

배출권거래법 시행령 개정안에 따른 변화와 대비

환경부는 온실가스 배출권거래제의 실효성을 높인 '온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률'[2025. 2. 7. 시행, 2024. 2. 6. 법률 제20229호로 개정된 것, 이하 "(개정) 배출권거래법"] 시행령 개정안(이하 "개정안")을 9. 4.부터 10. 14.까지 입법예고하였습니다. 환경부는 이해관계자 의견 수렴 후 규제심사, 법제처 심사 등을 거쳐 공포한 뒤에 내년 2. 7.부터 개정안을 시행할 예정입니다.

개정안은 배출권거래법에서 위임한 **배출권 거래시장 활성화와 관련한 세부사항을 규정하는 한편**, 그간 문제점으로 지적 받았던 **배출권 할당취소 규정 등 현행 제도운영상 나타난 미비점을 개선·보완**하였습니다. 개정안으로 **온실가스 배출권 시장 참여자가 늘어나고 거래 편의성이 개선되는 한편, 기업 배출권 할당 관리도 강화될 것**으로 보입니다.

1. 개정안의 배경 및 취지
2. 개정안 주요 내용 소개
3. 시사점

1. 개정안의 배경 및 취지

배출권거래제란 정부가 온실가스 배출업체에 배출권(배출허용량)을 할당하고, 배출권 잉여업체와 부족업체 간에 거래를 허용함으로써 시장 메커니즘을 활용하여 기업의 온실가스 감축투자를 효율적으로 유도하는 비용효과적 감축 방법으로, 국내에서는 근거가 되는 법률로서 배출권거래법을 마련하고 2015년에 배출권거래제를 도입하였습니다.

그러나 온실가스 감축 유도를 위한 시장 메커니즘이 충분히 작용하고 있지 못하다는 지적이 계속되었고, 이에 배출권 거래시장 활성화를 위하여 2025. 2. 7. 개정 배출권거래법이 시행될 예정입니다. 개정안은 배출권거래법에서 하위법령에 정하도록 한 자발적 배출권거래제 참여업체의 세부 기준, 배출권 추가할당 및 할당취소의 세부 사유, 배출권거래중개회사의 등록 및 등록취소, 준수사항 등에 관한 세부 기준, 온실가스 검증협회의 설립허가 절차, 과태료 부과와 세부 기준 등을 규정하는 한편, 감축노력 없는 배출량 감소로 인해 기업의 횡재이익이 발생하지 않도록 배출권 할당의 취소 기준을 강화하는 등 현행 제도운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하기 위해 제안되었습니다.

2. 개정안 주요 내용 소개

가. 배출권 할당 관련

1) 자발적 할당대상업체 규정

배출권의 할당은 정부가 기업의 온실가스 배출활동, 배출량을 기준으로 계획기간의 온실가스 배출허용량을 산정하고, 이를 배출권의 형식으로 유상(정부 주도 경매) 또는 무상으로 분배하는 방식으로 이루어집니다.

배출권거래법은 최근 3년간 연평균 온실가스 배출량이 12.5만톤 이상이거나 2.5만톤 이상인 사업장을 하나 이상 보유하여 배출권거래제 대상이 되는 기업에 대하여 정하고 있는데(법 제8조 제1항), 배출권거래법은 기존의 할당대상업체에 해당하지 않는 경우에도 자발적으로 할당대상업체로 지정받기 위하여 신청할 수 있는 법적 근거를 마련하였는바(법 제8조 제1항 제2호), **개정안은 자발적 할당대상업체로 참여할 수 있는 대상 기준을 '배출량이 최근 3년간 연평균 3천톤(tCO₂-eq) 이상인 업체로서 검증된 배출량 등을 보유한 업체' 등으로 구체화하였습니다(안 제9조).**

2) 할당 취소 대상 확대

정부는 배출권 할당 후 시설의 신·증설, 법률상 의무 준수 등에 따라 온실가스 배출량이 증가하는 경우 배출권을 추가 할당하고 사업장·시설 폐쇄, 가동률 감소 등의 사유로 온실가스 배출량이 감소하는 경우 기할당된 배출권의 일부 또는 전부를 회수함으로써 배출권 할당을 취소하는 방식으로 배출권 할당을 사후적으로 조절하고 있습니다(법 제16조, 제17조).

그러나 **현행 시행령에서는 기업의 배출량이 할당량의 50% 이하로 감소하는 경우에만 정부가 기업에 할당된 배출권을 취소할 수 있고, 이 때문에 기업들은 감축노력을 하지 않았는데도 다른 이유로 공장 가동이 축소, 중단되는 등 배출량이 줄어들면 남은 배출권을 판매하여 일종의 부당이익을 얻을 수 있다는 지적이 꾸준히 제기되었습니다.** 가령 2022. 9. 태풍 '힌남노'로 포스코는 135일간 일부 공정을 멈추자 약 550만 톤의 온실가스 배출권 잉여량이 발생하였고, 그로 인해 그해에만 31억 원어치 배출권을 판매하여 이익을 얻은 바 있는데, 관련하여 주요 언론, 국정감사 등에서 **감축노력 없이 얻게 된 횡재이익을 방지하기 위하여 할당 취소에 관한 법령이 개정되어야 한다는 비판이 커져왔던 것**입니다.

이에 개정안은 **할당량의 15% 이상 감소한 경우에는 할당 취소가 가능하도록 변경하여** 정부의 배출권 할당 관리를 강화하였습니다(안 제29조 제3항). 다만, 할당 취소 규정 강화에 대한 수용성을 높이기 위해 **배출량 감소 정도에 따라 구간을 나누어 차등적으로 할당을 취소하도록 하였는바, 구체적으로 할당량의 15~25%가 감소되면 50%, 25~50%가 감소되면 75%, 50% 이상이 감소되면 100% 할당을 취소하는 것으로** 규정하였습니다(안 제29조 제4항).

3) 쟁송 결과에 따른 할당량 조정

개정안은 행정심판, 행정소송 및 그 밖의 쟁송의 결과에 따라 배출권 할당량을 조정할 수 있는 법적 근거를 규정함으로써 판결 등 결과에 따른 기속력의 이행기반을 마련하였습니다.

개정안은 추가할당 사유로서 '행정심판, 행정소송 등 쟁송의 결과에 따라 재산정한 할당량이 기존 할당량 대비 증가하는 경우를 규정하고(안 제27조제2항), 이 경우 추가할당량은 기존 할당량과 쟁송의 결과에 따라 산정된 할당량의 차이만큼으로 산정한다고 정하였습니다(안 제28조 제2항 제1의2호).

마찬가지로 할당취소 사유로서도 '행정심판, 행정소송 등 쟁송의 결과에 따라 재산정한 할당량이 기존 할당량 대비 감소하는 경우가 추가되었고, 이 경우 할당 취소량은 기존 할당량과 쟁송의 결과에 따라 산정된 할당량의 차이만큼으로 산정한다고 정하였습니다(안 제29조제7항).

나. 배출권 거래 관련

1) 시장참여자 확대

배출권거래법 제19조 제1항은 할당대상업체, 시장조성자 및 배출권거래중개회사 외에 배출권 시장에 참여할 수 있는 자(이하 "시장참여자")의 범위를 대통령령에서 정하도록 위임하고 있는데, 개정안은 위 범위를 **집합투자업자(자산 운용사), 은행 및 보험사, 기금관리자 등까지로 확대하고, 향후 개인도 배출권 시장에 참여할 수 있도록 기반을 마련하였습니다(안 제31조 제4항).**

다만, 시장참여자의 범위 확대로 인하여 배출권 시장 운영의 건전성이 저해될 우려가 있기에 개정안은 특정 시장참여자는 배출권거래중개회사를 통해서만 위탁 거래할 수 있도록 정하고(안 제32조7항), 환경부장관이 금융감독원의 협조를 받아 시장참여자의 배출권 거래 관련 업무와 재산 상황 등을 검사할 수 있도록 감독 관련 세부사항도 규정하였습니다(안 제36조의13).

2) 배출권거래중개회사 관련 세부사항 규정

배출권거래중개회사가 시장참여자를 대신하여 배출권의 거래, 거래신고, 계정등록 등을 할 수 있게 되면 시장참여자의 배출권 거래 편의성도 대폭 개선되나 **현행 시행령에서는 배출권거래중개회사에 관한 등록요건, 업무정지 및 등록취소 등 조치, 준수사항 등이 미비하였던바, 개정안은 자본시장과 금융투자업에 관한 법률 및 하위법령을 참조하여 이를 보완·개정하였습니다(안 제36조, 제36조의2 내지 12).**

개정안은 시장참여자의 범위를 확대하고 위탁 거래를 촉진하여 향후 배출권에 연계된 각종 금융상품이 출시되고 선물시장이 개설되는 등 배출권거래시장의 활성화가 예상됩니다.

3) 시장안정화조치

개정안은 배출권 거래가격의 안정적 형성을 위해 **시장안정화조치 기준 일부를 최신의 가격 상황을 더욱 유연하게 반영하는 기준으로 개정·보완**하였는데, 구체적으로 현행 시행령이 직전 2개년 평균(연평균) 가격의 60%를 기준으로 삼았던 것에서, 개정안은 최근 2개년(이동평균) 평균 가격의 70%를 기준으로 삼도록 개정하였습니다(안 제38조).

다. 배출량 검증 관련

배출권의 할당과 거래가 원활하게 이루어지기 위해서는 정확하고 객관적인 배출량의 측정이 선행되어야 할 것인바, 배출권거래제의 시행을 위하여 배출량의 검증은 중요한 역할을 합니다. 이에 배출권거래법은 검증기관의 지정 요건, 업무기준, 수행결과와 공개 등에 관하여 정하고 있는데, 구체적으로 검증기관이란 온실가스 배출량과 감축량을 객관적이고 전문적으로 검증하기 위하여 주무관청이 지정한 외부 검증 전문기관을 의미하고(법 제24조의2), 검증심사원은 전문분야별 자격요건을 갖추어 주무관청이 발급한 자격증을 보유한 자로서 검증기관에서 검증업무를 수행하는 자를 의미하며(법 제24조의3), 온실가스검증협회는 검증기관 및 검증심사원 등과 관련된 업무에 종사하는 자가 온실가스 배출량 및 감축량 등의 검증에 관한 조사, 연구, 교육, 홍보 등 검증관련 업무의 발전을 위해 설립한 법인을 의미합니다(법 제24조의4). 2024년 현재 13개 기관이 검증기관으로 지정되어 있고, 340명이 검증심사원으로 등록되어 있으며, 각 수치는 향후 증가할 것으로 예상됩니다.

개정안은 검증에 관하여 고시에 있던 내용을 시행령으로 상향하거나 세부적인 사항을 보다 구체적으로 규정함으로써 검증 절차의 실효성을 제고하였습니다. 즉, 검증기관에 관하여는 기존에 고시에서 검증기관 지정 유효기간을 3년으로 명시한 것을 개정안으로 옮겼고(안 제40조 제2항), 검증심사원의 전문분야를 구체화·세분화한 고시의 규정을 상향 입법하였으며(안 별표5), 검증협회의 설립허가, 업무 범위 등에 관한 규정 역시 신설하였습니다(안 제41조의2, 제41조의3).

라. 기타 개정 사항

그 밖에도 개정안은, 배출권거래법이 기존에 이행연도 종료일부터 '6개월 이내'에 배출량에 상응하는 배출권을 제출하도록 규정하고 있었던 것을 '8개월 이내'로 연장함에 따라 관련 기한을 정비하고(안 제44~47조), 배출권 할당취소 사유 미보고, 배출권 거래 미신고, 배출량 보고 미이행 등 위반행위별 과태료 부과기준을 고시에서 상향입법하였으며(안 별표11), 한국환경공단·온실가스종합정보센터의 장·검증협회에의 관련 권한 및 업무의 위임·위탁 범위를 확장하는 등(안 제57조) 다수의 조항을 개정하였습니다.

3. 시사점

개정안은 ① 그동안 배출권의 할당 및 거래에 관하여 지적되어왔던 문제점을 개선하고, ② 기존의 할당대상업체 위주의 폐쇄적 시장에서 시장참여자가 확대된 개방적 시장으로 변화시켜, ③ 배출권 가격의 합리화와 배출권 거래의 활성화를 통해 기업의 온실가스 감축 노력을 유도할 수 있을 것으로 전망됩니다.

정부는 개정안을 통해서 기업의 배출량이 실질적으로 감소되도록 향후 배출권 관리를 보다 강화할 것으로 보입니다. 따라서 의무 할당대상업체 등은 개정안의 주요 내용을 면밀하게 파악하여 **개정안에 관한 의견을 적극적으로 개진하고, 향후 시행되는 시행령에 따라 경영 판단과 업무 수행의 방향을 설정하며, 새로운 사업 기회를 모색하는 등 개정안에 선제적, 종합적으로 대비할 필요**가 있겠습니다. 특히 환경부 정책브리핑에 따르면 개정 시행령은 내년 2월에 시행될 예정이나, 실제로 거래소와 배출권거래중개회사가 가동되기 시작하는 것은 내년 하반기이고, 본격적으로 활성화되는 것은 2026년 정도로 예상된다고 하므로, 정책과 시장의 동향을 파악하여 구체적인 타임라인에 따른 준비와 대응이 필요할 것으로 보입니다.

화우 환경규제대응센터는 수질·대기·폐기물·화학물질 및 토양오염 등 환경 구성 요소들에 관한 이슈들을 폭넓게 다루며, 풍부한 자문 경험 및 정책·제도/기술·산업에 대한 이해를 바탕으로 환경규제와 관련한 기업들의 여러가지 고민을 사전에 파악하여 선제적으로 대응하고 있습니다. 환경규제대응센터는 환경 분야에 전문성을 가진 전문가 및 환경 관련 유관기관에서 다양한 실무경험을 쌓은 전문인력으로 구성되어 환경 분야 관련 법률 리스크에 대한 전 주기적인 법률서비스를 제공하고 있으므로, 관련하여 문의사항이 있으신 경우 언제든지 화우로 연락하여 주시기 바랍니다.

Contacts

김도형

수석전문위원
(센터장)

T. (+82) 2 6182 8723

E. dohyungkim@hwawoo.com

이광욱

파트너변호사

T. (+82) 2 6003 7535

E. kwlee@hwawoo.com

한수연

파트너변호사

T. (+82) 2 6182 8343

E. sooyh@hwawoo.com

박상진

수석전문위원

T. (+82) 2 6003 7543

E. psjin@hwawoo.com

김민경

변호사

T. (+82) 2 6182 8546

E. mkkim@hwawoo.com

고은민

변호사

T. (+82) 2 6182 8539

E. emko@hwawoo.com