

EU의 지속가능금융 분류체계 수립 동향¹⁾

**김창훈**

에너지경제연구원 해외정보분석팀장

• 서울대학교 경제학 박사

• 에너지경제연구원 연구위원/해외정보분석팀장

1. 추진 배경 및 경과

파리협정 이후, EU 회원국들은 환경·기후 관련 사업을 확대하고 투자를 촉진하는 과정에서 환경친화적인 경제활동의 기준이 필요하게 되었다. 그러나 국가별로 서로 다른 기준을 마련할 경우 혼선이 발생할 우려가 있으므로 EU는 전 회원국을 아우르는 통일된 기준 마련에 착수하였다. 이에 EU는 2018년 3월에 ‘지속가능투자 액션플랜(Action Plan on Financing Sustainable Growth)’을 수립하여 지속가능금융을 위한 통일된 제도의 기반을 마련하였다. 여기에는 기후변화 적응·완화에 기여하는 경제활동을 판별하기 위한 ‘지속가능금융 분류체계(EU Taxonomy)’, 그린본드 기준과 관련한 가이드라인인 ‘EU 그린본드 표준(EU-GBS, EU Green Bond Standard)’, 주식·채권·펀드 등의 거래에

서 기준이 되는 지표인 ‘기후 벤치마크(climate benchmarks)’, 기후변화와 연관된 기업활동 정보를 공시하기 위한 ‘기후 관련 비금융정보 공개(climate-related non-financial disclosures)’ 등이 포함되었다.

이 중에서도 ‘지속가능금융 분류체계(이하 분류체계)’는 어떤 경제활동이 지속가능 경제활동(sustainable activities)에 속하는지에 대한 기준을 제시한다는 점에서 다른 금융제도의 바탕이 된다. 이러한 분류체계는 지속가능 경제활동의 명확한 기준과 범주를 제공함으로써, 투자 행위가 친환경적이지 않은데도 친환경적으로 분류되는 이른바 ‘그린워싱(green washing)’을 방지하여 친환경 사업 투자의 투명성을 제고할 수 있다는 점에서 의의가 있다.

이후 EU 집행위원회(European Commission)는 2018년 5월에 ‘지속가능금융 전문가그룹

1) 본 기고는 김수현·김창훈(2020), “유럽 그린딜의 동향과 시사점”의 EU 분류체계 관련 내용을 기반으로 하되 이후의 최근 동향을 추가하여 작성함.

(EU TEG, EU Technical Expert Group on Sustainable Finance)’을 구성하고 분류체계 권고안을 작성하는 임무를 부여하였다. 같은 달, ‘분류체계 규정(Taxonomy Regulation)’이 집행위원회에 의해 발의되었으며, 2020년 4월 유럽이사회(European Council)에 의해 통과되었다. 전문가그룹은 2019년 6월 분류체계 권고안 초안을 발표하고 2020년 3월에 최종본을 발표하였다.

당초 집행위원회는 2020년 중에 전문가그룹이 마련한 권고안을 토대로 분류체계를 수립할 계획이었다. 그러나 천연가스와 원자력 등의 포함 여부를 둘러싸고 회원국 간 의견이 첨예하게 대립하게 되자, 2021년 4월에 집행위원회는 수립·승인절차를 2단계로 분리하여 진행하는 내용의 입법 계획(communications)을 밝혔다. 이에 따라, 원자력 및 천연가스를 제외한 에너지부문과 수송, 건물, 임업부문 등은 ‘위임법(delegated act)’을 통해 2021년 9월까지 통과시키기로 하였으며, 원자력 및 천연가스와 일부 제조업 및 농업부문은 ‘보충위임법(complementary delegated act)’을 통해 2021년 12월까지 승인절차를 밟아 2022년 1월부터 시행되도록 하였다.

분류체계는 2019년 12월에 발표된 ‘유럽 그린딜(European Green Deal)’ 발표 이전부터 추진되었으나, 그린딜 발표 이후 그 중요성이 크게 부각되었다. 특히, 분류체계는 당초 민간부문 위주로 활용될 예정이었으나, 그린딜과 관련하여 EU 집행위원회는 민간투자의 영역을 넘어

공공투자의 영역에서도 분류체계의 활용방안을 모색할 것이라고 발표한 바 있다. 또한 분류체계는 기후 관련 정보 공개나 그린본드 기준에도 폭넓게 활용될 전망이다. 2021년 3월, 유럽은행관리국(EBA, European Banking Authority)은 유럽 내 은행들에 대한 ‘녹색자산비중(green asset ratio)’ 공시 제도를 2022년 1월부터 단계적으로 도입할 것이라고 밝혔는데, 금융기관 자산의 ‘기후친화도’를 정의하는 데 분류체계가 활용될 예정이다. 또한 EU는 그린본드 표준인 EU-GBS를 2021년 7월에 발표할 예정인데, 이는 분류체계와 완전히 부합하는 형태가 될 것으로 전망된다.

2. 분류체계의 개요

전문가그룹의 분류체계 권고안에 따르면, 지속가능 경제활동이 분류체계에 포함되려면 다음의 조건을 만족해야 한다. 첫째, ‘6대 환경목표’ 중 하나 이상의 목표에 실질적으로 기여해야 하고(substantial contribution), 둘째, 6대 환경목표 중 한 가지에 크게 기여하더라도 다른 환경목표에 중대한 피해를 주지 말아야 하며(Do No Significant Harm, DNSH 원칙), 셋째, 과학에 기반을 둔 기술심사기준(robust and science-based technical screening criteria)을 만족해야 하고, 넷째, 사회 및 거버넌스의 최소한의 안전장치(social and governance safeguards)를 준수해야 한다. 여기서 ‘6대 환경



목표’는 ▲기후변화 완화, ▲기후변화 적응, ▲수자원 및 해양자원의 보호와 지속가능한 이용, ▲순환경제로의 이행과 폐기물 저감·재활용, ▲오염 방지와 관리, ▲생물다양성 및 환경생태계 보호와 재건 등을 말한다.

권고안에서는 6대 환경목표 중 기후변화 완화와 기후변화 적응에 해당하는 활동이 EU의 산업분류표준인 NACE(Nomenclature des Activités Économiques dans la Communauté Européenne)를 준용하여 분류되었는데, 기후변화 완화에는 8개 분야의 70개 활동이, 기후변화 적응에는 9개 분야의 68개 활동이 포함되었다. 해당 활동은 임업, 농업, 제조업, 전기·가스·증기·공기조절 공급업, 상하수도·폐기물·복원업, 운수창고업, 정보통신업, 건축·부동산·건설, 금융·보험, 전문적·과학적·기술적 활동 등의 분야에 걸쳐 있다.

위 기준을 만족하는 경제활동은 분류체계에서 세부 성격에 따라 ‘녹색활동(Own performance)’, ‘전환활동(Transition activities)’, ‘지원활동(Enabling activities)’으로 분류된다. 녹색활동은 그 자체로 환경목표에 기여하는 경제활동으로 건물 개·보수, 제조공정의 에너지효율 개선, 저탄소 에너지생산 등을 포함한다. 전환활동은 그 자체로 EU의 6대 환경목표에 기여하는 녹색활동 수준의 활동은 아니지만 온실가스 배출 감축에 일부 기여하는 활동을 말한다. 지원활동은 그 자체로 환경목표에 직접 기여하지는 않지만 생애주기에서 환경목표에

기여하며 DNSH 원칙에 부합하는 활동으로, 저탄소 상품·장비·기계 등의 제조공정을 포함한다.

아울러 권고안에서는 경제활동이 분류체계에 부합되는지를 판단하는 절차를 다음과 같이 제시하고 있다. 1단계에서는 경제활동을 자본지출 비용(capex) 또는 영업비용(opex)별로 분류해, 각각의 활동이 분류체계에 따른 기후변화 적응·완화 활동에 부합하는지를 확인한다. 2단계에서는 분류된 활동이 기후변화 완화 혹은 적응에 상당한 기여(substantial contribution)를 하는지를 증명한다. 이를 위해 물리적·비물리적 해결책을 제시하여 물리적으로 기후 위험을 경감할 수 있는지를 평가해야 하고, 경감할 수 있는 기후위험의 중요도도 평가해야 한다. 3단계에서는 해당 활동이 DNSH 원칙에 부합하는지를 판별한다. 4단계에서는 해당 활동이 인권, 노동권, 부패방지 등 기본적 사회안전망 정책에 부합되는지를 판별한다. 이러한 단계별 평가절차를 거쳐 최종적으로 분류체계 부합 여부를 판단하게 된다.

3. 천연가스 및 원자력 관련 논의 상황

천연가스 및 원자력의 친환경성 인정 여부와 관련하여 EU 회원국 간의 의견 대립이 벌어지고 있다. 국가별로 경제발전 단계나 에너지시스템이 다르므로 통일된 기준으로서의 분류체계 도출에 합의하기 위해서는 회원국 간의 조율과정에 많은 노력과 시간이 필요해 보인다.

한편, 천연가스와 관련하여 당초 집행위원회는 분류체계 초안에서 일정 수준의 배출기준(100gCO₂/kWh)을 충족하지 않을 경우 ‘전환활동’이나 ‘지원활동’으로 인정하지 않도록 하였다. 그러자 폴란드, 불가리아, 크로아티아, 키프로스, 체코, 그리스, 헝가리, 몰타, 루마니아, 슬로바키아 등 10개 회원국이 반대성명을 내 회원국 간 합의가 이루어지지 못한 바 있다.

독일 및 폴란드, 헝가리, 루마니아 등의 동유럽 국가들은 석탄에 대한 의존도가 높거나 온실가스 배출 저감을 위해 천연가스를 활용하고 있어서 천연가스에 대한 투자가 분류체계에서 친환경 투자로 인정받기를 원한다. 특히 독일은 천연가스를 에너지 전환을 위한 과도기적 연료로 활용하고 있으며 공급안보를 위한 중요한 요소라고 주장하면서, 향후 가스화력발전소의 에너지원으로 청정수소가 공급될 경우를 고려하여 천연가스를 분류체계에 포함해야 한다는 의견을 보이는 것으로 알려졌다.

이러한 입장은 2021년 4월에 발표된 입법 계획에 어느 정도 성공적으로 관철된 것으로 보인다. 해당 문건에서 EU 집행위원회는 천연가스 및 관련 기술을 ‘전환활동’으로 분류하고 정의함으로써, 사실상 천연가스가 분류체계에 포함되는 것을 인정하였다. 다만 구체적인 지속가능성 인정 기준은 2021년 말까지 통과시킬 예정인 보충위임법에 추가될 예정이다.

원자력과 관련해서는, 천연가스와 달리 EU가 최종 판단에 대한 유보를 거듭하고 있는 가운데

회원국 간 의견이 계속 팽팽하게 대립하는 양상이다. 2021년 3월에 프랑스, 폴란드, 헝가리, 체코, 루마니아, 슬로바키아, 슬로베니아 등 7개국은 EU가 원자력의 CO₂ 감축 효과를 외면하고 기후정책에 원자력을 포함하지 않는 것에 우려를 표한 바가 있다. 특히 프랑스와 독일이 극심한 대립 양상을 보이고 있는데, 프랑스의 환경부장관은 “유럽이 원자력 없이 2050 탄소중립을 달성하기는 어렵다”고 언급한 반면, 독일연방환경부 장관은 “미래 세대에 막대한 비용과 위험을 지우는 에너지는 지속가능하지 않다”고 주장한 것으로 알려졌다.

이런 상황에서 EU는 원자력의 친환경성에 대한 판단을 외부 전문가그룹에 위임하는 형식을 취하면서 일단 유보적인 입장을 보이고 있으며, 원전에 대한 친환경성 조사 권한을 위임받은 JRC(Joint Research Centre)는 2021년 3월에 “원자력이 기후변화 완화(mitigation)에 실질적으로 기여한다는 분명한 근거가 있고, 다른 전력기술보다 인간의 건강이나 환경에 해를 끼치지 않는다”는 내용을 담은 조사결과 보고서를 발표하였다. 해당 평가결과는 유럽원자력공동체(EURATOM)의 적합성 검토를 거쳐 EU집행위에 의해 최종 채택될 예정이다. 그러나 집행위원회가 당초 밝혔던 것처럼 최종 결정을 과학적 평가결과에 전적으로 맡길지는 불확실하다.

이는 유럽 그린딜 수립 당시에 EU가 보여준 입장으로 짐작할 수 있다. 당시에 회원국 간 의견 대립이 벌어졌을 때, 원자력 에너지의 사용



을 원칙상으로는 인정하면서 표면적으로는 회원국 간의 입장 차를 어느 정도 수용하는 모양새를 취하였다. 그러나 실제적 집행 권한이 있는 집행위원회에서는 구체적인 투자계획에 원자력을 포함하지 않음으로써 사실상 원자력을 배제한 바 있다. 분류체제와 관련해서도 EU가 이전과 동일한 접근법을 취한다고 본다면, JRC의 과

학적 평가결과에 따라 표면적으로는 원자력을 인정하더라도 그 형태는 제한적일 수 있으며, 실제적인 투자도 사실상 어렵게 하는 방법을 취할 가능성이 크다. 이는 원자력에 반대하는 입장을 견지하는 독일의 발언권이 EU에서 가장 크다는 점에서 더욱 그러하다. **KIIF**