



제428회 국회(임시회)
제3차 기후위기 특별위원회

온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률 일부개정법률안 검 토 보 고

〈배출권 할당의 업종 구분단위 변경 등〉
■ 김소희의원 대표발의(의안번호 제2208045호)

2025. 8.

기후위기 특별위원회

수석전문위원 신항진

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	3
1. 배출권 거래제 업종 구분 단위를 업체에서 사업장으로 변경 등 ...	3
2. 유상할당 경매량 및 예비분 조정 근거 마련 등	13
3. 배출권 할당취소 및 추가할당 사유를 법률로 규정	17
4. 부칙	21
※ 참고자료	22
1. 배출권거래제 제도 변화	22
2. 국내 제3차 및 4차 할당계획 수립 일정 계획(안)	23
3. 해외 ETS 주요국 시장안정화예비분제도(MSR) 사례	24

I. 제안경위

2025년 2월 11일 김소희의원이 대표발의한 온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률 일부개정법률안은 2025년 2월 12일 우리 위원회에 회부되었음.

II. 제안이유 및 주요내용

정부는 배출권거래제가 적정 탄소가격을 형성하는 활성화·안정화된 시장을 조성함으로써 국가 감축목표 달성에 기여하고, 예측가능성과 형평성 있는 제도가 되도록 「제4차 배출권거래제 기본계획」을 수립한 바 있음(‘24.12). 이에, 동 기본계획을 실질적으로 이행하기 위해 배출권 할당 기준을 ‘업체’에서 ‘사업장’ 단위로 변경하고, 유·무상 할당 여부를 판단하는 기준 지표 중 하나인 ‘비용발생도’를 ‘탄소집약도’로 바꾸며, 배출권시장의 수급균형을 위해 유상할당 경매량 조정을 통한 규칙 기반의 시장안정화 제도 도입 등 「제4차 배출권거래제 기본계획」에 포함된 내용을 법률에 반영하고자 함.

한편, 하위법령(「온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률 시행령」, 「온실가스 배출권의 할당 및 취소에 관한 지침」)에 규정된 배출권의 추가할당, 할당취소의 일부사유를 법률로 상향입법하고, 1차 계획기간에 한하여 인정했던 조기감축실적과 관련된 구 조문을 삭제

함으로써 법령을 현행 제도에 맞게 현행화하는 등 입법 미비점을 개선하고자 함(안 제5조제1항제8호 · 제12조제2항제2호 · 제15조 · 제37조제2호 삭제, 제12조제5항, 제16조제1항, 제17조제1항, 제18조, 제23조제1항 및 제2항).

Ⅲ. 검토의견

1. 배출권 할당의 업종 구분 단위를 업체에서 사업장으로 변경 등

개정안은 ① 배출권 할당의 업종 구분단위를 현행 업체에서 사업장(할당대상)으로 변경하고(안 제12조제2항제5호 및 제5항), ② 배출권의 유·무상할당 판단지표를 배출권 가격변동과 무관한 지표(비용발생도→탄소집약도)로 변경하며(안 제12조제5항제1호), ③ 제1차 계획기간(2015년~2017년)에 한하여 인정된 조기감축실적에 대한 할당관련 규정을 삭제하여 현행제도와 법률간 정합성을 확보하려는 것임(안 제5조, 제12조제2항제2호, 제15조 및 제37조).

[개정안 조문대비표]

현행	개정안
제5조(국가 배출권 할당계획의 수립 등) ① 정부는 국가온실가스 감축목표를 효과적으로 달성하기 위하여 계획기간별로 다음 각 호의 사항이 포함된 국가 배출권 할당계획(이하 “할당계획”이라 한다)을 매 계획기간 시작 6개월 전까지 수립하여야 한다.	제5조(국가 배출권 할당계획의 수립 등) ① ----- ----- ----- ----- ----- -----.
1. ~ 7의2. (생략)	1. ~ 7의2. (현행과 같음)
8. 제15조에 따른 조기감축실적	<삭제>

현행	개정안
<u>의 인정 기준에 관한 사항</u> 9. ~ 11. (생략) ② ~ ⑤ (생략) 제12조(배출권의 할당) ① (생략) ② 제1항에 따른 배출권 할당의 기준은 다음 각 호의 사항을 고려하여 대통령령으로 정한다. 1. (생략) 2. <u>제15조에 따른 조기감축실적</u> 3. 4. (생략) 5. <u>할당대상업체</u> 간 배출권 할당량의 형평성 6. ~ 8. (생략) ③ ④ (생략) ⑤ 제3항 및 제4항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 <u>할당대상업체</u>에는 배출권의 전부를 무상으로 할당할 수 있다. 1. 이 법 시행에 따른 온실가스 감축으로 인한 <u>비용발생도</u> 및 무역집약도가 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 업종에 속하는 <u>업체</u>	9. ~ 11. (현행과 같음) ② ~ ⑤ (현행과 같음) 제12조(배출권의 할당) ① (현행과 같음) ② ----- ----- -----. 1. (현행과 같음) <삭제> 3. 4. (현행과 같음) 5. <u>할당대상</u> ----- ----- 6. ~ 8. (현행과 같음) ③ ④ (현행과 같음) ⑤ ----- ----- ----- <u>할당대상</u> ----- ----- -----. 1. ----- ----- <u>탄소집약도</u> ----- ----- ----- ----- <u>경우</u>

현행	개정안
2. (생략) <u>제15조(조기감축실적의 인정) ①</u> <u>주무관청은 할당대상업체가 제12조에 따라 배출권을 할당받기 전에 제24조의2제1항에 따른 외부 검증 전문기관의 검증을 받은 온실가스 감축량(이하 “조기감축실적”이라 한다)에 대하여는 대통령령으로 정하는 바에 따라 할당계획 수립 시 반영하거나 제12조에 따른 배출권 할당 시 해당 할당대상업체에 배출권을 추가 할당할 수 있다.</u> <u>② 제1항에 따라 조기감축실적을 할당계획 수립 시 반영하거나 배출권을 추가 할당하는 경우에는 국가온실가스감축목표의 효과적인 달성과 배출권 거래시장의 안정적 운영을 위하여 할당계획에 반영되거나 추가 할당되는 배출권의 비율을 대통령령으로 정하는 바에 따라 총배출권 수량 대비 일정 비율 이하로 제한할 수 있다.</u>	2. (현행과 같음) <u><삭 제></u>

현행	개정안
제37조(실태조사) 주무관청은 다음 각 호의 신청이나 처분 등에 관하여 그 사실 여부 및 적정성을 확인하기 위하여 필요하면 해당 할당대상업체, 배출권 거래소, 시장조성자, 배출권거래중개회사, 검증기관 또는 검증심사원(이하 이 조에서 “실태조사대상자”라 한다)에게 보고 또는 자료 제출을 요구하거나 필요한 최소한의 범위에서 현장조사 등의 방법으로 실태조사를 할 수 있다. 이 경우 실태조사 대상자는 정당한 사유가 없으면 이에 따라야 한다. 1. (생략) 2. <u>제15조에 따른 조기감축실적의 인정</u> 3. ~ 7. (생략)	제37조(실태조사) ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- 1. (현행과 같음) <u><삭제></u> 3. ~ 7. (현행과 같음)

「온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률」 제12조 및 동법 시행령 등¹⁾에 따르면 배출권거래제 업종구분 단위를 할당대상업체로 규정

1) 「온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률」 제12조(배출권의 할당) ① 주무관청은 계획기간마다 할당계획에 따라 할당대상업체에 해당 계획기간의 총배출권과 이행연도별 배출권을 할당한다. 다만, 신규 진입자에 대하여는 해당 업체가 할당대상업체로 지정·고시된 다음 이행연도부터 남은 계획기간에 대하여 배출권을 할당한다.

② 제1항에 따른 배출권 할당의 기준은 다음 각 호의 사항을 고려하여 대통령령으로 정한다.

1. 할당대상업체의 이행연도별 배출권 수요
2. 제15조에 따른 조기감축실적
3. 제27조에 따른 할당대상업체의 배출권 제출 실적
4. 할당대상업체의 무역집약도 및 탄소집약도
5. 할당대상업체 간 배출권 할당량의 형평성
6. 부문별·업종별 온실가스 감축 기술 수준 및 국제경쟁력
7. 할당대상업체의 시설투자 등이 국가온실가스감축목표 달성에 기여하는 정도
8. 기본법 제27조제1항에 따른 관리업체의 목표 준수 실적

③ 제1항에 따른 배출권의 할당은 유상 또는 무상으로 하되, 대통령령으로 정하는 비율의 한도에서 무상으로 할당할 수 있다. 이 경우 무상으로 할당하는 배출권의 비율(이하 “무상할당비율”이라 한다)은 국내 산업의 국제경쟁력에 미치는 영향, 탄소 배출에 가격을 부과하는 등의 국제사회의 기후위기 대응 동향, 부문별·업종별 온실가스 감축 여건, 물가 등 국민경제에 미치는 영향, 직전 계획기간에 대한 평가 등을 고려하여 정한다. 다만, 무상할당비율은 직전 계획기간의 무상할당비율을 초과할 수 없다.

④ 정부는 제3항에 따라 무상할당비율을 정하는 경우에는 배출권거래제 기본계획 및 국가 배출권 할당계획에 따른 계획기간별 배출권 유상할당 방향과 이행연도별 유상할당 목표비율을 준수하도록 노력하여야 한다.

⑤ 제3항 및 제4항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 할당대상업체에는 배출권의 전부를 무상으로 할당할 수 있다.

1. 이 법 시행에 따른 온실가스 감축으로 인한 비용발생도 및 무역집약도가 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 업종에 속하는 업체
2. 공익을 목적으로 설립된 기관·단체 또는 비영리법인으로서 대통령령으로 정하는 업체

「온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률 시행령」 제17조(배출권 할당의 기준) ① 환경부장관은 법 제12조제2항에 따라 같은 항 각 호 및 다음 각 호의 사항을 고려하여 할당대상업체별 배출권의 할당량을 결정한다.

1. 법 제5조제1항제3호부터 제7호까지, 제7호의2 및 이 영 제3조제4항제1호·제4호·제6호·제7호에 따라 할당계획에서 정한 배출권의 할당에 관한 사항
2. 중장기감축목표 및 기본법 제8조제2항에 따른 부문별 온실가스 감축 목표(이하 “부문별감축목표”라 한다)
3. 제18조에 따라 무상으로 할당하는 배출권의 비율(이하 “무상할당비율”이라 한다)
4. 해당 할당대상업체의 과거 온실가스 배출량
5. 해당 할당대상업체의 기준기간(신규진입자인 할당대상업체의 경우에는 신규진입자기준기간을 말한다. 이하 같다) 동안 사업장 또는 시설 변경에 따른 온실가스 배출량의 증감
6. 제품 생산량·용역량 또는 열·연료 사용량 등 단위 활동자료량(이하 “활동자료량”이라 한다)당 온실가스 배출량 등의 실적 자료를 국내의 동종(同種) 사업장·시설 또는 공정의 실적 자료와 비교하는 방식(이하 “배출효율기준방식”이라 한다)으로 평가한 결과

② 제1항에 따른 배출권의 할당량 결정 시 할당량 산정방법 등에 관한 세부 사항은 환경부장관이 정하여 고시한다.

「온실가스 배출권의 할당 및 취소에 관한 지침」 제10조(업체별 할당량 결정시안의 작성) ① 환경부장관은 할당계획 및 다음 각 호의 기준에 따라 할당신청서와 명세서 및 증빙자료를 검토하여 산정한 할당대상업체의 사업장별 예상 온실가스 배출량을 바탕으로 업체별 할당량 결정시안을 작성한다. 이 경우 세부적인 산정방법은 별표 1에 따른다.

하고 있고, 무상할당을 받을 업종 선정 기준은 비용발생도(생산비용 증가율)를 기준²⁾으로 하고 있으며, 조기감축실적을 할당 기준 중 하나로 규정하고 있음.

제4차 배출권거래제 기본계획(2024.12.31.)에 따르면 기존에는 업체 단위로 업종을 구분하여 배출권을 할당하였으나 이를 사업장 단위로 변경하였고, 유상할당여부 결정도 무역발생도와 비용발생도³⁾에서 무역발생도와 탄소집약도를 기준으로 변경한 바 있음⁴⁾.

[배출권거래제 기본계획(제3차 및 제4차) 비교]

구분	제3차 기본계획 (2021~2030)	제4차 기본계획 (2026~2035)	변경 사항
적용기간	2021~2030	2026~2035	적용기간 10년 단위로 확대
업종 구분 단위	업체 단위	사업장 단위	사업장 특성 반영 강화 (예: 제조 vs 본사)
총량 설정 방식	배출권 총량에서 시장안정 예비분은 별도관리	시장안정화 예비분 포함한 전체 총량 설정	전체 총량 투명성 확보
배출권 할당 기준	배출효율기준(BM) 방식 및 과거 배출실적 방식	배출효율기준(BM) 방식 비중 확대	저탄소 유도 강화
유·무상 할당 판단 지표	무역집약도 + 비용발생도	무역집약도 + 탄소집약도	배출권 가격변동 영향 ↓, 산업 형평성 ↑
유상할당 비율	발전 부문 중심, 일부 업종은 무상	발전 부문 유상비율 대폭 확대, 발전 외	수익 재원 확보 및 감축 유도

2) 배출권거래법 및 시행령에 따라 업종별 무역집약도와 비용발생도를 곱한 값이 0.002 이상인 경우 무상할당 대상으로 지정하고 있음.

* (무상할당 대상) ³⁾무역집약도 × 비용발생도 ≥ 0.002

3) 비용발생도는 배출권 평균 시장가격이 포함되어 계획기간의 배출권 가격이 변화함에 따라 유·무상 기준의 강도가 변경되는 문제가 있음.

4) 환경부는 제4차 기본계획(2024.12.)에 대해 제도 시행 이전 정책추진방향을 설정한 것으로 2026년(4기~)에 앞서 마련할 필요가 있다고 설명함.

		부문도 단계적 확대	
시장 유동성 조치	현물 거래 및 직접거래 중심, 참여자 제한적	금융기관 등 시장참여자 확대, 거래 방식(예. 선물, 위탁거래) 다양화	시장 활성화 목표
관리체계	부문·업종 단위 모니터링	사업장 단위 통합 관리 체계로 정비	사업장별 감축책임 명확화

자료: 환경부

현행 법령은 배출권의 할당을 사업장 단위로 하고 있으나, 유·무상 할당기준을 업체 단위로 구분⁵⁾함에 따라 업체의 업종 차이에 따라 동일 유형의 사업장이라도 유·무상여부 및 감축률이 달라지는 등 형평성 문제가 발생할 수 있음.

이러한 문제를 보완하기 위하여 환경부는 제4차 배출권거래제 기본 계획에 따라 유·무상 할당기준을 사업장 단위로 구분하여 배출특성이 동일한 사업장은 동일한 유·무상 할당기준을 적용받도록 하고, 비용발생도에서 배출권 가격을 제외한 탄소집약도를 적용하여 매 계획기간마다 일정한 기준으로 유·무상 업종을 결정하고자 함.

[유무상할당 기준 설정을 위한 지표 설명]

지표명	계산식
무역집약도	$\frac{\text{수출액(원)} + \text{수입액(원)}}{\text{매출액(원)} + \text{수입액(원)}}$

5) 「온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률」 제12조에 따르면 주무관청은 계획기간마다 할당계획에 따라 할당대상업체에 해당 계획기간의 총배출권과 이행연도별 배출권을 할당하도록 규정하고 있고, 동법 시행령 제17조에 따라 할당대상업체별로 배출권의 할당량을 결정하도록 하고 있음. 다만, 「온실가스 배출권의 할당 및 취소에 관한 지침」 제10조에서는 할당대상업체의 사업장별 예상 온실가스 배출량을 바탕으로 업체별 할당량 결정시안을 작성하도록 하고 있어 배출권의 할당은 사업장 단위이나, 유·무상 할당기준은 할당대상업체로 구분하고 있음.

비용발생도	$\frac{\text{온실가스 배출량(tCO}_2\text{-eq)} \times \text{배출권 평균 시장가격(원/tCO}_2\text{-eq)}}{\text{부가가치 생산액(원)}}$
탄소집약도	$\frac{\text{온실가스 배출량(tCO}_2\text{-eq)}}{\text{부가가치 생산액(백만 원)}}$

자료: 환경부

개정안은 제4차 배출권거래제 기본계획의 내용을 반영하여 배출권 거래제가 적정한 수준의 탄소가격을 형성하고 예측가능성 및 형평성을 제고하며 현행 제도에 부합하게 법률을 정비하려는 것임.

구체적으로 ① 안 제12조제2항 및 제5항의 배출권 할당 업종구분단위 변경(할당대상업체→사업장)과 관련하여 배출권 할당 적용 대상을 보다 세밀하게 구분하고, 개별 사업장의 배출특성을 반영함으로써 공정한 할당과 감축 노력을 기하도록 유도⁶⁾할 수 있을 것으로 기대됨.

다음으로, ② 안 제12조제5항제1호의 유·무상 할당 기준 지표 변경(비용발생도→탄소집약도)과 관련하여 해당 업종별 감축의 어려움과 배출특성을 보다 직접적으로 반영할 수 있게 되고, 이를 통해 탄소배출이 많은 산업일수록 정책적 관리를 강화하고, 탄소가격에 따라 비용산정이 달라지는 불확실성을 줄여 일관된 기준⁷⁾을 마련하는데 기여할

6) 기존 할당대상업체라는 표현은 법인이 중심이 되어 업종을 구분하는 방식으로 이를 할당대상으로 변경할 경우 개별 사업장 단위로 업종 구분이 가능해짐. 즉, 동일한 특성을 가진 사업장은 동일한 업종 기준을 적용받아 유상 또는 무상할당 여부가 정해짐. 예를 들면, 기존에는 무상할당 업종인 할당대상업체(가)의 사업장인 '본사 건물'은 무상할당 대상이었고, 유상할당 업종인 할당대상업체(나)의 사업장인 '본사 건물'은 유상할당 대상이었음. 변경되는 기준에 따르면, (가)와 (나)의 '본사 건물' 사업장 모두 유상할당 대상이 됨. 이를 통해 공정하고 형평성 있는 할당을 추진할 수 있을 것으로 기대됨

7) 고탄소집약 업종의 경우 탄소누출 우려가 크므로 일정 수준 무상할당을 유지하되, 저탄소업종이나 비용부담이 적은 업종은 유상할당을 늘리는 방향으로 진행될 예정임.

것으로 보임.

마지막으로 ③ 개정안은 제15조 및 제37조의 조기감축실적 인정 조항을 삭제함으로써 제1차 계획기간에 한해 인정되었던 조기감축실적 조항을 정비하여 현행 계획기간의 제도와 법률 간 정합성을 확보하고 제도 운용의 일관성과 효율성을 제고할 수 있을 것으로 기대됨.

[개정안에 따른 변경 내용]

구분	현행	개정안	목적
할당기준 단위(제12조제2항 제5호 및 제5항)	할당대상업체	할당대상(사업장)	사업장별 배출특성을 반영, 할당 형평성 제고
무상할당기준 지표(제12조제5항 제1호)	비용발생도	탄소집약도	객관적 배출특성 반영, 형평성 제고
조기감축실적 조항 삭제(안 제5조, 제12조제2항제2호, 제15조 및 제37조)	조기감축실적 인정, 할당기준 반영 등	삭제	1차 계획기간 한정 인정 제도의 종료상황 반영

한편, EU와 미국 등 해외 주요국의 배출권거래제와 주요 제도 요소 별로 비교해보면 주요국의 경우 할당단위는 주로 설치시설 또는 사업장 단위로 설정하고 있고, 무상할당기준은 탄소누출 위험도를 기준으로 하며, 조기감축실적 인정도 적용하고 있지 않은 상황임.

[해외 주요국의 배출권거래제 비교표]

구분	한국(개정안)	EU	미국(캘리포니아)	미국(RGGI)
도입시기	2015년	2005년	2012년	2009년
할당단위	업체단위(사업장단위)	설치시설	사업장 또는 연료공급자	시설단위
무상할당기준	비용발생도(탄소집약도)	탄소누출 위험도	누출위험도	없음(발전업체만 제도에 포함, 100% 유상할당)
조기감축실적 인정	1차계획기간에 한해 인정(폐지)	없음	없음	없음

자료: 환경부

다만, 개정안은 업종구분단위를 할당대상업체에서 사업장(할당대상)으로 변경하였음에도 현행법 제12조제2항제4호⁸⁾ 및 같은조 제5항제2호⁹⁾에서 여전히 업종구분 단위를 할당대상업체로 규정하고 있는 등 동법 여타 조문에서 대부분 업체를 기준으로 규정하고 있으므로, 이를 수정할 필요가 있는지를 살펴보고 필요하다면 보완할 필요가 있어 보임.

8) 「온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률」 제12조(배출권의 할당) ② 제1항에 따른 배출권 할당의 기준은 다음 각 호의 사항을 고려하여 대통령령으로 정한다.

4. 할당대상업체의 무역집약도 및 탄소집약도

9) 「온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률」 제12조(배출권의 할당) ⑤ 제3항 및 제4항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 할당대상업체에는 배출권의 전부를 무상으로 할당할 수 있다.

2. 공익을 목적으로 설립된 기관·단체 또는 비영리법인으로서 대통령령으로 정하는 업체

2. 유상할당 경매량 및 예비분 조정 근거 마련 등

개정안은 한국형 시장안정화제도(K-MSR¹⁰⁾) 이행을 위하여 배출권 예비분의 활용 및 유상할당 배출권의 조정 근거를 마련하려는 것임(안 제18조 및 제23조).

[개정안 조문대비표]

현행	개정안
제18조(배출권 예비분) 주무관청은 다음 각 호에 해당하는 사항을 처리하기 위하여 일정 수량의 배출권을 배출권 예비분으로 보유하여야 한다. 이 경우 배출권 예비분은 그 용도나 목적 등에 따라 구분하여 보유할 수 있다.	제18조(배출권 예비분) ----- ----- ----- -----. ----- -----.
1. 2. (생략)	1. 2. (현행과 같음)
3. 제23조에 따른 시장 안정화 조치를 위한 <u>배출권 추가 할당</u>	3. ----- ----- <u>활동</u>
4. 5. (생략)	4. 5. (현행과 같음)
제23조(배출권 거래시장의 안정화) ① 주무관청은 배출권 거래 가격의 안정적 형성을 위하여	제23조(배출권 거래시장의 안정화) ① ----- -----

10) MSR(Market Stability Reserve)은 시장안정화제도로 배출권 공급과 수요의 불균형을 조정하기 위하여 배출권 가격이 너무 낮아지거나 반대로 너무 높아질 경우 배출권을 시장에 추가 공급하거나 회수하는 등 시장에 미치는 충격을 완화하는 장치임.

현행	개정안
다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 또는 해당할 우려가 상당히 있는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 할당위원회의 심의를 거쳐 시장 안정화 조치를 할 수 있다. 1. (생략) 2. 배출권에 대한 수요의 급증 등으로 인하여 <u>단기간에</u> 거래량이 크게 <u>증가하는</u> 경우로서 대통령령으로 정하는 경우 3. (생략) ② 제1항에 따른 시장 안정화 조치는 다음 각 호의 방법으로 한다. 1. 제18조에 따른 배출권 예비분의 <u>100분의 25까지의 추가 할당</u> 2. (생략) <u><신설></u> 3. (생략)	----- ----- ----- ----- ----- -----. 1. (현행과 같음) 2. ----- ----- <u>해당 이행연도의 배출권의</u> ----- ----- <u>변화하는</u> ----- 3. (현행과 같음) ② ----- ----- -----. 1. 제18조에 따른 배출권 예비분의 <u>활용</u> 2. (현행과 같음) 3. <u>제12조제3항 및 제4항에 따른 계획기간에 할당대상업체에 유상으로 할당하는 배출권의 조정</u> 4. (현행 제3호와 같음)

현행법 제23조에 따라 주무관청은 배출권 거래시장의 안정화를 위하여 수요의 급증 등으로 거래량이 크게 증가하는 경우 등에는 제18조에 따른 배출권 추가 할당을 위해 배출권 예비분을 보유할 수 있도록 규정하고 있음.

배출권거래제는 시장의 적정 가격을 통해 온실가스 감축을 유도하는 제도이나 정부의 공급조절 수단이 약하고, 시장안정화 조치 여부가 정부의 재량으로 되어 있어 예측가능성이 낮고 가격의 변동성이 높아 기업이 투자하는데 한계가 있고 탄소감축 투자를 저해한다는 지적이 제기¹¹⁾되고 있음.

개정안은 현행 시장안정화 조치를 위한 배출권 추가 할당 조치 외에 시장 안정화 조치를 위한 활동을 모두 포괄하여 배출권과 관련된 할당, 회수 등 다양한 조정 및 정책적 조치를 할 수 있도록 규정하여 배출권 예비분에 대해 보다 유연할 대응이 가능할 것으로 기대됨.

즉 기존에는 공급 부족 시에만 대응이 가능했던 시장안정화 예비분(MSR: Market Stability Reserve)의 기능을 확대하고, 유상할당 배출권 축소 등을 통해 공급 과잉 상황에도 대응할 수 있을 것으로 기대됨.

11) 이코리아, “국내 탄소배출권 가격 급락, 원인과 해법은?”, 2023.9.6.

[한국형 시장 안정화 예비분 제도 개요]

시나리오	예상 상황	대응방안	세부방안
수요 감소	할당량보다 수요 ↓ → '공급 과잉'	공급 축소	■ (사전축소) 예상 과잉량을 "예비분"으로 설정(사전할당↓) ■ (사후축소) 유상할당 경매량을 예비분으로 이전(흡수)
수요 증가	할당량보다 수요 ↑ → '공급 부족'	공급 확대	■ 예비분을 경매로 공급

자료: 환경부

참고로, 유럽연합(EU)의 경우에도 시장에 누적된 잉여수량인 유통 총량의 상한 및 하한¹²⁾을 설정하고, 당해연도 유통 총량이 상한 이상이면 경매를 축소하고, 하한 이하이면 추가로 공급하도록 하고 있으며, 미국 캘리포니아의 경우 배출권 가격이 상·하한가에 도달 시 경매 물량을 조절하는 조치¹³⁾를 취하고 있음(참고자료3).

다만, 개정안과 관련하여 다음과 같은 사항을 고려하여 추가적인 논의가 이루어질 필요가 있을 것으로 보임.

첫째, 산업통상자원부는 시장안정화 조치 발동 요건 대상이 되는 배출권의 범위를 명확히 할 필요가 있으므로, 개정안 제23조제1항제2호의 해당 이행연도 배출권을 해당 이행연도에 '거래되는' 배출권으로 명확히 할 필요가 있다는 의견을 제출하였으므로 이를 고려하여 심사

12) 유럽연합의 경우 상한은 8.33억 톤, 10.96억 톤 두 단계로 설정하고 있고, 하한은 4억 톤 기준으로, 0.96억 톤 초과시 유통총량의 24%, 8.33~10.96억톤에서 초과수량만큼의 경매를 취소, 4억톤 미만시 예비분에서 1억톤을 추가공급하고 있음.

13) 미국 캘리포니아는 상·하한가는 매년 일정비율, 물가상승률을 반영하여 인상하고 있음.
- (캘리포니아) 상한가 3단계(\$56.20, \$72.21, \$88.22), 하한가 1단계(\$24.04) 설정('24년 기준)

할 필요가 있음.

둘째, 안 제23조제1항에 따라 배출권 거래량 정보만으로는 공급 부족 및 과잉 여부를 판단하기 어려울 수 있어 수요·공급의 상황을 조정 기준으로 추가하는 방안¹⁴⁾을 검토할 필요가 있음.

14) 수요 급증으로 공급이 부족한 상황임에도 거래량이 일정하게 낮게 유지되는 경우 등 배출권 거래량 정보 외에 수요 및 공급 상황(가격 변화 등)을 고려하여 결정하는 방안임.

3. 배출권 할당취소 및 추가할당 사유를 법률로 규정

개정안은 배출권 감축 노력이 없는 기업에 대한 할당취소 강화를 위하여 할당취소 및 추가할당 사유를 시행령에서 법률로 상향하여 규정하려는 것임(안 제16조 및 제17조).

[개정안 조문대비표]

현행	개정안
제16조(배출권의 추가 할당) ① 주무관청은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 직권으로 또는 신청에 따라 할당대상업체에 배출권을 추가 할당할 수 있다.	제16조(배출권의 추가 할당) ① - ----- ----- ----- ----- -.
1.·2. (생략)	1.·2. (현행과 같음)
3. 계획기간 시작 직전 연도 또는 계획기간 중에 사업장 내 시설의 신설이나 증설 등으로 인하여 해당 이행연도의 온실가스 배출량이 대통령령으로 정하는 기준 이상으로 증가된 경우	3. ----- ----- ----- <u>증설, 가동실적</u> <u>의 증가</u> ----- ----- -----
4.·5. (생략)	4.·5. (현행과 같음)
② (생략)	② (현행과 같음)
제17조(배출권 할당의 취소) ① 주	제17조(배출권 할당의 취소) ① -

현행	개정안
무관청은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 제12조 및 제16조에 따라 할당 또는 추가 할당된 배출권(무상으로 할당된 배출권만 해당한다)의 전부 또는 일부를 취소할 수 있다.	----- ----- ----- ----- -----.
1. 2. (생략)	1. 2. (현행과 같음)
3. 시설의 <u>가동중지·정지·폐쇄</u> 등으로 인하여 그 시설이 속한 사업장의 온실가스 배출량이 대통령령으로 정하는 기준 이상으로 감소한 경우	3. ---- <u>가동중지·정지·폐쇄</u> , <u>가동실적의 감소</u> ----- ----- -----
4. ~ 6. (생략)	4. ~ 6. (현행과 같음)
② ~ ④ (생략)	② ~ ④ (현행과 같음)

현행 「온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률」 제17조제1항15) 및 동법 시행령 제27조제1항16)에 따르면 추가 할당과 관련하여

15) 「온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률」 제17조(배출권 할당의 취소) ① 주무관청은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 제12조 및 제16조에 따라 할당 또는 추가 할당된 배출권(무상으로 할당된 배출권만 해당한다)의 전부 또는 일부를 취소할 수 있다.

1. 제5조제3항에 따른 할당계획 변경으로 배출허용총량이 감소한 경우
2. 할당대상업체가 전체 또는 일부 사업장을 폐쇄한 경우
3. 시설의 가동중지·정지·폐쇄 등으로 인하여 그 시설이 속한 사업장의 온실가스 배출량이 대통령령으로 정하는 기준 이상으로 감소한 경우
4. 사실과 다른 내용으로 배출권의 할당 또는 추가 할당을 신청하여 배출권을 할당받은 경우
5. 제8조제2항에 따라 할당대상업체의 지정이 취소된 경우

② 제1항제2호 또는 제3호에 따른 배출권 할당의 취소사유가 발생한 할당대상업체는 그 사유 발생일부터 1개월 이내에 주무관청에 그 사실을 보고하여야 한다.

③ 제1항에 따라 배출권의 할당이 취소된 할당대상업체가 할당이 취소된 양보다 배출권을 적게 보유한 경우 주무관청은 할당대상업체에 기한을 정하여 그 부족한 부분의 배출권을 제출하도록 명할 수 있다.

해당 이행연도의 온실가스 배출량이 대통령령으로 정하는 기준 이상으로 증가된 경우로서, 해당 사업장에 대한 해당 이행연도의 배출권 할당량 대비 온실가스 배출량이 100분의 115이상인 경우 등 사업장 내 시설의 가동실적 증가를 규정하고 있고,

시행령 제29조제3항 및 제4항¹⁷⁾에 따라 배출권 할당량 대비 온실가스 배출량이 100분의 85 이하인 경우에는 감소 비율에 따라 배출권을 취소하도록 규정하고 있는 상황임.

다만, 시행령 개정 이전 구 「온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률 시행령」(대통령령 제30944호) 제29조제3항¹⁸⁾에 따라 사업장

④ 제1항부터 제3항까지에 따른 배출권 할당 취소의 기준 및 절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

16) 「온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률 시행령」 제27조(신청에 의한 배출권의 추가 할당)

① 법 제16조제1항제3호에서 “해당 이행연도의 온실가스 배출량이 대통령령으로 정하는 기준 이상으로 증가된 경우”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 말한다.

1. 사업장 내 시설의 신설·증설의 경우: 해당 사업장에 대한 해당 이행연도의 배출권 할당량 대비 해당 사업장의 해당 이행연도의 온실가스 배출량(배출효율기준방식을 적용받는 경우에는 활동자료량을 기준으로 산정한 수량)을 말한다. 이하 이 조, 제28조제2항 및 제29조에서 같다)이 100분의 100 이상인 경우
2. 사업장 내 시설의 가동실적 증가의 경우: 해당 사업장에 대한 해당 이행연도의 배출권 할당량 대비 해당 사업장의 해당 이행연도의 온실가스 배출량이 100분의 115 이상인 경우

17) 「온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률 시행령」 제29조(배출권 할당의 취소) ③ 법 제17조제1항제3호에서 “온실가스의 배출량이 대통령령으로 정하는 기준 이상으로 감소한 경우”란 해당 사업장에 대한 해당 이행연도의 배출권 할당량 대비 해당 사업장의 해당 이행연도의 온실가스 배출량이 100분의 85 이하인 경우를 말한다.

④ 환경부장관은 할당대상업체가 법 제17조제1항제3호에 따른 사유(시설의 폐쇄는 시설을 분할·양도·임대했으나 법 제8조의2제1항 단서에 따라 그 권리와 의무가 승계되지 않는 경우를 포함한다)에 해당하는 경우에는 다음 각 호의 구분에 따른 수량에 중장기감축목표 및 부문별감축목표를 고려하여 환경부장관이 정하여 고시하는 방식으로 산정한 비율을 곱하여 산정한 수량의 배출권을 취소한다.

1. 해당 사업장에 대한 해당 이행연도의 배출권 할당량 대비 해당 사업장의 온실가스 배출량이 100분의 75 초과 100분의 85 이하인 경우: 그 할당량에 미달하는 수량의 100분의 50
2. 해당 사업장에 대한 해당 이행연도의 배출권 할당량 대비 해당 사업장의 온실가스 배출량이 100분의 50 초과 100분의 75 이하인 경우: 그 할당량에 미달하는 수량의 100분의 75
3. 해당 사업장에 대한 해당 이행연도의 배출권 할당량 대비 해당 사업장의 온실가스 배출량이 100분의 50 이하인 경우: 그 할당량에 미달하는 수량의 100분의 100

18) 「온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률 시행령」 제29조(배출권 할당의 취소) ③ 법 제17조제1항제3호에서 “대통령령으로 정하는 기준”이란 해당 할당대상업체의 배출권 할당량 중에서 그 사업장 단위로 할당된 배출권 할당량의 100분의 50을 말한다.

의 온실가스 배출량이 100분의 50이상으로 감소한 경우에 한하여 배출권 할당을 취소할 수 있었음.

이로 인하여 국가 배출량의 10%가 넘는 온실가스를 배출하는 제철 회사의 경우 가동중단으로 배출량이 줄었으나, 잉여배출권 회수 규정이 미비하여 2021년부터 2023년까지 3년간 1,157만톤의 배출권을 남기면서 2,186억원의 배출권 수입을 얻는 등 문제가 제기¹⁹⁾된 바 있음.

환경부는 이러한 문제를 해소하고자 2025년 2월 동법 시행령 제27조 및 제29조를 개정하여 해당 사업장에 대한 해당 이행연도의 배출권 할당량 대비 온실가스 배출량이 100분의 115 이상인 경우 등 사업장 내 시설의 가동실적 증가시 배출권을 추가 할당하고, 배출권 할당량 대비 온실가스 배출량이 100분의 85 이하인 경우에는 감소비율에 따라 배출권을 취소하도록 규정하여 잉여배출권에 대한 우발적 이익을 방지하려고 한 바 있음.

이에 개정안은 시행령에서 규정하고 있는 가동실적의 증가 또는 가동실적의 감소에 대한 사항을 법률로 상향하여 규정함으로써 배출권 감축노력 없이 기업이 잉여배출권을 매매하여 얻는 이익을 축소하고, 배출권 거래제 대상 업체의 예측가능성과 법적 안정성을 확보하려는 것으로 타당한 것으로 보임.

19) 한겨레, “배출권거래제 ‘구멍’... 제철소 멈췄다고 3년간 2천억가량 이윤”, 2024.10.21.

4. 부칙

개정안 부칙은 시행일을 공포한 날부터 6개월이 경과한 날부터 시행하도록 규정하고 있음(부칙안 제1조).

[개정안 조문대비표]

개 정 안
부 칙
제1조(시행일) 이 법은 공포한 날부터 6개월 후에 시행한다.

부칙안 제1조와 같이 대통령령 등 하위법령 개정기간을 고려할 때 6개월 이후 시행하도록 규정하는 것은 별다른 문제가 없는 것으로 보이나, 제4차 배출권거래제 계획기간(2026년~2035년) 동안 배출권 거래제가 원활히 이행될 수 있도록 필요한 제도 개선을 추진하려는 개정안의 취지를 고려할 때 제4차 계획기간 도래일에 맞춰 시행일을 2026년 1월 1일부터 하는 것으로 수정할 필요가 있을 것으로 보임.

문 의 처

02) 6788-5533

참고1

배출권거래제 제도 변화

구 분		1기('15~'17)	2기('18~'20)	3기('21~'25)
운영	할당업체	525개 업체	591개 업체	684개 업체 (現 818개)
	ETS 비중 (커버리지)	67.3%	70.1%	73.5%
	배출허용총량 (연평균)	563백만톤	592백만톤	607.1백만톤
유상 할당	비중	0% (전부 무상)	3%	10%
	업종	-	26개 업종	41개 업종
BM 할당	참여비율	7%	49%	62%
	업종	3개 업종 (정유, 시멘트, 항공)	7개 업종 (발전, 집단에너지, 산업단지, 폐기물)	12개 업종 (석유화학, 철강, 건물, 제지, 목재)
시장	시장 참여	할당대상업체	1기 + 시장조성자('19~)	2기 + 증권사('21~) ※ 시장참여자 추가확대를 위한 시행령 개정중(~'25.2)
	이월 제한	무제한 이월허용	순매도 기준 이월 제한 (순매도량의 3배 이내)	순매도 기준 이월 제한 완화 ('23년 1배→3배) ('24년 3배→5배)
	시장 안정화	시장안정화 예비분 공급('16)	시장안정화 예비분 공급('18)	최저가격 설정 * KAU21 2회, KAU22-23 각 1회
상쇄	제출한도	10%	10% (해외감축 5%)	5%

참고2**국내 제3차 및 4차 할당계획 수립 일정 계획(안)**

※자료: 환경부

구 분	3차 할당계획('21~'25) 수립 일정	4차 할당계획('26~'30) 수립 계획
이해관계자 협의	'20.5~8	'25.2~5
관계기관 의견 조화	'20.8.14~8.24	'25.5
공청회	'20.9.15 / 9.21	
할당위원회 심의	'20.9.25(서면)	'25.6
탄소중립녹색성장 위원회 심의	'20.9.28(서면) ※ 당시 녹색성장위원회	
국무회의 심의 (할당계획 수립)	'20.9.29	

□ 개 요

- (목적) 배출권 거래시장의 수급상황에 따라 예비분을 공급 또는 경매량을 조정하여 배출권 공급의 탄력성 강화, 가격 발견 기능 제고
 - 시장안정화장치의 발동 가능성, 이로 인한 배출권 수급 변화 등이 예측 가능하도록 객관적인 규칙에 의해 설정
- (유형) 수량을 통해 간접적으로 가격변동성을 완화하는 **수량기반모형**과 직접적인 가격 상하한을 두는 **가격기반모형**으로 구분
 - (수량기반) 시장 유통수량이 적정범위에 있도록 예비분을 공급 또는 경매 축소로 시장 메커니즘을 통한 합리적 가격형성 유도
 - (가격기반) 정책적으로 설정된 가격에 도달시 경매 보류(하한) 또는 예비분을 추가 공급(상한)해 가격이 지정범위에 형성되도록 관리

□ 해외사례

- (EU, 수량기반) 시장에 누적된 잉여수량인 유통총량의 상·하한* 설정, 당해연도 유통총량이 상한 이상이면 경매 축소, 하한 이하면 추가 공급
 - * △(상한) 8.33억 톤, 10.96억 톤 두 단계로 설정, △(하한) 4억 톤 기준
 - 10.96억톤 초과시 유통총량의 24%, 8.33~10.96억톤에서 초과수량만큼의 경매를 취소, 4억톤 미만시 예비분에서 1억톤을 추가공급
- (캘리포니아·RGGI, 가격기반) 배출권 가격이 상·하한가에 도달 시 경매물량 조절, 상·하한가는 매년 일정 비율, 물가상승률을 반영하여 인상
 - (캘리포니아) 상한가 3단계(\$56.20, \$72.21, \$88.22), 하한가 1단계(\$24.04) 설정('24년 기준)
 - (RGGI) 상한가 1단계(\$15.92), 하한가 1단계(\$7.35) 설정('24년 기준)

< 수량기반 및 가격기반 MSR 제도 비교 >

구분	수량기반	가격기반
개요	- 배출권 수량을 미리 설정된 범위에서 유지하도록 공급조절 - 배출권가격은 수급 균형상태에서 시장기능으로 결정	- 가격을 직접 통제 - 배출권가격을 일정범위에 유지하도록 경매가격을 조절, 예비분 수량을 활용
구조	- 시장의 잉여유통수량이 적정 수준 초과시 유상할당 경매 축소 - 시장의 잉여유통수량이 부족하면 예비분에서 추가 경매 공급	- 경매에서 가격 하한(price floor) 이하로 입찰시 유상할당 경매 보류 또는 취소 등 공급축소 - 가격상한(price ceiling)에서 정해놓은 예비분 수량을 추가로 경매 공급
적용국가	EU	WCI, RGGI, 뉴질랜드 등
장점	- 배출권공급의 유연성 강화 - 적정 수급 균형을 유지하여 할당업체의 예측가능성 확보 - 시장의 자율성 확보	가격을 정해진 범위에서 직접적으로 관리하여 가격 변동성 최소화
단점	가격의 간접적 제어로 가격 변동성 완화 예측 어려움	- 시장의 자율성 제한 - 가격제한을 위해 충분한 예비분 수량을 보유 - 가격상한에서 예비분 수량이 소진된 이후 가격 다시 상승 가능 - 과도한 물량 공급 우려
고려 사항	잉여유통수량 적정 범위 예측 어려움	- 가격에 대한 신뢰성 문제 우려 - 시장 가격은 상하한 가격에 직접 영향을 받는 것은 아님

< 수량기반 MSR 사례(EU) >

유통배출권수량(TNAC)	운영 방법	특별조건(가격기반)
10억 9,600만 EUA 초과	TNAC의 24% 수량을 경매에서 차감, MSR로 이관	6개월 평균 가격이 지난 2년 평균 가격의 2.4배 높을 경우, MSR로부터 경매수량 7,500만 EUA 방출
8억 3,300만 EUA ~ 10억 9,600만	"TNAC-8억 3,300만EUA"만큼 경매에서 차감, MSR로 이관	
4억 EUA 이하	MSR로부터 경매 1억 EUA 방출	

< 가격기반 MSR 사례(미국 캘리포니아, RGGI) >

구분	가격 하한	가격상한	예비분 운영
캘리포니아	최저가격(ARP) \$24.04('24)로 매년 5% 물가상승	3단계(APRC) \$56.20, \$72.21, \$88.22로 설정	(하한) 경매 보류, 24개월 이상 미 판매시 APRC로 이전 (상한) 각 단계 가격에서 예비분 수량 판매('21년이후 총량의 4%) (구조) 총량 내로 설정
RGGI	발동가격(ECR) \$7.35('24)로 매년 7% 증가	발동가격(CCR) \$15.92로 매년 7% 증가	(하한) 경매 10%까지 보류, 재 판매 하지않고 영구 제거 (상한) '30년까지 허용총량의 10%로 설정 (구조) 총량 외로 설정