



제420회국회(임시회)
제2차 환경노동위원회

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

〈무상할당 비중을 50% 이내로 축소〉
■ 이용우의원 대표발의(의안번호 제2205168호)

2025. 1.

환 경 노 동 위 원 회

수석전문위원 신항진

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	3
1. 무상할당 비중을 50% 이내로 축소	3
※ 참고자료	8
1. 배출권거래제 제도 변화	8
2. 국내 제3차 및 4차 할당계획 수립 일정 계획(안)	9

I. 제안경위

2024년 11월 1일 이용우의원이 대표발의한 온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률 일부개정법률안은 2024년 11월 4일 우리 위원회에 회부되었음.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 환경부장관으로 하여금 계획기간마다 할당계획에 따라 할당대상업체에 해당 계획기간의 총배출권과 이행연도별 배출권을 유상·무상으로 할당하도록 하면서, 배출권 할당의 기준과 유상·무상 할당 배출권의 비율을 대통령령으로 정하도록 하였음. 이에 시행령에서는 2021년부터 2025년까지인 제3기 계획기간 동안의 무상할당 배출권 비율을 90% 이내로 정하고 있음.

그러나 EU가 2021년부터 무상할당 대상업종을 175개에서 50여 개로 축소하는 등 국제적으로 무상할당 비중을 줄이는 추세를 보이고, 국내 전문가들도 우리나라의 무상할당 비중이 지나치게 높다고 지적하고 있음.

이에 무상으로 할당하는 배출권의 비율을 50% 이내로 축소하도록 하여 국가 탄소중립 실현에 이바지하고자 함(안 법률 제20229호 온실

가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률 일부개정법률 제12조제3항).

Ⅲ. 검토의견

1. 무상할당 비중을 50% 이내로 축소

개정안은 무상으로 할당하는 배출권의 비율을 50% 이내로 축소하여 배출권거래제를 활성화하고 보다 효율적인 방식으로 국가 탄소중립 이행을 촉진하려는 것임(안 법률 제20229호 온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률 일부개정법률 제12조제3항).

[개정안 조문대비표]

현행	개정안
법률 제20229호 온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률 일부개정법률	법률 제20229호 온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률 일부개정법률
제12조(배출권의 할당) ①·② (생략)	제12조(배출권의 할당) ①·② (현행과 같음)
③ 제1항에 따른 배출권의 할당은 유상 또는 무상으로 하되, 대통령령으로 정하는 비율의 한도에서 무상으로 할당할 수 있다. 이 경우 무상으로 할당하는 배출권의 비율(이하 “무상 할당비율”이라 한다)은 <u>국내</u> 산업의 국제경쟁력에 미치는 영향, 탄소 배출에 가격을 부과	③ ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- -----100분의 50 이내의 <u>범위에서 국내</u> ----- -----

현행	개정안
하는 등의 국제사회의 기후위기 대응 동향, 부문별·업종별 온실가스 감축 여건, 물가 등 국민경제에 미치는 영향, 직전 계획기간에 대한 평가 등을 고려하여 정한다. 다만, 무상할당 비율은 직전 계획기간의 무상할당비율을 초과할 수 없다.	----- ----- ----- ----- ----- ----- -----.
④·⑤ (생략)	④·⑤ (현행과 같음)

법률 제20229호 온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률 일부개정법률 제12조제3항¹⁾에 따르면 배출권의 할당은 유상 또는 무상으로 하되, 무상으로 할당하는 배출권의 비율은 국내 산업의 국제경쟁력에 미치는 영향, 기후위기 대응 동향, 부문별·업종별 온실가스 감축여건 및 물가 등 국민경제에 미치는 영향과 직전 계획기간에 대한 평가 등을 고려하여 대통령령으로 정하도록 하고 있음.

이에 시행령²⁾에서는 2021년부터 2025년까지인 제3기 계획기간 동안

1) 법률 제20229호 온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률 일부개정법률 제12조(배출권의 할당)

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.

의 무상할당 배출권 비율을 90% 이내³⁾로 정하고 있는데, 유상할당이 무상할당 보다 오염자 부담의 원칙에 보다 부합하는 할당방식으로서 국제적 탄소 규제동향⁴⁾에 적극 대응해야 할 필요성을 고려하여, 유상할당의 비중을 높여야 한다는 의견⁵⁾이 있음.

이에 개정안은 무상할당의 비중을 50% 이내로 축소하는 근거를 마련함으로써 배출권거래를 보다 활성화시켜, 비용 효율적인 방식으로 국가의 온실가스 감축을 촉진하고, 기업이 감축 노력없이 남은 배출권을 판매하여 이익을 얻는 부작용을 방지하며, 기업들로 하여금 온실가스 감축을 위한 적극적인 노력을 기울이게 하려는 것으로 그 취지는 타당한 것으로 보임.

참고로, 유럽연합(EU)은 부문별 유상할당 비중(발전 100%, 산업 70% 등)을 회원국에 구속력이 있는 지침(Directive)⁶⁾⁷⁾에서 정하고 있으며,

2) 「온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률 시행령」 제18조(배출권의 무상할당비율 등) ③ 3차 계획기간 이후의 무상할당비율은 100분의 90 이내의 범위에서 관련 국제적 동향 및 이전 계획기간의 감축 실적에 대한 평가 등을 고려하여 할당계획에서 정한다. 이 경우 무상할당비율은 직전 계획기간의 무상할당비율을 초과할 수 없다.

3) 한국의 경우 1차 계획기간(2015~2017년)에는 전량을 무상할당하였고, 제2차 계획기간(2018년~2020년)에는 무상할당 97%, 유상할당 3%, 제3차 계획기간(2021년~2025년)에는 무상할당 90%, 유상할당 10%로 설정하였음.

4) 유럽연합(EU)가 도입한 탄소국경조정제도(Carbon Border Adjustment Mechanism, CBAM)는 환경규제가 약한 EU 역외국에서 생산된 제품이 EU 역내로 수입될 경우 제품의 탄소 함유량에 따라 EU-ETS(유럽 연합 배출권거래제)에 기반한 탄소 가격을 부과·징수하는 제도로, EU는 탄소국경조정제도(CBAM)가 적용되는 산업(철강, 알루미늄 등 6개)은 2026년부터 무상할당을 축소해 2034년까지 무상할당을 완전 폐지하는 등 유상할당 비율 상향을 추진하고 있음.

5) 기후환경단체 플랜 1.5, 김성환,김소희,김정호,박정,박해철,박지혜,이용우의원실 공동주최, '배출권거래제, 제4차 계획기간 유상할당 강화방안 세미나', 2024.9.3

6) 법제처에 따르면 유럽연합(EU)의 법률체계의 위계는 다음과 같음.

- 1.규정(Regulation): 모든 내용이 구속력을 갖고 있으며, 모든 회원국 내에서 직접적인 효력을 가짐.
- 2.지침(Directive): 회원국을 구속하지만, 형식과 수단의 선택은 회원국에 유보되어 있음.
- 3.결정(Decision): 모든 내용이 구속력을 가지나, 특정한 회원국 또는 특정인만을 구속함.

최근에는 향후 탄소국경조정제도(Carbon Border Adjustment Mechanism)가 적용되는 철강, 알루미늄 등 6개 산업은 2026년부터 무상할당 비율을 단계적으로 축소⁸⁾하여 2034년까지 무상할당을 완전히 폐지할 계획으로 지침(Directive)을 개정한 바 있음⁹⁾.

또한 뉴질랜드는 산업부문의 배출권 무상할당 비율을 단계적으로 축소하는 등 주요국들은 배출권 할당과 취소기준을 엄격히 적용하여 기업들의 온실가스 감축노력을 촉진하고 있음¹⁰⁾.

다만, 환경부·산업통상자원부는 유·무상할당 비율은 산업·경제에 많은 영향을 미칠 수 있는 사항이므로, 충분한 이해관계자 의견 수렴을 거칠 필요가 있고, 현행과 같이 하위법령¹¹⁾에서 정하는 바에 따라 구

4.권고(Recommendation), 의견(Opinion): 법적 구속력 없음.

<https://world.moleg.go.kr/web/wli/nationReadPage.do?ISO_NTNL_CD=EU>

7) DIRECTIVE 2003/87/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 13 October 2003 <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02003L0087-20230605>>(2023.11.1. 최종 방문).

8) 2021~2030년 기간 동안 산업부문 무상할당(industrial allocation)을 연간 1%씩 낮추고자 하며, 2030~2040년 기간에는 연간 2%, 2041~2050년에는 연간 3%씩 감축할 계획임.
(https://www.reuters.com/business/environment/new-zealand-reduce-availability-emission-credits-2025-2024-08-19/?utm_source=chatgpt.com)

9) DIRECTIVE (EU) 2023/959 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 10 May 2023 amending Directive 2003/87/EC establishing a system for greenhouse gas emission allowance trading within the Union and Decision (EU) 2015/1814 concerning the establishment and operation of a market stability reserve for the Union greenhouse gas emission trading system <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32023L0959>>(2023.11.1. 최종 방문).

10) 2024년 8월 뉴질랜드 정부는 2025년부터 2029년까지 배출권 경매 물량을 현재 4,500만개에서 2,100만개로 절반 이상 감축할 계획을 발표한 바 있음.
(https://www.reuters.com/business/environment/new-zealand-reduce-availability-emission-credits-2025-2024-08-19/?utm_source=chatgpt.com)

11) 「온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률」 제5조(국가 배출권 할당계획의 수립 등) ① 정부는 국가온실가스감축목표를 효과적으로 달성하기 위하여 계획기간별로 다음 각 호의 사항이 포함된 국가 배출권 할당계획(이하 “할당계획”이라 한다)을 매 계획기간 시작 6개월 전까지 수립하여야 한다.

7. 제12조제3항에 따라 배출권을 유상으로 할당하는 경우 그 방법에 관한 사항

체적 수치를 정하도록 하는 방식이 바람직하다는 의견을 제출하였으므로 이를 감안하여 심사할 필요가 있을 것으로 보임.

문 의 처
02) 6788-5533

「온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률 시행령」 제3조(국가 배출권 할당계획의 수립 등) ① 환경부장관은 법 제5조에 따라 기본법 제8조제1항에 따른 중장기 국가 온실가스 감축 목표(이하 “중장기감축 목표”라 한다)와의 정합성을 고려하여 국가 배출권 할당계획(이하 “할당계획”이라 한다)을 수립해야 한다.

제18조(배출권의 무상할당비율 등) ③ 3차 계획기간 이후의 무상할당비율은 100분의 90 이내의 범위에서 관련 국제적 동향 및 이전 계획기간의 감축 실적에 대한 평가 등을 고려하여 할당계획에서 정한다. 이 경우 무상할당비율은 직전 계획기간의 무상할당비율을 초과할 수 없다.

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	607.1*백만톤
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 의견조회	'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	