

# 미국 기후변화 법안의 국경조치와 국제통상법

: 리버만 워너 법안의 WTO법 위반과 예외적용의 가능성분석\*

변진석\*\*

## 차 례

- I. 서론
- II. 의무적 온실가스 배출 감축과 국제경쟁력과 국경조치
- III. 환경보호를 위한 미국의 일방적 무역규제조치
- IV. 리버만 워너 법안의 일방주의
- V. 리버만 워너 법안과 GATT/WTO법
- VI. 결론

## [국문초록]

본 논문은 기후변화에 대한 대응으로 온실가스를 감축하기 위하여 미국이 자국 내 온실가스 배출을 규제하면서 그러한 규제가 자국의 기업에 가져올 불이익을 상쇄하기 위해서 제시한 리버만 워너 법안의 국경조치가 국제무역상의 차별을 금지한 GATT/WTO법에 저촉되는지, 어떤 조항이 어떻게 저촉되는지를 분석하였다. 결론적으로 리버만 워너 법안은 미국이 일방적으로 외국 상품에 탄소세를 부과한다는 점에서 일방주의적이고 부분적으로 차별적인 내용을 가지고 있다. 이러한 일방주의적이고 차별적인 법이라 해도 GATT 1947의 20조 일반예외에 적용될 경우 WTO법의 위반의 예외를 인정받을 수 있다.

지금까지 GATT/WTO 분쟁해결기구의 환경보호를 위한 무역규제에 대한 판결을 볼 때 미국의 리버만 워너 법안은 20(g)의 예외를 충족시킬 수는 있지만 모두

\* 본 논문은 2009년 숙명여대 교내연구비 지원으로 작성되었다.

\*\* 숙명여자대학교 법학부 교수

의 조건, 즉 정당화 할 수 없는 차별이 아니고, 위장된 무역규제가 되어서는 안 된다는 조건을 충족시키는 것은 쉽지 않을 수 있다. 단, 모두의 조건은 법안의 내용 자체라기보다는 그 법안을 시행하는 과정에서 발생할 수 있는 차별, 또는 무역규제를 금지하는 것이기 때문에 그러한 조건을 충족시키는 방식으로 법안을 시행할 경우 그러한 위반을 야기시키지 않을 수도 있다. 즉 동 법안을 시행하는 과정에서 '정당화될 수 없는 차별'을 야기하지 않고, '위장된 무역규제'가 발생하지 않도록 시행한다면 동 법안이 가지고 있는 일방적이고, 차별적인 내용에도 불구하고 GATT/WTO법에 대한 위반이 발생하지 않을 수 있다.

## I. 서론

지구 온난화와 기후변화에 대처하기 위한 국제적 협력에 대한 미국의 입장은 그 문제에 대하여 미국이 가지는 딜레마를 보여주는 것이었다. 미국은 1992년 유엔기후변화협약이 체결되기까지 기후변화에 관련된 연구와 국제적 협력을 주도하여왔다. 그러나 동시에 미국은 자신의 청정대기법(Clean Air Act)의 경험에 많은 영향을 받은 교토의정서를 거절하였고 그 이후에도 기후변화에 대처하기 위한 온실가스의 의무적 감축협정에 소극적인 태도를 보여 왔다.<sup>1)</sup> 그 결과 교토의정서는 기대했던 만큼의 결과를 얻지 못하였고 교토 이후의 온실가스 감축협정을 체결할 것으로 예정했던 코펜하겐회의에서는 합의를 이루지 못하였다. 이러한 국제적 협력의 부진의 가장 큰 원인은 미국이 그러한 의무적 감축에 필요한 국내적 감축조치의 장치를 마련하고 있지 못했기 때문이었다. 그리고 미국이 이와 같이 국내적으로 의무감축을 실행하지 못하는 가장 큰 이유 중 하나는 그것이 초래할 미국 경제에 대한 부담 때문이다.<sup>2)</sup> 그러한 부담 중에서 한 가지 중요한 것은 미국이 자국 내에서 의무적으로 온실가스 배출을 감축하는 조치를 취할 경우 미국의 상품이 그러한 의무감축을 시행하지 않는 국가의 상품에 대하여 가지게 되는 국제경쟁에서의 불리한 점이다.<sup>3)</sup> 미국의 태도는 이러한 딜레마를 반영하는 것이었다.

1) 교토의정서로 대표되는 기후변화를 위한 국제협력에 대한 미국의 부정적 태도는 다음의 논문을 참조하시오. 변진석, "패권국의 국제법에 대한 딜레마: 기후변화협약에 대한 미국의 정책", 『국제정치논총』 제49집 1호, 한국국제정치학회, 2009.

2) Robert Byrd and Chuck Hagel, Byrd-Hagel Resolution, 105th Congress, 1st Session, S. Res. 98.

그러나 미국은 지구 온난화에 대처하기 위한 국제협력에 동참해야 한다는 것, 그리고 그리하기 위해서 미국 역시 온실가스 배출을 감축해야 한다는 사실을 인식하고 있었다. 이를 위해서 2007년부터 2008년과 2009년에 이르기 까지 110차, 111차회기 동안 미국 의회에는 온실가스 배출을 감축하기 위한 여러 법안들이 제안되어 논의되었다. 그러한 법안들은 세금, 혹은 cap-and-trade 등 다양한 방식으로 미국 내 온실가스 배출을 감축하는 방안을 제시하고 있다. 그러한 법안들이 어떤 방식이 되었건 온실가스 배출을 감축하도록 되어있기 때문에 기존에 온실가스를 배출하던 사업자는 그러한 법안이 시행될 경우 비용이 증가하게 되어있다. 이러한 비용의 증가는 동 사업자의 상품이 미국의 내외에서 외국의 상품과 경쟁할 경우 비용이 증가하는 만큼 경쟁력이 약화되고 그러한 법안들은 이러한 문제에 대처하기 위한 방식을 나름대로 제시하고 있다.

본 논문은 2008년과 2009년 사이에 미국의 의회에서 제시되었던 다양한 지구 온난화, 또는 기후변화에 대처하기 위한 온실가스 감축을 위한 법안 중에서 상원의 조셉 리버만(Joseph Lieberman)의원과 존 워너(John William Warner)의원이 2007년에 처음 제안한 후, 2008년에 수정제안 했고, 같은 해 상원의 Boxer의원이 수정안에 대하여 일부 수정한 법안을 분석하고자 한다.<sup>4)</sup> 구체적으로 본 논문은 동 법안이 제안하고 있는 온실가스 규제조치가 미국 상품의 국제경쟁력에 초래할 부정적 영향에 대해서 이를 상쇄하기 위해서 제안한 조치의 내용, 즉 미국이 국내적으로 의무적인 온실가스 감축을 실시하고, 이를 준수하기 위해서 기업들이 추가적으로 비용을 부담할 경우 생기는 국제경쟁력 약화를 상쇄하기 위해서 미국에 수입되는 상품에 대하여 동

3) Larry Parker & John Blodgett, U.S. Global Climate Change Policy: Evolving Views on Cost, Competitiveness, and Comprehensiveness, Congressional Research Service, 7-5700, RL30024.

4) 2007년 리버만 워너 법안은 S. 2191로 제안 되었고 그 번호로 미국 의회 법안검색 사이트에서 원문을 구할 수 있다. 그러나 2008년에 수정된 법안은 S. 3036으로 동 사이트에 원문이 제공되고 있으나 본 논문에서 분석하고 있는 Boxer 의원이 수정한 부분은 S. 3036으로 제공된 원문에 나타나고 있지 않다. S. 3036에서는 같은 부분이 6000번 대 조항으로 제시되어 있으나 훨씬 간단한 내용으로 제공되어 있다. 본 논문이 분석대상으로 한 법안은 이에 Boxer 의원이 수정한 부분을 더한 법안인데 이는 S. Amdt 4825 S. 3036으로 분류되고 있고 리버만 의원의 공식 홈 페이지에 제공되어있다. 동 법안에서는 1300번대 조항으로 훨씬 구체적인 내용으로 제시되어 있다. 법안의 명칭은 Boxer-Lieberman-Warner Substitute Amendment to the Lieberman Warner Climate Security Act of 2008, Sponsored by Joseph Lieberman (D-CT) and John William Warner (R-VA), S. 3036, 이하 CSA.

상품의 생산국이 미국의 조치와 유사한 조치를 취하지 않는 국가일 경우 수입 시점에서 미국에 온실가스 배출권을 제출하도록 한 규정을 분석하고자 한다. 그러나 그러한 국경조치는 미국이 이를 부과하는 대상 상품과 대상 국가를 결정해서 시행한다는 점에서 '일방적 조치'이다. 따라서 잠재적으로 국가간의 무역에서 차별을 금지하는 GATT/WTO법에 저촉될 가능성이 있다. 본 논문이 분석하고자 하는 바가 바로 이점이다. 이를 기술적 용어로 '국경세조정'(Border Tax Adjustment, BTA)라고 한다.<sup>5)</sup> 본 논문은 미국의 리버만 워너 법안이 담고있는 국경조치가 GATT/WTO법에서 인정될 수 있는 국경세조정인지 여부를 분석하고자 한다.<sup>6)</sup>

동 법안은 상원에서 의사진행방해를 극복할 수 있는 60표를 얻지 못하여 폐기되었다. 본 논문이 2008년에 폐기된 동 법안을 분석하고자 하는 이유는 그 법안이 온난화에 대처하기 위해 미국의회에서 지금까지 제안된 법안 중에서, 미국 기업들의 국제 경쟁력 문제에 대한 조항, 특히 '국경조치'에 관하여 가장 구체적으로 내용을 제시하고 있기 때문이다. 같은 110차 회기, 혹은 그 후의 111차 회기에서 다수의 기후변화 대처법안이 제안되었고, 그러한 법안들이 나름대로 미국 상품의 국제경쟁력 문제에 대처하기 위한 조치들을 제안하고 있지만 그 내용에 있어서 리버만 워너 법안이 가장 구체적이다. 따라서 비록 동 법안이 입법이 되지 못하고 폐기되었지만 향후 미국의 의회가 온난화와 기후변화에 대처하기 위해서 온실가스 배출을 감축하고자 하는 법을 입법할 가능성이 크고, 만약 입법을 한다면 국제 경쟁력에 관한 조치를 포함할 것이며 그 중에서 국경조치에 관한 내용은 리버만 워너 법안이 제안한 내용에서 크게 벗어나지 않을 것이기 때문에 이는 분석할 가치가 있다.

5) 국경세조정에 대한 이론적, 정책적 논의는 다음의 논문을 참조하십시오. Bradly J. Condon, *Climate Change and Unresolved Issues in WTO Law*, Journal of International Economic Law, December 2009. Daniel Gros, *A Border Tax to Protect the Global Environment? DEPS Commentary: Thinking ahead for Europe*, Centre for European Policy Studies, 11 December 2009.

6) 과거의 유사한 미국의 탄소세 관련 입법에 대한 개략적 언급은 다음을 참조하십시오. Ryan Vanden Brink, *Competitiveness Border Adjustments in U.S. Climate Change Proposals Violate GATT: Suggestions to Utilize GATT's Environmental Exceptions*, Colorado Journal of International Environmental Law and Policy, Winter 2010.

## II. 의무적 온실가스 배출 감축과 국제경쟁력과 국경조치

온실가스 배출을 위한 국제적 협력이 어려운 이유 중 하나는 이 문제에 관한 선진국과 개발도상국의 이해관계가 첨예하게 상충하고 있기 때문이다. 첫째, 현재 지구의 대기온도 상승은 대부분 현재의 선진국들이 과거 산업화를 이룩하면서 배출했던 온실가스가 대기에 남아서 온실효과를 가져온 결과이다. 온실가스는 일단 배출된 후에는 소멸되지 않고 수 백 년 동안 대기권에 머무르면서 온실효과를 발생시킨다. 따라서 현재 지구 대기온도 상승의 직접적 책임만을 따진다면 과거의 산업화 과정에서 온실가스를 배출한 현재의 선진국들이 이에 대한 책임을 지고 이를 해결해야 한다. 그러나 동시에 현재는 상황이 바뀌어 개도국이 왕성한 산업화를 추진하고 있고 이 결과 중국, 인도 등의 개도국이 미국과 함께 가장 많은 양의 온실가스를 배출하고 있기 때문에 과거의 책임과는 무관하게 이러한 개도국의 온실가스 배출의 감축이 없이는 실제적으로 지구대기온도 상승을 멈추거나 감속시킬 수 없다. 따라서 기후변화에 대처하기 위한 선진국의 입장은 어떤 상황에서도 자신들의 온실가스 배출을 감축해야 하고, 어찌되었든 개도국의 온실가스 배출을 감축하도록 해야 한다는 것이다.

온실가스 배출 감축에 대한 선진국의 이러한 입장을 더욱 복잡하게 만드는 것이 개도국이 온실가스 배출을 감축하지 않은 상태에서 선진국만 일방적으로 감축할 경우 발생할 수 있는 경제적 경쟁력에 대한 부정적 효과, 그리고 그 결과 발생하는 선진국 기업의 개도국으로의 이전이다. 경쟁력의 문제는 만약 선진국이 자국 내 온실가스 배출 기업을 규제할 경우 그 기업은 같은 양의 상품을 생산하는데 더 많은 비용이 들고 이로 인하여 외국의 상품과의 경쟁에서 생산량, 시장 점유율, 이윤 등에서 손해를 입을 수 있다는 것이다. 기업의 입장에서는 그러한 손실이 심각할 경우 생산 시설을 자국에서부터 온실가스 배출규제가 덜한 제3국(개도국)으로 이전하게 되고 이는 선진국에서 배출되었을 탄소가 제3국에서 배출되게 됨으로써 '탄소유출'(carbon leakage)이 발생하는 것이다. 이러한 탄소유출이 발생하는 경우 제3국에서 더 효율성이 낮은 기술과 생산방식을 사용하고, 여기에 더 많은 화석연료가 사용됨으로써 전체적으로 선진국에서 같은 양의 상품을 생산했을 때 보다 더 많은 탄소가 배출된다는 것이 탄소유출을 주장하는 사람들의 입장이다.<sup>7)</sup> 온실가스 배출의 의무적 감축으로

미국 기업과 상품에 초래되는 국제경쟁 상의 불리한 점을 상쇄하기 위하여 수입상품에 대하여 동 상품의 생산과정에서 배출된 온실가스의 양에 해당하는 배출권을 구입해서 제출하도록 하는 것이 현재 미국의 의회에서 논의되는 기후변화 대처 법안이 제시하는 국경조치이다. 리버만 워너 법안, 특히 국경조치에 대한 분석이 의미 있는 이유는 그것이 환경문제의 해결을 위한 일방적 무역조치이기 때문이다.

그러나 그러한 일방적 무역규제는 WTO법 위반이 될 가능성이 있다. 과거에도 미국은 환경보호를 위하여 일방적 무역규제를 실시한 예가 있다. 대부분의 경우 미국의 일방적 무역규제는 WTO법 위반이라는 판정을 받았다. 미국 역시 그러한 상황을 잘 인식하고 있기 때문에 입법과정에서 이에 대처하는 내용을 담고자 하였다. 이러한 관점에서 본 논문은 과거 미국이 취했던 환경보호를 위한 일방적 무역조치에 대하여 GATT/WTO의 분쟁해결기구가 어떠한 판정을 내렸으며 그러한 판정이 시간이 흐르면서 어떠한 방향으로 변화하고 있는지를 분석할 것이다. 그리고 이러한 변화의 궤적에 미국이 구상하고 있는 지구 온난화와 기후변화에 대처하기 위한 법안의 국경조치를 대입하여 봄으로써 향후 미국이 취할 수 있는 조치의 국제무역법적 문제점을 검토해 보고자 하는 것이다. 이를 위하여 1991년의 참치/돌고래 사례, 1996년의 가솔린사례, 1998/2001년의 새우/바다거북 사례를 검토하겠다.

### III. 환경보호를 위한 미국의 일방적 무역규제조치

#### 1. Tuna/Dolphin 사례(1991)

1972년 제정된 ‘해양포유동물보호법’ (The US Marine Mammal Protection Act of 1972, MMPA)<sup>7)</sup>는 미국과 외국의 상선이 참치조업을 하는 과정에서 돌고래 보호조치를 취하도록 규정하였다. 동 법은 미국 어선의 참치조업 과정에서 특정 개체 수 이상의 돌고래가 사망할 경우 법의 위반으로 규정하고 허용된 숫자를 매년 정하였다. 다

7) Bernd G. Janzen, *International Trade Law and the "Carbon Leakage" Problem: Are Unilateral U.S. Import Restrictions the Solution?*, Sustainable Development Law & Policy, Winter 2008.

8) 동 법은 현재 미국 연방법 16 U.S.C. 1361 et seq.에 법전화되어 있다.

른 국가들은 미국에 허용된 숫자 보다 더 많은 수의 돌고래가 조업과정에서 사망할 경우 미국에 허용된 숫자를 초과하는 부분이 스피너 돌고래의 경우 15%, 얼룩 돌고래의 경우 2%를 초과할 수 없도록 규정하고 있었다. 동 법은 미국의 기준과 '유사한'(comparable to U.S. standard) 보호조치를 취했다는 것을 입증할 수 없는 국가로부터 '황다랑어' 수입을 금지하도록 하고 있었다.<sup>9)</sup> 이에 따라서 미국은 1990년에 멕시코로부터 황다랑어 수입을 금지하였다.

이에 대하여 멕시코는 미국의 금수조치가 GATT 11조 수량제한금지원칙에 위배된다는 점을 들며 GATT 분쟁해결기구에 미국을 제소하였다. 미국은 자국의 조치가 수량제한조치는 아니며 GATT 3.4조의 상품의 판매에 관한 국내 규제조치에 관한 조항에 합치되는 것이라고 하고 만약 미국의 조치가 3.4조에 합치하는 것이 아니라 하더라도 GATT 20조 일반예외(b), 즉 인간, 동식물의 생명과 건강을 보호하는데 필요한 조치, 또는 (g), 고갈 가능한 천연자원을 보호하는데 관련된 조치로서 정당화된다고 하였다.

GATT 패널은 미국의 어선이 포획한 참치와 멕시코의 선단이 포획한 참치는 서로 구분되지 않는 '동종상품'(like products)이기 때문에 GATT 3조의 '내국민대우'의 의무가 적용되어 미국의 금수조치는 동 조를 위반하였다고 판정하였다. 이는 미국의 참치조업이 돌고래의 사망을 줄이는 방법으로 이루어졌다는 사실을 근거로 두 참치가 다른 상품이라고 볼 수 없다는 판정이었다.<sup>10)</sup> 패널은 또 미국의 조치가 멕시코로부터 참치의 수입을 금지하였기 때문에 11조 수량제한금지원칙을 위반하였다고 판단하였다.<sup>11)</sup> 20조 일반예외의 적용에 관하여 패널은 미국의 조치가 미국의 국경을 넘어서 존재하는 동식물을 보호하기 위한 조치였기 때문에 20(b)조의 요건을 충족하지 못하였다고 판정하였다. 패널은 미국의 조치는 일방적으로 선포되었고 문제를 해결하기 위하여 다자적 조약을 교섭하기 위한 시도를 하지 않았기 때문에 20(b)조의 '필요한' 조치라고 볼 수 없다고 판정하였다. 패널은 미국의 조치가 미국의 선단은 법의

9) Report of the Panel, *United States—Restrictions on Import of Tuna*, DS21/R, GATT BASIC INSTRUMENT&SELECTED DOCUMENTS 39S/155 (Sept. 3, 1991) 이하 Tuna-Dolphin I, [http://www.wto.org/gatt\\_docs/English/SULPDF/91530924.pdf](http://www.wto.org/gatt_docs/English/SULPDF/91530924.pdf), paragraph 2.4, 2.5, 2.6.

10) Tuna-Dolphin I, 문단 5.15.

11) Tuna-Dolphin I, 문단 5.18.

위반을 피할 수 있는 돌고래 사망의 숫자를 미리 알 수 있었지만 외국의 선단은 위반을 야기하지 않을 수 있는 돌고래 사망의 숫자를 미국의 선단에 의해서 사망한 돌고래의 숫자가 확정된 이후에야 알 수 있다는 점에서 둘을 평등하게 대하지 않았다고 판단하였다.<sup>12)</sup> 20(g)조에 관하여 패널은 역시 미국의 조치가 자신의 국경 너머에 있는 동식물을 보호하기 위한 조치로서 이에 해당되지 않는다고 판정했다.<sup>13)</sup> 패널은 20조의 모두(Chapeau)의 요건에 관한 분석은 하지 않았다.

## 2. Reformulated Gasoline Case (1996)

미국은 1990년의 '청정대기법' (Clean Air Act)을 제정하여 가솔린으로 인한 오염을 1990년 수준으로 묶고, 특정 인구 밀집지역에서는 오염을 줄이고자 하였다. 이를 위하여 환경국은 특정 지역에서 판매될 수 있는 가솔린의 최소 품질을 결정하기 위하여 1990년에 판매된 가솔린의 품질을 기준으로 하는 '기본기준' (baseline)을 설정하였다. 동 규정은 미국 내 정유업자의 경우 자신이 1990년 생산, 판매했던 가솔린의 '개별적 기준' (individual baseline)을 기본기준으로 사용할 수 있었던데 반하여 외국 정유업자는 훨씬 엄격한 '법정기준' (statutory baseline)을 받아들여야 하도록 하였다. 이에 대하여 베네주엘라와 브라질이 WTO에 제소하였다.

패널은 미국의 조치가 GATT 3.4조 내국민대우원칙을 위반했으며 20조 일반예외의 (b)에 있어서도 미국의 조치가 GATT원칙에 불일치하는 정도가 가장 덜 한 것이 아니며 조치의 차별적인 내용이 정책목표를 달성하는데 '필요한' (necessary)한 것이 아니라고 보았다. (g)항과 관련해서 패널은 청정대기가 '고갈될 수 있는 천연자원' (exhaustible natural resources)라고 보았으나 동 조항이 규정하는바 미국의 조치가 청정대기를 보존하는데 '관련된' (related to)것이라고 볼 수 없기 때문이라고 하였다.<sup>14)</sup>

미국이 20조 (g)항에 대해서만 상소하였기 때문에 상소기구는 동 조항과 모두에

12) Tuna-Dolphin I, 문단 5.29.

13) Tuna-Dolphin I, paragraph 5.32.

14) WTO, Panel Report, United States-Standard for Reformulated and Conventional Gasoline, WT/DS2/R (29 January 1996) 이하 US Gasoline, paragraph 6.39.



관해서만 심리하였는데 상소기구는 미국의 조치가 GATT 3.4를 위반하였지만 20조 (g)항의 예외에 해당된다고 판정하였다. 상소기구는 미국의 조치가 20조 (g)항의 목적에 부합하는 방식으로 천연자원을 보존하는 것에 ‘관련된’ 조치라고 보았다. 상소기구는 청정대기를 보존하기 위하여 ‘관련된’ (related to) 조치라는 요건이 그러한 조치가 꽤 널리 해석했듯이 천연자원 보호를 ‘우선적인 목적’ (primarily aimed at) 할 필요는 없다고 보았다. 상소기구는 조치가 ‘국내 생산에 대한 규제와 함께 취해져야’ (made effective in conjunction with restrictions on domestic production) 한다는 조문에 대해서도 과거 국내 생산에 대한 규제와 외국 상품에 대한 규제가 동일해야 한다는 입장에서 ‘공평한’ (even-handedness)이라는 요건이 동일한 조치를 의미하는 것은 아니라고 보아 더 유연한 해석을 하였고 미국의 조치가 이러한 요건에도 부합한다고 판정하였다.<sup>15)</sup>

그러나 상소기구는 미국의 조치가 미국 국내 생산자는 자신의 1990년 기준과, 법정기준 중에서 선택할 수 있는 반면 외국의 생산자는 그러한 선택을 가지지 못하고 엄격한 법정기준을 충족시켜야 하기 때문에 정당화 할 수 없는 차별과 국제무역에 대한 위장된 제약을 금지하는 모두의 요건을 충족시키지 못한다고 판정하였다. 또 외국 생산자에게 그러한 선택을 주지 못하는 이유로 이를 시행하는데 따르는 행정적인 부담을 제시한 것도 역시 정당한 근거가 되지 못한다고 판정하였다.<sup>16)</sup>

### 3. Shrimp/Turtle I, II 사례 (1998, 2001)

미국의 ‘바다거북 보호, 새우 수입법’ (Conservation of Sea Turtles, Importation of Shrimp Act),<sup>17)</sup>은 새우잡이 어선이 새우잡이 그물에 바다거북이 걸려서 사망하는 것을 방지하기 위해서 특별히 고안된 장치 (turtle excluder devices, TED)를 설치할 것을 규정하고, 바다거북을 보호하기 위해서 미국이 취하는 조치와 ‘유사

15) WTO, Appellate Body Report, United States—Standards for Reformulated and Conventional Gasoline, WT/DS2/AB/R, (29 April 1996), pp. 18–19.

16) US Gasoline, Appellate Body Report, pp. 25–29.

17) Conservation of Sea Turtles, Importation of Shrimp Act, Pub.L.No. 101–162, 103 Stat. 1037 (Nov. 21, 1989)

한'(comparable)조치를 취했다는 인증을 받지 못한 국가의 관할권 하에 있는 어선으로부터 새우 수입을 금지하였다. 이에 대하여 인도, 파키스탄, 태국, 말레이시아가 WTO에 제소하였다. 제소국의 GATT 11조 수량제한금지원칙 위반에 대하여 미국은 20(b), (g)조가 적용된다고 주장하였다. 이에 대하여 패널은 미국의 조치가 20조에 의해서 예외로 인정될 수 없다고 판정 하였고 미국은 이에 상소기구에 상소하였다.

상소기구는 바다거북이 20조 (g)항의 '고갈될 수 있는 자원'인지 여부의 쟁점에 대하여 제소국 말레이시아가 '자원'(resource)은 GATT 조약이 체결 당시의 의미, 즉 무생물자원을 의미한다는 주장에 대하여 WTO조약의 전문 등을 고려 더 현대적 의미로 해석이 가능하고 따라서 생물도 자원에 포함된다고 판결하여 패널의 결정을 번복하였다.<sup>18)</sup> 상소기구는 바다거북이 정주하지 않고 이동하는 점을 들어 미국의 법이 역외적용 되어서는 안 된다는 주장에 대해서도 바다거북이 이동하는 과정에서 미국의 수역에 들어가기도 하기 때문에 20조 (g)항이 적용되기에 '충분한 근거' (sufficient nexus)가 있다고 보고 미국 규정의 역외적용의 문제도 발생하지 않는다고 판단하였다.<sup>19)</sup>

그러나 상소기구는 미국의 조치가 20조 본문의 요건을 충족시키더라도 그것이 '같은 조건에 처한 국가들 사이에 자의적이고 정당화될 수 없는 차별'이거나 '국제무역에 대한 위장된 규제'이어서는 안 된다는 모두의 요건에 합치하지 않는다고 판단하였다. 상소기구는 미국이 자신이 규정한 방식을 모든 나라가 취할 것을 요구하는 것은 자의적이고 정당화될 수 없는 차별이라고 보았다.<sup>20)</sup> 상소기구는 또 미국이 자신이 요구하는 바다거북을 보호하는 장비를 갖추었으나 미국이 인증하지 않는 국가의 수역에서 조업했던 선단으로부터의 수입도 금지하였던 점은 해당 국가의 정책을 변화시키기 위한 것이라고 보고 모두의 요건을 위반한 것이라고 판단하였다.<sup>21)</sup> 이는 단지 바다거북의 보호라는 목표를 해당국가의 정책을 바꾸도록 강요함으로써 달성하고

18) WTO, Appellate Body Report, United States—Import Prohibition of Shrimp and Certain Shrimp Products, WT/DS58/AB/R (Oct. 12, 1998), paragraph 129, 130. 이하 Shrimp/Turtle I. [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/cases\\_e/ds58\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds58_e.htm).

19) Shrimp/Turtle I, paragraph 133.

20) Shrimp/Turtle I, paragraph 164, 177.

21) Shrimp/Turtle I, paragraph 165.

자 하는 것이었다는 것이다. 상소기구는 또 미국이 해당 조치를 취하기 전에 바다거북을 보호하기 위해서 국제적 다자간 협정을 체결하려는 노력을 하지 않았기 때문에 ‘정당화 할 수 없는 차별’이라고 판정하였다.<sup>22)</sup>

Shrimp/Turtle I 판결 이후 미국은 자신의 법을 수정하여 새우수출을 위한 인증을 거절당한 국가들에게 거절 사유를 제공하고, 이의를 제기할 수 있는 기회를 주었으며 바다거북 보호를 위한 방식도 역시 미국과 같은 방식을 강요하지 않고 ‘유사한 효과’(comparable effectiveness)를 가져올 수 있는 방식이면 인정하였으며 다자적 조약을 체결하기 위한 노력을 기울였다. 이에 대하여 말레이시아가 그러한 미국의 조치가 충분하지 않다고 주장하면서 제기한 소송(Shrimp/Turtle II)에서 상소기구는 그러한 미국의 조치가 20조 일반예외의 적용을 받기에 충분하다고 판정하였다.<sup>23)</sup>

#### 4. 미국의 일방주의에 대한 WTO의 판결

위의 세 개의 사례는 미국이 자국의 국내법 제정을 통하여 환경보호를 추구하고 이를 위반한 경우 수입의 금지 등 무역규제를 실시하였다는 점에서 일방주의적인 조치였다.<sup>24)</sup> 그리고 그러한 규제를 받은 국가들이 미국을 GATT/WTO에 제소 하였으며 그 결과 미국의 국내법과 이의 시행이 GATT/WTO법을 위반하였는지에 대한 판단이 이루어졌다. 이러한 판결에서 나타나는 GATT/WTO 분쟁해결기구의 국제무역법에 대한 해석 중에서 본 논문의 논지에 의미를 지니는 부분을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 참치/돌고래사례에서, 기술린사례, 그리고 새우/바다거북사례에 이르는 과정에서 WTO는 환경목적을 위한 개별국의 조치에 대하여 WTO법을 적용하는데 있어서 진일보하는 모습을 보여주었다. 그것은 참치/돌고래사례에서 미국의 해양포유류보호

22) Shrimp/Turtle I, paragraph 166.

23) WTO, Appellate Body Report, United States—Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products, Recourse to Art. 21.5 of the DSU by Malaysia, WT/DS58/AB/RW (Oct. 22, 2001), paragraph 141, 147. 이하 Shrimp/Turtle II,

24) 미국의 환경보호를 위한 일방주의적 정책과 그로인한 국제무역법과의 상충은 다음의 논문을 참조하십시오. Dominic A. Gentile, International Trade and the Environment: What is the Role of the WTO?, Fordham Environmental Law Review, Spring 2009.

를 위한 법이 국내법으로서 미국의 영해를 넘어서는 해역에 자신의 국내법을 적용시키는 것으로서 이를 용인하지 않았던데 비해서 새우/바다거북사례에서는 역시 미국의 국내법을 자신의 영해를 넘어서는 해역에 있는 생물에게까지 적용하는 것을 인정하였다.

셋째, 환경문제에 대한 WTO의 전향적인 태도는 가솔린사례에서 청정대기를 '고갈이 가능한 자연자원'으로 보는 것에서도 나타났다. 당시 상소기구는 조약해석에 관한 비엔나협약의 원칙을 들어서 GATT 20(g)의 해석을 조약체결 당시인 1947년의 해석보다는 현대적 해석을 하였고 1994년 WTO협정에서 규정한 '지속가능한 발전'의 개념에 근거하여 청정대기를 고갈가능한 자연자원으로 규정하였다. 이러한 점은 WTO가 자유무역을 최고의 가치로 두는 국제기구지만 동시에 환경이라는 가치 역시 중요한 가치로서 인정하겠다는 것을 보여준다.

셋째, 그러나 위의 사례에서 볼 수 있는 또 하나의 중요한 점은 WTO가 환경을 목적으로 한 개별국의 일방주의적 무역조치를 어느 정도까지 용인할지 하는 한계를 보여주는 것이다. 참치/돌고래사례에서 패널은 환경을 위한 미국의 일방적 조치에 대하여 모든 쟁점에서 WTO법 위반으로 판정하였다. 돌고래를 보호하는 방식으로 잡는 참치와 그렇지 않는 참치를 동종상품으로 판단하였다. 이는 환경을 파괴하는 물질을 발생시키는 방식으로 생산된 상품과 이를 줄이는 방식으로 생산된 상품을 구분하지 않는다는 의미이다. 동 사례에서 미국의 무역규제는 미국의 국내법을 역외적용하는 것이기 때문에 용인될 수 없으며, 미국의 조치는 다자적 협력의 시도도 없이 일방적으로 선포되었고, 미국의 선단과 외국의 선단에 차별적인 조치였다고 판단했다.

가솔린사례의 경우 패널이 청정대기를 자연자원으로 인정하였고 상소기구는 미국의 조치가 그러한 천연자원을 보호하기 위한 조치라는 점은 인정했으나 여전히 미국의 일방적인 조치가 미국 내 기업과 외국기업을 차별하는 것으로서 용인될 수 없다고 판단하였다. 새우/바다거북 케이스 역시 WTO는 미국의 영해를 벗어나서 이동하는 생물에 미국의 국내법 적용을 인정했지만 미국이 일방적으로 기준을 정하고 위반 여부를 판단하며 그러한 과정에 해당 국가들은 어떤 형태로도 참여하지 못했기 때문에 GATT 20조 일반예외를 인정받을 수 없다고 판단했다.

이러한 판결에서 추론할 수 있는 WTO의 입장은 앞서 지적했듯이 환경의 중요성

과 가치를 인정하는 방향으로 변화를 보여주었다.<sup>25)</sup> 따라서 개별국가의 일방적 조치라도 20조 일반예외의 (b), (g)에 해당하는 경우 이를 용인할 수 있다고 볼 수 있다. 하지만 개별국의 일방적 조치가 환경보호를 위한 것임이 분명하다더라도 그러한 조치가 시행되는 과정에서 '정당화 할 수 없는 차별'이나 '위장된 무역규제'가 있을 경우 그러한 일방적 조치는 인정될 수 없다는 것이다. 그리고 그러한 정당화 할 수 없는 차별이나 위장된 무역규제는 법의 내용이나 조문 상에 나타나기 보다는 주로 법을 시행하는 과정에서 무역규제의 대상이 되는 국가에 절차적 공정성을 얼마나 보장했는지 여부로 판단된다.

#### IV. 리버만 워너 법안의 일방주의

리버만 워너 법안은 미국 내에서 탄소배출을 규제하기 위해서 제안된 법안이다. 그러나 동 법안은 앞서 지적한 미국기업에 대한 경쟁력 문제에 대응하기 위하여 미국에 수출하는 국가가 미국과 유사한 탄소감축조치를 취하지 않을 경우 동 수출상품의 생산과정에서 배출된 탄소의 양에 해당하는 탄소배출권을 미국에 제출하도록 규정하고 있다.<sup>26)</sup> 이 자체가 WTO에서 허용하는 관세에 해당되지 않기 때문에 GATT/WTO법에 대한 위반의 가능성이 있지만 동 법안의 국경조치 내용에서 GATT/WTO법 위반을 초래할 가능성이 있는 부분을 구체적으로 지적하면 다음과 같다.

리버만 워너 법안에서 구체적으로 문제가 되는 부분은 법안 1306(b)(3), 1301(4), 1301(7)의 "covered [country] list"(대상국 목록), "comparable action"(유사한 조치)와 "covered goods"(대상상품)의 결정이다. 첫째, '대상국'<sup>27)</sup>의 경우 동 법안의 배출권 제출의무를 가지게 되는 국가를 의미한다. 동 법은 이러한 대상국에서 제외될 수 있는 몇 가지 범주를 제시하고 있다.<sup>28)</sup> 첫 번째 범주는 미국이 취한 온실가스 감축조

25) Steve Charnovitz, The WTO's Environmental Progress, *Journal of International Economic Law*, 10-3, 2007, pp. 687-688.

26) CSA, 1306(c)

27) CSA, 1306(b)

치와 ‘유사한 조치’(comparable action)를 취한 국가, 두 번째 범주는 유엔이 규정한 극빈국(least developed developing countries), 세 번째 범주는 전 세계 온실가스 배출량의 0.5% 이하를 배출하는 국가이다. 첫 번째 범주로서 특정국가가 유사한 조치를 취했는지 여부, 그리고 세 번째 범주인 0.5% 이하를 배출하는지 여부는 미국의 ‘국제기후변화위원회’가 결정하도록 되어있다. 객관적인 판정기준이 제시되어 있지 않은 상태에서 미국의 정부가 특정 국가가 그러한 범주에 속하는지 판정할 경우 이는 일방주의적이며 그러한 일방주의적 판정이 결과적으로 차별적 내용을 가지게 될 경우 이는 문제가 될 소지가 있다.

둘째, 대상국의 판정과 관련하여 ‘유사한 조치’는 특정 외국의 특정 연도 온실가스 배출 감축이 미국의 온실가스 배출 감축 보다 크거나, 동 국가가 온실가스 감축을 위해서 첨단기술을 사용하거나, 온실가스 감축을 위한 정책적 조치를 취했을 경우인데,<sup>29)</sup> 그 여부는 미국의 ‘국제기후변화위원회’(International Climate Change Commission)가 결정하도록 되어있다.<sup>30)</sup> 동 위원회 위원은 6인으로서 미국 시민이어야 하며 미국 대통령이 상원의 동의를 얻어서 임명하도록 되어있다.<sup>31)</sup> 동 위원회가 특정 국가가 ‘유사한 조치’를 취한 국가로 분류하지 않고 그 국가로부터 수입되는 물품이 ‘대상상품’이면 수입업자는 그 상품이 제조되면서 배출한 온실가스의 양에 해당하는 배출권을 구입하여 당국에 제출하도록 되어있다. 이러한 절차가 미국의 국내 조치로서 외국의 상품에 대하여 이루어지기 때문에 이는 미국의 ‘일방적’ 조치이다. 이러한 일방적 조치가 차별적으로 이루어질 때 역시 문제가 될 수 있다.

‘유사한 조치’의 판단 역시 기준이 명확하거나 구체적인지 못하기 때문에 더 악화될 수 있다. 외국의 온실가스 감축 양에 관한 판단, 온실가스 감축효과를 가져오는 첨단기술의 효과에 대한 판단, 그러한 기술이 산업의 각 분야에 사용되었는지 여부에 대한 판단, 외국정부가 온실가스 배출을 제한하는 규제정책을 실행했는지 여부에 대한 판단을 미국 정부가 판단하도록 되어있는 반면 그러한 판단에 대하여 구체적이고 객관적인 근거를 제시하지 않고 있다. 뿐만 아니라 이러한 부분에 대한 판단은 구체

28) CSA, 1306(b)(2)

29) CSA, 1301(4)

30) CSA, 1304(c)(1)

31) CSA, 1304(b)

적 측정을 필요로 하는데 그러한 측정의 기준과 결과에 대하여 논란을 초래할 수 있다.

‘유사한 조치’와 관련하여 동 법안이 제시하는 기준은 국가별 차이를 두지 않는 것이다. 따라서 그러한 기준은 선진국과 개발도상국에 똑 같이 적용될 것이며 온실가스 저감 기술이 취약한 개발도상국에서 제조된 상품은 같은 상품이라고 해도 제조과정에서 더 많은 온실가스를 배출할 가능성이 높고 이는 더 많은 배출권 제출의 의무를 의미한다. 이에 대하여 개도국에서는 차별적 조치라는 주장을 제기할 수도 있을 것이다.

셋째, ‘대상상품’의 결정이다. 동 법안의 조문은 ‘일차상품 또는 소비를 위한 제조업 제품’으로서 제조과정에서 ‘상당한 양의 직간접 온실가스를 배출’하고 ‘동 법안에 의해서 미국내 제조비용이 영향을 받는 상품에 밀접히 연관된’ 상품으로서 이는 미국 환경국 국장(Administrator)이 고시하도록 되어있다.<sup>32)</sup> 이 조항의 문제점은 우선 ‘일차상품 또는 소비를 위한 제조업 제품’이라는 정의가 너무 포괄적이어서 여기에 해당되지 않는 제품을 생각해보기 힘들다. ‘상당량’의 온실가스를 배출한다는 정의 역시 구체적이지 않아서 실제 적용에 있어서 차별적 시행으로 인하여 차별적 조치로 연결될 가능성이 있다. 이러한 사항은 리버만 워너 법안의 일방주의적 요소로서 그 자체가 문제가 될 수도 있지만 이를 시행하는 과정에서 차별적 결과를 가져올 경우 WTO 법 위반을 야기할 수 있는 문제들이다.

이에 더하여 동 법안에는 그 내용 자체가 차별적인 요소도 있다. 첫째, 리버만 워너 법안은 미국 내 생산품이 생산과정에서 배출하는 온실가스에 해당하는 배출권을 제출하도록 되어있는 의무의 부담과 같은 부담을 수입품에 부과하겠다는 조항이다. 그러나 동 법의 4(16)(G)는 국내 상품의 경우 10,000단위에 해당하는 이산화탄소 이상을 배출하는 제조업자에만 배출권 제출의무를 부과하는 반면 수입업자에게는 그러한 제한이 없는 점을 볼 때 이의 실행은 분명한 GATT 3조2항의 위반이다.<sup>33)</sup>

둘째, 미국의 국내 온실가스 배출 상품을 생산하는 생산자는 배출권 제출 시점이 특정 해의 배출에 대하여 그 해가 종료된 후 90일 이내에 자신이 배출한 온실가스와

32) CSA, 1301(7)

33) CSA, 4(16)(G)

같은 양의 배출권을 제출하면 되는 반면<sup>34)</sup> 외국 상품 수입자는 수입의 시점에 바로 배출권을 제출하도록 되어있다.<sup>35)</sup> 이는 잠재적으로 최대 1년 3개월, 최소 3개월의 배출권 금액에 대한 이자금액 상의 차이를 가져올 수 있다.

셋째, 미국 내 온실가스 배출자는 자신이 제출해야 하는 배출권의 15%까지는 배출권 은행에서 대출을 받을 수 있다.<sup>36)</sup> 또 미국 내 온실가스 배출자는 자신의 배출권 제출 의무의 15%까지 다른 온실가스 감축 사업에 참여해서 받은 실적으로 상쇄할 수 있다.<sup>37)</sup> 그러나 외국의 생산자가 이러한 제도를 이용할 수 있다는 규정은 없다. 이러한 제도가 미국 내 사업자에게만 허용되는 경우 명백한 차별이다.

넷째, 외국 상품 수입자가 제출해야 하는 배출권의 양을 계산하는 방식에도 차별의 가능성이 있다. 동 법은 배출권의 양을 계산하기 위해서 다음의 세 가지를 곱하도록 하고 있다.<sup>38)</sup> 첫째는 특정 연도 대상국의 대상상품의 국별 온실가스 집중도인데 이는 집행관이 동 법 1306(d)(3)에 따라서 결정하도록 되어 있다.<sup>39)</sup> 이는 특정 상품의 생산과정에서 직, 간접으로 배출되는 온실가스의 총량을 당해연도에 그 국가에서 생산된 해당 상품의 개수로 나누어서 얻는다. 둘째는 조정지수(adjustment factor)인데 이는 동종의 산업이 미국 정부로부터 무상으로 받은 배출권 만큼 수입상이 해당 상품을 수입하면서 제출해야 하는 배출권을 제하기 위한 요소이다.<sup>40)</sup> 셋째는 특정 국가가 미국과 유사한 조치를 취했는지 판단하기 위한 항목 중 온실가스 배출을 감축하기 위한 신기술 사용, 온실가스 감축을 위한 규제조치 취했는지 여부로서 이를 취했을 경우 그 국가의 상품이 제출해야 할 배출권의 숫자를 감하는 요소이다.<sup>41)</sup>

위의 세 가지 요소 중에서 국별 온실가스 집중도는 미국의 생산자는 자신의 상품이 배출한 온실가스의 양에 해당하는 배출권을 제출하면 되는 반면에 외국의 상품 생산자는 자신의 상품이 배출한 온실가스의 양이 아니고 자신의 상품이 속한 범주

34) CSA, 202(a)

35) CSA, 1306(c)(3)

36) CSA, 513

37) CSA 302

38) CSA, 1306(d)

39) CSA, 1306(d)(2)(A)

40) CSA, 1306(d)(2)(B)

41) CSA, 1306(d)(2)(C)



전체가 배출한 온실가스의 평균으로 집중도를 정하기 때문에 업계 평균 온실가스 배출 보다 적게 온실가스를 배출하는 생산자에는 차별이 된다.

## V. 리버만 워너 법안과 GATT/WTO법

이와 같은 내용을 가진 리버만 워너 법안이 실제 제정이 되고 시행이 될 경우 국제무역상 차별을 금지하는 WTO법과는 양립이 가능할까? 서로 충돌되는 부분은 없을까? 만약 충돌된다면 그 결과는 어떠한 것인가? 여기서는 앞서 지적한 리버만 워너 법안 중에서 위에서 지적한 내용들을 WTO법과 연결시켜 그러한 부분들이 WTO법의 위반을 야기하는지 분석하고자 한다. 이러한 질문에 대하여 대략 두 가지 정도의 쟁점에 대한 논의가 있을 수 있다. 하나는 미국이 리버만 워너 법안에서 수입품에 대한 배출권 배출로 제시된 소위 ‘국경조치’가 GATT 2.2조의 ‘국경세조정’(Border Tax Adjustment)으로 인정되어 ‘내국민대우’원칙과 ‘최혜국대우’원칙에 대한 위반이 발생하지 않을 수 있을 것인가와 다른 하나는 미국의 탄소세가 ‘국경세조정’에 해당되지 않아서 WTO법 위반이 발생한다면 역시 GATT 20조의 일반예외의 적용을 받을 수 있을 것인가이다.

### 1. GATT 2.2조의 국경세조정

리버만 워너 법안에서 제시된 수입품에 대한 배출권 배출규정이 GATT 2.2조의 국경세조정에 해당한다면 리버만 워너 법안의 시행이 GATT/WTO법의 위반을 초래하지 않을 수 있다. GATT 2.2조는 GATT 3.2조의 내국민대우와 부합하는 방향으로 수입품에 대하여 국내 동종 상품에 부과되는 것과 같은 액수의 세금, 부과금을 부과할 수 있다고 규정하고 있다. 그러나 그러한 부과금이 2.2조에 해당하기 위해서는 ‘수입상품’ 또는 ‘수입상품 제조에 사용된 것’(article from which the imported product has been manufactured)에 부과되어야 한다.<sup>42)</sup> 리버만 워너 법안에서 부과

42) GATT 1947 Article II, Section 2

하는 탄소세는 수입품의 제조과정에서 배출된 탄소에 부과하는 세금의 성격을 갖기 때문에 GATT 2.2조를 문구대로 해석한다면 리버만 워너 법안은 국경세조정에 해당되지는 않는다고 판정될 가능성이 높다.

GATT의 국경세조정에 대한 Report of the Working Party on Border Tax Adjustment의 분류에 따르면 탄소세는 세금부과가 가능한 상품의 생산과 운송에 사용된 자본재, 보조재, 용역 등에 대한 소비세(tax occultes)<sup>43)</sup> 가장 가까운 편이다. 그러나 이 역시 상품제조과정에서 발생한 탄소에 대한 세금이 정확히 이에 해당된다고 보기 위해서는 위의 정의를 확대해서 해석 해야만 한다. WTO 분쟁해결기구에서 심의한 사례인 미국의 Superfund 사례에서 미국의 US Superfund Act<sup>44)</sup>에 근거하여 특정 화학약품, 그리고 그러한 화학약품을 상당량 사용해서 제조된 수입품에 부과한 세금이 쟁점이 되었다.<sup>45)</sup> 동 세금은 화학약품들에 대한 세금이 동 수입품이 미국에서 제조되었을 때 이에 사용되기 위해서 미국 내에서 판매되었을 때 Superfund Act에 의해서 부과되었을 세금과 같은 금액의 세금을 부과하도록 의도된 것이었다. WTO 분쟁해결기구의 패널은 수입품의 생산과정에 사용된 중간재의 양에 근거해서 수입품에 부과한 세금은 국경세조정에 해당한다고 판정하였다.<sup>46)</sup>

그러나 이러한 판단에 근거해서 리버만 워너 법안의 탄소세가 국경세조정에 해당한다고 보기에는 몇 가지 문제가 있을 수 있다. 우선 GATT 2.2(a)조는 '수입품이 제조되는데 사용되는 것'으로서 2.2조에 의해서 정당화되는 세금은 수입품에 물리적으로 포함된 중간재에 대한 세금을 의미한다. 수입품을 생산하는 과정에서 배출된 탄소는 생산된 수입품의 제조과정에서 수입품에 포함된 중간재라고 볼 수는 없다. 탄소는 수입품 제조에 포함된 중간재라기 보다는 제조과정에서 발생한 부산물이기 때문이다.

현재까지의 논의에 따르면 국경세조정은 수입품에 대한 부과, 그리고 수입품을 제조하는 과정에서 사용된 중간재와 에너지에 대해서 부과할 수 있다고 보인다. 이러

43) Report of the Working Party on Border Tax Adjustments, L/3463, paragraph 15.

44) Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act of 1980.

45) GATT Panel Report, United States—Taxes on Petroleum and Certain Imported Substances L/6175 – 34S/136

46) Id. paragraph 2.5

한 국경세조정에 리버만 워너 법안에서 제시하고 있는 수입업자가 구매해서 제출해야 하는 배출권이 해당되지는 않는다. 그러므로 리버만 워너 법안의 탄소세는 국경세조정에 해당되지 않을 가능성이 높다. 따라서 GATT의 2조와 3조의 위반이 발생할 수 있고 이 경우 GATT 20조에 해당되어야 GATT/WTO법 위반을 야기하지 않을 수 있다.

## 2. GATT 20조 일반예외의 적용가능성

리버만 워너 법안이 온실가스 배출규제로 인한 미국 내 기업의 국제경쟁력 상실을 보전하기 위하여 제시한 국경조치, 즉 수입품에 대한 배출권 제출의무 부과는 그 일방주의적, 차별적 내용 때문에 GATT 20조의 일반예외의 적용을 받아야만 국제무역법의 저촉을 피하면서 실행될 수 있다. 앞서 미국이 취한 일련의 환경보호를 위한 무역조치와 이에 대한 GATT/WTO의 판결에서 볼 수 있듯이 GATT/WTO 분쟁해결기구의 환경보호를 위한 무역조치에 대한 판결은 1990년에서 2000년대를 거치는 20여년 동안 점차 환경보호를 위한 무역조치의 필요성을 인정하는 방향으로 변화되는 모습을 보여주었다. 미국의 영해를 일시적으로 이동하면서 거치는 바다 동물에 대한 미국의 관할권을 인정한 것, 보호대상이 되는 천연자원의 범주에 광물 이외의 동식물과 깨끗한 대기를 포함하는 방식으로 확대 해석하는 것 등은 이러한 방향을 보여주는 사례들이다. 이러한 관점에서 리버만 워너 법안의 20조 적용가능성을 검토해보는 것은 의미 있는 일이다.

리버만 워너 법안과 관련해서 고려할 일반예외 조항은 20(g)이다. 동 조항은 한 국가의 무역규제조치가 '고갈 가능한 천연자원의 보존을 위한 것'이고 그러한 규제가 자국의 '국내 생산과 소비에도 동시에 적용된다면' 그러한 무역규제조치는 용인될 수 있다는 것이다. 이러한 20(g)항을 충족시킬 경우 모두의 조건, 즉 '같은 조건을 가진 국가들에 대한 자의적이고 정당화할 수 없는 차별', '국제무역에 대한 위장된 규제'여서는 안 된다는 조건을 충족시켜야 한다.

20(g)의 예외에 해당되기 위해서는 다음의 세 가지 요건을 충족시켜야 한다. 첫째는 리버만 워너 법안이 보호하고자 하는 대상이 고갈 가능한 천연자원이어야 한다.

미국의 법안이 대처하고자 하는 것은 지구 온난화이고 이 경우 법안이 보호하고자 하는 것은 온실가스가 없는 깨끗한 대기이다. WTO분쟁해결기구는 US-Gasoline 사례에서 청정대기를 고갈 가능한 천연자원으로 규정한 바 있다. 또 US-Shrimp 사례에서 바다거북이 천연자원에 해당하는지 판단하는 쟁점에 대하여 이는 '국가들의 공동체의 현재적 관심'(contemporary concerns of the community of nations)의 관점에서 판단하여야 한다고 했던 바, 현재 지구온난화에 대한 국제적 관심을 고려할 때 리버만 워너 법안은 첫 번째 조건은 충족시킬 수 있을 것이다.

두 번째 조건은 무역규제조치와 그러한 조치로 달성하고자 하는 목표 사이의 관련성이다. 이 경우 리버만 워너 법안이 부과하는 탄소세라는 무역규제조치는 전 지구적으로 탄소라는 온실가스의 배출을 감축함으로써 온실가스 없는 깨끗한 대기의 보존이라는 목표와 직접적으로 연결되어 있다. 즉 탄소세를 부과할 경우 개별 생산자에게 탄소배출을 줄이도록 유도 할 수 있고, 전체적으로 탄소배출의 양을 고정시킴으로써 대기중의 탄소의 양을 감소시킬 수 있는 것이다. 따라서 동 법안은 20(g)의 두 번째 조건도 충족시킨다고 볼 수 있다.

세 번째 조건은 그러한 무역규제조치가 국내의 생산과 소비에 대한 규제와 동시에 이루어져야 한다는 것이다. 이는 동종 상품의 국내 생산자도 같은 규제를 받아야 한다는 조건인데 리버만 워너 법안이 기본적으로 국내 온실가스 배출자를 규제하고, 이로 인하여 국내 배출자가 국제적 무대에서 불리한 입장에 처하지 않도록 하는 법이기 때문에 이 조건도 충족시킨다고 볼 수 있다.

이와 같이 리버만 워너 법안이 20(g)조를 충족시킬 경우 마지막 관문은 동 법안이 20조의 모두의 조건, 즉 자의적이고 정당화 할 수 없는 차별, 무역에 대한 위장된 규제가 아니어야 한다는 것이다. 20(g)조의 조건은 구체적 내용으로서 현 상태로 주어진 법안을 가지고 판단할 수 있는 반면, 모두의 조건은 그 법안 자체를 가지고 판단할 수 있는 문제가 아니고 그러한 법안이 실행되는 방식에 관한 것이다. 즉 법안의 문구 자체로서는 WTO법을 위반하지 않는 경우라 할지라도 그것이 실행되는 방식에 따라서, 또는 법안의 문구에는 나타나지 않았지만 법안의 실행으로 차별적인 결과가 나타날 때 GATT/WTO법의 위반이 발생하는 것이다.

지금까지 WTO 분쟁해결 기구에서 20조 모두의 충족 여부를 검토한 사례의 쟁점

들은 다음의 몇 가지이다. 우선 '정당화 할 수 없는 차별'에 관하여 다음의 사항을 지적할 수 있다. 첫째, US-Shrimp 사례에서 상소기구는 미국이 바다거북을 보호하기 위해서 자신이 실행하고 있는 것과 동일한 조치를 취하지 않는 국가에 대하여 금수 조치를 취한 것을 '정당화 할 수 없는 차별'이라고 하였다. 상소기구는 특정국가에 친 연자원의 보호를 위하여 유효한 보호조치를 취하지 않는 국가에 무역조치를 취할 수는 있지만 상대국가로 하여금 특정한 조치를 취하도록 강요할 경우 이것이 '정당화 할 수 없는 차별'이 된다고 하였다.<sup>47)</sup> 둘째, 상소기구는 또 환경보호를 위해서 무역 규제를 취하는 국가가 그러한 환경보호를 위하여 국제적 합의를 만들기 위해서 진실한(good faith) 노력을 기울여서 교섭을 하지 않고 무역규제만을 시행할 경우 역시 마찬가지로 차별이 된다고 하였다.<sup>48)</sup> 마지막으로 상소기구는 그러한 무역규제조치에 의해서 영향을 받는 국가들에게 그러한 조치의 시행과 관련하여 어느 정도의 투명성과 절차적 공정성을 제공해야 한다고 하였다.<sup>49)</sup>

이러한 요건의 관점에서 리버만 워너 법안을 검토할 경우 다음과 같은 잠정적 결론이 가능하다. 첫째, 동 법안 1306조는 수입업자에게 수입상품이 제조되는 과정에서 배출하는 온실가스에 해당하는 배출권을 구입하여 제출하도록 요구하고 있지 해당 수출국가가 특정한 내용의 온실가스 배출정책이나 규제를 취하도록 요구하고 있지 않다.<sup>50)</sup> 이는 미국의 새우금수조치가 미국의 새우잡이 어선에게 요구하는 내용과 같은 조치를 취하지 않는 국가로부터의 새우 수입을 금지하는 것과는 다른 것이다. 물론 배출권 제출의무를 면제 받을지 여부를 판단하는 경우에도 온실가스 배출의 감소량, 첨단기술의 사용여부를 가지고 판단했지 특정한 내용의 배출규제 프로그램을 택하도록 규정하고 있지는 않다. 따라서 리버만 워너 법안은 첫 번째 요건은 충족시키고 있다고 판단할 수 있다.

두 번째 요건인 미국이 온실가스 감축을 위한 국제적 합의를 도출하기 위해서 진실한 교섭을 했는지 여부인데 이는 현재로서는 판단 할 길이 없다. 단지 이러한 WTO 분쟁해결기구의 과거 판결을 고려해서 동 법안 1303조는 구체적으로 온실가스

47) Shrimp/Turtle II, paragraph 163-4.

48) Id. paragraph 166.

49) Id. paragraph 180-3.

50) CSA, 1306(c)

규제를 위한 국제적 합의를 위한 교섭을 하도록 규정하고 있다.<sup>51)</sup> 만약 이러한 규정을 실행하기 위해서 미국의 행정부가 온실가스 감축체제를 구축하기 위해서 노력을 기울인다면 그러한 교섭의 결과 실제로 그러한 국제협약체제가 구축되었는지 여부와는 상관없이 WTO법이 요구하는 조건은 충족된 것으로 판단한다.

문제는 세 번째 요건이다. 이는 미국이 리버만 워너 법안을 시행 하는 과정에서 취하는 여러 조치들이 최소한의 투명성을 가져야 하고 이러한 조치에 영향을 받는 국가에 '공정성'의 이름으로 요구되는 다양한 기회를 제공해야 한다. 그러한 무역규제 조치가 공정하다고 판단될 수 있는 조치들이 구체적으로 무엇인지는 아직 알 수 없다. 일반적으로 법안의 내용에 대한 고지와 설명, 중요한 판정 및 판단의 경우 사전 통지 또는 고지, 판정의 결과와 근거를 판정에 영향을 받는 상대에게 통보 및 설명, 판정의 과정에 판정에 영향을 받을 수 있는 당사자에게 의견 및 증거제출 기회제공, 판정 당사자가 판정결과에 대한 불복 할 경우 이의 제기 기회제공 등이 있을 수 있다. 이러한 관점에서 볼 때 리버만 워너 법안의 몇 가지 내용은 잠재적으로 공정성을 갖지 못하다는 판단을 받을 수 있다. 첫째, 1301(7)의 대상 품목의 선정, 1306(b)(3), 1301(4) 하에서 대상국가의 선정과 이와 관련하여 특정국가가 유사한 조치를 취했는지의 판단은 미국이 일방적으로 내리는 판정이기 때문에 어떤 방식으로 위원회의 판정이 이루어지느냐에 따라서 공정성에 대한 문제를 야기할 수도 있다.

공정한 절차의 문제는 동 법안이 규정하는 행정청문회(Administrative Hearing)에 관련된 것이다.<sup>52)</sup> 행정청문회를 규정한 조항은 수입업자가 제출한 증거를 확인하고, 국내 생산자의 경우 수입업자가 제출한 증거에 대하여 견해를 표명할 기회를 부여하고, 수입업자가 제출한 정보가 허위이거나 정직하지 못할 때 처벌할 수 있도록 되어 있다. 동 조항에 의하면 앞서 언급한바 미국정부가 내리는 다양한 판정에 대하여 영향을 받는 국가나 외국의 생산자가 증거를 제출하거나, 견해를 표명하거나 하는 기회로 규정되어 있지는 않다. 이러한 상태에서 위원회가 대상품목의 결정, 대상국가의 결정, 특정 국가의 상품이 제출해야 하는 배출권 산정의 기준이 되는 다양한 지표와 요소의 결정과 판정에 이의를 제기하고자 하는 외국정부나 외국의 생산자가 자신의

51) CSA, 1303

52) CSA, 1306(d)(8)(D)

증거와 견해를 제시할 수 있는 기회를 갖지 못하게 되면 이는 전형적으로 절차적인 공정성 부재의 상태가 되고 US-Shrimp 사례에서와 같이 미국 정부의 일방적인 결정으로서 모든 결과가 만들어지게 된다. 이러한 상황은 WTO의 상소기구가 20조 모두를 위반하는 것이라고 판정한 바 있다.

모두의 두 번째 요건은 '위장된 무역규제'가 아니어야 한다는 것이다. 리버만 워너 법안은 '위장된 무역규제'조치로 판정 받을 수 있는 가능성이 있다. 동 법안은 수입품의 배출권 제출의무에서 극빈개도국(Less Developed Developing Countries, LDDC)의 경우 그러한 의무에서 면제되도록 하고 있다.<sup>53)</sup> 그러나 극빈국이 아닌 개도국에 대해서는 아무런 조치나 혜택이 없다. 물론 선진국이 개도국에게 무역상의 혜택을 반드시 주어야 할 의무는 없다. 하지만 다양한 국제법 영역에서 선진국이 개도국의 상황을 고려해서 의무를 완화하거나 혜택을 주는 것은 일반적인 경향이다. 교토의정서는 온실가스 감축의 의무를 선진국에만 부과했다. 유엔기후변화협약을 비롯한 대부분의 환경협약에서 선진국과 개도국의 환경을 위한 기본 원칙은 '공동의 그러나 차등화된 책임'(common but differentiated responsibility)이다. 1994년 무역과 환경정책에 관한 WTO 각료회의 결정에서도 환경보호에 있어서 개도국의 특별한 입장을 암묵적으로 인정하였다. 물론 GATT 1947에도 개도국에 대한 특혜관세 등이 규정되어 있다.

특히 동 법안이 시행될 경우 초래될 수 있는 사실 상의 결과를 고려할 경우 문제가 발생할 수 있는 가능성이 높다. 즉 미국에 수출하고 있는 국가들 중에서 선진국인 유럽과 일본의 경우 미국과 '유사한 조치'를 취한 국가로서 배출권 제출의 의무가 면제될 가능성이 높다. 반면 미국에 대한 주요 수출국 중에서는 중국과 인도의 수출품이 배출권 제출의무를 가장 크게 지게 될 가능성이 있다. 특히 이들 국가의 온실가스 저감기술이 미국 보다 크게 낮다는 점을 고려할 때 이들 국가로부터의 수입품은 많은 양의 배출권을 제출해야 할 가능성이 높다. 규제를 실행하는 국가의 공식적인 목적, 예컨대 환경보호나 기후변화 대처 이외에 규제실행 국가가 무역상의 이득을 얻는 결과를 가지게 될 경우 WTO 분쟁해결기구는 그러한 무역규제를 '위장된 무역규제'로 판단할 가능성이 그만큼 커진다. 특히 미국의 경우 교토의정서를 거부했던 이유

53) CSA, 1306(b)(2)(A)

가 교토의정서 체제 하에서는 이들 개도국의 수출품이 미국의 상품에 대해서 경쟁력을 더 가지게 되고 이는 미국의 국익을 해친다는 이유였던 점을 고려할 때 리버만 워너 법안의 실행으로 중국과 인도의 상품이 미국에 수출되면서 많은 배출권을 제출해야 되는 상황에서 이 문제가 WTO 분쟁해결 기구로 가게 되면 동 기구는 미국의 무역규제가 특정국가, 중국 또는 인도로부터의 상품에 대한 '위장된 무역규제'라고 볼 가능성이 높다.

이러한 점을 고려할 때 리버만 워너 법안은 앞서 지적된 부분을 수정하거나 이를 실행하면서 이러한 위반의 가능성이 있는 부분을 WTO법에 일치하도록 하지 않을 경우 WTO법 위반으로 판정을 받을 가능성이 높다.

## VI. 결론

본 논문은 기후변화에 대한 대응으로 온실가스를 감축하기 위하여 미국이 자국 내 온실가스 배출을 규제하면서 그러한 규제가 자국의 기업에 가져올 불이익을 상쇄하기 위해서 제시한 리버만 워너 법안의 국경세조정이 국제무역상의 차별을 금지한 GATT/WTO법에 저촉되는지, 어떤 조항이 어떻게 저촉되는지를 분석하였다. 결론적으로 리버만 워너 법안은 미국이 일방적으로 외국 상품에 탄소세를 부과한다는 점에서 일방주의적이고 부분적으로 차별적인 내용을 가지고 있다. 이러한 일방주의적이고 차별적인 법이라 해도 GATT 1947의 20조 일반예외에 적용될 경우 WTO법의 위반의 예외를 인정받을 수 있다.

지금까지 GATT/WTO 분쟁해결기구의 환경보호를 위한 무역규제에 대한 판결을 볼 때 미국의 리버만 워너 법안은 20(g)의 예외를 충족시킬 수는 있지만 모두의 조건, 즉 정당화 할 수 없는 차별이 아니고, 위장된 무역규제가 되어서는 안 된다는 조건을 충족시키는 것은 쉽지 않을 수 있다. 단, 모두의 조건은 법안의 내용 자체라기 보다는 그 법안을 시행하는 과정에서 발생할 수 있는 차별, 또는 무역규제에 대한 금지이기 때문에 그러한 조건을 충족시키는 방식으로 법안을 시행 할 경우 그러한 위반을 야기 시키지 않을 수도 있다. 즉 동 법안을 시행하는 과정에서 '정당화될 수 없



는 차별'을 야기하지 않고, '위장된 무역규제'가 발생하지 않도록 시행한다면 동 법안이 가지고 있는 일방적이고, 차별적인 내용에도 불구하고 GATT/WTO법에 대한 위반이 발생하지 않을 수 있다.

이와 관련하여 한 가지 지적할 것은 본 논문이 법안에 대한 분석이라는 것이다. 미국의 법은 법안이 실제 의회를 통과하고 대통령이 서명해서 입법이 된다 하더라도 이를 시행하기 위해서는 행정부의 시행부서에서 시행을 위한 규정을 작성해야 한다. 따라서 본 논문에서 지적한 문제점 중 일부는 시행령의 제정과정에서 GATT/WTO법에 일치하는 방향으로 나아갈 수 있다. 그러한 경우 동 법안의 GATT/WTO법에 대한 위반이 발생할 가능성은 줄어든다. 그러나 시행령이 모 법을 벗어날 수는 없기 때문에 본 논문에서 지적한 사항들은 여전히 GATT/WTO법 위반의 가능성을 가지고 있다고 보아야 한다.

논문투고일 : 2010. 11. 5.      심사일 : 2010. 11. 16.      게재확정일 : 2010. 11. 23.

## 참고문헌

### <GATT Agreements & Reports>

Various GATT Articles.

Report of the Working Party on Border Tax Adjustments, L/3463

### <US Legislations & Resolution>

The US Marine Mammal Protection Act of 1972

Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act of 1980

Conservation of Sea Turtles, Importation of Shrimp Act, Pub.L.No. 101-162, 103  
Stat. 1037 (Nov. 21, 1989)

US Clean Air Act of 1990

Robert Byrd and Chuck Hagel, Byrd-Hagel Resolution, 105th Congress, 1st  
Session, S. Res. 98.

### <US Climate Change Bills>

Lieberman Warner Climate Security Act of 2008, Sponsored by Joseph Lieberman  
(D-CT) and John William Warner (R-VA), S. 3036, 이하 CSA.

American Clean Energy and Security Act of 2009, sponsored by Henry Waxman  
(D-CA) and Edward Markey (D-MA), H.R. 2454

### <GATT/WTO Dispute Resolution Body Reports>

GATT Panel Report, *United States-Taxes on Petroleum and Certain Imported  
Substances* L/6175 - 34S/136

Report of the Panel, *United States-Restrictions on Import of Tuna*, DS21/R, GATT  
BASIC INSTRUMENT&SELECTED DOCUMENTS 39S/155 (Sept. 3, 1991)

WTO, Panel Report, *United States-Standard for Reformulated and Conventional  
Gasoline*, WT/DS2/R (29 January 1996)

- WTO, Appellate Body Report, *United States—Standards for Reformulated and Conventional Gasoline*, WT/DS2/AB/R, (29 April 1996)
- WTO, Appellate Body Report, *United States—Import Prohibition of Shrimp and Certain Shrimp Products*, WT/DS58/AB/R (Oct. 12, 1998)
- WTO, Appellate Body Report, *United States—Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products*, Recourse to Art. 21.5 of the DSU by Malaysia, WT/DS58/AB/RW (Oct. 22, 2001)

<Academic Journal Articles>

- Brink, Ryan Vanden, “*Competitiveness Border Adjustments in U.S. Climate Change Proposals Violate GATT: Suggestions to Utilize GATT’s Environmental Exceptions*”, Colorado Journal of International Environmental Law and Policy Winter 2010.
- Charnovitz, Steve, “*The WTO’s Environmental Progress*”, Journal of International Economic Law, 10–3, 2007.
- Condon, Bradley J., *Climate Change and Unresolved Issues in WTO Law*, Journal of International Economic Law, December 2009.
- Dixon, Craig A.A., *Environmental Survey of WTO Dispute Resolution Panel Decisions Since 1995: “Trade At All Cost?”*, William and Mary Environmental Law and Policy Review, Winter 2000.
- Gentile, Dominic A., *International Trade and the Environment: What is the Role of the WTO?*, Fordham Environmental Law Review, Spring 2009.
- Green, Andrew, *Is There a Role for Trade Measures in Addressing Climate Change?* U.C. Davis Journal of International Law and Policy, Fall 2008.
- Janzen, Bernd G., *International Trade Law and the “Carbon Leakage” Problem: Are Unilateral U.S. Import Restrictions the Solution?*, Sustainable Development Law & Policy Winter 2008.

<Books and Reports>

- Hufbauer, Gary Clyde, *Global Warming and the World Trading System*, Peterson Institute for International Economics (Washington DC, 2009)
- Gros, Daniel, *A Border Tax to Protect the Global Environment?* DEPS Commentary: Thinking ahead for Europe, Centre for European Policy Studies, 11 December 2009.
- Pauwelyn, Joost, *U.S. Federal Climate Policy and Competitiveness Concerns: The Limits and Options of International Trade Law*, Working Paper, Nicholas Institute for Environmental Policy Solutions, Duke University (2007)
- Potts, Jason, *The Legality of PPMs under the GATT: Challenges and Opportunities for Sustainable Trade Policy*, International Institute for Sustainable Development (Winnipeg, Canada, 2008)
- Tietenberg, T.H., *Emissions Trading: Principles and Practice*, Resources for the Future (Washington DC, 2006)

<논문>

- 류창수, “미국 기후변화 입법상 국경조치의 WTO 협정상 적법성 연구”, 『통상법률』 2010 6월호, 통권 93호, 법무부, 2010.
- 변진석, “폐권국의 국제법에 대한 딜레마: 기후변화협약에 대한 미국의 정책”, 『국제정치논총』 49권 1호, 한국국제정치학회 2009.

**[Abstract]**

International Trade Law Issues of the Border Measures of US  
Climate Change Legislation

: Lieberman Warner Climate Security Act of 2008 and WTO law

Byun, Jin Suk

This paper attempts to analyze Lieberman Warner Bill of 2008 in its relations with GATT/WTO law on trade. The main focus is whether the carbon tariff under the Lieberman Warner Bill on the imports to the US can be regarded as legal under GATT/WTO law. The conclusion is that although carbon tariff of the bill is unilateral and discriminatory and, as a result, violates GATT 3.2, it could also meet the GATT 20(g) General Exception. Even if the bill meets the 20(g) requirements, however, it must also pass the test of chapeau of the Exception. The bill contained several provisions that may not pass the muster of the chapeau. Since the chapeau is more of procedural fairness, however, the carbon tax may be able to avoid the violation by even handed handling of administration the law or by providing due process type procedural measures to the concerned parties.

주 제 어 기후변화, 지구온난화, 온실가스, 국경세조정, 탄소배출권, 탄소유출, 리버만 워너 법안, 교토의정서, WTO 분쟁해결기구, 상소기구

Key Words Climate Change, Global Warming, Green House Gas, Border Tax Adjustment, Carbon Emission Allowance, Carbon Leakage, Lieberman Warner Bill, Kyoto Protocol, WTO Dispute Resolution Body, Appellate Body