

브라질 · 캐나다 항공기보조금 WTO분쟁

産業資源部 國際協力課 書記官 安完基

서론

항공기 제조업은 그 성격상 일부 국가의 소수 제작사로 한정되어 관련국가 및 업체간 경쟁이 가장 격심한 상황에서 주요국가별로 재정적 지원과 보조를 통한 국내 육성을 도모하는 특징을 가졌다. 이중 중형항공기 생산과 수출을 둘러싼 캐나다와 브라질의 무역분쟁은 양자협의로도 해결을 보지 못하여 결국 현 WTO 체제하에서 강화된 분쟁해결기구(DSB: Dispute Settlement Body)에 의한 패널을 구성하여 이를 해결하는 길을 모색하게 되었다.

이하에서는 다자차원의 분쟁해결기구의 처리 방식과 위반 근거법으로 인용된 WTO 보조금 협정에 대한 분석을 통해 관련산업에 대한 시사점을 검토해 보기로 한다.

진행경위

캐나다는 브라질이 자국 항공기 제작업체인 Embraer에 WTO보조금 협정에서 허용될 수 없는 보조금을 수여하고 있다고 주장하여 양국간 특별사절(special envoy)을 통한 해결노력도 실패로 돌아가자 WTO분쟁해결협정(DSU: Understanding on Dispute Settlement)에 따라 98.7.10 패널설치를 요

청하였다. WTO는 98.10.22 3인의 패널위원을 선정하고 협정이 정한 절차에 따라 해당국 제도의 WTO 보조금 협정 위배여부를 검토하였다.¹⁾

한편 WTO에 제소 당한 브라질도 캐나다의 Bombardier사에 대한 지원제도를 문제삼아 역시 WTO에 제소하여 양국간 중형항공기 분쟁은 WTO 보조금 협정에 의한 사법적 해결을 기다리고 있다.

WTO보조금 협정

이하 양국이 위반이라고 주장하는 WTO 보조금 협정의 해당제도와 규정을 살펴보고 구체적으로 주장되는 의견을 살펴보기로 한다.

8년여에 걸친 UR 협상의 결과로 많은 분야가 정비되었으나 그 중에 보조금 협정도 선 후진국의 이해를 가장 많이 반영한 분야의 하나로 여겨지고 있다. 보조금은 중요한 경제 사회적 수단이며 개별국가의 주권 행위라는 측면과 특정산업이나 기업의 경쟁력 구조를 인위적으로 변화시켜 자원의 효율적인 배분을 왜곡시키는 '불공정(unfair) 무역행위'라는 측면이 제기되었다. 나라별로도 미국과 개도국간의 양 극단적인 입장에 따라 다른 시각차이를 보이고 있어 UR이전 도쿄라운드까지는 보조금 협정이 복수국간 협정²⁾에 머물다가 WTO협정에 이르러서야 134개 회원국에 전부 적용되

1) WTO 분쟁해결 절차는 대략 다음과 같다. 통상의 경우 분쟁해결절차는 14-18개월 걸리는 것으로 이해되고 있지만 여기서 논의할 금지보조금의 경우 신속절차를 밟게 된다.

제소국의 양자 협의 요청과 60일간의 협의→패널설치요청과 3인의 패널위원선정→패널위원에 대한 서면의견서 제출과 구두 설명회 개최→134개 WTO 회원국 전체 회의에서 채택→불복하는 국가의 상소→상소기구의 법률쟁점 심리→최종 보고서 채택

2) 1979년 도쿄라운드 보조금규약은 24개국만이 가입한 데 비해, WTO보조금 협정은 회원국에게 자동적으로 적용된다.

는 다자간 협정이 되었다.

미국은 전통적으로 정부의 역할과 지출행위에 부정적인 시각을 갖고 시장기능에 더 큰 신뢰도를 부여하는 데 반해 개도국은 어느 정도의 정부개입이 필요하다는 입장이다. 따라서 보조금 부여에 대한 규제를 강화하는 한편 개도국에 대한 예외조항 부여 및 연구개발 보조금 등 허용보조금에 대한 규정 신설 등이 이루어지게 되었다.

정의와 종류

WTO 협정 1조는 보조금을

- ① 특정(specificity) 산업 또는 기업에,
- ② 정부의 재정적 기여(financial contribution by Government)로
- ③ 혜택(Benefit)이 부여되면 동 조치는 WTO 보조금 협정문상의 보조금에 해당된다.

반대로, 민간이 지원하거나 정부의 재정적 기여가 없거나, 혜택이 부여되지 않으면 제외된다.

보조금협정은 보조금을 금지(prohibited) · 상계가능(actio-nable) · 허용(non-prohibited)의 3가지 형태로 구분하는 데 캐나다-브라질간은 '수출'과 연계하여 지급하는 '금지 보조금'에 해당하는지 여부로 분쟁이 발생했다.

수출보조금에 대한 제재는 강력하여, 원칙적으로 그 사용이 금지된다. 다만, 일정한 유예기간이 허용되어 캐나다 등의 선진국의 경우에는 WTO 출범 후 3년 이내인 1997.12.31까지 철폐하여야 하며, 브라질 등 개도국의 경우에는 2002.12.31까지 철폐하여야 한다. 단 개도국의 경우에는 일정한 제한 하에 운영된다 즉,

- ① 2002.12.31 까지 운영하되
- ② 2002년까지 수출보조금 수준을 증가시킬 수 없고 (Standstill).

③ 개발수요(Development needs)에 부합하지 않으면 2002년 이전이라도 조기 철폐해야 한다는 것이다.

이같은 예외 규정하에 대다수의 개도국은 현재도 금지보조금을 보유하거나 운영 중에 있다.

수출보조금이란 WTO보조금 협정 3조에 따라 유일한 또는 여러 가지 다른 조건 중의 하나로서 법률상 또는 사실상(in fact) 수출실적에 따라 지급되는 보조금을 지칭한다. 특히 법률적이 아니라도 사실상(in fact) 예상되거나 또는 사실상 수출(actual or anticipated exportation)과 연관되는(tied to) 보조금도 수출보조금이 될 수 있다고 규정함으로써, 법적 제도적 분석을 넘어 많은 보조금들이 수출보조금에 해당될 개연성이 있으며, 최종적인 정확한 판단에 대한 논쟁의 소지가 있다.

이같은 사실상의 개념이 강조됨에 따라 한국등 대부분의 국가 내부에서는 어떤 국내 제도의 채용이나 확대 적용 시에 사실상 보조금에 해당된다고 하여 이를 반대하는 측과 제도적으로 금지 보조금에 해당되지 않는다고 하여 허용 실시하자는 측과 국내적인 정책대립의 수단으로서 보조금 협정이 자주 인용되곤 한다.

브라질 지원제도

캐나다의 Bombardier사의 50석 Canadair Regional Jet는 EU의 ATR, Saab, BAe와 함께 브라질 Embraer사 50석 ERJ-145와 직접적인 경쟁관계에 있다. 캐나다는 브라질의 항공기 부문에 지급되는 수출신용제도(PROEX)에 대하여 동 제도가 금지보조금에 해당되며, 개도국이 유예기간 동안 지켜야 하는 사용의무인 standstill 규정(제27.4조)과 수출경쟁력을 갖출 경우 철폐하는 규정(제27.5조)을 준수하지 않았다는 이유로 WTO에 제소하였다.

캐나다 주장 내용

98.7 캐나다의 브라질 정부가 Embraer사 해외구매자에게 수출보조금 프로그램인 PROEX (Programme de Financement)를 통해 ERJ-145 1대 당 2백만 US달러 또는 15년 항공 금융의 15%에 상당하는 리베이트를 제공하였다고 하여 금지대상인 수출보조금 규정을 위반하였다고 주장하였다.

이는 구입자에게 3.8% 이자 인하 효과가 발생해 96-97년 동안 브라질은 미국의 Continental사와 AA사로부터 618대의 주문을 받았으며 캐나다는 593대의 주문을 받았는데, 보조금이 없었다면 상기 브라질의 주문량 중 절반을 캐나다 Bombardier사로 수주대체 가능하였다고 주장하였다.

캐나다는 브라질의 제도가 금지보조금이 정하는 요건, 즉 정부의 재정적 기여, 혜택부여, 특정성의 존재, 수출과의 연계요건을 모두 충족한다고 주장하였다. 더욱이 개도국에 대하여 예외적으로 허용되는 특칙인 WTO 보조금협정 27.2조 및 27.4조에서 정하고 있는 조건을 충족하지 못하였다고 주장하였다.

이러한 개도국 특칙 조항과 관련된 분쟁은 1995년 WTO 보조금 협정의 발효이래 최초로 제기된 분쟁사례로 이를 요건별로 살펴보면,

- ① 2002.12.31까지 수출보조금을 철폐하여야 하는데 브라질 금융혜택은 10년에서 15년으로 연장되어 2002년 기한 내 철폐가 불가능하고,
- ② 2002년 유보기한까지는 보조수준을 동결 (Standstill)하여야 하는데 비해 융자기준이 종전의 항공기 가격기준 85%에서 100%로 증가하고 대상부품이 확대되어 Standstill 원칙을 위반하였고,
- ③ 개발수요(Development needs)에 부합하지 않아 조기에 철폐하여야 한다고 주장하였다.

브라질 주장내용

이에 대해 브라질은 Embraer사 항공기 구입지원은 미국과 자국의 이자율 차이를 상쇄하기 위한 보상 (interest rate equalization payments) 차원에서 rebate를 지급한 것이므로 WTO 규정에 합치한다고 주장하였다.

캐나다 제도

브라질은 위와 같은 자국제도에 대한 항변이외에도 캐나다의 수출개발청(EDC:Export Development Corporation)의 수출금융(Canada Account)과 기술개발 금융(TPC: Technology Partnerships Canada)을 WTO 보조금 협정위반으로 맞제소 하여 결국 WTO DSB는 브라질 제도와 캐나다 제도를 별도로 심사하는 2개의 패널을 구성하였다.

캐나다는 브라질의 제소에 대해 TPC는 수출과 무관하게 환경, 국방관련에 지급하고 있으며 Canada Account는 거의 항공분야에는 지급되지 않는다고 반론하였다.

패널의 결론

첫 번째 패널인 브라질 제도 검토반은 브라질 항공 산업지원제도를 검토한 결과,

- ① 브라질의 PROEX에 의한 융자가 10년에서 15년으로 기간 연장되어 2002년에 폐지하는 것이 불가능하게 되었으며,
- ② 항공기 가액의 85%기준에서 100%기준으로 지급 대상이 증가된 것은 기존 지원제도를 증가시키지 않는다는 standstill 의무가 지켜지지 않은 것이며,
- ③ 개발수요에 대한 판단에 차이가 있다고 잠정결

론을 내려 그에 따른 결정이 내려질 것으로 예상된다³⁾.

또한 캐나다의 제도를 검토한 두 번째 패널은 브라질의 캐나다에 대한 7개 주장 중 정치적으로 민감한 퀘벡 지역 투자촉진을 위해 지원하는 TPC와 수출금융인 Canada Account은 WTO 보조금 협정 위반이라고 판정하여 브라질 제도와 마찬가지로 수정이 불가피한 것으로 알려져 있다.

향후절차

Panel의 판정에 만족하지 않는 당사국은 상소절차를 활용할 수 있어 향후 이에 따른 법률적 판단이 남아 있으나 양국은 지원제도의 WTO 규정예의 합치를 위한 노력이 불가피할 것이다. 한국도 항공산업 육성발전을 위한 정부의 지원이 필요할 시 협정상 가능한 허용보조금의 활용을 검토하는 것이 필요할 것이나 그 엄격한 요건을 충족하는 것에 대한 주의가 필요할 것이다.

허용보조금

허용보조금에는 지역개발 보조금 및 환경보조금도 있으나 기업의 수요가 큰 연구보조금에 대하여 살펴보기로 한다. 연구개발에 대한 지원이 전 제조업에 지원되어 특정성(specificity)을 갖추고 있지 아니하면 '허용' 여부를 검토할 필요도 없이 보조금 대상에서는 제외되므로 이용이 가능할 것이다.

다만 법률상으로는 제조업 전 분야를 대상으로 하는 비특정적 지원이라 할 지라도 세부 프로젝트별로는 항공우주개발기술등으로 특정성이 있다고 상대국에서 제기할 가능성을 배제할 수 없다.

특정성이 있는 연구개발 보조의 경우에도 다음 조건

을 충족하면 허용된다. 산업적 연구의 경우와 같이 그야말로 새로운 지식을 발견하기 위한 조사 연구를 수행하는 경우에는 비용의 75% 까지 지원가능 하지만 경쟁전 개발활동과 같이 시제품개발이나 판매 사용을 목적으로 한 물품 공정의 개선계획 청사진등 상업화 이전 단계까지의 활동을 수행하는 경우에는 비용의 50%까지로 한정된다.

이 경우 지원금은 연구활동만을 위하여 고용된 직원에 대한 인건비, 연구활동만을 위하여 이용되는 도구 설비 토지 및 건물비용, 구입된 연구, 기술지식, 특허권을 포함하여 연구활동만을 위하여 이용되는 상담 및 서비스 비용, 연구활동의 결과 직접적으로 발생하는 추가간접비용, 재료, 공급품과 같이 연구활동의 결과 직접 발생하는 기타 운영비용으로 한정된다.

허용보조금은 위와 같은 실질적 요건의 충족과 함께 절차적인 면에서 실시 전 WTO보조금위원회에의 통보(notification) 및 위원회 심사(review), 구속력 있는 중재(binding arbitration)절차 회부를 충족하여야 한다. WTO협정 발효 후 지난 4년간 운영실적을 보면 요청되는 절차를 따른 국가가 한 국가도 없었던 것은 규정된 요건의 엄격함 외에도 이보다는 상대적으로 쉬운 특정성 배제 등으로 허용기회를 확보했을 것으로 분석되고 있다.

한국에서도 항공산업에 대한 정부지원 등이 논의 될 때는 절차적인 면과 실질적인 면을 충족하는 정책을 채택하는 것이 항공산업 육성 과정 중 불필요하게 유발하기 쉬운 통상마찰을 사전에 예방하는 길일 것이다.

WTO 보조금 협정에 관한 일반적 사항은

산업자원부 homepage(www.mocie.go.kr)의 보조금 협정해설부문을 참조하거나 wangiahn@mocie.go.kr (전화 500-2499)로 질의하시면 알 수 있습니다.

3) 향후 상소절차를 남겨놓고 있어 최종적인 판단은 유보되었다