

August 3, 2021

BKL ESG

기후변화 대응을 위한 EU 탄소국경조정메커니즘 (CBAM, 소위 탄소국경세) 도입

- EU 집행위원회 CBAM 규정 도입 법안 발표

법무법인(유한) 태평양의 뉴스레터와 관련된 문의사항이 있을 경우, 아래의 연락처로 문의주시기 바랍니다.

김 현 아 변호사
T 02.3404.6519
E hyuna.kim@bkl.co.kr

방 종 식 외국변호사
T 02.3404.7588
E jongsik.bang@co.kr

김지이나 변호사
T 02.3404.0698
E jeena.kim@bkl.co.kr

김 세 진 외국변호사
T 02.3404.0242
E sejin.kim@bkl.co.kr

구 도 형 변호사
T 02.3404.0857
E dohyung.koo@bkl.co.kr

EU 집행위원회는 2021. 7. 14. 2030년까지 탄소배출량을 55% 감축하기 위한 기후변화 대응 법안 패키지로서, 'Fit for 55 Package'를 발표하였습니다. 이날, EU 집행위원회는 위 패키지의 일부인 '탄소국경조정메커니즘(Carbon Border Adjustment Mechanism, 이하 "CBAM")을 규정하는 법안을 공개하였습니다[Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing a carbon border adjustment mechanism, 2021/0214 (COD), 이하 "CBAM 법안"].

CBAM은 수입업자가 EU 지역으로 철강, 알루미늄, 시멘트 등 일정한 제품을 수입할 때에 수출국의 탄소비용을 고려하여 매년 전년도 수입품의 내재 온실가스 배출량에 상응하는 CBAM 인증서를 제출하도록 하는 제도로서, Annex I (부속서 1) 제품, 즉 시멘트(cement), 철·철강(iron and steel), 알루미늄(aluminium), 비료(fertilisers), 전기(electricity)에 대해 2023년부터 3년의 전환기간(transitional period)을 거쳐 2026년부터 본격적으로 시행될 예정입니다.

종래 EU 집행위원회는 2019. 12. 기후변화대응책이자 경제성장전략인 '유럽 그린딜(European Green Deal)'을 발표하였고, 이에 따라 탄소배출을 감소시키고자 역내 환경규제를 강화하였습니다. 그런데 EU 환경규제 강화 결과, 저탄소 제품 생산을 위한 설비투자로 인해 EU 역내 기업들의 생산 원가가 상승하였고, 그 결과 해당 기업들이 생산시설을 환경규제가 취약한 지역으로 이전하는 등의

상황, 즉 탄소누출(carbon leakage)이 발생하였습니다. 이에 EU 집행위원회는 EU 역내 기업들이 역외국 대비 불공정한 상황에 노출되는 것으로 판단하고, 파리협정 등 국제기후규범을 준수하지 않는 역외국 제품을 대상으로 공정한 경쟁 환경을 조성한다는 명분 하에 CBAM을 도입하였습니다. EU 집행위원회는 CBAM 부과 시, 연간 약 50억 내지 140억 유로의 재정수입을 확보할 수 있을 것으로 기대하고 있습니다.

이처럼 CBAM은 기후변화 대응을 위해 도입한 제도이지만, 역내 산업보호를 위해 통상규제를 강화하고 이를 통해 세수를 확보한다는 측면도 있습니다. CBAM 중 우리 기업들에게 영향을 미칠 수 있는 주요 내용은 아래와 같습니다.

1. CBAM의 주요내용

(1) 적용대상 제품 및 온실가스

CBAM은 제3국으로부터 EU 역내로 수입되는 시멘트(cement), 철·철강(iron and steel), 알루미늄(aluminium), 비료(fertilisers), 전기(electricity)에 적용됩니다. 각각의 제품마다 적용 대상이 되는 온실가스 종류가 상이한데, 시멘트 및 전력의 경우, 제품 생산과정에서 배출된[즉, 직접(공정)배출량] 이산화탄소(CO₂) 배출량, 비료는 이산화탄소, 질소산화물(아산화질소, N₂O) 배출량, 알루미늄은 이산화탄소, 과불화탄소(PFCs) 배출량을 적용대상으로 합니다(부속서 1).

(2) 수입업자의 수입자격 취득

CBAM이 시행되면, 적용대상 제품의 수입업자는 먼저 제품을 수입하려는 EU 회원국 내 CBAM 관할당국에 수입자격 승인을 요청하여야 합니다(각 회원국이 CBAM 의무를 이행할 관할당국을 지정하여 EU 집행위원회에 통보하고, EU 집행위원회는 이를 지원하고 조율함, 제11조 제1항, 제12조). 수입자격이 없으면 해당 회원국의 관세당국이 해당 제품의 수입을 허가하지 않으므로, EU 회원국 내로 이를 수입할 수 없습니다(제4조, 제5조, 제17조, 제25조).

(3) 수입업자의 CBAM 인증서 전용 계좌의 개설 및 CBAM 인증서의 구매

이를 위해, CBAM 관할당국이 수입업자의 수입자격을 승인하면, 수입업자는 해당 회원국 등록소(Registry)에 인증서 전용 계좌를 개설합니다. 수입업자는 CBAM 관할당국으로부터 EU 집행위원회가 정한 가격으로 CBAM 인증서를 구매할 수 있고, 이를 구매 계좌에 기록합니다(제20조). CBAM 인증서의 가격은 EU ETS의 공동경매 플랫폼 할당량(allowance)의 매주 종가(closing price) 평균 가격으로 정해지므로, EU ETS의 배출권 가격과 연동되게 됩니다(제21조).

(4) 수입업자의 CBAM 신고 및 인증서 제출

수입업자는 1년 동안 해당 제품을 수입하면서 수입품에 내포된 온실가스 배출량을 계산하기 위해 요구되

는 정보를 자신의 인증서 전용 계좌에 계속 기록하여야 합니다. 그리고 다음 해 5. 31.까지 CBAM 적용대상 수입품에 내재한 전년도 적용대상 온실가스 배출량에 상응하는 CBAM 인증서(certificate, 적용대상 온실가스 배출량 1톤당 1개)를 구매하여 제출하여야 합니다.

(i) 전년도 수입 수량, (ii) CBAM 적용대상 수입품에 내재한 적용대상 온실가스 배출량(부속서 3에 규정된 방법에 따라 계산함)을 산정한 후 자체 산정량을 지정 기관으로부터 검증받은 다음, 이를 CBAM 관할당국에 신고(CBAM declaration) 하여야 하고, (iii) 필요한 CBAM 인증서 수량(EU ETS의 무상할당과 조율을 거쳐 산정됨. 제31조)을 CBAM 관할당국에 제출해야 합니다(제6조, 제7조, 제19조, 제22조).

다만, 수입업자는 CBAM 신고 시 원산지(country of origin)에서 지불한 탄소가격을 감안하여 CBAM 관할당국에 제출할 CBAM 인증서의 수량을 줄여 달라고 요청할 수 있습니다(제9조).

수입자격의 취득, CBAM 신고 등은 전환기간인 2023년부터 적용되나, CBAM 인증서 제출의무는 본격적인 시행시점인 2026년부터 적용됩니다.

(5) CBAM 관할당국의 정산 및 페널티 부과 등

수입업자로부터 위 CBAM 신고 및 CBAM 인증서를 제출받은 CBAM 관할당국은, 수입업자의 인증서 전용 계좌에서 이를 정산합니다. 수입업자는 매년 6. 30.까지 CBAM 관할당국에 CBAM 인증서를 동일한 가격으로 재구매해 줄 것을 요청할 수 있고[전전년(前前年)에 구입한 CBAM 인증서의 1/3를 한도로 함, 제23조], CBAM 관할당국은 이를 재구매하고 수입업자의 전용계정에 남아 있는 CBAM 인증서는 모두 취소합니다(제24조).

만약 수입업자가 필요한 CBAM 인증서 수량을 제출하지 않은 경우, CBAM 관할당국은 해당 수입업자에게, EU ETS 하의 페널티와 동일하게, CBAM 인증서당 100 유로의 페널티(벌금)를 부과할 수 있습니다. 이때, 해당 수입업자가 벌금을 납부하더라도 CBAM 인증서 제출의무는 면제되지 않습니다(제26조). 한편 CBAM 관할당국은 CBAM 신고가 제출된 날로부터 4년 이내에 관세 당국 등과의 정보교환 등을 통해 확보한 정보를 기초로 제출된 CBAM 인증서와 관련된 배출권이 적정한지 여부를 검토 및 검증하고, 만약 과도한 상쇄 등과 같이 인정된 배출권이 부정확하다고 판단하면 이를 조정하여 수입업자(신고자)에게 CBAM 인증서를 추가 제출할 것을 요청할 수 있습니다(제19조).

다만, 보다 상세한 내용은 향후 EU 집행위원회의 이행명령(implementing act)을 통하여 구체화될 예정입니다.

2. WTO 규정과의 관계

EU의 CBAM 도입이 결국 새로운 무역제한 조치를 부과하는 것이라는 우려는 지속적으로 제기되었습니다.

특히, CBAM이 국제기후규범을 준수하지 않는 역외국 제품을 차별할 수 있고, EU 역내 기업을 보호한다는 측면에서 GATT 제1조(최혜국 대우), 제3조(내국민대우) 원칙에 위배되며, 제20조(건강생명보호 목적의 일반적 예외) 정당화 요건을 충족하고 있지 못하다는 등의 주장이 가능할 것으로 예상됩니다.

그러나 유럽의회는 종래 2021. 3. 10. CBAM의 WTO 합치성 도모(Towards a WTO-compatible EU carbon border adjustment mechanism)'에 관한 결의문을 가결하면서 실제 제도 설계 및 운영에 있어 WTO에 합치되도록 충분한 고려를 할 것이라는 입장을 밝힌 바 있고, 최근 WTO 분쟁해결절차가 형해화되는 배경하에서 WTO 합치성에 관한 논란으로 인하여 종국적으로 CBAM 도입 자체가 저지되기는 어려울 것으로 예상됩니다.

3. 각국 정부 입장

(1) 미국 입장

종래 바이든 대통령은 대선후보 시절 2050년 탄소제로경제(net zero economy), 2035년 100% 청정에너지 달성 등을 대선공약으로 제시하였습니다. 대통령에 당선된 이후에는 (i) 교통, (ii) 에너지, (iii) 탄소조정세(carbon adjustment fees)에 중점을 두고 청정에너지·저탄소를 포함한 인프라에 약 2,200조원을 지원하겠다는 친환경 정책을 발표하였습니다.

위와 같은 움직임에 발맞추어, 지난 2021. 7. 19. 미(美) 민주당은 탄소 집약적 제품 및 산업에 세금을 부과하는 'Fair, Affordable, Innovative, and Resilient (FAIR) Transition and Competition Act (FTCA)'를 발의하였습니다. 위 법안은 2024. 1. 1.부터 철·철강, 알루미늄, 시멘트 등 탄소집약적 제품에 우선적으로 탄소국경세를 부과하되, 개발도상국, 미국에 탄소국경세를 부과하지 않는 국가, 미국과 동등한 수준의 온실가스 관련 법규 및 기준을 가지고 있는 국가에 대하여는 이를 면제한다는 것을 골자로 하고 있습니다.

위 법안이 미 의회에서 통과될지 여부는 아직 미지수이고, 백악관도 공개적으로 명확한 입장을 밝히지 않고 있습니다. 다만, 위 법안은 민주당이 미 무역대표부(USTR) 및 재무부와 협의하여 마련한 것이고, 바이든 대통령도 종래 수 차례 탄소국경세에 대한 지지를 표명하였다는 점에서, 향후 추이를 지켜볼 필요가 있습니다.

(2) 중국 입장

중국은 인도, 러시아와 더불어 EU의 CBAM이 환경보호를 구실로 한 신규 무역장벽으로 WTO 협정에 위반되며 도입 중단을 강력히 촉구한 바 있습니다.

그러나 EU의 CBAM 도입에 반대하는 것과 별개로 중국 정부 또한 대내적으로는 교통(친환경차), 에너지(신재생에너지) 및 탄소배출권거래제의 전국적 시행 등의 친환경 정책을 도입할 계획입니다. 특히, 중국

생태환경부는 전국 단위의 탄소배출권 거래를 규범화하고자, 2021. 2.부터 연간 2.6만톤 이상의 이산화탄소를 배출하는 업체를 대상으로 탄소배출권거래관리방법을 시행하였습니다. 이에 따라 생태환경부는 총 2,225개의 전력분야 업체가 참여하도록 하여 감축책임을 기업에 부과하였습니다.

나아가 중국은 향후 탄소배출권 거래가능 분야를 확대하고 거래품목과 거래방법을 다양화 하는 등 탄소배출 시장의 안정적 발전을 추진할 계획으로, 2021. 7. 16. 전국 단위의 탄소배출거래를 시행할 예정이라고 밝힌바 있습니다. 이러한 중국의 대응은 결국 탄소가격을 내재화하여 EU의 CBAM에 대응하기 위한 조치로 보입니다.

4. 국내기업에 대한 파급효과 및 대응방안

이처럼 EU가 CBAM을 도입함에 따라, 한국의 대(對) EU 주요 수출 품목인 철강, 알루미늄, 시멘트 및 비료를 생산하는 기업들에게 주된 영향을 미칠 것으로 예상됩니다.

이에 규제 대상이 되는 제철, 시멘트, 알루미늄 및 비료 생산 업종의 기업들로서는 2023년 CBAM이 시행되기 전에 앞서 철저히 대비할 필요가 있을 것으로 생각됩니다. 우선 CBAM의 세부 규제 내용과 기업에 미치는 영향을 상세히 분석하고, CBAM 적용대상이 되는 제품의 온실가스 배출량 산정을 위한 데이터의 수집 및 관리, 검증 체계를 개선할 필요가 있습니다. 또한 우리 정부와 협력하여 EU와 한국 사이에 협정을 체결하여 한국의 배출권거래제 및 RE100(재생에너지 100%), 신재생에너지 공급의무화제도(Renewable Energy Portfolio Standard, RPS) 등의 탄소중립 정책이 EU 환경정책과의 동등성을 인정받아 CBAM 적용의 예외를 인정받을 수 있는 방안을 추진하는 등 국내 온실가스 관련 규제와 균형점을 모색하는 방안을 적극적으로 고려할 필요가 있습니다. 아울러, 중장기적인 탈탄소전략의 수립, 이행도 불가피 할 것입니다.

저희 법무법인(유한) 태평양은 국내 주요 발전회사의 해외 청정개발체제(CDM) 관련 자문, 국내 석유화학회사의 온실가스 배출권 할당 등 배출권거래제에 관하여 풍부한 자문 경험을 갖고 있고, EU CBAM 도입과 관련하여서도 지속적인 모니터링을 하며 유관기관과 긴밀히 협력하고 있습니다. EU CBAM과 관련하여 문의사항이 있으시면 언제든지 저희 법무법인 담당자에게 연락 주시기 바랍니다.