

해외 자원개발 용자제도의 성격 연구

- 보조금 여부에 대한 국내·국제법적 고찰 -

이화여자대학교

최원목 교수¹⁾

〈 초 록 〉

해외자원개발에 대한 성공불용자 지원은 그 특수성으로 인해, 전형적인 보조금이라 볼 수는 없으나, 현대의 보조금 규율 확대 분위기를 고려할 때 WTO협정의 해석을 통해 보조금이라 판정될 가능성이 크다고 판단된다.

그러므로 해외자원개발 지원 혜택을 받아 특정국가에서 생산된 자원이 국내로 유리한 조건하에 수입되어 오거나 제3국으로 수출되는 경우, 그로 인해 다른 WTO회원국의 경쟁 자원의 교역대체(displacement)효과나 가격하락(significant price undercutting, suppression or depression) 효과가 발생하게 되면, WTO보조금협정상 "심각한 손상(serious prejudice)"이 발생하였다고 볼 수 있어, 당해 제3국이 우리의 해외자원개발보조를 제소가능보조금(actionable subsidy)로 제소할 가능성이 있다. 한편, 해외자원개발지원 혜택을 받아 생산된 자원을 제3국으로 수출하거나 국내에서 가공제품으로 만들어 제3국으로 수출한 결과, 당해 제3국의 국내산업에 피해(injury)를 가하게 되면, 당해 제3국이 상계관세를 부과할 가능성도 있다.

따라서 현지 생산물량을 조절하거나 수출가격을 조정하여 가급적 제3국의 교역이익에 부정적 효과가 발생하지 않도록 하는 것이 필요하다. 이러한 조절이 쉽지는 않으므로, 장기적으로는 WTO제소나 상계조치 가능성이 상존하는 본 제도를 중지하고, 좀 더 간접적인 지원 형태(일반적 세제상의 지원, 투자여건 조성 등)로 전환해야 할 것이다.

〈주요어: 해외자원개발 사업, 성공불용자제도, 자원개발지원과 보조금, 제소가능보조금, 자원개발과 국제법〉

1) 이화여대 법학전문대학원 교수 (국제통상법), 조지타운대학교 법학박사, 이메일: wmchoi@ewha.ac.kr, 전화: 02-3277-3344, 팩스: 02-3277-2848.

I. 연구의 배경과 목적

해외 자원개발 사업은 고위험 및 고수익을 특징으로 하고 있어 사업자금 조달이 쉽지 않아 기업들의 자발적 참여가 구조적으로 저조한 분야이다. 이에 정부가 기업의 참여를 독려하여 자원을 확보하고 에너지 안보문제를 해소해나갈 필요가 있어, 우리정부는 1983년부터 성공불용자제도를 실시해왔다. 이러한 지원제도가 WTO협정의 보조금규제 및 관련 국내법규와 어떠한 연관성을 지니는지를 연구하여, 만약의 경우 제기될 수 있는 통상분쟁에 대비하고, 장기적으로는 국제법 친화적인 제도로 발전할 수 있도록 기초적인 연구가 필요하다.

따라서, 본 연구는 우선 우리 해외자원개발사업의 성공불용자제도의 국제법적 성격을 WTO협정체제와 연관하여 세밀하게 분석해보고, 향후 발생가능한 통상분쟁의 양태를 예상해 본 후, 이에 대한 대응방안과 제도적 개선방향을 제시하는 것을 목적으로 진행된다.

II. 해외자원개발사업에 대한 성공불용자제도의 개요

1. 성공불용자제도 도입 배경

우리나라가 해외유전개발에 눈을 뜨기 시작한 것은 지난 70년대 두 차례에 걸친 석유파동을 겪고 난 이후이다.²⁾ 1973년 제4차 중동전쟁이 원인이 되었던 1차 석유파동으로 국제 유가가 2.8\$/배럴에서 12\$/배럴로 급상승함으로 인하여 경제성장의 발판을 마련하던 우리 경제는 커다란 시련을 받았다.³⁾ 더욱이 2차 석유파동은 1차 석유파동 이후 대비가 제대로 이루어지지 않은 상태에서 발생한 것으로 당시 석유수입량이 일 50만 배럴정도에 불과하였음에도 불구하고 우리 경제 및 사회적인 충격은 지대하였다.⁴⁾ 국내 유가가 무려 7 차례에 걸쳐 총 337%나 인상되어 75년 이후 안정성장을 지속하던 우리 경제가 뒤흔들리게 되었으며 1980년에는 유례없는 4.6%의 마이너스 경제성장을 기록하기도 하였다.⁵⁾

이에 따라 석유의 비축과 석유개발에 대한 필요성이 대두되면서 1978년 1월 동력자원부의

2) 이철규, 자원개발 용자제도 개선방안 연구 (산업자원부 연구보고서, 2007.9.), p. 1.

3) Ibid.

4) Ibid.

5) Ibid.

발족과 아울러 해외자원개발의 모태가 되는 해외자원개발사업촉진법이 동년 12월 제정 공포됨으로써 자원개발을 위한 해외진출의 근거가 마련되었다.⁶⁾ 이법은 1982년 12월 해외자원개발사업법으로 개정 정비되었고 1983년 12월 동력자원부 고시 제83-31호로 『석유개발사업에 소요되는 자금의 용자기준』이 제정 고시됨으로써 해외석유개발사업의 법적 제도적 기반이 구축되었다. 『석유개발사업에 소요되는 자금의 용자기준』은 해외 석유개발사업에 우리나라 기업들의 참여를 독려하고 지원하기 위하여 탐사사업자금을 정부가 용자해주고 성공할 경우에만 용자원리금을 상환하는 이른바 성공불용자제도를 기틀로 하였으며, 조광계약과 생산물분배계약에 의거한 석유개발사업을 용자대상 사업의 기본적인 모델로 선택하였다.⁷⁾

성공불용자 제도는 민간기업의 탐사사업 투자유인이라는 그 취지에도 불구하고 최근 성공불용자에 대한 도덕적 해이 가능성, 공기업과 대기업에 대한 특혜 논란, 탐사사업의 낮은 성공률과 높은 특별부담금 수준으로 투자자본에 미치는 악영향 등의 문제가 제기되면서 탐사사업에 대한 정책금융 지원방식에 대한 견해가 엇갈리고 있는 실정이다.

비교법적 관점에서, 성공불용자제도는 제 2차 세계대전 이전부터 구미에서 자국의 자원개발기업들을 육성하기 위하여 시행되었고, 구미국가들의 자원개발기업들이 성장하면서 이 제도는 폐지되었다.⁸⁾ 또한, 일본은 성공불용자제도를 1967년부터 시행하였으나, 2004년에 제도를 폐지하였는바,⁹⁾ 현재 명시적으로 성공불용자제도를 사용하고 있는 것은 우리나라뿐인 것으로 알려져 있다.

2. 성공불용자제도의 의의

가. 성공불용자제도의 정의

성공불용자제도는 해외석유·가스개발사업의 조사·탐사사업¹⁰⁾ 및 투자위험보증사업¹¹⁾에

6) Ibid.

7) Ibid.

8) 미국, 프랑스, 캐나다 등은 탐사사업에 대한 세제지원제도(직접공제 등)로 전환했다. 한국개발연구원, 2008년도 재정사업 심층평가 보고서: 해외자원개발사업 (한국개발연구원, 2008).

9) 이에 관해서는 “한국지구시스템공학회, 일본의 에너지자원개발 용자제도 분석 연구, 해외자원개발진흥재단 (2009) 참고.

10) 광구에서 해외자원의 부존을 확인하기 위하여 실시하는 지질조사, 지질광상조사, 물리탐사, 지화학탐사, 탐사시추, 평가시추, 탐광시추, 시굴, 탐광굴진, 사업타당성 조사 등

11) 해외자원개발투자회사 등에게 해외자원개발사업의 투자로 인하여 발생하는 일정한 손실의 보상을 약속하고 금전을 수수

관련된 용자지원제도로써 조사·탐사사업의 실패로 인하여 용자금의 상환이 불가능할 경우에 용자원리금의 전부 또는 일부를 면제해주고, 사업이 성공하면 원리금 외에 특별부담금을 징수하여 충당하는 제도로 요약될 수 있다.

해외자원개발사업의 조사·탐사단계는 고위험·고수익을 특성으로 하므로 기업들의 자발적 참여가 저조하며, 민간금융기관을 통한 사업자금의 조달이 대단히 어려운 구조적 한계를 지니고 있다. 이에 성공불용자제도는 기업들의 위험을 경감시켜 해외자원개발 조사·탐사사업에 대한 기업의 참여를 촉진하고 해외자원개발을 원활하게 추진하는 기능을 수행하고 있다. 일반 용자제도와 비교하여 이 제도의 독특한 점은 실패한 사업이 초래하는 용자원리금에 해당하는 손실분을 감내하고, 그 대신 성공한 사업에 특별부담금을 부과하여 탐사사업에서 발생하는 위험을 기업과 정부가 분담(risk-sharing)하는 방식으로 진행된다는 점이다.

나. 성공불용자제도의 법적 근거

「해외자원개발사업법」 제1조(목적)는 “해외자원의 개발을 추진하여 장기적이고 안정적으로 자원을 확보함으로써 국민경제의 발전과 대외경제협력의 증진에 이바지함”을 입법 목적으로 밝히고 있다. 이에 동법 제3장(해외자원개발사업의 조성) 제11조는 “정부는 해외자원개발사업의 원활한 추진을 위하여 해외자원개발사업자, 해외자원개발투자회사 및 해외자원개발투자전문회사 또는 투자위험보증기관에 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 자금을 용자할 수 있다”고 규정하고, 아울러 이러한 사업자나 회사가 “해당 사업의 실패로 인하여 용자금의 상환이 불가능할 경우에는 그 원리금의 전부 또는 일부를 면제할 수 있다”고 규정하여 성공불용자제도의 존립근거를 규정하고 있다. 이에 해외자원개발사업법 시행령 제11조의3은 “법 제11조제3항에 따라 용자금 원리금의 전부 또는 일부를 면제할 수 있는 사업은 석유·석탄·우라늄광·동광·철광·아연광·연광·알루미늄광·안티몬광·망간광·니켈광·크롬광·텅스텐광·코발트광·몰리브덴광 또는 희토류광 개발사업, 그 밖에 산업통상자원부령으로 정하는 해외자원개발사업 및 투자위험보증사업”으로 명시하고 있다.

산업통상자원부 고시 제 2013-182호(해외자원개발사업자금 용자기준)는 “석유(천연펄치와 가연성 천연가스를 포함한다) 및 해외광물자원을 안정적으로 확보하기 위하여 해외자원개발을 촉진하는데 소요되는 자금의 용자에 관하여 필요한 사항을 규정”한다고 선언하고, 성공불용자 지원 제도 전반에 관한 사항을 규정하고 있다.

「에너지 및 자원사업 특별회계법」 제1조(목적)에서는 “에너지의 수급 및 가격 안정과 에너지 및 자원 관련 사업의 효과적인 추진을 위해서 에너지 및 자원사업 특별회계를 설치 및 운용한다” 고 규정하고, 동법 시행령을 통해 용자금의 감면에 대해 규정하고 있다.

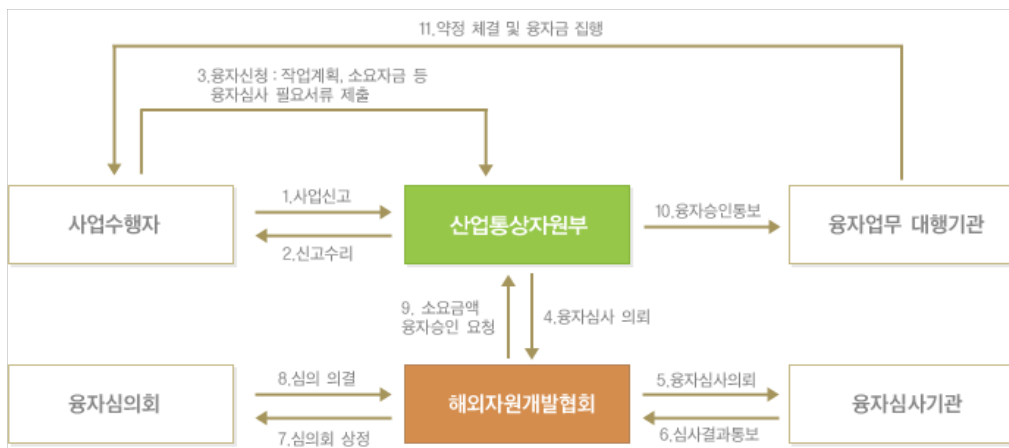
다. 성공불용자제도 운영 개요

(1) 운영 주체

「에너지 및 자원사업 특별회계법」은 특별회계의 운용 및 관리 주체를 산업통상자원부 장관 이라고 규정하고 있으나, 동법 시행령 제8조는 석유개발사업의 경우 ‘한국석유공사’를 용자 업무 대행기관으로 지정하고 있다. 산업통상자원부 고시 제 2013-1824호 제14조는 석유 및 해외광물자원 개발사업에 대한 자금의 용자에 관한 사항을 심의하기 위하여 용자심의회를 설치하고, 석유·해외광물자원 개발사업자금 용자의 기본원칙, 용자의 심사, 용자 원리금 감면, 용자심의회 운영 등 용자에 관하여 필요한 사항 등을 심의하도록 하고 있다(고시 제16조). 또한, 효율적인 용자심의회 운영을 위하여 “석유개발사업용자심의회분과위원회”와 “해외광물자원개발사업용자심의회분과위원회”로 구분하여 운영하도록 하고 있다(고시 제17조). 용자 심의회 및 분과위원회는 고시 제19조에 의하여 해외자원개발협회에 위탁하여 운영되고 있다.

구체적인 성공불용자의 신청절차는 사업수행자가 산업통상자원부에 용자를 신청하고, 해외자원개발 협회의 운영 하에 있는 용자심의회 심의를 거쳐 승인된 후, 용자대행기관으로부터 용자를 받게 된다.

〈그림 1〉 자원개발사업자금 용자절차



〈출처: 해외자원개발정보시스템 <http://www.ikoredis.or.kr>〉

(2) 용자조건¹²⁾

용자금액 규모는 해당사업비의 50% 이내로 한다. 다만, 용자신청인이 용자 신청 시 추가 지원 관련 증빙서류를 제출하는 경우에는 추가지원비율 범위 내에서 합산하여 총 30%이내에서 아래와 같은 사업과 범위에 대해 추가 지원할 수 있다.

- ① 자원보유국과의 자원협력 사업(정상외교, 자원협력위 등을 통한 발굴 과제, 사후관리 과제) 또는 에너지인프라·산업인프라 등과 동반진출 사업: 5%p
- ② 사업운영권 확보 사업: 10%p
- ③ 중소기업기본법 제2조의 중소기업인 경우: 5%p
- ④ 기초탐사 및 지분인수 타당성 조사에 대하여 국내 자원개발 관련 서비스 기업을 활용하는 경우: 10%p
- ⑤ 해당사업의 광구현장을 국내기술개발사업에 제공하는 경우: 10%p
- ⑥ 국내 도입이 가능한 사업: 5%p
- ⑦ 단, 국내대륙붕 사업의 경우 80%이내(공사는 100%)

용자조건은 15년 이내(거치기간 포함)로 하되 용자원리금을 상환받기 위하여 필요한 경우 산업통상자원부장관의 승인을 받아 용자기간(거치기간 포함)을 연장할 수 있다. 거치기간은 상업적 생산이 개시되어 사업수익금을 최초로 받는 날의 직전 일까지로 한다. 용자 및 대출 이자율은 에너지및자원사업특별회계운용요령에 정한 이자율에 의한다. 거치기간중의 이자는 거치기간 만료 시 발생하는 것으로 하며 6월 단위로 복리로 계산하여 원금에 가산한다.

(3) 용자원리금 상환 및 감면¹³⁾

해외자원개발투자회사 및 해외자원개발투자전문회사의 존립기간이 만료될 경우에는 용자금을 조기에 상환하여야 한다. 다만, 존립기간이 연장된 경우에는 그러하지 아니한다. 투자 위험보증사업이 종료된 경우 용자금을 즉시 상환하여야 한다.

용자자금 회수와 관련, 운영잔액¹⁴⁾이 발생하면 용자원리금을 상환하게 되며, 이후 해당 사

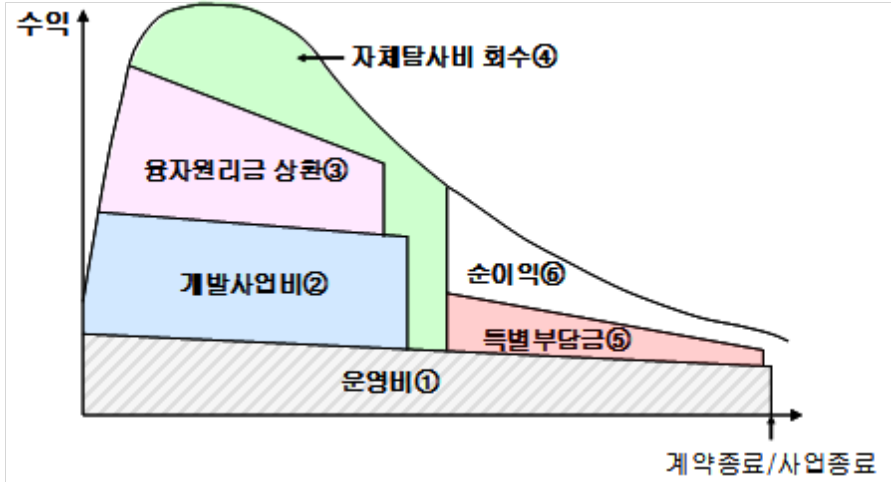
12) 산업통상자원부고시 제 2013-182호 [별표 1] 참조

13) 산업통상자원부고시 제 2013-182호 제3장 제9, 13조 참조

14) 운영잔액 = 반기별 사업수익금 - (당해기간 운영비 + 운영비 미회수수익액 + 당해기간 개발사업비 + 개발사업비 미회수수익액)

업이 상업적 생산을 개시하여 개발사업비 회수·용자원리금 상환 및 자체 탐사사업비 회수가 완료된 이후 특별부담금의 징수가 이루어진다.

〈그림 2〉 자원개발사업에서의 투자비 회수절차¹⁵⁾



석유개발용자의 경우 년2회(상·하반기별)로 나누어 상환하되 상반기 상환은 당해 연도 9월 15일까지 하반기 상환은 익년도 3월15일까지로 하며, 반기별 상환금액은 운영잔액에 용자 기여율(총탐사사업비에 대하여 용자금이 차지하는 비율)을 승한금액이다. 운영잔액에서 용자원리금 상환액을 차감한 금액은 용자금 실수요자의 조사(탐사)사업비(자체조달분) 회수에 충당한다. 개발사업비 회수액은 개발사업비를 회수기간(운영권자가 제시하는 생산계획기간년수의 2분의 1로 계산한 기간) 동안 균등분할한 금액으로 한다. 개발사업비 회수완료 이전에 용자원리금 상환 및 조사(탐사)사업비(자체조달분)회수가 완료된 경우 반기별 운영잔액은 미회수 개발사업비에 조기 충당한다.

성공불용자로 지원받은 조사(탐사)사업 및 투자위험보증사업에 대해 용자원리금의 전부 또는 일부를 면제할 수 있으며, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에 한한다.

- ① 조사(탐사)사업이 상업적 생산에 이르지 못하고 종료되는 경우
- ② 조사(탐사)사업이 상업적 생산에 이른 경우 천재지변, 국내외 경제사정의 급변 및 해외 자원개발사업의 특성 등 사업경영상의 귀책사유가 아닌 사유로 인하여 용자원리금의

15) 대한석유협회, 자원개발 용자제도 개선방안 연구(산업부장관, 2007), p.12.

전부 또는 일부의 상환이 불가능한 경우

- ③ 투자위험보증사업으로 용자받은 사업이 해외자원개발사업법 시행령 제12조의7제5항3호의 지급금 등으로 사용하여 용자 원리금의 전부 또는 일부의 상환이 불가능한 경우¹⁶⁾

(4) 특별부담금¹⁷⁾

성공불용자로 지원받은 조사(탐사)사업이 상업적 생산을 개시하여 개발사업비 회수·용자원리금 상환 및 조사(탐사)사업비(자체조달분) 회수가 완료된 이후 징수하는 특별부담금의 규모는 아래 산정방식(석유개발용자의 경우)에 의하며, 그 징수기간은 15년으로 한다.

(석유개발용자의 경우)

$$\text{특별부담금} = [\text{반기별사업수익금} - (\text{당해기간 운영비} + \text{운영비 미회수 누적액})] \times \text{용자기여율} \times 20\%$$

(5) 지원 현황

(가) 탐사사업

1981년부터 2012년까지 5,957백만 USD¹⁸⁾가 243개의 해외석유·가스탐사사업에 투자되었다¹⁹⁾. 이 중 성공불용자제도가 도입된 1983년 이래²⁰⁾ 성공불용자로 지원된 총액은 총 투자액의 약 33.1%인 1,973백만 USD이고, 기업의 자체투자액은 총 투자액의 66.9%인 3,984백만 USD이다.²¹⁾

16) 해외자원개발사업법 시행령, 제11조의3 제2항.

17) 산업통상자원부고시 제 2013-182호 제3장 제10조 참조

18) 미화(U.S. Dollar)를 지칭함.

19) 국내 탐사사업(대륙붕, 가스하이드레이트, 동해, 서해 등) 및 투자위험보증사업에 대한 성공불용자액을 제한 금액임. 성원모, 용자제도 운영의 효율성 제고 방안 연구 (해외자원개발진흥재단, 2013.11), P. 13.

20) 해외석유·가스사업에 대한 성공불용자 지원을 명시한 '석유개발사업에 소요되는 자금의 용자기준' 은 1983년 말에 제정되었기 때문에 실제적인 성공불용자지원은 1984년부터 시작되었음. Ibid.

21) 본 보고서에서는 총투자액을 성공불용자액과 기업 자체투자액의 합으로 정의함. Ibid.

〈표 1〉 석유·가스탐사사업 투자내역(1981~2012)

(단위: 백만 USD, 명목)

	종료사업		진행사업	
	탐사→탐사	탐사→ 개발·생산	탐사→탐사	탐사→ 개발·생산
총투자액	1,683.8	364.9	2,965.5	943.2
성공불용자액	659.5 (39.2%)	43.1 (11.8%)	870.9 (29.4%)	399.8 (42.4%)
자체투자액	1,024.3 (60.8%)	321.8 (88.2%)	2,094.5 (70.6%)	543.5 (57.6%)

- 1) '탐사→탐사' 는 탐사사업으로 시작해서 탐사사업으로 종료하였거나 2012년말 기준 탐사가 진행 중인 사업들을 가리킴.
- 2) '탐사→개발·생산' 은 탐사사업으로 시작해서 개발·생산사업 단계로 이행한 사업들을 가리킴
- 3) 괄호안에는 총투자액 대비 성공불용자액의 비율 및 자체투자액의 비율을 %로 표기함.

〈출처: 성원모, 용자제도 운영의 효율성 제고방안 연구(해외자원개발진흥재단, 2013), p.12.〉

2012년 12월 말 기준 120개 종료사업에 대한 총 투자액은 2,048백만 USD로 이중 성공불용자액은 34.3%인 702백만 USD이고 기업의 자체자금은 65.7%인 1,346백만 USD이고, 종료사업 중 탐사단계에서 종료된 116개 사업의 총투자액은 1,683 백만 USD로 성공불용자액은 이들 사업에 대한 총투자액의 39.2%에 해당하는 660백만 USD이다.²²⁾ 개발·생산단계로 이행 후 종료한 4개 사업의 총투자액은 365백만 USD로 성공불용자액은 이들 사업에 대한 총투자액의 약 11.8%인 43백만 USD이다.²³⁾ 2012년 12월 말 기준 123개 진행사업의 총투자액은 3,909백만 USD로 이중 성공불용자액은 약 32.5%인 1,271백만 USD이고 기업 자체투자액은 약 67.5%인 2,638백만 USD이다.²⁴⁾ 진행사업 중 탐사단계에 있는 104개 사업의 총투자액은 2,965백만 USD로, 성공불용자액은 이들 사업에 대한 총투자액의 약 29.4%인 871백만 USD이다.²⁵⁾ 진행사업 중 자원부존을 확인하여 개발·생산단계로 이행한 19개 사업의 총투자액은 943백만 USD로, 성공불용자액은 이들 사업에 대한 총투자액의 약 42.4%인 400백만 USD이다.²⁶⁾

22) Ibid., p.14.
 23) Ibid.
 24) Ibid.
 25) Ibid.
 26) Ibid.

(나) 용자금 회수 및 감면 내역

1984년부터 2012년까지 지원된 성공불용자액에 대한 회수 및 감면 내역을 보면, 총 2,665백만 USD의 성공불용자액이 지원되고, 성공불용자 지원을 받은 사업들에 대하여 회수된 금액은 1,259백만 USD이며, 실패한 사업에 대하여 감면한 금액은 465백만 USD이다.²⁷⁾ 개발사업비를 회수한 사업들로부터 회수된 원리금은 511백만 USD이고, 상업적 생산에 도달한 사업들로부터 회수된 특별부담금은 748백만 USD이다.²⁸⁾ 즉, 성공한 사업들로부터 회수한 특별부담금의 규모가 실패한 사업들에게 감면해준 금액의 규모보다 크다는 것을 확인할 수 있다.²⁹⁾

〈표 2〉 용자원리금 회수 및 감면 내역

(단위: 백만 USD, 명목)

구분		금액
성공불용자액		2,665
회수액	원리금(원금+이자)	511
	특별부담금	748
	소계	1,259
감면액		465

출처: 성원모, 용자제도 운영의 효율성 제고방안 연구(해외자원개발진흥재단, 2013), p.22.

27) Ibid., p.21-22.

28) Ibid.

29) Ibid.

III. 성공불용자제도의 국제(국내)법적 성격

1. 보조금 여부

가. 보조금의 정의

WTO협정상의 보조금의 정의는 “상품(또는 상품의 생산자)에 혜택을 부여(benefit conferred)하는 정부의 재정적 기여나 소득·가격 지지”이다. 구체적으로 보조금 및 상계조치에 관한 협정은 아래와 같은 형태의 지원을 “재정적 기여(financial contribution)”로 규정하고 있다.

- ① 무상지원(grant), 대출(loan), 자본참여(equity infusion) 등 직접적인 자금의 이전
- ② 대출보증(loan guarantee)과 같이 잠재적으로 직접적인 자금의 이전
- ③ 세액공제(tax credits)를 포함한 재정적 유인책과 같은 정부수입(government revenue)의 포기
- ④ 일반적인 사회간접시설 제공이외에 상품이나 서비스를 제공하거나 상품을 구매하는 것
- ⑤ 자금공여기관(funding mechanism)에 대한 정부의 지불
- ⑥ 상기 기여 중 하나에 해당하는 정부행위를 제공하도록 민간기관에게 정부가 위임하거나 지시하는(entrust or direct) 경우이며, 그 행위가 보통 정부가 행하는 경우와 실질적으로 다르지 않은 경우³⁰⁾

“소득·가격지지(income or price support)”의 경우는 직·간접적으로 수출의 증가나 수입의 감소를 위해 가격이나 소득을 지지하는 것을 의미한다.

이러한 재정적 기여나 소득·가격 지지의 결과 “혜택이 수여(a benefit is thereby conferred)”되어야 보조금에 해당한다.³¹⁾ 이러한 혜택발생 조건은 정상적인 상업적 거래와 보조금을 구별함으로써 보조금 정의의 범위를 좁히는 효과가 있다. 결국 보조금이란 아래와 같이 정의할 수 있다.

30) 1995년부터 발효된 WTO협정의 일부분을 구성하는 WTO 보조금 및 상계조치에 관한 협정(SCM협정) 제1조.

31) Ibid., 제1.1조 (b).

- ① 정부용자의 경우는 정부용자를 받으면서 생산자가 지불하는 댓가(대부이자율)가 일반 시중 용자시 지불하는 댓가(시중이자율)보다 저렴한 경우, 그 차이만큼이 보조금에 해당
- ② 정부의 자본참여의 경우는 정부가 통상 투자관행에 합치하지 않는 양태로 투자한 정도가 보조금에 해당. 즉, 과도한 금액으로 주식을 매입한 경우 정상가격과의 차이가 보조금에 해당
- ③ 정부 대출보증의 경우는 정부 대출보증료율이 민간 대출보증료율 보다 저렴한 경우 그 차이가 보조금에 해당
- ④ 정부가 상품이나 서비스를 제공하는 경우 그 댓가가 시중에서 통상 지불되는 댓가보다 적은 정도가 보조금이 됨. 그리고, 정부가 상품을 구매하는 경우에는 그 구매대금이 시중가격을 초과한 정도가 보조금에 해당함.

이러한 보조금의 정의 및 기본개념은 대부분의 국가의 국내법에 그대로 도입되어 있다. 우리 관세법시행령은 “보조금은 정부·공공기관 등의 재정지원 등에 의한 혜택 중 특정성이 있는 것”을 말하는데, “단, 연구·지역개발 및 환경관련 보조금으로서 국제협약에서 인정하고 있는 것은 제외한다”고 규정하고 있다.³²⁾ 이것은 특별히 보조금을 정의하지 않고 WTO협정상의 그것이 국내법적으로도 적용됨을 의미한다.

중국의 경우 반보조조례는 “보조금이란 수출국 정부나 공공기관에 의해 제공되고 수여자에게 이익이 부여된 재정적 기여 또는 모든 형태의 소득이나 가격지지를 말한다”고 정의하고 있다.³³⁾ 이어서 “재정적 기여”의 종류에 대해, “수출국(지역) 정부가 자금 배당, 대금, 자본 주입 등 형식으로 자금을 직접 제공하거나 또는 대금 담보 등 형식으로 잠재적으로 자금 또는 채무를 직접 양도하는 경우”, “수출국(지역)의 정부가 거두어들일 소득을 거두어들이지 않거나 면제해주는 경우”, “수출국(지역)의 정부가 일반 기반시설을 제외한 상품이나 서비스를 제공해주거나 또는 상품을 구입해주는 경우”, “수출국(지역)의 정부가 자금조달체제에 자금을 지불하는 경우”, “수출국(지역) 정부가 민간 기구에 위임 또는 명령하여 이상의 직능을 수행하도록 하는 경우” 등을 예시하고 있다.³⁴⁾ 이러한 보조금에 대한 정의는 WTO SCM협정상의 정의와 일치하는 것이다.

일본의 경우에는 아예 보조금에 대한 정의를 “SCM협정 제1조상의 보조금”이라 내리고 있다.³⁵⁾

32) 관세법시행령 제72조 1항, 관세법시행규칙 제21조 1항.

33) “补贴, 是指出口国(地区)政府或者其任何公共机构提供的并为接受者带来利益的财政资助以及任何形式的收入或者价格支持” 중국 반보조조례 제3조.

34) 반보조조례 제3조.

나. 본 사안에의 적용

전형적인 보조금은 국내의 상품 생산자가 국내에서 행하는 생산활동에 대해 수여하는 재정적 기여를 말한다. 그런데 해외자원개발 지원은 국내업체에 대한 지원이지만 해외에서의 활동에 대한 지원이므로 이를 보조금이라고 볼 수 있는지 여부가 문제시 된다.

(1) “상품 생산자”에 대한 지원 여부

성공불용자의 대상 사업은 조사(탐사)사업과 개발사업인바, 이러한 사업에의 지원이 과연 “상품의 생산자”에 대한 지원인지가 문제시될 수 있다.

일단은 기본적으로 해외자원개발 지원은 해외로의 자원개발 투자행위에 대한 지원(투자 촉진)이므로, 보조금이 아니라 “투자지원” 행위에 해당하는바, WTO협정상 “해외 투자지원”에 대한 다자적 규율은 없으므로³⁶⁾, 해외자원개발 지원은 한국정부가 어떤 형태로든지, 얼마든지 시행할 수 있다는 식의 논리를 상정해볼 수 있다.

그러나, 현행 고시에서 정의하고 있는 탐사사업이라 함은 석유광구에서 석유자원의 부존을 확인하기 위하여 행하는 지질조사·물리탐사·탐사시추·평가시추 등의 사업(상업적 생산에 도달되지 못한 경우에 동일 광구 내에서 매장량 확보를 위한 탐사작업을 포함한다)을 말하며, 탐사사업비는 정부의 개발사업신고수리 직전일 또는 광구보유국의 최초 개발계획 허가 또는 이에 준하는 승인 등의 직전일까지 광구이권의 취득비 등을 포함하여 용자금 실수요자가 부담하는 사업비를 말한다. 또한, 개발사업이라 함은 석유의 부존이 확인된 광구 또는 개발단계에 있는 유전의 광권 취득 및 지분을 매입하거나, 상업적 생산을 위한 생산시설과 부대시설 건설 등의 모든 사업을 말하며, 개발사업비는 석유자원의 개발을 위하여 정부의 개발사업신고수리일 이전의 개발유전의 광권 취득 및 지분을 매입한 비용과 정부의 개발사업신고수리일 또는 광구보유국의 개발계획 승인일로부터 상업적 생산개시 직전일까지 부담하는 사업비(동 기간중의 탐사·생산시설 유지 및 운영 등에 소요되는 비용을 포함한다)를 말한다.

이러한 정의를 볼 때, 조사사업과 개발사업에 대한 지원은 이러한 사업을 전개하는 업체에

35) 일본 관세정률법 제7조 2항.

36) GATS 제15조는 서비스(투자 포함) 분야 보조금에 대한 다자적 규율을 위한 협상을 개시할 것을 규정하여 현재 이에 대한 협상이 진행 중이나, 국가간의 이견으로 가까운 시일 내에 종료될 가능성이 낮은 실정임.

대한 투자를 지원하는 경우도 있겠으나, 석유라는 상품을 생산하는 일련의 활동의 최초단계인 조사와 개발행위에 대한 직접적인 지원의 형태로 행해지는 경우가 많으므로, 성공불용자 제도는 석유라는 상품의 생산자에 대한 지원에 해당한다고 판단된다.

(2) “재정적 기여” 및 “혜택의 수여”

“재정적 기여” 나 소득·가격 지지의 결과 “혜택이 수여(a benefit is thereby conferred)”되어야 보조금에 해당한다. 성공불용자의 경우, 민간기관인 해외자원개발협회에 위탁하여 운영하고 있으나, 사업수행자가 산업통상부에 용자를 신청하고, 해외자원개발협회의 운영 하에 있는 용자심의회 심의를 거쳐, 용자대행기관으로부터 용자를 받게 되는데, 심의회에는 산업통상부 소속공무원과 관련 공사의 임원이 포함되게 되어 있어³⁷⁾, 정부가 직접적으로 관여하여 대부분의 결정을 정부정책에 의해 내리고 있다고 볼 수 있다. 특히 「에너지및자원사업특별회계법」은 특별회계의 운용 및 관리 주체를 산업통상자원부 장관이라고 규정하고, 동법 시행령 제8조는 석유개발사업의 경우 ‘한국석유공사’를 용자업무 대행기관으로 지정하고 있어, 법률적으로도 성공불용자가 정부의 위임에 의한 용자형태의 “재정적 기여”에 해당한다³⁸⁾고 보는데 이견이 있을 수 없다.

그리고, 혜택이 수여되는지 여부와 관련, 정부용자의 경우는 정부용자를 받으면서 생산자가 지불하는 댓가(대부이자율 등)가 일반 시중 용자시 지불하는 댓가(시중이자율 등)보다 저렴한 경우, 그 차이만큼이 보조금에 해당한다. 해외자원개발사업의 용자조건이 민간은행의 조건에 비해 해외자원개발 기업에 유리하게 조성되어 있어 혜택의 수여가 성립된다고 판단된다. 특히 사업 실패시 용자금을 감면받는 것이 제도화 되었다는 점, 즉, 성공불용자로 지원받은 해외자원개발 조사(탐사)사업이, ① 상업적 생산에 이르지 못하고 종료되는 경우와 ② 상업적 생산에 이른 경우도 천재지변 등 사업 경영상 귀책사유가 아닌 사유로 용자금의 상환이 불가능한 경우 심의를 거쳐 용자금의 전부 또는 일부를 면제할 수 있도록 규정하고 있는 점³⁹⁾에서 일반의 상업적 용자제도에서는 찾아볼 수 없는 특별한 혜택을 수여하고 있다고 볼 수 있다. 성공불용자제도 자체가 사업실패의 고위험으로 인해 민간 자원개발기업이 민간은행으로부터 지원을 받기가 곤란한 상황에서 이들의 위험부담(risk-taking)을 낮추어 민간기업의 탐사사업 투자유인이라는 정책적 목표를 달성하기 위한 것이므로, 그만큼 혜택이 수혜기업에 부여되는 구조를 생래적으로 지니고 있다고 볼 수 있다.

37) 해외자원개발사업법 시행규칙 제4조.

38) SCM협정 제1.1조 (a)(1)(iv) 참조.

39) 에너지및자원사업특별회계법 시행령 제6조, 해외자원개발사업법 시행령 제11조의3.

참고로, 그동안의 성공불용자액에 대한 회수 및 감면 내역을 볼 때, 성공한 사업들로부터 회수한 특별부담금의 규모가 실패한 사업들에게 감면해준 금액의 규모보다 큰 점을 들어 정부측에 손실이 발생하지 않았다는 사실이 발견되는바, 그렇더라도 이러한 점이 보조금의 요건인 혜택의 수여의 성립을 부인하지는 못함을 주의해야 한다. 캐나다 항공기 보조금 분쟁(Canada - Aircraft)에서 WTO 패널과 상소기구는 캐나다정부에 순손실(net cost)이 발생하지 않았으므로 보조금이 성립되지 않는다는 캐나다측의 주장을 기각했다. 패널에 따르면, “해당 재정적 기여가 그러한 기여가 없었더라면 해당 수혜자가 누렸을 상태보다 더 유리한 상태를 조성했는지 여부(whether the financial contribution places the recipient in a more advantageous position than would have been the case but for the financial contribution)”에 의해 혜택의 수여 여부를 판단하는 것이지, 정부측의 손실여부는 기준이 아닌 것임이 판시되었다.⁴⁰⁾

그러므로, 지원대상 기업들이 시중에서 실제로 얻을 수 있는 "비교대상 상업용자(comparable commercial loan)"의 용자조건과 성공불용자의 조건간의 차이에 따른 기업의 혜택만큼이 보조금이 되는 것이다. 해당 기업이 시중에서 자금용자를 받는 경우 지불해야 하는 이자율 및 거치기간 조건과 성공불용자제도하에서 지불하는 이자율과 거치조건간의 격차가 보조금이 됨은 물론, 실제로 감면혜택을 받은 기업의 경우는 그 감면액수 전체도 혜택에 해당하므로 보조금 계산에 산입되게 된다.

(3) “해외에서의 상품 생산활동”에 대한 지원이 보조금인지 여부

해외에서의 상품 생산활동에 대한 지원이 보조금이 될 수 있는지에 대해서는 결국 보조금(subsidy)을 정의하고 있는 SCM협정 규정의 해석에 따라 판별하게 된다. SCM협정 제1조에 따르면, “재정적 기여(financial contribution)”와 “이익의 수여(benefit conferred)”가 있으면 보조금에 해당한다고 규정하고 있는바, 이 때, “financial contribution”은 국내에서 행해져야 한다(... “within the territory of a Member”)는 규정이 있으나, “benefit”이 “conferred”되는 장소에 대한 제한조항은 없으며, 더구나 해당 제품의 생산지가 반드시 국내이어야 하는지 여부에 대해서는 언급이 없다.

따라서, “financial contribution”은 국내에서 행해지나 제품생산은 해외에서 행해지는

40) Canada - Aircraft, WT/DS222, Report of the Panel, para.9.112; Report of the Appellate Body, para. 157.

해외자원개발사업 지원의 경우에 보조금인지 여부는 명문의 정의규정이 아니라 전적으로 합리적 해석과 목적론적 고찰에 의해 결정될 문제이다. 이것은 아직까지 한번도 제기된 적이 없는 이슈로 매우 어려운 해석의 문제라고 판단된다.

우선, 가능한 추론중 하나로 다음과 같은 것을 들 수 있다. 보조금에 대한 규율은 기본적으로 국내산업의 수출증진이나 일정한 수입품 대체에 초점이 맞추어진 것으로, 해외개발을 위한 보조금은 해당 자원의 국내생산을 위한 것이 아니므로 국내기업이 해외개발을 추진하는 데 대한 정부의 지원에까지 적용되는 것이 아니다. 그 법률문안적 근거로는 GATT⁴¹⁾ 제 III.8(b)에서 내국민대우 의무에의 예외 중 하나로서 "domestic producers"에 대한 보조금 지불을 언급하고 있고, 농업협정⁴²⁾ 6조에서도 "domestic support"이라는 용어를 사용하고 있는데, "domestic producers/support" 라는 용어가 "생산활동을 국내에서 하고 있는 (domestic) 자" 를 말하는 것으로 해석할 수 있다는 점이다.

위와 같은 추론에 대해, 아래와 같은 반대 논증도 가능하다. "domestic producers/support"라는 말이 반드시 "국내에서 생산활동을 하고 있는 자" 로 해석될 근거는 없으며, "국내에 있는 생산자" 또는 "내국인 생산자" 로 해석할 수도 있다. 또한 정작 보조금을 직접규정하고 있는 GATT 제16조나 SCM협정상에는 "국내생산" 요건이 명시되어 있지 않는 점도 고려해야 한다. 아울러 목적론적으로도 해외 생산에 대한 지원의 경우에도 전세계적으로 해당 제품의 과다한 생산을 초래하게 되고, 이러한 제품이 결국은 국내로 들어와서 해당 국가의 해당 상품 공급량을 그만큼 증가시키는 것이므로, 전체적인 WTO 보조금 규율체제의 취지상, 이를 보조금이라 판정해야 한다. 이러한 지원하에 생산된 해외생산량을 파악하는 것도 기술적으로 가능하며, WTO통보도 가능하다.

위 두가지 모두 가능한 추론인바, 어느 것이 옳은지는 결국 분쟁 제기시 WTO패널에 의해 판정될 것이다. 기본적으로 이러한 해석의 난제가 발생하는 이유는 GATT/SCM협정의 문안 기초자들이 해외자원개발과 같은 사태가 발생할 수 있음을 미리 예측하지 못해, 보조금의 정의 규정의 불완전성이 있음을 발견하지 못했기 때문이라 생각된다. 아무튼 위 두가지 가능한 추론 중 어떤 식으로 패널이 판정할 지는 미지수이나, 전세계적으로 보조금에 대한 다자적 규율을 강조하고 있는 경향이고, 해외 자원/농업개발 지원사업이 널리 행해지고 있는 경향이

41) 1947년 체결된 관세와 무역에 관한 일반협정 (General Agreement on Tariffs and Trade 1947). GATT 1947은 그 후 WTO협정에 편입되어 GATT 1994를 구성하고 있다.

42) 1995년부터 발효된 WTO협정의 일부분을 구성하는 WTO농업협정(Agreement on Agriculture)을 말한다.

므로 해외생산에 대한 국내지원도 보조금에 해당한다는 견해가 좀더 미래지향적 해석으로 설득력이 있다고 판단된다. 아울러, 이러한 지원이 보조금이라 판정될 가능성이 적지 않은 현실을 감안해 보수적인 견지에서 대응해나갈 필요도 있으므로, 본 연구에서는 해외자원개발 지원이 보조금에 해당한다는 판단 하에 그 대응 방안을 기술해보기로 한다.

2. 특정성 여부

가. 특정성의 판단 기준

보조금이라고 해서 모두 WTO협정상의 규제대상이 되는 것은 아니고, “특정적인(specific)” 기업에게 제공되는 경우 규율되게 된다. 즉 특정적인 기업이나 산업에 보조금이 부여되는 경우에만 국제법적 의무가 발생하는 것이지, 비특정적인 보조금은 얼마든지 합법적으로 수여할 수 있는 것이다. SCM협정 제2조는 특정성 요건에 관해 아래와 같이 규정하고 있다.⁴³⁾

- ① 법률적 특정성(De Jure Specific): 보조금 수여당국이나 관련 법령이 명시적으로 보조금에 대한 접근을 일정한 기업에 제한하는 경우 특정성이 있음.(협정 2.1(a))
- ② 법률적 비특정성(De Jure Non Specific): 보조금 수여당국이나 관련 법령이 수혜대상자나 보조액에 관한 객관적(objective) 기준이나 조건을 설정하고 있는 경우, 수혜여부가 자동적(automatic)이고, 이러한 기준이나 조건이 엄격하게 준수되게 되면 특정성이 없음.
 - 이때 “객관적”인 기준이나 조건이란 경제적인 성격(economic in nature)의 기준·조건이며 모든 기업들에 수평적으로 적용(horizontal in nature)될 수 있는 기준·조건(예를 들어, 고용인수나 기업의 규모)을 의미하며, 특정한 기업을 다른 기업에 비해 우대하지 않는 중립적인 것을 말함.
 - 이러한 기준이나 조건은 검증가능하도록 법령이나 공식문서에 명확히 기재되어 있어야 함.(협정 2.1(b))

43) 이러한 특정성의 요건은 우리 국내법적으로도 동일하게 적용된다. 관세법시행규칙 제21조 2항 (“특정성이라 함은 보조금등이 특정기업이나 산업 또는 특정기업군에 지급되는 경우를 말하며, 보조금등이 일부 기업 등에 대하여 제한적으로 지급되는 경우, 보조금등이 제한된 수의 기업 등에 의하여 사용되어지는 경우, 보조금등이 특정한 지역에 한정되어 지급되는 경우, 기타 국제협약에서 인정하고 있는 특정성의 기준에 부합되는 경우에는 특정성이 있는 것으로 본다.”)

- ③ 사실상 특정성(De Facto Specific): 이상의 규정을 적용한 결과 특정성이 없다고 판단되는 경우에도 사실상(in fact)의 특정성이 있는 경우가 있는데, 그 고려요소는 다음과 같음.
- 제한된 수의 일정한 기업만이 보조금을 사용한 경우
 - 일정한 기업이 월등하게 많이 보조금을 사용(predominant use)한 경우
 - 일정한 기업에 불비례적으로(disproportionately) 많은 액수의 보조금을 수여한 경우
 - 보조금 수여 결정에서 당국의 재량권이 행사된 방식(manner)
- 이 요소를 판단하는데 있어서는 보조금 신청이 거부되었거나 승인된 횟수와 그 사유 및 관계당국의 관할영역 내에서의 경제활동의 다양성 (diversification of economic activities)과 보조금 프로그램이 시행된 기간을 고려하여야 함. (협정2.1(c))
- ④ 지역적 특정성(Regional Specificity): 관계당국의 관할영역 내의 지정된 지역 (designated geographical region) 내에 위치해 있는 특정 기업에 한정되는 보조금은 특정성이 있음. (협정 2.2)

나. 본 사안에의 적용

성공불용자제도의 수혜대상기업은 해외자원개발사업법과 그 시행령이 명시하고 있다. 즉, “석유·석탄·우라늄광·동광·철광·아연광·연광·알루미늄광·안티몬광·망간광·니켈광·크롬광·텅스텐광·코발트광·몰리브덴광 또는 희토류광 개발사업”에 종사하는 기업, “그 밖에 산업통상자원부령으로 정하는 해외자원개발사업(은광·티타늄광·인광·흑연·운모·유황·형석·석회석·규사·규석·질코늄광·염·마그네슘광·고령토·활석·천연석고·사문석·리튬 또는 퍼라이트 개발사업)”에 종사하는 자 및 산업통상부장관이 정한 요건을 갖추어 인가된 “투자위험보증사업자”가 이에 해당하는 것이다.⁴⁴⁾

이처럼 수혜대상 기업의 업종이 법령에 명시되어 있으며, 이것이 모든 기업들에 수평적으로 적용될 수 있는 경제적 성격의 기준이 아니고, 특정한 사업의 종류이므로, 법률적 특정성(De jure Specificity)이 존재한다고 볼 수 있다. 또한, 실제로 수혜기업의 수를 고려해볼 때, 매해 한두개 기업에 용자가 집중되어 있어, 제한된 수의 일정한 기업만이 보조금을 사용하고, 일정한 기업이 월등하게 많이 보조금을 사용(predominant use)하였으며, 일정한 기업에 불비례적으로(disproportionately) 많은 액수의 보조금을 수여한 경우에 해당한다고 볼 수

44) 해외자원개발사업법 시행령 제11조의3, 시행규칙 제4조의2.

있으므로, 사실상 특정성(De facto Specificity)도 갖추고 있다고 보아야 한다.

〈표3〉 년도별 성공불용자 지원내역⁴⁵⁾

(단위 : 백만원)

연도	사 업 명	사 업 자	대출액	원 리 금 회수실적
2004	페루 마르코나(동)	LS니꼬동제련(주)	3,190	-
2005	"	"	853	-
2006	중국 유서당(연아연)	SK네트웍스(주)	290	-
	"	대한광업진흥공사	121	-
	페루 마르코나(동)	LS니꼬동제련(주)	3,425	-
	소 계		3,836	-
2007	호주 아테나(유연탄)	대한광업진흥공사	1,109	-
	중국 유서당(연아연)	SK네트웍스(주)	94	-
	"	대한광업진흥공사	353	-
	소 계		1,556	-
	총 계(3개 사업)	3개업체	9,435	

3. 보조금의 성격 - 무역왜곡 효과 여부

특정성이 있다고 간주되는 경우에도 무역왜곡효과가 발생하지 않는 식으로 보조금을 수여하게 되면 문제가 없다. 무역왜곡 효과는 크게 "금지보조금(prohibited subsidy)," "제소가능보조금 (actionable subsidy)" 및 "상계대상보조금(countervailable subsidy)"의 경우로 나누어서 규정되어 있다.

가. 무역왜곡 효과 판단 기준

(1) 금지보조금(prohibited subsidy)의 경우

45) 성공불용자 원리금 회수는 상업적생산 개시일 이후부터 가능하고 현재 지원중인 3개 사업은 모두 조사(탐사) 진행중에 있어 원리금 회수실적 없음. 이철규, 자원개발 용자제도 개선방안 연구(2007), p.67.

금지보조금의 경우, “법률상 또는 사실상 수출실적을 조건으로 지불 되는 보조금 (subsidies contingent, in law or in fact, whether solely or as one of several other conditions, upon export performance)” 과 “수입품 대신 국산품을 사용할 것을 조건으로 지불되는 보조금(subsidies contingent, whether solely or as one of several other conditions, upon the use of domestic over imported goods)” 의 경우에 무역왜곡 효과가 가장 크다고 보아 WTO협정은 그러한 종류의 보조금 지급을 금지하고 있다.⁴⁶⁾

이 때, “사실상” 수출실적을 조건으로 하고 있는가에 대한 판단 기준은 보조금의 지급이 “실제 수출량이나 수출액수 또는 예상 수출량이나 수출액에 사실상 연결되어 있는지(the granting of a subsidy, without having been made legally contingent upon export performance, is in fact tied to actual or anticipated exportation or export earnings)” 여부이다.⁴⁷⁾ 이때, 주의할 점은 수출기업에 보조금이 지급되었다는 사실만 가지고는 수출보조금이라 판정할 수 없다는 점이다.⁴⁸⁾

금지보조금을 지급하게 되면, WTO에 제소 당하게 되며, 패소하게 되면 즉시 보조금 지급을 중단해야 한다(그동안 받은 보조금을 소급적으로 상환해야 하는 것은 아니고, 패소판결시점을 기점으로 즉시 보조금 지급 프로그램 시행을 중단해야 함).

(2) 제소가능보조금(actionable subsidy)의 경우

제소가능보조금의 요건으로는 “부정적 효과(adverse effects)” 의 발생을 요구하고 있다. 부정적 효과란 수입국 국내기업에 “피해(injury)” 가 발생하거나 “GATT상의 이익(특히 관세양허의 이익)이 무효화되거나 침해(nullification or impairment)” 된 경우, 또는 “상대국 이익에 심각한 손상(serious prejudice)” 이 발생한 경우이다.⁴⁹⁾

이때, 이익의 “심각한 손상” 이란 “① 상대국이 보조금을 지급하는 국가로 동종제품을 수출하는 것이 대체되거나 저해된 경우, ② 상대국이 제3국 시장으로 동종제품을 수출하는 것이 대체되거나 저해된 경우, ③ 동일한 시장에서 동종제품의 가격을 실질적으로 하락하거나 억제하거나 판매 감소를 초래한 경우, ④ 보조금 지급 국가의 일차산품의 세계시장 점유

46) 보조금및상계조치에관한협정 제3조 1항. 금지보조금은 그 자체로 특정성이 있다고 간주됨. 제2조 3항.

47) 보조금및상계조치에관한협정 각주 4.

48) Id.

49) 보조금및상계조치에관한협정 제5조.

율이 과거 3년간의 실적에 비추어 보아 증가되고 이러한 증가가 지속된 경우” 를 말한다.⁵⁰⁾

즉, SCM협정은 동종제품(like products) 판매에 있어서의 대체·저해관계, 제품가격에의 부정적 영향 등을 기준으로 무역왜곡 여부를 결정하고 있으며, 이러한 부정적 효과를 발생시키는 보조금을 무역왜곡효과를 불러일으키는 보조금으로 간주하고, WTO에 제소가능한 보조금으로 판정하고 있다.

제소가능보조금에 해당하게 되면, 이로 인해 부정적 효과를 입은 국가가 WTO에 제소할 수 있으며, WTO판정시 패소국은 당해 보조금을 철회하거나 부정적 효과를 제거해야할 의무가 발생한다(단, 소급적으로 보조금혜택을 상환해야 하는 것은 아님). 금지보조금과의 차이점은 금지보조금의 경우에는 위반판정시 즉시 해당 보조금을 철회해야 하나, 제소가능보조금의 경우에는 위반판정시 일정한 합리적 이행기간이 주어지며, 패소국의 선택에 따라 보조금을 철회하거나, 해당 보조금을 계속 유지하면서 그 부정적 효과를 제거하는 조치를 취하는 것이 가능하다는 점이다.

(3) 허용보조금에 대한 고려

WTO협정에 따르면, 무역왜곡 효과가 적다고 인정되는 일정한 보조금을 허용보조금(non-actionable subsidy)으로 규정하여 이를 허용하고 있다. 허용보조금에 해당하면 해당 보조금을 지급중단할 의무가 없으며, 상대국에 회복하기 힘들 정도의 심각한 무역왜곡이 발생하는 경우에만 양국간 협의와 보조금위원회에의 회부를 통해 합리적인 해결방안을 모색하게 된다. SCM협정상 허용보조금(non-actionable subsidies)으로 규정된 보조금을 살펴보면 아래와 같다.

- ① 연구개발 활동에 대한 지원(assistance for research activities): 기초연구에 대한 지원은 전면허용, 산업연구(industrial research)에 대한 지원은 지원비의 75%까지 허용, 경쟁전 개발활동(pre-competitive development activity)에 대한 지원은 지원비의 50%까지 허용

- 단, 이러한 지원은 연구활동과 직결된 인건비, 재료·장비·토지·건물비, 자문료, 간접경비, 기타 운영비에 한정함.⁵¹⁾

50) 보조금및상계조치에관한협정 제6조 3항.

51) 보조금및상계조치에관한협정 제8조 2항(a).

② 일반적인 지역개발 프로그램 하에서 운영되는 낙후지역에 대한 비특정적 지원

- 수혜대상 낙후지역은 경제·행정 동일체인 지역으로 명확히 지정되어야 함.
- 중립적이고 객관적인 기준에 따라 낙후지역으로 판정되어야 하며, 일시적으로 낙후된 지역은 제외되어야 함. 이러한 판정 기준은 검증가능한 법령이나 공식문서에 명시되어야 함.
- 판정기준은 3년 이상의 기간을 기준으로 개인소득, 가계 소득, 또는 일인당 GDP 기준 전국민 평균수준의 85% 이하인 수준이거나 전국평균의 110%이상의 실업률로 설정하는 것을 포함해야 함.⁵²⁾

③ 기업에 제약을 가하거나 재정적 부담을 야기하는 새로운 법적 환경요건에 기존 생산 설비를 적응시키는 것을 촉진하기 위한 지원

- 일회성의 단발적 조치이어야 하며, 적응비의 20% 이내에 한해 허용함.
- 지원대상 투자를 대체하고 운영하는 비용은 해당 기업이 전액 지불해야
- 기업의 소유공해 감소에 직접적이고 비례적으로 연결되어야 하며, 달성되는 제조비 감축분을 지원하지 않아야 함.
- 새로운 장비나 생산과정을 채택하는 모든 기업을 대상으로 하여야 함.⁵³⁾

그런데, 위와 같은 허용보조금 목록은 “WTO출범 후 5년간 유효” 하고 “WTO보조금위원회가 그 효력 연장여부를 검토” 하도록 되어 있다.⁵⁴⁾ 그러나 아직 위원회의 공식결정이 내려진 바가 없다. 따라서 위 목록의 유효성에 대한 논란이 있을 수 있으나, 이미 5년이 경과되었으므로 법률적으로는 위 허용보조금 목록은 더 이상 존재하지 않는 것으로 보아야 한다. 다만, 도하 WTO각료회의시 ‘이행문제에관한결정’ 이 채택되어 개도국이 지급하는 다음과 같은 보조금에 대해서는 제소를 자제(due restraint)할 것에 합의한 바가 있다.

- ① 개발보조금(subsidies with legitimate development goals)
- ② 지역발전 보조금(support for regional growth)
- ③ 기술연구개발(technology research and development),
생산다양화 (production diversification), 환경친화적 생산방법 개발 및 시행을 위한 보조금⁵⁵⁾

52) 보조금및상계조치에관한협정 제8조 2항(b).

53) 보조금및상계조치에관한협정 제8조 2항(c).

54) 보조금및상계조치에관한협정 제31조.

55) "Proposal to allow certain subsidies for development: Some countries have proposed that some

현재 WTO DDA협상이 진행 중인바, 협상의 결과 허용보조금의 범위가 새로이 결정될 가능성을 배제할 수 없다. 그러나 DDA가 성공할지 여부조차 미지수인 상태이고, 위 허용보조금 목록은 법률적으로 이미 종료된 것이므로 위 목록에 해당하는 보조금이더라도 무역왜곡 효과를 발생시키게 되면 금지보조금이나 제소가능보조금으로 제소될 수 있다고 보여진다. 더구나 우리나라는 농업/환경 분야 이외의 분야인 자원개발 분야에서 개도국의 지위를 원용할 수 있는 처지도 아니다. 따라서 결국은 위 허용보조금 목록은 현재 법률적으로 의미가 없으며, 결국 동종제품 판매에 있어서의 대체·저해관계, 제품 가격에의 부정적 영향의 초래여부(즉, 제소가능보조금 해당여부)가 WTO 제소가능 여부를 결정하게 될 것이다.

(4) 상계대상보조금의 경우

이상의 금지보조금, 제소가능보조금 및 허용보조금의 경우는 보조금을 받은 해당 제품이 해외로 수출되어 상대국 국내산업에 피해를 발생시키는지 여부에 관계없이 일정한 형식적인 조건(금지보조금의 경우 수출조건 및 수입대체조건)과 효과(제소가능보조금의 경우 심각한 손상)가 기준이 되어 WTO협정의 규제(금지보조금과 제소가능보조금의 경우 WTO에 제소됨)를 받게 된다. 이에 반해 상계대상보조금 제도는 해당 제품이 수출되어 상대국의 경쟁관계에 있는 국내산업에 실질적인 피해(material injury)가 발생하는 경우 이에 대해 상대국 정부가 조사하여 피해가 입증된 경우, 수출품에 대해 일방적으로 제재조치(상계관세)를 취함으로써 자국의 산업에 대한 피해를 구제할 수 있도록 한 제도이므로, 무역구제(trade remedy) 제도의 일환으로 불린다.⁵⁶⁾

subsidies in developing countries should not have to face countervailing measures or other actions from other governments. These are described as subsidies with "legitimate development goals", and include support for regional growth, technology research and development, production diversification, and development and implementation of environmentally sound methods of production. The ministers agree that this is an implementation issue to be handled under section 13 (below), which in turn simply refers to Paragraph 12 of the main Doha Declaration. The ministers also agree that during the negotiations their governments will exercise due restraint in challenging these subsidies."

Implementation-related Issues and Concerns, WTO Members' Decision of 14 November 2001.

56) 한국의 관세법은 산업피해를 요건으로 상계관세를 부과할 수 있다는 근거규정을 두고 있으며(관세법 제51, 57조), 이를 불공정무역행위 조사 및 산업피해구제에 관한 법률이 확인하고 있다(제23, 24조). 상계관세의 상세한 절차규정은 관세법시행령 및 동 시행규칙이 규정하고 있다. 일본은 관세정률법 제7조와 8조에서 상계관세의 근거규정을 두고 상계관세령을 두어 상세한 절차를 규정하고 있다. 상계및반덤핑지침은 이들을 보완하여 구체적인 업무지침을 마련하고 있다. 중국 대외무역법은 제7장(대외무역조사)에서 보조금에 관한 조사권한 및 절차를 규정하고 있으며, 반보조조례가 그 구체적인 절차에 관해 상술하고 있다. 세계 각국의 무역구제법은 대부분 WTO협정성의 원칙과 절차를 확인하고 있다.

이때, “피해” 여부를 판정하는 기준은 (i) 보조금을 받은 제품의 수입량의 변화 추이, (ii) 당해 제품의 판매가격에 대한 효과, (iii) 국내산업에 대한 영향이다.⁵⁷⁾ 즉, 보조금을 받은 제품의 수입이 상당히 증가하는 경우(significant increase), 그 결과 국내 판매가격이 상당히 하락하거나 상승이 억제되는 경우, 국내산업의 현금유통수준, 재고량, 고용, 임금, 성장률, 투자율 등에 부정적 영향이 가해지는 경우 등을 종합적으로 고려하여 산업 피해여부를 판정하게 된다.⁵⁸⁾

따라서, 만일 일정한 보조금이 금지보조금이나 제소가능보조금으로 WTO에 제소되지 않는 경우에도, 동 제도의 혜택을 입은 산업의 제품이 해외로 수출되는 경우 그로 인해 산업피해를 입은 국가는 상계관세조치를 취할 수 있게 되는 것이다. 상계관세란 보조금이 부여된 정도만큼 관세를 높임으로써 해당 제품에 대한 보조금 효과를 상쇄시키는 조치를 말한다. 따라서, 상계조치를 당하더라도 보조금을 주고 있는 해당 정부가 당해 보조금 지급을 중단해야할 의무가 있는 것은 아니며, 계속 보조금 프로그램을 진행하되, 해당 제품의 수출로 산업피해가 발생된 국가는 자국산업 피해구제 차원에서 일정한 조사를 거쳐 상계관세를 부과하게 되는 것을 의미한다. 한번 상계관세가 부과되면 보조금의 지속여부를 고려하여 재심을 거쳐 철회여부를 결정하게 되나, 최대 5년까지 부과되는 것이 원칙이다. 다만, 상계관세 철회시 보조금과 산업피해가 재발될 것으로 판단하는 경우에는 5년 이상 부과할 수도 있다.

나. 본 사안에의 적용

성공불용자가 특정성을 갖춘 보조금에 해당하므로, 무역왜곡 효과가 발생하는지 여부를 검토하여 그 보조금의 성격을 규명해야 한다.

우선, 금지보조금 해당여부와 관련, 성공불용자는 일정한 자원개발 분야의 사업을 수행하는 기업에 대해 그러한 조사와 개발사업을 계속 수행하고, 손실을 보는 경우 용자액을 감면하거나 수익을 보는 경우 특별부담금 부과를 통해 지원금 이상의 액수를 회수할 것을 조건으로 특혜용자를 제공하는 프로그램인 것이다. 따라서 이러한 프로그램은 “수출실적” 조건이나 “수입품 대체” 조건 하에 운영되는 것은 아님을 볼 수 있다. 즉, 자원개발지원 프로그램이 특별히 해외 자원개발로 현지 생산한 석유를 제3국으로 수출할 것을 조건화하거나, 해외자원개발 사업에 소요되는 각종 재료(장비, 설비 등 중간제품)를 반드시 현지나 한국에서 구매할 것을 조건화하지

57) SCM협정 제15.1조.

58) SCM협정 제15.4조.

않는 한, 금지보조금에 해당하지는 않는다는 말이다. 또한 설령 현지에서 생산된 석유를 한국 국내로 들여오는 것을 조건으로 성공불용자를 지급하는 경우에도, 이것은 보조금을 지급하고 있는 우리나라 입장에서 볼 때, “수출” 이나 “수입대체” 조건이 아니라, 오히려 “수입” 조건이 부과된 것이라 볼 수 있으므로, 금지보조금이 성립되지 않는다고 볼 수 있다.

둘째로, 제소가능보조금 해당여부와 관련, 우리 정부의 성공불용자 지원으로 인해 다른 WTO회원국의 이익에 부정적 효과(adverse effects)가 발생하는지가 핵심 판단요소이다. 이에 대해서는 아래와 같은 주장이 제기되는 시나리오가 성립될 가능성이 있다.

- ① 한국정부가 해외자원개발에 보조금을 지급하는 결과로 해외자원개발 진출이 늘어나고, 진출대상 국가에서 석유자원의 생산량이 증가하며, 그 생산제품이 한국 국내로 더 많이 들어오게 되므로, 제3 WTO회원국이 한국 내로 동종제품을 수출하는 것이 대체되거나 저해되고 있다는 주장
- ② 한국의 해외자원개발을 통해 생산된 석유가 제3국 시장으로 수출되어, 그 시장으로 동종제품을 수출하는 다른 WTO회원국의 수출이익에 대체나 저해효과가 발생한다는 주장
- ③ 한국의 자원개발 보조금의 결과 생산된 석유와 제3 WTO회원국이 생산하는 석유가 서로 경쟁하고 있는 어느 동일한 시장에서, 한국의 자원개발 보조금으로 인해 동종제품의 가격이 실질적으로 하락하거나 억제되는 효과가 발생한다는 주장⁵⁹⁾

이러한 가능성들은 한국의 성공불용자제도가 “심각한 손상(serious prejudice)” 을 초래하는 것을 의미하며, 여타 석유생산국가들인 WTO회원국들이 이를 제소가능 보조금으로 WTO에 제소할 가능성이 있음을 의미한다. 물론 이러한 제소가 이루어지는 경우, 제소국이 자신의 동종제품 수출의 저해효과나 일정한 동일시장에서의 해당 제품의 가격하락효과를 논리적이고 통계적으로 입증할 수 있는지가 성패의 관건이 될 것이나, 성공불용자제도가 해외에서의 자원의 생산증대에 기여하고, 그 결과 해당 제품의 수입감소나 가격의 억제가 기여하는 것은 논리적으로 추론해볼 수 있는 사실이므로, 언제라도 제소가능 보조금으로 제소될 가능성은 존재하고 있다고 판단된다.

59) 미국 면화 분쟁의 경우, 브라질은 미국의 면화보조금으로 인해 국제시장에서의 면화가격 상승이 억제되고 있음을 내세워 “심각한 손상” 이 있음을 주장했다. 이에 대해 패널은 실제 면화가격에 대한 영향뿐만 아니라 보조금의 규모(magnitude)도 이러한 심각한 손상을 판단하는데 기준이 됨을 판시했다. 이것은 우리 자원개발지원과 같은 대규모 지원의 경우 심각한 손상 판정가능성이 그만큼 높아지게 됨을 시사한다. US-Cotton, WT/DS267, Panel Report, paras. 10,21-41.

다만, 이러한 제소에 의해 우리정부가 패소하는 경우에도 수혜기업들이 소급적으로 보조금 혜택을 상환해야 하는 것은 아니고, 우리 정부도 반드시 성공불용자제도를 폐지해야 하는 것은 아님을 유념할 수 있다. 단, 성공불용자제도가 발생시키는 부정적 효과를 제거해야 하므로, 수출세나 수출부담금 등의 부과를 통해 교역이나 국제가격에 미치는 영향을 최소화해야 하는 부담이 생기게 되는 것이다.

셋째로, 상계대상보조금 해당여부와 관련, 우리가 해외자원개발을 통해 생산한 석유가 제3국에 수출되게 되어 그 국가의 국내 석유생산 산업에 산업피해를 일으키게 되면, 그 국가가 일정한 조사를 거쳐 피해를 입증한 후, 우리 석유제품에 대해 상계관세 조치를 부과할 가능성도 존재한다. 따라서, 우리 성공불용자제도가 제소가능보조금으로 WTO에 제소되지 않는 경우에도, 동 제도의 혜택을 입은 산업의 제품이 해외로 수출되는 경우 그로 인해 산업피해를 입은 국가가 상계관세조치를 취할 수 있게 되는 것이다. 즉, 해외자원개발로 생산된 석유를 전량 한국내로 들여오게 되면 상계관세 문제가 발생하지 않으나, 일부물량이라도 제3국으로 수출하게 되고, 그 제3국의 국내 석유산업에 피해를 끼치게 되면 상계관세가 부과될 가능성이 있다는 말이다.

단, 상계조치를 당하더라도 우리정부는 성공불용자제도를 중단해야할 의무가 있는 것은 아니며, 상계조치를 당하면서도 계속 보조금 프로그램을 진행할 수 있다. 물론 상계관세 조치 철회를 위해서는 우리 성공불용자제도의 중단을 통해 더 이상 보조금이나 산업피해가 발생하지 않을 것임을 입증해야할 필요가 있다.

IV. 향후 대응방향

이상과 같은 가능성이 존재하고 있는 상황에서 우리의 향후 대응방향은 어떻게 모색해야 하는가?

우선 해외자원개발 지원제도가 금지보조금에 해당하지 않도록 계속 주의를 기울여야 한다. 이를 위해서는 자원개발지원 프로그램이 특별히 해외자원개발로 현지 생산한 석유를 제3국으로 수출할 것을 조건화하거나, 해외자원개발 사업에 소요되는 각종 재료(장비, 설비 등 중간제품)를 반드시 현지나 한국에서 구매할 것을 조건화하지 않는 것이 요구된다. 이러한 수출조건이나 수입대체 조건은 명시적으로 법적요건으로 부과해서도 안되며, 성공불용자대상 기업의 심사과정에서 사실상의 심사 및 선발요건으로 사용해서도 안된다. 사실상(in fact)의 수출요건도 금지보조금을 성립시키게 되기 때문이다.⁶⁰⁾

둘째로, 현재로서는 제소가능보조금에 해당하여 WTO에 제소될 가능성이 상존하고 있으므로, 향후 가급적 제소가능보조금에 해당하지 않고 허용보조금으로 유도해가기 위해서 아래 방향으로 대응해나가야 한다.

- ① 급속한 해외자원개발 활성화를 통해 현지 생산한 석유를 한국으로 많이 들여오게 되면, WTO회원국인 제3의 산유국이 한국으로 수출해오던 석유가 대체되는 효과가 가시적으로 발생할 수 있다. 그럴 경우, 이들 국가에 의해 제소가능보조금으로 WTO에 제소될 우려가 그만큼 커지게 된다.⁶¹⁾ 따라서, 갑작스런 국내 반입량 증가로 인해 제3국의 교역대체 효과가 발생하지 않도록 주의할 필요가 있다.
- ② 또한, 해외자원개발을 통해 생산된 석유가 제3국 시장으로 수출되어, 그 시장으로 동종 제품을 수출하는 다른 WTO회원국의 수출이익에 대체나 저해효과가 발생하는 경우도 경계해야 하며, 국제 석유가격에 미치는 억제효과도 최소화하도록 적정가격으로 수출되도록 할 필요가 있다.
- ③ SCM협정 제8조 2항의 허용보조금 목록이 이미 실효되기는 했으나, 당초 허용보조금 목록의 목적이 무역왜곡효과가 적은 것을 별도로 분류하여 5년간 허용했던 것임은 참고할 수 있다. 그러므로, 향후 제소가능보조금에 대한 무역왜곡효과의 존부를 판정하는데 있어, 허용보조금 목록은 이미 실효되었을지라도 사실상의 고려요소로 작용할 여지는 있다. 따라서, 위 허용보조금 목록을 하나의 기준으로 삼아 가급적이면 이에 합치되도록 성공불용자제도를 운영해나가는 것도 하나의 방법이라 보여진다. 다만, 이러한 허용보조금 목록에 합치하는 형태의 보조금일지라도 그 자체로서 허용보조금으로 판정되는 것은 아니고, 구체적인 경우에 무역왜곡효과를 보고 제소가능보조금에 해당하는지가 판정되게 됨은 이미 기술한 바와 같다. 아무튼, 허용보조금 목록을 고려하여 그 구체적인 운영방안을 제시하면 아래와 같다.

- 해외자원개발에 대한 지원을 기초연구, 산업연구 및 경쟁전 개발활동에 대한 지원 위주로 시행하고, 그 연구활동과 직결된 인건비, 재료·장비·토지·건물비, 자문료, 간접경비, 기타 운영비를 보조할 수 있을 것임.

60) SCM협정 제3.1조 (a) 및 각주 4 참조.

61) 단, WTO제소자격은 WTO회원국만이 보유하므로, WTO회원국이 아닌 이란, 이라크, 카자흐스탄, 레바논, 리비아, 시리아, 우즈베키스탄 등은 제소할 수 없다.

- 만일, 해외의 현지 지역개발 프로그램 하에서 낙후지역의 자원개발산업에 대한 비특정적 지원 시행에 참여할 수 있는 경우, 수혜대상 낙후지역을 지정하는데 있어서 일정한 기준(예를 들어, 3년 이상의 기간을 기준으로 개인소득, 가계소득, 또는 일인당 GDP 기준으로 전국민 평균수준의 85% 이하이거나 전국평균 실업률의 110%이상의 실업률을 보이는 경제·행정 동일체 지역)을 적용하여 지정하고 그 지정기준을 법령이나 공식문서에 명시하여야 할 것임.
- 해외자원개발업체에 재정적 부담을 야기하는 새로운 법적 환경요건을 부과하는 경우, 환경 개선 정도에 비례하여 보조혜택을 부여할 수 있을 것임.

셋째로, 우리가 해외자원개발 지원을 통해 생산한 석유가 제3국에 수출되게 되어 그 국가의 국내 석유생산 산업에 산업피해를 일으키게 되면, 그 국가가 일정한 조사를 거쳐 피해를 입증한 후, 우리 석유제품에 대해 상계관세 조치를 부과할 가능성도 높아지게 되므로, 상계조치 가능성을 줄이기 위해서는 가급적 해외자원개발로 생산된 석유를 한국내로 들여오는 것이 바람직하다. 물론 이 경우 산유국들의 대한국 석유수출에 대체효과가 발생할 가능성이 높아져 제소가능 보조금의 위험은 증가하게 됨을 유념하여 적절한 균형을 추구해야 할 것이다.

V. 결론

해외자원개발에 대한 성공불용자 지원은 그 특수성으로 인해, 전형적인 보조금이라 볼 수는 없으나, 현대의 보조금 규율 확대 분위기를 고려할 때 WTO협정의 해석을 통해 보조금이라 판정될 가능성이 크다고 판단된다.

그러므로 해외자원개발 지원 혜택을 받아 특정국가에서 생산된 자원이 국내로 유리한 조건하에 수입되어 오거나 제3국으로 수출되는 경우, 그로 인해 다른 WTO회원국의 경쟁 자원의 교역대체(displacement)효과나 가격하락(significant price undercutting, suppression or depression) 효과가 발생하게 되면, SCM협정상의 "심각한 손상(serious prejudice)"이 발생하였다고 볼 수 있어, 당해 제3국이 우리의 해외자원개발보조를 제소가능보조금(actionable subsidy)로 제소할 가능성이 있다. 한편, 해외자원개발지원 혜택을 받아 생산된 자원을 제3국으로 수출하거나 국내에서 가공제품으로 만들어 제3국 수출한 결과, 당해 제3국의 국내산업에 피해(injury)를 가하게 되면, 당해 제3국이 상계관세를 부과할 가능성도 있다.

따라서 현지 생산물량을 조절하거나 수출가격을 조정하여 가급적 제3국의 교역이익에 부정적 효과가 발생하지 않도록 하는 것이 필요하다. 이러한 조절이 쉽지 않으므로, 장기적으로는 WTO제소나 상계조치 가능성이 상존하는 본 제도를 증지하고, 좀 더 간접적인 지원형태(일반적 세제상의 지원, 투자여건 조성 등)로 전환해야 할 것이다.

이와 관련, 일본이 해외자원개발 탐사사업의 확대를 위해, 출자, 신용보증, 조세지원제도(탐사비 또는 탐사설비투자에 대한 세액공제제도) 등을 시행하고 있는 점을 참고할 수 있다. 특히 일본은 특정산업에 대한 세제지원 자체도 보조금 논쟁을 촉발시킬 수 있으므로, 유사시 쉽게 종료시킬 수 있도록 일몰기한을 두어 3년 단위로 연장해오는 정책을 펼치고 있다. 미국, 프랑스 등 선진국에서도 오래전부터 국내 탐사사업에 대한 세제지원제도를 시행하고 있는바, 석유 및 천연가스 개발사업을 촉진하기 위해 광업의 감모(減耗)특성에 근거를 두어 적용상한선을 설정하고 소득공제를 실시하고 있다.⁶²⁾

향후 고유가 시대의 전개는 필연적이므로 석유개발사업에 대한 경제성이 지속적으로 개선될 수 있다. 에너지 안보의 필요성도 증대되므로 적절한 정부지원을 통해 해외자원개발을 지속적으로 촉진시켜야할 기본적 책무로부터 정부가 자유로울 수는 없다. 우리의 주요 국책사

62) 성원모, 용자제도 운영의 효율성 제고방안 연구 (해외자원개발진흥재단, 2013), pp.104-107.

업이 국제적인 보조금 분쟁으로 이어져 사업을 갑자기 중단해야하는 사태를 미연에 방지하기 위해, 본 보고서가 분석한 기본적 분석틀을 기초로 추가적 연구를 진행해 체계적인 정책 대응방향을 수립해야 하며 다양한 대체 프로그램 수단을 조속히 마련해야 할 것이다.

〈 참고 문헌 〉

1. 연구보고서

- 이철규, 자원개발 용자제도 개선방안 연구 (산업자원부 연구보고서, 2007.9.),
- 한국지구시스템공학회, 일본의 에너지자원개발 용자제도 분석 연구 (해외자원개발진흥재단, 2009)
- 대한석유협회, 자원개발 용자제도 개선방안 연구(산업부장관, 2007)
- 성원모, 용자제도 운영의 효율성 제고 방안 연구 (해외자원개발진흥재단, 2013.11),
- 김지환, 해외자원개발사업법의 용자지원 제도에 관한 이해 (제 93회 지구시스템공학회 발표논문집, 2009)
- 김지효, 김윤경, 해외 · 석유가스개발사업에 대한 성공불용자의 지원효과 분석 연구 (에너지경제연구, Vol. 12, No. 2, 2013)

2. 관련 법령 및 조약

- 해외자원개발사업법
- 해외자원개발사업법 시행령
- 해외자원개발사업법 시행규칙
- 에너지및자원사업특별회계법
- 에너지및자원사업특별회계법 시행령
- 산업통상자원부고시 제 2013-182호 (해외자원개발사업자금 용자기준)
- 관세법
- 관세법시행령
- 일본 관세정률법 (關稅定率法, Customs Tariff Law) - Law No. 54, 1910
- 중국 반보조조례 (中华人民共和国反补贴条例, Anti-subsidy Regulation of the People's Republic of China)
 - 2001년 11월 26일 중화인민공화국 국무원령 제329호로 공포, 2004년 3월 31일 국무원 결정으로 개정
- WTO 보조금 및 상계조치에 관한 협정(SCM협정)
- 관세 및 교역에 관한 일반협정 (GATT)
- Implementation-related Issues and Concerns, WTO Members' Decision of 14 November 2001

3. 판례

- Canada - Aircraft, WT/DS222, Report of the Panel, Report of the Appellate Body
- US - Upland Cotton, WT/DS267, Panel Report