

온실가스 배출권 거래제 활성화를 위한 정책 과제

배출권 거래제의 가장 큰 장점은 주어진 감축목표를 최소의 비용으로 달성할 수 있다는 것이다. 따라서 감축목표가 명확하지 않을 경우 배출권 거래제는 정상적인 기능을 발휘하기 어렵다. 온실가스 감축목표의 경우 기후변화문제의 장기적 특성으로 인해 단기적 목표보다는 중장기적 목표의 설정이 중요하다. 결국 국가 차원의 중장기 온실가스 감축목표의 설정이 배출권 거래제의 선행 요건이 된다.

현재 우리나라는 2020년에 대한 국가 목표만 있는 상황인데, 배출권 시장의 원활한 운영을 위해서는 2030년은 물론 2050년에 대한 국가 온실가스 감축목표의 설정이 필요하다. 배출권 시장은 단기적인 목표 뿐만 아니라 중장기적인 목표가 감축여건과 동시에 가격 형성에 영향을 줌으로써 비용효과적 자원배분을 촉진할 수 있다.



김 용 건 | 한국환경정책·평가연구원 기획조정실장

서울대 경영학과 (경영학사), KAIST 경영과학과 및 산업경영학과 (환경경제학 석사 및 박사), 한국환경정책·평가연구원 기후경제연구실장, OECD 환경국 컨설턴트, IPCC 제5차 평가보고서 주저자
tel. 02-380-7720 | ygkim@kei.re.kr

배출권 거래제(Emissions Trading)는 탄소세와 함께 오염물질에 대한 적정 관리를 위한 최선의 정책대안으로 평가받고 있다. 배출권 거래제 혹은 탄소세에 대한 선택은 국가마다 정책 환경을 고려하여 다양하게 이루어지고 있으며, 일부에서는 두 가지를 병행하기도 한다. 우리나라에서는 'BAU 대비 30% 감축' 이라는 2020년 온실가스 감축목표의 효율적 달성을 위해 2012년 배출권 거래제 법과 시행령을 공포하였다. 아래에서는 온실가스 배출권 거래제가 본래의 비용효과적 감축목표 달성이라는 목적을 충실히 달성할 수 있기 위해서 필요한 제도적 개선방향을 점검해 보도록 한다.

명확한 중장기 감축목표 설정과 가격 안정화 제도의 구체화

배출권 거래제의 가장 큰 장점은 주어진 감축목표를 최소의 비용으로 달성할 수 있다는 것이다. 따라서 감축목표가 명확하지 않을 경우 배출권 거래제는 정상적인 기능을 발휘하기 어렵다. 온실가스 감축목표의 경우 기후변화문제의 장기적 특성으로 인해 단기적 목표보다는 중장기적 목표의 설정이 중요하다. 결국 국가 차원의 중장기 온실가스 감축목표의 설

정이 배출권 거래제의 선행 요건이 된다.

현재 우리나라는 2020년에 대한 국가 목표만 있는 상황인데, 배출권 시장의 원활한 운영을 위해서는 2030년은 물론 2050년에 대한 국가 온실가스 감축목표의 설정이 필요하다. 배출권 시장은 단기적인 목표 뿐만 아니라 중장기적인 목표가 감축여건과 동시에 가격 형성에 영향을 줌으로써 비용효과적 자원배분을 촉진할 수 있다. 따라서 중장기적인 감축목표에 대해 정책 당국이 명확한 시그널을 주어야 한다.

중장기 감축목표는 2020년이나 2030년과 같은 특정 연도 뿐만 아니라, 모든 개별 연도 혹은 기간에 대해서도 명확한 목표가 제시되어야 한다. 예를 들어 2030년에 대한 목표만 있고 2021~2029년까지는 얼마나 줄여야 할 것인가를 모른다면 배출권 시장은 효과적으로 기능할 수 없다. 온실가스의 경우 중장기적인 관리가 단기적인 관리보다 우선되어야 하기 때문에 개별 연도별로 경직적인 목표를 정하기 보다는 3년이나 5년 등 적절한 기간을 단위 이행기간으로 정하고 해당 기간에 대해 배출 예산(emission budget)을 정하는 것이 바람직하다.

주어진 감축목표의 이행과정에서 배출권 거래제는 배출권 공급의 경직성으로 인해 시장 가격의 불안정성이 높아질 가능성이 있다. 이에 대해서는 가격 상·하한제나 상쇄 제도 등을 통해 배출권 공급의 유연성을 높임으로써 제도의 한계를 보완할 필요가 있다. 예를 들어 배출권 가격이 지나치게 높아질 경우 정부가 예비 배출권을 시장에 공급할 수도 있고, 반대로 너무 낮아질 경우 정부가 배출권을 매입하여 비축해 두는 시장개입을 할 수 있다. 이 때 정부의 시장개입이 분명한 원칙에 따라야 하는데, 임의적인 재량권이 남용될 경우 배출권 시장을 교란시켜 심각한 문제점을 야기할 수 있다. 또한 배출권 거래제의 적용을 받지 않는 배출원(산림, 중소기업 등)에서의 배출을 감축하는 활동에 대해(엄격한 심사를 통해) 배출삭감 인증서를 발행하고 이를 배출권과 호환될 수 있도록 함으로써 국가 전체적인 감축비용 최소화를 도모할 수 있다. 다행히 현재 배출권 법령에는 이러한 보완조치들이 모두 구비되어 있다. 다만 가격 상·하한제와 상쇄제도의 구체적인 지침들을 빠른 시일 내에 합리적으로 설계·시행함으로써 안정적인 시장의 조기 정착에 노력하여야 할 것이다.

한편, 현재 배출권 할당계획은 배출권 거래제 대상기업의 총량적 목표를 설정한 다음 이를 업종별로 할당하고, 이를 바탕으로 업체별 할당을 진행하는 방식이다. 이 때 업종별 할당을 정하는 것은 배출권 할당시 업종별 특성을 반영할 수

있다는 장점도 있지만 현실적으로 객관적인 기준을 합의하기가 매우 어렵게 된다. 어느 업종이든 다른 업종보다 넉넉한 할당량을 선호할 것이고, 감축여력이 작거나 성장 가능성이 높거나 하는 여건 변수는 객관적으로 검증하기 불가능하기 때문이다. 따라서 할당 대상 배출권을 업종별로 구분하기 보다는 업종별 구분 없이 업체나 시설의 특성에만 기초하여 배출권을 할당하는 것이 바람직할 것이라 생각된다.

전력 사용에 따른 간접배출 규제의 합리적 설계

현재 우리나라의 배출권 거래제는 전력부문의 배출에 대해 직접 및 간접 배출을 동시에 규제하는 복합규제적 특징을 갖고 있다. 이러한 특징은 전력 시장이 갖고 있는 특수성에 기인한다. 전력 산업은 배출량 비중이 매우 크고 감축잠재량 측면에서는 그 비중이 더욱 커진다. 다양한 분석결과를 토대로 볼 때 전력 부문은 온실가스 감축목표의 과반을 책임져야 하는 중요한 부문이다. 한편, 전력 산업은 정부가 소비자 가격을 직접 규제하기 때문에 직접 배출만을 규제하는 방식으로는 전력 소비에 대한 수요관리를 유도하기 어렵게 되는데, 이럴 경우 배출권 거래제는 정상적인 기능을 할 수 없게 된다. 전력 소비에 대한 수요관리는 발전소의 원단위 개선과 함께 전력부문의 감축잠재량의 핵심 부분을 구성하는 요소이기 때문이다.

이러한 특성으로 인해 전력부문에 대한 온실가스 규제는 직접 배출량 뿐만 아니라 간접배출량, 즉 전력 소비에 대해서도 별도의 관리가 필요하다. 문제는 직접 배출과 간접 배출을 동시에 규제할 경우 이중규제에 따른 부작용이 발생할 수 있다는 점이다. 특히 배출권을 유상할당 할 경우 직접 배출에 대한 배출권 구입비용이 발전소에 부과되며, 동일한 비용이 전력을 소비하는 업체에 대해서도 부과되는 상황이 발생하게 된다. 이러한 이중 부담의 문제는 무상할당의 경우 대부분 해소되기는 하지만 여전히 문제의 소지를 안게 된다. 전력 수요관리와 발전소 원단위 개선을 동시에 촉진하면서 이중부담 문제를 해소하는 방안으로서 발전소 직접배출에

대한 원단위 기준 할당을 간접배출에 대한 총량관리와 병행하는 방식을 고려해 볼 필요가 있다. (Yong-Gun KIM & Jong-Soo Lim, 'An emissions trading scheme design for power industries facing price regulation', Energy Policy, 2014) 이는 원단위 관리와 수요관리의 책임을 이원화하는 방안으로 원단위 관리는 발전소에게 부과하고 수요관리의 책임은 전력을 소비하는 산업체에게 부담시키는 방식이다. 이 방식하에서 발전소는 주어진 원단위 목표를 초과 달성할 경우 그에 해당하는 잉여 배출권을 판매할 수 있으며, 미달할 경우는 상응하는 배출권을 매입하여야 한다. 산업체는 소비하는 전력량에 상응하는 배출권을 확보하여야 한다. 이처럼 원단위에 대한 관리책임과 수요관리의 책임은 분리하여 부담시킴으로써 이중부담의 부작용 없이 원단위 관리와 수요관리를 동시에 달성할 수 있다.

저탄소 경제발전 위해서는 유상할당 비중 확대 서둘러야

마지막으로 현재 배출권 거래제 시행령은 1차 계획기간(2015-2017년) 100% 무상할당을 규정하고 있으며, 2020년까지도 97%를 무상으로 할당하도록 하고 있다. 배출권 거래제에서 무상할당은 산업계의 부담완화라는 긍정적 측면에도 불구하고 배출권 거래제의 본래 목적, 즉 비용효과적 감축목표 달성이라는 측면에서는 많은 부작용을 유발하게 된다.

무상할당의 딜레마는 근원적인 삭감의 대상이 되는 배출행위가 배출권 할당의 기준이 됨으로써 오염 다배출자가 유리해지게 된다는 데 있다. 이에 따라 과거에 배출을 많이 했던 기업일수록, 그리고 탄소집약도가 높은 업종일수록 보다 많은 배출권을 무상으로 받게 됨으로써, 그러한 기업이나 산업이 상대적으로 유리해지고, 이는 결국 배출권의 수요와 가격을 높이고 경제 전체적으로 온실가스 감축비용을 상승시키게 된다. 또한 폐쇄 직전의 화력발전소가 배출권 할당 수익을 목적으로 연장 운영될 가능성도 있으며, 심지어 이

러한 노후 발전소를 돈벌이의 수단으로 악용할 수도 있다. 이러한 가능성은 불필요한 배출 증가를 유발함은 물론 혁신적인 저탄소 발전기술의 시장 진입마저 막게 되는 최악의 결과를 초래할 수도 있다. 무상할당 하에서는 저탄소 발전소를 건설할 경우 무상 배출권을 확보하지 못하게 되어 무상 배출권을 다량 할당 받는 기존 혹은 신규 화력발전소보다 수익성이 떨어지게 될 수 있다. (무상할당 제도하에서는 벤치마킹 등의 방식으로 신규 발전소의 경우도 탄소배출원단위가 높은 발전기술에 보다 많은 무상 배출권을 할당하는 경향이 있다.)

반면, 유상할당 방식은 배출권 경매 수익을 저탄소 기술개발 지원, 고용 부담금 감면 및 신규 고용 지원, 에너지 빈곤층 보조, 정부 재정 건전성 제고 등 다양한 목적에 활용함으로써 여러가지 긍정적 효과를 거둘 수 있다. 우리 경제의 최대 장점인 우수한 인적자원의 활용을 극대화하는 '지속가능한 발전'을 위해서는 근로소득세나 고용 부담금을 줄이고 화석연료와 온실가스에 대한 부담을 올려야 할 것이다. 다수의 연구결과가 이러한 보조금 개혁과 탄소 가격정책이 경제성장과 온실가스 감축은 물론 고용도 촉진하는 일거삼득(triple dividend)의 효과를 거둘 수 있음을 보여주고 있다. (『화석연료의 사회적 비용 추정 및 가격합리화 방안 II』(한국환경정책·평가연구원, 2013년) 등) 편익 보다는 폐해가 큰 무상할당의 비중을 줄이고 유상할당 방식으로 전환하는 일정을 앞당기기 위한 노력이 조속히 이루어져야 하겠다.

