



# EU의 그린딜 이행을 위한 정책 및 법제 동향

✉ 함태성   ✉ 강원대학교 법학전문대학원 교수   ✉ tsmiso@kangwon.ac.kr

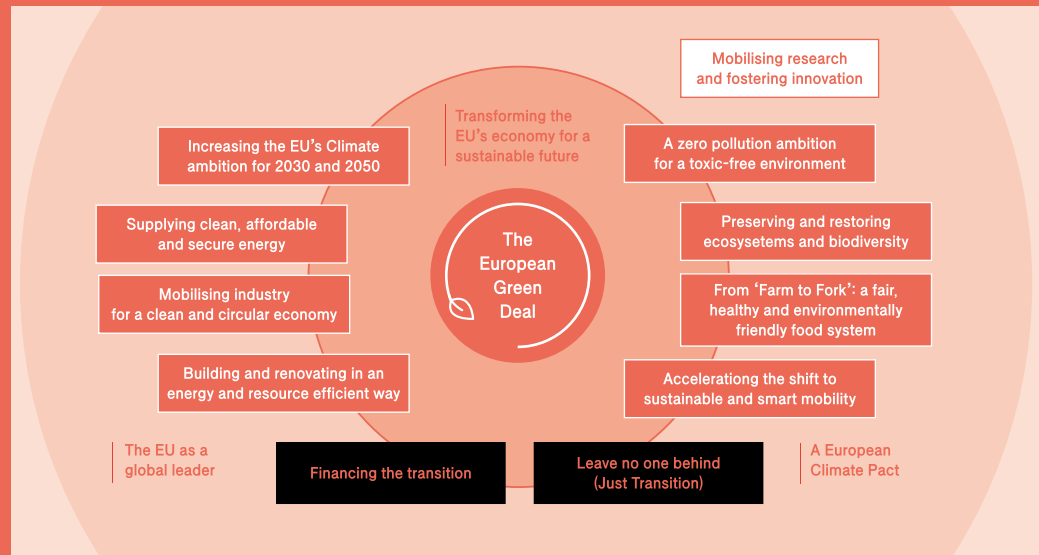
## I. EU 그린딜의 주요 내용

- 1) European Commission, "What if we do not act", December 2019.
- 2) EU 그린딜을 소개하고 있는 국내 문헌으로는 이해경, 유럽그린딜(European Green Deal) 논의 동향과 시사점, 외국입법 동향과 분석 제25호(국회입법조사처), 2020.1; 김동규, 유럽 그린딜의 주요 내용, 세계원전시장 인사이트(에너지경제연구원) 현안이슈, 2020.2.21.; 문진영 외 4인, 유럽 그린딜 관련 국제사회의 주요 이슈 및 시사점, 대외경제정책연구원 오늘의 세계경제 vol.20, 2020.3; 한-EU 2050 순배출제로 달성을 위한 전략 및 정책 온라인 세미나 자료집(에너지전환포럼, 한-EU기후행동 주관, 2020.7.21. 개최) 등이 있다.
- 3) European Commission, COM(2019) 640 final, The European Green Deal(<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1576150542719&uri=COM%3A2019%3A640%3AFIN>)

EU 집행위원회는 기후변화에 적극적으로 대응하지 않을 경우 미래세대가 치르게 될 사회적 비용이 막대할 것으로 예상한 바 있다. 즉, 현재 대기오염으로 인한 조기사망자가 연간 400,000명이며, 적절한 대응을 하지 않을 경우 숫자가 급증할 것이고, 폭염으로 인한 연간 사망자가 90,000명 발생할 수 있으며, 5°C 상승 시 유럽연합 내 연간 66,000개의 추가적인 망명 신청이 이루어지고, 4.3°C 상승 시 16%의 생물종이 멸종 위기를 겪게 될 것이며, 매년 50만 명이 강의 범람 위험에 노출되고, 매년 220만 명이 해안침수에 노출되고, 지구 평균 온도가 3°C 증가함에 따라 연간 1,900억 유로의 손실이 예상되고, 전 세계에서 강의 범람으로 집이 유실될 위험에 처한 사람들이 연간 5,000만 명에 이를 수 있으며, 폭우·폭설·가뭄·지진 등의 기상 이변은 2050년에 20% 식량가격 상승을 가져올 수 있고, 폭염관련 사망으로 인한 경제적 비용이 연간 400억 유로 이상이 될 것으로 보였다. ①

이에 2019년 12월 11일 EU 집행위원회는 2050년까지 EU 내에서 탄소배출 제로를 달성하겠다는 탄소중립(넷제로) 목표를 설정하고, 목표를 달성하기 위한 정책방안으로 EU 그린딜을 제시한 바 있다. EU 그린딜은 에너지, 교통, 건물, 산업 등 각 분야별 온실가스 감축 대책을 포함하여 저탄소·친환경 경제로의 전환을 위한 다양한 계획을 제시하고 있다. ② EU 그린딜은 연구와 혁신을 기반으로 하여, 지속가능한 미래를 위한 EU 경제의 전환이라는 큰 목표를 두고 있다. 그리고 전환을 위한 자원 확보(financing)와 소외되는 사람이 없는 공정한 전환(just transition)이라는 두 원칙 아래, 2030-2050 EU의 기후 목표 상황, 경제적이고 안전한 청정 에너지의 공급, 청정순환경제를 위한 산업의 변화, 에너지 및 자원 효율적 건축과 리모델링, 지속가능한 스마트 수송으로의 전환 가속화, 공정하고 건강하며 친환경적인 식량 시스템 구축 : '농장에서 식탁까지(From Farm to Fork)', 생태계와 생물다양성의 보전과 복원, 독성물질 없는 환경을 위한 오염제로 목표 설정 등을 세부 정책으로 정하고 있다. ③

EU 그린딜의 주요 내용



## 1. EU 기후법(Climature Law)의 제정

EU 그린딜의 이행계획에는 2030 온실가스 감축목표 및 2050 탄소중립을 실현하기 위한 다양한 전략들이 제시되고 있다. 하지만 EU는 회원국들마다 사회경제적인 조건이 각기 다르고, EU 그린딜의 세부 전략에 대한 이견이 존재하며, 이와 관련된 제도적, 법적 조정에 있어서 어려움이 존재한다. 따라서 EU 그린딜 이행계획들이 서로 균형을 이루면서 체계적으로 추진될 수 있는 토대를 마련하고, EU 그린딜 이행에 있어서 예측가능성과 법적 안정성 확보의 필요성이 증대하였고, 법제적인 측면에서는 EU 기후법 제정으로 나타났다.

EU 집행위원회는 EU의 기후 목표에 법적 구속력을 부여하기 위해 2020년 3월 4일 EU 기후법 제정을 제안하였다.<sup>4</sup> 이는 공정하고 효율적인 전환을 위한 조건을 마련하고 사회구성원들에게 예측가능한 지표를 제시하며 EU 그린딜 이행의 실효성을 확보하기 위한 것이었다. 2021년 4월 EU 회원국들은 EU 집행위원회의 감축목표안에 대하여 비공식적으로 합의하였고, 이어 6월 유럽의회는 EU 기후법안을 표결에 부쳐 찬성 442표, 반대 203표, 기권 51표로 통과시켰다.<sup>5</sup> 이로서 EU는 입법적으로 2050년 기후 중립 목표를 법제화하고 이를 통하여 EU의 정책들이 기후 중립 목표 달성에 기여할 수 있는 기틀을 마련하게 되었다.

EU 기후법은 EU의 2050 기후 중립 목표(Climature-Neutrality Objective)<sup>6</sup>를 법제화하고 이를 달성하기 위한 제도를 마련하며 기후변화에 관한 파리협정의 실천에 기여하는 것을 목적으로 하고 있다. 또한 동법은 기후 중립 목표 달성을 위한 방향의 설정, 단계별 일정의 제시, 진전 상황에 대한 평가, 기후 중립 목표에서 벗어날 경우의 메커니즘을 명시함으로써, 기후 중립 목표 달성 및 필요한 정책 제안 등을 위한 시스템을 구축하는데 기여하고 있다. 그리고 기후 중립 목표의 법제화를 통하여 기업과 근로자, 투자자, 소비자 등 이해관계자들에게 예측가능성과 신뢰를 제공하고, 투명성과 책임을 강화하여 EU의 번영과 일자리 창출에 기여하고자 한다.

또한 동법은 지속가능발전목표의 실천에도 기여하고자 한다. 지속가능발전 이념은 EU 환경정책 수립의 기초가 되는 중요한 내용으로, 이를 구체화한 지속가능발전목표(SDGs) 17가지 중 대부분이 EU 그린딜의 내용과도 중첩된다. 이는 곧 SDGs의 실현이 EU 그린딜의 실현으로 직결된다는 것을 의미한다.

한편, 동법은 기존의 정책의 일관성 확보도 입법 목적으로 하고 있다. 기후 중립 목표를 EU 법에 반영하여 기존의 정책 및 제도를 보완하는 것을 목표로 하고 있는 바, 집행위원회에 기후 중립 목표, 설정된 단계별 일정과의 부합 여부를 따져 기존 정책과 EU 법률을 검토할 의무를 부여하고 있다. 이에 집행위원회는 Regulation (EU) 2018/1999<sup>7</sup>을 개정하여 일관성을 확보하였고, 유럽 그린 딜 투자 계획(European Green Deal Investment Plan)<sup>8</sup>, 공정 전환 기금(Just Transition Fund)<sup>9</sup>을 설치하는 규정안 등을 채택하였다. 그 외에 EU 기후변화 적응전략의 강화, 유럽 기후협약 발동, 녹색 혁명과 디지털 혁명의 달성을 위한 EU 산업 전략, 새로운 순환경제 실천계획, 지속가능한 금융 전략 등 여러 사업이 진행 중이며 이를 통하여 동법의 목표 달성을 지원할 예정이다.

## 2. EU의 기후목표 이행을 위한 입법안 패키지 'Fit for 55'

EU 기후법은 회원국에게 장기 목표 달성에 기여할 것을 요구하고 있고, 조항 중 상당수(평가, 보고, 권고, 추가 대책, 검토)는 집행위원회와 유럽환경청을 대상으로 한 것이어서 각 회원국들의 국내 입법이 추진되어야 하고, 분야별로 구체적인 로드맵과 지침들이 필요하였다. 이에 EU 기후법의 규범력을 보다 확보하기 위해 후속적인 입법적 정비 필요하였고, 2021년 7월 14일 EU 집행위원회는 EU의 기후목표 이행 패키지, 즉 2030년까지 탄소배출량을 1990년 수준 대비 55% 감축하기 위한 입법안 패키지인 'Fit for 55'를 발표하였다.<sup>10</sup>

Fit for 55 패키지는 2030년까지 공정하고 경쟁적이며 친환경적인 전환을 추구한다는 목표를 지향하면서 상호 연결된 일련의 제안으로 구성되어 있다. 이 입법안 패키지는 기후, 에너지 및 연료, 운송, 건물, 토지 이용 및 산림 등 광범위한 정책과 경제 분야에 걸쳐서 기존의 8개 법안을 강화하고, 4개의 신규 법안 및 사회기후기금을 포함하는 5개의 신규 이니셔티브를 제시하고 있다. 구체적으로는 탄소 가격결정 관련 4개, 감축목표 설정 관련 4개, 규정 강화 관련 4개, 포용적 전환을 위한 지원대책인 사회기후기금으로 구성되어 있다.

## II. EU 그린딜 이행을 위한 법제 동향

- 4) European Commission, COM(2020) 80 final, Proposal for a Regulation of establishing the framework for achieving climate neutrality and amending Regulation (EU) 2018/1999 (European Climate Law)
- 5) European Parliament News, "EU Climate Law: MEPs confirm deal on climate neutrality by 2050", 2021.6.24., (<https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20210621IPR06627/eu-climate-law-meps-confirm-deal-on-climate-neutrality-by-2050>)
- 6) 기후중립 또는 탄소중립은 경제활동 과정에서 발생하는 탄소배출량만큼 신재생에너지발전, 숲 조성, 탄소배출권 구입 등의 탄소 감축활동을 통하여 탄소배출량을 상쇄시킴으로서 탄소 총량을 중립 상태로 만드는 것을 말한다.
- 7) 에너지연합 및 기후대책의 거버넌스에 관한 규정(Regulation (EU) 2018/1999 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2018 on the Governance of the Energy Union and Climate Action)
- 8) European Commission, COM(2020) 21 final of 14 January 2020, European Green Deal
- 9) Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the Just Transition Fund, COM (2020) 22 final.
- 10) EC COM(2021) 550 final, 'Fit for 55'-delivering the EU's 2030 Climate Target on the way to climate neutrality.

11) EC COM(2021) 550 final,  
'Fit for 55', p.3.

Fit for 55 패키지의 개요 11

탄소 가격정책	목표 강화	규정 강화
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 항공분야 배출권거래제 강화</li> <li>- 해운, 육상운송 및 건축물 분야 배출권거래제 신설</li> <li>- 에너지효율지침 개정</li> <li>- 탄소국경조정제도(CBAM) 신규 도입</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 배출감축 노력분담규정 개정</li> <li>- 토지이용, 변경 및 임업 규정 개정</li> <li>- 재생에너지지침 개정</li> <li>- 에너지효율지침 개정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 자동차 탄소배출 규제기준 강화</li> <li>- 신규 인프라 배치를 위한 대체연료인프라규정 개정</li> <li>- 지속가능한 항공 연료 의무화 등 항공운송 연료기준 마련</li> <li>- 해상운송 연료기준 마련</li> </ul>
지원 조치		
사회기후기금(Social Climate Fund) 신설 - 이를 통해 혁신 촉진, 연대 강화, 취약계층 지원 강화		

### III. 시사점

EU 그린딜의 이행을 위한 관련 입법의 제개정 움직임은 입법 정책적인 측면에서 우리에게 주는 시사점이 존재한다. 특히 EU 그린딜의 규범력 확보를 위한 기본법 역할을 하는 'EU 기후법'의 제정과 이에 대한 집행법 역할을 하는 'Fit for 55' 패키지의 입법과정을 주의깊게 살펴볼 필요가 있다.

EU 기후법은 EU의 기후 중립 목표를 명시하였다는 점, 분야별 세부적인 단계적 일정을 제시하고 있다는 점, EU와 각 회원국의 대책을 평가하고 미흡한 경우 특별한 대책을 강구하거나 회원국에게 권고안을 수용할 책무를 부과하고 있는 점 등에서 기후위기 시대의 상징적인 입법으로 평가할 수 있다. 일반적으로 '기본법'이라고 할 때는 해당 분야 법체계의 이념과 방향, 기본원칙, 국가의 책무 등을 정하고, 개별 법률의 입법적 방향을 제시하는 동시에 해석의 지침이 되고, 개별 분야 법령들의 체계적합성을 유지하는 역할을 하는데, EU 기후법은 소위 '기본법'으로서의 역할에 충실하도록 입법되었다고 평가할 수 있다. EU는 동법을 통하여 2030년까지 EU의 온실가스 감축 목표를 1990년대 대비 55%까지 감축하는 것으로 상호조정하였고, 2050년까지 탄소배출을 순제로(net-zero)로 만든다는 기후 중립 목표를 설정하였다. 이는 2030 감축목표나 2050 기후 중립 목표가 법률 차원에서 명시적으로 규정되어 있지 않아 규범력 확보에 어려움이 있는 우리나라와 대비된다고 하겠다.

한편, 기후 목표 달성을 위한 입법안 패키지인 'Fit for 55'는 한국판 그린뉴딜 추진에 있어서 우리에게 방향성과 유용한 입법 자료를 제공하고 있다. Fit for 55 패키지는 공정하고 경쟁력 있으며 친환경적인 전환을 추구한다는 목표를 지향하면서 각 분야의 정책과 법령들이 상호 연결될 수 있도록 디자인하고 있다. 예컨대, 온실가스 배출권거래제 적용 대상을 신설 및 강화하면서 이와 연계하여 소위 '탄소국경세'라고도 불리는 탄소국경조정제도(CBAM)를 도입하고 있다. 이 제도는 EU 역외로의 탄소누출을 최소화하고 온실가스 배출감축 노력이 미흡한 국가의 수입품에 관세를 부과하여 EU 역내 기업들의 불공정 경쟁을 개선하기 위한 목적으로 제안되었다. 따라서 우리나라 수출 기업들에게 미치는 영향이 매우 클 것으로 예상되고 있고, 현재 우리 산업계에서도 EU의 Fit for 55의 입법 진행 과정에 큰 관심을 갖고 지켜보고 있다. 무역과 환경규제라는 또 다른 쟁점이 제기될 수 있는 Fit for 55의 입법 과정을 지속적으로 관심을 갖고 살펴볼 필요가 있다.

코로나 팬데믹으로 인해 연기되었던 제26차 당사국총회가 2021년 11월 영국 글래스고에서 개최되는데, 그동안 논의되었던 파리협정 이행과 관련된 사항들이 보다 구체적으로 검토될 것이고, 2050 탄소중립에 대한 공론화가 확대될 것으로 전망된다. EU 집행위원회가 Fit for 55를 유엔기후변화협약 제26차 당사국총회로 가는 길의 중요한 이정표로 삼고 있다는 점에서 제26차 당사국총회에서는 Fit for 55에 담겨 있는 제안들이 많은 관심을 받을 것으로 예상되고, 향후 Fit for 55의 시행으로 무역규제 등의 영향을 받게 될 국가들과는 주요 쟁점이 될 것으로 전망된다.