

배출권거래제 도입에 있어 법적 측면과 법경제적 측면에서의 분석

- 배출권할당을 중심으로 -*

김민철**·이등건***·김지영****

차 례

- I. 들어가며
- II. 배출권거래제의 도입에 대한 소론
- III. 배출권거래제의 법적 문제 검토
- IV. 배출권거래에 대한 경제적 측면의 분석
- V. 마치며

[국문초록]

지구온난화문제와 기후변화 대응문제는 이제 전지구적 관심사이다. 우리나라도 이에 대한 적극적 대응으로 2010년 1월 13일 법률 제9331호로 저탄소녹색성장기본법을 입법하였다. 그리고 조만간 이 법에 근거해 우리나라에도 배출권거래제가 도입될 것이다.

하지만 아직 배출권거래제의 도입에 있어서 많은 법적·법경제적 문제가 산재해 있다.

* 이 논문은 한국환경법학회가 주최한 「제1회 대학원생 환경법 우수논문 공모」에서 대상을 수상한 글을 수정·보완한 것임.

** 서울산업대 에너지환경대학원 에너지정책학과 박사과정

*** 영남대학교 법학전문대학원 석사과정

**** 서울대학교 행정대학원 정책학과 석사과정

이에 본고는 조만간 우리나라에 도입될 배출권거래제에 대한 환경법적 측면과 법경제적 측면에서의 분석을 행함으로써 차후 제도의 도입에 이론적 일조를 하려는 목적으로 쓰여졌다.

먼저 본고에서는 환경법적 측면에서 배출권에 대한 분석과 배출권 할당의 문제 그리고 그에 대한 절차적 구제에 대해 검토하였다. 다음으로 배출권거래에 대한 법경제적 분석을 행함으로써 시장 메커니즘을 이용한 배출권거래제의 유용성을 살펴보았다. 마지막으로 배출권 할당방식에 대하여도 법경제적으로 분석을 행하였다.

그리고 이 연구를 통해 특히 우리가 주목한 점은 배출권할당에 있어 보다 환경정의의 측면을 고려하여야 한다는 점이다. 이는 법이론적으로도 그리고 법경제적으로 타당한 것으로 여기서 분석되었다. 따라서 비록 현실적인 고려 속에서 그랜드퍼더링을 통한 배출권 할당이 고려되었지만, 환경정의의 측면에서 경매에 의한 할당이 보다 적극적으로 검토되어야 하겠다.

I. 들어가며

2010년 1월 13일 법률 제9331호로 저탄소녹색성장기본법이 입법되었다. 이 법의 입법과정을 간략히 정리하면 다음과 같다. 지구온난화문제 및 기후변화 대응문제가 전지구적 관심사가 되면서 각국의 노력들이 모여져 1992년 ‘국제연합기후변화기본조약’(The United Nations Framework Convention on Climate change : UNFCCC)과 1997년 ‘교토의정서’(Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate change : Kyoto Protocol)가 체결되기에 이르렀다. 여기에 우리나라도 기후변화에 대한 국가차원에서의 적극적 대응책 마련과 관련법제의 정비가 시급하게 되었고, 더욱이 2008년 이명박대통령의 광복절 축사에서 저탄소 녹색성장이 새로운 정책의 패러다임으로 제시되었다. 정부는 기후변화문제에 대한 적극적 대처와 저탄소 녹색성장의 기치아래 이를 뒷받침하기 위한 법안으로 당초 ‘기후변화대책기본법안’을 준비하였으나 이후 이를 철회하고 ‘저탄소녹색성장기본법’으로 입법화하였다.

그런데 우리나라는 1997년에 채택되고 이후 2005년 초에 발효된 교토의정서체제(Kyoto Protocol)에서는 당시 OECD국가가 아니었음을 이유로 개도국으로 분류되어 동협약상의 기간(2008~2012년)의 온실가스 의무감축대상국가¹⁾가 아니었다. 하지만 우리나라가 현재 온실가스배출량 세계 10위, OECD국가 중에서는 6위의 다배출국임²⁾을 감안한다면 현재 활발히 논의되고 있는 포스트 교토의정서체제에서는 분명 온실가스 의무감축대상국가에 포함될 것임은 자명하다 할 것이다. 2012년으로 끝나는 교토의정서체제 후 2013년부터 2018년 사이의 온실가스 감축에 관한 내용을 담고 있는 포스트 교토의정서(Post Kyoto Protocol)체제에 대한 대비가 지금 바로 중요해진 까닭이 바로 여기에 있다.³⁾

2010년 1월에 제정된 저탄소녹색성장기본법은 이를 선제적으로 대비하려는 여러 방안을 제시하고 있으며 그 중 하나가 바로 여기에서 논의하려고 하는 배출권거래제이다. 저탄소녹색성장기본법은 환경입법에 있어 소극적이었던 과거의 경향에서 국제사회의 논의에 적극적으로 대응하고 선도하는 새로운 입법⁴⁾ 패러다임으로의 전환을 보여주고 있지만 배출권거래제는 특히나 유럽연합(EU)에서 선구적으로 시행하였고 또한 현재 가장 활발하게 운영되고 있는 실정이다.

배출권거래제가 아직 우리나라에 도입되지는 않았다. 그러나 이번에 입법된 저탄소녹색성장기본법(제정 2010. 1. 13. 법률 제9931호) 제46조에서 '총량제한 배출권

1) 교토의정서는 부속서B 국가 온실가스 감축의무국가에 대하여 1차 의무기간(2008-2012) 중 이산화탄소(CO₂), 메탄(CH₄), 아산화질소(N₂O), 수소불화탄소(HFCs), 과불화탄소(PFCs), 육불화황(SF₆) 등 6대 온실가스의 배출량을 1990년도 대비 평균 5.2% 감축하는 의무를 부과하고 있다.

2) 국제에너지기구(IEA)에 따르면 에너지 연소 부문에서 우리나라의 (온실가스 중) 연간 이산화탄소 배출 총량은 4억9천만 톤으로 세계 9위 규모이며 1인당 배출량은 10.1톤으로 23위를 차지한다고 한다(IEA, 2009b). 이선화, 「EU ETS를 통해서 본 배출권 초기할당의 이슈와 쟁점」, 한국경제연구원, 2009, 2면에서 재인용.

3) 이러한 국제조약상의 의무부담 측면에서만 아니라 우리나라와 같은 선발 개발도상국가의 경우 경제활동 규모나 향후 예상되는 온실가스 배출량 등에 비추어 더 이상 온실가스감축에 대한 혜택만을 주장하는 것은 환경정의의 측면에서도 문제가 될 수 있는 것이다. 정서용, 「저탄소 녹색성장기본법(안)의 국제법적 검토」, 「서울국제법연구」, 제16권 제2호, 2009, 53면.

4) 정서용, 전계논문, 2009, 50면 이하.

거래제 등의 도입'이라는 표제하에 '정부는 시장기능을 활용하여 효율적으로 국가의 온실가스 감축목표를 달성하기 위하여 온실가스 배출권을 거래하는 제도를 운영할 수 있다'고 하여 배출권 거래제 도입의 법적 근거를 마련하였고, 이를 바탕으로 2011년 시범 실시, 2012년 본격 도입할 계획을 세우고 있다. 그러나 배출권거래제의 도입과 관련하여 법적인 측면에서나 기술적인 측면에서 모든 것이 완비되어 있는 상황은 아니다. 여전히 해결되지 못한 문제가 산재되어 있고 사회적·학문적 논의 역시 진행 중인 상황이다. 이에 본고의 목적은 저탄소녹색성장기본법에 그 근거를 두고 조만간 우리나라에도 시행될 배출권거래제에 대하여 환경법의 측면에서 그리고 법경제적 측면에서 분석을 행함으로써 차후 도입에 일조하려는 것이다.

II. 배출권거래제의 도입에 대한 소론

1. 배출권거래(排出權去來, emission trading)

일반적으로 배출권거래(排出權去來, emission trading, Emissionshandel)라 함은 환경 혹은 자원과 관련된 허가(권리)를 비교가능한 정량적 개념으로 정의하고, 이의 거래를 허용하는 제도 내지 규제물질의 배출허용량을 총량으로서 정하여 각 주체(국가, 지자체, 기업·공장 등)마다 배출량을 할당하고, 할당량을 넘는 주체는 여유가 있는 주체로부터 배출권을 구입할 수 있도록 하는 제도를 말한다⁵⁾ 그런데 우리가 여기서 살펴볼 배출권거래를 간단히 이야기하자면 각 배출주체에게 할당된 톤 하는 제도를의 여유분을 시장메커니즘에 따라 배출주체간에 서로 사고 팔수 있게 한 것이라 정의할 수 있다. 특히 그 거래대상에 있어서 일반적인 정의로는 여러 가지가 설정될 수 있으나⁶⁾

5) 김용건, 「온실가스 배출권 거래제도 동향분석 및 국내 도입방향 연구」, 한국환경정책·평가연구원, 1999, 1면.

6) 우리나라에서도 수도권지역의 대기질 개선을 위한 총량관리제의 일환으로, 대기환경보전법의 특별법으로 수도권대기환경개선에관한특별법을 2003년 12월 31일 제정하고 2007년 7월 1일 부터는 질소화합물(NOx)과 황산화물(SOx) 등에 대한 배출권거래를 이미 시행하고 있다(동법에서는 배출권거래제가 적용되는 오염물질은 총량관리대상오염물질인 소화합물(NOx)과 황산화물(SOx) 그리고 먼지의 3가지 대기오염물질에 한하고 있다). 총량관리 사업자가 오염물질 저감노력 등을 통해 할당된 배출허

보통 말하는 배출권거래는 온실가스 특히 탄소배출권거래를 이야기하는 것이다.

2. 배출거래시장의 현황

세계 오염물질 배출권시장의 중심은 탄소배출권시장이며 현재 세계 탄소배출권 시장은 2008년 기준 1,263억달러, 우리 돈으로 약 160조원의 거대한 규모로 성장해 있다. 이는 2005년의 110억달러에 비해 11배나 증가한 액수인데, 2005년부터 매년 평균 128%라는 놀라운 성장세를 보인 결과이다. 그리고 세계 배출권 거래시장 중 가장 활발한 전개를 보이는 곳은 유럽연합(EU)이며, 유럽연합(EU)은 지난 2005년 EU 15개국을 포함, 25개국 약 1만1500개 사업장을 대상으로 EU-ETS(Emission Trading System) 1단계를 시행하였으며 2008년부터 총 30개국을 대상으로 2단계 사업을 진행하고 있다. 유럽연합(EU)의 배출권거래제의 1단계 사업은 이산화탄소(CO₂)만을 그 대상으로 하였으나 2단계 사업부터는 이산화탄소(CO₂), 메탄(CH₄), 아산화질소(N₂O), 수소불화탄소(HFCs), 과불화탄소(PFCs), 육불화황(SF₆)의 교토의정서상 6대 온실가스 전체로 그 대상을 확대하였다.⁷⁾ 그리고 온실가스 배출권시장은 비록 그 시행 상에 있어서 위기를 겪기도 하였으나⁸⁾ 현재까지는 성공적으로 제도를 운영해 오고 있다는 평가를 받고 있다.

용총량 이내로 오염물질을 배출하는 경우, 잔여 배출허용총량의 일부에 대하여 다른 사업자에게 이전할 수 있도록 허용(수도권대기환경개선에관한특별법 제18조)하고 있는데, 2009년 12월 4일부터 동법에 의한 거래에 배출권 전자거래시스템을 구축 배출권거래에 활용하고 있다. 참고로 거래사이트의 주소는 <http://www.emissiontrade.go.kr>이다.

7) 김용주, 2010년 5월 26일 전자신문(etnews. co. kr)기사-‘뉴스포커스 세계탄소배출권 현황’에서 인용.

8) 유럽연합(EU)의 배출권거래 1단계 사업기간(EU-ETS 1단계)에서 한때 탄소(CO₂)가격은 톤당 30유로를 넘어서는 과열을 보이기도 하였으며 또한 낮을 때는 거의 ‘0’에 가까운 가격을 형성하여 시장가격체제의 불안성을 보이기도 하였다. 김용진, “온실가스 배출권 거래제 도입 방향”, 『환경법연구』, 제30권 제2호, 2008, 412-413면. 이러한 배출권시장의 가격불안정성은 이론적이고 극단적이기는 하나 근본적으로 다음과 같이 간략히 분석될 수 있다. 먼저 과도한 할당량의 분배는 그 재화의 희소가치 자체를 희석시킴으로서 거래체계 붕괴시킬 수 있고 또한 반대로 일반적인 상품시장의 수요·공급에 의한 가격결정과는 달리 초기 배출권의 할당총량에 의해 공급곡선이 극단적으로 경직될 수밖에 없는 구조를 가지는 배출권시장은 그로 인해 또한 가격의 불안정성을 내포하고 있다고 할 수 있다.

3. 우리나라의 배출권거래제 도입

우리나라는 아직 위와 같은 온실가스에 대한 배출권거래제를 시행하고 있지는 않다. 비록 저탄소녹색성장기본법의 제정으로 배출권거래제의 근거규정⁹⁾이 마련되기는 하였으나 이제 겨우 입법을 준비하고 있는 상황이다. 하지만 우리가 오염물질 배출권거래에 대한 경험이 전혀 전무한 것은 아니다. 앞에서 언급하였듯이¹⁰⁾ 비록 온실가스는 아니지만 대기오염가스에 대한 배출권거래제도를 부분적으로 이미 시행되고 있다. 수도권대기환경개선에관한특별법에 근거 수도권지역에 한하기는 하나 질소화합물(NOx)과 황산화물(SOx) 등에 대하여 이미 배출권거래제를 시행하고 있고, 더 나아가 2009년 12월 4일부터는 전자거래시스템까지 활용하고 있는 상황이다.¹¹⁾ 따라서 배출권거래제를 이번에 도입함에 있어 배출권거래제가 우리에게 전혀 생소한 제도가 아니라는 점과 또한 포스트 교토의정서 체제에 대한 적극적 대응의 관점에서 동제도의 도입은 긍정적인 것으로 평가되어 진다. 다만 배출권거래제의 도입에는 그 기술적인 측면에서의 여러 준비¹²⁾가 필요한 데 이에 대한 충분한 사전준비가 되어 있

9) 저탄소녹색성장기본법(제정 2010. 1. 13. 법률 제9931호) 제46조(총량제한 배출권 거래제 등의 도입)

① 정부는 시장기능을 활용하여 효율적으로 국가의 온실가스 감축목표를 달성하기 위하여 온실가스 배출권을 거래하는 제도를 운영할 수 있다. ② 제1항의 제도에는 온실가스 배출허용총량을 설정하고 배출권을 거래하는 제도 및 기타 국제적으로 인정되는 거래 제도를 포함한다. ③ 정부는 제2항에 따른 제도를 실시할 경우 기후변화 관련 국제협상을 고려하여야 하며, 국제경쟁력이 현저하게 약화될 우려가 있는 제42조제5항의 관리업체에 대하여는 필요한 조치를 강구할 수 있다. ④ 제2항에 따른 제도의 실시를 위한 배출허용량의 할당방법, 등록·관리방법 및 거래소 설치·운영 등은 따로 법률로 정한다. 저탄소녹색성장기본법 제38조(기후변화대응의 기본원칙) 정부는 저탄소 사회를 구현하기 위하여 기후변화대응 정책 및 관련 계획을 다음 각 호의 원칙에 따라 수립·시행하여야 한다. 1. 생략 2. 온실가스 감축의 비용과 편익을 경제적으로 분석하고 국내 여건 등을 감안하여 국가온실가스 중장기 감축 목표를 설정하고 가격기능과 시장원리에 기반을 둔 비용효과적 방식의 합리적 규제체제를 도입함으로써 온실가스 감축을 효율적·체계적으로 추진한다. 3. 생략 4. 온실가스 배출에 따른 권리의무를 명확히 하고 이에 대한 시장거래를 허용함으로써 다양한 감축수단을 자율적으로 선택할 수 있도록 하고, 국내 탄소시장을 활성화 하여 국제 탄소시장에 적극 대비한다.

10) 각주 6) 참조.

11) 그 밖에 지방자치단체 가운데 과천시가 환경부와의 협력 하에 2015년 온실가스배출량을 2005년 대비 5% 감축하기로 하면서 국내 최초로 개인배출권 할당제와 거래제를 도입 추진하고 있기도 하다(과천시 온실가스 감축 프로그램 2007. 8.).

12) 온실가스 배출실태와 이에 대한 관리체계의 정비가 특히 여기에서 중요하다고 할 것인데, 그런 점에

지 않는다면 제도의 성공적인 실행에 어려움이 있을 수 있다.¹³⁾ 따라서 시행 전에 그 기반시스템에 대한 철저한 사전점검이 있어야 함은 물론이다. 여기에 또한 많은 선행연구와 검토가 필요한 바 먼저 외국 특히 온실가스 배출권시장이 가장 활발하게 전개되고 있는 유럽연합(EU)의 거래제도를 참고할 필요가 있다. 또한 그들이 배출권 거래제도를 시행함에 있어 여러 법적 문제들도 제기되고 있는 바, 여기에 대하여서도 보다 심도있는 연구가 요청된다 하겠다.

III. 배출권거래제의 법적 문제 검토

1. 배출권거래제에 있어서 법적 문제들

배출권거래시장은 비록 온실가스 가격파동 등으로 위기를 겪기도 하였지만 현재까지 성공적으로 운영되고 있다고 평가된다. 하지만 그 기술적인 면에서의 성공적 운영과는 별개로 법적인 여러 쟁점들이 해결되지 않은 채 산재해 있는 실정이다. 비록 배출권거래제의 시행을 위한 기술적인 조항들이 정비되기는 하였지만 그 법적인 근거와 정당성에서 아직 검증받지 못하고 있다. 그렇다면 어떤 법적 쟁점들이 배출권거래제의 시행에 있어서 문제될 수 있는가를 미리 검토해 보는 것은 이제 이 제도의 도입에 즈음하여 우리에게도 의미있는 선행작업이 될 것이라 생각된다.

그렇다면 단순히 운영상의 기술적 문제 외에 배출권거래제에 있어 검토되어야 할 법적인, 특히 환경법적인 문제는 어떤 것이 있는가. 가장 먼저 생각될 수 있는 것은 과연 배출권이 진정한 권리로서 성격을 지닌 것이냐는 점이다. 이는 아래에서 구체적으로 논의될 것이지만 배출권의 법적 성격에 관한 문제로서, 과연 환경을 오염시키는 배출권이라는 개념을 개인의 적극적 자연적 권리로 인정할 수 있는가 아니면 단지 배출권은 금지된 것을 예외적으로 풀어주는 당국의 예외적 허가(승인)의 결과일

서 저탄소녹색성장법 제45조의 온실가스 종합정보체계의 제대로 된 구축이 매우 중요하다고 하겠다.
13) 이에 대하여는 김현준, “기후보호의 법적 과제-주요외국의 법제현황 및 우리의 입법방향-”, 『한양법학』, 제23집, 2008. 70면 참조.

뿐만인가 의문인 것이다. 그리고 이 의문은 아래에서도 보겠지만 이론적 관심으로 그 논의가 그치는 것은 아니며 배출권할당과 규제에 대하여도 차후 연계되어 검토되어질 수 문제인 것이다. 다음으로 배출권거래제의 기초가 되는 배출권할당의 방법에 있어서도 (오염)원인자 부담의 원칙이라는 환경법의 원칙과 관련 법적인 문제가 검토되어질 수 있다. 할당을 공정하게 하기위한 배출량의 산정과 분배의 기술적인 규정에 관한 문제는 차지고라도 배출권의 할당이 어떤 경제적인 특혜로서가 아닌 환경보전을 위한 수단의 실행으로서의 성격을 가진다면 적어도 그것은 환경정의에 부합하여야 하는 것이기 때문이다. 또한 구체적인 할당에서의 법관계로 그 절차적 정의 확보 측면도 고려되어야 한다고 생각된다. 제한된 할당량을 그 소비주체별로 분배함에 있어 그 분배되는 할당량이 정당하여야 함은 물론이지만 그러한 결정에 대한 불복 또한 충분히 예상되는 바이기에 이에 대한 절차제도의 정비에 대하여도 일견해 보아야 할 것이다. 그리고 할당되거나 그 당해 주체의 노력으로 자신이 확보한 할당권의 거래에 있어서도 몇 가지 검토되어야 할 문제가 있다. 이는 할당권의 거래에 있어서 배출권의 시간-공간적 효력범위의 문제로도 이야기할 수 있는데, 단지 배출권거래제의 성공적인 시행을 위해서만이 아니라 환경법에서의 실효적인 환경보호 및 환경정의와 관련되어 생각되어야 한다. 오염물질의 시간적 집중배출을 막기 위한 배출권의 유효기간 설정, 지역적 배출권의 상호거래 여부와 국가 간의 배출권거래 등 여러가지 것들에서, 배출권을 확보한 자와의 권리관계와 관련, 법적 문제가 제기될 수 있는 것이다. 더하여 배출권거래제의 거래와는 직접 관련이 없지만 확보한 배출량의 준수와 그에 대한 강제책 또한 배출권거래제의 성공적인 운영에 중요한 관건이다. 배출권할당이 제대로 준수되지 않고 이에 대한 강제책도 부재하다면 배출권에 대한 할당은 단지 권고적인 것에 그쳐 오염물질 배출 주체의 배출권거래에 대한 유인은 사라져 버릴 것이기 때문이다.

이외에도 여러 다른 법적인 문제¹⁴⁾가 배출권거래제와 관련 문제될 수 있음은 물론이다. 다만 여기에서 배출권거래제와 관련된 모든 문제를 다 검토하는 것은 무리이며 특히 환경법적 관점에서 다음의 3가지 논점의 법적 검토를 행함에 그치려 한다.

14) 배출권거래제에 대한 일반적인 법리적 문제점에 대한 서술로 조홍식, "우리나라 기후변화대책법의 전망", 「환경법연구」, 제30권 제2호, 2008, 331-333면 참조.

2. '배출허가량'과 '배출권리'의 구별과 그 실익검토

배출권거래제는 환경보호라는 대명제를 풀어나가는 데 있어 일반적으로 사용되던 국가의 규제적 수단을 넘어 시장메커니즘을 이용함으로써 보다 효율적이고 유연하게 환경문제에 대처하기 위한 방법이다. 과거 일반적인 환경정책은 오염배출원의 억제를 감독관청의 규제라는 측면에서 주로 접근하였다. 하지만 환경법은 물론 일반 행정법에서도 규제만으로는 접근법은 문제해결에 한계가 있음을 직시하고 참여와 협력을 통한 방안을 강구한 바, 배출권거래제도 이런 맥락에서 이해될 수 있다. 배출권거래제에 대한 근거규정인 저탄소녹색성장법 제46조 1항은 정부는 시장기능을 활용하여 효율적으로 국가의 온실가스 감축목표를 달성하기 위하여 온실가스 배출권을 거래하는 제도를 운영할 수 있다고 규정하고 있는 것이다.

그런데 배출권의 거래라는 시장메커니즘을 이용한다는 것은 다른 측면에서는 배출권에 어떤 경제적 가치가 인정된다는 것이다. 물론 이는 배출권의 희소성에 기인하는 것이라 할 수 있다. 하지만 이제 배출권이 재화로서 거래되면서 그 거래주체의 재산권으로까지 간주된다면 이를 법적으로 취급함에 있어서 대상의 법적 성격은 다 시금 검토되어야 할 것이다. 그렇다면 배출권(Emission Right)¹⁵⁾을 어떻게 이해할 것인가. 우리는 지구환경을 위한 온실가스 감축논의가 있기 전까지 온실가스 배출권이라는 개념은 생각조차 하기 어려웠다. 온실가스의 배출은 당연한 것이지 이것이 희소의 가치를 지닐 것이라고는 상상할 수 없었기 때문이다. 하지만 무분별한 온실가스 배출에 대한 반성으로 지구온난화나 환경파괴가 이제 더 이상 무시하기 힘든 위협으로 우리에게 다가오자, 우리는 이제 어느 정도의 한에서 온실가스 배출을 제한하기로 하였고 그 반면으로 온실가스 배출자가 온실가스를 배출할 수 있는 정도인 배출량은 유한해져 버린 것이다. 그렇다면 우리가 환경을 더럽힐 권리를 원래 가졌는데 지구 환경보호를 위해 어쩔 수 없이 자신의 권리를 제한당한 것인가 아니면 지금껏 해서는 아니 되었던 일을 이제야 반성하고 어쩔 수 없는 상황에서 소극적으로 허

15) 배출권거래제는 'Emission Trading'의 번역이며, 개별 (탄소)배출권이 '(Carbon) Emission Right'의 번역이다. 참고로 'Emission'은 할당(량)으로 번역된다.

가받은 것인가. 다분히 이론적이고 탁상공론처럼 보이는 이야기를 여기서 한 것은 이것이 차후 배출권의 할당과 거래에 있어서 그 권리의 인정정도와 제한·규제의 정도를 설정하는데 도움이 된다고 판단하였기 때문이다.

이제 이 문제에 대한 논의를 좀 더 심화시키기 위해 여기서 온실가스 감축의 수단으로 배출권의 거래를 인정하는 교토의정서에서의 몇 가지 배출권단위를 먼저 살펴보고자 한다. 교토의정서는 배출권거래를 인정하면서 그 배출권의 단위를 몇 가지 경우로 나누어 설정하고 있다. 먼저 ‘(초기)할당량 단위(AAU : Assigned Amounts Unit)¹⁶⁾’로 이는 국가별로 매 기준년의 배출량과 감축목표수치로부터 산출되어 배분된 온실가스의 할당량의 단위를 말한다. 다음으로 교토의정서 제6조 상의 공동이행 제도(JI : Joint Implementation)에서 발생하는 ‘배출량 감축단위(ERU : Emission Reduction Units)¹⁷⁾’와 동의정서 제12조의 청정개발체제(CDM : Clean Development Mechanism)에서 발생하는 ‘인증 배출량 감축(CER : Certified Emission Reduction)¹⁸⁾’가 있으며 마지막으로 교토의정서 제3조에 입각한 1990년 이후의 조림사업 등의 흡수원 활동에 따른 흡수량인 RMU(Removal Unit)¹⁹⁾가 있다. 그런데 교토의정서에서의 위 몇 가지 배출량단위들 중 특히 후자의 것들은 개별 국가가 적극적으로 탄

16) 교토의정서 제17조는 온실가스 감축의무 국가(부속서B 국가)가 의무적인 그들의 감축량에 대해 초과로 그 감축의무를 달성한 경우, 그 초과 달성분을 다른 온실가스 감축의무국가에게 배출권으로 거래할 수 있도록 하고 있는데 이때 거래되는 단위로 쓰는 것이 ‘할당량 단위(Assigned Amounts Unit : AAU)’이다.

17) 교토의정서 제6조는 부속서 I 국가가 다른 부속서 I 국가에서 온실가스 배출량을 저감하는 또는 흡수원을 향상하는 사업을 수행한 경우 이로 인해 감축된 배출량의 일부를 이 사업을 수행한 국가의 감축량(실적)으로 인정해 주는 제도를 두고 있는데 여기에서 발생한 감축분의 단위를 ‘배출량 감축단위(Emission Reduction Units : ERU)’라 한다.

18) 교토의정서 제12조는 청정개발체제(CDM)를 도입하고 있는데, 이는 부속서 I에 해당하는 온실가스 감축의무 국가가 비부속서 I 국가에서 온실가스 감축사업(기술이전 또는 그 밖의 사업)을 수행하여 배출량의 감축이 이루어진 경우, 그 배출량의 감축분을 이 사업을 수행한 부속서 I 국가의 온실가스 배출 감축목표에 활용할 수 있도록 한 것인데 여기서의 감축분의 단위를 ‘인증 배출량 감축(CER : Certified Emission Reduction)’이라 한다.

19) 이는 교토의정서 제1차 공약기간(2008년~2012년)에 한정하여 감축효과를 인정하기로 한 것으로 ‘토지이용, 토지이용변화 및 임업(Land Use, Land Use Change and Forestry)에 의해 발생한 이산화탄소 감축분을 RMU(Removal Unit)라 말하는 것이다.

소배출감축에 대한 기술개발이나 흡수원사업을 벌임으로써 자신의 할당량을 인정받는다는데 특징이 있다.²⁰⁾ 물론 결과로 보아 온실가스를 그만큼 배출할 수 있다는 배출량의 확보라는 점에서는 각 단위에 구별실익은 없다. 한 국가가 기본적으로 확보할 수 있는 총 배출량도 'AAU+ERU+CER+RMU'이다. 하지만 국제사회의 온실가스 감축노력에 있어 단지 AAU라는 (강제적) 배출할당단위 외에 다른 단위를 별도로 설정하였음은 주목할 점이 있다고 생각된다. 특히 교토의정서에서 우리나라와 같이 현재 온실가스감축의무를 부담하고 있지 않은 나라에 대하여도 온실가스감축 프로그램이나 프로그램 단위의 감축사업에 의해 온실가스 감축실적을 인정받을 경우 이를 타국에 판매할 수 있는 CDM은 이미 인정되고 있다.²¹⁾

우리도 이제 국내적으로 배출권거래제를 시행함에 있어 먼저 우리나라의 총 배출총량-우리 스스로 자발적으로 설정하든지 아니면 국제협약을 따르든지-을 산정하고, 그것을 각 배출주체에 무상으로든 유상으로든 할당할 것이다. 그리고 그 할당량을 기반으로 배출권거래가 이루어지게 된다. 또한 저탄소녹색성장기본법 제43조에는 배출업체의 자발적 온실가스 감축실적을 인정하고 그 실적을 거래할 수 있게 하고 있다.²²⁾ 그런데 배출권할당의 법적 문제에서 다시 논의될 것이지만, 현재 배출권의 초기할당에 있어서는 현실적인 배출권거래제의 활성화의 부담과 산업계에 미칠 부담완

20) 다만 교토의정서가 규정한 시장 메커니즘에 의해 거래되는 배출권 또는 크레딧(AAU, CER, ERU, RMU)은 모두 등가로 거래되어 호환(fungibility)이 가능하다. 이재협, "교토의정서상 청정개발체제(CDM) 사업의 법적 문제", 『환경법연구』, 제29권 제1호, 2007, 321면.

21) 박중구, 『에너지경제학』, 아진, 2009, 164면 참조.

22) 저탄소녹색성장기본법 제43조(온실가스 감축의 조기행동 촉진) ① 정부는 관리업체가 제42조제5항에 따른 목표관리를 받기 전에 자발적으로 행한 실적에 대해서는 이를 목표관리 실적으로 인정하거나 그 실적을 거래할 수 있도록 하는 등 자발적으로 온실가스를 미리 감축하는 행동을 하도록 촉진하여야 한다. ② 제1항에 따른 실적을 거래할 수 있는 방법 및 절차 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

저탄소녹색성장기본법시행령(제정 2010. 4. 13. 대통령령 제22124호) 제33조(온실가스 감축의 조기행동 촉진) 법 제43조에 따른 온실가스의 자발적 감축은 검증기관의 검증을 받은 실적에 대하여 법 제46조에 따른 온실가스 배출권 거래제의 온실가스 배출 할당량 설정에 이를 인정할 수 있다. 하지만 위의 규정은 단지 관리업체로 지정받기 전의 자발적 감축노력에 의한 경우만을 규정하고 있어 기업이 온실가스 배출을 획기적으로 줄이고자 하는 투자나 기술개발에 대한 감축분의 인정에 대하여는 규정이 현재 미비한 상태이다.

화 그리고 제도에 대한 초기반발을 무마하기 위해 상당기간 그리고 상당정도에 있어 무상으로 할당권을 배분할 가능성이 높다.

그런데 배출할당량의 이전을 허용하고 있는 배출권거래제는 그 제도 자체에 환경을 오염시키는 것을 재산권으로서 인정하는 윤리상·도덕상의 결함을 본질적으로 내포하고 있는 것이다.²³⁾ 특히 환경의 보호를 위해 이제껏 특정시설에 제한적으로 발급되던 오염물질 배출의 허가가 배출권이라는 형태로 대신하게 된 것임에 유의할 필요가 있다. 더욱이 초기 제도안정과 비용부담을 줄이기 위해 무상으로 배출할당량을 분배함은 무엇보다도 오염자 부담원칙이라는 환경보호를 목적으로 하는 환경법의 대표적인 원칙에 어긋나는 것이다. 따라서 초기의 할당량에서 업체가 배출량을 거래하는 것은 단지 환경보호를 위한 하나의 유인책으로 그쳐야 한다.²⁴⁾ 특히 제도를 이미 시행하고 있는 독일에서의 경우 초기할당량 자체가 실적기준 무상분배이고 그렇지 않은 경우도 오히려 과다 할당이 문제되는 상황²⁵⁾에서 오염시킬 권리의 무상분배를 통한 기업의 수익창출²⁶⁾은 배출권거래에서의 배출권을 어떤 강력한 자연권으로서의 권리로 인정하는 것을 부정케 한다. 따라서 이러한 기업이 거래하는 초기할당량에서의 배출권(?)은 ‘배출허가량’이라는 개념으로 기업의 자발적 감축노력에 의해 인정받

23) 비록 온실가스 배출거래제에 대한 직접 언급은 아니지만 대기오염물질 배출거래에 있어서의 김홍균 교수는 위의 견해를 실시하고 있다. 대상만 다를 뿐 같은 배출권거래에 대한 견해라는 점에서 차이가 없다고 본다. 김홍균, “수도권대기질 개선을 위한 총량관리제 - 배출권거래제도를 중심으로 -”, 『저스 티스』, 통권 제91호, 2006, 158면.

24) 물론 할당받은 배출량의 한에서 이를 줄이기 위한 기업의 자발적 감축노력도 있을 것이다. 하지만 점차 온실가스 배출량이 유상으로 할당될 것이며 기업의 비용으로 산정된다고 생각할 때 이런 경우 자신의 노력은 자신의 비용절감으로 보상받을 수 있을 것이다. 따라서 초기 할당량에서의 거래는 하나의 환경보호에 대한 유인책에 불과하다고 보아야 하며 다음에서 논의되는 ‘기업의 자발적 감축노력의 인정’은 이와 구별하여 특히 온실가스 감축에 대한 투자결과물이나 기술개발의 경우에 인정되는 것이어야 할 것이며 또한 이런 경우를 이야기하는 것이라는 점을 밝혀둔다.

25) 특히 독일 석탄산업부문에 대해서는 유럽연합 환경위원인 Walström은 ‘특히 석탄부문에 있어서의 배기가스권(Abgasrechte)의 너무 관대한 처분’이라고 이의를 제기하기도 하였다. 한귀현, “지구온난화와 배출권거래 - 독일의 배출권거래법제를 중심으로 -”, 『환경법연구』, 제29권 제2호, 2007, 602면.

26) 배출권할당에 있어 환경정의원칙의 적용에서 다시 살펴볼 것이지만 EU의 온실가스 배출권거래에서 전력부문이 배출권 무상 취득 및 전력가격 상승을 통해 높은 이윤을 향유하고 있다는 지적이 제기되고 있다. 김용건, “온실가스 배출권 거래제 도입 방향”, 『환경법연구』, 제30권 제2호, 2008, 410면.

은 진정한 ‘배출권리’와 이론적으로는 구분되어야 한다. 물론 앞에서의 교토의정서상의 여러 배출권단위처럼 실제 거래에 있어서 이들은 구별되지 않을 수 있다. 하지만 ‘배출허기량과 배출권리’는 그 규제에서 차등이 두어질 수 있다.²⁷⁾ 예를 들어 배출권 거래에서 거래량과 거래가격제한이나 거래에서 배출권의 유효기간 제한 그리고 예외적인 경우의 할당량의 회수 등에서 양자 구별의 실익이 있을 수 있다. 단 경매를 통한 유상할당의 경우는 이를 무상할당의 경우와 똑같이 볼 수는 없을 것이다. 다만 경매에 의한 유상할당의 경우도 초기할당의 경우 이를 수익창출의 수단으로 인정할 수는 없는 것이다. 따라서 경매에 의한 유상할당의 경우 초기에 어느 정도 경매에 의한 할당량도 제한할 필요가 있고 그 배출권의 유효기간 제한이나 할당량의 예외적 회수의 경우에도 그 가격보전에 있어 기업의 자발적 감축노력에 의해 획득한 배출권리와는 차등을 두어 보다 많은 제한이 가능하다고 보아야 할 것이다. 따라서 기업의 자발적 감축노력에 의해 획득한 배출권리의 경우가 가장 그 권리성이 강하다고 할 것인데 이 경우는 온실가스 감축에 대한 노력과 비용에 대한 보전측면에서라도 그 개별 권리성(재산권성)을 충분히 보장해 주어야 할 것이라 보여진다. 다만 저탄소녹색성장 기본법과 그 시행령에는 이러한 경우에 대한 규정이 미비하다고 생각되는 바, 차후 배출권거래에 관한 법안에서 기업의 자발적 감축노력의 인정에 대한 규정이 정비되어야 할 것이다.²⁸⁾

3. 배출권할당에 있어 환경정의 실현

배출권거래제의 시행에 있어서 배출권의 거래 자체는 상당히 기술적인 측면이 강하다고 할 수 있다. 그리고 거래관계에서는 거래법적 관계가 주로 문제될 것이다. 하지만 배출권거래에 기반이 되는 배출권 할당의 문제에 있어서는 환경법의 원칙 적용과 관련 그 기술적인 규정의 적용 외에 할당방법의 선정에 법적 문제에 대한 고려가

27) 그런데 여기서 먼저 언급해 둘 점은 이러한 구분이 법적 취급의 차이를 위한 이론적인 것이라는 점과, 일반적인 용어로 자리잡은 ‘배출권거래제’의 ‘배출권’이라는 용어의 사용을 엄격히 구분하고 또 대체하고자 하는 그러한 의도는 아니라는 점이다. 다만 교토의정서의 구분되는 배출권단위처럼 차후 배출권거래법이나 할당법에서 이러한 용어가 활용될 수는 있다고 생각한다.

28) 이는 자발적인 환경보호의 인센티브제공측면에서도 중요한 문제라 생각된다.

있어야 할 것이다.²⁹⁾ 각 나라에 배분되는 배출량 자체가 제한되어 있는 상황에서 배출권의 배분은 환경보호라는 이념과 함께 환경법에서의 또 하나의 큰 테제인 환경정의 문제가 고려되어야 하는 것이다.

먼저 할당에 있어서 누가 할당받을 것인가를 생각해 본다. 배출권거래제도가 시행 되면 기존의 배출권자에게 국가당 할당된³⁰⁾ 배출총량을 배분할 것인데 이론적으로 보면 한 국가의 국민 모두에게 할당량을 균등하게 나누는 것이 가장 이상적일 것이다. 특히 배출권의 분배를 공공재적 성격의 환경에 대한 권리를 분배하는 과정으로 볼 때 국민 개개인에게 공평하게 분배하는 것이 환경정의에 입각한 형평성의 측면에서 가장 합리적일 수 있다.³¹⁾ 하지만 이런 방안이 현실적이지도 효율적이지도 않음은 쉽게 알 수 있다.³²⁾ 그렇다면 할당대상을 일단 한정할 필요가 있는데 특히 여기서 배출권거래제 시행에 따른 관리·규제비용을 생각하지 않을 수 없다. 할당받은 대상은 역시 그 할당에 있어서는 물론 사후에도 그 할당에 대한 관리대상이 될 것이기 때문이다. 그리고 배출권거래제가 온실가스 감축이라는 환경보호에 있어 '하나의' 수단임을 생각할 때 보다 효율적인 환경보호 수단의 강구 또한 환경보호의 대원칙에 입각할 때, 필요한 일일 것이다. 그렇다면 실제 운영에서의 효율성과 그 관리대상에 미치는 영향을 생각하면 그 할당의 대상은 일정규모 이상의 온실가스 배출원인자로 한정하는 것이 합리적일 것이다.³³⁾

앞에서 이야기하였듯이 모든 최종 온실가스 배출자에게 배출권을 균등하게 분할하는 방식은 그 기술적인 면에서나 효율성 면에서 현재 취하기 힘들다. 그렇다면 할당의 대상은 현실적으로 일정규모 이상의 온실가스 배출원인자로 한정될 것인데, 이

29) 배출권의 할당방법에 따른 범경제학적 결과분석은 다음 장(IV.)에서 다시 검토되어질 것이다.

30) 앞에서 살펴보았듯이 우리나라는 현재 교토의정서(Kyoto Protocol)상의 온실가스 감축의무국이 아니다. 따라서 우리가 배출권거래제를 시행함에 앞서 개별 배출권 주체에게 배출량을 할당함은 자발적인 국가할당량을 설정한 후 이를 바탕으로 할 것이다. 다만 여기에서의 표현은 차후 우리가 국제법상의 의무이행 가능성을 전제로 한 것임을 이야기해 둔다.

31) 김용건, 전계논문, 2008, 409면.

32) 이에 대하여는 김용건, 전계논문, 2008, 409면 이하 참조.

33) 김용건, 전계논문, 2008, 409면.

에 이론적으로나, 먼저 배출권거래제가 시행된 타국의 시행과정 상에서 실제적으로 배출권할당에서 면 할는 할당방법을 살펴보면, 크게 다음다.선 가지로 방법이 나뉜다. 첫 번째는 할당량을 배출 주체별로 무상배분하는 것으로 이는 다시 어떻게 무상 배분할 것인가를 기준으로 구분할 수 있다. 곧 과거의 기준연도나 기준기간의 배출량 등의 평균 또는 최고치를 기준으로 각 배출주체에게 할당하는 그랜드파더링(Grandfathering)방식과 생산단위당 확정된 배출치를 기준으로 하는 벤치마크시스템(Benchmark-System)으로 세분할 수 있다.³⁴⁾ 두 번째는 배출량을 유상의 경매(Auction)로 매각하는 방식이며.선 번째는 이 둘을 혼합하는 방식이다. 대체로 유럽 연합(EU) 여러 국가들의 경우 배출권거래제 시행 초기에는 할당을 무상으로 하면서 점차로 무상할당의 범위를 줄이고 경매에 의한 유상할당을 늘리는 방식으로 나아가고 있다. 특히 무상할당에서 철사업이나 에너지사업과 같은 몇몇.예외적인 경우를 제외하고 그랜드파더링(Grandfathering)방식을 취하는데, 이러한 방식은 온실가스 감축의 무가 경제·산업계에 미칠 영향을 면 하고 또한 식이오염원에 대한 기득권을 인정함으로써 제도 도입에 대한 저항을 무마시키는데 유용한 역할을 하는 것으로 평가된다.³⁵⁾

하지만 배출권거래제 자체가 위에서 보았듯이 윤리적·도덕적 결함을 가지고 있고 특히 완전하게는 아니라도 환경법에서의 환경정의를 완전히 무시하고 할당을 할 수는 없다는 점과 여기에서 특히나 오염자 부담원칙이라는 환경법의 원칙이 최대한 관철되어야 할 것이라는 점에서 할당방법은 신중하게 선택되어야 한다. 그리고 이런 요청은 환경법적 측면에서만 아니라 기업경쟁법적 측면에서도 똑같은 결론에 도달된다. 기실 온실가스배출권은 이제 기업의 입장에서 한편으로 자산으로서의 가치를 지니는 것이자 다른 면에서는 또한 비용으로서의 의미를 가지는 것이며 그 자체가 기업경쟁력의 한 요소가 될 것이기 때문이다. 이런 점에서 배출권의 할당에 무엇보다도 투명성과 공정성이 요구되어진다 하겠다.³⁶⁾ 따라서 배출권의 할당을 오염자 부

34) 독일의 배출권할당에서 실제 이용된 방법으로 이에 대하여는 프란츠 요셉 파이네, 김명용·김현준 역, “독일의 배출권거래법의 최근 동향”, 『환경법연구』, 제30권 제2호, 2008, 127면 이하 참조.

35) 문준조, 「기후변화협약과 국내입법방향에 관한 연구」, 한국법제연구원, 1999, 128면.

36) 한귀현, 전계논문, 2007, 601면. 한편 배분의 공정성과 투명성 확보는 단지 내용에 있어서만이 아니라

담원칙에 배치되는 무상분배에 전적으로 의존하는 것은 문제가 있으며, 배출허용총량을 무상으로만 할당하지 않고 경매를 통하여 취득하게 하는 것이 오염자 부담원칙에 충실한 방법이 될 것이다. 또한 경매에 의한 배출권의 배분은 온실가스 배출비용을 내부화하는 실질적 방법이 될 것이다.³⁷⁾ 더하여 신규업체의 진입과 기존업체의 퇴출에 있어서 그 비용에 의한 유인이 왜곡되지 않는다는 점도 경매에 의한 배출량의 배분이 적정한 이유이다.³⁸⁾ 다만 경제·산업계에 온실가스 배출에 대한 부담이 한꺼번에 그 비용으로 산정된다면 이 또한 바람직하지 못한 것임은 자명하며 따라서 우리 배출권거래제 시행 초기에 있어서는 그 할당방법을 혼합하는 것이 요청된다.³⁹⁾ 처음부터 경매에 의한 할당을 도입함은 비록 기업에게 비용부담이 될 것이나, 기존의 유럽연합(EU) 등도 이제 점차로 유상의 비율을 확대해 나감을 볼 때, 처음에는 기업의 경쟁력에 어려움을 줄 것이지만 차후는 점차 기업의 적응력을 키우는 약이 될 수도 있을 것이다. 다만 그 약을 투입하는 정도는 현실적 고려가 뒤따를 것이라고 생각한다.

4. 배출권할당에 있어서의 권리구제절차 확립

앞에서 배출권의 할당방법에 대해 환경법의 원칙과 관련 거시적인 관점에서 먼저 살펴보았다. 그런데 이제는 보다 구체적인 관점에서 배출권할당의 문제를 다시 살펴 보려고 한다. 배출권할당이 제한된 할당량에서의 분배이기에, 특히나 위에서 말한 환경정의에 부합하여 이루어져야 함은 물론이나 실제 구체적인 경우에 있어 각 분배량에 배출주체들의 불만이 없을 수 없을 것이다. 실제 2004년부터 배출권거래제도를 시행해 오고 있는 독일의 경우를 보면, 배출권할당과 관련하여 수많은 법적 분쟁이 제기되고 있음이 사실이다.⁴⁰⁾ 바로 여기서 제기되는 법적 논점이 바로 할당결정에

절차에 있어서도 요구되는 것인데, 다만 본고에서는 절차적 정의문제는 다음으로 미루고 단지 배분방법의 선택문제에 논의를 집중하려고 한다.

37) 김홍균, 전제논문, 2006, 158면.

38) 김용건, 전제논문, 2008, 411면.

39) 특히 국제경쟁력에 심각한 영향이 있는 업종에 대한 제한적 무상분배 필요성을 주장하는 것으로 김용건, “온실가스 배출권 할당방식 설계방향”, 『환경포럼』, 제14권 제13호, 2010, 8면 이하 참조.

40) 독일에서는 개별시설에의 배분방법을 정하기 위한 국별배분계획법(Gesetz über den nationalen

대한 권리구제인데, 이는 궁극적으로 환경인권(Environmental Human Rights)의 절차적 정의확보의 문제⁴¹⁾이며 절차적 환경권(Environmental Procedural Rights)의 보장문제와 연결된다고 할 수 있다. 현재의 법제도하에서는 물론 공법상의 행정구제와 행정소송의 문제라 할 수 있다.

그렇다면 우리 법제도는 배출권할당결정의 이의에 대하여 어떤 절차적 구제를 제공할 수 있을까. 먼저 배출권할당에 대하여 처분청인 당해 행정청에 대한 이의신청과 상급행정청의 행정심판위원회에 행정심판⁴²⁾을 청구하는 방법을 생각해 볼 수 있다. 아직 우리가 배출권거래에 관한 근거규정만 두고 배출권거래에 관한 구체적인 법률을 가지고 있지는 않지만 아마도 곧 제정될 배출권거래법에 배출권할당에 대한 행정청(처분청) 결정(처분)에의 불복절차는 기본적으로 규정되어 있을 것이라 충분히 예상되어 진다. 그리고 행정청에의 불복신청에 대해 배출권할당이 너무 기술적인 부분이어서 이를 심사할 새로운 위원회를 설치 이로 하여금 당해 불복(처분)을 심사하도록 할 것인지 아니면 기존의 제도부문을 활용할 것인지는 입법자가 적절히 판단하여야 하는 문제일 것이다. 다만 앞부분에 언급하였지만 배출권할당은 그 산정방법이 기술적·전문적임은 물론 그 행정의 규모는 국가 전체의 할당량에 기반하여 개별주

Zuteilungsplan für Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Zuteilungsperiode 2005 bis 2007, ZuG 2007)을 통해 배출권을 할당하였는 바, 동법은 2007년까지 유효한 한시법으로, 동법 공포후 3주간 동안 사업자로부터 신청을 받아 이에 기초해 2004년 12월 중순에 배분계획이 책정되었고 2005년 초부터 제도가 시행되기 시작하였다. 신청기간에 2060개의 사업소로부터의 신청이 이루어졌고 이에 대한 배분통지는 1849건이 행해졌다고 한다. 하지만 이 1849건의 배출권의 배분통지에 대하여 816건의 불복신청이 있었으며 이 중에서 350건 정도가 재산권 침해, 영업의 자유침해 등을 이유로 행정소송으로 발전했다. 더 나아가 배출권할당이 기본법이 정한 재산권의 침해에 해당한다고 주장하는 소송 이도 제기되고 있다고 한다. 조홍식, 전계논문, 2008, 332면 이하.

- 41) 특히 이를 환경권을 인권 차원에서 보장하고자 하는 국제적 움직임의 대표적인 경우라 할 수 있는 오프루스협약(Aarhus Convention)에 대비하여 보자면 협약의 제3기동인 '환경분쟁에서의 사법 액세스(협약 제9조)의 보장'에 해당하는 경우라 할 수 있다.
- 42) 행정심판에 대한 일반법이자 기준법틀이라고 할 수 있는 행정심판법상의 행정심판이란 행정청의 위법 또는 부당한 처분 그 밖에 공권력의 행사·불행사 등으로 인해 권리 또는 이익이 침해된 자가 처분청의 직근 상급행정청 등에 소속된 행정심판위원회에 대해 그 처분의 재심사를 구하고, 이에 대해 그 직근 상급행정청 등에 소속된 행정심판위원회가 재결을 행하는 절차를 말한다. 홍정선, 「행정법원론(상)」, 박영사, 제18판, 2010, 789면.

체들에게 배분되는 것이기 때문에 그 할당기관은 물론 이 할당에 대한 불복과 재심을 담당하는 전담기관을 신설하는 것이 합리적일 것이라 생각된다.

또한 이러한 행정구제 외에 여기서 좀 더 살펴보아야 할 문제는 앞서의 행정청에서의 행정구제를 넘어선 사법적 구제부분이다. 그리고 사법적 구제와 관련하여서는 배출권할당의 법적 성격도 고려하여야 한다. 먼저 우리 공법상의 행정소송의 전반을 살펴보면, 현재 행정소송에 대한 우리나라의 기본법인 행정소송법은 행정소송의 종류를 항고소송·당사자소송·민중소송·기관소송의 네 가지로 규정하고 있살펴(행정소송법 제3조) 그 중 항고소송을 취소소송·무효등확인소송·부작위위법확인소송으로 나누어(행정소송법 제4조). 물론 우리 행정소송법이 소송에 있어서의 개괄주의를 취함으로써 행정소송법상의 소송의 종류는 예시적인 것이므로 행정소송의 종류에는 제한이 없는 것으로 새긴다. 그러나 실제에 있어서는 행정소송법상의 협소한 처분개념과 소송형식의 한정성으로 인해 모든 고권작용에 권리보호(행정소송)가 이루어지고 있는 것은 아니라는 점에 중대한 문제점이 있다.⁴³⁾

할당에 있어서의 불복이 행정구제에서 받아들여지지 않는다면 결국 사법구제에 손을 내밀 것은 당연하며, 그럼 어떤 방식의 행정소송으로 하여야 할 것인가가 문제이다. 사안은 크게 할당을 신청하였으나 할당을 받지 못한 경우와 할당량이 자신이 신청한 할당량에 미달된 경우를 예상할 수 있다. 일단 두 경우 모두 -할당처분을 받았던 혹은 할당처분을 받지 못하였던- 당사자는 항고소송의 형식으로 이에 대한 구제를 청구하여야 할 것으로 보인다. 먼저 할당을 받지 못한 경우, 거부의 행정처분이 있는 경우는 이에 대한 처분취소소송을 제기하면 될 것이다. 다만 행정청의 배출권 할당은 위에서 이야기한 바대로 수익적 행정처분이어서 당해 행정청이 할당을 받게 된 자에만 할당처분을 하고, 그 외 할당신청에 대한 거부처분을 따로 하지 않은 경우⁴⁴⁾ 행정처분을 직접 받지 않은 자가 항고소송을 할 수 있는가에 대하여는 언뜻

43) 홍정선, 전거서, 2010, 841면.

44) 이론적으로는 신청에 대하여 행정청이 그에 대한 처분을 반드시 하여야 하는가는 특히 다수의 신청을 받아 일부에게만 허가나 교부를 하는 수익적 행정행위에서 특히 문제될 수 있다. 경우에 따라 판단은 달라질 수 있겠으나, 행정청에 지나친 부담이 되지 않는다면 법치행정의 명확성 원칙과 국민의

의문이 생길수도 있다. 여기에 대해 대법원⁴⁵⁾은 유사사례에서 “인·허가 등의 수익적 행정처분을 신청한 수인이 서로 경쟁관계에 있어서 일방에 대한 허가 등의 처분이 타방에 대한 불허가 등으로 귀결될 수밖에 없을 때 허가 등의 처분을 받지 못한 자는 비록 경원자에 대하여 이루어진 허가 등 처분의 상대방이 아니라 하더라도, 구체적인 경우에 있어서 그 처분이 취소된다 하더라도 허가 등의 처분을 받지 못한 불이익이 회복된다고 볼 수 없는 등의 특별한 사정이 없는 한, 당해 처분의 취소를 구할 당사자적격이 있다 할 것이다”라고 하고 있다. 또한 이 배출권할당에서 예상되는 경우와 비슷한 사안이 최근 대법원에서 판단되어 주목되는데 이는 ‘법학전문대학원 설치인가 신청권’으로 여기서도 대법원⁴⁶⁾은 같은 판단을 하고 있다. 다만 입법론적으로 배출권할당에 있어서는 그 논란의 소지를 없애기 위해 신청시 그에 대한 답변의 무와 답변절차, 방법 그리고 답변내용을 법에 명시할 것이 요청된다 할 것이다. 물론 그 답변의 정도에 있어 기술적·실제적 어려움이 고려되어야 함은 당연하다. 다음으로 신청에 비해 과소한 할당량이 배정된 경우의 문제로 그 구제는 할당처분에 대한 처분취소나 처분변경을 항고소송으로 요구하는 방법으로 하여야 할 것이다. 다만 비록 학설상의 주장은 있으나, 우리 판례가 행정소송법 제4조를 제한적인 규정으로 이해하고 있음으로 인하여 의무이행소송이나 적극적 형성소송 등의 무명항고소송은 인정할 수 없다⁴⁷⁾고 하고 있는 바, 이러한 판결형식이 부정되고 있는 상황⁴⁸⁾에서 처분취소나 처분변경은 당해 처분의 취소나 변경을 행정청에 명하는 수준에 그치고 법원이 직접 어떤 일정한 처분을 직접 명하거나 또는 행정청에 일정한 행정처분을 하도록 강제하지는 못할 것으로 보인다.⁴⁹⁾

권익보호 관점에서 그에 대한 통지를 하여야 할 것이다. 이에 대하여 유사사안의 참조할 만한 판례로 대법원 1991. 2. 12. 선고 90누5825판결(검사임용지원거부).

45) 대법원 1992. 5. 8. 선고 91누13274판결.

46) 대법원 2009. 12. 10. 선고 2009두8359판결.

47) 무명항고소송에 대한 일반적인 논의에 대하여는 홍정선, 전제서, 1013면 이하 참조.

48) 홍정선, 전제서, 2010, 848면 이하 참조.

49) 이는 행정소송의 한계와 관련된 전반적인 논의로 확대될 수 있는바, 여기서 상세히 논하기는 힘들다. 더욱이 배출권할당이 상당한 기술적 복잡성과 어려움을 가지고 있어, 이를 과연 법원이 직접 판단할 수 있는가에 대하여는 의문이 있다. 다만 재량범위(판단범위)를 현저히 벗어난 경우 이에 대한 위법 판단과 관련 생각해 볼 점은 있다.

IV. 배출권거래에 대한 경제적 측면의 분석⁵⁰⁾

1. 배출권거래제의 법경제적 분석

재산권 설정이 불확실할 때 경제주체들은 효율적인 거래를 하지 못하고 비경제적 생산 활동에 투자하게 되어 경제활동의 거래비용이 증가하게 된다. 각 개인은 경제활동의 자유를 보장받게 되는데 사적이익만을 추구하게 되어 발생한 거래비용 증가는 총사회 후생의 감소를 가져오고 '공유지의 비극'을 가져올 수 있다. 따라서 법경제학에서는 갈등의 소지를 줄여주기 위해 가능한 한 재산권과 경제행위의 책임소재를 분명히 하고, 자원배분에 영향을 주는 제도를 구축하는 해결책을 생각할 수 있다.

코즈(R. Coase)는 환경문제를 포함한 외부성(externality)의 문제는 근본적으로 불명확하거나 또는 정의되지 않은 재산권(property right) 때문에 발생한다고 보았다. 따라서 환경제에 대해 명확히 재산권을 정의해줌으로써 경제주체간의 자발적 협상을 유도해 환경문제를 효율적으로 해결할 수 있다고 주장한다.⁵¹⁾ 이러한 코즈의 환경제에 대한 재산권과 경제주체간 자발적 협상의 논리는 배출권거래제도의 핵심이라고 할 수 있다.⁵²⁾ 자발적인 거래를 통한 재산권의 행사는 배출권의 소유자가 자신의 배출권을 중심으로 편익과 비용을 고려하여 행동하게 하고 이와 함께 적절한 협상과정을 통해 자원의 효율적 배분도 가져오게 한다.

코즈의 정리(Coase Theorem)는 배분상으로 비효율적인 최초의 권리의 할당이 시장기능에 의해서 수정될 것이라고 말한다.⁵³⁾ 배출권이라는 권리의 할당(Assignment of Right)를 통해 다양한 권리의 궁극적 배분(Allocation)을 결정할 수 없을 수도 있

50) 목차 선정에 있어 배출권거래제의 경제적 분석 후 항을 변경하여 할당의 방법에 대한 경제적 분석을 논하여야 할 것이나 논의에 대한 검토의 편의상 병렬의 구조를 취하기로 한다.

51) 박세일, 「법경제학」, 박영사, 2009, 70면 이하.

52) 김용건, 「온실가스 배출권 거래제도 동향분석 및 국내 도입방향 연구」, 한국환경정책·평가연구원, 1999, 1면.

53) Jeffrey. L. Harrison 저, 명순구 역, 「법경제학」, 세창출판사, 2006, 68면.

지만, 부의 배분에 대해서는 강한 영향을 미칠 수 있다. 우리나라에 배출권거래제를 도입할 때 배출권 할당의 초기방식에 대해 많은 논의가 이루어지고 있다. 경매를 통하거나 무상으로 배출권을 할당하더라도 초기 할당량의 배분 방식에 의해 배출권거래를 담당하는 정부는 기업의 재산권에 영향력을 가지게 되는 것이다.

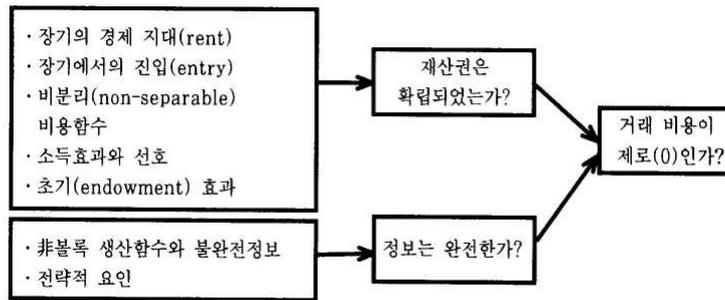
재산권을 경제적 약자에게 많이 할당하는 재분배 정책이나 재산권의 임의적인 변경은 경제적으로 효율적이지 못하다.⁵⁴⁾ 배출권을 재분배 정책에 활용하면 온실가스 감축을 위한 다배출기업의 노력을 유도하지 못할 것이다. 또한 일정 규모나 일정 업종 등에게 특혜를 준 할당이 있다면 이를 노리고 사업주가 사업의 행태를 조정하는 경우가 생길 수도 있어 장기적으로 경제에 더 큰 왜곡을 초래할 수 있다.

코즈의 정리(Coase Theorem)에서는 거래비용 발생의 필요를 줄이는 방향으로 법정책을 활용하는 방향이 옳다고 한다. 여기서 거래비용발생의 필요를 줄이는 법원칙이라 하면 권리를 양 당사자 중 누구에게 부여할 것인가를 결정함에 있어 영(零)의 거래비용하에서 누가 그 권리를 사려고 할 것인가를 생각해보아 가장 높은 가격으로 이를 사려고 하는 당사자에게 권리를 부여하는 원칙을 의미한다. 예를 들어 A라는 공장이 온실가스 배출량이 할당량받은 량보다 많다면 배출권 시장에서 이를 구입하기도 하고 만약 매연방지시설 설치비용이 더 적게 든다면 방지시설을 설치하게 될 것이다. 때로는 이 보다 손해배상책임이 적다면 환경권의 주체인 오염시설 주위의 주민이나 정부에 배상을 할 수도 있다. 결국 배출권거래제의 설정으로 최소비용으로 회피하려는 기업은 가장 낮은 가격으로 배출권을 사려고 할 것이다. 자원배분과의 관계를 고려했을 때 사회적 비용의 절감을 위해서는 정(正)의 거래비용이 아닌 영(零)의 거래비용으로 되어야 한다.⁵⁵⁾ 또한 표1에서와 같이 재산권이 확립됨과 동시에 정보의 완전성이 배출권거래제도 성립의 타당성을 높여줄 수 있다. 정부는 최대한 배출권거래를 운용함에 있어 경제전반의 거래비용을 인하하는데 노력해야 한다. 과중한 세부담, 복잡한 거래법 규정도 줄여주고 법정책의 확실성을 높여 거래를 통한 편익이 비용보다 커질 수 있게 해야 한다.

54) Robert D. Cooter 저, 한순구역, 「법경제학」, 경문사, 2009, 130면.

55) 박세일, 전게서, 2009, 76면.

표1. 코즈의 정리가 타당성을 가질 수 있는 요건⁵⁶⁾



2. 경매를 통한 배출권 할당⁵⁷⁾

경매를 통해 초기 배출권을 기업에 할당하는 경우 오염자부담원칙을 충실히 반영하게 되고 가격신호가 시장의 효율적인 작동을 가져오게 한다. 기업은 자신의 한계 저감비용과 배출권가격을 비교하여 저감비용을 최소화하는 방법으로 기존의 배출권을 팔거나 사거나하는 거래에 참여하게 된다. 결국 배출권거래제도는 이러한 비용최소화효과와 경매수입을 통한 에너지 절약기술 증진이나 조세왜곡의 경감비로 충당할 수 있는 등 여러 가지 장점이 있다.⁵⁸⁾

그러나 온실가스 저감정책이 시행되면 기업들은 에너지소비를 줄일 수밖에 없으며, 이로 인해 이들 산업의 생산물 가격은 상승하고 수요가 감소함에 따라 생산량이 감소하게 된다. 이와 같은 효과는 그림1에 나타나 있듯이 총 공급곡선이 S0에서 S1으로의 이동을 의미하고 가격왜곡효과(price distortion effect)라고 한다. 온실가스 배

56) 이재우, “코즈정리의 법경제학적 쟁점연구”, 「한국국민경제학회·한국경상학회 경제연구」, 제21권 제2호, 2003, 45면.

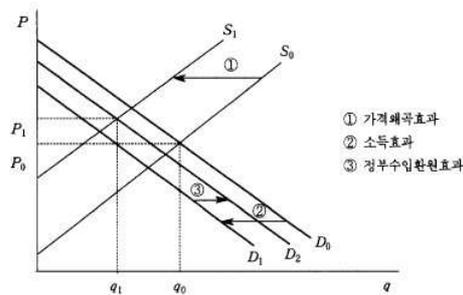
57) 조경엽·조용성·장현준, “온실가스 배출권거래제도 국내도입의 경제적효과 분석”, 「자원환경경제연구」, 제10권 제2호, 2001의 이론을 토대로 2010년 현재 배출권거래제 도입시의 시사점을 재해석하였다.

58) 김용건, “온실가스 배출권 할당방식 설계방향”, 「환경포럼」, 제14권 제13호, 2010, 1면 참조.

출량 감축은 배출권에 참여한 산업뿐만 아니라 전 산업에 대해 영향을 미치게 되고, 이로 인한 전반적인 경기침체는 근로소득과 법인소득 등 국민소득의 감소를 초래한다. 이와 같은 소득효과(income effect)는 가격왜곡효과와 더불어 생산량을 더욱 감소시켜 수요곡선을 D_0 에서 D_1 으로 이동시킨다.⁵⁹⁾

한편 경매를 통한 배출권의 판매는 정부의 수입을 증가시키며, 재원의 증가는 정부의 재정지출을 증가시킬 수 있다. 이는 총 수요의 증가로 이어져 배출감소로 인한 경기침체를 어느 정도 완화하게 된다. 이와 같은 효과를 정부수입환원효과(effect of recycling government revenue)라고 한다. 이는 총 수요곡선을 D_1 에서 D_2 로 이동시키는 결과를 가져온다. 따라서 정부수입환원효과는 가격왜곡효과와 소득효과로 발생한 생산량 감소를 상쇄시키게 된다.⁶⁰⁾

그림1. 경매를 통한 배출권 거래시 파급효과⁶¹⁾



현 시점에서 우리나라가 배출권거래제를 도입함에 있어 정책방향 결정에 따라 앞서 기술한 이론과 같은 효과를 보이기는 하나 수요, 공급곡선의 이동정도는 달라진다. 정부가 재정 지출 증가 대신에 기업을 위한 세제 혜택을 준다면 정부수입환원효

59) 조경엽·조용성·장현준, “온실가스 배출권거래제도 국내도입의 경제적효과 분석”, 『자원환경경제연구』, 제10권 제2호, 2001, 177면.

60) 조경엽·조용성·장현준, 전제논문, 2001, 178면.

61) 조경엽·조용성·장현준, 전제논문, 2001, 177면.

과는 줄어들 수 있다. 또한 이러한 경제학적 가정에는 언제나 종속변수가 통제되는 부분이 있기에 개별수요의 합인 총수요와 개별공급의 합인 총공급이 시장의 실패 상황에서는 실수요, 실공급과 달라진다는 원천적인 한계가 있을 수 있다.⁶²⁾

3. 무상배분을 통한 배출권 할당⁶³⁾

여기서는 배출권 무상분배의 경우를 이론적으로 간단히 언급하려 한다. 초기 배출권을 과거 실적에 근거하여 무상분배를 하는 경우 총 목표저감량을 비용효과적으로 달성할 수 있다.⁶⁴⁾ 이 경우 경매를 통한 배출권 할당과 마찬가지로 가격왜곡효과와 소득효과를 유발시켜 생산량을 감소시킨다. 그러나 배출권에 대한 재산권이 기업에게 부여됨으로써 경매를 통한 배출권 거래제와는 달리 정부의 수입환원효과는 발생하지 않는다. 대신 기업의 자산증가효과는 생산량을 증가시키는 방향으로 작용하여 총 공급곡선을 S1에서 S2로 이동시킨다. 이러한 효과를 재산권효과(effect of property right)라고 한다.⁶⁵⁾

한편 온실가스 배출량감소는 배출권에 참여한 산업뿐만 아니라 전 산업에 대해 영향을 미치게 되고, 이로 인한 전반적인 경기침체는 근로소득과 법인소득 등 국민소득의 감소를 초래하게 된다. 이와 같은 소득효과는 가격왜곡효과와 더불어 생산량을 더욱 감소시켜 수요곡선을 D0에서 D1으로 이동시킨다.⁶⁶⁾

62) 그러나 시장이 완전하다고 가정했을 때 그래프의 균형점이 무상할당과 최종 결과인 $P1 \times Q1$ 의 같다고 한다면 할당에서의 정부개입과 할당방식에서의 분배문제가 발생할 여지가 있는 무상할당보다는 경매가 더 효율적인 제도가 될 수 있다.

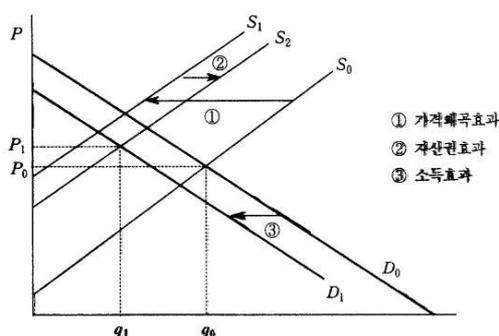
63) 조경엽·조용성·장현준, "온실가스 배출권거래제도 국내도입의 경제적효과 분석", 「자원환경경제연구」, 제10권 제2호, 2001의 이론을 토대로 2010년 현재 배출권거래제 도입시의 시사점을 재해석하였다.

64) 정부가 정보 부족 등으로 인해 각 기업의 한계저감비용과 일치하게 배출권을 배분하지 못하더라도 각 기업은 시장에서의 자율적인 배출권 거래를 통해 저감비용을 최소화하는 최적 상태에 도달하게 되지만 이러한 단계에 이르기까지 시간이 걸리게 되고 이 시간지체도 비효율을 야기하는 원인이 되기도 한다.

65) 조경엽·조용성·장현준, 전제논문, 2001, 178면 참조.

66) 조경엽·조용성·장현준, 전제논문, 2001, 179면 참조.

그림2. 무상분배를 통한 배출권 거래시 파급효과⁶⁷⁾



재산권효과는 배출권의 권리로서의 성격을 강화하게 되어 배출권도입초기에는 긍정적인 효과를 가져오기도 한다. 그러나 현재 우리나라 에너지관리공단과 한국거래소에서 배출권거래의 시물레이션을 하는 과정에서 시사된 바와 같이 측정, 보고, 검증이 선행해야 초기 무상할당량에 대한 마찰이 줄어들 것이라는 한계를 가진다.⁶⁸⁾

4. 배출권거래제에 있어 할당의 방법에 대한 검토

환경재에 대한 재산권 확립과 이를 통한 경제주체간의 자발적 협상이라는 코즈 정리(Coase Theorem)의 논리는 시장메커니즘을 이용해 효율적으로 온실가스를 감축하려는 배출권거래에 법경제적 토대를 제공하고 있다. 하지만 배출권거래제의 시행에 있어 할당이라는 또 하나의 중요한 문제는 위의 분석을 토대로 다시 한 번 검토가 필요할 것으로 보인다.

위에서 우리는 경매를 통한 할당과 무상배분을 통한 할당에 대하여 경제적인 분석을 행하여 보았다. 온실가스 감축에 부담을 느낄 수 있는 기업들에게 재산권효과를 누릴 수

67) 조경엽·조용성·장현준, 전제논문, 2001, 179면.

68) 결국 온실가스 인벤토리의 신뢰성이 확립된 경우에 무상할당은 경제주체들의 지지를 받게된다.

있게 하는 무상배분 방식이 초기에는 합리적일 것이다. 이는 온실가스 배출권이 경제계에 실제적인 부담으로 다가온 현실에서 배출권거래제도의 조기정착에는 유리할 것이다. 하지만 결과적인 온실감축의 경제학적 효과는 경기침체로 나타난다는 점에서 양 방식이 동일하다⁶⁹⁾고 할 수 있다.⁷⁰⁾ 다만 차이점은 배출권에 대한 재산권효과가 기업에게 나타나느냐 아니면 배출권의 판매비용이 국가에 유입되어 정부수입환원효과가 나타나느냐의 차이에 있을 뿐이다. 여기서 혹자는 시장메커니즘의 정부개입체제에 대한 우위성을 이야기할 수 있다. 하지만 문제의 핵심은 그것이 아니다. 전체 경제에 대한 실제 효과가 같다면, 양 할당방식에 대한 판단은 그 전체에서 다시 생각되어야 한다. 위의 배출권거래제에 대한 경제적 분석에서도 보았듯이 정부의 임의적 재분배 정책이나 재산권의 임의적인 변경은 경제적으로 효율적이지 못한 것이지만, 일정 규모나 일정 업종 등에게 특혜를 준 할당 또한 장기적으로 경제에 더 큰 왜곡을 초래할 수 있기 때문이다.

그렇다면 할당의 전체이자 대상인 배출권의 법적 성격을 다시 생각해 볼 때, 우리는 이 배출권이라는 것이 원래 기업에게 무상으로 분배되어야 하는 어떤 것은 아니라는 점에 주목해야 할 것이다. 무상분배방식은 단지 경제를 생각한 현실적인 고려일 뿐인 점과 배출권이 환경에 대한 공공재적 성격을 가진 것임을 감안하면 개개의 기업에 비용부담을 줄이는 것보다 환경정의에 입각한 형평성 그리고 오염자부담의 원칙에 입각한 방식이 오히려 합리적일 수 있는 것이다. 또한 결국에는 온실가스 배출비용이 기업의 생산활동의 비용으로 내부화되어야 할 것이므로 경매를 통한 할당방식을 적극 검토할 필요가 있다. 다만 현실적으로 경제계에 미칠 영향⁷¹⁾을 생각하면 전부를 경매를 통하여 할당하지는 못할 것이며 장기적인 기업경쟁력 강화의 관점에서 그 균형점을 찾아야 할 것이다.

69) 이에 대해 EU ETS에 대한 분석을 바탕으로 할당방식 자체의 정치적 수용성 외에 경제이론적으로는 경매에 의한 방식이 우월하다는 결론으로 이선화, 전계서, 2009, 16면.

70) 전지구적 환경보호의 필요성과 절박함에 기한 각국의 온실가스 감축노력은 한편으로 이를 고려하지 않은 발전을 추구하였던 기존의 경제에는 분명한 부담이다. 따라서 그러한 온실가스 배출량 감소로 인한 경기침체는 필연적이다. 다만 이를 어떻게 효율적으로 극복할 것인가는 또 다른 문제인 것이다.

71) 이런 점에서 초기할당이 경매 등의 유상할당 방식에 의한다면 기업의 탄소산업 이탈효과(carbon leakage)에 대한 국제경쟁력 대응정책이 함께 시행되어야 할 것이라는 견해로 이선화, 전계서, 2009, 16면.

V. 마치며

환경과 경제라는 두 마리 토끼를 모두 잡으려는 새로운 정책 패러다임의 시작을 알리는 저탄소녹색성장기본법이 2010년 1월 13일 법률 제9931호로 제정되었다. 그리고 동법 제46조를 근거로 배출권거래제도 조만간 도입될 것이다. 하지만 아직 배출권 거래제의 입법을 위하여 고려하여야 할 법적, 법경제적 문제가 산재되어 있다. 본고는 이에 대한 몇몇 검토를 행함으로써 배출권거래제의 출범에 이론적 도움이 되고자 하는 목적에서 쓰여졌다.

온실가스 감축이라는 환경보호의 대명제가 이제 우리에게도 큰 의미로 다가온 현실에서, 배출권거래제는 시장메커니즘을 통해 보다 효율적으로 온실가스 감축의 목표를 달성해보고자 하는 하나의 수단이자 노력에 다름 아니다. 다만 제도는 그 시행에 있어서 많은 준비를 필요로 한다. 우리의 논의도 이러한 준비의 이론적인 부분이다. 더하여 배출권제도 도입에 있어 이 제도가 먼저 시행되고 있는 EU와 기타 여러 나라의 제도시행상의 장단점 또한 분석하여야 할 것이다. 그리고 실제 시행에 있어서도 온실가스 에너지 목표관리제 하에 철저한 검증과 관리를 통해 제도의 성공적 운영을 도모해야 하겠다.

다만 온실가스 감축의 노력이 단지 배출권거래제만으로 그쳐서는 안 될 것이다. 특히 우리나라는 2020년까지 BAU⁷²⁾ 대비 30% 감축을 목표하고 있어 산업계의 온실가스 감축에 대한 자발적이고 적극적인 협조가 필요한 실정이며, 국민들의 환경 특히 온실가스 감축에 대한 의식 향상과 이를 위한 생활패턴 변화도 필수적이다. 현재 국민들의 인식을 함양하고 생활패턴의 변화를 촉구하는 “ACT ON CO₂” 캠페인이 대대적으로 진행되고 있다. 이제 온실가스 감축은 전지구적 환경보호의 대명제가 되었으며, 여기에는 다방면의 노력이 필요하게 된 것이다.

논문투고일 : 2010. 7. 31. 심사일 : 2010. 8. 9. 게재확정일 : 2010. 8. 20.

72) BAU란 'Business As Usual'의 약자로 '정상적으로 경제성장을 이뤘을 때'라는 뜻이다. 선진국들은 보통 '90년 대비 얼마를 줄이겠다'라고 온실가스 감축의무를 밝히지만 개발도상국은 'BAU 대비'로 목표를 세우는 것이 가능하다.

참고문헌

- 김승우, 「환경경제학」, 박영사, 2008.
- 김용진, 「온실가스 배출권 거래제도 동향분석 및 국내 도입방향 연구」, 한국환경정책·평가연구원, 1999.
- _____, “온실가스 배출권 거래제 도입 방향”, 「환경법연구」, 제30권 제2호, 한국환경법학회, 2008.
- _____, “온실가스 배출권 할당방식 설계방향”, 「환경포럼」, 제14권 제13호, 한국환경정책평가연구원, 2010.
- 김용주, 뉴스포커스-세계탄소배출권, 전자신문(etnews. co. kr), 2010. 5. 16.
- 김유향, “기후변화법과 녹색성장법 리뷰”, 「의정연구」, 제15권 제1호, 한국의회발전연구회, 2009.
- 김정인, “개인 배출권 거래제도와 한국의 적용 가능성”, 「환경법연구」, 제30권 제2호, 2008.
- 김현준, “기후보호의 법적 과제—주요외국의 법제현황 및 우리의 입법방향—”, 「한양법학」, 제23집, 한양법학회, 2008.
- 김홍균, “기후변화협약체제와 WTO체제의 충돌과 조화”, 「법학논총」, 제26집 제4호, 한양대학교 법학연구소, 2009.
- _____, “수도권대기질 개선을 위한 총량관리제 - 배출권거래제도를 중심으로 -”, 「저스티스」, 통권 제91호, 한국법학원, 2006.
- 문준조, 「기후변화협약과 국내입법방향에 관한 연구」, 한국법제연구원, 1999.
- 박균성·함태성, 「환경법」, 박영사, 2008.
- 박명섭·홍난주·허윤석, “EU의 탄소배출권 거래제도에 관한 연구”, 「국제지역연구」, 제12권 제2호, 국제지역학회, 2008.
- 박세일, 「법경제학」, 박영사, 2009.
- _____, “코-스정리(Coase Theorem)의 법정정책학적 의의”, 「서울대학교 법학」, 제27권 제2·3호, 서울대학교 법학연구소, 1986.
- 박중구, 「에너지경제학」, 아진, 2009.

- 오준근, “기후변화협약에 따른 환경산업관련법제의 개선에 관한 입법론적 고찰”, 「환경법연구」, 제30권 제3호, 한국환경법학회, 2008.
- 이상엽, 「배출권거래제 연구성과발표회자료」, 한국환경정책평가연구원, 2010.
- 이선화, 「EU ETS를 통해서 본 배출권 초기할당의 이슈와 쟁점」, 한국경제연구원, 2009.
- 이재우, “코즈정리의 법경제학적 쟁점연구”, 「경제연구」, 제21권 제2호, 한국경제통상학회, 2003.
- 이재협, “교토의정서상 청정개발체제(CDM) 사업의 법적 문제”, 「환경법연구」, 제29권 제1호, 한국환경법학회, 2007.
- 정서용, “저탄소 녹색성장기본법(안)의 국제법적 검토”, 「서울국제법연구」, 제16권 제2호, 서울국제법연구원, 2009.
- 조경엽·조용성·장현준, “온실가스 배출권거래제도 국내도입의 경제적효과 분석”, 「자원환경경제연구」, 제10권 제2호, 한국환경경제학회·한국자원경제학회, 2001.
- 조홍식, “우리나라 기후변화대책법의 전망”, 「환경법연구」, 제30권 제2호, 한국환경법학회, 2008.
- _____, “환경법 소묘- 환경법의 원리, 실제, 방법론에 관한 실험적 고찰 -”, 「서울대학교 법학」, 제40권 제2호, 서울대학교 법학연구소, 1999.
- 자끄린 모랑드빌레, 전훈 역, “프랑스 환경법상 대기오염방지와 기후온난화대책”, 「환경법연구」, 제30권 제2호, 한국환경법학회, 2008.
- 프란츠 요셉 파이네, 김명용·김현준 역, “독일의 배출권거래법의 최근 동향”, 「환경법연구」, 제30권 제2호, 한국환경법학회, 2008.
- 한귀현, “지구온난화와 배출권거래 - 독일의 배출권거래법제를 중심으로 -”, 「환경법연구」, 제29권 제2호, 한국환경법학회, 2007.
- 홍정선, 「행정법원론(상)」, 박영사, 2010.
- 홍준형, 「환경법」, 박영사, 2005.

Bovenberg. A. L and R. A. de Mooij, Environment Levies and Distortionary Taxation, American Economic Review 94, 1994.

Jeffrey. L. Harrison저, 명순구 역, 「법경제학」, 세창출판사, 2006.

Robert D. Cooter저, 한순구 역, 「법경제학」, 경문사, 2009.

Ronald. H. Coase, The Problem of Social Cost, The Journal of Law and Economics Vol. 3, Oct. 1960. 이 논문에 대한 번역문으로 허성욱, “사회적 비용의 문제에 관하여, 「서울대학교 법학연구」, 제5·6호, 서울대학교 법학 연구소, 1998, 1999.

[Abstract]

Law and Economic Analysis for the Introduction of Emission
Trading system

: focused on Emission Allowance

Kim, Min Chul · Lee, Dong Geon · Kim, Ji Young

Climate change is one of the greatest environmental problems which the planet is facing nowadays. Many countries are already taking steps to reduce greenhouse gases. Now, The Basic Act on Low Carbon Green Growth(Act No. 9331) was legislated on January 13th in 2010 in Korea. As the results of the legislation, the emission trading will be introduced in Korea. However, it still has the legal and economic problems prior to the execution of the emission trading. Therefore, we propose an law and economic analysis based on the environmental law on the emission to support the introduction of the emission trading.

The usefulness of the emission trading through market mechanism was proved by the presented law and economic analysis in this paper, but the emission allowance should be considered with respect to the environment justice. For the reason above, an auction-based approach should be much considered than grandfathering in dealing with the emission allowance.

주 제 어 저탄소녹색성장기본법, 온실가스, 교토의정서, 배출권거래, 배출권할당, (탄소)배출권, 그랜드파더링 방식, 경매 방식, 환경정의

Key Words Basic Act on Low Carbon Green Growth, Greenhouse Gas, Kyoto Protocol, Emission Trading, Emission Allowance, (Carbon) Emission right, Grandfathering, Auction, Environmental Justice