

독일의 온실가스배출권 거래제도

I. 들어가는 말

II. 배출권 거래제도의 법적 근거 - 교토의정서

III. EU법상의 근거

1. 유럽공동체 결정 2002/358/EG
2. 배출권거래지침 2003/87/EG
3. 기 타

IV. 독일의 국내입법

1. 법 률
2. 법 령
3. 국내할당계획(NAP: Nationale Allokationsplan)

V. 기업의 자발적 조치

VI. 쟁점현황

1. 설비개념
2. 두 번째 충족요건
3. 비 용

VII. 2차 거래기간에 대한 기대

1. 개정의 필요성
2. 기본권적 원칙

VIII. 마치며

김진현

한국외대 법학전문대학원 겸임교수



I. 들어가는 말

온실가스 배출권 거래제도는 이산화탄소의 배출감축을 통해 지속가능한 발전이라는 목표를 달성하기 위한 핵심적이고도 실제적인 수단의 하나로써 제시되었다. 탄소배출권 거래제도의 국제적 규범의 틀은 1997년 교토의정서에서 규정되었고, 이후 이산화탄소 감축의무를 부담하게 된 국가들은 각국의 국내법 및 정책적 차원에서 시행되고 있다. 1차 감축대상국으로 분류된 독일의 경우도 이산화탄소 배출감축을 위한 1차 인증서거래 기간(2004~2007년)을 거쳐 현재 2차 인증서거래 기간(2008~2012년)이 진행 중에 있다.

조만간 감축의무 대상국으로의 편입가능성을 두고 협상에 임하게 되는 우리나라의 경우 그 결과의 내용에 상관없이 언제까지 감축의무를 회피할 수는 없을 것이다. 최근 정부가 국내 온실가스 감축 목표치로 온실가스 배출량을 2020년까지 2005년 대비 4% 감축하는 방안을 발표한¹⁾ 것도 이러한 전반적인 논의의 흐름과 무관하지 않다는 것을 시사하고 있다.

다음에서는 향후의 배출권거래제도의 도입 및 실행에 있어서 효율성 및 타당성의 제고를 위하여 이미 제도를 시행 중인 독일의 경우를 개관하기로 한다.

II. 배출권 거래제도의 법적 근거 - 교토의정서

배출권거래제의 구상은 기후변화협약의 구체적 이행방안인 교토의정서를 채택함으로써 지속가능한 발전²⁾이라는 목표를 설정한 결과 국제법상 명문화되었다.³⁾ 교토의정서는 협약당사국들이 온실가스를 2012년까지 1990년 대비 5%를 줄이도록 규정하고 있고, 이에 대해서 유럽연합은 8%를 줄이겠다고 밝혔다.

이 목표를 달성하기 위해서 의정서는 세 가지의 이른바 탄력적 메커니즘을 제안하고 있다. 여기서 배출권거래제 도입은 강제되어 있지 않고, 다만 감축의무이행을 위해 각국이 취한 조치들의 보완책으로서 규정되어 있다. 배출권거래 옵션은 사업과 연관된 두 가지 메커니즘에 의해 보완된다. 이른바 공동이행제(Joint Implementation: JI)는 개별국가들에게 의정서 비준국가 내 사업수행을 통해 자

1) http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=200911171819205&code=910100

2) Appel, Staatliche Zukunfts- und Entwicklungsvorsorge, 2005, S. 242 ff.

3) Giesberts/Hilf, Handel mit Emissionszertifikaten, 2002, Rn. 50ff.

신의 감축의무에 산정될 수 있는 배출권인증서를 구매할 수 있도록 한다.⁴⁾ 청정개발체제(Clean Development Mechanism: CDM)는 개발도상국에서 온실가스 감축사업을 시행하여 자신의 감축의무가 없이도 감축의무에 산정 가능한 인증서를 구매할 수 있게 한 제도다.⁵⁾

교토의정서는 오랜 논의를 거쳐 러시아와 캐나다의 비준으로 필요정족수가 충족됨으로써 발효되어 현재에 이르고 있다. 몬트리올 회의(2005. 11. 28~12. 9)는 이행성과 통제절차를 포함한 주요세부규정을 마련하여 교토의정서를 보완하였으며, 비록 구체적이진 않으나 2012년(2차 거래기간 종료) 이후 배출권거래제의 지속가능성을 보여주었다.⁶⁾

III. EU법상의 근거

1. 유럽공동체 결정 2002/358/EG

유럽연합에서 교토의정서는 2002년 4월 25일 EG결정 2002/358 제1조에 의해 비준되었다. 제2조는 부록II와 연계하여 이른바 책임분담협약을 포함하고 있다. 이 협약은 교토의정서에 규정된 공동 환경보호의무 이행에서 발생하는 책임을 회원국들 간에 분담하도록 한 것이다. 이에 독일은 2008~2012년 동안 모든 온실가스를 1990년 대비 21% 감축할 의무를 진다.

2. 배출권거래지침 2003/87/EG

1) 배출권거래 시장창출

유럽연합에서 온실가스 배출권거래제도는 배출권거래지침 2003/87/EG (2003. 10. 13)를 통해 모든 회원국들을 대상으로 2005년 1월 1일에 법적 구속력이 있는 것으로 규정되었다.⁷⁾ 감축목표치는 여전히 각 회원국들이 정하는 반면, 배출권거래는 참여 기업들 간에 이루어진다. 배출권거래지침을 마련함으로써 경제발전과 고용사정의 침해는 최소화하면서 효율적인 유럽배출권시장이 탄생할 것으로 보

4) 교토의정서 제6조.

5) 교토의정서 제12조.

6) Ehrmann, EurUP 2006, 1 ff.; Kreuter-Kirchhof, DVBl. 2005, 1552 ff.

7) Stewing, Emissionhandel in der Europäischen Gemeinschaft, 2004; Brattig, Handel mit Treibhausgas- Emissionszertifikaten in der EG, 2004. 참조.



았다. 본 지침의 목적이 교토의정서에 따른 유럽공동체 및 회원국들의 의무에 의거하여 배출가스를 줄이는 것이지만, 이 목적은 최대한 유럽경제의 필요를 고려하여 실현되어야 한다. 그 실현과정의 기획은 인센티브 효과와 기업의 활동을 결부시키며 현존하는 책임을 함께 참작하는 것이고 감축할 것이 없는 기업이라면 감축의무를 지지 않는다.

따라서 모든 설비에 일괄 적용되는 확정 감축목표치를 담은 강제적 해결책은 거부되었다. 오히려 새로 도입된 이 배출권거래제가 목표치에 도달하도록 하며, 개별설비들을 고려해 발생비용을 최소로 줄이면서 감축으로 유도할 수 있을 것으로 내다봤다. 설비의 온실가스감축에 있어서는 전체 목표만 설정하면 되므로 현행 법적 강제는 그 효력이 축소되었다. 그리하여 배출권거래제가 본 지침 제26조가 명확히 적시하는 바처럼, “환경오염의 통합적 방지를 위한 유럽지침(IVU-RL)”⁸⁾을 일부 무력화시킨다.

그럼에도 아직 남아 있는 부수적 문제들은 배출권거래지침 제8조의 조정의무의 틀에서 해결되어야 하는데, 제도의 차이점으로 인해 어려움이 있다. 연방환경오염방지법(BImSchG) 제5조 1항 1문은 배출권거래에 참여하여 허가가 필요한 설비의 오염방지의무(동법 제5조 1항 1문 2호)가 온실가스배출권거래법(TEHG: Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz) 제5~6조 1항의 요건들을 충족함으로써 지켜진 것으로 본다. 하지만 남은 요건들은 여전히 있다. 여기에는 BImSchG 제5조 1항 3문에 따라 개별설비의 영향과급범위 내에서 이산화탄소배출을 포함한 환경에 미칠 수 있는 악영향이 발생하지 않을 경우에, 오염방지의무(BImSchG 제5조 1항 1문 1호)가 해당한다. 유럽공동체법과 BImSchG의 중복으로 인해 BImSchG 제5조 1항은 현재 존재하는 기본권적 오염방지의무와 이로 인해 준수해야 하는 BImSchG 제5조 1항 1문 1호의 의무를 고려할 때, 결코 불필요한 것이 아니다. 동법 제5조 1항은 더 정확하게는 배출권거래지침 제8조의 기획의무에 대한 적절한 반응이며 환경오염의 통합적 방지를 위한 유럽지침(IVU-RL) 제9조 3항의 원칙적 확정이다. 그러나 이 조항은 근본적 문제를 뚜렷이 드러내고 있는데, 우선 부분적으로는 고정된 한계치 준수가 필요하다. 이는 배출권거래제 도입이 불가피하다는 것이다. 물론 최근 이산화탄소 배출량을 환경오염방지법적으로 문제가 되는 이른바 ‘hot spots’는 유발하지 않을 가능성이 높다. 그러나 만약 이후의 어느 거래기간에 마찬가지로 온실가스를 생성하는 메탄도 거래제에 포함되면 문제는 달라진다.

8) RL 96/61/EG, 1996.9.24, ABl. L 257, S. 26.

2) 개방적 규율의 틀

내용상으로는 배출권거래지침이 EG 제5조 3항의 규정에 저촉되지만 유효하게 되었다.⁹⁾ 이로써 유럽공동체의 규제권한의 제한이 발생할 수도 있다. 그 근거는 배출권거래지침은 법적 구속력을 지닌 거래제를 도입함으로써 회원국들에게 효과가 입증된 환경보호대책에 대한 충분한 재량권을 주지 못한다는 것이었다. 적어도 적절성의 원칙은 회원국들에게 기업의 개별그룹을 선택할 권리를 부여할 것을 요구한다. 그러한 재량권은 기업들이 자발적으로 노력을 기울여 규정된 감축 목표치에 도달하기 위한 배출권거래가 전혀 필요 없는 경우, 그러한 기업들에게도 부여되어야 한다. 그러나 이 점에서도 배출권거래 기획에서의 고려는 가능하다. 즉 배출권거래지침은 포괄적 개방성 내에서 유럽 1심법원(EuG)에 의해 확인된 개괄적인 틀만 제공할 뿐이다. 개별 회원국의 배출권거래제는 배출권거래지침의 기준에 따라 작성된 국가배분계획에 근거한다. 이로써 회원국은 기획에 있어 매우 높은 재량을 얻게 된다.

3) 유럽 기본법과 독일 기본법상 의미의 합치가능성

위의 ‘틀 설정’ 과 이와 결부된 배출권거래 자체의 도입에 관해서는 유럽의 기본법이 여전히 연관성을 가진다. 특히 이 기본법의 침해 또는 적절성 원칙의 경시 문제가 논의되었다. 배출권거래지침이 독일 국내법으로 전환되었음에도 불구하고 유럽 기본법은 이것이 배출권거래제도의 근본적 결정에 대한 경우일 때에만 배타적으로 검토될 수 있다. 여기에서의 문제는 회원국들에 대해 구속력을 지니는 유럽차원의 결정이다. 결정적인 법적 척도는 완전히 교체되었다. 이와 관련해 독일의 법규는 기본법(GG) 제23조에 의거, 개방적 기능만 가진다. GG 제1조 3항에 따른 모든 국가권력의 기본권에의 구속은 국가권력이 유럽법적 원칙에 상응하여 지침을 전환할 경우에는 후퇴한다. 국가권력은 지침을 국내법으로만 전환하여야 하며, 이 점에서 유럽공동체의 연장으로도 볼 수 있다. 불가피한 공동체법적 원칙들이 존재하는 한, 국가권력은 독자적인 결정에서의 재량권을 지니지 않는다. 국내 입법활동은 EG의 규칙에 여전히 반응할 수 있다. 그러므로 법적기준은 오로지 유럽공동체법 및 그 기본권에 따른다. 따라서 배출권거래 자체를 참작해도 국내입법은 독일의 기본법에 따라 검토될 수 없는 것이다.

그래서 배출권거래제에 대한 근본결정은 연방헌법재판소의 관점하에서는 내려질 수 없다. 이 관점은, 즉 근본결정은 TEHG에 전환되어 이산화탄소 배출허가를

9) Mehrbrey/ Reuter, Europäischer Emissionhandel, 2003, S. 35 ff.



받은 독일기업의 재산권을 침해한다는 것이다. 그 밖에도 유럽 전체가 전환해야 하는 배출권거래제를 정착시키려는 결정에 반대하는 논거로 다른 회원국들의 기본권을 들 수도 있다는 것이다. 즉, 각 회원국마다 서로 다른 효력이 발생할 수 있다는 것이다. 유럽기구들이 추구하고 국제법적으로 구속력 있는 유럽전역의 배출권거래제는 담보될 수 없을 것이다.

배출권거래 자체로 유럽 기본권에 개입하는 것은 기후변화대책을 통해 원칙적으로 정당성이 인정된다. 이 기후변화대책들은 상품거래의 자유를 제한하여 재생가능에너지 촉진에 일정부분 기여했다.¹⁰⁾ 연방행정법원도 기본권 세부심사과정에서, 거래 가능한 온실가스배출권 도입은 추구하는 목표에 걸맞게 적절하고 적합하며 필요한 것이라야 한다고 밝혔다. 이 법원은 또한 배출권거래 자체를 고려한 적절성과 TEHG 및 할당법 2007(Zuteilungsgesetz: ZuG 2007)을 통해 확정된 일반적 틀도 인정하고 있다. 이와는 구분되는 문제는 거래기획이 모든 점에서 기본권과 일치하는가이다. 회원국들이 재량권을 지니는 한 자국의 기본권도 상관성이 있다.

3. 기 타

배출권거래지침 외에도 이 지침의 부록 III에 명시된 기준을 적용할 경우 회원국들을 지원하는 문제에 대한 집행위의 통지 역시 유의해야 한다. 통지는 EG 제249조에 명시되지 않아 엄격하게 해석하면 법적 구속력이 없다. 그러나 이와는 상관없이 유럽사법재판소의 판결에 따라, 국내 및 공동체법을 시행하는 법규정 해석 또는 구속력 있는 공동체법적 규정보충에 대한 구속력 없는 권고도 동원될 수 있다.

그 사이 교토의정서의 사업관련 메커니즘도 JI와 CDM의 형태로 배출권거래지침에 포함되었다. 또한 배출권거래등록부에 관한 법령도 공포되었다. 그리하여 주요 결점들이 제거되어 배출권거래제도의 가능성이 현저히 제고되었다.

IV. 독일의 국내입법

1. 법 률

배출권거래지침에서 발생하는, 2005년 1월 1일까지 배출권거래제 도입의무는 독일에서는 TEHG(Treibhausgas-Emissionshandlungsgesetz)를 통하여 실행되었다. 이는 2004년 7월 14일에 유럽공동체 내에서 온실가스배출권거래를 위한 적정

10) Frenz, Hdb. Europarecht 1 - Europäische Grundfreiheiten, 2004, Rn. 1028 ff.

제도를 통해 EG지침 2003/87 시행에 관한 법률의 제1조로 공포된 것이다.¹¹⁾ 제2조는 BImSchG 제5조 2항을 보충하고 있다. TEHG는 제3조에 따라 2004년 7월 15일에 발효하였다. 권한배분에 대한 청구권은 ZuG 2007을 통해 구체화되었다. 이 법은 2004년 8월 30일에 공포되어 제24조에 의거 2004년 8월 31일에 발효하였다. 그 외 관련법으로는 2005년 9월 30일부로 유효한 “프로젝트 메커니즘 법”¹²⁾으로서, JI와 CDM을 토대로 외국에서 취득한 배출권의 국내승인을 규율한다.¹³⁾

2. 법령

TEHG와 ZuG 2007을 토대로 지금까지 배분법령 2007(ZuV 2007)과 배출권거래비용법령(EHKostV 2007)이 공포되었다. 이들 법령 가운데 후자는 프로젝트 메커니즘 비용법령(ProMechGebV)이 보완하고 있다. 전자에 의해서 ZuG 2007의 여러 권한부여 근거들도 구체화되었다. 이 점에 관해서는 ZuG 2007 제7조 4항 4문에 따른 노후설비규정을 실증할 법령만이 빠져 있는데, 이는 노후한 화력발전소를 개선하도록 유도할 것으로 보인다. 그러나 이 규정은 2차 배분기간에서야 의의를 지닌다.

3. 국내할당계획(NAP: Nationale Allokationsplan)

기업에 배출권을 할당할 권한을 규정한 ZuG 2007의 초안은 TEHG 제7조 2문 전단에 따른 국내할당계획이었다. 이 계획은 2004년 3월 31일에 연방정부가 의결하여 심사위원회에 송부하였고, 위원회는 2004년 7월 7일이 결정으로 조건부 동의하였다.¹⁴⁾ 이 조건들은 유럽 1심법원의 심리대상으로, 그 결과는 배출권거래수행에 지대한 영향을 미치게 된다. 그러나 NAP에는 법적 구속력이 없다. 독일 탄소배출권거래소(DEHSt)가 TEHG와 ZuG 2007(§§ 7 Abs. 1 S. 2 Hs.2, 9 Abs. 1 TEHG)에만 근거한 행정행위를 통해 배분수준에 대한 결정을 내린 것이다. 그럼에도 이 규정들은 NAP의 틀을 취해 거의 온전한 법적 형태를 부여하였다. 입법절차에서의 변경사항은 위원회로 일임되어 심사되었다.

11) 2004.7.8, BGBl. I S. 1578.

12) BGBl. I S. 2826.

13) Ehrmann, EurUP 2005, 206 ff.; Adam/Hentschke/Assenmacher, Handbuch des Emissionhandelsrechts, 2006, S. 182 ff.

14) Frenz, Emissionhandelsrecht, 2005, §7 TEHG Rn. 5 ff. 53 ff.



V. 기업의 자발적 조치

구속력 있는 배출권거래제를 도입하기 이전에 독일 정부와 경제계 대표자들은 자기의무로 탄소배출량을 감축하기로 합의하였다. 대표적 예로는 이른바 기후보호합의(2000. 11. 9), 열병합발전 합의(2001. 6. 25)를 들 수 있다. 이들 합의에서 주요 경제단체들은 자발적으로 특정 활동을 할 의무를 지지만, 활동 종결 시에는 법적 구속력이 없을 뿐더러, 법적 효력을 완전히 배제할 수는 없으나 법적으로 이행을 불가한 것이었다. 특히 중요한 것은 자기의무로 발생한 비용은 배출권배분 면에서 고려하는 것이다.

VI. 쟁점현황

1. 설비개념

상기 기술한 배출권법의 규정들은 여러 문제와 쟁점을 낳았다.¹⁵⁾ 배출권거래가 어느 정도의 규모로 가능한지에 대한 근거는 연관된 설비의 문제다. 연방환경오염방지법(BImSchG)의 설비개념과 환경오염의 통합적 방지를 위한 유럽지침(IVU-RL)의 설비개념이 정확히 일치하지 않고, 후자의 개념은 배출권거래지침의 규정을 따르고 있어 독일에서는 이로 인한 상당한 어려움이 발생하고 있다. 배출권거래지침 3조에 따른 설비의 개념은 다음과 같다. “특정장소에 고정된 별도의 기술 유니트로서 부록 I 에 수록되었거나 그 밖에 이와 직접적으로 연관된 하나 이상의 활동을 수행하는 곳으로, 이곳에서 수행한 활동이 기술적 연관성에 있으며 탄소배출과 환경오염에 영향을 미칠 수 있는 곳”이다. 이 정의는 배출권거래의 범위에서 설비 개념이 배출 및 제반 환경오염에 미칠 수 있는 영향과 관계가 있음을 보여준다. 이로부터 BImSchG 제3조 5항의 설비개념과 효력상으로 일치하게 되며, 또한 BImSchG 제4조 1항에 따른 설비의 허가필요성이 생긴다. 그러나 구체적으로 구분할 때 유의할 것은, BImSchG와 배출권거래는 그 출발점이 서로 다르다는 것이다.

BImSchG는 한계치를 설정함으로써 온실가스 배출을 줄이려고 하는 반면, 배출권거래제는 시장 중심의 제도를 추구한다. 후자는 시장을 위한 인센티브를 도

15) Frenz(Hrsg.), Auswirkungen des Emissionhandels auf die Praxis, 2005, Immissionsschutzrecht und Emissionhandel in der Praxis, 2006.

입하도록 작용한다. 비용이 적게 들 때 기업이 배출량을 줄일 것으로 보기 때문이다.¹⁶⁾ 따라서 배출감축을 유도하는 장치가 되도록 많이 마련되어야 한다. 이 안은 설비 전체와 전체 설비단지 내 일부 설비도 배출권거래의 의미에서 독자적 설비로 간주하는 것을 지지하는데, 이 설비들을 다른 설비(일부)의 도움에 상관없이 스스로 배출감축에 기여할 수 있다. 최소한 설비개조를 전제로 하는 변경허가 역시 배출감축을 유도하고 있기 때문에, 배출권거래법(TEHG)이 연방환경오염방지법(BImSchG)의 허가 또는 허가필요성을 참작하는 한, 새로운 설비를 위한 허가 규정과 동일시할 수 있다. 그러므로 설비 일부가 변경허가규정에 의거하여 허가를 받았다면, 이는 독자적으로 배출권할당권리를 갖는다고 볼 수 있는 것이다. 그러면 그 설비의 가동이 유효하고 최초의 원래 설비는 그렇지 아니하다.¹⁷⁾

2. 두 번째 충족요건

배출권할당을 세분화하는 과정에서 두 번째 충족요건¹⁸⁾이 매우 까다로운 문제로 대두하였다. ZuG 2007 제4조 4항에 따른 요건을 충족해야 하는 모든 설비는 배분하려는 권리를 축소해야 하는데, 그 조건은 동법 규정에 따라 배분할 배출권 총량이 독일에서 준수해야 하는 연간 배출량 4억 9천 5백만 톤을 넘을 때다.¹⁹⁾ 이러한 요건은 기존 설비도 마찬가지로 ZuG 2007 제7조의 배출규정에 의거 충족해야 한다. 다만 이런 설비를 운영하는 자는 ZuG 2007 제7조 12항에 따르지 않고, 추가 새 설비에 대한 배분원칙에 근거한 ZuG 2007 제11조의 규정에 따라 배분권을 신청할 수 있다. 여기에는 ZuG 2007 제11조 1항 3문의 요건이 적용되지 아니한다. 중요한 것은 오히려 예상배출량과 이에 관련한 “벤치마크-가치(Benchmark-Werte)”다.

ZuG 2007 제11조의 규정에 대해 선택권을 행사하는 설비가 설비양식에 의해서라도 ZuG 2007 제4조 7항의 적용범위에 포함된다면, 그 설비는 결정과 더불어 ZuG 2007 제11조의 규범에 완전히 종속되는 것이다. 이 점에 관해서 ZuG 2007 제7조 12항이 분명히 적시하는 것은, 배분은 동법 제7조가 아닌 제11조에 따라 이루어진다는 것이다. 따라서 제11조에 명시된 충족요건을 배제하는 규범이 완전히 적

16) Bader, Europäische Treibhauspolitik mit handelbaren Emissionsrechten, 2000, S. 37 f. 41 f.; Grünbuch zum Handel mit Treibhausgasen in der Europäischen Union, 2000.3.8, KOM(2000) 87 S. 8, 11.

17) Frez, NVwZ 2006.

18) Weinreich/Marr, NJW 2005, 1078(1084); Landmann/Rohmer, Umweltrecht Bd. II.

19) ZUR 2006, 433 그리고 436.



용된다. 그리하여 이 충족요건은 설비가 그 양식상 ZuG 2007 제7조의 적용범위에 기속되지 않는 사실로도 구성될 수 없다. 더 정확하게는 설비운영자가 그 규범에서 벗어난 것이다.

그러나 베를린 행정법원은 2006년 4월 7일에 두 번째 충족요건의 적법성을 인정함으로써 배분방식에 중대한 결정한 내렸다. 왜냐하면 수많은 설비운영자들이 ZuG 2007 제7조12항의 선택규정에 대해 선택권을 행사하였기 때문이다. 그러나 베를린 행정법원의 판결은 확정적이지는 않다.²⁰⁾

3. 비 용

배출권증서배분에 드는 상당한 비용을 감안할 때, 이 증서가 배출권거래지침 제 10조 1항의 무료배분규정에 합치될 수 있는지의 문제가 생긴다.²¹⁾ 그러나 이와 관련해 결정적인 것은 증서 자체는 무료라는 점이다. 상기 규정에 따르면 증서는 경매 또는 기타 비용을 지불하는 방법으로 배분된다. 하지만 의심스러운 것은 비용충당원칙을 넘어 배분된 증서가 구현하는 가치에 따라 요금을 징수하는 것이다. 그렇다면 TEHG 제22조 1항에 따른 비용충당의 원칙은 최소한의 원칙이지 한계는 아닐 것이다.

그러나 다른 때에는 최소한을 포함하는 것이 바람직한 그 규정문 자체는 위 관점과는 상반된다. 또한 요금을 배분된 증서의 가치에 맞출 때, 조기감축(early action) 또는 기술적으로 불가능한 감축의 결과로 인해 여러 권리들의 무상배분 청구권을 증서들에도 높은 비용부담이 돌아간다. 이로써 자발적 조기감축과 감축 불가능한 산업부문들이 기본권적으로 영향을 받게 된다. 왜냐하면 행정비용부담은 이미 부적절한 침해와 마찬가지로 때문이다. 따라서 기본권적으로 주어진 특별배분이 요금법 내에서도 가능해야 한다. 이 맥락에서 요금 확정을 통해 제한적으로만 실현가능한 조정의도는 배제된다.²²⁾ 적어도 법으로 보장된 할당권 청구에서 높은 비용부담은 배출권거래지침의 전체적 의미 및 기업의 요구사항을 고려하는 것과 부합하지 않는다.

20) Ibid.

21) Erling/Ahlhaus, NVwZ 2006, 254.

22) Frenz, Emissionshandelsrecht, 2005, §22 TEHG Rn. 10.

VII. 2차 거래기간에 대한 기대

1. 개정의 필요성

ZuG 2007이 1차 거래기간에만 해당하므로 2차 거래기간에는 배분규정들이 국내법 내에서 새로 확정되어야 한다. 이에 대해 TEHG의 틀은 그대로 유지될 수 있다. TEHG는 어떻게 국가배분계획을 마련해야 하는지, 배출거래권 할당이 어떤 절차를 밟아야 하는지, 설비가 어느 정도로 감독 및 위법행위 등이 적발될 때 제재를 받는지를 전체적으로 규율하고 있다. 독일에서 할당규정을 새로 형성하는 근거는 여전히 배출권거래지침이다. 이 지침은 변경되어서는 아니 된다. 그러나 집행위는 2차 거래기간에 대한 지적을 담은 통지를 발표한 바 있다.

이 국가배분계획 통지는 특히 다음 사항들을 권고하고 있다.²³⁾ 할당량의 사후조정은 불가하다. 교토의정서의 특별 메커니즘의 범위에서 계획한 배출권 구매에 대해선 그 근거를 더욱 명확히 밝혀야 하며, 특히 개선사항을 증명해야 한다. 또한 공동이행제(JI) 및 청정개발체제(CDM) 활용은 백분율로 제한되어야 한다. 소규모 기업들의 부담도 덜어주기 위해 할당규정은 더욱 간명하고 투명해져야 한다.

영세설비를 위해서는 감독 및 보고의무가 그 설비에 드는 연간비용을 줄이도록 변경되어야 한다. 설비에 관해서는, 이를테면 분해반응탑과 용광로 등과 관련해 유럽연합 내에서 동일한 고려가 보장되어야 한다.

물론 유럽연합 전체에 걸친 벤치마킹 구상은 예정되어 있지 않다. 그러나 그런 구상은 전기 같은 특정부문에서는 의미 있을 것이다. 업계 전체의 할당관련 구상도 예정에 없다면, 특별규정은 대폭 줄여야 한다. 조기감축증서가 이에 해당한다. 조기감축은 기본기간을 통해 충분히 고려되었기 때문이다. 공정과정의 배출에 대한 특별규정은 복잡성과 행정비용을 줄이기 위해 설비차원에서는 확정하지 않는 것이 좋다. 이러한 원칙들은 집행위로 송부한 NAP II(2006. 6. 28)의 근거도 마련했다.

2. 기본권적 원칙

물론 위원회는 2차 거래기간 기획에 대한 권고와 함께 기본권의 범위에 머물러야 한다. 기본권은 이미 1차 거래기간을 기획할 때에 중요한 역할을 했다. 기술적 어려움으로 인해 충족할 수 없는 기업의 감축책임은 이미 달성한 기업의 입지를

23) 위원회의 조치에 관해서는 KOM(2005) 703.



위대롭게 할 경우 직업의 자유뿐만 아니라 재산의 자유와도 모순된다.²⁴⁾ 배출권거래는 거래로 말미암은 행정절차와 비용부담만으로도 직업행사의 자유를 침해하고 있는 것이다.²⁵⁾

또한 중요한 것은 차별처우금지의 원칙이다. 따라서 법적 차별근거가 있는 경우를 제외하면, 동일량을 배출하는 설비는 동등한 조건하에 배출권을 거래할 수 있어야 한다.²⁶⁾ 그렇지 않으면 거래는 인증제도에 실질적으로 포함될 수 없다. 이 동등원칙의 범위는 배출권거래제 내에서 각 개별 산업부문을 어떻게 취급해야 하는 가에도 미친다. 또한 동일하지 않은 것은 다르게 다루어야 할 원칙도 포함한다. 예컨대 한 기업이 배출량을 감축하지 못하였는데 이것이 단순화학반응의 결과인 공정한 배출에 속한다면, 에너지절감으로 이산화탄소 배출을 감축한 기업과는 다른 대우가 필요한 것이다.²⁷⁾

더욱이 공정과정 배출의 범위에는 엄밀한 의미에서 적절성 또는 상응성이 빠져 있다. 왜냐하면 단순한 생산축소만으로도 이산화탄소를 줄일 수도 있기 때문이다. 그러나 배출권거래의 목적은 생산공정을 더 환경친화적으로 만들되 생산 자체는 줄이지 않는 것이다. 이산화탄소 배출감축을 가능케 하는 신기술 개발은 배출권거래기간 내에 가시적 성과를 내기에는 매우 어려운 일일 것이다. 이 점에서 배출권거래지침이 추구하는 바는 경제발전과 고용상태의 침해를 최소화하고 유럽경제의 필요를 고려하면서 효율적인 배출권거래시장을 창출하는 것이다.

상기 기본원칙들은 조기감축에서도 준수해야 한다. 이에 덧붙여 2차 거래기간 및 이미 수행한 이산화탄소 배출감축 조치들에 적용되는 ZuG 2007 제12조의 신뢰보호 및 존속보장의 원칙도 그러하다.²⁸⁾ 이는 자기의무로 인해 특히 독일경제에 해당된다. 따라서 자기의무의 범위 내에서 투자비용을 회수하기까지 할당에 참여한 기업들의 배출권추가구매 부담을 면해 주는 할당은 길어질 수 있다.

24) Breuer, in Isensee/Kirchhof(Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts VI, 2. Aufl. 2001, §147 Rn. 100.

25) Reh binder, in Endres/Reh binder/Schwarze, Umweltzertifikate und Kompensationslösungen aus ökonomischer und juristischer Sicht, 1994, S. 92(119, 126 ff.).

26) Giesberts/Hilf, Handel mit Emissionszertifikaten, 2002, Rn. 147.

27) Greinacher/Ehmann, in Elspas/Salje/Stewing(Hrsg.), Emissionhandel, 2006, Kapitel 17 Rn. 146.

28) Adam/Hentschke/Kopp-Assenmacher, Handbuch des Emissionshandelsrechts, 2006, S. 188.

VIII. 마치며

독일에서 2005년 1월 1일 배출권 거래제도에 근거한 1차 거래기간이 시작된 이래로 배출권거래법은 지속적으로 상당한 성과를 이루고 있는 것으로 평가되고 있다. 세부기획에 있어 결정적인 것은 유럽법상의 1차 법과 공동체 및 국내법상의 기본권을 준수하는 것이다. 이 기본권은 공정과정에서의 배출의 특별취급과 조기 감축의 지속적 고려를 요구한다.

유럽에서 독일을 비롯한 1차 온실가스 감축의무 대상 국가들이 의욕적으로 온실가스 감축량을 달성해 나가고 있는 것은 기후변화 전반에 대한 적극적인 대응을 통한 관련 법제도의 성공적인 운영 때문이라고 할 수 있다. 하지만 이러한 성과를 비단 성공적인 법제도의 운용 때문이라고만 할 수는 없을 것이다. 각국이 처한 정확한 현실인식과 국가적 특성을 충분히 파악하여 합리적이고도 효율적인 법제도를 구축할 수 있었다는 부분을 결코 간과해서는 안 된다. 핵심적인 것은 배출권 거래제도의 도입과 관련된 사회 전반적인 여건의 심층적인 고려와 제반 역량의 집중이라고 생각한다. 여기에 이미 검증된 다른 국가들의 경험을 토대로 제도의 수립과 운용의 오류와 시행착오를 최대한 줄여 나가는 것이 중요하다고 하겠다.