

WTO 체제 내의 항공우주산업진흥

이 준*

Aerospace Industry promotion under WTO regime.

Joon Lee*

ABSTRACT

This paper focuses on finding the way of aerospace industry promotion in Korea compatible with fair trade system under international rules by considering and analysing the WTO subsidy rules and WTO dispute settlement cases. As for subsidy rules in WTO, the paper deals with two matters such as financial contribution and benefit and further studies provisions on the prohibited subsidies and actionable subsidies. And as for the dispute settlement matters, it reviews the Brazil-Canada case and the US-EC case on civil aircraft export subsidies. While aerospace industry in Korea is not yet internationally competitive still requiring government's continuous supports, it must not be in conflict with subsidy rules under WTO mechanism. This paper makes several suggestions to meet these conditions.

초 록

본 논문은 WTO 협정의 보조금규정 및 WTO 분쟁사례를 검토, 분석하여 공정무역체제하에서 국제규범에 저촉되지 않는 방향으로 우리나라의 항공우주산업 지원방안을 마련하는데 중점을 두었다. 먼저 보조금의 요건인 재정적 공여 및 혜택에 대해 분석하였으며 보조금 중에서 금지보조금, 상계조치가능보조금으로 나뉘어 있는 규정을 검토하였고, 브라질과 캐나다, 미국과 EC 간의 항공기 분쟁사례에서 어떠한 쟁점이 있었는지를 검토하였다. 우리나라의 항공우주산업은 아직 국제경쟁력을 확보하지 못한 상태이므로 정부의 적극적인 지원이 필요하나 WTO 메카니즘에 의거하여 보조금에 해당해서는 안되므로 국제규범에 저촉되지 않는 다양한 지원 방안을 제안했다.

Key Words : Aerospace industry(항공우주산업), WTO(세계무역기구), R&D(연구개발), Subsidy(보조금), Aircraft subsidy dispute settlement(항공기 보조금 분쟁), Brazil-Canada case (브라질-캐나다 판례), US-EC case (미국-EC 판례)

* 이 준, 한국항공우주연구원 정책협력부 정책개발팀
joonlee@kari.re.kr

1. 서론

모든 국가는 경제정책과 관련하여 두 가지 양면을 고려해야 하는 딜레마에 놓여 있다. 하나는 자국의 산업 및 경제활동을 보호하기 위해 수입규제를 하고 수출지원을 하여 국제시장에서 경쟁력을 갖추는 것인데 그렇게 함으로써 더 많은 수출을 할 수 있게 되고 결과적으로 부의 창출을 하게 되는 것이다.

반면, 타 국가의 정부가 산업, 경제를 보호하기 위해 수입에 대해 각종 규제조치를 취하고 수출지원을 하게 되면 자국이 피해를 보게 되므로 공정경쟁을 이유로 그 국가로 하여금 각종 규제조치를 철폐할 것을 요청하게 된다.

세계경제의 입장에서는 모두가 갖고 있는 이 규제장벽 때문에 오히려 무역거래가 활성화되지 못하고 모든 국가가 동반 발전할 수 있는 기회를 놓치게 된다. 따라서 모두의 장벽을 동시에 무너뜨리면 결과적으로 모두에게 좋게 되므로 결국 자국의 산업 및 경제활동을 보호하려는 정책을 철폐하도록 유도할 필요가 있게 되는 것이다. 자유무역 및 공정무역을 기치로 세계 각국의 경제장벽을 철폐하고 경제질서를 확립하기 위해 설립된 국제기구가 세계무역기구, 즉 WTO(World Trade Organization)이다.

우리나라의 경우 항공우주분야는 아직도 국제경쟁력을 충분히 확보한 상태가 아니어서 무한자유경쟁의 세계시장에 뛰어들 단계가 아닌 것으로 분석된다. 따라서 먼저 경쟁력을 확보할 만큼의 내부지원을 기대하는 것이 당연하나, 세계경제의 입장에서 각국의 장벽을 제거하는 WTO 메카니즘이 활발히 운용 중인 만큼 WTO규정에 대한 면밀한 분석 및 분쟁사례조사를 통해 우리나라의 바람직한 경쟁력확보방안을 마련할 필요가 있다.

2. WTO 와 R&D 보조금

2.1 WTO 체제 개관

세계무역기구(WTO)는 안정된 국제통상질서를 확립하기 위해 모든 국가의 경제규제의 제한 또는 철폐를

논의하는 장을 마련하고 이를 관리하는 국제기구로서 1995년 1월1일 설립된 이후 꾸준히 회원이 늘어, 2008년 7월 현재 153개의 국가 및 독자적 관세영역(홍콩, 마카오 등)의 회원을 보유하고 있다.

WTO는 설립협정 및 4개의 부속서로 구성되어 있으며, 부속서는 다시 하위의 협정으로 나뉜다.

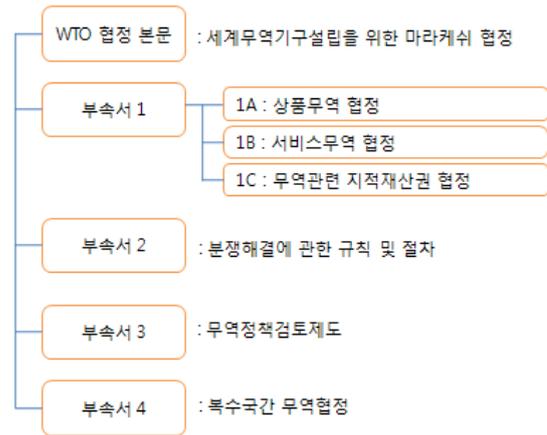


그림 1. WTO 협정 체계도

WTO 설립협정은 세계경제헌법이라고 할 수 있는데 그 중 본문은 전문과 총 16개 조항으로 구성되어 있으며 세계무역기구의 기능, 구조, 조직, 가입 및 탈퇴, 의결 방법 등을 규정하고 있다. 부속서는 세계무역에 관한 WTO협정의 내용을 항목별로 상세히 규정하고 있으며 그 중 부속서 1A는 농산물, 위생조치, 섬유, 기술장벽, 투자조치, 반덤핑, 관세평가, 선적진 검사, 원산지, 수입허가절차, 보조금, 긴급수입제한제도의 세부규정을 담고 있다. 또한 부속서 1B는 서비스 개방의 원칙을 담은 서비스 부문, 1C는 지적재산권 부문을 규정하고 있으며 부속서 2는 분쟁해결절차, 부속서 3은 각국의 무역정책을 검토하는 메카니즘을 담은 무역정책검토제도를 규정하고 있다.

부속서 4는 복수국간 무역협정으로서 동 부속서에 별도로 가입한 국가만 적용받는데 민간항공기무역, 정부조달의 두 부문만 해당되며 우리나라는 정부조달협정에는 가입한 상태이고 민간항공기무역협정에 대해서는 가입하지 않고 옵저버로만 참가하고 있다. 민간항공기무역협정은 민간항공기 및 엔진, 그 부품에 대한 교역에 적용되는 것으로서 원칙적으로 무역왜곡의 효과를 야기하는 ‘산업에 대한 국가의 지원이나 혜택’을 없애도록 하는 내용을 담고 있으며, WTO 상품무역협정의

하나로 편입할 의도로 논의가 시작되었으나, 회원국간의 의견 대립으로 결국 복수국간 무역협정의 지위밖에는 얻지 못한 채 원칙적인 내용만을 담은 상태가 되었다.

항공우주산업을 지원하는 수단은 대개 명칭 여부에 상관없이 일정한 요건을 갖추면 보조금의 성격을 갖는다. WTO 부속서 1A 중 보조금협정은 이러한 보조금 성격의 지원에 대한 제한 및 금지의 기준을 마련하고 있다.

2.2 WTO 보조금 규정

2.2.1 보조금의 정의

WTO 협정 부속서 1A에는 보조금의 지급을 제한, 금지하는 상세한 규정인 “WTO의 보조금 및 상계관세에 관한 협정(이하 ‘보조금협정’)”이 있다.

먼저 WTO상의 보조금(subsidy) 정의에 대해 알아 보면 WTO협정의 일부인 GATT 1994 제16조 제1항은 보조금을 ‘직접 또는 간접으로 자국의 영역으로부터의 상품수출을 증가시키거나 또는 자국의 영역으로의 상품수입을 감소시키는 효과를 갖는 소득 또는 가격 지원’이라고 정의하고 있다.

이를 보완하여, WTO 부속서 1A상의 보조금협정은 두 가지 요소로 구성된 보조금을 정의한다. 첫째, 회원국 영토 내에서 정부 또는 공공기관이 제공한 재정적 공여(financial contribution)가 존재하거나 또는 GATT 1994 제16조의 의미 상의 직접·간접으로 수출을 증대시키거나 수입을 감소시키는 소득 또는 가격보조가 존재하여야 한다. 둘째, 이에 따른 혜택(benefit)이 제공되어야 한다¹⁾. 위의 내용 및 보조금의 정의와 연결되는 여타 조항을 구체적으로 정리하면, 다음의 요건을 충족할 때 보조금에 해당하게 된다는 것을 알 수 있다.

2.2.1.1 재정적 공여 또는 소득·가격 지원

보조금의 첫 번째 요소인 정부 또는 공공기관의 ‘재정적 공여(financial contribution)’는 다음의 네 경우에 존재하며, 이외에도 수출증진 또는 수입억제의 효과가 있는 어떤 형태의 지원도 보조금에 해당한다.

- (i) 정부 또는 공공기관에 의한 자금의 직접이전 (예, 무상지원, 대출 및 주식구매), 자금 또는 책임의

잠재적 직접이전 (예, 대출보증);

- (ii) 받아야 할 정부수입의 면제 또는 비징수(예, 세액 공제같은 재정적 유인);
- (iii) 정부의 일반 사회간접자본이 아닌 상품 또는 서비스 제공 또는 정부의 상품 구매; 또는
- (iv) 정부가 위의 (i)~(iii)에 열거된 기능 중 하나 또는 그 이상을 민간기관에 위임 또는 지시하거나 대출기관에 지불하여, 그 결과가 정부에 귀속되고 정부가 수행한 것과 같은 효과를 얻는 경우²⁾.

2.2.1.2 혜택

WTO 보조금협정은 보조금의 둘째 요소인 ‘혜택(benefit)’을 정의하지는 않았지만 제14조에 ‘혜택’ 계산을 위한 규정을 하고 있어서 이를 참조할 수 있다. 즉,

- (i) 정부의 주식자본 제공(equity capital, 즉 주식구매)은 당해 회원국 내의 민간투자자의 통상적 주식투자관행과 일치하지 않은 것으로 간주되면 혜택으로 본다;
- (ii) 정부의 대출(loan)은 정부대출을 받은 기업이 지불하는 상환액과 만약 정부대출이 없었다면 사실상 시장에서 얻게 되는 비교가능한 상업대출의 상환액을 비교해서 차이가 있으면 그 액수만큼 혜택이 있었던 것으로 본다;
- (iii) 정부의 대출보증(loan guarantee)은 정부의 대출보증을 받은 기업이 지불하는 대출상환액과, 정부보증이 없었다면 사실상 시장에서 얻게 되는 비교가능한 상업대출의 상환액을 비교해서, 차이가 있으면 그 액수만큼 혜택이 있었던 것으로 본다;
- (iv) 정부가 상품이나 서비스를 제공하거나 상품을 구매하는 경우, 당해 국가에서 해당 상품이나 서비스의 민간시장 상황을 비교하여, 제공시 그 대가가 시장기준에 못 미치거나 구매시 이를 넘는 경우 혜택이 있었던 것으로 본다.³⁾

2.2.1.3 특정성-특정기업이나 특정물품

이 요건이 충족되었다 하더라도 WTO상 보조금에 대해서, ‘상계관세 등 대응조치가 가능하려면’ 해당

1) WTO 보조금 협정 제1조.

2) WTO 보조금협정 제1조 제1항.

3) WTO 보조금협정 제14조.

보조금이 ‘특정(specific)’되어야 한다⁴⁾. 보조금협정 제2조는 특정성에 관한 원칙을 규정하고 있다:

- (i) 당국이나 법령이 보조금 수혜자격을 특정기업에 한정한 경우는 특정성이 있다;
- (ii) 당국이나 법령이 보조금 수혜자격이나 액수에 대한 ‘객관적 기준 또는 조건’을 설정하면 특정적이지 않다고 본다. 단 자격은 자동적이어야 하고 이러한 기준, 조건은 엄격히 지켜져야 한다;
- (iii) 위의 (i)(ii)에서 특정적이지 않은 것으로 결론 났음에도 불구하고 사실상 특정적이라고 믿을 만한 이유가 있는 경우 다른 요소들도 고려될 수 있다. 예컨대, 제한된 몇몇 기업만이 지원프로그램을 이용하거나 몇 기업이 지배적으로 이용하거나, 몇 기업에 지나치게 많은 액수가 지원되거나 당국이 보조금지급에 재량권을 행사하는 경우가 이에 해당된다. 이때 해당 국가 내에서의 경제활동의 다양성 정도나 보조프로그램이 운영되어 온 기간 등이 비교 기준의 설정시 고려된다.

특정성에는 지리적 특정성도 인정된다⁵⁾. 수출보조금 및 수입대체보조금과 같은 금지보조금은 무조건 특정성을 갖는 것으로 간주된다⁶⁾.

2.2.1.4 타국의 피해

WTO는 보조금의 개념에 이 요소를 들고 있지 않지만 피해국이 상계관세 부과시에 ‘국내산업에 대한 피해’나 ‘국가 이익에 대한 심각한 침해’ 등을 요건으로 하고 있다는 점에서 보조금 여부 결정시 같이 고려해야 할 사항으로 볼 수 있다.

2.2.2 금지되는 보조금

WTO 보조금협정은 위와 같이 보조금에 대한 정의를 명확히 함과 동시에 소위 ‘교통신호등 방식(traffic light approach)’을 채택하여 세 가지 유형의 보조금으로 분류하였다. 어느 경우에도 금지되는 금지보조금(적색 신호등), 상계조치가 가능한 조치가능보조금(황색 신호등), 허용되는 보조금(녹색 신호등)이 그것

이다. 금지보조금(prohibited subsidy)은 국제무역에 직접적인 왜곡효과를 가져오므로 WTO협정에서 이를 엄격히 금지하는 보조금을 말한다. 보조금협정 제3조에 따르면 회원국은 (a) 법률상 또는 사실상 ‘수출행위를 조건으로(contingent upon export performance)’ 공여되는 보조금(즉, export subsidy) - 아래의 수출보조금 예시목록에 기재된 보조금을 포함한다 - 또는; (b) 수입품 대신 국내생산품의 사용을 조건으로 공여되는 보조금(즉, domestic subsidy) 등을 제공하거나 유지하여서는 아니 된다.

보조금 협정의 부속서 I은 12가지 유형의 금지되는 수출보조금을 예시하고 있다.

표 1. 수출보조금 예시목록-보조금협정 부속서 I-요약

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> a) 수출실적에 따라 정부가 기업 또는 산업에 제공하는 직접보조금; b) 수출상여금 등 기업의 재원을 유지시켜 주는 제도 또는 이와 유사한 행위; c) 수출선적을 위한 국내수송 및 운임을 국내거래시의 선적보다 유리한 조건으로 정부가 제공하거나 제공을 위임하는 행위; d) 수출상품의 생산에 사용되는 수입물품 또는 국내상품 또는 서비스를 국내소비용 상품 생산시보다 유리한 조건으로 지원; e) 기업이 지불하는 직접세 또는 사회보장 부과금을 수출시에는 전부 또는 부분적으로 감면, 유예; f) 직접세 과세표준의 산정에서 국내소비를 위한 생산에 관하여 공여된 수준 이상으로 수출 또는 수출실적과 직접 관련된 특별공제의 허용; g) 상품의 생산과 유통에 관한 간접세를 수출상품의 경우에는 면제 또는 경감; h) 수출상품의 생산에 사용된 상품 또는 서비스에 대한 전단계 누적간접세의 면제, 경감 또는 유예; i) 수출상품의 생산에 소비된 수입투입요소에 부과된 수입과징금의 과도한 경감, 환급; j) 정부가 수출신용보증, 수출상품의 비용증가 또는 환위험에 대비한 보험에 지나친 우대금리제공; k) 국제자본시장 기준보다 낮은 금리의 수출용자 또는 그에 대한 정부의 보전으로 수출용자조건상 상당한 이득이 보장된 경우. 단, 회원국이 1979년 1월 1일 현재 최소 12개국 이상이 당사국인 수출용자협정의 당사국인 경우 또는 동약정의 금리를 적용한 경우는 예외; l) GATT 1994상의 수출보조금에 해당하는 기타 성격의 공적 자금 지원 |
|---|

4) WTO 보조금협정 제1조 제2항.
 5) WTO 보조금협정 제2조 제2항.
 6) WTO 보조금협정 제2조 제3항.

2.2.3 허용되는 보조금

WTO 보조금협정 제8조는 허용되는 보조금(non-actionable subsidies)을 규정하고 있으나, 동 협정 제31조에 의하여 1999년 12월 31일로 제8조의 법적 효력이 상실되었으므로 검토의 실익은 없다. 따라서 보조금여부를 판단할 때에는 금지되는 보조금인지 아니면 상계조치가 가능한 보조금인지만을 검토하면 되는 것이다. 단, 허용보조금 중 연구개발 지원보조금을 설명하면 항공우주산업 지원방안을 마련할 때 WTO 상에서 가능한 지원방안인지 여부를 판단하기 수월할 것이므로, 이미 폐지되었지만 연구개발지원에 대한 보조금을 설명하기로 한다.

보조금 협정 제8조 제2항 (a)호는 ‘기업’이나 ‘기업과 계약을 맺고 있는 고등교육기관 또는 연구기관’에서 행하는 연구활동에 대하여 산업연구의 경우는 소요비용의 75%, 경쟁 전단계의 개발활동의 경우는 50%까지 보조금 지급을 허용하였다⁷⁾. 여기서 ‘산업적 연구(industrial research)’라 함은 새로운 제품, 공정, 서비스의 개발 또는 기존의 제품, 공정, 서비스의 획기적 개선(significant improvement) 목적의 새로운 지식 발견을 목표로 하는 연구 또는 조사를 말하고⁸⁾, ‘경쟁 전단계의 개발활동(pre-competitive development activities)’이라 함은 산업연구결과를 새로운 제품, 공정, 서비스 또는 기존의 제품, 공정, 서비스의 개선을 위한 계획, 청사진, 설계의 형태로 변화시키는 것을 말하며 아직 상업용으로 사용할 수 없는 시험제작을 포함한다⁹⁾. 위에서 언급한 바와 같이 제8조가 삭제되었기 때문에 ‘산업적 연구’ 및 ‘경쟁 전 단계의 개발활동’을 검토할 실익은 없어졌으나, 보조금에 해당되지 않는 ‘기초연구(fundamental research)’를 설명하기 위해서는 필요한 정의규정이라고 판단된다.

즉, 고등교육기관 또는 연구기관이 기업과 연관없이 행하는 기초연구(fundamental research)는 WTO 보조금협정의 대상이 되지 않는데 이때 “기초연구(fundamental research)”라 함은 산업 또는 상업적 목적과 관련 없는 일반적인 과학기술지식의 확대 행위로 정의할 수 있다¹⁰⁾. 산업적 연구 개념에 속하거나, 경

쟁 전 단계의 개발활동에 속하는 행위가 기초연구에 해당하지 않는 것은 물론이다.

사실 WTO 설립시부터, 민간항공기에 관한 규정은 별도의 협정이 계획되어 있었기 때문에 WTO 보조금협정 제8조(허용되는 보조금 조항)는 뒤에서 검토할 제6조 제1항과 함께 어찌피 민간항공기에 관한 한 적용되지 않았던 부분이긴 하다¹¹⁾.

결론적으로 민간항공기 및 엔진, 그 부품에 대해 정부가 지원하는 경우는, 일부 조항(보조금협정 제6조 제1항 및 제8조)을 제외하고는 WTO 보조금 협정이 적용된다고 볼 수 있다. 즉, 현재까지도 민간항공기에 관한 별도의 협정이 체결되지 못하고 있고, 단지 원칙적 내용만을 담은 협정이 부속서 4의 복수국간 무역협정의 지위로만 존재하고 있기 때문에, 부속서 4의 복수국간 무역협정에 가입하지 않은 한 WTO 보조금 협정이 적용된다고 볼 수 있으며, 복수국간 무역협정에 가입했다 하더라도 WTO 보조금협정을 같이 적용받는 것이다.

2.2.4 상계조치 가능한 보조금

WTO 보조금협정 제5조 내지 제7조는 상계조치가 능보조금(actionable subsidies)을 규정하고 있는 바, 이는 수출국이 보조금을 당연히 금지해야 하는 것은 아니지만 수입국에 심각한 침해(serious prejudice)를 야기하는 등 일정한 요건을 갖추면 수입국이 상계관세 부과 등의 보복조치를 취할 수 있는 유형의 보조금이다.

보조금협정 제5조에 따르면 어떤 회원국도 보조금 지급으로 인하여 (i) 타 회원국의 국내산업에 대한 피해(injury); (ii) GATT 1994 제2조에 따른 양허(concession, 즉 몇 년까지 어느 품목을 시장개방하겠다는 약속 및 그 시간표)에 의하여 타 회원국이 직접 또는 간접적으로 향유하는 혜택의 무효화(nullification) 또는 손상(impairment); (iii) 타 회원국의 이익에 대한 심각한 침해(serious prejudice) 등과 같이 다른 회원국의 이익에 불리한 효과(adverse effect)를 초래하여서는 아니 되며, 이 경우 불리한 효과를 받은 회원국은 상계조치를 취할 수 있다.¹²⁾

보조금협정 제6조는 ‘심각한 침해’에 당연히 해당

7) WTO 보조금협정 제8조 제2항 (a)호.

8) WTO 보조금협정 주 28.

9) WTO 보조금협정 주 29.

10) WTO 보조금협정 주 26.

11) WTO 보조금협정 주15 및 주 24.

12) WTO 보조금협정 제5조.

되는 항목(제1항)과, 해당될 수도 있는 항목(제2항)을 구분해서 규정하고 있다.

먼저, 보조금협정 제6조 제1항에 따르면 아래의 기준을 충족하면 ‘당연히 심각한 침해’에 해당한다:

- “(i) 보조금 지급이 상품가액(ad valorem)의 5%를 초과한 경우;
- (ii) 산업에서 발생하는 경영상 손실을 보전하기 위한 보조금;
- (iii) 기업에서 발생하는 영업손실을 보전하기 위한 보조금. 하지만 장기적 해결에 필요한 시간을 확보하고 심각한 사회적 문제의 회피를 위하여 지급되는 비반복적인 일회적 조치는 제외된다;
- (iv) 직접적 채무감면, 즉 정부보유 채권의 면제 및 채무 상황을 위한 무상지원 등이 있는 경우를 말한다¹³⁾.”

이 중에서 (i)은 별도의 협정이 예정되어 있던 민간 항공산업에는 적용되지 않았으며¹⁴⁾ 또한 제6조 제1항 자체도 보조금협정 제31조에 따라 1999년 12월 31일부로 효력을 상실함으로써 현재 검토의 실익은 없다. 단지 뒤에서 볼 사례분석을 위해 내용을 설명한 것이다.

제6조 제2항은 ‘심각한 침해에 해당할 수’ 있는 항목을 규정하고 있는 바, i)정부의 지원으로 인해 타국에서 오는 동종물품의 수입이 방해되거나, ii) 정부의 지원으로 인해 제3국으로부터 타국으로의 동종물품 수출이 방해되거나, iii) 타국의 동종물품 가격과 비교하여 보조금지원국 상의 가격이 현저히 인하되거나, iv) 정부의 지원으로 인해 보조금지원국의 세계시장 점유율이 증가하는 경우가 그것이다.

다른 회원국이 공여한 보조금이 보조금 협정상의 불리한 효과를 초래한다고 주장한 회원국은 그 회원국에게 조치에 대해 협의(consultation)를 요청할 수 있다¹⁵⁾. 협의의 개시 후 60일 내에 해결되지 않으면 협의의 일방당사자는 그 사안을 WTO 분쟁해결기구(DSB)에 회부할 수 있다. 분쟁해결기구는 패널(Panel)을 설치하여 사안을 검토하고 최종보고서를 전 회원국에 제출하게 한다. 이에 대해 분쟁당사국이 상소하는

경우는 상소기구(Appellate Body)에서 심리하여 상소기구 보고서를 전 회원국에 제출하게 한다. 보조금이 보조금협정 제5조상 다른 회원국의 이익에 대한 불리한 효과를 초래하였다고 결정한 패널보고서 또는 상소기구 보고서가 채택되면 그러한 보조금을 공여한 회원국은 그 불리한 효과를 제거하기 위한 적절한 조치를 취하거나 그 보조금을 철회하여야 한다. 보고서가 채택된 후 6개월 내에 해당 회원국이 보조금의 부정적 효과를 제거하기 위한 적절한 조치가 없는 경우 피해당사국은 분쟁해결기구의 허가 하에 자신이 입은 불리한 효과(adverse effect)와 같은 정도의 대응조치(counter measures)를 취할 수 있다.

3. 국제분쟁사례연구

3.1 브라질-캐나다 사례

3.1.1 브라질 보조금조치-캐나다 제소의 건

브라질은 1991년부터 자국의 Embraer 항공기를 구매하는 외국 구매자에 대한 재정 지원프로그램인 PROEX 프로그램을 운영하였는데 그 법적 근거는 브라질 법률 Law No.8187/91이었다.

PROEX 프로그램은 항공기의 구매에 필요한 자금을 직접융자(direct financing)해주는 것과, 항공기 구매자가 구매를 위해 은행으로부터 대출받는 경우 은행과 구매자간의 대출계약상 이자율(즉, 여신금리)과 동 은행이 대출에 필요한 자금을 확보하는데 필요한 이자율(즉, 수신금리)간의 차액을 해당 은행에 보전해주는 이자율 차액보전(interest rate equalization payments)으로 나뉜다.

캐나다는 PROEX 프로그램이 WTO 보조금협정상 금지되는 수출보조금에 해당한다고 보고, 분쟁해결절차에 따라 1996년 6월 브라질에 개선여부에 대한 협의(consultation)를 요청한 후 성과가 없자, 1996년 9월에 WTO 분쟁패널에 제소하였다. 동 사건은 패널(Panel) 및 상소기구(Appellate Body)를 거쳐 1999년 최종보고서가 채택되게 되었다.

쟁점 및 판정을 중요한 사안을 중심으로 요약하면 아래와 같다.

13) WTO 보조금협정 제6조.

14) WTO 보조금 협정 주 15.

15) WTO 보조금협정 제7조.

i) 보조금협정 제3조 제1항의 금지보조금 해당 여부: 캐나다는 브라질의 PROEX 프로그램이 브라질에서 수출하는 중거리 지역용 항공기(regional aircraft)를 구매하는 구매자에게 브라질 정부가 대출이자 차액을 보전하거나 구매액일부를 용자 하는 제도로써 보조금협정 제1조 제1항의 ‘재정적 공여’에 해당한다는 점을 들어 보조금으로 주장했다. 그리고 동 프로그램이 용자처럼 재정적 공여를 제공하고 나서 후에 변제받는 것이 아니므로 보조(grant)에 해당하며 따라서 “혜택(benefit)”에 해당한다고 주장했다.

더 나아가 제3조 제1항 (a)호 상의 “법률상 또는 사실상 수출행위를 조건으로(contingent upon export performance) 공여되는 보조금”에 해당되어 금지보조금이 된다고 주장했다. 브라질은 이에 대해 이의를 제기하지 않았고 패널 및 상소기구도 캐나다의 주장을 인정했다.

ii) 보조금협정 부속서 I의 (k)항 해당 여부: 브라질은 동 프로그램이 수출보조금에 해당하는 것에 대해서는 이의를 제기하지 않고 대신 수출보조금 예시목록인 부속서I의 (k)항에 따라 허용되는 수출보조금이라고 주장하였다. 즉, 국제자본시장 기준보다 낮은 금리의 수출용자 또는 그에 대한 정부의 보전으로 수출용자 조건상 “상당한 이득(material advantage)”이 보장된 경우가 ‘금지되는 수출보조금’에 해당하므로 반대 해석으로 수출용자조건상 상당한 이득이 보장되지 않은 경우는 금지되지 않는다는 것이다. 브라질의 PROEX 프로그램은 국제금융시장에서 소위 Brazil risk¹⁶⁾와 캐나다가 자국의 Bombardier사에 지급하는 보조금의 효과를 상쇄하기 위한 것이지 수출용자조건상 “상당한 이익”을 보장하는 정도가 아니므로 문제없음을 주장하였다.

이에 대해 패널 및 상소기구의 판정은, 원칙적으로 볼 때 만약 어떤 금융지원프로그램이 존재함으로써 그렇지 않은 것과 비교해 수출용자에서 유리한 조건

을 확보하게 되었다면 이는 “상당한 이득”에 해당한다고 볼 수 있으며 따라서 금지되는 수출보조금이 맞다고 판정하였다.

iii) 보조금협정 제27조 해당 여부

브라질은 보조금협정 제27조 제2항 (b)호를 원용하여 개발도상국은 WTO 협정 발효 후 8년동안 금지보조금(제3조 제1항)의 적용을 받지 않는다고 주장하였다.

표 2. 보조금협정 제27조 제2항

제3조 제1항 (a)호의 금지보조금은 아래의 경우에는 적용되지 않는다.
 (a) 부속서 VII¹⁷⁾에 열거된 개발도상국
 (b) 기타 개발도상국으로서, 동 조 제4항의 요건을 충족하는 것을 조건으로, WTO 협정 발효 후 8년의 기간 동안 미적용

이에 대해 패널 및 상소기구는 제27조 제2항 (b)호를 원용하려면 먼저 제27조 제4항의 조건을 충족해야 한다는 점을 언급하였다. 즉, 수출보조금의 수준을 증가시키지 말고, 8년의 기간 동안 단계적으로 폐지하여야 하며, 특히 국가발전의 필요에 부합되지도 않는 수출보조금은 그 이전에 폐지하여야 한다는 것이다.

패널 및 상소기구는 브라질의 PROEX 프로그램의 운영을 검토한 결과 8년 기한 종료시점인 2002년 12월 31일 이후에 인도할 항공기에 대해서도 동 프로그램이 적용된다는 점을 확인하고 이는 제27조 제4항의 단계적 폐지 의무를 다하지 못하는 것이라고 판정하였다.

결론적으로 패널 및 상소기구는 브라질의 PROEX 프로그램이 WTO 보조금협정 제3조를 위반한 것이며 따라서 동 수출보조금의 철폐를 판시하고 철폐시한으로 90일을 부여하였다.

이후 브라질의 보조금철폐 후속조치와 관련하여서도 분쟁이 있으나 쟁점의 중요도가 상대적으로 낮다는 점과 지면사정을 고려하여 생략하기로 한다.

16) Brazil risk는 브라질이 가지는 sovereign risk를 의미하는 바, 국제대출에 있어 차주(借主)가 정부일 경우 동 차주로부터 발생하는 채권회수상의 위험도를 일컫는 표현이다. 즉, 정부가 재원을 차입하는 경우 브라질과 같은 개발도상국은 선진국과 달리 이자율 추가할증 등 유인책(즉, risk premium)을 제공해야 충분한 재원확보가 가능한데 그 이유는 국가신인도나 채권회수상의 위험도 등이 고려되기 때문인 것이다.

17) 즉, 1인당 GNP가 1,000달러 이하로서 볼리비아, 카메룬, 콩고, 코트디부아르, 도미니카, 이집트, 가나, 과테말라, 기아나, 인도, 인도네시아, 케냐, 모로코, 니카라과, 나이지리아, 파키스탄, 필리핀, 세네갈, 스리랑카, 짐바브웨를 말한다.

3.1.2 캐나다 보조금조치-브라질 제소의 건

캐나다가 브라질의 PROEX 프로그램을 수출보조금이라고 제소하자 브라질은 캐나다의 다양한 수출지원 제도를 문제삼으며 맞제소했다. 1997년 3월 캐나다와의 협의(consultation), 1998년 7월 WTO 분쟁 패널 구성 후 패널(Panel) 및 상소기구(Appellate Body)를 거쳐 1999년 8월 최종보고서가 채택되게 되었다.

쟁점 및 판정을 중요한 사안을 중심으로 요약하면 아래와 같다.

i) 보조금협정 제1조 중 “혜택”의 해석: 보조금협정 제1조에 따라 보조금에 해당하기 위해서는 ‘재정적 공여(financial contribute)’ 및 ‘혜택(benefit)’이 있어야 한다. 캐나다는 ‘혜택’에 대한 해석을 첫째, 정부의 비용부담이 있고, 둘째, 이로 인해 시장에서 제공하는 이상의 이득이 있어야 하는 것으로 했다. 그렇지 않으면 ‘혜택’의 범위가 너무 광범위해져서 단순한 상업계약 조차 여기에 해당되는 오류를 범할 수 있다는 것이다. 그러나 패널 및 상소기구는 ‘혜택’을 문리적으로 해석해야 하며 따라서 정부의 비용부담을 요건으로 넣을 필요가 없다고 판시했다.

ii) EDC(Export Development Corporation) 프로그램의 보조금 해당 여부: 캐나다의 수출촉진공사(EDC)는 수출촉진법에 의거하여 설립된 공공기관으로 수출업자에게 다양한 지원을 하는 것을 목적으로 한다. 지원유형은 수출보험, 판매, 수출용자, 대출보증, 주식투자 등 다양한 형태의 재정지원 및 위험완화 역할 제공이다.

브라질은 캐나다의 EDC가 중거리 지역용 항공기(regional aircraft)산업에 제공한 4가지 지원책, 즉, 용자, 채무지급보증, 자산잔존가치보증, 자본조달이 수출행위를 조건으로(contingent upon export performance) 공여한 보조금으로서 보조금협정 제3조에 의거, 금지보조금에 해당한다는 주장을 하였다.

패널 및 상소기구는 먼저 캐나다의 수출지원제도 ‘자체(perse)’를 검토하여 동 제도가 수출보조금을 ‘의무적으로 지급’하는 것이 아니고 ‘지급할 수’ 있도록 되어있으므로 제도 자체는 보조금협정에 위배되지는 않는다고 판시하였다. 다음으로 수출지원제도가 수출보조금으로 ‘이용되었는지(applied)’

여부에 대해 브라질이 주장한 EDC의 4가지 지원책을 검토하였는바, 그 중 첫 번째인 용자(debt financing)는 정부 또는 공공기관의 재정적 공여임에는 확실하나, ‘혜택’여부에 관해서는 브라질이 캐나다 EDC의 용자이자율이 시장이자율보다 적다는 것을 입증하지 못했으므로 ‘혜택’에 해당된다고 말할 수 없다고 했다. 둘째인 채무지급보증(loan guarantee)도 캐나다가 기존의 두 건의 사례에서 시장이자율을 적용했다고 주장한 바를 받아들여 보조금에 해당하지 않음을 판시했다.

셋째, 자산잔존가치보증(residual value guarantee)에 대해 브라질은 1994년도의 한 신문기사에 “1992년도에 판매되었던 항공기의 잔존가치를 보증할 수도 있었을 것”이라는 제안(suggestion)이 실린 것을 근거로 동 보증이 보조금에 해당된다고 주장하였던바, 패널 및 상소기구는 단순한 제안(suggestion)을 가지고는 사실에 입각한 근거(factual basis)라고 말할 수 없으므로 기각한다고 판시했다. 넷째, 자본조달(equity financing)에 대해서는 브라질은 EDC 발간 자료 및 직원의 발언을 인용하여 EDC의 자본이 CRJ Capital사에 유입되었고 그 자본으로 CRJ Capital사는 항공기를 구매 또는 임차하였다고 주장했다. 캐나다는 CRJ Capital사가 항공기를 구매 또는 임차한 적이 없다고 주장하였다. 패널 및 상소기구는 EDC의 단순한 보도자료나 직원의 발언을 사실에 입각한 (factual basis) 충분한 증거자료로 인정할 수 없음을 근거로 브라질의 주장을 기각하였다.

iii) Canada Account 프로그램의 수출보조금 여부: Canada Account 프로그램은 EDC가 정상적인 수출용자로 지원할 수 없는 수출거래 중 캐나다 연방정부가 국가이익(national interest)을 고려하여 EDC로 하여금 특별히 지원할 수 있도록 한 프로그램이다. 브라질은 동 프로그램이 제1조상의 보조금 및 제3조상의 금지되는 수출보조금에 해당한다고 주장하였다.

먼저, Canada Account 프로그램 ‘자체(perse)’가 수출보조금이 되는지 여부에 대해 패널 및 상소기구는 자체가 수출보조금이 되려면 규정상 동 프로그램이 수출보조금을 ‘의무적으로 지급’해야 하는데 관련 규정은 ‘지급할 수’ 있도록 되어 있으므로 해당사항 없음을 판시하였다. 다음으로 동

프로그램이 수출보조금으로 ‘이용되었는지(applied)’ 여부에 대해 브라질은 표면상 비-무이자(non-concessional rate)라도 높은 이자를 부담해야 하는 신용도 낮은 채무자에게는 무이자(concessional rate)와 마찬가지로의 효과를 얻을 수 있다고 하면서 결국 시장이자보다 낮으면 혜택(benefit)을 얻는 것이라고 주장하였다.

캐나다는 극히 적은 예이지만 항공기수출에 몇 번 지원했음을 인정했고 단지 이자율은 시장이자율에 근접(close to commercial)했다고 항변했다. 하지만 패널 및 상소기구는 시장이자율에 근접했다는 점은 시장이자율보다 낮았다는 것으로 해석이 되므로 혜택을 받았다고 할 수 있어서, Canada Account의 용자가 제1조의 ‘재정적 공여’와 ‘혜택’ 요건을 갖춰 보조금에 해당하고, 또한 제3조의 수출행위를 조건으로 (contingent upon export performance) 지원되었기 때문에 금지보조금에도 해당한다고 판시하였다.

- iv) TPC 프로그램의 수출보조금 여부: TPC (Technology Partnerships Canada) 프로그램은 아직 연구개발 중이지만 거의 상업적 생산단계에 이르게 된 제품 (near-market product)을 시장(marketplace)으로 진입하도록 지원하는 프로그램이다. 동 프로그램은 방위산업생산성(DIPP)프로그램의 후속인데 DIPP 프로그램은 주로 항공우주기업에 지원했었다. 브라질은 TPC 프로그램의 ‘보도자료’를 인용하여 동 프로그램도 항공우주산업, 방위산업, 환경 등 특정 산업에 주로 적용된다고 주장했다.

브라질은 TPC 프로그램은 자금 지원이므로 ‘재정적 공여’의 요건을 충족하고, 그 회수는 일정 수준 이상으로 성공할 경우에만 기술료 명목으로 할 수 있게 되어 있어서 ‘혜택’의 요건을 충족하므로 제1조의 보조금에 해당한다고 주장했다. 캐나다는 브라질의 논거가 잘못되었다고 주장하면서 동 프로그램상의 지원금에 대한 회수는 순현재가치기준(net present value basis)으로 비용-수익구조상 균형이거나 약간 이익을 얻는 정도이며 결국 정부는 순투자비용을 회수한다고 주장했다.

그러나 패널 및 상소기구는 순투자비용을 회수하는 것만으로는 혜택이 없다고 할 수 없으며, 기업이 시장이자율보다 낮은 이자율로 지원받을 수 있으면 결국

‘혜택’이 있는 것이라고 판시하였다. 따라서 TPC 프로그램도 보조금협정 제1조상의 보조금에 해당된다고 결론내렸다.

더 나아가서, 동 프로그램이 제3조의 금지보조금에 해당하는지 여부를 검토하였는바, 브라질은 TPC 프로그램이 주로 캐나다의 중거리 지역용 항공기 (regional aircraft)산업에 지원되었는데 동 산업은 수출주도형이므로 그 자체 만으로도 ‘수출행위를 조건으로’ 지원한 것이라고 주장하였다. 캐나다는 TPC 프로그램이 다양한 산업에 지원되었으며, 또한 수출되지 않았다 하더라도 지원을 회수하지 않을 것이었으므로 ‘수출행위를 조건으로’ 지원했다고 말할 수 없다고 항변했다. 그러나 패널은 캐나다의 TPC 프로그램의 운영내용을 검토한 결과, 중거리 지역용 항공기산업을 동 프로그램을 통해 지원한 것은 최소한 수출행위를 ‘기대(expectation)’했기 때문이라는 것을 확인하고 이는 ‘수출행위를 조건으로’ 지원한 것과 마찬가지로 해석해야 한다고 판시하면서 동 프로그램은 보조금 협정 제3조의 수출보조금에도 해당한다고 결론지었다.

동 사건은 위에서 다룬 사항 이외에도 몇 가지 쟁점이 더 있고, 캐나다의 보조금철폐 후속조치와 관련하여서도 분쟁이 있으나 쟁점의 중요도가 상대적으로 낮다는 점과 지면사정을 고려하여 생략하기로 한다.

3.2 미국-EC 사례

3.2.1 EC 제소의 건

EC는 2004년 10월 Boeing사 등 미국의 대형민간 항공기(LCA) 생산업체에 제공된 미국 정부의 재정적 지원이 금지보조금 및 조치가능보조금에 해당된다고 주장하며 이에 대한 조치 및 관련 법령에 대한 조치를 위한 협의(consultation)를 요청한 후 성과가 없자 패널에 제소했다.

EC가 문제삼은 조치들을 구체적으로 살펴보면, Boeing 7E7기 생산에 대한 주정부 및 지방정부의 각종 지원; NASA의 각종 R&D 지원 프로그램; 국방부 R&D 지원; 국가 표준기술원(National Institute of Standards and Technology)의 각종 지원; 해외판매 기업(Foreign Sales Corporation, FSC)/해외발생

소득(Extraterritorial Income Exclusion, ETI) 보조금; 연구 및 실험(experimentation) 세액공제(tax credits); NASA 조달계약 및 기타 미국 대형항공기산업에 대한 재정적 공여 등이다.

3.2.2 미국 제소의 권

미국은 2004년 10월 대형민간항공기(LCA) 교역에 영향을 미치는 조치와 관련하여 EC와 그 회원국(독일, 프랑스, 영국, 스페인)에 협의를 요청한 후 성과가 없자 패널에 제소했다.

미국이 문제삼은 EC 및 그 회원국의 조치들을 살펴 보면 Airbus의 설계 및 개발에 대한 재정 지원(Launch aid); Airbus A380의 생산과 개발에 필요한 Airbus 사업장의 조성, 확장, 개선을 위한 정부보조금, 또는 재화와 서비스의 지원; 유리한 조건의 용자; Launch aid 기타 LCA의 생산 및 개발 용자와 관련된 부채 인수 및 탕감; 주식구매(equity infusion)와 무상지원 제공; Airbus에 직접적으로 혜택을 주는, LCA 지원을 위한 R&D 용자, 무상지원 및 기타 Airbus사내의 재정적 공여와 관련되는 조치 등이 있다.

위의 양 미국-EC 사례는 아직 패널의 검토가 진행 중인 바, 특히 R&D 부분에 대한 각종 지원에 대한 보조금 해당여부를 검토한다는 점에서 주의깊게 지켜 봐야 할 것이다.

4. 결론 : WTO 체제 하의 항공우주 산업 진흥 방안

항공우주산업은 초기 투자비용이 많이 들고 비용 회수기간도 길며 국내수요만으로 수익을 창출하기가 어렵기 때문에 민간기업이 쉽게 진입하려고 하지 않는 특성을 가지고 있다. 그럼에도 불구하고, 첨단 미래형 기술이며 또한 전략기술과도 연계되기 때문에 국가의 입장에서 볼 때 단순히 경제적 차원에서만 접근하여 소극적 정책을 세울 수는 없는 입장이다.

결국 정부의 의지가 중요한데, WTO는 이제 항공우주 산업에 대해서도 국제무대에서 공정한 경쟁을 요구하고 있어 이제는 의지만으로는 결코 후발국으로서의

우리나라가 항공우주선진국에 진입하기 어려운 상황에 있다.

전략적 가치와 미래 경쟁력 확보차원에서 꼭 개발해야 할 항공우주분야에 대해 정부가 주도할 수 있는 방법을 찾아야 하는데, 그러기 위해서는 이미 적용 중인 WTO 규정을 면밀히 검토하고 그동안 동 분야에서 있었던 분쟁의 쟁점을 분석하여 공정경쟁의 틀을 벗어나지 않는 한도에서의 최대한의 지원방안을 찾아내는 것이다. WTO 체제 하에서 항공우주산업을 진흥시키기 위해서는 다음의 사항을 고려할 필요가 있다.

첫째, 우리나라는 공공연히 법령이나 정책입안시, 정부가 산업체에 지원하여 경쟁력을 갖추는데 중점을 두고 있다는 점을 강조하는 경향이 있는데 이는 다른 국가들로 하여금 우리나라를 견제하게 하고 따라서 통상 마찰에 휩쓸리는 원인이 되곤 한다. 항공우주산업개발 촉진법 등 항공우주산업의 진흥을 위한 각종 법령은 이를 고려하여 직접적으로 산업진흥책을 명시하는 방법을 피하도록 하는 것이 좋을 것으로 판단된다.

둘째, WTO 보조금협정에서 보았듯이, '산업적 연구' 및 '경쟁 전 단계의 개발활동'에 대한 연구개발보조금이 더 이상 자동적으로 허용되지 않는 이상, 보조금에 해당하지 않는 '기초연구(fundamental research)'의 정의를 면밀하게 분석하여 향후 정부지원은 기초연구의 범주에 들어가는 형태로 제공하는 것이 바람직하다.

셋째, 이미 언급한 바와 같이, 보조금의 요건이 '재정적 공여'와 '혜택'인데, 분쟁 패널은 시장에서 제공하는 정도보다 좋은 조건이면 모두 '혜택'에 해당하는 것으로 해석하고 있으므로 되도록 법규상의 또는 정책상의 산업체 직접지원은 무상보조나 저리용자의 모습을 강조해서는 안 될 것으로 본다.

넷째, 항공우주산업 지원에 대해 대외적으로 불필요하게 자세하고도 과다한 정보를 제공할 필요가 없는 데 왜냐하면 분쟁사례에서 보듯이 대부분 타국의 항공우주산업체 지원에 대한 정보는 그 국가나 해당 기관 또는 기업의 보도자료나 기사 기타 자료에서 나오기 때문이다.

다섯째, 국제협력체제를 강화할 필요가 있다. 중거리 지역용 항공기산업관련 분쟁에 휩쓸린 브라질과 캐나다, 대형민간항공기산업 관련 분쟁 중인 미국과 EC에서 보듯이, 분쟁은 서로 유사한 품목을 가진 경쟁국가들

간에 야기되는 것을 보면, 오히려 국제협력을 활성화하여 상호 보완적인 기술 또는 생산구조를 갖도록 하여 분쟁을 사전에 예방하는 것도 하나의 방법일 것이기 때문이다.

여섯째, 우주기술은 아직도 국제적인 추세가 정부의 지원에 의한 개발 또는 정부의 직접적인 개발을 용인하고 있는 바, 우주기술의 확보를 위한 정부지원임을 내세우면서 관련 항공기술(예컨대, 우주왕복선은 항공기술과 우주기술이 접목된 것이므로 이를 개발할 경우 항공기술의 확보도 기대됨)도 개발하게 되면 WTO의 규정에 배치되지 않으면서 자연스럽게 항공기술을 확보하는 기회를 얻을 수 있을 것이다.

결론적으로 우리나라가 미래에도 경쟁력 있는 국가로 남기 위해서는 미래형 기술확보에 혼신을 다해야 할 것인 바, 항공우주분야의 후발국으로서 선진국을 따라잡기 위해 더 열심히 뛰어야 하는 우리로서는 WTO는 장애물이 될 수 밖에 없다. 그러나 무역의존도가 다른 어떤 나라보다도 높은 우리나라가 WTO를 무시할 수는 없으므로 전자, 정보통신, 건설, 자동차, 조선 등 타국에 우리의 경쟁력있는 상품을 수출할 수 있는 기회가 더 많아진 것을 적극 활용하도록 하며, 반면 항공우주산업과 같이 아직 경쟁력이 미흡한

분야는 WTO 규정과 체제를 면밀히 분석하여 우회할 수 있는 방안을 찾아 돌파하여 미래의 우리나라 경쟁력 상품으로 만들어 나가야 할 것이다.

참고문헌

1. 무역투자연구원, “WTO체제하에서의 항공기산업 보조금 지원방안 연구”, 한국항공우주기술연구조합, 2008
2. 송종국, “WTO와 기술개발”, 한국항공우주연구원 세미나 발표자료, 2005
3. 한국항공우주산업진흥협회, “주요선진국의 여객기 개발에 따른 정부지원 사례 분석”, 산업연구원, 2005
4. 한국국제경제법학회, “IT산업 육성정책에 관한 통상문제 대응방안 연구”, 한국항공우주기술연구조합, 2008
5. Hans J. Weber, Aaron J. Gellman, George W. Hamlin, “Study of European Government support to civil aeronautics R&D”, NASA, 2005
6. 김대순, 국제경제법, 서울, 삼영사, 1998
7. 최승환, 국제경제법, 서울, 법영사, 2003
8. 이영준, 국제경제법론 -WTO와 신국제통상질서-, 서울, 법문사, 1998, pp.1-200(도서, 연구보고서 경우)
9. 세계무역기구(WTO) website: www.wto.org