, pp.771-796; 오선영(2013), 전기논문, pp.363-382; 예세민·신건호, “WTO분쟁해결동향:2016년”, 「통상법률」, 제132호, pp.129-144; 이천기(2014), “캐나다-재생에너지 발전차액지원제도 사건 판정에 대한 비판적 고찰”, 「국제경제법연구」, 제12권 제2호, pp.137-168; 이효영·엄준현(2014), 「주요 기간산업 관련 WTO 보조금 분쟁 연구」(연구자료 14-03), 서울: 대외정책연구원.

21) [지구이벳 소식] 누가 재생에너지로의 전환을 가로막나?(2016.3.1.), 「환경운동연합」, Available at <http://kfem.or.kr/?p=156498>

기 위하여 태양광에너지 발전업자에게 정부는 지원금과 함께 ‘생산전력 일괄구매계약 (power purchase agreement)’을 체결하고 장기 전력구매를 보장하였다.²²⁾ 그러나 이러한 지원을 받기 위해서 정부의 태양광정책에 따라 태양발전 전지 및 모듈(solar cells and solar modules)에 대하여 국내생산품을 사용하도록 하는 요건을 부과하였다.²³⁾

자국산 태양전지와 모듈을 일정 비율로 사용하게 한 인도의 ‘국가 태양에너지 미션 (National Solar Mission)’에 포함된 규정은 외국 업체에 대한 차별이라고 주장하며 2014년 2월 미국이 제소하였다.²⁴⁾ 미국은 국내생산품 사용조항이 인도 태양광정책의 지침자료(Guidelines document) 및 선정자료(Request for Selection document)에 의무적인 조치임을 명백히 하고 있으며, 이는 GATT 제3조 4항 및 TRIMs협정 제2조 1항의 위반이라고 주장하였다. 인도는 국내생산품사용 조치는 정부조달에 해당하는 조치로 GATT 제3조 8항 (a)호에 따라 내국민대우의무의 면제를 받게 되며, 의무면제가 되지 않더라도 GATT 제20조 (d)호, (j)호에 의해 정당화될 수 있다고 주장하였다.

2) 판결 및 주요 쟁점

동 사건에서 쟁점이 된 사항은 GATT 제3조 내국민대우 의무 위반 여부와 GATT 제20조 일반적 예외에 해당하는지 여부이다.

앞서 본 캐나다-재생에너지사건에서 상소기구가 전력 생산에 필요한 설비에서 필수적인 것과 부수적인 것으로 구분하지 않은 점을 참조하여, 패널은 태양전지와 태양광모듈 등의 설비가 ‘발전설비’와 ‘전기’ 간에 밀접한 관련성이 존재할 뿐이지 경쟁관계가 존재하는 것은 아니라고 보았다.²⁵⁾ 따라서 국내생산품 사용조항에 따라 발생한 수입상품에 대한 차별은 GATT 제3조 8항²⁶⁾에 따라 내국민대우의무의 적용이 면제되지 않는다고 판결하였다. 상소기구에서도 인도 정부가 발전사업자에 대하여 국내산 태양전지 및 모듈의 사용 요건을 부과한 것이 WTO협정의 내국민대우의무 위반이라고 패널의 결정을 확인하였다. 자국에서 생산된 장비만 사용하도록 하는 인도의 태양에너지정책의 국내생산품 사

22) 이길원(2017), “인도의 미국산 태양전지·모듈 제품의 차별에 관한 WTO 판례 연구”, 「미국헌법연구」, 제28권 제3호, pp.187-188.

23) 인도, WTO 태양광 분쟁서 미국에 패소...“인도산 강제안돼”(2016.9.17.), 「연합뉴스」, Available at <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2016/09/17/0200000000AKR20160917028700077.HTML>

24) 정민정(2017), “지속가능발전을 위한 신재생 에너지 보조금 제도와 통상조약의 조화방안”, 「국제법학회논총」, 제62권 제2호, p.217.

25) 이길원(2017), 전제논문 p.195.

26) GATT 제3조 8항 (a)호는 다음과 같이 규정한다.

이 조의 규정은 상업적 재판매 또는 상업적 판매를 위한 재화의 생산에 사용할 목적이 아닌, 정부기관에 의하여 정부의 목적을 위하여 구매되는 상품의 조달을 규율하는 법률, 규정 또는 요건에는 적용되지 아니한다.

용조항은 외국 업체에 대한 차별에 해당한다는 것이다.

GATT 제20조 (d)항은 회원국의 법률 또는 규정의 준수를 확보하기 위해 필요한 조치를 취했을 시, 그 조치를 정당화할 수 있게 한다. 패넬은 인도가 제시한 국내법²⁷⁾ 중 전기법²⁸⁾만이 이에 해당한다고 보았다.²⁹⁾ 국내생산품 사용조항과 전기법은 천연가스, 재생에너지 등과 같은 자원의 최적의 활용을 추구한다는 점에서 도입 배경이나 취지가 일치한다고 할 수 있으나, 국내생산품 사용조항에 의해 전기법에 규정된 의무를 강제하지 못한다면 GATT 제20조 (d)항에 해당하는 조치라 보기 어렵다고 하였다. 즉 패넬은 국내생산품 사용조항이 전기법의 준수를 확보하려는 조치라는 것이 입증되지 않으므로 GATT 제20조 (d)항의 일반적 예외에 따라 정당화할 수 없다고 판결하였고, 상소기구도 이와 같은 패넬의 결정을 지지하였다.

GATT 제20조 (j)항은 일반적 또는 지역적으로 공급이 부족한 상품의 획득 또는 분배에 필수적인 조치에 대한 예외를 인정한다. 패넬은 그동안 WTO 분쟁에서 (j)항에 대한 검토가 이루어지지 않았던 것을 우려하면서 ‘공급부족’의 의미에 대해 상품의 공급이 수량적으로 부족하거나 결핍한 경우가 이에 해당한다고 보았다. 동 조항에서 규정하는 ‘공급이 부족한 상품’은 이용가능한 공급량이 수요를 충족하지 못하는 경우라고 하였다. ‘일반적 또는 지역적’이라는 의미에 대해서는 수요를 충족하지 못한 상품의 공급이 이루어지는 지리적인 지역 또는 시장의 범위를 나타내는 것으로 해석하였다. 패넬은 인도의 태양전지와 태양광모듈의 제조능력 부족이 해당 상품의 일반적 또는 지역적 공급부족으로 이어지는지를 검토하였는데, 여기에서 상품에는 국내상품 뿐만 아니라 수입상품 모두를 포괄하는 개념이라는 것을 확인하였다. 또한 공급부족의 시기를 ‘현재’라고 한정하면서 인도가 주장한 공급 부족 위험이 있는 상품까지 포함하는 것은 아니라고 하였다. 이를 종합하여 패넬은 인도의 태양전지와 태양광모듈은 수입상품에 어느 정도 의존함으로써 수요를 충족할 수 있기 때문에 GATT 제20조 (j)항에서 의미하는 ‘일반적 또는 지역적

27) 인도는 전기법(Electricity Act), 국가전기정책(National Electricity Policy), 국가전기계획(National Electricity Plan), 기후변화에 관한 국가행동계획(National Action Plan on Climate change)를 국내법으로 제시하였다.

28) 2003년 6월 시행된 전기법은 모든 전력국이 발송배전의 통합전력회사로 남겨지기 보다는 각 부문별로 분리하여 효율적으로 운영되도록 하고 있다. 따라서 동 법은 규제완화, 시장경제 도입, 향후 사업재편을 위한 틀을 설정하고 있다. 주요 내용은 각 주 전력규제위원회의 설치, 예산에서 보조금 지급, 내부 상호 보조 축소, 수력을 제외한 발전부문 자격취득제도의 폐지, 송전망 접속개방 실시, 배전부문 접속개방의 단계적 도입, 전력거래 허가, 지방의 전화 촉진, 검침 철거, 도전 단속강화 등 향후 개혁을 위한 내용을 제시하고 있다. [인도 2015년 해외 전력산업동향(2016.5.17.), 「한국전력거래소」, <https://www.kpx.or.kr/www/selectBbsNttView.do?key=355&bbsNo=202&nttNo=14803&searchCtgr=&searchCnd=all&searchKrwrd=&pageIndex=5&integrDeptCode=>

29) 이길원, 전계논문, p.201.

로 공급이 부족한 상품'에 해당하지 않는다고 판단하고, 인도 태양광에너지정책의 국내 생산품 사용조항은 GATT 제20조 (j)항의 일반적 예외에 따라 정당화될 수 없다고 판결하였다. 상소기구도 패널의 이런 결정을 지지하였다.³⁰⁾

IV. WTO 협정상 주요쟁점

WTO협정의 조항은 유형과 무형의 모든 영역의 무역에 적용되고 이는 에너지관련 상품과 서비스 모두를 포함하는 것으로도 이해할 수 있다. 도하라운드 당시 에너지에 관한 논의는 서비스분야로 포함시켜 논의하였다. 그러나 에너지의 원료가 되는 사탕수수, 옥수수 등에 대한 수량 제한과 수입세의 문제가 부각되자 농업분야 및 상품분야와의 관련성에 대한 명확한 분류가 우선되어야 한다는 의견이 제시되었다. 에너지를 상품이나 서비스로 보는 경우에는 보조금협정과 GATT 또는 GATS가 적용되고, 사회간접자본으로 보는 경우에는 보조금협정 제1조 1항에 따라 보조금협정의 적용대상에서 제외된다. 따라서 에너지의 분류에 따라서 보조금 지급에 대한 보조금협정위반을 판단에 핵심적인 사항이 될 수도 있다.³¹⁾ 그러나 현재 제소된 WTO의 신재생에너지 관련 분쟁을 보면 에너지를 상품으로 분류하고 있고, 관련된 WTO 협정은 GATT, 보조금 및 상계조치 협정, TRIMs 협정을 위반함을 주장하며 WTO에 제소하고 있다.

현재 보조금협정의 규정은 올바르게 지급되는 신재생에너지 보조금의 경우에도 제한된 보호만을 제공하고 있다. 분쟁해결에서의 해석도 약간의 설명과 구제를 제공하고 있을 뿐이다. 전세계의 에너지 산업구조를 화석연료에너지에서 신재생에너지로 전환해야 하는 현재 시점에서 선진국과 개발도상국의 차이를 극복하기 위해서는 허용보조금의 부활에 대한 논의와 보조금협정의 개정 필요성에 대한 논의를 해야 한다고 본다. 또한 이산화탄소 배출감소와 지구온난화 방지라는 신기후체제의 목표에 대응하기 위하여 WTO 보조금협정의 개정 및 보완이 필요하다.

30) Appellate Body Report, India-Certain Measure Relating to Solar Cells and Solar Modules, WT/DS456/Ab/R, para 6.2.

31) 박지현(2012), 전개논문, p.782.

1. 특정성

보조금협정 제2조에 따라 보조금이 특정 기업이나 산업에 '특정적'인 경우 조치가능보조금 또는 금지보조금으로 분류된다. 화석연료 보조금에 비해 신재생에너지 보조금에 관한 분쟁이 발생하기 쉬운 원인은 특정성(specificity)³²⁾ 요건이라고 할 수 있다. 화석연료 보조금은 경제 전반적으로 모든 소비자가 이용할 수 있는 소비자보조금의 형태를 취하고 있기 때문에 특정성이 있다고 간주될 가능성이 적다. 보조금이 특정성 요건에 충족되지 않기 위해서는 '객관적인 기준 또는 조건', 즉 중립적인 기준이나 조건으로 다른 기업보다 특정 기업을 우위에 두지 않는 경우, 본질적으로 경제적이고 수평적인 적용이 가능한 경우에 포함되어야 한다.³³⁾ 중립적이고 비차별적인 보조금은 주로 소비자보조금의 형태로 지원되는데, 신재생에너지 보조금이 소비자보조금으로 지원되지 않는 이유는 소비자가격이 낮아지면서 에너지소비량이 증가하게 되면 환경보호를 목적으로 하는 정책 또는 법의 목적성에 반하는 결과를 초래할 수도 있기 때문이다. 정부가 신재생에너지 설비를 짓는 비용의 일부를 지원해주는 생산보조금은 보조금협정상 특정산업에 지원해주는 것이 되고, 특정성 요건에 충족하게 된다. 그렇기 때문에 기후변화와 관련된 대부분의 정책보조금은 보조금협정상 조치가능 또는 금지 보조금의 범위에 속할 가능성이 높다. 이런 문제가 해결되지 않는 한 신재생에너지 정책의 목적과 의미가 퇴색될 수 있다.

신재생에너지 보조금의 성격상 주로 특정기업에 혜택을 주게 된다. 결과적으로 신재생에너지를 지원하는 보조금의 경우 특정성 요건이 매우 쉽게 충족될 수 있으며, 신재생에너지 보조금에 대한 법적 범위가 각국의 정책에 현실적으로 적용하기에는 적절하지 않은 것으로 보인다. 풍력이나 태양광에너지의 운송이나 공급을 대상으로 하는 보조금인지 또는 에너지기술 연구개발 및 투자에 초점을 맞춘 보조금인지에 여부와 상관없이 신재생에너지에 대한 정부의 보조금 지원은 아직 에너지시장에서 중요한 의미를 지니고 있다. 더욱이 현재 신재생에너지 분야가 확장되면 향후 정책적, 경제적 분야에서도 중요한 역할을 하는 산업이 될 것이고, 향후 WTO의 분쟁이 늘어날 수도 있을 것으로 예상된다. 이에 대한 대응책을 마련할 필요가 있다.

32) WTO 보조금 및 상계조치협정에서는 특정성에 대한 명확한 정의는 없으나, 보조금지급이 객관적인 기준이나 조건을 명시하지 않고, 일부 특정산업에 제한되거나 특정 기업에 지나치게 거액의 보조금이 지급되는 경우에 특정성이 있다고 한다. 특정성이 있는 보조금은 보조금협정의 규율대상이 된다.

33) 보조금협정 제2조 1항 (b)호는 다음과 같이 규정한다.

공여당국 또는 공여당국이 그에 따라 활동하는 법률이 보조금의 수혜요건 및 금액을 규율하는 객관적인 기준 또는 조건을 설정하고, 수혜요건이 자동적이며 이러한 기준과 조건이 엄격히 준수되는 경우, 특정성은 존재하지 아니한다. 이러한 기준 및 조건은 검증이 가능하도록 법률, 규정 또는 그 밖의 공식문서에 명백하게 규정되어야 한다.

신재생에너지 보조금은 신규 사업의 연구개발에 대한 보조금의 형태로도 볼 수 있으므로 보조금협정 제8조 허용보조금이 현재 효력이 있다면 이에 속하게 된다. 도하라운드에서 허용보조금에 대한 논의가 이루어졌으나 진전이 없었으며, 허용보조금이 재도입되기 위해서는 제8조에 대한 충분한 검토 후에 이루어져야 할 것으로 보인다. 제8조 허용보조금에는 연구개발보조금, 낙후지역보조금, 환경개선보조금이 규정되어 있는데, 기후변화에 대응하기 위한 기술개발보조금이나 신재생에너지 보조금과 같은 환경보호를 목적으로 하는 환경보조금에 한하여 허용보조금을 인정하는 것으로 개정하여 재도입하는 방안을 마련할 수도 있다. 만약 허용보조금의 재도입이 어려울 경우, WTO의 다자간협정으로 농업협정을 통해 농업보조금이 허용되는 것처럼 다자간협정을 통해서 환경보조금이나 에너지보조금에 대한 특별규정을 두는 것도 논의해볼 수 있다고 판단한다.

2. GATT 제20조 일반적 예외

GATT 제20조는 GATT의 적용을 받지 않는 예외를 규정하는 규범적 가치가 있는 중요한 조항이다. 앞서 본 WTO 사례는 국내생산품 사용을 조건으로 지급된 보조금에 관련된 것이다. 각 피소국은 국내산업의 보호를 위하여 이와 같은 조치를 취하였다고 주장하고 있으며, 인도는 그 주장의 근거로 GATT 제20조 일반적 예외를 내세우고 있다.

보조금에 대한 정당성을 보조금협정에서 찾을 수 없는 경우, WTO 법제도 내에서 GATT 제20조가 정당화 조항으로 사용될 가능성이 있는지 검토할 수 있다. GATT 제20조의 (b)항과 (g)항에는 환경관련 예외사항이 포함되어 있다. (b)항은 인간, 동물 또는 식물의 생명 또는 건강을 보호하기 위하여 필요한 조치에 대한 예외사항을 명시하고 있다. 여기에는 공중보건 뿐만 아니라 환경에 대한 정책도 포함되고, 기후변화 대응정책에 또한 적용할 수 있다. (g)항은 고갈될 수 있는 천연자원의 보존과 관련된 조치로서 국내 생산 또는 소비에 대한 제한과 결부되어 유효하게 되는 경우, WTO의 의무를 면제한다고 규정한다. 이들 조항에서 중요한 것은 (b)항의 '필요한' 조치와 (g)항의 '관련된' 조치로 (b)항이 더 엄격한 검토를 요구한다.³⁴⁾ 필요성에 대한 현재의 해석은 회원국들에게 주어질 있는데, 이는 회원국에 의해 결정된 보호수준과 관련된 평가 및 균형유지 정책에 나타나있을 수 있다.³⁵⁾ 이와

34) Luca Rubin(2012), "Ain't wastin' time no more: Subsidies for Renewable energy, the SCM agreement, Policy space, and Law reform", *Journal of International Economic Law*, Vol.15 No.2, p.559.

35) Joost Pauwelyn(2007), *US Federal Climate Policy and Competitiveness Concerns: The Limits and Options of International Trade*, Nicholas Institute Working Paper NI-WP 07/02, Durham: Duke University.

관련한 해석으로, *Brazil-Tyres* 사건³⁶⁾에서 상소기구는 포괄적인 일련의 정책에서 활용되는 기후변화 조치와 같은 특정 환경조치는 단기간에 평가될 수 없으며, 특정회원국에게만 유리하게 적용된다면 GATT 제20조 (b)항에 의해 정당화될 수 없다고 하였다.

최근 몇 년 동안 GATT 제20조가 GATT 이외의 WTO협정에도 적용될 수 있는가에 대한 논의가 이루어지고 있다. 환경보호와 관련된 WTO협정은 존재하지 않고, 관련조항은 GATT 제20조의 (b)항과 (g)항 뿐이라고도 할 수 있다. 그러나 동 조항의 광범위한 예외로 인해 발생할 수 있는 문제가 많은 것도 사실이다. 예를 들어, 보조금협정에 의해 부과된 의무를 위반하는 조치를 정당화할 수 있는지, 명확한 환경보조금에 대한 조항이 없는 경우 GATT 제20조를 근거로 기후변화 대체 보조금 또는 신재생에너지 보조금을 지원할 수 있는지에 대한 문제들이 발생할 수 있다. 회원국으로 WTO에 가입함으로써 WTO의 주요 협정인 GATT와 부속협정에 포괄적으로 동의한다는 것으로 해석할 수 있으므로,³⁷⁾ 기후변화 대체보조금 또는 신재생에너지 보조금의 지급에 대해서 보조금협정 뿐만 아니라 GATT 제20조의 적용가능성을 원칙적으로 배제할 수 없다. 그러나 GATT의 본래 목적과 WTO의 목적인 자유무역이라는 입장에 반하게 될 수도 있기 때문에 이를 사안별, 수단별로 평가하면³⁸⁾ 신재생에너지 보조금의 지급의 근거로 GATT 제20조를 원용할 수 있다고 본다.

3. 수입대체보조금

우루과이라운드에서 새로운 시대에 맞는 좀 더 분명한 자유무역의 신조로 변화하면서, 국내생산물 사용조항은 더욱 엄격해진 규율로 보조금협정 제3조 1항 (b)호³⁹⁾에 의해 금

36) 브라질-재생타이어사건으로 2005년 미국이 브라질을 제소하였다. GATT 제20조 (b)항의 해석과 관련된 사건으로, 이 사건의 인간의 생명 및 건강을 보호하기 위한 조치에 대하여 상소기구는 GATT 제20조 (b)항의 필요성 분석에서 회원국의 정당한 공공정책 권한을 넓게 인정하였으나, 조문요건은 엄격하게 적용하여 해당 조치가 차별적인 방식으로 적용되는 것은 인정하지 않았다고 평가할 수 있다. 즉, 인간의 생명 및 건강 보호라는 정책목적에 맞게 회원국이 정책적으로 위험요인을 완전억제(non-generation)하기 위해 수입금지와 같은 강력한 조치를 취하는 것은 허용되나, 조치가 국내 산업이나 특정 회원국을 상대적으로 유리하게 하는 방식으로 적용되고 있다면 이는 GATT 제20조에 의해 정당화될 수 없다는 것이다. 김호철(2009), “브라질-재생타이어 수입제한조치 사건”, 『통상법률』, 제29호, pp.170-202.

37) Luca Rubin(2012), Ibid, p.562.

38) Joel Trachtmann(2008), *The Economic Structure of International Law*, Cambridge: Harvard University Press, pp.222-3.

39) 보조금 및 상계조치 협정 제3조 1항 (a)호는 수출보조금, (b)호는 수입대체보조금에 대해서 규정한다. 3.1 농업에 관한 협정에 규정된 경우를 제외하고, 제1조의 의미 내에서의 다음의 보조금은 금지된다.
(a) 부속서1에 예시된 보조금을 포함하여 유일한 조건으로서 또는 다른 여러 조건 중의 하나로서, 법률상 또는 사실상 수출 실적에 따라 지급되는 보조금,
(b) 유일한 조건으로서 또는 다른 여러 조건 중의 하나로서, 수입품 대신 국내상품의 사용을

지보조금으로 규정되었다. 금지보조금에 해당하면 특정성과 부정적인 효과에 대한 입증할 필요 없이 바로 보조금협정 위반이 된다. 상기 사례에서 문제가 되는 것은 공통적으로 국내생산품 사용조항이다. 이는 국내 산업의 지속적이고 빠른 발전을 보장할 수 있기 때문에 산업정책에서 매우 효과적인 도구이다.⁴⁰⁾ 국가의 환경적인 목표를 위해 국내생산품 사용조항을 사용하는 것이 반드시 부정적인 영향을 초래하는 것은 아니다. 국내의 환경 기준 향상에 대하여 저항을 완화시키는 역할을 하는 정치적인 도구로 사용되기도 하며, 에너지 생산에 있어 환경적으로 부정적인 영향을 감소시키는 환경보호적인 목표와 신재생에너지산업의 경쟁력 있는 발전과 같은 산업정책적인 목적을 함께 추구하기도 한다.

WTO의 법적인 측면에서 보면 국내생산품 사용조항은 금지보조금인 수입대체보조금에 해당하여 보조금협정 제3조 1항 (b)호의 위반과 동시에 GATT 제3조 내국민대우원칙의 위반이 된다. 따라서 캐나다-발전차액제도 사건에서 볼 때, 보조금 협정의 수입대체보조금은 사실관계에 대해 입증하기 힘들지만 GATT의 내국민대우원칙위반의 입증은 비교적 쉽다. 내국민대우원칙은 보조금을 포함한 국내 조치에 의해 국산상품과 수입상품을 차별하는 경우에 적용되는 것으로, 보조금협정과 같이 조건을 요하지 않고, 경쟁관계에 영향을 주는 차별적 대우에 적용되는 광범위한 개념이기 때문이다.⁴¹⁾ 인도-태양전지 및 태양 모듈 관련 조치 사건에서 국내생산품 사용조항이 있었음에도 불구하고 제소국인 미국이 보조금협정 제3조 위반을 주장하지 않고, GATT 제3조 내국민대우원칙 위반을 주장한 것도 이와 같은 이유 때문이다. 사실관계에 대한 판단기준이 불명확하므로 수입대체보조금의 사실관계입증이 어려울 수 있다. 예를 들어, 국산생산품의 구성 비율이나 가치가 완성상품의 가치에 아주 미미한 부분만을 차지하는 경우까지도 수입대체보조금 요건을 충족시키지는 불명확하다. 따라서 제소국은 일반조항으로서 그 기준이 확립되어 있는 GATT 제3조를 들어 국내생산품 사용조항의 내국민대우원칙 위반을 적용시키려고 한다. 신재생에너지 보조금은 관련 사업이 안정화 단계에 가기 이전에는 수입대체 보조금에 해당하는 국내생산품 사용조항이 각 국의 정책에 포함되어 있을 가능성이 높고, 보조금협정 제3조 1항 (b)호에 수입대체보조금의 사실관계를 입증할 수 있는 기준을 명확히 하는 해석 또는 지침을 마련하지 않고서는 사문화될 가능성이 높을 것이다.

조건으로 지급되는 보조금.

40) Geert Van Claster, Denise Prevost, *Research Handbook on Environment, Health and the WTO*, Edward Elgar Publishing, 2013, p.593.

41) 장승화·조인영(2003), "WTO보조금협정상 수입대체보조금과 GATT 3:4", 『서울대학교 법학』, 제44권 제1호, pp.16-18.

V. 결 론

산업화가 진행되고 문명이 발전함에 따라 지구의 환경문제가 발생하고 기후변화가 진행되고 있다. 이에 대응하기 위하여 교토의정서가 채택되어 규정하고 있었으나, 2015년 파리기후협정이 채택되어 신기후체제가 도래함에 따라 에너지 분야에서도 환경보호 및 지속가능한 발전을 위한 변화가 이어지고 있다. 화석연료에너지 산업에 비해 신재생에너지 산업은 기술에 대한 연구개발이 필요한 신규산업이라고 볼 수 있다. 신규산업에는 각국 정부의 지원이 필수적으로 필요하게 되고, 보조금이 정부지원의 대표적인 예라고 볼 수 있다. 각 국가에서는 신재생에너지 산업의 발전을 위하여 정부 정책차원의 보조금을 지원하고 있으나, 현재 WTO 규범에 위반되지 않게 지급되는 것은 쉽지 않은 일이다.

신재생에너지 보조금과 관련하여 상기의 세 가지 사례를 살펴보았을 때, 쟁점이 되는 것은 보조금협정 제2조 특정성, 제3조 1항 (b)호 수입대체보조금, 그리고 GATT 제20조 일반적 예외이다. 신재생에너지 보조금은 정부정책으로 주로 특정 산업 또는 기업에 지급되기 때문에 특정성 요건에 충족되기 쉽다. 아직 연구개발 중인 신규산업이라는 점에 있어서 신재생에너지 보조금은 에너지시장에서 중요한 의미를 가진다. 환경보호를 목적으로 하는 기후변화에 대응하기 위한 기술개발보조금 또는 신재생에너지 보조금과 같은 환경보조금에 한하여 보조금협정 제8조 허용보조금의 재도입을 고려하는 방안과 더불어 에너지보조금에 관한 특별 규정을 두는 것도 하나의 방안이 될 수 있다. 보조금협정 제3조 1항 (b)호의 수입대체 보조금은 국내생산품 사용조향을 말한다. 국내생산품 사용조향이 각국의 에너지정책에서 효과적인 도구로 사용하고 있는 현실적인 상황을 반영하고 GATT 제3조 내국민대우원칙과의 관계를 고려하여, 해석상의 명확한 기준을 제시할 필요가 있다. 현재 WTO에서 환경보호를 목적으로 하는 규정은 GATT 제20조 (b)항과 (g)항이 있는데, 이를 근거로 신재생에너지 보조금의 지급이 가능한가에 대한 의문이 들 수 있다. WTO에 가입함으로써 주요 협정들과 부속서에 대한 포괄적인 동의가 있었다고 볼 수 있으며, 따라서 사안별, 수단별로 평가한다면 신재생에너지 보조금의 지급의 근거로 GATT 제20조를 원용할 수 있다고 생각된다.

또한 신재생에너지 뿐만 아니라 조선, 항공 등의 일부 산업분야에서 산업의 특성상 정부의 보조금 지급이 불가피한 측면이 있다. 그러나 과도한 정부 보조금 지급은 통상 마찰로 이어질 수 있으므로, 환경보호와 자유무역의 형평성, 지속가능한 개발이라는 WTO의 목적에 맞게 WTO의 규범들을 개선해 나가야 할 것이다.

참고문헌

- 강만옥·황욱·이상용(2007), 「에너지·전력부분 보조금의 환경친화적 개편방안과 파급효과 연구(I)」(연구보고서 RE-03), 서울: 한국환경정책·평가연구원
- 김대원(2014), “기후변화보조금과 WTO 보조금협정의 조화적 해석-보조금의 성립요건을 중심으로”, 「서울법학」, 제22권 2호, pp.409-439.
- 김호철(2009), “브라질-재생타이어 수입제한조치 사건”, 「통상법률」, 제89호, pp.170-202.
- 박월라·Sherzod Shadichodjasw·나수엽·마광(2011), 「중국의 보조금 현황과 주요국의 대응사례연구」, 서울: 대외경제정책연구원.
- 박지현(2012), “유럽의 신재생에너지정책과 Feed-in tariff의 통상법적 쟁점-캐나다-재생에너지발전분야사건을 중심으로-”, 「홍익법학」, 제13권 제1호, pp.771-796.
- 예세민·신건호, “WTO분쟁해결동향:2016년”, 「통상법률」, 제132호, pp.129-144
- 오선영(2013), “〈캐나다-재생에너지 발전사건〉에 대한 WTO 판결 분석 및 우리 정부의 재생에너지 향후 정책에 대한 시사점”, 「법학연구」, 제21권 제4호, pp.363-382.
- 이길원(2017), “공급부족에 따른 GATT협상의 일반적 의무에 대한 예외”, 「국제경제법 연구」, 제15권 2호, pp.43-62.
- 이길원(2017), “인도의 미국산 태양전기·모듈 제품의 차별에 관한 WTO 판례연구”, 「미국헌법연구」, pp.187-213.
- 이수철·박승준, 한국의 신재생에너지전력 지원정책-EU와 일본의 제도비교분석을 통한 지원정책의 현상과 과제, 「환경정책연구」, 제7권 제2호, pp.1-34.
- 이은섭(2000), 「WTO 통상법」, 서울: 진영사.
- 이은섭, 이양기(2005) “WTO체제하의 무역과 환경의 연계”, 「무역학회지」, 제30권 제3호, pp.75-99.
- 이은섭, 오병석, 이양기, 김선옥(2012), “WTO체제 하의 환경과 자유무역간의 조화”, 「통상정보연구」, 제14권 제1호, pp.247-271.
- 이재민(2017), “환경친화 보조금과 WTO 보조금협정”, 「국제·지역연구」, 제26권 제2호, pp.127-150.
- 이종영(2005), “신·재생에너지의 이용·보급을 위한 제도”, 「환경법연구」, 제27권 제1호, pp.197-229.
- 이천기(2014), “캐나다-재생에너지 발전차액지원제도 사건 판정에 대한 비판적 고찰-WTO 보조금협정에서의 혜택분석 및 관련시장 결정을 중심으로-”, 「국제경제법연구」, 제

- 12권 제2호, pp.137-162.
- 이효영·엄준현(2014), 「주요 기간산업 관련 WTO 보조금 분쟁 연구」(연구자료 14-03), 서울: 대외정책연구원.
- 정민정(2017), “지속가능발전을 위한 신재생 에너지 보조금 제도와 통상조약의 조화방안”, 「국제법학회논총」, 제62권 제2호, pp.201-229.
- 진상현(2010), “신재생에너지의 환경적 영향에 관한 법적 고찰”, 「환경법연구」, 제37권 제1호, pp.113-140.
- 홍길중(2013), “기후변화협약 무역관련 조치와 WTO 규범의 연계방안 연구”, 「관세학회지」, 제14권 제3호, pp.287-304.
- Geert Van Claster and Denise Prevost(2013), *Research Handbook on Environment, Health and the WTO*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Henok Birhanu Asmelash(2015), “Energy subsidies and WTO dispute settlement: Why only renewable energy subsidies are challenged?”, *Journal of International Economic Law*, pp.261-285.
- Joel Trachtmann(2008), *The Economic Structure of International Law*, Cambridge: Harvard University Press.
- Joost Pauwelyn(2007), *US Federal Climate Policy and Competitiveness Concerns: The Limits and Options of International Trade*, Nicholas Institute Working Paper NI-WP 07/02, Durham: Duke University.
- Luca Rubin(2012), “Ain’t wastin’ time no more: Subsidies for Renewable energy, the SCM agreement, Policy space, and Law reform,” *Journal of International Economic Law*, Vol. 15 No.2, pp.525-579.
- UNEP(2002), *Reforming Energy Subsidies: An Explanatory Summary of the Issues and Challenges in Removing or Modifying Subsidies that Undermine the Pursuit of Sustainable Development*, Geneva: UNEP/IEA
- UNEP(2012), *Feed-in Tariffs as Policy Instrument for Promoting Renewable Energies and Green Economies in Developing Countries*, Geneva: UNEP

A Study on the Legal Issues on the Payment of Renewable Energy Subsidies

Ji-Eun Park

Yang-Kee Lee

Abstract

In December 2015, the Paris Agreement was adopted to cope with global warming caused by greenhouse gas emission and to prevent the average temperature of the Earth from rising. Renewable energy sources have become important to address environmental problems such as rising sea levels, depletion of forests and fine dust. In order to grow renewable energy, government support is needed. However, excessive government support for the renewable energy industry could pose problems that include undermining fair competition and raising costs. The WTO already has heard cases involving renewable energy subsidies.

This article focuses on subsidies and countervailing tariffs as well as examines WTO disputes related to renewable subsidies, and also analyze legal issues that are problematic in granting subsidies for the development of new renewable energy industries. In WTO dispute involving renewable energy subsidies, legal issues are SCM Agreement article 2 Specificity, article 3 (b) import substitution subsidy and GATT article 20. This paper proposes improvement measures such as the reintroduction of article 8 Non-Actionable Subsidies or special provisions on energy subsidy. In addition, it is necessary to clarify the interpretation of Article 3 of the subsidy agreement. However, excessive government subsidies can lead to trade friction, so the WTO rules should be improved in line with the WTO goals of environmental protection, equity in free trade, and sustainable development.

(Key Words) Renewable Energy Subsidies, SCM agreement, Specificity, GATT article 20