

글로벌지속가능철강협정(GSSA)과 EU 탄소국경조정제도(CBAM)의 국제통상법적 영향과 대응:

글로벌 철강 시장과 탄소배출 규제를 중심으로

조 문 영*
정 서 용**

*논문접수 : 2024. 1. 20. *심사개시 : 2024. 1. 24. *게재확정 : 2024. 2. 10.

〈 목 차 〉

- | | |
|---|-------------------------------|
| I. 서론 | IV. GSSA와 EU CBAM의 국제적 영향 |
| II. 글로벌지속가능철강협정(GSSA)과 EU 탄소국
경조정(CBAM)의 배경 및 개요 | 1. 주요 국가별 대응 및 영향 |
| 1. 미국-EU GSSA | 2. 국제적 분쟁 및 협력의 가능성 |
| 2. EU CBAM | V. GSSA와 EU CBAM의 비교 분석 및 시사점 |
| III. GSSA와 EU CBAM의 국제통상법적 분석 | 1. GSSA와 EU CBAM의 유사점 및 차이점 |
| 1. 미국-EU GSSA와 국제통상법 | 2. 통상법적 쟁점의 시사점 |
| 2. EU CBAM과 국제통상법 | VI. 결론 |
| 3. 두 기제의 국제통상법적 쟁점 | |
| 4. 보조금 및 반덤핑 관련 이슈 | |

* 고려대학교 국제대학원 박사과정, 제1저자

** 고려대학교 국제학부 교수, 교신저자

이 논문은 고려대학교에서 지원된 연구비로 수행되었음 (Supported by a Korea University Grant)

I. 서론

미국과 EU의 환경 규제는 한국의 철강 수출 가도에 중대한 전환점이다. 한국은 2019년 철강 수출이 세계 3위를 기록했다.¹⁾ 2023년 4월 기준, 중국 등 아시아로의 철강 수출이 감소했음에도 불구하고, 한국의 유럽, 미국 등으로의 철강 수출이 한국 철강 수출의 전체 실적에 기여하였다. 유럽으로의 수출은 대(對) 러 제재 확대, 튀르키예 생산 지연 등 여파로 인해 2023년 5월 58만 2,000톤으로 전년 동월 대비 22.5% 증가했다.²⁾ 이런 상황에서 주요 수입국인 미국과 EU가 ‘글로벌지속가능철강협정(Global Arrangement on Sustainable Steel and Aluminum; GSSA)’의 협상 시한을 최초 2024년 1월에서 더 미루고 있다. 이어 EU 집행위원회는 관세 재적용 시점을 2025년 3월 31일로 연기했다. 조 바이든 미 대통령도 유럽에서 수입되는 철강, 알루미늄의 지정된 쿼터에 대한 관세 부과를 2025년 12월 31일까지 유예했다.³⁾ 따라서 한국은 대응 전략의 방향성을 점검할 시간적 여유를 좀 더 가지게 됐다. 또 다른 EU의 수입규제 정책인 탄소국경조정제도

(Carbon Border Adjustment Mechanism; CBAM)는 2026년 1월 1일 본격 시행을 목표로 진전되고 있다. 비료, 전기, 시멘트, 수소 제품 등 탄소 집약적인 6개의 대상 품목 중 하나이자 대(對) EU 수출량이 2022년 기준 51억 USD⁴⁾로서 가장 큰 영향을 받을 철강·알루미늄의 탄소 배출량 감축 여하에 따라 추가 관세를 EU에 내야 한다. 이는 피할 수 없다. 2027년 시작해 2032년까지 EU의 배출권거래제(Emission Trading System; ETS) 무상할당 기한이 단계적으로 끝나면 그 부담은 현실화한다.

GSSA는 미국이 EU를 상대로 제안한 것이다. CBAM은 EU 중심의 정책이다. 서로 중첩되는 부분이 그래서 있다. 이 때문에 국제통상법적으로 한국에 어떠한 영향이 있고, 어떤 식으로 조율해야 하는지와 그 대응 방안을 살펴보고자 한다. 지속 가능한 친환경 공법으로 생산하는 ‘녹색 철강(Green Steel)’ 제조의 관점에서 보면, GSSA와 CBAM은 내용이 비슷하다. 그렇지만 누가 선도하느냐에 따라 그 파급효과는 상이하다. 이 두 기제의 협의와 대응에 따라 한국에게는 위기이자 기회이다. 한국 정부는 GSSA에 대해 일본과 협력해 대응할 전

1) Posco News Room, “글로벌 보호무역주의 확산과 한국 철강 시장”, 2020.08.26

2) 김세음, “[무역통계] 철강 수출 3개월 연속 ‘증가세’……유럽 북미向’실적 견인””, Ferro Times, 2023.05.11

3) 무역협회, “해 넘기는 미·EU 철강협상...급한 불렸지만 내년 미대선 변수”, 2023.12.29

4) 김민지, “대 EU 수출 CBAM 적용 품목 비중” 연합뉴스, 무역협회, 산업통상자원부, 2023.09.26

락을 모색 중이다. 철강업계에서는 GSSA 참여가 CBAM과 중첩된 측면이 있어, CBAM 관련 일부 면제나 부담 감소 등이 가능할 것으로 예상하고 있다.⁵⁾ 그렇지만 이러한 관측도 EU와 미국에 어떤 대응 논리를 가지고 협의하느냐에 따라 그 면제 여부 등은 유동적이다. 설혹 면제된다고 하더라도 개도국들의 참여 없이는 탄소 감축의 의미가 사실상 없기 때문에 단기적인 시각으로 면제 여부를 판단하는 것은 적실성이 부족하다. 한편, 영국-EU 간에 배출권거래제⁶⁾ 연계 방안이 논의되고 있다. 영국 또한 2027년부터 철강 등에 CBAM을 도입하겠다고 발표하는 등 유럽 주변부에서 독자적, 양자적인 움직임이 있다. 미국 상원의원의 해외오염관세⁷⁾ 법안 발의 등 미국의 규제도 시시각각 변화하고 있어 더 구체적인 분석이 요구된다.

이 연구는 GSSA와 CBAM에서 철강 품목에 대해 국제통상법적으로 비교 분석한

다. 특히 2023년 10월부터 보고 의무가 발생한 CBAM에 대해서 한국 산업계와 정부가 어떠한 대책과 전략을 가지고 대응해야 하는지 논하고자 한다. 먼저 GSSA의 등장 배경, 주요 내용, 목적과 국제통상법적 관점에서의 쟁점을 검토한다. EU의 CBAM도 유사한 틀로 분석한 후 두 메커니즘의 국제통상법적 쟁점, WTO 규정과의 합치성, 이와 관련한 보조금, 반덤핑 이슈를 다룬다. 이어서 GSSA와 CBAM의 국가별 대응과 영향을 알아보고, 이에 따른 국제통상 분쟁과 협력의 가능성을 논의한다. 그리고 GSSA와 CBAM 간의 유사점과 차이점을 토대로 두 기제의 국제통상법적 쟁점의 시사점을 도출한 후 한국의 국제적 대응 전략을 모색하는 것으로서 결론을 맺고자 한다.

5) 김세진, “9월 2주차 국내 ESG 핫클립”, Impact On, 2023.09.14

6) 영국 에너지 및 철강업계는 CBAM 부담금 비용 발생을 막기 위해 영국과 EU의 탄소배출 비용(탄소 가격)을 연동해야 하며, 이를 위해 양자 간 배출권거래제도(ETS) 연계 협상의 개시를 촉구했다. EU의 ETS에 속하던 영국은 브렉시트 이후 독자적인 ETS 제도를 도입, 정부가 막대한 양의 무료배출권을 할당함에 따라 거래가격이 EU보다 크게 낮은 수준을 유지하고 있었다.(한국무역협회 브뤼셀지부/KBA Europe, “영국 에너지 철강업계, 영국-EU 배출권거래제도 연계 협상 추진 촉구”, 2023.11.07)

7) 미국 상원 재무위원회의 빌 캐시디(Bill Cassidy) 상원의원이 미국산보다 ‘더 더러운(dirtier)’ 에너지 및 산업 수입품에 관세를 부과하고 중국을 고립시키면서 유사한 입장을 가진(like-minded) 파트너 간의 청정무역을 촉진하기 위한 ‘2023년 해외오염관세 법안(Foreign Pollution Fee Act of 2023)’을 발의, 오염집약도(pollution intensity)가 미국산 유사 제품보다 10% 이상 높은 수입품에 관세를 부과하되, 배출 수준에 따라 제품마다 단계별 관세를 부과하는 법안(인사이드 트레이드, “美 빌 캐시디 상원의원, 청정무역 촉진 및 中 대응 위한 ‘해외오염관세’ 법안 발의”, 무역협회, 2023.11.03)

II. 글로벌지속가능철강협정(GSSA)과 EU 탄소국경조정(CBAM)의 배경 및 개요

1. 미국-EU GSSA

가. 등장 배경

미국-EU GSSA의 출발은 미 트럼프 행정부 때로 거슬러 올라간다. 2018년 무역확장법 (Trade Expansion Act of 1962)의 제 232조⁸⁾ 조치로 유럽의 철강과 알루미늄 물품에 대해 각각 25%와 10%의 추가 관세를 부과했다. EU는 보복 관세로 맞섰다. 바이든 행정부가 들어서 2021년 10월 미-EU는 기존의 철강과 알루미늄 관세를 철회하고 새 협상을 시작했다. 그 후 2년간의 협상 끝에 철강과 알루미늄 산업에서의 비시장 국가의 과잉생산(excess capacity)과 탄소 집약도(carbon intensity) 문제 해결을 목적으로 하는 GSSA 체결에 의견 접근을 보았다. 다만 미국은 2024년 1월 말까지 합의 성과를 이루어 내지 못할 경우, 제 232조를 부활시키는 조건을 명기하였다.⁹⁾ 그렇지만 GSSA의 협상 시한을 2023년 10

월에서 2024년 1월로 연기하였다가 관세 적용 시점을 2025년 3월로 또다시 미뤘다는 점을 감안할 때 선진국 간 협상이 ‘녹색 철강’ 생산을 위한 계측 방식 등 새로운 국제 규범 형성을 놓고 난항을 겪고 있는 것으로 해석된다.

중국을 비롯한 비시장국가들의 철강 과잉생산은 글로벌 산업과 환경에 부정적 과장이 크다. 국제 철강 가격하락 등의 불안정성을 초래해 철강 산업의 시스템적 위험을 키운다. 각국이 철강 산업의 중요도 때문에 자국 산업 보호를 목적으로 철강에 무역 장벽 등 보호 정책을 경쟁적으로 도입하게 된다. 이는 국제 무역 분쟁의 원인으로 작용한다. 아울러 철강 산업은 에너지 집약적이어서 글로벌 온실가스 배출의 11%¹⁰⁾를 차지하고 있다. 지속 가능한 철강 생산 방법에 관한 연구와 국제 협력이 필요하게 된 것이다.

나. 주요 내용 및 목적

GSSA는 비시장 국가를 겨냥하고 있다. 중국 등 견제를 내포함을 의미한다. 중국

8) 무역확장법 제232조는 국가안보조항(national security clause)이다. 외국산 수입 제품이 미국의 국가안보에 위협이 되는 경우, 긴급하게 수입을 제한할 수 있도록 한 법 조항이다. (설송이, “미국 통상법의 주요 내용과 시사점, 무역협회, 2018.07.10)

9) 이정민, “미국-EU ‘지속가능한 철강 알루미늄 합의’(GASSA) 동향 및 전망”, Kotra해외시장뉴스, 2023. 06.23

10) International Energy Agency, “Global CO2 emissions in 2019”, 2020.02.11

이 국영 철강기업에 불법 보조금을 주어 철강을 과잉 공급하는 것을 방지하려는 의도가 있다. 또한, 탄소집약도가 높은 공정으로 생산된 철강 공급을 금지함으로써 ‘녹색 철강’ 생산을 장려한다. <표 1>은 미국-EU GSSA 협의 내용이다.

<표 1> 미국-EU GSSA 주요 합의 내용¹¹⁾

<p>무역확장법 제232조의 관세 대신 저율 관세할당물량 (TRQ)* 도입</p>
<ul style="list-style-type: none"> • 미국은 제232조 하에 있는 EU 철강·알루미늄 제품에 대한 현재의 관세를 제232조 하의 TRQ로 대체 • TRQ 조치 하에서, 역사적으로 축적된 자료에 기반한 EU 철강알루미늄 제품의 양이 제232조 관세의 적용 없이 미국 시장에 진입하여 전방 사업자 (downstream)의 수요를 충족
<p>무역구제 및 관세 문제 협력, 추가 조치 개발에 관한 합의</p>
<ul style="list-style-type: none"> • 양측은 무역구제 및 관세 문제에 관한 조정을 확장 • 이러한 분야에서 비시장 과잉 생산량을 해결하기 위한 추가 조치를 협의하기 위해 정기적으로 만날 것

글로벌 철강·알루미늄 무역 조치 협상이 시장 지향적 조건 복원 및 탄소 집약도의 (carbon-intensity) 문제 해결

- 미국과 EU는 철강·알루미늄 분야의 무역에 대한 미래의 조치를 협상
- 이는 전 세계의 비시장 과잉 생산량과 이러한 산업의 탄소 집약도를 고려하게 될 것
- 미국과 EU는 이러한 조치에 대한 협상을 돕기 위해 기술협력그룹을 구성하며, 이러한 조치에 참여하려는 동질적인 경제 체제를 구축

WTO의 패널에 앞에서의 EU의 보복 관세 철회 및 분쟁 중단

- EU는 미국 상품에 부과된 추가 관세를 중단
- 미국과 EU는 앞으로 나아가기 위한 조치로서 미국의 제232조와 EU의 추가 관세에 관해 서로에 대한 분쟁을 중단

EU 시장에서 시장 지향적 조건 확보를 위한 기타 조치

- EU는 그 시장에서 시장 지향적 조건을 확보하기 위해, 안전 조치 및 기타 적절한 조치의 적용

* TRQ(Tariff Rate Quota): 일정 물량에는 낮은 관세를 부과하고, 이를 초과하는 물량은 기본 관세를 적용¹²⁾

11) Office of the United States Trade Representative Executive Office of the President, “Fact Sheet: US-EU Arrangements on Global Steel and Aluminum Excess Capacity and Carbon Intensity, 2021.10

12) 한국수산무역협회, TRQ(Tariff Rate Quota, 저율관세할당물량) 제도란?(2024.1.20. 방문)
 <<http://www.kfta.net/TRQAuction/Introduce/>>

이렇듯 GSSA는 탄소배출이 높은 공정으로 생산된 철강의 공급을 억제하여 기후 위기 대응과 함께, 미국의 철강업계와 노동자들을 보호하고자 한다. 미국과 EU가 각종 무역 규제와 무역 구제 장치들을 활용하며, 기술개발 협력 및 정책적으로 공조하는데도 그 의의가 있다. 미 백악관이 2021년 10월 발표한 GSSA의 목표와 합의의 목적은 다음과 같다. 첫째, 기후 변화 대응 및 왜곡된 경제 관행에 대한 대응에서 전혀 없던 통상 정책의 조정을 통해 글로벌 선도자가 된다. 둘째, 미국 철강 회사와 노동자들이 받지 못한 혜택을 제공한다. 그리하여 미국의 일자리와 산업 보호 및 미국 제조업체들이 철강을 원료로 한 제품을 쉽게 제조하도록 저렴한 철강과 알루미늄을 공급한다. 셋째, 총 탄소배출의 약 10%를 차지하는 철강·알루미늄의 생산에 대해 미국, 유럽 및 전 세계의 ‘녹색 철강’에 대한 투자를 촉진하며, 수십 년 동안 경쟁력 있는 미국 철강 산업을 보장한다. 넷째, 미-EU 관계의 강력함을 강조하면서 미국과 EU는 2021년 6월 미-EU 정상 회담에서 신규 규칙을 갱신하기 위해 그들의

집합적인 경제의 규모를 활용하겠다고 서약했다. 이는 17년간의 보잉-에어버스 분쟁의 성공적인 해결과 미-EU 무역 및 기술 협의회(Trade and Technology Council: TTC)의 설립을 기반으로 한다.¹³⁾

GSSA 협상에서 미-EU 간의 입장 차는 아직 남아 있다. EU는 탈 탄소화의 약속 추진에 우선순위를 두는 데 비해 미국은 비시장 과잉 설비 해소에 중점을 둔다. 협상 목표달성을 위한 방법으로는 EU는 배출권 거래제(ETS)¹⁴⁾에 기반한 CBAM 방식을 지지한다. 반면, ETS가 부재한 미국은 배출집약도에 따른 관세 체제를 주장한다. EU의 CBAM과 관련해서는 미국은 GSSA로 인해 CBAM에 대한 면제가 부여되기를 바란다. 그런데 EU는 GSSA로 CBAM이 면제된다면 CBAM이 무력화될 가능성이 있어 반대한다. 또한, EU는 GSSA가 WTO 규범과 완전히 합치되기를 요구하지만, 미국은 WTO 규범 합치성과 관련한 입장을 밝힌 적이 없다. 문서의 법적 성격에서도 EU는 양해각서로서 협상 설계를 제안했으나, 미국은 구속력 있는 협정을 주장했다.¹⁵⁾ 미-EU 간에 CBAM과 GSSA의 주요

13) White House, “Fact Sheet: The United States and European Union to negotiate world’s first carbon-based sectoral arrangement on steel and aluminum trade”, 2021.10.31

14) 2005년 EU가 처음 시작한 EU 배출권 거래제(ETS)는 탄소배출을 제한하고 감축하기 위한 시장 기반의 접근 방식이다. 오염을 유발하는 기업들이 정부로부터 배출권을 구매하거나 거래할 수 있도록 하는 체계이다.

15) 고준성, “미-EU간 GSSA 논의 동향 및 전망”, 월간 철강보 10월호, 2023.10

사안을 둘러싼 이견이 좁혀지기에는 시간이 더 소요될 것이다.

2. EU CBAM

가. 등장 배경

EU CBAM은 2003년 탄소 누출 문제가 처음 논의된 이래 2005년 EU의 탄소배출권거래제가 시작되고, 엄격한 배출제한으로 탄소 누출의 국가 간 이동 가능성이 제기되면서 태동했다. <표 2>는 EU의 CBAM 논의 배경의 역사이다.

<표 2> EU CBAM 논의 배경의 역사

2003년	<ul style="list-style-type: none"> 탄소 누출 문제가 처음으로 논의되기 시작 이 시기에는 주요한 정책 도구로서의 탄소 국경 조정에 대한 논의는 아직 활발하지 않음
2005년	<ul style="list-style-type: none"> EU 배출량 거래제(ETS)의 첫 번째 거래 기간이 시작, 이 시기부터 탄소 누출 문제에 대한 관심이 점차 증가 기업들이 엄격한 배출제한으로 인한 경쟁력 손실을 우려하며, 다른 국가로의 이동 가능성을 제기
2008~2009년	<ul style="list-style-type: none"> EU는 2020년까지의 기후 및 에너지 목표 설정을 위한 논의를 진행하면서, 탄소 누출에 대한 문제 해결 방안을 모색

	<ul style="list-style-type: none"> 탄소 고배출 산업 분야에서의 탄소 누출을 방지하기 위한 다양한 대안들을 포함하여 무료배출권 할당 등이 제안
2010년대 중반	<ul style="list-style-type: none"> 탄소 국경 조정에 대한 논의가 점점 활발 국제적인 기후 변화 협약 및 2015년 파리협정(Paris Agreement)을 계기로 더욱 중요한 문제로 부각
2020년 12월	<ul style="list-style-type: none"> EU는 ‘그린 딜(European Green Deal)’이 승인되어, 2050년까지 탄소 중립을 달성하겠다는 목표를 조정 탄소 국경 조정의 도입이 필요하다는 논의가 다시금 강화
2021년 7월	<ul style="list-style-type: none"> 2021.07.14. ‘Fit for 55 (2030년까지 탄소 배출량을 1990년 수준 대비 55% 감축하기 위한 입법안)’ 발표 동 입법안에 EU는 탄소 국경 조정 메커니즘(CBAM)의 도입을 공식적으로 포함, 이는 EU 내에서 생산된 제품과 동일한 환경 규제를 받지 않는 국가로부터 수입되는 제품에 대해 과세하거나 기타 조치를 취하는 것이 목표

EU는 폭염과 에너지난 등 기후 변화에 대한 피해를 다른 국가에 전이시키는 것을 방지하기 위한 탄소 누출 정책을 2000년대

초부터 구상했다. 한국은 2015년부터 ETS를 통해 탄소 배출량을 시장주의적 관점으로 관리하는 시스템을 구축해 탄소 배출량을 줄이는 방향으로 대비하고 있었다. 이는 한국이 GSSA와 CBAM에 대응하는 데 비교적 강점이 있음을 의미한다.

나. 주요 내용 및 목적

EU의 CBAM은 2026년 1월 1일 시행된다. 시멘트, 철강과 알루미늄, 비료, 전기, 수소 제품 등 6개 수입 품목에서 유럽의 저탄소 생산 물품과의 탄소 배출량 차이를 금액화하여 추가 관세 성격으로 부과하는 제도이다. 탄소 누출을 방지하고 더 공정하고 지속 가능한 무역을 위한 조치라고 볼 수 있다. 그러나 온실가스 배출이 주로 선진국에 의해 이루어진 것을 고려하면, 명목상으로는 개도국에게 배출 절감 기술 지원을 한다고는 하지만, EU 제품의 글로벌 경쟁력을 제고하고 중국, 인도 등의 국가로의 무역 적자를 만회해보려는데 그 목적이 있음은 주지의 사실이다. 이들 국가로부터 수입된 탄소 다배출 물품에 대해 공정한 경쟁과 무역을 도모하는 것은 일면 타당하다. 그렇지만 과거 고도 경제 성장을 구가했던 EU와 미국이 국내 산업을 보

호하는 정책으로 회귀하여 경제 어려움을 벗어나려는 측면이 있다. 중국은 이러한 세계적인 저탄소 정책 기조에도 불구하고, 기후 변화로 인한 가뭄과 폭염에다, 2022년 2월 러시아의 우크라이나 침공까지 더해져 여름철 전력 사용 수급이 부족함에 따라 석탄발전소 건설 승인 건수를 늘린 바 있다.¹⁶⁾ 에너지 데이터 기관인 글로벌에너지모니터(Global Energy Monitor)와 에너지·청정공기 연구센터(Center for Research on Energy and Clean Air)의 보고서에 따르면 2022년 신규 석탄 발전 승인 건수가 2021년에 비해 4배 증가했다.¹⁷⁾ 전 세계가 기후 변화로 인해 무차별적 피해를 보기 때문에 책임 소재를 따지기보다는 공정한 규범을 형성하고, 개도국과 선진국이 협력과 경쟁을 통해 기후 위기를 돌파해야 할 상황이다.

III. GSSA와 EU CBAM의 국제통상법적 분석

1. 미국-EU GSSA와 국제통상법

미-EU의 양자 협의인 GSSA는 관세 및 무역에 관한 일반 협정(General Agreement on

16) Julia Simon, "China is building six times more new coal plants than other countries, report finds", NPR, 2023.03.02

17) Ibid.

Tariff and Trade; GATT)의 제1조 최혜국대우(Most-Favored-Nation Treatment)와 제3조 내국민대우(National Treatment) 원칙과 상치된다. WTO 규범에 저촉되는 것이다. 양자 협의는 국제 정치의 현실주의 관점에서 접근할 때는 자연스러울 수 있다. WTO 규정을 과거에 합의한 역사적인 연원으로 보았을 때는 모순적인 측면이 있다. 1918년부터 1939년까지, 제1차 세계 대전 종전에서 제2차 세계 대전 발발 전까지는 독일과 영국이 세계 무역에서 양자 교역 시스템의 ‘핵심-주변부 체제’(hub and spoke: 중앙의 허브 국가와 여러 스포크 국가 간의 양자 무역협정 네트워크)였을 시기에 미국 정부는 당시 미국이 겪었던 무역 차별에 대해 확고히 반대했다. 이것이 GATT의 비차별 원칙의 시초가 되었다.¹⁸⁾ GATT 협정은 기존의 특혜적 무역협정, 즉 관세동맹이나 자유무역지대와 같은 참가국 간의 자유무역에 대한 협정들을 인정하면서도 그러한 협정들의 확대를 금지하는 조건 아래에서 체결되었다.¹⁹⁾

초기 유럽경제공동체(EEC)설립과 관련

하여 미국의 태도는 복잡했다. 1957년 설립된 EEC가 미국의 경제력에 대항할 무역 블록이 될 것을 우려했다. 냉전 초기 EEC의 경제 통합이 소련의 유럽 내 영향력에 미칠 영향에 대하여 염려했다. EEC가 미국의 유럽 시장 접근을 방해할 보호주의 정책으로 번질 우려가 있다고도 생각했다. 그러나 냉전 시대가 도래함에 따라 서유럽의 통합이 중요한 전략적 가치를 가질 수 있다는 것을 인식하기 시작했다. 통합된 유럽 시장이 제공하는 기회가 분명해 졌다. 서유럽의 안정이 세계 경제에 중요하다는 인식 강화되었다. 1994년 체결된 북미자유무역협정 (NAFTA)는 미국이 경제 통합과 무역 자유화의 이점을 인정했음을 의미한다. 더 구체적으로 살펴보면, 1950년대 말 미국 정부는 앞서 언급하였던 소련을 견제하기 위한 정치적인 이유로 EEC와 유럽자유무역연합(EFTA)의 설립을 지지했다.²⁰⁾ 1960년대 후반, 미국은 GATT에서 개발도상국을 위한 일반특혜 관세 제도(GSP)에 마지못해 동의했다.²¹⁾ 하지만, 이러한 제도는 원칙적으로 GATT의 최혜국대우 조항²²⁾에 내재된 비차별 원칙과는 분

18) Richard H. Snape, *Discrimination, regionalism and GATT*. University of Chicago Press, 7, 1993

19) 라울리 찰스 외, 미국 보호무역의 정치경제학, 대외경제정책연구원, 1990.11.07

20) Ibid.

21) Ibid.

22) 한 국가가 특정 무역 파트너에게 제공하는 가장 유리한 조건을 자동적으로 모든 다른 파트너 국가들에게도 동등하게 적용해야 한다는 원칙

명히 이탈되는 것이다.

1980년 이후 미국 정부는 여덟 번의 다자간 무역 협상을 성공적으로 수행하였다. GATT가 지향하는 다자간 무역체제에 잠재적으로 해를 끼칠 수 있는 새로운 유형의 특혜적 무역협정의 선봉에 나선 것이다.²³⁾ 1980년대 후반부터 미 무역대표부(USTR)는 양자 및 다자간 협상을 병행하여 진행할 것임을 공언하였다.²⁴⁾ 양자 차원의 특혜적 무역협정을 활용해 미국 수출기업의 시장 접근을 촉진한다는 생각에서였다. 실제로 이 방식은 현재 미 행정부에 영향을 끼쳐 자국 시장 접근이 제한 없이 허용된다는 가정 아래 다른 국가들에게도 유사한 수준의 시장 개방을 강요하는 전략

인 ‘쇠지레식 사고(crowbar mentality)’를²⁵⁾ 조장한다. 이는 다자간 무역 체제를 심각히 해할 위험이 있다.²⁶⁾ ‘수퍼 301조’는²⁷⁾ 불공정 무역을 한 외국에 대해 명백한 차별을 허용하는 것이다. 이는 1930년대 독일과 영국의 정책을 연상시키는 방식이다. 국제 통상의 경제학 이론이 리카도의 비교우위²⁸⁾에 입각한 경제적 효용의 측면에서 즉, 국제적 경쟁을 통해 상대적으로 저비용 고효율의 제품을 국경을 넘어 소비자에게 제공하기 위해 발전이 된 것을²⁹⁾ 고려하면, 다자협력 기구인 GATT/WTO 기구의 역할에 관한 논쟁은 태생적으로 모순을 안고 있어 그 기능에 대해 회의감을 갖지 않을 수 없다.³⁰⁾

23) 라울리, supra note 19

24) Ibid.

25) 한 국가가 다른 국가에 대해 경제적, 정치적 영향력을 행사하기 위해 무역을 이용하는 전략이다. 강대국이 자신의 경제적 우위를 이용해 약소국에 대한 정책 변경을 강제하거나, 국제 정치적 입장을 변화시키려고 할 때 자주 사용된다. 그러나 이러한 전략은 종종 대상 국가와의 긴장을 증가시키거나, 다자간 무역 관계에 영향을 미칠 수 있으며, 이는 무역이 단지 상품과 서비스의 교환 이상의 의미를 가지며, 국가 간의 복잡한 상호작용과 권력 관계에 중요한 역할을 한다는 것을 시사한다.

26) Bhagwati, J. *The World Trading System at Risk*. Princeton University Press, 49, 1991

27) 1974년도 무역법(Trade Act of 1974)의 301조 규정이 1988년도 종합무역법(Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988)에 의해 강화된 것. 일반적으로 301조라 함은 1974년도 무역법상의 제 301조부터 제 309조까지의 조항을 포괄적으로 지칭하는 용어이다. 301조 규정은 교역상대국의 불공정한 무역행위로 미국의 무역에 제약이 생기는 경우 광범위한 영역에서 보복을 할 수 있도록 허용하고 있다. (기획재정부, 시사경제용어사전, “수퍼301조”(2024.02.14. 방문)<<https://www.moef.go.kr/sisa/dictionary/detail?idx=1564>>)

28) 각 나라가 자신이 비교적 뛰어난 분야에서 물건을 생산하는 데 중점을 두고, 다른 나라로부터는 자신이 잘 만들지 못하는 물건을 구매함으로써 상호 간에 무역을 통해 이익을 얻을 수 있다고 주장한 19세기 영국 경제학자 리카도의 이론

29) 라울리, supra note 19

30) Ibid.

이처럼 국제경제학 및 통상법적 이론에 내재하는 한계점이 있다. 먼저, 내국민대우 원칙에서 보면, GSSA는 국가가 국내에서 판매되는 외국 상품, 서비스, 투자에 대해 자국의 상품, 서비스, 투자와 동일한 대우를 해야 한다는 원칙에 위반될 수 있다. GSSA가 특정 회원국의 철강 제품에 유리하게, 또는 불리하게 작용하여 다른 회원국의 철강 제품과 다른 대우를 받게 된다면, 이는 내국민대우 원칙을 위반하는 것으로 간주될 수 있다. 즉 중국과 인도산 철강 제품에 대한 차별이 될 수 있다. 이는 후술하는 GATT 제20조 환경 예외에 의해서도 합치될 수 있다. 최혜국대우 원칙에서 보면, 한 국가가 다른 국가에 특정 무역 혜택을 부여할 경우, 그 혜택은 자동으로 조약 체결의 모든 기타 국가에도 부여되어야 한다. 그러나 GSSA의 경우, 특정 국가나 그룹의 철강 제품에 대해 특별한 혜택을 제공하고, 다른 회원국에는 그러한 혜택을 제공하지 않기 때문에 이 원칙에 저촉될 수 있다. 이 역시 환경 예외 조항으로 인정될 가능성이 있다. 현재 WTO의 최종 심 역할을 하는 상소기구(Appellate Body)가 2019년 12월 이래 그 기능이 사실상 정지된 상황이기 때문에 미-EU의 독자적인

협력관계는 한국으로 하여금 이에 협력하도록 기회를 제공하는 계기로 작용할 수도 있다.

2. EU CBAM과 국제통상법

EU의 CBAM 역시 최혜국대우와 내국민대우 등 WTO 주요 규정에 저촉된다. 그렇지만 이는 WTO 원칙이 무디어지는 현실에서 이루어지는 자국 산업 보호 조치이다. 과거 미국과 EU 등 선진국들은 2차 세계 대전 이후의 폐허를 복구하고 1944년 브레튼우즈 체제 설립을 통해 세계은행(World Bank), IMF, GATT/WTO의 세 가지의 국제기구를 창설했다. 명목상 세계 평화를 위하나 실제로는 서방의 이러한 전략적 목적 달성에 이들 기구가 봉사할 수밖에 없었다.³¹⁾ 그런데 선진국들이 우선권(privilege)을 유지하려고 했던 이러한 이권 다툼에 대한 반작용이 미 트럼프 행정부를 기점으로 두드러지게 된 것이다.³²⁾

CBAM이 국제 통상 규칙에 합치하려면 수입 상품에 몇몇 조건이 충족되어야 한다. 첫째, 비차별적 접근을 보장하여야 한다. CBAM을 도입할 때 특정 국가나 상품에 대한 차별 없이 균일하게 적용해야 하

31) James Raymond Vreeland, "Corrupting International Organizations", Annual Review of Political Science, 2019.05

32) Ibid.

며, 이를 통해 국제통상법상의 문제를 최소화할 수 있다. 둘째, 기술이전과 개발도상국의 관점에서 볼 수 있어야 한다. CBAM은 개발도상국에 대한 부정적인 영향을 줄 수 있다. 그래서 개발도상국의 입장을 고려하여 기술이전이나 다른 지원 조치를 동반해야 한다. 셋째, CBAM에 관해 분쟁이 발생할 경우, WTO 분쟁 메커니즘을 통해 해결할 수 있어야 한다.

3. 두 기제의 국제통상법적 쟁점

가. GATT 제1조와 제3조의 비차별적 대우 규정 저촉

두 기제의 국제통상법적인 쟁점은 WTO의 기본 원칙인 최혜국대우와 내국민대우 등³³⁾의 비차별적 대우의 규정에 어긋나는 것이다. 이 두 원칙은 동종성(Likeness)을 기준으로 하여 차별을 금지한다. 동종성은 물리적 특성, 기능, 소비자의 취향 및 관습에 기반을 두며, 생산 공정(Process and Production Methods; PPM)이 다르다 해서 차별할 수 없다.³⁴⁾ 탄소배출을 이유로 한 CBAM은 PPM 기반으로는 동일한 상품을

차별적으로 대우하는 조치로 볼 수 있다. 이러한 체계는 본질적으로 내국민대우 의무를 위반할 가능성이 있다.³⁵⁾ US-Tuna II (Mexico) 사건³⁶⁾에 대한 WTO의 판정에서 볼 수 있듯이 생산 공정 과정이 다르다 해서 제품을 차별하는 것은 동종성과 관련하여 WTO 비차별 원칙에 어긋난다. 이 사례에서 미국은 돌고래 보호를 목적으로 참치 어획 시 돌고래를 해치지 않는 방법으로 잡힌 참치만 특별한 라벨을 부여하는 법을 제정했다. 이는 멕시코와 같은 다른 국가들이 사용하는 어업 방법을 차별하게 되었다. 미국의 조치는 멕시코가 생산한 참치와 미국 내에서 생산된 참치 사이의 차별을 만들어냈다. 멕시코는 이것이 WTO의 동종성 원칙 및 최혜국대우 원칙, 내국민대우 원칙에 위배 된다고 주장했다. WTO는 미국의 조치가 실제로 특정 참치 제품을 차별하고 있으며, 이는 WTO 규정에 위배 된다고 판결했다. 또한, WTO 상소 기구는 여러 중요한 판단 요소를 제시했다. (i) 해당 조치가 합리적인 목적에 얼마나 기여하는지, (ii) 조치의 무역 제한적 성격, 그리고 (iii) 회원국이 달성하려는 목적이

33) 수입 상품에 대하여 국내 상품과 동등한 권리나 특권을 부여할 것을 요구하는 것, 한국조달연구원, 2011. 04.11

34) Michael Mehling, "Adjusting Carbon at the U.S. Border & Some Legal Considerations", MIT Center for Energy and Environment Policy Research, 2021.03.17

35) 이천기 외, "EU 탄소국경조정 메커니즘에 대한 통상법적 분석 및 우리 산업에의 시사점", KIEP, 2021.07

36) DS381: United States-Measures Concerning the Importation, Marketing and Sale of Tuna and Tuna Products

이루어지지 않을 경우, 발생할 수 있는 위험의 심각성과 그 결과의 중요성과 같은 것이 그것이다.³⁷⁾ WTO는 동종성의 판단에서 생산 및 가공 방법을 직접적인 기준으로 삼지 않았다. 대신 제품 자체의 특성과 소비자의 인식에 더 중점을 두었다. 따라서 CBAM과 GSSA의 결과로 만들어진 철강이 ‘탄소배출 감소’라는 목적을 달성했는지, 소비자가 어떻게 인식하느냐에 따라 합치성의 여부가 결정된다. CBAM은 탄소 배출량에 따라 수입 제품에 대한 조정을 목표로 한다. 이는 소비자들이 환경적으로 지속 가능한 제품을 선택하도록 유도할 수 있다. GSSA도 지속 가능한 제품에 대한 국제 표준을 설정하고 촉진 역할을 한다. 이는 소비자 인식을 반영하는데 중요할 수 있다.

동종성의 기준을 다룬 또 다른 WTO 분쟁 사례로는 일본 주류 케이스와 EC-석면 케이스가 있다.³⁸⁾ 일본 정부는 수입 위스키, 브랜디, 기타 주류에 대해 자국 내 ‘사케’나 소주보다 높은 세율을 적용했다. WTO 패널은 상품의 동종성을 평가할 때 물리적 특성, 사용 목적, 소비자의 인식 및

취향, 상품의 경쟁 관계 등을 고려하였다. 패널은 위스키와 브랜디가 사케나 소주와 동종 상품으로 간주될 수 있다고 결정했다. 이는 소비자의 관점에서 볼 때 이들 주류가 유사한 용도로 사용되고 경쟁 관계에 있었기 때문이다. 결과적으로 일본의 세금 체계는 WTO의 내국민대우 원칙에 위배로 판정되었다.³⁹⁾ EC-석면 분쟁에서, 프랑스는 건강상의 이유로 석면 함유 제품의 수입 및 판매를 금지했다. 캐나다는 이 조치가 자국의 석면 제품에 대한 차별적인 무역 장벽을 만들었다고 주장했다. 이 경우에는 석면 함유 제품과 석면이 없는 대체 제품 간의 동종성이 논점이었다. 패널은 제품의 물리적 특성, 사용 목적, 소비자의 인식 및 취향, 그리고 건강에 대한 위험성을 고려했다. WTO 패널은 석면 함유 제품과 석면이 없는 대체 제품이 동종 상품으로 간주되지 않는다고 결정했다. 이는 석면의 건강 위험이 소비자의 선택에 중대한 영향을 미치고, 따라서 두 제품 간에는 본질적인 차이가 있다고 판단한 것이다.⁴⁰⁾ 결국, 프랑스의 석면 금지 조치는 WTO 규정에 부합하는 것으로 간주되었다. 이렇게 볼 때 GSSA와 CBAM은 WTO 원칙 중 내

37) 박효민, “EU 탄소국경조정메커니즘(CBAM)의 WTO TBT 협정 합치성- 환경, 기술, 그리고 TBT협정 간 관계 모색”, 법제논단, 2022.02

38) 김호철, “탄소국경조정 도입의 WTO 합치성 쟁점 : GATT 제2조, 제3조, 제20조”, 통상법률, 2021

39) DS8: Japan-Taxes on Alcoholic Beverages

40) DS135: European Communities-Measures Affecting Asbestos and Products Containing Asbestos

국민대우 원칙에 위배이며, 국가별, 혹은 상품의 생산 방식에 따라 다르게 적용될 수 있기 때문에 제품의 동종성의 기준으로 최혜국대우와 내국민대우 원칙에 위배될 수 있다.

나. GATT 제2조 관세 양허와 관련한 합치성

CBAM 등의 탄소세 부과에 대하여 GATT 제2조 관세 양허와 관련해 3가지 고려 사항들이 있다. (i) 철강과 같은 탄소 집약형 제품의 수입에 대해 조정세를 부과하는 국경세 조정(수입 Border Tax Adjustment; BTA), (ii) 수출에 대해 탄소세를 환급하는 국경세 조정(수출 BTA), 그리고 (iii) 정해진 수준 이상의 탄소 감축을 달성한 기업에 대한 세금공제제도가 그것이다. 여기에서의 국제통상법적 판단을 위한 주요 쟁점은 관세 양허에 관한 GATT 제2조 제1항과, 그 예외에 관한 제2조 제2항 (a)에 관한 법리 및 동 제2조 제2항 (a)에 규정하고 있는 GATT 제3조 2항 내국민대우 원칙과의 관련성에 대한 논의이다. GATT 제2조 제1항은 관세 양허의 일반 원칙이다. 회원국들이 WTO 협정에 따라 약속한 관세율을 초과하여 부과할 수 없다는 원칙을 명시하고 있다. 그런데 제2조 제2항 (a)에 의하면, 특정 상품에 부과되는 직접 세금이나 규제가 수입품과 국내제품 사

이의 불공정한 차별을 초래하지 않는 한, 일부 차이를 둘 수 있다. 이는 특정 조건 아래에서 제2조 제1항의 관세 양허를 넘어서는 내부세나 기타 조치의 적용을 허용하는 예외 조항인 것이다. 또한, 이 조항은 GATT 제3조 제2항의 내국민대우 원칙과 유기적으로 연결되어, 모든 조치가 수입품과 국산품에 같이 적용되어야 함을 강조한다. 이는 EU가 일종의 과징금의 형태인 탄소세의 수출입 BTA 제도를 어떻게 관련 규정에 합치되도록 구축할 것인지에 대한 문제로 귀결된다.

한편 수출 BTA의 경우, 수출에 대한 탄소세 환급이 GATT 보조금 협정(Agreement on Subsidies and Countervailing Measures; ASCM)에서 금지하는 수출 보조금 여부에 대한 문제가 제기될 수 있다. 내국민대우 원칙과 관세 양허 조항에 따르면, 특정 수출품에 대한 탄소세 환급은 해당 상품이 국내 시장에서 경쟁할 때 발생하는 조세 부담을 수출할 때 경감함으로써 수출상품이 더 유리한 위치에 서게 한다. 이는 GATT 제2조 양허 관세 원칙에 어긋날 수 있으며, 내국 상품과 수입 상품 간의 공정한 경쟁 조건을 저해할 수 있다. 수출 보조금은 보조금 협정에 따라 특정 조건 아래 제공되는 정부의 재정적 기여나 어떠한 형태의 지원을 통해 수출 성과와 직접 관련이 되는 보조금이다. 수출품에 대한 탄소

세 환급이 특정 상품의 수출을 촉진하고, 이로 인해 해당 상품이 국제 시장에서 불공정하게 경쟁 우위를 갖게 한다면 이는 수출 보조금으로 간주하는 것이다.

다. GATT 제20조 환경 예외 조항의 합치성

다음 쟁점은 GATT 제20조 일반예외(General Exceptions)의 환경 예외 조항 및 제21조 안보상의 예외(Security Exceptions)에 합치 여부이다. GSSA와 CBAM은 GATT 제20조 (b) 인간, 동물, 또는 식물의 생명 또는 건강을 보호하기 위한 조치, 혹은 (g) 고갈될 수 있는 천연자원의 보존과 관련된 조치와 GATT 제21조 안보상의 예외에 의해 WTO에 합치될 가능성이 열려 있다. 탄소 배출량을 기준으로 하여 기후 친화적 상품과 그렇지 않은 상품을 구분하고, 기후 친화적인 상품에 한정해서 생산, 수입, 판매를 허용하는 방안이 실현 가능한 때문이다.⁴¹⁾

제20조 환경 예외와 관련한 WTO 분쟁 사례에는 US-슈퍼펀드(Superfund)⁴²⁾와 US-개량 가솔린(Reformulated Gasoline, RFG)

분쟁⁴³⁾이 있다. US-슈퍼펀드 사례에서, 미국은 석유와 특정 화학물질에 대해 세금을 부과했는데, 이 세금은 오염 방지 및 폐기물 처리 비용에 기인하였다. 이 세금 체계는 수입된 물질에 다르게 적용이 되었다. 이로 인해 특정 수입국들이 미국의 조치가 불공정하다고 주장했다. 미국은 환경 보호를 위한 조치라고 주장하며 GATT 제20조의 환경 예외 조항을 근거로 들었다. WTO 패널은 미국의 세금 체계가 환경 보호의 목적임에도 불구하고, 특정 수입품에 차별적으로 적용되었다고 판단했다. 패널은 환경 보호 목적의 조치라 할지라도, 모든 WTO 회원국에 동등하게 적용되어야 한다고 지적했다. 패널은 화학물질에 대해 내국세를 부과할 수 있고, 수입품 중 생산 과정에서 해당 화학물질의 사용에 따라 세금을 부과할 수는 있지만, 화학물질의 생산 공정이 추적되어야 하는 것에 대해서는 판결을 내리지 못했다.⁴⁴⁾ US-개량 가솔린 케이스의 경우, 미 환경보호청(EPA)은 대기 오염을 줄이기 위해 개량 가솔린과 일반 가솔린(Conventional Gasoline)에 대한 새로운 표준을 도입했다. 이 표준은 RFG의 화학적 구성에 대한 엄격한 요구 사항을 설

41) 이재형, “기후변화상품에 대한 특별대우와 국제통상규범”, 법학연구, 20(2). 29-58, 2010

42) United States-Taxes on Petroleum and Certain Imported Substances (L/6175-34S/136)

43) United States-Standards for Reformulated and Conventional Gasoline(WT/DS2/1)

44) 이정아, “탄소국경조정제의 국제통상법적 분석: EU의 CBAM을 중심으로”, 고려대학교 대학원 박사학위 논문, 2023

정했다. 특히, 미국 내에서 생산된 가솔린과 수입 가솔린에 다른 기준을 적용했다. 미국은 이 표준이 환경 보호 목적을 위한 것이며, GATT 제20조의 환경 예외 조항에 따라 정당화될 수 있다고 주장했다. WTO 패널은 미국의 가솔린 표준이 환경 보호를 위한 것이긴 하지만, 수입 가솔린에 대해 불리하게 차별적인 기준을 적용함으로써 내국민대우 원칙을 위반했다고 판단했다. 패널은 환경 보호를 위한 조치가 WTO의 기본 원칙과 일관되게 적용되어야 한다고 강조했다. 또한, 이는 제20조 하에 “정당화할 수 없는 차별(unjustifiable discrimination)”이며, “국제 무역에 대한 위장된 제한(disguised restriction on international trade)”라고 규정했다.⁴⁵⁾

2007년 브라질 페타이어 분쟁은 환경 예외 조항을 원용한 대표적 최근 사례이다. 브라질 정부는 페타이어로 인한 환경 및 보건 문제를 해결하기 위해 재생 타이어의 수입을 금지했다. 페타이어가 환경에 미치는 부정적인 영향과 모기 서식지로서 텅기 열 같은 감염병 확산의 근원을 제거하기 위한 것이었다. EU는 브라질의 이러한 조치가 WTO 규정, 특히 내국민대우 원칙 및 수입금지 조치의 예외에 관한 규정을 위반한다고 주장하며 WTO에 제소했다. EU의

주장은 브라질이 남미공동시장(MERCOSUR) 회원국으로부터의 재생 타이어 수입은 허용하면서 다른 국가들의 수입을 금지함으로써 차별적인 무역 장벽을 세웠다는 것이었다. WTO는 브라질의 조치가 일부 WTO 규정을 위반한다고 판단했다. 일관성 없는 적용과 차별적인 조치가 문제가 되었다. CBAM과 GSSA가 환경 보호 목적이라 하더라도 다른 국가의 철강 제품에 관세 부과를 통해 시장 접근을 제한한다면, 혹은 미-EU 양자 간에는 예외가 적용된다면 비차별적 원칙에 어긋날 수 있다.

국내 산업 보호 정책과 국제 무역 규범 사이의 충돌을 다루는 사례에는 2013년 인도의 태양광 패널 WTO 분쟁이 있다. 인도 정부는 국가태양광미션(National Solar Mission)을 통해 국내 태양광 산업의 발전을 촉진하고자 했다. 이 프로그램의 일환으로 인도는 태양광 발전 프로젝트에 보조금을 제공했다. 보조금을 받으려면 자국산 태양광 셀 및 모듈을 사용해야 하는 ‘국내 구매 요건’(Domestic Content Requirement, DCR)이 있었다. 미국은 인도의 국내 구매 요건이 WTO의 내국민대우 원칙 및 수입 제한에 관한 규정을 위반한다면서 2013년 인도를 WTO에 제소했다. 인도는 DCR 정책이 국가 차원의 에너지 안보, 기후 변화

45) Meheling, supra note 34

대응, 지속 가능한 개발을 위해 필수적인 조치이며 합리적인 가격으로 충분한 양의 청정에너지를 공급하기 위한 목적이 있다고 했다. 태양광 전기 생산을 위해서는 태양광 전지 및 모듈의 지속적이고 안정적인 공급이 필요하나, 수입 의존도가 높고 국내 제조 능력이 부족하여 공급 장애가 발생할 가능성이 크다고 했다. 이에 따라, DCR은 GATT 제20조 (j)에 의거, 공급이 부족한 상품의 획득, 분배에 필수적이며 전 세계적인 공급 부족뿐만 아니라 특정 지역 시장의 공급 부족에 대응을 위한 조치를 포함한다고 인도는 강조했다. 나아가, 인도는 DCR이 GATT 제20조 (d)에 따른 법률 또는 규정의 준수를 위하여 필요하다고 주장했다.⁴⁶⁾ 미국의 주장은 인도의 DCR이 외국산 제품에 대해 차별적인 무역 장벽을 설정하고, 이로 인해 외국 제조업체들이 인도 시장에 공정하게 접근할 수 없다는 것이었다. 2016년, WTO는 인도의 DCR이 국제 무역 규정에 위배라고 판결했다. 내국민대우와 무역 관련 투자 조치 협정(Trade-Related Investment Measures: TRIMs) 협정에 어긋난다고 보았다. WTO는 인도에 해당 조치를 철회하거나 규정을 준수하도록 명했다. 인도는 WTO의 판결에 따라 태양광 프로그램의 일부 정책을 재조정해

야 했다. 이는 인도뿐만 아니라 캐나다 온타리오주, 중국, 미국, EU 등 다른 국가들의 재생 에너지 정책에도 영향을 미쳤다.

CBAM과 GSSA의 목적이 환경 보호에 있더라도 국내 기업을 보호하기 위해 정책이 도입되었다면 차별적 성격이 있다. 이는 국가별로 다른 표준과 규제가 국제 무역 분쟁의 원인이 될 수 있으며, 글로벌 표준 설정과 적용이 중요함을 시사한다. 또한, CBAM과 같은 새로운 정책 또한 국제 무역의 투명성과 일관성을 유지하는 방향으로 설계되어야 하며, 국제 사회에서의 신뢰 구축과 정책의 효과적인 이행이 요구됨을 알 수 있다.

일본과 EU가 2019년 제소한 브라질의 세제인센티브 케이스에서, 브라질은 자동차 및 고기술 산업을 지원하기 위해 도입된 여러 세제 혜택 프로그램이 GATT 제20조 (b)에 의거 인간, 동물 또는 식물의 생명과 건강 보호의 일환으로 시행할 수 있다고 주장했다. 브라질 자동차 산업의 혁신, 경쟁력 강화 및 환경 성능 향상을 목적으로 2012년 도입된 정부 정책인 'INOVAR-AUTO' 프로그램이 차량 안전성 개선과 CO₂ 배출 감소를 목표로 하여 공중 보건 보호에 기여한다는 것이다. 또한,

46) 법무법인 세종 국제통상법 센터, "US vs. India - Solar Cells 사건(DS456, 2016. 10. 14. -상소기구)", 국제법판례·통상법 해설 포털, 2022.6.22

제20조 (g)에 따라 고갈 가능한 천연자원의 보존과 관련된 조치가 허용되므로 브라질은 ‘INOVAR-AUTO’ 프로그램이 석유와 그 부산물의 보존에 이바지한다고 했다. WTO 패널과 상소 기구는 이 프로그램의 차별적인 측면이 이러한 환경 예외 조항 아래에 정당화될 수 있는지에 초점을 맞추었다. 패널은 차량 안전성 개선과 CO₂ 배출 감소라는 목표가 제20조 (b) 및 제20조 (g)의 범위 내에 있다고 판단했지만, 프로그램의 차별적인 측면이 이러한 목표달성에 필요하지 않다고 결론지었다. 또한, 이 프로그램이 EU와 일본에서 수입된 자동차에 비해 MERCOSUR 국가 및 멕시코에서 수입된 제품에 덜 유리한 대우를 제공하는 것이어서 최혜국대우 원칙에 위배라고 판정했다. 이 판결에 따라 브라질 정부는 프로그램을 재조정하거나 다른 방식으로 자동차 산업을 지원해야 했다. ‘INOVAR-AUTO’ 프로그램은 브라질 자동차 산업의 혁신과 환경 성능 개선을 목적으로 하였지만, 비차별 원칙의 국제 무역 규범과의 충돌로 인해 수정되어야 했던 사례이다.

환경 예외 조항을 원용한 또 다른 최신 사례는 2021년 EU의 팜유(Palm Oil) 케이스이다. EU는 2019년 재생 가능 에너지 지침(REC II)을 개정하여, 2030년까지 EU의

에너지 사용에서 높은 탄소배출을 일으키는 바이오 연료의 사용을 점진적으로 줄여가기로 정했다. 팜유 바이오 연료가 타깃이 되었다. 이 결정은 주로 인도네시아와 말레이시아와 같은 주요 팜유 수출국들에 영향을 미쳤다. 이들 국가는 EU의 결정이 무역 차별이며 WTO 규정에 위배라고 주장했다. EU는 열대 우림의 파괴와 기후 변화 촉진, 생물 다양성의 손실을 방지하려는 조치라고 주장했다. EU는 환경 예외 조항을 원용했다. 환경적 이유로 인해 팜유의 사용을 제한하는 것은 제20조에 의거한 정당한 조치라는 것이다. 인도네시아는 EU의 재생가능 에너지 프레임워크인 재생 에너지 지침과 관련된 위임규정 등 WTO의 기술장벽무역협정(TBT)⁴⁷⁾과 보조금 협정을 위반한다고 주장했다. 이들 조치가 무역의 불필요한 장애물을 생성하고, 과학적 증거 및 관련 국제 표준에 의존하지 않으며, 수량적 제한을 부과하고, EU에 의한 법률의 균등하고 공정하며 합리적인 관리를 보장하지 않는다는 것이 주장의 핵심이다. 말레이시아도 EU가 부과한 조치들이 TBT 협정과 보조금 협정에 위배라고 주장했다. 이들 조치에는 EU의 재생 에너지 목표, 토지이용 변화에 따른 간접적인 영향 (Indirect Land Use Change; ILUC) 위험도를

47) Technical Barriers to Trade: 국가 간의 서로 다른 기술규정과 표준 등으로 인해 무역에 장애가 발생하는 것을 포괄적으로 일컫는 것으로, 대표적인 비관세장벽 중 하나이다. (KDI 경제정보센터)

평가하는 기준, 그리고 지속 가능성 및 온실가스 배출 절감 기준이 포함되어 있었다. 최종 판결은 아직 내려지지 않았다. EU는 환경의 지속 가능성에 중점을 두고 있는 반면, 주요 팜유 생산국인 말레이시아는 수출에 대한 위협으로 간주하고 있다. 말레이시아는 EU의 제한이 팜유 산업에 불공정하게 영향을 미치며, 경제에 중대한 영향을 미친다고 보는 것이다. 이 사례는 재생 에너지 정책과 무역 규범 간의 긴장, 특히 환경 보호를 위한 조치와 WTO 규정 간의 관계에 대한 중요한 논쟁을 제기한다. 이와 유사하게 EU의 CBAM과 미-EU GSSA는 환경 보호를 목표로 하면서도 개도국의 기존 산업에 대한 위협이 되는 차별적인 조치로 작용하고 있다. 개도국과 선진국 간의 갈등 유발 요인이 되고 있다.

라. GATT 제21조 안보상의 예외 합치성

CBAM과 GSSA는 GATT 제21조 안보상의 예외가 원용될 부분이 있다. 안보상의 예외는 국가에 자국의 무역 제한 조치가 국가안보에 부합함을 판단할 권한을 준다. 예를 들어, 기후 변화는 전 세계적으로 안보에 큰 영향을 미칠 수 있다. 극한 기후 현상, 해수면 상승, 자연재해로 인한 대량

난민은 안보 문제로 전이된다. 세계은행의 2050년까지의 분석에 따르면, 기후 변화로 인한 대규모 이주가 예측된다. 동아시아 및 태평양 지역에서는 4,900만 명, 남아시아에서는 4,000만 명, 북아프리카에서는 1,900만 명, 라틴 아메리카에서는 1,700만 명, 동유럽 및 중앙아시아에서는 500만 명이 이주할 것이 예상된다. 가장 심각한 상황은 사하라 이남 아프리카이다. 8,600만 명의 기후 관련 이주민 발생이 전망된다.⁴⁸⁾ 안보상의 예외 조항은 국가가 자국의 안보와 관련된 문제에 대해 주권적인 판단을 행사할 수 있도록 하는 원칙이다. 따라서 국가는 기후 변화를 국가안보와 연관해 판단하여 안보 예외 조항을 적용할 수 있다. 관련한 분쟁 사례로는 ‘러시아-교통수단 제한조치’⁴⁹⁾가 있다. 러시아는 우크라이나와의 분쟁 상황에서 우크라이나로부터 또는 우크라이나를 경유하는 특정 교통수단의 이동을 제한했다. 우크라이나는 러시아의 조치가 WTO의 최혜국대우 및 내국민대우 원칙을 위반한다고 주장했다. 러시아는 GATT 제21조에 명시된 안보상의 예외 조항에 따라 정당화된다고 주장했다. WTO 패널은 2019년 러시아의 조치가 안보상의 예외 조항에 부합한다고 판단했다. 이는 WTO 역사상 제21조가 적용된

48) Andrew R. Hoehn and Thom Shanker, “Climate security is national security”, Rand Corporation, 2023.06.30

49) DS512: Russia—Measures Concerning Traffic in Transit

몇 안 되는 사례 중 하나이다. 안보상의 예외 조항이 원용된 판례는 상대적으로 드물다. 이 때문에 명확한 기준을 파악하기가 어렵다. 안보 문제는 성격상 그 국가의 재량적 판단에 달려있어 자의적이다. 미국은 2019년 트럼프 행정부 때 무역확장법 제 232조에 근거하여 철강과 알루미늄, 자동차에 대한 수입 제한조치를 취할 때 안보상의 예외를 원용했다.⁵⁰⁾ 중국은 물론 전통 우방인 무역 상대국에 대한 경제적 압박 수단으로 활용했다. 국가안보라는 목적성이 존재하면 보호무역 조치가 남용될 소지가 있다는 것을 보여주었다.⁵¹⁾ 그래서 이 조항은 신중하고 제한적으로 사용되어야 한다. 예외 조항들로 인한 합치성의 여부는 해석의 여하에 따라 논란의 여지가 다분하다. 실제로 이러한 주장이 WTO의 분쟁 해결 기구에서 어떻게 판단될지는 아직 불확실하다.

4. 보조금 및 반덤핑 관련 이슈

가. 보조금 협정상 보조금 이슈

보조금 협정의 제1조를 보면, 보조금은 정부 또는 정부 지시에 따라 특정 기업에 제공되는 금전적 기여, 수익의 감소, 또는 수입을 증대시키는 조치로 정의된다. 특정

한 이익을 받는 기업이나 산업부문에 제공 경우에만 보조금으로 간주한다. 보조금 협정의 제18조는 자발적 약속(Undertakings)에 관한 것이다. 특정 보조금이 부정적인 영향을 미치는 것으로 판단될 경우, 보조금을 제공하는 국가는 수입국과 협상을 통해 해당 보조금을 제거하거나 수정하는 방안을 제시할 수 있다. 협상에 실패하면 수입국은 상계조치를 취할 수 있다.

CBAM은 유럽산업의 경쟁력에 이점을 제공하는 결과를 초래하여 보조금과 유사하다는 주장이 나온다. 보조금 협정의 핵심 요소 중 하나는 ‘특정성’이다. 보조금은 특정 기업, 산업 또는 그룹에 한정되어야 용인된다. 그렇지만, CBAM은 특정한 산업이나 기업 전체를 우대하는 것으로 간주할 수 있다. 특정성 원칙에 위반될 소지가 있다. 보조금 협정에 따르면, 보조금이 무역을 왜곡하거나 국제 무역에서 부당한 경쟁을 초래하는 경우 문제가 된다. CBAM이 EU 내의 기업에는 이점을 주면서 다른 국가의 수출상품에 불이익을 주게 되면, 이는 무역 왜곡으로 간주할 수 있다. 보조금 협정은 보조금이 무역에 부정적 영향을 미칠 경우, 해당 보조금을 받는 수출상품에 대해 상대국은 상계 관세 조치할 수 있다

50) 장성길, “국가안보 측면에서의 투자분쟁 검토 및 대응 방안 모색”, 통상법률, 2021

51) 이효영, “경제안보의 개념과 최근 동향 평가”, 국립외교원 외교안보연구소, 2022.04.14

록 규정하고 있다. WTO의 보조금 및 상계 관세 조치 협정은 정부가 특정 산업이나 기업들에 제공하는 재정적 이점을 규제한다. GSSA의 일환으로 어떠한 형태의 금전적 지원이나 이점이 제공되는 경우, 보조금 협정에 따라 다른 회원국들이 불공정한 보조금으로 간주할 여지가 있다. 한편, EU로의 수출국이 환경 비용을 고려하지 않은 물품을 수출하는 것은 보조금 협정 제 1조의 정의에 해당하는 보조금이 아님에도, EU가 이를 보조금으로 간주하여 CBAM을 적용하는 것은 보조금에 대한 상계 관세 조치로 인정이 안 된다.⁵²⁾

한편, CBAM과 GSSA는 특정 산업 또는 기업에 대한 명시적인 지원을 제공하지는 않지만, 이들 기제의 구조가 특정 국가나 기업에 더 유리하게 작용할 수 있다. 예를 들어, 자국 내에서 이미 엄격한 환경 규제를 적용받고 있는 기업들은 CBAM과 GSSA 하에서 추가적 영향을 비교적 덜 받을 수 있다. 보조금 협정은 특정 종류의 보조금을 ‘허용보조금’으로 분류하여 무역 왜곡 효과를 발생시키지 않는 범위 내에서 인정하고 있다. 다만, 이러한 허용보조금은 그 요건이 엄격하고 복잡하게 설계되어

인정되기 어렵다.⁵³⁾ CBAM이 허용보조금으로 인정되기 위해서는 환경보조금으로 간주되어야 한다. 환경보조금에 대한 요건은 다음과 같다. (i) 일회적이고 비반복적 조치이며 (ii) 적응비용(adaptation cost)의 20% 한정되며 (iii) 기업이 전적으로 부담해야 하는 지원 대상 투자의 대체 또는 영업비용을 보전하지 않으며 (iv) 기업의 공해 오염 감축 계획에 직접 연계되고 그에 비례하며, 달성될 수 있는 제조비용의 절감을 보전하지 않고, (v) 새로운 설비 또는 생산 공정을 채택할 수 있는 모든 기업이 이용 가능해야 한다.

나. GATT 제6조 반덤핑 이슈

CBAM은 GATT 제6조 및 제6조 시행 협정의 제2조에서 설명하는 덤핑의 정의와도 맞지 않는다.⁵⁴⁾ 제6조는 덤핑과 부정적 보조금에 대한 일반적인 원칙을 다룬다. 덤핑은 특정 상품을 정상적인 가치보다 낮은 가격으로 수출하는 행위이다. 이 조항은 덤핑이나 부정적인 보조금으로 인해 국내 산업에 해를 끼치는 경우, 해당 국가가 반덤핑 또는 상계조치를 취할 수 있다는 원칙을 규정하고 있다. 제6조 시행 협정의

52) Joachim Englisch and Tatiana Falcão, “EU Carbon Border Adjustments and WTO Law, Part one”, Environmental Law Institute, 10862-10863, 2021

53) 안덕근, “WTO 보조금 협정 연구”, 법무부 국제통상법률지원단 연구총서, 2003.10

54) Englisch supra note 52

제2조는 덤핑의 정의에 관한 조항이다. 덤핑 가격과 일반적인 시장 가격 간의 비교, 덤핑 여부의 판단 기준, 그리고 덤핑의 정도를 어떻게 측정해야 하는지에 대한 지침을 제공한다. 반덤핑 협정은 불공정한 무역 관행을 규제한다. 무역 상대국이 물품을 저렴하게 판매하여 국내 산업에 손해를 입히는 행위를 제한한다. 물품을 그것의 정상 가치 이하로 판매하는 것은 덤핑으로서 금지한다. CBAM은 상품의 가격에 추가 비용을 부과함으로써, 덤핑으로 간주할 가격 왜곡을 초래할 수 있다. 이는 해당 비용이 특정 국가들의 수출에만 적용되어 그들의 경쟁력을 해치는 경우 더욱 문제가 된다. 또한, 수출 가격은 탄소 제한이 있는 국내 가격이나 탄소의 사회적 비용을 내재화하는 이상적인 시장 가격과 비교되지 않는다. 그것들은 수출국 자체의 정상 가격과 비교된다.⁵⁵⁾

아울러 피해판정은 명백한 증거(positive evidence)에 기초하여야 하며 (i) 덤핑수입 물량 및 덤핑수입품이 동종 상품의 국내 시장 가격에 미치는 영향 및 (ii) 동 수입품이 이러한 상품의 국내 생산자에 미치는 결과적인 영향에 대한 객관적인 검토(objective examination)를 포함해야 한다.⁵⁶⁾

실질적인 피해와 인과관계를 증명하는 것은 복잡하고 어려운 과정이다. CBAM과 GSSA와 같은 새로운 무역 조치에 적용될 때 더욱 그러하다. 피해 입증을 위해서는 산업의 상태에 영향을 미치는 제반 관련 경제적 요소를 먼저 고려해야 한다. CBAM과 GSSA는 전통적인 무역 조치와 다르게 작동하므로, 이러한 지표들을 효과적으로 적용하고 측정하는 것은 더욱 복잡하다. 인과관계의 증명은 또 다른 난제이다. EU 측에서 실질적인 피해의 원인이 되는 요소가 다양하고, 덤핑과 직접적인 인과관계를 설정하기 어렵다. 예를 들어, CBAM은 탄소 배출량과 관련된 비용을 반영하려 하지만, 이러한 비용이 특정한 경제적 피해와 직접 연결된다는 것은 증명하기 어렵다.

CBAM 및 GSSA는 이러한 반덤핑 조치와 충돌하여 법적 분쟁이 발생할 수 있다. 덤핑 관련 또 다른 법리적 쟁점은 제품의 가격이 어떻게 결정되는지에 관한 것이다. CBAM 및 GSSA는 탄소 배출량, 환경 지표를 고려하여 제품 가격을 결정하거나 조절하는 메커니즘을 도입할 수 있다. 이로 인해 다른 국가의 철강 산업과의 경쟁에서 불공정한 이점을 얻을 수 있으며, 이것이 반덤핑 관련 법적 분쟁을 초래할 수 있다.

55) Joost Pauwelyn, “Carbon Leakage Measures and Border Tax Adjustments under WTO Law”, Research Handbook on Environment, 2012

56) 외교부 다자통상국 세계무역기구과, “[최근동향] WTO 반덤핑 협정 개요”, 2007.12.13

결국, GSSA와 CBAM은 WTO 보조금 협정과 반덤핑 협정에 반하는 정책으로서 WTO에 합치되기 위해서는 GATT 제20조 환경 예외나 제21조 안보상의 예외에 의거해 예외로 인정받는 경우일 수밖에 없다. 그러나 환경 예외와 안보상의 예외는 국제 무역협정에서 예외적으로 허용되는 상황들이다. 그 적용은 엄격하고도 제한적이다. 이러한 조항들은 남용을 방지하고 무역 자유화의 기본 원칙을 유지하기 위해 설계되었으나, 실제 적용 시 명확성 부족과 증명의 어려움이 존재한다. 환경 예외의 경우, 그 조치가 환경에 미치는 긍정적 영향과 최소한의 무역 제한을 입증해야 한다. 안보상의 예외는 국가안보에 필수적임을 증명해야 하는데, 이는 주관적 판단의 여지가 있어 복잡하다. 국제 무역법에서 예외 조항의 적용이 국제 사회의 이익을 반영하고, 무역의 원칙과의 조화를 위한 중요한 과제임을 시사한다.

IV. GSSA와 EU CBAM의 국제적 영향

1. 주요 국가별 대응 및 영향

가. GSSA에 대한 주요 국가의 대응 및 영향

(1) 한국

2022년 2월 러시아가 우크라이나를 침공한 이후 EU가 러시아산 철강 수입을 금지한 결정은 한국의 철강 산업에 새로운 시장에 진입할 기회를 제공했다. 지정학적 긴장 상황이 유럽 시장에서의 경쟁 우위를 강화하는 계기가 되었다.⁵⁷⁾ 2022년 한국 철강 업체들의 유럽 수출은 전년 대비 20.4% 증가하여 약 48억 USD에 달했다는 점이 이를 증명한다.⁵⁸⁾ 2023년 4월, 산업통상자원부는 WTO 규정과 일치하는 체계의 설계를 위해 노력하고, 비슷한 입장인 일본, 영국, 호주 등과 같이 GSSA의 가입을 적극적으로 추진하기로 한 바 있다.⁵⁹⁾ 그러나 영국 철강업계는 EU와 ETS 연계 방안 등 양자적으로 해결점을 쉽게 찾으려고 하고 있다. 한국은 미 케네디 행정부 당시 타국의 희생 위에 자국의 경기 회복을 도모하는 ‘근린공핍화 정책(beggar-thy-neigh-

57) 강용구, “그린 보호무역주의’ 본격화, 국내 철강업계 영향은”, The Bell 자본시장 미디어, 2023.05.17

58) Ibid.

59) Ibid.

bor policy)’이⁶⁰⁾ 공멸을 부르는 부작용을 상기하여 장기적인 관점으로 접근할 필요성이 있다.

(2) 일본

미 트럼프 대통령이 2018년 3월 무역확장법 제232조에 의거 강철 수입품에 대해 25%의 글로벌 관세 및 알루미늄 수입품에 대해 10%의 관세를 부과하자 캐나다, EU, 그리고 멕시코를 포함한 여타 피해국들은 미국산 제품에 대한 보복 관세를 부과로 대응했다. 그러나, 일본은 보복 조치를 하지 않았다. 일본은 미-EU 간의 GSSA 추진으로 인해 자국 내 생산업체들이 지속할 수 없는 불리한 위치에 놓였다고 주장한 뒤, 2021년 1월 국내 산업의 보호와 국제 무역 환경에서의 공정성 확보를 위해 미국과의 무역협정 재협상을 추진했다. 일본 정부는 미국의 관세 조치가 국제 무역 규칙에 위배라고 주장하며, 이로 인한 경제적 손실에 대한 보상과 더불어 불공정한 무역 장벽 해소를 적극적으로 요구했다. 이 과정에서 미국과 일본 사이의 무역 관계는 기존의 동맹 관계의 범주를 넘어 서

로의 경제 이해를 조율하고, 상호 이익을 추구하는 더 폭넓은 협력의 장으로 발전하게 되었다.⁶¹⁾

미-일 협정에 따르면, 2022년 4월 1일부터 미국은 일본에 매년 최대 125만 메트릭 톤의 철강을 관세 없이 수출할 수 있는 저율관세할당물량(TRQ)을 실시하며, 이때 수출되는 철강은 일본 내에서 “용해 및 주입”되어야 한다. 이를 초과하여 수출되는 일본 철강에 대해서는 미국이 25%의 종가세를 부과하게 된다. 그 조건들이 GSSA와 유사하지만, 몇 가지 주목할 만한 차이점들이 있다.⁶²⁾ 가장 분명한 차이점은 미-일 협정이 알루미늄 제품에 대해서는 다루지 않는다는 것이다. USTR에 따르면, 일본이 비시장경제 국가에서 오는 알루미늄을 보장할 의향이 있다면, 미국은 협정을 확장하여 알루미늄을 포함하는 것에 대해 개방적인 태도를 보이게 된다. TRQ 제품 할당은 2018-2019년의 역사적 기간을 기준으로 산정된다. 이는 2015~2017년을 기준으로 한 미-EU 협정과는 달리, 2018년 제232조의 철강 관세 시행 이후 미국으로의 철강 수출이 급격히 감소했기 때문에, 실질적으

60) 다른 나라의 경제를 희생시키면서 자국의 이익을 추구하는 정책이다. 대공황 당시 영국을 시작으로 상당수의 국가들이 금본위제를 폐지하고 경기 부양을 위해 자국 통화가치의 평가절하 정책을 실시하였다. (이명환, “근린공평화정책 다시 되풀이 되나?”, 한국금융연구원, 2013.03.30)

61) Douglas J. Heffner, et al., “U.S. and Japan Accord to Ease Section 232 Steel Tariffs”, Faegre drinker, 2022.02.10

62) Ibid.

로 더 낮은 TRQ를 초래한다. 또한, 미-EU 협정에서는 제232조 제외 대상에 해당하는 수입 제품이 TRQ에 포함되지 않을 것을 명시적으로 언급했다. 그러나 미-일 협정에는 이러한 언어가 포함되어 있지 않다.⁶³⁾ 따라서 일본은 이미 미국과의 철강·알루미늄에 대한 협의를 어느 정도 이루어져 있는 상태이기 때문에 GSSA에 대한 영향은 한국보다 나은 것으로 판단된다.

(3) 중국 및 인도

GSSA의 주요 목적 중 하나는 철강 산업의 탄소 감축이다. 이는 중국과 인도와 같은 주요 생산 국가에서의 생산 방식과 에너지 사용에 큰 변화를 요구하게 된다. 이 국가들이 협정을 수용하고 실행한다면 전 세계적인 온실가스 배출량을 줄이는 데 중요한 역할을 할 수 있지만, 이에선 자본 투자와 기술 혁신이 필요하다. 중국과 인도가 철강생산 1, 2위 국가인 점에서 GSSA의 기준을 충족하기 위한 산업 내 변화는 경제적 비용을 수반한다. 이는 생산 비용의 상승, 철강 가격의 변동 및 국제 시장에서의 경쟁력에 영향을 미친다. 노동 시장에도 파장이 있어, 일부 분야에서는 일자리 감소가 발생할 수 있다.

GSSA에 참여하거나 자체적인 환경 기

준을 채택함으로써 중국과 인도는 국제 사회에서의 입지를 강화할 수도 있다. 이들 국가가 지구 환경 보호에 대한 전 세계적인 노력에 기여하고 있다는 강력한 신호를 보낼 수 있다. 다른 국가들에게도 비슷한 조치를 취할 것을 촉구할 수도 있다. GSSA는 청정 기술개발에 대한 투자를 촉진할 수 있다. 이는 중국과 인도가 기술 혁신 분야에서 더 나아가 협력할 기회를 제공할 수 있다. 이러한 기술은 이들 국가의 철강 산업뿐만 아니라 다른 분야에서도 활용될 수 있다.

나. EU CBAM에 대한 국가별 대응 및 영향

(1) 한국

철강 산업은 고로제철회사, 전기로제강회사, 그리고 가공회사로 구분된다. 첫째, 고로제철회사는 철광석을 기본 원료로 사용하여 고로에서 용강을 추출하고, 이를 철강재로 제련한다. 둘째, 전기로제강회사는 철 스크랩(고철)을 재활용하여 전기로를 통해 철강재를 생산한다. 셋째 유형은 가공회사이다. 고로제철회사나 전기로제강회사에서 생산한 반제품을 추가 가공하여 최종 제품을 생산한다.⁶⁴⁾

63) Ibid.

64) 강용구, supra note 57

고로제철회사에서는 탄소배출이 상대적으로 많이 발생한다. 이에 따라, 포스코와 현대제철과 등 국내 기업들은 2050년까지 수소 기반 제철 기술을 포함한 탈 탄소 제철 기술 도입을 계획하고 있다. 단기적으로는, 전기로의 신설 및 확장으로 CBAM에 대응하는 방안을 모색하고 있다. 그러나 이러한 전환은 초기 투자비용에다, 운영 및 원료 비용 증가를 초래하며, 최종 제품 가격 상승으로 이어질 것이다.⁶⁵⁾ 전기로제강회사인 동국제강과 세아그룹의 경우, 탄소배출이 상대적으로 적어 초기 투자비용은 낮지만, 원료비용이 증가하여 제품 가격에 반영될 가능성이 크다.⁶⁶⁾ 반면, 가공회사들은 탄소배출의 압력이 적으나, 원료 비용의 상승에 따른 경제적 부담을 겪을 것이다. 이로 인해 산업 전반에서 원가 상승 압력이 작용하여 최종 소비자에게로 과급이 된다.⁶⁷⁾

EU의 CBAM 정책으로 인한 환경적, 경제적 부담은 국내 철강 산업은 물론 소비자 와 관련 산업에도 영향을 미칠 것이다. 산업 구조의 변화와 함께 다양한 도전을

야기할 것으로 전망된다. 2023년 2월, 산업 통상자원부는 「저탄소 철강생산 전환을 위한 철강 산업 발전 전략」을 발표했다. 원료-공정-제품-수출로 이어지는 철강 밸류체인에 걸쳐 2030년까지 ① 철 스크랩 산업생태계 구축 ② 세계 최초 수소유동환원 기술개발 ③ 친환경 선박용 고풍간강 밸류체인을 완성하는 것을 목표로 한다.⁶⁸⁾ 미국에 대해서는 대미 철강 수출쿼터 소진율을 극대화하는 방향으로 쿼터제 운영방식을 개선하고, 중동, 인도, 아세안 등 신흥시장에 대해서도 대형 수주기회 발굴, 무역 장벽 완화 등을 위한 관련 FTA 협상 및 아웃리치를 지속할 계획을 내놓았다.⁶⁹⁾

(2) 일본

일본은 모든 시나리오에서 EU로의 철강 수출을 늘릴 수 있다. 일본은 철 및 강철 생산이 다른 지역에 비해 상대적으로 더 에너지 효율적이다. 그래서 유럽 수입업체들은 중국이나 인도로부터의 수입보다 일본으로부터의 수입에 더 낮은 CBAM 가격을 지불할 것이다.⁷⁰⁾ 일본은 다른 모든 지

65) Ibid.

66) Ibid.

67) Ibid.

68) 김남규, “정부, ‘저탄소 철강생산 전환을 위한 철강산업 발전전략’ 발표”, 대한뉴스, 2023.02.16

69) Ibid.

70) Camille Van der Vorst, Sandra Rousseau, “Japan’s reaction to the EU’s carbon pricing policy-an economic-environmental analysis”, Leuven Centre for Global Governance Studies, 32-34, 2022.12

역으로의 철강 수출을 감소시킬 수도 있다. 이는 일본의 수출에서 그 우선순위의 변화와 관련이 있을 수 있지만, EU가 아닌 지역에서의 경쟁 증가의 결과이기도 하다. 중국, 인도 등 상대적으로 더 에너지 집약적인 생산을 가진 지역의 수출업체들은 유럽 수입업체들로부터의 수요 감소에 직면하고 있으며, 대안 수출 시장을 찾게 될 것이다. 이는 이러한 새로운 시장에서의 경쟁 증가로 이어진다.⁷¹⁾

일본이 EU로의 CBAM 대상 제품 수출을 증가시키는 동안, CBAM 대상 제품의 자국 내 공급은 일본이 EU와 기후클럽⁷²⁾을 형성하는 경우를 제외하고는 감소한다. 게다가, CBAM에 간접 배출의 포함은 직접 배출만을 기반으로 한 CBAM에 비해 CO₂ 배출에 별다른 차이를 가져오지 않는다. 그러나 간접 배출이 포함된 CBAM은 일본이 자체 탄소 가격을 인상하지 않는 경우, 일본의 후생을 더욱 크게 향상할 것이다. 간접 배출의 포함은 다른 지역에 비해 일본 수입에 대한 낮은 CBAM 가격으

로 인해 유럽 수입업체들에 일본으로부터의 수입수요를 증가하게 한다.⁷³⁾ 경제적 관점에서 일본이 EU의 CBAM으로부터 염려할 것이 별로 없다. 일본의 주요 철강 회사인 일본제철, JFE, 고베제강은 고로에서의 CO₂ 배출을 감소시키기 위해 혁신적인 접근을 취하고 있다. 2008년부터 이들은 신에너지·산업기술종합개발기구(NEDO)에 위탁해 ‘COURSE 50’(CO₂ Ultimate Reduction System for Cool Earth 50) 프로젝트를 진행 중이다. 이 프로젝트의 목표는 기술의 결합을 통해 철강 생산 과정에서 배출되는 CO₂를 획기적으로 줄이는 것이다. 수소환원 기술을 이용하여 10%의 탄소 절감을, CO₂ 분리·회수기술을 통해 추가로 20%를 줄이려고 한다. 전통적인 고로 방식보다 약 30%의 탄소 절감 효과를 기대할 수 있게 된다.⁷⁴⁾ 이는 일본이 자유무역의 옹호자로서 국제적 지위를 손상할 위험을 무릅쓰고 보복 관세를 설치할 이유가 거의 없음을 의미한다.⁷⁵⁾ 일본은 이미 기술적으로나 국제 협력관계로나 CBAM에 대비가 되어 있기 때문에 친환경적으로 경쟁력이 높

71) Ibid.

72) 독일의 주도로 2050 탄소 중립 달성과 파리협정의 1.5°C 목표달성을 효과적으로 이행하기 위해 G7 국가를 중심으로 더 적극적인 제도적 장치의 도입과 협력을 추진하는 복수국간 협력체 (이주관·김민성, “다자적 기후클럽 확대 논의 동향과 시사점”, 대외경제정책연구원, 2023.07.24)

73) Van der Vorst, supra note 70

74) 이종형, “[이종형의 철강비전] 1편. 코앞으로 다가온 탄소국경세와 철강사들의 대응”, 포스코 뉴스룸, 2023.11.22

75) Van der Vorst, supra note 70

은 일본 제품 수요 증가로 이어져 오히려 이익을 보는 것으로 볼 수 있다.

(3) 중국

세계 철강생산의 절반, 이산화탄소 배출의 30%를 차지하고 있는 중국은 2060년 탄소 중립(Net Zero) 글로벌 어젠다에 합류했지만, 중국 국가발전개혁위원회(NDRC)는 2021년부터 증산 금지라는 생산 규제 외에는 별다른 조치를 하지 못하고 있다.⁷⁶⁾

CBAM은 에너지 집약적 산업에 파장이 중대하다. 철강, 알루미늄, 비료, 시멘트, 정유, 제지, 유리 및 화학 산업을 포함한다. 중국의 2020년 EU 수출은 약 3,913.4억 USD이다.⁷⁷⁾ 이러한 경제적 연계성의 맥락에서 볼 때, CBAM은 불가피하게 중국의 EU로의 수출에 영향을 줄 것이다. 2020년 중국의 주요 산업 분야에서의 EU 수출을 보면, 철강 37.56억 USD, 알루미늄 13.64억 USD, 비료 0.67억 USD, 시멘트 0.03억 USD이다.⁷⁸⁾ 이 네 분야의 총 수출액은

51.9억 USD로, 대 EU 전체 수출의 1.33%를 차지하고 있다.⁷⁹⁾ 이 수치는 단기적 관점에서는 유의미한 영향을 미치지 않을 수 있으나, 장기적으로는 산업에 상당한 영향을 미칠 가능성이 제기된다.⁸⁰⁾

나아가, EU로 수출되는 제품의 탄소 배출량은 철강에서 761만 톤, 알루미늄에서 313만 톤, 비료에서 13만 톤, 시멘트에서 1만 톤으로 총 1,088만 톤에 이른다. 이는 수출 제품의 비용 상승을 초래할 것이다.⁸¹⁾ 또한, CBAM 규정은 수입업체가 그들의 상품의 탄소배출을 보고할 것을 요구하고 있다. 초기에는 직접 배출에 초점을 맞출 수 있으나, 추후 간접 배출까지 고려할 수 있는 여지가 있다. 이러한 변화는 중국 기업의 EU 시장 내에서의 경쟁력에 부정적인 영향을 미치며, 상업적 전략의 재평가를 요구하게 될 것이다.⁸²⁾ 중국은 CBAM으로 인해 심각한 위기를 겪을 것으로 예상된다. 철강을 비롯한 여러 산업의 구조를 EU의 기준에 맞게 변화시키려는 중국 정부의 대책 마련과 함께, 국제 협

76) 이종형 supra note 74

77) 박재현, “EU탄소국경조정에 대한 중국 정부와 기업의 대응방향 및 시사점”, 중국전문가포럼 CSF, 2022.06.23

78) UN Comtrade

79) 박재현 supra note 77

80) Ibid.

81) Ibid.

82) Ibid.

력 강화가 절실할 것으로 보인다.

(4) 인도

인도는 2019년부터 2021년 동안, 연평균 국가 총수출의 14.64%를 EU로 보냈다. 그렇지만, 같은 기간 CBAM 부문이 인도 총수출에서 차지하는 비중은 평균 6.51%에 불과하다.⁸³⁾ 중국, 튀르키예, 러시아, 우크라이나보다 훨씬 적다. 특히, 인도의 전력, 시멘트, 비료, 철강과 알루미늄의 대 EU 수출은 총수출의 평균 1.3%이다.⁸⁴⁾ 따라서, CBAM이 이러한 다섯 가지 고탄소 제품에만 적용된다면, 총수출량의 관점에서 볼 때 인도에 미치는 영향은 제한적일 것이다. 그러나 인도의 EU 수출을 고려하면 인도 수출의 50% 이상이 CBAM 제안에 포함되어 인도의 유럽 수출에 타격을 줄 것이다.⁸⁵⁾ 세부적으로 철강과 알루미늄 부문이 EU로의 인도 수출에 CBAM이 미치는 영향이 가장 크다. 2019-2021년 EU로의 총수출에 대한 철강 수출 비율이 평균 7.4%이다. 동일 기간 EU로의 총수출에 대한 알루미늄 수출 비율은 평균 1.6%이다.

비료의 수출 비중은 0.0007%로 미미하다. 시멘트와 전력의 수출은 전혀 없었다.⁸⁶⁾

탄소강도 측면에서 인도 제품은 석탄이 전체 에너지 소비를 지배하기 때문에 EU 및 많은 다른 국가들보다 훨씬 높다. 인도 석탄부(Ministry of Coal)에 따르면 석탄 발전 비중은 75%에 가깝다. 이는 EU(15%)와 전 세계 평균(36%)보다 훨씬 높다.⁸⁷⁾ 따라서 철강과 알루미늄의 직접적 및 간접적 배출은 더 높은 배출이 더 높은 탄소 관세로 해석될 수 있어 인도로서는 주요한 우려 사항이다.⁸⁸⁾

또한, CBAM은 측정-보고-검증(Monitoring-Reporting-Verification)과 같은 증가한 규정 준수비용 측면에서 유럽 시장으로 수출하는 산업에 도전적이다. CBAM의 현재 범위는 몇 가지 부문으로 제한되어 있을 수 있지만, 앞으로 정제 석유 제품, 유기 화학 물질, 제약 제재, 섬유 등 다른 부문으로 확장될 가능성이 있다. 이러한 제품들은 EU가 인도로부터 수입하는 상위 20개 상품을 구성하고 있어서⁸⁹⁾ 인도 수출에 부정

83) Aishwarya Pathak, "Impact of carbon border adjustment mechanism on India", Times of India, 2023.01.28

84) Ibid.

85) Ibid.

86) Ibid.

87) Ibid.

88) Ibid.

89) Eurostat

적인 영향을 미칠 수 있다. 더욱이 인도에는 국내 탄소 가격 책정 제도가 없어 수출 경쟁력이 더 큰 위협에 처해 있다. 이러한 시스템이 있는 다른 국가들은 더 적은 탄소세를 납부하거나 면제를 받을 수 있을 것이다.⁹⁰⁾

2. 국제적 분쟁 및 협력의 가능성

2015년 12월 전 세계 거의 모든 196개 국가가 동의하여 체결한 파리협정(Paris Agreement)은 글로벌 기후 변화에 따른 탄소 감축의 필요성과 의무를 강조하고 있다. 각국은 발전 단계나 동류 국가끼리의 협력을 강화하고, 양자 혹은 다자간에 협의 과정에서 개도국의 입장을 잘 담아내야 했지만, 선진국과 개도국 간의 입장 차는 더욱 심화하고 있다. 한편으로는, 기후 변화 대응의 목표 설정을 높게 하고 규제적 성격의 조치를 해 놓아야 글로벌 공공재인 환경문제를 해결할 유인이 생긴다는 측면에서는 높은 규제가 불가피한 점이 있다. 그러나, 2007년 이후 개도국의 탄소 배출량이 선진국의 배출량을 앞선 통계를 볼

때, 그리고 중국, 인도의 국가적 감축 목표가 여타 선진국보다 그 변동이 미미한⁹¹⁾ 점을 고려할 때, 개도국의 참여를 규제와 협력의 조화를 통해 끌어내는 것이 탄소 감축에 관건이라고 볼 수 있다. CBAM에 대해서는 인도가 WTO 제소 의사를 표명하는 등 이미 개도국 불만이 노출된 상황이다. CBAM과 GSSA가 WTO의 비차별적 원칙에 어긋나는 점이 있어 각국의 이해관계가 갈리는 것이다. 또한, 미국은 CBAM에 대해, EU는 GSSA에 대해 각각 서로 동의하지 못하는 부분이 아직 있다.

그런데 포스코는 2022년 8월 ‘수소환원제철 국제포럼’에서 지난 10년간 기존 탄소용광로 방식에서 탈피해 탄소 중립을 이룰 수 있는 수소환원제철기술 개발 과제를 발표했다. 2022년 7월 말에는 영국 플랜트건설사인 프라이메탈스(Primetals)와 수소환원제철 데모 플랜트 설계에 들어갔다.⁹²⁾ 또한, 이탈리아 엔지니어링 기업인 테노바와 광양제철소에 도입할 콘스틸(Consteel)⁹³⁾ 방식의 아크로 전기로 설비 공급계약을 맺었다.⁹⁴⁾ 한국은 ETS 운영의 경험 축적과

90) Pathak supra note 83

91) 이대호, “Understanding the Climate Change Regime: The Promises and Problems of the Paris Agreement”, CSDLAP, 2023.11.04

92) 이종욱, “포스코형 수소환원제철 기술 ‘2050 탄소중립’ 선도한다.”, 경북일보, 2022.08.25

93) 일반적인 전기로로서 전기로 원료인 철 스크랩을 컨베이어를 통해 연속 자동 장입시키며, 철 스크랩이 전기로 입구에서 예열되어 전기로 전력원 단위를 절감시키는 설비(스틸데일리, 2011.10.28)

94) 김세움, “포스코, 伊 테노바와 전기로 설비 공급계약 체결…2025년 말 생산 개시”, 페로타임즈, 2023.06.08

수소환원제철 등의 기술개발 투자와 협력 등 비교적 유리한 위치에 놓여있다. CBAM과 GSSA가 한국에 끼치는 영향은 부정적이지만은 않을 것이다.

V. GSSA와 EU CBAM의 비교 분석 및 시사점

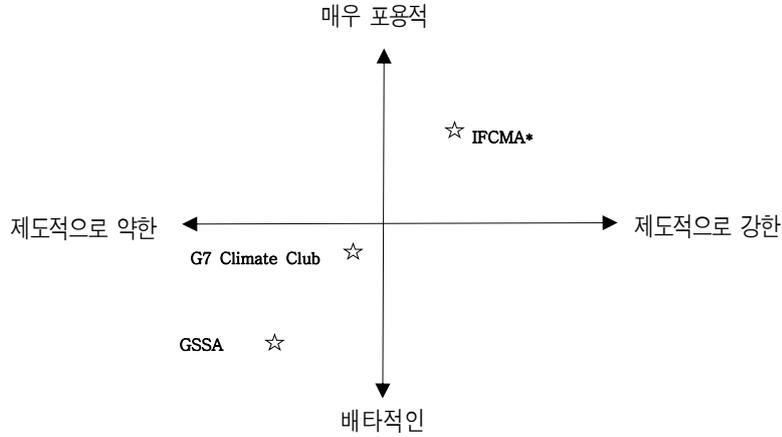
1. GSSA와 EU CBAM의 유사점 및 차이점

GSSA와 CBAM은 모두 기후 변화 문제에 대응하기 위한 국제적 노력의 일환임을 내세운다. 각각의 목표와 접근 방식에서 유사점과 차이점이 있다. 이는 각 메커니즘의 효과성과 영향력을 이해하는데 중요한 요소이다. 유사점으로는 두 기제 모두 환경을 보호하며, 탄소배출 감소를 겨냥하고 있다. 지구 온난화 방지와 기후 변화에 대한 글로벌 대응 강화이다. 탄소 고배출 산업, 특히 철강 산업의 탄소 강도를 줄이려는 노력을 공유한다. 이는 철강 생산 과정에서 에너지 효율성 향상과 재생 가능 에너지 원천의 활용 증가를 통해 이루어진다.

차이점이라고 하면, 구현 메커니즘이 다르다. GSSA는 철강 산업의 글로벌 참여자들 사이의 협약이다. 주로 자발적 탄소 감축 목표 설정과 기술 혁신을 통한 에너지 효율성 향상에 중점을 둔다. 반면, CBAM은 수입 제품에 대한 탄소 가격을 부과함으로써, 지역 내외의 생산자들 사이에 경쟁 조건을 평등하게 하려는 규제 방식을 취하고 있다. 또한, CBAM은 EU의 국경을 넘어 수입되는 상품에 적용되므로, 외부 생산자들에게 직접적인 경제적 영향을 미친다. 그렇지만 GSSA는 글로벌 철강 산업 내의 협력을 통해 간접적인 영향을 추구한다. 아울러 CBAM은 법적으로 구속력이 있는 규제적 조치로서, 준수하지 않을 경우, 법적 책임이 발생한다. GSSA는 미-EU 간의 협정이어서 배타적이지만 상대적으로 유연한 협약이다. 참여자들에게 서로 협력하고 자발적으로 목표를 달성할 것을 촉구한다.

<도표 1>은 GSSA의 포용성 및 제도적으로 약한지, 강한지의 정도를 여타의 유사한 탄소 감축 관련 협의체와 비교한 것이다.

<도표 1> GSSA의 포용성 및 제도적 강약의 정도



출처: Harro Van Asselt, “International Cooperation on Border Carbon Adjustments: Assessing the Options”, 2013.10.31
 * IFCMA: Inclusive Forum on Carbon Mitigation Approaches, 2022년 6월 시작, OECD를 중심으로 한 탄소 감축 목표를 지향하는 협의체

<도표 1>은 GSSA가 포용적이지 않으며, 제도적으로 약할 가능성을 보여준다. 이러한 유사점과 차이점을 통해 GSSA와 CBAM이 상호 보완적인 방식으로 기후 변화 문제에 대응하고 있다. CBAM은 경제적 촉진제 역할을 하며, GSSA는 산업 차원에서의 협력과 기술 혁신을 통한 탄소 감소를 목표로 한다.

2. 통상법적 쟁점의 시사점

무역의 비차별성은 WTO 규정의 핵심이다. 국가들이 서로 다른 국가로부터 수입하는 유사한 상품에 대해 차별적인 대우를 하지 않도록 해야 한다. CBAM의 경우, 탄소배출 비용이 포함된 국경 조정 세금은 일부 국가의 수출 상품을 불리하게 만들

수 있다. 이는 국가 간 무역에 대한 차별로 간주된다. 따라서 CBAM이 WTO의 최혜국대우 원칙에 어긋나지 않도록 설계하는 것이 필요하다. GSSA와 CBAM 모두 환경 보호 목적을 명확히 하고 있지만, 이러한 조치가 국제 통상 법률에 부합하는 방식으로 이루어져야 한다. GSSA의 경우, 이 협정을 통해 실행되는 각종 환경 기준이나 규제가 협정 당사국이 아닌 국가들에 불이익을 주지 않아야 한다. 국제 경쟁에서의 공정성을 유지해야 한다. 또한, CBAM이 구현됨으로써 일부 기업이나 국가가 불이익을 받는다면, 그 결과로 시장 왜곡이 초래될 수 있다. 예를 들어, 높은 탄소 비용으로 인해 특정 상품의 가격이 상승하면, 소비자들은 더 낮은 가격의 상품을 선택할 수 있다. 이는 국제 시장에서의 균형을 깨

뜨린다. 특히 탄소 강도가 높은 산업에 영향을 미칠 수 있다. 따라서 이러한 왜곡을 최소화하는 정책 수립이 필요하다. GSSA와 CBAM의 효과적인 실행은 국제적인 협력과 이해관계자 간의 깊은 협의를 요구한다. 특히, 개발도상국들은 이러한 정책 변화에 적응하기 위해 추가적인 지원과 시간이 필요하다. 이에 대한 고려가 반드시 포함되어야 한다.

기후 위기에 직면하여 미국과 EU가 추진 중인 환경 중심의 규제적 성격의 통상 정책은 지속 가능한 철강 제조와 교역이라는 방향 설정에서 불가피하다. 그렇지만, 중국, 인도 등 정책의 타깃이 되는 국가에 대해서도 협력과 중재자적인 활발한 의사소통을 통해 두 기제가 무역 분쟁과 선진국·개도국 간 대립으로 귀결되지 않도록 해야 지속이 가능하다. 이 두 기제는 이해관계국들의 결합한 노력이 있고 나서야 비로소 지속 가능한 철강 산업의 발전과 기후 변화의 글로벌 대응 강화에 이바지할 수 있는 것이다.

VI. 결론

선진국 중심으로 보호무역주의적 경향을 띤 조치가 늘어나고 있다. 이러한 글로벌

정치경제의 불안정성이 글로벌 공급망에 어떠한 파장을 불러일으킬지, 그리고 이로 인해 어떠한 경제적 기회가 열릴지가 주목된다. GSSA와 CBAM 모두 WTO의 기본 원칙에 해당하는 비차별적 조치에 위배될 수 있다. 그러나, 글로벌경제는 저성장과 기후 변화에 대응해 새로운 규칙을 협력하여 만들어 가야 하는 상황에 놓여있다. 한국은 기존의 레버리지를 충분히 활용하되 비교적 준비가 잘되어 있는 일본의 대응 전략을 면밀하게 살펴볼 필요가 있다. 미국과 EU에는 한국 산업계의 역량과 의지를 적극적으로 표명하고 주장을 해가되, 미국, EU의 입장을 추격하기보다 이들의 대척점에 있는 중국과 인도 입장에도 귀를 기울여야 한다. 자발적 참여를 유발하기에는 문제의 성격상 불충분하다. 규제해야 할 것은 선진국과 협의하여 조항을 만들되, 협력할 사안을 충분히 발굴하는 가교역할이 그것이다. 이를 통해 선진국과 개도국의 탄소배출의 역사적 과오차이에 대해 논리적으로 대응할 필요가 있다.

영국은 1971년 탄소배출의 정점을 기록해 ‘넷제로(Net-Zero)’의 목표를 80년 동안에 이루는 긴 시간이 있었던 반면에 한국은 27년 만에 탄소 감축을 이루어야 한다. 출발선 자체가 다르다.⁹⁵⁾ 탄소 감축은 전

95) 이대호 supra note 91

세계의 동참이 필요한 공공재 관리에 해당한다. 중국과 인도 등의 준비가 덜 되어 있는 국가들과도 협력하여 갈등을 최소화하도록 WTO 분쟁 해결 기구 등 역할을 다시 재점검하는 것이 요구되는 이유이다.

미국과 EU는 중국 등 비시장경제국에 대해 공동 관세를 부과하는 안을 협의 중이다. 이는 협상 시한을 늘려 잡은 GSSA와 같은 협정 형태의 일환이다. 2023년 10월 11일 GSSA 임시 협정과 관련해 미국과 EU는 ‘친환경 철강 클럽’에 속하지 않은 국가에 10~25%의 관세를 부과한다고 밝혔다.⁹⁶⁾ 한국은 이와 같은 변화 상황을 모니

터링하면서 새로운 협정을 만들고 제안하는 대열에 들어야 할 것이다. 미·중 경쟁 구도가 장기화하고 코로나19 팬데믹의 종식과 러시아-우크라이나 전쟁, 이스라엘-하마스 전쟁 등 지정학적, 지경학적 요인의 국제 통상적 여파 속에서 더디더라도 다자가 동의할 수 있는 협력 체계를 만들어나가는 것이 빠른 길이다. 강대국 간의 보호무역주의적인 냉혹한 이해 다툼을 한국이 장기적인 관점에서 글로벌 지표(indicator)로 자리매김하는 국가적 역량을 발휘하는 기회로 삼아야 할 것이다.

96) 박현욱, “EU-미국 GSSA, 20일 방향성 잡힐까...국내 철강업계도 촉각”, 스틸데일리, 2023.10.17

참 고 문 헌

국내문헌

강용구, “‘그린 보호무역주의’ 본격화, 국내 철강업계 영향은”, *The Bell 자본시장 미디어*, 2023.05.17

고준성, “미-EU간 GSSA 논의 동향 및 전망”, *월간 철강보* 10월호, 2023.10

기획재정부, 시사경제용어사전, “수퍼301조”(2024.02.14. 방문)<<https://www.moef.go.kr/sisa/dictionary/detail?idx=1564>>

김남규, “정부, ‘저탄소 철강생산 전환을 위한 철강산업 발전전략’ 발표”, *대한뉴스*, 2023.02.16

김민지, “대 EU 수출 CBAM 적용 품목 비중” 연합뉴스, 무역협회, 산업통상자원부, 2023.09.26

김세움, “[무역통계] 철강 수출 3개월 연속 ‘증가세’ …유럽 북미向 실적 견인”, *Ferro Times*, 2023.05.11

_____, “포스코, 伊 테노바와 전기로 설비 공급계약 체결… 2025년 말 생산 개시”, *Ferro Times*, 2023.06.08

김세진, “9월 2주차 국내 ESG 핫클립”, *Impact On*, 2023.09.14

김호철, “탄소국경조정 도입의 WTO 합치성 쟁점: GATT 제2조, 제3조, 제20조”, *통상법률*, 2021

라울리, 찰스 외 2인, *미국 보호무역의 정치 경제학*, 대외정책연구원, 1999

무역협회, “해 넘기는 미·EU 철강협상...급한 불렸지만 내년 미대선 변수”, 2023.12.29

박재현, “EU탄소국경조정에 대한 중국 정부와 기업의 대응방향 및 시사점”, *중국전문가포럼 CSF*, 2022.06.23.

박현욱, “EU-미국 GSSA, 20일 방향성 잡힐까... 국내 철강업계도 촉각”, *스틸데일리*,

2023.10.17

박효민, “EU 탄소국경조정메커니즘(CBAM)의 WTO TBT 협정 합치성- 환경, 기술, 그리고 TBT협정 간 관계 모색”, 법제논단, 2022.02

법무법인 세종 국제통상법 센터, “US vs. India-Solar Cells 사건(DS456, 2016. 10. 14. -상 소기구)”, 국제법판례·통상법 해설 포털, 2022.6.22

설송이, “미국통상법의 주요 내용과 시사점, 무역협회, 2018.07.10

스틸데일리, “[철강기술 심포지엄] 동부제철, ‘콘스틸’ 분진·소음·전극 절손 적어”, 2022. 10.28

안덕근, “WTO 보조금 협정 연구”, 법무부 국제통상법률지원단 연구총서, 2003.10

외교부 다자통상국 세계무역기구과, “[최근동향] WTO 반덤핑 협정 개요”, 2007.12.13

이대호, “Understanding the Climate Change Regime: The Promises and Problems of the Paris Agreement”, CSDLAP, 2023.11.04

이명환, “근린공급화정책 다시 되풀이 되나?”, 한국금융연구원, 2013.03.30

이정민, “미국-EU ‘지속가능한 철강 알루미늄 합의’(GASSA) 동향 및 전망”, Kotra 해외 시장 뉴스, 2023.06.23

이정아, “탄소국경조정의 국제통상법적 분석: EU의 CBAM을 중심으로”, 고려대학교 박사학위 논문, 2023

이종욱, “포스코형 수소환원제철 기술 ‘2050 탄소중립’ 선도한다.”, 경북일보, 2022.08.25

이주관·김민성, “다자적 기후클럽 확대 논의 동향과 시사점”, 대외경제정책연구원, 2023.07.24

이재형, “기후변화상품에 대한 특별대우와 국제통상규범”, 법학연구, 20(2). 29-58, 2010

이천기·박지현·박혜리, “EU 탄소국경조정 메커니즘에 대한 통상법적 분석 및 우리 산업에의 시사점”, KIEP, 2021.07

- 이효영, “경제안보의 개념과 최근 동향 평가”, 국립외교원 외교안보연구소, 2022.04.14
- 인사이드트레이드, “美 빌 캐시디 상원의원, 청정무역 촉진 및 中 대응 위한 ‘해외오염 관세’ 법안 발의”, 무역협회, 2023.11.03.
- 장성길, “국가안보 측면에서의 투자분쟁 검토 및 대응 방안 모색”, 통상법률, 2021
- 포스코 뉴스룸, “글로벌 보호무역주의 확산과 한국 철강 시장”, 2020.08.26.
- 한국무역협회 브뤼셀지부, KBA Europe, “영국 에너지 철강업계, 영국-EU 배출권거래제도 연계 협상 추진 촉구”, 2023.11.07
- 한국수산물무역협회, TRQ(Tariff Rate Quota, 저율관세율할당물량) 제도란?(2024.1.20. 방문)
<<http://www.kfta.net/TRQAuction/Introduce/>>

외국문헌

- Bhagwati, J., *The World Trading System at Risk*, Princeton University Press, 1991
- Englisch, Joachim and Tatiana Falcão, “EU Carbon Border Adjustments and WTO Law, Part one”, Environmental Law Institute, 2021
- Heffner, Douglas J. et al. “U.S. and Japan Accord to Ease Section 232 Steel Tariffs”, Faegre drinker, 2022.02.10
- Hoehn, Andrew R. and Thom Shanker, “Climate security is national security”, Rand Corpration, 2023.06.30
- Internatinal Energy Agency, “Global CO₂ emissions in 2019”, 2020.02.11
- Mehling, Michael, “Adjusting Carbon at the U.S. Border & Some Legal Considerations”, MIT Center for Energy and Environment Policy Research, 2021.03.17
- Office of the United States Trade Representative Executive office of the President, “Fact Sheet: US-EU Arrangements on Global Steel and Aluminum Excess Capacity and Carbon Intensity, 2021.10

- Pathak, Aishwarya, “Impact of carbon border adjustment mechanism on India”, Times of India, 2023.01.28
- Pauwelyn, Joost, “Carbon Leakage Measures and Border Tax Adjustments under WTO Law”, Research Handbook on Environment, 2012
- Rowley, Charles K., Willem Thorbecke, Richard E. Wagner, Trade Protection in the United States, Edward E. Elgar, 1990
- Simon, Julia, “China is building six times more new coal plants than other countries, report finds”, NPR, 2023.03.02
- Snape, Richard H., Discrimination, regionalism and GATT, University of Chicago Press, 7, 1993
- Van Asselt, Harro, “International Cooperation on Border Carbon Adjustments: Assessing the Options”, Climate Strategies, 2013.10.31
- Van der Vorst, Camille, Sandra Rousseau, “Japan’s reaction to the EU’s carbon pricing policy-an economic-environmental analysis”, Leuven Centre for Global Governance Studies, 32-34, 2022.12
- Vreeland, James raymond, “Corrupting International Organizations”, Annual Review of Political Science, 2019.05
- White House, Fact Sheet: The United States and European Union to negotiate world’s first carbon-based sectoral arrangement on steel and aluminum trade”, 2021.10.31.

GATT/WTO 케이스

- GATT Panel Report, “United States-Taxes on Petroleum and Certain Imported Substances” (L/6175 - 34S/136)
- WTO Panel Report, “United States—Measures Concerning the Importation, Marketing and Sale of Tuna and Tuna Products”, (WT/DS381/R)

- WTO Appellate Body Report, “Japan-Taxes on Alcoholic Beverages”, DS8 (WT/DS8/AB/R)
- WTO Appellate Body Report, “European Communities—Measures Affecting Asbestos and Products Containing Asbestos”(WT/DS135/AB/R)
- WTO Appellate Body Report, “United States-Standards for Reformulated and Conventional Gasoline”(WT/DS2/1)
- WTO Panel Report, “Brazil—Measures Affecting Imports of Retreaded Tyres” (WT/DS332/R)
- WTO Panel Report, “India—Certain Measures Relating to Solar Cells and Solar Modules” (WT/DS456/R)
- WTO Panel Report, “Brazil—Certain Measures Concerning Taxation and Charges”(WT/DS472/R)
- WTO Panel Report, “Russia—Measures Concerning Traffic in Transit” (WT/DS512/R)
- WTO, “European Union—Certain measures concerning palm oil and oil palm crop-based biofuels” (WT/DS593/1)
- WTO, “European Union and certain Member states—Certain measures concerning palm oil and oil palm crop-based biofuels”(WT/DS600/1)

[국문초록]

글로벌지속가능철강협정(GSSA)과 EU 탄소국경조정제도(CBAM)의 국제통상법적 영향과 대응:

글로벌 철강 시장과 탄소배출 규제를 중심으로

조문영·정서용

미국은 EU와의 글로벌지속가능철강협정(US-EU GSSA), EU는 탄소국경조정제(CBAM)를 각각 진전시켜 탄소 고배출 제품에 대한 통상규제에 나서고 있다. 이 두 기제는 기후 변화에 직면하여 철강 산업 등의 탄소배출을 줄이는 환경 보호가 공통의 목적이지만, 개발도상국 입장에서는 보호 무역주의로 인식된다. WTO의 비차별 원칙을 위배하는 조치여서 국제통상법적인 관점에서 논란의 여지가 많다. 본 연구는 GSSA와 CBAM의 배경과 주요 내용을 분석하고, 1980-2021년 GATT/WTO의 양허관세, 환경 예외 조항과 안보상의 예외에 인용된 판례와 법리를 정리한다. 그리하여 국제통상법적으로 정당화할 수 있는 것인지를 분석한다. 또한, WTO 보조금과 반덤핑 협정과 관련된 주요 이슈도 다룬다.

한국은 수출 주력인 철강 산업이 그 환경 규제에 직면해 있다. 이 연구는 한국 철강 산업은 물론 중국, 일본과 인도의 그것에 미치는 영향, 그 국가들의 대응 전략을 살펴본다. 그리고 국제 통상 분쟁과 협력의 가능성을 탐색한다. GSSA와 CBAM의 유사성과 차이점 비교를 통해 한국이 글로벌 환경 규제의 새로운 흐름 속에서 전략적으로 어떻게 위치를 잡아야 할지에 대한 시사점을 도출해 본다. 나아가 국제 사회에서 한국이 어떻게 더 포용적인 통상 파트너로서, 글로벌 통상의 지표 국가(indicator)로 자리매김할지를 제안한다.

주제어

EU 탄소국경조정제도(CBAM), US-EU 글로벌지속가능철강협정(GSSA), 철강 산업, 환경 예외, 안보상의 예외, 보호무역주의

[Abstract]

The Implications in the International Trade Law and Responses of the Global Arrangement on Sustainable Steel and Aluminum (GSSA) and the EU Carbon Border Adjustment Mechanism(CBAM):

Focusing on Global Steel Market and Carbon Emissions Regulation

Moon Yung Cho·Suh-Yong Chung

This study analyzes the progression of the US-EU Global Arrangement on Sustainable Steel and Aluminum(GSSA) and the EU's Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM), which are pivotal in regulating trade of high carbon-emitting products like steel amid climate change. While these initiatives aim to reduce carbon emissions in industries such as steel for environmental protection, they are perceived as protectionist measures by developing countries, raising potential conflicts with the WTO's non-discrimination principle. This research delves into the background and key elements of GSSA and CBAM, and evaluates their alignment with international trade law by examining GATT/WTO Schedules of Concessions, environmental and security exceptions cases during the period from 1980 to 2021, to assess their compatibility. The study also covers major issues related to WTO subsidies and anti-dumping provisions.

Furthermore it delves into the impact of these environmental regulations on the steel industries of key exporting countries, not only South Korea but China, Japan, and India also and explores their response strategies. The potential for international trade disputes and cooperation in light of these developments is also touched upon. By comparing the similarities and differences between GSSA and CBAM, the study draws implications for South Korea's strategic positioning in the evolving global environmental regulatory landscape. Additionally it proposes how South Korea can establish itself as a more inclusive trading partner and an indicating state in global trade standards.

Keywords: EU Carbon Border Adjustment Mechanism, US-EU Global Arrangement on Sustainable Steel and Aluminum, Steel Industry, Environmental Exceptions, Security Exceptions, Protectionism