

한국의 에너지산업 관련 주요 법규 및 최근의 동향

법무법인 지평지성
변호사 정 철

1. 서설

사상 유래 없는 최근의 고유가 행진은 전 세계적으로 에너지 위기를 고조시키면서 다시 한번 에너지 문제를 부각시키는 기회가 되었다. 에너지 위기는 단순한 산업용 수송용 연료 확보의 문제에 그치는 것이 아니라 어찌보면 인류의 생존 자체와 밀접하게 관련이 되는 문제이다. 그럼에도 불구하고 과거 에너지 위기가 진정된 후에 다시금 에너지 문제가 관심의 대상에서 벗어나는 현상이 자주 목격되었다. 작금의 고유가 기조로 인하여 촉발된 에너지 문제에 대한 뜨거운 관심 역시 유가가 진정될 경우 급격히 수그러들 가능성이 있다.

우리나라 뿐 아니라 세계 거의 모든 국가가 에너지 정책을 제한된 에너지 자원의 효율적 활용 측면에서 접근하기보다 국가 경쟁력 확보나 국민 생활 보호 측면에 치중해 왔다. 이로 인해 에너지는 산업 경쟁력 지원이나 사회보호 관련 정책의 보조수단으로 간주되어 독립적인 정책형성 체계를 갖추기 어렵게 되었다. 에너지 위기가 도래할 경우 일시적 사태 해결에 중점을 두고 에너지 정책이 수립 및 실행되어 왔으며, 에너지에 대한 근원적인 대책 수립은 경제사회 시스템 전체 구조 개편을 수반하기 때문에 회피되어 온 측면이 있다.¹

에너지 법제의 정비는 결국 에너지 정책의 척도이다. 근본적이고 체계적인 에너지 정책의 수립이 쉽지 않다 보니 에너지 법제의 정비도 비슷한 양상을 보이고 있다. 한국의 에너지 법제 역시 에너지원별, 쟁점별, 사안별로 규정된 개별법 중심으로 형성되어 있어, 체계적인 법령정비와 법령 상호간의 관계 설정이 필요한 상황이다.

바람직한 에너지 정책 및 법제의 체계 정립은 현재의 법제에 대한 충분한 현황 검토를 바탕으로 가능하리라고 믿는다. 본고는 향후 체계적인 에너지 법제의 정립을 위한 징검다리로서 현재의 우리나라의 에너지 관련 법제의 체계 및 내용을 정리해 보고, 최근 문제되는 쟁점들을 검토해 보는 계기를 마련하고자 하는 소박한 목표에서 작성되었다.

¹ 최기련·박원훈, 지속가능한 미래를 여는 에너지와 환경, 27~28쪽.

2. 한국의 에너지 관련법의 체계

가. 에너지법 체계 검토의 의의

2005년경 에너지기본법을 제정하는 과정에서 당시의 에너지 관련 법제 체계의 문제점이 다음과 같이 지적되었다. (i) 에너지원별 및 기능별 개별법이 수평적 법 체계 구성하여 개별법 및 사업간 연계성 약함, (ii) 에너지정책에 대한 장기적 통합적 비전 제시하고, 관련 개별법 및 정책을 효과적으로 통제하기 어려움, (iii) 통일적인 국내외 에너지환경에 대한 대응능력 저하됨.²

우여곡절을 거친 끝에 2005년 에너지기본법이 제정되어 전체 에너지 관련법이 하나의 기본법 체계하에 놓이게 되는 계기가 되었음은 사실이다. 그러나 후술하는 바와 같이 에너지기본법은 기본적인 정책방향만을 제시하는 정도에 그치고 있고, 개별 에너지원별 법률들에 대한 정비는 충분하지 않다고 생각된다. 이러한 상황에서 에너지기본법 제정 전의 에너지 관련법 체계에 대한 문제제기는 여전히 상당부분 유효해 보인다.

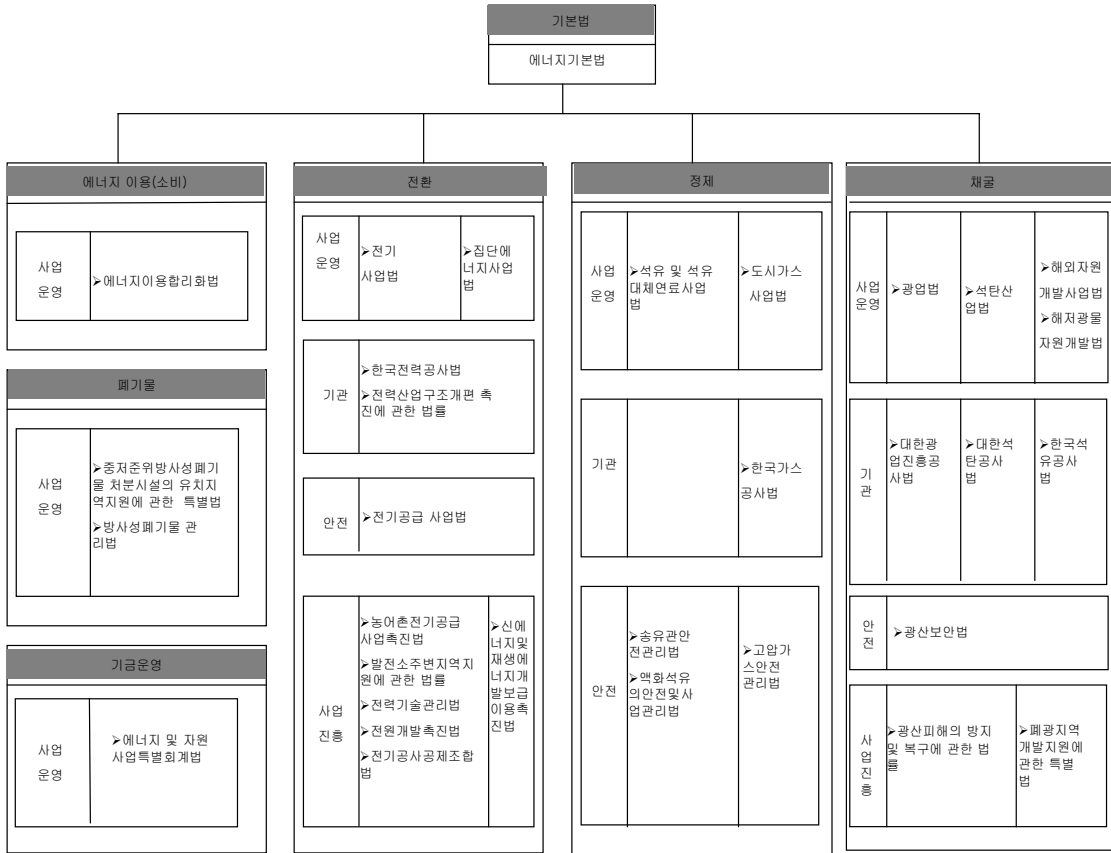
따라서 에너지 관련 법의 구체적인 내용을 살펴 보기 전에 전체적인 에너지 관련법의 법제 체계를 검토해 보는 것은 상당히 의미 있는 작업이라고 생각한다. 앞서 지적했듯이 한국 에너지 법제와 관련하여 개별법들의 내용도 중요하지만 이러한 개별법들의 체계적인 정립이 우선 해결되어야 할 과제로 판단되기 때문이다.

나. 국회 입법조사처의 체계 분석

국내에서 에너지 관련법의 전체적인 체계화를 시도한 사례가 쉽게 발견되지는 않는다. 최근 국회 입법조사처가 이러한 시도³를 하고 있어 일단 이 체계의 검토를 통해 단초를 찾아 보기로 한다. 국회 입법조사처가 제시한 에너지 관련 법제의 체계는 다음과 같은 도식에 의하여 표현되었다.

² 국회 산업자원위원회, 에너지기본법안 검토보고서(2005. 2.), 5~6쪽.

³ 국회 입법조사처, '현행법률의 주요내용과 쟁점(III)-경제·산업' (2008), 1289~1290쪽.



국회 입법조사처의 방법론에 대해서는 다음과 같은 장단점을 지적해 볼 수 있다. 우선 장점으로서는 일률적인 에너지원별 체계를 지양하고, 에너지원에 대한 접근 방법에 따라 이용/전환/정제/채굴의 카테고리 활용하고 있다는 점을 들 수 있다. 그리고 각 카테고리별로 다시 사업운영, 기관, 안전, 사업진흥 등의 내용적 기준에 따라 분류를 하고 있는 점도 주목할 만하다. 에너지는 에너지원의 성상만이 아니라 이를 이용하고 개발하는 방법에 따라서 각기 다른 특성을 보이게 되고, 하나의 에너지원에 대해서도 각 이용단계별로 다른 접근 방법이 필요하다. 국회 입법조사처의 방법론은 이러한 다층적인 에너지의 특성을 반영하여 법체계를 분석하고 있다.

그러나 에너지 문제에 관한 법제를 정립하면서 에너지원에 대한 고려를 배제할 수는 없을 것이다. 국회 입법조사처의 방법론은 에너지원별 분류와 일부 일반론적인 분류체계를 동일선상에 놓고 있어 분류 항목간의 상호 체계가 부조화스러운 일면을 보여 준다. 이러한 문제는 전체의 법제를 하나의 단일한 체계로 끌어 맞추어야 한다는 강박관념에서 비롯된 측면도 있어 보인다.

국회 입법조사처의 방법론은 에너지 법제 분류체계에 대한 문제해결의 단초를

보여주면서도 한계 역시 노정하고 있다. 또한 에너지 법제 체계의 정립이 결코 쉽지 않은 작업임을 보여주고 있다. 이러한 어려움은 우선 에너지 문제가 쉽게 하나의 분야로 정립되기에는 너무나 광범위한 영역에 걸쳐 있다는 점에 기인한 것으로 보인다. 에너지원의 다양성, 이용과 개발 방법의 다양성, 에너지 개발로 인한 다양한 파생적 문제를 해결하는 것이 모두 에너지 관련법에 포괄되므로 하나의 단일한 체계로 설명하는 것은 당연히 어려운 것이다. 이로 인해 에너지정책 자체가 통합적이고 체계적으로 발전하지 못하고, 에너지원별, 사업별, 상황별로 그 때 그 때 필요한 법령이 만들어진 것으로 보인다.

다. 새로운 체계 제안

국회 입법조사처의 방법론에서도 드러난 에너지 법제 체계 정립의 어려움은 반대로 보다 합리적인 체계 정립의 단초가 될 수 있다. 이를 바탕으로 한 에너지법 체계 정립의 기준을 다음과 같이 제시해 보기로 한다. 첫째, 에너지원별 특성을 기본적인 분류기준으로 반영하는 것이다. 에너지원은 에너지 문제를 논할 가장 기본적인 단위가 될 것이므로 이를 무시하는 것은 바람직하지 않기 때문이다. 둘째, 다양한 에너지 관련 법제의 이슈를 분류의 기준으로 한다. 에너지 문제의 다양한 양상을 반영하기 위해서는 관련 이슈가 적절히 반영되도록 분류 기준 역시 다양화할 필요가 있다. 셋째, 하나의 단일한 체계만을 고집하지 않는 것이다. 체계를 정립한다는 것은 어느 정도 단일한 논리체계에 기반하여 일관되고 단일한 모습을 보이는 것이 보통이다. 그러나 다양한 양상을 가진 에너지 관련 문제의 특성상 하나의 단일한 틀에 끼워 맞추려다가는 오히려 체계부조화의 결과가 되기 쉽다.

국회 입법조사처의 작업을 토대로 하되 위와 같은 점을 유의하면서 필자 나름의 에너지법 체계를 다음과 같이 정리해 보았다.

<표 1>

| 위상 | 에너지원 | 관련 분야 | 법률명 |
|--------------|------|------------|---|
| 기본법 | - | - | • 에너지기본법 |
| 일반법 | - | 에너지 이용 | • 에너지이용 합리화법 |
| | - | 사업관련 재정/금융 | • 에너지 자원사업 특별회계법 • 해외자원개발사업법 • 교통·에너지·환경세법, 조세특례제한법 |
| 에너지원 별 개별 | 지하자원 | 채굴/개발 | • 광업법 • 해저광물자원개발법 |

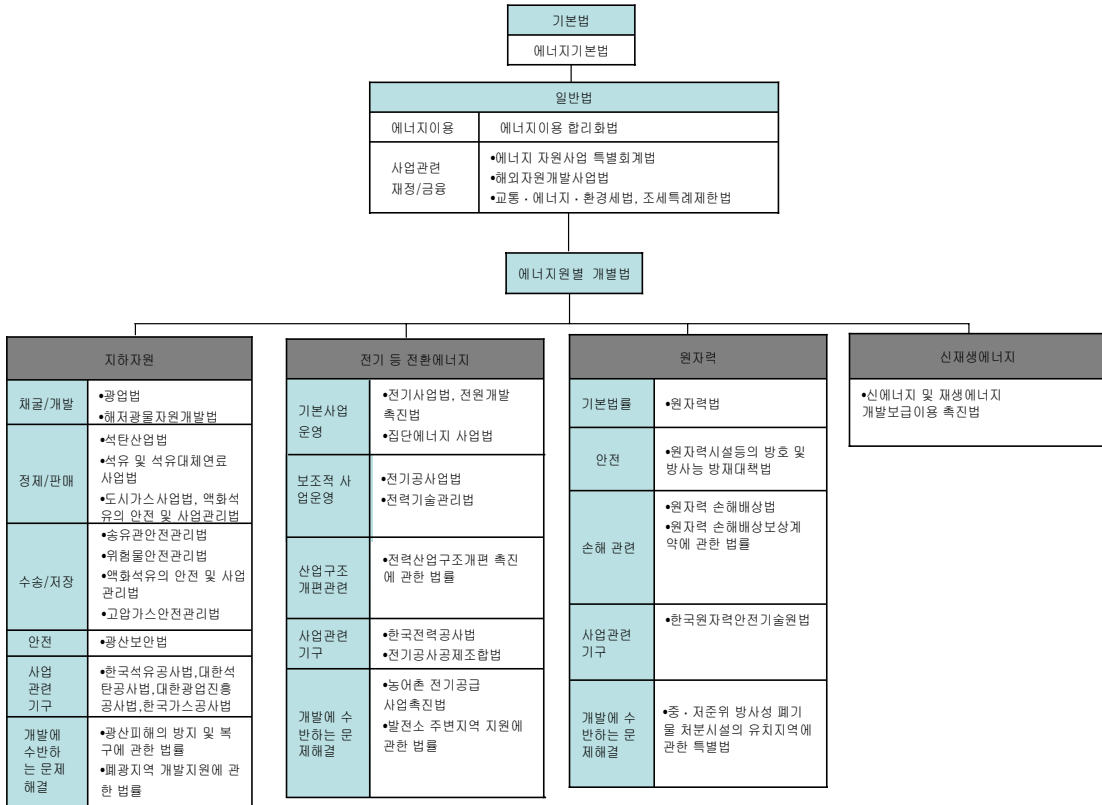
| | | | |
|---|------------|---------------|---|
| 법 | | 정제/판매 | <ul style="list-style-type: none"> • 석탄산업법 • 석유 및 대체연료 사업법 • 도시가스사업법, 액화석유의 안전 및 사업관리법 |
| | | 수송/저장 | <ul style="list-style-type: none"> • 송유관안전관리법 • 위험물안전관리법 • 액화석유의 안전 및 사업관리법 • 고압가스안전관리법 |
| | | 안전 | <ul style="list-style-type: none"> • 광산보안법 |
| | | 사업관련 기구 | <ul style="list-style-type: none"> • 한국석유공사법, 대한석탄공사법, 대한광업진흥공사법, 한국가스공사법 |
| | | 개발에 수반하는 문제해결 | <ul style="list-style-type: none"> • 광산피해의 방지 및 복구에 관한 법률 • 폐광지역 개발지원에 관한 법률 |
| | 전기 등 전환에너지 | 기본사업운영 | <ul style="list-style-type: none"> • 전기사업법, 전원개발촉진법 • 집단에너지 사업법 |
| | | 보조적 사업운영 | <ul style="list-style-type: none"> • 전기공사업법 • 전력기술관리법 |
| | | 산업구조개편 관련 | <ul style="list-style-type: none"> • 전력산업구조개편 촉진에 관한 법률 |
| | | 사업관련기구 | <ul style="list-style-type: none"> • 한국전력공사법 • 전기공사공제조합법 |
| | | 개발에 수반하는 문제해결 | <ul style="list-style-type: none"> • 농어촌 전기공급 사업촉진법 • 발전소 주변지역 지원에 관한 법률 |
| | 원자력 | 기본법률 | <ul style="list-style-type: none"> • 원자력법 |
| | | 안전 | <ul style="list-style-type: none"> • 원자력시설 등의 방호 및 방사능 방재대책법 |
| | | 손해 관련 | <ul style="list-style-type: none"> • 원자력 손해배상법 • 원자력 손해배상보상계약에 관한 법률 |
| | | 사업관련기구 | <ul style="list-style-type: none"> • 한국원자력안전기술원법 |
| | | 개발에 수반하는 문제해결 | <ul style="list-style-type: none"> • 중·저준위 방사성 폐기물 처분시설의 유치지역에 관한 특별법 |
| | 신·재생 에너지 | - | <ul style="list-style-type: none"> • 신에너지 및 재생에너지 개발보급이용 촉진법 |

우선, 법률의 위상을 3단계로 구분해 보았다. 에너지기본법은 전체 에너지 법제의 기본법으로서의 고유 위상을 가질 것이고, 에너지원별 개별법은 하위 개별법으로서의 위상을 가진다. 국회 입법조사처의 분류체계는 일반법으로 분류된 항목까지 개별법과 동일한 위상을 부여하여 체계부조화적인 결과가 되었다고 본다. 따라서 특정 에너지원과 관련되지 않은 전반적인 분야에 걸치는 법에는 별도의 일반법적 위상을 부여할 필요가 있다고 본다.

다음으로, 개별 하위법의 체계를 에너지원별로 구별하되, 각 에너지원에 대하여 동일한 하위 분류체계를 적용하지 않고 해당 에너지원별 특성에 맞는 기준을 적용해 보았다. 에너지원별로 하위 체계를 분류하더라도 각 에너지원별로 특성이 다르기 때문에, 동일한 기준으로 다시 이를 세분하게 되면 역시 체계부조화가 발생할

수 있다.

이상과 같은 분류체계의 특성상 국회 입법조사처와 같이 이를 하나의 도식으로 수직적으로 표현하는 것이 쉽지 않았다. 다만, 이해를 돕기 위하여 다음과 같이 위 표에 대한 도식화를 시도해 보았다.



3. 한국의 주요 에너지 관련 법률의 내용

가. 에너지기본법

1990년대 후반부터 에너지 기본법에 대한 제정 요구가 높아 오던 중 17대 국회 들어 정부와 국회의원에 의하여 법안이 제출되기 시작하였다. 2006년 2월 9일 에너지기본법안이 국회 의결을 거쳐 2006년 9월 4일부터 시행에 들어갔다.

에너지기본법은 안정적이고 효율적이며 환경친화적인 에너지수급구조를 실현하기 위한 에너지정책 및 에너지 관련 계획의 수립·시행에 관한 기본적인 사항을 정

한다는 목적으로 제정되었다. 에너지기본법은 에너지를 ‘연료, 열 및 전기’로 한정하고(법 제2조 제1호), 에너지정책에 관한 기본원칙을 제시하고 있다(법 제3조).⁴

에너지기본법의 핵심내용으로 우선 에너지 관련 계획의 수립에 관한 사항을 꼽을 수 있다. 에너지기본법은 20년을 계획기간으로 하는 국가에너지기본계획을 5년마다 수립하도록 정부에 의무를 부과하고 있다(법 제4조 제1항, 제6조). 이 외에 지방자치단체장의 지역에너지 수립의무 및 지식경제부장관의 비상시 에너지수급계획 수립의무를 규정하고 있다(법 제4조 제2항, 제7조, 제8조). 에너지기본법 시행 이후로 오랜 논의와 의견수렴을 거친 제1차 국가에너지기본계획이 2008년 8월 27일 최종 확정되었다.

다음으로 중요한 사항으로 국가에너지위원회의 구성에 관한 규정을 들 수 있다. 국가에너지위원회는 대통령을 위원장으로, 국무총리를 부위원장으로 하여 관계 중앙행정기관장 및 시민단체 추천인사로 구성된 위원 25인으로 이루어진다(법 제9조). 또한 위원회에는 분야별 전문위원회(에너지정책전문위원회, 에너지기술기반전문위원회, 자원개발전문위원회, 갈등관리전문위원회)를 두도록 되어 있다. 국가에너지위원회는 국가에너지기본계획 등 계획 관련 사항, 주요 정책 및 사업 조정 사항, 에너지 관련 사회적 갈등 해소, 예산 사용의 효율화, 원자력 발전정책 및 기후변화 대책 사항 등을 심의한다(법 제10조). 앞서 본 제1차 국가에너지기본계획 역시 국가에너지위원회의 최종 의결을 거쳐 확정되었다.

에너지기본법은 에너지기술개발에 관한 사항도 규율하고 있다. 이를 위하여 10년 이상의 기간을 대상으로 하는 에너지기술개발계획의 수립 의무(법 제11조), 에너지기술개발의 실시(법 제12조), 에너지기술개발사업의 전담기관 지정(법 제13조) 및 에너지기술개발투자 권고(법 제15조)에 관한 사항을 규정하고 있다.

오랜 논의를 거쳐 에너지에 관한 기본법률이 제정된 점은 환영할 만한 일이고, 앞으로 국가에너지기본계획의 실행 등 그 운영에 대해서도 관심을 가지고 지켜보아야 할 것이다. 다만, 에너지기본법이 법률적 차원에서 에너지정책에 대해서 보다 구체적인 방향을 제시해 줄 필요도 있다는 아쉬움이 있다. 에너지기본법은 정책의 기본원칙은 제시하고 있으나, 그 구체적인 내용은 사실상 국가에너지기본계획 등 법률 하위의 규정에 의하여 해결되도록 예정하고 있어, 에너지기본법이 기본법으로서

⁴ (i) 에너지의 안정적인 공급 실현, (ii) 신·재생에너지 등 환경친화적인 에너지의 생산 및 사용 확대, (iii) 에너지 저소비형 경제사회구조로의 전환을 위한 에너지수요관리의 지속적 강화, (iv) 산업·환경·안보·교통 및 건축 등 에너지 관련 모든 분야에 대한 통합적 고려, (v) 에너지산업에 대한 시장경쟁 요소의 도입 확대 및 규제완화 등의 시책 추진 및 (vi) 에너지 이용의 형평성을 제고하기 위한 노력의 지속적 추진.

의 선도적 역할을 하기에는 다소 부족함이 있어 보인다.

나. 에너지이용 합리화법

에너지기본법이 제정되기 전까지 사실상 에너지 분야의 기본법 역할을 한 법은 바로 에너지이용 합리화법(이하 ‘에너지합리화법’)이다. 에너지기본법 제정 전까지 에너지합리화법은 국가에너지기본계획, 지역에너지기본계획 및 비상시 에너지수급 계획에 관한 사항을 규정하고 있었다(개정전 구법 제4조~제6조). 에너지기본법의 제정으로 더 이상 기본법으로서의 위상은 유지하지 아니하고, 에너지의 합리적이고 효율적 이용 증진을 위한 정부의 계획, 기자재 지정, 검사 등 에너지 이용에 국한된 사항을 규정하고 있다.

이 중 에너지 산업과 관련하여 주요한 내용을 살펴보면 다음과 같다.

에너지합리화법은 에너지의 수급안정에 관한 정부의 조치를 규정하고 있다(법 제7조). 주요 에너지사용자와 에너지공급자는 국내외 에너지 사정 변동에 따른 에너지 수급차질에 대비하기 위하여 에너지 저장시설 보유 및 에너지 저장 의무를 부담한다. 기타 정부는 에너지 할당, 설비의 가동 및 조업, 에너지 비축 등 관련 산업 전반에 대하여 조정, 명령, 기타 필요한 조치 할 수 있다. 또한 전기사업자, 석유정제업자, 석유수출입업자, 도시가스사업자, 석탄가공업자, 집단에너지사업자, 대규모 에너지 소비자(연간 2만TOE 이상)의 경우에는 일정한 에너지 저장의무도 부담하게 된다(법 시행령 제3조 제1항).

정부는 도시개발사업, 산업단지개발사업 사업자에 대하여 사업실시 전에 에너지 수급에 대한 영향, 온실가스 배출에 대한 영향 분석, 에너지 공급계획 및 합리적 사용 평가 계획을 수립하여 제출하도록 하고 있다(법 제10조). 정부는 에너지사용계획을 검토한 후 조정 및 보완 권고를 하고(법 제11조), 이행상태 점검 및 실태과약 등 사후관리도 하게 된다(법 제12조).

다. 에너지 및 자원사업 특별회계법

에너지 및 자원사업 특별회계법(이하 ‘특별회계법’)은 정부 산하에 에너지 및 자원사업특별회계를 설치하고, 그 세입 및 세출에 관한 사항을 규정하기 위하여 제정되었다.

에너지 및 자원사업특별회계는 운용 및 관리주체를 지식경제부 장관으로 한다

(법 제3조). 동 회계는 다시 ‘투자계정’과 ‘용자 및 유가완충계정’으로 세분된다(법 제4조). 투자계정은 각종 에너지 관련법상의 과징금, 부과금, 가산금 등을 세입으로 하여 에너지 및 자원 관련 사업 필요 사업비, 사업의 출연 또는 보조 등의 세출 목적으로 사용된다(법 제5조). 용자 및 투자완충계정은 용자금 원리금 수입 등을 세입으로 하는데, 이러한 자금은 한국석유공사, 대한광업진흥공사, 대한석탄공사, 광해방지사업단, 에너지관리공단, 한국가스안전공사 등의 기관에 용자되어, 이들 기관이 에너지 및 자원관련 사업 지원을 위한 용자금으로 사용하도록 한다(법 제6조).

특별회계법은 용자대상기관으로부터 지원을 받은 사업자에 대한 용자금 감면에 관하여 규정하고 있다. 즉, (i) 석유개발사업이 상업적 생산에 이르지 못하고 사업 종료한 경우와 (ii) 석유개발사업 상업적 생산 이후 사업자 귀책사유 아닌 불가항력적 사유로 상환 불가능한 경우에는 지식경제부의 승인을 받아 그 용자금의 전부 또는 일부를 면제받을 수 있다(법 제6조 제4항, 법 시행령 제6조).

라. 해외자원개발사업법

(1) 해외자원개발의 의의 및 방법

해외자원개발은 국외에서 광물, 농·축산물 및 임산물을 개발(개발을 위한 조사 및 개발에 부대되는 사업을 포함)하는 것을 의미한다(법 제2조 제3호).

해외자원개발사업법(이하 ‘해외자원법’)상 규정된 해외자원개발의 방법으로는 (i) 한국인 단독 또는 외국인 합작으로 해외자원 개발(해외현지법인 통한 개발 포함)하는 방법(단독개발 또는 합작개발), (ii) 한국인이 해외자원 개발 외국인에게 기술용역 제공하여 개발(기술용역개발)하는 방법 및 (iii) 한국인이 해외자원 개발 외국인에게 개발자금 용자하여 개발된 자원의 전부 또는 일부를 수입(개발자금용자)하는 방법이 있다(법 제3조).

(2) 해외자원개발사업계획의 신고

해외자원개발사업을 하고자 하는 자는 사업계획을 신고해야 하는데, 광물의 경우 지식경제부, 농·축산물의 경우 농림수산물부, 임산물의 경우 산림청장에게 각각 신고해야 한다(법 제5조). 사업계획은 조사사업과 개발사업으로 구분하여 신고할 수 있는데, 신고를 한 자는 해외자원개발사업자가 되어 특례를 적용받게 된다.

(3) 해외자원개발사업의 조성

정부는 해외자원개발사업의 조성을 위하여 (i) 비용보조, (ii) 용자 및 (iii) 조세 혜택을 부여하는 방식을 취하고 있다. 비용보조는 조사 및 전문인력양성 등에 소요되는 비용을 보조하는 것이다(법 제10조). 용자는 해외자원개발사업자, 해외자원개발투자회사, 해외자원개발투자전문회사를 대상으로 조사·개발권리의 취득자금, 시설의 설치·운영자금, 토지의 임차·매입자금 등의 목적으로 제공된다. 이러한 용자금은 (i) 상업적 생산에 이르지 못하고 종료되거나, (ii) 상업적 생산에 이르렀으나 불가항력 사유가 있는 경우 등 사업실패의 사업실패의 경우 면제도 가능하다(법 제11조).⁵

정부는 해외자원개발사업과 관련하여 배당소득에 대한 법인세 면제(조세특례제한법 제22조), 개발설비에 대한 세액공제(동법 제25조), 개발투자회사와 개발투자전문회사의 경우 배당소득 면제(동법 제91조의6) 및 간접외국납부세액의 특례(동법 제104조의6) 등의 세제혜택을 부여하고 있다.

(4) 해외자원개발사업을 위한 투자기구

해외자원법은 해외자원개발사업을 위한 별도의 투자기구로 해외자원개발투자회사와 해외자원개발투자전문회사(이하 통칭하여 ‘해외자원투자기구’)를 규정하고 있다. 해외자원투자기구는 투자대상자원이 석유, 석탄, 우라늄광 등으로 제한되어 있다(법 제13조의2, 시행령 제12조). 또한 자본금의 50%(투자대상사업이 탐사광구인 경우 30%) 이상을 해외자원개발 관련 사업⁶에 사용하여야 한다(법 제14조의2). 해외자원투자기구는 지식경제부와의 협의를 거쳐 금융위원회에 등록해야 하고(법 제13조), 그 존립기간은 20년(20년 연장 가능)이 원칙이다(법 제13조의4). 해외자원투자기구는 정부 용자 외에도 자본금의 30% 이내에서 자금을 차입하거나 담보제공 또는 채무보증도 가능하다(법 제14조의3).

해외자원개발투자회사는 환매금지형의 Mutual Fund이고(법 제14조), 해외자원개발투자전문회사는 사모투자전문회사(PEF)이다(법 제13조 제3항). 각각의 법적 형태에 따라서 투자관련 법제의 적용을 받는 것을 제외하고, 양자는 해외자원법상으로는 해외자원개발투자전문회사가 2년 이내에 해외자원개발사업에 자본금의 50% 이상 투자해야 하는 요건(법 제15조 제2항) 외에 거의 동일한 규제를 받는다.

⁵ 특별회계법도 석유개발사업과 관련하여 동일한 용자금 면제 규정을 두고 있다(동법 제6조 제4항).

⁶ (i) 해외자원개발 방식에 따른 투자, (ii) 해외자원개발 전담회사에 대한 출자, (iii) 해외자원개발 전담회사의 구주, 채권, 수익권 취득, (iv) 해외자원개발 전담회사에 대한 대출채권 취득, (v) Hedge 목적 파생상품 투자 및 (vi) 석유 등의 탐사·개발·생산·정제·운송·판매 등이 매출액의 50% 이상을 차지하는 외국 자원개발기업의 경영권 참여를 위한 투자.

마. 광업법

(1) 광업법의 의의 및 적용범위

광업법은 해저광물자원개발법과 더불어 지하자원의 채굴 영역에 관한 가장 기본적인 내용을 규정하고 있는 법이다. 석탄산업법이 실질적으로 채굴에 관하여 규정한 바가 없기 때문에⁷ 석탄의 채굴을 포함한 지하자원 전 분야에 걸쳐 광업법이 적용된다. 광업법은 이외에 석유(천연피치 및 가연성 천연가스 포함)도 광물의 범위에 포함시키고 그 규율대상으로 하고 있다(법 제3조 제1호). 다만, 광업법은 석유에 대한 광업권을 국가에 전속한 권리로 규정하고, 석유의 개발과 이용과 관련하여서는 대부분의 광업법 규정을 배제하고 해저광물자원법의 규율에 따르도록 하고 있다(법 제9조).

(2) 광물에 대한 권리

광업법은 광물에 대한 채굴권을 부여할 권한을 국가의 전속적 권능으로 규정하고 있다(법 제2조). 광물의 채굴을 위해서는 국가로부터 광업권을 설정받아야 한다(법 제4조).

광업법은 광구에서 광업권이나 조광권에 의하지 않고 분리된 광물이나, 광구 밖에서 분리된 광물의 소유권 귀속에 관한 규정을 두고 있다(법 제5조). 그런데 정작 분리되지 않은 매장상태의 광물에 대한 소유권에 관해서는 명시적인 규정을 두고 있지 않다. 현실적으로는 광업권의 설정과 토지수용 등의 절차를 거쳐 광물 개발이 가능하므로 굳이 매장 광물에 대한 소유권을 규정하지 않더라도 운영상의 어려움은 없을 것으로 보인다. 다만, 민법상 토지소유권이 정당한 이익의 범위 내에서 지상 및 지하에 대해서도 미친다는 원칙(민법 제212조)에 비추어 법률관계를 명확히 한다는 측면에서 광물의 소유권에 관한 규정을 두는 것은 필요해 보인다.

(3) 광업권

광업권은 등록을 한 일정한 토지의 구역(“광구”)에서 등록을 한 광물과 이와 같은 광상에 묻혀 있는 다른 광물을 채굴하고 취득하는 권리(법 제3조 제3호)를 의미

⁷ 석탄산업법은 (i) 석탄가공업에 대한 등록제 운영 등 사업관련 규제(제17조~제22조), (ii) 석탄의 수급안정을 위한 석탄 수급조정 조치(제24조) 및 (iii) 폐광정리에 관한 사항을 위주로 규정하고 있다.

한다. 광업권은 물권으로서의 법적 성질을 가지며 부동산 관련 규정의 적용을 받는다(법 제10조 제1항). 광업권의 물권적 성격에도 불구하고 광업법은 광업권이 광업의 합리적 개발이나 다른 공익과의 조절을 위하여 제한될 수 있음을 예정하고 있다(같은 조 제2항). 광업권은 25년을 기본적인 존속기간으로 하고, 일정한 허가를 전제로 25년까지 연장이 가능하다(법 제12조).

광업권 설정을 위해서는 광물의 종류마다 설정 출원을 하여 허가를 받아야 한다(법 제15조). 광업권 설정 출원에 대해서는 광물이나 광구의 중복에 따른 불허가 조치도 가능하고(법 제22조), 공익상 이유, 광체의 규모나 품위에 미달한 경우 및 국가중요건설사업에 지장을 주는 경우에 불허가 조치가 될 수도 있다(법 제24조). 설정된 광업권이 광업원부에 등록된 경우, 광업권자는 2년 이내에 탐광 또는 채광 사업을 개시해야 한다(법 제40조). 탐광계획이 신고된 경우 3년 이내에 탐광실적을 인정받아야 하며(법 제41조), 실적 인정 후 1년 이내에 채광계획을 인가받아 채굴을 개시해야 한다(법 제42조).

(4) 조광권

조광권은 설정행위에 의하여 타인의 광구에서 광업권의 목적이 되어 있는 광물을 채굴하고 취득하는 권리를 의미한다(법 제3조 제4호). 조광권 역시 광업권과 마찬가지로 물권적 성질을 가지며 부동산에 관한 규정을 적용받는다(법 제47조). 조광권에 대해서는 1 광업권 1 조광권의 원칙이 적용되고(법 제51조), 존속기간은 광업권의 존속기간과 동일한 것이 원칙이나 광업권자와의 협의로 달리 정할 수도 있다(법 제49조).

조광권 설정을 위해서는 조광권 희망자와 광업권자가 인가를 받아야 하는데, 등록세를 납부한 후에 등록신청을 해야 한다(법 제52조). 조광권은 조광원부에 등록되어야 하는데, 이는 조광권의 효력발생요건이다(법 제58조, 제59조). 조광권자는 설정등록 후 1년 이내에 사업개시 의무가 있고(법 제60조), 탐광계획 신고 및 채광계획 인가에 관해서는 광업권의 경우와 동일하다(법 제61조, 제41조, 제42조). 조광료는 광업권자와의 계약에 의하여 정하는 것이 원칙이나, 석탄광의 경우 조광료의 상한이 생산액의 5%로 설정되어 있다(법 제54조).

(5) 토지의 사용과 수용

광업법은 측량이나 현장조사를 위하여 타인 토지의 출입 및 장애물 제거가 가능하도록 규정하고 있고(법 제67조), 급박한 위험 방지를 위하여 타인 토지를 출입하

거나 사용할 수 있는 권리(법 제68조)를 광업권자 또는 조광권자 등에게 부여하고 있다. 다만, 이러한 권리의 행사를 위해서는 토지소유자, 점유자 등에게 통지를 하거나 일정한 허가를 받아야 하며, 이와 관련하여 발생한 손실에 대해 보상이 되어야 한다(법 제69조). 아울러, 갱구의 개설이나 채굴 등을 위하여 타인 토지 또는 용수를 사용할 권리가 있고(법 제70조, 제74조), 필요한 경우 토지를 수용하는 것도 가능하다(법 제71조, 제74조).

바. 해저광물자원개발법

(1) 적용 범위

해저광물자원개발법(이하 ‘해저자원법’)은 대한민국 대륙붕에 부존하는 천연자원 중 석유 및 천연가스 등을 해저광물로 정의하고 있다(법 제2조 제1호). 해저광물의 종류가 석유 및 천연가스로만 한정되지는 않을 것인데, 해저자원법이 자원의 종류를 지나치게 제한적으로 보고 있는 것 아닌지 의문이 있다.

또한 해저자원법은 해저광물개발구역이라는 개념을 두고 있는데, 이는 한반도와 그 부속도서의 해안에 인접한 해역이나 대한민국이 행사할 수 있는 모든 권리가 미치는 대륙붕의 해상 및 그 지하로서 국제법상의 원칙에 따라 대한민국이 주권 또는 주권적 권리를 향유하는 구역을 의미한다(법 제2조 제2호, 시행령 제2조). 영해를 넘어서는 해역 하부의 해저구역에 대하여 권리가 미치기 위해서는 적어도 법률에서 그 범위를 명시적으로 규정하지 않으면 안된다. 해저광물자원법이 그 지역적 적용 범위가 되는 해저광물개발구역을 규정하면서도 한계를 명확히 설정하지 아니하여 모호함을 남겨 두었다는 점은 문제라고 생각된다.

(2) 해저광업권

해저광업권은 해저광구에서 해저광물을 탐사, 채취 및 취득하는 권리를 의미한다(법 제2조 제3호). 해저자원법은 해저광업권을 국가만이 가질 수 있는 것으로 규정하고 있는데(법 제4조), 이에 따라 지식경제부장관이 광업권자로서 해저광업원부에 등록하게 된다(시행령 제4조).

(3) 해저조광권

해저광업권이 국가에게 전속되는 권리이므로, 일반 사업자에게 의미 있는 것은 해저조광권 부분이다. 해저조광권자는 법인만이 될 수 있는데(법 제11조), 해저자

원법은 해저조광권을 다시 탐사권과 채취권으로 구분하고 있다(법 제5조). 탐사권의 출원에 대해서는 재력, 기술능력, 장비보유, 기타 탐사능력을 고려하여 허가가 이루어지는데(법 제12조, 제13조), 그 존속기간은 설정일로부터 10년이 원칙이다(법 제9조). 탐사권자가 해저광물을 발견할 경우에는 이를 보고하고 출원하여 허가를 받을 의무가 있는데(법 제14조, 제15조), 허가 받은 채취권의 존속기간은 설정일로부터 30년까지 가능한 것이 원칙이다(법 제10조).

조광권자는 해저광물 채취시에 정부에 조광료를 납부하여야 하고(법 제18조), 해저광업활동 중에 취득한 탐사, 채취 또는 지질조사 관련 자료는 국가의 소유로 된다(법 제17조의2).

사. 석유 및 석유대체연료 사업법

석유 및 석유대체연료 사업법(이하 ‘석유사업법’)은 석유, 석유제품 및 석유대체연료에 관한 사업의 등록 등 규제, 수입 및 판매 부과금에 관한 사항, 석유비축에 관한 사항 및 석유제품 등의 품질기준에 관한 사항을 규정하고 있다. 석유사업법상 석유에는 원유, 천연가스 및 석유제품이 포함되는데(법 제2조 제1호), 석유제품은 다시 휘발유, 등유, 경유, 중유, 윤활유, 탄화수소유, 석유가스 등으로 구분된다(법 제2조 제2호). 석유사업법은 석유대체연료로서 바이오디젤연료유, 바이오에탄올연료유, 석탄액화연료유, 천연역청유, 유화연료유를 규정하고 있다(시행령 제5조).

석유사업법은 석유수급의 안정을 위한 일련의 조치를 규정하고 있다. 정부는 석유비축계획을 수립하고(법 제15조), 석유비축시책을 시행해야 한다(법 제16조). 석유정제업자, 일부 석유수출입업자 및 석유제품 판매업자에게는 석유비축의무가 부과되고(법 제17조), 석유대체연료 제조·수출입업자에게는 석유대체연료 비축의무가 부과된다(법 제36조). 정부는 비상시에 석유수급의 안정을 위하여 석유의 배정, 시설 사용 및 사업운영과 관련한 명령을 내릴 수 있고(법 제21조), 석유배급 등의 조치를 취할 수도 있다(법 제22조). 또한 석유판매가격의 최고액을 설정하는 조치도 가능하다(법 제23조). 다만, 비상시 석유수급 안정을 위한 명령제도는 에너지이용 합리화법에 규정된 수급안정 조치(에너지이용 합리화법 제7조)와 유사하여 그 관계를 정립할 필요가 있다.

아. 가스사업 관련법

(1) 도시가스사업법

도시가스사업법은 ‘연료용 가스’를 사용자에게 공급하는 도시가스사업과 천연가스수출입업을 규율하는 법이다. 도시가스사업은 일반도시가스사업자 또는 대량수요자에게 천연가스를 공급하는 가스도매사업과 가스를 제조하거나 가스도매사업자로부터 천연가스를 공급받아 일반의 수요에 따라 배관을 통하여 수요자에게 공급하는 일반도시가스사업으로 구분된다(법 제2조).

도시가스사업법은 도시가스사업에 대한 허가제(법 제3조), 천연가스수출입업에 대한 등록제(법 제10조의2) 및 천연가스 수출입에 대한 승인제도(법 제10조의5) 등 사업관련 규제를 두고 있다.

도시가스의 수급과 관련하여 도시가스사업법은 일반도시가스사업자의 보편적 공급의무를 규정하고 있고(법 제19조), 가스사업자가 가스공급규정을 제정할 수 있는 근거를 마련하고 있다(법 제20조). 또한 가스 사업자들 사이에 가스공급시설의 공동 이용(법 제39조의6), 배관시설의 이용제공 의무(법 제39조의7) 및 이용규정의 제정 근거를 마련하고 있다(법 제39조의8).

정부는 국민생활에 대한 지장이 있거나 공익상 필요한 경우 가스사용 제한조치 등의 수급제한 조치를 취할 수 있다(법 제24조). 아울러 수급필요에 따라 도시가스사업자에 대한 조정명령, 가스공급권역의 조정 및 사업의 통폐합 명령을 할 수도 있다(법 제40조).

(2) 액화석유가스의 안전관리 및 사업에 관한 법률(이하 ‘액화석유가스법’)

액화석유가스는 프로판이나 부탄을 주성분으로 한 가스를 액화한 것(기화된 것 포함)을 의미한다(법 제2조 제1호). 액화석유가스 충전사업, 액화석유가스 집단공급사업, 액화석유가스 판매사업, 가스용품 제조사업에 대해서는 사업소별(또는 판매소별)로 허가를 받아야 하고(법 제3조), 액화석유가스 저장소는 저장소마다 설치허가를 받아야 한다(법 제6조). 액화석유가스법은 액화석유가스 판매방법을 법정하고(법 제23조), 공급규정에 관하여 신고하도록 규정하고 있다(법 제24조).

액화석유가스법은 안전관리와 관련하여 가스 공급시의 지도, 시설 개선권고 및 권고사항 불이행시의 신고 의무(법 제11조), 시설의 개선명령(법 제14조), 안전관리 규정의 제출(법 제12조), 시설과 용기의 안전유지 의무(법 제13조), 안전관리 등의 개선을 위한 지원(법 제15조) 등을 규정하고 있다. 기타 허가관청의 위해방지를 위한 조치명령(법 제29조), 정부의 조정명령(법 제34조), 행정기관 간의 지도 및 감독(법 제35조)에 관한 사항이 규정되어 있다.

자동차의 LPG 연료 사용과 관련하여, 액화석유가스법은 자동차에 대한 LPG 충전행위가 충전소에서만 이루어지도록 제한하고(법 제37조), 필요한 경우 LPG의 연료사용을 제한하는 조치도 취할 수 있다(법 제36조).

(3) 양 법의 관계에 관한 문제점

일반적으로 도시가스사업법상의 도시가스사업은 천연가스를 대상으로 한 것으로서 액화석유가스를 대상으로 한 액화석유가스사업과는 규제대상이 다른 것으로 인식된다. 그러나 법문상의 개념으로는 그 경계가 분명하지 않은 부분이 있어 문제이다.

일반도시가스사업에 ‘가스를 제조하여’ 일반의 수요에 따라 배관을 통하여 수요자에게 공급하는 것이 포함되는데, 액화석유가스 집단공급사업 역시 액화석유가스를 일반의 수요에 따라 배관을 통하여 연료로 공급하는 사업으로 정의되고 있다(액화석유가스법 제2조 제4호). 액화석유가스가 ‘제조된 가스’의 범주에 속한다고 보면 위 두 가지 사업은 동일한 내용을 규정하고 있는 것으로 해석될 수 있다. 이에 관하여 양 법 모두 상호간의 관계에 관하여 명시적인 언급을 하고 있지 아니하다. 양 법률의 충돌상황이 발생할 경우 처리방법에 관하여 문제될 수 있다.

자. 전기사업법

(1) 적용범위 및 일반원칙

전기사업법의 적용대상이 되는 전기사업은 발전/송전/배전/전기판매/구역전기사업으로 구분된다(법 제2조 제1호).

전기사업법은 전기사용 관련 선언적 조치들로서 전기사업자에 대해 전기사용자의 이익보호 방안을 강구할 의무(법 제4조)와, 전기설비 설치시에 환경보호 조치를 강구할 의무(법 제5조)를 부과하고 있다. 아울러 전기의 보편적 공급과 관련하여 일반적인 전기사업자의 보편적 공급 의무(법 제6조), 발전사업자 및 전기판매사업자의 정당한 사유 없는 전기공급 거부 금지 의무(법 제14조), 송전사업자 및 배전사업자의 전기설비에 대한 차별 없는 이용 보장 의무(법 제20조)를 규정하고 있다.

(2) 전기사업의 허가

전기사업을 하기 위해서는 전기사업의 종류별로 허가를 받아야 한다(법 제7조 제1항). 동일 사업자에게 2 종류 이상의 전기사업 허가는 불가능한 것이 원칙이지만(법 제7조 제2항), 배전 및 전기판매사업의 겸업, 도서지역의 전기사업 및 집단에너지사업자의 허가구역 내 발전 및 전기판매사업의 겸업(시행령 제3조)은 예외적으로 허용되고 있다. 전기사업을 양수하거나, 법인의 분할 및 합병시에도 별도로 인가가 필요하다(법 제10조).

(3) 공급 및 품질 규제

전기사업법은 전기사업자에 대하여 보편적 공급 의무(법 제14조, 제20조)와 전기품질 유지의무(법 제21조)를 부과하고, 송배전 전기설비 이용요금 인가제(법 제15조)와 전기 공급약관 인가제(법 제16조)를 운영하고 있다. 아울러 전기시장의 공정한 거래를 위하여 부당한 가격형성을 위한 부정행위, 차별공급 행위, 정보의 부당한 이용 등을 금지하고 있다(법 제21조).

(4) 전력수급 안정조치

정부는 천재지변 등 긴급사태시에 전기 수급조절을 위해 강제공급 또는 설비 이용제한 명령 등의 조치를 취할 수 있고(법 제29조), 전력거래의 정지, 제한 기타 필요 조치를 취할 수 있다(법 제46조).

(5) 전력시장

전기사업법은 전력거래가 전력시장을 통하여 이루어지는 것을 원칙으로 하고 있다(법 제31조). 자가용전기설비업자는 생산 전기의 50% 이내에서, 구역전기사업자는 공급구역의 수요 부족분 또는 잉여분에 한하여 전력거래를 할 수 있다. 전기판매사업자는 소규모 발전사업자·자가용전기설비 설치자, 신재생에너지 이용 발전사업자, 집단에너지사업자, 수력발전소 운영 발전사업자가 생산한 전기를 우선적으로 구매할 수 있다. 한편, 전기사용자는 원칙적으로 전력시장에서 직접 전기를 구매할 수는 없고, 전기판매사업자를 통하여야 한다(법 제32조). 기타 전기사업법은 전력거래가격의 시장가격 원칙(법 제33조) 및 발전사업자의 전력가격 차액보전 계약의 체결 근거(법 제34조) 등을 규정하고 있다.

전력시장의 거래 당사자인 전기사업자들 이외에 전력시장을 운영하기 위한 기구로서 한국전력거래소와 전기위원회가 설치되어 운영되고 있다. 이들 기구는 2000년대 초반 전력산업의 구조개편 과정에서 전력시장에 대한 운영을 위하여 신설된

기구들이다.

한국전력거래소는 발전사업자, 전기판매사업자, 대규모 전기사용자, 자가용 전기설비 설치자, 구역전기사업자를 회원으로 하여 구성된다(법 제39조). 전기사업법은 전력거래소 회원만이 전력시장에서 전력거래를 할 수 있도록 규정하여(법 제44조) 시장의 구성주체를 한정하고 있다. 이 외에 한국전력거래소는 전력계통 운영에 필요한 지시를 할 수 있는 권한도 가지고 있다(법 제45조).

한국전력거래소가 전력시장을 형성하여 거래가 가능하도록 하는 기구라면, 전기위원회는 전력시장의 운영을 감독하는 역할을 하는 기구로서 설립되었다. 전기위원회는 지식경제부 산하에 9인 이내의 위원으로 구성된다(법 제53조). 전기위원회는 전기사업 허가 관련, 전기사업 양수, 법인분할, 합병 등 인가, 전기설비 이용조건, 약관의 인가 등에 대한 심의기능(법 제56조)과 전기이용 당사자 사이의 요금, 이용조건, 약관 등에 관한 협의 불성립시의 재정기능(법 제57조)을 수행한다.

(6) 전력산업 관련 외국인의 투자제한

증권거래법상 한국전력공사는 외국인의 유가증권 취득에 제한을 받는 공공적 법인으로 지정되어, 외국인은 발행주식 총수의 40%까지만 주식의 소유가 허용된다(증권거래법 제203조, 제199조 제2항, 동법 시행령 제85조의2). 또한 외국인투자기업에 대하여는 원자력발전소 운영을 위한 발전사업 허가, 원자력발전연료 제조, 공급계획 승인, 방사성폐기물관리사업자 지정이 제한된다(법 제96조, 다만 방사성폐기물관리사업자 지정은 2009년 1월 1일부터 허용됨).

차. 신에너지 및 재생에너지 개발보급이용 촉진법

신에너지 및 재생에너지 개발보급이용 촉진법(이하 ‘신재생에너지법’)은 신에너지 및 재생에너지와 관련하여 기술개발, 이용, 보급 촉진, 관련 산업의 활성화 등 전반적인 사항을 규정하고 있다. 이를 통하여 에너지원의 다양화, 에너지의 안정적인 공급, 에너지 구조의 환경친화적 전환 및 온실가스 배출 저감 추진을 목적으로 한다.

신재생에너지법은 신재생에너지로서 (i) 태양에너지, (ii) 바이오에너지, (iii) 풍력, 수력, 연료전지, (iv) 석탄 및 중질잔사유를 가스화한 에너지, (v) 해양에너지, 폐기물에너지, 지열에너지, 수소에너지 등을 규정하고 있다(법 제2조 제1호). 신재생에너지법은 영리를 목적으로 수입된 신·재생에너지(중간제품의 형태로 수입된 신·재생

에너지를 포함한다)에 대하여는 적용되지 않는다(법 제3조).

정부는 관계중앙행정기관의 협의 및 신재생에너지정책심의회 심의를 거쳐 신재생에너지의 기술개발 및 이용·보급을 촉진하기 위한 기본계획을 수립하고(법 제5조), 신재생에너지의 종류별로 매년 연차별 실행계획을 수립 및 시행하여야 한다(법 제6조).

정부는 신재생에너지의 이용 및 보급을 활성화하기 위하여 신재생에너지사업에 대한 투자를 권고하거나 공공기관 등에 신재생에너지 이용을 의무화할 수 있다(법 제12조). 정부는 또한 신재생에너지를 이용한 발전가격과 기준가격과의 차액지원 제도를 운영하고(법 제17조), 신재생에너지설비 설치전문기업을 등록하여 지원(법 제22조)함과 아울러, 신재생에너지 기술의 사업화를 지원한다(법 제28조).

4. 한국 에너지 관련 법규의 최근 동향

가. 에너지기본법과 국가에너지기본계획

한국의 에너지 관련 법제에 대한 문제의식 내지 비판적 견해에 입각하여 에너지 관련 기본법 제정의 필요성이 1990년대 후반부터 지속적으로 제기되어 왔다. 에너지기본법은 통합적이고 체계적인 에너지 관련 법령 및 정책간에 유기적인 연계성과 실효성을 제고하고, 산업부문에 국한된 에너지 정책의 문제를 국가 차원의 과제 로 격상시키며, 지속가능한 발전과 에너지안보 실현을 추구하고자 하는 취지에서 추진되었다.⁸

앞서 검토한 바와 같이 에너지기본법은 기본원칙, 기본계획 수립 및 국가에너지 위원회의 구성 등을 규율하고 있어 법 자체로 구체적인 에너지 관련 규율에 관한 상세한 사항을 담고 있지는 않다. 에너지기본법이 추구하는 구체적인 정책방향은 에너지기본법에 따라서 수립되는 국가에너지기본계획에 담기게 될 것이다. 결국 에너지정책의 측면에서 국가에너지기본계획이 실질적으로 에너지기본법의 가장 핵심적인 내용이 될 것으로 보인다.

제1차 국가에너지기본계획이 수 차례의 공청회 등의 절차를 거쳐 2008년 8월 27일 최종 확정되었다. 국가에너지기본계획의 확정은 역사상 최초로 20년 이상의 장기적인 기간을 대상으로 한 국가 차원의 에너지계획이 수립된 획기적인 사건으로

⁸ 국회 산업자원위원회, 에너지기본법안 검토보고서(2005. 2.), 6쪽.

평가할 수 있다.

제1차 국가에너지기본계획은 크게 (i) 에너지소비 추이 및 향후 수요전망, (ii) 대내외 여건과 에너지 정책 기본방향, (iii) 에너지수요 목표안 및 에너지 믹스 및 (iv) 비전 구현을 위한 분야별 대책으로 구성되어 있다. 특히 에너지정책의 기본방향으로 에너지자립 사회 구현, 에너지 저소비사회로 전환, 탈석유사회로 전환, 더불어사는 에너지사회 구현, 녹색기술과 그린에너지에 의한 신성장 동력과 일자리 창출을 제시하고 있다.

에너지기본법을 기반으로 하여 국가에너지기본계획이 작성됨으로써 향후 장기간의 에너지정책 방향이 제시하게 되었다는 점 자체로는 환영할 만한 일이라고 할 수 있다. 다만, 원전확대 등의 이슈에 대해서는 여전히 상당한 반론이 제기되는 상황에서 목표(설비비중 41%)가 제시되었다는 점은 아쉬움으로 남는다.

향후 다른 에너지 분야의 기본계획을 수립함에 있어서 국가에너지기본계획이 근간이 될 것으로 보인다. 그러나 에너지정책의 근간이 국가에너지기본계획이 되는 상황은 규율의 체계상 적절하지 않아 보인다. 즉, 에너지정책이 국민의 기본적인 생활과 전산업 분야에 걸쳐 중요한 의미를 갖는다는 점에서 그 기본적인 방향과 관련 분야에 대한 규율의 근거는 법률적인 차원에서 마련되는 것이 체계상 적합할 것으로 보인다. 궁극적으로는 에너지기본법에 에너지 정책 관련 요소들과 기본적인 방향이 명시될 필요가 있다고 생각된다.

나. 신재생에너지 관련 정책

제1차 국가에너지기본계획은 2030년까지 전체 에너지원 중 신재생에너지의 비중을 11%까지 확대한다는 목표를 제시하였다. 이명박 대통령은 2008년 8·15 광복절 경축사에서 저탄소 녹색성장(Low Carbon, Green Growth)을 신국가 발전 패러다임으로 제시하였다. 향후 신재생에너지 관련 정책의 입안이 활발할 것으로 보인다.

2008년 4월 26일 정부의 경제정책조정회의는 태양광 발전차액 지원제도 개선안을 발표한 바 있다. 그 주된 내용은 (i) 태양광 발전차액 지원 한계용량의 확대(100MW→500MW), (ii) 지원 기준가격 인하(10월부터 적용 예정) 및 차액지원제도 폐지(2012년) 및 (iii) 신재생에너지 의무할당제 도입(RPS : Renewable Portfolio Standard)이었다. 향후 태양광 발전차액 지원 한계용량 및 지원 기준가격 인하를 위해서는 ‘신재생에너지 이용 발전전력의 기준가격 지침’(산업자원부 고시)에 대한

개정이 예상된다.

2008년 9월 19일 국무총리실 기후변화 대책위원회가 발표한 기후변화대책 중 합기본계획(이하 ‘기후변화대책’)은 향후 기후변화와 관련한 국가의 정책 방향을 제시하였다. 이 중 신재생에너지 관련 정책의 내용도 포함되어 있어 주목할 필요가 있다.

기후변화대책은 지난 4월에 경제정책조정회의에서 발표된 2012년 RPS의 도입을 재천명하고 있다. 향후 RPS의 도입을 위한 신재생에너지법의 개정이 예상된다. 아울러 태양광 설비 등 신재생에너지 설치의무 대상을 현재 3,000㎡ 이상의 신축 공공기관 건물에서 증개축 건물 및 학교시설까지 확대하겠다고 제시하고 있다. 이 역시 신재생에너지법 및 시행령의 개정이 필요한 사항이다.

정부가 신재생에너지에 대한 집중을 통하여 기후변화협약에 대비하고, 지속가능한 저탄소 녹색성장을 표방하는 것은 에너지 및 환경적 관점에서 환영할 만한 사건이다. 그러나 예산부족을 이유로 신재생에너지 발전차액 지원을 지속적으로 축소시키면서 결국 폐지를 하고 RPS를 도입하겠다는 계획은 이러한 대세에 역행하는 것으로 생각된다. RPS의 도입은 대형 에너지 생산자들의 의무적인 신재생에너지 투자를 강제한다는 것이다. 그런데 법률적 차원에서 투자를 강제하는 것보다는 다양한 경제적 인센티브를 제공하여 신재생에너지 이용자들의 참가를 유도하고, 더불어 관련 산업의 발전을 도모하는 것이 더 효율적일 것으로 생각된다. 법률적으로 강제되는 대상사업자들은 울며 겨자먹기로 사업에 참가하고, 나머지 시장참여자들은 신재생에너지 시장에 참가하기를 꺼리게 될 경우 장기적으로는 신재생에너지 시장 자체가 소멸하게 될 가능성을 배제하기 어렵다. 독일은 1990년대 전력매입법을 제정하여 풍력발전의 매입가격을 보장하는 정책을 취하여 1995년부터 매년 40%씩의 증가를 가져와 독일이 풍력발전 분야 세계 최고의 위치를 점하게 한 경험을 가지고 있다. 또한 아헨모델의 도입을 통해 태양광발전을 비용보장 가격으로 매입하여 90년대에 200배가 넘는 발전용량 증가를 가져온 경험도 가지고 있다.⁹ 신재생에너지의 개발과 이용에 자발적인 시장참여를 유도하는 것이 얼마나 중요한 의미를 가지는지 보여주는 사례라고 생각되고, 우리 정부도 이러한 경험을 참고할 필요가 있다고 생각된다.

다. 에너지 관련 구조개편

⁹ 이필렬, 에너지대안을 찾아서, 198~202쪽.

2000년 말 「전력산업 구조개편 촉진에 관한 법률」이 제정되고, 「전기사업법」이 전면 개정되면서 전력산업의 구조개편 작업이 본격적으로 진행되었다. 이 과정에서 1단계 개편으로 전기사업을 독점하고 있던 한국전력의 발전 부문을 5개의 화력발전회사(남동, 중부, 서부, 남부, 동서)로 분리하였는데, 원자력·수력 발전의 경우 국가 에너지 안보 차원에서 별도로 분리가 되었다. 발전부문 분리로 인하여 형성되는 전력시장의 운영을 위하여 전력거래소 및 전기위원회가 설립되었다.

전력산업 구조개편 과정은 2단계 개편작업을 진행하던 중 그 시행이 중단되고 만다. 우선 발전회사를 민영화하고자 하던 계획이 매각작업 및 상장추진이 좌절되면서 수포로 돌아갔다. 또한 전력산업 민영화로 인한 폐해 등에 관한 노사정 위원회의 논의를 거쳐 2005년경 배전분할 작업이 중단되게 이르렀던 것이다. 이후 현재까지 전력산업의 구조개편에 대한 논의는 본격적으로 진행되지 않고 있다.

그런데 최근 이명박 정부에서 에너지 자원 관련 공공기관에 대한 선진화방안으로 구조조정을 추진하는 움직임이 보이고 있다. 아울러 LNG 도입시장에 대한 전면개방에 관한 논의도 진행되고 있다.

이명박 대통령이 대선공약으로 전력산업 구조개편을 추진하지 않겠다고 공언한 바 있어, 공공기관 선진화 방안이 종전에 진행되던 전력산업 구조개편의 추가적인 진행으로 이어질 것으로 보이지는 않는다. 그런데 LNG 도입시장에 대한 전면개방은 LNG 시장에 대한 시장경쟁의 확대를 의미하는 것이다. 에너지 시장에 대한 완전한 시장경쟁의 도입에 관해서는 과거 전력산업 개편시의 논의되었던 역효과에 대한 고려가 필요해 보인다. 정부 부처 내부적으로도 LNG 도입시장 개방시의 Bargaining Power 상실, 민간사업자와 가스공사와의 과당경쟁으로 인한 소비자 요금의 인상 가능성 등의 부작용이 언급되고 있다. 미국 캘리포니아의 발전 부문 민영화로 촉발된 2001년 대규모 정전사태 등을 통하여 에너지 관련 산업 민영화 문제를 접근할 때 신중할 필요가 있다는 교훈을 받은 바 있다. 이러한 고려는 결국 발전부분 구조개편의 중단이라는 극단적인 결과를 가져왔다. 에너지 공급자의 독점이 시장과 가격에 미치는 부작용이 있는 만큼 이를 극복하는 방법으로서 민간개방이 언급되는 것은 당연한 귀결이지만, 이를 추진함에 있어서는 그 효과에 대하여 면밀한 검토를 거쳐 부작용을 최소화하는 방안을 강구해야 할 것이다.