미국 환경규제 동향

오바마 대통령, 취임하자마자 자동차 온실가스 규제 강경 드라이브 걸어

교통부 장관에 2011년 모델 적용 연비기준 초안 마련토록 지시

오바마 정부가 숨 돌릴 틈도 없이 연비 기준 마련을 촉구한 이유는 2007 에너지법(EISA 2007; Energy Independence and Security Act of 2007)이 정한 시한에 쫓기고 있기 때문이다. 동 법안에서는 교통부 장관이 2011년 모델부터 적용될 수 있는 세부 연비 기준을 마련, 매년 점차 증가시켜 2020년까지 연비를 35mpg까지 향상시키고, 2009년 3월 30일까지는 공표 작업까지 마무리 짓도록 규정하고 있다.

부시 행정부에서도 에너지 법안 통과 직후, 2011년 모델부터 적용될 수 있는 연비기준 제정 작업에 착수, 다양한 시나리오를 바탕으로 2011~2015년 모델 기준안(2015년 모델까지 연비를 31.6mpg로 증가)까지 마련해뒀었다.

그러나 발표 시점을 놓고 고민해오다 결국에는 전체 과업을 오바마 행정부로 이양시키면서, 2011년 이후 모델에 대한 연비 기준이 붕 뜨게 된 것이다. 오바마 대통령은 우선적으로 2011년 모델에만 적용될 연비기준 관련 세부 일정 및 구체적인 방안을 마련토록 지시함으로써, 2012년 모델 이후 적용 연비기준에 대해서는 추가적인 논의 여지를 남겼다. 면밀한 검토 작업을 거쳐 신중히 연비기준을 제정할 것으로 기대되는데, 오바마 대통령은 선거 후보시절 매년 자동차 연비기준을 4%씩 증가시킬 것이라고 공약한 바 있어(2016년까지 37.64mpg) 자동차 업계에 적지 않은 파장 효과를 미칠 것으로 예상된다.

환경청에 캘리포니아 등 주정부의 자동차 배기가스 규제 가능성 검토 지시

캘리포니아 주정부 자체적 자동차 배기가스 규제 시행의 법적 근거

사실 자동차 업계가 연방 차원의 연비기준 강화보다 더 두려워하는 것은 주정부차원에서의 각기 다른 연비 규제를 시행하는 것이다. 미국 청정공기법(CAA; Clean Air Act)은 §202(a)에서 "환경청장(EPA Administrator)은 판단컨대, 공중 보건이나 복지를 위협할 것으로 예상되는 공해 야기 오염원에 대해 자동차 배기가스 기준을 수립해야 한다"고 규정, 원칙적으로 연방차원의 단일화된 자동차 배기가스 기준 수립 근거를 제공하고 있다. 그러나, §209(b)를 통해 "1966년 3월 30일 이전 신규 자동차나 자동차 엔진에 대해 자체적인 기준을 채택하여 시행해온 주"에 대해서는, 주정부 기준이 총체적으로 공중 보건이나 복지 수준 보호에 있어 연방 기준과 적어도 동일할 경우, 환경청으로부터 유예권(waiver of preemption)을 획득해 주정부 자체적인 자동차 배기가스(emissions standards from mobile sources) 규제안을 시행할 수 있다고 예외를 인정해주고 있다. 단, 다음의 3가지 경우에 한해서는 환경청이 유예권을 거부할 수 있다.

(1) 주정부가 제출한 보호 필요 판정(protectiveness determination)이 자의적이고 가변적인 경우
(2) 어쩔 수 없거나 특이한 환경에 대처하기 위한 주정부 차원의 기준이 불요한 경우
(3) 주정부 기준이 §202(a)에서 규정한 다음의 두 가지를 충족시키지 못할 경우
  (i) 기준 준수에 필요한 비용을 고려, 자동차 제조업체에 충분한 리드 타임을 제공
  (ii) 자동차가 주정부와 연방정부 기준을 모두 충족시킨다는 것을 판정할 수 있게 제조업체는 테스트를 시행

1966년 3월 30일 이전에 자동차 배기가스 기준을 자체적으로 수립한 주는 캘리포니아 밖에 없었다. 로스앤젤레스와 산호아킨 밸리 지역을 중심으로 공기오염이 심각했기 때문이다. 캘리포니아 주정부는 즉각적으로 환경청으로부터 유예권을 신청했는데, 승인받게 되면 자체적인 자동차 배기가스 기준을 운용하게 된다. 나머지 주들은 공기청정법 117조에 의거, 전미대기환경기준(NAAQS; National Ambient Air Quality Standards) 미달 지역(nonattainment areas)으로 환경청이 지정했을 경우, 캘리포니아 주정부나 연방정부 자동차 배기가스 기준 중 하나를 채택할 수 있도록 했다.

환경청, 캘리포니아 주의 2004년 신규 자동차 온실가스 규제 승인 거부

캘리포니아 주정부는 이후에도 50번 이상에 걸쳐 환경청에 자동차 배기가스 유예권을 신청했다. 환경청은 캘리포니아의 자체적인 배기가스 기준 수립 권한을 인정해준다는 차원에서 대부분 유예권 신청을 그대로 승인해주거나 부분적으로 거부하는데 그쳤다. 이러한 관계에 익숙해졌던 캘리포니아 주정부는 2005년 온실가스에 대한 자체적인 자동차 배기가스 기준에 대한 유예권도 무리 없이 승인될 것이라고 예상하며 환경청에 유예권을 신청했다. 2002년 채택된 일명 파블리 법(Pavely Law; Fran Pavely 의원의 성을 딴 법)에 따라 2004년 캘리포니아 대기자원위원회(CARB; California Air Resources Board)가 2009년 모델부터 적용하기 위해 신규 자동차 온실가스를 감축하는 규제를 승인했는데, 이를 발효시키기 위해서는 환경청으로부터 유예권 승인이 필요했던 것이다.

그러나 환경청은 캘리포니아가 신청한 유예권 승인 판정 절차를 일단 보류했다. 환경청은 2003년 19개 민간 기구가 온실가스를 규제해달라는 청원을 "공기청정법 하에서 기후 변화를 이유로 자동차 배기가스를 규제할 수 있는 권한이 환경청에 없다"며 거절, 이에 대해 매사추세츠 주를 포함한 13개 주, 3개 시티, 2개 미국령과 7개 환경 그룹이 공동으로 미 대법원(US Supreme Court)에 제소한 것이다. 환경청은 대법원의 판정이 나올 때까지 일단 사태를 관망하자는 전략이었다. 2007년 4월 2일 대법원이 온실가스도 환경청이 규제해야 된다고 원고 승소 판결을 내림에 따라, 캘리포니아의 유예권 승

인 절차를 더 이상 미룰 수 없게 된 환경청은 2007년 말까지 유예권 승인 여부를 결정하겠다고 발표하였다.

2회의 공청회를 거쳐 2007년 12월 19일 환경청장은 전혀 예상치 못했던 판정결과를 캘리포니아 주지사에게 서면으로 통보했다. 환경청은 단일한 연방기준 추구를 지지한다는 점과, 기존에 유예된 자동차 배기가스 기준들은 '캘리포니아 주에 국한된' 공기오염 문제 해결을 위한 것이었던 반면, 금번 신청 사항은 '글로벌 문제' 인 온실가스 문제를 해결하려는 것이기 때문에 주정부 차원에서의 별도 기준이 필요 없다는 이유로 유예권 승인을 거부한 것이다.

> "취임한지 일주일도 채 지나지 않아 오바마 대통령은 2011년 자동차 모델에 적용될 새로운 연비(fuel-economy) 기준 초안을 마련하고 주정부 차원에서의 자동차 온실가스 규제안 시행 가능성을 검토하도록 지시함으로써 기후변화정책에 드라이브를 걸었다."

이에 캘리포니아를 비롯한 여타 15개 주는 환경청의 결정이 위법임을 주장하며, 순회연방항소법원(9th U.S. Circuit Court of Appeals)에 소를 제기했으나 기각되어, 연방정부(환경청)의 승리로 일단락된 듯 보였다.

오바마 당선으로 다시 등장한 캘리포니아 주정부의 자체 규제안

그러나 선거 캠페인 당시부터 캘리포니아 주정부의 환경정책을 지지해왔던 오바마 당시 민주당 대표가 대선에서 승리하자 캘리포니아 주는 유예권을 재신청하였다. 오바마 대통령은 새로운 시각에서 캘리포니아주 유예권 신청을 검토하도록 환경청장에게 지시하였다.

한편 신임 환경청장으로 부임한 리사 잭슨이 뉴저지 환경청장 시절부터 캘리포니아 주정부 규제안을 지지해왔던 점을 감안하면, 승인 가능성이 한층 더 높아진 것으로 보인다. 캘리포니아에 유예권이 허용되면, 앞서 언급한 바와 같이 전미대기환경기준(NAAQS; National Ambient Air Quality Standards) 미달 주도 캘리포니아 주 자동차 온실가스 기준을 채택할 수 있게 된다. 현재까지 16개주가 캘리포니아 주 기준 채택 의사 표명했는데, 참고로 캘리포니아 주 자동차 온실가스 기준을 택한 주정부는 캘리포니아 주의 다른 자동차 배기가스 기준을 모두 채택해야 한다.

잭슨 청장은 지난 1월 14일 상원에서 개최된 인사 청문회 당시 캘리포니아 주 온실가스 규제 자치권에 대한 환경청 유예 거부 관련 질문에 "과학적, 법적 근거 및 환경청 내 전문가의 조언을 종합적으로 고려하여 유예조치 문제를 즉각적으로 검토할 계획"이라고 답변한 바 있다.

주별로 상이한 규제, 자동차 업계에 부담으로 작용할 전망

자동차 온실가스 규제 유예권이 캘리포니아 주에 승인되면, 신용경색 및 경제 불황으로 최악의 해를 보내 온 자동차 업계로서는 엎친 데 덮친 격으로 부담이 가중될 전망이다. 자동차 온실가스 규제는 사실상 연비 규제로 직결되는데, 캘리포니아 규제안대로라면, 2009년 모델을 시작으로 연비(메이커별 전체 차종 평균 기준)를 매년 증가시켜, 2016년까지 35mpg로 높여야 한다. 이는 연방정부에서 규정한 시점인 2020년보다 4년이나 이른 시점이다.

연비 목표 달성시기가 앞당겨지는 것도 문제지만 자동차 업계가 더 우려하는 것은 각 주별로 상이한 패치워크(patchwork) 규제이다. 전미 자동차 딜러 연합회가 지난 1월 발간한 자료인 『Patchwork Proven』에 따르면, 명목상으로는 2개 기준(연방, 캘리포니아) 중 하나만을 택하면 되는 것처럼 보이지만, 주별 고유한 수요로 인해 차종(fleet) 믹스가 달라져, 주별 상이한 패치워크 규제가 불가피하다는 논리다.

자동차 업계, 캘리포니아 주의 자동차 온실가스 자체 규제안 제소

현재 자동차 업계에서는 캘리포니아 주의 자동차 온실가스 자체 규제안이 미 교통부의 연방 연비 수립기준을 위배한 것이라며, 캘리포니아, 로드 아일랜드, 버몬트 주 법원에 소를 제기하였으나 이들 법정에서는 모두 자치적인 주정부 온실가스 규제권을 인정하는 판결을 내린 바 있다. 한편, 항소법원이나 대법원에서는 현재까지 동 이슈에 대해 아무런 판결을 내린 바 없는 상황이다.

캘리포니아 주 유예권 재신청을 환경청이 검토 완료하는데 까지는 약 4개월이 소요될 것이라는 전망이다. 갓 들어선 오바마 행정부의 환경정책 시금석이 될 것으로 보이는 금번 판정 결과에 귀추가 주목된다.