

# 교토메카니즘과 일본의 환경법

## - 경제적 수법을 중심으로

中原茂樹\*

번역: 최환용\*\*

저의 보고에서는 교토의정서의 목표를 달성하기 위한 일본의 대책 가운데 특히 **교토메카니즘(유연성 메카니즘)을 활용하기 위한 경제적 수법**의 도입에 관한 논의를 소개하고 검토를 덧붙이고자 한다.

### 1. 지구온난화문제에 대한 일본국내의 대책<sup>1)</sup>

우선 지구온난화문제에 대한 지금까지의 일본국내의 대책을 소개한다. 1989년에 일본정부가 설치한 「지구환경보전에 관한 관계각료회의」는 1990년 「지구온난화방지행동계획」을 책정했다. 이것은 2000년의 CO<sub>2</sub>등의 배출량을 1990년 수준에서 안정화시킬 것을 목표로 한 것이다.

1993년 일본은 기후변화협약에 가입했다. 그 해에 제정된 **환경기본법**에서 지구환경보전이 기본이념의 하나로 규정되고 온난화대책이 일본의 환경법체계 가운데에 정식으로 포함되었다.

1997년 6월에 **경제단체연합회**(이하, “경단련(經團聯)”)이라 한다)의 요청에 대응하여 36업종, 137단체가 온난화단체등에 대해서 환경개선목표를 자주적으로 설정하고 경단련이 종합한 **자주행동계획**이 책정되었다. 동 계획에서는 「2010년도에 산업부문 및 에너지전환부문에서의 CO<sub>2</sub>배출량을 1990년도 수준이하로 억제하도록 노력한다」

---

\* 일본 대판시립대학대학원 교수

\*\* 한국법제연구원, 법학박사

1) 大塚直 『環境法 [第2版]』(有斐閣, 2006年), p. 139이하 참조

고 하는 통일목표가 제시되어 있으며, 각 업종에서의 대책을 내세우고 있다. 자주행 동계획의 진척상황에 대해서는 경단련 이외에 정부의 관계심의회에 의해서 매년 평 가·검증된다. 온난화대책에 한정하지 않고 일반적으로 일본에서 정부가 일정한 정 책목표를 실현하기 위해서 기업의 경제활동을 규제하고자 하는 경우 법률에 따라서 기업에 의무를 부과하고 강제적으로 집행하지 않고 행정지도에 따라서 업체단체에게 자주적으로 가이드라인이나 행동계획을 정하도록 하고 준수하도록 하는 방법이 취해 진(행정기관도 기업도 이와 같은 방법을 선호한다) 사례가 많다. 경제산업성 및 경단 련은 현재에 이르기 까지 이 방법을 온난화대책의 기본에 두고 있다. 이 방법은 투명 성의 확보가 가능하다면 정부와 산업계간의 협력에 의해서 실현가능성이 높은 시책 을 유연하게 취할 수 있다는 점에서 어느 정도의 효과를 기대할 수 있다. 그러나 법 적 강제력을 가지지 않기 때문에 이 방법만으로 목표를 실현하는 것은 한계가 있으 며 경제적 수법등의 법제도의 정비가 과제로 제시된다.

1997년 12월 교토의정서의 채택 직후에 일본정부는 **지구온난화대책추진본부**를 설 치하고 1998년 6월 **지구온난화대책추진대강(地球温暖化對策推進大綱)**을 책정했다. 또 같은 해에 「에너지의 사용합리화에 관한 법률(エネルギーの使用の合理化に關する法律)」(省エネ法)을 개정하여 공장이나 사업장에서의 에너지사용합리화를 철저히 함과 더불어 온난화에 관련되는 자동차나 가전제품등의 기기(機器)에 관한 연비 기준이나 에너지소비효율등급기준(역자주: 원어로는 “省エネルギー基準”이라 함. 사 전적으로는 석유·전력 등의 에너지소비를 절약한다는 의미로 쓰이며, 우리나라의 에너지이용합리화법의 “에너지소비효율등급기준”과 유사한 의미로 쓰임)등의 목표치 를 강화했다. 목표치를 설정함에 있어서는 현재 상품화되어 있는 제품 가운데 에너 지효율이 가장 뛰어난 것을 기준으로 하는, 이른바 **탑 러너(top runner)방식**이 채택 되었다. 나아가 같은 해 10월에는 「지구온난화대책의 추진에 관한 법률(地球温暖化 対策の推進に関する法律)」(지구온난화대책추진법)이 제정되었다.

2002년도에는 「지구온난화대책추진대강」의 신대강(新大綱)이 결정되어 10가지 가 넘는 대책의 패키지가 종합화됨과 더불어 부문별의 목표가 명확하게 제시되었다. 또 같은 해 「전기사업자에 의한 신에너지등의 이용에 관한 특별조치법」이 제정되어 전기사업자에게 신에너지(풍력, 태양광, 바이오마스등)의 이용이 의무로 부과되었다.

2004년에는 신대강의 평가가 이루어져서 2005년의 교토의정서 발효에 수반하여

「**교토의정서목표달성계획**」으로 수정되었다. 당해 계획에서는 1990년도 대비 ①에너지 기원의 CO<sub>2</sub> 배출량을 0.6% 증가, ②비에너지 기원의 CO<sub>2</sub> 배출량을 0.3% 감소, ③대체프론트 3가스를 0.1% 증가, ④삼림흡수원에 의해서 3.9% 감소로 하고 ⑤삭감 목표(6% 감축)와 국내대책간의 차이(1.6%)를 **교토메카니즘에 의해서 처리한다**고 하는 목표가 설정되었다. 또 분야를 횡단한 시책으로 환경세(온난화대책세)가 검토대상인 된 점, 환경성에 의한 「**자주참가형의 국내배출량거래제도**」가 추가된 점이 주목된다. 「자주참가형의 국내배출량거래제도」는 온실효과가스의 배출삭감에 자주적으로 대처하고자 하는 사업자에 대해서 일정량의 배출삭감약속의 반대급부로 에너지소비효율등에 의한 CO<sub>2</sub> 배출억제시설의 정비에 대한 보조금을 교부하는 것으로 배출삭감약속 달성을 위해서 배출할당량을 거래하는 것도 가능하게 하는 것이다.

같은 해 지구온난화대책추진법이 개정되어 「**온실효과가스배출량산정·보고·공표제도**」가 도입되었다. 이 제도는 온실효과가스를 다량으로 배출하는 사업자에 대해서 사업소마다 온실효과가스의 배출량을 산정하고 사업소관대신에게 보고할 의무를 부과하며 이를 공표하는 것이다.

지구온난화대책추진법은 2006년도에도 개정되어 교토메카니즘활용을 위하여 「할당량구좌부(割當量口座簿)」(국가별 등록부) 제도가 법정됨과 더불어 「**산정할당량의 거래규칙**」이 정해졌다. 「산정할당량」은 교토의정서에 정해진 「배출삭감단위」(ERU : Emission Reduction Unit), 「인증된 배출삭감량」(CER : Certified Emission Reductions), 「할당량」(AAU : Assigned Amount Unit)등을 포함하는 개념으로서 규정된 것이며 교토의정서목표달성계획에서는 「크레디트」라고 부르고 있다.

2008년 3월 교토의정서의 제1약속기간 개시 및 홋카이도 토우야호수(洞爺湖)정상 회담을 앞두고 새로운 움직임이 나타났다. 즉 그때까지의 배출량거래제도의 도입에 반대해 왔던 **경제산업성이** 「지구온난화대응을 위한 **경제적수법연구회**」를 설치하고

「2013년 이후의 배출삭감을 염두에 두고 국내배출량거래제도와 환경세를 포함한 경제적 수법에 대해서 폭넓은 검토를 행한다」는 자세로 전환한 것이다. 이에 따라 일본에서도 국내배출량거래제도가 도입될 가능성이 대두되었다. 또 당해 검토는 교토의정서의 제1약속기간 종료후인 2013년 이후를 염두에 두고 있으며 그동안은 자주적인 삭감에 따를 것을 전제로 하고 있다.

또 같은 달 「**교토의정서목표달성계획**」이 전부 개정되었다. 그 중에서 「**국내배**

출량거래제도에 대해서는 중기적인 일본의 온난화에 관련된 전략을 실현한다고 하는 관점도 포함하여 2007년도의 평가·검증에 따라서 예상되는 산업부문대책의 중심인 『**지구행동계획의 확충·강화**』에 의한 상당한 배출삭감효과를 충분히 고려한 후에, ...종합적으로 검토해간다』고 정하고 있다. 또 「**환경세에 대해서는 국민에게 널리 부담을 주는 것이 되기 때문에, ...국민, 사업자 등의 이해와 협력을 얻도록 노력하면서 진지하게 종합적인 검토를 추진해 간다**」고 천명하고 있다.

## 2. 국내배출량거래제도의 논점

일본의 환경법학자나 환경경제학자, 나아가 언론에서는 국내배출량거래제도를 조기에 도입해야만 한다는 논의가 강해지고 있다. 그 이유로서 ①목표달성을 위한 **사회적 비용을 최소화**할 수 있는 점(이것은 환경세에 대해서도 같다), ②Cap and Trade 방식을 취한다면 **총량목표를 달성**할 수 있는 점, ③거래주체가 이윤을 올릴 가능성을 가지며, 나아가 시장을 본격적으로 형성하기 위하여 **관련되는 주체를 뚜렷하게 증가**시킬 수 있는 점, ④EU에서의 배출량거래제도의 도입, CDM(크린개발메카니즘), JI(공동실시)와의 관련성을 계기로 해서 세계적으로 배출량거래제도의 형성을 향한 움직임이 시작되고 있으며, 일본의 기업에게도 **세계시장에의 참가지연이 커다란 불이익이 되는 점** 등이 제기되고 있다.<sup>2)</sup>

이것에 대해서 경단련은 이 제도의 도입에 반대하고 있다. 그 이유로서 ①**배출량의 공평한 할당이 곤란한 점**, ②기술적으로 배출삭감의 여지가 적은 경우에는 배출량의 할당은 에너지사용량 그 자체의 할당에 가깝게 되며 **정부에 의한 강도 높은 개입(통제경제)**이 되는 점, 또 그것에 따라서 경제활동의 축소나 생산의 해외유출을 초래하는 점, ③배출주체의 장래 활동량을 정확하게 예측하는 것이 곤란하기 때문에 배출량의 할당에 의해서 **경쟁조건에 왜곡이 발생**하는 점, ④일본기업의 에너지효율은 이미 세계최고수준에 있으며 배출량거래제도를 도입하더라도 설비투자나 기술개발의 인센티브는 발생하지 않는 점 등이 제기되고 있다.<sup>3)</sup>

그러나 경단련이 지적하는 것과 같은 문제에 대해서는 기본적으로 제도설계의 연

2) 大塚直, 「地球温暖化対策としての排出枠取引制度」, 法学教室320号(2007), p. 89

3) 猪野博行, 「企業活力による技術開発こそ排出削減の核心」, 都市問題99卷4号(2008年), p.15이하

구에 의해서 대응할 수 있다고 생각된다. 국내배출량거래의 제도설계의 논점<sup>4)</sup>으로서 는 우선 **상류(화석연료의 수입자·생산자)할당인가 하류할당인가**라고 하는 문제가 있으며 상류할당으로는 대상자의 수가 적고, 파악이 용이하다고 하는 장점이 있는 반면 하류사업자는 가격전가의 영향을 받을 뿐으로 스스로는 배출량의 거래를 하는 것이 불가능하다(그런 의미에서 기능적으로는 환경세와 다르지 않고 배출량거래 본래의 의의를 발휘할 수 없다)고 하는 단점이 있다. 둘째는 **무상할당인가 유상할당(auction)인가**라고 하는 문제가 있다. 유상할당방식이 실제로 배출량에 따라서 부담을 구한다는 점이나 참가기회가 모든 대상사업자에게 일률적이기 때문에 신규진입자도 포함해서 대상사업자간의 공평을 도모할 수 있다는 점에서 우수하다고 하지만 제도의 수용이 쉽다는 점에서 제도도입시에 한번에 실시하는 것은 무리가 있다고 생각된다. 이와 같은 상세한 제도설계에 대해서는 이후 EU의 제도등을 참고하면서 구체적으로 검토할 것이 예정되어 있다.

### 3. 환경세(온난화대책세)의 논점

환경세(온난화대책세)는 배출량거래와 더불어 지구온난화방지를 위하여 유효한 수법으로서 기대되는 것이지만 널리 국민 일반에게 부담을 주는 것이기 때문에 정치적으로 곤란한 문제가 있으며 일본에서는 아직 도입되어 있지 않다. 1993년에 제정된 **환경기본법**은 제22조제2항 「부하활동을 행하는 자에 대해서 적정하면서 공평한 **경제적인 부담을 부과함으로써** 그 자가 스스로 그 부하활동에 관련된 환경에의 부하의 저감에 노력하도록 유도하는 것을 목적으로 하는 시책」에 대해서 규정하고 있는데 ①그 환경보전상의 효과, 국민경제에 미치는 영향등을 조사·연구할 것, ②제도를 도입하는 경우에는 국민의 이해와 협력을 얻도록 노력할 것, ③그 효과가 적절하게 확보되도록 국제적인 연대에 배려할 것을 정한데 그친다.

환경성은 2004년 및 2005년에 낮은 비율이라도 보조금과 맞추어 온난화방지효과가 있는 환경세를 제안했지만 실제로는 실현되지 않았다.

또 환경세와 관련해서 최근 일본에서 커다란 주목을 모은 사례로서 이른바 도로특

4) 大塚・前出(注2), p. 90이하

정재원의 잠정세율실효 및 일반재원화의 문제가 있다. 즉 가솔린세나 자동차중량세 등은 도로의 건설·유지를 위하여 이용되는 도로특정재원이라고 하지만 이것이 쓸모 없는 도로건설을 조장하고 있다고 하는 비판이 존재한다. 다른 한편 도로특정재원 가운데 대부분의 세목에서 1974년도 이래 본칙세율의 약 2배의 「잠정세율」이 적용되고 있으며 조세특별조치법의 기간연장개정을 반복함으로써 존속되어 왔다. 2007년 여름의 참의원 선거에서 일반재원화해야 한다는 방침 아래 2008년 3월 가솔린세의 잠정세율의 계속을 저지하는 것에 성공하고 같은 해 4월 가솔린 1리터 당 25.1엔의 잠정세율분이 실효했다. 그때부터 가솔린가격이 앙등하고 있었기 때문에 부담경감을 환영한 국민도 많지만 환경보호의 관점에서는 가솔린세를 내리는 것은 문제이며 세율을 유지한 채 일반재원화 또는 (일부) 환경목적세화해야 한다는 의견도 강하다. 잠정세율실효가 닦친 3월 27일 福田수상은 2009년도 이후 도로특정재원을 전액 일반재원화한다는 방침을 표명했다. 현재 5월 이래의 가솔린세율을 재인상을 둘러싸고 여야당의 정치공방이 계속되고 있다.