
배출권 거래 시장 활성화 방안

2023. 9.



관계부처 합동

I. 추진배경

- (**필요성**) 배출권거래제는 시장 기능을 통해 적정 탄소 가격을 설정하여 온실가스 감축을 유도하는 제도로 잘 작동하는 거래시장*의 역할 중요

* 시장에서 연속적인 배출권 매매 발생 → 안정적인 시장 가격 설정 → 감축투자 유인

- (**추진경과**) 배출권거래제 도입('15) 이후 거래량은 지속 증가 추세*

* 총 거래량 : ('15) 566만톤 → ('21) 5,472만톤 → ('23.8) 6,054만톤

- 반면, 배출권 가격은 그간 누적된 과잉할당에 더해 코로나 19 등으로 배출량이 감소하여 '20년 이후 지속 하락, 역대 최저수준에 도달*

* 가격(원) : ('15) 7,860 → ('19.12) 40,950(정점) → ('21) 19,709 → ('23.7.24) 7,020

< 배출권 거래량 및 가격 변동 추세 >



- (**한계점**) 거래량은 적은 반면 가격의 변동성은 높아 참여 기업 입장에서 가격에 대한 예측가능성이 낮고, 탄소 감축 투자 저해요인으로 작용

* (거래량) 할당량 대비 거래량 9%(EU 760%), (변동성) 국내 주식시장 대비 4배 이상

- 배출권 거래·이월 등에 대한 제한이 많아 자유로운 배출권 운용 저해, 시장의 자체 조정 대신 가격 변동 때마다 정부의 시장 개입* 불가피

* 예비분 공급('16.6, '18.6), 배출권 경매 중단('21, '23), 가격하한가 설정('21.4, '21.6, '23.7) 등

⇒ 배출권 시장기능을 제고하여 **비용효과적인 온실가스 감축 투자가** 이뤄질 수 있도록 **개선 방안 마련**

< 참고 : 배출권 거래시장 개요 >

- **(운영체계)** 계획기간 배출권을 연도별로 나눠서 할당*받고(KAU21~25), 매년 주무관청에게 인증받은 배출량만큼의 배출권을 제출

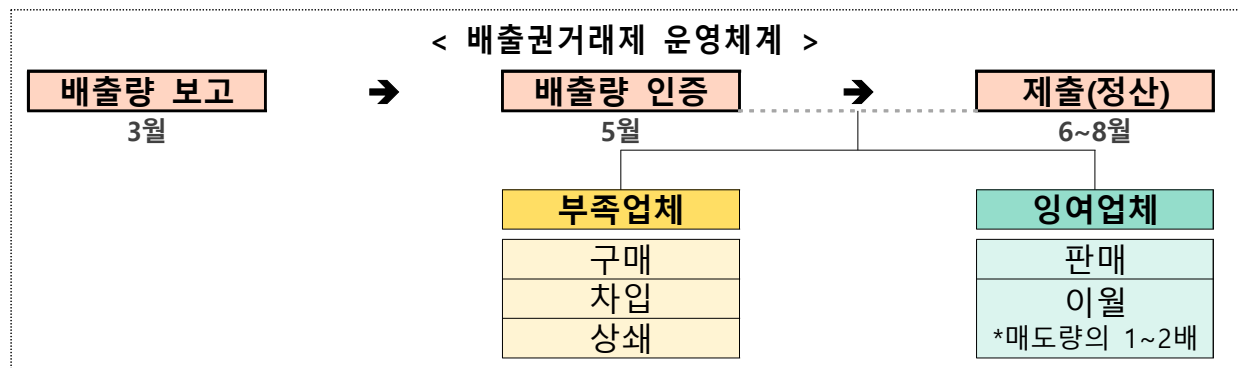
* 무상할당량은 5년치 배출권 사전할당, 유상할당량은 매월 경매를 통해 낙찰

- (시장구조) 주식시장과 유사하게 거래소 시스템을 통해 거래하며, 할당대상업체(700여개), 시장조성자(7개)*, 증권사(21개) 참여 중

* 거래량 확대를 위해 정부와 계약하여, 매일 호가를 제시하고 거래를 체결하는 업무를 수행

- (유연성기제) 거래 외에도 이월, 차입 등 유연한 배출권 운용 보장

- ① **(차입)** 정산 시 제출에 필요한 수량 중 일부를 다음연도 배출권에서 차입
- ② **(상쇄)** 할당대상 기업 외부에서 감축한 실적을 상쇄배출권으로 인증받아 제출
- ③ **(이월)** 정산 시 제출 후 남는 배출권의 일부를 다음연도로 이월(순매도량의 1~2배)



- **(안정화조치)** 법정 요건 도달 시 할당위 거쳐 시장안정화조치 시행

구분	요건	조치
가격 상승	- 직전 2개 연도 평균가격×3배 ≤ 6개월 연속 가격	[예비분] 배출권 예비분의 25% 추가할당
	- 직전 2개 연도 같은 월평균 거래량보다 많은 경우×2배 ≤ 최근 1개월 평균 거래량 & 직전 2개 연도 평균가격×2배 ≤ 최근 1개월 평균가격	[보유한도] 할당받은 배출권의 70% 이상
	- 공급이 수요보다 현저하게 부족하여 거래가 어려운 경우	[최고가격] 별도 설정
가격 하락	- 직전 2개 연도 평균가격×60% ≥ 최근 1개월 평균 가격	[보유한도] 할당받은 배출권의 150% 이하 [최저가격] 별도 설정

* 「온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률」제23조 및 동법 시행령 제38조

II. 현황 및 문제점

① (참여자) 배출권 할당대상 기업(700여개) 外 제3자의 거래 참여 제한

- 시장조성자('19~), 증권사('21~)의 거래를 일부 허용하였으나 총 거래량의 10% 수준

< 시장 참여자 매매 비중 >

구분	2018	2019	2020	2021	2022
시장조성자	0.0%	1.9%	2.8%	6.37%	8.41%
증권사	0.0%	0.0%	0.0%	0.04%	2.15%
할당업체	100.0%	98.1%	97.2%	93.6%	89.44%

② (거래형태·상품) 배출권 현물(단일상품)의 직접 거래만 허용

- 거래 편의성이 낮아 할당대상 기업 대부분은 배출권 거래에 소극적
 - * ('22) 배출권거래소에 가입한 697개사 중 82개사(12%)는 거래내역이 없으며, 384개사(55%)는 1년 중 1개 달에만 거래에 참여
- 가격 변동에 대응하기 위한 수단으로 선물 시장이 개설되어 있지 않고, 배출권을 활용한 금융상품 개발을 제한하여 투자 유도에 한계
 - * (EU) 초기부터 가격 변동성 위험 회피 수단으로 선물거래 활발(선물 비중 80% 이상)

③ (이월제한) 배출권의 차기연도 이월 제한*으로 가격 변동성 심화

- * 배출권이 남는 대부분의 기업이 시장에 매도하는 대신 이월하는 것을 선호함에 따라 배출권 부족 기업이 배출권을 구하기 어려워 이월제한 제도 도입('19~)
- 배출권이 부족한 기업보다 남는 기업이 많은 상황에서 남는 배출권의 일부를 의무적으로 매도하게 함으로써 배출권 제출시기 가격 급락

④ (안정화조치) 시장안정화 조치* 세부기준이 공개되지 않아 예측가능성 저해

- * 배출권 가격이 일정 수준 도달 시 배출권할당위원회 의결을 거쳐 시행 가능
- 조치수단 또한 가격 상·하한가 설정 등에 국한되어 실질적 효과 부족
 - * '21년 가격하한가 설정 12,900원(4.19~23) → 최저 9,750원(6.22) → 하한가 재설정 9,450원(6.25~7.1)

III. 개선방안

◆ 거래 참여자를 늘리고 거래상품을 다양화하여 할당대상업체 위주의 폐쇄적 시장에서 **합리적 탄소가격 설정을 위한 개방적 시장**으로 개선

① [참여자 확대] 배출권 위탁거래를 도입하고, 시장참여자 단계적 확대

* 위탁거래 도입('23) → 금융기관 우선 참여('24~) → 개인 등 단계적 확대('25~)

- (**위탁거래**) 할당대상 기업의 거래 편의성을 높이고, 제3자 참여 확대를 위한 법적 기반으로 배출권 위탁거래(중개업) 도입('23~, 배출권거래법 개정)

< 배출권거래법 개정안 주요내용 >

등록	· 중개업 관련 등록요건(투자중개업 인가 등)을 갖추어 주무관청에 등록
등록취소	· 불공정거래 행위 등 적발 시 등록 취소, 보유중인 배출권의 처분의무
준수의무	· 자본시장법의 금융투자업자 준수의무 조항(불건전 영업행위 금지 등) 준용

- (**참여자**) 증권사 외 금융기관(예 : 자산운용사 등)의 거래를 우선 허용하고('24~), 시장 여건에 따라 개인 등으로 단계적 확대*('25~)
- * 확대 대상 및 시기는 금융기관 참여에 따른 시장 영향을 면밀히 평가하여 결정

② [상품 다양화] 배출권 연계 금융상품(ETN/ETF)을 출시하고, 선물시장 도입

* 배출권 연계 금융상품(ETN, ETF) 출시 허용('24), 배출권 선물시장 도입(~'25)

- (**금융상품**) 증권사, 자산운용사 등 금융기관의 배출권 연계 금융상품 출시*를 허용하여 민간의 간접투자 활성화('24~)
- * (예시) ETN(상장지수증권, 증권사가 발행), ETF(상장지수펀드, 자산운용사가 발행) 등
- (**선물시장**) 배출권 가격변동성 완화 및 배출권 투자 시의 위험회피 수단을 제공하기 위해 배출권 선물시장 도입(~'25)
- * (~'24) 선물상품 세부 운영방안 설계, (~'25) 시스템 작업, 선물시장 개설 추진

< (예시) 선물상품 운영(예시) >

① 상품등록	거래소	④ 1계약 단위	100톤
② 배출권 종류	할당배출권(KAU)	⑤ 상품종류	3월물/6월물/9월물/12월물
③ 최종결제방법	실물인수도	⑥ 최종거래일	결제월 마지막 월요일

◆ 이월 제한을 완화하고 예측가능한 시장안정화 조치를 도입하는 등 정부의 개입은 최소화하고 **민간 중심의 자율적 시장**으로 개편

③ [시장 안정화] 배출권 이월제한을 완화하고, 시장안정화 조치 개선

* 배출권 이월제한 및 상쇄배출권 전환기간 완화('23), 한국형 시장안정화제도 마련('24)

- (**이월제한**) 수급 안정화를 위해 배출권 이월제한 기준을 완화*하고, 외부사업 감축실적의 상쇄배출권 전환기한 연장**(할당계획 변경, '23)

* (잉여업체) 순매도량의 1배 → 3배, (부족업체) 부족한 양보다 더 매수한 경우 전량 이월

** (기존) 인증 후 2년 이내 상쇄배출권 전환 → (개선) 인증 후 5년 이내 전환

- (**경매조정**) 배출권 수급 상황을 분석하여 매년 유상할당 경매물량을 조정하고, 중장기적 한국형 시장안정화제도(K-MSR*) 도입방안 마련('24)

* Market Stability Reserve: 배출권 수급 상황에 따라 정해진 규칙에 따라 연간 경매량을 조정하는 제도

- (**시장조성자**) 시장조성자를 추가 지정하고 시장조성자의 가격 변동성 완화 노력에 대한 인센티브 확대(관련 고시 개정, '23)

- (**안정화조치**) 법적 시장안정화 조치의 시행시기·방식 등을 공표하여 배출권 시장 참여자의 예측가능성 제고('23~)

④ [거래기반 강화] 배출권 거래 참여를 유도하고 건실한 감독체계 구축

* 위험도 평가지표 개선('23), 배출권 시장감독체계 구축('24), 배출권 거래교육('24)

- (**평가체계**) 증권사의 배출권 보유에 대한 위험도 평가값을 유사한 금융상품과 동일한 수준으로 하향(당초 32% → 18%) 조정('23~)

- (**감독체계**) 제3자 참여 확대, 위탁거래 시행에 앞서 환경부, 금융위, 금융감독원 협업을 통해 금융시장과 유사한 수준의 거래 감독체계 구축('24)

- (**교육**) 배출권 거래이해도 제고를 위해 위탁거래 등 사전교육 실시('23), 배출권 거래제 관련 정규교육 과정 신설('24)

IV. 추진일정

정책과제	부처·기관	일정
I. 참여자 확대		
① 위탁거래 도입		
- 거래중개업 도입을 위한 배출권거래법 개정	환경부	'23~
- 위탁거래 시스템 도입(증권사-배출권등록부 연계)	환경부, 거래소	'24
② 시장참여자 단계적 확대		
- 금융기관 참여 허용	환경부	'24~
- 개인 등 제3자 참여 확대	환경부	'25~
II. 상품 다양화		
① 배출권 금융상품 도입		
- 배출권 연계 금융상품 출시기반 마련	환경부, 거래소	'24~
② 선물시장 개설		
- 선물상품 운영방안 마련	환경부, 금융위, 거래소	'24
- 선물시장 시스템 개발, 선물시장 개설	환경부, 금융위, 거래소	'25
III. 시장 안정화		
① 이월제한 기준 완화		
- 이월기준, 외부사업 감축실적 전환기간 변경	환경부, 기재부	'23
② 경매물량 조정		
- 한국형 시장안정화제도 도입방안 마련	환경부	'24
③ 시장조성자제도 개선		
- 시장조성자 추가 지정	환경부	'23
- 시장조성자 평가기준 개선	환경부	'23
④ 시장안정화조치 개선		
- 시장안정화조치 기준 공표	환경부, 기재부	'23
IV. 거래기반 강화		
① 증권사 평가체계 개선		
- 「금융투자업규정」 개정·시행	금융위	'23
② 감독체계 구축		
- 금융당국 감독 규정 마련을 위한 배출권거래법 개정	환경부, 금융위, 금감원	'23~
③ 배출권거래제 교육 확대		
- 위탁거래 등 사전 교육 진행	환경부, 거래소	'23~
- 배출권거래제 정규 교육과정 신설	환경부	'24~

참고1

한국-EU 배출권 거래시장 비교

< 배출권 거래시장 비교 >

구분	한국	EU
적용 대상	1개 국가 710여개 업체	31개 국가 10,000여개 업체
시행 시기	'15~ * (현재) 3차 계획기간('21~'25)	'05~ * (현재) 4차 계획기간('21~'30)
거래량	단위 : 백만톤 ('19) 3.8 → ('20) 4.4 → ('21) 5.5 * '21 할당량 대비 거래량 : 9.4%	단위 : 10억톤 ('19) 8.7 → ('20) 10.5 → ('21) 12.2 * '20 할당량 대비 거래량: 765%
거래 가격 (원/톤)	('20) 29,026 → ('21) 19,709 → ('22) 20,633 → ('23.6.30) 12,148	('20) 33,348 → ('21) 72,449 → ('22) 109,351 → ('23.6.30) 121,313
배출권 특성	배출권 ≠ 금융투자상품	금융투자상품의 하나로 관리('14~)
상품종류 (장내)	현물	현물, 선물(80% 이상), 선물옵션
참여자	할당대상업체, 시장조성자(7개), 증권사(21개)	할당대상업체, 증권사, 연기금, 컨설팅회사, 개인 등 * 배출권 거래계좌의 50% 이상이 비할당업체
증권사 역할	배출권거래중개회사 (현재 자기매매에 한해 참여)	상품중개업체 (자기매매, 위탁매매, 투자자문 등)
시장 안정화 조치	거래가격 상·하한 제도, 예비분 공급, 최소·최대 한도설정	MSR(Market Stability Reserve) 제도 * 예비분 비축제도(MSR) : 시장 내 유통량에 따라 경매물량 조정(예비분 방출 혹은 경매량 조정)

< 연도별 평균가격 비교 >

(단위 : 원/톤)

연도	EU	한국	연도	EU	한국
2015	9,642	12,028	2019	32,409	29,126
2016	6,867	17,367	2020	33,348	29,026
2017	7,439	21,131	2021	72,449	19,709
2018	20,555	22,237	2022	109,351	20,633

참고2

시장안정화 조치 시행기준

* 발동요건 도달 시 할당위원회 사전 심의에 따라 선제적으로 조치 시행

1 가격 상승기

발동요건	
① 6개월 연속 직전 2개연도 평균가격보다 3배 이상 높게 형성	
② 1개월 평균 거래량이 직전 2개연도 같은 월 평균 거래량 중 많은 경우보다 2배 이상 증가 + 최근 1개월 평균가격이 직전 2개연도 평균 가격보다 2배 이상 높은 경우	
조치종류 및 시행시기	
최고가격 설정 * 요건을 5일 연속 유지 시 익일 적용	경매물량 확대(미낙찰물량 혹은 예비분) (시행일 기준 5거래일 이전 공지)
설정기준	
요건이 유지되는 기간 중 최고가격(종가)을 기준으로 설정	발동기간 중에 시행되는 유상할당 경매 입찰수량의 100% 이내
해제시기	
최대 1개월 유지. 단, 가격이 설정가격보다 10% 낮게 5일 이상 유지되는 경우 익일 종료 * 요건도달 시 재시행(반복)	경매 종료되면 해제

2 가격 하락기

발동요건	
최근 1개월 평균가격이 직전 2개연도 평균가격의 60% 이하인 경우	
조치종류 및 시행시기	
최저가격 설정 * 요건을 5일 연속 유지 시 익일 적용	경매물량 축소 (시행일 기준 5거래일 이전 공지)
설정기준	
요건이 유지되는 기간 중 최저가격(종가)을 기준으로 설정	발동기간 중에 시행되는 유상할당 경매 입찰수량의 100% 이내
해제시기	
최대 1개월 유지. 단, 가격이 설정가격보다 10% 높게 5일 이상 유지되는 경우 익일 종료 * 요건도달 시 재시행(반복)	경매 종료되면 해제