

EU 탄소 국경조정제도의 WTO 합치성 검토

- TBT협정을 중심으로 -

주카봉 대사 류 창 수*

*논문접수 : 2022. 10. 19. *심사개시 : 2022. 11. 15. *게재확정 : 2022. 11. 20.

— < 목 차 > —

| | |
|------------------------------------|----------------------------|
| I. 서론 | 3. 유럽의회 개정 CBAM의 주요 내용 |
| II. 탄소 국경조치의 도입 논거 및 장단점 | 4. 향후 입법 전망 |
| 1. 탄소국경조치의 도입 논거 | IV. 동 국경조치의 WTO 합치성에 대한 검토 |
| 2. 문제점 및 비용 | 1. 개관 |
| III. 탄소국경조정조치와 EU의 CBAM 개요 | 2. 기존 국제통상법에 대한 합치성 검토 |
| 1. CBAM의 주요 내용 (2021년 7월 초안 중심) | 3. TBT 협정 개관 |
| 2. CBAM의 개정 경과 | 4. TBT 협정상 기술 규정과 CBAM |
| | V. 결론 |

I. 서론

2019.12월 출범한 EU집행위원회(위원장: Ursula von der Leyen)는 EU가 글로벌 기후 변화 위기 대응을 위해 동참한 2050년 탄소 중립 약속 실천을 위해 EU 그린딜(European Green Deal)을 새로운 성장전략으로 제시하고, 그 중간 경로로서 2030년 온실가스 감축목표를 55% 이상으로 상향

조정하는 내용의 “Fit for 55 in 2030 package”를 지난 2021.6월에 발표했다. “Fit for 55”는 대규모 재정 투자, EU 배출권 거래제(ETS)의 개편, 재생에너지 보급과 에너지 효율 목표의 상향 조정과 함께 탄소국경조정메커니즘(Regulation on the establishment of a Carbon Border Adjustment Mechanism, 이하 CBAM) 등 온실가스 규제 관련 제도 개혁 안을 포함하고 있다.

* 본고는 필자의 개인적 견해이며, 정부의 공식적 입장과 무관합니다.

EU 입장에서 온실가스 감축목표 달성에 대한 최대 장애중 하나는 시멘트, 철강 등 온실가스 다배출 산업(carbon intensive industry)에서의 비용 상승과 경쟁력 약화에 대한 업계의 우려라고 할 수 있다.¹⁾ 현재 전 세계적 탄소배출의 27%가 국제 교역 상품들의 생산과정에서 배출되는 온실가스인데, EU의 역내 철강, 시멘트 등 온실가스 다배출산업은 신흥개도국 업체와의 치열한 경쟁에 직면한데다 EU의 온실가스 감축 조치로 인한 비용 부담 때문에 유사한 의무가 없는 개도국 업체들과 경쟁에서 뒤쳐질 수밖에 없다는 입장이다. EU는 역내외간 탄소배출 비용의 차이로 인해 생산 설비 이전과 친환경 설비투자로 인한 역내 산업의 가격경쟁력 악화가 우려되자 기후 변화 대응과 산업경쟁력 보호를 동시에 달성하기 위한 제도를 도입할 필요가 있다고 보고, 온실가스 제한 조치를 취하지 않는 국가의 기업들로부터 수입되는 제품에 대해 탄소배출권을 의무적으로 구입토록 하는 배출권 구입의무 제도를 통해 “탄소누출(Carbon Leakage)” 문제를 해결하고 공정한 경쟁 환경 조성을 위해 CBAM을 도입

한 것이다.²⁾

이는 국내정치적으로 업체들의 우려를 완화시키기 위해 불가피한 조치라는 견해가 있는 동시에 WTO 규범에 위반될 뿐 아니라 EU의 교역대상국의 무역보복조치를 초래하여 무역전쟁을 야기할 수 있다는 상반된 견해들이 대립하고 있다. 동 국경조치들이 발효한다면 우리나라의 주력 수출 상품인 철강, 시멘트 등의 수출에도 피해가 우려되고 있다.³⁾

그간 탄소국경조정제에 대한 논의는 오래전부터 학계 내에서 다양한 연구들이 있었으며, 주로 GATT 제2조의 국경세 조정, GATT 제3조의 내국민 대우, GATT 제20조의 예외 조항 등을 중심으로 논의되었다.⁴⁾ 그러나, 본고에서는 CBAM과 같은 탄소국경조치가 최종 제품을 생산하는 과정에서 배출되는 온실가스에 대한 조치로서 WTO 협정 중에서 제품의 “공정과 생산 방법(PPM: Process and Production Methods)”을 협정 규율 대상으로 하고 있는 TBT 협정의 적용 가능성 여부 및 TBT 협정 주요 규정에 대한 CBAM의 WTO 합치성(WTO-

1) EU의회 홈페이지 보도자료(<https://europarl.europa.eu/press-room> “Press Releases, CBAM: Parliament pushes for higher ambition in new carbon leakage instrument”, 2022.6.22.

2) 탄소누출(Carbon Leakage)이란 탄소배출 규제가 강한 특정 국가에서 상대적으로 규제가 약한 국가로 생산 시설 이전 또는 수입 증가를 통해 탄소 배출이 이전되는 현상을 의미한다.

3) 김수정, “탄소국경조정제의 주요내용 및 영향” KOTRA, Global Market Report, 2021-027

4) 김호철, “탄소국경조정 도입의 WTO 합치성 쟁점: GATT 제2조, 제3조, 제20조. 통상법률, 2021-02

compatibility) 여부를 검토해 보고자 한다. 이를 위해 동 TBT 협정의 주요 개념의 적용 범위와 관련 WTO 판례 등에 초점을 맞추어 검토하고, WTO체제 내에서 동 조치에 대한 대응방안 등을 점검해 보고자 한다. 향후 최종 법안에서 동 조치의 주요 내용이 변경될 가능성이 있으므로 본고의 분석은 일단 지난 2021.7월 법안의 내용을 기본으로 할 것이다. 다음 장(2장)에서는 기후변화 입법상 국경조치의 도입 논거와 도입 시 장단점을 검토하고 제3장에서는 CBAM에 대한 주요 입법 경과 및 동 법안상 주요 내용에 대해 살펴보고, 4장에서는 국경조치들의 WTO 합치성에 대해 WTO 협정 및 조항별로 검토하고자 한다.

II. 탄소국경조치의 도입 논거 및 장단점

1. 탄소국경조치의 도입 논거

가. 사회적 비용의 내부화

각국이 기후변화 대응 관련 규제를 도입할 때 탄소국경조정 체제를 도입하면 생산자간 공정 경쟁(level playing field) 실현과

탄소 누출(carbon leakage) 방지라는 측면에서 호소력이 있다. 2006년 영국 경제학자 Stern경의 보고서는 지구온난화가 인류역사상 가장 크고 광범위한 시장실패의 사례로서 시장가격에 반영되지 않는 온실가스의 사회적 비용을 내부화(internalize the social cost of carbon)하기 위해 정부개입과 정부 간 협력의 당위성을 역설하였다.⁵⁾ 동 비용을 내부화하기 위한 정부 간 협력이 실패할 경우 정부의 일방적 조치가 불가피하며, 경쟁력 조항 및 국경조치의 도입도에 따라 정당화된다고 보았다. 즉, 모든 나라들이 온실가스 감축 조치에 동참하지 않는다면 온실가스 감축조치를 취하는 국가의 기업들의 경쟁력이 상실되고 동 조치에 동참하지 않는 국가들의 생산 및 온실가스 배출이 오히려 증가하는 탄소 누출(carbon leakage)을 초래하여 전 세계적 온실가스 감축 노력이 실패하게 된다는 것이다. 따라서 온실가스 집약적인 산업의 경우 자국만의 온실가스 감축 입법에 반대 입장을 취할 수밖에 없으며, 국내 관련업계는 동 탄소 국경조정 조치를 기후변화 입법에 포함시킬 것을 주장하게 된다.⁶⁾

5) Nicholas Stern, Stern Review on the Economics of Climate change (2006), executive summary, <http://www.hm-treasury.gov.uk/>

6) R.Ismer and K.Neuhoff, Border Tax Adjustment: A Feasible Way to Address Non participation in Emission Trading, CMI Working Paper 36 Jan.2004 pp.4-8, <http://ideas.repec.org/p/cam/>

나. 국제협력의 촉진

동 국경조정제도의 도입은 여타 국가들이 온실가스 감축을 위한 국제협약에 적극 참여하도록 하는 인센티브와 압력을 제공하고, 기후변화 국제 협상에서의 레버리지로 활용되어 국제기후변화 협상의 진전을 촉진할 수 있다는 견해가 있다.⁷⁾ 향후 주요 온실가스 배출 산업의 반대로 참여를 주저하는 국가들의 기후변화 국제 협상에의 참여를 독려하기 위해 동 메카니즘의 도입은 필수적이라는 것이다. 이러한 주장은 미국 전력협회(AEP: American Electric power) 및 미국 전력노조(IBEW: International Brotherhood of Electric Worker) 등 온실가스 감축 입법에 직접 피해를 받을 것으로 예상되는 업계 및 노조들이 미국 의회에 계속 동 탄소조정 메카니즘의 도입을 제안하여 왔으며⁸⁾ 이후 미국 의회는 2009년 온실가스 감축목표와 수단을 포괄적으로 규정한 법안인 “미국청정에너지 안보법”(The American Clean Energy and Security Act of 2009, 일명 Waxman-Markey 법안)을 의회에

제출하였다. 동 법안은 하원에서는 통과하였으나, 상원을 통과하지 못해 폐기되었다.⁹⁾ 이후 2022.6월에는 미국 Sheldon Whitehouse (D-RI) 상원의원이 청정경쟁법(CCA: Clean Competition Act)을 제출하였으며, 이는 민주당의 Chris Coon (D-DE) 상원의원 뿐 아니라 공화당의 Martin Heinrich (R-ND) 의원 등 양당적 지지를 받고 있는 것으로 알려졌다.¹⁰⁾

2. 문제점 및 비용

가. 경제적 비효율성

2006년 Stern 보고서는 탄소 누출 등에 대응할 수 있는 국제협약을 체결할 것을 권장하고 일방적 무역장벽을 세우는 것은 차선책에 불과하다고 지적했다. 동 보고서는 무역장벽 수립은 경제적으로 항상 비효율적이며 특히 철강, 시멘트 등 온실가스 집약적 산업일수록 생산자 뿐 아니라 소비자 후생에도 악영향을 미친다고 지적했다.¹¹⁾ EU는 이러한 우려에 대응하여 그간

7) Karp, Larry S and Jinhua Zhao, A proposal for the Design of the Successor to the Kyoto Protocol. Discussion paper 2008-03, Cambridge MA Harvard University Project on International Climate agreement.

8) Michael Morris and Ed Hill, Trade is the Key to Climate Change, Energy Daily 20 Feb 2007, <http://www.ujae.org/globalwarming/>

9) 2009년 110회 의회에 제출된 기후변화 입법의 자세한 설명은 “Global Warming and The World Trading System(PPIE, 2009)”, 류창수 “미국 기후변화 입법상 국경조치의 WTO협정상 적법성 연구” 통상법률 통권 제93호, (2010) pp.22-24.

10) 2022.6월 의회에 제출된 기후변화 입법(CCA: Clean Competition Act)에 대한 상세한 설명은 William Alan Reinsch, “Trade Tools for Climate: Transatlantic Carbon Border Adjustment”, (2022.7.20. CSIS.org)

역내에서 배출권할당제 등을 시행하며 온실가스 집약적 산업의 탄소누출 우려에 대해 무상할당으로 대응해 왔다.

나. 경쟁력 약화에 대한 과도한 우려 및 남용가능성

미국 Peterson 국제경제연구소의 Trevor Houser는 기후변화 입법에 의한 경쟁력 약화 우려는 과장되어 있을 뿐 아니라 남용될 가능성이 크다고 지적하였다.¹²⁾ Houser는 미 제조업체 전체의 온실가스 배출은 미국 전체 온실가스 배출의 6%에 불과할 뿐 아니라 철강, 시멘트, 제지, 비철금속, 유리 등 5대 온실가스 다배출 산업이 미 제조업의 온실가스 배출의 절반 이상을 차지하고 있으나, 동 5대 온실가스 다배출 산업의 규모는 미 GDP의 3%에 불과하고 미 전체 고용의 2%미만에 불과하다고 지적하고, 일부 온실가스 다배출 산업에 대한 보호를 위해 소비자 후생을 감소시키고 전체 산업의 비용을 증대시키므로 기후변화 입법으로 인한 비용이 혜택보다 클 수

있다고 본다.¹³⁾

다. 교역국 및 산업간 미찰 우려

동 국경조치가 온실가스 감축을 위한 국제협력에 대한 유인책이 아니라 오히려 국제협력에 위한 신뢰 형성에 장애로 작용할 수 있다는 주장도 제기되고 있다.¹⁴⁾ 미국의 국경조치에 대한 입법은 여타 경쟁상대국으로부터 유사한 입법을 유발하여 무역전쟁을 초래할 가능성이 크다는 것이다.¹⁵⁾ 상기 미국 의회가 제출한 청정경쟁법(CCA: Clean Competition Act)이 EU의 CBAM이 나온 이후 제출된 것도 이러한 주장을 뒷받침한다고 볼 수 있다. 또한, 국경조정의 대상이 되는 상품에 대한 선정 문제 및 공정성의 문제도 제기될 수 있다. 상기 미국의 CBAM의 경우 탄소다배출 산업 9개를 대상으로 적용이 되지만 선정 기준 등에 대해 여타 산업의 이의나 불만이 제기될 가능성이 있다고도 볼 수 있다.

11) Nicholas Stern, op.cit.

12) 동 경제적 효과에 대한 분석은 “Leveling the carbon playing field” 참조, Trevor Houser외 (2008, Peterson Institute for International Economics) pp.42-57

13) 온실가스 감축 입법에 따른 유럽의 시멘트 산업의 경쟁력 약화를 제기한 OECD 연구 결과도 있다. 톤당 CO₂ 가격이 15 유로 일 경우 2010년도 유럽의 시멘트 생산이 7.5% 감소하고, 시멘트 생산이 유럽이외 지역으로 이전된다는 것이다. (The competitiveness impact of CO₂ Emissions reduction in the cement sector, COM/ENV/EPOC/CTPA/CFA(2004) Nov.2005

14) Houser Trevor 외, Leveling the carbon playing field, PPIE, 2008. Washington DC

15) Jason Bordoff, International Trade law and the Economics of climate change. Brookings Institution. 2007.9.

라. 이행비용 및 현실적인 측정의 어려움

기후변화 법안상 국경조치의 이행은 생산과정에서 배출되는 온실가스량(carbon footprint)에 대한 정확한 측정을 전제로 하지만, 동 측정은 비용이 많이 들뿐 아니라 복잡한 과정을 거쳐야 한다. 생산과정에서 배출된 온실가스는 동 제품에 물리적으로 존재하지 않으며, 사용에너지별로 또는 생산 방식별로 온실가스 배출량이 각기 다를 수밖에 없기 때문이다.

온실가스량에 대한 측정은 결국 생산자들이 제출한 자료에 의존할 수밖에 없다. 외국 생산자들이 동 자료를 제대로 제출하지 않는다면 동 제품을 자국에서 생산되는데 주로 사용되는 생산방식으로 온실가스의 배출량을 추정할 수밖에 없게 된다.(US predominant method of production). 이 방식은 GATT 미국-Superfund case에서 미국이 사용한 방식이며, GATT 패널은 미국의 동 산정방식을 특별히 문제 삼지 않았다.¹⁶⁾ 이후 WTO 미국-Gasoline 사건에서 상소기구는 휘발유의 질(quality)관련 미국내 정유업자가 업자별 개별적 기준(individual baseline)을 사용하도록 한데 비해 수입업자는

규정상 일률적 기준(statutory baseline)을 사용하도록 한 것이 수입휘발유에 대해 차별적 조치라고 판정하였다. 미국은 해외정유업자들로부터 정확한 기준에 대한 정보를 제공받아 검증하는 것이 비현실적이라는 주장을 하였으나, 상소기구로부터 배척되었다. 다만, 상소기구도 관련 자료가 아예 없어서 기준 수립이 불가능하거나 수입 휘발유의 원산지를 모를 경우 규정상 기준을 사용할 수밖에 없다는 점을 인정하였다.¹⁷⁾ 다른 대안으로는 이용가능한 최선의 기술을 사용하였을 경우 배출되는 온실가스량을 기준으로 계산(best available technology)하는 것이다. 이는 향후 동종상품에 대한 차별에 대한 우려를 불식시킬 수 있으나, 상대국의 온실가스 감축량을 과대평가할 위험이 있다.¹⁸⁾

III. 탄소국경조정조치와 EU의 CBAM 개요

1. CBAM의 주요 내용(2021년 7월 초안 중심)

가. CBAM의 법적 구성

“Fit for 55”에 포함된 CBAM은 규정

16) J.Andrew Hoerner and Frank Muller, Carbon Taxes for Climate Protection in a comparative world, A paper prepared for Swiss Federal Economic Affairs. June 1996.

17) AB report, US-Gasoline, WT/DS2/AB/R 20, May 1996.

18) 기타 온실가스 측정에 대한 자세한 논의는 “Level the carbon playing field”, pp.32-34 참조

(Regulation) 형태로서, ① 일반 사항, ② 신고자의 의무/권리, ③ CBAM 당국, ④ 배출권(CBAM certificate), ⑤ 국경에서 행정 절차, ⑥ 이행, ⑦ 위임행사, ⑧ 위임법률/위원회, ⑨ 보고/검토, ⑩ EU ETS와의 조율을 위한 과도 규정, ⑪ 시범적용 기간을 포함한 총 11개 장(chapter)의 36개 조항(Article)과 5개의 부속서(Annex)로 구성되어 있다.¹⁹⁾

나. 적용 범위²⁰⁾

EU 탄소국경조정 법안은 철강(합금철·철스크랩을 제외한 철강재), 전기, 비료, 알루미늄, 시멘트 등 5개 품목을 대상으로 한다. CBAM의 대상 국가는 EU 국가로서 대상물품을 수출하는 모든 국가이며, 예외 국가는 EFTA 회원국인 노르웨이, 아이슬란드, 리히텐슈타인, 스위스와 세우타(Ceuta), 메릴라(Melilla) 등 EU 외부영토이다. 수입품에 내포된 온실가스 배출량의 측정 방법(단일제품, 복합제품, 초기 값 등)은 동 규정 Annex III에서 제시한다. 일단 동 법안에 적용되는 대상 배출량은 생산시설 내에서 발생한 직접 배출(direct emission)에 국한되고, 전기의 생산·소비에 따른 간접 배출(indirect emission)은 3년간('23.1.1~'25.12.31) 보고 의무만이 부과되

며, 동 배출에는 제품별로 생산과정에서 배출되는 CO₂, N₂O, PFCs 만을 포함하도록 했다. 5개 품목 중 철강, 전력, 시멘트는 CO₂ 배출량만 포함되며, 비료는 CO₂, N₂O 배출량을 포함하고, 알루미늄은 CO₂, PFCs 배출량을 포함하게 된다.

다. 신고인(수입업자)의 권리 의무

EU집행위원회는 CBAM 관련 업무(수입업자 승인, 수입업자 제공 정보 검토, CBAM 배출권 관리, 수입 관리 등)를 담당하는 CBAM 집행당국(Authority)을 신설하고, 동 CBAM 당국은 CBAM 배출권의 운영을 위해 등록부(Registry)를 설치하여 관련 정보를 등록·관리하고, 수입업자에 계정(account)을 부여하도록 했다. 일단 수입업자는 CBAM 당국에 수입품에 대한 정보를 제공하고, 수입품에 내포된 이산화탄소 1톤당 배출권(CBAM certificate)을 구매해야 한다. 수입업자는 매년 5월말까지 전년도에 EU로 수입한 제품에 내포된 배출량과 CBAM 배출권의 수량을 보고해야 하며 배출권(CBAM certificate) 가격은 EU탄소시장과 연계되고 경매 평균가격에 근거한다. CBAM 배출권 운영을 통한 수입은 EU 예산으로 편입된다.

19) EU 법령 포털(eu-lex.europa.eu/summary/glossary) 참조

20) 대상 품목 수, 대상 배출량은 추후 의회 법안에서 수정되는데 이는 후술한다.

CBAM당국에 신고하여 허가를 받은 수입업자만 EU로 물품 수입이 가능하다. 수입업자는 수입 물품의 직전 연도 탄소 배출량, 수입 물품의 총 배출량에 상응하는 CBAM 인증서(CBAM certificate) 수를 기재 하고, 실제 배출량의 검증이 불가능할 경우 고정값(Default Value)을 적용해야 한다. 수입업자는 또한, 신고, 검증된 수입 물품의 전년도 배출량에 상응하는 수의 CBAM 인증서를 CBAM 당국에 제출(매년 5월 31일)해야 한다. 수입품 원산지(country of origin)에서 탄소 가격을 既납부한 경우, EU에 既납부가격에 상응하는 CBAM 인증서 수량을 감면해달라고 요청할 수 있다. EU집행위원회는 이와 관련된 세부 내용을 시행법을 통해 결정할 것이고, EU는 제3국의 탄소가격 메커니즘을 고려하여 부문별 협약을 체결할 수 있다.

라. CBAM 인증서

CBAM 인증서의 가격은 EU의 배출권 시장 가격과 연동 되며, 매주 경매된 EU ETS 배출권 평균 가격을 기준으로 산정된다. 신고인은 매년 5월 31일까지 CBAM 등기소(registry)에 생성된 자신의 계정에 요구되는 수량의 CBAM 인증서가 존재하도록 한다.

마. 기존 ETS와의 조율

현재 EU ETS에서 무상할당을 받는 업종에 해당되는 물품을 수입하는 경우, 제출해야 하는 CBAM 인증서에서 감면 가능하며, 특정 제품의 CBAM 인증서는 해당 제품의 배출량에서 EU ETS에서의 해당 제품에 부여된 무상할당량을 차감한 만큼 제출해야 한다.

바. 시범적용 기간

동 CBAM은 2023.1.1부터 적용되며 시범 적용기간(~25.12.31)에는 배출량 등 보고의 무만 부여하고 재정조치는 없으며, 3년간 시범적용기간 이후 본격 시행 된다. 무상할당은 시범적용기간 이후 2026년부터 2035년까지 점진적으로 폐지(phased out)된다. 자료 제출 불성실시 벌금 등 벌칙을 부과한다.

2. CBAM의 개정 경과

동 CBAM법안은 EU의 일반 입법절차에 따라 수차례 개정을 거쳐 확정 발효될 예정이다.²¹⁾ EU의 일반 입법 절차는 특별 입법 절차와 달리 의회가 이사회와 동등한 권한으로 입법 과정에 참여한다. 일반 입법절차에서 의회와 이사회가 최대 3회가

21) EU의회 홈페이지(<https://www.europa.eu/olp/en/ordinary-procedure/overview>)

지 수정안을 상호 검토 수정하는 절차를 거친다. 경우에 따라 의회, 이사회, 집행위가 참여하는 3자 협상을 통해 1회독에 완성되는 것도 가능하다. 2021년 12월 의회 내 CBAM 주무위원회인 환경보건식품 안전위원회 소속 보고 책임자인 모하메트 차힘(Mohammed Chahim)의원의 수정안(Draft Report)이 제출되었으며 이후 위원회 투표를 거쳐 지난 2022.6.22. 유럽의회 본회의 의결을 거쳐 CBAM 도입 법안이 가결 처리 되었다.

유럽의회 의결 이후에는 EU각료회의(Council of the European Union)와의 협의가 진행되어야 하며, 양자간 조율이 불발되면 입법이 무산되지만, 기후 대응의 공감대가 있어 최종 입법에 무리는 없을 것으로 전망되고 있다.

3. 유럽의회 개정 CBAM의 주요 내용

EU집행위원회(European Commission)의 초안에 비하여 유럽의회가 채택한 CBAM은 그 내용이 더욱 보강되고 제도가 강화되었다. EU 의회는 집행위 안에 포함된 철강, 시멘트, 비료, 알루미늄, 전력생산의 5개 분야 뿐 아니라 유기화학물질, 플라스틱, 수소 및 암모니아의 4개 분야도 대상

업종으로 포함시켜 총 9개 품목으로 확대하였다. 추가된 품목 중 유기화학품과 플라스틱의 경우는 집행위원회가 적합성 등에 대한 기술적 평가를 시행해 제도의 안착을 꾀하도록 단서를 달았다. 배출 범위 관련 사용 전기에 내재된 배출을 포함하여 간접 배출을 포함하였다. 제도 도입 시점 관련 CBAM의 시범적용 기간을 종전 대비 1년 앞당긴 '2024년 12월 말'로 설정하여 CBAM이 더 빨리 시행되도록 하였다. CBAM이 적용되면 인증 수입업자는 상품이 EU의 탄소배출량 기준 적용 여부를 검증 받고, EU ETS와 가격이 연동되는 인증서를 구매해야 한다. 이 과정에서 非EU 생산자가 제3국에서 수입 제품 생산에서 발생한 온실가스에 EU가 인정하는 수준의 비용을 지불했다고 증빙할 수 있으면 인증 비용을 감면 또는 검토 받을 수 있다. 우리나라의 경우 K-ETS제도를 통해 수출업자가 국가에 기 지불한 온실가스 비용을 동 CBAM 제도가 어디까지 인정해줄지 여부에 대해 향후 시행령을 통해 구체화될 예정이다.²²⁾ 아울러, 의회 수정안은 집행당국(competence authority)을 설치하여 수입자로부터 인증서 접수, 세관당국과의 확인 등 업무를 수행하게 하였으나, 의회 수정안은 집행위 내에 중앙화된 CBAM 집행기관을 설치한 후 업무를 총괄하는 방식을 채택하였다.

22) 신규섭, "EU의 CBAM 수정안 평가와 시사점", 2022.7. 무역협회 pp.18-19.

4. 향후 입법 전망

동 의회 수정안은 2022년 6월 22일 본회의에서 찬성 450표, 반대 115표, 기권 55표로 가결 처리되었다.²³⁾ 품목은 의회 개정안대로 9개 품목으로 늘었고, 제도 시행시기는 초안에 비해 늦춰져 2023.1.1.부터 2026.12.31.까지를 시범적용 기간으로 설정하여 2027년에 시행되고 유럽연합 내 산업계에 대한 탄소배출권 무상할당은 2032년까지 단계적으로 폐지된다.

IV. 동 국경조치의 WTO 합치성에 대한 검토

1. 개관

본장에서는 WTO 규범중 TBT협정을 중심으로 CBAM의 합치성 여부를 검토해 보기로 한다. 동 합치성 여부를 판단을 위해서는 우선 TBT협정상 기술규정 및 “공정 및 생산방법”(PPM)의 법적 성격을 규명하고, CBAM가 적용되는 해당 협정 및 관련 규정을 결정한 후 그에 합치하는지를 검토해야 한다.

기존 WTO 등 국제통상법상 탄소국경조

치의 합치성 여부에 대한 연구들은 국경조치의 성격이 수입품에만 부과되는 추가적 관세와 같은 조치인지 또는 수입품에 대한 양적 제한으로 봐야할지 아니면 국산품에도 부과되는 내국세 또는 내국과징금이 수입품에도 연장되어 적용되는 것인지 등을 위주로 검토하고 WTO 합치성 여부를 판단해 왔다. 또한, WTO 규범에서 위배되더라도 GATT 제20조 예외조항에 의해 위법성이 조각될 수 있을지 여부도 검토되어 왔다.²⁴⁾ 물론 CBAM과 같은 조치들은 WTO 규범내 다양한 협정들에 의해 중첩되어 규율될 수 있으며, 이러한 협정들에 의해 위법성 여부를 검토할 수 있고 정당화될 가능성도 있다.

2. 기존 국제통상법에 대한 합치성 검토

탄소국경조치의 국제통상법상 합치성 여부에 대한 기존 연구들은 첫째, GATT 제2조 국경세 조정의 법리를 탄소국경조치에 확장 적용하려는 접근, 둘째로 GATT 제3조 내국민 대우 원칙과 조항에 따라 해당 조치가 국내조치와 동일한 수준의 비차별적 조치여야 한다는 접근, 셋째로, 상기 GATT 원칙에 위배되더라도 제20조 예외

23) 유럽의회 홈페이지(<https://europarl.europa.eu/press-room> “Press Releases, CBAM: Parliament pushes for higher ambition in new carbon leakage instrument”, 2022.6.22.

24) 김호철, “탄소국경조정 도입의 WTO 합치성 쟁점: GATT 제2조, 제3조, 제20조” 통상법률, 2021-2.

조항에 의해 정당화될 수 있다는 접근 등이 있었다. 기존 GATT 제2조 및 제3조 등은 국경조치를 대상으로 하고 있으며, 탄소국경조치와 같이 대상이 되는 제품들의 생산 과정에서 소비된 온실 가스에 대해 부과되는 조치에 대해 GATT 제2조와 제3조와 같이 완제품들의 국경 조치에 적용한다는 것은 무리임이 지적되어 왔다.

탄소 국경조정 조치에 대한 WTO 규범상 합치성 여부에 대한 논의가 시작된 이후 다수의 통상법학자들 간에 TBT 협정의 적용 여부에 대한 논의가 있었다. Gary Clyde Hufbauer 등은 저서 “Global Warming and the World Trading System(2009)”에서 동 국경조정조치가 탄소세가 아니라 “Carbon intensity standard(또는 Carbon footprint standard)”로서 TBT 협정의 적용 가능성이 있으며, 이는 앞으로 계속 논의되어야 할 문제(open question)로서 최종적으로 WTO 분쟁해결기구에 의해 결정될 문제라고 보았다.²⁵⁾ Joost Pauwelyn도 동 국경조정조치는 탄소세로 볼 수 있지만, 일종의 “Carbon intensity label”로서 TBT협정상 기술규정으로 해석될 수 있으며 이 경우 TBT협정이

적용될 수 있다고 하였다.²⁶⁾ Chris Fisher는 환경, 기후변화, GMO 등 관련 규제들이 갈수록 상품의 외적인 차이가 아닌 생산과정에 초점을 맞추어 가게 되므로 보다 기후변화 대응을 위한 규제들을 GATT상의 동종상품 개념에 의한 외적인 차이에 근거한 검토가 아니라 PPM의 개념을 보다 적극적이고 전향적으로 확대하여 적용하고 활용할 필요가 있다고 지적하고 있다.²⁷⁾

본고에서는 동 탄소국경조치가 기본적으로 상품의 생산과정에서 투입되는 온실 가스에 대한 조치라는 면에서 상품에 대한 특성 및 “공정 및 생산방법”(Process and Production Methods)을 규율하는 조치인지 여부, 이 경우 WTO협정상 TBT협정의 대상이 될 수 있을지 검토해 보고자 한다.

3. TBT 협정 개관

세계적으로 과학기술이 발전하고 환경 위험 및 인간의 건강과 안전에 대한 경각심이 높아지면서 무역 장벽으로서 관세와 함께 비관세장벽(NTB: Non tariff barriers)이 무역현안으로 부각되었으며, GATT 출범 초기에는 관세와 수량제한 등 보호주의

25) Gary Clyde Hufbauer, Steve Charnovitz, Jisun Kim, “Global Warming and the World Trading System, Peterson Institute for International Economics, 2009.3. pp.71-72.

26) Joost Pauwelyn, “US Federal Climate policy and competitiveness concern; the limits and opinions of international trade law, Working paper, Duke University. 2007.4. pp.26-27

27) Chris Fisher, “Who is afraid of PPM?” 2001.5.30, Discussion paper, EU. pp.1-3

정책의 철폐에만 주력하다가 1970년대 동경 라운드(Tokyo Round)부터 이러한 비관세 장벽 철폐에 대한 논의가 본격화 되었다. 당시 GATT 체결국들은 복수국간 표준협약(Standard Code)를 제정하고²⁸⁾ 동 협약을 통해 기술 규정이 무역에 불필요한 장애가 되어서는 안된다는 원칙을 수립하였다.²⁹⁾ 동 협약은 복수국간 협정이었기 때문에 설립 목적 달성에 제약이 있었으나, 동 코드에는 GATT와 같은 무차별 원칙을 규정하고, 필요 이상의 무역제한적 조치에 대한 금지를 규정하였다. 회원국들은 이러한 복수국간 협정을 우루과이 라운드(UR)를 통해 더욱 발전시켜 1995년 WTO가 출범할 때는 모든 회원국을 구속하는 TBT협정과 SPS협정을 WTO 협정안에 포함시킬 수 있었다. TBT 협정은 상품의 생산 공정과 유통, 표시 방법, 소비 이후의 폐기 재활용 등과 관련된 모든 기술 규제, 시험인증 및 규제방법을 그 대상으로 삼고 있다. TBT 협정은 이러한 규제의 도입 목적으로 동 조치가 “정당한 정책 목적을 달성”하는

것 이외의 위장된 무역장벽이 되지 않도록 내국민 대우, 최소한 무역제한 원칙, 국제표준과의 조화 및 투명성 등 원칙을 준수할 것을 요구하고 있다. 즉, CBAM과 같이 “기후변화 대응”이라는 “정책 목적 달성”을 위해 도입되는 규제를 대상으로 하고 있고, 생산시 투입되는 온실가스에 대한 규제라는 면에서 TBT협정의 대상인 “PPM에 대한 기술규제”를 대상으로 한다고 볼 수 있을지 TBT협정의 적용 가능 여부를 살펴볼 필요가 있다고 볼 수 있다.

4. TBT협정상 기술 규정과 CBAM

가. 기술규정의 개념

EU는 2021.7월 발표된 CBAM법안 서문에 동 CBAM은 EU의 탄소 누출(Carbon Leakage) 리스크를 감소시키기 위해 EU로 수입되는 제품에 내포한 온실가스 배출을 다루는 탄소국경조정 메커니즘임을 명시하고 있다.³⁰⁾ CBAM이 TBT협정이 규율 대상으로 하고 있는 기술 규정에 해당된다면

28) <https://www.worldtradelaw.net/tokyoround/standardscode.pdf.download>

29) 스탠다드 코드 서문 [...] to ensure that technical regulations [...] and methods for certifying conformity with technical regulations and standards do not create unnecessary obstacles to international trade [...]

30) ‘Should differences in levels of ambition worldwide persist, as the EU increases its climate ambition, the Commission will propose a carbon border adjustment mechanism, for selected sectors, **“to reduce the risk of carbon leakage.”**(밑줄 필자) This would ensure that the price of imports reflect more accurately their carbon content. This measure will be designed to comply with World Trade Organization rules and other international obligations of the EU’. Commission Communication. (2019). The European Green Deal (COM(2019) 640 final), p.4.

EU는 CBAM을 운용함에 있어 TBT 협정에 규정된 의무를 준수해야 하며, 동 의무에 위배될 경우 여타 회원국들은 동 협정에 근거하여 동 조치의 시정을 요구하고 분쟁해결기구에 제소할 수 있다. 한편, TBT 협정에 의거 기후변화 대응을 위한 탄소 누출 방지라는 정당한 정책 목적을 달성하기 위해 필요성 원칙에 근거한 최소한도의 규제라고 인정하고, TBT 협정상 비차별의무 등을 준수하고 있다고 인정할 경우에는 TBT협정에 의해 CBAM이 WTO 합치성이 인정되고 정당화될 수도 있다.

TBT협정은 협정의 대상이 되는 조치로서 TBT협정 부속서(Annex) I(1)에 규정된 기술 규정(Technical Regulation)과 표준(Standards) 등을 규정하고 있다.³¹⁾ TBT협정 부속서 1.1, 1.2는 기술규정과 표준의 정의를 “적용가능한 행정규정을 포함하여 상품의 특성(product characteristics) 또는 관련된 ‘공정과 생산 방법’(PPM: Process and Production Methods, 이하 PPM)에 관하여 기술한 문서”이며 “용어, 기호, 포장 표시 또는 상표 부착요건을 포함한다.”고 규정하고 있다. 기술규정과 표준은 그 준수가

강제적인가에 따라 구분되며 강제적인 기술 문서는 기술규정이며, 준수가 자발적인 문서는 표준이다. 따라서, CBAM이 TBT 협정에 의해 정당화될 수 있을지를 보려면 동 조치가 TBT 협정상 “기술 규정”에 해당하는지 살펴보아야 한다.

우선 기술 규정의 정의상 범위와 관련 기술규정은 “공산품과 농산품”을 포함하는 모든 상품과 그 PPM에 국한되고³²⁾, “서비스”에 대한 규제는 제외되며, “정부”가 소비와 생산을 목적으로 구매하는 상품 기준과 표준도 제외된다.³³⁾ 또한, TBT협정은 기술규정을 중앙정부의 기술문서 뿐 아니라 지방정부와 비정부기관의 기술규정도 포함하는 것으로 규정한다.³⁴⁾

TBT협정상 “기술 규정”을 GATT 제3조 내국민 대우 규정에서 다루는 “국내 규정”과 비교하면, 그 개념상 중복되는 부분이 있지만, 반드시 일치하지는 않는다. TBT협정상 “기술 규정”에는 GATT의 국내 규정에 포함되지 않는 특수법적 요소도 포함되어 있다고 볼 수 있다. 구체적으로 TBT 협정상 기술 규정은 “상품 특성” 또는 “관련 공정 및 생산방법(Process and Production

31) TBT 협정의 대상이 되는 조치는 기술규정과 표준(Standards) 이외 적합성 평가 절차(CAP: Conformity Assessment Procedure)도 있다.

32) TBT협정 제1.3조

33) TBT협정 제1.4조

34) TBT협정 제3조

Methods)”을 규정하는 문서로 “준수가 강제적이고 용어, 기호, 포장, 표시 또는 상표부착요건을 포괄할 수 있는 개념”인 반면, GATT 제3.4조상 국내규정은 상품의 “국내 판매, 판매를 위한 공급, 구매, 운송, 유통 또는 사용에 영향을 주는 모든 법률, 규정, 요건”으로서 차이가 있으며, 또한, TBT 협정상 기술 규정도 TBT협정 제2.1조상 내국민 대우 원칙을 준수해야 한다는 면에서 동 TBT협정상 내국민 대우 원칙이 GATT 제3조 내국민 대우 규정에 대한 특수 규정에 해당한다고 볼 수 있다.

나. CBAM과 기술 규정 (PPM 개념을 중심으로)

CBAM은 “생산 과정에서 온실가스가 배출함으로써 기후변화 대응을 악화시키는 제품 9개 품목을 대상으로 구체적으로 적시”하고 있어 TBT협정상 기술 규정의 첫째 요건인 “식별가능한 상품이나 상품군”에 해당한다고 볼 수 있으며, “온실가스 다량 배출 산업”이라는 면에서 일견 둘째 요건인 “상품의 특성중 하나 또는 둘 이상을 정의”하고 있는 것으로 보인다.³⁵⁾ 셋째로, 상품의 특성을 규율하는 방식이 반드시 준수가 보장되는 강제적 성격(Mandatory)을

띄어야 한다. 동 셋째 요건 관련 CBAM에는 동 상품 수입을 위해 이행이 강제되고 별칙조항도 포함되어 있으므로 동 요건에 해당한다고 볼 수 있다. 따라서, CBAM이 기술규정의 상기 세 가지 요건에 부합한다고 일견 볼 수 있으나, 다만, 둘째 요건과 관련 CBAM의 대상이 되는 제품들에는 생산과정에 투입된 온실가스가 최종상품에 물리적으로 실재하지는 않는다는 것이다. 첫 번째 및 두 번째 요건인 상품의 식별가능성 및 상품의 특성과 관련 그간 통상법에서 의무규정의 대상이 되는 “상품”을 구분하는 데 있어 대체로 상품을 제조 생산하는 공정이나 과정 즉 PPM이 유효한 기준이 될 수 있는지에 대해서는 계속 논란의 쟁점이 되어 왔다.

이 경우 CBAM이 투입된 온실가스가 물리적으로 실재하지 않음에도 “공정 및 생산방법(Process and Production Methods)”을 규정하는 기술문서로 보아야 할 것인지 즉, TBT협정의 대상이 되는지 아니면 단지 GATT 제3조 등의 일반적 의무만의 대상이 되는지 결정해야 한다. 대체로 그간 통상법상 학설에 의하면 상품의 비차별 원칙 또는 의무를 적용하는 근거인 상품의 동종성 개념 및 기준과 관련 상품 자체의

35) CBAM법안 제6조에 의하면 “CBAM 신고(Declaration)시에 수입국은 전년도 EU로 수입한 제품에 내포된 온실가스 배출량 등을 신고서에 포함”하도록 하고 있으며, 이러한 신고서 등 제출 요건 등이 TBT협정상 규정상 기술문서에 해당하는지 여부를 판단하는 데 중요할 것이다.

특성 등 객관적 기준을 기초로 한 구분과 그에 따른 차별만 인정이 되고, “공정 및 생산방법”(Process and Production Methods) 등 상품의 성질이나 특성에 직접 영향을 미치지 않는 요소에 의해 상품을 구별하고 차별하는 것은 인정되지 않아 왔었다.

“공정 및 생산방법”(Process and Production Methods) 개념은 WTO가 창설되기 전부터 GATT 차원에서 논의가 되어 왔으며 당시 GATT체제하에서 “상품(product)의 개념”에 상품의 특성이나 성질 뿐 아니라 “공정 및 생산방법”(Process and Production Methods)도 포함하는가에 논의의 초점이 맞추어 졌다. GATT 체제하에서는 상품의 생산 방법이 상품 자체의 성질에 영향을 미치는 경우를 제외하고는 당사국 정부가 상품이 생산된 방법을 근거로 동종의 외국 상품에 대해 내국세 등 기타 규범적 불이익을 가하는 것은 명백하게 GATT 법원칙을 위반하는 것으로 본다는 것이다.³⁶⁾

이후 WTO체제의 출범과 함께 TBT 협정 내에 기술규정과 표준의 정의에 “공정 및 생산방법”(Process and Production Methods)이 포함되고 GATT는 상품 관련 조치만을

대상으로, TBT협정이 “공정 및 생산방법”(Process and Production Methods)에 대한 기술 규정을 대상으로 하는 것으로 인정되어 왔다. 그러나, WTO협정 발효 이후에도 계속 TBT협정의 적용 범위 관련 “공정 및 생산방법”(Process and Production Methods, 이하 PPM) 개념을 어디까지 인정해야 할지에 대한 논란이 있어왔으며, 과학기술 발전 등에 따라 각국의 상품들의 “공정 및 생산방법”(Process and Production Methods)에 대한 국내적 규제가 증가하게 되어 갈수록 동 논란은 심화될 것으로 보인다. 우선, PPM의 개념도 생산 제품 자체에서 “추적가능한 변화”의 야기 여부에 따라 구분해 왔다. 첫째, 생산 제품 자체에서 추적 가능한 변화(change detectable in the product itself)를 야기하는 PPM을 “상품과 관련된 PPM”(product-related Production and Processes Methods 또는 incorporated PPM, 이하 PR-PPM)이라고 하고, 둘째로, 생산 제품 자체에서 추적이 불가능한 변화를 야기하는 PPM은 “상품과 관련없는 PPM”(Not-product-related Production and Processes Methods 또는 unincorporated PPM, 이하 NPR-PPM)이라고 한다.³⁷⁾

36) United States-Restrictions on Imports of Tuna, SD21/R, (3 September 1991), 참조 Robert E. Hudec m supra note pp.187-188.

37) Arthur Appleton, “Private climate change standards and labelling schemes under the WTO agreement on TBT”, International Trade regulation and the Mitigation of climate change. edited by Thomas Cottier, Olga Nartov, Sadeq Bigdeli. p.138

상품관련 PR-PPM은 상품의 공정 및 생산방법이 건강 및 환경에 대해 미치는 영향이 최종적으로 제조 생산이 완료된 상품 자체에 이전됨으로써 상품 자체를 통해 또는 상품을 사용할 때 건강이나 환경에 대한 피해를 유발하는 경우를 말한다.³⁸⁾ 물론 건강 및 환경에 대한 위해성이 최종 상품 자체에는 이전, 잔류 또는 함유되지 않지만 당해 상품의 제조 및 생산과정에서 과도한 온실가스 배출로 인해 지구 생태계와 환경을 파괴했다면 NPR-PPM이라도 규율의 대상이 되어야한다는 주장이 있을 수 있다. 그러나, 그간 WTO에서 NPR-PPM은 합의된 규율이 없고 국제규율 범위 밖에 있는지 여부에 대해 해석론에 의존할 수밖에 없으나, 일반적으로 TBT협정이 적용되지 않는다는 것이 다수 국가들의 입장이었고, 아직 WTO내에서 NPR-PPM과 PR-PPM의 명확한 경계 및 TBT협정 적용 여부에 대한 합의 및 확립된 판례가 없는 상황이다.

그간 선진국들은 대체로 NPR-PPM에도 TBT협정을 적용할 것을 주장해 왔고, 개도국들은 NPR-PPM에 TBT협정을 적용하는 데에 반대하는 입장이었다. 개도국들이 TBT협정을 NPR-PPM에 적용하는 데 반대해온 이유는 다음과 같다. 우선 엄격한 환

경기술 요건 충족을 위한 기술적 능력과 자본이 부족하고, 각국별로 NPR-PPM에 대한 표준이 다르면 수출품 생산을 위한 규모의 경제를 실현하기 어렵게 되고, NPR-PPM이 도입되면 기타 상품과 관련 없는 여타 기준, 즉 노동, 인권관련 무역규제들도 쉽게 도입될 가능성이 크기 때문이었다.³⁹⁾ 또한, 선진국들이 자국 국내 산업 보호를 위해 생산 표준을 상당히 자의적으로 정하여 적용할 가능성이 크고 모니터하거나 명백한 구분이 불가능하거나 복잡해진다는 것이다.⁴⁰⁾

그러나, NPR-PPM개념도 WTO차원에서 완전히 배척되는 것도 아니며, 많은 회원국들에 의해 동 문제가 회피되어오고 있다고 볼 수 있으며, 일부 GATT 제20조 예외 조항 등 규정에 대한 판례에서 동 PPM개념이 인용되어 오고 있다.

NPR-PPM에 대한 TBT협정의 적용 여부는 TBT협정상 기술 규정과 표준의 범위에 대한 해석에 달려있고, TBT협정 Annex I (1)에 정의된 “기술 규정”상 “관련된 (related)” 생산 과정 및 공정(PPM)의 범위를 어떻게 해석할 것인지 즉, 제품과 PPM 사이에 “관련성”을 어느 수준에서 허용할

38) 서현제, “국제경제법-국제통상·통화규범”, 제2판 을국출판사, 1998) p.859.

39) Arthur Appleton, op.cit. p.140

40) Chris Fisher, “Who is afraid of PPM?” 01/05/01, Discussion paper, EU. p.1

것인지의 문제라고 볼 수 있다. US-Tuna II 분쟁에서 패널은 돌고래 안전을 위한 라벨링 조치관련 TBT 협정상 기술규정의 정의에서 첫째 문장은 기술규정이 적용되는 구체 사안(subject matter) 또는 내용(content)을 나타내고, 두 번째 문장이 기술규정에 대한 자세한 설명(further elaborations)과 예시(enumerate some specific items)를 제시하고 있다고 하였으나 명백히 두 문장 간의 관계를 밝히고 있다고는 볼 수 없으며, 동레이블링은 일단 TBT협정상 기술 규정이 라고 보았다.⁴¹⁾

결국 TBT협정내 기술규정 논의를 통해 PPM개념이 다루어져야 하지만 궁극적으로는 PPM을 포함하여 GATT 제3조상 동종상품의 개념에 대한 새로운 변화가 있어야 할 것으로 보이며 거기까지 이르지 못하더라도 TBT협정 등 PPM개념에 대한 적극적 해석을 통해 새로운 진전이 가능할 수 있을 것이다.

CBAM법안 제6조에 의하면 CBAM 신고(Declaration)시에 수입국은 전년도 EU로 수입한 제품에 내포된 온실가스 배출량 등을 신고서에 포함하도록 하고 있고, 제품들의 외관 등에 의해 판단할 수 없고 수입

업체가 제출한 신고서에 의해 동 온실가스 배출량을 파악할 수 있을 것이다. 이러한 면을 고려하면, 동 CBAM은 생산과정에서 포함된 온실가스가 최종상품 자체에 남아 있지 않고, 추적이 불가능하다는 면에서 “NPR-PPM”이라고 볼 수 있다. 그간 NPR-PPM에 대한 TBT협정 적용에 있어 아직 WTO 판례상 명확한 유권해석도 없는 상황이며, 국가들 간에 입장도 각기 상이한 상황이다. 하지만, 2000년대 이후 TBT협정에 대한 선-개도국간 입장의 지형이 WTO TBT 위원회에서 점차 바뀌고 있는 추세이다. 우선 개도국의 TBT 통보건수가 2001년부터 선진국을 앞서기 시작하더니 2012년에는 80%의 통보건수를 개도국이 점유하고 있다.⁴²⁾ 이제는 개도국들이 브릭스(BRICs)를 중심으로 새로운 형태의 기술규제를 쏟아내고 있고 있으며, 선진국들이 자기 표준을 강요하고 진입비용을 치르게 했던 기술규제에 대해 강력하게 역공을 하고 있는 양상으로, 과거와 같이 NPR-PPM에 대한 선-개도국의 입장차에 대해서도 어떠한 변화를 겪게 될지 향후 추이와 입장 변화 등을 예의주시하며 면밀히 검토할 필요가 있을 것이다.⁴³⁾

41) Panel Report, US- Tuna II (WT/DS381/R), para 7.71-7.73.

42) 이승우, “TBT에 부는 변화의 바람, 양날의 칼 되나”, 나라경제, 2013.10월 p.72.

43) 정기대, “무역기술장벽(TBT) 뛰어넘기” pp.8-9 POSRI 이슈리포트, POSCO 경영연구원, 2019.12.11.

다. TBT협정과 GATT/WTO 판례

(1) 서론

WTO 분쟁해결기구에서는 2012년 이후 TBT협정 관련 판례들이 연이어 채택되었으며, 미국-정향담배사건(US-Clove Cigarettes case), 미국-참치 돌고래 사건 (Tuna/Dolphin case), 미국-육류 원산지 라벨링 사건(US-COOL case), EC-바다표범 제품 수입금지 사건(EC-Seal Products case) 등이 그러한 판례들이다. WTO 분쟁해결기구에서는 TBT 관련 판례들이 채택되면서 TBT협정상 주요 원칙과 개념들이 보다 심층적으로 다루어 질 수 있었다. 동 판결들을 통해 TBT협정 고유의 불리한 대우에 대한 해석 기준, 불필요한 무역 장애 금지 원칙의 해석 기준 등이 제시된 것은 TBT협정 주요 조항에 대한 논의에 중대한 진전이라고 볼 수 있으나, 상기 CBAM의 TBT협정 적용 여부에 대한 쟁점이 되는 PPM에 대해 본격적으로 다룬 판결은 아직 없는 실정이다. 그러나, 향후 TBT협정내 보다 다양한 원칙과 조항들이 WTO 분쟁해결기구에서 다루어질 가능성이 커지고 있고, 이에 대한 연구 분석 필요성도 커졌다고 볼 수 있다. 이하에서는 CBAM이 TBT협정의 적용 여부가 다루어 질 경우 문제가 될 쟁점들을

중심으로 TBT협정의 판례를 살펴보도록 한다.

(2) 기술 규정의 적용 범위 문제

TBT협정의 적용 문제를 논함에 있어 해당 조치의 기술 규정, 자발적 표준, 적합 판정 절차에 대한 적용 범위에 대한 문제가 출발점이 되는데, 해당 조치가 동 적용 범위에 해당되지 않는 경우 애초에 TBT협정 적용 자체가 배제되어 TBT협정상 주요 원칙 및 권리와 의무를 논의하는 것이 의미가 없기 때문이다.⁴⁴⁾

우선 상기 TBT협정관련 판례중 “기술 규정”의 적용범위는 미국-참치 돌고래 사건 (Tuna/Dolphin case)에서 논의되었는데 사실 기술 규정에 대한 범위에 대한 기준은 이전 EC-Asbestos case에서부터 논의된 바 있다. WTO EC-Asbestos 판례는 “상품의 특성(product characteristics)”이란 객관적으로 정의가능한(objectively definable) 성질일 뿐 아니라 상품자체의 내재적 성질, 확인수단, 제품의 외관 및 표현양식 등과 같은 성질(qualities intrinsic to the product itself, means of identification, the presentation and the appearance of a product)을 포함한다고 하였다.⁴⁵⁾ 동 건 판례에 의하면 석면 생산 과정에 투입된 요소는 “객관적으로

44) 서헌제, 전게서, p.859.

45) EC-Measures affecting Asbestos and Asbestos-Containing Products(WT/DS135/AB/R, 12 March, 2001), para 67

정의가능한(any objectively definable) 성질” 이 아닐 수 있으나, 제품의 “내재적 성질 (qualities intrinsic to the product itself) 뿐 아니라 그 밖의 확인 수단, 제품의 외관 등과 같은 성질(means of identification, the presentation and the appearance of a product) 을 포함 한다”고 하였다. 동 판례에 의하면 CBAM에서도 제품에 투입된 온실가스 투입량을 통해 동 판례가 제시한 “내재적 성질” 또는 “그 밖의 확인 수단”에 의해 제품의 성질을 입증할 수 있다고 해석할 수 있는 가능성이 있다.⁴⁶⁾

나아가, EC-바다표범 제품 수입금지 사건(EC-Seal Products case)에서는 기술 규정의 적용 범위에 대한 기준이 다루어졌으며 처음으로 동 분쟁상 해당 조치가 기술규정의 범위에 포함되지 않는다는 판례를 남겼다. 동건 상소기구는 동 해당 조치가 사냥의 목적 또는 사냥꾼들을 식별하는 것이지 상품의 특성을 구별하는 것이 아니라며 기술조치임을 부정하였다. 즉, 동 사냥의 목적에 의한 구분은 반인도적이었는지 여부에 대한 도덕적 신념과 결부되는 것으로 상품의 특성과 관련이 없다고 보았다. 즉, 동 상소기구는 바다표범에 대한 수입금지 조치가 상품의 특성을 규정하고 있지 않아

기술규정이라고 볼 수 없다고 보았다. 다만, 사실 상품의 식별 수단은 PPM과도 직결될 수 있고 상품의 특성만 분석을 하고 PPM이 상품의 식별에 대한 기준을 제시할 수 있었음에도 불구하고, 상소기구는 동 해당 조치를 PPM에 대해서는 분석하지 않고 이에 대한 판단을 유보한 것이 아쉬우나 추후 판례를 통해서 다루어질 가능성이 있다고 볼 수 있다.⁴⁷⁾

(3) WTO판례상 TBT협정 기본 원칙의 주요 내용

(가) 제2.1조 내국민대우 원칙

CBAM이 TBT협정상 기술협정에 해당하여 TBT협정의 기본원칙과 의무조항들의 적용을 받게 된다면 우선 TBT협정 제2.1조의 내국민대우원칙과 제2.2조의 불필요한 무역장애금지원칙이 적용될 것이다. 우선 TBT협정 제2.1조는 “회원국은 기술규정과 관련 어떤 회원국의 영토로부터 수입되는 상품이 자기나라 원산의 동종상품 및 그 밖의 국가를 원산지로 하는 동종상품보다 불리한 취급을 받지 않도록 보장한다”라고 규정하고 있다. 동 내국민 대우 원칙의 위반이 성립되기 위해서는 다음 세 가지 요건을 살펴보아야 한다. 첫째, 동 조

46) EC-Measures affecting Asbestos and Asbestos-Containing Products(WT/DS135/AB/R, 12 March, 2001, para 70)

47) European Communities - Measures Prohibiting the Importation and Marketing of Seal Products (2014.1) Reports of the Appellate Body (WT/DS400/AB/R) para.5.70.

치가 TBT협정 부속서 제1.1조의 의미상 기술규정에 해당해야 하고, 둘째, 수입상품이 국내 상품과 동종 상품 이어야 하고, 셋째, 수입상품에 대한 대우가 동종의 국내 상품에 대한 대우보다 불리하지 않아야 한다. 첫째 요건인 기술 규정에 해당 여부는 상기 살펴보고, 여기선 동종 상품 여부 및 수입상품에 대한 불리한 대우 여부에 대해 검토하겠다.

기존 WTO 패널들은 그간 동종 상품 여부에 대해 GATT 제3.4조의 전통적 동종상품 기준에 따라 주로 판단하였으나, TBT협정 제2.1조가 문제가 된 US-Clove Cigarettes case에서는 패널은 청소년 흡연율을 낮추려는 “정당한 목적”(legitimate objective)도 동종성 여부를 판단할 때 같이 고려하였다.⁴⁸⁾ 즉, 동종성 결정에 있어 TBT협정 관련 패널들은 목적 관련 접근(purpose based approach)를 채택하고 있다고 볼 수 있다. 동 건에 대한 상소기구도 이에 대해 TBT협정 전문을 중시하면서 TBT협정 제2.1조의 적용은 협정 대상 및 협정의 목적과 문맥을 고려해야 함을 강조하였다.⁴⁹⁾ 동 상소기구는 GATT 제3.4조 뿐 아니라 TBT협정 제2.1조하에서도 인간의 건강에 대한

위험 등 규제상 관심사가 동종상품 분석에 관련되고, 결국 동종 상품 여부에 대한 결정은 TBT협정상 서문에 제시된 목적과 맥락을 고려하여 상품간 경쟁적 관계의 범위와 성격에 대한 결정이라고 본다.⁵⁰⁾ 그러나, TBT협정에는 GATT제20조와 같은 예외조항이 없기 때문에 분쟁해결기구는 TBT협정의 서문에 제시된 기술규정 조치의 목적과 맥락을 고려해야 함을 제시한 것으로 보았다. 결국 WTO TBT협정상 판례를 볼 때 TBT협정 제2.1조는 문언상 GATT 제3.4조와 유사하지만, TBT협정 제2.1조는 기술규정에만 적용되는 데 비해 GATT 제3.4조는 적용범위가 보다 넓어지며, GATT는 국산품과 수입품간 경쟁관계를 중시하지만 TBT협정은 규제 목적이 동종상품 구분에 연관이 있다고 본다고 할 수 있다.⁵¹⁾

(나) 제2.1조 불리하지 않은 대우
(No less favorable treatment)

US-Clove case 패널은 TBT협정 제2.1조의 불리하지 않은 대우(No less favorable treatment)도 GATT 제3.4조의 “불리하지 않은 대우”와 같은 맥락하에서 해석해야 한

48) Panel Report US-Clove case, para7.244.

49) AB report US-Clove case, para85.

50) AB report US-Clove case, para120.

51) Panel Report US-Clove case, para7.119.

다고 하였다.⁵²⁾ Korea-Beef case 패널은 GATT 제3.4조의 불리하지 않은 대우에 대해 동종상품에 대한 조치가 법률상 또는 사실상 수입상품에 불리한 방향으로(to the detriment of imported products) 관련시장에서 경쟁조건(conditions of competition)을 변경하였는지 여부를 가지고 판단하였으나⁵³⁾, US-Clove case 패널은 TBT 협정하에서 동 불리한 대우는 “경쟁조건의 변경만으로는 충분하지 않고 동 수입품에 대한 유해한 영향이 정당한 규제적 구분(legitimate regulatory distinction)에 순전히 기인하는지 여부를 분석해야 한다”고 하였다.⁵⁴⁾

특히, US-Clove case 상소기구도 TBT협정의 목적과 취지가 무역자유화의 목적과 회원국의 국내규제의 주권 사이의 균형을 유지하는 데 있음을 확인하고 “수입품에 대한 유해한 효과가 정당한 규제 목적으로부터 온전히 기인하는 경우에는 차별에 해당한다고 할 수 없다”고 판시하였다. 이를 위해 기술 규정의 “형태, 양식, 드러난 구조, 운용과 적용”이라는 사안의 특정한 상황과 기술규정이 공평한지(even-handed) 분석하여야 한다고 했다.⁵⁵⁾ 상소기구도 결국

미국의 조치가 TBT협정 제2.1조 위반이고 차별적이라는 패널의 판정을 지지하였으나 패널과는 다른 논리와 분석에 의한 것이다.

CBAM의 경우 TBT협정 제2.1조 내국민 대우에 대한 합치성 여부에 대해 수출업자들이 CBAM 인증서 등 추가적인 제출의무가 부과되고, 특히 탄소가격제를 도입하지 않은 국가들에게는 경쟁조건을 변경시키는 불리한 대우임이 명백하다고 볼 수 있다. 그러나, “동 수입품에 유해한 효과가 정당한 규제 목적으로부터 온전히 기인하는 경우에는 차별에 해당한다고 할 수 없다”고 한 상기 TBT협정 관련 WTO 판례를 볼 때 CBAM도 TBT협정상 내국민 대우 위배 여부에 대해 GATT 제3조상 내국민 대우와 달리 정당한 규제목적과 균형 유지가 더욱 고려되고 있음을 볼 수 있으며 “실제 운용과 적용”까지 검토하여 판단될 것으로 보인다.

(다) 제2.2조 정당한 목적을 수행하기 위해 필요이상의 무역 장애 금지 원칙

TBT협정 제2.2조는 두 개 부분으로 나뉜다. 우선 전반부에서는 “회원국은 국제

52) Panel Report US-Clove case, para7.100.

53) AB report, Korea-Measures Affecting Imports of Fresh, Chilled and Frozen Beef, WTO Doc. WT/DS161/AB/R para.137

54) Id. at para182.

55) Id. at para182.

무역에 불필요한 장애를 초래할 목적으로 또는 그러한 효과를 갖도록 기술규정을 준비, 채택 또는 적용하지 아니할 것을 보장한다. 이러한 목적을 위하여, 기술규정은 비준수에 의해 야기될 위험을 고려하여 정당한 목적 수행에 필요한 이상으로 무역을 규제하지 아니하여야 한다.”고 규정하고 있다.⁵⁶⁾ 이어 TBT협정 제2.2조 후반부는 “이러한 정당한 목적은 특히 국가안보상 요건, 기만적 관행의 방지, 인간의 건강 또는 안전, 동물 또는 식물의 생명 또는 건강, 또는 환경의 보호이다. 이러한 위험평가 시 고려할 관련 요소는 특히 이용가능한 과학적 및 기술적 정보, 관련 처리 기술 또는 상품의 의도된 최종 용도이다.”⁵⁷⁾라고 규정하고 있다.

US-Clove 사건 패널은 TBT협정 제2.2조의 제1문은 일반적 원칙을 규정하고, 제2문은 1문의 용어를 보다 상세히 설명하고 1문에 포함된 의무의 범위와 의미를 설명하고 있으며⁵⁸⁾, 1문과 2문이 “별개의 구별된 의무를 창조하지 않는다”고 보았다.⁵⁹⁾

WTO 분쟁해결기구는 동 판례들을 통 TBT협정 2.2조는 정당한 목적의 고려가

내국민 대우 원칙 하에서 고려되는 동시에 최소한의 무역제한 조치를 취해야 한다는 의무를 규정하고 있는 것이라고 보았다. 이는 GATT하의 필요성의 원칙을 TBT협정에서도 규정한 것으로도 볼 수 있지만, WTO 분쟁해결기구는 이후 판례들을 거치며 TBT협정만의 필요성 원칙의 해석과 기준을 발전시켜가고 있다.

WTO 분쟁해결기구는 제2.2조와 관련 US-Tuna II case, US-Clove case, US-COOL case 를 통해 해당 조치가 1) 정당한 목적을 수행하는 조치인지 2) 정당한 목적을 수행하는데 필요이상의 무역제한 조치인지 검토하는 단계별 테스트를 발전시켰다.

우선 조치의 무역제한성(trade restrictiveness)은 협정 제2.2조의 출발점(a threshold)이라고 할 수 있다. 이는 해당 조치가 “무역을 제한하는 효과를 갖는지 여부”를 보는 것이며, US-COOL사건 패널은 TBT협정상 “무역제한적”이라는 용어의 범위가 넓고 GATT에서의 “무역제한성”이 수입 상품에 대한 경쟁 기회를 중심에 두기 때문에 어떤 실질적인 무역효과를 증명할 것을 요구하지 않는다고 하였으며 이는 TBT협

56) TBT협정 제2.2조

57) TBT협정 제2.2조 후반부

58) AB report, US Tuna case, para.318.

59) Panel Report, US-Clove case, para.7.330.

정 제2.2조상 “무역제한성” 적용에도 해당한다고 하였다.⁶⁰⁾ 또한, 정당한 목적을 수행하는데 필요이상의 무역제한적인 조치인지에 대해 US-Tuna II case 상소기구는 “정당한(legitimate)”은 “합법적”, “적절한” 등으로 정의하였고,⁶¹⁾ 목적(objective)을 “목표 또는 목적으로 삼는 것”으로 정의하고, 해당 조치가 정당한 목적을 수행하기 위한 규제인지 여부를 결정함에 있어 조치의 적용과 관련된 규제 뿐 아니라 기술 규정의 운영, 디자인, 구조와 구별되는지 여부를 판단한다고 하였다.⁶²⁾ 또한 상소기구는 동 조치가 필요한 것보다 덜 무역제한적이고 국제무역에 불필요한 장애를 구성하지 않는지를 분석함에 있어 3가지 요인을 검토해야 한다고 하였다.⁶³⁾ ① 정당한 목적을 위한 조치의 기여 정도, ② 조치의 무역제한성, ③ 목적의 미수행(non-fulfillment)시 발생하는 위협과 결과의 중대함이다. 또한, 동 건의 상소기구는 이와 아울러 해당조치의 여타 대안을 비교 분석함으로써 필요 이상 무역제한적인 조치인지를 검토했다. 동 검토에서 입증책임은 제소국이 덜 무역제한적인 대안적 조치들을 도입할 수 있었

음을 입증해야하는 책임을 부담해야 하고, US-Tuna II case 상소기구는 미국의 동 조치가 제2.1조에는 위배되지만 제2.2조에는 일치하는 것으로 판결하였다. “정당한 목적 수행”과 관련 US-COOL 사건 상소보고서는 기술규정이 추구하는 목적 관련 “조치의 문언, 양태, 구성, 구조, 입법의 역사, 그 작용을 검토하여 독립적이고 객관적인 평가를 요구”한다고 하였다.⁶⁴⁾ 어떠한 목적이 정당한 목적인지에 대해 TBT협정 2.2조 3문에 “정당한 목적은 특히(inter alia), 국가안보상 요건, 기만적 행위방지, 인간의 건강 또는 안전, 동물 식물의 생명 또는 건강 또는 환경의 보호이다”라고 하여, 예시적인 열거임을 알 수 있다. 또한, 기술규정이 정당한 목적을 수행하는지 여부 및 어느 범위에서 그러한지에 대해 US-COOL 사건 패널은 기술규정이 “회원국들이 추구하는 정당한 목적에 실제로 공헌하는 정도를 확인하여야 하고, 특정 목적의 성취는 기술규정의 양태, 구조, 작용 및 조치의 적용과 관련된 증거에 의해 식별”된다고 보았다.⁶⁵⁾

60) Panel Report, US-COOL case, para.7.572.

61) AB report, US Tuna-II case, supra note 28, 322.

62) AB report, US Tuna-II case, para150.

63) AB report, US Tuna-II case, para322.

64) AB report, US COOL case, para.395.

65) Ibid, para.461.

CBAM의 경우 상기 TBT협정 제2.2조에 대한 합치성 여부와 관련 우선 EU집행위가 제시한 CBAM의 정당한 정책 목적은 “탄소 누출 방지와 기후변화 대응”인바, TBT서문과 제2.2조에 제시된 정당한 목적에 포함된다고 볼 수 있다. 나아가 CBAM이 여타 대안조치를 비교 분석함으로써 제2.2조상 필요 이상 무역제한적인 조치인지를 검토해야 하며, 이의 입증책임은 제소국에 있어 덜 무역제한적인 대안적 조치들을 도입할 수 있었음을 제소국이 입증해야 한다. 상기 TBT협정 관련 최근 판례들에서 동 제2.2조가 검토되었는데 모두 필요 이상의 무역제한 금지 원칙에 위배되지 않는다고 결정되었다.⁶⁶⁾ 이는 TBT 협정상 필요 이상의 무역제한 금지 원칙에 대해 WTO 분쟁해결기구가 현재 GATT 제3조와 다른 TBT 협정만의 고유한 원칙을 정립해가기 시작한 단계라고 볼 수 있으나, 아직까지는 회원국의 정당한 국내 규제에 대한 주권적 권한을 강조하고 있는 것으로 보인다.

라. CBAM과 TBT 협정의 활용

그간 WTO 판결을 통해 TBT 협정상 주요 원칙 및 조문들의 해석과 적용 동향을 살펴보았다. 상기 TBT 협정관련 판결들이

나오기 전까지 WTO 분쟁해결기구는 수입품에 대한 비차별 대우 등 두 상품간 경쟁관계에 부정적 영향이 있었는지 여부에 주로 초점을 맞추고 있어 “탄소배출”과 같은 제조 과정과 관련된 정책적 요인들이 반영되기 어려웠다. 이러한 문제에 대응하기 위해 회원국들의 정당한 국내규제 목적을 규정하고 있고, 공정 및 생산방법(Process and Production Methods)과 이에 따른 차별 조치를 다루고 있는 TBT 협정을 검토해 보는 것은 의미있는 일이고, CBAM과 관련 WTO에 문제를 제기할 것을 검토한다면 다른 협정 및 규정들과 더불어 TBT협정을 원용하는 것도 대안으로 고려해 볼 수 있을 것이다. WTO 판례에서는 EC-Asbestos Case에서 “공정 및 생산방법” Process and Production Methods)을 다룰 수 있는 가능성이 처음 열렸다고 볼 수 있고, EC-Seal Case에서 “공정 및 생산방법”(Process and Production Methods)에 대해 명시적 언급이 없었지만, 최초로 “기술규정”의 적용범위에 대한 상소기구 판결이 회람되었다. 내국민대우원칙과 불필요한 무역장애 금지 원칙과 관련 상기 판례들의 분석에서 보듯이 WTO 분쟁해결기구는 점차 TBT협정만의 새로운 고유 적용기준을 확립해 가고 있는 것으로 보인다. TBT 협정상 불필요한

66) US-Tuna/Dolphin II case와 US-COOL case에서는 패널에서 동 제2.2조 위배 판결이 나왔으나 상소기구 판결에서는 합치하는 것으로 판결하였다.

무역장애 금지 원칙도 문언상 요건이 GATT보다 완화되어 있지만, WTO 분쟁해결기구(이하 '분쟁해결기구')는 조치들의 목적 달성 기여도를 고려하는 등 유연한 해석을 해가고 있으며, 급변하는 국제 통상 환경속에서 회원국들의 정당한 목적을 달성하기 위한 규제권한을 보호하면서 국제규범과의 조화와 균형을 이루기 위한 조치들이 계속 모색되어가고 있는 것으로 보인다. 사실 그간 WTO 출범이후 TBT협정을 원용하여 제소된 상당수 분쟁들은 최종 판결이 나기 전에 분쟁당사국간 협의에 의해 종료되었다. WTO 체제하에서 그간 TBT협정이 원용된 분쟁은 협의 요청 기준으로 2019.5월 현재 54건이며, 대다수 분쟁들이 TBT협정이 단독으로 원용되기보다 여러 WTO협정이 복합적으로 원용되었다.⁶⁷⁾ 동 분쟁사건들에서는 TBT협정과 더불어 GATT협정의 비차별 의무 조항 등 주요 규정들이 원용되었으며, 분쟁이 제기된 분야가 농수산물과 식품인 경우 SPS협정이 같이 원용되기도 하였다. 이는 제소국 입장에서든 패널 및 상소기구에서 모든 쟁점과 가능한 모든 WTO 협정을 원용하는 것이 전략상 유리했기 때문이라고 볼 수 있다. TBT 협정 관련 분쟁들의 상당수가 협의에 의해 최종판결 이전에 종료된 것은 동 분쟁들이 회원국의 정당한 규제 권한을 다루고 있으므로

각국의 “정당한 규제를 제정하여 시행할 주권 사항”을 분쟁해결절차로 다룬다는 데 대한 부담과 민감성에 기인한다고 볼 수 있다. 아울러, 최종 판결에 이르는데도 2년여 시간이 소요되고 이행 분쟁이 제기되기도 하는데 분쟁 대상이 된 기술 규제 등 조치들을 국내적으로 시정 또는 개정하기 위해 상당한 시간이 소요되고, 국내 저항 등이 야기될 수 있어 판결 이행 또한 쉽지 않기 때문에 가능한 당사국간 협의에 의해 종료하고 대상 조치를 국내적으로 시정 또는 개정하여 해결한 사례들이 많았다고 볼 수 있다.

TBT협정 관련 국내조치들에 대한 국가간 이견과 분쟁에 대해 논의할 수 있는 메카니즘으로써 분쟁해결기구 이외에 TBT협정의 이행에 관한 문제와 TBT현안을 해소하고 협의할 수 있는 논의의 장인 TBT 위원회에 특정 무역 현안(STC: Specific Trade Concern)을 제기하는 절차도 있다. CBAM의 WTO 합치성 여부에 대한 문제를 반드시 WTO 분쟁해결 절차에 제소하지 않더라도 동 특정무역현안(STC)을 통해 TBT위원회에서 문제를 제기하고 회원국간 논의를 할 수 있다. WTO에는 무역과 환경 현안을 다루는 WTO무역환경위원회(CTE: Committee on Trade and Environment)가 있

67) 장용준 등 “무역기술장벽의 국제적 논의동향과 경제적 효과 분석” p.58. 2019. KIEP.

으며, 동 위원회에서도 CBAM에 대한 논의는 가능하고, 탄소국경조정조치와 관련 환경관련 무역조치에 대해 예외적 또는 완화적 기준을 적용하자는 합의를 도출하자는 제안도 있었으나, 직접 탄소배출 등 제품의 “공정 및 생산방법”(Process and Production Methods)과 이에 따른 차별조치를 무역과 환경위원회에서 다루기는 어려울 것으로 보인다. 특정무역현안(STC)은 1990년대 후반에는 매년 20~30건이 제기되다가 2000년대 중반부터 증가하기 시작했고, 2018년 한 해 동안 184건의 현안이 제기되어 지속적으로 증가하는 추세임을 확인할 수 있다.⁶⁸⁾ 특정무역현안(STC) 절차는 비록 어떠한 법적 구속력도 갖지 못하는 한계가 있지만, TBT위원회라는 공개적 다자적 채널을 통해 현안 해결을 촉진하고 당사국간 양자해결을 비사법적 절차를 통해 제공하는 기능이 있으므로 검토해볼 필요가 있다고 본다.⁶⁹⁾

V. 결론

EU가 추진중인 탄소국경조정(CBAM)제도에 적용을 받게 될 9개 품목에 대한 우

리의 연평균 對EU 수출액은 55억1천만 달러이며, 對EU전체 수출액의 15.3%에 이르고 있다.⁷⁰⁾ 배출범위가 간접배출까지 확대될 경우 탄소배출량이 높은 전력 생산 구조를 가진 한국에 더욱 불리해질 것으로 보인다. 한국은행은 CBAM이 도입되면 우리나라의 對 EU수출액이 연간 32억 달러가 위축될 것으로 보았을 정도로 우리 산업에 미칠 영향이 지대할 것으로 보인다.⁷¹⁾

이에 대해 국가 정책적인 측면에서 국내적으로 ETS 거래 촉진 등 지속적인 탈온실가스 정책을 강화해 가면서 국내업체들의 피해를 최소화 할 수 있는 대응책을 마련해 가야하며 통상정책적인 측면에서 대외적으로는 CBAM의 WTO 및 FTA등에 대한 합치성에 대한 통상법적 대응을 수행해나갈 필요가 있다.

탄소국경조정에 대한 분석과 대응전략 마련을 위해서는 GATT상 국경세 조정 및 내국민 대우 등 기존의 통상규범의 분석들과 시각에서 벗어난 보다 창의적이고 미래지향적인 접근법을 검토할 시점에 도달한 것으로 보인다. 향후 국내외 환경 변화에 따라 CBAM과 같은 “공정 및 생산방법”

68) 정기대, “무역기술장벽(TBT) 뛰어 넘기-WTO 분쟁해결을 중심으로” POSRI 이슈리포트, 2019.12.11

69) 장용준 외, “무역기술장벽(TBT)의 국제적 논의동향과 경제적 효과분석”, (KIEP 2019.12.30.)

70) 신규섭, “EU의 CBAM 수정안 평가와 시사점”, 2022.7. 무역협회

71) 이재욱, “유럽의회, 탄소국경세 강화해 통과”, 이투뉴스, 2022.7.11.

(Process and Production Methods)에 대한 규제가 갈수록 늘어나고 더욱 복잡한 형태를 취할 가능성이 크고, 국내법상 정당한 국내 규제 주권과 국제기구의 원칙과 규정 간 충돌을 야기하는 사례가 빈번해 질 수 밖에 없다. 이러한 상황에서 탄소 배출량 차이에 따른 차별적 조치를 기존 GATT상 원칙에 의거해서만 대응을 한다면 지나치게 형식적 동등성 확보에만 집착한다는 비판이 제기되고, 해결책이 도출되기 어려울 수 있다.

본고는 이에 대한 대안으로 WTO협정 중 공정 및 생산방식(“공정 및 생산방법”(Process and Production Methods))에 대한 규제를 포함하고 있는 TBT협정의 적용 가능성을 검토하고 관련 판례들을 분석해 보고자 했다. 그간 탄소국경조정조치가 기존 GATT원칙 등에 의거한 법적 해석으로 해결되기 어렵게 되자 WTO 규범을 개정한다거나 새로운 합의를 도출해야 된다는 견해도 있고,⁷²⁾ 미국에서도 다양한 창의적인

방안들이 제기되고 있으며, 미국 상원 Chris Coons(D-DEL)의원은 주요 온실가스 배출국들이 “Carbon Club”을 결성하여 온실가스 공동 가격 및 조화된 국경 조정 체제를 수립하자는 제안을 했다.⁷³⁾ 이러한 상황에서 본고는 기존 WTO 규범인 TBT협정에서 대안을 모색해보았다. TBT협정상 “공정 및 생산방법”(Process and Production Methods) 개념과 기술규정의 적용 범위에 대해 아직 합의된 견해는 없으나, 동 개념에 대해 보다 적극적으로 확장된 적용을 검토해 볼 필요가 있을 것으로 본다. 동 개념을 반드시 분쟁해결기구로 제소하는 것보다는 WTO 차원에서도 TBT위원회 등에 문제제기를 통해 보다 동 개념들에 대한 상호 이해를 제고하고, 상호 합의가능한 해결 방안을 모색할 수 있으며, 분쟁해결기구에 제소하는 것은 무역 보복 유발 가능성 등을 감안할 때 최후의 수단으로 선택되는 것이 바람직하다고 볼 수 있다.

72) 김호철, “탄소국경조정 도입의 WTO 합치성 쟁점” 「통상법률」(법무부, 2021.6월) pp.43-46.

73) Inside US Trade, “Council of the EU reaches agreement on carbon border adjustment mechanism” 2022.3.16.

참 고 문 헌

〈국내문헌〉

- 김민정, 유지영, “기술규정의 현황과 WTO법제도에 대한 시사점 연구”, 「통상법률」(법무부, 2016.9월)
- 김호철, “브라질-재생타이어 수입제한 조치” 「통상법률」(법무부, 2009.10월)
- _____, “탄소국경조정 도입의 WTO 합치성 쟁점” 「통상법률」(법무부, 2021.6월)
- 신규섭, “EU 의회의 탄소국경조정제도 수정안 평가와 시사점” 「KITA Trade Report」(무역협회, 2022.6월)
- 양정미, 김선옥, “WTO/TBT협정 제2.2조의 해석에 관한 연구” 「무역보험연구」(2019.12월)
- 오선영, “WTO 최근 판례 분석을 통한 TBT협정의 해석 및 적용에 관한 연구” 「법학논고」(경북대학교, 2014.9월)
- 이길원, “WTO TBT 협정상 기술규정에 대한 내국민대우에 관한 연구” 「강원법학」(강원대학교 비교법학연구소, 2014.2월)
- _____, “EU 바다표범 제품의 수입금지에 관한 WTO 항소기구 결정 검토, (국제경제법연구, 제14권 2호, 2016년 8월)
- 이재형, “기후변화협약과 환경세의 국경조정” 「통상법률」(법무부, 2005.2월)
- 이주윤, “EU 입법상 상품무역에 관한 비차별원칙과 PPMs의 적용”, 「국제경제법연구」(한국국제경제법학회, 2012.5월)
- 장용준 외, “무역기술장벽(TBT)의 국제적 논의동향과 경제적 효과분석, (KIEP 2019.12.30.)
- 정기대, “무역기술장벽 뛰어넘기”, 「POSRI이슈 리포트」(포스코경영연구원, 2019.12월)
- 최원목, “WTO 비차별원칙의 이해와 적용 연구”, (법무부), 2003

〈해외문헌〉

Andrew, Hoerner and Frank Mueller, Carbon Taxes for Climate Protection in a comparative world, A paper prepared for Swiss Federal Economic Affairs. June 1996.

Bordoff, Jason. International Trade law and the Economics of climate change. Brookings Institution. 2007.9.

Coon, Charlie “Why President Bush is right to abandon Kyoto Protocol”, May 11, 2001, Heritage Foundation

Cottier, Thomas Olga Nartov, Sadeq Bigdeli. International Trade regulation and the Mitigation of climate change.(2009.11)

Houser Trever 외], Leveling the carbon playing field, PPIE, 2008. Washington DC

Hufbauer Gary Clyde 외], Global Warming and The World Trading System, PPIE, 2009, Washington DC

Ismer, R. and K.Neuhoff, Border Tax Adjustment: A Feasible Way to Address Nonparticipation in Emission Trading, CMI Working Paper 36 Jan.2004

Karp, Larry S and Jinhua Zhao, A proposal for the Design of the Successor to the Kyoto Protocol. Discussion paper 2008-03, Cambridge MA Harvard University Project on International Climate agreement

Morris Michael and Ed Hill, Trade is the Key to Climate Change, Energy Daily 20 Feb 2007,

Pawelyn, Joost, US Federal Climate Policy and Competitiveness Concerns: The Limits and Options of International Trade Law, Nicholas Institute for Environment Policy Solutions Working Paper 07-02(NI April, 2007)

Pollin, Robert James Heintz, Heidi Garrett-Peltier, “The Economic Benefits of Investing in Clean Energy”, 2009,6.18, http://www.americanprogress.org/issues/2009/06/clean_energy.html

Ponnanbalam, Arjun, "US Climate change Legislation and the Use of GATT XX to justify a competitiveness Provision in the wake of Brazil-Tyres" 40(1) Georgetown Journal of International Law 261(2008)

Stewart, Terence (ed). "Opportunities and Obligations: New Perspective on Global and US Trade Policy(2009)

Stern Review on the Economics of Climate change (2006), <http://www.hm-treasury.gov.uk/>

GATT, Report on Border Tax Adjustment

GATT, Panel report on United States - Restrictions on Imports of Tuna

GATT Report of the Working party in Border Tax Adjustment, (adopted on 2 December, 1970), L/3464, para 4 "Taxes and Changes for Environmental purpose-Border Tax Adjustment"

OECD, The competitiveness impact of CO₂ Emissions reduction in the cement sector, COM/ENV/EPOC/CTPA/CFA(2004) Nov.2005

WTO, Mexico-Taxes on Soft drink, wt/DS308/R, 23 March, 2006.

_____, Panel report Brazil Tyre Panel report

_____, EC-Measures affecting Asbestos and Asbestos-Containing Products, WT/DS135/AB/R, 12 March, 2001

_____, Argentina -Measures affecting the export of Bovine Hides and the import of Finished Leather

_____, China Measures affecting imports of Automobile parts, AB report, WT/DS 339,340,342/AB/R April 5 2001.

_____, Australia-Certain Measures Concerning Trademarks, Geographical Indications and Other Plain Packaging Requirements Applicable to Tobacco Products and Packaging - Panal report (WT/DS467/23/30 August 2018)

_____, European Communities - Measures Prohibiting the Importation and Marketing of Seal

Products (2014.1) Reports of the Appellate Body (WT/DS400/AB/R)

_____, United States - Measures Concerning the Importation, Marketing and Sale of Tuna and Tuna Products Report of the Appellate Body (2018.12) (WT/DS381/AB/RW/)

_____, United States - Certain Country of Origin Labelling (COOL) Requirements - Reports of the Appellate Body (2014.10) (WT/DS384/AB/R)

_____, United States - Measures Affecting the Production and Sale of Clove Cigarettes - (2012.1) - Report of the Appellate Body (WT/DS406/AB/R)

WHO, Climate change: implication for International public health policy

Pew Center, “Legislation in the 110th Congress related to Global Climate Change”
<http://www.pewclimate.org/>

_____, “The American Clean Energy and Security Act” 참조, www.pewclimate.org

International Trade Daily,

Inside US Trade

[국문초록]

EU 탄소 국경조정제도의 WTO 합치성 검토

- TBT협정을 중심으로 -

류창수

EU는 “탄소누출(Carbon Leakage)” 문제를 해결하고 공정한 경쟁 환경 조성을 위해 CBAM을 도입했다. EU 입장에서 온실가스 감축목표 달성을 위해 온실가스 다배출 산업(carbon intensive industry)에서의 비용 상승과 경쟁력 약화에 대한 업계의 우려를 해소하고 산업경쟁력 보호를 동시에 달성하기 위한 제도를 도입할 필요가 있다고 보았다. 이는 WTO 규범에 위반될 뿐 아니라 EU의 교역대상국의 무역보복조치를 초래하여 무역전쟁을 야기할 수 있다는 비판이 있고, 우리나라의 주력 수출 상품인 철강, 시멘트 등의 수출에도 피해가 우려가 제기되고 있다.

그간 주로 CBAM 등 탄소국경조정제도의 WTO 합치성(WTO-compatibility) 여부에 대한 논의는 GATT 제2조의 국경세 조정, GATT제3조의 내국민 대우, GATT제20조의 예외 조항 중심으로 논의되었으나, 탄소국경조정에 대한 분석과 대응전략 마련을 위해서는 GATT상 국경세 조정 및 내국민 대우 등 기존의 통상규범의 분석틀과 시각에서 벗어난 보다 창의적이고 미래지향적인 접근법을 검토할 시점에 도달한 것으로 보인다. 본고에서는 WTO 협정중 “제품의 공정 및 생산과정”을 협정 규율 대상으로 하고 있는 TBT 협정의 적용 여부 및 TBT 협정 주요 규정에 대해 검토했다. 향후 국내외 환경 변화에 따라 CBAM과 같은 공정 및 생산방식(PPM: Process and Production Methods)에 대한 규제들이 갈수록 늘어나고 더욱 복잡한 형태를 띠게 될 것이고, 국내법상 정당한 국내 규제 주권과 국제기구의 원칙과 규정들간 충돌을 야기하는 사례가 빈번해 질 수 밖에 없다. 이러한 상황에서 TBT 협정상 PPM 개념과 기술규정의 적용 범위에 대해 아직 합의된 견해는 없으나, 동 개념에 대해 보다 적극적으로 확장된 적용을 검토해볼 필요가 있을 것으로 본다. 동 CBAM에 대한 문제를 분쟁해결기구로 제소하는 것보다는 WTO 차원에서도 TBT위원회 등에 문제제기를 통해 보다 동 개념들에 대한 상호 이해를 제고하고, 상호 합의가능한 해결 방안을 모색할 수 있으며, 분쟁해결기구에 제소하는 것은 무역 보복 유발 가능성 등을 감안할 때 최후의 수단으로 선택되는 것이 바람직하다고 볼 수 있다.

주제어

탄소누출, 탄소국경거래제(CBAM), 국경세조정, TBT협정, 공정과 생산과정(PPM),
기술규정

[Abstract]

The Carbon Border Adjustment Mechanism of the EU and its compatibility with WTO rules focusing on TBT agreement

Changsoo RYU

The EU introduced Carbon Border Adjustment Mechanism(CBAM) to solve the “Carbon Leakage” problem and level playing field. From the EU’s point of view, in order to achieve its greenhouse gas reduction target, it is necessary to introduce such a mechanism to address concerns of carbon-intensive industries about rising costs and weakening competitiveness and to simultaneously maintain its industrial competitiveness. There have been lots of discussions on whether the Border adjustment mechanism is in violation of WTO norms and criticisms that it can cause trade wars by causing trade retaliation by its trading partners.

Discussions up to now on the WTO-compatibility of carbon border adjustment systems such as CBAM have been mainly focused on border tax adjustment in Article 2 of GATT, national treatment in Article 3 of GATT, and exceptions in Article 20 of GATT. However, in order to analyze border adjustments in-depth and prepare for substantially effective measures, a more creative and future-oriented approach could be explored, which might depart from the framework and perspective of existing trade norms such as border tax adjustment and national treatment under GATT. In this paper, the application of the TBT Agreement, which deals with the “process and production method” among the WTO agreements, was reviewed and the main provisions of the TBT Agreement analyzed. Due to rapid changes in the domestic and foreign environment, regulations on process and production methods (PPM) like CBAM will increase and take on a more complex form. In this situation, although there has not yet been any consensus on the scope of PPM concept and “technical regulations” under the TBT Agreement, it is necessary to examine whether it could be applied to the new regulations like CBAM. Rather than bringing the CBAM issue to the WTO dispute settlement body, it could be desirable firstly to raise the issue to the TBT committee and reserve the dispute settlement body as a last resort

in consideration of the possibility of inducing trade retaliation.

Keyword: Carbon leakage, Carbon Border Adjustment Mechanism, CBAM, Border Tax Adjustment, TBT Agreement, Process and Production Mechanism, PPM