

배출권거래제도 시행의 영향과 유의사항*

선임연구위원 노희진

배출권거래제도를 예정대로 2015년부터 시행하기로 정부 방침이 결정되었다. 이러한 결정은 글로벌 기후변화 단일 체제 도입에 대응하여 우리나라의 기후변화 대응에 대한 대외적인 신뢰를 높이는 바람직한 결정으로 판단된다.

배출권거래제도는 단순히 기업에 대한 부담으로 작용하기 보다는 어떻게 활용하느냐에 따라, 어떤 기업에는 득이 되고, 어떤 기업에는 부담이 될 수 있다. 따라서 기업부문은 배출 저감을 위해 기술개발에 투입한 자원을 단기적인 비용이라기 보다는 장기적인 투자로 인식할 필요가 있다. 또한 배출권거래제도가 안착을 하기 위해서는 시장안정화 조치의 정교화, 민간금융기관의 참여확대, 기업의 관련 기술 개발투자에 대한 유인제고 등의 노력이 필요하다.

최근 정부는 배출권거래제도 도입에 대한 다양한 논쟁에도 불구하고 예정대로 배출권 거래제를 2015년부터 시행하기로 방침을 결정하였다. 이러한 결정은 2020년부터 전세계 국가들이 참여하는 단일의 글로벌 기후변화체제에 대응하여 배출권 거래제를 성공적으로 정착시키는 한편 우리나라의 기후변화에 대한 대외적인 신뢰를 유지하기 위한 바람직한 방향으로 보여진다.

향후 환경문제를 해결하는 수단으로 배출권 거래시장이 자리를 잡기 위해서는 효율적인 배출권거래시장을 구축하기 위한 다양한 노력과 에너지 효율화를 위한 기업들의 노력이 필요하다고 볼 수 있다.

이에 본고에서는 국내 배출권거래제도 시행의 영향과 시장 효율화를 위한 방안에 대해 살펴본다.

배출권거래제도 시행방침의 결정

온실가스[1]를 비용 효과적으로 감축하기 위한 배출권거래의 제도적 기반인 『온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률』(배출권 거래법)은 2012년 5월 2일 국회 본회의에서 거의 만장일치(찬성148, 기권3)로 통과되었다. 시행시기는 법

* 본고의 견해와 주장은 필자 개인의 것이며, 자본시장연구원의 공식적인 견해가 아님을 밝힙니다.

1) 온실가스란 이산화탄소(CO2), 메탄(CH4), 아산화질소(N2O), 수소불화탄소(HFCs), 과불화탄소(PFCs), 육불화황(SF6) 및 그 밖에 대통령령으로 정하는 것으로 적외선 복사열을 흡수하거나 재방출하여 온실효과를 유발하는 대기 중의 가스 상태의 물질을 말함(「저탄소 녹색성장 기본법」 제2조 제9호)



의 부칙 제2조에서 1차 계획기간을 2015년 1월 1일~2017년 12월 31일로 정하고, 2차 계획기간을 2018년 1월 1일~2020년 12월 31일까지로 정하였다. 따라서 이를 시행하지 않거나 연기하기 위해서는 2년여 전에 거의 만장일치로 통과된 법을 다시 바꾸어야 하는 문제가 존재하였다.

그럼에도 불구하고 동 법의 시행에 대하여, 산업계는 기업의 비용 부담 가중, 국제경쟁력 저하 등의 이유로 지속적으로 반대 입장을 표명해 왔다. 우리나라는 아직까지 온실가스 의무 감축국으로 분류되지 않은 상태에서 중국, 일본, 인도 등 경쟁국에 비하여 선제적으로 배출권 거래제를 도입하는 것은 시기상조라는 의견도 있다.

하지만 2020년부터 전세계 190여개 국가들이 모두 참여하는 단일의 글로벌 기후변화체제가 도입될 예정이다. 배출권거래제가 국내에 성공적으로 정착되고, 전세계적 흐름에 선제적으로 대응하기 위해서는 각 경제주체가 이러한 변화를 어떻게 준비하느냐의 문제가 중요하다. 준비기간이 길수록 탄소시대의 환경 변화에 연착륙할 수 있다는 측면에서 배출권거래제도 도입은 가급적 빨리 이루어지는 것이 바람직하다.

정부는 기업의 입장을 수용하여 모든 업종에서 감축률을 10% 완화하고, 부담이 상대적으로 큰 간접배출 및 발전분야에 대한 감축부담을 추가 완화하여 배출권 할당량을 '13~'14년 배출실적 수준으로 조정하는 한편, 배출권 가격 급등과 과징금 부담 우려를 해소하기 위해 시장 안정화 조치 목표가격을 톤당 1만원으로 설정함으로써 기업의 반발을 완화하였다. 또한 이월 · 차입, 상쇄, 조기감축 실적인정, 신증설 추가할당 등 법령에서 규정한 유연성 보장 수단을 적극 활용하는 대신 배출권 거래제의 시행시기는 법에서 정한대로 2015년 1월 1일로 하기로 방침을 정하였다. 이와 더불어 환경부는 공정하고 투명한 거래 질서 유지를 위한 거래소 감독 규정, 장내 거래시 신고의무 면제 규정 등 배출권의 거래 및 거래소 감독에 관한 고시를 제정 · 공표하고, 상쇄배출권에 관한 지침, 온실가스 배출량의 보고 및 인증에 관한 지침, 검증 지침, 조기감축실적 인정 지침 등을 마련하였다.

배출권거래제도 시행의 영향

이러한 정부의 방침에 대하여, 기업들은 여전히 부담을 호소하고 환경단체 등 일부에서는 너무 느슨하게 할당을 하여 기업이 배출을 줄일 유인이 거의 없기 때문에 배출권거래제도가 작동이 안 될 것을 우려하고 있다.

동 제도의 시행이 국가 및 기업에 어떠한 영향을 미칠 것인가?

만약 동 제도의 시행이 연기되거나 시행하지 않는 쪽으로 정책 방향을 잡았다면, 한국은 국제사회로부터의 신뢰를 크게 잃어버릴 수 있다. 온실가스 배출협상은 선진국과 개발도상국의 상호간의 신뢰를 기반으로 하고 있다. 보다 종합적이고 체계적으로 개도국의 온실가스 감축 및 적응활동을 지원하기 위하여 코펜하겐 당사국총회와 칸쿤 당사국총회를 거쳐 녹색기후기금(Green Climate Fund)의 설립이 결정되었고, 2012년 10월 녹색기후기금의 사무국이 인천 송도로 결정된 바



있다. 한국이 독일을 제치고 녹색기후기금의 사무국을 유치하게 된 배경에는, 2012년 5월 국회에서 반대없이 통과된 배출권 거래법도 한 몫을 하였다고 할 수 있다. 또한 정부가 기후변화 대응을 국정과제의 하나로 선정하고 관련 정책을 지속적으로 추진하고 있고, 온실가스 감축목표를 2020년 배출전망치(BAU) 대비 30%로 설정하고, 부문별로 감축실적을 점검 등을 통해 목표 이행 노력을 추진한 것도 사무국 유치에 큰 도움이 되었다. 그런데 2020년 배출전망치 대비 30% 감축을 위한 핵심적 수단인 배출권거래제를 연기 또는 포기하면, 국제사회에 대한 한국의 신뢰는 크게 훼손되었을 것이다. 따라서 국가적 입장에서 이번 시행 결정은 당연하다고 할 수 있다.

기업은 동 제도의 시행으로 어떤 부담을 안게 되었을까? 전국경제인연합회는 2014년 7월 1차 계획기간(2015-2017년)동안 산업계의 배출 추정치(17억 7천만톤CO2)가 정부 할당량(14억 9,500만톤)보다 2억 7,500만톤 더 많다고 주장해왔다. 이번 정부의 시장 안정화 조치 목표가격을 톤당 1만원으로 설정하면 부담금액이 최대 2조 7천억원 수준이라는 것이 정부 측 설명이다. 이러한 금액은 기업이 단순히 초과 배출분을 시장의 최대가격으로 구입한다고 가정하였을 경우의 수치이다.

배출권거래제도는 에너지 효율화 및 탄소 저감 기술 개발 및 대체 에너지 투자 등을 통하여, 기업이 비용 효율적으로 온실가스를 스스로 감축할 유인을 제공하는데 있다. 이러한 분야에 잘 투자를 하여 배출을 줄이는 기업은 줄인 양만큼 거래시장에서 팔게 되고, 줄이는 노력에 대한 부담이 시장에서 사는 것보다 더 크다고 판단하는 회사는 거래 제도를 통하여 시장에서 더 줄인 회사의 배출권을 사려고 할 것이다. 즉, 배출권거래제도는 향후 기업 경영의 주요한 요소가 될 것이다. 경영의사 결정의 주요한 잣대는 시장에서 거래되는 배출권의 가격이 될 것이다. 가격이 비쌀수록 기업은 시장에서 사기보다는 스스로 배출을 줄일 유인이 더 커지게 된다.

이러한 제도가 단순히 기업에 대한 부담으로 작용하기 보다는 어떻게 활용하느냐에 따라, 어떤 기업에는 득이 되고, 어떤 기업에는 부담이 될 것이다. 정부의 유보분을 시장에 매각한 금액을 기업의 에너지 효율화나 저탄소 기술 개발에 지원한다면, 총량적으로 배출권거래제도로 인해 기업의 부담은 크지 않을 것이다. 기업의 측면에서, 배출 저감을 위해 기술개발에 투입한 자원을 단기적인 비용이라기 보다는 장기적인 투자로 인식할 필요도 있다.

향후 유의사항

최근 유럽국가들의 채무위기와 더불어 배출권의 공급과잉으로 인하여 EU ETS 시장이 위축되고 있음을 볼 수 있다. 시장이 위축되어 가격이 떨어지면, 기업들은 온실가스를 스스로 줄일 유인이 그만큼 줄어들게 되어, 배출권 거래 시장으로서의 역할을 제대로 하지 못하게 된다.

국내 배출권 거래 시장의 성패는 거래 시장에서 적정 가격을 안정적으로 제시해 줄 수 있느냐에 달려 있다고 해도 과언이 아니다. 할당이 느슨하게 되면 배출업체들은 배출권을 살 유인이 없



어 시장 자체가 작동을 안 할 수도 있다. 또한 기업이 우려하는 대로 할당 자체가 부족하기 때문에 시장에서 매도세력은 없고 매수세력만 존재할 수도 있다.

시장을 성공적으로 정착시키기 위해서는 시장에 풍부한 유동성의 공급을 통한 가격 발견 기능을 제고하고 시장 안정화 프로그램을 마련해야 된다. 가격의 급등락 또는 가격이 너무 낮거나 높은 수준으로 형성되었을 경우의 대비책 또한 마련되어야 할 것이다. 정부는 목표가격 1만원을 지키기 위해 시장 가격이 오를 기미가 보이면 정부가 보유하고 있는 예비 할당량을 시장에 풀어 공급을 안정시킬 계획을 갖고 있지만, 목표가격의 적정성에 대한 검토와 보다 정교한 시장 안정화 프로그램이 필요할 것이다.

현재 탄소배출권 거래계정의 등록은 의무적 등록업체와 배출권 거래신청을 한 기업으로 제한되어 있다. 의무적 할당 대상업체는 최근 3년간 온실가스 배출량의 연평균 총량이 125,000이산화탄소상당량톤 이상인 업체이거나 25,000이산화탄소상당량톤 이상인 사업장의 해당 업체이다.

배출권 거래법 부칙 제3조에서는 할당대상업체와 배출권 거래시장의 안정적 형성을 위하여 대통령령이 정한자 외에는 1차 및 2차 계획기간 동안 배출권 거래계정 등록을 신청할 수 없도록 규정하고 있다. 시행령 부칙 2조에서 정한 한국산업은행, 중소기업은행, 한국수출입은행, 한국정책금융공사만이 동 계획기간에 시장에 참여할 수 있도록 하고 있다. 그러나 거래의 활성화 차원에서 민간 금융기관이 참여하여 관련 상품을 개발하거나, 유동성을 공급해 주는 역할을 담당해야 할 것이다. 따라서 민간금융기관의 참여를 가능한 빨리 허용할 필요가 있다.

또한 거래소에서 탄소배출 파생상품거래를 가능한 빨리 실시하여, 탄소배출권의 가격발견기능도 제고하고 민간금융회사의 참여를 유도할 필요가 있다. 파생상품거래는 현물거래인 배출권거래계정의 제한을 받지 않아 민간금융회사가 참여할 수 있다.

우리나라의 배출권 거래제가 제대로 정착되면, 아시아 지역의 표준 모델로도 자리잡을 수 있다. 선진국은 배출권거래제도를 통해 배출을 줄이는 데 목표를 두고 있지만, 우리나라의 경우에는 저탄소 녹색성장기본법에서 탄소배출권 거래법이 탄생하였기 때문에 배출권 거래제를 통한 기업의 성장추구가 배출권 거래법의 정신에 포함되어 있다고 할 수 있다. 이를 반영하여 배출권거래법 제35조에서는 배출권거래제 도입으로 인한 기업의 경쟁력 감소를 방지하고 배출권거래를 활성화하기 위해 온실가스 감축 관련 기술 개발 및 보급사업 등에 금융상 · 세제상 지원 또는 보조금 지급을 할 수 있도록 규정하고 있다. 보다 전향적으로 기술개발투자를 배출권할당 기준의 요소로도 고려할 수 있을 것이다.

향후 배출권 거래제가 잘 작동하여 배출의 감소와 기업의 장기적인 발전에도 도움이 되는 한국형 배출권거래제도의 성공적인 정착을 기대한다.