

# 독일의 배출권거래법의 최근 동향

프란츠 요셉 파이네\*

번역: 김명용\*\*/김현준\*\*\*

## A. 서론

기후보호법은 국제법적, 유럽법적 그리고 독일 국내법적 차원에 존재한다. 무엇보다도 소위 거래 가능한 배출권을 도입한 교토의정서가 국제법상 중요하다. 그에 이어 유럽법상으로는 위원회의 지침(96/61/EG)의 개정과 유럽연합에 온실가스배출증명의 거래를 위한 시스템에 관한 2003년 10월 13일 위원회와 유럽의회의 지침(2003/87/EG)이 중요하다. 동 지침은 2005년 1월 1일까지 유럽연합 회원국들에 거래제를 도입하는 것을 규정하고 있다. 2003년 12월 3일까지는 유럽연합 회원국들에 있어서 다양한 이행조치들이 관철될 수 있었다. 즉 독일 국내의 배분계획은 2004년 3월 31일까지 브뤼셀에 통지되어야 했다. 이러한 의무이행에 있어서 독일은 다음과 같은 조치들을 취하였다. 2004년 7월 15일 이래 배출권거래에 관하여 핵심적 규정들을 담고 있는 온실가스 배출권거래법(TEHG)이 효력을 발생하고 있다. 온실가스 배출권거래법(TEHG)은 2004년 8월 31일부터 효력을 발생한 2007년 할당법(ZuG)에 의하여 보충되었다. 2004년 9월 1일 이후 2005년부터 2007년 사이의 배분기간에 있어서 온실가스 배출권의 배분에 관한 법규명령(ZuV 2007)이 효력을 지니고 있다. 할당법의 기초는 개별기업들에 대한 오염배출권의 배분 및 장래 에너지산업과 산업을 추방하도록 허용하는 온실가스의 총량을 정하는 독일 국내적 배분계획 또는 할당계획이다. 배분법규명령은 배출거래권의 배분의 기준과 양을 구체화하고, 온실가스 배출권거래법과 할당법상의 법규명령제정권한에

---

\* 독일 Viadrina대학교 법학과 교수

\*\* 창원대학교 법과대학 교수

\*\*\* 영남대학교 법과대학 교수

근거하고 있다. 배분시스템은 배분법규명령과 동시에 효력을 발생하고, 온실가스 배출권거래법률과 할당법에 의한 직무행위에 근거한 수수료에 관한 규정들을 담고 있는 2007년 오염배출권거래비용법규명령(EHKost 2007).

이하에서 이러한 독일 법에 대하여 좀 더 상세하게 소개를 하고, 관련 문제점과 그 사이에 내려진 법원판결에 관하여 보고하고자 한다(B. I.) 이와 관련하여 2008년부터 효력을 발생하는 법에 대하여 살펴보고자 한다. 이러한 신법들은 2004년의 법을 개정한다. 따라서 나는 신법을 이해하기 위하여 구법을 소개하고자 한다(B. II.). 결론부분에서는 독일에서의 기후보호를 위한 지속적인 활동과 동시에 관련된 노력들에 대하여 전망하고자 한다(C).

## B. 독일의 배출권거래법

### I. 2004년도의 입법상황

#### 1. 독일산업계에 대한 새로운 법의 직접적인 영향

##### a. 실질적 상황

일반적인 기업의 이산화탄소의 배출과 관련하여 해당 기업들을 편입시키는 관리 시스템은 이산화탄소를 배출하는 산업에 대해서는 완전히 새로운 제도이다. 2007년 할당법의 효력발생 후 3주 이내에 늦어도 2004년 9월 20일 까지-신청을 하지 않았다면, 첫 배분단계에 있어서 배출권 내지 배출권증명의 무료배분에 대한 청구권을 상실한다. 이는 실질적 제척기간이다. 앞으로는 배분기간의 시작 전인 매년 3월 31일까지 신청되어야 한다.

##### b. 형식적 상황

연방임미시온방지법 제4조 제1항 제4문에 의하여 허가를 요하는 시설에 있어서는 온실가스 배출권거래법률 제20조 제1항 제1문의 규정에 의하여 온실가스 배출권거래

법률 제4조와 제5조의 집행에 대하여 관할하는 주법상의 관할관청이 배출허가, 배출의 조사 및 배출보고에 대하여 권한을 가진다. 그 밖의 다른 모든 임무들, 무엇보다도 배출권의 배분은 연방상급관청인 연방환경청의 의무이다. 연방환경청에 “전문영역 배출권거래”로서 독일 배출권거래소가 설치되었다. 연방환경청의 임무는 - 규제권 발동을 제외한 - 법규명령에 근거하여 법인과 사인에 의하여 이행될 수 있다. 이러한 행정사무의 민영화는 현재까지 없었다.

## 2. 독일 국내의 배분계획의 양

유럽법상의 배출권거래지침은 참가한 기업들과 개별적 시설들에게 각각의 이산화탄소-저감한계치의 도달에 대한 배출권거래의 유연성을 이용할 수 있는 가능성을 열었다. 거래의 전제조건은 2005년-2007년과 2008년-2012년 두 거래기간에 대하여 유럽배출권거래의 범위 내에서 참여한 지역이 제출하여야 하는 몫이 확정되어지기 전에 2005년-2007년과 2008년-2012년의 기간에 대한 독일 국내의 저감방법의 국가적 확정이다.

2008년-2012년 기간 동안 독일의 저감목표에 대한 양적 구조와 유럽배출권거래의 범위 내에서 있는 지역 전력산업과 에너지집약산업이 제출하여야 하는 2005년-2007년의 저감은 연방정부가 2004년 3월 31일 결정하였고, 유럽위원회가 기간에 맞게 공고한 한 국내할당계획(NAP)에 근거하고 있다. 물론 몇 개의 변경에 대한 권고는 있었지만, 연방정부는 2004년 7월 7일 결정으로 독일 국내의 할당계획을 지침에 적합하게 허가하였다. 2000년-2002년 안내기간에 대한 연 이산화탄소 8억 6천 3백만 톤 평균치와 교토의정서의 첫 번째 의무기간인 동시에 2008년-2012년 유럽의 두 번째 거래기간의 이산화탄소 평균 8억 4천 4백만 톤의 목표치에 근거하여 연방정부는 2005년-2007년 거래기간의 사이에 놓여있는 기간에 대한 독일 국내의 배출권예산을 확정하였다. 2005년-2007년에 대한 연 이산화탄소 8억 5천 9백만 톤의 독일 국내의 양은 독일에 대해 1999년에 비하여 21% 증가하도록 의무를 지우고, 2008년-2012년 첫 번째 교토기간의 필요한 목표달성을 위하여 현재까지 독일이 달성한 저감의 1차적 진전의 결과이다. 또한 국내 할당계획은 연 이산화탄소 4억 9천 9백만 톤 중 연 이산화탄소 4억 9천 5백만 톤까지는 할당되는 2005년-2007년 배출권거래를 위한 지역 에너지와 산업에 대한 전제조건이다. 이러한 두 양의 차이는 연 이산화탄소 3백

만 톤은 긴급하게 시장에 참여하는 자와 연 이산화탄소 1백만 톤은 예외적인 경우에 대한 예비분이다.

### 3. 할당규정

할당법 2007은 2002년 12월 31일까지 가동되어진 현존시설과 2003년 1월 1일과 2004년 12월 31일 사이에 가동되고 있는 시설에 대한 일반적인 배분기준과 그와 결합될 수 있는 특별한 배분기준으로 구분하고 있다. 그 뿐만 아니라 할당법 2007은 제7조와 제8조를 과거(기초기간과 관련하여)의 소위 역사적 배출권 또는 2005년-2007년에 신고된 배출에 근거를 두고 있다. 그러나 할당법 제7조 및 제8조는 특수한 배출치가 최적의 기술 수준에 의하여 준수될 수 있다면, 현존시설과 2003년 및 2004년의 시설에 대해서는 배출권에 대하여 비교적 높은 배분을 허용한다. 할당법 제12조(초기조치)에 의하여 조기의 배출감소에 대한 특별기준, 할당법 제13조에 의하여 절차와 관련된 배출과 할당법 제14조에 의한 동력 열 결합을 지니는 시설 또는 할당법 제15조에 의한 원자력발전소의 대체에 대한 특별배분이 총체적 배분으로 된다. 배분절차에 있어서 할당법 2007의 기준은 58개의 결합이 가능하다는 것을 보였다. 그 밖의 경과규정(완화규정, 할당법 제7조 제11항)은 배출권을 가지는 대체적으로 수요에 적합한 장치를 규정하고 있다. 법률의 이러한 다양성은 결론적으로 복잡한 독일의 경제구조와 시설구조 및 의회의 입법절차에 기인한다고 할 수 있다.

### 4. 독일 배출권거래소(DEHSt)

#### a. 임무

온실가스배출권거래법안에 대한 연방정부 내각의 결정에 의하여 연방환경청이 독일에서 배출권거래의 도입에 있어서 주무관청으로 지정되었다. 동의의무가 있는 온실가스배출권거래법의 효력발생의 선취로써 연방환경청은 연방의 임무를 총체적으로 실행하여야 하는 새로운 전문영역E - 독일 배출권거래소 - 를 설치하였다. 여기에 2004년 5월 28일 의회의 조사절차의 결과에서 참여한 시설에 대한 배출권의 배분과 교부 및 제재를 포함한 배출보고의 심사가 중요임무의 일부분을 구성한다. 배분이

각각 거래기간 마다 개별적 임무를 의미하는 반면에 배출권의 교부와 무엇보다도 배출보고의 심사가 매년 반복되는 배출권거래소의 성과이다. 이와 관련되어 있는 것은 무엇보다도 독일연방의회, 독일연방정부, 유럽위원회 또는 유엔 기후기본협약의 사무처장, 그리고 또한 등록되어 있는 모든 국내의 시설계정과 거래계정의 관리자 및 배출권거래에 관한 독일 국내와 국제적 보고이다. 교토의정서의 이행에 있어서 유럽동맹과 유엔 기후기본협약의 사무처장 사이의 협력 및 장래 국내의 할당계획과 프로젝트와 관련있는 교토메카니즘 JI/CDM의 통일에 있어서 참여는 독일 배출권거래소의 임무를 완성하게 한다. 여기로부터 배출권거래의 연방전체 통일적 집행에 대한 독일 배출권거래소의 중요한 위치를 찾을 수 있다. 이러한 임무의 이행에 대하여 연방환경청은 직무수행에 방향을 설정한 달성을 목표로 설정하고 있다. 이는 방향설정이 두 조직분과에서 규정되어 있는 것처럼 온실가스배출권거래법의 직무분야에 대한 독일 배출권거래소 조직의 방향설정에 있어서 나타난다. 해당 시설운영자의 이익 상황의 이행을 위하여 독일 배출권거래소에 90명이 활동하고 있다. 그들은 배출권거래를 생태적 그리고 경제적 성공을 달성하기 위하여 높은 서비스제공에 목표를 두고 있는 체계, 단체 및 유사 조직으로부터 온 직원들이 대부분을 차지하고 있다.

#### b. 신청절차와 배분절차

배출권거래권의 배분에 대한 신청절차는 전자적 절차와 고객서비스의 이행을 위한 첫 번째 큰 시험이며, 2004년 9월 20일에 종료되었다. 정확히 2,100건의 전자 신청과 4,000건의 고객서비스요구가 있었다. 신청절차의 개시는 할당법 2007의 효력발생과 자동적으로 연결되었고, 내용상 그리고 형식상 독일 배출권거래소에 의하여 준비·보고되었다.

전자 신청절차와 배분절차에는 3 주체가 참여하였다. 즉 시설운영자, 그의 전문가, 독일 배출권거래소였다. 시설운영자가 그의 전문가에게 암호로 옮겨 송달된 전자 신청의 이행으로써 배분에 대한 주도권을 가지게 되었다. 전문가는 입증자로서 신청절차에서 중요한 역할을 담당한다. 왜냐하면 전문가는 신청을 심사하고 다시 전자적 신호로 시설운영자에게 송달한다. 신청절차는 신청의 전자적 신호를 가지는 신청과 독일 배출권거래소에 송달로써 종료된다. 신청절차에는 독일기술감시단체와 같은 감

정가조직을 포함한 162명의 전문가가 참여하였다. 이러한 162명의 전문가들은 이미 2004년 5월에 독일 배출권거래소로부터 입증자로서 공고되어졌으며, 시설운영자와 독일 배출거래소 사이에 중요한 교차점을 형성한다. 독일 배출권거래소에서 전자적 신청은 소위 가상의 우체국으로부터 발행·개시·조사되며, 개별적 배분량이 산정된다. 독일 배출권거래소는 가상의 우체국을 통하여 다시 완전히 전자적으로 시설운영자에게 배분결정을 송달한다.

#### c. 등록부

독일배출거래소의 또 하나의 중요한 임무는 국가적 등록에 관한 업무이다. 이 등록부는 ‘참여기업을 위한 배출권거래등록부’와 ‘교토의정서에 따른 독일의 국가배출등록부’를 모두 포함한다. 이 등록부는 EU등록부수에 의한 EU회원국의 공동합의에 근거를 두고 있다. 이 등록부로 EU 회원국들은 각각 브뤼셀에 있는 집행위원회의 중앙등록부와 연결된 디지털 토지등기부(Grundbuch) 및 그와 같은 형태인 등록소에 대한 디지털연결망을 갖추게 되었다. 결과적으로 국가등록부를 통해 배출권 보유사항을 마치 電子토지등기부에서 하는 것처럼 등록하게 된다. 각각의 구좌이용자에 있어서 등록부에서의 거래는 온라인뱅킹에서와는 약간 차이가 난다. 또한 EU 등록부와 밀접한 관련성이 강조되어야 하는데, EU등록부에 따르면 초국경 거래양도 및 모든 국가적 거래·등록과정은 국내에서 처리되기 전에 중앙등록부를 통해 승인되어야 한다. 이로써 부정당한 거래를 막을 수 있고, 배출권의所在가 추적가능하게 된다. 나아가 국가별 구좌의 粉飾이 불가능하게 되고, 브뤼셀의 등록부에 대한 연속되는 기술적 요구는 독일 국가대장에 대한 기술적 결과수정 및 그 운영에 대한 지연을 초래한다.

#### 5. 문제점 및 법원판결

서론에서 언급한 규범 및 프로젝트메카니즘법 제정으로 인한 그 개정으로 독일은 배출권거래에 필요한 모든 법규범을 갖추게 된다. 그 결과 2004년 말까지 할당을 할 수 있게 되었다.

이와 관련하여 독일헌법 및 독일환경법과 관련된 일련의 공법상 문제가 제기된다. 나아가 할당결정에 대한 권리구제의 문제도 생긴다. 또한 논의대상이 되는 것은 배출권거래와 시설허가법과의 관계 및 배출권거래와 생태세(Ökosteuern)의 관계이다. 끝으로 배출권거래, 재생에너지법, 열병합발전법의 관계가 분석될 것이다.

시간상 이유로 인하여 나는 이 문제와 관련된 모든 영역을 다룰 수는 없다. 문제가 법적 분쟁의 대상이 되는 한 다음은 강조되어야 한다. 즉, 모든 절차는 원고에게 부담을 주며 끝난다. 결국 연방헌법재판소는 독일 배출권거래제도에 관한 규범에 대한 3개의 헌법소원을 받아들이지 않았다.

따라서 다음을 확인할 수 있다. 2004년에 제정된 배출권거래법은 합헌이다. 이 법을 시행하는 실무는 적법이다.

현재 베를린행정법원에 독일배출권거래소가 징수하는 수수료가액과 관련된 법적 분쟁이 계속중이다. 베를린행정법원은 업무비용(Bearbeitungsgebühr)은 위법이라고 판시했고, 베를린-브란덴부르크 고등행정법원에서 항소절차가 진행중이다.

기업들은 배출증서를 무상으로 교부받는다. 그런데 가액상승이 될 수도 있는 배출증서를 유상으로 양도하는 것이 법적으로 허용되는가 하는 문제가 뜨겁게 논의되고 있다. 일설에 의하면, 가액이 있는 배출권을 공급하는 것은 금지된다고 한다. 다른 견해에 따르면, EU 배출권거래지침이 유상양도를 허용하는 한, 어쨌든 일정한 금액을 요구할 수 있다고 보기도 한다. 는 견해도 있다. 또 다른 견해에 따르면 모든 배출권은 유상으로 양도될 수 있다고 한다. 배출증서가 항상 유상으로 양도되어야 한다는 법적 견해는 보이지 않는다. 논의는 이론적인 성격이 있다. 법원실무상으로는 어떠한 견해도 없다.

기업가가 매각할 때 획득할 수 있을 배출증서가액을 전기비용으로 합산하여 계산할 경우 에는 私法的인 문제가 발생한다. 이때 기업가가 배출증서를 무상으로 교부 받았음에도 불구하고, 배출증서의 합산으로 인해 엄청난 전기요금 인상의 결과가 발

생한다. 기업가에게는 일종의 “불로소득”(windfall-profit)이 생기게 되는 것이다. 결과적으로, 이 규정에 대해서는 공정거래청(Wettbewerbsbehörde)에 대해서 이의를 제기할 수도 없고, 법원에 대해서도 마찬가지이다.

#### 6. 배출권거래 - 구체적 검토

2007년까지의 거래기간동안 1,485 배출권이 거래된 곳은 라이프치히에 위치한 “유럽에너지거래주식회사”(European Energy Exchange AG)이다. 제1차 배출권거래기간 동안의 배출권거래실적에 대한 구체적인 수치는 알려져 있지 않다. 거래량이 적은 것은 분명하다. 이 회사의 기자회견자료에 따르면, 2005년에 거래된 양은 3,196,791 단위가 거래되었다고 한다. 거래는 2004년말에 시작되었는데, 배출권거래 시작되기 직전에는 배출중서당 9유로의 가격이었다. 2006년 봄에는 30유로로 상승했다. 그 이후 가격은 급격하게 내려가 2007년 말에는 1유로에도 미치지 못하였다.

### II. 2007년 개정법률

2007.8.7 독일의 입법자는 2008~2012 기간의 배출권거래에 대한 법적 근거의 개정을 위한 법률을 결정했다. 이 법률은 2007.8.10 관보에 공포되었고, 동법 제4조의 규정에 따라 2007.8.11부터 시행에 들어갔다.

이 법률은 이른바 항목법(Artikelgesetz, 법률개정을 위한 법률)으로서 4개의 조문(Artikel)으로 구성된다. 제1조는 2008~2012 기간의 온실가스배출권에 대한 국가별 할당계획에 관한 법률(할당법 2012, ZuG 2012), 제2조는 온실가스배출거래법의 개정을 위한 법, 제3조는 프로젝트메카니즘법의 개정을 위한 법이다. 2007.8.13 이 법률을 보완하기 위해 할당수 2008-2012가 제정되었다.

연방정부가 2008~2012년의 국가할당계획(이하 ‘NAP II’라 함)에 대한 국가할당계획을 기한에 맞추어 2006.6.30 유럽집행위원회에 심사를 위해 제출했다. 이 할당계획은 집행위원회의 약간의 수정요구에 맞춘 다음 시행에 들어갔다. 수정사항은 총할당량의 감축 및 신규시설 및 에너지관련 기존시설에 대한 할당방법을 벤치마크시스템으로 하는 것이었다.

## 1. 새로운 법상황

### a. 割當法制 - 割當法 및 割當令

할당법제에 대해서는 그 개요만 간략하게 살펴보고자 한다. 그것은 본질적으로는 “기술”법으로서, 법학자의 입장에서는 접근하기 어려운 내용도 함께 담고 있다. 이 새 법의 출발점은 다음과 같다. 독일은 제2차 배출권거래기(2008~2012)에 있어서 배출권거래 대상시설의 배출상한 및 개별시설에 대한 배출권할당을 규정해야 한다. 나아가 독일은 유럽법적 근거로부터 배출권거래의 적용영역의 확대를 결정해야 한다. 마지막으로 제1차 배출권거래기에서 경험한 사실을 기초로 하여 개별규범의 내용을 보다 명확하게 할 필요가 있다.

#### aa. 할당법 2008-2012

할당법 제1조에 의하면, 동법의 목적은 제2차 할당기간(2008~2012)에 독일의 온실가스배출을 위한 국가목표 및 배출권의 교부 및 양도를 규정하는 것이다. 이 법은 제3조3문에 따르면 구 할당법의 모든 규정을 폐지하고, 모든 시설에 대해 적용되는 새로운 할당법이 만들어졌다.

법 제4조1항2문에 따르면, 온실가스배출총량은 이산화탄소 기준으로 연간 9억 7,360만에 달한다. 제4조2항에 따르면, 2008-2012년 기간동안 할당가능한 배출권총량은 연간 4억 4,207만에 달한다. 이 배출량계획은 NAP II에서 책정된 매크로플랜에 기반을 두고 있다. 연방정부는 감축목표확정을 감축의무를 다양한 부문별로 적당히 분배하는 것을 기초로 하고 있다. 영역이 배출권거래의 대상이 아니면서, 수송, 영업/거래/서비스 및 비이산화탄소배출에 관한 것인 경우에는 연방정부의 2005 기후보호프로그램에서 결정된 조치가 적용된다. 제5조에 의하면 2300만 배출권 축적분까지는 남겨 가질 수 있다.

제6조 내지 제13조는 실체법적 할당규정, 제14조 내지 제16조는 형식법적 할당규정이다. 기존시설 및 신규시설에 대한 배출권할당은 2008~2012년에는 무상으로 이루어진다. 개별시설에 대한 할당규율은 구속적이다. 구법에 비하여 “크게” 다른 점은 에너지시설 및 생산적인 영업이 다르게 취급된다는 점에 있다.

2005~2007년의 할당기간 기존시설에 대한 할당은 과거의 배출실적을 토대로 행해 지는데, 이를 *그랜드파더링*(grandfathering)이라 한다. 신규시설에 대한 할당은 생산 단위당 확정된 배출치를 기준으로 이용하는데, 이를 *벤치마크시스템*(Benchmark-System)이라 한다. 이러한 구분은 新法에서도 발견된다. *에너지시설*(Energieanlage)의 경우(온실가스배출거래법 별표 I 활동 I 내지 V) 신규시설은 물론 기존시설에 대한 할당도 벤치마크시스템에 의해 이루어진다. 이 점도 구법과 비교할 때 다른 부분이다. 벤치마크시스템의 적용은 효율성이 있는 시설을 구 시설이나 효율성이 없는 시설에 비하여 상대적으로 유리하게 할 수 있다. 벤치마크시스템을 적용할 경우 에너지시설에 있어서 낮은 시설을 개선하려는 인센티브가 주어지게 된다. 따라서 벤치마크시스템은 에너지시설은 동질의 생산품을 제조하기 때문에 권해지고 있다. 2003년 전에 가동되었던 생산적인 영업의 기존시설에 대한 할당(온실가스배출거래법 별표 I 활동 VI 내지 VIII)은 2008~2012년의 할당기간에도 *그랜드파더링*시스템에 따라 행해진다. 그러나 2000~2005년의 연장 및 갱신의 기준연도는 원용되는데, 그 이유는 이 기간의 데이터는 매 연도 평균배출수준을 나타내기 때문이다. 6년의 해당기간에 대한 Auslastungsschwankungen 및 Sondereinflüsse는 조정된다.

기존의 에너지시설의 경우 제품단위당 확정된 배출치 및 기준연도의 연간 평균생산량을 기준으로 할당하게 된다. 과거의 수치에 비하여는 삭감이 이루어진다. 충분히 대표할 만한 생산정보를 결하는 경우(2003년 이후의 신규시설), 표준적인 완전가동요소(Standardauslastungsfaktor)가 적용된다. *생산적인 영업의 기존시설*은 배출권을 기준연도의 과거배출을 기준으로 하여 할당된다. 그러나 과거의 배출은 이행계수(Erfüllungsfaktor)로까지 감축된다. 충분히 대표할 만한 배출정보를 결하는 경우(2003년 이후의 신규시설), 새로운 에너지시설에서와 마찬가지로 같은 규율에 따른 할당이 행해진다. 이 기간 용량확장(Kapazitätserweiterungen)의 경우에도 마찬가지로 적용된다.

2008~2012의 할당기간 시설이 새로이 가동되는 경우 그 시설은 표준적인 완전가동요소(Standardauslastungsfaktor)에 따른 벤치마크할당을 한다. 施設休止의 경우 할당결정은 기본적으로 철회된다.

에너지시설에 대한 비율적인 축소 및 생산적인 영업시설에 대한 이행계수는 개별 시설에 대한 증서의 양을 배출목표에 맞추기 위해 필요하다. 필수적인 감축의 기초는 다음과 같은 관계이다. 한편으로는 2008~2012년의 제2차 배출거래기간에 매년 할당될 수 있는 총량(453.1 Mio. t CO<sub>2</sub>), 다른 한편 배출권거래에 참여한 시설의 할당에 대한 청구권(즉 생산적인 영업 및 에너지산업시설의 할당에 대한 청구권)이다. 산업활동은 이행계수 0.9875로 혜택을 받는다. 에너지시설에 있어서 이용할 수 있는 배출예산은 산업시설에 대한 할당, 소규모 에너지산업시설에 대한 할당의 공제, 보유분의 공제, 전체할당량 중 추가적인 “가혹한 경우의 예외규정”과 관련된 추가할당의 공제를 한 후 산출된다.

2008~2012의 할당기간에서의 가동을 하는 신규시설은 비율적인 축소가 제외된다. 이러한 시설은 제2차 거래기간의 시작 전에는 알려져 있지 않다. 또한 기존의 시설도 그것이 제1차 할당기간에 조기에 배출감축조치를 증명했거나, 고도의 효율성 있는 신규시설과 비교할 만한 기술수준을 보유하는 시설인 경우에는 비율의 축소가 예외로 된다.

에너지시설이 보다 높은 부담을 가지리라 예견할 수 있는 이유는 유럽연합 이외의 지역에서 경쟁력이 약화되기 때문이다. 또 다른 이유는 에너지시장에서 존재하는 배출증서가격이 제품가격으로 전가될 가능성이 있다.

2002.12.31까지 가동한 기존의 산업시설에 대한 할당법은 법 제6조에서 규정되어 있다. 매우 길고 극히 상세한 내용을 가진 제6조의 규정은 다음과 같이 요약할 수 있다. 구법의 기본관점은 계속 유지되고 있다. 기준연도는 연장·갱신된다. 이를 산출하려면 통상적으로 이미 존재하는 데이터를 근거로 한다. 수정가능성도 없지 않다. 가혹규정도 있고, 조기행동시설(early-action-Anlagen)의 경우 특혜가 주어진다. 2002.12.31까지 가동된 기존 에너지산업시설에 대한 할당법에 대해서는 제7조에서 규정하고 있다. 2003~2007년 기간에 가동되었던 기존시설에 대한 할당법은 제8조에서, 신규시설에 대한 할당법은 제9조에서, 시설운영의 중지의 경우증서에 관한 법은 제10조에서 규정하고 있다. 이른바 Kuppelgas 및 가혹규정(Härtefallregelung)에 대

한 특별규정은 제11조, 제12조에서 규정하고 있으며, 제13조는 割當令에 대한 위임근거규정이다.

bb. 割當令 2008-2012

이 규정은 전적으로 “기술적 성격을 가진” 법이어서, 여기서는 생략한다.

b. 온실가스배출거래법의 개정

온실가스거래시스템의 수행을 위한 독일의 법적 기초는 온실가스배출거래법(TEHG)이다. 동법의 개정은 한편으로는 유럽차원에서 회원국간의 협의를 통하여 이산화탄소를 많이 배출하는 특정한 시설을 결정하는 것이고, 다른 한편으로는 행정집행의 개선을 위한 규정이다.

c. 프로젝트메카니즘법의 개정

공동프로젝트전환의 틀에서의 프로젝트(이른바 II프로젝트) 국제적 차원에서 II프로젝트에 대한 국제적 절차의 수행의 전제조건(이른바 II-second-track-절차)이 충족되었다. 프로젝트메카니즘법(ProMechG)의 개정은 국내법을 이러한 발전에 맞추는 것이다. 프로젝트메카니즘법의 비용규정은 행정비용의 재조달의 측면에서 배출권의 양도를 통하여 변화된다. 이와 함께 특히 투자국가로서의 독일에 대한 가치를 높이기 위해 프로젝트활동의 인가를 위한 비용은 명백하게 감축되어야 한다.

d. 요약

새로운 법은 한편으로는 에너지시설의 시각에서 새로운 규정을 포함하고 있다. 다른 한편 많은 특별구성요건이 폐지되었다. 그 한도에서 보다 알기 쉽게 되었다. 환경보호측면에서 그것은 그리 거창해보이지는 않는다. 기본틀에 있어서는 유럽법에 바탕을 두고 있다. 독일에서 2008년부터 구 발전소의 경우 현행 배출수준에 비하여 약 30% 적은 배출권을 가진다. 특히 배출증서의 총량의 약 10%가 높아진다.

## 2. 새로운 법률의 실무적 전환

독일배출권거래소는 관할행정청으로서 다음과 같은 실무적 전환에 대하여 발표하였다.

a. 2008~2012간의 거래기간에 대한 할당절차에서 1625개의 시설이 무상으로 배출권에 대한 할당을 교부받는다.

b. 2008~2012의 거래기간동안의 추가적인 배출권거래의무시설에 있어서 배출권거래법 제26조에 따라 연간 1,100만 배출권(Emissionsberechtigungen, 이하 EB라 함)인 최대가용예산이 연간 979만 EB로는 다 소진되지 않을 것이다. 따라서 독일에 적용되는 총예산은 4,000만 EB의 보유분 및 양도지분을 포함하여 연간 4억 5,186만 EB가 된다. 유럽집행위원회가 승인한 연간 4억 5,307만 EB의 최대가용예산은 할당법 2012에 의할 경우 다 쓰지는 않는 것으로 된다.

c. 할당법 2012는 일련의 법률적 감축을 규정하고 있다. 산업시설(Industrieanlagen)의 경우 동법은 제각기 산출된 할당량에 대하여 1.25%라는 고정된 감축분을 규정하고 있다. 이때 산업시설에서의 할당에 대한 이행계수 0.9875가 적용된다. 에너지관리시설의 전기생산을 위해 산출된 할당량은 감축전에는 연간 2억 4350만 EB에 달했다. 이 중 3,800만 EB는 양도분(Veräußerungsanteil)로 공제되어야 하며, 따라서 무상할당으로 처분할 수 없는 것이다. 이 연간 3,800만 EB는 개별적인 무상할당의 감소를 통하여 할당법 2012년에 확정된 전기-벤치마크를 바탕으로 산출된다. 이 에너지관리시설의 전기생산에 있어서 양도조건부 할당의 감축계수는 0.844이다.

d. 기존의 시설에 대한 산출된 무상할당의 합계는 양도감축의 적용에 따라 연간 총 4억 214만 EB이 되며, 이로써 처분가능한 연간 3억 8886 EB를 연간 1328만 EB 초과하게 된다. 예산확보를 위해 에너지산업시설에서의 비율적인 감축은 0.489의 적용계수를 가진 효율성기준에 맞추어 행해진다. 176 시설이 이 비율적 감축에 의해 효율적으로 적용된다. 이 시설에 특유한 감축은 35%까지에 이른다.

e. 그밖에도 할당법 2012는 시설에 있어서 추가 비율적인 감축을 규정하는데, 그것은 할당법 2012 제12조에 의한 “가혹한 경우”(Härtefall)로서 할당을 신청하는 것이다. 이 규정에서의 연간 1600만 EB의 최대예산은 추가 할당에 있어서 소진되지 않는다. 따라서 할당법 2012 제12조에 의한 추가적인 할당의 비율적인 감축은 반드시 필요한 것이 아니다. 39 시설은 특별한 “가혹한 경우”로서 연간 총 470,000 EB의 추가할당을 교부받는다.

### 3. 법적 문제

할당법 2012는 이미 구법에서 제기되었지만 재판에서 결정되지는 않았던 일련의 법적 문제를 불러일으키고 있다. 특히 문제가 된 것은, 14년까지의 기간동안 특정한 시설이 이행계수의 적용으로부터 면제되어야 하는 규정의 폐지가 시설운영자의 신뢰 보호에 반하는 것인지 여부이었다. 또한 연방의회가 결정한 배출권의 양도가 법원을 전력산업의 부담으로 움직이게 한다는 점도 기대될 수 있다. 특히 이 규정이 관련된 시설운영자의 기본권, 재정헌법, 유럽공동체의 원조규정과 어느 정도로 합치하는지의 문제가 제기되고 있다.

## C. 전망

배출권거래는 단지 기후보호개선수단의 하나일 뿐이다. 그것은 연방정부의 환경법상 매우 야심찬 프로그램이다. 연방정부는 2007.12.5 14개의 계획을 가진 *에너지·기후보호의 통합프로그램의 정책패키지*를 결의했다.

### 1. 열병합발전법 개정

연소물질을 효율적으로 대체하기 위해 2020년까지 전기생산에 있어서 고효율의 열병합발전시설의 비중을 현재 약 12%에서 약 25%까지 2배로 높일 계획을 가지고 있다. 신규시설 및 난방연결망의 건립을 장려하는 내용의 열병합발전법 개정이 이러한 목표에 기여한다.

## 2. 계량제도 자율화를 위한 에너지관리법(EnWG)의 개정

전기요금계량의 자율화를 통하여 계량의 혁신적인 절차 및 부담의존적·시간가변적인 전기요금의 가능하여야 하며, 장려되어야 한다. 이를 통해 소비자는 에너지비용을 절약할 수 있고, 발전소스파크의 이용의 효율성이 개선된다. 이러한 요구사항을 구체화하기 위한 법령은 2008년5월에 의결될 예정이다.

## 3. 에너지절약승(EnEV)의 개정에 대한 보호 및 초안

건축물부문에 있어서 에너지효율성을 제고하기 위해 2009년부터 건축물에 대한 에너지론의 요구사항은 평균 30% 강화된다. 제2단계에서 효율성요구는 다시 한번 동일한 규모로 인상되어야 한다. 여기에 관해 연방내각은 頂點(Eckpunkte)을 결정했다.

## 4. 청정발전소

제37 연방임피씨온방지령(BImSchV)을 통해 신규 발전소의 산화질소방출에 대한 야심찬 기준이 규정되었다. 이로써 새로운 발전소는 효율성이 있을 뿐만 아니라, 구 발전소에 비하여 보다 청정하게 되었다.

## 5. 에너지효율적인 생산품 및 서비스의 제공을 위한 지침

환경친화적이고 에너지효율적인 제공을 위한 지침의 결의를 통하여 연방정부는 좋은 모범을 보이며 앞서 가고 있다. 에너지효율적 기구 및 서비스는 우선적인 조달을 통하여 촉진되고 있다. 뿐만 아니라 전기 및 연료의 비용이 절감될 것이다.

## 6. 재생에너지법(EEG)의 개정

연방정부는 전기부문에서의 재생에너지의 비율을 현재 13%에서 2020년에는

25~30%로 높일 목표를 가지고 있다. 연안풍력발전소에 대한 보상을 새로이 규율하는 재생에너지법의 개정은 이 목표에 기여하게 될 것이다.

#### 7. 재생에너지난방법(EEWärmeG)

난방부문에서의 재생에너지는 기후보호 및 화석연료의 절약을 위한 커다란 잠재성을 가지고 있다. 따라서 난방부문에서의 재생에너지비율은 2020년까지 14%로 높아져야 한다. 여기에 신축건물에 있어서의 재생에너지 이용의무가 난방법에서 규정되며, 2005년 기준으로 1억 3,000만 유로에서 2008년에는 3억 5,000만 유로, 2009년부터는 5억 유로에까지 늘어날 것이다.

#### 8. 가스망接近令 개정

가스망接近令의 개정은 바이오가스를 천연가스망으로 더욱 많이 공급할 수 있도록 할 것이다. 2030년까지 바이오가스비율 10%가 가능하다. 바이오가스는 이로써 이미 활용가능한 것이 되었고, 더 이상 제조장소에서만 이용될 필요는 없다.

#### 9. 바이오연료할당법 개정

에너지·기후정책의 목표를 달성하기 위해 바이오연료의 비율을 늘려야 하며, 2015년부터는 지금부터 더욱 온실가스배출의 감축을 지향해야 한다. 바이오연료할당법 개정으로 인하여 2020년까지 바이오연료의 비율을 20 용량퍼센트(에너지상으로는 17%)로 늘리게 될 것이다.

#### 10. 지속가능성令

지속가능성令을 통하여 바이오연료를 위한 바이오매스의 생산에 있어서, 농지의 지속가능한 관리에 대한 최소기준 및 자연적 생활공간의 보호를 위한 최소요구사항의 충족이 확보될 것이다. 뿐만 아니라 총 생산·가공·배달사슬이 특정한 온실가스

감축잠재성을 나타내어야 할 것이다.

#### 11. 燃料品質令

새로운 연료품질령을 통해 오토(Otto)연료(\*역자 주 : 오토모터란 전기불꽃으로 점화되는 내연기관을 뜻함)에 대한 바이오에탄올의 첨가제한을 현행 5 용량퍼센트에서 10 용량퍼센트로 높아지며, 디젤연료에 대한 바이오디젤은 현행 5 용량퍼센트에서 7 용량퍼센트로 높아지게 된다.

#### 12. 水素添加令

정제과정에서 미네랄오일성분의 오일과 함께 수소가 첨가되는 바이오오일을 허가함으로써 높아진 첨가비율의 유지가 향후 명백하게 용이해질 것이다.

#### 13. 유해물질 및 이산화탄소의 배출을 기준으로 한 자동차세제 개편

자동차세는 2008년5월 신차에 대한 조세는 현행의 배기량기준이 아니라 배출을 기준으로 개정될 것이다. 이와 함께 연방정부는 州들에 대한 제안으로서 핵심적인 사항을 결의했다.

#### 14. 化學物質氣候保護令

이 법령에서의 시설의 밀도 및 표시에 관한 규정, 첨가되는 冷媒(Kältemittel)의 재생 및 회수에 관한 규정을 통하여 이동식 또는 고정식의 냉각장치(Kühlanlage)에서 나오는 불소가 함유된(fluoriert) 온실가스의 배출은 감축될 것이다.

#### 가까운 장래의 추가적인 계획조치

2008년 봄 제2차 환경정책패키지가 나오게 될 것이다. 내각은 이미 2008년 여름

휴가가 있기 전에 연방참사원에 이송될 수 있도록 2008.5.21까지 에너지·기후정책에 관한 후속패키지를 결정할 것을 합의하였다. 이는 4개의 계획을 포함하고 있는데, 그 중에는 연방정부가 2007.12.5 이미 Eckpunkte 및 Entwürfe를 결정한 것을 비롯하여 그밖에도 최소한 3개 이상의 계획이 있다. 다음과 같은 4개의 계획은 연방정부가 이미 그 내용에 관하여 구체적으로 공고한 내용들이다.

1. 에너지절약령(EnEV) 개정안

내각은 에너지절약령의 전면개정을 - 필수적인 시설 및 실시규정과 함께 - 2008년 5월 결정된 Eckpunkte를 기초로 하여 의결할 것이다.

2. 유해물질 및 이산화탄소의 배출을 기준으로 한 자동차세제 개편

州들과의 협의에 따라 내각은 늦어도 2008년5월까지의 전면적인 자동차세제개정을 결정된 Eckpunkte를 기초로 하여 결정할 예정이다.

3. 전기망의 정비를 위한 에너지관리법 개정

에너지관리법은 2008년 봄에 안정적인 전기망운영 및 재생에너지의 원활한 정비가 장기적으로도 확보될 수 있도록 개정할 것이다. 여기에는 연안풍력발전시설의 연결을 위한 海底케이블(Seekabel)에 대한 결부된 허가절차도 여기에 해당한다.

4. 자동차표시령 개정

유류소비가 적고, 이산화탄소가 적게 나오는 승용차의 구매를 촉진하기 위해 소비자친화적이고, 알아보기 쉬운 표시제도가 도입된다. 해당하는 국가법령은 만들어졌다. 그것은 늦어도 2008년 8월에 공포되어야 할 것이다. 그때까지 공고된, 그러나 아직 제정되지 않는 표시에 관한 EU규율과 필요한 경우 균형을 맞추게 될 것이다.

그밖에도 내각은 최소한 다음 3개의 계획을 결정하게 될 것이다.

5. 에너지서비스지침의 전환 및 계량제도의 자율화를 위한 슈

최근 결정된 계량제도 자율화를 위한 에너지관리법의 개정이 시행되기 위해서는 법규명령이 필요하다. 이 법령을 통해 동시에 EU 에너지서비스지침의 계량제도부문에서의 요구사항도 함께 맞추어 시행되어야 할 것이다.

6. 난방비용령 개정

난방비용령은 난방비용이 지나치게 높은 경우 임차료인하의 가능성을 통하여 임차인에게, 그리고 절약을 위한 계약체결규정의 간소화를 통해 임대인에게도 난방비용 최소화에 대한 인센티브를 줄 수 있도록 개정해야 할 것이다.

7. 고속도로통행료령의 개정

연방내각은 2008년 5월까지 고속도로통행료령(Mauthöheverordnung)의 개정을 결정하게 될 것이다. 청정한 화물차는 앞으로 상대적으로 통행료 부담을 덜게 되며, 많은 배출을 하게 되는 차량은 더 많은 통행료부담을 가지게 될 것이다. 특히 연방정부의 필요한 경우 현재의 '新통행료자문보고서 2007'(neues Wegekostengutachten 2007)의 평가에 따라 통행요금을 이에 맞추게 될 것이다.

*통합적인 에너지·기후보호정책의 추가사항*

연방정부의 통합적인 에너지·기후정책은 여기서 지적한 결정된 대책 및 향후 결정되어야 하는 대책과 Eckpunkt을 넘어서는 내용이다. 따라서 무엇보다 에너지시장 또는 단거리 공공여객수송의 장려함에 있어서의 더 나은 경쟁력을 얻기 위해 지금 추진하고 있는 법령개정작업은 이러한 내용에 속할 것이다.

이러한 내용들을 보면서, 독일연방정부는 기후를 개선시키기 위해 매우 집중적으로 작업하고 있다는 점을 인식할 수 있을 것이다. 그러나 기후변화에 대한 대책을 마련하기 위해서는 이것으로는 충분하지 아니하다.