

탄소시장 및 거래제도

14. 국내 배출권거래제 논의동향

KCERS Exchange

우리나라는 「온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률」이 2012년 5월 국회를 통과함에 따라 2015년 배출권거래제도의 도입이 확정되었다. 이에 정부는 법률에서 위임된 사항과 그 시행에 필요한 사항을 정리하는 「온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률 시행령(안)」을 마련하였다. ETS 시행령은 법률에서 위임한 사항을 구체화하고, 2013년 말까지 수립되어야 할 시행규칙과 계획기간별 ETS 운영방침을 규정하는 국가할당계획의 작성 시의 근거가 되는 법령이다. 시행령의 주요 내용에는 배출권거래제 기본계획 및 국가 배출권 할당계획의 수립, 배출권 할당대상업체의 지정, 배출권의 할당 및 거래, 배출량의 보고·검증·인증, 배출권의 제출·이월·입 및 상쇄 등이 있으며, 시행령 상 규정된 ETS 운영요소별 운영방안은 아래와 같다.

1. 국내 배출권거래제 주요 내용

(1) 배출권거래제 기본계획의 수립

기획재정부장관이 공청회 등을 통한 이해관계자의 의견 수렴 및 녹색성장위원회의 심의를 거쳐 2013년 12월까지 배출권거래제 기본계획을 수립하도록 한다. 배출권거래제 기본계획은 10년을 단위로 5년마다 수립하며, 중기 온실가스 예상배출량(BAU), 배출권거래제 기본운영방향, 배출권거래제 계획기간 운영, 에너지 가격·물가변동 등 경제적 영향에 관한 사항 등 배출권거래제에 관한 중장기 정책목표와 기본방향을 정한다.

(2) 국가 배출권 할당계획의 수립 및 변경

주무관청(환경부장관)이 관계 중앙행정기관의 장과의 협의를 거쳐 매 계획기간(1차: '15~'17년, 2차: '18~'20년, 3차: '21~'25년) 시작 6개월 이전까지 계획기간 및 이행연도별 총할당량, 할당대상부문·업종, 부문·업종·이행연도별 할당기준 및 할당량, 할당대상업체별 할당기준 및 할당방식, 유상할당방식, 조기감축실적의 인정 기준 및 인정량, 예비분(NER)의 수량 및 배분기준, 이월·차입·상쇄의 기준 및 운영방식, 할당대상부문·업종의 분류, 할당의 조정 및 취소 등을 규정한 국가 배출권 할당계획을 수립하도록 하고, 이때 공청회, 할당위원회의 심의·조정, 녹색성장위원회 및 국무회의의 심의를 거치도록 한다. 경미한 사항을 변경하는 경우를 제외하고는 동일한 절차를 거쳐 할당계획을 변경하도록 하며, 할당위원회 위원장은 국내외 경제상황의 급격한 변화 등이 있는 경우에는 할당계획의 변경을 요청할 수 있다.

(3) 배출권 할당위원회의 구성 및 운영

할당위원회 위원장은 기획재정부장관이며, 위원은 기획재정부·교육과학기술부·외교통상부·행정안전

전부·농림수산식품부·지식경제부·환경부·국토해양부·국무총리실·금융위원회의 차관급 공무원 및 관계 중앙행정기관의 장이 추천하는 관련 산업계·연구계·학계·시민단체 등에 속한 전문가(약 10명)로 하며, 간사위원은 주무관청 소속의 차관급 공무원이 담당하도록 한다.

(4) 배출권 참여대상

주무관청은 최근 3년간(1차 계획기간: '11~'13년) 연평균 온실가스 배출량 125,000tCO₂eq이상인 업체 또는 25,000tCO₂eq이상인 사업장의 해당업체는 매 계획기간 시작 5개월 전까지, 목표관리제 규정에 따른 명세서를 1회 이상 제출하고 자발적 참여를 신청한 업체와 계획기간 중 시설의 신설·변경·확장 등으로 인해 할당대상업체 기준을 충족한 업체(신규진입자)는 매 계획기간 또는 이행연도 시작 5개월 전까지 할당대상업체로 지정·고시하도록 한다.

(5) 배출권등록부(레지스트리)의 관리 및 운영

주무관청은 저탄소 녹색성장 기본법에 따른 온실가스 종합정보관리체계와 연계하여 전자적 방식으로 배출권등록부를 관리·운영하도록 함으로써 국가 차원의 온실가스 정보관리에 대한 효율성 및 일관성을 확보하도록 하며, 실제 관리·운영 업무는 온실가스종합정보센터에 위임한다. 배출권등록부에는 계획기간 및 이행연도별 총할당량, 배출권 계정 및 계정별 보유량, 예비분 계정 및 보유량, 할당대상업체별 인증된 배출량, 조기감축실적에 대한 할당량, 할당 조정량 및 취소량, 거래량, 제출된 배출권 수량, 이월·차입량, 상쇄배출권 수량 등이 담기게 된다.

(6) 배출권 할당의 기준

주무관청은 할당대상업체에 대한 할당량 산정 시 할당대상업체·이행연도별 배출권 수요, 조기감축실적, 배출권 제출 실적, 할당대상업체의 무역집약도 및 탄소집약도, 할당량의 형평성, 부문별·업종별 감축 기술 수준 및 국제경쟁력, 국가 온실가스 감축목표 달성에의 기여 정도, 목표관리제 준수 실적, 국가 및 부문별 온실가스 감축목표, 부문별·업종별 배출권 할당량, 할당대상업체의 과거 온실가스 배출량 또는 기술수준, 무상할당비율, 업종 또는 업체의 예상성장률 등을 고려하여 할당결정심의위원회(위원장: 환경부차관)의 심의를 거치도록 한다.

(7) ETS 총 무상할당 비율 및 100% 무상할당 대상업체

배출권의 무상할당 비율은 1차 계획기간 100%, 2차 계획기간 97%, 3차 계획기간 이후는 90% 이하로 하되 구체적인 비율은 직전 계획기간의 무상할당비율을 초과할 수 없도록 한다. 100% 무상할당대상은 배출권거래제의 시행으로 인해 생산비용발생도가 5% 이상이고 무역집약도가 10% 이상인 업종, 또는 생산비용발생도가 30% 이상인 업종, 또는 무역집약도가 30% 이상에 해당되는 업종에 속하는 할당대상업체이다. 여기에서 생산비용발생도는 '(해당업종의기준

기간의평균온실가스총배출량 x 기준기간의배출권평균가격)/해당 업종의 기준기간의 평균 총 부가가치 생산액'으로 계산되며, 무역집약도는 '해당업종의기준기간의연평균수출입액/(해당 업종의 기준기간의 연평균 매출액+해당 업종의 기준기간의 연평균 수입액)'으로 계산된다. 이때 기준기간은 매 계획기간 시작 5년 전부터 3년간을 의미하며, 1차 계획기간의 경우 '기준기간의 배출권 평균 가격'은 국제배출권가격, 온실가스감축의 한계저감비용 등을 고려하여 적용한다.

(8) 할당 대상업체의 배출권할당 신청 방법

할당대상업체는 매 계획기간 4개월 전까지(신규진입자: 이행연도 시작 4개월 전까지) 계획기간의 배출권 총신청수량, 이행연도별 배출권 신청수량, 할당대상업체로 지정된 연도의 직전 3년간의 온실가스 배출량, 계획기간 내 시설 확장 및 변경 계획, 계획기간 내 연료 및 원료 소비 계획, 계획기간 내 온실가스 감축설비 및 기술 도입 계획, 앞의 사업·에너지·설비 관련 계획의 실행에 따른 배출량 증감 예상치, 직전 연도 명세서 등의 내용이 포함된 배출권 할당신청서를 주무관청에 제출해야 한다.

그랜드파더링방식이 적용되는 업체·사업장(기존)의 경우 할당대상업체의 소속 사업장 전체를 포함한 업체단위 및 할당대상업체의 소속 사업장단위의 할당신청서를 제출해야 한다. 벤치마크방식이 적용되는 업체·사업장(신규)의 경우 전술한 사항 외에 할당대상업체가 생산하는 최종생산품목이 다수인 경우에 동일 품목을 생산하는 소속 사업장을 모두 합산한 동종 최종생산품목별 단위, 소속 사업장이 생산하는 최종생산품목이 다수인 경우에 최종생산품목별 단위 및 소속 사업장으로서 앞의 두 가지 최종생산품의 부품 또는 원료만을 생산하는 사업장단위의 할당신청서를 추가로 제출해야 한다.

(9) 할당 대상 업체별 할당량 결정절차

부문별 관장기관의 추천을 받은 산업계·학계·연구계·시민단체 등에 속한 민간전문가로 구성된 공동작업반(반장: 온실가스종합정보센터장) 및 부문별 실무작업반을 설치하여 할당량 결정안을 작성하여 관계부처와의 협의를 거친 후, 할당결정심의 위원회의 심의 및 조정을 거쳐 업체별 할당량을 확정한다. 그리고 주무관청은 확정된 할당량을 계획기간 시작 2개월 전까지 각 할당 대상업체에 통보하도록 한다.

(10) 온실가스 조기감축실적의 인정

할당 대상업체가 목표관리제상의 관리업체로 지정되어 최초로 목표를 설정 받은 해의 12월 31일까지 자발적으로 행하여 인정된 온실가스감축활동의 실적 중 목표관리제 실적에 반영되지 않은 실적과 목표관리제상 목표의 초과달성실적을 인정하며, 인정된 조기감축실적은 1차 계획기간의 3차 이행연도분의 배출권에 추가하여 할당한다. 조기감축실적으로 할당되는 배출권의 양은 1

차 계획기간 총할당량의 3% 이하로 하며, 만약 인정된 조기감축실적의 총량이 한도를 초과할 경우 할당대상업체별 조기감축실적에 조기행동기여계수를 곱한 값을 할당한다. 조기행동기여계수는 ‘할당대상업체별 조기감축실적 인정량/전체 할당대상업체의 조기감축실적 총합’으로 산출된다.

(11) 배출권 할당의 조정

배출권이 할당된 이후라도 충분한 사유가 발생한 경우에는 할당량의 조정이 이루어질 수 있는데, 그 구체적인 내용은 다음과 같다. 첫째, 계획기간 중 국가할당계획을 변경하여 총할당량이 증가 또는 감소할 경우 주무관청이 변동분에 상응하는 배출권을 전체 할당대상업체에게 기존 할당량에 비례하여 추가할당 또는 취소하거나 특정 부문·업종에 변동분 전량 또는 일부를 추가할당 또는 취소하도록 한다. 둘째, 배출권 할당 시 예상하지 못한 시설의 신설 또는 증설이나 일부 사업장의 양수 또는 합병으로 인해 배출량이 증가하여 할당대상업체가 추가할당을 신청한 경우 할당결정심의위원회의 심의를 거쳐 추가할당하도록 한다. 셋째, 생산품목의 변경이나 사업계획의 변경 등으로 인해 해당 이행연도 할당량 대비 30% 이상 배출량이 증가되어 추가할당을 신청하면 그 증가분의 최대 50%까지 할당결정심의위원회의 심의를 거쳐 추가할당 하도록 한다. 넷째, 발전부문의 제약발전으로 인해 발전량이 증가 또는 감소한 경우 발전부문 내 할당 대상업체의 신청을 받아 할당결정심의위원회의 심의를 거쳐 추가할당하거나 업체간 할당량을 조정하도록 한다. 다섯째, 전체 시설의 폐쇄, 정당한 사유 없이 시설의 가동 예정일부터 3개월 이내에 시설을 가동하지 않은 경우, 1년 이상 시설의 가동이 정지된 경우에는 폐쇄 이후 계획기간 종료시점까지의 잔여기간, 할당량에서 해당 시설이 차지하는 비중 및 가동중지 기간을 고려하여 그에 상응하는 할당량을 취소하도록 하고, 부정한 방법으로 배출권을 할당 받은 경우에도 그에 해당하는 배출권을 취소하도록 한다.

(12) 배출권의 거래단위, 거래계정의 등록

배출권 거래의 최소단위는 1 배출권(1tCO₂eq)로 한다. 할당대상업체의 경우 거래계정은 자동으로 개설되며, 그 외의 법인 또는 개인은 주무관청에 신청하여 계정을 등록할 수 있다. 외국 법인 또는 개인은 배출권 거래시장의 연계·통합을 위한 조약 또는 국제협정에 따라 참여가 허용된 경우에 한하여 거래계정을 등록할 수 있도록 한다. 단, 1 및 2차 계획기간에는 할당대상업체, 한국산업은행, 중소기업은행, 한국수출입은행, 한국정책금융공사에 한하여 배출권 거래에 참가할 수 있다.

(13) 배출권거래소

주무관청은 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 배출권거래소를 설치하거나, 거래업무 수행에 필요한 인력·기술·시설·장비 등 주무관청이 정하는 신청자격을 갖춘 기관으로부터 신청을 받아 녹

색성장위원회의 심의를 거쳐 배출권거래소로 지정하고 배출권거래소의 업무를 감독하여 감독결과에 따라 거래소 지정을 취소 할 수 있다. 배출권거래소는 배출권 거래시장의 개설 및 운영, 배출권 매매, 채무인수, 결제이행보증, 결제불이행 시의 처리, 이상거래의 심리 및 회원 감리, 배출권 경매, 매매 관련 분쟁의 자율조정 및 기타 배출권 거래시장의 개설에 수반되는 업무 등을 수행한다.

(14) 배출권 거래시장의 안정화 조치

배출권 가격이 6개월 연속으로 직전 2개 연도의 평균가격보다 3배 이상 급등한 경우, 또는 최근 1개월의 평균 거래량이 직전 2개 연도의 같은 월의 평균 거래량 중 많은 경우보다 2배 이상 증가하고 직전 2개 연도의 평균가격보다 2배 이상 급등한 경우, 또는 최근 1개월 동안의 평균가격이 직전 2개 연도의 평균가격의 60%보다 낮은 경우에 거래시장 불안정성이 발생된 것으로 판단한다. 이를 안정화시키기 위한 방안으로는 예비분의 25%까지 추가할당, 배출권 보유한도의 범위 설정, 차입한도의 확대 또는 축소, 상쇄배출권 제출한도의 확대 또는 축소, 일시적인 최고 또는 최저 가격의 설정이 있다.

(15) 배출량의 보고·검증·인증

할당대상업체는 매 이행연도 종료일부터 3개월 이내에 업체 규모, 주요 생산시설·공정별 연료및 원료 소비량, 제품생산량, 사업장별 배출 온실가스의 종류 및 배출량, 배출시설의 종류·규모·수량 및 가동률, 사업장별 사용·발생 에너지의 종류 및 사용량·발생량·판매량, 공정·설비·배출활동별 배출량, 모니터링 계획, 매출액 등을 기재한 명세서 및 검증기관의 검증을 거친 검증보고서를 주무관청에 제출해야 하며, 제출된 명세서 및 검증보고서는 농업기술실용화재단, 에너지관리공단, 한국환경공단, 교통안전공단의 세부검토 및 배출량인증위원회(위원장: 환경부 차관)의 심의를 거쳐 최종적으로 배출량이 인증된다.

(16) 배출권의 제출 및 이월·차입

할당대상업체는 인증된 온실가스 배출량에 상응하는 배출권을 제출하기 위해 이행연도 종료일부터 6개월 이내에 주무관청에 등록부의 등록번호, 인증된 배출량, 상쇄배출권 수량, 승인된 차입량이 기재된 신고서를 제출해야 하며, 주무관청은 배출권 제출이 완료되면 배출권 제출용 계정의 배출권을 폐기 처리한다. 만약 배출권 보유량이 배출량보다 적을 경우 주무관청의 승인 하에 계획기간 내의 다른 이행연도에서 당기 이행연도에 제출해야 하는 배출권의 10% 이내에서 차입할 수 있다. 배출권 이월은 계획기간 내의 다음 이행연도 또는 차기 계획기간의 최초 이행연도로 무제한 이월이 가능하다.

(17) 상쇄

「온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률」이 적용되지 않는 국내의 부분에서 국제적 기준에 부합하는 측정·보고·검증이 가능한 방식으로 실시한 온실가스 감축사업을 통한 감축량, 「기후변화에 관한 국제연합 기본협약」 및 관련 의정서에 따른 온실가스 감축사업(예: CDM) 등 대통령령으로 정하는 사업을 통한 감축량 중 주무관청의 인증을 거쳐 상쇄등록부에 등록된 감축량이 상쇄로 인정된다. 상쇄크레딧과 상쇄배출권의 교환비율은 1:1이며, 상쇄배출권의 제출한도는 당기 이행연도에 제출해야 하는 배출권의 10% 이하이고 해외 상쇄배출권의 경우 상쇄배출권 제출한도의 50% 이내이다. 단, 해외 상쇄배출권의 경우 1 및 2차 계획기간에는 사용할 수 없다.

(18) 과징금

배출권 제출기한(이행연도 종료일로부터 6개월 이내) 내에 배출권을 제출하지 않을 경우 이산화탄소 1톤당 10만원의 범위에서 해당 이행연도 배출권 평균가격의 3배 이하의 과징금을 부과할 수 있으며, 과징금 납부기한이 지난 날부터 매 1개월이 지날 때 마다 체납된 과징금의 1.2%에 상당하는 가산금을 부과한다.

2. 현황(2013년) 및 과제

2015년 배출권거래제의 도입을 위해 정부는 배출권거래제에 관한 국내외 현황 및 전망에 관한 사항, 배출권거래제 운영의 기본방향에 관한 사항, 국가온실가스감축목표를 고려한 배출권거래제 계획기간의 운영에 관한 사항, 경제성장과 부문별·업종별 신규 투자 및 시설 확장 등에 따른 온실가스 배출 전망에 관한 사항, 배출권거래제 운영에 따른 에너지 가격 및 물가 변동 등 경제적 영향에 관한 사항, 무역집약도 또는 탄소집약도 등을 고려한 국내 산업의 지원대책에 관한 사항, 국제 탄소시장과의 연계 방안 및 국제협력에 관한 사항 등을 포함하여 배출권거래제의 중장기 정책목표와 기본방향을 정하는 배출권거래제 기본계획을 수립 중에 있다(2013년 12월 완료예정). 그리고 2014년 6월까지 배출허용총량, 계획기간 및 이행연도별 할당량, 할당 대상 부문 및 업종, 이행연도별 배출권의 할당기준 및 할당량, 할당대상업체에 대한 배출권 할당기준 및 할당방식, 조기감축실적의 인정 기준, 예비분의 수량 및 배분기준, 배출권의 이월·차입, 상쇄의 기준 및 운영 등을 포함하는 구체적인 배출권 할당계획을 현재 마련 중에 있다.

기본계획 및 할당계획의 수립 시에는 다음과 같은 운영요소별 핵심결정사항들이 결정되어야 한다. 해당 결정사항들은 현 시행령에 규정된 수준에 따라 두 가지로 구분할 수 있다. 첫째, 시행령을 준용하거나 해당 규정을 따르되 추가적인 보완이 필요한 사항들로서, 이에선 조기행동의 인정기간, 인정유형, 보상방식, 보상규모 차별, 총보상규모 상한, 사업장별 보상규모 상한, 탄소누

출업종·사업장의 판단기준, 충족기준, 무상할당량 차별, 상쇄의 허용 크레딧 및 사업장별 허용량 상한, 시장 감독 및 안정화 방안의 규제법, 감시기구, 판단기준, 안정화 방안, 배출권 취소의 기준, 대상, 처리방안, 배출권 폐기의 기준 및 방식이 있다. 둘째, 현 시행령상의 규정이 불명확하여 보다 명확하고 구체적인 개발이 필요한 사항들로서, 그랜드파더링 방식에서의 기준시점, 벤치마크 방식에서의 벤치마크 종류 및 선정기준, 저감잠재성의 결정방안, 상쇄의 허용 프로젝트 및 허용량 상한 조정, 예비분의 규모 산정, 확보방안, 과부족 시 처리방안, 이월 및 차입의 기간 및 규모제한이 있다. 한편, 국내 배출권거래제가 실효성있게 정착되기 위해서는 기준배출량 설정, 신증설시설, 폐쇄시설 등의 구체적 정의 마련이 필요하며 모니터링 기준 고도화 및 작동 체계 마련에 관한 대비가 중요하다.