

EU 핏포55(Fit for 55)가 국내 탄소중립 정책에 주는 시사점

요 약

EU는 지난 7월 14일 EU의 기후목표를 달성하기 위한 정책 패키지로서 총 13개의 입법안과 신규 이니셔티브로 구성된 핏포55(Fit for 55)를 발표하였다. 핏포55 제안 중 경쟁력 있는 산업구조 전환에 관한 방안으로 EU 배출권거래제(ETS)의 강화와 확대, 배출감축노력 분담규정, 탄소국경조정메커니즘의 제안이 있다. 항공 부문 배출권의 무상할당을 단계적으로 폐지하고 기존 ETS에 해상 운송을 편입하는 한편 건물 및 육상 운송 부문 별도의 ETS를 도입한다. ETS에서 제외된 부문에 대한 배출감축노력 분담규정 목표를 강화하고, 5대 부문에 대한 탄소국경조정제도를 2023~2025년의 과도기를 거쳐 2026년부터 전면 시행한다. 핏포55는 불평등과 에너지 빈곤 해결을 위한 공정한 전환 지원을 위해 사회적 기후기금을 제안한다. 새로 도입되는 ETS 수익금의 일부로 조성될 예정인 기금은 녹색 전환 과정에서 발생하는 사회적 분배 문제의 해결과 청정투자의 촉진을 목적으로 설립된다. 핏포55에 이르는 EU의 일련의 탄소중립 정책 수립 과정은 우리에게도 유용한 시사점을 제공한다. 강화된 탄소중립 정책으로 발생하는 추가 세수 또는 수익을 활용하여 별도의 탄소중립 전담기금을 설립할 수 있다. 탄소중립 정책과 입법안에 대하여 관련된 산업계와 이해관계자들의 의견 수렴 및 초기 영향평가를 통해 전환의 부작용을 최소화할 수 있다. 현재 각 부처와 기관에 산재해 있는 탄소중립 관련 정책과 예산을 종합적으로 파악하여 정책 간 시너지의 극대화를 도모할 필요가 있으며, 탄소중립 정책에 관한 정보를 투명하고 적시에 공개해야 한다.

1. EU의 기후정책 패키지 발표

EU는 2030년까지 1990년 대비 온실가스 순 배출량을 55% 감축하며 2050년까지 탄소중립을 달성하겠다는 목표를 일찌감치 설정함으로써 국제사회의 기후위기 논의를 선도하고 있다. 2019년 12월 유럽그린딜 발표부터 2021년 6월 유럽기후법 채택까지의 과정에서 다양한 정책들을 제안한 바 있다. EU는 기후 및 에너지 관련 법률과 정책들을 적극적으로 펼침으로써 2019년에 1990년 대비 60%만큼 성장하면서 온실가스 배출을 24% 감축할 수 있었다. EU의 향후 7년간의 장기예산은 녹색전환 지원에 중점을 둘 예정이다. 2조 유로에 달하는 2021~2027 다년금융체계(Multiannual Financial Framework)와 유럽경제회복기금(Next Generation EU) 프로그램의 30%가 기후행동 지원에 전담 배정된다.¹⁾

EU는 지난 7월 14일 핏포55(Fit for 55)를 발표하면서 탄소중립 실천 의지를 재확인하였다. 핏포55는 EU의 2050 탄소중립과 2030년까지 55% 감축의무를 달성하기 위한 기후목표 이행 정책 패키지이다. 2030년까지 공정하고 경쟁력 있는 녹색전환 달성을 위한 상호연결된 정책 제안으로, 8개의 법 개정안과 5개의 신규 이니셔티브로 구성된다. 총 13개의 제안은 기후, 에너지, 운송, 건물 토지 및 산림 등 광범위한 정책과 경제 부문을 포괄하고, 이는 ① 가격정책, ② 목표 강화, ③ 규정, ④ 지원 수단의 범주로 분류된다(〈표 1〉 참조).

각 범주별 주요 내용을 살펴보면, 가격정책은 EU 배출권거래제(Emission Trading System, 이하 ETS) 강화 및 확대, 탄소국경조정메커니즘(Carbon Board Adjustment Mechanism, 이하 CBAM) 도입이 주내용이다. ETS의 경우 기존 ETS 강화와 별도의 ETS 도입으로 구분된다. EU 집행위는 항공 운송에 제공되는 무상할당제를 단계적으로 폐지하고, 온실가스 다배출업종임에도 불구하고 ETS에서 제외되었던 해상 운송 부문을 편입하여 기존 ETS를 강화하였다. 반면, 건설 및 육상 운송 부문의 온실가스 배출거래는 별도의 ETS 도입을 통해 적용한다. ETS를 보완하는 탄소 저감 조치로서 CBAM을 신설하여 탄소누출(carbon leakage)을 방지하고 글로벌 차원의 탈탄소화를 촉구한다. 해당 제도는 특정 수입 제품에 대하여 해당 제품의 역내 탄소가격에 상응하는 관세를 적용하는 것으로 시멘트, 철강, 알루미늄 등 탄소 집약 산업에 초점을 맞춘다. 해당 정책은 2023년부터 3년간의 시범운영 기간을 거

1) European Commission - Press release(2021.07.14.), European Green Deal: Commission proposes transformation of EU economy and society to meet climate ambitions.

〈표 1〉 핏포55(Fit for 55)의 주요 내용

범주	정책	주요 내용
가격 정책	배출권거래제(Emission Trading System) 강화: 항공	· 2035년까지 항공 부문 배출권 무상할당 단계적 폐지
	배출권거래제 확대: 해운, 육상 운송, 건물	· 기존 EU ETS에 해상 운송 편입 · 건물 및 육상 운송 대상으로 별도의 ETS 도입
	에너지세제 개정	· 에너지 용량별 세제 부과에서 에너지 종류별 세제 부과로 전환 · 최소 에너지 세율 상향 조정 및 화석연료에 대한 세제 감면 제도 폐지
	탄소국경조정메커니즘(Carbon Border Adjustment Mechanism)	· 특정 수입 제품(탄소집약제품)에 대해 EU 역내 기업이 지불하는 수준의 탄소 가격에 상응하는 관세 부과 · 2023~2025년 과도기간 운영 후 2026년 전면 시행
목표 강화	배출감축노력 분담규정(Effort Sharing Regulation)	· EU 회원국별 경제 규모와 비용 효율성을 고려하여, ETS 비포함 분야에 대한 구속력 있는 온실가스 배출량 감축 목표 설정 및 강화
	토지이용, 토지이용 변화 및 임업 규정(LULUCF)	· 2030년까지 3억 1,000만톤의 탄소 흡수
	재생에너지 지침 개정	· 재생에너지 비중을 기존의 최소 32% 목표에서 40%로 상향 조정
	에너지효율 지침 개정	· 에너지 사용량 절감 목표를 2030년까지 예측치 대비 32.5%에서 36%로 상향 조정
규정	승용차 및 승합차 탄소배출 규제 강화	· 2030년까지 탄소감축 목표를 승용차는 55%, 승합차는 50%로 상향 조정하고, 2035년까지 100% 감축
	대체연료 인프라 신규 배치	· 탄소제로 차량 판매 수준을 고려한 충전 인프라 확충: 주요 고속도로에 충전소 설치(전기연료: 매 60km 설치, 수소연료: 매 150km 설치)
	지속가능한 항공연료 기준 마련	· 지속가능한 항공연료 기준 마련: 지속가능한 연료 혼합사용 의무화
	청정한 선박연료 기준 마련	· 선박용 재생연료 비중 확대 및 저탄소 연료 사용 증대 기준 마련
지원 수단	사회적기후기금(Social Climate Fund)	· 육상 운송 및 건물 부문에 대한 신규 ETS 적용으로 영향을 받는 취약계층의 부담 완화 지원 · EU 예산 및 ETS 수익의 25% 사용하여 기금 조성

자료 : European Commission(2021), Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions : 'Fit for 55', COM(2021) 550 final.

쳐 2026년 전면 시행된다.

두 번째 범주인 목표 강화는 배출감축노력 분담규정(Effort Sharing Regulation, 이하 ESR)과 토지이용, 토지이용 변화 및 임업(Land Use, Land Use Change and Forestry, 이하 LULUCF) 개정, 에너지 관련 지침 개정이 포함된다. 2018년 도입된 ESR은 EU 각 회원국이 자국의 경제 수준과 비용 효율성을 고려하여 ETS 비대상 부문에 대한 구속력 있는 온실가스 배출감축 목표를 설정하는 제도이다. 재생에너지 지침의 경우 EU 에너지 믹스 중 재생에너지 비중을 확대하는 것으로 2030년까지 재생에너지 비중 목표를 기존 32%에서 40%로 상향 조정한다. 에너지효율지침은 에너지 사용량 절감 목표로서 2030년 예측치 대비 최소 32.5% 감축 목표를 36%로 확대

한다. 공공 부문은 리모델링 확대의 일환으로서 매년 건물의 3%를 리모델링한다. 토지이용, 토지이용 변화 및 임업(LULUCF) 지침은 ETS, ESR과 함께 EU 탄소 배출 감축과 관련된 핵심 정책으로서, EU 내 천연 탄소흡수원 확대를 위해 개정되었다. 기존 탄소 제거 정책과 달리 EU의 산림과 기타 천연탄소흡수원의 품질과 양 증가에 초점을 맞춘다. EU 집행위는 LULUCF 부문에서 2030년까지 3억 1,000만톤의 온실가스 흡수 목표를 제안한다.

규정에 관한 세 번째 범주에서는 승용차 및 승합차에 대한 탄소감축 목표 강화가 중요하다. 승용차의 경우 탄소 배출을 2030년까지 55%, 승합차의 경우 50%로 상향 조정하였고 2035년까지 100% 감축하는 것을 목표로 설정하였다. 해당 목표는 추후 논의에 따라 2040년까지 연장될 가능성이 있다. 대체연료인프라지침은 탄소제로 차량 판매 추세에 따른 충전 수요를 고려하여 인프라를 확대하는 것이 골자이다. 주요 고속도로를 중심으로, 전기의 경우 매 60km, 수소의 경우 매 150km 충전소 설치를 제안한다. 아울러 주요 공항 및 항만에 청정연료 공급 장치에 대한 접근성을 개선하는 것을 포함하였다.

마지막으로, EU 집행위는 정책 개정 및 도입으로 인해 발생하는 사회적 영향에 주목하고, 이를 완화하기 위한 목적으로 사회적 기후기금(Social Climate Fund)을 조성하고 기존의 현대화기금 및 혁신기금(Modernisation and Innovation Funds)을 강화하고자 한다.

본고에서는 EU 기후목표 달성을 위한 정책 패키지 13개 제안 중 특히 경쟁력 있는 산업구조 전환 방안으로서 배출권거래제(ETS)와 배출감축노력분담규정(ESR)의 개정사항, 탄소국경조정제도(CBAM) 설립에 대한 사항을 집중적으로 소개한다. 아울러 불평등과 에너지 빈곤 해결을 위한 공정 전환을 지원하는 수단으로서 사회적 기후기금의 재원조달 방식, 지원 대상 등 메커니즘을 알아보고, 이들이 우리 산업계와 정책입안자에게 주는 시사점을 기술하고자 한다.

2. 경쟁력 있는 산업구조 전환 방안

(1) EU 배출권거래제(Emission Trading System)

EU에서 2005년 도입된 배출권거래제(ETS)는 EU 기후목표 달성을 위한 핵심적

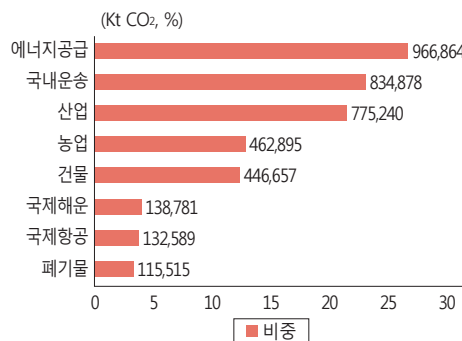
수단으로서 현재 2018년 개정된 EU ETS 4기(2021~2030)가 운영되고 있다. ETS는 시장 메커니즘에 기반한 온실가스 배출 감축 조치로서, 정부가 설정한 온실가스 배출허용총량 범위 내에서 대상 기업들이 온실가스를 배출할 수 있는 권리, 즉 배출권을 부여받는 제도이다. 배출권은 정부로부터 할당받거나 구매할 수 있으며 기업 간 거래를 통해 확보할 수 있다. EU ETS 4기는 2030년까지 2005년 대비 온실가스 43% 감축을 목표로 한다. 기존 ETS는 전력 및 난방, 에너지 집약 산업 및 항공 부문에 적용된다. 이들 부문의 배출량은 EU 전체 배출량의 41% 수준이며, ETS 도입 이후 42.8%의 배출량 감소를 기록한 것으로 평가된다.²⁾

〈그림 1〉과 〈그림 2〉는 EU의 부문별 온실가스 배출량과 ETS와 ESR의 온실가스 총 배출량 추이를 보여준다. 부문별 온실가스 배출량을 보면 2019년 기준 에너지 공급과 국내운송 부문이 전체의 47%를 차지한다. 제조업 및 건설, 농업 및 건물 부문 역시 온실가스 다배출 부문으로 나타난다. ETS와 ESR의 배출량 추이를 비교해보면, 에너지 부문을 포함하는 ETS가 지속적으로 높은 수준의 배출량을 기록하고 있으며 총 배출량은 다소 감소하는 추세를 보이고 있다.

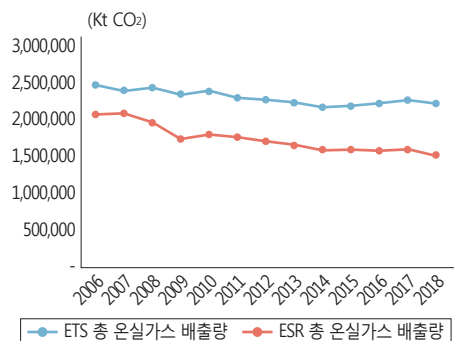
EU 집행위는 ‘2030 기후목표’ 달성을 위해 EU ETS 4기의 목표를 2030년까지 2005년 대비 61% 감축으로 상향 조정하였다. 이는 향후 10년간 배출량 18%의 추가 감축과 연간 온실가스 배출용량을 2.2%에서 4.2%로 상향 조정하는 것을 의미한다. EU 집행위는 법률이 개정되지 않는다는 가정하에 기존 ETS를 통해 2030년까지 2005년 대비 51%의 감소를 달성할 수 있을 것으로 추정하였다. 해당 수치는 기존 목

2) European Commission(2021), Questions and Answers : Emissions Trading-Putting a Price on carbon.

〈그림 1〉 부문별 온실가스 배출량 및 비중(2019)



〈그림 2〉 ETS 및 ESR 총 배출량 추이



자료 : <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/data/data-viewers/greenhouse-gases-viewer>(검색일: 2021.8.12).

표를 넘어서는 수준이지만, '2030 기후목표 계획'에서 상향된 목표를 달성하기에는 불충분하다는 판단이다. 이에 따라 ETS 적용 부문을 탄소 다배출 부문인 해상 운송, 육상 운송 및 건설 부문으로 확대하여 급격한 배출량 감소를 유도하고자 하는 것이다. 항공 및 해상 운송 부문은 기존 ETS에 편입하여 강화하고, 육상 운송 및 건설 부문에 대해서는 별도의 ETS 도입을 제안하였다.

EU는 2012년부터 항공 부문을 ETS에 적용하였으나 적용 부문을 EU 역내 운항으로 제한하였고, 항공 부문 온실가스 배출량은 2013~2018년 기간 동안 매년 전년 대비 평균 5%씩 증가하였다.³⁾ 이에 따라 ETS 항공 부문 규정 강화의 필요성이 제기되었고, 항공 업계에 부여되는 무상할당의 단계적 폐지가 결정되었다. 항공 부문 ETS 배출 허용량은 현 수준에서 상한선이 설정되고 연간 4.2%씩 감소할 것이다. 항공사에 배분되는 무상할당 규모 역시 점진적으로 축소되어 2026년 전면 종료된다. 이와 더불어, 2016년 국제민간항공기구(International Civil Aviation Organization, ICAO)에서 결의하고 2021년부터 시행되는 국제항공 탄소상쇄 및 감축제도(Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation, CORSIA)를 유럽 기반 항공사에 적용한다. 이는 EU 역외 운항에 대한 규제 강화 조치로서 EU 기반 항공사가 EU 역외 운항 시 2019년 수준을 넘어서는 배출량 초과분을 배출권 구매를 통해 상쇄하는 제도이다.

해상 운송의 ETS는 2023~2025년간 적응 기간을 거쳐 2026년부터 전면 시행된다. 적용 대상은 5,000톤을 초과하는 대형 선박으로, EU 역내 항해 선박과 EU 역외 항해 선박을 포함한다. 다만, EU 역외 항해 선박의 경우 배출량의 50%를 적용한다. 해운회사는 ETS 배출권을 구매하고 이를 행정당국에 보고하는 의무를 갖는다. 보고 의무를 2년 연속 이행하지 않을 경우 EU 항구 입항이 거부될 수 있다. EU는 해상 운송의 ETS 적용이 온실가스 배출량 감축에 기여함과 동시에 지속가능한 해운 연료 및 탄소 제로 기술 개발 활성화를 유도할 것으로 기대한다. 해상 운송 부문의 탄소 저감 및 저탄소 연료 보급 확대 노력은 EU 해상 운송 연료 이니셔티브를 통해 보완된다.

건물 및 육상 운송의 경우 별도의 ETS를 도입한다. 해당 부문은 주요 온실가스 배출 부문으로서 추후 배출량 감축 잠재력이 큰 부문으로 평가되며, 2030년까지 2005년 대비 43%의 배출량 감축 목표가 제안되었다. 건물 및 육상 운송 부문에서 신설되는 ETS는 개별 가구 및 차량 운전자가 아닌 연료공급자를 대상으로 규제하게 되어 연

3) European Commission(2021), Questions and Answers : Emissions Trading-Putting a Price on carbon.

료공급자가 배출권을 구입해야 한다. 해당 제도는 2026년부터 시행되며, ESR을 통해 기 수집된 데이터를 기반으로 배출 허용량이 설정될 예정이다. 연료공급자는 매년 시장에 출시하는 연료의 양을 모니터링 및 보고해야 할 의무를 지니며, 연료의 탄소집약도에 기반하여 온실가스 배출권을 제출해야 한다.

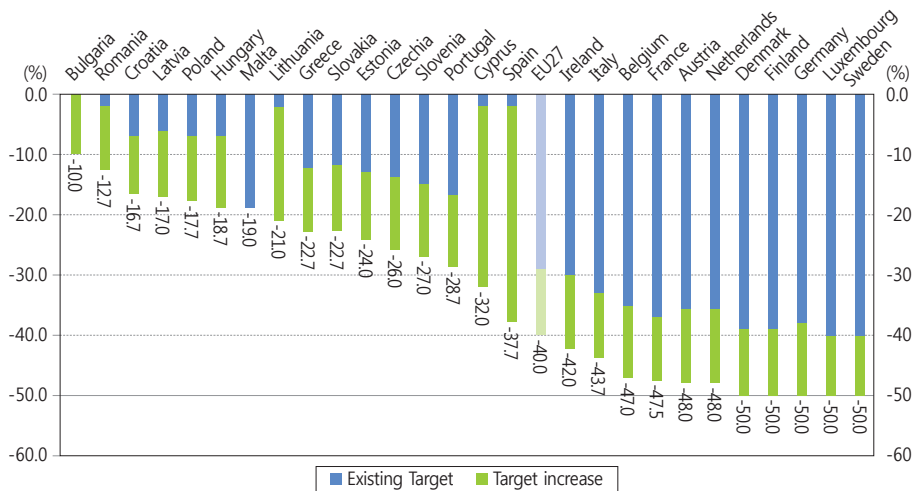
ETS의 수익은 주로 회원국 예산으로 사용되거나 기후변화 대응 관련 조치에 사용될 예정이다. 기존 ETS 수익의 경우, 회원국들은 평균 해당 수익의 70%를 기후 및 에너지 관련 목적 사업에 지출하였다. 핏포55는 배출권 거래로 얻은 수익을 육상 운송 및 건설 부문의 탈탄소화를 포함한 기후 및 에너지 관련 프로젝트에 지출할 것을 제안한다. 아울러 거래 수익의 일부를 취약계층에 지원하거나, 사회적 기후기금의 지급 기준에 따라 사용할 것을 제안한다. 아울러 수익의 일부는 혁신기금 및 현대화기금 강화에 사용된다.

(2) EU 배출감축노력 분담규정(Effort Sharing Regulation)

EU는 ETS의 보완 정책으로서 배출감축노력 분담규정(ESR)을 운영한다. EU ESR은 2014년 EU 정상 회담에서 논의된 후 2018년 채택된 제도로서, EU 기후목표 달성에 모든 회원국이 공정하고 정당한 방식으로 기여해야 한다는 원칙에 기반한다. ETS가 EU 차원의 온실가스 배출감축을 위한 정책이라면, ESR은 ETS가 포함하지 않은 부문에 대한 EU 회원국 국가 단위의 목표 설정 및 정책 이행 규정으로 볼 수 있다. ESR 대상 부문은 ETS 비대상 부문인 육상 운송, 건물, 농업, 소규모 산업시설, 폐기물 등이다. 이들의 온실가스 배출량은 EU 전체 배출량의 60% 수준이다. 각 회원국은 상기 부문의 온실가스 감축을 위해 구속력 있는 배출 목표를 설정하고 적절한 정책 수단을 통해 이를 달성해야 한다. 해당 목표는 회원국의 경제 규모 및 비용 효율성을 고려하여 조정되고, EU 집행위는 매년 목표 달성 수준을 평가한다.

핏포55는 ESR의 기존 구조와 범위는 유지하는 가운데 목표 수준을 상향 조정하였다. 새롭게 설정된 목표는 2030년까지 온실가스 배출량을 2005년 대비 최소 40% 감축하는 것이다. 이는 기존 29% 수준의 감축 목표보다 11%포인트 증가한 수치이다. 각 회원국은 국가 1인당 GDP에 기반하여 배출감축 목표를 설정한다. 국별 배출량 목표의 범위는 10%에서 50% 수준이다. <그림 3>은 각 회원국이 제안한 2030년 ESR 배출감축 목표를 보여준다. 스웨덴, 룩셈부르크, 독일 등 유럽 내 소득수준이 높은 국가들이 향후 10년간 50% 수준의 배출량 감소를 약정한 반면, 루마니아, 불가리

〈그림 3〉 EU 회원국별 배출감축노력 분담규정(ESR) 온실가스 감축 목표



자료 : European Commission(2021), Questions and Answers : The Effort Sharing Regulation and Land, Forestry and Agriculture Regulation.

아의 경우 10% 수준의 목표를 설정하였다.

건물 및 육상 운송의 경우 금번 핏포55를 계기로 신규 ETS를 도입하였으나 ESR에서도 유지된다. ETS는 기업 및 소비자에게 에너지 절약 및 기후친화적인 투자를 장려할 수 있지만 인프라 투자, 탄소제로 차량, 빌딩 개조 등 가격 결정으로 해결되지 못하는 부문은 ESR과 같은 정부 주도 정책에 의해 보완될 필요성이 있다는 판단하에 해당 부문이 부분적으로 유지되었다.

(3) 탄소국경조정제도(Carbon Border Adjustment Mechanism)

탄소국경조정제도(CBAM)는 EU의 강력한 기후정책으로 인한 역내 국가의 산업경쟁력 약화와 탄소누출에 대응하기 위하여 EU 집행위가 제안하였으며, EU의 기후정책이나 규제가 적용되지 않은 타국에서 생산된 제품의 수입 시 EU 국가에서 생산하는 경우에 발생하는 초과 비용을 수입품에 부과하는 제도이다. EU 집행위는 2019년 12월 유럽그린딜을 발표하면서부터 CBAM의 시행을 예고했으며, 금번 핏포55 발표를 통해 구체적인 CBAM의 입법안을 공개한 것이다. CBAM 입법안은 총 11장 36조와 5개의 부속서로 구성되어 있으며 목적, 범위, 정의 등을 포괄하는 총칙부터 수입 신고, 관할당국, 인증서, 집행 등에 관한 규정을 포함한다.

CBAM은 EU로 수입되는 제품에 대해 EU ETS와 동등한 체계를 적용하며, 대상 품

목은 철강, 시멘트, 전기, 비료, 알루미늄이다. 수입자가 CBAM 적용 대상 상품을 수입하기 위해서는 CBAM 관할당국에 신고를 하고 신고서에는 수입품에 내재된 탄소 배출량 및 EU ETS에서 결정된 탄소 가격에 따라 구매해야 하는 인증서의 수를 기재해야 한다. 수출국에서의 탄소 배출 감소 조치를 고려하기 위해 수입자는 원산지 국가에서 이미 지불한 탄소 가격을 반영하여 CBAM 인증서 구매를 감소 청구할 수 있다. CBAM은 2023년 1월부터 발효되나 2023~2025년까지 과도기간을 거쳐 2026년부터 본격적으로 시행될 예정이다. 과도기간 중 수입자는 CBAM 인증서를 구입하지 않아도 되며, 수입품에 내재된 직간접 배출량 및 이미 지불된 탄소 가격 등에 대한 정보를 분기별로 보고할 의무가 있다.

3. 불평등과 에너지 빈곤 해결을 위한 공정 전환 지원

핏포55는 EU의 모든 회원국이 배출감축 목표 달성을 위해 노력하되, 각국의 서로 다른 여건과 역량을 고려한다는 견해를 명시적으로 담고 있다. 이를 위해 EU는 핏포55를 포함하는 기후위기 대책 전반에 걸쳐서 공평하고 공정한 전환을 위한 EU 회원국 간의 연대를 강조하였다. 핏포55에서는 ESR, 토지 및 산림으로부터의 탄소 제거, 재생에너지 및 에너지효율 관련 목표 설정 시 각국의 일인당 GDP를 고려하기로 하였으며, 사회적 기후기금(Social Climate Fund, 이하 SCF)과 현대화기금(Modernisation Fund)의 설립을 통해 경제적 취약국가의 청정에너지 전환과 산업 전환을 지원할 계획이다.

이들 중 사회적 기후기금(SCF)은 EU의 녹색전환 과정에서 발생하는 사회적 분배 문제를 해결하기 위하여 설립된다. 특히 건물과 육상 운송 부문에 대해 새로 도입되는 ETS로 인하여 생기는 가격 부담을 덜어주고 관련 청정투자를 촉진하기 위해 사용될 예정이다. 새로 도입되는 ETS의 영향으로 발생하는 화석연료 가격의 상승에 매우 민감하게 노출될 3,400만명에 달하는 EU 내 에너지 빈곤층과 운송 이용자, 소상공인 등을 지원한다. 기금은 일시적인 소득보전과 함께 건물 리모델링 등 에너지효율 개선, 청정 냉난방, 재생에너지 활용 등을 통해 화석연료의 의존성을 줄이기 위한 투자를 지원한다. 금융지원을 통해 제로배출 또는 저배출 운송수단에 대한 취약계층의 접근성 보장도 계획 중이다.

이를 위해 EU의 각 회원국은 집행위에 사회적 기후계획(Social Climate Plan, 이



하 계획)을 제출해야 한다. 동 계획은 화석연료 의존성을 줄일 장기 대책과 직접적인 단기 소득보전을 촉진하는 투자 구성요소를 포함해야 한다. 취약계층에 에너지효율 제고, 냉난방의 탈탄소화, 제로배출 또는 저배출의 운송수단을 금융지원하고 투자하는 데에 필요한 재원의 제공과 이러한 투자가 이행되기까지 화석연료 비용 상승에 따른 취약계층의 피해 완화에 중점을 두고 수립해야 한다. 제출된 계획의 이행을 위하여 EU는 SCF를 통해 금융지원을 한다. 이를 통해 EU 예산집행에 부합하면서 각국의 여건과 우선순위를 고려한 국가 지출 프로그램의 지원이 가능하다.

SCF는 원칙적으로 건물과 육상 운송에 대한 신규 ETS 수익의 25%와 국별 기여금으로 구성될 예정이다. 기금은 건물과 육상 운송 부문의 포함으로 발생하는 2026~2032 기간 수익의 25%인 722억 유로에 해당하는 금액을 재정 규모로 설정하고, 이를 2025~2027 기간에 237억 유로, 2028~2032 기간에 485억 유로로 나누어 조달할 것이다.⁴⁾ 각 회원국의 빈곤층 비율, 연료 사용에 의한 탄소배출량, 일인당 GNI 등을 고려하여 각 국가에 대한 SCF의 최대재정할당을 정하여 지원하며, 각 회원국은 이렇게 정해진 할당 금액에 더하여 각국의 계획 이행에 드는 총비용의 50% 이상을 매칭펀드로 조달해야 한다.

4) European Commission(2021), Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Establishing a Social Climate Fund, COM(2021) 568 final.

SCF는 새로 설립되는 기금이지만, 사회적으로 공정한 전환을 촉진하는 기존의 다양한 EU의 수단들과 일관되게 이행될 계획이다. 계획과 기금은 행정적인 효율성을 위하여 각국의 국가 에너지 및 기후 계획들과 일관된 방향을 추구해야 한다는 점을 계속 강조한다. 또한, SCF는 탈탄소와 오염 감축 사이의 시너지를 극대화하는 ‘대기, 물, 토양오염의 해결을 위한 EU 행동계획⁵⁾’의 이행에도 기여할 것이다. 일반적으로 취약계층에 가장 해로운 건강 피해를 주는 대기오염을 줄임으로써 공정성과 공평성을 증진하려는 것이다.

4. 시사점

EU의 기후목표 달성을 위한 정책 패키지인 핏포55는 EU의 탄소중립을 향한 각종 정책과 지침, 입법안의 종합본이다. 가격정책, 목표 강화, 규정과 지원 수단 중 하나로 구분할 수 있는 핏포55의 구성 요소들은 경제 전반에 걸친 접근법을 지향한다. 또한, 지속가능발전의 개념에 충실하여, 경쟁력 있고 공평한 녹색전환을 도모한다.

핏포55는 강화된 규정으로 인한 부작용과 취약계층의 피해를 최소화하여 공정하고 공평한 탄소중립을 달성하는 데에 주력하고 있다. 2018년 프랑스의 유류세 인상 발표에 반대하여 시작된 노란 조끼 시위를 반면교사로 삼아 새로운 정책과 규정으로 인하여 취약계층이 잠재적으로 겪을 피해에 대비할 수 있는 조치를 제시한다. 특히 건물과 육상 운송 부문에 대한 배출권거래제 확대로 인하여 냉난방비와 대중교통 운임 증가 등의 형태로 취약계층에 비용이 전가되어 사회적 영향을 증대할 수 있다는 점에 유의할 필요를 인식하고 있다. 이는 회원국에 사회적 기후계획의 제출을 요구하고 동 계획의 이행을 위한 사회적 기후기금을 설립한 이유이다.

사회적 기후기금은 가정 냉난방과 자동차 연료 가격 상승의 영향을 바로잡고 저소득 가구를 지원하기 위해 건물과 육상 운송 부문 배출권거래제 수익의 25%를 활용하여 설립되는 새로운 기금이다. 즉, 육상 운송과 건물에 대한 새로운 탄소시장하에서 이루어지는 배출권 경매를 통해 얻어지는 회원국 수익으로 EU의 전담예산을 보충하여 기금을 조달할 예정이다. EU의 사회적 기후기금 사례와 같이 강화된 탄소중립 정책으로 발생하는 추가 세수 또는 수익을 활용하여 별도의 탄소중립 전담 기금

5) EU Action Plan: Towards Zero Pollution for Air, Water and Soil.

을 설립하는 방안을 고려할 수 있다. 이러한 기금을 통해 탄소중립 정책으로 손해를 입는 산업, 지역, 노동자를 지원할 수 있다. 이때, 효과적인 기금의 설립과 운영을 위하여 다수의 탄소중립 정책 사이의 잠재적인 상호연계성을 확인하고 규명할 필요가 있다. 또한, 신규 기금 설립 단계부터 투자 대상 선정뿐만 아니라 기금의 재원 출처를 명확하게 규정할 필요도 있다.

이처럼 공정한 전환을 위한 핏포55의 일련의 조치에도 불구하고 탄소중립 정책으로 피해를 본 취약계층의 지원 대상과 내용이 이들에게 실질적인 도움이 되는지에 대해서는 다양한 지적이 제기되므로 지원 정책에 대한 면밀한 검토가 필요하다. 예컨대, 탄소다배출 산업에 대해서는 여전히 무상할당을 부여하면서 일반 시민에게 운임과 난방비 인상을 유도한 것은 공정하지 못하다는 비판이 제기되고 있다. 2030년까지 재생에너지 비중을 32% 이상에서 40% 이상으로 상향한다는 재생에너지 지침 개정에 대해서는 냉난방과 산업부문에서의 재생에너지 전기의 직접 사용 확대를 위한 일반적인 접근보다 운송 부문에 과도하게 집중되고 있다는 의견도 제기된다.

EU는 유럽그린딜 이후 탄소중립만을 위한 분절화된 정책이 아니라 탄소중립을 향한 일관되고 연속적인 정책과 입법안을 발표해 왔다. 탄소중립 정책뿐만 아니라 EU의 경기부양 정책, 산업정책 등 여타 분야의 정책과 예산 배정에서도 일관된 목표와 방향성을 보여주고 있다. 이를 통해 정책의 예측가능성과 신뢰성을 증진할 수 있으며, 투자 부문과 혁신의 일관된 방향성과 지속성을 유지할 수 있다. EU는 이 과정에서 관련된 산업계와 이해관계자들의 의견 수렴 및 초기 영향평가를 실시하고 그 결과를 정책과 입법안의 최종안에 반영하여 수정하고 확정함으로써 전환의 부작용을 최소화하는 한편 정책에 관한 공감대를 이끌어내고 있다.

이러한 EU의 탄소중립 정책 기조는 핏포55 패키지 내에서도 발견된다. EU가 핏포55를 통해 신규 제안하는 정책과 규정이 기존 정책과 계획을 존중하고 이들과 연계하려는 강한 의지를 확인할 수 있다. 즉, 분배 효과와 혁신적인 저탄소 대책에 대한 투자를 촉진하기 위해 기존의 연대 메커니즘과 기금의 강화를 강조하고 있다. 국내 탄소중립 정책의 이행 과정에서도 현재 각 부처와 기관에 산재해 있는 관련 정책과 예산을 종합적으로 파악하여 탄소중립이라는 기치 아래 유도할 수 있는 정책 간 시너지 극대화를 도모해야 한다.

탄소중립 이행이 국가 전체 차원뿐만 아니라 국민 개개인에게 미치는 영향에도 주목해야 한다. 핏포55는 ETS의 강화 및 신규 도입, CBAM 도입 등의 조치가 탄소중립 산업구조로의 전환을 유도하여 국가 경제 및 산업계의 변화를 유발할 뿐만 아니

라 연료비 및 교통 운임 상승, 소비가격 상승 등 개인의 가계와 경제에도 영향을 준다는 점을 인지하고 관련 조치를 하고 있음을 확인하였다. 일반 대중에게 탄소중립 정책에 관한 정보를 투명하고 적시에 공개하여 탄소중립 이행에 관한 국민적 지지를 얻는 것이 성공적 정책 실행을 위해 매우 중요함을 보여주는 사례라 할 수 있다. 



임소영

통상정책실·연구위원

syilm@kiet.re.kr / 044-287-3133

〈주요 저서〉

- 포스트 코로나 시대 그린스완에 대처하는 산업계 대응의 글로벌 동향(2021)
- 아세안 국가의 디지털전환을 위한 개발협력 과제 (2020)



강지현

통상정책실·연구위원

jihyun.kang@kiet.re.kr / 044-287-3264

〈주요 저서〉

- 통상환경 변화에 따른 글로벌 가치사슬 재편과 우리의 대응 전략(2020, 공저)
- 미중 무역전쟁에 따른 통상정책 변화와 산업 파급효과 (2020, 공저)