

# 배출권 거래제에서 상쇄배출권과 할당배출권에 관한 비교법제연구

박기령



기후변화법제 연구 15-19-⑧

# 배출권 거래제에서 상쇄배출권과 할당배출권에 관한 비교법제연구

박 기 령

# 배출권 거래제에서 상쇄배출권과 할당배출권에 관한 비교법제연구

Comparative legislation study on allocations and  
offset in the ETS

연구자 : 박기령(부연구위원)  
Park, Ki Ryoung

2015. 10. 31.

# 요약문

## I. 배경 및 목적

- 2015년 4월, 상쇄배출권이 한국거래소 시장에 상장되어 거래되기 시작함
  - 상쇄프로그램의 배출권거래시스템 편입되어 1KCU가 1KAU와 동일한 단위로 거래됨
  - 정체 상태에 있는 배출권 거래량 증대를 기대함
- 우리 배출권거래제에서 상쇄배출권과 할당배출권이 시장에서는 동등한 가치로 거래될 수 있으나, 각 배출권의 발생기원 및 특성, 배출권의 전환 등에 있어 상쇄배출권과 할당배출권은 다른 연원에서 시작됨
  - 할당배출권은 배출총량 결정 및 할당계획에 따라 할당받은 배출권을 의미함
  - 상쇄배출권은 배출권거래제에서 할당배출권에 대한 보충적 연계 역할을 수행함

## II. 주요 내용

- 상쇄배출권의 특징

- 상쇄배출권은 정부로부터 인증받은 온실가스 상쇄사업을 수행하고, 해당 사업 수행의 결과에 따라 감축한 온실가스 상쇄분을 인증받은 후 이를 등록부에 기재하고 상쇄배출권으로 거래할 수 있도록 함
  - 온실가스 감축을 위한 자발적인 사업 수행 및 자발적 탄소상쇄 활동과의 비교
- 상쇄사업 운영 및 상쇄배출권 거래제도 운영과정의 핵심 법제상의 쟁점 : 인증
  - 상쇄사업에 대한 인증, 사업 후 감축분에 대한 인증 등 상쇄사업이 상쇄배출권으로 연계되기 위해서는, 사업 수행 및 실적에 대한 정부 및 전문가집단의 인증과정이 필수적으로 전제됨
  - 인증과정을 거쳐 상쇄분에 대한 크레딧(credit)을 부여하고 이를 등록부에 기재하여 거래소에 상장함
- 상쇄프로그램 운영에 관한 해외 입법례 비교 분석
  - EU-ETS의 상쇄 크레딧 운영
  - RGGI의 상쇄프로그램 운영
- 할당배출권과의 비교
  - 법적 본질 및 재산권적 성격에 대한 할당배출권과 상쇄배출권 비교
  - 국가할당계획과 정부의 온실가스 감축분 인증절차의 비교
  - 할당배출권과 상쇄배출권의 조정·취소 단계에서 발생하는 법적 쟁점 비교

### Ⅲ. 기대효과

- 배출권거래제도의 양대 축인 상쇄배출권과 할당배출권의 비교 분석을 통한 향후 운영상의 시사점 도출
- 상쇄분 인증 및 배출권 전환 등 상쇄배출권 운영에 관한 세부지침의 필요성
- 상쇄배출권에 대한 과세 및 이연처리에 대한 검토

▶ 주제어 : 배출권거래제, 할당배출권, 상쇄배출권, 상쇄크레딧, 인증

# Abstract

## I . Background and Purpose

- In April 2015, offset credit is listed on the offset emission rights KRX and start to trade
  - Certified offset considered as 1KCU(Korean Credit Unit) is trading in the same units as the 1KAU(Korean Allowance Unit)
  - KCU listed on the KRX is expected the activation of stagnant emissions trading system.
- In the ETS, allowances and offset credits from emission trading market it may be traded as of equal value, origin and characteristics of each emission generation, conversion and cancellation of emission allowances and it has started allocating emission rights from other origins
  - KAU means allocated according to the total emissions determination and allocation plan
  - KCU means performing complementary roles linked to assign credits from emissions trading.

## II. Major content

### Korean Credit Unit features

- KCU is based on the offset credit that offset operators conducted a greenhouse gas offset projects which the government certified, and certified to reduce greenhouse gas offsets minutes, depending on the results of the business carried out based on the register them and also to deal with offset credits

- Comparison of the work performed and voluntary activities and voluntary carbon offsets to reduce greenhouse gas emissions

- Offset credit trading(KCU) in ETS has the core legal issue :  
Authentication

- The authentication to offset business, in order to reductions such as authentication offset business after the project is to work to offset emissions speaking, it is essential premise authentication process of government and expert group of business performance and results

- The grant of the cancellation through the authentication process worth credit (credit), will be listed on the exchange to describe this in the Register

### Comparative analysis of foreign legislation example for the operation of the Offset Program

- offset credit management of the EU-ETS



- RGGI offset program management
- Comparison with allocation emission(KAU)
  - comparison of allocation and offset of legal nature and the feature of property right
  - comparison of national allocation plans and the government's authenticate procedures for the offset credit.

### **III. Expected effects**

- Through the comparative analysis between the allocation of emission and the offset emission in the ETS, it deives implication for ETS operation.
  - suggest detailed guidance for authentication and revocation of offset credit
  - taxation and tax-deferred treatment for the offset credit and project

▶▶ **Key Words:** Emissions Trading Scheme, Korean Allocation Unit(KAU), Korean Credit Unit(KCU), offset credit, authentication

# 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 2 장 상쇄제도의 법적 근거와 거래구조 .....	17
제 1 절 상쇄제도 운영의 법적 근거 .....	17
1. 배출권거래법상 상쇄제도의 의의 .....	17
2. 온실가스 상쇄제도 운영을 관한 법령의 주요 내용 .....	20
제 2 절 외부사업의 인증 및 감축분 전환절차 .....	28
1. 온실가스 감축을 위한 외부사업의 승인 신청 및 시행 .....	28
2. 외부사업에 의한 감축량의 인증 및 계정등록 .....	35
3. 소 결 .....	38
제 3 장 상쇄배출권 운영에 관한 해외법제 비교분석 .....	41
제 1 절 EU-ETS의 탄소상쇄 관련 규정 .....	41
제 2 절 미국 RGGI의 Offsets 운영제도 .....	42
제 4 장 상쇄배출권과 할당배출권의 비교 .....	45
제 1 절 상쇄배출권의 본질과 법적 특성 .....	45

제 2 절 상쇄배출권 운영의 핵심 쟁점 .....	48
1. 외부사업 추진 및 심의·승인단계에서의 쟁점 .....	48
2. 인증실적 처분 및 상쇄배출권으로의 전환 및 활용상의 쟁점 .....	49
제 5 장 결 론 .....	53
참 고 문 헌 .....	57

# 제 1 장 서 론

## 제 1 절 연구의 배경 및 필요성

2012년 기준으로 우리나라의 온실가스 배출량은 6억 8천만톤으로 세계 7위 수준에 해당<sup>1)</sup>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.<sup>2)</sup>

그리고 2015년 4월 6일부터 상쇄배출권(KCU, Korean Credit Unit)이 한국거래소에 상장되었다. 상쇄배출권은 할당대상업체가 외부의 배출시설 등을 통해 온실가스를 감축하면, 그 실적을 인증받고 이를 할당배출권(KAU, Korean Allowance Unit)으로 전환하여 거래소 시장에서 함께 거래할 수 있도록 한 것이다.<sup>3)</sup> 지난 4월에 조기 개장된 상쇄배출권 시장에서, 총 7만 9658 KAU, 8억 1,976만원 가량이 거래되었다. 그동안 개장 이후 저조했던 할당배출권 거래에 비해, 상쇄배출권 거

---

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?” 기사 참조.

3) 환경부, 한국거래소, 공동보도자료, “상쇄배출권 상장...배출권시장 거래물량 증가”, 2015. 5. 3. 2면.

래가 보다 활발할 것으로 기대됨에 따라, 탄소배출권 시장 전반의 활성화를 기대해볼 수 있게 되었다.<sup>4)</sup>

국가할당계획이 수립·시행되고 이에 따라 산업별, 기업별로 온실가스 배출할당이 이루어지고, 한국거래소에서 배출권 거래를 할 수 있는 전체적인 제도적 기반은 모두 마련되었다.<sup>5)</sup> 그러나 배출권 거래제가 시작된 이래 배출권(할당과 상쇄 포함) 거래는 활발하게 이루어지지 않는 상황이다.<sup>6)</sup> 2015년 4월 상쇄배출권을 도입함으로써, 정부는 배출권 거래시장에 유동성을 공급함으로써 침체되어 있는 배출권 거래시장의 거래량이 증대될 것을 기대하는 것이다.

현행 배출권거래체계는 할당배출권을 중심으로 설계되었고, 현재까지 국가배출총량 및 목표 감축량 산정, 할당량 및 할당 방식 등이 주로 국가할당계획에 따라 수행되고 있으며, 이에 대한 이해관계자의 관심도 주로 할당량 및 할당방식에 집중되어 있다. 그러나 적어도 배출권 거래소 시장에서 상쇄배출권과 할당배출권은 같은 가치(1KAU=1KCU)를 가지고 거래될 수 있도록 상쇄배출권 제도가 도입되었으므로, 향후 상쇄배출권은 할당배출권과 함께 배출권거래제의 양대 축을 구성할 것이다.

다만 상쇄배출권과 할당배출권은 거래소 시장에서 동일한 가치로 거래된다는 공통점이 있을 뿐, 배출권의 발생근거와 절차, 시기 등에 있어서 법제적으로 상당한 차이가 있다. 또한 상쇄배출권은 온실가스 감축을 위한 외부사업을 전제로 하며, 해당 사업 수행방식, 사업실적에 따른

4) 한국거래소, 보도자료, “상쇄배출권 상장…배출권시장 거래물량 증가”, 2015. 5. 3. 2면.

5) 한국은행, “주요국의 탄소배출권거래제 현황 및 이슈”, 국제경제리뷰(2013-30호), 2014.11.19. 7면.

6) 2015년 1월 12일에 배출권 거래시장이 개장된 이래, 3월 현재 누적 거래량은 1,380 KAU(25)이며, 배출권거래법 제5조에 따라 할당대상업체로 선정된 528사는 제1차 계획기간(2015.1.1.~2017.12.31.)에 부상으로 할당받은 탄소배출권은 1,597백만 KAU에 해당한다. 배출권 거래소가 개장된 이후 2개월 동안에 실제로 거래가 발생한 일수는 총 4일이며, 총 거래량은 1,380 KAU로서 거래금액을 환산하면 약 1,120 만원에 불과함. 안세환, “국내외 배출권거래제 시행 현황”, 2015년 5권 5호 CGS Report, 한국기업지배구조원, 10면.

감축량 등에 대한 인증이 중요한 쟁점이 된다. 이러한 온실가스 감축을 위한 외부사업 수행과 감축분에 대한 인증, 배출권 거래제에의 도입량 제한 등에 관한 해외 배출권거래제와의 비교 검토 역시 상쇄배출권 운영을 위한 중요한 기초연구가 될 것이다.

## 제 2 절 연구의 목적 및 범위

우리나라의 탄소배출권 거래제는 ‘저탄소 녹색성장’이라는 정책기조에 따라 “저탄소 녹색성장기본법” 제46조의 총량제한 배출권 거래제 등의 도입을 근거로, “온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률(이하 배출권거래법)”에 따라 설계되었다. 배출권거래법은 국가배출권 할당계획의 수립 및 운영에 대하여 정하는 한편, 동법 제29조 및 시행령 제38조에서 외부사업을 통한 온실가스 감축사업의 운영 및 상쇄제도에 대하여 정한다.

그리고 환경부의 “외부사업 타당성 평가 및 감축량 인증에 관한 지침”에서 외부사업을 통한 온실가스 감축의 타당성 평가 및 감축량 인증, 상쇄등록부 등에 관한 사항을 구체적으로 정하고 있다. 이를 통해, 할당배출권과 상쇄배출권의 운영을 위하여, 배출권 할당 및 거래에 관한 체계적인 법제구조를 갖추고 있다.<sup>7)</sup>

이 연구를 수행하는 과정에서, 온실가스 감축을 위한 외부사업의 종류나 내용 등에 대한 기술적 접근이나 분석은 배제한다. 다만 온실가스 감축을 위한 외부사업의 수행 실적을 근거로 상쇄크레딧을 인증받고 이

7) 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.

를 상쇄배출권으로 상장하여 거래하기 위한 일련의 법적 절차와 거래구조를 검토한다. 이러한 검토를 중심으로, 해외 배출권거래제에서의 상쇄배출권 운영 및 상쇄분 인증절차 등과 비교분석하고, 할당배출권과의 비교하여 검토함으로써, 상쇄배출권이 향후 배출권거래제에서 본질에 맞게 운영될 수 있기 위한 법제적안 개선방향을 도출한다.

이하에서는 상쇄배출권에 관한 배출권 거래법령 및 거래구조를 간략하게 살펴보고, 상쇄배출권 운영에 관한 해외 입법례를 비교 분석한다. 그리고 상쇄배출권의 속성과 운영상의 특징을 도출하여, 이를 할당배출권과 비교하여 검토한다. 상쇄배출권의 기본 구조와 특성을 파악하고 할당배출권과의 비교를 통해 향후 배출권거래제의 양대 축으로 작동할 상쇄배출권과 할당배출권의 운영에 관한 개선방향을 제시하고자 한다.

## 제 2 장 상쇄제도의 법적 근거와 거래구조

### 제 1 절 상쇄제도 운영의 법적 근거

#### 1. 배출권거래법상 상쇄제도의 의의

##### (1) 상쇄(offset) 제도의 본질

배출권 거래시장은 기후변화 대응을 위한 온실가스 감축차원에서 국가별 할당시스템과 연계된 배출권(EUA 등), CDM과 JI를 통해 발행된 크레딧(CERs, REU), 그리고 자발적 감축제도를 통해 발행된 크레딧(VCU, CFI) 등을 거래한다.<sup>8)</sup> 상쇄배출권은 2015년 4월에 배출권거래시장에서 상장된 이후에 사용되기 시작한 용어로서, 그 이전에는 원문 그대로 읍셋, 크레딧, 탄소상쇄분 등의 용어를 사용하였다.

탄소상쇄는 “Carbon Offset”를 직역한 것으로, 대표적인 온실가스인 이산화탄소 발생을 상쇄(offset)한다는 의미로서, 자신이 배출한 이산화탄소를 온실가스를 감축할 수 있는 다양한 사업수행의 실적을 활용하여 상계 또는 상쇄한다는 의미이다.<sup>9)</sup>

에너지 절약을 통해 이산화탄소 배출량을 줄이는 것 자체도 중요하지만, 자발적인 노력만으로는 한계가 있다. 따라서 이산화탄소 감축에 한계가 있는 사업주체가 이산화탄소 감축을 주사업으로 하는 사업주체와 제휴하여 탄소감축을 할 수 있도록 하는 길을 열어둘 필요가 있다는 기본사고가 바탕이 되어 있다.<sup>10)</sup> 따라서 탄소상쇄는 자발적 온실가스 감축의 영역에서 시작된다.<sup>11)</sup>

8) 이충국, “최근 국내 자발적 탄소배출권(상쇄)제도 동향-환경부, 지경부, 산림청, 농림수산식품부”, 한국기후변화대응연구센터 전문가리포트 22호, 2012.7. 1면.

9) 환경부, 자연환경국민신탁, “온실가스 감축을 위한 상쇄프로그램 운영제도 연구”, 2010. 39면.

10) 김용석, “2012년 항공부문 탄소상쇄제도 도입방안 연구보고서”, 교통안전공단, 2012, 22면.

11) 환경부, 위의 자료, 24면.





상쇄제도<sup>14)</sup>라는 용어는 일반적으로 1970년대 후반에 미국의 청정대기법(Clean Air Act)에서 대기오염감축 비용 감소를 위해 도입된 개념으로 이해된다.<sup>15)</sup> 도입 당시 상쇄제도는 온실가스 감축 자체를 목적으로 하기보다는, 청정대기법에 따라 환경보호청(Environment Protection Agency, EPA)이 정한 전국적인 차원의 대기환경기준을 충족하지 못한 지역에서 그에 상응하는 경제성장을 허용하기 위하여 대안적으로 도입된 개념이다. 즉 대기환경기준을 충족하지 못한 지역은 그만큼 오염물질을 더 배출했다는 의미이므로, 해당 지역의 대기환경 오염원 배출량 감축을 수반해야 했고, 이를 근거로 대기환경오염원의 상쇄를 인정하고 그에 대한 경제적 인센티브 부여를 허용함에 따라 오늘날의 상쇄(offset)제도의 기본틀을 확정하였다.<sup>16)</sup>

상쇄제도의 도입당시의 기본틀과 발달과정을 살펴보면, 상쇄제도란, “특정지역에서 발생한 환경오염물질의 배출량 증가분을 다른 지역에서 발생한 배출량 감축분으로 상쇄하는 것을 인정하는 제도”라고 정의할 수 있으며,<sup>17)</sup> 이 때의 환경오염물질을 온실가스로 치환할 경우, 온실가스 상쇄프로그램의 본질에 대한 이해에도 활용할 수 있을 것이다.

온실가스 배출권 상쇄제도는 교토의정서에 따른 청정개발체제(CDM) 등을 통하여 발생한 감축분에 대한 인증크레딧과 기업이 자신의 사업경계 외부에서 온실가스 감축사업을 수행하고 그에 따른 온실가스 감축량을 실적으로 인증받은 부분을 배출권 제출시 활용할 수 있도록 하는 것을 핵심으로 한다.<sup>18)</sup> 배출권 제출의무이행시 외부사업

14) 통상적으로 Offset Credit이나 Offsets 모두를 상쇄 혹은 상쇄분으로 번역하여 사용하지만 본 논문에서는 상쇄제도와 상쇄분을 구분하여 사용한다. 즉, 상쇄를 인정하는 것을 상쇄제도로, 그러한 제도에서 인정되는 상쇄배출허용량을 상쇄분으로 지칭하기로 한다. 그리고 실제로 배출권거래소 시장에서 거래되는 상쇄분은 상쇄배출권으로 특정하여 용어를 사용하기로 한다.

15) 황의관, 위의 논문, 285면.

16) 황의관, 위의 논문, 285면.

17) 황의관, 위의 논문, 286면.

18) 현준원, “온실가스 배출권 거래제 법령의 주요 내용과 법적 문제”, 환경법연구

의 결과물이라고 할 수 있는 온실가스 감축분을 일정한 인증절차를 거쳐 인정받은 상쇄분을 상쇄배출권의 형태로 대체하여 활용할 수 있도록 하는 것은 배출권거래제의 궁극적인 목적이 온실가스 배출총량을 감축하는 것이기 때문이다<sup>19)</sup> 즉 온실가스 배출규제는 개별 배출원에 대한 규제가 목적이 아니라, 기업이 자신의 사업경계 외부에서 온실가스 감축에 노력하여 감축에 기여하고, 실제로 인정할 만한 온실가스 감축량을 달성한 경우 이를 인정하고 이에 대한 적절한 법적 인센티브를 부여할 필요가 있기 때문이다.<sup>20)</sup>

## 2. 온실가스 상쇄제도 운영을 관한 법령의 주요 내용

### (1) 배출권거래법상의 상쇄제도 근거 및 주요 쟁점

배출권거래법 제29조 이후는 상쇄와 상쇄를 위한 외부사업의 감축량 인증, 차입량 제한 등에 대하여 정한다.

배출권거래법 제29조는 “상쇄”라는 제목 하에, 제1항에서는 할당대상업체가 국제적 기준에 부합하는 방식으로 외부사업에서 발생한 온실가스 감축량(이하 외부사업 온실가스 감축량)을 보유하거나 취득한 경우에는 그 전부 또는 일부를 배출권으로 전환하여 줄 것을 주무관청에 신청할 수 있도록 정하고, 제2항에서는 시행령의 기준에 따라 외부사업 감축량을 배출권으로 전환하고, 이 내용을 상쇄등록부에 등록하도록 정한다. 상쇄배출권은 이 상쇄등록부에 등록된 배출권을 지칭하며, 할당대상업체는 자신이 보유한 상쇄배출권을 할당배출권과 마찬가지로 정부에 제출하거나 거래소 시장에서 거래할 수 있다.<sup>21)</sup>

제35권 제1호, 한국환경법학회, 2013. 182면.

19) 법제처, “(2013) 미래융합법제 연구보고서”, 2013, 내 현준원, “합리적인 온실가스 배출권 거래제 추진을 위한 법제고도화 방안”, 266면.

20) 현준원, 위의 논문, 183면.; 온실가스 배출권 상쇄제도의 필요성 및 본질에 대한 이러한 설명은 황의관, 위의 논문, 285면에서 설명한 상쇄제도의 장소적 유연성과 연계하여 이해될 수 있다.

21) 배출권 거래법 제29조 제3항은 상쇄배출권의 제출과 관련하여, 주무관청은 국가

배출권거래법 제29조에 따르면 상쇄의 핵심 쟁점은 (i) 국제적 기준에 부합하는 방식의 외부사업, (ii) 온실가스 감축량의 보유 또는 취득, (iii) 보유 또는 취득한 감축량의 배출권 전환, (iv) 상쇄등록부에의 등록, (v) 상쇄배출권의 한도 제한으로 정리할 수 있다. 이에 관하여는 온실가스 감축사업 및 감축량의 인증절차 및 배출권 전환절차 등에 관한 부분에서 후술한다.

배출권거래법 제30조는 제29조의 상쇄에 따라 배출권으로 전환할 수 있는 외부사업 온실가스 감축량의 항목으로 첫째, 배출권거래법이 적용되지 않는 국내외 부분에서 국제적 기준에 부합하는 측정·보고·검증이 가능한 방식으로 실시한 온실가스 감축사업을 통하여 발생한 온실가스 감축량, 둘째, 「기후변화에 관한 국제연합 기본협약」 및 관련 의정서에 따른 온실가스 감축사업 등 대통령령으로 정하는 사업을 통하여 발생한 온실가스 감축량으로 나누어 정하고 있다.

배출권거래법 제30조는 온실가스 감축량에 대한 전체적인 항목을 정하고 있는 반면, 온실가스 감축사업 및 사업수행에 따른 감축량 인증 등에 관한 내용은 시행령에 따르도록 한다. 따라서 온실가스 감축사업의 수행 및 감축량 인증에 대한 주요 절차는 시행령 및 환경부의 온실가스 상쇄 관련 “외부사업 타당성 평가 및 감축량 인증에 관한 지침”에 따라 규율된다.

## (2) 배출권거래법 시행령 외부사업 및 감축량 관련 인증절차 진행의 근거 및 주요 쟁점

배출권거래법 시행령 제36조 제2항은 배출권의 차입한도를 정함에 있어, 할당대상업체가 제출해야 하는 배출권의 10%로 제한하도록 정한다. 따라서 할당대상업체가 상쇄배출권을 차입, 제출하고자 할 경우 그 한

---

온실가스 감축목표에 미치는 영향과 배출권 거래 가격에 미치는 영향 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 상쇄배출권의 제출한도 및 유효기간을 제한할 수 있도록 정한다.

도는 의무제출분의 10%로 제한될 것이다. 이것은 외부사업을 통해 온실가스 감축량이 배출권거래시장에 지나치게 유입되는 것을 차단하고, 국가 전체 차원의 온실가스 감축 목표 달성과 연계하여 상쇄배출권의 제출한도를 정한 것으로 볼 수 있다.

즉 상쇄배출권을 무제한 허용하는 경우, 기업은 투입비용, 즉 input에 비해 산출실적이 더 큰 일부 외부사업만 집중적으로 수행하여 온실가스 감축목표를 달성하려는 기회주의적 행동유인을 갖게 되므로, 중·장기적 차원에서 온실가스 감축역량을 감소시킬 위험이 있으므로, 인정 대상이 되는 외부감축사업의 종류를 제한하거나 상쇄로 인정비율을 제한하는 것이 일반적이다.<sup>22)</sup>

배출권 거래법 제30조에서 국제적 기준에 부합하는 온실가스 감축사업과 청정개발체제(CDM) 등 기후변화협약 및 관련 의정서에 따른 감축사업만을 외부감축사업으로 인정하는 것이나,<sup>23)</sup> 시행령 제38조제 4항은 상쇄배출권은 배출권 제출의무의 10% 범위에서 배출권 제출을 하도록 하는 것도 이러한 차원에서의 법적 제한을 두는 것으로 볼 수 있다. 또한 외국에서 진행된 외부사업을 통해 발생한 감축량은 상쇄배출권의 제출한도 중에서 다시 50%까지만 가능하며,<sup>24)</sup> 시행령 부칙 제3조에 따라 제2차 계획기간(2018~2020)까지는 외국에서 시행된 외부사업에서 발생한 감축량도 상쇄분으로 인정하지 않는 등, 외부사업에 의한 온실가스 감축 상쇄분에 대하여 일정한 제한을 두고 있다.

실제로 상쇄배출권 인증절차에 대한 규제영향평가에서도 동일한 입장을 취하고 있다. 즉 감축량을 전환한 상쇄배출권 제출을 무제한적으로 허용할 경우, 할당대상업체가 온실가스 감축을 위한 자체적인 노력을 하기 보다는, 보다 저렴한 비용의 온실가스 감축을 위한 외부

---

22) 현준원, 위의 논문, 183면,

23) 법제처, “(2013) 미래융합법제 연구보고서”, 2013, 내 현준원, “합리적인 온실가스 배출권 거래제 추진을 위한 법제고도화 방안”, 266면.

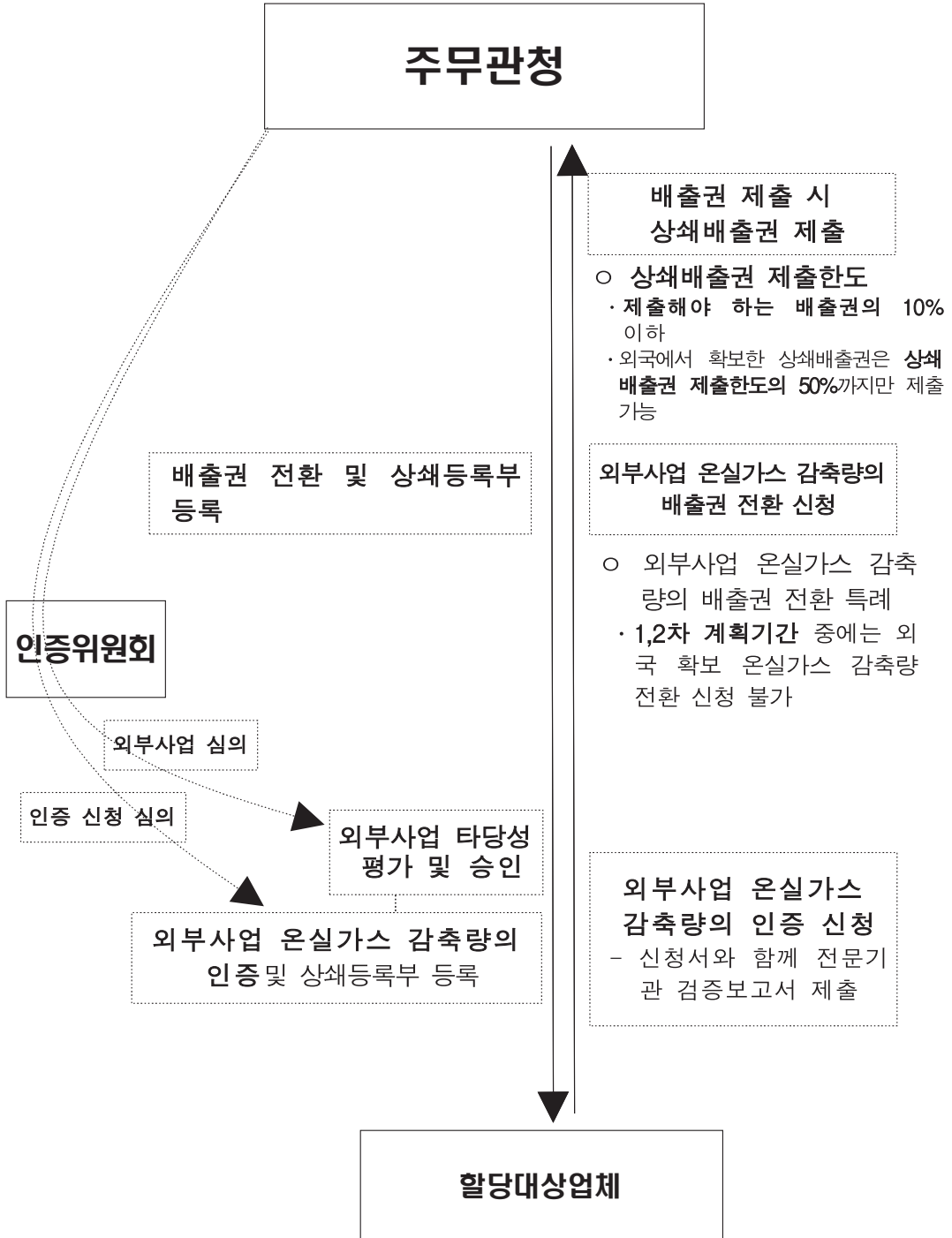
24) 법제처, 위의 자료, 266면 .

사업 발굴 및 수행에만 치중할 우려가 있고, 특히 기업들이 저비용의 외부사업만으로 온실가스 감축의무를 달성하는 것을 허용할 경우, 중장기적 차원에서 온실가스 감축기술을 개발하려는 유인이 줄어들게 되는 한계가 있으므로, 상쇄배출권 비율을 제한할 필요가 있기 때문이다.<sup>25)</sup>

---

25) 국무조정실, “온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률 시행령 제정안 규제 영향분석서(안)”, 2012.7. 129면.

[그림 2. 상쇄제도 운영과정<sup>26)</sup>]



26) 국무조정실, “온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률 시행령 제정안 규제 영향분석서(안)”, 2012.7. 123면.

또한 동법 시행령 제38조는 “할당대상업체가 배출권거래법 제29조 제1항에 따라 주무관청에 배출권 전환을 신청할 수 있는 외부사업 온실가스 감축량은 상쇄등록부에 등록된 내용의 사업범위에서 발생하여 인증된 온실가스 감축량으로 한정한다”라고 정하고 있다.

동 시행령 제38조 제3항은 청정개발체제 사업을 통하여 확보한 온실가스 감축량을 인증하는 경우 중복판매 등으로 인한 부당이득을 방지하기 위하여 필요한 조치를 하여야 하며, 제4항에서는 상쇄배출권의 제출한도를 할당대상업체가 주무관청에 제출하여야 하는 배출권의 10% 이내의 범위에서 할당계획으로 정한다. 이 경우 외국에서 시행된 외부사업에서 발생한 온실가스 감축량을 전환한 상쇄배출권은 상쇄배출권 제출한도의 50%로 한정한다. 또한 제5항에 따르면 상쇄배출권은 법 제29조 제3항에 따라 주무관청에 제출되거나 법 제28조에 따라 다음 이행연도로 이월되지 아니한 경우에는 각 이행연도 종료일부터 6개월이 경과하면 그 효력을 상실한다.

배출권거래법 시행령 제39조는 외부사업에 대한 타당성 평가 및 승인에 대하여 구체적으로 정하고 있는 바, 제1항에서는 주무관청인 환경부가 외부사업 온실가스 감축량 인증을 위해 필요한 경우 외부사업에 대한 타당성 평가를 거쳐 외부사업을 승인할 수 있다. 그리고 외부사업을 하는 자가 외부사업 승인을 신청한 경우, 환경부는 해당 외부사업에 대하여 인증위원회의 심의를 거쳐 외부사업으로 승인하며, 이 때 환경부는 사업의 유효기간을 정하여 승인할 수도 있다.

배출권거래법 시행령 제39조 제2항에 따르면, 외부사업 인증을 위한 주요 평가항목으로 외부사업 온실가스 감축량 인증을 위하여 필요한 경우에는 외부사업에 대한 타당성 평가를 거쳐 외부사업을 승인할 수 있다. 외부사업을 하는 자가 제1항에 따른 외부사업 승인을 신청한 경우 주무관청은 해당 외부사업에 대하여 다음 각 호의 사항을 평가



하고, 인증위원회의 심의를 거쳐 외부사업으로 승인한다. 이 경우 주무관청은 사업의 유효기간을 정하여 외부사업으로 승인할 수 있다. 환경부가 외부사업 승인을 위한 주요 평가항목으로 첫째, 인위적으로 온실가스를 줄이기 위하여 일반적인 경영 여건에서 할 수 있는 활동 이상의 추가적인 노력이 있었는지 여부, 둘째, 온실가스 감축사업을 통한 온실가스 감축 효과가 장기적으로 지속 가능한지 여부, 셋째, 온실가스 감축사업을 통하여 계량화가 가능할 정도로 온실가스 감축이 이루어질 수 있는 지 여부, 넷째, 온실가스 감축사업이 제5항에 따른 고시에서 정하는 기준과 방법을 준수하는지 여부 등을 들 수 있다. 또한 승인 신청대상이 되는 외부사업은 청정개발체제 사업 및 이에 준하는 외부 사업으로서, 해당 사업의 종류는 환경부가 다른 부처와의 협의를 거쳐 결정하고 관보에 고시한다.<sup>27)</sup>

배출권거래법 시행령에서 상쇄제도 운영을 위한 주무관청과 해당 업무를 정리하면 다음과 같다.

[표 온실가스 배출권 거래제 상쇄제도 운영을 위한 주무관청]<sup>28)</sup>

주무관청	환경부(장관)
상쇄제도 운영 관련 기관	업무
인증위원회	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 외부사업의 승인 및 취소여부 검토</li> <li>• 인증유효기간 갱신 및 시작일의 변경 심의</li> <li>• 방법론 승인 심의</li> <li>• 외부사업 정보의 비공개 여부 결정</li> <li>• 외부사업 감축량 인증 및 취소 심의 등</li> </ul>

27) 배출권거래법 시행령 제39조 제2항.

28) 환경부, 한국환경공단, “온실가스 배출권 거래제 상쇄제도”, 2015, 6면.에서 수정, 재인용

한국환경공단	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 타당성 평가</li> <li>• 모니터링 보고서 및 검증보고서 검토</li> <li>• 방법론 승인 및 개정을 위한 검토 등</li> </ul>
검증기관	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 모니터링 보고서의 검증</li> <li>• 모니터링 보고서의 검증보고서 작성 및 제출 등</li> </ul>
외부사업자	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사업승인 신청 및 사업 이행</li> <li>• 모니터링 보고서 작성</li> <li>• 인증실적의 거래 등</li> </ul>
할당대상업체	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 상쇄배출권의 전환</li> <li>• 인증실적의 거래 등</li> </ul>

배출권거래법 및 동 시행령을 살펴보면, 상쇄분이 배출권으로 전환되는 과정에서 온실가스 감축을 위한 외부사업의 범위 또는 방법의 타당성과 감축량에 대한 인증이 중요한 쟁점임을 알 수 있다.

환경부는 배출권거래법 및 동 시행령에 따라, 타당성 평가 및 감축량 인증, 상쇄 등록부의 운영을 위하여, 외부사업에 대한 타당성 평가 및 감축량 인증, 상쇄등록부의 운영에 관한 구체적인 사항과 절차를 정하는, “외부사업 타당성 평가 및 감축량 인증에 관한 지침”(이하 감축량 인증지침)을 수립, 시행중이다.<sup>29)</sup>

29) 환경부고시 제2014-152호, 2014년 9월 4일부터 시행중임.

## 제 2 절 외부사업의 인증 및 감축분 전환절차

### 1. 온실가스 감축을 위한 외부사업의 승인 신청 및 시행

#### (1) 외부사업의 의의 및 종류

배출권 할당제도와 달리, 상쇄제도는 외부사업과 외부사업자라는 개념이 등장한다. 할당배출권의 경우 국가가 국가배출총량과 감축량 목표 기준을 정한 뒤, 이에 따른 배출권 할당 총량을 산출하고 이를 산업별, 기업별로 배출허용량을 할당하는 방식을 진행된다. 아직은 제1단계의 계획기간이므로 기업은 배출권을 무상할당받을 수 있으며, 이에 대한 사업적 비용은 별도로 소요되지 않는다.

상쇄제도는 배출권 할당과는 그 근본적인 틀을 달리 한다. 상쇄제도는 사업자가 스스로 자신의 사업경계 외부에서 온실가스 배출 감축을 위한 외부사업을 수행하고, 사업 수행 결과에 따라 온실가스 감축량이 있는 경우, 이를 국가가 인증하고 인증받은 감축량을 할당량과 같이 활용(제출, 거래 등)할 수 있도록 하는 것이다. 따라서 상쇄제도의 사업자는 온실가스 감축을 위한 사업을 수행하고 이를 위한 사업비용과 기간을 투자해야 하며, 그에 따른 사업의 결과물로서 온실가스 감축분을 정부로부터 별도로 인정을 받아야 해당 감축분을 유효하게 활용할 수 있다.

외부사업은 할당대상업체의 사업경계외부의 배출시설 또는 배출활동 등에서 국제적 기준에 부합하는 방식으로 온실가스를 감축, 흡수 또는 제거하는 사업을 말한다.<sup>30)</sup> 이러한 외부사업의 기본원칙은 온실가스 배출권을 근본적으로 제거 또는 개선하는 사업으로서, 법적, 경제

30) 환경부 고시, “외부사업 타당성 평가 및 감축량 인증에 관한 지침”, 제2조 제1호의 외부사업의 정의.

적 추가성이 중요한 판단기준이 된다. 따라서 단순히 생산량의 감소, 유지보수 등의 행태 변화에 의한 감축활동은 외부사업으로서의 타당성 평가를 통과하기 어려울 것이다.

외부사업이 온실가스 감축사업으로 승인받기 위해서는 다음의 세부적인 기준을 충족해야 한다.<sup>31)</sup>

우선 외부사업의 사업자가 할당대상업체의 사업 외부 영역에서 자발적으로 시행한 사업에 한한다.<sup>32)</sup> 다만 환경부장관은 승인대상 외부사업이 다음의 기준을 충족하는 경우 외부사업으로 승인할 수 있다.<sup>33)</sup> 첫째, 외부사업 사업자가 할당대상업체의 조직경계 외부에서 자발적으로 시행하는 사업에 한한다. 다만 시행령 제39조제6항에 따라 청정개발체제 사업은 할당대상업체의 조직경계 내부에서 시행된 경우에도 등록이 가능하다.<sup>34)</sup> 둘째, 시행령 부칙 제3조에 따라 1차 계획기간과 2차 계획기간에는 외국에서 시행된 외부사업에서 발생한 외부사업 온실가스 감축량은 등록하거나 그에 상응하는 배출권으로 전환하여 줄 것을 신청할 수 없다.<sup>35)</sup> 셋째, 외부감축실적이라도 타 법령에 의한 의무적 사항을 이행하는 과정에서 발생한 것이 아니어야 한다,<sup>36)</sup> 넷째, 일반적인 경영여건에서 실시할 수 있는 행동을 넘어서는 추가적인 행동 및 조치에 따른 감축이 발생되어야 한다.<sup>37)</sup> 다섯째, 외부감축실적은 지속적이고 정량화되어 검증 가능하여야 한다.<sup>38)</sup> 여섯째, 외부사업은 제18조에 따라 배출량 인증위원회에서 승인한 방법론을 적용해야 한다.<sup>39)</sup>

31) 환경부 고시, “외부사업 타당성 평가 및 감축량 인증에 관한 지침”, 제8조 승인 대상.

32) 환경부 고시, 위의 지침, 제8조 제1항.

33) 환경부 고시, 위의 지침, 제8조 제2항.

34) 환경부 고시, 위의 지침, 제8조 제2항. 제1호.

35) 환경부 고시, 위의 지침, 제8조 제2항. 제2호.

36) 환경부 고시, 위의 지침, 제8조 제2항. 제3호.

37) 환경부 고시, 위의 지침, 제8조 제2항. 제4호.

38) 환경부 고시, 위의 지침, 제8조 제2항. 제5호.

39) 환경부 고시, 위의 지침, 제8조 제2항. 제6호.

제 2 장 상쇄제도의 법적 근거와 거래구조

외부사업의 종류는 단일감축사업과 묶음 감축사업, 정책감축사업으로 구분할 수 있으며, 600톤을 기준으로 사업규모에 따라, 모니터링 주기, 인증가능량, 추가성, 사업구성 등이 달라진다. 외부사업의 규모 및 종류는 다음과 같이 정리할 수 있다.<sup>40)</sup>

[표 외부사업의 규모 및 종류<sup>41)</sup>]

구분	단일 감축사업		묶음감축사업	정책감축사업
사업규모	600톤 초과	600톤 초과	단위사업 : 600톤 이하 묶음사업 : 3,000톤 이하	제한없음
인증 가능성	제한 없음	연간 예상 온 실가스 감축량 이하로 제한	600톤 이하 : 제한 없음 600톤 이상 : 연간 예상 온 실가스 감축량 이하로 제한	600톤 이하 : 제한 없음 600톤 이상 : 연간 예상 온 실가스 감축량 이하로 제한
추가성	60,000톤 이하 : 법적, 제도적 추 가성 60,000톤 이상 : 법적, 제도적 추 가성 외에 경제 적 추가성 검토	법적, 제도적 추가성	법적, 제도적 추가성	60,000톤 이하 : 법적, 제도적 추가성 60,000톤 이상 : 법적, 제도적 추가성 외에 경제적 추가 성 검토

40) 환경부, 한국환경공단, “온실가스 거래제 상쇄제도”, 9면; 환경부 고시, 위의 지침 제9조 제5항, 별표 2.

41) 환경부, 한국환경공단, 위의 자료, 9면의 표 수정, 재인용

제 2 절 외부사업의 인증 및 감축분 전환절차

구분	단일 감축사업		묶음감축사업	정책감축사업
				* 정책감축사업 전체최상 감축 규모와 관계없이 각 단위사업의 규모기준
사업구성	사업구성 불변		사업구성 불변	단위사업 추가가능
외부사업 사업자	단일 외부사업 사업자		대표 외부사업 사업자 개별 단위사업자	총괄외부사업 사업자 개별 단위사업자
모니터링 주기	1년 1회 이상	2년 1회 이상	600톤 이하 : 1년 1회 이상 600톤 이상 : 2년 1회 이상	600톤 이하 : 1년 1회 이상 600톤 이상 : 2년 1회 이상

다만 신재생에너지공급의무화제도(RPS)에 의해 신재생에너지공급의무자가 의무량을 초과한 신재생공급인증서(REC) 구매량에 대해 외부사업으로서 등록을 할 수 있으며, HFC-23 감축사업 및 아디픽산 제조공정에서의 N2O 저감 사업에서 발생한 온실가스 감축실적은 등록대상에서 제외된다. 다만 제1차 계획기간에 한하여 시장안정화를 위하여 사용할 목적으로는 외부사업으로는 등록이 가능하다.<sup>42)</sup>

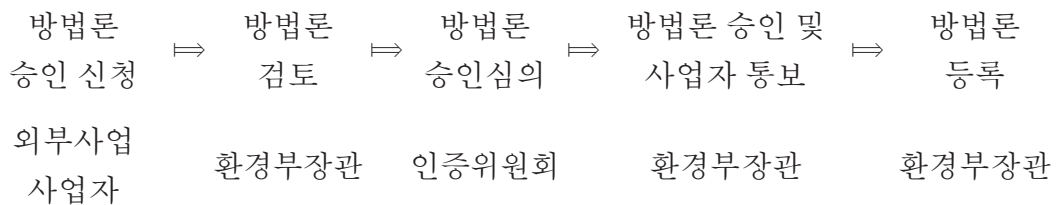
42) 환경부 고시, 위의 지침, 제8조, 별표 1의 등록특례사업 사례.

(2) 외부사업 승인 및 인증위원회의 활동

외부사업자가 상쇄배출권을 활용할 수 있기 위해서는 2단계에 걸쳐 인증을 받아야 한다. 우선 온실가스 감축효과가 있는 것으로 인정되는 외부사업에의 해당 여부 및 타당성 평가를 받아야 하며, 이러한 일차적 승인절차는 사업 수행 여부를 결정하는 것이 핵심 목적이다.

“외부사업 타당성 평가 및 승인에 관한 지침” 제12조와 제13조에 따르면, 정부(환경부)는 외부사업 승인신청시 온실가스 감축을 위한 외부사업 방법론에 대한 타당성 평가도 함께 해야 한다. 외부사업 사업자가 감축사업의 방법론에 대한 승인신청을 한 경우, 외부사업의 일반요건의 준수여부, 적용된 방법이나 베이스라인 시나리오의 적절성, 추가성 입방식의 적절성, 배출량산정방식의 적합성, 모니터링계획, 사업유효기간의 적절성, 외부사업의 중복 등록여부 등을 고려하여 방법론을 검토, 심의하고 승인 여부를 결정할 수 있다.<sup>43)</sup> 환경부 장관은 사업자에게 방법론의 타당성 평가를 위한 별도의 근거자료를 요구할 수 있으며, 사업자가 이를 제출하지 않을 경우 방법론 승인신청을 반려할 수 있다.<sup>44)</sup>

[표 방법론 승인절차]<sup>45)</sup>



43) 환경부 고시, 위의 지침, 제13조 제1항.  
 44) 환경부 고시, 위의 지침, 제13조 제4항, 제5항.  
 45) 환경부, 한국환경공단, “온실가스 배출권거래제 상쇄제도”, 11면의 도표 수정, 재인용

이와 같이 사업 수행 여부를 먼저 승인을 받고, 이후 사업 수행을 거쳐 발생한 온실가스 감축량에 대하여 인증 절차를 밟아야 하며, 감축량에 대한 인증을 받은 경우에 한하여 발급받은 인증서를 상쇄등록부에 등록할 수 있고 이 상쇄등록부에 등록된 감축분을 상쇄배출권으로 활용할 수 있는 것이다.

우선 외부사업자가 탄소상쇄를 위한 외부사업을 추진한 경우, 배출량 인증위원회의 심의를 시작으로 환경부는 인증실적에 대한 인증서를 발행한다. 이 단계까지는 감축량 인증실적의 단계로서 외부사업자는 인증실적 상태로 할당대상업체에게 처분하거나, 할당대상업체가 해당 외부사업을 수행하여 인증을 받은 경우 이를 상쇄배출권으로 전환할 수도 있다.

배출량인증위원회는 할당대상업체의 배출량 인증, 외부사업 승인 및 감축량 인증 등에 관한 전문적인 사항을 심의하기 위해 ‘온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률’에서 정한 법정위원회<sup>46)</sup>로서 인증위원회는 배출량 인증 및 상쇄의 전문적인 사항 심의·조정, 할당대상업체가 보고한 명세서의 적합성 평가 결과에 관한 사항, 외부사업에 대한 타당성 평가 결과 및 승인된 외부사업의 취소에 관한 사항, 외부사업 온실가스 감축량에 대한 적합성 평가 결과 및 인증 취소에 관한 사항, 외부사업 사업자가 신청한 방법론에 대한 검토 결과에 관한 사항, 외부사업의 인증유효기간 갱신에 관한 사항, 외부사업의 인증유효기간 시작일의 변경에 관한 사항, 외부사업 관련 정보의 비공개 요청에 관한 사항에 관하여 심의, 승인의 기능을 수행한다.

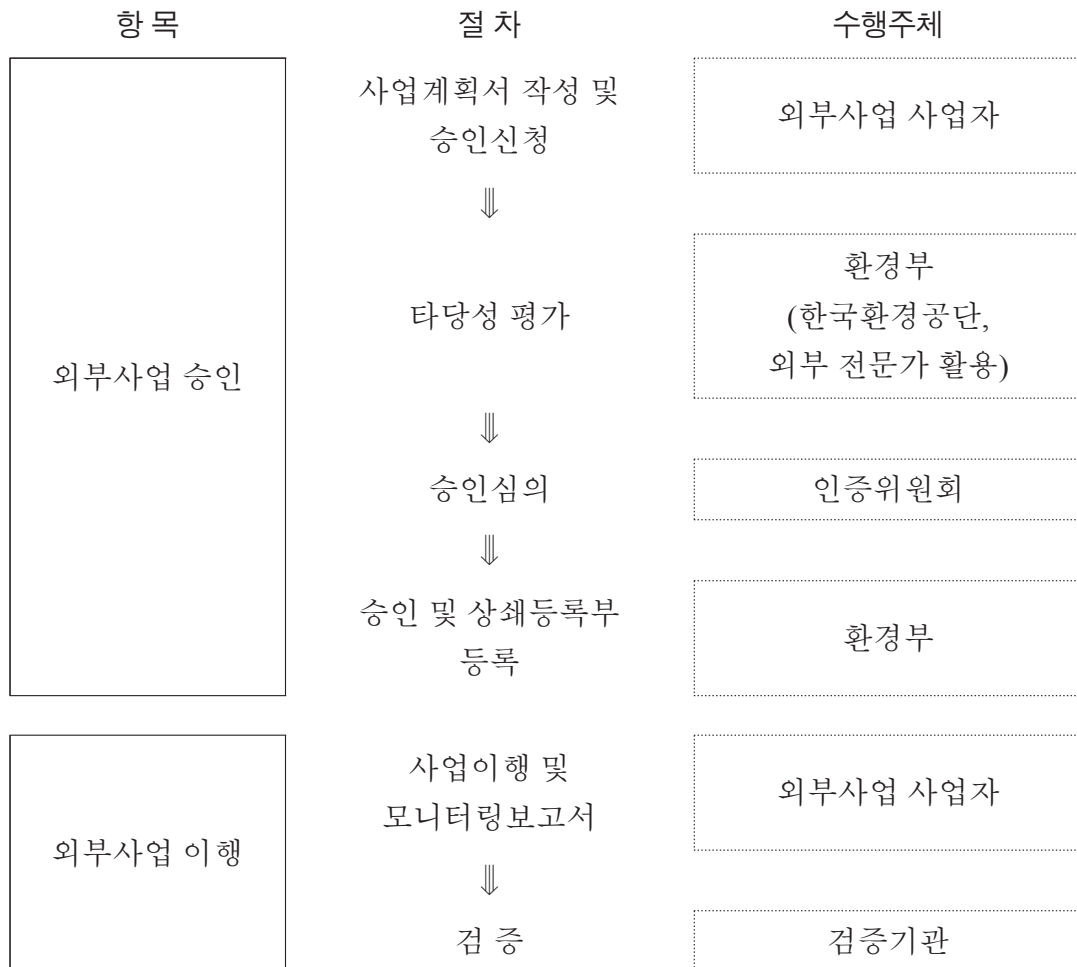
인증위원회의 승인은 상쇄배출권 공급을 위한 첫 단계로서, 심의를 통과한 외부사업에 대하여 환경부 장관의 승인 절차를 거쳐 사업자에게 승인서가 발급된다. 그리고 승인받은 외부사업으로 온실가스를 감

46) 인증위원회는 환경부 차관을 위원장으로 하여 정부 6개 부처의 공무원과 산업계·학계·연구계의 전문가를 포함하여 총 15명으로 구성됨.

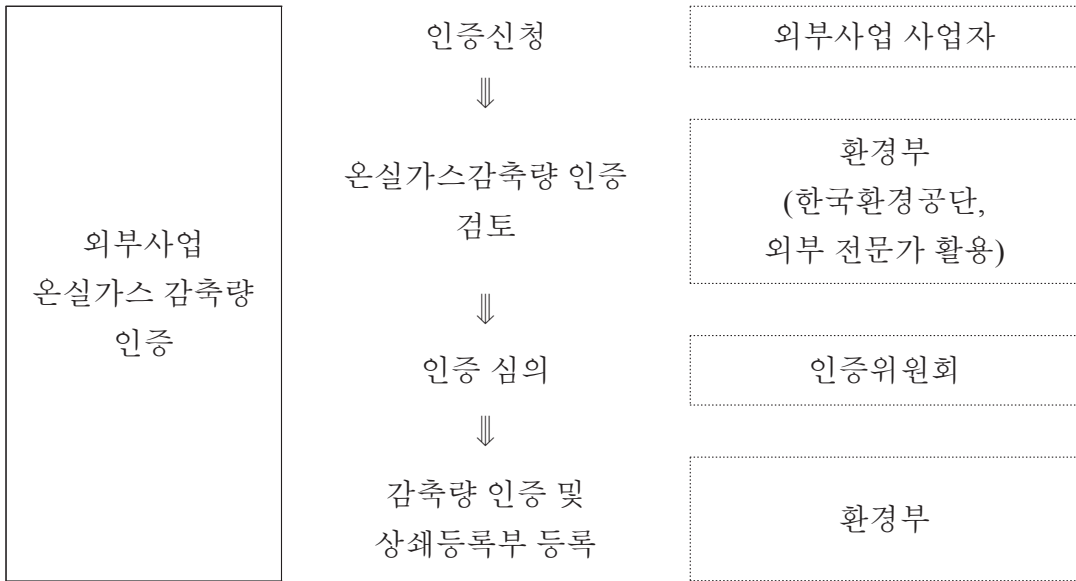


축하면 그 실적을 인증받아 거래할 수 있으며, 온실가스 배출권을 할당받은 업체 중 자체 감축량을 달성하기 어렵거나 충분하지 못한 경우, 상쇄실적을 구매하거나 자신이 보유한 상쇄분을 전환하여 정부에 자신의 배출권으로서 제출하거나, 잔여분이 있을 경우 배출권 시장에서 거래할 수 있다<sup>47)</sup>

[표 외부사업의 승인 및 인증절차]<sup>48)</sup>



47) 환경부, “온실가스 외부감축사업 상쇄제도 본격시행”, 보도자료(2015. 1. 26), 2면.  
 48) 환경부, 한국환경공단, “온실가스 배출권 거래제 상쇄제도”, 2015, 7면의 도표 수정, 재인용



## 2. 외부사업에 의한 감축량의 인증 및 계정등록

이하의 표에서 알 수 있듯이, 상쇄제도에 대한 심의, 인증은 2단계로 나누어 볼 수 있다. 즉 우선 온실가스 감축을 위한 외부사업의 시행을 위한 단계로서, 해당 외부 사업이 온실가스 감축을 위하여 승인된 사업인가, 사업의 방법론은 타당한가, 해당 사업을 수행하는 사업자는 사업수행에 적절한가 등에 대한 심의 및 승인 절차를 거쳐, 승인받은 사업을 수행한다. 그리고 이렇게 승인받은 사업 수행에 따른 사업실적에 따라서 발생한 온실가스 감축량에 대하여 2단계의 인증절차가 필요하다. 이 때의 감축량에 대한 인증을 위해서는, 실제 감축량에 대한 확인 및 감축량이 해당 외부사업의 수행으로 발생한 실적인가의 여부 등이 주요 검토사항이 될 것이다.

정부는 한국환경공단 및 인증위원회의 심의를 거쳐 감축량을 인증하고 감축량 인증결과서를 작성하여 사업자에게 이를 통보하고 인증서를 발급한다.<sup>49)</sup> 필요시 외부사업자는 이의신청을 할 수 있으며, 정

49) 환경부 고시, 위의 지침, 제31조.

부는 이의신청서의 내용 검토 및 결과서를 작성하여 사업자에게 이를 통보해주어야 한다.<sup>50)</sup>

[표 단계별 외부사업 승인 및 감축량 인증과정]<sup>51)</sup>



외부사업 사업자가 감축량에 대한 인증실적을 받은 경우 이를 상쇄 등록부에 등록하고 관리하기 위하여 계정을 생성하고 이 계정을 매

50) 환경부 고시, 위의 지침, 제33조 제1항

51) 환경부, 한국환경공단, “온실가스 배출권 상쇄제도”, 2014, 19면의 도표 수정, 재인용.

개로 상쇄등록부에 등록하여 배출권으로 전환, 활용할 수 있다. 이때의 계정은 외부사업 인증실적을 관리하기 위하여 환경부 장관 및 외부사업 참여자의 명의로 개설되는 가상의 공간을 말하며, 고유번호를 부여받는 발행계정, 보유계정, 취소계정, 상쇄배출권계정, 처분계정 등으로 구분된다.<sup>52)</sup>

- 발행계정 : 외부사업 인증실적을 최초로 발행하는 계정으로 외부사업별로 독립된 하나의 계정을 생성, 운영함
- 보유계정 : 외부사업 참여자가 외부사업 인증실적을 보유하는 계정으로 외부사업 참여자별로 독립된 하나의 계정으로 운영함
- 취소계정 : 외부사업 참여자가 이전한 외부사업 인증실적을 해당 참여자의 보유계정에서 취소할 경우, 해당 취소 사실 등을 관리하기 위하여 환경부가 보유, 관리하는 계정
- 상쇄배출권 계정 : 할당대상업체가 보유 또는 취득한 외부사업 인증실적에서 상쇄배출권일 전환한 실적을 보유하는 계정으로 할당대상업체별로 독립된 하나의 계정
- 처분계정 : 할당대상업체가 보유 또는 취득한 외부사업 인증실적을 상쇄배출권으로 전환한 후 해당 외부사업 인증실적을 관리하기 위한 계정

---

52) 환경부, 한국환경공단, 위의 자료, 21면.

[표 인증실적의 상쇄배출권 전환]<sup>53)</sup>

할당대상업체 (별지21호서식)	⇒ 인증실적 전환신청	상쇄등록부 시스템	⇒전환평가	환경부장관 (시행령 제38조)
			⇐상쇄배출권 전환	

- (1) 상쇄배출권으로 전환된 인증실적은 처분계정으로 이전
- (2) 전환된 상쇄배출권은 상쇄배출권 계정으로 이전

### 3. 소 결

이상으로 배출권거래제에서 상쇄제도를 운영하기 위한 법적 근거와 절차 등을 검토하였다. 상쇄제도는 배출권할당과 달리, 온실가스 감축을 위한 사업자의 적극적인 투자(비용과 시간 등)를 전제로 한다. 주무부처인 환경부는 온실가스 감축 및 상쇄를 위한 외부사업자의 사업신청에 대하여 사업의 방법론부터 추가성 여부, 모니터링 등을 위한 제반 심의 절차를 갖추고 있으며, 사업수행 이후 감축량 인증에 관한 승인절차도 두고 있다.

배출권거래법 및 동 시행령과 외부사업의 타당성 평가 및 승인에 관한 환경부 지침 등을 통하여, 상쇄제도의 운영절차를 살펴 본 바 상쇄제도의 운영의 핵심 쟁점은 외부사업 및 감축량에 대한 인증절차로 요약할 수 있을 것이다. 사업자가 수행한 사업이 온실가스 감축을 위한 외부사업으로서의 가치가 있는가, 해당 사업의 방법론이 온실가스 감축을 위하여 타당하고 적절한가, 해당 사업의 수행 결과에 따른 실질적인 온실가스 감축량은 얼마인가 등에 대한 검토가 모두 주무부처인 환경부의 심의 및 인증을 전제로 하기 때문이다.

53) 환경부, 한국환경공단, 위의 자료, 23면의 표를 수정, 재인용함.

할당배출권과 함께 배출권거래시장에서 거래되는 상쇄배출권 역시 외부사업 수행과 감축량에 대한 인증을 받았음을 전제로, 해당 인증 실적을 상쇄등록부에 등록했을 때 활용할 수 있는 것이다. 할당배출권과 상쇄배출권과의 핵심적인 차이는 이러한 승인 및 인증과정에 있으며, 상쇄배출권의 조정이나 취소, 불공정거래행위 등도 이 과정에서 발생할 것으로 예상할 수 있다.

## 제 3 장 상쇄배출권 운영에 관한 해외법제 비교분석

### 제 1 절 EU-ETS의 탄소상쇄 관련 규정

EU-ETS는 온실가스 감축의무가 있는 기업은 상쇄제도를 활용할 수 있도록 허용하나,<sup>54)</sup> 다만 이 때의 상쇄프로그램은 청정개발체제<sup>55)</sup>나 공동이행제도<sup>56)</sup>를 통해서 가능하도록 제한한다.<sup>57)</sup>

EU-ETS는 상쇄사업에 따른 감축분을 인정하되, 상쇄인정비율을 제한하고 있다.<sup>58)</sup> 제1차, 제2차 계획기간 중에 독일 22%, 영국 8%, 프랑스 13.5%, 이탈리아 15%, 네덜란드 10% 등으로 각국의 상황에 따라 상쇄인정비율을 제한한다.<sup>59)</sup> 미국 왁스만-마키법안은 연간 20억톤의 범위에서 25% 평가절하하여 상쇄를 인정한다고 규정<sup>60)</sup>하고 있었으나, 실제 법안이 발효되지 않음에 따라 이 상쇄프로그램(안)은 현재 폐기

54) 교토의정서 제12조에 따라 개발도상국(비부속서 I국가)에서 시행되는 온실가스 저감 사업을 통하여 인정받은 크레딧(청정개발체제 크레딧)은 Certified Emission Reduction (CER), 교토의정서 제6조에 따라 의무감축국가(부속서 I국가)간에 온실가스 저감사업을 시행하여 이로부터 인정되는 추가적인 저감실적에 대한 크레딧(공동이행 크레딧)은 Emission Reduction Unit(ERU)이라고 하며, 그 외에 의무감축국가가 교토의정서상의 목표달성을 위하여 할당받은 배출권을 Assigned Amount Unit(AAU), 교토의정서 제3조제3항 및 제4항에 따라 토지이용, 토지이용변화 및 조림 등(Land Use, Land Use Change and Forestry: LULUCF)으로 인한 온실가스 흡수실적에 대하여 흡수배출권을 Removal Unit(RMU)라고 한다.

55) 환경부, 자연환경국민신탁, “온실가스 감축을 위한 상쇄 프로그램 운영제도 연구”, 2010, 47면. 선진국이 개발도상국에서 온실가스 감축사업을 수행하여 달성한 실적의 일부를 선진국의 감축량으로 허용하는 제도를 의미한다.

56) 환경부, 자연환경국민신탁, 위의 자료, 49면. 선진국들 사이에서 온실가스 감축사업을 공동으로 수행하여 달성한 실적의 일부를 투자국의 감축실적으로 인정하는 체제를 의미한다.

57) 국무조정실, 위의 자료, 128면.

58) 환경부, 환경정책평가연구원, “배출권거래제도의 사회경제적 영향 분석연구”, 2012. 479면.

59) 현준원, 위의 논문, 183면, 각주 (16) 재인용.

60) 법제처, “(2013) 미래융합법제 연구보고서”, 2013, 내 현준원, “합리적인 온실가스 배출권 거래제 추진을 위한 법제고도화 방안”, 266면.

된 상태이다.<sup>61)</sup> 미국 RGGI는 참여주 안에서 시행된 감축사업에 대해서만 3.3%의 범위 안에서 상쇄를 인정하고 있으며, 호주는 자국내에서 수행한 온실가스 감축사업에 한정하여 5%의 범위에서 상쇄를 인정하고 있다.<sup>62)</sup>

2013년 6월 6일 EU 집행위원회는 배출권 거래제도(ETS)를 통한 탄소 상쇄의 자격범위에 대한 규정안을 논의했다. 집행위원회는 EU-ETS 제 3계획기간(2013~2020년)에 대한 이행계획과 함께 UN의 청정개발체제(CDM)를 활용한 탄소 상쇄의 상한선 지정 초안을 발표했다.<sup>63)</sup>

동 규정안은 EU-ETS 제2, 제3계획기간의 모든 기업의 거래참가자격을 결정하기 위한 방법을 논의하였으며, 만일 제2계획기간내에 거래참가자격을 소진한 기업은 더 이상 상쇄프로그램을 활용할 수 없다고 명시하였다. 제2계획기간 동안 거래참가자격을 소진하지 않은 기업들은 제2계획기간 중에 무상할당 받은 EU-ETS의 할당배출권의 11%를 제출할 때, 상쇄분을 적용할 수 있다. 만일 대상사업장이 신설 또는 증설(확장)되는 경우, 해당 시설에 대한 배출권 거래제 참가자격 부여에 대한 내용도 함께 포함하고 있다.<sup>64)</sup>

## 제 2 절 미국 RGGI의 Offsets 운영제도

온실가스 배출 상쇄는 RGGI에 참여하는 각 주별 이산화탄소 거래 프로그램(CO<sub>2</sub> Budget Trading Program)의 중요한 구성 요소로서, RGGI에 참여하는 주들은 탄소상쇄 범주별로 상쇄프로그램 규범을 공동 개발하였다<sup>65)</sup> 배출권거래제도 및 탄소상쇄 프로그램을 포함하는 RGGI

61) 환경부, 환경정책평가연구원, “배출권거래제도의 사회경제적 영향 분석연구”, 2012. 484면.

62) 환경부, 환경정책평가연구원, 위의 자료, 484면.; 현준원, 위의 논문, 183면, 각주 (16) 재인용.

63) 환경부, 한국환경산업기술원, 기후변화 뉴스레터 255호(2013. 6. 11.).

64) 환경부, 한국환경산업기술원, 기후변화 뉴스레터 255호(2013. 6. 11.).

65) Center for Climate and Energy Solutions, “Regional Greenhouse Gas Initiative”.



Model Rule은 RGGI에 서명한 각 주 정부의 환경, 에너지 정책 당국의 직원으로 구성된 RGGI Staff Working Group에 환경 관련 전문가 및 지역이해관계자들이 함께 참여하여 개발되었다<sup>66)</sup>

RGGI는 2005년 12월 이후에 시작된 사업에 대해서만 크레딧을 발행한다. 크레딧 발행 기간은 20년씩 2회 연장 가능하여 최대 60년이다.<sup>67)</sup> 일반 조항에 따르면, 탄소상쇄 사업은 법규나 행정적, 사법적 요구에 의한 활동을 포함하지 않아야 하고, 다른 프로그램으로부터 편당이나 인센티브를 받는 것이 제한된다.<sup>68)</sup> 또한 다른 의무적, 자발적 온실가스 프로그램으로부터 크레딧을 획득하는 것도 제한된다.<sup>69)</sup>

모니터링 및 검증은 탄소상쇄 프로그램 운영에 있어 중요한 쟁점으로서, RGGI의 경우 사업개발자는 모니터링 및 검증을 최소 5년마다 수행해야 한다.<sup>70)</sup> 모니터링 및 검증 계획에는, 직접적인 탄소측정 절차, 샘플링 장소 및 최소개수, 상업적 벌목작업시 환경적으로 지속가능한 산림경영이 진행되고 있는지를 표시하는 경영지표 평가 등이 포함되어야 한다.<sup>71)</sup> 이러한 모니터링 및 검증 수행 후 작성된 보고서에 대하여 주정부는 승인 또는 거부를 결정한다. 만일 모니터링 및 검증보고서가 주정부에 의해 승인을 받으면, 주정부는 CO2 고정량 1톤에 대해 1단위의 CO2 Offset Allowance를 발행한다.<sup>72)</sup>

---

2013. 12.

66) 산림청, 국립산림과학원, 해외 산림탄소 프로그램 운영표준, 2012. 31면.

67) 산림청, 국립산림과학원, 위의 자료, 32면.

68) 신상철 외, “국내 에너지시장구조를 고려한 온실가스 배출권 설계방안 - 발전부문 참여방안을 중심으로”, 한국환경정책평가연구원, 2010, 50면.

69) Subpart XX-10 CO2 Emissions Offset Projects, XX-10.3 General requirements; 산림청, 국립산림과학원, 위의 자료, 32면.

70) RGGI, “Model Rule Part XX CO2 Budget Trading Program”. 2013.2.; 산림청, 국립산림과학원, 위의 자료, 34면.

71) 산림청, 국립산림과학원, 위의 자료, 34면.

72) Subpart XX-10 CO2 Emissions Offset Projects, XX-10.7 Award and Recordation of CO2 offset allowances; 산림청, 국립산림과학원, 위의 자료, 34면.

## 제 4 장 상쇄배출권과 할당배출권의 비교

### 제 1 절 상쇄배출권의 본질과 법적 특성

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<sup>73)</sup> 등 배출권거래제 전반에 걸쳐서 법적 본질에 대한 논의와 비교법적 분석을 함께 검토할 필요가 있다.

저탄소 녹색성장기본법 제2조 제9호와 제10호는 온실가스와 온실가스 배출에 대하여 정의한다. 이 때의 온실가스란 “이산화탄소(CO<sub>2</sub>), 메탄(CH<sub>4</sub>), 아산화질소(N<sub>2</sub>O), 수소불화탄소(HFCs), 과불화탄소(PFCs), 육불화황(SF<sub>6</sub>) 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.<sup>74)</sup>

73) 2015년 4월에 배출권거래소시장에 상쇄분이 인증 및 계정등록절차를 거쳐 상쇄배출권으로 상장, 거래되고 있다. 따라서 배출권의 법적 속성 논의시 상쇄배출권과 할당배출권과 함께 비교하여 검토할 필요가 있으나, 본 연구의 범위에서 벗어나므로 상쇄배출권의 속성에 대한 논의는 향후의 연구과제로 남겨둔다.

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

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 논의는 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, 실제로 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.<sup>75)</sup>

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 할당

75) 환경부·한국법제연구원, “해외배출권 거래제 할당동향 및 법제연구”(2010.11.) 125면.

주무관청이 사인인 기업에게 배출허용총량을 배분·할당하는 작업으로, 환경부와 기업간의 관계로서 분쟁해결에 있어서도 행정소송을 통한 해결을 수반하기 때문이다.<sup>76)</sup>

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, 배출권에서의 배출권은 일정량의 배출량을 담은 증서[券]라고 보는 견해이다.<sup>77)</sup> 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 배출권은 배출량을 일정한 거래단위로 표창하기 때문에 ‘배출권거래’는 ‘배출량거래’로 명명할 수 있으며, 이에 대하여 영어식 표현은 양자가 동일하다. 이를 근거로 배출권의 본질이 권리가 아니라 할당받은 배출량을 의미하며, 배출권거래는 할당받은 배출량을 표시한 증서를 거래하는 것으로 이해하는 것이다.<sup>78)</sup> 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 배

76) 최승필, “탄소배출권의 할당과 분쟁해결에 관한 법적 검토-독일의 제1차, 제2차 할당과정상의 경험을 통하여-”, 한국법제연구원(2013), 29면.

77) 자연환경국민신탁 및 전재경 박사의 온실가스 배출권, 특히 할당배출권에 관한 일관된 해석론이다. 환경부·자연환경국민신탁, “온실가스 감축을 위한 상쇄프로그램 운영제도 연구”(2010), 9면.

78) 환경부·자연환경국민신탁, “온실가스 감축을 위한 상쇄프로그램 운영제도 연구”(2010), 9면.

출권 할당 취소의 특성 및 본질을 설명하기 쉽지 않다. 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 할당 행정청의 공권으로서의 권리로 보고, 사인 등 기업은 자신이 할당받은 배출량 또는 허용량에 한하여 배출권거래시장에서 거래할 수 있는 것으로 이해할 수 있다.

상쇄의 경우 할당과는 본질적으로 차이가 있으며, 상쇄배출권 역시 무상으로 할당되는 할당배출권과 다른 차원에서 시작된다. 탄소상쇄는 온실가스 감축사업을 기반으로 한 시작되는 것으로, 사업기반거래(project-based transaction) 라고도 할 수 있다.<sup>79)</sup> 탄소상쇄를 위한 감축사업을 상쇄배출권으로 인정받기 위해서는, 감축사업 승인 및 시행, 감축량의 인정 등의 사전 절차를 밟아서 상쇄분을 인정받아야 하고 이 부분을 등록부에 기재하고 상쇄배출권으로서 거래소에서 거래될 수 있다. 따라서 상쇄배출권의 경우 사업자는 상당한 시간과 비용을 들여 사업을 수행하고 상쇄분을 인정받는 것이므로, 상쇄배출권은 무상으로 할당받은 할당배출권과 다른 재산적 가치를 가지고 논의가 시작되어야 한다.

## 제 2 절 상쇄배출권 운영의 핵심 쟁점

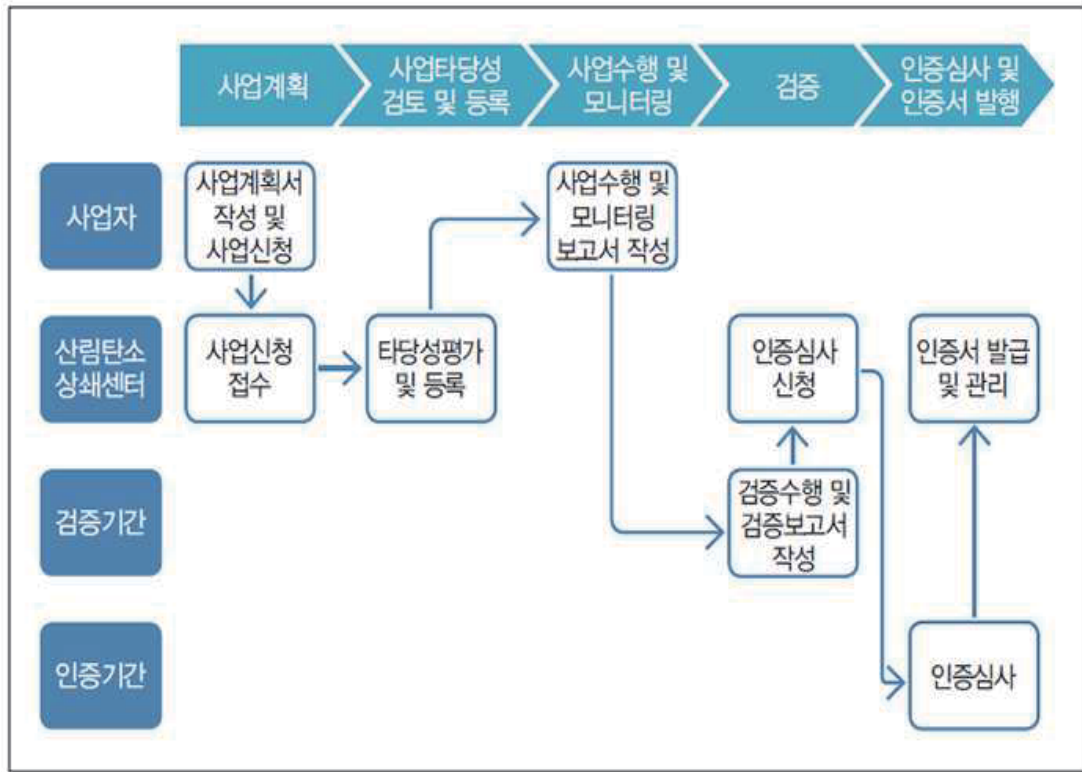
### 1. 외부사업 추진 및 심의·승인단계에서의 쟁점

이상에서 살펴본 바와 같이, 배출권거래제에서 상쇄제도를 운영하기 위하여 정부(환경부)는 온실가스 감축을 위한 외부사업에 대한 심의

79) 시장실무에서는 저감사업(project)을 기반으로 실시되는 기준선 및 탄채권(baseline-and-credits) 거래를 ‘저감인증권거래’라고 부르기도 한다.

및 승인을 거쳐 감축량에 대한 실적인증을 받은 경우에 해당 실적을 상쇄배출권으로서 배출권거래제 내에서 활용할 수 있게 된다.

[그림 3. 탄소감축을 위한 외부사업 추진 및 감축량 인증과정]



## 2. 인증실적 처분 및 상쇄배출권으로의 전환 및 활용상의 쟁점

외부사업 사업자가 승인받은 외부사업을 수행하고, 사업수행에 따라 실적으로서 온실가스 감축량이 발생한 경우, 해당 감축량에 대한 인증 절차를 밟아야 해당 감축량을 상쇄배출권으로 활용할 수 있다. 즉 할당 대상업체는 배출권 제출의무 이행 등의 목적으로 자신이 보유한 계정에서 외부사업 인증실적을 상쇄배출권으로 전환할 수 있으며, 외부사업 평가지침에 따라 상쇄등록부를 통하여 신청한다.

이 과정에서 외부사업을 수행한 사업자가 사업실적에 따른 감축량을 인증하는 단계에서, 해당 감축량은 다양한 지위에서 다양한 용어로 표현된다. 우선 외부사업을 수행한 사업자가 제출한 온실가스 감축량을 인증위원회에서 심의하여 환경부 장관이 온실가스 감축량으로 인증된 실적은 KOC(Korean Offset Credits) 단위로 표시되어 계정에 등록된다.

이러한 인증실적이 계정을 통하여, 1tCO<sub>2</sub>-eq를 상쇄배출권으로 전환시에, 1상쇄배출권(KCU, Korean Credit Units)으로 전환되고, 이 1KCU는 1KAU(Korean Allowance Units, 할당배출권)과 동일한 효력을 가진다. 할당배출권과 동일한 가치를 가지는 상쇄배출권으로 전환된 외부사업 감축량 인증실적은 최종적으로 다음과 같이 활용될 수 있다.

우선 목표이행연도 시작일부터 배출권 제출기안 이전에 전환된 상쇄배출권을 할당대상업체의 배출권 제출의무 이행을 위하여 사용할 수 있다. 즉 할당대상업체가 온실가스 감축을 위한 외부사업을 수행하여 감축량을 인증받은 경우, 자신이 할당받은 할당배출권 외에 감축실적을 상쇄배출권으로 전환하여 자신의 배출권 제출의무에 활용하거나 잉여분을 거래소시장에서 거래할 수 있는 사업기회를 가질 수 있게 되는 것이다.

할당대상업체의 입장에서 상쇄배출권은 할당배출권에 더하여 배출권 제출의무 이행부담을 줄여주는 완충적 역할을 수행하므로, 상쇄배출권으로의 배출권제출의무 차입비율이 제한되어 있다. 즉 할당대상업체의 상쇄배출권 제출한도는 해당 할당대상업체가 주무관청에 제출해야 하는 배출권의 10% 이내로 제한된다. 또한 상쇄배출권의 활용을 위한 유효기간도 제한되어 있다. 상쇄배출권을 보유한 자가 상쇄배출권 발행연도와 그 다음 연도 이월신청기간까지 이월하지 않은 경우, 발행연도 종료일로부터 6개월이 경과되면 해당 상쇄배출권을 효력을 상실한다.<sup>80)</sup>

80) 환경부, 한국환경공단, “온실가스 배출권 거래제 상쇄제도”, 2014, 23면.

상쇄배출권은 할당배출권과 달리, 외부사업을 수행한 사업자가 일정한 외부사업을 수행하여 기여한 온실가스 감축량을 인증받고 그에 대한 인증실적을 계정 등록 및 전환을 거쳐 할당배출권과 같은 가치로 활용할 수 있도록 설계된 제도이다. 따라서 할당배출권에 대한 보충적 역할을 수행하며, 배출권거래법령 및 해외 입법례 역시 할당배출권(유상, 무상 불문)을 중심으로 배출권 거래제를 구성하고, 상쇄프로그램은 할당배출권 거래에 대한 보완적 성격을 가지는 배출권으로서 활용된다.

따라서 배출권의 국가할당계획 수행에 따른 배출권의 할당, 조정, 취소 등에 대한 쟁점과 달리, 상쇄배출권은 할당배출권에 대한 차입으로 활용할 수 있는 비율 또는 수량을 제한하고 있으며, 동시에 상쇄배출권을 활용할 수 있는 유효기간을 제한한다. 또한 절차적인 단계에서 상쇄배출권은 외부사업 심의 및 승인단계, 온실가스 감축량 인증 단계 등에서도 승인 거절 및 취소, 인증감축량의 조정 등 조정될 수 있는 여지를 잠재적으로 내포하고 있다. 이 점은 국가가 직접적으로 일정 사유에 근거하여 할당을 조정, 취소할 수 있도록 하는 할당배출권과의 핵심적인 차이이기도 하다.



## 제 5 장 결 론

상쇄의 경우 할당과는 본질적으로 차이가 있으며, 상쇄배출권 역시 무상으로 할당되는 할당배출권과 다른 차원에서 시작된다. 탄소상쇄를 위한 감축사업을 상쇄배출권으로 인정받기 위해서는, 감축사업 승인 및 시행, 감축량의 인정 등의 사전 절차를 밟아서 상쇄분을 인정받아야 하고 이 부분을 등록부에 기재하고 상쇄배출권으로서 거래소에서 거래될 수 있다. 따라서 상쇄배출권의 경우 사업자는 상당한 시간과 비용을 들여 사업을 수행하고 상쇄분을 인정받는 것이므로, 상쇄배출권은 무상으로 할당받은 할당배출권과 다른 재산적 가치를 가지고 논의가 시작되어야 한다.

그 결과 배출권 할당제도와 달리, 상쇄제도는 외부사업과 외부사업자라는 개념이 등장한다. 할당배출권의 경우 국가가 국가배출총량과 감축량 목표기준을 정한 뒤, 이에 따른 배출권 할당 총량을 산출하고 이를 산업별, 기업별로 배출허용량을 할당하는 방식을 진행된다. 아직은 제1단계의 계획기간이므로 기업은 배출권을 무상할당받을 수 있으며, 이에 대한 사업적 비용은 별도로 소요되지 않는다.

할당배출권과 함께 배출권거래시장에서 거래되는 상쇄배출권 역시 외부사업 수행과 감축량에 대한 인증을 받았음을 전제로, 해당 인증실적을 상쇄등록부에 등록했을 때 활용할 수 있는 것이다. 할당배출권과 상쇄배출권과의 핵심적인 차이는 이러한 승인 및 인증과정에 있으며, 상쇄배출권의 조정이나 취소, 불공정거래행위 등도 이 과정에서 발생할 것으로 예상된다.

할당배출권이 국가할당계획에 따라 총 3개의 계획기간에 따라 무상할당을 시작으로 무상할당 비중을 줄이고 유상할당을 진행하면서 기업들로 하여금 온실가스 배출감축을 위한 적극적 노력을 유도하고 이

를 통해 온실가스 감축을 도모한다는 것이 정책의 핵심 목표이다. 따라서 이 과정에서 할당 방식, 할당량 등이 중요한 쟁점으로 부각되며, 할당받은 배출권의 조정, 취소에 관한 사유가 발생할 경우에도 할당을 주도한 정부가 할당의 조정 또는 취소에 관한 결정도 함께 진행한다. 할당배출권의 경우 배출권의 할당 조정 및 취소에 관한 별도의 환경부고시가 도입되어 있는 이유일 것이다.

상쇄배출권의 경우 앞서 살펴본 바와 같이 온실가스 감축을 위한 외부사업의 수행과 그에 따른 감축량에 대한 인증과 이에 대한 상쇄등록부 등록이 상쇄배출권의 활용에 중요한 쟁점이 된다. 즉 상쇄제도 자체가 사업기반거래로서의 성격이 있는 만큼, 해당 외부사업의 방법이 타당한가, 실제 감축량이 어느 정도인가, 온실가스 배출 감축에 기여하는가 등에 관한 사전적인 인증절차가 사후적인 조정이나 취소에 비해 보다 중요한 쟁점으로 다루어지는 것이다.

따라서 할당배출권과 상쇄배출권은 거래소 시장에서는 동일한 가치로 거래되나, 상쇄배출권은 할당배출권에 대한 보완적 역할을 위하여 활용비중에 있어 제한을 두고 있다. 무엇보다도 근본적으로 상쇄배출권과 할당배출권은 발생기원에서 차이가 있으며, 관련된 중요 법적 쟁점도 발생적인 차이에서 부각된다.

2015년은 배출권거래를 위한 제1차 계획기간 중의 첫 해로서, 할당배출권과 상쇄배출권, 배출권 거래 전반에 걸쳐 일종의 시범기간이라고 볼 수 있다. 첫 해의 도입 및 운영인 만큼, 할당배출권의 경우에도 산업계와 정부의 갈등은 주로 할당량의 다과, 할당방식 등의 쟁점에 주로 집중되어 있으나, 계획기간이 도과할수록 중요한 쟁점으로 부각될 것은 할당받은 배출권에 대한 사후적인 조정이나 취소 등에 관한 문제일 것이다.

한편 상쇄배출권 역시 2015년 4월에 상쇄등록부에 등록하여 상쇄배출권을 상장하여 거래할 수 있도록 새로 도입된 제도인 만큼, 향후 운영과정에서 다양한 갈등을 내포하고 있다. 상쇄배출권의 경우 상쇄배출권의 기반이 되는 인증실적과 인증실적을 발생시키는 온실가스 감축 외부사업 단계에서 정부와 사업자 간의 신청, 심의, 승인, 인증 등의 규제절차를 기반으로 이해관계가 충돌할 수 있다.

즉 상쇄배출권은 외부사업에 대한 승인과 감축량 인증이라는 사전적인 단계에서의 쟁점을 내포하고 있는 것이다. 또한 상쇄배출권은 사업자가 일정한 기간과 사업자금을 투자하여 수행하는 것이므로, 외부사업 수행기간 동안의 비용과 감축량 인증실적 이후 상쇄배출권 상태의 보유시 상쇄배출권의 자산적 성격에 대한 회계처리도 향후 검토가 필요한 연구과제이다.

할당배출권과 상쇄배출권은 향후 배출권거래제의 양대 중요축으로서의 역할을 할 것으로 기대되는 만큼, 배출권 거래제의 안정적 정착과 운영을 위해서는, 양 배출권의 발생기원과 특성, 분쟁이 발생할 수 있는 법적 쟁점 등에 대한 명확한 인식이 있어야, 양자에 대한 효율적인 규제와 지원이 가능할 것이다.

## 참 고 문 헌

- 김용석, “2012년 항공부문 탄소상쇄제도 도입방안 연구보고서”, 교통안전공단, 2012
- 국무조정실, “온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률 시행령 제정안 규제영향분석서(안)”, 2012.7.
- 법제처, “(2013) 미래·융합법제 연구보고서”, 2013
- 산림청, 국립산림과학원, 해외 산림탄소 프로그램 운영표준, 2012.
- 신상철 외, “국내 에너지시장구조를 고려한 온실가스 배출권 설계방안 - 발전부문 참여방안을 중심으로”, 한국환경정책평가연구원, 2010
- 안세환, “국내외 배출권거래제 시행 현황”, 2015년 5권 5호 CGS Report, 한국기업지배구조원,
- 이충국, “최근 국내 자발적 탄소배출권(상쇄)제도 동향-환경부, 지경부, 산림청, 농림수산식품부”, 한국기후변화대응연구센터 전문가 리포트 22호, 2012.7.
- 한국은행, “주요국의 탄소배출권거래제 현황 및 이슈”, 국제경제리뷰 (2013-30호), 2014.11.19.
- 환경부, 환경정책평가연구원, “배출권거래제도의 사회경제적 영향 분석연구”, 2012.
- 환경부, 한국환경공단, “온실가스 배출권 상쇄제도”, 2014,
- 환경부, 한국거래소, 공동보도자료, “상쇄배출권 상장…배출권시장 거래물량 증가”, 2015. 5. 3.

참 고 문 헌

환경부 보도자료, “온실가스 외부감축사업 상쇄제도 본격 시행”, 2015.

1. 26.

환경부, 자연환경국민신탁, “온실가스 감축을 위한 상쇄 프로그램 운영제도 연구”, 2010

환경부, 한국환경산업기술원, 기후변화 뉴스레터 255호(2013. 6. 11.).

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

황의관, “배출권 거래제에서 상쇄분 제도에 관한 법적 연구”, 공법학연구 제15권 제2호, 2014. 5.

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

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

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

상쇄등록부시스템, <http://ors.gir.go.kr/ors/>

한국거래소, [www.krx.co.kr](http://www.krx.co.kr)