

4. Brazil vs. US - Cotton subsidies 사건

(DS267, 2005. 3. 21. - 상소기구)

가. 사건 개요

이 사건은 미국 면화 upland cotton¹⁾ 생산자, 사용자, 수출자 등에게 제공되는 각종 국내 보조 제도에 대해 브라질이 농업협정상 용인되지 않는 국내 보조이며 보조금협정에 위반되는 수출 보조금, 수입 대체 보조금이라고 시비한 것이다. 동 제도는 구체적으로 marketing loan program payments (including marketing loan gains and loan deficiency payments (LDPs)), user marketing (Step 2) payments, production flexibility contract (PFC) payments, market loss assistance (MLA) payments, direct payments (DP), counter-cyclical payments (CCP), crop insurance payments, cottonseed payments and export credit guarantee programs 등이다. 이들 국내 보조 제도는 보조대상 작물로 면화를 포함하고 있다.

브라질은 미국의 이러한 보조 제도가 농업협정 3조3항, 8항, 9조1항가호, 10조 1항 및 보조금협정 3조1항가호, 나호 3조2항, 5조, 6조, 그리고 GATT XVI조1항 및 3항에 위배된다고 주장하고 2003년 2월 6일 패널 설치를 요청하였다.

1) 일반적으로 미면(美綿)이라 불린다. 어떤 기상조건이나 토질에서도 잘 자랄 뿐만 아니라 면섬유의 방적이 매우 좋으며, 용도가 많아 많은 나라에서 사용하고 있다. 미국에서 재배되는 면에는 해도면을 제외하고 개량종인 pima면과 재래종인 陸地綿(upland cotton)이 있으며, 미국면은 세계 면 생산량의 1/4을 차지하고 있어 원면 값의 등락을 좌우한다. 海島綿(Sea Island cotton)은 미국 동남부의 남해안 도서지방에서 생산되며 섬유장이 가장 가늘고, 길며 비단같은 광택과 부드러운데, 천연의 꼬임이 많고 강도가 가장 강한 면이다.

나. 주요 쟁점별 당사자 주장 및 판결 요지

1) 농업협정 위반 여부

(가) 농업협정 13조나항(2)호 대상 여부

농업협정 13조나항(2)호²⁾는 일정한 요건을 갖춘 농산물 국내 보조에 대해서는 GATT XVI조1항³⁾, 보조금협정 5조, 6조에 근거한 조치로부터 면제된다고 규정하고 있다. 브라질은 면화에 대한 미국의 각종 국내 보조가 농업협정 13조나항(2)호에 의한 면제 대상이 아니라고 주장하였으며 미국은 동 국내 보조는 13조나항(2)호에 의거, 보조금협정 관련 규정에 근거한 조치로부터 면제된다고 반박하였다.

패널은 농업협정 13조는 이행 기간 동안만 적용되는 한시적 조항이므로 13조가 적용 가능한 시기인지 여부부터 살펴보았다. 패널은 농업협정 1조바항⁴⁾상 13조의 이행 기간은 1995년부터 9년이고 이 분쟁 패널은 2003년 3월에 설치되었으므로 13조는 적용 가능한 기간 내에 있다고 판단하였다.

- 2) 1994년도 GATT와 보조금및상계조치에관한협정(이 조에서는 “보조금협정”이라 한다)의 규정에도 불구하고, 이행 기간 동안
- 가. ... 생략 ...
- 나. 이 협정 제6조제5항의 요건에 합치하는 직접지불을 포함하여 각 회원국의 양허표에 반영되어 있는 이 협정 제6조의 규정에 완전히 합치하는 국내 보조 조치와 최소허용 수준이내의 보조로서 제6조제2항에 합치하는 국내 보조는
- (1) ... 생략 ...
- (2) 동 조치로 인하여 특정 품목에 대해 1992유통 년도중에 결정된 보조를 초과하는 보조가 제공되지 않는 한, 1994년도 GATT 제16조제1항 또는 보조금협정 제5조 및 제6조에 근거한 조치로부터 면제된다. 그리고
- 3) XVI:1. 체약국이, 어떠한 형식에 의한 소득 또는 가격지원을 포함하는 보조금으로서, 직접 또는 간접으로 자국의 영역으로부터의 상품의 수출을 증가시키거나 또는 자국의 영역으로의 상품의 수입을 감소시키는 것을 허용하고 또는 유지할 경우에는 동 체약국은 동 보조금의 범위와 성격, 자국의 영역으로 수입되거나 또는 자국의 영역으로부터 수출되는 상품의 수량에 동 보조금이 미칠 것으로 추정되는 효과와 동 보조금을 필요로 하는 사정에 대하여 서면으로 체약국단에 통보하여야 한다. 이러한 보조금이 다른 체약국의 이익에 중대한 손실을 주거나 손해를 줄 우려가 있다고 결정될 때에는 보조금의 허용하고 있는 체약국은, 요청이 있는 경우, 동 보조금을 제한하는 가능성에 대하여 다른 관계체약국 또는 체약국단과 협의하여야 한다.
- 4) 바. “이행 기간”은 제13조의 목적상 1995년 시작되는 9년의 기간을 제외하고는, 1995년 시작되는 6년의 기간을 의미한다.

(나) PFC, DP program의 부속서 2항 해당 여부

농업협정 부속서 2는 감축 약속으로부터 면제가 되는 국내 보조, 즉 green box 보조금의 요건에 대해 기술하고 있다. 이 중 6조나항⁵⁾은 비연계 소득 보조는 기준 기간 이후의 특정 연도에 생산자가 행한 생산 또는 생산 형태에 관련되거나 이를 기초로 해서는 안된다고 규정하고 있다. 미국은 1996년 Farm bill(FAIR act)에 의거, 면화를 포함한 특정 작물을 예전부터 재배해온 생산자(historical producer)에게 PFC payments를 제공하여 왔다. 이 제도는 2002년 Farm bill(FSRI act)에 의해 Direct Payments(DP) program으로 대체되었다. 이들 제도는 farm bill 상의 소위 재배 재량성 제한(planting flexibility limitation)규정에 따라 면화 계약 재배지(contractured acre)에 과일, 채소, 쌀 등을 재배할 경우 그만큼 수혜액이 일정 규칙에 따라 감축되도록 되어 있다. 브라질은 PFC payments와 DP program은 기준년도 이후 미국 면화 생산자들의 과일, 채소 등의 식재 여부 및 규모에 따라 보조금액이 변동되는 것이므로 이는 생산자들이 택한 생산 형태에 관련되는 보조금으로서 부속서 2의 6조나항에 해당되지 않으며 따라서 13조가항⁶⁾의 대상이 아니라고 주장하였다.

패널은 브라질의 주장을 인정, 재배 재량 제한은 PFC와 DP 보조액 규모를 계약 재배지에 植栽된 타 작물의 규모의 따라 감축 또는 지급치 않게 하는 것이며 PFC와 DP 보조금은 기준 기간 이후 생산자가 취한 생산 형태와 관련되는 것이라고 확인, PFC 및 DP program, 재배 재량성 제한 관련 법규는 농업협정 부속서 2의 6조나항에 합치되지 않는다고 판시하였다. 브라질은 이들 제도가 부속서 2의 1조7)의 무역 왜곡효과 미미화 규정에도 부합하지 않는다고 주장하였으나 패널은

-
- 5) 6.나. 특정년도의 이러한 지불의 금액은 기준 기간 이후 특정년도에 생산자가 행한 생산량 또는 생산 형태 (가축단위 포함)에 관련되거나 이를 기초로 하여서는 아니된다.
- 6) 1994년도 GATT와 보조금및상계조치에관한협정(이 조에서는 “보조금협정”이라 한다)의 규정에도 불구하고, 이행 기간동안
- 가. 이 협정 부속서 2의 규정에 완전히 합치하는 국내 보조 조치는
- (1) 상계 관세(Re.4)의 목적상 허용 보조금이 된다.
- (Remark 4) 이 조에 언급된 “상계 관세”란 1994년도 GATT 제6조와 보조금및상계조치에관한협정 제5부의 대상이 되는 상계 관세를 의미한다.
- (2) 1994년도 GATT 제16조 및 보조금협정 제3부에 근거한 조치로부터 면제된다. 그리고
- (3) 1994년도 GATT 제23조제1항(b)의 의미상, 1994년도 GATT 제2조에 따라 다른 회원국이 향유하는 관세 양허의 이익의 비위반 무효화 또는 철회에 근거한 조치로부터 면제된다.
- 7) 1. 감축 약속으로부터의 면제가 주장된 국내 보조 조치는 무역 왜곡 효과나 생산에 미치는 효

이미 이들 제도가 6조나항에 합치되지 않는다고 판단, 결국 중요한 13조가항 대상이 아니라고 본 만큼 브라질 추가 주장에 대해서는 검토할 실익이 없다고 판단하였다.

미국은 특정 작물의 재배에 관한 부정적 지침(negative direction), 즉 특정 작물의 불생산을 조건으로 지급되는 보조금은 생산 형태와 관련되는 보조가 아니고 상소하였다. 상소기구는 미국의 주장을 기각하였다. 상소기구는 부속서 2의 6조나항은 문제가 되는 지불의 금액(amount of payments)과 동 보조금 수혜자가 행한 생산량 또는 생산 형태 간의 어떠한 관계도 절단시킬 것을 요구하고 있다고 지적하였다. 상소기구는 문제가 된 보조금 제도는 그 수혜자가 재배 재량성 제한 대상 작물을 식재한 정도, 즉 생산 형태에 따라 변동되는 것이 분명하다고 확인하였으며 관련된다(related to)는 통상적인 의미는 긍정적이거나 부정적인 성질을 모두 포함한다고 설명하였다. 이상을 기초로 상소기구는 PFC와 DP는 6조나항에 합치되지 않으며 13조가항의 보호를 받지 못한다는 패널의 판정을 지지하였다.

(다) 1992년 결정된 보조 초과 여부

농업협정 13조나항(2)는 보조금협정 5조 등의 면제조건으로 특정 품목에 대해 1992년에 결정된 보조를 초과해서는 안된다는 것을 규정하고 있다. 브라질은 미국의 국내 보조는 이 조건에 합치하지 않는다고 주장하였다. 브라질은 시비를 제기한 모든 보조 제도가 이행 기간 동안 제공된 국내 보조(implementation period support)에 해당한다고 주장하였으며 패널은 각 제도를 검토한 결과 모든 제도가 면화를 수혜 대상 작물로 분명히 명시하고 있다고 확인하고 브라질은 주장을 수용하였다.

패널은 특정 품목에 제공되는 미국의 국내 보조가 1992년 유통 년도 중에 결정된 보조를 초과하는지 여부를 판단하기 위해서는 이행 기간 동안 제공된 미국의 국내 보조(implementation period support)와 1992년 유통 년도 중에 결정된 보조(MY 1992 benchmark)를 비교해야 한다고 보았다. MY 1992 benchmark에 대해 패널은 면화 지원 프로그램 하에 특정한 지불을 시행하기 위해 행해진 결정으로서 1992년 8월 1일부터 93년 7월 31일까지 기간 중 이루어진 것이며 그 결정은 수혜자 적격, 지불 금액, 규정 준수 여부 등에 관한 판정 등을 포함한다고 보았다.

과가 없거나 있더라도 미미하여야 한다는 기본적인 요건을 충족한다. 따라서, 면제가 주장되는 모든 조치는 아래 기본적인 기준에 합치한다.

패널은 implementation period support를 확정하기 위해서는 13조나항(2)의 grant support to a specific commodity의 의미는 수혜 대상 상품 중의 하나임을 분명히 또는 명백히 규정한 모든 non-green box support라고 해석하였고 미국이 주장하는 대로 특정 작물 하나에만 보조가 제공되는 product-specific domestic support로 좁게 해석할 것은 아니라고 보았다. 즉 미국은 면화에 국한된 보조만이 대상이 된다고 본 반면 패널은 여러 다른 수혜 대상 중에 면화가 포함되어 있는 보조이면 된다고 본 것이다.

패널은 implementation period support와 MY 1992 benchmark를 비교하기 위해서는 각 보조 수준을 측정해야 했다. 브라질은 면화 보조를 위해 실제 지출된 비용을 산정하여 비교할 것을 주장했고 미국은 보조 비율을 이용하는 것이 합당하다고 반박했다. 패널은 농업협정 1조가항⁸⁾에 규정된 보조 총액 측정치 AMS를 이번 사건의 특징에 맞게 일부 보완하여 이용하는 것이 타당하다고 보았다.

패널은 미국의 보조 제도를 4개 부류로 분류하고 각 부류마다 1992년도와 이행 기간 해당 년도의 금액 환산치 monetary figure를 산정하였다. 패널은 검토 결과 각 보조 제도는 1992년에 결정된 수준을 모두 초과한다고 확인하였다. 이에 따라 패널은 이 사건에서 문제가 된 미국의 국내 보조 제도는 1992년에 결정된 수준을 초과하는 것이며 따라서 13조나항(2)의 보호 대상이 되지 못한다고 판시하였다.

미국은 grant support to a specific commodity에 관한 패널의 해석에 대해 상소하였다. 미국은 문제가 된 국내 보조 중 production flexibility contract, payments, market loss assistance payments, direct payments, counter-cyclical payments 4개는 수혜자가 면화 이외의 작물을 재배하거나 아예 아무 작물도 植栽하지 않을 수 있는 재량이 있는데 이들 제도를 면화 이라는 특정 품목에 제공된 보조라고 판단한 것은 부당하다고 주장하였다. 미국은 생산자들은 면화 식재 여부 또는 식재 규모에 관계없이, 또는 심지어 일체의 작물을 심지 않아도 이들 보조금을 수령할 수 있다고 강조하였다. 미국은 패널이 사용한 계산 방식에 따르면 면화를 식재하지 않은 생산자에 제공된 보조도 면화에 대한 보조로 과다 계산된다고 주장하였다.

상소기구는 13조나항(2)의 specific의 의미는 commodity가 must be clearly iden-

8) 1.가. “보조 총액 측정치”는 기초농산물의 생산자를 위하여 특정 농산물에 제공된 보조 또는 농산물생산자 일반을 위하여 제공된 품목 불특정적인 보조로서, 화폐단위로 표시한 연간 보조 수준을 의미한다. 단, 이 협정 부속서 2의 감축으로부터 면제되는 계획에 따라 제공되는 보조는 제외된다. 동 보조 총액 측정치는 .이하 생략

tifiable해야 한다는 의미이며 보조 제공 조치(support-conferring measure)와 보조 대상 품목(the particular commodity to which support is granted)간에는 discernible link가 있어야 한다고 해석, such measures grant[ing] support to a specific commodity는 non-green box measures that clearly or explicitly define a commodity as one to which they bestow or confer support라는 패널의 해석은 타당하다고 확인하였다. 그러나 패널이 사용한 산정 방식은 미국이 주장하는 대로 과다 계산될 소지가 있다고 동의하고 패널의 산정 방식 중 면화가 재배되고 있는 실제 면적에 지급되는 보조금만을 13조나항(2) 대상으로 한정하지 못한 범위만큼은 기각한다고 하였다. 그러나 4개 보조금을 지급받은 미 생산자는 통상 면화를 전통적으로 재배하여 왔고 타 작물 재배 범위도 극히 미미하여 큰 차이가 없다는 패널의 분석은 인정하였다.

미국은 marketing loan program payments와 deficiency payments는 가격에 기초한 것으로서 농업협정 부속서 3의 10조⁹⁾에 명시된 대로 가격 차이를 이용하여 계산하여야 하나 패널이 동 제도에 지출된 재정 지출을 이용하여 계산한 것은 부당하다고도 주장하였다. 상소기구는 우선 농업협정 13조나항(2)는 implementation period support와 MY 1992 benchmark 간의 차이 측정 방식에 대해서는 아무 언급이 없고 부속서 3의 10조는 가격 차이 방식과 재정 지출 방식을 선택적으로 이용할 수 있도록 규정하고 있으며 두 방식 어느 것을 이용하여도 미국의 implementation period support가 MY 1992 benchmark를 초과하므로 굳이 어느 방식을 이용해야 하는지에 대해 상소기구가 결정할 필요는 없다고 밝혔다.

상소기구는 production flexibility contract, payments, market loss assistance payments, direct payments, counter-cyclical payments는 패널이 사용한 방식보다 실제 재배된 면화에 지불된 보조금을 산정하는 소위 cotton-to-cotton 방식으로 implementation period support와 MY 1992 benchmark간의 차이를 산정하는 것이 옳으며 패널의 계산 방식이든 미국이 더 타당하다고 주장하는 방식이든 미국의 implementation period support는 MY 1992 benchmark를 초과했다고 판단했다. 따라서 브라질이 시비한 미국의 국내 보조 제도는 13조나항(2)의 보호 대상이 되지 못한다는 패널의 판정 자체는 지지하였다.

9) 10. 비면제 직접지불: 가격차이에 기초하는 비면제 직접지불은 고정참조가격과 적용관리 가격과의 차에 관리 가격의 적용 대상이 되는 생산량을 곱하여 계산되거나 또는 재정지출을 사용하여 계산된다.

(라) User marketing (step 2) payments

브라질은 미국의 User Marketing (Step 2) payments(2002 FSRI section 1207(a))는 면화 수출자에게 지급되는 것이므로 그 자체가 농업협정 9조1항가호에 규정된 수출 보조금에 해당하며 농업협정 3조3항과 8조 위반이라고 주장하였다. 아울러 이 제도는 금지된 수출 보조금에 해당하므로 보조금협정 3조1항가호 및 2항에도 위반된다고 주장하였다. 미국은 동 제도에 의한 보조금은 면화 국내 사용자나 수출자 모두를 지급 대상으로 하고 있어 반드시 수출 실적에 결부된 것은 아니라고 반박하였다.

패널은 동 제도의 규정¹⁰⁾상 수출자에 지급될 수 있는 상황, 국내 사용자에 지급될 수 있는 상황이 뚜렷이 구분되며 수출자에 지급될 수 있는 상황의 경우 수출 증명을 요구하는 등 수출자에 제공될 수 있는 동 제도상의 보조금은 수출 실적에 附隨(contingent)되어 있는 점이 분명하다고 보았다. 패널은 같은 제도 중 수출을 조건으로 하는 부분과 그렇지 않은 부분이 존재한다고 해서 非수출부분이 수출 附隨 부분을 정당화하는 것도 아니라는 점을 지적하였다. 이에 따라 패널은 미국의 User Marketing Payments는 수출 실적을 조건으로 하는 것이므로 9조1항가호에 해당하며 면화는 미국의 양허표에 명시되지 않았으므로 양허표에 특정되지 않은 품목에 대해서는 수출 보조금을 지급하지 않아야 하는 3조3항¹¹⁾과 8조¹²⁾ 위반에 해당한다고 판시하였다. 아울러 동 제도는 보조금협정 3조1항가호와 2항에도 위반된다고 판시하였다.

미국은 동 제도상의 보조금은 면화 국내 사용자에게도 지급가능하며 이는 수

10) the following persons shall be considered eligible domestic users and exporters of upland cotton: (1)

A person regularly engaged in the business of opening bales of eligible upland cotton for the purpose of manufacturing such cotton into cotton products in the United States (domestic user), who has entered into an agreement with CCC to participate in the upland cotton user marketing certificate program; or (2) A person, including a producer or a cooperative marketing association approved under part 1425 of this chapter, regularly engaged in selling eligible upland cotton for exportation from the United States (exporter), who has entered into an agreement with CCC to participate in the upland cotton user marketing certificate program.

11) 3.3. 제9조제2항나호와 제4항의 규정에 따라 회원국은 자기나라의 양허표 제4부제2절에 명시된 농산물 또는 동 품목군과 관련 동 절에 명시된 재정지출 및 물량에 대한 약속 수준을 초과하여 제9조제1항에 열거된 수출 보조금을 제공하여서는 아니되며, 자기나라 양허표의 동 절에 명시되지 아니한 농산물과 관련하여 이러한 보조금을 제공하지 아니한다.

12) 8. 각 회원국은 이 협정과 자기나라의 양허표에 명시된 약속에 합치하지 않는 방법으로 수출 보조금을 제공하지 않을 것을 약속한다.

출이 아니라 국내 사용에 부수된 것이므로 9조1항가호에 해당되지 않는다고 상소하였으나 상소기구는 동 제도는 지급 대상을 국내 사용자와 수출자로 명백히 구분하고 있고 수출자에게는 신청요건으로 수출 증명을 요구하는 등 수출과 결부(tied to)된 점이 명백하다는 점을 재확인하고 패널의 판정을 지지하였다.

(마) 수출 신용 보증 제도

1브라질은 미국의 수출 신용 보증 제도인 GSM 102, 103, SCGP는 농업협정 10조1항¹³⁾과 8조 위반이며 따라서 보조금협정 3조1항가호¹⁴⁾, 3조2항¹⁵⁾의 적용 대상에서 면제되도록 한 농업협정 13조다항¹⁶⁾(2)의 보호 대상이 될 수 없다고 주장하였다.

미국은 농업협정 10조2항¹⁷⁾은 수출 신용 보증에 관한 규율 제정을 뒤로 미룬 것이므로 농업협정과 보조금협정의 수출 보조금에 관한 규율은 수출 신용 보증 제도에는 적용되지 않는다는 점이 분명하다고 반박하였다. 미국은 또한 보조금협정상의 수출 보조금 규율이 적용가능하다 해도 문제가 된 자국의 수출 신용 보증 제도는 보조금협정 부속서 1(수출 보조금 예시 목록)의 차호¹⁸⁾ 기준을 충족하지

- 13) 10.1. 제9조제1항에 열거되지 아니한 수출 보조금이 수출 보조금 약속을 우회하는 결과를 초래하거나 또는 그러한 우려가 있는 방법으로 적용되지 아니하며, 비상업적 거래도 이러한 약속을 우회하기 위하여 사용되지 아니한다.
- 14) 3.1 농업에관한협정에 규정된 경우를 제외하고, 제1조의 의미내에서의 다음의 보조금은 금지된다.
가. 부속서 1에 예시된 보조금을 포함하여 유일한 조건으로서 또는 다른 여러 조건중의 하나로서, 법률상 또는 사실상 수출 실적에 따라 지급되는 보조금,
- 15) 나. 유일한 조건으로서 또는 다른 여러 조건중의 하나로서, 수입품 대신 국내 상품의 사용을 조건으로 지급되는 보조금
- 16) 다. 각 회원국의 양허표에 반영된 이 협정 제5부의 규정에 완전히 부합하는 수출 보조금은
(1) 1994년도 GATT 제6조 및 보조금협정 제5부에 따라 몰량, 가격에 미치는 효과 또는 결과적인 영향에 근거한 피해 또는 피해의 우려 판정시에 상계 관세의 대상이 되며, 보조금 조사를 개시함에 있어서 적절한 자제가 발휘되어야 한다. 그리고
(2) 1994년도 GATT 제16조 또는 보조금협정 제3조, 제5조 및 제6조에 근거한 조치로부터 면제된다.
- 17) 2. 회원국은 수출 신용, 수출 신용 보증 또는 보험계획의 제공을 통제하기 위하여 국제적으로 합의된 규율을 발전시켜 나가기 위하여 노력할 것을 약속하며, 이러한 규율에 대한 합의가 이루어진 후에는 동 규율에 합치하여서만 수출 신용, 수출 신용 보증 또는 보험계획을 제공할 것을 약속한다.
- 18) 차. 정부(또는 정부가 통제하는 특수기관)가 수출 신용 보증 또는 보험계획, 수출품의 비용 증가에 대비한 보험 또는 보증계획, 환리스크 보증계획을 이러한 계획의 장기적인 운영비용 또는 손실을 보전하기에 부적절한 우대 금리로 제공하는 것

않으므로 보조금협정 3조1항가호 대상이 아니라고 주장하였다. 즉 문제가 된 제도는 이러한 제도를 장기적으로 운영하는 비용 또는 손실을 보전하기에 부적절한 우대 금리로 제공되는 것이 아니라는 것이다.

패널은 문제가 된 제도의 요건, 운영 방식, 금리 조건 등을 분석한 결과, 수출 보조금 예시 목록 차호에 해당하며 따라서 보조금협정상의 수출 보조금과 농업협정 10조1항상의 보조금에 해당한다고 판단하였다. 패널은 이 3개 제도상의 수출 신용 보증이 면화를 포함한 비양허품목에 제공되었음을 확인하였다. 미국은 13개 품목에 대해 수출 보조금을 감축하겠다고 양허표에 명기하였는데 이 중 하나인 쌀에 대해 문제가 된 수출 신용 보증이 제공되지 않았음을 입증하지 못했다. 이에 따라 패널은 미국은 수출 보조금에 해당하는 수출 신용 보증을 수출 보조금 약속을 우회하는 결과를 초래하는 방식으로 운영하였으며 이는 농업협정 10조1항에 합치되지 않는다고 결론지었다. 단 패널은 쌀을 제외한 12개 양허품목에 대해서는 수출 보조금 우회 사용이 실제로 발생하였음을 브라질이 입증하지 못했다고 판시하였다. 패널은 미국이 결과적으로 보조금협정 3조1항가호와 2항도 위반하였다고 판시하였다.

10조2항상 수출 신용 보증은 수출 보조금에 해당하지 않는다는 주장에 대해 패널은 특정 사항을 일반적인 의무 규정에서 면제하려면 그러한 의도가 명백히 적시되어야 하는 것이 합리적일 것이나 10조2항에는 수출 보조금 규율을 수출 신용 보증에 대해서는 적용하지 않는다는 점이 규정되어 있지 않다고 지적하였다. 패널은 문맥이나 협정의 목적과 대상, 후속 조치 및 협정 교섭 과정(negotiating history)등도 패널의 견해를 뒷받침한다고 보았다.

상소기구 심리에서 미국은 농업협정 10조2항상 수출 신용 보증은 10조1항상의 보조금에 해당하지 않는다고 재주장하였다. 상소기구는 10조2항상 현재까지 수출 신용 보증 등에 관한 규율이 국제적으로 합의되지 않은 점은 인정하였다. 그러나 10조2항이 수출 신용 보증을 10조1항의 수출 보조금 규율 대상에서 명시적으로 제외하는 것도 아니라고 지적하고 문맥, 협정의 대상과 목적 등을 기초로 한 패널의 해석이 타당하며 10조2항이 수출 신용 보증을 농업협정의 수출 보조금 규율에서 제외하는 것이 아니라는 패널의 판정을 지지하였다.

그러나 심리를 담당한 상소기구 위원 중 1명은 이에 반하는 소수 의견을 표명하였다. 그는 10조2항 표현상 UR 협정 체결 당시 회원국들은 수출 신용, 수출 신용 보증, 보험 계획 3개를 달리 취급하는 것이 필요하다는 점을 고려하였고 이

러한 특별 취급하려 했던 데에는 반드시 일정한 의미와 중요성이 부여되어야 한다고 보았다. 아울러 합의된 규율 발전을 위해 노력할 것을 약속한다는 것은 합의된 규율이 없다는 것을 분명히 언급하는 것이며 이상에 비추어 수출 신용 보증 등은 농업협정상의 수출 보조금 규율에 현재 적용되지 않는다고 보는 것이 타당하다고 주장하였다. 그는 농업협정 21조1항이나 보조금협정 3조1항 두문의 규정에 비추어 수출 신용 보증 등은 보조금협정 3조1항가호에도 적용되지 않는다고 주장하였다.

수출 보조금 예시 목록 차호 해당 여부에 대해서도 미국은 패널이 우대 금리가 장기 운영 비용과 손실을 보전하지 못했다는 것을 구체적인 금전적인 계량 지표를 사용하여 사실로 확인 하지 못했다고 주장하였다. 상소기구는 차호 해당 여부 판단에서 중요한 것은 우대 금리의 부적절성, 불충분성 여부이지 우대 금리와 장기 운영 비용 및 손실간의 정확한 차이 산정이 아니라고 지적하였다. 상소기구는 우대 금리 적절성 여부 판단을 위해서는 수출 신용기관의 재정적 성과(financial performance)를 조사하여야 하며 패널이 다양한 방식을 통해 미국 해당기관의 재정적 성과(우대 금리로부터의 수입과 장기 운영 비용/손실 비교)를 검토한 점이 인정된다고 판단하고 동 수출 신용 보증 제도는 차호 상의 수출 보조금에 해당하며 3조1항가호와 2항 위반에 해당한다는 패널 판정을 지지하였다.

브라질은 패널이 쌀을 제외한 12개 양허품목에 대해서는 수출 보조금 우회 사용이 실제로 발생하였음을 브라질이 입증하지 못했다고 판정한 부분에 대해서도 상소하였다. 상소기구는 패널이 쌀에 대해서는 미국이 수출 보조금 약속을 우회하는 방향으로 수출 신용 보증을 운영하였다고 판단한 뒤 구체적인 설명 없이 나머지 12개 품목에 대해서는 수출 보조금 약속 우회가 입증되지 못했다고 언급하였음을 주목하였다. 상소기구는 패널 판정을 뒷받침하는 근거를 찾을 수 없다고 지적하고 따라서 패널의 판정을 기각하였다. 그러나 사실 관계가 부족하여 브라질이 주장하는 대로 12개 중 특정 품목에 대해 미국이 수출 보조금 약속을 우회하는 방향으로 수출 신용 보증을 사용하였는지 여부는 더 이상 분석할 수 없다고 밝혔다.

브라질은 미국의 user marketing (step 2) payments가 국내 생산자에게는 미국 산 면화 사용을 조건으로 지급되는 것이므로 보조금협정 3조1항나호의 수입 대체 보조금에 해당한다고 주장하였다. 미국은 동 제도가 농업협정 6조3항의 국내 보조 감축 약속에 합치하는 조치를 포함하고 있으므로 보조금협정 3조1항나호의

적용 대상이 아니라고 반박하였다. 미국은 user marketing (step 2) payments는 국내 사용자에게 국내 면화 사용을 조건으로 보조금을 지급함으로써 면화 국내 생산자에게도 (간접적인) 혜택을 주는 것이며 따라서 농업협정 부속서 3의 7조¹⁹⁾ 두 번째 문장상 국내 보조 감축에 속한다는 주장이다.

패널은 미국의 주장을 기각하였다. 패널은 우선 국내 보조 감축에 관한 농업협정 13조나항(2)는 보조금협정 5조, 6조에 근거한 조치로부터의 면제만을 규정하고 있을 뿐 보조금협정 3조에 대해서는 아무런 언급이 없다는 점, 수출 보조금에 관해서는 농업협정 13조다항(2)에 별도로 규정되어 있으나 국내 보조와 관련된 의무에 대해서는 아무런 언급이 없는 점, 농업협정 13조다항(2)는 수출 보조금만을 언급하고 있고 수입 대체 보조금에 대해서는 아무 언급이 없음에 비추어 보조금협정 3조1항나호와 관계된 주장은 농업협정 13조다항(2)에 해당되지 않는다는 점을 들어 국내 보조에 관한 농업협정의 규정은 수입 대체 보조금을 용인하고 있지 않다고 확인하였다.

패널은 농업협정 6조3항 어느 구절도 국내 보조 감축 약속 준수가 여타 WTO 의무 사항을 이행한 것으로 간주되어야 한다거나 금지된 조치를 정당화하는 것으로 이해되어야 한다고 해석될 수 없다는 점을 분명히 하였다. 패널은 국내 생산자에 혜택을 주는 국내 보조가 수입품 대신 국내 상품을 사용하는 것을 요구하거나 승인하는 것도 아니라고 지적하였다. 패널은 부속서 3의 7항은 국내 생산자가 아닌 자에게 제공된 국내 보조 조치가 경우에 따라서는 국내 생산자에게도 이익을 줄 수 있음을 인정하고 이 경우 (AMS의 정확한 산정을 위해) 그에 해당하는 만큼을 AMS에 포함하라는 것이지 이 규정이 금지된 조치를 정당화하는 것은 아니라고 설명하였다.

패널은 이상을 기초로 농업협정이 보조금협정 3조1항나호의 수입 대체 보조금을 정당화하지 않으며 Step 2 payments 중 미국 면화 국내 사용자에게 지불되는 금액은 수입품 대신 국내 상품의 사용을 조건으로 지급되는 보조금으로서 보조금협정 3조1항나호 및 2항에 합치되지 않는다고 판시하였다.

미국은 이에 대해 상소하였으나 상소기구 역시 패널의 판정을 지지하였다. 상소기구는 보조금협정 3조1항 두문상 농업협정에 규정된 경우를 제외하고 수출

19) 7. 보조 총액 측정치는 관련 기초농산물의 최초 판매 시점과 현실적으로 가장 근접하여 계산된다. 농산물 가공업자에 대한 조치는 이러한 조치가 기초농산물의 생산자에게 혜택을 주는 만큼 보조 총액 측정치의 계산에 포함된다.

보조금 등이 금지되는 것이고 농업협정 21조1항의 문구를 보더라도 농업협정의 규정을 조건으로 WTO 협정 등이 적용되는 것이라고 확인하였다. 아울러 이는 곧 같은 문제를 특별히 취급하라는 특별한 규정이 농업협정에 있는 범위 내에서만 WTO 협정 등의 적용이 배제되는 것이라는 *EC-Banana* 사건 상소기구의 판정을 환기하였다. 상소기구는 이 사건의 쟁점은 수입 대체 보조금이라는 같은 문제를 특별히 취급하라는 특별한 규정이 농업협정 내에 존재하는지 여부라고 정리하였다. 상소기구는 미국이 주장하는 농업협정 6조3항이나 부속서 3의 7조는 수입 대체 보조금을 언급하고 있지 않은 점이 분명하며 AMS 계산시 특정 보조금을 포함하라는 것과 수입 대체 보조금을 허용한다는 의미는 분명히 다르다고 지적하였다. 상소기구는 위 어느 조항도 수입 대체 보조금을 달리 취급하고 있지 않다고 확인하고 미국의 주장을 기각, 패널의 판정을 지지하였다.

2) 보조금협정 위반 여부

(가) 심각한 손상 초래 여부

브라질은 미국의 국내 보조 제도는 미국, 브라질, 세계 면화 시장에서의 육지면(면화) 가격을 현저하게 억제하였고 세계 면화 시장에서의 미국 시장 점유율을 증가시킴으로써 MY 1999~2002년 기간 동안 브라질의 이익에 심각한 손상 (serious prejudice)을 초래하였다고 주장하였다.

미국은 패널에 대해 문제가 된 보조금의 정확한 규모를 계량해야 하며 면화 생산에 대해 제공된 보조금 중 실제로 수출자에게 移轉(pass through)된 규모를 산정해야 한다고 주장하였다. 그러나 패널은 심각한 손상에 관한 분석을 함에 있어 보조금협정 5부(상계 조치)에 명시된 세세한 방법론이나 절차 등이 contextual guidance가 될 수는 있으나 5부의 규정이 3부 심각한 손상에 그대로 적용되는 것은 아니라고 지적하고 미국의 주장을 기각하였다.

패널의 판정에 대해 미국은 상소하였으나 상소기구 역시 보조금협정 6조3항 다호상 보조금 금액의 정확한 계량이 반드시 요구되는 것은 아니며 pass-through가 6조3항²⁰⁾상 절대적(critical)인 것도 아니라고 보고 패널의 판정을 지지하였다.

20) 6.3 아래 사항중 하나 또는 그 이상이 적용되는 경우, 제5조다항의 의미의 심각한 손상이 발생할 수 있다.

가. 보조금으로 인하여 보조금지급회원국 시장으로의 다른 회원국 동종 상품의 수입을 배제 또는 방해하는 효과가 발생하는 경우

그러나 상소기구는 패널이 보조금의 규모에 대해 단지 very large amount라고 표현하기보다 그것이 의미하는 바를 보다 명확하고 자세하게 밝힐 수도 있었을 것이며 보조금을 받은 상품(subsidized products)이 무엇인지 정확하게 밝혀야(identify) 한다는 의견을 附加, 패널의 분석이 다소 미진하였음을 시사하였다.

6조3항다호의 동일시장(in the same market)요건에 대해 브라질은 동 조항이 지리적 개념을 특정하지 않았으므로 개개 국가, 지역 또는 세계 시장 모두를 지칭할 수 있는 것이라고 주장한 반면 미국은 가격 인상 억제란 subsidized products가 다른 회원국의 동종 상품과 동일 시장에서 발견될 때 발생하는 것이므로 동일 시장이란 특정 국내 시장을 말하는 것이며 세계 시장은 그 개념 자체상 당연히 동일 시장이므로 동일 시장의 범주에 들 수 없다고 반박하였다.

패널은 6조3항다호는 특정한 동일 시장을 지칭(identify)하거나 특정한 국내 시장을 특정하고 있지 않으며 동 조항의 문맥상 세계 시장이 가격 인상 분석(inquiry)에 적절하지 못하다고 볼 이유가 없다고 판단했다. 패널은 이 사건 분석에서 적절한 시장은 세계 시장이며 면화의 세계 시장이 존재한다고 결론지었다. 패널은 세계 시장 외에 한정된 범위의 지리적 시장도 역시 존재할 수 있음은 인정하였으나 심리 결과 세계 시장에서 미국의 면화가 가격 인상 억제를 초래하였다고 판단한 이후 각 국내 시장에서의 가격 인상 억제 여부는 검토할 필요가 없다고 판단하였다.

미국은 시장의 정의에 관한 패널의 판정에 대해 상소하였으나 상소기구는 시장의 通常의인 의미에 대한 패널의 개념²¹⁾은 타당한 것이며 시장의 통상적인 의미는 그 자체는 시장을 구성하는 지리적 범위에 대해 제한을 두는 것이 아니라고

나. 보조금으로 인하여 제3국시장으로부터 다른 회원국 동종 상품의 수출을 배제 또는 방해하는 효과가 발생하는 경우

다. 보조금으로 인하여 동일시장에서 다른 회원국의 동종 상품의 가격에 비해 보조금 혜택을 받은 상품의 현저한 가격 인하, 또는 동일시장에서의 현저한 가격 인상 억제, 가격 하락 또는 판매감소를 초래하는 효과가 발생하는 경우

라. 보조금으로 인하여 보조금을 받는 특정 일차상품 또는 산품(Re.17)에 있어서 보조금지급 회원국의 세계 시장 점유율이 이전 3년간의 평균 점유율과 비교하여 증가하고, 이 같은 증가가 보조금이 지급된 기간에 걸쳐 일관성 있는 추세로 나타나는 효과가 발생하는 경우 (Remark 17) 다른 다자간 합의된 특정의 규칙이 당해 상품 또는 산품의 무역에 적용되는 경우는 예외로 한다.

21) 패널은 시장의 통상적인 의미는 a place ... with a demand for a commodity or service; a geographical area of demand for commodities or services; the area of economic activity in which buyers and sellers come together and the forces of supply and demand affect prices 라고 보았다.

보았다. 상소기구는 6조3항다호에 규정된 시장은 6조3항 여타 항목과는 달리 아무런 지리적 제한이 부과 되어 있지 않은 점에 비추어 보더라도 협정 기초자들이 6조3항다호의 시장을 특정지역으로 국한시키려고 의도한 것 같지는 않다고 부연하고 패널의 판정을 지지하였다.

패널은 세계 시장 가격 존재 여부, 가격 인상 억제 발생 여부, 가격 인상 억제의 顯著性 여부에 대해 순차적으로 검토하였다. 세계 시장 가격에 대해 패널은 브라질이 제시한 A-Index 가격이 미국을 포함, 국제적으로 널리 통용되고 있고 면화 국제 가격 동향과 향후 추이를 분석하는 데에 그 유용성을 인정받고 있으므로 패널의 분석에서 세계 가격으로 사용할 수 있다고 보았다. 가격 인상 억제에 대해 패널은 세계 면화 생산 및 수출에서의 미국의 압도적 비중, 1996년~2002년 간의 세계 면화 가격의 하락세, 가격에 직접 연계된 미국의 4개 보조 제도²²⁾의 생산과 수출 촉발 효과 등을 고려할 때 면화 가격 인상이 억제된 점이 인정된다고 밝혔다. 가격 인상 억제의 현저성 여부에 대해 패널은 제출된 자료, 미국 면화 생산 및 수출 규모 등에 비추어 볼 때 가격 인상이 현저할 정도로 억제되었다고 결론 내렸다.

현저한 가격 인상 억제가 보조금 효과로 초래된 것인지의 인과 관계를 검토하기 위해 패널은 미국의 보조금 효과와 미국이 주장하는 다른 요소의 영향 정도에 대해 분석하였다. 패널은 i) 미국은 국제 면화시장에 심각한 영향력을 행사하고 있고, ii) 가격에 직접 연계된 보조금으로 인해 미국 면화 생산자는 저렴한 국제 면화 가격으로부터 보호받고 있으며, iii) 이들 보조금과 국제 면화 가격 동향 간에는 분명한 시기적 연관성이 있으며, iv) 제출된 자료상 이들 보조금으로 인해 미국 면화 생산업자가 적정 가격 이하로 면화를 판매할 수 있었다는 가정이 타당하다고 보고 이들 4개 요소를 종합하여 고려할 때 Marketing loan program payments 등 4개 가격 연계 보조금(price contingent subsidy)과 현저한 가격 인상 간에는 인과 관계가 존재한다고 판단하였다. PFC 등 비가격 연계 보조금²³⁾에 대해서는 인과 관계가 존재하지 않는다고 보았다. 패널은 미국이 주장한 다른 요소, 즉 세계 면화 수요 감소, 미국 섬유 수입 증가, 미 달러화 강세, 중국의 보조금 지불 관행 등에 대해서도 검토하였으나 미국 보조금과 가격 인상 억제 간의 인과 관계

22) Marketing loan program payments, user marketing(Step 2) payments, MLA payments, CCP payments

23) 브라질이 시비한 미국 보조금 중 나머지 PFC payments, DP payments, crop insurance payments 는 면화 가격에 연계되어 있지 않고 소득 보조에 관한 것이었다.

를 약화시킬 만한 수준은 아니라고 설명하였다.

상소기구에서 미국은 설사 가격 연계 보조금이 세계 면화 시장에서의 가격 인상 억제 효과를 초래하였다 하더라도 브라질은 가격 연계 보조금의 효과가 브라질산 면화 가격 인상 억제를 초래하였다는 점을 입증해야 했으며 이에 대한 입증 없었는데에도 패널이 가격 인상 억제 효과를 인정한 것은 부당하다고 주장하였다. 상소기구는 A-Index 가격이 면화 국제 가격을 적절하게 반영하고 있고 국제 면화 시장에서의 미국과 브라질의 비중, 국제 면화 가격 및 시장의 특징상 면화 국제 가격의 변동은 불가피하게 미국과 브라질산 면화가 경쟁하는 시장에서의 가격에 영향을 미치는 점이 분명하다고 지적하고 브라질산 면화 가격에 대해 별도로 분석해야 한다는 미국의 주장을 기각하였다.

미국은 패널이 4개 측면에서 검토한 미국 가격 연계 보조금 효과와 세계 면화 수요 감소 등 미국이 주장하는 다른 요소의 영향 정도에 대한 패널의 분석 결과에 대해서도 정확한 사실 관계를 충실히 고려하지 못한 것이라고 상소하였으나 상소기구는 패널의 분석이 매우 심층적이고 논리적이었다고 확인하고 패널의 관련 증거 검증 정도와 법적인 추론에 비추어 패널의 인과 관계 분석에 하등의 오류도 발견할 수 없었다고 단정하였다.

미국은 패널이 가격 연계 보조금의 효과가 가격 인상 억제라는 자신의 판정을 뒷받침하는 근본적인 논거를 제시하지 못했으며 이는 DSU 12조7항²⁴⁾ 위반이라고도 주장하였다. 미국은 패널이 현저함에 해당하는 가격 인상 억제 정도, 보조금의 금액, 미 면화 생산업자의 植栽作物 결정 행태 등에 관한 논거를 제시하지 못했다고 주장하였으나 상소기구는 사건 기록상 패널이 각각에 대해 충분한 논거를 제시한 점이 인정된다고 밝히고 미국의 주장을 기각하였다.

이상을 토대로 패널은 미국의 가격 연계 보조금 4개는 1999년~2002년간 세계 면화 시장에서 현저한 가격 인상 억제를 초래하였다고 판시하였다. 상소기구 역시 이상의 분석을 통해 이 판정을 지지하였다.

브라질은 미국의 보조금은 세계 면화 시장에서의 미국 시장 점유율을 증가시킴으로써 보조금협정 6조3항라호상의 브라질의 이익에 심각한 손상을 초래하였

24) 12.7. 분쟁 당사자가 상호 만족할 만한 해결책을 강구하는 데 실패하는 경우, 패널은 서면보고서 형식으로 자신의 조사 결과를 분쟁 해결 기구에 제출한다. 이 경우 패널 보고서는 사실에 관한 조사 결과, 관련 규정의 적용가능성 및 자신이 내린 조사 결과와 권고에 대한 근본적인 이유를 명시하여야 한다. 분쟁 당사자간에 해결책이 발견된 경우 패널 보고서는 사안의 간략한 서술과 해결책이 도달되었다는 사실을 보고하는 데 국한된다.

다고도 주장하였다.

브라질 주장의 타당성을 검토함에 있어 세계 시장 점유율의 해석이 초점이 되었다. 브라질은 세계 시장 점유율은 수출 시장 점유율(a member's share of the world market for export)이라고 주장한 반면 미국은 그 나라 생산분의 자체 소비도 포함해야 할 것이므로 세계 시장 점유율이란 수출 및 국내 소비 합산분을 세계 전체 소비량으로 나눈 것이라고 반박하였다. 패널은 해당 조문 및 문맥, 교섭 과정 등에 비추어 볼 때 브라질의 주장은 타당성이 없고 세계 시장 점유율이란 세계 시장에서 보조금 지급국에 의해 공급되는 물량의 비중(the share of the world market supplied by the subsidizing member)이라고 결론지었다. 패널은 브라질의 보조금협정 6조3항다호 및 5조다항25)의 위반 주장은 세계 시장 점유율에 대한 그릇된 인식에 전적으로 기초하고 있는 만큼 브라질은 동 주장과 관련하여 訴(*prima facie case*)를 성립시키지 못했다고 판시하였다.

브라질은 세계 시장 점유율에 대한 패널의 해석이 오류하고 상소하고 이것이 무엇을 의미하는지 상소기구가 분석을 마쳐줄 것을 요청하였다. 그러나 상소기구는 분쟁 해결 제도의 목적은 분쟁의 신속한 해결이며 DSB의 권고나 판정은 사안의 만족스러운 해결을 달성하는 것일 뿐이고 DSU 3조2항26)은 문제가 된 분쟁 해결과 무관한 WTO 협정 현존 조항까지 명확히 하여 사실상 입법하라는 의미는 아니라고 설명하였다. 나아가 상소기구는 자신이 세계 시장 점유율에 대한 패널 해석을 지지, 기각하든지 미국은 추가적인 이행 의무를 갖게 되는 것도 아니므로 굳이 이 사건에서 동 개념에 대해 상소기구가 해석을 해야 할 이유가 없다고 언급하고 판정을 유보하였다. 따라서 상소기구는 패널의 해석을 지지하지도 기각하지도 않는다고 밝혔다.

25) 어떤 회원국도 제1조제1항 및 제2항에 언급된 보조금의 사용을 통하여 다른 회원국의 이익에 아래와 같은 부정적 효과를 초래해서는 아니된다. 즉,

가, 나 ... 생략

다. 다른 회원국의 이익에 대한 심각한 손상(Re.13)

(Remark 13) “다른 회원국의 이익에 대한 심각한 손상”이라는 용어는 1994년도 GATT 제16조제1항에서 사용된 의미와 동일하게 사용되며, 심각한 손상의 우려를 포함한다.

26) 3.2. 세계무역기구의 분쟁 해결 제도는 다자간무역 체제에 안전과 예견가능성을 부여하는 데 있어서 중심적인 요소이다. 세계무역기구의 회원국은 이 제도가 대상 협정에 따른 회원국의 권리와 의무를 보호하고 국제공법의 해석에 관한 관례적인 규칙에 따라 대상 협정의 현존 조항을 명확히 하는 데 기여함을 인정한다. 분쟁 해결 기구의 권고와 판정은 대상 협정에 규정된 권리와 의무를 증가시키거나 축소시킬 수 없다.

(나) 심각한 피해 우려 여부

브라질은 MY 2003~2007년간 지급될 미국의 보조금은 역시 가격 인상 억제와 미국의 시장 점유율 증가, 적정한 수준 이상의 수출 시장 점유율을 초래할 위험이 있다고 주장하였다.

패널은 이미 미국의 보조금이 현재 브라질의 이익에 심각한 손상을 현재 초래하고 있다고 판시하였고 미국은 이를 시정할 의무를 지게 된 만큼 현재의 미국 조치는 변화가 불가피하다고 보았다. 따라서 브라질이 심각한 피해 우려를 주장하는 (미래의) 미국 조치는 심각하게 변형되거나 현재 적용 중인 것과는 명백하게 다른 것이 될 터이므로 브라질의 심각한 피해 우려 주장을 패널이 심리(address) 하는 것이 필요하거나 적절하지 않다고 보고 브라질의 주장을 받아들이지 않았다. 세계 시장 점유율에 관한 브라질의 주장 역시 세계 시장 점유율에 대해 브라질이 잘못 인식, 심각한 피해 주장을 성립시키지 못하였으므로 피해 우려(우려) 주장에서도 *prima facie* case가 성립되지 못했다고 보았다.

브라질은 미국의 국내 보조 제도가 심각한 손상 또는 손상의 위협을 초래하였다는 근거로 i) 가격 인상 억제, ii) 세계 면화 시장에서의 미국 시장 점유율 증가를 제시한 외에 GATT XVI조3항²⁷⁾이 금지하고 있는 세계 수출 무역에 있어서 공평한 몫보다 더 많이 차지하도록 초래하는 방식으로 운영되었다는 주장을 제시하였다. 패널은 GATT XVI조3항은 모든 종류의 보조금에 적용되는 것이 아니라 농업협정과 보조금협정에서 정의된 수출 보조금에 한정적으로 적용되는 것이라고 판단하고 이미 문제의 미국 국내 보조 제도가 농업협정과 보조금협정 위반이라고 판정하였으므로 GATT XVI조3항에 관한 브라질 주장은 사법 경제상 심리할 필요가 없다고 판시하였다.

브라질은 이에 대해 상소하였으나 상소기구는 세계 시장 점유율에 대해 해석을 사양한 것과 같은 이유로 브라질의 요청을 받아들이지 않았으며 GATT XVI조 3항의 적용 대상이 되는 보조금의 범위에 관한 패널의 판정을 지지하지도 기각하

27) XVI:3. 따라서 체약국은 일차산품의 수출에 대한 보조금의 허여를 피하도록 노력하여야 한다. 다만, 체약국이 자국영역으로 부터의 일차산품의 수출을 증가시키는 어떤 형태의 보조금을 직접 또는 간접으로 허여하는 경우에는 과거의 대표적인 기간동안 해당산품의 세계수출무역에서 동국이 차지한 몫과 이러한 무역에 영향을 주었거나, 영향을 주고 있는 모든 특별요인을 감안하여, 동 산품의 세계수출무역에 있어서 동 체약국이 차지하는 공정한 몫을 초과하는 방법으로 전기 보조금을 적용하여서는 아니된다.

지도 않는다고 밝혔다.

이상의 판단을 근거로 패널은 수출 보조금이라고 판정된 보조금-GSM 102, 103, SCGP export credit guarantee programs, user marketing (Step 2) payments에 대해서는 보조금협정 4조7항²⁸⁾에 따라 지체 없이 철회할 것을 권고하였고 구체적으로 패널 보고서 채택 후 6개월 및 2005년 7월 1일 중 빨리 도래하는 시점을 철회 시한으로 지정하였다. 패널은 보조금협정 5조다항의 심각한 피해를 초래하는 보조금으로 판정된 것에 대해서는 보조금협정 7조8항²⁹⁾에 따라 불리한 효과를 제거하기 위하여 적절한 조치를 취하거나 보조금을 철폐할 것을 미국에 권고하였다.

다. 해설 및 평가

브라질이 시비한 미국의 국내 보조 제도가 농업협정 13조에 해당하는지 여부를 다툼에 있어 특히 쟁점이 되었던 것 중의 하나는 농업협정 13조가 affirmative defense에 해당하는지 여부였다. 브라질은 이 조항이 회원국의 권리 의무 관계의 변화나 일정한 의무를 부과하는 것이 아니라 단지 동 조항이 설정한 조건에 부합될 경우 회원국으로 하여금 국내 보조 조치나 수출 보조금을 계속 유지할 수 있도록 예외적으로 허락하는 것이므로 affirmative defense에 해당한다고 주장하였고 그 입증 책임(burden of proof)은 affirmative defense를 이용하려는 측, 즉 미국에게 있다고 주장하였다. 미국은 이 조항의 notwithstanding의 의미상 특정 조건에 부합하는 국내 보조 조치나 수출 보조금은 GATT나 보조금협정의 금지 규정에도 불구하고 면제된다는 것이며 농업협정 21조1항³⁰⁾상 GATT나 보조금협정의 의무는 농업협정에 규정된 경우에만 적용되지 않는 것이므로 13조는 미국의 관련 조치가 특정 조건에 부합되지 않는다는 것을 브라질이 증명해야 하는 일종의 절차적

28) 4.7 당해 조치가 금지 보조금으로 판정이 내려지는 경우, 패널은 보조금공여국에게 지체없이 보조금을 철폐하도록 권고한다. 이와 관련 패널은 자신의 권고에 그 조치의 철폐기간을 명시한다.

29) 7.8 보조금이 제5조의 의미 내에서 다른 회원국의 이익에 부정적 효과를 초래하였다는 판정이 내려진 패널 보고서 또는 상소기구 보고서가 채택된 경우, 보조금을 지급하거나 유지하는 회원국은 이러한 불리한 효과를 제거하기 위하여 적절한 조치를 취하거나 보조금을 철폐한다.

30) 1. 1994년도 GATT의 규정 및 세계무역기구협정 부속서 1가의 다른 다자간무역협정의 규정은 이 협정의 규정을 조건으로 적용된다.

기준(threshold) 조항이라고 반박하였다.

패널은 13조를 회원국이 준수해야 할 의무의 범위를 특히 기간적인 측면에서 부분적으로 확정하는 조항으로 이해, affirmative defense가 될 수 없다고 판단했다. 즉 일정한 조건에 부합하는 국내 보조 조치나 수출 보조금에는 이행 기간 동안 GATT XVI조(보조금), 보조금협정 3조1항가호, 5조, 6조상의 의무가 적용되지 않는다는, 동 협정 의무의 범위 지정에 관한 조항이라는 것이다. 따라서 패널은 브라질의 affirmative defense 주장은 받아들이지 않았다. 사실상 패널은 notwithstanding에 관한 미국의 주장을 받아들인 것이다.

패널의 이러한 해석은 동일한 단어를 affirmative defense 판정의 주된 근거로 이용한 상소기구의 판정과 부합되지 않는다는 논란의 소지가 있다. *EC-Tariff Preferences* 사건 상소기구는 Enabling Clause상의 notwithstanding라는 단어에 근거하여 Enabling Clause는 GATT I조1항(최혜국 대우)의 예외에 해당하며 따라서 Enabling Clause를 주장하는 측에 입증 책임이 있다고 판시하였다. 이번 사건에서는 같은 단어의 존재에도 불구하고 다른 판정이 도출되었다. 물론 affirmative defense의 여부가 특정 단어에 의해 전적으로 좌우되는 것은 아니며 관련된 사안을 종합적으로 검토하여 결정될 것이지만 두 사건의 경우 모두 notwithstanding이라는 단어를 중심으로 자신들의 논리를 전개한 점에서 상이한 해석에 대해 의문점이 남는다. 이번 사건에서 패널은 브라질의 affirmative defense 주장을 받아들이지는 않았으나 브라질이 미국의 해당 조치가 13조가 규정한 조건에 부합하지 않는다는 입증 책임은 다 마쳤다고 보았다.

User marketing (Step 2) payments는 일정 요건을 갖춘 미국 면화 국내 사용자나 수출자에게 모두 지급된다. 패널과 상소기구는 관련 규정상 지급 대상자가 분명히 구별되고 신청 요건, 구비 서류 등이 분명 차이가 있으며 수출자의 구비 서류 중에는 수출 증명이 포함되는 점에 근거하여 수출자에 제공되는 Step 2 payments는 수출 보조금이라고 보았다. 수출 보조금을 구성하기 위해서는 보조금협정 3조1항가호상의 수출 부수성(export contingency)을 입증해야 한다. 수출 부수성의 요건, 수출 실적에 따른다(contingent)는 의미에 대해서는 *Canada-Aircraft* 사건에서 심도 있게 다루어 진 바 있다. 지금까지의 판례로 contingent는 수출 행위가 보조금 지급의 조건이 되는 강한 관련성을 요구하고 있다. 이번 사건 패널이나 상소기구는 contingency의 요건에 대해 따로 논구하지는 않았으나 Step 2 payments 규정 자체가 수출자와 국내 생산자를 처음부터 사실상 분리하고 있고

수출자는 수출 증명을 제출하여야 보조금을 지급받을 수 있는 점을 중시, step 2 payments는 수출 보조금에 해당한다고 보았다.

패널과 상소기구의 이러한 판단은 국내 사용자와 수출자에 제공되는 동 보조금 요건의 형식상의 차이(formal distinction)을 중시한 것이다. 이는 국내 동종 상품과 수입 상품간의 동등 대우 여부를 살피는 GATT III조4항³¹⁾과 관련된 판례가 형식상의 차이보다는 두 상품간의 경쟁 조건의 변화 여부를 주된 기준으로 사용한 것과 비교가 된다. 즉 GATT III조4항상 국내 동종 상품보다 덜 유리한 대우 (less favorable treatment) 부여 여부를 판단함에 있어 *Korea-Beef* 사건, *US-FSC Article 21.5* 사건, *EC-Banana* 사건 상소기구는 모두 덜 유리한 대우를 국내 동종 상품과 수입품간의 경쟁 조건(conditions of competition)에 어떠한 영향이 초래되었는지를 중심으로 분석하였으며 문제가 된 조치가 수입품에 미친 영향과 경쟁 조건이 변화되었는지를 산정함에 있어 그 조치가 수입품보다 국내 동종 상품의 사용하도록 자극하거나 유인하는지에 초점을 두어 분석하였다.

미국은 이 사건 판결을 이행하기 위해 필요한 조치를 취하였으나 브라질은 이에 대해 이의를 제기하여 이행 패널이 2006년 11월 구성되어 현재 심리가 진행되고 있다.

31) III:4. 계약국 영역의 산품으로서 다른 계약국의 영역에 수입된 산품은 동 국내에서의 판매, 판매를 위한 제공, 구입, 수송, 분배 또는 사용에 관한 모든 법률, 규칙 및 요건에 관하여 국내 원산의 동종 산품에 부여하고 있는 대우보다 불리하지 아니한 대우를 부여하여야 한다. 본 항의 규정은 교통수단의 경제적 운영에 전적으로 입각하였으며 산품의 원산국을 기초로 하지 아니한 차별적 국내 운송요금의 적용을 방해하지 아니한다.

본 저작물 사용 시 저작물의 출처를 표시하셔야 하며,
상업적인 이용 및 변경은 금지됩니다. 위 조건을 위반할 경우 저작권 침해가
성립되므로 형사상, 민사상 책임을 부담 하실 수 있습니다.

상세한 안내는 링크 참조하시기 바랍니다.

※ 위 글은 김승호 저, 1,2권(법영사) 책의 내용을 저자와
출판사의 동의하에 게재한 것입니다.

<http://www.kogl.or.kr/info/licenseType4.do>