

탄소거래에 대한 생태사회주의의 비판

탄소거래는 기후변화에 맞선 투쟁에 근본적으로 부적합하다

다니엘 타누로

번역: 정책위원회

이 글은 탄소거래가 기후변화에 맞선 투쟁에 왜 부적합한지에 대한 다섯 가지 근거를 제공한다. 특히 유럽연합 배출권거래체제(EU-ETS)에 초점을 맞추고 있지만 결론 대부분은 일반적으로 적용가능하다.¹⁾

1. 탄소거래는 오염 당사자에게 초과이윤의 근원이다. 오염 당사자들은 저탄소 기술에 이윤을 거의 또는 전혀 투자하지 않는다. 대신에 그들은 기후정책의 실행을 지연하거나 완화하려고 노력한다.

1) [역주] 2005년 1월 출범한 유럽연합 배출권거래체제(EU-ETS)는 비회원국인 노르웨이, 아이슬란드, 리히텐슈타인 등도 참가하고 있다. 유럽연합 배출권거래체제는 2006년 기준 세계 탄소거래 시장에서 거래량으로는 62.4%, 거래액으로는 80.8%를 차지하고 있다. 탄소상쇄를 제외한 총량거래 시장 중에서는 98.9%로 절대적이다. 유럽연합 배출권거래체제는 2005년부터 2020년까지를 3단계로 나누어 제도를 시행할 예정이며, 2005~2007년 1기, 2008~2012년 2기, 2013~2020년이 3기다. 1기에는 유럽연합 각국 정부가 자국의 산업에 부담을 주지 않는다는 명분으로 경쟁적으로 배출권을 과대하게 기업에게 할당했다. 따라서 초기에 배출권 1단위당 30유로까지 치솟았던 가격이 2006년 말 할당량이 과도하게 배분된 것이 알려지자 급락하여 2007년에는 0.2센트 수준까지 떨어졌다. 2기에는 전체적으로 할당량이 감축되어 현재 배출권 1단위당 20유로 수준을 안정적으로 유지하고 있다. 한편 유럽연합 배출권거래체제는 무상으로 배분하던 온실가스 배출권을 경매를 통해 판매할 예정인데 1기에 0.2%, 2기에 3.1%에 그쳤던 배출권 경매의 비율을 3기에는 2013년 20%에서 시작하여 2020년까지 100%로 확대해 나갈 계획이다.

2005년 말 철강 산업은 유럽연합 배출권거래체제의 1단계에 과잉 배당된 할당량을 다른 기업에 판매해서 4억8천만 유로의 초과이익을 얻었다. 같은 기간에 독일 전력 공기업인 RWE는 18억 유로의 막대한 이익을 획득했다. 심지어는 에쓰 1억 유로, BP 1억1천9백만 유로, 쉘 2억7백만 유로 등 석유기업들도 초과이익을 획득했다.

이 초과이익은 저탄소 기술이나 연구에 거의 또는 전혀 투자되지 않았다. 예를 들어 유럽의 철강 산업은 이산화탄소 저감 제강 기술인 ULCOS에 매년 겨우 4천5백만 유로를 투자하지만, 이 중 50%는 유럽연합 집행위원회의 자금지원을 받는다. 유럽 3위의 전력생산업체인 독일 RWE는 유럽 1위의 온실가스 배출업체인데 세계 최대의 갈탄 발전소를 짓고 있다.

결국 할당량 체제에 따른 초과이익은 기후변화 방지를 지연하거나 완화하고, 화석연료를 가능한 계속 사용하는데 전략적인 이해를 가지고 있는 거대 탄소 배출자들을 강화한다.

할당량을 경매하는 유럽 배출권체제의 3단계에 이러한 초과이익이 종식될 것 같지 않다. 다양한 요인으로 인해 3단계의 초기에는 상대적으로 충분한 할당량이 존재할 것이다. 2단계부터 3단계까지 축적된 것, 유럽 배출권체제에 참여하는 새로운 부문들의 무상의 (과잉)할당량, 풍부한 탄소 크레딧. 결국 할당량은 초기에 상대적으로 저렴할 것이고 이후에 가격이 오르면서 투기꾼들에게 초과이익을 제공할 것이다.

2. 탄소거래는 사회 불평등의 새로운 근원이다. 따라서 기후변화 완화 정책을 반대해서 잠재적인 사회 불안을 일으킬 수도 있다.

하나의 사례를 살펴보자. 세계 철강부문 1위인 아르셀로(Arcelor)는 2005년 벨기에 리제 지역의 용광로를 폐쇄하기로 결정했다. 2년 후에 새로운 그룹 아르

셀로미탈(ArcelorMittal)은 용광로를 재가동하고 선철 생산을 재개하기로 결정했다. 문제는 그들이 다른 사업에 할당량을 이미 분배해버려서 더 이상 충분한 할당량이 남지 않았다는 데 있다. 아르셀로미탈은 자기 할당량을 사용하는 것을 거부했고 허가를 받지 못한다면 사업계획을 취소하겠다고 노동조합을 공갈 협박했다. 정부는 할당량을 구매해 아르셀로미탈에게 제공하기 위해 교토 단위²⁾를 팔기로 결정했다. 그 결과 물론 정부는 다른 지역의 지출을 축소할 수밖에 없었고, 다른 경제부문의 몇 가지 투자 계획과 새로운 참가자를 위해 남겨뒀던 할당량이 이제 부족하다.

이 사례는 탄소거래가 일자리, 임금, 수당, 노동조건에 특수한 위협이 되어 어떻게 노동자들 사이의 새로운 분할의 근원이 되는지를 보여준다. 이러한 위협으로 노동자들은 사회 정의의 이름으로 기후정책을 반대하게 될 것이다. 기후변화 완화가 더 많은 실업과 노동자 사이의 경쟁을 의미한다면, 이것은 기후변화 완화를 위태롭게 하고 훨씬 복잡하게 만들어 사회불안의 새로운 근원이 될 것이다.

3. 또한 탄소거래는 기후변화 완화 정책을 위태롭게 하는 남-북 불평등의 근원이다. 특히 배출권 거래와 청정개발체제의 연계는 “공동의 그러나 차별적인 책임” 원리를 위태롭게 한다.

주지하다시피 청정개발체제에서 유럽연합 외부의 “청정 투자”로 유럽연합에

2) [역주] 온실가스 배출권은 인정방식에 따라 배출허용권(Allowance)과 감축인증권(Credit)으로 구분된다. 배출허용권에는 교토의정서 부속서 1국기에 할당되는 AAU(Assigned Amount Unit)와 유럽연합 배출권거래체제에서 할당되는 EUA(EU Allowance Unit) 등이 있다. 감축인증권에는 청정개발체제에서 발행되는 CER(Certified Emission Reduction), 공동이행에서 발행되는 EUR(Emission Reduction Unit), 토지이용, 토지용도변경 및 산림 사업(흡수원)에서 발행되는 RMU(Removal Unit) 등이 있다. 이 글에서는 교토의정서에서 할당된 AAU를 교토 단위로 표현한 것으로 보인다. 주로 청정개발체제로 획득한 감축인증권은 탄소 크레딧으로 표현하고 있다.

탄소 크레딧을 부여할 수 있다. 이러한 크레딧은 유럽 탄소배출체제의 할당량과 동등해서 직접적으로 연계된다.

현재 탄소 크레딧 수입에 한도가 있다. 유럽 탄소배출권체제 2단계에서 한도는 매년 28만 톤이다. 2단계 동안 배출량 감소가 매년 약13만 톤이기 때문에 이는 유럽연합이 자신의 배출량을 전혀 줄이지 않고도 크레딧을 이용하여 감축량을 완전히 채울 수 있다는 것을 의미한다. 즉 실제로는 한도가 없다.

2013~2020년을 위한 새로운 제안에 따르면 유럽연합 집행위원회는 오염자들이 2단계부터 3단계까지 크레딧을 축적하는 것을 허용한다. 브뤼셀의 유럽연합 집행위원회는 국제 조약이 없다면 2단계의 크레딧으로 3단계 감축 노력의 33%를 충당할 수 있을 것으로 추산한다. 국제적인 포스트-교토 조약이 승인된다면 EU는 배출량 감축을 20%가 아니라 30%로 설정할 것이다. 그러나 추가적인 감축의 50%는 탄소 크레딧으로 충당할 수 있다.

이것은 EU가 니콜라스 스텐 경의 제안을 직접적으로 수용한다는 것을 의미한다. 스텐 보고서는 청정개발체제의 양적 한도를 폐지하고 핵발전소 건설, 이미 존재하는 산림을 벌목이나 훼손으로부터 보호하는 것을 청정개발체제로 승인할 것을 제안했다. (이렇게 산림 보호를 확대하는 것은 2007년 12월에 발리에서 열린 13차 기후변화협약 당사국회의에서 채택되었다.) 스텐 보고서에 따르면 이러한 변화로 청정개발체제 활용을 40배 확대할 수 있다. 그 시나리오에 따르면 비록 지구온난화에 대한 남반부의 책임이 25%도 안 되지만, 전 세계 온난화가스 감축 노력의 50%는 남반부에서 수행될 수 있다. 북반부의 투자자들은 상당한 수익과 값싼 탄소 크레딧을 얻을 수 있을 것이다.

청정개발체제는 잘 쓰인 시기, 부패, 악용 그리고 이른바 “손쉬운 해결책”이라고 할 수 있는데, 청정개발체제에 기초한 어떠한 기후 전략도 필연적으로 마찬가지일 것이다. 나는 이러한 것에서 벗어나 핵심적인 질문 하나를 던진다. 이러한 상황에서 무엇이 유엔 기후변화협약의 기초 원칙인 “공동의 그러나 차

별적인 책임”으로 남아있는가? 이것이 바로 중요한 공정한 질문이며, 또한 기후변화에 맞선 투쟁을 복잡화하고 위태롭게 할 수 있는 것이다.

4. 배출권의 할당은 탄소순환과 탄소조절에 대한 전례 없는 소유권 분할이며, 따라서 생명체 그 자체에 대한 소유권 분할이다. 이것은 사회적으로나 지리적으로 불공정하다.

배출권은 자산이다. 사실상 배출권의 할당은 탄소의 배출과 흡수, 즉 탄소순환에 대한 소유권 할당과 같다.

물론 이러한 권리는 영구적이지는 않지만 반영구적이다. 그럼에도 불구하고 이것은 또 다른 중요한 정치적, 윤리적, 심지어는 “문명적” 문제를 발생시킨다. 탄소의 화학작용은 지구 생명체의 기초이고, 생명체가 탄소순환을 조절한다. 따라서 탄소순환의 통제는 생명체 그 자체에 대한 통제이고, 탄소순환의 조절을 전유하는 것은 생명체 조절을 전유하는 것이다.

이것은 처음 있는 일이 아닌데, 자본주의는 자연자원을 전유해왔다. 이러한 전유는 자본주의 발전의 기본적인 배경 중 하나다. 그러나 지구 자연자원에 대한 이렇게 완전한 전유는 역사상 결코 전례가 없었다. 탄소 전유는 지리적으로나 사회적으로 극히 불공정하다. 북반부와 남반부의 탄소가 북반부의 거대 기업에 의해서 전유된다. 이것은 미래에 막대한 사회적 결과를 발생시킬 수 있으며, 심지어 모든 사람들의 가장 기본적인 권리에 영향을 미칠 수 있다.

5. 탄소거라는 전적으로 양적인 척도이기 때문에, 비용 효율성으로는 필수적인 에너지 변혁의 질적 측면과 장기적인 세계적 합리성을 평가할 수 없다.

기후변화에 맞선 투쟁은 양적인 목표와 질적인 목표를 포함하고, 그것들은 반

드시 최단기간에 전 세계적으로 달성되어야 한다.

양적인 목표는 기후변화협약정부간패널(IPCC)에 의해 권고되었다. 2020년까지 선진국에서 온실가스가 25~40% 감축되어야 한다. 전 세계 온실가스 배출의 정점 시기는 10~15년 이내가 되어야 한다. 2050년까지 전 세계 배출량이 50~85% 감축되어야 한다.

질적인 목표는 에너지 변혁으로 요약할 수 있다. 즉 화석연료에 기초한 중앙집중적이고, 비효율적이고, 에너지 소비적인 체계에서 다양한 형태의 태양 에너지에 기초한 탈중심화되고, 효율적이고, 생태적인 에너지 체계로 이행하는 것이다. 이것은 단지 산업이나 공공시설뿐 아니라 토지관리, 교통체계, 농업, 여가생활 등 사회의 모든 부분과 관련되어 있다. 필요한 것은 50년 내의 전 세계적이고 근본적인 변혁이다.

새로운 에너지 체계를 위한 이행의 수단은 장기적인 목표들과 모순적이지 않아야만 한다. 현존하는 생산 기구들의 급진적인 변화를 포함하여 전 세계적인 접근과 질적인 변화를 필요로 한다.

문제는 질은 전적으로 양적인 척도인 비용 효율성에 의해 측정될 수 없다는 것이다. 예를 들어 탄소시장에서 나무 플랜테이션에 의해서 흡수되는 1톤의 탄소는 화석연료를 사용하는 공장에서 발생하지 않은 1톤의 탄소와 같다. 유일한 차이는 가격이다. 전자가 후자보다 싸다면 시장은 전자를 택할 것이다. 즉 가격에 기초한 시장 기구는 나무 심기와 화석연료 감축의 질적인 차이를 구별할 수 없다. 구조적인 척도보다 비구조적인 척도를 선호하는 기후 정책에 경도된 온실가스 완화 전략은 양적인 척도를 선호하기 때문에 맹목적이다.

스턴 보고서는 비용 효율성이 인류 전체의 필요를 고려하는 세계적인 접근과 모순적일 수 있는 흥미로운 사례를 제공한다. 스타인 보고서에 따르면 비용 효율성은, 예를 들어 산림보호나 바이오연료 생산과 같은 가장 저렴한 해법을 시작으로, 완화 도구의 합리적인 면을 용인 할 것이다. 그러나 우리는 지금 분

명히 막대한 바이오연료 생산을 목도하고 있다. 바이오연료 생산은 비록 비용이라는 부분적이고 양적인 관점에서 보자면 합리적이지만, 전 세계 사람들의 기본적인 필요의 관점에서 보자면 실로 완전히 비합리적이다.

비슷한 이유로 현존하는 탄소 집약적인 생산 기계류를 이용한 경쟁적인 체제에서는 유용하지 않은 생산이나 기술의 포기과 같은 질적인 변화를 쉽게 달성하기 힘들 것이다.

결론


기후변화협약정부간패널(IPCC)의 목표가 배출권 거래와 시장 메커니즘을 이용해서 제때 달성될 수 있을 것 같지 않다. 시장 메커니즘은 전 세계적으로 달성되어야 하는 질적인 목표에 부적절하다. 또 위험한 기후변화를 피하고자 한다면 최단기간에 성취해야 하는 생산 기구의 구조적인 변혁에도 부적절하다.

남반부와 북반부 모두에게 배출권 거래와 시장 메커니즘의 사회경제적 효과는 이행을 보다 복잡하고 혼란스럽게 만들 것이다. 또한 배출권 거래와 시장 메커니즘은 자연자원(탄소, 탄소순환, 탄소순환의 조절)의 유례없는 전유를 야기할 것인데, 엄청난 중요성에도 불구하고 그것의 사회적이고 “문명적인” 영향을 가늠할 수 없다. 다음과 같은 요소들이 결합된 접근이 필요하다.

- 비교역적인 할당과 인가
- 일부 생산품, 공정, 기술, 교통체계에 대한 강제적 감축
- 에너지 효율 건물, 토지 관리, 수송 등에서 시장보다 공적 주도성 중심
- 부의 재분배와 지역에서 전 유럽까지 모든 수준에서 민중 참여에 의한 민주적 계획

이러한 대안적 접근은 전 세계적 기후변화 완화 전략을 더 광범위한 맥락에서

조망할 수 있게 해준다. 그것은 “공동의 그러나 차별적인 책임” 원칙과 탄소배출에 대한 전 세계 모든 사람들의 동등한 권리를 완전히 반영한다.

마지막으로 기후변화의 파멸을 피하기 위해서는 전 세계 사회의 완전한 변혁이 필수적인데, 이는 앞서 제기된 모든 사회적, 따라서 정치적 문제다. 진정한 민주주의, 기후 정의, 사회 정의가 변혁의 성공을 위해서 필수적이다. 

* 다니엘 타누로(Daniel Tanuro)는 벨기에 사회주의 노동자당 신문 <좌파>(La Gauche)의 생애 담당이자, 기후와 사회정의(Climat et Justice Sociale) 활동가다. [벨기에 사회주의 노동자당은 제4인터내셔널 계열이다.] 이 글은 2008년 3월 21일 류블라나의 슬로베니아 의회와 슬로베이나E-포럼, 포커스가 주최한 <유럽연합 온실가스배출권거래의 미래> 컨퍼런스에서 한 연설문이다.