

한국 탄소 배출권 거래제의 규제포획에 관한 연구*

A Study on Regulatory Capture in Korean Emission Trading System

진상현**

Sang-Hyeon Jin

요약: 한국 정부는 세계 10위권의 온실가스 배출국임에도 불구하고 기후변화 관련 국제협상에서는 무대응을 정책 기조로 설정했었다. 그렇지만 2008년에 출범한 이명박 정부는 저탄소 녹색성장을 선언하면서, 과거와 달리 기후변화에 대한 적극적 대응을 천명했었다. 이후 한국은 국제사회에서 모범적인 저탄소 녹색국가로 알려질 수 있었다. 그렇지만 본 논문은 기후변화 대응 관련 한국의 대표적 성과로 알려진 배출권 거래제가 산업계의 압력으로 인해 상당부분 왜곡된 형태로 도입되었음을 포획이론이라는 관점에서 보여주고자 한다. 구체적으로는 가치관, 행정조직, 집행방식이라는 세 가지 기준을 이용해서 제도의 도입기에 진행되었던 규제포획 현상을 밝혀낼 수 있었다. 연구결과 '집행방식'과 관련해서는 기업에 대한 정보 및 자원의 의존도가 낮아서, 규제포획이 심각하지 않았었다. 반면에 보호·육성적 기업관이라는 '가치관'에 기반한 거래제의 시행 연기 및 제도 거래가 진행되었을 뿐만 아니라 '행정조직'의 측면에서 주무관청까지 변경될 정도로 포획이 강하게 이루어진 것으로 확인되었다. 그렇지만 이러한 규제포획에도 불구하고 한국의 배출권 거래제는 지구적인 차원의 온실가스 감축이라는 공익이론에 기반해서 제도가 어느 정도 운영되었던 것으로 결론이 내려질 수 있었다.

핵심주제어: 포획이론, 지대추구, 발전국가, 탄소시장, 유연성 체계

Abstract: Despite the fact that South Korea is one of the top 10 largest greenhouse gas emitting countries, the government was once committed to a principle of "no response" in international climate negotiations. However, Myung-bak Lee's administration declared a "Low Carbon Green Growth" agenda in 2008, demonstrating an active response to climate change. South Korea has since gained worldwide recognition as an exemplary country for low carbon development. The South Korean emission trading system is a major policy tool for driving the reduction in greenhouse gas emissions. However, this study attempts to reveal that the emission trading system has been captured by the industrial sector. To identify regulatory capture, three criteria were utilized: value, agency, and regulatory implementation. The results of the analysis show that, with respect to 'implementation,' regulatory capture was not significant because the dependency on firms' information was not so critical. On the contrary, in terms of 'value,' the industrial sector has attempted to postpone enforcement. In addition, with regard to 'agency,' interest groups have shifted authority over the system from the Ministry of Environment to the Ministry of Economy. Despite these regulatory captures, this study concludes that the South Korean emission trading system has generally operated on the basis of public interest theory as it has not induced carbon market collapse.

Key Words: Capture Theory, Rent-Seeking, Developmental State, Carbon Market, Flexible Mechanism

* 본 논문은 한국환경정책학회의 2018년 춘계학술대회와 한국정부학회의 2019년 춘계 학술대회에서 발표된 바 있으며, 2017년도 산업통상자원부의 재원으로 한국에너지 기술평가원(KETEP)의 지원을 받아 수행된 연구 과제이다(No. 20174010201420).

** 경북대학교 행정학부 교수

I. 서론

기후변화 관련 국제협상에서는 제3세계 및 섬나라 국가들이 지구온난화에 대한 책임을 선진국에게 묻고 있으며, 이로 인해 남북 갈등이 심각하게 진행되고 있다. 이때 경제개발협력기구(OECD)의 회원국인 한국은 선진국으로 분류될 뿐만 아니라 세계 10위권의 온실가스 배출국이기 때문에 기후변화에 대한 책임으로부터 자유로울 수가 없다. 그럼에도 불구하고 과거 한국 정부는 지구온난화 관련 국제협상에서 “무대응”을 정책기조로 설정했었다. 즉, 한국은 국제무대에서 여전히 개발도상국인 것처럼 행세하며, 온실가스의 감축 의무라는 부담을 피하려는 목적으로 소극적인 태도를 취했었다(국무조정실, 2007).

그렇지만 한국 정부의 이처럼 안일했던 대응은 이명박 정부 들어서 급격히 바뀌기 시작했다. 실제로 취임 직후인 2008년 7월에 참석했던 ‘G8 확대정상회담’에서 “저탄소 녹색성장”이라는 국가발전전략을 선언했었다. 이로써 후발 신흥국이었던 한국은 선진국과 개도국의 대립으로 인해 교착상태에 빠져있던 국제사회의 호응을 이끌어낼 수 있었다. 이후 한국 정부는 기후변화 대응의 모범적인 저탄소 녹색국가로 자리매김할 수 있었다(UNEP, 2009; 진상현, 2013).

이러한 국제사회의 긍정적 평가에도 불구하고 이명박 정부의 저탄소 녹색성장은 국내에서 여러 가지 논쟁을 불러일으켰다. 왜냐하면 지속가능발전이라는 기존 정책기조와의 충돌, 4대강 사업으로 인한 환경 문제, 원자력의 포함 여부 같은 논란들이 제기되었다. 특히 ‘저탄소 녹색성장’을 선언했음에도 불구하고 재임 기간 중에 온실가스 배출량뿐만 아니라 탄소 집약도마저 악화되었음을 보여주는 비판적인 연구결과가 발표되기도 했었다(오수미·진상현, 2016).

이처럼 ‘저탄소 녹색성장’의 의미 및 성과와 관련해서 상당한 논란이 존재하는 상황에서도, 한국 정부가 가장 자랑스러운 실적으로 내세웠던 정책이 “배출권 거래제”였다. 당시까지만 해도 배출권 거래제는 유럽연합 같

은 선진국을 중심으로 시장 메커니즘을 활용해 온실가스의 감축을 추진하는 새로운 정책으로 알려져 있었다. 국내에서도 일부 환경단체들이 배출권 거래제의 도입을 제안하기는 했었지만, 정부 차원에서 진지하게 검토되지는 않았었다. 이때 이명박 대통령이 '저탄소 녹색성장'에 대한 정책적 의지를 강력히 표명하면서, 한국에도 극적으로 도입될 수 있었다.¹⁾

그렇지만 본 논문은 한국의 기후변화 대응 관련 대표적인 성과로 알려진 배출권 거래제에 원래의 제도적 취지를 달성하지 못하게 만들었던 방해 요인이 존재했음을 보여주고자 한다. 즉, 지구적인 차원의 환경문제인 온실가스를 줄이기 위한 규제정책인 배출권 거래제가 산업계의 압력으로 인해 상당부분 왜곡된 형태로 도입되었음을 증명하고자 한다. 이러한 연구 목적을 달성하기 위해 본 논문에서는 분석틀로 포획이론을 활용하고자 한다. 즉, 배출권 거래제를 도입했던 규제당국이 피규제자인 산업계의 이해관계에 포획되었음을 보여주고자 한다.

이처럼 한국 정부가 도입했던 배출권 거래제의 규제포획을 증명하기 위해, 본 논문은 다음과 같은 형태로 구성되어 있다. 먼저 2장에서는 배출권 거래제의 국내외 도입 배경 및 경과를 간략히 설명한 뒤, 3장에서 포획이론에 대한 검토를 토대로 분석틀을 도출할 것이다. 다음으로 4장에서는 규제포획의 세 가지 판단 기준을 활용해서 정부가 배출권 거래제를 도입할 때 산업계의 이해관계에 포획되었음을 증명할 것이다. 끝으로 5장에서는 연구결과를 토대로 한국 사회에서 배출권 거래제를 안정적으로 정착시키기 위한 정책적 함의를 제시하고자 한다.

1) 한국과 유사한 일본의 경우에도 산업계의 강력한 반발로 인해 강제적인 성격의 배출권 거래제가 도입되지 못한 상태이다. 즉, 국가적인 차원에서는 자발적인 탄소 시장만이 운영되고 있으며, 지방정부 차원에서는 건물 부문에 국한해서 배출권 거래제가 부분적으로 구축되었을 뿐이다(진상현, 2010; 이정은 등, 2015).

II. 탄소 배출권 거래제의 개요

1. 배출권 거래제의 국제적 배경

기후변화 관련 ‘배출권 거래제(Emission Trading Scheme)’는 1998년 일본 교토에서 개최되었던 제3차 당사국 총회에서 채택된 제도이다. 즉, 배출가능한 온실가스 허용량을 할당해주면, 추가적으로 감축한 기업과 과잉으로 배출한 기업이 할당량을 서로 거래해서 최적화된 방법으로 감축목표를 달성하는 방식의 정책수단이다. 따라서 개별 기업들이 각자의 감축목표를 달성하는 경직된 방식의 직접 규제에 비해 시장친화적인 제도이기 때문에, ‘유연성 체계(flexible mechanism)’라고도 불린다.²⁾

역설적이게도 배출권 거래제는 유럽이 아니라 미국이 제안했던 제도이다. 미국은 1995년에 자국내 산성비를 감축하기 위해 배출권 거래제를 도입함으로써, 환경문제를 효과적으로 해결했던 경험이 있다. 이러한 경험을 바탕으로 기후변화협상에서 미국이 처음으로 배출권 거래제를 제안했었지만, 정작 탄소 시장의 본격적인 도입은 유럽에서 진행되었다. 구체적으로 유럽연합의 배출권 거래제는 2005년부터 시행되었으며, 1기는 2007년까지, 2기는 2012년까지, 3기는 2020년까지 운영되는 것으로 설계되었다(상홍규, 2012; 이지웅, 2014).

원래 유럽연합의 배출권 거래제 1기는 신규 제도를 안착시키는 데 목적을 두었다. 이후 2기부터 온실가스를 본격적으로 감축한 뒤, 3기부터는 적극적으로 감축한다는 계획을 가지고 있었다. 이에 1기에는 배출권을 100% 무상으로 할당했으며, 2기부터는 무상할당 비율을 97%, 3기에는 90% 이내로 줄여나갈 계획이었다. 그렇지만 1기에 배출권이 과잉 할당되면서 2007년 말에는 배출권의 가격이 톤당 0.03유로까지 폭락하는 사태

2) 이처럼 시장 메커니즘에 기반한 대책은 1992년 기후변화협약에 기본적인 원칙이 포함되어져 있었다. 이후 교토 의정서에서 본격적으로 구체화되었으며, 2015년 파리협정에서는 신시장 메커니즘으로 확장될 수 있었다. 지금은 세계 각국이 제출한 감축목표의 53%가 탄소 시장을 통해서 달성하겠다고 선언되었을 정도로 중요성이 높아진 상태이다(이일호, 2017).

를 맞이했었다. 2기에서는 할당 총량을 감축했을 뿐만 아니라 유상할당을 늘림으로써 1기와 같은 가격폭락을 막을 수 있었다. 그렇지만 2008년에 톤당 25.8유로에 달했던 배출권 가격이 금융위기와 경기침체로 인해 2010년 15.4유로와 2012년 7.5유로까지 하락하고 말았다(이해정, 2015).

이처럼 유럽의 배출권 거래제는 지난 10여년의 운영을 통해서 다양한 성과와 문제점을 드러내고 있다. 먼저 경제성장과 온실가스 배출의 탈동조화, 저탄소 기술개발의 가속화, 재생에너지 부문의 비약적 성장 같은 성과를 거둔 것으로 평가받고 있다. 반면에 배출권의 무상할당에 의한 부당 이익, 개발도상국으로의 탄소 누출, 시장 참여자들의 기만적 행태, 온실가스 감축목표의 달성 논란 같은 문제들이 제기되고 있다(FERN, 2013; 노종환, 2014).

2. 배출권 거래제의 국내 도입 경과

이처럼 유럽에서 마저 논란이 벌어졌던 배출권 거래제는 국내에서도 상당한 이견이 제기될 수밖에 없었다. 산업계는 당연히 경쟁력의 하락을 이유로 제도의 도입 자체에 반대했으며, 정부 부처들 사이에서도 서로 다른 견해들이 대립되고 있었다. 심지어는 환경단체들 간에도 상반된 입장을 지니고 있었다. 대표적으로 기후변화행동연구소는 배출권 거래제를 적극적으로 지지했던 반면에, 에너지기후정책연구소는 탄소세를 선호하는 입장이었다. 이처럼 국내에서 마저 논란을 빚었던 제도임에도 불구하고 배출권 거래제가 전격적으로 도입될 수 있었던 이유는 바로 이명박 대통령의 ‘저탄소 녹색성장’ 국가전략 때문이었다(김은성, 2012; 진상현, 2013).

이명박 정부는 국가전략 선포 이후에 녹색성장을 실현하기 위한 제도 개편을 빠른 속도로 추진했었다. 법률이 갖추어지지 않은 상태에서도 대통령 훈령을 근거로 전담조직인 녹색성장위원회를 2009년 2월에 출범시켰으며, 같은 해 12월에 전망치 대비 30%의 온실가스 감축이라는 2020년 국가 목표를 확정했었다. 또한 「저탄소 녹색성장기본법」이 통과되어 배출권 거래제의 법적 근거가 마련될 수 있었다. 보다 직접적으로는 「온실가

스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률」이 2012년 5월, 시행령도 같은 해 11월에 공포될 수 있었다.³⁾ 또한 ‘온실가스·에너지 목표관리제’를 2012년 1월부터 시행함으로써, 대규모 사업자에 대한 배출 자료의 관리, 온실가스 감축이행에 대한 선행학습 등을 통해서 배출권 거래제를 도입하기 위한 시범사업을 진행할 수 있었다(기획재정부, 2014).

이처럼 신속히 도입된 배출권 거래제의 계획기간은 법률상 5년이었지만, 시행 초창기인 2기까지는 3년 단위로 제도가 설계되어졌다. 즉, 1기는 2015년부터 2017년, 2기는 2018년부터 2020년, 3기는 2021년부터 2025년까지로 설정되었다. 이때 1기는 탄소 시장의 경험 축적 및 거래제의 안착이라는 목표 하에 배출권을 100% 무상할당하는 것으로 계획되었으며, 2기는 상당한 수준의 감축을 위한 97% 무상할당, 3기는 적극적 감축을 위해 유상할당의 비율을 늘려나가는 순차적 과정이었다(김윤희, 2018).

이는 한국의 탄소 시장이 유럽의 배출권 거래제와 비슷한 방식으로 설계되었음을 보여주고 있다. 이후 2015년 1월 1일부터는 국내에서도 배출권 거래제가 본격적으로 시행될 수 있었다. 이렇게 이명박 정부의 저탄소 녹색성장 국가전략 하에서 도입되었다가 박근혜 정부에서 시행된 배출권 거래제에 대한 국내 산업계의 규제포획을 분석하기 위한 이론은 다음의 3장에서 설명이 이루어질 것이다.

Ⅲ. 이론적 자원: 사회적 규제와 포획이론

1. 포획이론 개요

규제가 필요한 이유를 설명하는 대표적인 이론은 ‘공익이론(public interest theory)’이다. 즉, 규제는 국민들의 일반적인 이익을 증진시키기 위해 만들어졌으며, 이러한 공익을 위해 규제가 필요하다는 개념이다. 실

3) 국무총리실, 2012.5.2., “여야, 초당적 협력으로 배출권거래제법 제정,” 보도자료.

제로 공익은 정부가 추구하는 기본적인 가치일 뿐만 아니라 무수히 많은 법률을 통해서 구체화된 개념이기도 하다.⁴⁾ 특히 1930년대 높은 실업률과 디플레이션으로 인해 사회적 혼란을 일으켰던 대공황의 해결책으로 뉴딜 사업이 추진되면서, 공익을 추구하는 정부의 개입이 전성기를 누릴 수 있었다. 그렇지만 이후 공공선택론의 등장을 계기로 공익이론은 강력한 도전에 직면하게 되었다(문태훈, 1997; 허성욱, 2008).

역설적이지만 기업은 경쟁을 회피하려는 경향을 지니고 있다. 즉, ‘정부가 인위적으로 설정해서 특정 주체에게만 부여하는 특권인 지대(rent)’를 추구하는 성향을 지니고 있다(김행범, 2002; 김성준, 2012). 이 같은 민간 기업의 지대추구로 인한 사회적 폐해를 분석한 연구들은 국내외에서 활발히 발표되고 있다(박민정, 2006; 지중화, 2006; Kwon, 2015).⁵⁾ 기업의 이러한 지대추구 행위는 환경 분야에서도 예외 없이 확인된다(이영조·문인수, 2003). 특히 유럽 배출권 거래제의 입법과정에서 진행되었던 로비뿐만 아니라 이후의 운영 단계에서 배출량 할당과 관련된 기업의 영향력 행사를 지대추구라는 관점에서 분석한 연구마저 발간되었을 정도이다(Markussen and Svendsen, 2005; MacKenzie and Ohndorf, 2012).

이러한 지대추구론은 1967년에 톨록(Tullock)에 의해 제안되었으며, 이후 노벨 경제학상을 수상한 스티글러(Stigler)에 의해 발전되었다. 구체적으로 스티글러는 1971년의 논문을 통해서 ‘포획이론(capture theory)’을 제시할 수 있었다. 포획이론을 간단히 정리하자면, 정부가 공익을 대변하는 것이 아니라 오히려 피규제기관인 기업의 이익을 보호하는 방향으로 정책을 제정·집행한다는 이론이다. 즉, 지대를 추구하는 기업은 뇌물 및 압력이라는 비용을 투입해서 규제를 상품처럼 정부로부터 구입해 특혜를

4) 그럼에도 불구하고 공익은 다분히 모호한 개념이기도 하다. 예를 들면, 2008년에 금융위기를 예측하며 유명세를 얻었던 인터넷 논객을 공익 침해라는 명분으로 기소했다가 법원으로부터 공익이 지극히 추상적인 개념이기 때문에 형사 처벌의 근거로 인정받지 못했던 판례가 대표적인 사례일 수 있다(아시아경제, 2009.4.20., “공익 해할 목적 없어, 미네르바 무죄”).

5) 한편으로는 지대추구행위가 현실에서 예상과 달리 크게 활발하지 않은 현상을 나타내는 “Tullock’s Paradox”와 관련된 연구도 있다(김행범, 2002; 지중화, 2006).

누리는 상황이 발생할 경우, 규제기관이 포획되었다고 할 수 있다(원필옥, 2000).⁶⁾

지대추구 행위와 마찬가지로 ‘규제포획(regulatory capture)’이라는 현상도 국내외에서 흔히 관찰되고 있다. 대표적으로 정부가 적극적으로 개입해서 운영하는 전력시장에서도 규제포획이 여러 나라에서 나타나고 있다. 예를 들면, 미국의 경우에는 기존의 계약방식을 대체하는 과정에서 1917년에 도입된 주정부의 규제가 포획되었음이 밝혀질 수 있었다(Lyon and Wilson, 2012). 마찬가지로 유럽의 전력시장도 법률의 입법과정에서 규제포획이 이루어졌던 논문이 발표된 바 있다(Van Koten and Ortmann, 2008). 그밖에도 금융, 회계, 연금 같은 여러 분야에서의 규제포획을 분석한 연구들이 손쉽게 확인될 정도이다(Boyer and Ponce, 2006; Roberts and Kurtenbach, 1998; Turner et al., 2016).⁷⁾

2. 포획이론의 적용 범위

본 논문에서는 포획이론의 ‘적용 범위’와 관련된 문제를 특별히 세밀하게 검토해볼 필요가 있다. 왜냐하면 공공선택론을 연구하는 전통적인 학

6) ‘포획’과 유사한 개념인 ‘유착’은 구분해서 이해될 필요가 있다. 즉, 이익집단이 오직 회원들의 이익만을 추구해서 정부에 압력을 행사하는 경우에는 포획이라고 할 수 있지만, 국내 이익집단에서는 이와 달리 유착 관계를 형성하는 경우가 자주 있다. 이때 유착 관계란 정부의 지원과 보호를 받으면서 위탁 업무를 수행하는 이익단체들이 정부의 산하기관인 것처럼 상호 공생하는 관계를 의미한다. 특히나 2014년의 세월호 참사를 포획이론으로 분석한 논문과 유착 관계에서 발생한 규제의 실패로 해석한 연구 결과들이 대립되는 상황이다(사공영호, 2016; You and Park, 2017). 다만 본 논문에서는 배출권 거래제를 유착이 아닌 포획이라는 관점에서 분석하고자 한다. 왜냐하면 정부와 공생하는 관계가 아니라 산업계가 자신의 이익만을 추구해서 새로운 규제 정책에 저항했었기 때문이다. 이와 관련된 본격적인 분석은 4장에서 다뤄질 것이다.

7) 반면에 포획이론에 대한 비판도 활발히 이루어지고 있다. 첫째, 실증적 연구가 부족하다는 문제가 제기되고 있다. 미국 50개 주정부의 공익사업규제위원회를 대상으로 한 연구에 따르면 포획당한 주는 30%에 불과한 것으로 밝혀진 바 있다. 둘째, 포획이론만으로는 정부의 규제완화를 설명할 수가 없다. 예를 들면, 미국에서 항공산업에 대한 진입규제의 완화 및 요금의 하한선 폐지 같은 제도개혁은 규제포획과 무관한 조치일 수 있다(유훈 등, 2014).

자들은 규제포획이 ‘경쟁제한적 규제’에 국한될 뿐이지 환경정책에는 해당되지 않는다고 생각하기 때문이다. 실제로 규제포획의 제안자인 스티글러의 경우에도 정부가 개입해서 신규 참여자의 진입을 제한하는 시장보호적 규제를 규제포획의 대표적인 사례로 언급했었기 때문이다. 예를 들면, 통신, 전력, 해운 시장처럼 정부가 진입 장벽을 설정해서 민간기업의 자유로운 경쟁을 제한하는 방식의 규제를 말한다. 그렇지만 최근 들어서는 규제포획의 개념을 확장하려는 시도들이 이루어지고 있다.

구체적으로 달보(Dal Bó, 2006)는 규제포획을 광의와 협의라는 두 가지의 개념으로 구분해서 정의내린 바 있다. 즉, 광의의 규제포획은 “특정 이익집단이 어떤 형태로든 정부의 규제에 영향을 주는 과정”으로 정의되는 반면에, 협의의 규제포획은 “규제된 독점세력들이 규제기관인 정부를 조작하는 특별한 과정”으로 개념이 구분되고 있다. 여기서 협의의 규제포획은 기존의 공공선택론자들이 받아들인 경쟁제한적 규제에 해당되는 개념이다. 그렇다면 광의의 규제포획이 해당되는 범위를 이해하기 위해서는 규제정책의 유형에 대해서 먼저 검토해볼 필요가 있다.

정부와 시장의 관계를 기준으로 규제정책의 유형을 분류하면, 독과점 규제, 경제적 규제, 사회적 규제라는 세 가지로 구분된다(유훈 등, 2014). 먼저 ‘독과점 규제’는 독점 및 과점 같은 지배적 지위의 남용으로 인해 발생하는 시장질서의 교란, 자원배분의 왜곡, 소비자의 후생 감소 같은 폐해를 방지하기 위한 정부의 개입을 말한다. 다음으로 ‘경제적 규제’는 시장의 규칙과 조건만을 설정하는 독과점 규제와 달리 가격, 제품, 이윤, 진입 및 퇴거 등을 정부가 세부적으로 개입하는 방식의 규제를 가리킨다. 끝으로 ‘사회적 규제’는 시장의 실패를 보완하기 위해 제품의 안전, 근로자의 보건, 자연환경의 보전 등과 관련된 규제를 가리킨다.

그렇다면 기존의 공공선택론에서 받아들였던 협의의 규제포획은 경제적 규제에 국한된 것일 수 있다. 반면에 달보(Dal Bó)에 의해 확장된 광의의 규제포획은 환경정책이 포함된 ‘사회적 규제’에서 나타나는 피규제 기관의 영향력 행사를 포괄하는 개념일 수 있다. 이처럼 광의로 확장된 규제

포획의 개념은 여러 학자들에 의해 폭넓게 받아들여지고 있다 (Wren-Lewis, 2011; You and Park, 2017). 실제로 사회적 규제의 일환인 환경정책을 대상으로 포획이론을 적용한 연구들이 여러 편 발표된 상태이다. 예를 들면, 환경정책에서 규제포획의 심각성을 강조한 논문, 캐나다 환경법에서의 규제포획을 드러낸 연구, 이스라엘의 해양 환경 규제가 석유업계에 의해 포획된 현상을 밝혀낸 연구 등이 있다(Hepburn, 2010; MacLean, 2016; Portman, 2014).

흥미롭게도 본 논문과 유사한 문제의식을 가지고 한국의 온실가스 감축 계획을 포획이론으로 분석한 선행연구도 존재한다. 즉, 김영덕(2016)도 광의의 규제포획이론을 받아들였으며, 정부의 감축량 및 할당량의 초기 목표치와 이후에 확정된 최종 수정치를 비교함으로써 규제포획의 여부를 판단할 수 있었다. 연구 결과 이 논문에서는 기대수익이 규제포획을 적절히 설명하는 반면에 규제비용은 설명력이 부족한 것으로 나타났다. 간단히 설명하자면, 기대수익이 높을수록 감축 계획을 변경하려는 방향으로 규제포획이 이루어진 반면에, 온실가스 감축을 위한 연구개발에 투자할 수 있을 정도로 재정이 확보된 기업은 포획의 의도가 적은 것으로 나타났다. 이러한 분석을 통해서 정부가 피규제 대상인 민간기업의 기대수익을 정확하게 이해하는 상황에서 배출권 거래제가 운영되어야 한다는 결론이 도출될 수 있었다.

이 연구는 경제학적 계량 모형을 이용해서 온실가스 감축계획의 포획 현상을 밝혀냈다는 측면에서 의의를 지니고 있다. 그렇지만 다음과 같은 두 가지 측면에서 한계를 지니고 있다. 첫째, 정량적으로 규제포획을 밝혀 내기는 했지만, 정성적인 측면에서의 포획 현상을 드러내지 못했다. 피규제 기관의 포획은 온실가스 감축목표라는 수치 외에 정량화되지 못하는 다양한 방식으로 이루어질 수 있지만, 계량 모형의 한계로 인해 이를 다루지 못하고 있다. 둘째, 이 연구는 분석기간이 탄소 배출권 거래제의 도입 직전인 2015년 이전까지라는 측면에서 한계를 지니고 있다. 즉, 사회적·정책적으로 관심이 높은 배출권 거래제가 아니라 준비단계의 온실

가스 감축계획만을 연구 대상으로 설정했다는 한계를 지니고 있다.

이에 본 논문에서는 보다 직접적으로 ‘탄소 배출권 거래제’를 대상으로 규제포획 현상을 정성적인 측면에서 분석하고자 한다. 또한 분석 기간과 관련해서는 배출권 거래제가 본격적으로 논의되기 시작했던 2008년부터 거래제가 시행에 들어갔던 초창기인 2016년까지를 시간적 범위로 설정하고자 한다. 즉, 대통령 탄핵에 의해 새로운 정부가 출범하게 되었던 2017년 이후는 시간적 범위에서 제외하고 배출권 거래제의 도입 초기만을 포획이론으로 분석하고자 한다.⁸⁾

3. 포획이론 관련 선행연구 및 분석틀

서론에서 설명되었듯이, 본 논문은 배출권 거래제의 포획 현상을 증명하기 위한 목적으로 기획되었다. 즉, 선행연구에서 시도되었던 경제학적 계량분석에 기반한 포획 현상의 입증이 지닌 한계를 뛰어넘어, 수치로 밝혀지지 않는 이익집단의 압력 행사 및 제도 왜곡을 드러내고자 한다. 이처럼 정성적인 측면에서 포획 이론을 적용하려면, 엄밀한 이론에 기반해서 정리된 판단 기준이 필요할 수 있다. 규제정책의 포획 여부를 판단하는 기준과 관련해서는 여러 학자들에 의해 논의가 이루어진 상태이며, 다음과 같은 세 가지가 일반적인 기준으로 받아들여지고 있다(사공영호, 1998).

첫째, 정부 관료들이 지니고 있는 ‘가치관’과 이러한 가치관의 실현을 통해서 포획 여부를 확인할 수 있다. 즉, 경제보호 및 산업육성 중심의 기업관을 지닌 정부에 의해 규제정책이 수립될 경우에는 포획이 이루어질 수 있다. 실제로 한국 사회는 경제개발계획 같은 정부 주도의 산업화 경험을 지니고 있으며, 아직까지도 정부가 중심이 되어서 경제·산업을 육성해

8) 문재인 정부는 이전 정권인 이명박·박근혜 정부에서의 산업계에 의한 규제포획과 다른 양상을 보여주기 때문에, 본 논문의 분석 기간에서 배제하였다. 다만 문재인 정부 하에서 배출권 거래제의 규제포획 관련 정책적 함의는 5장에서 결론으로 제시되고 있다.

야 한다는 가치관이 팽배한 상황이다. 물론 가치관의 존재만으로 포획 여부를 판단할 수는 없으며, 실제로 수립된 배출권 거래제에 이러한 기업관이 반영되어져 있을 경우에는 규제정책에 대한 포획이 이루어진 것으로 볼 수 있다.

둘째, 규제정책을 담당하는 ‘행정조직’의 구조를 통해서도 판단이 가능하다. 즉, 규제업무를 담당하는 조직과 산업진흥을 담당하는 조직이 분리되어야지 견제와 균형이 가능함에도 불구하고, 하나의 행정조직이 규제와 진흥을 동시에 수행할 경우에는 규제포획이 이루어진 것으로 판단될 수 있다. 물론 정부측 입장에서는 동일한 산업에 대한 업무를 여러 조직에 분산시킴으로써 발생할 수 있는 행정적 비효율을 해소한다는 측면에서 배타적인 업무를 현실적으로 혼합시켜놓았을 수도 있다. 그렇지만 규제를 받는 기업의 입장에서는 자신의 이해관계를 보다 용이하게 반영시킬 수 있는 구조가 마련된 것일 수밖에 없다.

셋째, 끝으로 정책의 ‘집행방식’을 통해서도 규제의 포획 여부를 확인할 수 있다. 이미 수립된 배출권 거래제를 집행하는 단계에서 규제권을 지닌 행정당국이 피규제자인 기업에 정보와 자원을 의존하는 상황이 발생할 경우에는 포획이 자연스럽게 이루어질 수 있다. 즉, 정보 비대칭이라는 문제를 지닐 수밖에 없는 규제당국이 기업으로부터 제공되는 정보를 신뢰하고 전폭적으로 수용하는 상황에서는 정부와 피규제자 사이에 긴밀한 유대관계가 형성될 수밖에 없다. 이런 상황에서 이익집단은 당연히 정보와 자원이라는 자신의 권력을 활용해서 규제기관을 포획하게 된다.

물론 학자들에 따라서는 이밖에 몇 가지 추가적인 기준들을 제시하기도 한다(허성욱, 2008; 유훈 등, 2014). 예를 들면, 자유로운 경쟁적 시장에서 굳이 의도적으로 산업의 보호·육성이라는 명분하에 경쟁제한적인 규제를 도입하는 경우에도 포획이 진행된 것으로 판단된다. 그렇지만 이러한 기준은 협의의 규제포획에 국한되는 개념이다. 반면에 본 논문에서 분석하고자 하는 배출권 거래제의 경우에는 광의의 규제포획을 적용할 예정이기 때문에 이번 분석에서는 적합하지 않은 기준일 수 있다. 다음의 4장에서

는 가치관, 행정조직, 집행방식이라는 이상의 세 가지 기준을 이용해서 규제포획에 관한 분석을 본격적으로 진행하고자 한다.

IV. 한국 탄소 배출권 거래제의 규제포획

1. ‘가치관’ 측면에서의 규제포획

1) 보호·육성 중심의 기업관

배출권 거래제라는 제도가 피규제 집단에 의해 포획되었음을 보여주는 첫 번째 기준은 정부의 “가치관”이다. 즉, 규제를 담당하는 정부측 기관이 보호·육성 중심의 기업관을 지니고 있을 경우에는 당연히 피규제 기관에 포획될 가능성이 높아진다. 실제로 한국은 전 세계 국가들 가운데 이러한 기업관을 지닌 정부에 의해 경제성장이 이루어진 대표적 사례로 간주된다. 학계에서는 이러한 나라를 ‘발전국가’라고 한다(김순양, 2012).

‘발전국가(developmental state)’는 “경제성장 및 산업화를 국가 최고의 목표로 설정한 뒤, 이를 달성하기 위해 정부가 관료제를 이용해서 경제발전 전에 적극적으로 개입하는 국가”를 의미한다. 발전국가 모델은 1980년대 일본의 경제성장을 설명하기 위해 제시된 이론이었으며, 이후에 한국과 대만을 포함한 동아시아 후발국가에 적용한 연구들이 활발히 발표된 바 있다(박상영, 2015).⁹⁾ 이들의 선행연구에 따르면 발전국가의 대표적 사례인 동아시아 국가들은 강력한 정치 지도자의 리더십, 우호적인 대외 환경, 이념적 요소라는 공통점을 지닌다고 한다(문돈·정진영, 2014). 본 논문에서 규제포획의 첫 번째 기준으로 채택된 보호·육성 중심의 기업관은 세 번째인 이념적 요소와 관련이 있다.¹⁰⁾

9) 물론 한국을 발전국가로 분류하는 경우에도 시기별 특성을 세분할 수 있으며, 1990년대 이후에는 신자유주의가 결합된 특성으로 인해 포스트 발전국가로 분류하는 논의들이 진행되고 있다(박상영, 2015).

10) 그밖의 이념적 요소로는 민족주의, 국가주의, 개발주의, 유교문화, 공동체주의 등이

한국의 기후변화 정책들도 이러한 발전국가론의 관점에서 수립될 수밖에 없었다. 실제로 배출권 거래제가 도입되었던 결정적 계기는 이명박 정부의 ‘저탄소 녹색성장’ 선언이었다. 당시 정부의 녹색성장도 표면적으로는 환경보호를 천명했었지만, 세부 정책을 들여다보면 사실상 경제성장 우선주의와 전혀 다르지 않다는 지적이 이루어진 바 있다(길종백·정병걸, 2009; 진상현, 2013). 보다 직접적으로는 녹색성장이 변형된 ‘환경 발전주의(environmental developmentalism)’에 불과하며, 배출권 거래제의 경우에도 새로운 성장동력을 찾으려는 발전국가의 연속선상에서 채택되었을 뿐이라는 비판도 제기되고 있다(Kim, 2015).

2) 가치관의 법률 반영

그렇지만 이러한 보호·육성 중심의 가치관이 존재한다는 사실만으로 규제포획이 증명될 수는 없다. 따라서 보호·육성 중심의 가치관을 토대로 규제포획이 실제로 이루어진 제도적 증거들을 확인해 볼 필요가 있다. 배출권 거래제의 법적 근거가 되는 법률은 2010년 11월에 입법 예고되었다가 2012년 5월에 공포되어 같은 해 11월부터 시행된 「온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률」이다. 사실 녹색성장 정책기조의 선언 직후부터 2009년까지 발의된 기후변화 관련 법안에서도 배출권 거래제에 대한 내용이 포함되어져 있었다. 그렇지만 이들 법안에서는 배출권 거래제 관련 사항은 별도의 법률에 위임하는 것으로 정리되었기 때문에 세부적인 내용이 확인되지 않는다. 이후 상위법인 「저탄소 녹색성장 기본법」이 2010년 1월에 4월에 발효되면서 세부 법률 조항들이 본격적으로 마련될 수 있었다(진상현, 2013).

이러한 과정을 통해서 제정된 「온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률」은 제1조에서 “시장기능을 활용하여 효과적으로 국가의 온실가스 감축목표를 달성하는 것”을 배출권 거래제의 목적으로 밝히고 있다. 그렇

지만 정작 거래제 수립 및 시행의 기본원칙을 제시하는 제3조의 2항은 “배출권 거래제가 경제 부문의 국제경쟁력에 미치는 영향을 고려할 것”을 명시함으로써, 기업 및 산업계의 입장을 반영하라는 원칙을 명문화해놓았을 정도이다. 이로써 시민단체들이 우려했던 친산업적인 성향의 법률이 제정된 것이다(김은성, 2012). 물론 배출권 거래제가 경제에 미치는 영향을 고려하라는 일반적·합리적인 조언이 법률에 포함되었다고 규제정책의 포획을 단정지을 수는 없다. 다만 이하에서 살펴볼 보다 구체적이고 실질적인 항목들에서 드러나는 규제포획의 실제 행태들이 3조의 2항에 법률적 근거를 갖고 있다는 문제가 있다. 즉, 배출권 거래제의 당초 취지인 온실가스 감축이라는 정책목표를 위배할 정도의 규제포획이 이루어졌던 실태의 기반이 법률에서 마련된 것이다.

3) 세부 운영규칙의 반영

이처럼 “경제 부문의 국제경쟁력”을 고려하라는 기본원칙이 명시된 법률을 근거로 산업계는 배출권 거래제의 세부 운영규칙에도 친기업적인 가치관이 반영되도록 압력을 행사할 수 있었다. 실제로 정부는 입법 예고 및 수정, 법안 소위 검토 등의 과정에서 기업의 의견을 적극적으로 반영하며 규제완화를 실시했었다. 결과적으로 배출권 거래제를 도입하는 과정에서는 환경단체들이 반대했을 뿐만 아니라 정부 측의 입장과도 배치되는 산업계의 요구들이 여러 차례 반영된 바 있다. 구체적으로는 2010년 11월 입법 예고된 초안과 2011년 4월 국회에 제출된 안과 2012년에 최종 확정된 안이 산업계의 압력에 의한 변화 과정을 정확히 보여주고 있다. 이처럼 배출권 거래제에 대한 산업계의 요구가 반영된 세부 운영규칙들은 다음과 같다(이종한, 2012; 이유현·권기현, 2013).

첫째, ‘무상할당 비율’과 관련해서 산업계의 강력한 요구가 있었다. 초안에서는 1차 계획 기간에 90% 이상 무상할당하고, 2차 계획기간에 무상할당 비율을 시행령으로 정한 뒤, 3차 계획기간에 100% 유상할당하는 것으로 제도가 설계되었다. 그렇지만 이후의 국회안에서는 무상 비율이 1차

에 95% 이상으로 확대되었으며, 2차 계획 기간 이후에 국제적인 동향 및 국가 경쟁력을 고려해 재설정하는 것으로 변경되었다. 게다가 최종안에서는 1차뿐만 아니라 2차 계획 기간까지 95% 이상 무상할당한 뒤, 3차 이후에 유·무상 비율을 규정하는 것으로 완화되었다. 심지어 민감한 업종의 경우에는 집약도 및 생산비용을 고려해서 무상할당 근거를 신설할 수 있도록 법률이 개정되었다.

둘째, ‘추가 할당’과 관련해서도 압력이 있었다. 사업장에서의 예상치 못했던 신설 및 증설로 인한 배출권의 추가 할당이 초안에는 없었지만, 국회안에는 포함되었다. 즉, 계획기간에 신·증설이 이루어지거나 사업계획이 변경되었을 경우에는 기업의 요구를 받아들여 배출권 할당의 조정이 가능하게 되었다. 게다가 최종안에서는 생산품목의 변경까지도 할당량 조정의 사유로 추가되었을 정도였다.

셋째, 산업계는 ‘제3자 참여’와 관련해서도 요구 사항을 제시했었다. 초안에서는 할당업체 이외에 은행 및 금융권을 포함한 제3자의 참여가 필요한 것으로 명시되어져 있었다. 그렇지만 국회안에서는 제3자의 참여를 제한하는 것으로 변경되었다. 최종안에서는 2015년부터 6년 간격으로 시행 초기에 제3자의 참여를 제한하는 것으로 확정되었다.

넷째, ‘과징금 및 과태료’ 관련 항목도 변경되었다. 초안에서는 과징금의 상한선이 시장가의 5배로 설정되었다. 그렇지만 국회안에서는 3배 이내로 완화되었으며, 최종안에서는 톤당 10만원 내의 부과라는 단서 조항을 통해서 과징금이 축소되었다. 이처럼 할당량 미충족시 납부하는 과징금과 달리 규정을 위반한 사업자에게 부과되는 ‘과태료’도 초안에서는 5,000만원이었다가 최종안에서는 1,000만원으로 줄어들었다.

다섯째, ‘이월’ 관련 항목에서도 산업계의 요구가 반영되었다. 초안에서는 이월을 허락하지 않았었지만, 국회안에서는 허용할 수 있도록 법률이 개편되었다. 다만 국회안에서도 1차와 2차 계획 기간 사이의 이월은 불가능했었다. 그렇지만 최종안에서는 계획기간 간의 이월 마저도 전면 허용하는 것으로 변경되고 말았다.

4) 제도의 시행 유보

앞에서는 새로 제정될 배출권 거래제가 자신들에게 유리하도록 세부 규칙을 조정하려는 산업계의 모습이 보여질 수 있었다. 그렇지만 사실 기업들은 거래제 자체가 원천적으로 도입되지 않도록 다양한 압력을 행사했었다.¹¹⁾ 「온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률」이 입법 예고되었던 2010년에는 배출권 거래제가 2013년부터 시행되는 것으로 원래 계획되어져 있었다. 당시까지만 해도 배출권 거래제의 도입을 주도했던 녹색성장위원회는 적극적인 입장을 취할 수밖에 없었다. 왜냐하면 2009년 11월 국무회의에서 대통령의 저탄소 녹색성장 국정기조를 이행하기 위해 2020년까지 온실가스 배출량을 전망치 대비 30% 줄인다는 야심찬 감축 목표가 설정되었기 때문이다. 게다가 환경단체들이 적극적으로 지지하는 입장을 표명하면서, 즉각적인 도입이 필요하다는 사회적 분위기까지 형성될 수 있었다. 정부 측에서 실무를 담당하는 환경부의 경우에도 2013년 도입을 옹호하는 입장이었다(이진우, 2010).¹²⁾

그렇지만 산업계는 배출량 정보시스템의 미흡, 전담조직의 미비, 전문인력의 부족뿐만 아니라 기업의 준비 여건을 고려해 도입 시기를 2015년으로 연기해야 한다고 주장했었다.¹³⁾ 2011년 2월에 대한상공회의소와 전

11) 초기에 산업계는 시장 메커니즘에 기반한 배출권 거래제가 아니라 직접규제 방식의 ‘온실가스·에너지 목표관리제’를 선호하는 이율배반적인 모습을 보여주었다. 왜냐하면 목표관리제가 직접규제임에도 불구하고 과태료가 1회 300만원, 2회 600만원, 3회 1,000만원으로 부담이 적다고 생각했기 때문이었다(이종한, 2012; 김태은, 2015). 이처럼 산업계가 목표관리제를 선호했던 배경에는 산업부와 환경부의 부처간 힘겨루기라는 갈등도 중요한 구조적 문제로 자리잡고 있다. 다만 본 논문에서는 규제포획이라는 관점에서 배출권 거래제를 분석하기 때문에, 부처간 갈등 보다는 산업계의 입장과 이해관계에 초점을 맞춰서 논의를 진행하고자 한다.

12) 배출권 거래제를 강력하게 요구했던 대표적인 환경단체였던 기후변화행동연구소는 영국에서 시민들이 정부의 강력한 기후변화대응을 요구하며 진행했던 ‘빅엑스크(Big Ask)’ 캠페인을 한국에도 도입했었다. 즉, 한국도 「기후변화법」의 제정을 통해서 배출권 거래제를 포함한 각종 온실가스 감축 정책들을 강력히 추진해야 한다고 주장했었다(한겨레, 2013.9.17., “한국판 ‘빅 엑스크’ 캠페인에 거는 기대”).

13) 대한상공회의소, 2011.2.8., “「온실가스 배출권거래제도에 관한 법률 제정안」에 대한 산업계 의견”.

국경제인연합회를 포함한 산업계가 전면적으로 문제를 제기하자, 같은 해 4월 국무회의에서는 결국 배출권 거래제가 2015년에 도입되는 것으로 늦춰지고 말았다.¹⁴⁾ 이 역시도 배출권 거래제가 경제적으로 부담이 된다는 산업계의 요구가 반영된 결과였다(손영화, 2014).¹⁵⁾

심지어 산업계는 시행을 6개월 앞둔 2014년 7월 17일에 전국경제인연합회에서 설립한 한국경제연구원을 통해서 배출권 거래제가 시행될 경우 제조업의 매출액이 연간 29조원까지 감소할 것이라는 보도자료를 배포하며, 정부를 다시금 압박하기 시작했다.¹⁶⁾ 이후 정부 측에서는 최경환 경제부총리 겸 기획재정부 장관이 다음해 1월에 시행될 예정인 배출권 거래제의 준비가 미흡할 뿐만 아니라 법률적으로 보완할 부분이 있다며, 제도의 시행 자체를 또 다시 연기할 수 있다는 의견을 표명했었다.¹⁷⁾ 즉, 산업계의 압력에 의해 정부가 또 다시 피규제 기관의 요구를 받아들여야 했던 것이다. 그렇지만 7월 24일에 환경단체들은 기획재정부에 대한 공개 질의를 통해서 시행 예정인 배출권 거래제를 계획대로 도입하라며, 강력하게 반발했었다.¹⁸⁾ 정부 측에서도 법률에 이미 규정되어져 있을 뿐만 아니라 국제적으로 공표된 제도를 계속 늦추기 어렵다는 부담을 갖고 있었다. 결과적으로 9월 2일에 배출권 거래제를 예정대로 시행하겠다는 최종 발표가 이루어지면서 갈등이 마무리될 수 있었다.¹⁹⁾

14) 국무총리실, 2011.4.12. “2015년부터 온실가스 배출권 거래제 도입,” 보도자료.

15) 2011년 11월에 산업계는 같은 해 3월 일본 후쿠시마에서 발생했었던 원전 사고를 근거로 2015년 도입 예정인 배출권 거래제를 다시 재검토해야 한다는 의견마저 제시했었다. 이후로도 산업계는 국제 기후변화협상의 지연 등을 이유로도 거래제 도입의 연기를 끊임없이 요구했었다(현은경, 2011).

16) 한국경제연구원, 2014.7.17., “배출권거래제 시행 시 제조업 연매출 최대 29.6조원 감소,” 보도자료.

17) 사실 최경환 경제부총리는 제도의 도입이 논의되던 2009년부터 배출권 거래제에 반대하는 입장을 지속적으로 표명한 바 있다(디지털데일리, 2014.7.18., “최경환 경제부총리, 온실가스 배출권 거래제 반대 발언 모음”).

18) 에너지시민회의·한국환경회의, 2014.7.27., “배출권 거래제를 무력화시킬 셈인가,” 보도자료.

19) 기획재정부, 2014.9.2., “배출권거래제는 2015년부터 시행,” 보도자료.

5) 제도 거래를 통한 포획

앞에서는 배출권 거래제의 시행을 재차 연기하기 위해 정부를 포획하려 했던 산업계의 시도가 환경단체의 반발에 의해 무산되었던 사실이 정리될 수 있었다. 그렇다고 산업계의 규제포획이 실패하기만 했던 것은 아니었다. 즉, 사회적 반발에 직면했던 산업계는 배출권 거래제를 포기하는 대신에 다른 전리품을 획득할 수 있었다. 당시 산업계에 부담이 되었던 또 다른 기후변화 관련 규제정책은 ‘저탄소차 협력금제’였다. 이는 이산화탄소 배출량이 많은 차량의 구매자에게 부담금을 부과함으로써 온실가스 감축을 유도하는 제도였다. 이는 2013년에 개정된 「대기환경보전법」에 근거를 두고 있으며, 2015년부터 시행될 예정이었다.

그렇지만 산업계는 차량의 판매가 줄어들어 자동차 산업이 위축될 우려가 있다며 반발했었다. 결국 정부는 배출권 거래제와 저탄소차 협력금제도를 동시에 시행했을 때 국내 산업에 지나친 부담이 될 수 있다는 우려를 받아들였으며, 거래제를 2015년에 예정대로 도입하는 대신에 협력금제도를 2020년까지 연기하는 것으로 결정했다.²⁰⁾ 이 경우에도 역시나 국회에서 통과된 제도가 산업계의 부담을 이유로 후퇴한 사례라고 할 수 있다(이우평, 2015). 결과적으로 기업의 입장에서는 배출권 거래제의 도입을 양보하는 대신에 저탄소차 협력금제의 연기라는 보상을 얻어낼 수 있었다.

2. ‘행정조직’ 측면에서의 규제포획

1절에서는 가치관이라는 측면에서 배출권 거래제가 산업계의 요구에 의해 포획되는 과정을 보여줄 수 있었다. 게다가 기업들은 제도 자체뿐만 아니라 배출권 거래제를 담당하는 행정기관까지도 자신들에게 유리한 조직이 맡을 수 있도록 규제포획을 진행했었다. 사실 거래제가 도입되던 초

20) 실제로 전국경제인연합회 산하의 한국경제연구원은 “배출권거래제와 저탄소차협력금제도: 개선방향의 모색”이라는 제목의 세미나를 2014년 7월 16일에 개최해, 이들 두 가지 제도를 동일한 규제정책으로 묶어서 논의한 바 있다.

창기까지만 해도 배출권 거래제는 공익이론에 기반해서 환경부가 규제를 전담했었다. 그렇지만 제도를 도입한 지 1년도 채 지나지 않아 산업계의 반발이 시작되었으며, 최종적으로는 이들의 요구가 반영되고 말았다.

2015년에 배출권 거래제가 시행되기 훨씬 전부터 규제 기관인 환경부는 새로운 제도의 도입을 오랫동안 준비했었다. 즉, 이명박 정부가 출범하기 전부터 「기후변화협약 대응 정부종합대책」에 의거해 2002년부터 배출권 거래제의 시범사업을 추진하기 위한 시스템을 구축했으며, 2004년 이후로는 네 차례의 시범 거래를 시도했었다. 2006년부터는 희망 사업장을 대상으로 모의거래까지 실시할 수 있었다. 덕분에 ‘온실가스 관리시스템(GEMS: Greenhouse gas Emission Management System)’과 광역지방자치단체 및 공공기관을 대상으로 하는 ‘지역단위 온실가스 배출권거래시스템(MEETS: Ministry of Environment Emission Trading System)’을 구축해놓을 수 있었다(정동희, 2010).²¹⁾

이명박 정부 들어 저탄소 녹색성장이 선언되고 배출권 거래제에 관한 논의가 본격화되자, 환경부는 거래제의 전담조직으로 선정되기 위해 전력을 기울이기 시작했다. 2010년 1월에 한국환경자원공사와 환경관리공단을 통합해서 ‘한국환경공단’으로 재출범시킨 이유 가운데 하나도 배출권 거래제와 관련이 있다. 물론 당시 정부의 공기업 선진화 때문이기도 하지만, 실제로 한국환경공단의 5대 핵심사업 가운데 첫 번째로 ‘기후변화 대응 및 온실가스 관리’가 포함되었을 정도였다.²²⁾

그렇지만 녹색성장이라는 국정기조가 설정되자 현행 산업통상자원부의 전신인 지식경제부도 기후변화업무를 담당하고 싶어했었기 때문에, 부처간의 심각한 갈등이 벌어지게 되었다. 환경부가 한국환경공단을 통해서 배출권 거래제의 실무를 담당하는 체계를 구축하자, 지식경제부는 청정개발체제(CDM: Clean Development Mechanism) 사업을 통해서 온실가스 감축업무를 담당하고 있었던 에너지공단의 명칭을 ‘에너지기후변화공단’

21) 환경부, 2006.10.30., “온실가스 배출권 모의거래 실시,” 보도자료.

22) 한국환경공단, 2010.1.8., “녹색성장의 중심 선언, 한국환경공단 출범식 행사 개최,” 보도자료.

으로 변경하기 위한 법률 개정안을 2009년 3월에 발의했었다. 이에 환경부가 기후변화 업무의 주도권을 빼앗길 수 있다며 강력히 반발해서, 결국에는 국회 본회의에 상정되지 못한 채 폐기되고 말았다.²³⁾ 그럼에도 불구하고 지식경제부는 부처 협의가 필요 없는 에너지관리공단의 지역본부 명칭을 ‘지역에너지기후변화센터’로 변경함으로써 기후변화 업무를 담당하려는 의지를 이어갈 수 있었다. 그렇지만 에너지관리공단 지역본부라는 기존의 명칭에 익숙했던 직원들의 반발과 지역사회에서의 혼선으로 인해 얼마 지나지 않아 원래 이름으로 복귀하고 말았다.²⁴⁾

배출권 거래제를 둘러싼 갈등은 산하기관의 명칭 문제를 넘어서 이들 부처의 직접적인 갈등요인이 될 수밖에 없었다. 왜냐하면 이명박 정부 하에서 녹색성장의 핵심영역을 농칠 수 없었기 때문이다. 특히 2012년에 통과된 배출권 거래제 법안에 주무부처가 명시되지 않은 채, 시행령에서 정하도록 위임되었기 때문에 부처 간 갈등이 본격화되기 시작했다.²⁵⁾ 당시 지식경제부는 한국이 참고했던 유럽연합에서 탄소 시장을 관할하는 기관이 전력거래소와 밀접하게 관련되어져 있을 뿐만 아니라 국내에서 온실가스를 배출하는 주요 업종이 발전부문이기 때문에 자신의 산하기관인 ‘한국전력거래소(KPX)’가 적임자라며 주장했다. 반면에 산하기관이 미약했던 환경부는 증권 및 주식거래를 담당하는 ‘한국거래소(KRX)’와 협력함으로써 전담권을 장악하기 위해 총력을 기울였었다.²⁶⁾ 이러한 지식경제부와 환경부의 부처 간 갈등은 이들 공공기관의 소재지인 광주·전남과 부산이라는 지자체까지 결합하면서 대립이 심해지고 말았다(진상현, 2010; 한진이·윤순진, 2011).

이처럼 갈등이 심화되는 상황에서 시민단체는 환경부로 주무관청의 단일화를 요구하는 성명서를 발표했으며, 최종적으로는 2012년 11월에 배출권 거래제의 시행령이 국무회의를 통과하면서 환경부가 담당하는 것으

23) 이데일리, 2010.3.5., “기후변화, 합부로 쓰지마.. 부처싸움 산하단체로 확대”.

24) 에너지관리공단, 2010.1.19., “에너지관리공단 인사,” 보도자료.

25) 이투데이, 2012.5.8., “지경부-환경부, 온실가스 배출권 거래제 주도권 갈등 2라운드”.

26) 매일경제, 2012.5.25., “탄소배출권시장 놓고 거래소-전력거래소 기싸움”.

로 확정될 수 있었다.²⁷⁾ 당시 정부는 거래제의 공정한 관리를 통해서 신뢰성을 확보할 뿐만 아니라 행정의 효율성을 높이기 위한 목적으로 주무관청을 환경부로 단일화한다고 발표했었다.²⁸⁾ 따라서 환경부는 배출권의 할당계획도 수립하고 거래소도 지정할 수 있게 되었다. 이로써 초창기 배출권 거래제의 전담조직은 공익이론에 부합되는 방향으로 지구적 환경문제를 해결하기에 적합한 규제기관이 업무를 맡도록 제도가 설계되었다고 할 수 있다.

그렇지만 산업계는 환경부가 주도하는 규제를 선호하지 않았었다. 심지어 배출권 거래제의 도입이 논의되던 초창기에도 주무관청 없는 부문별 소관부처 관장체계를 제안했었을 정도였다. 소관부처 관장체계는 배출권 거래제 이전의 ‘온실가스·에너지 목표관리제’에 적용되었던 방식이며, 당시에는 주무부처 없이 분야별 전담부처가 해당 산업을 관리하는 체계였다. 따라서 산업계는 주무부처 없이 친기업적인 성향의 지식경제부가 소관부처로서 담당하는 행정체계를 적극적으로 요구했었다(김은성, 2012).

산업계에 의한 정부 포획은 환경부로 주무관청이 지정된 이후에 오히려 본격적으로 진행되었다.²⁹⁾ 실제로 배출권 거래제가 시행된 지 1년도 채 지나지 않았던 2015년 10월에 주무관청의 변경을 요구하는 목소리가 높아지기 시작했다. 즉, 경제·산업에 대한 이해도가 낮은 환경부가 제도를 전담하기 때문에, 배출권 거래제가 지나치게 엄격할 뿐만 아니라 과도하게 경직적으로 운영된다는 민원이 제기된 것이다. 이러한 산업계의 요구는 실제로 정책에 반영되었으며, 거래제 관련 업무를 환경부가 아닌 경제부처로 이전하는 방안이 국무조정실에서 검토 중인 것으로 당시 알려졌다.³⁰⁾

27) 환경정의 등, 2012.8.28., “배출권 거래제 시행령 제정에 관한 시민사회단체(38개 단체) 의견서,” 성명서.

28) 녹색성장위원회, 2012.11.13., “온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률 시행령 국무회의 통과,” 보도자료.

29) 배출권 거래제가 시행에 들어가자 전국경제인연합은 이에 적극적으로 대응하기 위해 연대체를 결성할 정도로 조직적인 움직임을 보여주었다(연합뉴스, 2015.4.16., “전경련 환경협의회 구성…배출권 거래제 등에 목소리”).

30) 동아일보, 2015.10.23., “온실가스 거래제, 기재부가 맡는다”.

2016년 2월 배출권 거래제의 주무관청은 결국 환경부에서 기획재정부로 이전되고 말았다.³¹⁾ 즉, 국무총리와 경제부총리를 중심으로 범부처 대응체계를 구축하기 위해 국무조정실이 총괄업무를 담당하는 구조로 재편되었으며, 소관 분야는 해당 부처가 전담하는 ‘관장부처 책임제’가 도입되었다. 이때 관장부처 책임제는 기획재정부가 배출권 거래제의 전반적인 운영을 담당하면, 산업·농림·환경·국토라는 4개의 관장부처가 해당 분야를 책임지는 구조를 말한다. 물론 온실가스종합정보센터도 환경부에서 국무조정실 산하로 이관되었다.³²⁾ 결과적으로 산업계가 요구했던 소관부처 관장체계가 반영되어졌을 뿐만 아니라 주무·전담 관청도 친기업적인 성향의 경제산업부처로 이관된 것이다(박형욱, 2017).

3. ‘집행방식’ 측면에서의 규제포획

끝으로 산업계는 규제가 진행되는 과정에서도 자신들이 지닌 정보와 자원의 우월성을 이용해서 정부를 포획할 수 있다. 배출권 거래제와 관련해서도 기업은 정부에 비해 더 많은 정보와 자원을 지니고 있다. 예를 들면, 국제 시장에서 판매되는 개별 제품의 수급 전망, 온실가스 관련 기술 동향, 배출량을 줄이기 위한 최신 기술의 비용 등에 대한 정보를 기업이 더 잘 알고 있는 상황이다. 게다가 다국적 기업으로 성장한 국내 업체들은 정부에 비해 더 많은 인적·물적 자원도 지니고 있다. 이러한 정보 및 자원의 우위를 바탕으로 산업계는 정부를 포획할 수 있었다.

2014년 11월 23일 환경부는 배출권 할당량을 확정해서 525개 업체에 통보했다.³³⁾ 그러자 전국경제인연합회를 포함한 28개 경제단체와 발전·에너지 업종의 38개사는 공동 논평을 통해서 즉각적으로 반발했었다.³⁴⁾

31) 한국경제, 2016.5.12., “현실 모르고 감축 밀어붙이다…온실가스 관할권 뺏긴 환경부”.

32) 국무조정실, 2016.2.25., “파리협정의 효과적 이행을 위한 기후변화 대응체계 강화,” 보도자료.

33) 환경부, 2014.12.3., “환경부, 525개 업체별 온실가스 배출권 할당량 확정,” 보도자료.

34) 전국경제인연합회, 2014.12.2., “배출권거래제 기업별 할당에 대한 경제계 공동논평,” 논평.

이들에 따르면 기업에서 신청한 20억 2,100만 톤 보다 21% 삭감된 15억 9,800만 톤이 할당되었다는 것이다. 산업계는 이처럼 부족한 배출권 할당으로 인해 향후 3년간 12조 7,000억 원의 비용이 추가적으로 발생한다며 문제를 제기했었다. 역시나 시장 현황 및 기술 전망 관련 정보가 부족했던 정부가 불리할 수밖에 없는 상황이 만들어졌다(윤효영, 2015).

게다가 배정된 할당량에 불만을 지닌 기업은 30일 이내에 이의를 신청할 수 있었다. 그러면 환경부는 할당량을 재검토해서 결과를 다시 통보해야 했다. 실제로 배출권 할당 이후에 전체 대상업체 가운데 절반에 가까운 243개 업체가 이의를 신청했었다.³⁵⁾ 이에 환경부는 검토 결과 40개 업체의 이의를 수용하여 배출권 670만 톤을 추가적으로 할당하였다.³⁶⁾ 그렇지만 이러한 이의 신청 및 재검토에도 불구하고 여전히 불만을 지닌 기업은 행정소송을 제기할 수도 있었다. 실제로 시행 첫 해에는 61개 업체가 20건의 행정소송을 제기했었다. 대부분의 소송이 제도 시행 직후인 2월부터 3월 사이에 제기되었다. 결과적으로 배출권 거래제의 규제 대상 업체 가운데 10%를 초과하는 기업이 소송을 제기했을 정도로 사회적 반발이 심했었다(박형욱, 2017).

4. ‘배출권 거래제’ 관련 규제포획 분석결과와 종합

이상 4장에서는 가치관, 행정조직, 집행방식이라는 세 가지 기준을 토대로 배출권 거래제를 도입하는 과정에서 진행되었던 산업계의 규제포획이 증명될 수 있었다. 먼저 ‘가치관’이라는 측면에서는 정부가 발전국가적인 성향을 지니고 거래제 관련 법률에 이를 반영했을 뿐만 아니라 탄소 시장의 세부 운영규칙에서도 산업계의 요구가 상당부분 반영된 것으로 확인되었다. 게다가 기업들은 배출권 거래제의 시행 자체를 연기시키려는 전략을 추진했으며, 반대급부로 저탄소차 협력금제를 유예시킬 수 있었다. 다음으

35) 환경부, 2015.1.15., “온실가스 배출권 할당 대상업체 525개 중 243개 업체가 이의신청,” 보도자료.

36) 환경부, 2015.2.10., “온실가스 배출권 670만KAU, 예비분에서 추가적 할당,” 보도자료.

로 ‘행정조직’이라는 측면에서는 당초에 환경부로 설정되었던 주무관청이 산업계의 지속적인 압력 때문에 경제부처로 이전되고 말았다. 끝으로 ‘집행방식’이라는 측면에서는 배출권이 과소 할당되었다며 불만이 제기되었을 뿐만 아니라 개별 기업의 경우에는 행정소송을 통해서 이를 시정하려는 노력이 진행되었다. 이러한 분석결과를 정리하면 <표 1>과 같다.

선행연구는 이러한 현상을 단순히 새롭게 도입되는 정책을 둘러싼 갈등으로 파악했었다(한진이·윤순진, 2011; 김은성, 2012). 물론 본 논문에서 규제포획으로 해석된 현상의 상당부분은 단순한 사회적 반발이거나 신규 제도의 도입에서 산업계의 요구가 반영되었던 자연스러운 정책과정의 일환일 수도 있다. 그렇지만 다음과 같은 세 가지 사례는 이해관계자의 일상적인 정책 의견수렴의 범위를 넘어서는 규제포획으로 해석될 수밖에 없다. 즉, 국제적으로 다른 나라에서 수립된 규제정책의 관행에 비추어 보았을 때, 제도 본연의 취지가 이례적으로 변형되었거나 왜곡되었을 경우에는 규제포획이 이루어진 것으로 판단될 수 있다(사공영호, 1998). 이처럼 한국의 배출권 거래제에서 규제포획이 진행되었음을 명확히 보여주는 세 가지 사례는 다음과 같다.

첫째, 배출권 거래제의 ‘시행 유보’ 시도이다. 거래제는 2012년에 제정된 법률을 통해서 2015년에 도입되는 것으로 확정된 제도였다. 그렇지만 산업계는 자신들의 영향력을 이용해서 제도의 시행을 늦추기 위해 총력을 기울였었다. 게다가 부총리를 포함한 경제·산업 부처들이 포획되면서, 급기야는 도입을 1년도 채 남기지 않은 상황에서 제도의 시행을 유보해야 한다는 압력이 강하게 제기되었을 정도였다.

둘째, ‘제도 거래’를 통해서도 포획이 이루어졌었다. 물론 다행히 당초 계획대로 거래제가 2015년에 도입되기는 했지만, 이 과정에서도 산업계는 반대급부로 저탄소차 협력금제를 유예시키는 성과를 얻어낼 수 있었다. 현재 산업계는 2020년 말로 연기된 저탄소차 협력금제를 또 다시 늦춰야 한다는 주장마저 제기하고 있을 정도이다.³⁷⁾

37) 서울신문, 2018.11.19., “車 부품사 줄도산 vs 경쟁력 높일 기회”.

셋째, ‘주무관청의 변경’도 규제포획의 대표적인 증거이다. 즉, 산업계의 요구가 반영되어서 거래제가 시행된 지 1년도 채 지나지 않은 상황에서 주무관청이 환경부에서 기획재정부로 변경되었을 뿐만 아니라, 관장부처 책임제를 통해서 기업은 자신들에게 우호적인 산업부의 통제를 받을 수 있게 되었다. 유럽연합을 포함한 대부분의 국가에서 배출권 거래제의 관리를 환경부가 맡고 있음에 반해, 한국만이 경제부처가 전담하는 체제는 분명히 이례적인 경우일 수밖에 없다.

이러한 세 가지 사례를 통해서 본 논문은 한국의 배출권 거래제에 대한 산업계의 규제포획이 이루어진 것으로 결론을 내릴 수 있었다. 정리하자면, 배출권 거래제 관련 규제포획은 ‘집행방식’의 경우 피규제기관에 대한 정보 및 자원의 의존도가 낮아서, 규제포획이 심각하지는 않았었다. 반면에 보호·육성적 기업관이라는 ‘가치관’의 이행뿐만 아니라 주무관청의 변경이라는 ‘행정조직’의 측면에서는 규제포획이 강하게 이루어진 것으로 판단된다. 이처럼 한국의 배출권 거래제에 대한 규제포획이 강하게 이루어졌음을 드러낸 이들 세 가지 사례는 산업계에 의한 포획을 단순히 정량적으로 밝혀냈던 선행연구와 다르게 정성적 규제포획을 보여주었다는 측면에서 차별화된 학술적 의의를 지닐 수 있다(김영덕, 2016).

〈표 1〉 배출권 거래제에 대한 규제포획의 분석결과

기준	포획 내용
가치관	· 보호·육성 중심의 기업관 · 가치관의 법률 반영 · 세부 운영규칙의 반영 · 제도의 시행 유보 · 제도 거래를 통한 포획
행정조직	· 주무관청의 변경
집행방식	· 초기 할당량에 대한 반발 · 기업별 행정소송의 제기

주: 짙고 굵은 글씨는 규제포획이 심했던 항목을 의미함

V. 결론 및 정책적 함의

이상 본 논문은 이명박 정부 하에서 ‘저탄소 녹색성장’이라는 국가발전 전략을 이행하기 위한 대표적 정책수단으로 도입되었던 배출권 거래제가 원래의 제도적 취지에 부합되는 공익이론이 아니라 현실적인 역학관계에 의한 포획이론에 부합된다는 사실을 증명할 수 있었다. 구체적으로는 가치관, 행정조직, 집행방식이라는 세 가지 기준을 이용해서 제도의 도입 초기에 진행되었던 규제포획 현상을 밝혀낼 수 있었다.

그렇다면 이제는 다음과 같은 정책적 문제를 고민해볼 필요가 있다. 즉, 국내에서 배출권 거래제가 산업계에 의해 포획된 상태라면, 당초의 제도적 취지가 왜곡된 규제를 폐기하는 편이 바람직하다는 극단적인 주장이 제기될 수도 있다. 선행연구는 한국이 실패했던 유럽연합의 1기 배출권 거래제를 모방했다며 비판한 바 있다(김태은, 2015). 이 연구에 따르면 문제가 많았던 유럽의 거래제를 한국이 모방할 수밖에 없었던 이유는 온실가스 감축과 관련해서 서로 다른 요구가 충돌하는 당시의 딜레마적 상황 때문이었다고 한다. 이처럼 실패한 거래제를 모방했을 뿐만 아니라 피규제자에 의한 포획까지 이루어진 상태라면, 해당 정책을 폐기하는 방안도 고려되어야 할 것이다. 그렇지만 본 논문에서는 다음과 같이 가치관·행정조직·집행방식이라는 측면에서 검토했을 때, 국내 배출권 거래제가 비교적 잘 작동하는 편이라고 판단된다.

첫째, ‘집행방식’이라는 측면에서는 산업계의 규제포획이 비교적 심각하지 않았었다. 할당량의 적절성과 관련해서 절반에 가까운 243개 업체가 이의를 신청했었지만 환경부는 단지 40개 업체의 이의 제기만을 수용해주었을 뿐이다. 또한 이의신청에 불복해서 행정소송이 제기되기도 했지만, 사법부는 행정부의 입장을 대부분 지지해주었다. 즉, 20건의 행정소송 가운데 석유화학업체와 시멘트업체가 제기한 두 건을 제외한 나머지 대부분의 청구가 기각되고 말았다(박형욱, 2017).

둘째, ‘행정조직’과 관련해서는 주무관청의 문제도 어느 정도 해소된 상

태이다. 물론 환경부에서 경제·산업 부처로 전담기관을 이전했던 규제포획은 상당히 심각한 문제였다. 왜냐하면 온실가스 감축이라는 제도 본연의 취지가 무력화될 수 있었기 때문이다. 그렇지만 다행히도 문제인 정부 들어 2018년 1월부터 배출권 거래제의 총괄기능을 환경부가 맡을 수 있도록 부서 조정이 이루어졌다.³⁸⁾ 물론 배출권 할당도 다시 환경부가 전담하게 되었으며, 온실가스종합정보센터도 원래의 상급기관이었던 환경부 산하로 재편되었다. 결과적으로 지금은 배출권 거래제를 본연의 취지에 맞게 규제할 수 있는 기관으로 주무관청이 복원된 상태이다.

셋째, ‘가치관’이라는 측면에서는 한국 정부의 경우 공익이론이 어느 정도 적용 가능한 것으로 판단된다. 왜냐하면 산업계의 심각한 규제포획에도 불구하고, 탄소 시장이 비교적 안정적으로 운영되고 있기 때문이다.³⁹⁾ 유럽 거래제의 1기에 노출되었던 문제는 기업에게 배출권이 과잉 할당됨으로써 발생했던 탄소 가격의 폭락이었다. 즉, 값어치가 사라질 정도로 배출권이 넘쳐나면서, 거래제의 실효성에 대한 의문이 제기되었었다. 다만 유럽에서는 거래제의 1기가 탄소 시장의 시범적 운영에 목적을 두었기 때문에, 2기부터는 다행히도 과잉할당의 문제가 어느 정도 해소될 수 있었다. 선행연구에서 지적되었듯이 한국도 유럽의 배출권 거래제를 모방하기는 했지만, 다행히도 과잉할당의 문제를 신중히 고려했던 덕분에 유럽 1기의 가격 폭락 같은 현상은 발생하지 않았었다(김태은, 2015; 유인식, 2018; 환경부, 2019).⁴⁰⁾

38) 환경부, 2018.1.2., “온실가스 감축 정책, 국민과 함께 만든다,” 보도자료.

39) 유럽 탄소 시장의 붕괴를 목격했던 국내에서도 과다 할당으로 인한 가격 폭락을 우려하는 전문가들의 목소리가 높았었다. 시민단체에서도 ‘할당의 정치’를 통해 과다 할당될 위험성에 대한 문제 제기가 있었다. 그렇지만 다행히도 가격 폭락은 발생하지 않았다. 즉, 산업계가 정부를 포획하는 할당의 정치는 국내에서 심각하지 않았던 것으로 판단된다(박환일, 2010; 이정필, 2015).

40) 국내에 탄소 시장이 도입되었던 첫 해에 배출권의 거래가 적었던 이유 가운데 하나도 할당량이 부족했었기 때문이었다. 그렇다고 산업계에서 우려했던 배출권의 부족 사태도 발생하지 않았었다. 왜냐하면 시장을 안정화시키기 위해 정부가 배출권의 가격을 1만 원으로 설정했었기 때문이다(정인혜, 2015; 채중오·박선경, 2016; 조현진·김하나, 2016). 실제로 2015년 1월 12일에는 8,640원에 거래가 이루어졌었지만, 이후로는 1만 원이 유지되었으며, 같은 해 12월 21일에는 11,700원을 기록했었다(기

결론적으로 한국의 배출권 거래제는 규제포획에도 불구하고 지구적인 차원의 온실가스 감축이라는 공익에 기반해서 제도가 어느 정도 적절히 운영되었던 것으로 판단된다.⁴¹⁾ 즉, 국내에서 배출권 거래제는 포획이론 뿐만 아니라 공익이론도 상당부분 적용 가능한 상황이다.⁴²⁾ 그렇다면 이 제는 1기 배출권 거래제를 마무리하는 시점에서 보다 나은 방향으로 제도를 운영하기 위한 방안에 대해 고민해볼 필요가 있다. 즉, 지금까지의 규제포획에서 벗어나서 공적인 취지에 보다 부합되도록 제도를 운영하는 방안을 모색해야 할 것이다.

본 논문에서는 산업계의 규제포획에서 벗어나기 위한 방안 가운데 하나로 국제 탄소 시장과의 연계를 제안하고자 한다. 왜냐하면 한국 정부를 넘어서는 초국가적인 탄소 시장이 등장할 경우에는 규제기관에 대한 기업의 포획이 어려워질 것이기 때문이다. 실제로 2015년 12월에 개최된 제21차 기후변화 당사국 총회에서 채택된 ‘파리협정’은 개별 국가의 탄소를 국제적으로 연계·확대해야 한다는 방향을 제시할 수 있었다. 물론 근거 규정만 마련된 상태이며, 초국가적인 국제 탄소 시장의 실체는 아직까지 존재하지 않는 상황이다.⁴³⁾ 그렇다면 한·중·일 동북아 차원의 탄소 시장을 연계하는 것도 하나의 시범적인 대안이 될 수 있다. 이처럼 단기적 실현가능성이 낮음에도 불구하고 국제 탄소 시장은 인류가 지구온난화를

획재정부, 2014.9.2., “배출권거래제는 2015년부터 시행,” 보도자료).

- 41) 불가능성 정리로 노벨상을 수상했던 경제학자인 케네스 애로(Kenneth Arrow)의 경우에도 생전 마지막 인터뷰에서 미국의 규제정책이 비교적 잘 작동하는 편이라고 설명한 바 있다(한겨레, 2017.2.24., “케네스 애로, 규제가 제 구실을 하고 있다”).
- 42) 이처럼 배출권 거래제가 공익에 기반해서 어느 정도 운영되기는 했지만, 그렇다고 제도의 설립 취지인 공적 목표가 달성되었다고는 할 수 없다. 실제로 최근 자료에 따르면 배출권 거래제의 시행 이후인 2015년과 2016년의 온실가스 배출량은 모두 전년대비 0.2% 증가한 상황이며, 감축 효과를 판단할 수는 없는 상황이다. 따라서 배출권 거래제의 온실가스 감축 성과와 관련해서는 이후에도 비판이 제기될 수 있으며, 지속적인 연구가 이루어져야 할 것이다. 한편으로는 문재인 정부하에서 환경부로 변경된 주무관청에 대한 산업계의 포획 시도가 다음 정권에서 다시 이루어질 수 있기 때문에, 이에 대한 환경단체들의 대비도 필요할 수 있다(환경부, 2018).
- 43) 국내에서도 「온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률」의 제36조 「국제 탄소 시장과의 연계」 조항에서 법적 근거가 마련된 상태이다.

해결하기 위해 채택해야 할 정책수단 가운데 하나일 수 있다. 게다가 개별 국가의 규제권을 초월하는 국제 탄소 시장이 조성된다면, 한국 사회가 겪었던 규제포획의 문제도 자연스럽게 해소될 수 있을 것이다(김용건·공현숙, 2011; 김은정, 2013; 노동운, 2015; 이지웅, 2016; 김길환 등, 2017; 노상환, 2018).

■ 참고문헌 ■

- 국무조정실, 2007, 『기후변화 제4차 종합대책 (5개년 계획)』, 서울: 국무조정실.
- _____, 2016.2.25., “파리협정의 효과적 이행을 위한 기후변화 대응체계 강화,” 보도자료.
- 국무총리실, 2011.4.12. “2015년부터 온실가스 배출권 거래제 도입,” 보도자료.
- _____, 2012.5.2., “여야, 초당적 협력으로 배출권거래제법 제정,” 보도자료.
- 기획재정부, 2014, 『배출권거래제 기본계획(안)』, 세종: 기획재정부.
- _____, 2014.9.2., “배출권거래제는 2015년부터 시행,” 보도자료.
- 길종백·정병걸, 2009, “녹색성장과 환경·경제의 통합: 변형과 전환 사이에서,” 『정부학연구』, 15(2), pp.45-70.
- 김길환·이상림·이지웅, 2017, “신기후체제 하의 국제탄소시장에 관한 최신 논의 현황과 시사점,” 『한국기후변화학회지』, 8(1), pp.73-80, DOI: 10.15531/KSCCR.2017.8.1.73.
- 김성준, 2012, 『공공선택론: 정치·행정의 경제학적 분석』, 서울: 박영사.
- 김순양, 2012, “한국의 발전국가와 사회정책 간 관계의 재해석: 1960-70년대 고도 경제성장기의 경우,” 『한국정책학회보』, 21(1), pp.63-102.
- 김영덕, 2016, “온실가스감축계획 변경에 대한 경제학적 설명요인 분석,” 『에너지경제연구』, 15(1), pp.139-177.
- 김용건·공현숙, 2011, 『한·중·일 탄소시장 연계의 파급효과 분석』, (녹색성장연구 20011-06), 서울: 한국환경정책·평가연구원.
- 김윤희, 2018, “배출권거래제 1기(2015-2017년) 현황 분석,” 『NABO 산업동향 & 이슈』, 109, pp.31-50.
- 김은성, 2012, 『기후변화재난 정책갈등 연구: 온실가스배출권 거래제 갈등을 중심으로』, (KIPA 연구보고서 2012-28), 서울: 한국행정연구원.
- 김은정, 2013, 『국제탄소시장 연계에 대비한 법제연구 II: 한국과 EU를 중심으로』, (녹색성장 연구; 13-23-14), 서울: 한국법제연구원.

- 김태은, 2015, “배출권거래제도의 선택과 동형화 메커니즘 연구,” 『한국정책학회보』, 24(2), pp.57-89.
- 김행범, 2002, “지대추구비용 규모에 관한 비판적 연구: 규범적 지대추구론을 중심으로,” 『한국 사회와 행정연구』, 13(3), pp.67-89.
- 노동운, 2015, “중국의 배출권거래제와 시사점,” 『세계 에너지 시장 인사이트』, 15(30), pp.3-17.
- 노상환, 2018, “Post-2020 파리협정 대응 한국의 국제탄소시장 활용방안,” 『한국기후변화학회지』, 9(1), pp.91-102, DOI: 10.15531/KSCCR.2018.9.1.91.
- 노종환, 2014, “배출권거래에 대한 불편한 이야기,” 『배출권거래제의 문제점과 개선방향』, 한국경제연구원 대외세미나, 전경련회관 컨퍼런스센터, pp.4-13.
- 녹색성장위원회, 2012.11.13., “온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률 시행령 국무회의 통과,” 보도자료.
- 대한상공회의소, 2011.2.8., “「온실가스 배출권거래제도에 관한 법률 제정안」에 대한 산업계 의견”.
- 동아일보, 2015.10.23., “온실가스 거래제, 기재부가 맡는다”.
- 디지털데일리, 2014.7.18., “최경환 경제부총리, 온실가스 배출권 거래제 반대 발언 모음”.
- 매일경제, 2012.5.25., “탄소배출권시장 놓고 거래소-전력거래소 기싸움”.
- 문돈·정진영, 2014, “발전국가모델에서 신자유주의모델로: 한국발전모델 논쟁에 대한 비판적 평가,” 『아태연구』, 21(2), pp.129-164.
- 문태훈, 1997, 『환경정책론』, 서울: 형설출판사.
- 박민정, 2006, “의료정책변화의 지대추구론적 분석,” 『한국행정학보』, 40(2), pp.195-218.
- 박상영, 2015, “발전주의와 신자유주의의 혼재성에 대한 고찰,” 『아태연구』, 22(4), pp.5-40.
- 박형욱, 2017, “온실가스 배출권거래제 행정소송 1심 판결에 대한 법적 검토: 시멘트 업계의 제3자 소송을 중심으로,” 『환경법연구』, 39(1), pp.145-179.
- 박환일, 2010, “탄소배출권거래소 설립의 의의와 과제,” 『SERI 경제포커스』, 299, pp.1-10.
- 사공영호, 1998, “가부장적 행정문화 속에서의 규제기관 및 관료의 포획현상 연구,” 『한국행정학보』, 32(2), pp.113-129.
- _____, 2016, “세월호 사고와 규제 실패의 성격,” 『규제연구』, 25(1), pp.55-90.
- 상홍규, 2012, “온실가스 배출권거래제에 대한 소고,” 『법학연구』, 22(2), pp.103-128.
- 서울신문, 2018.11.19., “車 부품사 줄도산 vs 경쟁력 높일 기회”.
- 손영화, 2014, “탄소배출권 거래제도의 도입쟁점에 대한 연구,” 『법학연구』, 17(4), pp.345-369.
- 아시아경제, 2009.4.20., “공익 해할 목적 없어, 미네르바 무죄”.
- 에너지관리공단, 2010.1.19., “에너지관리공단 인사,” 보도자료.
- 에너지시민회의·한국환경회의, 2014.7.27., “배출권 거래제를 무력화시킬 셈인가,” 보도자료.
- 연합뉴스, 2015.4.16., “전경련 환경협의회 구성…배출권 거래제 등에 목소리”.

- 오수미·진상현, 2016, “한국 산업과 과정의 ‘탄소 고착화’ 분석: 이명박 정부의 저탄소 녹색성장을 중심으로,” 『한국정책과학회보』, 20(3), pp.141-169.
- 유인식, 2018, 『2015-2017년 국내 배출권거래시장 분석 분석』, (국내IP 환경동향보고), 세종: 서울: 환경부; 한국환경산업기술원.
- 유훈·신종렬·조택, 2014, 『행정권과 경제』, 파주: 법문사.
- 윤효영, 2015, “배출권거래제도의 현황과 개선 방안: 탄소세와의 비교를 중심으로,” 『강원법학』, 45, pp.393-431.
- 원필욱, 2000, “정책형성상의 규제정책변동에 관한 분석: 기업가형 정치인 모형을 중심으로,” 『한국 사회와 행정연구』, 11(1), pp.205-221.
- 이데일리, 2010.3.5., “기후변화, 함부로 쓰지마.. 부처싸움 산하단체로 확대”.
- 이영조·문인수, 2003, “환경정책수단에 따른 지대추구,” 『한국행정논집』, 15(2), pp.407-425.
- 이우평, 2015, “자동차 시장구조에 따른 저탄소차협력금제도의 효과 변화,” 『환경정책연구』, 14(4), pp.23-44.
- 이유현·권기현, 2013, “배출권거래제 도입의 정책형성과정 연구: 옹호연합모형(ACF)과 사회연결망분석(SNA)을 중심으로,” 『한국정책학회보』, 22(3), pp.1-29.
- 이일호, 2017, “파리기후협정 전후 시장 메커니즘의 발전과 전망: CDM, JI 및 SDM을 중심으로,” 『환경법연구』, 39(2), pp.261-301.
- 이정은·조용성·이수철, 2015, “한국형 온실가스 배출권 거래제도 활성화를 위한 EU 및 일본 사례 비교,” 『한국기후변화학회지』, 6(1), pp.11-19, DOI: 10.15531/KSCCR.2015.6.1.11.
- 이정필, 2015, “국내 탄소배출권거래제 시행과 전망: 나쁘거나 죽거나,” 『에너지포커스』, 2015(특집호), pp.4-7.
- 이종한, 2012, 『온실가스 배출권거래제 도입에 따른 규제영향 분석 및 수용성제고 방안 연구』, 서울: 녹색성장위원회.
- 이지웅, 2014, “온실가스 배출권 가격 결정요인과 시사점,” 『에너지포커스』, 11(4), pp.64-82.
- _____, 2016, 『신기후체제 하의 국제탄소시장에 관한 최신 논의 현황과 전망』, 에너지경제연구원, 수시연구보고서 16-04.
- 이진우, 2010, “탄소시장 도입에 관한 비판적 고찰,” 『에너지 포커스』, 16, pp.1-23.
- 이투데이, 2012.5.8., “지경부-환경부, 온실가스 배출권 거래제 주도권 갈등 2라운드”.
- 이해정, 2015, “EU 배출권거래제 도입 10년의 교훈: 규제와 투자의 선순환 연결고리 필요,” (현대연구원 VIP 리포트: 15-10호), 서울: 현대경제연구원.
- 전국경제인연합회, 2014.12.2., “배출권거래제 기업별 할당에 대한 경제계 공동논평,” 논평.
- 정동희, 2010, “배출권거래제 시범사업 현황과 향후 국내 운영방향,” 『환경정보』, 32(387), pp.8-12.
- 정인혜, 2015, “온실가스 배출권 매매 및 증개 현황,” 『에코시안 리포트』, 195, pp.1-7.

- 조현진·김하나, 2016, “배출권거래제의 시장안정화방안에 관한 법적정책적 연구,” 『환경법연구』, 38(1), pp.279-304.
- 지중화, 2006, “산업정책에서의 지대추구: 벤처기업 육성정책을 중심으로,” 『한국정책학회보』, 15(1), pp.1-27.
- 진상현, 2010, “서울시 탄소배출권 거래제에 대한 제언,” 『서울경제』, 63, pp.10-24.
- _____, 2013, “이명박 정부 ‘저탄소 녹색성장’ 국정기조의 경로의존성,” 『한국행정논집』, 25(4), pp.1049-1073.
- 채종오·박선경, 2016, “한국의 탄소배출권 거래제 시행 1년 후 현황과 개선방안: EU 배출권 거래제와 비교를 통하여,” 『한국기후변화학회지』, 7(1), pp.41-48, DOI: 10.15531/KSCCR.2016.7.1.41.
- 한거래, 2013.9.17., “한국판 ‘빅 애스크’ 캠페인에 거는 기대”.
- _____, 2017.2.24., “케네스 애로, 규제가 제 구실 하고 있다”.
- 한국경제, 2016.5.12., “현실 모르고 감축 밀어붙이다…온실가스 관할권 뺏긴 환경부”.
- 한국경제연구원, 2014.7.17., “배출권거래제 시행 시 제조업 연매출 최대 29.6조원 감소,” 보도자료.
- 한국환경공단, 2010.1.8., “녹색성장의 중심 선언, 한국환경공단 출범식 행사 개최,” 보도자료.
- 한진이·윤순진, 2011, “온실가스 배출권 거래제도 도입을 둘러싼 행위자간 정책네트워크: 사회연결망 분석을 중심으로,” 『한국정책학회보』, 20(2), pp.81-108.
- 허성욱, 2008, “경제규제행정법이론과 경제적 효율성,” 『서울대학교 법학』, 49(4), pp.647-682.
- 현은경, 2011, “일본 원전사태 이후 주요국 에너지 및 온실가스 감축정책 동향과 시사점,” 『전국경제인연합회 이슈페이퍼』, 184, pp.1-17.
- 환경부, 2006.10.30., “온실가스 배출권 모의거래 실시,” 보도자료.
- _____, 2014.12.3., “환경부, 525개 업체별 온실가스 배출권 할당량 확정,” 보도자료.
- _____, 2015.1.15., “온실가스 배출권 할당 대상업체 525개 중 243개 업체가 이의신청,” 보도자료.
- _____, 2015.2.10., “온실가스 배출권 670만KAU, 예비분에서 추가적 할당,” 보도자료.
- _____, 2018, 『국가 온실가스 인벤토리 보고서』, 서울: 온실가스종합정보센터.
- _____, 2018.1.2., “온실가스 감축 정책, 국민과 함께 만든다,” 보도자료.
- _____, 2019, 『제1차 계획기간 2015-2017 배출권 거래제 운영결과보고서』, 서울: 온실가스종합정보센터.
- 환경정의·공주녹색연합·광주전남녹색연합·국립공원을지키는시민의모임·기독교환경연대·기후변화센터 등, 2012.8.28., “배출권 거래제 시행령 제정에 관한 시민사회단체(38개 단체) 의견서,” 성명서.
- Boyer, C. P. and J. Ponce, 2006, “Regulatory capture and banking supervision

- reform," *Journal of Financial Stability*, 8, pp.206-217.
- Dal Bó, E., 2006, "Regulatory capture: A review," *Oxford Review of Economic Policy*, 22(2), pp.203-225.
- FERN, 2013, 『유럽연합 배출권거래제도 신화 깨기: 왜 개혁될 수 없으며 왜 모방되어서는 안 되는가(*EU ETS myth busting: Why it can't be reformed and shouldn't be replicated*)』, 에너지동사회네트워크 역.
- Hepburn, C., 2010, "Environmental policy, government, and the market," *Oxford Review of Economic Policy*, 26(2), pp.117-136.
- Kim, E. S., 2015, "The politics of climate change policy design in Korea," *Environmental Politics*, 25(3), pp.454-474.
- Kwon, T. H, 2015, "Rent and rent-seeking in renewable energy support policies: Feed-in tariff vs. renewable portfolio standard," *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 44, pp.676-681.
- Lyon, T. P. and N. Wilson, 2012, "Capture or contract? The early years electric utility regulation," *Journal of Regulatory Economics*, 42(3), pp.225-241.
- MacKenzie, I. A. and M. Ohndorf, 2012, "Cap-and-trade, taxes, and distributional conflict," *Journal of Environmental Economics and management*, 63, pp.51-65.
- MacLean, J., 2016, "Striking at the root problem of Canadian environmental law: Identifying and escaping regulatory capture," *Journal of Environmental Law and Practice*, 29, pp.1-23.
- Markussen, P. and G. T. Svendsen, 2005, "Industry lobbying and the political economy of GHG trade in the European Union," *Energy Policy*, 33, pp.245-255.
- Portman, M. E., 2014, "Regulatory capture by default: Offshore exploratory drilling for oil and gas," *Energy Policy*, 65, pp.37-47.
- Roberts, R. and J. M. Kurtenbach, 1998, "State regulation and professional accounting educational reforms," *Journal of Accounting and Public Policy*, 17, pp.209-226.
- Turner, J. A., G. Hughes, and M. Maher, 2016, "An international comparison of regulatory capture and regulatory outcomes," *Journal of Financial Regulation and Compliance*, 24(4), pp.383-401, DOI: 10.1108/JFRC-01-2016-0005.
- UNEP, 2009, *Annual report 2009: Seizing the green opportunity*, Nairobi: UNEP.
- Van Koten, S. and A. Ortmann, 2008, "The unbundling regime for electricity utilities in the EU: A case of legislative and regulatory capture," *Energy Economics*,

30, pp.3128-3140.

- Wren-Lewis, L., 2011, "Regulatory capture: Risks and solutions," In A. Estache (Ed.) *Emerging Issues in Competition, Collusion and Regulation of Network Industries*, London: Center for Economic Policy Research.
- You, J. S. and Y. Mi. Park, 2017, "The legacies of state corporatism in Korea: Regulatory capture in the Sewol ferry," *Journal of East Asian Studies*, 17, pp.95-118.

진상현: 경북대학교 행정학부에 재직 중이다. 주요 관심분야는 에너지·기후변화정책이며, "한국 산업화 과정의 탄소 고착화 분석", "온실가스·에너지 목표관리제의 효과성 분석", "기후변화협상에서 한국의 위치와 방향", "지역할당 방식을 이용한 지자체 에너지 부문 온실가스 배출량 전망", "전력부문 온실가스 배출 관련 지자체의 책임성에 관한 연구", "The Effectiveness of Energy Efficiency Improvement in a Developing Country", "Dilemma of Energy Efficiency Improvement: Market Failure, Government Failure and Rebound Effect" 등의 논문과 저서를 발표했다(upperhm@knu.ac.kr).

투 고 일: 2019년 03월 12일
심 사 일: 2019년 03월 18일
게재확정일: 2019년 03월 28일