기 후 변 화 법 제

ISSUE PAPER

유럽연합 탄소국경조정제도(CBAM) 최종안의 이해

한정훈
(서울대학교 국제대학원)

기후변화법제
이 슈 페 이 퍼
2023-3호

한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

기후변화법제 연구 23-16-③

발행일 2023년 8월 31일
발행인 한영수
발행처 한국법제연구원

주소 30147 세종특별자치시 국책연구원로 15
(반곡동, 한국법제연구원)
TEL (044) 861-0300
FAX (044) 868-9913
등록번호 1981. 8. 11. 제2014-000009호
ISBN 979-11-92875-80-4(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.

기 후 변 화 법 제

ISSUE PAPER

2023-3호

C / O / N / T / E / N / T / S

유럽연합 탄소국경조정제도(CBAM) 최종안의 이해

한정훈
(서울대학교 국제대학원)

Ⅰ. 서론 6

Ⅱ. 유럽연합의 법률체계 및 일반입법절차 12
1. 유럽연합의 법률체계 12
2. 유럽연합의 일반입법절차(ordinary legislative procedure) 14

Ⅲ. 절차적 측면의 CBAM 규정안의 특징 22

Ⅳ. 내용적 측면의 CBAM 규정안의 특징 28

V. 유럽연합의 CBAM 규정안과 한국 36

참고문헌 38

본 연구는 2023년 4월 최종 통과된 유럽연합의 탄소국경조정제도 규정안(regulation)을 자세히 검토하는 것을 목적으로 한다. 이는 탄소국경조정제도의 수립이 WTO 규정 합치성, EU ETS와의 관계, 적용대상품목 및 최빈개도국 관련 이슈 등 다양한 주제를 포괄하면서 논의가 복잡해지고 이해가 어려운 부분이 많았던 한계를 해소하려는 것이다. 더구나 최근 유럽연합이 법안을 만드는 과정에서 발전시키고 있는 몇 가지 특징을 분석함으로써 유럽연합 법률체계에 대한 기본적 이해의 부족에서 파생되는 탄소국경조정제도에 대한 인식의 한계를 개선하고자 한다.

기 후 변 화 법 제

ISSUE PAPER

기후변화법제 이슈페이퍼

2023-3호

Ⅰ.

서 론

Ⅰ. 서론

지난 2019년 12월 우술라 폰 레언 (Usula von Leyen) 유럽연합 집행위원장은 유럽의회 의원들 앞에서 기후변화와 환경 악화에 대처하기 위해 2050년까지 '기후중립(climate neutral)'을 달성하겠다는 '유럽그린딜(European Green Deal)'을 발표하였다. 1년 7개월 넘는 시간을 거쳐 준비된 유럽그린딜의 구체적인 실행방안들은 2021년 7월 14일 '55에 맞춘(fit for 55)'이라고 불리며 여러 법안을 묶은 패키지(package) 발의안(legislative proposals)에 담겼다. 특히 패키지에 포함된 법안 가운데 탄소국경조정제도 수립을 위한 규정안(regulation on establishing the Carbon Border Adjustment Mechanism, 이하 CBAM 규정안)은 유럽그린딜 실현을 위한 주요 법안으로 간주된다[1]. CBAM 규정안은 과다한 탄소를 배출하면서 생산되는 상품의 가격에 배출된 탄소 가격을 반영하려는 것으로 발의안이 만들어지는 과정에서부터 다양한 이해집단의 관심을 끌었다. 해당 규정안이 철강과 시멘트 등 일부 유럽연합 수출산업에 부정적 영향을 끼칠 것이라는 우려로 인해 한국사회도 예외는 아니었다. 2년 가까운 법안 심의과정이 이루어지며 CBAM 규정안에 대한 열기는 많이 수그러들었지만, 법안의 중요성과 효과를 고려할 때 CBAM 규정안의 최종 내용의 특성과 그동안 제기되었던 우려를 해소한 방식 등을 검토해볼 필요성은 높을 것 같다.

본 연구는 유럽연합의 탄소배출 절감을 위한 핵심적 조치가 될 것으로 보이는 CBAM 규정안에 대한 이해를 심화하기 위해 다음과 같은 두 가지 측면을 자세히 검토하고자 한다. 첫째, 절차적 측면에서 CBAM 규정안 입안 과정의 특징을 검토한다. CBAM 규정안이 채택되는

1] CBAM 규정안이 유럽그린딜의 주요 조처 가운데 하나라는 주장은 다음의 웹 문서를 참고할 것. \https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/package-fit-for-55/file-carbon-border-adjustment-mechanism (검색일시: 2021년 8월1일)

절차적 특징이 중요한 이유는 지역통합 정치체제적 특징으로 인해 유럽연합의 법률체계가 일반인들에게는 상대적으로 생소하며, 그로 인해 유럽연합의 법률체계 내에서 규정안이 차지하는 위치 등에 관한 부족한 이해를 해소할 필요성 때문이다. 또한 유럽연합은 규정안을 포함한 여러 입법안을 일반입법절차(ordinary legislative procedure)라는 정책결정절차를 이용하여 심의, 채택하기 때문에 CBAM 규정안을 깊이 이해하기 위해서는 유럽연합이 일반입법절차를 활용하는 방식 등을 이해할 필요성이 높다. 특히 CBAM 규정안과 관련해서는 최근 중요성이 강화되고 있는 위임법과 실행법의 역할 및 3자회담의 효용성에 주목할 것이다.

둘째, 내용적 측면에서 CBAM 규정안의 주요 변화를 검토한다. CBAM 규정안의 입법과정은 집행위원회가 발의안을 제출하기 이전 시점부터 다양한 이해관계자의 의견이 제시되었고 법안의 심의과정에도 직간접적인 영향을 준 것을 특징으로 한다. 예를 들어, 유럽의회는 집행위원회가 발의안을 마련하기 전인 2021년 3월, 이미 'WTO 규정에 합치하는 CBAM을 위하여(Toward a WTO-compatible CBAM)'라는 결의안(resolution)을 채택했었다[2]. 각료이사회 역시 일반적으로 유럽의회가 수정안을 채택한 이후 해당안을 가지고 독회를 시작하는 관행과 달리 유럽의회의 수정안이 결정되기 이전인 2022년 3월 이미 '일반입장(general approach)'이라는 정치적 합의(political agreement)를 통해 회원국의 선호를 분명히 하였다. 또한 2023년 4월 채택된 최종안은 2022년 7월부터 이루어진 집행위원회, 유럽의회, 각료이사회 간 '3자회담(trilogue)'이라는 비공식회담을 통한 합의의 결과였다. 따라서 최종적으로 채택된 CBAM 규정안은 최초 발의안으로부터 상당한 내용적 수정이 이루어졌을 뿐 아니라, 심의과정에서 제시된 다양한 입장으로 인해 때때로 혼란을 야기하는 부분도 존재한다. 본 연구는 이러한 특징을 고려하여 CBAM 규정안의 채택과정에서 중요 이슈였던 다음과 같은 세 가지 내용적 측면에 초점을 맞추고자 한다: 1) WTO 규정 합치성, 2) CBAM 적용대상 3) CBAM 거버넌스와 최빈개도국 관련 이슈.

CBAM 규정안이 채택되는 과정의 절차적 측면과 내용적 변화에 대한 이해를 심화하기 위한 본 연구의 목적을 달성하기 위해 주로 활용될 일차 자료는 다음과 같다: 2023년 5월 16일 유럽연합의 공식저널(ofiicial journal)에 게재된 CBAM 규정안[3], 2022년 12월 3자 회담 이후 유럽의회가 발표한 잠정 합의안

2] 유럽연합의 결의안(resolution)은 비입법안에 속하며, 법적 구속력이 없으나 각 정치기구들이 자신의 정책적 입장을 표명하거나 다른 정치기구들과 소통하기 위해 주로 활용한다. 크레펠과 웹(Kreppel and Webb 2019)의 연구에 따르면 유럽의회의 결의안은 효과적인 의제설정(agenda-setting) 기능을 수행한다.

3] 본 연구에 활용한 CBAM 규정안의 공식문서번호는 'PE/7/2023/REV/1'이고 공식저널의 게재호수 및 연도는 'OJ L 130, 16.5.2023'이다.

(provisional agreement)[4], 2022년 10월 각 료이사회에서 3자회담을 위해 준비한 세 기구의 입장문[5]. 이외에도 유럽연합의 법률체계와 일반입법절차에 관한 소개 등과 관련하여 유럽연합 정치기구들에서 출판한 다양한 일차 자료를 활용할 예정이다. 그러면 아래에서는 유럽연합의 법률체계 및 일반입법절차에 대한 간략한 소개에서 시작하여 CBAM 규정안의 심의 과정, 그리고 그 내용적 변화를 순차적으로 검토하도록 하겠다. 이후 CBAM 규정안의 최종 채택으로 인해 한국 사회가 시급히 검토할 사안들을 제안함으로써 결론에 대신하고자 한다.

4] 본 연구에 활용한 잠정 합의안의 공식문서번호는 'PE742.452v01-00'이다.

5] 본 연구에 활용한 3자회담을 위한 세 기구의 입장을 정리한 공식문서번호는 'ST-13063-2022-INIT'이다.

기 후 변 화 법 제

ISSUE PAPER

2023-3호

기 후 변 화 법 제

ISSUE PAPER

기후변화법제 이슈페이퍼

2023-3호

Ⅱ.

유럽연합의 법률체계 및 일반입법절차

Ⅱ.
유럽연합의 법률체계 및 일반입법절차

CBAM 규정안에 대한 이해는 우선 규정안(regulation)이라는 것이 유럽연합의 법률체계에서 차지하는 위상 및 규정안의 입안 절차에 대한 기본적인 지식을 요구한다. 여기서는 이러한 유럽연합 법률체계의 일반적 특징과 함께 CBAM 규정안이 다루어졌던 일반입법절차(ordinary legislative procedure)라는 유럽연합의 정책결정절차의 특징을 살펴본다.

1.
유럽연합의 법률체계

유럽연합은 유럽연합 수준, 회원국 수준, 지역 수준 등 다양한 정치적 단위(unit)가 다층적 거버넌스(multi-level governance)를 구성하고 있다(Marks 1993)는 점에서 법률체계 역시 국가 단위의 정치체제가 지닌 법률체계와 차이가 있다. 유럽연합 법률체계의 최상위는 제1차 법원의 지위를 지닌 유럽연합의 주요 두 조약(treaty)이 차지한다. 하나는 유럽연합의 기능에 관한 조약(Treaty on the functioning of the EU, 이하 TFEU)이다. 이는 1957년 유럽경제공동체(European Economic Community)를 창설한 로마조약(Rome Treaty)에 기원을 둔다. 1992년 마스트리히트 조약(Maastricht Treaty)은 로마조약에서 수립한 유럽경제공동체 수립을 위한 조약(Treaty establishing the European Economic Community)을 유럽공동체 수립을 위한 조약(Treaty establishing the European Community)로 변경하였으며, 2007년 리스본 조약은 이를 현재와 같은 유럽연합의 기능에 관한 조약으로 발전시켰다. 다른 하나의 조약은 유럽연합에 관한 조약(Treaty on European Union, 이하 TEU)이다. 이는 1992년 마스트리히트 조약을 통해 최초로 창설된 조약이기 때문에 때때로 마스트리히트 조약과 동일하게 취급된다. 유럽연합(European Union)이라는 명칭이 이 조약을 통해 최초로 명시되었기 때문에 여기에는 유럽연합의 목적과 주요 정치 기구의 운영에 관한 일반원리(general principles) 및 대외, 안보 정책에 관한 규칙들이 포함된다.

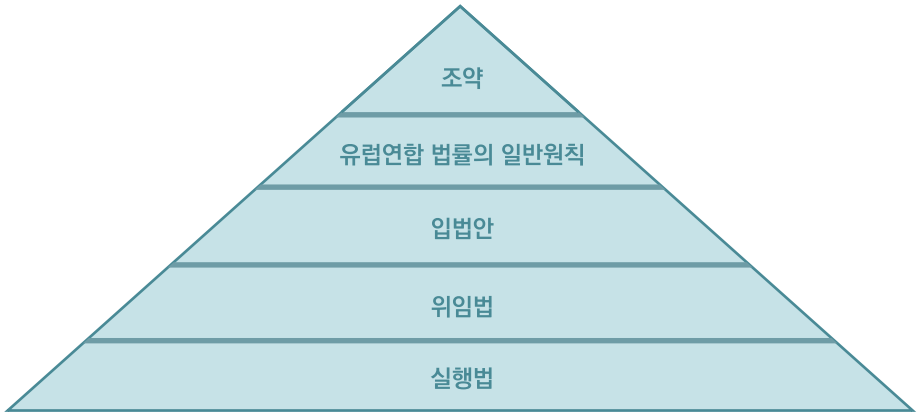
법률의 위계구조 상 유럽연합의 주요 두 조약 바로 아래는 이들과 유사한 법적 지위를 지닌 인권규정 및 유럽연합 법률의 일반원칙인 기본권이 차지한다. 유럽연합에 관한 조약(TEU) 제6조는 2007년 채택된 유럽연합 기본권 헌장(the Charter of Fundamental Rights of the European Union)에 제시된 권리(rights), 자유(freedoms), 원칙(principles)이 유럽연합 조약과 동등한 법적 지위를 지닌다고 명시한다. 또한 같은 조 제3항에는 '인권과 기본권에 관한 유럽협약(European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms)'이 보장하는 기본권(fundamental rights)을 유럽연합 법률의 일반원칙으로 삼고 있다.

유럽연합의 제2차 법원이라고 할 수 있는 입법안(legislative acts)은 법률의 위계구조 상 유럽연합 법률의 일반원칙 아래에 위치한다. 입법안은 유럽연합 조약에서 규정하고 있는 일반입법절차 또는 특별입법절차에 따라 심의, 채택되는 법안을 의미한다(TFEU 제289조 제3항). 유럽연합의 권한 행사는 규정안(regulations), 지침안(directives), 결정안(decisions), 권고안(recommendations), 및 의견안(opinions)을 채택하면서 이루어질 수 있다(TFEU 제288조). 다만, 이 가운데 규정안, 지침안, 결정안만이 입법안에 해당하고, 권고안과 의견안은 조약이 규정하는 입법절차에 따라 채택되는 것이 아니라는 점에서 비입법안의 일종이라고 할 수 있다.

'CBAM 규정안'은 명칭에서도 알 수 있듯이 입법안에 포함되는 규정안의 하나이다. 규정안은 일반적으로 적용되는(have general application) 입법안으로, 그 자체적으로(in its entirety) 그리고 직접적으로(directly) 모든 회원국에 구속력을 지닌다(TFEU 제288조). 규정안은 또한 지침안 및 결정안과 더불어 일반적으로 집행위원회가 발의하고 유럽의회와 각료이사회가 공동입법자(co-equal legislator)가 되는 일반일법절차(ordinary legisaltive procedure)에 따라 심의, 채택되며(TFEU 제289조 제1항), 조약이 규정하고 있는 특별한 경우에만 특별입법절차(special legislative procedure)를 통해 심의, 채택된다(TFEU 제289조제2항).

유럽연합 법률체계 상 제2차 법원에 속하는 입법안 아래는 비입법안(non-legislative acts)에 속하는 위임법(delegated acts)과 실행법(implementing acts)이 위치한다. 위임법과 실행법은 비입법안이기 때문에 유럽연합 조약에 규정된 일반입법절차나 특별일법절차를 활용하지 않는다. 유럽연합 기능에 관한 조약(TFEU) 제290조와 제291조는 각각 위임법과 실행법이 만들어지는 과정을 규정하고 있다. 이에 따르면 두 법률의 공통점은 제2차 법원을 통해 유럽의회와 각료이사회가 명시적으로 집행위원회에 위임법과 실행법을 만들 수 있는 권한을 부여한다는 점이다. 위임법과 실행법은 입법안이 아니라는 점에서 중요성이 떨어지지만, 최근에는 이미 채택된 규정안, 지침안의 일부 내용을 집행위원회가 위임법을 통해 변경하면서 위임법의 역할에 대한 새로운 인식이 발전하고 있다. 〈그림1〉은 이와 같은 유럽연합 법률체계의 위계구조를 요약적으로 묘사한다.

〈그림 1〉 유럽연합 법률체계



자료원: 유럽의회연구서비스(European Parliament Research Service, EPRS) 보고서 2021.

2. 유럽연합의 일반입법절차 (ordinary legislative procedure)

유럽연합의 제2차 법원인 입법안을 채택하는 입법절차로는 유럽연합운영에 관한 조약(TFEU) 제2장에 일반입법절차(ordinary legislative procedure)와 특별입법절차(special legislative procedure)가 규정되어 있다. CBAM 규정안(regulation)은 일반입법절차를 통해 채택된 법안으로 일반입법절차는 현재 유럽연합에서 법안을 만드는 가장 표준적인 절차이다. 일반입법절차는 각료이사회를 중심으로 회원국 간 합의의 성격이 강한 유럽연합의 입법과정으로부터 유럽의회의 입법권한을 강화한 제도이다. 역사적으로 유럽연합 기구 가운데 유일하게 직접선거를 통해 선출되는 유럽의회의 입법권한을 강화하기 위한 노력은 1952년 유럽의회의 기원인 공동회의(Common Assembly)가 만들어지면서부터 시작되었다(Guerrieri 2008). 1979년 유럽의회 선거를 직접선거로 바꾼 제도개혁은 이러한 노력의 전환점이었다고 할 수 있다. 이후, 1989년 단일유럽협약(Single European Act)은 협력절차(cooperation procedure)라는 새로운 정책결정절차를 창설함으로써 이러한 전환을 구체화하였다. 1992년 마스트리히트 조약은 이를 더욱 심화한 것으로 평가받는다. 마스트리히트 조약은 협력절차가 유럽의회의 권한을 제한적으로 확대하는 수준에 그쳤다는 논쟁(Crombez 1996)을 불식시킬 공동결정절차(co-decision procedure)라는 또 하나의 새로운 정책결정절차를 창설한 것이다. 체벨리스와 모제르(Tsebelis and Moser 2000)

는 이러한 공동결정절차의 수립이 유럽연합 정책 결정과정에서 민주적 결핍(democratic deficit)이라는 문제를 해소하고, 그동안 각료이사회를 중심으로 이루어지던 유럽연합의 정책 결정에 시민들의 직접 투표를 통해 선출되는 유럽의회의 간섭과 관여를 강화한 것이라고 평가한다. 현재의 일반입법절차는 리스본 조약이 공동결정절차라는 명칭을 변경한 것이다. 리스본 조약은 명칭변경 이외에 일반입법절차를 통해 결정되어야 할 정책 영역을 확대함으로써 입법과 예산의 영역에서 유럽의회가 각료이사회와 동등한 권한을 지닌 기구로 규정한다(TEU 제14조).

일반입법절차의 운영은 유럽연합 기능에 관한 조약(TFEU) 제294조에 구체적으로 규정되어 있다. 특히 주목해야할 부분은 일반입법절차에서 법안의 유일한 발의자는 집행위원회이며, 유럽의회와 각료이사회는 집행위원회가 발의한 법안의 심의를 통해 동일한 텍스트(common text)에 동의함으로써 채택한다는 것이다. 이를 위해 유럽의회와 각료이사회는 집행위원회가 발의안을 전달한 이후 각각 세 차례의 독회(reading) 과정을 거칠 수 있다. 각 독회 단계에서 유럽의회와 각료이사회는 동일한 텍스트에 합의할 기회가 주어지고, 합의가 이루어지지 않은 경우 다음 독회 단계로 넘어간다. 특히 제3차 독회 이전에는 각료이사회와 유럽의회 동수의 대표로 이루어진 조정위원회(conciliation committee)라는 것을 열고 기구 간 합의안을 마련하며, 제3차 독회는 이러한 기구 대표들 간 합의안에 대해 최종적으로 승인할 지의 여부를 결정하는 단계이다.

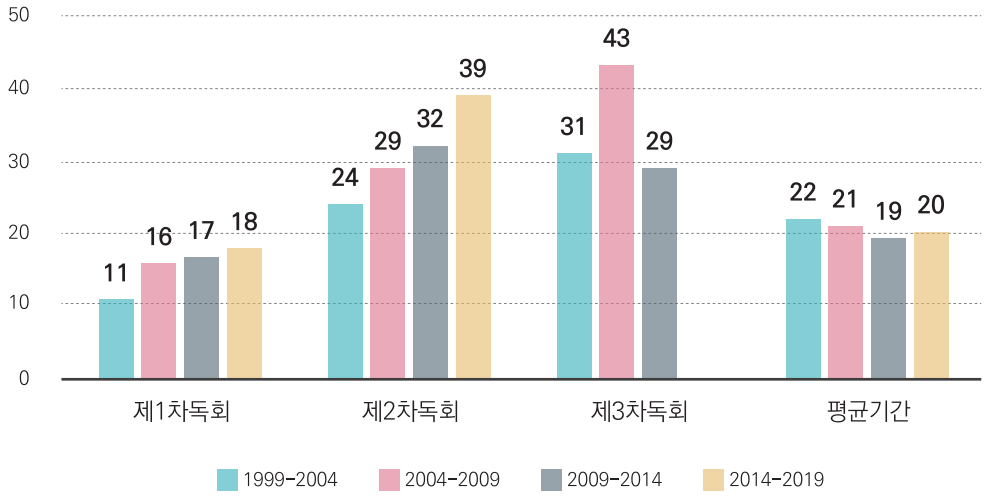
최근 일반입법절차에 따른 유럽연합의 입법과정은 다음과 같은 세 가지 중요한 변화를 수반하고 있는 특징을 보인다. 첫째, 유럽의회와 각료이사회는 각각 세 차례의 독회 과정을 가질 수 있으나 최근의 입법경향은 2차 독회나 3차 독회까지 진행하지 않고 1차 독회 또는 2차 독회 초기에 법안을 결정한다는 것이다. 유럽의회가 2020년 발행한 일반입법절차의 소개서에 따르면[6], 1999년부터 2004년까지 제5기 유럽의회 회기에는 일반입법절차를 활용한 입법안의 단지 53%만이 제1차 독회 또는 제2차 독회 초기에 결정되었으나 2014년부터 2019년 제8기 유럽의회 회기에는 99%의 법안이 늦어도 제2차 독회 초기에는 결정되는 것으로 나타난다. 또한 아직 제9기 유럽의회 회기가 끝나지 않아 자료가 종합되지 않았으나 제8기와 유사한 특징이 유지되고 있는 것으로 알려졌다(Hix and Høyland 2022).

이러한 변화를 개별법안에 대한 심의 기간이라는 측면에서 재구성하면 〈그림2〉와 같다. 〈그림2〉는 1999년부터 2019년까지 4개의 회기에 걸쳐 각 독회 단계에서 최종결정된 개별법안의 심의에 걸린 평균 소요시간을 보여준다. 먼저 제5기 유럽의회인 1999년부터 2004년 회기를 보면, 제1차 독회로 결정되는 법안

6] EP Leiglslative Affairs Unit (2020)

들의 심의 기간은 평균 11개월로 매우 짧다. 그러나 제2차 독회, 제3차 독회로 이어지는 법안들은 24개월, 31개월이 평균적으로 소요되고, 이렇게 제2차, 제3차 독회로 이어지는 법안의 수 역시 상대적으로 많았다. 그 결과 제5기 유럽의회는 일반입법절차를 통해 최종결정이 이루어지는데 걸린 평균 소요시간은 22개월로 가장 높다. 이와 대조적으로 제8기 유럽의회인 2014년부터 2019년의 시점을 살펴보면, 제1차 독회의 평균 소요시간은 18개월로 개별 법안에 대한 제1차 독회의 소요시간은 과거에 비해 늘었다. 또한 제2차 독회를 거친 법안의 평균 소요시간은 39개월로 다른 회기에 비해 매우 장기간의 시간이 소요되었음을 알 수 있다. 일반입법절차의 제2차 독회에서 유럽의회와 각료이사회는 각각 최대 3개월의 심의 기간만을 갖는 시간적 제약이 있다는 점을 고려하면(TFEU 제294조 제7항과 제8항), 이러한 결과는 제2차 독회 이후 최종 결정된 법안들은 제1차 독회에서 매우 오랜 시간의 심의를 거친 이후 제2차 독회로 이전되었다는 것을 짐작할 수 있다. 다시 말해 제8기 유럽의회는 제5기 유럽의회와 비교할 때, 조정위원회나 제3차 독회까지 가는 법안이 희소하며, 심의 기간이 제한된 제2차 독회로 넘어가기 전인 제1차 독회에서 상대적으로 오랜 심의기간을 거치는 것이다. 그러나 제8기 유럽의회에서 일반입법절차를 통해 최종 결정된 법안의 평균 심의기간이 20개월로 제5기 유럽의회보다 짧다는 사실은 이렇게 제2차 독회로 넘어가는 법안의 수 자체는 많지 않다는 것을 의미한다.

〈그림 2〉 일반입법절차의 평균 소요시간, 개월



출처: EP Legislative Affairs Unit(2020) p.51의 표를 재구성

둘째, 유럽연합 일반입법절차가 보여주는 두 번째 최근 경향은 집행위원회, 유럽의회, 각료이사회 간 비공식적 회합인 3자회담(trilogue)이 최종결정안 도출을 위해 중요한 기제로 활

용된다는 점이다. 3자회담은 조약에 공식적으로 규정된 절차는 아니다. 3자회담은 2007년 집행위원회, 유럽의회, 각료이사회 간 공동결정절차의 실질적인 운영에 관한 공동 합의문(joint declaration on practical arrangements for the codecision procedure)[7]의 일반원칙(general principle) 제7항에서 '3자 간의 회합(tripartite meeting)'을 규정하면서 활용되었다. 일부 학자들은 이러한 비공식적 회담이 발전하게 된 계기를 업무량을 줄이기 위한 각료이사회의 필요에서 찾는다(De Ruiter and Neuhold, 2012: 537). 현실적으로도 정치적 합의가 어려운 사안을 대상으로 제한적으로 활용되던 3자회담은 최근 매우 빠른 속도로 표준적인 운영과정으로 자리잡고 있다(Brandsma 2015; De Ruiter and Neuhold 2012; Farrell and Héritier 2004). 한 연구에 따르면 3자회담은 최근 하나의 법안이 통과되는 과정에서 평균 3.5회 정도 개최되는 것으로 알려졌다(Cabral 2020, 167).

구체적으로 3자 회담의 일반적인 구성을 위해 집행위원회는 각 부처(Directorate-General) 내 국장(head of unit)이나 단장(director)을 파견하며, 최종회담(concluding trilogue)일 경우에는 집행위원(commissioner)을 파견한다. 유럽의회는 법안 관련 책임위원회(responsible committee)의 위원장 또는 부위원장과 법안보고자(rapporteur), 정치집단(political group)이 임명한 예비법안보고자(shadow rapporteur) 및 일부 보좌진(staff)을 참석시킨다. 마지막으로 각료이사회는 회담 초반에는 실무자집단(Working Party)을 지휘하는 공무원대표가 그리고 회담 후반에는 유럽연합 상주대표위원회(COREPER) 의장을 파견한다. 이와 같은 각 기구의 대표는 3자회담을 통해 자신이 속한 기구의 입장을 소개하고, 논쟁에 참여함으로써 최종적 합의를 이끈다. 3자회담을 통해 이루어진 합의는 잠정적 성격을 지니며, 유럽의회와 각료이사회 각각이 내부 규칙에 따라 승인함으로써 실질적 합의에 이른다. 3자회담은 비공식적으로 이루어진다는 점에서 회담 내용이 공개되지는 않는다. 3자회담의 내용 가운데 대중이 알 수 있는 부분은 3자회담의 준비 과정에서 공개되는 세 기구의 입장을 정리한 문건과 3자회담 이후 세 기구의 입장이 최종적으로 조율된 결과다.

최근 이와 같은 유럽연합의 일반입법절차에서 3자회담을 효과적으로 활용하는 경향이 강화되면서 정책결정의 투명성을 저해한다는 비판이 강하다. 브란스마와 메이어(Brandsma and Meijer 2022)는 3자회담으로 인한 정책결정의 투명성이 약화되는 것과 정책결정이 신속하게 이루어지는 효율성이 증가하는 것과는 밀접한 연관성이 없다는 점을 244개 법안의 결정과정을 분석함으로써 증명하였다. 또한 파렐과 해리티어는 3자회담이 중요해지면서 유럽의회 내에서 개별 의원들보다는 법안보고자(rapporteur)의 영향력이 증가하여 유

7] 해당 문서의 공식문서번호는 '2007/C145/02'이다.

럽의회 내 힘의균형에 변화를 가져올 것이라는 우려를 표명하고 있다(Farrell and Heritier, 2004).

셋째, 유럽연합의 일반입법절차 운영에서 관찰되는 세 번째 특징은 규정안, 지침안 등 입법안이 규정한 위임권한에 따라 집행위원회가 만드는 비입법안인 위임법과 실행법의 중요성이 커지고 있다는 점이다. 이는 특히 최근 집행위원회가 위임법(delegated act)을 마련하는 과정에서 유럽연합 법안의 공동결정자인 유럽의회와 각료이사회가 포함하지 않았던 원자력과 천연가스 생산 활동을 소위 유럽연합 텍소노미(EU taxonomy)에 포함한 사례를 통해 부각되었다. 특정 경제활동이 유럽연합의 텍소노미 규정안의 적용받을 것인지 여부는 유럽연합 텍소노미 규정안의 매우 중요한 내용적 측면이다. 그런데 집행위원회의 위임법이 이러한 내용을 수정하면서, 입법안인 유럽연합 텍소노미 규정안의 내용이 과연 규정안에서 위임한 권한에 따라 집행위원회가 만든 위임법에 의해 수정될 수 있는 것인지, 그리고 집행위원회가 위임법을 만드는 경우에도 '더 나은 입법을 위한 기구 간 합의(Interinstitutional agreement on better law-making)'와 같은 절차를 준수해야하는지 등에 관한 논쟁이 촉발되었다. 심지어 오스트리아 정부는 해당 사안에 대해 집행위원회를 상대로 유럽사법재판소(European Court of Justice)에 소송을 제기한 상태이다.

이러한 변화를 통해 최근 논의는 유럽의회와 각료이사회가 집행위원회에게 위임법과 실행법을 채택하도록 권한을 위임하는 이유가 무엇인지(Fracnchino 2002), 유럽의회와 각료이사회가 위임한 권한을 집행위원회가 실현하는 과정을 효과적으로 통제할 수 있는지에 초점이 맞춰지고 있다(Blom-Hansen 2013). 특히 메이존(Majone 2001)은 권한 위임의 유인을 두 가지 측면에서 찾고 있다. 하나는 위임하는 기관의 업무량 감축 및 피위임 기관의 전문성을 활용하기 위한 효율성(efficiency)의 측면이며, 다른 하나는 정책의 변경을 어렵게 하고 현상유지(status quo)를 유리하게 하는 유럽의회와 각료이사회 내 결정규칙의 엄격함 또는 맥락적 상황 등을 벗어나 집행위원회를 통해 대안적 정책을 실현할 것이라는 신뢰성(reliability)이다. 이와 같은 위임의 유인 및 결과에 대한 분석은 본 연구의 범위를 넘어서지만, 적어도 최근 유럽연합의 입법과정에서 이와 같이 중요성이 강화되는 위임법과 실행법의 활용이 CBAM 규정안의 입법과정에서는 어떻게 이루어졌는지를 필요성은 높은 것으로 보인다.

기 후 변 화 법 제

ISSUE PAPER

2023-3호

기 후 변 화 법 제

ISSUE PAPER

기후변화법제 이슈페이퍼

2023-3호

Ⅲ.

절차적 측면의
CBAM 규정안의 특징

Ⅲ.
절차적 측면의 CBAM 규정안의 특징

CBAM 규정안은 유럽연합의 법률체계 내에서 제2차 법원인 입법안의 일종이다. 최종 통과된 규정안은 유럽연합의 공식저널(official journal)에 게재된 5월 16일부터 모든 회원국에게 직접적인 효력을 지닌다. 유럽연합의 또 다른 주요 2차 법원인 지침안과 달리 회원국의 국내법적인 수용 절차가 필요하지 않고 규정안 그 자체만으로 모든 회원국에서 법적 구속력을 지닌다. CBAM 규정안이 '55에 맞춰'라는 패키지로 이루어진 발의안 가운데 하나였다고 해서 CBAM 규정안과 같이 패키지에 포함된 모든 발의안이 최종 통과되었거나 효력을 발휘한 것은 아니다. 집행위원회에 따르면, '55에 맞춰'라는 패키지로 이루어진 발의안 13개 가운데 CBAM 규정안은 발의안이 최종적으로 채택되고 효력이 발휘된 7개 발의안 가운데 하나이며, 나머지 6개 가운데 3개 발의안 역시 이미 채택되었으며 유럽연합의 공식저널에 게재되어 발효하는 단계만 남겨두고 있고, 마지막 3개 발의안만이 잠정적인 합의가 이루어졌거나 협상이 진행되고 있다[8].

CBAM 규정안은 일반입법절차를 통해 심의, 채택되었다. 앞에서도 말했듯이 '더 나은 입법을 위한 기구 간 합의'에 따라 집행위원회는 CBAM 규정안의 발의안을 마련하기 이전 단계에서 1년 7개월에 걸쳐 다양한 의견을 수렴하였다. 또한 CBAM 규정안의 채택은 2021년 7월 집행위원회가 발의안을 제출한 시점부터 2023년 4월 최종 통과된 시점까지 대략 21개월이 소요되었다. 21개월여에 걸친 제1차 독회과정을 거쳐 최종 채택됨을 고려하면, 제8기 유럽의회에서 일반입법절차를 통해 채택된 법안들의 소요기간이었던 18개월보다 3개월 정

8] 이에 대한 집행위원회의 보고 내용은 다음의 웹페이지를 참고할 것. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/delivering-european-green-deal/fit-55-delivering-proposals_en#:~:text=Under%20the%20European%20Climate%20Law,cost%2Deffective%20and%20competitive%20way. (검색일시: 2023년 8월15일)

도 더 심의기간이 길었다.

CBAM 규정안의 채택과정에 관한 위와 같은 전체적인 조망을 넘어 좀 더 구체적인 특징을 살펴보면 다음과 같은 점들이 발견된다. 우선, CBAM이 매우 복잡한 성격을 지닌 사안임에도 불구하고 유럽연합의 제 정치기구들은 CBAM 수립에 대해 전반적인 동의의 수준은 높았다고 할 수 있다. CBAM 논의 초반부터 환경과 산업, 국제통상 영역이 복잡하게 연결된 사안으로, 이러한 복잡한 사안이 제도화될 수 있을지에 대한 의문이 높았다. 특히 CBAM이 국제통상의 최혜국조항 등을 위반할 가능성 등은 그러한 우려를 더욱 강화한 요인이었다. 유럽연합의 주요 정치기구인 집행위원회, 유럽의회, 각료이사회는 이와 같은 CBAM 사안의 성격을 잘 이해했던 것으로 보이며, 그에 따라 다른 규정안의 결정과정과 비교할 때 추가적인 대응에 나섰던 것 같다. 집행위원회의 경우, 발의안을 준비하는 과정에서 일반 시민들의 의견을 수렴한 기초영향평가는 물론 이해당사자들의 구체적인 의견 수렴 및 전문가 의견을 검토한 영향평가를 장기간 진행했던 것을 알 수 있다. 1년 7개월이라는 발의안 준비과정이 이를 위해 소요되었던 것이다. 유럽의회의 경우, 집행위원회가 발의안을 마련하기 이전 시점에 유럽의회 내적으로 'WTO 규정에 부합하는 CBAM을 위하여(Toward a WTO-compatible EU CBAM)'라는 결의안(resolution)을 마련하였다. 유럽의회 내 환경, 공중보건, 식량안전 위원회(Committee on Environment, Public Health and Food Safety) 주도로 이루어진 이와 같은 자발적(own initiative) 결의안 채택은 발의안을 준비 중인 집행위원회와의 긴밀한 소통의 필요에 부응한 것이었다. 각료이사회 역시 CBAM 규정안에 대한 '일반입장(general approach)'을 채택한 특징이 있다. '일반입장'이란 각료이사회를 통해 유럽연합 회원국들이 만든 정치적 합의(political agreement)를 의미한다. 이는 조약에서 규정하고 있는 일반입법절차의 공식적인 심의 단계에 포함되지 않는다. 각료이사회는 일반입법절차에서 유럽의회가 제1차 독회를 통해 최종적인 입장을 결정하기 이전에 유럽의회와 소통을 위한 도구로 '일반입장'을 이용한 것이다(EP Legislative Affairs Unit 2020, 20).

절차적 측면에서 볼 때, CBAM 규정안 채택과정의 두 번째 특징은 최종적인 합의안을 도출하는 과정에서 3자회담이 매우 중요한 역할을 하였다는 점이다. CBAM 규정안 관련 3자회담은 2022년 7월 11일 시작되어 2022년 12월 12일 잠정적인 합의안을 도출할 때까지 5개월여에 걸쳐 진행되었다. 3자회담은 집행위원회의 발의안에 대해 유럽의회가 제1차 독회를 통해 수정안을 채택했음에도 불구하고, 채택된 수정안을 각료이사회로 바로 전달하지 않고 책임상임위원회를 통해 기구 간 합의과정을 거치도록 요구하면서 시작되었다. 5개월여의 3자회담이 없었다면 각료이사회의 반대로 CBAM 규정안에 대한 심의는 제1차 독회만으로 종결되지 않고 장기간의 심의과정으로 이어졌을 것을 예상할 수 있는 몇 가지 맥락적 상황들이 존재한다. 하나는 당시 유럽의회가 일반입법절차의 제1차 독회 후 채택한 수정안의 내용은 집행위원회의 발의안의 중요 내용을 수정했다는 것이다. 예를 들어, CBAM의 적

용범위, 유럽연합 탄소배출권거래제(EU Emission Trading System, 이하 EU ETS)에서의 무상할당의 폐지와 CBAM의 점진적인 시행확대, CBAM 권한의 중앙집권화, CBAM으로부터 창출되는 재원의 활용, CBAM 규정 회피나 위반에 따른 제재의 문제, CBAM 당국의 결정에 대한 항소에 관한 사항 등에서 유럽의회 수정안은 집행위원회의 발의안과 상당한 차이를 보인다. 다른 하나는 이러한 유럽의회의 수정안은 각료이사회가 2022년 3월 '일반입장'을 통해 유럽의회에게 전달한 것이 각료이사회의 선호와도 크게 부합하지도 않았다는 점이다. 이와 같이 CBAM 수립을 두고 세 기구가 지닌 차별적인 선호는 이번 CBAM 규정안의 채택과정에서 3자회담의 역할을 확인해 주는 것이다. 다만 아쉬운 점은 위에서 언급했듯이 3자회담이 비공식회담이기 때문에 실제 논의 과정은 공개되지 않는다는 것이다. 따라서 3자회담 과정에서 누가 합의를 주도하였는지, 합의가 쉽지 않았던 내용은 무엇이었는지 등에 관한 구체적인 분석을 진행하는 데는 한계가 있다.

CBAM 규정안 결정 과정의 세 번째 절차적 특징은 CBAM과 관련된 복합적인 사안을 모두 규정안을 통해 해결하지 않고 구체적인 내용적 보완 및 기술적 실행요건의 수립과 관련된 권한을 집행위원회에 상당 부분 이양했다는 점이다. 특히 집행위원회의 발의안을 수정한 유럽의회 안이나 제3자회담을 통해 마련된 최종안 모두 집행위원회의 발의안에 비해 집행위원회에게 위임법과 실행법을 채택할 수 있는 권한을 강화한 것을 알 수 있다. 집행위원회의 최초 발의안은 집행위원회에게 4개의 위임법과 10개의 실행법을 채택할 권한을 부여하고 있는 반면, 3자회담 이후 채택된 최종안은 집행위원회가 5개의 위임법과 13개의 실행법을 채택할 수 있는 권한을 위임하고 있다. 이와 같은 특징은 CBAM 규정안 채택을 용이하게 했을 수 있다. 그러나 다수의 위임법과 실행법의 채택이 예견된다는 것은 CBAM의 구체적인 운영은 여전히 명확하지 않은 부분이 많다는 점을 의미한다. 예를 들어, CBAM 규정안이 관할하는 상품을 유럽연합에 수출하는 한국 산업체가 탄소배출량을 계산하지 못하거나, 유럽연합이 신뢰할만한 정보로 받아들이지 않는 경우 구체적으로 어느 정도의 손해를 입게 되는지를 계산할 방안은 아직 마련되지 않았다. 따라서 CBAM 규정안이 최종 채택된 현 시점에서 역시 여전히 CBAM 규정안과 관련된 위임법과 실행법이 어떤 내용으로 채택될 것인지에 대한 지속적인 관심이 요구된다.

기 후 변 화 법 제

ISSUE PAPER

2023-3호

기 후 변 화 법 제

ISSUE PAPER

기후변화법제 이슈페이퍼

2023-3호

Ⅳ.

내용적 측면의 CBAM 규정안의 특징

Ⅳ.
내용적 측면의 CBAM 규정안의 특징

CBAM 규정안은 21개월간의 심의과정을 거치면서 집행위원회의 발의안, 각료이사회의 일반입장, 유럽의회의 1차 수정안, 3자회담에 따른 잠정적 합의안, 그리고 최종 채택안 등 다양한 내용적 제안과 수정을 통해 채택되었다. 여기서는 CBAM 규정안과 관련하여 집행위원회의 발의안이 제출되었던 초기부터 제시되었던 세 가지 쟁점이 어떤 변화를 거쳤으며, 최종적으로 어떻게 규정안에 포함되었는지를 검토하도록 하겠다.

1) WTO 규정 합치성

유럽연합은 WTO를 중심으로 한 다자간 통상정책의 주요한 옹호자 가운데 하나였다. 따라서 CBAM 논의 초기부터 CBAM이 WTO 규칙에 부합하는 방식으로 수립되어야 한다는 주장이 제기되었다. 예를 들어, 유럽의회는 집행위원회가 발의안을 제출하기 이전에 'WTO 규칙에 부합하는 CBAM 수립을 위하여'라는 결의문을 채택하였고, 집행위원회는 발의안을 준비하면서 진행한 영향평가(impact assessment)에서 유사한 문제에 대해 이해당사자들의 의견을 수렴하였던 것이다.

CBAM 규정안의 내용이 WTO 규칙에 부합하는가의 문제는 핵심적으로 무차별의 원칙(non-preferential principle) 및 호혜성의 원칙(reciprocality)과 관련된다. 우선, 국가간 무차별의 원칙과 관련하여, 최혜국(most-favored nation) 조항으로 일컬어지는 GATT의 제1조에 따라 한 국가에게 이루어진 양해(concession)는 다른 모든 국가에게도 적용되어야 한다. CBAM 규정안이 서로 다른 국가에서 생산된 동종의 상품에 차별을 둔다면 이 규정의 위반이다. 다음으로 호혜성의 원칙과 관련하여, GATT의 제3조는 어떤 국내적 규칙(rules)도 수입품과 비교할 때 동종의 국내 상품을 보호하거나 호혜적으로 취급해서는 안된다고 규정한다. 따라서 CBAM 규정이 탄소가격을 통해 외국에서 생산된 상품에 비해 유럽연합 내에서 생산된 동종상품을 보호한다면 WTO 규정 위반이다. 이외에도 GATT XX(b)의 일반 면책(general exceptions) 조항에는 인간, 동물, 식물의 생명과 건강을 보호하기 위해 필요한 정책에 대해GATT의 적용을 예외로

하고 있다. 따라서 만일 CBAM 규정안이 이에 근거하여 정당성을 주장하고자 한다면, 그에 CBAM의 필요성을 강조할 필요가 있다.

최혜국 조항과 관련해서 유럽연합은 집행위원회의 발의안에서부터 최종안까지 일관되게 유럽연합의 역내 생산품과 수입품에 대해 동등한 가격을 부여한다는 입장이다. 특히 CBAM의 발의안과 최종안 모두 수입업자가 제출해야 하는 CBAM 증명서 수는 상품생산과정에서 내재된 총탄소배출량에 따라 계산하도록 하며, 상품 생산국에서 이미 지급된 탄소배출비용과 EU ETS를 통해 유럽연합 역내 상품생산과정에 부여된 무상할당량 등을 고려하여 제출할 증명서 수를 조정하도록 하고 있다(제6조제2항). 수입품과 수출품 모두 상품의 생산과정에 내재된 총탄소배출량이라는 동일한 기준을 활용하여 상품가격을 결정함으로써 WTO의 최혜국 조항 위반 가능성을 회피하고자 한 것이다. 그러나 특정 상품의 생산과정에서 이루어지는 탄소배출량은 저탄소 생산기술 및 탄소배출량 계산을 위한 기술 등에 따라 달라질 수 있다. 다시 말해 상품생산 과정에서 탄소배출량과 관련된 사회기반시설의 국가 간 차이가 상품가격에 반영될 수 있다는 점에서 여전히 논쟁은 남아있다.

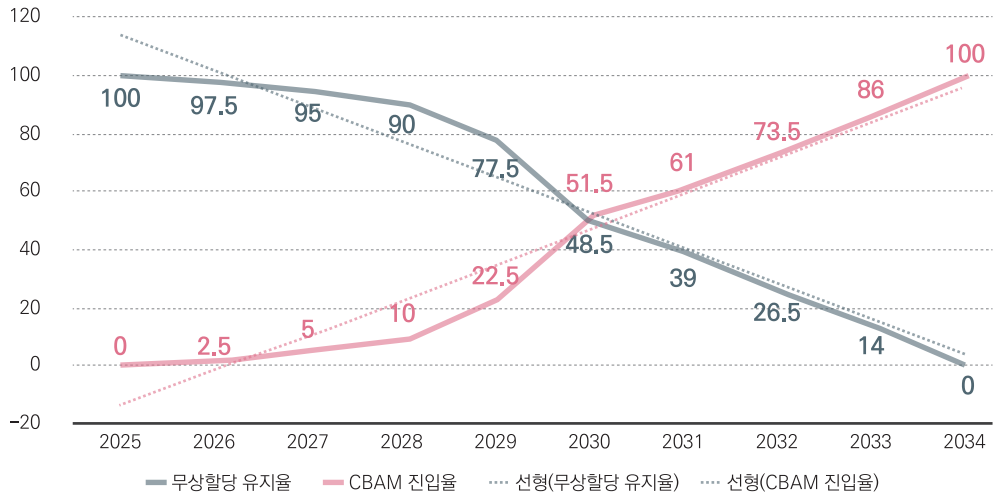
반면, GATT 제3조와 관련된 우려에 대해 유럽연합은 2001년 WTO의 제소 사례 가운데 동종상품에 대한 판단은 개별 상품별 생산방식을 고려한다는 결정이 존재하기 때문에[9], 특정 수입품이 CBAM 관할 대상 품목에 해당하는지에 대한 쟁송은 WTO 규정 위반이 아니라 추후 논의될 사안으로 간주한다. 아마도 전기로와 용광로와 같이 명확히 생산방식이 다른 철강제품은 이러한 이유로 인해 동종제품으로 간주하기는 어려울 것으로 보인다. 반면, 이같이 생산방식의 차이를 명확히 구분하기 어려운 다양한 제품들은 유럽연합과 제3국 간 상호조율과 지속적인 소통이 필요할 것으로 보인다. 동종제품의 판단과 관련된 기준 등이 분명히 제시되지 않은 상황에서 끊임없는 무역분쟁의 가능성도 배제하기는 힘든 부분이다.

마지막으로 유럽연합은 GATT XX(b)조항을 CBAM 규정안을 정당화하기 위한 최후의 보루 정도로 간주하는 것으로 평가된다(Benson et al. 2003). 그럼에도 유럽연합은 GATT의 해당조항과 관련하여 두 가지 점에서 집행위원회의 발의안의 수정을 꾀하였다. 하나는 CBAM과 EU ETS의 관계 설정을 수정하면서 CBAM이 인간과 동물의 생명 및 건강보호를 위해 필수적인 조치임을 강조한 것이다. 이를 위해 CBAM이 EU ETS에 대한 하나의 대안(an alternative)이라고 규정한 집행위원회의 발의안은 최종안에서는 CBAM이 EU ETS를

[9] 이는 프랑스가 석면제품 및 생산과 관련하여 내린 금지조치에 대해 캐나다가 제소한 사례로 다음의 집행위원회 웹페이지를 통해 내용을 확인할 수 있음. https://policy.trade.ec.europa.eu/enforcement-and-protection/dispute-settlement/wto-dispute-settlement/wto-disputes-cases-involving-eu/wtds135-european-communities-measures-affecting-prohibition-asbestos-and-asbestos-products_en (검색일시: 2023년 8월2일)

대체한다(replace)고 수정되었다. 또한 유럽연합은 2023년 4월 EU ETS의 수정안을 채택함으로써 탄소집약적 산업에 대한 무상할당량의 축소비율을 강화하고, 무상할당 기간의 종료 시점을 앞당김으로써 CBAM이 탄소배출 감축 및 탄소누출 방지를 위한 EU ETS의 역할을 대신할 수 있는 시기를 앞당기고 있다. 〈그림3〉은 이와 같은 수정안에 따른 무상할당의 점진적 폐지와 CBAM의 점진적 진입 시기를 그림으로 표현하고 있다. 무상할당 유지율과 CBAM 진입율이 상호 상반된다는 점을 고려하면 두 비율의 합은 항상 100이 된다. CBAM 진입율에 초점을 맞춰 해석하면, 2025년부터 2030년까지 CBAM 진입율은 완만하게 상승하다가 51.5%의 진입율을 보이는 2030년 이후 진입율의 상승 속도가 더 빨라진다. 또한 2034년에는 무상할당이 0이 되면서 탄소집약적 산업에서 생산된 품목에 대해서도 CBAM에 완전히 적용된다.

〈그림3〉 EU ETS 무상할당 유지율과 CBAM 진입율의 변화



자료원: 집행위원회 자료를 저자가 재구성

GATT XX(b)조항을 통해 CBAM 규정안을 정당화할 수 있는 다른 하나의 방법은 CBAM을 통해 형성된 새로운 재원(revenue)의 활용과 관련된다. 그러나 CBAM 규정안은 여전히 이에 대해 명확한 규정을 수립했다고 보기 어렵다. CBAM이 보호무역을 위한 조치가 아닌 환경정책이라는 점을 강조하기 위해서는 CBAM을 통해 창출되는 재원의 관리 및 활용이 국제환경의 개선에 초점을 맞춰야할 것이다. 집행위원회는 영향평가 등의 과정에서 이와 같은 새로운 재원 창출 가능성을 인지했음에도 불구하고, 발의안에 구체적인 규정을 두지 않았다. 집행위원회의 발의안을 수정하는 과정에서 유럽의회는 CBAM을 통해 형성된 새로운 재원은 유럽연합의 자체재원(own resources)에 포함하고, 최빈개도국의 저탄소 산업 발전

을 위해 이용할 것을 규정하였다. 그러나 최종 CBAM 규정안은 집행위원회의 발의안으로부터 약간의 진전만 있었을 뿐이다. 최종안은 CBAM 증명서 판매를 통해 새로운 재원이 형성될 것을 인정하고 있으나, 이를 어떻게 활용할 것인지에 대해 유럽연합이 더욱 신중하게 준비할 것이라고 규정하는데 그친다(설명항 74).

2) CBAM 적용대상

CBAM 적용대상에 대한 논의는 CBAM 적용대상품목, CBAM 적용 배출유형, CBAM 적용 교역유형으로 세분화할 수 있다. 우선 CBAM 적용 대상품목은 적용 대상품목을 확대하려는 유럽의회의 선호와 적용 대상품목을 제한하려는 집행위원회 및 각료이사회의 선호가 3자회담을 통한 타협의 결과이다. 집행위원회의 발의안은 CBAM 적용 대상품목을 알루미늄, 시멘트, 전력, 비료, 쇠와 철강 5개 영역(sectors)의 일부 상품(goods)에 제한하고 있는 반면, 유럽의회의 수정안은 이들 5개 영역의 상품에 더하여 수소(hydrogen) 등을 포함한 4개의 화학제품(chemicals)과 플라스틱과 같은 중합제(polymers)로 대상영역을 확장하였다. 각료이사회는 집행위원회와 유사하게 5개 영역에 제한하되 해당영역의 다운스트림 제품(downstream products)까지를 포함하고자 하였다. 최종안은 집행위원회가 발의한 5개 영역의 상품에 유럽의회가 제시한 화학제품 가운데 수소가 포함되었다. CBAM 규정안에 따르면 최종적으로 수소가 포함된 이유로는 현재 EU가 수소를 수입하는 양은 매우 적지만 '55에 맞춰'의 법안패키지가 재생수소의 사용을 장려하면서 유럽연합 내 수소의 수입이 얼마 지나지 않아 급격히 증가할 것을 예상하기 때문이다(설명항 37).

다음으로, CBAM의 대상이 되는 탄소배출 유형과 관련해서는 간접배출(indirect emission)을 포함할 것을 주장한 유럽의회의 의견이 최종안에 수용되었다. 특히 간접배출은 상품생산과정에서 소비되는 전력의 생산과정으로부터 배출되는 온실가스를 의미하는 것이다. 따라서 냉난방(heating and cooling)을 위해 배출되는 온실가스는 간접배출의 대상에서 제외되었다. 그러나 간접배출의 계산 등과 관련된 구체적인 사항들은 집행위원회의 실행법이 만들어져야 분명해질 것으로 보인다. 이와 관련하여 유럽의회의 수정안은 간접배출의 계산방식 등을 포함하여 간접배출과 관련된 규정안의 내용을 보완하기 위해 위임법이 필요하다고 규정하였으나, 최종안은 이를 실행법으로 해결하도록 규정하고 있다(제7항). 또한 간접배출의 계산 방법 및 기술력이 충분히 뒷받침되지 않은 현실적 상황을 고려하면, 유럽연합과 제3국 간 상당한 마찰이 예견되는 부분이다.

마지막으로, CBAM 적용 교역유형은 EU에 수입되는 품목에만 적용된다는 집행위원회와 각료이사회의 입장이 최종안에 반영되었다. 유럽의회는 EU에 수입되는 품목 이외에 EU가 수출하는 품목에 대한 리베이트의 필요성을 제안하였으나 받아들여지지 않았다. 예를 들어, 유럽의회는 EU ETS와 유사한 탄소가격제도를 시행하지 않은 제3국에 수출하기 위한 상품의 생산은 탄소배출의 무상할당이 계속

제공되어야 한다고 주장한다(수정안 262). 그러나 이러한 유럽 수출품에 대한 리베이트는 WTO 규정 위반의 가능성이 제기되면서 수용되지 않은 것으로 보인다.

3) CBAM 거버넌스와 최빈개도국 문제

CBAM 거버넌스는 회원국 중심의 분권화된 거버넌스를 발의했던 집행위원회의 안과 유럽연합 수준의 CBAM 권위체(authority)를 설치하여 운영하는 유럽의회의 중앙집권적 거버넌스가 대립하였다. 최종안은 CBAM 관련 집행위원회의 권한을 중심으로 한 중앙집권적 거버넌스를 수립한 것으로 보인다. CBAM 규정안에 따르면, CBAM의 구체적인 운영은 27개 회원국 각각에 설치된 관할당국(competent authority)에 의해 이루어진다. 그러나, 회원국의 관할당국의 활동과 관련 정보의 관리, 감독을 위해 상당한 권한이 집행위원회에게 부여되어 있다. 예를 들어 집행위원회는 CBAM 등록처의 정보를 관리하거나(제10조), 회원국의 관할당국이 수행하는 기능 및 의무를 지원하고(제12조), CBAM 등록처에 기록된 정보와 교역행위에 관해 위험기반 통제(risk-based control)를 가할 수 있으며(제15조), CBAM 신고자의 계정을 관리하는(제16조) 등 다양한 관리, 감독 기능을 수행한다.

마지막으로 최빈개도국과 관련된 쟁점은 상당부분 해소되지 않은 채 남아있다고 할 수 있다. 최빈개도국에 대한 쟁점은 CBAM 규정안이 보호무역 조치가 아닌 지구 온난화라는 환경문제 대처를 위한 방안임을 정당화하는데 중요한 부분이다. 그런데 집행위원회의 발의안에는 최빈개도국에 대한 문제는 전혀 규정되지 않았다는 한계가 있었다. 최빈개도국에 대한 문제는 유럽의회의 제1차 독회를 통한 수정안에서 공식적으로 규정되었다. 특히 유럽의회는 집행위원회 발의안 제24조를 수정하면서 CBAM이 최빈개도국에 미칠 영향을 주시해야 할 뿐 아니라 최빈개도국들이 저탄소 산업 발전을 위한 노력에 재정적으로 지원할 것을 규정하였다.

최종적으로 채택된 CBAM 규정안은 집행위원회의 발의안과 유럽의회의 수정안에 비해 한 단계 진전된 입장을 규정하고 있다. 예를 들어, 설명항(recital)을 통해 집행위원회가 CBAM을 적용하는 과정에서 최빈개도국과 협력과 대화에 나서야 하며, 이들 국가에서 시행하는 탄소가격제도를 고려하여 최종 합의를 도출할 수 있도록 기술적 원조를 제공하고(설명항 71), 기후변화 완화와 적응을 위한 최빈개도국들의 노력을 유럽연합 예산을 통해 지원하고(설명항 73), 최빈개도국들이 CBAM이 부과하는 의무에 적응할 수 있는 재정적 지원도 필요하다(설명항 74)는 점을 규정하고 있다. 특히 제30조 제2항은 집행위원회가 이행기 동안 CBAM 규정이 최빈개도국에 미치는 영향력 및 기술적 지원의 효과를 조사한 보고서를 작성하도록 하고 있으며, 제30조제8항은 유럽연합의 재정적 지원이 최빈개도국 산업체들의 탈탄소화에 미치는 영향력을 평가하도록 하고 있다. 그러나 최종 CBAM 규정안 역시 CBAM 시행이 최빈개도국에 미치는 영향에 대한 평가에 초점을 맞추고 있을 뿐 어느 정도의 지원과 어떤 후속조치를 취할 수 있는 것인지에 대해 언급을 피하고 있다는 한계를 주목할 필요가 있다.

기 후 변 화 법 제

ISSUE PAPER

2023-3호

기 후 변 화 법 제

ISSUE PAPER

기후변화법제 이슈페이퍼

2023-3호

V.

유럽연합의 CBAM 규정안과 한국

V.
유럽연합의 CBAM 규정안과 한국

유럽연합의 CBAM 규정안이 최종적으로 마련되었음에도 세부적인 내용을 담을 위임법과 구체적인 실행방식 등을 규율할 실행법 등이 모두 채택된 상황이 아니라는 점에서 여전히 CBAM 규정안 시행에 따른 구체적인 변화상을 명확히 그려내기는 힘들다. 그러나 CBAM 규정안이 지난 5월 공식적인 효력을 발휘한 상태에서 CBAM 규정안이 관할하는 상품을 유럽연합 시장에 수출하는 한국 산업체가 분명히 인식해야 할 사항을 몇 가지 정리해볼 수 있다. 첫째, 2023년 10월 1일부터 2025년 12월 31일까지의 이행기(transitional period)가 지나면 CBAM의 적용대상이 되는 한국 상품들의 유럽 수출은 '자격이 승인된 CBAM 신고자(declarant)'에 의해서만 가능하다(제4조). 따라서 2026년 1월 1일 이후 한국 수출업자들이 유럽연합 시장에 계속 상품을 수출하기 위해서는 유럽연합 내 존재하는 협력 수입업자가 CBAM 신고자의 자격을 신청할 수 있는 2024년 12월 31일부터(제36조) 2025년 12월 31일까지 CBAM 신고자로서 자격(authorization)을 승인받아야 한다. 이를 위해 협력 수입업자는 제5조 제5항에 규정된 다양한 정보를 준비해야 할 것으로 보인다.

둘째, 2024년 12월 31일부터 한국의 생산시설 운영자(operator)는 CBAM 등록처에 생산시설과 운영자에 관한 정보를 등록해야 한다(제10조). 이때 생산시설 운영자는 CBAM 관할대상이 되는 상품에 대해 CBAM 규정안에 부합하는 계산 방식에 따라 생산과정에서 배출된 탄소량을 결정하고, CBAM 규정안에 따라 인가받은 검증자(accredited verifier)로부터 그러한 결정을 검증받아야 한다. 따라서, 한국의 생산시설 운영자는 CBAM 규정안의 이행기가 종료되는 2025년 12월 31일까지 인가받은 검증자를 지정할 수 있어야 하며, 상품의 생산과정에서 배출되는 탄소량을 계산할 수 있는 기술을 지녀야 할 뿐만 아니라 그러한 기술이 검증자의 검증 기준에 부합하는 수준일 수 있도록 준비해야 할 것이다.

셋째, 유럽연합 내 협력 수입업자는 2025년 12월 31일까지 보고의 의무만 진다(제32조). 이때 보고가 필요한 사항은 관세신고자와 수입업자의 통관번호(Economic Operators

Registration and Identification number, EORI 번호), 유럽연합의 공동관세정책을 위해 만들어진 8자리의 상품분류체계번호(Combined Nomenclature code, CN code), 수입물품의 양, 수입품의 원산지국, 관세신고 및 절차의 일정이다. 다만 2026년 제1사분기에 수입 물품이 있는 경우 협력 수입업자는 늦어도 2026년 5월 31일까지는 수입물품에 관한 CBAM 보고서를 집행위원회에 제출해야 한다(제33조). CBAM 보고서는 수입상품의 유형별 총량, 상품의 유형별 실제 총탄소배출량 및 총간접배출량, 그리고 한국에서 지불된 탄소비용에 관한 정보를 포함해야 한다(제35조제2항). 따라서 위에서 언급했듯이 2026년 1월 CBAM 규정안의 이행기 완료 이후 유럽연합 시장에 수출을 지속하려는 한국의 수출업자는 수출품목과 관련된 탄소배출량 및 간접배출량, 그리고 한국의 ETS 아래 지불한 탄소비용, 한국 ETS와 유럽연합 ETS의 탄소가격에 대한 비교 등과 관련된 정보를 준비할 필요가 있다.

유럽연합의 CBAM 수립에 효과적으로 대응하기 위해 한국 사회는 앞으로 2년여의 이행기 동안 위와 같은 준비가 필요한 것과 별개로 CBAM 규정안의 최종적인 운영방식이 결정되기까지 한국 사회가 유럽연합과 긴밀히 소통하고 조율해야 할 사안들도 상당하다. 특히 CBAM 규정안의 세부적인 내용과 운영의 절차를 마련하기 위한 위임법과 실행법의 채택과정을 예의주시할 필요가 크다. 집행위원회가 제3국에 이미 효과적으로 지불된 탄소 비용을 판단하는 기준이나 절차를 만드는 과정이나. 상품의 생산과정에서 실질적인 탄소배출량을 결정하기 어려운 경우 발생하는 문제 등이 이와 관련된 대표적인 사례일 것 같다. 이미 CBAM 규정안이 최종 채택된 지 3개월이 지나고 있지만 여전히 한국 사회의 이해관계를 좌우할 중요한 결정이 진행중인 것이다.

참고문헌

» Blom-Hansen, J. 2013. "Legislative control of powers delegated to the executive: The case of the EU" *Governance* 26:425-448.

» Brandsma, G. J. 2015. "Co-decision after Lisbon: The Politics of informal trilogues in European Union lawmaking" *European Union Politics* 6:300-319.

» Brandsma, G. J., and Meijer, A. 2022. "Transparency and the efficiency of multi-actor decision-making processes: An empirical analysis of 244 decisions in the European Union" I*nternational Review of Administrative Sciences* 88:626-643.

» Cabral, T. S. 2020. "A short guide to the legislative procedure in the European Union" *UNIO-EU Law Journal* 6:161-180.

» Crombez, Christophe. 1996. "Legislative Procedures in the European Community", *British Journal of Political Science* 26: 199-228.

» De Ruiter, R., and Neuhold, C. 2012. "Why is fast track the way to go? Justifications for early agreement in the co-decision procedure and their effects" *European Law Journal* 18:536–554

» EP Legislative Affairs Unit. 2020. *Handbook on the ordinary legislative procedure: A guide to how the European Parliament co-legislates.* European Union.

» EPRS. 2021. "Understanding delegated and implementing acts," *Briefing 690709.* European Parliamentary Research Service.

» Farrell, H., and Héritier A. 2004. "Interorganizational negotiation and intraorganizational power in shared decision-making: Early agreements under codecision and their impacton the European Parliament and Council" *Comparative Political Studies* 37:1184–1212

» Guerrieri, S. 2008 "The start of European integration and the parliamentary dimension: the common assembly of the ECSC (1952-1958)" *Parliament, Estates & Representation* 28:183-193.

» Hix, S., and Høyland, B. 2022. *The Political System of the European Union.* Bloomsbury.

» Franchino, F. 2002. "Efficiency or credibility? Testing the two logics of delegation to the European Commission" *Journal of European Public Policy* 9:677-694.

» Kreppel, A., and Webb, M. 2019. "European Parliament resolutions-effective agenda setting or whistling into the wind?" Journal of European Integration 41:383-404.

» Majone, G. 2001. "Two logics of delegation: agency and fiduciary relations in EU governance" *European Union Politics* 2:103-122.

»

» Marks, G. 1993. “Structural Policy and Multi-level Governance in the EC” In *The State of the European Community,* edited by A. W. Cafruny y G. G. Rosenthal, 391–411. Boulder, Colorado: Lynne Rienner and Longman.

» Tsebelis, G., and Peter Moser. 2000. “Maastricht and the Democratic Deficit” In Peter Moser, Gerald Schneider, and Gebhard Kirchgässner (eds.) *Decision Rules in the European Union: A Rational Choice Perspective,* pp. 16-47. Palgrave Macmillan.

기후변화법제

ISSUE PAPER

2023-3호

한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

기 후 변 화 법 제

ISSUE PAPER

2023-3호

OPEN 출처표시
공공누리 공공저작물 자유이용허락

기 후 변 화 법 제

ISSUE PAPER

한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

주소 30147 세종특별자치시 국책연구원로 15(반곡동, 한국법제연구원)
TEL (044) 861-0300 / FAX (044) 868-9913

ISBN 979-11-92875-80-4
95360
9 791192 875804