

The Policy Coherence of the Korean Emission Trading Scheme in the Era of Climate Change

Youhyun Lee⁺

Governance Research Center, Graduate School of Governance, Sungkyunkwan University, 25-2 Sungkyunkwan-ro, Jongno-gu, Seoul, Korea

Abstract

The purpose of this study is to analyze the policy coherence of the Korean Emission Trading Scheme in the era of climate change. In order to evaluate the policy coherence, four dimensions were constructed by combining policy and administrative dimensions. These four levels of policy coherence combinations were evaluated for contextual coherence and normative coherence, which are eventually divided into eight dimensions. The results showed that the contextual coherence at each quadrant was high both in the external-vertical and internal-horizontal dimension, intermediate in the external-horizontal dimension and low in the internal-vertical dimension. The normative coherence of all dimensions was evaluated to be over 70% at an absolute level. However, if we look at the precedence of each dimension, the normative coherence at the internal-vertical dimension is the lowest, while the normative coherence at the internal-horizontal dimension is the highest. Overall, this study emphasizes the importance of the policy coherence of K-ETS at both internal-vertical and external-horizontal dimensions.

Key words: emission trading scheme, policy coherence, climate change policy

1. 문제의 제기

기후변화라는 위기의 시대에 국제사회의 집합 행동은 경제 성장과 환경보전의 양립가능성에 입각하여 추진동력을 얻어왔고(Yoon, 2012), 시장기제의 장점을 잘 활용한 배출권거래제도(Na, 2007)는 이러한 양립가능성에 부합할 수 있는 작동기제를 가지고 있다. 사회학자인 Anthony Giddens(2008)는 기후변화 시대의 정부의 역할은 적절한 규제 체제를 제공하여 사회적, 경제적 동력으로 하여금 기후변화에 대응하는 행동을

촉진하는 것이라고 보았다. 이미 안정적으로 안착한 EU-ETS, RGGI 등을 비롯하여 멕시코, 우크라이나를 비롯한 신흥국가에서는 배출권거래제가 시행될 예정이고, 브라질, 칠레, 콜롬비아, 일본, 터키, 태국, 베트남과 미국의 오레곤주, 워싱턴주 등에서도 배출권거래제의 도입을 고려(under consideration)하고 있다(ICAP, 2018). 배출권거래제도의 확산 현상에서도 알 수 있듯이 기후변화 대응정책으로서의 배출권거래제는 한국뿐만 아니라 많은 국가에서 기후변화 대응을 위한 적절한 규제수단으로 채택중이다. 그러나 이러한 확산추세

⁺ Corresponding author: Youhyun Lee, Tel. +82-2-929-0352, Fax. +82-2-929-0352, e-mail. skuld415@gmail.com

에도 불구하고 여전히 제도에 대한 이론적, 실증적 논란이 지속되고 있으며(Kim, 2015) 제도 자체의 존재이유에 대해 의문이 제기되기도 한다(Noh, 2014: 157).

배출권거래제에 대한 논란이 끊이지 않는 이유는 제도가 가지고 있는 태생적인 복잡성과도 밀접한 관련이 있다. 시장유인적 규제로서의 배출권거래제는 돈을 주고 오염권을 산다는 점에서 윤리적 호소력이 낮다(Kim, *et. al.*, 2014). 또한 배출총량과 할당량의 명확한 기준치를 산정하는 것이 매우 어렵다. 거래가 가능하기 위해서는 배출할 수 있는 양이 현재의 온실가스 배출수준보다 낮아야 하면서도, 배출권의 가격이 매력적이어야 한다. 그러나 이러한 기준을 충족하는 명확한 가격이 형성되는 것은 실로 어려운 문제이다. 끊임없는 논란에도 불구하고 배출권거래제는 온실가스를 감축할 수 있는 가장 현실적인 대안으로 부상하고 있으며, 2020년에 도래할 신기후체제하의 국제 탄소시장과의 연계가능성을 고려해볼 때 국내 배출권거래제도가 가지는 중요성과 가치는 증대될 전망이다.

본 연구는 몇 가지 중요한 조건을 전제로 하고 있다. 첫 번째로 본 연구는 배출권거래제도의 정책정합성을 평가대상으로 하고 있으며, 배출권거래제도 자체의 효과성이나 유용성을 평가하는 연구는 아니라는 점이다. 이는 1차 계획기간(2015년~2017년)이 끝나고 2차 계획기간이 시작된 지 채 1년이 지나지 않은 현재 시점에서 제도의 효과성을 분석하는 것은 큰 의미가 없을뿐더러, 1차 계획기간의 목적이 실제 온실가스 감축을 달성하는데 있기 보다는 제도 자체의 안착과 안정을 목적으로 하고 있기 때문이다. 그러나 제도 설계 및 초기 정책 집행과정에 있어서 제도가 정책정합성을 가지고 있는지 여부는 향후 제도의 효과성이나 정책목표 달성가능성과 직결되는 부분이기 때문에 정책정합성을 평가해보는 것은 의미가 있다. 두 번째로는 정책정합성에 대한 평가시점이 제도 설계 및 초기집행과정에 한정된다는 점이다. 현실적으로 현재의 문헌자료를 통해 정책의 전과정에 대한 최종결과를 판단하는 것이 불가능하며, 위에서 언급한 것처럼 정책 설계 및 초기집행단계의 정

책정합성은 궁극적인 정책목표 달성에 영향을 미치게 됨으로 현재시점에서의 총체적인 평가가 요청되기 때문이다.

본 논문은 이러한 전제조건을 바탕으로 한국 배출권거래제도의 정책정합성을 평가하기 위해 정책적 차원, 행정적 차원에서의 정합성을 조합하여 4가지 분석차원을 구성하였다. 이러한 4가지 분석차원의 정책정합성 조합에 대해 맥락적, 규범적 정합성 측면을 세분화하여 총 8가지 측면의 정책정합성에 대한 평가를 진행하고자 한다. 평가결과를 토대로 총체적인 정책정합성을 진단하고, 개선방향을 제시하여 한국에서 시행되고 있는 배출권거래제도가 향후 온실가스를 비용효과적으로 감축시킬 수 있는 메커니즘으로 기능하고, 국제 탄소시장에서 경쟁력을 가질 수 있도록 정책적 시사점을 제공하는 것에 본 연구의 궁극적인 목적이 있다.

II. 제도적·이론적 배경

1. 온실가스 배출권거래제도

온실가스 배출권거래제도는 오염 배출자가 할당된 배출권의 범위 내에서 오염물질의 배출 또는 잔여배출권의 판매 등 자기 자신의 이익에 따라 행동하는 것을 허용함으로써 효율적으로 정책목표를 달성하는 수단으로(Lee & Kwon, 2013) 경제적 유인방식의 하나이다(Na, 2007). 법경제학자인 Coase(1973)는 상호성에 입각하여 환경문제를 해결하고자 하였는데, 배출권거래제도는 Coase의 정리를 응용하여 거래시장에서 당사자들 간의 협상을 통해 비용 효율적으로 오염물질 감소를 도모하는 제도이다. 경제학적인 관점에서 경제성장과 환경의 관계는 반비례 함수로 설정된다. 그러나 배출권거래제도는 환경주의자와 시장주의자에 대한 절충과 타협을 제공해 줄 수 있다.

전통적으로 환경문제에 대한 관리는 명령통제적 규제(command and control)로 시작하지만, 배출권거래제의 경우 이러한 명령통제적 방식보다 오염물질 감축 의무가 있는 행위자에게 동기부여 및 유연함을 제공해

줄 수 있다는 점에서는 발전된 모습을 보여준다. 한국 역시 명령통제적 규제 방식인 목표관리제를 2007년부터 실시하여 기업들의 온실가스 감축을 촉진해왔고, 2015년에 시장유인적 규제방식인 배출권거래제를 국가단위로 실시하게 되면서 배출권거래제 대상인 기업들을 온실가스에너지 목표관리제에서 제외하는 방식으로 이중규제를 방지하고 있다. 온실가스 에너지 목표관리제는 비교적 성공적이라는 평가를 받고 있으나, 감축 의무보다 추가적으로 온실가스를 감축했을 경우에는 인센티브가 없다는 한계가 있다(Yoo, et. al., 2017).

배출권거래제도는 감축의무를 초과하는 감축분에 대해 인센티브를 제공함으로써 온실가스 감축에 효과적일 수 있다는 장점을 가지고 있지만, 매매시장의 불안정성으로 인해 불확실성을 회피하려는 기업들에게는 오히려 명령통제적 규제방식인 온실가스 목표관리제가 선호되기도 한다. 국제적으로 가장 큰 배출권거래제 시장인 EU-ETS의 경우에도 과다하게 공급된 배출권과 유럽의 경기 침체 여파로 배출권 가격이 급락하였던 사례가 있다(Kim, et, al., 2016).

배출권거래제의 유형은 거래방식에 따라 크게 2가지로 구분되는데, 그중 하나는 총량제한거래방식(cap and trade)이다. 기존 교토의정서 당사국간의 배출권 거래방식이었던 AAU(Assigned Allowance Unit)와 EU-ETS, 한국의 배출권거래제도가 이에 해당한다. 또 다른 하나는 기준인정방식(Baseline and Credit Unit)이다. 기준인정방식은 기존 교토의정서의 배출량 감축 단위로 선진국과 공동이행 사업을 통해 감축분을 인정하여 발생하는 배출권의 거래나 청정개발체제에 의한 CER(Certified Emission Reduction)거래가 있다(Han & Park, 2010). 온실가스 감축목표의 달성 측면에서 볼 때는 한국정부가 도입한 총량제한 방식의 배출권거래제도가 기준인정방식보다 유리할 수 있다.

그렇다면 배출권거래제는 실제 어떻게 작동하는가? Na(2007)는 미국 Clean Air Act Amendment(1990)의 사례를 통해 배출권거래제의 직동기제는 4단계로 이루어지고 있다고 보았다. 첫 단계로 성과기준을 설정하여

일정 양 만큼의 배출량이 감소되어야 한다는 기준을 설정한 후, 두 번째 단계로 성과기준을 집행한다. 이때 규제의 불순응에 대해서는 강력한 집행이 필요하다. 셋째로는 배출과 배출권을 연계하는 단계인데, 이때 배출량 준수에 대한 모니터링 시스템이 필요하다. 마지막으로 는 배출권 거래시장을 형성하여 배출권의 실질적인 거래가 이루어져야 한다.

ICAP(International Carbon Action Partnership)에서는 배출권거래제가 온실가스 감축 정책수단으로써 주목받고 있는 7가지 이유를 제시하였다. 첫 번째는 명확한 탄소가격의 설정, 두 번째는 엄격한 배출제한, 세 번째는 시장 참여자들의 감축 선택권을 보장, 네 번째는 다양한 정치경제적 맥락에 부합함, 다섯째로 정부 수입에 대한 추가 재원 제공, 여섯째는 다채로운 혜택 제공, 마지막으로는 연계를 통한 보다 크고 효율적인 탄소 시장의 창출 가능성이다(ICAP, 2015). 특히 마지막의 탄소시장 연계는 파리협정 발효에 의한 신기후체제(2020년 이후)에서 국제탄소시장의 활용을 강조하고 있기 때문에 더욱 수궁이 가는 항목이다.

2. 정책정합성(policy coherence/cohesion)

정책정합성을 추구하는 목표는 오래전부터 인식되어 왔으나, 실제로 정책정합성의 의미나 정책정합성을 평가하는 연구가 진행된 경우는 매우 소수이다(Nilsson, et, al., 2012). 정책정합성(policy coherence/cohesion)은 학계에서 보다는 UN 및 OECD와 같은 국제기구에서 국제개발 및 협력의 차원에서 활발하게 논의되어온 개념이다. OECD에서 정의하는 좁은 의미의 정책정합성은 “정부 부서와 기관이 목표를 달성하는데 시너지를 창출하면서 정책행위(policy actions)를 상호 강화하는 체계적 활동(Charbit, 2001)”이다. 정책학 연구에서의 정책정합성의 개념은 정책목적과 투입요소 그리고 수단, 인과지식과의 일치성(Noh, 2010)으로 보는 견해와 제도를 구성하는 요소들 간의 상호 부합성(congruence)으로 보는 견해(Jung, 2002) 2가지로 나누어진다고 보고 있다(Woo & Jang, 2014).

정책정합성은 정부수준, 정책수준, 정책수단의 3가지 범주에서 나누어서 생각해 볼 수 있는데, 정부 수준에서의 정책정합성은 신공공관리론을 대체하는 새로운 패러다임을 제시하고자 하는 노력(Yoon, et, al., 2017: 12)과 연결하여 생각해볼 수 있다. 이러한 노력의 일환으로 정부수준에서의 정책정합성 제고는 정부 행정체제 개혁, 기능통합 총괄부서 수립(Sung, et. al., 2009: 35)등을 통해 실현하고 있다. 정책수준에서의 정책정합성이란 정책협력, 정책조정, 정책통합의 3단계를 통해 궁극적인 정책정합성을 확보할 수 있음으로(Stead, 2008) 정책통합이라는 개념과 정책정합성의 확보가 같은 맥락을 가지고 있다고 볼 있다. 한편 OECD에서는 정책의 조정과 정합성에 대해 수평적, 수직적, 시간적 차원으로 구분할 수 있다고 보았다(OECD, 2005). 수직적 정합성은 서로 대립하는 부문별 정책의 경쟁을 국가적 목표와 어떻게 조화시킬 것인가에 대한 문제이다. 수평적 정합성은 해당 정책과 수평적 관계에 있는 다른 부문의 정책과의 조정과 통합에 대한 문제를 다루며, 시간적 정합성은 의제 형성에서부터 정책평가에 이르는 일련의 정책과정속의 문제들에 대한 정합성 확보를 의미한다. 마지막으로 정책수단 수준에서의 정합성 논의는 종적 정합성과 횡적 정합성으로 나눌 수 있으며, 종적 정합성은 정책목표와 정책수단간 정합성을 의미하며, 횡적 정합성은 정책 수단간 정합성을 의미한다(Yoon, et. al., 2017:13)

한편 Nilsson, et. al.(2012)은 환경 및 기후변화 분

야에 있어서의 정책정합성에 관한 연구는 행정적 차원에서 정책 내부의 상호작용(수직적 정합성)뿐만 아니라 서로 다른 환경 정책간, 혹은 다른 분류의 정책간의 상호작용(수평적 정합성)에 대해 연구할 수 있으며, 정책적인 차원에서는 국제기구 등 국제적 차원과 국내적 차원에서의 정합성(외부적 정합성)과 국내 정책간의 정합성(내부적 정합성)등으로 분석할 수 있다고 보았다(<Table 1>). 이 중 특히 외부적 정합성이 중요하다고 볼 수 있다. 그 이유는 한국의 기후변화 대응정책의 형성은 기본적으로 외부로부터의 하향식 설계(top-down)이기 때문이다. 국내 기후변화정책은 기후변화협약 당사국 총회 문서에 대한 ‘발효’ 이후 국회비준을 통해 국내화 되었다. 이는 기존의 대기정책, 수질정책과 같은 환경정책이 오염의 인지 이후 이에 대한 대응책으로써 상향식(bottom up)의 정책형성과정을 가지는 것과는 가장 크게 대비되는 부분이다.

위와 같은 정책적 차원에서의 정책정합성, 행정적 차원에서의 정책정합성의 구분에 더해, 정합성이라는 개념을 규범적 정합성과 맥락적 정합성으로 구분하여 생각해 볼 수 있다. 우선 규범적 정합성이란 비교대상인 두 객체를 객관화하여 두 개의 일치성을 판단하는 것이다. 정합성의 기본 개념 중 조응(alignment)의 개념에 해당하는 범주이다. 맥락적 정합성이란 비교대상인 두 객체가 완벽한 일치성을 보이는 것은 아니지만, 포괄적인 시각에서 한 객체가 다른 객체를 포함하고 있거나, 공통분모가 있는 경우를 의미한다. 맥락적 정합성은 정

Table 1. Combinations of vertical/horizontal and internal/external interactions

policy dimension	administrative dimension	
	horizontal	vertical
internal	e.g. local climate change mitigation policy in relation to local air pollution policy	e.g. global climate change policy in relation to EU climate policy
	e.g. national transport access for all in relation to the cost efficiency of national transport budgets	e.g. EU agricultural policy in relation to national agricultural policy
external	e.g. national transport access policy in relation to national air pollution policy	e.g. global trade policy (WTO) in relation to EU climate change mitigation policy
	e.g. EU agricultural production policy in relation to EU climate change mitigation policy	e.g. EU agricultural policy in relation to national water quality targets

※ Source: Nilsson, et. al. (2012).

합성이 가지고 있는 기본 개념 중 조화로움(harmony)에 가까운 개념으로 정의할 수 있다,

3. 선행연구 검토

한국에서의 배출권거래제와 관련한 정책학, 행정학 분야에서의 연구는 초기에는 배출권거래제 자체의 정책수단으로서의 원리(Na, 2008)등에 대한 연구와 제도 도입결정에 있어서의 정책행위자에 초점을 맞춘 논문(Byun, 2010; Han & Yoon, 2011; Lee & Kwon, 2013)들이 주를 이루었다. 제도가 본격화된 2015년 이후에는 배출권거래제가 온실가스 감축에 효과적이지 못하고, 거래 실적이 좋지 않은 부정적인 효과에도 불구하고 제도가 전 세계적으로 확산이 되는 모순적인 상황을 딜레마적 동형화의 분석틀로 설명한 논문(Kim, 2015)이 있으며, 최근의 논문들은 배출권거래제의 효과성을 실증적으로 분석한 연구(Yoo, *et. al.*, 2017)도 등장하였다.

국외에서 정책학적인 관점에서 배출권거래제를 연구한 논문들도 있다. Brunner(2008)는 다중흐름모형을 이용하여 독일에서의 배출권거래제의 정책변동에 대해 분석하였다. Gawel, *et. al.*(2014)은 공공선택이론을 바탕으로 배출권거래제와 재생에너지 정책의 상호작용에 대해 실증적 연구를 진행하였다. Kerr & Ormsby (2016)은 뉴질랜드의 배출권거래제를 대상으로, Roppongi, *et. al.*(2016)은 일본 도쿄의 배출권거래제를 대상으로 연구를 진행하였다. Mukherjee & Giest(2017)은 배출권거래제의 정책 행위자로서의 정책기업가(policy entrepreneur)를 대상으로 한 연구를 진행하였다.

국내외 배출권거래제에 대한 행정학 혹은 정책학적 관점에서의 연구의 특징은 방법론으로 내용분석이 빈번하게 사용되었다는 점이다. 또한 전문가 인터뷰나 사회연결망분석을 이용한 경우에도 내용분석이 추가적인 방법론으로 사용되었다는 점을 볼 때 배출권거래제가 가진 복잡성을 분석하기 위해서는 통계수치만을 이용한 실증연구로는 한계가 있다는 점을 추론해 볼 수 있

다. 이처럼 배출권거래제와 관련한 선행연구가 일부 존재하지만, 그 외 대다수의 연구들은 법학과 경제정책적 접근방식을 취하고 있다. 배출권거래제 연구와 관련한 문제점 중 가장 근본적이고 심각한 문제는 정책학적 관점에서의 관련연구가 절대적으로 부족하다는 점이다. 향후 제도가 가지게 되는 중요성을 고려할 때 행정학, 정책학적 관점에서도 양적과 질적으로 관련연구가 축적될 필요가 있다.

III. 분석 설계

1. 연구 질문의 구성

본 연구의 분석기간은 배출권거래제에 대한 국내 논의가 본격적으로 이루어진 교토의정서의 발효시점인 2005년 2월 16일부터 1차 계획기간이 종료된 시점인 2017년 12월 31일까지로 제한한다. 본 연구에서는 배출권거래제의 정책정합성을 평가하기 위해 온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률 제3조의 기본원칙¹⁾을 정책정합성의 행정적 차원(수평적, 수직적), 정책적 차원(내부적, 외부적)의 조합에 대입한 후, 각각의 정책정합성 사분면을 규범적 정합성, 맥락적 정합성으로 나누어 평가하였다. 해당 부분에 대한 각각의 정책정합성 정도를 평가한 후 배출권거래제도의 총체적인 정책정합성을 진단하고자 한다. 분석 범위를 나타내는 사분면은 아래의 그림을 참조한다(〈Figure 1〉).

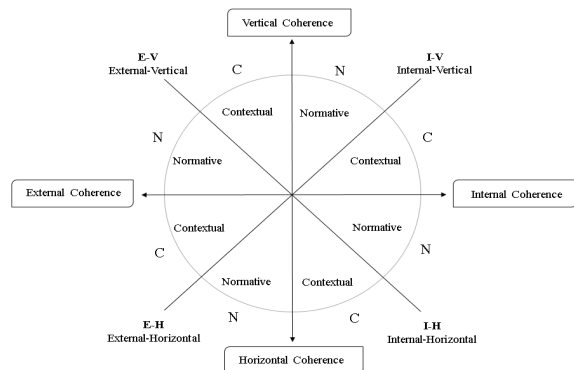


Figure 1. Framework of analysis

1) 참고로 본 연구에서 1조의 법률의 목적이 아닌 3조의 기본원칙을 정책정합성의 평가기준으로 삼은 이유는 입법목적이 상위법의 제도의 취지를 충분히 설명하지 못하고 있기 때문이다.

온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률 제 1조에서는 입법 목적을 “저탄소 녹색성장 기본법 제46조에 따라 온실가스 배출권을 거래하는 제도를 도입함으로써 시장기능을 활용하여 효과적으로 국가의 온실가스 감축목표를 달성하는 것을 목적”으로 하고 있다고 밝히고 있으나, 단순히 온실가스 배출권거래제도를 도입한 목적이 온실가스 감축목표의 달성에 한정하는 것을 옳지 못하다. 법률의 상위법에 해당하는 저탄소 녹색성장 기본법 제46조는 총량제한 배출권거래제도의 도입에 대해 근거를 마련하고 있는데, 첫째는 국가 온실가스 감축목표 달성을 위해 제도를 운영할 수 있다는 것, 둘째는 제도가 배출허용총량을 설정하고 국제기준에 부합해야 한다는 점, 세 번째는 기후변화 관련 국제협상을 고려하고, 국제경쟁력의 강화를 위해 관리 업체에 대한 필요 조치를 강구할 수 있다는 점이다. 따라서 개별법의 입법목적으로 명시된 온실가스 감축만을 배출권거래제의 목표로 보는 것은 상위법의 도입배경을 충분히 설명하지 못하게 되어, 기본원칙을 입법목적의 연장선상에서 보는 시각이 필요하다²⁾.

법률 제3조의 1항은 기후변화에 관한 국제연합 기본협약 및 관련 의정서에 따른 원칙을 준수하고, 기후변화 관련 국제협상을 고려할 것이라고 명시되어있다. 2항은 배출권거래제가 경제 부문의 국제경쟁력에 미치는 영향을 고려하고, 3항은 국가 온실가스 감축목표를

효과적으로 달성할 수 있도록 시장기능을 최대한 활용할 것, 4항은 배출권거래제가 일반적인 시장거래의 원칙에 따라 공정하고 투명하게 이루어지도록 할 것, 마지막 5항은 국제탄소시장과의 연계를 고려하여 국제적 기준에 부합하도록 운영하는 것이다. 법률의 내용과 정책정합성 차원을 고려한 연구질문을 다음의 <Table 2>와 같이 구성하였다. 본 연구는 아래 표에 제시된 연구 질문을 중심으로 그 해답을 찾아가는 과정으로 진행된다.

2. 분석자료

본 연구에서는 배출권거래제의 정책정합성을 다면적으로 평가하기 위해 정부부처의 법정계획, 비법정계획, 보고서 등의 자료를 비롯하여 저탄소녹색성장기본법, 온실가스 할당 및 거래에 관한법률, 시행령, 온실가스 및 에너지 목표관리 운영에 관한 지침, EU-ETS 지침 등의 법제 등을 이용하고 있다. 그 외에도 ICPA의 2018년도 Fact sheet, 관련 학술지 논문, 저서 등의 문헌자료를 이용하고 있으며, 빅카인즈(www.bigkinds.or.kr) 홈페이지를 통한 신문기사자료와 국회회의록시스템 상의 배출권거래제와 관련한 자료도 중요한 분석 자료로 이용하였다.

특히 각 측면의 규범적 정합성을 평가하기 위해 본 연구는 배출권거래제의 규범을 대표할 수 있는 기준자

Table 2. Research questions

Research Questions	Dimension	K-ETS law Art.3 (law n. 11690)
1. What is the Degree of Policy Cohesion in E-V-Contextual dimension? 2. What is the Degree of Policy Cohesion in E-V-Normative dimension?	E-V	1. Consider the Convention on Climate Change and the trend of negotiation
3. What is the Degree of Policy Cohesion in E-H-Contextual dimension? 4. What is the Degree of Policy Cohesion in E-H-Normative dimension?	E-H	2. Consider the competitiveness of K-ETS 5. Consider the possibility of linkage between international carbon market
5. What is the Degree of Policy Cohesion in I-V-Contextual dimension? 6. What is the Degree of Policy Cohesion in I-V-Normative dimension?	I-V	3. Effectively attain mitigation goal
7. What is the Degree of Policy Cohesion in I-H-Contextual dimension? 8. What is the Degree of Policy Cohesion in I-H-Normative dimension?	I-H	4. Follow market mechanism, fairness and transparency
9. Which dimension is the most deficient in policy coherence?	all dimension	entire clause

2) 온실가스 배출권 할당 및 거래에 관한 법률뿐만이 아니라 입법목적과 기본원칙을 모두 제시하고 법은 환경관련법 분야에서 다수 존재함. 저탄소 녹색성장기본법(법률 제15489호, 2018. 3. 20. 시행), 자연환경보전법(법률 제14532호, 2018. 1. 18. 시행), 녹색건축물 조성지원법 (법률 제15316호, 2018년 1월 1일 시행), 지속가능 교통물류 발전법(법률 제15322호, 2018년 6월 27일 시행예정)등에서 법의 목적과 기본원칙을 모두 제시하고 있음.

Table 3. Data selection

Policy Coherence		Criteria	Fixed Data	Data for Comparison
E-V	C	UNFCCC	-	① PCGG Report ② 1st-4th Climate Change Plan ③ Report on K-ETS ④ K-ETS plan ⑤ National Assembly Record System ⑥ Newspaper ⑦ Journals
	N	Paris's Agreement	① law ② decree ③ 1st plan ④ 2nd plan	Paris's Agreement
E-H	C	Regulation Materials	ICPA ROK Fact sheet	ICPA Fact Sheet 2018.3 version
		Emission Coverage	ICPA ROK Fact sheet	
		Price Competitiveness	ICPA ROK Fact sheet	
N	EU-ETS ³⁾	① law ② decree ③ 1st plan ④ 2nd plan	① DIRECTIVE 2003/87/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 13 October 2003	
E-V	C	Mitigation Target	-	① PCGG Report ② Report on K-ETS ③ K-ETS plan ④ Newspaper
		Market Mechanism	-	① Newspaper ② Journals
N	Low Carbon Green Growth Act	① law ② decree ③ 1st plan ④ 2nd plan	Low Carbon Green Growth Act	
I-H	C	other policy tool	-	① Directive on GHG Target Management System (2016-255, implemented 2017.01.01.) ② Articles
	N	Target Management System	① law ② decree ③ 1st plan ④ 2nd plan	Directive on GHG Target Management System (2016-255, implemented 2017.01.01.)

료를 4가지로 설정하고 있다. 배출권거래제 규범적 정합성의 기준자료는 법, 시행령, 1차 기본계획, 2차 기본계획이다. 이러한 기준자료에 각 해당측면과 부합할 수 있는 비교자료를 대입하여 정합성 여부를 판단하고자 한다. 본 연구에서 사용된 구체적인 분석 자료는 위의 <Table 3>을 참고한다. 분석 자료를 토대로 맥락적 정합성의 경우에는 내용분석, 규범적 정합성의 경우에는 word counting과 빈도분석 등의 분석방법을 이용하여 각각의 정책정합성의 정도를 평가하였다.

IV. 분석결과

1. 외부적-수직적 정합성 차원

1) 맥락적 정합성: 기후변화협약에 대한 국내의 대응

시장메커니즘을 이용한 배출권거래제도는 유엔기후변화협약의 체결 이전부터 존재하던 개념이었다. 그러나 제도가 국제적인 주목을 받기 시작한 것은 1997년 체결된 교토의정서에서 온실가스를 효과적으로 감축하기 위한 수단으로 배출권거래(Emission Trading Scheme),

3) 국외 배출권거래시장 중 EU-ETS(유럽 배출권거래시장)는 가장 역사가 길고, 초기 한국의 배출권거래제도 도입시기의 벤치마킹 대상임. 또한 거래시장 규모가 크고, 비교적 제도 운영이 안정화 되어있고, 현실적으로 탄소시장 연계 가능성이 가장 높다는 점에서 비교대상으로 선정됨.

공동이행(Joint Implementation), 청정개발체제(Clean Development Mechanism)를 제시하면서 부터이다. 교토의정서가 실질적 요건충족으로 2005년 발효되면서 온실가스를 감축하기 위한 수단으로써의 배출권거래제도는 국제적으로 중요성을 인정받기 시작하였고, 위와 같은 배경으로 말미암아 한국의 배출권거래제도와 유엔 기후변화협약의 내용과 동향은 밀접한 관련성을 가지고 있다.

김영삼 정부 초기에는 한국정부가 유엔기후변화협약에 최초로 가입하였으며, 정권말기에는 교토의정서가 체결되었다. 교토의정서에서는 효과적인 온실가스 감축 기제로 배출권거래제를 명시하였다. 그러나 이때의 한국정부의 입장은 협약 대응에 소극적이었다. 그 이유는 첫 번째로 한국이 교토의정서 상 온실가스 감축 의무국에 해당하는 Annex 1국가가 아니었기 때문이다. 두 번째로는 교토의정서가 체결되었다고 해서 곧바로 효력이 발생하는 것이 아니고, 일정 수 이상의 개별 국가의 국회비준을 얻어야 발효함으로 구속력이 없었기 때문이다.

김대중 정부가 시작되면서 기후변화협약에 대응하는 한국의 정부의 자세는 적극적으로 전환된다. 김대중 정부는 2002년 교토의정서를 비준하고 기후변화 협약에 대응하기 위한 제도적, 조직적 준비를 단행하였다. 우선 제도적으로는 정부 차원에서 지구온난화대책법을 발의하고, 기후변화 협약 대응 제1차 종합대책을 수립하여 협약 대응을 본격화하였다. 조직적 측면에서도 정부 내에 유엔기후변화협약 대책위원회를 설립하고, 국회에 기후변화협약대책 특별위원회를 구성하였다. 이와 더불어 독일 본에서 열린 제5차 당사국총회에서 한국이 2018년부터 자발적으로 온실가스 감축을 이행하겠다고 선언하였으며, 제 6차 당사국총회 개최지였던 헤이그에서는 교토의정서 비준을 공식적으로 발표하여 한국이 국제사회의 기후변화 대응 노력에 참여하는 것

을 공식화하였다.

노무현 정부에서는 기후변화협약 당사국총회의 개최와 연계하여 기후변화 협약 대응 제2차, 3차, 4차 종합대책을 발표하였다. 또한 지속가능발전법의 제정과 지속가능발전위원회를 발족하여 보다 행정실무적으로 기후변화 협약에 대응하기 시작하였다. 이는 단순히 기후변화 협약에 순응하는 것이 아니라, 경제, 사회, 환경의 조화로운 발전을 도모하기 위한 지속가능발전의 이념을 환경정책분야의 전면적인 가치로 내세움으로써 기후변화 협약의 대응과 더불어 기후변화 문제를 국내 문제로 인식하였다는 점에서 변화가 보이는 부분이다. 더욱 중요한 발전은 배출권거래제의 도입이 비로소 정부와 국회 차원에서 논의되기 시작하였다는 점이다⁴⁾.

이명박 정부는 기후변화협약 대응과 배출권거래제 도입에 있어서 가장 많은 진전이 있었던 시기이다. 이는 이명박 정부가 정책기조로 내세운 ‘저탄소 녹색성장’의 동력 하에 기후변화 정책뿐만이 아니라 경제, 사회, 문화, 산업 등 다방면의 정책분야에서 ‘녹색’이 가지는 의미가 중요해졌기 때문이다⁵⁾. 제도적인 측면에서는 몇 차례의 기후변화 관련 입법안이 발의되었다. 가장 먼저 정부차원에서 기후변화 대책 기본 법안이 발의되었으며, 그 후 국회차원에서도 기후변화 대책 기본 법안이 발의되었으나 최종적으로는 기후변화 대응을 포함하여 환경과 에너지, 기타 환경정책을 아우르는 통합적 환경법 형태의 저탄소 녹색성장기본법이 제정되었고, 동법 46조에 총량제한 배출권거래제의 도입이 명시되면서 배출권거래제의 도입이 법적 근거를 가지게 되었다. 조직적 관점에서도 국회 기후변화 협약 대책 특별위원회가 활동하였으며, 당시 강력한 권한이 집중되었던 대통령 직속 녹색성장위원회가 발족하게 되고, 기후변화와 관련된 모든 정책을 주도적으로 설계 및 집행하였다. 배출권거래제를 시행하기 이전에 구축되어야 하는 MRV(Measuring, Reporting, Verification)시스

4) 2005년 9월 15일 국회 회의록 시스템, 기후변화 협약 관련 산업계 의견청취.

5) 물론 4대강 사업에 관한 비판에서도 알 수 있듯이 녹색의 가치를 중요시하였다고 하여서 정책시행의 결과가 모두 친환경적이고 생태적인 방법으로 이루어진 것은 아님.

템을 담당하는 온실가스 종합정보센터가 환경부 산하에 설립되었으며, 배출권거래제의 주무부처가 지식경제부(현 산업통상자원부)와의 갈등 끝에 환경부로 선정이 되어 배출권거래제의 시행을 위해 체계적인 준비를 할 수 있는 여건이 마련되었다. 또한 배출권거래제와 상호배타적인 관계에 있는 온실가스 목표관리제를 이 시기에 선행하여 실시함으로써 향후 도입하게 되는 배출권거래제에 대한 수용성을 제고하고, 배출권거래제의 도입으로 인한 시행착오를 줄이고자 하였다.

박근혜 정부의 경우에는 온실가스 배출권거래제가 실제 시행되는 기간이었으나, 이전 정부의 정책이슈에 대한 반감과 에너지 신산업이라는 또다른 정책이슈의 제기로 인해 제도 자체에 대한 정부의 관심과 대응은 소극적이었고, 주무부처의 변경으로 인해 조직적으로 불안정한 시기로 평가된다. 박근혜 정부 초기 배출권거래제 준비기획단이 구성되어 제도 시행이전 충분한 준비 이후 배출권거래제가 실제 시행되었으나 (2015-2017, 1차 계획기간) 긴 갈등 끝에 선정되었던 배출권거래제의 주무부처가 환경부에서 기획재정부로 변화하면서 조직 체계에 혼란을 가져왔다. 실질적으로 배출권거래제의 수립을 위해 장기간 관련 업무에 종사하였던 환경부 공무원들이 속했던 '과'를 일괄적으로 기획재정부 소속으로 변경하여 혼란이 가중되었다.

문재인 정부에서는 배출권거래제에 대한 주무부처를 다시 환경부로 지정하여 조직체계를 초기 설계대로 복귀시켰다. 이는 장기간의 갈등과 협의과정 속에 선정되었던 환경부의 권한을 정상화시켰다는 점과, 대다수의 선진국에서 배출권거래제의 주무부처가 환경관련 부처인 점을 고려할 때 긍정적인 평가를 받을 수 있다. 그러나 조직 변동과 배출권거래제 제2차 계획기간에 대한 준비 부족으로 계획기간인 3년에 대한 할당계획이 아닌 단년도의 할당계획만을 발표하여 거래시장의 불확실성을 증가시켰다는 점에서는 제도 안정을 위한 노력이 더욱 필요하다는 평가를 내릴 수 있다.

제도적 측면에 있어서는 김영삼 정부 때는 유관제도

가 없었으나, 김대중 정부의 경우 협약에 대응하는 대책을 최초 수립하였고, 노무현 정부에서는 배출권거래제에 대한 논의가 국회 수준에서 시작되었다. 이명박 정부 이후에는 배출권거래제에 관한 입법과 제도가 실제 시행되면서 제도적인 정합성을 가지게 되었다. 조직적 측면에 있어서는 김대중, 노무현 정부에서 위원회를 구성하기 시작하였는데, 이때의 위원회는 배출권거래제도와 직접 관련성이 있는 위원회가 아닌 기후변화 협약 전반에 대응하는 위원회였다(예: 기후변화협약대책위원회, 지속가능발전위원회). 이명박 정부에서는 현 배출권거래제도의 MRV 시스템을 담당하는 온실가스 종합정보센터를 설립하면서 배출권거래제도와 직접적 연관성이 있는 조직이 구성되었으며 그 이후 박근혜, 문재인정부에서는 배출권거래제도를 운영하는 환경부, 기획재정부 내 전담부서가 마련되고, 이를 총괄하는 부처가 지정되고, 한국거래소 내에 배출권거래시장이 개장하여 조직 구축이 완성되었다. 제도적, 조직적 측면에서의 대응추이를 볼 때 배출권거래제도에 대한 정부의 대응성 정도가 높아진 시기가 노무현 정부에서 이명박 정부로 전환되는 시기라고 볼 수 있다. 이를 중간 기점으로 노무현 정부 이전의 정책정합성 정도를 낮은 수준의 맥락적 정합성이라고 본다면, 노무현 정부 이후의 이명박, 박근혜, 문재인 정부의 정합성을 높은 수준의 맥락적 정합성으로 평가할 수 있다.

〈Table 4〉에서 정리된 것과 같이 김영삼 정부에서부터 현 문재인정부에 이르기까지 한국정부는 UNFCCC의 체결과 발효, 이행에 따라 국내의 계획 수립, 제도마련, 대응조직 신설 및 개편 등 적극적인 대응을 펼쳐옴으로써 외부적-수직적 차원에서의 맥락적 정합성을 확보하는 방향으로 정책을 발전시켜 왔다. 또한 여전히 일본, 미국 등의 나라가 국가 단위의 배출권거래제를 실시하고 있지 않은 상황에서 제도를 선제적으로 도입하였다는 측면에서 한국 정부가 기후변화협약의 내용과 방향성을 충실히 이해한 것으로 평가된다.

Table 4. External-vertical and contextual coherence

Criteria	Kim Young Sam	Kim Dae Joong	Noh Moo Hyun	Lee Myung Bak	Park Geun Hye	Moon Jae In
Institution	none	plan set up	ETS introduction	Enactment of law	ETS implemented	ETS implemented
Organization	none	committee	committee	GHGs Information Center	ETS preparation team	reform of organization
ETS responsiveness	none	none	debate on National Assembly	Enactment	ETS Implementation	ETS Second Phase
Degree of coherence	low	low	intermediate	high	high	high

2) 규범적 정합성: 파리협정(2015)과 배출권거래법제의 정합성

외부적-수직적 차원에서의 규범적 정합성을 평가하기 위해 1단계로는 Paris's Agreement의 외교통상부 공식 번역본에 대한 내용분석을 실시하여 빈도수와 중요도를 기준으로 20개의 핵심키워드를 추출해내었다. 핵심키워드는 당사자, 협정, 협약, 개발도상국, 행동, 이행, 기후변화, 완화, 국가결정기여, 국가, 기술, 정보, 배출, 방식, 영향, 온실가스, 규정, 절차, 투명성, 이전 이다. 이러한 20개의 키워드에 대해 온실가스 배출권 할당 및 시행에 관한 법률과 시행령의 내용에 20

개의 키워드가 포함되어있는지 여부를 코딩하였다. 포함이 되지 않은 경우에는 0, 포함이 되어있는 경우에는 1로 코딩하였다. 분석 결과 온실가스 배출권 할당 및 시행에 관한 법에서는 14개의 키워드가 공통적으로 등장하였고, 시행령의 경우에는 15개의 키워드가 등장하였다. 1차 기본계획의 경우에는 18개의 키워드가 공통적으로 등장하였고, 2차 기본계획의 경우 19개의 키워드가 등장하여 매우 높은 수준의 정합성을 보였다. 이에 따라 규범적 정합성의 비율은 각각 70%, 75%, 90%, 95%로 비교적 높은 규범적 정합성을 가지고 있음을 확인할 수 있었다(〈Table 5〉).

Table 5. External-vertical and normative coherence

Key word	Frequency	Law	Decree	1st plan	2nd plan
party	155	1	1	1	0
convention	128	0	1	0	1
treaty	51	1	1	1	1
developing country	46	0	0	1	1
action	45	0	0	1	1
implementation	42	1	1	1	1
climate change	33	1	1	1	1
mitigation	23	0	0	1	1
determined contribution	22	0	0	0	1
county	21	1	1	1	1
technology	20	1	1	1	1
information	20	1	1	1	1
emission	20	1	1	1	1
method	19	1	1	1	1
effect	17	1	1	1	1
GHGs	16	1	1	1	1
rule	15	1	1	1	1
procedure	14	1	1	1	1
transparency	13	0	0	1	1
transmission	12	1	1	1	1
Sum(of 20)		14	15	18	19
Normative coherence		70%	75%	90%	95%
Average		82,3%			

2. 외부적-수평적 정합성 차원

1) 맥락적 정합성: 온실가스 대상물질, 커버리지와 탄소가격

1997년도에 체결된 교토의정서에서 제시하고 있는 온실가스를 구성하는 물질 중 감축대상은 이산화탄소(CO₂), 아산화질소(N₂O), 과불화탄소(PFCs), 수소불화탄소(HFCs), 육불화황(SF₆), 메탄(CH₄)의 6기체이다. 각국의 배출권거래시장은 각 국가별 환경적, 경제적 상황에 따라 온실가스 구성 물질 중 이산화탄소만을 규제하는 국가가 존재하며, 이산화탄소, 아산화질소, 과불화탄소의 3가지 물질을 규제하는 거래시장, 마지막으로 온실가스를 구성하는 6가지 기체를 모두 배출권의 대상으로 하는 거래 시장이 존재한다. 따라서 감축대상의 경쟁력을 판단하기 위한 정합성은 6가지 기체를 모두 규제하는 시장의 경우일수록 정합성의 정도가 높으며 3가지만 규제하는 시장은 중간정도의 정합성을 보이며 이산화탄소의 1기체만을 규제하는 시장은 정합성의 정도가 낮은 것으로 분류할 수 있다. 한국의 경우에는 캐나다 온타리오, 퀘벡, 뉴질랜드, 캘리포니아 등과 함께 6기체를 모두 배출권의 대상으로 규제하고 있어 정합성의 정도가 가장 높다. 또한 향후 국내시장과 국외시장의 연계를 고려한다면, 6기체를 모두 규제하는 시장은 국외시장과의 연계성 측면에 있어서도 신속한 대응이 가능하다는 점에서 좋은 평가를 받을 수 있다(〈Table 6〉).

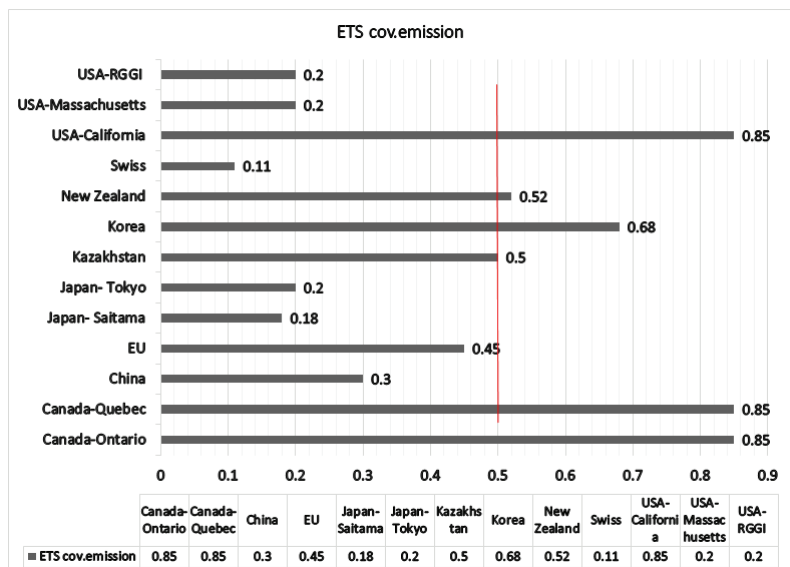
온실가스 커버리지는 개별 국가 혹은 단일 배출권거래시장에 참여하는 국가들의 온실가스 배출량에 대해 배출권거래제도가 규제할 수 있는 온실가스 배출량을 의미한다. 1을 완전한 커버리지라고 보았을 때 한국은 0.68로써 캘리포니아와 퀘벡, 온타리오 다음으로 커버리지가 높은 것을 알 수 있다. 그 외 국가 단위로 배출권거래제를 실시하는 뉴질랜드(0.52), 카자흐스탄(0.5), 중국(0.3) 등과 비교해

Table 6. Regulated substances of GHGs

criteria	one	three	six or more
target gas	CO ₂	CO ₂ N ₂ O PFCs	CO ₂ N ₂ O PFCs HFCs SF ₆ CH ₄
country	China Saitama Tokyo Kazakhstan Massachusetts RGGI	EU Swiss	Ontario Quebec ROK New-Zealand California
degree of coherence	low	intermediate	high

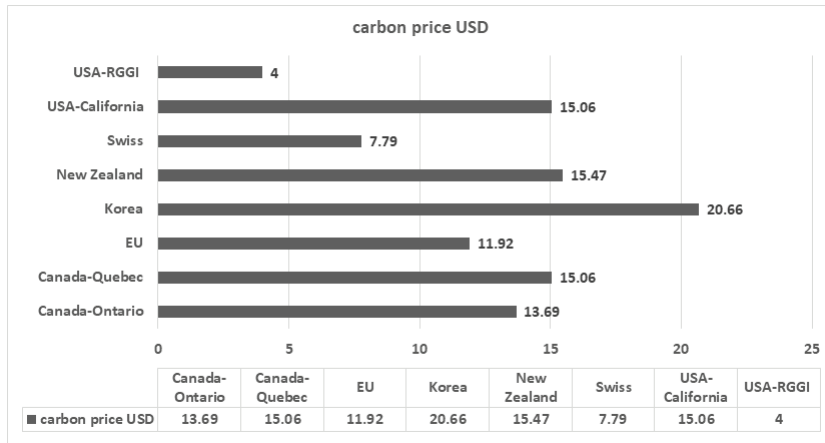
보아도 한국의 온실가스 커버리지가 높은 것을 알 수 있다. 온실가스 커버리지가 낮은 배출권거래시장은 미국의 RGGI, 메사추세츠, 스위스, 일본 도쿄, 일본 사이타마, 중국 등의 시장이 있다. 이러한 수치를 통해 유추해 보건대 온실가스 배출권거래제가 한국의 온실가스 배출량의 약 70%를 규제하고 있어, 한국적인 맥락에서는 기후변화 대응을 위한 가장 핵심적인 정책수단이 배출권거래제도임을 알 수 있다(〈Figure 2〉).

현재 탄소 배출권의 가격이 공개되어있는 배출권거래시장은 한국을 포함하여 미국, 스위스, 뉴질랜드, EU, 퀘벡, 온타리오 등 총 8개의 시장이다. 탄소(배출권)의 가격을 미국 달러화(USD)로 환산하여 일괄 비교해보면 한국의 탄소가격이 20.66달러로 가장 높으며 그



* Source: ICAP(2018), modified by author.

Figure 2. ETS coverage emission



※ Source: ICAP(2018), modified by author.

Figure 3. Carbon price

외 캘리포니아가 15.06달러, 뉴질랜드가 15.47달러, 캐나다 퀘벡이 15.06달러로 후순위를 차지하며, 미국의 RGGI가 시장에서 가장 낮은 탄소가격을 형성하고 있다. 그 외 스위스와 EU의 배출권거래시장은 중위가격을 형성하고 있다. 탄소가격이 높다는 것이 가격경쟁력이 있다는 것을 의미하지는 않는다. 오히려 한국에서 배출권 거래시장의 가격이 가장 높게 형성되었다는 것은 향후 국외 탄소시장과의 연계가능성을 고려할 때 문제가 있다. 가격이 지나치게 높은 경우에는 거래가 성립될 수 없기 때문이다. 8개 시장의 탄소가격의 평균치인 12.956달러에 가장 가까운 EU-ETS시장(11.92)과 캐나다 온타리오(13.69)의 탄소 가격이 현재의 자료를 토대로 판단해 보았을 때는 가장 가격경쟁력이 있는 것으로

평가할 수 있다(Figure 3).

이상의 결과를 토대로 배출권 거래제도의 외부적-수평적 차원의 맥락적 정합성을 판단하여 보면, 온실가스 대상물질을 기준으로 보았을 때는 교토의정서상의 온실가스 6기체를 모두 규제대상으로 하고 있어 정합성이 매우 높다고 할 수 있다. 온실가스 커버리지, 즉 총 온실가스 배출량 중에서 배출권거래제도가

규제할 수 있는 배출량을 기준으로 보았을 때 한국의 배출권거래제도의 온실가스 커버리지는 68%로 중위값을 훨씬 넘는 수준이다(중위값:50%). 한국은 캐나다 퀘벡, 온타리오, 캘리포니아 다음으로 온실가스 커버리지가 높아 한국에서의 배출권거래제가 국가 전체적인 기후변화 대응을 위한 규제정책으로써 핵심적인 역할을 수행하고 있다는 점을 알 수 있다. 마지막으로 탄소가격의 경우 한국의 탄소가격은 20.66달러로써 평균값인 12.956달러보다 월등하게 높아 국외 시장과의 연계가 어렵고, 낮은 가격경쟁력을 가지고 있어 정합성 수준이 낮다. 이러한 세가지 측면에서 보았을 때 한국 배출권 거래제의 외부적-수평적 차원에서의 맥락적 정합성은 중간 수준으로 평가할 수 있다(Table 7).

Table 7. External-horizontal contextual coherence

	market	gas	coverage (%)	carbon price (USD)	coherence
Other market	RGGI	1	20	4	-
	Massachusetts	1	20	-	
	California	6	85	15.06	
	Swiss	3	11	7.79	
	NZ	6	52	15.47	
	Kazakhstan	1	50	-	
	Tokyo	1	20	-	
	Saitama	1	18	-	
	EU	3	45	11.92	
	China	1	30	-	
	Quebec	6	85	15.06	
	Ontario	6	85	13.69	
standard	ROK	6	68	20.66	intermediate
	standard point	6	median 50	average 12.9	-
	degree of contextual coherence	high	medium high	low	intermediate

2) 규범적 정합성: EU-ETS 지침(DIRECTIVE 2003/87/EC)⁶⁾과 배출권거래법의 비교

외부적-수평적 차원에서의 규범적 정합성을 평가하기 위해 1단계로는 EU-ETS 지침인 DIRECTIVE 2003/87/EC에 대한 내용분석을 실시하여 빈도수와 중요도를 기준으로 20개의 핵심키워드를 추출해내었다. 핵심키워드는 emission(배출), allowance(할당량), operator (사업자), community(주민 혹은 지역사회), activity(활동), commission(위원회), aircraft(항공 혹은 항공기), installation(시설 혹은 설비), accordance(일치), measure(측정), port(항만), state(상태), greenhouse(온실가스), scheme(제도), allocate(할당), carbon(탄소), country(국가), project(사업), production(생산), data(정보)이다. 이러한 20개의 키워드에 대해 온실가

스 배출권 할당 및 시행에 관한 법률과 시행령의 내용에 20개의 키워드가 포함되어있는지 여부를 코딩하였다. 포함이 되지 않은 경우에는 0, 포함이 되어있는 경우에는 1로 코딩하였다. 분석 결과 온실가스 배출권 할당 및 시행에 관한 법에서는 14개의 키워드가 공통적으로 등장하였고, 시행령의 경우에는 17개의 키워드가 등장하였다. 1차 기본계획에서는 18개의 키워드가 공통적으로 등장하였고, 2차 기본계획에서는 17개의 키워드가 등장하였다. 특히 번역에 있어서의 자의성을 고려할 때, 실제보다 일치성이 낮아질 수 있는 가능성에도 불구하고 중요키워드들이 국내의 법과 시행령, 계획 등에서 확인되었다. 이에 따라 규범적 정합성의 비율은 각각 70%, 85%, 90%, 85%로 비교적 높은 수준의 규범적 정합성을 가지고 있다고 판단할 수 있다(〈Table 8〉).

Table 8. External-horizontal normative coherence

key word	frequency	law	decree	1 st plan	2 nd plan
emission	266	1	1	1	1
allowance	180	1	1	1	1
operator	177	0	1	1	1
community	169	0	0	0	1
activity	143	1	1	1	1
commission	134	1	1	1	1
aircraft	131	0	1	1	1
installation	126	1	1	1	1
accordance	118	0	1	1	0
measure	105	1	1	1	1
port	89	0	0	0	0
state	88	0	0	1	0
greenhouse	87	1	1	1	1
scheme	82	1	1	1	1
allocate	68	1	1	1	1
carbon	66	1	1	1	1
country	57	1	1	1	1
project	57	1	1	1	1
production	56	1	1	1	1
data	54	1	1	1	1
sum(of 20)		14	17	18	17
normative coherence		70%	85%	90%	85%
average		82.5%			

6) EU-ETS(유럽 배출권거래시장)는 국외 탄소시장으로의 연계가능성을 고려하여 비교대상으로써의 대표성을 가지고 있음.

3. 내부적-수직적 정합성 차원

1) 맥락적 정합성: 온실가스 감축목표와의 정합성 및 시장메커니즘과의 정합성

개별국가의 온실가스 감축목표의 설정은 유엔기후변화 협약 제 2조의 목표달성을 위한 개별국가별 기여 목표(INDC)를 기본으로 하고 있다. 한국의 온실가스 감축목표는 최초 설정된 이후 1번의 변동을 기점으로 1차시기와 2차시기로 구분해볼 수 있다. 2009년 이명박 정부 당시 최초로 설정된 온실가스 감축목표는 2020년까지 BAU(Business As Usual)대비 30%를 감축하는 내용이었으며, 1차 감축목표는 2010년 4월 시행된 저탄소 녹색성장 기본법에 명시되어 있었다. 최초 설정된 온실가스 감축목표에 따라 정부는 2011년 부문별, 연간 온실가스 감축목표를 확정하였으며, 2014년 1월 온실가스 감축 로드맵을 발표하게 된다(Oh, 2016). 이러한 온실가스 감축목표와 온실가스 감축로드맵의 내용에 따라 배출권거래제를 전국규모로 2015년 1월 1일부터 시행하게 되었다. 2020년까지의 온실가스 감축목표는 IPCC(기후변화에 관한 정부간 협의체)가 권고한 비의무감축국가의 설정권고치인 BAU대비 15~30%중 가장 의욕적인 수치에 해당한다(Ikenberry, et. al., 2013: 95-113). 2020년까지 30%를 감축하겠다는 감축목표

는 코펜하겐에서 열린 기후변화협약 당사국총회에서 발표되었다.

2차 시기는 2015년 박근혜 정부에서의 2030년까지 BAU 대비 37%의 온실가스 감축목표로 변경한 시기이다. 이 중에서 국내감축목표는 25.7%이며, 국외 감축분은 11.3%이다. 절대적인 수치만 본다면 2020년까지 BAU대비 30%를 감축하겠다는 2009년의 온실가스 감축목표에 비해 감축목표가 진전된 것으로 보이기도 하나, 실제 감축경로를 예상해보았을 때는 시민사회로부터 비판을 받았다⁷⁾. 진전 원칙에 따라 온실가스 감축목표는 더욱 확대되는 것이 바람직하나, 2015년의 온실가스 감축목표는 실제 국내 감축목표가 25.7%로 줄어든 것과 같음으로, 국내의 대표적인 온실가스 감축 정책수단으로서의 배출권거래제도의 감축 목표 역시 결과적으로 하향 조정된 것과 같다(〈Table 9〉).

다만 온실가스 감축목표와 배출권거래제도의 연계는 제도적으로 보장되어 있다. 이는 배출권거래법의 근거법의 역할을 하는 저탄소 녹색성장 기본법의 입법 자체가 2009년의 국가별 온실가스 기여방안(INDC)을 중심으로 탄생하였기 때문이기도 하다. 결과적으로 저탄소 녹색성장기본법 제 42조 기후변화 대응 및 에너지의 목표관리에서는 정부의 의무로 온실가스 감축에 대한

Table 9. National GHGs emission reduction target

criteria	target of 2009	target of 2015
method	BAU	BAU
government	Lee, Myungbak	Park, Geunhye
target year	2020	2030
regime	Copenhagen Accord	Paris's Agreement
procedure	highest of 3 scenarios	highest of 4 scenarios
reduction target	BAU 30%	BAU 37%
domestic reduction	BAU 30%	BAU 25.7%
public sentiment	positive evaluation	controversial evaluation, conflict (NGO and industries disagreed)
ETS relativity	target included in basic act of green growth → enactment of ETS law based on basic act	changed target included in basic act → apply of ETS law → coordination of target

7) “실제 가능한 감축 경로를 따져보면 온실가스 감축 목표는 기존 목표에서 사실상 후퇴한 것이다. 정부가 확정된 2030년 온실가스 목표 배출량은 기존 목표인 2020년 목표 배출량에서 710만tCO₂-e 추가 감축한 것이다. 2020년 목표를 지키려면 2020년까지 앞으로 5년 동안 온실가스를 1억tCO₂-e 이상 감축하고 2020년부터 2030년까지 10년 동안은 710만tCO₂-e만 감축한다는 이야기다. 2020년까지 5년간 감축 목표와 이후 10년간 감축 목표보다 더 많은 이런 감축 경로는 현실적으로 불가능하다는 점에서 사실상 2020년 감축 목표가 유지되기는 어려울 것”(출처 :<http://www.hani.co.kr/arti/society/environment/698147.html#csidx843ea7811cf9c3583bb7c06aaa57ec2>)

중장기 및 단계별 목표를 설정해야 하며(동조 1항), 목표 설정시에는 국내 여건 및 각국의 동향을 고려하고(동조 2항), 목표를 변경하는 경우에는 공청회 개최 등 관계 전문가 및 이해관계자의 의견을 들어야 할 것을 명시하고 있다(동조 3항). 또한 온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률 제 4조 2항에서는 국가온실가스감축목표를 고려한 배출권거래제 계획기간의 운영에 관한 사항을 배출권거래제 기본계획 수립시 반드시 반영하도록 하고 있어 제도적으로는 온실감축목표와 배출권거래제도의 정합성이 확보되어 있다.

배출권거래제가 일반적인 시장메커니즘을 준수하고, 공정성을 보장하는지를 평가하기 위해 1차 계획기간(2015.01.01.~2017.12.31.)내 신문기사의 관련 기사를 분석하였다. 배출권거래제도 내에서의 시장거래의 원칙이란 총량은 정부가 국가계획에 의해서 일정하게 제한하되, 총량 이외의 거래시장에서 일어나는 배출권의 매매와 가격에 대해서는 개입을 최소화하는 것이라고 볼 수 있다. 그러나 법에서는 배출권의 가격이 폭등

하는 등의 긴급한 사유가 있는 경우에는 배출권 예비분을 추가 할당하는 방법 등으로 시장 안정화 조치를 취할 수 있음을 동법 23조에서 규정하고 있으므로 정부의 시장개입을 제도적으로는 허용하고 있다고 볼 수 있다. 배출권거래제 1차 계획기간인 2015년 1월 1일부터 2017년 12월 31일까지의 빅카인즈의 신문기사(6대 일간지와 경제지) 검색을 통해 정부가 시장에 개입하여 조정을 실시한 사례가 있는지, 무엇에 대한 조정이었는지, 또한 이러한 조정이 정부의 자체적인 판단에 의해서인지 산업계의 요구를 수용한 결정이었는지 등에 대해 다음의 <Table 10>과 같이 정리할 수 있었다.

배출권거래제도와 관련하여 시장메커니즘과 공정성 측면에서 논란이 생기는 유형은 다음과 같이 4가지이다. 첫 번째 유형은 규제의 당사자인 산업계가 제도의 불공정성에 대한 문제를 제기하는 경우이다. 제도 내용에 대해서는 특히 할당량과 과징금에 대한 문제제기가 많았으며, 그 외 차입한도, 지침, 법률 개정 등의 문제를 지적하였다. 두 번째 유형은 정부가 스스로 문제를 인식하

Table 10. Market mechanism and fairness of ETS 1st phase(2015~2017)⁸⁾

period	party	problem	following action	article
1 st phase (2015)	expert	unfairness of intervention of government	none	1-1
	government	notice of intervention	none	1-2
	government	notice of changing cap	none	1-7
	industry	unfairness of intervention of government	government additional allowance	1-4
	industry	unfairness of allowance	none	1-3 1-5 1-6
	industry	requirement of reducing fine	none	1-8
2 nd phase (2016)	expert	unfairness of intervention of government	none	2-4 2-8 2-9
	government	notice of government intervention	expansion of borrowing limit	2-6
	government	need for expertism	expansion of expert	2-7
	industry	unfairness of directive	none	2-2
	industry	unfairness of borrowing limit	none	2-1
	industry	requirement of reducing fine	none	2-1
	industry	call for new legislation	none	2-3
3 rd phase (2017)	government	lack of production in market	additional allowance and coordination of quotas	3-1
	government	unstable market status	forcible stabilization method	3-2
	industry			3-3
	government	unstable market due to emission target change	change of emission factor or quotas	3-5 3-6

8) 관련기사의 코딩에 관해서는 부록 1을 참조함.

고 시장에 개입하는 경우이다. 정부가 시장에 개입하는 이유는 초기에는 단순히 제도의 세부내용변경을 고지하기 위해서였으나, 중반 이후에는 시장의 불안정성 해결을 위한 목적으로 개입하였다. 세 번째 유형은 경제학적 지식이 있는 전문가가 제3자적 입장에서 제도의 불공정성을 제기하는 경우이다. 경제학자들을 일관되게 정부의 시장개입이 자유시장경제의 원리에 위배되며, 부정적인 영향을 줄 가능성이 있다고 보았다. 마지막은 산업계가 제기한 문제를 정부가 시장개입을 통해 후속적인 조치를 한 경우이다. 그러나 후속조치를 취한 경우에도 이후 동일한 문제가 제기되거나, 산업계가 불만족을 나타낸 경우가 다수였다. 이상의 4가지 유형을 토대로 판단해보건대 배출권거래제가 시장메커니즘의 준수와, 그에 따른 공정성 측면에 있어서는 낮은 수준의 정책정합성을 가지고 있는 것으로 평가할 수 있다.

2) 규범적 정합성: 상위법인 저탄소

녹색성장기본법과의 비교

내부적-수직적 차원에서의 규범적 정합성을 평가하기 위해 1단계로는 저탄소 녹색성장기본법에 대한 내용

분석을 실시하여 빈도수와 중요도를 기준으로 20개의 핵심키워드를 추출해내었다. 핵심키워드는 정부, 온실가스, 녹색성장, 에너지, 저탄소, 녹색기술, 녹색산업, 대통령령, 시행, 국가, 위원회, 기후변화, 지속가능발전, 자원, 지방자치단체, 기업, 목표, 시책, 효율, 국민이다. 이러한 20개의 키워드에 대해 온실가스 배출권 할당 및 시행에 관한 법률과 시행령의 내용에 20개의 키워드가 포함되어있는지 여부를 코딩하였다. 포함이 되지 않은 경우에는 0, 포함이 되어있는 경우에는 1로 코딩하였다. 분석 결과 온실가스 배출권 할당 및 시행에 관한 법에서는 16개의 키워드가 공통적으로 등장하였고, 시행령의 경우에는 14개의 키워드가 등장하였다. 1차 기본계획의 경우에는 13개의 공통키워드가 존재하였으며, 2차 기본계획은 15개의 공통 키워드가 등장하였다. 이에 따라 규범적 정합성의 비율은 각각 80%, 70%, 65%, 75%로 확인되어 정합성 비율의 평균은 72.5%로 확인되었다. 물론 이러한 수치가 절대적인 수치로는 높은 편이긴 하나, 다른 차원의 규범적 정합성에 비해서는 상대적으로 낮은 정합성을 가지고 있는 것으로 평가할 수 있다(Table 11).

Table 11. Internal-vertical normative coherence

key word	frequency	law	decree	1 st plan	2 nd plan
government	113	1	1	1	1
GHGs	69	1	1	1	1
green growth	64	1	1	1	1
energy	64	1	1	1	1
low carbon	60	1	1	1	1
green technology	47	0	0	1	0
green industry	44	0	0	1	0
presidential decree	40	1	1	0	0
implementation	32	1	1	1	1
nation	30	1	1	1	1
committee	29	1	1	1	1
climate change	29	1	1	1	1
sustainable development	27	0	0	0	0
resource	24	1	1	0	1
local government	24	1	0	0	1
company	24	1	1	1	1
target	23	1	1	1	1
policy	22	0	0	0	0
efficiency	22	1	1	0	1
people	22	1	0	0	1
sum(of 20)		16	14	13	15
normative coherence		80%	70%	65%	75%
average		72.5%			

4. 내부적-수평적 정합성

1) 맥락적 정합성: 동일 정책목표를 가진 규제수단과의 비교

온실가스 감축이라는 동일한 정책목표를 가진 목표관리제, 자발적 협약과의 비교를 통해 배출권거래제가 시장메커니즘을 잘 활용하고 있는지 여부에 대한 내부적-수평적 차원의 정합성을 판단하여 볼 수 있다. 배출권거래제가 중간 정도의 규제강도를 가진 시장 유인적 규제방식을 따르고 있다면, 온실가스 목표관리제의 경우에는 이보다 규제의 정도가 강한 명령지시적 규제방식을 따르고 있고, 온실가스 감축 자발적 협약의 경우에는 자율규제방식으로써 규제의 정도가 약하다. 배출권거래제는 목표관리제나 자발적 협약과 비교하여 시장메커니즘을 이용한 다양한 목표달성 수단을 가지고 있다. 감축, 구매, 차입, 상쇄 등을 한국의 배출권거래 시장에서는 모두 허용하고 있는 것이 특징이다. 반면 목표관리제나 자발적 협약의 경우에는 온실가스를 감축하는 것 외에는 다른 수단이 존재하지 않는다. 또한 현재 시행중인 배출권거래제는 초과 감축에 대한 인센티브가 있어 시장 유인적 기제를 잘 활용하고 있고, 타 규제제도와는 달리 이행경계가 다년도이고, 외부에서의 감축실적을 인정하는 등 제도자체의 유연성을 극대화

하고 있다는 점이 특징이다.

세 가지의 제도가 모두 온실가스 감축이라는 공통의 정책목표를 가지고 있지만, 아래의 <Table 12>에서 보듯이 정책목표 이외 세부적인 규제내용은 모두 다르며, 이러한 차이는 일정부분 계획된 것이기도 하다. 특히 규제대상기업은 온실가스 목표관리제 하의 기업 중 배출권거래제가 규정하고 있는 온실가스 배출량을 가진 기업들을 배제하는 방식으로 상호 배타적으로 설계하여 중복규제가 일어나지 않도록 하였다. 또한 자발적 협약을 국가단위에서 실시하던 기업들은 실질적으로 배출권거래제, 목표관리제가 법제화 및 제도화 되면서 관련 산업통상자원부의 지침을 폐지함으로써 중복이 일어나지 않도록 하였다. 다만 지방자치단체 단위에서는 개별 지방자치단체와 해당 지역에 소재한 기업들 간 자발적 협약이 유효하여 지자체 단위에서도 온실가스를 감축할 수 있는 수단을 제공하였다는 점이 특기할만한 사항이다.

2) 규범적 정합성: 온실가스·에너지 목표관리 운영 등에 관한 지침⁹⁾과의 비교

내부적-수평적 차원에서의 규범적 정합성을 평가하기 위해 1단계로는 온실가스·에너지 관리 및 운영에 관

Table 12. Comparison of regulations

criteria	Target Management System	Emission Trading Scheme	Voluntary Agreement
period	2011.01.01. -present	2015.01.01. -present	case by case
legal basis	basic act (Act on Green Growth)	basic act and ETS law	none
regulation	command and control	market regulation	voluntary regulation
intensity of regulation	very strong	strong	weak
target setting	top-down	top-down	coordination
measuring and report	MRV	MRV	none
method of mitigation	reduction	reduction buying borrowing off-set	reduction
incentives	none	selling or carrying forward	none
implementation	internal	internal and external	internal
sanction	10,000,000 KRW at most	proportion of excess	none
relationship with other tools	mutually exclusive with ETS	mutually exclusive with TMS	independent

9) 목표관리제는 배출권거래제와는 달리 저탄소녹색성장기본법상의 명문규정만 존재하며 개별법제 존재하지 않으므로 제도 관련 지침을 규범적 정합성의 분석대상으로 설정함.

한 지침(환경부 고시) 대한 내용분석을 실시하여 빈도수와 중요도를 기준으로 20개의 핵심키워드를 추출해내었다. 핵심키워드는 관리업체, 온실가스, 관장기관, 배출량, 부문, 산정, 제출, 목표, 에너지, 환경부장관, 평가, 자료, 점검, 통보, 관리, 지정, 명세서, 조기감축, 설정, 사업장 등이다. 이러한 20개의 키워드에 대해 온실가스 배출권 할당 및 시행에 관한 법률과 시행령, 기본계획의 내용에 20개의 키워드가 포함되어있는지 여부를 코딩하였다. 포함이 되지 않은 경우에는 0, 포함이 되어있는 경우에는 1로 코딩하였다. 분석 결과 온실가스 배출권 할당 및 시행에 관한 법에서는 16개의 키워드가 공통적으로 등장하였고, 시행령의 경우에는 19개의 키워드가 등장하였다. 1차 기본계획의 경우에는 18개의 공통키워드가 존재하였으며, 2차 기본계획은 16개의 공통 키워드가 등장하였다. 이에 따라 규범적 정합성의 비율은 각각 80%, 95%, 90%, 80%로 확인되어 정합성 비율의 평균은 86.25%로 확인되었다(〈Table 13〉).

5. 온실가스 배출권거래제의 정책정합성에 대한 평가 이상의 논의에서 정합성 측면에서의 맥락적 정합성, 규범적 정합성의 정도를 평가하여 그에 대한 해답으로 각각의 정합성 수준을 평가하여 다음의 〈Figure 4〉로 정리하였다. 이를 기반으로 각 측면의 맥락적 정합성, 규범적 정합성의 정합성 정도를 비교하여 평가하고, 정합성 정도가 낮아 개선이 필요한 측면에 대해 개선방향을 제시하고자 한다.

우선 각 측면의 맥락적 정합성만을 비교해 본다면 외부적-수직적 차원의 맥락적 정합성은 김영삼 정부부터 점진적으로 증가하여 이명박 정부 이후에는 높은 수준을 유지하고 있다, 외부적-수평적 수준에서의 맥락적 정합성은 규제대상(온실가스 기체), 규제범위(온실가스 커버리지)에 있어서는 정합성이 높은 수준이나 가격 경쟁력(탄소가격)에 있어서는 낮은 수준의 정합성을 보이고 있어 중간 수준의 맥락적 정합성을 가진다. 내부적-수직적 차원에서의 맥락적 정합성은 낮은 수준이

Table 13. Internal-horizontal normative coherence

key word	frequency	law	decree	1 st plan	2 nd plan
regulated industry	294	1	1	1	0
GHGs	179	1	1	1	1
institution	177	0	1	0	1
emission	161	1	1	1	1
type of business	160	1	1	1	1
calculate	88	0	1	1	1
submit	83	1	1	1	1
target	83	1	1	1	1
energy	70	1	1	1	1
ministry of environment	65	0	1	0	0
evaluation	61	1	1	1	1
data	57	1	1	1	1
check-up	57	0	0	1	1
notice	54	1	1	1	0
management	52	1	1	1	1
designation	52	1	1	1	1
bill	52	1	1	1	1
early reduction	50	1	1	1	0
set-up	49	1	1	1	1
installation	45	1	1	1	1
sum(of 20)		16	19	18	16
normative coherence		80%	95%	90%	80%
average		86.25%			

external-vertical	vertical coherence				internal-vertical
	contextual	high (after Lee Myungbak government)	contextual	low (low coherence with market mechanism)	
	normative	high (3rd, 82.3%)	normative	high (4th, 72.5%)	
external coherence	contextual	intermediate (low in price competitiveness)	contextual	high (mutually exclusive but supplementary in function with target management system)	internal coherence
	normative	high (2nd, 82.5%)	normative	high (1st, 86.25%)	
external-horizontal	horizontal coherence				internal-horizontal

Figure 4. Policy coherence of Korean Emission Trading Scheme

다. 온실가스 감축목표와 배출권거래제도간의 연계성에 대해서는 법적으로 보장되어 있으나, 온실가스 감축 목표 달성여부를 확인할 수 없으며 시장메커니즘과 공정성에 관한 정합성은 상당히 낮은 수준으로 평가되었다. 마지막으로 내부적-수평적 수준에서의 맥락적 정합성은 높은 수준인 것으로 평가되었다. 동일 정책목표를 가진 온실가스 목표관리제 등과 규제대상에 있어서는 상호배타적이면서도 기능에 있어서는 상호보완적인 관계를 가짐으로써 양립 가능한 두가지 규제 제도의 시행을 통해 온실가스 감축이라는 단일한 정책목표를 추구함으로써 높은 수준의 맥락적 정합성을 가지고 있는 것으로 확인되었다.

분석결과 맥락적 정합성 측면에서 가장 개선이 필요한 부분은 내부적-수직적 차원에서의 정책정합성으로, 특히 한국의 배출권거래제도와 시장메커니즘과의 정합성에 대한 개선이 필요해 보인다. 또한 외부적-수

평적 차원, 즉 한국의 배출권거래제와 국외 배출권거래제와의 정책정합성에 대해서도 가격경쟁력 확보 및 거래가능성을 제고하기 위한 조치 등이 후속되어야 한다(<Figure 4>).

규범적 정합성의 경우 모든 차원의 규범적 정합성이 70% 이상의 정합성 비율을 보이고 있어 전체적인 정합성 수준이 높은 편이다. 그러나 상대적으로 가장 정책정합성이 낮은 부분은 내부적-수직적 차원의 정합성(72.5%)으로 배출권거래제와 상위법인 저탄소녹색성장기본법의 정합성이 제고될 필요가 있다. 이는 저탄소 녹색성장기본법 입법당시 녹색성장 기초아래 중시되었던 녹색산업, 녹색기술 등이 이미 동력을 잃은 시점이기 때문이기도 하다. 실제 환경 및 에너지 분야의 거대 입법체계의 기능을 제대로 수행하지 못하고 있는 저탄소 녹색성장기본법의 개편논의가 국회차원에서 이루어지고 있어¹⁰⁾, 배출권거래제도의 정합성 제고도 높아질

10) 2017년 7월 26일자 환경일보, “송옥주 의원, 지속가능발전, 기후변화 대응 입법안 추진” (<http://www.hkbs.co.kr/news/article-View.html?idxno=432225>)

것으로 기대한다.

연구 결과를 종합해 보건대, 향후 배출권거래제의 정책정합성 제고를 위해 가장 개선이 필요한 부분은 배출권거래제와 시장메커니즘 사이의 정합성, 즉 내부적-수직적 정합성의 제고이다. 특히 내부적-수직적 차원의 정책정합성은 맥락적 정합성도 낮은 수준이지만, 규범적 정합성에 있어서도 다른 차원의 정합성과 비교했을 때 가장 낮은 순위를 기록하여 개선이 시급해 보인다. 신문기사 내용분석을 통해 살펴볼 때 실제 전문가들은 정부의 시장개입에 대해 장기적인 관점에서 부정적 영향을 예상하는 경우가 많았고, 정부가 시장의 문제점을 인지하고 직접 개입하여 시정조치를 취한 경우에도 여전히 산업계의 입장에서는 제도의 불공정성을 지적하고 있어 갈등이 해결되지 않았던 사례들이 다수이다. 이는 배출권거래시장에서 생겨나는 문제들이 즉각적인 정부개입으로 시장문제를 해결하는 것에 우선순위가 있는 것이 아니라, 산업계와의 소통과 의견 수렴이 선행되어야 함을 의미한다. 해결책을 제시하기 위해 정부가 직접 개입하여 적극적 조치를 취하는 것은 후순위라는 점을 시사해준다. 향후 제도의 개선방향은 공정하고 투명한 자유시장의 원리를 준수하면서도 배출권거래시장이 침체되지 않을 수 있도록 장기적인 관점에서 정합성을 제고해나가는 노력이 필요하다. 이를 위해서는 특히 산업계, 전문가 등 시장 경제논리에 충실한 정책행위자들과의 긴밀한 협력이 증대되어야 할 것이다.

이외에도 외부적-수평적 차원에서의 정책정합성, 즉 한국의 배출권거래제와 국외 탄소시장과의 정합성 제고가 필요하다. 이는 특히 파리협정이 국제탄소시장을 적극적으로 활용한다는 방향성을 가지고 있기 때문에 2020년 이후 국내 배출권거래시장과 국외 배출권거래시장의 연계를 위해서도 필수적으로 해결해야 할 과제이다. 구체적인 연계방안 및 정합성 제고방안에 대한 현실적이고 심도 있는 정책적 고민이 필요하다.

V. 결론

본 연구는 기후변화 위기시대의 한국의 배출권거래제도가 외부적, 내부적, 수직적, 수평적 4가지 차원의 정책정합성의 조합 구조 내에서 어떠한 수준의 맥락적, 규범적 정합성을 가지고 있는지를 평가하여 총 8가지의 세부적인 분석기준을 통해 배출권거래제도의 정책정합성을 진단한 연구이다. 분석 결과 배출권거래제도의 전반적인 정책정합성의 수준은 높은 편이었으며, 특히 규범적 정합성은 고르게 높은 수준의 정합성을 보였다. 그러나 개선이 필요한 부분 역시 발견되었다. 시급히 개선해야 할 부분은 특히 국내 수준에서 하위 정책수단으로써의 배출권거래제도와 배출권거래제도에 포함되는 하위 수직적 기제로써의 시장메커니즘에 대한 정합성이다. 이에 더해 상위 입법인 저탄소 녹색성장 기본법과의 정합성의 제고도 필요해 보인다. 마지막으로 국외 탄소시장과 비교하여 가격경쟁력을 확보하는 것 또한 개선이 필요하다. 특히 파리협정이 발효되는 2020년 이후에는 국제탄소시장의 활성화 및 배출권거래시장과의 연계가 현실화 될 전망이므로, 거래가능성을 높이기 위해서라도 외부적-수직적 정합성을 제고하려는 노력이 필요하다.

기후변화 정책은 태생적으로 불확실성을 내재하고 있어(IPCC, 2015) 많은 정책적 고민이 필요한 분야임에도 불구하고, 관련 연구는 절대적으로 부족한 실정이다. 본 연구는 한국의 대표적인 기후변화 대응정책으로써의 배출권거래제가 어느 수준의 정책정합성을 가지고 있는지, 어떠한 부분에서 개선이 필요한지에 대한 총체적인 진단을 통해 향후 한국의 배출권거래제의 정책적 개선방향을 제시하는데 의의를 두고 있다.

현재 시점에서 배출권거래제도가 기후변화라는 ‘열린’ 공유지의 비극(Yoon, 2013: 285)을 해결할 수 있는 획기적인 해결책이 될 수 있을지에 대해서는 성급히 판단할 수 없다. 배출권거래제도의 2차 계획기간이 시작된 현 시점은 제도의 효과성이나 목표달성을 논하기에는 지나치게 이르기 때문이다. 다만 한국의 배출권거래

제도가 제도의 설계와 초기집행과정을 기준으로 적절한 정책정합성을 가지고 있는지 여부는 궁극적인 제도의 효과성과 목표달성을 위한 전제조건으로써의 중요성을 가진다고 볼 수 있다. 향후 배출권거래제도의 정비는 부족한 부분의 정책정합성을 보완할 수 있는 방향으로 진행되어야 할 것이며, 후속연구에서는 본 논문에서 다루지 못한 보다 구체적인 정책정합성 제고 방안이 논의되길 바란다.

감사의 글

본 논문은 2016년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2016S1A3A2925463).

References

- Brunner, S. 2008. Understanding Policy Change: Multiple Streams and Emissions Trading in Germany. *Global Environmental Change*. 18(3): 501-507.
- Byun, Jong Lib. 2010. A Study on Policy Network of Climate Change Response Policy. *Energy Economics Research*. 9(1): 151-180.
- Charbit, C. 2011. Governance of Public Policies in Decentralised Contexts: The Multi-level Approach. *OECD Regional Development Working Papers*. 2011(4): 1.
- Gawel, E., S. Strunz, and P. Lehmann. 2014. A Public Choice View on the Climate and Energy Policy Mix in the EU—How Do the Emissions Trading Scheme and Support for Renewable Energies Interact? *Energy Policy*. 64: 175-182.
- Han, Sang Woon and Si Won Park. 2010. Analysis of Legal Issues in the Implementation of Foreign Emission Trading System. Korea Environment Policy Evaluation Institute.
- Han, Jin E and Soon Jin Yoon. 2011. Policy Network for Introducing Greenhouse Gas Emission Trading System. *Korean Policy Review*. 20(2): 81-108.
- Hobbes, Thomas. 1968. *Leviathan*(C. B. Macpherson. ed.). Harmondsworth: Penguin.
- ICAP. 2015. ETS Brief No. 2, 7 Characteristics of Emission Trading System.
- Ikenberry, G. J. and J. Mo. 2013. *Conclusion: Korea, Liberal International Order, and the Future of Global Governance. In The Rise of Korean Leadership* (pp. 163-177). New York: Palgrave Macmillan.
- Intergovernmental Panel on Climate Change. (2015). *Climate change 2014: mitigation of climate change* (Vol. 3). Cambridge University Press.
- Jung, Jung Gil. 2002. A Timely Approach for Administrative and Policy Studies. *Korean Public Administration Studies*. 36(1): 1-19.
- Kerr, Suzi and Judd Ormsby. 2016. The New Zealand Emissions Trading Scheme de-link from Kyoto: Impacts on Banking and Prices. *Motu Working Paper*. 16(13): 1-25.
- Kim, Kyu Lim, et. al. 2016. Challenges to Stabilizing Market Prices in Korean Emissions Trading and Policy Directions. *Environment Policy*. 24(2): 189-210.
- Kim, Tae Eun. 2015. Study on Selection of Emission Trading System and Mechanism of Isomorphization. *Korean Policy Review*. 24(2): 57-89.
- Lee, You Hyun and Ki hun Kwon. 2013. A Study on Policy Formation Process of Introduction of Emission Trading System. *Korean Policy Review*. 24(3): 1-29.
- Mukherjee, I. and S. Giest. 2017. Designing Policies in Uncertain Contexts: Entrepreneurial Capacity and the Case of the European Emission Trading Scheme. *Public Policy and Administration*. 1-25.
- Na, Tae Jun. 2007. A Study on the Mechanism of Operation and Application of Emission Trading System as a Policy Tool. *Government Research*. 13(2): 51-74.
- Nilsson, et. al. 2012. Understanding Policy Coherence: Analytical Framework and Examples of Sector-environment Policy Interactions in the EU. *Environmental Policy and Governance*. 22(6): 395-423.
- Noh, Jong Hwan. 2014. *An Uncomfortable Story about the Climate Change Convention*. Hanul Academy: Gyunggi.
- Noh, Hwa Jun. 2010. *Policy Analysis*(4th, ed.). Parkyoungsa: Seoul.
- OECD. 2005. Governance of Innovation Systems,1,2,3.
- Oh, Jeon Kyu. 2016. A Comparative Analysis of Post 2020

- Greenhouse Gas Reduction Targets of Major Countries. Korea Energy Economics Institute.
- Roppongi, H., A. Suwa, and J. A. Puppim De Oliveira. 2017. Innovating in Sub-national Climate Policy: The Mandatory Emissions Reduction Scheme in Tokyo. *Climate Policy*. 17(4): 516-532.
- Stead, D. 2008. Institutional Aspects of Integrating Transport, Environment and Health Policies. *Transport Policy*. 15(3): 139-148.
- Sung, et. al. 2009. Designing Policy Coordination Methods for Holistic Innovation Policy. *Policy Research*. 7: 1-252.
- Woo, Chang Bin and Hyo Jin Jang. 2014. Concept and Measure of Policy Coherence for Development. *International Area Studies*. 23: 109-140.
- Yoo, Jong Min, et. al. 2017. Effects of the Korean GHG Reduction Policy. *Environmental Policy*. 25(2): 231-247.
- Yoon, Kyong Jun, et. al. 2017. Study on the Plan for Ensuring Consistency between Climate Change Related Plans. Korean Association for Policy Studies.
- Yoon, Kyong Jun. 2012. Low Carbon Green Growth Policy Review: Critical Assessment and Forecast. *Korean Policy Review*. 21(2): 33-59.
- Yoon, Soon Jin. 2013. "The Flow of Korean Environmental Sociology Research through ECO Analysis" Korean Society for Environmental Sociology. *Environmental Sociology Theory and Environmental Issues*. Hanul Academy :67-98.
- Korean References Translated from the English*
- 김규림 외. 2016. 배출권 시장안정화 정책수립 방향 및 쟁점. *환경정책*. 24(2): 189-210.
- 김태은. 2015. 배출권거래제도의 선택과 동형화 메커니즘 연구. *한국정책학회보*. 24(2): 57-89.
- 나태준. 2007. 정책도구로서의 배출권 거래제도의 작동기제와 적용사례에 관한 연구. *정부학 연구*. 13(2): 51-74.
- 노종환. 2014. 기후변화 협약에 관한 불편한 이야기. *한울 아카데미*: 경기.
- 노화준. 2010. 기획과 결정을 위한 정책분석론(제 4판). 박영사: 서울.
- 변종립. 2010. 기후변화대응정책의 정책네트워크 연구. *에너지경제연구*. 9(1): 151-180.
- 성지은 외. 2009. 통합적 혁신정책 (Holistic Innovation Policy)을 위한 정책조정방식 설계. *정책연구*. 7: 1-252.
- 오진규. 2016. 주요국의 Post 2020 온실가스 감축목표에 대한 비교분석 연구. *에너지경제연구원*.
- 우창빈, 장효진. 2014. 개발을 위한 정책통합성의 개념과 측정. *국제지역연구*. 23: 109-140.
- 유종민 외. 2017. 한국 온실가스 감축정책의 효과. *환경정책*. 25(2): 231-247.
- 윤경준 외. 2017. 기후변화 관련 계획간 정합성 확보 방안 마련을 위한 연구. *한국정책학회*.
- 윤경준. 2012. 저탄소 녹색성장정책 다시보기: 비판적 평가 및 전망. *한국정책학회보*. 21(2): 33-59.
- 윤순진. 2013. "《ECO》 분석을 통해 본 한국 환경사회학 연구의 흐름" *한국환경사회학회 편 환경사회학 이론과 환경문제*. *한울 아카데미*: 67-98.
- 이유현, 권기현. 2013. 배출권거래제 도입의 정책형성과정 연구. *한국정책학회보*. 24(3): 1-29.
- 정정길. 2002. 행정과 정책연구를 위한 시차적 접근방법. *한국행정학보*. 36(1): 1-19.
- 한상운, 박시원. 2010. 외국의 배출권거래제 시행에 따른 법적 쟁점 분석. *정책보고서*. *한국환경정책평가연구원*.
- 한진이, 윤순진. 2011. 온실가스 배출권 거래제도 도입을 둘러싼 행위자간 정책네트워크. *한국정책학회보*. 20(2): 81-108.

Received: May 21, 2018 / Revised: May 30, 2018 / Accepted: May 31, 2018

기후변화 위기시대 배출권거래제의 정책정합성에 관한 연구

국문초록 본 연구는 기후변화에 대응하기 위한 시장유인적 규제제도로서의 배출권거래제에 대한 정책정합성을 평가하는 연구이다. 배출권거래제도의 정책정합성을 평가하기 위해 정책적 차원, 행정적 차원에 서의 정합성을 조합하여 4가지 차원을 구성하였다. 이러한 4가지 차원의 정책정합성 조합에 대해 각각 맥락적 정합성, 규범적 정합성 측면으로 구분하여 총 8가지 측면의 정책정합성의 정도를 평가 하였다. 평가 결과 각 사분면의 맥락적 정합성은 외부적-수직적 차원, 내부적-수평적 차원에서는 높은 수준이었으나, 외부적-수평적 차원에서는 중간수준으로 나타났으며, 내부적-수직적 차원에서는 낮은 수준을 지닌 것으로 평가되었다. 각 사분면의 규범적 정합성에 대해서는 절대적인 수준에서 모든 차원의 규범적 정합성이 70%이상인 것으로 평가되었다. 그러나 규범적 정합성 간의 상대적 순위를 본다면 내부적-수직적 차원에서의 규범적 정합성이 가장 낮은 수준이었다. 분석결과를 종합 해보건대 향후 배출권거래제의 정비 과정에서는 내부적-수직적 차원의 정책정합성 제고가 가장 시 급하며, 외부적-수평적 정책정합성 제고를 위한 개선책이 마련되어야 한다.

주제어 : 온실가스 배출권거래제, 정책정합성, 기후변화정책

Profiles **Youhyun Lee** : She is a Post-Doctoral researcher at Governance Research Center, Sungkyunkwan University(Seoul, Korea). Her main research is on the climate change, ecology and policy analysis and evaluation. She holds her Ph.D. degree in Legal Science at University of Paris 1 Panth n-Sorbonne(Paris, France) and M.A. in Public Administration at University of Sungkyunkwan(skuld415@gmail.com).

Annex 1.

Year	Date	Newspaper	Code
2015 1st period	2015.01.03	Korea Economy	1-1
	2015.01.08	Seoul Economy	1-2
	2015.02.02	Hangyeorae	1-3
	2015.02.10	Money Today	1-4
	2015.04.08	Money Today	1-5
	2015.05.21	Korea Economy	1-6
	2015.06.11	Korea Economy	1-7
	2015.12.23	Financial News	1-8
2016 2nd period	2016.02.24	Money Today	2-1
	2016.03.08	Korea Economy	2-2
	2016.04.20	Money Today	2-3
	2016.04.25	Naeil Newspaper	2-4
	2016.05.11	Saegyeilbo	2-5
	2016.05.17	Seoul Economy	2-6
	2016.05.31	Herald Economy	2-7
	2016.06.12	Kyunghyang Newspaper	2-8
	2016.11.21	Financial News	2-9
2017 3rd period	2017.01.24	Money Today	3-1
	2017.04.05	Herald Economy	3-2
	2017.11.13	Maeil Economy	3-3
	2017.11.29	Hankukilbo	3-4
	2017.12.14	Naeil Newspaper	3-5
	2017.12.20	Financial News	3-6