

ZOOM
-IN

유럽 그린딜의 다단계 거버넌스 시스템(multi-level governing system)과 시사점

- EU는 그린딜을 새로운 경제 성장 동력이자 국가 전략으로 지정하고 '친환경'을 핵심 원칙으로 하는 다양한 정책과 기금 및 예산을 조성
- 그린딜을 실행하기 위한 구체적인 계획으로 그린딜 투자 계획(EGDIP)을 수립, EIB의 투자를 포함하면 2030년까지 1조 7,500억 유로가 기후 관련 예산으로 투입될 전망
- 성공적인 녹색 전환을 위해 모든 수준의 거버넌스가 공동으로 정책을 개발하고 이행하는 다단계 거버넌스 시스템을 강조
- 다단계 거버넌스 시스템은 프로그램, 이니셔티브, 정책 간에 협력 혹은 자금을 조달하거나 지원 하는 데 있어서 연계성을 강화
- 한국에서도 2024년 '미래에너지펀드 운영계획' 등 신규 펀드를 조성하고 기후 중립 달성을 위한 노력을 하고 있으나 예상되는 금융 수요에 비하면 부족한 실정
- 정부 정책 사이에 연계를 통한 시너지 강화 및 투자 대상과 조달 경로의 다양화, 환경친화적인 정부 예산 편성의 필요성이 대두됨

- 유럽은 2050년까지 EU를 '최초의 기후 중립 대륙'으로 만든다는 목표를 제시하고 이를 이행하기 위한 수단으로 유럽 그린딜(European Green Deal)을 시행하고 국가 예산을 환경친화적으로 변화 시킴

- 유럽 그린딜은 2050년까지 EU 내 기후 중립¹⁾을 달성하기 위한 종합 계획을 의미
 - '친환경'을 우선순위로 고려하면서 에너지, 운송, 녹색금융 등을 긴밀하게 연결하는 정책, 이니셔티브, 패키지 등을 포함하는 포괄적 개념
 - 유럽 이사회는 2021년 기후 목표 달성을 위한 EU 기후법(EU Climate Law)을 채택하고 탄소 배출량 감축을 위한 정책 수립 의무를 마련
 - 이와 더불어 그린딜이 경제의 지속가능성 확보를 위한 새로운 성장전략임을 강조
- 2021년부터 2030년까지 10년간 1조 7,500억 유로²⁾가 기후 중립을 위한 예산으로 지원될 전망
 - 유럽 그린딜 투자 계획(European Green Deal Investment Plan: EGDIP)의 총예산 1조 유로
 - 유럽투자은행(European Investment Bank: EIB)의 기후 분야 등에 대해 1조 유로 투자 예정

1) 온실가스 순 배출량이 0인 경제

2) 2021~2030년 동안 1조 유로 투자 지원(EIB, 2020, EIB Group Climate Bank Roadmap 2021-2025), 이 중 2,500억 유로는 유럽그린딜계획(EGDIP)에 투자

- 유럽투자은행(EIB)은 그린딜 정책이 전개됨에 따라 기후은행으로 역할을 재정립하고 금융 지원뿐만 아니라 기후 관련 자문, 기술적 지원 등 다양한 서비스를 제공³⁾
- 기후 변화 대응과 환경의 지속가능성에 대한 대규모 투자지원을 약속하며 녹색 전환에 필요할 대규모 자금 수요에 부응
- 2025년까지 기후 변화 대응 및 환경의 지속가능성에 할당되는 자금 비중을 점차 늘려 운영자금의 50%를 초과할 예정⁴⁾

□ EU 집행위는 유럽 그린딜 투자 계획(EGDIP)을 수립하고 그린딜을 이행하는 과정에서 모든 수준의 거버넌스가 공동으로 정책을 개발하며 이행하며 협력을 강조하는 다단계 거버넌스 시스템(multi-level governing system)의 중요성을 부각

- 유럽 그린딜의 분야별 주요 정책 목표는 다음과 같음⁵⁾
 - 에너지: 온실가스 감축에 초점, 재생에너지 사용 비중 확대 및 에너지 효율성 개선
 - 지속가능한 산업: 산업경쟁력과 녹색경제 간 연계성을 고려, 순환 경제 및 저탄소 경제로의 전환을 지원
 - 건축: EU ETS에 건물 포함, 건물의 에너지 효율성 개선을 위한 이니셔티브 제안 등
 - 지속가능한 수송: 해운부문의 EU ETS 편입, 무상 배출권(EUA) 규모 축소
 - 농식품: 친환경기술 도입, 친환경제품 생산 촉진을 위한 'Farm to Fork' 전략 도입
 - 생물다양성: 생물다양성 손실 예방, 자연자원 보존 및 회복을 위한 EU 산림전략 마련
- 그린딜 투자 계획은 분야별 정책 목표를 달성하기 위한 구체적인 투자 지원 방안과 프레임워크, 이니셔티브 등을 마련하고 각 프로그램들은 기후 중립이라는 공통된 목표를 갖고 협력⁶⁾
 - 단일 수준의 거버넌스만으로는 환경 및 기후 문제를 효과적으로 해결하기 어렵고 모든 수준의 거버넌스가 효과적인 정책을 공동 개발하고 이행하기 위해 협력해야 함
- 유럽 그린딜 투자 계획(EGDIP)의 주요 이니셔티브로 REPowerEU, '에너지 위기에 대처하기 위한 EU의 조치' 등이 있음
 - '에너지 위기에 대처하기 위한 EU의 조치' 이니셔티브는 에너지 위기를 해결하기 위해 화석연료 기업으로부터 횡재세를 거두거나 에너지 공급 다각화 등의 노력을 함
 - 이 과정에서 '에너지 위기에 대처하기 위한 EU의 조치' 이니셔티브는 에너지 위기를 해결하기 위해 화석연료 의존도 종식, 에너지 공급 다각화라는 목표를 REPowerEU와 공유
 - REPowerEU는 목표를 달성하는 과정에서 동일한 목표를 공유하는 결속정책기금, 유럽 농촌 개발 농업기금(EAFRD), 개인 투자 등과 같은 다양한 기금과 투자자로부터 자금을 조달

3) KDB, 2021, 『유럽 기후은행으로서 EIB의 역할 변화 분석』.

4) European Investment Bank Group, 2020, *EIB Group Climate Bank Roadmap 2021-2025*, p.11

5) 대외경제정책연구원, 2020, 『유럽 그린딜의 주요 내용 및 시사점』.

6) European Commission, 2020, *Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Sustainable Europe Investment Plan European Green Deal Investment Plan*.

- 이와 같이 공통 목표를 달성하기 위해 상호 연계하고 협력하는 시스템이 잘 갖추어져 있음

〈그림 1〉 2021-2030년 EGDIP의 자금조달 방법 및 프로그램 중 기후 관련 예산 비중



주 : ETS(Emission Trading System), JTM(Just Transition Mechanism), ESIF(European Structural Investment Funds)
 자료: European Commission, 2020, *The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Sustainable Europe Investment Plan European Green Deal Investment Plan: European Commission, 2020, The European Green Deal Investment Plan and Just Transition Mechanism Explained.*

- 유럽 그린딜의 정책들은 환경친화적인 예산으로 구성되어 정책 목표를 기후 중립에 도움이 되는 방법으로 달성해야 하며, 각 정책이 연계되어 프로그램을 실행하거나 자금을 조달하는 특징이 있음

— 금융 및 농업 연계: EU 결속 정책(EU Cohesion Policy)

- EU 내 경제적, 사회적, 영토적 격차를 줄이는 것을 목표로 하는 EU 결속 정책은 EU 그린딜 등을 우선순위로 고려, 유럽 국가 간 결속을 견고히 하는 프로그램을 수립
- 2021~2027년 다년지출예산(MFF)로부터 3,920억 유로 조달, EU 결속 정책의 프로그램들은 예산의 최소 30% 이상을 기후 목표 달성을 위해 사용해야 함
- 유럽 지역 개발 기금(European Regional Development Fund, ERDF), 결속 기금(Cohesion Fund), 유럽사회기금(European Social Fund Plus, ESF+), 정의로운 전환 기금(Just Transition Fund: JTF) 등을 통해 정책 자금 제공
- 영토 격차를 줄이는 프로그램은 유럽지역개발기금(ERDF), 유럽사회기금(ESF+), 유럽농촌개발농업기금(EAFRD)을 포함한 여러 기금 및 정책들의 통합 접근 방식을 통한 달성을 장려⁷⁾

— 농업 정책 및 기금 간 연계: 공동농업정책(Common Agricultural Policy: CAP)

- 지속가능한 농업 시스템 달성을 위해 경제, 환경, 사회적 지속가능성을 중심으로 저렴하고 안정적인 식량 공급 보장 등을 정책 목표로 함
- 토양 회복력 향상을 목적으로 하는 천연자원의 지속 가능한 사용 패키지(sustainable use of key natural resources)⁸⁾와 연계하여 같은 정책 목표를 갖고 기금, 기술 등을 공유

7) EUR-Lex, 2021, Regulation (EU) 2021/1058 of the European Parliament and of the Council of 24 June 2021 on the European Regional Development Fund and on the Cohesion Fund.

8) 천연자원의 지속가능한 사용 패키지(package of measures for a sustainable use of key natural resources)는 토양 회복력 향상, 새로운 계층 기술(NGT)을 통한 식량 시스템의 지속가능성 확보, 식물 및 산림 개선 등의 내용을 담고 있음

- CAP의 예산 3,870억 유로 중 최소 25%를 친환경 제도(Eco-schemes), 40%는 기후 관련 예산에 할당
- 유럽 농업 보증 기금(European Agricultural Guarantee Fund: EAGF)으로부터 2,911억 유로 자금 할당⁹⁾
- 유럽 농촌 개발 농업 기금(European Agricultural Fund for Rural Development: EAFRD)으로부터 955억 유로 자금 할당
- 유럽 그린딜은 위의 사례처럼 서로 다른 분야가 서로 연계하거나 동일한 분야끼리 연계를 하는 경우를 쉽게 찾아볼 수 있음

□ EU 예산만으로 기후 변화에 대응하거나 투자 수요를 충족하기 어렵기 때문에 회원국과 민간 수준의 협력이 필요한 기여금과 환경 관련 부담금을 부과하여 신규 재원을 확보하기도 함¹⁰⁾

- 유럽 그린딜 프로그램과 연계된 예산 및 프로그램은 기후 중립 달성을 위한 예산을 일정 비율 이상 할당해야 하며 대표적인 유럽 그린딜 자금조달 경로와 예산 비중은 다음과 같음¹¹⁾
 - 다년지출예산(Multiannual Financial Framework: MFF): 총예산의 30%(3,810억 유로)를 그린딜 관련 예산으로 배정
 - EU 경제회복기금(NextGenerationEU: NGEU): 총예산의 37%(6,650억 유로)를 그린딜 관련 예산으로 배정
 - EIB의 InvestEU: 총예산의 25%(2,500억 유로)를 그린딜 관련 예산으로 배정
- 환경 부담금 관련 시행 중이거나 시행 예정인 프로그램과 추가로 확보될 세수는 다음과 같음
 - 2021년 재활용불가 플라스틱 폐기물 부담금(plastic tax) 시행(1kg당 0.8 유로), 연간 60억 유로 규모 추가 세수가 확보될 것으로 추산¹²⁾
 - 2021년 배출권 거래제(ETS) 개정, 연간 120억 유로 추가 세수가 확보될 것으로 추산¹³⁾
 - 2025년 디지털세(digital levy)¹⁴⁾ 부과 예정, 연간 50억 유로 규모의 추가 세수가 확보될 것으로 전망¹⁵⁾
 - 2026년 탄소 국경세(Carbon Border Adjustment Mechanism) 부과 예정, 연간 50~140억 유로 규모의 추가 세수가 확보될 것으로 전망¹⁶⁾

9) 이 중 80억 유로는 EU 경제회복기금(NGEU)에서 지급

10) EU, 2020. 12. 16, Interinstitutional cooperation on a roadmap towards the introduction of new own resources.

11) European Commission, 2020, *Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Sustainable Europe Investment Plan European Green Deal Investment Plan*.

12) Kotra, 2021, 『유럽 주요국의 탈플라스틱 정책 및 시사점』.

13) European Commission, 2021. 12. 22, The Commission proposes the next generation of EU own resources, Press corner.

14) OECD와 G20은 디지털세 부과 시행 시기를 2024년에서 2025년 이후로 최소 1년 이상 늦추기로 합의

15) European Commission, 2021. 12. 22, The Commission proposes the next generation of EU own resources, Press corner.

16) 국가안전보장연구원, 2021, 『‘EU 탄소국경세’ 도입과 세계무역질서 변화 전망』.

- 그 이외에 기업 연계 재정 기여금(financial contribution linked to the corporate sector), 새로운 법인세(new common corporate tax) 및 농산품 특별관세 등 신규 재원 마련을 위한 제안 및 심의 예정

□ 우리나라도 마찬가지로 2021년 기후 위기 대응을 위한 법과 제도적 기반을 마련하고 2050 탄소중립녹색성장위원회를 출범하는 등 탄소중립을 달성하기 위한 노력을 하고 있음

- 온실가스감축인지 예·결산제도를 통해 전체 정부 예산을 대상으로 온실가스 감축 사업을 식별하고 예산 규모를 산정
 - 2023년 예산서에 따르면 13개 부처, 288개 사업, 예산 규모 11조 8,828억 원
 - 2024년 예산서에 따르면 16개 부처, 294개 사업, 예산 규모 10조 8,776억 원
- 2023년 4월 2050 탄소중립 달성과 녹색성장 실현을 위한 제1차 국가 탄소중립·녹색성장 기본계획을 발표하며 2030 국가온실가스감축목표(NDC)¹⁷⁾를 위한 구체적인 감축목표를 제시
 - 부문별 온실가스 중장기 감축 정책(10대 부문, 37개 세부 정책)과 탄소중립 사회로의 이행 기반 강화 정책(6대 부문, 45개 정책과제)을 제시하며 목표를 구체화함
- 2024년 4월 9조 원 규모의 미래에너지 펀드를 신규 조성하며 신재생발전 금융 수요에 대비¹⁸⁾
 - 단계별 6개 펀드로 1~3단계 각 1.26조 원, 4~5단계 각 2.61조 원 출자
 - 투자 대상: 국내 태양광 및 풍력을 포함하는 신재생 설비 등

□ 그러나 온실가스 감축 목표를 달성하기 위해 예상되는 금융 수요에 비해 조성된 자금 규모가 부족하며 재생에너지 발전 비중 역시 국제 평균에 비해 낮은 수준

- 2030 국가온실가스감축목표(NDC)를 달성하는 데 필요한 신재생발전 증설 설비용량 대비 예상되는 소요 자금은 약 188조 원¹⁹⁾
 - 발전원별 예상 소요 자금: 태양광 37.6조 원, 풍력 141.4조 원, 연료전지 9.1조 원
 - 사업주 자기자본을 제외한 금융 수요 추정치는 161조 원
 - 대출부터 회수까지 최대 25년이 걸릴 것으로 예상되어 규모가 크고 듀레이션이 긴 것에 비해 수익성이 떨어지는 측면이 존재하여 자금조달에 어려움이 존재할 것으로 전망
- 2023년 한국의 재생에너지 발전 비중은 7.7%로 OECD 국가 평균(34%), 전 세계 평균(14.8%)에 비해서도 절반 이하로 낮음²⁰⁾
 - 2030년 국가온실가스감축목표(NDC), 재생에너지 발전량 목표(21.6%)와 같은 환경적 목표 달성에 어려움이 존재한다는 것을 의미하며 나아가 에너지 독립성도 낮다는 것을 의미

17) 2018년 총배출량의 40% 수준으로 감축

18) 한국산업은행, 2024, 『미래에너지펀드 운영계획』.

19) 한국산업은행, 2024, 『미래에너지펀드 운영계획』.

20) 산업통상자원부, 2024. 5. 31, 『제11차 전력수급기본계획』 실무안 공개, 보도자료.

- 녹색 전환을 성공적으로 달성하기 위해서는 국가 예산을 환경친화적으로 변화²¹⁾시키면서 기후 중립관련 예산을 늘리고, 모든 단계의 거버넌스 수준에서 연계성과 협력을 강화할 필요가 있음
- EU는 정책 개발뿐만 아니라 자금조달부터 이행까지 그린딜의 모든 영역을 정책 간 연계 및 협력하는 다단계 거버넌스 시스템을 통해 실행
 - 지금까지 발표된 한국의 탄소중립 추진 전략 등을 살펴보았을 때 구체적인 감축목표와 전략 등이 기술되어 있으나 탄소중립 정책 간의 연계성이 부족함²²⁾
 - 온실가스감축인지 예산서의 경우 온실가스 ‘감축’만을 대상으로 하기 때문에 감축을 제외한 정부의 기후 대응 투자는 온실가스감축인지 예산서에 포함되지 않음
 - 온실가스를 감축하는 예산과 기금 사업에 대해서만 식별 및 예산 규모를 파악하고, 배출에 영향을 미치는 사업을 식별하지 못하고 있음
 - 이외에 추진된 사업 간 혹은 부처 간 협력은 찾아보기 어려움
 - 2024년 온실가스감축인지 예산서에 따르면 온실가스 감축 사업의 전체 예산 규모는 10조 8,776억 원으로 정부 예산안 656.9조 원 대비 1.7%에 불과
 - 정부 정책 간, 정부 부처 간 혹은 정부와 공공기관, 민간 차원에서의 연계성을 고려한 계획을 수립하고 계획 수립 및 예산 편성 단계에서 환경친화적인 예산을 고려하여 관련 예산 규모를 확대할 필요성이 대두됨

연구원 김민

21) Bova, E., 2021, Green budgeting practices in the EU: A first review, European Economy Discussion Papers, European Commission.

22) 한국조세재정연구원, 2023, 『온실가스감축인지 예산제도의 발전 방향』.