

# 탄소관세 도입에 관한 외국 사례와 주요 논점 연구

정재호 · 김정아 · 박지우

2010. 12

세 법 연 구 센 터

 한국조세연구원



# 목 차

I. 서론	7
II. 탄소관세 도입의 배경	9
1. 개관	9
2. 탄소세(carbon tax)	10
3. 온실가스 배출권 거래제도(Emission Trading System)	12
4. 탄소관세(Carbon tariff)	14
가. 탄소관세	14
나. 근거 논리	14
다. 탄소관세의 효과와 실행 가능성	16
III. 탄소관세 도입 논의 국가	18
1. 개요	18
2. 미국	19
가. 현황 및 법안내용	19
나. 논쟁	22
다. 전망	24
3. EU	25
가. 현황	25
나. 논쟁	27
다. 전망	29
4. 중국	29
가. 입장	29
나. 전망	32

IV. 탄소관세가 WTO 규정과의 합치 여부에 대한 논쟁 정리	34
1. 개요	34
2. 최혜국 대우원칙(most favored national principle)	34
가. 동종상품(like product)	35
나. 과정과 생산방법(Process and Production methods)	36
3. 내국민 대우(national treatment principle)	37
4. 일반적 예외조항	39
가. 개론	39
나. 생명과 건강을 위한 예외 허용(GATT 제20조 (b)항)	40
다. 유한 천연자원의 보존을 위한 예외 허용(GATT 제20조 (g)항)	44
라. GATT 제20조 서문(Chapeau)	46
마. 일반 예외조항의 적용방법상의 문제	48
바. 탄소관세 적용 여부	49
V. 결 론	51
참고문헌	54
부 록	56

## 표 목차

〈표 Ⅱ-1〉 EU 주요 국가의 탄소세 도입 사례.....	11
〈표 Ⅲ-1〉 연도별 미국 기후변화 대응 탄소관련 주요법안.....	20
〈표 Ⅲ-2〉 「미국 청정에너지안보법안」의 주요 내용 .....	25



## I. 서론

- 산업의 발전에 따라 국제적인 환경파괴가 가속화되어 환경보존은 인류생존의 문제와도 직결되지만 국제무역에서도 중요한 이슈가 되고 있음
  - 특별히 지구 온난화에 따른 기후변화 문제가 세계적인 관심사로 등장하면서 20세기 말부터 환경 관련 국제 무역관련 회의와 협약 체결이 증가되고 있음
- 기후변화협약에 따른 온실가스 감축 목표에 관한 의정서인 교토의정서가 2005년 12월에 발효됨에 따라 기후변화협약 당사국은 2008년부터 2012년까지 이산화탄소 배출량을 1990년 수준에서 최소 5% 감축해야 함
- 탄소배출 감축 수단의 하나로서 탄소세나 온실가스 배출권 거래제도가 기후협약 당사국들을 중심으로 도입되고 있음
  - 그러나 이러한 탄소세과 온실가스 배출권 거래제도는 국내기업들에게만 부과할 경우 국제경쟁력이 떨어지고, 국제적으로 탄소배출 규제가 없는 국가들로 탄소집약적 산업이 몰림에 따라 지구 전체의 탄소배출을 줄이는 효과가 미미할 가능성이 높아짐
- 이러한 현상을 방지하기 위하여 수입품에 대한 탄소관세가 논의되고 있는데, 탄소세는 수입상품을 차별하는 등 국내 상품에 대한 수입상품의 경쟁조건을 왜곡할 수 있으며 국제무역에 장애를 초래하여 공정하고 자유로운 국제무역 질서를 왜곡할 가능성이 있음
- 실질적으로 선진국들을 중심으로 기후변화 대응 및 환경정책을 표면적 이유로 내세우면서 외국 기업의 자국시장 접근을 제한하고 자국 기업의 환경 관련 분야의 경쟁

력을 확보하고자 하는 조치들이 등장하고 있음

- 미국은 중국 생산물품에 대해 탄소관세를 부과하는 방안을 검토하고 있으며, 프랑스를 중심으로 EU에서 탄소관세 도입을 심각하게 검토하고 있음
- 이러한 선진국들의 탄소관세 도입에 대하여 중국, 인도 등은 그린보호무역주의라며 반대하고 있음

□ 탄소관세가 도입되면 우리나라와 같이 대외무역 의존도가 높은 나라에는 수출에 큰 영향을 줄 수 있으며, 이에 따른 대비가 필요할 것으로 보임

□ 이러한 배경들을 바탕으로 본 보고서는 탄소관세의 이론적 근거, 탄소관세 도입 국가 사례, 탄소관세가 WTO 규정과의 합치 여부에 대한 논쟁 정리 등의 중심으로 탄소관세와 관련된 주요 이슈들을 살펴보고 정리하고자 함

- 보고서 구성은 제Ⅱ장에서 탄소관세의 도입배경을 탄소세, 온실가스배출권 거래제도, 탄소관세의 근거논리, 실행효과와 이행 가능성을 중심으로 살펴보고, 제Ⅲ장에서 외국사례인 미국과 EU 도입 논의현황을, 제Ⅳ장에서는 WTO 규정과의 합치여부에 관한 논쟁들을 살펴본 뒤 보고서에 대한 결론을 제Ⅴ장에서 정리하고자 함



## II. 탄소관세 도입의 배경

### 1. 개관

- 기후변화협약<sup>1)</sup>에 따른 온실가스 감축 목표에 관한 의정서인 교토의정서가 2005년 12월에 발효됨에 따라 이행 대상 국가들은 2008년부터 2012년까지 이산화탄소 배출량을 1990년도 대비 최소 5%씩 의무적으로 삭감해야 함
  - 또한 이 기간에 적용되는 이행 대상 국가에 대한 각각의 차별화된 감축 목표량<sup>2)</sup>을 설정함
- 2009년 12월 코펜하겐에서 개최된 제15차 유엔 기후변화협약(COP15) 회의는 구속력 있는 협약체결에 실패함으로써 성과 없이 종료됨
  - 제15차 유엔 기후변화협약(COP15) 회의는 지구 온난화 해결방안을 모색하고 교토의정서를 대체할 새로운 구속력 있는 기후협약 도출을 목표로 하여 덴마크 코펜하겐 벨라센터에서 2009년 12월에 개최되었음
  - 이번 총회의 결과, '지구 기온 상승을 2도 이내로 제한하고 선진국은 2010년 1월 말까지 오는 2020년 온실가스 감축 목표를 제시한다'는 내용을 골자로 한 코펜하겐 협정이 미국 주도로 마련되었음
  - 그러나 '코펜하겐 협정'이 '승인' 대신 '유의(take note)'형식으로 인정되면서 이산화탄소 배출량을 감소시키려던 당초의 목적 달성은 어려워져 결과적으로 포스트 교토의정서 대체안 도출은 실패하였다고 평가되고 있음
  - 코펜하겐 회의가 성과없이 끝남으로 인하여 세계 각국은 온실가스 감축을 위해서

---

1) 지구온난화 방지를 위해 모든 온실가스의 인위적 방출을 규제하기 위한 협약으로 정식 명칭은 '기후변화에 관한 기본협약'임. 기후변화협약은 1992년 6월 리우회담에서 채택되었고, 1994년 3월 21일 발효되었음

2) EU(-8%), 미국(-7%), 일본(-6%), 러시아·뉴질랜드(0%), 호주(8%), 아이슬란드(10%)

자발적으로 목표를 세우고 노력해야 하는 상황임

## 2. 탄소세(carbon tax)

- 탄소배출 감축 수단 중의 하나로서 탄소세(Carbon tax)가 기후변화협약 당사국들을 중심으로 도입되고 있음
  - 탄소세란 지구의 온난화 방지를 위해 이산화탄소를 배출하는 석유와 석탄 등 각종 화석에너지 사용량에 부과하는 세금임
- 탄소세를 통하여 이산화탄소를 많이 함유하는 화석연료의 가격을 전반적으로 인상함으로써 화석연료 사용을 억제하고, 대체에너지 개발을 촉진하여 이산화탄소 배출량을 억제하는 효과를 기대할 수 있음
  - 외부효과로 인한 시장실패를 교정함과 동시에 시장기능을 통하여 가장 저렴한 비용으로 오염을 줄일 수 있도록 하고 재정 수입이 가능한 장점이 있음
- 해외 탄소세 특히 유럽 국가들은 탄소세 도입을 세수중립적 차원에서 소득세, 사회보장기여금, 법인세 등의 기타 일반 세제에 대한 기업 및 소비자의 세부담 완화와 연계하는 방안을 강구하였음
  - 주요 선진국은 에너지원에 에너지세 및 탄소세를 동시에 부과하고 있음
- 핀란드, 노르웨이, 스웨덴, 덴마크, 영국 등 주요 선진국의 탄소세 도입은 시기별로 그 목적과 세수의 용도를 달리함
  - 특히 핀란드(1990.1)는 세계 최초로 탄소세를 도입한 국가임

〈표 II-1〉 EU 주요 국가의 탄소세 도입 사례

	도입연도	세금이름	세율	세수용도
핀란드	1990	탄소세	저유황연료유 103.2원/kg 경질연료유 87.9원/ℓ 경유 86.9원/ℓ 휘발유 76.9원/ℓ 천연가스 32.5원/ℓ 석탄 79.5원/kg	일반재원
노르웨이	1991	탄소세	저유황연료유 109.8원/ℓ 경질연료유 109.8원/ℓ 경유 - 휘발유 163.8원/ℓ 천연가스 - 석탄 99.9원/ℓ	일반재원
스웨덴	2001	탄소세	저유황연료유 102.9원/ℓ 경질연료유 489.9원/ℓ 경유 489.9원/ℓ 휘발유 367.0/ℓ 천연가스 - 석탄 산업용: 80.4원/kg 석탄 기타: 21.5원/kg	일반재원
덴마크	1992	탄소세	저유황연료유 63.1원/kg 경질연료유 53.2원/kg(산업 용가정용 10%환급) 경유 52.3원/ℓ 휘발유 48.2원/ℓ 천연가스 47.4m³ 석탄 52.1원/kg(산업용 50% 환급)	일반재원 및 에너지 절약 지원
영국	2001	기후변화세	저유황연료유 - 경질연료유 - 경유 - 휘발유 - 천연가스 3.2원/kWh 석탄 25.2원/kWh	사회보험료 감면 및 에너지 절약 지원

자료: 조계근, 「탄소세의 합리적 도입방향」, 강원발전연구원, 2009, p. 36

□ 반면 미국 내 온실가스 규제사안은 주정부(State) 위주로 이뤄졌음

- 이는 2003년 미 환경보호국이 이산화탄소를 비롯한 온실가스를 규제하지 않겠다는 결정에 메사추세츠 주를 대표하여 10여개 주정부와 도시들이 연방정부를 상대

로 다시 소송함

- 환경보호국은 대기오염물질인 이산화탄소를 규제해야 한다는 판결을 내렸음(대기오염방지법 제202조, 2007)

### 3. 온실가스 배출권 거래제도(Emission Trading System)

- 온실가스 배출권 거래제도(Emission trading system)도 탄소세와 마찬가지로 지구 온난화를 방지하고 탄소배출량을 줄이기 위해 도입된 제도임
- 각 국가별로 온실가스인 이산화탄소 배출 감축의무와 연간 배출허용량을 정한 뒤 할당량만큼 감축이 불가능한 기업이나 국가는 감축 목표를 초과달성한 기업이나 국가로부터 배출권을 사들여 목표를 달성토록 허용함
- 온실가스 감축에 많은 비용이 소요되는 기업이나 국가는 감축목표를 초과 달성한 국가나 기업들로부터 배출권을 시장에서 사들이는 방법으로 감축 의무를 이행할 수 있게 되어, 시장 전체로는 최소한의 비용으로 목표를 달성할 수 있는 이점이 있음
- 기후변화협약에 따라 온실가스인 이산화탄소 감축이 국가의 절대의무가 되고 있는 가운데 국제배출권 거래시장(international Emission Trading, IET)이 형성되고 있음
  - 2002년 4월 영국 런던증권거래소에 ‘온실가스 배출권 거래시장’이 개설됨
  - 2005년 1월 영국 런던국제석유거래소(IPE), 독일 올버에너지거래소(IPE) 등에서 이산화탄소 배출권 현물거래가 시작됨
  - 노르웨이의 노르드폴 전력거래소에서 온실가스 배출권 거래가 2005년 2월부터 시작됨
  - 그 밖에 파리 증권거래소 유로넥스트와 프랑스 전력거래소 파워넥스트가 공동으로 3월부터 배출권 거래를 시작할 예정임
  - 독일 유로에너지거래소(EEX), 유럽기후거래소(ECX)가 참여할 예정임

- 기업은 배출권을 시장에서 구입하거나 정부로부터 무상으로 제공받음
  - 배출권제도를 적용받는 업체가 자체적으로 오염을 감축하면 배출권을 시장에 매각할 수 있고 반대의 경우 이를 매입해야 함
  - 이 과정에서 온실가스 저감기술이 활용되어 배출권이 가장 유용하게 사용될 수 있는 사업장으로 배출권이 유입됨
  - 온실가스를 많이 사용하는 제품은 그렇지 않은 제품보다 가격이 상승하는 등 가격기능을 통하여 개별적인 경제주체가 온실가스 감축에 기여하도록 함
  - 배출권거래제도가 적용되는 산업은 교토의정서에 열거된 에너지 부문(발전, 난방, 정제, 운송), 에너지 집약적 산업공정(철광, 철강, 알루미늄, 석회, 유리, 벽돌, 펄프 제지, 기초화학), 농업, 폐기물 등이며 제도 도입에 따른 적응기간을 위하여 점진적으로 적용분야를 확대함
  - 대개 사업 초기에는 농축어업, 운송, 건물 그리고 가정부문은 제외됨
  - 대상 사업장은 온실가스 배출규모의 이행능력 등을 감안하여 결정됨
  
- 배출권의 경우 탄소세와 달리, 가격이 불확실하고 투기 위험이 있으며, 시장 상황에 따라 가격이 변동하므로 탄소세에 비하여 더 탄력적이고 위험관리가 가능함
  - 배출권의 경우 해외시장을 통하여 수급조정과 가격안정을 도모할 수 있음
  - 배출권은 이 밖에도 배출권 예치나 차입과 같은 탄력적인 조치가 가능함
  - 배출권은 탄소세에 비하여 기술적으로 복잡하고 이행비용이 더 많이 소요될 수 있음
  - 배출권은 탄소세와 비교하여 온실가스 감축이 확실하게 보장될 수 있음
    - － 탄소세는 온실가스 배출비용을 인상함으로써 시장(개인·기업)이 온실가스 감축량을 결정함
    - － 탄소세의 경우 세금을 납부하면 온실가스를 감축하지 않아도 되기 때문에 기업 부담은 제한되지만 확실한 감축량을 보장하기 어려움

## 4. 탄소관세(Carbon tariff)

### 가. 탄소관세

- 탄소관세(Carbon tariff)란 탄소 배출에 대한 제한조치를 취하지 않는 국가들로부터 수입하는 상품이나 서비스에 부과하는 무역 제한적 조치임<sup>3)</sup>
  - 탄소관세는 상품이나 서비스의 탄소배출량에 따라 직접 부과되는 직접세의 형태를 띠거나, 혹은 온실가스 배출권 등의 의무 형태를 띌 수 있음
- 탄소관세는 국내의 탄소배출에 대한 규정이 어떠한 방식인지, 탄소세인지 온실가스 배출권 형태인지에 따라 구체적인 부과형태가 달라질 것으로 예상됨<sup>4)</sup>
  - 탄소세를 부과하는 국가의 경우, 탄소관세도 국내 제도를 반영하여 직접적으로 탄소배출량에 따라 과징금을 부과하고, 온실가스 배출권 국가의 경우 온실가스 배출권을 구입하도록 제도가 운영될 것으로 보임

### 나. 근거 논리

- 탄소세나 온실가스 배출권 거래제도를 보완하기 위하여 수입품에 과징금을 부과하거나 배출권 제출을 의무화하는 탄소관세의 근거 논리는 크게 ① 오염자 부담 원칙, ② 탄소누출현상, ③ 정치적 고려 등으로 정리될 수 있음<sup>5)</sup>

#### 1) 오염자 부담원칙

- 오염자 부담원칙이란 환경오염 방지비용은 오염발생원인자가 직접 부담해야 한다는 원칙으로 온실가스를 유발하는 기업이 이에 대한 사회적 비용을 부담해야 한다는 논리임

---

3) Institute of Public Affairs, p. 5

4) Costly, ineffectual and protectionist carbon tariffs, Institute of Public Affairs, p. 5

5) 장근호, 『WTO 체제에서 탄소관세에 관한 연구』, pp. 192~194

- 오염자 부담원칙에 의하면 온실가스는 부정적 외부효과를 유발하므로 이로 인한 사회적 비용을 국산품뿐만 아니라 수입품 가격에도 반영되어야 효율적인 생산과 소비가 가능함
- 지구 온난화는 발생지역과 상관없이 세계적인 문제로서 무임승차가 발생하기 때문에 국제협약을 통하여 동일한 탄소가격을 적용하는 것이 바람직하지만, 그렇지 못한 상황에서는 온실가스를 유발하는 국산품과 수입품 모두 사회적 비용을 지불하도록 해야 함

## 2) 탄소누출현상(carbon leakage)

- 온실가스 규제가 국제적 공조 없이 이루어지게 되면, 규제가 도입된 국가에 위치한 기업은 외국 경쟁업체에 비하여 생산비용이 상승하여 피해를 입게 됨
  - 국내업체가 규제가 없는 국가로 사업장을 이전하거나 혹은 경쟁국가의 생산이 증대하여 에너지 효율적 기업이 비효율적 기업으로 대체되는 결과가 발생함
  - 이러한 결과로 인하여 온실가스 감축조치의 실효성이 약화될 수 있는 탄소누출현상(carbon leakage)이 발생함
- 탄소관세는 탄소누출현상으로 인하여 탄소에 대한 제약이 없는 국가들에 경제적으로 산업들이 쏠리는 현상을 방지하고, 국내 생산품의 가격경쟁력을 높이는 것과 다른 국가들이 이러한 탄소배출에 대한 정책을 채택하도록 장려하는 것을 목표로 함
  - 탄소배출에 대한 제약정책을 취하지 않는 국가들로 산업이 이동되는 탄소누출현상은 지구 전체에서 보면 탄소배출에 대한 정책의 효과를 감소시키게 됨
  - 실제로 EU의 경우, 탄소 집약적 산업인 시멘트나 철강, 알루미늄 화학분야는 탄소배출에 대한 제약이 없는 국가들로 상당부분 이전되었음
- 따라서 이러한 탄소누출현상을 방지하기 위해서는 국제적 공조가 필수이며, 국제적 공조가 없이 온실가스에 대한 규제가 실효를 얻기 위해서는 탄소관세가 필요하다는 논리임

### 3) 정치적 고려

- 기후변화가 한 지역에 국한되지 않은 세계적인 문제인 상황에서 국내업체에만 책임을 부담지우기 어려움
  - 실제로 미국이 교토의정서를 거부하게 된 명분은 중국 등 개도국에는 온실가스 감축의무가 부여되지 않았기 때문임
  - 탄소관세 없는 온실가스 규제는 규제를 반대하거나 실효성 없는 규제를 유도하는 명분이 됨
  - 탄소관세는 다자 혹은 양자협상에서 다른 국가를 협상에 유인하는 수단이 될 수 있음
- 탄소관세는 국제적인 탄소배출감소 정책에 대한 이해와 상호 구속력 있는 협약이 없는 상황에서는 필수불가결한 정책임
  - 한 국가가 해결할 수 있는 지구의 온난화와 기후변화에 대한 능력은 제한적이기 때문에 세계적인 상호협약이 없는 경우 탄소관세 없이 탄소누출현상을 막는 것이 불가능함
- 국내기업의 입장에서조차 탄소배출 제약으로부터 오는 충격을 외국의 산업으로부터 보호받음으로써 국제적 경쟁력을 보호받을 수 있다면 기업도 보다 긍정적으로 탄소배출에 대한 부담을 받아들일 것으로 보임

### 다. 탄소관세의 효과와 실행 가능성

- 탄소관세가 실제로 얼마나 효과가 있을지에 대해서는 불확실하고, 이러한 불확실성이 탄소관세의 문제점이 될 수 있음
  - 이론적으로는 에너지집약사업, 특히 소비자에게 비용을 전가할 수 없는 업체가 온실가스 규제에 의한 타격을 입을 수 있음
  - 비교역재 산업보다는 국제경쟁에 노출된 산업이 피해를 입을 수 있음



- 배출권거래제도가 시행 초기에 있기 때문에 탄소누출현상을 계량적으로 검증하기 어려운 문제점이 있음
- 미국 환경보호청(EPA)은 온실가스가 대부분 운송이나 주택 등 비교역재 부문에서 발생하고 제조업에서 에너지 비용이 차지하는 비중이 약 2%에 불과하기 때문에 탄소누출현상이 심각하지 않을 것으로 추정하고 있음
- 미국이 탄소관세를 도입하는 경우 탄소관세가 적용되는 기초제품 대부분이 유럽 연합 등 국경세 조정이 면제되는 의무감축국으로부터 수입되기 때문에 탄소관세가 개도국의 화석연료 사용을 줄이는 유인효과는 크지 않을 것으로 예상됨

□ 탄소관세가 탄소누출 방지에 효과가 있더라도 WTO 협약에 합치되기 위해서는 상당히 복잡한 규정이 필요함

- GATT 제20조(환경보호를 위한 예외 조항)에 부합되기 위해서는 수출국 온실가스 정책에 비례하는 차별적인 국경조치가 필요할 수 있음
- 다국적기업에 의하여 생산된 제품의 경우 원산지 결정이 어렵고 제조공정 과정에서 배출된 온실가스 추적이 매우 복잡함
- 합법적인 탄소관세의 설계가 어렵고 그로 인한 비용이 혜택보다 더 크기 때문에 배출권 무상지원이나 부문별 협상 등 다른 정책수단이 바람직할 수 있음

□ 게다가 지구온난화의 역사적 책임이 상당 부분 선진국에 있는 상황에서 온실가스 규제를 도입하고 있는 선진국을 제외하고 개도국 수출품에 탄소관세를 적용하면 환경보존 명목의 보호주의로 간주되어 개도국이 거세게 반발할 것으로 예상됨

- 기후변화협약에 명기된 ‘공동의 그러나 차별화된 책임원칙(common but differentiated responsibility principle)’에 따른 비대칭적 의무가 있는 상황에서 개도국에 탄소관세를 부과하기 어려움
- 물론 지구 온난화의 많은 책임이 선진국에 있고 개도국은 경제성장을 통하여 국민 생활을 개선할 권리가 있음
- 그러나 주요 개도국이 온실가스를 상당히 감축하지 않고서는 사실상 지구 온난화를 저지할 수 없는 것이 현실임

### Ⅲ. 탄소관세 도입 논의 국가

#### 1. 개요

- 수입품규제의 일환으로서의 탄소관세(혹은 국경세조정)<sup>6)</sup>는 국가 간 정치적, 경제적 이해관계가 첨예하게 대립되어 있는 문제이기 때문에 그 도입 및 시행은 국제적으로 민감한 사안일 수밖에 없음
- 탄소관세법안 시행에 대한 제안은 현재로서는 그 범위가 넓고 시행여부에 대한 찬반 의견도 다양함
  - 미국과 프랑스를 중심으로 한 EU에서 탄소관세 도입에 대해 중점적으로 논의되고 있음
  - 탄소관세 도입 시 법안에 포함될 수 있는 수입제품군과 적용가격에 대해서도 정확한 기준이 없는 실정이므로 시행이 되더라도 어려움이 있음
- 탄소관세조항(탄소배출권거래법下)이 미 하원을 통과(2009.6)했으나, 대통령 및 상하원 등의 정책결정자를 포함하여 공공단체·경제주체별로 미국 내에서도 찬반 의견이 분분한 등 자국 내 합의가 이뤄지지 않은 상태임
- EU 국가들도 국가별 찬반 의견이 극명한데, 프랑스·이탈리아·폴란드·벨기에 등이 탄소관세 도입에 지지하는 국가라면 그 외 독일·북유럽을 포함한 대부분의 유럽 국가들은 탄소관세 도입을 반대하는 국가임

---

6) BTA(Border Tax Adjustment) 재화가 외국에서 수입되는 때에는 국내의 간접세에 대응하는 수입 평형세가 부과되는데 미국에서 국경세조정과 탄소관세는 문맥상 혼용함

- 동법 이행을 주장하는 일부 선진국의 의견에 신흥공업국의 대표주자인 중국, 인도는 탄소관세법 시행은 WTO 및 교토의정서에 위배되는 행위라며 강경한 반대입장을 표명하고 있음
- 현재 이 사안에 대해 직접적으로 수면 위로 드러나지 않은 국가들에서도, 탄소관세 법안이 전 세계적인 기후변화문제에 긍정적인 영향을 미칠 것이라는 의견과 함께 동사안 이행 시 심각할 경우 무역주체들의 무역 분쟁이 불가피할 것이라는 우려의 목소리도 있음

## 2. 미국

### 가. 현황 및 법안내용

- 미 오바마행정부 출범 당시 녹색성장정책은 주요 정책목표 중 하나였으며 특히 적극적인 온실가스 감축에 대한 정책적 실행의지를 보였음
- 미 하원 에너지통상위원회는 기업 간 온실가스 배출권의 거래가 가능한 시장구성에 관련된 청정에너지안보법안(ACES, American Clean Energy and Security 2009)<sup>7)</sup>을 2009년 6월에 통과시켰으며 현재 상원에 계류중임
- 이 법안은 뉴딜법안 이후 가장 강력한 법안이 될 것이라는 평가를 받고 있으며 상원 통과 후 효력발생 시 국제교섭에 매우 큰 영향을 줄 것으로 예상됨

---

7) 미국 하원 에너지상업위원회 위원장인 Henry A. Waxman과 에너지환경분과 소위원회 위원장인 Edward J. Markey가 이 법안의 초안을 작성해 일명 Waxman-Markey 법안으로 통칭됨 찬성219-반대212로 2009년 6월에 통과되었으며 미국의 녹색성장정책 및 기후변화정책을 법적으로 지원하는 포괄적인 법안임. HR2454

〈표 Ⅲ-1〉 연도별 미국 기후변화 대응 탄소관련 주요법안

1963	대기오염 방지법(Clean Air Act) 제 202조 : 환경보호국은 인간의 생활건강에 영향을 주는 모든 대기오염 물질을 규제해야 함
2003	미 환경보호국 : 이산화탄소를 비롯한 온실가스를 규제할 권한이 없으며 권한이 있다고 하더라도 규제하지 않겠다고 결정
2007	미 기후안전법안(America's Climate Security Act) 소개
2008	상기법안의 보안 수정을 거쳐 법안 재상정 Lieberman-Warner 기후안전법안(Climate Security Act of 2008, S. 3036)
2009 3월	청정에너지보안법안(Clean Energy and Security Act of 2009) 소개
2009 6월	청정에너지보안법안(Clean Energy and Security Act of 2009) 하원 에너지분과 상임위원회 통과
현재	상원 계류중

□ 청정에너지안보법안(ACES)은 온실가스배출 상한거래(Cap and Trade)와 배출거래체제(Emission Trading System)의 확립을 목표로 함

□ 최종 법안의 주요 조항들은 i) 청정에너지(clean energy), ii) 에너지 효율성(energy efficiency), iii) 지구온난화 완화 (reducing global warming pollution) iv) 청정에너지 경제로의 전환(transitioning to a clean energy economy) v) 국내 임업 및 농업으로부터의 파생(offsets from domestic forestry and agriculture) 5가지로 분류할 수 있음

□ 그 중 탄소관세 관련조항은 iv) 청정에너지 경제로의 전환<sup>8)</sup> 중 로 국제비축(수입연계)배출권프로그램<sup>9)</sup>에 근거하며, 온실가스 감축조치를 하지 않는 국가에서 수입되는 제품에 대해 2020년부터 국경조정세를 부과한다는 내용을 포함함

□ 법안에 따르면, 부과대상은 강화탄소 생산품이며, 주요 온실가스 배출국이 협약 이행 시 생기는 경쟁적 불균형과 탄소누출현상을 해결할 수 있는 당국의 조치를 허용하는 협약에 대해 명시함

○ 탄소관세를 부과하는 제품군은 생산 시 에너지(탄소)집약적인 철, 시멘트, 유리와

8) Part F Section 766조 및 768조

9) International Reserve Allowance Program

같은 강화탄소 생산품임

- 협상목표를 충족하는 기후변화협약이 2018년까지 체결되지 않으면, 특정 국가로부터 수입되는 일부 품목은 2020년부터 국제 배출권(IRA)을 제출해야만 수입이 허용될 수 있음

□ 미국으로 수입되는 제품의 85% 이상이 다음의 조건 중 하나 이상을 충족하는 국가에서 생산되면 탄소관세가 면제됨

- 미국이 참여하는 국제협약을 준수하고 엄격한 국가 차원의 온실가스 감축에 동의한 국가
- 미국이 참여하는 부문별 협약의 회원국 혹은 수출국 산업의 에너지(온실가스) 집약도가 동법 제763조에 따라 배출권 경감조치가 적용되는 미국의 동일한 산업보다 낮은 국가
- 대통령이 경제 및 환경 측면에서 국익과 부합되지 않는다고 결정하고 미국 상하원이 합동으로 이를 인정하는 경우

□ ACES프로그램은 리베이트(rebates)를 제공하고 수입업자의 온실가스 배출권 구입을 의무화하는 규정을 명시함에 따라 미국정부가 부담비용을 보상하는 프로그램들을 고안함

- 온실가스를 다량 배출하는 미국기업들의 국제경쟁력이 약해지는 것을 방지하기 위한 것으로 분석됨
- 리베이트 수준은 가) 해당 제품이 속한 산업의 생산량 단위당 평균 온실가스 배출량에 생산량을 곱한 값의 85%에 해당하는 금액 나) 당해 기업이 구입한 전력의 1kWh당 평균 온실가스 배출량에 당해 기업이 속한 산업이 생산량 단위당 사용하는 평균 전력량의 85%를 곱한 값에 해당하는 금액
- 정부는 기후협약을 체결하고 협약 이행으로 발생하는 경쟁적 불균형과 탄소누출 현상을 해소할 수 있는 당사국 조치를 허용하는 협약에 참여해야 함

□ 청정에너지안보법과 유사법안으로 환경 및 공공업무 위원회<sup>10)</sup>에 의해 통과된, 청정

에너지 일자리 및 미국 국력 법안(The Clean Energy Jobs and American Power Act of 2009)<sup>11)</sup> 있음

- 동 법안의 section 765에 따르면, 탄소관세 관련법은 유연성(Flexibility)을 가지는데 이는 에너지 집중산업과 무역에 노출된 산업에 피해가 가지 않고 상생할 수 있도록 충당금배분(Allowance)을 제공하는 방향으로 설계되는 것을 포함함
- 또한 해당 조항에는 현 행정부가 하원과 상원을 통과하게 되는 어떤 법안이라도 미국과 외국생산자들 간의 공정경쟁 조항을 포함시킬 것임을 명시함
- 이 법안의 적용에 있어서 만약 2018년까지 탄소관세 도입이 실행 및 발효되지 않는다면 국제 탄소배출 감축을 위한 국제협약의 협상에 성공하지 못할 것이라는 의견이 지배적임

## 나. 논쟁

- 미국내 탄소관세 도입에 관한 찬반논쟁이 가열되고 있으며 이해관계자에 따라 주장과 입장이 상이함
  - 제조과정에서 배출되는 탄소에 과세하는 탄소관세조치를 지지하는 입장은 ① 세계적인 이슈가 되고 있는 지구 온난화문제 해결방안의 일환이며, ② 공정무역 실현 가능, ③ 탄소누출현상 방지 등의 이유를 들고 있음
  - 탄소관세 도입을 반대하는 입장에서는 ① 통상파트너와의-특히 중국, 인도-무역마찰 가능성, ② WTO규정 및 교토의정서 위배 등을 주된 이유로 지적함
- 폴 크루그만(Paul Krugman)은 탄소거래법안(ACES)을 지지하는 입장으로 2009년 7

10) 2009년 11월, 상원

11) Barbara Boxer 미 상원 환경위원회 의장과 John Kerry 상원의원이 발의하여 “Kerry-Boxer 법안” 또는 “상원 기후변화법안”이라 불림. 미 하원법안을 모델로 구성되었으며 최초 9월 30일 위원회에 상정되고 이후 10월 23일 세부안이 공개됨

월 뉴욕타임지에 기후법안으로 인해 엄청난 경제적 손실을 초래한다는 주장들이 틀렸음을 이해하는 것이 중요하다고 발언함

- 배출거래시스템과 탄소관세는 생산자들의 인센티브 측면에서 효율적이므로 도입을 지지함
- “배출거래시스템과 탄소관세의 도입에 대한 반대 주장은 99% 틀렸다. 그건 지구를 위해서도 나쁜 일이다.” - 뉴욕타임즈 폴 크루그만 블로그
  - 이는 기후변화법의 상원 표결을 앞두고 제기되고 있는 총량제한배출권거래제 비판에 대한 반론의 성격이 짙음

- 미시간 주(州) Dobbie Stabenow 등 제조업 집중 주 출신 상원의원 10명은 미국과 동등한 수준의 온실가스배출 규제를 실시하지 않는 국가에 탄소관세를 부과하는 정책을 오바마 대통령에게 강력히 요구하고 있음(2009.8)
  - 이는 보호무역정책이 결여된 기후법안은 미국의 산업경쟁력을 약화시킬 것이라는 우려에서 나옴

- 뉴욕타임즈(2009.7.18)에 따르면 오존층 파괴물질을 함유하고 있는 제품의 수입을 제한했던 몬트리올의정서 사례와 “적절하게 고안된다면 국경에서의 탄소관세 부여는 수용 가능하다”는 세계무역기구(WTO)의 입장을 소개하기도 했음

- 하지만 이러한 도입 찬성의견에 반해, 버락 오바마 대통령은 탄소거래법안 중 탄소관세조항에는 무역마찰 등의 이유로 반대한다고 밝혔으며, 상원 공화당은 에너지세 부과로 소비자와 기업에 부담이 전가되어 경제가 위축될 것이라며 도입 반대 의견을 표명함

- 유엔의 과학자그룹인 IPCC 의장 라젠드라 파차우리(Rajendra Pachauri)가 미국의 기후변화법안에 담긴 탄소관세 조항을 비판함. 그는 AP통신과의 인터뷰에서 “탄소관세는 매우 위험한 무기이며 미국과 EU는 이 무기를 사용하지 않아야 한다”고 강조함

- 또한 탄소관세는 WTO원칙에 위배될 뿐 아니라 유엔 기후변화협약에서 제기한 선진국과 개도국의 공통의 차별화된 책임원칙(Common but Differentiated Responsibility)에도 부합하지 않는다는 의견이 지배적임

#### 다. 전망

- 이미 미 하원을 통과한 기후변화법은 산업경쟁력 약화를 우려하는 여론을 설득하기 위한 막바지 작업에 있는 것으로 알려짐
- 하지만 오바마 대통령이 탄소관세안에 대해서는 이미 반대의사를 표명한 상태이며, 백악관 인터뷰(워싱턴포스트, 2010.11)에서 현재 환경정책의 방향은 기후변화법보다는 청정에너지경제에 투자함으로써, 일자리를 창출하는 에너지 정책에 초점이 맞춰져 있음을 밝힘
- 물론 탄소관세 도입이 가까운 시일 내에 실현되기는 쉽지 않을 것으로 보임. 중국과 인도 등의 반대의견을 무시하다가는 통상마찰을 초래하여 모두 피해를 입을 수 있는 상황이 올 수도 있기 때문임
- 미국 탄소관세조정장치의 시행 여부에 있어 핵심요소들은 행정부, 국회, 정당, 지역과 산업일반관계자 등 이해관계자들(stakeholders) 간의 협상이 어떻게 진행되느냐에 달려 있음
- 하지만 상기 법안이 채택될 경우, 적용대상 구분에 대해 국제적 논쟁거리가 될 가능성이 있고 이산화탄소 측정과 관련하여 명확한 기준이 정해지지 않아 문제를 일으킬 가능성이 있으므로 유보될 가능성도 배제하지 못함



〈표 Ⅲ-2〉 「미국 청정에너지안보법안」의 주요 내용

**청정에너지(clean energy):** 총합효율 및 재생에너지 발전기준, 탄소포집 및 격리저장, 청정 운송, 주정부의 에너지 및 환경개발 계정, 지능형 전력망 고도화, 송전 계획 수립, 에너지 법률에 대한 기술적 조정, 청정에너지 혁신센터를 통한 청정에너지 기술개발 및 상업화 지원 프로그램 구축, 해양공간 계획수립

**에너지효율성(energy efficiency):** 에너지 효율화 프로그램 구축, 조명기구 및 가전제품의 에너지 효율화 프로그램, 수송효율, 산업에너지 효율화 프로그램, 에너지 절감 이행 약정 개선, 공공기관

**지구온난화 대책(reducing global warming pollution):** 연방 온실가스배출 등록소 개설, 상쇄프로그램(offset program) 규정

**청정에너지 경제로 전환(transitioning to a clean energy economy):** 산업 부문배출량의 실질적 감축 도모, 녹색일자리와 근로자 전환, 청정기술 수출, 천연자원 기후변화 적응 기금 설정, 국제적인 기후변화 적응 프로그램 지원

### 3. EU

#### 가. 현황

- 유럽연합 집행위는 주요 국가가 기후변화협약에 참여하지 않을 경우 국경세조치(탄소관세)를 도입하는 방안이었으나 대부분의 회원국에서 별다른 호응을 이끌어내지 못함
  - 탄소관세는 2008년 7월 EU 환경장관 이사회에서 회원국들 사이에 처음 거론되었으며, 온실가스 배출 거래제(Emission Trading System, ETS)개정안을 제시하면서, 탄소관세 도입에 관한 의견을 밝힘
- 이후 회원국가 최초로 탄소관세 도입을 제안한 곳은 프랑스였으며, 탄소가격신호를 갖지 못한 역외국가로부터의 수입 시 지역생산자들이 경쟁력을 잃지 않도록 하기 위해 배출 거래제 개정안을 함께 고려함

- 프랑스 환경정책에 있어 탄소관세는 시라크 전 대통령이 처음으로 제안했으며 그 내용은 수입업자가 EU 탄소배출권<sup>12)</sup>을 구매하도록 하자는 것이었음
- 코펜하겐 기후회담 이후, 프랑스 사르코지(Nicolas Sarkozy) 대통령에 의해 탄소관세 도입에 대한 주장이 재논의됨
  - 사르코지 대통령은 탄소배출 관련 EU내 규제가 강화되면 탄소누출(Carbon Leakage)현상<sup>13)</sup>이 발생하기 때문에 배출가스 규제가 약한 국가로부터 수입되는 제품에 탄소관세를 부과하는 것이 정당하다는 의사를 표명함
- 프랑스는 탄소관세 도입에 더불어, 환경기준을 지키지 못한 상품을 수입하지 않을 것이며 유럽 국경에서 기준미달 제품의 기후세(climate tax)를 부과하게 될 것이라고 밝히면서 경제구역 내 합의가 이뤄지지 않는다면 프랑스 단독으로라도 시행할 것임을 언급함
- 보를루(Jean-Louis Borloo) 프랑스 환경부 장관은 여타 EU회원국들이 처음에는 탄소관세안에 대해 반대하는 입장을 표명했으나, 점차 많은 회원국들이 동조하고 있다고 발표함
  - 동 발언은 프랑스 자체적으로 발표하는 것으로, 프랑스가 유럽연합집행위와 유럽 의회를 대상으로 설득작업중에 있으며 현재는 덴마크와 네덜란드 등 4개국만 반대하고 있다고 밝힘
  - 이탈리아 베르루스코니 수상은 프랑스의 EU 내 탄소관세 도입 제안에 찬성하며 온실가스 감축 노력에 동참하지 않는 제3국에게는 그에 따른 보상조치가 EU에 의해 부과된다는 점을 알게 하는 것이 필요하다고 언급함
- 주EU 프랑스 대표부(브뤼셀 소재)는 탄소관세는 보호주의 수단이 아닌 공정경쟁을

---

12) EUA: European Union Allowance

13) 중국과 같이 배출가스 규제가 느슨한 개도국으로 생산설비가 이전하게 되며 그 결과 이산화탄소 배출을 억제하는 것이 아닌 다른 지역으로 새어나가게 되는 현상을 말함

위한 장치라는 점을 강조하면서 탄소관세라는 용어 대신 탄소 포함 메커니즘(carbon inclusion mechanism)이라는 표현을 쓰고 있음

- 탄소 포함 메커니즘은 ① 환경규제가 약한 외국으로부터 제품을 수입하는 수입업체는 EU의 탄소배출권 거래제도를 통해 공해 허가증을 구입해야 한다는 내용
- 관세 적용범위는 ② 특정국가 혹은 전체, 특정산업군이며 ③ 유럽형 CO<sub>2</sub> 배출량을 기준으로 수입제품의 탄소 함유량을 측정하고 균일요금방식으로 배출표가격을 책정함
- 이는 결과적으로 탄소누출현상에 처할 수 있는 에너지 집약적 산업을 지정하고 이들 산업에 대하여 무상 제공되는 배출권 규모를 확대하거나 동등한 경쟁기회를 제공하기 위하여 실질적인 탄소균형조치(effective carbon equalization system)를 취해야 한다는 것임

#### 나. 논쟁

- 프랑스가 탄소관세 도입안에 대해 강력히 주장했을 때 유럽 회원국들의 회의적인 목소리가 높았음
- 스웨덴 환경부장관 칼그렌(Andreas Carlgren)은 녹색보호주의(green protectionism)를 반대하며 관세로 개발도상국을 위협하는 것은 기후변화협상을 진흙탕 속으로 몰아넣을 것이라고 반대 입장을 표명함<sup>14)</sup>
- 마칭(Matthias Machnig) 독일 연방환경부 차관은 탄소관세를 새로운 형태의 환경제국주의(eco-imperialism)로 규정하고 이를 반대하는 입장을 보임<sup>15)</sup>
- 그러나 최근 프랑스의 지속적인 탄소관세안 도입 주장으로 강경했던 유럽연합 회원국 내의 입장도 조금은 완화되었음

14) 2009.7 EU환경 및 에너지 장관회의

15) 2009.7 EU환경 및 에너지 장관회의

- 반대 입장을 분명히 했던 독일 역시 완강히 거부하는 입장에서 안을 검토하는 것으로 방향을 선회함

□ 그러나 EU 집행위는 탄소관세안에 여전히 부정적 입장을 보임

- EU 집행위가 작성한 기후변화 관련 금융제도 검토 보고서에는 탄소관세 도입 반대 이유로 ① 배출량에 따라 개별 수입품에 과징금을 부과해야 하므로 합법적인 국경조치를 도입하기 어렵고, ② 탄소관세 부과안이 WTO규정과 일치하지 않아 무역분쟁 야기 및 보복조치를 불러일으킬 우려가 있으며, ③ 수반되는 높은 행정비와 ④ 중간재 비용 상승으로 인한 수입 중간재 제조업체가 반대하기 때문이라고 밝힘

- 통상담당 EU 집행위원 카렐(Karel De Gucht)<sup>16)</sup>은 탄소관세 반대 입장을 천명했음

– 탄소관세법 시행 시, 중국 등 신흥개도국들과의 무역전쟁으로 이어질 가능성이 농후하기 때문이며 환경을 보호하는 것도 시장법규(market laws) 범위를 준수해야 한다고 주장함

□ 톨포드(Simon Tilford)<sup>17)</sup> 역시 탄소관세는 보복조치를 일으킬 것이며 전반적인 국제교역에 부정적인 영향을 가져올 것이라는 견해를 밝힘

- 향후 탄소관세 환경정책이 세부과가 아닌 보상책을 강구하는 것이 나올 것이라고 주장함

□ 반면, 그로스(Daniel Gros)<sup>18)</sup>는 탄소관세의 일반적 경쟁력뿐 아니라 복지문제 역시 고려해야 한다고 언급하며 관세안을 지지함

- 이는 역외제품에 탄소관세를 부과해 해외생산을 줄이고 대신 탄소관세 수익을 개도국에 지원한다는 가능성에서 이 제도의 도입이 복지 향상에 유리하다는 견해를

---

16) 브뤼셀 KBC

17) 유럽개혁센터 수석경제학자

18) 유럽정책 연구센터 경제정책부장

밝혀 탄소관세 부과에 긍정적인 입장을 표함

#### 다. 전망

- EU 정책 싱크탱크인 유럽정책연구센터(Centre for European Policy Studies)는 코펜하겐 기후회담이 실패한 이후 EU의 협상 주도력을 되찾을 수 있는 조치가 탄소관세가 될 수 있다고 밝힘
- 또한 도입 반대 이유로 WTO 규정에 위배된다는 점과 적용 시 문제가 발생한다는 지적들은 극복될 수 있을 것이라고 밝히면서, 탄소관세 수익은 개도국에 대한 청정기술 확산의 재원으로도 사용될 수 있다고 주장함
- 프랑스를 필두로 EU 회원국 간의 탄소관세 도입에 대한 의견차가 이전보다는 좁혀졌다고는 하나, 여전히 회의론적인 입장을 보이고 있는 국가들이 많고 유럽연합 집행위가 완강히 반대의견을 피력하고 있으므로 의견충돌은 불가피할 것으로 보임
  - 이산화탄소 배출 저감효과와 역내 대외경쟁력에 미치는 영향분석에 초점을 두고 도입효과를 분석하고자 하는 시각이 논쟁의 이유임
  - 탄소관세가 도입된다면 적용범위 및 국가별 도입 시기 차이를 극복할 수 있는 국제적인 대응책 역시 논란이 될 것으로 예상됨

### 4. 중국

#### 가. 입장

- 지난 6월 26일, 미국 하원을 통과한 ‘탄소배출권 거래’ 법안에 포함된 ‘탄소관세’ 조항<sup>19)</sup>에 대해 중국정부는 동법의 실행에 동의할 수 없다며 반대 입장을 보임

---

19) 탄소 배출을 제한하지 않는 중국·인도 같은 나라의 대미 수출품에 미국 대통령이 직접 관세를

- 중국상무부 야오젠(Yao Jian) 언론대변인은 정례기자간담회에서 탄소관세부과는 WTO의 기본원칙을 위반하고 있다며 강경한 반대 입장을 표함
  - 중국은 국제사회와 함께 기후변화에 대한 대책을 세워야 한다는 것에는 동의하나, 수입품에 탄소관세를 부과하겠다는 일부 선진국들이 WTO의 기본원칙을 위반하고 있다고 발표함
- 탄소관세안의 또 다른 반대 근거로, 교토 의정서(Kyoto Protocol)의 선진국과 개도국 간의 “공동의 그러나 차등적인 책임(Common but Differentiated Responsibilities)”<sup>20)</sup> 원칙에 위배됨을 주장함
  - 어떠한 탄소관세 부과정책이라도 이는 환경보호라는 미명하의 사실상 보호주의(De Facto Protectionism)라고 강력히 비난함
- 이처럼 중국 정부의 주장은, 선진국과 개발도상국이 기후변화에 함께 대처해야 하지만 그 책임의 정도에는 확연한 차이를 두어야 한다는 것임
  - 선진국들이 당초 계획보다 더 빨리, 더 큰 폭으로 탄소 배출을 줄여야 하며, 개도국의 청정에너지 개발 노력 또한 지원해야 함
  - 그리고 당분간 개도국에 대해서는 당분간 탄소 배출 제한이 가해져서는 안 된다고 주장함
- 또한 중국의 이산화탄소 누적방출량은 여타 선진국들과 비교하여 현저히 낮다는 사실을 들며 자국 이익만을 위한 일부 선진국의 탄소관세안 주장은 근거가 없다고 말함
  - 실제로 1900년에서 2005년까지 세계 방출량 대비 중국의 CO<sub>2</sub> 누적방출량은 8%였으며 미국은 30%로 2030년까지 예상방출량을 비교해 봤을 때, 미국의 누적방출량보다 적음<sup>21)</sup>

---

부과한다는 조항

20) 지구 기후변화에 모든 국가가 대응노력을 경주하되, 기후변화 즉, 지구환경 악화에 기술적/재정적 자원이 서로 다르기 때문에 선진국과 개도국은 환경보호 및 지속가능한 개발에 대한 공동의 그러나 차등적 책임을 져야 한다는 국제환경법의 원칙을 지침

21) IEA, 2007

- 인구당 이산화탄소 방출량은 2007년 기준 미국의 1/5 수준이며 2030년에도 절반 수준일 것으로 예측됨
- 이에 더하여, 중국 탄소배출량의 4분의 1이 미국 및 EU에 수출되는 제품의 제조과정에서 발생하는데 이는 결국 생산자가 아닌 소비자가 배출하는 것이므로 생산국인 중국에 직접 탄소관세를 과세하는 것은 타당하지 않다는 입장
- Fan Gang<sup>22)</sup> 역시 선진국을 중심으로 탄소무역보호주의(carbon trade protectionism)와 탄소무역차별(carbon trade discrimination)같은 보호무역주의 성향을 보이고 있음을 우려함. 특히 미 탄소관세법을 지적하며 이는 개도국과의 무역에 있어 무기화되어 무역보복을 일으킬 것이라고 발표함
- Zhang Haibin<sup>23)</sup> 역시 일부 선진국들은 탄소 배출에 대해 더 강경한 조치를 취하면서 이를 개도국들을 압박하는 수단으로 이용하고 있다고 말함
  - 이는 미국의 탄소관세법안 및 프랑스의 탄소 포함 메커니즘을 비판하는 의도로 풀이됨
  - 적절한 다자협상과 합의 없이 독단적 조치를 취한다면 무역논란이 있을 것이며 이는 무역전쟁으로 연결될 가능성 큼
- 중국 대표언론인 인민일보(2009.7)에 따르면, 미국의 탄소관세안의 하원 통과는 무역전쟁을 발발할 수 있는 위험한 전제이며 WTO의 규정 일관성에도 위배된다고 발표함<sup>24)</sup>
- 중국 ETCN(E-to China, 중국무역뉴스)에 따르면, 미국은 최대 이산화탄소 방출국가임에도 교토의정서에 서명하지 않은 거대경제국 중 유일한 나라로 수입품에 대한 관

---

22) 중앙은행 재정정책위원회 위원

23) 북경대 교수 겸 상무부 무역과 기후변화정책 고문인

24) 인민일보 <http://english.peopledaily.com.cn/90001/90778/90857/90861/6693060.html>

세를 부과하겠다는 것은 명백한 근거 부족이라고 보도함

- 또한 UNFCCC와 교토의정서에서 선진국과 개도국은 공동의 차등적 책임을 가진다는 원칙에서 선진국은 온실가스감축 의무가 있고 개도국은 2012년까지 감축의무국이 아니라는 것을 상기시킴
- 중국내일신문에서는 만약 탄소관세가 부과되었을 때를 대비해 수소연료를 이용한 에너지개발을 해야 한다는 대체에너지의 중요성에 대한 목소리도 있음<sup>25)</sup>
- 이 제도의 시행으로 미국 핵심 교역국인 중국과의 무역마찰 가능성이 불가피할 것이라고 우려를 표명함
  - 특히 이러한 조치는 환경과 자원을 빌미로 보호무역주의를 강행하려는 의도이며 이러한 정책은 개도국의 무역보복을 초래할 것이라고 선언함

## 나. 전망

- 이처럼 중국정부와 주요 언론매체들은 선진국의 탄소관세안에 대한 반대 입장이라는 측면에서 동일한 의견을 보이고 있음
- 의견 개선 시 시행하지 않아야 한다는 주장과 그에 대한 논리를 다루는 내용이 대부분이며 탄소관세 시행에 대한 가능성에 대해서는 언급하지 않는 등 법 이행에 대한 가능성 자체 언급을 하지 않음
- 하지만 일부에서는 만약 탄소관세안이 시행된다면 어떻게 대처해야 하는지에 대한 논의도 있음
  - 탄소관세를 부과하는 세계규정이 생기면, 중국경제 자체를 탄소집약적인 제조업에서 수소 등 대체에너지집약적인 생산경제로 전환해야 한다는 등의 내용임

25) 중국내일신문 [http://www.china.org.cn/opinion/2010-08/23/content\\_20767986\\_2.htm](http://www.china.org.cn/opinion/2010-08/23/content_20767986_2.htm))



- 하지만 이런 대처방안 역시 중국의 에너지 및 기후변화 정책 중 대체에너지 개발에 초점이 맞춰져 있으며 직접적인 대처사안에 대해서는 중점적으로 논의되고 있지 않음
- 그 외 신흥공업경제국인 인도 역시 중국과 같이 탄소관세법에 완강히 반대함으로써 중국의 입장을 지지함
  - 자이람 라메쉬 인도 환경부 장관은 탄소관세를 “유해하다(pernicious)”라는 단어로 표현하면서 탄소관세에 대한 입장을 분명히 했으며, WTO 회의에서는 기후변화 관련 협상이 있어서는 안 된다고 발언함
  - 인도를 방문한 클린턴 미국 국무장관(2009.7)에게 “인도는 법적 효력을 지니는 온실가스 배출량 감축 목표를 받아들일 처지가 아니다”라고 그 입장을 표명하면서 중국과 함께 탄소관세안 시행에 반대한다는 의지를 보임

## IV. 탄소관세가 WTO 규정과의 합치 여부에 대한 논쟁 정리

### 1. 개요

- 탄소관세에 대한 국제법상의 합법성에 대하여 많은 논의가 있음에도 불구하고 WTO의 공식적인 판단은 아직 없음
  - 탄소관세는 자유무역의 개념과는 이념상 일치하지 않기 때문에 WTO 규정에 위배될 가능성이 있음
  - WTO 규정에 위배되지 않기 위해서 탄소관세의 구체적인 내용을 자유무역 규정에 따르도록 고려하여 구성할 필요가 있는 것으로 보임
- 탄소관세가 WTO 규정에 부합하려면 ① GATT 규정의 비차별 원칙인 GATT 제1조의 최혜국원칙과 GATT 제3조의 내국민대우 원칙을 준수해야 하고, ② 만일 탄소관세가 이러한 비차별 원칙을 준수하지 못한 경우라도 환경보호를 위한 예외조항(GATT 제20조)을 적용받을 수 있으면 국제통상법상 위배되지 않음

### 2. 최혜국 대우원칙(most favored national principle)

- GATT 제1조에는 최혜국 대우원칙(most favored national principle)이 규정되어 있는데, 그 내용은 관세, 과징금, 수출입에 관한 규칙 및 절차 등 통상관계에서 동종상품에 대하여 제3국에 부여하고 있는 대우보다 불리하지 않은 대우를 다른 국가에도 부여해야 한다는 원칙임

- GATT 제1조 제1항은 그 전반부에서 최혜국 대우원칙의 적용범위를, 그 후반부에서는 동 원칙상의 의무사항을 명시하고 있음
  - 전반부에 따르면 최혜국 대우원칙은 ① 수출입 및 수출입 대금의 국제송금과 관련하여 부과되는 관세 및 기타의 과징금, ② 동 관세 및 과징금의 부과방법, ③ 수출입과 관련된 모든 규칙 및 수단, ④ 제1조 제2항과 제4항에 규정된 모든 사항(내국세 및 기타 국내규칙)을 그 적용대상으로 하며 이상의 모든 사항은 ⑤ 상품(products)에 대해서만 적용함
  - GATT 제1조 제1항 후반부는 “일방 체약국이 타국의 원산품이나 타국에 적송되는 상품에 관하여 부여하는 편의(advantage), 호의(favor), 특권(privilege), 면제(immunity)는 다른 모든 체약국의 동종 원산품 및 동 체약국 영역에 적송되는 동종상품에 대해서도 즉시 그리고 무조건적으로 부여되어야 한다”고 규정하고 있음
    - GATT 회원국이 다른 국가에 부여하는 모든 혜택은 다른 모든 GATT 회원국에도 제공되어야 함
    - 따라서 GATT 회원국이 아닌 국가가 최혜국이라 하더라도 그러한 대우는 GATT 모든 회원국에 부여되어야 함
  - GATT 제1조 제2항은 동종 국산품에 직·간접적으로 부과된 내국세를 초과하여 수입제품을 과세할 수 없다고 규정하고 있음

#### 가. 동종상품(like product)

- GATT 제1조의 최혜국 대우원칙의 핵심은 탄소배출이 집약적인 상품과 탄소배출이 집약적이지 않은 상품이 동종상품(like product)이나 하는 사안임
  - GATT 제1조상의 동종상품이냐에 대하여서는 상품의 관세분류와 함께, 물리적 성질, 최종 용도, 소비자의 기호와 습관 등을 기초로 결정할 수 있다는 것이 일반적으로 합의되어 있음
- 그러나 탄소집약적 상품의 경우 동종상품인지 여부에 대하여는 비교가능한 물리적인 특성들이 비교가 어렵고, 소비자들의 선호도가 같은지 여부가 모호하기 때문에 논

란이 될 수 있음

- 동종상품인지 여부에 대한 테스트에서 제조과정에서 배출된 탄소량이 상이한 제품을 다른 제품으로 볼 수 있는지에 대해서는 아직 WTO에서는 명확하지 않음
- 그러나 대부분의 의견은 물리적 성질, 최종 용도, 소비자의 기호와 습관, 관세분류 등이 모두 동일하고 단지 제조과정에서 배출된 탄소량이 상이한 제품을 다른 제품으로 보기는 어렵다고 보고 있음

#### 나. 과정과 생산방법(Process and Production methods)

- GATT 제1조의 최혜국 대우원칙에 관한 또 다른 이슈로는 상품의 물리적 특징 (physical characteristics)이 아닌 제품의 생산과정과 방법에 따라 탄소관세를 부과할 수 있는가임
- 2006년 12월까지 WTO는 “GATT 규정에 따라 상품의 물리적 특징에 따라 부과되는 상품세는 가능하지만, 생산과정과 방법에 따라 부과하는 과징금은 부과될 수 없다”라는 입장이었음
  - 예를 들어 철강 생산을 위한 에너지 소비에 대한 세금은 수입되는 철강에 부과될 수 없다고 함
  - 따라서 상품의 생산과정의 위반에 대하여 부과하는 탄소관세는 GATT 원칙을 위반한다는 입장이었음
- 2007년 US-Shrimp 사건에서 WTO 패널은 상품제조 과정과 방법에 따라 부과되는 과징금은 차별적이지만 았다면 적용할 수 있다는 입장을 보임
  - 그러나 탄소와 같이 상품제조 과정에서 사용된 재료를 대상으로 과세를 부과할 수 있는지 여부에 대하여는 명확한 의견을 제시하지 않음

### 3. 내국민 대우(national treatment principle)

- GATT 제3조의 내국민 대우(national treatment)란 국제교역에 있어서 국가는 외국, 외국상품, 외국서비스 또는 외국인에 대해 자국민, 자국상품 또는 자국서비스에 부여하는 대우보다 불리하지 아니한 대우를 부여해야 한다는 원칙을 의미함
  - 내국민 대우는 상품무역협정뿐 아니라 서비스 무역 및 무역관련 지적재산권에도 적용되고 있음<sup>26)</sup>
- GATT 제3조 제1항에서는 “체약 당사자들은 내국세 및 그 밖의 내국과징금과 상품의 국내판매, 판매를 위한 제공, 구매, 운송, 유통 또는 사용에 영향을 주는 법률, 규정, 요건과 특정수량 또는 비율로 상품을 혼합하거나 가공 또는 사용하도록 요구하는 내국의 수량적 규정이 국내생산을 보호하기 위하여 수입상품 또는 국내상품에 적용되어서는 아니된다”라고 규정함으로써 국내업체를 보호하기 위하여 세금이나 각종 규제를 사용할 수 없다는 일반원칙을 담고 있음
- GATT 제3조 제2항에서는 “다른 체약당사자의 영토 내로 수입되는 체약당사자 영토의 상품은 동종의 국내상품에 직접적 또는 간접적으로 적용되는 내국세 또는 그 밖의 모든 종류의 내국과징금을 초과하는 내국세 또는 그 밖의 모든 종류의 내국과징금의 부과대상이 직접적으로든 간접적으로든 되지 아니한다”고 규정하면서 동종상품에 대한 재정적 차별금지의무에 대하여 규정하고 있음
- 내국민 대우원칙은 최혜국 대우원칙과 더불어 GATT체제를 유지하는 2대 지주로서, 최혜국 대우원칙이 각 수출국 간에 경쟁상의 공정성을 보장하는 것이라면 내국민 대우원칙은 수입국 내에서 국내 상품과 수입품 사이에 경쟁조건의 균등을 보장함으로써 무역 장벽을 제거하고자 하는 것임

26) GATT 규정과 같이 ‘서비스교역에 관한 일반협정(GATS)’ 제17조는 서비스 및 비회원국들의 서비스제공자에 대하여, 그리고 ‘지적재산권 교역협정(Agreement on Trade-Related Aspects Intellectual Property Rights: TRIPs)’ 제3조는 타 회원국의 국민에 대하여 내국민 대우를 규정하고 있음

- 외국인과 내국인을 동등하게 대우해야 한다는 원칙으로, 외국산 상품이 관세를 지불한 다음에 국내에 들어와 세금이나 그 밖의 조치에서 국산품에 비해 불리한 대우를 받지 않아야 한다는 것임
  - “불리한 대우를 받지 않는다(no less favourable)”는 것은 정부가 외국상품에 대해 국내상품보다 더 유리한 대우를 하는 것은 문제가 되지 않는다는 것임
- GATT 제3조의 내국민 대우원칙의 위반 여부는 과징금이 수입품에 부과되는 방식에 따라 결정되는데, 탄소관세 부과방식이 모든 국가에 동일하기란 사실상 불가능하다고 보고 있음<sup>27)</sup>
- 탄소관세가 내국민 대우원칙에 위반되지 않기 위해서는 국내상품에 부과하는 탄소세나 온실가스 배출권과 완전히 동일한 규제를 수입품에 적용해야 함
    - 동일한 탄소 배출량에 대해서 국내 기업과 수입 기업의 부담이 똑같아야 함
- 그러나 모든 수입품에 대하여 개별적으로 탄소배출량을 정확하게 산출하기는 어려움
- 사용된 에너지나 생산기술 또는 생산지에 따라 수입품의 탄소배출량이 크게 차이가 날 수 있지만, 외국에서 관련 정보를 취득하기가 쉽지 않기 때문임
- 미국 기금세의 경우 수입업체가 관련 정보를 제출하되 충분한 정보를 제공하지 않으면 국내업체의 사용량을 기준으로 과징금을 부과하였음
- 미국 기금세와 같이 국내 기업은 개별적인 오염 기준을 적용받는 반면 수입업체는 똑같은 기회를 부여받지 못하고 외부기준을 적용받는 방식은 GATT 규정에 위배될 가능성이 높음
- WTO 패널은 제품의 재료에 따른 차별은 내국민 대우원칙의 위반이 될 수 있다는 결론을 한 사례가 있음<sup>28)</sup>

---

27) Insitute of Public affairs, p. 10

28) United States-Standards for Reformulated Conventional Gasoline

## 4. 일반적 예외조항

### 가. 개론

- GATT 제20조<sup>29)</sup>의 일반적 예외조항은 회원국이 특정한 상황에서 GATT 의무에서 면제되는 것을 허용하고 있음
  - GATT 제20조는 서문(chapeau)과 10개의 구체적 예외조항으로 구성되어 있음
  - GATT 제20조를 적용받기 위해서는 2단계 절차를 거쳐야 하는데 첫 번째로는 해당 조치가 예외적 항목의 범주에 해당하며 두 번째로는 서문(chapeau)에 제시된 요건을 충족해야 함
- GATT 제20조에는 10개의 구체적인 예외사유를 열거하고 있음
  - 예외사유로는 (a) 공중도덕을 보호하기 위하여 필요한 조치, (b) 인간 및 동식물의 생명이나 건강을 보호하기 위하여 필요한 조치, (c) 금 또는 은의 수입 또는 수출에 관한 조치, (d) 세관행정, 지적재산권의 보호와 기만적 관행의 방지에 관한 법률 또는 규칙의 준수를 보장하기 위하여 필요한 조치, (e) 교도소 노동 상품에 관한 조치, (f) 미술적 가치, 역사적 가치 또는 고고학적 가치가 있는 국보의 보호를 위하여 적용되는 조치, (g) 유한 천연자원의 보존에 관한 조치가 국내의 생산 또는 소비에 대한 제한과 관련하여 실시되는 경우, (h) 정부간 상품무역협정에 의한 의무에 따라 취하는 조치, (i) 국내가격이 정부의 안정계획의 일환으로 국제가격보다 낮게 유지되고 있는 국내가공산업에 불가결한 수량의 국내원료를 확보하기 위하여 국내원료의 수출을 제한하는 조치, (j) 일반적으로 또는 지역적으로 공급이 부족한 상품의 획득 또는 분배를 위하여 불가피한 조치가 있음

29) “본 협정의 어떠한 규정도 체결국의 다음의 조치를 채택하거나 실시하는 것을 방해하는 것으로 해석되어서는 아니된다. 다만, 그러한 조치를 동일한 조건하에 있는 국가 간에 임의적이며 불공평한 차별의 수단 또는 국제무역에 있어서의 위장된 제한을 과하는 방법으로 적용하지 아니할 것을 조건으로 한다.

(b) 인간, 동물 또는 식물의 생명 또는 건강을 보호하기 위하여 필요한 조치

(g) 유한 천연자원의 보존에 관한 조치, 다만 동 조치가 국내의 생산 또는 소비에 대한 제한과 관련하여 유효한 경우에 한한다 ”

- 탄소관세와 관련될 수 있는 예외적 항목으로는 (b) 인간, 동물 혹은 식물의 생명과 위생에 필요한 조치와 (g) 천연자원 보존과 관련된 조치가 가능함
  - 따라서 탄소관세가 GATT 제1조와 제3조 규정에 위배되는 차별적 조치로 판명이 되더라도 GATT 제20조의 일반적 예외조항에 해당되면 국제통상법상 위배되지 않음
  - 그러나 GATT 패널은 역사적으로 제20조의 일반적 예외조항을 지나치게 제한적으로 해석해왔기 때문에 환경문제에 제대로 대처하지 못한다는 비난이 있음
- GATT 제20조의 일반적 예외조항인 (b) 인간, 동물 혹은 식물의 생명과 위생에 필요한 조치와 (g) 천연자원 보존과 관련된 조치의 의미와 범위는 실제 사례에서의 해석에 맡겨져 있음
  - 따라서 문언의 구체적인 해석기준과 범위는 실제 사례에서의 해석 관행을 통해 가늠할 수 있을 것임

#### 나. 생명과 건강을 위한 예외 허용(GATT 제20조 (b)항)

- GATT 제20조 (b)항<sup>30)</sup>에 따라 회원국은 인간, 동물, 식물의 생명 또는 건강을 보호하기 위하여 필요한 경우에는 예외적으로 자유무역에 상충되는 조치를 할 수 있음
  - GATT 패널에 의하면 동 조항의 합치성 판단기준은 세 가지임
    - － 첫 번째로 무역제한조치가 인간 및 동식물의 건강을 보호하기 위한 것인지 여부
    - － 두 번째로 그러한 조치가 인간이나 동식물의 생명이나 건강을 보호하는 데 필요(necessary) 것인지 여부
    - － 이러한 조치가 제20조 서문과 합치하는지 여부

30) GATT 제20조 일반적 예외규정 (b)항

“본 협정의 어떠한 규정도 체결국의 다음의 조치를 채택하거나 실시하는 것을 방해하는 것으로 해석되어서는 아니된다. 다만, 그러한 조치를 동일한 조건하에 있는 국가간에 임의적이며 불공평한 차별의 수단 또는 국제무역에 있어서의 위장된 제한을 과하는 방법으로 적용하지 아니할 것을 조건으로 한다.

(b) 인간, 동물 또는 식물의 생명 또는 건강을 보호하기 위하여 필요한 조치”



### 1) 필요성(necessity) 요건의 의미와 기준

- ‘인간, 동물, 식물의 생명 또는 건강을 보호하기 위하여 필요한 조치’가 정당화되기 위해 우선 필요성(necessity) 요건을 충족해야 함
  - 그 구체적인 의미는 개별 사안에 따라 다양한 기준이 제시되고 있으며, 현재까지의 사례는 대체로 (가) 취해진 조치는 자원보존 또는 공중보건의 목적과 합리적인 관련이 있고, 조치의 정도는 문제의 중요성 및 심각성과 비례하여야 하며(비례의 원칙), (나) 합리적 이용이 가능한 대체수단이 없는 최후의 수단으로서의 조치(최후의 수단)를 필요한 조치로 인정하고 있음

#### 가) 비례의 원칙(Proportionality)

- 제20조 (b)항에 따라 취한 조치는 환경보호, 공중보건 등 추구하는 정책목표와 합리적인 관련성이 있어야 하며, 조치의 정도는 그 목표의 중요성 및 사안의 심각성 등에 비례해야 함
- 칠레로부터 이와 관련한 지침을 마련해 달라는 요청을 해옴에 따라 GATT 위원회는 제20조 (b)항에 의한 수입국의 조치는 인간, 동물, 식물의 생명 또는 건강을 보호하기 위하여 필요한 범위 내에서 이루어져야 한다는 기준을 발표함
  - 이 기준에 따르면 제20조 (b)항에 의한 조치는 가능하면 자유무역을 방해해서는 안되며 추구하고 있는 목적에 따라야 함
- Tuna-Dolphin 사건에서 미국 참치조업 과정에서 부수적으로 잡은 돌고래의 비율이 당해연도에 태평양 동부 적도지역에서 참치조업을 한 미국의 선박들이 부수적으로 잡은 돌고래의 비율의 1.25배를 초과하지 않아야 한다고 규정하고 있는 것과 관련하여, GATT패널은 예측불가능한 부수적 돌고래 포획비율에 근거한 미국의 참치수입 금지가 돌고래를 실제로 보호하는 데 필요한지 여부를 검토한 바 있음

- Thailand-Cigarettes 사건에서 GATT 패널은 자국의 공공정책 목적을 추구하기 위해 불가피한 경우 동 조항에 따른 조치를 취할 수 있다고 함
  - 이 때 당해조치가 필요한 것으로 간주되기 위해서는 GATT 규범에 덜 불합치하는 조치여야 하며 달리 기대되는 합리적인 대체수단이 없어야 한다고 함
- EC-Asbestos 사건의 WTO패널도 최소무역제한 기준을 사용하였는데, 캐나다가 프랑스의 전면적인 수입금지조치 대신 채택 가능했었던 것으로 제시한 사용규제(controlled use)가 'GATT 규범에 덜 불합치하는 대체수단'이 될 수 있었는지를 검토함
  - 이 때 패널은 조치의 급박성과 긴급성으로 인해 그것이 합리적으로 이용 가능한 대체수단이 될 수 없었다고 판단함
- 이와 같이 비례의 원칙을 요구하는 것은 환경을 이유로 하는 무역제한조치의 시행을 더욱 어렵게 만들고 있음
  - 일단 규제의 필요성이 인정되더라도 그 실행방법은 무역의 제한을 최소화하면서 그 목적을 달성할 수 있어야 하기 때문임

#### 나) 최후의 수단

- 무역조치를 취하려는 회원국은 무역제한조치를 취하기 전에 GATT에서 허용하는 범위 내의 다른 모든 조치를 모두 시도해 본 다음 최후의 수단으로 무역제한조치를 취해야 함
- Thailand-Cigarettes 사건에서 GATT 패널은 태국이 GATT 의무에 덜 불합치하면서도 자국 국민의 생명과 건강을 보호하기 위해 담배수입제한조치 이외에 이용가능한 대체수단이 있었기 때문에 문제된 조치의 필요성을 부인함
- Tuna-Dolphin 사건의 GATT 패널 역시 GATT 제20조 (b)항의 필요성 요건에 부합하는지에 대한 판단기준으로 최후 수단성 기준을 제시하였음

- 이 사건에서 멕시코는 제20조(b)항 예외와 관련하여 국제적 협상을 통한 분쟁의 해결과 같은 다른 방안이 존재하는데도 이를 시도하지 않았기 때문에 참치수입금지조치는 정당화될 수 없다고 주장하였고, 미국은 무역제한조치 이외의 다른 수단은 소용이 없다고 주장하였음
- 패널은 멕시코의 주장을 받아들여 돌고래를 보호할 일반적인 필요가 있다는 것만으로는 부족하고, 미국은 GATT에 위반되는 무역제한조치를 취하기 전에 GATT가 허용하는 모든 조치를 다하였다는 사실을 입증해야 한다고 판시함

□ US-Gasoline 사건에서 미국의 국산 가솔린과 수입 가솔린 모두에 대한 동일한 기준 적용이 미국이 취한 조치에 대해 합리적 대체수단이 될 수 있을 것이라고 판단함

□ EC-Asbestos 사건의 항소기구도 대체수단의 합리적 이용 가능성을 판단하는 데 있어서 실행 곤란성을 비롯하여 대체수단의 공헌 정도를 고려사항으로 제시함

- 이에 따라 캐나다가 제시했던 ‘사용규제’는 이 기준에 따라 배척됨

#### 다) 과학적 증거의 문제

□ 환경관련 통상규제 조치가 필요한 것으로 인정되기 위해서 어느 정도의 과학적 증거 내지 근거를 필요로 하는가에 대하여 WTO ‘위생 및 검역에 관한 협정(Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures)’ 적용과 관련된 EC-Beef(Hormone)사건에서 제시된 과학적 증거에 관한 일정한 요건들이 제20조의 일반적 예외조항을 적용하는 경우에도 유추 적용될 수 있다는 주장이 제기되고 있음

□ 무역제한조치에 과학적인 근거가 필요한지의 여부와 관련하여 본래의 GATT 조문에는 아무런 규정을 두고 있지 않지만 WTO의 ‘위생 및 검역에 관한 협정(Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures)’ 제6조는 위험평가 및 위생 또는 식물위생보호의 적정수준을 결정함에 있어서 ‘이용가능한 과학적 증거(available scientific evidence)’를 사용하여야 한다고 규정하고, 동 협정 제22조는 ‘관

련 과학적 증거가 불충분한 경우에 회원국은 관련 국제기구 및 기타 회원국이 적용하는 위생 및 검역구제에 관한 정보를 포함, 입수 가능한 정보에 근거하여(on the basis of available information) 잠정적으로 위생 및 검역구제를 채택하여야 한다'라고 규정하고 있음

- 따라서 GATT 제20조의 일반적 예외조항을 적용할 때에도 이를 유추하여 해석하여야 한다는 의견들이 제시되고 있음

#### 다. 유한 천연자원의 보존을 위한 예외 허용(GATT 제20조 (g)항)

- GATT 제20조 (g)항<sup>31)</sup>에 따라 회원국은 국내의 생산 또는 소비에 대한 제한과 관련하여 효과적인 경우에 한하여 유한 천연자원의 보존에 관한 조치를 취할 수 있음
  - (g)항의 해석과 적용은 제20조 (b)항과 마찬가지로 좁고 엄격하게 이루어져 있음

- “(g)항의 유한 천연자원의 보존을 위한 조치”에 해당하는지 여부에 대해서는 세 가지 판단기준이 있음
  - ① 유한 천연자원에 해당되어야 하고, ② 유한 천연자원의 보존에 관련된(relating to) 조치여야 하며, ③ 국내생산 및 소비제한조치와 문제가 된 조치가 관련성이 있어야 함

##### 1) 유한 천연자원의 개념과 범위

- 환경보호를 위한 특정 통상규제조치가 (g)항에 해당되지 위해서는 동 조항에서 의미하는 유한 천연자원을 대상으로 해야 함
  - Tuna-Dolphin 사건에서 GATT 패널은 이를 결정할 때 현재의 실제 고갈 여부뿐 아니라 잠재적 고갈 가능성까지 고려해야 한다고 인정함
  - US-Gasoline 사건에서 GATT 패널은 청정공기를 유한 천연자원으로 인정하면서 더 나아가 호수, 강, 공원, 곡물, 삼림 등도 대기오염에 의해 고갈될 수 있는 자원으로

31) “(g) 유한 천연자원의 보존에 관한 조치”

로 확대해석함

- Shrimp-Turtle 사건에서 항소기구는 유한 천연자원이 재생 가능성과 상호배타적이지 않으며 생물자원 역시 유한 천연자원에 포함된다고 인정함
  - WTO 설립협정 전문(Preamble)에 명시된 지속가능한 개발을 고려하여 기존 GATT상의 당해 조항을 새롭게 해석해야 하며 ‘유한 천연자원 개념’도 지속 가능한 개발을 위해 진화하고 있는 국제법규정과 정책에 비추어 해석되어야 한다고 강조함
- 유한 천연자원으로 보존대상이 되기 위해서는 보존의 필요성에 대한 국제적 합의를 요함

## 2) 관련성 요건(relating to)

- 회원국의 조치는 유한 천연자원의 보존과 관련된(relating to) 조치이어야 함
  - Tuna-Dolphon 사건에서는 관련조치가 유한 천연자원의 보존을 ‘주된 목적으로 하는’ 것이어야 한다고 해석함
  - US-Gasoline 사건에서 패널은 관련성 요건을 (b)항의 필요성과 거의 유사한 것으로 적용하였으나 항소기구는 패널의 해석에 대해 조약 해석의 기본원칙을 간과한 것이라고 비판하면서 (b)항의 ‘필요한’과 (g)항의 ‘관련된’의 의미를 명확히 구분할 필요가 있다고 함
  - 이후 Shrimp-Turtle 사건에서 항소기구는 미국의 새우수입 금지조치와 바다거북의 보존목적 간에 수단과 목적이라는 ‘밀접하고 진정한’ 및 ‘합리적’인 관계가 있다고 판단하여 관련성의 요건을 약간 완화하였음
- Tuna-Dolphon 사건에서는 관련성 판단에 있어 예측 가능성(predictability)을 하나의 기준으로 검토하고 있음
  - 예측 가능성이 없는 기준에 근거한 미국의 무역제한조치는 돌고래의 보존을 주목적으로 하는 것이 아니므로 관련성을 인정할 수 없다고 결정함
    - 이는 무역정책 입안과 시행에서의 투명성과 예측 가능성을 최대한 보장하는

WTO 기본정신을 반영한 것으로 생각됨

- 이후 Shrimp-Turtle 사건에서 항소기구는 미국의 새우 수입 금지조치와 바다거북이의 보존목적 간에 수단과 목적이라는 ‘밀접하고 진정한’ 및 ‘합리적’인 관계가 있다고 판단하여 관련성의 요건을 약간 완화하였음

### 3) 국내생산 및 소비제한조치와의 관련성

- 무역제한조치가 유한 천연자원의 보존을 주된 목적으로 취해진 것이라는 점이 입증된다고 할지라도, 그 조치가 ‘국내의 생산 및 소비제한 조치와 관련하여(in conjunction with) 취해진 것’이라는 것이 입증되지 않으면 제20조 (g)항의 예외는 적용될 수 없음
- 이 조건은 두 가지 의미를 가지는 것으로 해석되는데 첫 번째로는 무역제한조치는 유한 천연자원에 대한 국내 제한조치를 효과 있게 하는 것을 주된 목적으로 하여야 하며, 둘째로는 국내 제한조치는 무역제한조치와 근본적으로 같아야 한다는 의미임

### 라. GATT 제20조 서문(Chapeau)

- 특정 환경관련 통상규제조치가 GATT 제20조 (b) · (g)항에 해당하더라도 최종적 정당성을 인정받기 위해서는 동조 서문(Chapeau)상의 ① 자의적 또는 정당화될 수 없는 차별수단, ② 국제무역에 대한 위장된 제한이 아니어야 한다는 요건을 충족해야 함
- 과거 GATT 패널은 서문을 산발적이고 피상적인 검토대상으로 여기고 최소제한의 원칙을 요구하는 정도로 이해해 왔으나, WTO 출범 이후 특히 US-Gasoline 사건을 계기로 GATT 제20조 서문의 역할과 의미가 재발견됨
  - － 동 사건을 통하여 서문 규정의 법적 지원과 의미에 대한 논의를 본격화시키면서 이에 관한 전반적인 해석체계를 구축한 것으로 보임

- US-Gasoline 사건에서 WTO 항소기구는 전문상의 ‘자의적 차별’, ‘정당화될 수 없는

차별' 및 '국제무역에 대한 위장된 제한'의 개념을 세밀하게 구분하지 않고 각 요소의 상호관련성을 보여주었음

- 서문의 비차별 원칙 요소와 개별 예외조항을 달리 구분하지 않음
- Shrimp-Turtle 사건의 항소기구는 동일 조건의 국가를 차별하는 경우 외에도 각국 상황이나 여건을 고려하지 않은 채 자국과 동일한 조치를 무조건적이고 획일적으로 적용한 경우에도 차별이 발생한다고 지적하였음
  - － 이는 당사국 간의 이익의 균형을 고려한 해석으로 보여짐
  - － 한편 이 사건에서도 여전히 자의적 차별과 부당한 차별을 뚜렷이 구분하지 않아 양자간 명확한 구분의 어려움을 보여줌

#### 1) 자의적 또는 정당화될 수 없는 차별 (arbitrary or unjustifiable discrimination)

- ☐ 자의적 차별은 주로 절차적 측면에서 상대국에서 공식적인 청문의 기회가 주어지지 않고, 서면에 의한 개별통지도 없으며, 차별 철회의 요청이 거부되었으나 재검토 또는 항소 기회가 부여되지 않은 경우임
- ☐ 동일한 조건하에 있는 국가를 다르게 취급하거나 조치의 적용에 있어서 수출국의 상황에 대해 일체의 고려가 없는 경우 정당화될 수 없는 차별임
- ☐ WTO 항소기구가 서문상의 자의적이거나 부당한 차별 여부를 판단하는 데 특히 고려하는 요소를 정리하면 ① 자국에 적용하고 있는 동일한 보존계획의 채택을 다른 회원국에 요구한 엄격성, ② 모든 관계 당사국과 보존 목적의 다자간 협정을 체결하기 위한 협상의 부재, ③ 회원국들 간에 달리 적용된 유예기간과 기술이전에 관한 조치 등임
  - 다른 국가의 상황이나 여건을 무시하고 지나치게 엄격하고 획일적이며 강제적으로 적용된 조치, 다자간 협력을 위한 노력이 전제되지 않은 일방적 조치 등이 전문 요건에 어긋난다고 할 수 있음

## 2) 국제무역에 대한 위장된 제한

- 위장된 차별을 포함하며, 은폐되거나 공표되지 않은 제한이나 차별이 이에 해당함
  - 탄소관세의 경우 탄소 배출을 감소시키는 효과보다 자국 내 기업을 보호하는 효과가 더 큰 경우 국제무역에 대한 위장된 제한으로 판단될 수 있을 것으로 보임

## 마. 일반 예외조항의 적용방법상의 문제

- GATT 제20조 (b)항, (g)항의 적용과 관련된 조치를 취하는 국가의 영역 내에 존재하는 인간, 동물, 식물, 유한 천연자원만을 보호대상으로 하는지가 문제가 됨
  - 동 조는 명시적으로 언급하지는 않고 있으나, 미국의 Tuna-Dolphin 사건의 GATT 패널은 ‘영역 내’로 제한 해석하였음
    - 본 사건에서 멕시코는 무역제한조치를 취하는 국가의 영토 내에 있는 인간 등의 생명이나 건강에 대하여만 제한조치를 취할 수 있다고 주장하고, 미국은 초 영토적인(extraterritorial) 조치를 취할 수 있다고 주장하였음
    - GATT 패널은 제20조 (b)항의 건강과 안전을 위한 예외허용조항과 (g)항의 천연자원보호를 위한 예외허용조항의 제정과정을 검토한 후, 제20조(b)항 및 (g)항의 기초자들의 본래 의도는 수입국가의 관할 안에 있는 인간, 동물, 식물의 생명 또는 건강을 보호하기 위한 조치를 허용하는 것이라고 판시하였음
  - 그러나 1998년 Shrimp-Turtle 사건에서 항소기구는 문제된 바다거북종이 고도회유성 동물로서 미국 수역을 벗어날 수도 있다는 점에 주목하여 미국 관할권 내 자원과 미국의 보호 목적 간에 (g)항이 인정될 수 있는 충분한 연관이 인정된다고 봄으로써 관할권의 한계 문제에 대한 직접적인 판단을 회피하면서도 동 사건의 해양 거북이와 미국은 미국의 관할권을 인정하기에 충분한 관련성이 있다고 판정하였음
- 이러한 사례들을 통하여 패널과 항소기구는 환경관련 통상규제조치는 역외 적용 가능성을 완전히 배제하고 있지 않은 것으로 보이며 환경보호에 대해 전반적으로 우호적 태도를 보이고 있음



- GATT 제20조 서문과 예외사유의 적용방식에 관하여는 chapeau-down방식, 이단계 분석법, 임의적 결정에 맡기는 방법을 생각해 볼 수 있으나, WTO 출범 이후 상소기구는 이단계 분석법을 지지하고 있음
  - 이는 첫째, 남용의 위험이 있는 예외사유를 특정하고 검토하지 않는 단계에서 특정 예외사유의 남용 또는 오용을 막기 위한 서문을 적용하는 것은 매우 어려울 뿐 아니라 서문이 추상적이어서 기준을 확정하기가 쉽지 않기 때문임
  - 둘째, 제20조 서문이 ‘다음의 조치’라는 언급으로 시작되는 점도 문리해석상 이단계 분석방법을 지지하고 있기 때문임
  
- ‘US-Reformulated Gasoline 사건’의 항소기구는 서문의 요건을 충족시킨다는 것을 입증할 책임이 예외를 주장하는 당사자에게 있음을 분명히 하였음
  - 예외를 주장하는 당사자에게 입증책임을 부담시키는 것은 환경보호 등의 정책목적 추구하기 위하여 규제조치를 취한 당사자가 보다 많은 정보를 가지고 있다는 점에서 공평한 조치로 평가됨

#### 바. 탄소관세 적용 여부

- 탄소관세가 GATT 제20조 (b)항에 의하여 GATT 일반의무의 면제가 인정될 가능성은 GATT 제20조 (g)항에 비하여 상대적으로 적음
  - GATT 제20조 (b)항은 인간이나 동식물의 생명이나 건강을 보호하기 위하여 ‘필요성(necessary)’을 요구하지만, GATT 제20조 (g)항은 천연자원의 보존과 ‘관련성(relating to)’만을 요구하기 때문에 적용범위가 (g)항이 넓고 유연성이 있기 때문임
  
- 탄소관세의 합법성을 주장하기 위해서는 GATT 제20조 (g)항을 근거로 하는 것이 가장 유력한 것으로 보이지만, 탄소관세가 환경 예외조항에서 인정될 수 있는지에 대해서는 논란의 여지가 있음
  - (g)항의 요건을 충족시키기 위해서는 탄소관세가 대기와 기후보존과 관련된 (relating to) 조치여야 하는데, 탄소관세는 탄소누출 현상을 감소시키는 데 실제로

효과가 없을 것이라는 보고서들이 많이 있고, 또한 탄소관세가 효율적인 방법인지에 대하여도 반대하는 의견들이 많기 때문임

- 한 국가에서 탄소관세를 운영할 때 생기는 탄소 감소에 대한 실제 효과는 제한적일 것으로 보임
- 따라서 탄소관세는 그 내용을 보호와 보전을 위하여 내용이 추상적이거나 범위를 넓게 설정해서는 안 될 것임
- 그러나 대다수 학자들은 탄소관세가 GATT 제20조 (g)항을 근거로 합법성을 인정받을 가능성이 높다고 보고 있음

□ 또한 GATT 제20조 (g)항을 적용시킬 때에 과연 기후변화가 고갈될 위험이 있는 천연자원으로 인정될 수 있는가 하는 점도 고려대상임

- UN 기관 중 하나인 세계기상기구(World Meteorological Organization, WMO)에서 지구의 기후변화가 고갈될 위험이 있는 천연자원인지에 대하여 의문을 제기하는 입장이고, WTO는 UN 기관의 기술적인 자문을 많이 고려하여 결정을 내리기 때문에 이 점도 주요 이슈가 될 것으로 보임

□ 미국에서 도입하려는 탄소관세의 경우, GATT 제20조 서문의 “국제무역에 대한 위장된 제한”과 관련하여 지구온난화 방지보다 특정 미국 기업을 보호하려는 효과가 더 크다는 판단에 따라 위장된 보호무역주의로 판정될 가능성이 있음

□ 탄소관세에 대한 WTO의 입장은 아직 알 수 없고, 관련 연구보고서들을 각자의 입장을 지지하는 WTO 판례들을 인용하면서 다양하게 의견들이 나누어지고 있음

- 그러나 탄소관세가 WTO에서 받아들여질 것으로 보는 의견이 다수임
  - － 탄소관세의 구체적인 내용에 따라 달라질 수 있으나, 비록 내국민 대우원칙이나 최혜국 대우원칙에 어긋나더라도 일반 예외원칙에 따라 정당화될 수 있다고 보고 있음

## V. 결 론

- 전 세계적으로 기후변화가 자연환경에 심각한 피해를 줄 수 있는 잠재성이 있으며, 이는 세계경제에 영향을 미쳐 지속적인 성장과 안정에 장기적으로 위협을 가할 수 있다는 각국의 일치된 의견이 있음
- 이런 공통적인 견해에도 불구하고, 코펜하겐 회담에서 구속력 있는 국제적 합의 도출에 실패하면서 녹색보호주의 논란도 확대되었으며 ‘탄소관세’ 역시 그러한 논란 중 하나임
- 기후변화협약에 따른 온실가스 감축 목표에 관한 의정서인 교토의정서가 2005년 12월에 발효됨에 따라 전 세계적으로 탄소세나 온실가스 배출권 거래제도 도입을 적극 추진하고 있음
- 탄소세나 온실가스 배출권 거래제도를 도입한 국가들은 탄소세가 부과된 자국기업 생산물품이 탄소세를 도입하지 않는 외국물품에 비해 경쟁력이 떨어지는 문제가 발생하고, 탄소세를 도입하지 않은 국가에서 생산되는 물품이 가격 경쟁력을 갖는 문제가 발생하게 됨
- 이러한 문제를 해결하기 위해서 선진국들을 중심으로 탄소관세가 논의되고 있으나 이에 대하여 중국 등 신흥 개발도상국들이 탄소관세 도입에 반대하면서 탄소관세를 둘러싼 논쟁이 격화되고 있음
  - 탄소관세 도입에 대한 이론적 근거로는 오염자 부담원칙과 탄소누출현상, 세계적인 상호협약이 없는 경우 탄소관세가 필수불가결하다는 점, 기후변화가 세계적인 문제인 상황에서 국내업체에게만 책임을 부담지우기는 어렵다는 점 등을 들 수 있음

- 미국은 탄소관세 도입조향이 있는 법안이 하원을 통과한 상태이고, 프랑스는 사르코지 대통령이 탄소관세의 도입을 강력히 주장하고 있음
- 하지만, 탄소거래법안 중 탄소관세조항에 대해 미 대통령의 지지가 없는 상황에서 상원에 계류중에 있으며, 프랑스를 포함한 일부 유럽국가에서만 탄소관세 도입에 적극적인 입장을 보임
- 또한, 중국과 인도를 중심으로 한 신흥개도국들이 탄소관세법안 도입에 강력히 반대하고 있는데 이에 국제사회에서 무역보복에 대한 우려의 목소리가 높은 상황이므로 당분간 합의 도출이 어려워 보임
- 탄소관세의 국제법상 합법성에 대하여는 많은 논의가 이루어지고 있으며, 탄소관세가 WTO 규정에 합치되기 위해서는 GATT 규정의 비차별 원칙인 제1조 최혜국 대우원칙과 제31조 내국민 대우원칙을 준수해야 하고, 만일 탄소관세가 이러한 비차별 원칙을 준수하지 못한 경우라도 환경보호를 위한 예외조항인 제20조를 적용받을 수 있으면 국제통상법상 위배되지 않음
- 탄소관세에 대한 WTO의 입장은 아직 알 수 없고, 관련 보고서들은 각자의 입장을 지지하는 WTO의 판례들을 인용하면서 다양하게 의견들이 나누어지고 있음
  - 구체적인 내용에 따라 달라질 수는 있으나, WTO에서 탄소관세가 받아들여질 것으로 보는 의견이 다수임
  - 내국민 대우원칙이나 최혜국 대우원칙에 어긋나더라도 일반 예외원칙에 따라 정당화될 수 있다고 보고 있음
- 그러나 연구보고서들은 탄소관세가 탄소누출현상에 대하여 효과적인 정책인지에 대하여 의문을 제기하고 있고, 정책목적을 달성하기 위해 과연 효율적인 방식인지 여부와 탄소관세를 통하여 달성할 수 있는 성과 대비 운영비용이 너무 크다는 지적들도 있음<sup>32)</sup>

- 앞으로 선진국들은 환경정책을 표면적인 이유로 외국기업의 자국 시장 접근을 제한하고 자국 기업의 경쟁력을 확보하기 위하여 탄소관세를 무형의 무역장벽으로 사용할 가능성이 높음
- 따라서 선진국들이 이러한 탄소관세를 도입할 경우를 대비하여 탄소관세에 대한 다양한 연구와 정책 준비가 필요할 것으로 보임

---

32) Institute of Public affairs, p. 19

## 참고문헌

- 산업연구원, 『미국의 녹색성장기후변화대응 정책의 근간 Waxman-Markey 법안의 주요 내용과 시사점』, 2009
- 삼성경제연구소, 『녹색보호주의의 대두와 대응방안』, 2010
- \_\_\_\_\_, 『환경규제 강화와 녹색보호주의』, 2010
- \_\_\_\_\_, 『녹색제품협약(GTA)의 필요성과 기대효과』, 2010
- 윤광운, 『국제통상법』, 삼영사, 2009
- 이상구, 『국제경제법 논점특강』, 인해, 2010
- 장근호, 「WTO 체제에서의 탄소관세에 관한」, 『조세학술논문집』 제26집 제1호, 2010
- 조계근, 「탄소세의 합리적 도입방향」, 강원발전연구원, 2009
- Bordoff, J., “International trade law and the economics of climate policy,” Brookings Trade forum 2008/2009
- Brewer T. L., “The Trade Regime and the Climate Regime: institutional Evolution and Adaptation,” *Climate Policy*, 2003
- Daniel Gros, “Global Welfare Implications of Carbon Border Taxes,” ESIFO, 2009
- European Commission, Excise Duty Tables, 2010
- E-to-China.com, As a Responsible Big Country How We Deal with “Carbon Tariff?”
- Harro van Asselt and Thomas Brewer, “Addressing competitiveness and leakage concerns in climate policy: An analysis of border adjustment measures in the US and the EU,” *Energy Policy* 37, 2009
- Haverkamp, J., “International Aspects of a Climate Change Cap and Trade Program,” 2008
- Hollinger, P., “Sarkozy Renews Carbon Tax Call,” *Financial Times*, September 11, 2009

Ismer, R., neuhoff, K., “Border tax adjustment,” *European Journal of Law and Economics* 2007

Ministry of Commerce of China, A Statement on “Carbon Tariffs,” July 3, Beijing, 2009

Tim Wilson and Caitlin Brown, “Costly, ineffectual and protectionist carbon tariffs,” Public of Affairs, 2010.

World Bank, World Development Report 2010: Development and Climate Change. Washington DC:World Bank 2010

Zhang, Z.X., The U.S. Proposed Carbon Tariffs, WTO Scrutiny and China’s Responses, 2009

주한유럽연합 상공회의소

미국 상원 [www.senate.gov](http://www.senate.gov)

프랑스 환경부 [www.environnement.gouv.fr](http://www.environnement.gouv.fr)

IPCCC [www.ipccc.org](http://www.ipccc.org)

<http://www.wto.org>

## 부 록

### AMERICAN CLEAN ENERGY AND SECURITY ACT OF 2009

#### VI. TRANSITIONING TO A CLEAN ENERGY ECONOMY

#### PART F - ENSURING REAL REDUCTIONS IN INDUSTRIAL EMISSIONS

##### SEC. 761. PURPOSES.

(a) Purposes of Part- The purposes of this part are--

- (1) to promote a strong global effort to significantly reduce greenhouse gas emissions, and, through this global effort, stabilize greenhouse gas concentrations in the atmosphere at a level that will prevent dangerous anthropogenic interference with the climate system; and
- (2) to prevent an increase in greenhouse gas emissions in countries other than the United States as a result of direct and indirect compliance costs incurred under this title.

(b) Purposes of Subpart 1- The purposes of subpart 1 are additionally--

- (1) to provide a rebate to the owners and operators of entities in domestic eligible industrial sectors for their greenhouse gas emission costs incurred under this title, but not for costs associated with other related or unrelated market dynamics;
- (2) to design such rebates in a way that will prevent carbon leakage while also



rewarding innovation and facility-level investments in energy efficiency performance improvements; and

- (3) to eliminate or reduce distribution of emission allowances under subpart 1 when such distribution is no longer necessary to prevent carbon leakage from eligible industrial sectors.

(c) Purposes of Subpart 2- The purposes of subpart 2 are additionally--

- (1) to induce foreign countries, and, in particular, fast-growing developing countries, to take substantial action with respect to their greenhouse gas emissions consistent with the Bali Action Plan developed under the United Nations Framework Convention on Climate Change; and
- (2) to ensure that the measures described in subpart 2 are designed and implemented in a manner consistent with applicable international agreements to which the United States is a party.

## SEC. 762. DEFINITIONS.

In this part:

- (1) CARBON LEAKAGE- The term 'carbon leakage' means any substantial increase (as determined by the Administrator) in greenhouse gas emissions by industrial entities located in other countries if such increase is caused by an incremental cost of production increase in the United States resulting from the implementation of this title.
- (2) COVERED GOOD- The term 'covered good' means a good that, as identified by the Administrator by regulation, is either--
  - (A) entered under a heading or subheading of the Harmonized Tariff Schedule of the United States that corresponds to the NAICS code for an eligible industrial sector, as established in the concordance between NAICS codes and the Harmonized Tariff Schedule of the United States prepared by the United States Census Bureau;

or

(B) a manufactured item for consumption.

(3) ELIGIBLE INDUSTRIAL SECTOR- The term 'eligible industrial sector' means an industrial sector determined by the Administrator under section 763(b) to be eligible to receive emission allowance rebates under subpart 1.

(4) INDUSTRIAL SECTOR- The term 'industrial sector' means any sector that is in the manufacturing sector (as defined in NAICS codes 31, 32, and 33) or that beneficiates or otherwise processes (including agglomeration) metal ores, including iron and copper ores, soda ash, or phosphate. The extraction of metal ores, soda ash, or phosphate shall not be considered to be an industrial sector.

(5) MANUFACTURED ITEM FOR CONSUMPTION-

(A) IN GENERAL- The term 'manufactured item for consumption' means any good--

- (i) that includes in substantial amounts one or more goods like the goods produced by an eligible industrial sector;
- (ii) with respect to which an international reserve allowance program pursuant to subpart 2 is in effect with regard to the eligible industrial sector and the quantity of international reserve allowances is not zero pursuant to section 768(b);
- (iii) with respect to which the trade intensity of the industrial sector that produces the good, as measured consistent with section 763(b)(2)(A)(iii), is at least 15 percent; and
- (iv) for which the domestic producers of the good have demonstrated, and the Administrator has determined, that the application of the international reserve allowance program pursuant to subpart 2 is technically and administratively feasible and appropriate to achieve the purposes of this part, taking into account the energy and greenhouse gas intensity of the industrial sector that produces the good, as measured consistent with section 763(b)(2)(A)(ii), and the ability of such producers to pass on cost increases and other appropriate factors.

- (B) RULE OF CONSTRUCTION- A determination of the Administrator under subparagraph (A)(iv) shall not be considered to be a determination of the President under section 767(b).
- (6) NAICS- The term 'NAICS' means the North American Industrial Classification System of 2002.
- (7) OUTPUT- The term 'output' means the total tonnage or other standard unit of production (as determined by the Administrator) produced by an entity in an industrial sector. The output of the cement sector is hydraulic cement, and not clinker.

## Subpart 1--Emission Allowance Rebate Program

### SEC. 763. ELIGIBLE INDUSTRIAL SECTORS.

#### (a) List-

- (1) INITIAL LIST- Not later than June 30, 2011, the Administrator shall publish in the Federal Register a list of eligible industrial sectors pursuant to subsection (b). Such list shall include the amount of the emission allowance rebate per unit of production that shall be provided to entities in each eligible industrial sector in the following two calendar years pursuant to section 764.
- (2) SUBSEQUENT LISTS- Not later than February 1, 2013, and every 4 years thereafter, the Administrator shall publish in the Federal Register an updated version of the list published under paragraph (1).

#### (b) Eligible Industrial Sectors-

- (1) IN GENERAL- Not later than June 30, 2011, the Administrator shall promulgate a rule designating, based on the criteria under paragraph (2), the industrial sectors eligible for emission allowance rebates under this subpart.
- (2) PRESUMPTIVELY ELIGIBLE INDUSTRIAL SECTORS-

## (A) ELIGIBILITY CRITERIA-

- (i) IN GENERAL- An owner or operator of an entity shall be eligible to receive emission allowance rebates under this subpart if such entity is in an industrial sector that is included in a six-digit classification of the NAICS that meets the criteria in both clauses (ii) and (iii), or the criteria in clause (iv).
  - (ii) ENERGY OR GREENHOUSE GAS INTENSITY- As determined by the Administrator, the industrial sector had--
    - (I) an energy intensity of at least 5 percent, calculated by dividing the cost of purchased electricity and fuel costs of the sector by the value of the shipments of the sector, based on data described in subparagraph (D); or
    - (II) a greenhouse gas intensity of at least 5 percent, calculated by dividing--
      - (aa) the number 20 multiplied by the number of tons of carbon dioxide equivalent greenhouse gas emissions (including direct emissions from fuel combustion, process emissions, and indirect emissions from the generation of electricity used to produce the output of the sector) of the sector based on data described in subparagraph (D); by
      - (bb) the value of the shipments of the sector, based on data described in subparagraph (D).
  - (iii) TRADE INTENSITY- As determined by the Administrator, the industrial sector had a trade intensity of at least 15 percent, calculated by dividing the value of the total imports and exports of such sector by the value of the shipments plus the value of imports of such sector, based on data described in subparagraph (D).
  - (iv) VERY HIGH ENERGY OR GREENHOUSE GAS INTENSITY- As determined by the Administrator, the industrial sector had an energy or greenhouse gas intensity, as calculated under clause (ii)(I) or (II), of at least 20 percent.
- (B) METAL AND PHOSPHATE PRODUCTION CLASSIFIED UNDER MORE THAN ONE NAICS CODE- For purposes of this section, the Administrator shall--

- (i) aggregate data for the beneficiation or other processing (including agglomeration) of metal ores, including iron and copper ores, soda ash, or phosphate with subsequent steps in the process of metal and phosphate manufacturing, regardless of the NAICS code under which such activity is classified; and
  - (ii) aggregate data for the manufacturing of steel with the manufacturing of steel pipe and tube made from purchased steel in a nonintegrated process.
- (C) EXCLUSION- The petroleum refining sector shall not be an eligible industrial sector.
- (D) DATA SOURCES-
- (i) ELECTRICITY AND FUEL COSTS, VALUE OF SHIPMENTS- The Administrator shall determine electricity and fuel costs and the value of shipments under this subsection from data from the United States Census Annual Survey of Manufacturers. The Administrator shall take the average of data from as many of the years of 2004, 2005, and 2006 for which such data are available. If such data are unavailable, the Administrator shall make a determination based upon 2002 or 2006 data from the most detailed industrial classification level of Energy Information Agency's Manufacturing Energy Consumption Survey (using 2006 data if it is available) and the 2002 or 2007 Economic Census of the United States (using 2007 data if it is available). If data from the Manufacturing Energy Consumption Survey or Economic Census are unavailable for any sector at the six-digit classification level in the NAICS, then the Administrator may extrapolate the information necessary to determine the eligibility of a sector under this paragraph from available Manufacturing Energy Consumption Survey or Economic Census data pertaining to a broader industrial category classified in the NAICS. If data relating to the beneficiation or other processing (including agglomeration) of metal ores, including iron and copper ores, soda ash, or phosphate are not available from the specified data sources, the

Administrator shall use the best available Federal or State government data and may use, to the extent necessary, representative data submitted by entities that perform such beneficiation or other processing (including agglomeration), in making a determination. Fuel cost data shall not include the cost of fuel used as feedstock by an industrial sector.

- (ii) IMPORTS AND EXPORTS- The Administrator shall base the value of imports and exports under this subsection on United States International Trade Commission data. The Administrator shall take the average of data from as many of the years of 2004, 2005, and 2006 for which such data are available. If data from the United States International Trade Commission are unavailable for any sector at the six-digit classification level in the NAICS, then the Administrator may extrapolate the information necessary to determine the eligibility of a sector under this paragraph from available United States International Trade Commission data pertaining to a broader industrial category classified in the NAICS.
- (iii) PERCENTAGES- The Administrator shall round the energy intensity, greenhouse gas intensity, and trade intensity percentages under subparagraph (A) to the nearest whole number.
- (iv) GREENHOUSE GAS EMISSION CALCULATIONS- When calculating the tons of carbon dioxide equivalent greenhouse gas emissions for each sector under subparagraph (A)(ii)(II)(aa), the Administrator--
  - (I) shall use the best available data from as many of the years 2004, 2005, and 2006 for which such data is available; and
  - (II) may, to the extent necessary with respect to a sector, use economic and engineering models and the best available information on technology performance levels for such sector.
- (3) ADMINISTRATIVE DETERMINATION OF ADDITIONAL ELIGIBLE INDUSTRIAL SECTORS-

- (A) UPDATED TRADE INTENSITY DATA- The Administrator shall designate as eligible to receive emission allowance rebates under this subpart an industrial sector that--
  - (i) met the energy or greenhouse gas intensity criteria in paragraph (2)(A)(ii) as of the date of promulgation of the rule under paragraph (1); and
  - (ii) meets the trade intensity criteria in paragraph (2)(A)(iii), using data from any year after 2006.
- (B) INDIVIDUAL SHOWING PETITION-
  - (i) PETITION- In addition to designation under paragraph (2) or subparagraph (A) of this paragraph, the owner or operator of an entity in an industrial sector may petition the Administrator to designate as eligible industrial sectors under this subpart an entity or a group of entities that--
    - (I) represent a subsector of a six-digit section of the NAICS code; and
    - (II) meet the eligibility criteria in both clauses (ii) and (iii) of paragraph (2)(A), or the eligibility criteria in clause (iv) of paragraph (2)(A).
  - (ii) DATA- In making a determination under this subparagraph, the Administrator shall consider data submitted by the petitioner that is specific to the entity, data solicited by the Administrator from other entities in the subsector, if such other entities exist, and data specified in paragraph (2)(D).
  - (iii) BASIS OF SUBSECTOR DETERMINATION- The Administrator shall determine an entity or group of entities to be a subsector of a six-digit section of the NAICS code based only upon the products manufactured and not the industrial process by which the products are manufactured, except that the Administrator may determine an entity or group of entities that manufacture a product from primarily virgin material to be a separate subsector from another entity or group of entities that manufacture the same product primarily from recycled material.
  - (iv) USE OF MOST RECENT DATA- In determining whether to designate a sector

or subsector as an eligible industrial sector under this subparagraph, the Administrator shall use the most recent data available from the sources described in paragraph (2)(D), rather than the data from the years specified in paragraph (2)(D), to determine the trade intensity of such sector or subsector, but only for determining such trade intensity.

- (v) FINAL ACTION- The Administrator shall take final action on such petition no later than 6 months after the petition is received by the Administrator.

#### SEC. 764. DISTRIBUTION OF EMISSION ALLOWANCE REBATES.

##### (a) Distribution Schedule-

- (1) IN GENERAL- For each vintage year, the Administrator shall distribute pursuant to this section emission allowances made available under section 782(e), no later than October 31 of the preceding calendar year. The Administrator shall make such annual distributions to the owners and operators of each entity in an eligible industrial sector in the amount of emission allowances calculated under subsection (b), except that--

- (A) for vintage years 2012 and 2013, the distribution for a covered entity shall be pursuant to the entity's indirect carbon factor as calculated under subsection (b)(3);
- (B) for vintage year 2026 and thereafter, the distribution shall be pursuant to the amount calculated under subsection (b) multiplied by, except as modified by the President pursuant to section 767(d)(1)(C) for a sector--

- (i) 90 percent for vintage year 2026;
- (ii) 80 percent for vintage year 2027;
- (iii) 70 percent for vintage year 2028;
- (iv) 60 percent for vintage year 2029;



- (v) 50 percent for vintage year 2030;
  - (vi) 40 percent for vintage year 2031;
  - (vii) 30 percent for vintage year 2032;
  - (viii) 20 percent for vintage year 2033;
  - (ix) 10 percent for vintage year 2034; and
  - (x) 0 percent for vintage year 2035 and thereafter.
- (2) RESUMPTION OF REDUCTION- If the President has modified the percentage stated in paragraph (1)(B) under section 767(d)(1)(C), and the President subsequently makes a determination under section 767(c) for an eligible industrial sector that more than 85 percent of United States imports for that sector are produced or manufactured in countries that have met at least one of the criteria in that section, then the 10-year reduction schedule set forth in paragraph (1)(B) of this subsection shall begin in the next vintage year, with the percentage reduction based on the amount of the distribution of emission allowances under this section in the previous year.
- (3) NEWLY ELIGIBLE SECTORS- In addition to receiving a distribution of emission allowances under this section in the first distribution occurring after an industrial sector is designated as eligible under section 763(b)(3), the owner or operator of an entity in that eligible industrial sector may receive a prorated share of any emission allowances made available for distribution under this section that were not distributed for the year in which the petition for eligibility was granted under section 763(b)(3)(A).
- (4) CESSATION OF QUALIFYING ACTIVITIES- If, as determined by the Administrator, a facility is no longer in an eligible industrial sector designated under section 763--
- (A) the Administrator shall not distribute emission allowances to the owner or operator of such facility under this section; and

- (B) the owner or operator of such facility shall return to the Administrator all allowances that have been distributed to it for future vintage years and a pro-rated amount of allowances distributed to the facility under this section for the vintage year in which the facility ceases to be in an eligible industrial sector designated under section 763.
- (b) Calculation of Direct and Indirect Carbon Factors-
- (1) IN GENERAL-
- (A) COVERED ENTITIES- Except as provided in subsection (a), for covered entities that are in eligible industrial sectors, the amount of emission allowance rebates shall be based on the sum of the covered entity's direct and indirect carbon factors.
- (B) OTHER ELIGIBLE ENTITIES- For entities that are in eligible industrial sectors but are not covered entities, the amount of emission allowance rebates shall be based on the entity's indirect carbon factor.
- (C) NEW ENTITIES- Not later than 2 years after the date of enactment of this title, the Administrator shall issue regulations governing the distribution of emission allowance rebates for the first and second years of operation of a new entity in an eligible industrial sector.

SEC. 766. UNITED STATES NEGOTIATING OBJECTIVES WITH RESPECT  
TO MULTILATERAL ENVIRONMENTAL NEGOTIATIONS.

- (a) In General- The negotiating objectives of the United States with respect to multilateral environmental negotiations described in this subpart are--
- (1) to reach an internationally binding agreement in which all major greenhouse gas-emitting countries contribute equitably to the reduction of global greenhouse gas emissions;
- (2) (A) to include in such international agreement provisions that recognize and

address the competitive imbalances that lead to carbon leakage and may be created between parties and non-parties to the agreement in domestic and export markets; and

- (B) not to prevent parties to such agreement from addressing the competitive imbalances that lead to carbon leakage and may be created by the agreement among parties to the agreement in domestic and export markets ; and
- (3) to include in such international agreement agreed remedies for any party to the agreement that fails to meet its greenhouse gas reduction obligations in the agreement.
- (b) Rule of Construction- Nothing in subsection (a)(2) shall be construed to require the United States to alter the provisions of section 764 .

#### SEC. 768. INTERNATIONAL RESERVE ALLOWANCE PROGRAM.

##### (a) Establishment-

- (1) IN GENERAL- The Administrator, with the concurrence of Commissioner responsible for U.S. Customs and Border Protection, shall issue regulations--
  - (A) establishing an international reserve allowance program for the sale, exchange, purchase, transfer, and banking of international reserve allowances for covered goods with respect to the eligible industrial sector;
  - (B) ensuring that the price for purchasing the international reserve allowances from the United States on a particular day is equivalent to the auction clearing price for emission allowances under section 722 for the most recent emission allowance auction;
  - (C) establishing a general methodology for calculating the quantity of international reserve allowances that a United States importer of any covered good must submit;
  - (D) requiring the submission of appropriate amounts of such allowances for

covered goods with respect to the eligible industrial sector that enter the customs territory of the United States;

(E) exempting from the requirements of subparagraph (D) such products that are the origin of--

(i) any country determined to meet any of the standards provided in section 767(c);

(ii) any foreign country that the United Nations has identified as among the least developed of developing countries; or

(iii) any foreign country that the President has determined to be responsible for less than 0.5 percent of total global greenhouse gas emissions and less than 5 percent of United States imports of covered goods with respect to the eligible industrial sector;

(F) specifying the procedures that U.S. Customs and Border Protection will apply for the declaration and entry of covered goods with respect to the eligible industrial sector into the customs territory of the United States; and

(G) establishing procedures that prevent circumvention of the international reserve allowance requirement for covered goods with respect to the eligible industrial sector that are manufactured or processed in more than one foreign country.

(2) PURPOSE OF PROGRAM- The Administrator shall establish the program under paragraph (1) consistent with international agreements to which the United States is a party, in a manner that minimizes the likelihood of carbon leakage as a result of differences between--

(A) the direct and indirect costs of complying with section 722; and

(B) the direct and indirect costs, if any, of complying in other countries with greenhouse gas regulatory programs, requirements, export tariffs, or other measures adopted or imposed to reduce greenhouse gas emissions.

(b) Emission Allowance Rebates- In establishing a general methodology for purposes of subsection (a)(1)(C), the Administrator shall include an adjustment to the

quantity of international reserve allowances based on the value of emission allowance rebates distributed under subpart 1 and the benefit received by the eligible industrial sector concerned from the provision of free allowances to electricity providers pursuant to section 782(a) and may, if appropriate, determine that the quantity of international reserve allowances should be reduced as low as to zero.

- (c) Effective Date- The international reserve allowance program may not apply to imports of covered goods entering the customs territory of the United States before January 1, 2020.
- (d) Covered Entities- International reserve allowances may not be used by covered entities to comply with section 722.

## THE GENERAL AGREEMENT ON TARIFFS AND TRADE

### Article I: General Most-Favoured-Nation Treatment

1. With respect to customs duties and charges of any kind imposed on or in connection with importation or exportation or imposed on the international transfer of payments for imports or exports, and with respect to the method of levying such duties and charges, and with respect to all rules and formalities in connection with importation and exportation, and with respect to all matters referred to in paragraphs 2 and 4 of Article III,\* any advantage, favour, privilege or immunity granted by any contracting party to any product originating in or destined for any other country shall be accorded immediately and unconditionally to the like product originating in or destined for the territories of all other contracting parties.
2. The provisions of paragraph 1 of this Article shall not require the elimination of any preferences in respect of import duties or charges which do not exceed the levels provided for in paragraph 4 of this Article and which fall within the following descriptions:
  - (a) Preferences in force exclusively between two or more of the territories listed in Annex A, subject to the conditions set forth therein;
  - (b) Preferences in force exclusively between two or more territories which on July 1, 1939, were connected by common sovereignty or relations of protection or suzerainty and which are listed in Annexes B, C and D, subject to the conditions set forth therein;
  - (c) Preferences in force exclusively between the United States of America and the Republic of Cuba;
  - (d) Preferences in force exclusively between neighbouring countries listed in Annexes E and F.

3. The provisions of paragraph 1 shall not apply to preferences between the countries formerly a part of the Ottoman Empire and detached from it on July 24, 1923, provided such preferences are approved under paragraph 51 of Article XXV, which shall be applied in this respect in the light of paragraph 1 of Article XXIX.
4. The margin of preference\* on any product in respect of which a preference is permitted under paragraph 2 of this Article but is not specifically set forth as a maximum margin of preference in the appropriate Schedule annexed to this Agreement shall not exceed:
  - (a) in respect of duties or charges on any product described in such Schedule, the difference between the most-favoured-nation and preferential rates provided for therein; if no preferential rate is provided for, the preferential rate shall for the purposes of this paragraph be taken to be that in force on April 10, 1947, and, if no most-favoured-nation rate is provided for, the margin shall not exceed the difference between the most-favoured-nation and preferential rates existing on April 10, 1947;
  - (b) in respect of duties or charges on any product not described in the appropriate Schedule, the difference between the most-favoured-nation and preferential rates existing on April 10, 1947.

In the case of the contracting parties named in Annex G, the date of April 10, 1947, referred to in sub-paragraph (a) and (b) of this paragraph shall be replaced by the respective dates set forth in that Annex.

### Article III\*: National Treatment on Internal Taxation and Regulation

1. The contracting parties recognize that internal taxes and other internal charges, and

laws, regulations and requirements affecting the internal sale, offering for sale, purchase, transportation, distribution or use of products, and internal quantitative regulations requiring the mixture, processing or use of products in specified amounts or proportions, should not be applied to imported or domestic products so as to afford protection to domestic production.\*

2. The products of the territory of any contracting party imported into the territory of any other contracting party shall not be subject, directly or indirectly, to internal taxes or other internal charges of any kind in excess of those applied, directly or indirectly, to like domestic products. Moreover, no contracting party shall otherwise apply internal taxes or other internal charges to imported or domestic products in a manner contrary to the principles set forth in paragraph 1.\*
3. With respect to any existing internal tax which is inconsistent with the provisions of paragraph 2, but which is specifically authorized under a trade agreement, in force on April 10, 1947, in which the import duty on the taxed product is bound against increase, the contracting party imposing the tax shall be free to postpone the application of the provisions of paragraph 2 to such tax until such time as it can obtain release from the obligations of such trade agreement in order to permit the increase of such duty to the extent necessary to compensate for the elimination of the protective element of the tax.
4. The products of the territory of any contracting party imported into the territory of any other contracting party shall be accorded treatment no less favourable than that accorded to like products of national origin in respect of all laws, regulations and requirements affecting their internal sale, offering for sale, purchase, transportation, distribution or use. The provisions of this paragraph shall not prevent the application of differential internal transportation charges which are based



exclusively on the economic operation of the means of transport and not on the nationality of the product.

5. No contracting party shall establish or maintain any internal quantitative regulation relating to the mixture, processing or use of products in specified amounts or proportions which requires, directly or indirectly, that any specified amount or proportion of any product which is the subject of the regulation must be supplied from domestic sources. Moreover, no contracting party shall otherwise apply internal quantitative regulations in a manner contrary to the principles set forth in paragraph 1.
6. The provisions of paragraph 5 shall not apply to any internal quantitative regulation in force in the territory of any contracting party on July 1, 1939, April 10, 1947, or March 24, 1948, at the option of that contracting party; Provided that any such regulation which is contrary to the provisions of paragraph 5 shall not be modified to the detriment of imports and shall be treated as a customs duty for the purpose of negotiation.
7. No internal quantitative regulation relating to the mixture, processing or use of products in specified amounts or proportions shall be applied in such a manner as to allocate any such amount or proportion among external sources of supply.
8. (a) The provisions of this Article shall not apply to laws, regulations or requirements governing the procurement by governmental agencies of products purchased for governmental purposes and not with a view to commercial resale or with a view to use in the production of goods for commercial sale.  
(b) The provisions of this Article shall not prevent the payment of subsidies exclusively to domestic producers, including payments to domestic producers

derived from the proceeds of internal taxes or charges applied consistently with the provisions of this Article and subsidies effected through governmental purchases of domestic products.

9. The contracting parties recognize that internal maximum price control measures, even though conforming to the other provisions of this Article, can have effects prejudicial to the interests of contracting parties supplying imported products. Accordingly, contracting parties applying such measures shall take account of the interests of exporting contracting parties with a view to avoiding to the fullest practicable extent such prejudicial effects.
10. The provisions of this Article shall not prevent any contracting party from establishing or maintaining internal quantitative regulations relating to exposed cinematograph films and meeting

## Article XX: General Exceptions

Subject to the requirement that such measures are not applied in a manner which would constitute a means of arbitrary or unjustifiable discrimination between countries where the same conditions prevail, or a disguised restriction on international trade, nothing in this Agreement shall be construed to prevent the adoption or enforcement by any contracting party of measures:

- (a) necessary to protect public morals;
- (b) necessary to protect human, animal or plant life or health;
- (c) relating to the importations or exportations of gold or silver;
- (d) necessary to secure compliance with laws or regulations which are not inconsistent with the provisions of this Agreement, including those relating to customs enforcement, the enforcement of monopolies operated under paragraph 4 of

Article II and Article XVII, protection of patents, trade marks and copyrights, and the prevention of deceptive practices;

- (e) relating to the products of prison labour;
- (f) imposed for the protection of national treasures of artistic, historic or archaeological value;
- (g) relating to the conservation of exhaustible natural resources if such measures are made effective in conjunction with restrictions on domestic production or consumption;
- (h) undertaken in pursuance of obligations under any intergovernmental commodity agreement which conforms to criteria submitted to the CONTRACTING PARTIES and not disapproved by them or which is itself so submitted and not so disapproved;\*
- (i) involving restrictions on exports of domestic materials necessary to ensure essential quantities of such materials to a domestic processing industry during periods when the domestic price of such materials is held below the world price as part of a governmental stabilization plan; Provided that such restrictions shall not operate to increase the exports of or the protection afforded to such domestic industry, and shall not depart from the provisions of this Agreement relating to non-discrimination;
- (j) essential to the acquisition or distribution of products in general or local short supply; Provided that any such measures shall be consistent with the principle that all contracting parties are entitled to an equitable share of the international supply of such products, and that any such measures, which are inconsistent with the other provisions of the Agreement shall be discontinued as soon as the conditions giving rise to them have ceased to exist. The CONTRACTING PARTIES shall review the need for this sub-paragraph not later than 30 June 1960.



관세연구 10-03

## 탄소관세 도입에 관한 외국 사례와 주요 논점 연구

---

2010년 12월 23일 인쇄

2010년 12월 30일 발행

저 자 정재호 · 김정아 · 박지우

발행인 원 윤 희

발행처 한국조세연구원

138-774 서울특별시 송파구 가락동 79-6

TEL: 2186-2114(대) [www.kipf.re.kr](http://www.kipf.re.kr)

등 록 1993년 7월 15일 제21-466호

조 판 및  
인 쇄 고려문화사

© 한국조세연구원 2010

ISBN 978-89-8191-542-1

---

\* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.