

EU 탄소국경조정메커니즘(CBAM)의 WTO TBT 협정 합치성¹⁾

- 환경, 기술, 그리고 TBT협정 간 관계 모색 -

박 효 민 (Hyomin Pak)
법무법인(유) 세종 파트너 변호사

논문접수 : 2022. 02. 11.

심사개시 : 2022. 02. 15.

게재확정 : 2022. 03. 04.

목 차

I. 서론

II. EU CBAM 이전 국제환경분야의 발전 모습

1. 국제사회의 탄소배출 감축 노력 : 국제환경협약
2. 탄소배출량 감축을 위한 국내 정책 : 탄소가격제, EU ETS

III. CBAM의 도입 및 내용

1. CBAM 도입 배경
2. EU 의회 결의문
3. EU 집행위 CBAM 법안

IV. WTO TBT 협정과의 합치성

1. TBT협정 적용 가능성
2. 제2.1조 (비차별원칙 위반 여부)
3. 제2.2조 (정당한 목적 달성 필요 이상으로 무역 규제적인지)
4. 제2.3조 (목적의 존재 및 덜 제한적 방법)

V. 결론 및 대안

1) 이 논문은 국가기술표준원, (사)표준인증안전학회 및 한국표준협회가 공동주최한 제6회 무역기술장벽(TBT) 논문공모전 대상(산업통상자원부장관상) 수상작입니다.

국문초록

EU 집행위가 발표한 EU CBAM 법안은 탄소배출감축을 위한 기술규제정책 중 하나이다. 각국이 자국 국내법에 따라 시행하는 일방주의적 환경 정책은 표면적으로 환경 보호라는 정당한 규제 목적을 취하지만, 실질적으로 국내 산업 보호 목적을 가지는 경우가 많기에 자국 시장 접근에 대한 TBT 장벽이 될 가능성이 높다. 각국 환경 규제가 타국의 수출입에 직간접적으로 영향을 미칠 경우, WTO 규범 위반 문제가 제기될 수 있다. 따라서 각국의 환경 규제 정책이 환경보호 목적을 실현하면서도 타국과의 통상마찰을 야기시키지 않기 위해서는 각국의 환경정책이 WTO 협정(특히 TBT 협정) 등 각국이 약속한 국제규범과 합치되는 방향으로 세심하게 고안되어야 한다.

환경은 글로벌 문제로서 한 국가의 노력만으로 해결하기 힘들기 때문에 다자주의적인 국제협력이 병행되어야 하며, 친환경 기술의 혁신도 함께 이뤄져야 한다. 이같이 환경 보호 목적 달성을 위해서는 글로벌 협력을 통해 기술 혁신을 촉진하는 인센티브를 부여하는 방향으로 각국 정책이 고안되어야 하며, 전기차 등 친환경 기술 발전을 바람직한 예로 들 수 있다. 특정 오염원 이동을 막기 위한 국경 규제는 수입국과 수출국 간을 차별하여 무역 분쟁을 가져온다. 특히 선진국을 중심으로 친환경 기술 혁신을 유도하고, 이를 개도국으로 전파하는데 핵심적인 역할을 해야 한다.

이 논문은 EU CBAM과 TBT 협정 합치성의 검토를 통해 EU CBAM의 법적 문제점을 분석하고, 국제규범에 합치하는 CBAM은 향후 어떻게 형성되어야 할지에 대해 청사진을 제시하고자 한다. 수출 위주의 무역 구조를 취하며 탄소집중적 산업에 경제발전을 의존하는 우리나라 입장에서 전세계 일방주의적 경향은 상당히 위험하며, 이같은 국제 정세 속에서 중견국으로서 적극적인 역할을 해야 할 것이다. 이 논문은 우리 정부가 향후 이같은 전략을 입안함에 있어서 기여를 할 수 있을 것으로 기대한다.

※ 주제어: WTO TBT협정, EU CBAM, 탄소국경세, 파리협정, 탄소배출, 환경, 기술, 협력

1. 서론

We'll find a way. We always have. (영화 인터스텔라 중)

이제 환경문제는 심각한 글로벌 문제이다. 이에 대응하기 위해 2021년 연초 미국과 EU(European Union) 등은 자국 무역정책의 핵심 어젠다로 '환경보호'를 제시했고,²⁾ 최근 미국은 기후문제를 국가안보 및 대외정책의 우선순위로 발표했다.³⁾ 환경문제 해결을 위해 각국 환경정책이 필수적인바, 이는 긍정적 현상이다. 그러나 각국 환경정책이 국제적 정당성을 갖추기 위해선 환경정책이 실제로 환경 보호 목적을 가져야 하며 국제규범에 합치되고 국제협력을 통해 시행되어야 한다.

각국이 국내법에 따라 시행하는 일방주의 환경정책은 표면적으로 환경 보호라는 정당한 목적을 취하지만 실질적으로 국내산업 보호 목적을 띄는 경우가 많다. 따라서 각국 환경 규제가 해외 수출에 직간접적인 영향을 미칠 경우에는 WTO 규범 위반 문제가 제기될 수 있다. 따라서 각국 환경 규제 정책이 본래의 환경보호 목적을 실현하면서도 타국과 통상마찰을 일으키지 않기 위하여 각국의 환경정책은 WTO(World Trade Organization) 협정, 특히 TBT(Technical Barriers to Trade) 협정 등 각국이 약속한 국제규범과 합치되는 방향으로 세심하게 고안되어야 한다.

환경은 글로벌 문제로서 한 국가의 노력만으로 해결하기 힘든바, 국제협력이 병행되어야 하며, 친환경 기술 혁신을 위해 협력해야 한다. 글로벌 환경보호 목표의 달성을 위해서는 글로벌 협력을 통한 기술 혁신을 촉진하는 인센티브를 부여하는 방향으로 각국 정책이 고안되어야 한다. 특정 오염원의 이동을 막기 위한 국경 규제는 수입국과 수출국 간 차별을 가져와 무역 분쟁을 야기할 것이다. 이 과정에서 선진국을 중심으로 친환경 기술 혁신을 유도하고 이를 개도국으로 전파하기 위해 TBT 협정이 중추적인 역할을 할 수 있다.

최근 EU 집행위원회(European Commission)가 발표한 탄소국경조정메커니즘

2) United States Trade Representative, 2021 Trade Policy Agenda and 2020 Annual Report (2021.3.), p. 3; European Commission, Trade Policy Review (2021.2.18.), pp. 2, 6, 10.

3) White House, Fact Sheet: Prioritizing Climate in Foreign Policy and National Security, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/10/21/fact-sheet-prioritizing-climate-in-foreign-policy-and-national-security/> (2021.12.21.).

(Carbon Border Adjustment Mechanism, 이하 “CBAM”) 법안(Proposal for a Regulation)⁴⁾은 전세계적으로 많은 논란을 불러일으키는바⁵⁾ 이에 대한 비판적 검토가 필요하다. 탄소배출은 특정 산업분야에 한정되며 이는 기반산업으로서 각국 정부로부터 수많은 혜택을 받고 있다. 또한 탄소배출 감축을 위한 획기적 기술이 없기에 기술 혁신이 이뤄지지 않는 한 배출량 감축이 사실상 힘들다. 이같은 기술은 선진국에서는 개발 가능하지만 탄소배출위주의 산업에 자국의 경제발전을 의존하는 것은 주로 개도국이란 점에서 탄소배출감축 목표야말로 선진국의 기술개발 및 지원, 그리고 개도국의 협조가 필수적이다.

오히려 각국이 CBAM 등 일방적 환경정책을 통해 국제무역을 제한할 경우, 탄소배출 감축 목표 달성은 힘든 반면 국제사회에서 긴장상태를 야기할 수 있다. 이로 인해 기술발전이 저해되고, 글로벌 차원의 환경보호 협력도 약화되며, 강대국 중심으로 글로벌 환경정책이 형성될 가능성이 높다.

EU CBAM을 시작으로 미국도 탄소국경세 도입 움직임을 보이는 등⁶⁾ 강대국의 일방적 환경규제가 확대되는 국제정세 속에서 향후 각국의 환경규제가 부당한 무역기술장벽으로 작동하지 않기 위해서는 WTO 등 다자 포럼에서의 협력 노력이 특히 중요하며, 각국은 TBT 협정을 준수해야 한다.

이 논문은 EU CBAM이 TBT 협정에 합치되는지 여부에 대한 검토를 통해 EU CBAM의 문제점을 법적으로 분석하고 국제규범에 합치하는 CBAM이 되기 위해서는 어떻게 발전되어야 할지에 대한 청사진을 제시하고자 한다. 수출 위주의 무역 구조를 취하며, 탄소집중적 산업에 경제발전을 의존하는 우리나라 입장에서 이같은 일방주의적 환경 규제 경향은 상당히 위험하다. 이같은 흐름 속에서 우리나라는 중견국으로서의 역할을 충분히 해야 할 것으로 보여지는바 이 논문은 우리나라가 향후 이같은 전략을 입안함에 있어서 일정한 기여를 할 수 있을 것으로 기대한다.

4) EU의 법령체계 중 Regulation은 상위규범으로서, 모든 내용이 구속력을 가지며 모든 회원국 내에서 직접적인 효력을 가진다. 국내에서는 이를 주로 ‘규정’으로 해석하지만, 이같이 해석할 경우 법률 하위의 ‘규칙’이라는 어감을 줄 수 있기 때문에 이 논문에서는 “Proposal for a Regulation”을 “법안”으로 해석하기로 한다.

5) EU CBAM 법안에 대해 마티아스 코먼 OECD 사무총장은 CBAM을 기후변화 대응을 위한 글로벌 차원의 제도로 확대해야 한다고 주장했다. 또한 제임스 바커스 前 WTO 상소기구 위원은 현행 법안은 트리 GATT 제1~3조 위반 가능성이 있는바, WTO 분쟁해결기구 제소 가능성이 매우 높다고 지적했고, 미국도 CBAM에 비판적 입장을 표명했다.

6) New York Times, Democrats Propose a Border Tax Based on Countries' Greenhouse Gas Emissions, <https://www.nytimes.com/2021/07/19/climate/democrats-border-carbon-tax.html>, (2021.12.23.).

II. EU CBAM 이전 국제환경분야의 발전 모습

1. 국제사회의 탄소배출 감축 노력: 국제환경협약

탄소배출량 감축을 위한 대표적인 국제환경협약은 유엔기후변화협약⁷⁾ 및 파리협정⁸⁾이다. 이들 협약의 핵심원칙은 '형평 원칙' 및 '각국의 다른 실정을 감안한 공동의 그러나 차별적인 책임'이다.⁹⁾ 즉 전세계 기후변화 방지를 위한 공동 목표를 수립하지만, 각국의 글로벌 환경오염에 대한 책임 및 이행 능력이 다르기 때문에 구체적 이행은 각국 재량에 맡겼다. 파리협정 하에서도 참여국은 글로벌 평균기온을 1.5℃ 감축시켜야 하며 이를 위해 온실가스 순배출량을 2050년까지 순제로로 감축해야 한다. 여기서 각 참여국이 감축목표를 포함한 기여방안을 스스로 결정하는 방식인 국가별 온실가스 감축 기여 방안(Nationally Determined Contributions, 이하 "NDC")을 취한다. 즉 각국별로 NDC를 자발적으로 채택·유지하며, 이에 따라 각국은 국내이행조치를 취해야 한다.¹⁰⁾

선진국은 기후변화에 대한 역사적 책임이 있음을 감안하여 선진국이 주도적으로 절대적 배출량 감축 목표를 위한 조치를 취해야 함에 반해 개도국은 여전히 화석연료생산에 경제가 의존하며 이행을 위한 자원·기술이 부족함을 인식하며 선진국은 개도국이 기후변화 방지 정책을 원활히 수행할 수 있도록 지원해야 함을 강조한다.¹¹⁾ 개도국은 자국 상황에 비추어 탄소배출 감축을 점진적으로 수행하도록 노력해야 하며 이행 과정에서 지원을 제공받아야 한다.¹²⁾ 선진국은 협약상 의무 이행 관련 개도국에 대한 재원을 제공할 의무가 있다.¹³⁾ 즉 선진국이 설정한 높은 수준의 의무는 해당국을 구속하며 선진국은 이를 준수하면서 전세계 탄소감축을 위한 노력을 주도해야 하며 선진국은 개도국을 지원해야 한다. 따라서 선진국의 높은 수준의 의무 이행을 위한 정책을 타국(특히 개도국)에게 강제하는 것은 동 협정 취지에 부합하지 않는다.

각국은 자국 환경정책에 따라 자원을 활용하고 국제협력을 할 수 있는 주권적 권리를 가

7) United Nations Framework Convention on Climate Change, May 9, 1992, S. Treaty Doc No. 102-38, 1771 U.N.T.S. 107.

8) Paris Agreement to the United Nations Framework Convention on Climate Change, Dec. 12, 2015, T.I.A.S. No. 16-1104.

9) *Supra* note 6 제3조 제1항, 제4조 제1항; *Id.* 제2조 제2항 등.

10) *Supra* note 7 제4조 제2항.

11) *Supra* note 6 서문, 제4조, *Id.*, 제4조 제4항 등.

12) *Id.* 제4조 제4항 및 제5항.

13) *Id.*, 제9조 제1항.

지며 이에 따라 각국은 기후변화 관련 다양한 정책을 취할 수 있다.¹⁴⁾ 또한 기후 변화 대응을 위한 각국 조치는 자의적이거나 정당화되지 않는 차별의 수단 또는 국제 무역에 대한 위장된 제한이 되어선 안된다.¹⁵⁾

유엔기후변화협약 이행을 위해 채택된 교토의정서는¹⁶⁾ 각국이 자국 상황에 따라 정책·조치를 이행하도록 규정하며,¹⁷⁾ 탄소배출 감축 목표 달성을 위한 정책수단으로 3가지 시장 기반 메커니즘(▲배출권 거래(Emissions Trading),¹⁸⁾ ▲공동이행(Joint Implementation),¹⁹⁾ ▲청정개발 메커니즘(Clean Development Mechanism)²⁰⁾)을 제시한다. 이 중 무엇을 선택할지 여부는 각국의 자유이다.

EU CBAM의 기초가 된 배출권 거래제(Emissions Trading Scheme, 이하 'ETS')는 교토의정서 제17조가 규정하며, 이에 따르면 각국은 ETS를 국내적으로 수립·시행할 수 있고 이의 채택은 강제되지 않는다.²¹⁾ 따라서 각국은 ETS 외에도 교토의정서가 제안한 다른 메커니즘을 포함하여 자국 실정에 맞는 배출권 감축수단(탄소세, 인센티브 등)을 자율적으로 채택할 수 있다. EU, 우리나라 등 일부 국가는 ETS 제도의 도입을 통해 탄소배출 감축 목표 달성을 위해 노력 중이며, 이를 채택하지 않는 많은 국가들도 다양한 제도를 통해 자국 감축 목표 이행을 위해 노력하고 있다.

파리협정도 협력기반 접근법을 채택한다. 파리협정은 각국이 NDC 감축목표를 유연하게 달성하기 위한 수단으로 각국 배출권 시장 연계를 통한 국제탄소시장 형성 가능성을 규정한다. 각국은 NDC 이행시 자발적 협력을 할 수 있고²²⁾ 각국이 NDC 달성을 위해 자발적으로 국제적으로 이전된 감축결과물(Internationally Transferred Mitigation outcomes, 이하 "ITMO")을 발행·이전·사용할 수 있고²³⁾ 이같은 메커니즘은 자발적으로 수립된다.²⁴⁾ 즉 각국이 탄소배출권 시장을 타국과 연계하기 위해서는 각국이 합의를 통해

14) *Supra* note 6 서문.

15) *Id.*, 제3조 제5항.

16) Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change, Dec. 10, 1997, 2303 U.N.T.S. 162.

17) *Id.*, 제2조 제1항.

18) *Id.*, 제17조.

19) *Id.*, 제6조.

20) *Id.*, 제12조.

21) 이는 유엔기후변화협약 공식 사이트의 해설에 따르면으로도 명확하다. "Emissions trading schemes *may be* established as climate policy instruments at the national level and the regional level." United Nations Climate Change, Emissions Trading, <https://unfccc.int/process/the-kyoto-protocol/mechanisms/emissions-trading> ('21.12.23.).

22) *Supra* note 7, 제6조 제1항.

23) *Id.*, 제6조 제2항.

24) *Id.*, 제6조 제4항.

자발적으로 연계해야 하며, 일국의 정책을 타국에게 강요할 수 없다.

또한 상기 환경협약 모두 ETS 등 국내정책만으로 온실가스 배출을 획기적으로 감축시키는데 부족함을 인정하고 기술 증진이 환경정책과 함께 진행되어야 함을 인정한다. 또한 환경 문제 해결을 위해 선진국 주도의 기술 발전 및 기술 이전·공유가 매우 중요하다. 따라서 각 참여국은 온실가스 배출을 통제·감소·방지하는 기술·관행·프로세스의 개발·적용·확산을 촉진·협력하고²⁵⁾ 기후 시스템 관련 과학적·기술적·사회경제적 연구를 촉진·협력하며,²⁶⁾ 기후 시스템 및 기후 변화 관련 과학·기술 정보의 공개 및 신속한 교환을 촉진·협력한다.²⁷⁾ 더욱이 다른 참여국(특히 개도국)이 협정을 이행할 수 있도록 선진국은 친환경기술을 타국에 이전, 접근할 수 있는 재정적 지원을 해야 하며, 이 과정에서 선진국은 개도국의 역량 및 기술 개발 및 향상을 지원하며, 다른 참여국도 이같은 기술의 이전 촉진을 지원할 수 있다.²⁸⁾

2. 탄소배출량 감축을 위한 국내 정책 : 탄소가격제, EU ETS

(1) 탄소가격제

탄소가격제는 온실가스 배출의 외부비용, 즉 농작물 피해, 폭염·가뭄에 따른 비용, 홍수·해수면상승에 따른 재산 손실 등 대중이 부담하는 배출비용을 포착하고 가격과 배출원을 연계하는 수단이며, 이는 이산화탄소에 대한 가격의 형태를 띤다. 탄소가격은 온실가스 배출로 인한 피해를 부담할 책임이 있으며, 이를 피할 수 있던 사람에게 부담을 전가한다. 탄소가격은 탄소배출 감축의무를 하향식으로 부과하는 대신 배출자에게 경제적 시그널을 제공하고 그들이 배출량을 낮추거나 계속 배출할 경우 이에 상응하는 비용을 지불하도록 한다. 이는 소비자는 낮은 가격을 선호한다는 핵심 경제원리에 기초하는데, 탄소가격이 부과될 경우 생산자가 부담해야 할 비용이 증가하며, 생산자는 가격 증가분을 소비자(상품 비용)에 전가시킴으로써 대응할 수 있으나 이 경우 소비자는 가격이 오른 상품을 구매하지 않을 것인바, 생산자는 결국 배출량을 줄이고 그에 따라 비용 증가를 최소화할 수 있는 방법

25) *Supra* note 6, 제4조 제1항 (c)호.

26) *Id.*, 제4조 제1항 (g)호.

27) *Id.*, 제4조 제1항 (h)호.

28) *Id.*, 제4조 제5항.

을 찾을 동기를 얻게 된다는 것이다. 탄소가격제 중 ETS와 탄소세가 일반적인 유형이다.

ETS는 정부가 온실가스 배출 사업장을 대상으로 연단위 배출허용총량(cap)을 설정하여 배출량을 할당하여 할당범위 내에서 배출행위를 할 수 있게 하고, 할당된 사업장의 온실가스 배출량을 평가하여 여분 또는 부족분의 배출권에 대해 사업장간 자유통매를 허용하는 제도이다.²⁹⁾ 탄소세는 온실가스 배출에 대한 명시적 세율 또는 화석연료의 탄소함량에 대한 명시적 세율(tCO₂e당 가격 등)을 정의하여 탄소 가격을 직접 설정한다. 탄소세의 배출저감 성과가 미리 정의되지 않고 탄소가격이 미리 정해져 있다는 점에서 ETS와 다르다.

2021.4.1. 기준, 탄소세를 채택한 국가는 24개국, ETS를 채택한 국가·지역은 EU를 포함하여 10개이며, 지방정부 차원에서 이를 시행하는 경우도 있다. 이는 글로벌 온실가스 배출량의 약 16.1%에 해당하는 지역이다.³⁰⁾

탄소가격제의 성공을 위해서는 글로벌 탄소가격제가 시행되어야 한다. A국은 탄소가격제를 시행하지만, B국은 탄소가격제를 시행하지 않을 경우, 그 효과는 거의 없을 것이며, 오히려 '탄소누출(carbon leakage)' 위험이 발생한다.

(2) 탄소누출

탄소누출은 온실가스 배출규제가 있는 국가의 배출량 감소가 유사 규제가 없는 국가에서의 배출량 증가를 초래하는 것을 의미한다. 예컨대 EU에서 온실가스 배출을 엄격히 규제함에 따른 생산비용의 차이 발생으로 인해 배출시설이 EU 밖으로 이전됨에 따라 EU역외에선 탄소배출량이 증가한다.³¹⁾ 현재 전세계적으로 단일 글로벌 탄소가격제가 시행되지 않는바 탄소가격을 부과한 국가가 있고, 그렇지 않은 국가도 있으며, 탄소가격 부과국 중에서도 구체적인 제도 및 탄소가격은 다르다. 따라서 탄소배출량은 탄소가격제 시행국에서 유사규제가 없는 타국으로 이동하며, 탄소가격을 부과하는 국가 이외에 위치한 온실가스 배출기업은 이같은 규제가 없기에 싼 값으로 제품을 생산할 수 있고 이같은 제품을 탄소가격을 부과하는 국가로 수출함으로써 경쟁 우위를 얻는 반면, 탄소가격을 부과하는 국경 내 위

29) International Carbon Action Partnership, ETS 브리프 8호, 배출권 거래 및 탄소세: 두가지 정책수단, 하나의 목표, https://icapcarbonaction.com/ko/?option=com_attach&task=download&id=642 (2021.12.24.)

30) World Bank, Carbon Pricing Dashboard, Map & Data https://carbonpricingdashboard.worldbank.org/map_data (2021.12.21.)

31) European Commission, *Carbon Leakage*, Retrieved from https://ec.europa.eu/clima/policies/ets/allowances/leakage_en (2021.12.21.)

치한 기업이 생산한 제품을 이같은 규제가 없는 국가로 판매하는 수출업자는 경쟁적으로 불리하다.

탄소배출집약적이며, 해외수출위주의 국내산업일수록 탄소누출에 더욱 취약하다. OECD 연구에 따르면 전세계 온실가스 배출량의 25% 이상이 국제적으로 거래되는 상품에 포함되며, 이는 화학, 금속, 전자제품 등 소수 품목에 집중된다. 또한 제품 생산 과정 뿐만 아니라 제품 소비 과정에서도 많은 탄소배출이 이뤄진다.³²⁾ 탄소배출량이 많은 산업부문의 대부분은 지속 성장하며, 거래량이 확대되는데, 이는 개도국에 기반을 둔 생산자가 참여하며, 궁극적으로 전세계 탄소 배출량을 증가시킨다. 또한 수출 관련 활동(운송, 저장, 도·소매) 과정에서도 많은 탄소배출이 이뤄진다는 점도 눈여겨 볼만 하다.

[전체 수출에 내포된 탄소배출총량]³³⁾ (단위: CO₂ 백만 톤)

	분야	2015	2005
1	기본 금속	약 1180	약 1150
2	운송·저장	약 1000	약 900
3	화학	약 700	약 600
4	ICT 전자제품	약 600	약 600
5	광산, 에너지	약 550	약 610
6	기계	약 500	약 400
7	전자기기	약 410	약 300
8	석유	약 390	약 380
9	자동차	약 380	약 370
10	기타 제조업	약 360	약 350
11	섬유·의류	약 330	약 360
12	도·소매	약 300	약 290
13	가공 금속	약 280	약 200
14	고무&플라스틱	약 270	약 220
15	비금속 광물	약 260	약 200

32) Norihiko Yamano, Joaquim Guilhoto, *CO₂ emissions embodied in international trade and domestic final demand: Methodology and results using the OECD Inter-Country Input-Output Database* (OECD Science, Technology and Industry Working Papers 2020/11), pp. 8-9, 24-34.

33) *Id.*, p. 32.

국제환경협약에 가입하고 탄소배출 감축 목표를 설정하여 탄소가격제를 시행하는 등 친 환경 규제를 적극 취하는 국가의 가장 큰 우려는 자국 내 산업시설이 탄소가격이 없는 국가로 이전하고 이로 인해 자국 경제발전에 부정적 영향을 미치는 것이다. 강한 환경규제가 자국 경제발전에 부정적 영향을 미칠 경우, 규제를 강하게 할 유인이 사라진다. 따라서 특히 ETS 도입국은 탄소누출 방지를 위해 ETS 내에 무상할당제도를 채택한다. 즉, 탄소누출의 위험이 높은 산업에 대해 탄소배출권을 무상으로 할당하는 것이다.

이같이 탄소누출은 환경보호가 아닌, 환경규제가 경제발전에 미치는 부정적 영향과 직접 관련된다. 따라서 탄소누출 방지 정책 지속시 보호무역주의가 될 수 있고 탄소누출 고위험군 산업이 보호를 받기에 기술혁신을 저해하여 궁극적으로 환경보호목표 달성이 힘들어지는 아이러니가 발생하게 된다.

(3) EU ETS

교토의정서는 제1차 기간(2008-12년) 동안 선진37개국의 법적구속력이 있는 온실가스 배출 상한 또는 감축 목표를 설정했다. EU 회원국 모두 교토의정서에 따른 감축의무를 부여받았기에 EU는 감축의무 달성을 위한 정책수단이 필요한바, 2005년 1월부터 EU ETS를 본격적으로 운영했다. EU ETS는 세계 최초이자 최대 규모의 가장 성공적인 ETS로 평가된다.³⁴⁾ EU ETS는 기간별로 운영되어³⁵⁾ 현재 4기 ETS가 운영 중이며, 4기 내용은 3기와 유사하다.

EU ETS의 배출허용총량은 항공 부문과 고정 사업장 등으로 구분된다. 3기부터 고정배출사업장에 대한 배출허용총량은 2020년까지 매년 감축되게 변경되었다. 배출권은 각국 정부에 의해 사업장에 무상할당되거나 경매를 통해 유상할당된다. 3기부터 경매가 기본방식이며, 예외적 무상할당방식으로 변경되었으나 산업부문에선 여전히 무상할당이 제공된다. 한편 탄소배출권 구매비용으로 非 EU기업과의 경쟁에서 불리해지며 탄소누출 위험에 직면한 모든 부문은 3기 동안 배출권 전부를 계속 무상할당받았다. 단, 산업부문 최대 무상할당량은 일정량을 넘지 못하도록 설정되었으며, 3기 기준 총 배출권의 57%가 유상할당 대상이며, 43%가 무상할당 대상이다. 또한 제조업의 경우 총 배출권의 80%가 무상할당 대

34) European Commission, EU Emissions Trading System (EU ETS)

https://ec.europa.eu/clima/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets_en (2021.12.22.)

35) 1기(2005-7), 2기(2008-12), 3기(2013-20), 4기(2021-30). 현재 4기가 진행 중이다.

상이며, 이 비율은 점차 감소하여 2020년 30%로 감소한다.³⁶⁾

EU ETS 3기에 무상할당량 결정을 위한 기준(benchmark)은 제품 제조에 필요한 모든 생산 공정을 포함한다. 이는 동일 제품을 생산하는 EU 내 상위 10% 성과 사업장의 평균 온실가스 배출량으로 설정되었다.³⁷⁾ 제품 벤치마크 사용 불가능시, 열 생산 또는 연료 소비에 기반한 대체(fall-back) 기준이 사용된다. 두 가지 방법 모두 불가능시, 과거 배출량에 기반한 기준이 사용된다.³⁸⁾

EU ETS 4기에서도 탄소누출 고위험 산업부문은 100% 무상할당 대상이며, 기타 산업 부문은 2026년 30%에서 2030년 0%로 무상할당을 점진적으로 철폐할 예정이다.³⁹⁾ 이같은 기타 산업군에 대한 무상할당 철폐 과정에서 탄소누출 위험 대응을 위한 수입산 제품에 대한 탄소세 부과 논의가 진행되었다.

III. CBAM의 도입 및 내용

1. CBAM 도입 배경

2019.12월 EU집행위는 2050년까지 기후중립(climate neutrality)⁴⁰⁾ 달성을 위해 기후목표를 상향조정하는 “유럽 그린딜(European Green Deal)”을 발표했다.⁴¹⁾ 수준 높은 탄소감축 목표 달성 과정에서 발생가능한 탄소누출 위험을 방지하기 위해 EU집행위는 CBAM를 제안했다. EU 설명에 따르면, EU와 달리 대부분 국가의 환경 목표는 높지 않음 바 EU 기업이 탄소집약적 사업장을 규제가 약한 해외로 이전하거나 EU산 제품이 탄소집

36) European Commission, Free allocation

https://ec.europa.eu/clima/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets/free-allocation_en (2021.12.21.)

37) European Commission, *EU ETS Handbook* (2015), p. 47.

38) *Id.*, pp. 51~53.

39) European Commission, Revision for phase 4

https://ec.europa.eu/clima/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets/revision-phase-4-2021-2030_en

40) ‘탄소중립’은 지구온난화를 유발하는 탄소배출량을 상쇄하여 탄소 총배출총량을 ‘0’으로 만드는 것을 의미한다. 이에 반해 ‘기후중립’은 기후변화의 주요 원인인 이산화탄소 이외 기타 온실가스 규제까지 포함하여 탄소중립보다 더욱 포괄적이라는 점에서 구분된다. (United Nations Climate Change, *A Beginner’s Guide to Climate Neutrality*, <https://unfccc.int/blog/a-beginner-s-guide-to-climate-neutrality>)

41) European Commission, *A European Green Deal*, https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en (2021.12.9.)

약적 수입품으로 대체되는 등 탄소누출이 발생할 수 있으며, 탄소누출은 탄소배출량을 EU 밖으로 이동시켜 EU와 글로벌 기후 노력을 저해할 수 있는바, 국내산 및 수입산 제품 간 탄소가격을 동등하게 하고 EU 기후 목표가 완화된 목표를 가진 국가로 생산시설을 이전함으로써 훼손되지 않게 하기 위해 CBAM을 도입했다는 것이다.⁴²⁾ 즉, EU는 CBAM의 목적으로 ‘탄소누출’ 및 ‘EU 환경목표 훼손 금지’를 들고 있다.

그러나 EU정상회의, EU의회 및 EU집행위는 COVID-19 이후 증가한 공동채무 상환을 통해 EU 경제회복을 위한 재정지원책으로 CBAM 법안을 도입한바⁴³⁾ 오히려 CBAM의 정확한 목적은 ‘탄소누출 방지를 통한 EU 산업보호’ 및 ‘EU 경제회복’으로 볼 수 있다.

유럽 그린딜에 따르면 EU CBAM는 WTO법을 포함한 EU의 국제법상 의무를 준수하는 방식으로 설계될 것이며 이는 현행 EU ETS에서 탄소누출의 위험을 다루기 위한 무상할당의 대안이 될 것이다.⁴⁴⁾ 이에 기초하여 2021.3.10. EU의회는 “WTO에 합치하는 EU CBAM” 결의문을 채택했다.⁴⁵⁾ 이후 2021.7.14. EU집행위는 CBAM 법안을 발표했고⁴⁶⁾ EU의회 및 이사회의 동의를 거쳐 법안을 확정된 이후 전환기간을 거쳐 2023년부터 점진적으로 시행될 예정이다.⁴⁷⁾

2. EU 집행위 CBAM 법안

(1) 적용범위

CBAM 법안은 부속서 I에 명시된 5개 분야(철강, 시멘트, 비료, 알루미늄 및 전력생산)에

42) European Commission, Carbon Border Adjustment Mechanism: Questions and Answers, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_21_3661 (2021.12.16.)

43) European Commission, EU budget: the European Commission welcomes the agreement on €1.8 trillion package to help build greener, more digital and more resilient Europe, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_2073 (2021.12.11.) 이 중 핵심 부분은 다음과 같다. ▲첫째 단락 중, “The European Commission has today welcomed the agreement between the European Parliament and EU Member States in the Council on Europe’s next long-term budget and NextGenerationEU, the temporary recovery instrument.” ▲여섯째 단락 중 “A clear roadmap towards new own resources to help repay the borrowing. The Commission has committed to put forward proposals on a carbon border adjustment mechanism and on a digital levy by June 2021, with a view to their introduction at the latest by 1 January 2023.”

44) *Supra* note 40.

45) European Parliament, A WTO-compatible EU carbon border adjustment mechanism: European Parliament resolution of 10 March 2021 towards a WTO-compatible EU carbon border adjustment mechanism, (2021.3.10.) (2020/2043(INI).

46) European Commission, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Carbon Border Adjustment Mechanism*, Brussels, 14.7.2021, 2021/0214(COD).

47) *Id.*, 제36조 참조.

속하는 제3국산 특정상품이 EU 관세영역 내로 수입되는 경우에 적용된다.⁴⁸⁾ 적용대상인 상품의 구체적인 HS 코드가 열거되어 있다.

CBAM 면제국가는 부속서 II에 명시되며,⁴⁹⁾ EU ETS 제도를 시행 중이거나, 자국 ETS와 EU ETS를 완전히 연계시키기로 합의한 국가에 해당해야 한다.⁵⁰⁾

(2) 부과 방식: 내포된 탄소배출량

CBAM의 핵심 전제는 개별 상품은 다른 생산공정을 거치기에 다른 양의 탄소배출량을 내포한다는 점이다. CBAM 법안은 이를 ‘내포된 탄소배출량(embedded emissions)’으로 일컫는데, CBAM은 각 상품에 내포된 실제 탄소배출량에 따라 각 상품을 다르게 규제하기 위해 입안되었으며, 내포된 배출량은 부속서 III에 규정된 방식에 따라 산출된다.⁵¹⁾

CBAM 법안은 내포된 배출량의 산정방식을 상품과 전기로 구별한다. 상품의 경우, ‘내포된 배출량’은 상품의 생산과정에서 배출된 직접 배출량을 의미하며, 부속서 III 제2항 및 제3항에 적시된 산술식에 따라 계산되는데, 실제 배출량을 결정할 수 없을 경우 부속서 III 제4.1항에 규정된 기본값(default values)에 따라 결정된다.⁵²⁾

단일재(simple goods)의 경우, 상품의 내포된 배출량은 다음과 같다.⁵³⁾

$$\text{상품의 내포된 배출량} = \frac{\text{당해 상품의 귀속 배출량 (생산 과정에 의해 야기되는 보고기간 중 당해 사업장 내의 직접 배출량)}}{\text{당해 상품의 활동 수준 (당해 사업장 내에서 보고 기간 내에 생산된 상품의 금액)}}$$

복합재(complex goods)에 내포된 배출량은 투입물질까지 포함한다.⁵⁴⁾

$$\text{상품의 내포된 배출량} = \frac{\text{당해 상품의 귀속 배출량 + 생산과정에서 소비된 투입 물질의 내포된 배출량}}{\text{당해 상품의 활동 수준}}$$

48) *Supra* note 45, 제2조 제1항.

49) *Id.*, 제1조 제1항.

50) *Id.*, 제2조 제5항.

51) *Id.*, 제7조 제1항.

52) *Id.*, 제7조 제2항.

53) *Id.*, 부속서 III 제2항.

54) *Id.*, 부속서 III 제3항.

기본값은 원칙적으로 수출국의 평균 배출량에 따라 결정되는데, 신뢰가능한 데이터가 특정 유형의 상품에 적용될 수 없는 경우 해당 상품 유형에 대한 EU 내 최하위 10% 사업장의 평균 배출량에 기초해서 결정된다.⁵⁵⁾ 또한 세부산정기준은 EU 집행위에서 후속 이행을 규정할 것을 통해 구체화될 예정이다.⁵⁶⁾

EU CBAM 법안은 탄소누출 위험 대응 정책이며 탄소배출량을 근거로 한 규제로서 유사 목적의 EU ETS와 연계·통합되어 운영될 예정이다.⁵⁷⁾ CBAM은 점진적으로 EU ETS의 무상할당에 대한 대안이 되겠지만, CBAM 시행 이후에도 EU ETS 무상할당은 일단 계속 적용되며 점진적으로 감축될 예정이다.⁵⁸⁾

(3) 운영방식

당국이 허가한 신고인만이 적용대상상품을 EU관세영역 내로 수입할 수 있다.⁵⁹⁾ 허가된 수입업자는 해당 상품이 EU 내에서 생산되었다면 지불했을 탄소가격에 상응하는 CBAM 인증서(certificates)를 권한당국으로부터 구입해야 한다.⁶⁰⁾ 인증서 금액은 상품별 총 탄소배출량(부속서 III 및 후속 이행규칙상 공식에 따름)에 따라 산정하되, △상품 원산지 국가에서 기지불된 탄소가격을 공제하고,⁶¹⁾ △EU ETS에 따른 무상할당분에 대한 조정⁶²⁾을 거친 금액에 상당하는 CBAM 인증서를 구매해야 한다.⁶³⁾ 이를 위해 신고인은 탄소가격이 원산지국에서 실제 지불되었고 수출환급 또는 기타 보상의 대상이 아니었음을 증명하는 정보를 제출해야 한다.⁶⁴⁾ 여기서 탄소가격은 탄소세 또는 ETS로 정의되며,⁶⁵⁾ 탄소가격제 이외의 탄소배출권 감축 수단은 제외된다.

상기 내용을 포함한 CBAM 신고서(declaration)를 매년 5월 31일까지 권한당국에 제출해야 하며,⁶⁶⁾ 신고된 총 내포된 배출량은 공인검증인이 검증해야 한다.⁶⁷⁾ CBAM 인증서

55) *Id.*, 부속서 III 제4항.

56) *Id.*, 제7조 제6항.

57) *Id.*, 제1조 제2항 및 제3항.

58) *Id.*, 제1조 제2항 및 제3항.

59) *Id.*, 제4조.

60) *Id.*, 제20조 제1항.

61) *Id.*, 제9조 제1항.

62) *Id.*, 제31조 제1항

63) *Id.*, 제6조 제2항 (c)

64) *Id.*, 제9조 제2항.

65) *Id.*, 제3조 제23항.

66) *Id.*, 제6조 제1항 및 제2항.

는 허가된 신고인이 제21조에 따라 계산된 금액으로 권한당국으로부터 구매한다.⁶⁸⁾ 인증서는 상품에 내포된 이산화탄소 배출량 1톤에 해당하며⁶⁹⁾ 이 금액은 EU 공동경매장에서 EU ETS 배출권 증가의 주간 평균가격으로 산정된다.⁷⁰⁾ 허가된 신고인은 매년 5월 31일까지 자신이 신고한 배출량에 상응하는 CBAM 증명서를 구입하여 권한당국에 제출해야 한다.⁷¹⁾

EU ETS는 특정 분야 사업장의 온실가스 배출량에 대한 상한선을 정하고, 탄소누출 방지를 위해 배출권을 무상할당하고, 이 무상할당분을 넘어선 부분은 ETS 거래시장에서 배출권을 구매해야 한다. 이에 반해 CBAM은 EU로 수입되는 제품에 내포된 탄소배출량에 대해 금액을 지불하도록 한다. 2035년에 EU ETS가 완전히 폐지될 때까지, CBAM은 EU ETS 하에서 무상 할당으로부터 혜택을 받지 못하는 배출량에 비례해서만 적용될 것이다.⁷²⁾

IV. WTO TBT 협정과의 합치성

1. TBT 협정 적용 가능성

EU CBAM이 TBT 협정의 적용대상에 해당하기 위해서는 동 협정 부속서 1의 ‘기술 규정 또는 표준’에 해당해야 한다. 동 부속서 1 제1항에 따르면 ‘기술규정’은 상품의 특성, 또는 관련 공정 및 생산방법을 규정하며, 그 준수가 강제적인 문서를 의미한다. 또한 제2항에 따르면 ‘표준’은 상품의 특성 또는 관련 공정 및 생산방법을 공통적이고 반복적인 사용을 위해 규정하는 문서로서 인정된 기관에 의해 승인되고 그 준수가 강제적이 아닌 문서를 의미한다. *EC-Asbestos* 및 *EC-Sardines* 사건 등에서 상소기구는 ‘기술규정’의 3가지 요건으로 (i) 조치가 식별가능한 상품·상품군에 적용될 것, (ii) 상품의 특성을 적시할 것, 그리고 (iii) 준수가 강제적일 것을 제시했다.⁷³⁾

67) *Id.*, 제8조 제1항.

68) *Id.*, 제20조 제1항.

69) *Id.*, 제3조 (18).

70) *Id.*, 제21조 제1항.

71) *Id.*, 제22조 제1항.

72) *Supra* note 41.

CBAM 법안에서 수입품의 내포된 탄소배출량 산정 및 배출량에 따른 CBAM 인증서 강제 구매 조치를 기술규정으로 볼 수 있다. 당해 조치는 각 상품에 내포된 탄소배출량에 상응하는 가격으로 판매되기에 (i)식별가능한 특정 상품군에 적용되며, (ii)상품 생산 공정에서 발생하는 탄소배출량을 포함하는 내포된 배출량을 기준으로 CBAM 증명서 구입 의무를 부과하는바, 이는 당해 상품의 특성을 적시한 것에 해당하며, (iii) 동 기준을 준수하지 못하면 수입업자는 처벌을 받으므로⁷⁴⁾ 그 준수가 강제적이다. 따라서 당해 조치는 TBT 협정의 적용대상인 기술규정에 해당하여 동 협정의 적용대상에 해당한다.

2. 제2.1조 (비차별원칙 위반 여부)

TBT 협정 제2.1조에 따르면 회원국은 기술규정 관련 회원국의 영토에 수입되는 상품이 자국 원산인 동종상품 및 기타 국가를 원산지로 하는 동종상품보다 불리한 취급을 받지 않아야 한다. 따라서 원산지가 다른 동종상품을 차별하여 최혜국대우 원칙을 위반했는지, 그리고 EU산과 외국산의 동종상품 간 차별을 통해 내국민대우 원칙을 위반했는지 여부가 각각 문제된다.

US-Clove Cigarettes 및 *US-Tuna II(Mexico)* 사건에서 상소기구는 동 조항 위반 여부 판단을 위한 3단계 테스트를 실시했다. (i) 해당 조치가 부속서 1.1에 따른 기술규정 해당 여부, (ii) 수입상품이 국내상품과 동종상품인지 여부, (iii) 동종상품 간 불리한 취급을 했는지 여부.⁷⁵⁾ 여기서 기술규정 여부는 앞서 살펴본 바와 같이 인정되므로 나머지 요건 두 가지를 검토한다.

(1) 동종상품인지 여부

US-Cigarettes 사건에서 상소기구는 GATT 내국민대우 및 최혜국대우 조항의 동종성과 동일 기준인 경쟁기반 접근법을 채택했다.⁷⁶⁾ 이에 따라 상품의 물리적 특성, 최종 용도, 소비자 기호, 관세분류 기준 등을 고려한다.⁷⁷⁾ 상품별 내포된 탄소배출량이 다르더라도

73) Appellate Body Report, EC-Sardines, para. 176; Appellate Body Report, EC-Asbestos paras. 66-70.

74) *Supra* note 46, 제26조.

75) Appellate Body Report, US-Tuna II (Mexico), para. 202; Appellate Body Report, US- Clove Cigarettes, para. 87; Appellate Body Report, US-COOL, para. 267.

76) Appellate Body Report, US-Clove Cigarettes, paras. 107-120.

HS코드가 동일한 상품이면 물리적 특성, 최종 용도, 소비자 기호, 관세분류 등을 고려할 때 동종성은 쉽게 충족된다.

(2) 동종상품 간 불리한 취급을 했는지 여부

US-Clove Cigarettes 사건 등에서 상소기구는 다음의 2단계 기준을 사용했다. (i) 기술 규정이 동종상품 대비 수입상품의 경쟁 조건이 손상되도록 변경했는지 여부 및 (ii) 이같은 손상(해로운 영향)이 있는 경우, 전적으로 정당한 규제적 구분에서 비롯되었으며 수입품에 대한 차별을 반영하지 않는지 여부⁷⁸⁾ 등.

1) 내국민 대우 (외국산 對 EU산 동종상품 간)

i) 경쟁 조건이 손상되도록 변경되었는지 여부

관련 상품군 간 경쟁조건의 관점에서 평가된다. 특히 사실과 상황의 총체적 고려, 조치의 설계, 구조, 예상되는 운영방식으로부터 식별가능한 경쟁조건에 대한 영향의 평가가 필요하다.⁷⁹⁾ 또한 해당 산업의 특수한 특성, 해당 산업의 상대적 시장 점유율, 소비자 선호도 및 과거 패턴 등을 포함한 시장의 모든 관련 특징을 검토해야 한다.⁸⁰⁾ 이의 판단은 시장에서 당해 조치의 실제 효과를 입증할 필요까지는 없으며, 가능성만을 보여주는 것으로 충분하다.⁸¹⁾

CBAM 대상품목 수출기업의 EU시장에서의 경쟁기회에 대한 해로운 영향은 다음의 이유로 CBAM 설계, 구조, 예상 운영방식으로부터 충분히 식별가능하다.

우선, 외국산 상품에 대해서만 추가 증명자료 제출 및 CBAM 인증서 제출 의무를 부과하므로 EU시장에서 외국기업의 경쟁 기회에 해로운 영향을 미친다. 더욱이 ETS는 경매시장에서 배출권을 판매할 수 있는 제도임에 반해 CBAM은 수출기업에 한해 EU ETS 배출권

77) Appellate Body Report, EC-Asbestos, para. 101; Panel Report, US-Tuna II (Mexico), para. 7.235.

78) Appellate Body Reports, US-Tuna II (Mexico), para. 215; US-COOL, para. 271; US-Tuna II (Mexico) (Article 21.5 - Mexico), para 7.26.

79) Panel Report, EC-Seal Products, para. 7.156, referring to Appellate Body Report, US-FSC (Article 21.5 - EC), para. 215; Appellate Body Report, US-COOL, para. 269.

80) Appellate Body Report, US-COOL, para. 269, referring to Appellate Body Reports, US-Tuna II (Mexico), paras. 233-234; Korea-Variou Measures on Beef, para. 145; and Panel Report, Mexico-Taxes on Soft Drinks, para. 8.119; Appellate Body Report, US-Tuna II (Mexico) (Article 21.5 - Mexico), para. 7.28.

81) Appellate Body Report, US-Tuna II (Mexico) (Article 21.5-Mexico), para. 7.29; Panel Report, EC-Seal Products, para. 7.156, referring to Appellate Body Report, US-FSC (Article 21.5), para. 215.

금액 상당을 EU당국에 지급하도록 한다. 이는 EU기업이 EU 내에서 기본적으로 무상할당 및 추가적인 부분에 대해서는 경매시장에서 자율적 구입이라는 구조를 취하는 것과 완전 다른 모습으로서 수출업자의 경쟁조건에 손상을 가한다.

각국의 탄소배출량 감축을 위한 제도 및 탄소가격제 세부 내용은 각국별로 다른데, EU ETS를 기준으로 타국의 수입품에 대해 탄소배출량에 따른 금액 부과 및 관련 조정은 수입품에 대한 차별이 된다. EU산 상품의 경우 자국 내에서 자국 탄소배출량 감축을 위한 EU ETS만을 준수하면 되지만, 외국산 상품의 경우에는 원산지 국가의 탄소배출감축제도를 준수해야 하며, EU로 수출시에는 탄소누출을 야기했다는 이유로 EU CBAM까지 준수해야 하는 이중의 부담을 받는다. 이는 한 번의 배출행위에 대한 두 번의 불이익의 부과이다.

EU집행위는 CBAM이 EU ETS의 무상 할당으로부터 혜택을 못받는 배출량에 비례해서만 적용될 것이며, 이에 따라 EU 생산자와 외국 생산자가 공평한 대우를 받도록 할 것임을 밝혔다.⁸²⁾ 그러나 '수출국에서 기지불된 탄소가격 공제' 및 'EU ETS에 따른 무상할당분에 대한 조정'을 거치더라도 외국산 상품에 대한 경쟁 조건에 대한 손상은 아래와 같은 이유로 해소되지 않는다.

우선 ETS 도입국도 탄소가격은 각국별로 다르며 이 금액은 시시각각 바뀌기 때문에⁸³⁾ 적절한 조정이 이뤄질지 의문이다. 또한 ETS가 아닌 고정탄소세를 채택한 국가, 또는 탄소가가격제도 이외의 배출량감축정책을 채택한 국가 내의 기업에 대한 적절한 조정은 거의 불가능하다. 탄소가격을 각국이 필수적으로 채택해야 할 의무는 없기에 일부 국가는 배출량 감축을 위해 탄소가격 대신 청정에너지 및 제품 표준과 인센티브 등에 더욱 의존할 가능성이 있다. 파리 협정은 상향식 원칙에 바탕을 두며 각 국이 자국 기여도를 결정하기에 탄소 규제 및 과세에 대한 다양한 접근은 불가피하다. CBAM이 탄소가격제와 연관되기에 비가격적 접근을 따르는 국가의 생산자들은 불이익을 받게 된다. 비가격적 접근을 따르는 국가가 생산비용은 높으면서 배출량이 낮을 수 있음에도 불구하고 CBAM 지불이 강제될 수 있다. 따라서 국가별로 다른 탄소가격의 공제가 어떤 조정을 거쳐 이뤄질 것인지가 명확하지 않으며, 이같은 제도의 불명확성은 향후 외국기업에 대한 차별로 이어질 가능성이 상당히 높다.

생산과정에서 탄소배출은 수출국에서 이루어졌음에도 CBAM 인증서 구매 기준은 EU

82) *Supra* note 41.

83) EMBER, Daily Carbon Prices, <https://ember-climate.org/data/carbon-price-viewer/> (2021.12.24.)

ETS 배출권 주간 평균가격으로 산정되는 점도 문제이다. 각국 탄소배출감축목표, 각국 산업구조, 각국 탄소배출량 및 산업부문별 탄소누출 위험 등을 종합적으로 감안하여 해당 국가에서 탄소누출 위험을 방지하기 위해 무상할당량이 산정됨에도 불구하고 EU ETS에 따른 무상할당분에 따른 금액을 조정하는 것도 문제이다. 또한 EU 기업은 EU당국에 기제출한 자료를 통해 무상할당이 되지만 외국기업의 경우 자국 내 탄소가격제 시행을 위해 자국 당국에 자료 제출 이외에 EU당국에게도 증거를 제출해야 하는바, 이 또한 수입품에 대한 추가 제한이며 국내 중소기업 등은 이에 대한 대응이 실질적으로 이뤄지기 힘들기에 거의 EU시장 진입을 할 수 없게 될 가능성이 높다.

탄소 계산 관련 수입품의 탄소함량은 측정 방법, 시간, 장소에 따라 다르기에 이를 계산하고 검증하는 것은 매우 어렵다. 예컨대 EU가 미국산 철강에 CBAM을 부과할 경우, 철강 생산자는 각기 다른 탄소 집약도를 가진 전력망을 가진 지역에 위치하며, 석탄, 천연가스 등 다른 탄소집약도를 가진 다양한 자원을 사용할 수 있다. 전체적으로 철강의 탄소 집중도는 톤당 500kg CO₂e에서 2000kg CO₂e까지 다양하다. 따라서 수출국의 탄소 집중도의 국별 평균에 의존하는 탄소계산과정은 실제 배출량을 잘못 추정하여 저탄소 생산자에게 불이익을 주고 비용을 증가시킬 가능성이 높다.

더욱이 실제 배출량을 입증하지 못할 경우 적용되는 기본값도 EU ETS에 따라 EU기업에 대해 적용되는 것과 상당히 대조된다. 수입품에 대해선 이같은 입증을 제대로 못할 경우 EU사업장 중 최하위 10% 사업장의 평균 배출량에 따라 결정하여, EU당국이 손쉽게 집행할 수 있도록 규정한다.

이같이 각국별 탄소가격제도를 운영하는 현 상황에서 수출업자에 대해 추가적으로 EU ETS에 기반한 CBAM을 적용하는 것 자체가 EU시장에서 EU산과 비교할 때 경쟁력에 상당한 손상을 야기할 것으로 충분히 예측된다.

ii) 전적으로 정당한 규제적 구분으로부터 비롯되었는지 여부

해당 기술규정이 당해 사안의 특정 상황에 비추어 설계, 구성, 드러난 구조, 운영, 및 적용에서 공평한지(even handed) 여부를 검토해야 한다.⁸⁴⁾ 상소기구도 해로운 영향이 전적으로 정당한 규제적 차이에서 기인하지 않음을 입증하는 다른 방법이 있다고 판시했다.⁸⁵⁾ 예

84) Appellate Body Reports, US-Tuna II (Mexico) (Article 21.5-Mexico II), 7.82; US-Tuna II (Mexico) (Article 21.5-Mexico), para. 7.96.

권대 당해 조치가 자의적이거나 정당하지 않은 차별을 구성하는 방식으로 적용되거나, 조치가 다루려는 정당한 이익에 대한 위협이 적절하게 검토되지 않은 경우 등.⁸⁶⁾

CBAM은 EU산 상품과 외국산 상품 간 정당한 규제적 구분을 하지 않는 것으로 판단된다. CBAM은 내포된 탄소배출량이라는 개념 및 공식을 도입하여 이에 기초하여 외국산 상품에 대해 일정 금액을 지급하도록 규정하는데, 동일 산업부문의 EU기업은 여전히 EU ETS 내에서 배출권을 무상할당 받으며 추가적으로 필요할 경우 EU ETS 배출권 경매시장에서 구매하면 된다. EU산과 외국산 동일상품의 탄소배출량이 동일함에도 불구하고, 양자에 대해 정당한 이유 없이 EU산은 EU ETS에 따라 배출권 무상할당을 하고, 외국산에 대해선 원칙적으로 탄소배출량에 따른 금액을 부과시키되 일정한 조정을 하는 것이다.

즉 EU산 상품은 철저히 EU 탄소배출량감축목표, EU산업구조, EU사업장의 배출량 등을 종합적으로 검토하여 EU 기업에 대해 적용하는 것이 정당한 EU ETS를 적용함에 반해, 외국기업에 대해선 외국에서 탄소를 배출하며 그 국가에서 그 기업에 대해 적용하는 것이 적절한 배출권감축수단을 취하고 있는지 여부와 상관없이 일괄적으로 CBAM 인증서를 구매하도록 강요하며 이에 대한 조정도 철저히 EU 제도를 기반으로 이뤄진다.

환경협약에 따라 각국은 자국에 가장 적절한 환경정책 및 자국 산업의 탄소누출 위험 방지 정책을 취하고 있음에도 불구하고, EU는 내포된 탄소배출량 측정을 위한 새로운 공식을 만들었고, 이같은 내포된 탄소배출량 및 공식은 EU산 상품과 외국산 상품 간 차별을 하는 것으로 보여진다. 이는 그 설계 및 구조, 이같은 입안을 하게 된 과정을 살펴보면 분명해진다.

EU CBAM은 탄소누출에 대응하기 위해 외국산 상품에 적용된다. 이미 EU는 탄소누출에 대응하기 위해 EU ETS 내 무상할당을 시행하고 있다. 추가로 CBAM을 도입할 정당한 규제적 구분은 없을 것으로 보인다. 더욱이 CBAM과 탄소누출 위험의 감축 간 명확한 연관성이 없으며 EU기업이 탄소누출 때문에 EU 밖으로 사업장을 이전하는지 여부도 EU는 정확히 입증하고 있지 않다.

또한 내포된 탄소배출량 산정시, 원산지국에서 해당 상품생산에서의 배출량만을 측정하

85) Appellate Body Report, US-Tuna II (Mexico) (Article 21.5-Mexico II), para. 6.10.

86) Appellate Body Report, US-Tuna II (Mexico) (Article 21.5-Mexico II), para. 6.10, referring to Appellate Body Reports, US-Tuna II (Mexico) (Article 21.5-Mexico), para. 7.31; US-COOL, para. 271; US-COOL (Article 21.5-Canada and Mexico), para. 5.94; Appellate Body Reports, US-Tuna II (Mexico) (Article 21.5-Mexico II), paras. 6.12-6.13; US-Tuna II (Mexico) (Article 21.5-Mexico), paras. 7.98.

며, 이 물품이 EU 내로 진입하여 얼마나 탄소를 배출하는지 여부 등에 대해 언급하고 있지 않다. EU에서 만일 환경보호목표를 위해서 CBAM을 도입했다면, 오히려, EU 진입 이후에 당해 상품의 탄소배출량에 대해 자국의 시민들에 대해서 금액을 부과하는 것이 적절하다.

원산지국 내에서 해당 상품 생산에 배출량을 근거로 EU 당국에 대해 수출업자가 금액을 내야 할 정당한 이유가 전혀 없다. 더욱이 해당국가가 EU에 비해 낮은 환경규제를 가지고 있는지에 대해서는 정량적으로 측정할 수가 없다. 즉, 환경규제라는 것은 각종 인센티브/R&D지원 등과 같은 무형적인 정책 또한 포함하므로 우선 EU의 환경규제정책과 타국의 환경규제정책이 어떠한 수준인지 여부에 대해 입증하기 쉽지 않으며, 더욱이 이러한 환경규제정책의 차이로 EU 기업이 외부로 유출된다는 점을 입증하는 것도 쉽지 않다. 그럼에도 불구하고 EU는 완벽한 과학적, 증거적 기반을 두지 않고 단순히 ‘탄소누출위험’ 및 ‘EU의 환경보호목표 노력의 저해 위험’이라는 단순한 ‘위험 추정’만을 통해 외국기업 모두에 대해서 불필요한 부담을 부과하는 CBAM은 TBT협정 위반에 해당될 가능성이 높다.

또한 EU의 내포된 탄소배출량 공식이 과학적 근거, 또는 증거에 기반하여 정확한 공식으로 보여지지 않는다. 또한 각 상품에 내포된 배출량을 정확하게 측정할지 여부는 불확실하다. 내포된 탄소배출량의 측정 방식은 여전히 매우 불명확한바, EU 당국의 해석의 여지가 많이 개입하게 될 것이다.

더욱이 EU에서 선정한 4가지 분야(철강, 시멘트, 비료, 알루미늄)가 적절한지 여부에 대해서도 의문이 제기된다. 최소한 EU CBAM이 해외기업의 외국에서의 상품생산에 적용된다면 분야 선정 또한 글로벌 수출품목 내에 존재하는 탄소배출량을 정확히 반영해야 한다. 그러나 4가지 품목이 이를 반영한 것으로 보이지 않는다. 예컨대 현재 철강에 대해서만 CBAM 적용대상이 되며 철강을 사용한 부품 수백개가 사용되는 자동차는 CBAM 적용대상이 아닌 점은 상당한 의문이 있으며, 이는 또다른 간접적인 탄소누출 위험을 야기할 수도 있다.

이 외에도 *US-Tuna II (Article 21.5-Mexico)* 사건에서 GATT 제20조(일반예외) 모두조항(chapeau) 관련 판례도 이 요건 해석시 관련성을 가진다고 실시한바,⁸⁷⁾ 제2.1조 해석시 GATT 제20조 모두조항 관련 판례도 고려하며 검토할 필요가 있다.

GATT 제20조 모두조항은 다음과 같다.“다음의 조치가 동일 여건이 지배적인 국가간에

87) Appellate Body Report, *US-Tuna II (Mexico)* (Article 21.5 - Mexico), para. 7.92.

자의적이거나 정당화할 수 없는 차별의 수단을 구성하거나 국제무역에 대한 위장된 제한을 구성하는 방식으로 적용되지 않는다는 요건을 요건으로, 이 협정의 어떠한 규정도 계약당사국이 이러한 조치를 채택하거나 시행하는 것을 방해하는 것으로 해석되지 않는다.”

EU ETS 제도는 각국별로 다르게 규정할 수 있으며 심지어 ETS를 규정하지 않고 다른 방식(탄소세 등)으로 탄소감축을 하더라도 무관하다. 그럼에도 불구하고 EU는 각국간 제도적 차이를 전혀 고려하지 않고 자국의 ETS 제도를 기초로 하여 CBAM 증명서라는 새로운 ‘기술규정’을 부과하는데, 이는 외국산 물품 관련 기존에 존재하지 않던 규제를 새롭게 부과하는 것으로서 새로운 방식의 무역 장벽이 될 가능성이 높고, 더욱이 이미 배출한 상품별 내포된 배출량에 대해 매우 복잡하고, 그 누구도 적용하지 않은 새로운 방식을 도입함으로써, ‘탄소배출량’에 대한 기여보다는 해외로 이전된 사업장의 EU로의 이전을 목적으로 하는 국제무역에 대한 위장된 제한으로 판단될 가능성이 매우 높다. 더욱이 이미 EU 역내적으로 ‘탄소누출’ 위험을 방지하기 위한 무상할당 등과 같은 조치를 이미 취하고 있는 상황에서 ‘탄소누출’을 방지하기 위한 대외적 조치를 또다시 취했다는 점에서 이는 순전히 환경보호 목적을 위한 정책으로 보기 힘들다.

한가지 주목할 점은 EU정상, EU의회 및 EU집행부는 CBAM 법안을 COVID-19 이후 증가한 공동 채무 상황을 통한 EU 경제회복을 위한 재정적 지원책으로 도입했다는 점이다.⁸⁸⁾ 따라서 CBAM 법안은 ‘환경 보호’라는 목적 보다는 ‘환경 보호’를 표면적 목적으로 제안하지만, 실질적으로는 보호주의적 목적이 존재한다는 점을 알 수 있다. 따라서 CBAM 법안은 GATT 제20조 모두조항 요건을 충족하지 못한 것으로 판단될 가능성이 매우 높다.

결론적으로, 규제적 구분은 자의적이거나 정당화될 수 없는 차별적인 방식으로 적용되었다.

2) 최혜국 대우 (외국산 對 외국산)

다음으로 외국산 對 외국산 동종상품 간 불리한 취급을 했는지 여부에 대해 살펴본다. CBAM 법안은 동종 상품과 관련하여 면제대상에 포함된 일부국의 상품과 이에 포함되지 않은 나머지 모든 국가의 동종 상품 간 차별을 하며, 또한 각 상품에 내포된 실제 배출량에 따라 각기 다른 CBAM 증명서 구매 금액을 부과함에 따라 외국산 동종 상품 간 차별을 한

88) *Supra* note 42.

다. 더욱이 ETS 제도를 운영하는 국가와 운영하지 않는 국가, 그리고 ETS 제도를 운영하는 국가 간에도 각국의 배출규제 수준에 따라 공제되는 금액이 달라지는바, 이는 ‘동종상품’과 관련된 ‘불리한 취급’으로 볼 수 있다.

3. 제2.2조 (정당한 목적 달성 필요 이상으로 무역 규제적인지)

TBT협정 제2.2조에 따르면, 회원국은 국제무역에 불필요한 장애를 초래할 목적으로 또는 그러한 효과를 갖도록 기술규정을 준비, 채택 또는 적용하지 않을 것을 보장한다. 이러한 목적을 위해, 기술규정은 미달성이 가져올 위험을 고려하여 정당한 목적 달성에 필요한 이상으로 무역을 규제하지 않아야 한다. 이러한 정당한 목적은 특히 국가안보상 요건, 기만적 관행의 방지, 인간의 건강 또는 안전, 동식물의 생명 또는 건강, 또는 환경의 보호 등을 포함한다. 또한 이러한 위험을 평가할 때 고려 요소는 이용 가능한 과학·기술 정보, 관련 처리기술 또는 상품의 의도된 최종 용도 등이다. *US-COOL* 사건에서 상소기구는 TBT협정 제2.2조의 제2문이 제1문에 포함된 의무의 범위·의미를 알려준다고 해석하며, 제2.2조상 요건으로서 다음을 제시했다. (i) 정당한 목적의 존재, (ii) 정당한 목적 달성에 필요한 이상으로 무역을 규제하지 말 것, (iii) 정당한 목적의 미달성이 가져올 위험을 고려할 것.⁸⁹⁾

(1) 정당한 목적의 존재

정당한 목적과 관련하여, 우선 조치의 목적을 확인하는데, *US-Tuna II (Mexico)* 사건에서 상소기구는 “회원국이 달성하려는 목적 평가시, 관련 법규정, 입법연혁, 구조, 운용 관련 기타 증거를 고려하여 독립적, 객관적으로 평가한다”고 판시하였다.⁹⁰⁾ 다음으로 목적의 정당성을 확인하는데, *US-Tuna II (Mexico)* 사건에서 상소기구는 ‘정당한 목적 판단시 서문 및 제2.2조 제3문을 참고하여, 미국 돌고래 보호 규정의 목적은 동식물의 생명 또는 건강 또는 환경의 보호이며, 이는 멸종 위기에 처한 개체만을 대상으로 하진 않으며, 따라서 회원국이 동물 집단의 지속가능성이 위협을 받지 않는 개별 동물 또는 종의 보호를 목적으로 하는 정책 또한 허용하는 것으로 해석한다.’⁹¹⁾

89) Appellate Body Report, *US-COOL* para 369.

90) Appellate Body Report, *US-Tuna II (Mexico)*, para. 314; Appellate Body Report, *US-COOL* paras. 371-372.

91) Appellate Body Report, *US-Tuna II (Mexico)*, para. 313.

우선 CBAM의 목적을 확인한다. 앞서 살펴본바와 같이 EU집행위는 CBAM 목적을 △환경보호목적 및 △탄소누출의 방지로 설명하지만, 정확한 목적은 오히려 ‘탄소누출 방지를 통한 EU 산업보호’ 및 ‘EU 경제회복’으로 보인다.

다음으로 목적의 정당성을 확인한다. 정당한 목적은 TBT 서문, 제2.2조 제3문을 참고해야 하며, 여기서 정당한 목적으로 국가안보상 요건, 기만적 관행의 방지, 인간의 건강 또는 안전, 동식물의 생명 또는 건강, 또는 환경의 보호 등을 규정한다. 탄소누출 방지 및 EU 경제회복은 자국 산업 보호를 위한 보호주의 목적에 가까우므로 정당한 목적에 포함되기 힘들 것으로 보인다. 이 경우, EU집행위에서 언급한 ‘EU 환경목표의 훼손 금지를 통한 환경목표 달성’을 CBAM 목적이라고 가정하고(이 논문에서 저자는 이를 CBAM의 실제 목표는 아니라고 보지만) 이 조문을 검토하면 아래와 같다.

(2) 정당한 목적 달성에 필요 이상으로 무역을 규제하지 않을 것

아와 관련하여, *US- Tuna II (Mexico)* 사건에서 상소기구는 (i) 해당 조치가 정당한 목적에 기여하는 정도, (ii) 조치의 무역제한성, (iii) 조치를 통해 회원국이 추구하는 목적의 미달성으로부터 발생가능한 위협의 본질과 결과의 중대성 등과 같은 판단 요소를 제시했다. 이 중 특히 해당 조치와 가능한 대안 조치 간 비교가 필요한데, 제안된 대안이 덜 무역제한적인지, 미달성이 가져올 위험 고려시, 정당한 목적에 동등하게 기여하는지, 그리고 합리적으로 이용가능한지 등을 기준으로 비교한다.⁹²⁾

CBAM은 우선 탄소배출권 감축이라는 환경 보호 목적에 기여할 가능성이 매우 낮다. EU CBAM은 수입품에 대해 추가 금액을 부과시킴으로써 EU산 상품과 외국산 상품 간 가격차가 없도록 하기 위한 목적으로 채택되었다. 더욱이 EU CBAM은 타국에서 배출된 탄소배출에 대해 금액을 부과하는데 만일 탄소배출권 감축을 위해서라면 CBAM을 채택할 것이 아니라, 국제협력 등을 통해 국가간 글로벌 제도를 형성해 나가야 한다. 그리고 자국 내에서의 무상할당 제도를 오히려 삭감해야 하는데도 불구하고 EU는 자국 내의 탄소누출 고위험군 산업에 대한 무상할당은 여전히 유지한다. 그렇다면 이같은 고위험군 EU 내의 산업은 굳이 혁신기술을 발전시킬 생각은 하지 않고, 정부로부터의 탄소배출을 위한 혜택에

92) Appellate Body Report, *US-Tuna II (Mexico)*, para 322; Appellate Body Report, *US-COOL* paras. 374-378; *US-COOL* (Article 21.5 - Canada and Mexico), para. 5.197.

만 기대게 된다. 즉 이는 EU 내의 탄소배출권 감축 목표를 저해시킨다. 즉, EU 내에서의 탄소배출량을 감축하기 위한 직접적인 정책을 취해야 함에도, 이같은 노력은 전혀 하지 않으면서 CBAM을 도입한 것만으로 환경보호목적에 기여할 가능성이 있다고 볼 수 없다.

또한 CBAM은 수입품에 대해서만 특정 의무를 부과함으로써 무역에 대해 중대하게 제한을 하게 된다. 더욱이 CBAM과 함께 무상할당이 계속되면 국내 생산업체들이 이중의 혜택을 받는 등 수입품에 대한 보호무역주의를 통한 국제무역에 대한 중대한 제한이 된다. 더욱이 CBAM을 관리하는 당국이 탄소함량을 산정함에 있어서 일정한 재량을 가진 경우, 이같은 산정을 상향함으로써 자국 산업을 보호하는 방향으로 적용될 가능성이 상당히 높다.

더욱이 EU ETS를 통해 탄소누출을 충분히 다룰 수 있으므로 CBAM을 추가적으로 입안하는 것은 무역에 덜 제한적인 방법이 있음에도 불구하고 이를 채택하지 않은 것이다. 국제 환경협약에서는 각국이 자국 실정에 가장 적절한 조치를 채택·운용하도록 규정하며 이에 따라 각국별로 다른 국내조치를 통해 이행하고 있음에도 불구하고 EU ETS라는 EU의 국내 조치를, 정당한 근거 없이 타국에서 탄소배출을 통해 생산된 품목에 적용하는 것은 문제가 있다.

이같은 국경간 문제에 대해서는 국가간 합의, 협력을 통해서 해결함으로써 국제무역에 미치는 영향을 최소화할 수 있음에도 불구하고 - 즉 각 국 별로 자국이 보유한 기업별 탄소배출권 자료를 공유하며 데이터베이스를 구축하며, 정확한 자료를 공유하기 위해 노력하는 것 - 이같은 노력 대신 손쉽게 각 수출기업에 대해 CBAM을 채택한 것은 이 조항의 위반으로 보여진다.

4. 제2.3조 (목적의 존재 및 덜 제한적 방법)

기술규제는 그 채택을 야기한 상황 또는 목적이 더 이상 존재하지 않거나, 변화된 상황 또는 목적이 무역에 덜 제한적인 방법으로 다룰 수 있는 경우에는 유지되어선 안된다. 여기서 탄소누출 위험은 EU ETS 내 무상할당이란 무역에 덜 제한적 방법을 통해 다룰 수 있기에 CBAM이 채택되어서는 안된다.

다음으로 자국의 탄소배출목표를 상향함으로써 무상할당분을 줄일 예정이기 때문에, EU 생산자와 외국 생산자 간 공평한 경쟁의 장을 만들기 위해서 CBAM을 도입해야 한다는 주장에 대해서는 이같은 목적은 정당한 목적이라고 볼 수 없으며, 이같은 목적을 위해

정책은 채택되어서는 결코 안된다. 이는 결과(상품의 가격)에 있어서 공정을 가져오기 위한 것인데, 국제환경협약에서 특히 각국별로 다른 목표 및 정책을 인정하고 있으며, 여전히 EU는 탄소배출을 상당히 많이 하는 국가이며, 역사적으로도 탄소배출량이 많았고 현재의 오염에 대한 기여가 가장 높다는 점을 감안하면, 이같은 목표를 위해서 CBAM을 채택하는 것 자체가 문제가 있다.

V. 결론 및 대안

국제환경협약의 채택 이후에도 WTO, FTA 등 무역협정은 기후 혁신을 촉진하는데 실패했다. 그 이유는 글로벌 환경에 대한 탄소배출 비용이 시장 가격에 제대로 반영되지 않았기 때문이다. 소비자는 환경오염을 유발하지만 값싼 상품과 친환경적이지만 비싼 상품 중 값싼 상품을 선택할 것이며, 이로 인해 친환경 상품을 제조할 기술 혁신에 대한 유인이 사라지게 될 것이다.

각국별로 탄소배출감축 목표가 다르며, 이를 위한 제도가 다른 현 상황에서 탄소누출을 완벽하게 해결할 수 없는바, 친환경적이지만 비싼 상품이 시장에서 경쟁력을 가지기 위해서는 우선 탄소누출 위험 방지를 위한 탄소가격제를 전세계적으로 확대되도록 협력해야 하며, 이와 동시에 친환경 기술의 발전·혁신을 통해 탄소배출량을 감축시킬 수 있는 혁신적인 방법을 찾음과 동시에 자국 친환경 제품이 자국 또는 해외에서 경쟁력을 가질 수 있도록 각종 혜택, 인센티브를 부여하고, 이같은 혜택은 WTO 보조금에서 제외되도록 하는 등 다자 협력이 절실하다. 그렇지 않고 외국산 값싼 상품에 대해 추가 금액을 부과하는 EU CBAM과 같은 일방주의적 환경규제 정책은 보호무역주의를 야기하여 국제 협력을 저해하여 환경보호목표를 저해하게 될 것이다.

이같은 관점에서 CBAM은 WTO 또는 국제환경협약 등 다자주의의 틀 내에서 논의되어야 하며 환경보호정책과 국제무역 간 조화를 이루기 위해서는 TBT협정과의 합치성을 확보하는 방향으로 입안되는 것이 중요하다. 그럼에도 불구하고 현재 EU의회에서 논의되는 CBAM 법안 수정안은 이 논문의 분석 대상인 집행위 제출 CBAM 법안 내용보다도 국제무역에 더욱 제한적이며 우리 기업에 대해 더욱 중대한 제한을 부과할 수 있는 문안을 다수 포함하고 있는 것으로 파악된다.⁹³⁾ 우리 정부는 CBAM 법안의 개정 과정을 지속적으로 모

니터링·분석하고 우리 기업이 향후 직면할 문제점에 대해 적극적으로 대응하여 향후 CBAM이 국제무역에 정당화되지 않는 제한을 야기하지 않도록 해야 할 것이다.

향후 CBAM은 다자간 협력을 통해 도입되어야 한다. 구체적으로 탄소누출 방지를 위해 상품에 내포된 상품 생산시 탄소배출량을 기준으로 하여 국경을 넘는 상품에 대해서만 관세와 유사한 금액을 부과할 것이 아니라, 탄소배출량 감축에 직접적으로 기여할 수 있는 제도를 만들어서 이를 국내의 기업 모두가 지키도록 해야 한다. 예컨대 국제 기준을 만들어서 탄소배출량 감축에 기여한 상품 인증을 도입하거나, 탄소배출량을 지난해보다 몇 % 이상 감축한 상품에 대한 친환경 인증을 도입해야 한다. 이는 선진국 주도로 시작하여 점차 개도국으로 확대되는 점진적인 협력 방식을 취해야 한다.

더욱이 탄소배출량 감축이라는 궁극적 환경보호 목표달성이 CBAM의 유일한 목표가 되어야 한다. 이같은 목표달성을 위해서는 친환경 기술개발이 핵심적며, 기후친화적 기술 혁신을 촉진하는 정책이야말로 배출량 순제로 국가전략을 위해 중요하다. 또한 국가 중심의, 국가간 협력으로 시행되어야 하는바, 국가간 탄소배출량 관련 정보 교환을 통해 정확한 정보를 파악하면서 글로벌 정책을 만들어가야 한다. CBAM이 효과적이기 위해선 CBAM은 제품 특정적이어야 한다. 즉 동일 부문이라도 각 품목별로 다른 국가 또는 지역별 탄소 집중 기준은 전생애 주기 기초(life-cycle basis)를 추적가능해야 하며, 원천국으로부터 투명하며 검증가능한 데이터를 수집하고 이에 기초해서 판단되어야 한다. 이는 국가별로 정보를 정확히 제공해야 하며, 각국이 기업에 대해 관련 자료를 개별적으로 요구하여 이중의 부담을 가해서는 안된다.

또한 CBAM이 특정 부문에 국한될 경우 탄소누출 위험은 더욱 커질 수 있다. CBAM을 탄소배출량이 많은 모든 산업부문에 공정하게 부과할 수 없다면, 1차적으로 탄소를 대량 배출하는 기업에 대해 배출량을 감축을 위한 기술개발을 할 수 있도록 지원을 해야 한다. 그렇지 않다면 국제 무역에서 구체화된 배출량은 직간접적 탄소 누출과 관련 있는지 여부와 관계없이 기후 혁신을 위한 인센티브를 약화시키게 된다. 철강, 알루미늄, 시멘트 등과 같은 산업은 일반적으로 배출량을 감축할 수 있는 현재 과학기술수준에서 실행가능한 기술이 거의 없는 분야이며 따라서 혁신이 가장 필요하다는 사실은 현재의 CBAM이 한계가 있다는 점을 절실히 보여준다. CBAM은 배출량을 줄이는 한계 비용이 CBAM 비용과 동일할

93) 이와 관련된 상세한 분석은 다음을 참고: 2022.2.9. 법무법인(유) 세종 뉴스레터 "EU 탄소국경조정메커니즘(CBAM) 개정안의 주요 내용 및 영향" (<https://www.shinkim.com/kor/media/newsletter/1710?page=0&code=&keyword=>)

때까지 생산자에게 배출량을 줄일 동기를 제공하겠지만, 감축 한계비용이 매우 높은 부문에서는 관세가 단순히 시장가격에 추가될 것이며, 수요는 이에 대응하여 감소하겠지만, 물리적 단위당 배출량(예컨대, 철강 1톤)은 거의 변하지 않을 것이다. CBAM으로 고려되는 핵심 부문(시멘트, 철강 알루미늄)은 이같은 범주에 속하며 이 분야에서 오늘날 탈탄소화 기술은 매우 비싸고 널리 확대되지 않았다. 이에 따라 CBAM 채택에 앞서 감축 한계비용을 절감하기 위한 혁신이 추진되어야 한다. 현재 전기차 분야의 발전에서 볼 수 있듯, 기술혁신 추진을 위해서는 국가 차원의 적극적인 기술지원정책이 필요하다.

이같은 관점에서 향후 TBT협정상 기본원칙에 따라 각국은 협력을 통해 기존 시스템을 보완하고, 이같은 기술혁신을 증진시킬 수 있는 방향으로 나아가야 하며, 그 과정에서 각국의 일방적 정책을 지양하고 오히려 친환경적인 기술을 장려하기 위한 기술규정을 만들어야 할 것이다. CBAM이 위장된 TBT 장벽으로서 기능하지 않도록 하기 위해서는 WTO TBT협정에 엄격하게 합치되어야 한다. 강대국의 일방주의적 환경규제정책은 수많은 국가의 수출에 큰 영향을 미친다는 점에서 향후 이같은 일방주의적 정책에 대해서는 WTO 포럼을 적극 활용하는 노력이 필요하다. 잘 설계되고 잘 관리된, 국제환경규범과 WTO에 철저히 합치되는 CBAM은 기후 혁신에 긍정적인 영향을 미칠 것이다. 배출집약적 상품의 탄소 함량에 기초한 투명하고 지속가능한 관세는 국내 생산자들에게 공정한 경쟁의 장을 마련하는 동시에 생산자들에게 배출량을 줄이도록 분명한 동기를 제공한다. 강력한 R&D 및 인센티브 정책으로 보완된다면 CBAM은 글로벌 기후 혁신 시스템에서 중요한 요소가 될 것이다.

강대국 주도의 일방주의적 CBAM의 확대는 각국 내의 시장에서 지켜야할 추가 규제가 되어 국제무역을 상당히 제한시키게 될 것이며, 수출기업에 대해서는 불필요한 장벽으로서 기능하게 된다. 이를 방지하기 위해 각국은 WTO Plurilateral Agreement를 만들기 위해 노력해야 하며, 이 협정의 목표는 지속가능한 국제 무역, 국경간 혁신기술 흐름 장려, 야심찬 기후 목표 추진, 탄소배출량이 높은 산업에 대한 집중 투자 촉진 및 국제환경협약 및 국가주권의 존중 등이 되어야 한다.

향후 일방주의적 CBAM이 글로벌 기후 정책의 핵심이 된다면 결국 파리협약에 따른 탄소배출량 감축 목표 달성은 힘들게 될 가능성이 매우 높다. 전세계는 이제 일방주의, 보호주의적 환경 정책에서 벗어나 글로벌 환경 목표를 제대로 달성할 수 있는 진정한 기술협력을 향해 나아가야 하며, 이 과정에서 WTO TBT협정은 증추적인 기능을 담당해야 한다.

[참고문헌]

- European Commission, (2021, October 20), A European Green Deal
- European Commission, (2021, July 14), Carbon Border Adjustment Mechanism: Questions and Answers
- European Commission, (2020, Nov. 10), EU budget: the European Commission welcomes the agreement on € 1.8 trillion package to help build greener, more digital and more resilient Europe
- European Commission, (2021. Oct. 29) EU Emissions Trading System (EU ETS)
- European Commission, EU ETS Handbook (2015)
- European Commission, (2021, October 29), Free allocation
- European Commission, EU ETS Handbook (2015)
- European Commission, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Carbon Border Adjustment Mechanism, Brussels, 14.7.2021, 2021/0214(COD).
- European Commission, Trade Policy Review (2021.2.18.)
- European Parliament, A WTO-compatible EU carbon border adjustment mechanism: European Parliament resolution of 10 March 2021 towards a WTO-compatible EU carbon border adjustment mechanism, (2021.3.10.) (2020/2043(INI).
- International Carbon Action Partnership, ETS 브리프 8호 (2019.4월), 배출권 거래 및 탄소세: 두가지 정책수단, 하나의 목표
- Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change, Dec. 10, 1997, 2303 U.N.T.S. 162.
- Norihiko Yamano, Joaquim Guilhoto, CO₂ emissions embodied in international trade and domestic final demand: Methodology and results using the OECD Inter-Country Input-Output Database (OECD Science, Technology and Industry Working Papers 2020/11)
- Paris Agreement to the United Nations Framework Convention on Climate Change, Dec. 12, 2015, T.I.A.S. No. 16-1104.
- Report of the Appellate Body, European Communities – Measures affecting asbestos and asbestos-containing products, 12 March 2001, WT/DS135/AB/R

Reports of the Appellate Body, European Communities – Measures prohibiting the importation and marketing of seal products, 22 May 2014, WT/DS400/AB/R, WT/DS401/AB/R

Report of the Appellate Body, United States – Measures affecting the production and sale of clove cigarettes, 4 April 2012, WT/DS406/AB/R

Report of the Appellate Body, United States – Measures concerning the importation, marketing and sale of tuna and tuna products, Recourse to Article 21.5 of the DSU by Mexico, 20 November 2015, WT/DS381/AB/RW

Reports of the Appellate Body, United States – Certain Country of Origin Labelling Requirements, 29 June 2012, WT/DS384/AB/R, WT/DS386/AB/R

The New York Times, (2021, October 17.) Democrats Propose a Border Tax Based on Countries' Greenhouse Gas Emissions

The White House, (2021, October 21), Fact Sheet: Prioritizing Climate in Foreign Policy and National Security

United Nations Climate Change, (2021, Feb. 26), A Beginner's Guide to Climate Neutrality

United Nations Climate Change (2021, October 30.) Emissions Trading

United Nations Framework Convention on Climate Change, May 9, 1992, S. Treaty Doc No. 102-38, 1771 U.N.T.S. 107.

United States Trade Representative, 2021 Trade Policy Agenda and 2020 Annual Report (2021.3.)

World Bank, (2021, October 30), Carbon Pricing Dashborad, Map & Data

Abstract

Compatibility of EU Carbon Border Adjustment Mechanism ("EU CBAM") with the WTO TBT Agreement: Exploring the link between the environment, technology and TBT Agreement

Hyomin Pak

Partner, Shin & Kim LLC

The Proposal for the EU CBAM Regulation announced by the European Commission falls under the technical regulation and seems to be highly unlikely to be compatible with the WTO TBT Agreement. After the outbreak of COVID-19, countries with big markets have adopted their unilateral environmental policies, such as the CBAM, in accordance with their own domestic law. These policies tend to maintain protectionist purposes to protect their domestic industries. Accordingly, if a country's environmental regulation adversely affects international trade, the legal issue whether it violates the existing WTO rules could be raised. In order for each country's environmental regulation not to cause trade conflicts with other countries, an unilateral environmental policy adopted by a country must be carefully devised in accordance with well-established international norms such as international environmental agreements and the WTO Agreement such as TBT Agreement.

This paper aims to analyze the legal as well as technical issues embedded in the EU CBAM proposal and proposes the blueprint on how the EU CBAM

should be designed and implemented complying international legal norms. Without the global carbon price, the problem of carbon leakage is inevitable. Therefore, a transnational environmental policy adopted by each state should not pursue prohibiting the carbon leakage, which would not result in reducing carbon emissions. Considering the fact that Korea has maintained export-oriented trade structure and carbon-intensive industries, such as a steel sector, have driven the economic growth of Korea, the current global trend toward unilateral environmental policy sends dangerous signal for us. It is expected that this paper would contribute to devising the national strategy to counter this unilateralism and to protect Korean industries.

key word: WTO TBT Agreement, EU CBAM, Carbon price, Paris Agreement, Carbon emission, environment, technology, cooperation