

국내 배출권거래제의 동향 및 기업의 대응방안

에코시안 컨설팅사업부문 산업컨설팅1팀 여승구 Manager

1. 국내 배출권거래제 동향

2012년 5월 2일 온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률은 '찬성148, 기권3'으로 반대 없이 국회에서 통과되었다. 동 법률이 통과될 때까지 많은 우여곡절이 있었다. 그렇지만 국회는 일부 보완점이 있긴 하지만 국가 중기 온실가스 감축 목표 달성을 위해 배출권거래제의 필요성에 동감을 하고 동 법률을 통과시켰다. 지금은 동 법률에서 위임을 받아 구체적인 배출권거래제의 운영과 시행을 위한 시행령, 지침 등의 기준을 만드는 작업을 하고 있다. 국내 배출권거래제 도입 논의 초기에는 배출권거래제가 가지는 여러 가지 장점에도 불구하고, 산업계의 비용부담과 경쟁력 감소의 우려 등 많은 논란이 있었다. 그러나 정부는 저탄소 녹색성장이라는 큰 틀 안에서 국가 중기 온실가스 감축 목표를 달성하기 위한 정책의 일관성을 견지하였다.¹⁾

지난 5년간 정책의 행보를 살펴보면 배출권거래제가 하루아침에 갑자기 만들어진 제도가 아님을 알 수 있다. 정부는 2008년 8·15 기념축사를 통해 녹색성장시대의 비전을 제시하였고 2020년 BAU 대비 30% 감축을 공표하였다. 이후, 2011년 4월 14일 녹색성장 기본법이 제정 되었다. 녹색성장 기본법 제 46조 1항~4항을 살펴보면 배출권거래 제도의 내용이 명시되어있다. 이후 정부는 동 법에 근거하여 당초 2010년 11월 법안을 입법예고 했으나 일부 조항에 대해 반대에 부딪혔다. 이후, 산업계와 수십여 차례 공식·비공식 협의, 두 차례에 걸친 규제개혁위원회 심사 및 관계부처 장·차관급 회의를 통해 수정은 마련하여 2011년 3월 입법예고를 실시하였다. 이후 2011년 4월 국무회의 심의·의결을 거쳐 정부안을 확정하여 국회에 제출하였으나 계류 중에 있다가, 2012년 5월 2일 극적으로 국회를 통과하여 2015년 시행을 앞두고 있다.

여기서 주목할 만한 점은 새롭게 도입되어 시행되는 배출권거래제에 따라 이미 시행 중인 온실가스·에너지 목표관리제(이하, 목표관리제)가 어떤 방향으로 동 제도와 상호 연계가 이루어질 것인가 하는 것이다. 이를 전망하기 위해서는 두 제도 간의 공통점과 차이점을 비교해서 볼 필요가 있다.

¹⁾ 노선희, '탄소 배출권 거래 통과 의의와 향후 발전 방향, 자본시장 Weekly, 한국증권연구원 참조'

2. 목표관리제와 배출권거래제 비교

상기에서 언급한 바와 같이, 현재 산업계의 관심사는 배출권거래제 시행에 따른 기존 목표관리제의 향방이다. 이에 대해서 아직 명확하게 정해진 바는 없으나, 분명한 것은 현재 온실가스 목표관리제 대상 관리업체의 대부분이 배출권거래제로 이행될 것이라는 점과 온실가스 목표관리제를 통해 측정된 관리업체별 과거 배출량과 목표 배출량은 배출권거래제 이행 이후 사전 준비과정으로 중요한 역할을 할 것이라는 점이다. 이후, 목표관리제의 존속 혹은 일몰 여부는 논의 중에 있다. 이와 같은 두 제도의 연계성을 고려한다면, 두 제도적인 공통점과 차이점 비교를 통해 배출권거래제도에 대한 이해도를 높일 수 있을 것으로 판단된다.

우선 두 제도의 공통점을 살펴보면 첫째, 배출권 거래제도와 목표관리제도도 국가의 온실가스 감축목표 달성을 위해 부문별 업종별로 배출허용량을 부여 받고 각 관리업체는 부문별 업종별 감축목표를 분담하여 관리업체별 배출허용량과 감축목표를 부여 받는 점이다. 둘째, 두 제도 모두 MRV(Measuring Reporting, Verifying)가 필수적으로 필요하다는 점이다. 목표달성 여부에 따라 규제와 패널티가 가해지는 만큼 배출량에 대한 측정과 검증은 여전히 중요한 요소이다.

이에 반해 두 제도의 차이점은 다음과 같다. 첫째, 목표관리제도도 업체 자체의 감축을 통해서만 인정받았으나 배출권거래제도에서는 외부에 자본 및 기술을 투자하여 얻은 감축량(offset : 상쇄)도 인정될 예정이다. 둘째, 목표관리제도도 최대 1천만 원의 과태료를 부과하는 정액방식을 취하고 있으나 배출권거래제도도 초과된 배출량에 비례하여 과징금이 부과되는 방식을 취한다. 셋째, 목표관리제도도 이행기간 내에 수치적인 목표를 달성하는 방법 밖에 없고 추가 달성된 부분에 대한 인센티브는 없어 이행연도의 경제적 외부환경적 상황을 고려한 유연성이 떨어진다. 하지만 배출권거래제도도 기간 내에 목표를 달성하지 못했더라도 유연하게 미래연도의 배출권을 활용하거나 추가 달성 분을 차년도의 배출허용량에 이월할 수도 있다. 이를 표로 정리하자면 다음과 같다.

구분	목표관리제	배출권거래제
감축목표, 경로	국가목표 달성을 위해 부문별 업종별 감축목표와의 정합성을 유지하여 목표설정 (감축목표 설정 방법이 동일)	
MRV	목표관리제 하에서 구축되는 MRV 방식을 활용	
작동방식	직접규제	시장 메커니즘
이행경계	단년도/자기 사업장에 한함	다년도/외부감축(상쇄)인정
목표달성수단	감축실시(유일한 수단)	감축, 구매, 차입, 상쇄 가능
초과감축 시	인센티브는 없음	판매 또는 이월 가능
제재 수준	최대 1천만원 과태료(정액)	초과 배출량 비례 과징금

출처: 국무총리실 보도자료 '법률안의 구성 및 주요내용

[표1] 목표관리제도 배출권거래제도 비교표

이처럼 온실가스 감축 목표 달성과 검증이라는 큰 틀에서는 유사함을 가지고 있으나 세부적인 제도의 시행방식에서 차이점을 보이고 있다.

3. 배출권거래제 시행에 대한 산업계의 준비사항

배출권거래제도는 2015년부터 시행이 확정된 제도이다. 제도가 확정된 시점에서 거래제도의 부정적인 부분을 강조할 필요는 없으나 거래제도가 온실가스 감축의 무조건적인 해결책은 될 수 없으므로 균형 잡힌 시각으로 바라볼 필요는 있다. 따라서 배출권거래제도의 장단점을 생각해보고 단점을 극복할 수 있는 방안을 생각해 보는 것을 전략으로 가져가야 한다.

배출권거래제 도입 배경은 온실가스 배출량을 2020년까지 BAU대비 30% 를 저감한다는 국가목표를 비용효율적으로 달성하는 것이다. 온실가스 감축은 에너지 사용과 직접적인 관계가 있으므로 이에 대한 투자는 장기적인 비용 절감 효과로 나타날 수 있다. 이렇듯 배출권거래제도는 투자 시점을 앞당기는 동기부여의 역할을 담당한다. 또한 국가의 입장에서는 동 제도를 통해 해외 배출권 거래시장으로 나가갈 수 있는 초석을 마련 할 수 있다.

한편 산업계에서 우려하는 점은 단기적으로 기업의 투자비용의 부담을 가져오게 되고 이는 국내 산업의 대외 경쟁력 약화를 가져올 수 있다는 것이다. 또한 제조업뿐 아니라 발전사도 동일하게 감축목표를 부여 받게 되는데 유럽의 사례에서 확인할 수 있듯, 이는 전력 비용의 증가를 가져와, 전력을 사용하는 제조업과 가계에 추가적인 비용 부담을 줄 수 도 있다. 또 이와 같은 미래의 불확실한 요소가 많아지면 기업의 비용 산정과 예측이 어려워지는 현상도 발생할 수 있다. 제도적인 측면에서 볼 때는 검증의 완전성이 아직 이뤄지지 않은 시점에서 형평성의 논란을 불러올 수 있는 불안요소를 안고 있다. 또한 상위 25개 업체가 전체 제조업 배출량의 약 30% 정도의 비율을 차지하는 현 상태에서는 상위 기업의 거래방향에 따라 시장의 가격이 불안정해지는 시장 불균형이 발생할 수도 있다.

배출권거래제도의 시행은 저탄소 녹색성장의 출발점부터 전망되었다. 이를 예측하고 이미 사내 배출권거래제도를 시범 도입하여 전략적으로 접근을 하고 있는 기업도 있으나 아직 준비가 미흡한 기업이 대부분 이다. 특히 이미 진행되고 있는 목표관리제의 목표달성 대응과 함께 준비를 하는 것은 더더욱 어려운 실정이다. 하지만 이제 배출권 거래시장의 열리면 기존의 설비 투자와 비용회수의 예측에서 온실가스의 배출이 하나의 큰 요소가 되고 온실가스로 인한 비용 부담이 기업의 이익에도 큰 영향을 미치게 될 것이다. 따라서 각 기업들은 당장의 본격적인 시행준비는 아니라도 목표관리제에 대응하면서 축적된 지식과 노하우를 바탕으로 전문인력 확충이나 관리시스템 구축 등 배출권거래제도 시행에 대한 대응체계를 갖추어 나갈 필요성이 있다.

여승구 Manager

☎ (주)에코시안 / 컨설팅사업부문/ 산업컨설팅1팀

Tel : 02) 2621-9842 / Email : positive@ecosian.com

서울 금천구 가산동 60-17 백상스타타워1차 8F