

탄소배출권 거래제도 의제형성과정의 역동성 분석

Dynamic Analysis on the Policy Agenda Setting Process of the CO2 Emissions Trading

이은규*

Lee, Eun-Kyu*

Abstract

The main purpose of this study is to find what steps are needed for a system for CO2 emissions trading to be formulated as government policy, using System Thinking approach. First, this paper analyzed Korean newspapers to consider the social issue regarding CO2 emissions trading. There were more articles related to international issues than domestic ones before 2008. This trend, however, became reversed from January 2008, which means that consideration of CO2 emissions trading has been discussed as a domestic social issue from 2008. Second, it analyzed speeches by former president Roh Moo-Hyun and current president Lee Myung-bak. In particular, President Lee Myung-bak declared “Low Carbon and Green Growth” as a new growth engine and a Korea’s vision of the future national development. Third, it examined which government agencies, including departments and committees, are pursuing policies regarding climate change, global warming, and CO2 emissions trading. Most policy has originated in the Ministry of Environment, although policy alternatives have been proposed in other agencies including the Ministry of Knowledge Economy. The study concludes that the political consideration has played a major role in the policy agenda-setting process of the CO2 emissions trading in Korea.

Keywords : 탄소배출권 거래제도, 의제형성, 시스템 사고, 인과지도
(CO2 Emissions Trading, Agenda Setting, System Thinking,
Causal Map)

* 중앙대학교 행정학과 석사과정 (sdekleee@gmail.com)

I. 서론

오늘 날 우리는 다양한 채널을 통해 지구의 기후가 변화하고 있다는 사실을 자주 접하고 있으며, 때로는 기후변화를 실제로 경험하기도 한다. 지구의 기후변화, 더 정확히 표현하자면 지구가 점점 더워지고 있는 온난화 현상은 우리 주변에서 다양한 형태로 나타나고 있다. 지난 2005년 미국 뉴올리언즈를 강타했던 카트리나와 같은 재난은 기후변화가 인간에게 얼마나 큰 위협을 가져오는지 우리에게 경고하고 있다. 또한 북극의 해빙(sea ice) 면적이 지난 30년 동안에 걸쳐 10년당 8%의 속도로 감소하고 있다는 측정 결과는 지구온난화 문제의 심각성을 우리에게 일깨워주고 있다. IPCC¹⁾는 지난 2007년 프랑스 파리에서 발표한 특별 보고서에서 앞으로 이산화탄소의 농도가 550ppm(산업혁명 이전의 갑절 수준)에 이르게 되면 지구의 온도가 최대 4.5° 상승하게 될 것이라고 경고하였다. 또한 이러한 상황이 지속되면 지구상에 서식하는 모든 생태계 중(species)의 20~30%가 멸종 위기에 처하게 되고 세계 인구의 20% 이상은 홍수 위협에 노출될 것이며 최대 32억 명이 물 부족을 겪는 등 심각한 재난에 시달릴 것이라고 경고한 바 있다(IPCC WGII, 2007: 213).

우리는 기후변화를 실생활 속에서 경험하기도 한다. 전 세계적으로는 봄이 빨리 찾아오고 가을이 늦게 오는 현상이 나타나고 있으며, 지난 2005년 1월 기상청에서는 기온상승으로 인하여 겨울이 짧아지게 됨으로써 봄의 개화시기가 앞당겨지고 있다고 발표하였다. 우리나라에서는 과거 제주도에서만 볼 수 있었던 동·식물들이 최근 한반도 남부지방에서도 서식하고 있음이 확인되고 있다. 오늘 날 지구상을 살아가는 우리들은 그 변화가 큰 경우든 작은 경우든 온난화로 인한 기후변화가 당장의 눈앞에서 펼쳐지고 있는 것을 경험하고 있는 것이다.

국제사회에서는 1972년 로마클럽의 ‘성장의 한계 (The Limit to the Growth)’라는 보고서가 발표된 이후로 환경문제에 대한 관심이 크게 대두되었으며 그 중에서도 가장 심각하다고 할 수 있는 지구온난화에 대한 관심과 연구가 지금에 이르기까지 활발히 이루어지고 있다. 이러한 상황에서 UN을 비롯한 세계 각국은 기후변화문제를 최우선 해결과제로 추진하고 있고, 2007년 개최되었던 다보스 포럼에서는 2005년과 2006년에 이어 또 다시 기후변화문제를 최우선의제로 채택하였다(임병인, 2008). 본 포럼에서는 기후변화로 인하여 향후 막대한 경제적 손실이 예상되며, 세계경제는 매년 국내총생산(GDP)의 5%를 잃게 될 것이라고 진단하였다. 뿐만 아니라, APEC 정상회담, OECD 장관회의, G8 정상회담 등을 비롯한 주요 국제회의에서 지구온난화 및 기후변화문제는 핵심의제로 다루어지고 있으

1) Intergovernmental Panel on Climate Change.

며, 해외 언론들도 활발히 기후변화의 위험성을 홍보함과 동시에 이에 대한 대응을 촉구하고 있다. 우리나라에서는 환경부가 2008년 6월 지구온난화에 대한 국민들의 인식 정도를 조사한 결과에서 응답자의 95%가 기후변화의 정도가 매우 심각하거나 다소 심각한 편이라고 응답할 만큼 기후변화에 대한 관심과 문제의식이 확대되어 오고 있다(환경부a, 2008).

지구온난화의 원인에 대해서는 지금까지 많은 논의가 제기되어 왔지만, 온실가스의 증가가 그 주범이라는 결론에 도달하고 있다. 이에 따라 국제사회에서는 온실가스 감축을 위해 전 지구적인 공동대응방안을 마련하고 있으며 이러한 노력의 일환으로 유엔기후변화협약(UNFCCC)²⁾에서는 지난 2005년 온실가스 감축목표와 이행방안을 담은 교토의정서가 발효되었다. 우리나라는 현재 교토의정서에서 Annex II 국가군으로 분류됨으로서 아직까지는 탄소배출에 대한 감축의무가 주어지지 않은 상황이다. 그러나 세계 10위(OECD 국가 중 6위)의 온실가스 배출국가인 우리나라는 올해 12월 덴마크 코펜하겐에서 개최되는 기후변화협약 총회에서 포스트-교토의정서(Post-Kyoto Protocol)의 의무감축국으로 지정될 뿐 아니라 강도 높은 감축요구를 받게 될 것으로 예상된다. 이는 무엇보다도 에너지 다소비형 산업구조를 가진 우리나라가 당면한 국가적 과제라고 할 수 있다.

최근 정부는 저탄소 녹색성장을 국가발전의 비전이자 신 성장 동력으로 제시하고 이를 구체적으로 실현하기 위한 여러 정책적 대안을 마련하고 있다. 그 중에서도 특히 탄소배출권 거래제도는 녹색성장정책의 중요 의제 중 하나로 부각되고 있으며, 산업계를 비롯한 사회 전반에 미치는 영향이 매우 크다고 할 수 있다. 따라서 본 연구에서는 국내에서 탄소배출권 거래제도가 어떠한 과정을 거쳐 현 정부의 정책의제로 채택되고 있는지, 즉 배출권 거래제도의 정책의제형성과정을 시스템 사고의 관점에서 분석해 보고자 한다.

II. 정책의제설정과정 및 탄소배출권 거래제도

1. 정책의제설정과정

정책(Public Policy)이란 바람직한 사회 상태를 이룩하려는 정책목표와 이를 달성하기 위해 필요한 정책수단에 대하여 권위 있는 정부기관이 공식적으로 결정한 기본방침을 말한다(정정길, 2003: 54). 우리 사회에 존재하는 무수한 사회문제 가운데 정부가 해결해야 할 대상으로 판단한 문제에 대하여 여러 대안을 검토하고 그 중 하나를 채택하는 과정을 거쳐 산출되는 결과물이 바로 정책이 되는 것이다.

2) United Nations Framework Convention on Climate Change.

하나의 정책이 결정되어 의도적인 결과를 달성하기까지는 문제의 발생으로부터 정책의 제설정, 정책결정, 정책집행, 정책평가, 그리고 평가결과의 환류 등과 같은 일련의 과정을 거치게 되는데, 정책과정(Policy Process)이란 이러한 모든 단계를 포함하는 동태적인 개념이라고 할 수 있다(안해균, 1997: 131). 여기서 정책의제(Policy Agenda)란 어떤 사회 문제나 사회적 이슈가 정책결정자 혹은 이들과 밀접히 관련되어 있는 사람들의 관심을 받게 됨으로써 공공정책의 형성을 위하여 검토되고 논의될 수 있는 상태에 놓이게 된 것을 말한다(노화준, 2007: 191). Kingdon(2003)에 따르면, 의제(Agenda)란 정부관료 또는 이들과 밀접한 관계를 맺고 있는 정부 밖에 있는 사람들이 주어진 시간에 상당히 깊은 관심을 보이는 주제(Subjects)나 문제(Problems)들의 목록이라고 할 수 있다(Kingdon, 2003: 3). 한편, 의제설정(Agenda Setting)이란 정부가 정책적 해결을 위하여 사회문제를 정책 문제로 채택하는 과정 또는 행위, 즉 사회문제가 정책문제로 전환되는 과정이나 행위를 의미하며, 여기서 정책문제(Policy Problem)란 정부가 그 해결을 위하여 심각하게 검토하기로 결정한 문제를 뜻한다(정정길, 2003: 265).

Cobb과 Elder(1983)는 의제설정과정에 대하여 사회문제가 사회집단들 간에 논쟁의 대상이 될 때 그것이 사회적 이슈(Social Issue)가 된다고 하였다(Cobb&Elder, 1983: 85-87). 즉, 사회적 이슈란 둘 또는 그 이상의 식별 가능한 집단들이 자원이나 지위의 배분, 사회질서나 구조의 변경 등과 관련된 절차나 실질적인 내용을 둘러싸고 벌이는 갈등을 일컫는다.

우리가 살아가는 사회에서는 수많은 사회문제가 발생하며 이들 중의 일부는 사회적 이슈가 된다. 또한 사회적 이슈들 중의 일부는 대중의 관심을 지속적으로 받지 못한 채 사라지기도 하고, 일부는 일정기간 동안 대중의 관심을 받게 되기도 한다. 이처럼 사회적 이슈는 그것이 등장하고 사라지는 과정으로서의 어떤 생존주기(cycle)를 가지고 있는 것으로 보인다. Anthony Downs(1972)는 사회적 이슈가 등장하고 다시 사라지는 과정을 'Issue-Attention Cycle' 모형으로 설명하였다(Downs, 1972: 38-39). 이 모형에서는 사회적 이슈를 생태계에서 생물체가 생성되고 소멸되는 과정에 비유함으로써 다섯 개의 순환 과정을 제시하고 있다. 첫째로, 'Pre-Problem 단계'는 어떤 바람직하지 못한 사회문제가 존재하고 있고 심지어는 전문가들이 그 문제에 대한 경고를 하고 있음에도 불구하고, 아직 대중의 관심을 받고 있지 못한 상황이다. 둘째로, 'Alarmed discovery and euphoric enthusiasm 단계'에서는 어떤 극적인 사건의 발생 등으로 인하여 대중들이 갑작스럽게 문제에 관심을 갖게 되고, 문제해결을 위해 정치적인 압력을 행사하게 되기도 한다. 셋째로, 'Realizing the cost of significant progress 단계'에서 대중들은 문제 해결을 위한 비용을 인식하게 되고 문제 해결을 통한 혜택이 일부에게만 제공될 수도 있다는 것을 깨닫게 된다. 넷째로, 'Gradual decline of intense public interest 단계'에서 문제에 대한 대중의 관심은 쇠퇴

하기 시작하고, 끝으로, ‘The Post-Problem 단계’에서 대중의 관심은 사회적 이슈로부터 더욱 멀어지게 된다. 여기서 우리가 주목해야 할 점은, 어떤 이슈에 대한 사회적 관심이 고조될 때 정부는 이를 해결하려고 노력한다는 점이며(김성철·박기목, 2006: 273) 이러한 노력은 일반적으로 정책의제설정과정으로 이어지게 된다.

한편, Kingdon(2003)은 어떻게 사회문제가 이슈화되고 공무원들과 정책결정자들의 주목을 받게 되며, 어떠한 과정을 통해 의제가 형성되는지를 설명하기 위하여 정책흐름모형(Policy Stream Model)을 제시하였다. 본 모형에서는 상호 독립되어 있는 문제의 흐름, 정치의 흐름, 그리고 정책의 흐름을 제시하고 이들이 특정 계기에 의해 서로 결합됨으로써 새로운 정책의제가 형성된다고 하였다(Kingdon, 2003: 19). 첫째로, 문제의 흐름(Problem Stream)은 정부의 활동이 요구되는, 또는 과거 정권이 해결하려고 노력하였던 공중문제에 대한 인지이다. 이러한 문제들은 갑작스러운 위기발생 혹은 현재 수행 중에 있는 프로그램 운영에 대한 피드백(feedback)에 의하여 정책결정자들의 주의를 끌게 되며, 여러 사회문제 중에서도 어떤 문제가 정부의 관심을 끌게 되는지의 여부는 지표(indicator)나 사건(event), 위기(crisis), 피드백(feedback) 등 정책결정자의 인지 수단과 문제 정의 방법에 달렸다(Kingdon, 2003: 113). 이때, 정부는 ‘어떤 문제들(affairs)이 어떤 상태에 있는 것이 바람직하다’고 하는 관념에 비추어 어떤 조건(condition)이 문제가 되는지의 여부를 판단하게 되는 것이다. 둘째로, 정책의 흐름(Policy Stream)은 정책공동체(Policy Community)를 통해 여러 정책대안이 구체화되는 과정을 의미하며, 여러 가지 가능성들이 탐색되고 또 그 가능성들의 범위가 좁혀진다. 이때, 정책공동체가 분화되어 있을수록 더욱 다양한 정책대안이 산출될 수 있는데 탄소배출권 거래제도의 경우에는 환경부와 지식경제부를 비롯한 여러 정부부처 및 위원회에서 다양한 정책대안을 제시하고 있다. 셋째로, 정치의 흐름(Political Stream)은 국가적 분위기(the national mood)의 전환, 선거에 따른 행정부나 의회의 인적 교체, 이익집단들의 로비활동 및 압력행사 등과 같은 요소들로 구성된다. 정치인들은 여론에 민감하므로 여론에 부합하는 문제는 쉽게 정치적 관심의 대상이 된다. 또한 정권의 교체와 의석수의 변화는 정책의제의 우선순위를 변경시킬 뿐만 아니라 새로운 의제를 등장시킨다. 특히 탄소배출권 거래제도의 경우, 이명박 정부가 들어서고 저탄소 녹색성장이라는 국가발전 비전이 제시되면서부터 본격적인 논의가 이루어지고 있다. 특히, Kingdon은 행정부의 교체가 정책의제설정에 있어서 매우 중요한 역할을 할 수 있다고 언급하였다(Kingdon, 2003: 168). 정권이 교체되면 새로운 정치 지도자는 그들이 가장 먼저 무엇을 해야 하는지 찾게 되고, 이러한 과정에서 새로운 정책의제가 등장할 수 있게 된다는 것이다. 즉, 행정부의 교체는 어떤 사회문제가 정책의제로 채택되는데 있어서 점화장치(Triggering Device)의 역할을 하게 된다.

2. 탄소배출권 거래제도

1) 기후변화협약과 교토의정서

1992년 6월 브라질 리우데자네이루에서 개최된 유엔환경개발회의(UNCED)에서는 전 세계에서 참가한 178개국 중 154개국이 이산화탄소 등 온실가스 증가에 따른 기후변화를 방지할 목적으로 기후변화협약(UNFCCC)에 서명하였다. 우리나라는 1993년에 47번째로 이 협약에 가입하였으며, 현재 192개국이 가입(2008년 7월 기준)하고 있다. 이로써 UNFCCC는 세계 최초의 기후관련 협약임과 동시에, 역사상 유례없는 글로벌 합의안(Global Unanimity)의 모습을 갖추게 된 것이다(양병찬 역, 2008: 237).

기후변화협약의 궁극적인 목표는 인류의 활동에 의해 발생하는 위험하고 인위적인 영향이 기후 시스템에 미치지 않도록 대기 중 온실가스의 농도를 안정화시키는 것이라고 할 수 있다. 이 협약에서는 ‘차별화된 공동부담원칙’에 따라 가입 당사국을 부속서 국가와 비부속서 국가로 구분하여 각기 다른 의무를 부담하도록 하고 있다. 즉, 선진국은 과거로부터 발전을 이루어오면서 이미 대기 중으로 막대한 양의 온실가스를 배출하여 왔기 때문에 이에 대한 역사적 책임이 있지만, 개발도상국의 경우에는 현재 개발이 활발히 진행 중이기 때문에 이러한 사정이 고려됨으로써 차별화된 책임과 능력에 따른 의무부담원칙을 적용하고 있는 것이다.

이에 대하여, 교토의정서는 기후변화협약의 내용을 구체적으로 이행하기 위하여 누가, 얼마만큼, 어떻게 온실가스를 줄이는가에 대한 문제를 결정한 것이다. 지난 1997년 일본 교토에서 채택된 교토의정서는 선진국들에게 구속력 있는 온실가스 감축목표를 설정함에 있어서 5년 단위의 공약기간을 정하고, 그 중 첫 번째 기간인 2008~2012년 동안에는 배출량을 1990년 대비 평균 5.2%까지 감축할 것을 규정하고 있다.³⁾

교토의정서에 대한 논의에 있어서 또 하나의 주목할 점은 1997년 제3차 당사국총회에서 채택된 교토의정서가 실제로 발효된 것은 그로부터 약 7년이 지난 2005년이라는 점이다. 즉, 교토의정서가 발효되기 위한 조건이 7년여 동안이나 충족되지 못한 채 주요 참여국들의 비준을 기다리고 있었던 것이다. 교토의정서가 발효되기 위해서는 1990년을 기준으로 온실가스 배출량의 55% 이상을 차지하는 55개국 이상의 비준이 있어야 하는데, 선진국 CO₂배출량의 36%를 차지하고 있던 미국이 2001년 경제적 부담을 이유로 교토의정서에 대한 비준 거부 의사 및 탈퇴를 선언하였기 때문이다. 하지만 2004년 11월, 17.4%의 배출 비중을 차지하고 있던 러시아가 비준함으로써 2005년 2월 16일 비로소 교토의정서가 발효 되기에 이르렀다(윤순진, 2005: 155).

3) 각국의 경제적 여건에 따라 -8~+10%까지 차별화된 감축량을 규정하고 있음.

교토의정서에 대한 우리나라의 사정을 살펴보면, 현재 우리나라는 교토의정서의 제1차 공약기간인 2008년부터 2012년까지 Annex II 국가군으로 분류됨으로써 2012년까지는 온실가스 감축의무가 없는 상황이다. 하지만 우리나라의 온실가스 배출량은 현재 세계 10위권을 기록하고 있으며, OECD 회원국 중 우리나라와 멕시코를 제외한 모든 국가들이 의무 부담국(Annex I)이라는 점에서 선진국들로부터 배출감축에 대한 상당한 압력을 받고 있는 실정이다.

2) 탄소배출권 거래제도⁴⁾

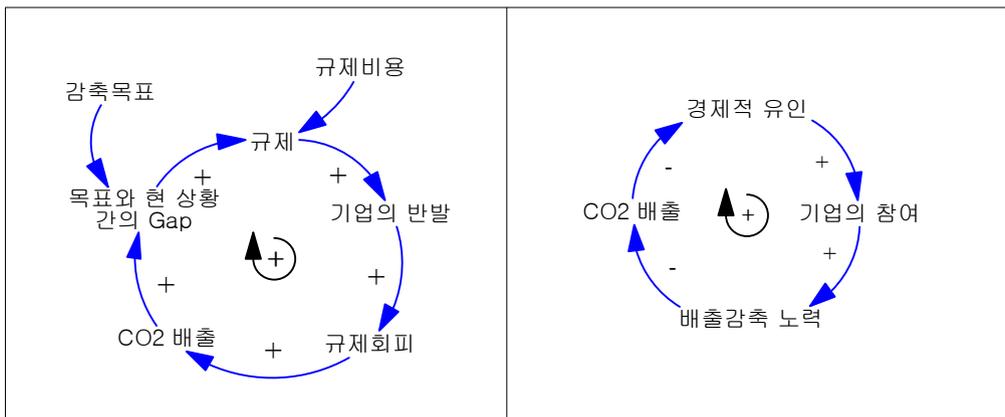
교토의정서는 온실가스 감축목표를 설정함과 동시에, 이에 대한 비용과 피해를 최소화하기 위하여 교토 메커니즘(Kyoto Mechanism)을 도입하고 있다. 교토 메커니즘에 포함되어 있는 주요 제도들로는 배출권 거래제도(International Emissions Trading)와 공동이행제도(JI: Joint Implementation), 그리고 청정개발체제(CDM: Clean Development Mechanism)가 있다. 여기서 배출권 거래제도는 온실가스 감축의무가 있는 국가에 배출쿼터를 부과한 후, 동 국가 간 배출 쿼터의 거래를 허용하는 제도이며, 공동이행제도는 선진국 A가 다른 준선진국(relatively well-developed country) B의 탄소배출감축 프로그램에 참여하여 발생된 온실가스 감축량의 일정분을 A국가의 배출저감 실적으로 인정해 주고 그 만큼의 탄소배출권(carbon credit)을 부여하는 제도이다. 예를 들어서 프랑스는 루마니아의 에너지 효율 향상프로그램에 자금을 지원하는 것이 가능한데, 이때 투자한 만큼에 해당하는 배출권을 받게 되는 것이다. 청정개발체제는 공동이행제도와 유사하지만 선진국과 개발도상국 간에 적용되는 제도이다. 즉 선진국 A가 개발도상국 C에게 투자하여 발생된 온실가스 배출 감축분을 선진국 A의 감축실적으로 인정받을 수 있는 제도이다. 예를 들어, 프랑스는 인도의 온실가스 감축프로그램을 지원해 주고 배출권을 얻을 수 있다(양병찬 역, 2008: 225). 또한, CDM 사업은 우리나라와 같이 아직 비의무감축국인 나라가 자체적으로 탄소저감사업을 수행하여 발생하는 감축분 만큼을 크레딧으로 발급받아 거래할 수 있는 프로젝트 사업이다. UNFCCC에 따르면, 우리나라는 중국, 인도에 이어 세계 3위의 CDM 프로젝트 추진국이다(KOTRA, 2008). 이상의 세 가지 교토 메커니즘에서 중심이 되는 제도는 탄소배출권 거래제도라고 할 수 있다. 왜냐하면 공동이행제도나 CDM 사업을 통해 얻어진 배출권 유형(type of credit)이 탄소배출권 시장에서 거래되고 있기 때문이다.

4) 탄소배출권이라는 명칭은 지구온난화를 유발하는 여러 온실가스 중 탄소가 차지하는 비중이 가장 크기 때문에 붙여진 이름이다. 탄소를 제외한 대표적인 온실가스로는 CH₄(메탄), N₂O(이산화질소), PFCs(과불화탄소), HFCs(수소불화탄소), SF₆(육불화황) 등이 있으며, 탄소가 전체 온실가스 배출량에서 차지하는 비중은 90%에 이른다.

이상에서 살펴본 바와 같이, 탄소배출권 거래제도는 한정된 분량의 오염배출권(permit or rights to pollute)을 발행하여 배출자들 간에 시장기제에 의한 자발적 거래가 이루어지도록 허용하는 제도라고 할 수 있다. 즉 상대적으로 저렴한 비용으로 탄소배출을 절감할 수 있는 국가 또는 기업들은 배출권을 시장에 공급함으로써 이로 인한 수익을 창출할 수 있으며, 상대적으로 배출 절감비용이 큰 국가 또는 기업들은 배출권 거래시장에서 보다 낮은 가격의 배출권을 구입함으로써 탄소배출에 대한 비용을 절약할 수 있게 된다. 따라서 탄소배출권 거래제도는 경제적 유인방식의 정책이라 할 수 있다.

지금까지 대부분의 환경정책은 환경기준을 설정하고 이에 대한 준수를 강제하는 명령과 강제방식(command and control)의 규제정책적인 수단에 주로 의지해 왔다. 이러한 방식의 정책은 주로 달성하고자 하는 규제기준치를 설정한 후, 피 규제자가 이를 준수하고 있는지를 감시하고, 위반한 경우 처벌해 나가는 과정을 거치게 된다(문태훈, 2004: 133). 하지만, 이러한 방식의 정책은 적절한 환경기준 설정의 어려움, 규제의 어려움, 규제비용의 과도한 부담, 피 규제자들에 대한 유인의 부족, 그리고 정치적 문제 등을 원인으로 정책의 실효성에 대한 의문이 꾸준히 제기되어 왔다(문태훈, 2004: 158-159).

특히, 규제정책의 단점을 극복할 수 있는 새로운 대안으로써 사용자 부담금, 환경세, 배출권 거래제도 등 시장 기제를 활용한 경제적 유인방식의 정책이 점차 등장하고 있다(나태준, 2007: 52). 이 중에서도 배출권 거래제도는 이미 1980년대부터 미국을 중심으로 아황산가스(SO₂), 질소산화물(N₂O), 먼지 등의 대기오염물질을 감축하기 위한 시장기반적(market-based) 환경정책수단으로 제안되어 왔다(김영덕 외, 2007: 196). 다음의 [그림 1]은 명령·강제방식의 정책과 경제적 유인방식의 정책에 대한 인과지도(Causal Map)를 보여주고 있다.

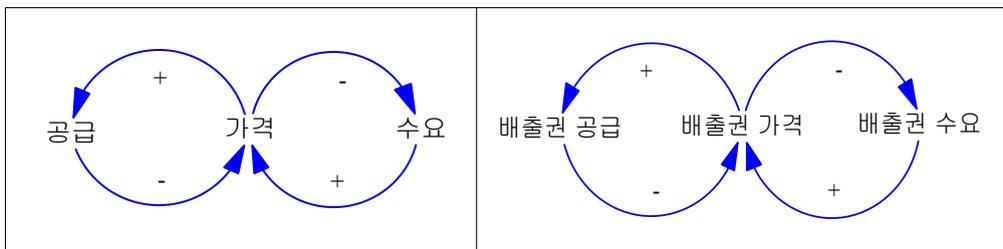


[그림 1] 명령·강제방식의 정책과 경제적 유인방식의 정책에 관한 인과지도

이상의 [그림 1]에서 왼쪽의 인과지도는 명령·강제방식에 의한 규제정책이 가지는 문제를 보여주고 있다. 명령과 강제를 통한 규제는 규제 및 감시에 드는 비용의 부담을 가져올 뿐만 아니라, 피 규제자의 반발을 일으킬 수 있게 된다. 피 규제자가 정부의 규제정책에 따르려고 하지 않고 회피하려고 한다면 결국 정부가 처음에 설정했던 감축목표와 실제 CO2 배출 간의 차이(gap)는 더욱 벌어지게 될 것이다. 이때, 정부가 환경기준을 달성하기 위하여 규제를 더욱 강화하게 되면 기업의 반발과 회피가 거세짐으로써 결국 악순환(vicious circle)에 빠지게 된다.

오른쪽의 인과지도는 경제적 유인방식을 통한 정책을 보여주고 있다. 이산화탄소 배출감축분에 대하여 경제적 인센티브를 부여하거나, 탄소배출권 거래 제도를 통해 배출권을 파는 기업이나 구입하는 기업 모두에게 경제적 이득을 제공하는 정책을 펴는 경우 기업들은 배출 감축을 위해 더 많은 노력을 기울이게 될 것이다. 이는 결국 궁극적으로는 감축목표의 달성으로 이어지게 된다.

또한, 탄소배출권 거래시장에서는 공급과 수요에 의해 배출권의 가격이 결정되는데, 다음의 [그림 2]는 탄소시장에서 배출권 가격이 결정되는 원리가 일반적인 시장에서의 수요·공급에 의한 가격결정의 원리와 동일함을 보여주고 있다.



[그림 2] 탄소배출권 가격 결정에 관한 인과지도

시장 기제를 통하여 사회적으로 보다 바람직한 행동을 유인하려는 움직임은 최근 들어 강세를 보이고 있으며, 상황에 따라서는 효과성과 효율성 측면에서 규제보다 우위에 있다고 할 수 있다. 특히, 환경정책분야 중에서도 대기오염 방지를 목적으로 하는 정책에 있어서는 과거의 명령·통제방식(command-and-control)에 비해 비용절감이 가능하고 깨끗한 환경의 질을 보다 용이하게 달성할 수 있다는 장점이 있다(나태준, 2007: 69-70).

Ⅲ. 사회적 이슈의 형성

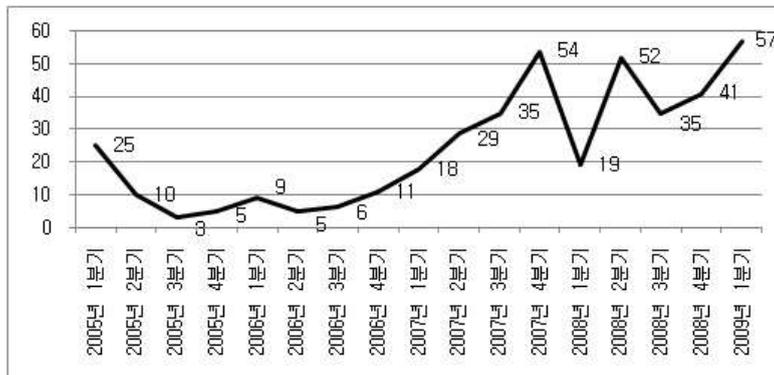
본 연구에서는 배출권 거래 제도를 둘러싼 사회적 이슈가 국내에서 어떻게 제기되어 왔는지 검토하기 위하여 국내 주요 일간지에 대한 내용분석을 실시하였다. 내용분석은 신문, 잡지, 편지, 전자메일 등의 기록물을 대상으로 수행되는 일련의 연구과정으로서 방대한 날개의 기록들을 의미 있는 정보로 체계적으로 변환시켜 분석하는 과정을 말한다(Babbie, 2001: 304-305; 나태준, 2003: 151). 특히, 내용분석방법은 사회적 이슈에 대한 국민들의 관심도를 계량화하기 위한 방법으로 사용되기도 한다(MacKuen and Coombs, 1981; Erbring, et al., 1980; Hilgartner and Bosk, 1988; 박기목, 2005: 313). 사실 대중매체가 이슈를 다룬 정도와 그 이슈에 대한 국민적 관심도는 정확하게 일치한다고 말할 수 없으나, 이와 관련된 대부분의 연구자들은 대중매체가 이슈를 다룬 비중은 그것에 대한 국민적 관심도를 잘 반영한다고 주장하고 있다.

본 연구에서는 국내 주요 일간지를 대상으로 탄소배출권을 보도하고 있는 뉴스기사들을 찾아, 시간의 흐름에 따라 보도빈도가 어떻게 변화하고 있는지, 그리고 어느 시기에 어떤 보도내용들이 언론을 통해 부각되고 있는지 검토하였다. 시간적 범위는 교토의정서가 발효된 2005년 2월부터 배출권 거래제도의 도입 규정을 담고 있는 '저탄소녹색성장법안'이 입법예고된 2009년 2월까지로 설정하였으며, 이를 분기단위로 구분하여 분석하였다. 분석대상으로는 조선일보, 동아일보, 경향신문, 그리고 한겨레신문을 검토하였는데, 그 이유는 내용분석을 실시한 기존의 국내 논문들이 조선일보와 동아일보를 보수성향의 일간지로 주로 채택하고 있었으며, 반면에 경향신문과 한겨레신문을 진보성향의 일간지로 많이 채택하고 있었기 때문이다. 뉴스기사는 총 414건으로 집계되었으며, 조선일보에서 가장 많은 보도가 이루어졌음을 확인할 수 있었다. 이를 구체적으로 살펴보면 다음의 <표 1> 및 [그림 3]과 같다.

〈표 1〉 보도매체 및 분기별 뉴스보도 빈도분석 결과

(단위 : 건)

분기	매체	보도매체				
		조선	동아	경향	한겨레	계
2005년 1/4분기		4	8	7	6	25
2005년 2/4분기		2	3	5	0	10
2005년 3/4분기		1	1	1	0	3
2005년 4/4분기		0	2	2	1	5
2006년 1/4분기		1	3	2	3	9
2006년 2/4분기		1	2	1	1	5
2006년 3/4분기		1	2	2	1	6
2006년 4/4분기		3	2	2	4	11
2007년 1/4분기		5	4	3	6	18
2007년 2/4분기		9	8	7	5	29
2007년 3/4분기		10	7	8	10	35
2007년 4/4분기		18	20	8	8	54
2008년 1/4분기		9	3	3	4	19
2008년 2/4분기		29	13	3	7	52
2008년 3/4분기		13	7	7	8	35
2008년 4/4분기		12	13	7	9	41
2009년 1/4분기		19	17	10	11	57
계		137	115	78	84	414



[그림 3] 분기별 뉴스보도 빈도의 변동 추이

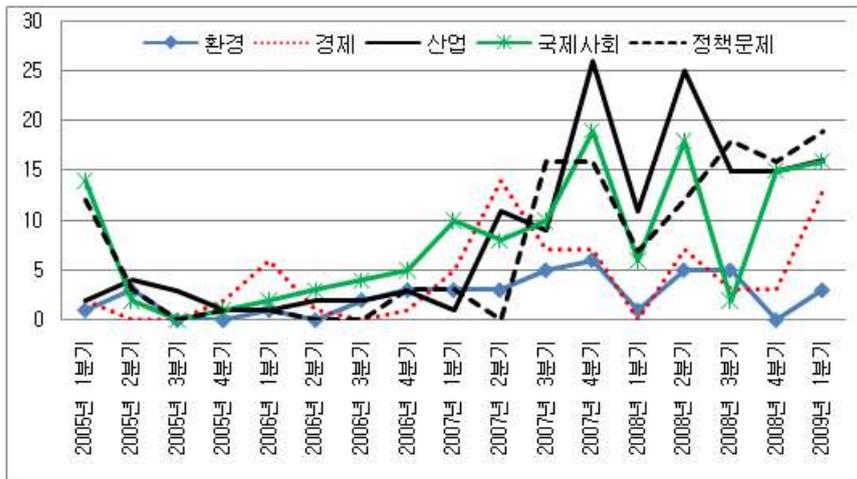
이상의 빈도분석 결과를 살펴보면, 시간이 지남에 따라 배출권 관련 보도빈도가 전체적으로 증가하고 있음을 확인할 수 있다. 특히 2007년 4분기에서 2008년 1분기에 걸쳐 보도빈도의 일시적인 감소가 있었으나, 이명박 정부가 등장하게 되는 2008년 1분기 이후로 보도빈도가 다시 급격히 증가하고 있다. 또한, 이명박 대통령은 2008년 8월 광복절 경축사에서 '저탄소 녹색성장'을 국가발전의 비전이자 신 성장 동력으로 제시하였는데, 이 시기를 기점으로 배출권 거래제도에 대한 보도빈도가 다시 증가하고 있다.

Anthony Downs(1972)가 사회적 이슈의 등장과 쇠퇴과정에 대하여 'Issue-Attention Cycle 이론'을 제시하였던 바와 같이 탄소배출권 거래제도라는 사회적 이슈에 있어서도 이와 유사한 주기가 적용되는 점을 찾아볼 수 있다. 2005년 2월 교토의정서가 발효된 시점에서 국내 주요 일간지들은 배출권 관련 뉴스를 각 매체 당 평균 6.2회씩 보도하였는데, 이상의 [그림 3]에서 볼 수 있듯이 이 시점을 지나면서 보도빈도가 감소하고 있다. 보도빈도의 감소 추세는 2006년 2분기를 시작으로 다시 증가하기 시작하여 2007년 4분기에 이르러서는 매체 별 평균 보도빈도가 약 13.5회에 이르고 있다. 당시 배출권 관련 보도빈도가 다시 증가하는 과정에서 영향을 미친 요인들을 보다 구체적으로 검토하기 위하여 다음에서는 세부범주별 보도빈도 분석결과를 살펴보고자 한다.

본 연구에서는 배출권 관련 뉴스기사를 모두 포괄할 수 있도록 총 다섯 개의 범주를 설정하고, 내용분석에서 일반적으로 사용하고 있는 Word Counting 기법을 따라(나태준, 2005: 213) 분류를 실시하였다. 이때, 개별 단어와 같이 작은 분석단위를 사용할 경우 뉴스기사의 전체적인 내용을 파악하는데 있어서 제약이 있을 수 있으므로 개별 단어를 분석단위로 하되, 전체 기사 내용의 맥락 속에서 단어의 의미를 해석하고자 하였다. 또한 하나의 보도가 하나의 범주에 속하도록 분류하는 것을 원칙으로 하되, 보도의 특성상 하나의 뉴스기사가 두 개, 혹은 세 개 범주의 내용을 모두 핵심적으로 다루고 있는 경우에는 예외적으로 각각의 범주에 모두 속하도록 중복 코딩하였다. 분류기준은 다음의 [표 2]와 같으며, 분석결과를 다음의 [그림 4] 및 <표 3>을 통해 제시하였다.

〈표 2〉 뉴스보도 내용분석을 위한 분류기준

분석범주	분류 키워드
환경적 측면	환경, 환경파괴, 환경위기, 환경보호, 환경훼손, 환경변화, 환경규제, 온난화, 지구온난화, 기후, 기후변화, 기후난민, 이상기후, 이상기온, 이상고온, 기온상승, 온실가스, 오염, 재앙, 재난, 기상이변, 물 부족, 기근, 홍수, 멸종, 폭설, 사막화, 지진, 해일, 생태, 생태계, 자연, 자연환경, 자연재해, 온실가스 배출, 북극
경제적 측면	경제, 경제성장, 탄소시장, 탄소펀드, 카본펀드, 에코펀드, 주식, 환경관련주, 수익률, 금융, 금융상품, 금융회사, 투자회사, 증권, 탄소금융, 파생상품, 거래가격, 배출권 가격, 비용, 절약, 경제적 유인, 은행, 아시아개발은행, 자본시장통합법
산업적 측면	청정개발체제(CDM)사업, 조립사업, 산업, 산업구조, 산업발전, 사업, 기업, 경영, 환경경영, 녹색경영, 에너지, 신재생에너지, 대체에너지, 친환경에너지, 기술, 온실가스 감축기술, 기술개발, 기술투자, 에너지절감, 에너지효율, 공장, 설비, 태양광, 풍력, 바이오연료, 친환경제품, 신성장동력, 녹색성장기반사업, 플랜 B, 그린오션, 그린기업
국제사회	국제사회, 기후변화협약, 교토의정서, 포스트 교토의정서, 유엔(UN), 유럽, 영국, 독일, 노르웨이, 호주(뉴사우스웨일즈), 미국, 시카고, 아시아, 일본, 로마클럽, 성장의 한계, 당사국 총회, 발리 로드맵, 람사르 총회, OECD, 국제에너지기구(IEA), 국제환경단체, 미국 기후행동파트너십(USCAP), 리우선언, 의제21, 오바마, 반기문
국내정책	정부, 중앙정부, 지방정부, 정부정책, 국가정책, 친환경정책, 정책대안, 대책, 대응, 방침, 정책방향, 기후변화대책, 기후변화대응, 기후변화대응종합계획, 저탄소 녹색성장, 저탄소녹색성장기본법, 환경규제, 환경정책, 환경부, 지식경제부, 산업자원부, 탄소배출권거래소 설립, 배출량 검증, 과천시, 울산시, 강원도



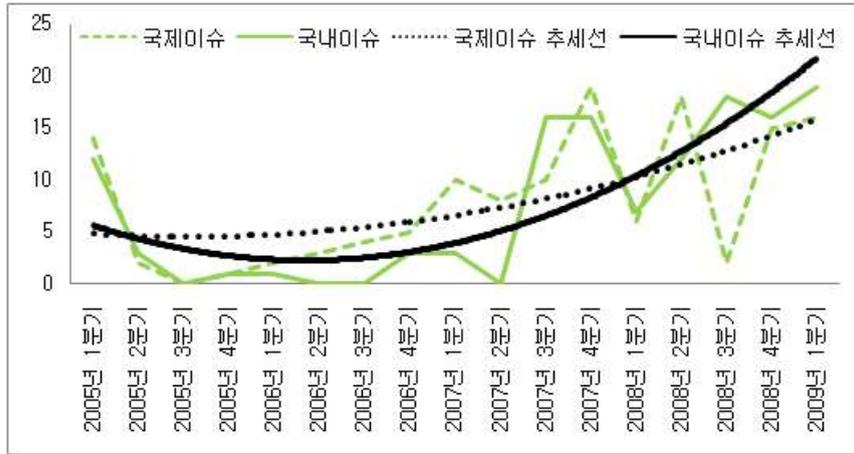
[그림 4] 세부범주별 뉴스보도 빈도의 변동추이

〈표 3〉 분석범주별 뉴스보도 빈도분석 결과

분 기	분석범주					
	환경	경제	산업	국제사회	국내정책	계
2005년 1/4분기	1	2	2	14	12	31
2005년 2/4분기	3	0	4	2	3	12
2005년 3/4분기	0	0	3	0	0	3
2005년 4/4분기	0	2	1	1	1	5
2006년 1/4분기	1	6	1	2	1	11
2006년 2/4분기	0	1	2	3	0	6
2006년 3/4분기	2	0	2	4	0	8
2006년 4/4분기	3	1	3	5	3	15
2007년 1/4분기	3	5	1	10	3	22
2007년 2/4분기	3	14	11	8	0	36
2007년 3/4분기	5	7	9	10	16	47
2007년 4/4분기	6	7	26	19	16	74
2008년 1/4분기	1	0	11	6	7	25
2008년 2/4분기	5	7	25	18	12	67
2008년 3/4분기	5	3	15	2	18	43
2008년 4/4분기	0	3	15	15	16	49
2009년 1/4분기	3	13	16	16	19	67
계	41	71	147	135	127	521

이상에서 볼 수 있듯이, 배출권 관련 뉴스보도 중에서 가장 많은 비중을 차지하고 있는 것은 산업적 측면의 보도(147건)이다. 특히, 산업범주에 속하는 기사들은 CDM사업 및 신재생에너지개발 등의 내용을 주로 다루고 있었으며, 배출권을 확보하기 위한 해외 조림(造林)사업에 대한 보도 역시 자주 등장하고 있었다. 이는 아직까지 우리나라가 의무감축국으로 지정되어 있지 않은 상황에서 배출권을 둘러싼 사회적 이슈가 CDM사업 및 프로젝트 사업을 중심으로 부각되고 있음을 보여주는 결과라고 할 수 있겠다.

또한, 우리가 주목해야 할 점은 국제이슈 및 국내이슈에 관한 보도빈도의 변화라고 할 수 있다. 왜냐하면 탄소배출권 거래제도는 본래 국제사회에서 먼저 이슈화가 이루어진 제도로서 이것이 언제부터 국내의 사회적 이슈로 전환되고 있는지를 살펴보는 것은 국내 배출권 거래제도의 의제형성과정 분석에서 중요한 요소가 되기 때문이다. 다음의 [그림 5]는 국제이슈 및 국내이슈를 다루고 있는 보도빈도의 변화추이를 보여주고 있다.



[그림 5] 국제이슈 및 국내이슈 보도빈도의 변화

이상의 [그림 5]를 보면, 분석기간의 특정 시점까지는 국제 이슈를 다루고 있는 보도가 국내이슈를 다루고 있는 보도에 비하여 보다 많은 비중을 차지하고 있었지만, 특정 시점을 이후로 그 추세가 역전되고 있음을 확인할 수 있다. 이는 탄소배출권 거래제도가 초반에는 국제사회만의 문제로 인식되고 있었지만, 점차 시간이 지나면서 국내의 사회적 이슈(Social Issue)로 전환되고 있음을 보여주는 분석결과라고 할 수 있겠다. 두 개의 흐름이 교차하게 되는 시점은 2008년 1분기 전후로 나타나고 있는데, 이 시기에는 이명박 정부가 등장하고 있다.

IV. 정치적 관심의 대두

사회문제가 사회적 이슈로 전환되고 이것이 다시 정책의제로 채택되는 과정에 대하여 Kingdon(2003)은 정치적인 요소들이 중요한 역할을 하게 된다고 하였다(Kingdon, 2003: 145). 즉 선거에 의해 정권이 바뀌고 정치적 분위기가 이념이 바뀌게 되면 정부의 의제설정에도 있어서도 많은 변화가 생기게 되는데, 선거와 같은 정치적 사건은 특정문제가 정책의 제화 되는데 있어서 점화장치(triggering device)의 역할을 할 수 있다는 것이다.

국내 탄소배출권 거래제도의 의제형성과정에서 가장 큰 정치적 사건을 꼽으라고 한다면 이명박 정부의 등장이라고 할 수 있을 것이다. 특히 이명박 대통령은 지난 2008년 8월 광복절 경축사에서 ‘저탄소 녹색성장’을 국가발전의 비전이자 신 성장 동력으로 선언한 바 있다. 또한, 같은 해 12월 이를 구체적으로 추진하기 위한 대통령 직속의 녹색성장위원회를

설립하였으며, 올해 2월, “녹색성장기본법” 정부안을 확정하였다.⁵⁾ 이러한 정치적 배경 속에서 배출권 거래제도는 이명박 정부가 추진하고 있는 녹색성장정책의 중요 의제 중 하나로 부각될 수 있었다.

본 연구에서는 배출권 거래제도에 대한 정치적인 관심이 어떻게 형성되고 있는지 검토하기 위하여 대통령 연설문에 대한 분석을 실시하였다. 즉, 2005년 1분기부터 2009년 1분기까지에 해당하는 노무현 대통령과 이명박 대통령의 연설문을 대상으로 “환경”, “기후변화”, “온난화”, 그리고 “탄소 배출”과 관련된 내용이 언급되고 있는 연설문을 검토하였다. 분석결과를 정리하면 다음의 <표 4>와 같다.

〈표 4〉 대통령 연설 빈도분석 결과

분 기	대통령	빈 도	
		“환경”	“기후변화” “온난화” “탄소 배출”
2005년 1/4분기	노무현	2	1
2005년 2/4분기		3	1
2005년 3/4분기		0	0
2005년 4/4분기		5	0
2006년 1/4분기		0	0
2006년 2/4분기		3	0
2006년 3/4분기		2	0
2006년 4/4분기		0	0
2007년 1/4분기		5	0
2007년 2/4분기		7	0
2007년 3/4분기		2	1
2007년 4/4분기		8	4
2008년 1/4분기	이명박	3	2
2008년 2/4분기		11	6
2008년 3/4분기		9	11
2008년 4/4분기		15	12
2009년 1/4분기		7	12
계		82	50

* 분석기간: 2005년 1월 1일~2009년 3월 31일

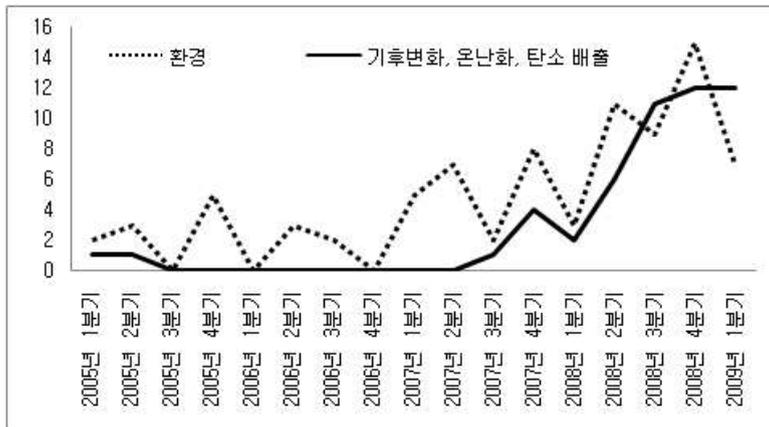
* 키워드: 환경 / 기후변화, 온난화, 탄소 배출

* 검색사이트: 노무현 대통령 연설 www.korea.kr, 이명박 대통령 연설: www.president.go.kr

5) 국무총리실 보도자료. 2009년 2월 25일. “저탄소 녹색성장기본법 정부안 확정”

연구범위의 기간 동안에 발표된 두 대통령의 총 연설문은 580건으로써 노무현 대통령의 연설은 367건, 이명박 대통령의 연설은 213건이다. 이 중에서 “환경”에 대한 내용이 언급되고 있는 연설문은 82건이며, “기후변화”, “지구 온난화”, 그리고 “탄소 배출”에 대한 내용이 언급되고 있는 연설은 50건으로 집계되었다.

먼저, “환경”에 대한 연설문을 검토해 보면, 노무현 대통령의 경우 총 367회의 연설이 있었는데 그 중 37회(10%)의 연설에서 환경에 대한 내용이 언급되고 있었으며, 반면에 이명박 대통령은 총 213회의 연설 중에서 약 21%에 해당되는 45건의 연설에서 환경에 대한 언급을 하였다. 또한, “기후변화” 및 “온난화”, 그리고 “탄소 배출”에 대한 연설문을 검색해 본 결과를 다음의 [그림 6]을 통해 제시해 보고자 한다.



[그림 6] 대통령 연설 빈도분석 결과

* 키워드: 환경, 기후변화, 온난화, 탄소 배출

이상에서 제시된 연설문들을 검토해 보면, 노무현 대통령이 기후변화에 대해 언급한 연설은 2005년 3월에 처음 등장하고 있는데, 당시 UN ESCAP⁶⁾ 주관으로 서울에서 개최된 ‘제 5차 유엔 아시아·태평양 환경과 개발 장관회의(MECD 2005)⁷⁾ 개막식 축사에서 ‘환경을 고려하지 않은 경제성장은 결국 환경 복원에 막대한 비용을 지불하게 하며, 국가발전에도 장애가 된다는 사실을 실감했다’고 하면서, ‘기후변화처럼 지구적 규모의 환경피해도 발생할 수 있음을 분명히 인식하게 되었다’고 언급하였다. 특히 같은 연설에서 한국정부는 환경을 고려한 경제성장의 패러다임을 사회 전 분야에 걸쳐 적용해 나갈 것이라고 선언한

6) UN Economic and Social Commission for Asia and the Pacific(유엔 아시아·태평양 경제사회이사회).

7) The Ministry of Environment of Korea at the Fifth Ministerial Conference on Environment and Development in Asia and the Pacific.

바 있다.⁸⁾ 그 이후, 노무현 대통령은 2005년 6월 '환경의 날 기념 국가지속가능발전비전 선언식'에서 경제성장과 환경보전, 사회통합을 삼각축으로 하는 지속가능발전을 국가 차원에서 추진할 것이며, 환경기술과 환경산업을 성장 동력으로 육성함과 동시에 교토의정서에도 적극 대처해 나갈 것을 다짐한 바 있다.⁹⁾ 또한, 2007년 10월, '2008년도 예산안 및 기금운용계획안 제출에 즈음한 시정연설'에서 노무현 대통령은 지구온난화에 따른 기후변화 문제에 적극적으로 대처하기 위하여 기후변화 대응을 범정부적 의제로 설정하고 경제·사회·문화를 포괄하는 종합대책을 마련하겠다고 발표하였다.¹⁰⁾

한편, 이명박 대통령은 2008년 2월 대통령 취임사에서부터 기후변화 문제를 지적하면서 탄소배출 감축의 필요성을 구체적으로 언급하고 있다.¹¹⁾ 노무현 대통령이 환경과 직접적인 관련이 있는 회의나 공식석상을 중심으로 기후변화 및 온난화 문제를 언급하였다면, 이명박 대통령은 환경과 직접적인 관련이 있는 자리는 물론 그렇지 않은 자리에서도 기후변화 및 온난화의 심각성을 지적하고, 이를 위해 정부가 적극적으로 대처해 나갈 것임을 역설하고 있다. 즉, 취임사에서부터 등장하기 시작한 기후변화 관련 언급은 이후에 OECD 장관 회의, ASEM 재무장관 회의, APEC 정상회의, 람사르협약 당사국 총회 등 주요 국제회의 석상에서도 등장하고 있으며, 중국 국민 방문 오찬 연설이나 러시아 순방 중의 연설 등과 같이 외국인들을 대상으로 하는 연설에서도 자주 등장하고 있었다.

이명박 대통령의 연설 중에서도 특히 주목을 많이 받았던 연설은 2008년 8월의 '제63주년 광복절 및 대한민국 건국 60년 경축사'라고 할 수 있다. 이명박 대통령은 본 연설에서 '저탄소 녹색성장(Low Carbon, Green Growth)'을 국가 발전의 새로운 축으로 제시하였으며, 이것을 시작으로 이명박 정부의 녹색성장정책은 본격적인 추진이 이루어지고 있다. 이러한 정치적 관심과 흐름 속에서 올해 2월에는 녹색성장을 구체적으로 추진하기 위한 대통령 직속의 '녹색성장위원회'가 설립되었으며, 국내 배출권 거래제도의 도입을 위한 근거 규정이 '저탄소 녹색성장 기본법안'에 명시되었다. 특히 이명박 대통령은 탄소배출권 거래제도를 '녹색성장의 꽃'이라고 표현하면서 아시아에서 가장 큰 배출권 거래시장을 세우겠다는 계획을 발표하기도 하였다.¹²⁾ '녹색성장위원회'는 행정부처와 청와대 간에 힘의 균형이 부처 쪽으로 기울고 있는 상황에서 청와대에 힘을 보태주는 이른바 힘의 '균형 추' 역할까지 하고 있다는 평가를 받을 만큼 정치적 영향력이 큰 조직으로 성장하고 있다.¹³⁾ 결국

8) "제5차 유엔 아시아·태평양 환경과 개발 장관회의 개막식 축사". 2005년 3월 28일.

9) "제10회 환경의 날 기념 국가지속가능발전비전 선언식". 2005년 6월 4일.

10) "2008년도 예산안 및 기금운용계획안 제출에 즈음한 시정연설". 2007년 10월 8일.

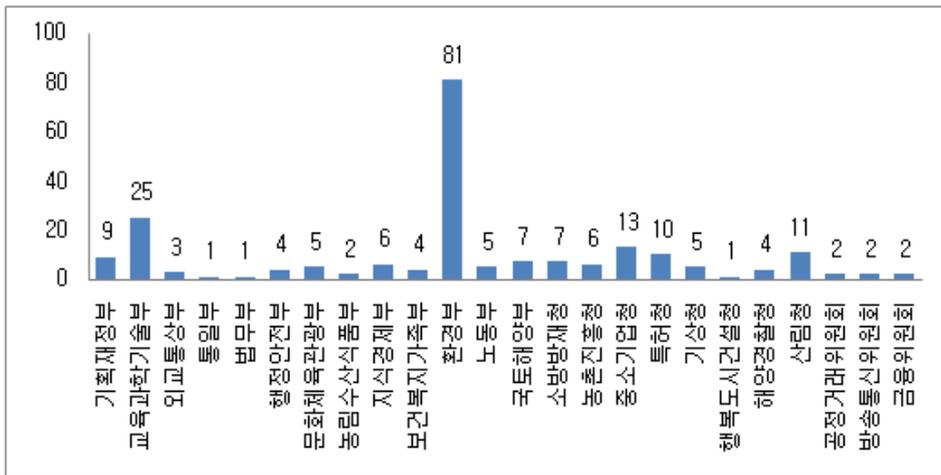
11) "이명박 대통령 취임사". 2008년 2월 15일.

12) "그린허브 코리아". 한국일보. 2009년 3월 17일.

이러한 흐름을 볼 때, 정치적 관심의 증가는 국내 탄소배출권 거래제도의 의제형성과정에서 매우 중요한 역할을 하고 있다고 볼 수 있다.

V. 정책적 대응의 마련

사회문제가 사회적 이슈로 부각되고 이것이 궁극적으로는 정부의 정책의제로 채택되는 과정에서 문제해결을 위한 정책적 대응이 존재하고 있는지, 그리고 어떠한 정책 대안이 마련되고 있는가의 문제는 중요한 요소라고 할 수 있다. 본 연구에서는 국내 배출권 거래제도를 둘러싼 정책적 대응이 어떻게 이루어지고 있는지 검토하기 위하여 정부기관이 발표한 관련 정책자료 및 정책 보도 자료들을 살펴보았다. 먼저, 어느 기관에서 배출권 관련 정책 대안이 마련되고 있는지 검토한 결과는 다음의 [그림 7]과 같다.



[그림 7] 각 정부기관별 탄소배출권 관련 정책자료 발표 현황

- * 검색기간: 2005년 1월 1일~2009년 3월 31일.
- * 검색어: 기후변화, 온난화, 배출권
- * 각 정부기관 홈페이지 및 대한민국 정책포털(www.korea.kr)사이트를 통해 검색함.

이상에서 볼 수 있듯이, 기후변화 및 지구온난화, 그리고 배출권과 관련하여 가장 많은 정책 자료를 발표하고 있는 기관은 환경부라고 할 수 있으며, 그 외에도 여러 기관에서 정책적 대응을 마련하고 있다. 이는 탄소배출권 거래제도가 기본적으로는 환경문제와 관련된

13) “녹색성장위원회, MB정부 브레인”. 동아일보. 2009년 3월 25일.

제도이지만, 그 외에도 다양한 정책분야에 걸쳐 적용되고 있는 제도임을 보여주는 결과라고 할 수 있겠다.

특히 환경부에서는 국제사회의 기후변화 대응 및 탄소배출권 거래제도 시행에 관한 정보들을 수시로 파악함으로써 국내정책 및 전략을 수립하는데 필요한 자료들을 정기적으로 제공하고 있었다. 이러한 노력은 정부의 기후변화 대응 및 국내 배출권 거래제도 도입에 있어서 중요한 정보원으로 역할을 할 수 있다고 보여 진다. 이 외에도, 환경부에서는 2008년 10월 '기후변화대책기본법안'을 발표한 바 있다. 이 법의 제17조에서는 사업 활동을 통한 온실가스 배출에 대하여 대통령령으로 온실가스 배출량을 정할 수 있도록 규정하고 있으며, 제21조에서는 할당 받은 배출허용량을 다른 기업 또는 사인에게 이전할 수 있다고 규정함으로써 사실상 국내 배출권 거래제도의 도입 취지를 명확히 하였다고 볼 수 있다. 2008년 9월에는 '기후변화대응종합계획'을 발표함으로써 국내 배출권 거래제도의 도입 방향을 구체적으로 제시하기도 하였다. 우선 배출권 거래제도의 본격적인 실시에 앞서 정부와 참여자간 합의에 의하여 감축목표를 설정하고 이를 거래하는 시범사업을 계획하고 있으며, 2009년 말에는 CERs¹⁴⁾과 VERs¹⁵⁾가 거래될 수 있는 배출권 거래소를 설립하기 위하여 세부운영방안을 마련 중에 있다. 장기적으로는 시범실시 결과를 토대로 배출권 거래제를 본격적으로 실시함과 동시에, 2012년 이후로는 국제 배출권 거래시스템과의 연계가 이루어질 수 있도록 제도의 추진방향을 설정하고 있다.

교육과학기술부에서는 '녹색성장과 녹색기술'이라는 관점에서 정책적 대응을 마련하고 있다. 우리나라가 급속한 산업화로 인하여 에너지 및 환경문제에 대한 대처가 부족했으며 IT 산업 이후 성장 동력이 약화되었음을 문제로 인식하고, 환경보호와 경제성장이 선순환 되도록 하는 녹색기술발전이 필요함을 지적하고 있다. 교육과학기술부가 제시하고 있는 녹색기술이란 재생에너지, 청정에너지 등을 개발하는 전통적 의미의 녹색기술을 넘어 IT, BT, NT 등과의 기술적 융합을 의미한다. 또한 교육과학기술부에서는 육성과제 중의 하나로 이산화탄소 포집·저장 및 처리기술 개발에 투자함으로써 국내 탄소배출권 거래에서 약 25조원 규모의 시장을 창출할 것으로 예상하고 있다.¹⁶⁾

방송통신위원회에서는 'Green IT' 정책을 통하여 IT를 기후변화 및 지구온난화 대응뿐 아니라 탄소배출권 거래제도에도 활용할 수 있도록 하는 방안을 모색 중이다.¹⁷⁾

14) CER(Certified Emission Reduction): CDM 사업을 통해 얻어지는 배출권 유형.

15) VER(Voluntary Emission Reduction): 자발적 온실가스 감축을 통해 얻어지는 배출권 유형.

16) "녹색기술 연구개발 종합대책". 교육과학기술부. 2009년 1월 13일.

17) "정보통신기술과 환경의 만남: OECD 그린 IT 주요 논의 내용 동향". 방송통신위원회. 2008년 6월 19일.

국내 배출권 거래 제도를 둘러싼 정책적 대응은 최근 배출권 거래소의 설립 준비로 이어져 오고 있다. 특히 서울시와 부산시, 광주·전남공동혁신도시(나주) 등이 국내에 처음으로 세워지는 거래소 유치를 위해 경쟁을 벌이고 있는 상황이다. 서울시는 거래소 설립 방안으로써 환경부·지식경제부와의 협의를 통한 공동추진 방안, 유럽 거래소의 자회사를 유치하는 방안, 또는 독자적인 거래소를 설립하는 방안 등을 놓고 정책마련을 준비 중에 있다. 한편, 부산시는 환경부 및 한국거래소(KRX, 예전의 증권선물거래소)와의 연계를 통해 배출권 거래소 유치를 추진 중이며, 광주시는 지식경제부 및 전력거래소와의 연계를 통한 거래소 유치를 추진 중이다.

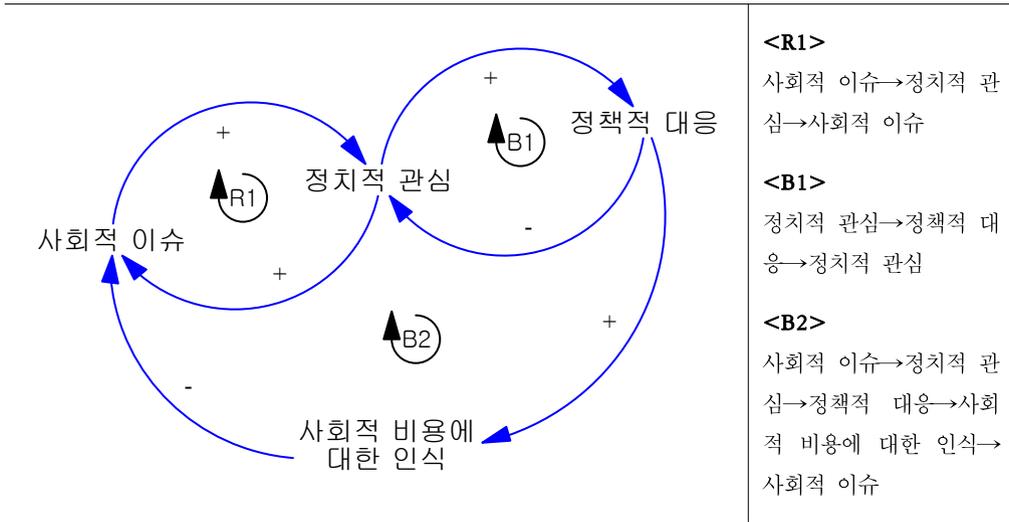
국내에서 탄소배출권 거래제도가 본격적으로 도입되기 위해서는 배출권 거래소의 설립이 이루어져야 하며, 거래소 설립에 있어서는 환경부와 지식경제부가 중요한 역할을 담당하고 있음을 확인할 수 있다. 특히 환경부와 지식경제부 간에는 배출권 거래 제도를 담당하게 될 주무부처를 선정함에 있어서 많은 갈등이 존재하고 있는 상황이다. 환경부는 배출권 거래소의 설립 및 운영과 관련하여 한국거래소(KRX)와 MOU(양해각서)를 체결하고 국내 온실가스 거래제도 도입 및 탄소시장 활성화를 위한 노력을 기울이고 있다. 한국거래소는 국내·외에 광범위한 금융 네트워크가 확보되어 있고 국내 증권의 현물·선물시장 개설 경험 및 운영 노하우를 보유하고 있어 비용 효율적으로 탄소거래소 설립이 가능하다는 점이 환경부가 제시하고 있는 대안의 근거가 되고 있다.¹⁸⁾ 반면에, 지식경제부는 이산화탄소 배출을 많이 하고 있는 업체들이 참여 중인 전력거래소가 탄소시장을 맡아야 한다고 주장하고 있으며,¹⁹⁾ 지금 당장 국제기준을 따르기에는 비용 부담이 너무 크기 때문에 국내 에너지관리공단의 검증과 인증을 거쳐 국내 자체 크레딧(Credit)을 발급해야 한다는 대안을 제시하고 있다.

VI. 정책의제형성에 관한 인과지도 분석

이상에서는 탄소배출권 거래 제도를 중심으로 이를 둘러싼 사회적 이슈가 부각되고 있는 과정을 살펴보았으며, 정치적 관심이 어느 시기에 특히 증가하고 있는지, 그리고 정책적 대응은 어떠한 형태로 마련되고 있는지에 대하여 살펴보았다. 본 연구에서는 이상에서 검토한 내용들을 토대로 국내 배출권 거래제도의 의제형성과정을 시스템 사고의 관점에서 분석해 보고자하며, 이를 위하여 인과지도(Causal Map)를 도출하였다.

18) “환경부—증권선물거래소, 탄소거래 손잡는다”. 환경부. 2008년 10월 8일.

19) “내년 글로벌 탄소시장 규모 1500억 달러, 세계는 뛰는데 한국은 걸음마”. 동아일보. 2009년 2월 18일.



[그림 8] 탄소배출권 거래제도의 의제형성과정에 관한 인과지도

이상의 [그림 8]은 기본적으로 본 연구의 서두에서 언급하였던 Kingdon의 ‘정책흐름모형’과 Anthony Downs의 ‘Issue-Attention Cycle’ 모형을 토대로 도출된 인과지도라고 할 수 있다. 이를 통해 다음과 같이 네 가지의 분석결과를 제시하고자 한다.

첫째로, 본 인과지도는 하나의 강화루프(Reinforcing Loop)와 두 개의 균형루프(Balancing Loop)로 구성되어 있다. 즉 전체적인 관점에서 볼 때, 국내 배출권 거래제도의 의제형성과정은 기본적으로 음의 피드백 루프에 의해 지배되는 경향이 강하다고 할 수 있으며, 따라서 배출권 거래 제도를 둘러싼 사회적 이슈가 쉽게 잊혀 지기 쉽다는 결론을 도출할 수 있게 된다.

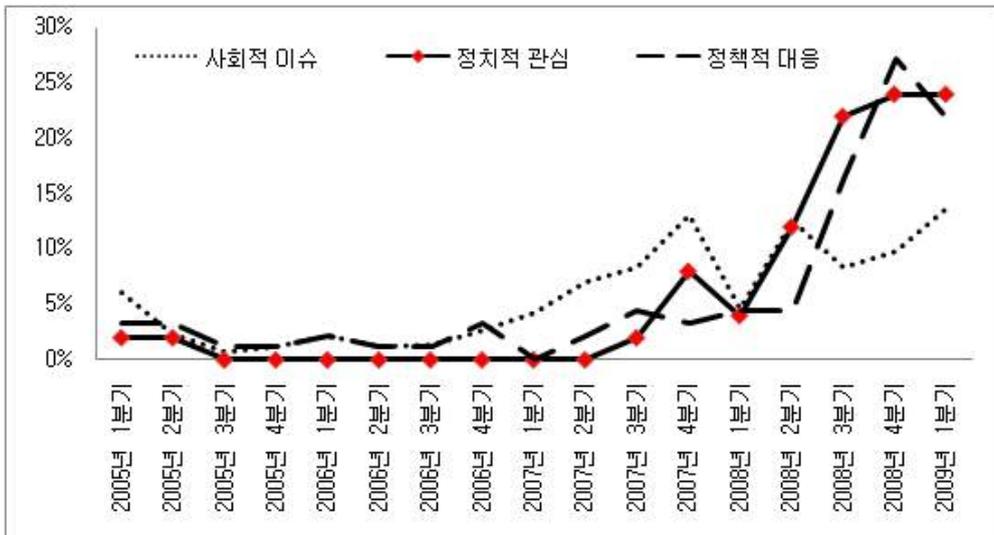
둘째로, 국내 배출권 거래제도에 관한 의제형성은 ‘R1루프’를 중심으로 이루어지고 있다. 즉, 배출권 거래제도는 2008년 1분기를 기점으로 국내에서 사회적 이슈로 부각되기 시작하였으며, 같은 시기에 등장하게 된 이명박 정부는 배출권 거래제도에 대한 정치적 관심을 가지게 되었다고 할 수 있다. 특히, Anthony Downs(1972)는 어떤 이슈에 대한 사회적 관심이 고조될 때 정부는 이를 해결하려고 노력한다고 언급하였으며, Kingdon(2003)은 행정부의 교체가 의제형성에 있어서 결정적인 역할을 할 수 있다고 하였다. 이는 국내 탄소배출권 거래제도의 의제형성과정에서도 동일하게 보여 지는 모습이라고 할 수 있겠다.

셋째로, 탄소배출권 거래 제도를 둘러싼 이슈는 사회적 비용의 문제로 인하여 장기적으로는 의제형성과정이 주춤할 수 있다는 약점을 가지고 있다. 즉, 배출권 거래 제도를 실시하기 위해 소요되는 사회적 비용에 대한 인식이 증가하게 될수록 사회적 이슈화의 정도가

감소할 수 있으며, 이는 다시 정치적 관심의 하락으로 이어지게 됨으로써 결국 의제형성과정이 탄력을 받지 못하고 약화되는 상황이 벌어질 수 있게 된다. 따라서 배출권 거래제도에 대한 의제형성이 성공적으로 이루어지기 위해서 정부는 배출권 거래제도의 도입 및 거래시장 설립에 있어서 사회적 비용을 최소화 할 수 있는 정책적 대응을 마련할 필요가 있다. 또한, 배출권 거래 제도를 통해 얻을 수 있는 사회적 편익에 대한 정확한 검토와 함께 이를 기업 및 국민에게 홍보하기 위한 대안이 함께 마련되어야 할 것이다.

넷째로, 탄소배출권 거래제도의 의제형성과정은 특정한 순서 및 흐름에 따라 진행되고 있다고 볼 수 있는데, 이상에서 검토하였던 뉴스보도, 연설문, 그리고 정책 자료들을 종합해 보면 다음과 같은 결과를 도출할 수 있게 된다.

이상의 [그림 9]에서 볼 수 있듯이, 국내 배출권 거래제도의 의제형성과정에서는 이를 둘러싼 사회적 이슈가 먼저 부각되기 시작하였고, 다음으로 이에 대한 정치적 관심이 대두되었음을 확인할 수 있다. 또한, 이러한 흐름 속에서 정책적 대응이 본격적으로 마련되기 시작하고 있다.



[그림 9] 의제형성과정을 둘러싼 각 흐름의 변화

* 탄소배출권 거래 제도를 다루고 있는 뉴스보도(사회적 이슈)와 대통령 연설(정치적 관심), 그리고 정책보도자료(정책적 대응)의 빈도를 상대도수로 전환하여 표기함.

VII. 결 론

본 연구는 국내에서 탄소배출권 거래제도가 어떠한 과정을 거쳐 현 정부의 정책의제로 채택되고 있는지, 즉 배출권 거래제도의 정책의제형성과정을 시스템 사고의 관점에서 분석하고자 하였다.

첫째로, 배출권 거래 제도를 둘러싼 사회적 이슈가 어떻게 흘러오고 있는지 검토하기 위하여 국내 주요 일간지의 뉴스보도에 대한 내용분석을 실시하였다. 국내에서는 2008년 1분기를 기점으로 배출권 거래제도가 사회적 이슈로 부각되고 있었으며, 특히 CDM 사업이나 신재생에너지 개발 등을 비롯한 산업적 측면의 이슈들이 국내에서 지속적인 관심을 받아오고 있었다. 전반적으로 배출권 거래 제도를 둘러싼 사회적 이슈는 시간의 흐름에 따라 증가하거나 쇠퇴하는 경향이 있었지만, 이명박 정부가 등장하게 되는 2008년 1분기를 기점으로 이슈에 대한 사회적 관심이 급격히 증가해 오고 있다.

둘째로, 사회적 이슈에 대한 정치적 관심이 어떻게 등장하고 있는지 분석하기 위하여 대통령 연설문을 검토하였다. 이명박 대통령은 지난 2008년 8월 광복절 경축사에서 '저탄소 녹색성장'을 국가발전의 비전이자 신 성장 동력으로 제시한 바 있으며, 이를 실현하기 위하여 구체적인 노력을 기울여 오고 있다. 그 결과, 대통령 직속의 '녹색성장위원회'가 설립되었으며, 현재 입법이 추진 중인 '저탄소 녹색성장 기본법안'에서는 배출권 거래제도의 도입을 위한 근거규정이 마련되었다. 즉, 이명박 대통령의 정치적 관심은 배출권 거래제도가 현 정부의 정책의제로 채택되는데 있어서 결정적인 역할을 하고 있다고 볼 수 있다.

셋째로, 탄소배출권 거래제도와 관련하여 어떠한 정책적 대응이 마련되고 있는지 살펴보기 위하여 여러 정부기관이 발표한 정책 자료들을 검토하였다. 시기적으로는 정치적 관심이 대두된 이후에 본격적인 정책대안들이 마련되고 있음을 확인하였고, 인과지도 분석을 통하여 사회적 비용을 고려하지 않는 정책적 대응은 오히려 사회적 이슈를 악화시키는 결과를 가져올 수 있다고 지적하였다.

이상의 논의를 종합해 볼 때, 이슈에 대한 사회적 관심 및 정치적 관심의 증가는 배출권 거래제도가 정책의제로 채택되는 과정에서 매우 중요한 강화루프로 작동하고 있다. 하지만, 사회적 비용에 관한 문제로 인하여 장기적으로는 의제형성과정이 쉽게 약화될 수 있으므로 사회적 비용을 보다 최소화할 수 있는 방향으로의 정책적 대응이 이루어져야 할 것이다. 또한, 배출권 거래 제도를 둘러싼 정책대안이 여러 정부기관에 걸쳐 다양하게 제시되고 있는 상황에서 이를 전체적으로 통합하고 조율할 수 있는 녹색성장위원회의 역할이 중요하다고 할 수 있겠다.

이와 같은 본 연구의 한계점은 크게 두 가지로 제시될 수 있다. 첫째, 뉴스보도에 대한

분석결과가 사회적 이슈화의 정도를 충분히 설명해 주지 못하고 있다. 기존의 많은 내용분석 연구에서도 대중매체가 이슈를 다룬 비중을 계량화함으로써 사회적 이슈화의 정도를 분석하고 있지만, 이것이 정확하게 이슈화의 정도를 나타낸다고 하기에는 무리가 있을 수 있다. 둘째로, 본 연구에서는 배출권 거래제도의 의제형성과정에 관하여 비교적 간략한 인과지도 분석만을 시도하였다. 따라서 향후에는 보다 정교하고 구체적인 인과지도 분석 및 시뮬레이션 분석을 수행함으로써 의제형성과정에 관한 보다 깊은 이해를 도모할 필요가 있다. 특히, 본 연구에서는 정책적 대응의 증가가 장기적으로는 정치적 관심의 감소를 가져온다고 제시하였는데 이것이 실제로 그러한가에 대하여 보다 정교한 분석이 필요할 것이다. 그럼에도 불구하고, 본 연구는 의제형성과정에 관한 정책이론을 시스템 다이내믹스 관점에서 분석하고자 시도하였다는 점에서 의의가 있다고 할 수 있다.

【 참고문헌 】

- 김동환. (2006). 『시스템 사고－시스템으로 생각하기』. 선학사.
- 김성철·박기묵. (2006). 「사회적 이슈에 대한 언론의 관심도와 정책결정에 관한 연구: 미국의 50대 사회적 이슈를 중심으로」. 『한국행정연구』. 제15권 제4호: 271-298.
- 김영덕·정호진 (2007). 「유럽연합의 배출권 거래제와 한국에 대한 시사점」. 『국제지역연구』. 제11권 제1호: 194-214.
- 나태준. (2007). 「정책도구로서의 배출권 거래제도의 작동기제와 적용사례에 관한 연구」. 『정부학연구』. 제13권 제2호: 51-73.
- 노화준. (2007). 『정책학원론』. 박영사.
- 문태훈. (2005). 『환경정책론』. 형설출판사.
- 박기묵. (2005). 「정치적 이슈에 대한 신문의 보도량과 정당지지도에 관한 연구: 17대 총선을 중심으로」. 『한국행정학회보』. 제39권 제1호: 309-327.
- 안해균. (1997). 『정책학원론』. 다산출판사.
- 양병찬 역. (2008). 『핫토픽(Hot Topic)』. 조운커뮤니케이션.
- 윤순진. (2005). 「기후변화와 한국 사회의 대응-교토의정서 발효에 즈음하여」. 『환경과 생명』. 통권43호: 151-169.
- 이용곤. (2008). 「탄소배출권 거래제도의 도입에 대비한 경남의 대응방안」. 경남발전연구원.
- 임병인. (2008). 「탄소배출권 거래시장 도입이 경기도에 미치는 영향 및 대응과제연구」. 경기개발연구원.
- 정정길. (2003). 『정책학원론』. 대명출판사.
- 환경부. (2008). 기후변화대응종합계획－시민의식조사 보도자료.
- 환경부. (2008). 기후변화대응종합기본계획.
- 환경부. (2008). 기후변화대책기본법안.
- KOTRA. (2008). 「글로벌 탄소시장 현황 및 주요국의 대응 사례」. KOTRA Business Report.
- Cobb&Elder. (1983). *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Downs, Anthony. (1972). Up and Down with Ecology. The Issue-Attention Cycle. *The Public Interest*, Vol. 28: 38-50.
- IPCC. (2007). Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on

Climate Change.

Kingdon, John W. (2003). *Agenda, Alternatives, and Public Policies*. Addison-Wesley Educational Publishers Inc.