
**「온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률」 관련
주요 질의 · 답변 자료**

2012. 5.

녹색성장위원회

목 차

1. 일본·미국 등 미도입 상황에서 추진 이유 1
2. 국제협상 결과 도출 후 도입해야 하지 않는지 3
3. 이해관계자 의견을 충분히 수렴했는지 4
4. 산업의 국제경쟁력 고려방안 6
5. 現 시점에서 법률제정 추진이유 7
6. 제3자 거래참여를 제한(closed market)해야하지 않는지 8
7. 과징금 상한액이 너무 높지 않은지 9
8. EU에서의 도입효과는, 탄소누출은 없는지 10
9. 중소기업에 대한 배려 필요 11

1. 일본·미국·중국 등 주요 경쟁국들이 배출권거래제 도입을 늦추는 상황에서 도입하는 이유는?

- ☞ 일본, 미국은 국가차원의 배출권거래제는 도입되지 않고 있으나, 주 또는 지역 단위의 배출권 거래제를 운영 중
- ☞ 선제적 대응만이 기후변화 시대의 새로운 시장 질서를 선도할 수 있음

- EU 31개국과 뉴질랜드는 이미 거래제를 도입해서 성공적으로 운영 중이며, 호주는 올해 7월부터 시행할 예정
 - EU는 90년 대비 온실가스를 16%나 감축하였음에도 불구하고, GDP는 40% 성장
 - EU 국가 등이 온실가스 감축에 앞장서는 것은 선제적 대응을 통해 기후변화 시대의 경제질서를 선도하기 위한 것임
- 미국·일본 등은 국가 차원의 배출권 거래제는 운영되지 않으나, 지역단위 거래제는 도입하였고, 이미 국내적으로 강력한 온실가스 감축정책을 추진 중
 - 미국은 동부 10개주(RGGI)에서 배출권거래제를 도입·운영 중이며, 우리와 GDP 규모 등이 유사한 캘리포니아주는 내년 부터 시행할 예정
 - 일본은 지역단위로 배출권 거래제를 시행 중이며(예, 도쿄, 교토, 사이마타) '12.10월부터 현행 석유·석탄세에 쉐 화석 연료를 과세원으로 CO₂ 배출량에 따른 세율을 추가
 - 중국은 '13년부터 베이징 상해 등 7개성을 중심으로 시범 사업을 시행하고, '15년부터 국가단위 거래제를 도입할 예정
 - 인도는 3개 지역에서 배출권 거래제를 시범 시행 중이며 ('11.3), '11년 4월부터 배출권 거래제와 유사한 에너지절약 인증서 거래제를 전국 단위로 도입·운영 중
- 호주의 사례를 볼 때, 미국·일본 역시 정치상황 변경시 단기간에 배출권거래제 도입 가능
 - 호주는 '10년 야당의 반대로 배출권거래제 도입을 연기하였으나, '11년 녹색당과 연정하여 하원(10.5)·상원(11.8)에서 관련법 통과

참 고

배출권거래제 주요국 최근 동향

<p>유럽 (31개국)</p>	<ul style="list-style-type: none"> · (EU ETS) '05~'07년 시범사업 성격의 1기 운영 후 '08년부터 EU 27개 회원국과 비회원국 3개국(노르웨이, 리히텐슈타인, 아이슬란드)의 거래제를 연계하여 12,000여개 사업장을 대상으로 시행 * 스위스는 '08년부터 총량제한 방식의 배출권거래제를 운영 중이며 EU ETS와 연계 작업 진행 중
<p>뉴질랜드</p>	<ul style="list-style-type: none"> · '08년부터 전국 단위 배출권거래제 시행중 * 산림·산업부문 대상 시행 중, 폐기물부문 '13년, 농업부문 '15년 시행
<p>호 주</p>	<ul style="list-style-type: none"> · (추진현황) '12년 7월부터 고정가격 거래제 도입, '15년부터 배출권거래제(유동가격)시행 예정 ↳ 「Clean Energy Bill」 하원(10.5), 상원(11.8) 통과 * 동 법제정은 녹색당 연정조건, ① 배출권거래제도 도입 ② 갈탄 화력발전소폐지 ③ 신·재생에너지 촉진 등
<p>미 국</p>	<ul style="list-style-type: none"> · (전국단위) 전국 단위 배출권거래제 법안 상원 계류 중 · (WCI*) 미 캘리포니아주, 캐나다 퀘벡주가 '12년 배출권거래제 도입 예정, 캐나다 브리티시 컬럼비아, 온타리오주가 '13년 도입 추진 * 북미 서부 주들의 협의체로 '12~'13년부터 배출권거래제 도입 추진 · (RGGI; Regional GHG Initiative) '05년 미북동부 10개주에서 총량제한 배출권 거래제 시행(발전부문 대상 전액 유상경매), WCI 등 타 지역과의 연계 모색
<p>일 본</p>	<ul style="list-style-type: none"> · (전국단위) '10.12월 각료회의에서 탄소세 도입을 결정하고, 전국 단위 배출권거래제 도입은 잠정 연기 * 한편, '03년부터 석탄에 대해 기존 소비세 등에 추가하여 과세 중 · (지역단위) 도쿄도 '10.4월부터 의무적 제도를 시행중이고, 사이타마현이 '11.4월, 교토부가 '11.10월 지역단위 배출권거래제 도입
<p>중 국</p>	<ul style="list-style-type: none"> · (추진현황) '13년부터 7개* 지역에서 총량제한 배출권 거래제를 시범시행하고, '15년에 전국단위로 도입계획 ※ 베이징, 충칭, 광둥, 허베이, 상하이, 텐진, 선전(중국 GDP의 약 1/4)
<p>인 도</p>	<ul style="list-style-type: none"> · (추진현황) '11년 3월부터 3개 지역에서 배출권거래제를 시범 시행 중, '11년 4월부터 전국 단위 에너지 절약 인증서 거래제 도입 · (석탄세) '10.7월부터 국내에서 생산 또는 수입되는 석탄에 대하여 톤당 50루피 (약 \$1)의 세금을 부과 중
<p>기 타</p>	<ul style="list-style-type: none"> · (멕시코) 배출권거래제 기반 등을 규정하고 있는 기후변화 기본법(General Law on Climate Change) 상원통과('11.12월) · 대만, 칠레, 터키, 브라질 등이 배출권거래제 도입 검토 중

2. 국제 기후변화 협상이 불확실한 상황에서 향후 협상결과를 고려하여 도입여부를 결정해야 하는 것은 아닌지?

☞ 제17차 당사국총회 결과, 現 교토체제를 한시적으로 연장하고, '20년부터는 모든 당사국이 참여하는 새로운 의무감축체제를 구축하기로 합의한 바, 우리나라의 선제적 대응을 통한 대비 및 협상력 제고 필요성이 급증

- 제17차 UN기후변화협약 당사국총회('11.12월, 남아공)에서 '12년 만료되는 교토의정서를 연장('17년 또는 '20년까지) 하고, '20년부터 모든 당사국이 참여하는 의무감축체제를 시행하기로 합의
- 그간, 선진국과 개도국의 입장차이로 인하여 지속 여부가 불투명했던 온실가스 감축체제가 지속·확대키로 결정됨에 따라, 우리나라의 선제적 대응필요성이 증가
 - '20년부터 우리나라가 의무감축국에 편입될 것이 확실시 되므로, 사전에 저탄소 경제체제 인프라를 견고하게 구축할 필요가 크고,
 - '12년부터 개시되는 국제협상에서의 협상력 제고를 위해 온실가스 감축에 대한 적극적 정책추진 기초를 유지해야 할 것
- * '20년 이후 국가별 감축목표 수준이 핵심 쟁점이 될 예정이며, 자발적·선제적 대응을 통해 강제적 감축의무 수준을 최소화하는 전략 필요
- 또한, 중국·인도 등 세계 최다 배출국이자 빠른 경제성장을 이루고 있는 국가들이 참여하게 된 것도 큰 의미가 있으며,
 - 우리나라도 이들 국가보다 발 빠른 대비를 통해 국제경쟁력을 유지·제고할 필요성이 커짐

3. 산업계 및 시민단체의 의견을 충분히 수렴하였는지?

☞ **업종별 단체, 주요 기업 등 이해관계자와의 수십 차례 협의를 거쳐 산업계 및 시민단체의 의견을 반영하고, 수용성을 높이는 내용으로 법안을 마련하였음**

- 온실가스 배출권거래제 도입에 따른 우리산업의 경쟁력을 훼손하지 않도록 국회 심의과정(법안소위)에서 산업계 및 시민단체 등 각계 의견을 추가로 반영한 수정대안 가결('11.12.30)
 - 그간 철강·석유화학·반도체 등 업종별 단체(협회 등) 및 주요 기업과 간담회를 통해 최대한의 의견수렴 실시('10.8~'11.2.)
 - 산업계 의견수렴 과정에서 제기된 사항은 규제개혁위원회 심사, 관계 차관급회의('11.1.21, 총리실장 주제) 및 장관급회의('11.2.9, 총리주제)에서 이를 최대한 반영
 - '기후변화대응·녹색성장 특별위원회' 법률안심사 소위에서 정부안을 기초로 산업계 및 시민단체 등 각계 의견을 적극 반영*한 수정대안 가결('11.12.30)하고 전체회의 의결('12.2.8)
 - * 무상할당비율 확대(1~2차 계획기간 : 95% 무상할당), 3차 이후 무역집약도 등을 고려하여 국제경쟁력에 민감한 업종에 대한 전체 무상할당 근거 마련
 - * 예상치 못한 생산량 증감 등에 따른 배출권 할당량 조정근거 마련
 - * 초과배출 과징금 상한을 톤당 10만원, 시장평균가격의 3배 이하로 정하여 과징금 수준 완화
 - * 거짓·부정한 방식으로 배출권을 상쇄·인증받은 자에 대한 벌금형 추가 등
- 법률 제정이후 세부 운영요소 설계 시에도, 산업계 및 시민단체 등 다양한 이해관계자의 의견을 충분히 수렴하고 국제동향을 면밀히 검토하여 최적의 제도를 설계할 예정

참 고 산업계 의견 반영 결과

	입법예고(안)(‘10.11)	정부 수정안(‘11.4)	수정대안(특위)(‘11.12)
①시행시기	‘13.1.1 시행	‘15.1.1 시행	좌 동
②이중규제 배제	.	배출권거래제 적용 시 목표관리제 적용 배제	좌 동
③ 할 당 량 조정	.	예상치 못한 신·증 설시 배출권 할당량 변 경신청 가능	생산품목 변경을 조정사유로 추가 (산업계 의견 반영)
④무상할당 비율	1차 90% 이상 무상 2차 대통령령, 3차 100% 유상	1차 95% 이상 (2차 계획기간 이후는 대 통령령에서 규정)	2차 계획기간까지 95% 이상 무상할당 (3차 계획기간 이후 대통령령에서 규정) 무역집약도, 생산비용 등을 고려하여 민감업종 전체 무상할당 근거 신설
⑤적용 부문 및 업종	업체 할당량 결정시 고려	할당계획 수립 시 준비 여건·국제경쟁력을 고려하여, 적용부문 및 업종을 결정	좌 동
⑥제3자 참여	제3자 참여 필요	시행초기 제3자 참여 제한(‘15년부터 3년 범위)	시행초기 제3자 참여 제한(‘15년부터 6년 범위)
⑦과징금	시장가의 5배 이하 (최고액 100만원 이하)	시장 평균가의 3배 이하 (최고액은 삭제)	10만원 범위에서 시장 평균가의 3배 이하
과태료	5천만원	1천만원	좌 동
⑧산업계 지원	거래제 관련 수입으로 기금 조성	금융·세제상 지원 및 보조금 지급근거 마련	좌 동
⑨기간 간 이월	불 허	허용 근거 마련 (단, 1차→2차 이월 불가)	계획기간간 이월 전면 허용
⑩ 벌칙	거짓·부정하게 배출권 할당을 신청하거나, 배출권의 보고를 하지 않거나 허위로 할 경우 등 벌금형	거짓·부정하게 배출권 할당을 신청하거나, 자통법을 준용한 위반 사유 발생 시 벌금형	거짓·부정한 방식으로 배출권을 상쇄·인증받은 자에 대한 벌금형 추가, 자통법을 준용한 위반사유 발생에 관해 징역형 등 추가

4. 산업의 국제경쟁력은 어떠한 방식으로 고려할 것인지?

☞ **부문별·업종별 감축목표설정(배출권 할당)에서 산업 경쟁력을 고려하도록 국제경쟁력 기준을 마련하여 민감 업종 및 업체를 배려**

□ **할당과정에서 업체의 탄소집약도와 무역집약도를 포괄한 국제경쟁력 기준을 마련하여, 온실가스 감축에 따른 비용 상승으로 국제 경쟁력이 저하되지 않도록 할 계획**

* 탄소집약도 : 총매출(또는 부가가치) 중에서 탄소배출량이 차지하는 비중
무역집약도 : 총매출(또는 부가가치) 중에서 무역(수출·수입)이 차지하는 비중

○ 구체적으로 EU의 사례를 감안하여, 국제 경쟁에 민감한 업체에 대해서는 100% 무상 할당하는 등의 방법으로 경쟁력 약화를 방지할 계획

* (EU 사례) ① 거래제 참여비용이 총부가가치의 5%를 초과하고 무역집약도가 10%를 초과하는 경우 및 ② 둘 중 하나가 30%를 초과 ⇒ 100% 무상할당

□ 또한, 국제 경제 여건변화에 따라 국내 업체의 생산량 증감이 발생할 수 있어 이를 반영하도록 할당량 조정을 신청토록 법안에 규정

○ 외부 경제여건 변화시, 국가 전체 할당계획의 수정뿐만 아니라 개별 업체의 신청에 의해서도 생산량 증감을 반영한 할당량 조정이 가능토록 정부안에 既반영

5. '15년 제도를 시행하는 이유 및 현재시점에서 법률 제정을 추진하는 이유는?

☞ 제도를 시행을 위한 「준비기간」이 필요하고, 경제 주체에 확실한 시그널을 제공하여 예측가능성을 높이는 한편, 기술개발투자를 촉진하기 위하여는 조속한 법제정이 필요함

- 현재 시행중인 목표관리제의 경험축적과 목표관리제를 배출권 거래제로 연착륙시키도록 적절한 유예기간이 필요함을 감안하여 '15년 배출권거래제 시행으로 결정하였고, 현재부터 '14년까지 배출권거래제 도입준비를 충실히 할 계획
 - '12년부터 '14년까지 3년간의 목표관리제 시행을 통해 배출량 측정·보고·검증(MRV)체계를 확립하고, 신뢰성 있는 배출량 통계를 확보
 - '15년 제도 도입 이후, 1차 계획기간은 적응기간 성격으로 운영하고, 2차 계획기간부터는 점진적으로 감축량을 강화하여 국가 감축목표를 달성할 수 있도록 설계
- 하위규정 제정, 거래소 등 인프라 구축, 시범사업 등 배출권 거래제의 원활한 시행을 위해서는 조속한 법률제정을 통해 법률에 근거한 준비와 시범사업을 통한 운영경험이 필요
 - 동 법률 제정을 통하여 배출권거래제 도입에 대한 확실한 시그널을 제공함으로써, 산업계에 미래에 대한 예측가능성을 제고하고 녹색기술 및 시설투자를 촉진할 필요

6. 투기세력 개입시 탄소시장 불안정이 초래될 수 있는데, 참여자를 제한(Closed Market)해야 하는 것은 아닌지?

- ☞ 제3자의 거래시장 참여는 적정 시장가격 형성 및 유동성 공급에 기여할 것으로 기대
- ☞ 다만, 시행초기 배출권거래제의 안정적 정착을 위해 시장 안정화 조치를 취하고, 제3자 참여를 제한할 예정

□ 배출권의 적정가격 형성과 유동성 공급을 위해 제3자의 거래 참여가 바람직

* 기업(참여자)이 현금 확보 등 필요에 의해 배출권 매매를 희망할 경우에도 시장의 유동성 부족으로 매매가 불가능 할 수 있는 것을 방지

- 배출권 시장이 지나치게 폐쇄적으로 운영될 경우 유동성 부족, 소수의 다량 배출자에 의한 시장 지배적 지위 남용, 담합 가능성 등으로 인해 정상적인 시장가격 형성에 지장을 초래

* EU 등 외국의 경우도 원칙적으로 할당대상업체 이외 제3자의 시장참여 허용

□ 해외 사례를 볼 때, 배출권에 대한 투기적 수요는 타 상품에 비하여 많지 않은 것으로 평가되고 있음

- EU ETS의 경우, 배출권 현물 대비 파생상품의 비율이 다른 상품보다 낮음

* 현물 대비 파생상품 비율 : (EU ETS) 1.8, (밀) 54, (원유) 34, (천연가스) 56
(자료 : US CBO - Congressional Budget Office : 의회 예산처)

□ 다만, 소수의 참여자가 배출권 매집을 통해 시세를 조정하는 투기행태가 발생하여 배출권 가격 급등 현상이 발생할 수 있는 바, 법률안에는 이를 방지하기 위하여 시장안정화 조치근거*를 규정

* 시장안정화조치 유형(법안 23조제2항)

- ① 배출권 공급의 확대(예비분의 25%까지 추가 할당)를 통한 가격 안정화,
- ② 최소 또는 최대 보유한도 지정, ③ 그 밖에 국제적으로 인정되는 방법

- 더불어, 제도 시행초기 참여 업체가 안정적인 환경에서 배출권 거래제에 적응할 수 있도록 1차·2차 계획기간에 제3자 거래 참여를 제한적으로 허용하는 조항을 부칙으로 규정

7. 과징금 상한액이 높아 산업계에 부담이 되는 것이 아닌지?

☞ 산업계 부담을 완화하고 기업들의 불확실성을 해소하기 위해 과징금 상한을 10만원으로 설정

□ 보유한 배출권을 초과하는 온실가스 배출량에 대하여 과징금을 부과함으로써 할당대상업체의 감축의무 이행을 강제

* 초과 배출량에 대한 과징금 부과는 할당대상업체가 할당된 배출권 범위에서 온실가스 배출이 가능하다는 제도의 기본구조를 형성

□ 기업의 부담을 완화하고 기업들의 불확실성을 해소하기 위해 과징금의 상한을 규정

○ 과징금은 10만원 이내의 범위에서, 당해 이행연도 배출권 시장평균 가격의 3배 이하로 부과

※ 법안소위 심사과정에서 해외사례와 우리나라의 경제규모를 반영하여 과징금 상한액을 10만원으로 설정

8. EU에서 배출권거래제 도입으로 인한 온실가스 감축 효과는?
또한 온실가스 규제강화로 인하여 기업들이 해외로 이전
(이른바 탄소누출)한 사례는 없는지?

👉 EU는 배출권거래제 도입 이후 실제 온실가스는 감소하고,
우려하였던 기업의 경쟁력 약화와 해외 이전 등의 현상은
발생하지 않고 있다고 밝힘

□ EU는 배출권거래제 도입으로 산업 경쟁력 약화없이 효과적으로
온실가스 감축에 성공한 것으로 평가

* EU는 1990년 이후 GDP가 40% 성장하는 동안 온실가스 배출량은 16% 감소
하는 탈동조화(Decoupling) 현상 발생(EU 보도자료, '11.4.8)

□ 아울러, 온실가스 감축 한계비용이 감소(20~655달러/톤→14~135달러
/톤)되고, 신재생에너지 보급 촉진에 기여한 것으로 분석

* IPCC, Climate Change 2010 Synthesis Report

○ EU 27개 국가의 ETS 도입 전후 연평균 배출량 감소율 분석
결과, ETS 도입 이후 감소추세가 약 4.5배 증가

* 연평균 탄소배출량 감소율(%) : ('90~'04) -0.61, ('05~'09) -2.76

○ 신재생에너지 발전비율이 '03년 약 12%에서 '08년 약 16.5%로
증가하여 배출권거래제가 신재생에너지 보급 촉진에 기여

□ EU는 현재까지 배출권거래제가 '탄소누출*'을 발생시킨 사례가
없다고 발표('11.3월, 한-EU 배출권거래제 워크숍)

* 탄소누출(Carbon Leakage) : 온실가스 규제강화로 개별기업의 생산비용이 증
가하여 생산시설을 해외로 이전한다는 우려

· EU에서 배출권 유상할당에 따른 탄소누출은 유의미한 수준으로 발견되지 않
았음 (Tackling Carbon leakage, Carbon Trust, '10.3)

○ 오히려, 영국은 산업계(영국기업연합)에서 저탄소 산업투자
활성화 등을 위해 배출권거래제를 지지

9. 정부의 배출권거래제 도입으로 인한 중소기업 피해에 대한 배려가 필요한 것이 아닌지?

☞ 배출권거래제 도입으로 비용부담이 예상되는 중소기업에 대해서는 금융·세계상의 지원 또는 보조금의 지급 등 필요한 지원을 할 예정

- 정부안은 배출권 거래제 도입으로 인한 GDP 감소 효과를 최소화하기 위해 관련 수입을 다시 환원할 수 있는 근거 마련
 - 배출권거래제의 운영과정에서 발생하는 정부수입(유상할당 수입, 과징금, 수수료, 과태료 등)을 지원활동에 사용할 수 있도록 함
- 온실가스 감축여력이 부족하거나, 배출권거래제 도입으로 부담이 가중되는 업종·기업들의 해외 생산시설 이전 등을 방지하고 국내 기업환경의 경쟁력을 유지하도록 지원
 - 대기업에 비하여 온실가스 감축부담이 클 가능성이 있는 중소기업을 우선적으로 지원할 수 있도록 함
- 금융·세계상 지원 및 보조금 등이 가능하도록 포괄적인 근거 규정을 마련하고, 구체적 지원대상은 시행령에서 결정할 예정