

# 국제법 현안 Brief



국제법 현안 Brief 편집위원회  
 편집위원장 박배근 교수 (부산대학교)  
 편집위원 김성원 교수 (한양대학교)  
 이기범 교수 (연세대학교)  
 오선영 교수 (충실대학교)  
 김현정 교수 (연세대학교)  
 투고문의 ksilbrief@gmail.com  
 웹사이트 www.ksil.or.kr

국제법 현안 Brief는 국제법 관련 현안문제에 관해 간략한 설명을 제공함으로써 국제법 연구자는 물론 일반인에게 국제법에 대한 이해를 돕는 것을 목표로 합니다. 국제사회에서 발생하는 최근 현안과 관련된 국제법 쟁점에 대한 인식과 최근 국제법 동향에 대한 지식을 공유함으로써 국제법에 대한 사회적 인지도를 향상시키는데 도움이 되기를 기대합니다.

## 팜유를 둘러싼 EU와 말레이시아 간의 WTO 분쟁 - 환경보호인가, 이를 가장한 보호무역 조치인가? -

김경우(부산대학교 법학연구소 연구교수)



사진 출처: <https://greenium.kr/news-articleview-greenbiz-policy-wto-eu-malaysia-rules-2024-case-deforestation-energy-redii-biofuel-palmoil-eudr/>

인도네시아와 말레이시아는 전 세계 팜유 수출의 85%를 차지하는 생산국이다. 인도네시아와 말레이시아는 EU가 바이오연료 중에서 팜유 사용을 제한하는 것은 국제통상 규칙을 위반하였다고 주장하면서 WTO에 제소하였다. 2024년 3월 5일, WTO는 말레이시아가 제기한 ‘유럽연합 및 특정 회원국 - 팜유 및 오일 팜 작물 기반 바이오연료에 관한 특정 조치’ (DS600) 사건(이하 ‘EU-Oil Palm(Malaysia)’ 사건)에 대한 패널 보고서<sup>1</sup>를 배포하였다. 이 사건은 산림전용(deforestation)<sup>2</sup>으로 인한 탄소배출과 관련된 통상문제를 처음으로 다룬 사례로 그 의의가 크다.

### 1. 팜유를 둘러싼 산림전용 분쟁

인도네시아와 말레이시아는 이 분쟁에서 온실가스 배출을 줄이기 위한 목적으로 수송용으로 판매되는 바이오디젤에 ‘유료작물 기반 바이오연료’ (oil crop-based biofuels)를 사용하도록 인센티브를 제공

하는 EU 조치인 ‘EU 바이오연료 체제’ (EU Biofuels regime)를 문제삼았다. ‘유료작물 기반 바이오 연료’는 팜유, 대두, 유채, 해바라기 등을 포함한 다양한 식품 및 사료작물에서 얻은 식물성 또는 열대성 기름으로 만든 바이오연료를 말한다. EU의 재생에너지 지침(Renewable Energy Directive II, RED II) 및 위임규정(Delegated Regulation)에 따라, EU는 유지 기반 공급원료(oil-based feedstocks)로 생산된 바이오연료를 포함하는 수송 부문에서, 재생 가능한 에너지원의 사용을 위해 EU 회원국이 충족해야 하는 비율 목표를 설정한다. 이 사건은 이러한 조치가 특정 바이오연료, 특히 팜유 기반 바이오연료의 생산이 온실가스 배출량을 증가시키는 토지사용 변화로 이어질 것이라는 우려에 기초하여 제외되었기 때문에 야기되었다. EU 조치에서 특히 중요한 것은 ‘간접적인 토지사용 변화’ (indirect land use change, 이하 ‘ILUC’)의 위험이다.<sup>3</sup> 특정 EU 회원

국 및 기타 WTO 회원국에서 생산되는 대두 및 유채유 등에서 생산된 바이오연료가 말레이시아에서 생산되는 팜유 및 팜유 기반 바이오연료가 처리되는 방식과 비교하여 어떻게 처리되는지가 이 분쟁의 핵심 쟁점이다. 말레이시아는 EU의 조치가 ‘보호주의’에 기반하고 있다고 주장하면서, 2021년 1월, 이를 WTO에 제소하였다.<sup>4</sup> 반면 EU는 고 ILUC 위험으로 인한 온실가스 배출량을 감축하기 위한 조치라고 항변하였다.

## II. 관련 EU 조치

재생에너지지침(RED II)은 RED I과 마찬가지로 EU의 재생 가능한 에너지 증진을 위한 공동의 프레임워크를 구축하고 있다. RED II 제1조는 바이오연료 등에 대한 지속가능성에 대한 기준과 함께 온실가스 배출을 줄이기 위한 기준을 설정하고 있다. 이러한 목표를 달성하기 위해 식품 및 사료작물로부터 만들어진 바이오연료는 2020년 해당 EU 회원국의 수송 부문 최종 에너지 소비에서 해당 연료가 차지하는 비중보다 1% 포인트를 초과할 수 없다. 또한 수송 부문에서 소비되는 총 에너지의 최대 7%까지 기여한다는 ‘7% 한도’ (7% limit) 또는 ‘최대 7% 점유율’ (7% maximum share)을 도입하였다. 여기에 ‘고 ILUC 위험 바이오연료’ (high ILUC-risk biofuels)는 해당 회원국의 2019년 연료소비 수준을 초과할 수 없다는 ‘고 ILUC 위험 상한’ (high ILUC-risk cap)과 함께, 2023년 12월 31일 기준으로 늦어도 2030년까지 0%로 점진적으로 감소해야 한다는 ‘고 ILUC 위험 단계적 폐지’ (high ILUC-risk phaseout)를 도입하였다. 게다가 특정 요건을 충족하는 고 ILUC 위험 바이오연료는 저 ILUC 위험으로 인정될 수 있다는 ‘저 ILUC 위험 인증’ (low ILUC-risk certification) 제도도 마련되었다.

이와 같은 EU의 조치에 대하여 말레이시아는 TBT 협정 및 GATT에 근거하여 제소하였다. 패널은 TBT 협정이 GATT보다 더 구체적이고 상세하게 적용되는 조치를 다룬다는 점에서 TBT 협정을 우선적으로 분석하였다. 우선 패널은 TBT 협정 제2조(기술규정), 제5조(적합성평가절차) 등을 중심으로 분석한 다음, GATT의 비차별대우 원칙 위반 및 일반예외의 원용 가능성을 중심으로 논의하였다.<sup>5</sup>

## III. WTO 협정 위반 여부

### 1. TBT 협정 위반 여부

#### (1) 고 ILUC 위험 상한 및 단계적 폐지

##### 1) 기술규정 해당 여부

우선 패널은 TBT 협정 제2조와 관련하여, ‘최대 7% 점유율’ 과 ‘고 ILUC 위험 상한 및 단계적 폐지’ 가 TBT 협정 부속서 1.1의 의미 내에서 ‘기술 규정’ 인지에 대한 문제를 검토하였다. 패널은 기술규정에 대한 3단계 분석을 적용하여 ‘최대 7% 점유율’ 과 ‘고 ILUC 위험 상한 및 단계적 폐지’ 는 ‘기술규정’ 이라고 판단하였다.

##### 2) 비차별대우 원칙 위반 여부

말레이시아는 이러한 기술규정은 온실가스 배출량을 제한하는 것이지만 실질적인 목적은 환경보호라는 이름의 보호주의라고 주장하면서 TBT 협정 제2.2조의 불필요한 무역제한 금지 의무를 위반하였다고 주장하였다. 패널은 EU의 조치가 제2.2조에 따른 정당한 목적(legitimate objective)에 해당한다고 판단하였고, 관련분석과 비교분석을 통해서 필요이상으로 무역제한적이지 않다고 결론지었다. 또한 말레이시아는 ‘고 ILUC 위험 상한 및 단계적 폐지’ 가 말레이시아의 오일 팜 작물 기반 바이오연료(oil palm crop-based biofuel)와 동종 EU 원산의 오일 작물 기반 바이오연료(oil crop-based biofuel) 및 동종 다른 외국 원산의 오일 작물 기반 바이오연료와 차별한다고 하여, EU가 TBT 협정 제2.1조에 따른 비차별의무를 위반하고 있다고 주장하였다. EU는 수입상품을 차별하지 않으며 상품 간 대우의 차이는 전적으로 정당한 규제적 구분(legitimate regulatory distinction)에서 비롯된 것이라고 대응하였다. 패널은 EU에서 생산되거나 다른 국가에서 수입되는 유채유 및 대두유 기반 바이오연료(RME 및 SBME)와 말레이시아에서 수입되는 팜유 기반 바이오연료(PME)는 동종상품이라고 판단하였고, ‘고 ILUC-위험 상한 및 단계적 폐지’ 에 의해 도출된 규제적 구분이 정당한 규제적 구분에서 전적으로 비롯되었다고 말할 수 없다고 판단하였다. 따라서 패널은 EU가 TBT 협정 제2.1조와 일관되지 않게 ‘고 ILUC 위험 상한 및 단계적 폐지’ 를 적용하여 자의적이거나 부당한 차별을 초래하였다고 결론지었다.

##### 3) 투명성 원칙 위반 여부

투명성과 관련하여, 말레이시아는 EU가 RED II 및 위임규정의 제안에 대한 통지 및 RED II 및 위임규정에 관한 의미 있는 논의 과정을 거치지 않았다고 하여, TBT 협정 제2.9.2조 및 제2.9.4조를 위반하였다고 주장하였다. 패널은 ‘최대 7% 점유율’ 과 ‘고 ILUC 위험 상한 및 단계적 폐지’ 조치에 대한 통지 및 논의과정을 구성하지 않은 점에서 제2.9.2조 및 제2.9.4조 위반을 인정하였다.

## (2) 저 ILUC 위험 인증

### 1) 적합성평가절차 해당 여부

적합성평가절차는 기술규정 또는 표준의 관련 요건이 충족되었는지를 결정하기 위하여 직접적 또는 간접적으로 사용되는 모든 절차를 말하는데, 패널은 TBT 협정 제5조에 따른 말레이시아의 주장을 다루면서, ‘저 ILUC 위험 인증’ 과 관련된 조항이 TBT 협정 부속서 1.3의 의미 내에서 ‘적합성평가절차’ 라고 판단하였다.

### 2) 비차별대우 원칙 위반 여부

우선 말레이시아는 팜유 바이오연료를 ‘저 ILUC-위험’ 으로 인증하기 위한 적합성평가절차가 팜유 기반 바이오연료의 말레이시아 공급자를 차별하기 때문에 EU가 TBT 협정 제5.1.1조를 위반하였다고 주장하였지만, 패널은 말레이시아가 ‘저 ILUC 위험 인증’ 절차가 TBT 협정 제5.1.1조의 의무와 일치하지 않는다는 점을 입증하지 못했다고 판단하였다. 반면에 EU가 팜유 기반 바이오연료를 국제무역에 불필요한 장애를 초래하는 ‘저 ILUC-위험’ 으로 인증하기 위한 적합성평가절차를 부과함으로써 제5.1.2조를 위반하였다고 말레이시아의 주장에 대하여는, 패널은 위임규정 제6조에 규정된 ‘저 ILUC-위험 인증’ 절차는 ‘저 ILUC-위험 절차’ 의 이행 규칙 부족으로 인해 국제무역에 불필요한 장애를 초래하여 TBT 협정 제5.1.2조와 일치하지 않는다고 결론 내렸다.

### 3) 투명성 원칙 위반 여부

말레이시아는 TBT 협정 제5.6조에서 EU가 ‘투명성’ 과 관련된 세 가지 의무를 위반했다고 주장하였다. 즉, (i) 말레이시아 및 다른 WTO 회원국의 이해관계자들이 이를 이해할 수 있도록 특정 적합성평가절차를 도입할 것을 제안하는 통지를 적절한 초기 단계에 ‘공표’ 하지 않았고, (ii) RED II 및 위임규정 제안에 대해 ‘통지’ 를 하지 않았으며, (iii) RED II 및 위임규정 제안에 대한 의미 있는 ‘논의 절차’

를 구성하지 않았다고 주장하였다. 패널은 TBT 협정 제5.6.1조 및 제5.6.2조의 위반이 있으며, 제5.6.4조에 따른 의무를 준수하지 않았다고 밝혔다.

## 2. GATT 위반 및 일반적 예외의 원용<sup>6</sup>

### (1) 비차별대우 원칙 위반 여부

말레이시아는 ‘고 ILUC 위험 상한 및 단계적 폐지’ 와 ‘저 ILUC 위험 인증’ 은 말레이시아에서 생산된 팜유 및 팜유 기반 바이오연료와 EU에서 생산된 동종상품을 차별하여 내국민대우를 위반하였다고 주장하였다. 패널은 팜유, 유채유 및 대두유 기반 바이오연료가 GATT 제3조 제4항에 따른 분석을 위한 동종상품이라고 판단하였고, 이러한 조치는 바이오연료에 대한 경쟁기회에 영향을 미친다고 보았다. 패널은 ‘고 ILUC 위험 상한 및 단계적 폐지’ 는 EU 기원의 유채유 및 대두유 기반 바이오연료에 비해 말레이시아로부터 수입되는 팜유 기반 바이오연료에 대해 불리한 대우를 초래한다고 결론지었다. 그러나 패널은 말레이시아가 ‘저 ILUC 위험 인증’ 절차가 그 자체로 팜유 기반 바이오연료에 불리한 대우를 제공한다는 것을 입증하지 못했다고 보았다. 따라서 패널은 ‘고 ILUC 위험 상한 및 단계적 폐지’ 가 EU 원산 동종상품보다 말레이시아산 팜유 기반 바이오연료를 불리하게 대우하기 때문에 GATT 제3조 제4항과 일치하지 않는다고 결론내렸다.

또한 말레이시아는 EU가 ‘고 ILUC 위험 상한 및 단계적 폐지’ 와 ‘저 ILUC 위험 인증’ 이 팜유 및 팜유 작물 기반 바이오연료 및 제3국에서 생산된 동종상품을 차별한다고 하여, GATT 제1조의 최혜국대우 의무를 위반했다고 주장하였다. 패널은 팜유, 유채유 및 대두유 기반 바이오연료는 동종상품이라고 판단하였고, ‘고 ILUC 위험 상한 및 단계적 폐지’ 가 GATT 제1조와 일치하지 않는다고 결론내렸지만, ‘저 ILUC 위험 인증’ 절차에 대해서는 GATT 제1조 위반으로 판단하지 않았다.

### (2) 일반적 예외의 원용가능성

‘고 ILUC 위험 상한 및 단계적 폐지’ 가 GATT 제3조 제4항 및 GATT 제1조와 일치하지 않는다고 판단한 패널은 GATT 제20조의 일반적 예외의 원용가능성에 대하여 검토하였다. GATT 제20조는 각호에서 10개의 예외조치를 열거한 다음, 그 예외조치가 동일한 조건하에 있는 국가간에 자의적이거나 부당한 차별의 수단 또는 국제무역에 대한 위장된 제한

에 해당해서는 안된다는 두문(chapeau) 요건을 두고 있다. 우선 EU는 ‘고 ILUC 위험 상한 및 단계적 폐지’는 GATT 제20조(a)(공중도덕을 보호하기 위해 필요한 조치), GATT 제20조(b)(인간, 동물 또는 식물의 생명 또는 건강을 보호하기 위하여 필요한 조치) 및 GATT 제20조(g)(고갈될 수 있는 천연자원의 보존과 관련된 조치)에 따라 정당화된다고 주장하였다. 패널은 ‘고 ILUC 위험 상한 및 단계적 폐지’는 GATT 제20조(g)의 의미 내에서 고갈될 수 있는 천연자원의 보존과 관련된 조치이며, 또한 GATT 제20조(b)의 의미 내에서 인간, 동물 또는 식물의 생명 또는 건강을 보호하기 위하여 필요한 조치로서 각호의 요건인 관련성과 필요성을 충족시킨다고 판단하였다. 다음으로 패널은 GATT 제20조 두문을 검토하면서, TBT 협정 제2.1조에서의 ‘정당한 규제적 구분’에 대한 평가는 GATT 제20조 두문에 준용된다고 판단하고, EU는 어떤 바이오연료가 고 ILUC 위험인지를 결정하기 위해 사용된 데이터를 적시에 검토하지 못했고, 저 ILUC 위험 기준 및 인증 절차의 설계 및 이행에 결함이 있었기 때문에, 자의적이거나 부당한 차별에 해당하는 방식으로 ‘고 ILUC 위험 상한 및 단계적 폐지’가 시행되었다고 판단하였다. 즉 각호 요건은 충족시켰지만 두문 요건을 충족시키지 못하여 일반적 예외로 정당화되지 못하였다.

#### IV. 평가 및 전망

이 사건에서 TBT 협정 제2.2조의 불필요한 무역제한 금지 의무를 위반하였다는 점은 인정되지 않았지만, 반대의견에서 ‘고 ILUC 위험 상한 및 단계적 폐지’의 목적은 ILUC 관련 온실가스 배출의 위험을 제한하는 것이 아니라 “이 조치의 목적은 보호무역주의의 요소도 포함하는 것으로 보인다”(the objective of the measure appears to also include an element of protectionism.)고 평가하였다. 또한 적합성평가절차와 관련해서는 TBT 협정 제5.1.2조를 위반하여 국제무역에 불필요한 장애를 초래하였다는 점을 인정하고 있다. 따라서 향후 이와 관련된 해석의 문제가 더욱 부각될 것으로 판단된다. 이 사건에서 EU는 ‘투명성’과 관련된 의무를 상당 부분 위반하고 있다는 점에서 우려된다. TBT 협정에서 관련 국제표준이 없는 경우에도 투명성과 관련된 원칙을 준

수하는 것은 매우 중요하다. ‘투명성’ 원칙은 기술 규정 및 적합성평가절차가 무역장벽으로 작용하는 것을 방지하는 역할을 하는데, 이 사건에서 EU는 일방적으로 제도를 설계하였으며, 관련 국가들과 거의 소통하지 않았다고 평가할 수 있을 것이다.

비차별대우와 관련하여, 패널은 TBT 협정 제2.1조를 위반하여 자의적이거나 부당한 차별을 초래하였고, GATT 제1조 및 제3조의 최혜국대우 및 내국민대우 의무를 위반하였다고 판단하였다. 또한 GATT의 비차별대우 위반에 대하여 GATT 제20조 일반적 예외의 관문을 통과하지 못하였다. TBT 협정에서는 제2.1조의 비차별대우 위반을 판단할 때 회원국의 규제 자율권을 존중하기 때문에 경쟁조건이 변경되었다고 하더라도 정당한 규제적 구분에서 비롯되었는지 여부를 살펴봐야 한다. 이 사건에서는 전적으로 정당한 규제적 구분에서 비롯되었다고 판단하지 않았으며, 이러한 평가를 GATT 제20조 두문 해석에 준용(*mutatis mutandis*)하였다는 점도 주목된다.

EU는 산림전용과 관련하여, 유럽산림전용규정(European Deforestation Regulation, 이하 ‘EUDR’)을 만들었으며, 2023년 6월에 발효되었다. EU는 EUDR을 통해 산림전용 및 산림황폐를 방지하고자 하며, 목재 이외에도 소, 코코아, 커피, 팜유, 고무, 대두 등으로 확대하고 있다. 이러한 상품들을 시장에 출시하거나 수출하는 운영자는 실사(due diligence) 의무를 이행하여야 한다. 또한 2024년 12월 31일까지 산림전용 위험도에 따라, 고위험, 저위험, 표준위험으로 국가들을 분류할 예정이다.<sup>7</sup> 이 사건을 통해, 말레이시아와 인도네시아와 같은 팜유 생산국은 실사 의무와 관련된 산림전용 금지요건을 충분히 충족시키고 있다고 주장할 것으로 보이며, 고위험 국가로 분류되는 것을 피하고자 할 것이다. 또한 EUDR 자체가 환경보호와 관련된 통상분쟁의 새로운 계기가 될 가능성이 상당해 보이며, 계속해서 주시할 필요가 있을 것이다. WTO 분쟁해결제도는 환경보호를 포함한 국제법의 다양한 가치들과 양립하고 상호보완할 수 있는 방향으로 나아갈 수 있다. 그러나 WTO의 비차별대우 및 투명성과 같은 통상 규범의 기본적인 원칙들에 어긋나는 제도라면 그 의미가 퇴색될 수 있을 것이다.

- 
- 1 Panel Report, European Union and Certain Member States – Certain Measures Concerning Palm Oil and Oil Palm Crop-Based Biofuels, WT/DS600/R (5 March 2024). 말레이시아는 2021년 1월, EU, 프랑스, 리투아니아를 상대로 WTO에 제소하였으나, 이 현안브리프는 EU에 한정하여 분석한다.
  - 2 Deforestation은 산림전용, 산림벌채, 산림파괴 등으로 번역될 수 있는데, EU의 관련 규정(EUDR)에서 “인간에 의해 초래된 것인지 여부를 불문하고, 산림을 농업용으로 전환하는 것”(the conversion of forest to agricultural use, whether human-induced or not.) 이라고 정의하고 있어, ‘산림전용’으로 번역하고자 한다.
  - 3 ILUC는 식품에서 바이오연료 생산으로 토지사용이 직접적으로 변경되어, 다른 곳에서 식품을 생산하라는 압력이 간접적으로 발생하는 것이다. 예를 들어, 숲이 농경지로 변경되는 결과를 초래할 때 발생하며, 식품이나 사료작물을 기반으로 한 바이오연료는 온실가스 배출량 절감보다는 증가로 이어질 수 있다는 것이다.
  - 4 인도네시아가 2019년 12월 제기한 WTO 병합 분쟁절차(DS593)는 인도네시아의 요청에 따라 2024년 3월 5일 2개월간 중단되었다. 패널은 작업을 재개하고 2024년 5월 6일에 패널 보고서를 배포할 것임을 시사하였으나, 인도네시아는 7월 6일로 연장할 것을 요청하였다. 이에 패널은 2024년 7월 8일에 패널 보고서를 배포할 예정이다.
  - 5 참고로 프랑스의 TIRIB라는 세금 조치에 대해서는 WTO 보조금협정(SCM)과 관련된 내용도 다루고 있으나, EU 조치의 경우에는 보조금협정과 관련된 내용은 포함되어 있지 않다.
  - 6 TBT 협정 위반으로 일단 판정되면 소송경제상 GATT 위반 여부까지 굳이 살펴보지 않지만, 이 사건에서 TBT 협정에서 GATT 순으로 분석한 것은 양 당사국이 제출한 분석 순서이며, 패널이 이 순서를 벗어날 이유가 없다고 하였다.
  - 7 위험도에 따라 검사 비율이 달라지게 되며, 고위험 9%, 저위험 1%, 표준위험 3%의 비율로 매년 검사를 실시하게 된다. 현재는 모든 국가들이 표준위험 국가로 분류되어 있다.

### ⋮ 필자 소개 ⋮

**김경우** 교수는 부산대학교 법학연구소(연구교수)에 재직 중이다.

국제법 현안 Brief의 내용은 필자 개인의 견해이며 대한국제법학회의 공식적인 입장은 아닙니다.