

배출권 할당의 적정성

- EU의 법적분쟁 사례를 중심으로 -*

한 상 운**

차 례

- I. 배출권의 용어 및 개념 정의
- II. 배출권거래제 시행의 법적 근거
- III. 사례분석
- IV. 정책적 시사점 및 결론

[국문초록]

EU, 영국, 독일, 일본은 배출권의 정의에 일정한 용어를 사용하고 있다. EU-ETS 지침에 따르면 온실가스배출할당량은 양도 가능한 1톤의 이산화탄소 등가물의 배출할당량으로 한다. 영국의 배출권거래 규칙도 EU-ETS지침과 동일한 용어 및 개념 정의를 취하고 있다. 독일에서의 'Berechtigung'은 배출권거래법에 따르면 권리(Recht)와 구별되는 권능(Befugnis)에 해당하며 영어적 표현인 'allowance'에 가장 근접한 용어라는 점에서 사용되고 있다. 일본은 "지구온난화대책의 추진에 관한 법률"에서 "산정할당량"이라는 개념을 사용하고 있다. 미국도 이황산가스 배출거래시장을 규율하는 청정대기법(Clean Air Act)에서 배출권을 'allowance'라고 하면서 이것은 재산권(property right)이 아니며, 따라서 배출권의 취소(terminate)·제한(limit)에 관한 연방정부의 권한행사를 제한할 수 없도록 규정하고 있다.

이와 달리 권리(right) 내지 재산(property)이라는 의미의 개념을 사용하고 있

* 본 논문은 2010년 한국환경정책·평가연구원(KEI)의 연구비 지원에 따른 "외국의 배출권거래제 시행에 따른 법적 쟁점 분석"(정책보고서 2010)의 내용을 토대로 2010년 11월 환경학회연합 광주국제학술대회에서 발표한 내용을 수정·보충하였음을 밝힌다.

** 한국환경정책·평가연구원 부연구위원

는 대표적인 경우가 프랑스와 스페인, 호주이다. 프랑스의 “환경법전(Code De L'Environnement)”에 의하면 배출권이란 국가등록부에 있는 배출권 소지자의 계정에 기입됨으로써 배타적으로 구체화되는 동산(biens meubles)”이라고 규정하였다. 스페인은 “배출권 거래법”에서는 “배출권(Derecho de emission)”의 개념을 “본 법의 적용을 받는 시설이 특정 기간 동안 1톤의 이산화탄소 등가물을 배출할 수 있는 주관적인 권리”로 명시하고 있다. 호주는 배출권을 ‘배출단위’(Emissions Unit)로 표기하면서 이것은 인적재산(personal property)이라고 명시하고 있다.

본 논문은 다음과 같은 정책적 시사점을 제시하고자 한다.

첫째, 배출권 거래제의 할당기준이나 할당방식에 관한 내용이 법률에 근거를 마련할 필요가 있다. 둘째, 순응계수의 적용은 배출권거래제의 핵심적 사항으로서 법률상 명시할 필요가 있다. 셋째, 초기할당에 있어서도 배출집약적 산업의 충격 완화를 위해 기존 투자자에 대한 보상차원의 무상할당 방식을 취하더라도 최소한 일정부분은 경매할당이 바람직하다. 넷째, 배출권거래제법상 조기감축 인정기간 설정과 조기감축행동효과를 입증할 만한 명확한 기준이 필요하며, 그 방법과 비율에 관해서도 명시적 규정이 필요하다. 다섯째, 배출권거래제 적용대상의 예외 규정을 법률로서 명시할 필요가 있다. 여섯째, 특정산업상의 CO₂ 배출이 ‘공정배출’에 해당하는지 여부에 관한 기준이 마련되어야 한다. 일곱째, 배출권 할당은 ‘현재의 시점에서 적용할 수 있는 최고의 기술(BAT)’을 채택한 시설을 기준으로 할당하도록 할 필요가 있다.

I. 배출권의 용어 및 개념 정의

배출권에 관한 용어 및 개념 정의는 각국마다 일정하지 않다.¹⁾ UNFCCC는 제1조에서 “배출(Emissions)”이라는 용어를 사용하면서, 그 의미를 “특정지역에 특정기간동안 온실가스 및/또는 그 전구물질을 대기 중으로 방출하는 것”²⁾으로 정의하였다. 이 개념을 바탕으로 교토의정서는 배출권거래제를 규정하였다.³⁾

1) 다만 한국의 “저탄소 녹색성장 기본법”과 그 시행령에서 ‘배출권’이라는 용어를 이미 사용하고 있다는 점에서 혼선을 최소화하기 위하여 여기서는 ‘배출권’이라는 용어를 편의상 그대로 사용하고자 한다.

2) Article 1 (Definitions).4. “Emissions” means the release of greenhouse gases and/or their precursors into the atmosphere over a specified area and period of time.

EU-ETS지침에 의하면 “온실가스배출할당량(Greenhouse Gas Emission Allowance)”이라는 용어를 사용하면서 그 개념을 “특정기간 동안 동 지침의 요건을 충족시키기 위한 목적으로만 유효하고 동 지침의 규정에 따라 양도 가능한 1톤의 이산화탄소 등가물의 배출할당량”이라고 정의하고 있다.⁴⁾ 영국의 배출권거래 규칙도 EU-ETS지침과 동일한 용어 및 개념 정의를 취하고 있다. 독일은 배출권거래법(TEHG) 제3조 제4항에서 “배출권(Berechtigung)”이라는 개념을 사용하면서, “특정한 기간 동안 1톤의 이산화탄소 등가물을 배출할 수 있는 권한 또는 권능”으로 정의하고 있다.⁵⁾ 일본은 “지구온난화대책의 추진에 관한 법률”에서 “산정할당량”이라는 개념을 사용하고 있다(동법 제2조). 이와 같이 EU나 영국, 독일, 일본 등은 각각의 근거법규에서 배출권을 배출할 수 있는 개인의 주관적인 배출할 수 있는 권리(emission right)로서 명시하기를 거부하고 이를 ‘배출할 수 있는 허용 할당량(emission allowance)’의 의미에서 ‘allowance’의 용어를 사용하고 있다. 독일에서의 ‘Berechtigung’은 배출권 거래법에 따르면 권리(Recht)와 구별되는 권능(Befugnis)에 해당하며(동법 제3조 제4항 참조),⁶⁾ 영어적 표현인 ‘allowance’에 가장 근접한 용어라는 점에서 사용되고 있다. 미국도 이황산가스 배출거래시장을 규율하는 청정대기법(Clean Air Act)에서 배출권을 ‘allowance’라고 하면서 이것은 재산권(property right)이 아니며, 따라서 배출권의 취소(terminate)·제한(limit)에 관한 연방정부의 권한행사를 제한할 수 없도록 규정하고 있다.⁷⁾

이와 달리 권리(right) 내지 재산(property)이라는 의미의 개념을 사용하고 있는 대표적인 경우가 프랑스와 스페인, 호주이다. 프랑스의 “환경법전(Code De L’Environnement)”에 의하면 배출권을 배출쿼타(les quotas d’émissions)로 표시하면

3) 최경진, “배출권의 법적 성질”, 제99회 한국환경법학회 학술대회 자료집, 2010, 421면.

4) Article 3 (Definitions) For the purposes of this Directive the following definitions shall apply: (a) ‘Allowance’ means an allowance to emit one tonne of carbon dioxide eqivalent during a specified period, which shall be valid only for the purposes of meeting the requirements of this Directive and shall be transferable in accordance with the provisions of this Directive;

5) TEHG 제3조 제4항: Berechtigung im Sinne dieses Gesetzes ist die Befugnis zur Emission von einer Tonne Kohlendioxidäquivalent in einem bestimmten Zeitraum.

6) Frenz, *Emissionshandelsrecht*, 2.Aufl., 2007.

7) 42 U.S.C. 7651b (1990).

서 배출쿼타는 “제L229-16조에 규정된 국가등록부에 있는 배출권 소지자의 계정에 기입됨으로써 배타적으로 구체화되는 동산(biens meubles)”이라고 명시적으로 규정하였다(동법 제L229-15조). 프랑스 민법전의 물건의 정의는 로마법적 물건 개념을 바탕으로 규정된 것으로서 무체물을 포함하므로, 배출쿼타(les quotas d'émissions)는 민법에 의하여 동산물권(droit reel mobilier)임을 의미한다. 즉 배출 쿼타는 “물리적 실체가 없는 비화폐 자산”으로 하는 무형자산(immobilisations incorporelles)으로써, 무체동산(biens meubles incorporels)이다. 이와 같은 쿼타의 부여는 행정법상의 개념인 배출허가(permis d'émissions)로서의 성격을 가지면서 또한 계정에 등록된 이후에는 민법상의 배출권(droits d'émissions)성격을 띤다(동법 제 229.15조 참조). 스페인의 “배출권 거래법”에서는 “배출권(Derecho de emission)”의 개념을 “본 법의 적용을 받는 시설이 특정 기간 동안 1톤의 이산화탄소 등가물을 배출할 수 있는 주관적인 권리”로 명시하고 있다.⁸⁾ 호주는 배출권을 ‘배출단위’(Emissions Unit)로 표기하면서 이것은 인적재산(personal property)이라고 명시하고 있다.⁹⁾

프랑스와 스페인, 호주를 제외하고 EU나 영국, 독일, 일본, 미국 등에서 권리(right) 내지 재산(property)이라는 용어를 명시하고 있지 않은 이유에 관해서는 명확히 알 수 없으나 참여자에게 할당되는 배출허용할당량이 정부에 의하여 제한·철회될 수 있는 잠정적인 것일 뿐 아니라 법적 성격이 명확하지 않다는 점에서 명시적으로 권리(right) 내지 재산(property)이라는 용어를 사용하지 않고 있는 것으로 보인다.

이와 같은 배출권의 용어 및 그 개념정의에서 보듯이 그 불확실성은 배출권의 법적 성격을 어떻게 이해할 것인지의 문제와 연관되어 나타난다. 배출권의 법적 성격에 관한 논의는 위의 분쟁사례에서 나타나듯이 할당대상인 특정시설의 운영자에 대한 권리 침해와 연계되어 나타난다는 점을 고려할 때 배출권의 법적 성격에 관한 논의는 향후 거래제 시행의 경과와 더불어 배출권거래제의 핵심적 쟁점이 될 수밖에 없다.

8) LEY 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero. Artículo 2 Definiciones. A efectos de lo dispuesto en esta Ley, se entenderá por: a) Derecho de emisión: el derecho subjetivo a emitir, desde una instalación incluida en el ámbito de aplicación de esta Ley, una tonelada equivalente de dióxido de carbono, durante un período determinado.

9) Section 94 of CPRS Bill 2009.

II. 배출권거래제 시행의 법적 근거

EU 회원국에서의 배출권 할당에 관한 관련법제로서 가장 중요한 것은 2003년 10월 25일자로 발효한 EU 탄소배출권거래체계에 관한 입법지침(2003/87/EG)이다.¹⁰⁾ 이 입법지침은 배출권거래제도에 시행에 관한 대강의 규정만을 제시하고 있으며, 각 회원국은 일정한 재량 범위 내에서 각국의 실정에 맞도록 회원국의 국내법으로의 전환의무와 이행시기를 2004년 3월 31일까지로 명시하고 있다.

이에 따라 독일은 2004. 7. 8. 배출권거래법(TEHG)(BGBL I S. 1578)이 발효되었고, 동법에 의하면 매 시행단위마다 새로운 법률을 제정·시행하도록 하고 있다. 동법 제7조2문과 제9조 제1항에 근거하여 1차 시행기간에 한정하여 적용되는 한시법으로서 2004. 8. 31. 발효되는 배출권할당법(ZuG 2007)(BGBL I S. 2211)이 제정되었다. 그리고 2차 시행기간에 적용되는 할당법(ZuG 2012)이 마련되어 현재 시행중에 있다.¹¹⁾

영국도 EU지침에 따라 “2003년 온실가스거래규칙”(The Greenhouse Gas Emissions Trading Scheme Regulations 2003, 이하 “2003년 규칙”, 2003. 12. 31. 시행)¹²⁾을 제정하고, 이후 2005년 EU-ETS의 1단계 시행(2005-2007) 및 현행 2단계 시행(2008-2012)을 위하여 동규칙을 개정한 바 있다.¹³⁾ 또한 영국은 기후변화에 관한 개괄적 내용을 규정하고 있는 기본법으로서, 2008. 11. 26. “기후변화법(Climate

10) EU ETS는 교토의정서 이행 후속조치로서 1998년 기후변화에 대한 유럽연합의 포스트 교토전략(Climate Change—Towards an EU Post-Kyoto Strategy)에서 발의되어 2003년 EU지침 87/2003/EC에 의해 채택되었고 2004년 3월 국가배당계획(National Allocation Plans: 이하 NAPs) 제출을 마감하여 2005년부터 2007년까지 1기(Mandatory warm-up phase)를 시작하였다(노상환, “EU ETS의 탄소배출권 시장 분석”, 『환경정책』 제17권 제1호, 한국환경정책학회, 2009, 29면).

11) 독일의 탄소배출의 규모에 대한 법적 근거로 작용하는 것은 주로 배출권거래법(TEHG)과 배출권할당법(ZuG)이라고 할 것이다. ZuG 2012가 ZuG 2007과 비교할 때 크게 변경된 부분은 먼저 여러 지역적인 문제를 다루었던 특별규정들이 상당부분 삭제되었다. 그럼에도 불구하고 여전히 ‘뒤죽박죽(verschachtelt)’이라는 평가를 받고 있다(최봉경, “독일의 탄소배출권거래제도에 관한 소고”, 『환경법연구』 제32권 제1호, 한국환경법학회, 2010, 455면).

12) The Greenhouse Gas Emissions Trading Scheme Regulations 2003 (S.I. 2003/3311), 31st December 2003.

13) The Greenhouse Gas Emissions Trading Scheme Regulations 2005 (S.I. 2005/925), 21st April 2005.

Change Act)”을 제정하여 시행 중인데,¹⁴⁾ 동법 제3장에서 ‘배출권거래제’(Trading Schemes)에 관해서 규정하고 있다. 그러나 동법은 적용범위(동법 제45조), 관련기관(법 제47조), 하위법규 제정절차(법 제48조) 등이 포괄적으로 규정되어 있을 뿐 제도 자체의 도입여부에 관해서는 강제하고 있지 않다. 다만 정부가 거래제를 도입하는 경우 그 근거법규로서 기능할 수 있도록 동법 별표4에서는 통지(별표4 제3조, 제4조), 거래정보공개(별표4 제6조)에 관하여 규정하고 있으며, 별표2에서는 할당량의 배분·사용·배출권 등에 관한 일반적 규정과 거래기간, 거래내용, 참여자, 인증서 등 이행절차와 등록, 모니터링 및 벌칙부과 등 행정절차에 관한 규정을 상세하게 규정하고 있다. 결과적으로 영국에서의 배출권거래에 관한 구체적 규율은 기후변화법과 EU지침을 근거로 한 “온실가스거래규칙”에 의해서 이루어지고 있다.

프랑스도 EU지침에 근거하여 온실가스 배출권 거래제의 도입에 관한 2004년 4월 14일 특별명령(ordonnance)¹⁵⁾에 근거하여 프랑스 환경법전(Code De L'Environnement, 229-1조 이하)에 배출권거래제에 관한 내용을 규정하고 있다. 호주는 지금까지 준비해온 Carbon Pollution Reduction Scheme(CPRS)라는 Cap-and-Trade 방식의 배출권 거래시스템을 채택하리라고 본다.¹⁶⁾

III. 사례분석

할당량 산정의 적정성에 관한 법적 분쟁의 유형도 다양하지만 이를 유형화하면 할당량신청시 할당량산정기준으로서의 순응계수 적용에 따른 비례배분적 삭감의 타당성, 할당량 산정시 조기행동의 인정범위 및 기간, 특정산업상의 배출을 공정배출로 볼 수 있는지의 문제, BAT적용에 따른 할당량 조정, 예외규정의 적용여부 등으로 구분할 수 있다.

14) 영국 기후변화법의 원문 및 주요 내용은 영국 기후변화부의 다음 웹페이지 참조(2010. 3. 1. 최종 접속). http://www.decc.gov.uk/en/content/cms/legislation/cc_act_08/cc_act_08.aspx

15) Ordonnance no 2004-330 du 15 avril 2004 portant création d'un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre.

16) 호주정부는 EU-ETS와 같은 Cap-and-Trade 방식을 채택하여 2050년까지 온실가스 배출량을 2000년 수준의 60%까지 감축하는 것을 목표로 2010년 배출권 거래를 시행할 예정이었지만 야당의 반대와 기후변화협약에 대한 논의 부족을 이유로 그 시행을 연기하기로 발표하였다(2010년 4월 27일).

1. 순응계수 적용에 따른 할당량감축의 타당성(독일 에너지공급업체 Case)

<사례1>

순응계수는 할당된 총량을 사업장별로 산정한 총량으로 나눈 값을 말하는데 <2007년 할당법> 제5조에서 규정한 순응계수(1차 순응계수라고도 함)와 동법 제4조 제4항에서 규정한 일률적 또는 비례적 감축을 위한 순응계수(1차 순응계수와 구별하여 2차 순응계수라고 함)로 구분된다. 동법 제5조에 의하면 “2005-2007년 기간에 적용되는 순응계수는 0.9709”라고 명시하고 있으며, 동법 제4조 제4항은 “이 법에 따라 할당된 배출권 총량이 연간 495MtCO₂를 초과할 경우, 순응계수가 적용되는 시설들에 따라 이루어진 할당은 일률적으로 감축”되도록 규정하고 있다. 할당은 2가지 기준에 따라 이루어졌는데 첫째, 기준기간의 과거 배출량을 기준과 둘째, 사업장에서 신고한 배출량자료를 기준에 근거하여 이루어졌다. 과거배출량 기준이 적용되는 사업장은 2002.12.31.을 기준으로 그 이전에 가동개시한 시설이며, 신고량 기준이 적용되는 사업장은 2003-2004년 사이에 가동개시한 시설이다. 이들 사업장은 모두 1차 순응계수가 적용되어 할당이 각각 예정되어 있다. 그런데 2005-2007년간 유럽위원회가 독일에 할당된 배출권 총량이 연간 495MtCO₂인데, 배출권신청량이 이를 초과(약 2.8%)하자 정부는 <2007년 할당법> 제4조 제4항에 따라 2차 순응계수를 산출(0.9538)하여 일률적 감축을 하였다. 이와 달리 신고배출량을 기준으로 할당을 받는 경우 배출시설운영자는 검증기관의 평가서를 거래소에 제출하도록 되어 있는데, 정부는 배출량에 대한 심사를 통하여 신고배출량과 실제배출량을 일치시키기 위하여 사후적으로 수정을 할 수 있다. 즉 2003-2004년 사이에 가동개시한 시설과 신규시설(2005.1.1.이후 가동개시시설)에 대해서는 이와 같은 사후수정의 대상이 된다.

이와 관련하여 독일 에너지공급업체인 원자력발전소와 열병합발전시설은 EU Directive (2003/87/EC)에서는 순응계수의 산출방식인 할당량 결정방식에 대하여 명확하게 규정하고 있지 않기 때문에 순응계수의 적용이 헌법상 요구되는 명확성의 원칙에 위배되며, 또한 청구인들의 재산권 및 직업의 자유를 침해한다고 주장하면서 순응계수의 적용금지와 사후조정으로 환수된 배출권을 통한 손실보상을 청구하는 소송을 제기하였다. 원고들은 먼저 베를린행정법원에 제소하여 패소하였으며, 이후 베를

린-브란덴부르크 고등행정법원에 항고하였으나 기각당하자 이를 연방행정법원에 상고하였다.

이에 대하여 상고심인 연방행정법원은 비례배분적 삭감이 EU지침에 규정되지 않았더라도 동지침은 강제 규정들을 포함하고 있지 않고, 법적 구속력이 있는 규정 목표의 달성을 위해 회원국에게 형식과 수단의 선택을 양도하고 있기 때문에 EU지침상의 명확성의 원칙에 반하지 아니한다고 판시하였다. <2007년 할당법> 제4조 제4항에 따른 비례배분적 삭감이 어떤 특정한 할당시스템을 제시하는 것도 아니므로 청구인들의 기본권을 침해하지 않는다고 판시하였다. 효율적인 권리보호권(<기본법> 제19조 제4항)은 법률적, 실제적인 측면에서 법적 분쟁의 대상이 된 조처에 완전한 재심사를 원칙적으로 보장한다. 그러나 그것이 관계 당국의 실체법적 구속력과 <2007년 할당법> 제4조 제4항에 근거해 비례배분적 삭감에서 중요한 의미를 지니는 할당총량에 대해 관할 관청이 내린 평가보다 더한 권능을 부여하는 것은 아니기 때문에, 심사 밀도의 적절한 제한이 원고들의 효율적인 권리보호권을 침해하는 것은 아니다. 그리고 할당과 관련된 입법자의 형성재량을 고려할 때 시설의 노후화 정도, 감축 잠재력을 감안하여 할당법에서 순응계수의 적용여부에 차별을 하는 것도 합리성이 있다고 보았다. 그리고 옵션시설에 대한 사후수정으로부터 환수된 배출권이 원고들이 주장하는 비례 배분적 삭감에 대한 보상을 위해 가용될 수 있는지의 문제는 법률상 보상 규칙을 규정하고 있지 않기 때문에 판단의 대상이 아니다. 다만 기존의 배출시설에 해당되지만 과거 실제 배출량이 아니라 신규시설의 경우와 같이 예상 배출량을 토대로 배출권 할당을 신청할 수 있다는 <2007년 할당법> 제7조 12항의 이른바 옵션규정에 따라 기존시설이라도 배출권이 과거 실제배출량이 아닌 예상배출량을 토대로 할당되었다면 감축대상에 포함되지 않는다고 판시하며 두 곳의 화력발전업체와 한 곳의 유리업체 그리고 또 한 곳의 시멘트 제조업체가 제소한 배출권감축에 대해서는 원고승소 판결을 내린바 있다.<2007.10.16. BVerwG 7 C 33.07 (VG 10 A 276.05, VG 10 A 444.05, OVG 12 B 13.06, OVG 12 B 14.16)>.

<쟁점>

1. <2007년 할당법> 제4조 제4항에서 규정한 일률적 또는 비례적 감축을 위한 순

응계수(2차 순응계수라고 함)의 적용이 EU법상 명확성 원칙의 위배여부 및 헌법상 재산권, 직업의 자유 및 평등원칙 침해여부: 소극

2. <2007년 할당법> 제4조 제4항에 대한 규범심사밀도

3. 사후조정으로 환수된 배출권을 통한 손실보상 청구의 정당성: 소극

4. 옵션규정에 따라 기존시설임에도 과거 실제배출량이 아닌 예상배출량을 토대로 할당된 경우 일률적 비례감축대상에 포함되는지 여부: 소극

<쟁점분석>

먼저 할당기준과 관련해서는 순응계수 적용에 따른 문제가 대표적이다. <사례1>에서 보듯이 순응계수는 할당된 총량을 사업장별로 산정한 총량으로 나눈 값을 말한다.¹⁷⁾ 이와 같은 순응계수의 적용은 교토의정서 의무에 합당한 배출량 산정을 위한 배출권거래제의 핵심적 사항으로서 명확하게 규정될 필요가 있다. 독일의 할당법에서도 <사례1>에서 보았듯이 순응계수는 1,2차에 걸쳐 적용되는데 이러한 순응계수도출의 타당성과 적용시점, 중복의무부가의 적법성 여부가 문제된 것이다.

<사례1>에서는 명시적으로 규정한 소위 1차순응계수 이외에 불확실한 2차 순응계수의 적용이 분쟁의 원인을 제공하였다. 당해 사례와 관련하여 법원은 판단기준으로서 기본법이 아닌 EU지침을 인정하고 동지침은 회원국가에 광범위한 입법형성재량을 부여하고 있음을 이유로 독일 2007할당법상 2차순응계수에 관한 규정은 명확성의 원칙에 반하지 아니한다고 판시하였다. 같은 관점에서 할당법상의 순응계수에 관한 규범심사밀도도 완화해서 판단해야 한다고 하면서 할당과 관련된 입법자의 형성재량을 고려하여 시설의 노후화 정도, 감축 잠재력을 감안하여 순응계수의 적용여부에 차별을 두는 것도 합리적 이유가 있다고 본 사례이다. 그리고 개별할당에 대한 사후조정은 실제 생산량이 할당신청 때 신고했던 생산량에 못 미쳤을 경우, 시설 운영자의 예상에 근거하여 할당한 배출권을 실제적으로 필요한 규모에 맞추기 위해서 필요하

17) 적응계수(Compliance Factor, 혹은 순응계수로 번역됨)는 Top down 방식으로 정해지는 감축목표량과 Bottom up 방식으로 산출된 실제배출량을 일치시키기 위한 값이다. 이때 일치하지 않는 감축량을 해당 부문에 일정하게 배분(1/n)하는 방식과 산업별로 가중치를 두어 배분하는 방식이 있다(김인숙·이해춘, "유럽연합 사업장 탄소배출권 할당 사례 연구", 『경영연구』 제10권 제1호, 포스코경영연구소, 2010, 102면.

다. 이는 개선된 시설에 대한 할당(<2007년 할당법> 제8조 제4항), 추가적인 신규시설(동법 제11조 제5항) 및 옵션시설(동법 제11조 제5항과 관련한 동법 제7조 제12항)에 적용되는 것으로, 이 경우 과거의 할당량은 취소되고 새로운 배출권 규모가 확정될 수 있다. 할당 취소결정이 내려지면, 시설 운영자는 자신에게 과다 할당된 배출권을 반납해야 한다. 이러한 사후수정이 EU<공동체법>의 규정과 합치하는지의 문제는 현재 유럽1심법원에 계류중이다(사건번호:T-374/04).

일반적으로 NAP 수립을 위한 1단계에서는 국가 수준에서의 총 할당량 목표(적용+비적용부문)를 결정하는 하향식(Top-down)분석방법이 적용되고, 2단계에서는 개별 사업장수준의 할당량을 결정하기 위하여 상향식(Bottom-up) 시설별 자료 수집방식이 적용된다. 3단계에서는 1단계와 2단계에서의 취합한 정보를 결합하여 1단계에서의 총량한도 이내에서 상향식 할당량을 산정하기 위한 2단계 할당량 산정결과의 조정이 필요하다. 조정수단으로서 순응계수가 적용되어 4단계에서 업종 및 시설별 할당량이 설정된다. 이 경우에 산업부문간 또는 업종·시설간에 할당량의 차별이 발생할 수 있으며, 차별의 합리성을 충족시키기 위해서는 순응계수의 산정방식에 대한 명확한 기준을 법률에서 제시할 필요가 있다. 또한 순응계수의 적용과 관련하여 적용기간은 물론이고 적용제외 사유에 관한 명시적인 규정도 법률로서 정하는 것이 필요하다. 독일 2007할당법은 제3절 할당규칙에서 일반규칙과 달리 순응계수의 적용상의 예외에 해당하는 특칙을 두고 있다. 이와 같은 특칙은 조기감축활동, 공정배출로 인정되는 경우, 열병합시설에 따른 특별할당, 가동중지를 고려한 원자력 발전소와 관련된 특별할당에 관한 것으로서 이에 해당되는 경우에는 사업장에서 신청한 배출권 신청량을 순응계수를 적용하지 않고(순응계수 1) 그대로 인정해 주도록 되어 있다. 이와 같은 특칙들은 독일의 경우 이해관계자간의 형평성을 적절하게 고려하지 못한 결과 1차 이행기간의 초과할당의 원인이 되기도 하였다.¹⁸⁾

18) 펄프산업의 경우에는 약 2배 이상의 많은 할당량을 받은 사업장이 있었으며, 세라믹 업체는 배출량에 비하여 약 28%이상 초과할당을 받았다.

2. 예외규정의 적용여부

<사례2>

독일 <2007년 할당법> 제7조 제10항과 11항에 따르면 예외 규정을 두고 있는데 그 사유는 2가지이다. 첫째, 천재지변 혹은 기기의 일시적 중단 등 특별한 사정에 의해 과거 배출량과 예상배출량 간의 현저한 차이가 증명될 경우(동법 제10항), 둘째, 이로 인하여 리스크를 부담하게 될 기업에게 과도한 경제적 불이익이 발생할 경우(동법 제11항)이다. 즉 ETS Phase I에 참여하는 배출시설 운영자가 위의 예외적 사유에 해당되면 신고한 배출량에 의거하여 배출권을 할당받을 수 있었다(2012년 할당법에서는 적용되지 않음). 독일의 124개 시설(1849총 시설대비 6.7%)이 예외규정 적용을 신청하였으나 거부당한 경우(55개 시설)에는 대부분 법원에 소송을 제기하면서 예외규정의 적용거부가 기본법상 재산권과 평등원칙에 위배되는지 여부 및 그 판단 기준의 모호성에 대한 문제를 같이 제기하였다.

이에 대하여 베를린 행정법원은 배출권 거래소의 ‘현저한’ 또는 ‘과도한’이라는 개념의 적용과 관련하여 이 사건법률 제7조 제11항의 ‘과도한 부담’이라는 개념은 동종 산업 부문에 속하고 동일한 경제활동을 하는 타 기업들과의 비교를 통해 적용되어야 한다고 판단하고, 만약 어떠한 상황이 동종 산업부문에 속한 모든 기업 또는 동일한 경제활동을 수행하는 모든 기업에게 동일한 정도의 영향을 미친다고 한다면, 이 가운데 일부 개별기업에게 과도한 부담을 주는 것은 아니라고 하였다. ‘현저한 경제적 불이익’과 관련하여 예상치에 근거한 배출권 할당량이 2002년과 2003년 표준기업의 일반적인 경영활동에 따른 평균 배출량보다 1% 이하 적게 할당된 경우에는 기업에 현저한 경제적 불이익을 초래하지 않는 것으로 보았고, 이러한 거래소의 판단은 <기본법> 제14조의 사적재산보호 및 제3조 제1항의 동등 대우규정을 위반한 것이라 할 수 없다고 판시하였다.

<쟁점>

1. 예외규정의 적용이 기본법상 재산권과 평등원칙에 위배되는지 여부
2. ‘과도한 부담’의 판단기준

3. 표준기업의 평균 배출량보다 1% 이하 적게 할당된 경우 ‘현저한 경제적 불이익’에 해당하는지 여부

<쟁점분석>

<사례2>에서 보았듯이 예외규정의 적용 거부에 관해서 수많은 기업이 그 부당함을 법원소송으로 제기하는 사례가 많은데 그 이유는 예외규정 적용 시 “예상배출량과 과거배출량간의 현저한 차이”에서의 “현저한”의 개념과 “과도한 경제적 불이익”에서의 “과도한”이라는 규정의 불명확성에서 기인하는 바가 크다. 다만 당해 사례에서 이와 같은 규정에 대하여 법원은 명확성의 원칙에 반하지 않음을 전제로 그 해석을 통한 구체화를 판례를 통하여 시도하고 있다. 2009년 현재 <2007년 할당법>이 규정한 예외조항과 관련하여 베를린 행정법원에 제출된 27건의 소송 중 10건에 대한 판결이 내려졌는데, 이 가운데 예외 규정적용의 거절에 불복한 8건의 소송은 모두 기각된 반면, 동법 동조 동항을 근거로 할 당시 적용한 일률적 감축에 대해 이의를 제기했던 2건의 소송에 대해서는 승소판결이 내려졌다. 독일은 2012년 할당법에서는 더 이상 예외 규정의 적용되지 않고 있다. 국가감축목표 이행에 있어 산업특수성 및 인구현황 등 국가별 특수한 상황을 고려할 때 배출시설에 대한 예외없는 규정의 적용은 비례성 원칙에 관한 앞에서의 검토와 같이 피해최소성 원칙이나 특히 법익균형성의 원칙을 충족하기 어려운 측면이 있으며, 평등원칙의 관점에서도 위헌소지가 강하다. 따라서 배출권거래제 시행의 초기단계에서는 이와 같은 시설에 대한 예비할 수 있는 일정기간을 설정하여 적용하는 것이 필요하다고 본다. 그러나 그 예외의 사유는 제도시행의 효율성을 고려하여 갈등과 혼란을 최소화할 수 있도록 반드시 고려해야 할 필요가 있는 최소한의 시설로 국한하여 간명하게 규정할 필요가 있다.

3. 할당량 산정시 조기행동의 인정범위 및 기간

<사례3> 할당량 산정시 조기행동의 인정여부에 관한 사례(독일 작센-안할트 주정부 Case)

구 동독 지역의 작센, 튀링엔, 브라덴 부르크 주정부는 2004년 3월 1990년대 이후 현재까지 에너지 산업분야에 적극적 투자로 최대의 CO₂ 감축을 하여 더 이상의 감축

은 어려우며, 따라서 ETS 시행은 전력요금 인상으로 이어져 구동독 지역경제의 산업 경쟁력 악화를 초래할 수 있다고 주장하면서 1990년대 이들 국가 수행한 감축조치를 조기행동으로 인정해 줄 것을 요청하였다. 이 가운데 특히 작센-안할트(Sachsen-Anhalt) 주정부는 2005년 4월 조기행동에 관하여 규정하고 있는 <2007년할당법> 제12조는 1994년부터 2002년까지의 기간 동안의 감축조치만 인정하고 있음을 이유로 1990년대 초에 이미 감축조치를 취한 시설들에 대하여 불합리한 차별조치이므로 평등원칙에 위배된다고 하여 독일연방헌법재판소에 추상적 규범통제로서의 위헌법률심판을 제기하였다. 이에 대하여 헌법재판소는 <2007년할당법> 제정 이전의 개선조치에 대한 감축조치는 온실가스감축이라는 측면에서 그 효과가 미미하고, 1994년 이전의 개선조치는 입증하기 어려움을 이유로 동법 제12조는 평등원칙에 위배된다고 할 수 없다고 판시하였다(2007.3.13. BVfge.105).

<쟁점>

조기행동 인정기간을 규정하고 있는 <2007년 할당법> 제12조가 평등원칙에 위배되는지 여부 : 소극

<쟁점분석>

할당량 산정시 조기행동의 인정범위 및 기간과 관련하여 <사례3>의 독일 작센-안할트 주정부 Case에서는 <2007년할당법> 제12조에 의하면 1994년부터 2002년까지의 기간 동안의 감축조치만 인정하고 1990년대 초에 이미 원고들이 감축조치를 취한 시설들에 대하여는 인정하고 있지 않는 것에 대하여 독일 연방헌법재판소는 <2007년할당법> 제정 이전의 개선조치에 대한 감축조치는 온실가스감축이라는 측면에서 그 효과가 미미하고, 입증하기 어렵다는 점을 이유로 평등원칙에 위배되지 않는다고 판시하였다. 이와 같은 사례를 통하여 배출권거래제법상에 조기감축 인정기간 설정과 조기감축행동효과를 입증할 만한 명확한 기준이 필요하며, 그 방법과 비율에 관해서도 명시적 규정이 필요하다. 즉 조기행동에 관한 입법내용으로서 반드시 고려되어야 하는 것은 일정 수준의 입증이 요구된다는 점과 순응계수 적용에 따라 요구되는 감축량은 조기행동 만료시점에 따라 다르게 적용된다는 점, 조기행동에 대한 허용여부에

서 제외되는 항목의 설정(예를 들면 시설가동 중지, 생산량 감소, 법적 조치로 인한 배출량 감축) 등이다. 그런 점에서 다음 <표>의 독일 <2007년할당법> 제12조의 조기 행동 인정 근거조항은 우리 입법시 참고할 만하다고 본다.

<표 4-5> 독일 <2007년할당법> 제12조의 조기행동 인정 근거

할당법 제12조(조기감축) 할당신청에 대해 제7조(과거배출량기준할당)를 적용할 경우, 1994년 1월 1일 이후 시행한 설비개선조치로 인해 배출량 감축을 증명하는 배출시설 운영자에 한해 순응계수 1을 적용함. 이 조항은 시설가동의 중지나 생산량의 감소 또는 법적인 조치로 야기된 배출량 감축에 대해서는 적용되지 않으며 증명을 요구하는 배출 감축량의 정도는 최종 설비개선조치가 끝난 시점에 따라 달리 적용됨. 설비개선조치의 만료시점과 증명이 요구되는 감축 수준은 아래와 같음.

- 1994년 12월 31까지 총합하여 최소한 7%,
- 1995년 12월 31까지 총합하여 최소한 8%,
- 1996년 12월 31까지 총합하여 최소한 9%,
- 1997년 12월 31까지 총합하여 최소한 10%,
- 1998년 12월 31까지 총합하여 최소한 11%,
- 1999년 12월 31까지 총합하여 최소한 12%,
- 2000년 12월 31까지 총합하여 최소한 13%,
- 2001년 12월 31까지 총합하여 최소한 14%,
- 2002년 12월 31까지 총합하여 최소한 15%

4. 특정산업상의 CO₂ 배출의 공정배출 인정 여부의 문제

<사례4> 독일 요업제조공장 사례

독일 요업부문기업들이 핵심원료인 점토(clay)소성과정에서 발생하는 CO₂ 배출을 공정배출로 인정할 것을 요청하였으나 2007년 할당법 제13조와 2007년 할당법 시행규정(ZnV 2007) 제6조 1항에 근거하여 거래소가 공정배출로 인정하지 아니하자 이에 대하여 55건의 소송이 베를린 행정법원에 제출되었다. 이에 법원은 23건의 표본소송심사를 거친 후 총유기탄소(TOC, total organic carbon)를 공정배출로 인정하지 않는 독일 배출권거래소의 판단은 적법하다고 판시하고 원고청구를 기각하였다(2006.11.17. VG 10 A 23.06)

<쟁점> 점토(clay)소성과정에서 발생하는 CO₂ 배출이 공정배출인지 여부: 소극

<사례5> 세라믹제조업체 사례

세라믹 제품생산업체들이 제품생산과정에서 점토와 톱밥에 함유된 유기 탄소로부터 발생하는 CO₂ 배출을 공정배출로 인정해줄 것을 주장하며 라이프치히 연방행정법원에 제소하였다. 이에 법원은 공정배출이란 제품의 생산과정에서 효율적인 방안을 강구하더라도 단지 제한된 양만을 줄일 수 있는 배출이고, 2007년 할당법에서는 공정배출을 “연소가 아닌 화학적 반응의 산물”로 규정하고 있으므로 당해 사례에서의 배출은 생산과정에서의 연소공정으로부터 발생하는 것이므로 공정배출이 아니라고 판시하고 기각한 바 있다.

<쟁점> 세라믹 생산과정에서의 점토와 톱밥에 함유된 유기탄소로부터 발생하는 배출이 공정배출인지 여부: 소극

<쟁점분석>

특정산업상의 CO₂ 배출의 공정배출 인정 여부의 문제와 관련하여 <사례4> 독일 요업제조공장 사례에서는 점토(clay)소성과정에서 발생하는 CO₂ 배출을 공정배출로 볼 것인가가 문제가 되었으며, <사례5> 세라믹제조업체 사례에서는 제품생산과정에서 점토와 톱밥에 함유된 유기 탄소로부터 발생하는 CO₂ 배출을 역시 공정배출로 인정할 수 있는지 여부가 문제가 되었다. 이에 법원은 각각 공정배출에 해당되지 아니한다고 판시하였다. 즉 공정배출이란 2007년 할당법상 “연소가 아닌 화학적 반응의 산물”로 규정하고 있음을 근거로 당해 사례에서의 CO₂ 배출은 생산과정에서의 연소공정으로부터 발생하는 것이라고 보았다. 이와 같은 공정배출에 관한 문제는 공정배출에 해당되는 경우에는 할당의 특칙이 적용되어 순응계수 1이 적용된다는 점에서 기업입장에서는 더 많은 배출권을 할당받을 수 있다는 이유에서 발생한다. 따라서 이와 같은 법적 쟁점을 최소화하기 위해서는 법률상 화석연료 연소에 의한 이산화탄소 배출과 물리적 화학적 공정을 통한 이산화탄소 배출을 명확히 구별할 수 있는 기준을 마련할 필요가 있으며 이를 위해서는 관련 산업분야별로 구체적 지침이 사전에 제시될 필요가 있다. 이와 같은 구별은 인벤토리 구축시 이중산정되어 향후 할당량

배분에 있어 배출권이 추가적으로 할당될 가능성을 사전에 방지한다는 차원에서도 중요한 의미가 있다.

5. BAT적용에 따른 할당량 조정

<사례6> 독일 에너지공급업체 BAT적용에 따른 할당량 분쟁 사례

2007할당법에 근거하여 이산화탄소의 배출량은 '현재의 시점에서 적용할 수 있는 최고의 기술(BAT)'을 채택한 시설을 기준으로 할당하였으며, 시멘트, 유리, 요업 부문에는 각각 단일의 배출량 기준이 마련되었지만 전력, 스팀, 온수 부문은 BAT에 따라 최대배출량과 최소배출량을 설정하여 배출권을 할당하였다. 예를 들면 전력생산으로 이산화탄소 배출량은 2007할당법 제11조 제1항 제2호에 의하면 최대 750 CO₂ g/kWh, 최소365 CO₂ g/kWh로 규정하고 있다. 이에 독일 에너지공급업체들은 BAT를 적용하여 신청하였으나 배출권거래소는 이들 업체들이 신고한 배출량이 기준치인 최대배출량을 초과하여 실제로 BAT를 적용할 경우 더욱 감소될 수 있다고 판단하고 신청 할당량보다 적은 양의 배출권을 교부하였다. 이에 업체들은 베를린 행정법원에 제소한 상태이지만(VG 7 C 29.07), <2012년 할당법>이 적용되면서 이와 같은 문제점은 해소되었다. 그 이유는 2007년 8월 11일부터 효력이 발생한 <2012년 할당법>은 전력생산, 터빈운전, 열생산에 대한 배출량을 명확히 규정하고 있고, 배출권거래소가 2005 - 2007년 기간 동안 적용한 배출량은 ETS Phase II 기간에는 적용되지 않기 때문이다. 또한 Phase I 기간에 거래됐던 배출권은 2008년 4월 30일로 효력 만료일을 앞두고 거의 가치를 상실할 정도로 가격이 하락했기 때문이다. 이에 따라, 2007년 말부터 2008년 4월까지 최고 적용기술을 둘러싼 법정 소송들은 조정과 타협을 통해 해소되었다.

<쟁점> BAT적용에 따른 적정 감축할당량

<쟁점분석>

BAT¹⁹⁾적용에 따른 할당량 조정과 관련된 <사례6>의 독일 에너지공급업체 사례에

서는 BAT(Best Available Technology)적용과 관련된 중요한 시사점을 내포하고 있다. 즉 이산화탄소의 배출량은 ‘현재의 시점에서 적용할 수 있는 최고의 기술(BAT)’을 채택한 시설을 기준으로 할당하도록 하였으며, 이를 부문별로 적용되는 BAT에 따라 배출량의 할당을 달리하도록 하고 있다는 점이다. 이와 같은 BAT는 유럽의 통합 환경관리(IPPC)에 기반을 둔 통합적 배출허가시스템에 기초하고 있다는 점에서 아직 이를 도입하고 있지 않은 경우에는 유럽의 BAT를 그대로 적용할 수 없는 문제가 있다. 다만 기존의 특정 제품의 제조 공정별 BAT의 적용은 가능하다는 점에서 BAT적용에 따른 배출권할당 조정제도의 도입도 고려할 수 있다고 본다. 이 경우 <사례5>에서와 같은 BAT를 적용한 시설임을 이유로 배출권을 과다 신청하는 경우 이를 통제할 수 있는 수단을 사전에 마련할 필요가 있다. 즉 BAT의 선정 및 선정된 BAT의 감축효과를 명확하게 제시할 수 있도록 사전에 면밀히 기술적 대응을 검토할 필요가 있다.

6. 소결론

할당량 산정의 적정성에 관한 법적 분쟁은 할당기준이나 방식이 법에 규정되어 있더라도 불명확하거나 불합리하게 규정되어 있는 경우에 발생한다. 할당방법과 관련해서는 선택가능한 방식 자체의 본질에서 문제가 발생될 수 있다. 일반적으로 할당 방식은 무상할당과 유상할당으로 구분하는데, 무상할당은 다시 과거 실적치를 이용하는 방식으로서 불변실적기준 무상분배방식(grandfathering)과 표준을 정해 실적을 기간에 따라 조정하는 방식(benchmarking)으로 구분된다.²⁰⁾ 이와 달리 유상할당은 경매방식으로서 이차 거래시장의 성과와 무관하게 경제주체들에게 인센티브를 제공하는 방식으로서, 정책적 부담이 없고, 투명한 가격신호를 통해 기업들의 합리적인

19) 벤치마킹 할당방식에서 사용되는 BAT는 “유럽연합 산업계 통합 오염예방및관리지침” Directive 96/61/EC IPPC(integrated pollution prevention and control)에서 제시한 값을 활용한다. IPPC, OJ L 257 (1996.10.10), p. 26.

20) 배출권 할당규칙을 설정하기 위해서는 각각의 할당규칙에 따른 경제적인 파급효과를 분석하고 이를 토대로 가장 효율적인 국내 배출권거래제도가 설계되어야 한다. 구체적으로 산업계 사업장에 대한 배출권 할당방식으로 벤치마킹의 무상할당과 경매를 통한 유상할당 등이 거론될 수 있다(김인숙, · 이해춘, 앞의 논문, 89면).

투자를 유도함으로써 예상되는 비유동적인 2차시장에서의 가격변동을 완화시킬 수 있다. 따라서 신규 진입기업 및 퇴출기업과 관련된 배분적 비효율성을 감소시킬 수 있다는 장점이 있다.

이와 같은 측면에서 초기할당에 있어서도 배출집약적 산업의 충격완화를 위해 기존 투자자에 대한 보상차원의 무상할당 방식을 취하더라도 최소한 일정부분은 경매 할당이 바람직하다. EU-ETS가 채택하고 있는 할당방식도 과거의 평균배출량을 기초로 하는 무상할당 방식인데, 이것은 장래의 배출량을 정확히 예측하기 곤란할 뿐 아니라, 경기변동 또는 시장변화로 인한 각 사업자의 변화하는 배출 수요에 적절히 대응하기 어려운 문제가 있다. 또한 EU사례에서 나타났듯이 무상할당의 비중이 높은 Phase I(95%무상)기간 배출권 판매를 통한 막대한 이익을 챙기면서도 기업의 투자의 지 감소되는 역효과가 발생하였다. 또한 <사례2>에서 보듯이 사업구조상 추가적인 배출 저감이 어려운 경우 등 예외규정 인정여부나, <사례3 >에서 보았듯이 사업자가 미리 배출량을 감축하는 조기행동(early action)을 한 경우와 관련하여 법적 분쟁이 발생할 수 있다.²¹⁾ 이와 같은 분쟁은 할당방식 뿐만 아니라 할당기준과 관련된 순응 계수의 적용제외에 관한 특칙과 맞물려 발생한다.

IV. 정책적 시사점 및 결론

1. 정책적 시사점

할당의 적정성과 관련된 분쟁사례를 통한 정책적 시사점은 다음과 같다.

첫째, 배출권 거래제의 핵심적 사항인 할당량 산정의 적정성을 보장하기 위한 기본적 사항을 시행령이 아니라 '법률'에 명시할 필요가 있다. 따라서 할당기준이나 할당방식에 관한 내용이 법률에 근거를 마련할 필요가 있다.

21) 독일연방정부는 이러한 무상할당 문제를 해소하기 위하여 Phase III(2013~2017)부터는 전력생산부문에 한해 100% 경매를 통해 배출권을 구입하도록 할 예정이다.

둘째, 순응계수의 적용은 교토의정서 의무에 합당한 배출량 산정을 위한 배출권거래제의 핵심적 사항으로서 법률상 명시할 필요가 있다.

특히 조정수단으로서 순응계수가 적용되어 업종 및 시설별 할당량 산정시 합리성을 충족시키기 위한 순응계수의 산정방식에 대한 명확한 기준을 법률에서 제시할 필요가 있다. 또한 순응계수의 적용기간은 물론이고 적용제의 사유에 관한 명시적인 규정도 법률로서 정하는 것이 필요하다.

셋째, 초기할당에 있어서도 배출집약적 산업의 충격완화를 위해 기존 투자자에 대한 보상차원의 무상할당 방식을 취하더라도 최소한 일정부분은 경매할당이 바람직하다.

넷째, 배출권거래법상 조기감축 인정기간 설정과 조기감축행동효과를 입증할 만한 명확한 기준이 필요하며, 그 방법과 비율에 관해서도 명시적 규정이 필요하다.

조기감축에 관한 입법내용으로서 반드시 고려되어야 하는 것은 일정 '수준'별 입증요구와 순응계수 적용에 따라 요구되는 감축량은 조기행동 만료시점에 따라 다르게 적용된다는 점, 조기행동에 대한 허용여부에서 제외되는 항목의 설정(예를 들면 시설 가동 중지, 생산량 감소, 법적 조치로 인한 배출량 감축) 등이다.

다섯째, 배출권거래제 적용대상의 예외 규정을 법률로서 명시할 필요가 있다.

배출시설에 대한 예외없는 규정의 적용은 비례성 원칙상 법익균형성의 원칙을 충족하기 어려운 측면이 있다. 배출권거래제 시행의 초기단계에서는 이와 같은 시설에 대한 예비할 수 있는 일정기간을 설정하여 적용하는 것이 필요하다. 그러나 그 예외의 사유는 반드시 고려해야 할 필요가 있는 최소한의 시설로 국한하여 간명하게 규정할 필요가 있다.

여섯째, 특정산업상의 CO₂ 배출이 '공정배출'에 해당하는지 여부에 관한 기준이 마련되어야 한다.

공정배출의 개념을 법률에 명시할 필요가 있으며, 관련 산업분야별로 구체적 지침

이 사전에 마련될 필요가 있다. 인벤토리 구축시 이중산정의 문제를 사전에 방지한다는 차원에서라도 중요하게 고려되어야 할 사항이다.

일곱째, 배출권 할당은 '현재의 시점에서 적용할 수 있는 최고의 기술(BAT)'을 채택한 시설을 기준으로 할당하도록 할 필요가 있다.

EU차원에서의 BAT는 유럽의 통합환경관리(IPPC)에 기반을 둔 통합적 배출허가시스템에 기초하고 있다는 점에서 한국은 통합환경관리제도를 아직 도입하고 있지 않으므로 유럽의 BAT를 그대로 적용할 수 없다. 다만 기존의 특정 제품의 제조 공정별 BAT의 적용은 가능하다는 점에서 BAT적용에 따른 배출권할당 조정제도의 도입도 고려할 수 있다고 본다. 이를 위해서는 BAT 선정 및 선정된 BAT의 감축효과를 명확하게 제시할 수 있도록 사전에 면밀히 기술적 대응을 검토할 필요가 있다.

2. 결론

할당의 적정성과 관련된 EU에서의 분쟁은 주로 헌법상의 재산권 및 직업의 자유, 그리고 평등권 침해 여부가 주요한 쟁점이 되었다. 이러한 법적 분쟁들은 본질적으로 배출권거래제도의 도입 초기에 발생하는 구조적인 문제이기도 하지만 노력을 통하여 그 피해를 최소화할 수 있다. 즉 부문간 사업장별 현황과 특성을 적절하게 고려하는 것이 중요하며 이를 위하여 배출권거래법에 특정 부문·특정 사업장에 대한 특별 할당이 인정될 수 있도록 합리적 이유를 명확히 제시할 필요성이 있다. 부문별, 사업장별 특성의 반영과 할당량 산정에 있어서 기술적 측면은 가장 중요한 고려사항이므로 국가는 배출량 할당을 위한 데이터의 신뢰성 확보를 위하여 배출시설의 정보 공개와 공청회를 적극 개최하여 부문간·사업장간의 차별에 대한 사회적 합의를 형성할 수 있도록 하여야 한다.

또한 적용대상의 범위 설정과 관련하여 핵심은 적용대상 부문과 비적용대상 부문과의 차별에 따른 평등원칙 위배의 문제인데, 이를 극복하기 위해서는 그 차별의 합리성이 충족되어야 한다. 따라서 적용범위에 관한 입법의 설계시 고려요소로서 첫째, 온실가스 감축에 소요되는 한계저감비용이 가장 작은 시설이나 사업장을 주된 적용

대상으로 하여야 한다. 둘째, 적용대상 범위의 설정은 배출권의 '할당'에만 초점이 맞추어져서는 안되고, 할당이후의 비적용대상도 참여할 수 있는 '거래'의 활성화를 위한 유기적 연계성이 고려되어야 한다.

한국에서의 국내 온실가스 감축대상은 하류할당과 전력분야처리 부문을 유력하게 검토되고 있는데 하류식 접근은 오염자부담원칙에 입각해 직접 에너지를 소비하는 온실가스 배출사업장을 말하는 것으로 생산, 수입, 판매자라 할 수 있다. 또한 정부는 배출량 정보축적 등을 위해 '온실가스 의무보고제도'를 선 시행하는 것으로 하여 1단계에서 부문별 적합성을 검토하여 배출량을 산정한 다음에 적용범위와 대상을 결정하는 방안이 논의되고 있다. 적용대상 범위의 설정시 기준에 시행하고 있는 목표관리제와의 연계성을 통한 일관성있는 기준의 설정이 요구된다는 점에서 최근 3년간 업체의 온실가스 배출량 합이 125천톤CO₂, 에너지 사용량 합이 500테라줄²²⁾ 기준을 모두 초과하는 업체이고, 사업장은 25천톤CO₂, 에너지 사용량 합이 100테라줄을 초과하는 사업장이 적용대상 선정 기준이 되리라고 본다. 그러나 이와 같은 적용대상 범위의 선정기준에 관해서는 목표관리제하에서도 제시된 바가 없기 때문에 배출권거래제 시행과 관련하여 이와 같은 기준을 적용하는 합리적 근거를 제시하는 것이 매우 중요하다. 외국에서의 이와 같은 선정기준이 일반화 되어 있다고 하더라도 경제규모나 현황 및 산업구조 등이 다르다는 점을 고려할 때 한국에서의 설정기준의 합리적 근거는 확보되어야 할 필요가 있으며, 이것은 차후 대상범위에 포함되는 적용사업장과 비적용사업장 상호간의 차별에 관한 합리적 근거로서 작용한다는 점에서 더욱 요구되어진다.

또한 일부에서는 그 적용대상의 범위와 관련하여 경제활동에 직접적 연관성이 낮은 건물부분을 포함하여 강력한 수요관리 및 감축을 유도하는 실질적인 결과를 얻기 위해서는 산업계 뿐만 아니라 비산업계의 경우에도 적용대상으로 포함을 추진하고 있다. 그러나, 배출권거래제는 사전계획수립부터 모니터링에 이르기까지 많은 행정 노력과 비용이 소요되므로 자칫 관리비용만 높아져 제도의 실효성이 떨어질 수 있는 위험도 있다는 점을 감안하여 점차 단계별 확대방안이 타당하다고 본다.

논문발표일 : 2010. 11. 4. 심사일 : 2010. 11. 16. 게재확정일 : 2010. 11. 23.

22) 100테라줄은 약 2,4000TOE에 해당(1TJ=23.88TOE)

참고문헌

- 김성우, 독일의 기후변화 대응관련 주요 법적 소송 현황조사 및 분석, 에너지관리공단, 2009.
- 김영덕·정호진, “유럽연합의 배출권거래제와 한국에 대한 시사점”, 「국제지역연구」 제11권 제1호, 국제지역학회, 2007.
- 김용건, 온실가스 배출권 거래제 도입 방향, 제91회 한국환경법학회 국제학술대회 자료집, 2008.
- 김인숙·이해춘, “유럽연합 사업장 탄소배출권 할당 사례 연구”, 「경영연구」 제10권 제1호, 포스코경영연구소, 2010.
- 김정인, 탄소세 및 배출권거래제의 비용편익 분석 연구, 2009.
- 노상환, “EU ETS의 탄소배출권 시장 분석”, 「환경정책」 제17권 제1호, 한국환경정책학회, 2009.
- 박호정·임재규, “유럽 탄소배출권의 최근 거래동향과 국내 전력산업에의 시사점”, 「에너지경제연구」 제5권 제1호, 에너지경제연구원, 2006.
- 이비안, “대기오염물질총량규제 및 배출권거래제도에 대한 검토”, 「공법학연구」 제8권 제1호, 한국비교공법학회, 2007.
- 이상엽, 기후변화 대응 온실가스 감축을 위한 국가할당방안 연구, 한국환경정책·평가연구원, 2008.
- 이재협, 선진 외국의 온실가스 규제 법제 - 배출권 거래제를 중심으로, 한국환경법학회 법정책포럼 자료집, 2010.
- 이종영·백옥선, “독일 온실가스배출권거래법의 제정배경과 체계”, 「중앙법학」 제10권 제1호, 중앙법학회, 2008.
- 조홍식, 우리나라 기후변화대책법의 전망, 제91회 한국환경법학회 국제학술대회 자료집, 2008.
- 최경진, 배출권의 법적 성질, 제99회 한국환경법학회 학술대회 자료집, 2010.
- 최봉경, “독일의 탄소배출권거래제도에 관한 소고”, 「환경법연구」 제32권 제1호, 한국환경법학회, 2010.

- 한귀현, “지구온난화와 배출권거래 - 독일의 배출권거래법제를 중심으로”, 「환경법연구」 제29권 2-2호, 한국환경법학회, 2007.
- 황형준, “EU 및 영국의 배출권거래제도 - 현황과 법적 쟁점”(「기후변화와 법의 지배」, 박영사, 2009.
- 프란츠 요셉 파이네, 독일의 배출권거래법의 최근 동향, 제91회 한국환경법학회 국제 학술대회 자료집, 2008.
- 조홍식 등, 배출권거래제의 법적 쟁점분석과 법·제도(안)에 관한 연구, 서울대 환경 에너지법정책센터, 2010.
- Ed. David Freestone/Charlotte Streck, *Legal Aspects of Implementing the Kyoto Protocol Mechanisms: Making Kyoto Work*, Oxford university press, 2005.
- Frenz, *Emissionshandelsrecht*, 2.Aufl., 2007.
- Maurici, J., *Litigation and the EU Emissions Trading Scheme*, 2009.
- Michael Mehling, “Linking of emissions trading system”, ICAP, 2009.
- Stone, M., *Litigating Global Warming: Likely Legal Challenges to Emerging Greenhouse Gas Cap-and-Trade Programs in the United States*, 2009.
- A. Mitchell Polinsky, *An Introduction to Law and Economics*, 3. ed., 2008.
- Richard A. Posner, *Economic Analysis of law*, 7.ed., Wolters Kluwer Law & Business, 2007.
- Greenhouse Gas Emissions Trading Scheme Regulations 2003 (S.I. 2003/3311), 31st December 2
- The Greenhouse Gas Emissions Trading Scheme Regulations 2005 (S.I. 2005/925), 21st April 2005.
- 42 U.S.C. 7651b (1990).
- IPPC, OJ L 257 (1996.10.10), p. 26.
- http://www.decc.gov.uk/en/content/cms/legislation/cc_act_08/cc_act_08.aspx

[Abstract]

Fairness of emission trading allowance
– focusing on EU Cases –

Han, Sang Woon

Countries such as EU, UK, Germany, or Japan are using term of emission allowance. Following to EU-ETS, Greenhouse Gas Emission Allowance defined as tradable a ton of carbon dioxide emissions. In Germany, Berechtigung means “Befugnis”, it is different from “Recht”. It can be interpreted as allowance in English. In Japan, the terms have used “allowance” at the Climate Change Policy Law. In U.S the terms have used “allowance” at Clean Air Act to regulate sulfur rejected to use term of property right. Therefore allowed the government right to terminate or limit emissions.

Otherwise, countries such as France or Spain defined emission allowance using term of right or property. In France, Right filled in an account of individual on “Code De L’Environment”. Therefore it is exclusive property right. In Spain, Subjective right which allow to emit 1 ton of carbon dioxide in certain period on “Derecho de emission”. in Australia, the terms have used allowance as emission unit.

In this paper, it is required to prepare the policy recommendation. First, methodologies of calculation of emission allowance including criteria of emission allowance distribution should be legislated. Second, compliance factor is a key factor to calculate emission allowance, therefore it needs to be legislated. Third, free allocation of emission allowance is desirable at the initial phase of implementation to reduce impact of emission trading in emission intensive industries, but partially emission allowance auction can implement. Forth, emission trading law needs to address about recognition period, criteria to assess emission reduction, and its methodologies and ratio for early actions. Fifth, exception criteria of application of emission trading need to be legislated. Sixth, criteria of judgment of process emission is needed to be

developed. Seventh, emission allowance needs to be allocated to facilities based on BAT Standard.

주 제 어 EU배출권거래제, 배출권할당의 적정성, 할당량 산정기준, 순응계수, 배출권거래제법
Key Words EU-ETS, Fairness of emission trading allowance, methodologies of calculation of
emission allowance, compliance factor, emission trading law