

# 배출권 등록부 운영법제와 운영상 과실 책임에 관한 연구

황 의 관



녹색성장 연구 13-23-㉔

글로벌법제연구실 | 법제와 정책 연구

# 배출권 등록부 운영법제와 운영상 과실 책임에 관한 연구

황 의 관

# 배출권 등록부 운영법제와 운영상 과실 책임에 관한 연구

A Study of Legislation of Emission Trading Scheme  
Registry Operation and Liability for Error

연구자 : 황의관(초청연구원)  
Hwang, Ui Kwan

2013. 10. 31.

# 요약문

## I. 배경 및 목적

- 배출권 거래제의 실질적인 시행단계에서 대상 업체들의 할당량과 거래량 및 관련거래상황을 기록하는 공적 장부로서 등록부의 기록 정보와 보유 연한 등 배출권 등록부의 운영이 중요한 쟁점으로 제기될 수 있는바 비교법 연구를 통해 정책적 시사점을 발견할 필요성이 있음.
- 배출권 거래제의 기본 개념과 특성을 파악하고 배출권 거래제에서 등록부가 가지는 위상을 분석할 필요성이 큼
- 교토의정서상 국제배출권 거래제 등록부와 EU ETS 등록부 규정을 통해 등록부 운영법제의 기본구조와 운영방식을 조사·분석 함
- 배출권 거래제 등록부 제도의 운영상 발생할 수 있는 오작동에 관한 책임을 어떠한 법적논리에 따라 구성할지에 대한 연구와 합리적인 정책적 대안을 모색하는 것이 주요 목적 임

## II. 주요 내용

- 배출권거래제의 개념과 종류 및 배출권 거래제에서의 등록부의 위상을 분석 함

- 시장에 바탕한 환경규제수단으로서 배출권 거래제의 기본구조를 조사·분석 함
  - 배출권 거래제의 중요한 형식인 총량제한 배출권 거래제와 배출량 기준설정 및 감축인증분 거래제의 기본구조를 분석 함
  - 각각의 배출권 거래제에서 등록부가 가지는 위상을 분석하고 배출권 등록부의 본질을 조사·분석 함
- 교토의정서와 유럽연합배출권 거래제의 등록부 구조 및 운영법제를 조사·분석하여 정책적 시사점을 도출 함
- 교토의정서상 유연한 메커니즘인 국제배출권 거래제, 공동이행, 청정개발체제의 개괄적인 내용을 조사·분석 함
  - 국제배출권 거래제 등록부의 기본구조와 운영법제를 분석하고 청정개발체제 등록부의 기본구조 및 운영상황을 조사·분석 함
  - 유럽연합 배출권 거래제 등록부 규정의 기본구조와 중앙행정청장 및 개별 회원국 등록부의 연계상황을 파악하고 최근의 등록부 규정개정에 따라 도입된 단일한 배출권 등록부 규정의 특징과 운영현황을 조사·분석 함
  - 유럽연합 배출권 등록부와 국제배출권 거래등록부와의 연계방식 및 운영상황을 조사·분석하여 정책적 시사점을 도출 함
- 배출권 거래 등록부 오작동에 관한 책임의 성질과 정책적 대응방안을 제시 함
- 배출권 거래제에서 등록부 운영업무의 특성을 분석하여 등록부 운영업무가 공적업무로서 성질을 파악 함

- 등록부 운영업무의 공적 성격에 따라 등록부 운영상 과실 및 오작동 책임을 행정책임과의 상호관계에서 조사·분석 함
- 행정책임에 대한 일반구조를 조사·연구하고 등록부 운영상 과실 및 오작동 책임을 어떠한 행정책임 형식으로 구성할지를 연구 함
- 책임의 범위와 관련하여 배출권 거래 등록부의 계좌개설 단계에서 책임제한 약관의 형식과 내용에 관한 EU 등록부 규정을 조사·분석하여 정책적 시사점을 도출 함.

### Ⅲ. 기대효과

- 배출권 거래제 시행단계에서 중요한 기반시설인 등록부의 운영에 관한 법령제정에 있어 각국의 등록부 운영법제에서 도출된 정책적 시사점을 활용할 수 있음.
  - 배출권 거래 등록부 운영상 오류에 대한 책임의 법적 성질을 분석하고 책임의 범위와 분쟁 해결의 수단을 연구하여 후속 연구에 있어서 중요한 연구 자료로 활용할 수 있음.
- ▶ 주제어 : 배출권 등록부, 배출권 거래제의 종류, EU 등록부 규정, 등록부 운영상 책임의 성격, 등록부 운영법제, 국제배출권 등록부

# Abstract

## I . Background and objectives

- The first main purpose of this paper is to research and analyze the ETS registry which acts official accounting instruments in emission trading scheme by means of the comparative law methodology in actually implementing emission trading scheme.
- Researching and analyzing the basic notion of emission trading scheme and the position of ETS's registry system.
- Researching and analyzing the framework, operation of registry system through kyoto protocol's IET registry and EU ETS registry regulation.
- The second main purpose of this article is to review the legal liability for ETS registry error and research the reasonable policy alternative by means of the comparative law methodology.

## II. Main Contents

- Researching and analyzing the concept and types of emission trading scheme and the legal position of registry in emission trading scheme.
- Researching and analyzing the basic framework of emission trading scheme as the market-based environment regulatory instruments.
- Analyzing the notion, basic framework of cap-and-trade system as a significant emission trading system.
- Researching the legal position of registry in the each emission trading system and analyzing the nature of registry.
- Researching and analyzing the structure and operation legislation of kyoto protocol, EU ETS and drawing the strategic policy implications.
- Researching and analyzing the broad-brush contents of IET, JI, and CDM as kyoto protocol's flexible mechanism.
- Researching and analyzing the basic structure and operation system of IET registry, CDM registry.
- Researching and analyzing the framework of EU registry regulation and the current communication of each member



state's registry and reviewing the characteristics of union registry regulation as reforming recently registry system.

- Researching and analyzing the linking method between EU and IET registry and operation situation of those registry and drawing the strategic policy implications.
- Researching the legal nature of liability for registry operation error in the emission trading scheme and suggesting the policy responses.
- Analyzing the characteristics of registry operation duty and understanding the public duty of registry in the emission trading scheme.
- Researching and analyzing the relations between liability for registry error and administrative liability as a result of registry's public service distinct.
- Researching and analyzing the general structure of administrative liability and reviewing the liability theory of registry operations.
- Researching and analyzing the EU registry regulation's account open conditions to restrict the scope of liability for registry error and drawing the policy implications.

### III. Expected Effect

- Preparing the actually implementing emission trading scheme, this paper is to provide legislative policy implications with authorities by means of the comparative law methodology results from leading country's registry operation situations.
- This paper is to analyze the liability legislation for registry error in emission trading scheme and the scope of liability, the dispute settlement instruments and therefore subsequent study will use this paper to analyze and research the legal liability for registry regulations, the registry operation system.

► Key Word : emission allowance registry, the types of emission trading scheme, EU registry regulation, the nature of liability for registry operation error, registry's operative legislation, International Emission Trading registry

# 목 차

요 약 문 .....	3
Abstract .....	7
제 1 장 연구 배경과 목적 .....	13
제 1 절 연구의 배경 .....	13
제 2 절 연구의 목적과 범위 .....	14
제 2 장 배출권 거래제와 등록부 .....	17
제 1 절 배출권 거래제의 기본구조 .....	17
1. 배출권 거래제의 개념과 특성 .....	17
2. 총량제한 배출권 거래제와 배출량 기준설정 및 감축 인증분 거래제 .....	20
제 2 절 배출권 거래제에서의 등록부의 위상 .....	28
제 3 장 등록부 운영법제에 관한 비교법 연구 .....	33
제 1 절 교토의정서상 배출권 등록부 운영법제 .....	33
1. 국제배출권 거래제와 등록부 .....	33
2. 청정개발체제 및 공동이행에 관한 등록부 .....	46
제 2 절 유럽연합 배출권 거래제 등록부 운영법제 .....	54
1. EU ETS 등록부 구조 .....	54
2. EU ETS 배출권 등록부의 운영 .....	56
제 3 절 비교법 연구에 따른 정책적 시사점 .....	69

제 4 장 등록부 오작동에 대한 책임구성 .....	73
제 1 절 등록부 운영업무의 특성과 책임의 성질 .....	73
1. 등록부 운영업무의 공공성 .....	73
2. 등록부 운영책임과 행정책임의 관계 .....	74
제 2 절 행정책임으로서 등록부 오작동 책임의 구성 .....	81
1. 행정책임에 관한 일반론 .....	81
2. 등록부 오작동에 대한 책임의 구성 .....	93
 제 5 장 결론 및 정책적 제언 .....	 101
 참 고 문 헌 .....	 107

## 제 1 장 연구 배경과 목적

### 제 1 절 연구의 배경

지구온난화와 이에 따른 기후변화는 21세기 인류가 직면한 거대한 도전이자 생존을 위해 반드시 해결해야만 하는 문제이다. 올 여름 유난히 더운 날씨와 가을 태풍을 경험한 우리나라의 경우에도 기후변화 문제는 단순히 국제적 협약의 이행이 아닌 적극적인 대응이 필요한 생존 문제로 다가오고 있다. 현대 기후과학은 지구온난화의 원인으로 인류에 의해 배출되는 온실가스를 지목하고 있다. 따라서 기후변화 대응수단으로서 가장 중요한 것은 온실효과를 야기하는 온실가스 배출량을 규제하는 것이다. 이러한 인식에 따라 국제사회는 기후변화에 관한 국제협약을 통해 전 지구적인 온실가스 배출을 감축하기 위하여 노력하고 있다. 우리나라의 경우에도 지난 정권이 ‘저탄소 녹색성장’을 주요 국정과제로 삼아 온실가스 감축이란 국제사회의 현안에 적극적·능동적으로 대응하고 있고 이의 산물로 배출권 거래제가 도입되어 본격적인 시행을 앞두고 있다. 온실가스 감축을 위한 시장 친화적 정책수단으로 도입된 배출권 거래제는 이제 그 본격적 시행을 위한 제도적·기술적 준비를 완비해야 하는 단계인 것이다. 배출권 거래제가 실질적으로 시행될 경우 배출권 거래시장의 창설과 그에 따른 시장안정성 제고는 매우 중요한 문제로 등장하게 된다. 이는 거래대상으로서 배출권이란 새로운 개념의 등장과 거래시장의 가격신호를 활용하는 배출권 거래제의 기본구조에서 볼 때 매우 중요한 쟁점이라고 할 것이다. 배출권 거래시장의 안정성을 위해서는 각 시장참여자들의 거래상황과 배출권 보유현황의 정보가 상세히 기록·관리 되어야 한다. 일반적인 시장과는 다르게 법률상 창설된 배출권을 거래하는 시장에서는 수요·공급의 관리가 중요하고, 본래 배출권 거래제가 온실

가스 감축이란 환경목적을 위한 정책수단이란 점에서 이에 대한 적절한 관리는 필연적일 것이다. 배출권 거래제에서 등록부가 차지하는 지점이 바로 여기에 있다. 배출권 거래제에 참여하는 자들의 배출권 보유현황 및 거래상황 그리고 배출권의 발행 및 상쇄배출권의 유입수량 등 배출권 거래시장의 중요 정보들을 기록하는 공적인 장부로서 등록부가 역할을 하기 때문이다. 따라서 배출권 거래제가 그 정책목표를 달성하기 위해서는 등록부의 운영과 관리가 핵심적인 요소가 될 것이다. 이러한 문제의식 속에 본 연구는 등록부 운영상 법제와 등록부 운영상 과실 및 오작동에 따른 책임을 어떠한 법적논리에 따라 구성할지를 다루고자 한다. 등록부의 운영과 여기서 발생할 수 있는 오작동에 대한 책임문제는 배출권 거래제의 본격적인 시행에 앞서 반드시 검토해야할 문제일 것이다. 이를 통해 향후 배출권 거래제가 실질적으로 시행되는 경우 합리적인 등록부 운영과 분쟁이 발생할 경우 종래의 해석론에 비추어 타당한 이론구성을 할 수 있도록 정책적 시사점을 제공하고자 한다.

## 제 2 절 연구의 목적과 범위

배출권 등록부의 운영법제 및 이의 오작동에 따른 책임을 논의할 때 반드시 필요한 방법론은 비교법 연구라고 할 것이다. 왜냐면 현재 우리나라의 경우 배출권 거래제가 시행되지 않아 이에 대한 선례가 전무하다는 점에서 이미 동 제도를 시행하고 있는 국가들의 사례를 통해 향후 배출권 거래제가 시행단계에 들어갈 때 정책적 시사점을 발견할 수 있을 것이다. 또한, 등록부 오작동에 대한 책임구성은 종래 관련 책임구성에 대한 논의를 검토하여 등록부라는 새로운 개념이 어는 범주에 포함되는지를 분석해야 한다. 이는 새로운 개념의 등장에 따라 종래 통용되는 해석론을 어느 범위에서 어디까지 적용할 지를 논의하는 것이 필요하기 때문이다.

이러한 논의를 이끌어 가기 위한 전제로서 배출권 거래제의 기본구조와 특성을 및 형식을 이해해야 한다. 환경규제에 대한 시장 친화적 정책수단으로 도입된 배출권 거래제는 종래의 정책수단과는 다른 특징을 보이고 있고 이에 대한 이해가 선행되어야 등록부의 정확한 위상과 기능을 파악할 수 있기 때문이다. 또한 현행 배출권 거래제 법률에서도 상쇄분 제도를 인정하고 있기 때문에 배출권 거래제의 중요한 형식 중 하나인 배출량 기준설정 및 감축인증분 제도에 대한 이해도 필요하다. 특히 배출량 기준설정 및 감축인증분 거래제가 총량제한 배출권 거래제와 어떠한 점에서 동일하고 어떠한 점에서 차이가 있는지를 분명히 해야만, 두 제도를 결합한 정책을 채택하고 있는 현행 배출권 거래제를 이해할 수 있을 것이다. 이를 위해 배출권 거래제의 기본구조와 형식을 별도로 서술하고 배출권 등록부의 위상을 살펴본다. 또한 배출권 거래제 등록부 운영상 필요한 규정 내용을 파악하기 위해서 국제 배출권 거래제 등록부와 유럽연합 배출권 거래제 등록부의 운영규정을 검토하기로 한다. 이는 배출권 거래제 등록부에 대한 세부 규정이 없는 우리 현실에서 등록부 관련 규정을 제정할 때 적지 않은 정책적 시사점을 제공할 수 있을 것이기 때문이다.

이러한 인식을 바탕으로 배출권 거래제의 기본구조와 등록부의 위상을 검토하고 각 국의 배출권 등록부 운영법제를 파악한 후, 등록부 운영상 오작동의 책임구성을 논의하도록 한다.

## 제 2 장 배출권 거래제와 등록부

### 제 1 절 배출권 거래제의 기본구조

#### 1. 배출권 거래제의 개념과 특성

배출권 거래제란 시장에 근거한 환경정책수단의 일종으로서 등장한 개념이다. 시장에 근거한 환경정책수단이란 일반적으로 명시적인 오염통제기준이나 수준에 관한 직접적 지시가 아닌 시장신호에 따라 규제대상자의 행위를 장려하는 수단을 의미한다.<sup>1)</sup> 따라서 시장에 근거한다는 개념적 징표는 규제대상자의 행위를 규제당국의 지시가 아닌 시장의 가격신호에 따라 환경규제의 목적에 해당하는 행위로 유도한다는 것을 말한다. 이러한 시장에 근거한 환경정책수단은 가격신호에 따라 규제대상자의 행위를 유도하므로 규제대상자는 환경목적의 달성이라는 동기가 아닌 자신 스스로의 이익추구 동기에 따라 행동하게 되고, 이는 결국 자신의 이익추구를 위한 행위가 전체 환경규제목적 을 달성하게 되는 결과를 낳게 된다.<sup>2)</sup> 이러한 시장에 근거한 환경정책수단에는 통상적으로 ‘거래 가능한 허가제도’, ‘시장마찰의 감축제도’, ‘오염부담금제도’, ‘정부보조금 제도’를 포함하여 이해하지만<sup>3)</sup>, 거래시장의 창설과 활성화 및 거래대상의 확실성이란 측면에서 거래 가능한 허가제도가 주로 논의되고 있다. 거래 가능한 허가제도 중 일종인 배출권 거래제는 특정 기간(이를 통상 ‘의무기간’이라 함) 동안 대

1) Robert N. Stavins, 「Experience with Market-Based Environmental Policy Instruments」, Discussion Paper 01-58, Resources for The Future(2001), p.1.

2) Robert N. Stavins, *ibid.*

3) Organization for Economic Cooperation and Development, 「Applying Economic Instruments to Environmental Policies in OECD and Dynamic Non-Member Countries」, OECD(1994); Organization for Economic Cooperation and Development, 「The Distributive Effects of Economic Instruments for Environmental Policy」, OECD(1994).



기 중에 방출되는 배출량의 한계를 설정하고 이를 1톤의 이산화탄소 배출량 단위로 분할하여 이를 배출권의 형식으로 거래대상으로 삼는 제도를 의미한다.<sup>4)</sup> 배출권 거래제가 온실가스 배출량 감축을 위한 정책수단이란 점에서 규제대상인 온실가스를 이산화탄소로 제한할 필요는 없다. 이러한 이유로 배출권 거래제에서 1톤의 이산화탄소 배출량이 의미하는 것은 다른 온실가스를 이산화탄소로 전환하여 측정하는 것을 의미한다. 따라서 표현상에서는 이산화탄소 1톤 배출허용량이지만 실질적으로는 교토의정서상의 6가지 온실가스 모두를 포괄하는 것으로 사용되고 있다.

배출권 거래제는 배출량을 규제하기 위한 이행방법에 따라서 크게 두 가지로 구분된다. 총량제한 배출권 거래제와 배출량 기준설정 및 감축 인증분 거래제가 그것이다. 이에 대하여는 항목을 바꾸어 좀 더 상세히 살펴보도록 한다. 배출권 거래제를 법률상 의무의 여부에 따라 의무적인 배출권 거래제와 자발적인 배출권 거래제로 구분하기도 한다. 따라서 배출권 거래제의 분류는 이행방법에 따른 구분과 강제성 여부에 따라 총 4가지의 분류가 가능하게 된다. 배출권 거래제는 원칙적으로 규제당국이 대기에 배출되는 전체 총량을 제한하기 때문에 인위적인 희소성이 창설된다. 이러한 이유로 배출허용량 또는 배출권이란 거래의 대상이 시장가격을 가지게 된다. 즉, A라는 기업체가 통상 영업연도에 100톤의 온실가스를 배출했는데 배출권 거래제에 따라 배출제한량이 90톤으로 결정되는 경우 10톤의 온실가스 배출량에 대해서는 배출권을 거래시장에서 구매하여 제출해야 하므로 10톤에 해당하는 배출권은 희소성에 따라 시장가격을 형성하게 된다. 배출권 거래제가 시장에 근거한 환경규제정책수단으로 불리우는 이유가 바로 이러한 시장의 가격신호에 따라 규제대상자들이 자신의 행동을 결

---

4) Nikolaus Starbatty, 「Research Paper Emission Trading Schemes」, IASB Agenda Paper 10A(2010), p.4.

정하도록 유도하기 때문이다. 또한 앞선 A라는 기업체가 10톤의 부족한 배출량을 발생시키는 이유가 당해 기업체가 온실가스 배출량 감축 비용이 크기 때문인데, 반대로 B라는 기업체는 이 비용이 낮아 80톤만을 배출하여 10톤의 잉여배출권이 발생하게 되어 이를 거래시장에서 판매하여 재정적 이익을 획득할 수 있다. B라는 기업체 입장에서 이러한 재정적 인센티브는 배출량 감축비용을 더 낮출 동기로 작동하게 되고 A란 기업체 입장에서는 배출량 감축비용 보다 초과배출권의 취득을 상회하는 생산량 향상이나 매출액 향상에 따른 경제적 이윤을 획득할 수 있게 된다. 이처럼 개별 기업체 단위에서 다양한 배출량 감축비용을 규제대상 기업 스스로의 경제적 판단에 따라 조절할 수 있도록 유연성을 부여하는 것이 시장에 근거한 환경규제정책수단으로서 배출권 거래제가 가지는 중요한 특성이라고 할 것이다. 경제학적 관점에서 보면 각 기업체별로 상이한 배출량 감축비용이 중국에는 유사한 값으로 수렴하게 되므로, 배출권 거래제와 같은 시장에 근거한 환경규제정책수단을 오염물질 한계감축비용이 동일하도록 만드는 제도로 소개하기도 한다.

거래의 대상으로서 배출권의 창설과 거래시장의 관리유지가 배출권 거래제의 핵심적 징표라고 할 때, 배출권 거래에 관한 정보의 기록은 당연히 중요한 제도적 장치라고 할 것이다. 배출권 거래제에서 등록부가 위치하는 것이 바로 이 지점이다. 배출권 거래제 참여자들의 배출권 보유현황과 이의 이전상황을 기록하는 장부로서 역할을 수행하는 것이다. 다음에서 살펴보겠지만 배출량 기준설정 및 감축인증분 거래제에서는 등록부 자체가 별도의 중요한 역할을 수행하게 된다. 이는 동 제도가 가지는 특성에 기인하는 것도 있지만 총량제한 배출권 거래제와 연계되어 제도설계가 되는 경우에 더욱 중요한 위상을 차지하게 된다. 또한 배출권 거래제 자체는 환경규제정책수단이므로 단순히 거래정보만을 기록하는 역할로서 등록부가 모든 기능을 다 하

는 것은 아니다. 왜냐하면 배출권의 공급량 자체가 인위적인 희소성을 만드는 것이고 희소성에 따라 시장가격이 형성되고 가격신호라는 시장의 힘이 동 제도의 중요한 추진동력임으로 감안해야 하기 때문이다. 또한 온실가스 배출량 규제와 같은 전 지구적인 노력이 중요한 배출권 거래제에서는 국제적인 배출권의 기록이 개별국가의 배출권 기록정보와 연동되어야 할 필요성이 크다고 할 것이다. 따라서 배출권 거래제의 이러한 특성과 기본구조를 감안할 때, 등록부는 단순히 배출권 거래정보를 기록하는 것이 아니라 배출권의 발생, 이전, 소멸의 생애주기 및 국제배출권 거래제와의 정보교환 등이 모두 필요한 종합적인 기록장부로서의 역할을 수행해야 할 것이다.

## 2. 총량제한 배출권 거래제와 배출량 기준설정 및 감축 인증분 거래제

### (1) 총량제한 배출권 거래제의 기본구조

배출권 거래제는 배출량 규제의 이행방식에 따라 두 가지로 구분되는데, 총량제한 배출권 거래제(Cap and Trade scheme)과 배출량 기준설정 및 감축 인증분 거래제(Baseline and Credit scheme)가 그것이다. 총량제한 배출권 거래제는 배출권 거래제의 가장 일반적인 형식으로서 특정 의무기간 동안 방출할 수 있는 배출총량을 설정한다. 특정한 의무기간 동안의 배출량을 설정할 때 법률에 따라 이를 강제하는 경우도 있고 자발적인 협약에 따라 배출권 거래제 참여자들이 이를 설정할 수도 있다. 통상적으로는 규제당국의 법률에 따라 배출권 거래제 법률을 제정하여 의무적으로 규제대상설비들에게 배출권 거래제의 참여를 강제하고 배출총량을 설정한다. 이러한 경우 교토의정서상의 6가지 온실가스 모두를 대상으로 하는 경우도 있고 이산화탄소만을 규제대상 온실가스로 결정할 수도 있다. 앞서 본 바와 같이, 여러 가

지 온실가스를 규제하는 경우 일반적으로 각 온실가스 1톤의 온실효과 기여도에 따라 계산된 지구온난화잠재력 값을 곱하여 이산화탄소로 전환하여 계산한다.<sup>5)</sup> 총량제한 배출권 거래제는 여러 단계적 과정으로 구성된다. 첫 번째로, 배출권 거래제 참여자들은 온실가스 배출허가에 대한 신청서를 제출한다. 여기서 온실가스 배출허가는 행정법상 허가로서 온실가스를 배출하는 사업 활동을 수행할 수 있는 운영허가를 의미하고 이는 거래의 대상이 아니다.<sup>6)</sup> 이 단계에서 배출권 거래제에 포함되는 산업분야를 결정하게 되는데, 통상적으로 에너지산업 분야, 철강 및 알루미늄 분야 등이 해당된다. 즉, 배출권 거래제의 도입이 온실가스배출량 규제이기 때문에 이러한 온실가스 배출사업 운영허가를 확정한다는 것이 실질적으로 배출권 거래제가 적용되는 범위를 결정한다는 것과 동일한 것이 된다. 다음 단계는 전체 배출제한량을 개별 규제대상 업체들에게 ‘허용량’ 또는 ‘배출권’<sup>7)</sup>의 형식으로 할당하는 것이다. 허용량 또는 배출권은 전체 배출총량을 이산화탄소 1톤 단위로 분할한 것을 의미하고 따라서 이들의 총합은 전체 배출제한량과 일치하게 된다. 배출권 거래제에서 거래의 대상이 되는 것이 바로 이 허용량이다. 배출권 거래제에 따라 이를 지칭하는 용어는 다르다. EU ETS는 EUA, 교토의정서에서는 교토단위(Kyoto unit)로 지칭하는 것이 그 일례이다. 허용량은 배출권 거래제에서 반드시 규제당

5) 이에 대한 상세한 내용은 교토의정서상의 유연한 메커니즘을 설명하는 장에서 서술하도록 한다.

6) 이광윤·황의관, “온실가스 배출권의 법적성격에 관한 문제”, 성균관법학 제23권 제2호(2011)

7) 이하에서는 ‘허용량’, ‘배출허용량’과 ‘배출권’을 대체가능한 용어로 사용하고자 한다. 본래 배출권이란 표현이 우리법상 용어이지만 배출권의 법적성격을 어떻게 정의하느냐에 따라 ‘~권’이란 표현대신 ‘허용량’이나 ‘배출허용량’이란 표현을 사용하는 입법례가 있다는 점에서 일반론으로서 배출권을 설명하는 경우에는 이를 혼용해서 사용하기로 한다. 실제 EU ETS 지침과 미국의 산성비 프로그램에서는 ‘배출권’이란 표현이 아닌 ‘배출허용량’, ‘허용량’이란 표현을 사용하고 있다는 점을 기억해야 할 것이다. 배출권의 법적성격에 대한 상세한 논의는 이광윤·황의관, “온실가스 배출권의 법적성격에 관한 문제”, 성균관법학 제23권 제2호(2011)을 참조할 것.

국에 환수되는데 이는 배출권 거래제 참여업체들이 자신들의 배출량에 상응하는 배출허용량을 특정 의무기간의 종료시점에 제출해야만 하기 때문이다.<sup>8)</sup> 결국 허용량은 배출권 거래제 참여업체들의 온실가스 배출량을 상쇄하는 역할을 수행하게 된다. 이 단계에서 규제당국은 전체 배출제한량에 상응하는 배출허용량을 창설하고 이를 개별 참여업체에 할당(또는 분배)하는데, 이러한 할당을 유상·무상으로 할 수 있다. 유상할당의 가장 대표적인 방식이 경매를 통하여 참여업체에 배출허용량을 판매하는 것이고 무상할당의 가장 대표적인 방식이 grandfathering이다. 그랜드 파더링 방식은 개별 대상 업체의 종래 배출량을 감안하여 배출허용량을 할당하는 것으로 통상 배출권 거래제 시행시점 이전의 5년 동안의 배출량을 산술평균하여 평균배출량을 산정하고 이를 기준으로 무상할당 하는 것을 의미한다. 허용량의 할당에 있어서 시장에 근거한 환경정책수단으로서의 배출권 거래제 특성을 극대화하기 위해서는 유상할당방식이 타당하지만, 제도의 정착을 위하여 초기에는 무상할당을 90% 이상으로 유상할당을 10% 미만으로 설정하고 배출권 거래제가 정착되는 시점에서 유상할당의 비율을 높이는 제도설계를 하는 것이 일반적이다. 즉, 배출권 거래제의 시행 초기단계에서는 유·무상할당을 혼합하되 무상할당의 비율을 높이지만 제도가 정착단계에 이르면 유상할당의 비율을 50% 이상으로 높이고 중국에는 유상할당만을 할당방식으로 한다.<sup>9)</sup>

총량제한 배출권 거래제에서 가장 중요한 것은 거래 메커니즘의 도입이다. 배출허용량을 거래가 가능한 도구로 설계하고 원칙적으로 이의 매매에 대한 제한을 없도록 한 것이다. 또한, 배출권의 예치 및 차입을 허용하고 전자적인 방식의 등록부에 이를 기록하도록 한다. 물론 배출권이 거래되는 장소는 거래소 또는 장외시장이다. 허용량 보

8) Nikolaus Starbatty, 「Research Paper Emission Trading Schemes」, IASB Agenda Paper 10A(2010), p.6.

9) EU ETS가 이러한 설명에 가장 부합하는 배출권 거래제일 것이다.

유자는 자신의 실제 배출량에 대응되는 수량의 허용량을 보유해야만 하고 이를 위반할 경우 금전적 제재를 부과하게 된다. 이는 규제대상 업체들의 온실가스 배출량을 감축시키기 위한 조치이다. 통상적으로 배출총량이 종래의 그것 보다 적게 설정되므로 규제대상 업체들은 자신들의 온실가스 배출량을 감축하지 않을 경우 최초 할당 된 배출권으로 자신의 배출량을 상쇄할 수 없다. 따라서 규제대상 업체는 스스로 온실가스 배출량 감축을 이행해야만 한다. 일부의 배출권 거래제에선 의무기간 종료 시점에 자신의 배출량에 해당하는 배출권을 제출하지 못한 규제대상 업체에게 금전적 제재와 함께 차기 의무기간에 할당 받을 배출허용량으로 부족분을 메우도록 규정하기도 한다. 이것이 의미하는 것은 금전적 제재가 당해 업체의 부족한 배출허용량 제출의무를 면제하지 않는다는 것이다.

## (2) 배출량 기준설정 및 감축 인증분 거래제의 기본구조

배출량 기준설정 및 감축 인증분 거래제는 배출권 거래제의 두 가지 형식 중 하나이지만 총량제한 배출권 거래제 보다 일반적으로 도입·시행되고 있지는 않다. 배출량 기준설정 및 감축 인증분 거래제도 총량제한 배출권 거래제와 동일하게 거래 메커니즘을 사용하여 배출량을 제한하는 제도이다. 총량제한 배출권 거래제와 동일하게 배출량 기준설정 및 감축 인증분 거래제의 경우에도 당해 제도 전체에서 허용되는 배출제한량을 설정한다. 또한 배출량 기준설정 및 감축 인증분 거래제도 규제대상 업체들이 온실가스를 배출할 수 있는 운영허가를 신청하게 되는데, 이러한 과정 자체가 배출권 거래제의 대상에 포함되는 것이다. 총량제한 배출권 거래제처럼 배출량 기준설정 및 감축 인증분 거래제에서도 배출권 거래제를 법률상 의무적으로 참여하도록 할 수도 있고 대상 업체들의 자발적인 협약에 따라 포함시킬 수도 있다. 이러한 부분까지는 총량제한 배출권 거래제와의 차이점이

없다고 할 것이다. 배출량 기준설정 및 거래제가 총량제한 배출권 거래제와 차이가 생기는 부분은 거래 메커니즘의 이행단계이다. 총량제한 배출권 거래제에서 전체 배출총량에 해당하는 허용량을 창설하고 이를 배출권 거래제 참여 업체에 할당하는 대신에, 배출량 기준설정 및 감축 인증분 거래제에서는 규제대상 온실가스의 배출원에 대한 기준선을 할당한다. 기준설정은 각각의 배출원에 부여되는 것이므로 규제대상 시설들은 이 기준선을 별개로 판매하거나 구매할 수 없다.<sup>10)</sup> 배출기준선은 총량제한 배출권 거래제에서 허용량 할당과 유사한데, 왜냐하면 배출기준선은 추가비용 없이 규제대상 설비들이 배출할 수 있는 양이기 때문이다. 배출량 기준설정 및 감축 인증분 거래제에서는 배출허용량이 의무기간의 종료 시점 이전에는 거래될 수 없다는 점에서 총량제한 배출권 거래제와 다르다. 왜냐하면 배출량 기준설정 및 감축 인증분 거래제에서는 규제대상 배출원이 부여 받은 기준선 이하로 자신의 배출량을 감축하고 이를 규제당국에 인증받아 이를 감축 인증분으로 전환하고 이것이 허용량의 역할을 수행하기 때문에 실제 배출량이 검증되기 전에는 허용량의 발행이 이루어질 수 없기 때문이다. 따라서 허용량 자체가 의무기간의 종료 후에 발행되므로 허용량의 거래 역시 이 시점 이후에만 가능한 구조인 것이다. 하지만 총량제한 배출권 거래제와 동일하게 발행된 이후의 배출허용량은 자유롭게 거래될 수 있고 예치가 가능하다. 만일 배출원이 최초에 규제당국으로부터 부여 받은 기준선을 초과하여 온실가스를 배출하는 경우, 당해 배출원은 초과한 배출량에 해당하는 허용량을 규제당국에 제출해야만 한다. 이러한 이유로 통상 배출량 기준설정 및 감축인증분 거래제에서는 허용량의 발행과 허용량 제출시점 사이의 시간적 간격이 몇 개월 정도로 짧게 설계된다.

---

10) Nikolaus Starbatty, 「Research Paper Emission Trading Schemes」, IASB Agenda Paper 10A(2010), p.16.

총량제한 배출권 거래제에서처럼, 배출량 기준설정 및 감축인증분 거래제에서도 가장 중요한 논의대상은 온실가스 배출원에 무상으로 분배하는 배출량의 결정 메커니즘이다. 총량제한 배출권 거래제에서는 배출허용량을 부상으로 발행하여 허용되는 배출량을 분배하지만, 배출량 기준설정 및 감축 인증분 거래제에서는 개별 배출원에 기준선을 할당하는 방식으로 허용되는 배출량을 분배한다.<sup>11)</sup> 허용되는 배출량의 총량을 결정하는데 사용되는 방식은 총량제한 배출권 거래제나 배출량 기준설정 및 감축인증분 거래제의 경우 동일하다. 배출량 기준설정 및 감축인증분 거래제에서도 기준선은 배출원의 과거 배출량에 따라 정하는 방식(이른바 그랜드 파더링) 또는 생산량 단위당 배출량을 기준으로 하는 방식(이른바 벤치마크)가 사용된다. 총량제한 배출권 거래제와 유사하게, 실무상의 이유로 배출량 기준설정 및 감축인증분 거래제에서도 제도의 초기 시행단계에서는 그랜드 파더링 방식을 사용하고 점차 벤치마크 방식으로 전환한다. 배출량 기준설정 및 감축인증분 거래제도 의무기간 동안에 신규로 거래제에 참여하는 시설 운영자와 시설을 폐쇄하는 운영자를 총량제한 배출권 거래제와 동일하게 취급하고 있다. 따라서 배출량 기준설정 및 감축 인증분 거래제에서도 제도시행 후 운영을 시작하는 배출원에 기준선을 할당하고 의무기간 동안 배출원 시설을 폐쇄하는 경우 배출량 기준선을 취소하게 된다.

### (3) 총량제한 배출권 거래제와 배출량 기준설정 및 감축인증분 거래제의 비교

총량제한 배출권 거래제와 배출량 기준설정 및 감축인증분 거래제는 모두 온실가스 배출량을 제한하려는 제도로 도입된 것이다. 배출량을 규제하기 위해 거래 메커니즘을 도입한 것은 배출량에 대한 점

11) Nikolaus Starbatty, 「Research Paper Emission Trading Schemes」, IASB Agenda Paper 10A(2010), p.18.



근을 규제하는 다른 메커니즘과 보다 효율적으로 배출량 제한을 달성 하려는 의도이다. 총량제한 배출권 거래제와 배출량 기준설정 및 감축인증분 거래제의 중요한 차이점은 배출량에 대한 제한을 이행하는 방법이다.

총량제한 배출권 거래제는 전체 제한량에 해당하는 배출허용량을 발행하여 배출량을 제한하는 것인 반면에 배출량 기준설정 및 감축인증분 거래제는 참여자들에게 개별적인 배출량 기준선을 설정하고 이의 총합이 전체 배출제한량과 동일하게 되도록 제도를 설계하는 것이다. 배출량 규제라는 측면에서 보면, 두 제도 모두 동일한 것인데 왜냐면 배출 기준선의 총합과 발행 된 배출허용량의 총합이 수치상 동일하다면 전체 배출량 규제라는 측면에선 차이점이 없기 때문이다.

< 총량제한 배출권 거래제와 배출량 기준설정 및 감축인증분 거래제의 중요 특징><sup>12)</sup>

제도의 형식	총량제한 배출권 거래제	배출량 기준설정 및 감축인증분 거래제
배출량에 대한 제한	의무기간 동안 방출할 수 있는 배출량의 총합	
배출제한량의 이행	전체 배출총량에 해당하는 배출허용량을 참여자들에게 무상할당 또는 유상할당	참여자들에게 전체 배출총량에 상응하는 기준선 설정
거래 메커니즘	배출허용량은 거래 가능함	배출량 기준선은 거래불가 감축인증분은 거래 가능함
배출량 상쇄방식	배출허용량이 전체 배출량을 상쇄함	감축인증분은 오직 기준선 초과 배출량만을 상쇄함

12) Nikolaus Starbatty, 「Research Paper Emission Trading Schemes」, IASB Agenda Paper 10A(2010), p.20.

이론과 실무상으로 총량제한 배출권 거래제와 배출량 기준설정 및 감축인증분 거래제는 연결될 수 있다. 두 제도가 연결될 경우 상호제도에서 발행된 배출허용량과 감축인증분은 각 제도상의 배출량 의무를 상쇄시키는데 사용될 수 있다. 즉, 총량제한 배출권 거래제에서 배출량 기준설정 및 감축인증분 거래제에서 발행된 감축인증분을 배출허용량과 동일하게 각 참여자들의 실제 배출량을 상쇄하는데 사용할 수 있다는 것이다. 이러한 상호연결은 최소비용으로 온실가스 배출량을 감축하려는 의도에서 인정된다고 한다.

총량제한 배출권 거래제와 배출량 기준설정 및 감축인증분 거래제 참여자들이 거래할 수 있는 능력이란 점에서 보면 상이한 위치를 가진다. 총량제한 배출권 거래제의 경우 대상업체들이 배출할 수 있는 전체 배출총량에 상응하는 배출허용량이 창설되므로 제도 시행 후 즉시 배출허용량의 현물거래를 할 수 있다. 왜냐면 동 제도에선 의무기간의 시작 후 비교적 짧은 시간 내에 배출허용량이 발행되고 이의 판매와 구매에는 어떠한 제한도 없기 때문이다. 하지만 배출량 기준설정 및 감축인증분 거래제에서는 참여자들이 의무기간 동안의 기준배출량 이하로 배출을 할 때 그 차이에 해당하는 감축인증분이 창설되기 때문에 의무기간의 종료 시점 이전에는 거래의 대상인 배출허용량이 없으므로 거래는 의무기간 종료 후에만 가능하다. 또한, 배출량 기준설정 및 감축인증분 거래제의 경우 개별 배출원이 자신의 기준선 이하로 온실가스를 배출할 경우에만 감축인증분이 발행되므로 총량제한 배출권 거래제 보다 전체 거래대상이 매우 적다. 이러한 이유로 배출량 기준설정 및 감축인증분 거래제에서 거래시장의 유동성이 매우 제한적이다. 이러한 문제점을 해결하는 한 가지 방법은 배출량 기준설정 및 감축인증분 거래제에서 선물거래를 통해 감축인증분을 거래하는 것이다. 즉, 개별배출원이 자신의 배출량 기준선 이하로 배출할 것을 예상하여 발행 받게 될 감축인증분을 선물계약을 통해 감축

인증분의 발행 전에 이를 매매하는 것이다. 이러한 선물계약을 통해 배출량 감축인증분의 거래시점을 발행 이전으로 앞당길 수 있을 뿐만 아니라 시장의 유동성도 제고할 수 있게 된다. 다만, 이러한 경우 위험을 어떻게 헤지할 수 있는지에 대한 문제가 남게 된다.

## 제 2 절 배출권 거래제에서의 등록부의 위상

앞서 살펴본 바와 같이 배출권 거래제라는 것이 기본적으로 시장 친화적 환경규제수단으로서 배출권이란 개념을 도입하여 이를 거래의 대상으로 보아 배출권 거래시장의 창설을 통한 시장의 힘을 이용하여 환경규제의 목적을 달성하는 제도이다. 따라서 배출권 거래제의 핵심적 징표 중 하나인 거래시장의 창설은 논리적 전제로서 안정적 거래수단의 확보와 거래의 기록이 필요하게 된다. 배출권 거래제에서 등록부가 위치하는 지점이 바로 여기이다. 배출권이 거래의 대상이 되므로 이의 이전상황과 각 시장참여자들의 배출권 보유량에 대한 정보가 기록되어야 하고, 배출권 거래제가 실질적으로는 법률에 따라 국가가 창설하는 시장이란 점에서 거래대상인 배출권의 이전상황 및 각 참여자의 보유상황에 대한 정보는 국가 스스로도 이를 획득하여 관리해야 할 필요성이 크다고 할 것이다. 이러한 이유로 등록부는 배출권 거래제에서 배출권의 이전상황 및 각 시장 참여자의 배출권 보유량 그리고 외부사업<sup>13)</sup>에 따른 배출량 감축인증분에 대한 정보를 기록하는 장부로서 중요한 위치를 차지하게 된다. 이러한 배출권 등록부는 각 배출권 거래제도에 따라 다소간 차이점이 있지만 본질적으로 배출권의 거래상황 및 보유량 등에 대한 기록수단으로서 기능하게 되는

13) 여기서 외부사업은 상쇄분 배출권을 발생시키는 것을 의미한다. 앞서 살펴본 바와 같이 배출권 거래제는 일반적으로 총량제한 배출권 거래제와 배출량 기준설정 및 감축 인증분 거래제가 혼합되는 구조로 설계되어 시행되는데 이러한 하이브리드 제도에서는 상쇄분으로 활용되는 배출량 감축인증분을 배출권 거래시장에서 최초로 할당받은 배출권과 동일하게 거래의 대상적격을 인정하게 된다.

데, 상쇄제도를 인정하는 경우 등록부의 중요성은 더욱 커지게 된다. 이는 외부사업을 통해 인증된 배출량 감축분이 총량제한 배출권 거래 시장에 유입되어 최초 할당 된 배출권과 동일한 것으로 거래가 될 때, 이를 등록부에 기재하는 방식으로 승인하기 때문이다. 즉, 외부사업에서 인정된 배출량 감축분은 그 자체가 곧바로 배출권 거래시장으로 유입되는 것이 아니라 상쇄등록부에 기재하여 이를 승인받아 일반적인 배출권으로 전환시켜 이를 유통하게 된다. 이는 총량제한 배출권 거래제에서 상쇄제도라는 것이 가지는 이중적인 측면에서 필연적인데, 상쇄제도는 본래 배출량 총량제한을 무력화 시킬 수도 있고 배출권 거래제 참여업체들에게 다양한 방식으로 배출권을 획득할 수 있는 유연성도 부여하기 때문이다. 다시 말해, 상쇄제도가 배출총량 제한량을 확대시키는 요소로 작용하게 된다는 측면에서 이의 무분별한 유입과 유통은 배출권 거래시장의 안정성을 훼손할 위험성이 있지만, 상쇄제도 자체는 통상 배출권 거래제 참여업체들에게 총량제한이란 규제에 대한 유연한 대처방안을 제공한다는 이점 때문에 필요성이 인정된다는 것이다. 따라서 배출권 거래제에서 상쇄제도에 따라 인정되는 상쇄분은 반드시 이를 기록하여 배출권 거래시장에 유입되는 총량을 계산해야만 한다. 이는 상쇄배출권의 유입량이 증가할 경우 배출권 공급량의 증가로 이어지고 이러한 공급량이 적정 수요량을 초과할 경우 배출권 거래시장의 안정성과 가격발견기능이 훼손되기 때문이다. 그러므로 배출권 거래제에서 상쇄분에 대한 정보기록은 시장안정성 유지차원에서 필수불가결한 요소가 된다.

원칙적으로 국가등록부와 등록부란 것 자체가 계산도구(Accounting Tool)란 점을 기억해야만 한다.<sup>14)</sup> 등록부는 1톤의 이산화탄소 등가량을 표상하는 거래단위들을 정확하게 기록하고 거래경로의 기록을 위

14) Financial Markets Law Committee, Bank Of England, Issue 116-Emission Allowances: Creating Legal Certainty, p15, (2009).

하여 설립된 것이다. 이것은 교토의정서에 따른 부속서 B 당사국들에게 부과된 온실가스 배출제한량 및 감축의무를 준수하기 위하여 필수적인 설비로서 설치된 것이다. 따라서 등록부는 배출권 거래제의 필수적인 요소이고 배출권이 등록부를 통해서 거래가 되는 것이 아니라 배출권의 거래, 보유, 취소, 삭제 등 배출권의 상황을 기록하는 기록 도구로서 존재하는 것이다. 따라서 국가등록부나 등록부제도 자체는 계약을 집행하는 기관이 아니다. 그들은 결코 가격이나 계약정보를 포함하고 있지는 않다. 이러한 점에서 배출권 등록부는 배출권을 거래하는 거래소와는 차이가 있다는 점을 인식해야만 할 것이다. 배출권 등록부는 배출권 플랫폼이나 거래소가 아니고 배출권의 이전 상황이나 배출권 거래제 대상 시설들의 배출량 정보 등 배출권 거래제에서 필수적인 사항들을 기록하는 일종의 공부(公簿) 역할을 하는 것을 의미한다.

교토의정서상 국제 배출권 거래제에서 등록부로는 국제이전등록부가 사용되고 있다.<sup>15)</sup> 국제이전등록부의 경우 각 개별국가들과 연결되어 있다는 점을 주목할 필요가 있다. 특히 EU ETS의 경우 국제이전등록부와 연결되어 배출권의 이전, 보유, 삭제 등에 관한 정보를 상호 교환 하는 구조를 채택하고 있다. 사실 배출권 거래제를 시행하는 이유가 교토의정서상의 온실가스 감축의무를 이행하기 위한 비용 효율적인 수단이라는 점에서 본다면 이는 당연한 현상이다. 즉, 각국의 배출권 거래상황이 국제이전등록부와 연계되어야만 교토의정서의 의무를 올바르게 이행하고 있는지 여부가 손쉽게 판단할 수 있기 때문이다. 각 국가의 의무준수 현황과 교토의정서상의 요건을 준수하면서 배출권 거래제가 시행되고 있는지 여부를 국제이전등록부를 통해 파악할 수 있고 이에 따라 각 국가들의 의무준수 여부를 판단할 수 있

---

15) 교토의정서와 EU 배출권 거래제(이하 EU ETS)에서의 등록부 운영법제에 관하여는 다음 장에서 상세히 살펴보기로 한다.

기 때문이다. 물론 우리나라의 경우 아직 교토의정서상 의무감축국에 해당되지 않기 때문에 우리나라의 배출권 거래등록부와 국제이전등록부의 연결에 대한 필요성이 없다고 생각할 수 있지만, 장기적으로는 의무감축국이 될 가능성이 크고 각 국가들이 국제이전등록부와 연계되어 있는 상황을 고려하여 우리나라의 배출권 등록부도 국제이전등록부와 연결되어야 할 것이다. 물론 이러한 논의는 장기적인 관점에서 교토의정서 체제가 연장되고 우리나라를 포함하는 새로운 국제기후변화협약이 체결되는 상황을 감안하여 논의하는 것이다. 본래 온실가스 배출규제가 국제적인 협력이 매우 중요하다는 점에서 이는 당연할 것으로 생각된다.

배출권 거래제에 있어서 등록부는 배출권의 이전상황과 대상 설비의 확인된 배출량 등 거래제 전반에 있어서 핵심적인 사항을 기록하는 도구로서 거래제에 있어 필수적인 요소이다. 따라서 각국의 배출권 거래제에서도 등록부를 규정하고 이에 대한 상세한 규정을 두고 있다. 특히 EU ETS의 경우에는 EU 전체에 적용되는 등록부 규정을 채택하여 EU 전체에 있어서 통일적이고 안정적인 등록부 시스템을 구축하고 있다. 이러한 등록부 규정을 통해 몇 가지 정책적인 시사점을 발견할 수 있다. 우선 등록부에 기록되는 정보의 종류를 파악할 수 있다. 여기에는 배출권의 발행, 보유, 이전 상황뿐만 아니라 대상 설비들의 실제 배출량 그리고 각 설비의 의무준수상황 등이 포함된다. 따라서 등록부에는 배출권의 이전상황에 더하여 대상 설비의 운영자, 확인된 배출량, 제출된 배출권 등이 포함되도록 제도설계를 해야 할 것이다. 특히 상쇄분의 경우에는 별도의 등록부를 운영할 수도 있으나 EU ETS와 같이 단일한 국가 등록부에 함께 기록하는 것이 바람직할 것이다. 또한 상쇄분에 관하여는 해당 상쇄분을 획득하기 위해 실행한 프로젝트의 대략적인 정보도 함께 기록해야 할 것이고 만일 청정개발체제에서 발생하는 상쇄분을 인정하는 경우에는 CDM 등록

부와의 연계도 필요할 것이다. 두 번째로 등록부에 기록되는 정보 및 보고사항에 대하여 공적 접근권을 명시적으로 인정하는 것이다. 등록부 정보에 대한 공적 접근권의 범위를 결정하는 것은 등록부에 규정될 내용과 밀접한 관련성이 있다. 따라서 등록부에 기록되어야만 하는 정보들을 우선적으로 정하고 이에 대한 정보공개의 범위를 결정해야 할 것이다. 이에 관하여도 EU의 경우처럼 각 정보를 전자적인 방법으로 공개하되 일정한 기간을 각 정보 별로 정하여 해당 기간 동안에만 정보를 공개하도록 하는 것이 바람직할 것으로 생각된다. 마지막으로 등록부의 운영을 국제배출권등록부와 연계하여 교토의정서에 따른 배출총량과 국내 배출권을 연결하는 것이다. 다만 교토의정서상의 국제배출권 등록부 이외의 다른 등록부와의 연계는 국내 배출권 거래제와 다른 배출권 거래제와의 연결과 관련되는 것이기 때문에 이에 대한 연결이 있는 경우에만 필요할 것으로 생각된다.

## 제 3 장 등록부 운영법제에 관한 비교법 연구

### 제 1 절 교토의정서상 배출권 등록부 운영법제

#### 1. 국제배출권 거래제와 등록부

##### (1) 교토의정서에 의한 배출권 거래제도

교토의정서 제17조에서 온실가스 감축의무를 부여받은 부속서 I 국가들 사이의 ‘배출권 거래’를 인정하고 있다. 비록 교토의정서 제17조에 따른 국제적인 배출권 거래제(International Emission Trading, IET)<sup>16)</sup> 메커니즘이 통상적으로는 AAUs를 거래하는 맥락에서만 언급된다는 점에서 국내적인 총량제한 배출권 거래제와는 다소 상이한 측면이 있다. 하지만 앞서 살펴본 바와 같이 배출권 거래제가 가지는 특징요소를 공유하고 있고 원칙적으로 배출권 자체의 거래란 점에서는 본질적으로 동일하다는 점에서 이에 대한 논의가 필요할 것이다. 또한 배출권 거래제가 이론적 관점에서 본다면 국제기후변화협약상 의무이행을 위한 제도적 수단이란 점을 고려할 필요가 있다. 다시 말해, 배출권 거래제가 원칙적으로 개별국가적인 차원에서 온실가스 배출량 규제를 위한 정책수단으로 사용될 수 있지만, 온실가스 배출량 감축의무는 국가 스스로가 규범으로서 확립할 수도 있지만 국제사회의 기후변화 대응 노력에 따른 조약체결과 그 조약상 의무이행을 위한 경우로 귀결된다는 것이다. 특히 온실가스 배출량 규제와 같은 지역적 규제가 아닌 전 지구적 규제일 수 밖에 없는 환경규제의 경우에는 개별 국가나 지역단위의 규제 보다 국제적 규제가 가지는 효율성이 더 클 수밖에 없고 이는 결국 국제적인 협력을 야기하게 되기 때문이다. 따라서

---

16) 이하에서 사용하는 IET는 국제배출권 거래제를 의미한다.



국제배출권 거래제와 그 등록부를 고찰하는 것은 개별국가 차원의 배출권 거래제가 최종적으로는 국제배출권 거래제와 연동될 수밖에 없다는 점에서 반드시 필요한 논의사항이 될 것이다. 따라서 이하에서는 국제배출권 거래제의 기본적인 구조에 대하여 살펴보고 이에 대한 등록부 관련 운영규정을 대략적으로 살펴보도록 한다.

### 1) 국제배출권 거래제의 대상

교토의정서에 따라 이전이 가능한 배출권에는 AAUs, RMUs, ERUs, CERs의 4가지 형태가 있다. 이러한 배출권은 앞서 살펴본 바와 같이 환경에 대한 시장 친화적인 규제수단으로서 ‘특정한 물질의 특정한 양을 대기 중에 배출할 수 있는 권리’로 정의할 수 있을 것이다.<sup>17)</sup> 교토의정서에 따르면 부속서B 당사국들은 오직 그들이 자신들의 배출량을 상쇄시키기에 충분한 배출권을 가지고 있는 경우에만 온실가스를 대기 중에 배출할 수 있다. 각 의무기간<sup>18)</sup>의 시작시기에, 각 부속서 I 국가들은 제한된 숫자의 AAUs로 구성되는 할당총량(Assigned Amount, AA)<sup>19)</sup>을 분배받는다.<sup>20)21)</sup> 당해 의무기간 동안 당사국들은 추가적인 배출권을 유연한 메커니즘의 사용을 통해 획득하지 아니하는 한, 자신의 할당총량(AA)을 초과한 온실가스를 배출하지 못한다.

의무기간의 종료시점에서 당사국은 반드시 교토의정서상의 의무준수를 입증하기 위하여 거래대상인 배출권(즉, AAUs, RMUs, ERUs,

---

17) R. de Witt Wijnen, Emissions Trading under the Kyoto Protocol in Legal Aspect of Implementing the Kyoto Protocol Mechanisms: Making Kyoto Work 403, p404, (D Freestone and C Streck eds. OPU, 2005)

18) 2008-2012년을 의미한다.

19) 이하에서 사용하는 AA 또는 AA's는 이것을 의미한다.

20) AAU(Assigned Amount Unit)는 교토의정서 부속서 I 당사국들에게 부여된 할당총량(AA)을 1ton의 이산화탄소와 동일한 양으로 분할시킨 것을 의미한다. 즉, 부속서 I 당사국들에게 부여된 할당총량을 거래단위에 맞추어 분할시킨 것을 말한다.

21) 교토의정서에 따라 부속서 I 당사국들에 분배된 할당총량은 2012년까지 1990년 수준의 배출량 대비 최소한 5%를 감축한 양을 기준으로 하여 전체적인 온실가스 배출량을 계산한 것이다.

CERs)을 제출해야만 한다. 그리고 난 이후 제출한 배출권의 전체 숫자가 의무기간 동안 당사국의 온실가스 배출량과 일치하는지 여부를 검증하게 된다. 교토의정서에서 감축대상으로 지목한 온실가스에는 CO<sub>2</sub>, CH<sub>4</sub>, N<sub>2</sub>O, HFCs, PFCs, SF<sub>6</sub> 의 총 6가지 종류가 있다. 교토의정서의 6가지 가스들을 동일하게 만들기 위하여, 지구온난화잠재력이란 개념이 도입되었다. 즉, 각각의 온실가스는 지구온난화를 가속시키는 자신의 기여도에 따라 일정한 비율로 평가되어 특정 수치를 가지게 된다. 이 비율수치는 IPCC의 1995년 두 번째 평가보고서에서 규정하고 있다. 이러한 지표를 바탕으로 하여 각 온실가스는 동일한 이산화탄소량으로 전환된다. 이에 따라 교토의정서에 의한 4가지 배출권은 1톤의 이산화탄소 등가물로 표시된다. 즉, 각 온실가스가 가지는 지구온난화 기여도를 지구온난화잠재력이란 수치로 정하고 이를 근거로 각 온실가스 1톤을 이산화탄소로 계산하는 것이다. 예를 들어 A란 온실가스의 지구온난화잠재력이 10이면 A 1톤은 10톤의 이산화탄소와 동일한 것으로 간주되어 A 1톤 배출을 10톤의 이산화탄소 배출로 과 동일한 것으로 평가하는 것이다.

## 2) 교토의정서 제17조에 의한 국제적인 배출권 거래

앞서 언급했듯이, 교토의정서의 제17조에 의한 IET는 배출권의 이전 및 취득과 관련된다. IET에 대한 실질적인 규칙들은 Modalities, Rules and Guidelines for Emissions Trading(IET Modalities)<sup>22)</sup>에 규정되어 있다. IET Modalities의 para2에 의하면, AAUs 뿐만 아니라 RMUs, ERUs 및 CERs도 이전 및 취득이 가능하다. 이들 단위들의 공통적인 요소는 각 배출권이 교토의정서의 관련규칙들에 따라 발행되고 이산화탄소 1톤 등가물을 표상한다는 것이다. 교토의정서 제17조는 교토의정서상의 배출권 거래를 규율하는 것이 아니다. 국가든 아니든, 교토의정서 당

22) Annex to Decision 11/CMP.1.

사자든 아니든, 교토의정서상의 배출권을 거래할 수 있다. 그러나 만일 그런 거래가 국가 간의 이전을 야기한다면, 그런 이전은 일반적인 규칙으로서 오직 교토의정서 당사국들에 의해서만 효력이 인정될 수 있다.<sup>23)</sup>

#### 가. 참가자격요건

교토의정서에 당사자가 된다는 것만이 교토의정서상의 배출권을 취득 혹은 이전을 할 수 있는 충분조건은 아니다. 우선적으로, 오직 부속서B 당사자들만이 교토의정서상의 배출권을 이전 혹은 취득할 수 있다. 이것은 교토의정서 제17조의 논리적인 귀결인데, 동조는 제3조에 따라 배출량감축의무를 수행하기 위하여 배출권거래에 참가할 수 있다고 규정하고 있다. 게다가 제17조는 모든 배출권 거래는 제3조에 따른 감축의무와 온실가스 배출감축량을 달성하기 위한 국내적인 행동에 보조적인 것이어야만 한다고 규정하고 있다. 이 요건의 핵심은 부속서B 당사국들이 자신들의 교토의정서 의무준수를 오직 IET를 통해서만 달성해서는 안 된다는 것을 의미한다. 즉, 자신들에게 할당된 온실가스 배출감축량에 대한 초과배출량 모두를 추가적인 배출권 구매를 통해서만 상쇄하려고 해서는 안 된다는 것이다. 이는 결과적으로 교토의정서에 따라 개별 국가들에게 부여된 의무의 준수하는 기본은 국내적인 행동이어야만 한다.

한편, IET Modalities의 para2는 부속서B 당사자들은 이하의 자격요건을 구비한다면 교토의정서상의 배출권을 이전 및 취득할 자격이 있다고 규정하고 있다.

- ① 교토의정서 당사국일 것, ② AA가 계산되어있고 기록되어 있을 것, ③ 국내의 각 오염원에 배출량을 측정하기 위한 시스템을 가지고

---

23) 교토의정서 당사자들은 일반적으로는 주권국가들이다. 그러나 지역적인 경제통합 공동체도 역시 교토의정서 당사자가 될 수 있다. EC는 이런 옵션을 사용했다.

있을 것, ④ 국내에 국가적인 등록부를 가지고 있을 것, ⑤ 가장 최근의 재고량을 연례적으로 제출할 것, ⑥ AAs에 대한 보충적인 정보를 제출할 것. ⑦ 교토의정서에 의한 관련규정들 모두에 합치할 것.

이와 관련하여, 부속서B 당사자는 만일 의무준수위원회의 감독부가 부속서B 당사자가 자격요건을 충족하지 못했다는 것을 발견하지 않는다면, UNFCCC 사무국에 자신의 할당량 총량(AAs)의 계산을 수행한 보고서를 제출한 후 16개월이 지나면 자격요건을 충족한 것으로 간주된다.<sup>24)</sup> UNFCCC 사무국은 자격요건을 충족한 당사자들의 목록을 공개적으로 접근 가능하도록 유지해야 한다.<sup>25)</sup> 의무준수위원회의 감독부는, 만일 자격기준의 하나 또는 그 이상을 위반한 당사국을 발견한다면, 배출권 거래에 참가할 수 있는 그 국가의 자격을 정지시킬 수 있다.<sup>26)</sup> 만일 한 국가의 IET에 참가할 수 있는 자격이 정지된다면, 그 국가는 의무준수위원회의 감독부에 자신의 자격회복을 요청할 수 있고, 전문가 검토 팀이 관련 당사국의 자격에 관한 더 이상의 문제점이 없다고 확인할 때만 자격회복이 가능하다.<sup>27)</sup>

자격요건과 관련하여 흥미로운 점은 교토의정서의 체약국이 아닌 법인<sup>28)</sup>의 경우에도 교토의정서상의 유연한 메커니즘에 참여할 수 있다는 점이다.

IET Modalities의 para5는 당사국이 의정서 제17조에 따른 배출권의 이전 및 취득을 할 수 있도록 법인에게 권한부여를 한 경우 당해 의정서에 따른 당사국의 의무이행에 대한 책임은 유지되고 그러한 참여에 적용되는 규칙들에 합치하도록 권한을 부여한 당사국이 보장해야

---

24) para3 of IET Modalities.

25) para3 of IET Modalities.

26) Decision 24/CMP.1, Section X V, para4.

27) Decision 24/CMP.1, Section X, para 2. 이런 국가로는 그리스의 경우를 예로 들 수 있다.

28) legal entities의 번역어로서 직역하면 ‘법적실체’라고 해야 하지만, 의미상 ‘법인’이 더 적절할 것으로 보여 이렇게 번역했음을 밝혀둔다.

만 하도록 규정하고 있다. 정당한 권한부여를 받은 후, 법인은 오직 권한을 부여한 당사국이 그것을 할 자격이 있는 경우에만 교토의정서상 배출권을 이전 및 취득할 수 있다.

각 당사국은 반드시 자신이 참여권한을 부여한 법인들의 목록을 업데이트하고 그 목록을 공개적으로 이용 가능하도록 만들어야만 한다.<sup>29)</sup>

IET Modalities는 법인의 주소 또는 법인이 있는 국가에 관하여 어떤 차별도 취하지 않고 있다. 따라서 부속서B 당사국은 심지어 법인이 부속서B 당사국의 관할지역에 소재하지 않은 경우 및 당해 당사국의 관할지역에 소재하지 않고 주소지도 없는 경우에도 IET에 참가할 권한을 부여할 수 있다.

#### 나. 이전절차

국가적인 등록부들 사이의 이전 및 취득은 Decision 13/CMP.130<sup>30)</sup>의 조항들에 따라서 관련 당사국들의 책임에 따라 이루어진다. 이들 Modalities에 따라서, 각 부속서B 당사국은 반드시 교토의정서상의 배출권의 발행, 보유, 이전, 취득, 취소 및 퇴출양의 정확한 계산을 확보하기 위하여 국가 등록부를 설립해야만 한다. IET에 참가할 자격을 부여받은 법인이 실행한 거래를 포함하여, 모든 이전들은 관련 부속서B 당사국들의 국가 등록부를 통해서 이루어진다. 따라서 거래에 참가하는 법인은 참가권한을 부여해준 관련 부속서B 당사국의 국가등록부에 계좌를 가지고 있어야만 한다. 당사국1이 권한인증을 한 법인에서 당사국2가 권한인증을 한 법인으로의 교토의정서상의 배출권 이전은 동시에 당사국1에서 당사국2로의 해당 배출권의 이전이 된다. 당

---

29) 그러나 실무적으로 우리는 그런 목록이 이용가능하지 않다는 것을 종종 발견한다. 일부 국가들은 그들의 국내 등록부에 계정을 개설한 법인들은 자동적으로 IET에 참여할 수 있는 권한을 부여하고 있다. 하지만 그러한 자동적인 권한부여는 종종 적절하게 국내규칙들에 규정되어있지 않다.

30) 할당총량(AAs)들의 계산에 관한 Modalities이다.

사국1의 국가계좌에 있는 교토의정서상의 배출권의 총량은 그 법인이 이전한 배출권 총량만큼 감소할 것이고 이 감소량은 당사국2의 국가계좌에 추가될 것이다. 배출권 이전은 당연히 등록부 내에서도 역시 발생할 수 있다. 다만, 그러한 이전은 교토의정서 제17조에 해당되지 않는데, 그 이유는 이들 이전들이 순수하게 국내적인 사안이기 때문이다.

IET Modalities의 para6에 따라 각 부속서B 당사국은 의무기간보유분(Commitment Period Reserve)을 자신의 국가등록부에 유지시켜야만 한다. 의무기간보유분은 그 당사국의 교토의정서에 의한 국가별 할당총량(AAs)의 90% 또는 가장 최근에 검토된 재고량의 5배 중 낮은 것 이하로 떨어지게 해서는 안 되는 것을 말한다.<sup>31)</sup> 따라서 교토의정서 제17조에 따른 이전은 결과적으로 이전하는 당사국의 국가등록부에 있는 교토배출권의 총량이 의무기간보유분 이하로 떨어질 경우에는 이전과정이 진행될 수 없다. 그러므로 IET에 참여하는 법인에게 있어서 의무기간보유분은 다해 법인의 통제력 밖에 있는 사유로서 이전거래를 좌절시키는 장애요인이 될 수 있다. 만일 판매자가 다른 국가에 위치한 구매자의 계좌로 이전시킬 자신의 감축의무량 만큼의 충분한 배출권을 자신의 계좌에 가지고 있더라도 권한을 부여한 부속서B 국가의 국가계좌에 있는 배출권 총량이 의무기간보유분 이하로 감소할 경우에는 그 이전거래는 완성될 수 없을 것이다. 따라서 국제배출권 거래에 참여하는 법인의 경우에는 거래 상대방이 위치한 국가의 의무기간보유량을 확인하는 것이 거래에 있어서 필수적인 사항이라고 할 것이다.

31) 만일 한 당사국의 의무기간보유분이 요구된 총량이하로 되면, UNFCCC 사무국은 그 당사국에게 통지하고 당사국은 반드시 그 통지가 있는 후 30일 이내에 요구된 수준까지 배출권을 보유해야만 한다.

IET Modalities의 para9을 참조.

## (2) 국제배출권 거래의 기록과 국제배출권 거래 등록부

### 1) 국제배출권 거래의 기록

당사국들 사이의 배출권 이전은 국제이전등록부(International Transaction Log, ITL)에 따라 기록되고 그것을 통해서 이루어진다.<sup>32)</sup> 이전하는 당사국은 관련 배출권을 보유하고 있는 자신의 국가등록부에 취득 국가의 구체적인 계좌로 해당 배출권<sup>33)</sup>을 이전 시킨다. 이전거래를 유지하는데 있어 아무런 모순점이 존재하지 않는다는 ITL의 통지가 있으면, 그 이전거래는 관련된 배출권들이 이전하는 계좌에서 삭제되고 취득하는 계좌에 기재될 때 완료된다.<sup>34)</sup>

ITL은 자동적으로 거래와 연계된 관련 당사국들이 자격기준을 충족하는지 그리고 이전하는 당사국이 자신의 의무기간보유분을 보유하고 있는지를 자동적으로 확인한다.<sup>35)</sup> 확인의 결과는 이전하는 당사국의 등록부와 취득하는 당사국의 등록부에 통지된다. 만일 ITL이 모순점을 찾아내면, 이전하는 당사국의 등록부는 반드시 해당 이전거래를 해제시키고 ITL과 해제된 계약에서의 취득하려는 당사국의 등록부 둘 모두에게 통지를 한다.<sup>36)</sup> 만일 이전하는 당사국의 등록부가 그 거래를 해제시키는데 실패했을 경우에는 이전된 배출권은 그 문제점이 교정되거나 거래와 관련된 문제들이 해결될 때까지는 장래의 교토의정서 의무준수를 위하여 有效하게 사용될 수 없다.<sup>37)</sup>

---

32) Modalities for the Accounting of Assigned Amounts의 para 38에 따라 설립된 것이다. 이에 관하여는 Decision 12/CMP.1.

33) 그것에는 AAUs, RMUs, ERUs, CERs 모두가 가능하다.

34) Modalities for the Accounting of Assigned Amounts의 para 40.

35) Modalities for the Accounting of Assigned Amounts의 para 42.

36) Modalities for the Accounting of Assigned Amounts의 para 43(a). ITL은 또한 모순점이 있는 기록을 UNFCCC 사무국에 보낸다.

37) Modalities for the Accounting of Assigned Amounts의 para 43(b).

## 2) 국제이전등록부의 운영

교토의정서의 부속서 B에 포함된 배출량 감축의무를 가진 국가가 구체적인 이용기준을 준수하는 경우에만 교토거래단위들을 취득하거나 거래할 수 있는 자격이 있는데, 이런 이용기준들은 마라케쉬 협정에서 정하고 있다. 이 기준들은 교토의정서상 3가지 유연한 메커니즘의 이용기준과 대부분은 유사하지만 일부 중대한 차이점이 존재한다. 이들 기준들은 부속서 B 당사국들이 국제배출권거래제도에 참가할 수 있는 자격과 매우 깊은 관련성이 있다.<sup>38)</sup> 만일 공동이행제도나 청정개발체제 또는 국제배출권거래제를 위한 이용기준들 중 하나 혹은 그 이상을 충족하지 못할 경우 이들 메커니즘을 사용할 수 있는 당사국의 자격은 정지된다.<sup>39)</sup> 교토의정서의 발효 후, 마라케쉬협정의 Decision 19/CP.7에 포함된 초안결정은 부속서 B 당사국들이 교토단위의 발행, 보유, 이전, 취득, 취소 및 퇴출과 ERUs, CERs, AAUs의 이전과정에 대한 정확한 계산을 위하여 국가등록부를 설치 및 운영하도록 규정하고 있는데, 국가등록부는 국가등록부들, CDM 등록부 그리고 UNFCCC의 독립적인거래장부(ITL) 사이의 자료교환의 정확성, 투명성 및 효율성을 확보하기 위하여 UNFCCC의 당사국 총회에서 채택된 ‘기술적 표준’에 일치하는 전자화된 표준기록의 형식으로 운영되어야만 한다.<sup>40)</sup> 이와 같은 ‘기술적 표준’에 관한 전반적인 요건들은 Delhi Decisions의 Decision 24/CP.8에서 정하고 있다. 이에 따르면 각 부속서 B 당사국들은 국가등록부를 유지 운영을 담당하는 등록부 행정청장(Registry Administrator)을 임명해야만 한다. 두 당사국 혹은 그 이상의 부속서 B당사국들은 통합시스템을 구성하여 자신의 각 국가등록부를 자발적

38) Anthony Hobley and Peter Hawkes, "GHG Emissions Trading Registries", in *Legal Aspect of Implementing Kyoto Protocol Mechanisms: Making Kyoto Work* 127, p.129 (David Freestone & Charlotte Streck, eds., OUP, 2005).

39) Para 3 of the Annex to the draft Decision contained in Decision 18/CP.7.

40) Decision 19/CP.7.



으로 운영할 수 있는데 이 경우 각 국가등록부는 구분된 상태로 남게 된다. Decision 19/CP.7을 포함하여 Decision에서 부속서로 정하고 있는 ‘등록부 요건들’은 아래와 같다.

- 각 국가등록부가 반드시 보유해야만 하는 계좌들
- ERUs, AAUs와 RMUs의 발행을 위한 절차
- 교토단위들의 이전, 취득, 삭제, 퇴출 및 이월에 관한 절차
- UNFCCC 독립거래장부(ITL)의 창설과 거래절차
- 보고요건과 정보공개요건 및 공개가 가능한 정보의 내용

이러한 계좌와 더불어 각 개별 국가 등록부에서는 이하의 계좌들을 포함해야만 한다.

- 부속서B 당사국을 위한 최소 하나의 계좌
- 자신의 책임으로 교토단위들을 보유할 수 있도록 부속서B 당사국이 권한을 수여한 法人을 위한 최소한 하나의 계좌
- 토지사용, 토지사용 변경 및 산림화 활동에 근거하여 교토단위를 삭제하기 위한 목적을 가진 각 의무기간 마다 하나의 삭제계좌<sup>41)</sup>
- 의무준수위원회의 결정에 따라 교토단위를 삭제하기 위한 목적을 가진 각 의무기간 마다 하나의 삭제계좌<sup>42)</sup>
- 다른 사유로 교토단위를 삭제하기 위한 목적을 가진 각 의무기간 마다 하나의 삭제계좌<sup>43)</sup>

UNFCCC 사무국은 UNFCCC 등록부를 창설하고 운영하며, 동 기관은 교토단위들을 포함한 이전거래의 유효성을 확인하고 있다. UNFCCC ITL은 국가별 등록부들이 데이터를 교환하는 중앙통신허브로서 행동하게 될 것이다. UNFCCC ITL이 수행한 자동화된 거래체크

---

41) Para 12(d) of the Annex to the draft Decision contained in Decision 19/CP.7.

42) Para 12(e) of the Annex to the draft Decision contained in Decision 19/CP.7.

43) Para 12(f) of the Annex to the draft Decision contained in Decision 19/CP.7.

는 제출된 거래에서의 모든 모순점<sup>44)</sup>들을 확인할 것이다. 만일 모순점이 확인되면, 그 후 바로 최초의 국가 등록부는 제출된 거래를 종결시켜야만 한다. UNFCCC ITL은 국가등록부가 보유한 정보와 UNFCCC ITL이 기록한 정보 사이의 모든 불일치를 확인하기 위해서 주기적으로 상호협력절차를 진행한다. 앞서 보았듯이, Decision 24/CP.8은 교토의정서에 의한 국가등록부들 사이의 데이터 교환을 위한 기술적 기준들에 관한 일반적인 요소들을 포함하고 있다. 이들 일반적인 설계요건들은 정확성, 투명성, 효율성, 안정성과 일관성에 근거하고 있다.<sup>45)</sup>

Decision 24/CP.8에서 필요한 메시지 형식(표1), 교토단위들의 일련번호(표2), 계좌번호 및 거래번호(표3, 4) 뿐만 아니라 UNFCCC ITL의 자동체크 과정과 상호협력 과정을 구체적으로 제시하고 있다.

<표1 등록부 시스템을 위한 최소한의 표준화된 메시지 신호형식>

이전거래(Transaction)
1. 국가등록부 또는 CDM 등록부에서의 거래단위들의 발행
2. CDM 등록부계좌에서 다른 계좌로의 거래단위들의 내부이전 또는 CDM 등록부계좌에서 삭제계좌나 퇴출계좌로의 내부이전
3. 국가등록부로의 거래단위들의 외부이전
4. 적합할 경우 차후 의무기간으로의 거래단위들의 이월
기타 행위들(Other activities)
5. 국가등록부들과 UNFCCC ITL 사이의 데이터 조화
6. 국가등록부들 사이의 연결시험
7. UNFCCC ITL의 온라인 상태의 변경 통지
8. UNFCCC ITL의 오프라인 상태의 변경 통지

44) 배출권 거래관련 규정과의 모순점을 의미한다.

45) Anthony Hobley and Peter Hawkes, "GHG Emissions Trading Registries", in Legal Aspect of Implementing Kyoto Protocol Mechanisms: Making Kyoto Work 127, p131 (David Freestone & Charlotte Streck, ed.s., OUP, 2005),

<표 2 일련번호의 요소>

요소(Element)	AAU	RMU	CER	ERU
원래 당사자의 식별자	yes	yes	yes	yes
발행 의무기간	yes	yes	yes	yes
거래단위의 형식	yes	yes	yes	yes
LULUCF 사업	no	yes	yes	yes
프로젝트 식별자	no	no	yes	yes
고유번호	yes	yes	yes	yes

<표 3 계좌번호들의 요소>

요소(Element)	보유계좌	삭제계좌	퇴출계좌
당사자 식별자	yes	yes	yes
의무기간	no	yes	yes
계좌형식	yes	yes	yes
고유번호	yes	yes	yes

<표 4 거래번호들의 요소>

원래 당사자의 식별자, 의무기간, 데이터, 거래형식, 고유번호
------------------------------------

과학 및 기술적 평가를 위한 보조기구(The Subsidiary Body for Scientific and Technical Assessment)는 모든 국가등록부들이 모순이 없는 방법으로 기술적인 기준들의 이행을 독려하기 위하여 상세한 기능적이고 기술적인 구체성을 증진시키기 위하여 노력하고 있다.

### (3) 환경투자계획

부속서B 당사국들은 자신들의 AA의 일부를 판매하거나 추가적인 배출권을 구매하기 위하여 국제배출권거래제라는 유연한 메커니즘을

사용할 수 있다. 관행적으로 볼 때, 경제체제의 이행기에 있는 국가들(대부분 중앙유럽 및 동유럽국가들)은 국제배출권거래제 시장에서 AAUs의 중요한 공급자들이었다. 그러나 진지하게 계획되어있는 배출량 감축정책이 아니라, 단지 경제적인 상태에서 발생하는 잉여배출권들이 국제배출권거래제도의 환경적인 이익을 침해하고, 잉여배출권의 공급 국가들이 자신들의 'hot air'를 판매할 뿐 자신들의 국가재정을 낭비할 뿐이라는 비판이 제기되었다.<sup>46)</sup> 대중들의 압력과 납세자들이 지불한 돈의 사용에 대한 책임성을 확보할 필요성에 따라, 판매국 및 구매국은 국제배출권거래제도에 환경적인 요소를 증가시킬 수 있는 가능성을 고려하도록 강요되었고, 그에 따라서 환경투자계획이란 개념을 도입하였다. 동 개념은 판매국가가 판매한 AAUs에 관한 '환경의무'를 부담하도록 하는 것인데 그 의무는 온실가스배출량 감축프로젝트나 기타 다른 환경에 이익이 되는 프로젝트에 다시 재투자하는 것을 의미한다. 이것은 구매자의 만족을 위한 믿을만하고 문서화된 환경친화성을 가지고 있는 'gourmet AAUs'를 만들어 냈다.<sup>47)</sup> 일부에서는 환경투자계획에 따른 AAUs 거래가 교토의정서 시장에서 안전장치 역할을 할 것이라고 믿고 있다. 특히 공동이행과 청정개발체제 프로젝트에 대한 실망스런 생산율이 존재할 때 수요와 공급의 균형을 맞추게 만들어서 안전장치 역할을 할 것이라고 한다.<sup>48)</sup>

게다가 환경투자계획은 다른 탄소시장 메커니즘을 통해서도 충분한 금융지원이 되지 못한 주요한 기후변화 감축사업을 수행할 수 있는 기회를 제공하고 정부가 지속가능한 저탄소 경제로의 이행에 중요한 초

46) M Khovanskaya (eds), "Developing a Green Investment Scheme in Romania(Regional Environmental Center, 2006), 18.

47) I. Ramming, IETA, "AAU Trading and the Impact on Kyoto and EU Emissions Trading. Before the Flood or Storm in a Tea-Cup?", p140, Greenhouse Gas Market Report 2008.

48) Point Carbon, The Kyoto Balance: Saved by the AAUs", Carbon Market Analyst, 18 September 2008.

기투자분야에 강조점을 두도록 함으로서, 판매국가에 있어서 온실가스 감축금융의 새롭고 중요한 원천을 제공할 수 있다. 그러나 이러한 기회의 창을 사용할 시간이 거의 없다. 왜냐하면 구매국가들은 2012년 12월 31일에 종료되는 최초의 교토의정서 의무준수기간 동안에 취득한 AAUs를 의무준수목적을 위해 사용하기를 원하기 때문이다. 적절한 시기가 지난 후에, 환경투자계획에 대한 행동이 최근 가속화되고 있다. 일부 국가들이 환경투자계획의 법적 기준틀을 준비하고 있고 환경투자계획이 있는 거래를 선언하고 있다. 국제탄소금융시장에서 상대적으로 새로운 부분인 환경투자계획의 팽창을 지원하기 위하여 유럽부흥개발은행은 환경투자계획이 있는 거래들을 위한 매뉴얼과 모델협정을 개발했다.<sup>49)</sup> 환경투자계획에 대하여는 수많은 흥미로운 법적 정치적인 문제들이 많다고 한다.<sup>50)</sup>

## 2. 청정개발체제 및 공동이행에 관한 등록부

### (1) 국제배출권 거래제와의 관계

지구온난화와 그에 따른 기후변화에 대한 국제사회의 관심증대는 1992년 리우에서 개최된 유엔환경개발회의(UN Conference on Environment and Development)를 통하여 유엔기후변화협약(UN Framework Convention on Climate Change, UNFCCC)<sup>51)</sup>이 채택되기에 이르렀다. 이를 바탕으로 협약 당사국들은 보다 구체적인 실천방안을 논의하였

---

49) The Manual and Model Agreement for the Sale and Purchase of Assigned Amount Units under a Green Investment Scheme를 의미한다.

available at: <<http://www.ebrd.com/country/sector/energyef/carbon/mccf/index.htm#gis>>

50) Sander Simonetti and Rutger de Witt wijinen, International Emissions Trading and Green Investment Schemes in Legal Aspect of Carbon Trading 157, p165 (David Freeston and Charlotte Streck eds., OUP, 2009).

51) UNFCCC는 50개국 이상이 가입하여 발효요건을 충족시킴에 따라 1994년 3월 21일 공식 발효되었다.

고, 그 결과 1997년 12월 일본의 교토에서 개최된 기후변화협약 제3차 당사국총회에서 최종적으로 선진국의 온실가스 감축목표치가 규정된 교토의정서(Kyoto Protocol)가 채택되었다.

교토의정서는 선진국에 해당하는 부속서 I 국가들에 온실가스 감축의무를 부과하는 한편 그러한 온실가스 배출량 감축을 달성하기 위한 비용을 감소시키고 유연성을 높이기 위하여 교토메커니즘(Kyoto Mechanisms)을 도입하였다. 이러한 교토메커니즘에는 공동이행(Joint Implementation, JI)과 청정개발체제(Clean Development Mechanism, CDM) 그리고 국제적인 배출권 거래제(International Emissions Trading)의 3가지 제도가 포함되어 있다.

앞서 살펴 본 것과 같이 본래 배출권 거래제라 함은 총량제한 배출권 거래제를 지칭하는 것이 일반적이다. 그리고 국제 배출권 거래제는 국제협정에 따라 이러한 총량제한 배출권 거래제를 시행한 것으로 볼 수 있다. 그러므로 청정개발체제 및 공동이행제도는 실질적으로는 총량제한 배출권 거래제를 보완하는 대체수단으로서 도입된 것으로서 배출권 거래제 형식으로 분류한다면 배출량 기준설정 및 감축 인증분 거래제라고 할 것이다. 이러한 제도를 통칭하여 상쇄제도(Offset system)라고 부르기도 하는데 이는 총량제한(cap)을 받지 않는 분야에서 인정된 배출량 감축분을 통해 전체 총량을 상쇄하는데 제도적 의의가 있기 때문이다. 교토의정서상 유연한 메커니즘에 이러한 배출량 기준설정 및 감축인증분 제도가 혼합된 것은 배출권 거래제를 설계하는 과정에서 일반적으로 두 제도적 형식이 혼합되기도 하지만 전체 배출량 제한을 보다 용이하게 달성하게 하려는 의도에 있다. 즉, 교토의정서에 따른 전체 온실가스 배출제한량을 다양한 수단을 통해 준수하도록 허용함으로써 개별 의무감축국가들의 정책 선택의 폭을 넓히기 위한 방법인 것이다. 또한 기후변화적응과정에 소요되는 개도국들의 재정적 부족분을 청정개발체제에 투자되는 자금으로 충당하려는

의도도 근거에 있다고 할 것이다. 더불어 공동이행제도까지 인정된다는 것은 기후변화적응, 즉 저탄소 경제체제로의 순조로운 이행과정에서 발생하는 재정적 부담을 고려한 조치라고 할 것이다. 이러한 관점에서 볼 때, 교토의정서상 청정개발체제나 공동이행제도는 국제배출권 거래제와 함께 유연한 메커니즘을 구성함과 동시에 3가지 제도들이 상호보완관계에 있다고 할 것이다. 또한, 국제배출권 거래제 이외의 배출량 기준설정 및 감축인증분 거래제가 포함되는 것은 온실가스 감축비용의 분담과 이를 통한 개발도상국의 기후변화적응에 대한 원조라는 측면도 있는 것이다. 이러한 점이 개별 국가내의 배출권 거래제도에서 상쇄제도를 인정하는 것과는 다른 교토의정서의 특성이라고 볼 수 있다.

## (2) 청정개발체제의 운영

청정개발체제는 교토의정서 제12조에 따라 인정되는 제도이다.<sup>52)</sup> 교토의정서 제12조 2항에서는 부속서 I에 해당하는 국가가 부속서 I에 속하지 아니하는 국가에 투자하여 그에 따라 획득한 온실가스 배출량 감축분을 부속서 I에 해당하는 국가들의 감축실적으로 인정받는 것을 말한다.<sup>53)</sup> 즉, 부속서 I 국가는 非부속서 국가에서 청정개발체제를 통해 적은 비용으로 온실가스를 감축할 수 있는 사업을 수행하고, 그 결과 발생한 온실가스 배출감축량에 대한 확인된 크레딧을 자국의 배출감소분으로 인정받아서 자신들에게 부여된 온실가스 의무감축량을 비용대비 효과적으로 달성하고 개발도상국은 선진국의 자본을 유치하거나 기술이전을 받음으로써 지속가능한 발전에 기여하고 동시에 확인된 크레딧 수익의 일부를 제공받을 수도 있다.<sup>54)</sup> 청정개발체제에서

---

52) Kyoto Protocol Article 12 1.

53) Kyoto Protocol Article 12 3.

54) Kyoto Protocol Article 12 2.

발생하는 온실가스 감축량 크레딧을 CER(Certified Emission Reduction) 이라고 한다. 그러므로 청정개발체제에서는 부속서 I 국가들의 투자사업 또는 프로젝트가 실제 온실가스를 감축하는지를 확인 및 인증해줄 기관이 존재하고 그러한 역할을 맡는 기관으로 청정개발체제 집행위원회를 두고 있다.<sup>55)</sup> 또한, CDM 프로젝트는 COP<sup>56)</sup>/MOP<sup>57)</sup>가 설계한 ‘운영기관’에 의하여 유효성을 인정받고 등록되어야만 한다. 이 운영기관(Designated Operational Entity, DOE)은 실제 발생한 배출량 감축량을 확인하고 인증하는 책임을 맡고 있기도 하다. 운영기관을 통한 프로젝트의 유효성 인증은 교토의정서 제12조 5항에서 예정된 프로젝트의 확인을 위한 기본적인 형식이다. 운영기관은 또한 그러한 온실가스 감축사업을 통해서 실제로 감축이 되는 배출량 감소량을 확인한다. 이들 기관들을 보좌하는 사무조직의 행정적 비용은 인증된 프로젝트 활동에서 발생하는 ‘수익금의 일부’에 대한 부과금 중 일부로 해결한다. 이러한 수익금의 일부는 기후변화의 부정적 효과에 취약한 개발도상국들이 적응비용을 충족시키는데 도움을 주기위하여 사용되기도 한다.<sup>58)59)</sup>

55) Kyoto Protocol Article 12 4.

56) Conference of the Parties Serving 약자로서 유엔기후변화협약 당사국 총회를 의미한다.

57) Meeting of the Parties의 약자로서 2005년 교토의정서가 발효된 후 교토의정서 비준국에 의해 교토의정서의 이행 여부를 논의하기 위한 협의체로 제1차 MOP 회의는 2005년에 개최된 UNFCCC 11차 당사국 총회에서 함께 개최되었다. MOP는 미국과 중국, 인도 등 교토의정서를 비준하지 않은 국가는 참가하지 않는다.

58) David Freestone, *The International Climate Change Legal and Institutional Framework: An Overview in Legal Aspect of Carbon Trading* 3, p.15 (David Freeston and Charlotte Streck eds., OUP, 2009)

59) 개발도상국의 적응수단을 위한 수익금의 일부는 2%로 고정되어 있다. 게다가 CDM 프로젝트에 참가하는 자들은 각 프로젝트에서 발행되는 최초의 15,000 CERs를 위하여는 US\$0.10의 행정수수료를 지불해야만 한다. 그리고 15,000 CERs를 넘는 모든 이후의 CERs에 대하여는 추가적으로 US\$0.10를 지불해야 한다.

UNFCCC/KP/2005/CMP/8/Add.1, Decision 3/CMP 1, Modalities and procedures for the clean development mechanism as defined in Article 12 of the Kyoto Protocol, para 15(a) and the relevant decision of the Executive Board at its 23rd meeting (Annex 35



CDM 프로젝트에 참여하는 것은 반드시 자발적이어야 하며, 프로젝트들은 분명하고 실제적으로 측정가능하고 장기적으로 기후변화의 감소와 연계된 이익을 가지고 있어야 하며, 그리고 CERs를 산출하는 프로젝트 활동은 반드시 그런 활동이 없었을 때 발생하는 온실가스양보다 ‘추가적’인 감축이어야 한다. 또한, CDM에 대한 참여는 집행위원회의 안내지침에 따라 사적인 단체 및 공적단체 모두에 열려있다.

청정개발체제는 위 정의에서 알 수 있는 바와 같이, 부속서 I 국가가 개발도상국에 투자하는 것을 전제로 하고 있으나, 청정개발체제의 활성화를 위해서 현재에는 개발도상국이 독자적으로 추진하는 일방적 CDM사업도 인정하고 있다.

### (3) 공동이행제도

공동이행제도는 교토의정서 제6조에 따라 인정되는 것으로, 의정서 제3조에 의하여 온실가스 감축의무를 부여받은 부속서 I 국가들이 자신들의 감축의무를 준수하기 위하여, 부속서 I 국가들 사이에 온실가스를 감축하는 사업을 공동으로 수행하는 것을 인정하는 것으로, 부속서 I 에 해당되는 한 국가가 다른 국가에 투자하여 온실가스를 감축하는 사업을 수행하고 이에 따라 발생한 온실가스 감축분을 인증 받아 인증된 배출감축분을 투자국의 감축실적으로 인정하는 제도이다.<sup>60)</sup> 공동이행에 따라 인정되는 온실가스 배출량 감축 인증분을 ERUs(Emission Reduction Units)라고 한다. 이들 ERUs는 인공적인 온실가스 배출을 감축시키는 모든 사업이나 혹은 그런 온실가스를 제거하는 인공적인 사업들을 촉진하는 사업에서 발생한다.<sup>61)</sup> 이런 메커니즘

---

to the report of the Executive Board).

60) Kyoto Protocol Article 6 1.

61) 온실가스 제거를 위한 사업에는 토지사용, 토지사용변경 및 산림화 사업(land use, land use change or forestry)이 포함되고, 이러한 사업에서 발생하는 온실가스 감축 인증분을 RMUs(Removal Units)라고 한다.

의 주요 특성은 모든 배출량 감축분들이 발생해야만 하고 확인되어야 하며, 구체적인 프로젝트들에 대한 투자로서 그렇게 되어야 한다는 점이다.

그것은 또한 여러 가지의 추가적 요건들을 충족시켜야 한다. 우선, 이들 프로젝트들은 감축분 양도자와 수령자로서 행동하는 두 당사국 모두의 명백한 동의가 있어야 한다. 교토의정서는 ‘당사국’이란 용어를 사용하고 있으므로 두 국가들은 모두 교토의정서의 당사국이어야만 한다. 두 번째로, 프로젝트의 결과로 발생하는 온실가스의 감축은 반드시 해당 프로젝트가 없었을 때 발생하는 양보다 ‘추가적’인 것이어야만 한다.<sup>62)</sup> 세 번째로, 교토의정서에 따른 다른 의무들을 준수하지 않은 당사국들은 ERUs를 획득할 수 없다. 마지막으로, 그런 ERUs의 취득은 결코 온실가스를 감축하기 위한 국내적인 행동들을 대체할 수 없다. 즉, 모든 ERUs의 취득은 반드시 ‘국내적인 행동들에 보충적’인 것이어야만 한다.<sup>63)</sup>

ERUs의 취득자에게 교토의정서의 다른 조항들에 관한 의무불이행의 모든 위험을 부과하는 것을 명확히 하기 위하여, 의정서는 의무불이행 사항이 발견될 때, ERUs의 이전과 취득 계약들은 취득자가 모든 위험을 가진 상태에서 계속된다는 것을 규정하고 있다. 이러한 것은 소위 ‘구매자 위험’으로 알려져 있다.<sup>64)</sup>

마지막으로 교토의정서 제6조 3항은 ERUs의 생산, 이전 또는 취득을 야기하는 행위에 참가할 수 있는 권한을 모든 당사국들이 법인들에게 부여하는 것을 인정하고 있다. 다만, 그러한 권한부여는 권한을 부여한 당사국의 책임에 따라 부여된다. 따라서 사적영역이나 세계은

62) 때로는 이러한 요건을 ‘~이 없다면 테스트(but for test)’라고 부른다. 다시 말해, ‘그 프로젝트가 없었더라면 발생하지 않았을 온실가스 감축량’ 요건을 충족해야 한다는 것이다.

63) 이 용어는 명확히 정의되지는 않았는데, EU는 이것의 의미를 최소한 50%이상을 국내적인 정책이나 수단으로 감축의무를 달성해야 하는 것으로 결정했다.

64) Kyoto Protocol Article 6

행과 같은 국제기구들도 공동이행 프로젝트에 참여할 수 있는 길이 열려있다.

공동이행제도에 대한 등록부는 별도로 존재하지 아니하는데, 그 이유는 공동이행제도 자체가 해당 프로젝트의 이행 결과 발생한 배출량 감축인증분을 주최국의 AAU's가 ERU's로 전환되는 것으로서 실질적으로는 주최국의 AAU's의 이전 형식을 취하기 때문이다. 다시 말해, ERU's가 주최국의 AAU's가 전환되어 인정되므로 이에 대한 이전기록은 원칙적으로 주최국의 ITL상 계좌에서 발행되고 기록되기 때문이다. 이는 결과적으로 공동이행제도에서 발생하는 배출량 감축인증분이 AAU's의 다른 모습일 뿐이라는 것을 의미한다.

#### (4) 청정개발체제 등록부

CDM 등록부는 CDM 집행위원회가 비부속서B 당사국들에 의한 CERs의 취득, 이전, 보유, 발행에 대한 정확한 계산을 확보하기 위하여 CDM 집행위원회의 권한에 따라 창설된 것이다.<sup>65)66)</sup> CDM 등록부에서 계좌들은 오직 CDM 사업에 참여한 者들만이 보유할 수 있는데, 왜냐면 CDM 등록부는 계좌들 사이의 배출권 거래를 인정하지 않기 때문이다. CDM 등록부의 구조와 전자적인 데이터베이스의 형식은 반드시 국가등록부와 CDM 등록부 및 UNFCCC 국제이전등록부사이의 정확한 정보교환을 확보하기 위하여 COP/MOP가 채택한 이하의 기술적 기준들을 확보할 수 있어야만 한다.<sup>67)</sup> 또한 CDM 등록부는 최소한 이하의 계좌를 포함해야 한다.<sup>68)</sup>

65) Para 1 of Appendix D to the draft Decision contained in Decision 17/CP.17.

66) CDM 집행위원회의 권한수여에 따라 CDM 크레딧의 발행과 개별 국가 등록부에 이 크레딧을 분배하기 위한 CDM 등록부의 운영을 현재 UNFCCC 사무국이 담당하고 있다. See, UNFCCC homepage.

67) Para 2 of Appendix D to the draft Decision contained in Decision 17/CP.17.

68) Para 3 of Appendix D to the draft Decision contained in Decision 17/CP.17.

- (a) 관련 당사국이나 기관계좌에 분배되기 전에 발행된 CERs이 일시적으로 머무르는 계좌(보류계좌를 의미함)
- (b) CDM 프로젝트를 유치한 각 비부속서B 당사국마다 최소한 한 개의 계좌
- (c) 인증이 철회 또는 정지된 경우 교토단위의 삭제를 위한 최소한 하나의 계좌
- (d) CERs의 보유와 이전에 관한 계좌로서 CERs의 구매비용을 제외한 CERs 취득과 인증에 관련된 행정적 비용 등을 확보하기 위한 최소한 하나의 계좌

CDM 등록부에 있는 각 계좌는 고유번호를 가지고 그것은 당해 계좌를 유지하는 당사자나 조직을 명확하게 지정하는 것이어야 한다. 추가적으로 각 CER은 자신의 고유번호를 가지고, 그것은 사용되는 CER의 의무위임기간 및 CDM 프로젝트를 유치한 비부속서B 당사국 및 프로젝트 활동을 식별할 수 있어야만 한다.<sup>69)</sup>

CDM 등록부가 보유한 기밀정보가 아닌 정보는 인터넷을 통하여 공개되어야만 한다.<sup>70)</sup> 프로젝트의 인증과 확인 이후에 CDM 집행위원회는 CDM 등록부의 등록부 행정청장에게 구체적인 CERs의 총수를 보류계좌로 발행할 것을 지시한다. 그 후 등록부 행정청장은 즉시 CERs의 일부를 행정비용 및 채택비용을 위한 적절한 관리계좌로 보내고 나머지 CERs들을 각각의 요청에 따라 관련 당사자들과 프로젝트 참여자들의 계좌로 보낸다.

---

69) Para 5 of Appendix D to the draft Decision contained in Decision 17/CP.17.

70) Para 9 of Appendix D to the draft Decision contained in Decision 17/CP.17.

## 제 2 절 유럽연합 배출권 거래제 등록부 운영법제

### 1. EU ETS 등록부 구조

EU 등록부 규정은 회원국들에게는 공통의 데이터 요소를 포함한 전자 데이터베이스 형식을 가진 표준화되고 안정성을 가진 국가등록부를 설치해야만 하는 의무를 부과하고 있다. EU 집행위원회도 통일적인 형식으로 EUA의 발행, 보유, 이전, 취득, 포기, 삭제 및 대체하는 트랙으로서 공동체의 독립적인 이전 기록소(Community Independent Transaction Log, CITL)<sup>71)</sup>을 설치할 의무를 부여하고 있는데 CITL의 경우에는 교토의정서에서 규정한 의무와 불일치하는 이전거래가 없도록 해야 하고 적절한 공적 접근권과 신뢰성을 제공해야할 의무를 부여하고 있다. EU ETS 등록부 시스템은 25개의 개별회원국들의 등록부와 1개의 공동체 등록부를 합하여 26개의 등록부로 구성되어있고 CITL을 통해서 개별거래를 체크하고 문제 있는 거래는 중지시키는 방식으로 모든 거래들을 기록하고 있다. 각 회원국과 집행위원회를 통하여 행동하는 공동체는 2005년 1월 1일 前에 시험작동을 위한 시간 확보를 위해 2004년 10월 30일까지 등록부를 설립하도록 하였다. 동시에 EU 집행위원회는 동일한 날짜까지 공동체 등록부인 CITL을 설립해야만 하였다. EU ETS Directive 제19조 제1항에 따라서, 회원국들은 하나 혹은 그 이상의 다른 회원국과 함께 자신들의 등록부를 운영할 수 있다.<sup>72)</sup> 그리고 EU의 모니터링 결정 제6조 (1)에 따라서 등록부는 교토의정서상 국가등록부나 공동체내에서 등록부로서 기능할 자격도 가지고 있다.<sup>73)</sup> 등록부 규정은 각 등록부와 CITL의 기능적이고

71) 이하에서는 CITL이라고 지칭하기로 한다.

72) Directive 2003/87/EC Article 19. 1.

73) Decision 280/2004/EC.

기술적인 구체적 요건들을 정하고 있고 EU ETS 등록부 시스템으로서 회원국의 등록부들이 어떻게 함께 작동할지 여부를 설명하고 있다. 이러한 등록부 시스템은 EU ETS 제2기 거래기간 동안 유지되어왔던 것으로 새로운 등록부 규정<sup>74)</sup>에 따라 하나의 유럽연합등록부(EU Union Registry) 시스템으로 전환되었다. 이것이 의미하는 것은 종래에 존재하고 있던 개별 회원국 각각의 등록부와 이를 연결하는 CITL이 폐지되고 유럽연합이란 하나의 공동체 내에 단일한 등록부를 두고 개별 회원국가의 경우 국가별 계좌를 개설하여 전체 등록부의 일부분으로 포함되는 것이다. 단일한 등록부 시스템의 도입에 따라 CITL의 역할을 수행하기 위하여 유럽연합 이전 기록소(European Union Transaction Log, EUTL)을 설립하고 종래의 중앙행정청장이 이를 운영하는 구조가 도입된 것이다. 하지만 단일한 등록부 시스템의 도입은 하나의 등록부에서 계좌보유자의 배출권 보유, 거래정보 등을 기록하고 이의 유지를 EU 집행위원회 차원에서 한다는 것을 의미하고 각 개별회원국가의 배출권 거래제 담당 행정기관은 남아있다. 이러한 이유로 단일한 등록부의 각 Section 별로 기존의 회원국 등록부가 남아있고 이의 유지는 회원국의 담당 행정기관의 임무로 남아 있다.

제3기 거래기간의 EU ETS에서 이러한 변화를 선택한 가장 큰 이유는 종래의 배출권 거래제가 가지는 분산구조에서 오는 난점을 극복하고 중앙집중화 된 배출권 거래제 시행을 위한 제도적 기반이라고 할 것이다. 유럽연합이 하나의 국가로서 연방체제가 아니라는 점 때문에 종래에는 배출권 거래제 자체의 구체적인 시행을 개별회원국의 재량 사항에 남겨둔 부분이 적지 않았다. 하지만 이러한 구조가 가지는 문

---

74) COMMISSION REGULATION (EU) No 389/2013 of 2 May 2013 establishing a Union Registry pursuant to Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council, Decisions No 280/2004/EC and No 406/2009/EC of the European Parliament and of the Council and repealing Commission Regulations (EU) No 920/2010 and No 1193/2011을 의미한다. 이하에서는 ‘2013 등록부 규정’ 또는 ‘제3기 등록부 규정’으로 표현한다.

제점을 극복하기 위한 방편으로 유럽연합 배출권 거래제를 중앙집중화 된 구조로 전환하려는 노력이 있었고 이러한 노력의 결과물이 제3기 EU ETS의 기본구조를 이루게 되었다. 종래의 개별회원국에 국가별 할당계획을 수립하게 하고 이를 집행위원회에 보고하여 승인받도록 한 시스템을 EU 차원에서 전체 배출총량 제한량 설정과 할당계획 수립으로 전환한 것이 가장 대표적인 예시라 하겠다. 이러한 중앙집중화 된 구조의 창설에 있어서 개별회원국 별로 산재해 있던 등록부를 유럽연합 차원에서 단일한 등록부로 구성하는 것은 어찌 보면 당연한 조치라 할 것이다. 다만, 등록부 구조가 단일한 형태로 변화되었다고 해서 등록부 운영에 있어서 근본적인 변경이 있는 것은 아니다. 이는 배출권 거래제에서 등록부가 가지는 공적장부로서의 역할은 분산된 구조이든 중앙집중적인 구조이든 달라질 이유가 없기 때문이다. 따라서 이하에서는 종래의 등록부 규정아래서의 운영을 중심으로 논의하고 제3기 등록부 규정에 따라 변화된 사항이 있는 경우에 이를 추가적으로 서술하는 구조로 논의를 이끌어 가도록 한다.

## 2. EU ETS 배출권 등록부의 운영

### (1) EU ETS 등록부 시스템

EU 모니터링 결정의 제6조를 통해서 EU 법으로 수용된<sup>75)</sup> 마라케쉬 협정과 유럽연합 배출권 거래제 준칙의 19조 및 20조에 의하여 부여된 EU 회원국가의 의무를 고찰함으로써 EU ETS 등록부 시스템의 구조를 파악할 수 있을 것이다. EU ETS 등록부 시스템은 각 회원국에 있는 개별 국가등록부들로 구성된다. 각 국가 등록부는 EU ETS와 교토의정서의 요건들에 따라 배출권 거래들을 다룰 자격을 가지고 있다. EU ETS 준칙 제20조는 EU ETS 등록부 시스템은 모든 거래들을

75) Decision 280/2004/EC. Article 6.

체크할 수 있는 EU 집행위원회가 운영하는 CITL을 설립하도록 규정하고 있다.<sup>76)</sup>

EU ETS 시스템에 포함되어 있는 각 국가 등록부 사이의 모든 통신은 2005-2007년 기간 동안에는 중심축으로 CITL을 사용하여 통신하도록 했었다. 동일한 방식으로 국제배출권거래제는 ITL을 배출권 거래의 중심축으로 삼고 있다. 이것이 의미하는 것은 EU 역내에 위치한 각 국가 등록부 사이의 모든 메시지와 통지들은 CITL을 통하여 전송되고 2008년부터는 국가등록부들 사이의 이전거래가 있을 경우에는 거래 확인과 수령하는 국가 등록부로의 전송을 CITL과 ITL 모두를 통해서 한다는 것을 의미한다. 본질적으로 CITL은 EU ETS의 통합성을 위한 '문지기'로서 행위 할 것이고 UNFCCC상 ITL은 교토 의정서에 의한 국제배출권거래제를 위하여 문지기과 같은 기능을 수행할 것이다.

따라서 각 국가 등록부 사이의 개별적인 연결의 필요성은 없을 것이다. 이것은 저비용, 적은 복잡성, 높은 안정성 그리고 상호연결의 손쉬운 관리 등과 같은 여러 편익을 가지고 있다. CITL이 EU ETS 내에 있는 각 국가등록부와 연결되고 UNFCCC ITL과 연결되는 상황에서 EU 회원국이 아닌 국가의 등록부나 혹은 CDM 등록부로부터 회원국 국가등록부로 전송되는 메시지는 UNFCCC ITL을 통과하여 CITL에 도착하고 다시 순차적으로 수신국인 회원국 국가등록부로 전송된다. 그러므로 EU 회원국이 아닌 국가의 등록부 사이의 메시지는 단순히 UNFCCC ITL을 통하기만 하고 당연히 CITL을 통해서 전송되는 것은 아니다. 이러한 구조가 가지는 장점도 있지만, 실질적으로 CITL 자체가 배출권 거래관계에서 각 개별회원국의 등록부 사이의 배출권 거래와 보유 등에 대한 연락망의 중심역할을 한다는 점에서 이를 하나의 단일한 등록부로 묶을 필요성도 생기게 된다. 이는 CITL 자체가

76) Directive 2003/87/EC Article 20. 1.



개별회원국의 등록부와 통신을 하고 이를 취합하는 구조가 CITL이 단일한 등록부로 대체되어 하나의 등록부 내에 개별회원국의 등록부가 포함되는 구조를 예정하고 있기 때문이다. 이는 분산적 구조에선 CITL이 의미를 가지게 되지만, 중앙집권적 구조에서는 이러한 배출권 거래의 연결망을 견고한 하나의 틀로 통합할 필요가 있기 때문이다. 따라서 EUTL의 역할은 CITL처럼 배출권 거래정보의 허브가 아닌 그 자체가 통합된 하나의 등록부 역할을 한다는 것이다. 따라서 기본적으로 CITL과 EUTL 자체는 기능상 차이점 보다는 역할과 위상 그리고 중앙 집중적 체제로의 이행과정에서만 발견할 수 있을 것이다.<sup>77)</sup>

#### 1) 국가등록부의 내부구조

각 국가등록부는 항상 이하의 계좌형식과 번호를 포함해야만 한다.<sup>78)</sup>

- 최소한 하나의 국가 보유계좌,
- 각 설비마다 하나의 운영자
- 제19조에 따라 창설된 각 개인을 위한 최소한 하나의 개인보유계좌
- 2005-2007 기간 동안의 퇴출 및 삭제계좌와 제12조에 따라 창설된 2008-2012 기간 동안의 삭제계좌
- 2008년 1월 1일부터 그리고 차후 5년의 거래기간의 첫해 1월 1일부터, 각 등록부는 UNFCCC 또는 교토의정서에서 2008-2012 기간 동안 채택한 관련 결정에서 요구하는 퇴출계좌와 삭제계좌 및 대체계좌를 가지고 있어야만 한다.
- 다른 규정이 없다면, 모든 계좌들은 배출허용량들과 교토 거래단위<sup>79)</sup>들을 보유할 자격이 있다.

77) EU 공식 홈페이지에서도 CITL이 EUTL의 역할을 대체한 것이고 두 기관이 유사한 기능을 수행했다는 것을 밝히고 있다. 아래의 EU 공식 홈페이지 참조.

[http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/registry/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/registry/index_en.htm)

78) Commission Regulation (EC) 2216/2004, Article 11. 1~5, 2004 O.J. (L. 386/1).

79) 여기서 배출허용량은 유럽연합 배출권 거래제상의 배출권을 의미한다. 또한, 교토단위란 교토의정서상 청정개발체제 및 공동이행제도에서 발생하는 배출권으로서

등록부 운영자<sup>80)</sup>는 등록부 규정의 요건에 따라 자신의 국가등록부에 있는 각 계좌에 고유한 계좌 ID code를 부여해야만 한다. 이런 고유번호는 국제적인 규칙에 따라 정해진 요건과 일치하는 것이다. 국가 등록부는 또한 아래와 같은 표를 포함하고 있어야만 한다.

- 확인된 배출량 표
- 제출된 허용량 표
- 의무준수 상황 표

CITL은 반드시 각 회원국에 해당하는 국가할당계획 표를 가지고 있어야만 한다.

## 2) 국가별 등록부들 사이의 통신 및 데이터 교환 기준

EU ETS 등록부 시스템이 통일된 전체로서 기능하기 위하여 각 국가등록부는 반드시 CITL과 UNFCCC ITL 모두를 통한 데이터 상호교환능력을 가지고 있어야만 하고 CDM 등록부와 EU 회원국이 아닌 부속서 B 당사국들의 등록부 모두와도 연결되어야만 한다. 그러한 능력을 달성하기 위한 두 가지 핵심적인 요소들이 있다. 하나는 여러 국가등록부들과 CITL 및 UNFCCC ITL 사이의 물리적인 연결이고 두 번째는 각 국가등록부가 EU ETS 등록부 시스템하에 속해있는 다른 등록부들이 발송한 데이터를 읽고 이해할 수 있도록 표준화된 통신 및 데이터 교환기준의 존재이다. 등록부 규정 제6조 1항은 중앙행정청장(Central Administrator)<sup>81)</sup>이 각 등록부와 CITL 사이의 통신연결을 관련 국가별 등록부들이 시험 및 초기화 절차를 완수하자마다 할 수

---

유럽연합 배출권 거래제에서 승인되어 거래의 대상으로 인정된 배출권을 의미한다.  
80) 등록부 운영자는 회원국이 등록부 규정의 요건에 따라 등록부를 운영 및 유지하는 자로 임명한 기관이나 자연인을 의미한다. Commission Regulation (EC) 2216/2004, Article 2 Definitions (g), 2004 O.J. (L. 386/1).

81) 여기서 중앙행정청장이라 함은 EU ETS 준칙의 제20조에 의하여 EU 집행위원회가 지명한 자로서 CITL을 운영하고 유지하는 자를 의미한다. Commission Regulation (EC) No 2216/2004 Article 2 Definitions (h).

있도록 규정하고 있다. 등록부 규정은 UNFCCC ITL이 설치된 후 신속히 CITL과 UNFCCC ITL 사이의 통신연결을 해야만 하도록 정하고 있고, 그러한 연결이 완료된 이후에는 허용량들, 확인된 배출량, 계좌들과 교토 거래단위들에 관한 모든 절차는 UNFCCC ITL과 CITL 사이의 데이터 교환을 통하여 완료되어야만 한다고 규정하고 있다.<sup>82)</sup>

## (2) 등록부의 각 단계별 절차

등록부 규정 제3조는 각 등록부는 부속서VIII에서 정한 확인된 배출량과 계좌들에 관한 절차와 부속서X에서 정한 통합 절차 그리고 부속서XI에서 정한 모든 행정적인 절차들에 관한 집행능력을 동 규정이 효력을 발생한 날 이후부터 가지고 있어야만 한다고 규정하고 있다.<sup>83)</sup> 이런 절차들은 EUAs의 발행과 창설, 제출 및 삭제 그리고 교토 거래단위들의 퇴출과 삭제 및 이전절차를 포함하고 있다. 부속서VIII는 모든 구체적인 절차를 시행하기 위하여 국가등록부에 기입해야만 하는 정보를 설명하고 있는데 그러한 절차는 부속서VI에서 정한 기준에 따라서 고유한 식별코드를 가지고 있다. 등록부 규정 제3조는 각 절차의 형식에 영향을 미치는 요건들을 정하고 있다. 이런 요건들에는 각 절차의 형식을 시행하기 위해 필요한 정보를 포함하고 있고<sup>84)</sup> 이러한 정보에는 고유한 절차식별번호<sup>85)</sup>와 절차의 속행 전에 국가등록부가 수행한 자동적인 체크<sup>86)</sup> 그리고 각 절차형식이 반드시 준수해야만 하는 교토의정서에 따라 설립된 등록부 시스템 상호간 데이터 교환기준에 관한 기술적이고 세부적인 표준적인 메시지 교환신호 등으로 구성되어 있다. CITL과 UNFCCC ITL 사이의 연계에 따라 국경간

82) Commission Regulation (EC) 2216/2004, Article 7, 2004 O.J. (L. 386/1).

83) Commission Regulation (EC) 2216/2004. Article 3, 3, 2004 O.J. (L. 386/1).

84) Commission Regulation (EC) 2216/2004, Annex VII., 2004 O.J. (L. 386/1).

85) Commission Regulation (EC) 2216/2004, Annex VI, 2004 O.J. (L. 386/1).

86) Commission Regulation (EC) 2216/2004, Article 31, 2004 O.J. (L. 386/1).

거래를 위한 절차를 제외한 모든 절차들은 개별 국가 등록부가 보낸 거래내역에서 어떠한 모순점들도 발견되지 않았다는 CITL의 정보제공과 확인을 받지 않을 경우에는 절차의 완수와 종결이 이루어지지 않는다. 한 국가의 등록부에서 다른 국가의 등록부로 EUAs나 교토거래단위들의 국경간 거래의 종결을 위한 절차 역시 동일하다. 또한 앞선 두 가지 경우 모두 UNFCCC ITL에 모순점이 없다는 확인을 받아야만 최종적으로 승인된다.

### 1) 계좌개설

EU ETS 등록부 시스템 내에서 온실가스 배출량 감축의무를 부담하는 설비의 각 운영자는 자동적으로 자신에게 발행된 온실가스 배출허가에 관하여 자국의 국가등록부안에 운영자 보유계좌를 가지게 된다.<sup>87)</sup> 당해 설비를 위한 EUAs의 할당은 이 계좌로 예치된다. EU ETS 준칙은 EU 역내의 모든 者 EUAs를 보유 또는 이전할 수 있다고 규정하고 있고 따라서 모든 자연인 또는 기업은 모든 국가 등록부에 개인보유계좌를 개설할 수 있다.<sup>88)</sup> 그리고 개인보유계좌를 가지고 EUAs의 보유, 수취, 이전에 사용할 수 있다. 등록부 규정 제16조는 운영자 보유계좌는 회원국 또는 공동체의 입법에 따라 권한이 수여된 경우 교토거래단위들을 보유할 수 있는 자격을 가지고 있다고 규정하고 제20조에서 개인보유계좌의 경우에도 회원국 또는 공동체의 입법에 따라 교토거래단위들을 보유할 자격이 있다고 규정하고 있다.

### 2) EUAs의 창설과 할당절차

등록부 규정 제38조 내지 제39조 및 제45조 내지 제46조는 2005-2007년도와 2008-2012년도 거래기간 각각에 있어서 EUAs의 발행과

87) Commission Regulation (EC) 2216/2004, Article 15, 2004 O.J. (L. 386/1).

88) Commission Regulation (EC) 2216/2004, Article 19, 2004 O.J. (L. 386/1).

할당을 규정하고 있다. 두 기간 모두 동일하게 등록부 규정은 오직 국가분배계획(NAP)에 부합해서만 EUAs의 발행과 할당을 허용하고 있다. 다만 국가분배계획은 EU ETS 준칙 제9조 (3)에 의한 EU 집행위원회의 승인을 받은 것만을 의미한다. 집행위원회의 승인이 있는 경우, EU 집행위원회는 중앙행정청장에게 관련된 회원국을 CITL의 국가분배계획 표에 기재할 것을 지시한다. 그 이후 2005-2007 거래기간에는 관련 국가등록부의 운영자는 국가분배계획에서 정한 EUAs의 전체총량을 국가보유계좌로 발행하게 된다. 2005-2007 거래기간의 EUAs들은 AAUs가 전환된 것이 아니고 이런 점에서 'thin air'로 창설되었다고 부르기도 한다. 따라서 2005-2007 거래기간동안의 EUAs는 설비의 운영자가 EU ETS에 따른 자신의 의무준수를 위하여 사용되는 것을 표시하는 EUA 식별자로서 확인이 가능한 전자적인 단위라는 것이다. 2008-2012 거래기간과 차후의 모든 5년 단위의 거래기간에는 절차가 약간 달라진다. 2008년 2월 28일까지 등록부 운영자는 국가분배계획 표에서 정한 EUAs 전체총량을 국가보유계좌로 발행하는데 이 작업은 당해 국가보유계좌에 있던 AAUs 전체총량을 EUAs로 전환시킴으로서 이루어진다. 따라서 2008-2012 거래기간과 차후의 5년 단위 거래기간 동안에 EUA는 EUA 식별자에 AAU의 고유한 단위 ID를 추가하여 EUA로 전환된 AAU가 된다.

이러한 점에서 교토의정서와 국제공법의 경우에는 EUA로 전환된 허용량들은 여전히 AAU로 취급된다고 한다.<sup>89)</sup> 그러나 EU 집행위원회와 개별회원국 법률에 따라서 EUAs들은 오직 EU ETS 준칙과 등록부 규정에 따라서만 계좌소유주가 보유하거나 이전할 수 있다.

---

89) Anthony Hobbey and Peter Hawkes, "GHG Emissions Trading Registries" in Legal Aspect of Implementing Kyoto Protocol Mechanisms: Making Kyoto Work 127, p142, (David Freestone & Charlotte Streck eds, OUP, 2005).

2005년 2월 28일 이후 각 연도마다 등록부 운영자는 국가분배계획에서 개별 설비에 할당할 EUA 전체총량을 해당 설비의 운영자 계좌로 이전한다.<sup>90)</sup> 등록부 운영자는 어느 시기라도 권한 있는 기관이 지시하는 경우에는 제39조에 따라 발행된 허용량 중 당사국 보유계좌에 남아있는 전체총량의 일정 비율의 EUAs를 ‘신규 참여자’의 운영자 보유계좌로 이전해야만 하고 이러한 허용량들은 부속서IX에서 정한 내부이전절차에 따라 이전되어야만 한다.<sup>91)</sup> 그리고 EU ETS 준칙 제29조에 따라 발행되는 불가항력 허용량(Majeure allowances)은 오직 2005-7년 거래기간 동안에 EU 집행위원회의 지시에 따라 회원국의 권한 있는 기관의 지시로만 발행되고 오직 2005-7 거래기간 동안의 EU ETS 의 무준수 목적으로만 사용이 가능하다. 그리고 등록부 운영자는 발행된 불가항력 허용량들을 사용이 인정된 연도에 해당 설비의 배출권 제출표 부분에 기입하고 불가항력 허용량들을 발행하는 경우 등록부 운영자는 부속서VI에서 정한 요소들로 구성된 고유번호를 각 불가항력 허용량들에 부여해야만 한다.<sup>92)</sup>

### (3) 등록부 운영의 안정성 및 정보공개

#### 1) EU ETS의 등록부 안정성 및 신뢰성에 관한 조치

등록부 규정 제68조는 중앙행정청장과 각 등록부 운영자들이 CITL과 개별 국가등록부의 신뢰성과 지속적인 운영을 확보하기 위한 요건들을 규정하고 있다. 동조 (a)항은 중앙행정청장과 각 국가 등록부 운영자는 등록부가 일주일에 7일, 하루 24시간 동안 계좌보유자가 사용할 수 있도록 모든 합리적인 조치를 해야만 하도록 규정하고 있다. 그리고 주된 하드웨어와 소프트웨어의 운영상 장애의 경우를 대비한

90) Commission Regulation (EC) 2216/2004, Article 40, 2004 O.J. (L. 386/1).

91) Commission Regulation (EC) 2216/2004, Article 42. 2004 O.J. (L. 386/1).

92) Commission Regulation (EC) 2216/2004, Article 43, 2004 O.J. (L. 386/1).

백업장비와 프로그램을 설치하도록 규정하고 있고 등록부와 CITL은 계좌보유자의 요청에 신속히 대응하도록 규정하고 있다. 이에 더하여 중앙행정청장과 등록부 운영자는 등록부와 CITL이 재앙이 발생할 경우 데이터와 운영을 신속히 복구하고 모든 데이터의 안전을 위한 절차와 견고한 시스템의 구축을 해야만 한다고 규정하고 있다.<sup>93)</sup> 그리고 중앙행정청장은 CITL의 안정성에 침해가 CITL의 통합성에 위협을 야기하는 경우 및 이와 유사하게 등록부 규정 제68조에 의한 백업시설이 영향을 받게 되는 경우에 CITL에 대한 접근을 정지시킬 수 있다. 각 등록부의 운영자도 등록부의 안정성 침해가 국가 등록부 시스템의 통합성에 위협을 야기하는 경우 및 이와 유사하게 등록부 규정 제68조에 의한 백업시설이 영향을 받게 되는 경우에 당해 국가 등록부에 대한 접근을 정지시킬 수 있다.<sup>94)</sup>

한편, CITL의 안정성 침해가 접근 정지를 야기할 상황이 발생할 경우 중앙행정청장은 신속히 등록부 운영자들에게 등록부들이 직면한 모든 위험들을 통지해야만 한다. 또한 개별 등록부의 안정성 침해가 접근정지를 야기할 경우, 관련된 등록부 운영자는 신속히 중앙행정청장에게 통지하고 순차적으로 중앙행정청장은 다른 등록부 운영자들에게 등록부들이 직면한 모든 위험을 알려야만 한다.<sup>95)</sup> 그리고 만일 등록부 운영자가 계좌의 접근 또는 다른 등록부의 운영을 중지시킬 필요성을 인식할 경우, 당해 운영자는 모든 관련 계좌 보유자들과 확인자들, 중앙행정청장 및 다른 등록부 운영자들에게 실현 가능한 합리적인 사전통지를 해야만 한다. 중앙행정청장이 CITL의 작동에 대한 접근을 중지시킬 필요성을 인식한 경우에도, 중앙행정청장은 모든 등록부 운영자들에게 실현 가능한 합리적인 사전통지를 해야만 한다. 이러한 사전통지는 반드시 정지의 가능한 지속시간을 포함해야만 하

93) Commission Regulation (EC) 2216/2004, Article 68, 2004 O.J. (L. 386/1).

94) Commission Regulation (EC) 2216/2004, Article 69, 2004 O.J. (L. 386/1).

95) Commission Regulation (EC) 2216/2004, Article 70, 1-2. 2004 O.J. (L. 386/1).

며 등록부 웹사이트의 공개적인 장소에 명확히 전시하거나 CITL의 웹사이트에 공개적인 장소에 명확히 전시해야만 한다.<sup>96)</sup>

## 2) EU 등록부 정보 및 보고에 관한 공적 접근권

EU ETS에 포함되어 있는 공개적으로 이용이 가능한 정보에 관한 공적접근권은 등록부 규정의 제9조와 부속서 X VI에서 정하고 있다. 특정한 정보는 중앙행정청장과 등록부 운영자들에 의해서 일주일 마다 업데이트를 해야만 한다. 이러한 정보는 EU ETS 등록부 시스템 내에서 각 계좌보유자를 식별하는 것과 관련된 정보를 의미한다. 또한 운영자 보유계좌에 있어서 각 계좌와 관련된 설비를 확인하고 당해 설비에 분배된 EUAs의 총량을 확인하는 정보는 일주일 마다 업데이트 된다. 그리고 각 운영자 보유계좌의 아래와 같은 추가정보들은 관련 연도 이후 일년 동안 공시 되어야만 한다.<sup>97)</sup>

- 당해 설비에 있어서 확인된 배출량
- 당해 설비가 제출한 EUAs (이들은 일련의 ID 코드로 식별된다.)
- 당해 설비가 자신의 확인된 연간 배출량과 동일한 EUAs를 제출해야만 하는 EU ETS 준칙상의 의무를 침해했는지 여부를 확인할 수 있는 심볼

등록부 운영자들이 반드시 국가등록부 웹사이트에서 반드시 이용할 수 있어야만 하는 정보와 그런 정보들이 얼마나 자주 업데이트 해야만 하는지에 대하여 등록부 규정은 명확히 규정하고 있다. 이하의 것은 그런 공개적으로 이용이 가능한 정보이다.

- ERUs를 발행한 회원국에 대하여 교토의정서 제6조에 따라 수행된 프로젝트 행동에 관하여 각 프로젝트의 식별자에 관한 이하의

---

96) Commission Regulation (EC) 2216/2004, Article 70, 3-5. 2004 O.J. (L. 386/1).

97) Commission Regulation (EC) 2216/2004, Annex X VI, 2, 2004 O.J. (L. 386/1).



정보는 ERUs의 발행이후 일주일 이내에 공개되어야만 한다.<sup>98)</sup>

- (a) 당해 프로젝트의 고유한 이름: 프로젝트 명칭
  - (b) 프로젝트 위치: 프로젝트가 위치한 회원국 및 도시 또는 지역
  - (c) ERU의 발행연도: 교토의정서 제6조에 따라 수행된 프로젝트 행동의 결과로서 발행된 ERUs의 연도
  - (d) 보고서: 프로젝트와 관련된 모든 공개적으로 이용이 가능한 자료를 내포한 웹상에서 다운로드가 가능한 전자적 버전; 여기에는 ERUs의 제안서, 감독, 확인 및 발행이 포함되며 교토의정서 당사국의 회의로 UNFCCC의 당사국 총회의 결정에 따라 신뢰성 조항으로 의결된 사항도 역시 포함된다.
- 각 계좌에서 보유하고 있는 교토거래단위의 전체 총량은 관련 연도 이후 5년 동안 이용이 가능해야 한다.
  - 발행된 AAUs의 전체 총량은 관련 연도 이후 일년 동안 이용이 가능해야 한다.
  - 발행된 ERUs의 전체 총량은 관련 연도 이후 일년 동안 이용 가능해야 한다.
  - 다른 등록부들로부터 취득한 교토거래단위의 전체 총량과 이전 거래를 한 계좌들 및 등록부들에 대한 식별정보는 관련 연도 이후 5년간 이용 가능해야 한다.
  - 발행된 RMUs의 전체 총량은 관련 연도 이후 일년 동안 이용 가능해야 한다.
  - 다른 등록부들로 이전된 교토거래단위들의 전체 총량과 취득하는 계좌들 및 등록부들의 확인정보는 관련 연도 이후 5년간 이용이 가능해야 한다.
  - 교토의정서 제3조 제3항 및 제4항에 의한 행동을 근거로 삭제된 교토 거래단위의 전체 총량은 관련 연도 이후 5년간 이용이 가능

---

98) Commission Regulation (EC) 2216/2004, Annex X VI, 5, 2004 O.J. (L. 386/1).

해야 한다.

- 교토의정서 제3조 제1항에 의한 자신의 의무를 준수하지 못한 회원국이라는 교토의정서에 의하여 설립된 의무준수위원회의 결정에 따라 삭제된 교토거래단위의 전체 총량은 관련 연도 이후 일년간 이용이 가능해야 한다.
- 삭제된 교토거래단위 또는 EUAs의 전체 총량은 관련 연도 이후 일년간 이용이 가능해야 한다.
- 퇴출된 교토거래단위 또는 EUAs의 전체 총량은 관련 연도 이후 일년간 이용이 가능해야 한다.
- 이전의 의무위임 거래기간으로부터 이월된 ERUs, CERs, AAUs의 전체 총량은 관련 연도 이후 일년간 이용이 가능해야 한다.
- 이전의 의무위임 거래기간으로부터 삭제되고 당해 연도로 대체된 EUAs의 총량은 당해 연도 5월 15일까지 이용이 가능해야 한다.
- 각 계좌에 있는 현재의 교토거래단위 보유 상황은 일년간 이용 가능해야 한다.<sup>99)</sup>
- 회원국이 교토거래단위를 보유할 수 있도록 권한을 부여한 者들의 목록은 일주일 마다 업데이트 해야만 한다.<sup>100)</sup>
- 불가항력 허용량들의 총량과 그 허용량들이 발행된 관련 설비의 식별번호는 불가항력 허용량들이 발행된 후 일주 이내에 공개되어야 한다.
- EU ETS 준칙 제11조 a(1)에 따라 각 거래기간 동안 설비의 운영자들이 사용할 수 있도록 인정되는 CERs 및 ERUs 전체 총량은 EU ETS 준칙 제30조 (3)에 따라 공개 되어야만 한다.<sup>101)</sup>
- UNFCCC 당사국 총회의 Decision 18/CP.7에 따라 회원국의 AAs의 90% 또는 가장 최근의 재고량의 5배 중 적은 양으로 계산된 의

99) Commission Regulation (EC) 2216/2004, Annex X VI, 7, 2004 O.J. (L. 386/1).

100) Commission Regulation (EC) 2216/2004, Annex X VI, 8, 2004 O.J. (L. 386/1).

101) Commission Regulation (EC) 2216/2004, Annex X VI, 9, 2004 O.J. (L. 386/1).

무기간 보유분 및 의무기간 보유분의 준수여부와 회원국이 초과한 교토거래단위들의 총수는 요청이 있을 때 공개해야만 한다.

이러한 정보의 공개와 유사하게 중앙행정청장 역시 관련 정보를 CITL의 웹사이트 공개 장소에 각 정해진 시간에 부합하여 공개하고 업데이트 해야만 한다.

#### (4) 배출권의 성질 및 거래의 종결성

제3기 등록부 규정에서 배출권의 성질에 대한 언급이 있다. 제3기 등록부 규정 제37조는 “배출허용량<sup>102)</sup> 또는 교토 단위는 시장에서 거래가 가능한 대체할 수 있는 무형의 거래도구이다.”라고 규정하였고 동조 제2항은 “배출허용량 및 교토단위가 대체할 수 있는 무형의 거래도구라는 것은 유럽연합 등록부상의 기록이 당해 배출허용량 및 교토 단위와 관련한 권원(權原)이 되기에 충분한 명백한 증거가 된다는 것을 의미한다.”고 규정하고 있다.<sup>103)</sup> 또한 제3항에서 “배출허용량 및 교토단위의 대체가능성은 회원국 국내법상 발생하는 회수 및 반환의 무가 동종의 것에만 적용됨을 의미한다.”고 규정하고 있다. 그리고 제4항은 “선의(善意)인 배출허용량 및 교토단위 보유자는 배출허용량 및 교토단위에 대한 양도인의 권리를 하자 없이 취득한다.”고 규정하여 선의취득자 보호를 명시하고 있다. 이러한 규정은 배출허용량이 거래의 대상임을 명확히 하는 것과 동시에 등록부의 공적장부로서의 역할과 위상을 분명히 규정하고 있다고 할 것이다. 즉, 사법상의 법률관계에서 등록부에 기재되어있는 사항의 공신력을 보장하고 이에 따라 선의취득자를 보호하고 있는 규정이다. 배출허용량의 법적성격을 명확

102) 배출허용량은 EU ETS에서 배출권과 동일한 것인데, 우리법상 배출권으로 번역할 수 있겠지만 EU 자료의 인용에는 이를 배출허용량(또는 배출권)으로 혼용하기로 한다. 이는 원어상으로 ‘배출허용량’이지만 통상 ‘배출권’이란 용어도 사용된다는 점을 고려한 것이다.

103) Commission Regulation(EU) No 1193/2011, Article 37, 2011 O.J.(L315/1).

하게 언급하지 않은 것은 배출허용량의 정의에 대한 EU ETS 준칙상 정의가 불명확한 측면에서 기인하는 것으로 보이지만, 대체재로서의 특성과 거래가능성 및 선의취득자 보호를 규정한 것은 배출허용량에 대한 사법상 법률관계를 규정하는데 있어 분명한 방향을 제시한 것으로 보인다. 또한, 배출허용량의 반환의무가 원칙적으로 동종자산이라고 할 수 있는 것에만 국한시킨 것은 배출허용량의 시장가치변동을 고려한 것으로 보인다.

### 제 3 절 비교법 연구에 따른 정책적 시사점

배출권 거래제에 있어서 등록부는 배출권의 이전상황과 대상 설비의 확인된 배출량 등 거래제 전반에 있어서 핵심적인 사항을 기록하는 도구로서 거래제에 있어 필수적인 요소이다. 따라서 각국의 배출권 거래제에서도 등록부를 규정하고 이에 대한 상세한 규정을 두고 있다. 특히 EU ETS의 경우에는 EU 전체에 적용되는 등록부 규정을 채택하여 EU 전체에 있어서 통일적이고 안정적인 등록부 시스템을 구축하고 있다. 이러한 등록부 규정을 통해 몇 가지 정책적인 시사점을 발견할 수 있다. 우선 등록부에 기록되는 정보의 종류를 파악할 수 있다. 여기에는 배출권의 발행, 보유, 이전 상황뿐만 아니라 대상 설비들의 실제 배출량 그리고 각 설비의 의무준수상황 등이 포함된다. 따라서 등록부에는 배출권의 이전상황에 더하여 대상 설비의 운영자, 확인된 배출량, 제출된 배출권 등이 포함되도록 제도설계를 해야 할 것이다. 특히 상쇄분의 경우에는 별도의 등록부를 운영할 수도 있으나 EU ETS와 같이 단일한 국가 등록부에 함께 기록하는 것이 바람직할 것이다. 또한 상쇄분에 관하여는 해당 상쇄분을 획득하기 위해 실행한 프로젝트의 대략적인 정보도 함께 기록해야 할 것이고 만일 청정개발체제에서 발생하는 상쇄분을 인정하는 경우에는 CDM 등

등록부와 연계도 필요할 것이다. 따라서 배출권 등록부와 관련한 법령제정단계에서 등록부에 포함될 정보의 종류와 범위를 확정하는데 정책적 시사점을 제공할 수 있을 것이다. 특히 온실가스 배출원 별로의 배출권 할당량 및 실제 배출량에 대한 정보는 공개대상 정보에 반드시 포함되어야 할 것이고, 확인된 실제 배출량과 배출권의 제출총량 사이의 합계를 부호로 공개하는 것이 타당하다. 즉, A라는 배출권 거래제 대상업체의 배출량이 100이고 이행 기간 종료시점의 배출권 제출량이 90일 경우 이를 음수10으로 표현하여 관련 기관 및 해당 기업의 투자자들이 식별하기 용이하게 표시하는 것이다. EU의 경우도 이러한 표기법을 사용하고 있고, 기후변화에 대한 각 기업의 대응이 중요한 투자정보로서의 역할을 한다는 점을 고려할 때 이러한 방법을 사용할 필요가 크다고 생각된다.

두 번째로 등록부에 기록되는 정보 및 보고사항에 대하여 공적 접근권을 명시적으로 인정하는 것이다. 등록부 정보에 대한 공적 접근권의 범위를 결정하는 것은 등록부에 규정될 내용과 밀접한 관련성이 있다. 따라서 등록부에 기록되어야만 하는 정보들을 우선적으로 정하고 이에 대한 정보공개의 범위를 결정해야 할 것이다. 이에 관하여도 EU의 경우처럼 각 정보를 전자적인 방법으로 공개하되 일정한 기간을 각 정보 별로 정하여 해당 기간 동안에만 정보를 공개하도록 하는 것이 바람직할 것으로 생각된다. 이 경우 공개되는 정보 별 공개기간을 세부적인 행정입법을 통해 결정하고 동시에 공개방법도 명시할 필요가 있다.

세 번째로는 등록부의 공적장부로서의 역할과 위상을 분명히 하는 규정이 필요하다. EU 제3기 등록부 규정과 같이 사법관계에서 등록부의 기재사항이 권원(權原)의 증거력이 있도록 명확히 규정해야 할 것이다. 또한, 이러한 공적장부의 기능에 따른 부수효과로서 배출권의 선의취득자 보호규정을 분명히 할 필요가 있다. 이를 통해 공적장부

로서 등록부를 신뢰한 제3자의 권리를 보호하고 등록부 기재정보의 신뢰성을 제고할 수 있을 것이다. 다만, 사법상 법률관계에서 발생하는 반환의무의 대상을 배출권으로 한정하는 것에 대해서는 논의가 필요하다고 생각된다. 이는 배출권 거래제의 특수성을 고려한 입법으로도 도입할 수도 있겠지만, 이를 규정할 경우 배출권 자체가 무형자산임을 분명히 하는 것으로 해석될 수 있다는 점을 고려해야 한다. 이는 현행 배출권 거래제 법률에서 배출권의 법적성격을 명확히 규정하지 않은 점에서 등록부 관련 법령제정시 상위규범과의 충돌가능성을 고려해야하기 때문이다. 이러한 점에서 반대로 보면, 배출권의 법적성격을 분명히 하는 형태로 입법적 개선이 이루어진다면 문제해결이 손쉽게 될 것으로 보인다.

마지막으로는 등록부의 운영을 ITL과 연계하여 교토의정서에 따른 배출총량과 국내 배출권을 연결하는 것이다. 우리나라의 경우 현재 교토의정서상 온실가스 감축의무를 부담하고 있지 않다는 점에서 당장에 고려할 사항은 아니겠지만, 포스트 교토체제로의 이행단계에서 장기적 관점에서는 의무감축국가가 될 개연성이 높다는 점을 고려해야 한다. 따라서 국제배출권 등록부와 연계할 방안을 감안한 등록부 관련 법령의 제정이 필요하다고 생각된다. 그리고 교토의정서상의 ITL 이외의 다른 등록부와 연계는 국내 배출권 거래제와 다른 배출권 거래제와의 연결과 관련되는 것이기 때문에 이에 대한 연결이 있는 경우에만 필요할 것으로 생각된다. 따라서 배출권 등록부 관련 법령제정단계에서 연계에 대비한 근거 규정을 두고 차후 다른 국가의 배출권 거래제와 연계될 때 관련 규정의 재개정이 가능하도록 하는 입법 형식이 바람직할 것으로 생각된다.

## 제 4 장 등록부 오작동에 대한 책임구성

### 제 1 절 등록부 운영업무의 특성과 책임의 성질

#### 1. 등록부 운영업무의 공공성

등록부 운영업무의 특성을 파악하기 위해서는 배출권 거래제가 환경규제를 위한 정책수단으로 등장한 것임을 기억해야만 한다. 환경정책이란 것이 본래 환경목적을 달성하기 위한 수단개념인데, 배출권 거래제는 이러한 환경정책을 시장의 힘을 통해 달성하는 것이다. 여기서 시장의 힘의 시장의 가격신호에 따라 규제대상자들의 행위가 유도된다는 것을 의미한다. 따라서 배출권 거래제는 시장의 창설과 유지가 핵심적인 요소를 이루는 환경규제수단이므로 등록부의 운영업무 역시 환경정책을 수행한다는 점에서 공적인 업무라 할 것이다. 따라서 등록부 운영업무는 국가의 작용에 해당하고 이는 법집행 작용<sup>104</sup>)으로서 행정부(집행부)의 임무라 할 것이다. 등록부 운영업무가 공공성을 가진다는 점은 매우 중요한데, 그 이유는 등록부 운영상 발생할 수 있는 책임을 원칙적으로 공적책임, 즉 국가책임으로 구성해야 하기 때문이다. 이는 공사법 이원론을 채택하고 있는 우리 법제에서는 특히 중요한 것으로 등록부 운영책임이 원칙적으로 사적자치가 지배하는 영역에서 발생한 책임이 아닌 법치행정의 원리가 지배하는 행정책임으로 구성하고 이에 고유한 법과 법해석을 적용해야하기 때문이다.

이러한 이유로 「온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률」 제11조는 배출권 등록부를 설치할 것(제1항)과 주무관청이 관리·운영한다고(제2항) 규정하여 배출권 등록부의 운영업무가 공적업무로서 행정부가 담당

---

104) 정책의 집행이란 의미이다.

함을 명시하고 있다. 따라서 원칙적으로 등록부 운영상의 과실 및 오작동에서 발생하는 법률관계는 행정법이 적용되는 행정법관계로 이해해야 할 것이다.

배출권 등록부 업무가 공적업무로서 집행부가 수행해야 하는 것이지만 이를 사인에게 위탁할 수도 있다. 물론 우리나라의 배출권 거래제 법률에서는 등록부를 주무관청이 운영하도록 명시하였지만 이를 관련 법령에 따라 위탁할 수도 있을 것이다. 이러한 경우 위탁을 법령으로도 할 수 있고 행정계약을 통해서도 가능할 것이다. 다만, 등록부 업무 자체가 행정적 업무이기 때문에 이를 위탁받아 수행하는 자는 원칙적으로 공무수탁사인으로서 행정주체가 된다고 보아야 할 것이다. 즉, 등록부 업무를 위탁하는 것이 해당 업무의 본질을 변화시키지 않는다. 다만, 이는 이론상 가능한 것이고 등록부 업무를 사인에게 위탁하는 것은 실질적으로는 바람직한 방안은 아니라고 생각된다. 왜냐하면, 배출권 거래제 자체에서 공적 장부로서 등록부의 운영과 관리는 시장안정성 차원에서 중요한 업무분야 이므로 이를 사인에게 위탁하는 것이 배출권 거래제 자체의 합리적 운영을 위해서는 바람직하지 않기 때문이다. 또한, 등록부 운영을 위탁받은 사인의 경우에도 등록부 오작동에 대한 책임으로 사적책임이 아닌 공적책임을 부담하게 되는데, 통상 공적책임을 부담범위가 사적책임보다 넓다는 측면을 감안한다면 수탁사인에게 과도한 책임을 부담시키는 측면도 고려해야 할 것이다.

## 2. 등록부 운영책임과 행정책임의 관계

등록부 운영업무가 공공성을 가지므로 이에 대한 책임은 원칙적으로 행정책임으로 구성되어야 할 것이다. 따라서 등록부 운영상 발생하는 과실 및 오작동에 대한 책임구성에서도 핵심은 행정책임에 대한 논리가 되어야 한다. 다만, 세부적인 상황에서 어느 범위와 구조에서



등록부 운영책임을 파악해야 하는지가 필요할 것이다. 이를 위해 EU에서 등록부 운영책임에 대한 논리전개와 책임구조 및 범위에 대한 논의를 살펴보고 이에 대한 시사점을 파악하도록 한다.

EU의 경우 등록부 스스로는 법인격을 가지고 있지 아니하고 따라서 이들 기관은 소송에서 당사자 적격이 없다. 이러한 측면에서 EU 등록부가 면책되지 아니하는 범위는 등록부 운영자<sup>105)</sup>와 해당 등록부와 관련된 권한 있는 기관 사이의 관계에 따라 달라질 수 있을 것이다. EU 등록부 규정은 중앙행정청장 또는 국가등록부가 자신들의 오작동이나 과실에 따라 발생할 수 있는 책임에 관하여 거의 규정하고 있지 아니하다. 대신에 EC 조약의 제288조는 공동체와 그 기관들이 계약책임이 아닌 다른 책임으로부터 배제되지 아니한다고 규정하고 있다. 여기서 계약책임이 아닌 다른 책임이란 것은 사법상의 계약관계에서 발생하는 것이 아닌 행정책임의 부분을 긍정하는 조항이다. 즉, 계약관계만으로 책임이 구성되는 것이 아니라 다른 법률관계를 통해서도 책임의 발생이 가능하고 따라서 등록부 운영과 같은 공적업무의 수행과정에서 발생하는 책임의 경우에도 이에 근거하여 책임이 배제되지 않는다는 것을 의미한다. 이러한 이유로 등록부 규정은 중앙행정청장이나 CITL에 관한 ‘면책 조항’을 포함하지 않고 있다. EU 집행위원회는 또한 EU ETS 준칙의 제19조에 의하여 그들이 위임받아 보유하고 있는 배출권 거래등록부에 대한 입법권한이 회원국의 책임 법제에 개입할 수는 없다고 느끼고 있고 그에 따라 등록부 규정에서 이 문제를 직접적으로 다루고 있지 않다. 따라서 중국에는 그러한 문제점들은 각 회원국의 관련 법률상의 책임원칙에 따라 해결되어야만 한다. 그러나 등록부 규정 제15조 (4)<sup>106)</sup>는 “등록부 운영자는 설비 운영자들이 부속서 V에서 정한 사안들을 다루는 합리적인 조건<sup>107)</sup>들을

105) 아니면 EU 등록부 규정상의 중앙행정청장을 생각할 수 있을 것이다.

106) Commission Regulation (EC) 2216/2004, Article 15, 2004 O.J. (L. 386/1).

107) 여기서 합리적인 조건들은 통상적으로 ‘약관’을 의미한다. 원어로는 Terms and

준수하겠다는 동의를 요구할 수 있다”고 하고 제19조 (4)는 “등록부 운영자는 개인 보유계좌의 신청자들이 부속서 V에서 정한 사안들을 다루고 있는 합리적인 조항들을 준수하겠다는 동의를 요구할 수 있다”고 규정하고 있다.<sup>108)</sup> 등록부 규정의 부속서 V에서는 핵심적인 조건들을 규정하고 있는데, 여기에는 ‘핵심적인 조건들의 구조와 효과’, ‘계좌보유자와 권한을 수여받은 대표자의 의무’, ‘등록부 운영자의 의무’, ‘진행과정 절차’, ‘등록부 수수료’, ‘등록부 웹사이트의 운영’, ‘보증 및 보상’, ‘본 등록부 규정의 변경을 반영한 이들 핵심 조건들의 변형 또는 안정성 침해에 대한 입법 및 안정성에 대한 국내 입법의 변경을 반영한 이들 핵심 조건들의 변형’, ‘분쟁해결수단’, ‘책임’, ‘제3자의 권리’ 등을 포함하고 있다.<sup>109)</sup>

이처럼 부속서 V에서 언급하고 있는 핵심 조건들에 계좌 보유자의 의무와 등록부 운영자의 의무 및 보증 및 손해배상 관련항목들을 포함하도록 규정하고 있다는 점에서 등록부의 오작동이나 과실에 따른 소송에서 매우 중요한 부분이 될 것이다. 즉 등록부 운영자의 과실이나 실수로 인한 손실로 고통을 겪고 있는 계좌 보유자와 등록부 운영자 사이의 모든 분쟁에 있어서 부속서 V에서 정한 각자의 책무나 의무가 각자의 최종적인 책임을 결정하는데 있어 매우 중요한 하나의 기준 역할을 한다는 점이다. 여기서 간과해서는 안 되는 중요한 점은 등록부 운영자 또는 중앙행정청장에 대한 책임의 본질과 범위에 따라서 등록부 운영자와 중앙행정청장과 이들에 대해 소송을 제기한 者 사이의 관계가 결정된다는 점이다. 예를 들어 만일 회원국이 자신의 국가등록부의 운영자로서 기업을 지명하거나 EU 집행위원회가 이와

---

Conditions를 번역한 언어로서 일반적으로는 사인간의 계약조건을 의미하지만, 등록부의 경우에 있어서 계약조건이란 것은 실제 배출권 거래제에 해당되는 설비의 운영자들이 등록부에 자신의 계좌를 개설하는 경우 등록부에서 제시한 약관형식의 계좌개설 조건을 의미한다.

108) Commission Regulation (EC) 2216/2004, Article 19, 2004 O.J. (L. 386/1).

109) Commission Regulation (EC) 2216/2004, Annex V, 2004 O.J. (L. 386/1).

유사하게 CITL의 중앙행정청장을 기업이 되기로 결정할 경우 이들 기업들의 책임은 해당 아웃소싱 계약에 따라 규율될 것이다.

이와 관련하여 문제가 되는 것은 당해 계약이 어떠한 성질의 계약이냐에 따라 규율되는 법률관계가 달라진다는 점이다. 따라서 등록부 운영자, 중앙행정청자, 권한 있는 기관, 회원국 또는 EU 집행위원회에 제기된 소송의 형태는 관련 회원국의 법률에 따라 결정될 것이고 이 경우 주목해야 할 부분은 등록부 운영자 등과 계좌 보유자 사이의 계약이 사법의 지배를 받는 계약인지 아니면 공법의 지배를 받는 계약인지 여부에 따라 해당 개별 회원국의 법체계에서 정립되어 있는 법률해석에 따라 달라진다는 점이다. 이 경우 개별 회원국의 법체계가 공법과 사법을 구분하는 법체계를 가진 국가일 경우 등록부 운영자와 계좌 보유자 사이의 계약을 어떻게 해석해야 하는 문제가 발생한다. 다시 말해 등록부를 운영하는 것이 공익을 목적으로 하는 행위로서 공적작용에 해당하는 경우에는 행정계약의 성질을 가지게 될 것이고 단순히 계좌 보유자와 등록부 사이의 계약으로서 사인간의 계약과 동일한 것이라면 사법상 계약의 원칙이 적용될 것이다. 그러나 등록부 자체가 배출권 거래를 위한 계산도구란 사실을 인식한다면, 이에 대한 운영은 배출권 거래제의 본질적 사항으로서 배출권 거래제를 운영하는 국가가 해야만 할 공적업무라고 할 것이고 따라서 이를 수행하는 국가는 공적업무의 주체로서 공법의 적용을 받게 될 것이다. 그러므로 비록 등록부 운영자가 기업이라고 하더라도 당해 기업이 수행하는 업무는 공적기능일 것이고 이것이 설사 계약에 따라 규율된다고 하더라도 당해 계약들은 수많은 회원국들에 있어서 공적 행정계약 원칙에 종속될 것이다. 행정계약의 원칙들은 개별 회원국의 법률에 의존할 것이고 따라서 심도 있는 분석은 개별상황에 근거해서만 가능할 것이다. 게다가 계좌보유자가 등록부 규정의 부속서V에 포함된 기준

에 근거한 조건들을 인정했다고 하더라도, 등록부 운영자에 대한 소송제기가 성공할 수 있는지 여부는 이들 용어 및 조건들에 포함되어 있는 면책조항의 각 항들이 특정한 개별회원국의 법체계에서 유효성과 적법성을 충족했는지 여부에 따라 결정될 것이다.

예를 들어, 이탈리아 민법에 의하면 계약책임은 이탈리아 민법 제 1229조에서 부과한 일반적인 제한에 비추어 개별 계약조항들의 유효성과 적법성이 판정되는데 일반적인 제한들은 이하와 같이 규정되어 있다

- (i) 채무자의 사기나 중과실에 의한 책임을 제한하거나 배제하는 事前의 모든 승意
- (ii) 채무자 또는 그의 보조인의 행위가 공공정책에서 기인하는 의무 위반을 구성하는 경우 당해 채무자의 책임을 제한하거나 배제하는 事前의 모든 승意는 無效(void and null)이다.<sup>110)</sup>

소비자 계약에 있어서의 계약책임을 위한 추가적이고 구체적인 규칙들은 이탈리아 민법 Section X IV bis에서 정하고 있다.

또 다른 예시는 독일의 시스템을 간략히 살펴봄으로서 제시할 수 있다. 독일의 경우 국가등록부의 운영을 위한 법적 구조는 이론상 공법, 민법, 혹은 공법과 민법의 혼합을 근간으로 할 수 있다. 앞선 경우는 오직 민법에 따라 규율되는 계약에만 적용된다. 공법이 적용되는 경우에 있어서 문제점은 계좌보유자가 등록부 사용을 강제 받는 경우에 책임의 제한이 어느 영역까지 가능할 수 있는가에 대한 것이다.

이러한 문제점은 동시에 민법 제307조에서 정한 ‘합리적인’이란 용어가 무엇을 의미하는 것인지를 결정하는 것과도 관련된다. 독일의 경우 민법 제305조에서 표준계약의 계약조항에 관한 제약들이 존재

---

110) Anthony Hobley and Peter Hawkes, "GHG Emissions Trading Registries" in Legal Aspect of Implementing Kyoto Protocol Mechanisms: Making Kyoto Work 127, p149 (David Freestone & Charlotte Streck eds, OUP, 2005).

한다.<sup>111)</sup> 이들 규칙들은 기업과의 계약에 관한 경우 보다 소비자 계약들에 관하여 더욱 강한 제약을 가하고 있다. 예를 들어, 표준계약의 사용자는 소비자와의 계약에 있어서 중과실에 의한 책임을 배제시킬 수 없다.<sup>112)</sup> 표준계약들은 심지어 당해 계약들이 기업들 사이의 계약으로 판명된 경우에도 내용통제에 종속된다. 그러한 계약들의 모든 용어 및 조항들은 그들이 불합리한 것일 경우 모두 無效가 된다.<sup>113)</sup> 계좌보유자가 직접 중앙행정청장을 상대로 소송을 제기할 수 있는지 여부는 관련 회원국 법률과 상황에 따라 달라질 것이다. 예컨대, 영국의 불법행위법과 공법에서는 소송들이 가능할 수 있을 것이다. 등록부 운영자와 중앙행정청장 사이의 관계는 현재로서는 불명확 하다. 계좌보유자가 중앙행정청장의 과실 때문에 손해를 본다는 것이 정확히 무엇인가? 손해를 보았다면 누구에게 소송을 제기해야 하는가? 계좌보유자가 자신의 손실을 등록부 운영자로부터 배상받는다는 것이 무엇인가? 등록부 운영자는 중앙행정청장으로부터 자신의 손실을 회복할 수 있는가? 등록부 규정 제8조 3항에 따르면 ‘회원국과 공동체는 자신들의 등록부들의 운영과 유지에 있어 최종적인 책임과 권한을 보유해야만 한다.’고 규정하고 있고 이는 등록부의 운영과 유지를 아웃소싱 계약을 통해서 하더라도 그에 관계없이 동일하다.

특별히 한 가지 흥미로운 쟁점은 회원국이 자신의 등록부에서 보유하고 있는 EUAs들이 교토의정서에 따른 자격기준(eligibility criteria)을 충족하지 못해서 이전거래가 해제된 경우 계좌보유자들이 입은 손해

111) 아래는 본문에서 언급한 독일민법 조항의 영문 번역본이다.

이하 독일민법에 대한 영문각주는 <http://www.iuscomp.org/gla/statutes/BGB.htm>에서 인용하였음을 밝혀둔다.

German Civil Code - Bürgerliches Gesetzbuch

§ 305 Incorporation of standard business terms into the contract

112) German Civil Code § 309 Clauses whose invalidity is not subject to any appraisal  
Even where derogation from the statutory provisions is permissible, the following are invalid in standard business terms

113) German Civil Code § 307 Review of subject-matter

에 대하여 발생하는 책임의 영역이다. 이것은 잠재적으로 국제법상 ‘간접수용(indirect expropriation)’에 의한 쟁점을 야기한다. 국제법에 따르면 외국투자자는 투자유치국이 외국투자자의 투자가치를 박탈한 경우 해당 국가에 보상을 청구할 수 있다. 이 원칙은 개인의 재산권 보장에 그 근거를 두고 있다. EU의 경우 이런 권리는 ‘인권에 대한 유럽협정의 의정서 제1조’에 규정되어 있다. 그러나 이 분야의 판례법이 입증하듯이 법원은 국가가 공익(公益)에 따라 행동하는 특정한 상황에서는 국가가 재산권 보유자의 권리에 개입할 수 있는 광범위한 여지를 부여하고 있다. 회원국의 국제적인 의무 때문에 EUAs의 이동을 제한하는 개별 회원국의 행동이 그런 권리들에 대한 收用에 해당되는지 여부는 사실 매우 복잡한 문제이다. 국제법상 간접수용에 해당하는지 여부의 결정에는 그런 제한조치들을 부과하는 회원국의 목적에 대한 적법성 및 외국투자자들에 실제로 미친 효과를 고려하여 판단한다. 그러므로 간접수용여부의 문제는 당해 국가의 행위와 구체적인 상황 및 외국투자자의 손실 등을 종합하여 각 상황에 따라 판단해야만 하는 사안이므로 일괄적으로 여기서 그 결론을 도출할 수는 없다고 생각된다.

EU ETS 등록부 시스템의 운영과 유지에 있어서 모든 책임을 회피하는 것은 불가능 하다. 그러나 책임을 최소화 할 수는 있을 것이고 아래와 같은 방법을 통해서 달성할 수 있을 것이다.

- (i) 등록부에 참여하는 계약조건들에 일정한 면책조항 및 책임제한 사유, 계좌보유자와 등록부 운영자 및 권한 있는 기관의 의무를 규정
- (ii) 등록부 운영자, 중앙행정청장, 권한 있는 기관, 회원국과 집행위원회 사이의 관계에 대한 法的性質을 통하여 책임을 제한
- (iii) 현행 개별 회원국의 법체계와 장래의 관련 입법을 통하여 책임을 제한

각 회원국에서 책임제도의 복잡성을 완전히 이해하기 위해서는 각 회원국의 관련 법률을 검토하는 작업과 각 회원국에서의 최종적인 입법 이행상황을 관찰하고 이들 책임을 어떻게 다루는지 및 계좌보유자가 동의해야만 하는 등록부 참여 계약들의 계약조항들을 검토해야만 할 것이다.

## 제 2 절 행정책임으로서 등록부 오작동 책임의 구성

### 1. 행정책임에 관한 일반론

#### (1) 행정상 손해전보제도

행정작용에 따라 국민에게 손해나 손실이 발생한 경우에 행정주체가 이를 전보해주는 것을 통상 행정상 손해전보제도라고 한다.<sup>114)</sup> 전통적으로 손해전보제도에 관하여는 그 원인행위의 성격에 따라 두 가지로 분류하여 설명하고 있는데, 하나는 국가 또는 공공단체의 불법행위로 인한 행정상의 손해배상으로, 다른 하나는 국가나 공공단체의 적법행위에 따르는 행정상의 손실보상으로 설명하여 왔다.

현행 국가배상법에서는 행정상 손해배상에 관하여 그 성립요건으로서 ① 공무원의 직무상 위법행위로 인하여 발생한 손해(국가배상법 제2조), ② 영조물의 설치·관리 하자로 인하여 발생한 손해(국가배상법 제5조)를 규정하고 있다. 한편, 행정상 손실보상이란 일반적으로 공공의 필요에 따른 적법한 공권력의 행사로 인하여 사인에게 가하여지는 특별한 희생에 대하여 사유재산권의 보장과 전체적인 평등부담의 견지에서 행정주체가 행하는 조절적인 재산적 보상을 말하며, 행정상 손실보상은 공공의 필요에 의해 최초단계에서부터 국민의 사유

114) 이광윤, 「일반행정법」, 법문사(2012), p.393.

재산권에 대한 부득이한 침해가 법률상 수권된 것으로 공행정작용 작용과정상 위법행위로 인한 손해배상과 구별된다고 설명하여 왔다.<sup>115)</sup>

이러한 손해전보제도의 이원적 구조는 기본적으로 침해행위의 적법·위법에 따라 국민에게 발생하는 손해의 전보를 구분하는 것으로 위법행위에 의할 경우에는 손해배상으로 적법행위에 의할 경우에는 손실보상으로 논리를 구성해 온 것이다. 하지만 행정주체의 공행정작용에서 발생하는 손해를 침해행위의 위법·적법성에 따라 구분할 경우 양 제도 사이에서 발생하는 공백의 문제가 생긴다. 예를 들어, 헌법 제23조 제3항은 공공필요에 의해 재산권을 수용·사용 또는 제한할 경우 이에 대한 보상을 법률로써 하도록 규정하고 있는데, 만약 공용수용을 함에 있어서 법률상 보상규정이 없는 경우에는 어떠한 제도로서 손해를 전보할 수 있는가라는 경우가 발생한다. 종래의 논의에 따르면, 당해 법률은 위헌으로서 무효이며 따라서 당해 법률에 따른 수용은 위법한 행정작용이 될 것이다. 하지만 법률의 위헌여부에 대한 판단권한이 없는 집행기관의 공무원에게는 과실이 없으므로 이러한 행정청의 수용행위는 위법·무과실로서 전통적인 손실보상, 손해배상의 어느 영역에도 해당되지 않게 된다. 이러한 종래의 이원적 손해전보제도의 공백에 따라 손해배상과 손실보상의 통합논의가 제기되고 있다. 즉, 행정상 손해배상과 행정상 손실보상을 구분하여 논의하는 것이 종래의 통설이지만, 이에 대하여는 양 제도를 일원적으로 파악하려는 견해도 있다. 즉, 국가 등 행정주체의 작용에 의하여 사인에게 손해 또는 손실을 발생케 한 때에는, 피해자에게 귀책사유가 없는 한, 행정주체가 그 손해 또는 손실을 전보해 주는 것이 사회적 정의와 공평원칙에 비추어 마땅한 것이며 이러한 공평부담원칙을 바탕으로 양 제도를 하나로 묶을 수 있다는 견해이다.<sup>116)</sup> 이러한 논의가

115) 이광윤, 위의 책, p.431.

116) 김철용, 「행정법」, 고시계(2012), p.403.



확산되는 이유로 양 제도의 중간 영역으로서의 무과실책임론이나 위험책임론 및 국가기능의 확대와 더불어 손해발생의 원인에 대한 비난의 유무에 관계없이 발생된 결과책임에 바탕을 둔 국가보상론의 등장에 따른 것이라고 한다.<sup>117)</sup> 이러한 통합논의는 결국 국가보상론을 위법 및 적법의 발생사유에 따른 구분이 가지는 한계의 지점을 매우기 위한 논리적 방편으로 등장한 것이지만, 종래의 통설과 현재의 다수설은 아직도 양제도의 구분을 인정한 상태에서 국가보상론을 구성하고 있다. 이러한 구분이유로 위법침해와 적법침해는 서로 그 근거를 달리하고 위법침해는 법치국가의 원칙상 제거되어야 하지만 적법침해는 그렇지 않다는 점, 행정상 손해배상제도는 사인이 입은 손해의 전보를 구할 뿐만 아니라 위법한 공무의 운영에 대한 비난이라는 측면이 있다는 점을 근거로 제시하고 있다.<sup>118)</sup> 등록부 운영상 책임과 행정책임의 논의를 전개하는 본 연구의 입장에서 볼 때, 등록부의 오작동에 따라 발생하는 책임의 문제는 행정상 손실보상이 아닌 손해배상임은 명확하다 할 것이다. 따라서 국가보상론의 일원화에 대한 논의는 이러한 개괄적 서술로 대체하고 행정상 손해배상에 대한 일반론을 간략히 살펴보도록 하자.<sup>119)</sup>

## (2) 행정상 손해배상의 논의구조

행정상 손해배상은 크게 공무원의 직무상 불법행위난 공공의 영조물의 설치·관리의 흠(하자)이 원인이 되는 위법한 행정활동으로 사인

117) 兪熙一, “국가보상책임론-국가배상과 손실보상의 통합론”, 현대공법의 제문제(한창규박사화갑기념논문집), 1993, p.473 이하; 김철용, 앞의 책, p.403에서 재인용.

118) 김철용, 위의 책, p.404.

119) 논리적으로 국가책임은 행정책임의 상위개념이다. 등록부 운영업무가 앞서 살펴본 바와 같이 공행정 영역으로서 국가가 해야 할 공적 임무이지만, 실제 배출권 거래제 자체가 환경규제정책수단이란 점에서 이는 행정부(집행부)의 업무라고 할 것이다. 따라서 실질적으로 행정상 손해배상의 문제를 논의하는 것이 타당하다는 점에서 이하에서는 행정상 손해배상에 대한 현행 법제 및 해석론을 살펴보도록 한다.

에게 손해가 발생한 경우에 국가 또는 지방자치단체가 그 손해를 배상하는 것으로 헌법 제29조의 근거를 가지고 제정된 국가배상법에서 이를 규율하고 있다. 이러한 행정상 손해배상은 앞서 살펴본 바와 같이 크게 두 가지 구조를 가지고 있다. 첫 번째로는 공무원의 직무상 불법행위에 따른 손해배상은 국가배상법 제2조에서 규정하고 있고, 두 번째로는 영조물의 설치·관리의 흠에 따른 손해배상은 국가배상법 제5조에서 이를 규정하고 있다. 국가배상법 제2조 제1항은 “국가 또는 지방자치단체는 공무원 또는 공무를 위탁받은 사인이 그 직무를 집행하면서 고의 또는 과실로 법령에 위반하여 타인에게 손해를 입히거나, 자동차손해배상보장법의 규정에 의하여 손해배상의 책임이 있는 때에는 이 법에 따라 그 손해를 배상하여야 한다. 다만, 군인·군무원·경찰공무원 또는 향토예비군대원이 전투·훈련 등 직무집행과 관련하여 전사·순직 또는 공상을 입은 경우에 본인 또는 그 유족이 다른 법령의 규정에 따라 재해보상금·유족연금·상이연금 등의 보상을 지급 받을 수 있을 때에는 이 법 및 민법의 규정에 의한 손해배상을 청구할 수 없다”라고 규정하고 있다. 종래의 문언에는 공무수탁사인이 포함되어 있지 않았지만 2009년의 일부개정을 통해 공무원의 범위에 포함되었다. 따라서 여기서 공무원에는 공무원법의 적용을 받는 국가공무원과 지방자치단체 소속 공무원만이 아니라 공무수탁사인까지 포함되는 것이므로 기능적 차원에서 공무를 수행하는 경우까지 포함하는 가장 넓은 의미의 공무원을 의미한다.<sup>120)</sup> 직무집행과 관련하여 직무의 범위를 권력작용에 한정하는 견해도 있으나 국가 또는 지방자치단체의 사경제작용을 제외한 일체의 공행정작용으로 이해하는 광의설이 다수설이다.<sup>121)</sup> 직무의 내용에는 입법작용과 사법작용이 함께 포함되지만<sup>122)</sup>, 등록부 업무가 행정부(집행부)의 업무임이 명확하므로

120) 이광윤, 앞의 책, p.402.

121) 김철용, 앞의 책, p.410; 이광윤, 위의 책, p.403.

122) 이는 국가배상법의 적용대상은 국가의 행위이므로 행정부의 공행정작용 이외의

본 연구의 논의에서는 행정작용만이 검토할 대상이라고 할 것이다. ‘직무를 집행하면서’란 직무의 범위 내에 속하는 행위이거나 직무수행의 수단으로써 직무수행에 부수하여 행하여지는 행위로서 직무와 밀접한 관련이 있는 경우를 말한다는 것이 통설이고 판례이며, 판단은 행위 자체의 외관을 객관적으로 관찰하여 판단한다.<sup>123)</sup> 따라서 비권력적 사실행위로서의 정보제공 등의 행정지도 등도 국가배상의 대상이다. 판례상 상관의 이삿짐운반, 훈련휴식 중 썰사냥, 비번 중인 공무원의 불심검문, 학군단소속버스의 교수장레지원, 군 운전병에 의한 군용차량 운전 등은 직무행위성을 인정한 반면, 개인감정에 의한 총기 사용, 결혼식참석을 위한 군용차 운행, 군인의 휴식 중 비둘기 사냥, 압류도중 절도 등은 직무행위성을 부인하였다.<sup>124)</sup> 고의·과실요건은 이를 완화하여 해석하는 것이 학설상 다수견해이지만 판례는 이를 엄격하게 보는 경향이다. 이러한 이유는 실질적으로 국가배상법 제2조를 과실 책임으로 인식하는 경우 발생할 수 있는 책임제한의 가능성 때문이다. 본래 고의란 자신의 행위로 인한 일정한 결과의 발생가능성을 인식하고서도 그 결과를 인용하는 것이고, 과실이란 정상의 주의의무를 태만히 함으로써 위법한 결과의 발생을 인식하지 못한 경우를 말한다.<sup>125)</sup> 따라서 국가배상법 제2조의 고의·과실을 이러한 전통적인 개념으로 해석할 경우 공무원의 고의·과실이 인정될 수 있는 범위가 매우 협소하게 된다. 이는 본래 국가책임 적확히는 행정책임

---

입법작용과 사법작용도 포함되기 때문이다. 하지만 입법법 및 사법법이 발달하지 않은 상황에서 실질적으로 입법행위 및 사법행위에 따라 국민에게 발생하는 손해에 대해서도 행정부가 책임을 부담하게 될 수밖에 없다. 이 경우 행정부가 부담하는 책임은 원칙적으로 자기책임이 아닌 대위책임이 될 것이다. 따라서 행정책임을 논의하는 영역에서 자기책임설 및 대위책임설은 행정부의 공권력작용에서 발생하는 손해의 경우가 문제가 되는 것이지 국가책임으로서 입법부와 사법부가 공권력작용을 통해 부담하는 책임의 문제가 아님을 주의할 필요가 있다.

123) 김철용, 위의 책, p.411.

124) 이광윤, 앞의 책, pp.406~407.

125) 이광윤, 위의 책, p.407.

은 그 발생의 원인이 과실에 기인한 경우만이 아니라 무과실의 경우까지 포괄하는 것이 타당하다는 점에서 책임을 제한하는 사유로 작용할 수 있는 과실 책임의 법리는 일정한 한계를 가질게 된다. 즉, 본래 국가책임은 공권력 행사의 주체로서 국가가 가지는 특권이 있고 이러한 특권에 상응하는 책임을 부담하는 것이다. 따라서 사인간의 법률관계에서 발달한 과실책임의 법리를 국가책임의 경우까지 적용할 경우 공법관계의 특수성을 반영할 수 없을 뿐만 아니라 책임의 인정범위가 협소하게 되어 국민의 손해전보범위를 제한하게 된다. 이러한 이유로 국가책임의 발생근거로 주관적 요소를 규정한 국가배상법 제2조의 규정의 개정을 요구하는 유력한 견해<sup>126)</sup>도 있고 판례의 경우에도 과실을 객관화하여 일반 사법관계의 그것 보다는 넓게 해석하고 있는 것이다. 하지만 본래 과실개념이 가지는 주관적 요소로서의 성격을 부정하는 범위까지 과실을 객관화시키는 것은 문리해석의 범위를 넘어서는 것이므로 바람직한 방안은 국가배상법을 개정하여 주관적 요소로서의 과실개념을 삭제하는 것이 타당할 것이다. 다만, 현행 규정상의 문리해석상 한계에 따라 과실이란 주관적 요소는 최대한 넓게 해석하여 이를 객관화 시키는 판례의 태도가 타당하다고 생각된다. 학설 역시 대체적으로 이에 동의하고 있다.

다음으로 법령위반에서 법령은 성문법원과 불문법원뿐만 아니라 사회질서·공서양속 등까지를 포함하여 널리 행위가 객관적으로 정당하지 못한 것을 의미한다는 견해가 통설이다. 이와 관련하여 중요한 논의사항 중 하나가 결과불법설과 행위불법설의 문제인데, 이는 법령위반을 행위규범의 위반에 한정하여 가해행위 그 자체가 법규범에 합치하고 있는지 여부에 따라 위법성의 유무를 판단해야 한다는 것과 피해 결과에 착안하여 위법성의 유무를 판단해야 한다는 것이다. 이러한 논의는 법령위반을 법규범위반인 고의·과실의 경우에만 제한하는 것

126) 이광윤, 앞의 책, p.408.

과 고의·과실이란 요건이 아닌 결과발생의 불법이 법령위반의 해석에 중요한 지침이 되어야 한다는 논의의 대립이다. 그런데 위법성에 관하여 행위규범설을 따르다 보면 해결하기 어려운 문제가 발생하게 된다. 즉, 행정청의 부작위로 인해 국민이 피해를 입는 경우가 바로 여기에 해당한다. 예컨대 국가의 규제·관리·감독권의 불행사로 인하여 손해를 입은 국민이 국가에 대해 배상책임을 주장하기 위해서는 국가의 규제권한 불행사가 기속적 작위의무의 위반을 구성해야만 한다. 하지만 이러한 작위의무가 법령에 규정되어 있지 않거나 설사 규정되어 있다 하여도 그것이 재량행위라면 이를 부작위한다고 해서 ‘위법성’을 구성하지 않게 된다.<sup>127)</sup> 이를 해결하기 위한 방편으로 공권론에서 등장하는 재량권수축이론을 제시하기도 하지만, 동 이론이 본래 의무이행소송의 제기요건으로서 위법개념을 발견하기 위해 등장한 것이란 점에서 항고소송에서의 위법개념과 국가배상에서의 위법개념을 동일하게 볼 때만 적용이 가능하다는 이론구성이 된다. 따라서 국가배상법상의 위법성 개념을 항고소송의 위법성 개념과 달리 볼 경우에는 이러한 논리구성이 타당하지 않게 된다. 논리적으로 보면, 행정책임이 발생하는 요건으로서 ‘위법성’이 항고소송의 그것과 동일해야 할 논리적 필연성은 없다. 전체 법체계의 통일성 확보란 측면에서 이를 긍정할 수도 있겠지만, 항고소송의 목적은 행정기관의 적법성 보장과 국민의 권리구제라고 할 때, 행정책임이 인정되는 목적은 행정청이 책임을 부담해야 할 경우 이를 부담시킴으로서 전체 국가운영상 발생할 수 있는 사인의 손해를 전보하는 것이다. 다시 말해, 행정청이 책임을 부담하는 것은 발생한 손해가 전보할 만한 손해인지 여부가 중요한 것이지 그 발생원인상 주관적 요소로서의 고의·과실이나 행위규범위반 여부가 중요한 과녁이 되는 것이 아니다. 이는 공권력의 행사주체로서 행정청이 가지는 우월적 지위의 인정과 동시에 그

127) 행위규범위반의 측면이 없다는 점에서 위법성을 구성하지 아니한다는 의미이다.

에 상응하는 행정청의 책임범위의 확대가 수반된다는 것이다. 즉, 우월적 공권력 행사와 책임의 범위확대가 상호 관련성을 가진다는 것이다. 행정주체가 과실의 경우에만 책임을 부담한다면, 사법상의 법률관계와 동일한 평등한 법률관계가 되어야 하는 것이지 불평등한 법률관계가 될 수 없을 것이다. 그리고 발생한 손해가 행정주체의 고의·과실이 없는 경우라도 당해 손해가 전체 국가운영상 전보해야할 필요성이 있다면 이를 보상하는 것이 공익을 지키는 것임은 당연하다고 할 것이다. 결국 행정책임의 발생과 범위의 설정은 적법성 통제의 측면과는 다른 손해전보의 필요성 측면이 강조되어야 할 것이다. 또한, 행정청이 부담해야할 책임의 범위는 무한정 확장될 수도 없다. 이는 행정청의 책임범위 확대가 종국적으로 행정주체의 재정적 여력과 연결되고 재정확충이란 것도 중요한 공익으로서 수호되어야 할 대상이기 때문이다. 따라서 이를 종합하면 행정책임의 발생요건으로서 위법성은 실제 항고소송의 위법성과 같은 행위규범의 위반이 아닌 발생한 결과의 위법성, 즉 발생한 손해가 전보되어야할 또는 제거되어야할 손해인지의 문제로서 발생한 손해의 불법성으로 해석해야 하고, 동시에 이의 확정범위를 결정할 때 국가의 재정적 여력도 고려하여 정해야 할 것이다. 이러한 논의에 따라 행위불법성이 아닌 결과불법성으로 국가배상법 제2조를 해석하는 것이 타당하다고 생각된다.<sup>128)</sup>

손해의 발생에 관하여 보면, 손해를 법익침해에 의한 불이익이라고 보기도 하지만 가해행위로 인하여 입은 모든 불이익을 의미하는 것으로 새겨야 할 것이다. 직무의무위반행위와 손해의 발생 간에는 상당인과관계가 있어야 하고, 상당인과관계의 유무판단은 일반적인 결과발생의 개연성은 물론 직무상 의무를 부과한 법령 기타 행동규범의 목적, 그 수행하는 직무의 목적 내지 기능으로부터 예견가능한 행위후의 사정, 가해행위의 태양 및 피해의 정도 등을 종합적으로 고려하

128) 동지, 이광윤, 앞의 책, p.410.

여야 한다.<sup>129)</sup> 배상책임의 성질에 관하여는 종래 대위책임설이 다수였으나 최근에는 자기책임설이 다수설의 위치를 차지하고 있고 판례의 경우에는 공무원의 고의 또는 중과실에 의한 위법행위는 기관행위로 볼 수 없는 것이므로 그에 의한 국가 또는 지방자치단체의 배상책임은 공무원에 대신하여 지는 대위책임으로 볼 수 밖에 없고, 공무원의 경과실에 의한 위법행위는 기관행위로서의 성질을 인정하지 아니할 수 없는 것이므로 그 경우에는 국가 또는 지방자치단체는 자기책임으로서의 배상책임을 지는 것이라고 보는 중간설의 입장에 있다고 한다.<sup>130)</sup> 배상책임자로는 국가배상법 제2조가 국가 또는 지방자치단체만을 규정하고 있고 그 외의 공공단체에 관한 부분은 민법의 규정이 보충적으로 적용될 것이다. 또한 공무원의 선임·감독을 맡은 자와 봉급·급여 기타의 비용을 부담하는 자가 동일하지 아니할 때에는 그 비용을 부담하는 자도 배상책임을 진다.<sup>131)</sup>

영조물의 설치·관리의 흠으로 인한 손해배상책임을 보면, 국가배상법 제5조 제1항 전단은 “도로·하천 기타 공공의 영조물의 설치 또는 관리에 하자가 있기 때문에 타인에게 손해를 발생하게 하였을 때에는 국가 또는 지방자치단체는 그 손해를 배상하여야 한다”라고 규정하고 있다. 본래 강학상 영조물은 행정주체에 의하여 계속적으로 공공목적에 제공된 인적·물적 시설의 종합체를 가리키는 것이지만, 국가배상법 제5조에서 말하는 영조물은 물적 시설로서 행정주체에 의하여 직접적으로 공공목적에 제공된 유체물을 가리킨다는 것이 통설이다.<sup>132)</sup> 판례도 ‘공공의 영조물이란 국가 또는 지방자치단체에 의하여 특정 공공의 목적에 공여된 유체물 내지 물적 설비를 말하며, 국가 또는 지방자치단체가 소유권, 임차권 그 밖에 권한에 기하여 관리하고 있

129) 대법 2003. 4. 25. 선고 2001다59842 판결.

130) 김철용, 앞의 책, pp.424~425.

131) 국가배상법 제6조 제1항.

132) 김철용, 위의 책, p.432; 이광윤, 앞의 책, p.417.

는 경우뿐만 아니라 사실상의 관리를 하고 있는 경우도 포함된다.’<sup>133)</sup> 고 하여 동일한 태도를 보이고 있다. 따라서 강학상 공물이 국가배상법 제5조의 영조물로 보아야 하며, 공공용물이든 공용물이든 인공공물이든 자연공물이든 불문한다. 도로·하천·항만·상수도·하수도·관공서청사·국공립학교 校舎·철도시설물인 대합실과 승강장·도로상에 설치된 보행자 신호기와 차량신호기 등이 그 예이다. 또한 반드시 공작물에 한하지 않으므로 자동차·선박·항공기·경찰견·경찰마 등 동산도 포함된다. 다만, 국가나 지방자치단체의 소유물이라 하더라도 직접적으로 공공목적에 제공된 유체물이 아닌 것은 여기서 말하는 영조물에 해당하지 않는다.<sup>134)</sup> 따라서 국가 등의 소유에 속하는 유체물이라도 공물이 아닌 잡종재산은 제외되며, 이로 인한 손해는 민법 제758조의 점유자책임이 적용된다.<sup>135)</sup> 국가배상법 5조의 해석과 관련하여 가장 쟁점은 ‘설치 또는 관리의 하자’를 어떻게 해석할지의 문제이다. ‘설치 또는 관리’의 의미는 비교적 단순히 해석되는데, 설치는 영조물의 설계·건조작용을 말하며 관리는 영조물의 유지·수선 및 보관 작용을 말한다.<sup>136)</sup> 관리의 형식은 구체적 처분이나 사실작용만이 아니라 관리규칙의 정립과 같은 추상적 작용도 포함되며, 반드시 법령에 의거한 정규의 관리에만 한정되는 것은 아니다.<sup>137)</sup> 법규정상 ‘설치 또는 관리’가 아닌 ‘설치 또는 관리’라 한 이유는 설치가 필요 없는 자연공물도 포함해야 한다는 것과 제방 등을 설치한 자연공물과 아무런 시설도 설치하지 않은 자연공물의 경우가 배상책임상 서로 달라지지 않게 하기 위함이라고 한다.<sup>138)</sup> 문제는 ‘흠(하자)’의 의미가 무엇인지에 관한 것이다. 통상 학설상으로 객관설, 주관설, 절충설, 위

133) 대법 1981. 7. 7. 선고 80다2478 판결.

134) 김철용, 위의 책, p.432.

135) 이광운, 앞의 책, p.417.

136) 이광운, *ibid.*

137) 김철용, *ibid.*

138) 이광운, 앞의 책, pp.417~418.



법·무과실책임설이 주장되고 있다. 객관설은 하자의 의미를 물적 상태에 결함이 있어서 통상 갖추어야 할 안정성을 결여하고 있는 것으로 보는 견해로서 객관적·물적 결함설이라고도 한다. 이에 의하면 영조물의 물적 결함으로 인하여 손해가 발생한 경우 ① 사고가 불가항력으로 인할 경우, ② 피해자의 과실에 따라 손해가 발생한 경우에는 국가책임이 면제된다고 한다. 주관설은 하자의 의미를 객관설처럼 객관적·물적 결함상태만으로 이해하는 것이 아니라 관리자의 주관적 귀책사유로 인한 물적 결함의 발생으로 보아 배상책임을 지워야 한다는 견해이다. 따라서 주관설은 입증과실에 대하여 책임을 부담한다는 것이다. 하지만 이러한 견해에서도 국가배상법 2조의 그것과는 다르게 고도화되고 객관화된 과실로 이를 해석하기도 한다. 절충설은 하자의 의미를 객관적인 물적 결함이 있는 경우뿐만 아니라 영조물 관리자의 안전관리의무위반이 있는 경우까지도 포함하여 이해하는 것으로 객관설보다 배상책임을 인정범위를 확대하려는 견해이다. 이는 영조물 자체에는 결함이 없으나 그 관리행위에 잘못이 있어 그 영조물에서 발생한 사고의 경우 객관설에 따를 경우 배상책임을 묻기가 곤란하다는 약점을 보완하려는 시도라고 한다. 위법·무과실 책임설은 영조물의 관리주체로서 국가 및 공공단체 등 행정주체가 부담하는 책임은 위법·무책의 책임이라는 견해이다.<sup>139)</sup>

주관설은 5조의 책임을 2조의 과실 책임과 동일한 것으로 보는 견해이며 절충설은 영조물의 안전확보의무를 전제로 하지만 동시에 관리자의 작위 또는 부작위의무위반이 있는 경우에만 이를 인정하는 것이다. 이러한 견해는 실질적으로 5조 배상을 과실책임, 추정과실책임, 무과실책임, 결과책임으로 이어지는 책임의 논리 스펙트럼에서 이를 어느 정도까지 인정할 지에 대한 범위의 문제이다. 하지만 원칙적으

139) 이상의 각 학설에 대한 소개는 이광윤, 앞의 책, pp.418~421에서 요약·정리한 것임을 밝힌다.

로 5조 배상이 2조 배상과는 달리 규정되어있다는 점에서 과실 책임을 넘어 무과실책임까지를 인정할 수 있도록 구성하는 것이 타당하다고 생각된다. 즉, 이는 5조 배상책임이 발생하는 요건으로 무과실 책임까지를 인정할 수 있다는 것이지 무과실 책임으로 해석할 필요는 없고 상황에 따라 과실 책임으로 해석할 수도 있고 추정과실로 해석할 수도 있지만 무과실책임까지 부담할 수 있다는 것으로 해석하는 것이 타당하다는 것이다. 이는 국가배상법 제5조상의 ‘하자’는 입증과실, 추정과실, 무과실까지를 포괄하는 것을 의미하고 개별사안에서 이러한 책임의 범위를 어디까지로 한정할지를 결정하는 것은 별개의 문제로 보아야 한다는 것이다. 결국 국가배상법 제5조의 ‘하자’의 의미가 무과실책임이라는 것은 입증과실, 추정과실, 무과실책임의 논리전개에서 무과실책임까지를 부담하는 것으로 책임의 발생에 과실이 필수적 요소가 아니라는 것으로 구체적 사안에서 국가가 부담해야 하는 책임이 과실책임인지 아니면 무과실책임을 질 것인지를 판단하는 준거는 아니라고 할 것이다.<sup>140)</sup> 따라서 국가배상법 제5조의 하자는 무과실책임까지를 포괄하는 것으로 해석하고 구체적인 적용관계에 있어서는 입증과실, 추정과실, 무과실 책임을 사안에 따라 부담하는 것으로 해석하고자 한다.

이는 필자의 사적인 견해로서 학설과 판례는 다양한 논의가 있고 대법원의 경우에도 무과실책임설의 입장에 있는 판례도 있지만 절충설에 가까운 판례도 있고 입증과실만을 인정한 사례도 있다는 점에서 이러한 사건이 판례상황에서도 일정부분 적용되고 있다고 할 것이다. 이는 판례가 일관적이지는 않다고 파악할 수도 있지만 전체 국가운영상 국가배상법 제5조를 적용함에 있어서 개별사안에 따라 부담하는 책임의 관계를 설정하고 있다고 해석할 수도 있을 것이다. 다만, 판례상에서 천재지변이나 예견할 수 있어도 회피가 불가능한 불가항력의

---

140) 이광윤, 앞의 책, p.423.

경우에는 면책을 인정하고 있다. 이는 국가배상법 제5조가 무과실책임까지를 인정하는 것이지 결과책임을 인정하는 것이 아니므로 어찌 보면 당연한 것이라 하겠다. 하자의 입증책임에 관하여서는 원고책임설과 피고책임설이 있지만 원칙적으로 입증책임배분에 관한 일반론에 따라 원고가 입증해야겠지만 절충설에 서는 경우 설치·관리자에게 손해발생의 예견가능성과 회피가능성이 없었다는 점은 피고가 입증해야 할 것이라고 한다.<sup>141)</sup> 2조 배상과 동일하게 손해발생과 영조물의 설치·관리의 하자 사이에 상당인관관계가 있어야 하고 상당인과관계가 인정되는 모든 손해는 배상하여야 할 것이다. 손해배상의 방법은 2조 배상이든 5조배상이든 금전배상이 원칙이다.<sup>142)</sup> 배상책임자도 2조 배상과 동일하게 국가 또는 지방자치단체이고 영조물의 설치·관리를 맡은 자와 영조물의 설치·관리의 비용을 부담하는 자가 동일하지 아니할 때에는 비용부담자도 배상책임을 진다. 2조 배상과 5조 배상이 경합하는 경우 원칙적으로 어느 쪽에 의하여도 손해배상을 청구할 수 있다고 보아야 할 것이다. 이것이 국민의 권리구제란 측면에서도 타당하기 때문이다.

## 2. 등록부 오작동에 대한 책임의 구성

시장 친화적인 환경규제수단으로서 배출권 거래제는 배출권이라는 새로운 거래대상의 창설과 이를 통한 시장의 가격신호를 통해서 규제대상 집단의 행동을 환경목적에 부합하도록 하는 정책이다. 배출권 거래제가 거래 대상인 배출권의 창설과 이의 자유로운 거래를 허용한다는 측면에서 배출권의 보유현황과 거래상황을 기록하는 등록부의 위상이 단순한 거래장소가 아닌 공적 기록장부로서의 역할을 수행함을 인식할 수 있었다. 또한, 이러한 업무는 본래 국가의 환경목적달성

141) 김철용, 앞의 책, p.435.

142) 국가배상법 제8조.

을 위한 것으로 공공성이 인정되는 업무이고 이러한 업무의 성격은 수행주체의 공·법적 특성에 따라 달라지는 것도 아님을 논증하였다. 이는 등록부의 업무가 본질적으로 공적인 것으로 이의 수행이 사법인을 통해서 행해지더라도 공무수탁사인의 논리에 따라 공공업무의 특성을 가질 수 있다는 것을 의미한다. 그렇다면 등록부 오작동에 대한 책임의 구성도 공공책임으로서 행정책임으로 구성하는 것이 타당할 것이다. 등록부 운영업무가 공공업무란 것은 당해 업무의 수행이 국가적인 임무란 것이고 논리적으로 보면 국가공권력의 3가지 형식인 입법, 행정, 사법의 업무가 모두 이에 해당할 것이다. 하지만 환경목적 달성을 위한 것은 법적으로 이미 정해진 환경목적 달성을 이행하는 것이고 이의 적용이나 해석이 아니며 동시에 환경목적 자체는 사전에 정해진다는 점에서 이는 행정부의 업무일 것이다. 따라서 등록부 운영에 따른 책임은 공적책임임과 동시에 행정부(집행부)의 책임으로서 행정책임의 일종을 이룬다고 할 것이다.

그렇다면 앞서 살펴본 국가배상책임의 두 가지 형식 중 어느 범주에 해당하며 어떠한 논리구성을 통해 이를 설명할지가 문제된다. 국가배상법상 책임의 발생요건은 2조 배상과 5조 배상이고 이는 각각 공무원의 위법한 과실에 따른 책임과 영조물의 설치·관리상 하자에 따른 책임이다. 따라서 등록부 운영상 책임의 구성에 있어서도 두 가지 경우를 구분하여 이론구성을 할 필요가 있다. 하나는 등록부 운영상 담당공무원의 고의·과실에 따른 경우이다. 다른 하나는 등록부 운영상의 ‘하자’에 따른 손해가 발생한 경우이다. 전자의 경우에는 국가배상법 제2조를 적용하여 당해 공무원의 고의·과실이 있는 경우에 등록부 운영주체인 행정부가 책임을 지는 것이다. 이 경우에도 앞서 살펴본 바와 같이, 공무원의 고의·과실이란 주관적 요건은 객관화하여 사법상 과실책임의 법리를 그대로 적용할 것이 아니라 객관적 과실로서 입증과실이 아닌 추정과실의 경우까지 책임을 부담하는 것으로

로 이론구성을 해야 할 것이다. 왜냐하면, 공적장부로서 등록부가 가지는 위상과 환경규제수단으로서 배출권 거래제에서 참여자들은 의무적으로 등록부에 계정을 개설해야하고 따라서 이의 관리를 담당하는 공무원의 책임발생범위는 확대해야 할 것으로 생각된다. 따라서 책임의 발생사유로서 주관적 요건은 추정과실을 포함하는 것으로 해석하여 손해의 발생사실과 인과관계를 피해자가 입증하는 경우 과실이 있는 것으로 추정되어야 한다. 이 경우 입증책임이 전환되므로 피해자의 고의·과실이 발생했다는 사실과 당해 손해가 등록부 관리자의 고의·과실에 기인하지 않다는 사실은 등록부 관리자가 입증해야 할 것이다.

다음으로 등록부 운영상 ‘하자’가 발생한 경우에는 국가배상법 제5조가 적용되어 이의 해석에 있어서도 객관설의 입장에서 무과실책임까지를 부담할 수 있을 것이다. 그 이유로는 등록부의 경우 행정법상 법적성격을 보면, 이는 배출권 거래제의 시행을 위한 필수·불가결한 공적시설로서 강학상 공물의 성질을 가질 것이다. 배출권 거래소가 EU ETS의 경우 사법인인 거래소로 충당되지만, 앞서 살펴본 바와 같이 배출권 등록부는 거래의 장소가 아닌 거래의 결과 등을 기록하는 공적 장부이다. 따라서 등록부는 온실가스 배출량 감축이라는 공적 목적<sup>143)</sup>을 위해 직접적으로 제공된 물적·인적 시설의 총합체로서 공물에 해당한다고 할 것이다. 그러므로 등록부 운영상 하자에 대한 행정책임은 원칙적으로는 국가배상법 제5조에 따른 영조물의 설치·관리상 하자에 따른 책임일 것이다. 이는 등록부가 사법인에게 위탁되어 운영되는 경우에도 마찬가지인데, 등록부 업무의 공공적 성격에 따라 이를 위탁받아 수행하는 자(기업)은 원칙적으로 공무수탁사인에 해당하기 때문이다. 등록부 오작동의 책임이 국가배상법 제5조상의 행정책임이라고 한다면, 이러한 책임의 성질을 어떻게 구성할지가 문

143) 이것이 환경목적으로 등장하게 된다.

제로 남게 된다. 앞서 살펴본 바와 같이, 국가배상법 제5조상 ‘하자’의 의미에 대하여는 객관설, 주관설, 절충설이 주장되고 있다. 이에 대한 해석론으로서 본 연구자는 ‘하자’란 것이 입증과실, 추정과실, 무과실을 포함하는 개념으로 이해하고 이를 개별사안에 적용함에 있어서 사안의 특성과 국가의 재정적 여력에 따라 책임의 범위를 설정할 수 있는 것으로 해석하고 있다. 이러한 입장에서 볼 때, 등록부 운영상 하자에 따른 책임구성논리는 원칙적으로 주관적 요건으로서 고의·과실이 포함되지 않는 것으로 보아야 한다. 문제는 무과실책임까지를 포함해서 해석하는 것이 타당한지의 문제이다. 이는 등록부 운영이 전자적·자동적인 시설을 통해 이루어진다는 점에서 당해 설비 자체의 결함에서 발생하는 손해 모두를 전보하는 무과실책임으로 논리구성을 하는 것이 자칫 등록부 운영자의 책임범위를 지나치게 확장하게 된다는 점을 고려해야 하기 때문이다. 하지만 반대로 등록부에 계좌를 개설하여 사용하는 입장에서는 전자적·자동적 설비의 결함에서 발생하는 손해의 대부분이 주관적 과실에 기인하는 경우보다 빈도가 높다는 점에서 손해의 부담을 모두 부담하게 된다는 점이 문제된다. 이러한 양가적인 측면을 고려할 때, 등록부 운영상 ‘하자’를 무과실책임까지 부담할 수 있지만 원칙적으로 개별사례에 따라 입증과실, 추정과실, 무과실책임을 적용하는 방안이 타당하다고 생각된다. 즉, 등록부 자체의 ‘하자’를 개별적·구체적 사안에 따라 적용범위를 달리 해석하는 것이다. 등록부 설비가 운영상 문제점이 발생하는 경우, 해킹을 당하는 경우, 계좌개설자의 배출권이 도난당하는 경우 등 각각의 사례에 따라 책임인정의 범위를 다르게 설정할 수 있도록 입증과실, 추정과실, 무과실책임을 모두 인정하되 각 사례에 따라 어느 경우에는 추정과실을, 다른 경우에는 무과실책임을 인정하는 유연한 해석론이 필요하다는 것이다. 하지만 이 경우에도 입증과실의 경우에는 국가배상법 제2조와의 경합이 가능하다는 것을 고려해야한다. 또한 원칙적으로

입증과실의 경우에는 제2조 배상으로 해결하는 것을 우선적으로 하며 추정과실과 무과실의 경우를 제5조 배상의 영역으로 해결하는 것이 바람직 할 것이다. 따라서 이 경우 추정과실은 입증책임의 전환에 따라 등록부 운영자가 자신에게 과실이 없음을 입증해야만 책임에서 벗어날 수 있고, 무과실책임의 경우에는 계정소유자가 과실이 있거나 불가항력이 발생한 경우에는 등록부 운영자의 책임이 면책된다고 할 것이다.

따라서 원칙적으로 배출권의 오작동에 대한 책임은 배출권 오작동이란 사건의 발생과 손해사이에 상당인과관계가 있으면 되고 이에 대한 주관적 요건은 필요하지 않다고 생각된다. 결국 등록부 오작동이 등록부의 ‘하자’를 구성하게 되는 것이다. 국가배상법 제5조상의 하자가 이와 같은 객관적의미로 해석될 수 있는 것은 민주주의의 원칙상 국가는 손해의 발생, 즉 권리침해의 발생상황을 간과해서는 아니 되며 국가 스스로의 재정적 여유가 인정되는 범위에서 이를 전보해주어야 하는 것이 원칙이기 때문이다. 국가배상법 제5조상의 ‘하자’를 무과실책임으로서 이해할 경우 중요한 것은 무과실책임의 책임배제 범위를 확정하는 것이다. 본래 책임은 과실 책임으로부터 시작하여 추정과실 책임, 무과실책임으로 나아가며 종국에는 결과책임으로 까지 인정될 수 있기 때문이다. 이러한 책임의 분류는 주관적 요소인 고의·과실이 성립된 경우에 인정되는 과실 책임으로부터 결과발생의 경우 무조건 책임을 부담하는 결과 책임으로 전개되는 것이다. 주관적 요건에 대한 이러한 구성 원리에 더하여 추정과실 책임은 특정한 손해가 당해 침해행위로부터 유인되었다는 사실이 입증되면 당해 침해행위가 해당 손해의 원인이 되고 이 단계에서 침해행위자의 주관적 요건인 과실이 추정됨을 의미한다. 즉, 이는 인과관계의 논리를 제거한 것이 아니라 주관적 요건으로서의 과실을 특정상황이 발생하는 경우 이를 추정하는 것이다. 또한 무과실 책임은 엄격책임(Strict liability)

이라고도 하는데 주관적 요건이 과실이 전면적으로 배제된 것으로 특정 위험지역을 관리할 수 있는 자가 해당 지역에서 발생하는 손해를 배상해야 하는 위험책임 등이 한 예시라 하겠다. 그렇다면 등록부 운영상 책임을 영조물 책임으로 인정한다면 이 중 어디까지 책임을 부담해야 하는 것은 명백하다고 할 것이다. 등록부가 강학상 공물로서 본다면 이의 하자에 따른 책임은 원칙적으로 무과실책임으로 구성해야 한다. 이는 등록부가 전자적인 기록장부로서 역할을 수행하기 때문에 이의 오작동의 경우가 드물다는 점과 배출권 거래제가 가지는 환경규제로서의 특성과 배출권 거래시장의 안정성을 위해서는 무과실 책임까지 부담할 수 있도록 해야 할 것이다. 따라서 원칙적으로 등록부 운영상 책임은 무과실 책임, 즉 엄격책임도 포함 됨, 까지 부담할 수 있다는 것으로 과실 책임과 추정과실 책임은 이에 포함되어 지도 록 해석해야 할 것이다. 이 경우 발생할 수 있는 법리상 쟁점은 국가 배상법 제2조에 따른 공무원의 위법행위책임이다. 이는 결국 2조 배상과 5조 배상의 경합문제로 나아가게 되는데, 일반적으로 이를 인정하고 있는 현재의 학설과 판례의 태도를 그대로 적용하면 될 것이다. 따라서 등록부 운영업무를 담당하고 있는 공무원의 과실이 있는 경우에는 2조 배상과 5조 배상을 선택적으로 청구할 수 있다고 해석함이 타당하다고 하겠다. 다만, 앞서 언급한 바와 같이 주관적 요건으로서 과실이 있는 경우에는 2조 배상의 논리를 우선적으로 적용하는 것이 바람직하다. 이 경우 선택적 청구를 할지 우선적 적용논리를 통해 2조 배상을 청구할지는 계정소유자의 판단에 따름이 원칙이므로 논리적으로는 선택적 청구를 인정하는 해석론을 수용하는 것이다.

한편, 등록부 운영법제에 대한 EU ETS의 사례에서 볼 수 있듯이 등록부 이용자들은 등록부 관리자와 약관 형식의 계약을 체결하게 되고 당해 계약의 내용에 책임제한 조항을 포함시켜 체결할 수 있다는 점이다. 이는 당해 약관의 내용이 어떠한 범위의 책임까지 부담하는



지를 상호간에 결정할 수 있다는 것을 의미한다. 이는 등록부 운영자의 입장에서 자신의 책임을 제한하는 사유로 주장할 수 있게 된다. 하지만 이러한 약관내용에 관하여는 다시 당해 약관의 내용이 어느 범위까지 허용될 수 있는지를 살펴야 한다. 이는 공적책임으로서 등록부 운영책임이 행정책임으로 구성된다는 점에서 본래 무과실 책임까지 부담해야 할 등록부 운영자가 이를 과도하게 제한하게 될 경우 배출권 거래제 참여자들의 권리침해를 야기할 수 있기 때문이다. 따라서 등록부 운영상 과실 및 오작동에 대한 책임제한 약관은 그 내용 구성에 있어서 과실의 경우와 오작동의 경우를 구분하여 책임제한 약관내용을 설정할 필요가 있다고 할 것이다.

## 제 5 장 결론 및 정책적 제언

배출권 거래제에서 등록부의 운영이 매우 중요하다는 점에서 배출권의 발행, 이전, 제출 상황에 대한 정보가 등록부에 반드시 기재되어야 할 것이다. 또한, 우리나라의 배출권 거래제도 총량제한 배출권 거래제와 배출량 기준설정 및 감축인증분 거래제가 혼합되어 있고 후자를 통한 상쇄제도를 인정하고 있다는 점에서 상쇄분에 관한 정보도 등록부에 포함되어야 한다.

현행 법률에서는 상쇄등록부를 별도로 규정하고 있지 않고 국가등록부에 포함되도록 하고 있다. 이러한 입법형식이 각국의 입법례를 비교검토 할 때, 특별한 문제가 있는 방법은 아니다. 다만 정책적 대안으로서 상쇄등록부를 별도로 운영·관리하는 것이 더 합리적이라고 생각된다.

이는 상쇄분의 경우 국내 및 국외 상쇄분 프로젝트를 통해 산출되므로 이 프로젝트의 대략과 인정과정에 대한 정보 및 상쇄분의 산출과정 등 다수의 정보를 기록해야 한다는 점에서 기록정보의 양이 많고 본래 총량제한 배출권 거래제에서 상쇄분이 보조적 수단으로 활용된다는 점에서 별도의 등록부를 설치하여 운영·관리하는 것이 효율성이 더 크다고 생각된다. 또한 등록부의 발행, 이전, 제출 상황에 대한 기록정보의 세부사항을 시행령에서 정하는 것은 바람직하지만, 이의 대강은 법률에서 규정할 필요가 있다고 생각된다. EU의 경우 등록부 규정을 통해 상세한 내용을 정하고 있다는 점에서 배출권 등록부에 관한 별도의 법률을 제정하는 방안을 고려할 필요가 있다. 등록부 관련 법률을 별도로 제정하던지 아니면 시행령을 통해 이를 규정하던지 간에 등록부 운영에 있어서 다음과 같은 사항들은 반드시 포함되어야 할 것이다. ① 계정보유자의 계정개설요건, 계정상태, 관리, 갱신에 관한 사항, ② 위임대리인의 지정·승인요건, 권한 및 정보에 관한

사항, ③ 계정의 폐쇄에 관한 사항, ④ 계정에 대한 접속의 중지요건, 절차 등에 관한 사항, ⑤ 배출권의 생성, 할당, 제출, 및 예비분 배출권의 관리에 관한 사항, ⑥ 등록부 오류로 인하여 개시된 배출권의 제출, 삭제에 관한 복구청구권에 관한 사항, ⑦ 배출권 등록부의 보안 및 정보접근권에 관한 사항, ⑧ 등록부 관련 수수료 및 비밀유지에 관한 사항. 이러한 내용들은 배출권 등록부 운영에 있어서 필수적인 것으로서 운영관련 법제의 제정단계에서 반드시 포함되어야 할 것이다. 이 경우 세부사항은 EU의 사례에서 보듯이 부속서(또는 우리법제상 별표 등)을 통해 정하면 될 것으로 보인다. 등록부 운영이 배출권 거래제에서 차지하는 위상과 중요 공적장부에 대한 법률이 있다는 점을 고려하면 등록부 운영의 대강과 계좌개설에 대한 사항 및 기록정보의 대강은 법치행정의 원리상 중요사항으로 보아 법률로 이를 규정함이 바람직하다고 생각된다. 따라서 행정입법을 통한 등록부 운영법령 보다는 별도의 법률을 제정하는 것이 바람직한 정책방향이라고 생각된다.

등록부 운영에서 발생할 수 있는 법적분쟁에 대한 정책적 시사점을 살펴보기로 한다. 배출권 거래 등록부는 그 자체가 계산도구로서의 본질을 가지는 것으로 그것이 거래소의 역할을 하는 것이 아니라 배출권 거래상황 등을 기록하는 공적 장부로서 기능하는 것이다. 문제는 등록부의 오작동 및 등록부 운영자의 과실에 의하여 발생할 수 있는 분쟁을 어떻게 해결하느냐에 있다. 앞서 EU 배출권 거래제에서 살펴본듯이 등록부의 운영은 배출권 거래제를 창설하고 유지하는 국가의 업무로서 행정적 업무가 된다. 따라서 이에 대한 책임은 원칙적으로 공법상 책임의 성질을 가진다. 이 경우 책임의 주체는 등록부의 운영과 유지를 담당하는 ‘등록부 운영자’가 될 것이고 구체적으로는 배출권 거래제 법률에서 이를 정하게 된다. 물론 등록부 운영자를 사기업에 맡기는 방법도 가능하지만 이 경우 사기업은 공무수탁사인으

로서의 본질을 가지게 되고 따라서 여기서도 책임의 본질은 공적책임의 성질을 가지게 된다. 이러한 책임의 성질은 공법과 사법을 구분하고 있는 우리나라의 법체계에 있어서 중대한 의미를 가지게 된다.

등록부에서 발생하는 책임을 행정책임으로 이해하는 경우 이를 국가배상법 제2조가 적용되는 영역과 제5조가 적용되는 영역을 구분하고 앞서 살펴본 이론구성에 따라 운영과실이 있는 경우에는 제2조 배상으로 해결하고 등록부 설비의 ‘하자’의 경우에는 무과실책임까지를 부담하되 사안에 따라 입증과실, 추정과실, 무과실 책임 중 어느 것을 적용할지를 결정해야 할 것이다. 또한, 등록부의 운영에서 발생하는 분쟁은 원칙적으로 행정소송의 형식으로 다루어 지게 되지만 현재 대법원의 경우 국가배상소송을 민사소송으로 다루고 있기 때문에 현실적으로는 정책적 의미가 크지는 않다. 하지만 법 이론적인 논리에 따른다면 행정소송으로 분쟁이 해결되는 것이 타당할 것이다. 이러한 경우 현행 행정소송법상 항고소송이 아닌 공법상의 권리·의무관계의 확정이 소송의 쟁점사안이므로 당사자 소송으로 다루어야 할 것이다. 따라서 만일 등록부 운영에 관한 별도의 법률을 제정하는 경우 등록부 운영상 과실 및 오작동에 따라 발생하는 분쟁을 공법상 당사자 소송으로 제기하도록 규정하는 것도 한 방법이 될 것이다.

등록부 오작동에 의한 분쟁이 발생할 경우 실질적으로 중요한 부분은 개별적인 사례에서 어느 범위까지 등록부 운영자가 책임을 부담하는지를 결정하는 것이다. 이는 실제 배출권 거래제가 시행되는 단계에서 등록부를 운영할 때 발생하는 문제이고 개별사안에 따라 상이한 결과가 발생하기 때문에 이를 일괄적으로 판단할 수는 없다. 다만, EU의 등록부 규정에서 볼 수 있듯이 등록부에 계좌를 개설하여 배출권 거래제에 참여하려는 자들에게 보상절차와 등록부의 책임범위들을 정한 약관에 동의하도록 하여 분쟁의 소지를 줄이는 것이다. 이처럼 사전에 등록부 운영자의 책임범위나 보상절차 등을 규정하게 되면 개

별 소송사례에서 이를 판단의 기준으로 활용할 수 있고 배출권 거래 참여자의 경우에도 자신의 보상청구권에 대한 예측가능성을 가질 수 있기 때문에 분쟁의 발생빈도를 줄일 수 있을 것이다. 하지만 이 경우 제기되는 문제는 약관 형식으로 등록부 운영자와 배출권 거래제 참여자 사이의 책임범위 및 보상절차를 규정할 때 해당 약관이 불공정한 것인지 여부이다. 왜냐하면 등록부 운영자의 책임범위를 한정할 경우 이는 동시에 배출권 거래 참여자의 배상청구권을 제약하게 되기 때문이다. 이에 대한 판단 역시 실제 배출권 거래제가 시행될 경우 등록부 운영자와 배출권 거래제 참여자 사이의 약관내용에 따라 달라질 수밖에 없기 때문에 일괄적으로 판단할 수는 없다. 다만 등록부 운영이 공적업무로서 국가의 임무라는 점과 배출권 거래제 참여자의 입장에서는 등록부에 계좌를 개설하는 것이 선택이 아니라 강제적 사항이라는 점을 모두 고려하여 약관내용의 불공정성을 판단해야 할 것으로 생각된다.

다음으로 EU의 등록부 규정에서 살펴본 바와 같이, 배출권의 권원에 대한 언급 및 배출권이 동종의 형식에만 반환의무가 부담될 수 있다는 것을 명확히 할 필요가 있다. 이 경우 정책적 방안으로서 본래 손해배상방법이 금전배상이 원칙이지만 배출권 등록부의 운영상 과실이나 오작동에 따른 ‘하자’의 경우에 배상의무의 이행을 배출권으로만 가능하도록 규정하는 방안을 생각할 수 있다. 즉, 등록부 운영자가 손해배상책임을 부담하는 사례가 발생할 경우 이의 이행방법을 배출권으로만 하도록 규정하는 것이다. 따라서 계정소유자는 자신의 등록부 계정에서 발생한 손해를 동종의 배출권으로만 배상을 받게 되는 것이다. 이는 등록부 운영상 책임을 일반적인 손해배상과는 다르게 규정하여 등록부 운영을 종국적으로 담당하는 국가의 재정적 부담을 최소화하는 정책적 방안이 될 것이다. 다만, 이러한 정책적 방안은 손해배상의 일반적 법리를 수정하는 것이므로 등록부 운영과

관련된 별도의 법률을 제정하거나 배출권 거래제 법률을 개정해야만 할 것이다. 다시 말해, 손해배상방법을 동종의 배출권으로만 제한하는 것은 중요사항으로서 인민의 정치적 의사를 대표하는 의회가 제정해야할 전속사항이라는 것이다. 따라서 법률유보의 원칙상 이는 행정입법을 통해서 규정할 수 없고 법률로서 규정해야할 것이다. 이런 측면에서도 등록부 운영과 관련한 사항은 별도의 법률제정이 필요하다고 할 것이다.

## 참 고 문 헌

### I . 국내문헌

이광윤·황의관, “온실가스 배출권의 법적성격에 관한 문제”, 성균관법학 제23권 제2호(2011)

이광윤, 「일반행정법」, 법문사(2012).

김철용, 「행정법」, 고시계(2012).

### II . 국외문헌

Robert N. Stavins, 「Experience with Market-Based Environmental Policy Instruments」, Discussion Paper 01-58, Resources for The Future (2001).

Organization for Economic Cooperation and Development, 「Applying Economic Instruments to Environmental Policies in OECD and Dynamic Non-Member Countries」, OECD(1994).

\_\_\_\_\_, 「The Distributive Effects of Economic Instruments for Environmental Policy」, OECD(1994).

Nikolaus Starbatty, 「Research Paper Emission Trading Schemes」, IASB Agenda Paper 10A(2010).

Financial Markets Law Committee, Bank Of England, 「Issue 116-Emission Allowances: Creating Legal Certainty」 (2009).

R. de Witt Wijnen, “Emissions Trading under the Kyoto Protocol”, in Legal Aspect of Implementing the Kyoto Protocol Mechanisms: Making Kyoto Work

참 고 문 헌

Anthony Hobleby and Peter Hawkes, “GHG Emissions Trading Registries”, in *Legal Aspect of Implementing Kyoto Protocol Mechanisms: Making Kyoto Work* 127, (David Freestone & Charlotte Streck, eds., OUP, 2005).

M Khovanskaya (eds), *Developing a Green Investment Scheme in Romania*(Regional Environmental Center, 2006).

I. Ramming, IETA, “AAU Trading and the Impact on Kyoto and EU Emissions Trading. Before the Flood or Storm in a Tea-Cup?”, *Greenhouse Gas Market Report* 2008.

Point Carbon, “The Kyoto Balance: Saved by the AAUs”, *Carbon Market Analyst*, 18 September 2008.

Sander Simonetti and Rutger de Witt wijinen, “International Emissions Trading and Green Investment Schemes in Legal Aspect of Carbon Trading 157”, (David Freeston and Charlotte Streck eds., OUP, 2009).

David Freestone, “The International Climate Change Legal and Institutional Framework: An Overview”, in *Legal Aspect of Carbon Trading* 3, (David Freeston and Charlotte Streck eds., OUP, 2009)

Directive 2003/87/EC.

Decision 280/2004/EC.

COMMISSION REGULATION (EU) No 389/2013 of 2 May 2013 establishing a Union Registry pursuant to Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council, Decisions No 280/2004/EC and No 406/2009/EC of the European Parliament



and of the Council and repealing Commission Regulations (EU)  
No 920/2010 and No 1193/2011

Commission Regulation (EC) 2216/2004, 2004 O.J. (L. 386/1).

Commission Regulation(EU) No 1193/2011, Article 37, 2011  
O.J.(L315/1).

### Ⅲ. 인터넷 자료

[http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/registry/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/registry/index_en.htm)

<http://www.iuscomp.org/gla/statutes/BGB.htm>

<http://www.ebrd.com/country/sector/energyef/carbon/mccf/index.htm#gis>