

WTO 보조금협정에 적합한 조세재정지원정책 연구

2011. 12

정재호 · 안덕근

KIPF 한국조세연구원

서 언

최근의 글로벌 금융위기를 극복하기 위해 세계 각국 정부들이 막대한 재정지원을 실시하고 있는 것처럼 각국 정부는 다양한 분야에서 계획된 정책목적을 이루기 위해 직접적인 재정지출 또는 세제지원 정책을 활용하고 있다.

국가 간 교역이 활발하게 이루어지는 세계 경제상황에서 이러한 정부의 지원정책은 특정한 경제활동을 지원하는 조치로 활용되며, 특히 해외 기업들과의 경쟁관계에 있는 자국 기업들에게 혜택을 제공하는 수단으로 활용되기도 한다. 국내법체계 내에서 고유의 정책 목적을 가지고 시행한 정부의 정책이 국제시장에서의 경쟁관계를 심각하게 저해하는 상황이 유발되면서 국제통상규범인 WTO 보조금협정의 역할이 강조되고 있고, WTO 보조금협정이 그동안 개별 국가의 고유권한으로 인식되었던 국내법의 내용까지도 엄격하게 규율하는 상황이 되었다.

본 연구에서는 WTO 보조금협정과 관련된 정부 지원에 대한 WTO 분쟁 사례를 정리하여 시사점을 얻고자 하였다. WTO에서 규율하는 다양한 보조금 중 본 연구에서는 WTO 보조금협정에 초점을 맞추어, 세제 및 재정지원과 관련한 주요 분쟁 사례들을 선별하고, 이들 분쟁의 쟁점과 판결 내용 등을 법적 측면에서 분석하였다.

본 연구의 분석을 통해 여전히 산업정책에서 역할이 큰 정부의 정책수행이 국제통상규범에 적합하게 수행됨으로써, 정부의 정책이 안정적으로 지속되며 우리 경제의 대외안정성이 확대될 것으로 기대한다.

본 보고서는 본 연구원의 정재호 연구위원과 서울대학교 안덕근 교수에 의해 이루어졌다. 저자들은 본 보고서를 준비하는 과정에서 많은 분들의

도움을 받았다. 본 보고서의 초안을 읽고 많은 유익한 조언을 해주신 고려대학교 강문성 교수와 이홍식 교수, 한양대학교 이재민 교수, 그리고 익명의 두 심사논평자에게 깊은 감사를 표한다. 특히, 저자의 자료정리 및 판례정리에 큰 도움을 준 University of Michigan 정책대학원의 이지은에게도 깊이 감사한다. 또한 원내 세미나에 참석해 많은 지적을 해주신 여러 참석자들에게도 감사를 표하며, 본 연구원의 김용대 전문연구원, 최미영 주임연구행정원, 그리고 원고교정을 맡아 준 연구출판팀 직원 여러분들께도 깊은 감사를 드린다.

끝으로 본 보고서에서 담긴 내용은 집필자 개인들의 의견이며, 본 연구원의 공식견해가 아님을 밝혀둔다.

2011년 12월

한국조세연구원

원장 조 원 동

요약 및 정책시사점

본 연구에서는 WTO 보조금협정과 관련된 정부 지원에 대한 WTO 분쟁사례를 정리하고 이를 통해 시사점을 얻고자 하였다. WTO에서 규율하는 다양한 보조금 중 본고에서는 WTO 보조금협정에 초점을 맞추어, 세제 및 재정지원과 관련한 주요 분쟁 사례들을 선별하고, 이들 분쟁의 쟁점과 판결 내용 등 법적 측면에서 분석하였다.

세제를 통한 지원은 대부분의 정부가 특정한 경제활동을 지원할 목적으로 시행하는데, 특히 해외 기업들과의 경쟁관계에 있는 자국 기업들에게 혜택을 제공하기 위한 수단으로도 활용되기도 한다. 이런 정책이 국내법 내에서 시행되지만 세제 혜택이 국제시장에서의 경쟁관계를 심각하게 훼손하는 상황이 발생하면서 국제통상규범인 WTO 보조금협정의 중요성이 강조되고 있다. 이에 따라 WTO 보조금협정이 그동안 개별 국가의 고유권한으로 인식되었던 국내 세법까지도 엄격하게 규율하는 상황이 되었다.

세제지원과 관련된 WTO 보조금 분쟁 사례 중 가장 중요한 미국과 유럽의 DISC, FSC, ETI관련 분쟁은 해외에서 발생한 소득에 대한 과세 문제로 귀결된다. 현재 우리나라를 비롯하여 OECD의 대부분 회원국들은 거주지 과세원칙을 채택하여 자국 거주자와 내국법인에 대해서 전세계 소득에 대해 과세하고 국외에서 부담한 세액을 공제하는 외국납부세액 공제제도를 시행하고 있다. 반면 프랑스 등 일부 국가에서는 국외고정사업자에 귀속되는 소득에 대해서 과세를 면제하고 있다.

미국도 거주지 과세원칙을 채택하여 국외원천소득에 대해 외국납부세액공제 제도를 채택하고 있다. 미국이 이처럼 외국납부세액공제제도

를 운용하면서도 자국 기업을 위해 일부 소득부분에 대해서는 면세하거나 또는 외국납부세액공제 범위를 확대하는 정책을 시행함으로써 WTO 보조금 분쟁을 불러 일으켰다.

기본적으로 거주지 과세제도에서는 해외원천 소득이 과세되므로 해외소득에 대한 이중과세 부과를 피하기 위해서는 면세 규정을 별도로 마련해야 한다. 그런데 이럴 경우 국가는 징수할 세입을 포기하는 것이 되어 보조금 요건인 재정적 기여가 존재하는 것으로 판정받을 수 있다. 반면 원천지 과세제도에서는 해외 발생소득에 대해서는 과세하지 않기 때문에, 이러한 소득에 대한 비과세는 세입의 포기에 해당되지 않아 보조금에 해당되지 않는 것으로 간주된다. 우리나라는 거주지 과세제도를 채택하지만, 예외적인 경우도 있다. 우리나라는 해외자원개발사업에 투자하여 받은 배당소득에 대해서는 원천지 과세제도를 적용해 법인세를 면제하고 있다. 이 제도는 해외자회사 소득에 대해 과세를 면제하는 DISC, FSC 경우와 유사하다. 하지만 해외자원개발투자에 대한 배당소득 과세 면제는 수출 전체에 적용되는 수출지원 제도가 아니라 특정 산업을 육성하기 위해 실시되고 있다. 전반적인 해외배당소득에 대한 면세를 적용하자고 주장하는 연구로는 안종석·정재호(2009)가 있다.

안종석·정재호(2009)에서는 해외직접투자소득에 대한 면세제도 도입방안에 대해 논의하였다. 다수의 국가들이 해외투자소득에 대해 거주지 과세제도를 채택하고 있지만, 실제로 다국적 기업의 자국 유치, 또는 자국 기업의 해외활동 지원을 위해 원천지 과세제도를 채택하는 경향이 있다. 일본과 영국이 여기에 동참하였고, 미국에서도 현재 이에 대한 논의가 활발하다. 안종석·정재호(2009)에서는 국외원천소득 면세제도를 도입하여 우선 면세 적용대상을 직접투자 소득에 국한시키고, 직접투자 소득 중에서도 도입초기에는 현지법인의 배당소득에 한정할 것을 제안하고 있다. 이와 같은 배당소득에 대한 원천지과세제도를 적용할 경우 원천지과세제도에서 해외 발생소득은 과세되지 않으므로 이

리한 소득에 대한 비과세는 세입의 포기해 해당되지 않아 WTO 보조금 협정에도 적합한 조세제도가 될 수 있다.

미국과 유럽의 ETI관련 분쟁은 미국이 자국 기업에게 유리하게 외국 납부세액공제 제도를 적용하면서 발생하였다. 즉, 미국은 국외 원천소득의 범위를 확대하여 외국납부세액공제를 증가시키는 제도를 실시하였다. 그러나 우리나라 제도에서는 국외원천소득 범위가 축소되어 오히려 외국납부세액공제가 감소되므로 우리 기업이 불이익을 당하는 경우가 발생할 수 있다. 우리나라는 현재 국외 원천소득에 대해 명확히 규정하고 있지 않다. 이로 인해 국외원천소득은 세법에서 명확하게 규정된 국내 원천소득을 제외한 소득으로 여겨진다. 그런데 우리나라 법인세법에 의하면 국내 원천소득 중에서 일부는 국외에서 발생한 소득이 포함되어 있다. 예를 들어 국외 유가증권에 투자하거나 국외에 있는 자에게 금전을 대부하여 얻은 소득, 국외에서 주식, 채권 등의 발행, 취득, 양도 등을 통해 발생한 소득 등이 포함되어 있다. 따라서 현 제도에서는 국외 원천소득 부분이 감소하여 결국 외국납부세액공제 한도가 줄어들게 되어 외국에서의 영업활동이 많은 기업인 경우에는 오히려 불리해 질 수 있다. 그러므로 해외원천소득에 대한 명확한 규정 정비가 필요하다.

미국의 DISC, FSC, ETI관련 분쟁은 기본적으로 부가가치세제도 운용 여부에서 출발하고 있다. 부가가치세가 없는 미국 수출기업은 유럽에 수출하면서 부가가치세를 지불해야 하지만 매입세액공제를 받을 수 없기 때문에 매입세액공제를 받는 유럽 기업들과 비교해 비용 측면에서 불리할 수밖에 없다. 이에 대한 보상차원에서 미국 정부가 일련의 제도를 마련하였고 이로 인해 분쟁이 촉발되었다. 우리나라는 부가가치세제도를 운용하고 있기 때문에 우리 기업들이 국제경쟁에 있어 미국 기업들과 같은 불리한 입장에 처해 있는 것은 아니다.

다만 WTO 보조금협정과 관련될 수 있는 제도로 우리나라 부가가치세 영세율제도를 검토할 필요가 있다. 주로 수출품에 대해 영세율제도

를 운용하고 있는데, 이는 소비세의 소비지과세원칙에 기인한다. 우리나라는 영세율제도 중 기타외화획득 재화 및 용역에 대해서도 영세율을 적용하고 있다. 이 규정은 수출품에 대한 영세율제도와 달리 영세율제도가 가진 부가가치세 완전 환급효과를 이용하여 외화획득사업을 지원하고 국제수지를 개선하기 위해 외국이 아닌 일정 요건을 갖춘 국내의 거래에 대해서도 영세율을 적용하는 제도이다. 이는 국내 거래임에도 불구하고 수출 및 외화획득 지원이라는 정책 목적에 의해 소비지 과세원칙과 상호면세주의원칙에 부합하지는 않지만, 부가가치세제 도입 초기부터 수출산업 지원정책의 일환으로 마련된 것으로 여겨진다. 그러나 국내거래에 대해 영세율을 적용하는 것은 소비지 과세원칙에 맞지 않으며, 또한 WTO 보조금협정에도 수출보조금으로 판단될 소지가 높다. 따라서 부가가치세 영세율제도와 관련하여 특히 기타외화획득 재화 및 용역에 대한 영세율제도 적용대상에 대한 재검토가 필요하다.

이 밖에 우리나라 조세지원제도 중에서 수출을 우회적으로 지원하는 제도로 소득세법에서 성실사업자 우대제도와 지방세특례제한법에서 수출용 중자동차에 대한 우대제도 등을 들 수 있다. 우리나라 소득세법에서는 성실사업자에 대해 특별공제를 실시하고 있는데, 이중 성실사업자 범위에 ‘수출에 의해서만 거래가 이루어지는 사업자’가 포함되어 있다. 이는 수출에 의해서만 거래가 이루어지는 경우 모든 거래 내역이 투명하게 이루어지기 때문에 성실사업자로 인정하여 특별공제를 적용하는 것으로 이해된다. 그러나 수출에 의해서만 거래가 이루어지는 사업자에 대해 성실사업자 특별공제를 부여하는 제도는 수출에 연동된 보조금을 금지하는 보조금협정상 규범에 저촉될 소지가 있다. 또한 지방세특례제한법에서는 수출용으로 취득한 중고선박, 중고기계장비 및 중고항공기에 대해서는 취득세를 경감해 주고, 중고자동차에 대해서는 수출하는 경우 취득세 등을 면제하는 조치를 채택함으로써 궁극적으로 이들 산업의 수출을 지원해 주고 있다.

물론 상기 제도들의 경우 미미한 실제 경제효과를 감안하면 원론적인 차원에서의 문제점에도 불구하고 통상차원의 분쟁이 촉발될 가능성은 크지 않을 것으로 판단된다. 그러나 원론적으로 문제의 소지가 있는 조치가 유지되는 경우 보조금정책 전반에 대한 신뢰성을 훼손할 뿐만 아니라 불필요한 통상마찰의 빌미를 제공하는 부작용이 발생할 수 있으므로 신중한 검토가 요구된다.

세제 지원인 조세감면제도는 특정 경제활동이 외부경제로 인해 과소생산 또는 과소소비 되어 비효율이 발생할 때 이러한 경제활동에 대해 조세감면 등의 정책을 통해 경제적 효율성을 높일 수 있다. 그러나 WTO체제에서는 선택적 또는 정책적 조세감면제도가 보조금협정 규범 위반문제를 초래할 수 있다.

모든 조세감면제도가 WTO 보조금협정의 규제대상이 되는 것은 아니다. 혜택을 유발하는 조세감면조치일지라도 특정성이 없을 경우 규제대상이 되지 않는다. 즉, 정부가 시행하는 조세감면제도를 모든 기업들이 이용 가능할 경우 일반적으로 특정성이 없다고 말할 수 있다. 반면, 명목상 모든 기업들을 대상으로 하여 특정성이 없는 것 같지만 실제로 제도의 운영실적에 의거할 때 특정 기업이나 산업에 혜택이 집중되는 경우에는 사실상 특정성이 인정되어 규제의 대상이 될 수 있다.

임시투자세액공제제도는 경제진작을 위해 한시적으로 투자를 촉진하고 또한 지방에 대한 기업의 투자를 유도하기 위해 1982년에 도입되었다. 임시투자세액공제제도는 제조업, 도·소매업 등 32개 업종에 대해 해당 과세연도 투자금액의 10% 이내에 대해 소득세 또는 법인세에서 공제를 허용하는 제도이다.

임시투자세액공제제도는 1982년에 한시적으로 도입되었으나 실질적으로 상설화된 제도로 변모되었으며, 설비투자 등 기업의 경쟁력과 생산성에 직접적으로 관련된 투자에 세제상 혜택을 제공하고 있기 때문에 WTO 보조금협정상 보조금으로 간주될 소지가 크다. 특히, 임시투자세

액공제제도의 혜택이 일부 기업에 집중되고 수혜기업들의 수출의존도가 클 경우에는 사실상 수출촉진보조금으로 인정될 수 있기 때문에 이러한 경우 보조금의 특정성은 자동적으로 인정되는 점에 유의할 필요가 있다. 더욱이 우리나라 기업들의 경우 주요 수출시장이 미국이나 유럽에 집중되는 경향이 있는데, 이들 국가들은 보조금에 대한 상계관세의 남용이 두드러지고 있어 잠재적인 피해가능성이 높은 것이다.

현재 정부에서는 임시투자세액공제 제도를 고용창출 투자세액공제로 전환하고 있다. 임시투자세액공제 제도를 고용과 연계된 투자에 대해 지원하여 고용창출 투자세액공제율을 상향 조정할 예정이다. 이러한 전환은 WTO 보조금협정 규정을 감안할 때 적절한 정책으로 사료된다. 그러나 고용창출 투자세액공제 제도 전환 이후에도 특정성 측면을 지속적으로 확인해야 한다. 예를 들어, 제도의 구조상 중소기업보다 대기업에게 혜택의 규모가 크게 나타나는 부분을 수정하거나 혹은 대기업들의 혜택이 보다 광범위하게 확대될 수 있도록 제도의 대상 범주를 넓힐 필요가 있다. 이러한 조치를 통하여 제도의 수혜그룹이 수출의존도가 높은 소수의 기업들에게 집중되지 않도록 유도함으로써 WTO 보조금협정상 금지보조금으로 간주될 법적 요건을 방지할 필요가 있다.

정부의 지원정책 중에서 세제를 통한 지원과 정부의 재정지출을 통한 지원은 각각의 특성을 가지고 있다. 세제지원에 비해 재정지출을 통한 지원은 행정부의 예산배정과 국회의 견제 등으로 지원정책의 내용이 변경될 가능성이 높은 재정지원에 비해 상대적으로 예측 가능성하고 안정적이라는 특성이 있다. 또한 세제지원은 사전에 법적으로 필요한 요건을 제시하고 관련 기업이 규정된 요건을 충족하는 경우 자동적으로 지원이 이루어지기 때문에, 시장에 의해 경제주체들의 의사 결정이 유도되지만, 재정지원은 정부의 정책판단에 의해 사전적으로 지원 분야를 결정하기 때문에 정보의 불충분성이나 시장상황 변동 등에 기인하여 정책 실패가 발생하거나 자원배분의 왜곡이 세제지원에 비해

상대적으로 크게 나타날 수 있다.

재정지원은 경기변동에 관계없이 정책적 요구에 의해 필요한 일정 수준의 지원을 유지할 수 있으나, 세제지원은 소득이나 매출 등에 직접 연계되기 때문에 경기상황에 따라 소득이나 매출규모가 달라져 지원규모를 일정하게 유지하기가 어렵다.

이와 같은 세제지원과 재정지원의 특성을 감안할 때 현재 우리 정부가 주력하는 연구개발정책분야에 있어 기초분야는 재정지출을 통한 지원, 그리고 응용 또는 상용분야는 세제혜택을 통한 지원이라는 기본방향이 도출될 수 있다. 상용화 단계와 거리가 먼 기초연구분야, 또는 초기 투자비용이 큰 반면 사업성공의 위험성이 높은 분야에 대해서는 시장에서의 성과에 연동된 세제지원보다는 재정지원을 통한 연구 활동 유도가 바람직하다. 세제지원의 경우 세액공제는 기본적으로 이윤에 바탕을 두고 적용되는데 민간기업 입장에서는 단기에 큰 이익이 발생하기 어려운 분야에 투자해서 세액공제 등 세제지원 혜택을 받는 것이 어렵기 때문이다.

따라서 장기적인 투자 성격의 원천기술 또는 기초연구분야는 세제지원보다 재정지원이 보다 합리적이며, 반대로 상용화에 근접한 분야일수록 연구개발에 대해서는 재정지원보다는 세제지원을 통해 보다 중립적인 차원에서 자발적 성격의 투자와 연구개발 활동의 유도가 바람직하다.

이러한 정책기조는 본고에서 설명한 WTO체제의 보조금규범 차원에서 보다 적합한 정책의 방향을 반영하고 있다. 해당 기술의 시장관련성이 큰 산업의 경우에는 다르겠지만, 일반적으로 기초연구분야에 대한 재정지원의 경우 WTO 보조금협정상 특정성 요건이 부각되는 위험성은 높지만, 산업피해와의 인과관계, 수출촉진 혹은 수입대체와의 연동성 등이 결여되어 있으므로 통상마찰로 비화될 가능성은 상대적으로 낮다. 반면 상용화단계와 근접한 기술이나 연구에 대한 지원의 경우, 수

출부문의 비중이 큰 우리 산업부문의 특성상, 특정성이 부각되는 재정 지원에 대해서는 WTO 보조금협정상 금지보조금 규범차원의 통상마찰 가능성이 높은 것이 사실이다. 따라서 원천기술이나 기초연구분야에서의 연구역량이 신장되어 상용화단계에 근접해 가는 연구개발사업의 경우에는 세제지원을 통한 지원체계를 보완하여 산업지원의 특정성을 감소시키는 것이 시장메커니즘을 통한 기술의 상용화를 유도하는 동시에 WTO 보조금협정에 대한 합치성을 증진하는 체계이다. 다만 주의할 부분은 상용화에 근접한 연구개발에 대한 세제지원이라도 모두 WTO 협정에서 허용되는 것은 아니라는 것이다. 그러므로 세제지원체계를 수립할 때 매출이나 소득에 직접적으로 연관되는 세제 혜택보다는 연구인프라에 관련된 투자에 세제 혜택을 부여하는 것이 WTO 보조금협정의 법적인 특정성을 해결하는 바람직한 방안이다.

정부 입장에서선 선별적으로 특정 연구개발 분야를 선정하고 집중적으로 직접 지원하여 단시일 내에 가시적인 정책성과를 창출하고자 하기 때문에 연구개발에 대한 정부의 재정지원 규모는 매년 증가하고 산업화와의 연계성도 심화되고 있다. 그러나 WTO 보조금협정에 따른 명목상 연구개발지원에 대한 규제가 WTO차원에서 한층 강화되고 있으며, 보조금협정 위반 판정이 나오는 경우 연구개발 지원정책의 대폭적인 수정과 함께 이에 따른 막대한 경제적 피해도 초래될 수 있음을 염두에 두어야 한다. 따라서 비록 단기적인 정책효과의 발현은 용이하지 않더라도 경제주체들의 합리적인 행동을 촉진할 수 있는 세제지원제도의 장점을 감안하여 중장기적으로 연구개발 지원정책에 있어 세제지원의 역할을 확대 또는 보완하는 정책방향을 모색할 필요가 있다.

목 차

I. 서 론	19
II. 우리나라 지원정책 현황	24
1. 정부의 세제지원	24
가. 국세감면 현황	25
나. 연구개발에 대한 세제지원	28
2. 정부의 연구개발비 지원	31
가. 우리나라 연구개발비 현황	31
나. 정부의 연구개발비 지원	34
3. 연구개발에 대한 직간접 지원 비교	37
III. WTO 보조금 협정	40
1. WTO 보조금의 정의와 특징	40
2. WTO 보조금의 분류	44
가. 금지보조금	45
나. 허용보조금	46
다. 조치가능보조금	50
3. 상계관세조치	55
IV. WTO 보조금협정 관련 분쟁 사례	62
1. WTO 보조금 관련 분쟁 추이와 특징	62
가. WTO 보조금 분쟁 추이	62

나. 보조금 분쟁 특징	64
2. 세제지원과 관련된 분쟁 사례	66
가. GATT체제 분쟁사례: US-Domestic International Sales Corporation (DISC) 사건	66
나. WTO체제 분쟁사례: US-Foreign Sales Corporations (FSC) 사건	76
다. 시사점	89
라. 기타 조세지원 관련 분쟁 사례들	91
3. 재정지원과 관련된 분쟁 사례	100
가. 캐나다 항공기보조금 분쟁	100
나. 미국 및 유럽연합 항공기보조금 분쟁사례	113
다. 시사점	135
 V. 우리나라 지원정책에 대한 시사점	 137
1. 세제지원 관련 시사점	137
가. 세제 개선 방향	137
나. 조세감면제도	143
2. 지원정책 특성을 감안한 연구개발지원	147
 VI. 결 론	 152
 참고문헌	 156

부 록	164
1. 캐나다-브라질 항공산업 관련 보조금 분쟁 :	
브라질이 제시한 수출진흥에 관한	
캐나다 정부의 고위 공무원들의 발언 내용	164
2. 캐나다-브라질 항공산업 관련 보조금 분쟁:	
브라질의 prima facie case 입증의 기초로 인용하는	
증거자료	166
3. 캐나다-브라질 항공산업 관련 보조금 분쟁:	
1999년 11월 18일자로 공표된 수정된 TPC 내용	170

표 목 차

〈표 II-1〉 국세감면액 및 국세감면비율 추이	26
〈표 II-2〉 국세감면규모 기준 상위 10개 항목	27
〈표 II-3〉 R&D 투자에 대한 조세지원 추이	29
〈표 II-4〉 주요국 정부연구개발예산 GDP 대비	35
〈표 II-5〉 연구개발에 대한 정부의 직접지원 현황	37
〈표 II-6〉 R&D 투자에 대한 직접지원과 간접지원의 연도별 추이 ..	38
〈표 III-1〉 분쟁해결절차 시한 비교	54
〈표 IV-1〉 US-DISC 분쟁의 주요 경과	73
〈표 IV-2〉 US-FSC 분쟁의 주요 경과	87
〈표 IV-3〉 캐나다-브라질 항공산업 관련 보조금분쟁 진행경과 ...	101
〈표 IV-4〉 보잉 및 에어버스 분쟁의 주요 경과	131
〈표 V-1〉 임시투자세액공제 규모	146

그림 목차

[그림 II-1] 우리나라 연구개발비 및 GDP 대비 연구개발비 비중 추이 ...	21
[그림 II-2] 연구개발비 국제비교	22
[그림 II-3] 우리나라 재원별 연구개발비 추이	23
[그림 II-4] 우리나라 정부연구개발사업 투자액 추이	24
[그림 II-5] 연구개발단계별 투자 비중	26
[그림 II-6] 기업 연구개발에 대한 정부의 직·간접적 지원(2008년)	29
[그림 III-1] 보조금협정하의 WTO 구제조치 절차	45
[그림 III-2] 보조금의 상계가능성	51
[그림 IV-1] WTO에 제소된 분쟁 추이	52
[그림 IV-2] WTO 보조금협정 관련 분쟁 추이	53
[그림 IV-3] WTO 분쟁과 보조금협정 관련 분쟁 비교	54

I. 서론

정부는 다양한 분야에서 세제 또는 정부의 재정지출을 이용하여 정책목적 달성을 하려고 노력한다. 예를 들어, 특정 정책목적 달성을 이루기 위해 소득세, 법인세, 부가가치세 등의 감면 또는 면제를 통해 간접적으로 지원을 하거나 또는 정부의 재정지출을 통해 직접적으로 정부가 원하는 분야에 재정지원을 하기도 한다. 최근 들어 글로벌 금융위기 극복을 위해 우리나라를 비롯하여 세계 각국 정부들이 경기진작과 경제성장을 위해 막대한 재정지원을 실시하고 있는 것도 하나의 예가 될 수 있다.

최근의 이러한 각국의 재정지원 확대는 향후 경제위기 극복 이후 여러 가지 통상문제로 제기될 가능성이 있다. 각국 정부의 세제 및 재정지원이 표면적으로는 수출보조금으로 명명되지는 않았지만, 실질적으로 수출보조금 역할을 할 경우 WTO 보조금협정(WTO Agreement on Subsidies and Countervailing Measures)¹⁾에 의해 국제적 분쟁이 될 수 있다. 1990년대 후반 아시아의 금융위기 이후에 우리나라가 겪은 다수의 보조금 관련 통상분쟁사례들은 이러한 문제점을 잘 보여주고 있다.

우리나라는 경제개발 과정에서 정부의 적극적인 역할로 산업성장이 이루어짐에 따라 보조금과 관련된 통상 분쟁을 오랫동안 매우 빈번하게 겪어 왔다. 최근 우리 정부는 이러한 문제점을 인식하고 정부의 지원정책을 대폭 개편하고 있지만 여전히 경기 진작과 산업발전을 위해 시행하는 정부의 다양한 세제 및 재정지원들은 WTO 보조금협정 차원에서 쟁점들을 제기하고 있다. 예를 들어, 정부의 연구개발 지원을 통해 기술이 개발되고, 이

1) 정식명칭은 “WTO 보조금과 상계조치에 관한 협정”이지만 본고에서는 WTO 보조금협정이라고 간단하게 기술한다.

기술이 상용화되어 통해 수출 증가로 연결될 경우 정부 지원이 수출보조금 역할을 하게 되어 통상마찰을 발생시킬 수 있다. 교역의존도가 높은 우리나라로서는 교역상대국과의 통상마찰은 곧 해당 수출이 이루어진 모든 국가들과의 통상마찰을 야기할 수 있기 때문에 경제에 미치는 부정적인 파급효과가 크다.

따라서 우리나라 교역규모가 커지고 경제적 위상이 상승하면서, 우리 정부의 세제 및 재정지출을 통한 지원정책이 국제적인 기준인 WTO 보조금 협정에 적합한지를 분석하고 이에 대한 정책 개선방향을 검토하는 것은 매우 시급하고 중요한 주제이다. 특히 최근 금융위기 상황을 돌파하기 위해 다각적인 정부 지원정책을 기획하는 시점에서는 국제통상규범과의 합치성 문제에 대한 종합적인 검토가 요구된다.

정부의 지원정책 중 특히 연구개발(R&D)에 대한 지원은 다수의 국가들에 의해 꾸준히 강조되고 지원이 강화되는 추세를 보이고 있다. 이는 지식기반경제로 접어들면서 지속가능한 경제성장을 위해 다수의 국가들이 연구개발에 초점을 맞추고 있기 때문이다. 우리나라도 이런 추세 속에 지속적으로 연구개발에 대한 지원을 강화하고 있다.

최근 우리나라는 막대한 예산이 투입되는 국가연구개발시스템을 대폭 개편하였다. 지식경제부는 기업의 전문가를 포함하는 연구개발전략기획단을 설립하여 연구개발과 산업개발과의 유기적인 관련성을 제고하는 전략을 추진하고 있다. 산업기술과 관련된 연구개발 투자의 방향과 관리를 전략기획단에 위임하고 6대 미래산업 선도기술 후보과제를 선정하여 2012년부터 5~7년간 민간과 함께 1.5조원을 투자할 계획이다. 교육과학기술부는 한국과학재단, 한국학술진흥재단, 국제과학기술협력재단 등으로 흩어져 있던 연구지원 기능을 통합하여 한국연구재단을 출범시켰다. 인문사회와 자연과학 구분 없이 통합된 연구지원 체계를 수립하여 일관성과 효율을 증진하려는 취지이다.

이런 연구개발체계의 통합과 개편은 향후 우리 정부와 산업계의 기술역

량 배양과 산업경쟁력 제고에 필수적인 사안이지만, 정부의 연구개발 지원 정책과 관련된 국제통상규범과의 합치성 문제는 더욱 신중하게 고려되어야 한다. 지난 GATT체제에서는 연구개발지원에 대한 분쟁은 규범의 미비와 지원정책 자체의 실효성 문제로 현실적으로 거의 제기되지 않았다²⁾. 그러나 WTO체제로 전환되면서 WTO 보조금협정은 법적인 측면에서 대폭 강화되었고 현재 WTO체제 내에서 가장 엄격하게 시행되어 단일 협정으로 는 최대의 통상 분쟁을 야기하는 규범이 되었다. 또한 WTO 보조금협정과 관련된 다양한 분쟁해결 판례들은 향후 보조금정책 운용에 중요한 시사점을 제공하는 기준들을 제시하고 있다. 따라서 본고에서는 우리 정부의 지원정책 중 최근 한층 강화된 WTO 보조금협정 관련 판례에 비추어 통상분쟁 가능성이 높은 연구개발지원 및 세제지원에 초점을 맞추어 논의를 진행하고자 한다.

본 연구의 목적은 우리나라 정부가 시행하고 있는 여러 가지 세제 및 재정지원이 WTO 보조금협정에 적합하게 이루어질 수 있도록 합리적인 정책 방향을 제시하는 데 있다. 이를 위해 본 연구에서는 정부의 세제 및 재정지원 정책 분석과 함께 WTO 보조금협정과 관련하여 그동안 제기된 많은 분쟁사례 중 세제 및 재정지원과 관련해 시사점을 가지는 주요 사례들을 선별하여 분쟁의 쟁점과 판결 내용 등 법적 측면에서 검토해야 할 사항을 분석한다.

기존의 WTO 보조금협정 관련 연구는 대부분 특정 분쟁사례를 분석하였다. 이는 WTO에서 규율하는 보조금 규범이 다양한 산업부문에 대해 다소 차이를 보여 이로 인해 산업의 성격과 상황에 따라 매우 다른 결과와 시사점이 도출되어 연구 주제를 한정하려는 경향이 높기 때문인 것으로 사료

2) 안덕근(2007)은 GATT체제에서 미국이 호주의 산업연구개발지원, 캐나다의 연구개발 공제제도, Nordrhein-Westfalen's 기술개발 지원프로그램 등 3차례에 걸쳐 연구개발지원에 대한 상계조치를 실시한 적이 있지만, 상계조사에서 모두 상계가능하지 않다고 판정되었다고 언급하였다.

된다. 노승현·박광서(2003)는 우리나라 조선업에 대한 보조금과 관련 한 EU 간 분쟁에 대해 논의하였고, 김지용(2007)에서는 우리나라 대우조선 및 하이닉스 관련 분쟁 사례를 분석하였다. 한편 전반적인 조세정책에 대한 연구논문으로 임주영(1996)은 WTO 출범과 함께 우리나라 조세지원제도도 새롭게 출발한 WTO 보조금협정에 합당하게 운용되어야 함을 강조한 바 있으나 WTO 출범 초기였기 때문에 WTO 보조금협정에 의한 구체적인 분쟁사례에 대해서는 다루지 못했다. 손기윤(2007)에서도 우리나라 조세정책에 대해 포괄적으로 WTO체제에 합치하도록 운용되어야 함을 강조하였는데 구체적인 조세정책보다는 원론적인 방향성에 대해서 주로 논의하였다. 연구개발 지원정책과 관련된 기존 연구로는 안덕근(2007)이 있다. 안덕근(2007)에서는 연구개발 보조금과 관련된 WTO규범의 운용에 대해 지난 GATT체제부터 WTO체제까지를 검토하였다. 연구개발 관련 WTO 분쟁사례도 일부 논의하였지만, 최근 들어 가장 주목받고 있으면서 2011년에 판결이 나온 미국과 EU의 항공기 관련 분쟁판례는 다루지 못했으며 세제 지원과 관련된 대안도 연구범위에 포함하지 않았다.

이처럼 기존 연구가 WTO 보조금 분쟁사례, 그리고 재정지원 또는 조세정책 전반에 관련된 문제점 등으로 구분하여 연구하였지만, 본 연구에서는 이들 분야를 통합하여 분쟁사례를 통한 시사점을 세제와 재정지원 측면에서 함께 조망함으로써 기존 연구에서 도출되지 못한 정책적 시사점을 유도하였다. 또한 기존 연구와 달리 WTO 보조금과 관련하여 경제적인 측면과 법적인 측면을 함께 검토·분석함으로써 우리 정부의 보조금정책을 WTO 보조금협정에 적합하게 시행하는 데 필요한 보다 포괄적인 정책방향과 대안을 제공하고 있다.

불안정한 대외경제환경과 지식경제체제에서의 기술력 진작을 위해 우리 정부의 산업에 대한 역할은 지속적으로 강화될 것으로 기대된다. 그러나 이러한 정부의 역할 증대는 불가피하게 WTO체제에서의 보조금규범과 충돌 가능성을 높일 뿐만 아니라 수출 위주의 국내 산업에는 지속적으로

해외시장의 통상 위험성을 증가시키는 요인으로 작용할 가능성이 크다. 반대로 국내정책 입안과 시행에 있어 WTO 합치성 제고는 향후 우리 경제의 대외 안정성을 견고하게 할 수 있는 필요조건으로 작용할 수 있다. 따라서 본 연구는 향후 우리의 산업발전에 절실한 산관협력체제를 선진화하고 정부지원방식과 체계를 개선하는 데 의미 있는 정책적 시사점을 제공할 것으로 기대된다.

본 연구는 다음과 같은 차례로 기술한다. 제Ⅱ장에서는 우리나라 정부의 지원정책에 대해 검토한다. 정부의 지원정책은 크게 세제지원과 정부지출에 의한 재정지원을 들 수 있다. 이러한 정부의 지원정책은 매우 다양한 분야에 광범위하게 이루어지고 있기 때문에 본고의 연구범위를 감안하여 연구개발비 지원에 초점을 맞추어 논의를 진행한다. 제Ⅲ장에서는 WTO에서 규정하고 있는 보조금의 개념과 법적 의미, 그리고 특징 등에 대해 논의한다. 그리고 제Ⅳ장에서는 WTO 보조금 협정과 관련하여 그동안 제기된 주요 분쟁 사례들을 분석한다. WTO 보조금 유형별 분쟁사례를 조사하고 특히, 세제혜택 및 재정지원과 관련된 시사점을 주는 분쟁사례들을 분석하여 분쟁의 쟁점, 판결 내용 등 법적 측면에서 검토할 사항을 살펴본다. 이러한 논의들을 바탕으로 제Ⅴ장에서 우리나라 지원정책에 대한 시사점을 제시한다. 마지막으로 제Ⅵ장에서는 앞선 주요 분석 내용을 요약하고 우리나라 정부지원정책 관련 정책적 시사점을 제시하면서 결론을 맺는다.

II. 우리나라 지원정책 현황

정부의 지원정책은 크게 세제를 통한 지원과 정부의 재정지출을 통한 지원을 들 수 있다. 이러한 정부의 지원정책은 너무나도 다양한 분야에 걸쳐 광범위하게 운용되고 있기 때문에 특정 분야에 초점을 맞추어 분석할 필요가 있다. 그래서 본장에서는 다양한 분야에 대한 정부의 지원정책 중 특히 WTO 보조금과 연관성이 높은 연구개발에 대한 정부 지원정책에 초점을 맞추어 살펴본다.

1. 정부의 세제지원

정부의 지원정책 중에서 세제를 통한 지원은 세액공제, 감면, 면세 등 정부가 받아야 할 세입을 포기하거나 징수하지 아니하는 경우를 의미한다. 따라서 이러한 세제지원은 WTO 보조금협정에 규정되어 있는 정부에 의한 재정적 기여에 관한 정의와 일치한다.

정부가 세제지원을 하는 이유는 다양하지만 주로 경제적 약자를 배려하기 위해 또는 외부경제 등으로 인해 과소 생산 또는 과소 소비되는 비효율을 교정하기 위해 실시하고 있다. 연구개발투자에 대한 정부의 세제지원은 후자에 속한다. 예를 들어, 기업에 매우 유리하게 세제지원을 하고 있는 캐나다의 경우 Czarnitzki 외(2011)에 의하면 캐나다의 연구개발에 대한 세제 지원 정책이 거의 대부분의 기업에 추가적인 혁신(innovation)을 가져왔다고 결론짓고 있다³⁾.

3) Deloitte(2011)에 의하면 전 세계 국가들의 연구개발에 대한 세제지원 중 캐나다는

기존 손원익(2002)의 연구결과에 의하면, 세제지원의 수준이 1% 확대되었을 때 연구개발투자는 0.364% 추가적으로 증가하는 것으로 나타났다⁴⁾. 즉, 정부의 조세지원 확대가 추가적인 민간의 연구개발투자를 유인하는 긍정적인 효과가 있다고 결론지었다. 반면 정부지원 민간연구개발투자가 1% 증가할 때 민간연구개발투자는 0.047% 감소하여 정부지원 민간연구개발투자는 민간연구개발투자를 보완하기보다는 크지 않지만 대체관계를 보여 정부지원으로 인한 다소간의 구축효과(crowding-out effect)가 있는 것으로 나타났다. 이하에서는 WTO 보조금과 연관성이 높은 전체적인 우리나라 조세지출 규모와 함께 연구개발 부문에 대한 구체적인 세제지원 내용을 살펴본다.

가. 국세감면 현황

2011년도 조세지출보고서에 의하면 국세감면액은 2010년 약 30조원, 2011년에는 약 31조원으로 예상된다. 국세수입과 비교해 볼 때 국세감면율은 약 15%를 조금 밑도는 수준이다. 국세감면율은 조세지출 규모가 파악되기 시작한 1999년 이후 지속적으로 증가하여 2009년에 15.8%까지 증가하였다가 2010년 이후에는 약간 감소할 것으로 예상하고 있다⁵⁾.

2010년 국세감면액의 주요 증가요인은 연구개발비용 세액공제가 약 3,062억원 증가하였고, 이 밖에 부가가치세 신용카드 매출세액공제 확대

연구개발에 대해 매우 유리하게 세제지원을 제공하고 있다고 언급하였다.

4) 손원익(2002)은 1981년부터 2000년까지의 자료를 이용하여 연구개발투자에 대한 조세지원의 실효성을 실증 분석하였다. 조세지원의 수준을 측정하는 방법으로 법인세율, 세액공제, 소득공제, 감가상각 등 연구개발투자에 대한 다양한 조세지원제도를 종합하여 그 지원수준을 나타내는 B-지수를 사용하였다.

5) 자료부족 등으로 국세감면 규모 추계 불가능한 경우를 고려할 때 국세감면규모는 더 커질 수 있다.

약 1,749억원, 농축임업용 기자재 부가가치세 영세율 적용으로 약 1,557억원 등이 증가하였다.

2011년에는 신성장동력 및 원천기술 연구개발 세제지원으로 약 7,500억원 정도 증가할 것으로 예상하여 국세감면액도 2010년에 비해 약 1조원 정도 더 증가할 것으로 예상되고 있다.

〈표 II-1〉 국세감면액 및 국세감면비율 추이

(단위: 조원, %)

	국세감면액	국세수입총액	국세감면비율
2000	13.3	92.9	12.5
2001	13.7	95.8	12.5
2002	14.7	104.0	12.4
2003	17.5	114.7	13.2
2004	18.3	117.8	13.4
2005	20.0	127.5	13.6
2006	21.3	138.0	13.4
2007	23.0	161.5	12.5
2008	28.8	167.3	14.7
2009	31.1	164.5	15.8
2010(잠정)	30.1	175.0	14.6
2011(잠정)	31.4	187.8	14.3

자료: 기획재정부, 『조세지출보고서』, 각 연도.
 _____, 『2011년도 조세지출예산서』, 2011.

소득세, 법인세 등에 대한 비과세, 세액감면, 소득공제, 세액공제 등을 통한 직접감면이 2010년 국세감면액 약 30조원 중 74.2%인 약 22.4조원으로 추정된다. 이 밖에 준비금, 과세이연 등의 간접감면은 약 1,194억원으로 미미하다. 한편, 부가가치세, 개별소비세 등의 면제가 약 7.5조원으로 2010년 국세감면액 약 30조원 중 25.0%를 차지할 것으로 예상된다.

국세감면액 중 세제지원이 가장 큰 항목은 근로자에 대한 소득공제로 전

체 국세감면액의 약 20% 정도를 차지하고 있다. 그 다음이 농임어업용 석유류 부가가치세·개별소비세 면제 및 농축임업용 기자재 부가가치세 영세율 적용에 따른 세제지원이고 연구개발 비용 관련 세액공제, 임시투자세액공제, 그리고 자경농지에 대한 양도소득세 감면 등이 그 다음을 잇고 있다. 특히 앞서도 언급하였듯이 신성장동력 및 원천기술 연구개발에 대한 세제 지원으로 연구개발 비용 관련 세액공제 규모는 2011년에 약 2.8조원으로 크게 증가할 것으로 전망된다.

〈표 II-2〉 국세감면규모 기준 상위 10개 항목

(단위 : 억원)

	감면 항목	2009	2010 (잠정)	2011 (잠정)
1	근로자에 대한 소득공제 (보험료·교육비·의료비·신용카드·주택자금 공제)	62,639	61,583	62,422
2	농임어업용 석유류 부가가치세·개별소비세 면제 및 농축임업용 기자재 부가가치세 영세율	29,211	29,967	32,142
3	R&D비용 세액공제 ¹⁾	15,535	18,597	28,161
4	임시투자세액공제 ²⁾	20,032	17,789	14,320
5	자경농지에 대한 양도소득세 감면	18,779	17,134	18,683
6	중소기업 특별세액감면·창업중소기업 세액감면	14,066	13,120	13,946
7	신용카드 등 사용에 따른 부가가치세 세액공제	10,036	11,785	12,629
8	개인기부금에 대한 특별공제	7,818	7,969	8,396
9	택시연료에 대한 개별소비세 등 면제 ³⁾	5,986	6,833	2,741
10	법인기부금의 손금산입 특례	6,398	6,032	5,770

주: 1) 신성장동력 및 원천기술 R&D세제지원 신설(7,500억원) 등으로 2011년 감면 규모 증가.

2) 공제율 하향 조정[10%(과밀권역 내 3%)→과밀권역 외 7%]으로 2011년 감면 규모 감소.

3) 2011년부터 유가보조금 제도로 전환함에 따라 감면규모 감소.

자료: 기획재정부, 『2011년도 조세지출예산서』, 2010.

나. 연구개발에 대한 세제지원

연구개발에 대한 세제지원은 지속적으로 증가 추세를 보이고 있다. 연구개발에 대한 세제지원 중 연구 및 인력개발비에 대한 세액공제(조특법 제10조)가 가장 핵심적인 조세지원제도로 그 규모도 압도적으로 가장 크다⁶⁾.

우리나라는 특이하게 연구 및 인력개발비 지출 시 당기분 또는 증가분 중 선택하여 세액을 공제받을 수 있다. 당기분은 당해연도 지출액의 3~6%(중소기업은 25%)⁷⁾를 의미하며 증가분은 직전 4년 평균지출액 초과분의 40%(중소기업은 50%)를 의미한다. 또한 신성장동력산업 및 원천기술 분야에 대한 당기분 연구개발비용의 20%(중소기업은 30%)를 소득세 및 법인세에서 공제할 수 있어 2011년 조세지원 규모가 약 2.8조원에 이를 것으로 추정된다⁸⁾.

우리나라의 연구 및 인력개발비에 대한 세액공제제도는 2000년 이전에는 대기업의 경우 당기 지출분의 5% 또는 직전 4년간 평균 지출액을 초과하는 증가분의 50% 중 선택할 수 있었으나, 2000년 세법개정으로 당기분 세액공제제도가 폐지되어 대기업은 증가분 세액공제만을 적용하였다. 그 이후 2002년에는 대기업의 증가분 세액공제의 공제율도 40%로 축소하여 대기업의 연구개발에 대한 세액공제를 축소하였다⁹⁾.

그러나 2008년부터는 연구개발에 대한 세제지원을 강화하여, 대기업도

6) 연구 및 인력개발비에 대한 세액공제제도는 1981년도에 '기술·인력개발비세액공제제도'라는 이름으로 신설되었다가 1998년 현재의 조세특례제한법 제10조에 명시되어 운용되고 있다.

7) 대기업의 경우 당기분 방식에 의한 세액공제=(당해연도에 지출한 연구·인력개발비) × (3% + 당해연도 수입금액에서 연구·인력개발비가 차지하는 비율 × 50%, 6% 한도)이며, 중소기업은 당기분 방식에 의한 세액공제=(당해연도에 지출한 연구·인력개발비) × 25%이다.

8) 신성장동력산업 및 원천기술 분야의 연구 및 인력개발비에 대한 세액공제는 2012년 12월 31일까지 적용될 예정이다.

9) 2002년 세법 개정으로 대기업의 경우 증가지출분의 50%에서 40%로 감소하였지만, 중소기업에 대해서는 50%를 유지하였다.

당기분 세액공제와 증가분 세액공제 중에서 유리한 것을 선택할 수 있게 제도를 개선하였으며, 2009년부터는 중소기업의 당기분 방식 세액공제율을 15%에서 25%로 상향조정하였으며, 대기업의 경우에도 당기분 방식의 선택조건을 연구개발 지출금액이 직전연도 이상인 경우까지도 허용하였다. 또한 2008년 12월 26일 세법개정으로 본 제도의 일몰기한이 폐지되어 제도가 영구화되었으며, 2010년부터는 대기업이 당기분 세액공제를 받기 위해 만족해야 하는 요건을 폐지하여 전반적으로 연구개발 투자에 대한 세제지원을 지속적으로 확대하고 있다.

이처럼 정부는 대기업과 중소기업 모두에게 연구개발 투자에 대한 세제지원을 확대하고 있다. 이런 추세가 향후 국가 경제발전에 크게 기여할 것으로 기대된다. 그래서 이런 정책이 국제적 규범인 WTO 보조금협정에 적합하게 이루어질 때 정책의 지속성과 함께 그 효과도 분명히 나타나게 될 것으로 판단된다.

〈표 II-3〉 R&D 투자에 대한 조세지원 추이

(단위: 억원, %)

조세지출내역		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010 ¹⁾	2011 ¹⁾
국 세	연구 및 인력개발 준비금의 손금산입 (조특법 제9조)	589	802	743	825	1,123	1,285	1,465	1,131	646	769	1,209
	연구 및 인력개발비에 대한 세액공제 (조특법 제10조)	6,426	6,867	11,597	9,444	9,782	9,478	14,080	15,331	15,535	18,597	28,161
	연구 및 인력개발을 위한 설비투자에 대한 세액공제 (조특법 제11조)	411	219.2	524	531	351	511	461	1,129	1,235	950	1,056

〈표 Ⅱ-3〉의 계속

조세지출내역		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010 ¹⁾	2011 ¹⁾
국 세	기술취득 금액에 대한 과세특례 (조특법 제12조)	-	-	-	1,340	1,920	1,513	18	7	9	12	10
	외국인기술자 에 대한 소득세 면제 (조특법 제18조)	3	8	10	14	22	17	16	170	197	306	284
	기술도입 대가에 대한 소득세· 법인세 감면 (조특법 제121조의 6)	288	239	207	244	4	23	96	433	470	498	424
	기타	-	-	-	166	22	20	-	107	-	-	-
	소계 (기타 제외)	7,717	8,135	13,081	12,398	13,202	12,827	16,136	18,201	18,092	21,132	31,144
지 방 세	기업부설연구 소용 부동산 지방세 면제 (지방세법 제282조)	150	220	103	109	230	210	252	290	284	-	-
합 계(기타 제외)		7,867	8,355	13,184	12,507	13,432	13,037	16,388	18,491	18,376	21,132	31,144

주: 1) 전망치임.

자료: 기획재정부, 『조세지출보고서』, 각 연도.

행정안전부, 『지방세정연감』, 각 연도.

2. 정부의 연구개발비 지원

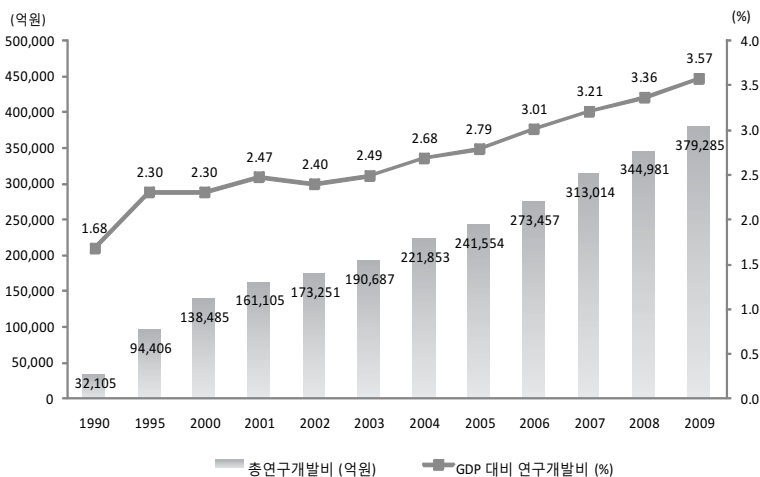
가. 우리나라 연구개발비 현황

1) 총연구개발비

우리나라 총연구개발비는 꾸준히 증가하는 추세를 보이고 있다. 우리나라 총 연구개발비는 1990년 약 3.2조원에서 2000년 약 13.8조원으로 약 4배 이상 증가하였고, 2009년엔 약 37.9조원으로 증가하여 1990년에 비해 거의 12배, 2000년에 비해 거의 3배 가까이 증가하여 큰 폭의 증가 추세를 보이고 있다.

이러한 총연구개발비는 우리나라 경제규모(GDP) 증가보다도 빠르게 증가하고 있다. 총연구개발비의 GDP 대비 비중은 1990년 약 1.68%에서 2000년 약 2.30%로 증가하였고, 2009년엔 약 3.57%로 증가하여 1990년에 비해 거의 2배 정도 증가하였다.

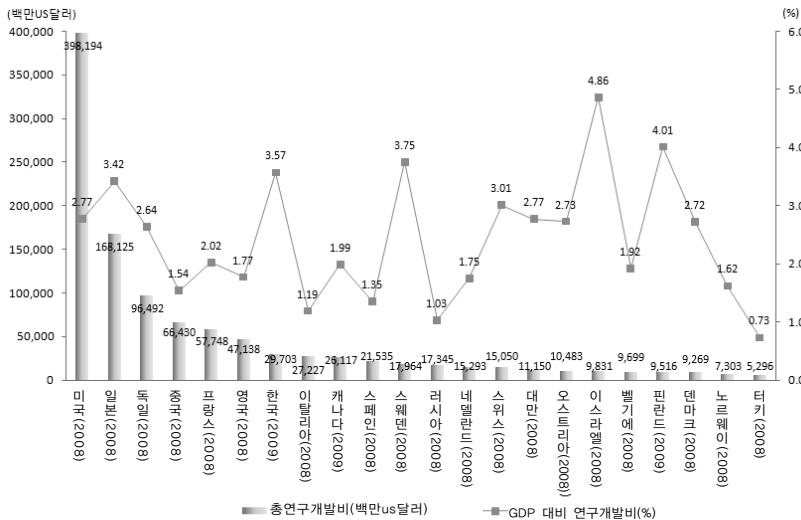
[그림 II-1] 우리나라 연구개발비 및 GDP 대비 연구개발비 비중 추이



자료: 교육과학기술부, 『연구개발활동조사보고서』, 각 연도.

연구개발비의 꾸준한 증가로 인해 우리나라 총연구개발비 규모는 세계적으로 상위권에 위치한다. 우리나라 총연구개발비는 약 297억달러로 세계 7위권이고, 경제규모와 비교하여 GDP 대비 연구개발비 비중은 3.57%로 이스라엘(2008년) 4.86%, 핀란드(2009년) 4.86%, 스웨덴(2008년) 3.75%에 이어 세계 4위권이다¹⁰⁾.

[그림 II-2] 연구개발비 국제비교



자료 : OECD, Main Science and Technology Indicators 2010-1

자료: 『2010 과학기술통계백서』 재인용, 2010.

2) 재원별 연구개발비

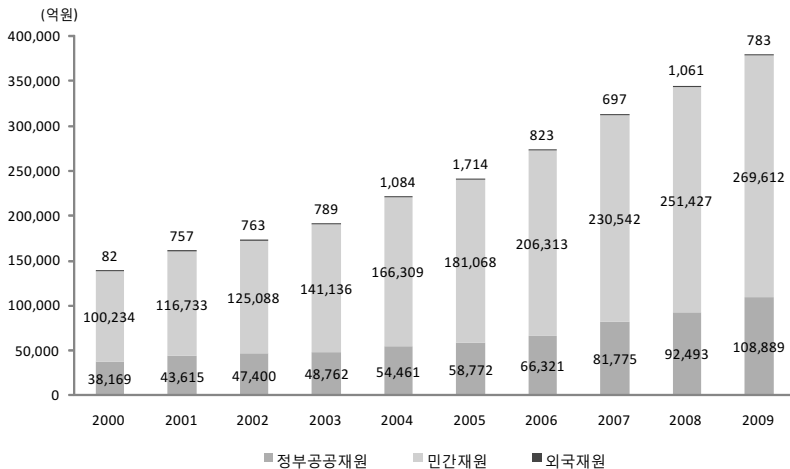
이처럼 빠르게 증가하는 연구개발비를 정부공공재원, 민간재원, 그리고 외국재원으로 구분할 때, 민간재원이 정부공공재원보다 약 3~4배 많다.

10) 이스라엘은 OECD 회원국이 아니기 때문에 OECD 회원국 중에서는 세계 3위에 해당된다.

외국재원은 매우 미미한 수준이다.

WTO 보조금협정과 관련이 깊은 정부공공재원은 2000년 약 3.8조원에서 2009년 약 10.9조원으로 거의 3배 가깝게 증가하였으며, 연구개발비 전체의 28.7%를 차지하고 있다. 민간재원은 2000년 약 10.0조원에서 2009년 약 26.9조원으로 정부공공재원과 유사하게 거의 3배 가깝게 증가하였다. 연구개발비 중 외국재원은 지난 10여년 동안 전체 연구개발비의 1% 미만을 차지하고 있어 매우 미미한 수준이다.

[그림 II-3] 우리나라 자원별 연구개발비 추이



자료: 교육과학기술부, 『2010 과학기술통계백서』, 2010.

연구개발비 중에서 정부공공재원과 민간재원이 차지하는 비중은 2005년 이전까지는 약 24:75였지만, 2005년 이후 정부공공재원 비중이 증가하여 2009년에는 정부공공재원 대 민간재원 비중이 29:71로 나타나, 2005년 이후 정부공공재원이 민간재원보다 더 빠르게 증가하고 있음을 알 수 있다.

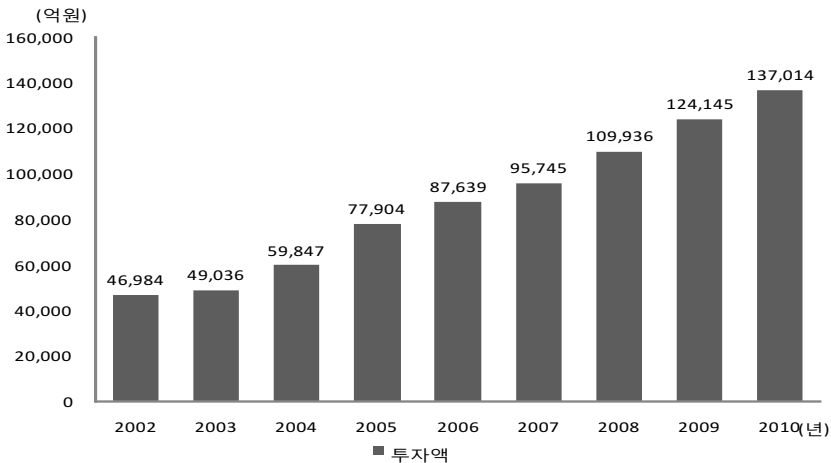
이처럼 연구개발비가 빠르게 증가하는 한편 민간재원보다 정부의 공공재원이 더 빠르게 증가하기 때문에 정부의 연구개발비에 대한 WTO 보조금협정의 합치성 분석이 더욱더 중요성을 지닌다.

나. 정부의 연구개발비 지원

1) 정부의 연구개발예산 현황

우리 정부의 연구개발예산¹¹⁾은 일반회계, 특별회계, 그리고 기금 등에 분포되어 있으며, 그 규모는 2010년에 13.7조원이다¹²⁾. 2002년 이후 정부 연구개발예산의 연평균 증가율은 약 15%로 지난 10여 년 동안 꾸준히 증가하고 있다. 특히, 글로벌 금융위기 시기인 2007~2008년에도 정부의 연구개발예산은 꾸준한 증가 추세를 유지하고 있음에 주목할 필요가 있다.

[그림 II-4] 우리나라 정부연구개발사업 투자액 추이



자료: 국가과학기술위원회, 『국가연구개발사업 조사·분석 보고서』, 각 연도.

11) 정부연구개발예산은 정부가 새로운 기술개발을 촉진해서 국가경쟁력을 강화하고 국민경제의 발전에 이바지하기 위하여 지원하는 예산을 의미한다. 정부연구개발사업비 대상은 정부예산(일반회계+특별회계) 및 기금 중 연구개발예산으로 편성된 국가연구개발사업이다.

12) 2010년 기준 정부의 연구개발예산은 일반회계 약 9.8조원, 특별회계 약 2.2조원, 기금 약 1.7조원이다.

2010년 GDP 대비 정부연구개발예산 비중은 1.05%로 세계 4위권으로 높은 편이다¹³⁾. 핀란드(1.17%, 2010년)가 가장 높고, 미국(1.15%, 2009년), 아이슬란드(1.05%, 2009년)가 뒤를 잇고 있다.

〈표 II-4〉 주요국 정부연구개발예산 GDP 대비

(단위: %)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
한국	0.62	0.69	0.72	0.73	0.74	0.78	0.80	0.83	0.91	0.98	1.05
미국	0.84	0.89	0.98	1.04	1.07	1.04	1.02	1.01	1.00	1.15	-
일본	0.65	0.70	0.72	0.73	0.72	0.71	0.70	0.68	0.70	0.74	0.76
독일	0.79	0.78	0.78	0.79	0.77	0.77	0.76	0.77	0.79	0.87	-
프랑스	0.96	0.99	1.00	0.99	0.96	0.97	0.81	0.74	0.75	-	-
영국	0.67	0.66	0.75	0.74	0.69	0.67	0.67	0.66	0.63	-	-

자료: OECD Main Science & Technology Indicators 2010-1; 교육과학기술부, 『과학기술통계백서』(2010) 재인용.

2) 연구개발 단계별 정부연구개발예산

연구개발 단계별 정부연구개발사업 투자비 규모를 살펴보면, 우선 개발연구가 절반을 상회하면서 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 2009년 기준 개발연구비는 약 4.8조원으로 비중이 가장 크며, 응용연구비 약 1.9조원, 그리고 기초연구비는 약 2.3조원이다. 특히, 정부연구개발예산 중 기초연구비의 증가 추세가 뚜렷하다.

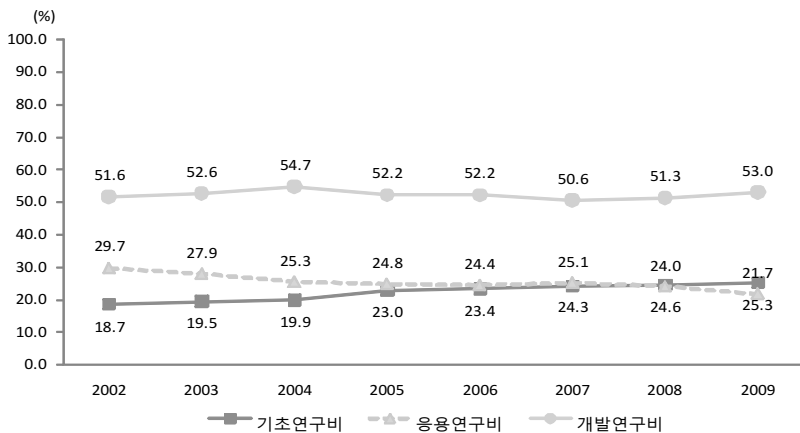
정부의 기초연구비 지원 확대로 2008년 이후 정부연구개발비에서 기초연구가 차지하는 비중이 응용연구비를 추월하였다. 2002년에는 기초연구와 응용연구 비중이 각각 18.7%와 29.7%로 응용연구 비중이 약 11%p 높았

13) 『과학기술통계백서』(2010), 교과부/KISTEP.

으나, 2009년에는 기초연구와 응용연구의 비중이 각각 25.3%와 21.7%로 기초연구의 비중이 더 높아졌다.

기초연구에 대한 정부 지원 증가는 외부경제, 성공의 불확실성 등의 기초연구 특성을 감안할 때 바람직하다고 여겨진다. 그러나 여기서 WTO 보조금협정과 관련하여 우리가 주목할 부분은 동일 기간 동안 개발연구비의 비중은 절반을 상회하며 큰 변동이 없다는 것이다. 기초연구 또는 응용연구 분야도 WTO 보조금협정과 관련하여 완전히 자유로울 수는 없지만, 개발연구는 WTO 보조금협정과 더욱 관련성이 높기 때문이다.

[그림 II-5] 연구개발단계별 투자 비중



주 : 기초산업정책매뉴얼에 따른 연구개발단계별 투자액과는 차이가 있으며, 기타는 제외.
 자료 : 국가과학기술위원회, 『국가연구개발사업조사·분석 보고서』, 각 연도.

3) 주체별 정부연구개발예산

정부의 직접지원에서 중소기업과 대기업에 대한 지원이 차지하는 비중을 살펴보면, 중소기업에 대한 지원 비중이 상대적으로 크다. 여기서 주목

할 부분은 2002년 이후 대기업에 대한 지원이 중소기업보다 빠르게 증가하고 있다는 것이다. 앞서 연구개발에 대한 세제지원에서도 대기업에 대한 세제지원이 강화되고 있는 것과 함께 정부의 직접적인 재정지원에서 그 비중이 커지고 있다. 우리나라 대기업들이 대부분 수출지향적인 전략을 보이고 있기 때문에 WTO 보조금협정과 관련하여 이런 추세에 대해 주목할 필요가 있다.

〈표 II-5〉 연구개발에 대한 정부의 직접지원 현황

(단위: 억원, %)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
대기업	1,728 (5.6)	2,170 (4.8)	1,463 (3.1)	1,631 (3.3)	2,459 (4.1)	3,914 (5.0)	5,803 (6.6)	5,923 (6.2)	9,627 (8.8)	13,183 (10.6)
중소기업	3,407 (11.1)	6,146 (13.6)	6,126 (13.0)	6,514 (13.3)	7,576 (12.7)	8,285 (10.6)	9,250 (10.6)	10,148 (10.6)	11,787 (10.7)	15,002 (12.1)
정부 R&D 투자 총액	30,746 (100.0)	45,283 (100.0)	46,984 (100.0)	49,036 (100.0)	59,847 (100.0)	77,904 (100.0)	87,639 (100.0)	95,745 (100.0)	109,936 (100.0)	124,145 (100.0)

주: 2009년 기준 국가연구개발사업 조사분석 보고서의 연구수행주체별 투자 추이는 국공립연구소, 출연연구소, 대학, 대기업 및 중소기업, 정부부처, 기타로 구분되어 있음.

자료: 국가과학기술위원회, 『국가연구개발사업 조사·분석 보고서』, 각 연도.

3. 연구개발에 대한 직간접 지원 비교

우리 정부의 연구개발에 직접지원과 간접지원(세제지원)의 규모와 비중을 비교해 보면, 2003년 이후 간접지원의 비중이 줄어들고 대신 직접지원 비중이 증가하는 추세를 보이고 있다. 앞서 보았듯이 지원정책의 특성상 직접지원에서는 중소기업이, 그리고 간접지원에서는 대기업이 상대적으로 더 혜택을 입고 있다.

〈표 II-6〉 R&D 투자에 대한 직접지원과 간접지원의 연도별 추이

(단위: 억원, %)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
직접지원 ¹⁾	8,316 (51.39)	7,589 (47.60)	8,145 (38.19)	10,035 (44.52)	12,199 (47.59)	15,053 (53.59)	16,071 (49.51)	21,414 (53.66)	28,185 (60.53)
간접지원	7,867 (48.61)	8,355 (52.40)	13,184 (61.81)	12,507 (55.48)	13,432 (52.41)	13,037 (46.41)	16,388 (50.49)	18,491 (46.34)	18,376 (39.47)
합 계	16,183 (100)	15,944 (100)	21,329 (100)	22,542 (100)	25,631 (100)	28,090 (100)	32,459 (100)	39,905 (100)	46,561 (100)

주: 1) 국가연구개발사업 조사·분석 보고서의 연구수행주체별 투자 추이에서 나타
난 대기업과 중소기업에 대한 직접지원만을 포함한 것임.

자료: 국가과학기술위원회, 『국가연구개발사업 조사·분석 보고서』, 각 연도.
기획재정부, 『조세지출보고서』, 각 연도.

대부분의 국가들이 기술개발에 의한 경제발전을 추구하기 위해 연구개발에 보조금을 지급하거나 또는 세제지원을 하고 있다.

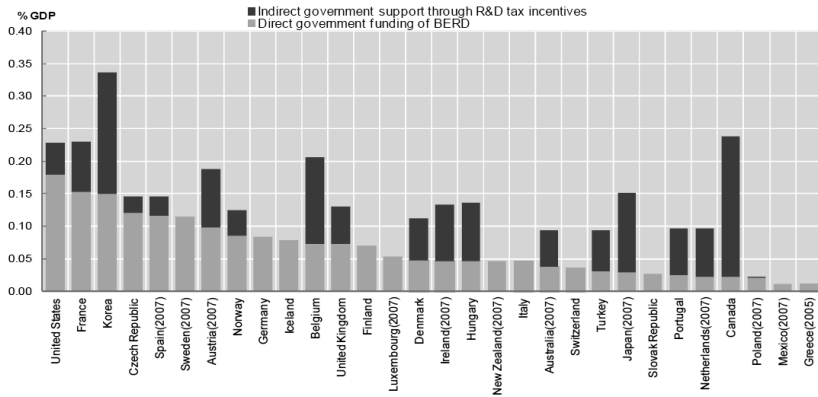
OECD(2010)에 의하면 우리나라의 연구개발에 대한 보조금 등 직접지원과 세제지원 등 간접지원을 합한 규모가 GDP에 대비해 볼 때 다른 OECD 국가들에 비해 높은 것으로 조사되었다. 2008년 기준 우리나라의 연구개발에 대한 보조금 등 직접지원의 GDP 대비 비중은 약 0.15%이고 세제지원 등 간접지원 규모의 GDP 대비 비중은 약 0.19%이다¹⁴⁾.

연구개발에 대한 정부의 직접지원 규모가 큰 곳은 미국, 프랑스, 체코, 스페인 등이며, 캐나다, 벨기에, 일본, 오스트리아 등은 간접지원의 규모가 큰 것으로 나타났다. 스웨덴, 독일, 아이슬란드, 핀란드, 룩셈부르크, 뉴질랜드, 이탈리아, 스위스, 슬로바키아, 멕시코, 그리스 등 11개 국가에서는 직

14) 앞서 제시한 직접지원규모와 OECD에서 조사한 직접지원 규모가 상이함에 주의할 필요가 있다. OECD 자료에서는 규모만 제시할 뿐 직접지원에 어떤 항목이 포함되어 있는지는 제시하지 않았다. 따라서 자료 선정기준에 따라 그 규모가 상이할 수 있음에 주의해야 한다. 그럼에도 여기서 OECD 자료를 인용한 목적은 동일한 기준으로 조사된 OECD회원국들의 비교를 통해 국가별로 세제지원과 직접지원 중 어느 정책을 더 활용하는지를 비교해 보기 위함이다.

접지원만이 사용되고 있다.

[그림 II-6] 기업 연구개발에 대한 정부의 직·간접적 지원(2008년)



자료: OECD, R&D Tax Incentives and Government Forgone Tax Revenue:
A Cross-Country Comparison, November, 2010.

Ⅲ. WTO 보조금협정

보조금에 대한 국제통상규범은 1970년대 동경라운드를 통해 처음 세계 무역체제에 도입되었으나 우루과이라운드에서 대폭 강화되었다. 실제로 우루과이라운드에서 새로 도입되거나 개선된 협정들 중 법적으로 가장 엄격한 규범으로 발전된 것이 바로 WTO 보조금협정이다. 본장에서는 WTO에서 규정하고 있는 보조금의 정의와 특징, 그리고 WTO 보조금협정에서 구분하고 있는 금지보조금, 허용보조금, 그리고 조치가능보조금 등 3가지 유형의 보조금 관련 규범에 대해 살펴본다. 또한 보조금에 의해 부정적인 영향을 받는 수입국들에게 보조금 효과를 상쇄하기 위해 허용되는 상계조치 관련 규범들에 대해서도 살펴본다¹⁵⁾.

1. WTO 보조금의 정의와 특징

동경라운드에서 최초로 별도의 협정으로 도입된 보조금협정은 GATT 규정에 비해 보조금 관련 규범을 정교하게 제시하였지만, 보조금 자체에 대한 법적인 정의는 제시하지 못하였다. 이러한 규범의 미비는 이후 협정을 해석하고 적용하는 데 중대한 구조적 장애요인으로 작용하였다.

이에 반해 WTO 보조금협정 제1.1조에서는 (1)(i)회원국의 영토 내에서 (ii)정부 또는 공공기관에 의한 (iii)재정적인 기여(financial contribution)가 있거나, GATT 제XVI조의 의미에 따른 (iv)소득 또는 가격지지(income or

15) 본장의 논의 내용은 안덕근(2003)의 내용을 기초로 하여 대폭 수정한 것임을 밝힌다.

price support)가 어떤 형태로든 존재하고, (2)이로 인해 혜택(benefit)이 부여되는 경우, 보조금이 존재한다고 규정하고 있다.

동 규정에서 “정부 또는 공공기관에 의한 재정적인 기여”는 (1) 정부의 행위가 자금의 직접이전(예를 들어, 무상지원, 대출 및 지분참여), 자금 또는 채무부담의 잠재적인 직접이전(예를 들어, 대출보증)을 수반하는 경우, (2) 정부가 받아야 할 세입을 포기하거나 징수하지 아니하는 경우(예를 들어, 세액공제와 같은 재정적 유인 등), (3) 정부가 일반적인 사회간접자본 이외의 상품 또는 서비스를 제공하거나 또는 상품을 구매한 경우, (4) 정부가 자금공여기관에 대하여 자금을 지원하거나, 일반적으로 정부에 귀속되는 위의 (1)부터 (3)에 예시된 유형의 기능 중 하나 이상을 민간기관으로 하여금 수행하도록 위탁하거나 지시하며, 이러한 행위가 일반적으로 정부가 행하는 행위와 실질적으로 상이하지 아니한 경우를 의미한다. 한편, 상기 (2)의 규정과 관련하여, 해당 각주에서는 “국내 소비연도의 동종 상품에 부과되는 관세 또는 조세를 수출품에 대하여 면제하거나, 발생한 금액을 초과하지 아니하는 금액만큼 그러한 관세 또는 조세를 경감하는 것은 보조금으로 간주되지 아니한다”고 규정하고 있는데 이는 대부분 국가에서 시행되는 수출품에 대한 관세 또는 세금 환급제도를 명시적으로 인정하는 규정이다. 이처럼 제1.1조상의 정부에 의한 재정적 기여는 반드시 정부의 직접적인 재정지출만을 의미하는 것이 아니라, 간접적인 공공계정상의 부담을 총괄하는 포괄적인 의미로 이해되고 있다. 뿐만 아니라, 그 형식이 민간기관을 통하여 지급된 보조금이라고 할지라도, 해당 기관에 대해 자금지원이 정부에 의해 이루어졌거나, 협정 제1.1조(a)(1)(i)에서 (iii)까지 제시된 기능을 정부의 지시로 민간기관이 수행하는 경우, 명목상의 민간 또는 사적 보조금(private subsidy)도 협정상의 정부보조금으로 간주될 수 있다.

보조금 지급 주체로서 명시된 ‘정부 또는 공공기관’의 범주에 대해서는 협정상 명확한 기준이 제시되지 않고 있으나, ‘정부’의 범주에는 중앙정부 뿐만 아니라 주 또는 도 단위의 지방정부까지도 모두 포함되는 것으로 이

해된다. ‘공공기관’(public body)에 대해서는 그 범주의 규명이 더욱 모호한 데, 일반적으로 100% 정부출자로 이루어진 정부투자기관과 정부지분이 50%를 초과하는 공기업의 경우 그 기능의 성격에 상관없이 공공기관으로 정의된다고 볼 수 있다. 그러나 최근 WTO 판결에 의하면 단순히 과반수 지분의 정부소유 사실 만으로 반드시 공공기관이라고 볼 수는 없으며 실제로 해당 기업이 공공기관으로서의 특성과 행태를 보이는지에 따라 공공기관 여부가 결정된다.¹⁶⁾ 한편 정부 소유지분이 과반에 미치지 못하지만 실제로 공적인 임무를 수행하는 경우, 또는 상당한 정도로 정부에 의해 규제되고 있는 경우, 혹은 상당한 정도의 정부 지분에도 불구하고 순수하게 상업적인 기능을 수행하는 경우, 공공기관으로 파악하여야 하는지에 대해서는 사전적인 판단기준이 명확하게 제시된 바는 없고 사안별로 결정된다.

일례로, GATT 체제하의 보조금협정과 관련하여 제기된 분쟁(US-Imposition of Countervailing Duties of Certain Hot-Rolled Lead and Bismuth Carbon Steel Products Originating in France, Germany and the United Kingdom, SCM/185, Nov. 15, 1994)에서 순수한 민간은행에 의한 채무면제가 보조금으로 간주될 수 있느냐 하는 문제가 제기된 바가 있다. 이에 대해 패널은 정부의 개입이 민간은행의 상업적 판단에 중요한 역할을 하였다는 단순한 사실 자체가 해당 민간은행의 조치를 정부의 간접적인 보조금으로 보게 하는 근거가 될 수는 없으며, 그러한 정부의 조치가 민간은행으로 하여금 상업적 이익의 고려하에 자율적으로(acting on the basis of their assessment of their commercial interests) 추가적인 지원을 하도록 이끈 경우에는 보조금이 존재한다고 볼 수 없다고 판결하였다¹⁷⁾. 즉, 정부의 개입이 인정되는 경우에도 실제로 관련 민간 경제주체가 시장경쟁 상황과 동일한 의사결정을 하게 되면 정부에 의한 재정적인 기여가 존재하지 않는다는 것이다.¹⁸⁾

16) US - Definitive Anti-dumping and Countervailing Duties on Certain Products from China, WT/DS379/R (2011.3.25. 일 채택).

17) SCM/185, para.400.

보조금의 정의상 ‘혜택’의 여부 판정과 관련하여서는 시장의 상황을 주된 기준으로 파악하고 있다. 즉, 시장에서 확보가능한 조건보다 유리한 조건으로 수혜자에게 자금 또는 이에 상응하는 지원이 제공되는 경우, 일반적으로 혜택이 발생하는 것으로 간주할 수 있다. 그러나 이러한 일견 분명한 기준에도 불구하고 ‘시장의 상황’을 어떠한 시장을 기준으로 판단할 것인가 하는 문제가 제기되는데 이에 대해서는 아직 명쾌한 해답이 없다. 예를 들어, 이 문제와 관련하여서는 선진국과 개발도상국 간에 경제여건의 격차가 크므로, 자국 시장을 기준으로 하는 것과 소위 세계화된 시장의 기준을 적용하는 것 사이에는 매우 다른 결론이 도출될 가능성이 있다.

협정 제1.2조에 따르면, 위에서 설명한 정의에 해당하는 정부보조금이라고 할지라도, 보조금의 성격상 ‘특정성(Specificity)’이 입증되는 경우에 한해서만, 이를 금지하거나 상계조치를 부과할 수 있다고 규정하고 있다. 동협정은 특정성과 관련하여 법적(de jure) 기준과 사실상(de facto) 기준을 모두 채택하고 있다.

특정성을 규정하고 있는 제2조에 따르면, 공여당국 또는 관련 법률이 보조금에 대한 접근을 특정 기업으로 명백하게 제한하는 경우 법적(de jure) 차원의 특정성이 인정된다고 규정하고 있다. 그러나 공여당국 또는 관련 법률이 보조금의 수혜요건 및 금액을 규율하는 객관적인 기준 또는 조건을 명확하게 설정하고 당해 기준 또는 조건에 따라 수혜자격이 자동적으로 결정되며 이러한 기준과 조건이 엄격히 준수되는 경우, 해당 보조금의 특정성은 인정되지 않는다. 한편, 이러한 기준 및 조건은 검증이 가능하도록 법률, 규정 또는 그 밖의 공식문서에 명백하게 규정되어야 한다. 또한 여기에서 사용된 객관적인 기준 또는 조건은 종업원의 수 또는 기업의 규모와 같이 중립적이고 특정 기업을 다른 기업보다 우대하지 않으며 성격상 경제적

18) 그러나 동 판결은 당시 많은 논란을 불러일으켜 결국 해당 패널보고서는 GATT 체약국들에 의해 채택되지 못하였다. 그럼에도 불구하고 동 판결에서의 법논리는 향후 분쟁에서 중요하게 참고할 만한 선례로 인정되는 추세이다.

이며 적용상 수평적인 기준 또는 조건을 의미한다.

한편, 협정은 특정성과 관련하여 사실상의(de facto) 기준도 채택하고 있다. 예를 들어, 외견상 특정성이 없음에도 불구하고 제한된 숫자의 특정 기업에 의해 대부분의 보조금이 사용되는 경우 특정성이 인정된다. 그러나 보조금 지급정책이 시작된 지 얼마 되지 않아 지급대상이 제한적으로 나타나거나, 관련 산업부문의 발전수준이 낮아 경제활동이 다양화되지 못하여 보조금 대상이 제한적으로 나타나는 등의 경우에는 그러한 보조금이 반드시 특정적이라고 인정되지 않을 수 있다. 한편, 이러한 특정성 개념의 적용 시에 사실상 효과에 근거한 판단은 한편으로는 법적 또는 제도적 왜곡을 통한 규범의 회피를 방지하는 면이 있으나, 경제개발 수준이 충분하지 못한 경우 일반적으로 내수의 규모가 미미한 점을 감안하면 자칫 경제개발 차원에서 이루어지는 대부분의 산업지원정책이 효과적인 측면에서 사실상 특정성 있는 보조금으로 간주될 우려가 있다.

보조금협정 제3조상의 금지보조금은 실질적인 내용에 상관없이 특정적인 것으로 간주된다.

2. WTO 보조금의 분류

보조금협정은 보조금을 3가지 유형으로 구분하고, 이에 따라 해당 보조금을 다자간 규범하에서 직접적으로 규제하고 있다. 이는 반덤핑협정의 경우, WTO 규범이 수출국의 덤핑행위 자체를 직접 규제하는 것이 아니라 수입국에게 반덤핑조치를 허용하는 대신 그러한 반덤핑조치의 발동요건에 대해 엄격한 규범을 제시하는 것과 대비된다. 이와 같은 반덤핑협정의 방식은 보조금협정에서는 수입국에 의한 상계조치 절차에서 채택되고 있다.

가. 금지보조금

보조금협정 제3조는 (1) 법률상 또는 사실상, 수출실적에 따라 지급되는 보조금, 즉 ‘수출보조금’과 (2) 수입품 대신 국내 상품의 사용을 조건으로 지급되는 보조금, 즉 ‘수입대체보조금’을 지급하거나 유지하지 않도록 규정하고 있다. 따라서 보조금 지급이 법률적으로는 수출실적을 조건으로 이루어지지 아니하나, 실제로는 수출과 결부된다는 것이 사실에 의해 증명되는 경우, 사실상 수출보조금에 해당하는 경우로서 동 조항에 의해 금지된다. 그러나 수출 기업에게 보조금이 지급된다는 단순한 사실만으로는 이러한 보조금이 이 규정에서 의미하는 수출보조금이라고 단정할 수 없다.

한편, 협정의 부속서 I에서는 수출보조금에 대한 예시목록을 포함하고 있는데, 약간의 수정 및 보완을 제외하고는 GATT 보조금협정의 부속서 I를 그대로 채택하고 있다. 특히, 보완된 주요 내용은 관련 규정의 적용에 있어, 부속서 II에서 제시한 ‘생산과정에서의 투입요소의 소비에 관한 지침’과 부속서 III에서 제시하는 ‘수출보조금으로서의 대체환급제도 판정지침’을 활용하도록 한 점이다. 현재 부속서 I에는 직접 수출보조금, 외화보유제도, 운송보조금, 수출품 생산에 필요한 상품 및 서비스의 특혜 제공, 수출과 관련한 세금 감면, 부가가치세 또는 누적간접세 등 간접세의 과다환급, 수입과징금의 과다환급, 과도한 수출신용보증 및 보험, 과도한 수출신용, 기타 공공계정에의 부담 등이 수출보조금의 예로 제시되고 있다.

보조금협정에 관한 분쟁도 WTO 분쟁해결제도에 의해 다루어지게 되어 있으나, 금지보조금에 대해서는 Dispute Settlement Understanding(DSU) 부속서 2에서 특별절차가 적용되는 부분으로 규정하고 있다. 이에 따라, 금지보조금이 관련된 분쟁의 경우, 일반적인 분쟁해결 절차보다 신속하게 진행되도록 한 제4조의 규정에 의거하여 분쟁해결이 이루어지게 된다. 금지보조금에 관한 분쟁해결을 위한 기간은 DSU에 따른 일반적인 분쟁기간의 절반이다.

WTO 출범 이후 우리나라는 수출손실준비금제도와 해외시장개척준비금 제도 등 수출과 관련하여 직접세를 유예하던 제도를 금지보조금 규정에 따라 1998년 4월에 폐지하였고, 수출상품 생산을 위해 지원되던 중소기업 기반조성자금 중 설비투자자금을 1996년에 폐지하였다.

나. 허용보조금

특정성이 자동적으로 인정되어 그 사용이 금지되는 금지보조금과는 반대로, 제8조에서는 사용이 허용되어 있을 뿐만 아니라 이에 대한 상계조치도 금지되어 있는 허용보조금(Non-actionable Subsidies)에 대해 규정하고 있다. 이러한 허용보조금의 첫째 유형은 제2조에 따른 특정성이 인정되지 않는 보조금이다. 둘째 유형은, 특정성이 인정되는 경우에도 보조금의 정책적인 성격상 허용되는 연구개발보조금, 낙후지역개발보조금, 환경보조금이다. 보다 구체적으로 연구개발보조금은 기업 또는 기업과 계약을 체결한 고등교육기관이나 연구기관이 행하는 연구 활동에 대한 지원으로서, 이러한 지원이 산업적 연구비용의 75%, 또는 경쟁전 개발활동비용의 50%를 초과하지 않으며, 또한 이러한 지원이 다음의 경우에만 한정된 경우의 보조금을 의미한다.

- (1) 인력비용(연구원, 기술자 및 연구 활동만을 위해서 고용된 지원 직원)
- (2) 전적으로 그리고 영구적으로(단, 상업적으로 처분되는 경우는 제외한다) 연구 활동을 위해 사용되는 장치, 설비, 토지 및 건물들의 비용
- (3) 구입된 연구, 기술지식, 특허권 등을 포함하여 연구 활동만을 위해서 이용되는 자문 및 이에 상응한 서비스의 비용
- (4) 연구 활동의 결과로서 직접적으로 발생하는 추가 경상비용
- (5) 연구 활동의 결과 직접적으로 발생하는 다른 운영비용(재료, 공급품 등과 같은 비용)

여기서 ‘경쟁전 개발활동’은 상업적 사용이 불가능한 최초의 원형의 제조를 포함하여, 판매 또는 사용 목적 여부에 관계없이 상품, 공정 또는 서비스를 새롭게 하거나 또는 수정·개선하기 위하여 산업적 연구결과를 계획·설계 또는 도안으로 전환시키는 것을 의미한다. 한편, 산업적 연구와 경쟁전 개발활동을 포함하는 계획의 경우 허용되는 지원의 수준은, 앞에서 열거한 (1)부터 (5)까지 규정된 모든 적격비용을 기준으로 하여 계산된, 상기 두 범주에 적용가능한 지원의 허용수준의 단순평균을 초과하지 못한다.

낙후지역개발보조금은 지역개발의 일반적인 틀에 따라 회원국 영토 내의 낙후지역에 제공되는 지원이며, 수혜대상 지역 내에서 특정적이지 아니한 지원으로서 아래 조건을 충족하는 지원이다.

- (1) 각 낙후지역은 정의할 수 있는 경제적·행정적 실체를 가진, 명백하게 지정된 인접한 지리적 지역일 것
- (2) 동 지역의 어려움이 일시적인 상황 이상으로부터 발생하였음을 나타내는 중립적이고 객관적인 기준에 기초하여 그 지역이 낙후된 것으로 간주될 것. 이러한 기준은 검증이 가능하도록 법률, 규칙 또는 다른 공식문서상에 명백히 규정되어야 한다.
- (3) 이러한 기준이 아래의 요소 중 적어도 하나에 기초하여 3년의 기간에 걸쳐 측정된 경제발전 측정치를 포함할 것. 단, 이러한 측정치는 복합적인 것이 될 수 있으며 또한 다른 요소를 포함할 수 있다.
 - 관련 영토 평균의 85%를 초과하지 않는 1인당 소득 또는 가구당 소득 또는 1인당 국내총생산 중 하나
 - 관련 영토의 평균 최소한 110%가 되는 실업률

위에서 ‘지역개발의 일반적 틀’이라 함은 지역적 보조금계획이 내부적으로 일관되고 일반적으로 적용가능한 지역발전정책의 일부이고, 동 지역발전 보조금이 한 지역의 발전에 영향이 없거나 사실상 영향이 없는 고립된 지리적 지역에 공여되는 것이 아니라는 것을 의미한다. 또한, ‘중립적이고

객관적인 기준'은 지역발전정책의 틀 내에서 지역적 불균형을 제거 또는 감소시키기에 적절한 수준 이상으로 특정 지역에 혜택을 주지 아니하는 기준을 의미한다.

환경보조금은 기업에 대한 보다 많은 제약과 재정적 부담을 초래하는 법률 또는 규칙에 의하여 부과된 새로운 환경요건에 기존시설이 적응하는 것을 촉진하기 위한 지원으로서 다음의 모든 요건을 충족해야 한다.

- (1) 일회적이고 비반복적 조치이며,
- (2) 적응비용의 20%로 한정되며,
- (3) 기업이 전적으로 부담해야 하는 지원 대상 투자의 대체 또는 운영비용을 보전하지 않으며,
- (4) 기업의 공해 및 오염의 감축계획에 직접적으로 연계되고, 그에 비례하며, 달성될 수 있는 제조비용의 절감을 보전하지 않고,
- (5) 새로운 설비 또는 생산 공정을 채택할 수 있는 모든 기업이 이용 가능할 것.

한편, 위에서 '기존시설'은 새로운 환경요건이 부과되는 때에 최소한 2년 이상 운영되고 있는 시설을 의미한다.

허용보조금의 경우, 수입국에 의한 상계조치는 금지되어 있으나 그렇다고 무제한적으로 허용되는 것은 아니다. 즉, 수출국 정부에 의한 허용보조금이, 회복하기 어려운 손상을 야기하는 것 등, 자기나라의 국내 산업에 '심각한 부정적 효과'를 초래한다고 믿을 만한 이유가 있는 회원국은, 이러한 보조금을 지급 또는 유지하고 있는 회원국에게 협의를 요청할 수 있도록 규정되어 있다. 이러한 협의 요청일로부터 60일 이내에 협의를 통해 상호 수용가능한 해결책에 도달하지 못하는 경우, 협의요청국은 보조금위원회에 사안을 회부할 수 있다.

위원회는 사안이 회부된 날로부터 120일 이내에 사안에 관한 결론을 제시하여야 한다. 보조금위원회가 그러한 심각한 부정적인 효과가 존재한다

고 결정하는 경우, 위원회는 보조금 지급국에게 이러한 효과를 제거할 수 있는 방법으로 보조금조치를 수정하도록 권고할 수 있다. 보조금위원회의 권고가 6개월 이내에 이행되지 아니할 경우, 동 위원회는 존재한다고 판정된 부정적 효과의 성격과 정도에 상응하는 적절한 대응조치(countermeasures)를 요청회원국에게 승인할 수 있다. 한편, 이처럼 보조금협정에서 보조금 위원회 권고의 불이행에 대하여 ‘대응조치’를 규정하고 있는 것은, WTO 분쟁해결제도에서 피소국의 이행 실패에 대해 보복조치(Suspension of Concessions)를 규정한 것과는 대비를 이룬다.

이처럼 보조금협정에서는 일반적으로 무역왜곡효과를 발생시키지 않는다고 간주되는 형태의 보조금은 허용보조금으로 인정하고 있으나, 위에서 설명된 바와 같이 그 요건이 매우 복잡하고 까다롭게 제시되고 있다. 따라서 회원국들이 이러한 허용보조금을 실제로 사용하는 데는 규정된 요건을 모두 충족시키는 것이 사실상 매우 어렵다는 점과 만일 그러한 요건들을 모두 충족시키는 형태로 보조금을 지급하는 경우 보조금정책의 시행취지를 제대로 수행하기 어렵다는 문제가 발생할 수 있다. 뿐만 아니라, 개발도상국 입장에서는 부족한 재원으로 경제개발을 위해 시급하게 투입해야 할 산업정책 지원자금도 충분하지 않은 상황에서 현재 허용보조금에서 제시되고 있는 형태의 보조금을 지급하는 것은 사실상 기대하기 어렵다는 구조적인 한계가 있다.

한편, 보조금협정 제31조는 허용보조금에 대한 제8조 및 제9조가 WTO 협정 발효일로부터 5년간 적용된다고 규정하면서, 동 기간 종료 180일 이전까지 관련 규정의 적용 연장에 대해 위원회가 검토할 것을 명시하고 있다. 그러나 동 규정의 연장을 지지하는 소수 선진국들의 입장과, 동 규정이 기본적으로 선진국을 위한 것이라는 개발도상국들의 견해가 상충되어, 명시된 시한인 1999년 12월 31일까지 위원회가 동 규정들의 적용 연장에 대한 합의를 이루지 못함으로써 허용보조금 조항들은 2000년 1월 1일자로 그 적용이 만료되었다¹⁹⁾. 현재 도하협상에서 이 규정들의 재적용 여부에 대해

협상이 진행되고 있으나, 아직 공식적으로 재적용에 대한 합의가 없으므로 현 단계에서는 허용보조금이라는 범주는 없는 것으로 간주된다. 즉, 기존에 허용보조금으로 판단되던 세 가지 유형의 보조금들도 기본적으로는 조치가능보조금 또는 그 성격 및 효과에 따라 금지보조금의 영역에서 검토되게 된다.

다. 조치가능보조금

조치가능보조금은 교통 신호등에 비유한 분류에 따르면 황색등(Yellow light) 또는 갈색등(Dark Amber light)에 해당하는 것으로서, 보조금의 분류에서 가장 넓은 영역을 차지한다고 할 수 있다. 즉, 성격상 구분에 의해 일괄적으로 금지되거나 허용되는 보조금을 제외한 모든 형태의 보조금이 이에 해당하며, 이러한 조치가능보조금에 대해서는 규정된 요건에 따라 상계조치의 부과가 가능하다.

조치가능보조금에 대해서는 제5조에서 (1) 다른 회원국의 국내 산업에 대한 피해, (2) 특정성 있는 보조금 지급에 따른 양허 혜택의 무효화 또는 침해, (3) 다른 회원국의 이익에 대한 심각한 손상(Serious Prejudice)과 같은 부정적 효과(Adverse Effects)를 발생시키는 보조금을 의미하는 것으로 규정하고 있다. 상기 규정에서 특기할 사항은 일반적으로 (1)의 요소는 민간기업 또는 산업 차원에서의 피해를 의미하는 반면, (2)와 (3)에서 제시하는 부정적 효과는 회원국 정부 차원에서 고려되는 개념이라는 점이다. 특히, (2)에서 제시되고 있는 양허 혜택의 무효화 또는 침해라는 부정적 효과 개념은, 원래 GATT 제XXIII조에서 제시되는 개념으로서, 소위 제XXIII:1(b)조의 비위반 제소와 관련된 무효화 또는 침해의 경우를 포함한다.

19) WTO, Annual Report 2001, p.63(2001). 또한 G/SCM/M/22(2000.2.17일) 참고.

한편, 여기서 심각한 손상의 발생은,

- (1) 상품에 대한 총보조금 지급이 가격 대비 5%를 초과하는 경우,
- (2) 특정 산업이 입은 영업손실을 보전하기 위한 보조금이 지급되는 경우,
- (3) 특정 기업이 입은 영업손실을 보전하기 위한 보조금이 지급되는 경우,
- (4) 직접적인 채무감면, 즉 정부보유채무의 면제 및 채무상환을 위한 교부금이 지급되는 경우에 발생하는 것으로 추정한다.

이러한 경우에 해당하는 보조금을 조치가능보조금 중에서도 갈색등에 해당하는 것으로 간주하는데 이는 다른 일반 황색등에 해당하는 조치가능보조금보다 좀 더 문제의 소지가 많다는 의미를 가진다.

한편, 특정 기업이 입은 영업손실을 보전하기 위한 보조금이 지급되는 경우에도, 비반복적이며 당해기업에 대해 되풀이될 수 없으며, 단지 장기적인 해결책 강구를 위한 시간을 제공하고 심각한 사회적 문제를 피하기 위하여 부여되는 일회적인 조치는 제외된다. 가격대비 총 보조금지급액의 계산에 관한 상세한 규정은 부속서 IV에서 제시되고 있다.

위에서 설명된 경우에는 심각한 손상의 발생에 대한 추정이 성립되는데 반해, 아래의 경우에는 심각한 손상이 실제로 발생하는 것으로 규정하고 있다.

- (1) 보조금으로 인하여 보조금지급 회원국 시장으로의 다른 회원국 동종 상품의 수입이 배제 또는 방해되는 경우
- (2) 보조금으로 인하여 제3국 시장에서 다른 회원국 동종 상품의 수출이 배제 또는 방해되는 경우
- (3) 보조금으로 인하여 동일시장에서 다른 회원국의 동종 상품의 가격에 비해 보조금 혜택을 받은 상품의 현저한 가격 하회, 또는 동일시장에서의 현저한 가격인상 억제, 가격하락 또는 판매 감소를 초래하는 효과가 발생하는 경우
- (4) 보조금으로 인하여 보조금을 받는 특정 일차상품 또는 재화에 있어

서 보조금지급 회원국의 세계시장 점유율이 이전 3년간의 평균 점유율과 비교하여 증가하고, 이 같은 증가가 보조금이 지급된 기간에 걸쳐 일관성 있는 추세를 보이는 경우

제6.7조에서는 아래 상황 중 어느 하나가 관련 기간 동안 존재하는 경우에는 위 요건의 (1)과 (2)에서 제시되는 심각한 손상을 초래하는 ‘배제 또는 방해’가 발생하지 않는다고 규정하고 있다.

- (1) 제소회원국으로부터의 동종 상품의 수출이나, 제소회원국으로부터 관련 제3국 시장으로의 수입에 대한 금지 또는 제한,
- (2) 관련 상품에 대해 독점무역 또는 국영무역을 운영하는 수입국 정부가 비상업적 이유로 제소회원국으로부터 다른 국가로 수입을 전환하기로 하는 결정
- (3) 제소회원국으로부터의 수출을 위해 이용될 상품의 생산, 품질, 수량 또는 가격에 실질적으로 영향을 미치는 자연재해, 파업, 운송마비 또는 그 외의 불가항력 사태
- (4) 제소회원국으로부터의 수출을 제한하는 약정의 존재
- (5) 제소회원국으로부터의 관련 상품의 수출을 위한 수량의 자발적 축소 (특히 제소회원국의 기업이 자발적으로 새로운 시장으로 동 상품의 수출을 재할당하는 경우 포함),
- (6) 수입국에서의 표준 및 다른 규제 요건 충족 실패.

한편, 이러한 조치가능보조금에 관한 규정은 농업협정 제13조에 의한 농산물보조금에 대해서는 적용되지 않는다.

이러한 조치가능보조금의 조치를 발동하게 하는 기준이 되는 부정적 효과의 개념 중 피해와 심각한 손상이라는 개념 간에는 주목할 만한 차이가 있는데, 전자는 수입국 산업의 입장에서 발생하는 부정적 효과인 반면 후자는 기본적으로 보조금 지급국이나 자국의 기업들이 상호 경쟁관계에 있

는 제3국에서 발생하는 부정적 효과를 다루고 있다는 점이다. 또한, 심각한 손상을 추정하게 하는 요건을 제시한 제6.1조의 규정은 허용보조금의 경우와 마찬가지로 제31조에서 그 시한을 2000년 1월 1일까지로 제시하고 있는데, 회원국들의 합의 도출 실패에 따라 2000년에 종료되었다.

조치가능보조금이 지급되는 경우, 그러한 보조금이 자국의 국내 산업에 대하여 피해, 무효화 또는 침해, 또는 심각한 손상을 초래한다고 믿을 만한 이유가 있는 경우에는, 언제나 이러한 다른 회원국에 대하여 제7조의 절차에 의거하여 협의를 요청할 수 있다. 이러한 협의가 상호 합의할 만한 해결책에 이르지 못하는 경우 동 사안을 WTO 분쟁해결기구(Dispute Settlement Body)에 회부할 수 있으며, 그 결과에 따라 피소국은 부정적 효과를 제거하기 위해 적절한 조치를 취하거나 또는 보조금을 철폐하여야 한다. 피소국이 그러한 이행조치 시행에 실패하고 보상에도 합의하지 않는 경우, 제소국은 피소국에 대한 보복조치를 승인받을 수 있다.

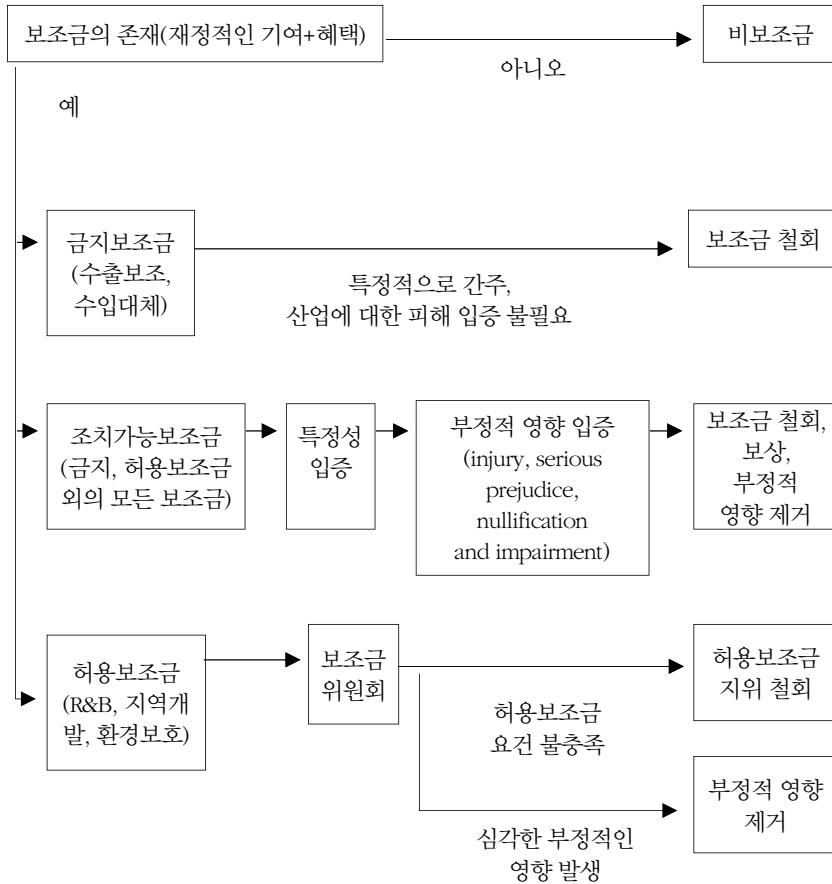
한편, 조치가능보조금 관련 분쟁해결 절차는 DSU 부속서 2에서 특별절차로 인정되고 있다. 따라서 조치가능보조금과 관련한 분쟁의 경우에도 일반적인 분쟁해결 절차보다 신속하게 진행된다.

〈표 III-1〉 분쟁해결절차 시한 비교¹⁾

절 차	일반 분쟁	금지보조금	상계가능보조금
협요청에 따른 협의 개시	30일 이내	가능한 한 조속 히(as quickly as possible)	가능한 한 조속히
협의개시 이후 패널설치 요청	60일 이후	30일 이후	60일 이후
패널설치 및 위임 사항 결정	패널설치 요청 후 첫 번째 DSB 회의 (혹은 첫 번째 회의에서 합의가 이루어지지 않는 경우 두 번째 회의)에서 패널 설치 패널설치 20일 이내 위임사항 결정	DSB 회부 즉시 패널설치	DSB 회부 즉시 패널설치 패널설치 15일 이내 위임사항 결정
패널구성 및 위임 사항 결정부터 패널보고서 배포	6개월 (최대 9개월)이내 ⁹⁾	90일 이내	120일 이내
상소부터 상소보 고서 제출	60일 (최대 90일)	30일 (최대 60일)	60일 (최대 90일)
상소보고서 제출 부터 DSB 채택	30일 이내 (패널보고서의 경우 60일 이내)	20일 이내 (패널보고서의 경우 30일 이내)	20일 이내 (패널보고서의 경우 30일 이내)
총 예상 소요기간	12~18개월	7~10개월	10~12개월

주: 1) 6개월 시한은 모든 WTO 회원국이 아니라 분쟁당사국에게 패널보고서가 배포되는 시한이다. 한편, 최대 9개월은 패널보고서가 모든 회원국에 배포되는데 소요되는 시한이다. 한편, 이제까지의 WTO 분쟁해결기구(DSB) 경험에 의하면 최초 패널보고서 작성 완료 이후에 공용어인 3개 국어로 번역작업을 수행하는데 소요되는 시한이 경우에 따라서는 수주까지 걸리고 있다. 따라서 분쟁당사국에 패널보고서를 배포하는 시점부터 모든 회원국에 3개 국어로 동 보고서가 회람되는 시점까지의 격차가 경우에 따라서는 큰 차이가 있다.

[그림 III-1] 보조금협정하의 WTO 구제조치 절차



3. 상계관세조치

보조금협정은 특정성 있는 보조금의 지급에 대해 WTO 분쟁해결기구가 직접적으로 철회를 권고할 수 있도록 하는 한편, 그러한 보조금에 의해 영향을 받는 수입국들에게는 보조금의 효과를 상쇄할 수 있는 상계조치를 부

과할 수 있도록 하고 있다. 이처럼 두 가지 방식으로 특정성 있는 보조금을 규율하는 한편, 수입국 입장에서는 두 가지 조치 중 한 가지만을 선택할 수 있다. 한편, 상계조치의 부과와 관련하여 조치시행국들이 준수해야 하는 엄격한 규율을 제시하고 있는데, 이러한 상계조치에 관한 규정들은 반덤핑협정에서의 반덤핑조치에 관한 규정들과 내용면에서 매우 유사하다. 실제로 반덤핑과 상계조치에 관한 규범의 기원이 되는 GATT 제VI조에서는 반덤핑관세와 상계관세에 대해 거의 동일한 규범을 제시하고 있다. 기본적으로 정부의 개입에 의한 보조금의 영향인지 혹은 민간 수출업자의 독자적인 가격결정인지에 대한 차이는 있으나 결과적으로는 수출품의 가격인하로 영향이 나타나고, 수입국의 입장에서는 그러한 가격인하 효과를 상쇄하기 위해 상계관세 또는 반덤핑관세를 부과하므로 두 조치와 관련한 규범이 매우 흡사하게 확립되어 있다. 따라서 상계관세조치를 적용하기 위해 필요한 조사개시 기준, 피해판정 기준, 국내산업 정의, 잠정조치, 소급적용 등의 규정들이 반덤핑조치를 위한 규정과 사실상 동일하게 제시되고 있다. 그러한 상당한 정도의 유사성에도 불구하고 두 협정은 몇 가지 점에서는 차이가 있는데 잠정조치의 형태 및 지속 기간, 미소마진율, 소급적용에 관한 시한 등의 부분들이 다소간 다르게 나타난다. 그러나 보다 근본적인 차이점은 반덤핑조치는 정상가격과 수출가격의 차이에 기초하여 반덤핑관세가 부과되나 상계관세의 경우에는 보조금 지급률에 기초한다는 점이다. 따라서 보조금에 의한 수출가격 인하폭의 여부에 관계없이 수출품목 단위당 보조금 지급률이 계산되면 이에 대해 상계관세가 부과되며, 수출가격이 추가로 인하된 부분이 있으면 이에 대해서는 반덤핑관세를 부과하는 것이 미국 등에서의 일반적인 관행이다.

한편, 제18조의 자발적 약속(undertakings)은 이와 대칭되는 반덤핑협정의 제8조에서는 가격약속(price undertakings)이라고 명시되고 있는데, 일반적으로 반덤핑관세 또는 상계관세 부과의 대안으로 제시되는 수출업자의 약속은 가격에 국한되는 것으로 이해되나 미국 등 일부의 국가에서는

상계관세의 대안으로 수량제한조치를 채택하는 경우도 있다.

상계절차와 관련하여 특기할 만한 점은 앞서 설명된 세 가지 유형의 보조금에 대해서 구분없이 국내 산업에 대한 동일한 수준의 피해판정을 요구하고 있는 점이다. 즉, 금지보조금이건 조치가능보조금이건 상계관세를 부과하기 위해서는 명시적인 국내 산업에 대한 실질적인 피해 또는 그러한 위협에 대한 입증의 수반되어야 한다.

상계관세 관련 조사개시는 조사개시 신청이 ‘국내 산업에 의하거나 이를 대신하여’ 이루어졌다는 결정을 하지 않는 한 개시될 수 없는데, 이러한 신청은 이러한 신청에 대해 지지 또는 반대를 표명한 국내산업의 부분 중 최소 50% 이상의 지지를 얻어야 한다. 또한, 신청을 지지하는 국내생산자의 총생산이 해당 국내산업 총생산의 25% 이상을 차지해야 한다.

또한, 우회방지조치(anti-circumvention measures)에 대해 아무런 규정을 포함하지 않는 반덤핑협정의 경우와는 달리, 제11.8조에서는 “상품이 원산지국으로부터 직접 수입되지 아니하고, 중간국가를 거쳐 수입회원국으로 수출되는 경우, 이 협정의 규정이 완전히 적용가능하며, 이 협정의 목적상 이 같은 거래는 원산지국과 수입회원국 간에 이루어진 것으로 간주된다”라고 명시적으로 우회수출에 대한 규정을 제시하고 있다.

보조금액이 최소허용수준인 가격 대비 1% 미만이거나 보조금을 받는 수입품의 실제적 또는 잠재적 수량, 또는 피해가 무시할 수 있는 경우 상계관세조사는 즉시 종료되어야 한다. 상계관세조사는 특별한 상황을 제외하고는 1년 이내에 종료되며, 어떠한 경우에도 개시 후 18개월을 초과할 수 없다. 관련 조사당국은 충분한 시간 전에 당해 회원국에 통보하고 이 회원국이 조사에 반대하지 않는 경우, 필요에 따라 다른 회원국 영토 내에서 조사를 수행할 수도 있다. 또한 조사당국은 (1) 당해 기업이 동의하고 (2) 당해 회원국에 통보하여 이 회원국이 반대하지 아니하는 경우, 기업에 대한 현장실사를 수행하고 그 기업의 서류를 검사할 수 있다. 이러한 경우, 부속서 VI에 규정된 절차가 기업에 대한 실사에 적용된다.

보조금의 혜택을 계산하는 경우 그러한 방법은 다음의 지침에 부합하여야 한다.

- (1) 정부의 지분자본의 제공은 그러한 투자결정이 당해 회원국 영토 내의 민간투자자의 통상적인 투자관행(모험자본의 제공을 포함)과 불일치하지 않는 한, 혜택을 부여하는 것으로 간주되지 아니한다.
- (2) 정부에 의한 대출은 대출을 받은 기업이 정부대출에 대하여 지불하는 금액과 당해 기업이 실제로 시장에서 조달할 수 있는 비교가능한 상업적 차입에 대하여 지불하는 금액 간의 차이가 없는 한, 혜택을 부여하는 것으로 간주되지 아니한다. 이 경우 이러한 두 금액 간의 차이가 혜택이 된다.
- (3) 정부에 의한 대출보증은 보증을 받는 기업이 정부가 보증한 대출에 대하여 지불하는 금액과 정부보증이 없었을 경우 당해 기업이 비교가능한 상업적 차입에 지불할 금액 간의 차이가 없는 한, 혜택을 부여하는 것으로 간주되지 아니한다. 이 경우 수수료상의 차이를 조정한 두 금액 간의 차이가 혜택이 된다.
- (4) 정부에 의한 상품 또는 서비스의 제공 또는 상품의 구매는, 이러한 제공이 적절한 수준 이하의 보상을 받고 이루어지거나, 구매가 적절한 수준 이상의 보상에 의해 이루어지지 아니하는 한, 혜택을 부여하는 것으로 간주되지 아니한다. 보상의 적정성은 당해 상품 또는 서비스에 대한 제공 또는 구매국가에서의 지배적인 시장여건(가격·질·입수가능성·시장성·수송 및 다른 구매 또는 판매조건을 포함한다)과 관련되어 결정된다.

보조금을 받은 수입품으로 인하여 국내산업에 피해가 있다는 긍정적 예비판정이 내려지고, 또한 관계당국이 조사기간 중에 초래되는 피해를 방지하기 위하여 이러한 조치가 필요하다고 판단하는 경우에는 잠정조치를 채택할 수 있다. 그러한 잠정조치는 잠정적으로 보조금액으로 산정된 금액과

동일한 현금의 예치 또는 유가증권에 의하여 담보되는 잠정상계관세의 형태를 취할 수 있는데, 잠정조치는 조사개시일로부터 60일 이내에는 적용되지 않는다. 잠정조치의 적용은 가능한 한 단기간에 한정되며, 최대한 4개월을 초과할 수 없다. 조사절차는 자발적인 약속을 수용하는 경우, 잠정조치나 상계관세의 부과 없이 정지 또는 종료될 수 있다. 이 경우에는 수입회원국의 관련당국이 보조금 지급사실 및 이러한 보조금 지급으로 인해 야기된 피해에 관하여 긍정적 예비판정을 내리고, 또한 수출국 정부의 동의를 얻은 경우 이외에는 자발적 약속이 추구되거나 수락될 수 없다.

상계관세는 보조금을 지급받은 수출상품의 단위당 보조금 지급액을 기준으로 계산된 보조금 액수를 초과하여 수입품에 부과될 수 없으며, 특정상품에 대하여 상계관세가 부과되는 경우, 이러한 상계관세는 보조금을 받고 피해를 야기하는 것으로 판정이 내려진 모든 수입원으로부터의 상품에 대하여 무차별적으로 부과되어야 한다.

일반적으로, 상계관세는 피해를 초래하는 보조금 지급을 상쇄하기 위하여 필요한 기간과 범위 내에서만 유효하다. 특히, 모든 최종 상계관세는 보조금 지급과 피해의 계속 또는 재발을 초래할 가능성이 있다고 조사당국이 판정하는 경우 이외에는 부과일로부터 5년 이내에 자동적으로 종료되어야 한다.

WTO 회원국은 수입국 조사당국의 최종판정에 관한 신속한 검토를 목적으로 사법, 중재 또는 행정재판 절차를 유지하여야 한다. 이러한 재판소 또는 절차는 주무당국으로부터 독립되어야 하며, 또한 행정적 절차에 참여하며 행정적 조치에 따라 직접적·개별적으로 영향을 받는 모든 이해당사자가 활용할 수 있어야 한다.

1995년부터 2010년 12월까지 WTO 회원국들로부터 취합한 상계조치 통계에 따르면, 인도정부의 보조금이 48건의 상계조치 조사대상이 되어 가장 빈번하게 피소대상이 되었으며 그 다음으로 중국, 한국, 이탈리아, 유럽연합, 인도네시아, 미국, 태국 등의 국가들이 자주 피소대상이 되고 있다.²⁰⁾

이러한 상계조치 조사개시는 미국과 유럽연합이 각기 105회와 57회로 전체 254건의 약 3분의 2를 차지하고 있으며, 캐나다와 남아프리카공화국, 호주가 각각 25회, 13회, 11회로 그 다음을 잇고 있다²¹⁾. 우리나라는 미국 시장에서는 중국과 인도 다음으로, 유럽연합 시장에서는 인도 다음으로 가장 빈번하게 상계조치의 대상이 되고 있다²²⁾. 일본은 WTO가 발족한 이래 아직 단 한 차례도 상계조치 대상이 된 적이 없다는 점은 특기할 만하다. 우리나라는 17차례 상계조치 조사대상이 되었지만 실제 상계조치 부과로 이어진 경우는 미국에 의한 5건, 유럽연합에 의한 2건과 일본에 의한 1건으로 총 8건이 있다. 상계조치의 산업별 구성을 보면 약 절반의 조치가 철강산업 분야에 부과되었다. 우리나라도 2002년까지 부과된 4차례의 상계조치가 모두 철강분야에 집중되어 있다. 그 이후에는 반도체분야에 대해 상계조치가 부과되었다.

상계조치의 부과와 WTO에 직접 보조금협정 위반 문제를 제소하는 경우 사이에는 여러 가지 비교되는 부분이 있다. 보조금 혜택으로 수출되는 상품을 수입하는 국가 입장에서는 다양한 전략적인 이유로 상계조치를 선호하는 경향이 있다.²³⁾ WTO 출범과 함께 보조금에 대한 직접적인 규율이 대폭 강화되면서 GATT체제에 비해 WTO 분쟁해결기구에 보조금협정 위반 여부를 직접 제소하는 사례가 증가하는 추세를 보이고 있다.

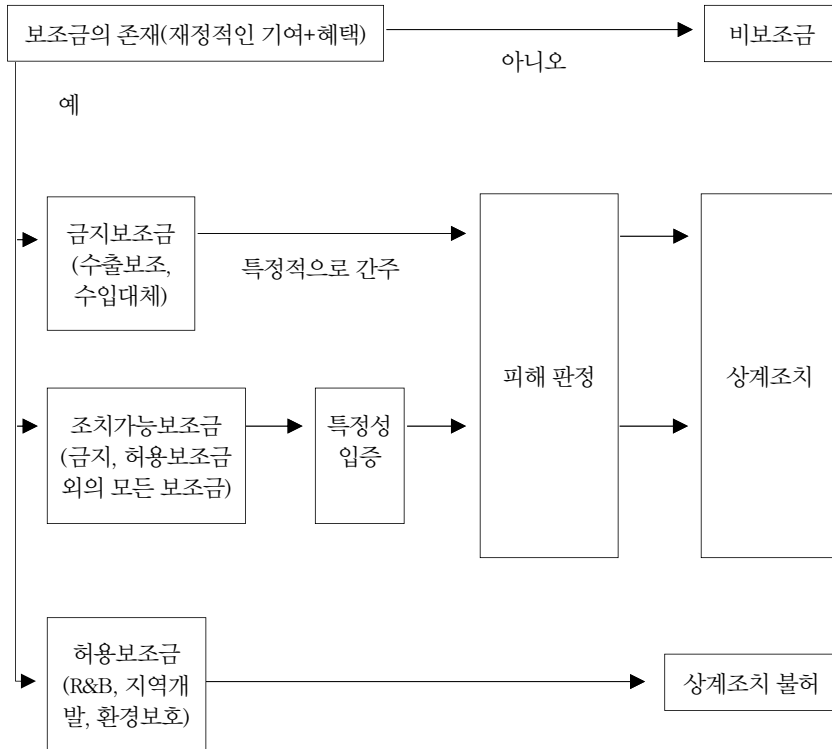
20) http://www.wto.org/english/tratop_e/scm_e/cvd_init_exp_country_e.pdf

21) http://www.wto.org/english/tratop_e/scm_e/cvd_init_rep_member_e.pdf

22) http://www.wto.org/english/tratop_e/scm_e/cvd_init_rep_exp_e.pdf

23) 상계조치의 전략적 장단점에 관한 보다 상세한 설명은 안덕근(2008) 참고.

[그림 III-2] 보조금의 상계 가능성



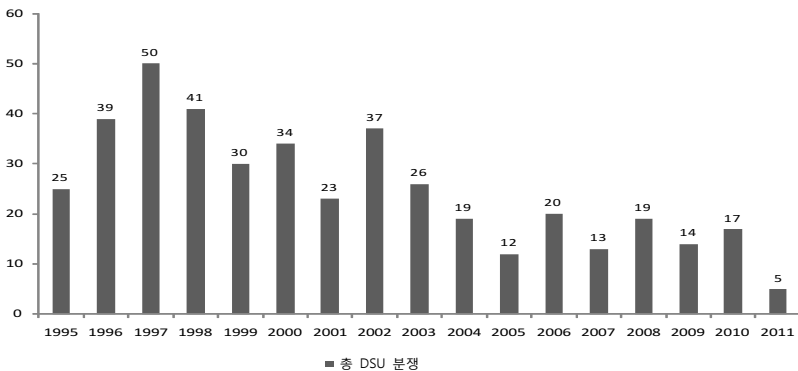
IV. WTO 보조금협정 관련 분쟁사례

본장에서는 앞서 살펴본 WTO 보조금협정과 관련하여 WTO 분쟁해결 기구에서 진행된 분쟁들 중 재정지원 및 조세지원과 관련하여 시사점을 제공하는 중요한 분쟁사례들을 살펴본다. 2011년 10월까지 WTO 분쟁해결 기구에 제소된 분쟁은 427건에 이르며, WTO 보조금협정과 관련된 분쟁도 88건에 달한다. 그 중 약 30건의 분쟁에 대해 패널이나 상소기구의 판결이 제시된 바 있다.

1. WTO 보조금 관련 분쟁의 추이와 특징

가. WTO 보조금 분쟁 추이

[그림 IV-1] WTO에 제소된 분쟁 추이

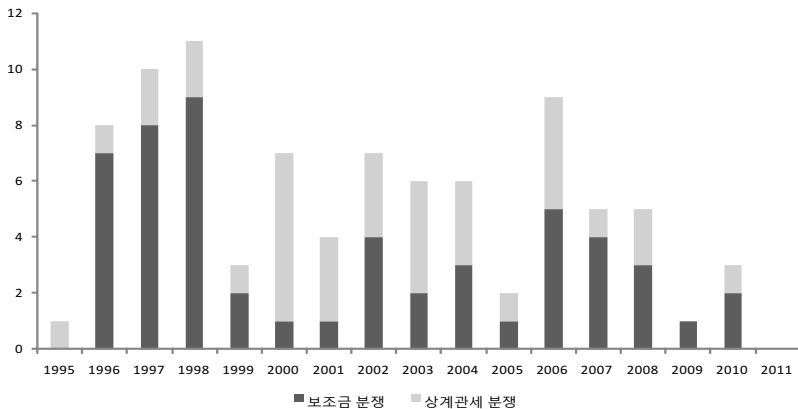


주: 1. Article 21.5분쟁 사례 불포함
2. Date of receipt of the request for consultation 날짜 기준

WTO가 출범한 1995년 이후 WTO 분쟁해결기구에 제소된 분쟁은 2011년 10월까지 427건에 이르는데 1990년대 말 WTO에 제소된 분쟁 건수가 급증하였다. 특히, 1997년에는 50건이 제소되어 WTO 출범 이래 가장 많은 분쟁이 제소되었다. 그 이후 2002년 제소된 분쟁 건수 37건을 정점으로 2004년 이후로는 약 15~20건 정도가 제소되어 전반적으로 감소하는 추세를 보이고 있다.

보조금 관련 분쟁은 1990년대 말 이후 급증하여 1998년에는 11건이 제소되어 WTO 출범 이래 가장 많은 분쟁이 제소되었고, 그 이후 2006년에도 9건이 제소되어 다른 분야의 WTO 분쟁들과 달리 뚜렷하게 감소하는 추세를 보이고 있지는 않다.

[그림 IV-2] WTO 보조금협정 관련 분쟁 추이

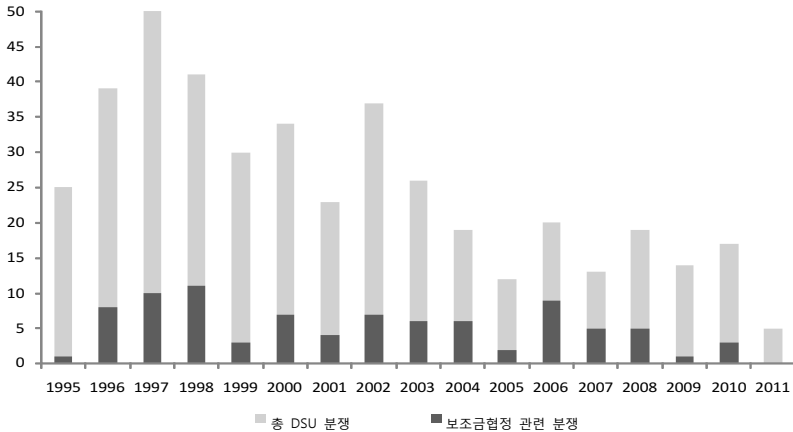


- 주: 1. Second Complaints (DS347, 353)를 포함한 수치임
 2. DS 1, 2가 SCM 관련 소송이라고 consultation에 명시되어있지는 않으나 실질적으로 CVD 관련 분쟁사례에 해당하므로 계수에 포함함
 3. Date of receipt of the request for consultation 날짜 기준

WTO에 제소된 분쟁 427건 중 보조금협정과 관련된 분쟁은 88건으로 약 20% 정도를 차지하고 있다. 보조금 관련 분쟁이 전체 WTO 분쟁에서 차지하는 비중이 2003년 이후에는 20%를 넘는 경우가 더 많이 나타난다. 특히

2006년에는 전체 WTO 분쟁 20건 중에서 보조금 관련 분쟁이 9건으로 거의 절반을 차지하고 있고, 2007년과 2008년에도 보조금 관련 분쟁의 비중이 20% 이상을 차지하고 있다.

[그림 IV-3] WTO 분쟁과 보조금협정 관련 분쟁 비교



나. 보조금 분쟁 특징

WTO 보조금협정과 관련된 88건의 분쟁 중에서 보조금 관련된 분쟁은 53건으로 약 60%를 차지하고 있고, 상계관세 관련 분쟁은 35건으로 약 40%를 차지하고 있다. 보조금 분쟁의 두드러지는 특징으로는 우선 보복성 제소가 빈번하다는 점을 들 수 있다.²⁴⁾ 중형항공기산업에 대한 Brazil - Aircraft(DS46)사건과 Canada - Aircraft I(DS70), Canada - Aircraft II(DS222), 그리고 대형항공기산업에서의 EC - Aircraft(DS316)사건과 US - Aircraft(DS353)사건이 WTO 회원국 상호간에 동종 업계에 대한 정부보조금조치를 제소한 것이 대표적인 경우이다²⁵⁾. Korea - Commercial Vessels(DS273)사건과 EC

24) 보다 상세한 내용은 안덕근(2008) 참조.

- Commercial Vessels(DS301)사건 또한 보복제소의 경우이다. 실제로 한국은 조선산업에 대한 보조금조치에 대해 피소된 이후 EC를 상대로 상기 EC - Commercial Vessels사건뿐만 아니라 추가로 EC - Aid for Commercial Vessels(DS307)사건도 제소한 바 있다.

이처럼 보조금협정과 관련하여 보복제소 상황이 두드러지는 것은 산업간 경쟁이 첨예한 국가들 사이에는 실제로 정부의 보조금조치가 여전히 만연하고 있기 때문이다. 따라서 어느 한 국가가 WTO분쟁을 제기하는 경우 경쟁국 정부도 상대국 정부에 의한 유사한 형태의 보조금조치를 쉽게 인지하고 문제제기를 하게 된다.

다음으로 여타 사안이나 협정 관련 분쟁들과는 달리 보조금조치 관련 분쟁에서는 이행 관련 분쟁이 매우 빈번하게 발생하는 것을 볼 수 있다. 2011년 10월까지 총 11건의 보조금조치 관련 분쟁 중 8건에서 이행 관련 분쟁이 발생하고 있는 점은 주목할 만하다. 특히, Brazil - Aircraft사건과 US - FSC 사건에서는 공식적인 이행분쟁이 2차에 걸쳐 진행된 바 있으며 Canada - Aircraft II사건도 사실은 이행분쟁의 성격인 점을 가진다. 더욱이, Brazil - Aircraft, Canada - Aircraft II, US - FSC 3건의 분쟁에서는 WTO 분쟁해결기구의 공식적인 보복조치 승인이 이루어졌다. 이는 반덤핑관세 등 무역규제조치나 기타 규제조치의 경우와는 달리 산업계 이해가 큰 정부보조금조치는 WTO의 권고에도 불구하고 조속히 정책적인 수정을 이루는 데 현실적인 장애가 많다는 점을 시사한다.

특기할 만한 사실은 유럽연합의 개별 회원국들이 WTO 분쟁해결기구에서 보조금조치와 관련해서는 독립적으로 제소당한 사례가 있다는 점이다. US - FSC사건에 대한 보복으로 미국 정부가 벨기에, 네덜란드, 그리스, 아일랜드, 프랑스의 법인세제에 대해 제소하였는데 실제 패널절차는 진행되지 않았다.²⁶⁾ 또한 미국이 프랑스 정부를 상대로 항공운항시스템에 관한

25) Brazil - Aircraft사건은 WTO체제에서 최초의 보조금협정 관련 분쟁이다.

보조금 문제를 제기한 바 있다.²⁷⁾

2. 세제지원과 관련된 분쟁 사례

세제지원에 관한 GATT/WTO규범 적용의 대표적인 사례로 미국과 유럽 연합 간에 제기된 법인세제 관련 분쟁을 들 수 있다. 이하에서는 GATT체제에서 제기된 분쟁과 WTO체제에서 제기된 분쟁의 관련 사실과 법리를 정리·분석한다.

가. GATT체제 분쟁사례: US-Domestic International Sales Corporation (DISC) 사건

1) 분쟁의 배경

제2차 세계대전 후 미국은 산업제품의 수출을 기반으로 경제적인 번영을 누리며 명실상부하게 세계경제의 주도국가로 부상했으나 1960년대 말부터 무역수지와 국제수지는 지속적으로 악화되었다. IMF체제에서의 고정환율제도하에 미국의 달러가 점진적으로 과대평가되는 동안, 1957년 로마협약 이후 유럽이 시장 단일화의 일환으로 1967년에 부가가치세 및 국경세 조정방식을 통일하는 정책을 추진하면서 당시에 상당한 무역 흑자를 달성하던 독일과 주요 유럽국의 통화는 오히려 저평가되는 효과가 나타났기

26) Belgium - Certain Income Tax Measures Constituting Subsidies(DS127), Netherlands - Certain Income Tax Measures Constituting Subsidies(DS128), Greece - Certain Income Tax Measures Constituting Subsidies(DS129), Ireland - Certain Income Tax Measures Constituting Subsidies(DS130), France - Certain Income Tax Measures Constituting Subsidies(DS131).

27) France - Measures Relating to the Development of a Flight Management System(DS173).

때문이다.²⁸⁾ 1971년 8월, 닉슨 대통령은 미국의 경제위기에 대처하기 위한 대안으로 ‘신경제정책(New Economic Policy)’을 공표했다. 이 때 도입된 다양한 경제조치 중에는 미국 달러화를 기축통화로 하는 금환본위제도(Bretton Woods System)의 폐지와 수출전담 국내자회사(Domestic International Sales Corporation, 이하 ‘DISC’)의 도입이 있었다.²⁹⁾

DISC는 일종의 국내 조세피난처로서, 국내모회사로부터 물건을 ‘사서’ 미국 내에서 해외 고객에게 제품을 ‘재판매’하는 수출을 전담하는 국내자회사를 말한다. ‘Paper entities’라고 불리기도 하며, 세금감면의 역할만 할 뿐 대부분 유형자산이나 종업원이 없는 형태로 운영되었다. DISC가 물건을 모회사로부터 사고 재판매하는 과정에서 발생한 이익은 모회사와 DISC가 나누었는데, 이때 DISC의 주된 내용은 DISC에서 발생한 소득의 절반이 배당의 형태로 모회사에 지불될 때까지 과세가 지연되는 것이다.³⁰⁾ 결과적으로, 이러한 세제는 미국에서 과세되지 않는 소득금액이 증대되는 효과가 있었다.³¹⁾ 즉, DISC법은 미 정부가 수출소득에 대한 과세이연을 통해 수출을 증대시키고 경제를 활성화시키려는 노력의 일환이었다.

그런데 DISC는 비단 수출증대를 위한 비상조치에 그치지 않았다. 이미 경제위기가 초래되기 전, 미 재무부는 미국 수출업자들이 국내의 간 세법

28) 유럽국들은 수출 상품에 대한 부가가치세를 감면해 주는 혜택을 확대하는 한편, 수입 물품을 대상으로 국내 동종 상품에 적용되는 부가가치세에 상당하는 세금을 추가적으로 과세하는 제도를 마련했다. 해당 유럽세는 물품에 부과되는 간접세에 해당되었기 때문에 이러한 제도가 당시 GATT의 국경세조정 규정하에 허용될 수 있었다.

29) Jackson 교수를 포함하여 일부 의견에서는 DISC 제도가 고정환율제도하에 설계된 긴급 국제수지 조치라는 면에서 닉슨 대통령의 ‘신경제정책’하에 변동환율제와 동시에 도입된 것을 의아하게 여겼다.

30) DISC에서 발생된 소득 중 반은 수출업자에게 분배되는 것으로 간주되었으며, 수출업자는 수출소득에 대한 소득세를 부담하였다. 나머지 반은 과세이연되었는데, 초기 DISC 법하에서는 수출업자 총소득의 25% 수준이, 1986년 이후에는 평균적으로 17~18%가 지연되는 경우가 많았다.

31) 정확하게는 DISC에서 발생된 소득이 모회사에 배당으로 분배되기 전까지 과세되지 않는 소득금액이 증대되는 효과가 있다고 해야 하겠지만, 실질적으로 많은 기업들이 과세이연을 완전한 세금 감면으로 간주하였다.

차이로 인해 겪는 불이익을 조정하기 위해 DISC를 세제개혁법으로 도입하고자 하였다. 이러한 제도를 도입한 이유는 미국이 1962년 내국세법에 'Subpart F'규정을 추가하면서 조세피난처 거래를 불허한 반면, 해외에서는 내국법인이 조세피난처로 과세소득을 이전하여 국내 및 해외에서의 과세를 회피할 수 있었기 때문이다. 즉, 미국은 조세피난처에 대한 수출소득을 단순히 Subpart F소득으로부터 제외하기보다는 국내 조세피난처인 DISC를 만들어 자국 수출업자들을 보호하려 한 것이다. 또한 미 의회도 DISC를 통해 국내기업들이 자회사를 해외에 둘 때 발생하는 해외자금 유출을 방지하고 국내 투자를 도모하고자 했다.³²⁾

DISC가 도입된 후 단 몇 년 만에 동 제도가 미국경제에서 차지하는 역할이 매우 커졌다. 1975년 집계에 의하면 미국 총수출의 70%가 DISC를 거쳐서 이루어졌다. 또, 1974년에 DISC가 벌어들인 총 31억달러의 소득 중 감면된 세액은 무려 7억 5,600만달러에 이르렀으며, DISC로 인한 추가 수출소득이 46억달러 이상으로 추정되었다.³³⁾

1972년 2월 4일, 유럽연합은 DISC법이 GATT XVI:4 조항을 위반하는 금지보조금에 해당한다고 주장하며 미국을 GATT에 제소하였다.³⁴⁾ 이에 대해 미국은 DISC법이 GATT규정을 위반한다면, 프랑스와 벨기에, 네덜란드에서 사용되는 원천지 과세주의 역시 GATT 위반이라고 반박하였다.

32) 미 94대 의회 예산위원회에서 발행한 「DISC에 대한 분석」, H.R. Rep. No. 658, 9th Congress, Second Session, p.264(Nov. 12, 1975) 내용 참조.

33) GATT: DISC and Other Discriminatory Income Taxes, Journal of World Trade Law (1977), pp. 564~566.

34) GATT XVI:4는 일차상품 이외의 상품의 수출에 대한 제반 형태의 보조금을 금지 한다. ...채약당사자는 1958년 1월 1일 또는 그 이후의 실행 가능한 가장 빠른 일자로부터 국내시장의 구매자에게 부과되는 동종 상품의 비교 가능한 가격보다 낮은 가격으로의 수출을 위한 당해 상품의 판매를 초래하는 일차상품 이외의 상품의 수출에 대한 제반 형태의 보조금을 직접적 또는 간접적으로 지급하는 것을 중단한다.

채약당사국들은 수출품에 대한 선별적인 소득세 감면 및 공제를 GATT XVI:4이 규정하는 수출보조금으로 간주한다는 보고서를 1960년에 채택한 바 있다.

2) 분쟁의 주요 쟁점과 판정

미국과 유럽연합은 먼저 비공식 협의를 시도했으나 합의에 실패하고 이듬해에야 패널신청을 하였다. 그러나 DISC 분쟁절차는 미국의 까다로운 패널신청 요구 때문에 또다시 지연되었다가 1976년에서야 비로소 패널이 구성되었다.³⁵⁾ 동 사례에서 패널이 가장 중점적으로 본 사항은 (i) DISC법이 자체로서 GATT XVI:4조항을 위반하는지와 (ii) DISC법과 유사한 혜택을 주는 조세법이 유럽에서 시행되고 있다는 사실이 DISC를 무혐의화 혹은 정당화할 수 있는지의 여부였다.

미국은 의회에서 통과시킨 DISC법을 옹호해야 할 의무를 느끼면서도 정작 DISC법을 최상의 정책으로 생각한 적은 없었기에 다소 애매한 입장에 있었다. 처음부터 DISC법은 외국의 조세피난처라는 악법에 대응하기 위해 만들어진 국내 악법의 성격을 내포하고 있었기 때문이다. 그러나 미국은 유럽세제의 영토적 체계가 유럽 소득세의 기본 체계를 구성하고 있는 현실 속에서 GATT체제가 영토적 체계 자체를 부정하기는 어려울 것으로 보고,³⁶⁾ 유럽의 영토적 체계가 합법적이라면 미국의 DISC 역시 합법적이라는 판정을 유도하려고 노력했다.

패널은 법적인 쟁점사항을 규정하기 위해 크게 두 가지 사안을 살펴보았다. 첫째, DISC 세제가 GATT XVI:4상의 수출보조금에 해당하는지의 여부였다. 먼저 DISC법이 수출을 목적으로 제정되었기 때문에 보조금 효과가

35) 미국은 단독 패널이 당국과 프랑스, 벨기에, 네덜란드의 4개 제소견수를 심리할 것과 패널구성원 중 최소 한 명의 조세 전문가를 포함할 것을 요구하였다. 유럽연합은 하나의 패널이 하나의 제소를 심리하는 것이 통상규범이라며 반대했지만, 결국 양국은 5명으로 구성된 하나의 패널이 4개의 제소를 심리하는 것에 합의하였으며, 한 명 이상 두 명 이하의 조세 전문가를 두기로 하였다. 형식상으로는 이 하나의 패널을 4개의 구별된 패널인 것처럼 두었는데 사실상 '4개의 패널'은 동일한 구성원을 가졌고, 4건에 대한 심리 및 보고서 발표를 동시에 진행했다.

36) 당시의 GATT체제는 지금의 WTO에 비해 법적 권위가 약하여 통상 분야에서 회원국의 국내정책에 미치는 영향력이 매우 한정되었다.

명백하기만 하다면 이것이 수출보조금에 해당되는 것은 의심의 여지가 없었다. 보다 기술적인 쟁점사안은 일부 수출 소득에 대한 과세이연이 과연 보조금을 구성하는지의 문제였다. 유럽연합은 미국이 DISC로부터 발생한 수출소득의 반을 무기한으로 과세이연해 주는 것은 사실상 과세면제에 해당하며, 1960년 GATT 실무 작업반 보고서의 보조금 목록에 근거하여 보조금을 구성한다고 주장했다.³⁷⁾ 이에 대해 미국은 보고서의 보조금 목록이 과세‘면제’를 예시할 뿐 과세‘이연’은 예시하지 않았으므로 DISC는 GATT 체제에 합치한다고 주장했다. 패널은 다소 조심스러운 판정을 내렸는데, 과세이연이 반드시 과세면제에 해당하지는 않지만, DISC법이 과세이연에 대한 통상적인 이자를 면제한 점에 비추어 볼 때 부분적인 면세에 해당한다고 결론지었다. 그러나 패널의 보조금에 대한 해석은 여전히 불분명했다. 미 재무부가 DISC를 통해 수출증대를 의도했으며 수출 확대 사실을 인정하였다는 진술을 근거로 보조금이 확인되었다고 다소 모호하게 설명하고 있다.³⁸⁾

미국의 DISC제도가 수출보조금의 요소를 가졌다고 판단한 패널은 두 번째로, 보조금의 결과로 동종 상품에 대한 수출가격이 국내시장가격보다 낮아졌는지를 확인했다. 물론, 어떠한 경우라도 국내의 ‘2단계 가격책정’의 가격효과를 입증하기란 쉽지 않다.³⁹⁾ 보조금 외에도 환율, 소비자 선호의 변화, 기술혁신 등 국내외 판매가를 다르게 할 요소는 많기 때문에 보조금

37) 1960년 GATT 실무작업반 보고서(GATT, 1960) 보조금 목록 (c)와 (d) 항목 참조.

38) GATT, BISD 23d Supp. 112, paragraphs 68-69 (1977):

68. 패널은 미 재무부가 DISC 제도의 결과로 수출이 증대되었다고 인정 한 것과 DISC가 빠른 속도로 확산되었다는 것은 DISC 자격이 기업에 상당한 혜택을 부여한다는 사실을 입증한다고 설명했다.

69. 패널은 DISC법이 미국의 수출증대를 의도했다고 진술했다.

39) 2단 가격책정의 가격효과를 증명하기 위해서는 GATT XVI:4에 근거하여 두 가지를 보여야 하는데, (i) 보조금 혜택을 받은 상품의 수출가격이 국내시장의 구매자에게 부과되는 동종 상품의 비교 가능한 가격보다 낮은 것과 (ii) 이러한 가격차이가 보조금의 결과라는 것이다.

에 대한 가격효과만을 구분하기란 거의 불가능하기 때문이다. 동 사례에서 유럽연합은 1960년 GATT 실무 작업반 보고서의 예시목록을 다시 거론하며 면세를 포함한 예시된 보조금들이 이미 2단계 가격책정 효과를 추정한다고 주장했다. 패널은 유럽의 주장을 수용하여 ‘몇 개의 사례’에 대해 DISC가 GATT XVI:4조항을 위반하고 보조금의 효과로 동종 상품의 국내 시장가격보다 낮은 수출 판매가격을 책정한 것을 확인하였으며, 그러므로 DISC법이 GATT XVI:4조항을 위반했다고 볼 수 있다고 판시하였다.

두 번째 쟁점사항은 패널이 유럽의 세법 역시 GATT 규정에 위배된다고 판정을 내리면서 무의미해졌다.

3) 분쟁 판정의 결과

패널은 1976년 최종보고서를 통해 DISC법이 ‘경우에 따라(in some cases)’ 미국이 GATT XVI:4 규정을 위반하도록 하는 결과를 낳았다고 판결했다.⁴⁰⁾ 그리고 미국의 DISC와 유럽의 영토적 체계 모두에 GATT체제가 금지하는 수출보조금의 요소가 내포되었다고 발표했다. 이에 대해 미국은 프랑스, 벨기에, 네덜란드 3국이 유럽의 영토적 체계가 GATT에 위배된다는 패널의 판정을 받아들일 경우에만 조건적으로 패널의 판정을 인정하겠다고 했다. 유럽 3국은 패널 보고서를 받아들이지 않았고, 미국 또한 몇 년 간 이러한 입장을 유지했다.

1979년에 GATT Subsidies Code가 채택됨에 따라 마침내 DISC 분쟁에 진전이 생겼다. 비록 Subsidies Code가 DISC 분쟁에 관한 규정을 직접적으로

40) 사실 최종 보고서는 “the DISC legislation had effects not in accordance with the US law in some cases”라며 부분적으로만 DISC법을 부정하였는데, 마치 미국의 DISC제도의 완전한 철폐를 요구하는 것으로 간주되었다. 어느 나라도 ‘some cases’의 정의를 문제삼지 않았으며 그 특정 사례들에 한하여 문제해결이 요구되는지조차 질문하지 않았다.

제시하지는 않았지만, 2단계 가격책정의 조항을 폐지하고 대신 무이자 과세 이연을 수출보조금 예시목록에 명시함으로써 DISC가 불법임을 확인했다.⁴¹⁾ 한편, 유럽의 영토적 체계를 인정하되, 미국의 우려사항을 고려하여 영토적 조세체계에 정상가격(arms-length pricing) 조건을 두기로 하였다.

결국 미국은 1981년 12월, 유럽의 영토적 체계를 인정한다는 별도의 양해각서에 합의하고 패널의 최종보고서를 받아들였다. 동 '1981년 양해'의 주요 내용은 수출국의 영역 외에서 이루어지는 경제행위가 반드시 수출국의 과세대상이 되어야 하는 것은 아니며 GATT XVI:4항의 수출보조금을 구성하지 않는다는 것이다. 양해각서는 또 특수관계 회사들 간의 이익 배당은 반드시 정상가격을 따를 것을 규정하고, GATT가 해외원천소득에 대한 이중과세를 완화하려는 각국의 정책을 금지하지는 않음을 환기시켰다. 비록 GATT의 1981년 판정이 DISC를 정당화하지는 않았지만, DISC 조세피난처의 불법사유를 그 국내적 특성으로 한정된 것은 의미가 있다.

마침내, 미국은 GATT의 판결을 준수하기 위해 1984년 7월에 새로운 과세면세제도인 Foreign Sales Corporation(FSC)을 설립하였다.

41) 동 판례에서 패널은 수출보조금 예시목록이 곧 '2단 가격책정'의 가격효과를 가정(presume)한다는 유럽 측의 이론을 받아들였다.

〈표 IV-1〉 US-DISC 분쟁의 주요 경과

일 시	주 요 내 용
1971년 8월	미국이 DISC제도를 도입
1972년 2월	유럽연합은 DISC법이 GATT XVI:4 조항을 위반하는 금지보조금에 해당한다고 주장. 미국을 제소 및 협의 요구. 미국은 이에 대응하여 5월에 프랑스, 벨기에, 네덜란드 측에 협의 요구. 7월에 양자협정이 있었으나 합의에 실패
1973년 5월	유럽연합과 미국은 각각 1일과 17일, 서면으로 GATT XXXII:2에 의거, 심판을 청구
1976년 11월	미국과 유럽 3국에 대한 네 개의 패널보고서 동시 발행. 미국은 유럽의 영토적 체계가 GATT에 위배된다는 패널의 판정을 유럽 삼국이 받아들일 시에만 조건적으로 DISC가 GATT 체제하에 부적합하다는 패널의 판정을 인정하겠다고 밝힘
1979년 5월	도쿄라운드에서 보조금협정(Subsidies Code) 탄생, 미국 DISC의 부적합성 및 유럽의 영토적 체계의 정합성 인정
1980년 12월	유럽연합은 보고서 채택을 위해 직접조세의 영토적 체계가 GATT XVI:4를 위반하지 않는다는 별도의 양해각서를 제안
1981년 12월	미국은 마침내 유럽이 제안한 양해각서에 합의하고 모든 패널보고서를 인정. 하지만 GATT XVI:4에 대한 자체적인 해석을 내세우며 DISC의 적합성을 주장
1982년 6월	미국은 1981년의 패널 결정이 유럽의 영토적 체계뿐 아니라 DISC 역시 무혐의화했다고 GATT 회의에서 변호했으나 GATT 체결국들로부터 지지를 얻지 못함. 마침내 10월에 GATT의 결정에 준수하여 DISC를 개정하겠다고 약속
1984년 7월	미국은 FSC제도를 도입

4) 분쟁 판정에 대한 평가

DISC 분쟁사건에서의 판정은 GATT 체제하의 분쟁해결제도 운영에서 성공적이라고 평가되기보다는 흔히 실패 사례로 간주되고 있다. 특히, 패널의 GATT XVI:4조에 대한 모호하고 포괄적인 해석은 보조금 판정에 있어 다소 위험한 전례를 초래했다는 의견이 많았다. 초기 GATT체제에서 국제법과 국제사법재판체계는 불완전한 단계였으므로 그 지위가 비교적 낮았

다. 따라서 국내 재판과정과 달리 국제기구의 패널은 매우 보수적으로 법의 협의(narrow interpretation)에 근거하여 판정을 내리는 경우가 많았다. 만약 패널이 광의에 따라 법을 해석한다면 회원국들은 GATT를 더 신뢰하기 어려웠을 것이고 더 이상 분쟁상의 해석 문제를 제3자 기구에 상정하지 않을 것이기 때문이었다. 그런데 본 사례에서 패널은 과세이연이 반드시 과세면제 혜택으로 귀결된다고까지 확대해석하지는 않았지만 과세이연한 소득에 대한 이자면제가 1960년 GATT 실무 작업반 보고서가 예시하는 ‘과세 제외’에 해당한다는 파격적인 해석을 내놓았다. 또한 패널 최종보고서의 진술을 보면 패널이 보조금을 판정할 때 (i) 혜택 부여의 여부, (ii) 수출증대의 여부, 그리고 (iii) 수출증대 의도의 여부를 포괄적으로 살펴본 후 모호하고 단순하게 결론지었다.⁴²⁾ 패널의 결론은 미 재무부가 DISC를 통해 수출증대를 의도했고, 실제로 수출이 확대되었다는 사실을 패널이 확인하였기 때문에 보조금 사실을 인정한다는 내용이다. 물론 이러한 3가지 근거가 보조금을 구성하는 핵심 요소들이지만, 패널이 자의적인 해석에 따라 ‘어떠한 혜택도 보조금이 될 수 있다’ 식의 판정을 내린 것은 분명 위험 요소가 있다. 예를 들어 향후 보조금 분쟁에서 본 사례가 전례로 사용된다면, 패널이 수출증대 의도를 확인하고자 할 것이고, 그 증명이 매우 어렵기 때문에 보조금 판정의 추가적인 난관으로 작용할 것이기 때문이다.

또 다른 오류는 패널이 GATT XVI:4조항에 해당하는 수출보조금이라면 ‘2단계 가격책정’의 가격 효과를 추정할 수 있다고 일반화한 부분이다. 사실 수출보조금으로 인한 효과에는 국내 시장가격보다 낮은 해외 수출가격을 책정하는 ‘2단계 가격책정’ 외에도 여러 가지가 있다. 예를 들어, 보조금을 통한 비용 감소로 소득이 증대될 수 있고, 보조금 활용을 통해 광고와 판

42) GATT, BISD 23d Supp. 112, paragraphs 68-69 (1977)

68. 패널은 미 재무부가 DISC 제도의 결과로 수출이 증대되었다고 인정한 것과 DISC가 빠른 속도로 확산되었다는 것은 DISC 자격이 기업에 상당한 혜택을 부여한다는 사실을 입증한다고 설명했다.

69. 패널은 DISC법이 미국의 수출증대를 의도했다고 진술했다.

매가 촉진될 수 있다. 또한 보조금 효과로 국내 시장가격과 해외 판매가격을 낮춤으로써 가격경쟁력을 강화할 수도 있다. 이처럼 수출보조금으로 인한 효과는 여러 가지이고 이것들이 동시다발적으로 발생할 수 있는데, 패널의 주장대로 수출보조금이 확인되었으므로 반드시 '2단계 가격책정'의 가격효과가 있었다고 판정한 것은 분명한 오류이다.⁴³⁾ 막상 패널은 최종보고서를 통해 '몇 개의 사례에서' DISC가 GATT XVI:4조항을 위반했다고 조심스러운 결론을 내렸는데, 이 역시 GATT XXIII:2조에 근거하여 회원국의 조치가 GATT 의무에 대해 중대한 위반을 했는지 판별하는 데 불충분한 답이 아닐 수 없다.

DISC사건의 분쟁해결 과정은 GATT체제의 한계를 여실히 드러낸 사례가 되었다. 제소국과 피제소국이 합의에 실패한 이후에 패널을 구성하고 판정을 기다리기까지의 절차가 불확실했고 정치적인 외압으로 인한 지연도 많았다. 그렇지만 GATT는 이에 대해 거의 속수무책이었다. 또한 이례적으로 외부 전문가를 패널에 초빙하였음에도 최종보고서는 매우 모호하고 불완전하였다. 이로 인해 패널이 최종보고서를 발표했음에도 불구하고, 해당 회원국들이 GATT의 결정을 상당기간 받아들이지 않았다. 1979년에 도쿄라운드의 결과로 보조금협정이 채택된 이후에야 본 판례에 진전이 있었고, 패널판정의 불이행 관행이 GATT체제의 존속에 위협이 되자 비로소 미국과 유럽은 별도의 양해각서에 합의하고 패널의 최종보고서를 받아들였다.

본 사례를 통해 GATT 체제의 한계점들이 크게 부각되자 이를 개선하려는 움직임이 나타났다. 분쟁절차를 강화하고 판정을 보다 분명하게 하려는 노력이 있었고, 1980년대에는 패널의 기능을 개선하기 위해 GATT 사무국 내에 전문 법조인들로 이루어진 팀이 구성되었다. 비록 판정 과정이 미숙하기는 했지만 국내법을 기초로 하는 합법적인 소득공제조치가 초국가적

43) Jackson(1978), p. 770 참조.

인 GATT체제의 구속을 받는다는 점을 분명히 했다는 점에서 본 사례가 시사하는 바가 크다. 즉, 관세와 같은 간접세 외에 소득세와 같은 대표적인 직접세 또한 국제무역체제의 규제대상이 된다는 점이 명확하게 재확인된 것이다.

나. WTO체제 분쟁사례:

US-Foreign Sales Corporations(FSC) 사건

1) 분쟁의 배경

Foreign Sales Corporations(FSC)란 수출을 목적으로 미국에서 생산된 제품의 판매 및 대여와 관련된 활동을 담당하기 위해 해외에 설립된 법인이다. 1981년 GATT DISC 소송에서 미국이 패소하면서 그 결정을 준수하기 위해 1984년에 도입된 FSC제도는 GATT의 부적합 판정을 받은 DISC법의 국내적 특성을 조정하여 법인이 해외에 설립되도록 하였을 뿐, 실질적인 혜택 면에서 DISC와 별 차이가 없다. FSC가 반드시 미국 공급자의 자회사이어야 할 필요는 없었으나 실질적으로 이런 세제감면제도의 가장 큰 수혜자는 자회사인 경우가 많았다.

FSC 소득은 국제거래소득과 기타 해외원천소득으로 구분되었으며, 이 중 국제거래소득만 소득면제대상이 되었다. 국제거래소득으로 분류되기 위해서는 2가지 요건을 충족해야 했는데, FSC가 해외에 소재하여 운영되어야 할 것과 수혜대상 거래와 관련된 경제적 과정이 해외에서 발생하여야 하는 것이다. FSC와 관련된 세제상의 혜택으로는 (i) FSC의 해외무역소득을 미국 내 경영행위와 무관한 것으로 규정하여 조세 대상에서 제외하는 것과, (ii) FSC의 미국계 주주기업들이 취득하는 동 소득에 대한 과세면제 및 (iii) FSC의 해외무역 소득에서 발생하는 이익배당 전부를 공제하는 혜택

이 있었다.

유럽연합은 상기 미국 세제혜택조치가 WTO 보조금협정과 농업협정을 위반한다고 주장하면서 1999년에 WTO 분쟁해결기구에 제소하였다.⁴⁴⁾ 특히, FSC가 수출을 근거로 한 특별면세제도라는 점에서 금지보조금에 해당하며, 미국이 정상가격 외 행정적 유인가격을 허용함으로써 국내 수출업자들에게 혜택을 부여한 것도 WTO가 금지하는 별도의 수출보조금에 해당한다고 주장하였다.⁴⁵⁾

2) 분쟁의 주요 쟁점과 판정

유럽연합의 주장에 대하여 미국은 FSC가 유럽에서 채택하는 직접세제의 영토적 체계와 유사하며 이는 1981년 DISC 판결에 대한 양해각서에 근거하여 WTO 규범에 합치한다고 반박했다. 먼저, 미국의 주장대로 ‘1981년 양해’가 1994년 GATT를 구성하고 있어 WTO 규범으로 인정되는지를 검토하기 위해 패널은 부속서 1A의 법적 규정을 심사하였다. 패널은 (1)(b)조항의 (iv)항목이 지칭하는 ‘WTO 협정 발효 전 GATT 체약당사국들의 그 밖의 결정들’이라는 언어가 비록 광범위하지만, 1981년 합의가 서문에서 제한하는 ‘법률문서로 발효된’의 요건을 충족하지 못하므로 GATT 1994에 포함될 수 없다고 판단했다.⁴⁶⁾ 또한, 1981년 합의를 도입할 당시 GATT이사회 의장이 해당 합의와 관련된 결정사항들이 체약당사국들의 권리나 의무에 영

44) 보조금협정 제3.1(a)-(b)조 및 농업협정 제3조, 제8조, 제9.1(d)조, 제10.1조 및 제10.3조.

45) 유럽연합은 FSC 면세제도와 별도로 FSC에 적용되는 행정적 유인가격이 보조금협정을 위반하는 독립적인 조치라고 주장하며 두 조치에 대해 패널이 개별적인 판정을 내릴 것을 요구했다.

46) 패널은 1981년 합의가 DISC 보조금 사례의 특수한 맥락 속에서 도입되었다는 점을 감안할 때 한정된 구속력을 가진다고 판단하여 법률문서로 인정하지 않았다.

향을 미치지 않는다고 진술한 점을 고려하였다.⁴⁷⁾ 마찬가지로 패널은 1981년 합의가 WTO협정 XVI:1조의 '결정'에 해당되더라도 동 분쟁과 관련된 것은 아니라고 판단하여 지침서 역할을 할 수 없다고 결론지었다.

보다 근본적인 쟁점사항은 FSC가 보조금협정이 규정하는 보조금에 해당하는냐의 문제였다. 미국은 수출보조금 예시목록 (e)항목에 해당하는 각 주 59를 근거로 해외원천소득에 대해 각 회원국이 과세할 의무가 없다면 동 소득에 대한 조세 공제는 원칙적으로 부담했어야 할 세입에 해당하지 않는다고 주장하였다. 하지만 패널은 보조금협정 제1조가 보조금에 대한 우선원칙이며, 1.1조항에 근거하여 정부가 FSC 제도를 통해 응당 징수해야 할 세입을 포기하였기 때문에 이것이 공적기관의 재정적 기여에 해당하며 보조금이 존재한다고 판정하였다. 또한, 전 세계에서 발생하는 소득에 대하여 과세하는 세제에서 수출과 연관된 해외발생소득만 선별적으로 구분하는 것은 수출보조금에 해당하고, 따라서 보조금협정 제 3.1(a)조를 위반한다고 판정하였다.⁴⁸⁾

유럽연합의 두 번째 주장에 대해 미국은 행정적 유인가격이 FSC 면세제도에 입각한 조치이기 때문에 유럽의 주장대로 패널이 둘을 구별하여 각각의 법적 당위성을 가릴 이유가 없다고 주장했다. 그리고 행정적 유인가격을 과세할 의무가 없는 해외원천소득에 대해서만 적용했기 때문에 결국 문제될 것이 없다고 했다. 패널은 유럽연합의 진술을 근거로 볼 때, 유럽이 행정적 유인가격을 'FSC 보조금 혜택을 증폭시키는 효과를 내는 것'으로 이해

47) WTO, *United States - Tax Treatment for "Foreign Sales Corporations"* (WT/DS108) Paras. 7.65-68. 패널은 '1981년 양해를 도입한 위원회의 "...does not affect the rights and obligations of contracting parties..." 라는 진술에 대해 "양해각서의 내용이 모든 체약국에 대해 법적 구속력을 가졌다고 간주되지 않았다"고 해석하였다.

48) 보조금협정 제3조는 수출보조금과 수입대체보조금을 금지보조금으로 규정하고 있다. 제3.1(a)조는 수출실적(export performance)을 조건으로 규정상 또는 사실상 지급하는 보조금을 금지보조금으로 규정하고 있는 반면, 제3.1(b)조는 수입품 대신 국산품을 사용하는 경우에 지급하는 보조금을 금지보조금으로 규정하고 있다. 패널과 상소기구 모두 판정의 경제성을 위해 제3.1(b)조 사항은 다루지 않았다.

한 것으로 본다고 했다. 따라서 이미 FSC 제도가 WTO가 금지하는 수출보조금에 해당된다고 앞서 단언한 이상 행정적 유인가격에 대한 별도의 판정은 불필요하고 부적절하다고 판결했다.

FSC 사례의 또 다른 주요 쟁점사항에는 농업협정과 관련된 분야가 있다.⁴⁹⁾ 유럽연합은 (i) FSC가 농업 양허안에 포함된 농업협정 제9.1조에 명시된 수출보조금에 해당하며, (ii) 미국이 제3.3조의 의무를 위반하고 양허품목과 관련하여 감축 약속 수준을 초과하는 수출보조금을 지급하였고, 또 미국의 보조금 제공이 인정되지 않는 비양허 품목 농산물에 수출보조금을 지급하였다고 주장했다. 패널은, 먼저 FSC 조치가 미국이 농산품을 수출하는 데 드는 마케팅비용 절감을 목적으로 한 보조금에 해당하므로 농업협정 제9.1조에 위배된다고 확인했다. 해외 판매법인이 FSC 조세 공제를 받기 위해서는 주요 마케팅 활동을 수행하도록 관련 미국법이 규정하고 있으며, 실제로도 조세 경감이 법인의 비용을 감소시키고 있으므로, 결과적으로 FSC조치가 마케팅 비용을 절감시킨다고 보았다. 다음으로, 미국이 양허품목에 대한 감축 약속 수준을 초과하는 수출물량에 대해 보조금을 제공하지 않았다는 입증책임을 하지 않았으므로 1995~1997년 기간 동안 밀의 수출과 관련하여 미국이 제3.3조항을 위반하였다고 판정하였다. 마찬가지로, 농산물 판매를 담당하는 FSC가 이용 가능한보조금이라는 사실에 미국이 이익을 제기하지 않았으므로, 비양허품목에 어떠한 보조금 지급도 불허하는 제3.3조항을 위반하였다고 판결했다. 농업협정 제8조는 “각 회원국은 이 협정에 합치하지 않은 방법으로 수출보조금을 제공하지 않을 것을 약속한다”고 규정하는데, 패널은 미국이 농업협정 제3.3조항을 위반하고 있으므로 제8조도 위반한 것이라고 판시하였다.

이 외에도 미국은 유럽연합의 제소에 대해 몇 가지 절차상의 문제를 지적하기도 했으나 패널이 모두 기각하였다. 예를 들어, 미국은 유럽연합이

49) 패널은 판정의 경제성을 위해 농업협정 제10.1조 사항을 다루지 않았다.

협의 신청과정에서 입수 가능한 증거에 관한 진술을 포함하지 않았기 때문에 보조금 협정 제4.2조항을 위반하였고, 따라서 유럽연합의 제소가 기각되어야 한다고 주장하였다. 또한 수출보조금 예시목록의 각주 59에 근거, 회원국들이 WTO 분쟁기구에 호소하기 이전에 기존의 양자간 조세조약 또는 다른 특정한 국제제도를 이용하여 그들의 이견을 해결할 것을 주장하며, 유럽연합이 바로 WTO에 FSC 사례를 제소한 것을 문제삼았다. 하지만 패널은 유럽연합의 협의사항이 입수 가능한 증거에 관한 진술을 포함한 것으로 합리적으로 간주할 수 있다고 보았다. 또, GATT XXIII조항과 보조금 협정 제4조항에 근거하여 WTO 분쟁해결기구에 호소하는 것은 회원국의 기본적인 권리이며 WTO체제의 핵심요소라고 단언하고, 각주 59가 WTO 분쟁해결기구에 그 어떠한 특별조치 혹은 추가조치로 규정되지 않았으므로 법적인 문제를 제기할 근거가 될 수 없다고 판시하였다.

3) 상소기구 판결과 이행

WTO 패널은 1999년 10월 8일, 최종보고서를 통해 미국의 FSC가 보조금 협정 제3.1조항과 농업협정 제3.3조와 제8조, 제9.1조에 위배된다고 판결했다. 이에 대해 미국은 WTO 규정상 해외원천소득에 대하여 각 회원국이 과세할 의무가 없기 때문에 FSC 관련 세제는 허용되는 것이라고 주장하면서 패널판정에 대하여 상소하였다.

상소기구는 대체로 패널판정을 수용한 반면에 일부 판정에 대해서는 다른 결론을 내렸다. FSC 면세제도가 보조금협정 제3.1(a)조상 수출보조금에 해당한다는 패널판정을 지지한 반면에 동 조치가 농업협정 제9.1(d)조상의 수출보조금에 해당한다는 패널판정을 뒤집었으며, 이를 기초로 수출보조금에 관한 판단을 한 농업협정 제3.3조항에 대한 패널판정도 번복하였다. 이것은 수입세액을 농업협정 제9.1조항의 (d)항목이 지칭하는 '마케팅 비

용'으로 간주하는 데에는 무리가 있으며, 수입세액에 대한 FSC 면세는 상품이 판매된 이후에 이루어지지, 마케팅 과정에서 발생하지 않는다는 판단에 근거하였다. 한편, 상소기구는 FSC 면세조치가 제9항이 규정하는 수출보조금에 직접 해당되지는 않지만, '수출보조금 약속을 우회하는 혹은 우회하는 염려가 있는 방법으로 운용(applied in a manner which results in, or which threatens to lead to, circumvention of export subsidy commitments)' 되었다고 판단, 제 10.1조와 제8조 또한 위반하였다고 판시하였다.

이로써 패널은 보조금협정 제4.7조항에 따라 미국이 FSC 보조금을 2000년 10월까지 신속히 철폐할 것을 권고하였다. 미 의회는 분쟁해결기구로부터 이행기간에 대해 한 달을 연장받은 후, WTO 상소기구의 결정을 준수하기 위해 2000년 11월 15일에 'FSC Repeal and Extraterritorial Income Exclusion Act of 2000 (ETI법)'을 제정하였다.

ETI법은 미국의 내국세법(Internal Revenue Code) 내용 중 논쟁의 중심이 된 해외 판매법인의 세제 혜택에 대한 부분을 수정하였다. 특히, 역외소득에 대한 114조항을 추가하여, 하위 (a)항목에서는 '역외소득을 과세소득에서 배제'하는 규정을, (b)항목은 이에 대한 예외항목으로 두어 "이러한 제외는 해외거래소득을 충족하지 못하는 해외 수입에 대해서는 적용되지 않는다"는 규정을 포함하였다. 즉, '적격한 해외거래소득'에 대해서만 해외발생 총소득으로부터 수출소득 또는 해외생산소득의 일부를 제외하도록 하였다. 여기서 ETI법은 역외소득이란 미국 내에서 사용되지 않는 해외거래자산의 판매, 대여, 임대 등의 거래로부터 발생하는 총수입액이라고 정의하였으며, '적격한 해외거래소득'이란 (i) 미국 내외에서 제작, 생산, 재배, 추출되었고 (ii) 통상적인 거래 및 영업을 위해 판매, 대여, 임대되는 것이며 (iii) 그 시장가치의 절반 이하가 미국 외에서 제작, 생산, 재배, 추출된 부품과 미국 외에서 이루어진 노동비용으로 귀속되는 것이라고 규정하였다.

4) 1차 DSU 21.5조 분쟁의 주요 쟁점과 판정

이와 같은 미국의 노력에도 불구하고, 유럽연합은 미국의 새로운 ETI조치가 여전히 WTO 보조금협정과 농업협정에 위반된다고 주장하면서, 2000년 말, 분쟁해결 양해 제21.5조에 의거하여 이행패널을 신청하였다. 유럽연합은 보조금협정의 제1과 3조에 근거하여 미국의 ETI법이 재정적 기여에 해당하며 수출지원을 목적으로 한다고 지적하였다. 또한, 원소송 때와 마찬가지로 ETI법이 수출보조금을 포함하며, 농업협정 제3, 8, 10조를 위반한 것이라고 했다. 한편, 미국이 ETI법에 특정 경과규정을 두어 FSC의 금지조항들을 계속적으로 적용하는 것이 지체 없이 보조금을 철회하라는 보조금협정 제4.7조항을 위배한다고 주장했다.

패널은 유럽연합의 주장을 대부분 수용하였다. 먼저, 패널은 총소득에서 역외소득을 배제하는 ETI규정이 미국의 내국세법의 일반원칙을 벗어나며, 국제거래소득에 대한 ‘자격’을 둬으로써 특정상품에 대해서만 예외원칙을 허용하는 규정은 해외 생산활동에 따른 법인소득에 모순된 접근을 제시하는 문제를 낳았다고 보았다. 이에 따라 ETI법이 보조금협정 제1.1(a)(1)(ii)조항이 명시하는 재정적 기여에 해당하며, 이로 인해 혜택이 부여된다고 판단하였다. 또, 이러한 특혜가 해외 판매 및 임대에 대해서만 제한되는 점에 비추어볼 때, 명백히 수출지원을 목적으로 하므로 보조금협정 제3.1(a)조항을 위반하는 것으로 판정하였다. 이에 대해 미국은 원소송 때와 마찬가지로 ETI법이 보조금협정에 모순되더라도 수출보조금 예시목록의 (e)항목에 대한 각주 59에 근거하여 합법하다고 주장하였다. 하지만 패널은 ETI법이 각주 59 문장에서 제시하는 ‘해외원천소득의 이중과세 방지를 위한’ 조치가 아니며, 미국이 이 점을 증명하지 못했으므로, 각주 59를 적용하는 것이 불합리하다며 미국의 주장을 기각했다.

또, 패널은 ETI 규정상 양허, 비양허 농산물에 관계없이 ETI 면세요건을 충족하기만 하면 면세, 즉 수출보조금을 수령할 수가 있고, 과세에서 제외

되는 역외수입에 상한 제한이 없으므로 수출보조금의 잠재적 규모도 무한하다고 분석했다. 따라서 비양허 농산물의 경우, 일체의 수출보조금을 지급하지 않는다는 농업협정 제3.3조항의 약속과 달리 ETI가 그러한 약속을 우회할 우려가 있는 방법으로 적용될 수 있고, 양허 농산물의 경우 약속된 보조금 감축 수준이 달성된 이후에도 ETI에 의해 수출보조금이 지급될 수 있으므로 역시 수출보조금 약속을 우회할 염려가 있다고 보았다. 그리고 이 모두 농업협정 제10.1조항과 제8조에 합치되지 않는 행동이라고 판단했다.

패널은 ETI법이 과도적인 경과규정을 두어 WTO 분쟁해결기구가 금지한 FSC 프로그램하의 혜택을 지속적으로 허용하는 것은 보조금협정 제4.7조항의 내용과 분쟁해결기구의 권고에 반하는 행위라고 판단했다. 더불어, 미국의 보조금 철폐기간을 연장해 줄 어떠한 법적 근거도 찾지 못했다고 단언하였다.

새로운 쟁점사항으로는 내국민대우를 규정하는 GATT 제III:4조항이 있다. 이것은 ETI 혜택의 수혜대상이 되기 위한 조건 중 투입 산물에 대한 수입 비중이 절반 이하이어야 할 조건이 국내 산물의 사용을 권장하는 반면 수입품의 사용을 지양하기 때문에 수입품을 불리하게 대우한다는 점에서 문제가 되었다. 패널은 이러한 ETI법이 내국민대우 원칙에 반한다고 판정했다.

5) 1차 DSU 21.5조 분쟁 판정의 결과

결론적으로 패널은 2001년 7월, ETI법이 보조금협정 제1, 3, 4조항과 농업협정 제3, 8, 10조항, 그리고 GATT III:4항을 위반했다고 판정하였다. 미국은 같은 해 10월, 동 판정을 상소기구에 제소했다. 한편, 유럽연합은 교차상소를 통해 패널의 DSU 21.5조항 이행에 대해 항소하였다.

상소기구는 원소송 때와 마찬가지로 대부분 패널의 규정을 지지했다.

ETI법이 보조금협정 제1과 3조항에 근거하여 재정적 지원에 해당하며 수출지원을 목적으로 함을 밝혔다. 그리고 패널과 마찬가지로 미 정부가 당국의 '각주59 주장'에 대해 입증 책임을 하지 못했다고 판단했다. 미국은 보조금협정 4.7조항에 대해 FSC 혜택이 지속됨을 인정하지만, 그 이유가 사인(私人)들의 계약상의 이익을 보호하고 새로운 ETI법으로의 순조로운 전환을 위함이라고 변호했다. 그러나 상소기구는 패널과 마찬가지로 미국의 WTO 준수 기간을 연장해 줄 법적인 근거를 찾을 수 없다고 반박하였다. 농업협정과 관련, 미국은 FSC가 보조금 협정이 규정하는 수출보조금에 해당하지 않으며, 따라서 농업협정하에서도 수출보조금이 될 수 없다고 주장하였다. 하지만, 상소기구는 이미 FSC 면세조치가 보조금협정 제1과 3항에 근거하여 수출보조금에 해당하는 점과, 패널의 결정과 마찬가지로 농업협정 제 3, 8, 10항에 위반되는 사항임을 재차 확인했다. 상소기구는 GATT 제 3조항의 내국민대우 원칙에 대해서도 패널의 결정사항을 지지하였다.

미국은 이행패널 및 상소기구의 판정에 의해 ETI법도 관련 협정 위반이며 DSB의 권고 및 판정의무를 다하지 못한 것이라고 확인되었음에도 불구하고 ETI법을 폐지, 개정하지 못하였다. 이에 유럽연합은 미국에 대해 일정 부분 양허를 정지하는 보복조치를 발동하고자 하였으나 그 보복수준에 대해서 미국이 이의를 제기하여 이 문제는 DSU 제22.6항에 따른 중재에 회부되었다. 2002년 8월, 보복중재절차에서는 매년 40억달러 상당의 미국산 특정 상품에 대해 100%의 증가세를 추가로 부과하는 것이 적정하다고 판정하였고, 유럽연합의 요청에 따라 분쟁해결기구는 2003년 5월 양허 정지요청을 승인하였다.⁵⁰⁾ 유럽연합은 2004년 3월부터 해당 보복관세를 부과하였고, 그 결과로 미국은 당해 10월 22일, ETI법을 대체하는 American Jobs Creation Act of 2004(the Jobs Act)를 제정, 2005년부터 시행하였다.

미국은 Job Act가 ETI법하의 면세조치를 완전히 철폐하였다고 주장했다.

50) 해당 판례에서 중재인이 책정한 보복관세는 WTO 분쟁기구가 2005년까지 승인한 가장 큰 수준의 보복조치였다.

그러나 사실상 Job Act는 101(d)항목의 경과규정을 두어, 2005년 1월 1일부터 2006년 12월 31일까지 체결되는 신규 계약에 대해서 ETI법의 조세특혜를 일정 부분 인정하였다.⁵¹⁾ 더불어, 101(e)항목은 2003년 9월 17일까지⁵²⁾ 발효된 과세자와 제3자 간의 법적 구속력이 있는 통상거래에 대하여 ETI 조세 특혜를 무기한 부여하였고, Job Act의 101조항은 ETI법의 제5(c)(1)조항을 폐지하지 않음으로써 일정 계약에 대해서는 FSC 보조금이 계속 지급되게 하였다. 국내 제조업자들을 위한 면세 혜택 또한 1조 3,800억달러 상당으로 미국에서 1986년 이후에 제정된 가장 관대한 법인세법이었다.⁵³⁾

미국의 Job Act 제정에 따라 유럽은 곧 미국에 대한 보복조치를 철회하였으나, 동 법 역시 FSC 및 ETI 조치를 일정 부분 존속시킨다고 주장하며 미국을 상대로 DSU 21.5조항 이행패널 설치를 재차 요청하였다.

6) 2차 DSU 21.5조 분쟁의 주요 쟁점과 판결

유럽연합은 미국의 Jobs Act가 경과규정과 조부조항(grandfather clause)을 통해 WTO의 규정을 계속 위반하고 있다고 주장하였다. 특히, 미국이 FSC하의 금지보조금을 지속적으로 허용하는 ETI법 제5조항에 대해 묵인하는 점을 들어, WTO 규정 준수를 촉구한 2차례의 분쟁해결기구 권고사항을 이행하지 않았으며, 이에 보조금협정 제4.7조항을 위반했다고 하였다. 그래서 기존에 지적되었던 보조금협정 제1과 3조항 및 농업협정 제3, 8, 10조항, 그리고 GATT III:4와의 적합성 문제가 다시 제기되었다. 미국은 첫 DSU

51) 2004년에는 발생하는 거래에 대해 총소득에서 역외소득을 100% 제외할 수 있으나, 2005년에는 80%를 제외할 수 있고, 2006년에 60%를 제외할 수 있으며, 그 이후 기간에는 제외되는 금액이 없도록 함으로써 2007년부터 혜택이 없어지도록 하였다.

52) 2003년 9월 17일은 Job Act가 미 상원에 제출되기 하루 전 날짜이다.

53) Daly(2005), p. 11 참조.

제21.5조 이행소송 중에 보조금협정 제4.7조항을 근거로 한 ETI 차원의 보조금을 철폐하라는 새로운 판결이나 권고사항이 없었다고 반박했다.⁵⁴⁾

패널은 먼저 DSU 21.5조항이 문맥상, 패널과 상소기구와는 별도로, 권위 있는 분쟁해결기구로부터의 ‘운영 권고와 판결’을 가리킨다고 설명했다. 그리고 분쟁해결양해와 보조금협정의 목적을 고려할 때, 이러한 이행조치는 분쟁이 완전히 해결될 때까지 존속하는 것이며 DSU 21.5조항이 매 분쟁마다 새로운 권고를 요구하는 것은 아니라고 판결하였다. 따라서 미국이 경과규정 제101조항 (e)와 (f)항목을 통해 2005년과 2006년에 ETI 혜택을 지속한 것은 WTO 규정을 여전히 준수하지 않는 행위일 뿐만 아니라, ETI 법의 제5조항을 조부조항으로 두어 금지보조금을 허용한 것 역시 WTO에 대한 의무를 위반하는 것이라고 재차 확인했다. 미국은 다시 한 번 동 판결에 대해 상소하였으나, 상소기구는 패널의 결정을 모두 지지하였다.

미국은 2006년 5월 11일, 마침내 Jobs Act의 문제가 되었던 조부조항을 폐지하는 법률을 의회에서 통과시킴으로써 FSC 사건에 관한 DSB 권고와 판정이행을 종료하였다. 이에 따라 유럽연합도 미국에 부과하였던 관세인상조치를 철회하였다.

54) 미국이 사안의 본질, 즉 Jobs Act의 패널 권고 이행 여부에 대해서는 시비하지 않은 채 이행 패널의 권고 부재라는 절차 문제를 제기한 것은 본질 사안에 대해서는 승소 가능성이 없었기 때문이다. Jobs Act는 조세 특혜를 받은 기업과 의회의 압력으로 과거 조세 특혜가 계속 존속할 수 있게 하였으며, 이는 어떤 기준에서 보더라도 보조금을 철폐하라는 권고를 이행한 것이라고 볼 수 없기 때문이다.

〈표 IV-2〉 US-FSC 분쟁의 주요 경과

일 시	주 요 내 용
1984년 7월	미국이 FSC제도 도입
1997년 11월	유럽연합은 FSC제도가 WTO 보조금협정을 위반이라며 미국에 협의신청
1998년 3월	유럽연합은 FSC제도가 WTO 농업협정도 위반한다며 미국과 협의 내용 확대. 1998년 4월까지 4차례 협의를 했으나 합의에 실패, 7월에 패널 신청
1999년 10월	패널은 미국의 FSC제도가 WTO 보조금협정 제3.1조항과 농업협정 제3, 8, 9.1조에 위반한다는 최종보고서를 발표. 이에 대해 미국은 11월에 상소
2000년 2월	상소기구는 패널의 결정을 대부분 옹호, 그리고 미국에게 2000년 10월 까지 FSC 보조금을 철폐할 것을 권고. 미국은 3월에 패널 및 상소보고서 수용
2000년 11월	미 의회는 분쟁기구로부터 한 달을 연장 받은 뒤, WTO 규정을 준수하기 위해 ETI법을 도입
2000년 12월	유럽연합은 ETI법이 여전히 보조금협정과 농업협정을 위반하고 있으며, 새로이 GATT III:4조항의 내국민대우 원칙에 반한다고 문제제기. 또한 미국이 원 소송에 대한 WTO 권고를 준수하지 않았다고 주장하며 분쟁 해결양해 제21.5조에 의거하여 이행패널을 구성
2001년 7월	원소송의 권고를 지지하는 패널최종보고서가 미국과 유럽연합에 전달. 미국은 10월에 상소
2002년 1월	패널의 결정을 옹호하는 상소기구보고서 발표. 미국이 DSU 21.5조 분쟁의 패널과 상소기구의 보고서 수용
2002년 8월	미국이 여전히 ETI법을 폐지, 개정하지 않자 중재인은 매년 40억달러 상당의 미국산 특정 상품에 대해 100% 관세를 추가 부과하는 것이 적정하다고 판단, 이듬해 5월 양허 정지 요청을 승인
2004년 10월	유럽이 4월부터 보복조치를 강행하자 미국이 분쟁기구의 결정을 준수하기 위해 Jobs Act를 도입
2005년 1월	유럽연합은 Jobs Act 101항의 경과규정과 조부규정이 원 소송과 제1차 DSU 21.5조 소송에서 문제가 되었던 FSC법과 ETI제도의 금지보조금 혜택을 세습하고 있다고 주장하며 제2차 DSU 21.5조 소송을 신청
2005년 8월	패널은 유럽연합의 주장을 수용, 미국의 Jobs Act가 WTO 규정을 위반하며 분쟁기구의 권고사항을 준수하지 않았다고 판시한 패널 최종보고서를 미국과 유럽에 전달. 이에 대해 미국은 11월에 또다시 상소
2006년 3월	미국이 분쟁기구의 결정을 수용. 5월에 Jobs Act의 조부조항을 폐기하는 법률이 미 의회 통과

7) 분쟁판결에 대한 평가

DISC법으로부터 Jobs Act에 이르기까지 미국의 해외소득에 대한 세제지원제도는 1971년에 처음 도입된 이후 GATT/WTO 체제상의 금지보조금에 해당한다는 이유로 여러 차례 개정되었으나 결국 폐지되었다. 이 일련의 분쟁들은 WTO회원국의 조세체계에 대한 보조금협정 규정의 영향에 관해 많은 점을 시사하고 있다.

먼저 본 사건의 판결은 국제조세의 거주지주의(residence principle)와 원천지주의(source principle) 과세제도에 대한 보조금 규범의 상이한 적용가능성을 보여준다. 미국이 주로 이용하고 있는 거주지주의 과세제도체계의 경우, 자국민의 소득이라면 원칙적으로 소득 원천지와 관계없이 모두 과세한다. 이에 비해 유럽국가들이 주로 이용하는 원천지주의 과세제도에서는 관세 영역 밖에서 취득된 소득은 과세하지 않는다. 이러한 상이한 조세체계는 조세면제가 보조금협정 제1조의 보조금에 해당하는지에 대한 중요한 법적인 의미를 내포한다. 동 규정하에서는 정부가 징수 할 세입을 포기하는 경우 보조금으로 간주한다. 그리고 세액공제와 같은 재정적 유인을 이러한 유형의 보조금으로 명시하고 있다. 거주지과세제도에서는 해외원천소득이 과세되므로 해외소득에 대한 이중과세 부과를 피하기 위해서는 회원국이 통상적인 조세 원칙으로부터의 면제 규정을 별도로 마련해야 한다. 그런데 이러한 경우 동 회원국은 징수할 세입을 포기하게 되며, 이는 보조금 요건을 충족하는 재정적 기여가 존재하는 것으로 판정받게 된다. 한편, 원천지과세제도에서 해외발생소득은 과세되지 않으므로 이러한 소득에 대한 비과세는 세입의 포기에 해당되지 않아 보조금협정 제1조상의 보조금에 해당되지 않는다.

비슷한 맥락에서 패널과 상소기구가 원칙적으로 지불했어야 한다는 의미를 판단하기 위해, 특별면세법이 적용되는 상황과 그렇지 않은 보편적인 상황에서 타당하게 비교될 수 있는 수입을 비교하는 논리는 거주지과세와

원천지과세체계에 동일한 방식으로 적용될 수 없을 것이다. 예를 들어, 거주지과세체계하에서 FSC/ETI법이 적용된 상황에 대한 비교대상은 모든 해외발생소득일 것이다. 하지만 원천지과세체계에서는 모든 해외발생소득 자체가 과세대상이 아니므로 해외발생소득에 대해 동일한 기준을 적용하기가 곤란하다. 다행히 판결의 요지는 비슷한 상황에서 타당하게 비교될 수 있는 수입의 취급을 분석해야 한다는 것이었으므로, 원천지과세체계의 경우 개개의 사건에 맞게 비슷한 상황과 그에 따른 적합한 비교 수입을 선별, 비교함으로써 특정 조세조치를 통해 징수해야 할 세입을 포기했는지 판단할 수 있을 것이다.

주목할 부분은 상소기구가 모든 회원국이 특정한 조세정책을 선택하여야 한다고 판정하지 않았다는 점이다. 즉, 미국과 같이 전 세계에서 발생한 소득에 대하여 과세하는 체계와 국내에서 발생한 소득에 대해서만 과세하는 유럽의 체계 중 어느 것이 바람직한지에 대해서는 WTO 분쟁해결기구가 판정하거나 제안하지 않았다. 또한, 해외원천소득에 대한 소득세 및 수출에 대한 부가가치세를 감면받는 유럽 수출업자들에 비해 미국 수출업자들이 겪을 제도적인 경쟁열위에 대해서도 상소기구는 법적인 해결책을 제시하지 않고 있다. 따라서 세계 관련 협정뿐 아니라 일련의 판례에서의 판정들이 다소 불완전하기 때문에 미국이 세계무역체계에 크게 불합치하지는 않는 선에서 기존의 조세 혜택을 대체할 만한 새로운 세제지원제도를 향후 도입할 가능성이 높을 것으로 판단된다.

다. 시사점

앞에서 설명한 바와 같이, 유럽은 미국의 수출지원 세제를 문제삼아 무려 3차례나 WTO에 제소하여 승소를 이끌어냈다. 미국은 첫 DISC 분쟁 패소 이후에 WTO의 권고를 준수하기 위해 1984년 FSC법을 새로 도입하였

고, FSC가 부적합 판정을 받자 2000년에는 ETI 제도를, 그리고 2004년에는 EC의 일차 보복조치에 대응하여 Jobs Act를 제정하면서 지속적으로 정부의 정책을 수정하였다. 그러나 Jobs Act마저 기존의 특혜제도를 지속한다는 이유로 WTO 보조금협정에 대해 부적합 판정을 받았다. 그리고 유럽공동체가 2006년 5월 16일 이전에 보복조치를 재개하겠다고 발표하자 미 의회에서는 이보다 앞선 5월 11일에 'Tax Increase Prevention and Reconciliation Act'를 통과시킴으로써 마침내 그동안 지속된 FSC-ETI 세제혜택을 완전히 철폐하였다.⁵⁵⁾

앞의 사례들에서 주목할 만한 점은, 비록 불완전하더라도 미국이 WTO 판결에 따라 정치적으로 예민한 세제를 매번 수정하는 노력을 함으로써 WTO 체제의 권위를 인정하였다는 점과, 피제소국이 분쟁해결기구의 권고를 준수하지 않을 경우에 제소국에게 부여하는 보복조치 권한을 EC가 행사하였으며 이것이 미국에 외압으로 작용했다는 점이다.

특히, 직접세제에 대한 대표적인 WTO 사례로 꼽히는 위의 판례에서 보복수준 결정을 위한 중재판정이 이례적으로 높은 보복수준을 책정한 점은 간과할 수 없는 사실이다. 앞서 GATT의 DISC 사례가 국내법을 기초로 하는 합법적인 소득공제조치도 국제무역체계의 규제대상이 된다고 명시한 점에서 의미가 크며, 또한 WTO의 FSC/ETI/Jobs Act에 대한 일련의 사례들은 소득세와 법인세의 지원제도가 불법보조금으로 판단될 수 있을 뿐만 아니라 매우 값비싼 규제대상이 될 수 있음을 시사한다. 물론 이 판례에서 사용된 보복조치 계산법이 이례적일 수 있지만, 앞으로의 세제분쟁에서 이처럼 큰 보복조치가 부여될 수 있다는 가능성을 열어두었다는 점은 분명하다. 따라서 비록 국내법에 기초하여 발전되어 온 조세제도라도 WTO 보조금협정 체제하에서 합치되는 제도인지 신중하게 재검토할 필요가 있다.

55) Ahearn, Raymond J. (2005) 참조.

라. 기타 조세지원 관련 분쟁 사례들

1) 자동차산업

가) China – Measures Affecting Imports of Automobile Parts (DS 339, 340, 342)

유럽공동체와 미국, 캐나다는 중국의 자동차산업 개발을 위한 정책 (Order No. 8 of the National Development and Reform Commission), 자동차 부품 및 구성요소의 운영에 관한 조치(Decree No. 125) 및 수입 자동차 부품 및 구성요소가 완성차를 구성하는지에 관한 규정하에 수입 자동차 부품 및 구성요소가 불이익을 받고 있다고 주장했다. 중국정부가 자동차 부품에 대해서 완제품에 비해 확연히 낮은 수준으로 관세를 양허하고도 실질적으로 중국 내 자동차 조립에 사용되는 부품이 특정 물량 이상으로 수입 되었을 경우, 이에 대해 완제품에 적용하는 것과 동등한 관세를 부과함으로써 수입 자동차부품에 대해 차별대우를 한다고 설명했다. 또한 상기 규정들과 관련한 조치들이 수출실적 및 국내제품 사용을 조건으로 WTO 규정에 위반하는 보조금을 지급하고 있다고 하였다.

2008년 7월, 유럽의 주장을 대부분 옹호하는 패널의 최종보고서가 공개되었다. 중국은 상소기구를 통해 패널의 판결을 번복하려 하였으나, 상소기구는 패널의 판결을 대부분 지지하였다. 그리고 WTO 분쟁기구는 2009년에 패널과 상소기구의 수정 최종보고서를 모두 받아들였다. 이에 따라 중국의 공업화신식화부(Ministry of Industry and Information Technology)와 국가발전개혁위원회(National Development and Reform Commission)는 공동성명을 통해 불법보조금 판정을 받은 중국의 자동차산업 개발 정책에 따른 조치들을 폐지하기로 발표하였다. 그리고 2009년 8월 28일, 중국 세관인 해관총서 및 관련 기구들이 자동차 부품 및 구성요소의 운영에 관

한 조치(Decree No. 125)를 철폐할 것을 공표하였고, 이로써 중국이 WTO 분쟁기구의 결정과 권고를 준수하였다고 발표했다.

나) Philippines – Measures Affecting Trade and Investment in the Motor Vehicle(DS 195)

미국은 필리핀 정부의 자동차 개발 프로그램, 상용차 개발 프로그램 및 오토바이 개발 프로그램(총칭하여 Motor Vehicle Development Program: ‘MVDP’)하에 제조업자들이 특정 수준 이상으로 자국의 부품 및 요소를 사용하거나 외화벌이를 하는 조건으로 자동차 부품, 요소 및 완제품의 수입에 대해 유리한 관세를 부과하는 행위가 불법 보조금에 해당한다며 WTO에 제소하였다.

다) Canada – Certain Measures Affecting the Automotive Industry(DS 139, 142)

일본과 유럽공동체는 캐나다가 미국과 맺은 자동차 협약(Auto Pact)을 통해 일부 자동차 제조업자들만이 무관세로 캐나다에 자동차를 수입, 유통할 수 있도록 특혜를 준 것과 이러한 특별세제가 캐나다 내에서 부가가치를 창출해야 하는 조건을 근거로 하는 것이 불공정하다며 WTO 보조금협정에 캐나다가 제소하였다.

2000년 2월, 패널은 캐나다 정부가 부여한 무관세 수입 혜택이 GATT 1994의 제1조와 제 24조를 위반하였으며, 보조금협정 제 3.1(a)조가 규정하는 금지보조금에 해당한다고 판정하였다. 또 이러한 혜택을 부여받기 위한 조건 역시 GATS 제 2조와 제 5조를 위반한다고 보았다. 같은 해 5월에 공개된 상소기구의 최종보고서는 패널의 결정을 대부분 옹호하면서도 WTO의 GATS 규정에 관한 판정을 일부 수정하였다. 분쟁기구는 캐나다가 금지보

조금을 90일 내로 신속히 철폐할 것을 권장하였으나, 이후 중재인의 권고에 따라 8개월의 ‘reasonable period of time’ 내로 불법 보조금을 폐지할 것을 촉구하였다. 캐나다가 부여받은 권고이행 만료일은 2001년 2월 19일이었고, 캐나다 정부는 하루 전인 18일에 분쟁기구의 권고를 준수하였다고 발표하였다.

라) Brazil – Certain Measures Affecting Trade and Investment
in the Automotive Sector(DS 51, 52, 65, 81)

일본, 미국, 유럽공동체는 브라질 정부가 1995년에 제정한 임시조치 제 1235번과 법령 제1761번을 발단으로 자동차 및 부품에 대한 수입을 저해하는 일부 투자 조치들이 계속적으로 연장, 개정되어 왔으며 WTO에 제소하였다. 구체적인 내용은 국산부품 규정과 이에 따른 특정 수입품에 대한 관세 할인, 자동차 및 관련 부품에 대한 수출가격과 수입가격 간에 특정 비율을 임의로 유지 등이 있다.

마) Indonesia – Certain Measures Affecting the Automobile
Industry(DS 54, 59, 64)

유럽공동체, 미국, 일본은 인도네시아 정부 주관의 National Car Programme을 통한 “국민자동차(national vehicle)”와 관련 부품에 대한 관세와 사치세 면제 및 수입대체보조금 내용과 관련하여 WTO에 제소하였다.

1998년 7월, 패널은 인도네시아 정부가 GATT 1994의 제1조와 2조, TRIMS 제2조 및 보조금협정 제5(c)조를 위반했다고 판정하였다. 반면 보조금협정 제 28.2조 및 TRIPS 제3조와 65.5조를 위반하는 내용은 찾지 못했다고 하였다. 인도네시아는 분쟁해결규칙과 절차에 관한 양해 제21조에 따라 WTO의 권고를 준수할 것을 표명했다. 유럽공동체는 양해 제21.3조에 근

거하여 중재인이 적절한 이행 기간을 결정할 것을 제안했다. 이에 따라 중재인은 인도네시아가 분쟁기구의 권고를 1999년 7월 23일까지 이행하도록 12개월의 시간을 부여하였다. 인도네시아 정부는 1999년 6월 24일에 새로 공표한 '1999년 자동차 정책'이 WTO의 결정과 권고를 반영하였다고 분쟁 기구에 전하였다.

2) 선박

가) European Communities – Aid for Commercial Vessels & Measures Affecting Trade in Commercial Vessels (DS 301, 307)

DS 273에 대응하여 한국은 유럽공동체의 Regulation 1177/2002("TDM 규정"), Regulation 1540/98 및 이와 관련한 이행 규정들이 상업용 선박 산업에 유리한 보조금을 지급하고 있다며 WTO에 제소하였다. 한국이 지적한 유럽 보조금의 형태에는 계약건 단위로 지급되는 무상지원, 수출신용, 보증 및 세제를 통한 운용 보조금과 구조조정 보조금, 지역 또는 투자 보조금, 연구개발 보조금, 환경 보조금 및 파산 및 폐점 보조금(insolvency and closure aid)이 있다. 조세지원과 관련한 예로는 스페인의 'tax lease scheme'이 있었는데, 가속 감가상각을 통한 법인세 과세이연이 문제점으로 지적되었다.

2005년 4월, 한국 정부의 주장을 옹호하는 패널보고서가 공개되었고, 6월에 WTO 분쟁기구가 최종보고서를 받아들였다. 유럽공동체는 7월 분쟁기구 모임을 통해 EC가 3월 31일에 만료된 TDM 규정을 연장하지 않았으며, 이에 따라 회원국들이 선박산업에 대한 보조금 지급을 중단, WTO의 권고사항을 준수하였다고 발표했다.

나) Korea – Measures Affecting Trade in Commercial Vessels
(DS 273)

유럽공동체는 한국정부가 국영은행을 통해 부채탕감, 이자삭감, 부채의 출자전환 등 형태로 불법 기업구조조정 보조금을 지급하였다고 WTO에 제소하였다. 아울러 조세특례제한법을 통한 현물기여와 분리 신설 계획에 대한 특별세제가 구조조정중인 회사 및 대우(Daewoo)에 국한된 점을 지적하며 특정성을 띤 보조금을 구성한다고 추정하였다. 또한 모든 한국 조선소를 대상으로 수출입은행이 선적 전 대출 및 선수금환급보증을 허용한 것도 또한 불공정 보조금이라고 주장하였다.

2005년 3월, 패널은 수출입은행의 선적 전 대출 및 선수금환급보증 사실이 부분적으로 보조금협정 제 3.1조와 제 3.2조를 위반한다고 판결하였다. 그리고 한국정부가 금지보조금들을 보조금협정 제 4.7조에 의거하여 지체 없이 90일 내로 철폐할 것을 권고하였다. 한편, 패널은 유럽공동체가 한국 기업의 구조조정과 관련하여 보조금이 존재하는 것을 입증하지 못했다고 판단하여 이 부분에 대해서는 유럽의 주장을 기각하였다. WTO 분쟁기구가 패널의 판정을 받아들이자, 한국 정부는 문제가 되었던 대출과 보증이 모두 상환되었거나 만료되었으므로, 분쟁기구의 권고를 준수하기 위한 추가적인 조치가 필요없다고 밝혔다. 유럽공동체는 한국의 주장에 반대하였지만 별도의 조치를 취하지는 않았고, 다만 금지보조금으로 판정된 보조금을 한국정부가 신속히 철폐할 것을 역설하였다.

3) 주류

가) India – Certain Taxes and Other Measures on Imported Wines and Spirits(DS 380)

유럽공동체는 인도 Maharashtra 및 Goa주가 유럽으로부터 수입한 와인 및 주류(HS codes 22.04, 22.05, 22.06 and 22.08)에 대해 차별적인 세금을 부과하고 있고, Tamil Nadu주에서 이러한 수입 주류의 소매를 규제를 하고 있다며 WTO에 제소하였다. 또 추가 협의를 통해 Karnataka주에서 유럽으로부터 수입한 주류에 ‘수수료(special fee)’ 및 ‘추가수수료(additional special fee)’를 부과함으로써 동종 국내 상품에 비해 과도한 국내세를 적용하고 있다고 지적하였다. 이 외에도 Andhra Pradesh 및 National Capital territory of Delhi에서 부과되는 차별적인 세제 및 국유의 Andhra Pradesh Beverages Corporation 및 Tamil Nadu State Market Corporation Limited의 와인 및 주류의 생산과 유통에서의 차별적인 행위가 유럽의 수출에 부정적 효과를 미친다고 주장하였다.

나) Canada – Tax Exemptions and Reductions fro Wine and Beer(DS 354)

유럽공동체는 순수 캐나다산 와인에 대해 캐나다 연방정부가 소비세를 면제 해주는 것과 매년 공증된 양조자로부터 국내에서 생산 또는 포장된 첫 75,000hl의 맥주에 대해 소비세를 감면해 주는 제도를 문제삼아 WTO에 제소하였다.

2008년 유럽공동체와 캐나다는 협의를 통해 캐나다 정부는 최혜국원칙에 따라 수입 주류에 대한 관세를 철폐하거나 단계적으로 관세를 인하하기로 약속하였다. 구체적으로 알코올을 함유하지 않은 포도주(HS 2202.90.10)

와 일부 포도주 및 포도즙(HS 2204), 유사포도주(HS 2205)를 무관세화하고, 2009년과 2010년에 단계적으로 적포도주(HS 2204.21.10, 2204.21.21, 2204.21.90)에 대한 관세를 인하하기로 하였다.

4) 농산물

가) United States – Domestic Support and Export Credit Guarantees for Agricultural Products(DS 365)

브라질은 미국의 농산품에 대한 재정지원 및 수출신용 보증에 대해 WTO에 제소하였다. 동 사례에서는 농업생산자에 대한 연료 및 휘발유에 대한 소비세, 거래세 면세와 농가 소득에 대한 감세도 같이 지적되었다.

나) United States – Subsidies on Upland Cotton(DS 267)

브라질은 미국 정부가 육지면(upland cotton) 생산자, 이용자 및 수출업자들에게 지급한 무상지원 및 ETI 세제를 통한 불법 보조금을 문제 삼아 WTO에 제소하였다.

2004년 9월 패넬은 미국의 수출신용제도가 WTO 보조금협정하에 수출 보조금을 구성하며, 3개의 수출신용보증 제도를 포함하여 몇 가지 금지보조금 지급 사실을 확인하였다고 발표했다. 미국의 항소에도 불구하고 2005년 4월 상소기구가 패넬의 판정을 지지하는 최종보고서를 공개하자 미 정부는 분쟁기구의 권고를 준수하기 위한 몇 가지 정책을 이미 검토 중이라고 대응하였다. 하지만 브라질 정부는 미국의 WTO 권고 이행을 계속적으로 문제삼아 분쟁기구로부터 보복조치를 부여할 수 있는 권한을 획득하였다. 2010년 8월 브라질과 미국은 ‘Framework for a Mutually Agreed Solution to the Cotton Dispute in the WTO’에 합의하고 이 사실을 분쟁기

구에 알렸다. 이를 통해 양국은 연 4회 이상의 협의를 통해 육지면 분쟁에 대한 해법을 찾기로 하고, 브라질 정부는 합의가 만료될 때까지 분쟁기구로부터 부여받은 보복조치를 행사하지 않기로 약속하였다.

다) Canada – Measures Affecting Importation of Milk and the Exportation of Dairy Products (DS 103)

미국은 캐나다 정부가 유제품에 부과하는 것으로 추정하는 수출보조금 및 우유에 대한 관세할당제도의 운용에 관하여 문제를 제기를 하였다. 그리고 이러한 불공정 제도들이 미국의 유제품 판매에 부정적인 효과를 준다면 WTO 보조금협정 및 농업협정 등에 근거하여 캐나다를 제소하였다.

5) 기타

가) China – Grants, Loans and Other Incentives(DS 387, 388, 390)

과테말라, 멕시코, 미국은 중국이 자국 기업들에 부여하는 무상지원, 대출 및 기타 혜택을 문제삼아 WTO에 제소하였다. 주로 재정지원에 대한 보조금 사례이지만, China World Top Brand Programme과 Chinese Famous Export Brand Program과 관련하여 중국 국세청 회람을 제소의 근거 중 하나로 든 것으로 보아 조세지원 또한 이루어졌음을 유추할 수 있다.

나) China – Certain Measures Granting Refunds, Reductions or Exemptions from Taxes and Other Payments (DS 358, 359)

미국과 멕시코는 중국정부가 특정 수출실적 요건을 충족하는 기업 혹은

기업의 수입품 대신 국내 상품의 사용을 조건으로 세금 반환, 감세 혹은 면세를 통해 징수해야 할 세입을 거두지 않은 것이 WTO 규정을 위반한다며 중국을 제소하였다. 아울러, 이러한 세제가 수입된 동종 상품의 판매에 불리하게 작용하는 점을 근거로 내국민대우 원칙에 어긋난다고 덧붙였다.

다) Japan – Tariff Quotas and Subsidies Affecting Leather (DS 147)

유럽공동체는 가죽에 대한 일본의 관세할당제도의 복잡성과 Dowa지방 및 일본의 전반적인 가죽산업을 겨냥한 추정보조금을 문제삼아 WTO에 제소하였다. 유럽의 주장에 따르면 일본 통상산업성이 가죽에 관한 3개의 관세할당제도를 매년 공시하는데, 단 하루뿐인 가죽 수입 라이선스 지원 기회라든가 지나치게 짧은 유효기간 등 관세할당제도 운용의 복잡성을 비판하였다. 또 ‘특별 재정조치법(Law concerning Special Measures)’에 근거하여 15개의 특정성을 띤 보조금 프로그램이 지속적으로 지급되고 있으며 이것이 유럽공동체의 이익에 심각한 손상을 입힌다고 역설하였다.

라) Australia – Textile, Clothing and Footwear Import Credit Scheme(DS 57)

미국은 호주 정부의 Textile, Clothing and Footwear Import Credit Scheme (TCF)하에 몇 개의 지정된 상품에 대한 국내 수출업자들이 수출품에 대한 국내 발생 부가가치의 비중에 따라 수입신용을 얻고, 이렇게 획득한 수입신용의 정도에 따라 특정 상품을 수입할 경우 관세 할인을 받도록 하는 제도가 보조금협정을 위반한다며 WTO에 제소하였다.

3. 재정지원과 관련된 분쟁사례

가. 캐나다 항공기보조금 분쟁⁵⁶⁾

캐나다와 브라질 간의 항공기산업 보조금 분쟁은 양국이 중시하는 항공기 산업정책의 합법성에 대해 문제를 제기함으로써 매우 첨예하게 대립하였고, 또한 WTO 판정 후에도 이행단계에서 많은 논란을 야기하였다. 캐나다는 WTO 판정 이후 브라질 정부의 이행조치에 관해 2차례 이행패널 절차를 진행하였고, 브라질도 이행패널절차를 진행했을 뿐만 아니라 관련 보조금조치에 대한 추가적인 분쟁을 제소하였다.

첨예한 대립을 야기한 정부보조금조치 중에 캐나다 정부에 의한 Technology Partnerships Canada(TPC) 프로그램과 Defense Industry Productivity Program(DIPP)이 있는데, 두 프로그램 모두 명목상 연구개발 지원을 위한 보조금조치에 해당한다. 이하에서는 동 분쟁에서 논의된 연구개발 지원에 대한 내용과 WTO협정 위반으로 판정받게 된 근거 및 이행과정에 대해서 검토해 본다.

56) 이하 부분은 안덕근(2007), pp. 357~384에서 발췌·재정리함.

〈표 IV-3〉 캐나다-브라질 항공산업 관련 보조금분쟁 진행경과

		캐나다 제소 사건	브라질 제소사건
1차 분쟁	1996.6.18	협의 요청 (WT/DS46)	
	1996.9.16	패널설치 요청	
	1996.10.3	패널설치 재요청/철회	
	1997.3.10		협의 요청 (WT/DS70)
	1998.7.10	패널설치 요청	패널설치 요청
	1999.4.14	패널보고서 회람	패널보고서 회람
	1999.5.3.	상소 요청	상소 요청
	1999.8.2	상소기구보고서 회람	상소기구보고서 회람
	1999.8.20	분쟁해결기구 판정 채택	
1차 이행분쟁	1999.11.23	이행패널 신청	이행패널 신청
	2000.5.9	이행패널보고서 회람	이행패널보고서 회람
	2000.5.22	상소 요청	상소 요청
	2000.7.21	이행에 관한 상소기구보고서 회람	이행에 관한 상소기구보고서 회람
	2000.8.4	분쟁해결기구 판정 채택	
2차 이행분쟁	2001.1.19	이행패널 재신청	
	2001.1.22		협의 요청 (WT/DS222)
	2001.3.1		패널설치 요청
	2001.7.26	이행패널보고서 회람	
	2001.8.23	분쟁해결기구 판정 채택	
	2002.1.28		패널보고서 회람
	2002.2.19		분쟁해결기구 판정 채택

1) 분쟁배경 및 사안

브라질이 캐나다 정부를 상대로 제소한 항공기산업 보조금사건(Canada-Measures Affecting the Export of Civilian Aircraft, 이하 ‘Canada-Aircraft’ 사건)에서 브라질 정부는 1996년에 설립되어 운영 중인 Technology Partnerships Canada(TPC)는 사실상 기존에 운영되어 오던 Defense Industry Productivity Program(DIPP)를 계승한 프로그램으로서 수출보조금에 해당

한다고 주장하였다. 이와 관련하여 브라질은 TPC 연례보고서에서 “TPC funding is intended to cover outstanding commitments under the Defence Industry Productivity Programme (DIPP)”라고 명시적으로 언급하고 있는 점을 지적하고 있다.⁵⁷⁾ 브라질 정부는 DIPP하에서 총 20억캐나다달러 규모의 항공산업에 대한 지원이 이루어졌는데, 명목상 방위산업이라는 이름을 사용하고 있으나 실제로는 거의 모든 자금이 민간에 지원되도록 규정되었다고 주장하였다. 또한, 원칙적으로 “환경기술, 생명공학, 정보통신 및 신소재, 항공 및 방위산업”에 지원하도록 되어 있으나 실제로는 항공산업 부문이 전적인 지원의 수혜대상이 된다는 점과, TPC 사업성격에서 제시되고 있듯이 경제성장과 고용을 촉진하는 데 잠재력이 큰 상용화 직전 단계 상품들이 실질적으로 시장에 진출하도록 지원하는 데 목적을 두는 점 등을 감안할 때 TPC는 수출보조금에 해당한다고 주장했다.

가) 보조금 여부

브라질은 TPC가 수출시장에서의 판매를 목적으로 하는 고도 기술상품 개발을 위한 조건부 상환투자라고 주장하였다. 즉, 지원대상 개발사업이 상업적으로 성과가 있는 경우에 한하여 로열티 기준으로 상환되게 하므로, 이는 조건부 상환투자에 해당한다고 주장하였다. 더욱이, 해당 기술개발이 성공적이지 않은 경우에는 수혜기업 입장에서 아무런 상환 의무가 없으므로 투자의 하방리스크가 없을 뿐만 아니라, 캐나다 정부가 보조금을 상환하는 경우에도 기대수익률이 시장기대 수익률에 훨씬 미치지 못함으로써 상당한 수준의 혜택을 발생하는 보조금이라고 주장하였다.

예를 들어, 1996년 10월 21일자로 TPC하에서 Bombardier사의 70인석용 Canada Air Regional Jet 프로젝트 (CRJ-700)에 8,700만캐나다달러의 용자

57) TPC Annual Report 1996-1997, p. 20.

지원이 이루어지고 있다고 공표되었는데, 동 지원은 해당 사업이 이익을 발생하는 경우에 한해 상환된다. 그러나 Bombardier사의 경우 이러한 캐나다 정부의 조건부 상환투자자에 지원된 총금액의 5%정도밖에 상환하지 못하고 있는 상황이다.⁵⁸⁾

또한, 실제로 CRJ-700사업에 대해 상환이 이루어지기 위해서는 250대 이상의 해당 항공기가 판매되어야 하는데 예정된 최초 항공기 인도는 2000년으로 예정되어 있었다. 더욱이 Bombardier사에 의하면 투자 원금을 상환하기 위해서도 400대 이상의 항공기 판매가 요구되는데, 산업분석보고서에 따르면 CRJ-700은 연간 25대 정도의 생산여력밖에 없으며 2005년까지 127대에서 178대 정도의 생산이 전망되고 있었다. 브라질은 이에 기초하여 CRJ-700에 대한 TPC 용자의 수익률이 1.76%에 그친다고 주장하면서, 보다 현실적인 16.9~21.9% 수준의 시장수익률을 감안할 때 캐나다 정부는 동 사업에 대해 연간 1,318만캐나다달러에서 1,754만캐나다달러정도의 보조금을 지급하고 있다고 주장하였다. 여기에 실제 상환이 2011년까지는 유예되는 점을 감안하여 Bombardier가 받는 혜택의 1998년 현재가치로 계산하면 0.9~2.1억캐나다달러에 이른다고 브라질은 주장하였다.

또한 브라질은 유사한 형태의 지원이 Bombardier사 자회사인 de Havilland사에도 제공되었는데 TPC하의 기대수익률은 3.02%에 그치고 있으며 1998년 현재가치로 환산한 혜택은 4,300만~7,700만 캐나다달러에 달한다고 브라질은 주장하였다. 한편, de Havilland사의 경우 DIPPh에서 지원받은 4.2억캐나다달러 중 1%정도만 상환한 것으로 보고되고 있다.

여타 회사들도 TPC 지원을 받고 있는데 Bombardier사의 생산에 관련되고 있다. TPC하에서 1.47억캐나다달러의 지원을 받은 Pratt & Whitney Canada사의 경우 Bombardier사에 주로 비행기 엔진을 공급하는데, 총혜택의 1998년 현재가치로 계산하면 0.97~1.82억캐나다달러에 이른다고 브라

58) Industry Canada Audit Report (1998).

질은 주장하였다. Allied Signal Aerospace Canada사의 경우 1,270만 캐나다달러의 지원을 받았는데 Bombardier사 항공기의 동력시스템 제작에 관련되어 있으며, 990만캐나다달러의 지원을 받은 Sextant Avionique Canada Inc.사의 경우에는 항법제어장치 개발과 관련이 있다.

뿐만 아니라, 브라질은 WTO에서 공표되는 1998년 무역정책보고서에서 TPC가 연방정부에 의한 보조금의 일종으로 소개되는 점과 일반적으로 TPC 형태의 지원을 WTO 차원에서는 출연(grant)으로 묘사하는 점 등을 들어 TPC를 보조금으로 주장하였다.

한편, 이러한 주장에 대해 캐나다 정부는 해당 지원은 각 지원 프로그램 별로 전체 소요예산의 평균 30% 미만 수준에서 지원되었으며, 로열티 지급이 수익이 아니라 매출에 연동되고 고정된 규모에 제약을 받지 않는다는 점을 들어 출연이 아니라 투자에 해당한다고 주장하였다.

나) 수출보조금 여부

브라질은 상기 지원이 수출보조금에 해당한다는 점에 관하여, TPC사업 연례보고서, 캐나다 산업자원부 자료에서의 언급, 기타 고위 정부 공무원들의 발언에서 캐나다 항공산업의 수출기여도와 수출증가 가능성, TPC를 통한 수출증대 추진 등이 거듭 확인되고 있는 점을 지적하였다. 또한, 1992년부터 판매된 CRJ 항공기와 Dash 8 항공기의 경우 전량이 수출되고 있는 점 등도 해당 산업분야에 대한 TPC 지원의 수출연계성을 입증하는 증거로 제시되었다. TPC하에서 여타 산업부문도 지원이 되기는 하였으나, 사실상 전량 수출에 의존하는 중형항공기산업 부문에 대규모 지원이 이루어진 점은 동 지원이 사실상 수출보조금이라고 주장하였다. 특히, 수출 진흥에 관한 캐나다 정부의 고위 공무원들에 의한 발언 내용들이 해당 조치의 수출보조금 성격을 입증하는 증거자료로 인용되고 있다. 이러한 사실은 최근 우리 정부의 조치에 대한 홍보성 자료의 준비와 유포에 있어 많은 시사점

을 주는 부분이다⁵⁹⁾.

이에 대해 캐나다 정부는 TPC가 전 산업부문에 걸쳐 균등하게 지원함으로써 기초적인 산업경쟁력 제고를 시도하는 조치로서 1998년 9월 30일 현재 총 65개 사업에 5.8억캐나다달러에 달하는 지원을 하는 것 가운데 48개 사업(1.7억캐나다달러)이 환경과 enabling 기술에 대한 지원이라는 점을 지적하였다. 또한, 캐나다 정부는 TPC의 선정 기준 자체에 수출증대라는 요소가 직접적으로 작용하는 것이 아니며, TPC의 지원받은 경우에도 수출을 반드시 해야 하는 법적인 의무가 없다고 주장하면서 수출과의 연계성을 부인하였다. 즉, TPC의 지원받은 경우 수출을 하지 않거나 국내 판매에 치중한다고 하여 로열티가 증가되는 등의 과징금이 부과되지 않으며, 지원의 효과를 증대시키는 차원에서 사업의 성공 가능성을 검토할 뿐이라고 주장하였다. TPC 연례보고서 등에서 언급한 수출증대 취지는 전반적인 기술력 강화에 의한 결과일 뿐이며, 단순히 기술개발에 의한 수출증대 효과가 발생한다는 사실만으로 해당 지원을 수출보조금으로 간주할 수는 없다고 주장하였다.

또한, 캐나다 정부는 캐나다 경제에 항공산업의 중요성을 인정하는 공식적인 언급이나 TPC의 목적으로 수출증대가 언급되는 점 등이 그 자체로서 TPC 프로그램이 수출연계성을 가진다는 증거는 될 수 없다고 주장하였다. 항공산업의 수출편향성은 시장상황에 의해 입증되는 사실이지, TPC 프로그램의 전제조건이 아니라고 주장하였다. 즉, 항공산업은 가장 개방되고 세계화되어 있는 산업부문 중 하나로서, 전반적인 캐나다 경제, 특히 제조업 분야의 높은 수출의존도는 불가피한 현상일 뿐이라고 주장하였다.

59) 자세한 내용은 부록 참고.

2) 패널 및 상소기구 판결

패널은 우선 상기 TPC 지원이 정부에 의한 재정적인 기여로서 보조금 협정상의 보조금에 해당한다는 점에 대해서는 별다른 문제를 제기하지 않았다.

수출보조금 판정과 관련하여서는 법적인(de jure) 성격보다는 사실상(de facto) 성격에 논의가 집중되고 있다. 사실상(de facto) 수출보조금의 입증과 관련하여, 패널은 제반 관련 사실들이 종합적으로 검토되어야 하는데 이러한 입증은 엄밀한 사실관계에 기초해야 한다고 판정하였다. 또한, 관련 조항의 법적인 해석과 관련하여서는 이른바 ‘But for’ test를 제시하였는데, 보조금에 수반되는 수출에 대한 기대가 없었다면 정부에 의한 지원이 되지 않았을 것이라는 점을 사실로 입증하여야 한다고 판결하였다. 이러한 법적인 해석을 바탕으로 패널은 관련 증거자료를 검토한 후 브라질 정부가 TPC가 수출보조금에 해당한다는 일응 입증(prima facie case)을 하였으며, 이를 캐나다가 반박하지 못하였는바, TPC를 수출보조금이라고 판결하였다.

그런데 상기 판정에서 패널이 브라질의 prima facie case 입증의 기초로 인용하는 증거자료들⁶⁰⁾로 연구개발정책에 관한 홍보나 기획에 관련된 캐나다 정부의 발표내용을 인용하면서 TPC에 의한 금융지원이 사실상 수출촉진을 위해 ‘기획(designed and structured)된’ 수출보조금이라고 판정하였다. 특히 이와 관련하여서, 패널은 항공산업 부문의 TPC 지원이 높은 수출잠재력을 가지는 상용화 직전단계의 사업들에 대해 제공되었다는 점을 상기시켰다.

상기 자료들에서 알 수 있듯이, 상당히 광범위한 자료들이 종합적으로 TPC 지원의 수출연계성을 입증하는 자료로 인용되고 있는데, 특히 TPC를

60) 향후 연구개발정책에 관한 홍보나 기획에 관련된 우리의 경우에 시사점이 매우 크므로 해당 전문을 부록에 인용하였다.

주관하여 시행하는 부서가 발간한 자료들에 제시된 사업의 성격 규명이 중요한 역할을 하고 있다. 예를 들어, 1996-1997 TPC Business Plan이라는 자료에서 언급된 “항공산업 부문에 대한 지원 원칙 또는 방식이 높은 수출잠재력을 가지는 상용화 직전단계의 사업들을 발굴하여 직접적으로 지원하는 것”이라는 부분은 패널에 의해 판정의 여러 부분에서 재삼 언급되고 있는 점에 비추어 볼 때, 수출연계성 판정에 핵심적인 기여를 한 것으로 보인다. 또한, 1996~1997 TPC 연례보고서에서 언급된 “TPC 지원 수혜기업에 의한 생산품의 80%가 수출되고 있으며, TPC가 이러한 수출주도형 성공신화에 중요한 파트너로서 자부심을 가진다.”는 등의 표현, TPC 지원서에 명시된 수출신장 효과 명기 요건 등도 수출보조금적 성격을 입증하는 데 중요한 증거자료로 간주되고 있다. 그리고 TPC 주관사업단에 의한 인터넷 홈페이지에 있는 자료뿐만 아니라, 캐나다 산업자원부의 인터넷 홈페이지에 나타나고 있는 TPC 관련 언급들도 패널에 의해 설득력 있는 증거자료로 채택되고 있는 점은 주의해야 할 부분이다.

따라서 상기 패널 판정에서 검토되는 증거자료의 내용과 수준은 향후 우리가 유사한 연구개발 지원사업을 시행함에 있어 온라인 또는 보도자료 등의 공표 자료 준비 및 시행과정과 관련한 절차 마련에 중대한 교훈과 시사점을 제공하고 있다.

한편, 상기패널 판정은 캐나다 정부에 의해 상소되었는데, 상소기구는 동 쟁점의 판결에서 우선 사실상 수출보조금 판정을 위한 3가지 법적 요건을 제시하였다. 첫째, 보조금을 제공하는 정부가 수출실적에 기초한 지원조건을 제시하였는가 하는 것이다. 둘째, 수출효과가 기대되었는가 하는 것이다. 셋째, 보조금 제공이 수출증가에 연동되었는가 하는 것이다. 특히, 상기 요건의 적용에 있어 상소기구는 수출에 대한 기대가 있었다는 점과 보조금 지원이 수출에 연동되었다는 법적 요건을 혼동해서는 안 된다고 명시하였다.

한편, 상소기구는 패널이 “보조금에 의해 지원된 상품이 수출시장에 근

접할수록 보조금의 수출보조금적 성격이 강해지고, 반대의 경우에는 수출 보조금적 성격이 적다”라고 판결한 부분에 대해 이러한 법적인 추정이 반드시 성립하지는 않는다고 해석을 수정하였다. 그러나 이러한 해석의 수정에도 불구하고 패널의 사실관계 검토와 관련해서는 법적인 문제가 없다고 판결하여, 캐나다의 TPC 프로그램이 수출보조금에 해당한다는 패널 판정을 재확인하였다.

3) 이행분쟁과 패널/상소기구 판결

가) 사실관계

분쟁해결기구가 1999년 8월 20일자로 앞에서 설명한 패널 및 상소기구 보고서를 채택함으로써 캐나다에 대한 이행권고 시한이 채택일로부터 90일, 즉 1999년 11월 18일로 결정되었다.

캐나다는 분쟁해결기구의 권고사항을 이행하기 위해 1999년 11월 18일자로 기존의 TPC Contribution Agreement하에서 항공기산업분야에 지원을 하지 않겠다고 밝혔다. 또한, 캐나다 정부는 상소기구 보고서 회람 이전에 체결된 두 개의 다른 항공기산업 프로젝트에 제공된 조건부 승인을 철회하였다. 마지막으로 캐나다는 보조금협정과 합치하도록 TPC 프로그램을 재편하는 조치를 취하였다.⁶¹⁾

보다 구체적으로, 당시 TPC 주관기구의 보고서에 따르면 WTO 판정 직후 판결의 이행을 위해 1,640만캐나다달러에 달하는 5개 프로젝트의 지원을 중단하였으며, 2개의 지원 대상 프로젝트 계획도 폐기하였다. 또한, 전 투자분야를 망라하여 총 86개 지원 요청을 폐기하고 TPC 프로그램 자체를

61) 캐나다가 패소함으로써 불이익을 당한 것은 이것뿐이며, 불법적 보조금 환수에 있어 WTO 패널에서는 retrospective remedy를 적용하지 않기 때문에 이전의 지원 프로그램에 대해서는 별다른 권고 조치가 없었다.

전면적으로 재조정하였다. 1999년 11월 18일자로 공표된 수정된 TPC를 발표하였다.⁶²⁾

한편, 이러한 TPC 프로그램의 재조정은 항공기사업을 포함한 기존의 사업 진행을 상당부분 지연시키게 되었는데, 6,600만캐나다달러 규모의 예산 지원에 영향을 미치게 되었을 뿐만 아니라 TPC하에서 유지되는 사업의 약 3분의 1에서 3분의 2 정도를 왜곡하는 효과가 발생하였다. 따라서 WTO 판정에 의해 영향을 받은 사업의 약 절반가량에 대해서 예산지원계획 자체가 재조정되었으며 연간 예산지원계획도 수정되었다.⁶³⁾

그러나 이러한 캐나다의 이행조치에 대해 브라질 정부는 여전히 보조금협정 위반을 주장하면서 원패널에게 이행조치의 합법성에 대해 판결해 줄 것을 요청하였다. 즉, 브라질은 TPC 프로그램의 모든 기본적인 요소들은 변하지 않고 남아 있으며 그러한 요소들의 대부분은 여전히 변화되지 않을 것이라고 주장하였다. 특히 이러한 주장과 관련하여, 브라질은 다음 네 가지 요인들이 항공기 산업에 대한 미래의 TPC 지원을 사실상 수출보조금으로 만들 것이라고 주장하였다. (1) 대상 산업분야가 수출지향적인 성향에 근거하여 특정적으로 지정되고 있으며, (2) 대상 경제활동이 준시장(near-market) 프로젝트에서의 관심을 지속적으로 기만하고 있으며, (3) 수출실적이 암묵적인 선발과 평가기준이 되고 있으며, (4) 많은 TPC 문서가 대체되거나 수정되지 않았다.

나) 패널 판정

패널은 이러한 각각의 브라질 주장을 검토한 후, 모두 기각하였다. 패널은 (1)에서의 항공 부문에 대한 특정적인 지정문제에 대해서 분쟁해결기구

62) 자세한 TCP내용은 부록 참고.

63) Technology Partnership Canada Annual Report 1999-2000(2000).

권고사항의 기초를 구성하는 부분이 아니므로 관련이 없는 사항으로 판결하였다. 즉, 이행판결 패널은 그러한 특정적인 지정문제가 원패널 판결의 부분에 포함되지 않았으므로 분쟁해결기구의 권고 또한 캐나다로 하여금 TPC 지원이 항공기산업분야를 특정적으로 지정하지 않도록 하는 내용을 포함할 수 없다고 결론지으면서, 동 쟁점에 대한 검토를 할 필요가 없다고 판결하였다. (2)의 주장과 관련하여서, 패널은 브라질이 새로운 TPC 조치가 그러한 준시장 프로젝트에 관심이 있다는 점 또는 새로운 TPC 조치가 기본적으로 기존의 것과 사실상 동일하다는 점에 대해 입증하지 못하고 있다고 판결하였다. (3)의 쟁점과 관련하여 패널은 브라질이 새로운 TPC와 수출 사이에 ‘밀접한 관련’이 있다고 주장한 것을 기각하였다. (4)의 TPC 문서와 관련하여서는 두 개의 중요한 TPC 문서가 검토되었는데 그러한 문서가 수출에 결부되어 있다는 증거가 없을 뿐 아니라, 기존의 TPC 문서가 더 이상 적용되지 않는 것으로 보인다고 패널은 판결하였 있다. 이러한 결론에 따라, 최종적으로 패널은 브라질이 캐나다가 TPC 지원에 관한 분쟁해결기구의 권고를 이행하지 못하였다는 점을 입증하지 못하였다고 판결하였다.

다) 상소기구 판정

브라질은 이러한 패널판정을 상소기구에 회부하였다. 우선, 브라질은 이행패널이 쟁점 (1)에 대해 판결하기를 거부한 것에 대해 법적인 오류라고 주장하면서, 동 패널이 캐나다가 분쟁해결기구의 권고를 이행하기 위해 TPC 프로그램을 개정하였는지 여부에 대해서만 검토하고 있을 뿐, 개정된 TPC 프로그램이 보조금협정과 합치하는지 여부에 대해서는 검토하지 않고 있다고 주장하였다.

동 쟁점과 관련하여, 상소기구는 이행판결의 대상은 개정된 조치이며, 패널에 의해 적용된 기준인 캐나다가 TPC 지원이 향후에 보조금협정과 합

치하도록 보장하고 있는지 여부는 실제 적용상 매우 어려운 내용이며 조심스럽게 다루어져야 할 사안이라고 설명하였다. 즉, 알 수 없는 미래에 관련 조치가 어떠한 방식으로 집행될 것인지는 사실상 거의 예측이 불가능하므로 상기한 바의 패널 판정은 엄격하게 자구에 기초하여 해석하면 문제의 소지가 있다는 것이다. 따라서 이러한 경우 적절한 판정 기준은 개정된 TPC 프로그램이 제3.1(a)조의 의미 아래 금지된 수출보조금과 관련되어 있는지를 결정하는 것이라고 판결하였다.

또한, 상소기구는 패널이 패널절차에 대해 캐나다가 분쟁해결기구의 권고를 이행하였는지의 사안에 국한되어 있다고 판결함으로써 보조금협정에 합치하지 않는 기존 프로그램의 측면들을 제외시킨 점에서 법적 오류를 범하였다고 판결하였다. 이러한 관점에서, 상소기구는 이행판결에서 패널이 원패널절차의 관점에서 해당 조치를 검토하도록 제한되어 있지 않다고 판결하였다. 즉, 이행조치와 관련된 주장, 사실관계 등은 원패널절차에서의 것들과 당연히 같지 않을 수 있으므로, 상소기구는 관련 주장이 원패널절차의 부분이 아니라는 이유로 특징적인 지정문제에 대한 브라질의 주장을 검토하지 않은 것은 패널의 법적인 오류라고 지적하고 있다.

이러한 결론에 따라, 상소기구는 이행판결 패널절차에서의 합의된 사실관계에 입각하여 법적인 분석을 완료하고 있다. 상소기구는 보조금과 수출 실적 간의 조건부 관계가 성립되는 경우에 수출보조금이 인정된다는 판결을 지적하면서 다음의 두 가지 이유에서 브라질의 주장을 기각하였다. 첫째, 상소기구는 어떠한 산업분야가 높은 수출지향적인 성향을 가진다는 사실 자체가 보조금의 수혜 가능성을 완전히 배제할 수는 없다고 판정하였다. 즉, 보조금을 지급받은 산업분야의 높은 수출성향 자체만으로는 상소기구가 수출조건부 판정을 하기에 충분하지 않다는 것이다. 둘째, 상소기구는 동 쟁점과 관련하여 브라질이 제출한 증거자료가 기존의 TPC 프로그램에 관한 것이며, 개정된 프로그램에 관한 것이 아니라고 판결하였다. 따라서 상소기구는 브라질이 캐나다 항공기산업분야가 높은 수출성향 때문

에 특정적으로 지정되었다는 점을 입증하지 못하였다고 판결하였다.

4) 캐나다 정부의 정책 수정과 시사점

상기 분쟁 이후에 진행된 캐나다 정부의 TPC 수정에 의해 Bombardier사의 CRJ 프로젝트에 대한 직접적인 지원은 전면적으로 중단되었다. TPC하에서 2000년 이후 지원된 내역을 보면 Pratt & Whitney Canada와 같이 일부 Bombardier사의 항공기 제작에 사용되는 부품 생산에 관련되는 업체에 대한 지원이 지속되고 있으나 최소한 CRJ 프로젝트에 직접적으로 관련되는 사업에 대한 지원은 모두 중단되었다. 최소한 1999년 이후의 TPC 연례보고서에서는 나타나지 않고 있다. 특히, 2000년 보고서부터는 항공기산업 부분의 지원내역에 대해 구체적인 내용이 삭제되고 매우 간결하게 사업 성격과 지원 총액만 기술되고 있는 점은 주목할 만하다.⁶⁴⁾

이후 브라질 정부는 항공기 수출 지원을 위한 금융지원조치에 대해 별도의 분쟁을 제기한 바 있으나, 연구개발보조금에 대한 문제는 다시 거론되지 않았다.

앞서 언급한 바와 같이, 현재 WTO 분쟁해결기구의 판결에 의해 진행중인 보조금조치가 위법 판정을 받는 경우 피소국은 해당 보조금을 이행 기간 내에 중단할 의무가 있는데 기존에 지급된 보조금에 대해서는 일반적으로 환수 의무가 부과되지 않는다. 현재까지 GATT/WTO체제하에서 유일하게 Australia - Subsidies Provided to Producers and Exporters of Automotive Leather (DS126)사건에서 패널이 기존에 지급된 보조금의 환수를 권고한 바가 있으나 이는 현재 예외적인 사례로 받아들여지고 있으며 보조금 관련 후속 분쟁에서는 그러한 환수조치 권고가 채택되지 않고 있다. 따라서 일

64) Technology Partnership Canada Annual Report 1999-2000(2000).

견 연구개발 보조금의 경우 이러한 이행조치상 제약에 근거하여 조치의 합법성 여부를 불문하고 시행하려는 선호가 있을 수 있다.

그러나 캐나다의 사례에서 나타나는 바와 같이 대부분 중장기적인 계획 아래 추진되는 연구개발사업의 경우 추진 과정에서 예상치 못한 국제통상 규범 위반 판정으로 불시에 중단됨에 따라 심각한 사업 추진상 문제가 발생할 수 있다. 그러므로 중장기적인 비전과 사업계획에 기초하여 추진되는 연구개발사업의 기획과 시행에서 WTO 보조금 규범의 합치성 검토는 매우 중요한 과제로 인식되어야 한다.

나. 미국 및 유럽연합 항공기보조금 분쟁사례

1) 분쟁의 배경

1916년에 설립된 보잉사는 전 세계 항공시대를 개막하였고, 미 연방정부의 주요 계약업체로서 수많은 군수 계약을 성사시키며 급성장하였다. 1960~70년대 민간항공시장에서 보잉(Boeing)사의 독점에 제동을 건 것은 바로 에어버스(Airbus) 컨소시엄이었다. 에어버스 컨소시엄은 독일, 프랑스, 스페인 및 영국을 대표하는 항공사들의 공동산업체로서 1969년에 발족하였다.⁶⁵⁾ 유럽 국가들은 미국의 보잉사가 이미 미국 정부로부터 수십 년간 군수계약과 재정지원을 통해 민간항공시장에서 우위를 차지하였다고 생각하였기 때문에 유럽 국가들도 에어버스에 정부 지원을 아끼지 않았다.

65) 에어버스 컨소시엄의 정회원에는 80%의 지분을 차지한 독일·프랑스·스페인 소유의 European Aeronautic Defence and Space Company (EADS)와 나머지 20%를 차지한 영국의 BAE Systems가 있다. 종종 위험분산을 목적으로 벨기에의 Belairbus와 이탈리아의 Alenia가 준회원 자격으로 컨소시엄의 특정 프로젝트에 합류하기도 한다. 장기간에 걸친 주식거래를 통해 EADS는 2006년 10월 13일에 마침내 BAE의 나머지 20% 지분을 모두 매입하였다.

그 결과 유럽의 에어버스사는 미국의 보잉사와 함께 전 세계 항공시장을 사실상 양분하는 항공사로 성장하였다.⁶⁶⁾ 특히 100인 이상의 승객 혹은 그에 준하는 화물량을 수용할 수 있는 대형 민간항공기를 제조하는 회사로는 보잉과 에어버스가 유일하였다.⁶⁷⁾

1975년 미국과 EC는 수출지원 금융 및 보조금과 관련하여 처음으로 법적 논쟁을 시작하였다. 그 결과 1978년 Large Aircraft Sector Understanding이 포함된 ‘OECD Consensus on Export Credits,’가 합의되었고, 1979년 도쿄라운드에서는 ‘GATT 민간항공기협정(Agreement on Civil Aircraft)’이 합의되었다. OECD 합의는 공식적인 수출신용에 대한 최소한의 규정을 확립하였고, GATT 민간항공기협정은 항공기 관세를 철폐⁶⁸⁾하는 데 합의하였다. 그러나 공공지원에 대해서는 규정하지 않고 다만 체결 국가들이 GATT의 보조금협정에 호소할 권리를 인정했다. 이는 현실적으로 민간항공기에 대한 모든 공공지원을 철폐하는 것이 불가능하고 또한 상계관세초치 등과 같은 무역구제를 통한 무역 전쟁은 양국의 이익에 도움이 되지 않음을 잘 이해하고 있었기 때문이다.⁶⁹⁾

그 후 대형 민간항공기사업에 대한 정부 지원이 크게 증가하자, 1992년 미국과 EC는 ‘Bilateral EU-US Agreement on Trade in Large Civil Aircraft’를 채택하여 합의된 수준 내에서만 자국의 항공기산업에 지원하기로 했다. 대표적인 예를 들어 보면, 유럽은 에어버스사에 착수지원금을 보조해주고 유리한 조건으로 원금과 이자를 돌려받는 ‘Repayable Launch Investment’제

66) 대형 민간항공기는 중형항공기나 군용항공기와 구분된다.

67) 이 외에도 MacDonnell Douglas라는 미국 제조회사가 있었으나, 1997년에 보잉사에 합병되었다.

68) GATT 민간항공기협정은 군용 항공기를 제외한 모든 민항공기에 대한 수입관세를 철폐하였다. 여기에는 민간항공기의 엔진, 부품 및 하부조립, 비행기 시뮬레이션 및 관련 부품에 대한 수입관세도 포함된다.

69) 게다가 국제적인 공급망을 통해 에어버스와 보잉사의 엔진, 항공전자기기 등 다양한 부품 공급자들이 점차적으로 상호 연결되고 있었기 때문에 무역 보복을 통한 조치는 상대국뿐 아니라 자국에도 막대한 피해를 입힐 위험이 있었다.

도를 시행하되 신항공기모형의 개발에 대한 EC의 직접 지원수준은 총 개발 비용의 33%로 국한하였고, 미국은 보잉사에 항공기 연구개발 보조금을 지급하도록 허용하되 미국 대형 민간항공기산업의 총매출액의 3% 이내로 그 규모를 한정하였다.⁷⁰⁾ 양국은 또한 동 양자협약을 통하여 상호간에 알리고 인정한 공공지원에 대해서는 반덤핑관세나 상계관세를 부과하지 않기로 약속하였다. 양국은 이미 1979년에 마련된 GATT 보조금협정을 통해 상대국의 정부지원에 대응할 무역구제에 관한 법적 조치를 마련하였지만, 막상 법적 보복은 상대국과의 무역이익에 치명적인 손실을 줄 수 있기 때문에 양자협약이라는 대안을 선택한 것이다. 그리고 잦은 정보교환과 연례모임을 통해 상대국의 양자협약 내용 준수를 꾸준히 확인해왔다.

에어버스사의 A320, A330 및 관련 시리즈가 인기를 누리면서 연간 수주가 보잉사를 위협하는 수준에 이르자, 미국은 점차 유럽의 '1992년 양자협약'에 불만을 품기 시작했다. 미국은 에어버스사의 갑작스러운 성공이 1980년대에 EC가 부여한 막대한 착수지원금에 기인한다고 보았다. 더구나 '1992년 양자협약'을 통해 착수지원금 부여가 재개되었으므로, 이것이 새로운 A350과 A380 개발과 생산에 막대한 혜택을 유발할 것이라고 우려하였다. 1970~80년대에는 미국의 보잉사가 전 세계 대형 민간항공기시장의 75%를 장악할 만큼 독보적인 존재였지만 1990년대에 들면서 막대한 공공 지원을 받은 에어버스사의 A300 시리즈가 선풍적인 인기를 누리며 보잉사를 재치고 세계 시장을 선도하기에 이르렀다. 2001년부터 에어버스사의 연간 수주가 보잉사를 웃돌기 시작하면서 미국의 근심은 커지게 되었다. 이와 같이 두 거대 항공사 간의 수주전쟁이 불거지면서 보조금전쟁 문제가 심각한 양상을 띠게 되었다.⁷¹⁾

2004년 '1992년 양자협약'을 개정하기 위해 미국과 EC측 협상단이 모였

70) Pritchard and Macpherson(2004) P.62 내용을 참조할 것.

71) Hufbauer(2007)의 Peterson Institute for International Economics 발간 Op-ed 내용을 참조할 것.

으나 협상이 결렬되었다. 그러자 미국은 10월 6일에 일방적으로 ‘1992년 협약을 파기하고 유럽이 그동안 에어버스사에 지원한 모든 보조금에 대해 WTO에 제소하였다(DS 316). 미국의 주장에 따르면, EC와 프랑스, 독일, 스페인 및 영국이 착수지원금, 대출 특혜, 공장설립 지원, 기업회계조정조치 및 항공기 연구개발 보조금 등의 형태로 에어버스사의 A300부터 A380까지의 전 시리즈에 불법 보조금을 지급했으며, 특히 60억달러 규모에 달하는 보조금을 A380기에 지급하여 경쟁모델인 미국의 보잉 787과의 경쟁관계를 왜곡하였다는 것이다.⁷²⁾ 미국 정부는 당시 약 4만명을 해고하는 등 경영난을 겪고 있던 보잉사를 대신하여 EC를 WTO에 제소하였다.

이러한 갑작스러운 미국의 제소에 EC도 같은 날에 미 연방정부와 주정부 및 지방정부가 보잉사에 지원한 수출 보조금에 대해 맞제소하였다(DS 317). EC는 미국 정부가 NASA와 국방부, 상무부 등을 통해 보잉에 주로 연구개발 보조금의 형태로 1992년 이후에 230억달러 이상의 보조금을 지원하여 왔으며, FSC 법안을 통해 매년 2억달러 이상의 세제 혜택을 주어 왔을 뿐 아니라 최근에는 보잉사의 787 초대형 여객기 개발에 조세 감면, 기반시설 제공 등의 형태로 32억달러 이상의 보조금을 지급하였다고 주장했다.

상기 두 분쟁사건(DS 316/347⁷³⁾과 DS 317/353⁷⁴⁾은 같은 날 제소되었으나 사안의 복잡성과 2007년 금융위기 이후 보조금 지급관행이 당연시됨에 따라 몇 차례 판결이 지연되면서 각기 다른 일정에 따라 진행되었다.

72) 미국의 주장에 따르면, A380에 지급된 60억달러 이상의 보조금은 단일 민간항공기 기종에 지급된 세계 최대 규모의 보조금이다.

73) 미국은 2004년 DS 316에 이어 2006년 1월 31일에 DS 347를 통해 EC에 대해 2차 제소하였으나, 10월에 패널 판정을 연기한 이후에 재개 신청을 하지 않아 이 사건(DS 347)은 DSU 12.12조에 의거, 2007년 10월에 소멸되었다.

74) EC는 2004년 DS 317에 이어 2005년 6월 27일에 DS 353을 통해 미국에 대해 2차 제소하였는데, 다음해 동 사건(DS353)이 DS 317건을 수렴하면서 보잉사 건에 대한 판결번호는 DS 353이 되었다.

2) 에어버스 분쟁(DS 316)의 주요 쟁점과 판정

미국은 에어버스 소송을 통해 EC와 프랑스, 독일, 스페인 및 영국의 4개국이 약 40여 년 동안 에어버스에 지급한 300개가 넘는 추정보조금(alleged subsidies) 사례를 지적하였다. 패널은 이 많은 보조금 사례들을 크게 5가지로 분류하였다.

- ① 착수지원금(Launch Aid/Member State Financing): 프랑스, 독일, 스페인 및 영국이 대형 민간항공기의 디자인 및 개발을 지원하기 위해 에어버스사에 지급한 보조금을 말한다. 그 형태는 수혜 기업이 착수지원금에 대한 이자를 상환할 때 시장보다 낮은 이자율을 적용해주는 것과 판매가 성공적일 경우에만 원금 상환을 요구하는 것 등이 있다.
- ② 디자인 및 개발 관련 대출 특례(Design and Development Financing Loans): 유럽공동체 및 개별국가들이 에어버스사의 디자인 및 개발 등을 장려하기 위한 목적으로 유럽투자은행을 통해 자금을 조달하는 형태의 보조금을 말한다.
- ③ 공장설립 및 관련 기부금(Infrastructure and Related Grants): 유럽공동체 및 개별국가들이 에어버스사가 시설 및 기타 기반시설을 개발, 확장 및 업그레이드하도록 지원하는 재정적 기여를 가리킨다.
- ④ 기업 회계조정 조치(Corporate Restructuring Measures): 대형 민간항공기의 개발 및 생산에 관한 착수지원금 및 기타 자금 지원에 대하여 유럽공동체 및 개별국가들이 부채인수 또는 채무면제를 해주거나, 정부 소유 또는 정부의 통제를 받는 은행들로부터 자본투입 및 기부금을 받는 형태의 보조금을 말한다.
- ⑤ 연구개발 보조금(Research and Development): 에어버스사에 혜택을 유발하기 위한 목적으로 에어버스가 참가한 항공비행 연구 및 개발에 유럽공동체 및 개별 국가들이 재정적 기여의 형태로 지원하는 보조금을 가리킨다.

미국은 EC가 에어버스사에 지원한 착수지원금이 보조금협정 제3.1조가 규정하는 금지수출보조금에 해당하며 상기 모든 보조금은 보조금 제1조와 제2조가 지칭하는 특정성을 띤 보조금의 형태라고 하였다. 또한 유럽공동체와 더불어 개별국가들이 지원한 보조금이 미국의 이익에 부정적 효과를 야기했으며, 이로써 보조금협정 제5조 (a)항의 피해와 (c)항 및 제6.3조가 지칭하는 심각한 손상을 국내 사업에 입혔다고 주장했다.

미국의 이와 같은 주장을 검토하기 위해 WTO 분쟁패널은 가장 먼저 (i) 보조금의 존재 여부를 확인한 후 (ii) 이것이 특정성을 띤 보조금협정 제1조와 제2조의 구속을 받을 수 있는지를 살폈다. 패널은 먼저 보조금의 존재 유무를 확인하기 위해 보조금협정 제1.1조에 의거하여 (i) 재정적 기여 여부와 (ii) 재정적 기여로 인한 혜택의 발생 여부 등을 확인하였다. 패널은 동 사례에서 EC가 에어버스에 지급한 재정적 기여와 관련, 보조금협정 제1.1(a)(1)(i)의 ‘자금의 직접이전(예를 들어, 무상지원, 대출 및 지분참여) 또는 잠재적인 자금 또는 채무부담의 직접이전(예를 들어, 대출보증)’과 제1.1(a)(1)(iii)조의 ‘일반적인 사회간접자본 이외의 상품 또는 서비스 제공’이 있었다고 보았다. 그리고 혜택의 발생 여부와 관련, 해당 유럽 국가들이 시장보다 유리한 조건으로 에어버스에 재정적 기여를 한 사실을 확인했다. 이러한 원칙에 입각하여 보조금으로 판정된 조치들에 대해서는 보조금협정 제2.1(a)조하의 법적 특정성(*de jure specificity*)과 제2.1(c)조의 실질적 특정성(*de facto specificity*) 및 제2.2조의 지역적 특정성에 근거하여 특정성이 존재하는지를 알아보았다. 상기 5가지 항목의 추정보조금에 대한 패널의 설명은 다음과 같다.

첫째, 패널은 에어버스사의 대부분 항공기 제작의 착수지원금은 모두 특정성을 띤 보조금이라고 판정했다⁷⁵⁾. 다만 패널은 A350에 대해서는 미국이 착수지원금을 받았다는 사실 입증에 실패한 것으로 보고 미국의 주장을 기각

75) A300, A310, A320, A330/A340, A330-200, A340-500/600 및 A380

하였다. 둘째, 에어버스사가 유럽투자은행에서 지원받은 대출특례 조치들이 대부분 보조금협정 제1조상의 보조금을 형성하지만 제2조상의 특정성을 띠지는 못한다고 판정했다. 셋째, 공장설립 및 관련 기부금에 대해서는 사례별로 미국의 주장을 일부 받아들이고 일부는 기각하였다.⁷⁶⁾ 넷째, 패널은 회계장부조정에 관해서서 독일 정부가 1989년에 Deutsche 에어버스의 주식 중 20%를 매입하고 이 주식을 1992년에 Messerschmidt Bölkow Blohm(MBB, 즉 에어버스)사로 이전한 행위는 에어버스를 겨냥한 특정성을 띤 보조금의 형태라고 진술하였다. 그러나 독일 정부가 1998년에 Deutsche 에어버스의 미상환 부채(outstanding debt)를 17.5억마르크에 청산한 행위에 대해서는 미국이 보조금협정 제1.1조 (b)항이 규정하는 혜택의 발생을 입증하지 못했기 때문에 보조금으로 볼 수 없다고 판시했다. 그러나 1998년에 프랑스 정부가 정부 보유의 Dassault Aviation에 대한 지분을 Aerospatiale(즉 에어버스)에 이전한 행위 및 Aerospatiale에 대한 모든 자본공여가 보조금협정 제1조와 2조상의 특정성을 띤 보조금에 해당한다고 보았다. 마지막으로, EC의 각 Framework Programme⁷⁷⁾을 통해 에어버스사에 지원된 모든 연구 및 기술개발(Research and Technology Development: R&TD)보조금은 특정성을 띤 보조금이라고 패널은 결론지었다. 패널은 PROFIT I과 II 프로그램을 통해 에어버스에 제공된 대출 및 프랑스 정부기부금, 독일 연방 및 하위연방정부 기부금, 스페인의 PTA 프로그램하에 제공된 대출과 영국의 Civil Aeronautics Research and Technology Demonstration(CARAD) 프로그램을 거친 정부기부금 또한 특정성을 띤 보조금이라고 보았다.⁷⁸⁾

76) 예를 들어, 독일의 Nordenham, 스페인의 Sevilla, La Rinconada, Toledo 및 Puerto Real에 설립된 생산 및 설비 부지들은 특정성을 띤 보조금으로 판정된 반면, 스페인의 Wales, Puerto de Santa Maria에 설립된 시설들은 보조금을 형성하더라도 특정성을 띠지는 않았다고 판정되었다.

77) EU 회원국의 연구개발과 산업경쟁력 강화를 위해 공동연구기금을 조성하여 지원하는 EU 차원의 다자간 공동기술개발 프로그램으로서 경쟁평가를 거쳐 과제를 선정하고 연구컨소시엄 단위로 자금을 지원한다. 제7차 FP(2007~2013년)는 약 532억 유로 규모로 운영되고 있다.

이처럼 패널은 유럽투자은행을 통한 대출특례만을 제외하고 상기 모든 보조금프로그램이 특정성을 띤 보조금이라고 판정한 뒤, 별도로 동 프로그램들이 미국의 대형 민간항공기 사업에 보조금협정 제5조 (c)항과 제6조상의 부정적 효과를 초래하였는지를 검토하였다. 이번에도 패널은 단계적으로 (i) 심각한 손상이 발생했는지의 여부와 (ii) 그 심각한 손상이 보조금 지급에서 비롯된 결과인지를 살펴보았다. 그리고 결론적으로 EC의 보조금으로 인하여 미국 보잉사의 항공기들이 2001년부터 2006년 동안 유럽 및 호주, 브라질, 중국, 대만, 한국, 멕시코, 싱가포르 등 제3국의 시장에서 수입이 배제되었고,⁷⁹⁾ 또 판매가 현저하게 감소⁸⁰⁾되는 심각한 손상을 입었다고 판정했다. 하지만, 미국이 자국의 대형 민간항공기사업이 EC의 에어버스 보조금으로 인해 보조금협정 제5조 (a)항의 실질적인 피해를 입었다고 입증하지는 못했다고 보았다.

패널은 또한 일부 EC의 착수지원금 사례들이 금지된 수출보조금을 이룬다는 미국의 주장을 옹호하였다. 독일과 스페인, 영국이 A380과 맺은 계약이 보조금협정 제3.1조의 (a)항과 각주 4⁸¹⁾에 근거, 수출금지보조금을 구성

78) Lufo III 프로그램과 UK Technology Program하에 지급된 보조금은 특정성을 가지지 못한 것으로 판정되었다.

79) 보조금협정 제6.3(a)조는 보조금지급회원국 시장으로의 다른 회원국 동종 상품의 수입을 배제 또는 방해하는 효과가 발생하는 경우, 제6.3(b)조는 보조금으로 인하여 제3국 시장으로부터 다른 회원국 동종 상품의 수출을 배제 또는 방해하는 효과가 발생하는 경우, 보조금협정 제5조(c)항의 심각한 손상이 발생할 수 있다고 기록하고 있다.

80) 보조금협정 제6.3(c)조는 동일시장에서 다른 회원국의 동종 상품의 가격에 비해 보조금 혜택을 받은 상품이 현저한 가격인하를 하거나, 또는 가격인상을 억제, 가격하락 또는 판매 감소를 초래하는 효과를 발생시키는 경우, 보조금협정 제5조(c)항의 심각한 손상이 발생할 수 있다고 기록하고 있다.

상기 사례에서 패널은 미국이 EC의 상품이 가격인하를 하였다는 부분 및 가격인상 억제와 가격하락에 대해 입증하지 못했다고 보았다.

81) 각주 4의 기준은 보조금 지급이 법률적으로는 수출 실적을 조건으로 이루어지지 아니하나, 실제로는 실제 또는 예상되는 수출이나 수입과 결부된다는 것이 사실로 증명되는 경우에 충족된다. 수출하는 기업에게 보조금이 지급된다는 단순한 사실만으로는 이러한 보조금이 규정의 의미내의 수출보조금으로 간주되지 않는다.

한다고 보았고, 반면에 프랑스의 A380편과 A330-200편 및 프랑스와 스페인의 A340-500/600 모형에 대한 계약은 그렇지 않다고 판결했다.⁸²⁾ 패널은 이 결론에 이르기 위해, 패널이 정확하다고 생각하는 ‘실질적 수출 부수성 (de facto export contingency)’의 법적 기준에 대한 선례를 제시했다. 즉, (i) 보조금의 지급, (ii) 조건부 및 (iii) 예상되는 수출 또는 수출액의 3가지 별개 요소를 입증할 수 있다면, “보조금이 예상되는 수출실적을 사실상 조건으로 한다.”고 볼 수 있으며, 따라서 보조금협정 제3.1조에 근거하여 금지될 수 있다고 설명했다. 패널은 이러한 법적 잣대의 핵심이 두 번째의 조건부에 있다고 강조하면서, 이것이 보조금협정 제3.1조 (a)항에 나타나는 ‘조건으로 하는’ 혹은 ‘존재에 따라 좌우되는’의 뜻을 가진 ‘contingent’의 의미를 반영하고 있다고 밝혔다. 다시 말해, 패널이 제시한 법적인 기준에 따르면, 보조금협정 제3.1조가 금지하는 수출보조금에 해당되기 위해서는 ‘보조금이 실질적인 혹은 예상되는 수출 때문에 선행지급’되었음을 보여야 한다.

한편, 동 사례의 중요한 쟁점사안에는 프랑스, 독일, 스페인 및 영국이 착수지원금의 형태로 지급한 각개의 보조금 사례들을 통틀어 하나의 프로그램으로서 금지할 수 있는가에 대한 논의가 있었다. 미국은 상기 국가들이 에어버스사를 겨냥한 ‘공식적이고도 제도화된 산업정책’을 유지해 왔으며, 이 정책의 핵심은 대형 민간항공기 시리즈 개발을 장려하기 위한 조직적이고 조화로운 착수지원금의 지급(coordinated provision)이고 이것은 유럽국들이 개별적으로 보조한 착수지원금 사례와는 별개로 하나의 조직적인 프로그램이 존재하는 것을 보여준다고 했다. 물론 미국의 입장에서 가장 불만사항인 EC의 착수지원금 보조 사례들이 하나의 프로그램으로서 통틀어 WTO 부적합 판정을 받을 수 있다면 일일이 개별 착수지원금 보조 사례를 시비하지 않아도 되는 이점이 있었다. 하지만 패널은 미국이 이러한 일련의 사례들이 하나의 프로그램으로 존재한다고 입증하는 데 실패했다고

82) 결론적으로 패널은 미국이 주장한 7개의 수출보조금 사례 중 4개를 기각하고 A380편에 대한 3개 사례만을 수출보조금으로 판정하였다.

판단하고, 특정 에어버스 항공기를 겨냥하여 이뤄진 개별적인 자금조달 사례들에 대해서만 불법보조금 판정을 내렸다.

3) 에어버스 분쟁(DS 316)의 판결

2010년 6월 30일, WTO 패널은 미국의 EC 제소에 대해 미국의 승소 판정을 내렸다. 그리고 해당 유럽 국가들이 금지 수출보조금 판정을 받은 특혜 조치들을 90일 내로 지체없이 철폐할 것과, 패널 혹은 상소기구의 최종보고서를 받아들임과 동시에 미국의 이익에 부정적인 효과를 초래한 것으로 판결된 상계가능한 보조금에 대해서는 그 부정적 효과를 소멸시키기 위한 조치를 취하든지 보조금을 철폐할 것을 권고했다. 이에 대해 EC는 7월 21일 패널의 판결에 대해 상소기구에 항소하였고 미국 역시 8월 19일 항소에 동참했다. 동 사례의 규모와 복잡성으로 인해 패널판정이 몇 년간 지연되었듯이 상소기구 역시 패널판정 이후 원칙적으로 제한된 60일의 기간 내에 보고서를 발표하지 못하고 2011년 5월 18일에야 판결문을 공개했다.

상소기구는 대체로 패널판정을 수용한 반면에 일부 판정에 대해서는 패널의 판정을 수정하거나 번복했다. 이 중 가장 주목할 부분은 유럽의 착수지원금 보조 사례와 관련한 상소기구의 논리와 판정이다. 미국의 경우, 패널이 착수지원금 보조 사례들을 하나의 보조금 프로그램으로 인정하지 않은 부분에 대해 이의를 제기했는데, 상소기구는 이미 패널에서 큰 쟁점사안이 되었던 이 문제에 대해 다른 해석을 내놓았다. 상소기구는 DSU⁸³⁾ 제 6.2조의 패널절차에 근거하여 일련의 착수지원금 사례들이 패널 설치과정에서 이미 프로그램으로 인식되지 않았다는 점을 지적하며, 이것이 처음부터 위임사항으로 설정되지 않았다고 판시했다. 또한 제소국이 추정사실에

83) 분쟁해결 규칙과 절차에 관한 양해각서 (Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes: DSU).

대해 시비할 경우 패널 설치 후에 이러한 조치에 대해 최대한 명확하게 그 존재와 법적인 문제를 기술하는 것이 당연한 것으로 기대되지만, 미국이 그러지 못했다고 보았다. 이에 따라 미국이 착수지원금 프로그램을 입증하지 못했다는 이유로 프로그램 사실을 기각한 패널의 결론 또한 “고려할 가치가 없고 법적 효력이 없다”고 판정하였다.

한편, 상소기구는 미국이 문제 삼은 유럽의 개별 착수지원금 사례들이 특정성을 가졌고, 보조금협정 제1.1조(b)항의 혜택을 유발했다는 점에 대해 전반적으로 패널과 동의했다.⁸⁴⁾ 하지만 동 사례들이 보조금협정이 금지하는 수출보조금에 해당한다는 패널의 판정에 대해서는 부정하였다. 앞서, 동 사례의 패널이 수출보조금을 규정하는 데 있어서 ‘de facto export contingency’의 법적 기준의 선례를 제시하였다고 설명했다. 그런데 상소기구는 이러한 패널의 해석이 잘못되었다며 패널의 논리와 판정을 뒤집었다. 상소기구는 보조금을 지급하는 기관이 앞으로 전망되는 수출 계약 때문에 보조금을 지급하였다는 사실만으로는 보조금과 예상 수출 간에 관계성이 성립되지 못한다고 했다. 이러한 사실 외에도 보조금의 디자인, 구조, 운영상의 양상 및 보조금 지급과 관련된 전후 상황들을 고려할 때, 수혜기관의 향후 수출사업을 촉진시키기 위한 목적으로 보조금이 설계되었다고 판단되는 경우에만 보조금협정 제3.1조 (a)항과 각주 4에 의거하여 보조금과 예상되는 수출 사이에 조건적인 부수성이 성립된다고 판결했다.⁸⁵⁾

84) 이 과정에서 상소기구는 미국과 유럽공동체 간의 ‘1992년 협약’ 제4조의 내용이 보조금협정 제1.1조(b)항의 ‘혜택’에 대한 정의의 기반이 되는 조약법에 관한 비엔나 협약(Vienna Convention on the Law of Treaties) 제31조 (3)항의 (c)칙의 규정 하에 회원국 간에 적용될 수 있는 ‘관련된(relevant)’ 국제법이 아니라고 판정했다.

85) WT/DS316/AB/R 460쪽 1056번 내용 중 ... “The interpretation set out above indicates that the granting of the subsidy may be tied to anticipated exportation, and thus contingent in fact upon export performance under Article 3.1 and footnote 4 of the SCM Agreement if it is geared to induce the promotion of future export performance by the recipient. The issue of whether this standard is met must be assessed on facts surrounding the granting of the subsidy, including the design, structure, and modalities of operation of the measure. Finally, the fact

상소기구는 동 사례에서 이러한 부수성을 확인하기 위해서는 착수지원금이 제공된 상황과 제공되지 않은 상황에서 에어버스사의 동종 제품이 어떤 비율로 국내시장과 수출시장에서 판매되었는지를 비교해야 한다고 했다. 그러나 본 판례에서는 이러한 비교의 잣대가 될 동종 에어버스 모델에 대한 선례가 없었다. 선례가 없는 경우 상소기구는 수익을 극대화하려는 기업이 보조금이 없는 상황에서 국내시장과 수출시장에서 달성할 것으로 가정되는 판매실적을 보조금이 지급된 상황과 비교하여, 보조금의 지급이 수출을 장려하는 양상을 보이는지를 확인할 수 있을 것이라고 했다. 하지만 이 사례와 관련한 기록이나 패널의 사실조사를 통틀어 가정 판매실적을 유추할 만한 사실증거가 불충분하였기 때문에 상소기구는 ‘de facto export contingency’에 대한 조사를 마무리할 수가 없었다.

결과적으로, 패널의 법적 기준에 따라 미국이 독일, 스페인과 영국이 A380과 맺은 계약들이 금지된 수출보조금이라고 입증하는 데 성공하였고, 반면에 프랑스의 A380 계약이라든가 A340-500/600, A330-200 및 스페인의 A340-500/600 계약에 대해서는 입증하는 데 실패하였다는 패널결정이 사실상 무효화되었다. 더구나 근거자료의 부족으로 상소기구 역시 새로 제시한 법적 기준으로 동 사례들에 대해 수출보조금 형성 여부를 시비할 수 없다고 보았기 때문에, 해당 착수지원금 사례들이 WTO가 금지하는 수출보조금을 구성하는지는 여전히 미결상태로 남아 있다. 따라서 상소기구는 패널의 최종판정 내용 중 금지된 수출보조금을 90일 내로 지체 없이 철폐하라는 권고사항을 뒤집었다.

이 외에도 상소기구는 유럽의 공장설립 및 관련 기부금 보조금 프로그램과 관련하여, 해당 보조금 사례들이 보조금협정 제1.1조 (b)항의 혜택을 유

alone that the recipient of a subsidy exports is insufficient for a finding of de facto export contingency. Rather this fact must be considered together with all other relevant evidence relating to the granting of the subsidy for purposes of determining whether the subsidy is contingent in fact upon export performance.”

발하지 않았으며 패널의 판정을 수정하였다. 예를 들어, Muhlenberger Loch 산업부지와 관련한 임대계약 보조금 사례에서 패널의 기록만으로는 이러한 특수산업부지의 시장가격과 실제 사례에서 지불된 가격을 올바르게 비교할 수 없기 때문에 해당 임대계약이 실제로 혜택을 유발하였는지를 판정할 수 없다고 하였다. 또 상소기구는 기업회계조정 사례 중에서 프랑스 정부가 Dassault Aviation에 대한 45.76%의 소유지분을 Aerospatiale으로 이전한 것에 대해 패널이 일반적인 시장거래와 올바르게 비교할 만한 투자결정 잣대를 설정하지 못함으로써 보조금협정 제1.1조 (b)항과 제14조 (a)항의 법적 기준을 위반하였다고 했다. 따라서 Loch 사업부지와 관련한 임대계약 보조금 사례에서와 마찬가지로 패널의 판정이 뒤집어졌고, 혜택 발생 여부에 대한 조사는 종결되지 못하였다.

마지막으로, 상소기구는 미국과 유럽의 요청에 따라, 본 사례에서 보조금 판정을 받은 프로그램들이 미국 대형 민간항공기사업에 보조금협정 제5조 (c)항과 제6조상의 부정적 효과를 초래하였는지를 재검토하였다. 상소기구는 에어버스사에 대한 보조금 지급이 유럽 및 호주, 중국과 한국시장에서 미국 보잉사 항공기에 대한 수입배제를 유발하였다는 패널의 판정을 옹호하였다. 하지만 브라질과 멕시코, 싱가포르 및 대만 시장에서 역시 수입배제가 일어났으며, 수입배제에 대한 위협이 인도에서도 발생했다고 보기는 어렵다고 판정했다. 한편 해당 착수지원금 보조 사례들과 공장설비 지원보조금 및 자금유입을 통한 보조금의 결과로 유럽 및 제3국 시장에서 보잉사 항공기들이 수입 배제되었고 현저한 소득감소를 경험하는 등 보조금협정 제5조 (c)항의 심각한 손상을 경험하였다는 패널의 판정을 지지했다. 그러나 연구개발지원보조금이 보잉사에 보조금협정 제6조 (a), (b), (c)항의 심각한 손상을 초래하였다는 패널의 판정은 뒤집어졌다.

4) 보잉 분쟁(DS 353)의 주요 쟁점과 판정

EC는 2004년 미국의 EC 제소에 대응하여, 같은 날, 미 연방정부와 주정부 및 지방정부가 보잉사에 약 240억달러 규모의 다양한 불법 보조금을 지급했다고 주장하며 미국을 역제소하였다. 2005년 6월에 미국에 대해 2차 제소한 이후, 2006년 1월에 WTO 패널 설치를 신청하였으며, 마침내 2월에 본 소송에 대한 패널이 설치되었다.

유럽은 먼저 보잉사가 NASA와 미 국방부를 중심으로 하여, 미 상무부와 노동부 등 연방정부로부터 총 170억달러 상당의 자금 및 원조를 받았다고 했다. 또, 22억달러에 이르는 FSC/ETI 세제상의 혜택도 받았다고 주장했다. 그리고 워싱턴, 캔자스, 일리노이 주정부 및 지방정부가 8억달러 이상의 보조금 혜택을 보잉사에 지급했으며, 2007년 이후에는 40억달러에 상당하는 추가적인 혜택을 제공하기로 약속한 사실을 지적하였다.⁸⁶⁾ 그런데 이러한 혜택들이 모두 WTO 보조금협정을 위반하는 금지 또는 상계조치가능 보조금에 해당한다고 역설하였다. 특히 워싱턴 주가 제공한 세제혜택과 연방정부의 FSC/ETI 면세조치는 보조금협정 제3.1조 (a)항과 제3.2조를 위반하며, 이 모든 혜택이 보조금협정 제5조의 (c)항에 근거하여 EC의 이익에 대해 심각한 손상을 입혔다고 주장하였다.

패널은 EC측의 주장을 대부분 수용하였는데, 몇 가지 의미 있는 쟁점사항을 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 패널은 동 사례를 통해 처음으로 연구개발조치가 미국의 주장대로 ‘서비스의 구매’에 해당하여 보조금협정 제 1.1(a)(1)항에서 제외되는지를 살펴보았다. EC는 8개의⁸⁷⁾ NASA 항공비행

86) 미 주정부와 지방정부가 제공한 보조금은 대부분 수출을 조건으로 하는 세제혜택의 형태를 띠었으며, 워싱턴 주가 제공하는 세제혜택이 가장 컸다.

87) EC가 지정한 8개의 NASA 항공비행 연구개발 프로그램은 다음을 포함 한다: High Speed Research Program, Advanced Subsonic Technology Program, Aviation Safety Program, Quiet Aircraft Technology Program, NASA High Performance Computing and Communications Program, NASA Research & Technology Base Program, NASA

연구개발 프로그램이 NASA와 보잉 간에 몇 건의 조달계약 및 우주법 협정(Space Acts Agreement)을 포함하고 있는데, 이것이 실질적으로는 보잉사의 대형 민간항공기 연구개발을 지원하기 위한 기부금에 해당한다고 주장했다. 이에 대해 미국은 상위 연구개발 프로그램들이 정부의 ‘서비스의 구매’에 해당하여 보조금협정 제1조의 규정을 받지 않는다고 반박했다.

이 내용을 확인하기 위해 패널은 보조금협정 제1.1(a)(1)(iii)과 제14조(d)항을 구성하기 위한 준비 작업내용을 살펴보았는데, 정부의 ‘서비스 구매’ 내용이 원래는 보조금협정 준비 작업에 포함되었으나 나중에 삭제되었으며, 본 협정에서도 ‘상품의 구매’는 남은 반면 서비스에 대한 대목은 존재하지 않는 점으로 미루어 볼 때, 계약국들이 의도적으로 서비스의 구매를 보조금 협정 제1.1(a)(1)조의 예외대상으로 규정한 것으로 판단하였다. 따라서 동 패널은 ‘서비스의 구매’로 올바르게 간주된 행위는 보조금협정 제1.1(a)(1)의 구속을 받지 않는다는 판례를 만들었다. 이어서 패널은 보잉사와 관련한 연구개발 조약 및 협정이 ‘서비스의 구매’로 올바르게 간주될 수 있는지를 판단하기 위해서 보잉사가 약정하에 수행할 의무의 성격이 무엇인지를 먼저 확인하고, 수행할 연구개발의 목적이 미 정부의 혜택과 이용을 위해서인지 아니면 자사만을 위한 것인지를 가리고자 했다.⁸⁸⁾

판단의 결과, 패널은 문제시된 연구개발 프로그램이 오로지 보잉사의 혜택과 사용만을 위한 것이기에 ‘서비스의 구매’로 ‘올바르게 간주’될 수 없으며, 오히려 보조금협정 제1.1(a)(1)조의 구속을 받는 자금의 직접 이전에 해당한다고 결론지었다. 아울러 패널은 보잉사가 연구개발 프로그램의 일환으로 NASA의 시설, 장비 및 인력을 공급받았다는 사실을 확인하고 이러한 행위가 보조금협정 제1.1(a)(1)(iii)⁸⁹⁾을 위반하였다고 보았다. 결국 패널은

Patent Waiver Program, and NASA Personnel Dedicated to 보잉 R&D.

88) 통상적으로 ‘서비스’의 의미란 제3자(여기서는 보잉사에 R&D 지원을 해주는 주체)의 혜택과 이용을 위해 수행되는 행위를 말하기 때문이다.

89) 보조금협정 제1.1(a)(1)(iii)조는 정부가 일반적인 사회간접자본 이외의 상품 또는 서

유럽이 문제 제기한 8개의 연구개발 프로그램들이 보조금협정 제1조와 제2조가 규정하는 특징적인 보조금에 해당하며, 1989년부터 2006년 사이에 지급된 보조금의 액수 또한 26억달러에 달한다고 판정했다.

이 외에도 EC는 군사용과 상업용으로 사용될 수 있는 기술과 관련하여 보잉사와 국방부 간에 체결된 23건의 연구개발프로그램에 대해서도 문제를 제기하였으나, 패널은 연구개발지원을 포함한 몇 개의 프로그램만 자금의 직접 이전에 해당하며 국방부의 시설물에 대한 접근은 보조금에 해당한다고 판결했다.⁹⁰⁾

별도로 EC는 보잉사와 NASA 및 국방부 간에 결연한 연구개발 프로그램을 통해 NASA와 국방부가 보잉사에 이전한 특허권, 자료에 관한 권한 및 영업 비밀권 등의 지적재산권이 보조금협정 제1조의 보조금에 해당한다고 주장했다. 하지만 패널은 상위 지적재산권 이전이 혜택을 유발하는 재정적 기여에 해당될지라도 이것이 특정 기업 또는 산업체에 한정되었다는 특정성을 EC가 증명하는 것에 실패했다고 지적했다. 왜냐하면 미국은 모든 산업에서 정부가 개입한 R&D 계약 또는 조약이라도 동일한 특허법 조치에 따라 연구개발 중에 발생된 발명에 대해 정부의 지원을 받는 수혜기관 혹은 계약기관이 특허권을 갖도록 규정하고 있기 때문이다.⁹¹⁾ EC는 또한 이미 재정적 기여로 간주된 연구개발 프로그램에 추가하여 보잉사가 연구개발 과정에서 보유하게 된 지적재산권을 별도의 보조금으로 간주해야 한다고 주장했다. 패널은 유럽의 주장이 이중계산을 유발한다며 이를 기각했다.

마지막으로, 패널은 미국 워싱턴 주가 제공하는 보조금이 금지보조금이라는 유럽의 주장을 수용하지 않았다. 왜냐하면 EC가 보조금협정 제3.1(a)

비스를 제공하거나 또는 상품을 구매한 경우, 보조금으로 규정한다.

90) 패널은 보잉사와 NASA 간에 체결된 조약 및 협정에 대해 판단할 때와 마찬가지로 보잉사와 국방부 간에 체결된 조약이 '서비스의 구매'로 '올바르게 간주되는지를 살핀 후에 판결했다.

91) 미 정부 또한 그 발명을 이용하는 데 있어 '정부 이용(government use/purpose)' 라이선스에 대한 이용료만 지급하면 된다.

조의 각주 4의 내용대로 워싱턴 주의 보조금 지급과 실제 또는 예상되는 수출을 결부시키지 못했기 때문이다.

5) 보잉 분쟁(DS 353)의 판결

2011년 3월 31일, 2004년 이후 7년간 지속되어 온 EC와 미국의 항공기산업 보조금 분쟁과 관련해서 미국의 보잉 보조금 또한 불법이라는 WTO의 판결이 내려졌다. 이는 약 9개월 전 EC의 에어버스 보조금이 불법이라는 판정에 이은 것이다. 결과적으로 패널은 EC측의 주장을 대부분 수용했지만, 불법 보조금의 규모에 대해서는 유럽과 의견을 달리했다. 먼저, WTO 분쟁패널은 보잉이 1989년부터 2006년 사이에 NASA로부터 받은 25억달러 가치의 특정성을 띤 보조금에 미 국방부로부터 받은 연구 및 개발 프로그램 명목의 보조금이 추가되어 약 53억달러 정도가 불법에 해당한다고 판결했다.⁹²⁾ 그리고 NASA와 국방부로부터 받은 항공 및 비행 연구개발보조금과 FSC/ETI상의 세제 혜택 및 워싱턴 주정부 및 지방자치체의 B&O 세제 보조금이 유럽의 이익에 심각한 손상을 입혔다고 했다. 특히, 이러한 불법 보조금으로 인해 200~300석 규모의 여객기 생산 부문에서 에어버스사의 제품이 제3국 시장에서 배제 및 방해 혹은 위협⁹³⁾을 받았고, 상당한 가격 인하 압력과 판매 감소⁹⁴⁾를 경험했다고 판결했다.

동 판결에 대해 EU 집행위원회는 우선 즉각 환영의 뜻을 밝혔고, 미국 역

92) 여기에는 워싱턴 주의 Business and Occupation 감세제도 및 세액공제조치, 캔자스 주의 Industrial Revenue Bonds, 일리노이 주의 전근비용, 본부에 대한 상환 및 재산세 경감 혹은 환불 조치, 기타 여러 지방자치체(에버트, 워싱턴, 취치타, 캔자스, 시카고, 일리노이)가 주관하는 세제혜택; NASA 우주항공 연구개발 조치; 국방부 우주항공 연구개발 조치; 그리고 FSC/ETI 세제상의 혜택 등이 포함된다.

93) 보조금협정 제6.3조의 (b)항 위반.

94) 보조금협정 제6.3조의 (c)항 위반.

시 7년을 끌어온 두 거대 항공기 제작업체의 보조금 분쟁에서 미국이 ‘도덕적 승리’를 거뒀다고 강조했다. EC가 보잉을 상대로 제기한 불법 보조금 가운데 약 80%를 WTO가 인정하지 않았으며, 보잉이 받은 부적절한 보조금의 규모는 27억달러에 불과하지만, 에어버스는 200억달러 이상의 훨씬 많은 보조금을 받았기 때문이다.⁹⁵⁾ 유럽은 금번 WTO 판결에 대해, 당초 보잉이 받은 부적절한 보조금 규모가 240억달러에 달하며, 불법 보조금이 53억달러라는 동 판결이 제고되어야 한다며 판결 하루만인 4월 1일에 즉각 항소에 나섰다⁹⁶⁾. 미국 또한 4월 28일에 교차상소를 제출했다. 당분간 양측이 항소를 통해 계속적으로 공방을 펼칠 것으로 보인다.

95) 론 커크 미 무역대표부와 보잉의 성명 중 일부 인용. 여기서 미국 측이 계산한 보잉의 불법 보조금 관정액 27억달러에는 연방세 면세분이 포함돼 있지 않으며, 특정 프로그램이 폐기됐기 때문에 FSC/ETI 면세분은 보조금과 관련이 없다는 입장이었다.

96) 판결 하루 만인 4월 1일에 항소에 나선 유럽의 행보는 미국 측에 항소를 준비할 충분한 시간을 주지 않기 위한 것으로 보인다.

〈표 IV-4〉 보잉 및 에어버스 분쟁의 주요 경과

일 시	주 요 내 용
2004년 10월	미국이 EC를 WTO에 제소, EC가 미국을 WTO에 역제소
2005년 5월	3월에 최종협의 결렬 후 미국과 EC가 각각 WTO 패널 설치 요청(DS316, DS317)
2005년 6월	EC가 미국을 2차 제소(DS353)
2005년 7월	DS316/347에 대한 WTO 패널 설치, 10월에 패널 구성(호주, 브라질, 캐나다, 중국, 일본, 한국)
2006년 1월	미국이 EC를 2차 제소(DS347)
2006년 2월	DS317/353에 대한 WTO 패널 설치, 11월에 패널 구성(호주, 브라질, 캐나다, 중국, 일본, 한국)
2006년 4월	사안의 복잡성으로 패널 판정 2007년으로 연기, DS317은 DS353에 수렴
2007년 12월	사안의 복잡성으로 패널 판정 2008년으로 연기, DS347은 패널 재개 신청을 하지 않아 DSU 12.12조에 의거하여 10월에 소멸
2008년 10월	사안의 복잡성으로 패널 판정 2009년으로 연기
2009년 12월	사안의 복잡성으로 패널 판정 2010년 4월 말로 연기
2010년 6월	WTO 패널, 30일에 미국의 EC 제소에 대해 미 승소 판결 후 판결문 공개(WT/DS316/R)
2010년 8월	EC의 항소(17일)에 이어 미국이 항소(19일)
2011년 3월	WTO 패널, 31일에 EC의 미국 제소에 대해 EC 승소 판결 후 판결문 공개(WT/DS353/R)
2011년 4월	EC의 항소(1일)에 이어 미국이 항소(28일)
2011년 5월	WTO 상소기구, 18일에 EC와 미국의 항소에 대해 패널판정을 지지하는 판결문 공개(WT/DS316/AB/R)

6) 에어버스·보잉 분쟁 판정에 대한 평가

EC의 에어버스 보조금이 불법이라는 패널과 상소기구의 최종 판정에 이어서 미국의 보잉 보조금 역시 불공정하다는 패널판정이 내려졌다. 이번에도 패널판결문의 공개와 함께 유럽과 미국이 즉각 항소를 신청했기 때문에 에어버스·보잉 분쟁의 최종결말은 두고 봐야 하지만 7년간의 지루한 공방이 마침내 끝나는 듯하다. 결국 미국과 EC는 모두가 부분적인 승리와 부분

적인 패배를 거두었다.

상소기구의 최종판결까지 나온 에어버스 사례를 평가하면 WTO 분쟁해결기구가 미국의 가장 큰 불만사항이었던 EC의 착수지원금 보조 사례들을 하나의 프로그램으로서 금지하지 않았다는 점과, 미국의 입증 실패를 이유로 미국 측 제소의 핵심 부분인 차세대 여객기 A350기에 대한 착수지원금 문제를 패널에서는 고려조차 하지 않았다는 점에서 유럽이 부분적인 승리를 거두었다고 볼 수 있다. 더불어 패널에서 금지수출보조금 판정을 받았던 3개의 A380기 착수지원금 사례가 결국 상소기구에서 미결로 번복되어 지체 없는 철폐에 대한 의무가 사라진 것은 EC측에 매우 유리한 판정이다. 이 외에도 유럽은 미국이 제기한 유럽투자은행을 통한 12개 대출 특례사례가 특정성을 띠지 않았으므로 WTO 체제하에 합법하다는 판정을 이끄는 데 성공했다.

보잉 사례의 결과를 평가하면 패널은 EC측의 제소에 대해서 대부분 긍정하며 유럽에 승리를 안겨주었으나, 유럽이 주장한 약 240억달러에 달하는 불법보조금 규모에 훨씬 못 미치는 약 53억달러만이 불법에 해당한다는 판정을 내렸다. 동 패널이 FSC/ETI제도상의 세제혜택에 대해서 이미 US-FSC 사례에서 불법 보조금 판정을 받았다는 점을 고려하여 추가 권고를 하지 않았다는 점은 부분적으로 이 차이를 설명한다. 이 외에도 패널은 EC가 상당히 높게 책정한 NASA와 미 국방부 및 연방정부의 추정 불법연구개발보조금 중 일부만이 보잉사의 혜택이나 사용에 국한된 자금의 직접이전에 해당하여 불법보조금을 이룬다고 보았으며, 연구개발과 관련한 지적재산권 이전이 별도의 재정적 기여에 해당한다는 유럽의 주장을 기각했다. 또 패널은 유럽이 지적한 미국의 주정부 지원금 중 가장 큰 부분을 차지하던 워싱턴 주의 추정 수출보조금에 대해 금지판정을 내리지 않음으로써 결론적으로 EC측 주장보다는 적은 규모의 불법보조금 규모를 책정하여 미국에게 ‘도덕적 승리’를 안겨 주었다.

보잉 사례의 상소기구 판정을 기다리고 있는 지금 상황에서 WTO 패널

이 책정한 유럽과 미국의 불법보조금 규모만을 비교한다면 EC측의 타격이 보다 클 것으로 예상된다. 그러나 유럽의 에어버스 판정보다 약 1년이나 늦게 EC의 미국 제소에 대한 판정이 지연되면서 유럽의 불만이 이미 고조되었고 분쟁이 장기화되면서 미국과 EC의 힘겨루기 양상으로 변질되고 있어 패널의 결정대로 에어버스·보잉분쟁이 쉽게 종결될 것 같지는 않다. 또한 상소기구의 최종판정이 내려지고 사건이 종료되더라도 미국과 유럽이 WTO의 권고사항을 이행할지는 또 다른 문제이다.

항공기산업은 투자 및 운영에 막대한 비용이 소요되고 전후방 파급 효과가 큰 전략사업이므로 어느 나라나 다양한 형태의 보조를 제공하고 있다. 그런데 WTO의 분쟁사례 역사를 보면 회원국들이 국가전략사업과 관련한 보조금 판정의 권고에 대해서는 유난히도 잘 이행하지 않았음을 알 수 있다. 3차례의 패널판정을 거친 이전의 캐나다 및 브라질 항공기보조금(DS46, 70/71, 222) 사건을 보더라도 WTO 공방 이후에도 브라질과 캐나다가 중앙 및 지방 정부, 수출 신용기관이 주관인 된 각종 형태의 보조금을 여전히 지급하고 있다. 또 대형 민간항공기산업이 ‘systems integration model’에 따라 급속히 글로벌화되면서 두 경쟁업체인 보잉사와 에어버스사는 서로가 서로의 핵심 고객이 되기도 하였다. 이제 에어버스사의 신 모델의 절반 정도가 미국에서 생산되는 상황에서 보잉·에어버스 분쟁의 결과는 승소국과 패소국 모두에게 직간접적인 영향을 줄 것이다. 따라서 보잉과 에어버스 보조금이 모두 불법이라는 WTO의 최종결정이 난 상황에서도 양국이 선불리 권고에 따라 수십억달러에 달하는 보복조치를 상대국에 취하기는 어려울 것으로 보인다.

미국과 유럽이 WTO의 권고를 따르기 어려울 것으로 보이는 또 다른 이유는 현 WTO 체제와 더불어 보잉·에어버스 소송의 판정 자체가 불완전하기 때문이다. 본 소송의 판결이 나오기 전부터 많은 전문가들은 현 WTO 체제가 이 소송을 감당하는 데 무리가 있다고 보았다. 본 소송의 사실조사를 위해 양국이 교환한 질문지 및 WTO 패널에 제출한 보고서가 수천 페이지

지를 넘었으며,⁹⁷⁾ 자연히 사안의 복잡성으로 인하여 패널과 상소기구의 판정이 통상적인 결정시한을 몇 년씩 넘기기도 하였다. 또한 패널의 판정을 상소기구가 반복하는 과정에서 새로운 법적 기준을 제시하고도 막상 조사를 마무리하지 못하여 수출보조금과 같은 핵심 쟁점사안을 미해결 상태로 남기기도 했다. 판결의 기능 중 하나는 통상적인 의미의 단어가 어떠한 법적 의미를 갖는지 명료하게 밝힘으로써 자의적인 해석의 소지를 없애고 법규 이행의 불확실성을 줄이는 것이다. 하지만 상소기구가 에어버스 사례에서 ‘수출 부수성’에 대한 패널의 논리를 반복하고도 막상 상소기구가 제안한 법적 기준에 따라 수출보조금 판정을 예증하지 못한 것은 큰 아쉬움을 남긴다. 또한 보잉 사례에서는 패널이 제소국인 EC와 대부분 의견을 같이 하였지만 너무나 다른 불법보조금 규모를 책정하였기 때문에 상소기구에서 이 규모가 어떻게 조정될지도 두고 볼 일이다.

따라서 WTO 판결만으로 미국과 유럽이 보조금 지급을 중단하거나 보잉과 에어버스 간의 법적 공방이 중단될 것으로 기대하기는 어렵다. 더군다나 최근 중국이 공개적으로 에어버스사와 보잉사에 도전장을 내밀고 대형 민간항공기 프로젝트를 추진하고 있고, 이 외에도 일본과 캐나다, 브라질 등의 국가가 꾸준히 대형 민간항공기 및 관련 시장에서 점유율을 높이고 있는 상황에서 미국과 유럽공동체가 정부지원을 중단하지는 않을 것이다. 그러므로 미국과 EC간의 법적 공방에 대한 현실적인 돌파구는 ‘1992년 양자협약과 같은 휴전협정을 맺는 방안이 될 수 있다. 이미 오랜 기간의 법적 공방으로 에어버스와 보잉사의 많은 자원과 인력이 미래 사업을 위해 투자되지 못하고 낭비되었기 때문에 합의 수준 내에서 항공기 사업에 대한 지원을 계속하되 WTO 협정에 합치되지 않는 보조금이 제공되지는 않는지 상호간에 주시하는 형태로 법적 공방이 일단 마무리될 것으로 예상된다. 또한 양자협정 외에도 전 세계 항공기시장에서 급부상하는 중국 및 일본,

97) 예를 들어, 2007년에 EC가 제출한 소장은 무려 91개의 volume으로 구성되었다.

한국 등을 견제하고 각국의 보조금 수준을 협의하기 위한 새로운 민간항공기 다자조약을 맺는 일도 가능할 것이다.

다. 시사점

미국과 유럽의 분쟁은 아직 진행중이고 더군다나 유럽이 미국의 불법보조금 금액에 대한 패널의 판정에 강력하게 불만을 제기하고 있기 때문에 현 시점에서 양국의 향후 정책 변화를 예측하기란 어렵다. 다만, 앞서 언급한 바와 같이 WTO 분쟁의 역사를 볼 때 회원국들이 국가전략사업과 관련한 보조금판정의 권고를 유난히도 이행하지 않은 전례와 양국이 세계시장에서 새로운 경쟁국들에 시장점유율을 빼앗기고 있는 상황을 고려할 때, 에어버스·보잉 보조금분쟁의 결말은 WTO의 권고이행⁹⁸⁾보다는 양자협약을 통한 휴전협정에 가까운 형태로 종결될 것으로 전망된다.

하지만 '1992년 양자협약'이 결국 WTO 체제하에 법적인 공방으로 비화되었듯이 새로운 양자협약 혹은 민간항공기 다자조약 역시 임시적인 해결 밖에 될 수 없으며, 회원국 간의 보조금 지급 약속수준이라든가 그 운용은 결국 WTO 보조금 규범의 구속을 받게 될 것이다. 만일 조약국 간에 협약 준수가 잘 이루어지지 않는 경우 상대국의 민간항공기 지원에 대한 불만이 다른 보조금 분쟁으로 얼마든지 확대될 수 있고, 결과적으로 본 사례 이상의 막대한 자원낭비를 초래할 수 있다. 따라서 임시적인 협약의 존속을 위해서라도 정부정책에 대한 WTO 보조금 규범의 합치성 검토는 매우 중요한 과제이다.

보잉 소송에서 분쟁조정 패널이 약 25억달러에 상당하는 NASA 항공비

98) 여기서 WTO의 권고이행이라 함은 피제소국의 완전한 보조금 지급 중단이라든가 반대로 피제소국이 보조금 지급을 지속할 경우에 제소국이 분쟁기구로부터 부여받는 보복조치의 이행을 말한다.

행 연구개발 프로그램을 특정성을 띤 불법보조금이라는 판정은 우리에게 시사하는 바가 매우 크다. 먼저 연구개발보조금이 미국의 총 불법보조금 규모인 약 53억달러의 절반가량을 차지했다는 사실은 연구개발사업의 기획과 시행에서 WTO 보조금 규범과의 합치성 검토가 중요함을 보여준다. 더불어 주목할 점은, 패널이 책정한 불공정 연구개발 보조금의 규모가 막대하였지만, 유럽이 미국 NASA와 국방부 및 연방정부가 보잉사에 지급하였다고 추정한 170억달러에는 훨씬 못 미쳤다는 사실이다. 불법으로 추정된 연구개발보조금 중 일부만이 특정성을 띤 불법보조금으로 판정되었다는 사실은 WTO 규범이 허용하는 수준 내에서라면 항공기산업과 같은 국가전략사업에 필수적인 연구개발이 장려될 수 있음을 보여준다. 따라서 항공기 제작 외에도 각종 국제물류사업, 정보산업 등을 육성하기 위해 전제되는 합법적인 연구개발 사업의 진흥을 위해서 우리의 WTO 보조금 규범에 대한 이해가 더욱 절실하다.

V. 우리나라 지원정책에 대한 시사점

본 장에서는 앞서 살펴본 우리 정부의 세제 및 지원정책과 WTO 보조금 협정 관련 주요 분쟁사례들에서 논의된 쟁점과 판결내용 등 법적인 측면 등을 감안하여 우리나라에 대한 정책적 시사점을 살펴보고자 한다.

1. 세제지원 관련 시사점

세제를 통한 지원은 대부분의 정부가 국내 산업분야의 특정한 경제활동을 지원할 목적으로 흔히 시행하는 조치로서 특히 해외 기업들과의 경쟁관계에 있는 자국 기업들에게 혜택을 제공하기 위한 대표적 수단으로 활용되었다. 그러나 회원국 법체계 내에서 고유의 정책 목적과 방식으로 시행되는 세제상 혜택이 국제시장에서의 경쟁관계를 심각하게 저해하는 상황이 유발되면서 이에 대한 규율의 중요성이 강조되었다. 이에 따라 공정한 국제무역을 이루기 위한 목적으로 도입된 국제통상규범인 WTO 보조금협정은 그동안 개별 국가의 고유권한으로 인식되었던 국내 세법의 내용까지도 엄격하게 규율하고 있다는 데 주목할 필요가 있다.

가. 세제 개선 방향

앞서 조세지원과 관련된 WTO 보조금 분쟁사례 중 가장 중요한 미국과 유럽의 DISC, FSC, ETI 관련 분쟁은 해외에서 발생한 소득에 대한 과세문제

로 귀결된다. 현재 OECD의 대부분 회원국들은 거주지 과세원칙을 채택하여 자국 거주자와 내국법인에 대해서 전 세계 소득에 대해 과세하고 국외에서 부담한 세액에 대해서는 공제해 주는 외국납부세액공제제도를 시행하고 있다. 반면 프랑스 등 일부 국가에서는 국외고정사업자에 귀속되는 소득에 대해서 과세를 면제하고 있다⁹⁹⁾.

우리나라는 거주지과세원칙을 채택하여 국외원천소득에 대해 외국납부세액공제제도를 채택하고 있다. 미국도 역시 기본적으로 외국납부세액공제제도를 운용하고 있다. 미국이 이처럼 외국납부세액공제제도를 운용하면서도 자국 기업을 위해 일부 소득에 대해서는 면제제도를 도입하거나 또는 외국납부세액공제 범위를 확대하는 정책을 시행함으로써 WTO 보조금 분쟁을 불러일으켰다.

기본적으로 거주지과세제도에서는 해외원천소득이 과세되므로 해외소득에 대한 이중과세를 피하기 위해서는 회원국이 통상적인 조세원칙에서 면제 규정을 별도로 마련해야 한다. 그런데 이러한 경우, 동 회원국은 징수할 세입을 포기하게 되며, 이는 보조금 요건을 충족하는 재정적 기여가 존재하는 것으로 판정받을 수 있다. 한편, 원천지과세제도에서 해외발생소득은 과세되지 않으므로 이러한 소득에 대한 비과세는 세입의 포기해당되지 않아 보조금협정 제1조상의 보조금에 해당되지 않는 것으로 간주된다.

우리나라는 거주지 과세원칙을 채택하여 국외원천소득에 대해 외국납부세액공제제도를 채택하고 있다. 다만 예외도 있다. 우리나라는 해외자원개발사업에 투자하여 받은 배당소득에 대해서는 법인세를 면제하고 있다¹⁰⁰⁾. 이 제도는 해외자회사 소득에 대해 과세를 면제하는 앞서 살펴본 DISC, FSC 경우와 유사하다. 하지만 해외자원개발투자에 대한 배당소득

99) 프랑스는 내국법인의 자회사나 지점에서 발생한 국내원천소득과 국외원천소득을 합산하여 과세소득을 결정하는 전 세계소득통합방식(worldwide consolidated income basis system)을 2011년 9월 6일 이후부터 폐지하였다.

100) 조세특례제한법 제22조 「해외자원개발투자 배당소득에 대한 법인세의 면제」.

과세 면제는 수출 전체에 적용되는 수출지원제도가 아니라 특정 산업을 육성하기 위해 실시되고 있다. 수출지원체계의 효율성 제고 차원에서 전반적인 해외배당소득에 대한 면세를 적용하자고 주장하는 연구로는 안종석·정재호(2009)가 있다.

안종석·정재호(2009)에서는 해외직접투자소득에 대한 면세제도 도입 방안에 대해 논의하였다. 다수의 국가들이 해외투자소득에 대해 거주지과세제도를 채택하고 있지만, 실제로 다국적 기업의 자국 유치, 또는 자국 기업의 해외활동 지원을 위해 원천지과세제도를 채택하는 경향이 있다. 일본과 영국이 여기에 동참하였고, 미국에서도 현재 이에 대한 논의가 활발하다. 안종석·정재호(2009)에서는 거주지과세제도에 따라 외국투자소득에 대해 과세하고 외국납부세액공제를 통해 이중과세를 조정하는 현행 제도의 문제점을 검토하고, 면세제도로 전환할 경우 발생하는 효과를 분석하였다. 이런 분석을 바탕으로 안종석·정재호(2009)는 원천지주의를 적용하여 해외직접투자소득에 대한 거주지과세를 면제하는 방향으로 과세체계 전환을 적극 검토하자는 결론을 도출하였다.

해외투자소득은 포트폴리오투자 소득과 직접투자소득으로 구분할 수 있는데, 미국 등에서 해외소득면세 제도 도입을 주장하는 문헌들은 대체로 포트폴리오투자소득에 대해서는 거주지주의과세와 외국납부세액공제제도를 유지할 것을 주장한다¹⁰¹⁾. 따라서 안종석·정재호(2009)에서는 국외 원천소득 면세제도의 적용대상은 직접투자소득에 국한하고, 직접투자 소득 중에서도 도입 초기에는 현지법인의 배당소득에 한정할 것을 제안하였다¹⁰²⁾.

101) 포트폴리오투자는 해외에서 직접 사업을 운영하는 것이 아니라 금전적 이득만을 얻기 위한 것이기 때문에 이에 대해 거주지에서 추가로 과세하여도 자국 소재 기업의 경쟁력에 부정적인 영향을 주지 않는다. 반면 포트폴리오투자는 조세에 매우 민감하게 반응하므로 거주지 과세를 면제하면 투자자금의 대대적인 해외 이전이 발생할 수 있다. 자세한 내용은 안종석·정재호(2009) 참고.

102) 직접투자소득은 현지법인의 배당소득과 지점소득으로 구분된다. 지점소득은 거주

이와 같은 배당소득에 대한 원천지과세제도를 적용할 경우 원천지과세 제도에서 해외 발생소득은 과세되지 않으므로 이러한 소득에 대한 비과세는 세입의 포기해 해당되지 않아 WTO 보조금협정에도 적합한 조세제도가 될 수 있다.

미국의 DISC, FSC, ETI 관련 분쟁에서도 보듯이 국제시장의 경쟁에서 자국 기업에게 유리한 제도에 대해서는 정부가 적극적으로 추진할 필요가 있다. 이러한 정책이 WTO 보조금협정에 적합하지 않다면 예기치 않은 제도의 철폐나 수정으로 추후 큰 비용이 발생할 수 있지만, WTO 보조금협정에 적합하다면 추진의 타당성이 한층 높아지게 된다.

미국과 유럽의 ETI 관련 분쟁은 미국이 자국 기업에게 유리하게 외국납부세액공제제도를 적용하면서 발생하였다. 즉, 미국은 국외원천소득의 범위를 확대하여 외국납부세액공제를 증가시키는 제도를 실시하였다. 그러나 우리나라 제도에서는 이와 반대인 경우가 있다. 우리나라 제도에서는 국외원천소득 범위가 축소되어 오히려 외국납부세액공제가 감소되므로 우리 기업이 불이익을 당하는 경우가 발생할 수 있다. 현재 우리나라는 외국납부세액공제 한도제도를 운영하고 있다. 세액공제한도는 국외원천소득에 비례하여 국외원천소득이 증가하면 세액공제한도도 증가하지만, 국외원천소득이 감소하면 세액공제한도는 감소하게 된다.

$$\text{세액공제한도액} = \text{산출세액} \times \frac{\text{국외원천소득}}{\text{과세표준}}$$

우리나라는 현재 국외원천소득에 대해 명확히 규정하고 있지 않다. 이로 인해 국외원천소득은 우리나라 세법으로 계산된 과세소득 중 세법에서 명

지국의 본사소득과 통합하여 거주지국 과세대상이 되므로 과세이연 문제가 없다. 또한 지점소득은 본사소득과 함께 통산되므로 지점소득만을 과세대상에서 제외하기 위해서는 지점소득을 분리 산정해야 하는 번거로움이 있다. 자세한 내용은 안종석·정재호(2009) 참고.

확하게 규정된 국내 원천소득을 제외한 소득으로 여겨진다. 그런데 우리나라 법인세법에는 국내 원천소득 중에서 일부는 국외에서 발생한 소득이 포함되어 있다. 예를 들어 법인세법 시행령 제132조의 국내원천소득 범위에서 국외 유가증권에 투자하거나 국외에 있는 자에게 금전을 대부하여 얻은 소득, 국외에서 주식, 채권 등의 발행, 취득, 양도 등을 통해 발생한 소득을 포함하고 있다. 따라서 현 제도에서는 국외원천소득 부분이 감소함으로 인해 결국 외국납부세액공제 한도가 줄어들어 외국에서 영업활동이 많은 우리나라 기업에는 오히려 불리해질 수 있다. 따라서 해외원천소득에 대한 명확한 규정 정비가 필요하다. 미국이 자국 기업에 유리하도록 제도를 고집하듯이 WTO 보조금협정에 합치되는 범위 내에서는 적극적으로 자국 기업에 유리하도록 제도를 운용해야 한다¹⁰³⁾.

미국의 DISC, FSC, ETI 관련 분쟁은 기본적으로 미국에서는 부가가치세 제도가 없는 반면, 유럽 국가들은 부가가치세제도를 운용하고 있다는 차이점에서 출발하고 있다. 부가가치세제가 없는 미국 수출기업은 유럽에 물품을 수출하면서 부가가치세를 지불해야 하지만 매입세액공제를 받을 수 없어 매입세액공제를 받는 유럽 기업과 비교해서 비용 측면에서 불리할 수밖에 없다. 이에 대한 보상 차원에서 미국 정부가 일련의 제도를 마련하였고 이로 인해 유럽과의 통상 분쟁이 촉발되었다. 우리나라는 부가가치세제도를 운용하고 있기 때문에 우리 기업들이 국제경쟁에서 있어 미국 기업들과 같은 불리한 입장에 처해 있는 것은 아니다.

다만 WTO 보조금협정과 관련될 수 있는 제도인 우리나라 부가가치세 영세율제도를 검토할 필요가 있다. 주로 수출품에 대해 영세율제도를 운용하고 있는데, 이는 소비세의 소비지과세원칙에 기인한다. 우리나라는 영세

103) 오윤·구자은(2006)에서도 불분명한 국외원천소득으로 인해 세액공제한도 적용이 불리한 점에 대해 언급하고 있다. 또한 오윤·구자은(2006)은 우리나라는 독립기업가 격원칙만을 적용하고 있는 반면, 미국에서는 다양한 방법을 사용할 수 있어 기업이 유리한 방법을 택할 수 있다고 언급하고 있다. 오윤·구자은(2006) p.138 참고.

율제도 중 기타 외화획득 재화 및 용역에 대해서도 영세율을 적용하고 있다. 이 규정은 수출품에 대한 영세율제도와 달리 영세율제도가 가지고 있는 부가가치세 완전 환급효과를 이용하여 외화획득사업을 지원하고 국제수지를 개선하기 위해 외국이 아닌 일정 요건을 갖춘 국내의 거래에 대해서도 영세율을 적용하는 제도이다. 예를 들어, 국내에서 비거주자 외국법인에 제공하는 특정 용역, 수출업자와 직접 도급계약 또는 국내신용장·구매확인서에 의해 공급하는 수출재화임가공용역까지 수출재화 등에 포함하여 영세율을 적용하고 있다. 이는 국내 거래임에도 불구하고 수출 및 외화획득 지원이라는 정책 목적에 의해 소비지과세원칙과 상호면세주의원칙에 부합하지는 않지만 영세율을 적용하는 것들이다¹⁰⁴⁾.

이 제도는 부가가치세제가 도입된 초기부터 시행되었는데, 당시 우리나라 경제가 수출을 통한 국가경쟁력 제고에 주력하던 시기였고 그로 인해 수출산업을 지원하기 위한 정책으로 마련된 것으로 사료된다. 그러나 국내 거래에 대해 영세율을 적용하는 것은 소비지과세원칙에 맞지 않으며, 또한 WTO 보조금협정에도 수출보조금으로 판단될 소지가 높다. 따라서 부가가치세 영세율제도와 관련하여 특히 기타외화획득 재화 및 용역에 대한 영세율제도 적용대상에 대한 재검토가 필요하다.

이 밖에 우리나라 조세지원제도 중에서 수출을 우회적으로 지원하는 제도의 예로 소득세법에서 성실사업자 우대제도와 지방세특례제한법에서 수출용 중자동차에 대한 우대제도 등이 있다. 이런 제도들은 도입 당시의 정책적 필요성은 이해되나 현 시점에서는 WTO 보조금협정상 문제가 초래될 소지가 있다. 구체적으로 살펴보면, 우선 우리나라 소득세법에서는 성실사업자에 대해 특별공제를 실시하고 있다. 이러한 소득세 특별공제제도에서 특별공제대상 성실사업자 범위에 '수출에 의해서만 거래가 이루어지는 사업자'가 포함되어 있다¹⁰⁵⁾. 이는 수출에 의해서만 거래가 이루어지는 사업

104) 부가가치세법 시행령 제26조

자의 경우에는 모든 거래 내역이 투명하게 이루어지기 때문에 성실사업자로 인정하여 특별공제를 적용하는 것으로 이해된다. 그러나 수출로만 거래가 이루어지는 사업자에 대해 성실사업자 특별공제를 부여하는 제도는 수출에 연동된 보조금을 금지하는 보조금협정상 규범에 저촉될 소지가 있다¹⁰⁶⁾. 또한 지방세특례제한법에서는 수출용으로 취득한 중고선박, 중고기계장비 및 중고항공기에 대해서는 취득세를 경감해 주고, 중고자동차에 대해서는 수출하는 경우 취득세 등을 면제하는 조치를 채택함으로써 궁극적으로 이들 산업의 수출을 지원해 주고 있다.

물론 상기 제도들의 경우 미미한 실제 경제효과를 감안하면 원론적인 차원에서의 문제점에도 불구하고 통상 차원의 분쟁이 촉발될 가능성은 크지 않을 것으로 판단된다. 그러나 원론적으로 문제의 소지가 있는 조치가 유지되는 경우 보조금정책 전반에 대한 신뢰성을 훼손할 뿐만 아니라 불필요한 통상마찰의 빌미를 제공하는 부작용이 발생할 수 있으므로 신중한 검토가 요구된다.

나. 조세감면제도

특정 경제활동이 외부경제로 인해 과소생산 또는 과소소비되어 비효율이 발생할 때 이러한 경제활동에 대해 조세감면 등의 정책을 통해 경제적 효율성을 높일 수 있다. 이러한 경제활동으로는 연구개발 등이 대표적이다.

그러나 조세감면은 특정 경제활동 또는 특정 경제주체에 허용됨에 따라 조세부담의 선택적인 경감으로 자원배분의 왜곡을 심화시킬 수 있다. 이러

105) 일반사업자는 특별공제가 60만원까지 허용되지만, 성실사업자는 특별공제가 100만원까지 허용된다.

106) 소득세법 제52조 제9항.

한 경제적인 문제점에 더하여 WTO체제에서는 선택적 또는 정책적 조세감면제도가 보조금협정상의 법적 규범 위반문제도 초래할 수 있다.

WTO 보조금협정에서 보조금은 앞서도 언급하였듯이 정부 또는 공공기관의 재정적 기여가 있고, 이로 인해 혜택이 발생해야 한다¹⁰⁷⁾. WTO 보조금협정은 재정적 기여에 대한 예시로 정부가 징수해야 할 세입을 포기했거나 징수하지 않은 정부 수입¹⁰⁸⁾ 등을 예시하고 있다.

그러나 정부에서 지급하는 모든 보조금이 WTO 보조금협정의 규제대상이 되는 것은 아니다. WTO 보조금협정에서는 혜택을 유발하는 재정적 기여가 특정성이 있다고 입증된 경우에 한해서 규제대상이 될 수 있다¹⁰⁹⁾. 특정성과 관련하여 WTO 보조금협정에서는 법적(de jure)기준과 사실상(de facto) 기준을 모두 채택하고 있다. 법적 기준은 법 규정에 특정 대상에 대한 보조금을 언급할 경우에 해당되지만, 사실상 기준에 의하면 법률 등에서 외관상 특정 대상을 언급하지 않았더라도 결과적으로 혜택이 특정 대상에 귀속되었다면 특정성이 있다고 판단될 수 있다.

따라서 혜택을 유발하는 조세감면조치일지라도 특정성이 없을 경우 규제대상이 되지 않는다. 달리 말하면, 정부가 시행하는 조세감면제도를 모든 기업들이 이용 가능할 경우 일반적으로 특정성이 없다고 말할 수 있다. 반면, 명목상 모든 기업들을 대상으로 하여 특정성이 없는 것 같지만 실제로 제도의 운영실적에 의거할 때 특정 기업이나 산업에 혜택이 집중되는 경우에는 사실상 특정성이 인정되어 규제의 대상이 될 수 있다. 이는 앞선 캐나다와 브라질 간의 분쟁사례 분석에서도 잘 명시되어 있다. 이러한 관점에서 우리 정부가 시행하는 임시투자세액공제제도를 WTO 보조금협정의 규범에 비추어 검토할 필요가 있다.

임시투자세액공제제도는 경제상황이 좋지 않을 때 임시적으로 투자를

107) WTO 보조금협정 제1.1조.

108) 예를 들면 세액공제, 감면 등.

109) WTO 보조금협정 제1.2조.

촉진하고 또한 지방 기업의 투자를 유도하기 위해 1982년에 도입되었다. 임시투자세액공제제도는 정부가 경기 조절을 위해 해당 과세연도 투자금액의 10%를 초과하지 않는 범위에서 대통령령으로 정하는 비율에 따라 투자금액에 대해 과세연도의 소득세 또는 법인세에서 공제를 허용하는 제도이다. 공제대상 업종은 제조업, 도·소매업, 건설업, 관광숙박업, 물류산업 등 32개 업종이며, 공제대상 시설은 제조업 등의 경우 토지·건물·차량운반구·비품을 제외한 모든 설비투자, 건설업의 경우 설비투자 및 포클레인 등 중장비 투자, 도소매업과 물류산업의 경우 설비투자 및 저온창고 등 물류시설에 대한 투자를 포함하고 있다.

임시투자세액공제제도를 처음 도입했을 당시에는 명칭에서 의미하듯이 경기가 하강하는 시기에 임시적으로 세액공제제도를 통해 기업의 설비투자 유인을 제고하기 위해 도입되었다. 그러나 1982년 임시투자세액공제제도가 도입된 이후 지속적으로 제도 운용의 일몰기간이 연장되어 시행되었다¹¹⁰⁾. 뿐만 아니라, 다음의 표에서 보듯이 세액공제규모도 2000년대 중반까지 확대되는 추세였다. 그 이후에도 임시투자세액공제제도가 상시적으로 운용되면서 기업들도 이 제도를 상시적인 제도로 인식하여 이에 따라 행동을 함으로써 당초 경제상황에 따라 투자를 조절하고자 했던 정부의 원래 정책 취지도 달성하기 어렵게 되었다.

110) 임시투자세액공제제도는 도입 이후 지금까지 약 30년 중 5차례에 걸쳐 22년 동안 운영되었다.

〈표 V-1〉 임시투자세액공제 규모

(단위: 억원)

2011	14,320 ¹⁾
2010	17,789
2009	20,032
2008	21,148
2007	18,247
2006	20,681
2005	25,439
2004	18,134
2003	13,019
2002	6,528
2001	7,025
2000	4,388

주: 1) 2011년은 전망치.

자료: 재정부, 『조세지출보고서』, 각 연도.

재정부, 「조세지출보고서 보도자료」, 각 연도.

그런데 임시투자세액공제제도는 정부가 기업들이 부담해야 할 세액의 일부를 기업의 투자행위에 대한 보조금으로 지원하는 제도인바, 시행방식과 혜택의 구조에 따라 WTO 보조금협정상의 문제가 초래될 소지가 있다.

임시투자세액공제제도는 1982년에 경기 진작을 위해 한시적으로 도입되었으나 이미 실질적으로 상설화된 제도로 변모되었으며, 설비투자 등 기업의 경쟁력과 생산성에 직접적으로 관련된 투자에 세제상 혜택을 제공하고 있기 때문에 WTO 보조금협정상 보조금으로 간주될 소지가 크다. 특히, 임시투자세액공제제도의 혜택이 일부 기업에 집중되고 수혜기업들의 수출 의존도가 클 경우에는 사실상 수출촉진보조금으로 인정될 수 있기 때문에 이러한 경우 보조금의 특정성은 자동적으로 인정되는 점에 유의해야 한다. 더욱이 우리나라 기업들의 경우 주요 수출시장이 미국이나 유럽에 집중되는 경향이 있는데, 이들 국가들은 보조금에 대한 상계관세의 남용이 두드

리고 있어 잠재적인 피해 가능성이 높다.

이러한 점을 감안하면 현재 시행되는 임시투자세액공제제도의 개편에 대해 신중하게 검토할 필요가 있다. 예를 들어, 제도의 구조상 중소기업보다 대기업에게 혜택의 규모가 크게 나타나는 부분을 수정하거나 혹은 대기업들의 혜택이 보다 광범위하게 확대될 수 있도록 제도의 대상 범주를 넓힐 필요가 있다. 이러한 조치를 통하여 제도의 수혜그룹이 수출의존도가 높은 소수의 기업들에게 집중되지 않도록 유도함으로써 WTO 보조금협정상 금지보조금으로 간주될 법적 요건을 방지할 필요가 있다. 현재 정부에서는 임시투자세액공제 제도를 고용창출 투자세액공제로 전환하고 있다. 임시투자세액공제 제도를 고용과 연계된 투자에 대해 지원하여 고용창출 투자세액공제율을 상향 조정할 예정이다. 이러한 전환은 WTO 보조금협정 규정을 감안할 때 적절한 정책으로 사료된다. 그러나 고용창출 투자세액공제 제도 전환 이후에도 앞서 언급한 특정성 측면을 지속적으로 확인해야 하며, 중장기적으로는 제도의 도입취지에 부합하도록 필요한 경우에 한해 한시적 제도로 운영하고 법적 요건이 충족되지 않으면 일몰시키는 것이 추후 통상 차원의 문제에 대처하기 위해서도 보다 바람직할 것으로 보인다.

2. 지원정책 특성을 감안한 연구개발지원

정부의 지원정책 중에서 세제를 통한 지원과 정부의 재정지출을 통한 지원은 각각의 특성을 가지고 있다. 정부 지원정책의 안정성 측면에서 세제 지원은 법에 명문화되어 있기 때문에 한 번 지원체계가 수립되면 관련 세제가 개정되기 전까지는 안정적으로 지속될 가능성이 높은 반면, 재정지원 은 행정부의 예산배정에 관한 정책 판단과 국회의 견제 등으로 지원정책의 내용이나 방향이 변경될 가능성이 세제지원에 비해 상대적으로 높다. 따라서 지원대상이 되는 기업들의 입장에서는 재정지원보다 세제지원에 의한

정부지원이 정책의 예측 가능성 측면에서 더 안정적이다.

뿐만 아니라 세제지원은 사전에 법적으로 필요한 요건을 제시하고 관련 기업이 규정된 요건을 충족하는 경우 자동적으로 지원이 이루어지기 때문에, 경제주체들의 의사 결정에 따른 제도적 지원체계가 확립되어 시장에 의한 의사결정이 유도되므로 정부의 정책 실패에 따른 자원 배분의 왜곡을 최소화할 수 있다. 반면, 재정지원은 정부의 정책판단에 따라 사전적으로 지원 분야를 결정하기 때문에 정보의 불충분성이나 시장상황 변동 등에 기인하여 정책 실패가 발생할 여지가 있을 뿐만 아니라 정책판단 오류에 의한 자원배분의 왜곡 규모가 일반적으로 세제지원에 비해 상대적으로 크게 나타날 수 있다. 또한 정책의 효과를 판단하기 위해서는 사후적으로 정부가 애초에 의도한 지원효과를 거두었는지에 대해 정확한 평가도 필요하다.

또 다른 측면에서 살펴보면, 정부가 정책적 필요성에 따라 지원정책을 변경해야 하는 경우, 관련 법을 개정해야 하는 세제지원은 입법부에서의 법 개정 절차로 인해 신속하게 변화하기 어렵지만, 재정지원은 행정부의 예산결정으로 시행될 수 있어 세제지원에 비해 상대적으로 신속한 대응이 가능하다는 차이점이 있다. 따라서 시장상황의 변동에 대처하기 위하여 새롭게 특정 연구개발에 대해 지원정책을 실시할 경우 재정지원이 세제지원에 비해 상대적으로 신속하게 시행될 수 있다는 장점이 있다.

한편, 지원정책의 효과성과 관련하여 재정지원은 정부가 원하는 수준의 지원을 특정 분야에 국한하여 지원하기에 용이하지만, 세제지원은 세액공제나 소득공제 등의 방법을 사용하기 때문에 지원규모나 범위를 세세하게 조정하기 어려운 문제가 발생한다. 특히 재정지원은 경기변동에 관계없이 정책적 요구에 의해 필요한 일정 수준의 지원을 유지할 수 있으나, 세제지원의 세액공제 또는 소득공제 규모는 소득이나 매출 등에 직접적으로 연계되는바, 경기상황에 따라 소득이나 매출규모가 크게 달라질 수 있기 때문에 세제지원을 통한 정책적 지원규모를 일정하게 유지하기가 용이하지 않다. 이러한 세제지원과 경기변동의 연동성은 연구개발 지원의 경우 경기불

황이나 시장성이 악화되는 상황에서 기술력 제고를 통해 경쟁력을 신장하고자 하는 기업들의 입장에서는 정책적 효과가 구조적으로 저해되는 문제를 초래할 수 있다.

또한 세제지원을 통한 혜택은 중소기업보다 연구개발에 대한 투자가 상대적으로 큰 대기업에 더욱 크게 나타난다. 이러한 세제지원의 구조적인 특징을 고려할 때 중소기업에 대해서는 재정지원 조건의 적절한 조정을 통해 혜택의 수준을 보완하는 방안이 강구될 필요가 있다.

이와 같은 세제지원과 재정지원의 특성을 감안할 때 현재 우리 정부가 주력하는 연구개발정책 분야에 있어 기초분야는 재정지출을 통한 지원, 그리고 응용 또는 상용분야는 세제혜택을 통한 지원이라는 기본방향이 도출될 수 있다. 상용화 단계와는 거리가 먼 기초연구분야, 또는 초기 투자비용이 큰 반면 사업 성공의 확률이 낮은 분야에 대해서는 시장에서의 성과에 연동된 세제지원보다는 재정지원을 통한 연구활동 유도가 바람직하다. 세제지원의 경우 세액공제는 기본적으로 이윤에 바탕을 두고 적용되는데 민간기업 입장에서는 단기에 큰 이익이 발생하기 어려운 분야에 투자해서 세액공제 등 세제지원 혜택을 받는 것이 어렵기 때문이다.

따라서 장기적인 투자 성격의 원천기술 또는 기초연구분야는 세제지원보다 재정지원이 더욱 합리적이며, 반대로 상용화에 근접한 분야일수록 연구개발에 대해서는 재정지원보다는 세제지원을 통해 보다 중립적인 차원에서 자발적 성격의 투자와 연구개발 활동의 유도가 바람직하다. 이러한 정책기조는 본고에서 설명한 WTO체제의 보조금규범 차원에서도 보다 적합한 정책의 방향을 반영하고 있다. WTO체제 출범 당시와 같이 연구개발 보조금에 대해 허용보조금 규정을 적용하고 있지는 않지만, 기초연구분야에 대한 재정지원의 경우 관련 기술이 상용화되어 통상 차원의 분쟁을 촉발하기까지 시간적으로나 기술적인 괴리가 커서 통상마찰을 초래할 가능성은 비교적 낮기 때문이다.

물론 앞서 설명한 바와 같이 해당 기술의 시장 관련성이 큰 항공산업 등

의 경우에는 원천기술 또는 기초연구에 대한 지원도 사실상 수출촉진 혹은 수입대체보조금으로 간주될 여지가 있으므로 WTO 규범의 합치성을 보다 구체적으로 판단하기 위해서는 산업과 관련 기술의 연관구조 및 시장상황 등을 세심하게 검토할 필요가 있다. 그러나 일반적으로 기초연구분야에 대한 재정지원의 경우 비록 WTO 보조금협정상 특정성 요건이 부각되는 위험성은 높지만, 산업피해와의 인과관계, 수출촉진 혹은 수입대체와의 연동성 등이 결여되어 있으므로 통상마찰로 비화될 가능성은 상대적으로 낮다. 반면 상용화 단계와 근접한 기술이나 연구에 대한 지원의 경우, 수출부문의 비중이 큰 우리 산업부문의 특성상, 특정성이 부각되는 재정지원에 대해서는 WTO 보조금협정상 금지보조금 규범 차원의 통상마찰 가능성이 높은 것이 사실이다. 따라서 원천기술이나 기초연구분야에서의 연구역량이 신장되어 상용화 단계에 근접한 연구개발사업은 세제지원을 통한 지원체계를 보완하여 산업 지원의 특정성을 감소시키는 것이 시장메커니즘을 통한 기술의 상용화를 유도하는 동시에 WTO 보조금협정에 대한 합치성을 증진하는 체계이다. 다만 여기서 주의할 부분은 상용화에 근접한 연구개발에 대해서 세제상 혜택을 부여하는 세제지원이라 하여도 일괄적으로 WTO 협정상 허용되는 것은 아니라는 것이다. 그러므로 세제지원체계를 수립할 때 매출이나 소득에 직접적으로 연관되는 세제상 혜택보다는 연구 인프라에 관련된 투자에 대해 세제 혜택을 부여함으로써 WTO 보조금협정의 법적인 특정성을 해결하는 방안이 바람직하다.

위에서 설명한 바와 같이 연구개발을 지원하기 위해서는 재정지원과 세제지원의 장단점을 면밀히 분석하여 정책이 수행될 필요가 있다. 특히 정부 입장에서는 선별적으로 특정 연구개발 분야를 선정하고 집중적으로 직접 지원하여 단시일 내에 가시적인 정책성과를 창출하고자 하기 때문에 연구개발에 대한 정부의 재정지원 규모는 매년 증가하고 있을 뿐 아니라 산업화와의 연계성도 더욱 심화되고 있다. 그러나 WTO 보조금협정에 따른 명목상 연구개발지원에 대한 규제가 WTO 차원에서 한층 강화되고 있으

며, 보조금협정 위반 판정이 나오는 경우 연구개발 지원정책의 대폭적인 수정과 함께 이에 따른 막대한 경제적 피해도 초래될 수 있는 점을 염두에 두어야 한다. 따라서 비록 단기적인 정책효과의 발현은 용이하지 않더라도 경제주체들의 합리적인 행동을 촉진할 수 있는 세제지원제도의 장점도 감안하여 중장기적으로 연구개발 지원정책에 있어 세제지원의 역할을 확대 또는 보완하는 정책방향을 모색할 필요가 있다.

VI. 결 론

본고에서는 WTO 보조금협정과 관련된 정부 지원에 대한 WTO 분쟁 사례를 정리하고 이를 통해 시사점을 얻고자 하였다. WTO에서 규율하는 보조금 규범은 상품, 농업, 서비스 등 다양한 분야에서 걸쳐 있지만, 본고에서는 WTO 보조금협정에 초점을 맞추어 논의를 진행하였다.

본고는 WTO 보조금협정과 관련하여 그동안 제기된 많은 분쟁 사례 중 세제 및 재정 지원에 시사점을 주는 주요 사례들을 선별하여 분쟁의 쟁점과 판결 내용 등 법적 측면에서 검토해야 할 사항을 자세히 분석하였다. 특히, 세제지원과 관련된 보조금 분쟁 사례는 대부분 검토·분석하였고, 근래 들어 보조금 분쟁 중 가장 큰 논란을 야기한 민간항공기 생산에 관한 정부 지원을 다룬 보잉과 에어버스 사례도 국내정책에 대한 시사점 도출의 차원에서 면밀하게 분석하였다.

정부의 지원정책은 크게 세제를 통한 지원과 정부의 재정지출을 통한 지원으로 나눌 수 있다. 이러한 정부의 지원정책은 대부분의 WTO 회원국들이 다양한 분야에 걸쳐 광범위하게 운용하고 있지만, 이러한 과정에서 경제주권과 국내 경제개발 차원의 침해한 통상 분쟁들이 야기되고 있다. 따라서 본고에서는 우리 정부의 지원정책 중 최근 한층 강화된 WTO 보조금협정 관련 판례에 비추어 분쟁 가능성이 높은 연구개발지원에 초점을 맞추어 논의를 진행하였으며, 또한 기존의 WTO 보조금협정 관련 분쟁 판례에 기초하여 국내의 다양한 세제지원의 법적 합치성에 대해서도 분석하였다.

우선 세제 측면에서 볼 때, WTO 보조금협정 관련 분쟁 사례분석을 통해 본고에서는 해외배당소득 등 해외에서 발생한 소득 중 일부에 대해 면세를 검토하는 것을 제안하였다. 또한 조세감면제도의 정비, 법인세법에서의 국

외원천소득 규정, 부가가치세법상의 기타 외화획득 재화 및 용역에 대한 영세율제도, 소득세법상의 성실사업자 우대제도, 지방세특례제한법 등 일부 구체적인 세법 내용에 대한 재검토의 필요성도 제안하였다.

일반적으로 정부의 세제지원은 국내에 한정된 정책으로 인식하고 있다. 이런 인식으로 인해 세제지원은 대외통상정책과는 별개로 보는 경우가 많다. 하지만 세제를 통한 지원은 대부분 정부가 국내 산업의 특정 경제활동을 지원할 목적으로 시행되기 때문에 결국 우리 기업들의 국제시장에서 경쟁관계에 영향을 미쳐 통상 분쟁의 원인이 될 수 있다. 따라서 본고에서 상세하게 설명한 바와 같이 WTO 체제에서는 세제지원 등 국내의 세법 내용까지도 WTO 보조금협정에 부합하게 규율되어야 함을 주지해야 한다.

근래 들어 우리나라는 기초연구분야에 대한 정부지원을 지속적으로 늘려가고 있다. 기초연구의 성과는 사회적으로 중요함에도 불구하고 기초연구의 성과물은 상업적 연계성이 낮아 기업들의 자발적인 연구개발 투자가 부족할 수 있기 때문에 기초연구에 대한 정부의 지원은 무엇보다 중요하다. 현재 우리 정부가 주력하는 연구개발분야에 대한 지원은 세제지원과 재정지원의 특성과 장단점을 감안할 때 장기적인 투자 성격의 원천기술 또는 기초연구분야는 세제지원보다 재정지원이 더욱 합리적인 것으로 판단된다. 반대로 상용화에 근접한 분야일수록 연구개발에 대한 지원은 재정지출보다는 세제지원을 통해 보다 중립적인 차원에서 자발적 성격의 투자와 연구개발 활동이 유도되도록 유인할 필요가 있다. 상용화에 근접한 연구개발에 대한 세제지원이 일괄적으로 WTO 보조금협정에서 허용되는 것은 아니기 때문에 매출이나 소득에 연관된 세제혜택보다는 연구 인프라에 관련된 투자에 대해 세제혜택을 부여하는 것이 WTO 보조금협정의 법적인 특정성을 해소하는 방안 중 하나가 될 수 있다. 이러한 정책기조는 본고에서 설명한 바와 같이 날로 강화되는 WTO체제의 보조금 규범 차원에서 법적인 합치성을 증진할 뿐 아니라 중장기적인 관점에서 정책의 안정성과 지속가능성을 향상할 수 있는 정책방향이라고 생각한다.

현재 정부가 기초연구에 대한 비중을 꾸준히 증가시키고 있으나 응용 또는 상용분야의 연구개발비 비중은 절반 이상을 상회하고 있다. 정부의 연구개발예산이 기초연구에 중점을 두면서도 사업이 계속 진행되면서 결국 응용 및 개발 쪽에 치중하게 되는 경우가 있다. 특히, 정부투자사업으로 성과가 좋을수록 지원 또는 출연사업이 계속 진행되거나 확대되는데 이러한 경우 결국 상용화 기술개발 쪽으로 치우치게 되는 경향이 높게 나타나 다른 국가들로부터 수출보조금으로 간주되어 보조금규정 위반을 의심받는 결과를 초래할 수 있다. 투자 성과가 좋은 사업에 계속 지원이 이루어지는 것은 일면 타당하지만 기술개발의 단계별로 정부의 역할과 민간의 역할을 구분하여 적절한 시점에서 정부의 역할을 민간에 넘기는 것이 매우 중요함을 인식해야 한다.

WTO 보조금협정 등 국제통상 규범 위반이라는 WTO 판결에 따라 중장기적인 계획으로 추진되던 연구개발사업이 중단되는 경우 이로 인해 매우 값비싼 비용을 치를 수 있다. 특히 피소국이 WTO 판결과 권고를 준수하지 않을 경우 분쟁해결기구가 제소국에게 부여하는 보복조치 권한을 제소국이 행사할 수 있으며, 앞선 사례분석에서 보듯이 WTO 중재기구가 피소국 입장에서의 예상보다 훨씬 높은 보복관세를 책정할 가능성도 있다. 그러므로 중장기적인 비전과 사업계획에 기초하여 추진되는 연구개발 지원정책을 시행할 때에는 도입 단계부터 WTO 보조금 규범의 합치성 여부를 검토하여 사전에 통상마찰 가능성을 최소화하는 것이 매우 중요하다.

또한 세제지원의 경우에도 관련 산업분야에 보다 중립적인 형태로 혜택이 제공됨으로써 보조금협정상 법률요건인 특정성 시비를 최소화하는 방향으로 시행되는 것이 중장기적인 차원에서 정책의 안정성을 확보할 수 있다.

그러나 앞선 보조금분쟁 사례 분석에서도 보았듯이, 불법 연구개발보조금으로 추정된 것 중의 일부만이 특정성을 충족한 불법보조금으로 판정되었다는 사실은 WTO 규범이 허용하는 방식과 형태로도 상당한 수준까지는 국가전략사업에 필수적인 연구개발이 장려될 수 있음을 보여주고 있다. 따

라서 중장기적인 국가기술개발 전략 차원의 정부 연구개발사업을 지나치게 소극적으로 진행할 필요는 없다. 그렇지만 정부의 연구개발 지원사업이 과도하게 산업전략 성격의 홍보를 통해 진행되지 않아야 한다는 점도 주지할 필요가 있다. 앞서 언급한 캐나다 항공기보조금사건에서의 판례에서 명백하게 나타나듯이 해당사업 연례보고서, 정부 보도자료, 정부 공무원들의 발언 등이 국제통상 분쟁에 있어서 중요 자료로 활용될 수 있음을 염두에 두어야 한다.

마지막으로, 본고에서는 우리나라의 구체적인 지원정책 사례에 대한 WTO 보조금협정의 적합성 여부에 대해서는 논의하지 않았다. 앞서 분쟁 사례 분석에서도 보았듯이, 이런 분석자료는 향후 국제통상 분쟁에서 중요한 자료로 활용될 수 있다는 우려도 있지만, 무엇보다 정부의 지원정책은 정책의 취지가 아니라 운용방식에 따라 WTO 보조금협정에 대한 적합성이 결정된다는 점을 앞서도 살펴보았다. 따라서 본 보고서에서는 구체적인 우리나라 사례분석보다는 정부 지원정책이 WTO 보조금협정에 적합하게 운용되도록 정책적 제안을 하는 데 초점을 두었다.

WTO체제에서의 보조금 규범 강화는 여전히 산업정책에 대한 역할이 큰 우리 정부의 입장에서는 향후 정책의 입안과 시행에 있어 지속적으로 제기될 난관이다. 그러나 수출에 대한 의존도가 매우 높은 우리 경제가 WTO체제를 통해 확보하는 혜택을 감안하면 정책의 WTO 합치성 제고라는 과제는 우리 경제의 대외 안정성을 확대하기 위한 필수적인 요건으로 인식되어야 한다. 나아가 이러한 정책의 고도화 또는 정교화를 통해 국내 산업정책의 효율성 제고를 기하는 데 본고에서의 분석이 밑거름이 되길 바란다.

참 고 문 헌

- 교육과학기술부, 『연구개발활동조사보고서』, 각 연도.
- 교육과학기술부, 『2010 과학기술통계백서』, 2010.
- 국가과학기술위원회, 『국가연구개발사업 조사·분석보고서』, 각 연도.
- 기획재정부, 『조세지출보고서』, 각 연도.
- _____, 『2011년도 조세지출예산서』, 2010, 2011.
- 김지용, 「WTO보조금 협정하의 분쟁사례연구: 조선 및 하이닉스 반도체의 보조금분쟁을 중심으로」, 『통상정보연구』, 제9권 제1호, 2007.
- 노승현·박광서, 「한EU 조선산업 보조금분쟁에 관한 연구」, 『무역학회지』, 제27권 제2호, 한국무역학회, 2003.
- 문준호, 「미국·EU간 항공기보조금분쟁과 WTO분쟁해결제도에 관한 연구」, 『법학논총』, 제25집 제3호, 2008.
- 산업자원부, 『WTO 보조금협정 해설』, 제26집, 대외경제통상정책 연구자료, 1998.
- 손기윤, 「WTO체제 하의 조세정책」, 『재정논집』, 제21집 제2호, 한국재정·공공경제학회, 2007.
- 손원익, 『연구개발(R&D) 투자에 대한 조세지원의 실효성 분석』, 한국조세연구원, 2002.
- 안덕근, 『WTO 보조금협정연구』, 법무부, 2003.
- _____, 「연구개발 지원정책의 WTO 보조금협정 합치성 연구」, 『국제거래법연구』, 제16권 2호, 2007, pp. 357~384.
- _____, 「WTO체제의 보조금협정 운용 및 이행의 특징 분석」, 『Trade Remedy Review』, 2008, 여름호, pp. 33~60.

- 오윤·구자은, 「통상규범과 세법의 조율방안 : FTA와 WTO보조금규정을 중심으로」, 『추계학술발표대회 발표논문집』, 한국세무학회, 2006.
- 임주영, 『WTO체제 출범에 따른 조세지원제도의 개편방향』, 정보 96-03, 한국조세연구원, 1996.
- 행정안전부, 『지방세정연감』, 각 연도.

- Ahearn, Raymond J., *European Trade Retaliation: The FSC-ETI Case*, Congressional Research Service, The Library of Congress, 2005.
- Angus, Barbara M. and Kies, Kenneth J., “The United States Responds to the WTO FSC Decision: Round One and Counting,” *Tax Executive*, Vol. 52, 2000, pp.436~443.
- Anninger, Thomas W., “DISC and GATT: International Trade Aspects of Bringing Deferral Home,” *Harvard International Law Journal*, Vol. 13, 1972, pp. 391~420.
- Berer, Felipe, Layton, Duane W., and Schueren, Paulette V., *WTO Panel Issues Ruling on Dispute Concerning US Measures Affecting Trade in Large Civil Aircraft*, Mayer Brown LLP, 2011.
- Brumbaugh, David L., *The Foreign Sales Corporation (FSC) Tax Benefit for Exporting: WTO Issues and an Economic Analysis*, Congressional Research Service, 2000.
- Caliskan, Özgür, “An Analysis of the Airbus-Boeing Dispute from the Perspective of the WTO Process,” *Ege Academic Review*, Vol. 10, No. 4, 2010, pp. 1129~1238.
- Caplan, Bennet and Chametzky, Matthew, “Domestic International Sales Corporations (DISCs) and Foreign Sales Corporations (FSCs): Providers of Economic Incentives for Wholly-Owned Domestic Exporters,” *Brooklyn Journal of International Law*, Vol. 12, No.1,

1986.

Czarnitzki, Dirk, Petr Hanel and Julio Miguel Rosa, "Evaluating the impact of R&D tax credits on innovation: A microeconomic study on Canadian firms," *Research Policy* 40, pp. 217~229, 2011.

Deloitte, *Global Survey of R&D Tax Incentives*, July 2011.

Daly, Michael, "The WTO and Direct Taxation. Geneva: World Trade Organization." Discussion Paper No. 9, June 2005.

GATT, *Basic Instrument and Selected Document*, Volume 9, 1960, p.186.

_____, "DISC and Other Discriminatory Income Taxes," *Journal of World Trade Law* 11, pp. 564~580, 1977.

Howse, Robert and Neven, Damien, J., "United States – Tax treatment for 'Foreign Sales Corporations' Recourse to Arbitration by the United States under Article 22.6 of the DSU and Article 4.11 of the SCM Agreement (WT/DS108/ARB) A Comment," *World Trade Review*, Vol. 4, No. 1, 2005, pp. 101~124.

H.R. Rep. No. 658, 94th Congress, Second Session, Nov. 12, 1975, p.264.

Hudec, Robert E, "Reforming GATT Adjudication Procedures: The Lessons of the DISC Case," *Minnesota Law Review*, Vol. 72, 1988, p. 1443.

Hufbauer, Gary C., "The FSC Case: Background and Implications, Washington DC: Institute for International Economics," www.iie.com, February 2002.

_____, "The WTO as Tax Nanny," Center for Strategic Tax Reform's Tax Policy Wire, <http://www.cstr.org/commentaries/members/hufbauer.html>, 2006.

_____, Boeing vs. Airbus: Fighting the Last War, Peterson Institute for International Economics, <http://www.iie.com/publications/opeds/oped.cfm?ResearchID=773>, 2007.

- Industry Canada, Industry Canada Audit Report, 1998.
- Jackson, John H., "The Jurisprudence of International Trade: The DISC Case in GATT," *American Journal of International Law*, Vol. 72, 1978, p. 747.
- OECD, *OECD Main Science & Technology Indicators*, 2010, 2011.
- OECD, "R&D Tax Incentives and Government Forgone Tax Revenue: A Cross-Country Comparison," November, 2010.
- Petersmann, Ernst-Ulrich and Pollack, Mark A., "Transatlantic Economic Disputes: The EU, the US and the WTO," Oxford University Press, 2003, pp. 465~485.
- Pritchard, D. and Macpherson, A., "Industrial Subsidies and the Politics of World Trade: The Case of the Boeing 787," *The Industrial Geographer*, Vol. 1, No. 2, 2004, pp. 57~73.
- Staff of the House Budget Committee for the Tax Force of Expenditures, An Analysis of Domestic International Sales Corporations (DISC), House Committee on the Budget, 94th Congress 1st Session, 1975.
- Technology Partnership Canada, TPC Annual Report, 1996-1997.
- _____, TPC Annual Report, 1999-2000, 2000.
- WTO, <http://www.wto.org>
- _____, Annual Report 2001, WTO Publications, 2001.
- <http://WorldTradeLaw.net>

Legal Texts

- GATT Panel Report, US-Imposition of Countervailing Duties of Certain Hot-Rolled Lead and Bismuth Carbon Steel Products Originating in

- France, Germany and the United Kingdom, SCM/185, Nov. 15, 1994.
- _____, BISD 23d Supp. 112, paragraphs 68-69, 1977.
- _____, United States Tax Legislation (DISC) Report of the Panel presented to the Council of Representatives (L/4422 - 23S/98), 1976.
- WorldTradeLaw, *European Communities and Certain Member States - Measures Affecting Trade in Large Civil Aircraft* (WT/DS316/AB/R) Dispute Settlement Commentary, 2011.
- _____, *European Communities and Certain Member States - Measures Affecting Trade in Large Civil Aircraft* (WT/DS316/R) Dispute Settlement Commentary, 2010.
- _____, *United States - Measures Affecting Trade in Large Civil Aircraft* (Second Complaint) (WT/DS353/R) Dispute Settlement Commentary, 2011.
- _____, *United States - Tax Treatment for "Foreign Sales Corporations"* Recourse to Arbitration by the United States under DSU Article 22.6 / SCM Agreement Article 4.11 (WT/DS108/ARB) / DSR 2002:VI, 2517. Dispute Settlement Commentary, 2002.
- _____, *United States - Tax Treatment for "Foreign Sales Corporations"* Recourse to Article 21.5 of the DSU by the European Communities (WT/DS108/AB/RW)/DSR 2002:I, 55. Dispute Settlement Commentary, 2002.
- _____, *United States - Tax Treatment for "Foreign Sales Corporations"* Recourse to Article 21.5 of the DSU by the European Communities (WT/DS108/RW)/DSR 2002:I, 119. Dispute Settlement Commentary, 2001, 2002.
- _____, *United States - Tax Treatment for "Foreign Sales Corporations"*

- Second Recourse to Article 21.5 of the DSU by the European Communities (WT/DS108/AB/RW2) DSR 2006:XI, 4721. Dispute Settlement Commentary, 2006.
- _____, *United States - Tax Treatment for "Foreign Sales Corporations"* Second Recourse to Article 21.5 of the DSU by the European Communities (WT/DS108/RW2) DSR 2006:XI, 4761. Dispute Settlement Commentary, 2005.
- _____, *United States - Tax Treatment for "Foreign Sales Corporations"* (WT/DS108/AB/R)/ DSR 2000:III, 1619. Dispute Settlement Commentary, 2001.
- _____, *United States - Tax Treatment for "Foreign Sales Corporations"* (WT/DS108/R)/ DSR 2000:IV, 1675. Dispute Settlement Commentary, 2001.
- WTO, *"Minutes of Special Meeting", Committee on Subsidies and Countervailing Measures*(WT/G/SCM/M/22), 17 February 2000.
- _____, *Belgium - Certain Income Tax Measures Constituting Subsidies* (WT/DS127).
- _____, *Brazil - Export Financing Programme for Aircraft* (WT/DS46).
- _____, *Canada - Export Credits and Loan Guarantees for Regional Aircraft* (WT/DS222).
- _____, *Canada - Measures Affecting the Export of Civilian Aircraft*, (WT/DS70/R), 1999.
- _____, *European Communities - Aid for Commercial Vessels* (WT/DS307).
- _____, *European Communities - Measures Affecting Trade in Commercial Vessels* (WT/DS301).
- _____, *European Communities and Certain Member States - Measures Affecting Trade in Large Civil Aircraft* (WT/DS316/AB/R), 2011.

- _____, *European Communities and Certain Member States - Measures Affecting Trade in Large Civil Aircraft* (WT/DS316/R), 2010.
- _____, *France - Certain Income Tax Measures Constituting Subsidies* (WT/DS131).
- _____, *France - Measures Relating to the Development of a Flight Management System* (WT/DS173).
- _____, *Greece - Certain Income Tax Measures Constituting Subsidies* (WT/DS129).
- _____, *Ireland - Certain Income Tax Measures Constituting Subsidies* (WT/DS130).
- _____, *Korea - Measures Affecting Trade in Commercial Vessels* (WT/DS273).
- _____, *Netherlands - Certain Income Tax Measures Constituting Subsidies* (WT/DS128).
- _____, *United States - Definitive Anti-dumping and Countervailing Duties on Certain Products from China*, (WT/DS379/R), 2011.
- _____, *United States - Measures Affecting Trade in Large Civil Aircraft (Second Complaint)* (WT/DS353/R), 2011.
- _____, *United States - Tax Treatment for "Foreign Sales Corporations"* (WT/DS108/AB/R), 2000.
- _____, *United States - Tax Treatment for "Foreign Sales Corporations"* (WT/DS108/R), 1999.
- _____, *United States - Tax Treatment for "Foreign Sales Corporations"* Recourse to Article 21.5 of the DSU by the European Communities (WT/DS108/AB/RW), 2002.
- _____, *United States - Tax Treatment for "Foreign Sales Corporations"* Recourse to Article 21.5 of the DSU by the European Communities

(WT/DS108/RW), 2001.

_____, *United States - Tax Treatment for "Foreign Sales Corporations"*
Second Recourse to Article 21.5 of the DSU by the European
Communities (WT/DS108/AB/RW2), 2006.

_____, *United States - Tax Treatment for "Foreign Sales Corporations"*
Second Recourse to Article 21.5 of the DSU by the European
Communities (WT/DS108/RW2), 2005.

부 록

1. 캐나다-브라질 항공산업 관련 보조금 분쟁 : 브라질이 제시한 수출진흥에 관한 캐나다 정부의 고위 공무원들의 발언 내용

(1) That TPC funding statistics (para. 6,220) demonstrate that TPC is captive to the Canadian aerospace industry, and more specifically, the regional aircraft industry; that TPC itself recognizes its main beneficiary as “highly export oriented,” and evidently believes that fact is noteworthy in justifying TPC's own operation.

(2) That such support is, as an historical matter, par for the course: that TPC's predecessor, DIPP, channeled subsidies to the aerospace sector totaling approximately \$2 billion, giving TPC ample experience testing whether its anticipations or expectations regarding the industry's export performance are founded.

(3) That statements made by the Canadian Government in announcing its \$267 million in grants to the regional aircraft industry demonstrate that those grants are tied to the Canadian Government's anticipation, based on ample historical evidence, that the industry will maintain its 100 per cent export orientation:

Statement of Industry Minister John Manley that “[a]erospace is a crucial sector for Canada's economy, with exports growing at 10 per cent per year.”

Statement of Mr. Herb Gray, Leader of the Government in the House of Commons and then-Solicitor General of Canada, that “[t]hese two outputs of the Dash 8-400 project -- the creation of jobs and the building of exports -- are just what the government had in mind when we established Technology Partnerships Canada earlier this year.”

Statement of Mr. Paul Labbé, then-President of the EDC explaining EDC's decision to support the launch of the CRJ:

Our focus is export financing. What we're trying to do in this particular case this is an exceptional case is launch an aircraft that has a world market. The Canadian market for this aircraft is minimal compared with what this world market is going to be, but it has to be launched. You have to get a good customer base established so that you have a good market for that thing.

(4) That when these statements were made, the Canadian Government was aware of the fact that, according to Brazil, every single sale of Dash 8 series aircraft made since 1992, and every single sale of the CRJ since its development and commercialization, had been for export. For Brazil, the Canadian Government has therefore made it very clear that it maintains massive amounts of support to the Canadian regional aircraft industry precisely because it is an export industry and precisely because they

anticipate that it will continue to be an export industry.¹¹¹⁾

2. 캐나다-브라질 항공산업 관련 보조금 분쟁: 브라질의 prima facie case 입증의 기초로 인용하는 증거자료

- as Canada admits, the Canadian aerospace sector exports a large proportion of its output, due to the small size of the Canadian domestic market; (emphasis supplied)
- the 1996-1997 TPC Business Plan notes that TPC's "approach" in the aerospace and defence sector is to "directly support the near market R&D projects with high export potential"; (emphasis supplied)
- section 3.2.3 of the "Terms and Conditions" set forth in the TPC Interim Reference Binder states "TPC will provide contributions to specific industrial development projects in order to enable Canadian Aerospace and Defence Industries to compete fairly and openly on the world competitive stage" (emphasis supplied)
- the Industry Minister's Message included in the 1996-1997 TPC Annual Report states:

“Aerospace and defense also make a significant contribution to our economic well-being. The sector is highly export oriented.

111) WTO, WT/DS70/R, para.6.228.

Exports accounted for about 70 percent of sales, or \$7.4 billion, in 1995. And there is the prospect of real growth in this area. Canada's aerospace sector currently ranks sixth in the world. With investments from TPC, and with industry's concerted efforts, this sector will be better equipped to compete effectively in the world marketplace and could grow to fourth place"; (emphasis supplied)

- the 1996-1997 TPC Annual Report states that "[t]he 12 largest firms [in the A&D sector] account for most of the R&D and shipments, of which 80 percent are exported. ...TPC is proud to be an investment partner in this export-oriented success story"; (emphasis supplied)
- an Industry Canada press release, issued in respect of the \$100 million TPC contribution to Pratt & Whitney, quotes Industry Minister Manley as stating "Aerospace is a critical sector for Canada's economy, with exports growing at a rate of 10% per year. TPC's investment in these projects will help increase the global competitiveness of this industry, while supporting jobs in Montreal, in Halifax and across the country, generating economic growth and export dollars"; (emphasis supplied)
- Concerning the \$57 million contribution to de Havilland for the development of the Dash 8-400, Mr. Herb Gray, Leader of the Government in the House of Commons and then-Solicitor General of Canada, stated that "these two outputs of the Dash 8-400 project - the creation of jobs and the building of exports - are just what the government had in mind when we established Technology Partnerships Canada

earlier this year” (emphasis supplied)

- TPC website material states that “TPC approved projects are forecasted to generate sales of more than \$65 billion (mostly exports) and create or maintain 13,166 direct and indirect jobs”; (emphasis supplied)
- the TPC Applications Kit requires applicants to describe “potential broad economic and social benefits, such as: job creation and retention, increased exports, new investment ...”. The Applications Kit also states that TPC “invests in projects that have the potential to create jobs, generate export, launch new industries, and transform or strengthen the competitiveness of industry”; (emphasis supplied)
- according to the TPC Interim Reference Binder, Schedule C of the TPC Aerospace and Defence Sector Generic Model Agreement requires applicants to distinguish between domestic sales and exports when reporting forecast and actual sales; (emphasis supplied)
- the TPC Interim Reference Binder requires TPC employees, when completing Project Summary Forms, to explain the reasons for recommending support or rejection of the project. In particular, employees are given the following instructions:

“Strategic Considerations, Benefits, Indicators

In justifying the recommendation in strategic terms emphasize “business results”. The following may be considered:

1. Link the project with departmental strategies and priorities as relevant:

a) improvement of international competitiveness; when sales will result directly from the project, report annual sales in terms of domestic and export sales and any import replacement” (emphasis supplied)

■ section 3.2.3 of the “Terms and Conditions” set forth in the TPC Interim Reference Binder states that TPC will “fill a financial void… where government action is required to level the competitive playing field, at the near-market end of the spectrum” and that “contributions under the Aerospace and Defence component will be directed to projects that will maintain and build upon the technological capabilities and production, employment and export base extant in the aerospace and defence sector” (emphasis supplied)

■ Industry Canada website material concerning TPC “Application information” states that one factor considered by TPC in determining the need for federal government involvement is whether “assistance is required to level the playing field against international competitors; (emphasis supplied)

■ section 3.3 of the TPC Charter, entitled “Aerospace and Defence (including Defence Conversion)” states that “investments will be directed to projects that build on and maintain technological capabilities and the production, employment and export base of the

sector”; (emphasis supplied)

- the 1996-1997 TPC Business Plan records the proportion of the aerospace and defense industry's revenue allocable to exports (emphasis supplied) and
- the TPC contributions identified by Brazil have been for the development of specific products, and have been provided expressly on the basis of the projected sales of those products, the market for which is known to be almost entirely outside Canada; the statistics maintained by TPC, and the public statements about TPC, separately recount, and emphasize, the amount of export sales "generated" by these contributions. (emphasis supplied)

3. 캐나다-브라질 항공산업 관련 보조금 분쟁: 1999년 11월 18일자로 공표된 수정된 TPC 내용

- TPC objectives have been adjusted to focus on promoting technological innovation, thereby enhancing the technological capability of Canadian industry, rather than commercialization.
- Eligible activities have been redefined based on the WTO definitions for industrial research and pre-competitive development.
- Assessment criteria have been reoriented to focus on the contribution a project makes to improving the technological competitiveness of a

firm rather than the commercial viability of a specific product. TPC will not request or consider information concerning the extent to which applicants do or may export.

- Transparency has been enhanced and TPC investments will be made public. In addition, TPC's administration has been modified to enable TPC to release more information in order to support its investment decision, while still respecting the need for commercial confidentiality. All TPC contracts will explicitly document the government's rationale for the investment and all related conditions.
- The concept of risk and reward sharing has been restructured. TPC will continue to share with its private sector partners in both the risks and rewards of projects, with the rewards to government consisting of both financial returns and economic benefits to Canada. Repayments will no longer be based primarily on royalties tied to specific product sales but will take different forms, depending on the project.

〈국문요약〉

WTO 보조금협정에 적합한 조세재정지원정책 연구

정재호·안덕근

본 연구에서는 WTO 보조금협정과 관련된 정부 지원에 대한 WTO 분쟁 사례를 정리하고 이를 통해 시사점을 얻고자 하였다. WTO에서 규율하는 다양한 보조금 중 본고에서는 WTO 보조금협정에 초점을 맞추어, 세제 및 재정지원과 관련한 주요 분쟁 사례들을 선별하고, 이들 분쟁의 쟁점과 판결 내용 등 법적 측면에서 분석하였다.

정부의 지원정책은 크게 세제를 통한 지원과 정부의 재정지출을 통한 지원으로 나눌 수 있다. 세제 측면에서 WTO 보조금협정관련 분쟁 사례를 분석한 결과 본고에서는 해외배당소득 등에 대한 면세 검토, 조세감면제도의 정비, 법인세법, 부가가치세법 등의 일부 구체적인 세법 내용에 대한 재검토와 개편을 제안하였다. 또한 본고에서는 정부의 재정지원 정책 중 보조금협정 관련 분쟁 가능성이 높은 연구개발지원에 초점을 맞추어 분석하였다. 현재 우리 정부가 주력하는 연구개발분야에 대한 지원은 장기적인 투자 성격의 원천기술 또는 기초연구분야에 대해서는 세제지원보다 재정지원이 보다 합리적이며, 반대로 상용화에 근접할수록 재정지출보다는 세제 지원을 통해 보다 시장중립적인 차원에서 자발적 연구개발 활동으로 유인할 필요가 있다. 이런 정책기조는 지속적으로 강화되는 WTO 보조금규범에 대한 법적 합치성을 증진시키고 중장기적으로 정책의 지속가능성을 향

상시킬 수 있는 정책방향이라 사료된다.

본고에서 상세히 제시한 분쟁 사례분석에서 시사하듯이, 선진국들의 대표적인 연구개발보조금 중 일부만이 특정성을 충족한 불법보조금으로 판정되었다는 사실은 WTO 규범이 허용하는 방식으로 국가전략사업에 필수적인 연구개발지원이 상당 수준까지 시행 및 장려될 수 있음을 의미한다. 따라서 중장기적인 국가기술개발 전략차원의 정부 연구개발사업을 WTO 규범에 얹매여 지나치게 소극적으로 진행할 필요는 없으나, 정부의 연구개발사업이 과도하게 산업전략 성격의 홍보를 통해 진행되지 않아야 한다는 점도 주지할 필요가 있다.

〈Abstract〉

Studies on WTO Consistency of Tax and Fiscal Policies

Jaeho Cheung, and Dukgeun Ahn

This study aims to analyze tax and fiscal policies in a broader framework so as to draw policy implications for the future implementation in a more consistent manner with the WTO Subsidy Agreement.

Government support programs can be divided into two broad categories: tax incentive programs and fiscal policies. This study reviewed various tax programs and proposed the reform actions for tax exemption on overseas dividend incomes, tax credit systems, corporation tax systems, and value added tax systems. With regard to R&D programs that is currently the most prominent government support programs, we conclude that grant or direct subsidy programs may be more effective for fundamental research activities while tax incentive programs may be more efficient and WTO consistent for “near-market” or commercial research activities. Moreover, although R&D programs need not be completely abandoned due to potential legal problems under the WTO Subsidy Agreement, the government should be aware of the lesson that excessive promotion of governmental roles in R&D policies may induce unnecessary trade conflicts with trading partners in the WTO system.

〈著者略歴〉

정재호

서강대학교 경제학과 졸업

미국 Wisconsin-Madison University 경제학 박사

현, 한국조세연구원 선임연구위원

안덕근

서울대학교 국제경제학과 졸업

미국 University of Michigan 경제학 및 법학박사

현, 서울대학교 국제대학원 교수

자료 수집 및 정리

김용대 한국조세연구원 전문연구원

이지은 University of Michigan 정책대학원 석사과정

研究報告書 11-05

WTO 보조금협정에 적합한 조세재정지원정책 연구

2011년 12월 23일 인쇄

2011년 12월 30일 발행

저 자 정재호 · 안덕근

발행인 조원동

발행처 한국조세연구원

138-774 서울특별시 송파구 가락동 79-6

전화 : 2186-2114(대), www.kipf.re.kr

등 록 1993년 7월 15일 제21-466호

조판및
인쇄 경성문화사

© 한국조세연구원 2011

ISBN 978-89-8191-554-4

* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.

값 5,000원