

탄소배출권 시장 도입은 과연 국익에 해가 될까?*

연구위원 유종민

탄소배출권 제도의 도입이 지구온난화 방지라는 대의명분에 치우쳐 국내 산업경쟁력에 부담이 될 것이라는 반대가 있어 왔다. 심지어 정부도 이 부분은 인정하고, 그래도 환경을 위한 조치라며 산업계의 자발적 참여를 이끌어 내지 못한 채 국제사회의 기대에 쫓겨 제도를 강행하는 모습을 보여주고 있다. 그러나 탄소배출권 거래제도 운영의 묘를 살린다면 환경친화적 저탄소 산업으로 경제 체질을 바꾸면서도 산업계의 부담도 추가로 가하지 않고, 덧붙여 금융부문에서의 부가가치 창출로 산업/환경/금융부문 모두가 win-win-win 하는 게임이 될 수 있다. 문제는 제도 자체의 적합성 여부보다는 이를 어떻게 운영할까에 달려 있다.

2015년 탄소배출권 거래시장 개장이 눈앞으로 다가왔다. 우여곡절 끝에 한국거래소가 탄소배출권 거래소로 선정되었으며, 만기가 2015년 말로 설정된 장내 선물거래는 올해 2014년에도 가능할 것이라는 계획도 있다. 그러나 산업계, 금융계, 환경계 모두의 관심이 집중된 상황에서도 산업계는 여전히 산업활동에의 경제적 부담을 거론하며 배출권제 도입에 아쉬움을 표하고 있다. 금융계에서는 탄소배출권을 하나의 새로운 금융상품으로 인식하고 있는 반면, 선진국들도 아직 모두 도입하지 않은 이러한 환경규제를 왜 자발적으로 우리나라가 부담해야 하는가에 대한 회의도 존재한다. 따라서 기왕 국제사회에 모범을 보이는 차원에서 이러한 환경규제를 도입하더라도, 가능하면 산업경쟁력을 해치지 않으면서도 저탄소 성장에 기여할 수 있도록 제도를 운용하는 방안에 대해 고민해봐야 할 때이다.

사실 필자도 그간 배출권 시장을 둘러싼 소모적인 논쟁을 보면서, 시장에 대한 오해를 해소하고 규제에 대한 발상의 전환이 필요하고 생각해 왔다. 이하에서는 관련된 3가지 이슈를 논하고자 한다.

1. 실물부문에 부담이 된다?

먼저 배출권의 무상 혹은 유상할당과 관련된 문제다. 예전에 한 신문기사에서 "유럽 탄소배출권 시장 사실상 사망선고" 라는 기사에서 시장 활성화를 원하던 유럽의회가 결국 "경제논리"

* 본고의 견해와 주장은 필자 개인의 것이며, 자본시장연구원의 공식적인 견해가 아님을 밝힙니다.



에 무릎을 꿇었다는 내용을 보았다.[1] 여기서 말하는 "경제논리"란 결국 실물부문을 대표하는 산업계의 부담인데, 이러한 논리는 금융부문 이득과 산업부문에서의 이익과 손실을 보는 국가가 각각 따로 존재하는 유럽에서만 적용되는 사실상의 "정치논리"에 다름 아니다. 사실 탄소시장의 금융화에 따른 호황으로 이익을 보는 측은 주로 영국 등 서방국가들이며, 산업부문에서 손실을 보는 측은 굴뚝산업이 많이 입주해 높은 배출권 가격을 꺼리는 체코, 폴란드 등 주로 동유럽 신흥국들이다. 게다가 높은 배출권 가격은 친환경시설에 대한 투자를 증대시키는데, 이러한 친환경 투자인 상쇄사업(CDM: Clean Development Mechanism 등)은 주로 유럽 밖의 국가들이 산업 부문의 수혜자로서 유럽의회에서의 투표권은 가지지 못한다. 결론적으로 탄소시장의 호황을 바라는 영국, 독일 등 서방국가들은, 탄소시장의 유명무실화를 내심 기대하는 동유럽의 제국들과 비교해 수적 열세에 놓일 수밖에 없는 형국이다.[2]

그러나 필자는 여기서 한가지 의문을 제기하고자 한다. 만약 높은 탄소배출권의 가격이 산업계의 부담이 된다면, 배출권을 100% 무상으로 할당하는 방식에서 어떻게 사업계에 부담이 발생한다는 것일까? 공짜로 받은 배출권을 그냥 연말에 쓰는 거에 불과하다. 보너스로 온실가스 절감에 성공해서 배출권 할당 분량보다 남아 이를 높은 가격에 팔면 되니 산업계는 오히려 이득을 취할 수 있으며, 이는 무조건 배출량에 비례한 세금을 내는 탄소세보다 훨씬 이득이다. 설령 후일 유상할당 혹은 경매할당이 확대된다 하더라도 그 비중은 당분간 제한적이고, 게다가 해당 자금이 다시 산업계에 대한 지원으로 사용된다면 산업 전체적으로 손해볼 것이 없다. 과거 신한금융투자에서 탄소배출권을 자산으로 채권담보부증권(CBO: Collateralized Bond Obligation)을 발행하도록 주선한 사례가 있었는데, 이는 배출권의 할당이 산업계에 추가적 자산을 제공한 거나 다름 없음을 보여준다. 이렇듯 운영만 잘하면 실물부문에서의 경쟁력 저하 등 부작용은 방지하면서 환경보호 효과만 취할 수 있다.

이에 더해 금융권의 이득과 관련된 논쟁이 있다. 미국에서도 배출권 거래제의 도입은 월스트리트만 돈 벌게 해준다는 인식이 팽배하다. 일리 있는 말이다. 그러나 애초에 배출권 거래제의 목적인 지구 온난화 방지 등 환경보호라는 면에서 환경보호로 인한 산업부문의 경쟁력 저하만 없다면, 배출권의 금융상품화에 따른 이익창출과정 자체는 추가적인 부가가치를 창출하는 과정으로, 결코 국가전체로 보았을 때는 제로섬 게임이 아닌 포지티브 게임으로 봐야 한다. 파생상품화로 산업계는 가격변동위험을 헷지하고, 민간은 새로운 투자 상품을 가지고, 금융계를 이를 중계하며 부가가치를 창출하는 것이다. 종합적으로는 기업에 부담을 주기보다는 친환경기술 도입으로 이익을 창출할 인센티브를 제공함으로써 국가 전체적

1) 탄소배출권 시장 사실상 사망선고, 한국경제, 2013년 4월 17일 12면.

2) 최근 폴란드에서 열린 유엔19차 당사국총회(COP)에서, 개최국인 폴란드는 회의 도중에 총회의장인 자국 환경부 장관을 경질하고 회의 스폰서로 석탄, 석유, 철강 등 규제 당사자들을 대거 참여시킴으로서 배출권 거래제 등을 통한 환경규제에 대해 노골적으로 반감을 표시한 바 있다.



으로는 금융상품화로 인한 '부가가치 창출 + 환경친화적 산업구조로의 재편'이라는 두마리의 토끼를 잡는 효과가 있을 수 있다.

2. 상쇄권 인정비율은 무역장벽과 같은 역할

탄소배출권 시장에서 거래될 수 있는 배출권의 종류는 크게 두 가지가 있다. 하나는 정부에서 사전에 설정한 배출 총량을 기반으로 발행한 배출허용권(allowance)이고, 다른 하나는 유엔 등에서 상쇄 프로젝트(CDM 등)를 통해 기존의 온실가스 배출 대비 절감 실적을 바탕으로 발행하여 탄소시장에 사용할 수 있도록 한 상쇄권(offset)이다. 유럽연합, 스위스, 뉴질랜드 등 국가단위의 탄소시장이 존재하는 국가들이나 미국, 중국, 일본, 캐나다 등 지역단위의 탄소시장이 있는 국가 모두 여러 가지 이름과 형태의 탄소배출권을 거래하고 있으나, 크게 이 두 가지 종류로 분류할 수 있다. 이 두 종류의 배출권을 어떻게 활용하는가가, 탄소시장이 국가경쟁력을 퇴화시키는 단순 환경규제역할을 할지 혹은 또 다른 상품시장을 탄생시키면서 환경친화적인 경제발전을 유도하는 도구로 사용될지를 결정한다고 볼 수 있다.

현재 가장 큰 규모의 탄소시장을 운영하고 있는 유럽연합에서는 과잉 공급된 배출권 혹은 공급에 비해 과소한 배출권에 대한 수요로 인해 탄소시장의 균형가격이 2011년 고점대비 약 17%에 불과할 정도로 시장이 침체되어 있다. 특히 2008년 금융위기 당시 가격이 급락했을 때와 비교하여, 배출허용권과 상쇄권의 가격 차이(이하 가격 스프레드)가 2008년에는 거의 없었는데 반해, 현재에는 가격 스프레드는 절대가격 대비 역대 최고치를 기록하고 있다. 많은 시장참여자들은 상쇄권의 공급과잉이 이러한 큰 폭의 스프레드를 만들었다고 판단하고 있다. 대부분의 유럽국가에서는 상쇄권을 사용할 수 있는 범위를 정부로부터 발행된 배출권의 일정 비율이상 사용하지 못하도록 제한해 놓은 상태이다. 현재는 배출권 대비 상쇄권의 사용 가능 비율이 약 13% 정도인데, 과거 유럽연합은 싼값에 온실가스 감축목표 달성을 위해 중국 및 러시아 등 개발도상국에서 생산된 상쇄권을 약 50%의 비율까지 수입을 증가시키려 했었다. 그 결과 현재의 상쇄권 공급과잉을 유발하여 배출권과 상쇄권과의 높은 가격 차이를 발생시켰다.

해외 상쇄권의 도입은 무엇을 의미하는가? 물론 지구온난화 방지라는 대의명분을 위해 우리나라에서 온실가스가 감축되든 다른 개발도상국에서 감축되든 지구 전체에 미치는 영향은 같다. 그러나 상쇄권을 값싼 해외에서 도입하기 위해 해외에 상쇄 프로젝트를 위한 대규모 투자를 단행하는 것은 어찌보면 해외투자를 위한 자본유출이나 다를 바 없다. 또한 유럽과 같이 가격 스프레드 폭 확대로 인한 시장의 이분화라는 부작용과 맞물릴 경우 해외 상쇄 프로젝트 투자업체들이 대규모 손실을 볼 수 있다. 우리나라의 배출권 중개업체들도 유럽 탄소시장에의 판매를 목적으로 해외 상쇄사업에 참여했으나 모두 최근의 탄소시장 가격 폭락과 유럽시장의 뒤늦은 자국 탄소시장 보호조치(상쇄권 인정범위 축소)로 큰 손해를 본 바 있다.

이러한 면에서 우리나라에서 당분간 국내에



서 생성된 상쇄권만을 인정하기로 한 것은 현명한 처사라고 할 수 있다. 유럽연합 등 해외 탄소시장들은 벌써부터 한국이 국내 상쇄권만을 소비하기로 한 것에 대해 내심 불만을 가지고 있다. 왜냐면 한국이 국외 상쇄권을 사야 유럽시장에도 간접적인 가격지지 효과를 기대할 수 있기 때문이다. 유럽은 현재 상쇄권의 가격은 매우 낮지만 배출권의 가격은 어느 정도 유지되는 등 스프레드가 매우 큰 상태로서, 우리나라가 전 세계에 과잉 공급된 상쇄권을 어느 정도 흡수해준다면 가격 스프레드 축소 및 시장 전체에 대한 부양효과도 기대할 것이다. 그래서 유럽은 적극적으로 우리나라 등 다른 국가와의 배출권 시장의 연계를 원하는 것이다.[3] 시장 참여자 및 유동성 부족이 이유가 아니라면, 우리나라 입장에서는 현재 상황에서는 유럽과의 시장 연계가 득보다는 실이 많다고 판단된다.

물론 당장에 값싼 해외 상쇄권 등을 구입하여 손쉽게 온실가스 절감실적을 채우는 것이, 지난 정부 때 국제사회에 공약한 우리나라의 온실가스 절감목표를 달성하기에는 편리할 것이다. 구체적으로는 상쇄권 인정 비율을 크게 높이고 해외 상쇄권도 대폭 인정하여 대규모로 이를 수입하면 된다. 그러나 결국에는 해외에서 발생한 친환경투자를 구입하는 형태로서, 자본의 국내 선순환을 방해하고 국내 친환경산업의 고도화를 막는 것이나 다름없다. 과거 스웨덴, 노르웨이, 일본 등은 해외 상쇄권을 대거 구입해왔으나, 단기간에 값싼 해외 상쇄권을 사는 것이 이득일지 혹은 비싸더라도 국내 투자를 통해 이를 충족하는 것이 국익에 보탬이 될지는 따져봐야 할 것이다.

3. 연관산업에의 파급효과

앞서 제기한 상쇄권이 향후에도 국내 생산 분에 한해 인정된다는 가정 하에, 가장 먼저 부딪히는 문제는 부족한 배출권 공급으로 인한 시장가격 상승과 기업들의 부담이다. Bloomberg New Energy Finance(2013년 5월자 South Korea Deep Dive)의 분석에 의하면, 한국이 녹색기후기금(GCF: Green Climate Fund) 등을 유치하면서 국제사회에 공약한 온실가스 절감 목표가 상당히 야심찬 수준으로서, 이러한 목표의 달성을 위해서는 두가지 종류의 배출권 중 배출허용권(allowance)은 더 이상 추가적인 공급이 힘든 상황이다. 남은 것은 상쇄권(offset)인데, 이를 국내산에 한정할 경우 기존에 유통되고 있는 CER을 모두 수용하더라도 공급이 부족할 가능성이 있다. 따라서 어느 정도의 수급 부담 완화를 위해서는 적어도 국내 상쇄사업에서 발행된 상쇄권을 폭넓게 인정해줄 필요가 있고, 이것도 부족하면 산림 크레딧, 자발적 크레딧 등 상쇄권의 인정 폭을 넓힘으로서 탄소시장의 수급을 조절할 수밖에 없을 것이다.

여기서 주목할 것이 다양한 친환경산업에의 자금 유입 가능성이다. 탄소시장의 균형가격이 높게 형성될 경우, 온실가스를 절감할 수 있는 상쇄 프로젝트에의 투자가 증대될 것이다. 탄소시장을 통한 미래 현금유입을 기대할 수 있으므로 장기간의 대규모 자금이 필요로 하는 각종 구조

3) 유럽은 현재 호주, 스위스와 2015년부터 시장의 연계를 결정했으며, 한국과의 시장 연계도 계속 희망하고 있다.



화 채권발행, 진행 중인 탄소 절감시설에서 나올 상쇄권을 기초자산으로 하는 선도(forward) 거래 수요도 발생할 것으로 보인다.

혹은 유럽시장에서는 상쇄권이 과잉공급 상태이니 만큼 고려할 수 없는, 새로운 종류의 온실가스 절감방안을 우리나라의 탄소시장 안에서는 포괄할 수 있다. 예컨대 산림전용 및 산림황폐화 방지로부터의 탄소 배출 감축(REDD: Reduced emissions from deforestation and forest degradation)과 유사한 상쇄권 발행이 가능한데,[4] 이 역시 국내 상황에 맞게 적용하면, 기존 산림보호 뿐 아니라 경제성 있는 수종으로의 변경 및 산림자원의 종합적인 개발이 시장원리에 의해 이루어질 수 있다. 부가적으로 무분별한 개발을 막는 인센티브를 제공함으로서, 그린벨트 지정과 같은 강제적 방법을 동원하지 않더라도 경제성 낮은 개발을 억제하고 오히려 자발적으로 온실가스를 제거하는 경제성 있는 수목을 식재하는 사업모델이 나올 수 있다. 이러한 사업에 있어서 미래의 탄소시장으로부터 기대되는 현금흐름을 바탕으로 한 채권발행 등도 금융부문의 부수적인 사업모델이다. 이 역시 투자를 국내에 한정하여 국민총생산에 기여하도록 할 수 있다.

이러한 각종 상쇄 프로젝트 등을 통한 배출권의 자발적인 생성 및 공급활동의 인정비율을 높여주고 배출권의 추가 생성을 위한 투자활동이 활발하게 이루어진다면, 탄소시장의 새로운 산업에의 접목에 따른 파급효과는 상당할 것으로 예상된다. 친환경기술 개발에 대한 투자, 재생에너지 개발 및 활용, 설비시설의 개선 및 교체, 환경보존 자체의 경제성 향상, 이를 뒷받침하는 금융상품의 개발과 투자, 배출권 자체에 대한 금융거래 활성화 등이 그러한 부수적인 효과이다. 산업계에서의 탄소시장에 대한 주 불만사항으로서 수요 대비 부족한 배출권 공급 총량이 꼽혀왔는데, 규제 당사자인 기업들 역시 적게 공급된 배출허용량만을 탓할 것이 아니라, 각종 금융상품을 활용하면서 상쇄권을 생산하는 것으로 대처할 수 있다. 물론 이러한 기업의 활동을 유인할 제도적 유연함이 전제되어야 한다. 상쇄제도는 흔히 탄소경작(carbon farming) 혹은 탄소채굴(carbon mining) 이라고도 불리는데, 정부할당량이 부족하면 민간이 직접 만들어서 공급을 늘릴 수 있는 탄소시장의 유연성을 잘 반영하고 있다.

요컨대, 온실가스를 억제하는 제도 자체의 우수성과 우리나라 상황에의 적합성도 고려해야지만, 정작 중요한 것은 운영의 묘이다. 다행히 많은 배출권 시장 운영사례가 앞서 있어와 교훈을 얻을 수 있고, 기존 방식을 변형하여 응용할 정책수단도 알고 보면 많기 때문에, 구더기가 무서워 장 못담그는 잘못은 없어야 할 것이다. 창조적인 규제의 운용은 더 이상 규제가 아니라 새로운 시장의 창출이다. 이제는 배출권 거래제의 국내에의 적합성에 관한 소모적인 논쟁을 극복하고, 규제를 기회로 바라보는 발상의 전환이 필요한 시점이다.

4) 개도국들의 산림훼손을 방지하고 이에 보상하기 위해서 탄소 배출권 제공이라는 인센티브를 제공하는 제도로 2007년과 2008년 제13차, 제14차 당사국총회에서 이에 대한 합의가 이루어진 바 있다.