KIEP 지역경제 포커스
REGIONAL ECONOMIC FOCUS
2012년 2월 17일 | Vol. 6 No. 3
ISSN 1976-0507

EU 탄소배출권거래제(ETS)의 외국항공사 적용에 따른 국제분쟁: 판결과 시사점

김종덕 협력정책실 지역통상팀 부연구위원 (kim.jd@kiep.go.kr, Tel: 3460-1181)
김정곤 협력정책실 다자통상팀 전문연구원 (jgkim@kiep.go.kr, Tel: 3460-1093)

대외경제정책연구원
Korea Institute for International Economic Policy
http://www.kiep.go.kr

차 례

1. 외국항공사 ETS 포함에 대한 EU 법원의 판결
2. EU의 외국 항공사 탄소배출 규제에 따른 국가간 갈등
3. 시사점

주요 내용

▶ 지난 2011년 12월 21일 EU 최상급 법원은 2012년 1월 1일부로 유럽 지역에서 도착·출발하는 모든 항공사에 대해 탄소배출비용을 부과하는 것이 통상적인 국제법의 원칙(principles of customary international law)이나 영공개방협정(Open Skies Agreement)에 위배되지 않으므로 유효하다고 판결함.

- 2008년 탄소배출권거래제(ETS) 지침(Directive 2008/101)의 무효를 주장한 미국과 캐나다 항공사들이 패소하면서 이 소송이 일단락됨.
- 하지만 EU 최상급 법원의 판결 시점 전후로 각국 정부와 항공사들이 강력히 항의하고, 공공연히 정부 차원의 보복정책이나 WTO 제소를 언급하여 분쟁이 완전히 끝난 것으로 보기는 어려움.

▶ EU ETS의 타국적 항공사 적용은 탄소유출(carbon leakage) 방지를 통한 탄소배출량 감소노력에 도움이 된다는 긍정적인 측면이 있는 반면에, EU 지역 항공사들의 경쟁력 약화에 따른 대책의 일환으로 이용된다는 점에서 무역장벽으로 여겨질 수 있으므로 분쟁의 소지가 있음.

- 기업들이 탄소배출 규제를 피해 다른 지역으로 이동할 경우(예: 거점공항의 이전) 탄소정책의 효과가 매우 낮아질 수 있음.
- 탄소배출의 국경간 조정(border adjustment)이나 탄소 라벨링 제도(carbon labeling system) 시행은 무역장벽의 성격을 강하게 띠고 있어 분쟁의 소지가 있음.

▶ 그러나 탄소배출 규제를 위한 무역정책 사용이 EU 법원 판결에 의해 일부 힘을 얻게 되었고, 장기적으로는 WTO 차원에서도 탄소정책 강화를 반대하지 않을 것이므로 이에 대한 우리나라 정부 차원의 정책적 대비가 필요함.

1. 외국항공사 ETS 포함에 대한 EU 법원의 판결

■ 지난 2011년 12월 21일 EU 최상급 법원은 2012년 1월 1일부로 유럽 지역에서 도착 · 출발하는 모든 항공사에 대해 EU 탄소배출권거래제(ETS: Emissions Trading Scheme)에 따라 탄소배출비용을 부과하는 것이 통상적인 국제법의 원칙(principles of customary international law)이나 영공개방협정(Open Skies Agreement)[1]에 위배되지 않으므로 유효하다고 판결함.[2]

- EU 법원은 이 조치가 EU 역내에 취항하는 항공사들에만 적용되며, 공해나 EU 회원국 영공을 통과하는 항공기 일반을 대상으로 한 것이 아님을 강조하고, EU ETS가 물리적으로 EU 회원국 역내에 도착 · 출발하는 경우에만 적용되므로 영토권의 원칙이나 제3국의 주권을 침해하지 않는다고 판결함.
- 또한 EU 법원은, EU 역내에 취항하는 비행기들이 EU 영공은 물론, 전체 운항구간에 기초하여 배출권을 사용하도록 EU가 규제한 것이 통상적인 국제법 원칙에 비추어 문제가 되지 않는다고 밝힘.
- EU 법원은 ETS가 일반적인 세금과는 달리 연료 소비량과 금전적 부담 간에 직접적 또는 분리할 수 없는 연계가 없다고 판단하고, 특히 항공사가 부담하는 실질적인 비용이 시장에 기초하여 결정되므로, ETS가 연료세(fuel tax)를 금지하는 영공개방협정을 위반하지 않았다고 판시함.
  - ○ EU 법원은 배출권 사용에 따른 비용이 연료 사용량에 근거하여 정해지는 것이 아니라, 배출권의 할당량과 시장가격에 따라 결정되므로 일반적인 세금과는 다르다고 판단함.
  - ○ 더욱이 EU 법원은 EU ETS에 참여하는 항공사들이 경우에 따라서는 금전적 비용을 전혀 부담하지 않거나 오히려 배출권 매매를 통해 이익을 거둘 수도 있다는 점을 지적함.

■ EU 법원의 판결에 대해 미국과 중국을 비롯한 주요국들은 강력하게 반발함.

- 미국의 경우 2011년 12월 16일 힐러리 클린턴 국무부 장관이 서신을 통해 EU가 ETS 적용대상에 외국계 항공사를 포함시킬 경우 적절한 대응조치를 취할 수 있음을 경고하였고, 국무부 차관보(Krishna R. Urs)는 EU의 조치가 다자간 논의를 저해한다고 비난함. 미국 하원은 2011년 10월 EU 항공지침(EU Aviation Directive)을 미국 항공사가 따르는 것을 불법화하는 법안을 통과시킴.[3]
- 중국의 경우 중국 항공사들이 규제에 포함될 경우 유럽산 항공기 구매를 연기하겠다고 압박함과 동시에 독일에서 소송을 준비 중임.[4] 또한 중국정부는 2012년 2월 6일 자국 항공기가 EU ETS 규정을 준수하는 것을 한시적으로 금지함.[5]

- 그 밖에 캐나다, 인도, 러시아, 일본이 EU의 조치에 반대하고 있으며, 알제리는 프랑스에서 이미 소송을 진

1) 2007년 4월 30일 미국과 EC(European Community) 회원국 간에 체결된 항공운송협정임.
2) 판결의 상세한 내용은 EU 법원의 "Judgement in Case C-366/10(Air Transport Association of America and Others v Secretary of States for Energy and Climate Change)" 참고.
3) H.R.2594 European Union Emissions Trading Scheme Prohibition Act of 2011.
4) 『New York Times』 (2011. 12. 21).
5) 『New Europe』 (2011. 2. 6); 『The Economist』 (2012. 2. 8).

행 중이고, 우리나라 업계 역시 난색을 표명하고 있음.

■ 각국은 EU의 조치가 외국 항공사들에 추가적인 비용을 발생시켜 EU 역내 항공사에 대한 사실상의 보호장벽이 될 것으로 우려함.

- EU에 취항하는 모든 항공사들이 2012년 무상 할당받는 배출권 규모는 평균적으로 각 항공사의 연간 소요량의 약 56%로 추정됨.[6)]
  - ○ 2012년 EU는 항공사들에 약 1억 76만 개의 배출권(21억 유로)을 무상 공급할 것으로 추정되며, 따라서 항공사들은 추가적으로 8,800만 개의 배출권(11억 유로)을 매입해야 할 것으로 보임(톤당 12유로 가정).
- 미국의 A4A(Airlines for America)[7)]는 EU의 조치로 인해 2012~20년간 회원사들이 부담해야 할 비용이 31억 달러 이상이라고 추정함(『New York Times』 2011. 12. 21).
  - ○ 주요 미국 항공사(델타항공, 아메리칸항공, 유나이티드항공, US항공, 노스웨스트항공, 컨티넨탈항공)는 평균적으로 연간 소요량의 64%를 무상으로 할당받을 것으로 추정된 바 있음(『Point Carbon』 2011. 9. 20).
- 중국항공운수협회는 이 제도의 시행으로 중국 항공사들이 추가적으로 부담해야 할 비용이 2012년 8억 위안(1,473억 원)에 이를 것으로 예상함(『한겨레신문』 2012. 1. 6).
  - ○ 중국계 항공사(캐세이퍼시픽항공, 에어차이나, 중국항공, 동방항공, 남방항공, 해남항공)는 연간 소요량의 약 63%를 무상 할당받을 것으로 전망된 바 있음(『Point Carbon』 2011. 9. 20).
- 우리나라 항공사의 경우 추가비용이 2012년 약 60억 원에서 2020년에는 약 380억 원으로 증가할 것으로 전망됨[톤당 13유로, 매년 항공수요 5% 증가 가정(한국교통연구원 2011)].

2. EU의 외국 항공사 탄소배출 규제에 따른 국가간 갈등

가. EU ETS 제도의 이해

■ EU ETS는 EU 27개 회원국이 배출총량을 정해서 탄소배출권을 거래하는 시장임.

- EU ETS는 1998년 기후변화에 대한 EU의 포스트 교토 전략(Climate Change-Towards an EU Post-Kyoto Strategy)에서 발의된 후, 2003년 EU 지침인 'Directives 2003/87/EC'가 채택되면서 2005년 1월 출범함.
- EU 27개 회원국 외에 2008년 1월 아이슬란드, 리히텐슈타인 및 노르웨이가 추가적으로 참여하여 현재 유럽 30개국이 참여하고 있음.

6) Point Carbon(2011), "Cost for airlines of joining EU ETS 1.1bn euro in 2012, says Thomson Reuters Point Carbon." (20 Sep)
7) A4A(Airlines for America)는 미국 내 여객 및 화물 운송의 90% 이상을 차지하는 미국 최대 규모의 항공산업협회임. 과거 명칭은 ATA(Air Transport Association of America).

■ EU ETS는 2005년 1기(phase I: 2005~07)를 시범 운영한 후, 2기(phase II: 2008~12) 및 3기(phase III: 2013~20)에 걸쳐 단계적으로 규제를 보완 및 강화하고 있음(표 1 참고).

- EU ETS는 3기에 걸쳐 대상 가스, 대상 범위, 감축목표량을 단계적으로 확대하고 있으며, 배출권 할당방식을 무상배분(grandfathering)에서 경매(auctioning) 방식으로 변화시키고 있음.
- 대상 온실가스의 경우, 1기에서 이산화탄소(CO_2)로 한정하였으나, 2기 이후 이산화질소(N_2O) 등으로 그 범위가 넓어짐.
- 대상 산업범위는 1기 9개 분야(발전설비, 석유정제, 제강 및 제련, 선철 및 철강, 시멘트, 유리 및 광섬유, 세라믹 제품, 펄프 및 제지, 기타)에서 3기에는 화학, 알루미늄, 암모니아, 질산 등으로 확대됨.
- 3기의 감축목표량은 2020년까지 1990년 온실가스 배출량의 20% 수준, 2050년까지 1990년 배출량의 50%이며, 매년 1.74%씩 배출총량을 삭감함(EU Directive 2009/29/EC Annex I).

표 1. EU ETS의 변천

구분	1기(2005~07년)	2기(2008~12년)	3기(2013~20년)
대상 가스	CO_2	- CO_2, CH_4, N_2O, HFC_s, PFC_s, SF_6 단, CO_2 이외 가스의 ETS 참여여부는 회원국의 선택사항	
대상 범위	- EU 27개국, 약 1만 1,500개 사업장 - Annex I 에 지정된 시설물[1)]	- 총 30개국 - 2012년 항공 분야 포함	- 석유화학, 알루미늄, 암모니아, 질산 등 새로운 산업 분야 추가 - 소규모 사업장에 대한 opt-out 허용
기간 목표	- ETS 제도 확립을 위한 시범 운영기간 - MRV 등 인프라 구축 - 배출권 총량의 연도별 평균 규모는 2,298MtCO2e	- 교토의정서 1차 의무 감축기간 목표 달성 - EU 자체 승인목표 달성 (전체 시설물 기준으로 연간 2,083MtCO2e로 1기 대비 9.4% 감축)	- 2020년까지 2005년 온실가스 배출량의 21%까지 감축 - 2020년 총할당량은 1,720MtCO2e 으로 추정
초기 할당방식	- 국가별 할당치 적용 - 국가별로 일정비율(1기: 5%, 2기: 10%)까지 경매를 통한 유상배분 선택적 허용		- EU 차원의 단일 할당치만 설정 - 경매비중을 할당량의 절반까지 중량
벌금	40Euro/tCO_2	100Euro/tCO_2	100Euro/tCO_2 (유럽 소비자물가지수에 연동)
이월/차입	불가	- 다음 거래기로 이월은 가능하나 차입은 허용 안됨.	
검증제도	MRG(Monitoring&Reporting Guideline) 2004	- MRV 규정을 2011년 12월 31일까지 채택 - 검증기간 인정기준을 2011년 12월 31일까지 채택	
오프셋	CDM	CDM, JI	

주: 1) Annex I에 지정된 산업은 총 9개 분야로 발전설비, 석유정제, 제강 및 제련, 선철 및 철강, 시멘트, 유리 및 광섬유, 세라믹 제품, 펄프 및 제지, 그리고 기타임. 전체 지정 사업장의 2/3가 발전설비에 해당함.
자료: 서정민 외(2010), 『포스트교토체제하에서 한국의 대응전략: 탄소배출권시장의 국제적 연계를 중심으로』, p. 143, 대외경제정책연구원; EU Commission 홈페이지(http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/faq_en.htm).

나. EU의 항공산업 규제 현황

■ 항공기 운항에 따른 이산화탄소 배출 문제의 중요성이 높아짐에 따라, 국제사회는 이에 대해 꾸준히 논의해옴.

- 항공기 운항은 전 세계 이산화탄소 배출량의 약 2~3%, 전체 화석연료 교통수단의 이산화탄소 배출량 가운

데 약 12%를 차지하며,[8] 1990~2005년간 항공기의 이산화탄소 배출량은 약 42% 증가함.[9]

- 각국 정부와 항공사들은 지난 10여 년간 항공산업 배출총량상한제 방식의 탄소배출권 거래시장 설립을 논의해 왔으며, 국제민간항공기구(ICAO: International Civil Aviation Organization)의 190개 회원국은 시장원리에 기초한 해결책을 찾는다는 결의서를 2010년에 채택함.

■ EU 집행위원회는 다른 국가들보다 먼저 ETS 규제대상에 항공산업을 포함시킨다는 내용을 2008년 지침(Directive)에 반영함.

- 다자간 논의가 부진하자 EU는 2006년부터 독자적으로 항공산업을 ETS에 포함하는 계획을 추진하였으며, 2008년 'EU Directive 2008/101'을 통해 2012년 1월 1일부터 EU 지역에서 출발 · 도착하는 모든 항공사를 ETS 규제대상에 포함시킬 것을 명시함.

■ EU의 항공산업 ETS의 주요 내용은 다음과 같음.[10]

- **적용 대상**: EU 회원국 내 공항에서 출발 또는 도착하는 모든 항공기를 대상으로 하되, 국가원수 전용기, 군용기 등은 제외하며, EU 국적은 물론 제3국 국적의 항공기에도 적용됨.
- **대상 온실가스**: 항공 분야의 규제대상 온실가스는 이산화탄소로 한정함.
- **배출권 총량**: 항공산업에 부여되는 배출권(EUA: European Union Allowance) 총량은 두 기간으로 나누어 과거 운항실적에 기초하여 설정됨.
  - 2012. 1. 1~12. 31: 과거 운항실적(2004~06년 배출량의 평균)의 97% 상당량, 2013. 1. 1 이후: (과거 운항실적의 95%)x(할당기간에 상응하는 연수).
- **배출권 배분방식**: 2012년 배출권의 85%는 무상으로 배분하고, 나머지 15%는 경매 방식의 유상배분으로 하되, 2013년 1월 1일 이후에는 경매배분 비중을 늘릴 수 있음.
  - 각 항공사별 배분량은 2010년의 승객 수 및 화물량, 총운항거리를 기준으로 책정됨.
- **기타**: 2012년 1월 1일부터 12월 31일 동안에는 양도하는[11] 배출권의 15%까지 CER(Certified Emission Reduction)과 ERU(Emission Reduction Unit)를 EUA 대신 활용할 수 있음.

■ 위에서 기술한 방식에 따라 EU 지역에 취항하는 모든 항공사별로 2012~20년간 목표 감축량과 무상할당량이 책정되었음.

- EU 소속의 에어프랑스와 영국항공은 2012년 각각 약 1,200만tCO_2, 약 1,000만tCO_2(2010년 배출량의 70%)을 무상으로 할당받음.

---

8) International Civil Aviation Organization(2011), "Aviation, Sustainability, and a Greener Economy," *The ICAO Journal*, Vol. 66, No. 6, p. 15.
9) Meinshausen, Malte and Sarah Raper(2009), "The Rising Effect of Aviation on Climate," Omega.
10) EU Commission 홈페이지(http://ec.europa.eu/clima/policies/transport/aviation/index_en.htm); 국제환경규제 기업지원센터 홈페이지(http://www.compass.or.kr/know/eu_01_view.asp?idx=494&page=1).
11) 양도는 전년도에 할당받은 배출권 가운데 사용량에 해당하는 배출권을 ETS 전자시스템에 반환하는 행위를 의미함.

표 2. 주요 항공사의 EU ETS 탄소배출권 무상할당량

(단위: tCO_2)

항공사	국적	2012년 무상할당량	2013~20년 연간 무상할당량	2010년 탄소 배출량
에어프랑스	프랑스	12,069,402	11,403,353	n.a
영국항공	영국	10,343,937	9,773,107	14,865,507
루프트한자	독일	2,008,504	1,897,665	n.a
아메리칸항공	미국	2,745,318	2,593,818	3,311,820
유나이티드항공	미국	2,440,010	2,305,358	3,041,660
캐세이퍼시픽	중국	2,377,669	2,246,458	2,936,700
대한항공	한국	2,051,522	1,938,309	n.a
아시아나항공	한국	788,301	744,798	n.a

주: n.a는 해당 자료의 입수가 불가능한 경우를 의미함.

자료: European Commission 홈페이지(http://ec.europa.eu/clima/policies/transport/aviation/allowances/links_en.htm).

- 미국의 아메리칸항공, 유나이티드항공은 2012년 각각 275만tCO_2(2010년 배출량의 83%), 244만tCO_2(2010년 배출량의 80%)을, 중국계인 캐세이퍼시픽은 238만tCO_2(2010년 배출량의 81%)을 할당받음.
- 우리나라의 경우 2012년 대한항공이 205만tCO_2, 아시아나항공이 78만 8,000tCO_2의 배출권을 할당받았으며, 그 밖에 삼성테크윈, 현대자동차, LG전자 등도 적용대상이 됨(『연합뉴스』 2012. 1. 5).

다. EU 법원의 판결 배경과 지속되는 갈등의 원인[12)]

■ EU에서 ETS의 도입 논의가 본격적으로 시작된 2003년 이래 규제대상 산업은 세계시장에서 유럽 기업들의 산업경쟁력(industrial competitiveness) 저하에 대해 우려를 표명해왔고, 이에 대한 대책을 지속적으로 요구해 왔음.

- 이론적으로 ETS의 도입은 규제대상 기업의 비용(variable costs)을 상승시키는 요인으로 작용함. 따라서 탄소배출 규제가 약한 다른 지역에서 생산하는 경쟁기업과의 가격경쟁에서 불리하게 작용할 수 있음.
- 기업에 따라 수익성에 좋지 않은 영향을 미칠 수 있으며, EU 지역에서 생산량을 줄이고 규제가 약한 지역으로 생산시설 등을 이전하여 EU 지역으로 역수출하는 탄소유출(carbon leakage) 현상이 나타날 수도 있음.

■ 항공산업의 경우에도 EU ETS가 규제대상으로 외국 항공사를 포함시키지 않을 경우 탄소유출 문제가 발생할 수 있고, 자국 항공산업의 경쟁력에 부정적 영향을 주게 됨.

- 탄소유출 가능성

12) 법률적인 해석 부분은 Meltzer, J(2012), “Climate Change and Trade - The EU Aviation Directive and the WTO” (January) 참고.

○ 비규제대상 외국 항공사가 EU 지역 노선에 연료효율성이 높은 비행기를 집중적으로 배치하고 연료효율성이 낮은 비행기는 규제가 없는 다른 지역으로 운항하게 할 경우 항공사의 전체 탄소 배출량이 감소하지 않으면서 ETS를 통해 발생하는 비용은 줄일 수 있음.

○ EU 지역으로 직항을 줄이고 인근 지역으로 연결 편을 증가시킬 수 있음. 또는 항공사들이 거점공항(airport hub)을 EU 지역에서 다른 지역으로 옮길 수 있음.

- EU ETS로 인해 증가된 비용부담은 EU 지역 항공사들의 항공요금 인상으로 이어지며, EU 지역 내에서조차 시장점유율 하락이 예상됨.

■ 이에 따라 EU는 외국 항공사를 ETS 규제에 포함시키기로 결정하였는데, 미국과 캐나다의 항공사 및 항공협회가 이에 반발하여 영국 법원에 소송을 제기함으로써 분쟁이 시작됨.

- EU가 2008년 지침(Directive 2008/101)에 외국 항공사를 규제대상에 포함시키자 미국과 캐나다의 항공사들이 강하게 반발하며 영국 법원에 제소함.
- 제소의 근거는 1) 연료 소비에 대해 세금을 부과하는 EU의 조치는 영공개방협정 등 국제협정을 위반한 것이고, 2) EU가 속지적 관할권을 넘어서 ETS를 적용함으로써 통상적인 국제법상의 원칙을 위반했다는 것임.
- 이에 영국 법원은 EU의 조치를 명시한 'Directive 2008/101'의 국제법상 적법성 여부를 EU 법원에 문의함.

■ EU ETS의 외국항공사 포함 조치가 적법하다는 판결은 국제사회에서 큰 논란을 야기함.

- EU 영공 밖에서 배출한 탄소에 대해서도 규제를 받게 되므로 항공사의 거점공항이 EU와 멀리 떨어진 외국 항공사의 경우 경쟁상 불이익을 받기 때문에 공정성 논란이 제기됨.

○ 소요되는 배출권의 85%를 무상으로 분배하고 나머지는 유상 배분한다는 원칙에 따르면, 중심공항이 EU에서 상대적으로 멀리 떨어진 외국 항공사의 경우 총탄소배출량이 더 많으므로 유상으로 구매해야 하는 배출권의 양이 그만큼 증가하게 되어 비용상의 불이익이 발생함. 반면 EU 역내에서 가까운 지역에 거점공항을 둔 항공사들은 상대적인 이익을 얻게 됨.

○ 이러한 주장은 지속적으로 제기돼 왔으며, 최근에는 싱가포르항공이 이 문제를 제기한 바 있음.[13]

- 항공운송은 현재 교역량 규모 중 약 0.5%를 차지하고 있으나 금액으로는 약 35% 정도를 차지하고 있음. 항공산업의 상품수송 규모가 매년 지속적으로 증가하고 있다는 사실을 고려할 때 ETS를 통한 항공운송비용 증가는 무역 흐름에 부정적인 영향을 줄 수 있음.[14]
- 또한 EU는 ETS에 상응하는 탄소배출 규제를 시행하고 있는 국가에 대해서는 EU ETS에 따른 규제를 받지 않아도 된다고 명시함. 이 경우 규제가 각국의 화물 운항료에 서로 다르게 영향을 주어 GATT 최혜국 규정에 위배될 소지가 있음.[15]

13) 『Thomson Reuters』 (2011. 12. 21).
14) IATA data and statistics.
15) GATT Article 1 최혜국 규정: WTO 가입국은 가입국 간의 차별을 금지함.

■ EU 최상급 법원의 이번 판결에도 불구하고 국가간 항공산업 분쟁이 장기화될 가능성이 있음.

- 이번 판결에 따라 각국의 항공산업에서 ETS 규제에 따른 피해가 클 것으로 예상될 경우, 국가 차원의 WTO 제소 움직임이 있을 수 있음.
- 각국에서는 탄소배출 규제정책의 타 국적 항공사 적용과 EU 법원의 유효 판결에 대해 여러 가지 대응책을 모색 중이며, 그 중 일부는 무역보복 등의 조치를 취하는 방법(예: 중국의 Airbus 구매연기 공표)도 있어 또 다른 형태의 소송 혹은 WTO 분쟁으로 이어질 수 있음.
- 더 나아가 탄소배출권 규제정책이 다른 산업에 적용될 때 위와 같은 갈등의 양상이 반복될 가능성이 높음.

3. 시사점

■ 외국 항공사를 EU ETS에 포함시키려는 EU 집행위원회의 결정과 대상 외국 항공사들의 취소 소송은 위에서 언급한 규제 · 비규제 국가 간 잠재적 갈등이 표면적으로 나타난 최초의 사례라는 점에서 주목할 필요가 있음.

- 2007년 발리에서 열린 UNFCCC 무역장관 회의에서 각국은 무역과 환경정책이 조화를 이룰 수 있다는 기본적인 생각에 동의했지만, 2012년 이후에 적용하게 되는 포스트 교토 협정을 만들기 위한 협상과정에서 실질적로 나타난 모습은 상호간 갈등의 확인이었음.[16)]
- 특히 수출 위주의 성장정책을 추구하는 개발도상국들은 EU 혹은 다른 선진국들의 탄소배출 규제정책이 새로운 형태의 무역장벽이 될 것에 대해 우려하고 있음.

■ 이번 EU 최상급 법원의 판결은 앞으로 이어질 다른 산업 분야의 탄소비용 부과에 따른 갈등에 대해 향후 EU 법원이 내릴 판결의 시금석이 될 수 있음.

- 이번 판결을 통해 EU 집행위원회는 앞으로 ETS가 이미 역내 규제하에 있는 다른 산업 분야에도 역외 적용되는 것에 대해 이전보다 긍정적이고 적극적인 자세를 취할 수 있으며, 이로 인해 탄소배출 규제정책에 소극적인 다른 국가들 또는 개발도상국들과 갈등을 일으킬 것으로 보임.

■ 탄소유출 현상이 지속될 경우 탄소배출 감소를 위한 EU ETS의 노력을 구축하는 효과(crowding-out effect)가 나타나 큰 부담이 될 수 있다는 점에서 다른 지역 국가들과의 갈등에도 불구하고 EU 집행위원회가 지속적인 대책을 강구할 가능성이 있음.

16) World Development Report 2010.

- 일례로 'Directive 2009/29/EC(Article 10a-12)'에서는 탄소유출의 위험이 큰 산업의 경우 배출권 분배 방식을 경매 방식의 유상분배로 전환하지 않고 무상배분 방식을 계속 유지할 수 있다고 규정함.

- EU ETS 규제가 EU 지역 밖에서 생산되어 수입되는 물품에 적용될 경우, 탄소유출을 방지하여 탄소배출 억제 노력에 도움이 된다는 장점에도 불구하고 EU 역내 산업경쟁력 약화에 따른 보호주의 무역정책으로 오인될 가능성이 있어 논란을 야기할 수 있음.

  ○ EU ETS에 철강, 화학과 같은 주요 산업이 포함됨으로써 역내기업은 비용절감을 위해 생산거점을 역외로 이전할 가능성이 높아짐. 또한 역외 비규제 기업의 가격경쟁력은 역내 규제 기업에 비해 상대적으로 향상되는 바, EU는 역외 수입제품에 대해 탄소보정 비용을 적용할 유인이 높아짐.
  ○ EU ETS가 EU 지역 외의 기업에도 적용될 경우, 이것이 환경보호(탄소유출 방지)를 목적으로 한 것인지, 아니면 역내기업의 가격경쟁력 보호를 위한 것인지 판별하기 쉽지 않기 때문에 분쟁의 소지가 있음. 외국 항공사에 대한 ETS 적용은 그러한 분쟁 가능성이 표출된 첫 사례임.
  ○ 항공산업의 경우 규제대상이 상대적으로 명확하여 판결에 대한 논란의 여지가 적음에도 불구하고 다른 국가들의 반대가 많은 것으로 미루어 볼 때, 수입물품에 대한 국경간 탄소조정(border adjustment) 비용 부과나 탄소 라벨링 제도(carbon labeling system) 도입은 앞으로 논란의 여지가 많음.

■ 우리나라의 경우 EU 지역의 강화되는 탄소배출 규제에 대해 정부 차원의 장기적인 대책마련이 필요할 것으로 보임.

- 항공산업의 경우 EU로부터의 거리에 따라 탄소배출량을 측정하고 규제하므로, EU 지역까지 거리가 먼 우리나라 항공운항 산업에 상당한 영향이 있을 것으로 예상됨. 또한 장기적으로는 다른 산업으로 규제가 확대되는 것에 대한 대책도 마련되어야 할 것으로 보임.

  ○ EU ETS Phase III(2013~20)에서는 CER 혹은 ERU을 EUA 대신 15%까지 사용을 허가하고 있음. CER의 경우 가격이 EUA의 약 70~80% 정도 되고, CDM 산업의 활성화 등을 통해 CER의 확보가 가능하다는 점에서 적극적 활용이 필요함.
  ○ EU 집행위원회는 다른 국가 내 EU ETS에 상응하는 탄소배출 규제가 있는 경우 해당 국가에 대해서는 EU ETS를 면제하는 규정을 두고 있으므로, 우리 산업에 더 적합한 제도를 만든다는 차원에서 ETS 도입을 고려해 볼 수 있음.
- ETS와 WTO 규정 간의 상충 문제는 지금까지 구체적으로 드러난 것이 없으나 이번 EU 법원의 판결을 계기로 앞으로 지속적으로 논의될 것으로 보임.
- 기존 WTO 혹은 UNFCCC의 논의 방식으로 볼 때, 이후 협상도 다자간 합의의 형식으로 이루어질 것으로 보임. 이해관계가 서로 다른 여러 국가가 동시에 영향을 받는 다자간 협상의 특성상 모두가 수긍할 만한 합의점 도달에 상당한 어려움이 있을 것으로 예상됨.
- 우리나라의 경우 선진국과 개발도상국 어느 한쪽에 치우치기보다는 중간자적 논리 개발과 대책 마련이 필요함. KIEP