

프랑스의 에너지정책, 에너지법 그리고 기후변화*

장-마리-퐁티에**

번역: 전 훈***

프랑스에서 공권력은 항상 에너지 생산에 관심을 가져왔고, 12세기부터, 유럽처럼 프랑스에서도 (수력 및 조력을 이용한) 풍차의 증가를 가져왔고, 공권력은, 그 때에도 현재 우리가 알고 있는 것과는 아주 다른 의미의 공해를 야기했던, 이러한 기계의 작동에 관련된 규정을 발령하였다. 그렇지만 19세기에 공권력의 관심은 주로 재정과 세급에 있었고 전력에너지 생산은 수력발전에 의해 이루어졌으며 체계적으로 사기업에 특허를 통해(*concedée*) 이루어졌다.

20세기에 와서는 국가의 개입주의의 강화와 더불어 여러 가지 위기와 전쟁과 사회주의 사상 등에 의해 많은 것들이 바뀌었다. 독점이 실시되었고, 점차적으로 사라진다고 하기도 하지만 일부는 여전히 유지되고 있다. 특히 새로운 관심사항이 나타났고, 이들 중에서도 환경의 보호가 등장했다. 환경보호는 수 십 년 전으로 올라간다. 그렇지만 20세기 말에 나타난 기후 온난화 문제가 가지는 주목할 만한 영향을 인식하게 되었다. 프랑스에서 공권력의 역할은 당연히 중요하고, 특히, 국가는 이러한 정책에 있어서 핵심적 역할을 한다. (기후 온난화) 문제에 대한 조치를 위해 몇 가지 과학적 내용에 대해 상기할 필요가 있다.

먼저 온실효과는 자연현상이다. 지구에 도달한 태양광선은 지구표면을 데우고 2/3를 흡수하는데, 반사효과의 영향으로, 남아 있는 1/3은 적외선의 형태로 우주에 반사

* 이해를 위해 역자가 임의로 추가한 부분은 본문에서 아래첨자로 표시하였다. 본문 중 __(?) 부분은 역자가 번역을 하면서도 정확히 이해되지 않는 부분에 해당한다. 유럽연합의 기관 명칭과 관련해 역자는 불어 Conseil는 위원회로 Commission은 이사회로 번역하였다.

** 프랑스 파리1대학 교수, 폴 세잔-엑스마르세이 III 대학교 행정연구소 소장

*** 경상대학교 법과대학 교수

된다. 하지만 대기의 최저층에 위치한 가스층에 의해 붙잡힌 이들 일부는 지구에 대해 열을 되돌려 보내고 지구를 온난화하는데 기여하게 된다. 이러한 “온실효과”라 불리는 자연현상 때문에 지구표면의 대기온도는 약 15도 내외가 되고 이러한 온실효과가 없다면 대기온도는 영하 18도가 될 것이고 우리가 현재 알고 있는 생명은 불가능해진다.

온실효과는 지상과 지상 12km 사이에 위치한 수증기와 구름이 흡수하는 2/3의 흡수와 이른바 “온실효과 유발가스”(일반적으로 GES 라는 약어로 사용하며, 본고에서도 그렇게 표기하기로 한다)라 불리는 특정한 가스의 상호활동이 1/3로 이루어진다. 약 지상 15km 에 위치한 이 가스는 대부분 자연적으로 생성되었지만 인간 활동에 의한 비율이 점차 증가하는 경향에 있다. 더 이상 재차 언급하지 않겠지만 만일 대다수의 과학자들이 기후온난화로 가고 있다고 말하는 것에 대해 동의하지만 일부 이견은 온난화현상에 대해 의구심을 표명한다. 특히 프랑스의 전 교육부장관이었던 끌로드 알레그(C. Allègre)와 같은 과학자는 실제로 기후변화가 있다면 그것은 반드시 온난화 때문이 아니라 지구상의 지역에 따라 혼동스럽고 매우 가변적 발현(發現)이라 표현할 수 있는 현상이며 매우 복잡한 형상에 대한 세기에 따른(à l'échelle d'un siècle) 예언을 한다는 것은 불가능한 것이라고 보았다.

에너지공급과 관련해 프랑스는 에너지 자원에 있어 다른 유럽국가(독일과 스페인의 석탄, 영국의 석유, 가스와 석탄, 네덜란드의 가스)에 비해 부족한 나라이다. 1970년대말 이래로, 석탄의 국내생산은 년 간 4천만 톤을 넘어섰고, 2003년에는 최소 300만톤을 넘어섰으나, 채광은 2004년 3월 로렌(Lorraine)의 마지막 탄광의 폐광과 더불어 중단되었다.

Lacq(지방명칭)의 천연가스층은 1970년대 말까지 연간 7-9백만 Tep(석유의 톤에 해당)이 공급되었는데 국내 1차 에너지(énergie primaire) 생산의 15%를 차지하였지만 현재는 그 비율은 2%에 못 미친다.

석유 생산은 년 간 3백만 Tep 미만이지만, 석유업자들이 국토에 걸쳐 채굴탐사에 투자를 시험할 수 있는 이점에 따라, 이제는 연간 150만 톤 수준이며 1차 소비의 1%를 약간 넘고 있다.

에너지 공급의 안정성을 확보하기 위해 프랑스는 국내 에너지 정책에 있어 에너지 공급의 개선, 원자력 에너지와 재생에너지 정책에 우선적인 비중을 두고 있다.

에너지 수요와 관련해, 프랑스는 독일과 일본에 이어 세계 7번째의 대규모 소비 국가이며 2004년(자료: 국제에너지기구) 현재 275 Mtep에 이른다. 4.4 Mtep가 주민들에 의해 소비되며, OECD국가 중에서 18번째를 차지한다. 이러한 에너지소비는 아래와 같이 나누어 볼 수 있다: 원자력발전(수출제외) 41%, 석유 33%, 천연가스 15%, 석탄 5%, 재생에너지 4%, 수력에너지 2%.

기술한 통계수치를 통해 기후변화 문제에 관한 프랑스의 정책에 대해 관심을 살펴 볼 수 있는데, 이러한 정책을 따로 떼놓고 분석하는 것이 아니라 다른 검토사항들을 고려하여 이해되어야 할 것이고, 이는 다른 모든 나라에서처럼 프랑스의 경우도 의미를 가진다고 본다.

I. 프랑스 상황의 특징 - 도전을 통해 결정된 선택

이 분야에서의 프랑스정책의 특징은 아주 눈에 띄는 선택을 통해 두드러지나 주로 프랑스에 주어진 도전(les défis)에 의해 정해진다. 프랑스 정책의 특징은 현재나, 2-30년 전에 나온 것이 아니라 훨씬 오래된 과거로 거슬러 올라가며 정부가 우파든 좌파든 간에 놀랄만한 연속성을 나타낸다는 점이다.

A. 에너지정책상의 중요원칙

30년 이래로 커다란 변화를 맞는 에너지 상황 하에서 프랑스는 항상 일관성을 유지해온 4가지 중요과제에 따라 항상 준비된 에너지정책 덕분에 도움을 받고 있으며, 에너지정책과 지침을 정한 2005년 7월 13일 계획 법률에서 이를 다시 규정하고 있다.

첫 번째 원칙은 국가의 에너지 자립과 에너지공급의 안정성의 확보하는 것이다.

매우 제한된 비축 에너지 때문에 프랑스의 에너지 수요의 충족은 위기를 보여주며 이는 극복되어야 한다. 거시경제 차원에서 특히 국민생산을 증가하면서 에너지가격의 변동에 프랑스 경제의 모습(l'exposition)을 제한해야 하는 것이다. 물리적 재고확

보(l'approvisionnement physique)차원에서 전력분야(발전수준이나 발전용량, 전력 배송 단계나 수준), 가스(저장량) 및 석유(안정적 저장량의 관리) 부분의 결핍의 위기에 맞서기 위한 충분한 역량의 존재를 확보하는 것이 바람직하다.

두 번째 원칙은 에너지의 경쟁력 있는 가격을 보장하는 것이다.

에너지의 가격, 품질과 가용성(可用性·disponibilité)은 프랑스(에너지)의 매력과 따라서 특히 에너지의 소비자 분야에서 고용증가의 결정적 요소들이다. 프랑스 에너지정책은 특히 강력한 국제적 경쟁에 직면한 프랑스 기업들에게 경쟁력 있는 에너지 가격을 보장해 주는 것이다.

세 번째 원칙은 인간의 건강과 자연을 보전하는 것인데 특히 온실효과의 증가의 방지대책에 있다.

에너지 생산과 소비는 환경에 중대한 영향력을 끼칠 수 있으며 온실효과를 발생시키는 가스(GES)배출은 그중에서 으뜸을 차지하고 마찬가지로 대기질의 악화 혹은 방사능폐기물에 기여하는 오염원이다. 따라서 입법자는 기후변화에 대처하는 서비스에 대한 에너지정책을 시행할 것을 결정하였다.

네 번째 원칙은 모든 사람이 에너지에 접근하는 것을 가능하게 함으로써 사회적 통합과 지역 통합을 보장하는 것이다.

에너지는 최우선 필수재의 일부이다. 따라서 프랑스의 에너지정책은 각각의 프랑스인들이, 특히 최빈층들이 양질과 경쟁가격의 에너지원에 접근할 수 있도록 하는 점이 중요하다. 이러한 목표에 도달하기 위해 2005년 6월 13일 계획법률은 4가지 기본 행동지침(principaux axes d'action)을 정하고 있다.

우선, 특히 에너지소비(절약)인증(certificat d'économie d'énergie) 규정, 표준과 규정이나 재정상 유인책 덕분에 여러 조치와 실행계획을 통해 에너지 수요를 만족시키는 것이다. 두 번째는 개방적인 원자력 선택을 견지하고 보다 일반적 방법으로 에너지 생산설비를 개발하면서 에너지 공급원을 다양화하는 것이다. 세 번째는 수요에 부합하는 에너지의 비축과 공급수단을 확보하는 것인데, 특히 전력의 질과 공급을 보장하고 전기와 가스망의 안정을 공고히 하며 일반적으로 프랑스의 에너지 수급의 안정을 개선하는 것이다. 마지막으로 네 번째 선택은 바이오에너지, 연료전지, 청정자

동차, 태양전지, 이산화탄소의 포착(la captation)과 지하저장 4세대 원자로나 전력저장 등의 예와 같은 장기도전과제의 연구를 활성화하는데 있다.

B. 프랑스 에너지정책의 도전

(a) 중요한 도전

프랑스의 정부 지도자들이 인식하고 인정하고 법률에 규정되었던 프랑스 에너지 정책이 직면한 도전으로 7가지를 들 수 있다.

첫 번째 도전은 가격상승의 상황이다.

석유, 가스 및 석탄의 수요의 증가는 멈추지 않고 있으며, 특히 신흥국가에서는 더 그러하며, 따라서 비축은 제한적이고 날짜가 언제가 되든지 간에 필연적으로 고갈되어진다. 그 외에도 현재 특히 아시아지역의 강력한 수요는 에너지 가격의 긴장을 야기하고 있는데, 가격수준은 멈추지 않고 계속 상승중이며 에너지 수입국의 경제성장 에 위기를 가져오고 있다.

두 번째 도전은 국제적 및 유럽차원의 강화이다.

2005년 7월 6-8일 스코틀랜드 글렌이글스(Gleagles) G8회담에서 채택한 “에너지-기후”행동계획(Le plan d'action “Energie-Climat”)은 에너지 경제와 재생에너지, 원자력 혹은 이산화탄소 충전/저장 등과 같은 청정기술의 촉진분야에서의 공동의 관심을 두고 있다. 프랑스에서는 2006년 1월에 “지속가능한 발전의 전망 속에 유럽에너지 정책을 재개”하기 위한 양해각서(un memorandum)를 공포하였다.

세 번째 다른 도전은 에너지조달의 안정성에 관한 것이다.

전기나 가스분야의 경우 정부는 전력수급의 안정성을 확보하기 위해 동 분야의 시장을 통제하기 위한 다양한 장치를 마련하였다. 우선, 첫 번째 수단으로는 (전기철도)대중교통운영자(RTE, EDF의 계열사인 Reseau de transport électrique)나 프랑스 전력(EDF), 프랑스 가스(GDF)나 다른 배급업체와 같이 공공서비스를 업무를 경영하

는 기업과 다년계약(contrats d'objectifs pluriannuels)을 체결하는 것을 들 수 있다. 다음으로 필요한 경우 생산기술이나 지리적 지역에 따라 1차 에너지원의 생산능력의 배분에 관한 분야의 목표를 정하는 전력생산투자 다년계획편성(PPI: Programmation pluriannuelle des investiments)을 설정하는 것이다.

세 번째 장치로는 가스수요의 예측의 변화, 지역적 배분, 가스인프라의 적절성이나 프랑스 시장공급의 10년 장기 계약체결을 통해 예견되는 변화를 설명하는 가스분야의 다년간투자표시계획(un plan indicatif pluriannuel des investiments)을 통해 나타난다.

네 번째 도전은 에너지자립의 개선이다.

프랑스 에너지 의존도를 줄이기 위해 에너지경제를 촉진하고 원자력에너지와 재생에너지 생산에 투자하는 결정이 내려졌다. 이러한 에너지는 온실효과 가스를 방출하지 않으며 원자력은 전력가격의 안정에 기여한다. 이러한 전망 하에서 전기한 2005년 법률은 차세대 원자로인 유럽형가압경수로(EPR) 개발착수를 규정하고 있다. EPR은 정기적으로 현재의 원자력 발전 생산량을 갱신할 수 있는 기술을 가질 뿐 아니라 이를 통해 수출원동력 효과를 전적으로 가능하게 하는 산업장치를 유지할 수 있는 증거인 것이다. 그 외에도 원자력분야의 투명성이 이러한 활동의 영구성을 보장하기 위해 정해져 있다.

다섯 번째 도전은 에너지시장의 경쟁의 시작이다.

유럽은 에너지 분야의 경우도 특히 공공서비스 사무와 같이 국가별 특수성의 예외를 제외하고는 통합시장이 되었다. 여러(유럽공동체) 디렉티브를 통해 통합시장의 개시는 예견되었다. 2004년 7월 1일부터 직장, 협회나 단체에 그리고 2007년 1월부터 개별 소비자들에게 시장이 문을 열었고, 이들은 이제 자유로이 에너지 공급자를 선택할 수 있지만 현재까지 개별소비자와 관련해 중요한(변화의) 효과는 나타나고 있지는 않다.

여섯 번째 도전은 기후변화에 대한 대응이다.

프랑스는 기후변화에 대책분야의 경우 상대적으로 자리를 잘 잡고 있는 편인데, 교토 의정서 차원에서 온실가스 배출수준을 Horizon 2012에 맞추어 안정화 시키는

데 가입하였다. 같은 기간 동안 독일은 1990년 대비 21% 배출감축을 해야 했고, 영국은 12.5%를 감축했다.

그렇지만 이러한 목표는 다른 유럽 국가들과는 반대로 프랑스에겐 야심차 보이는데, 프랑스는 매우 빈약한 운영여지를 가지고 있기 때문이다. 이러한 목표를 달성하기 위해, 2000년에 정부는 기후변화대처를 위한 국가계획(PNLCC)을 수립하였고, 2004년 기후계획(Plan Climat)으로 연장되었다. 가장 많은 에너지를 소비하는 산업체의 경쟁력을 유지하기 위해, 가스배출의 감소를 위한 자발적 협약의 조치와 유럽차원의 협상배출권시장의 실행조치가 에너지최대소비자에 대한 세금부과보다 더 선호되었다. 프랑스 대통령은 4개 분야의 2050년까지의 온실가스 배출에 관한 야심찬 목표를 설정하였고 이를 2005년 7월 13일 법률에 삽입하였다. 이러한 목표를 달성하기 위해 다양한 방법을 탐구하기 위한 “4가지 요인(Facteur 4)” 연구팀이 구성되어 2006년 10월 6일 보고서가 제출되었다.

일곱 번째 도전은 에너지 분야의 연구이다.

오래전부터 정부는 에너지 분야의 연구를 지원해왔다. 현재 여러 기관들이 상호 관련분야에서 연구 계획을 진행하고 있다: 산업혁신청(AII: Agence de l'innovation industrielle), 국립연구원(ANR: Agence nationale de la recherche), 환경에너지청(ADEM: Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'energie) 과 프랑스 석유연구소(IFP: Institut français du pétrole),..... 등 여러 전문기관들이 에너지분야에 전문적으로 연구하고 있다.

에너지 분야에서의 연구에 관한 국가전략이 2007년에 공포되었는데, 동 전략에서는 우선 테마를 상세히 하고 공공 혹은 민간연구 분야사이의 유기적 결합(articulation)을 조정하고 있다. 의회는 이러한 전략평가와 실행을 담당한다.

(b) 2005년 6월 13일 계획법(La loi de programme du 13 juillet 2005)

1차 에너지소비는 주거와 3차 산업분야, 수송, 공업과 농업분야의 3대 소비로 나뉜다. 이러한 중요 세 분야에서의 각각의 1차 에너지소비는 관련된 경제활동에 따라 매우 다양하다. 따라서 온실가스의 배출이 가장 많은 수송 분야는 거의 전부 한 종류

의 에너지, 석유에 의존한다.

에너지정책방향을 규정한 2005년 7월 13일 계획법(법률 제2005-781호)은 특히 다양한 에너지와 현재 14%이지만 재생에너지원에 의한 국내전력생산 목표를 2010년에는 21%로 끌어 올릴 것을 제시하고 있다. 풍력에너지는 커다란 개발 잠재력을 가진 재생에너지원으로 검토되어 왔다.

이러한 에너지 개발을 강화하기 위해 2005년 법률은, 자치단체에 미치는 광범위한 영향력과 환경상의 문제 사항을 최대한 배려하여, 특히 대륙본토의 대규모 도시에서 풍력발전에 의한 전력의 의무구입 체제로 변경하고 시행령에서 풍력발전소 계획을 수립하도록 규정하고 있다.

동 법률은 풍력의 잠재성, 전력망의 연결 가능성과 풍경의 보호등을 고려하여 지방자치단체인 코뮌이 제안에 대해 프레페(프랑스의 일반지방행정관청으로 중앙정부에서 분산화된 국가의 지역사무를 관장하고 주민에 의해 선출된 지방자치단체의 장의 법적 행위에 대한 적법성 통제에 프레페제스라는 절차를 통해 참여한다)가 지정하는 개발지구(ZDE) 원칙을 도입하고 있다. 풍력발전설비는 (전기한) 구매의무의 혜택을 누리는 지역에 설치된다. 2005년 법은 향후 50미터를 넘는 (발전 풍차의) 기둥에 대해 실시하는 공공여론조사(enquête publique)와 환경영향평가(une étude d'impact)의 실행의 한계기준 변경을 제외하고는 건축허가 신청 명령 (l'instruction des demandes de permis de construire)에 관해서는 개정하지 않았다.

II. 프랑스와 유럽

기후온난화에 관한 프랑스의 정책은 유럽과 따로 떼어놓고 생각해 볼 수 없다. 프랑스가 유럽공동체에 소속된다는 점은, 한편으로 프랑스의 일부 규정이 공동체 디렉티브 규정을 그대로 변환시킨 것이고 다른 편으로 프랑스와 기후변화에 관한 대책을 강구하는 다른 협력국간의 중요한 의견의 불일치가 있기 때문에 다른 분야처럼 이 분야에서도 다음 결과를 가져온다. 이하에서는 2008년 까지 유럽에서 계속해서 추진되어온 정책을 프랑스의 반응과 함께 소개하기로 하는데, 후에 유럽이사회(Commission)가 2008년 1월 말 채택한 “에너지-기후 대책(le paquet énergie-climat)”(?)이라 부를 수 있다고 본다.

1. 2008년까지의 유럽정책

A. 공동체의 방향(les orientations)과 프랑스의 입장

2005년 10월 햄트코트 유럽위원회(Conseil)에서 유럽연합의 회원국 정상과 정부는 현재 유럽과 세계가 처한 특히 한편으로는 에너지 위기와 다른 한편으로 기후변화의 대응에 관한 증가하는 강도(acuité croissante)를 가진 새로운 도전에 대해 유럽에너지 정책의 새로운 활력을 부여하기를 희망했다.

유럽위원회(Conseil)가 2005년 12월 15일·16일에 걸쳐 확인하고 상세히 규정하는 이러한 방향(지침)은 “기후변화, 에너지와 경쟁력 분야의 복표에 대한 통합된 접근의 중요성을 강조하고, 더 청정하면서 지속적인 에너지 투자전략이 유럽연합과 동시에 그 광범위한 차원에서 에너지 위기, 경쟁력, 고용, 대기의 질과 온실가스배출의 감소를 포괄하는 모든 달성목표의 실현에 기여할 수 있을 것이라”고 강조하고 있다.

이러한 전략적인 문제점에 동참하고 유럽위원회 의장국을 예상하여 프랑스는 자국의 관점을 알리기를 원했고 유럽연합과 프랑스 협력자들 속에 보다 확실하고 지속적이고 누구에게나 접근 가능한 에너지 시스템의 설치를 지원하는 해결책을 촉진하기위해 활동여정(poste d'action)을 제안하였다. 세 가지 목표가 제안되었다. 우선 우리의 경제·사회개발을 위해 생산하고, 수입하고 소비하는 에너지는 현재뿐 아니라 장래에도 모든 사람이 쓸 수 있고 경제적으로 접근가능하도록 보장해야 한다는 것이다. 다음으로 환경에 미치는 영향과 화석연료의 고갈을 고려해야 한다는 의미에서 에너지의 지속적인 사용의 방향으로 진보해야 한다는 것이다. 마지막으로 에너지효율성의 촉진, 재생에너지와 온실가스의 저감배출을 위한 다른 에너지 기술로부터 일자리를 개발해야 한다.

(a) 규정과 실제 (원문의 음영표시부분)

(b) 통합된 정책의 필요성 (원문의 음영표시부분)

B. 원자력(발전)/ 온실효과와 딜레마

이사회(Commission)는 “Dilemma” 라는 시사적인 명칭의 보고서를 발표하였다.

불어로 딜레마(dilemme)를 뜻하는 동 문서는 원자력에 대해 비우호적인 여론과 유럽의 온실가스 배출을 1990년 대비 8% 감소해야하는 교토(kyoto)의정서를 준수해야 하는 필요에 동시에 직면한 국가의 정책선택의 어려움을 잘 보여준다.

연구서는 3가지 시나리오를 보여준다. 첫 번째 시나리오는 전력생산의 원자력 발전 비율을 강화하는 것인데 유럽지역에 2025년까지 100 기가 와트급 신형원자로를 건설하는 것을 의미한다. 중간단계의 시나리오는 40년 동안 가동 후 원자로를 교체하지 않고 발전기 운용을 중단하는 것이다. 마지막으로 세 번째 시나리오는 2010년까지 “원자력(발전)의 중단”(la “sortie du nucléaire” à l'horizon 2010)을 의미한다.

만일 우리가 유럽연합의 전력생산 분야에 한정한다면, 보고서는, 1990년 기준으로 이산화탄소 배출을 8%감축하는 목표는 실제로 위의 첫 번째 시나리오 하에서 2105년부터 도달할 수 있으며 다른 두 가지 시나리오로는 어떤 기회도 없다(2010년 초과 배출 수준은 제1안은 8%, 제2안은 13%, 제3안은 22%; 2025년의 경우 각 0%(제1안), 33%(제2안), 52%(제3안)이다)는 것을 보여준다.

2007년 1월, 이사회는 교토의정서의 합의사항 보다도 더 앞서가는 연속적인 제안을 발표했다. 이러한 제안은 유럽위원회에서 2007년 3월 인정하였다(ont été validées). 동 제안은 유럽연합이 2020년 까지 1990년 기준 대비 20%의 이산화탄소의 배출감소에 합의하는 것이다. 유럽연합은 현재에서 2010년 까지 기후온난화를 2도 밑으로 제한하도록 희망한다.

2005년 1월 1일 이후 유럽연합은 온실가스 배출권거래 공동체시장을 설치하였다. 이러한 프로그램을 통해 각 회원국은 온실배출가스 할당량을 활동을 통해 에너지나 공장과 같은 부분에서 온실가스를 배출하는 여러 기관(agents)에 배분하고 유럽연합은 사전에 이러한 기관의 목록을 작성한다. 다음으로 (전기한) 기업들은 기업들간에 온실가스 배출 감축분을 달성한 후에 배출할당량을 거래할 수 있다.

회원국은 배출할당 기준은 국가별 배분(할당)계획(PNA)을 통해 배출권을 결정하고 추후에 이사회(Commission)의 승인을 받아야 한다. 2006년 통계수치에 의하면 대다수 국가는 배출권 과잉상태였고, 석탄가격의 하락을 가져왔고 유럽(배출권)시스템의 신뢰성 문제를 제공하였다. 2008-2012년을 커버하는 동 계획의 2번째 단계를 위해 유럽이사회는 회원국의 보다 신뢰성 있는 신고 준수에 대한 희망을 피력하였다.

2. 이사회(Commission)의 “에너지-기후” 대책

A. “에너지-기후”안의 채택

유럽연합은 환경을 보호하는 산업화된 경제를 보여주기를 원했고 교토협약의 대상들로부터 멀어지길 희망했다. 유럽위원회(Conseil)는 2007년 3월에 이사회(Commission)가 마련한 행동계획을 승인하고 유럽연합의 야망을 명확히 했다: 2020년 까지 에너지 효율성의 20% 증가, 2020년 까지 유럽연합의 이산화탄소와 온실가스 배출감소, 국제협정의 경우 30%, 2020년까지 (현재 8.5%인) 에너지소비 가운데 재생 가능한 에너지 사용률을 20%로 향상, 식물성대체연료 비율의 10% 증가 등. **(원문의 운영 표시부분)**

B. 검토 중인 사항들

회원국들은 이러한 규제가 국제무대에서의 유럽기업의 경쟁력을 제약하지 않을까 우려하고 있다. 이사회는 “탄소세”의 도입가능성을 예상할 수 있는 제안을 작성하였다.

탄소세의 문제

“탄소세”의 아이디어는 제일 먼저 니콜라 후로(Nicola Hulot)의 제안에 의해 나타났다, 쉬락(Chirac) 전 대통령의 제안과 사코지(Sarkozy) 현 대통령도 계승하고 있는데 “(환경에 관한)그르넬 협상(Grenelle de l'environnement)”이 끝난 후 격론이 있었다. 이 세금의 원칙은 교토(Kyoto)의정서 참가를 거부하는 국가들이 유럽시장에 수출하는 생산품에 대한 과세를 부과하도록 하여 유럽기업의 경쟁력의 불이익을 막자는 데 있다.

오랜 논쟁을 거친 후에, 이사회(Commission)가 “에너지-환경” 대책에서는 (탄소세) 아이디어를 수용하지는 않았지만 최종적으로 이를 폐기한 것은 아니다. 논쟁은 특히 더 많은 오염배출 기업 국가들이 유럽연합에 수출을 희망하는 경우에 이산화탄소 배출권을 구입하도록 강제해야 한다는 실상에 무게를 두었다. 우선적으로 지구상에서

가장 많이 온실가스를 배출하는 국가들인 미국과 중국 그 외에도 인도와 나라에 어떤 조치가 내려질 것이다.

“탄소세”는 국제무역기구(OMC, 영어로는 WTO)의 규정과 충돌되는 위험이 있거나 무역분쟁을 야기한다. 특히 영국은 보호무역주의로 회귀한다고 이러한 조치에 반대하고 있고, 일부국가는 이러한 생각에 미미한 지지를 보내고 있다. “탄소세”의 철회는 동 조치를 제안했고 기후변화 대책의 개척자로 제안한 프랑스에 대한 거부(un désaveu)로 보인다.

재생에너지

재생가능한 에너지와 관련해, 2008년 “에너지-환경” 대책에서, 2020년까지 유럽인의 전체 에너지 소비에서 재생에너지 비율을 20%로 하도록 사전에 정해진 목표는 구속적인 국가별 목표형식으로 약화되었다. (재생에너지 사용의) 11.5 포인트(실제 비율은 8.5%) 증가에 도달하기 위해, 이사회는 두가지 방식에 따라 개별목표를 설정하였다. 모든 국가는 5.75%의 재생에너지의 증가해야 하고, 나머지는 연대(Solidarité) 원칙에 따라 각국의 국내총생산(PIB)에 따라 조정되어야 한다.

원자력(발전)문제

프랑스의 불만은 주로 원자력(발전) 문제와 관련된다. 역대 프랑스 대통령들이 계속 내놓은 주장에도 불구하고, 공동체당국은 원자력을 재생에너지나 적어도 재생에너지 분야의 투자의 일부를 감축하는 “저탄소 에너지”로 간주하는 것을 거부했다. 원자력은 인구대비 세계에서 가장 핵(核)화된(nucléarisé) 나라인 프랑스가 유럽평균 이하인 25%의 온실가스 배출하게 만들었다.

원자력을 기후변화에 대응하는 주요 도구로 보는 이러한 프랑스식 관념은 일부 회원국에게 적극적인 반대를 야기하였는데, 특히 오스트리아와 독일을 들 수 있다. 이들 국가의 정부입장은 개선되고 왔지만, 연립정부의 구성에 비추어 보아, (메르켈)총리가 2020년까지 “원전폐기완료(sortir du nucléaire)”를 밝혔던 2005년의 연방정부의 공약을 재검토할 것인지는 매우 미묘하다.

프랑스에서 원자력은 화석연료 없이도 에너지 자립을 강화하게 만들었다. 프랑스의 에너지 자립도는 1973년 26%에서 현재 50%에 이르지만 원자력이 없다면 실제로 7%

에 불과할 것이다. 그밖에도 프랑스인들에게는 원자력으로부터 얻는 다른 이점으로는 이웃 유럽국가에 비해 종종 가장 유리한 전기 가격을 유지할 수 있다는 점이다. 이러한 장점에도 불구하고 기후온난화에 대응하는 원자력의 기여는 비판의 대상이 머물고 있다. 이러한 비판은 특히 중요한 보조금이, 비판에 의하면, 재생에너지를 희생하여 오래된 원자로의 폐기나 폐기물의 관리를 위해 사용되고 있다는 점을 강조한다.

식물성대체연료 문제

이사회의 “에너지-환경”대책에서 많이 토의되고 채택되지 않은 다른 쟁점은 식물성대체연료에 관한 주제이다. 식물성대체연료는 사탕무, 밀, 옥수수, 종유 등 식물 소재에서 나온 액체연료를 말한다. 유가의 상승, 에너지의 안정, 기후온난화 등에 의해 야기된 우려에 대해 공동체 당국은 2007년 3월 운송분 야에서 현재 2% 미만에서 2020년까지 소비의 10%를 식물성대체연료로 유통시킬 것을 약속하였다.

이러한 선택은 지금부터는 걸으려는 좋은 생각처럼 보이는데, 모든 영향분석 및 평가는 비용과 불편함이 잠재적 이익을 광범위하게 초과하고 있음을 보여주는데 집중되고 있다. 보고자료(미공간이고 이사회가 인정하지 않음), 이사회공동연구센터(영어로는 JRC)는 식물성대체연료 촉진 유럽 프로그램의 명백한 대차대조를 제시하고 있다.

프랑스와 관련해 프랑스 자동차 5%를 식물성 연료로 운행하기 위해서는 프랑스 대지의 10%를 재배지로 할당해야 한다. 곡물생산가격에 미치는 영향은 2007년과 2008년 초에 이미 두드러지게 나타났고, 식물성대체연료 정책의 추진은 국민의 가장 검소한 계층에만 영향을 미치게 될 것이다. 부정적 영향은 이미 나타나고 있지만 나무(식물)의 폐기물을 이용하는 두 번째 단계의 도래는 불확실해 보인다.(?)

유럽공동체 이사회는 “환경-에너지”대책에서 화력발전소나 공장에서 사용하는 화석 에너지로부터 나오는 배출가스를 감소하기 위해 석유포유장치(piégage)기술과 이산화탄소 배출량(stockage)의 법적 기준을 정하는 디렉티브를 제출하였다. 그러나 현재로서는 이러한 기술을 강제하는 것이 문제가 아니다.

자동차(배출가스감소)계획

1998년에 자동차 생산협회(ACEA: Association des constructeurs automobiles de l'Union)는 자발적 합의를 통해 자동차 생산업체가 2008년 까지 140g/Km 목표에 이

르도록 하는 약속을 하였고, 이러한 약속은 부분적으로 달성되었다. 2007년에 유럽 이사회는 자동차 생산업체에서 2012년까지 신차의 평균 이산화탄소 배출량을 130g/Km(현재 약 160g/Km)가 되도록 의무화하는 제한규정을 제안하였다. 이사회는 이산화탄소 배출량 제한을 차량의 하중에 비례하여 설정하여 추가 이산화탄소 그램 당 95유로까지 과태료(ammades)를 부과대상이 되도록 하였다.

(2007년)(?) 3월 3일 환경위원회(Conseil Environnement)에서 프랑스와 독일의 각료간의 중요한 의견대립이 있었다. 차이점은 “부담의 배분”이라 불리는 노력(des efforts)의 배분에 관한 것인데, 주로 프랑스와 이탈리아에서 생산되는 소형자동차와 독일과 스웨덴에서 생산되는 대형차간의 배출평균을 줄이는데 있었다.

2007년 12월에 제출된 규제계획안에 따르면 2012년 이후 유럽연합에 등록하는 모든 신 차량은 -유럽연합에서 제작되었던 수입품이든 간에- 차량 하중에 따른 허용배출 이산화탄소 한도치 곡선(courbe de valeur)을 준수해야만 한다. 이는 르노의 투윙고(Twingo)와 같이 가장 가벼운 차량이 110g/Km인데 비해 포르쉐 카옌느(Porshe Cayenne)나 랜드로버(Land Rover)와 같이 2톤이 넘는 차량은 150g/Km이라도 허용될 수 있다는 것을 의미한다.

비록 대형차량의 제작업체에 요구되는 노력이 비례적으로 더욱 중요하지만 이들 업체의 차량을 감축하거나 업체의 연소의 소비를 즉각적으로 더 엄격한 CO₂ 목표에 맞추도록 감축하는 정도로 감소시키는 것이 아님은 분명하다. 비록 대형차량에 비해 이산화탄소를 적게 배출하지만 소형차량 제작업체에 대해서도 대형차량에 비해 훨씬 낮은 배출허용기준에 도달하는 경우에는 제재가 이루어진다. 프랑스가 이탈리아, 스페인과 루마니아를 지지할 수밖에 없는데 비해 독일과 스웨덴(사브나 볼보 브랜드)의 차량공장을 유치하고 있는 체코, 헝가리, 오스트리아와 슬로바키아는 독일을 지지하며, 영국은 폴스로이스나 벤틀리와 같은 생산업체에 대한 예외를 요구한다.

회원국 환경부장관들은 CO₂ 목표치에 이르지 못한 기업에게 부과되는 과태료금액에 다 같이 반대하였다. 많은 대표단들은 이사회에 제안내용이 과도하다고 판단하였고 이는 자동차 가격의 상승과 실질적인 보유차량의 교체의 지체를 가져올 것이라고 우려하였다. 또한 제재에 관한 의문점들이 유럽의회의 법사위(commission Affaires juridiques)에서 제기되었다. 유럽의회는 이사회가 과태료를 부과할 수 있는 권한을 가지고 있는지 결정하기 위해 (유럽공동체법원에) 법적자문을 요청하였다. 유럽공동

체법원(CJCE)의 관례는 형사벌(des sanctions pénales)의 유형과 규모에 관한 결정은 회원국의 재량에 있어야 한다고 판시하고 있다.

(오늘 발표한 것과 같은) 이러한 주제의 경우 어떤 것이 결론이라고 내릴 수는 없는데, 그 주제가 개념상 진행적(évolutif)이라 할 수 있고, 과학적 견지에서나 정책적 견지에서 모두 불확정적인 문제라는 점을 고려해 본다면 특정된 어느 시점에서 내린 결정도 몇 년이 지나거나, 심지어 몇 개월이 지나서, 더 이상 적응성을 가지지 못하기 때문이다. 풀어야 할 문제는 복잡하며 문제의 이해와 이러한 문제점에 대해 취할 수 있는 서로 다른 입장의 이해라는 두 가지 의미에서 관심의 집중(sensibilisation)과 중요한 노력을 요구한다. 그렇지만 이러한 노력이 무엇이든 간에 정부(les gouvernants) 혼자가 아니라 종국적으로는 시민들이 선택을 하는 것이며 따라서 미래를 거는 논의와 결정에 가능한 더 이들을 참여시키는 것이 바람직하다.