

온실가스 배출권거래제도, 시장 효율성과 감축투자의 실효성을 높이는 방향으로



심성희

에너지경제연구원
에너지전환정책연구본부장

전 지구적 기후변화에 대응하고 국가 온실가스 감축목표를 비용효과적으로 달성하기 위한 목적으로 도입된 온실가스 배출권거래제가 시행된 지 어느덧 5년이 지났다. 1차 계획기간(2015년~2017년)을 거쳐 2차 계획기간(2018년~2020년)의 마지막 연도에 접어든 우리나라 온실가스 배출권거래제도는 현재 국내외적으로 가장 주목받는 온실가스 감축 정책수단으로 자리매김하였다고 해도 과언이 아니다. 비록 다양한 시행착오를 거치긴 했지만 지난 5년여 간의 운영 과정을 통해 참여주체들이 배출권 할당, 배출권 거래, 배출량 측정 및 보고, 배출량 검·인증에 이르는 일련의 제도 운영 프로세스를 경험·체득하였고, 온실가스 배출에 대해 비용을 지불해야 한다는 사회적 인식을 심어주었다는 점에서 성공적이었던 것으로 평가받고 있다. 이러한 가시적인 성과에도 불구하고 현행 온실가스 배출권거래제도는 여전히 여러 측면에서 개선해야 할 과제를 안고 있는 것으로 보인다.

먼저 현재 국내 배출권 시장은 잉여배출권 이월제한이나 시장조성자 제도 등을 통해 시행 초기의 고질적인 수급 불균형에 따른 시장 비효율성이 일부 해소되긴 했지만, 여전히 매도자 우위의 시장이 지속되고 가격 상승 압박이 높은 상황이다. 특히 최근에는 제2차 계획기간 시작 초반 2만원 수준에서 형성되던 배출권 가격이 4만원 수준까지 치솟으며 참여업체들에게 큰 부담으로 작용하고 있다. 여기에는 제3차 계획기간의 감축목표 상향 및 유상할당 비중 확대에 따른 우려가 가격에 반영되었기 때문이기도 하지만, 사회적 관점에서 최적 잉여배출권 보유량을 초과해서 보유하고자 하는 경향도 영향을 준 것으로 보인다. 배출권거래제의 장점이 한계감축비용이 상대적으로 낮은 업체들이 할당량을 초과하여 감축한 실적을 배출권 가격에 비해 한계감축비용이 높은 업체들에게 매도함으로써 사회 전체적인 감축비용을 최소화하는데 있다는 점을 감안할 때 이러한 시장 비효율성을 줄일 수 있는 대안을 모색할 필요가 있다.

다음으로 참여업체들의 실효적인 온실가스 감축투자 유인을 제고하는 제도적 보완이 필요하다. 배출권거래제도 도입의 근본적인 목적은 온실가스 배출에 가격을 부과함으로써 참여업체들로 하여금 실효적인 감축투자를 견인하는데 있다. 그러나 지금까지 온실가스 배출권거래제도가 업체들의 감축투자를 견인하는데 충분히 기여했는지는 그리 분명치 않은 것 같다. 최근 에너지경제연구원의 연구(「온실가스 배출권거래제 제1차 계획기간의 성과 분석」)에 따르면 일부 업종의 경우 감축 성과가 유의하게 확인되지만 그렇지 못한 업종들도 다수 존재하는 것으로 나타났다. 물론 제2차 계획기간부터 벤치마크 할당을 확대하고 기존 감축실적이 확인되는 경우 인센티브를 부여하는 등 실질적인 감축투자를 견인하기 위한 제도 개선이 수반되었지만 이를 보다 강화할 수 있는 제도적 보완이 필요하다.

마지막으로 감축비용 부담을 크게 느끼는 참여주체들에 대한 실질적인 지원과 감축기술 개발에 대한 재정적 지원이 확대될 필요가 있다. 사실 최근의 높은 배출권 가격은 한편으로는 참여업체들이 생각하는 온실가스 배출량 감축에 소요되는 감축비용이 그만큼 높다는 반증이기도 하다. 따라서 비용부담이 큰 업체들에 대한 감축지원을 확대하고 감축의 경제적 효율을 높이는 기술혁신에 대한 지원을 강화할 필요가 있다. 배출권 유상경매를 통한 수입은 온실가스 배출권거래제도의 틀 속에서 이러한 지원방안들을 담아내는 좋은 재원이 될 것으로 판단된다. 다만 아직은 3%에 불과하지만 향후 점차 확대될 것으로 보이는 배출권 경매 수입의 구체적인 활용방안이 아직 마련되지 않은 상황이므로 이에 대한 심도있는 논의를 통해 효과적인 자원 활용 방안을 조속히 마련해야 할 것이다.

2019년 말에 발표된 제3차 배출권거래제 기본계획에는 실효적 감축 추진, 할당방식 개선, 시장기능 확대 및 국제 탄소시장 연계·협력이라는 4대 추진과제를 제시하면서 앞서 언급한 여러 가지 한계와 문제점들을 극복하기 위한 방향성을 제시하고 있다는 점에서 긍정적으로 평가된다. 문제는 이러한 방향성을 어떻게 구체화할 것인가에 달려 있다. 금년 상반기에는 제3차 계획기간에 대한 국가 배출권 할당계획이 수립될 예정이며 여기에 배출권 기본계획에 담긴 추진과제들이 보다 구체적으로 담길 것으로 예상된다.

이에 본 에너지포커스 2020년 봄호의 이슈와 시선은 온실가스 배출권거래제도의 현황을 짚어보고 전체 온실가스 배출량의 대부분을 차지하는 산업·발전부문을 중심으로 배출권거래제도의 영향과 이들 부문의 감축을 견인하기 위한 정책적 제언에 대해 전문가들의 의견을 들어보았다. 여기서의 논의가 우리나라 온실가스 배출권거래제도의 시장 효율성을 높이고 실효적인 온실가스 감축투자를 이끌어내는데 도움이 되었으면 한다.