

탄소배출권 제도설계에 대한 법제도적 검토*

- 유럽의 탄소배출권제도를 통한 고찰을 중심으로 -

최 승 필**

차 례

- I. 들어가는 말
- II. 탄소배출권의 의의, 형태 및 법적성질
- III. 유럽의 탄소배출권 거래제도
- IV. 배출권거래제도의 정립을 위한 기반
- V. 탄소배출권 거래제도의 금융법적 과제
- VI. 관련문제
- VII. 맺음말

[국문초록]

현재 세계는 지구온난화로 상징되는 기후변화의 위기하에서 세계가 공존할 수 있는 방안을 모색하는데 힘을 모으고 있다. 그 대표적인 것이 기후변화협약(UNFCCC)이다. 1997년 기후변화협약 제3차 당사국 총회에서 교토의정서가 채택되었으며, 우리나라는 2002년 이를 비준하였다. 교토의정서상 우리나라는 탄소배출을 즉시 감축해야 하는 국가인 Annex I 국가군에는 포함되어 있지 않지만, 발리로드맵에 의해 시작된 포스트 교토메카니즘에 따라 2013년 이후부터는 감축을 실시해야 하는 상황에 처해 있다.

탄소배출권이란 온실가스인 탄소를 배출할 수 있는 권리를 말하며, 이러한 권리를 시장메카니즘하에서 가격을 매개로 거래할 수 있도록 법제도적 인프라를 갖추는 것을 탄소배출권거래제도라고 한다. 탄소배출권을 기초자산으로 하는 증권과 파생상품이 금융투자상품으로 분류되는데는 이론이 없는데 반해, 탄소배출권 자체

* 본 연구는 2008년 한국외국어대학교 교내연구비 지원에 의해 수행되었음.

** 한국외국어대학교 법학전문대학원 부교수

의 법적성격에 대해서는 각기 의견이 갈리고 있으며, 뚜렷하게 이를 정의하고 있는 문헌도 존재하지 않는다.

유럽은 기후변화협약에 대한 미국의 소극적인 태도에 비해 기후변화협약을 주도하고 있는 국가군으로서 탄소배출권거래제도의 측면에서도 이미 할당권을 기반으로 한 탄소배출권 거래제도를 유일하게 채용·운영해나가고 있다. 그리고 이와 같은 유럽 연합 탄소배출권제도는 유럽공동체지침 2003/87과 2004/101을 기반으로 하여 국가별 할당계획을 포함한 각국의 배출권거래법 및 할당법을 중심으로 이루어져 있다.

현재 우리나라의 경우 배출권거래제도의 정립을 위한 기본적인 입법조차 이루어지지 않은 상태이며, 향후 입법에 있어서는 유럽의 예에서 보는 바와 같이 배출권의 할당 및 배출권 거래에 관한 근거규정과 함께 배출권의 예치, 감독당국의 모니터링과 보고가이드라인의 제시, 기록의 유지, 제재조치, 투명성 및 정보의 공유 등이 아울러 규정되어야 할 것이다.

탄소배출권 거래제도와 관련한 금융분야의 과제는 크게 두 가지로 나눌 수 있다. 첫째, 제도정비의 부분이다. 탄소배출권 시장을 개설하기 위해서는 상품의 개발, 시장참가자, 매매, 청산 및 결제 그리고 시장감시기구 등과 같은 요소에 대한 제도적 정비방안이 필요하다. 둘째, 시스템의 구축이다. 탄소배출권의 현물 및 선물의 매매와 청산·결제를 위한 시스템 그리고 동 시스템과 레지스트리 시스템과의 연결을 통한 통합체계의 구축이다.

이외에도 추가적으로 검토되어야 할 사항은 정책금융을 통한 탄소시장에서의 중소기업의 지원, 탄소배출권 거래제도에 있어서 거시경제적 문제이다.

현재 탄소배출권거래제도에 대해서는 국제적으로 교토의정서, 발리로드맵을 비롯한 많은 논의가 진행되었지만 국내적으로는 구체적으로 실행에 옮겨지지 못하고 있다. 2013년 본격적인 탄소배출권 시장의 출범을 앞두고 관련 당사자들의 적극적인 참여하에 보다 많은 그리고 진전된 행보가 진행되길 기대한다.

I. 들어가는 말

현재 세계는 지구온난화로 상징되는 기후변화의 위기 하에서 세계가 공존할 수 있는 방안을 모색하는데 힘을 모으고 있다. 그 대표적인 것이 1992년 리우 환경개발회의에서 발표된 기후변화협약(UNFCCC)이다. 이후 1997년 기후변화협약 제3차 당사

국 총회에서 교토의정서가 채택되었으며, 우리나라는 2002년 이를 비준하였다. 교토의정서상 우리나라는 탄소배출을 즉시 감축해야 하는 국가인 Annex I 국가군에 포함되어 있지는 않지만, 발리로드맵에 의해 시작된 포스트 교토메카니즘에 따라 2013년 이후부터는 감축을 실시해야 하는 상황에 처해 있다. 그러나 우리나라는 아직까지는 구체적으로 어느 수준까지 배출감축목표를 설정해야 하며, 그 범위 내에서 국내 탄소시장을 어떻게 설계해야 할 것인가에 대하여 입법화 된 바가 없다.

세계 탄소시장은 2010년에는 약 1,500억 달러로 성장할 것으로 예상되고 있으며, 향후 미국의 본격적인 참여가 이루어질 경우에는 그 규모는 더욱 커질 것으로 기대되고 있다. 그러나 이와 같은 탄소배출권시장의 성장에도 불구하고 우리나라의 경우 탄소배출권시장의 구축에 대해서 준비가 미흡한 것이 사실이다.

따라서 본고에서는 우리나라 탄소배출권 거래제도를 준비하기 위해 필요한 제반 요소에 대해서 조망해보고자 한다. 본고에서는 기후변화협약에 관한 일반적인 소개, 교토에서 발리로드맵까지의 과정, 우리나라의 탄소배출권 정책기조 등에 대한 부분은 기존의 수많은 연구에서 충분히 논의가 되었으므로 생략하고 탄소배출권거래제의 설계상 직접관련성이 있는 문제에 대해 중점적으로 다루고자 한다. 아울러 본 논문을 작성하는데 있어서 현재 우리의 경우 탄소배출권 거래제도에 관한 법적인 틀이 갖추어지지 않은 상태임을 고려하여 향후 입법의 참고자료로서 활용토록 하기 위하여 가급적 유럽과 독일의 법제도의 구성과 체계 그리고 배출권거래제도 설계에 있어서 반드시 포함되어야 할 필수적 요소를 비교적 구체적으로 다루고자 한다.

II. 탄소배출권의 의의, 형태 및 법적성질

1. 탄소배출권 거래제도의 의의 및 형태

탄소배출권이란 온실가스인 탄소를 배출할 수 있는 권리를 말하며, 이러한 권리를 시장메카니즘 하에서 가격을 매개로 하여 거래할 수 있도록 법제도적 인프라를 갖추는 것을 탄소배출권거래제도라고 한다. 기본적으로 탄소배출권 거래제도는 교토의정

서 제17조에 의거하여 할당배출권제도를 기본으로 하는 바, 온실가스 감축목표달성을 위하여 배출허용량(Cap)을 설정하고 사업장의 감축활동에 의하여 배출권이 발생되어 거래(Trade)되는 형태이며 이때부터 자원의 유한성 및 희소성에 의해 가격(Carbon Price)이 발생하고, 시장에서 수요와 공급에 의해서 가격이 균형점에서 결정되게 된다. 이와 같은 탄소가격의 형성 및 거래제도는 시장의 원리에 의해서 스스로가 탄소배출감소의 동기를 가질 수 있게 된다는 장점이 있다.

교토메카니즘은 할당배출권거래제도 이외에 의정서 제12조에 청정개발체제(CDM), 제6조에 공동이행제도(JI)를 두고 있다.¹⁾ 청정개발체제란 선진국들이 개도국에 탄소저감을 위해 프로그램 및 기술지원과 투자를 통하여 탄소를 저감한 경우 저감된 부분 만큼에 대한 인증권을 부여하고 이를 투자국의 탄소배출량으로 인정하는 것을 말하며, 공동이행제도와 같은 선진국가들간의 공동프로젝트에서 발생한 저감량을 당사국간에 거래가 가능토록 하는 제도를 말한다. 그러나 이와 같은 배출권거래시스템과 청정개발체제, 그리고 공동이행제도는 별개의 제도라기보다는 청정개발사업이나 공동이행제도의 사업에서 취득된 권리 역시 탄소배출권 거래소를 통해 거래가 되어 짐에 따라 하나의 탄소배출권 거래 메카니즘에 포함된다.

2. 탄소배출권의 법적성격

탄소배출권의 법적성격에 대해서 뚜렷하게 이를 규정짓고 있는 문헌은 없다.²⁾ 탄소배출권을 기초자산으로 하는 증권과 파생상품의 경우 모두 원본손실이 가능한 금융투자상품으로 분류된다. 그러나 기초자산으로서의 탄소배출권 자체의 법적 성질에 대해서는 일응 정의내리기가 매우 어렵다.³⁾

1) Cap & Trade에 따른 배출권을 거래하는 시장이 할당량 거래시장(Allowance-based Market)이라고 하며, CDM, JI와 같은 Baseline & Credit에 따른 배출권을 거래하는 시장을 프로젝트 거래시장(Project-based Markets)라고 한다.

2) 이 문제에 대해서 구정환(우리나라의 탄소배출권시장 도입과제, 주간금융브리프, 제17권, 10호/2008. 3. 8 - 2008. 3. 14, 7면) 역시 탄소배출권의 법적 성질에 대한 논의가 필요함을 제기하고 있다.

3) 이외에도 탄소배출권과 관련하여서는 탄소배출권의 거래시 할당량 등록부예의 기재를 성립요건으로 할 것인지, 효력요건으로 할 것인지의 문제, 선의취득의 문제 등이 논의되어야 과제로 지적되어지고 있다., 조홍식, 우리나라 기후변화대책법의 전망, 환경법연구 제30권 2호, 332면

유럽 공동체의 배출권지침 2003/87의 경우, 배출권을 단지 '거래가능한 수단'으로 언급하고 있을 뿐 법적성격에 관한 특별한 정의를 내리고 있지 않으며, 회원국들은 각자의 국내법적 입장에 따라 별도로 취급하고 있다. 즉 국가의 허가에 의한 권리로써 무상으로 분배된다는 점에서 공법상의 권리일 뿐 사법상의 권리로 보장할 수 없다는 입장(독일)과 재산권의 일종으로 동산과 같은 법적 성격을 가지고 있다는 입장(프랑스), 그리고 일종의 무체 재산권으로서의 성격을 인정하는 입장(영국) 등으로 명확한 법적 성격은 규명되지 않고 있다.⁴⁾

우리의 현행제도 역시 오염물질에 대해서 일정수준의 배출허용량을 규정하고 있으며, 해당 행정청에서 특정한 양의 배출에 대한 허가를 함으로써 배출의 권리를 부여하고 있으나⁵⁾ 이에 대해서도 역시 명확한 법적성격은 규명되지 않고 있다. 생각컨대, 탄소배출권의 경우 국가가 허가의 형식으로 권리를 창설하고 그 권리는 대물적 허가에 따른 권리로서 이전이 가능한 재산권으로서의 성격을 가지고 있다고 볼 수 있을 것이다.⁶⁾

III. 유럽의 탄소배출권 거래제도

1. 유럽의 탄소배출권 거래체계

유럽은 기후변화협약에 대한 미국의 소극적인 태도에 비해 기후변화협약을 주도하고

4) 환경부/환경관리공단, 교토메카니즘, 2009. 3, 175면

5) 예컨대 수도권 대기환경개선에 관한 특별법의 경우 제16조에 오염물질의 총량을 관리하기 위하여 배출총량을 할당함을 규정하고 있으며, 제18조는 총량을 할당받은 사업자가 이를 다른 사업자에게 이전할 수 있음을 규정하고 있다.

6) 김용건(온실가스 배출저감 목표설정 및 배출권 거래제도 활용방안, 한국환경정책·평가연구원, 2001) 역시 탄소배출권의 권리창설을 허가의 개념에서 찾고 있으며, 박명섭/홍관주/허윤석(박명섭/홍관주/허윤석, EU의 탄소배출권 거래제도에 관한 연구, EU의 탄소배출권 거래제도에 관한 연구, 국제지역연구, 제12권 2호, 2008. 6.311면)의 견해도 같은 입장에서 파악하고 있다. 행정청의 허가로부터 권리가 창설되었다는 점은 허가의 기준이 된 그 이상의 수치로 온실가스를 배출했을 때의 행정벌을 예정하고 있는 것으로 탄소배출권제도는 이러한 금전적 형태의 행정벌을 시장메카니즘으로 전환하여 가격을 발견하고 동 가격체계에 행정벌을 내재화시킨 경우라고 파악할 수 있을 것이다. 그러나 필자의 탄소배출권의 법적성격에 관한 논의의 제기는 많은 이론이 있을 수 있는 미완의 것으로서 추후 더 연구해야 할 과제로 생각한다.

있는 국가군으로서 탄소배출권거래제도의 측면에서도 이미 할당권을 기반으로 한 탄소 배출권 거래제도를 유일한 채용하고 운영해나가고 있다. 그리고 이와 같은 유럽연합 배출권거래제도(EU-ETS)는 많은 국가들에서 제도설계를 위한 모델로 연구되고 있다. 유럽의 탄소배출권거래제도는 유럽공동체지침 2003/877)을 기반으로 하여 국가별 할당계획을 포함한 각국의 배출권거래법 그리고 각국별 할당법을 중심으로 이루어져 있다.

온실가스배출권 거래시스템에 관한 유럽공동체지침(이하 지침)의 목적은 역내에서의 탄소배출권을 거래하는 시스템을 구축하는데 그 목표를 두고 있다. 동 지침은 2003년 10월에 의결되어 발효되었으며⁸⁾ 2004년 10월 일부내용이 개정⁹⁾되었다. 이하 본래 지침과 별도의 개정지침을 종합하여 유럽공동체차원에서의 지침의 주요 내용을 중심으로 배출권시스템의 정립요건을 살펴보고자 한다.

(1) 배출권의 할당

회원국들은 2005년 1월부터 부속서 I에 규정된 에너지산업, 철강산업, 광물산업, 그리고 펄프 산업 등에 대하여 각 기업별 배출량을 제한하였으며, 배출량의 허가에 있어서도 해당 기업에게 배출사항 및 배출시설물의 변경 등에 관한 보고의무를 부과하고 있다.¹⁰⁾ 이와 동시에 공동체는 역내 회원국들에게 배출총량을 할당하고 부속서 III을 통해 국내 할당시 재량의 범위를 포함한 할당의 기준(Criteria for National

7) Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council of 13 Oct. 2003 establishing a scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community and amending Council Directive 96/61/EC

8) 유럽공동체가 탄소배출권거래시스템에 관한 법규범의 형태를 지침으로 한 것은 당시 각 국가들이 탄소배출권거래제도를 실시하는데 있어서 경제적, 제도적 상이점들을 가지고 있어 이를 규칙의 형태로 하기에는 해당 규범의 준수력이 떨어질 수 있어, 국내법화를 통한 과정에서 수단선택상의 재량을 부여하고 있는 지침의 방식을 통해 입법화되었다. 이는 비단 탄소배출권에 관한 지침에 국한된 것은 아니고, 환경 관련한 문제에서의 많은 입법이 지침으로 정해지고 있다. 최승필, 유럽환경법의 법적구조(EU의 녹색성장 및 제도), 2009년 국제지역학회 춘계학술대회 발표자료집 2009. 6. 14면

9) Directive 2004/101/EC of the European Parliament and of the Council of 27 Oct. 2004 amending Directive 2003/87/EC establishing a scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community, in respect of the Kyoto Protocol's project mechanisms

10) 지침 제4조(Greenhouse emissions permits), 제5조(Applications for greenhouse gas emission permits), 제6조(Condition for contents of the greenhouse), 제7조(Change relating to installations)

Allocation Plans)을 다음과 같이 제시하고 있다.¹¹⁾

- 총량은 배출량 저감 계획 하에서의 기술적 발전을 고려한 잠재성을 기준으로 할당
- 회원국은 국내 할당에 있어서 각 산업들이 달성할 수 있는 기술적 발전을 고려하여 할당
- 기업 또는 분야별 할당에 있어서 차별금지
- 신규시장 진입자가 탄소할당체제에 참여할 수 있는 방법에 대한 정보 제공
- 할당계획을 사전에 공표하고 최종적인 할당계획의 수립 승인 전에 민간으로부터의 의견수렴
- 탄소배출권 할당제도가 적용되는 산업에 대한 리스트 제시
- 시장에서 경쟁법상의 경쟁체제를 확보할 수 있는 사항에 대한 정보 포함

한편 할당된 배출권(AAA : Assigned Amount Unit, 최초 할당량)의 경우, 배출권 할당을 두 가지 경우로 나누어 1단계에서는 95%의 무상분배 그리고 5%의 경매(지침 2003 제10조), 2008년부터 시작된 2단계에서는 90%의 무상분배, 10% 경매의 단계별 이행방식을 채택하고 있다.(개정지침 2004) 이와 같은 Phase의 구분은 이미 2003년 지침 제11조에서 예정하고 있었으며, Phase 1의 경우 국가할당계획(NAP : National Allocation Plan)을 시행하기 위해 최소 3개월 전에 이를 공표하고 민간의 의견을 수렴하는 절차를 거쳐 EU 집행위의 승인을 얻도록 하였다. 한편 2008년 1월부터 시작되어 2012년까지 적용되는 Phase 2(NAP II)의 경우, 정해진 전체 총량의 국내적 할당은 Phase가 시작되기 최소 12개월 전에는 이루어져야 한다. 그리고 지침은 부속서 III에서 언급한 바처럼 신규시장 진입자에 대한 탄소배출권의 할당에 대한 고려가 반드시 필요함을 명시하고 있다.¹²⁾ 이는 탄소배출권의 할당이 신규시장 진입자에 대한 진입장벽으로 기능할 경우 시장에서의 경쟁제한적 상황을 조성하게 되며, 결국에는 시장질서의 교란과 소비자 후생의 감소를 가져오기 때문이다.

11) 지침 제9조(National Application Plan)

12) 지침 제11조(Allocation and issue of allowance)

(2) 배출권거래의 근거규정 명시

할당된 탄소배출권은 공동체내에 있는 개인 또는 법인 간에 거래가 되며 제3국과의 거래의 경우에는 교토의정서에 의거하여 배출권의 상호인정이 가능한 국가와의 거래만이 허용되게 된다. 한편 이와 같은 배출권거래가 이루어지기 위해서는 할당받은 배출량 중에서 배출 후 잔여배출권량을 산정하여 함에 따라 각 사업장은 최소한 매년 4월 30일까지 동 사항을 해당 행정청에 제출해야 한다.¹³⁾ 이와 관련하여 2004년 개정된 배출권 지침은 할당받은 배출권 이외에 CER¹⁴⁾이나 ERU¹⁵⁾와 같이 UNFCCC를 통해 인증된 프로젝트 등을 통해서 인정된 배출권 역시 사업자가 사용하거나 거래의 대상으로 할 수 있음을 규정하고 있다.¹⁶⁾

(3) 배출권의 이월(Banking/Carry-over)

할당받은 배출권의 잔여량을 목표기간에 관계없이 지속적으로 가치를 유지시켜줄 것인가의 문제가 있다. 이월(Banking)의 문제이다. 이는 탄소배출권이 일반적인 금융상품과 구별되는 가장 큰 차이점이기도 하다. 화폐의 경우에는 그 기능중의 하나가 가치저장기능을 가지고 있다는 점 그리고 금융상품의 경우에도 상품자체의 계약기간을 당사자의 의사의 합치에 따라 정하고 동 기간 내에서는 그 가치기능이 저장될 수 있도록 하고 있다. 따라서 일반금융상품 내에서는 그 내재적 기간의 범위, 그리고 화폐의 경우에는 무한정으로 이를 이월할 수 있다. 그러나 탄소배출권을 일반 금융상품 및 통화와 마찬가지로 이를 이월할 수 있도록 한다면 이는 산업시설의 공동화와 자원의 효율적 활용이라는 점에서 역기능이 발생하게 된다. 따라서 탄소배출권은 일반 투자자산과 구별하여 일정기간 도과 후 국가가(국제협약에 의해서) 이를 무효화시키는 절차가 필요한 것이다.¹⁷⁾ 유럽공동체의 경우 Phase II가 시작되고 4개

13) 지침 제12조 (Transfer, surrender and cancellation of allowance)

14) Certified Emission Reduction의 약어로서 CDM사업에 의해서 획득되어진 크레딧

15) Emission Reduction Unit의 약어로서 JI사업에 의해서 획득되어진 크레딧

16) 개정지침(2004) 제11a조 : Use of CERs and ERUs from project activities in the Community scheme, 제11b조 : Project activities

월이 도과하게 되면 원칙적으로 탄소배출권을 무효화시킬 수 있다.¹⁸⁾

(4) 감독당국의 모니터링과 보고가이드 라인의 제시

지침 제14조는 집행위가 온실가스의 배출에 관한 해당국 감독당국에 대한 모니터링과 보고에 관한 가이드라인을 제시할 것을 규정하고 있다. 이에 따라서 집행위는 2004년 감독과 보고에 관한 가이드라인(Monitoring and Reporting Guideline)을 제정하였으며, 회원국들은 동 가이드라인에 따라 자국 내 온실가스 배출상황에 대해서 모니터링과 보고서의 장구를 수행해야 한다. 그리고 지침 제15조에서 제시하고 있는 바와 같이 각 해당사업장이 제출한 탄소배출량에 대한 사항은 해당 행정청에 의해서 인증(Verification)이 되게 된다. 이를 위해 지침은 해당 행정청이 이를 인증하는데 필요한 인증기준(Criteria for Verification)을 부속서 V를 통하여 아울러 제시하고 있다.

인증기준의 주요한 내용은 배출량에 대한 측정과 산정에 기초가 된 데이터에 대한 검증과 검증을 위한 적절한 수단의 선택 등에 대한 사항이며 이를 통하여 배출량 인증의 정확성과 신뢰성을 확보할 수 있기 때문이다. 그리고 이러한 배출량 산정은 할당량에서 남은 잔여배출권량을 산정해 낼 수 있는 기초가 되고 이 잔여배출권이 탄소배출권의 거래대상이 된다는 점에서 매우 중요한 의미를 지닌다. 아울러 인증기준은 보고를 하는 사업자에게도 의무를 부과하고 있는 바, 과학적 기준에 의해서 데이터를 수집해야 하고, 관련 기록들도 결과와 일치해야 한다는 점을 명시하고 있다. 한편 인증기준은 인증권한을 부여받은 자가 모든 사업장과 관련 정보에 접근이 가능함을 명시함으로써 현장에 기반한 인증제도를 갖출 수 있도록 하고 있다.

17) Banking의 기간 등을 포함한 제반문제는 현재 국제적으로 합의된 바가 없으며, 금년 12월에 열리게 될 코펜하겐 당사국 총회에서 결정될 것으로 본다. 한편 이와 같은 Banking이 허용되는 기간이 정해질 경우에는 탄소배출권을 금융상품화하는 특히 선물거래의 경우에 상품구조를 변경해야 할 필요가 있으며, 아울러 현물의 경우에는 Banking기간이 임박함에 따라 가격이 떨어지는 경우가 생기게 될 것으로 보인다.

18) 지침 제13조(Validity of allowances) “Four months after the beginning of the five-year period... allowances which are no longer valid...” 즉 Banking은 각 Phase 기간 중에만 인정되고 있다. 미국의 경우에는 Banking의 문제가 아직 결정된 바가 없으며, 호주의 경우에는 각년도에 5%의 Banking만을 인정하고 있다., Karan Capoor/Philippe Ambrosi, State and Trend of the Carbon Market 2009, World Bank, Washington, 2009, p. 64

(5) 할당된 배출권의 거래에 관한 기록유지

할당된 배출권의 거래적 측면에서 밀접한 관련을 가지고 있는 것이 배출권 거래에 관한 기록의 유지이다. 이를 위해서 각 회원국가는 배출권 거래에 관한 기록을 유지를 해야 하며 여기에는 배출권의 발행, 보유, 거래, 그리고 매각 등의 기록이 포함된다.¹⁹⁾ 이와 같은 기록유지의무는 공동체 규칙인 EU-탄소배출권에 관한 기록목록규칙²⁰⁾에 근거를 두고 있다.

배출권을 보유할 수 있는 자격에 대해서는 제한이 없으나, 단 보유 및 거래를 위해서는 기록의무가 있으며, 이와 같은 기록자료들에 대해서는 일반인의 기록자료에 대한 접근이 보장되어야 한다. 한편 발행된 배출권의 보유, 거래의 전제조건에는 금융거래상 계좌(Account)의 경우처럼 배출권 계좌의 개설이 전제가 됨은 물론이며, 전자적 거래를 통해 배출권의 거래는 계좌에서 계좌로 이동하며 동시에 전자적인 기록을 남기게 된다.

(6) 배출허용량 초과시의 제재

지침은 정해진 배출허용량을 초과하여 배출을 할 경우에는 1톤당 100유로 벌금을 부과하고 있다. 과거 Phase I단계에서는 40유로의 벌금이 부과된 데에 비해 탄소배출권제도가 정착화되어 가면서 행정벌의 금액규모를 상향 조정하고 있다.²¹⁾ 현재의 100유로의 경우는 상당히 높은 수준의 벌금을 책정한 것으로 여전히 벌금의 수준에 대한 논란은 계속되고 있다. 한편 Phase I과 Phase II에서의 단계별 벌금의 조정은 탄소배출권 제도의 전격적인 시행으로 인한 경제·사회적 마찰을 줄이기 위한 목적이 있다.

19) 지침 제19조 : Registries

20) EU-Registerverordnung 2004/2216/EG과 개정규칙인 Verordnung 2007/916/EG, 2008/994/EG. 지침의 경우에는 국내법화의 과정에서 수단과 절차를 회원국가가 자유롭게 선택할 수 있으나 이와 같은 규칙의 경우에는 국내법화의 과정이 필요없이 회원국가에 일반적, 직접적으로 적용된다.

21) 지침 제16조 : Penalties

(7) 투명성의 제고와 정보접근권의 보장

탄소배출권은 배출의 권리이지만 한편으로는 거래의 대상이 됨에 따라 재산권 할당의 효과를 가지고 있다. 따라서 할당과정에서의 투명성과 일반 국민의 정보접근이 보장되지 않을 경우 그 제도적 기반을 상실하기 쉬우며 사회갈등의 요인으로 작용할 수 있다. 따라서 행정청은 특별한 사유가 없는 한 관련 정보를 투명하게 공개해야 하며, 해당 정보에 일반국민의 자유로운 접근이 가능하도록 하여야 한다. 이러한 취지는 지침 제17조에도 반영되어 관련 행정청에 정보공개 의무를 부과하고 있다. 물론 이외에도 국내법적으로 관련 부처의 업무에 대해서는 국회 출석 및 석명의무가 부과되어 있음에 따라 탄소배출권의 관리 및 거래제도에 대해 국회차원에서의 개입이 보장되어 있음은 물론이다. 한편 2004년 개정지침은 공개해야 할 정보의 범위 내에 회원국이 직접 참여하거나, CDM 사업에 대한 참여를 해당 행정청이 허가 한 경우, 이에 관한 정보를 공개가능한 정보의 범주에 포함시킴으로서 할당된 배출권과 저감사업을 통한 배출권 획득분 모두가 정보접근의 대상이 될 수 있도록 규정하고 있다.²²⁾

2. 독일의 탄소배출권 거래제도

이상에서 배출권 거래제도의 제도적 설계를 위한 요소들을 유럽연합 공동체 지침을 토대로 살펴보았다. 이미 언급한 바와 같이 거래제도를 정립하기 위한 법제도적 요소는 배출권의 할당, 배출권거래의 근거규정의 명시, 배출권의 이월, 인증, 거래기록유지, 제재, 투명성 보장으로 집약될 수 있다. 이는 유럽공동체의 지침을 통하여 각 회원국의 국내법을 통해 회원국 국민들에 대한 구속력을 가지게 된다. 따라서 회원국 중 하나인 독일의 경우를 통해 독일 국내법상의 탄소배출권거래제도의 정립에 대해서 살펴본다.

22) 개정지침 제17조 : Access to information은 2003년 지침 제17조를 대체하였다.

(1) 온실가스배출권거래법에 구현된 거래제도

(가) 독일온실가스배출권거래법의 구성

독일의 탄소배출권거래제도의 기본법은 온실가스배출권거래법(Gesetz über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen : TEHG)이다. 동 법은 이미 살펴본 바 있는 공동체지침 2003과 개정지침 2004를 국내법화(Umsetzung, Implementation)한 것으로 전체적인 내용은 지침과 거의 동일하며 단지 독일의 국내 사정에 부합한 구체화과정 이 포함되어 있으며, 특히 연방임미시온방지법, 연방행정 절차법에서 규정하고 있는 행정절차법적 내용들이 실제적법적 내용과 결합하여 강화되어 있는 형태를 띠고 있다.

독일 온실가스배출권거래법의 구성

장(Abschnitt)	조(Artikel)
1 : 일반규정	법의 목적, 적용영역, 정의
2 : 승인과 배출감독	배출승인, 배출상황조사 및 보고
3 : 배출권의 할당	배출권, 국가할당계획, 할당계획의 수립절차, 배출권할당, 할당절차, 할당결정에 대한 검토, 할당결정에 대한 법적구제절차, 배출권의 승인, 배출권거래등록부
4 : 배출권의 거래	금융기관에 대한 규정의 적용가능성, 배출권의 이전
5 : 제재	보고의무, 범위반시의 벌금의 부과
6 : 관련 일반규정	기관의 권한, 모니터링, 비용의 처리, 전자적 방식에 의한 관리, 투자펀드

(나) 독일온실가스배출권거래법의 주요내용

독일온실가스배출권거래법의 내용은 유럽연합지침과 거의 동일함에 따라 이중 특 징적 사항과 절차적인 사항 그리고 배출권거래에 직접적인 연관성이 있는 분야에 한 정하여 설명하고자 한다.

1) 규정상의 주요내용

독일 온실가스배출권거래법의 제정목적은 온실가스배출권거래를 위한 법적근거의 마련과 함께 온실가스 배출권거래제도를 형성하는 것을 목적으로 하고 있으며, 동 법

의 적용을 받는 업종은 부속서 1에 이를 열거해두고 있다.²³⁾

배출권의 할당을 위해서는 배출권을 승인하는 절차를 진행해야 하는 바, 해당 사업장은 배출권할당신청서와 함께 배출허용신청서를 함께 제출하여야 한다. 동 신청서의 기재내용은 사업자를 특정할 수 있는 이름과 주소 그리고 생산에 사용되어지는 기술적 요소 및 재료, 배출량, 보고의무관련사항 등이 포함되어진다. 그리고 해당 행정청은 이를 심사하여 해당 사업장이 가지는 배출허용량을 정하게 된다.²⁴⁾

한편 국가할당계획에 의거하여 기업별 할당이 이루어지게 되는 바, 국가할당계획의 수립 후 시행일로부터 최소 3개월 전에 연방관보 및 인터넷을 통하여 이를 공표하여야 하며, 공표된 초안에 대해서는 확정 전에 국민들로부터 의견수렴을 받아 해당 의견들을 고려하여 최종적으로 할당계획을 확정하고²⁵⁾ 확정된 국가할당계획은 EU 집행위에 제출된다. 이러한 할당계획에 의해 자신에게 배출권이 충분히 할당되지 않았다고 주장하는 경우, 적절한 법적 구제절차가 필요하나, 이에 대해서는 명확한 법규정이 존재하지 않는다. 물론 동법 제12조가 할당에 대한 법적구제를 규정하고 있으나 단지 할당계획에 대한 이의제기 그리고 취소소송의 제기가 할당의 유예효과를 가져오는 것이 아니라 정도의 규정만을 두고 있어 동 규정만으로는 법적 구제절차에 대한 명확한 답을 얻기는 힘들다. 국가할당계획에 대한 법적구제절차를 논하기 위해서는 할당계획의 법적형식을 규정해야 하나, 할당계획이 내부적인 계획으로서의 성질만을 가지고 있는지의 여부도 불분명하며, 또한 할당계획 자체가 법규명령의 형식을 갖추지 못하고 있어 행정법원법 제47조1항1호의 적용을 받지 않는 것으로 파악되고 있다. 다만 이와 관련하여 제43조상의 무효확인소송의 가능성에 대한 논의도 제기되고 있으며, 중국적으로는 배출권의 과소할당은 재산권의 침해와 영업의 자유를 침해한다는 점에서 기본법 제93조상의 헌법소원가능성까지도 논의되고 있다.²⁶⁾

한편 배출권의 총량을 초과하여 온실가스를 배출했을 경우에는 톤당 100유로의 벌금을 부과하고 있으며, 이외에 보고의무위반 그리고 기타 동법에서 규정하고 있는

23) TEHG 제1조

24) TEHG 제4조

25) TEHG 제7조, 제8조

26) 동 문제에 대한 자세한 기술은 이종영/백옥선, 독일 온실가스배출권거래법의 제정배경과 체계, 중앙법학 제10집 1호, 2008. 4, 415면; 조홍식, 전개논문 332면 참조

의무사항을 위반한 경우 제재의 근거를 아울러 함께 규정하고 있다.²⁷⁾

2) 배출권거래의 직접규정

동 법 제1조에 선언한 배출권거래제도를 확립하기 위한 직접적인 규정으로 별도의 4장을 구성하고 3개의 조문을 통하여 비교적 간단하게 배출권거래에 관한 규정을 두고 있다. 제15조 제1항의 경우, 동 법에 의한 배출권이 신용기관법(Kreditwesensgesetz) 제1조 제11항 또는 증권거래법(Wertpapierhandelsgesetz) 제2조 제2b항 상의 금융상품이 아님을 규정하고 있다. 이는 배출권의 거래에 있어서 전자화폐의 거래에 관한 규정의 적용 배제와 공적인 장부의 등록 없이 이루어지는 증권거래방식을 배제하는 것으로 일반적인 금융시장에서의 거래방식에 공적장부의 등재라는 요건을 추가하고 있다. 이와 같은 규정은 배출권관리가 우리 사회의 필수적 자산의 관리에 대한 문제로 배출권을 일종의 사회 공공재의 일종으로 취급하고 있는데 기인한 것으로 보인다. 물론 법적인 측면에서도 유럽연합지침 역시 장부의 기록 유지를 명시하고 있다. 이와 같은 사항은 제16조 배출권의 이전에 관한 사항에서도 다시 한번 나타나고 있는 바, 제16조 제1항은 탄소배출권의 이전은 탄소배출권 계좌간의 거래로 이루어지게 되며, 계좌간 거래이동시 장부에 기록이 있어야 함을 규정하고 있고 제2항은 계좌간 이동과 거래의 장부상 기록이 일치할 때 완전한 거래가 이루어짐을 명시하고 있다. 한편 이와 관련하여 증권거래법 제2조 제2항은 배출권이 파생상품의 기초자산이 될 수 있음을 규정하고 있어 일단 장부에 기재된 배출권의 이전이 이루어지고 권리자의 계좌로 배출권이 이전된 경우 이와 같은 자산을 기초자산으로 하여 파생거래가 가능하도록 하고 있음을 유추할 수 있다.

(2) 배분법 2012

유럽공동체와 독일의 제2차 국가할당계획에 의하여 2008년부터 2012년까지 이루어지게 될 배분계획이 확정되고 이는 배분법 2012(Gesetz über den nationalen Zuteilungsplan für Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Zuteilungsperiode 2008 bis 2012 : ZuG 2012)에 의해 그 법적근거를 갖추게 된다.

27) TEHG 제17조, 제18조, 제19조

독일 온실가스배분법 2012의 구성

장(Abschnitt)	조(Artikel)
1 : 일반규정	법의 목적, 적용영역, 정의
2 : 총량계획	국가배출목표, 보유고
3 : 배분규정	2002년 12월 31일 기준 기업에 대한 배분, 2003년부터 2007년까지 기준 기업에 대한 배분, 신규사업장에 대한 배분 할당량의 계산, 할당관련자료의 신고내용에 대한 검사, 신청기간, 할당비용
4. 배출권의 배분과 회수	배출권의 배분, 저감
5. 배출권의 매각	일부 배출권의 매각과 매각이익의 연방귀속
6. 기타 일반규정	벌금의 부과, 권한있는 행정청

독일정부는 국가할당계획에 따라 동 기간중의 총 탄소배출량을 매년 973.6 Millionen 톤으로 정하고 이중에서 매년 23 Millionen 톤의 탄소배출권은 보유(Reserve)탄소배출량으로 책정해두고 있다. 이와 같은 보유탄소배출량은 신규사업장에 대한 할당과 우발적인 탄소배출소요 발생시를 대비하여 외환보유액의 경우처럼 정부가 이를 보유한다.

배분의 경우에 있어서는 이를 크게 세 가지 그룹으로 나누어 배분량을 책정하고 있는 바, 2002년 12월 31일 기준, 2003년부터 2007년 기준 기업, 그리고 신규기업²⁸⁾에 대한 배분에 관한 기준을 제시하고 있다. 특히 신규사업장에 대한 배분은 시장진입에 대한 진입장벽으로 작용하지 않도록 하기 위하여 이미 언급한 바 있는 보유량을 활용하고 있다.

한편 절차적인 측면에서도 3개월의 배출권 할당을 위한 신청기간을 두고 있으며, 해당 행정청이 정한 배출량이 적정하게 산정되었는지의 여부에 대해서 전문가의 자문을 받을 수 있음을 정하고 있다. 그리고 이와 같은 과정을 거쳐 배출량의 할당이 적정하게 이루어졌음이 검증된 이후에 비로소 해당 행정청은 개별 사업자에게 배출권을 할당할 수 있다. 해당 기업은 배출권의 할당과 더불어 일정비율의 저감의무를 부여받게 된다.

28) 국내적으로 국가할당계획이 확정되어 동 계획이 EU집행위에 제출될 때까지 유효한 배출허가를 얻지 못한 경우도 신규사업자의 범위에 포함한다., 환경부/환경관리공단, 전게서, 173면

또한 정부는 배출권의 일부(2008년부터 2012년까지는 매년 40 Millionen 톤)에 대해서는 국가가 이를 직접 민간에 매각할 수 있도록 하고 매각으로 인한 이익은 연방에 귀속하도록 하고 동 재원을 통해 국가는 온실가스배출에 관한 정책수행의 재원으로 활용할 수 있도록 하고 있다.

3. 유럽기후거래소(ECX)

이상에서 살펴본 배출권은 유럽의 배출권 거래소에서 지침 제12조에 따라 회원국 가내의 개인 그리고 상호인증된 제3국간 거래가 이루어지게 된다. EU-ETS는 유럽기후거래소(ECX), 노르드풀(Nordpool), 블루넥스트(Bluenext), 유럽에너지거래소(EEX), 클라이맥스(Climax)의 다섯 개로 나눌 수 있으나, 거래량 측면에서 가장 압도적인 양을 차지하고 있는 곳이 유럽기후거래소이다.²⁹⁾

세계의 주요배출권 거래소

거래소	위치	거래규모 순위	취급상품
유럽기후거래소(ECX)	런던	세계 1위 *세계 배출권시장의 40%	선물/옵션
유럽에너지거래소(EEX)	라이프찌히	유럽 2-3위	현물/선물, 전력거래포함
블루넥스트(Bluenext)	파리	유럽 2-3위	현물
노르드풀(Nordpool)	리사커	-	현물/선물, 전력거래포함
클라이맥스(Climax)	암스테르담	-	현물
(참고) 시카고기후거래소(CCX)	시카고	-	선물/옵션

29) 2009년 6월 기준으로 EUA와 CER을 합친 탄소배출권 거래실적은 ECX가 82.3%, Bluenext가 16.8%, Nordpool이 0.5%, EEX가 0.3%를 차지하고 있다. ECX, The Carbon Market - How to Trade ECX Emissions Contracts, July 2009, p. 8, 미국의 탄소배출권 거래제도의 핵심은 시카고 기후거래소(CCX)이며, 동 거래소는 자발적합당에 의거한 감축분에 대한 거래시장이다. 현재 CCX의 참가자들은 일정기간의 온실가스배출량을 기준으로 하여 이로부터 6%를 감축하기로 합의하고 추가적으로 감축한 경우 이를 거래할 수 있도록 하고 있다. 그러나 ECX에 비해 CCX는 본격적인 강제합당이 시작된 경우가 아니어서 본격적인 탄소배출권 시장의 형성이라고 하기는 어렵다.

유럽기후거래소(ECX)는 기능은 상품(Product)의 개발과 거래를 중심으로 하고 있으며, 거래의 규범에 대해서는 ICE futures europe에 의해서 규율되고 있다. ICE의 경우 일종의 자율규제권한을 가지고 있으나, 궁극적인 감독권한은 영국 금융감독청(FSA)에 속해있다.³⁰⁾ 이와 같은 유럽기후거래소가 FSA의 감독을 받는 이유는 ECX가 런던 소재의 거래소이며 유럽연합 금융규제체제의 기본원칙인 국지감독의 원칙에 의하여 해당 감독당국에 설립등록이 이루어질 경우 해당국 감독당국이 이에 대한 감독 책임을 지게 되기 때문이다. 다만 관련 회원국 감독당국은 FSA에 대하여 요감독사항에 대한 감독실시요청을 할 수 있다.

ICE futures europe은 영국에 소재한 선물거래소로서 FSMA 2000에 근거하여 영국 금융청(FSA)의 감독하에 선물거래를 주관한다. 유럽의 대표적인 선물시장으로 유럽전체의 선물거래를 체결하고 있지만, 유럽연합의 금융감독법의 기본원칙인 국지감독의 원칙에 의하여 FSA가 동 거래소에 대한 감독을 담당하고 있다. 거래법적 측면에서 거래의 규율, 특히 OTC거래에 관한 규율의 경우, 선물거래법과 선물거래위원회가 제정한 규정에 의하여 거래를 하게 되며, 각각의 적격투자자들은 해당 거래소에 계좌를 개설하고 동 거래를 진행하게 된다. 한편 ECX의 탄소배출권의 거래 결과에 대한 청산은 LCH Clearnet(London Clearing House Limited and Clearnet)에서 이루어지고 있다.

IV. 배출권거래제도의 정립을 위한 기반

우리나라의 배출권 거래제도의 정립을 위한 정부의 구체적인 입장표명은 기후변화 대응 제4차 정부종합대책(2008-2015)에서 찾아볼 수 있다. 동 대책에 따르면 2013년 이후 우리나라 역시 Post-교토체제의 출범으로 의무감축이 시작됨에 따라 비자발적 거래시장을 본격적으로 출범시킨다는 계획이며 이를 위해 관련입법 및 정책을 시행키로 하였다.

현재 우리나라의 경우 배출권거래제도의 정립을 위한 기본적인 입법조차 이루어

30) ECX, op cit., p. 5

지지 않은 상태이다. 본 장에서는 입법사항의 기본적인 내용은 이미 유럽과 독일의 예에서 언급함에 따라 우리나라의 탄소배출권거래제도의 정립시 특히 고려해야 할 사항을 중심으로 기술하고자 한다.

1. 근거법령의 마련

탄소배출권 거래제도를 도입하기 위해서는 탄소배출권 할당 및 거래에 관한 법적 근거가 필요하다.³¹⁾ 근거법령을 마련하는 데 있어서는 녹색성장기본법 혹은 기후변화대책법상의 선언적 규정으로서의 근거 그리고 배출권의 할당, 거래의 대상, 주관 부처, 의사결정의 절차 등을 규정한 별도의 탄소배출권거래법(가칭) 그리고 금융상품화를 위한 법적 근거로서 자본시장법상의 규정이 필요하다. 현재 투자의 대상으로서 탄소배출권의 경우에는 자본시장법의 제정 당시부터 탄소배출권 등에 대한 고려가 포함되어 있어 별도의 대대적인 입법의 필요성은 없다.

탄소배출권거래제도의 시행에 대한 법적근거 마련을 위한 노력들은 기후변화대책 기본법안에서 시작된다. 먼저 기후변화대책기본법안은 크게 이인기의원 대표발의안(이하 이인기의원안)과 김성곤의원 대표발의안(이하 김성곤의원안)으로 나눌 수 있다.³²⁾

한편 정부가 제출한 저탄소녹색성장 기본법안은 온실가스의 정의³³⁾(제1조 제9호)와 함께, 정부의 온실가스 배출중장기 계획을 포함한 기본계획 수립의무를 부여(법안 제40조)하고 있으며, 총량제한 배출권거래제(법안 제46조)를 실시함을 규정하고 있다. 그러나 동 법안 역시 단지 배출권 거래제에 대한 기본원칙만을 규정한 조항일 뿐 배출허용량의 할당, 등록, 관리 방법 등에 대해서는 별도의 법에 이를 정하도록 하고 있다. 따라서 다른나라의 예에서 보는 바와 같이 별도의 입법으로 탄소배출권거래법

31) 더구나 기후변화협약과 교토의정서는 자기집행적(self-executing) 조약이 아님에 따라 국내법적 근거를 가져야 이를 비로소 시행할 수 있다는 점에서 관련 입법의 시급성이 강조되고 있다. 조홍식, 전계 논문, 315면

32) 주요내용은 이하 표 참조

33) 녹색성장기본법안 제1조 제9호는 온실가스를 이산화탄소, 메탄, 아산화질소, 수소불화탄소, 과불화탄소, 육불화황 등 적외선 복사열을 흡수하거나 재방출하여 온실효과를 유발하는 대기 중의 가스 상태의 물질을 말하는 것으로 정의하고 있다.

과 탄소배출권 할당법을 제정해야 할 필요성이 있다. 물론 이에 대해서는 이를 법률에 의하지 않고 법규명령의 형식으로 제정할 수 있다는 의견도 제시되고 있으나, 탄소배출권의 할당과 거래는 국민의 권익에 직접적인 영향을 미치는 사안이라는 점에서 법률에 근거함이 타당할 것이다. 다만 법률조항의 구체화가 필요한 기술적 사안에 대해서는 이를 법규명령에 위임할 수 있을 것이다.

기후변화대응을 위한 기본법안상에 구현된 탄소배출권거래제의 주요 법적근거

	기후변화대책법안		녹색성장기본법안
	김성곤의원안	이인기의원안	
감축목표설정	-	제7조	- 온실가스배출과 배출권의 시장거래(제38조 제4항) - 온실가스 배출 기본계획의 수립의무(제40조) - 총량제한 배출권 거래제의 도입(제46조)
배출허용량 할당	-	제20조	
배출허용량 이전	제27조	제21조	
CDM사업	제30조	-	

2. 국내적 탄소배출권 할당(National Allocation)

탄소배출권의 거래를 위해서는 동 권리가 국내적으로 할당되어야 하는 바, 이는 현금교환성이 있는 권리로서 할당기준의 정립 및 기업들간의 이해관계가 매우 복잡하게 연관되어져 사회적인 합의를 통해서 적절한 기준을 제시하여야 하며, 만약 공개적이고 투명한 절차 그리고 이해당사자의 충분한 의견수렴 과정이 없을 경우 사회적 갈등을 야기할 수 있는 우려가 있다. 따라서 유럽공동체와 독일의 예에서 볼 수 있듯이 우리의 경우에도 국가할당계획의 수립과정에서 관련 정보를 공개함으로써 민간의 의견을 수렴하는 절차적 과정이 엄격히 보장되어야 할 것이다. 물론 이러한 할당계획의 목표, 저감목표, 개별 사업장별 할당기준, 신청절차, 개별 기업의 신청사항에 대한 조사권, 그리고 할당계획에 따른 할당에 대한 문제발생시 권리구제 절차 등이 포함된 입법이 필요함에 따라 다소 복잡해지는 입법구조를 가질 가능성이 크다.³⁴⁾ 그

34) 조홍식, 전계논문, 320면

러나 배출권의 배분은 또 다른 분배의 문제의 양산할 수 있다는 점에서 법의 추상성의 본질을 일부 비켜가더라도 투명한 의사결정과정을 통한 정치한 구성이 필요한 분야이다.

CDM 사업과 JI로 인한 Baseline & Credit의 경우에는 배출권 할당이 문제가 되지 않는다. 이 경우에 오히려 중요한 사항은 저감시킨 탄소량을 어떻게 정확히 등록시키고 인증받을 것인가이다. 문제가 되는 것은 Cap & Trade 방식의 배출권이다. 할당의 방식은 기본할당과 경매할당의 두 가지가 병존되어질 가능성이 높다. 일정기간내의 탄소배출량을 기준으로 할당을 하고 이외의 배출량은 경매방식을 통해서 할당하는 방식이다. 이러한 할당절차를 진행하기 위해서는 배출량의 정확한 산정을 위한 기술적 인프라와 관련기구의 설치 또는 지정이 선결되어야 함은 당연하다. 한편 배출권할당에 있어서 또 하나의 중요한 사항은 배출권의 할당이 이루어진 경우 이에 대한 관리기록부를 상시적으로 유지 관리하는 것으로서,³⁵⁾ 탄소배출권은 토지의 경우와 마찬가지로 국가가 보유하고 있는 유한한 자원으로 효율적 관리가 반드시 필요하기 때문이다.

3. 총량배출제한 초과시 행정벌로서의 벌금부과

탄소배출권의 할당 및 거래제도에 있어서 행정상 제재조치의 수위가 가지는 의미는 크다. 왜냐하면 허용된 탄소량 이상으로 이를 배출할 경우에는 법령위반에 따른 행정벌로서 벌금이 부과되어야 하기 때문이다. 특히 벌금의 금액수준은 탄소배출권 가격의 최상한으로서 가능하게 됨에 따라 벌금의 산정은 일반적인 벌금의 산정방식은 달리 시장경제적 고려에 입각한 금액산정이 이루어져야 한다. 즉 벌금이 정해진 경우 그 수준 이하에서는 배출사업자들이 탄소배출권을 구입하여 사용하게 되나, 배출권 거래가격이 벌금보다 높을 경우에는 사업자는 벌금을 기꺼히 감수하려고 하기 때문이다. 한편, 할당된 탄소배출권량에 비해 초과배출한 경우에 대한 제재수준이 너무 높을 경우에는 해당 사업자는 제재수준이 낮은 인근국가로 사업장을 이동시키려는 동기를 가지게 되어 이는 국내산업의 공동화를 야기시킬 수 있다.

35) 조홍식, 전게논문, 332면

4. 시장인프라의 구축

할당된 탄소배출권을 기반으로 감축되어 잉여화된 탄소배출권은 일종의 투자상품으로 취급되어져 일정한 시장규칙에 의하여 적격 시장참가자들 사이에서 거래가 이루어지게 된다. 이를 위해서는 거래소가 필요하며, 거래의 결과를 상호정산 할 수 있는 정산시스템(Clearing System)과 탄소배출권을 거래할 수 있는 수단인 현물 또는 선물 등의 상품이 개발되어져야 함은 물론이다. 아울러 시장질서위반 또는 보고, 공시의무위반을 포함한 탄소시장 교란행위에 대한 감독법적 측면에서의 규제 및 제재 조치의 경우도 일부 정비되어야 할 요소이나 큰 틀에서는 현재의 금융규제법상의 조치들은 바로 활용이 가능할 것으로 보인다.

온실가스배출 감축실적을 등록할 수 있는 레지스트리 기관과 인벤토리시스템도 필요한 요소들이다. 현재 우리나라의 온실가스 배출 감축실적(KCER : K-Certified Emission Reduction)은 에너지이용합리화법 제14조 제2항, 동 법 시행령 제17조 2항, 그리고 온실가스배출실적 등록 및 관리에 관한 규정(산업자원부 고시 제2007-90호)에 의하여 온실가스 배출 감축실적을 등록할 수 있도록 제도적 장치를 마련해 두고 있다. 물론 동 제도는 국가 정책 및 법규에 따라 의무적으로 수행되어야 하는 저감사업의 경우 등을 제외하고 있으나, 본격적으로 탄소배출권거래제도의 제도설계과정에서 동 시스템은 감축실적등록 체계로 활용이 가능할 것이다. 온실가스 배출량 데이터 및 정보를 관리하는 시스템인 인벤토리 시스템의 정립 역시 배출권거래제도의 기초 인프라중의 하나이다. 동 시스템은 배출원 파악, 배출량의 산정, 자료의 기록 및 관리 등의 내용을 포함한다.

5. 탄소배출권의 해외이전 문제

탄소배출권의 해외이전 문제에 대해서도 이를 어떻게 규제할 것인가 역시 고려의 대상이 된다. 왜냐하면 할당된 탄소배출권의 해외매각이 규제 없이 이루어질 경우에는 산업기반의 공동화를 초래할 수 있는 위험성이 존재하기 때문이다. 이는 외환의 문제를 통하여 살펴볼 수 있는 바, 외환의 해외이전 또는 매각에 대한 적절한 규제없이 이를 자유화하였을 경우에는 국내 외환사정이 악화되게 되고, 이로 인해 대외지급

결제자금의 부족이라는 문제에 봉착하게 된다. 그리고 이는 중국적으로 대외지급능력의 상실이라는 결과를 가져오게 된다. 따라서 외환당국은 송금규모를 차등화하여 외국환은행장에게 신고토록 하거나 외환당국의 허가를 필하도록 요구하고 있다.

탄소배출권의 경우, 해외에서 CDM 사업을 통해 확보한 탄소배출권인증권의 경우에는 이를 해외에 매각할 경우에도 국내산업의 기능을 유지하는데는 큰 문제가 없다. 그러나 할당된 부분에 대한 해외매각의 경우에는 국내산업의 기능에 영향을 줄 수 있으므로 이에 대해서는 외국환의 경우와 마찬가지로 거래규모에 따른 신고 및 허가의 시스템을 갖출 필요가 있다. 중국의 경우에는 탄소배출권의 해외이전에 조세법적 측면으로 대응하고 있다. 즉 배출권의 해외이전에 대하여 부가세 4%, 유통세 5%를 부과함으로써 해외매각을 통한 이익을 상쇄시킴으로서 배출권의 해외매각에 대하여 제한을 가하고 있다.³⁶⁾

V. 탄소배출권 거래제도의 금융법적 과제

탄소배출권 거래제도와 관련한 금융분야의 과제는 크게 두 가지로 나눌 수 있다. 첫째, 제도정비의 부분이다. 탄소배출권 시장을 개설하기 위해서는 상품의 개발, 시장참가자, 매매, 청산 및 결제 그리고 시장감시기구 등과 같은 제도적 정비방안이 필요하다. 둘째, 시스템의 구축이다. 탄소배출권의 현물 및 선물의 매매와 청산·결제를 위한 시스템 그리고 동 시스템과 레지스트리 시스템과의 연결을 통한 통합체계의 구축이다.³⁷⁾

1. 상품 및 거래의 형태

녹색성장기본법안 제28조 제2호에 규정된 바 대로 정부는 탄소배출권을 거래할 수 있는 금융상품의 개발 책무를 지닌다. 배출권거래의 방식은 현물거래(spot)과 선

36) 진운정, 중국, 환경문제해결에 미래를 건다, Chindia Journal, 2008. 2, 31면

37) 금융위원회, 신성장동력 녹색금융분야 세부추진계획 발표, 보도참고자료, 2009. 5. 26, 11면

물(Forward) 및 옵션거래(Option) 등의 형태로 거래되어질 수 있다. 현물거래의 경우에는 이미 시장에 발급되어 있는 배출권, 선물 및 옵션의 경우 고정가격 또는 특정 Index에 연동하여 가격이 형성되는 시스템을 취하게 된다. 이와 같은 거래의 형식 및 방식은 일반적으로 받아들여지고 있는 금융기법들이다. 이와 같은 금융기법들은 이들 상품들의 시장참가자간 직접거래 뿐만 아니라 사모펀드형식으로 구성됨으로써 일반투자자의 참가까지 가능하도록 발전되고 있다.³⁸⁾

(1) 현·선물거래

자본시장과 금융투자업에 관한 법률(이하 자본시장법) 제3조는 금융투자상품을 특정시점에 재산적 가치가 있는 것을 지급할 것을 약정한 권리로써 권리의 회수시 권리를 취득하기 위해 지급했던 재산적 가치보다 회수 가치가 낮아질 가능성이 있는 것으로 정의하고 그 구체적인 형태로서 증권과 파생상품을 들고 있다. 그리고 이와 같은 증권과 파생상품은 권리를 표창하기 위한 대상으로서 기초자산이 필요하며, 동법 제4조 제10항은 기초자산의 범위에 “그 밖에 자연적·환경적·경제적 현상 등에 속하는 위험으로서 합리적이고 적절한 방법에 의하여 가격·이자율·지표·단위의 산출이나 평가가 가능한 것”(제5호)이라는 포괄적 규정을 둬으로써 탄소배출권을 거래할 수 있는 법적근거를 마련해 두고 있다.

동법 제5조 역시 파생금융상품을 비교적 광범위하게 정의하고 있다. 따라서 동 조항의 각 제1호, 제2호, 제3호에 근거하더라도 탄소배출권을 파생상품의 기초자산으로 하여 이를 거래토록 하는데는 큰 문제가 없을 것으로 보인다. 제1호는 “기초자산이나 기초자산의 가격·이자율·지표·단위 또는 이를 기초로 하는 지수 등에 의하여 산출된 금전 등을 장래의 특정시점에 인도할 것을 약정하는 계약”으로 제2호는 “당사자 어느 한쪽의 의사표시에 의하여 기초자산이나 기초자산의 가격·이자율·지표·단위 또는 이를 기초로 하는 지수 등에 의하여 산출된 금전 등을 수수하는 거래를 성립시킬 수 있는 권리를

38) 우리나라 제1호 탄소펀드는 지식경제부와 에너지관리공단이 설립하고 한국투자신탁이 운용을 담당했던 펀드로서 당시에는 기관투자자만을 그 대상으로 하였다. 현재 국내 탄소펀드 시장은 일반투자자들이 참여할 수 있을 만큼 활성화 되지 않고 있다. 이는 2008년말 시작된 미국발 금융위기로 인하여 투자시장이 침체됨에 따라 탄소펀드의 신규설립이 거의 이루어지지 않았다는데 기인한다.

부여하는 것을 약정하는 계약”으로 제3호는 “장래의 일정기간 동안 미리 정한 가격으로 기초자산이나 기초자산의 가격·이자율·지표·단위 또는 이를 기초로 하는 지수 등에 의하여 산출된 금전 등을 교환할 것을 약정하는 계약”으로 규정하고 있어 탄소배출권을 선물 및 옵션거래를 통해 거래한다고 하더라도 투자상품관련 법제상의 측면에서는 문제는 없어 보인다. 탄소배출권 거래에 있어서 파생상품의 역할은 현물의 경우보다 더 클 것으로 기대되고 있다.³⁹⁾ 왜냐하면 할당된 탄소배출권의 잉여분의 거래 즉 국내적으로 기술적 향상에 힘입어 창출되는 잉여분은 그리 많지 않아보이며, 실제로 생산되는 배출권은 CDM사업을 통해 창출될 것으로 보아 향후 생산량 예측 그리고 위험도를 감안한 금융상품으로는 선물 및 옵션의 활용가능성이 매우 높기 때문이다.⁴⁰⁾

(2) 프로젝트파이낸싱(PF)

장제할당량과 함께 탄소배출권 생산의 한 축을 이루고 있는 것이 CDM 사업이다. 최근에는 금융기관들이 자본력을 바탕으로 저개발국의 CDM사업에 직접 참여하고 있으며, 사업의 결과물인 저감인증권(CER)을 매각함으로써 수익을 내는 형태의 사업을 진행하고 있다. 이는 ECX의 초기시장에서 금융기관들이 탄소배출권의 증권화 및 파생상품화를 통해 투자수익을 얻던 것에서 벗어나 적극적으로 자본력을 수반한 투자를 통해 탄소배출권 프로젝트를 진행함으로써 탄소배출권을 직접 확보하려는 것으로 향후 PF시장의 새로운 아이템으로 부각되고 있다.⁴¹⁾ 2003년 유럽공동체 배출권 지침을 개정한 2004년의 배출권 지침의 경우에도 CER사업과 ERU사업 등과 같은 프로젝트를 통해서 획득한 배출권도 이를 사용하거나 거래할 수 있음을 규정하고 있다.

프로젝트 파이낸싱은 탄소배출권의 획득 및 거래에 있어서 매우 중요한 금융기법의 하나로 부각될 가능성이 크다.⁴²⁾ 왜냐하면 기존의 국가별 할당량은 국내 산업기

39) ECX의 경우는 현재 선물옵션상품이 전체의 85%를 차지하고 있다.

40) 2007년말, ETFS Carbon(CARB)가 런던증권거래소에 상장되었던 바, 이는 탄소배출권 관련 선물계약 자체를 기초자산으로 하여 이를 1년만기로 발행 되었다. 한국금융연구원, 최근 탄소배출권 ETF 등장 및 시장전망, 주간금융브리프 제17권 50호(2008. 12. 20 - 2008. 12. 26), 21면

41) 한국금융연구원, 각국 금융기관들의 탄소배출권 확보 프로젝트 추진현황, 주간금융브리프 제16권 51호(2007. 12. 22 - 2007. 12. 28); 이길남/윤영한, 새로운 유형의 Green Round로서 국제탄소배출권 시장의 최근 동향과 대응전략, 통상정보연구, 제10권 2호(2008. 6), 320면

반의 유지로 인해 큰 폭의 배출권 잉여량을 낼 수 없음을 따라 결국에는 추가적인 배출권의 할당과 투자은행들의 수익원 창출은 저감의 폭이 매우 작고 기술적 리스크가 많은 기술개발을 통한 저감사업보다는 프로젝트를 통한 분야에 집중될 가능성이 크기 때문이다.⁴³⁾ 그러나 프로젝트 파이낸스의 경우 일반 사업위험이외에도 해당 국가의 정치적 상황 그리고 저감량의 국제적 인증의 성공이라는 리스크⁴⁴⁾가 함께 함에 따라 만약 금융기관들이 PF 참가시 리스크 감독의 측면에서 감독당국의 모니터링이 반드시 함께 해야 할 것이다.

2. 탄소배출권 이월(Banking)

배출권거래제도에 있어서 일반 금융상품과의 차이를 둘 수 있는 부분이 배출권의 Banking이다. Banking의 경우에는 배출권을 이월하는 것으로서 만약 일반 금융상품에서 통화의 이월 등과 같은 메카니즘으로 운영될 경우, 배출권가격의 상승과 시장의 유동성을 제한한다는 심각한 부작용을 일으킬 수 있다. 특히 화폐의 경우에는 그 기능이 가치저장기능을 가지고 있다는 점에서 통화가치가 유지되는 한 무한정 해당 자산을 이월할 수 있지만, 탄소배출권의 경우 유한한 자산으로서 소위 매점매석의 방식으로 사용될 경우 산업의 생산력 저하와 함께 탄소배출권의 투기화를 조장한다는 측면에서 적절한 규제가 가해질 필요가 있다. 따라서 총배출량의 일정 퍼센트만큼 이

42) 실지로 전세계적으로 Project-based Transaction(CDM+J), 그러나 CDM이 대부분)의 규모증가는 2007년 13,646million USD에서 2008년 33,487million USD로 전년대비 145.4%나 증가하였다., Karan Capoor, Philippe Ambrosi, op cit., p. 31

43) 이러한 PF를 통한 탄소배출권 사업은 향후 탄소거래의 측면에서 금융투자회사들에게 많은 수익을 안겨줄 수 있는 블루오션으로 평가받고 있다. 그러나 개도국에서의 선진국의 저감사업은 선진국들이 국내에서의 탄소배출저감노력은 소홀히 한 채 개도국 개발을 통한 수익창출이라는 불합리한 결과를 가져온다는 점 그리고 개도국 저감사업은 선진국의 기존 환경시설의 개선을 통한 저감에 비해 낮은 수준의 기술력으로 충분하다는 점에서 선진국들은 탄소저감기술의 발전노력을 할 필요가 없고 개도국들의 경우 선진국의 자국내 CER사업을 통해 획득할 수 있는 기술의 한계가 너무 낮은 수준으로 기술적 발전을 기대하기 어려워 전반적으로 지구온난화 방지를 위한 노력을 오히려 저해한다는 강한 비판이 가해질 수 있다.

44) CDM 사업의 리스크에 대해서는 이재협, 교토의정서상 청정개발체제(CDM) 사업의 법적문제, 환경법연구, 제29권 1호, 344-353면 참조

월시키는 이월한도의 설정 등 적절한 규제가 필요하다. 전면적인 Banking의 부정은 시장에서의 효율적 거래를 저해시킬 수 있다는 점에서 반대의견이 높다. 현재 기후 변화협약 당사국총회의 입장에서도 보유하고 있는 탄소배출권을 몇 년의 기간까지 인정할 것인가는 정해지지 않고 있으며, 금년말에 열리는 코펜하겐 당사국 총회에서 입장이 정리될 것으로 보인다.

3. 리스크의 분산과 이전

일반적 할당방식의 탄소배출권의 경우, 기초자산에서 파생되어서 나오는 리스크는 매우 낮은 수준이다. 이러한 리스크는 향후 배출권가격의 등락에 기인한 가격변동에 따른 리스크가 주가 된다. 따라서 이를 헤지하기 위해서는 선물계약의 방식을 사용⁴⁵⁾함으로써 위험을 분산시킬 수 있다. 한편 CER의 과도보유(Long)로 인해 포지션이 스퀘어(Square : 매입/매각 포지션의 균형점)를 이루지 못한 경우에는 외환시장에서와 마찬가지로 CER가격이 떨어질 경우 손실을 볼 수 있으므로 CER의 과소보유(Short)로 인해 가격상승시 위험이 있는 기업과 스왑(Swap) 계약을 맺음으로서 이와 같은 가격의 변동성을 회피할 수 있다. 이와 같은 양 방식은 모두 거래상품의 선택을 통해서 위험을 분산하는 방식이다.⁴⁶⁾

반면, CDM 사업의 경우에는 프로젝트 형식의 사업이 진행되고, 유치국의 정치적 리스크, 일반적으로 사업에서 발생할 수 있는 사업성과의 부진, 추가비용의 발생 등의 사업리스크, 그리고 교토의정서 리스크라고 불리는 소위 집행위원회와 당사국총회의 결정사항에 따른 기후변화협약의 체제변경 등으로 인한 위험성이 야기될 수 있다. 아울러 저감프로젝트에 의해 획득된 CER이라 할지라도 CER의 지속가능성, 환경적 건전성 등의 기준에 따라 낮은 등급의 CER로 판명될 경우 이를 국제적 거래소에서 거래할 수 없는 경우가 생기기 때문이다. 따라서 탄소배출권시장이 형성되게 되면 동 시장에서의 투자 및 위험의 전가를 위한 금융기법이 발달되게 될 것으로 보인다. 그 구체적인 형태는 다음과 같다.

45) 예컨대 의무감축 부담을 가지고 기업이 향후 배출권 가격의 상승하는 리스크를 헤지하기 위해서 구매계약체결시 추가분에 대해서 call option을 계약하는 방식이다.

46) 환경부/환경관리공단, 교토메카니즘, 2009. 3, 148면

첫째, 탄소펀드에 대한 일반투자자의 참여이다. 개별 금융기업 혹은 일반기업이 저감프로젝트와 같은 사업에 투자를 하는 경우 이미 언급한 바와 같이 사업의 진행을 통해 저감인증을 얻기까지는 많은 위험이 존재한다. 따라서 금융회사의 입장에서는 이를 사모펀드의 형식으로 구성함으로써 일반투자자의 참여를 통해 감당해야 할 리스크의 크기를 분산시킬 수 있다. 특히 헤지펀드의 경우에는 위험수용적(risk-taking) 성향이 강함에 따라 고위험성이 있는 저감프로젝트 산업에 유용한 수단으로 이용될 수 있을 것으로 보인다. 실지로 현재 이와 같은 형태의 투자는 확대되고 있다.⁴⁷⁾ 이와 같은 펀드형식의 투자에 대해서는 자본시장법 제6조 제5항에서 정하고 있는 집합투자업⁴⁸⁾에 관한 규정이 그대로 적용될 수 있어 추가적인 입법적 대응의 필요성은 그리 커 보이지 않는다.

둘째, 탄소배출권 거래로 인한 위험 발생시 이와 같은 위험을 헤지할 수 있는 CDS(Credit Default Swap)⁴⁹⁾와 같은 보험상품의 개발이다. 이와 같은 상품의 대표적인 형태로는 AIG의 'Carbon Credit Delivery Coverage'와 Marsh의 'Permit Delivery Guarantee'를 들 수 있는데 이들 상품의 특징은 저감프로젝트에서 발생할 수 있는 리스크를 패키지 형태로 총괄적으로 보장해주는 보험상품이다. 이러한 보험보장이 포함된 CER상품은 가치측면에서 높은 평가를 받음에 따라 가격면에서, 거래면에서 장점을 지니게 된다.⁵⁰⁾ 이처럼 투자자는 CDM 프로젝트 펀드의 도산 및 투자회사의 도산 그리고 배출권 인도의 불이행 등으로 인한 위험을 보험을 통해서 이를 이전시킬 수 있다. 그러나 동 보험의 허용에 있어서는 리스크 중심의 감독을 통해 과도한 리스크 부담을 지지 않도록 감독하는 것이 매우 중요하다. 미국발 금융위기의 경우 법규 감독(Rechtsaufsicht)의 측면에서는 문제가 없었지만, 사실감독(Fachaufsicht)의 측면

47) 구정환, 전계논문, 15면

48) 제6조 제5항에 따르면 집합투자란 2인 이상에게 투자권유를 하여 모은 금전 등을 투자자 또는 각 기관관리주체로부터 일상적인 운용지시를 받지 아니하면서 재산적 가치가 있는 투자대상자산을 취득·처분, 그 밖의 방법으로 운용하고 그 결과를 투자자 또는 각 기관관리주체에게 배분하여 귀속시키는 것을 말한다.

49) CDS는 "기업의 부도위험 등 '신용'을 사고 팔 수 있는 신용파생상품으로서 대출이나 채권의 형태로 자금을 조달한 채무자의 신용위험만을 별도로 분리해 이를 시장에서 사고파는 금융파생상품의 일종"으로 정의되고 있다., www.yahoo.co.kr 경제용어해설

50) 환경부/환경관리공단, 전계서, 149면

에서 리스크의 과도한 집중으로 인해 AIG 등을 비롯한 보험회사들이 도산 직전의 상황까지 직면했던 적이 있다. 탄소배출권 사업이 활성화 될 경우 보험측면에서의 이와 유사한 많은 위험해지상품이 나올 것으로 예상되며, 해당 금융회사 내부적인 위험 관리는 물론 관련 금융감독당국을 통해 보험사의 과도한 리스크수용이 이루어지지 않도록 감독이 이루어져야 할 것이다.

4. 탄소배출권 거래관련 조직

(1) 거래소

녹색성장기본법안 제28조 제5호는 온실가스를 배출 할 수 있는 권리 또는 온실가스를 감축하거나 흡수하였던 실적 즉 할당된 온실가스 배출권의 거래 및 CDM 사업이나 녹색조립 사업 등을 통해 저감 실적을 인정받아 권리로 표창되어 있는 배출권을 거래 할 수 있는 시장의 개설 및 거래의 활성화를 정부의 책무로 규정해 놓고 있다. 물론 이와 같은 시장은 반드시 거래소만을 의미하지는 않는다. 그러나 시장의 형태에 있어서 거래소는 가장 중요한 위치를 차지하고 있어 거래소의 설립은 매우 중요한 의미를 지닌다.⁵¹⁾ 현재 정부는 2009년에 배출권거래제 기본계획을 수립하고, 2010년부터 2012년까지 배출권거래소 개설과 관련된 제도 정비와 자발적 감축분에 대한 배출권거래제를 실시하고, 2013-2016년까지 강제적 배출권시장의 개설을 예정하고 있다.

탄소배출권 시장의 확대에 따른 거래소를 통한 배출권거래제도의 확대의 측면에서 거래소시스템에 대한 정비 및 확정은 탄소배출권 거래제도의 설계에 있어서 선결요건이다. 현재 탄소배출권거래소를 어느 기관이 맡아서 할 것인가에 대해서 논의가 있다. 즉 전력거래소를 중심으로 할 것인가, 아니면 한국거래소를 중심으로 할 것인가의 문제이다. 현재 전세계적으로 배출권거래제도는 양자가 혼재되어 있는 모습을 보이고 있다. 우리나라의 경우 자본시장법상 한국거래소만이 선물과 옵션을 거래할 수 있도록 되어 있다. 그러나 탄소배출권의 경우 전력사업자가 차지하는 비중이 매

51) 미국은 2010년 할당배출권을 거래하는 거래소 개설예정이며, 일본의 경우도 도쿄증권거래소를 중심으로 거래소 설립을 추진 중이다.

우 높음에 따라 이들 전력사업자와의 관계 및 공동운영의 문제도 고려해야 할 필요가 있다고 생각된다. 특히 전력시장의 거래량은 배출권시장의 거래량에도 직접적인 영향을 줄 수 있음에 따라 양자간의 연계시스템의 운영은 필수적인 것이다.

(2) 시장참가자

현재까지는 국내탄소배출권 시장이 형성되지 않아 탄소배출권을 전문적으로 거래하는 금융회사는 소수에 그치고 있다. 그 중에서도 가장 대표적인 회사는 2008년 10월 한국탄소금융주식회사(KCF : Korean Carbon Finance)로서 탄소배출권거래 및 투자전문회사로 최초로 출범하게 되었다. 한국거래소의 경우 이미 적격참가자의 범위를 확정하고 있지만 탄소배출권의 경우 이와 같은 전문적인 참가자 이외에 실수요자인 기업이 참여하게 됨에 따라 시장참가자의 범위를 확대시킬 필요가 있다.⁵²⁾ 현재 한국거래소의 참가자격은 자본시장법 제12조 제1항에 따라 투자매매업 또는 투자중개업의 인가를 받은 자로 제한되어 있어 법개정이 필요하다. ECX의 참가기준은 기업 성격, 거래활동의 형태, 거래규모, 법적형태 등의 4가지 기준으로 판별하고 있다. 현재 ECX의 주요한 참가기관은 에너지 회사, 에너지 거래회사, 금융회사 등이 있다. 만약 일정규모 이하의 거래규모를 갖추고 있는 기업의 경우 전문적인 에너지 거래회사를 에이전트로 하여 시장에 참가할 수 있다. 또한 탄소배출권의 거래를 위한 거래규칙, 절차 등이 정해져야 한다. 규정의 정립에 있어서는 저감된 규모의 탄소배출권을 해외시장을 통해서 판매할 경우를 대비하여 해외에서도 동일한 가치로 거래하기 위해 국제기준에 부합한 규정의 정립이 필요하다.

ECX의 경우, 거래기관의 거래중개에 대해서는 일반 금융투자상품의 경우처럼 수수료가 부과되게 되며, 수수료는 톤당 0.004유로(거래소 회원가 기준)이며, 이를 결제청산하기 위한 비용으로 청산시스템에서 부과하는 비용은 톤당 0.003유로로 책정되어 있다. 한편 거래계약의 체결에 있어서 기준은 lot으로서 1lot은 1000톤의 배출량을 의미한다. 따라서 우리의 경우에도 소규모의 배출량을 거래할 경우 이를 매개할 수 있는 중개회사의 역할 또한 필요할 것으로 보인다.

52) 구정환, 전제논문, 8면

결제부문에 있어서는 ECX에서 계약이 체결되었다 할지라도 ICE에서의 청산결제 시 양자간 채무이행이 동시에 이행되지 않을 경우 결제리스크가 발생하게 됨에 따라 이와 같은 리스크를 제거하기 위해서 일정한 절차를 거쳐서 결제참가자격을 부여하고 있으며, 해당 계정에 대한 결제당국의 모니터링이 상시적으로 이루어지고 있다. 이와 같은 적격참가자 등에 대한 사항은 큰 틀에서는 현재 우리나라의 청산결제시스템에서도 동일하게 적용되는 것으로 주무 행정청은 해당 적격참가자에의 적격성에 대한 기준을 법령을 통해 제시하고 증권예탁결제원 등의 청산결제기능기관이 동 자격요건을 구비하였는가를 심의하여 운영토록 하여야 한다.

(3) 감독기구

탄소배출권이 거래소를 통해서 거래되는 경우, 현재의 금융감독시스템이 기본적으로 적용될 수 있을 것이다. 다만 몇 가지 사항에 있어서 현재의 금융감독시스템의 경우와 다른 체제가 도입될 필요가 있다.

첫째, 탄소배출권은 금융상품화되어 거래되지만, 기초자산은 일종의 공공재로서의 성격을 가지고 있음에 따라 관련 부처 즉 환경부, 지식경제부 등이 참여하는 별도의 감독위원회를 구축할 필요가 있다. 현재의 금융감독위원회의 구성⁵³⁾에는 이와 같은 환경정책의 주무부서인 환경부나 에너지 및 산업정책의 주무부서인 지식경제부 등 관련부처의 참가가 이루어지고 있지 않고 있어 탄소배출권 거래감독위원회를 별도로 구축함으로써 관련 부처의 정책과 탄소배출권 거래제도가 상호 유기적으로 연동할 수 있는 제도적 틀을 구축하는 것이 필요하다.

둘째, 탄소배출권 시장의 경우에도 일반 금융거래에 있어서와 마찬가지로 시장지배력의 남용에 따른 불공정거래행위, 부당공동행위가 발생할 수 있다. 하지만, 금융시장에서의 반경쟁적 행위에 대한 감독권의 행사의 문제는 금융위와 공정위 양자가 상호관련 되어있어⁵⁴⁾ 아직까지도 이로 인한 이중규제의 문제는 명확히 해소되지 않

53) 금융위원회법 제4조에 따르면, 금융위원회의 구성은 금융위원장·부위원장 각 1인과 기획재정부 차관, 금융감독원 원장, 예금보험공사 사장, 한국은행 부총재, 금융위원회 위원장이 추천하는 금융전문가 2인, 대한상공회의소 회장이 추천하는 경제계대표 1인으로 구성되어 있다.

54) 공정거래법 제36조 제3호와 제4호는 공정위의 소관사항으로 부당공동행위 및 불공정거래행위의 규제

고 있다. 따라서 양기관간의 공조체제의 구축을 통해 권한행사상의 충돌문제를 예방할 필요가 있다.⁵⁵⁾

셋째, 자율규제기관의 역할제고이다. 자율규제기관의 장점은 시장상황에 대해 가장 많은 정보를 가지고 있으며, 문제 발생시 능동적으로 대처할 수 있다는 장점이 있으나, 자율규제의 역할이 왜곡될 경우 업역 이기주의와 도덕적 해이가 발생할 수 있는 문제점이 있다. 현재 가장 대표적인 자율규제기구로는 한국거래소와 금융투자협회이다. 차후에 탄소배출권거래시장에서의 자율규제기구를 기존 자율규제기구를 그대로 활용할 것인가 아니면 현재의 거래소 시장참가자들보다 탄소배출권 시장 참가자의 범위라 대폭 확대된다는 점을 고려하여 별도의 자율규제기구가 설립될 필요가 있는지에 대해서는 보다 많은 논의가 필요할 것으로 보인다. 그러나 어떠한 형식의 자율규제기구가 설립되더라도 자율규제기구가 행사하는 제1차적인 규제업무를 감시 감독하고 자율규제 매카니즘이 작동되지 않을 때 탄소배출권 시장을 관할하는 감독기구가 즉시 개입할 수 있는 제2차적인 개입권이 보장되어야 한다.

(4) 등록소 및 검증기관

거래소 이외에도 저감분을 검증과 등록에 대해서는 해당 관련부처의 산하에 별도의 검증 및 등록조직을 설치하고 해당 저감분에 대한 등록 검증을 받도록 해야 할 것이다. 이와 같은 기구를 소위 운영기구(DOE : Designated Operational Entity)라고 하며, 저감사업의 결과로서 온실가스의 감축량을 검증하고 인증하는 역할을 한다. 현재 우리나라의 경우에는 UN 공인인증기구로 환경관리공단, 에너지관리공단, 한국표준협회, 한국품질재단이 있다.⁵⁶⁾ 이들 기구들의 인증 및 레지스트리 기능은 직접적

를 명시하고 있으며, 금융위법 제1조 역시 금융위원회와 금융감독원의 목적이 "건전한 신용질서와 공정한 금융관행을 확립하고 예금자 및 투자자 등 금융수요자를 보호함으로써 국민경제의 발전에 기여함을 명시하고 있다.

55) 금융위와 공정위의 권한충돌에 관한 법적문제에 대해서는 최승필, 금융산업에 있어서 전문규제기관과 일반규제기관과의 관계, 법제연구, 제35호, 2008. 12. 참조

56) DOE는 UN 산하기관으로서 CDM사업을 감독 승인하는 집행위원회에서 지정하는 검인증 수행기구를 말하며, 전 세계적으로 26개 기구 정도만이 지정을 받은 상태이다. 우리나라의 경우 4개의 기관이 인증을 받음으로서 우리나라의 검인증 시스템의 경우 충분한 역량을 가지고 있다고 평가할 수 있다.

으로 탄소배출권 시장의 공급측면을 구성함에 따라 중요한 자료원으로서 거래소의 배출권 거래시스템과 연결되어 운영되어야 한다.

VI. 관련문제

1. 정책금융을 통한 탄소시장에서의 중소기업의 지원

탄소배출권거래제가 본격적으로 시행될 경우 대기업의 경우에는 자체적인 기술력과 자본력을 바탕으로 목표수준에 도달하는 저감을 실시하는데 큰 어려움은 없을 것으로 보인다. 그러나 중소기업의 경우에는 최초 부여된 저감목표를 채우는데 있어 많은 어려움을 겪을 수 있으며, 상당부분의 중소기업⁵⁷⁾들이 탄소시장에 참가하기 어려운 한계기업에 해당될 가능성이 높다. 배출권거래제의 실시에 따라 중소기업에 대한 지원체제 역시 아울러 강구되어야 한다. 현재까지 나온 녹색성장 관련한 중소기업 지원책은 녹색산업기술개발, 녹색상품생산 기업에 대한 지원 등으로서 탄소배출권과 직접 관련된 지원자금은 뚜렷이 드러난 바 없다. 또한 정부와 민간의 합작형태로 개설되는 탄소펀드의 경우도 CDM 사업을 위한 해외투자형 모델을 주로 택하고 있다.

아직까지는 중소기업지원체제에 대해서는 구체적으로 언급된 바 없으나, 기존의 전형적인 지원체제에 따르게 되면 주로 한국정책금융공사와 중소기업은행, 그리고 기타 제1금융권의 중소기업지원 배정자금의 지원이나 매칭방식의 대출지원 등에 대부분을 의존할 것으로 보인다. 실지로 증권 및 보험업을 포함한 권역에서 중소기업 지원실적은 전체의 3% 미만을 차지할 정도로 매우 미미한 실정이다. 현재 은행뿐만 아니라 많은 금융투자회사들이 탄소배출권거래시장에 참가하기 위해서 많은 관심을 기울이고 있다. 따라서 이와 같은 과정에서 은행과 금융투자회사간의 역할분담이 재고되어야 할 것이다.

57) 중소기업의 범위에 대해서는 중소기업기본법 제2조, 동 법 시행령 제3조 참조

2. 거시경제정책에 있어서의 탄소배출권 거래제도

경제정책의 수행에 있어서 탄소배출권 거래제도는 정책운용상 중요한 고려변수로 기능할 것으로 보인다. 먼저 통화정책의 측면에서는 물가관리의 어려움이다. 왜냐하면 탄소배출권 할당이 시작되고 시장에서의 가격이 형성되는 경우 배출권가격의 상승은 전력가격의 상승에 포함되어지게 된다. 특히 전력을 사용하여 생산을 하는 상품의 경우 상품가격에 배출권가격 상승폭이 전가되어 지금까지는 유가상승이 가격상승을 견인하여 왔으나, 향후에는 배출권의 상승이 가격상승의 하나의 원인이 될 수 있다.⁵⁸⁾ 따라서 경제 관리에 있어서 물가상승 압력을 어떻게 분산시킬 것인가에 대해서 연구가 필요할 것으로 보인다.

한편 탄소배출권 거래제도가 본격적으로 시행될 경우, 국내 산업시설의 해외이전이 이루어지게 될 것으로 보이며, 이는 노동시장을 더욱 악화시킬 것으로 보인다. 따라서 이 경우 결국에는 정부가 재정을 통한 기업보조금을 지급하게 되는 즉 국가의 조세제도를 통해서 이를 보전해 주는 경우가 생길 것으로 본다. 따라서 탄소배출권 거래시 일정부분을 조세적 대응을 통해 재원을 마련하는 것도 큰 의미가 있을 것으로 본다.

VII. 맺음말

탄소배출권거래제도는 우리 인류의 자산인 지구의 온난화를 막기 위한 매우 중요한 발걸음이라고 할 수 있다. 그러나 이러한 탄소배출권 거래제도는 우리의 산업 및 국민의 경제생활에 있어서 큰 변화를 가져올 것이 자명하다. 금융의 입장에서는 탄소배출권 거래제도가 해당 부문의 부가가치 상승에 있어서 하나의 모멘텀이 될 수 있을 것이다. 따라서 금융권은 이와 같은 탄소배출권 거래제도에 있어서 매우 적극성을 보이고 있다. 그러나 정부의 입장에서는 제도설계에 있어서 여러 가지 관련 요

58) Juha Honkatukia/Ville Mälikönen/Adriaan Perrels, Impact on the European Emission Trade System on Finnish Wholesale Electricity Prices, VATT Discussion Paper 405, Government Institute for Economic Reserach, Helsinki, 2006, p. 17

소를 통합하여 판단하는 신중함이 있어야 한다고 생각한다. 금융시장에는 수혜일 수 있지만, 실물시장의 입장에서는 부담일 수 있기 때문이다. 따라서 공익과 사익이 조화되고, 새로 도입되는 제도로 인해 어려움을 겪는 부분에 대한 배려가 포함된 탄소 배출권 제도가 정립되어야 할 것이다.

현재 탄소배출권거래제도에 대해서는 국제적으로 교토의정서, 발리로드맵을 비롯한 많은 논의가 진행되었지만 국내적으로는 구체적으로 실행에 옮겨지지 못하고 있다. 2013년 본격적인 탄소배출권 시장의 출범을 앞두고 관련 당사자들의 적극적인 참여하에 보다 많은 구체적인 행보가 진행되길 기대한다.

(논문발표일: 2009. 7. 18, 수정일: 2009. 8. 14, 게재확정일: 2009. 8. 20)

참고문헌

- 구정환, “우리나라의 탄소배출권시장 도입과제”, <주간금융브리프>, 제17권 10호
금융위원회, “신성장동력 녹색분야 세부추진계획발표”, <보도참고자료>, 2009. 5. 26
김용권, <온실가스 배출저감 목표설정 및 배출권거래제도 활용방안> 한국환경정책
· 평가연구원, 2001
- 이길남/윤영한, “새로운 유형의 Green Round로서 국제탄소배출권 시장의 최근 동향
과 대응전략”, <통상정보연구>, 제10권 2호
- 이재협, “교토의정서상 청정개발체제(CDM) 사업의 법적문제”, <환경법연구>, 제29
권 1호
- 이종영/백옥선, “독일 온실가스배출권거래법의 제정배경과 체계”, <중앙법학> 제10집
1호
- 박명석/홍란주/허윤석, “EU의 탄소배출권 거래제도에 관한 연구”, <국제지역연구>,
제12권 2호
- 조홍식, “우리나라의 기후변화대책법의 전망”, <환경법연구>, 제30권 2호
- 진윤정, “중국, 환경문제해결에 미래를 건다”, <Chindia Journal>, 2008. 2
- 최승필, “유럽환경법의 법적구조(EU의 녹색성장과 제도)”, <2009년 국제지역학회 춘
계학술대회 발표자료집>, 2009. 6
- _____, “금융산업에 있어서 전문규제기관과 일반규제기관과의 관계”, <법제연구>,
제35호
- 한국금융연구원, “최근 탄소배출권 ETF 등장 및 시장전망”, <주간금융브리프> 제17
권 50호
- _____, “각국 금융기관들의 탄소배출권 확보 프로젝트 추진현황”, <주간금
용브리프>, 제16권 51호
- 환경부/환경관리공단, <교토메카니즘>, 2009. 3

ECX, *The Carbon Market – How to Trade ECX Emissions Contracts*, London, July 2009

Juha Honkatukia/Ville Mälkönen/Adriaan Perrels, “Impact on the European Emission Trade System on Finnish Wholesale Electricity Prices”, *VATT Discussion Paper 405*, Government Institute for Economic Reserach, Helsinki, 2006

Karan, Capoor/Philippe Ambrosi, *State and Trend of the Carbon Market 2009*, Washington, World Bank, 2009

이외 해당국가 법령 및 관련 사이트 참조

[Abstract]

Legal and institutional study on greenhouse gas
emission allowance & trading

- With a focus on the study of the european emission allowance & trading -

Choi, Seung Pil

At present, the world is seeking ways for the world to co-exist under the threat of the climatic changes, characterized by the global warming. And one of the representative efforts is the UNFCCC (United Nations Framework Convention on Climate Change). Later in 1997, during the 3rd general assembly of the UNFCCC, Kyoto Protocol was adopted and this was ratified by the Republic of Korea in the year of 2002. In the Kyoto Protocol, Korea is not yet included in the list of Annex I countries, who must immediately start to cut down on their carbon emission, however, in accordance with the Bali Roadmap effected by the post Kyoto mechanism, Korea will find itself in a position to commence the reduction of carbon emission from 2013.

Emission allowance means the right to emit the carbon dioxide, the greenhouse gas and the legal infrastructure to trade this right at prices governed by the market mechanism is referred to as emissions trading. Currently, there are no documents which clearly stipulate the legal characteristics of the emission allowance and there is no discord among the concerned parties on the issuance of stocks based on the emission allowances and their derivatives being classified into financial investment products; however, there are varying opinions on the legal characteristics of the emission allowance.

In contrast to the passive attitude shown by the U. S. A concerning the UNFCCC, Europe has taken the lead role and even in the area of emissions trading, Europe is the only one which has adopted and is operating the

emissions trading based on their share of the emission allowances. Moreover, the emissions trading of the European Union is based on the EC Directive 2003/87 and 2004/101 and consists of the allotment plan for each country and the allotment rule or act of the legal system of the emissions trading.

In the case of Korea, even the basic legislative process to establish the emissions trading has not commenced and for the legislative process to begin, as have been witnessed in the case of Europe, issues such as the allotment of the emission allowances, the regulations governing the emissions trading, depositing the emission allowances, the monitoring by the supervising authorities, reporting by the manufactures, maintenance of records, sanctions in case of non-compliance, transparency and sharing of information must be addressed and stipulated.

The task for the financial sector in relation to the emissions trading can be broadly classified into two: first, the system revision. To create a market for the emissions rights, legal and institutional revisions such as development of financial products, buyers, trading, liquidation, settlement and the establishment of supervising authorities must be in place. Second, an integrated system must be established. An integrated system linking the spot and futures trading, system for liquidation and settlement of accounts, simultaneous and registry systems must be established.

What needs to be additionally reviewed are macroeconomic issues such as the support to the small and medium enterprises through financial policies etc.

In relation to the present emissions trading, on the international level, there have been many discussions such as the Kyoto Protocol, Bali Roadmap etc. however, on the national level, no concrete steps have been taken. With the launch of the emissions trading market in the year 2013 in sight, more concrete and positive measures by relevant authorities are expected.

주 제 어 온실가스, 탄소배출권, 탄소배출권거래, 유럽연합, 유럽기후거래소 Key Words Greenhouse gas, Emission allowance, Emissions trading, EU, ECX
