

배출권거래제의 도입 필요성과 향후 추진과제

「온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률」 시행령이 확정·공포되어 우리나라는 온실가스 의무를 지지 않는 국가 중 가장 먼저 배출권거래제를 시행하는 국가가 되었다. 우리의 자세와 노력 여하에 따라 배출권거래제는 위기가 될 수도 좋은 기회가 될 수도 있다. 온실가스 감축에는 새로운 아이디어와 기술이 필요하고, 상당한 비용과 빠른 노력을 수반되어야 하며, 정부의 명확하고 일관된 시그널과 함께 합당한 수준의 지원책이 병행되어야 한다.



황 석 태 | 환경부 기후대기정책과장

연세대 행정학과(행정학사), 서울대 행정대학원(행정학 석사), 미국 인디애나(Indiana)대학교 대학원(정책학 박사)
tel. 044-201-6861 | aimhigh@korea.kr

온실가스 배출권거래제 도입 필요성

온실가스 배출권거래제가 지난해 11월 15일부터 시작되었다. 18대 마지막 국회 본회의에서 여·야 합의 하에 통과된 「온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률」(이하 배출권거래제법)이 제정·공포(5. 14)된 후 6개월 만에 시행된 것이다. 마침 법의 시행에 맞추어 정부 내 의견 조율을 거친 시행령이 확정·공포(11. 15)되었으며, 이로써 우리나라는 온실가스 의무를 지지 않는 국가 중 가장 먼저 배출권거래제를 시행하는 국가가 되었다.^① 아직도 산업계를 중심으로 온실가스 배출권거래제의 시행을 우려하고 반대하는 목소리가 있음을 안다. 외국

기업과 버랑 끝에 선 경쟁에 골몰하고 있는 우리 기업의 입장에서 당장에 제품 생산 비용을 높이게 될 탄소규제를 반길 리 없을 것이다. 일본, 러시아, 캐나다, 뉴질랜드가 교토의정서(Kyoto Protocol)에서 빠지는 등 국제 온실가스 감축 체계가 위축되는 상황에서 굳이 우리나라가 온실가스 감축에 앞장 서는 이유가 무엇이나는 볼만 목소리도 있는 것 같다. 향후 배출권거래제가 안정적으로 뿌리내리기 위해서는 배출권의 할당과 거래의 당사자인 산업계의 이해와 협조가 꼭 필요하기 때문에 먼저 배출권거래제 도입의 당위성과 필요성에 대해 설명하고자 한다. 떠밀려서가 아니라 기회로 보고 산업계가 배출권거래제 시행에 협조해 주시기를 바라는 마음이다.

① 온실가스 감축을 위한 정책수단으로 탄소세와 배출권거래제가 있다. 일본은 배출권거래제 대신 탄소세를 부과하기로 한 바 있지만, 대다수 국가들은 배출권거래제를 채택하는 추세이다. 유럽 31개국이 2005년부터 배출권거래제를 도입하여 올해부터 3기(Phase III)가 시작되며, 뉴질랜드와 호주 국가 단위의 의무적 배출권거래제를 시행 중이다. 미국과 캐나다에서는 지역단위의 배출권거래제가 시행되고 있는데 미 캘리포니아 주와 캐나다 퀘벡주('12년), 역시 캐나다 브리티시컬럼비아 주와 온타리오 주('13년)가 있다. 미국의 북동부 10개 주는 '05년부터 발전사들 간에 배출권거래제를 운영하고 있다. 중국은 올해부터 7개 지역에서 배출권거래제를 시행하고, 그 결과를 토대로 '20년까지 전국을 대상으로 시행할 배출권거래제의 사업모형을 확정한다. 인도는 일부지역에서 배출권거래제 시범사업을, 전국단위로 에너지절약 인증서 거래제를 시행하고 있으며, 소액이지만 석탄에 톤당 1달러 정도의 탄소세를 부과하고 있다.

세 가지로 나누어 설명해 보자.

첫째, 비오기를 바라면서 우산을 준비하는 사람은 없다.

비가 올지 모르기 때문에 우산을 준비하는 것이다. 어느 순간 우리나라가 온실가스 감축 의무국가가 되었을 때 지금의 상태로 제대로 대응할 수 있을까? 정부는 이 점을 걱정한다. 우리나라는 온실가스가 가장 빠르게 증가하는 국가이다. 2007년 배출량이 1990년과 비교해서 두 배(103%), 같은 기간 중 에너지 소비가 연평균 5.6%씩 증가하였다. 세계에너지기구(IEA)에 따르면 우리나라 온실가스 배출량 순위는 2009년 세계 9위에서 2010년 7위로 상승하였다.^① 적지 않은 분들이 강력한 온실가스 규제에 국제사회가 합의하기는 쉽지 않다고 말씀하신다. 하지만 2011년 말 남아공에서 열린 기후변화 당사국총회에서 2020년까지 주요 배출국이 감축의무를 지는 단일의 기후변화협상 체계를 만들기로 하고 이를 위해 2015년까지 구체적 감축의무 등 관련 협상을 마무리하기로 합의한 상태임에 유념할 필요가 있다. 어차피 우리가 국제협상을 좌우할 수 있는 힘을 가지지 못한 나라라면 공연히 희망에 근거해서 손 놓고 있기 보다는 안 좋은 상황을 상정하고 철저히 준비하는 게 맞다.^② 당장은 힘들겠지만 발 빠르게 준비하는 것이 낭패를 막는 길이다.

둘째, 과연 온실가스 감축이 기업에 백해무익(百害無益)한 규제인가 하는 점이다. 온실가스를 줄인다는 건 온실가스를 배출하는 에너지를 적게 쓴다는 것이고, 이는 곧 기업의 에너지 효율이 높아지고 생산비용이 낮아짐을 의미한다. 국가적으로도 우리나라의 에너지 대외의존도가 97%에 달하고, 2012년 상반기에 에너지 수입액은 815억 달러로 전체 수입액의 1/3(30.8%)에 달한다. 화석에너지 자원은 유한한데 소비량은 증가하니 당연히 가격은 올라간다.^③ 국제사회가 저탄소시대로 가고 있는 까닭이다. 현재의 에너지 과소비 생산·소비 시스템은 결코 지속가능하지 않기 때문이다. 영국 산업계는 “성장의 색깔은 녹색”이어야 한다고 주장한다. 녹색은 성장을 보완해줄 뿐 아니라 성장에 필수적이라는 것이다.^④ 큰물에 배를 띄우라는 격언이 있다. 작지만 강한 나라가 되는 방법은 대세에 빨리 파악하고 선제적으로 그 흐름을 앞장서 가는 것이다.

셋째, 배출권거래제는 온실가스를 줄이고자 하는 기업에 도움이 되는 제도이다.

그 이유는 간단하다. 스스로 감축하는 비용보다 낮은 가격에 배출권이 거래되고 있다면 배출권을 구매함으로써 더 낮은 비용에 온실가스를 줄일 수 있고, 반대로 시장의 배출권 가격보다 더 낮은 비용으로 온실가스를 줄일 수 있는 기업은 배출권을 판매함으로써 수익을 올릴 수 있기 때문이다. 이로 인해 배출권거래제가 탄소를 줄이는 신기술의 개발을 유인하는 제도가 된다. 이제 탄소배출 줄이기가 돈이 되고, 새로운 사업 기회가 된다. 더욱이 배출권거래제는 여러 가지 유연성 메커니즘을 제공하고 있다. 할당받은 양보다 더 줄인 경우 이를 이월해서 다음 연도나 다음 계획기간에 사용할 수 있으며, 배출권이 부족한 경우 다음 이행연도에 해당기업에 할당된 배출권을 [자기]차입해서 쓸 수도 있다. 또 계획기간이

① 중국, 미국, 인도, 러시아, 일본, 독일, 한국, 캐나다, 이란, 영국, 사우디아라비아, 멕시코의 순이다.

② 정부는 배출권거래제를 시행하는 과정에서 기후변화 관련 국제협상의 진행상황을 예의주시할 것이다.

③ 그 진행에 따라 우리나라의 여건에 적절한 수준에서 온실가스 감축을 추진하면 된다.

④ 이미 배출권거래제에서 정부가 기후변화, 관련 국제협상의 동향을 기본계획에 반영할 수 있도록 하고 있다(법 제4조).

최석진 외(2010), 환경교육진흥법 제정과 국가 환경교육진흥법 제정의 의미, 환경교육 23권 1호

⑤ 2012년 상반기의 석탄수입량은 전년도에 비해 3.7%, 원유는 11.3%, 가스는 26.2% 늘었다(한겨레신문, 2012. 7. 19).

⑥ 영국의 100대 기업 중 90개 기업을 포함해 24만 여 개의 기업을 회원으로 하는 영국산업연맹(CBI)의 보고서 내용이다(한겨레신문, 2012. 11. 20).

⑦ 배출권거래제 도입으로 에너지경제연구원은 약 4.8%('11. 2), 삼성경제연구소는 약 60%('10. 12), 한국환경정책평가연구원은 44%('10. 12)의 산업계 비용절감이 가능하다고 보고 있다.

3~5년으로 길기 때문에 장기적인 안목을 가지고 계획하고 투자할 수 있는 장점이 있다. 이러한 이유로 배출권 거래제가 시행될 경우 44%에서 68%까지 기업의 감축부담이 줄 수 있다고 한다.⁹

향후 추진 과제

이제 배출권거래제의 주무관청으로서 환경부가 해야 할 일에 대해 크게 세 가지로 나누어 설명하고자 한다.

첫째, 배출권의 할당과 거래에 필요한 제도적 기반을 조성하는 일이다.

우선 할당위원회 위원장(기획재정부장관)은 올해 말까지 「배출권거래제 기본계획」을 수립하여야 한다. 기본계획에서는 배출권거래제의 중장기 정책목표와 기본방향을 정하는데 환경부장관이 마련한 기본계획안에 대해 공청회 개최, 녹색성장위원회의 심의와 국무회의 의결을 거쳐 확정한다. 이 기본계획을 토대로 환경부장관은 2014년 6월까지 「국가 배출권 할당계획」을 수립한다. 할당계획에는 계획기간(2015~2017)의 배출허용총량, 부문·업종 별 할당기준 및 할당량, 업체별 할당기준, 유상할당과 예비분의 구성·운영 방법, 이월·차입·상쇄에 관한 세부사항이 포함된다.

배출권거래제법 시행령에서 정하기 어려운 할당과 거래에 관한 기술적 사항은 환경부장관이 고시하도록 되어 있다. 일단 15건의 내용을 3개의 통합고시로 제정할 계획이다. 할당기준과 할당량 산정방법, 할당신청서 제출과 심사절차 등 5건(시행령 제12조, 제13조, 제15조, 제21조, 제22조)은 [가칭]「배출권의 할당 등에 관한 고시」로, 조기감축 인정기준, 명세서 제출 및 외부사업 승인기준 등 7건(시행령 제19조, 제31조, 제32조, 제33조, 제39조, 제40조, 제49조)은 [가칭]「배출량의 인증 및 상쇄에 관한 고시」로, 배출권 거래계정의 등록, 거래신고 방법 및 증개회사의 등록요건 등 3건(시행령 제11조, 제25조, 제29조)은 [가칭]「배출권의 할당 등에 관한 고시」로 만들어진다.

배출권이 거래되는 시장이 배출권거래소이다. 환경부는 일정자격을 가진 기관의 신청을 받아 거래소를 지정하

는데, 거래소의 신청자격, 제출서류와 이의 평가기준 등을 담은 [가칭]「배출권거래소 지정 및 평가기준 등에 관한 고시」가 필요하다.

둘째, 환경부는 이러한 제도적 기반을 마련하는 과정에서 산업계와 적극적인 소통에 나서고자 한다.

분명 배출권의 할당은 쉽지 않은 절차이다. 할당을 받는 업체의 입장에서는 되도록 많은 양의 배출권을 할당 받으려 하겠지만, 주무관청은 정해진 배출권의 총량을 넘어서 할당할 수 없다. 일종의 제로섬(Zero-sum) 게임이 될 터인데, 쉽게 이야기해서 한 업체가 할당을 더 받으면 다른 업체는 그 만큼 할당을 덜 받아야 한다. 이해가 부딪치고 다투는 상황이 벌어질 것이 분명해 보인다. 이러한 문제는 모두가 동의할만한 합리적이고 공정한 기준과 절차를 마련하면 해결되겠지만, 이게 말처럼 쉽지 않다. 제도적 기반을 만드는 과정 전반에 기업과 함께 고민을 나누면서 공감대를 넓혀야 할 필요가 있다고 본다. 더욱이 할당에는 개별기업이 처한 상황과 여건, 예컨대 잠재 감축량이 반영되어야 한다. 이는 상당히 기술적인 지식과 정보가 필요함을 의미한다. 환경부 입장에서 기업의 주장을 입증할 수 있는 구체적인 증거와 자료를 요구할 수밖에 없다. 기업과 업종 별 협회의 치밀한 준비가 필요한 대목이다. 어쨌든 절차적 정당성을 획득한다는 차원에서 뿐 아니라 제도의 운영에 필요한 정보의 획득을 위해서도 정부와 산업계 간에 긴밀한 대화와 협력이 필요하다.

이를 위해 환경부는 **상설협의체를 구성할 계획**이다.

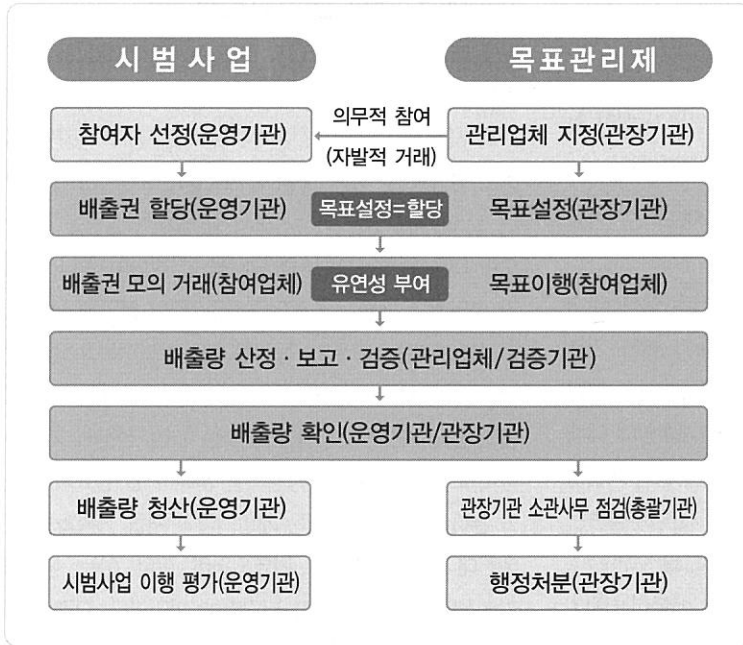
독일의 경우를 보아도 기업대표, 협회, 노동조합, 환경단체 등으로 구성된 포럼 형태의 협의체를 운영한 경험이 있다. 배출권 할당과 거래의 당사자와 전문가 위주로 구성하되, 관심분야 별로 분과를 만들어 진지한 토론을 진행하고자 한다.

마지막으로 할당 대상기업이 배출권거래제라는 새로운 제도에 빠른 시일 내에 적응할 수 있도록 기업의 역량형성과 경험 축적을 위한 「배출권 거래제 시범사업」을 올해부터 시행한다.

기업이 할당 → 거래 → 배출량 보고 → 이월과 차입 → 배출권 제출 등 일련의 절차를 사전에 학습할 기회를

제공할 것이다. 시범사업은 녹색성장위원회와 관계부처가 함께 하며, 현재 시행 중인 온실가스·에너지 목표관리제와 연계함으로써 참여기업의 부담을 줄이고, 실질적인 도움이 되도록 할 것이다.

〈 시범사업과 목표관리제 추진체계도 〉



시범사업은 일단 기본과정으로 시작하게 된다. 일주일 정도의 기간 동안 해외의 기후변화 동향, 거래제의 개요와 탄소시장 활용전략, 배출권 가격의 형성요인과 거래방법, 기업의 경영여건을 고려한 중장기 감축전략 수립방법 등에 관한 강의와 함께 실제 모의거래를 통해 거래의 기술과 감[感]을 느껴보는 기회를 제공하고자 한다. 기업이 원하는 기간에 참여할 수 있도록 프로그램은 여러 차례, 주기적으로 운영된다. 이후 기본과정에 참여한 업체실무자의 의견과 수요를 파악해서 심화과정을 만들어 진행할 것이다. 정부는 시범사업을 통해 바람직한 배출권거래제 설계방안을 찾는데 꼭 필요한 정보를 얻을 수 있을 것으로 기대한다. 시범사업 또한 정부와 업체가 실무자 수준에서 소통하는 기회가 될 것이다.

위기는 기회와 다른 말이라고 한다. 우리의 자세와 노력 여하에 따라 배출권거래제는 위기가 될 수도 있고 좋은 기회가 될 수도 있다. 온실가스 감축에는 새로운 아이디어와 기술이 필요하고, 상당한 비용과 뼈를 깎는 노력이 수반되어야 하며, 정부의 명확하고 일관된 시그널과 함께 합당한 수준의 지원책이 병행되어야 한다. 아프리카 속담에 “빨리 가려면 혼자 떠나고, 멀리 가려면 함께 떠나라”고 했다. 이미 배출권거래제라는 긴 여정이 시작되었다. 온실가스 감축이 단 시간 내에 끝날 일은 아니다. 그렇기 때문에 정부와 산업계가 함께 해야 한다. 쉽지 않을 것이다. 하지만 지구를 살리고 우리 후손을 살리는 보람된 여정이다.