

배출권거래제의 맹점과 온실가스 정책의 당면과제

이선화 / 한국경제연구원 부연구위원 (slee@keri.org)



배출권거래제도는 직접규제에 비해 배출권을 매개로 한 거래의 효율성이 강조되면서 국가 온실가스 감축목표의 달성을 위한 핵심적 정책수단으로 대두되었다. 그러나 이 제도의 경제성을 입증하는 연구들은 제도의 비시장적 요소나 구조적 문제점 등을 간과하고 있다. 예컨대 초기할당이나 거래시장에서의 유동성 부족 문제 등은 제도의 경제성을 손상시킬 뿐만 아니라 제도 전반에 대한 심각한 왜곡을 초래할 수 있다. 온실가스 감축정책의 실효성을 높이기 위해서는 성급하게 거래제를 도입하기보다는 예상되는 구조적 문제점에 대해 충분히 검토하고, 제도가 제대로 작동할 수 있는 기반을 차분히 다져나가는 것이 중요하다. 첫째, 온실가스 관련 목표와 정책에 있어 미국·중국·일본 등 주요국과 보조를 맞추고, 둘째, 에너지시장의 기능을 정상화하며, 셋째, 국가 온실가스 산정·보고·검증을 위한 인프라 구축에 보다 집중하며, 넷째, 원단위 효율 향상에 정책의 무게중심을 두는 것 등이 온실가스 감축정책의 실효성을 높이기 위한 당면과제라 할 수 있다.

1. 배출권거래제 법안에 대한 국회 논의 본격화

- 배출권거래제는 2020년까지 통상 배출량(BAU) 대비 30%라는 국가 온실가스 감축목표를 달성하기 위해 대형 배출 시설물을 규제하는 주요 수단으로 입안됨.
 - 2010년 4월 발효된 「저탄소녹색성장기본법」은 이러한 목표를 법제화하였으며 목표 달성을 위한 주요 수단으로서 배출권거래제 도입의 법적 근거를 제공함.
 - 현재 논의되고 있는 법안은 2010년 11월 제출된 원안의 일부를 수정·보완하여 지난 3월 재입법예고한 것임.
- 배출권거래제는 정책적으로 결정된 온실가스 배출권 총량을 대상 업체에 다양한 방식으로 초기 할당하고 실제 배출량과 차이가 나는 분량을 시장에서 매각 또는 매입할 수 있게 허용한 제도임.
 - 제도의 기본 취지는 배출권 총량에 대한 최소한의 정책적 설계만으로 경제주체 스스로가 배출저감의 인센티브를 가지게 만드는 것
 - 그러나 제도 설계에서 가장 중요한 총량의 설정과 할당의 단계는 고도로 정치적인 협상과정을 수반하며, 이는 제도의 거래비용을 상승시키게 됨.

- 배출권거래제는 가격을 매개로 이용한다는 효율성 측면과 수량(즉 총량)을 통제한다는 경직적 규제의 측면을 모두 포함함.
 - o 양자 가운데 어느 쪽에 비중을 두는가에 따라 정책에 대한 평가가 나뉠 것임.

2. 초기할당 과정의 높은 거래비용과 제도의 경제성

- 배출권거래제는 시장거래의 효율성이라는 측면이 강조되면서 국가 온실가스 감축목표 달성을 위한 정책수단의 중심축으로 부상하였음.
 - 이 제도는 직접규제 방식인 목표관리제보다 비용이 적게 드는 정책수단으로 홍보되고 있음.
- 시장 설계에서 핵심을 이루는 배출 총량 설정, BAU 배출량 산정 등 초기할당의 규모와 방법은 시장이나 가격이 아닌 규제당국의 정책적 판단에 의존할 수밖에 없음.
 - 할당 과정은 불가피하게 재산권의 인위적 배분을 초래하며, 이는 공정성 문제와 함께 참가자 간 전략적 행동을 유발함으로써 거래비용을 높이고 정치적 수용성을 떨어뜨림.
- 거래제도의 경제성을 지지하는 실증연구들은 경직적 수량 규제에 수반하는 규제 비효율과 거래과정의 구조적 특이사항을 반영하지 않고 있음.
 - 이러한 요인들에 대한 정성(定性)적 분석이 수반되지 않는다면 제도의 경제성을 정확하게 평가하였다고 보기 어려움.

3. 시장 비활성화의 가능성 및 유발되는 문제점

- 거래제가 갖는 경제성의 논거는 거래 활성화를 통한 비용 감축에 있지만, 소수의 업종과 업체로 집중된 온실가스 배출 구조를 감안할 때 우리나라에서 배출권 거래시장이 활성화될 것인지도 의문임.
 - 한국 탄소시장의 규모나 불확실성 하에서 배출 기업(군)들은 추가적 배출권을 시장에 공급하기 보다는 사내 유보하거나 계열사 간에 거래할 유인이 높음.
 - o 우리나라는 상위 50개 사업장이 제조업 전체 배출량의 약 50%, 25개 사업장이 약 40%를 차지할 정도로 배출 집중도가 높음.
 - o 기업 또는 기업 계열 기준으로는 훨씬 적은 수의 참가자가 시장의 유동성을 결정지을 것임.
- 불충분한 유동성 공급은 현 법안의 과징금 규정(시장가격의 3배 이하)과 맞물려 거래기 말기에 가격 폭등 및 투기적 거래를 촉발할 수 있음.

- 시장가격의 3배 이하로 설정된 과징금 규정은 거래기 말기에 시장가격을 불안정하게 만들고 시장을 투기화할 가능성을 배제할 수 없음.
 - o 투기적 매매행위가 예측되는 이유는 유동성 부족으로 배출권 확보에 실패한 업체들이 거래기 말기에는 과징금보다 낮은 가격에서라도 배출권을 구매할 유인이 있기 때문임.
- 이 경우 배출권 거래를 통한 감축비용 효율화라는 제도의 취지를 달성할 수 없을 뿐만 아니라 배출권 순구매 업종 및 기업의 경쟁력 손실은 더욱 심화될 것임.

4. 온실가스 감축정책의 실효성을 높이기 위한 과제

- 배출권거래제는 온실가스 감축을 위한 여러 가지 정책수단 가운데 하나이지만 이 정책에 지나치게 논의가 집중됨에 따라 다양한 수단에 대한 내실 있는 비교와 평가가 이루어지지 않음.
- 배출권거래제를 성급하게 도입하기보다는 다음과 같이 제도 효율화의 기반을 하나씩 조성해 나가는 것이 온실가스 감축정책의 실효성을 높이는 길임.
 - 재산권 설정을 매개로 한 정책은 참가자들의 유인 구조에 미치는 영향력이 높은 만큼 더욱 신중한 접근이 필요함.
 - 첫째, 미국·중국·일본 등 우리나라와 경제적으로 밀접한 관계에 있는 국가들과 기후협약 참여 수준 및 온실가스 감축수단에 있어서 보조를 맞추고 협력을 확대해야 함.
 - 이는 비대칭적 규제에서 발생하는 탄소누출(carbon leakage)을 억제하고 나아가 특정 정책수단이 규제수단이 아닌 성장 동력으로 작동할 수 있게 함.
 - 그러나 주요국 중 어느 나라도 최근 기후협약에 적극적 행보를 보이고 있지 않으며, 국가 단위 배출권거래제의 의무적 도입에는 특히 부정적인 입장을 보임.
 - o 배출권거래제 도입의 법적 근거를 제공한 「녹색성장기본법」에서도 제도 도입의 전제조건으로 ‘기후변화 관련 국제협상을 고려할 것’을 명시함.
 - 둘째, 시장에서 거래되는 실물 재화에 포함된 온실가스부터 합리적 소비가 가능하도록 에너지시장의 기능을 정상화하는 것이 저탄소 사회를 달성하는 보다 효과적이고 비용이 덜 드는 방법임.
 - 에너지 부문을 통한 배출은 우리나라 온실가스 총배출량의 85%를 차지함.
 - 기존 에너지시장의 가격규제 철폐 및 세제 합리화 없이는 배출권 가격 설정을 통한 인센티브의 내재화 효과도 기대하기 어려우므로 이는 배출권거래제 도입 시의 선결조건이기도 함.

- 셋째, 국가 온실가스 데이터망과 산정·보고·검증(MRV) 등 배출관련 회계 인프라 구축은 정책수단에 관계없이 온실가스 감축정책의 성패를 결정짓는 가장 중요한 과제임.
 - 직접 수량규제가 장기적으로 유지될 수 있는 효율적 제도는 아니지만 주요 인프라 구축이 진행 중인 현 시점에는 과도기적이거나 목표관리제를 활용하는 편이 나올 것으로 보임.
 - 주요 선결조건들이 충족되지 않은 상태에서 재산권을 매개로 한 배출권거래제의 도입은 참가자의 전략적 행동과 정책의 불확실성을 증폭시킬 위험이 있음.
- 넷째, 온실가스 감축에서 중요한 것은 절대량의 감축이 아닌 원단위 소비의 효율화임이 강조되어야 할 것임.
 - 가계에 의한 온실가스의 최종 소비행위는 1인당 또는 소득에 대비해서, 생산활동에서의 온실가스 배출은 부가가치 또는 매출액 기준으로 평가되어야 할 것임.