기후변화법제 연구 15-19-⑦

기후변화 대응을 위한 배출권거래제 개선방안 연구

- 배출권 할당 후 조정·취소에 관한 법적 쟁점을 중심으로 -

박 기 령

한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

기후변화법제 연구 15-19-⑦

기후변화 대응을 위한 배출권거래제 개선방안 연구

-배출권 할당 후 조정·취소에 관한 법적 쟁점을 중심으로-

박 기 령

한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

기후변화 대응을 위한 배출권거래제 개선방안 연구

-배출권 할당 후 조정·취소에 관한 법적 쟁점을 중심으로-

A Study of the ETS for the Mitigation of Climate Change

- Focusing on the legal issues related to adjustment and revocation-

연구자 : 박기령(부연구위원)

Park, Ki Ryoung

2015. 10. 31.

한국법제연구원

KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

요 약 문

Ⅰ. 배경 및 목적

□ 기후변화 대응을 위한 온실가스 감축 차원에서 우리나라는 지난 정부에서부터 탄소배출권 거래제를 준비해 왔으며, 그 결과 제1차 온실가스 배출권 국가할당계획을 수립하여 시행하기 시작함

○ 본격적인 온실가스 배출권 거래제가 시작된 2015년 1월 이후, 10월 현재 기준으로 지난 5개월간 실제로 거래소 시장에서 거래된 배출권은 630,000톤으로 정부가 허용한 온실가스 거래 총량인 573,000,000톤(CO2-eq)의 1%에도 미치지 못함

○ 이와 별도로 산업계에서는 배출권 과소할당 등을 이유로 정부를 상대로 소송을 제기하여 진행중임

□ 온실가스 배출권 거래제 도입이 결정된 이래 중요한 쟁점은 온실가스 배출 총량 결정 및 거래제 도입을 위한 할당방식, 할당량, 할당 대상 등에 집중됨

□ 본 연구는 온실가스 배출권 거래를 위한 할당계획의 수립 이후에 발생할 수 있는 후속 쟁점인 배출권 할당의 조정 및 취소를 중심으로 수행함

Ⅱ. 주요 내용

□ 제1차 배출권 국가할당계획의 주요 내용

○ 제1차 국가배출권 할당계획에 따르면 제1기는 2015년 ~ 2017년에 해당하며 2015년은 총 3기로 진행되는 배출권시행계획의 제 1단계에 속함

○ 배출권거래제가 시행되는 제1기 동안 배출권거래제를 통해 BAU 대비 약 16.2%를 감축하는 것이 목표임

- 국가목표배출량은 614,300,000톤(CO2-eq)으로 감축 목표

□ 정부(환경부)는 온실가스 배출권에 관한 국가할당계획 수행 관련 소송 수행과 별도로, “온실가스 배출권 할당 조정 및 취소에 관한 지침”을 제정함

○ 배출권 거래제를 위한 기반작업으로서, 배출권 할당이 지금까지 주요 쟁점으로서 다양하게 다루어진 반면, 할당 이후 과정에서 문제되는 배출권 할당 조정 및 취소에 관한 검토는 아직 구체적으로 다루어지지 않음

○ 향후 배출권 할당 조정 및 취소에 관하여는 환경부의 “배출권 할당 조정 및 취소에 관한 지침”에 따라 규율됨

□ “배출권 할당 조정 및 취소에 관한 지침”의 주요 내용 및 분석

○ 배출권 할당이 이루어진 이후, 기업활동에 따라 할당받은 배출권의 조정 또는 취소해야 하는 경우가 발생할 수 있는 바, 이 쟁점

은 향후 국가 배출권 할당계획의 수행과정에서 중요한 쟁점으로 부각될 것으로 예상됨

○ 기업이 기존에 할당받은 배출권을 조정하거나 취소하기 위한 구체적 기준의 제시 및 향후 예상되는 사례를 정리·분석함

- 시설의 신설 또는 증설과 양수 및 합병
- 제약발전
- 생산품목 및 사업계획의 변경
- 시설 폐쇄, 미가동, 가동정지 등

○ 배출권 할당 이후 기업활동, 특히 인수합병, 사업계획의 변경, 시설 운행 변경 등에 근거한 할당배출권의 조정 및 취소의 운영상 발생할 수 있는 쟁점 도출

Ⅲ. 기대효과

□ 향후 배출권할당계획 시행상, 할당 조정 및 취소제도 운영을 위한 시사점 제시

○ 할당받은 배출권의 조정 및 취소에 관한 판단기준의 구체화

○ 할당배출권의 취소제도 운영을 위한 보다 세부적인 기준의 마련

주제어 : 배출권거래제, 배출권 할당, 배출권 조정, 배출권 취소, 기업 M&A

Abstract

Ⅰ. Background and Purpose

□ In order to reduce GHG emissions for the mitigation of climate change, the Government has prepared a carbon emissions trading scheme from the past government. As a result, the first national GHG emissions allocation plan is establishing and enforcing.

○ In Korea ETS, the trading emissions, which was about 630,000t, are no more than 1% of the total allowances amounted to 570 mt during 5 months.

○ The industry was recently filed a lawsuit against the government due to under-allocate allowances, etc.

□ After the introduction of the emissions trading scheme for green-house gas has been determined, the allocation scheme for emissions trading system introduction of greenhouse gases, such as the quota has been studied in the main issue.

□ In this study, after the allocation of greenhouse gas emission rights, and analyzed for adjustment and cancellation is a sub-sequent issue.

Ⅱ. Major content

□ Highlights of the 1st national GHG Allocation Plan

○ GHG is reducing about 16.2% from 2015 to 2017 in K-ETS.

□ Ministry of the Environment has established the “Guidelines for CER allocation adjustments and cancellations.”

○ Allocation of emission rights for emissions trading system introduced is mainly research. Study on the adjustment and cancel the allocation of emission rights have not yet been addressed specifically in a later step allocation

○ In the future, the adjustment and cancel the allocation of emission rights is discipline on the basis of the “Guidelines for CER allocation adjustments and cancellations.” of the Ministry of the Environment

□ The main contents and analysis of the “Guidelines for CER allocation adjustments and cancellations.”

○ Companies to specify the emission rights, or to organize and analyze the specific case for canceling

- New construction or expansion and the positive and the merger of the facility
- Pharmaceutical development
- Change of production items and the business plan

- Closure of the facility, the US operation, running stop, etc.

○ acquisitions merger, change of business plan, to derive the issue that may be operational occurrence of adjustment or cancellation of allocation emission credits based on the service change of facilities

Ⅲ. Expected effects

□ To suggest the implications for the future allocation adjustments and cancellations operating system, this study presents

○ specific and detailed criteria for adjustments and cancellation of allowances.

Key Words: Emissions Trading Scheme, Emissions Allocation, revocation of allocated emission, adjustment of allocated emissions, M&A

목 차

요 약 문 ····· 3

Abstract ····· 7

제 1 장 서 론 ····· 13

제 1 절 연구의 배경 및 필요성 ····· 13

제 2 절 연구의 목적 및 범위 ····· 15

제 3 절 배출권의 법적 본질에 관한 검토 ····· 16

1. 배출권의 법적 본질에 관한 선행연구 ····· 16

2. 온실가스 배출권의 본질에 관한 외국 입법례 비교 분석 ···· 20

제 2 장 배출권 할당의 조정·취소에 관한 현행 법체계 분석 ····· 25

제 1 절 제1차 국가배출권 할당계획의 개요 및 이행 ····· 25

제 2 절 배출권거래법령상 할당 조정 및 취소의 기본구조 ··· 28

1. 배출권거래법령상 배출권 할당 후 조정신청사유 ····· 28

2. 배출권거래법령상 배출권 할당 후 취소사유 ····· 38

제 3 절 배출권 할당 조정·취소에 관한 주요 법적 쟁점 ····· 45

1. 할당 조정사유 및 기준에 관한 법적 쟁점 ····· 45

2. 할당 취소사유 및 기준에 관한 법적 쟁점 ····· 49

제 3 장 배출권 할당 조정·취소에 관한 해외 입법례 비교 ···· 55

제 1 절 EU-ETS ····· 55

제 2 절 영 국 ····· 56
제 3 절 미 국 ····· 57

제 4 장 배출권 할당 조정·취소에 관한 개선방안 검토 ···· 63
1. 할당 조정·취소사유로서의 영업양수도 및 분할·합병기준 보완 ····· 63
2. 할당취소사유로서의 미가동·가동정지 사유 및 기준 보완 ····· 65
3. 배출권 추가할당 신청근거인 사업계획 변경사유 보완 ····· 66

제 5 장 결 론 ····· 69

참 고 문 헌 ····· 71

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 배경 및 필요성

2012년 기준으로 우리나라의 온실가스 배출량은 6억 8천만톤으로 세계 7위 수준에 해당[1]했으며, 이에 따라 정부는 2020년 국가배출 전망치인 7억 7천6백만 톤보다 30% 감축시키겠다는 목표를 제시하고 이를 위한 수단을 배출권거래제를 도입을 준비했다. 지난 2014년 9월에는 제1차 국가배출권 할당계획(2015~2017)이 발표되었다. 이 계획은 배출권할당계획 및 거래제 운영방식에 대하여 정하고, 배출권 할당 대상 및 업종을 정하는 한편 배출허용총량 및 부문별・업종별 할당량을 구체적으로 정하고 있다. 그리고 2015년 1월 1일 오랜 기간 동안 준비해온 탄소배출권 거래시장이 개장되어 운영을 시작하였다.[2]

배출권 거래시장 도입은 오랜 연구와 준비작업을 통해 이루어진 것이지만, 탄소배출권 거래제 도입에 대한 기업들의 반발 역시 상당하다. 배출권 거래제는 '저탄소 녹색성장'이라는 정부정책기조에 따라 세계 7위 수준에 이르는 탄소배출을 감축하겠다는 목표하에 도입된 것으로, 탄소배출권으로 인한 생산원가상승[3]이나 추가적인 환경규제, 과징금 문제 등을 이유로 기업의 반대여론도 계속 제기되고 있다.[4] 2014년 9월에 국

1) 온실가스종합정보센터, "국가온실가스배출현황(1990~2012)", http://www.gir.go.kr/, 2015. 4.23. 방문

2) 그러나 2015년 4월 현재, 탄소배출권 시장은 개장 100일이 되어 가지만, "개점 휴업"상태라고 볼 수 있다. 2015년 4월 16일 한국거래소에 따르면 2015년 1월 12일에 탄소배출권 시장이 개장된 이래, 4월 16일까지 총 66거래일 중 4일 동안 탄소배출권이 거래되었으며, 이 때 총 거래량은 1,380배출권(KAU, 톤), 거래대금은 1,155만원대였다. 파이낸셜 뉴스, 2015. 4. 16. "개점휴업 탄소배출권 시장...상쇄배출권 돌파구?".

3) 포스코는 1분기 기업설명회(2015. 4. 21.)를 통해 "올해부터 실시된 탄소배출권거래제로 1분기 20억원을 원가에 반영"했다고 밝혔다. 경제투데이, "포스코 "배출권 거래제, 원가 부담 우려할 수준은 아닌 단계"", 2015. 4. 21. 기사.

4) 이선화, "배출권거래제의 경제적 비용과 제도적 문제점", 한국경제연구원 보도자료

가 배출권 할당계획에 따라 부문별・업종별로 탄소배출권 할당량이 정해진 후, 기업들은 해당 배출량이 기존의 생산량에 비해 지나치게 과소하다는 반대의견을 지속적으로 제기하고 있다. 그 외에도 배출권 가격 불안정, 기업의 부당이익 문제, 탄소누출 등의 문제도 탄소배출권 거래제의 안정적 정책을 위해 해결해야 할 문제이다.

이러한 잠재적인 문제점들과 보완사항들에도 불구하고, 탄소배출권 거래제의 도입은 장기적인 차원에서의 지속가능한 발전을 위해서는 필요한 제도라고 볼 수 있다. 탄소배출권 거래제 도입의 궁극적 목표는 온실가스 감축을 통해 기후변화를 완화(mitigation)하기 위한 것이기 때문이다. 그러나 탄소배출권 거래제 그 자체는 개별기업들의 입장에서는 신산업 창출을 위한 동력이 되는 동시에, 새로운 규제이자 해결해야 할 도전과제이기도 하다.

한편, 정부주도의 탄소배출권 거래제 도입 및 운영에 관한 거시적인 쟁점에서 시각을 전환하여, 기업이 새로운 탄소배출권 거래제에 적응하는 과정에서 기업이 직면할 수 있는 점들을 검토해볼 필요가 있다. 기업들의 반대와 별개로 한 번 도입된 법제 또는 정책은 일정한 관성을 가지고 지속되는 만큼, 기업은 도입된 탄소배출권 거래제에 적응해야 한다.

그러나 기후변화 대응을 위한 온실가스 배출을 감축하기 위해 도입된 탄소배출권 거래제인 만큼, 해당 제도의 안정적 정착과 지속가능한 성장이 중요한 쟁점이다. 따라서 기업들로 하여금 배출권 거래제 수행을 강제하는 동시에, 적응할 수 있도록 배출권 거래제의 운영 역시 기업의 생해주기와 활동구조를 감안하여 이루어질 필요가 있다.

현재까지는 온실가스 감축과 지속가능한 발전이라는 목표하에 정부주도로 일관된 법체계와 정책기조에 따라 탄소배출권 거래제를 확립한 것으로 볼 수 있다. 제1차 국가배출권 할당계획과 탄소배출권 거래시장이

(2010.12.29.).

그러한 정책적 노력의 성과물일 것이다. 이제 이 제도의 안정화와 성공적 정착을 위해서는 탄소배출권을 할당받아 생산활동에 참여하고, 탄소배출권 거래시장에서의 활발한 기업활동이 주요 관건이다. 그리고 이를 위해서는 향후 예측되는 기업활동과 더불어 탄소배출권 거래법제의 조정과 개선이 수반되어야 한다.

이 연구는 기업이 탄소배출권 거래제에 적응하는 과정에서 기업의 생애주기와 기업활동과정에서 단계별로 발생할 수 있는 쟁점을 도출하고, 이러한 쟁점을 현행 탄소배출권 거래법제에 반영할 수 있어야 한다는 인식에서 시작한다.

제 2 절 연구의 목적 및 범위

우리나라의 탄소배출권 거래제는 '저탄소 녹색성장'이라는 정책기조에 따라 "저탄소 녹색성장기본법"을 근거로, "온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률(이하 배출권거래법)"에 따라 설계되었다. 배출권거래법에 따라 국가배출권 할당계획을 수립하고, 이 계획에는 제1차 계획기간(2015~2017) 동안의 배출권 할당대상 부문 및 업종, 배출권의 총수량, 업종별 할당량, 업체별 할당기준을 구체적으로 정하고, 예비적·보완적 제도로서 배출권 예비분 수량 및 운영기준을 도입과 함께 상쇄배출권 제도도 함께 정하고 있다. 또한 배출권거래법과 동 시행령 외에, 배출권거래소 선정 및 감독을 위한 환경부 고시 및 배출권의 할당, 조정 및 취소, 배출권 거래제 운영을 위한 검증, 조기감축실적 인정 등과 관련한 환경부 지침 등이 발령됨에 따라, 배출권 할당 및 거래에 관한 체계적인 법제구조를 갖추고 있다.[5)]

5) 환경부는 2013년 하반기 이후로, '온실가스 배출권 거래소 신청자격 및 평가기준 등에 관한 고시(2013/10 발령)', '온실가스 배출권 거래제의 배출량 보고 및 인증에 관한 지침(2014/09 발령)','온실가스 배출권의 거래 및 거래소 감독에 관한 고시(2014/09)', '온실가스 배출권 거래제 조기감축실적 인정지침(2014/09)','온실가스 배출권 거래제 운영을 위한 검증지침(2014/09)','온실가스배출권의 할당, 조정 및 취소에 관한 지침

이 연구는 체계적으로 짜여진 배출권 거래법령 및 거래구조를 간략하게 살펴보고, 실제로 기업이 배출권 거래구조에 편입되어 활동하는 과정에서 발생할 수 있는 문제점들을 도출한 후, 이들 쟁점들이 배출권 거래법령에 충분히 반영되어 있는가를 검토한다. 그러나 이 연구는 배출권 거래법령 및 거래구조와 거래소 운영 전반을 검토하고 평가하기 위한 작업은 아니다. 이 연구에서 주로 검토할 부분은 배출권을 할당받은 기업체가 운영과정에서 어떤 문제에 직면할 경우 할당받은 배출권을 어떻게 운용 또는 처리할 것인가에 관한 것이다. 특히 법정계획에 따라 배출권을 할당받은 기업(배출권 할당대상업체)이 할당받은 배출권을 조정 또는 취소해야 하는 상황에 직면한 경우, 발생할 수 있는 문제점을 분석하고 그에 대한 개선과제를 도출하는 것을 핵심 연구목적으로 한다. 따라서 이 연구는 배출권 할당의 조정 및 취소에 관한 법령을 중심으로 검토한다.

제 3 절 배출권의 법적 본질에 관한 검토

1. 배출권의 법적 본질에 관한 선행연구

2010년 저탄소녹색성장기본법이 제정된 이후, 온실가스 감축 및 배출권거래에 관한 논의가 계속되었고, 그 연장선상에서 2015년 1월 배출권거래제가 본격적으로 시행되는 등의 정책적 성과를 내었다. 그러나 배출권이나 배출권 할당계획 등의 법적 성질에 대한 명확한 개념이나 기준이 설정되어 있지는 않다. 본질에 관한 학설논의의 특성상 명확한 결론을 내리기 어렵기는 하지만, 배출권의 할당이나 조정, 취소, 온실가스 상쇄프로그램[6] 등 배출권거래제 전반에 걸쳐서 법적 본질에 대한 논의

(2014/09)', '배출권 거래제 할당대상업체 변경사항(2014/11)' 등 온실가스 배출권 거래제와 관련된 훈령을 체계적으로 수립·발령하였다.

6) 2015년 4월에 배출권거래소시장에 상쇄분이 인증 및 계정등록절차를 거쳐 상쇄배출권으로 상장, 거래되고 있다. 따라서 배출권의 법적 속성 논의시 상쇄배출권과 할당

와 비교법적 분석을 함께 검토할 필요가 있다.

저탄소 녹색성장기본법 제2조 제9호와 제10호는 온실가스와 온실가스 배출에 대하여 정의한다. 이 때의 온실가스란 “이산화탄소(CO2), 메탄(CH4), 아산화질소(N2O), 수소불화탄소(HFCs), 과불화탄소(PFCs), 육불화황(SF6) 및 그 밖에 대통령령으로 정하는 것으로 적외선 복사열을 흡수하거나 재방출하여 온실효과를 유발하는 대기 중의 가스 상태의 물질”을 말한다. 그리고 제10호에서 정의한 온실가스 배출이란 “ 사람의 활동에 수반하여 발생하는 온실가스를 대기 중에 배출・방출 또는 누출시키는 직접배출과 다른 사람으로부터 공급된 전기 또는 열(연료 또는 전기를 열원으로 하는 것만 해당한다)을 사용함으로써 온실가스가 배출되도록 하는 간접배출”을 의미한다.[7]

저탄소녹색성장기본법에 따르면 “배출권”이라는 용어를 사용하지 않고, “배출”이라는 중립적 용어를 사용하고 있으나, 실제로는 배출권이라는 용어가 훨씬 일반적으로 쓰이고 있다. 이 때의 배출권의 법적 성질에 대한 논의, 특히 배출권의 권리로서의 속성, 재산권적 속성 등에 대한 논의가 다양하게 이루어지고 있으나,[8] 아직까지 명확한 결론이 나지 않고 있다. 그러나 배출권의 법적 성질인 할당의 대상이 되는 기초적 법률관계의 시작점으로서의 의미가 있다. 그러나 지금까지 배출권의 법적 성질에 대해서는 국가마다 그 의미를 다르게 정의하고 있으며, 실제

배출권과 함께 비교하여 검토할 필요가 있으나, 본 연구의 범위에서 벗어나므로 상쇄배출권의 속성에 대한 논의는 향후의 연구과제로 남겨둔다.

7) 저탄소녹색성장기본법의 정의에서도, “온실가스 배출권”이라고 명시하지 않고 “온실가스 배출”이라고 중립적으로 정의함으로써, 배출권의 본질에 대한 해석론을 피해가고 있는 것으로 보인다.

8) 김태오, “현대적 재산권의 본질과 한계에 관한 연구-공법상 권리의 재산권성을 중심으로-” 서울대학교 대학원 박사학위 청구논문, 2011; 환경부・한국법제연구원, “해외 배출권 거래제 할당동향 및 법제연구”, 2010; 김성수, “온실가스 배출권 거래제도에 관한 법률안상의 온실가스 배출권의 법적 성격과 할당의 법적 과제 - 독일의 경험을 참고하여”, 토지공법연구 제52집, 2011; 강현호, “배출권의 정의 및 재산권성에 대한 법적 고찰”, 환경법연구 제33권 제1호, 2011 등 다양한 논문, 저서 등에서 온실가스 배출권의 법적 속성에 대하여 다루고 있다.

로 배출권거래제가 운영되고 있는 국가들의 경우에도, 배출권의 본질과 실제 운영과정에서의 배출권에 대한 취급간의 간격이 있다.

현재까지 논의된 배출권의 법적 속성에 대한 견해로는, 배출권은 재산적 가치가 있는 무체물로서 재산으로서의 성질을 가지고 있다는 견해(재산설), 배출권은 관리대상으로서 등록부상 존재하는 단순한 수치에 불과하다는 견해(수치설), 배출권은 조약에 근거하여 국가가 보유한 배출량을 세분화한 단위 또는 배출할 수 있는 자격을 의미한다는 견해(단위 또는 자격설), 배출권은 국가로부터 창설된 권리로서 공권으로서의 성격과 시장에서 거래될 수 있는 환경이용권이라는 사권(私權)으로서의 성격을 동시에 지니고 있다는 견해(권리설), 배출권을 재산적 가치를 가지고 있는 물권 또는 채권으로 파악하는 견해(재산권설 또는 법적 지위설) 등으로 정리될 수 있다.[9)]

배출권(排出權)의 용어에서 알 수 있듯이, 기업이 시장에서 자신이 할당받은 배출권을 거래할 경우에는 거래대상으로 재산상의 권리로서의 성격이 보다 유용하게 적용된다. 그러나 그 이전 단계에서 국가에 의해 배출허용총량을 업체별, 산업별로 할당이 이루어지는 경우, 국가가 온실가스를 배출량을 할당할 수 있는 공권으로서의 권리의 성격이 주로 문제된다. 왜냐하면 국가의 할당행위 또는 계획은 국가인 할당주무관청이 사인인 기업에게 배출허용총량을 배분・할당하는 작업으로, 환경부와 기업간의 관계로서 분쟁해결에 있어서도 행정소송을 통한 해결을 수반하기 때문이다.[10)]

배출권의 본질에 대하여, 배출권에 대한 영어식 표현과 번역어의 한계를 함께 지적하며 다른 해석을 내리는 견해도 있다. 즉 온실가스 감축에서 논의되는 온실가스 “배출권(emissions)”이라는 말은 온실가스를 배출할 권리(權利)를 표창하는 것이 아니라고 보는 견해로서, 배출

9) 환경부・한국법제연구원, “해외배출권 거래제 할당동향 및 법제연구”(2010.11.) 125면.
10) 최승필, “탄소배출권의 할당과 분쟁해결에 관한 법적 검토-독일의 제1차, 제2차 할당과정상의 경험을 통하여-”, 한국법제연구원(2013), 29면.

권에서의 배출권은 일정량의 배출량을 담은 증서[券]라고 보는 견해이다.[11] EU-ETS, 미국 RGGI 등의 영어식 표현에 따르면 '배출'(emission)에 's'를 붙여 경우에 따라 '배출량' 또는 '배출권'으로 사용하거나 "할당(allowance)"에 's'를 붙여 배출권과 같은 의미의 할당량으로 사용한다. 따라서'배출권거래'는 '배출량거래'로 바꾸어 부를 수도 있으며, 이에 대한 영어식 표현은 사실상 동일하다. 이를 근거로 배출권의 본질이 권리가 아니라 할당받은 배출량을 의미하며, 배출권거래는 할당받은 배출량을 표시한 증서를 거래하는 것으로 이해하는 것이다.[12] 이러한 견해는 배출권에 대하여 권리로서의 성격을 인정하기보다는, 국가로부터 할당을 통해 허용받은 배출량의 증서화 내지는 유가증권화 정도를 인정하는 것으로 볼 수 있다.

이 견해는 상대적으로 소수적 견해라 할 수 있으나, 배출권의 권리적 성격을 강조하는 해석에 비해, 배출권 할당의 조정이나 취소를 보다 잘 설명할 수 있는 장점이 있다. 배출권을 재산권과 같은 권리적 성격을 가진 것으로 해석할 경우, 할당 이후 일정한 기준에 따른 배출권 할당 취소의 특성 및 본질을 설명하기 쉽지 않다.

특히 할당을 통해 기업에게 부여된 재산권으로서의 배출권을 주무부처의 할당 취소를 통해 취소한다면, 이에 대한 침해문제나 분쟁해결방식에 대한 논의가 다시 배출권의 본질에 대한 논의로 회귀되기 때문이다. 반면에 배출권을 배출허용량 또는 배출할당량을 표시하는 증서 정도로 해석할 경우, 주무부처의 배출량 할당・조정・취소는 온실가스 배출관련 할당행정청의 공권으로서의 권리로 보고, 사인 등 기업은 자신이 할당받은 배출량 또는 허용량에 한하여 배출권거래시장에서 거래할 수 있는 것으로 이해할 수 있다.

---

11) 자연환경국민신탁 및 전재경 박사의 온실가스 배출권, 특히 할당배출권에 관한 일관된 해석론이다.

12) 환경부・자연환경국민신탁, "온실가스 감축을 위한 상쇄프로그램 운영제도 연구" (2010), 9면.

2. 온실가스 배출권의 본질에 관한 외국 입법례 비교 분석

온실가스배출권의 본질에 대하여 배출권거래제를 운영하고 있는 해외 법제들도 일관된 해석을 보이고 있는 것은 아니다. 온실가스라는 오염물질의 배출행위에 대한 권리로서의 성격을 인정하는 것에 대한 거부감과 동시에, 온실가스 감축을 목표로 온실가스 배출을 제한하고(허용총량규제) 해당 범위 내에서 거래제를 도입한 상황에서 기업의 입장에서는 온실가스배출허용량이 기업의 재산권으로 이해하는 것도 충분히 가능하다. 배출권 또는 배출허용량의 법적 성질에 대한 해외 법제를 간략히 살펴볼 필요가 있다.

미국의 경우, 온실가스 감축과 배출권거래제를 도입하는 것을 내용으로 하는 청정에너지안보법(American Clean Energy and Security Act of 2009) 2009년에 연방하원을 통과했다가 상원에서 부결되었다. 비록 상원에서 부결되어 실제로 이행되지는 않았으나, 향후 미국에서 온실가스 감축 및 배출권 거래제 도입시 기본적 골격으로서의 역할을 할 것으로 기대된다.

이 법은 온실가스 배출권의 본질 및 거래, 규제에 관한 기본적 법체계를 제시하고 있다. 이 법 제721조는 배출허용량(emission allowances)이라는 표제하에, 배출허용량의 법적 지위에 대하여 정의하고 있는데,[13] "재산권을 구성하지 않는다(not constitute a property right)"라고 명시하고 있음은 주목할 만하다.

---

13) Title VII Global Warming Pollution Reduction Program
Part C Program Rules
Sec.721. Emission Allowances
"(c) Legal status of emission allowances.－
"(1) IN GENERAL.－An allowance established by the Administrator under this title does not constitute a property right, nor does any offset credit or other instrument established or issued under the American Clean Energy and Security Act of 2009, and the amendments made thereby, for the purpose of demonstrating compliance with this title.

EU의 경우 온실가스 배출권에 대하여, “허용량(allowance)이란 탄소 1톤을 배출할 수 있는 허용”이라고 하여, 배출권에 대하여 명확히 정의하고 있지는 않으나,[14] 최근 개정된 EU 금융상품투자지팀(MiFID II)에 따르면 배출허용량(emission allowances)을 금융상품으로 분류하고 있다.[15]

한편 호주의 경우 미국과 반대로, 2010 탄소배출감축체계(Carbon Pollution Reduction Scheme 2010)에 따르면, 배출단위(emission units)를 개인의 재산권으로 명시하고 있다.[16]

이들 입법례를 살펴보면 온실가스 배출을 emission allowances 등으로 정의하는 것이 보다 일반적임을 알 수 있다. 다만 아직 배출권 거래제가 시행되고 있지 않은 미국과 달리, 가장 오랜 기간 배출권거래제를 운영했던 EU-ETS의 경우 배출권의 재산권적 성격을 인정(금융상품으로 간주)하고 있는 것으로 보인다. 다만 EU-ETS의 배출권은 MiFID II와 EU Directive 모두 “배출허용량(emission allowances)”이라는 표현을 사용하고 있음은 주목할 만하다.

---

14) Directive 2009/29/EC 제3조 Definitions
‘allowance’means an allowance to emit one tonne of carbon dioxide equivalent during a specified period, which shall be valid only for the purposes of meeting the requirements of this Directive and shall be transferable in accordance with the provisions of this Directive;

15) MiFID II/MiFIR application to the carbon market
Under the MiFID II approach, however, the scope of the EU financial markets legislation would be extended to apply to the spot segment of the carbon market. This would be achieved by **classifying emission allowances(and other ETS compliance units) as financial instruments** under MiFID (i.e. by listing them as a new class of financial instruments in Annex I Section C of that Directive). * http://www.emissions-euets.com/mifid2-mifir. 2015. 5. 19. 방문.

16) Carbon Pollution Reduction Scheme 2010
- Part 4. Emissions units
- Division 2. Australian emissions units
- Subdivision B. Property in, and transfer of, Australian emissions units
- Section 94.
An Australian emissions unit is personal property and, subject to 22 sections 96 and 97, is transmissible by assignment, by will and by devolution by operation of law.

일련의 표현을 감안할 때, 배출권의 핵심은 온실가스를 배출할 수 있는 “권리”로서의 속성보다는, 국가로부터 할당받은 배출허용량 또는 허용한도로 이해하되, 다만 국가로부터 할당받은 배출허용량 의 한도내에서 기업은 배출권 거래제를 통해 이를 거래, 즉 재산권적 권리를 행사할 수 있다고 보는 것이 보다 적합할 것이다.

즉 배출할당 계획의 수립과 할당 이행은 정부의 역할 내지 공권적 성격을 가지는 행위로서, 이 단계에서는 배출권의 재산권적 속성은 배제될 수도 있을 것이다. 그러나 일련의 할당계획을 통해 기업이 배출량을 할당받은 경우, 이후 단계에서 기업이 자신이 할당받은 배출허용량 내에서 이를 어떻게 처분할 것인가(생산요소로의 투입 또는 배출권거래소에서의 매각 등)는 해당 기업이 결정하는 사권적 성격을 가지는 것으로 볼 수 있다.

배출량 할당뿐만 아니라, 할당받은 배출량을 취소하는 경우에도, 이 쟁점은 다시 한 번 등장한다. 우리나라의 경우 아직 배출권 할당계획 이행 초기단계이기 때문에, 배출권 할당을 둘러싸고 정부-기업간의 갈등이 부각되고 있으나, 실제로 계획기간이 진행됨에 따라 더 첨예한 갈등을 내포하고 있는 쟁점은 할당받은 배출권을 취소하는 경우이다. 기업의 입장에서는 할당받은 배출권을 취소할 경우, 사업의 영위 자체가 금지될 수 있기 때문이다. 그리고 이러한 사항은 헌법적 측면에서의 재산권 보장, 영업의 자유, 평등권 등 제반 기본권과도 밀접한 관련을 지닌다.[17] 온실가스 배출량을 할당하는 단계에서는 국가적 차원에서의 전체 배출총량에서 기업에게 온실가스 배출량을 개별적으로 배분하여 할당하는 차원이므로, 정부의 역할이 보다 중요한 단계이다. 그러나 배출량을 할당하여 개별 기업들에게 배분했다면, 이후 단계는 기업들의 처분에 맡겨지므로 사권(私權)적인 성격이 보다 강해지는 단계이다. 이 단계에서 일정한 요건이 있는 경우, 할당받은 배출권을 취소할 수 있도록

17) 최승필, 위의 자료, 80면.

할 경우 해당 요건이 엄격하게 정해져 있다고 하더라도, 실제로 할당 취소 사건이 발생할 경우 정부-기업간의 갈등이 첨예하게 대립될 수밖에 없다. 따라서 온실가스 배출권의 본질에 관한 논의는 배출권의 할당과 조정 및 취소에서도 중요한 쟁점인 만큼, 향후에도 체계적으로 논의될 필요가 있는 주제라 할 수 있다.

제 2 장 배출권 할당의 조정·취소에 관한 현행 법체계 분석

제 1 절 제1차 국가배출권 할당계획의 개요 및 이행

우리나라의 탄소배출권 거래제는 '저탄소 녹색성장'이라는 정책기조에 따라 "저탄소 녹색성장기본법"을 근거로, "온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률(이하 배출권거래법)"에 따라 설계되었다. 배출권거래법에 따라 국가배출권 할당계획을 수립하고, 이 계획에는 제1차 계획기간(2015~2017) 동안의 배출권 할당대상 부문 및 업종, 배출권의 총수량, 업종별 할당량, 업체별 할당기준을 구체적으로 정하고, 예비적·보완적 제도로서 배출권 예비분 수량 및 운영기준을 도입과 함께 상쇄배출권 제도도 함께 정하고 있다.[18)]

[표 1 제1차 국가배출권 할당계획 추진 과정[19)]]

18) 현준원, "온실가스 배출권거래제 법령의 주요 내용과 법적 문제", 환경법연구 제35권 제1호, 한국환경법학회, 2013. 174면.

19) 한국환경공단. 배출권거래계획기간 일정에 관한 표 재인용. 2015. 5. 4. 방문. https://www.keco.or.kr/kr/business/climate/contentsid/1520/index.do

[표 2 국가 배출권 할당 계획기간 구성 및 운영방향][20]

	제1기('15 ~ '17년)	제2기('18 ~ '20년)	제3기('21 ~ '25년)
주요 목표	▪ 경험축적 및 거래제 안착	▪ 상당수준의 온실가스 감축	▪ 적극적인 온실 가스 감축
제도 운영	▪ 상쇄인정범위 등 제도의 유연성 제고 ▪ 정확한 MRV 집행을 위한 인프라 구축	▪ 거래제 범위확대 및 목표 상향 조정 ▪ 배출량 보고·검증 등 각종 기준 고도화	▪ 신기후체제 대비 자발적 감축유도 ▪ 제3자 거래제 참여 등 유동성 공급 확대
할당	▪ 전량 무상할당 ▪ 목표관리제 경험 활용	▪ 유상할당 개시 ▪ 벤치마크 할당 등 할당방식 선진화	▪ 유상할당 비율확대 ▪ 선진적 할당방식 정착

또한 배출권거래법과 동 시행령 외에, 배출권거래소 선정 및 감독을 위한 환경부 고시 및 배출권의 할당,조정 및 취소, 배출권 거래제 운영을 위한 검증, 조기감축실적 인정 등과 관련한 환경부 지침 등이 발령됨에 따라, 배출권 할당 및 거래에 관한 체계적인 법제구조를 갖추고 있다.[21]

20) 기획재정부, 보도자료, "배출권거래제 기본계획", 2014, 1. 28. 30면.

21) 환경부는 2013년 하반기 이후로, '온실가스 배출권 거래소 신청자격 및 평가기준 등에 관한 고시(2013/10 발령)', '온실가스 배출권 거래제의 배출량 보고 및 인증에 관한 지침(2014/09 발령)','온실가스 배출권의 거래 및 거래소 감독에 관한 고시(2014/09)','온실가스 배출권 거래제 조기감축실적 인정지침(2014/09)','온실가스 배출권 거래제 운영을 위한 검증지침(2014/09)','온실가스배출권의 할당, 조정 및 취소에 관한 지침(2014/09)', '배출권 거래제 할당대상업체 변경사항(2014/11)' 등 온실가스 배출권 거래제와 관련된 훈령을 체계적으로 수립·발령하였다.
http://www.me.go.kr/home/ web/law/list.do.2015. 4. 23. 방문.

[표 3 온실가스 배출권 거래제 관련 법령 및 지침]

온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률・시행령
저탄소 녹색성장기본법 및 동 시행령
온실가스 배출권 거래소 신청자격 및 평가기준 등에 관한 고시(제2013-119호)
온실가스 배출권거래제 운영을 위한 검증지침 제정(제2014-153호)
온실가스 배출권의 할당 조정 및 취소에 관한 지침(제2014-159호)
온실가스 배출권거래제 조기감축실적 인정 지침(제2014-155호)
외부사업 타당성평가 및 감축량 인증에 관한 지침(제2014-152호)
온실가스 배출권거래제의 배출량 보고 및 인증에 관한 지침(제2014-154호)
온실가스 배출권의 거래 및 거래소 감독에 관한 고시(제2014-151호)
배출권거래제 할당대상업체 변경사항(제2015-79호)

이 연구는 체계적으로 짜여진 배출권 거래법령 및 거래구조를 간략하게 살펴보고, 실제로 기업이 배출권 거래구조에 편입되어 활동하는 과정에서 발생할 수 있는 문제점들을 도출한 후, 이들 쟁점들이 배출권 거래법령에 충분히 반영되어 있는가를 검토한다. 그러나 이 연구는 배출권 거래법령 및 거래구조와 거래소 운영 전반을 검토하고 평가하기 위한 작업은 아니다.

이 연구에서 주로 검토할 부분은 배출권을 할당받은 기업체가 운영과정에서 어떤 문제에 직면할 경우 할당받은 배출권을 어떻게 운용 또는 처리할 것인가에 관한 것이다. 특히 법정계획에 따라 배출권을 할당받은 기업(배출권 할당대상업체)이 할당받은 배출권을 조정 또는 취소해야 하는 상황에 직면한 경우, 발생할 수 있는 문제점을 분석하고 그에 대한 개선과제를 도출하는 것을 핵심 연구목적으로 한다. 따라서 이 연구는 배출권 할당의 조정 및 취소에 관한 법령을 중심으로 검토한다.

제 2 절 배출권거래법령상 할당 조정 및 취소의 기본구조

1. 배출권거래법령상 배출권 할당 후 조정신청사유

배출권의 할당·조정·취소에 관하여, 배출권거래법 및 동 시행령 및 "배출권의 할당·조정·취소에 관한 지침(이하 배출권할당 조정취소지침)"에서 함께 정하고 있다. 이하에서는 배출권 할당 조정 및 취소에 관한 배출권거래법령 및 지침상의 조정과 취소에 관한 법제를 정리하였다.

배출권거래법 제13조에 따르면, "할당대상업체는 매 계획기간 시작 4개월 전까지(할당대상업체가 신규진입자인 경우에는 배출권을 할당받는 이행연도 시작 4개월 전까지), ①계획기간의 배출권 총신청수량, ② 이행연도별 배출권 신청수량, ③ 할당대상업체로 지정된 연도의 직전 3년간의 온실가스 배출량, ④ 계획기간 내 시설 확장 및 변경 계획, ⑤계획기간 내 연료 및 원료 소비 계획, ⑥계획기간 내 온실가스 감축설비 및 기술 도입 계획, ⑦ 제4호부터 제6호까지에서 규정된 계획 실행 등에 따른 온실가스 배출량 증감 예상치 등이 포함된 배출권 할당신청서를 주무관청에 제출"해야 한다. 할당대상업체가 배출권 할당신청서를 제출한 경우, 주무관청은 계획기간 마다 할당계획에 따라 할당새상업체에 해당하는 계획기간의 총배출권과 이행연도별 배출권을 할당한다.[22]

22) 배출권 할당의 기준은 제12조 제2항에 따라, 할당대상업체의 이행연도별 배출권 수요, 제15조에 따른 조기감축실적, 제27조에 따른 할당대상업체의 배출권 제출 실적, 할당대상업체의 무역집약도 및 탄소집약도, 할당대상업체 간 배출권 할당량의 형평성, 부문별·업종별 온실가스 감축 기술 수준 및 국제경쟁력, 할당대상업체의 시설투자 등이 국가온실가스감축목표 달성에 기여하는 정도, 기본법 제42조제6항에 따른 관리업체의 목표 준수 실적 등을 고려하여 동법 시행령 제12조에 따라 배출권 할당을 정한다.

할당대상업체에 배출권을 할당한 경우, 주무관청은 지체없이 그 사실을 할당대상업체에 통보하고, 배출권등록부의 각 업체별 계정에 그 할당내역을 등록해야 한다.[23] 할당대상업체의 할당신청 및 할당기준에 따른 배출권 할당이 이루어진 이후에도 일정한 경우, 배출권 할당의 조정 또는 취소가 이루어질 수 있다.

배출권거래법 제16조(배출권 할당의 조정)는 할당계획의 변경 또는 예상하지 못한 온실가스 배출시설의 신설이나 증설 등에 의한 신청에 따라 예비분을 활용하여 추가할당할 수 있다.(제16조 제1항 제1호) 또한 배출권거래법 제16조 제1항 제2호는 할당대상업체의 신청을 전제로 계획기간 중에 시설의 신설 또는 증설, 생산품목의 변경, 사업계획의 변경 등으로 배출권의 추가 할당이 필요하거나 이행연도별 할당량의 조정이 필요한 경우, 배출권을 추가할당하거나 이행연도별 배출권 할당량을 조정할 수 있도록 정한다. 동법 제16조 제2항은 배출권의 추가 할당 및 할당량 조정의 세부 기준과 절차를 배출권거래법 시행령으로 정하도록 하여, 할당계획의 변경에 따른 할당조정은 시행령 제20조[24]에서 정하고, 할당대상업체들의 신청에 의한 조정은 시행령 제21조[25]에서 정한다.

---

23) 배출권거래법 제14조.

24) 배출권거래법 시행령 제20조(할당계획 변경으로 인한 할당의 조정)
① 주무관청은 법 제16조제1항제1호에 따라 할당계획 변경으로 배출허용총량이 증가한 경우에는 증가된 배출허용총량에 상응하는 배출권을 전체 할당대상업체에 각각의 기존 할당량에 비례하여 추가 할당하거나, 특정 부문 또는 업종에 증가된 배출권의 전부 또는 일부를 추가 할당할 수 있다.
② 제1항에 따른 추가 할당은 공동작업반이 할당대상업체별 할당량 결정안을 작성하여 주무관청에 제출하면 주무관청이 이를 관계 중앙행정기관의 장과의 협의와 할당결정심의위원회의 심의·조정을 거쳐 결정한다.

25) 배출권거래법 시행령 제21조(신청에 의한 할당의 조정) ① 법 제16조제1항제2호에 따라 업체별 배출권 할당 시 예상하지 못한 시설의 신설·증설, 일부 사업장의 양수 또는 합병으로 인하여 할당된 배출권에 비하여 배출량이 증가된 할당대상업체는 매 이행연도 종료일부터 3개월 이내에 주무관청에 배출권 추가 할당을 신청할 수 있다.
② 주무관청은 제1항에 따른 신청을 받으면 제16조에 따른 할당대상업체별 할당량

배출권거래법 제16조 제1항 제2호의 배출권 할당 조정 사유와 배출권거래법시행령 제21조의 할당대상업체의 신청에 의한 기준을 정리하면 다음과 같다.

결정 시 해당 할당대상업체에 적용된 기준이나 벤치마크방식을 기준으로 배출량 증가분을 확정하고, 해당 이행연도 종료일부터 5개월 이내에 확정된 증가분에 상응하는 배출권을 추가 할당한다. 이 경우 추가 할당되는 배출권은 추가 할당 사유가 발생한 이행연도분의 배출권으로 할당한다.

③ 법 제16조제1항제2호에 따라 업체별 배출권 할당 시 예상하지 못한 생산품목의 변경, 사업계획의 변경(시설의 신설·증설, 일부 사업장의 양수 또는 합병으로 인한 변경은 제외한다) 등으로 인하여 해당 이행연도에 할당된 배출권에 비하여 100분의 30 이상 배출량이 증가한 할당대상업체는 매 이행연도 종료일부터 3개월 이내에 주무관청에 배출권 추가 할당을 신청할 수 있다.

④ 주무관청은 제3항에 따른 신청을 받으면 제16조에 따른 할당량 결정 시 해당 할당대상업체에 적용된 기준이나 벤치마크방식을 기준으로 배출량 증가분을 확정하고, 해당 이행연도 종료일부터 5개월 이내에 확정된 증가분의 100분의 50 이내의 범위에서 배출권을 추가 할당한다. 이 경우 추가 할당되는 배출권은 추가 할당 사유가 발생한 이행연도분의 배출권으로 할당한다.

⑤ 법 제16조제1항제2호에 따라 전력계통 운영에 따른 제약발전[발전기 고장, 송전선로 고장 또는 열공급·연료제약·송전제약 등 전력계통의 안정적 운영을 위한 제약사항(자기가 원인을 제공한 경우는 제외한다)에 대하여 「전기사업법」 제45조에 따른 한국전력거래소의 전력계통 운영지시를 받아 발전한 경우를 말하며, 이하 이 조에서 "제약발전"이라 한다]으로 인하여 발전량이 증가하거나 감소한 경우 발전분야의 할당대상업체는 해당 이행연도 종료일부터 3개월 이내에 주무관청에 배출권 추가 할당 또는 업체별 배출권 조정을 신청할 수 있으며, 주무관청은 증가된 발전량에 상응하는 배출권을 추가 할당하거나 제약발전의 원인을 제공한 업체와 이로 인하여 발전량이 증가된 업체 간의 배출권 할당량을 조정할 수 있다.

⑥ 제2항·제4항 및 제5항에 따른 추가 할당량 결정 및 배출권 할당량 조정을 위하여 필요한 세부 사항은 관계 중앙행정기관의 장과의 협의를 거쳐 주무관청이 정하여 관보에 고시한다.

⑦ 제2항·제4항 및 제5항에 따라 추가 할당되는 배출권은 배출권 예비분에서 사용한다.

⑧ 제2항·제4항 및 제5항에 따른 추가 할당 및 할당량 조정은 공동작업반이 할당대상업체별 할당량 결정안을 작성하여 주무관청에 제출하면 주무관청이 이를 관계 중앙행정기관의 장과의 협의와 할당결정심의위원회의 심의·조정을 거쳐 결정한다.

⑨ 법 제16조제1항제2호에 따라 사업계획의 변경 등으로 인하여 이행연도별 할당량을 조정하려는 할당대상업체는 매 이행연도 시작 4개월 전까지 주무관청에 할당량 조정을 신청할 수 있다. 이 경우 주무관청은 신청사유를 검토하여 계획기간 중 해당 할당대상업체에 할당된 배출권의 총수량이 변하지 아니하는 범위에서 이행연도별 할당량을 조정할 수 있다.

배출권거래법 제16조에 따르면, 할당대상업체는 ①시설의 신설, ② 시설의 증설, ③ 생산품목의 변경, ④ 사업계획의 변경 등의 사유가 있을 경우, 추가할당이나 이행연도별 할당량 조정을 신청할 수 있다. 이에 대하여 배출권거래법 시행령 제21조는 할당대상업체의 신청에 의한 할당조정사유 및 기준을 정한다. 배출권거래법 시행령 제21조 ①예상하지 못한 시설의 신설, ② 예상하지 못한 시설의 증설, ③ 일부사업장의 양수 또는 합병의 사유가 발생할 경우, 할당량 조정을 신청할 수 있도록 한다.

특히 배출권거래법 시행령 제21조 제1항은 시설의 신설 및 증설과 관련하여 "예상하지 못한"의 신설 및 증설의 기준을 제시하고 있다. 예상하지 못한 신설이나 증설의 기준은 배출권거래법 시행령 제21조에서 정한다. 예상하지 못한 신설의 경우, "생산활동을 위해 신규 설치된 시설로, 기존 시설과 독립적으로 배출활동을 하며, 명세서상 배출량을 별도로 보고하는 시설"을 말한다. 예상하지 못한 증설은 "생산활동에 기여하는 물리적 변경 추가로 인하여, 할당대상업체의 배출량이 사전할당량보다 많게 된 원인이 시설용량 10% 이상의 증설"일 경우에 인정된다.[26]

배출권할당 조정취소지침 제16조는 배출권 거래법 및 시행령상의 할당 조정, 특히 추가할당을 신청할 수 있는 사유를 추가하여 정한다.[27] 특히 동 지침 제16조 제5호(저탄소 교통체계 구축을 위한 대중

26) 배출권거래법 시행령 제21조 제1항

27) 제16조(추가할당 신청의 사유) ① 영 제12조제1항제6호와 같은 항 제7호 및 영 제21조에 따라 할당대상업체가 배출권의 추가할당(이하 "추가할당"이라 한다)을 신청할 수 있는 사유는 다음 각 호와 같다.
1. 업체별 할당량 결정 시에 예상하지 못한 시설의 신설·증설(이 경우 증설은 기존 시설에 생산활동에 직접적으로 기여하는 물리적 변경을 추가함으로써 변경 이전에 대비하여 기존시설의 설계용량이 100분의 10 이상 증가한 경우를 말한다. 이하 이 장에서 같다)로 인하여 할당대상업체에 할당된 배출권에 비하여 해당 이행연도의 온실가스 배출량이 증가한 경우
2. 일부 사업장 및 시설의 양수 또는 합병[이 경우 양수 또는 합병은 할당대상업체와

교통수단의 운행 확대 또는 대형중량화물의 운송대책 및 조치[28]로 인하여 할당대상업체에 할당된 배출권에 비하여 해당 이행연도의 온실가스 배출량이 증가한 경우), 제6호(가연성(可燃性) 폐기물을 활용하여 해당 이행연도의 온실가스 배출량이 증가한 경우[29]), 제7호(제40조에

할당대상업체가 아닌 업체(이하 “비할당대상업체”라 한다) 간의 양수 또는 합병, 할당대상업체 간의 할당대상사업장에 속하지 아니하는 사업장(이하 “비할당대상사업장”이라 한다) 및 비할당대상사업장에 속하는 시설의 양수 또는 합병으로 인하여 비할당대상사업장 및 비할당대상사업장에 속한 시설이 할당대상사업장 및 할당대상사업장에 속한 시설로 된 경우를 말한다. 이하 이 장에서 같다]으로 인하여 할당대상업체에 할당된 배출권에 비하여 해당 이행연도의 온실가스 배출량이 증가한 경우

3. 업체별 할당량 결정 시에 예상하지 못한 생산품목 또는 사업계획 변경(시설의 신설·증설, 일부 사업장 및 시설의 양수 또는 합병으로 인한 변경은 제외한다. 이하 같다)으로 인하여 할당대상업체에 할당된 배출권에 비하여 해당 이행연도의 온실가스 배출량이 100분의 30 이상 증가한 경우

4. 전력계통 운영에 따른 제약사항의 발생으로 인하여 제약발전(이 경우 제약발전은 전기사업자 자신이 원인을 제공한 경우는 제외하고, 전력거래소가 정산하여 인증한 제약발전량에 한한다. 이하 같다)을 하게 되어 할당대상업체의 해당 이행연도 발전량이 증가한 경우

5. 기본법 제53조에 따른 저탄소 교통체계 구축을 위한 대중교통수단의 운행 확대 또는 「지속가능 교통물류 발전법」 제20조에 따른 대형중량화물의 운송대책 및 조치(이 경우 대중교통수단의 운행 확대 또는 대형중량화물의 운송대책 및 조치가 국가 온실가스 배출량 감축에 기여한 경우에 한한다. 이하 같다)로 인하여 할당대상업체에 할당된 배출권에 비하여 해당 이행연도의 온실가스 배출량이 증가한 경우

6. 화석연료 대신 가연성(可燃性) 폐기물(「자원의 절약과 재활용 촉진에 관한 법률」 제25조의4에 따른 “고형연료제품”을 포함한다. 이하 같다)을 활용(이 경우 화석연료 대신 가연성 폐기물을 활용하여 국가 온실가스 배출량 감축에 기여한 경우에 한한다. 이하 같다)하여 할당대상업체에 할당된 배출권에 비하여 해당 이행연도의 온실가스 배출량이 증가한 경우

7. 제40조에 따라 할당대상업체로부터 권리와 의무가 승계되어 비할당대상사업장 및 비할당대상사업장에 속한 시설이 할당대상사업장 및 할당대상사업장에 속한 시설로 된 경우

② 벤치마크 적용시설 중에서 제1항제1호에 따른 예상하지 못한 시설의 증설을 판단하는 기준으로 설계용량을 활용하기 어려운 경우에는 할당계획에서 정하는 바에 따라 활동자료량을 증설을 판단하는 기준으로 활용할 수 있다. 다만, 이 경우에도 시설의 증설은 기존시설에 생산활동에 직접적으로 기여하는 물리적 변경을 추가함으로써 변경 이전에 대비하여 기존시설의 활동자료량이 100분의 10 이상 증가한 경우에 한한다.

28) “지속가능 교통물류 발전법” 제20조에 따른 조치를 의미한다.

29) “자원의 절약과 재활용 촉진에 관한 법률” 제25조의4에 따른 "고형연료제품"을 포함한다.

따라 할당대상업체로부터 권리의무가 승계된 경우)의 추가할당 신청 사유를 정하고 있다. 배출권할당 조정취소지침 제23조는 배출권거래법 제16조 제1항 제2호에 따라 사업계획 변경 등으로 인해 이행연도별 할당량을 조정하려는 할당대상업체의 할당량 조정신청에 대하여 정하고 있다.

배출권거래법령 및 배출권할당 조정취소지침상 배출권 할당 조정(추가할당 또는 이행연도별 할당량 조정)에 관한 사유를 다음과 같이 정리할 수 있다.

[표 4 배출권 할당 후 법령 및 지침상의 조정사유와 기준[30]]

온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률	온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률 시행령	온실가스 배출권의 할당, 조정 및 취소에 관한 지침
제16조(배출권 할당의 조정) ① 주무관청은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 직권으로 또는 신청에 따라 할당대상업체에 배출권을 추가 할당하거나 이행연도별 배출권 할당량을 조정할 수 있다. 1. 제5조제3항에 따른 할당계획 변경으로 배출허용총량이 증가한 경우 2. **계획기간 중에 시설의 신설 또는 증설, 생산품목의 변경, 사**	제20조(할당계획 변경으로 인한 할당의 조정) 생략 제21조(신청에 의한 할당의 조정) ① 법 제16조제1항제2호에 따라 업체별 배출권 할당 시 **예상하지 못한 시설의 신설·증설, 일부 사업장의 양수 또는 합병으로 인하여 할당된 배출권에 비하여 배출량이 증가된 할당대상업체는 매 이행연도 종료일부터 3개월 이내에 주무관청에 배출권 추가 할당을 신청**할 수 있다.	**제16조(추가할당 신청의 사유)** ① 영 제12조제1항제6호와 같은 항 제7호 및 영 제21조에 따라 할당대상업체가 배출권의 추가할당(이하 "추가할당"이라 한다)을 신청할 수 있는 사유는 다음 각 호와 같다. 1. **업체별 할당량 결정 시에 예상하지 못한 시설의 신설·증설(이 경우 증설은 기존시설에 생산활동에 직접적으로 기여하는 물리적 변경을 추가함으로써**

30) 배출권거래법, 배출권거래법 시행령, 배출권할당 조정취소지침상, 배출권 할당조정(추가할당 및 이행연도별 할당량 조정) 사유 중 주요사항을 강조함.

온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률	온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률 시행령	온실가스 배출권의 할당, 조정 및 취소에 관한 지침
업계획의 변경 등으로 배출권의 추가 할당이 필요하거나 이행연도별 할당량의 조정이 필요한 경우로서 할당대상업체가 신청한 경우 ② 생 략	② 주무관청은 제1항에 따른 신청을 받으면 제16조에 따른 할당대상업체별 할당량 결정 시 해당 할당대상업체에 적용된 기준이나 벤치마크방식을 기준으로 배출량 증가분을 확정하고, 해당 이행연도 종료일부터 5개월 이내에 확정된 증가분에 상응하는 배출권을 추가 할당한다. 이 경우 추가 할당되는 배출권은 추가 할당 사유가 발생한 이행연도분의 배출권으로 할당한다. ③ 법 제16조제1항제2호에 따라 업체별 배출권 할당 시 예상하지 못한 **생산품목의 변경, 사업계획의 변경(시설의 신설·증설, 일부 사업장의 양수 또는 합병으로 인한 변경은 제외한다) 등으로 인하여 해당 이행연도에 할당된 배출권에 비하여 100분의 30 이상 배출량이 증가한 할당대상업체는 매 이행연도 종료일부터 3개월 이내에 주무관청**	**변경 이전에 대비하여 기존시설의 설계용량이 100분의 10 이상 증가한 경우를 말한다. 이하 이 장에서 같다)로 인하여 할당대상업체에 할당된 배출권에 비하여 해당 이행연도의 온실가스 배출량이 증가한 경우** 2. **일부 사업장 및 시설의 양수 또는 합병**[이 경우 양수 또는 합병은 할당대상업체와 할당대상업체가 아닌 업체(이하 "비할당대상업체"라 한다) 간의 양수 또는 합병, 할당대상업체 간의 할당대상사업장에 속하지 아니하는 사업장(이하 "비할당대상사업장"이라 한다) **및 비할당대상사업장에 속하는 시설의 양수 또는 합병으로 인하여 비할당대상사업장 및 비할당대상사업장에 속한 시설이 할당대상사업장 및 할당대상사업장에 속한 시설로 된 경우를 말한**

온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률	온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률 시행령	온실가스 배출권의 할당, 조정 및 취소에 관한 지침
	에 배출권 추가 할당을 신청할 수 있다. ④ 주무관청은 제3항에 따른 신청을 받으면 제16조에 따른 할당량 결정 시 해당 할당대상업체에 적용된 기준이나 벤치마크방식을 기준으로 배출량 증가분을 확정하고, 해당 이행연도 종료일부터 5개월 이내에 확정된 증가분의 100분의 50 이내의 범위에서 배출권을 추가 할당한다. 이 경우 추가 할당되는 배출권은 추가 할당 사유가 발생한 이행연도분의 배출권으로 할당한다. ⑤ 법 제16조제1항제2호에 따라 전력계통 운영에 따른 제약발전[발전기 고장, 송전선로 고장 또는 열공급·연료제약·송전제약 등 전력계통의 안정적 운영을 위한 제약사항(자기가 원인을 제공한 경우는 제외한다)에 대하여 「전기사업법」 제45조에 따른 한국전력거래소의 전력계통 운영지시를 받	**다**. 이하 이 장에서 같다]으로 인하여 할당대상업체에 할당된 배출권에 비하여 해당 이행연도의 온실가스 배출량이 증가한 경우 3. **업체별 할당량 결정 시에 예상하지 못한 생산품목 또는 사업계획 변경**(시설의 신설·증설, 일부 사업장 및 시설의 양수 또는 합병으로 인한 변경은 제외한다. 이하 같다)**으로 인하여 할당대상업체에 할당된 배출권에 비하여 해당 이행연도의 온실가스 배출량이 100분의 30 이상 증가한 경우** 4. 전력계통 운영에 따른 제약사항의 발생으로 인하여 **제약발전**(이 경우 제약발전은 전기사업자 자신이 원인을 제공한 경우는 제외하고, 전력거래소가 정산하여 인증한 제약발전량에 한한다. 이하 같다)을 하게 되어 할당대상업체의 해당 이

온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률	온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률 시행령	온실가스 배출권의 할당, 조정 및 취소에 관한 지침
	아 발전한 경우를 말하며, 이하 이 조에서 **"제약발전"이라 한다]으로 인하여 발전량이 증가하거나 감소한 경우 발전 분야의 할당대상업체는 해당 이행연도 종료일부터 3개월 이내에 주무관청에 배출권 추가 할당 또는 업체별 배출권 조정을 신청할 수 있으며,** 주무관청은 증가된 발전량에 상응하는 배출권을 추가 할당하거나 제약발전의 원인을 제공한 업체와 이로 인하여 발전량이 증가된 업체 간의 배출권 할당량을 조정할 수 있다. ⑥ 제2항·제4항 및 제5항에 따른 **추가 할당량 결정 및 배출권 할당량 조정을 위하여 필요한 세부 사항은 관계 중앙행정기관의 장과의 협의를 거쳐 주무관청이 정하여 관보에 고시**한다. ⑦ 제2항·제4항 및 제5항에 따라 추가 할당되는 배출권은 배출권 예비분에서 사용한다.	행연도 발전량이 증가한 경우 5. 기본법 제53조에 따른 저탄소 교통체계 구축을 위한 **대중교통수단의 운행 확대 또는 「지속가능 교통물류 발전법」 제20조에 따른 대형중량화물의 운송대책 및 조치**(이 경우 대중교통수단의 운행 확대 또는 대형중량화물의 운송대책 및 조치가 국가 온실가스 배출량 감축에 기여한 경우에 한한다. 이하 같다)**로 인하여 할당대상업체에 할당된 배출권에 비하여 해당 이행연도의 온실가스 배출량이 증가한 경우** 6. 화석연료 대신 가연성(可燃性) 폐기물(「자원의 절약과 재활용 촉진에 관한 법률」 제25조의4에 따른 "고형연료제품"을 포함한다. 이하 같다)을 활용(이 경우 화석연료 대신 가연성 폐기물

온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률	온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률 시행령	온실가스 배출권의 할당, 조정 및 취소에 관한 지침
	⑧ 제2항·제4항 및 제5항에 따른 추가 할당 및 할당량 조정은 공동작업반이 할당대상업체별 할당량 결정안을 작성하여 주무관청에 제출하면 주무관청이 이를 관계 중앙행정기관의 장과의 협의와 할당결정심의위원회의 심의·조정을 거쳐 결정한다. ⑨ 법 **제16조제1항제2호에 따라 사업계획의 변경 등으로 인하여 이행연도별 할당량을 조정**하려는 할당대상업체는 매 이행연도 시작 4개월 전까지 주무관청에 할당량 조정을 신청할 수 있다. 이 경우 주무관청은 신청사유를 검토하여 계획기간 중 해당 할당대상업체에 할당된 배출권의 총수량이 변하지 아니하는 범위에서 이행연도별 할당량을 조정할 수 있다.	을 활용하여 국가 온실가스 배출량 감축에 기여한 경우에 한한다. 이하 같다)**하여 할당대상업체에 할당된 배출권에 비하여 해당 이행연도의 온실가스 배출량이 증가한 경우** 7. 제40조에 따라 **할당대상업체로부터 권리와 의무가 승계되어 비할당대상사업장 및 비할당대상사업장에 속한 시설이 할당대상사업장 및 할당대상사업장에 속한 시설로 된 경우** ② 벤치마크 적용시설 중에서 제1항제1호에 따른 예상하지 못한 시설의 증설을 판단하는 기준으로 설계용량을 활용하기 어려운 경우에는 할당계획에서 정하는 바에 따라 활동자료량을 증설을 판단하는 기준으로 활용할 수 있다. 다만, 이 경우에도 시설의 증설은 기존시설에 생산활동에 직접적으로 기여

온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률	온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률 시행령	온실가스 배출권의 할당, 조정 및 취소에 관한 지침
		하는 물리적 변경을 추가함으로써 변경 이전에 대비하여 기존시설의 활동자료량이 100분의 10 이상 증가한 경우에 한한다
		제23조(할당량 조정 신청의 사유) 환경부장관은 영 제21조제9항에 따라 할당대상업체가 계획기간에 사업계획 변경 등의 사유가 있는 경우에는 이행연도별 배출권 할당량 조정(이하 "할당량 조정"이라 한다) 신청을 접수할 수 있다.

2. 배출권거래법령상 배출권 할당 후 취소사유

한편 할당계획의 변경 또는 전체 시설의 폐쇄, 3개월 이상의 미가동, 1년 이상 가동정지 및 거짓이나 부정한 방법으로 배출권을 할당받은 경우에는 배출권거래법 제17조에 따라 할당을 취소한다. 배출권거래법 시행령 제22조에서 폐쇄, 미가동 및 가동정지, 거짓이나 부정한 방법, 분할 및 양도 등의 사유 발생시 배출권 할당취소에 관한 사유 및 구체적 기준에 대하여 정한다.[31]

31) 제22조(배출권 할당의 취소) ① 주무관청은 법 제17조제1항제1호에 따라 할당계획 변경으로 배출허용총량이 감소한 경우에는 감소된 배출허용총량에 상응하는 배출권을 전체 할당대상업체에게 각각의 기존 할당량에 비례하여 취소하거나, 특정

배출권할당 조정취소지침 제28조는 할당취소사유로, (1) 할당대상업체가 전체시설을 폐쇄한 경우, (2) 정당한 사유 없는 3개월 이내의 미가동, (3) 1년이상 가동정지, (4) 거짓이나 부정한 방법에 의한 배출권 할당, (5) 배출권할당업체의 분할·사업장 또는 시설의 양도 등을 제시하고 있으며, 배출권할당 조정취소지침 제28조 제5호는 배출권거래법령상의 할당취소사유에 더하여, “할당대상업체가 분할하거나 일부사업장 및 시설을 양도한 경우”를 배출권 할당 취소의 사유로 추가하였다.

2015년 현재 제1차 국가배출권 할당계획기간의 제1차년도로서, 할당대상업체들은 배출권 할당계획에 따른 할당권 무상배출량에 대하여 주

부문 또는 업종에 감소된 배출권의 전부 또는 일부를 취소할 수 있다.

② 주무관청은 법 제17조제1항제2호에 따라 할당대상업체가 전체 시설을 폐쇄한 경우에는 시설폐쇄일부터 남아 있는 해당 이행연도의 날짜에 비례하여 해당 할당대상업체에 할당된 배출권과 다음 이행연도부터 마지막 이행연도까지에 할당된 배출권을 취소한다.

③ 주무관청은 법 제17조제1항제3호에 해당하는 경우 가동하지 아니한 시설이 할당량에서 차지하는 비중과 가동이 중단된 날짜에 비례하여 해당 할당대상업체에 할당된 배출권을 취소한다.

④ 주무관청은 법 제17조제1항제4호에 따라 할당대상업체의 시설 가동이 1년 이상 정지된 경우에는 해당 할당대상업체에 할당된 배출권 중 가동이 정지된 시설이 할당량에서 차지하는 비중과 정지된 날짜에 비례하는 배출권을 취소한다.

⑤ 주무관청은 법 제17조제1항제5호에 따라 해당 할당대상업체가 거짓이나 부정한 방법으로 배출권을 할당받은 경우(정당한 사유 없이 배출권 할당 시 고려된 시설가동계획 또는 시설 신설·증설 계획에 따라 시설을 가동하지 아니하였거나 신설·증설이 이루어지지 아니한 경우를 포함한다)에는 해당 할당대상업체에 할당된 배출권 중 그 부분에 해당하는 배출권을 취소한다.

⑥ 할당대상업체는 제2항부터 제4항까지의 배출권 할당 취소 사유가 발생하였을 때에는 그 사유가 발생한 날부터 30일 이내에 주무관청에 통보하여야 한다.

⑦ 주무관청은 제1항부터 제5항까지의 배출권 할당 취소 사유가 있는 경우에는 해당 할당대상업체에 대하여 법 제37조에 따른 실태조사를 할 수 있다.

⑧ 제1항부터 제5항까지의 규정에 따른 배출권 할당 취소는 공동작업반이 할당대상업체별 할당량 취소안을 작성하여 주무관청에 제출하면 주무관청이 이를 관계 중앙행정기관의 장과의 협의와 할당결정심의위원회의 심의·조정을 거쳐 결정한다.

⑨ 제1항부터 제5항까지의 규정에 따른 배출권 할당의 취소는 주무관청이 해당 할당대상업체의 배출권 거래계정에서 제24조제5항제2호에 따른 배출권 예비분을 위한 배출권 거래계정으로 배출권을 이전하는 방식으로 한다.

⑩ 제1항부터 제9항까지에서 규정한 사항 외에 배출권 할당 취소에 관한 세부 사항은 관계 중앙행정기관의 장과의 협의를 거쳐 주무관청이 정하여 관보에 고시한다.

로 집중하고 있다. 그 결과 배출권 할당량, 할당계획의 적정성 등을 쟁점으로 하여, 주무부처인 환경부에의 할당조정신청, 이의제기 등을 거쳐 환경부-할당대상업체간 배출권 할당관련 소송제기가 검토・제기되고 있는 상황이다.[32] 그러나 이는 현재 배출권 할당 초기단계에서 할당량 자체를 두고 발생할 수 있는 쟁점인 반면, 할당계획기간의 진행에 따라 향후 배출권 할당의 조정 및 취소에 관하여도 동일한 분쟁이 발생할 수 있으며, 특히 배출권 할당의 취소와 관련하여 더욱 첨예한 이해관계 조정이나 분쟁이 예상된다.

배출권과 같이 법적 성질이 불분명한 객체를 대상으로 할당이라는 정부의 결정에 따라, 할당대상업체들이 해당 할당배출량에 대하여 배출권이라는 명칭으로 시장에서의 거래가 가능한 거래구조 내에서, 할당 이후 일정 사유를 근거로 취소한다고 할 때, 이는 배출권 할당에 못지 않은 예민한 갈등을 내포하고 있는 쟁점이 될 수밖에 없기 때문이다.

따라서 향후 배출권과 관련된 중요 쟁점은 무상할당량 결정이나 이후 할당량 조정, 특히 추가할당이나 이행연도 내의 할당량 조정보다, 할당된 배출량의 취소사유 또는 취소기준이 더 중요한 쟁점이 될 수밖에 없다.

[표 5 배출권 할당 후 법령 및 지침상의 취소사유와 기준[33]]

온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률	온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률 시행령	온실가스 배출권의 할당, 조정 및 취소에 관한 지침
제17조(배출권 할당의 취소) ① 주무관청은 다음 각 호의 어느 하나에 해	제22조(배출권 할당의 취소) ① 주무관청은 법 제17조제1항제1호에 따라	제28조(할당취소의 사유) 환경부장관은 법 제17조에 따라 할당대상업체가

32) 뉴시스, “[온실가스 감축 비상]배출권 할당에 잇단 행정소송“, 2015년 6월 22일 기사.
33) 배출권거래법, 배출권거래법 시행령, 배출권할당 조정취소지침상, 배출권 할당취소사유를 정리함

온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률	온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률 시행령	온실가스 배출권의 할당, 조정 및 취소에 관한 지침
당하는 경우에는 제12조 및 제16조에 따라 할당·조정된 배출권(무상으로 할당된 배출권만 해당한다)의 전부 또는 일부를 취소할 수 있다. 1. 제5조제3항에 따른 **할당계획 변경으로 배출허용총량이 감소**한 경우 2. 할당대상업체가 **전체 시설을 폐쇄한 경우** 3. 할당대상업체가 정당한 사유 없이 시설의 가**동 예정일부터 3개월 이내에 시설을 가동하지 아니한 경우** 4. 할당대상업체의 **시설 가동이 1년 이상 정지**된 경우 5. **거짓이나 부정한 방법으로** 배출권을 할당받은 경우 ② 제1항에 따른 배출권 취소의 세부 기준과 절차는 대통령령으로 정한다.	**할당계획 변경으로 배출허용총량이 감소한 경우**에는 감소된 배출허용총량에 상응하는 배출권을 전체 할당대상업체에게 각각의 기존 할당량에 비례하여 취소하거나, 특정 부문 또는 업종에 감소된 배출권의 전부 또는 일부를 취소할 수 있다. ② 주무관청은 법 제17조제1항제2호에 따라 **할당대상업체가 전체 시설을 폐쇄한 경우**에는 시설폐쇄일부터 남아 있는 해당 이행연도의 날짜에 비례하여 해당 할당대상업체에 할당된 배출권과 다음 이행연도부터 마지막 이행연도까지에 할당된 배출권을 취소한다. ③ 주무관청은 법 제17조제1항제3호에 해당하는 경우 **가동하지 아니한 시설이** 할당량에서 차지하는 비중과 가동이 중단된 날짜에 비례하여 **해당 할당대상업체에 할당된 배출권을 취소**한다. ④ 주무관청은 법 제17조제1항제4호에 따라 **할**	다음 **각 호의 어느 하나에 해당하는 경우**에는 **할당된 배출권의 전부 또는 일부를 취소**할 수 있다. 1. **할당대상업체가 전체 시설을 폐쇄**한 경우 2. **할당대상업체가 정당한 사유 없이 시설의 가동 예정일부터 3개월 이내에 시설을 가동하지 아니한 경우(이하 "미가동"**이라 한다) 3. **할당대상업체의 시설 가동이 1년 이상 정지된 경우(이하 "가동정지"**라 한다) 4. **할당대상업체가 거짓이나 부정한 방법으로 배출권을 할당**받은 경우 5. ***할당대상업체가 분할하거나 일부 사업장 및 시설을 양도한 경우***

온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률	온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률 시행령	온실가스 배출권의 할당, 조정 및 취소에 관한 지침
	당대상업체의 시설 가동이 1년 이상 정지된 경우에는 해당 할당대상업체에 할당된 배출권 중 가동이 정지된 시설이 할당량에서 차지하는 비중과 정지된 날짜에 비례하는 배출권을 취소한다. ⑤ 주무관청은 법 제17조제1항제5호에 따라 해당 할당대상업체가 **거짓이나 부정한 방법으로 배출권을 할당받은 경우**(정당한 사유 없이 배출권 할당 시 고려된 시설가동계획 또는 시설 신설·증설 계획에 따라 시설을 가동하지 아니하였거나 신설·증설이 이루어지지 아니한 경우를 포함한다)에는 해당 할당대상업체에 할당된 배출권 중 그 부분에 해당하는 배출권을 취소한다. ⑥ 할당대상업체는 제2항부터 제4항까지의 **배출권 할당 취소 사유가 발생하였을 때에는 그 사유가 발생한 날부터 30일 이내에 주무관청에 통보**하여야 한다.	

온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률	온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률 시행령	온실가스 배출권의 할당, 조정 및 취소에 관한 지침
	⑦ **주무관청**은 제1항부터 제5항까지의 배출권 할당 취소 사유가 있는 경우에는 해당 할당대상업체에 대하여 법 제37조에 따른 **실태조사**를 할 수 있다. ⑧ 제1항부터 제5항까지의 규정에 따른 배출권 할당 취소는 공동작업반이 할당대상업체별 할당량 취소안을 작성하여 주무관청에 제출하면 주무관청이 이를 관계 중앙행정기관의 장과의 협의와 할당결정심의위원회의 심의·조정을 거쳐 결정한다. ⑨ 제1항부터 제5항까지의 규정에 따른 배출권 할당의 취소는 주무관청이 해당 할당대상업체의 배출권 거래계정에서 제24조제5항제2호에 따른 배출권 예비분을 위한 배출권 거래계정으로 배출권을 이전하는 방식으로 한다. ⑩ 제1항부터 제9항까지에서 규정한 사항 외에 배출권 할당 취소에 관한 세부 사항은 관계 중	

온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률	온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률 시행령	온실가스 배출권의 할당, 조정 및 취소에 관한 지침
	앙행정기관의 장과의 협의를 거쳐 주무관청이 정하여 관보에 고시한다.	

배출권거래법 및 동 시행령에 따른 배출권 할당조정(추가할당, 이행연도별 조정) 및 배출권 할당 취소에 관한 핵심 취소사유는 다음과 같다.

[표 6 법령상 조정(추가할당, 이행연도별 조정) 및 취소사유][34)]

추가할당 및 이행연도별 조정사유	할당취소 사유
할당계획 변경으로 배출허용총량 증가시	할당계획 변경으로 배출허용 총량 감소시
예상하지 못한 시설의 신설, 증설 일부사업장 및 시설의 양수, 합병	할당대상업체가 전체 시설을 폐쇄한 경우
예상하지 못한 생산품목의 변경, 사업계획의 변경	정당한 사유 없이 시설 가동예정일로부터 3개월 이상 미가동
제약발전	시설가동이 1년 이상 정지한 경우
대중교통수단 운행 확대 또는 대형 중량화물 운송대책 및 조치, 화석연료 대신 가연성 폐기물 활용으로 국가 온실가스 감축에 기여한 경우	거짓이나 부정한 방법으로 배출권을 할당받은 경우

34) 환경부, 제1차 국가배출권 할당계획, 2014. 9. 11. 31면.

제 3 절 배출권 할당 조정·취소에 관한 주요 법적 쟁점

1. 할당 조정사유 및 기준에 관한 법적 쟁점

(1) 예상치 못한 시설의 신설 및 증설

배출권 할당시 할당대상업체는 할당계획기간(제1차의 경우 약 3년) 동안 자신의 사업계획 및 향후 성장가능성에 기반하여 할당량을 신청하고, 주무부처인 환경부는 해당 할당대상업체의 할당신청량과 해당 업체, 해당 산업 및 국가차원의 할당량계획 전반을 검토하여 업체별, 산업별 배출량을 할당한다. 그러나 기업의 생산활동은 기업 내부의 경쟁력과 외부의 영향력을 동시에 받으며, 초기의 계획과 다른 기업 활동의 증대나 감소를 경험할 수밖에 없다. 배출권거래법령 및 해당 지침은 배출권 할당에 대한 세부적인 계획외에, 배출권 할당의 조정, 특히 추가할당이나 이행기간 내의 할당량의 조정 또는 할당량 자체의 전부·취소를 예정하고 있다.

배출권거래법령 및 동 할당 조정취소지침은 배출권 할당 및 취소에 대하여 정하고 있으나, 구체적인 규정을 살펴보면, 배출권 할당 조정은 주로 할당량 전체의 상승 조정이나 해당 이행기간 내의 할당량 조정(즉 전체 할당량은 동일하지만, 이행기간에 따라 배출량을 조정하므로, 전체 할당량 조정은 사실상 0에 수렴할 것으로 예상됨)에 대해서 정하고 있다.

초기의 배출권거래법안에서는 국가할당계획시 할당한 배출권에 대하여, 경제상황의 급변, 기업의 신설 또는 증설, 가동률 및 생산량 증감 등을 근거로 변경신청을 할 수 있도록 하였고, 산업계에서는 할당량 조정 사유가 있을 경우 이행연도에 따른 배출량 할당조정 뿐만 아

니라, 계획기간의 총 배출량에 대한 추가할당도 가능해야 함으로 주장한 바 있다. 시민단체 및 학계에서는 배출권 할당의 변경 및 추가할당의 범위를 확대할 경우, 배출권할당의 사후조정을 인정하는 것으로서, 배출권 할당 및 거래의 궁극적 목적인 온실가스 감축에 전혀 기여하지 않는다는 점을 근거로 반대를 계속했다.[35]

그러나 현행 배출권거래법령 및 동 조정취소지침에 따르면, "예상치 못한"이라는 기준을 추가하여, 배출권 할당신청 당시에는 예쌍치 못했던 시설의 신설이나 증설이 있을 경우, 할당대상업체는 배출권 추가할당을 신청할 수 있도록 정하고 있다. 다만 그 "예상치 못한" 신설 또는 증설의 기준으로 특히 증설의 경우, "기존시설에 생산활동에 직접적으로 기여하는 물리적 변경을 추가하여, 변경이전 대비 **10% 이상** 설계용량이 증가한 경우"를 의미하며, 이 경우 할당대상업체는 추가할당을 신청할 수 있도록 하고 있다.

(2) 시설의 양수·합병

법령에서는 예상하지 못한 신증설과 마찬가지로 계획기간 내에 양수 및 합병이 발생했을 경우, 이에 대한 추가할당을 할 수 있는 근거를 마련하고 있다. 1차 계획기간인 '15~'17년 사이에서 양수 및 합병이 발생할 경우, 할당대상업체가 주무관청에 양수 및 합병이 발생한 해당 이행연도 종료일부터 3개월 이내에 주무관청에 신청할 수 있도록 규정하고 있다.

배출권할당 조정취소지침 제16조 제1항 제2호는 배출시설의 양수 및 합병과 관련하여 추가할당사유를 다음과 같이 정하고 있다. 즉 "일부 사업장 및 시설의 양수 또는 합병[이 경우 양수 또는 합병은 할당대상업체와 할당대상업체가 아닌 업체(이하 "비할당대상업체"라 한다) 간의 양수 또는 합병, 할당대상업체 간의 할당대상사업장에 속하지

35) 환경부, 딜로이트 안진회계법인, "배출권 거래제 법안 쟁점 분석 및 대안 마련", 2012. 189면.

아니하는 사업장(이하 “비할당대상사업장”이라 한다) 및 비할당대상사업장에 속하는 시설의 양수 또는 합병으로 인하여 비할당대상사업장 및 비할당대상사업장에 속한 시설이 할당대상사업장 및 할당대상사업장에 속한 시설로 된 경우를 말한다. 이하 이 장에서 같다]으로 인하여 할당대상업체에 할당된 배출권에 비하여 해당 이행연도의 온실가스 배출량이 증가한 경우” 추가할당을 신청할 수 있도록 한다.[36]

추가할당을 신청할 수 있는 사유로서의 시설의 양수·합병은 할당대상업체와 비할당대상업체간의 양수·합병을 전제로 하고 있다. 즉 할당대상업체가 비할당대상업체의 사업장 내지는 시설을 양수하거나 합병한 경우, 추가할당을 신청할 수 있도록 하고 있는 것이다.

이 쟁점에 관하여 문제되는 것은 다음의 두 가지이다. 동 지침에 따르면 할당대상업체와 비할당대상업체간의 양수·합병으로 제한하고, 할당대상업체간의 양수·합병을 제외하고 있다. 통상 기업간의 M&A나 영업양수도는 동종 또는 유사업종들간에 이루어지는 것이 보통이며, 이 때 규모의 차이를 전제로 발생하기도 하지만, 유사한 규모의 업체들간에 이루어지기도 한다. 즉 기업간의 M&A에 있어서 불필요한 제한을 지침이나 법령에 두는 것은 오히려 기업활동의 효율성을 방해하는 결과를 야기한다. 따라서 추가할당 신청사유로서의 양수·합병시 반드시 비할당대상업체와 할당대상업체간의 양수합병으로 제한할 필요가 있는가에 대하여 의문이 제기된다.

더 큰 쟁점은 할당대상업체간의 양수합병에 관한 쟁점이다. 할당대상업체와 비할당대상업체간의 양수·합병을 추가할당사유로 제한하는 것은 기업규모나 배출량 차이 등을 이유로 배출권 할당을 받지 못한 중소기업 등의 양수, 합병을 전제로 한 것이므로, 비할당대상업체와의

36) 이와 관련하여 법령상의 사유 외에 할당대상업체로부터 권리와 의무를 승계하여 비할당대상사업장 및 비할당재상사업장에 속한 시설이 할당대상사업장 및 할당대상사업장에 속한 시설로 된 경우에는 양수 및 합병에 따른 추가할당사유라고 본다. 환경부, “제1차 국가 배출권 할당 기본계획”, 2014. 9. 11. 31면.

양수합병으로 배출량이 증가할 경우, 추가할당을 신청하는 것은 충분히 합리적이고 예측가능한 기업활동이다. 그렇다면 할당대상업체간의 양수, 합병의 경우 배출권 합산에 을 추가할당사유에서 제외한 사유에 대한 의문이 제기될 수 있다.

만일 할당대상업체 A가 다른 할당대상업체 B의 사업장 또는 시설을 양수 또는 합병하고자 할 경우, 할당대상업체 A는 할당대상업체 B의 배출권 할당량과 사업장 또는 시설을 거래대상으로 하는 것이 통상적인 영업양수도 또는 합병일 것이다. 법령이나 지침에서 별도의 제한이 없는 한, 할당대상업체간의 영업 양수도, 합병시 배출권 할당량은 사업장이나 시설같은 물적 생산설비와 함께 이전된다고 볼 수 있을 것이다. 이러한 경우에는 배출권 거래소가 아닌 장외에서 이루어지는 배출권 거래가 된다.

문제는 배출권 할당 취소지침 제28조 제5호에 따르면 “할당대상업체가 분할하거나 일부사업장 및 시설을 양도한 경우” 해당 배출권 할당량을 취소할 수 있도록 정한다. 이 사유는 배출권거래법이나 동 시행령에는 규정되어 있지 않은 취소사유로서, 이 지침에 따를 경우, 할당대상업체간의 영업양수도 및 합병은 사실상 차단된다. 일부 사업장 또는 시설을 양도하는 할당대상업체 B의 배출권 할당량은 취소되고, 할당대상업체 A의 입장에서는 배출권 할당량은 제외한 채 사업장 또는 시설만 양수받아야 하는 결과를 야기하기 때문이다. 배출권 할당 조정 및 취소에 관하여 시설의 양수도·합병에 관한 지침은 개선이 필요한 주요 쟁점이다.

(3) 사업계획의 변경

법령에서는 시설의 신설 및 증설, 양수 및 합병 외에, 할당대상업체 내에 생산품목이나 사업계획 변경에 따라 배출량이 증가한 경우, 기업이 추가할당을 신청할 수 있는 법적 근거를 부여하고 있다.

배출권할당 조정취소지침 제16조 제1항 제3호는 “업체별 할당량 결정 시에 예상하지 못한 생산품목 또는 사업계획 변경[37]으로 인하여 할당대상업체에 할당된 배출권에 비하여 해당 이행연도의 온실가스 배출량이 100분의 30 이상 증가한 경우” 추가할당사유로 인정한다.

배출권할당 조정취소지침 제17조(추가할당신청서의 내용 및 증빙자료) 제1항 제6호는 변경 전후의 사업계획서 등 생산품목 또는 사업계획 변경에 관한 정보, 정관 등 생산품목 또는 사업계획의 변경을 위한 업체의 의사결정 절차에 관한 정보, 생산품목 또는 사업계획 변경으로 인하여 증가된 온실가스 배출량 등을 제출하도록 정하고 있다.

그러나 생산품목 및 사업계획 변경과 관련하여, 생산품목 및 사업계획 변경의 구체적인 정의를 마련하는 문제는 여전히 개선과제로 남아 있으며,[38] 특히 (1) 생산품목 및 사업계획 변경이 구체적인 정의는 무엇인가, (2) 생산품목 및 사업계획이 변경되었고 이로 인해 배출량이 증가했음을 어떻게 입증할 것인가, (3) 생산품목 및 사업계획 변경을 구체적으로 어떠한 기준에 따라 산정할 것인가 등이 주요 쟁점이다.

2. 할당 취소사유 및 기준에 관한 법적 쟁점

(1) 배출시설의 폐쇄

배출권 할당 취소는 할당 대상 업체가 거짓이나 부정한 방법으로 배출권을 신청하여 할당받은 경우에 배출권을 취소하는 방법으로 강력한 규제가 될 수 있으나 이를 판단하는데 오해의 소지가 생겨날 수 있기 때문에 대체 방안을 마련할 수 있는 유연한 정책설계가 필요하다.

폐쇄의 적용 기준에 대해서는 현재 법령에서 ‘전체 시설을 폐쇄한 경우’로 규정하고 있으므로 전체 시설의 범위를 어디까지 볼 것인지

37) 시설의 신설이나 증설, 일부 사업장 및 시설의 양수 또는 합병에 따른 변경은 제외한다.

38) 환경부, 삼정회계법인, “배출권 할당 조정 및 취소지침 마련 연구”, 2014, 75면.

에 따라 해당 규정의 적용 범위가 달라질 수 있다. 전체 시설을 할당대상업체 전체로 볼 경우, 해당 규정은 폐업으로 간주할 수 있으며, 전체 시설의 범위를 할당대상업체 전체가 아닌 일부 사업장까지 확대할 경우 폐업이 아닌 사업장 폐쇄로 간주할 수 있다. 각각의 대안에 따라 구체적인 산정방법과 절차가 달라질 수 있다.

배출권할당 조정취소지침 제29조는 할당취소 사유인 전체 시설폐쇄의 기준을 다음과 같이 정하고 있다. 첫째, 할당대상업체가 「상법」 제228조에 따라 법원에 해산등기를 제출한 경우, 둘째, 할당대상업체가 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제161조에 따라 금융감독원에 해산 사유의 발생에 따른 주요사항 보고서를 제출한 경우, 셋째, 할당대상업체가 「부가가치세법 시행령」 제13조에 따라 세무서장에게(또는 국세정보통신망을 통해) 폐업신고서를 제출한 경우, "할당대상업체가 기타 관계 법령에 따라 행정기관에 폐업을 신고한 경우" 등이다.

(2) 3개월 이상 시설 미가동 또는 1년 이상 시설 가동정지

법령에서는 할당대상업체가 초기할당에서 반영한 예상 신증설 시설에 대해 정당한 사유 없이 가동 예정일부터 3개월 이내에 시설을 가동하지 않은 경우, 또는 할당대상업체의 시설가동이 1년 이상 정지된 경우, 그에 상응하는 배출권을 취소할 수 있도록 법적 근거를 마련하고 있다.

배출권할당 조정취소지침 제30조는 할당취소 사유로서의 미가동 기준을 ① 할당대상업체가 "정당한 사유 없이" 일부 시설의 가동 예정일(해당 업체가 할당신청서를 통해 환경부장관에게 제출한 신설·증설 시설의 가동 예정일을 말한다. 이하 같다)부터 3개월 이내에 시설을 가동하지 아니한 경우(시설을 신설·증설하지 아니한 경우를 포함한다. 이하 같다), ② 할당대상업체가 일부 시설을 가동 예정일부터 3개월의 기간 동안 가동한 온실가스 배출량이 정당한 사유 없이 해당

시설에 할당된 배출권에 비하여 100분의 10 이하인 경우라고 정하고 있다. 이 때 “정당한 사유”란, 천재지변 등 불가항력의 사유로 배출시설을 가동할 수 없는 경우, 기타 환경부장관이 인정하는 불가피한 사유의 경우라고 정한다.

동 지침 제31조는 할당취소사유로서의 가동정지의 기준을 (1)할당대상업체의 일부 시설의 가동이 1년 이상 정지된 경우, (2)할당대상업체가 일부 시설을 1년의 기간 동안 가동한 온실가스 배출량이 해당 시설에 할당된 배출권에 비하여 100분의 10 이하인 경우, (3)일부 시설이 할당대상업체의 조직경계에서 물리적으로 제거된 경우로 정한다.

우선적으로 현재 법령에서 가동정지에 대한 구체적인 정의가 미흡하므로 이에 대한 구체적인 기준 마련이 필요하다. 특히 기업구조조정 과정에서 재고 축소, 인원감소 등을 이유로 시설을 가동정지 또는 가동축소하는 결정을 내릴 수 있는데, 이 경우에도 할당 취소사유에 해당하는 가동정지로 볼 것인가는 의문이다. 특히 가동정지의 범위를 시설 가동이 완전히 중지된 경우로 한정할 것인지, 아니면 주무관청이 정하는 일정 기준 이상을 가동정지로 볼 것인지에 따라 가동정지의 정의가 달라질 수 있기 때문이다.

또한 가동정지와 관련된 주요 이슈 중의 하나는 가동정지의 배출권 취소와 관련된 산정기준과 절차이다. 현재 법령상에서는 가동정지가 발생할 경우, 30일 이내에 해당 사항을 주무관청에 통보하고, 가동하지 않은 시설이 할당량에서 차지하는 비중과 가동이 중단된 날짜에 비례하여 해당 할당대상업체에 할당된 배출권을 취소하도록 규정되어 있다.

(3) 거짓 기타 부정한 사유에 의한 할당의 취소

법령에서는 할당대상업체가 거짓이나 부정한 방법으로 할당받은 경우, 그에 상응하는 배출권을 취소할 수 있도록 관련 규정을 마련하고

있다. 이 쟁점은 산업계에서 특히 민감하게 반영하는 쟁점으로, 배출권 할당 신청시 의도하지 않은 기술적 오류도 “거짓이나 부정한 방법”으로 오인받을 소지에 대하여 우려를 제시한 바 있다.[39] 거짓이나 부정한 방법에 관한 중요한 법률적 쟁점은 (1) 거짓이나 부정한 방법의 구체적인 정의 또는 범위, (2) 거짓이나 부정한 방법에 따른 배출권 취소 절차 및 판단기준, 결정주체 등이다.

현행 법령에서 규정하는 거짓이나 부정한 방법에는 (1) 정당한 사유 없이 배출권 할당 시 고려된 시설가동계획에 따라 시설을 가동하지 않은 경우, (2) 정당한 사유 없이 배출권 할당 시 고려된 시설 신설·증설 계획에 따라 시설을 가동하지 않은 경우, (3) 정당한 사유 없이 배출권 할당 시 고려된 시설 신설·증설 계획에 따라 신설·증설이 이루어지지 아니한 경우 등이 구체적인 예시로 포함된다.[40]

배출권할당 조정취소지침 제32조는 “거짓이나 부정한 방법”의 기준으로, 할당대상업체가 할당신청서의 내용을 사실과 다르게 작성하는 등 거짓이나 부정한 방법으로 배출권을 할당받은 경우, 할당대상업체가 정당한 사유 없이 업체별 할당량 결정 시에 고려된 시설의 가동계획에 따라 시설을 가동하지 아니한 경우, 할당대상업체가 정당한 사유 없이 업체별 할당량 결정 시에 고려된 시설의 신설·증설 계획에 따라 시설을 가동하지 아니한 경우, 할당대상업체의 정당한 사유 없이 업체별 할당량 결정 시에 고려된 시설의 신설·증설 계획에 따라 시설의 신설·증설이 이루어지지 아니한 경우 등을 기준으로 제시한다.

(4) 분할 및 양도

배출권할당 조정취소지침 제28조 제5호는 배출권 취소사유로서 할당대상업체 사업장 또는 시설의 분할·양도를 정하고 있다. 그리고

39) 환경부·딜로이트, “배출권거래법안 쟁점 분석 및 대안마련”, 2012, 73면.
40) 배출권거래법 시행령 제22조 제5항.

동 제33조는 지침 제33조는 할당취소 사유로서의 분할 및 양도의 기준을 다음과 같이 정하고 있다. (1)할당대상업체가 분할되어 비할당대상업체가 되거나 해당 업체의 할당대상사업장 또는 할당대상사업장에 속하는 시설이 비할당대상사업장 또는 비할당대상사업장에 속하는 시설로 된 경우 (2)할당대상업체가 할당대상사업장 또는 할당대상사업장에 속하는 시설을 비할당대상업체 또는 할당대상업체의 비할당대상사업장에 양도하여 해당 사업장 및 시설이 비할당대상사업장 또는 비할당대상사업장에 속하는 시설로 된 경우가 할당 취소사유인 분할 및 양도의 기준이다.

이 지침은 할당조정사유인 양수·합병에서 검토한 바와 같이, 할당대상업체의 사업장 또는 시설에 분할, 양도하는 경우에 대한 판단기준을 누락하고 있다.

즉 할당대상업체의 사업장 또는 시설을 다른 할당대상업체에게 분할·양도하는 경우, 해당 배출권 할당량도 함께 이전되는가 아니면 취소되는가에 대한 해석이 명확하지 않다. 할당대상업체-비할당대상업체간의 M&A 외에, 할당대상업체간의 M&A에 있어 상대 업체가 가지고 있는 배출권 할당량은 M&A를 진행하는데 있어 중요한 고려사안이 될 수 있음에도 불구하고, 배출권할당량의 영업양수도·합병여부에 대한 명확한 기준을 제시하고 있지 않은 점은 입법상의 불비로 보인다.

제 3 장 배출권 할당 조정·취소에 관한 해외 입법례 비교

제 1 절 EU-ETS

1. EU ETS 제7번 가이드라인(Guidance document n.7 - guidance on new entrants and closures)

EU ETS의 지침 중 7번 가이드라인(Guidance document n.7)은 할당의 조정 및 취소에 관한 내용을 포함한다.[41] EU ETS는 산업별, 기업별로 할당하는 국내 배출권거래제와 달리, 시설(installation) 단위로 할당하므로, EU ETS 제7번 가이드라인에는 양수 및 합병에 관한 조항이 없으며, 기존 사업장의 신설에 대한 사전할당도 없으며, 초기할당 이후 기존 사업장 내 추가되는 시설을 신설로 간주한다.[42]

EU ETS는 물리적인 폐쇄 외에도 기술적으로 가동이 불가능한 경우를 포함하여 폐쇄로 규정하고 할당된 배출권을 취소한다. EU ETS에서는 온실가스 배출허가(Permit)나 기타 관련 환경부문의 배출허가의 만기가 되었거나 취소된 경우, 해당 기간의 배출권을 취소해야 한다.[43] 즉 EU-ETS 지침은 배출권이 발행된 각 단계의 기간 동안에만 유효함을 명시하고 있으므로, 각 단계가 새로 시작된 후 4개월이 경과하면 각국의 관리청은 기간이 도과하거나 취소되지 않은 이전 단계의 배출권을 취소하도록 정한다.[44] 또한 시설 가동이 기술적으로 불가능한 경우, 과거 가동되었으나 현재 가동하지 않고 재가동이 기술적으로 불가능한 경우 및 과거 가동되었으나 현재에는 더 이상 가동

41) 환경부, 삼정회계법인, “배출권 할당 조정 및 취소 지침 마련 연구”, 2014. 25면.
42) 환경부, 삼정회계법인, “배출권 할당 조정 및 취소 지침 마련 연구”, 2014. 25면.
43) 황형준, “EU 및 영국의 배출권 거래제도-현황과 법적 쟁점”, 『기후변화와 법의 지배』, 2010, 131면
44) EU-ETS 지침 제13조. 황형준, 위의 자료에서 재인용.

하지 않는 상황에서 가동이 중지된 시기로부터 이후 6개월 이내에 재가동할 수 있음을 사업자가 입증하지 못하는 경우에 대하여 폐쇄(permanent cessation)로 간주한다.[45]

제 2 절 영 국

영국은 기후변화에 대한 종합적 대응을 위하여, 온실가스 배출 감축 및 에너지 효율 제고, 기후변화 영향평가 및 국가적 차원의 적응정책 수립 등을 핵심 내용으로 하는 기후변화법(Climate Change Act; CCA)을 제정·시행하고 있다. 영국은 EU-ETS 제II단계 기간 및 이후 각 단계별로 국가할당계획(National Allocation Plan)을 수립해야 하며, 기후변화법 제3장에서는 배출권 거래제에 대하여 정하고 있다.[46]

영국의 2003년 온실가스 거래규칙(GHG Emissions Trading Scheme Regulation 2003)은 EU-ETS의 지침을 영국 국내규칙으로 시행한 것으로서, 2004년, 2007년, 2012년의 개정을 거쳐 기존의 UK-ETS에서 EU-ETS로 편입하였다. 동 규칙 제46조에 따라 국가할당계획을 수립하고, 최소한 18개월 전에 공표해야 한다.[47]

영국의 온실가스 거래규칙은 대부분 EU-ETS의 기준을 따르도록 하고 있으나, 시설의 일시적 가동중지와 관련하여 EU-ETS 가이드라인에 없는 영국내 별도의 규칙을 정하고 있다.

특히 일시적 가동중지의 경우 EU-ETS나 우리 배출권 할당 조정 및

45) 환경부, 삼정회계법인, “배출권 할당 조정 및 취소 지침 마련 연구”, 2014. 30면

46) 영국은 EU-ETS가 시작되기 이전인 2002년부터 이미 독자적인 배출권 거래제도(UK-ETS)를 성공적으로 실시하였다. UK-ETS는 국가 단위에서 성공적으로 운영된 배출권 거래제로서는 세계 최초라고 할 수 있으며, 2005년에 EU 차원의 배출권거래제도가 도입됨에 따라 2006년에 폐쇄될 때까지 성공적으로 운영되었던 제도로 평가받고 있다. 황현준, “EU 및 영국의 배출권 거래제도 - 현황 및 법적 쟁점-”, 『기후변화와 법의 지배』, 박영사(2010), 107면

47) 영국 온실가스거래규칙 제20조 제3항. 황현준, “EU 및 영국의 배출권 거래제도 - 현황 및 법적 쟁점-”, 『기후변화와 법의 지배』, 박영사(2010), 126면에서 재인용.

취소 지침에는 없는 내용을 포함하고 있다. 즉 일시적으로 시설 가동을 중지하였으나, 6개월(또는 예외적인 경우 18개월)이내에 재가동할 예정일 경우, 사업자는 가동중지 시점으로부터 1달 이내에 규제기관에 관련 증빙과 함께 일시적 가동중지로 판단해 줄 것을 신청할 수 있으며, 규제기관이 이를 승인한 경우 할당량의 조정 및 취소 없이 기존에 정해진 대로 정상적으로 발급할 수 있다.[48] 일시적 가동중지시 사업자의 신청과 입증을 전제로 규제기관이 이를 검토할 수 있도록 하여, 일시적 가동중지를 폐쇄 또는 가동중지로 간주하여 배출권할당의 일괄취소로 인한 기업의 불리함을 개선하는 점은 참고할 만하다.

제 3 절 미 국

미 북동부지역의 온실가스배출권 거래제(Regional Greenhouse Gas Initiative, RGGI)는 2009년 1월 1일부터 발효된 미국의 총량제한 배출권 거래제(cap-and-trade)로, 온실가스 배출의 가장 주된 원인이 되는 CO2에 대한 배출량 감축을 가장 먼저 국가적 차원에서 의무화한 프로그램이다. RGGI는 미국 내 북동부를 중심으로 한 10개주(코네티컷, 델라웨어, 매사추세츠, 메릴랜드, 뉴햄프셔, 뉴저지, 뉴욕, 로드아일랜드, 버몬트)에서 25MW 이상의 화력발전시설을 대상으로 조직한 지역 배출권거래제이다. RGGI에 가입한 전력사업자들은 CO2 배출시 배출량에 상응하는 배출권을 보유해야 하고, 이 때 배출권은 경매 등을 통해 매매가 가능하다.[49]

EU-ETS와 마찬가지로 총량제한에 기반한 배출권거래제이며, Stage 1(2009 ~ 2011), Stage 2(2012 ~ 2014), Stage 3(2015 ~ 2018)의 3개의 이행기간으로 구분되어 시행되고 있다. 현재 Stage 3에 해당하며 2018

48) 환경부, 삼정회계법인, “배출권 할당 조정 및 취소 지침 마련 연구”, 2014. 40면.
49) 환경부 · 한국환경정책평가연구원, “발전부문 배출권 할당 방안 마련을 위한 연구”, 2014, 8면.

년까지 RGGI 지역 내 발전소의 이산화탄소 배출량을 2009년 대비 10%까지 감축하는 것을 목표로 하고 있다.[50]

RGGI의 가장 중요한 특징은 EU-ETS나 우리나라와는 달리, 배출권을 무상으로 할당하는 것이 아니라 참여주들이 제출하는 배출총량을 근거로 배출량 전체를 경매방식으로 유상할당한다는 점이다. RGGI의 참여주와 기본구조는 다음과 같다.

[표 8 RGGI의 기본구조[51]]

참여주	코네티컷, 델라웨어, 매사추세츠, 메릴랜드, 메인, 뉴햄프셔, 뉴저지, 뉴욕, 로드아일랜드, 버몬트 10개주
설비기준	25MW 이상 규모의 발전소
CO2 배출 상한	10개주에서 1년에 188만톤
RGGI 설립일자	2009년 1월 1일
이행기간	3~4년 (1단계 : 2009 ~ 2011 2단계 : 2012 ~ 2014 3단계 : 2015 ~ 2018)
최종 CO2 배출감소	2009 ~ 2014 : 연간 상한선 188만톤에서 배출 안정화
CO2 배출권 경매	2015 ~ 2018 : 해마다 전년 상한선 대비 2.5% 감축 ⇒ 최종적으로 초기연도(2009년) 대비 10% 감축

50) 한국은행, "주요국의 탄소배출권거래제 현황 및 이슈", 국제경제리뷰(2013-30호), 2014. 11. 19. 8면.

51) 신상철 외, "국내 에너지시장구조를 고려한 온실가스 배출권 설계방안 - 발전부문 참여방안을 중심으로", 한국환경정책평가연구원, 2010, 49면

초과배출에 대한벌과금	초과발전사업자에게 초과배출량의 3배에 해당하는 배출권을 다음 기의 이행기간에서 공제함
유연성 확보장치	배출권 회수, 오프셋, 조기감축 배출권, 발동가격(trigger price), 이월, 이행기간 연장 등

RGGI의 CO2 예산 거래프로그램(CO2 Budget Trading Program)은 Model Rule에 근거하여 운영된다. Model Rule은 총량제한 배출권 거래제와 관련하여, 공인 회계 대표기구의 설립, RGGI 규제기구, 적합성 인증(compliance certification), 배출권 경로시스템(allowance tracking system), 배출권 이전(allowance transfer) 등 배출권 거래와 관련된 기본적인 행정기능을 규정하고 있다.

Model Rule[52]은 RGGI에 참여하는 주들에게 세부지침과 일관성을 제공하여, RGGI의 설립기반이 된 양해각서(RGGI MOU)의 효력을 프로그램 내에서 좀더 구체적이고 실질적인 실현을 위해 개발된 규칙이다. 이 규칙을 통해 RGGI 적용시, 참여 주의 관할권을 일정 수준 보호하고, 탄소배출권 거래제에 차여하는 시장과 이해관계자, 대중에게 확실성과 일관성을 제공함으로써 제도가 정착할 수 있도록 지원한다.

RGGI에 참가하는 주들은 운영지침(Model Rule)을 기초로 주별 운영기관에서 관련 법규를 제정하여 프로그램을 운영하며 해당 법규에는 지침의 목적, 용어에 관한 정의, 배출원에 대한 공인된 평가기간, 배출량 허가, 배출권 및 경매시스템 관리, 배출권 이전, 모니터링 및 보고, 상쇄(offset) 등에 관한 사항이 전반적으로 명시되어 있다.[53]

52) 운영지침(Model Rule): Model Rule은 MOU에서 언급된 배출권 거래 프로그램에 관한 사항을 구체적으로 다룬 규칙으로 EU의 NAP 지침서적 성격에 해당됨

53) 환경부・딜로이트, “배출권거래법안 쟁점 분석 및 대안마련”, 2012, 92면.

[표 9 RGGI 참가 주(州)별 운영기관 및 법령명[54)]]

주(州)구분	운영기관	법규 명
뉴햄프셔	환경부 (Department of Environmental Services)	- Chapter Env-A 4600: CO2 Budget Trading Rule - Chapter Env-A 4800: CO2 Allowance Auction Program Rules - Chapter Revised Statutes Annotated (RSA) 125-O:19-28p, Regional Greenhouse Gas Initiative - Chapter RSA 125-O:8, I(c)—(g), Carbon Dioxide (CO2) Allowance Auctions
뉴저지	환경보호부 (Department of Environmental Protection)	- N. J. A. C. 7:27C: CO2 Budget Trading Program - New Jersey Air Pollution Control Act (N. J. S. A. 26:2C-1 et seq.) - Global Warming Solutions Fund Act (N. J. S. A. 26:2C-45 et seq.)
뉴욕	환경보호부 (Department of Environmental Conservation)	- DEC Adopted Part 242: CO2 Budget Trading Regulations - NYSERDA NYCRR Part 507 CO2 Allowance Auction Program Regulations
로드아일랜드	환경관리부 (Department of Environmental Management)	- Air Pollution Control no. 46: CO2 Budget Trading Program - Air Pollution Control no. 47: CO2 Budget Trading Allowance Distribution

54) http://www.rggi.org/design/regulations. 환경부・딜로이트, “배출권거래법안 쟁점 분석 및 대안마련”, 2012, 94면의 표 재인용.

주(州)구분	운영기관	법규 명
		- R. I. Gen. Laws §42-17.1-2(19), §23-23 and §23-82
버몬트	천연 자원청 (Agency of Natural Resources)	- Vermont CO2 Budget Trading Program Regulations - Vermont Auction Procedures - Title 30 V. S. A. § 255

미국의 RGGI 프로그램은 경쟁시장인 발전시장을 전제로, 자발적 MOU에 따라 참가하는 배출권거래제이다. 따라서 RGGI의 배출권거래는 정부의 유상이나 무상할당 자체가 없고, RGGI에 참여하는 주(州)들이 보유한 온실가스배출예산(CO2 Budget)을 100% 유상 경매방식으로 할당한다. RGGI 프로그램참여자들은 자신이 경매로 수령한 배출권을 자유로이 거래할 수 있으므로, RGGI 프로그램에서는 배출권의 조정이나 취소에 관한 문제는 발생하지 않는다. RGGI 프로그램은 경매방식으로 배출권을 할당하지만, 경매의 기초대상이 되는 각 참여주들의 온실가스 배출예산에 관한 조정 및 이행계획기간, 감축목표 준수 등에 관한 조정이 RGGI 운영지침(Model Rule)에 따라 이루어진다.

RGGI 프로그램 참여자들은 RGGI의 운영지침을 준수해야 하며, RGGI 운영지침은 각 주의 온실가스 배출예산과 상쇄프로그램 운영, 경매 등과 관련하여 각 계획기간에 따라 운영지침의 준수에 대하여 정하고 있다. 2013년 2월 RGGI는 운영지침을 개정하여 3~4년의 이행기간 중에 RGGI 규범 준수를 검토, 확인하고 조정할 수 있는 중간조정기간(interim control period)을 도입하였다.[55] 특히 RGGI 프로그램에 참여하

55) MJB &A Issue Brief, “Final RGGI Model Rule Amendment Released”, M.J. Bradley & Associates LLC, 2013. 2. 26.

는 기업이 도산(bankruptcy)단계에 진입하여 RGGI 운영지침 준수여부가 문제될 경우, 중간조정기간에 해당 상황을 검토하고 이행기간을 조정하도록 규정하고 있음은 주목할 만하다.[56)]

56) Subpart XX-1 CO2 Budget Trading Program General Provisions
XX-1.1 Purpose.
XX-1.2 Definitions.
(ao) **Control period**. The control period is a three-calendar-year time period. The first control period is from January 1, 2009 to December 31, 2011, inclusive. Each subsequent sequential three-calendar-year period is a separate control period. The first two calendar years of each control period are each defined as an interim control period, beginning on January 1, 2015.
(ay) **Interim control period**. An interim control period is a one-calendar-year time period, during each of the first and second calendar years of each three year control period. The first interim control period starts on January 1, 2015 and ends on December 31, 2015, inclusive. The second interim control period starts on January 1, 2016 and ends on December 31, 2016, inclusive. Each successive three year control period will have two interim control periods, comprised of each of the first two calendar years of that control period
(bo) econd control period interim adjustment for banked allowances. An adjustment applied to the NAME OF RELEVANT RGGI STATE CO2 Budget Trading Program base budget for allocation years 2015 through 2020 to address the allocation year 2012 and 2013 allowances held in general and compliance accounts, including compliance accounts established pursuant to the CO2 Budget Trading Program, but not including accounts opened by participating states, that are in addition to the aggregate quantity of 2012 and 2013 emissions from all CO2 budget sources in all of the participating states.

제 4 장 배출권 할당 조정·취소에 관한 개선방안 검토

1. 할당 조정·취소사유로서의 영업양수도 및 분할·합병기준 보완

배출권할당 조정취소지침 제16조 제1항 제2호는 배출시설의 양수 및 합병과 관련하여 추가할당사유를 다음과 같이 정하고 있다. 즉 “일부 사업장 및 시설의 양수 또는 합병[이 경우 양수 또는 합병은 할당대상업체와 비할당대상업체간의 양수 또는 합병, 할당대상업체 간의 비할당대상사업장 및 비할당대상사업장에 속하는 시설의 양수 또는 합병으로 인하여, 비할당대상사업장 및 비할당대상사업장에 속한 시설이 할당대상사업장 및 할당대상사업장에 속한 시설로 된 경우”를 말한다. 이러한 양수·합병으로 인하여 할당대상업체에 할당된 배출권에 비하여 해당 이행연도의 온실가스 배출량이 증가한 경우” 추가할당을 신청할 수 있다.

추가할당을 신청할 수 있는 사유로서의 시설의 양수·합병은 할당대상업체와 비할당대상업체간의 양수·합병을 전제로 하고 있다. 즉 할당대상업체가 비할당대상업체의 사업장 내지는 시설을 양수하거나 합병한 경우, 추가할당을 신청할 수 있도록 하고 있는 것이다.

이 쟁점과 관련하여 제3절에서 검토한 바와 같이, 동 지침으로 인해 (i) 할당대상업체와 비할당대상업체간, (ii) 할당대상업체와 할당대상업체간의 영업양수도, 합병을 제한하는 문제점을 야기할 있다. 즉 지침에서 할당배출권의 조정과 관련하여 할당대상업체와 비할당대상업체간의 양수·합병으로 제한하는 반면, 할당대상업체간의 양수·합병은 제외하고 있는 것이다.

기업간의 M&A나 영업양수도는 동종 또는 유사업종들간에 이루어지는 것이 보통이며, 이 때 규모의 차이를 전제로 발생하기도 하지만, 유사한 규모의 업체들간에 이루어지는 것이 일반적이다. 그럼에도 불구하고 배출권 할당 조정 지침으로 인해, 실제로 할당배출권을 활용하여 기업활동하는 기업들간의 M&A에 있어서 불필요한 제한을 가하는 결과를 야기할 수 있다. 따라서 추가할당 신청사유로서의 양수・합병시 반드시 비할당대상업체와 할당대상업체간의 양수합병으로 제한할 필요가 있는가에 대하여 의문이 제기된다.

또한 배출권 취소와 관련하여 배출권 할당 취소지침 제28조 제5호에 따르면 “할당대상업체가 분할하거나 일부사업장 및 시설을 양도한 경우” 해당 배출권 할당량을 취소할 수 있도록 정한다. 이 사유는 배출권거래법이나 동 시행령에는 규정되어 있지 않은 취소사유로서, 이 지침에 따를 경우, 할당대상업체간의 영업양수도 및 합병은 사실상 차단된다. 일부 사업장 또는 시설을 양도하는 할당대상업체 B의 배출권 할당량은 취소되고, 할당대상업체 A의 입장에서는 배출권 할당량은 제외한 채 사업장 또는 시설만 양수받아야 하는 결과를 야기하기 때문이다. 배출권 할당 조정 및 취소에 관하여 시설의 양수도・합병에 관한 지침은 개선이 필요한 주요 쟁점이다.

특히 배출권 할당 취소는 배출권 할당만큼이나 기업의 입장에서는 매우 중요한 쟁점이다. 실제로 배출권 할당이 이루어지고 기업활동이 시작된 이후에는 배출권 취소가 더욱 중요한 쟁점이 된다. 기업의 생산활동에 있어서 배출권이 중요한 투입요소가 되기 때문이다. 따라서 배출권 할당 취소사유는 가능한 한 엄격하게 해석・적용될 필요가 있다.

이상에서 검토한 바와 같이, 할당대상업체의 분할・양도를 배출권 할당 취소사유로 할 경우, 할당대상업체간의 영업양수도 및 분할・합병 등 M&A를 불필요하게 제한하므로, 삭제를 검토할 필요가 있다. 만일 할당대상업체의 영업양도 또는 분할에 따른 할당취소가 반드시

필요하다고 할 경우, 기업의 중요한 생산요소인 배출권 할당 취소사유는 법체계상 지침에서 추가로 정할 것이 아니라, 상위법령(법 또는 시행령)에서 정해야 할 것이다.

2. 할당취소사유로서의 미가동・가동정지 사유 및 기준 보완

법령에서는 할당대상업체가 초기할당에서 반영한 예상된 신설 및 증설 시설에 대하여 정당한 사유 없이 가동예정일부터 3개월 이내에 시설을 가동하지 않은 경우(미가동), 또는 할당대상업체의 시설이 1년 이상 가동되지 않은 경우(가동정지), 그에 상응하여 할당받은 배출권을 취소할 수 있도록 법령 및 지침에서 근거를 마련하고 있다.

배출권할당 조정취소지침 제30조, 제31조는 할당취소사유로서의 미가동 및 가동정지의 기준을 구체적으로 제시하고 있는 것으로 보이지만, 현재 법령에서 가동정지에 대한 구체적인 정의가 미흡하므로 이에 대한 세부적인 기준 마련이 필요하다.[57]

특히 기업구조조정 과정에서 재고 축소, 인원감소 등을 이유로 시설을 가동정지 또는 가동축소하는 결정을 내릴 수 있는데, 이 경우에도 할당 취소사유에 해당하는 가동정지로 볼 것인가는 의문이다. 가동정지의 범위가 전체 시설의 가동을 일정 기간 이상 완전히 중지하고 향후 재가동될 여지가 없는 경우로 한정할 것인지, 아니면 주무관청이 정하는 일정 기준에 해당하는 경우 일괄적으로 가동정지로 볼 것인지에 따라 할당 취소사유가 되는 가동정지의 범위는 달라질 수 있기 때문이다. 이 때 영국의 일시적 가동중지에 대한 사업자의 신청과 입증, 및 규제청의 검토에 대한 입법례를 참고할 필요가 있다.

57) 환경부, 삼정회계법인, “배출권 할당 조정 및 취소지침 마련을 위한 연구”, 2014. 150면.

또한 가동정지와 관련된 주요 쟁점은 배출권 취소 대상이 되는 가동정지의 산정기준과 절차이다. 현재 법령상에서는 가동정지가 발생할 경우, 30일 이내에 해당 사항을 주무관청에 통보하고, 가동하지 않은 시설이 할당량에서 차지하는 비중과 가동이 중단된 날짜에 비례하여 해당 할당대상업체에 할당된 배출권을 취소하도록 규정되어 있다.

이에 대해서는 (1) 업체의 통보에 따라 즉시 배출권을 취소하고 정상가동에 따라 추가할당하는 방안과[58] (2) 영국의 경우와 같이 일시적 가동중지 허용 기간을 도입하고, 사업자가 일시적 가동중지에 따른 할당 취소 면제를 신청하도록 하고, 주부무처가 이를 결정할 수 있도록 하는 방안, (3) 미국 RGGI와 같이 계획기간 내에 중간조정기간의 도입 등을 고려할 수 있다.

3. 배출권 추가할당 신청근거인 사업계획 변경사유 보완

배출권할당 조정취소지침 제16조 제1항 제3호는 "업체별 할당량 결정 시에 예상하지 못한 생산품목 또는 사업계획 변경[59]으로 인하여 할당대상업체에 할당된 배출권에 비하여 해당 이행연도의 온실가스 배출량이 100분의 30 이상 증가한 경우" 추가할당사유로 인정한다.

배출권할당 조정취소지침 제17조(추가할당신청서의 내용 및 증빙자료) 제1항 제6호는 변경 전후의 사업계획서 등 생산품목 또는 사업계획 변경에 관한 정보, 정관 등 생산품목 또는 사업계획의 변경을 위한 업체의 의사결정 절차에 관한 정보, 생산품목 또는 사업계획 변경으로 인하여 증가된 온실가스 배출량 등을 제출하도록 정하고 있다. 추가할당신청서 및 증빙자료를 결정하여 추가할당량을 정할 경우, 동

58) 환경부, 삼정회계법인, "배출권 할당 조정 및 취소지침 마련을 위한 연구", 2014. 159면.

59) 시설의 신설이나 증설, 일부 사업장 및 시설의 양수 또는 합병에 따른 변경은 제외한다.

지침 제20조 제1항 제4호에서 명세서에 기재된 해당 업체의 생산품목 또는 사업계획 변경 이후의 해당 이행연도 온실가스 배출량과 업체별 할당량 결정 시에 고려된 해당 업체의 생산품목 또는 사업계획 변경 이전의 해당 이행연도 예상 온실가스 배출량의 차이를 명시하도록 정하고 있다.

그러나 생산품목 및 사업계획 변경과 관련하여, 생산품목 및 사업계획 변경의 구체적인 정의를 마련하는 문제는 여전히 개선과제로 남아 있다. 동 지침에서 취소사유에서 개별 취소사유(시설 전체 폐쇄, 시설 미가동, 시설 가동정지, 거짓이나 부정한 방법)의 판단기준에 대하여 별도의 규정으로 구체적으로 정하고 있는 것을 참조하여, 추가할당 사유 중 다양한 쟁점과 검토기준을 포함하고 있는 생산품목 및 사업계획 변경의 경우, 별도의 규정에서 생산품목 및 사업계획 변경의 정의 또는 내용, 입증방법 및 증빙자료, 변경에 대한 평가, 적용기준 등을 보다 구체적으로 정할 필요가 있다.

제 5 장 결 론

이명박 정부의 녹색성장 기조하에, 온실가스 감축 및 배출권 거래에 대한 검토가 시작된 이래, 현재까지 꾸준한 논의가 진행되고 있으며 법제 및 정책적 성과도 축적되고 있다.

2015년은 제1차 국가배출권할당계획의 제1년차로서, 향후 우리나라의 배출권 할당 및 거래체계를 구축·설계해가는 첫 해이다. 따라서 배출권 할당을 둘러싼 여러 이해당사자 및 정부와의 갈등은 당연히 예정된 수순일 것이다. 이 과정에서 발생하는 다양한 분쟁이나 갈등은 향후 우리 배출권 거래체계의 고도화를 위해 필요한 과정이라고 할 수도 있다. 실제로 배출권 할당계획 수립 및 시행을 둘러싸고, 산업계와 정부가 이의제기, 조정을 거쳐 여러 집단소송이 제기된 상황이며, 이 과정에서 배출권 할당의 본질, 할당계획의 적정성, 할당방법의 선진화 등이 개선과제로 부각되고 있다.

아직은 배출권 할당 및 거래 초기단계이므로, 배출권 할당을 두고 갈등이 첨예화되고 있으나 이행계획이 진행되는 과정에서는 배출권 할당 조정(추가할당 또는 이행연도별 조정) 또는 취소가 중요한 쟁점으로 부각될 것이다. 특히 배출권 할당 취소의 경우, 할당만큼이나 예민한 문제로서, 배출권 할당 조정과 맞물려서 기업활동과 연계되는 만큼 할당 취소가 미치는 영향이 더욱 크기 때문이다. 현재 진행되고 있는 정부와 산업계간의 할당관련 소송에 못지 않게, 향후 할당량 조정 및 취소와 관련하여 정부와 산업계 또는 개별기업과의 소송 역시 빈발할 것으로 예상된다. 따라서 배출권 할당계획의 효율적 수립, 할당방식의 개선 등에 못지 않게, 배출권 할당 조정 및 취소에 관한 구체적이고 유연한 기준제시를 통해, 배출권의 할당조정 및 취소에 관한 예측가능성과 명확성을 확보할 필요가 있다.

온실가스 배출권 할당 및 거래제는 온실가스 감축이라는 목표와 함께 궁극적으로 지속가능한 발전을 도모하기 위한 것임을 감안할 때, 배출권 할당 및 거래, 할당 조정 및 취소 등과 관련된 정부의 정책이나 법제가 기업활동을 불필요하게 규제하는 방향으로 이루어져서는 안 될 것이다. 그러나 동시에 기업이나 산업계가 할당받은 배출권의 운용에 있어서, 기회주의적 행위를 하거나 배출권을 대상으로 한 불공정거래행위를 차단할 수 있는 규제체계의 구축도 중요한 과제가 된다.

이 연구는 배출권 할당 이후 조정 및 취소 단계에서, 기업활동(영업양수도, 분할, 합병)과 연계된 할당 조정 및 취소사유의 구체화와 함께 불필요한 취소사유 제거의 필요성을 검토하였다. 배출권 할당조정 및 취소사유를 보다 구체화함으로써 할당대상업체로 하여금 배출권 할당조정 및 취소에 관하여 예측가능성을 높이고, 동시에 할당대상업체가 할당받은 배출권의 자의적 운용을 위해 취소를 회피하거나 불필요한 추가할당조정을 받는 기회주의적 행위 유인을 차단할 수 있다. 배출권 할당 조정·취소에 관한 규제개선은 한 번의 연구작업으로 완결성을 가질 수 있는 것은 아니며, 이행계획기간의 진행과 기업의 활동 및 대응행태 등을 종합적으로 고려하여 지속적으로 손질해나가야 하는 과제라고 할 수 있다.

참 고 문 헌

강현호, “배출권의 정의 및 재산권성에 대한 법적 고찰”, 환경법연구 제33권 제1호, 2011. 4.

기획재정부, 보도자료, “배출권거래제 기본계획”, 2014, 1. 28.

김성수, “온실가스 배출권 거래제도에 관한 법률안상의 온실가스 배출권의 법적 성격과 할당의 법적 과제 - 독일의 경험을 참고하여”, 토지공법연구 제52집, 2011.

김태오, “현대적 재산권의 본질과 한계에 관한 연구-공법상 권리의 재산권성을 중심으로-” 서울대학교 대학원 박사학위 청구논문, 2011.

신상철, 조영탁, 박하얀, 한정희, “국내 에너지 시장구조를 고려한 온실가스 배출권 설계방안 - 발전부문 참여방안을 중심으로”, 한국환경정책평가연구원, 2010.

온실가스종합정보센터,“국가온실가스배출현황(1990~2012)”, (http://www.gir.go.kr)

이선화, “배출권거래제의 경제적 비용과 제도적 문제점”, 한국경제연구원, 2010.

조홍식, 이재협, 허성욱 편저, “기후변화와 법의 지배”, 박영사, 2010. 중 황형준, “EU 및 영국의 배출권 거래제도 - 현황과 법적 쟁점”

최승필, “탄소배출권의 할당과 분쟁해결에 관한 법적 검토-독일의 제1차, 제2차 할당과정상의 경험을 통하여-”, 한국법제연구원, 2013.

환경부・한국법제연구원, “해외배출권 거래제 할당동향 및 법제연구”, 2010

환경부, 딜로이트 안진회계법인, “배출권 거래제 법안 쟁점 분석 및 대안 마련”, 2012.

환경부・삼정회계법인. “배출권 할당 조정 및 취소 지침 마련 연구”, 2014. 1.

환경부・한국환경정책평가연구원, “발전부문 배출권 할당방안 마련을 위한 연구, 2014.

환경부・자연환경국민신탁, “온실가스 감축을 위한 상쇄프로그램 운영제도 연구”, 2010.

환경부, 보도자료, 제1차 국가배출권 할당계획, 2014. 9. 11.

한국은행, “주요국의 탄소배출권거래제 현황 및 이슈”, 국제경제리뷰(2013-30호), 2014. 11. 19.

현준원 “온실가스 배출권거래제 법령의 주요 내용과 법적 문제”, 환경법연구 제35권 제1호, 한국환경법학회, 2013.

파이낸셜 뉴스, “개점휴업 탄소배출권 시장...상쇄배출권 돌파구?” 2015. 4. 16. 기사

경제투데이, “포스코 “배출권 거래제, 원가 부담 우려할 수준은 아닌 단계”, 2015. 4. 21. 기사.

뉴시스, “[온실가스 감축 비상]배출권 할당에 잇단 행정소송“, 2015. 6. 22. 기사

Center for Climate and Energy Solutions, “Regional Greenhouse Gas Initiative”. 2013. 12.

European Commission, “The EU Emissions Trading System (EU ETS)”

MJB &A Issue Brief, “Final RGGI Model Rule Amendment Released”, M.J. Bradley & Associates LLC, 2013. 2. 26.

RGGI, “Model Rule Part XX CO2 Budget Trading Program”. 2013.2.

http://www.c2es.org/us-states-regions/regional-climate-initiatives/rggi

http://www.c2es.org/us-states-regions/action/california/cap-trade-regulation

http://www.rggi.org/design/regulations

http://www.gir.go.kr

https://www.keco.or.kr/kr/business/climate/contentsid/1520/index.do

http://www.emissions-euets.com/mifid2-mifir