

## 국내 배출권거래제도 개선 방안: 관련 법령을 중심으로

홍 원 경

고려대학교 식품자원경제학과

### Study on the Improvement of the Korean Emission Trading System

Hong, Wonkyung

Dept. of Food and Resource Economics, Korea University, Seoul, Korea

#### ABSTRACT

Korean Emission Trading Scheme entered into force on 1 January 2015. As other Emission Trading Systems, Korean Emission Trading System also have some deficiencies to be complemented and improved. Thus, the issues that are related to legal characteristics of emission allowance and its status as a financial instrument, terminology, requisites for the designation of the business entities eligible for allocation, banking and borrowing, and the non-permanence problems in the forestry offset mechanism are reviewed and the directions of the improvement are presented. The review of the Korean Emission Trading Scheme and its relevant act and the presidential decree at its early stage may be helpful for the Korean ETS to be firmly settled and to operate properly.

*Key words:* Korean ETS, Allocation, Borrowing, Offset, Non-permanence

#### 1. 서 론

1970년대 사우디아라비아의 야마니(Yamani) 석유장관이 급격한 석유가격 인상으로 인한 영향을 우려하면서 주변 OPEC 국가들에게 “신석기 시대는 돌이 없어서 끝난 것이 아니다.”라는 말로 경고하였다(Friedman, 2008). 급격한 석유가격의 인상은 선진국들로 하여금 석유를 대체할 신재생에너지의 개발을 서두르게 할 것이고, 그 결과 산유국들이 피해를 입게 될 것이므로, 이를 피하고자 청동기와 철기의 발명으로 인해 신석기 문명이 대체된 것에 비유해 표현한 것이다. 지금 전 세계는 급격한 기후변화로 인한 파국을 막기 위한 탈화석연료 시대로의 패러다임 전환이 필요한 시점에 이르렀다. 지난 2013년 5월 9일 하와이의 마우나로아 관측소에서 측정된 대기 중 이산화탄소 농도 관측치가 처음으로 400 ppm을 넘는 이후로 월평균 대기 중 이산화탄소 농도가 400 ppm을 넘는 달이 2014년에는 3개월이었으나, 2015년에는 7개월로 대폭

증가하였다. 1958년 마우나로아 관측소가 처음 측정을 시작했을 때 310 ppm이었던 이산화탄소의 대기 중 농도는 50여년이 지난 2010년에는 385 ppm에 이르렀으며, 이후 3년 만에 15 ppm이나 상승하여 가파른 상승세를 보이고 있다<sup>1)</sup>. 기후변화에 관한 정부 간 협의체(Intergovernmental Panel on Climate Change; IPCC)가 경고하는 세계 평균 기온 섭씨 2°C 상승을 초래하는 대기 중 이산화탄소 농도인 450 ppm까지 얼마 남지 않은 상황이다.

전 세계는 유엔기후변화협약(United Nations Framework Convention on Climate Change; UNFCCC) 등을 통해 기후변화의 급격한 진행을 막기 위한 국제협력을 하고 있으며, 2015년 12월에는 파리 합의문(Paris Agreement)을 채택하여 Post-2020을 위한 대응 노력을 구체화하였다. 기존에는 온실가스 감축의무는 선진국들만을 대상으로 하였으나, 신기후체제에서는 모든 국가가 온실가스 감축에 참여하게 되며, 기온의 상승 폭도 산업혁명 전 수준에서 2°C보다 훨씬 낮게(well below 2°C)

1. <http://www.esrl.noaa.gov/gmd/ccgg/trends/index.html>

† Corresponding author: winkey@korea.ac.kr

Received February 24, 2016 / Revised April 15, 2016 / Accepted May 23, 2016

제한함과 동시에 상승폭을 1.5°C까지 줄이기 위한 노력도 병행하기로 합의하였다<sup>2)</sup>

우리나라도 2009년 11월에 국가온실가스감축목표를 발표하고, 이를 「저탄소 녹색성장 기본법」(이하 “녹색성장법” 또는 “기본법”)과 그 시행령에 구체화하여 기후변화대응이란 국제적 노력에 동참하고 있다. 동법에서는 국가온실가스감축목표의 설정뿐만 아니라, 이를 달성하기 위한 구체적인 방안으로 에너지·목표관리제와 배출권거래제를 각각 2012년과 2015년부터 시행하고 있다. 에너지·목표관리제는 기본법 제42조에 근거를 두고 있으며, 배출권거래제는 기본법 제46조에 의해 제정된 「온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률」(이하 “배출권거래법”)에 기초하고 있다. 동법은 2012년 5월 국회를 통과하여 6개월의 유예기간을 거쳐 동년 11월 15일부터 시행령과 함께 시행되고 있다. 그리고 기본법의 탄소흡수원의 확충과 산림바이오매스 활용 촉진이란 요구는 「탄소흡수원 유지 및 증진에 관한 법률」(이하 “탄소흡수원법”)로 구체화되었다. 동법은 2011년 말 국회를 통과한 후 1년의 유예기간을 거쳐 2013년 2월 23일부터 시행령 및 시행규칙과 함께 시행되고 있다. 배출권거래제는 배출권거래법에 근간을 두고 있으며, 탄소흡수원은 배출권거래제에서 활용할 수 있는 일부 상쇄제도에 대해 독립적으로 규정하고 있다. 배출권거래제를 도입함으로써 시장기능을 활용하여 효과적으로 국가온실가스감축목표를 달성하는 것이 배출권거래법의 목표라면, 산림의 탄소흡수 기능을 유지 및 증진하여 기후변화에 대응하고, 저탄소 사회를 구현하는 것이 탄소흡수원법의 목표이다. 산림의 탄소흡수 기능을 유지 및 증진한 결과를 배출권거래제에서 온실가스 감축에 갈음하여 사용할 수 있도록 제도를 구축하는 것도 탄소흡수원법의 또 다른 역할이기도 하다. 녹색성장법과 함께 배출권거래법 및 탄소흡수원법은 국가온실가스감축목표를 달성하기 위한 법적, 제도적 기반을 제공하고 있다.

배출권거래제가 국내에서 시작된 지 이제 약 1년이 지나고 있는 시점에서 제도 및 관련 법령에 대한 검토를 통해 발견된 문제점을 수정 및 보완하는 작업은 배출권거래제의 조기 정착과 안정적 운영을 위해 필요하다. 그동안 국내 배출권거래제 시행을 위한 배출권거래제도 및 법령에 대한 연구가 축적되어 왔다. 배출권거래법령의 전반에 관한 연구로는 Lee and Ko(2012)와 Hyon(2013) 등이 있다. 전자는 배출권거래법 시행령을 제정하기 위한 주요 쟁점들에 대해 해외 사례 분석을 통

해 시사점과 처리방안 등에 대해 살펴보고 있다. 후자는 「온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률」 및 동법 시행령의 주요 내용에 대해 설명하고, 문제점을 검토한 후 입법론적 대안을 제시하고 있다. 세부적으로 배출권거래제 기본계획과 국가 배출권 할당계획 간의 시간적 불일치 문제, 배출권거래제와 목표관리제 간의 관계, 할당대상업체 단위의 배출권 할당의 문제, 할당기준에 관한 규정 관련 문제, 조기감축실적인정 관련 문제, 할당의 조정에 관한 문제, 유상할당의 용어 문제에 대해 검토하고 있다.

배출권의 법적 성격에 관한 연구는 다른 주제에 비해 많이 이루어졌다. 관련 연구로는 Choi(2008), Choi(2010), Chon(2010), Lee(2011), Lee and Hwang(2011), Chae(2013) 등이 있다. Chon(2010)은 탄소배출권의 헌법적 성격과 거래제도에 대한 연구를 통해 탄소배출권을 헌법상 영업의 자유 등과 같은 자유권적 기본권 내지 재산권으로 설명하고 있다. 인간의 기본적 생활 또는 영업의 자유에 대한 제한적 측면을 자유권적 기본권에서, 그리고 배출권거래제의 이론적 근거를 재산권적 성질에서 찾고 있다. Lee and Hwang(2011)은 온실가스 배출권의 법적 성격에 대해 교토의정서와 EU Emission Trading System(EU-ETS)의 경우 및 각국의 입법례를 통해 비교·분석하였다. 고전적인 법적 분류방식에 의하기보다 입법 정책적으로 배출권의 법적 성격을 규정할 것을 제안하고 있다.

그밖에 상쇄제도에 관한 연구로는 Oh and Oh(2013)와 Hwang(2014) 등이 있다. 전자는 국내 배출권거래제에서 해외 오프셋을 이용할 경우, 그 비중에 따른 경제적 영향을 정태적 연산가능일반균형(Computable General Equilibrium; CGE) 모형을 이용해 분석하였다. 그 결과, 해외 탄소가격이 국내 균형 탄소가격보다 낮음을 전제로 배출권거래제의 국내 도입으로 인한 GDP 손실을 어느 정도 완화하는 것으로 나타났다. 후자는 상쇄제도에 대한 이론적 검토를 포함해, 국내 배출권거래제 법령상의 상쇄관련 규정 및 제도에 대해 심도있는 검토를 통해 개선방향을 제시하고 있다.

본 연구는 배출권의 법적 성격 및 금융투자상품 여부와 기존 연구에서 다루지 않은 사항들 중심으로 국가온실가스 감축목표 설정, 배출권 등 관련 용어 간의 관계, 할당대상인 할당대상업체의 지정, 자발적 참여자에 대한 할당, 신규진입자의 요건, 예비분의 용도, 차입의 대상, 산림상쇄배출권의 비영속성 문제 등에 대해 검토하여 문제점을 파악한 뒤 개선 방향에 대해 살펴본다.

2. Adoption of the Paris Agreement, FCCC/CP/2015/L.9, Draft decision \_/CP.21 ([http://unfccc.int/documentation/documents/advanced\\_search/items/6911.php?preref=600008829](http://unfccc.int/documentation/documents/advanced_search/items/6911.php?preref=600008829))

## 2. 국내 배출권거래제 관련 법령상의 이슈 및 개선 방안

### 2.1 배출권의 법적 성격과 금융투자상품성

#### 2.1.1 현황 및 문제점

희소한 자원의 효율적인 배분은 경제학의 주요 관심사이다. 그동안 깨끗한 물과 공기와 같은 자연환경은 무한한 자원으로 여겨져 왔다. 희소성이 없기 때문에 그 누구도 권리를 주장하지도 않고 거기에 가치를 부여하지도 않았다. 그러나 어느 순간 지구라는 우주선<sup>3)</sup>의 폐쇄된 시스템에서 더 이상 자연환경은 무한히 제공되는 것이 아니라, 사용을 자제하고 보존해야 하는 귀중한 자원이 된 것이다. 외부효과<sup>4)</sup>가 발생하게 된 것이다. 이 외부효과는 관련 당사자 간에 권리 관계가 확정되면 사적 교섭을 통해 해결될 수 있다는 것이 코즈정리(Coase theorem)이며, 이를 기초로 발전한 것이 배출권거래제이다. 예전에는 아무런 제약 없이 깨끗한 공기를 오염시킬 수 있었으나, 이제는 그에 합당한 대가를 지불하여야만 오염물질 내지 온실가스를 배출할 수 있게 된 것이다.

청정 자연환경은 현재 지구상의 모든 인류와 미래 세대가 공유하는 자원으로 그 동안은 충분히 풍부하여 그 권리성에 관심을 갖지 않았으나, 이제 오염의 임계치를 넘어 희소성을 갖기 시작하면서, 다른 자원들의 경우와 마찬가지로 자연환경에 대한 권리에도 관심이 높아지고 있으며, 동시에 경제적 가치 또한 상승하고 있다. 이런 현상은 비단 경제 분야뿐만 아니라, 법적 영역에서도 나타나고 있다.

국내법 상 환경에 관한 기본권은 1980년 헌법 제33조에서 처음 규정되었으며, 1988년 헌법에서도 유지되고 있다. 그러면 1980년 이전에는 환경에 관한 기본권은 기본권이 아니었으나, 1980년 헌법에서부터 새롭게 기본권으로 인정된 것인가? 그렇지 않다고 본다. 건국헌법 이래로 인정되어온 ‘국민의 자유와 권리는 헌법에 열거되지 아니한 이유로 경시되지 아니

한다.’라는 원칙에 따라 환경에 관한 기본권은 계속 기본권이었으나, 그 중요성이 부각된 시점에 헌법에 명시된 것이라고 볼 수 있을 것이다. 마찬가지로 배출권도 또한 같은 선상에서 이해할 수 있을 것이다.

그러나 이 배출권에 대한 법적 성격이 국내뿐만 아니라, 이미 배출권거래제를 시행하고 있는 국가에서도 정해져 있지 않거나, 법적 성격에 대해 밝히고 있는 국가 간에도 차이가 있어 통일되어 있지 않은 상황이다. 또한 배출권을 금융상품으로 볼 것인지에 대한 입장도 나라마다 다른 상황이다. 배출권의 법적 성격을 규명하는 것은 배출권의 양도방법, 대항력, 담보설정 방식 등의 법률관계, 거래에 대한 관리·감독의 문제, 분쟁 시 해결 방법 등 다양한 문제를 해결하기 위한 전제조건이 된다.

#### 2.1.2 검토 및 개선방향

배출권거래제의 핵심 요소인 배출권을 두 가지 측면에서 볼 수 있는데, 하나는 권리로서 배출권(權, right)이고, 다른 하나는 ‘자본시장과 금융투자업에 관한 법률」(이하 ‘자본시장법’) 제4조가 말하는 증권(證券)으로서의 배출권(券, securities)이다<sup>5)</sup>. 배출권거래제에서의 배출권은 권리로서의 배출권 자체가 아닌 그 권리가 화체(化體)된 증권으로서의 배출권(券)을 의미하는 것이라고 볼 수 있는데<sup>6)</sup>, 배출권거래법 제2조의 배출권에 대한 정의는 이 점을 더욱 분명히 하고 있다. 즉 배출권을 온실가스 배출업체에 할당되는 온실가스 배출허용량이라고 정의하고 있는데, 이는 권리로서의 배출권(權)이라기보다는 온실가스를 배출할 수 있는 권리가 화체된 증서로서의 배출권(券)에 더 가깝다고 하겠다. 배출권(權)은 헌법상의 기본권으로 원칙적으로 제한이나 거래가 허용되지 않으나(Chon, 2010)<sup>7)</sup>, 그 배출할 수 있는 권리가 가분적인 배출허용량으로 화체된 배출권(券)은 거래가 가능하다고 하겠다. 따라서 배출권거래제에서 할당과 거래의 대상은 기본권으로서의 배출권(權)자체가 아닌 권리가 가분적으로 화체된 배출권(券)을 의미한다고 하겠다.

3. Spaceship Earth의 연원은 헨리 조지(Henry George)의 Progress and Poverty(1879)까지 거슬러 올라간다. 이후 George Orwell, Adlai Stevenson, Barbara Ward, Kenneth E. Boulding, Buckminster Fuller 등이 사용하였다.

4. 비배재성으로 인한 시장실패로서의 외부효과를 의미한다.

5. Kim (2012)는 배출권거래법상의 배출권에 대한 정의규정이 권리의 일종인 배출권을 마치 권리가 아닌 것처럼, 즉 배출허용량이 곧 배출권이라는 식으로 정의하고 있음을 지적하고 있다. 배출권과 배출허용량을 구분해야 한다는 논지로 권리로서의 배출권(權)과 거래가 가능한 가분적 징표로서의 배출권(券)의 구분이 필요함을 확인할 수 있다. 반면, Chae (2013)에서는 탄소배출허용량이 곧 탄소배출권으로 권리의 성격이 강하다고 한다.

6. Chon (2010)은 기본권으로서의 탄소배출권과 현재 거래되고 있는 배출권의 법적 동일성에 대해 의문을 제기하며, “자유권의 한 내용으로서의 탄소배출권과 거래 대상인 탄소배출권은 법적으로 다른 별개의 것”이라고 한다.

7. 배출권을 헌법상 영업의 자유 등의 자유권적 기본권 내지 재산권으로 볼 수 있다(Chon, 2010, p. 31; Kim, 2011, p. 228). Park (2011)에서도 온실가스 배출규제가 영업의 자유에 대한 제한이 될 수 있다고 한다.

배출권(券)의 자본시장법상 금융투자상품성에 관한 선행연구에 따르면, 배출권의 금융투자상품성을 인정하는 견해<sup>8)</sup>와 부인하는 견해로 나뉜다. 자본시장법도 금융투자상품을 규율함에 있어 권리 자체를 직접 대상으로 하지 않고 권리가 화체된 증권을 대상으로 하고 있다<sup>9)</sup>. 배출권(券)은 금융투자상품성을 충족하지만, 자본시장법이 증권의 종류를 제한적으로 열거하고 있기에 그 여섯 가지 증권의 유형<sup>10)</sup>에 해당하지 않는 배출권(券)은 자본시장법상의 증권에 해당하지 않는다. 그리고 배출권 자체는 파생상품이 될 수 없으므로 배출권은 자본시장법상의 증권에도, 파생상품에도 해당하지 않아 금융투자상품으로 볼 수 없다(Kim and Yoon, 2010). 그렇다면 배출권은 파생상품과 파생결합증권의 기초자산으로 인정할 수 있는지에 대한 검토가 필요하다. Kim and Yoon (2010)에서는 배출권은 법에 의해 창설되는 새로운 무체재산권이라는 전제하에 자연적·환경적·경제적 현상 등에 속하는 위험에 해당하지 않으므로 자본시장법상의 기초자산에 해당하지 않는다고 한다<sup>11)</sup>.

배출권(券)은 기본권인 배출권(權)이 가분적 형태로 화체된 것으로 거래의 대상이 된다는 점에서 자연적·환경적·경제적 현상에 속하지는 않으나, 자연적·환경적·경제적 현상 등에서 ‘등’에 포함될 수는 있을 것이다. 그러나 그러한 현상에 속하는 위험에 해당하는지에 대해서는 의문이 든다. 자연적 현상으로서 강수량, 일사량, 기온, 환경적 현상으로서 미세먼지 농도, 온실가스 농도<sup>12)</sup>, 소음, 그리고 경제적 현상으로서 물가 상승률, 경제성장률 등은 증감 변동하는 일종의 확률변수이며, 그 변동성은 위험으로 표현될 수 있다. 그러나 배출할

수 있는 기본권이 가분적 형태로 화체된 배출권(券)은 확률변수가 아니므로 위험에 해당하지 않는다<sup>13)</sup>. 다만 배출권의 가격이 증감 변동하므로 배출권의 가격은 확률변수로 볼 수 있고, 그 변동성은 위험으로 표현할 수는 있을 것이다. 따라서 배출권(券) 자체는 자본시장법상의 기초자산에 해당하지 않는 것으로 판단된다. 참고로 EU-ETS에서는 오랜 논의를 거쳐 배출권을 금융상품에 포함시키는 방향으로 관련 규정을 개정하였다<sup>14)</sup>. 배출권을 기초자산으로 파생상품 또는 파생결합증권을 만들기 위해서는 관련 법령의 개정이 필요하다. 그리고 금융투자상품도 아니고 기초자산도 아닌 경우, 배출권 현물을 거래소가 거래할 수 있는지에 대한 추가적인 논의도 필요하다<sup>15)</sup>.

## 2.2 국가 온실가스 감축목표 설정

### 2.2.1 현황 및 문제점

우리나라는 총량제한 배출권 거래제를 녹색성장법에서 채택하고 있으며, 이는 국가 온실가스 감축목표의 설정에서부터 출발한다. 녹색성장법 제42조제1항제1호와 동법 시행령 제25조제1항에서 온실가스 감축목표를 2020년의 온실가스 배출 전망치 대비 30% 감축으로 정하고 있고, 이를 기초로 하여 할당계획에서 배출허용총량 등이 구체적으로 정해진다. 우리나라의 감축목표는 교토메카니즘이나 EU-ETS의 절대량 방식<sup>16)</sup>이 아닌 온실가스 배출 전망치(Business As Usual, 이하 “BAU”) 방식에 의해 정해지므로 BAU 산정 방식 등이 감축목표에 영향을 미친다. 2009년에 발표한 2020년 배출 전망치는 8억 1,300만 이산화탄소환산톤(tCO<sub>2</sub>eq.)이었는데, 이를 순발

- 
8. Cho(2012)은 배출권의 금융투자상품성을 검토한 후 배출권이 자본시장법상의 증권에 해당하는 것으로 볼 수 있다고 한다.
  9. 단적인 예로 자본시장법은 채권(債權) 그 자체가 금융투자상품이 아니라, 지급청구권이 표시된 채무증권(證券)을 금융투자상품의 하나인 증권으로 보고 있다(자본시장법 제4조).
  10. 채무증권, 지분증권, 수익증권, 투자계약증권, 파생결합증권, 증권예탁증권.
  11. 반면, 탄소배출권이 자본시장법상의 기초자산에 포함된다고 보는 견해도 있다(Jung, 2009, p 105; Kim, 2009, p 41).
  12. Kim and Jung(2009)에서는 탄소배출권이 아닌 탄소배출 자체를 환경적 현상의 한 예로 들고 있다.
  13. Jung(2009)에서 기초자산 정의의 핵심은 위험의 종류가 아니라, 산출방법의 객관성에 있다고 한다. 단지 위험의 종류가 핵심요소가 아닐 뿐, 기초자산이기 위해서는 일단 위험이어야 함은 부정하지 않고 있는 것으로 판단된다. 따라서 대상 자산이 위험에 해당하는지에 대한 검토가 선행되어야 할 것이다.
  14. Directive 2014/65/EU of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 on markets in financial instruments and amending Directive 2002/92/EC and Directive 2011/61/EU의 Annex I Section Financial Instruments에서 배출권을 기초자산으로 한 파생상품뿐만 아니라, 배출권(Emission allowances) 자체도 금융상품(financial instruments)에 새로 포함시키고 있다. 이전 MiFID에서는 파생상품의 기초자산으로서의 배출권을 기상변수, 운임률, 물가상승률, 기타 공식적 경제 통계치와 같이 취급하고 있었으나, 개정된 MiFID II에서는 증권, 통화, 이자율, 금융지수 등과 같은 조문에 두고 있다.
  15. Jung(2009)에서 탄소배출권이 금융투자상품에 포함되지 않는다면 한국거래소에서 거래가 불가능하다고 한다. Kim(2009)에서도 한국거래소가 탄소배출권을 거래하기 위해서는 탄소배출권을 금융상품으로 정의하거나, 거래를 위한 법적 근거 마련이 필요하다고 한다.
  16. 교토메카니즘에서 Annex I 국가들은 온실가스배출량을 1990년 대비 약 5.2% 감축할 의무를 지며, EU-ETS 참여국가들은 온실가스배출량을 2020년까지 1990년 대비 20% 감축할 의무를 부담한다.

열량 기준으로 재산정하면서 전망치가 7억 7,610만 tCO<sub>2</sub>eq.으로 수정되었다. 그리고 2015년 6월말에 국제연합기후변화협약사무국에 제출한 국가기여 문서(INDC, Intended Nationally Determined Contribution)에는 2020년 배출 전망치가 7억 8,250만 tCO<sub>2</sub>eq.으로 증가하였다. 이 배출 전망치에 대한 사항은 배출권거래제 기본계획에 포함하도록 배출권거래법 제4조제2항제4호에서 정하고 있으나, 2014년 1월에 발표된 배출권거래제 기본계획(안)에는 배출 전망에 관한 내용이 빠져 있다(Ministry of Strategy and Finance, 2014).

### 2.2.2 검토 및 개선방향

먼저 BAU가 결정되면 배출권거래제 대상 부문(이하 “ETS 부문”)과 비대상 부문(이하 “non-ETS 부문”)의 배출량 전망치가 산정되고, 2020년 감축목표를 달성하기 위한 연도별, 업종별 감축률을 고려해 연도별, 업종별 배출허용총량이 정해진다. 이 배출허용총량은 일정 비율의 예비분을 제외하고 배출권으로 할당되는데, 각 할당대상업체들에게 계획기간 시작 전에 해당 계획기간 전체에 대한 배출권이 할당된다. 상쇄배출권의 제출한도 만큼 배출허용총량을 낮춰야 한다는 견해가 있는데, 이는 국내에서 실질적인 온실가스감축 달성(Hwang, 2014)과 non-ETS 부문에서 감축한 실적에 대한 구분 가능성 및 이중계산에 대한 우려를 이유로 제시한다.

그러나 상쇄제도의 기본 취지는 의무이행을 위한 유연성 제공 및 할당대상업체들의 의무부담 경감이므로 배출허용총량 산정 시 상쇄배출권의 제출한도가 고려되어 배출허용총량이 낮아져서는 안 될 것이다. 더욱이 제1차 계획기간에서는 할당량 전부를 무상할당하므로 원래 배출허용총량에서 상쇄배출권의 제출한도에 상당한 양을 제하게 되면 줄어든 할당량만큼을 유상으로 할당하는 것과 같게 되어 할당대상업체들의 부담을 가중시키게 된다<sup>17)</sup>. 그리고 상쇄배출권의 제출한도는 배출허용량 대비 10% 이내에서 정해지는 것이 아니라, 할당

대상업체가 제출해야 할 배출권의 10% 내에서 정해지는 것이므로, 실제 배출량이 업체별 배출허용량, 즉 할당량과 동일하지 않고 큰 차이를 보인다면 부정확한 반영이 될 것이다. 그리고 배출권거래제의 대상인 온실가스는 국지적 오염물질이 아니라, 글로벌한 오염물질로, 즉 유량(flow)의 개념이 아니라 저장(stock)의 개념이므로 한 국가 또는 지역의 감축 노력이 그 국가나 지역에 한정되는 것이 아니다. 국내에서 감축한 온실가스 1톤의 효과와 해외에서 감축한 온실가스 1톤의 효과는 동일하다. 따라서 상쇄배출권이 해외 또는 배출권거래제 비대상 부문에서 발생하였다고 해서 전지구적 차원의 온실가스 배출량이 증가한 것은 아니다. 다만 배출권거래제를 통한 국내 감축기술의 발전에 무게 중심을 둔다면 국내 감축을 더 권장할 수는 있을 것이다.

또한 배출권거래제의 예측가능성을 담보하기 위해 배출 전망치를 산정하는 주기와 방법에 관한 사항이 정해져야 하며, 어느 시점에 산정된 배출 전망치에 의해 2020년 감축목표가 설정되는지도 함께 확정되어 제2차 배출권거래제 기본계획에 포함되어야 할 것으로 사료된다<sup>18)</sup>.

## 2.3 용어의 정의

### 2.3.1 현황 및 문제점

배출권거래법 제2조에서 배출권 및 기타 주요 용어에 대해 정의하고 있다. 그러나 일부 주요 용어에 대한 정의 규정이 없거나 용어 간의 상호관계가 불분명하여, 관련 규정을 해석함에 어려움이 발생한다. 배출권, 총배출권, 배출허용총량, 배출허용량, 그리고 상쇄배출권과 같은 용어의 사용에서 예견되는 문제점과 개선방향에 대해 살펴본다. 참고로 EU-ETS는 우리나라의 배출권에 해당하는 allowance와 배출허가에 해당하는 permit을 구분하여 정의<sup>19)</sup>하고 있다. 캘리포니아의 경우는 allowance와 상쇄배출권에 해당하는 offset credit을 구분하여 정의<sup>20)</sup>하고 있으며, 상당히 많은 용어에 대해 정의규정을 두

17. 예를 들면, 할당대상업체가 100 tCO<sub>2</sub>e 배출 시 10% 감축 목표에 의한 최초 할당량은 90 tCO<sub>2</sub>e인데, 배출량 10 tCO<sub>2</sub>e만큼을 상쇄배출권으로 제출할 것을 고려해 할당량을 80 tCO<sub>2</sub>e로 낮춘다면 첫째, 그 감소한 할당량 10 tCO<sub>2</sub>e만큼을 유상으로 할당하는 것과 같고, 둘째, 할당량 조정 전과 비교해 업체가 자체적인 감축노력을 통해 80 tCO<sub>2</sub>e만큼만 배출하더라도 10 tCO<sub>2</sub>e의 추가적인 배출권을 획득할 기회를 잃게 되어 기업에게 과중한 부담을 줄 뿐만 아니라, 감축노력을 위한 인센티브 역할도 제대로 하지 못하게 된다.

18. 배출권거래법 제4조제2항제4호의 온실가스 배출 전망에 관한 사항이 녹색성장법시행령 제25조제1항의 온실가스 배출 전망치를 의미하는 것으로 봐야 할 것이다. 그렇지 않다면 감축목표와 할당의 기초가 되는 온실가스 배출 전망치에 대한 정함이 없게 된다.

19. Article 3 (a) ‘allowance’ means an allowance to emit one tonne of carbon dioxide equivalent during a specified period, which shall be valid only for the purposes of meeting the requirements of this Directive and shall be transferable in accordance with the provisions of this Directive; (d) ‘greenhouse gas emissions permit’ means the permit issued in accordance with Articles 5 and 6; (Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council of 13 October 2003).

고 있다.

2.3.2 검토 및 개선방향

배출권거래법에 따르면, 배출권은 ‘국가온실가스감축목표를 달성하기 위해 할당계획에서 설정된 온실가스 배출허용총량의 범위에서 개별 온실가스 배출업체에 할당되는 온실가스 배출허용량’을 말한다. 그러나 배출허용량 내지 배출허용총량에 대한 정의규정은 별도로 두고 있지 않다. 다만, 동법 제5조 제1항에서 할당계획에서 배출허용총량을 국가온실가스감축목표를 고려하여 설정할 것을 정하고 있을 뿐이다<sup>21)</sup>. 문언에 충실한 해석을 하면, 배출권은 배출허용총량의 범위 내에 있어야 하며, 그 배출허용총량의 일부로서 할당대상업체에 ‘할당되는’ 온실가스 배출허용량이다. 따라서 계획기간 전에 할당대상업체에게 할당되는 배출권뿐만 아니라, 계획기간 중의 추가할당 등에 대비해 국가가 보유하는 예비분도 배출권에 해당한다. 그리고 동법 제5조제1항제1호와 제2호의 해석상 배출허용총량은 계획기간 전체에 대한 개념이고, 이를 이행연도별, 업종별 할당을 거쳐 개별 업체에 할당되는 배출허용량이 배출권이므로 계획기간 전체의 업종별 배출권과 예비분의 총합인 배출권 총수량은 배출허용총량과 같다고 하겠다. 한편, 동법 제18조에 의하면, 계획기간의 총배출권의 일정 비율을 배출권 예비분으로 보유하도록 정하고 있어 할당된 배출권과 예비분의 합이 총배출권, 즉 배출권 총수량임을 알 수 있다.

그런데 2014년 9월에 발표된 제1차 계획기간에 대한 ‘국가 배출권 할당계획’(이하 “할당계획”)에 따르면, 배출허용총량을 할당·거래·제출을 위한 단위로 환산하면 배출권 총수량에 적용되는 개념이라고 설명하면서, 예비분의 일부가 배출허용총량과 별도로 산정되어 배출허용총량과 배출권 총수량이 일치하지 않는다고 하여, 결과적으로 배출허용총량과 배출권 총수량이 다르다는 것을 의미하고 있다(Fig. 1).

그런데 이는 배출권거래법이 계획기간의 총배출권의 일정 비율을 배출권 예비분으로 보유하도록 정하고 있으며(동법 제18조), 할당계획에서 배출권 예비분의 수량에 대해 정할 것을 규정(동법 제5조)하고 있는 것과 상충된다. 그리고 이는 배출허용총량, 배출허용량, 총배출권 등의 용어에 대한 정의가 부재함과 동시에 각 용어 간의 관계가 명확하지 않음에 기인한다. 따라서 국가 온실가스 배출 전망치(기본법 시행령 제25조), 온실가스 감축목표(기본법 제42조, 동법 시행령 제25조)와의 관계를 고려해서 배출허용총량, 배출허용량, 총배출권, 배출권 등에 대한 명확한 정의규정의 마련이 필요하다. 즉, 국가 온실가스 감축목표와 배출허용총량간의 관계, 배출허용총량과 배출허용량의 관계, 배출허용량과 배출권의 관계, 배출권과 총배출권의 관계, 그리고 배출허용총량과 총배출권의 관계를 도식적으로 파악할 수 있는 방향으로 용어들을 정의해야 할 것으로 사료된다.

상쇄배출권 용어에 대해 살펴본다. 배출권거래법은 제29조 내지 제31조에서 상쇄제도에 대해 규정하고 있다. 그리고 제

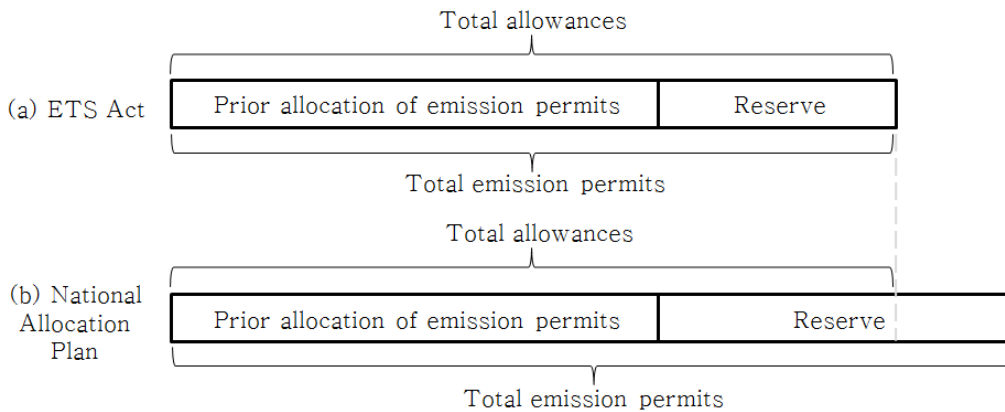


Fig. 1. Comparison between total allowances and total emission permits in the ETS Act and the National Allocation Plan.

20. “Allowance” means a limited tradable authorization to emit up to one metric ton of carbon dioxide equivalent. “ARB Offset Credit” means a tradable compliance instrument issued by ARB that represents a GHG reduction or GHG removal enhancement of one metric ton of CO<sub>2</sub>e (Adopt Subchapter 10 Climate Change, Article 5, Sections 95800 to 96023).

21. 참고로 온실가스·에너지 목표관리 운영 등에 관한 지침 제2조제17호에서 ‘배출허용량이란 연간 배출 가능한 온실가스의 양을 이산화탄소 무게로 환산하여 나타낸 것으로서, 부문별, 업종별, 관리업체별로 구분하여 설정한 배출상한치’라고 규정하고 있다.

29조제3항에서 상쇄배출권을 동조 제2항에 따라 상쇄등록부에 등록된 배출권으로 정의하고 있다. 상쇄배출권은 할당받은 배출권과 달리 온실가스 감축의무 이행을 위한 제출에 제약이 있어, 배출권과 구분이 된다. 그럼에도 불구하고 배출권거래법령의 일부에서 양자를 구분하지 않고 사용하고 있다. 예를 들면, 배출권거래법 제29조제1항 및 제2항, 제30조제1항, 그리고 동법 시행령 제38조제1항, 제2항 및 부칙 제3조의 ‘배출권’은 ‘상쇄배출권’을 의미한다. 그러므로 상쇄배출권을 정의의 조항에서 명확히 규정함과 더불어 ‘배출권’과 구분해서 사용하고, 양자를 함께 지칭할 경우에는 ‘배출권 등’과 같은 용어를 사용하는 방향으로 개정되어야 할 것이다.

## 2.4 할당대상업체의 지정

### 2.4.1 현황 및 문제점

할당대상업체로 지정되기 위해서는 법령이 정한 일정한 요건을 충족하여야 하며, 그 유형은 크게 세 가지로 나눌 수 있다. 배출권거래법 제8조제1항제1호에 해당하는 경우(이하 “의무적 참여자”), 동항 제2호에 해당하는 경우(이하 “자발적 참여자”), 그리고 동법 제9조의 신규진입자의 경우이다. 할당대상업체가 되기 위해서는 먼저 목표관리제상의 관리업체이어야 한다. 자발적 참여자와 신규진입자의 경우에는 동법 시행령이 명세서를 작성하여 검증을 받아 보고한 경험이 있을 것을 요구하고 있는 반면, 의무적 참여자의 경우에는 명세서 작성 및 보고를 법령상에서는 명시적으로 요구하지 않고 있다. 다만, 「온실가스 배출권의 할당, 조정 및 취소에 관한 지침」(이하 “할당지침”) 제3조제1항제1호에서 의무적 참여자의 경우에도 명세서의 작성 및 보고를 요구하고 있어서 그 적용과 전체적인 해석에서 문제가 발생한다. 일단 현재로서는 할당대상업체로 지정되기 위해서는 업체는 목표관리제 상의 관리업체임과 동시에 녹색성장법 제44조의 명세서를 작성·검증·보고(이하 “명세서 요건”)한 경험이 있을 것을 요하는 것으로 보인다.

그밖에 배출권거래법령과 할당지침에서는 할당대상업체 지정을 위한 온실가스 배출량 요건을 산정하기 위해 최근 3년간의 온실가스 배출량 데이터를 요구하고 있다. 반면, 목표관리제의 「온실가스·에너지 목표관리 운영 등에 관한 지침」(이하 “목표관리지침”) 제8조제2항에서는 관리업체 지정을 위해 최근 3년간의 온실가스 배출량 데이터가 없으면 2년 내지 1

년의 데이터를 사용하여 연평균 총량을 구할 수 있도록 정하고 있다. 따라서 할당대상업체 지정을 위한 온실가스 배출량 데이터를 관리업체 지정의 경우처럼 완화에 적용할 수 있는지가 문제된다.

### 2.4.2 검토 및 개선방향

할당대상업체 지정을 위한 명세서 요건의 적용은 두 가지 의미를 갖는다. 먼저 명세서 작성 경험을 통해 배출권거래제 참여를 위한 업체의 능력 배양 및 적응력 제고를 들 수 있고, 다른 하나는 관리업체 지정과 동시에 할당대상업체로 지정<sup>22)</sup> 되는 것을 막아 배출권거래제 참여를 1년 유예하는 효과를 갖는다.

예를 들어, 2014년 6월에 관리업체로 지정된 업체의 경우, 명세서 요건이 적용되지 않아 명세서를 작성·검증·보고할 필요가 없다면 관리업체로 지정된 직후인 2014년 7월에 할당대상업체로 지정되어 2015년부터 온실가스 감축의무를 부담하게 된다. 그러나 명세서 요건을 적용하게 되면 관리업체는 2015년 3월에 명세서를 제출한 후인 2015년 7월에 할당대상업체로 지정될 수 있다. 그리고 2016년부터 온실가스 감축의무를 부담하게 된다. 그러므로 배출권거래법령이 의무적 참여자에 대해 명세서 요건을 적용하지 않는 것은 잠재적 할당대상업체의 입장에서는 유예 기간을 박탈 당하는 것이므로 불리한 규정이라 할 수 있다. 반면에, 잠재적 할당대상업체를 조기에 배출권거래제에 편입하여 온실가스 감축목표 달성에 기여하는 효과가 있다. 비록 잠재적 할당대상업체에게는 유리하지만, 법령에서 요구하지 않는 명세서 요건을 하위규정인 지침에서 추가하여 법령에서 예정한 것보다 의무부담 시기를 유예하는 것이 적절한지에 대해 의문이다. 할당지침 제3조제1항의 명세서 작성·검증·보고 요건이 필요하다면 법령에서 규정되어야 할 것으로 사료된다.

할당대상업체 지정을 위한 온실가스 배출량 데이터의 필요 기간에 대해 살펴본다. 설비의 신설에 의한 신규 업체가 목표관리제상의 관리업체로 지정되더라도 할당대상업체로 지정 되려면 3년간의 온실가스 배출량 데이터가 필요하므로 관리업체 지정 후 2년 정도 더 소요된다<sup>23)</sup>. 이는 업체의 배출권거래제 참여를 연기하는 효과가 있다. 한편, 이것은 자발적으로 배출권거래제에 참여하기를 원하는 업체에게는 진입장벽일 수 있다.

Table 1은 명세서 요건과 배출량 데이터 요건(3년)을 모두

22. 관리업체의 지정·고시는 6월말까지이며, 할당대상업체의 지정·고시는 7월말까지이다.

23. 예외적인 사항이란 점을 지적해 주신 익명의 심사자에게 감사드린다. 다만, 해당 사안은 예외적인 경우이나, 온실가스 다배출 기업이 배출권거래제 밖에 방치하는 것을 방지하기 위한 고려이다.

Table 1. Comparison of the schedules of designation of business entities eligible for allocation under the different requirements

	t	t+1	t+2	t+3	t+4
(a)	- New establishment - Emissions data(1)	- Designation of controlled entities (Jun.) - Emissions data(2)	- Submission of the statement - Emissions data (3)	- Designation of business entities eligible for allocation (Jul.)	- Compliance of greenhouse gas reduction
(b)	- New establishment - Emissions data(1)	- Designation of controlled entities(Jun.) - Designation of business entities eligible for allocation (Jul.)	- Compliance of greenhouse gas reduction		

(a) is the case where both submission of the statement and 3 years emission data are required.

(b) is the case where the two above requirements are not required.

요구하는 경우(a)와 명세서 요건과 배출량 데이터 요건을 모두 완화된 경우(b)에 대해 온실가스 배출 업체의 배출권거래제 편입 시기를 비교하고 있다. 두 요건을 모두 요하는 (a)의 경우에는 명세서를 제출한 t+2년도의 7월에 할당대상업체로 지정되지 못하고, 배출량 데이터 요건을 충족하는 t+3년도 7월에야 할당대상업체로 지정될 수 있다. 반면, 두 요건 모두 요구하지 않는 (b)의 경우에는 관리업체로 지정되는 t+1년도의 7월에 할당대상업체로 지정될 수 있다. 따라서 할당대상업체로 온실가스 감축의무를 부담하는 시기에 2년의 차이가 발생하는 것을 알 수 있다.

배출권거래법령에 목표관리지침 상의 온실가스 배출량 데이터에 관한 규정과 같은 완화규정이 없는 이유가 할당대상업체로 지정되기 위해 반드시 3년간의 온실가스 배출량 데이터가 필요하기 때문이 아니라면 관리업체 지정에서와 같이 데이터 활용에 유연성을 부여하는 방향으로 개정 또는 보완되어야 할 것으로 사료된다. 즉, 명세서 작성·보고 요건과 온실가스 배출량 데이터 요건을 종합적으로 고려하여 통일된 규정 정비가 필요하다. 예를 들어, 의무 참여자인 할당대상업체를 지정하는 경우, 명세서 작성·보고 요건을 완화함과 동시에 온실가스 배출량 데이터 요건도 완화해 온실가스 배출량 데이터가 없는 경우에는 2년 내지 1년의 데이터를 사용할 수 있도록 한다면 기존 이상의 온실가스 배출 기업을 배출권거래제 밖에 방치하는 상황을 방지할 수 있을 것이다.

2.5 자발적 참여자에 대한 할당

24. 다만, 배출권거래법 제18조에서 ‘~신규진입자에 대한 배출권 할당 및 시장 안정화 조치를 위한 배출권 추가할당 등을 위하여~’라고 규정하고 있는데, 자발적 참여자에 대한 할당을 포함하는 것으로 보려면, ‘신규진입자(자발적 참여자 포함)’ 또는 자발적 참여자가 포함된 ‘신규진입자 등’의 용어를 사용해야 할 것이다. 동조의 ‘등’은 동법 시행령에서 열거하고 있는 예비분의 용도를 가리키는 것으로 봐야 할 것이다.

2.5.1 현황 및 문제점

할당대상업체는 목표관리제의 관리업체 중 배출권거래법 제8조제1항제1호의 요건을 충족하는 업체(의무적 참여자) 또는 동호의 요건을 충족하지는 않지만 할당대상업체로 지정받기를 신청한 관리업체(자발적 참여자)이다. 계획기간 시작 전 신청으로 할당대상업체가 된 자발적 참여업체는 의무적 참여업체와 동일한 절차에 따라 그리고 동일한 할당재원에서 할당을 받는다. 그리고 계획기간 중에 발생하는 자발적 참여업체(동법 시행령 제6조제4항)에 대한 할당절차에 대해서는 동법 시행령 제16조제6항에서 정하고 있다. 그러나 그 할당재원에 대해서는 언급하지 않고 있다. 그런데 할당계획에서는 예비분의 용도로 계획기간 중 자발적 참여업체에 대한 할당 등을 명시하고 있다. 예비분의 용도는 동법 제18조(배출권 예비분)와 시행령에 산재해 있으나, 계획기간 중의 자발적 참여자에 대한 할당은 예비분의 용도로 명시되어 있지 않다. 따라서 법령이 정하지도 않고, 위임을 하지도 않은 예비분의 용도를 할당계획이 추가로 정하는 것이 적절한지 의문이 든다.

2.5.2 검토 및 개선방향

입법 취지가 계획기간 중의 자발적 참여자에 대한 할당재원도 예비분에 포함하는 것임에도 불구하고 미비된 것이라면 이를 포함하는 방향으로 법령을 개정해야 할 것이다. 법령 개정 시 예비분에 대한 정의 조항을 동법 제2조(정의)에 포함시키고, 예비분의 용도를 명확히 해야 할 것으로 사료된다<sup>24)</sup>.



## 2.6 신규진입자 범위

### 2.6.1 현황 및 문제점

신규진입자는 ‘계획기간 중에 시설의 신설·변경·확장 등으로 인하여 새롭게 제8조제1항제1호에 해당하게 된 업체’이다. 이 때 시설의 신설·변경·확장 등(이하 “신설 등”)의 시점이 명확하지 않다. 시설의 신설·변경·확장 등이 계획기간 중에 발생할 것을 요구하는 것인지, 계획기간 시작 전에 발생한 경우도 포함하는 것인지가 문제다. 즉, ‘계획기간 중에’라는 어구가 ‘시설의 신설·변경·확장 등’을 수식하는 것인지, ‘해당하게 된’을 수식하는 것인지에 관한 문제와 같다.

### 2.6.2 검토 및 개선방향

먼저 시설의 신설 등이 계획기간 중에 발생할 것을 요구하는 경우부터 살펴본다. 관리업체가 계획기간 중에 시설의 신설 등으로 인해 배출권거래법 제8조제1항제1호의 요건을 충족하면 신규진입자로서 할당대상업체 지정을 받게 된다. 계획기간 첫 해에 시설의 신설 등이 완료되어 가동되고, 이듬해에 명세서에 의해 신규진입자의 요건을 충족하는 것이 확인되면 제2차 이행연도에 할당대상업체로 지정되어 제3차 이행연도부터 온실가스 감축의무를 부담하게 된다. 그러나 제2차 이행연도 이후에 신설 등이 발생하면 신규진입자로 해당 계획기간에 할당대상업체로 지정할 실익이 없다. 그리고 관리업체가 아니거나 새로 설립된 업체의 경우도 계획기간 중 시설의 신설 등에 의해 신규진입자로서 할당대상업체로 지정될 수 없다. 현행 법령 하에서는 할당대상업체가 되기 위해서는 해당업체가 관리업체이어야 하며, 또한 3년간의 활동자료가 필요하기 때문이다.

다음으로 시설의 신설 등이 계획기간 전에 발생하고, 이로 인해 계획기간 중에 동법 제8조제1항제1호의 요건을 충족하게 된 경우에 대해 살펴본다. 기존 관리업체의 경우에는 계획기간 전의 신설 등으로 인해 계획기간 중에 할당대상업체 요건을 충족하게 되면 할당대상업체로 지정될 수 있으며, 새로 설립된 업체의 경우에도 관리업체로 지정되고 3년간의 온실가스 배출량 데이터를 확보하여 할당대상업체 요건을 계획기간 중에 충족하면 할당대상업체로 지정될 수 있을 것이다. 이 때 시설의 신설 등의 시점을 어디까지 허용해야 하는가의 문제가 발생할 수 있다. 만일 계획기간 전의 어느 특정 시점 이후에 발생한 시설의 신설 등으로 제한하게 되면, 그 특정 시점 이전의 시설의 신설 등에 의해 계획기간 중에 동법 제8조제1항제1호의 요건을 충족한 경우(가동률 증가의 경우)라도 신규진입자로 할당대상업체 지정이 불가능하다.

그밖에 기존 관리업체의 시설의 신설·변경·확장 등 또는 신설 업체의 설립이 계획기간 시작 시점과 상당히 괴리가 있고, 그 동안의 가동률은 낮았으나 계획기간 시작 직전 3년간의 가동률 증가로 할당대상업체 요건을 충족하게 된다면, 신규진입자로 계획기간 중에 할당대상업체 지정을 해야 할 것인가? 즉, 시설의 신설 등 및 신규진입자 요건을 계획기간 시작 직전에 충족하는 경우, 신규진입자로 할당대상업체 지정을 할 수 있는가에 대한 문제이다. 신규진입자 요건의 충족 여부에 대한 확인은 계획기간 중이겠지만, 요건 충족 사실은 계획기간 직전에 발생한 것이므로 동법 제9조가 요구하는 계획기간 중에 동법 제8조제1항제1호에 해당하게 된 것이 아니므로 계획기간 첫 이행연도에 할당대상업체로 지정할 수 없을 것이다.

요컨대, 배출권거래법 제9조가 시설의 신설 등이 계획기간 중에 발생할 것을 의도적으로 요구한 것이라면, 신규진입자의 인정 범위를 상당히 좁게 보려는 취지일 것이다. 만일 그렇지 않고 시설의 신설 등의 시점은 무관하고 단지 이를 원인으로 할당대상업체 요건 충족이 계획기간 중에 발생할 것을 의미하는 것이라면, 가동률의 증가에 의한 경우도 포함할 수 있을 것이다. 온실가스 다배출 업체를 배출권거래제에 참여시켜 온실가스 배출을 관리하는 것이 동법 제9조의 목적이려면, 할당대상업체 요건을 충족하게 되면 할당대상업체로 지정하여야 할 것이고, 예외적인 경우는 별도의 절차에 의해 제외하면 될 것이다. 따라서 동법 제9조제1항의 ‘계획기간 중에’는 동법 제8조제1항제1호에 해당하게 된 시점에만 적용되는 것으로 봐야 할 것이며, 그 위치를 해당 어구 앞으로 다음과 같이 이동할 수 있을 것이다. “주무관청은 시설의 신설·변경·확장 등으로 인하여 *계획기간 중에* 새롭게 제8조제1항제1호에 해당하게 된 업체를 할당대상업체로 지정·고시할 수 있다.”

## 2.7 예비분의 용도

### 2.7.1 현황 및 문제점

할당계획(Ministry of Environment, 2014)에 따르면, 예비분은 이행연도 구분 없이 용도별로만 구분해 총량 관리하는 것으로 되어있다. 조기감축실적에 대한 할당을 위한 예비분의 경우, 동법 시행령 제19조제3항에서 ‘~1차 계획기간의 3차 이행연도분의 배출권으로 추가 할당한다.’라고 하고 있으며, 업체별 배출권 할당 시 예상하지 못한 시설의 신증설 등(동법 시행령 제21조)의 경우에는 동조 제2항과 제4항에서 ‘~ 추가 할당 사유가 발생한 이행연도분의 배출권으로 할당한다.’라고 규정하고 있어, 예비분에는 이행연도의 구분이 없으나, 추가

할당 시에 이행연도가 부여되는 것으로 보인다. 그런데 현재 배출권 거래시장에서는 1차 계획기간의 모든 이행연도의 배출권이 상장되어 거래가 가능한 상황이다. 따라서 어느 특정 이행연도의 배출권의 거래가 시장안정화 조치가 필요한 상황이 되는 경우 또는 모든 이행연도의 배출권의 거래에 대해 시장안정화 조치로 예비분을 추가 할당하는 경우에 이행연도별로 구분하여 할당할 것인지, 단일 이행연도로 할당할 것인지 등에 대한 정함이 있어야 할 것이다.

할당계획이 예정하고 있는 예비분의 용도는 배출권거래법령이 정하고 있는 것 외에 자발적 참여업체 및 대중교통 확대 등을 위한 할당을 추가로 인정하고 있다. 이 두 경우는 배출권거래법령이 정하지 않은 예비분의 용도이고, 할당계획에서 정하도록 법령이 위임하고 있는 예비분 관련 사항은 예비분의 수량과 배분기준에 관한 것이므로, 할당계획이 법령이 위임하지 않은 사항인 예비분의 용도를 추가로 규정하는 것이 가능한지 의문이다.

### 2.7.2 검토 및 개선방향

대통령령으로 정하는 사항 및 할당위원회에서 의결한 사항에 대해 할당계획으로 정할 수 있으므로 예비분의 용도도 할당계획에서 정할 수 있다는 반론을 생각할 수 있다. 그러나 동법시행령 제3조제7항에서 ‘할당위원회에서 의결한 사항’을 ‘대통령령으로 정하는 경미한 사항’으로 보고 있으므로 할당위원회가 의결할 수 있는 사항은 경미한 사항에 한할 것이지, 예비분의 용도를 정하는 것과 같은 중요한 사항까지 할당위원회의 의결로 할당계획에 포함할 수 있는 것은 아니라고 본다. 또한 대중교통 확대 등의 사유는 사전할당 시 고려해야 할 사항이지, 예비분으로 할당할 대상이 아니다(영 제12조제1항). 따라서 자발적 참여업체에 대한 예비분의 용도를 법령에 명시하고, 대중교통 확대 등에 대한 할당은 예비분이 아닌 사전할당에서 고려하도록 관련 법령 및 할당계획의 개정이 필요하다.

## 2.8 차입 대상 이행연도

### 2.8.1 현황 및 문제점

EU-ETS와 캘리포니아의 경우에는 이월은 허용하고 있으나, 우리나라와는 달리 차입을 허용하지 않고 있다. 다만 EU-ETS에서는 직전 연도에 대한 의무이행으로 배출권을 제출(매년 4월말)하기 전에 당해 연도의 배출권을 할당(매년 2월말)하고, 차입과 같은 효과를 거둘 수 있게 운영되고 있다<sup>25)</sup>.

우리 배출권거래제도 할당대상업체들의 의무부담을 덜고자 유연성 체제로 이월과 차입제도를 도입하고 있다. 특히 계획기간 내 차입을 허용하여 실효성을 높이면서, 엄격한 요건을 적용해 차입에 따른 부작용을 감소시키기 위한 노력도 함께 하고 있다. 즉, 배출권 제출 시 제출해야 하는 배출권의 수량보다 보유한 배출권의 수량이 부족한 경우에 한하여 차입을 주무관청의 승인을 받아 할 수 있다. 다만 이 때 배출권의 수량에 상쇄배출권이 포함되는지 문제가 될 수 있는데, 상쇄배출권의 수량이 포함된다고 한다면 할당대상업체가 보유한 상쇄배출권을 반드시 제출에 사용할 것을 강제하는 효과가 발생한다. 이는 재산권 행사에 대한 과도한 제한이므로 포함되지 않는다고 사료된다. 이 같은 상황은 배출권거래법이 인증된 온실가스 감축량이 할당대상업체의 신청에 의해 언제든지 상쇄배출권으로 전환될 수 있게 허용하고 있기 때문에 발생한다<sup>26)</sup>. 또한 법령이 배출권과 상쇄배출권의 용어를 명확히 구분하여 사용하지 않음으로 인한 것으로 두 용어의 구분 사용이 필요하다.

할당대상업체는 의무이행을 위한 배출권 제출의 목적으로 주무관청의 승인을 받아 계획기간 내의 ‘다른’ 이행연도의 배출권으로부터 차입할 수 있다고 거래법 제28조가 규정하고 있어, 의무이행 연도의 다음 이행연도뿐만 아니라, 그 다음 이행연도의 배출권으로부터 선택적으로 차입할 수 있는 것처럼 해석할 수 있다. 또한 다른 여러 이행연도의 배출권으로부터 조금씩 각각 차입하는 것도 가능해 보인다. 그러나 동법시행령 제35조제4항에서 배출권 제출의무에 사용할 수 있는 배출권으로 ‘다음 이행연도에서 차입한 배출권’으로 특정하고 있어, 동법에 의해 다음 이행연도가 아닌 다른 이행연도에서 배출권을 차입하더라도 동 시행령 조항에 의해 배출권 제출이

25. 의무이행을 위한 배출권의 이행연도에 대한 우리나라와 같은 제한이 없다.

26. “~, Member States may allow operators to use CERs and ERUs from project activities ~. This shall take place through the issue and immediate surrender of one allowance by the Member State in exchange for one CER or ERU ~ (Directive 2004/101/EC of the European Parliament and of the Council of 27 October 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). EU-ETS에서는 CER(Certified Emission Reduction) 또는 ERU(Emission Reduction Unit)를 제출하면 EUA(EU Allowance)를 발행함과 동시에 제출함으로써 의무를 이행하게 된다. 즉, 의무이행을 위한 제출 전에는 국내 배출권거래제의 인증 온실가스 감축량에 해당하는 CER과 ERU가 거래되고, 의무이행을 위해 제출되면 우리의 배출권에 해당하는 EUA로 전환되어 즉시 의무이행에 사용(surrender)되는 구조이다.

제한된다. 즉, 차입 가능한 배출권의 이행연도와 의무이행을 위한 제출 가능한 배출권의 이행연도 간에 불일치가 발생하고 있다.

### 2.8.2 검토 및 개선방향

차입 대상 배출권의 범위를 정하면서, 거래법 제28조제2항이 ‘계획기간 내의 다른 이행연도’에서 ‘다른’을 사용한 데 특별한 이유가 있던 단순 오자(誤字)이든 실제 적용에 있어서는 시행령에 의해 ‘다음’ 이행연도로부터 차입한 배출권만이 의무이행을 위한 제출에 사용할 수 있다. 실질적으로 차입 대상이 제한되는 효과가 발생한다.

현행 배출권거래제 하에서는 이행연도별 배출권이 모두 거래되고 있고, 이런 기간구조의 특성으로 각 이행연도별로 서로 다른 가격으로 거래된다(Hong and Park, 2015). 따라서 배출권거래 시장이 백워드이션(Backwardation) 구조를 가질 경우, 어느 이행연도로부터도 차입이 가능하다고 하면 할당대상업체는 가장 먼 미래의 배출권을 차입하여 가장 저렴한 비용으로 의무이행을 하려고 할 것이다. 이로 인해 정부가 설정한 온실가스감축 경로가 왜곡될 수 있다. 특히 계획기간이 3년에서 5년으로 늘어나면 그 왜곡의 정도는 더 커질 수 있다. 그러므로 다음 이행연도의 배출권으로부터만 차입할 수 있게 제한하는 것이 법령의 모순을 해소함과 동시에 제도의 취지를 살리는 것으로 판단된다. 그리고 제도 시행 초기인 점을 고려하면 혼선을 줄이기 위한 제도의 단순화를 위해서도 필요할 것으로 사료된다.

## 2.9 산림상쇄배출권<sup>27)</sup>의 비영속성

### 2.9.1 현황 및 문제점

상쇄제도는 또 다른 유연성 체제의 하나이다. EU-ETS는 제3기부터 의무이행에 사용할 수 있는 상쇄사업에 대해 양적 및 질적 제한을 두고 있으며, 제1기 및 제2기에 이어 제3기에서도 여전히 산림상쇄사업은 인정하지 않고 있다. 반면 캘리포니아의 경우에는 산림상쇄사업이 주요한 상쇄사업의 하나이며, 비영속성 문제는 버퍼계정을 뒤서 처리하고 있다.

국내 배출권제도도 할당대상업체들의 의무부담 경감을 위

해 상쇄제도를 도입하고 있다. 상쇄배출권의 제출한도와 유효기간을 거래법 시행령 제38조제4항과 제5항에서 정하고 있다. 상쇄사업은 감축활동을 통해 예상되는 온실가스 배출을 하지 않거나 줄이거나, 배출되는 온실가스를 파괴하거나, 대기 중의 온실가스를 탄소흡수원이나 저장소에 포집해 저장하는 유형으로 크게 구분할 수 있다. 이 때 앞의 두 방식은 대기 중의 온실가스가 영구히 제거되는 효과가 있는 반면, 마지막 방식은 온실가스를 일정기간 동안 흡수원이나 저장소에 가둬 대기로부터 격리하는 것으로 언젠가는 격리된 온실가스가 다시 대기 중으로 방출될 위험이 있다. 따라서 이를 비영속성(non-permanence)이라 하여 산림탄소상쇄사업<sup>28)</sup>의 특성으로 보고, 이를 보완하는 방법을 고안해 적용하는데, 이로 인해 산림탄소배출권의 메카니즘이 일반 탄소배출권에 비해 복잡하다. 비영속성은 산림의 생물학적 특성에 기인하는 것으로 산불, 병충해, 벌채 등으로 인해 나무에 고정되어 있던 탄소가 대기 중으로 방출되는 현상을 말한다. 비영속성은 산림탄소상쇄사업이 진행되는 동안의 자연재해나 불법 벌채로 인한 경우와 사업 종료에 따른 벌채로 인한 경우로 나누어 볼 수 있다. 산림탄소배출권은 비영속성 문제를 해결하기 위해 산림탄소상쇄사업 종료 시에 다른 영구적인 배출권으로 대체하거나, 사업기간을 100년<sup>29)</sup> 가까이 유지하거나, 산림탄소배출권의 일부를 버퍼(buffer)<sup>30)</sup>로 예치하는 등의 방법을 사용한다.

그러나 배출권거래법령과 관련 규정에서는 비영속성을 해결하기 위한 조치가 충분히 마련되어 있지 않다. 배출권거래법 제29조제3항에서 상쇄배출권의 유효기간에 대해 언급하고 있는데, 이는 이월되지 않은 상쇄배출권의 효력에 관한 규정이며, 동법 시행령 제39조제2항의 외부사업의 유효기간은 외부사업의 존속기간으로 온실가스 감축이 발생해 온실가스 감축 인증실적을 발행할 수 있는 기간으로 비영속성 문제와는 무관하다. 다만 「외부사업 타당성 평가 및 감축량 인증에 관한 지침」(이하 “상쇄지침”)은 산림탄소상쇄사업의 이행 위험을 고려한 특례로 일부 인증실적의 예치를 명시하고 있다. 그러나 상쇄지침이 준용하고 있는 ‘사업이행 위험도 분석 및 산림 예치율 산정 방식’은 탄소흡수원법 상의 산림탄소상쇄사업 중 사회공헌형 사업에 적용하기 위해 완화된 조건을 적용하여 작성된 것으로, 산림탄소상쇄사업 기간 중의 비영속성

27. Paris Agreement에서 인위적 온실가스 배출량과 흡수원에 의한 온실가스의 제거 간의 균형을 21세기의 후반부에 달성하기 위한 노력을 기울일 것을 언급하고 있다. 온실가스 배출을 줄이거나 탄소흡수원을 늘림으로써 양자의 균형을 맞출 수 있을 것이므로, 앞으로 흡수원으로서 산림의 중요성이 증대할 것으로 기대된다.

28. 「외부사업 타당성 평가 및 감축량 인증에 관한 지침」의 <별표 1>에서 탄소흡수원 유지 및 증진을 위한 산림분야의 사업을 승인대상 외부사업의 하나로 제시하고 있다. 따라서 박미선 외(2014)에서 산림탄소상쇄사업 활성화를 위한 최우선 인센티브로 언급하고 있는 산림탄소상쇄권에 대한 법적 인증이 가능하게 되었다. 그러므로 산림탄소흡수량이 배출권거래법상의 상쇄배출권으로 인정되기 위한 질적 향상이 필요하며, 가장 우선적으로 해결해야 할 문제가 비영속성 이슈이다.

문제에 대한 대응 방안만을 담고 있고, 사업 종료로 인해 발생하는 비영속성 문제를 해결하기 위한 방안은 제시하지 않고 있다. 그리고 탄소흡수원법 제22조에서 산림탄소흡수량의 유효기간에 대해 정하고 있는데, 유효기간만을 정하고 있을 뿐 그로 인해 발생하는 비영속성 문제를 해결하기 위한 방안에 대해서는 언급이 없다. 따라서 사업기간이 100년 정도의 장기가 아닌 경우, 사업 존속기간의 만료 또는 예정에 없는 사업의 중단 등으로 인해 발생하는 비영속성 문제를 해결하기 위한 방안과 그에 따른 입법이 필요하다.

### 2.9.2 검토 및 개선방향

먼저 비영속성 문제를 예를 들어 설명한다. 산림탄소상쇄사업이 법령과 관련 규정에 의해 사업의 유효기간을 30년 고정형으로 하여 실시된다면, 정기적으로 모니터링을 통해 산림에 축적된 이산화탄소량에 해당하는 ‘인증실적’을 발행하게 된다. 이 인증실적의 존속기간은 일반 상쇄사업의 인증실적과는 다른 특성을 갖는다. 일반 상쇄사업의 인증실적은 영속성을 가져 해당 상쇄사업이 종료되더라도 계속 존속하는데 반해, 산림탄소상쇄 사업에서 발생한 인증실적은 사업의 종료 시까지만 존속하고, 이후에는 소멸한다. 사업 시작 후 10년째 발행된 인증실적은 존속기간이 20년이고, 25년째 발행된 인증실적은 존속기간이 5년이 된다. 산림탄소상쇄 사업에서 발생한 인증실적은 이산화탄소가 산림에 저장되어 대기로부터 격리되어 있기 때문에 주어지는 것이므로 어떤 이유로 다시 대기로 방출되면 인증실적은 그 순간 효력을 잃는다. 따라서 산림탄소상쇄 사업의 종료는 인증실적이 상쇄배출권으로 전환된 경우에도 영향을 미치므로 이를 해결하기 위한 방안의 마련이 필요하다.

교토메카니즘의 경우에는 산림탄소상쇄 사업이 종료되거나 사업 기간 중에 흡수원의 감소가 발생하면 그에 상응하는 양의 영속적 배출권<sup>31)</sup>으로 대체하도록 정하고 있다. 사업기간의 장기화 내지 버퍼 예치 등과 같은 방법은 사업의 중단에 따른 비영속성의 문제를 해결함에 한계가 있다. 따라서 교토메카니

즘의 방식이 비록 다소 복잡하지만, 안정적이고 확실한 비영속성 문제 해결방안이라 사료된다. 산림탄소상쇄사업이 중단되거나 종료하면 비영속성 문제가 없는 일반 상쇄사업의 인증 온실가스 감축량 내지 그 인증 온실가스 감축량이 전환된 상쇄배출권으로 산림탄소상쇄사업의 인증 온실가스 감축량 내지 산림상쇄배출권을 대체하는 방향으로 관련 법령의 개정 및 제도 도입이 필요하다.

## 2.10 상쇄배출권의 전환 신청권자 등

### 2.10.1 현황 및 문제점

상쇄배출권으로의 전환을 신청할 수 있는 주체는 할당대상업체로 제한된다. 이 때 상쇄배출권으로 전환될 수 있는 인증된 온실가스 감축량을 생산할 수 있는 외부사업을 수행할 수 있는 주체와 상쇄배출권 및 인증된 온실가스 감축량을 거래할 수 있는 주체도 할당대상업체로 제한되는지가 문제된다.

외부사업 온실가스 감축량에 대해 인증을 신청할 수 있는 주체에 대해서는 배출권거래법령 상에 특별한 제한이 없으며, 외부사업 승인 신청권자는 외부사업의 주체로만 정해져 있고, 외부사업을 수행할 수 있는 자에 대해서도 별도의 제한이 없다. 따라서 외국 법인 또는 개인을 포함해 누구라도 배출권거래법령이 정하는 외부사업을 수행할 수 있으며, 그 외부사업에 대한 주무관청의 승인도 받을 수 있고, 나아가 승인된 외부사업에서 발생한 온실가스 감축량에 대한 인증도 받을 수 있다.

한편, 동법 부칙 제3조와 동법 시행령 부칙 제2조에 의해 2020년 12월 31일까지는 할당대상업체가 아닌 자(4개 금융기관<sup>32)</sup> 제외)는 배출권거래계정의 등록 신청을 제한하고 있다. 만일 이 규정이 상쇄등록부에도 그대로 적용된다면 할당대상업체 등이 아니면 상쇄등록부에 외부사업을 등록할 수 없다. 그러나 이를 준용하는 명문 규정이 없으므로 외부사업을 수행할 수 있는 주체에 대한 제한은 없다고 봐야 할 것이다. 따라서 할당대상업체가 아닌 외부사업의 주체도 외부사업에서 발

- 
29. 이산화탄소가 대기 중에서 자연적으로 소멸하는데 걸리는 시간(lifetime)에 대해 여러 의견이 많으나, 최근 연구에 따르면 5년 내지 200년으로 보고 있다(자료: <http://www.nature.com/climate/2008/0812/full/climate.2008.122.html>; <http://www.ipcc.ch/ipccreports/tar/wg1/016.htm> 참고, 2015.10.14. 접속). 따라서 약 100년 정도 이산화탄소가 산림에 저장되어 대기로부터 격리되어 있으면 다른 일반 상쇄사업의 경우처럼 이산화탄소가 영구히 대기로부터 제거된 것과 같은 효과가 있는 것으로 간주한다.
30. 캘리포니아 산림상쇄사업의 예: “Forest Buffer Account” means a holding account for ARB offset credits issued to forest offset projects. It is used as a general insurance mechanism against unintentional reversals, for all forest offset projects listed under a Compliance Offset Protocol(Adopt Subchapter 10 Climate Change, Article 5, Sections 95800 to 96023).
31. 할당배출권인 AAU(Assigned Amount Unit), 프로젝트 배출권인 CER(Certified Emission Reduction) 또는 ERU(Emission Reduction Unit) 등으로 대체한다.
32. 한국정책금융공사가 2015년 1월 1일자로 한국산업은행에 통합되어 현재는 3개 금융기관이다.

생한 온실가스 감축량에 대해 주무관청의 인증을 받을 수 있다고 하겠다.

### 2.10.2 검토 및 개선방향

외부사업의 주체와 온실가스 감축량에 대한 인증 신청의 주체에 제한이 없다는 사실이 인증된 온실가스 감축량의 거래 주체에 대한 제한도 없음을 시사하는가? 또한 거래법은 상쇄배출권의 신청자를 할당대상업체로 제한하는데, 그 거래 주체도 제한하는 것으로 볼 수 있는가? 만일 그렇다고 한다면, 상쇄배출권과 인증 온실가스 감축량의 거래 주체 간에 차이가 발생하며, 배출권의 경우와도 차이가 발생한다. 배출권은 할당대상업체와 거래법 시행령 2조가 정하는 4개 금융기관만이 거래할 수 있고, 인증 온실가스 감축량은 누구든지 거래할 수 있는 반면, 상쇄배출권은 할당대상업체만 거래할 수 있다고 해야 한다.

그런데 상쇄배출권과 인증된 온실가스 감축량을 다르게 취급해야 할 실익이 커 보이지 않는다. 단지 의무이행의 주체인 할당대상업체가 상쇄배출권으로 전환 신청을 할 수 있게 함으로써 실수요자가 전환하도록 한 점 이외에는 상쇄배출권과 인증된 온실가스 감축량 간에 특별히 차이점을 찾을 수 없다. 상쇄배출권의 거래 주체를 인증된 온실가스 감축량의 거래 주체와 일치시킨다면 유동성은 증대되나, 상쇄배출권이 배출권 거래 시장에서 차지하는 비중이 크지 않아, 배출권 거래시장의 안정적 형성을 저해하지는 않을 것으로 판단된다.

상쇄배출권으로의 전환은 할당대상업체가 의무이행을 위한 제출 전에 신청하면 될 것이고, 그 전에는 인증된 온실가스 감축량의 형태로 거래되면 충분할 것이다. 따라서 현재 상쇄배출권을 중심으로 이루어진 거래 시스템을 인증된 온실가스 감축량 중심으로 개편하고, 인증된 온실가스 감축량을 동시에 장내거래로 편입하는 방안을 고려해 볼 수 있을 것이다.

「외부사업 타당성 평가 및 감축량 인증에 관한 지침」(이하 ‘상쇄지침’) 제8조제2항에서 외국에서 시행된 외부사업의 온실가스 감축량을 등록할 수 없는 것으로 정하고 있다. 그러나 법령이 정한 범위를 넘어 상쇄지침이 온실가스 감축량의 등록까지 막는 것은 과도한 제한이라 할 수 있다. 따라서 할당대상업체뿐만 아니라, 그 누구도 직접 해외에서 외부사업을 수행하는 것은 가능하며, 해외 외부사업을 영위하고 거기서 발생된 온실가스 감축량에 대해 인증까지 받고 거래도 할 수 있다고 사료된다. 다만, 거래법 시행령 부칙 제3조에 의해 2020년 12월말까지는 상쇄배출권으로의 전환 신청이 제한될 뿐이다.

한편, 정부는 2030년 우리나라 온실가스 감축목표를 BAU (851백만 tCO<sub>2</sub>e) 대비 37%로 확정하고, 그 중 11.3%는 국제

배출권 시장에서 조달한다는 계획을 발표하였다(Ministry of Environment, 2015). 그런데 거래법 시행령 제38조제4항은 해외 상쇄배출권은 상쇄배출권 제출한도의 50%를 넘지 못하도록 정하고 있다. 따라서 할당계획에서 정해진 상쇄배출권 제출한도인 할당대상업체가 제출해야 하는 배출권의 10%의 절반인 5%만을 해외 상쇄배출권으로 제출할 수 있어, 앞으로 상기 계획을 실행하기 위해서는 배출권시장의 국제 연계뿐만 아니라, 해외 상쇄배출권의 제출한도 확대 등과 같은 관련 법령의 개정이 필요하다. 그리고 2021년부터는 그 동안 축적된 해외 온실가스 감축량에 대한 상쇄배출권으로의 전환 신청이 일시에 몰릴 것으로 예상된다. 이로 인한 배출권거래 시장의 영향 등에 대한 대비가 필요할 것으로 사료된다.

## 3. 결 론

전지구적 온난화를 늦추기 위한 노력이 일부 국제사회와 국가 단위에서 이루어지고 있으나, 여전히 각 국가의 이해관계가 첨예하게 대립되어 글로벌한 합의를 이끌어 내기가 쉽지 않았다. 그런 상황에서 온실가스의 농도는 역사상 그 어느 때보다 빠른 속도로 증가하고 있고, 예상보다 더 빨리 기후 이탈이 발생할 수 있다(Mora *et al.*, 2013)는 우려 속에 국제사회는 가속화되어 가는 지구온난화를 막기 위해 선진국뿐만 아니라, 개도국까지 참여하는 신기후체제에 합의하여 국제적 공동 대응의 첫 발을 내딛고 있다.

우리나라는 배출권거래제 시행을 위한 그간의 노력의 결과로 2015년부터 배출권거래제를 시행하고 있다. 제도 시행 후 1년 가까이 지난 시점에서 제도의 초기 정착과 안정적 운영을 위해 제도와 관련한 법령을 중심으로 주요 개선 사항에 대해 살펴보는 것은 나름 의의가 있다고 하겠다.

이상에서 국내 배출권거래제도를 주요 이슈인 배출권의 법적 성격 및 금융투자상품성에 관한 문제, 국가 온실가스 감축 목표 설정에 관련한 문제, 배출권·총배출권·배출허용총량·배출허용량 그리고 상쇄배출권 등의 용어에 대한 정의 규정의 미비와 상호관계 미정립으로 인한 문제, 할당대상업체의 유형별 요건에 나타난 규정의 미비 내지 모호함으로 인한 문제, 예비분 용도에 관한 문제, 차입 대상 배출권의 이행연도와 차입된 배출권을 제출할 수 있는 이행연도의 불일치로 인한 문제, 그리고 상쇄제도에서 산림상쇄배출권에 내재된 비영속성의 처리에 관한 문제 및 상쇄배출권, 온실가스 감축량의 인증의 신청권자와 거래자의 불일치로 인한 문제 등에 대해 검토하였다. 그 결과, 배출권의 법적 성격의 정립과 금융투자상품으로의 편입이 필요하고, 배출권거래제도의 예측 가능성을

담보하기 위해 배출 전망에 대한 내용이 기본계획에서 제시되어야 하며, 주요 용어들에 대한 명확한 개념 정립과 상호 관계에 대한 체계적인 정리가 필요하고, 배출권과 상쇄배출권을 함께 지칭하는 용어가 필요함을 확인하였다. 그리고 할당대상 업체에 요구되는 명세서 요건이나 배출량 요건 등이 제도의 취지를 고려하여 명확히 그리고 일관되게 규정되어야 할 것이다. 예비분의 용도에 관한 문제도 흩어져 있는 예비분의 용도를 한 곳으로 모아 파악하기 쉬운 형태로 그리고 법령 체계를 존중하는 방향으로 재정비되어야 할 것으로 사료된다. 배출권의 차입과 관련한 문제는 차입 대상 배출권의 이행연도를 정한 법률 규정과 의무이행에 사용될 수 있는 배출권의 유형을 정한 시행령 간의 불일치로 인한 문제이다. 이는 제도의 단순화 등을 위해 시행령의 내용과 일치시켜 '다음' 이행연도에서만 배출권을 차입할 수 있도록 거래법을 개정하는 방향에 대한 검토가 필요하다. 마지막으로 산림의 생물학적 특성에 기인한 산림상쇄배출권의 비영속성 문제는 교토의정서의 방식을 준용해, 사업 기간 중의 자연재해나 벌채로 인한 경우 내지 사업종료로 인한 온실가스 재방출 시 다른 영구적 상쇄배출권으로 대체하는 방안을 고려할 필요가 있다. 그밖에 상쇄배출권의 전환 신청권자와 온실가스 감축량의 인증 신청권자의 차이로 거래 주체 간에 차이가 발생하는데, 그 필요성을 검토하여 통일시키는 방향으로 개정할 것을 제안한다.

배출권거래제도의 주요 사항들에 대해 관련 법령과 제도가 갖는 문제점과 그에 대한 개선 방향에 대해 살펴보았다. 앞서 살펴본 바와 같이, 배출권거래제 운영을 위한 관련 법령 간 또는 하위 지침과의 관계에서 상충되거나 모호한 내용들은 조속히 검토가 되어 개정 또는 입법적 보완이 있어야 할 것으로 사료된다. 따라서 본 논문은 이제 초기 단계인 국내 배출권거래제가 제대로 정착함에 기여할 수 있을 것으로 기대된다.

본 연구의 한계는 현재 배출권거래제의 모든 이슈들을 포함하지 못했다는 점이다. 제1차 계획기간의 할당은 무상할당이지만, 제2차 계획기간 이후부터는 유상할당이 도입되고, 그 비중도 점진적으로 증가할 예정이다. 또한 할당계획은 제1차 계획기간에서도 시장안정화를 위한 예비분의 추가 할당은 유상할당에 의할 것이라고 한다. 따라서 할당계획에 유상할당 방법에 대해 정함이 있었어야 할 것이므로, 유상할당에 대한 방법과 효과 등에 관한 연구가 필요하다. 한편, 거래법 제12조제4항에서는 무역집약도와 생산비용발생도를 기준으로 무상할당 대상 업종을 선정하고, 그 업종에 속하는 할당대상업체에 대해 배출권 전부를 무상으로 할당할 수 있는 것으로 정하고 있다. 따라서 개별 업체가 아닌 업종을 기준으로 무상할당 대상을 선정하는 것이 합리적인지에 대한 검토와 논의가

필요하다.

배출권의 법적 성격은 아직까지 국내외적으로 통일된 견해가 부재하므로 지속적인 관심과 연구가 필요한 주제라고 하겠다. 그리고 그 연장선상에서 배출권을 자본시장법상의 금융투자상품으로 볼 수 있는지에 대한 심도있는 논의와 이를 반영한 관련 제도와 법령의 개선이 필요하다. 그 밖에 이행연도를 달리하는 배출권 현물 및 산림탄소배출권의 비영속성 문제를 해결하기 위한 제도적 방안에 대한 후속 연구도 또한 요구된다.

## 4. 사 사

이 논문은 미래창조과학부의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(2016, 특화전문대학원 연계 학연협력지원사업).

## REFERENCES

- Chae AR. 2013. The legal character of carbon credits: Regarding act on allocation and trading of greenhouse gas emission(in Korean with English abstract). *Environmental Law Review* 35(1):411-441.
- Cho HJ. 2012. Carbon trading and the financial investment services and capital markets act(in Korean with English abstract). *Yonsei Law Review* 22(4):55-82.
- Choi KJ. 2010. Legal nature of emission right(in Korean with English abstract). *The Journal of Comparative Private Law* 17(1):415-456.
- Choi MH. 2008. Financial issues on the emissions trading. *The Journal of Comparative Private Law* 15(3):83-131.
- Chon JI. 2010. The constitutional nature of emissions and the emission trading scheme. *Bupjo* 59(5):5-34.
- Friedman TL. 2008. *Hot, flat, and crowded*. Farrar, Straus and Giroux, New York.
- Hong WK, Park HJ. 2015. Diversification of spot price of the Korean allowance unit based on the term structure(in Korean with English abstract). *Journal of Environmental Policy* 14(3):41-73.
- Hwang UK. 2014. A legal study of offset credit system in emission trading scheme(in Korean with English abstract). *Public Law Journal* 15(2):283-319.
- Hyon JW. 2013. The substantial content and legal problems

- of emissions(in Korean with English abstract). *Environmental Law Review* 35(1):167-195.
- Jung SS. 2009. Legal structure of green finance(in Korean with English abstract). *Environmental Law Review* 31(1):87-113.
- Kang HH. 2011. A legal study on the definition of emissions right and its nature as property right(in Korean with English abstract). *Environmental Law Review* 33(1):43-77.
- Kim DK, Yoon YH. 2010. On the proposed emission trading act : Evaluations with suggestions in light of the financial investment services and capital markets act(in Korean with English abstract). *The Korean Journal of Securities Law* 11(1):151-215.
- Kim KS, Jung SS. 2009. *Financial investment services and capital markets act*. Dusungsa, Seoul.
- Kim PK. 2009. Review of legal problems for the introducing carbon financial instruments in Korea(in Korean with English abstract). *Environmental Law Review* 31(2):23-48.
- Kim SS. 2011. Legal issues on the nature of emissions and allocations under the draft of the ETS act. *Public Land Law Review* 52:215-237.
- Kim TO. 2012. Changes in the mechanism of response to climate change. *Journal of Law & Economic Relation* 5(1):238-241.
- Korea Securities Law Association. 2009. *Financial investment services and capital markets act: Commentary I*. Pakyoungsa, Seoul.
- Lee C. 2011. The legal nature of carbon units in emission trading: The necessity of certainty, harmonization and protection. *Korea Society of Energy & Climate Change* (2011):110-120.
- Lee KY, Hwang UK. 2011. The problem of the legal nature of GHG's emission right(in Korean with English abstract). *Sung Kyun Kwan Law Review* 23(2):383-413.
- Lee SY, Ko SJ. 2012. Main issues on the presidential decree of the ETS act with the analysis of overseas cases. *Environmental Forum* 16(4):1-12.
- Ministry of Environment. 2014. Plans to allocate national emission allowances. Retrieved from <http://www.gir.go.kr/home/board/read.do?pagerOffset=10&maxPageItems=10&maxIndexPages=10&searchKey=&searchValue=&menuId=19&boardId=49&boardMasterId=8&boardCategoryId=>
- Ministry of Environment. 2015. Emission reduction target in 2030 is set to reduction 37% from BAU. Retrieved from <http://me.go.kr/home/web/board/read.do?pagerOffset=0&maxPageItems=10&maxIndexPages=10&searchKey=&searchValue=&menuId=286&orgCd=&boardId=534080&boardMasterId=1&boardCategoryId=&decorator=>
- Ministry of Strategy and Finance. 2014. Master plans for emissions trading system. Retrieved from [http://www.mosf.go.kr/nw/nes/detailNesDtaView.do?searchBbsId1=MOSFBB\\_S\\_000000000028&searchNttId1=OLD\\_4020294&menuNo=4010100](http://www.mosf.go.kr/nw/nes/detailNesDtaView.do?searchBbsId1=MOSFBB_S_000000000028&searchNttId1=OLD_4020294&menuNo=4010100)
- Mora C, Frazier AG, Longman RJ, Dacks RS, Walton MM, Tong EJ, Sanchez JJ, Kaiser LR, Stender YO, Anderson JM, Ambrosino CM, Fernandez-Silva I, Louise MG, Giambelluca TW. 2013. The projected timing of climate departure from recent variability. *Nature* 502:183-187. doi:10.1038/nature12540.
- Oh JG, Oh IH. 2013. Analysis on the economic effect of the international offset allowance under the Korean emission trading scheme(in Korean with English abstract). *Journal of Environmental Policy and Administration* 21(4):125-150.
- Park KD. 2011. A study on the civil law in emissions trading (in Korean with English abstract). *Law Review* 41:109-130.
- Park MS, Koo JC, Jang EK, Choi J, Han K. 2014. Incentives for vitalizing Korean forest carbon offset projects (in Korean with English abstract). *Journal of Environmental Policy and Administration* 22(2):1-26.
- UNFCCC. 2015. Adoption of the Paris agreement. Retrieved from [http://unfccc.int/documentation/documents/advanced\\_search/items/6911.php?prifref=600008829](http://unfccc.int/documentation/documents/advanced_search/items/6911.php?prifref=600008829)