



유럽 그린딜과 스웨덴 정부의 녹색 예산안

International Labor Trends

국제노동동향 ② - 스웨덴

송지원 (영국 그리니치대학교 경영대 조교수, 스웨덴 스톡홀름 경제대학 연구원)

■ 머리말

지구온난화를 비롯한 기후변화 및 환경문제가 심화됨에 따라 전 세계 국가들은 환경보호와 경제성장 두 목표를 함께 달성하고자 하는 그린딜(Green Deal)을 내놓고 있다. 특히, 유럽연합은 2019년 12월 유럽 그린딜(European Green Deal)을 발표하며 2050년까지 탄소중립을 이루어 내겠다는 목표를 내걸고, 온실가스 배출량 감축뿐 아니라 환경과 경제를 조화시키며 지속가능한 경제구조를 만드는 데 집중할 것이라 밝혔다. 유럽연합 회원국이자 기후변화 및 환경문제 대응에 선도적인 위치를 차지하고 있는 스웨덴은 유럽 그린딜의 핵심 목표인 온실가스 배출량 감축에 앞장서 왔으며 전 세계 최초로 화석연료 없는 복지국가를 지향하겠다는 목표(Fossil Free Sweden)를 가지고 있다. 한편 스웨덴 정부는 2021년 예산안을 '강력한 녹색 재출발 예산안(A powerful and green restart package: 이하 '녹색 예산안')'이라 이름 붙이고 산업의 녹색화, 녹색일자리 창출에 더욱 힘을 싣겠다는 의지를 드러냈다. 이 글에서는 유럽 그린딜과 스웨덴 정부의 2021 녹색 예산안을 살펴보고, 이들 정책이 비슷한 방향성을 지닌 한국판 그린뉴딜에 주는 시사점을 다룬다.

■ 유럽 그린딜

2019년 12월 유럽연합 집행위원회는 ‘유럽 그린딜(European Green Deal)’을 발표하면서 2050년 탄소중립(carbon neutrality)을 목표로 에너지, 산업 및 순환경제, 건축, 수송, 친환경 농식품, 생물다양성에 초점을 맞춘 정책들을 제시하였다.¹⁾ 유럽연합 집행위원회는 정책목표를 달성하기 위해 2030년까지 최소 1조 유로(한화 약 1,318조 6,300억 원)를 투자 및 유지할 계획 - 유럽 그린딜 투자계획(European Green Deal Investment Plan) - 이다.

이번 그린딜은 주요 중점분야 목표와 함께 향후 정책 방향, 실행계획, 일정 등을 구체적으로 제시해 기후변화 대응 정책에 새로운 지평을 열었다는 평가를 받고 있다. 유럽연합 집행위원회는 탄소배출량 제로를 달성하면서 경제성장을 유지하기 위해 에너지, 산업 및 순환경제, 건축, 수송의 4개 주요 분야로 나누어 정책을 제시했다. 네 부문 모두 에너지 비용을 줄이면서도 새로운 일자리를 창출하고 세계시장에서 유럽연합 회원국의 경쟁력을 유지하는 데 목적이 있다. 즉, 유럽연합 그린딜은 단순히 환경을 고려한 탄소배출 절감 환경정책이 아니라 ‘화석연료 이후’의 시대에도 경제성장을 이어나갈 수 있도록 기반을 마련하는 경제정책이라고 보아야 한다.

탄소배출량 감축에 초점을 둔 4개의 주요 분야 과제를 살펴보면 다음과 같다. 에너지 분야는 탄소배출량 감축을 위해 화석연료의 퇴출과 청정에너지 및 재생에너지 확대를 주요 목표로 내걸었다. 특히, 해상풍력을 활용한 재생에너지 전략, 에너지 효율 제고를 위한 에너지법 개정(2021년)과 유럽연합 국가별 에너지 및 기후변화 계획 개선(2023년) 등을 구체적인 활동 분야로 제시했다.

산업 및 순환경제 분야를 살펴보면, 유럽연합 회원국의 재활용률을 높여 순환경제로의 전환을 도모하는 것이 가장 중요한 목표로 제시되었다. 또한 디지털 기술을 활용하여 제품의 탄소배출량 정보를 소비자에게 제공하여 소비활동의 녹색화를 촉진할 것이라 밝혔다.

건축 분야에서의 목표는 각 국가 내 건물의 에너지 효율을 개선하는 것으로 고효율 단열재

1) European Commission(2020), “A European Green Deal,” https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en

와 같은 친환경 건축자재 산업을 육성하고 친환경인증제도를 정비하는 등의 내용이 포함되었다.

수송 및 교통 분야에서는 온실가스 감축을 위해 해양 및 항공 부문을 배출권거래제에 편입하여, 화석연료 기반 자동차 판매금지 등을 2050년까지 추진할 계획이다. 이와 함께 도로 부문에 집중된 육상 화물을 에너지 효율이 보다 높은 철도, 해상, 운하로 전환하는 한편, 자율주행 차량과 커넥티드 차량, 스마트 도로와 같은 IT 기술을 활용한 새로운 서비스를 도입하여 에너지를 절감할 계획이다. 이 밖에도 유럽 그린딜에는 친환경 농식품, 생태계 및 생물다양성 보존 등 다양한 과제가 포함되었다.

2020년 유럽연합 집행위원회는 위의 주요 목표 달성을 위해 법·제도 도입과 함께 구체적인 전략, 행동계획 등을 연이어 발표하였다. 3월 초에는 유럽 그린딜의 핵심 목표인 2050년까지 기후중립 달성에 법적 구속력을 부여하기 위한 「유럽기후법」이 제안됐다. 여기에 담겨 있는 내용은 EU의 새로운 2030년 온실가스 감축목표 제시(1990년 대비 50~55% 감축), 이를 위해 필요한 관련 법률 개정(안)(온실가스 배출권거래제 지침, 재생에너지 지침 등)을 2021년 6월까지 제안, 2030년부터 2050년까지 온실가스 감축을 위한 경로를 재설정하고 이에 대한 평가 실시, 회원국의 행동이 기후중립 목표에 부합하지 않는다고 판단될 경우 집행위원회가 해당 회원국에 적절한 권고를 할 수 있도록 강제성 부여 등이다.

이후 3월 말에는 회원국의 순환경제로의 전환을 촉진하기 위한 ‘순환경제 행동계획’이 발표됐다.²⁾ 이 계획은 순환경제와 기후중립과의 시너지 효과를 중요시하면서 플라스틱 제품 사용에 대한 적절한 대응, 소비자에게 제품의 지속 가능성 정보를 제공하는 등의 소비자 권리 강화, 생산자가 제품의 전 생애에 걸쳐 성능을 책임지는 수선권리 수립, 음식물 쓰레기 감축 목표 제시, 식품서비스에서 일회용 포장·식기류 저감, 과대포장 및 포장재 규제를 포함한 폐기물 감축 로드맵 제시 등을 다룬다. 5월에는 2030년까지 유럽 생물다양성이 본격적인 회복 추세로 전환되도록 다양한 분야에서 필요한 조치를 제시하는 ‘EU 2030 생물다양성 전략’이

2) European Commission(2020), “Circular Economy Action Plan – For a cleaner and more competitive Europe,” <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1583933814386&uri=COM:2020:98:FIN>

발표됐다.³⁾ 이 전략에는 육지와 바다의 30%를 보호구역으로 지정하는 등 일관성 있는 유럽 권 자연네트워크 구축, 법적 구속력 있는 유럽연합의 자연보전 목표 설정, 2030년까지 농약 사용 50% 감소, 강물 복원, 비료 사용 20% 감소, 30억 그루 식목 등 자연생태계를 보호·복원 하는 구체적 조치 실시 등이 포함되었다.

2020년 초부터 전 세계에서 코로나19가 급속히 확산됐고, 이에 대한 강력한 대응조치(외출금지, 휴교, 재택근무 등)로 인해 유럽연합 회원국의 경제 활동이 크게 위축됐다. 이에 따라 일부 회원국(체코, 폴란드 등)은 코로나19 대응 및 피해복구에 집중하기 위해 유럽 그린딜 등 EU의 강력한 기후·환경정책을 연기하거나 심지어 폐지할 필요가 있다는 주장을 제기했다. 하지만 유럽연합은 코로나19 사태로 인한 경제위기가 유럽연합 회원국의 경제를 더욱 지속 가능한 녹색경제로 전환시킬 수 있는 계기가 될 수 있다고 보고, 유럽 그린딜을 계획대로 진행하겠다는 입장을 분명히 했다. 특히, 앞으로의 경제회복 계획에서 녹색 전환과 디지털 전환을 핵심 사항으로 부각시키면서, 코로나19로 인한 경제위기의 회복이 유럽 경제를 단순히 이전의 경제 상태로 복구시키는 것이 아니라 지속가능한 친환경·디지털 경제로 완전히 전환시키는 것이라는 점을 강조했다. 특히 2020년 7월 17~21일 열린 유럽연합 정상회의에서는 코로나19로 인한 유럽의 경제위기를 극복하기 위해 총 1조 8,243억 유로(약 2,405조 5,767억 원)를 조성하고, 이 중 30%(5,500억 유로, 약 732조 1,673억 원)를 기후변화 대응 분야에 투자하는 등 유럽 그린딜, 디지털 경제화, 공정하고 포용적인 경제회복 분야에 재원을 중점 배분하기로 했다.

■ 2021년 스웨덴 정부의 녹색 예산안

최근 스웨덴 정부는 강력한 녹색 재출발 예산안(Powerful Green Restart Package)으로 불

3) European Commission(2020), "EU Biodiversity strategy for 2030," https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/actions-being-taken-eu/eu-biodiversity-strategy-2030_en

리는 2021년 예산안을 발표하였다.⁴⁾ 이 예산안에는 유럽 그린딜과 방향성을 공유하는 정책과 전략이 포함되었으며 주요 목표는 다음과 같다. ① 이번 예산안을 통해 코로나19로 피해를 입은 경제를 회복하고, ② 장기적인 관점에서 사회문제(기후변화, 환경문제, 실업 등)를 해결하여 위기 이후 보다 강력한 나라로 성장하는 것이다. 특히 스웨덴 정부는 기후변화 대응, 경기회복, 고용진작을 위해 광범위한 친환경 관련(산업 녹색화, 녹색일자리 강화 등) 투자, 복지 강화, 기업에 대한 세금 인하 등을 내걸었다. 이를 위해 스웨덴 정부는 2021년 1,050억 크로나(약 13조 3,518억 원), 2022년 약 850억 크로나(약 10조 8,086억 원) 규모의 광범위한 경기 부양책을 예산안에 포함시켰다. 이번 정부의 예산안은 야당인 중앙당·자유당과의 협의를 통해 만들어졌다.

예산안 중 녹색화와 관련된 내용을 구체적으로 살펴보면, 우선 스웨덴 정부는 녹색 회복 계획(Green recovery initiatives)에 97억 크로나(약 1조 2,334억 원)를 투입하기로 결정했다.⁵⁾ 스웨덴 정부는 코로나19 이후 경제 및 자연환경 회복을 위해서 산업 및 소비의 녹색화가 필요하다고 주장하였다. 특히 기후변화에 대비한 산업의 녹색화, 환경친화적이며 지속가능한 교통수단 확보, 자연생태계 다양성 확대 등이 스웨덴 경제와 환경의 회복에 도움을 줄 것이라 강조하였다. 스웨덴 정부는 온실가스 배출 감소에 지속적으로 많은 투자를 해왔으나 이러한 노력이 일자리 창출과 산업 경쟁력 강화로는 연결되지 않고 있다는 지적을 받았다. 이 문제를 해결하기 위해 스웨덴 정부는 2021년 예산안에 온실가스 배출 감소와 동시에 산업 녹색화를 통한 새로운 일자리 창출, 장기적으로 경쟁력 강화를 도모할 수 있는 산업 재구조화 계획을 포함시켰다.

두 번째로 강조한 분야는 환경보호 및 생물다양성 확대 문제이다. 최근 5년간 스웨덴에서 멸종위기종이 늘어나고 있으며(11% 증가), 스웨덴 정부는 그 원인을 인간의 행동과 그로 인한 기후변화로 보고 있다. 따라서 정부는 환경 및 생태계 보호를 강조하는 방안을 내놓았는

4) Government Offices of Sweden(2020), "Budget Bill for 2021: Working Sweden out of the crisis - together," <https://www.government.se/press-releases/2020/09/budget-bill-for-2021-working-sweden-out-of-the-crisis-together/>

5) Government Offices of Sweden(2020), "Green recovery will lift Sweden out of dual crisis," <https://www.government.se/press-releases/2020/09/green-recovery-will-lift-sweden-out-of-dual-crisis/>

데, 그중 하나가 지속가능한 어업 전환, 저인망 어업 금지로 이를 통해 해양 생태계를 보호할 수 있으리라 전망하고 있다. 스웨덴 정부가 계획하는 또 다른 조치는 습지 복원사업이다. 정부는 건조한 지역에서 발생하는 온실가스가 1,100만 톤이나 된다는 사실(스웨덴 내 개인 차량에서 발생하는 온실가스보다 많은 양)을 지적하며 습지 복원이 온실가스 발생을 낮추는 데 기여할 수 있을 것이라 기대하고 있다.

다음으로 강조한 분야는 지속가능한 수송 및 교통체계 확대다. 스웨덴은 탄소세 등 다양한 조치를 통해 온실가스 배출량을 지속적으로 줄이는 데 성공했으나 스웨덴 정부는 스웨덴 내 교통(대중교통 및 일반 차량)으로 인한 온실가스가 여전히 전체 온실가스 배출량의 1/3이라는 점을 지적하며, 2018년 당근과 채찍(Bonus-Malus) 정책을 내놓았다. 당근과 채찍 정책은 탄소배출량이 높은 차량에 높은 세금을 부과하고(채찍), 탄소배출량이 적은 차량을 구입하면 보조금을 지원하는(당근) 정책으로 탄소배출량이 적은 친환경 차량(전기차 및 하이브리드)의 확대를 유인하려는 목적을 담고 있다. 스웨덴 정부는 예산안에서 이 정책을 더욱더 강화하여 친환경 차량으로의 전환을 가속화할 것이라 밝혔다. 또한 정부는 화물수송 수단을 차량에서 철도로 지속적으로 전환시켜 수송 분야를 더 깨끗하고 더 싸며 더 건강한 방법으로 개선할 것이라 발표했다. 특히 정부는 전기열차를 활용하여 친환경 화물수송을 하는 국영기업인 그린카고(Green Cargo)에 투입되는 보조금을 높이기로 결정했다. 이 밖에도 예산안에는 가정 내 에너지 효율성 문제 해결, 지자체의 녹색화 역량 강화, 초국가적 기후변화 협력 등의 내용이 포함되었다.

스웨덴 정부가 녹색 예산안에서 강조한 분야 중 인상적인 것은 순환경제와 관련된 내용으로 유럽 그린딜에서 다른 순환경제 행동계획과 큰 방향성을 공유한다. 스웨덴 정부는 순환경제 확대를 위해 다음 네 가지 핵심 분야에 집중할 것이라 밝혔다.⁶⁾

① 지속가능한 생산과정과 제품설계 과정을 통해 순환경제에 기여, ② 지속가능한 소비활동의 촉진으로 순환경제에 기여, ③ 유독물질과 환경유해 요소 없는 물품 생산을 통해 순환경제에 기여, ④ 순환경제는 환경문제를 해결하되 경제성장의 동인이 되어야 하므로 모든 경제

6) Government Offices of Sweden(2020), "Sweden transitioning to a circular economy," <https://www.government.se/press-releases/2020/07/sweden-transitioning-to-a-circular-economy/>

활동 주체들은 혁신과 연구개발 노력 경주.

이 핵심분야에는 열 가지의 행동계획이 함께 포함되어 있는데 정부는 이를 통해 소비자·생산자 모두 순환경제 확대를 위해 기존의 행동양식을 개선하고, 새로운 기준을 세워 책임감 있는 행동을 할 것을 주문하고 있다. 스웨덴 정부는 순환경제 활성화에 2021년 1억 크로나(약 127억 원)를 투입할 예정이다.

■ 녹색일자리 창출

스웨덴은 환경보호를 위한 녹색일자리 창출 및 인력 강화에 관심을 가지고 다양한 노력을 기울여 왔다. 스웨덴 통계청이 2017년에 발표한 자료⁷⁾에 따르면, 2008~09년 세계 경제위기 직전까지 스웨덴의 녹색일자리 수는 꾸준히 증가하여 2004~08년 4년간 11%의 상승폭을 보였다. 하지만 경제위기 이후, 녹색일자리의 수는 큰 증가 없이 소폭의 증가를 해왔다. 녹색일자리 중 재생 에너지 분야의 일자리는 2010년 이후 감소하여 약 2,000여 개의 일자리가 사라졌고, 폐기물 관리 분야는 같은 기간 1,000여 개의 일자리가 새로이 생겨났다.

한편 스웨덴 정부는 녹색일자리 확대를 노동시장 정책의 일환으로 여러 차례 강조해 왔다.⁸⁾ 2017년 산림청 및 25개의 공공기관과 함께 녹색산업 분야 내 일자리 창출을 위한 위원회를 조직했고, 녹색일자리 창출을 통해 이민자 및 장기 실업자들에게 기회를 제공할 수 있을 것이라 주장했다. 이후 2018년 예산안에는 녹색일자리 강화가 포함되었는데 산업 통상부 장관인 미카엘 담베리(Mikael Damberg)는 실업문제와 환경문제를 동시에 잡을 수 있는 제도가 될 것이라 강조했다. 특히, 그는 노동시장 내 장기 실업자들이 특별한 기술 없이도 접근할 수 있는 녹색산업 분야가 존재한다며 그 예로 등산로 개선, 벤치 청소 등의 환경 관리 분야를

7) SCB(2017), "Almost 72 000 green jobs in Sweden," <https://www.scb.se/en/finding-statistics/statistics-by-subject-area/environment/environmental-accounts-and-sustainable-development/system-of-environmental-and-economic-accounts/pong/statistical-news/environmental-goods-and-services-sector-2015/>

8) Regeringskansliet(2017), "Gröna jobb för långtidsarbetslösa och nyanlända," <https://www.regeringen.se/artiklar/2017/12/grona-jobb-for-langtidsarbetslosa-och-nyanlanda/>

들었다. 2020년 스웨덴 정부는 2018년 예산안에 포함된 내용보다 강화된 녹색일자리 정책 시행계획을 발표했다.⁹⁾ 정부는 이 계획을 통해 2020년 가을에 스웨덴 전역에 608개의 녹색 일자리를 제공할 예정이고, 이 정책이 코로나19로 인해 높아진 실업률 개선에 도움을 줄 것이라 전망했다. 스웨덴 정부는 수정 예산안을 통해 2020년 동안 1억 5천만 크로나(약 190억 7천만 원)를 이 녹색일자리 정책에 투입하기로 했다. 스웨덴 정부는 현재 숙련 기술이 없는 장기실업자 및 이민자들이 구직에서 가장 어려움을 겪는 부분이 노동시장 내 미스매치인데 이 부분을 해결할 적합한 산업 분야를 녹색산업이라 보고 있다. 녹색일자리 정책을 통해 장기 실업자에게 일자리를 제공하고, 이민노동자의 기술 및 취업 가능성을 개선하여 전반적인 사회통합에도 기여할 수 있을 것으로 기대하고 있다.

■ 맺음말

유럽연합은 2019년 12월 유럽 그린딜을 발표하면서 유럽연합 국가들을 지속가능한 녹색 경제로 전환시킬 것을 목표로 삼았다. 2020년 코로나19의 확산이라는 큰 장애물에도 불구하고 유럽 그린딜은 다양한 시행계획과 법·제도적 조치 등을 마련하여 계획대로 진행되고 있다. 유럽연합은 2050년까지 유럽연합 국가권 내 온실가스 제로화라는 야심 찬 목표하에 세부적인 과제를 두고 회원국들의 노력을 촉구하고 있다. 이러한 흐름하에 스웨덴도 2021년 예산안을 강력한 녹색 재출발 예산안으로 이름 붙이고 산업의 전환, 온실가스 배출량 감축 등의 주요 목표 및 예산 배치 계획을 발표했다. 스웨덴의 이번 예산안은 유럽연합이 발표한 유럽 그린딜의 방향성과 상당히 유사하다. 특히, 스웨덴 정부는 이번 예산안을 통해 경제회복과 기후변화 및 환경문제를 비롯한 사회문제를 동시에 해결하여 코로나19 위기 이후 스웨덴을 지금보다 더욱 환경친화적이며, 강력한 국가로 만들고자 하는 목표를 가지고 있다.

2020년 7월 한국 정부도 유럽 그린딜과 스웨덴의 녹색 예산안과 유사한 목표를 가진 한국

9) Government Offices of Sweden(2020), "Green jobs for nature across the country," <https://www.government.se/press-releases/2020/07/green-jobs-for-nature-across-the-country/>

관 그린뉴딜 계획을 발표하였다. 한국 정부의 그린뉴딜 역시 탄소중립을 지향하고 경제 기반을 저탄소, 친환경으로 전환한다는 목표를 제시하였다. 한국 정부의 그린뉴딜이 설정한 주요 목표 중 하나는 일자리 창출로, 기후변화에 대한 적극적인 대응과 친환경 경제로의 전환이 고용 확대와 같은 성장 전략으로 기능할 수 있을 것으로 기대하고 있다. 스웨덴의 녹색 예산안에 따르면 스웨덴 정부 역시 산업의 녹색화로 인한 새로운 일자리 창출을 목표로 삼고 있다. 하지만 현재까지 스웨덴 정부가 활용해 온 녹색일자리 정책은 환경 보호와 관련한 산업 내 일자리 창출에 치중되어 있는 편이고, 어떤 방식으로 기존 산업의 녹색화를 유도하여 고용 창출을 해낼 것인지는 확실하게 제시되어 있지 않다.

유럽 그린딜과 스웨덴의 녹색 예산안은 탄소 제로화라는 명확한 목표 아래 기존 환경정책과 기후변화 대응 계획의 기초를 발전·심화하고 있으나, 한국 그린뉴딜은 장기적인 탄소 감축목표시한을 제시하지 않았고 기존의 환경·산업정책과의 연계성이 약하다는 약점을 지니고 있다. 또한 유럽 그린딜과 스웨덴의 녹색 예산안은 순환경제로의 전환을 핵심 목표로 규정하고 있으나 한국의 그린뉴딜은 순환경제에 대한 목표를 구체적으로 제시하지 않고, 재활용 관련 내용만을 포함하고 있는데 이는 또 하나의 약점이라고 볼 수 있다. **KLI**