



지속가능한 글로벌 철강·알루미늄 협정(GSSA) 논의 동향 및 시사점

2023.11.02

1. 개요

미국과 EU는 지난 2년간 ‘지속가능한 글로벌 철강·알루미늄 협정(Global Arrangement on Sustainable Steel and Aluminum, GSSA)’ 체결을 위해 협상을 진행해 왔으나 입장 차를 좁히지 못하고 정상회담(2023.10.20, 워싱턴 DC)에서 연말까지 협상을 지속하기로 하였습니다.

미국과 EU간 논의이긴 하나 GSSA 체결 여부 및 내용, 그리고 참여국 확대 등에 따라 한국산 철강·알루미늄 수출도 상당한 영향을 받을 것으로 전망되는 만큼 사전적으로 관련 내용을 검토하고 대응방안을 수립할 필요가 있습니다.

2. GSSA의 주요 내용: 2022년 말/2023년 초 교환한 양측 concept note 중심

※ 양측 concept note가 공식적으로 공개된 바는 없으나, 해당 문서가 유출되어 EU측 연구기관에서 보고서를 통해 일부 내용 공개 → 이러한 보고서¹를 바탕으로 확인 가능한 내용을 중심으로 작성

미국과 EU는 철강·알루미늄 산업에서의 비시장경제의 과잉생산(excess capacity)과 탄소배출(carbon intensity; 탄소집약도) 문제 해결을 GSSA의 목적으로 설정하고 있습니다. 협상 과정에서 미국과 EU가 상호 교환한 concept note에 비추어 판단할 때, 이러한 목적을 달성하기 위한 구체적 방안에 대해서는 미국과 EU의 접근법에 일정 부분 차이가 있습니다.

- (미국²) 탄소집약도에 따른 역외 관세 부과, 국영기업 규제·노동규범 준수·수출제한조치 금지 약속 등을 통해 비시장적 과잉생산 방지, 철강·알루미늄의 경우 GSSA가 EU의 CBAM 대체 등
→ 미국 USTR(GSSA 협상 담당부처)은 지난 6월에 GSSA 협상과 연계하여 미국 USITC(국제무역위원회: US International Trade Commission)에 미국산 철강·알루미늄의 탄소집약도에 대한 조사요청(기한: 2025.1.28)
- (EU) WTO 규범 합치성과 철강·알루미늄 탈탄소를 위한 각국의 정책 재량 확보 필요, EU의 CBAM과 GSSA는 병렬적으로 존재, 역내 국가간 관세 부과 금지(미국이 무역확장법 232조에 근거해서 부과해 온 관세나 TRQ 등 추가 관세 부과 금지), 회원국간 역외 공동관세 부과가 아닌 2050년까지 탈탄소 달성을 위해 구체적인 약속 규정 등

【GSSA 관련 미국-EU concept note 주요 내용】

구분		미국(2022.12월)	EU(2023.1월)
가입조건	과잉 생산	비시장경제 초과 설비로 인한 위험평가, 국영기업 운영 평가, 원재료·중간재 및 기타 관련 제품에 대한 수출제한 금지 약속, 비시장경제로부터 발생하는 무역·투자 및 그로 인해 발생하는 시장 왜곡을 다루기 위한 조치 약속, 국제 노동기준 준수 등	-
	탄소 배출	품목별 평균 탄소집약도(carbon intensity)가 미국·EU의 동종제품 평균 탄소집약도 대비 X% 이내	품목별 평균 탄소집약도: 미국·EU의 동종제품 평균 탄소집약도 대비 X% 이내(역진방지(ratchet mechanism) 약속)
	정부 조달	X% 저탄소 철강·알루미늄 정부조달 약속	
의무	과잉 생산	<ul style="list-style-type: none"> 기준 초과 정도에 따라 관세 부과 <ul style="list-style-type: none"> (회원국간) 수입산의 탄소집약도가 (a)수입국에서 생산된 가장 높은 탄소집약도 또는 (b)수입국에서 생산된 동종·유사제품의 평균 탄소집약도와 비교 → 초과 수준에 따라 결정 (회원국→비회원국) 회원국간 부과되는 가장 높은 관세율에 수입산의 탄소집약도에 따른 markup 추가 	<ul style="list-style-type: none"> 무역구제(덤핑·보조금 조사, 세이프가드 발동) 적용 철강·알루미늄 분야에 허용된 보조금 관련, 투명성 의무 부여 및 바람직한 보조금 구조 개발 상계관세 조사대상에서 제외되는 보조금(green box) 설정 WTO협정에 합치되지 않는 국내생산 요건 등에 대한 국내 법령 개정(any domestic legislation)
	탄소 배출	<ul style="list-style-type: none"> ※ Politico 보도('23.10.11): 미국은 EU가 비시장경제국산 철강·알루미늄의 최소 70%에 대해 철강에 25%, 알루미늄에 10% 관세 부과 제안 	<ul style="list-style-type: none"> 철강·알루미늄 분야 탈탄소에 대한 중장기 구체 약속(2050년 Net -Zero 달성)
	CBAM	철강·알루미늄에 대해서는 GSSA가 CBAM 상쇄(supersede)	국제규범에 합치하는 제도 운영 허용 (EU CBAM은 GSSA와 병렬적으로 존재)
기타			<ul style="list-style-type: none"> 철강생산방식에 따라 탄소집약도 기준 설정 회원국은 적용가능한(compatible) 방식으로 탄소집약도 측정 가능
			<ul style="list-style-type: none"> 저탄소배출 기준 개발을 통해 저탄소 철강·알루미늄 교역 촉진 회원국간 청정기술 R&D 협력 강화 최빈개도국을 포함한 여타국의 탈탄소 노력 지원

3. 시사점

① 역외 관세 부과³

최종 합의가 이루어져야 알 수 있겠지만, 어떤 방식으로든 GSSA를 통해 역외산 철강에 관세를 부과하는 방식으로 차별적인 조치가 취해질 것으로 예상됩니다. 특히, 위에서 언급한 미국과 EU의 입장 차를 전제로 살펴보면, EU는 역외산 철강에 공동 관세를 부과하기보다는 자국 법제도에 따라 유사·동일 수준으로 보호(비참여국에 대한 세이프가드 발동, 덤핑·보조금 조사를 통한 상계관세 부과 등)하자는 입장인 반면, 미국은 EU의 보호 수준(즉, 역외산 철강에 대한 관세 부과 수준)에 대해 약속을 받고자 철강 관세의 재도입 가능성을 제한한 것으로 유추해 볼 수 있습니다.

미국은 2018년부터 무역확장법 제232조에 따라 한국산 철강에 Quota를 적용하고 있고, EU는 철강 세이프가드를 발동하고 있는 상황에서 GSSA가 발효되는 경우 이것이 한국산 철강의 미국·EU 수출에 미치는 영향은 주요 철강·알루미늄 수출국들의 GSSA 참여 여부와 미국·EU의 기존 조치 유지 여부에 따라 달라질 것으로 예상됩니다.

② GSSA와 CBAM의 관계

GSSA 협상에서 EU에게 가장 민감한 것 중의 하나가 GSSA와 CBAM의 관계입니다. 미국의 입장대로 GSSA 체결시 미국산 철강·알루미늄을 CBAM 적용대상에서 제외하는 경우, 향후 GSSA에 참여하는 여타국도 동일한 대우를 요청할 것으로 예상되는 만큼 EU로서는 미국 입장을 수용하는 것이 쉽지 않을 것으로 판단됩니다.

③ 탄소집약도 측정 기준 및 범위

미국의 concept note에 따르면 GSSA 가입과 역외관세 부과 수준은 미국·EU산 철강·알루미늄의 탄소집약도를 기준으로 결정됩니다. 미국·EU산 철강·알루미늄이 가장 친환경적인 방식으로 생산된다는 점에서 이는 탄소집약도 관리에 있어 제3국 기업들에게 상당한 부담으로 작용할 수 있습니다.

또한, 지난 6월 USTR이 ITC에 요청한 조사 범위를 살펴보면, 철강·알루미늄 생산과정에서 발생하는 직접적인 탄소배출 외에 전기와 같이 간접적인 탄소배출도 조사범위에 포함되어 있습니다. 이는 미국이 upstream subsidy(생산에 투입된 재료에 지급된 보조금)도 상계관세 부과 대상으로 보고 있는 것과 유사한 반면, 철강·알루미늄의 경우 직접배출만 포함하기로 한 EU의 CBAM과는 차이가 있습니다.

【GSSA 관련 미국 USTR이 USITC에 요청한 탄소집약도 조사대상】

scope 1	철강·알루미늄 생산과정에서 직접적으로 발생하는 탄소배출
scope 2	철강·알루미늄 생산과 연계하여 발생하는 탄소배출(including electricity, steam, heat, or cooling)
scope 3	철강·알루미늄 생산에 투입되는 재료에 연계된 탄소배출

④ 비시장경제 초과생산(non-market excess capacity): 비시장적으로 생산된 철강·알루미늄에 대한 규제

미국과 EU는 오래 전부터 중국 기업들이 정부의 보조금을 바탕으로 설비를 과도하게 확장하고 그러한 방식으로 초과 생산된 철강·알루미늄을 해외에 수출하여 수입국 시장에 부정적인 영향을 초래한다는 점에 대해 문제를 제기해 왔습니다. 따라서 초과생산과 관련한 미국의

GSSA 가입 요건은 중국산 철강을 주요 대상으로 한 것으로 보입니다.

다만, 미국이 한국산 철강에 지속적으로 상계관세(불공정한 보조금 수혜 인정)를 부과하고 있고, 덤핑조사에서 한국 철강시장의 왜곡을 인정(Particular Market Situation⁴ 존재 인정)했던 점을 감안하면, 한국산 철강이 미국이 제시한 초과생산 요건을 충족할 수 있는지에 대해 사전 검토가 필요할 것입니다.

⑤ 미국 내 유사 입법 동향: Foreign Pollution Fee

최근 미국 Bill Cassidy 상원의원(공화당)은 foreign pollution fee 도입을 위한 법안 [발의 계획](#)을 발표하였습니다. Cassidy 의원은 미국에서 생산된 제품보다 더 많은 탄소를 배출하는 수입산 제품에 탄소세(carbon tax)를 부과하고, 나아가 유사한 입장을 가진 국가들과 협력체를 구성하여 비참여국에 탄소세를 부과하는 조치도 고려하고 있다고 밝혔습니다.

또한, 지난 6월 발의된 Providing Reliable, Objective, Verifiable Emissions Intensity and Transparency(PROVE IT) [Act](#)는 에너지부 장관에게 주요국(G7, FTA 체결국, 해외우려국, 에너지부 장관이 지정하는 생산·공급자의 국가 등)을 대상으로, 지정품목(알루미늄, 시멘트, 철강, 플라스틱, 바이오연료, 석유, 유리, 수소, 리튬이온배터리, 천연가스, 화학제품, 제지, 핵심광물, 태양광, 풍력터빈 등 22개 카테고리)을 생산하는 과정에서 발생하는 탄소집약도를 조사할 의무를 부여하고 있습니다.

아직 Cassidy 의원이 구체적인 법안을 발의하기 전이어서 foreign pollution fee 부과와 PROVE IT Act에 따른 탄소집약도 조사의무와의 관계를 확인할 수는 없으나, 아마도 GSSA에 따른 역외관세 부과와 US ITC의 탄소집약도 조사와의 관계와 유사할 것으로 생각됩니다. 따라서 GSSA를 통해 제품별 탄소집약도에 따른 관세 또는 세금을 부과하는 관계가 설정되는 경우, 향후 여타 품목에 대해서 비슷한 방식으로 탄소세 부과가 이루어질 가능성이 있다는 점을 염두에 두고 미국의 정책 방향을 주시하면서 이에 대한 대비책을 모색해야 할 것입니다.

¹ Bruegel의 "[Section 232 Reloaded: The False Promise of the Transatlantic 'Climate Club' for Steel and Aluminum](#)", E3G의 "[The EU-US global arrangement on sustainable steel and aluminum](#)" 등

² 미국의 concept note는 Roosevelt Institution에서 2021.6월 발표한 "[Green Steel Deal](#)" 보고서(주요 내용 : 제3국의 참여 가능성을 열어두되 우선적으로 미국과 EU간 "철강 클럽"을 구성하여 생산과정에서 탄소를 많이 배출하는 역외산 철강에 대한 25%의 공동 관세 부과)와 상당 부분 유사

³ 미국은 EU와의 정상회담 직전, EU가 비시장적인 방식으로 과잉 생산된 역외산 철강으로부터 역내산 철강을 충분한 수준으로 보호하지 않는 경우 EU산 철강에 대한 관세를 재도입하는 규정을 제안했고, 미국의 철강 관세를 영구적으로 폐지하고자 하는 EU 입장과 상반되어 합의에 이르지 못한 것으로 [보도](#)

⁴ 특정시장상황(Particular Market Situation) : 수출국 국내시장에 일반적 생산비용이 왜곡되어 있다고 판단하는 경우 기업이 제출한 자료를 부인하고 덤핑마진을 산정

관련구성원

김재희

변호사

02-316-1767

jheekim@shinkim.com

Copyright SHIN & KIM LLC. All rights reserved.