

기후변화법제  
이슈페이퍼

# ISSUE PAPER

2022-02호

## 유럽연합 CBAM 도입 현황과 전망

한정훈 | 서울대 국제대학원

## 유럽연합 CBAM 도입 현황과 전망

---

**발행일** 2022년 10월 31일

**발행인** 김계홍

**발행처** 한국법제연구원

**주소** 30147 세종특별자치시 국책연구원로 15(반곡동, 한국법제연구원)

**TEL** (044) 861-0300 / **FAX** (044) 868-9913

**등록번호** 1981. 8. 11. 제2014-000009호

**ISBN** 979-11-92325-40-8(95360)

<http://www.klri.re.kr>

1. 본원의 승인없이 轉載 또는 譯載를 禁함.
2. 이 책자의 내용은 본원의 공식적인 견해가 아님.

기후변화법제  
이슈페이퍼

# ISSUE PAPER

2022-02호

## 유럽연합 CBAM 도입 현황과 전망

한정훈 | 서울대 국제대학원



목차



기후변화법제  
이슈페이퍼  
2022-02호

## 유럽연합 CBAM 도입 현황과 전망

한정훈 (서울대 국제대학원)

CONTENTS



I . 서론	6
II . CBAM의 도입 배경	12
III . CBAM 수립을 위한 규정의 발의과정	16
○ 1. 발의단계의 의견수렴	17
○ 2. 발의단계의 주요 정치적 갈등	20
IV . CBAM 수립을 위한 규정의 심의과정	26
V . 앞으로의 전망 및 한국사회의 함의	38

본 연구는 2019년 유럽그린딜 아래 추진되고 있는 유럽연합의 기후변화 대응 정책 가운데 하나인 탄소국경조정제도 수립 현황을 분석한 것이다. 특히 2021년 7월 집행위원회가 발의한 탄소국경조정제도 규정안의 채택과정에서 관찰되는 유럽연합 정책결정과정의 특징을 규명하고, 한국 사회 내 함의를 도출해보고자 한 것이다. 이를 위해 탄소배출량에 대한 증명서 발행을 통해 유럽연합의 국내 생산품과 수입품의 생산과정에서 배출된 탄소에 대해 동등한 가격을 매기려는 탄소국경조정제도 규정안에 대한 정책결정과정을 분석한 결과는 다음과 같다. 첫째, 규정안의 발의단계에서 해당 규정안은 대략 1년 7개월 정도의 장시간에 걸쳐 이해당사자와 유럽시민들의 의견 수렴 및 자문기구와 전문가들의 자문과정을 거쳤다는 점에서 상당히 높은 수준의 합의를 바탕으로 발의되었다는 특징을 지닌다. 둘째, 그럼에도 규정안의 심의단계는 탄소국경조정제도가 관할할 대상품목, 제도의 이행 시점 및 공고화 일정, 탄소배출권거래제와 같은 기후변화에 대처하기 위한 유럽연합 내 기존 조치와의 관계 등의 안건을 두고 회원국 간 잠재적인 갈등이 표면화되고 있음을 보여준다. 본 연구는 발의단계와 심의단계의 이와 같은 차이에 근거하여 탄소국경조정제도 규정안을 채택하기 위한 일반입법절차의 종결은 과거와 비교할 때 상당한 시간이 더 필요할 것을 예상하였다. 그러나 이러한 연구결과가 유럽연합의 탄소국경조정제도 수립의 실패를 예측하는 것은 아니다. 오히려 본 연구결과와 함의는 2050년 탄소제로의 목표 달성과 전 세계적 기후변화 대처를 주도하려는 유럽연합의 목표를 고려할 때, 이와 같은 유럽연합 내 합의의 지연을 한국 사회가 유럽연합 내 논의과정을 면밀히 검토하고, 장기적인 전망을 바탕으로 철저한 대응책을 마련할 기회로 삼아야한다는 데 있다.

기후변화법제  
이슈페이퍼

---

유럽연합 CBAM 도입 현황과 전망



I.  
서론

ISSUE  
PAPER

# I. 서론

탄소국경조정제도(Carbon Border Adjustment Mechanism, 이하 CBAM)는 유럽연합의 역내 생산품과 수입품의 생산과정에서 배출된 탄소에 대해 동등한 가격을 매기려는 제도이다. 이는 2021년 7월 14일 유럽집행위원회(European Commission)가 2019년 말 제시한 유럽그린딜(European Green Deal) 계획의 실현을 위해 마련한 '55에 맞춘 법안 패키지(fit for 55 package)'에 포함된 발의안 가운데 하나인 'CBAM 수립을 위한 규정(regulation establishing CBAM)'에서 제시되었다. 유럽연합은 이를 통해 유럽 역내 생산품과 수입품의 생산과정에서 배출된 탄소의 양을 감축하고, 유럽연합 내 기업들이 탄소 배출 규제가 약한 제3국으로 사업을 이전하는 탄소누출(carbon leakage)이 발생할 가능성을 억제하는 것을 목표로 한다.

유럽연합의 CBAM에 대한 최근 한국 사회 내 관심과 우려는 유럽연합이 CBAM를 도입한다는 사실이 알려진 작년에 비해 상당히 약화된 것으로 보인다. 주변에서는 작년에 도입된다고 알려졌었는데 한국 사회에 미치는 영향력이 별로 없는 것 같다는 선부른 평가도 종종 듣게 된다. 그러나 사실 CBAM의 도입을 위한 유럽연합의 입법과정은 작년 7월 발의가 이루어진 이후 여전히 진행 중에 있다. 유럽연합이 중요정책을 발의하고, 결정하기까지 평균적으로 20개월 이상을 소비한다는 사실을 고려할 때<sup>1)</sup>, CBAM의 도입을 위한 현재까지 유럽연합의 노력은 매우 일반적인 과정을 거치고 있는 것으로 생각된다. 특히 유럽연합은 신생 제도의 창설 과정에서 유럽연합 수준, 회원국 수준, 지역 수준 등 다양한 층위의(multi-level) 정치단위들 간 이해관계를 수렴해야할 뿐 아니라 이념적, 정책적으로 분화된 정당과 개별정치인들의 이해관계를 조정해야한다. CBAM의 도입에 대한 유럽연합 내 논의는 이러한 장애를 극복하며 일반입법절차(ordinary legislative procedure)라는 입법절차를 따라 순차적으로 진행되고 있다.

한편 CBAM의 초기 발의안과 비교할 때, 최근 유럽연합의 입법과정에서 제시되는 수정안

1) 유럽연합의 정책결정에 기본적으로 활용되는 입법과정이라고 할 수 있는 '일반입법절차'에 관한 다음의 소개서 p.51 참고.  
[https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/215107/OLP\\_2020\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/215107/OLP_2020_EN.pdf) (검색일시: 2022년 8월17일)

들은 한국과 같은 유럽연합을 주요 교역국으로 삼고 있는 국가들이 더욱 관심을 쏟아야할 내용을 담고 있다고 할 수 있다. 특히, CBAM의 적용을 받는 상품 및 제도의 구체적인 적용과정에 대한 수정 내용 등에 주목할 필요가 있다. 2021년 7월 입법안이 발의된 이후 1년 2개월여의 심의과정에서 유럽연합은 CBAM의 시행 초기 CBAM의 적용을 받는 제품 영역을 확대할 뿐 아니라 빠른 시일 내에 산업 전반으로 적용범위를 확대하려는 합의를 진행 중이다. 현재 유럽의회가 제시한 수정안이 최종안으로 결정될 경우 CBAM은 2023년부터 2026년까지의 이행기(transition period)를 거쳐 2027년부터 일부 제품에서부터 실질적인 적용이 이루어질 예정이다. 또한 일부 제품에 대한 CBAM 시행 결과를 평가하고 평가결과에 근거하여 가능한 이른 시점부터 CBAM의 적용을 전 산업품으로 확대하려는 의도를 표명하고 있다. CBAM을 관할할 감독권 역시 유럽연합 수준의 단일한 기구에 부여함으로써 CBAM의 적용 및 집행을 더욱 엄격히 관리하겠다는 의도를 드러내고 있다.

유럽연합의 법률안 가운데 하나인 규정에 대한 입법은 유럽의회는 물론 각료이사회가 공동으로 채택해야 최종결정이 이루어진다. 따라서 현재 집행위원회의 발의안을 수정한 유럽연합의 수정안이 각료이사회에 동의를 얻고, 최종안으로 채택될지는 미지수다. 그럼에도 집행위원회의 발의안에 비해 CBAM의 관할 영역을 확대하고 더욱 강력한 시행방식을 제시하고 있는 유럽연합의 수정안을 면밀히 검토할 필요성은 크다. 특히 이와 같은 유럽연합 내 정책적 입장의 선회가 최근 러시아-우크라이나 간 전쟁이 촉발한 유럽연합 내 전력 수급의 문제 등을 배경으로 이루어졌다는 점을 고려할 때, 유럽연합의 수정안에 대한 검토는 향후 CBAM 도입을 위한 유럽연합 내 합의의 방향을 전망하는데 도움이 될 것으로 보인다. 또한 유럽연합의 수정안은 한국 사회가 철강과 알루미늄 제품의 수출에만 관심을 쏟고 있다가는 큰 낭패를 볼 가능성을 높이고 있다는 사실도 간과해서는 안 된다. 유럽연합의 CBAM 도입 시도에 따라 지난 해 한국 사회가 철강과 알루미늄 제품에 초점을 맞췄던 이유는 한국이 철강부분에서 유럽연합의 제7대 수입국이며 알루미늄 부분에서 제16위 수입국이었기 때문이다<sup>2)</sup>. 반면, CBAM가 적용될 것으로 예상되었던 나머지 상품들에 대한 한국의 대유럽연합 수출의 비중이 크지 않았다. 따라서 철강과 알루미늄 산업 부분의 대처가 한국 사회의 주요 관심사였던 것이다. 그러나 최근 유럽연합의 수정안은 CBAM 적용대상에 천연화학물(organic chemicals)과 중합체(polymers) 관련 제품을 포함시켰을 뿐 아니라 만일 유럽의회 수정안이 최종안으로 통과되는 경우 앞으로 몇 년 이내 한국은 모든 대유럽 수출품에 대한 CBAM 적용의 효과를 평가해야 할 부담을 안게 된 것이다.

본 연구는 이와 같은 최근의 변화에 기초하여 CBAM의 도입을 위해 유럽연합이 지금까지 진행해온 입법과정 및 그 안에서 관찰되는 내용적 변화를 검토하는 것을 목적으로 한다.

2) 유럽연합 집행위원회의 2021년 '영향평가보고서'의 문서번호는 SWD(2021) 643이며, 다음의 웹페이지를 통해 확인 가능하다. [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=SWD\(2021\)643&lang=en](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=SWD(2021)643&lang=en) (검색일시: 2022년 8월 15일)

이를 위해 아래에서는 우선 유럽연합이 CBAM을 도입하게 된 배경을 다양한 측면에서 검토하고자 한다. 다음으로 CBAM에 관한 입법 발의안이 마련되고, 해당 발의안을 통해 이루어진 초기 심의과정의 특징을 살펴본다. 그런 다음 2022년에 들어와 이루어지고 있는 변화를 비교하고자 한다. 마지막으로 이와 같은 CBAM 도입과정의 초기와 최근 논의의 변화를 검토한 내용을 바탕으로 유럽연합의 CBAM이 한국 사회에 지닌 함의를 논의하고자 한다.



2022-02호

기후변화법제  
이슈페이퍼

---

유럽연합 CBAM 도입 현황과 전망





## Ⅱ. CBAM의 도입 배경

ISSUE  
PAPER

## II. CBAM의 도입 배경

유럽연합이 CBAM을 도입하게 된 배경은 다음과 같은 몇 가지 측면에서 생각해볼 수 있다. 우선 기후변화에 따른 전 지구적 환경 위기의 측면이다. 최근 전 세계 곳곳에서 가뭄, 홍수, 화재는 물론 빠른 속도로 녹아내리는 빙하와 그에 따른 해수면 상승 등과 같은 심각한 환경문제를 겪고 있다. 이러한 환경문제는 이미 오래전부터 감지되었으며, 이에 대처하기 위해 유엔은 1992년 유엔기후변화협약 (UN Framework Convention on Climate Change, UNFCCC)을 체결하고 협약이 발효한 1994년 이후 매년 당사국총회(Conference of the Parties, COP)를 개최하여 국제사회의 대응을 조율하고 있다. 특히 2015년 제21차 당사국총회에서 195개국이 채택한 파리기후변화협약은 각 국가가 탄소배출 감축량을 자발적으로 결정하는 ‘국가결정기여(nationally determined contribution, NDC)’를 제출하도록 함으로써 기후변화 대처에 대한 국제사회의 관심을 환기하고 있다. 유럽연합 역시 2005년부터 탄소배출권거래제(Emission Trading System, 이하 EU ETS)를 수립하고 지구온난화가 촉발하는 환경문제에 대응해오고 있을 뿐 아니라 2020년까지 1990년 대비 탄소배출량을 20% 감축하겠다는 목표를 이미 실현하였다. 또한 유럽연합은 2019년 유럽그린딜(European Green Deal)을 발표하고 2030년까지 1990년 대비 탄소배출량을 55% 감축하고 2050년에는 탄소제로(carbon zero)를 달성하겠다고 선언하였다. 그러나 국제사회 및 유럽연합의 이와 같은 노력에도 불구하고 지구온난화의 문제는 해소되지 않고 있을 뿐 아니라 전 세계 화석연료를 통해 배출되는 탄소의 총량은 감소하기보다는 오히려 인도, 중국 및 아프리카와 아시아의 후발국들이 산업화를 촉진하면서 더욱 증가하고 있는 실정이다<sup>3)</sup>. 유럽연합은 CBAM이 이러한 상황에 대응하여 탄소배출을 줄이는 국제적 노력에 다른 국가들의 동참을 유인하기 위한 기제로 간주하고 있다<sup>4)</sup>

둘째, 경제적인 측면에서 CBAM은 경제행위의 평등한 경기장(level playing field)을 만

3) 2020년까지 전 세계 탄소 배출량의 변화에 관한 구체적인 자료는 다음의 웹페이지를 통해 확인 가능하다 <https://ourworldindata.org/co2-and-other-greenhouse-gas-emissions> (검색일시: 2022년 8월25일)

4) 집행위원회의 초기영향평가에 관한 다음의 문서 p.14를 참고할 것. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/48491c8f-59bb-11ec-91ac-01aa75ed71a1> (검색일시: 2022년 9월 1일)

들어 탄소누출을 방지하려는 목적을 지닌다. 유럽연합이 우려하는 탄소누출이란 유럽연합이 탄소배출에 대한 규제를 강화하면서 그러한 규제의 영향을 받는 기업, 산업체들이 탄소배출에 대한 규제가 약한 제3국으로 기업, 산업체를 이전하는 것을 의미한다. 기존 연구는 그동안 유럽연합의 기후변화 대처를 위한 탄소배출권거래제 등 다양한 규제에도 불구하고 유럽연합 내 기업, 산업체들의 탄소누출이 이루어졌다는 경험적 증거는 약하다는 것을 보여주었다(Naegele and Zaklan 2019). 그러나 유럽연합은 2030년까지 1990년 탄소배출량 기준 55%의 감축과 2050년 탄소제로라는 목표를 달성하기 위해서는 필연적으로 규제가 더욱 강화될 수밖에 없으며 강화된 규제 아래서 탄소누출의 유인이 더욱 강해질 것을 예상하고 있다<sup>5)</sup>.

셋째, 정치적 측면에서 CBAM은 환경문제가 더 이상 개별회원국을 중심으로 한 개별국가의 노력만으로 해결되기 어렵다는 유럽연합 유권자들의 인식을 수용하기 위한 것이라고 할 수 있다. 유럽집행위원회는 2021년 유로바로미터(Eurobarometer)의 특별조사 53 결과에 기초하여 93%의 설문응답자가 기후변화를 유럽연합이 당면한 심각한 문제로 인식하고 있을 뿐 아니라 10년 전만해도 유럽연합이 기후변화 대처에 관한 책임주체가 되어야 한다는 주장에 동의하는 비율이 50%를 넘지 못했던 것과 비교할 때, 2021년 조사에서는 57%의 응답자가 유럽연합이 기후변화 대처의 책임주체가 되어야 한다고 응답하고 있음을 강조하고 있다<sup>6)</sup>. 드로지와 피셔(Droege and Fischer 2020)는 만일 이와 같이 각 회원국 국민들이 기후변화 대처에 유럽연합이 역할을 강화하는 것에 반대한다면, 유럽연합의 정치인들도 그와 같은 규제 강화 정책을 추진할 유인이 낮다는 점을 지적하고 있다.

CBAM은 이와 같이 정치, 경제, 사회적 측면에서 유럽연합이 기후변화에 대처하기 위한 필요성을 반영하고 있는 제도이다. 다만, CBAM은 초기 수립단계에서 탄소배출에 가격을 매기는 것이 탄소배출에 대한 규제가 강한 유럽연합의 물품과 탄소배출에 대한 규제가 강하지 않은 제3국으로부터 수입되는 동종 물품의 가격을 차별화하고 그에 따라 WTO 규정을 위반할 가능성에 대한 우려가 컸다. 이러한 문제를 해결하기 위해 유럽연합은 탄소세(carbon tax), 탄소배출권거래제와 같은 직접적인 가격부과 정책(explicit carbon pricing) 및 탄소배출에 대한 협력비용(compliance costs)을 부과하는 비직접적인 가격부과 정책(implicit carbon pricing) 및 탄소배출에 대한 가격을 각 산업체가 상품생산 과정에서 반영하는 방식(internal carbon pricing) 등 탄소배출에 대해 가격을 매기는 다양한 방식을 대안으로 논의하였다. CBAM은 이 가운데 동종의 상품을 생산하는 과정에서 이루어진 탄소배출량의 차이를 조정하기 위해 탄소배출 증명서를 수입업자가 구입하는 방식으로 탄소배출에 대한 협력비용을 부과하는 제도 가운데 하나라고 할 수 있다.

5) 집행위원회의 초기영향평가에 관한 다음의 문서 p.11을 참고할 것. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/48491c8f-59bb-11ec-91ac-01aa75ed71a1> (검색일시: 2022년 9월 1일)

6) 해당 설문조사 결과와 보고내용은 다음의 웹페이지를 참고할 것. [https://ec.europa.eu/clima/citizens/citizen-support-climate-action\\_en](https://ec.europa.eu/clima/citizens/citizen-support-climate-action_en) (검색일시: 2022년 9월1일)

기후변화법제  
이슈페이퍼

---

유럽연합 CBAM 도입 현황과 전망



Ⅲ.  
CBAM 수립을 위한  
규정의 발의과정

ISSUE  
PAPER

### Ⅲ. CBAM 수립을 위한 규정의 발의과정

유럽연합의 법률체계는 유럽연합 설립조약(founding treaty)이라고 할 수 있는 두 개의 조약인 유럽연합운영조약(Treaty on the Functioning of the EU, TFEU)과 유럽연합 조약(Treaty on the EU, TEU)을 최상위법으로 하고, 그 아래 제2차 법원에 해당하는 규정, 지침, 결정, 권고, 의견이 놓이며, 제2차 법원의 명시적인 규정에 따라 제정되는 위임법(delegated act)과 실행법(implementing act)이 놓이는 위계구조를 지닌다. 또한 유럽의회 내 연구사업부(European Parliament Research Service, EPRS)에 따르면, 두 개의 설립조약 아래에는 제2차 법원의 정당성을 따질 때 활용되는 유럽연합 법률의 일반원칙이 존재하는 것으로 묘사된다<sup>7)</sup>. 이때 유럽연합 법률의 일반원칙은 보충성의 원칙(subsidiarity principle)과 비례성의 원칙(proportionality principle), 그리고 유럽기본권 헌장(European Charter of Fundamental Rights)에서 제시되었던 일부 기본권 조항을 의미한다. 유럽연합 기본권 헌장에서 제시되었던 기본권에 관한 사항은 유럽연합 조약(TEU) 제6조에 반영되어 있으며, 유럽연합조약(TEU)의 제5조에는 보충성과 비례성의 원칙이 규정되어 있다. 특히 보충성의 원칙은 유럽연합이 배타적 권한을 지니지 않은 정책 영역에서 발의된 행위의 목적이 회원국에 의해 충분히 달성될 수 없는 경우에만 유럽연합이 권한을 지닌다는 것을 의미하며, 비례성의 원칙은 유럽연합의 행위가 실질적, 형식적 측면에서 조약의 목적을 달성하기 위해 필요한 것 이상을 초과해서는 안된다는 것을 의미한다. 이러한 유럽연합 법률의 일반원칙들은 제2차 법원을 두고 유럽연합 사법재판소 또는 회원국의 재판소에서 해당 법원의 합법성(lawfulness)에 관한 쟁송이 이루어지는 경우 인용되는 원칙이라고 할 수 있다.

CBAM은 제2차 법원 가운데 규정의 형식으로 제정되고 있다. 유럽연합운영조약(TFEU) 제288조에 따르면, 유럽연합의 규정은 일반적으로 적용되는 입법안이다. 다시 말해 유럽연합의 규정은 모든 회원국에게 그 자체적으로(in its entirety), 그리고 직접적으로 법적 구속력을 지니며 적용된다. 이에 따라 유럽연합 수준에서 규정이 입안되는 경우 회원국들

7) 유럽의회 연구사업부의 해당 문서 번호는 'EPRS\_BRI(2021)690709\_EN'이며, 다음의 웹페이지를 통해 검색 가능하다. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/690709/EPRS\\_BRI\(2021\)690709\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/690709/EPRS_BRI(2021)690709_EN.pdf) (검색일시: 2022년 8월22일)

은 회원국 수준에서 별개의 법적 수용과정이나 법안을 마련할 필요가 없으며, 유럽연합의 규정을 직접적으로 회원국에 적용하게 된다. 유럽연합운영조약(TFEU) 제289조는 유럽연합이 규정을 마련하는 경우 유럽연합 집행위원회가 발의안을 제출하고, 유럽의회와 각료이사회가 공동으로 채택하는 입법절차인 일반입법절차(ordinary legislative procedure)를 따르도록 하고 있다. 일반입법절차는 유럽연합의 규정, 지침, 결정을 입안하기 위한 보편적인 입법절차이며, 유럽연합운영조약(TFEU)은 이들에 대한 입안에서도 조약이 명시하는 예외적인 경우에는 특별입법절차(special legislative procedure)를 따르도록 하고 있다.

유럽연합운영조약(TFEU) 제294조에 구체적인 입법과정이 명시된 일반입법절차를 따라 심의중인 CBAM에 관한 법률안의 공식 명칭은 ‘CBAM 수립을 위한 규정(Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a carbon border adjustment mechanism)’이다. 일반입법절차는 유럽연합 내 다양한 행위자의 정책적 선호를 조율할 필요성으로 인해 그 절차가 매우 복잡하다. 또한 유럽연합의 정치기구들 가운데 유일하게 유럽시민들의 직접투표를 통해 선출되는 유럽의회(European Parliament)의 입법권한을 강화한 절차로써 일반입법절차 아래서 유럽의회는 회원국의 정책적 선호를 대변하는 각료이사회(Council of the Ministers)와 동등한 입법권한(co-equal legislating power)을 지닌다(Crombez 2000). 따라서 일반입법절차를 통해 입안중인 CBAM의 입법과정을 잘 이해하기 위해서는 법안의 발의단계와 심의단계를 나누어 살펴볼 필요가 있다.

## ◎ 1. 발의단계의 의견수렴

일반입법절차를 구체적으로 명시하고 있는 유럽연합운영조약(TFEU) 제294조에 따르면, 유럽연합의 규정을 마련하기 위한 발의권은 유럽연합 집행위원회가 지닌다. 유럽연합의 설립조약에서 명시하고 있는 예외적인 사례를 제외하고, 법적 구속력을 지닌 유럽연합의 제2차 법원에 대한 발의권은 집행위원회에게 부여된 것이다. 그러나 집행위원회의 이와 같은 발의권은 기본적으로 유럽연합운영조약(TFEU)의 제5조에서 명시하고 있는 법률안 초안이 갖춰야할 조건을 만족하면서 행사되어야 한다. 다시 말해 집행위원회가 수립한 입법 발의안은 유럽연합 법률의 일반원칙에 해당하는 보충성과 비례성의 원칙에 부합하여야 하고, 유럽연합의 재정 또는 회원국 등에 미치는 영향에 대한 평가서를 포함하도록 하고 있다. 이외에도 집행위원회는 입법안의 발의내용과 관련하여 유럽연합으로부터 독립된 자문기구인 경제사회위원회(Economic and Social Committee, ESC)와 지역위원회(Committee of the Regions, CoR)의 자문을 얻어야 할 뿐 아니라<sup>8)</sup> 정책의 내용에 따라

8) 경제사회위원회와 지역위원회의 자문역할에 대해서는 유럽연합조약(TEU) 제13조제4항과 유럽연합운영조약(TFEU) 제300조를 참고할 것.

서는 유럽중앙은행(European Central Bank, ECB) 등의 의견을 구해야한다.

CBAM의 발의과정은 이와 같은 유럽연합 입법과정이 충실히 이행되었음을 보여준다. 우선 유럽연합 집행위원회가 CBAM을 수립한 배경은 2019년 6월 유럽연합 이사회(European Council)가 6월 연례 정기회의의 결정문을 통해 파리기후협약에 따라 기후중립 유럽연합으로 이행을 보증하기 위해 필요한 조건, 유인책, 그리고 실행 틀에 관한 작업을 집행위원회에 요청한 것에서 찾을 수 있다. 유럽연합 이사회의 이와 같은 제안에 따라 집행위원회는 2019년 12월 제시한 '유럽그린딜' 제안서 2.1.1항에 유럽연합의 역내 탄소누출 위험을 감소하기 위해 CBAM을 중요한 조치로 제시하였다<sup>9)</sup>.

둘째, 유럽연합 집행위원회는 CBAM이 유럽연합 회원국들에게 미칠 영향력이 상대적으로 크다는 인식 아래 기초영향평가(inception impact assessment)를 시행하였다. 2020년 3월과 4월에 걸쳐 29일 동안 시행된 기초영향평가를 통해 총 219개의 응답이 수렴되었으며, 상거래 연합, 산업체 및 개인 사업체, 비정부간 기구와 개인 시민들이 제시한 의견 가운데 다수는 CBAM을 지지하였다<sup>10)</sup>.

셋째, 유럽연합 집행위원회는 집행위원회의 '더 나은 규정 지침(Better Regulations Guidelines)'에 따라 일반 시민의 의견을 수렴 및 표적 집단에 대한 인터뷰를 진행하였다. 일반시민들의 의견수렴은 2020년 7월 22일부터 10월 28일 사이 시행되었으며, 중복을 제외한 609개의 유효한 응답이 수렴되었다. 이들은 탄소누출이 실질적으로 일어날 것으로 보고 있으며, CBAM이 이러한 문제를 해결할 뿐 아니라 저탄소를 위한 기술 발전에 기여할 것이라는 의견을 표출하고 있다. 표적 집단 인터뷰는 선임관리자, 원자재 관련 부분의 조직체, 기업가, 비정부기구 및 정책결정자들에 대해 이루어졌으며, 이들 역시 CBAM이 탄소누출의 방지 및 유럽연합의 강화된 기후변화대처 노력에 도움이 될 것이라는 의견을 개진하였다.

넷째, 유럽집행위원회는 CBAM 수립을 위한 규정의 발의안을 마련하는 과정에서 이루어진 이와 같은 초기영향평가의 결과에 대해 경제사회위원회(ESC)와 지역위원회(CoR)의 조언을 청취하였다. 유럽경제사회위원회는 2021년 4월 23일 유럽집행위원회가 진행한 초기영향평가 결과에 대해 '조건부 긍정(positive with reservations)'이라는 의견을 제시하였다<sup>11)</sup>. 경제사회이사회가 유럽집행위원회의 CBAM 수립에 붙인 조건은 탄소누출

9) 유럽연합 집행위원회의 2019년 유럽그린딜에 관한 제안서(communication)는 다음의 웹페이지를 참고할 것. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1596443911913&uri=CELEX:52019DC0640#document2> (검색일시: 2022년 8월25일)

10) 이러한 기초영향평가의 의견수렴은 집행위원회의 발의안에서 찾아볼 수 있다. 문서번호 COM(2021) 564 final, p.6. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/docs\\_autres\\_institutions/commission\\_europeenne/com/2021/0564/COM\\_COM\(2021\)0564\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2021/0564/COM_COM(2021)0564_EN.pdf) (검색일시: 2022년 8월4일)

11) 유럽경제사회위원회의 의견의 문서번호는 'NAT/834-EESC-2021' 이며 다음의 웹페이지를 통해 검색 가능하다. <https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/opinions-information-reports/opinions/carbon-border-adjustment-mechanism-cbam> (검색일시: 2022년 8월 23일)



의 위험을 해결하기 위한 현존하는 조치들의 효과, CBAM의 시행 시점과 EU ETS의 개편의 시점 간 관계, 행정적인 측면에서 중앙집권적일 때와 분권적일 때 사이의 이익과 비용에 대한 비교, 유럽연합 내 수출업자의 경쟁력 및 자원의 재배치가 이루어질 위험성에 대한 평가가 충분히 이루어져야 한다는 것이었다. 지역위원회는 유럽집행위원회가 발의안을 유럽의회와 각료이사회에 제출한 이후인 2022년 4월 28일 제149차 본회의를 통해 의견(CDR 4546/2021)을 결정하였다<sup>12)</sup>. 지역위원회 의견 역시 CBAM의 창설 및 EU ETS의 점진적인 폐지에 찬성한다는데 있었다. 다만, CBAM 수립을 위한 규정안이 관할하는 제품 영역 및 배출량 등이 지역사회에 미치는 영향력을 주기적으로 검토할 필요가 있다는 요구를 추가하였다.

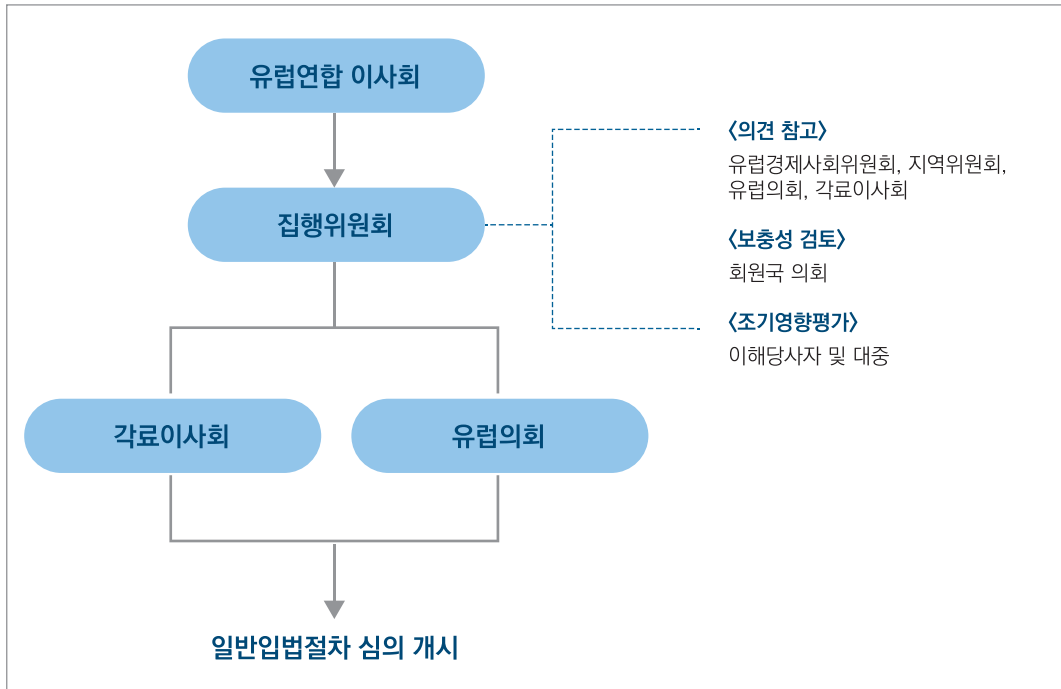
집행위원회가 발의안을 준비하기 위해 위와 같이 다양한 이해당사자의 의견과 전문가 의견을 수렴한 것 이외에 CBAM의 발의과정에서 관찰되는 또 다른 특징은 집행위원회의 발의안이 마련되기 이전 유럽의회가 자발적보고서를 채택하였다는 점이다. 유럽연합운영조약(TFEU) 제225조에 따르면, 집행위원회가 발의안을 마련하기 이전에 채택되는 유럽회의의 자발적보고서는 유럽의회가 유럽연합 조약의 이행을 목적으로 유럽연합이 행동을 취할 필요가 있다고 간주하는 사안에 대해 집행위원회에게 적절한 발의안을 마련하도록 요구하고자 할 때 채택한다. 또한 유럽의회 절차에 관한 규칙(rules of procedures)의 제46조는 이러한 유럽연합운영 조항에 근거하여 유럽의회 내 소관상임위원회(committee responsible)에서 자발적보고서를 채택하도록 할 수 있다는 점과 그 절차를 규정하고 있다. 이에 따라 2020년 7월 10일 CBAM에 관한 유럽의회 내 소관상임위원인 ‘환경, 공중보건, 식량안보 위원회(Committee on Environment, Public Health and Food Security, 이하 ENVI)’는 ‘WTO 규정에 부합하는 유럽연합의 CBAM를 위하여(Towards a WTO-compatible EU Carbon Adjustment Mechanism (2020/2043(INI))’라는 제목의 자발적보고서 초안을 마련하였으며, 4개의 관련 상임위원회의 의견 수렴을 거쳐 2021년 2월 15일 최종안을 유럽의회 본회의에 제출하였다. 유럽의회는 3월 10일 본회의에서 이를 바탕으로 결의안을 채택하였다. 집행위원회는 발의안을 마련하는 과정에서 이와 같은 유럽회의의 결의안에 구속되지는 않는다. 다만, CBAM에 관한 규정은 일반입법절차를 통해 유럽의회와 각료이사회에 승인을 받아야하는 점을 고려할 때, 집행위원회는 발의안을 마련하는 과정에서 유럽회의의 결의안이 담고 있는 내용을 반영하려는 유인을 지니게 된다.

〈그림1〉은 위와 같이 집행위원회가 CBAM에 관한 규정의 발의안을 마련하는 과정을 도식적으로 보여준다. 집행위원회는 발의안을 마련하기에 앞서, 유럽연합 이사회, 초기영향평가, 일반 시민 및 이해당사자들의 의견 수렴, 경제사회위원회와 지역위원회의 의견을 수

12) 지역위원회의 의견 문서번호는 ‘CDR 4546/2021’이며 다음의 웹페이지를 통해 검색 가능하다. <https://cor.europa.eu/en/our-work/Pages/OpinionTimeline.aspx?opId=CDR-4546-2021> (검색일시: 2022년 8월 25일)

럼하였거나, 수렴하는 과정을 거쳤으며, 최종적으로 2021년 7월 14일 이러한 의견수렴 결과를 발의안에 포함하였다. 집행위원회가 마련한 발의안이 이후 각료이사회와 유럽의회에 전달하면서 일반입법절차에 따른 발의안의 심의과정이 시작되었다.

[그림 1] 유럽연합의 CBAM 규정 수립과정의 도식화



출처: 규정 수립에 대한 유럽연합 각 기구의 역할과 관련된 TFEU 및 유럽의회 규칙을 바탕으로 저자가 작성

## 2. 발의단계의 주요 정치적 갈등

집행위원회가 CBAM 발의안을 마련하는 위와 같은 과정은 CBAM의 발의안이 마련되는 과정에서 다양한 이해관계자의 선호를 수렴했음을 의미한다. 그림에도 CBAM의 발의안을 마련하는 과정에서 가장 논쟁의 대상이 된 사안은 CBAM이 과연 WTO 규정에 부합할 수 있는가였다. 이는 여전히 논쟁적인 사안임에도 불구하고 집행위원회가 광범위한 의견 수렴을 통해 해결방안의 하나로 제시한 것이 탄소배출에 관한 증명서를 구입하는 방식의 현행 발의안이다. 발의안의 또 다른 주요 내용으로는 다음과 같은 다섯 측면을 생각해볼 수 있다.

첫째, CBAM과 EU ETS와의 관계 설정의 문제이다. 집행위원회의 발의안은 CBAM이 점진적으로 EU ETS의 대안이 될 것을 명시하고 있다(제1조). 이는 기후변화에 대처하기 위한 유럽연합의 노력이 EU ETS 이외에 추가적인 CBAM를 통해 진행될 것임을 함의한

다. 따라서 CBAM의 시행에도 불구하고 CBAM의 대상이 되는 않는 상품에 대해서는 EU ETS가 지속될 것을 예상할 수 있는 안이다.

둘째, CBAM의 적용대상이다. 집행위원회의 발의안은 철강, 시멘트, 비료, 알루미늄 및 전력생산 등 탄소누출 위험이 높은 5개 특정 제품에 제한하고 있으며, 향후 확대가능성을 제시하고 있다(설명 30~37). 특히 천연 화학물(organic chemicals)이나 정유제품(refinery products)과 같은 경우 현 수준에서 내재배출량(embedded emissions)을 계산하기 어려운 기술적 한계로 인해 포함시키지 않고 있다.

셋째, CBAM으로 인해 창출된 수익의 활용 문제이다. 집행위원회의 발의안은 CBAM이 이행기 동안 수익을 창출하지 않으며, 이후 시점에서는 탄소배출권의 무상할당이 폐지되는 상황에 따라 수익이 발생할 수 있으며, 발생한 수익은 유럽연합의 자체예산으로 이용될 것이라고 설명하고 있다. 그러나 이와 같은 재원을 어디에 활용할지에 대한 구체적인 논의를 배제함으로써 WTO 규정 합치여부에 대한 논란을 내포하고 있다. 마지막으로 CBAM을 관할하는 권한 기구에 관한 사안이다. 집행위원회는 권한기구를 회원국별로 수립하도록 규정하고(제11조), 집행위원회가 중앙에서 전체적인 CBAM의 이행을 감독하도록 하고 있다(제15조).


유럽의회는 이와 같은 집행위원회의 발의안이 마련되기 이전 “WTO 규정에 합치되는 CBAM 수립을 위하여”라는 결의를 채택하면서 집행위원회의 발의안에 다음과 같은 내용이 포함될 수 있도록 촉구하였다. 하나는 CBAM의 수립이 기존의 EU ETS의 대안으로 간주되지 않도록 해야 한다는 점이다. 유럽의회는 CBAM이 점차적으로 틀을 완성하면서 EU ETS가 기후변화 대응 조치의 틀에서 빠져야 한다는 선호를 드러냈다. 다른 하나는 CBAM을 통해 창출되는 재원을 유럽연합 역내 기업들에 대한 보상으로 활용하지 않아야 한다는 것이다. 만일 역내 기업의 보상으로 활용되는 경우 WTO 규정 위반으로 이어질 가능성이 높다는 것이다. 마지막으로 CBAM을 미국을 포함한 국제사회와 공조할 수 있는 방안과 세계 표준으로 발전시킬 필요성을 제기하였다.

위와 같은 세 개의 주요 내용에 관한 유럽의회 내 갈등을 분석한 한정훈(2021)은 CBAM의 발의안을 마련하는 과정에서 관찰되는 갈등은 근본적으로 환경주의자 대 산업주의자 간 갈등이었다고 주장한다. 다시 말해 CBAM 도입을 두고 이루어진 유럽연합 내 정치적 갈등은 회원국별 이해관계의 차이보다는 이념적, 정책적 선호에 따른 차이에 있었다는 주장이다. 특히 CBAM이 EU ETS의 대안으로 작동할 것인가의 여부에 대한 유럽의회 내 투표행태를 분석한 결과는 석탄 또는 화목과 같은 화석연료를 주요 에너지원으로 발전하고 있는 폴란드와 에스토니아 두 회원국을 제외하면<sup>13)</sup>, 석탄과 화목을 CBAM의 적용대

13) 에스토니아와 폴란드의 화목 및 석탄의 중요성에 대한 내용은 다음의 에스토니아 발전관련 언론기사와 폴란드의 에너지 생산구조에 관한 자료를 참고할 것. <https://news.err.ee/1608088927/prime-minister-wood-burning-at-narva-power-stations-needs-to-stop> (검색일시: 2022년 9월 15일); <https://www.iea.org/countries/poland> (검색일시: 2022년 9월 14일)

상으로 하는 것과 EU ETS에 따른 탄소배출권의 무상할당을 폐지하는 것에 대부분의 회원국이 찬성하고 있었다. 반면, 해당 사안을 두고 관찰되는 정치적 갈등의 본질은 유럽 의회 내 좌/우의 이념진영 간 갈등이었다. 극우정당 연합인 정체성과 민주주의(Identity and Democracy, 이하 ID그룹), 보수주의자들의 연합인 유럽 보수주의자와 개혁주의자(European Conservatives and Reformists, 이하 ECR그룹), 그리고 중도우파 정당들의 연합인 유럽국민당(European People's Party, 이하 EPP그룹)이 우파 진영에서 한 축을 이루고 유럽연합 역내 산업체들의 이해관계를 대변하였다면, 다른 한 축에서는 좌파정당의 연합인 좌파(The Left, 이하 Left그룹), 녹색당 연합인 녹색연합(Greens, 이하 Greens그룹), 그리고 중도좌파 정당들의 연합인 진보적 사회주의자와 민주주의자 연합(Progressive Alliance of Socialists and Democrats, 이하 S&D그룹)이 좌파 진영을 구성하고 주로 기후변화 대처라는 환경주의적 선호를 표출한 것이다.

또한 더욱 흥미로운 점은 프랑스 자유주의 정당인 전진당(En Marche)을 핵심 구성원으로 한 혁신유럽연합(Renew, 이하 Renew그룹)이 이들 좌/우 진영 간 대립 속에서 최종적인 정책결정에 중요한 영향력을 행사한 중추적 행위자(pivot player) 역할을 수행했다는 점이다(한정훈 2021). 중추적 행위자란 정책결정과정에서 핵심적이면서 지배적인 영향을 미치는 행위자이다(Keman 1994). 이는 의회 내에서는 일정한 의사결정 규칙 아래서 해당 행위자의 지지여부가 법안통과에 필수적인 경우를 지칭한다(Krehbiel 1998). Renew 그룹 소속 의원들은 CBAM의 대상에 화목을 포함하거나 CBAM의 시행을 통해 환경적으로 유해한 보조금 등을 폐지한다는 좌파진영의 선호가 통과되는데 지배적인 역할을 수행한 동시에 EU ETS와 CBAM의 관계를 '대안' 또는 '폐지'의 측면에서 규정하려는 수정안에 반대함으로써 우파 진영의 선호를 반영했던 것이다.



유럽연합 CBAM  
도입 현황과  
전망

ISSUE  
PAPER

2022-02호

기후변화법제  
이슈페이퍼

---

유럽연합 CBAM 도입 현황과 전망



IV.  
CBAM 수립을 위한  
규정의 심의과정

ISSUE  
PAPER

## IV. CBAM 수립을 위한 규정의 심의과정

2021년 7월 14일 집행위원회의 발의안은 유럽의회와 각료이사회에 전달되었으며, 이때부터 규정에 관한 발의안을 심의하기 위한 일반입법절차(ordinary legislative procedure)가 시작되었다. 유럽연합운영조약(TFEU)에 따르면 집행위원회의 발의안이 전달된 이후 제1차 독회는 유럽의회에서 먼저 시작한다. 제1차 독회를 위한 기간에 대한 규정은 없다. 또한 집행위원회는 유럽의회가 제1차 독회를 마치고 유럽의회가 결정안 안을 각료이사회에 제1차 독회과정으로 이송하기 이전까지 언제든지 발의안의 내용을 수정할 수 있다.

유럽의회는 유럽의회 의장에게 전달된 발의안에 대해 ‘소관상임위원회(committee responsible)’와 ‘관련상임위원회(related committee)’를 결정하여 해당 법안에 대한 심의를 개시한다. 또한 각 상임위원회는 해당 법안에 대한 심의과정 및 기구 간 소통을 책임질 의제조정자를 임명하고, 심의에 들어간다. ‘CBAM 수립을 위한 규정’의 발의안에 대해서 유럽의회는 ENVI를 소관상임위원회로 선정하고 심의를 시작하였다. 또한 해당법안에 의견을 전달할 수 있는 관련위원회로는 예산위원회 및 통상위원회 등을 포함한 7개 위원회를 선정하였다.

소관상임위원회인 ENVI는 관련위원회의 의견을 수렴한 이후 2022년 5월 17일 집행위원회의 발의안을 수정한 위원회 수정안을 마련하였다. ENVI 수정안은 2022년 5월 24일 유럽의회 본회의에 상정되었으며, 본회의 일정에 따라 2022년 6월 본회의 토론과정을 거친 이후 2022년 6월 22일 수정안이 채택되었다. 유럽의회는 채택된 수정안을 각료이사회에 전달하고 일반입법절차의 제1차 독회를 마치고 전 ENVI에게 집행위원회 및 각료이사회와 제3자 회담을 통한 의견 조율을 요청하였다. 따라서 2022년 9월 현재 집행위원회의 ‘CBAM 수립을 위한 규정’ 발의안은 유럽의회에 의해 수정된 후 집행위원회, 각료이사회, 유럽의회 간 의견 조율 과정을 거치고 있는 상황이다. 유럽의회 내 ENVI는 이러한 조율을 통해 최종적인 위원회 수정안을 다시 유럽의회 본회의에 상정할 예정이며, 상정된 안건에 대하여 유럽议회의 제1차 독회 결과가 결정될 예정이다.

집행위원회의 발의안과 비교할 때 유럽议회의 수정안은 다음과 같은 몇 가지 중요한 수정을 담고 있다.



첫째, CBAM의 적용범위에 관한 제1조와 제2조이다. 집행위원회 발의안은 탄소누출의 우려가 높은 5개 품목에 대해서 EU ETS의 대안으로 CBAM이 적용될 것이라고 명시한 반면, 유럽의회의 수정안은 CBAM이 EU ETS를 대체하는 것으로 규정하고 있을 뿐 아니라 CBAM 시행 시점에 적용대상이 되는 품목을 기존의 5개 품목 이외에 ‘천연화학물(organic chemicals)’과 ‘중합체(polymer)’를 추가하고, 2030년 1월 1일까지 EU ETS의 적용을 받는 모든 영역으로 확대 적용할 것을 명시하고 있다. 전력에 대한 EU ETS의 적용 역시 2030년 1월 1일까지 종료할 것이라는 발의안의 내용은 유럽의회의 수정안에 의해 2년이 앞당겨진 2028년 1월 1일 종료되는 것으로 강화되었다. 결국 집행위원회 발의안과 비교할 때 유럽의회의 수정안은 CBAM의 역할을 EU ETS를 대체하는 기제로 강화한 것이다.

둘째, CBAM 관할 당국과 CBAM이 관할하는 탄소배출 방식에 관한 제3조이다. 집행위원회는 회원국이 지명하는 권한기구가 CBAM을 관할한다는 발의안을 제시했던 반면, 유럽의회는 유럽연합 수준의 CBAM 관할기구를 창설하고 집행위원회가 중앙집권적으로 통제할 것을 명시하고 있다. 또한 CBAM 관할기구가 관할하는 탄소배출의 방식도 상품의 생산 과정에서 직접 배출되는 탄소는 물론 상품의 생산과정에 필요한 전력을 생산하기 위해 간접적으로 배출되는 탄소까지 확대하였다.

셋째, CBAM 규정 이행의 방해요인 가운데 제3국의 보조금에 관한 제27조의 내용이다. 집행위원회는 제3국의 직접적인 보조금만을 방해요인으로 보았던 반면, 유럽의회는 직접, 간접적 보조금을 모두 포함할 것을 명시하고 있다.

넷째, 집행위원회가 CBAM 시행의 효과를 심의하고 보고하는 내용 가운데 천연화학물(organic chemicals)과 중합체(polymer)와 관련된 제30조이다. 집행위원회의 발의안은 이 두 영역을 CBAM에 포함시키지 않았던 반면, 유럽의회의 수정안은 이들을 CBAM 시행 초기부터 관할 대상으로 확대하고, 그에 따른 영향력을 집행위원회가 심의해야 할 뿐 아니라 심의 결과에 따라 해당 상품의 CBAM 효력이 조정, 연기될 가능성까지를 명시하고 있다.

다섯째, CBAM 수립으로 인해 EU ETS 아래서 이루어지는 탄소배출에 대한 무상할당을 폐지하는 시점과 수출기업에 대한 리베이트와 관련된 제31조이다. 집행위원회의 발의안은 구체적으로 CBAM 수립에 따른 무상할당의 폐지 시점을 명시하고 있지 않다. 반면, 유럽의회의 수정안은 2032년을 기점으로 탄소배출권의 무상할당이 완전히 폐지될 것을 명시하고 있다. 또한, 유럽의회의 수정안은 CBAM 대상 품목이 CBAM과 유사한 탄소배출 감축 조치를 취하지 않는 제3국으로 수출되는 경우 상위 10%의 저탄소배출 시설들은 EU ETS에 따른 무상할당을 받을 수 있게 하고 있다. 집행위원회는 이와 같은 수출 리베이트가 WTO 규정과의 불합치 될 것이라는 점을 우려한 반면, 유럽의회는 이를 불식시키기 위해 집행위원회가 WTO 규정에 합치하는 방식으로 2026년 12월 31일까지 새로운 법률안을 발의하도록 하고 있다.

여섯째, CBAM의 시행 시점에 관한 제36조이다. 유럽의회의 수정안은 CBAM을 이행기

부터 이후 시행 시점까지 집행위원회 발의안으로부터 1년씩을 연기하는 것을 명시하고 있다. 이는 유럽의회 내 소관상임위원회인 ENVI가 이행기를 2025년 1월 1일 이전까지 종료하려고 했던 수정안보다는 후퇴한 것이다.

위와 같은 주요 수정안 가운데 제30조, 제31조, 제36조를 제외하면 유럽의회의 다수는 극우정당연합인 ID그룹과 보수주의 정당연합인 ECR그룹의 반대에도 불구하고 수정안에 동의를 표출하였다. CBAM의 발의안 마련 과정에서 회원국 간 갈등보다는 이념적, 정책적 갈등이 강했다는 한정훈(2021)의 연구결과가 발의안에 대한 유럽의회의 제1차 독회과정에서도 관찰된 것이다. 그러나 CBAM의 초기 적용대상에 천연화학물, 중합체를 포함시킨 제30조, 그리고 EU ETS의 무상할당을 폐지하겠다는 제31조에 대한 유럽의회 내 투표행태는 CBAM 수립을 위한 논의가 현재 단순히 이념적 갈등에만 국한되지 않다는 점을 보여준다. 따라서 이에 대해 좀 더 구체적으로 살펴보도록 하자.

먼저, 집행위원회 발의안 제30조제2항에 대한 수정안은 천연화학물과 중합체에 대하여 집행위원회가 CBAM 적용에 대한 영향력을 평가하고, 그 결과에 따라 탄소배출권의 무상할당이나 CBAM 적용 시점을 연기할 수 있다는 내용이었다. 유럽의회 본회의에서는 해당 수정안을 삭제할지의 여부를 두고 투표하였다. 따라서 해당 투표는 천연화학물과 중합체가 CBAM의 대상에 포함됨으로써 이익을 보는 집단과 그렇지 않은 집단 간 갈등을 내포한다. 특히 천연화학물과 중합체의 교역을 통해 이익을 보는 회원국과 그렇지 않은 회원국 간 이해관계가 다를 수 있는 사안이다. 천연화학물과 중합체가 CBAM의 대상이 됨으로써 해당 상품을 생산하는 유럽연합 내 기업과 산업의 탄소누출을 방지할 수 있다는 점에서 해당 상품이 주요 국제교역의 대상이 되는 국가는 이익을 예상할 수 있을 것이다. 반면, 본회의에서의 투표는 CBAM의 적용대상을 확대할 것인가의 사안으로 이해할 수도 있다. 해당 조항은 천연화학물과 중합체를 CBAM 적용대상에서 연기할 수 있다는 조항이기 때문에 이를 삭제하자는 투표에 대해 찬성하는 집단은 CBAM 적용대상을 확대하여 기후변화에 더욱 강력히 대처하자는 환경주의자들일 수 있다. 반면, 이를 삭제하자는 주장은 CBAM의 적용대상을 확대를 통해 산업경쟁력의 약화를 우려하는 산업주의자들일 수 있다. 따라서 제30조의 수정안을 삭제할 것인가의 여부에 대한 투표는 이와 같은 회원국별 또는 이념적 선호에 따른 투표행태 가운데 어떤 유형의 이해관계가 더욱 지배적으로 나타났는지를 분석할 수 있는 유용한 자료라고 할 수 있다.

〈표1〉은 2021년 유럽연합 회원국들의 화학물질 수출입 통계와 더불어 해당 물질의 CBAM 적용을 유예할 수 있다는 조항의 삭제를 요청한 수정안에 대한 투표결과를 보여준다. 먼저 천연화학물의 회원국별 수출입 현황을 살펴보면, 벨기에, 덴마크, 프랑스, 독일, 아일랜드, 이탈리아, 스웨덴 등을 포함하여 14개 회원국이 천연화학물의 교역을 통해 상대적으로 큰 이익을 보고 있음을 알 수 있다. 따라서 만일 이와 같은 회원국별 교역의 이익이 투표행태에 영향을 준 주요 요인이었다면 이들 회원국이 삭제하자는 주장을 반대함으로써 천연화학물의 탄소누출을 피하려는 양상이 드러날 것을 예상해볼 수 있다.

제30조제2항의 수정에 대한 회원국별 투표행태를 살펴보면, 천연화학물과 중합체의 회원국 내 교역 현황에 근거하여 투표했다고 판단할 수 있는 회원국의 수는 27개 회원국 가운데 8개 회원국을 제외한 19개 회원국이다. 전체 평균 29.5%의 반대표 비율을 기준으로 독일, 프랑스, 아일랜드, 이탈리아 등 상대적으로 높은 이익을 거두고 있는 국가들의 반대표 비율이 상대적으로 높다. 또한 루마니아, 슬로바키아, 스페인 등 크게 손해를 보고 있는 회원국들은 찬성표 비율이 상대적으로 높다. 반면, 천연화학물과 중합체의 회원국 내 교역 현황에 따른 투표행태의 예측에 부합하지 않는 8개 회원국들은 오스트리아, 체코공화국, 크로아티아, 덴마크, 그리스, 리투아니아, 폴란드, 스웨덴이다. 특히 스웨덴과 덴마크는 천연화학물과 중합체의 교역을 통해 높은 이익을 거두고 있음에도 불구하고 반대표 비율이 20% 초반으로 상대적으로 낮으며, 폴란드는 매우 큰 손해를 보고 있음에도 불구하고 반대표 비율이 54.2%로 상대적으로 높다.

위와 같은 분석결과는 CBAM 발의안 마련과정에서 관찰되었던 유럽의회 내 갈등 구조와 비교할 때 현격한 차이를 보이는 것이다. 왜냐하면, CBAM 논의 초기 유럽의회 내 회원국 간 갈등의 강도는 상대적으로 낮았으며 폴란드 등 석탄산업 위주로 산업구조가 형성된 매우 소수의 국가만이 CBAM 도입 자체를 반대하고 있었기 때문이다. 더구나 제30조제2항의 투표행태를 유럽의회 의원들의 소속 정치집단으로 구분한 경우 CBAM 논의 초기 이념적 대립이 강했다는 한정훈(2021)의 발견과는 상반된 결론을 보여준다. 우파 진영의 ID그룹과 ECR그룹은 각각 96.6%, 96.4%의 반대표 비율을 보여줌으로써 천연화학물과 중합체에 대한 CBAM 적용 효력을 조정, 연기하자는데 반대하고 있다. 이는 각각 98.5%와 72.7%의 반대표 비율을 보여준 Greens그룹과 Left그룹과 유사한 방향으로 우파진영의 정치집단들이 투표했음을 의미한다. 반면, 천연화학물과 중합체에 대한 CBAM 적용 효력을 조정, 연기하지는 주장은 중도좌우의 EPP그룹(반대 5.6%), RENEW그룹(반대 11.6%), S&D그룹 (반대 0.8%)에서 관찰되었다. 이와 같은 투표행태의 분포는 결국 제30조제2항의 수정을 두고 극우와 극좌 및 녹색연합이 한 축의 연합을 형성하였고, 중도좌우와 중도파가 다른 한 축의 연합을 형성하였다는 것을 함의한다. 결국, 천연화학물과 중합체를 CBAM 적용대상에서 포함하는 것을 연기할 것인가의 문제를 두고 유럽의회 내에서는 좌/우의 이념적 갈등이 발생했기보다는 오히려 두드러지지는 않지만 회원국 간 이해관계의 갈등이 강했다고 할 수 있다.

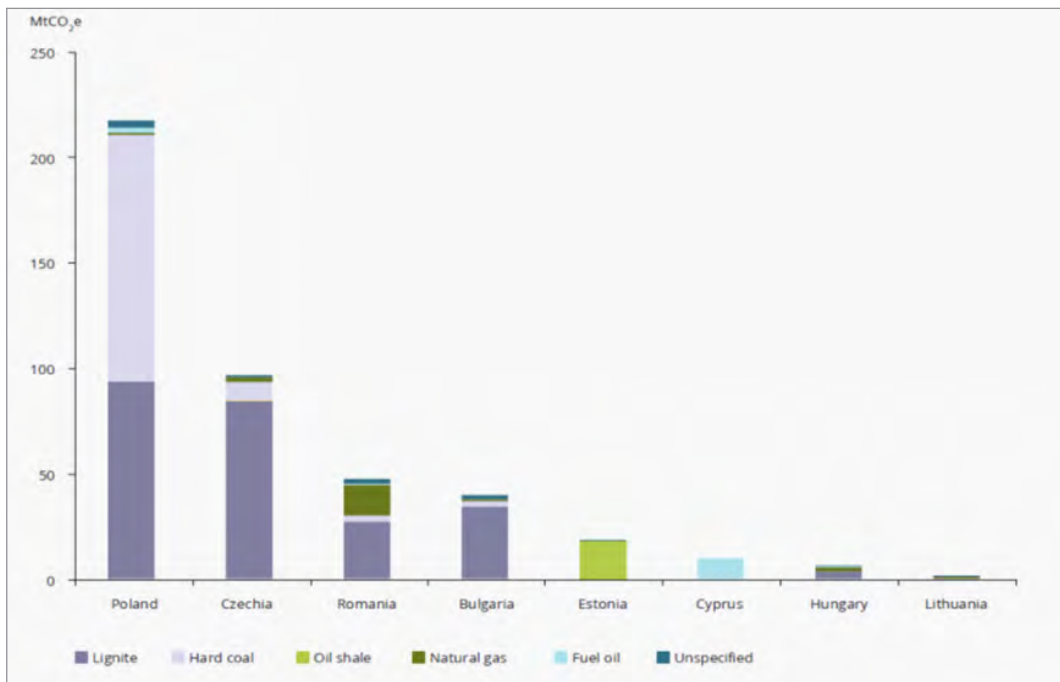
[표 1] 천연화학물 수출입 현황과 관련 CBAM 조항 개정 투표

회원국	2021년 화학물질의 수출입 (백만유로)			제30조제2항
	수출액	수입액	손실액	총투표수 (반대표 비율)
오스트리아	8815	7940	875	17(29.4)
벨기에	67014	41457	25557	20(45.0)
불가리아	1380	1534	-154	13(15.4)
키프로스	294	271	23	6(33.3)
체코공화국	2669	2693	-24	16(62.5)
크로아티아	856	699	157	11(18.2)
덴마크	16563	3238	13326	13(23.1)
에스토니아	324	419	-95	6(16.7)
핀란드	3554	1945	1609	12(50.0)
프랑스	47708	22238	25470	70(41.4)
독일	121353	50092	71260	91(51.6)
그리스	1751	2068	-318	16(31.3)
헝가리	4196	4327	-131	12(16.7)
아일랜드	56234	16200	40034	12(50.0)
이탈리아	30685	21037	9648	66(66.7)
라트비아	623	584	40	7(42.9)
리투아니아	3121	1294	1828	9(11.1)
룩셈부르크	247	318	-71	6(16.7)
말타	182	360	-177	5(0.0)
네덜란드	41988	40687	1300	28(35.7)
폴란드	7621	9070	-1449	48(54.2)
포르투갈	1848	2273	-425	20(15.0)
루마니아	1214	3091	-1877	28(3.6)
슬로바키아	7011	8017	-1006	12(25.0)
슬로베니아	483	705	-222	7(0.0)
스페인	20151	24286	-4136	50(22.0)
스웨덴	11241	4596	6645	20(20.0)
전체				616(29.5)

자료원: 유럽집행위원회 내 통계국(eurostat), [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Extra\\_EU\\_trade\\_in\\_chemicals\\_by\\_Member\\_States,\\_2011\\_and\\_2021.png](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Extra_EU_trade_in_chemicals_by_Member_States,_2011_and_2021.png)

둘째, 제30조제2항의 수정과정에서 관찰되는 회원국 간 이해관계의 중요성은 EU ETS에 따른 탄소배출권의 무상할당을 폐지하려는 제31조제1항에 대한 수정과정에서도 유사하게 관찰되었다. 집행위원회의 발의안은 탄소배출권의 무상할당을 폐지하는 것에 대한 구체적인 일정을 제시하지 않았던 반면, 유럽의회의 수정안 제31조는 제1항을 신설하여 CBAM 시행 이후 CBAM 관할 영역에 대해서는 무상할당이 이루어지지 않는다고 명시하고 있으며 2027년부터 축소되기 시작하는 무상할당은 2032년에 0%로 감축된다고 규정하고 있다. 따라서 만일 CBAM 수립 초기 논의에서와 같이 환경론자와 산업주의자의 이념적 대립이 갈등의 중심에 있었다면, 환경론자들은 이 수정에 찬성하고, 산업주의자들은 반대하는 투표행태가 관찰되어야 한다. 반면, 만일 제30조제2항과 같이 회원국 간 이해관계가 유럽의회 내 일정 수준의 갈등요인으로 작용했다면, 탄소배출권의 무상할당으로 이익을 보고 있는 회원국들은 상대적으로 반대표를 행사할 것을 예상할 수 있다.

[그림 2] 전력생산의 근대화를 위한 무상할당, 회원국과 연료유형별 구분, 2013-2017



자료원: EEA report (2018), p.32 그림2.12를 재인용

〈그림2〉는 2013년부터 2017년 전력생산의 근대화를 위한 탄소배출권의 무상할당이 이루어진 회원국별 분포를 보여준다. 이에 따르면, 폴란드, 크로아티아, 루마니아, 불가리아, 에스토니아, 키프로스, 헝가리, 리투아니아 등이 탄소배출권의 무상할당의 수혜국들에 해당한다. 따라서 만일 회원국별 이해관계 유럽의회 내 수정안에 대한 투표에 주요한 영향을 미쳤다면 이들 국가가 제31조제1항에 대하여 주로 반대했을 것을 예상할 수 있다.

[표 2] 산업과 열생산을 위한 무상할당, 2020-2022

	무상할당량, 2020-2022, 백만톤 단위			제31조제1항
	2020	2021	2022	총투표수 (반대표 비율)
오스트리아	18,5	18,4	18,4	17(11.8)
벨기에	30.5	28,8	28,6	21(33.3)
불가리아	8,0	6,7	6,6	13(7.7)
키프로스	1,3	1,2	1,2	5(40.0)
체코공화국	17,9	14,9	15,5	18(50.0)
크로아티아	4,3	3,6	3,5	11(18.2)
덴마크	6,4	4,8	4,8	12(0.0)
에스토니아	2,9	2,6	2,5	6(16.7)
핀란드	15,0	12,7	4,8	12(25.0)
프랑스	63,4	55,6	20,4	71(33.8)
독일	136,4	129,0	127,8	91(7.7)
그리스	13,4	11,2	10,7	16(31.3)
헝가리	9,1	6,4	6,4	12(41.7)
아일랜드	4,7	3,9	0,1	12(33.3)
이탈리아	56,7	45,9	45,9	68(39.7)
라트비아	1,3	1,1	1,1	7(42.9)
리투아니아	4,6	4,5	2,6	9(0.0)
룩셈부르크	1,1	1,2	1,2	6(0.0)
몰타	0,0	0,0	0,0	5(0.0)
네덜란드	40,5	39,6	38,9	28(28.6)
폴란드	42,8	43,1	42,3	48(50.0)
포르투갈	10,3	8,5	8,1	20(20.0)
루마니아	18,6	14,3	14,0	29(3.4)
슬로바키아	12,9	11,6	13,0	11(18.2)
슬로베니아	1,6	1,5	1,5	7(0.0)
스페인	53,1	45,9	43,2	50(16.0)
스웨덴	19,1	17,9	17,1	20(15.0)
총합				469(21.6)

자료원: 유럽집행위원회 EU action, [https://climate.ec.europa.eu/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets/free-allocation\\_en](https://climate.ec.europa.eu/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets/free-allocation_en)



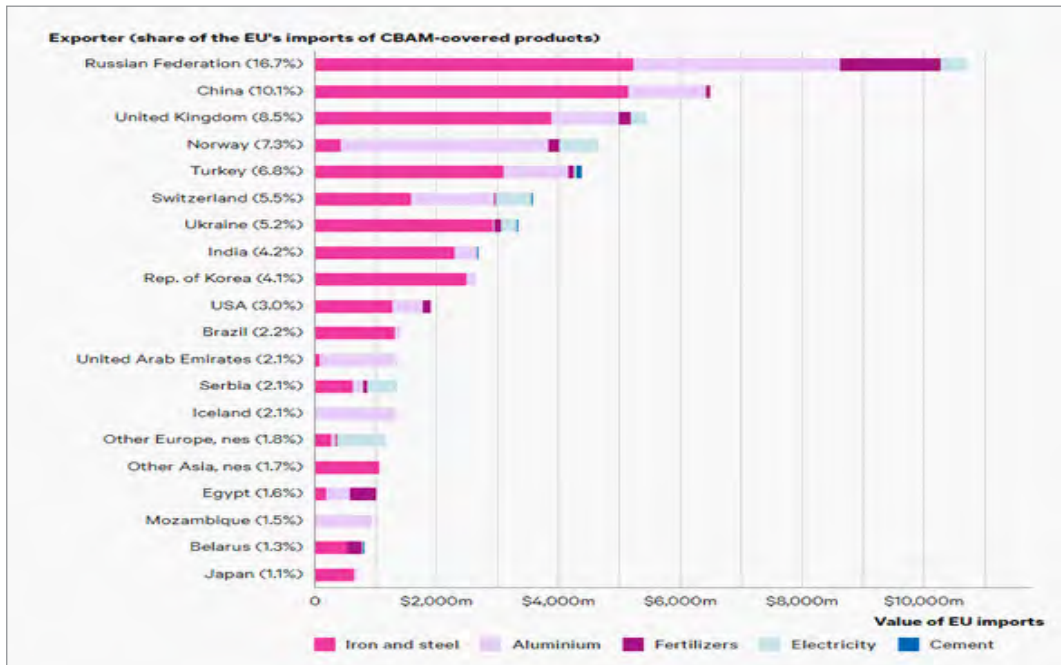
〈표2〉는 또한 산업과 열 생산의 측면에서 이루어진 탄소배출권의 무상할당의 배분을 보여준다. 〈표2〉의 무상할당량에 근거하는 경우에도 폴란드, 루마니아를 포함하여 오스트리아, 벨기에, 체코공화국, 프랑스, 독일, 이탈리아, 네덜란드, 슬로바키아, 스페인, 스웨덴 등이 상대적으로 많은 양의 무상할당의 수혜자였던 것을 알 수 있다. 〈표2〉의 제31조제1항의 수정안에 대한 투표 행태와 무상할당으로부터의 수혜여부와의 관계를 살펴보면, EU ETS의 탄소배출권 무상할당의 수혜 여부를 기준으로 한 회원국별 투표예측에 부합하는 사례는 27개 회원국 가운데 14개국이다. 유럽의회 의원들 평균 반대 비율인 21.6%보다 낮은 반대 비율을 보인 회원국을 찬성이 강한 회원국으로 21.6%보다 높은 반대 비율을 보인 회원국을 반대가 강한 회원국으로 규정할 때, 상대적으로 무상할당의 수혜를 얻고 있기 때문에 제31조제1항의 수정에 반대하고 있는 국가는 벨기에, 체코공화국, 프랑스, 이탈리아, 네덜란드, 폴란드라고 할 수 있다. 이와 대조적으로 수혜를 얻고 있지 않기 때문에 제31조제1항의 수정에 찬성하는 국가는 크로아티아, 덴마크, 에스토니아, 리투아니아, 룩셈부르크, 몰타, 포르투갈, 슬로베니아라고 할 수 있다. 반면, 나머지 13개 국가는 무상할당의 수혜를 입고 있으면서 수정에 반대하거나 수혜를 입고 있지 않으면서 찬성하는 국가에 해당한다. 특히 독일, 스페인, 스웨덴은 상대적으로 무상할당의 수혜를 입는 회원국임에도 무상할당 폐지에 강하게 찬성하고 있으며, 키프로스과 아일랜드는 무상할당의 수혜를 상대적으로 적게 얻는 회원국임에도 무상할당 폐지에 반대를 표명하고 있다. 이와 같은 투표행태는 제30조의 수정과 비교할 때 회원국별 무상할당의 수혜 여부가 제31조의 수정여부에 강하게 반영되지 않은 것으로 평가할 수 있다. 그러나 27개 회원국 가운데 14개 회원국 소속 유럽의회 의원들이 수혜 여부와 일관되게 투표행태를 보이고 있다는 점에서 유럽의회 의원들의 투표가 회원국의 이해관계와 전적으로 무관하다고 간주하기는 어려울 것 같다.

더구나 제31조제1항에 대한 수정 역시 좌파 진영과 우파 진영의 명확한 갈등을 관찰하기는 어려웠다. 제31조제1항의 수정에 강하게 반대한 정치집단은 우파 진영의 ID그룹과 ECR그룹, 그리고 좌파 진영의 LEFT그룹이었다. 특히 LEFT그룹은 97.0%의 소속의원이 반대하고 있어, 98.2%의 소속의원이 반대한 ECR그룹과 거의 유사한 비율의 반대를 보여주었다. 반면, 중도좌우의 정치그룹과 녹색연합이 제31조제1항에 강한 찬성을 보여주었다. 중도우파인 EPP그룹은 소속의원의 0.6%가 반대하였고, 중도좌파인 S&D그룹과 녹색연합인 Green그룹은 소속의원 가운데 단 한 명의 반대로 없었다. 여기에 혁신유럽연합 RENEW그룹도 단 4.1%의 소속의원만이 반대했을 뿐이다. 따라서 제31조제1항을 두고 이념적 대립은 중도 대 좌/우 극단의 대립이었다고 할 수 있다. 우파진영에서 무상할당의 폐지를 반대한 이유는 환경보다는 산업경쟁력을 고려한 것이라고 쉽게 짐작해볼 수 있다. 반면, 극좌에 해당하는 LEFT그룹이 무상할당의 폐지를 반대한 이유는 우파진영과 동일한 이유는 아닐 것이다. 아직 정확한 원인을 분석할 수 있을 구체적인 자료는 없는 상태이지만, 탄소배출을 시장가격으로만 통제하는데 반대하는 LEFT그룹의 입장에서는 무상할당 폐지라는 조치가 기후변화에 대한 대처를 시장 가격정책에 전적으로 의존하게 하는 조치로 간주되었을 것으로 짐작해볼 수 있다.

결국, 제31조제1항의 수정을 두고 이루어진 유럽의회 내 정치집단별 투표행태의 분포는 전적으로 좌/우의 이념대립의 결과로 간주하기는 어려운 상황이다. 또한 27개 회원국 가운데 14개 회원국이 무상할당에 대한 자국의 이해관계에 부합한 투표행태를 보였다는 점에서 회원국의 이해관계에 따른 대립이 약했다고 평가하기도 어렵다. 종합적으로 CBAM 규정을 발의했던 작년의 갈등구조와 2022년 7월 유럽의회 내 갈등구조는 상당한 변화가 있다고 평가할 수 있다.

그러면, 이와 같이 CBAM 수립을 위한 발의안이 제시되었던 작년에 비해 유럽의회 내에서 발의안의 심의과정에서 회원국 간 갈등이 강화된 이유는 무엇일까? 사실 이와 같은 변화에 대한 예측은 매우 낮았다. 왜냐하면, CBAM 수립을 위해 집행위원회가 WTO 규정을 위반할 우려를 불식시키기 위해 다양한 이해관계자의 의견을 수렴하면서 발의안을 마련하였고, 그에 따라 회원국 간 이해관계의 충돌은 어느 정도 발의안 내에 반영되었다고 보았기 때문이다. 그 결과 일부 갈등이 잔존하더라도 CBAM 수립을 지지하는 유럽의회 내 중도좌우의 진영과 좌파 진영의 강건한 다수 연합이 형성되었다는 점을 고려할 때, 유럽의회 내 발의안의 통과는 상대적으로 짧은 1차 독회 과정을 거칠 것이 예상되었던 것이다(한정훈 2021).

[그림 3] CBAM 적용품목 유럽수출국 20위권 국가들, 2015-2019 평균



자료원: Chatham House, <https://resourcetrade.earth/publications/which-countries-are-most-exposed-to-the-eus-proposed-carbon-tariffs> (검색일시: 2022년 9월 15일)



이러한 상황에 급격한 변화를 가져온 이유는 추후 더 체계적이고 세밀한 연구가 필요할 것 같다. 다만 최근의 국제환경의 변화를 고려할 때, 러시아와 우크라이나 전쟁이 중요한 맥락적 요인으로 작용했을 것이라는 점을 예상해볼 수 있다. <그림3>은 CBAM 적용대상 5개 품목을 유럽연합에 수출하는 상위 20위 국가들의 분포를 보여준다. 러시아는 이 가운데 쇠와 철강, 알루미늄, 비료, 전력 부분에서 최상위에 위치해있음을 알 수 있다. 유럽연합은 CBAM 수립을 통해 간접적으로 이와 같은 교역구조의 변화를 꾀하려는 의도가 없지는 않았을 것 같다. 유럽연합이 CBAM을 발의한 직후 러시아는 유럽연합의 CBAM 수립의 의도를 그와 같은 방식으로 해석하고 자체적으로 CBAM과 유사한 탄소가격제도를 도입하겠다고 대응했던 것이다<sup>14)</sup>. 그러나 러시아와 우크라이나 간 전쟁은 유럽연합의 CBAM 수립과 관련하여 이러한 의도와는 정반대 방향으로의 전개를 가져오고 있다. 최근 언론보도를 통해 러시아와 우크라이나 전쟁으로 인해 유럽연합 회원국이 전력수급에 대해 겪는 어려움은 잘 알려졌을 뿐 아니라 철강, 알루미늄, 비료 부분에서도 CBAM을 통해 러시아에 압력을 가할 수 있을 것이라는 유럽연합의 판단은 더 이상 유용하지 않은 것 같다. 특히 러시아와 우크라이나 전쟁이 유럽연합 회원국 모두에게 유사한 영향력을 내포하지는 않을 것이라는 점도 유의할 필요가 있다. 오히려 러시아와의 교역이 얼마나 긴밀한가에 따라 유럽연합 회원국 간 이해관계의 차별성이 클 것으로 생각된다.

앞에서도 언급했듯이 러시아와 우크라이나 전쟁이 CBAM 발의안에 대한 유럽의회 내 갈등구조를 회원국 간 갈등으로 변화시켰는지에 대해서는 향후 더욱 체계적인 분석이 필요하다. 다만, CBAM의 적용대상이 되는 품목의 러시아 의존도가 심할 뿐 아니라 일반 시민들의 생활에 직접적인 영향을 가하는 전력 수급의 문제까지를 고려할 때, 유럽연합의 회원국이 러시아와 맺고 있었던 기존의 교역량의 차이에 따라 이해관계가 분화될 가능성을 배제하기는 힘들 것 같다. 그리고 러시아와 우크라이나의 전쟁으로 촉발된 회원국 간 이해관계의 갈등이 CBAM의 구체적인 적용방식을 두고 유럽의회 내 회원국 간 이해관계의 갈등으로 확산되었을 가능성도 존재한다. 아마도 CBAM 발의안을 두고 유럽의회 내에서 변화한 갈등구조는 이와 같은 변화를 일부 반영하고 있지 않나 생각된다.

14) 러시아의 대응에 대한 관련 분석은 다음의 웹페이지 참조 <https://resourcetrade.earth/publications/which-countries-are-most-exposed-to-the-eus-proposed-carbon-tariffs> (검색일시: 2022년 9월 15일)

기후변화법제  
이슈페이퍼

---

유럽연합 CBAM 도입 현황과 전망



V.

**앞으로의 전망 및  
한국사회의 함의**

ISSUE  
PAPER

## V. 앞으로의 전망 및 한국사회의 함의

2021년 7월 집행위원회가 CBAM 수립을 위한 규정의 발의안을 제출한 이후 2022년 3월 15일 각료이사회는 내부 합의를 발표하고 집행위원회 및 유럽의회와 의견을 소통하고자 하였다. 당시 각료이사회 합의가 담고 있는 주요 내용은 다음과 같다.

첫째, CBAM이 탄소누출을 방지하기 위한 조치이며 동시에 제3국이 기후변화에 대처하기 위한 탄소가격정책을 시행할 수 있는 유인이 될 수 있어야 한다는 점이다. 둘째, 이러한 이유로 CBAM은 탄소집약적 생산품의 수입에만 적용되어야 한다는 것이다. 셋째, CBAM은 EU ETS를 보완하고, 점진적으로 대체하는 기제여야 한다는 것이다. 넷째, CBAM의 관리 권한은 회원국이 아닌 유럽연합 수준에서 이루어져야 한다는 것이다. 마지막으로 CBAM의 적용물품 가운데에도 증명서 구입을 면제받을 수 있는 최소가격을 설정할 필요가 있다는 것이다.

위와 같은 각료이사회 합의는 향후 CBAM 규정 발의안의 수정 방향 및 통과여부에 함의하는 바가 크다. 왜냐하면, 현재 일반입법절차 상 유럽의회 제1차 독회가 끝나지 않은 상황에서 유럽의회, 각료이사회, 집행위원회가 참여하는 제3자회담을 통해 유럽의회가 제1차 독회에서 통과시킬만한 합의가 마련되어야 하기 때문이다. 또한 제3자회담의 합의내용은 각료이사회가 지난 3월 제기한 입장과 현격한 차이를 보이기 어려울 것으로 예상되기 때문이다. 우선, 각료이사회 합의 첫 번째 주요 합의내용에는 세 기구 모두 큰 의견차가 없는 것으로 보인다. 집행위원회의 발의안이나 유럽议회의 수정안이나 모두 CBAM 제도에 대해 유사한 역할을 부여하고 있기 때문이다. 또한 네 번째 합의내용은 유럽议회의 수정안에 반영되어 있기 때문에 상대적으로 세 기구의 동의가 쉬울 것으로 보인다.

그러나 두 번째, 세 번째, 다섯 번째에 해당하는 각료이사회 합의는 오히려 집행위원회의 발의안의 대응에 더욱 가깝다는 점에서 유럽의회와 각료이사회 간 의견충돌이 예상되는 부분이다. 우선 최소가격을 설정하는 것에 대한 다섯 번째 합의는 상대적으로 기구 간 갈등의 해소가 쉬울 것으로 보인다. CBAM을 효과적으로 적용하기 위한 기술적인 내용에 가깝기 때문이다. 반면, 두 번째와 세 번째 합의는 각료이사회 의견에 근거할 때, 각료이사회는 CBAM을 탄소집약적인 산업에 국한시키고 장기적으로 EU ETS를 대체하는 방안을 선호하는 것으로 보인다. 반면 유럽의회는 CBAM을 빠른 시일 내에 EU ETS가 적용되는 전


영역으로 확대할 뿐 아니라 시행 초기부터 천연화합물과 중합체를 적용대상에 포함해야 한다는 입장이다. 집행위원회는 오히려 CBAM의 적용범위를 가장 협소하게 규정하고 있다고 할 수 있다. 따라서 과연 CBAM을 EU ETS의 대체 기제로 활용할 것인지 아니면 EU ETS의 유지가 상당 기간 동안 필요한 것인지에 대하여 심각한 논의가 전개될 것을 예상해 볼 수 있다. 특히 CBAM의 실질적인 적용이 직·간접적으로 배출되는 탄소량의 계산 등 기술적인 난제를 수반하고 있는 상황에서 적용의 범위를 확대하여 EU ETS를 대체시킬 수준에 이르는 시점에 대한 고민은 쉽게 해결되기 어려울 것 같다.

일반적으로 제3자 회담을 통해 협상이 가능한 균형을 찾겠다고 가정할 때, 논의의 핵심은 천연화합물과 중합체를 CBAM의 적용대상에 포함할 것인가로 귀결될 가능성도 크다. CBAM의 적용을 확대하자는 유럽의회안을 일부 수용하되, EU ETS를 대체하자는 과도한 유럽회의의 주장을 배제하는 방식이라고 할 수 있다. 그러나 이 역시도 천연화합물과 중합체를 CBAM의 적용대상에 포함할 것인가에 대한 유럽의회 내 회원국별 갈등 수준을 고려할 때 쉽게 타협이 이루어질 것으로 기대하기는 힘들 것 같다. 결국 이와 같은 집행위원회의 발의안, 유럽회의의 수정안, 각료이사회 합의안 간 큰 격차는 제3자 회담을 통한 협상이 빠른 시점 안에 유의미한 결론을 도출해낼 수 있을지 의문이다. 그리고 이로 인해 CBAM 수립을 위한 규정의 최종적인 채택은 아직 상당한 시간이 필요할 수도 있을 것 같다.

그러면, CBAM 수립을 두고 교착상태에 들어간 유럽연합의 심의과정이 한국 사회에 주는 함의는 무엇인가? 우선 한국 사회가 단편적으로 반응하지 않아야 할 것 같다. CBAM 발의안 수립 당시 철강, 알루미늄과 같은 특정 제품의 수출이 받을 영향력에만 골몰하는 식의 대응이 단편적인 대응이라고 할 수 있다. 기후변화에 따른 심각한 환경문제를 더욱 빈번히 경험하는 상황에서 기후변화에 대한 대처는 전 세계가 안고 있는 문제이다. 탄소배출에 따른 지구온난화의 문제가 앞으로 30년 안에는 해결이 필요한 문제라면 한국 사회도 그와 같은 장기적 관점에서 준비하고 방안을 마련하는 것이 적절한 대응일 것이다. 이를 위해 한국 내 산업체별 탄소배출에 대한 측정과 현황에 대한 과학적인 자료의 축적과 조사가 선행될 필요가 있다. 그리고 그러한 과학적 조사가 가능하도록 관련 기술에 대한 지원이 시급할 것으로 생각된다. 이와 같은 기술력 확보와 자료조사와 같은 기초적인 준비가 향후 유럽연합이 어떤 방식의 CBAM 수립하더라도 한국 사회가 그에 대해 유연하게 대처할 수 있는 밑거름이 될 것이다.

둘째, 장기적인 기후변화 대처 계획 속에서 일시적으로 변화하는 유럽연합의 입장에 지속적으로 꾸준한 관심을 기울여야 할 것 같다. 유럽연합의 복잡한 정책결정 과정은 사소한 맥락적 요인도 큰 영향력을 발휘할 수 있는 여지를 지닌다. 현재 러시아와 우크라이나 간 전쟁이 그러한 효과를 보여준다고 할 수 있다. 일시적인 국면에서 발생하는 유럽연합의 입장 변화가 근본적인 변화가 아니라는 인식이 없이는 CBAM 수립을 두고 현재 목격되는 교착상황이 오래 지속될 것이라는 허망한 기대로 이어질 수 있다. 유럽연합이 EU ETS 제도를 국제적으로 보급하기 위한 노력이나 기후변화에 대처하려는 노력을 완화하고 있다는 뚜렷

한 변화가 관찰되지 않는 상황에서 유럽연합이 CBAM 수립을 위한 노력을 중도에서 유야 무야할 것으로 보이지는 않는다. 오히려 시기적, 맥락적 요인이 유럽연합의 CBAM 수립의 방향에 미치는 영향력을 면밀히 검토하고 예의주시하는 것이 더욱 요구되는 시점이라고 할 수 있다. 한국 사회가 이와 같이 엄중한 관심을 지속적으로 기울이는 것이 신속하고 효율적인 대응을 위한 첫 걸음일 수 있다.



유럽연합 CBAM  
도입 현황과  
전망


ISSUE  
PAPER

2022-02호

## 참고문헌

- 한정훈. 2021. “유럽연합의 탄소국경조정제도 도입 논의와 유럽의회 내 정치적 갈등” 『유럽연구』 제39권 4호, 347-380.
- Droege, S., and C. Fischer. 2020. “Pricing Carbon at the Border: Key Questions for the EU” ifo DICE Report.
- Keman, H. 1994. “The Search for the Centre: Pivot Parties in West European Party Systems,” *West European politics*, 17: 124-148.
- Krehbiel, K. 1998. *Pivotal Politics: A Theory of U.S. Lawmaking* Chicago: University of Chicago Press,
- Naegele, H., and A. Zaklan. 2019. “Does the EU ETS Cause Carbon Leakage in European Manufacturing?” *Journal of Environmental Economics and Management* 93:125-147.





유럽연합 CBAM  
도입 현황과  
전망

ISSUE  
PAPER

2022-02호



## 유럽연합 CBAM 도입 현황과 전망

### 한정훈

서울대학교 정치학 학사  
서울대학교 정치학 석사  
University of Rochester, 정치학 박사  
(현) 서울대학교 국제대학원 교수

[연구실적 및 논문]

- Han, Jeong Hun. 2020. "How Does Party Organization Develop in New Democracies: Evidence from South Korea, 1992–2016," Contemporary Politics (forthcoming)
- Han, Jeong Hun. 2020. "Media Bias Toward LDP in Japan: An Application of Sentiment Analysis," Korean Social Science Journal 47(1):53–67
- Han, JeongHun. 2020. 2019년 유럽의회 선거에서 녹색당의 성패와 선거의 범유럽화: 스웨덴과 핀란드 사례 비교 (Green Party Support and Europeanization in 2019 European Parliament Elections: A Comparison between Cases of Sweden and Finland)," Journal of Contemporary European Studies 38(2):29–58.





기후변화법제  
이슈페이퍼

## 유럽연합 CBAM 도입 현황과 전망



주소 30147 세종특별자치시 국책연구원로 15(반곡동, 한국법제연구원)

TEL (044) 861-0300 FAX (044) 868-9913



ISBN 979-11-92325-40-8



95360 >



9 791192 325408