

# 국가연구개발사업과 WTO 보조금협정의 조화방안 연구

이 한 영\*·차 성 민\*\*

Lie, Han-Young\*·Cha, Seong-Min\*\*

## 목 차

- I. 서론
- II. 보조금협정 개관
- III. 주요국 국가연구개발사업에 관한 WTO 분쟁사례 검토
- IV. 시사점 및 결론

## I. 서 론

국가연구개발사업이란 중앙행정기관이 법령에 근거하여 연구개발과제를 특정하여 그 연구개발비의 전부 또는 일부를 출연하거나 공공기금 등으로 지원하는 과학기술분야의 연구개발사업을 말한다(국가연구개발사업의 관리 등에 관한 규정 제2조 1호). 그러므로 정부예산인 공공자금이 투입된다는 특징이 있다.<sup>1)</sup> 국가연구개발사업은 국가 과학기술 발전의 근간을 이루는 것으로서 국가

※ 논문투고일(2017. 9. 22), 수정일(2017. 10. 15), 게재확정일(2017. 10. 24)

\* 중앙대학교 경제학부 교수(주저자)

\*\* 한남대학교 법학부 교수(교신저자)

1) 유영상·차성민(2016), 국가연구개발사업법 제정에 관한 검토, 과학기술법 연구 제22집 제2호, 124면.

발전을 위해 반드시 필요한 행위이다. 이는 비단 우리나라만의 문제가 아닌 모든 국가들의 과제이자 사명이라고 할 수 있다. 국가는 장기적인 연구 개발 투자를 강화하여 산업, 의료 및 커뮤니케이션을 재구성하고 기후 변화와 같은 전 지구적 도전에 긴급히 필요한 솔루션을 제공 할 수 있는 최첨단 기술을 개발해야 하기 때문이다.<sup>2)</sup> 이러한 필요성에도 불구하고, 다른 한편으로는 국가주도의 연구개발이 국제통상 규범에 위배될 우려가 동시에 존재한다. 이에 대해서는 국가연구개발 사업별로 그 목적 및 내용을 고려하여 세심하게 분석·판단해야 하겠지만, 사실상 다자통상규범 중의 하나인 WTO 보조금협정(ASCM: Agreement on Subsidies and Countervailing Measures)과의 정합성 문제가 가장 핵심이 될 것이다.

국가연구개발 사업 대부분이 상품 분야의 기술개발에 초점이 맞추어져 있고, FTA로 대표되는 지역통상협정에서의 보조금 규범도 실제로는 WTO 보조금협정에 그 뿌리를 두고 있기 때문이다. 그밖에도 사안에 따라서는 정부조달협정(GPA: Government Procurement Agreement)을 고려해야 할 여지도 있다. 그럼에도 불구하고 정부의 구매행위로 인한 상업적 이익(혜택)의 발생 및 귀착이 관건이라는 점에서 주된 쟁점은 WTO 보조금협정의 틀 안에서 다루어질 수밖에 없다. 즉, 국가연구개발사업의 'WTO 보조금협정 위반 가능성'이 핵심이라고 할 수 있을 것이다. 이에 따라 이 글에서는 보조금협정에 관한 국제규범들의 내용을 개관하고, 국가연구개발사업이 국제통상법상 문제가 된 사례들을 검토한 후, 이로부터 법정책적 시사점을 도출하고자 한다.

---

2) OECD(2015), OECD Science, Technology and Industry Scoreboard 2015 - Innovation for Growth and Society, p. 56.

## II. 보조금협정 개관

WTO 체제의 출범 전, 보조금은 GATT 1947과 도쿄 라운드(Tokyo Round)에서 채택된 보조금 규약에 의하여 이원적으로 규율되고 있었다. 그런데 도쿄 라운드 이후에도 많은 국가들이 GATT 보조금규약을 무시하고 경쟁적으로 보조금을 지급하여 왔으며, 미국이나 EU 등 선진국들은 이에 맞서 상계관세체도를 자국 산업 보호수단으로 활용하여 왔다.<sup>3)</sup> 그 결과 우루과이 라운드(Uruguay Round) 협상에서 보조금 및 상계조치에 대한 GATT 규율을 개선하기 위한 논의가 이루어졌으며, 논란을 거듭한 끝에 최종적으로 WTO 보조금협정이 채택되기에 이르렀다.

GATT 보조금 규약은 기본적으로 공산품에 대한 수출보조금만을 그 규제대상에 둠으로써 다른 유형의 보조금에 대한 제한은 거의 없었던 반면, WTO 보조금협정에서는 수출보조금 이외에도 상계가능보조금(actionable subsidy) 및 상계불가보조금(non-actionable subsidy)<sup>4)</sup> 등 새로운 유형의 보조금을 도입하고 그에 대해 각기 다른 수준의 의무 규정과 분쟁해결 절차를 제시하고 있다.

WTO 보조금협정의 특징은 다음과 같이 요약할 수 있다. (i) 보조금협정은 상품무역과 관련된 보조금에 적용되며, 원칙적으로 서비스무역을 대상으로 하지 않는다. 다만, 서비스 보조금 지급의 효과가 상품무역에까지 전이되는 경우에는 보조금협정 적용이 가

---

3) 미국의 입장에서 본 EU의 보조금에 정책에 대한 분석으로는 Anthony Wallace(2006), "R&D Subsidies in the European Union - A Competitiveness Issue for U.S. Firms?", International Institute, George Mason University, mimeo. 참조.

4) 허용보조금으로도 지칭되며, 연구개발보조금이 대표적인 예로 분류됨.

능하다. 또한 농산물에 대한 보조금 문제는 보조금협정에서 다루지 않고 별도로 제정되어 있는 ‘농업에 관한 협정(Agreement on Agriculture)’으로 규율한다.<sup>5)</sup> (ii) 수출보조금은 전면 금지되며, 그 위반으로 인한 피해 여부와 관계없이 보복조치가 허용된다. (iii) 보조금이 어떤 기업이나 산업에 대하여 특정적(specific)으로 주어졌는지 여부를 판단하는 기준인 ‘특정성 조항(specificity clause)’ 도입을 통해 보조금의 특정성을 좀 더 객관적으로 판정한다. 그리고 특정성이 존재하는 이상, 보조금을 받은 상품의 수입국은 일정한 요건 충족을 전제로 상계조치 및 기타의 구제조치를 취할 수 있다. (iv) 과거에 비해 보조금의 법적 정의, 실질적 피해 등 과거 불명확한 개념들을 구체화함으로써 상계관세 발동의 남용을 줄였다.

## 1. 보조금의 개념

보조금이라는 용어 자체는 과거 GATT 체제에서부터 가장 빈번히 사용된 용어임에도 불구하고 제대로 개념화가 이루어지지 않다가, UR협상을 통해 타결된 보조금협정 제1조에서 처음으로 보조금의 법적 개념을 정립하게 되었다. 보조금협정의 제1.1조는 “(a) (1) 회원국의 영토 내에서 정부 또는 공공기관의 재정적인 기여가 있는 경우,<sup>6)</sup> 또는 (2) GATT 1994의 제16조상 의미의 소

5) 보조금협정 제3.1조, 제5조, 제6.9조.

6) 보조금협정 제1.1조(a)는 정부 또는 공공기관의 재정적인 기여가 있는 경우로 다음을 열거하고 있다 : (i) 정부의 관행이 자금의 직접이전(예를 들어, 무상지원, 대출 및 지분참여), 잠재적인 자금 또는 채무부담의 직접이전(예를 들어, 대출보증)을 수반하는 경우, (ii) 정부가 받아야 할 세입을 포기하거나 징수하지 아니하는 경우(예를 들어, 세액공제와 같은 재정적 유인), (iii) 정부가 일반적 사회간접자본 이외의 상품 또는 서비스를 제공

득 또는 가격지지가 어떤 형태로든 존재하고, 위 (a)의 (1) 또는 (2)의 요건을 충족하면서 (b) 이로 인해 혜택(benefit)이 부여되는 경우로서, 각각 동 협정 제2조의 규정에 따라 특정적인 경우에 보조금이 존재하는 것으로 간주된다.”라고 규정하고 있다. 그러므로 직접 또는 간접적인 정부의 재정적 기여가 있으면서 동시에 그로 인해 어떠한 혜택이 발생하였을 경우 보조금이 존재함을 인정한다. 그럼에도 불구하고, 이러한 정의에 부합하는 모든 보조금이 보조금협정의 규율대상에 속하는 것이 아니다. 특정성 요건을 충족해야만 보조금협정의 규제대상이 된다.<sup>7)</sup>

이와 관련하여 ‘혜택’이 구체적으로 무엇을 의미하는지는 논란의 대상이 되어왔다. 특히 WTO의 분쟁 사례에서는 재정적 기여가 있었느냐 여부보다는 혜택이 있었는지 여부가 더 많은 논란거리가 되어왔다. 캐나다-항공기 사안의 패널은 보조금협정 제1.1조 (b)항의 ‘혜택’의 통상적 의미를 다양한 유형의 ‘우위(advantage)’라고 해석하였다. 그러한 우위는 보조금을 받지 않은 시장의 다른 경쟁자에 비해 보조금 수취자에게 부여되는 어떠한 형태의 ‘경쟁 우위’라고 해석한다.<sup>8)</sup>

더 나아가 캐나다-항공기 사안에서는 재정적 기여가 혜택, 즉 경쟁 우위를 부여하는지 여부를 결정하기 위하여 당해 재정적 기

---

하거나 또는 상품을 구매할 경우, (iv) 정부가 자금공여기관에 대하여 지불하거나 일반적으로 정부에 귀속되는 위의 (i)에서부터 (iii)에 예시된 기능의 유형 중 하나 또는 둘 이상을 민간기관으로 하여금 행하도록 위임하거나 지시하며, 이러한 관행이 일반적으로 정부가 행하는 관행과 실질적으로 상이하지 아니한 경우.

7) 이한영, 디지털@통상협상, 삼성경제연구소, 2007, 264-266면.

8) 이 사안의 상소기구는 혜택의 통상적 의미를 ‘유리하거나 도움이 되는 요인 또는 상황(a favourable or helpful factor or circumstance)’이라고 해석하면서 패널의 판단을 지지하였다. Canada - Measures Affecting the Export of Civilian Aircraft, WT/DS70/AB/R (1999), para. 153.

여가 수혜자를 동 재정적 기여가 없었을 경우에 비해 더 유리한 지위(more advantageous position)를 야기했는지 여부를 결정할 필요가 있음을 전제하면서, 재정적 기여가 없었을 경우에 수혜자가 시장에서 이용 가능하였을 조건보다 더 유리한 조건으로 재정적 기여가 제공되었을 경우에 한해서 재정적 기여에 의한 혜택이 부여된 것이라고 평결하였다.<sup>9)</sup> 이는 정부의 재정적 기여가 없었더라면(but for), 수혜자가 시장에서 이용 가능하였을 조건과 정부의 재정적 기여에 의한 조건을 비교하여 어느 쪽이 더 유리한지를 비교하는 이른바 ‘실체적 인과관계 심사(but for test)’가 적용됨을 의미한다.

## 2. 보조금의 특정성

보조금협정 제1.2조는 “제1항에 정의된 보조금은 제2조의 규정에 따라 특정적인 경우에 한하여, 제2부(금지보조금)의 규정에 따르거나 제3부(상계가능보조금) 또는 제5부(상계조치)의 규정의 적용을 받는다.”고 규정한다. 한편, 제2.3조는 제3조의 규정에 해당하는 보조금(금지보조금)은 자동적으로 특정적이라고 의제(deemed)한다는 점에서 입증의 불필요하다. 즉, 금지보조금은 예외 없이

---

9) 특히 상소기구는 “제1.1조(b)항에 사용된 ‘혜택’이란 용어는 어떤 것과의 비교(comparison)를 암시한다. 왜냐하면 ‘재정적 기여’는 이것이 없었을 경우와 존재하였을 경우를 비교하여 수혜자를 ‘더 유리하게(better off)’ 하지 않는 한, 수혜자에 대한 혜택이 존재할 수 없기 때문이다. 이러한 혜택이 부여되었는지 여부를 결정하는데 있어서 시장(marketplace)은 비교를 위한 적절한 기준을 제공한다. 왜냐하면 재정적 기여로 인한 무역왜곡의 잠재성(trade-distorting potential)은 수혜자가 시장에서 이용가능한 조건보다도 더 유리한 조건으로 재정적 기여를 받았는지 여부를 결정함으로써 확인될 수 있기 때문이다.”라고 평결함으로써 혜택에 대한 패널 해석을 지지하였다.

특정적인 것으로 간주됨으로써 특정성 심사(specificity test)가 요구되지 않는데 반해, 상계가능보조금의 경우에는 추가적인 요건 검토에 앞서 반드시 특정성 심사가 요구된다는 것이다. 그리고 특정성이 즉각 의제되는 금지보조금 이외의 여하한 보조금의 법률상 또는 사실상 특정성은 기업, 산업, 지역 관점에서의 특정성 가운데 어느 하나에만 해당되어도 특정성을 피하기 어렵다.<sup>10)</sup>

특정성은 크게 법률상 특정성과 사실상 특정성으로 구분되며, 특정성 여부에 대한 판정은 특정성을 뒷받침하는 ‘명백한 증거(positive evidence)’에 의하여 입증되어야 한다(제2.4조). 법률상 특정성은 보조금 혜택의 사전 접근성에 대한 법적 제한 문제이다. 협정 제2.1조 (a)항은 보조금 공여당국 또는 관련 법률이 보조금 수혜의 자격을 특정 기업으로 명백하게 한정하는 경우에 특정성을 인정하고 있는데, 이러한 특정성을 법률상 특정성으로 이해한다. 법률적 특정성의 경우 특정기업에게만 보조금을 지급할 정부의 의도를 전제로 하지는 않는다. 법률적으로 보조금에 대한 접근이 특정기업뿐만 아니라 소수의 기업 또는 산업으로 명백히 제한된다는 사실만으로 법률상 특정성 요건에 해당된다. 다만, 특정성 여부에 대한 판단과 관련하여 보조금 수혜자격을 가진 기업 또는 산업의 숫자가 정량적으로 어느 정도이어야 하는지에 대해서는 아직까지 합의된 기준이 없으므로 사안별로 결정될 수밖에 없다.

법률상 특정성의 부존재를 주장하기 위해서는 보조금의 지급요건과 금액을 규율하는 객관적 기준 및 조건을 명확히 설정하고, 당해 기준 및 조건에 따라 자동적으로 수혜자격이 부여되며, 그러한 기준과 조건이 엄격히 준수될 경우에는 특정성이 인정되지 않는다.<sup>11)</sup> 단, 이들 기준 및 조건은 법령, 규정 또는 기타 공식문서

10) 법무부(2003), WTO 보조금협정 연구, 3.2.2.

11) 보조금협정 제2.1(b)항.

에 명시되어 있어야 한다. 여기에서 객관적 기준 및 조건이라 함은 중립적(neutral)이고, 특정 기업을 다른 기업보다 우대하지 않으며, 성격상 경제적인(economic in nature) 것으로서 “그 적용이 수평적인(horizontal on application)” 것을 말한다. 예를 들어 종업원의 숫자 또는 기업의 규모 등은 수평적 적용기준에 해당된다.<sup>12)</sup>

한편 어떤 보조금이 제2.1조 (a)항과 (b)항의 규정에 따른 법률상 특정성에서 자유로운 경우라고 하더라도 사실상 특정성이 문제될 수 있다.<sup>13)</sup> 사실상 특정성 판단을 위한 기준에 관하여 보조금협정 제2.1조 (c)항은 (i) 제한된 숫자의 특정기업들에 의한 보조금 계획의 활용, (ii) 특정 기업에 의한 보조금의 지배적 사용, (iii) 특정 기업에 대한 불균형적으로 많은 금액의 보조금 지급, (iv) 보조금 지급 결정에 있어서 제공기관의 재량권 행사방식 등을 열거하고 있다. 물론 사실상 특정성 여부를 판단하기 위해서는 보조금 계획의 집행기간 뿐만 아니라 제공기관의 관할 하에 있는 경제활동의 다양성의 정도도 고려되어야 한다. 따라서 보조금 지급정책이 시작된 지 얼마 되지 않았기 때문에 지급대상이 제한적으로 나타나거나, 관련 산업부문의 발전수준이 낮아 경제활동이 다양화되지 못하여 보조금 대상이 제한적으로 나타나는 등의 경우에는 당해 보조금이 특정적이라고 인정되지 않을 수도 있다.

---

12) 보조금협정 제2.1(b)항, 각주 2.

13) GATT 보조금 규약은 대체로 법률상 특정성만 상계조치 대상기준으로 하였을 뿐, 사실상의 특정성 개념을 충실히 고려하지 않았었다.



### 3. 보조금의 유형

WTO 출범 이전에는 보조금을 크게 두 가지 유형으로 구분해 왔다. 첫째 유형은 수입대체산업의 생산량 증대 또는 특정 상품 수입 억제 차원에서 지원되는 국내 생산보조금이다. 둘째 유형은 국내 상품의 수출을 증가시킬 목적으로 국내수출산업이나 수출업자에게 제공하는 수출보조금이다. 그러나 WTO 보조금협정은 보조금 자체의 제공 목적에 따른 보조금 유형의 구분과 별도로 무역의 관점에서 보조금의 규율 강도 및 방식을 차별화하기 위해 금지보조금, 상계가능보조금, 허용보조금 등 세 가지 유형으로 구분하고 있다.

#### 가. 금지보조금

금지보조금은 수출보조금과 수입대체보조금을 포괄한다. 수출보조금은 “법률상 또는 사실상(in law or in fact)” 수출실적에 따라 제공되는 보조금으로서, 수출보조금 규모와 수출실적이 반드시 비례해야 하는 것은 아니다. 사실상 수출실적에 따른다는 조건 충족을 위해서는 보조금이 실제 또는 예상되는 수출이나 수출수입(export earnings)과 결부되어 지급된다는 사실 증명이 요구된다.<sup>14)</sup> 수입대체보조금은 국산품 사용의무를 부과하거나 국산품 사용을 촉진하는 등 수입대체를 조건으로 제공되는 보조금을 말한다. 이러한 수입대체보조금은 UR협상을 통해 최초로 도입된 것으로서, 기존의 보조금 관련 국제통상규범이 주로 수출보조금에 초점을 맞추던 점과 크게 대비된다. 하지만 수입대체보조금의 금지

14) 보조금협정 주석 5.

보조금 편입은 잠재적으로 규범적용 논란의 여지를 안고 있다. 좀 더 구체적으로, 이는 캐나다-자동차 사안<sup>15)</sup>에서 상소기구가 보조금협정 제3.1(b)조를 적용하는데 있어 법적인(de jure) 경우뿐 아니라 사실상인(de facto) 경우도 포함된다고 해석한 부분과 관련된다.

## 나. 상계가능보조금

보조금협정은 상계가능보조금의 개념과 기준을 직접적으로 정의하고 있지는 않으며, 다만 제1.2조를 통해 금지보조금이 아닌 모든 특정적 성격을 갖는 보조금이 상계가능보조금 규정 또는 상계조치 규정의 적용대상이 된다는 일반적 입장을 제시하고 있다.<sup>16)</sup> 한편 보조금협정 제5조는 좀 더 구체적으로 정부의 재정적 기여 및 혜택을 수반하는 특정적 보조금이 상계가능보조금으로 간주되기 위한 기준을 언급한다. 그에 따르면, 상계가능보조금으로 판단되기 위해서는 다른 회원국의 이익에 부정적 효과(adverse effects)를 초래해야 한다. 그러한 부정적 효과는 (i) 다른 회원국 국내 산업에 대한 피해(injury)<sup>17)</sup>, (ii) GATT 1994에 따라 다른 회원국이 직·간접적으로 향유하는 혜택, 특히 이 협정 제2조에 따른 양허 혜택의 무효화(nullification) 또는 침해(impairment)<sup>18)</sup>,

15) Canada-Certain Measures Affecting the Automotive Industry, WT/DS139, DS142/AB/R (2000).

16) UR협상에서도 미국은 상계가능보조금을 금지보조금 또는 허용보조금 이외의 모든 보조금으로 광범위하게 정의해야 한다고 주장한바 있다.

17) "국내산업에 대한 피해"라는 용어는 제5부(상계조치)에서 사용되는 의미와 동일하게 사용된다(주석 11). 가령 보조금이 지급된 상품이 가격 인하된 상태로 대량으로 수출됨으로써 다른 회원국의 국내 산업이나 기업의 수익률 저해를 유발하게 되면 상계조치 대상이 될 수 있다.

18) "무효화 또는 침해"라는 용어의 의미는 GATT 1994에서 사용된 것과

(iii) 다른 회원국 이익에 대한 심각한 손상(serious prejudice)<sup>19)</sup>을 말한다.

이 가운데 심각한 손상에 관해 보조금협정은 당초 특수한 판정 방법을 채택했다. 우선 심각한 손상으로 판단되기 위해서는 제6.3조가 규정한 무역효과가 발생해야 한다.<sup>20)</sup> 하지만 과거 GATT체제 하의 보조금 규약과 달리 WTO 보조금협정은 일정한 보조금에 대해서는 부정적 효과를 초래한다는 “반박 가능한 추정(rebuttable presumption)”을 한시적으로 채택하였다. 대부분의 경우에 심각한 손상의 존재는 제소국에게 입증책임이 있으나, 제6.1조에서 열거한 네 가지 특수한 형태의 보조금인 경우에는 제소국의 입증 여부와 무관하게 심각한 손상이 “존재하는 것으로 의제(deemed to exist)된다.”는 것이다.<sup>21)</sup> 보조금협정의 이러한 접근방

---

동일하다.

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

20) (a) 보조금을 지급한 회원국 시장으로의 다른 회원국 동종 상품 수입이 대체 또는 방해, (b) 다른 회원국 동종 상품의 제3국 시장 수출을 대체 또는 방해, (c) 동일시장에서 다른 회원국의 동종 상품의 가격에 비해 보조금 혜택을 받은 상품의 현저한 가격인하, 또는 동일시장에서의 현저한 가격인상 억제, 가격하락 또는 판매감소, (d) 보조금 혜택을 받은 특정한(일차)상품관련 보조금 공여국의 세계시장 점유율이 이전 3년간 평균 점유율 대비 증가하고, 그러한 증가가 보조금 공여 기간에 걸쳐 일관된 추세로 나타나는 경우.

21) 보조금협정 제6.1조는 심각한 손상이 존재하는 것으로 의제하는 4가지 경우를 다음과 같이 열거하고 있다. (a) 증가(ad valorem) 기준으로 총 상품가액의 5%를 초과하는 보조금 지급액이 있는 경우, (b) 특정 산업의 영업손실(operating loss)을 보전하기 위한 보조금, (c) 특정 기업의 영업손실을 보전하기 위한 보조금(단, 당해 기업으로 하여금 단지 장기적 해결책 강구를 위한 시간을 제공하고 심각한 사회적 문제를 피하기 위해 취해지는 반복성 없는 일회성 조치는 제외), (d) 직접적인 채무감면, 즉 정부보유채무의 면제 및 채무상환을 위한 교부금.

법은 입증책임의 전환을 의미한다. 이는 보조금 공여국이 심각한 손상의 발생을 반박하는 형태의 입증책임을 부담한다는 것이다.<sup>22)</sup> 이러한 입증책임 전환은 분쟁해결 과정에서 잠재적으로 매우 중요한 문제이기 때문에 WTO 보조금협정 제정 당시 이 부분은 WTO 출범 후 5년간만(1999년 말까지) 한시적으로 유지되는 것으로 합의되었다.<sup>23)</sup> 그런데 심각한 손상의 존재를 추정하는 제6.1조가 2000년 1월 1일자로 적용 만료됨으로 인해 현재는 제6.3조가 심각한 손상을 판정하는 유일한 근거이다.

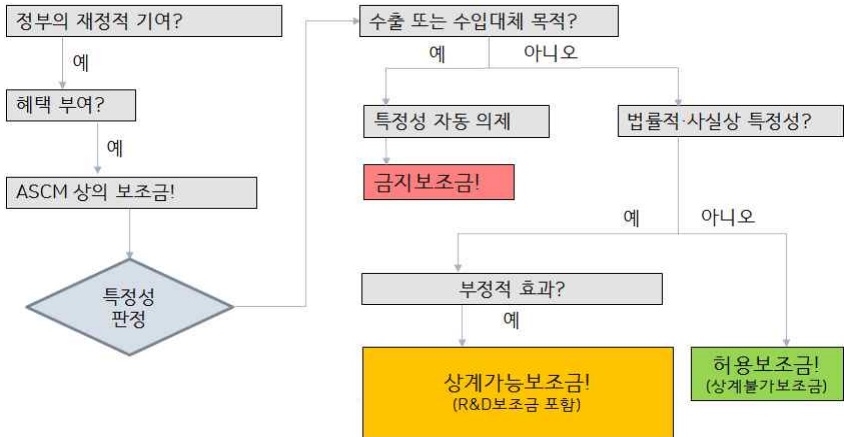
#### 다. 허용보조금

보조금협정 제8조는 허용보조금을 2가지 유형으로 규정하고 있다. 첫 번째 유형은 보조금협정 제2조에서 규정하고 있는 '특정성이 없는 보조금'이다. 이는 원칙적으로 특정상품의 무역을 왜곡하는 효과는 없다고 생각되기 때문에 상계조치의 대상이 되지 않는다. 따라서 회원국은 어떠한 의무도 부담하지 않으며 상대국도 어떠한 대응조치를 취할 수 없다. 두 번째 유형은 특정성이 있음에도 불구하고, 연구개발보조금, 지역개발보조금 및 환경보조금 등 특수한 목적을 위해 제공되는 보조금이다. 특정성으로 인해 무역 왜곡 효과를 수반할 수 있지만, 그 경제적·사회적 정책목표의 중요성으로 인해 그 무역 효과와 정책 당위성 간 비교형량을 통해 예외적으로 정책 당위성의 무게를 더 인정한 보조금인 셈이다. 다만, 어떠한 상황에서도 그러한 보조금 지급 및 사용에 제한을 두지 않는 것은 아니다. 그러한 예외는 엄격한 요건 충족을 전제로 하므로 만일 그러한 보조금 제공으로 인해 다른 회원국의 경제적

22) 보조금협정 제6.2조.

23) 보조금협정 제31조.

이익에 심각하게 부정적인 영향을 주게 되면 이에 상계조치가 가능할 것이다.<sup>24)</sup>



[그림1] 보조금의 유형과 요건

그런데 심각한 손상의 의제기준을 열거한 보조금협정 제6.1조와 마찬가지로 제8조도 보조금협정 제31조에 따라 1999년 12월 31일 까지만 효력이 있으며, 그 효력 연장이 안 되면서 현재 그 법적 효력이 사라진 상태이다. 다만, 특정성이 없는 보조금은 별도의 조항(제1.2조)에 의한다는 점에서 여전히 허용보조금에 상응하는 법적 지위를 유지하고 있다. 물론 2000년 1월 1일 허용보조금 근거규정의 법적 효력 정지 후에 종래의 허용보조금에 대한 상계조치나 철폐를 위한 WTO 제소 등이 없었던 점에 비추어 볼 때, 대부분의 WTO 회원국들이 아직까지 허용보조금 지급에 대해서는, 상계가능보조금에 적용되는 수준의 엄격한 잣대를 들이대지는

24) 보조금협정 제9조.

않는 태도를 보이고 있는 것으로 짐작된다.

#### 4. 국가연구개발사업상 보조금: 연구개발보조금

보조금협정의 규율대상이 되는 연구개발보조금은 기업 또는 기업과 계약을 체결한 고등교육기관이나 연구기관이 행하는 연구활동을 지원하기 위해 제공되는 보조금이다. 따라서 보조금협정은 고등교육기관이나 연구기관이 독자적으로 수행하는 기초연구활동(fundamental research activities)에는 적용되지 않는다. 여기에서 기초연구(fundamental research)란 산업적 또는 상업적 목적과 관련되지 않는 일반적인 차원의 과학·기술적 지식의 증진을 위한 연구를 의미한다.<sup>25)</sup>

보조금협정은 연구개발 활동의 기본 성격이 무엇이든 연구개발 보조금의 용도를 (i) 연구원, 기술전문가 등 연구활동 전담 지원인력에 대한 인건비, (ii) 연구활동에 전적으로, 영구적으로(단, 상업적으로 처분되는 경우 제외) 사용되는 기기, 장비, 토지 및 건물 등을 위한 비용, (iii) 용역 연구, 기술적 지식, 특허 등을 포함하여 연구 활동에 전적으로 이용되는 자문료 및 그에 상응하는 서비스 비용, (iv) 연구활동으로 인해 직접적으로 발생하는 추가 경상비, (v) 연구 활동으로 인해 직접적으로 발생하는 재료비, 소모품비 등 기타 운영경비로 한정한다.

연구개발보조금의 지원 상한액은 연구개발 활동의 기본 성격에 따라 상이하다. 보조금협정의 규율대상인 연구개발보조금과 관련해서는 산업적 연구(industrial research)<sup>26)</sup>의 경우 소요경비의

25) 보조금협정 주석 26.

26) '산업적 연구'는 상품, 공정, 서비스를 새로 개발하거나 기존의 것을 개선하는 데에 필요한 새로운 지식의 발굴을 위한 계획된 탐색(planned

75%, 경쟁 전 개발활동(pre-competitive development activity)<sup>27)</sup>의 경우 소요경비의 50%까지만 인정된다.<sup>28)</sup> 만일 연구개발 활동의 성격이 산업적 연구와 경쟁 전 개발활동에 중첩되는 경우, 그러한 두 가지 범주의 연구개발 활동에 대해 각각 인정되는 소요경비의 단순평균(즉, 총비용의 62.5%)까지만 인정된다.<sup>29)</sup>

문제는 연구개발 활동의 기본 성격이 [기초연구-산업적 연구-경쟁 전 개발활동-순수 상용화 연구] 연구개발 스펙트럼 내에서 어디에 소속되는지를 판단하는 것은 현실적으로 쉽지 않다는 점이다. 이는 단순히 정부가 표방하는 연구비 지원의 목표나 의도에 의해 그 성격이 규정되는 것은 아니며, 연구개발 활동의 실질적인 내용에 따라 사안별로 판단될 수 있는 문제이다. 이와 같은 맥락에서, 지원 상한액 허용범위를 초과하는 연구개발보조금을 어느 정도로 상계해야 하는지도 문제될 수 있다. 예컨대, 산업적 연구에 대한 정부의 연구개발보조금이 총 소요경비의 80%인 경우, 상계조치 대상 범위를 80% 전체로 할지, 아니면 지원 상한액 최대 비율인 75%를 초과하는 5%로 국한할지 여부가 분명하지 않다.<sup>30)</sup>

---

search) 또는 중요한 조사(critical investigation)를 의미한다.

27) ‘경쟁 전 개발활동’은 상업적 사용이 불가능한 최초 원형(prototype)의 제조를 포함하며, 판매 또는 사용 목적 여부에 관계없이, 상품, 공정 또는 서비스를 새롭게 하거나 수정·개선하기 위해 산업적 연구의 결과를 계획 설계 또는 도안으로 전환시키는 것을 의미한다. 이는 상품의 개념적인 구성과 도안, 공정 또는 대체서비스 및 시초의 시범 또는 시험적 계획을 포함하나, 이러한 동일 계획이 산업적 응용이나 상업적 개발을 위해 전환되거나 사용될 수 없다. 기존상품, 생산라인, 제조공정, 서비스 및 다른 계속적인 작업을 일상적 또는 정기적으로 변경하는 것은, 그러한 변경이 개선을 의미한 경우에도 경쟁 전 개발활동에는 포함되지 아니한다.

28) 보조금협정 제8.2조(a)항. 이와 같이 인정 보조비율 차이를 두는 이유는 경쟁 전 단계의 연구개발활동이 산업적 연구개발활동보다 시장왜곡의 효과가 더 크다고 보기 때문으로 판단된다.

29) 보조금협정 주석 30.

30) 미국은 필요한 요건들이 모두 충족되었을 경우에 한해 연구개발보조금

### Ⅲ. 주요국 국가연구개발사업에 관한 WTO 분쟁사례 검토

#### 1. 개관

WTO 체제가 출범한 1995년 초부터 2016년 7월까지 회원국의 연구개발보조금, 즉 국가연구개발사업에 관한 WTO 차원의 분쟁사안은 모두 항공기산업에 국한되어 발생했다. 이는 항공기산업이 개별산업으로서는 다른 산업과 비교될 수 없을 정도로 막대한 규모의 진입비용과 연구개발비 투자가 이루어지는 동태적 규모의 경제(dynamic increasing returns)와 선발자 우위(incumbent's advantage)가 아주 극명하게 나타나는 특성이 있기 때문이다. 전 세계 민간항공기 시장의 거의 대부분이 보잉(Boeing)과 에어버스(Airbus)로 양분·고착되어 있는 것도 이와 같은 이유 때문이다. 이는 연구개발지원 형태로 추진되는 자국 정부의 전략적 산업정책이 개입되지 않고서는, 후발기업이 시장진입에 성공할 가능성은 거의 없다는 것을 의미한다. 또한 선발기업들 간 상대국 정부의 전략적 산업정책으로 인해 일순간 상당한 시장점유율의 손실로 이어질 개연성이 높은 치열한 경쟁시장이기도 하다.

항공기산업에서의 연구개발보조금과 관련하여 WTO 분쟁해결절차에 따른 협의 요청을 통해 공식적인 분쟁사례로 기록된 건수는

---

이 허용보조금의 지위를 얻는 것이므로 허용 한도를 초과하는 순간 정부가 지원하는 보조금은 '허용보조금'이 아닌 '상계가능보조금'으로 전환되는 것이므로 정부 보조금 전체가 상계대상이 되어야 한다는 입장을 취하고 있다.



가장 최근의 미국-중국 간 중국-항공기 사안(China-Aircraft)<sup>31)</sup>을 포함해 총 10건이다. 그러나 GATT 1994 및 중국의 WTO 가입 협정 위반을 인용한 미국-중국 간 분쟁을 제외하면, 연구개발보조금과 관련된 9건의 분쟁은 캐나다-브라질 간의 캐나다-항공기 사안(Canada-Aircraft)<sup>32)</sup>, 미국-EC 간 동일 또는 유사사안에 대해 교차 제소한 2건의 미국-항공기 사안(US-Aircraft)<sup>33)</sup>이라는 점에서 사실상 3건으로 이해해도 무방할 것이다.

캐나다-항공기 사안에서 연구개발보조금은 수출성가에 연동됨으로써 금지보조금으로 판정되었다. EC-항공기 사안 및 미국-항공기 사안에서의 연구개발보조금은 대부분 상계가능보조금으로 판정되었으나, 일부는 그 합법성을 인정받기도 했다. 여기서 캐나다-항공기 사안, EC-항공기 사안, 미국-항공기 사안 각각에서 패널 검토의 초점이 미묘하게 상이했다는 것이 흥미롭다.

캐나다-항공기 사안에서는, 보조금의 혜택(benefit) 및 수출보조금 해당 여부가 주된 쟁점으로 부각되었다. 반면, EC-항공기 사안 및 미국-항공기 사안의 경우에는, 패널의 주된 관심사가 특정

---

31) China - Tax Measures Concerning Certain Domestically Produced Aircraft, WT/DS501(2015).

32) Brazil - Export Financing Programme for Aircraft, WT/DS46(1996), Canada - Measures Affecting the Export of Civilian Aircraft, WT/DS70(1997), WT/DS71(1997), Canada - Export Credits and Loan Guarantees for Regional Aircraft, WT/DS222(2001).

33) EC and Certain Member States - Measures Affecting Trade in Large Civil Aircraft, WT/DS316(2004), United States - Measures Affecting Trade in Large Civil Aircraft, WT/DS317(2004), EC and Certain Member States - Measures Affecting Trade in Large Civil Aircraft(Second Complaint), WT/DS347(2006), United States - Measures Affecting Trade in Large Civil Aircraft(Second Complaint), WT/DS353(2005), United States - Conditional Tax Incentives for Large Civil Aircraft, WT/DS487(2014).

성(specificity) 여부에 맞추어졌다. 미국과 EC의 연구개발보조금 정책이 일견 유사성을 갖고는 있지만, 정책 유인책은 구조적으로 상이했다는 점에서 연구개발보조금 정책에 관한 교훈을 얻을 수 있는 여지가 있다.<sup>34)</sup>

EC 연구개발 지원 프로그램은 에어버스(Airbus)에 대한 무상지원(grant) 또는 융자(loan) 방식의 비교적 단순한 형태의 직접지원으로서, 패널(panel)은 한 가지 사례를 제외한 EC 지원 프로그램 모두에 대해 협정 불합치 평결을 했다. 반면 미국의 경우에는 정부산하기관이 항공기 회사와 계약을 맺고 정부를 위한 항공분야 연구개발을 수행하도록 하기 위한 자금을 제공하는 방식의 이른바 시장지향적인 간접지원을 했다. 이에 대해 패널은 미국 정부의 일부 지원에 대해서는 협정 합치를, 다른 일부 지원에 대해서는 협정 불합치를 평결함으로써 상대적으로 높은 승률을 기록할 수 있었다.

## 2. 캐나다-항공기 사안

이 사건에서 첨예한 갈등의 원인이 되었던 것은 캐나다 정부의 Technology Partnerships Canada(TPC) 프로그램과 Defense Industry Productivity Program(DIPP)였다. 브라질 정부는 명목상 연구개발보조금인 이러한 조치가 수출보조금에 해당한다고 주장했다. 이에 대해 패널은 일단 TPC 지원이 정부에 의한 재정적인 기여로서 보조금협정상의 보조금에 해당한다는 점에 대해서는 이

---

34) Shin, Wonkyu and Lee, Wonhee(2013), "Legality of R&D Subsidies and its Policy Framework Under the World Trading System: The Case of Civil Aircraft Disputes", STI Policy Review, Vol. 4, No. 1, July 1, 2013, p. 17.

건이 없었다. 한편 캐나다 정부는 TPC의 성격, 지원내역 및 시행과 관련된 패널의 자료제출 요구에 대해 관련기업의 영업상 비밀 등을 사유로 이를 거절하였다.

우선 패널은 ‘혜택’의 발생에 관하여 최소한 세 가지 세부 TPC 프로그램 지원 조건이 상업적 대출이율(*commercial rate of return*)과 비교해 낮게 책정되었음을 적시함으로써 시장에서 이용가능한 조건보다도 더욱 유리한 조건의 재정적 기여를 통해 혜택이 발생했다고 판단했다.<sup>35)</sup> 또한 상소기구는 “[중략] ‘혜택’이라는 용어는 수혜자 측면에서 해석하여야 하며, ‘정부에 대한 비용’이라는 제공자 측면에서 해석하여서는 안된다.”고 판정했다.<sup>36)</sup>

사실상(*de facto*) 수출보조금의 입증과 관련하여, 패널은 이른바 ‘*but for test*(실체적 인과관계 심사)’를 바탕으로 관련 증거자료를 검토한 후 TPC가 사실상(*de facto*) 수출보조금에 해당한다는 ‘일응 입증(*prima facie case*)’을 하였고, 캐나다가 자료제출에 소극적인 입장을 일관하며 이를 반박하지 못했기 때문에, TPC를 수출보조금이라고 판결하였다. 특히 패널은 증거자료들을 언급하면서 수출기회에 대한 기대 또는 수출입이 없었다면, TPC에 의한 금융지원이 이루어질 수 없었을 것으로 판단했다.<sup>37)</sup>

또한 패널은 항공산업 부문의 TPC 지원이 높은 수출잠재력을 가지는 상용화 직전 단계 사업들(“*near-market*” project)에 대해 제공되었음을 적시했다. 또한 1996-1997 TPC Annual Report에서 언급된 “TPC 지원 수혜기업에 의한 생산품의 80%가 수출되고 있으며, TPC가 이러한 수출주도형 성공신화를 위한 중요한 파트

35) Canada-Measures Affecting the Export of Civilian Aircraft, WT/DS70/R(1999), para. 9.307.

36) Ibid., paras. 9.115-9.116 및 같은 사안, WT/DS70/AB/R(1999), paras. 154-161

37) Ibid., para. 9.340.

너로서의 자부심을 가진다.”는 등의 표현, TPC 지원서에 명시된 수출신장 효과 명기 요건 등도 수출보조금적 성격을 입증하는데 증거자료로 인정했다. TPC를 소개하는 인터넷 홈페이지 자료뿐만 아니라, 캐나다 산업자원부의 인터넷 홈페이지에 나타나고 있는 TPC 관련 언급도 증거자료로 채택되었다.

한편, 상소기구는 “보조금에 의해 지원된 상품이 수출시장에 근접할수록 보조금의 수출보조금적 성격이 강해지고, 반대의 경우에는 수출보조금적 성격이 적다.”라는 패널의 법적 추정(legal presumption)이 반드시 성립하지는 않는다고 언급함으로써 패널의 ‘but for test’ 오류를 지적했다. 하지만 이러한 오류 지적에도 불구하고 패널의 사실관계 검토와 관련해서는 법적인 문제가 없다고 판결함으로써 캐나다의 TPC 프로그램이 수출보조금에 해당한다는 패널 판정을 재확인하였다.<sup>38)</sup>

캐나다-항공기 사안이 주는 시사점은 관점에 따라 상이할 수 있겠으나, 수출기회 또는 수출성과에 대한 기대 등 수출증진을 염두에 두는 연구개발보조금은 일단 지원대상 주체에 대한 혜택의 제공이 입증되는 경우, 협정 위반이 될 가능성이 높아진다는 사실을 보여준다. 또한 패널이 수출증진이라는 목표를 증빙하는 증거자료를 인정하는 기준이 상당히 관대하다는 것에도 유념할 필요가 있다. 비단 정부 내의 정책자료 뿐만 아니라, 온라인상에서 쉽게 접근할 수 있는 보도자료 등 정부의 홍보성 자료에 대해서도 패널은 우호적인 입장을 보였다.

---

38) Canada-Measures Affecting the Export of Civilian Aircraft Recourse by Brazil to Article 21.5 of the DSU, WT/DS70/RW, WT/DS70/AB/RW(2000).

### 3. EC-항공기 사안

2004년 시작된 미국과 EC 간 민간항공기 사안은 정치경제적 배경이 있는 해묵은 분쟁이다. 이 분쟁은 1969년 설립된 에어버스가 프랑스와 독일 등 유럽 일부 국가들의 지원을 통해 성공적으로 시장에 진입함에 따라, 1916년 설립된 보잉(Boeing)의 글로벌 시장 지배력이 약해진 이후부터 시작되었다. 첫 번째 분쟁은 GATT 체제 하인 1978년에 발생하여 1992년 미국과 EC 간 양자 협정 체결로 종결되었다.

그러나 2003년부터 에어버스의 항공기 인도대수가 보잉을 추월함을 계기로 WTO 체제 하인 2004년 두 번째 분쟁이 발생했다.<sup>39)</sup> 2004년 10월 6일 미국은 EU의 항공분야 연구개발지원 프로그램의 보조금협정 위반을 이유로 EU에 WTO 분쟁해결절차 상의 협의를 신청하고, EU도 미국의 항공분야 연구개발지원 프로그램의 보조금협정 위반을 들어 10월 12일 맞제소로 대응하였다.<sup>40)</sup> 사안의 중대성으로 인해 EC-항공기 사안에 대한 패널보고서 회람은 패널설치 시점으로부터 5년이 흐른 2010년 6월에 이루어졌으며, 미국-항공기 사안에 대한 패널평결도 2011년에야 비로소 이루어졌다. 그러나 양 당사자 모두 상소기구에 패널평결에 대한 이의를 신청함에 따라, 상소기구 평결로 분쟁이 마무리되기까지는 8년의 세월이 걸렸다. 캐나다-항공기 사안에서는 연구개발보조금이 금지보조금(수출보조금)으로 판정된 것과 달리, 이 사안에서

39) Shin, Wonkyu and Lee, Wonhee(2013), pp. 21-22.

40) 동 분쟁에서 미국은 에어버스에 대한 다양한 직접지원뿐만 아니라 대형 민간 항공기 개발을 위한 EC 보조금을 불법적인 수출보조금으로 규정했다. EU의 경우에도, 워싱턴, 캔사스, 일리노이 등 미국 주정부 차원의 지원금뿐만 아니라 NASA에 대한 대규모 연구개발보조금 등의 불법성을 이유로 패널 설치를 요구했다.

미국은 EC의 연구개발보조금을 상계가능보조금이라고 주장하였다.

<표1> EC 연구개발보조금의 특정성에 관한 패널 판결

협정 합치 여부	당해 조치 (직접지원 중심)	특정성		판단 이유
		De jure	De facto	
불합치	<ul style="list-style-type: none"> <li>프랑스 중앙정부의 무상지원</li> <li>독일 중앙정부의 무상지원</li> <li>독일 주정부의 무상지원</li> <li>스페인 중앙정부의 용자(PTA)</li> <li>영국 중앙정부의 무상지원(CARAD)</li> </ul>	○	X	<ul style="list-style-type: none"> <li>특정산업을 위해 기획 공여된 무상지원 및 용자</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>EC의 프레임워크 프로그램</li> </ul>	○	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>하위 프로그램의 예산을 통해 특정산업에 대한 무상지원 및 용자</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>스페인 중앙정부의 용자(PROFIT)</li> </ul>	X	○	<ul style="list-style-type: none"> <li>미국의 prima facie evidence에 대한 EC의 반박 실패(정보제공 불충분)</li> </ul>
합치	<ul style="list-style-type: none"> <li>영국 중앙정부의 기술지원 프로그램</li> </ul>	X	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>항공산업 이외에도 다양한 산업의 7개 전략기술 대상</li> <li>공모경쟁이며, 매년 연구주제도 변동</li> </ul>

우선 패널은 EC의 연구개발보조금이 재정적 기여에 의하고, 상업적으로 가능한 조건과 비교해볼 때 유리했다는 점에서 ‘혜택’이 있다고 보았다. 또한 패널은 공모경쟁에 기초하여 다양한 산업의 연구개발 지원을 겨냥하는 영국 중앙정부의 기술지원 프로그램(Technology Program)을 제외한 EC 및 그 회원국의 모든 연구개발지원 프로그램에<sup>41)</sup> 의해 단일산업(항공산업)에 무상지원(grants) 및 용자(loans)가 제공됨을 확인하였고, 그러한 조치가 보조금협정과 양립할 수 없다고 판단했다. 패널은 그러한 연구개

41) 프랑스 중앙정부의 무상지원, 독일 중앙정부 및 주정부의 무상지원, 스페인 중앙정부의 PTA(Plan Tecnológico Aeronáutico) 용자, 영국 중앙정부의 CARAD(Civil Aircraft Research and Development) 무상지원, EC의 프레임워크 프로그램 등.

발지원 프로그램 중, EC 차원의 프레임워크 프로그램(Framework Program)과 스페인 중앙정부의 용자(PROFIT)의 경우에는 각각 하위 단계의 지원프로그램에 항공산업 지원 내용 포함(법적 특정성), 정보제공 불충분(사실상 특정성)을 이유로 해당 프로그램의 특정성을 결정했다.

EC-항공기 사안에서 지원프로그램의 특정성에 관한 패널 평결과 관련하여 각별히 유념해야 할 점은 다음과 같다. 첫째, 패널은 EC 차원의 프레임워크 프로그램이 전반적으로 특정산업을 대상으로 하지는 않지만, 그 하위 단계 지원프로그램의 예산이 무상지원 또는 용자 형식으로 항공산업을 특정하여 제공됨을 이유로 이 프레임워크 프로그램 전체가 특정적이라고 보았다. 즉, 연구개발에 관한 어떤 보조금 프로그램이 전반적으로는 특정성이 없다고 해도, 그 하위 수준인 개별 보조금 프로그램에서 특정성이 확인될 경우에는 상위의 보조금 프로그램 전체에 대해 특정성을 인정한다는 것이다.

둘째, 스페인 PROFIT에 따른 용자는 일부 하위 프로그램을 제외하면 전반적으로 특정성을 의심할 여지가 별로 없었다. 문제는 패널이 그러한 하위 프로그램의 특정성 여부를 판단하기 위해 EC에 자료제출을 요구했을 때, EC가 충분한 자료를 제공하지 않았다는 것이다. 이러한 EC의 협조미비는 패널로 하여금 부정적 추정(adverse inference)을 하도록 하여 PROFIT이 사실상(de facto)의 특정성을 갖는 것으로 평결하게 했다. 다시 말해, 미국의 일응 증거(prima facie evidence)에 대한 EC의 반증 실패가 연구개발 지원프로그램 전체에 대한 불리한 평결을 가져온 원인이 된 것이다.

셋째, 영국 정부의 기술지원 프로그램(Technology Program)은 EC-항공기 사안에서 유일하게 특정성이 없다고 판단된 조치였다.

이 프로그램에 따른 연구개발비 지원은 공모경쟁에 의하며, 매년 연구주제도 달랐다. 그러나 연구주제가 바이오 헬스케어 기술(Bioscience and Healthcare Technology), 신재생에너지 기술(Emerging Energy Technology), 정보통신기술(ICT) 등 7개 전략 기술을 대상으로 했다는 점에서 일견 특정성에서 완전히 자유롭다고 볼 수는 없다. 그럼에도 불구하고 입수 가능한 자료에는 우주항공, 자동차, 건설 등 다양한 산업이 잠재적인 수혜산업이 될 것임이 명시적으로 언급되어 있었다. 이러한 맥락에서 볼 때, 재정적 지원 방식이 시장친화적 성격이라는 점과 그러한 재정적 지원에 따른 혜택이 지원대상 산업에 국한되지 않았다는 점이 패널평결에 긍정적으로 작용할 수 있음을 이해할 수 있다.

넷째, 각각의 지원프로그램의 특정성을 판단함에 있어 패널은 정부 문건 및 관련보고서, 인터넷 사이트, 보도자료 등 다양한 자료를 활용했다. 패널의 이러한 태도는 캐나다-항공기 사안에서와 유사했다. 이는 국가연구개발사업에 관한 홍보성 문건의 남발이 자칫 WTO 분쟁해결절차에서 패널평결의 유·불리를 가르는 단초로 활용될 수 있음을 의미한다.

다섯째, 지역적 특정성 판정과 관련하여 피소국인 EU는 연구개발자금 배분의 지역적 특정성 판정을 위해서는 기업 및 산업의 특정성 요건이 동시에 충족되어야 한다고 주장했다. 그러나 패널은 지역적 특정성에서의 특정 기업은 지정된 지역 내에 있다는 어문적 의미로서 지역성 이외에 추가적인 제한이 있는 것이 아니라는 이유를 들어 EU의 입장을 배척하고 제소국인 미국의 의견을 받아들인 바 있다.<sup>42)</sup>

---

42) United States - Measures Affecting Trade in Large Civil Aircraft(Second Complaint), WT/DS353/R (2011) para. 7.1223.



## 4. 미국-항공기 사안

EU의 연구개발보조금이 무상지원 또는 용자 등 직접지원에 의하는 것과는 대조적으로, 미국의 연구개발보조금은 정부기관과 보잉(Boeing) 간 공동연구 방식이라는 간접지원에 기초했다. 미국 정부는 조달계약(procurement contracts) 또는 정책지원(assistance instruments)을<sup>43)</sup> 표방한 민관협동연구 방식으로 연구개발 활동을 지원했다. 정부가 적정가격 이상으로 재화 또는 서비스를 구매함으로써 직접적 혜택을 제공하는 경우에는 조달계약을, 정부가 시설, 장비 등 연구자원을 수혜자로 하여금 활용하도록 할 경우에는 정책지원을 활용하였다.

EC는 미국 정부가 NASA, 국방부, 상무부의 항공분야 연구개발 프로그램을 통해 보잉의 대형(wide-body) 민간항공기(Large Civil Aircrafts)<sup>44)</sup>의 개발, 설계 및 생산에 관한 연구비를 지원했다고 주장했다.<sup>45)</sup> 이에 대해 패널은 그러한 방법을 통해 보잉에 제공된

---

43) 예컨대, 연구개발에 참여하는 정부기관 인력, 시설 및 장비로부터 발생하는 비용부담 등에 관한 무상지원(grant), 정부 소유 시험·평가장비 무상 이용 등에 관한 협력협정(cooperative agreement), 연구개발 결과물에 대한 지적재산권의 포기 또는 유예를 포함하는 기술투자협정(technology investment agreement) 등이다. 참고로 패널은 미국-항공기 사안에서의 협력협정이 무상지원과 차이가 없는 것으로 보았으며, 기술투자협정의 목적은 형식적으로 정부가 필요로 하는 연구를 지원하기 위해 체결된다고 이해했다. Ibid., para. 7.945. 7.1115.

44) 민간항공기는 통상 100석 이상 항공기로 정의된다. 100-200석 민간항공기로는 보잉 737과 에어버스 A320, 200-300석 민간항공기로는 보잉 767, 787과 에어버스 A330, 300-400석 민간항공기로는 보잉 777과 에어버스 A340, 400석 이상 민간항공기로는 보잉 747과 에어버스 A380이 경쟁 중이다.(Wittig Stephan(2010), The Airbus-Boeing Dispute: Implications of the WTO Boeing Decision.)

45) United States - Measures Affecting Trade in Large Civil Aircraft(Second Complaint), WT/DS353/R (2011) para. 4.60.

연구개발보조금이 EC의 이익에 대해 보조금협정 제6.3조 상의 ‘심각한 손상(serious prejudice)’을 일으킨 것으로 판단하고, 이를 상계가능보조금이라고 평결했다.

<표2> 미국 연구개발보조금의 특정성에 관한 패널 평결

협정 합치 여부	당해 조치 (간접지원 중심)	재정적 기여	특정성		판단 이유
			De jure	De facto	
불합치	NASA의 R&D서비스 조달계약	○	○	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>NASA의 서비스 구매가 아무런 반대급부 없이 Boeing 스스로의 이익을 위함 (재정적 기여에 해당)</li> <li>Boeing이 NASA 조달계약의 유일한 계약 당사자</li> </ul>
	DOD의 R&D 민관협동연구	○	-	○	<ul style="list-style-type: none"> <li>DOD의 연구비 지원 하에 이종용도기술 협동연구를 시행한 결과, DOD 연구비 절반이 사후적으로 항공분야 5개 기업에 배분</li> <li>Boeing에게 연구성과물 무상활용(재정적 기여) 용인</li> </ul>
합치	DOD의 R&D서비스 조달계약	×	-	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>DOD의 조달계약 과업지시내용에 국방시스템 개선(DOD의 이익)이 명시되며, Boeing의 연구성과물 무상활용 사실도 부재</li> <li>Boeing에 대한 재정적 기여가 아닌, DOD의 서비스 구매로 판단</li> </ul>
	DOC의 연구개발 지원 프로그램(8개 프로젝트)	○	×	×	<ul style="list-style-type: none"> <li>“고위험, 고수익, 신성장, 핵심기술”이 사전적 특정성을 의미하지 않으며, 사후적으로도 연구비가 다양한 첨단분야에 배분</li> <li>개별 프로젝트에 대한 prima facie evidence 불충분</li> </ul>
	NASA 및 DOD의 특허권 포기	-		×	<ul style="list-style-type: none"> <li>NASA와 DOD가 연구성과물(특허권)을 Boeing에 이전</li> <li>미국 정부의 법 제도가 R&amp;D 계약, 협정 및 무상지원을 통해 실현된 특허권을 확립적(수평적)으로 계약상대방 소유로 인정</li> </ul>

특히, 패널은 보잉에 제공된 연구개발보조금으로 인해 200-300인승 대형 민간항공기 시장에서 심각한 가격인상 억제, 심각한 매출손실<sup>46)</sup> 및 제3국 시장으로부터 동종 상품 수출의 대체 또는 방해<sup>47)</sup>가 발생했다고 보았다.<sup>48)</sup> 한편, 미국 국방부의 항공분야 연구

46) 보조금협정 제6.3조(c).

47) 보조금협정 제6.3조(b).

48) Wittig Stephan(2010).

<http://archive.intereconomics.eu/year/2010/5/the-airbus-boeing-dispute-implications-of-the-wto-boeing-decision/>

개발 계약, 상무부의 ATP, NASA 및 국방부의 특허권 포기 등 일부 미국 정부의 정책지원들에 대해서는 협정합치라고 평결했다.

### 가. 조달계약을 통한 NASA의 연구개발 지원

조달계약 체결을 통한 NASA의 민간항공기 연구개발 비용부담 및 정부설비 제공은 형식적으로는 정부의 연구개발서비스 구매이지만, 실질적으로는 연구개발서비스 판매자인 보잉 스스로를 위한 목적이었다는 점에서 협정위반으로 평결이 났다. 이와 관련하여, 특히 두 가지 문제가 쟁점으로 부각되었다. 하나는 민간항공기와 관련한 NASA의 (연구개발)서비스 구매가 보조금협정 상의 보조금에 포함되는지 여부와, 다른 하나는 NASA의 (연구개발)서비스 계약을 NASA의 서비스 구매행위로 볼 수 있는지 여부이다.

첫 번째 쟁점에 관하여 패널은 서비스 구매는 보조금에 포함되지 않는다고 보았다. 그 이유는 보조금협정 제1.1조(a)(iii)에 대한 문리적 해석에 기초한다. 이 조항에 규정된 보조금이 정부의 상품 및 서비스 제공(단, 일반적 사회간접자본 제외)과 정부의 상품 구매에 국한되어 있을 뿐 정부의 서비스 구매는 명시되어 있지 않다.<sup>49)</sup>

두 번째 쟁점에 대해서 패널은 NASA 관계자의 진술내용과 NASA 프로그램에 관한 보고서 및 기타 문서에 기초하여 보잉이 수행하는 연구개발이 스스로를 위한 것인지 또는 미국 정부를 위한 것인지를 검토했다. 그 결과, 패널은 연구개발 계약에 따른 활동이 보잉 스스로의 이익을 위한 것으로 판단하고, 서비스 구매 형식의 NASA의 연구개발 지원이 미국 정부의 서비스 구매행위

49) United States - Measures Affecting Trade in Large Civil Aircraft(Second Complaint), WT/DS353/R (2011) paras. 7.955-7.958.

가 아니라 보잉에 대한 재정적 기여이자 혜택을 부여하는 것이라고 평결했다. 또한 그 어떤 민간주체도 계약상대방에게 혜택이 귀결되는 연구개발에 대해 비용을 대신 지불하지 않는다는 통념에 근거하여, NASA의 연구개발 지원이 보잉에게 혜택을 제공하는 것이라고 결정했다. 협정위반 논리로부터 자유로운 서비스 구매행위가 성립하기 위해서는 서비스 제공자에게 혜택이 발생하지 않아야 한다는 것이다. 요약하면, 패널의 결론은 NASA의 조달계약이 보조금협정 규제범위에서 배제되는 서비스 구매가 아닌 재정적 기여(연구개발 지원)이며, 그로 인해 서비스 제공자에게 혜택이 제공되었으므로 보조금협정의 규제대상이라는 것이다.

특정성과 관련해서는, EC는 보잉이 NASA가 추진한 모든 조달계약을 따냈을 뿐만 아니라 보잉 관계자들이 NASA의 최고 자문위원회(Advisory Council)에 참석하여 NASA가 보잉 수요에 부합하는 보조금을 제공하도록 적극적인 역할을 했다는 내용의 자료를 제시함으로써, NASA의 연구개발 지원이 특정적이라고 주장했다. 이에 대해 미국은 EC의 주장 중 일부에 대해서만 반박 자료를 제출하였고, 패널은 (반대)증거 불충분을 이유로 NASA 연구개발 지원의 특정성을 인정했다.

#### 나. 민관협동연구 방식에 기초한 미국 국방부의 연구개발 지원

미국 국방부가 보잉에 제공한 총 23개 연구개발 지원프로그램과 관련하여, EC는 미국 민간항공기 업체로 하여금 국방부 자금에 의한 연구에 참여하도록 하고 그 연구 결과물을 활용할 수 있도록 용인하는 방식으로 보잉의 이중용도기술(dual-use technologies)<sup>50)</sup> 연구를 위한 비용을 부담했다고 주장했다. 사실,

보잉이 미국 국방부를 위해 수행한 23개 연구개발 프로그램 중 2개 프로그램이 이중용도기술 개발에 관한 것이었으며, 협력협정(cooperative agreement)이라는 정책지원(assistance instrument)을 통해 자금이 지원되었다. 그런데 미국 국내법에 의하면, 정부와 민간 간 체결되는 협정이 정책지원에 해당될 경우, 정부는 협동연구의 결과물에 대해 극히 제한적인 권리만을 갖도록 되어 있다.<sup>51)</sup>

이러한 사실에 근거하여 패널은 국방부의 연구개발 지원프로그램을 통해 보잉이 수행한 연구개발 활동이 주로 보잉 스스로의 이익을 위한 것이라고 인정하고, 결과적으로 미국 국방부의 정책 지원이 보잉으로부터의 서비스 구매가 아닌 보잉에 대한 정부의 재화 및 서비스 제공이라고 평결했다. 나아가, 패널은 그러한 정책지원에 의해 보잉에게 혜택이 귀속되었는지를 검토하였으며, NASA의 조달계약을 통한 연구개발 지원에서와 동일하게 보잉에게 혜택이 제공되었다고 평결했다.

이 평결은 그 어떤 민간주체도 계약상대방에게 혜택이 귀결되는 연구개발에 대해 과제를 수행하는 주체를 대신해 비용을 지불하지 않는다는 통념에 기초한 것이다.<sup>52)</sup> 특정성에 관해서, 패널은 국방부 연구개발 자금의 거의 절반이 항공분야 5개 기업에 제공되었다는 증거를 확인하고, 연구개발보조금이 소수 기업 및 산업에 제한적으로 배분되었다는 점에 입각하여 국방부의 연구개발

---

50) 군사적 용도와 상업적 용도로 동시에 활용될 수 있는 기술을 지칭함.

51) Shin, Wonkyu and Lee, Wonhee(2013), “Legality of R&D Subsidies and its Policy Framework Under the World Trading System: The Case of Civil Aircraft Disputes”, STI Policy Review, Vol. 4, No. 1, July 1, 2013, p. 32.

52) United States - Measures Affecting Trade in Large Civil Aircraft(Second Complaint), WT/DS353/R (2011) paras. 7.1183-7.1184.

지원프로그램이 특정적 보조금에 해당된다고 판결했다.<sup>53)</sup>

#### 다. 조달계약을 통한 미국 국방부의 연구개발 지원

협정 불합치로 판정된 미국 국방부의 정책지원과 달리, 국방부와 보잉 간 조달계약에 따른 연구개발 지원은 협정과 합치하는 것으로 결론이 났다. 국방부의 각 연구개발 지원 프로그램의 과업지시 설명서(mission description statements)에 따르면, 국방부 연구개발 지원의 목적은 국방 고도화 또는 방위비 감축을 위한 것이었으며, 그 어디에도 보잉으로의 기술이전을 의도한다는 내용이 포함되어 있지 않았다. 이러한 사실관계에 따라, 패널은 국방부와와의 조달계약을 통해 보잉이 수행하는 연구개발 활동이 국방부의 이익을 위한 것이므로, 이를 보잉에 대한 재정적 기여가 아닌 보잉으로부터의 서비스 구매로 판단했다.

#### 라. 미국 상무부의 항공분야 연구개발지원 프로그램(ATP)

EC는 미국 상무부가 ATP를 통해 보잉 연구개발 활동비를 부담했으므로 특정적 연구개발보조금이 보잉에 지불된 것이라고 주장했다. 이러한 주장의 논거는 크게 세 가지이다: ① ATP 규정에 명시된 목적에 기초할 때, 상무부의 연구개발보조금이 일부 ‘고위험, 고수익, 신성장, 핵심기술(high-risk, high pay-off, emerging and enabling technologies)’에 대한 연구를 요하는 미국산 상품 분야에 국한해 제공되었다는 점, ② ATP 규정이 상무부 연구개발

53) United States - Measures Affecting Trade in Large Civil Aircraft(Second Complaint), WT/DS353/R (2011) paras. 7.1197-7.1198.

발지원 프로그램 목적을 ‘특정산업의 보편적 문제 해결(solving generic problems of specific industries)’이라고 규정했다. ③ ATP 하에서 시행된 8개 프로젝트의 비용지불(payments)이 소수 기업 및 산업에 국한되어 있다는 점이다.

이에 대해 패널은 EC 주장에 대해 순서대로 다음과 같이 평결했다. 첫째, “고위험, 고수익, 신성장, 핵심기술”이 충분히 제한적인 소수 기업 또는 산업을 의미하는 것은 아니다. 또한 ATP 지원은 신소재, 바이오기술, 전자 및 컴퓨터 하드웨어를 포함한 다양한 분야에 배분되었다. 둘째, ATP 규정에 ‘업체주도 전미 협동 연구 벤처(industry-led United States joint research and development ventures)’ 지원이라는 포괄적인 상위 목표 및 맥락 하에서 ‘특정산업의 보편적 문제해결’을 언급하고 있다는 점에서 ATP 자금지원이 특정산업에 국한된다고 볼 수 없다. 셋째, 특정성은 보조금 프로그램(ATP) 차원에서 판단되어야 할 사안이므로 개별 프로젝트의 비용지불 차원에서 특정성 여부를 검토하기 위해서는 제조자(EC)로부터 타당한 논리가 제시되어야 한다. 그러나 EC가 ATP 자체의 특정성을 입증하지 못하였고, 개별 프로젝트 수준에서의 특정성 검토에 관한 타당한 주장도 하지 않았다. 이러한 사실관계에 기초하여 패널은 ATP가 보조금임에도 불구하고 충분히 포괄적인 배분이 이루어졌고, 특정성도 없기 때문에 협정 불합치 보조금이 아니라고 평결했다.

#### 마. NASA 및 미국 국방부의 지적재산권 포기

패널은 NASA 및 미국 국방부의 특허권 포기와 양도에 대해 협정합치로 평결했다. 그 이유는 다음과 같다. NASA 및 미국 국방부가 연구개발 계약 및 협정을 통해 이룬 결과물로서의 특허권을

보잉에게 허여하는 것은 그 자체로 보조금에 해당된다. 그러나 미국 정부는 연구개발 계약, 협정 및 무상지원을 통한 연구개발의 결과물로 획득된 특허권을 일률적으로 계약상대방의 소유로 인정하고 있다. 이러한 사실에 비추어, 패널은 NASA 및 미국 국방부가 특허권을 포기하거나 보잉에게 이전한 행위는 특정성을 수반하지 않았다고 판단했다.

## 바. 정리

미국-항공기 사안에서 지원프로그램의 특정성에 관한 패널 평결로부터 몇 가지 시사점을 도출할 수 있다. 첫째, EC-항공기 사안에서와 유사하게, 분쟁의 승패는 ‘특정성’ 입증에서 판가름이 나고 있다는 것이다. 어떤 연구개발보조금이 금지보조금이 아닐 경우, 패널의 최우선 관심사는 특정성 입증이며, 상계가능보조금 해당논리 구성을 위한 ‘부정적 효과’ 및 ‘심각한 손상’은 상대적으로 비중이 적게 보고 있다. 이는 상계가능한 연구개발보조금 판정을 위한 통상적 논리구조(재정적 기여-혜택-특정성-부정적 효과(심각한 손상)-상계가능보조금 판정)와 다르게, 패널의 평결이 “재정적 기여-혜택-상계가능보조금 추정-특정성 입증-상계가능보조금 확정”이라는 논리로 판단하고 있음을 의미한다.

둘째, 보조금협정이 규정하는 보조금은 정부의 상품 및 서비스 제공(단, 일반적 사회간접자본 제외)과 정부의 상품 구매에 국한된다. 즉, 정부가 서비스 구매 형식으로 보조금을 지급할 경우에는 마치 보조금협정 위반으로부터 자유로울 수 있다. 서비스무역에 관한 WTO 세부규범인 GATS 제15조(보조금)가 서비스 보조금에 대한 잠정·미완의 규정이라는 점도 이러한 해석을 뒷받침한다. 이러한 이유로 인해 당분간 국가연구개발사업과 관련하여



서비스 보조금의 적극적인 활용을 주장하는 견해도 있다.<sup>54)</sup>

그러나 미국-항공기 사안은 그러한 기대에 대해 경각심을 불러 일으킬만한 결론을 내리고 있다. 조달계약, 협력협정, 정책지원 등 그 형식을 불문하고, 정부의 연구개발 서비스 구매가 보조금협정의 적용을 받지 않기 위해서는 그러한 서비스 구매에 따른 혜택이 정부에 귀속되어야 한다는 것이다. 만일 정부의 연구개발 서비스 구매로 인해 특정 또는 충분히 제한된 민간계약당사자(들)에게 혜택이 발생하게 될 경우에는 이를 재정적 기여 및 혜택의 존재로 해석함으로써 보조금협정 상의 특정적 보조금으로 인식한다는 것이다.

셋째, 정부의 연구개발지원 결과물로 얻어지는 지적재산권을 민간당사자에게 넘겨주는 행위는 그 자체로 보조금협정 상의 보조금에 해당하지만, 그러한 행위가 법령 등에 의해 예외 없이 적용될 경우에는, 그로 인해 비록 제한된 소수 기업(군)이 그 혜택을 받는다고 해도 특정성에 해당되지 않을 가능성이 높다. 예컨대, 특정 국가연구개발사업에 의해 얻게 된 특허권을 사업참여자에게 양도 또는 무상이용하게 하더라도, 그러한 사실이 국가연구개발사업관련 법·제도가 정하는 기준에 따른 것이라면, 비록 '혜택'이 발생한다고 해도 특정성 논란으로부터는 자유롭다는 것이다. 그러나 A라는 국가연구개발사업과 관련해서는 사업참여자에게 특허권 이용에 조건·제한을 두는 반면, B라는 국가연구개발사업과 관련해서는 사업참여자에게 특허권의 소유 또는 무상이용을 허락한다면, 후자의 경우 특정성이 존재한다고 보아야 할 것이다.

---

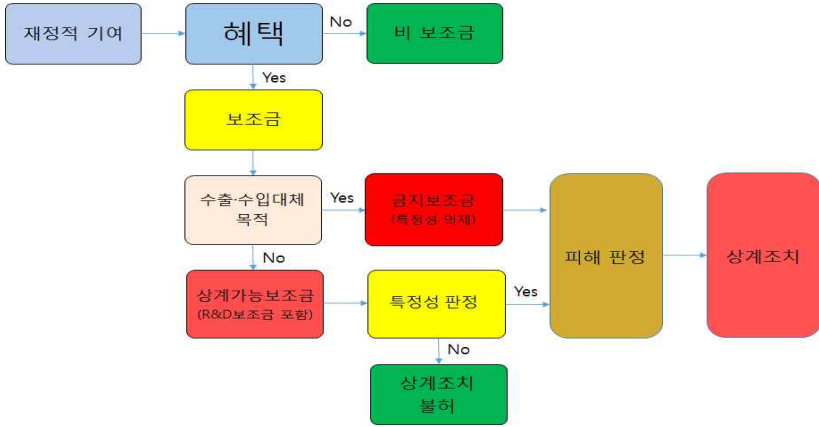
54) 고준성(2005), “WTO체제하에서 국가 R&D정책의 운영 방향”, 산업경제 분석, 2005년 12월, 60-61면.

## IV. 시사점 및 결론

우리 정부의 연구개발보조금이 무역상대국의 상계관세 조사절차에 회부된 사례는 총 세 차례인데, 철강 및 반도체 부문에 대해 미국 정부가 발동한 것이었다. 당시 철강 및 반도체 부문에서의 국가연구개발사업에는 미미한 정도의 상계관세가 부과되었다.<sup>55)</sup> 이러한 경험으로 인해, 연구개발보조금이 더 이상 허용보조금이 아닌 상계가능보조금임에도 불구하고, 별다른 고려 없이 통상분쟁 위험에서 자유로울 것이라는 통념이 폭넓게 형성된 것이 아닌가 하는 우려가 있다.

그러나 WTO 체제가 출범한 1995년 초부터 2016년 7월까지 항공기산업의 국가연구개발사업을 둘러싸고 회원국에서 발생한 WTO 분쟁사례는 우리에게 경각심을 주고 있다. 캐나다-브라질 간의 캐나다-항공기 사안(Canada-Aircraft), 미국-EC 간 동일 또는 유사사안에 대해 교차 제소한 EC-항공기 사안(EC-Aircraft) 및 미국-항공기 사안(US-Aircraft) 등이 그것이다. 이는 우선 항공기산업처럼 특정산업 또는 잠재적 성장산업의 글로벌 시장구조가 소수 선발기업 중심의 과점 형태로 유지 또는 예상될 경우에는 국가연구개발사업 추진이 무역상대국 및 기업들의 지대한 관심을 유발할 수밖에 없다는 점에서 그 목적, 계획 수립 및 시행 등 전반에 걸쳐 좀 더 면밀한 사전분석과 전략적 정책 마인드가 필요하다는 시사점을 준다. 특정산업 또는 잠재적 성장산업의 글로벌 시장이 과점시장인 이상, 잠재적인 분쟁위험은 첨단기술 및 제품 분야 전반에 걸쳐 존재한다고 보아야 한다.

55) 안덕근(2007), “연구개발 지원정책의 WTO 보조금협정 합치성 연구”, 국제거래법연구, 제16권 2호, 358-359면.



[그림2] 항공기 사안에서 패널의 법리

항공기산업 연구개발보조금에 관한 WTO 분쟁사안에서 패널의 공통적인 최우선 관심사는 보조금의 ‘특정성’이다. 패널은 먼저 자동적으로 특정성이 의제되는 금지보조금의 경우에는 수출촉진 또는 수입대체와의 연계성 검토에 주력한다. 그렇지 않은 경우에는 정부의 재정적 기여로 인해 민간당사자에게 혜택이 발생하고 동시에 특정성이 확인되는 순간, 상계가능보조금으로 추정하는 태도를 보였다. 다시 말해, 특정성 요건에 해당하는 경우, 국가연구개발사업은 최소한 상계가능보조금으로 판단될 가능성이 매우 높다. 항공기산업 연구개발보조금 분쟁에 관한 한, 패널에게 상계가능보조금 해당 논리를 구성하기 위해 필요한 ‘부정적 효과’ 및 ‘심각한 손상’ 판단 여부는 부차적인 문제이다.

캐나다-항공기 사안은 수출기회 또는 수출성파에 대한 기대 등 수출 증진을 염두에 두는 연구개발보조금의 경우 특정성 입증 불필요한 만큼 지원대상 주체에 대한 혜택의 제공이 입증되는 것으로 사실상 판정이 종결되었음을 보여준다. 이와 관련하여 피소

국의 수출 증진 목표에 관해 제소국이 제시한 증거자료에 대해 정부 내의 정책자료, 온라인상의 보도자료 등 정부의 다양한 홍보성 자료의 증거력을 인정한 패널의 태도에도 유념할 필요가 있다. 이러한 패널의 태도는 EC-항공기 사안에서도 일관되게 나타나고 있다. 이는 국가연구개발사업에 관한 정부 부처의 홍보성 문건 남발이 국내적으로는 약이 될 수 있어도 분쟁 발생 시에는 패널 평결의 유·불리를 가르는 단초로 활용되어 오히려 독이 될 수도 있다.

EC-항공기 사안이 국가연구개발사업에 주는 교훈 및 정책시사점은 캐나다-항공기 사안보다 훨씬 포괄적이다. 우선, 대규모의 단일 국가연구개발사업이 전반적으로 특정산업을 대상으로 하지는 않더라도, 그 하위 단계 지원프로그램의 예산이 무상지원 또는 용자 형식 등 직접지원 방식으로 특정산업에 제공되는 경우에는 국가연구개발사업 전체를 특정적이라고 판정한다는 것이다. 이와 관련하여 패널 자료제출 요구에 대해 불응 또는 불성실한 태도를 보이는 것은 사실상(de facto)의 특정성 인정으로 이어질 가능성을 높인다는 점도 확인할 수 있었다.

EC-항공기 사안의 패널 평결 과정에서 가장 핵심적인 사안인 특정성과 관련해서는 간접지원 방식의 재정적 지원이 특정성 회피 측면에서 유리하다는 사실을 확인할 수 있었다. 다른 한편으로, 재정적 지원에 따른 혜택의 사전배분 못지않게 사후배분이 가능한 한 많은 잠재적 수혜자들에게 분산되는 양태를 취하는 것도 효과적일 수 있다는 사실도 파악할 수 있었다. 즉, 국가연구개발사업 시행에 따라 사전적으로는 재정적 지원이 불가피하게 특정산업에 국한되는 경우에도 국가연구개발사업 결과물의 활용은 국가경제 내의 다양한 산업분야에 확산될 수 있도록 사업계획을 준비·관리하는 것이 전략적으로 바람직하다는 것이다. 마지막으로

국가연구개발사업의 특정성은 특정산업이 아닌 특정지역을 대상으로 할 경우에도 예외가 아니라는 사실에도 유념해야 한다. 예컨대, EC-항공기 사안의 패널은 지역적 특정성만으로도 특정성이 성립될 수 있다는 입장을 취했다. 다시 말해, 지역성 특정성이 확인된다면, 연구개발보조금의 특정 기업 또는 산업 제공 등 별도의 특정성에 대한 추가적 입증에 의존하지 않고 특정성을 인정한다는 것이다.

미국-항공기 사안에서의 패널 평결은 특정성에 관하여 추가적으로 정책적 시사점을 준다. 우선, 조달계약, 협력협정, 정책지원 등 다양한 방식을 통해 정부가 연구개발 서비스를 구매할 경우, 그러한 서비스 구매에 따른 혜택이 정부에 귀속되지 않는 이상 보조금협정의 적용대상이 된다. 그러므로 서비스에 대한 보조금 지급은 통상마찰에서 자유롭다거나, 정부조달 사안은 정부조달절차에 차별이 없는 이상 문제가 되지 않는다는 생각은 위험하다. 특정 또는 충분히 제한된 민간계약당사자(들)에게 혜택이 귀속되는 정부의 연구개발 서비스 구매행위는 특정적 보조금 지급행위인 셈이다. 다음으로, 정부 연구개발지원의 결과로서 얻어지는 지적재산권을 연구개발수행자인 기업(군)에게 귀속시키는 행위는 그 자체로 보조금임에 분명하지만, 국내법에서 어떠한 국가연구개발사업에 대해서도 그러한 혜택을 일률적으로 인정하도록 정하고 있는 경우에는 특정성이 문제되지 않는다고 패널은 판단했다. 이는 개별 국가연구개발사업별로 사업주체들에게 연구성과물의 소유 및 활용에 관하여 일률적이지 않은 기준을 적용하는 것은 특정성 판단에 있어서 불리하게 작용한다는 것을 알 수 있다.

참고문헌

- 고준성(2005), “WTO체제하에서 국가 R&D정책의 운영 방향”, 산업경제분석.
- 법무부(2003), WTO 보조금협정 연구.
- 안덕근(2007), “연구개발 지원정책의 WTO 보조금협정 합치성 연구”, 국제거래법연구, 제16권 2호.
- 유영상·차성민(2016), “국가연구개발사업법 제정에 관한 검토”, 과학기술법연구 제22집 제2호.
- 이한영(2005), “통신기술표준에 관한 한미협상의 시사점”, 통상법률, 통권 제66호.
- 이한영(2007), 디지털@통상협상, 삼성경제연구소.
- Anthony Wallace(2006), “R&D Subsidies in the European Union - A Competitiveness Issue for U.S. Firms?”, International Institute, George Mason University, mimeo.
- OECD(2015), OECD Science, Technology and Industry Scoreboard 2015 - Innovation for Growth and Society.
- Shin, Wonkyu and Lee, Wonhee(2013), “Legality of R&D Subsidies and its Policy Framework Under the World Trading System: The Case of Civil Aircraft Disputes”, STI Policy Review, Vol. 4, No. 1, July 1, 2013.
- Wittig Stephan(2010), The Airbus-Boeing Dispute: Implications of the WTO Boeing Decision.
- (<http://archive.intereconomics.eu/year/2010/5/the-airbus-boeing-dispute->

implications-of-the-wto-boeing-decision/)

Brazil – Export Financing Programme for Aircraft, WT/DS46(1996), Canada – Measures Affecting the Export of Civilian Aircraft, WT/DS70(1997), WT/DS71(1997)

Canada – Export Credits and Loan Guarantees for Regional Aircraft, WT/DS222(2001).

Canada-Measures Affecting the Export of Civilian Aircraft Recourse by Brazil to Article 21.5 of the DSU, WT/DS70/RW, WT/DS70/AB/RW(2000).

Canada-Measures Affecting the Export of Civilian Aircraft, WT/DS70/R(1999), para. 9.307.

China – Tax Measures Concerning Certain Domestically Produced Aircraft, WT/DS501(2015).

EC and Certain Member States – Measures Affecting Trade in Large Civil Aircraft(Second Complaint), WT/DS347(2006)

EC and Certain Member States – Measures Affecting Trade in Large Civil Aircraft, WT/DS316(2004)

United States – Conditional Tax Incentives for Large Civil Aircraft, WT/DS487(2014).

United States – Measures Affecting Trade in Large Civil Aircraft(Second Complaint), WT/DS353(2005)

United States – Measures Affecting Trade in Large Civil Aircraft(Second Complaint), WT/DS353/R (2011) para. 7.1223.

United States – Measures Affecting Trade in Large Civil Aircraft, WT/DS317(2004)

Canada-Measures Affecting the Export of Civilian Aircraft, WT/DS70/R(1999), para. 9.307.

www.kci.go.kr

이환영·차성민 - 국가연구개발사업과 WTO 보조금협정의 조화방안 연구

Canada-Measures Affecting the Export of Civilian Aircraft  
Recourse by Brazil to Article 21.5 of the DSU, WT/DS70/RW,  
WT/DS70/AB/RW(2000).

United States - Measures Affecting Trade in Large Civil  
Aircraft(Second Complaint), WT/DS353/R (2011) para. 4.60.



국문초록

## 국가연구개발사업과 WTO 보조금협정의 조화방안 연구

이 한 영\*·차 성 민\*\*

국가연구개발사업이란 중앙행정기관이 법령에 근거하여 연구개발과제를 특정하여 그 연구개발비의 전부 또는 일부를 출연하거나 공공기금 등으로 지원하는 과학기술분야의 연구개발사업을 말한다. 국가마다 국가 과학기술 발전을 위해 국가연구개발사업을 운영하고 있다. 국가연구개발사업은 국가예산이 지원되는 것이 통상적인데, 이러한 재정적 지원이 국가보조금으로 인정되어 국제통상 규범에 위배될 우려가 있다.

연구개발에 대한 보조금의 주된 쟁점은 특히 WTO 보조금협정의 틀 내에서 다루어질 것이다. 즉, 국가연구개발사업의 'WTO 보조금협정 위반 가능성'이 핵심이라고 할 수 있다. 이에 따라 이 글에서는 보조금협정에 관한 국제규범들의 내용을 개관하고, 국가연구개발사업이 국제통상법상 문제가 된 사례들을 검토한 후, 법정정책적 시사점을 도출했다.

이를 통해 연구개발보조금에 관한 WTO 분쟁사안에서 패널의

\* 중앙대학교 경제학부 교수(주저자)

\*\* 한남대학교 법학부 교수(교신저자)

공통적인 최우선 관심사는 보조금의 ‘특정성(specificity)’이라는 점을 밝혔다. 패널 평결 과정에서 가장 핵심적인 사안인 특정성과 관련해서는 간접지원 방식의 재정적 지원이 특정성 회피 측면에서 유리하다는 사실을 확인할 수 있었다. 또한 국가연구개발사업에 관한 정부 부처의 홍보성 문건 남발이 국내적으로는 약이 될 수 있어도 분쟁 발생 시에는 패널 평결의 유·불리를 가르는 단초로 활용되어 오히려 부정적으로 작용할 수도 있다.

주제어: 국가연구개발사업, 연구개발보조금, WTO, 보조금, WTO 보조금협정

Abstract

## Study on Harmonization of National R&D Project with Subsidies in the WTO System

Lie, Han-Young\*·Cha, Seong-Min\*\*

"National research and development project" shall refer to a research and development project in the field of science and technology involving research and development tasks that are specified by the central administrative agency based on laws and the research and development expenses for which are wholly or partially funded publicly or by investment. National R&D projects are usually supported by national budgets, which may be recognized as state subsidies and violate international trade norms.

---

\* Professor, Department of Economics Chung-Ang University  
(Main Author)

\*\* Professor, Department of Law Han-Nam University  
(Corresponding Author)

The main issue of subsidies for R&D will be addressed in particular within the framework of the WTO Agreement on Subsidies and Countervailing Measures. In other words, the key point is that the possibility of violation of the WTO subsidy agreement of the national research and development project. This article outlines the contents of the international norms on the subsidies agreement, and then draws up legal policy implications after examining the cases where the national R&D project became a problem in the international trade law.

In this way, the WTO panel on R&D subsidies has indicated that the panel's most common concern is 'specificity' of subsidies. As for the specific performance, which is the most important issue in the panel verdict process, it can be confirmed that the financial support of the indirect support method is advantageous in the aspect of avoiding specificity. In addition, although public advertisement of government agencies regarding national R&D projects may be a drug for domestic publicity to publicize the korean government, it may be negative in the event of a dispute as a starting point for separating the panel verdicts.

Key words: National Research & Development Project, R&D Subsidy, WTO, Subsidy, Agreement on Subsidies and Countervailing Measures