

# 한국의 경제성장과 입법발전의 분석

- 에너지 법제 -

이 준 서



법제교류 연구 13-21-①-2

# 한국의 경제성장과 입법발전의 분석

## - 에너지 법제 -

이 준 서



한국법제연구원  
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

# 한국의 경제성장과 입법발전의 분석

- 에너지 법제 -

An Analysis of Korean Legislative Development  
in relation with Economic Growth

- Energy Policy and Law -

연구자 : 이준서(부연구위원)

Lee, Jun-Seo

2013. 7. 14.

# 요약문

## I. 배경 및 목적

- 본 연구의 목적은 한국의 경제성장에 따른 분야별 법제의 발전과정을 분석함으로써 개발도상국 또는 체제전환국에게 한국의 법제발전에 대한 시사점을 제시하기 위함
- 한국 에너지 법제의 발전과정에 대한 분석과 평가는 부존 자원의 부족에도 불구하고 안정적이고 경제적인 에너지 정책을 유지하기 위한 법제를 필요로 하는 일부 개발도상국 들에게는 에너지 정책과 입법의 방향을 고려함에 있어 일정한 시사점을 제시할 수 있을 것으로 기대함

## II. 주요내용

- 제2장에서는 에너지 법제의 발전을 개관하고, 한국의 경제 성장과 에너지 법제의 발전에 대한 분석을 시도하는데, 에너지 법제의 발전을 크게 세 시기로 구분하여 설명함
  - 제1기는 해외자원개발과 에너지이용의 합리화로 대변할 수 있는 1970년대 후반부터 1980년대까지의 시기
  - 제2기는 대체에너지로의 전환과 집단에너지공급의 확대가 중심이 되었던 1980년대 후반부터 1990년대 초까지의 시기

- 제3기는 총괄적인 에너지 정책에 관한 입법인 「에너지기본법」이 제정된 2000년대 중반부터 현재까지의 시기
- 제3장에서는 에너지 정책과 법제의 국제적 동향을 살펴보고 한국의 사례와 대비하여 시사점을 도출하고자 하였는바, 우선 앞서 살펴보았던 한국 에너지 법제의 발전과정 분석을 통하여 에너지 법제에 대한 개괄적인 평가를 하고, 그 특징과 장·단점을 제시한 후 향후의 과제를 제시함
- 제4장에서는 연구의 내용을 요약하고, 연구를 통하여 검토된 한국 에너지 법제의 특징과 장·단점, 이에 따른 시사점을 정리함

### Ⅲ. 기대효과

- 본 연구에서 제시하고자 하는 한국 에너지 법제의 발전과정에 대한 분석과 평가를 통하여, 안정적인 에너지원의 확보와 에너지 안보를 구축하려는 일부 개발도상국들이 향후 에너지 법제의 발전과 입법을 고려함에 있어, 한국의 장점과 단점 모두를 검토하여, 적합한 시사점을 도출할 수 있을 것으로 기대함

▶ 주제어 : 법제교류, 경제성장, 법제발전, 한국 에너지 법제, 에너지 정책과 법

---

---

# Abstract

---

---

## I . Background and objectives

- The purpose of this study is to discuss how South Korea's legal system has economically evolved to developing or transitional countries.
- It is expected that the analysis and evaluation of the country's developmental process through its energy-related legislation will help formulate relevant policies and laws for the said countries, stably and economically, in the face of insufficient resources as was the case of South Korea.

## II . Main contents

- Chapter 2 outlines the development of energy-related legislation and analyzes South Korea's development through economic and the energy-related legislation, with the energy-related legislation divided into three periods as follows:
  - Period 1: the late 1970s through the late 1980s (focusing on overseas resources development and energy use rationalization)
  - Period 2: the late 1980s through the early 1990s (focusing on the transformation to alternative energy and expansion of a community energy supply)

- Period 3: the mid-2000s, when The Framework Act on Energy was enacted, through the present
  
- Chapter 3 intends to explore the international trend of energy policies and legal systems and offers policy suggestions for the said countries based on the comparison of the cases to South Korea. To the said end, the chapter makes an overall assessment about energy-related legislation in comparison with the development process of South Korea's relevant system, along with its merits and demerits.
  
- Chapter 4 summarizes features of South's Korea energy-related legislation.

### **III. Expected effects**

- The said countries will be able to find options suited to them based on merits and demerits of the energy-related legislation that South Korea has adopted in conjunction with the need to set up their own system for a stable energy supply and security.

➤ **Key Words** : legal collaboration, economic growth, legislative development, Korean energy law or legislation

## 목 차

요 약 문 .....	3
Abstract .....	5
제 1 장 서 론 .....	9
제 1 절 연구의 목적 .....	9
제 2 절 연구의 범위 .....	11
제 3 절 연구의 방법 .....	12
제 2 장 한국의 경제성장과 에너지 법제의 변천 .....	15
제 1 절 경제성장과 에너지의 관계 .....	15
제 2 절 한국 에너지 법제의 변천 .....	16
1. 석탄 분야 .....	16
2. 전기 분야 .....	17
3. 석유 분야 .....	18
4. 가스 분야 .....	19
5. 에너지 정책 분야 .....	20
6. 검 토 .....	21
제 3 장 한국 에너지 법제의 발전과정에 대한 분석 .....	23
제 1 절 에너지 법제의 범위와 분류 .....	23
1. 기존의 분류방식 .....	23
2. 본 연구에서의 분류방식 .....	31



제 2 절 에너지 정책과 법제의 변천과 발전 분석 .....	37
1. 제1기 .....	38
2. 제2기 .....	46
3. 제3기 .....	53
제 4 장 한국의 에너지 정책과 법제의 시사점 .....	73
제 1 절 주요 에너지원별 관리 .....	73
제 2 절 해외 에너지공급원의 확보 .....	74
제 3 절 신·재생 에너지의 발굴 .....	76
제 5 장 결 론 .....	77
참 고 문 헌 .....	79

## 제 1 장 서 론

### 제 1 절 연구의 목적

에너지와 관련된 그동안의 학술연구나 전문가들의 견해에서는 공통적으로 화석연료의 고갈,<sup>1)</sup> 에너지 수요의 증가,<sup>2)</sup> 그리고 기후변화의 위험성에 대한 지적을 찾아볼 수 있다.<sup>3)</sup> 이 지적의 세 가지 요소들을 일반화 하면, 화석연료의 고갈은 에너지원의 부족문제로, 에너지 수요의 증가는 안정적인 에너지 확보, 즉 에너지 안보의 문제로, 기후변화의 위험성은 에너지 소비와 그에 따른 환경문제로 각각 치환해볼 수 있다. 이러한 문제의식은 에너지원은 유한한데 반해, 에너지 소비는 점증하고 있어 에너지의 확보는 점점 더 어려워질 수 있으며, 현재와 같은 에너지 소비는 인류에게 커다란 환경문제를 가져올 것이라는 위기의식이 발현된 것이라 할 수 있다.

이는 에너지원의 수입의존도가 97%여서 필요한 에너지원의 거의 대부분을 외국에서 수입해야 하며,<sup>4)</sup> 전체 에너지원 중 화석에너지원의 비율이 84%인 한국의 경우<sup>5)</sup>도 크게 다르지 않다. 한국 역시 에너

- 
- 1) 일례로 석유의 고갈과 대안에 관한 것으로는 다음의 글들을 참조할 것. Kenneth S. Deffeyes, *Hubbert's Peak : The Impending World Oil Shortage* (Princeton University Press, 2001); *Beyond Oil : The View from Hubbert's Peak* (Hill and Wang, 2005); Jean-Luc Wingert, *La Via après le Petrole* (Editions Autrement, 2005); Paul Roberts, *The End of Oil : On the Edge of a Perilous New World* (Houghton Mifflin Company, 2005); Jeremy Rifkin, *The Hydrogen Economy*(Tarcher, 2003).
  - 2) 세계에너지기구(IEA)에 의한 세계 에너지 전망(World Energy Outlook) 2009에 의하면, 기준 시나리오의 경우 2007년-2030년 동안 세계 1차 에너지 수요는 연평균 1.5%씩 증가하여 2030년에 2007년 대비 40% 증가할 전망이다.
  - 3) 이준서, 녹색성장 구현을 위한 에너지 관련 법제의 정비방안 연구, 한국법제연구원, 2010, 18면.
  - 4) 한국은 세계 11위의 에너지소비국이고, 세계 5위의 원유수입국이며, LNG와 석탄 수입도 각각 세계 2위, 3위를 기록하고 있다. 에너지경제연구원, 에너지이코노미, 쎄오미디어, 2013, 17면 참조.
  - 5) 유동현, “도전이 예상되는 에너지 안보”, 에너지&기후변화, Vol. 409(2010. 6), 32 참조.

지 부족, 에너지 안보, 기후변화의 대응이라는 문제들을 해결하기 위한 노력을 지속해왔다. 더욱이 한국은 열악한 부존자원에도 불구하고 1960년대 이후부터 40년 남짓한 기간 동안 압축적인 경제성장을 이루었고, 세계 10위권의 경제대국 진입이라는 가히 괄목할만한 성과를 보여준 국가로 평가받고 있다.<sup>6)</sup> 이러한 까닭에 이른바 ‘한국형 발전모델’을 자국의 상황에도 적용할 수 있을지를 검토해보려는 아시아 국가들의 수요는 상당히 높은 것으로 알려져 있다.<sup>7)</sup>

이러한 배경을 기초로 하여, 본 연구에서는 한국의 중소기업법제<sup>8)</sup>와 환경법제의 발전과정<sup>9)</sup>에 이어 한국의 경제성장 과정에서 발생했던 에너지 관련 현안들을 한국 정부가 어떠한 방식으로 타개했는지에 관한 분석을 시도하려 한다. 이번 연구에서 에너지 법제<sup>10)</sup>를 살펴보고자 한 것은, 산업화와 경제성장에 따라 증가되는 에너지 수요와 안보의 문제들을 한국이 어떠한 방식으로 해결해 왔는지를 살펴보고, 이를 통하여 에너지원의 부족과 에너지 수요의 증가라는 유사한 상황을 겪고 있는 개발도상국들에게 에너지 정책과 법제를 통한 안정적인 성장과 발전에 대한 시사점을 제시할 수 있을 것이라는 판단 때문이다.

---

6) 지난 60년간 한국은 평균 7.6%의 고도성장을 달성하여 1953년 69달러에 머물던 1인당 국민소득이 2010년 2만 달러를 상회하게 되었다. 조운제·박창귀·강종구, 한국의 경제성장과 사회지표의 변화, 금융경제연구, (2012. 1), 한국은행경제연구원, 1면 참조.

7) 이러한 수요는 특히 한국이 2009년 경제협력개발기구(Organization for Economic Cooperation and Development: OECD) 산하 개발원조위원회(Development Assistance Committee: DAC)의 24번째 회원국이 됨으로써 대외적으로도 ‘원조 받는 나라’에서 ‘원조하는 나라’로 인식되기 시작하면서, 더욱 증가하고 있는 것으로 보인다. 이준서, 한국의 경제성장과 입법발전의 분석 - 환경법제 -, 한국법제연구원, 2012, 13면.

8) 이준서, 법제도 정비를 위한 입법모델의 구축 - 경제발전과 중소기업 관련 법제의 변천 -, 한국법제연구원, 2011.

9) 이준서, (註 3) 참조.

10) 현행법상 「에너지법」이라는 제명이 있기 때문에, 이하에서는 용어상의 혼동을 피하기 위하여 에너지 관련 법률 전반을 지칭할 때에는 “에너지 법제”라고 구별하여 표기한다.

한국 에너지 법제의 발전과정에 대한 분석과 평가를 통하여, 현재 당면하고 있는 에너지 문제의 해결방안을 모색하고 장차 안정적인 에너지 개발과 확보를 위한 체제를 구축하려는 일부 개발도상국들에게 어느 정도의 시사점을 제시할 수 있을 것으로 기대한다. 하지만 “한국의 경제성장과 입법발전의 분석”이라는 기존의 연구에서와 마찬가지로 당시 한국의 특수성이나 시대적 고려 없이 한국의 정책과 법제에 대한 장점만을 강조하거나 확대하지는 않도록 하였으며, 에너지 문제의 해결을 위한 다양한 사례들 중 한국도 하나의 시사점이 될 수 있다는 관점을 염두에 두었다. 이와 더불어 한국 에너지 법제의 특징과 장·단점을 분석하여, 에너지 정책과 법제의 선택 가능성을 타진해볼 수 있는 기회를 제공하고자 하였다. 이 연구의 주된 목적은 일부 개발도상국들에 대한 참고용이지만, 그간의 에너지 법제를 우리 스스로 회고해보는 데에도 의의를 두고자 한다.

## 제 2 절 연구의 범위

에너지 문제는 생산·유통·소비의 전단계가 일정한 사회적 체계라는 망 안에서 이루어지는 것이기 때문에,<sup>11)</sup> 어떠한 에너지를 어떤 방식으로 얼마나 생산해서 소비하느냐의 문제는 단순히 일부 에너지원에 관한 문제만이 아니라 해당 국가 에너지 체제의 관점에서 접근해야 할 문제이다. 따라서 에너지 문제를 에너지원의 문제로 치환하거나 축소해서는 안 될 것이며, 사회적으로 구축되어 있는 에너지체제가 지속가능성을 실현할 수 있는 방식으로 되어 있는지, 지속가능성을 실현하기 위해 어떠한 구조적 변화가 필요한지에 대한 모색이 필요하다는 주장<sup>12)</sup>에 동의한다.

11) Winner, Langdon, *Energy Regimes and the Ideology of Efficiency*, in Daniels and Rose(eds.). *Energy and Transport 9* (Sage Publication, 1982).

12) 윤순진, “한국의 에너지체제와 지속 가능성 -지속 불가능성의 지속에 대한 분석을 중심으로-” *경제와 사회*, 통권 제78호, (2008. 6), 13면.

이에 따라 본 연구는 석탄·석유·가스 등의 개별 에너지원에 대한 정책이나 법제보다는 에너지 정책 일반에 관련된 정책과 법제에 초점을 맞추었다. 에너지원의 이용·관리에 관하여 규율한 법률의 연구는 석유·석탄·가스 등 각 에너지원들의 특성과 관련 산업에 대한 구체적이고 실질적인 이해를 수반하는 것이지만, 에너지 정책과 관련된 법률들은 국가 차원의 기본 정책 방향과 법제의 흐름을 검토해야 할 사항들이라 할 수 있기 때문이다.

이에 따라 한국의 에너지 정책과 관련된 법률들을 주된 연구의 대상으로 검토한 결과, 「에너지법」, 「에너지이용 합리화법」, 「신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법」, 「집단에너지사업법」, 「해외자원개발사업법」이라는 5개의 법률을 주된 검토 대상으로 선정하였다. 에너지 법제의 분류와 선정에 대한 내용은 제3장에서 상세히 언급하기로 한다.

### 제 3 절 연구의 방법

한국의 에너지 법제가 양적으로나 질적으로 지속적인 발전해왔다는 전제 하에서는 관련 법령들을 연대기적으로 살펴보는 것이 가장 용이하고도 적합한 방법일 것이다. 이러한 방법에는 1970년대, 1980년대, 1990년대와 같이 일정한 연도 단위로 시기를 구분하고, 해당 시기 내에 시행되었던 중점적인 정책과 법제들을 살펴보고, 관련 법제들을 비교함으로써 법제발전의 양적·질적 평가를 하는 방법을 활용할 수 있다. ‘한국의 경제성장과 법제의 발전’이라는 주제 하에 각 분야별 법제의 발전과정을 소개하고 분석하려는 목적에 따라서, 본 연구의 방법은 시기별 법제의 연혁적인 검토를 기본으로 한다. 그러나 연혁적 흐름만으로는 설명할 수 없는 부분, 발전단계의 분수령이 되기 때문에 특별히 살펴보아야 할 부분, 또는 시기별 흐름과는 별도로 강

조해야 할 부분에 있어서는 해당 법령의 구체적인 체계와 내용에 대한 분석적 방법론을 추가하도록 한다. 법제분석의 방향은 주로 해당 규정의 내용이나, 그 규정에 포함된 제도의 발전을 파악하는 것이 되겠지만, 에너지 법제의 발전이라는 전체적인 흐름에서 불필요한 제·개정이었거나 의미가 적었던 제도의 도입에 대해서는 비판적 차원의 검토 또한 포함시키려 한다.

연구의 주된 방법은 문헌조사의 방법이 될 것이며, 주로 한국의 에너지 정책과 법제에 관한 입법적 차원의 분석 연구가 수행될 것이다. 또한 에너지 법제의 특성상 정책적·기술적·경제적 판단이 필요한 부분이 많기 때문에, 전문가들을 통한 워크숍이나 회의 등을 통하여 실질적인 접근방법도 활용하도록 한다.

## 제 2 장 한국의 경제성장과 에너지 법제의 변천

### 제 1 절 경제성장과 에너지의 관계

1970년대 발생한 두 차례의 석유파동(oil shock)은 경제성장에서 에너지가 차지하는 역할에 대한 중요성을 인식시키기에 충분한 사건이었다. 이에 따라서 에너지와 경제성장 간의 관계를 규명하기 위한 많은 경제학적 연구가 진행되었는데, 그 방향은 크게 두 가지로 구분된다. 하나는 생산과정에서 에너지와 자본·노동 간의 대체·보완관계를 규명하고자 하는 시도이고, 다른 하나는 에너지 소비와 경제성장 사이의 인과관계를 규명하고자 하는 시도이다.<sup>13)</sup> 에너지와 자본이 생산과정에서 보완적인 관계인지, 대체적인 관계인지의 문제가 에너지 소비와 경제성장 사이의 인과관계를 함축하고 있다고 주장하는 한 연구에 따르면, 에너지 소비와 경제성장 사이에는 장기적인 균형관계가 존재하며,<sup>14)</sup> 특히 한국을 대상으로 한 에너지 소비와 경제성장 사이의 인과관계가 양방향으로 존재한다는 결과가 도출된다.

이러한 결과는 에너지 소비와 국민총생산 사이의 인과관계에 따라서 (i) 한국의 경우 지나친 에너지 소비의 억제에 경제성장에 부담으로 작용할 가능성이 있다는 것과 (ii) 에너지원을 주로 해외로부터 수입하여 충당하는 한국의 경우 적정분의 에너지를 비축해야 한다는 점, (iii) 경제성장이 에너지 소비량에 미치는 영향력이 그 역(逆)의 영향보다 크다는 점, (iv) 한국에서는 에너지와 자본이 상호 보완적이라는 점 등을 밝히는 근거가 된다.<sup>15)</sup>

13) 김철환, “한국의 에너지소비와 경제성장 사이의 인과관계: 오차수정모형”, 한국경제연구 1, 한국경제연구학회, (1998. 11), 129-130면.

14) 김철환, (註 13), 130면; 이기훈·오완근, “에너지소비와 경제성장간의 인과관계 재분석: 디비지아 에너지 지수와 이산화탄소 배출량의 적용”, 제9차 한국경제학회 국제학술대회 발표논문, (2000, 7), 16면.

15) 김철환, (註 13), 149-150면.

## 제 2 절 한국 에너지 법제의 변천

### 1. 석탄 분야

과거 한국의 주요 에너지원은 석탄이었기 때문에, 정부가 지정하는 석탄광산을 운영관리하며 석탄의 생산가공과 분배의 업무와 그 부대사업을 경영하기 위한 목적으로 1950년 「대한석탄공사법」을 제정한 것은 매우 당연한 일이었다. 이 법률은 대한석탄공사의 역원(役員), 업무의 지도감독, 회계, 벌칙에 관한 사항들을 두고 있었다.

이어서 지하자원을 합리적으로 개발함으로써 국가산업의 발달을 도모하고 광업에 관한 기본적인 제도를 규정하기 위하여 1952년 「광업법」을, 광업에 따른 광산종업원의 위해와 광해(鑛害) 방지를 목적으로 하는 「광산보안법」을 1963년에 제정하였고, 민영광산의 개발촉진을 위하여 현재는 「한국광물자원공사법」으로 개정된 「대한광업진흥공사법」을 1967년 제정하기에 이르렀다. 「광업법」에서는 광업권의 설정과 존속기간에 관한 사항, 국영광업, 토지의 사용과 수용, 광해배상에 관한 사항을 두었고, 「광산보안법」에서는 사람에 대한 위해의 방지, 지하자원의 보호, 광업시설의 보전, 광해의 방지를 위하여 광업권자와 광산종업원의 의무 규정, 감독과 벌칙에 관한 규정을 두었다.

이후 석탄 및 광업에 관한 추가적인 입법은 한동안 제정되지 않다가, 1986년에 이르러 「석탄산업법」을 제정하였는데, 이 법률은 석탄산업을 육성·발전시키고 석탄 및 석탄가공제품의 수급안정과 유통의 원활을 목적으로 탄좌(炭座)의 지정, 탄좌회사의 설립, 광업권의 매수, 석탄가공업의 허가, 석탄 수급조정을 위한 조치, 조성사업비, 석탄산업육성기금, 석탄산업안전기금, 부과금 등에 관한 규정을 두었다.

1980년대 중반 이후 석탄산업에 관한 정책은 급격히 쇠퇴하기 시작하였기 때문에 석탄산업의 사양화로 인하여 낙후된 폐광지역의 경제



를 진흥시켜 지역 간의 균형있는 발전과 주민의 생활향상을 도모하기 위하여 1995년 제정된 「폐광지역 개발 지원에 관한 특별법」에서는 녹지보전지역(현행 「자연환경보전법」에 따른 생태·자연도(自然圖) 1등급 권역) 개발의 특례, 환경영향평가의 특례, 『산림법(현행 「산지관리법」)』과 「관광진흥법」 적용의 특례와 더불어 지역주민에 대한 지원, 민간유치사업의 지원, 재정지원, 폐광지역 안의 농공단지에 대한 지원, 대체산업의 지원 등에 관한 근거 규정을 두었다.

2005년에는 광산에서 발생할 피해를 예방하고 이미 발생한 피해에 대하여 복구하기 위하여 「광산피해의 방지 및 복구에 관한 법률」이 제정되었는데, 이 법률의 제정에도 불구하고 「광업법」이나 「광산보안법」상의 광해에 관한 규정들은 그대로 존치되고 있으므로, 이 법률은 광해에 관한 사항 전부를 다루기 위한 목적이라기보다는 광해방지사업을 보다 체계적으로 시행하기 위한 계획의 수립, 토지의 수용, 재원의 마련(광해방지사업금), 사업의 주체 특정(광해방지사업단) 등을 정한 것으로 이해해야 할 것이다.

## 2. 전기 분야

전기·가스·석유 등 각 사업 분야의 기본적인 법률은 대체적으로 해당 분야의 명칭을 딴 “○○사업법”이라는 제명을 두고 있는데, 전기사업에 관한 기본제도를 확립하기 위한 최초의 법률은 1961년 제정된 「전기사업법」이다. 이 법률은 전기사업에 대한 허가, 전기사업 관련 공사시행의 승인, 전기공작물 사용의 허가, 전기의 공급, 전기요금 및 기타 공급조건의 허가, 손실보상 등에 관한 내용들을 규정하였다. 이에 따른 전기공사업과 전기공사의 시공·기술관리 및 도급에 관한 사항을 정하기 위하여 1963년 「전기공사업법」을 제정하여 시행하고 있다.

1965년에는 농어촌 지역의 전기공급의 확대를 위하여 「농어촌전화(電化)촉진법」을 제정하고, 사업계획, 자금 조치, 공사비의 용자, 상환

등에 관한 사항을 규정하였다. 이 법률은 2005년 「농어촌 전기공급사업 촉진법」으로 개정되어 자가발전에 의한 전력공급에 관한 사항을 추가하여 시행중이다.

1978년 전원(電源)개발사업을 추진하기 위한 『전원개발에 관한 특별법(2003년 「전원개발촉진법」으로 개정)』을 제정하였고, 전원개발 촉진과 전기사업의 운영의 일환으로 1980년 「한국전력공사법」을 제정하였다. 이 밖에도 「전기공사공제조합법(1982년 제정)」, 「전력기술관리법(1995년 제정)」, 「지능형전력망의 구축 및 이용촉진에 관한 법률(2011년 제정)」 등의 법률이 입법되었다.

### 3. 석유 분야

1970년 제정된 「석유사업법」은 석유정제업 등의 사업을 조정·육성하여 석유의 안정되고 저렴한 공급을 확보하는 것을 목적으로 하고 있으며, 석유의 수급계획, 석유정제업의 허가, 석유수입업과 석유제품 판매업, 원유구입, 사업의 조정 등에 관한 사항을 정하고 있는 법률이다. 이 법률은 2004년 「석유 및 석유대체연료 사업법」으로 개정되어 석유사업, 석유비축, 석유 수입·판매 부과금, 비상시의 석유 수급 조정, 석유의 품질관리, 석유대체연료사업 등 석유사업에 관한 전반적인 규정을 대폭 강화하였다.

1978년에는 석유자원의 개발, 석유의 비축, 석유유통구조의 개선에 관한 사업을 수행하기 위하여 『한국석유개발공사법(1998년 「한국석유공사법」으로 개정)』을 제정하였고, 1990년에는 안정적인 석유수송을 위하여 송유관건설기본계획, 송유관사업의 허가, 공사계획의 인가, 석유수송 규정의 인가, 안전관리규정 등을 포함한 『송유관사업법(이 법은 1999년 송유관의 안전관리에 관한 사항을 주로 다루는 「송유관안전관리법」으로 개정)』이 제정되었다.

#### 4. 가스 분야

가스 분야의 법제도 큰 틀에서는 석유 분야의 법제와 제정 연혁이나 법률의 내용이 대체적으로 유사하다. 특징적인 것은 「가스사업법」에 앞서 1973년 「고압가스 안전관리법」이 제정되었다는 것이다. 이 법은 고압가스의 제조·저장·판매·운반·사용과 가스용기 및 기기·기구 등의 제조·수리 및 검사 등을 규정함으로써 이로 인한 위해를 방지하고 공공의 안전을 기함을 목적으로 하기 때문에, 제조허가, 판매자의 의무, 완성검사 및 보안검사, 위해예방규정, 사용신고, 용기 및 기기제조허가, 용기·기기·기구의 검사, 고압가스보안협회 등에 관한 규정을 두고 있다. 이후 개정을 통하여 한국가스안전공사의 설립, 가스기술기준위원회, 안전관리부담금에 관한 사항들이 추가되었다.

1978년 가스사업을 합리적으로 조정·육성하고 사업의 건전한 발전을 도모하기 위하여 「가스사업법」을 제정하였는바, 사업의 허가, 공급의 의무, 공급규정, 공급조건, 가스공급시설, 검사, 가스공급시설·가스열량의 유지, 가스용품업의 허가 등에 관한 규정을 두고 있다. 이 법률은 1983년 「도시가스사업법」이라는 명칭으로 개정되어 현재까지 시행되고 있으며, 천연가스수출입업, 도시가스사업자 외의 가스공급시설설치자, 도시가스배관의 보호에 관한 규정이 추가되었고, 안전관리에 관한 사항이 대폭 강화되었다.

석유의 경우와 마찬가지로, 가스의 장기적이고 안정된 공급을 위하여 공사(公社) 설치에 대한 근거법으로 1982년 「한국가스공사법」을 제정하였고, 1983년에는 액화석유가스의 충전·저장·판매·사용 및 가스용품의 안전 관리에 관한 사항을 정하고 액화석유가스를 적정히 공급·사용하게 하기 위하여 「액화석유가스의 안전관리 및 사업법」을 제정하였다.

## 5. 에너지 정책 분야

한국에서 에너지원별이 아닌 일반적 혹은 포괄적인 에너지 정책에 관한 법제는 비교적 뒤늦게 나타났다고 볼 수 있다. 제2차 석유파동이 일어난 1978년에야 해외자원의 개발을 촉진하여 장기적이고 안정적으로 자원을 확보하기 위하여 『해외자원개발촉진법(1982년 이후로 「해외자원개발 사업법」으로 개정)』이 제정되었고, 해외자원개발과 맞물려 국내 에너지의 합리적인 이용을 도모하고 열사용기자재의 효율을 제고하기 위한 「에너지이용 합리화법」이 1979년에 제정되었다.

1987년에는 석유·석탄·원자력·천연가스 외의 에너지로 눈을 돌려 태양에너지, 바이오에너지, 풍력, 소수력, 연료전지, 석탄액화·가스화, 해양에너지, 폐기물에너지 등의 기술개발을 종합적으로 추진하기 위한 「대체에너지개발촉진법」을 제정하여, 대체에너지기술개발사업비를 조성하고 기술개발을 시행하였다. 2004년 이후 이 법은 「신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급촉진법」으로 개정되어 대수력, 지열에너지, 수소에너지에 관한 범위가 확대되었고, 신·재생에너지 이용의무화, 신·재생에너지 공급의무화, 신·재생에너지 이용 건축물에 대한 인증 등에 관한 규정이 추가로 신설되었다.

1991년에는 집단에너지공급을 확대하고, 집단에너지사업을 합리적으로 운영하며, 집단에너지시설의 설치·운용 및 안전에 관한 사항을 정하기 위한 「집단에너지사업법」을 제정하였다. 1993년 12월 유엔기후변화협약(UN Framework Convention on Climate Change)에 가입한 이후에는 이 법을 개정하여 목적에 “기후변화에 관한 국제연합기본협약에 능동적으로 대응”하기 위함을 명시적으로 밝히고 있다.

1994년 제정된 「에너지및자원사업특별회계법」은 에너지의 수급(需給) 및 가격 안정과 에너지 및 자원 관련 사업의 효과적인 추진을 위하

여 에너지및자원사업특별회계를 설치하고 그 운용에 관한 사항을 규정함을 목적으로 하고 있다. 이 법률 이후로는 그렇게 특별한 정책 관련 법률은 제정되지 않다가, 2006년에 이르러서야 안정적이고 효율적이며 환경친화적인 에너지수급구조를 실현하기 위한 에너지 정책 및 에너지 관련 계획의 수립·시행에 관한 기본적인 사항을 정하기 위하여 「에너지기본법」을 제정하였으니, 가장 거시적이고 종합적인 차원의 법률이 가장 늦게 제정된 셈이다. 그런데 이 법률은 2010년 「저탄소 녹색성장 기본법」의 제정에 따라 ‘기본법’이 아닌 일반법으로서의 지위를 갖는 「에너지법」으로 다시 개정되었다.

## 6. 검 토

한국 에너지 법제의 흐름을 간단히 정리해보면, 초기에는 에너지원 또는 에너지 관련 사업별 중심의 입법이 주로 제정되었고, 관련 사업을 시행하기 위한 공공기관(공사)의 설립법이 뒤이어 갖추어진 것을 알 수 있다. 에너지원별 중심의 입법에 비해서 거시적이고 종합적인 차원의 에너지 정책을 지원하기 위한 입법은 상당히 뒤늦게 제정되어, 한국의 에너지 법제는 근본적인 에너지 정책의 수립이 아닌 당면한 문제점들을 해결하기 위한 대책 위주로 편성되어 왔음을 알 수 있다.

전후(戰後) 국가의 최우선적인 정책과제를 경제성장으로 채택한 이후, 한국의 정부주도형 경제정책이 시작되었고, 경제성장에 따른 관련 정책과 법제의 발전이 본격화되기 시작하였는데, 에너지 법제도 이 틀 안에 간혀있었음을 부인하기는 어렵다. 예를 들어, 자원의 배분과 동원, 수입의 통제와 수출장려, 가격통제 등 계획이 일정 부분 시장기능을 대신하면서, 정부 주도형 경제성장정책에 따른 각종 산업 촉진법·육성법이 제정되었고, 자원과 은행의 국·공유화, 시장진입의 규제에 관한 법제들이 마련되었다.<sup>16)</sup>

16) 김두열, 경제법제 60년사, 해남, 2011, 5면.

그러나 일정한 성장궤도에 들어서자, 산업구조의 고도화와 시장의 개방화에 따라 정부의 개입을 정당화하였던 법제는 점차 정부의 규제를 축소하는 방향으로 정비되었고, 성장만을 추구하기 위해 제시되었던 특정 정부조직이나 규정들은 폐지되기에 이르렀다. 이러한 변화를 통하여 한국은 시장의 자율성을 높이고, 규제의 철폐를 단행하는 등 사회변화에 걸맞게 법제를 정비함으로써 경제성장과 민주화를 한 단계 진전시킬 수 있다는 평가를 받고 있다.<sup>17)</sup> 그렇다면 경제성장과 사회발전을 목표로 한 정책의 수립, 정책을 운용하고 실제로 집행하는 행정조직의 구축, 행정행위의 근거이자 이를 제한하는 입법적 조치들은 견제와 균형을 통하여 어느 정도는 상호보완적으로 각각의 발전에도모하였다는 추론이 가능하게 된다.<sup>18)</sup>

---

17) 김두얼, (註 16), 5면.

18) 이준서, (註 7), 23-24면 참조.

## 제 3 장 한국 에너지 법제의 발전과정에 대한 분석

### 제 1 절 에너지 법제의 범위와 분류

한국의 에너지 법제는 그 체계나 내용에 있어 다소 복잡한 양상을 보이기 때문에, 이를 명확한 기준으로 구분하거나 알기 쉽게 분류하기란 쉬운 일이 아니다. 이하에서는 한국의 에너지 법제에 대한 분류를 시도한 기존의 몇 가지 예를 살펴보고, 이 연구의 주된 대상인 에너지 정책 관련 법제의 범위를 확정하기로 한다.

#### 1. 기존의 분류방식

<표 1>에서 보듯이, 국회입법조사처에서는 에너지 관련 법령을 사업운영·기관·안전·산업진흥이라는 네 가지 기준으로 구분한 후, 이를 다시 에너지이용·전환·정제·채굴·폐기물·기금운영으로 세분하였다.

<표 1> 에너지 법제의 분류(1)

기본법	○ 에너지(기본)법			
	에너지 이용	에너지 전환	정 제	채 굴
사업 운영	○ 에너지이용합리화법 ○ 에너지및자원사업특별회계법	○ 전기사업법 ○ 집단에너지사업법	○ 석유 및 석유대체연료사업법 ○ 도시가스사업법	○ 광업법 ○ 석탄사업법 ○ 해외자원개발사업법 ○ 해저광물자원개발법
조직법		○ 한국전력공사법 ○ 전력산업구조	○ 한국가스공사법	○ 한국석유공사법

제 3 장 한국 에너지 법제의 발전과정에 대한 분석

	에너지 이용	에너지 전환	정 제	채 골
		<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 개편촉진에 관한 법률</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 대 산 석 탄 공 사 법</li> <li>○ 대 한 광 업 진 흥 공 사 법</li> </ul>
안전		<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 전기공사법</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 송유관안전 관리법</li> <li>○ 액화석유의 안전및사업 관리법</li> <li>○ 고압가스안전 관리법</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 광산보안법</li> </ul>
사업 진흥	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 중·저준위 방사성 폐기물 처 분 시설의 유치 지역에 관한 특별법</li> <li>○ 방사성 폐기물 관리법</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 농어촌전기공급 사업추진법</li> <li>○ 발전소주변지역 지원에 관한 법률</li> <li>○ 전력기술관리법</li> <li>○ 전원개발촉진법</li> <li>○ 전기공사공제조합법</li> <li>○ 신에너지및재생 에너지개발·보급·이용촉진법</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 광산피해의 방지 및 복구에 관한 법률</li> <li>○ 폐광지역개발 지원에 관한 법률</li> </ul>

출처 : 국회입법조사처, 현행 법률의 주요내용과 쟁점(Ⅲ) - 경제·산업 -, 2008, 1290면 자료를 일부 수정함.

에너지는 에너지원의 성상만이 아니라 이를 이용하고 개발하는 방법에 따라서 각기 다른 특성을 보이게 되고, 하나의 에너지원에 대해서도 각 이용단계별로 다른 접근 방법이 필요하다는 관점에서 이 분류 방법은 다층적인 에너지의 특성을 반영하여 법체계를 분석하고 있



다는 장점이 있다.<sup>19)</sup> 즉 이 분류는 채굴·정제·에너지의 전환·에너지의 이용이라는 에너지원의 생산부터 소멸까지의 순차적인 흐름을 하나의 기준으로 설정하고, 조직의 구성·사업의 운영·안전(관리)·사업의 진흥과 같이 에너지 관련 산업을 운영하기 위한 중점사항들을 또 하나의 기준으로 제시하였다는 점에서 의의가 있으나, 에너지원별 분류와 에너지 이용의 일반적인 흐름을 동시에 기준으로 삼고 있어 이에 따라 에너지 관련 법령을 모두를 분류시킬 수는 없다는 한계가 있다.

<표 2> 에너지 법제의 분류(2)

위 상	에너지원	관련 분야	법률명
기본법	-	-	○ 에너지(기본)법
일반법	-	에너지 이용	○ 에너지이용 합리화법
	-	사업관련 재정/금융	○ 에너지 자원사업 특별회계법 ○ 해외자원개발사업법 ○ 교통·에너지·환경세법 ○ 조세특례제한법
에너지원별 개별법	지하자원	채굴/개발	○ 광업법 ○ 해저광물자원개발법
		정제/판매	○ 석탄산업법 ○ 석유 및 대체연료 사업법 ○ 도시가스사업법 ○ 액화석유의 안전 및 사업관리법
		수송/저장	○ 송유관안전관리법 ○ 위험물안전관리법 ○ 액화석유의 안전 및 사업관리법 ○ 고압가스안전관리법

19) 정철, “한국의 에너지산업 관련 주요 법규 및 최근의 동향”, 국제거래법연구 제 17집 제2호, (2008. 12), 289면.

제 3 장 한국 에너지 법제의 발전과정에 대한 분석

위 상	에너지원	관련 분야	법률명
		안전	○ 광산보안법
		사업관련 기구	○ 한국석유공사법 ○ 대한석탄공사법 ○ 대한광업진흥공사법 ○ 한구가스공사법
		개발에 수반하는 문제해결	○ 광산피해의 방지 및 복구에 관한 법률 ○ 폐광지역 개발지원에 관한 법률
	전기 등 전환에너지	기본사업운영	○ 전기사업법 ○ 전원개발촉진법 ○ 집단에너지 사업법
		보조적 사업운영	○ 전기공사법 ○ 전력기술관리법
		산업구조개편 관련	○ 전력산업구조개편 촉진에 관한 법률
		사업관련기구	○ 한국전력공사법 ○ 전기공사공제조합법
		개발에 수반하는 문제해결	○ 농어촌 전기공급 사업촉진법 ○ 발전소 주변지역 지원에 관한 법률
	원자력	기본법률	○ 원자력법
		안전	○ 원자력시설 등의 방호 및 방사능 방재대책법
		손해관련	○ 원자력 손해배상법 ○ 원자력 손해배상보상계약에 관한 법률

위 상	에너지원	관련 분야	법률명
		사업관련기구	○ 한국원자력 안전기술원법
		개발에 수반하는 문제해결	○ 중·저준위 방사성 폐기물 처분 시설의 유치지역에 관한 특별법
	신·재생 에너지	-	○ 신에너지 및 재생에너지 개발보급이용 촉진법

출처 : 정철, “한국의 에너지산업 관련 주요 법규 및 최근의 동향”, 국제거래법연구 제17집 제2호 (2008. 12), 290-291

<표 2>는 법률과 에너지원별로 법제를 구분함으로써 <표 1> 보다 체계적인 분류 방식을 모색한 것으로 보인다. 그렇지만, 제정법의 ‘위 상’을 기본법·일반법·개별법으로 도식화하기에는 무리가 있고(「에너지기본법」이 「에너지법」이 된 현 시점에 있어서는 더욱 그러하다),<sup>20)</sup> 석탄·석유·가스를 포함하는 지하자원, 전기로 대표되는 전환에너지, 원자력, 신·재생에너지로 구분하고 있는 것은 에너지원과 에너지를 구별하지 않은 채 혼용하고 사용한 것으로 보인다.<sup>21)</sup> 에너지를 규율하려고 하면, 석유·석탄·천연가스와의 같은 에너지원의 소유권, 채굴권(개발권), 판매권, 이용권과 같이 자원 자체에 대한 근본적인 권리라는 측면에서의 접근이 가능하겠지만, 에너지의 경우에는 이것이 다

20) 기본법의 지위에 대해서는 여전히 의견대립이 있으며, 따라서 기본법을 ‘상위법’의 개념으로 이해하여 일반법에 대한 기본법의 우월적 효력을 인정하기에는 무리가 있다. 이준서, (註 7), 20면 참조.

21) 에너지(energy)라는 말의 어원은 ‘일’을 의미하는 희랍어의 에르곤(ergon)에서 유래한 에너르게이아(energeia)로, 이는 “(물리적인) 일을 할 수 있는 능력”이라는 의미이다. 즉 우리가 일반적으로 생각하듯이 석유·석탄·천연가스 등은 에너지가 아닌, “동력의 원천이 되는 자원”인 에너지원(energy source)이라고 해야 옳다. 예컨대, 석탄이라는 에너지원으로 물을 끓이면 열에너지가 발생하게 되는 것과 같이 양자는 별개의 개념으로 구분하여야 한다. 따라서 석유·석탄·천연가스와 같은 것들을 포함한 햇빛·물·바람은 에너지원으로, 이 에너지원을 활용하여 생산한 태양열·수력·풍력·전력 등을 에너지로 각각 구분할 필요가 있다. 자원으로서의 에너지를 규율하는 방식과 어떤 일을 할 수 있는 힘으로 변환된 에너지를 규율하는 방식은 서로 달라야 하기 때문이다. 이준서, (註 3), 151-152면.

른 에너지로 전환될 수 있기 때문에 에너지의 이용·관리라는 측면에서 접근해야 할 것이다.<sup>22)</sup>

<표 3> 에너지 법제의 분류(3)

분 야		법률명
에너지 이용· 광업	행정조직· 통칙	○ 에너지(기본)법 ○ 에너지 및 자원사업 특별회계법 ○ 한국광물자원공사법
	에너지 이용	○ 신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법 ○ 에너지이용 합리화법 ○ 집단에너지사업법 ○ 신·재생에너지 이용 건축물인증에 관한 규칙 ○ 지능형건축물의 인증에 관한 규칙
	광업	○ 광산보안법 ○ 광산피해의 방지 및 복구에 관한 법률 ○ 광업등록령 ○ 광업법 ○ 대한석탄공사법 ○ 석유 및 석유대체연료 사업법 ○ 석유광산보안규칙 ○ 석탄사업법 ○ 송유관 안전관리법 ○ 폐광지역 개발 지원에 관한 특별법 ○ 한국광물자원공사법 ○ 한국석유공사법 ○ 해외자원개발 사업법 ○ 해저광물자원 개발법
전기· 가스	전기	○ 농어촌 전기공급사업 촉진법 ○ 발전소주변지역 지원에 관한 법률

22) 이준서, (註 3), 152면.

분 야		법률명
		<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 방사성폐기물 관리법</li> <li>○ 전기공사공제조합법</li> <li>○ 전기공사법</li> <li>○ 전기사업법</li> <li>○ 전기사업회계규칙</li> <li>○ 전력기술관리법</li> <li>○ 전원개발촉진법</li> <li>○ 중·저준위 방사성폐기물 처분시설의 유치지역지원에 관한 특별법</li> <li>○ 지능형전력망의 구축 및 이용촉진에 관한 법률 시행령 한국전력공사법</li> </ul>
	가스	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 고압가스 안전관리법</li> <li>○ 도시가스사업법</li> <li>○ 액화석유가스의 안전관리 및 사업법</li> <li>○ 한국가스공사법</li> </ul>

출처 : 국가법령정보센터 법분야별 분류검색 제31편 에너지이용·광업, 제32편 전기·가스(<http://law.go.kr/lstAstSc.do?schType=0&menuId=7&dataCls=lsAstSc&query=&cptOfiCd=&tabNo=1#AJAX>)

<표 3>은 에너지 법제를 분류한 것 중 가장 단순하여 항목별로 관련 법률들을 살펴보기 용이하다는 장점이 있다. 그러나 에너지이용과 광업을 하나의 분류로, 전기·가스를 또 다른 하나의 분류로 묶은 것에 대한 명확한 이유나 근거가 빈약해 보이고, 각 분류 내에서의 상호관계 또한 밀접하게 정립하지 않은 채 분류한 것으로 보인다.

<표 4> 에너지 법제의 분류(4)

구 분	법률명
에너지원별 사업관리	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 광업법</li> <li>○ 전기사업법</li> </ul>

제 3 장 한국 에너지 법제의 발전과정에 대한 분석

구 분		법률명
		<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 석유및석유대체연료사업법</li> <li>○ 해저광물자원개발법</li> <li>○ 해외자원개발사업법</li> <li>○ 도시가스사업법</li> <li>○ 석탄사업법</li> <li>○ 신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법</li> <li>○ 집단에너지사업법</li> </ul>
기 능 별	에너지 이용	○ 에너지이용 합리화법
	안전·환경	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 광산보안법</li> <li>○ 고압가스 안전관리법</li> <li>○ 액화석유가스의 안전관리 및 사업법</li> <li>○ 송유관 안전관리법</li> <li>○ 광산피해의 방지 및 복구에 관한 법률</li> </ul>
	재정지원	○ 에너지및자원사업특별회계법
사업지원 특례		<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 농어촌 전기공급사업 촉진법</li> <li>○ 전원개발촉진법</li> <li>○ 발전소주변지역 지원에 관한 법률</li> <li>○ 폐광지역 개발 지원에 관한 특별법</li> <li>○ 중·저준위 방사성폐기물 처분시설의 유치지역지원에 관한 특별법</li> </ul>
구조개편 특별법		○ 전력사업구조개편촉진에관한법률
기관설립 근거법		<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 대한석탄공사법</li> <li>○ 대한광업진흥공사법</li> <li>○ 한국석유공사법</li> <li>○ 한국전력공사법</li> <li>○ 전기공사공제조합법</li> <li>○ 한국가스공사법</li> </ul>

구 분	법률명
기타	○ 전기공사업법 ○ 전력기술관리법 ○ 에너지(기본)법

출처 : 염명천, “한국의 에너지관련 법과 정책 - 석유및석유대체연료사업법을 중심으로 -”, 서울법학, 제15권 제1호, 서울시립대학교 법학연구소, (2007. 8), 99-100에서 부분 발췌·일부 수정.

<표 4>는 에너지 법제를 (i) 석유, 석탄, 전기 등 에너지원별로 관련 산업과 시장을 관리하는 기본적인 법률, (ii) 에너지 이용, 안전 및 환경관리, 재정지원 등 일정한 기능을 위한 법률, (iii) 정부의 특별한 정책사업을 추진하기 위한 특별법, (iv) 한시적으로 에너지산업의 구조 개편을 추진하기 위한 특별법, (v) 정부투자기관을 설립하고 운용하기 위한 근거법, (vi) 기타로 구분하고 있고, 기존의 분류 방식 중 가장 체계적인 방식으로 보인다.

그러나 기능 분류란에 포함되어 있는 「에너지및자원사업특별회계법」은 특례나 특별법의 분류가 적당할 것이고, 그렇게 한다면 특례·특별법이 각 3가지로 분류되는 것이어서 불필요한 소규모의 분류가 너무 많아진다. 또한 「에너지(기본)법」이 기타의 분류에 포함되어 있어, 이 법에 의한 에너지 정책의 중요성이 약화된다는 것도 아쉬운 점이다.

## 2. 본 연구에서의 분류방식

본 연구에서는 에너지 법제들을 재분류 할 것인데, 우선 법률 그 자체의 성질에 따라 다음과 같이 다섯 가지로 분류하도록 한다. 즉 (i) 에너지 이용·관리·재정지원 등 에너지에 관한 일반적인 정책 기능을 수행하기 위해 제정된 법률(「에너지법」, 「에너지이용 합리화법」, 「신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법」 등), (ii) 석유·석탄·가스·전기 등 에너지원 또는 에너지별로 관련 산업과 시장을 규율하

는 법률(「광업법」, 「전기사업법」, 「도시가스사업법」 등), (iii) 에너지 정책의 흠결을 보정(補正)하기 위하여 구체적인 목적의 시책을 추진하기 위하여 제정한 특별법 또는 한시법(「농어촌 전기공급사업 촉진법」, 「발전소주변지역 지원에 관한 법률」, 「전력산업구조개편촉진에 관한 법률」 등), (iv) 에너지 사업에 관한 정부투자기관을 설립하고 운용하기 위한 근거법(「대한석탄공사법」, 「한국석유공사법」, 「한국전력공사법」, 「한국가스공사법」 등), (v) 그 밖의 기술 관련 법(「전기공사업법」, 「전력기술관리법」)으로 분류가 가능하다.

본 연구의 주된 목적이 한국의 에너지 정책의 흐름을 조망하고, 관련 법제의 발전을 분석하는 것임을 감안한다면, 위의 목록에서 열거한 사항 중 에너지 산업에 관한 법률, 특별법이나 한시법, 그리고 정부투자기관의 설립·운영에 관한 법률과 같이 세부적인 법률들까지를 포함하는 것은 너무 구체적이고 지엽적인 사항까지 논하게 될 우려가 있다. 따라서 실질적으로 본 연구에서 다루고자 하는 에너지 법제라고 할 수 있는 부분은 총괄적인 에너지 정책을 추진하기 위한 법률과 에너지원의 이용 및 관리에 관한 법률이라는 두 가지가 형태로 재편할 수 있을 것이다. 이상의 내용을 정리해보면 다음 <표 5>와 같다.

<표 5> 에너지 관련 법률의 분류(5)

구 분	법률명	입법목적
에너지 정책의 추진	에너지 및 자원사업 특별회계법	○ 에너지의 수급 및 가격 안정과 에너지 및 자원 관련 사업의 효과적인 추진을 위하여 에너지및자원사업특별회계를 설치하고 그 운용에 관한 사항을 규정함
	에너지법	○ 안정적이고 효율적이며 환경친화적인 에너지 수급 구조를 실현하기 위한 에너지 정책 및 에너지 관련 계획의 수립·시행에 관한 기본



구 분	법률명	입법목적
		적인 사항을 정함으로써 국민경제의 지속가능한 발전과 국민의 복리향상에 이바지함
	에너지이용 합리화법	○ 에너지의 수급을 안정시키고 에너지의 합리적이고 효율적인 이용을 증진하며 에너지소비로 인한 환경피해를 줄임으로써 국민경제의 건전한 발전 및 국민복지의 증진과 지구온난화의 최소화에 이바지함
	신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법	○ 신에너지 및 재생에너지의 기술개발 및 이용·보급 촉진과 신에너지 및 재생에너지 산업의 활성화를 통하여 에너지를 다양화하고, 에너지의 안정적인 공급, 에너지 구조의 환경친화적 전환 및 온실가스 배출의 감소를 추진함으로써 환경의 보전, 국가경제의 건전하고 지속적인 발전 및 국민복지의 증진에 이바지함
	집단에너지사업법	○ 집단에너지공급을 확대하고, 집단에너지사업을 합리적으로 운영하며, 집단에너지시설의 설치·운용 및 안전에 관한 사항을 정함으로써 「기후변화에 관한 국제연합 기본협약」에 능동적으로 대응하고 에너지 절약과 국민생활의 편익증진에 이바지함
	해외자원개발사업법	○ 해외자원의 개발을 추진하여 장기적이고 안정적으로 자원을 확보함으로써 국민경제의 발전과 대외경제협력의 증진에 기여함
에너지 산업 및 시장규율	고압가스 안전관리법	○ 고압가스의 제조·저장·판매·운반·사용과 고압가스의 용기·냉동기·특정설비 등의 제조와 검사 등에 관한 사항을 정함으로써 고압가스로 인한 위해를 방지하고 공공의 안전을 확보함

제 3 장 한국 에너지 법제의 발전과정에 대한 분석

구 분	법률명	입법목적
	광산보안법	○ 광산근로자에 대한 위해를 방지함과 아울러 광해를 방지함으로써 지하자원의 합리적인 개발을 도모함
	광산피해의 방지 및 복구에 관한 법률	○ 광산피해를 적정하게 관리함으로써 자연환경을 보호하고, 모든 국민이 쾌적한 환경에서 생활할 수 있게 함
	광업법	○ 광물자원을 합리적으로 개발함으로써 국가산업이 발달할 수 있도록 하기 위하여 광업에 관한 기본 제도를 규정함
	도시가스사업법	○ 도시가스사업을 합리적으로 조정·육성하여 사용자의 이익을 보호하고 도시가스사업의 건전한 발전을 도모하며, 가스공급시설과 가스사용시설의 설치·유지 및 안전관리에 관한 사항을 규정함으로써 공공의 안전을 확보함
	석유 및 석유대체연료 사업법	○ 석유 수급과 가격 안정을 도모하고 석유제품과 석유대체연료의 적정한 품질을 확보함으로써 국민경제의 발전과 국민생활의 향상에 이바지함
	석탄산업법	○ 석탄자원의 합리적인 개발과 효율적인 이용을 위하여 석탄산업을 건전하게 육성·발전시키고 석탄 및 석탄가공제품의 수급안정과 유통의 원활을 기하며 탄광지역의 진흥사업을 원활히 추진함으로써 국민경제의 균형발전과 국민생활의 향상에 이바지함
	송유관 안전관리법	○ 송유관의 안전관리에 관한 사항을 정하여 송유관으로 인한 위해를 방지하고 공공의 안전을 확보함
	액화석유가스의 안전관리 및	○ 액화석유가스의 충전·저장·판매·사용 및 가스용품의 안전 관리에 관한 사항을 정하고

구 분	법률명	입법목적
	사업법	액화석유가스사업을 합리적으로 조정하여 액화석유가스를 적정히 공급·사용하게 함
	전기사업법	○ 전기사업에 관한 기본제도를 확립하고 전기사업의 경쟁을 촉진함으로써 전기사업의 건전한 발전을 도모하고 전기사용자의 이익을 보호하여 국민경제의 발전에 이바지함
	지능형전력망의 구축 및 이용촉진에 관한 법률	○ 지능형전력망의 구축 및 이용촉진을 함으로써 관련 산업을 육성하고 전 지구적 기후변화에 능동적으로 대처하며 저탄소(低炭素) 녹색성장형 미래 산업의 기반을 조성하여 에너지 이용환경의 혁신과 국민경제의 발전에 이바지함
	해저광물자원 개발법	○ 대한민국의 영토인 한반도와 그 부속도서의 해안에 인접한 해역이나 대한민국이 행사할 수 있는 모든 권리가 미치는 대륙붕에 부존하는 해저광물을 합리적으로 개발함으로써 산업발전에 기여함
기관설립 및 운영	대한석탄공사법	○ 대한석탄공사를 설립하여 석탄광산의 개발을 촉진하고 석탄의 생산·가공·판매 및 그 부대사업을 운영하게 하여 석탄의 수요와 공급을 안정시킴으로써 국민생활의 안정과 공공복리의 증진에 이바지함
	전기공사공제조합법	○ 전기공사공제조합을 설립하여 조합원에게 필요한 보증과 자금의 융자 및 자재의 구매알선 등을 하게 함으로써 공사업계의 건전한 발전을 도모하고 조합원의 자주적인 경제활동과 경제적 지위향상을 꾀하여 국민경제의 균형있는 발전에 기여함

제 3 장 한국 에너지 법제의 발전과정에 대한 분석

구 분	법률명	입법목적
	한국가스공사법	○ 한국가스공사를 설립하여 가스를 장기적으로 안정되게 공급할 수 있는 기반을 마련함으로써 국민생활의 편익 증진과 공공복리의 향상에 이바지하게 함
	한국광물자원공사법	○ 한국광물자원공사를 설립하여 국내 및 해외 광물자원을 개발하고, 광물자원산업의 육성·지원에 관한 사업을 효율적으로 수행함으로써 광물자원의 안정적인 수급을 도모하여 국민경제 발전에 이바지하게 함
	한국석유공사법	○ 한국석유공사를 설립하여 석유자원의 개발, 석유의 비축, 석유유통구조의 개선에 관한 사업을 효율적으로 수행함으로써 석유수급의 안정을 도모함과 아울러 국민경제 발전에 이바지함
	한국전력공사법	○ 한국전력공사를 설립하여 전원개발(電源開發)을 촉진하고 전기사업의 합리적인 운영을 기함으로써 전력수급의 안정을 도모하고 국민경제 발전에 이바지하게 함
특별법· 한시법· 지원법	농어촌 전기공급사업 촉진법	○ 전기가 공급되어 있지 아니한 농어촌에 전기공급을 촉진함으로써 농어업의 생산력을 높이고 농어민의 생활을 향상시킴
	발전소주변지역 지원에 관한 법률	○ 발전소의 주변지역에 대한 지원사업을 효율적으로 추진하고 전력사업에 대한 국민의 이해를 증진하여 전원(電源) 개발을 촉진하고 발전소의 원활한 운영을 도모하며 지역발전에 기여함
	전원개발촉진법	○ 전원개발사업(電源開發事業)을 효율적으로 추진함으로써 전력수급의 안정을 도모하고, 국민경제의 발전에 이바지함

구 분	법률명	입법목적
	폐광지역 개발 지원에 관한 특별법	○ 석탄산업의 사양화로 인하여 낙후된 폐광지역(廢鑛地域)의 경제를 진흥시켜 지역 간의 균형있는 발전과 주민의 생활 향상을 도모함
기술관련	전기공사업법	○ 전기공사업과 전기공사의 시공·기술관리 및 도급에 관한 기본적인 사항을 정함으로써 전기공사업의 건전한 발전을 도모하고 전기공사의 안전하고 적정한 시공을 확보함
	전력기술관리법	○ 전력기술의 연구·개발을 촉진하고 이를 효율적으로 이용·관리함으로써 전력기술 수준을 향상시키고 전력시설물 설치를 적절하게 하여 공공의 안전 확보와 국민경제의 발전에 이바지함

앞서 밝힌 바와 같이, 본 연구는 이 분류 중 개별 에너지원보다는 에너지 정책 일반에 관련된 법제에 대하여 검토하려 한다. 이에 따르면 결국 연구의 대상으로 선정된 법률은 「에너지법」, 「에너지이용 합리화법」, 「신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법」, 「집단에너지사업법」, 「해외자원개발사업법」이라는 5개의 법률로 정리된다.

## 제 2 절 에너지 정책과 법제의 변천과 발전 분석

한국의 에너지 정책 관련 법제의 발전은 크게 세 시기로 구분된다. 첫 번째 시기는 해외자원개발과 에너지이용의 합리화로 대변할 수 있는 1970년대 후반부터 1980년대까지의 시기이다. 두 번째 시기는 대체에너지로의 전환과 집단에너지공급의 확대가 중심이 되었던 1980년대 후반부터 1990년대 초까지이고, 세 번째 시기는 「에너지기본법」이 제정된 2000년대 중반부터 현재까지이다. 물론 2010년 제정된 「저탄소

녹색성장 기본법(이하 “녹색성장 기본법”이라 한다)도 매우 특징적인 법률이라고 할 수 있으나, 이 법률의 제정이 에너지 정책 분야에 있어서 또 다른 분기점으로 작용한다고 판단하기에는 무리가 있고, 이 법률에 대한 영향이나 평가도 아직 충분히 이루어지지 않았기 때문에 저탄소 녹색성장에 관한 별도의 시기를 분류하지는 않도록 한다.

## 1. 제1기

에너지 정책의 핵심은 안정성과 경제성의 합리적 조화에 있다. 지속적인 경제규모의 확대와 인구의 증가 및 국민생활수준의 향상에 따라 에너지수요는 날로 증가하고 있는 반면 지구상에 부조하는 에너지 자원은 한계가 드러나고 있어 수급상 불안요인을 항시 안고 있는 한국의 경우, 보다 안정적이고 경제적이며 자주적인 에너지공급을 위한 노력이 최우선적인 과제였다.<sup>23)</sup> 이러한 취지는 초기 에너지 법제의 입법과정에 상당부분 반영이 되었으며, 따라서 한국의 에너지 법제 제1기는 해외자원개발, 에너지이용 합리화, 에너지 및 자원사업에 관한 내용이 포함되어 있다.

### (1) 해외자원개발사업법

해외자원개발은 국외에서 광물, 농·축산물 및 임산물을 개발(개발을 위한 조사 및 개발에 부대되는 사업을 포함)하는 것을 의미한다(법제2조 제3호). 「해외자원개발사업법」에 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 용자

23) 김동원, “대체에너지개발촉진법 제정 배경 및 추진방향”, 한국태양에너지학회 논문집 제8권 제1호, (1988. 5), 122면.

하여 개발된 자원의 전부 또는 일부를 수입(개발자금융자)하는 방법이 있다(법 제3조).

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

정부는 해외자원개발사업의 조성을 위하여 (i) 비용보조, (ii) 용자 및 (iii) 조세혜택을 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).<sup>24)</sup>

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.

「해외자원개발사업법」은 해외자원개발사업을 위한 별도의 투자기구로 해외자원개발투자회사와 해외자원개발투자전문회사(이하 통칭하여 ‘해외자원투자기구’라 한다)를 규정하고 있다. 해외자원투자기구는 투자대상자원이 석유, 석탄, 우라늄광 등으로 제한되어 있다(법 제13조의2, 시행령 제12조). 또한 자본금의 50%(투자대상사업이 탐사광구인

24) 「특별회계법」도 석유개발사업과 관련하여 동일한 용자금 면제 규정을 두고 있다(동법 제6조 제4항).



경우 30%) 이상을 해외자원개발 관련 사업<sup>25)</sup>에 사용하여야 한다(법 제14조의2).

해외자원투자기구는 산업통상자원부와의 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 뮤추얼 펀드(Mutual Fund)이고(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.

## (2) 에너지이용 합리화법

1979년 제정된 「에너지이용합리화법」은 에너지의 합리적인 이용을 도모하고, 열사용기자재의 효율제고 및 안전관리에 관한 사항을 규정한 법이다(제1조). 에너지, 연료, 에너지사용처, 에너지사용기자재, 열사용기자재에 대한 정의 규정을 두었고(제2조), 동력자원부장관(현 산업통상부장관)에게 에너지이용합리화기본계획(현 국가에너지기본계획)을 수립하도록 하였다(제3조).

에너지소비절감목표의 설정(제5조), 에너지소비효율표시(제6조), 에너지사용 등의 제한조치(제7조), 에너지사용계획의 신고(제8조), 세제·금

---

25) (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.



용상의 지원(제9조)과 같은 기본적인 사항이 초창기 법률에서도 제시되어 있었다.

지정량 이상의 에너지를 사용하는 자를 에너지관리대상자로 지정하고(제10조), 이들에게 에너지를 효율적으로 관리하기 위한 계획을 작성하고 실시하도록 하였다(제11조). 에너지 소비량이 많은 열사용기자재의 제조업은 동력자원부장관의 허가를 받도록 하였고(제19조), 특정열사용기자재의 설치·시공 또는 세관을 하는 업은 동력자원부장관의 지정을 받도록 하였다(제27조).

그 밖에도 공장·공업단지·대형건물 및 주거지역등에서의 열병합발전 및 집단난방, 공업단지 및 발전소 등의 산업폐열 이용 등 집단에너지공급에 관한 사항(제38조-제47조)을 규정하였고, 에너지이용합리화사업추진에 필요한 재원을 확보하기 위하여 에너지이용합리화기금을 설치하는 한편(제48조), 에너지이용합리화사업을 효율적으로 추진하기 위하여 에너지관리공단의 설립과 운영에 관한 사항도 담았다(제52조-제71조).

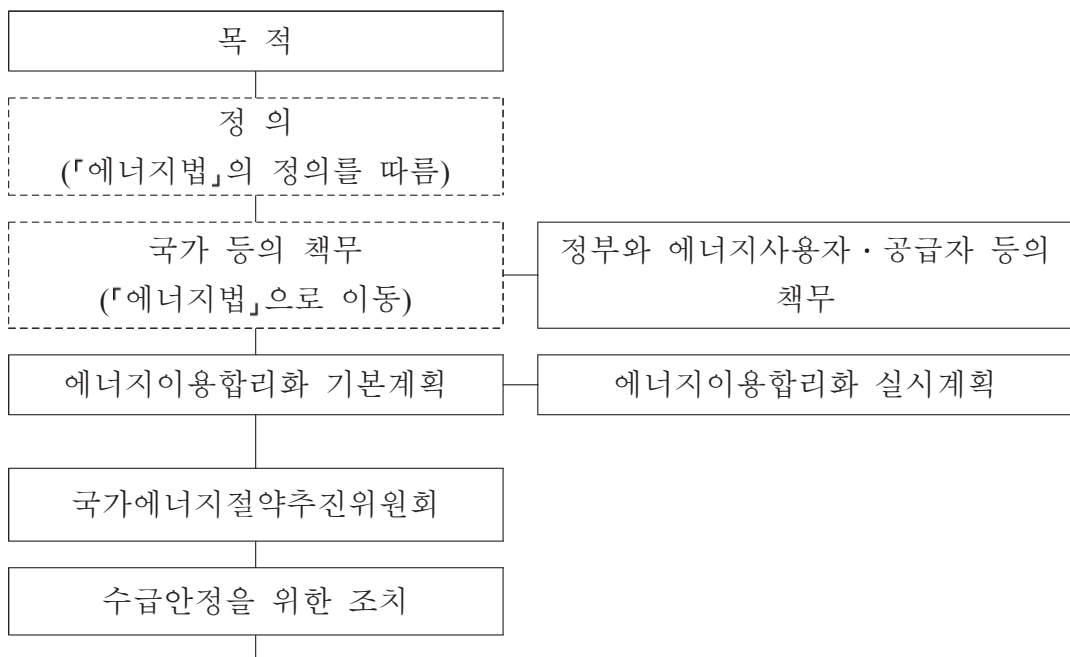
최근 「에너지이용 합리화법」의 목적은 에너지의 수급을 안정시키고 에너지의 합리적이고 효율적인 이용을 증진하며 에너지소비로 인한 환경피해를 줄임으로써 국민경제의 건전한 발전 및 국민복지의 증진과 지구온난화의 최소화에 이바지하는 것으로 다소 광범위해졌다(제1조). 「에너지기본법」 제정 전까지 「에너지합리화법」은 국가에너지기본계획, 지역에너지기본계획 및 비상시 에너지수급계획에 관한 사항을 규정하고 있었다(개정 전 구법 제4조~제6조). 그렇지만 「에너지기본법」의 제정으로 이 법은 기본법으로서의 위상을 상실하였고, 에너지이용의 합리적이고 효율적 이용 증진을 위한 정부의 계획(제2장) 및 시책(제3장), 열사용기자재의 관리(제4장) 등 에너지 이용에 국한된 사항을 규정하고 있다.

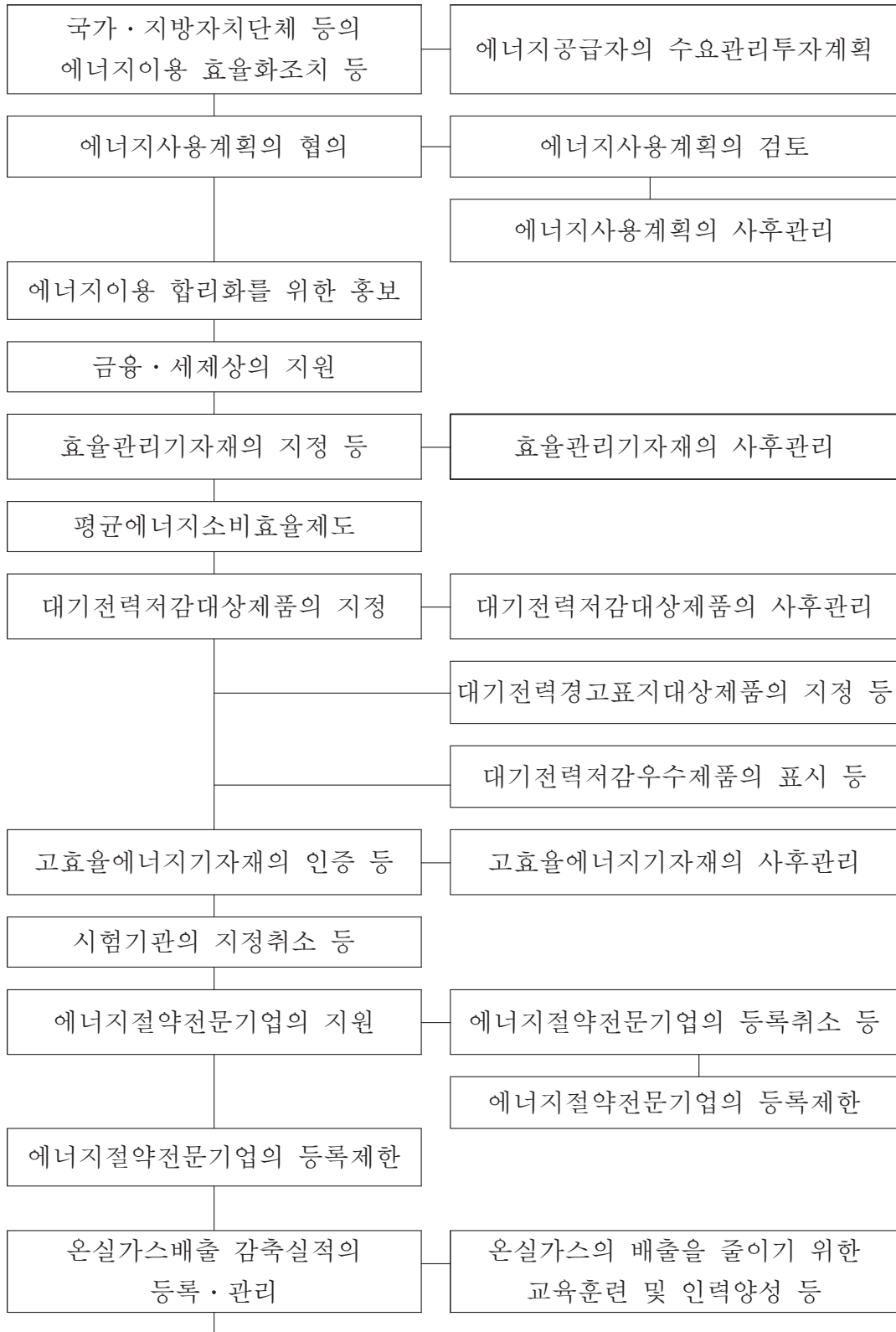
이 중 에너지 산업과 관련하여 주요한 내용을 살펴보면 다음과 같다. 동법은 에너지의 수급안정에 관한 정부의 조치를 규정하고 있는데

(법 제7조), 이에 따르면 주요 에너지사용자와 에너지공급자는 국내·외 에너지 사정 변동에 따른 에너지 수급차질에 대비하기 위하여 에너지 저장시설 보유 및 에너지 저장 의무를 부담한다. 그 밖에 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(시행령 제3조 제1항).

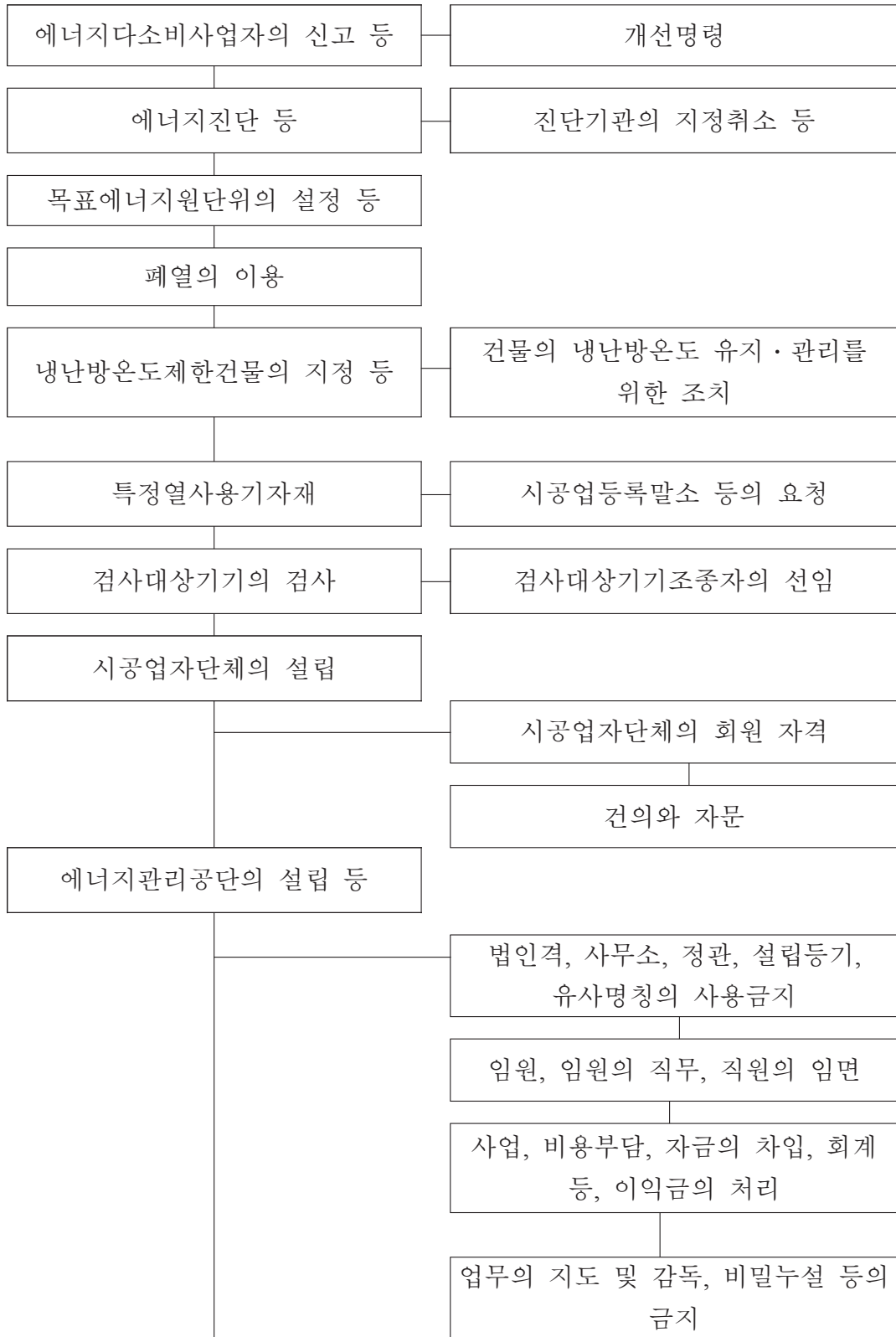
정부는 도시개발사업, 산업단지개발사업 사업자에 대하여 사업실시 전에 에너지 수급에 대한 영향, 온실가스 배출에 대한 영향 분석, 에너지 공급계획 및 합리적 사용 평가 계획을 수립하여 제출하도록 하고 있다(법 제10조). 정부는 에너지 사용계획을 검토한 후 조정 및 보완 권고를 하고(법 제11조), 이행상태 점검 및 실태과약 등 사후관리도 하게 된다(법 제12조).

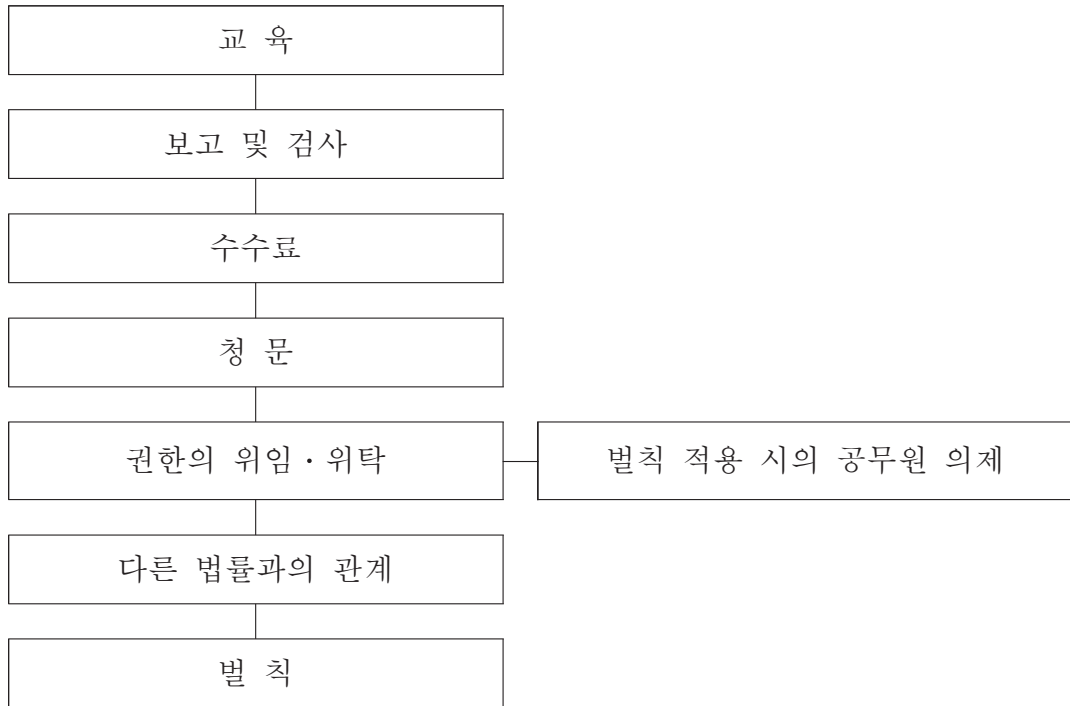
<그림 1> 현행 「에너지이용 합리화법」의 구조





제 3 장 한국 에너지 법제의 발전과정에 대한 분석





「에너지이용 합리화법」은 「에너지법」에서의 에너지에 대한 정의, 국가 등의 책무에 따른 정부와 에너지공급자·사용자 등의 책무를 기본으로 한 에너지이용합리화 기본계획을 설정하고, 이에 따른 각종 지원과 인증 등에 관한 사항을 규율하고 있다. 특히 에너지 수급안정을 위한 조치 외에도 에너지 합리화를 위한 홍보, 에너지절약전문기업의 등록, 효율관리기자재, 특정열사용기자재에 관한 시책, 에너지관리공단의 설립에 관한 규정들이 대표적이다.

### (3) 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 산업통상자원부장관으로 한다(제3조). 동 회계는 다시 ‘투자계정’과 ‘용자 및 유가완

충계정'으로 세분된다(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(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 사용한다(제6조).

「특별회계법」은 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 산업통상자원부의 승인을 받아 그 용자금의 전부 또는 일부를 면제받을 수 있다(법 제6조 제4항, 시행령 제6조).

## 2. 제2기

### (1) 대체에너지개발촉진법

제2차 석유과동을 계기로 1978년 태양에너지연구소의 설립과 함께 한국은 대체에너지 기술개발에 관심을 보이기 시작하였고, 한국동력자원연구소를 중심으로 정부 공공예산에 의해 기술개발투자를 수행하기 시작하였다. 대체에너지의 기술개발 특성상 정부주도의 수행은 불가피한 실정이었지만 이를 뒷받침할 수 있는 제도적 장치를 마련할 필요성은 상존하고 있었다. 이러한 배경 하에서 체계적이고 효율적인 기술개발과 거시적인 국가발전의 기저를 구축하기 위하여 1987년 「대체에너지개발촉진법」이 제정되었다.

이 법은 태양에너지, 바이오에너지, 풍력, 소수력, 연료전지, 석탄액화·가스화, 해양에너지, 폐기물에너지 등을 ‘대체에너지’로 정의하고(제2조), 대체에너지의 기술개발을 촉진하기 위하여 필요한 재정·금융 및 세제상의 조치를 강구할 수 있도록 하였다(제3조). 현재는 기술개발실시에 필요한 재원을 안정적으로 확보할 수 있도록 법률에 근거하여 사업비를 조성하고, 추가 재원마련에 대해서는 필요에 따라 석유사업기금 및 민간부담금 등을 신축성 있게 운영하도록 하고 있다.

이 법에 의한 기술개발 추진방식은 정책수립, 시행 및 관리상 체계성과 효율성에 역점을 두고 있으며, 이를 위해 기본계획(제4조)과 연차실행계획(제5조)을 수립하여 목표관리방식에 의한 개발실시의 내실화를 도모하도록 하였으며, 대체에너지기술개발정책심의회라는 전문관리기구를 통하여 프로젝트의 선정, 연구결과의 평가, 적정연구기관에의 프로젝트 배분 등 프로젝트의 통합관리로 연구개발의 효율성 도모와 연구개발성과의 상업화 조성을 도모하고 있다(제7조).

## (2) 신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법

「대체에너지개발촉진법」은 이후 「신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법(이하 “신·재생에너지법”이라 한다)」으로 개정되었고, 법이 개정되면서 기존의 대체에너지를 신에너지와 재생에너지로 분리하였다. 「신·재생에너지법」은 신에너지(수소에너지, 연료전지, 석탄가스 등) 및 재생에너지(태양에너지, 풍력, 수력, 해양에너지, 지열에너지, 바이오에너지, 폐기물에너지 등)의 기술개발 및 이용·보급 촉진과 신에너지 및 재생에너지 산업의 활성화를 통하여 에너지원을 다양화하고, 에너지의 안정적인 공급, 에너지 구조의 환경친화적 전환 및 온실가스 배출의 감소를 추진하는 것을 주된 목적으로 하고 있다(제1조).

2004년 12월 개정 법률은 신에너지 및 재생에너지에 대한 일반적인 개념을 정립하고, 이에 따른 구체적 에너지를 법률에서 열거하는 방식을 채택하게 되었다. 이에 의하면 “신에너지 및 재생에너지를 기존의 화석연료를 변환시켜 이용하거나 햇빛·물·지열·강수·생물유기체 등을 포함하는 재생 가능한 에너지를 변환시켜 이용하는 에너지로서 다음 각목<sup>26)</sup>의 어느 하나에 해당하는 것을 말한다”(동법 제2조 제1호)라고 정의하게 되었다.

또한 기존의 대상인 에너지 중 바이오에너지, 석탄을 액화·가스화한 에너지 및 중질잔사유(重質殘渣油)를 가스화한 에너지, 폐기물에너지에 대하여는 법률에 의하여 개발·이용·보급촉진의 대상인 신에너지 또는 재생에너지가 되기 위하여 대통령령에서 일정한 제한을 두게 되었다.<sup>27)</sup> “석탄을 액화·가스화한 에너지 및 중질잔사유를 가스화한 에너지”도 “석탄을 액화·가스화한 에너지 및 중질잔사유를 가스화한 에너지로서 대통령령이 정하는 기준 및 범위에 해당하는 에너지”로 개정함으로써 신에너지로서 석탄의 액화·가스화에너지와 중질잔사유의 가스화에너지에 대한 일정한 제한을 두게 되었다.

---

26) 가. 태양에너지, 나. 생물자원을 변환시켜 이용하는 바이오에너지로서 대통령령이 정하는 기준 및 범위에 해당하는 에너지, 다. 풍력, 라. 수력, 마. 연료전지, 바. 석탄을 액화·가스화한 에너지 및 중질잔사유(重質殘渣油)를 가스화한 에너지로서 대통령령이 정하는 기준 및 범위에 해당하는 에너지, 사. 해양에너지, 아. 대통령령이 정하는 기준 및 범위에 해당하는 폐기물에너지, 자. 지열에너지, 차. 수소에너지, 카. 그 밖에 석유·석탄·원자력 또는 천연가스가 아닌 에너지로서 대통령령이 정하는 에너지

27) 2004년 12월 개정법률에서 “바이오에너지”를 “생물자원을 변환시켜 이용하는 바이오에너지로서 대통령령이 정하는 기준 및 범위에 해당하는 에너지”로, “석탄을 액화·가스화한 에너지 및 중질잔사유를 가스화한 에너지”를 “석탄을 액화·가스화한 에너지 및 중질잔사유를 가스화한 에너지로서 대통령령이 정하는 기준 및 범위에 해당하는 에너지”로, 폐기물에너지“를 ”대통령령이 정하는 기준 및 범위에 해당하는 폐기물에너지“로 개정하였다.



**제2조(정의)** 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

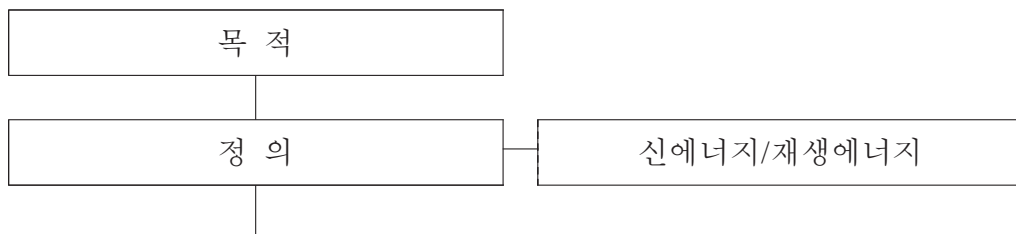
1. “신에너지 및 재생에너지”(이하 “신·재생에너지”라 한다)란 기존의 화석연료를 변환시켜 이용하거나 햇빛·물·지열(地熱)·강수(降水)·생물유기체 등을 포함하는 재생 가능한 에너지를 변환시켜 이용하는 에너지로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 것을 말한다.
  - 가. 태양에너지
  - 나. 생물자원을 변환시켜 이용하는 바이오에너지로서 대통령령으로 정하는 기준 및 범위에 해당하는 에너지
  - 다. 풍력
  - 라. 수력
  - 마. 연료전지
  - 바. 석탄을 액화·가스화한 에너지 및 중질잔사유(重質殘渣油)를 가스화한 에너지로서 대통령령으로 정하는 기준 및 범위에 해당하는 에너지
  - 사. 해양에너지
  - 아. 대통령령으로 정하는 기준 및 범위에 해당하는 폐기물에너지
  - 자. 지열에너지
  - 차. 수소에너지
  - 카. 그 밖에 석유·석탄·원자력 또는 천연가스가 아닌 에너지로서 대통령령으로 정하는 에너지

이 법률의 개정에 따른 동법 시행령의 개정에서는 제정 당시부터 시행령에서 대체에너지 또는 신에너지로 규정되었던 “석탄에 석탄외의 물질을 혼합한 유동상태의 연료(석탄외의 물질이 석유를 함유하는 경우에는 그 함유량이 당해 물질의 가연성물질 전중량의 100분의 70 이상인 것을 제외한다)”가 삭제되었다.

국가기관, 지방자치단체, 공공기관, 그 밖에 대통령령으로 정하는 자가 신·재생에너지 기술개발 및 이용·보급에 관한 계획을 수립·시행하려면 대통령령으로 정하는 바에 따라 미리 산업통상자원부장관과 협의하여야 한다(제7조). 신·재생에너지정책심의회에서는 이러한 신·재생에너지의 기술개발 및 이용·보급에 관한 중요 사항을 심의한다(제8조).

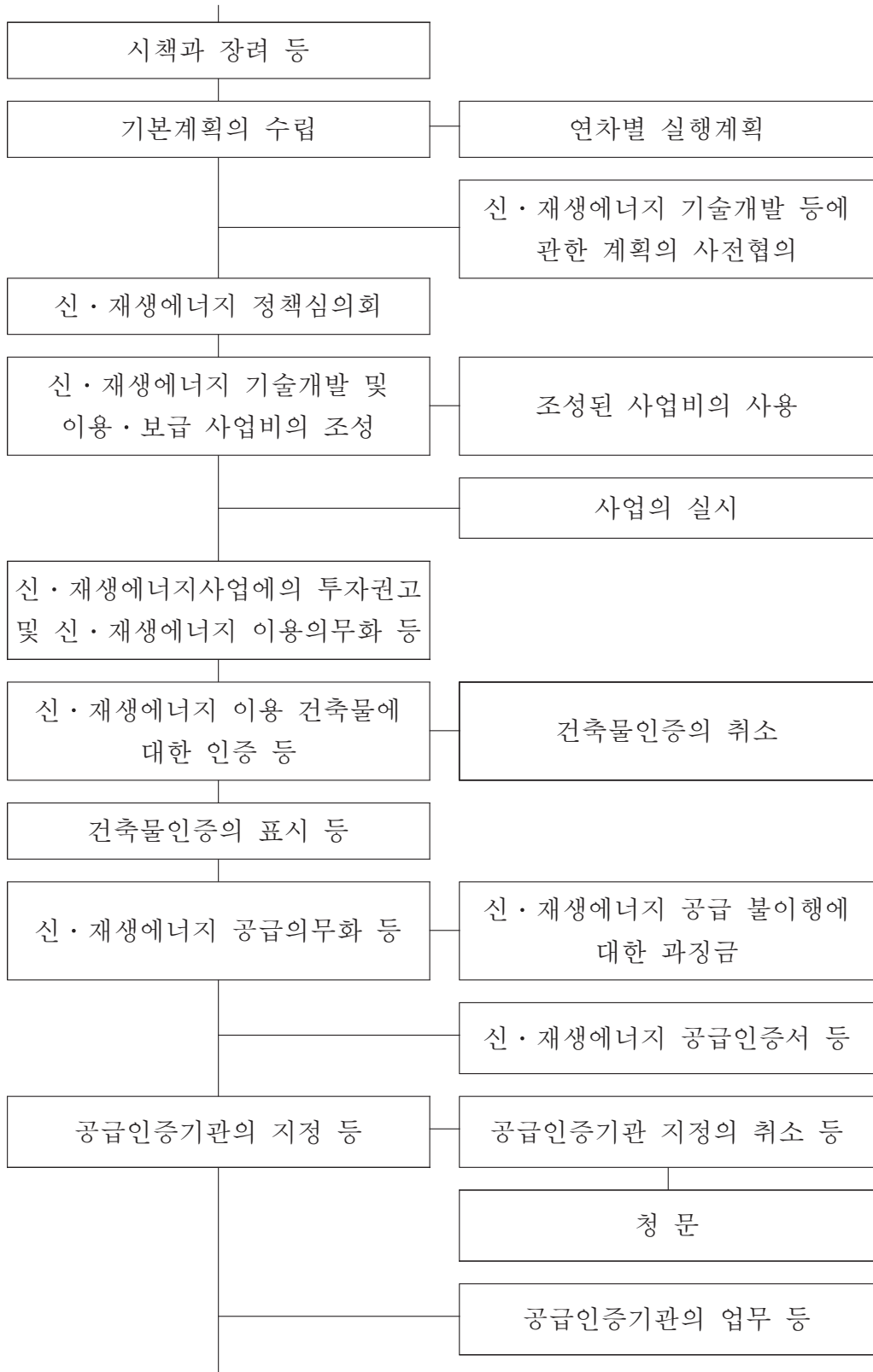
최근 이 법의 특징적인 개정사항은 신·재생에너지의 의무할당제도 도입에 관한 것이다. 한국 정부는 2002년부터 신·재생에너지 관련 산업 지원책의 일환으로 신·재생에너지 산업을 단기간에 육성시키기 위해서 독일을 비롯한 다수의 유럽 국가들에 의해서 효과를 검증받은바 있는 발전차액지원제도(Feed - in Tariff, 이하 “FIT”라 한다)를 도입·시행해왔으나, 2012년부터는 기존의 FIT를 폐지하고 미국, 일본, 영국 등에서 시행하고 있는 의무할당제도(Renewable Portfolio Standard, 이하 “RPS”라 한다)로 전환하게 되었다.<sup>28)</sup> RPS는 신·재생에너지 비율을 높이기 위해 발전사업자들의 발전용량의 일정부분을 신·재생에너지로 발전하도록 의무화하는 보급정책을 의미하는데, 2012년부터 도입하게 되는 RPS를 통하여, 정부는 신·재생에너지 관련 사업에서의 경쟁을 유도하여 시장기능에 의한 신·재생에너지 조달 가격을 설정하고, 정부의 재정 부담을 경감시키고자 함을 알 수 있다.<sup>29)</sup>

<그림 2> 현행 「신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법」의 구조

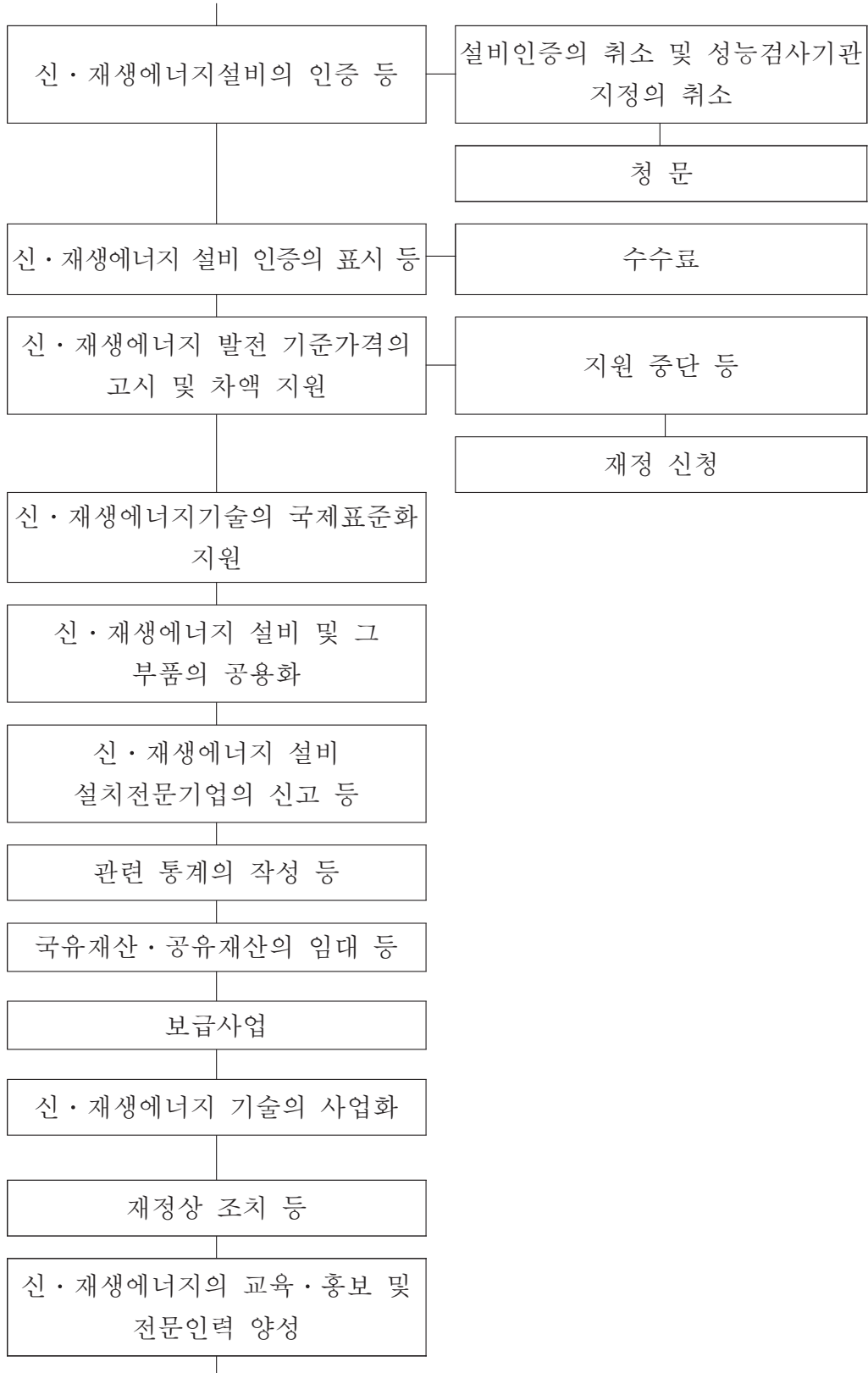


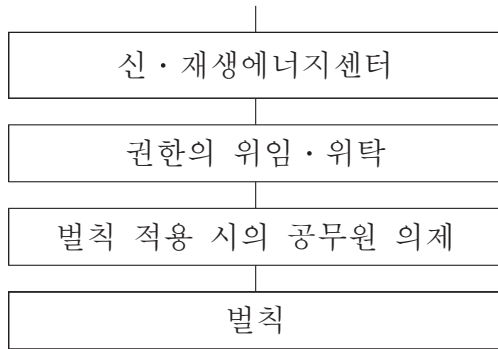
28) 지식경제부는 2010년 9월 19일 RPS 세부 도입 방안과 관련, 「신·재생에너지 개발·이용·보급 촉진법」과 시행령 및 시행규칙을 개정했다고 밝힌바 있다. 개정안에 따라 공급의무자 범위가 설비규모(신·재생에너지설비 제외) 500MW 이상의 발전사업자 및 수자원공사, 지역난방공사로 확정되었으며, 이에 따라 한국수력원자력, 남동·중부·서부·동서·남부발전 등 6개 발전자회사와 지역난방공사, 수자원공사, 포스코파워, K-파워, GS EPS, GS파워, MPC 울촌전력, MPC 대산전력 등 14개 발전회사가 포함된다. 연도별 총 의무공급량은 2012년 2%에서 2017년 5%로 증가한 뒤 2022년에는 10%까지 확대된다.

29) 최현경, “신·재생에너지 의무할당제도와 발전차액지원제도의 비교와 시사점”, KIET 산업경제, (2009. 1), 29 참조; 이준서, “FIT와 RPS의 입법적 검토 - 일본 RPS 법을 중심으로 -”, 한국법제연구원, 2010, 8-9면.



제 3 장 한국 에너지 법제의 발전과정에 대한 분석





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 활발해질 것으로 보인다.

2008년 4월 26일 정부의 경제정책조정회의는 태양광 발전차액 지원제도 개선안을 발표한 바 있다. 그 주된 내용은 (i) 태양광 발전차액 지원 한계용량의 확대(100MW $\rightarrow$ 500MW), (ii) 지원 기준가격 인하(10월부터 적용 예정) 및 FIT 폐지(2012년) 및 (iii) RPS 도입이었다. 2008년 9월 19일 국무총리실 기후변화 대책위원회가 발표한 기후변화대책 종합기본계획은 향후 기후변화와 관련한 국가의 정책 방향을 제시하였다. 이 중 신재생에너지 관련 정책의 내용도 포함되어 있어 2012년 RPS의 도입을 재천명하고 있다. 향후 RPS의 도입을 위한 「신재생에너지법」의 순차적 개정이 예상된다.

### 3. 제3기

#### (1) 에너지기본법

한국의 에너지 법제에 대한 문제의식 내지 비판적 견해에 입각하여 에너지 관련 기본법 제정의 필요성이 1990년대 후반부터 지속적으로

제기되어 왔다. 「에너지기본법」은 통합적이고 체계적인 에너지 관련 법령 및 정책 간에 유기적인 연계성과 실효성을 제고하고, 산업부문에 국한된 에너지 정책의 문제를 국가 차원의 과제로 격상시키며, 지속 가능한 발전과 에너지안보 실현을 추구하고자 하는 취지에서 추진되었다.<sup>30)</sup>

1990년대 후반부터 에너지 분야에 관련된 기본법<sup>31)</sup>에 대한 필요성이 제기되어 오던 중<sup>32)</sup> 17대 국회에 들어 관련 법안이 제출되기 시작하였고, 2006년 2월 9일 에너지기본법안이 국회 의결을 거쳐, 같은 해 9월 4일부터 시행에 들어갔다. 2006년 9월, 산업통상자원부는 에너지 정책에 대한 장기적이고 통합적 비전을 제시하고, 에너지 정책의 기본원칙을 정립하며 에너지 관련 개별법과 정책의 연계성을 강화하기 위하여 「에너지기본법」을 제정하였다.

---

30) 국회 산업자원위원회, 에너지기본법안 검토보고서(2005. 2.), 6면.

31) 흔히 ‘기본법’이라 하면, (i) 형식적인 의미로서 제명에 “기본법”이라는 명칭이 포함될 것과 (ii) 실질적인 의미로서 일정한 법 분야에 있어서 제도·정책 등에 관한 기본적인 원칙이나 준칙 내지 기준 등에 관하여 정하고 있을 것, 그리고 (iii) 기본법에서 구현하고자 하는 제도의 구체적이고 세부적인 사항 등에 대하여는 관련 개별법을 만들어 운영하도록 규정하고 있을 것, 이 세 가지 요소를 갖춘 것을 말한다. 기본법은 관련 정책의 방향성을 제시하는 한편 규범을 정립하는 일종의 지침 역할을 한다는 상징적인 의미 외에 「헌법」과 개별법들을 연계시킨다는 실질적인 역할도 수행한다고 보아야 한다. 물론 기본법의 이러한 역할성을 인정한다는 것이 곧 개별법에 대한 기본법의 형식적 우월성 또는 우월적 지위를 일반적으로 인정하는 것이라고 볼 수는 없다. 이준서, 환경정책기본법의 체계 정비방안 연구, 한국법제연구원, 2009, 15-20면 참조.

32) 윤순진 교수는 논문에서 “기존의 에너지관련법들은 앞서 제기한 에너지 정책의 원칙들을 천명하지 못하다. 에너지이용합리화법에 국가에너지기본계획, 지역에너지계획, 비상시 에너지계획 등 에너지관련 기본사항을 규정하고는 있으나 지속가능한 에너지체제의 실현이라는 목표의식이 부재하다. ... 에너지이용의 형평이나 정책결정과정의 민주성에 대한 고려는 물론 기후변화와 같은 지구환경문제나 에너지원의 고갈가능성에 대한 고려, 재생가능에너지 확대에 대한 강조도 발견하기 힘들다. 이는 지속가능한 에너지체제로의 전환이라는 세기적 과제가 아직 정책적으로 수용되어 있지 못함을 의미한다.”며 에너지 관련 기본법의 필요성을 주장한 바 있다. 윤순진, “지속가능한 에너지체제로의 전환을 위한 에너지 정책 개선방향”, 『한국 사회와 행정 연구』 제14권 제1호(2003. 5), 282면.

「에너지기본법」은 현행 「에너지법」의 전신(前身)으로 안정적이고 효율적이며 환경친화적인 에너지수급구조를 실현하기 위한 에너지 정책 및 에너지 관련 계획의 수립·시행에 관한 기본적인 사항을 정함으로써 국민경제의 지속가능한 발전과 국민의 복리향상에 이바지함을 목적하고 있는데(제1조), 동법에서는 에너지 정책에 관한 기본원칙을 제시하고 있으며(제3조), 구 「에너지이용합리화법」에서 규정하고 있던 국가에너지기본계획(제6조)과 지역에너지기본계획(제7조), 비상시 에너지수급계획의 수립(제8조)에 관한 사항을 보완하는 한편, 국가에너지위원회(제9조-제10조)에 대한 사항을 신설하였다.

에너지 법제는 「녹색성장 기본법」 제정 이전까지는 「에너지기본법」을 기본법으로 하여 「해외자원개발 사업법」, 「석유 및 석유대체연료사업법」, 「도시가스사업법」, 「전기사업법」 등 에너지의 안정적 공급을 위한 법령, 「에너지이용 합리화법」 등 에너지 절약과 관련된 법령, 「신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법」, 「발전소주변지역 지원에 관한 법률」 등 환경 친화적 에너지의 생산 및 사용에 관한 법령 등의 체계를 유지하고 있었다고 할 수 있었다.

「에너지기본법」은 안정적이고 효율적이며 환경친화적인 에너지수급구조를 실현하기 위한 에너지 정책 및 에너지 관련 계획의 수립·시행에 관한 기본적인 사항을 정한다는 목적으로 제정되었다. 이 법은 에너지를 ‘연료, 열 및 전기’로 한정하고(법 제2조 제1호), 에너지 정책에 관한 기본원칙을 제시하고 있다(법 제3조).<sup>33)</sup>

「에너지기본법」의 핵심내용으로 우선 에너지 관련 계획의 수립에 관한 사항을 꼽을 수 있다. 「에너지기본법」은 20년을 계획기간으로

33) (i) 에너지의 안정적인 공급 실현, (ii) 신·재생에너지 등 환경친화적인 에너지의 생산 및 사용 확대, (iii) 에너지 저소비형 경제사회구조로의 전환을 위한 에너지 수요관리의 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.



하는 국가에너지기본계획을 5년 마다 수립하도록 정부에 의무를 부과하고 있다(법 제4조 제1항, 제6조). 이 외에 지방자치단체장의 지역에 에너지 수립의무 및 산업통상자원부 장관의 비상시 에너지수급계획 수립 의무를 규정하고 있다(법 제4조 제2항, 제7조, 제8조). 에너지기본법 시행 이후로 오랜 논의와 의견수렴을 거친 제1차 국가에너지기본계획이 2008년 8월 27일 최종 확정되었다.

이 법은 기본원칙, 기본계획 수립 및 국가에너지위원회의 구성 등을 규율하고 있어 법 자체로 구체적인 에너지 관련 규율에 관한 상세한 사항을 담고 있지는 않다. 「에너지기본법」이 추구하는 구체적인 정책 방향은 이 법에 따라서 수립되는 국가에너지기본계획에 담기게 될 것이어서, 결국 에너지 정책의 측면에서 국가에너지기본계획이 실질적으로 「에너지기본법」의 가장 핵심적인 내용이 된다.

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(에너지 정책전문위원회, 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.

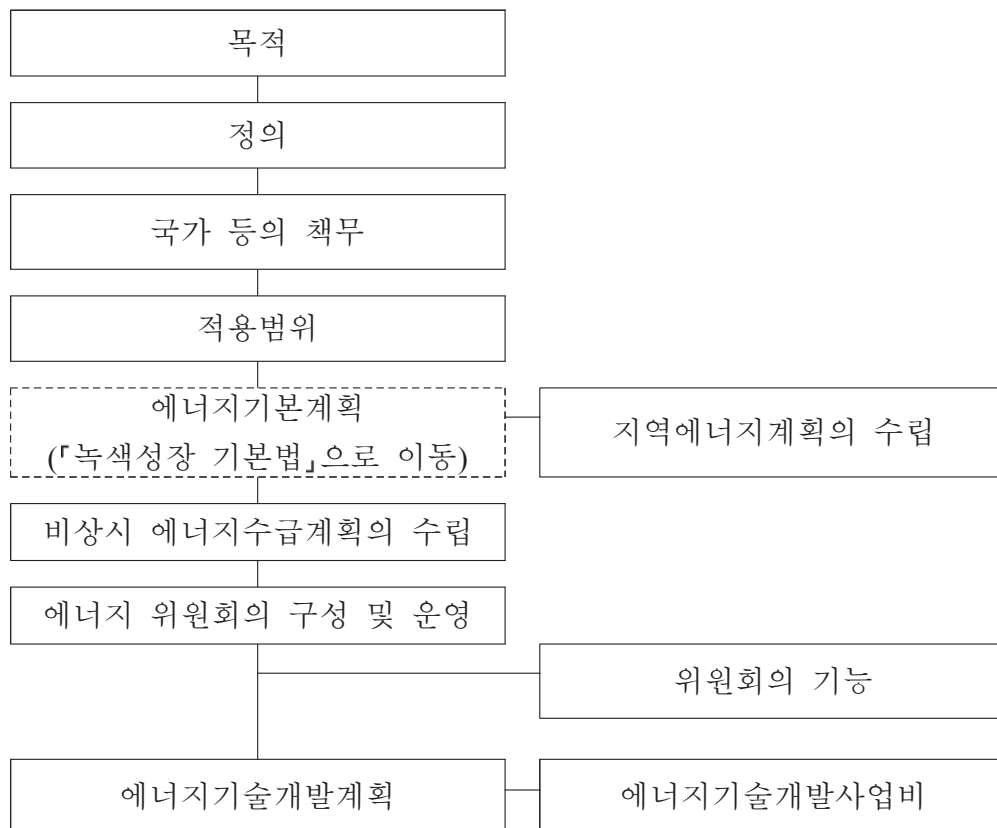
「에너지기본법」은 에너지기술개발에 관한 사항도 규율하고 있다. 이를 위하여 10년 이상의 기간을 대상으로 하는 에너지기술개발계획의 수립 의무(법 제11조), 에너지기술개발의 실시(법 제12조), 에너지기술개발사업의 전담기관 지정(법 제13조) 및 에너지기술개발투자 권고(법 제15조)에 관한 사항을 규정하고 있다.



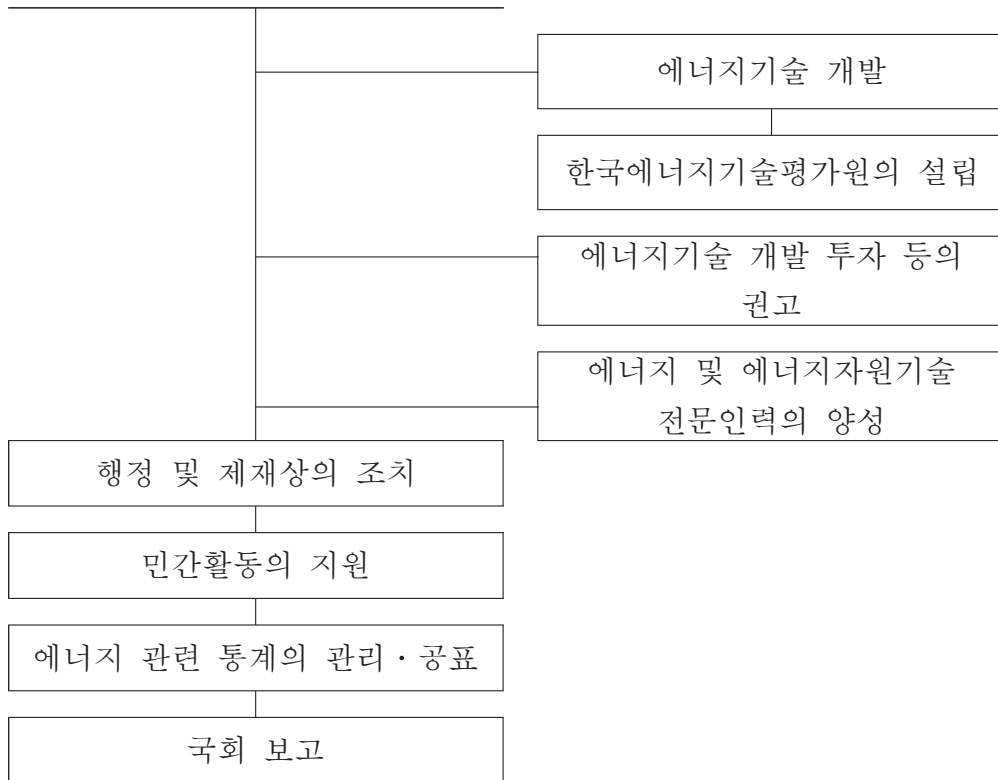
오랜 논의를 거쳐 에너지에 관한 기본적인 법률이 제정된 점은 환영할 만한 일이지만, 「에너지기본법」이 법률적 차원에서 에너지 정책에 대해서 보다 구체적인 방향을 제시해 줄 필요도 있다는 아쉬움이 있다. 「에너지기본법」은 정책의 기본원칙은 제시하고 있으나, 그 구체적인 내용은 사실상 국가에너지기본계획 등 법률 하위의 규정에 의하여 해결되도록 예정하고 있어, 「에너지기본법」이 기본법으로서의 선도적 역할을 하기에는 다소 부족함이 있었다.

「에너지 기본법」은 총 20개의 조문으로 구성되어 있었으나, 「녹색성장 기본법」이 제정되면서 에너지 정책에 관한 기본원칙(제3조)과 국가에너지기본계획(제6조)이 「녹색성장 기본법」으로 편입되어 현재 18개의 조문만이 남아있다. 이 구조를 도식화 해보면 다음 그림과 같다.

<그림 3> 현행 「에너지법」의 구조



제 3 장 한국 에너지 법제의 발전과정에 대한 분석



「에너지법」은 에너지 관련 기본용어인 에너지, 연료, 신·재생에너지 등에 대하여 정의 규정을 두고 있는데(제2조), 이들 용어는 「신·재생에너지법」, 「에너지이용 합리화법」 등에서 그대로 준용하고 있다. 또한 에너지기본계획이 「녹색성장 기본법」으로 이전되었기 때문에 제3조는 삭제되었고, 이어 정의 규정에 이어 국가 등의 책무에 대하여 규정하고 있으며(제4조), 지역에너지기본계획(제7조), 비상시 에너지수급계획의 수립(제8조), 에너지위원회에 관한 사항(제9조, 제10조)들에 대한 규정들이 제시되어 있다.

한편, 이 법은 에너지기술개발에 관한 사항을 규율하고 있다. 에너지기술개발계획에 관한 사항(제11조)과 한국에너지기술평가원의 설립에 관한 근거(제12조), 구 「에너지이용합리화법」에서 규정하고 있던 국가에너지기본계획(제6조)과 지역에너지기본계획(제7조), 비상시 에너

지수급계획의 수립(제8조)에 관한 사항을 보완하는 한편, 국가에너지위원회(제9조-제10조)에 대한 사항을 신설하였다.

「에너지법」은 에너지기술개발에 관한 사항 또한 규율하고 있다. 이를 위하여 10년 이상의 기간을 대상으로 하는 에너지기술개발계획의 수립 의무(제11조), 에너지기술개발의 실시(제12조), 에너지기술개발사업의 전담기관 지정(제13조) 및 에너지기술개발투자 권고(제15조)에 관한 사항을 규정하고 있다. 이 밖에도 에너지 및 에너지자원기술 전문인력의 양성, 행정 및 재정상의 조치, 민간활동의 지원, 에너지 관련 통계의 관리·공표 등에 대한 내용을 담고 있다

오랜 논의 끝에 에너지 분야에 대한 기본법이 제정된 점은 환영할 만한 일이었으나, 기본법의 지위를 상실한 「에너지법」이 법률적 차원에서 에너지 정책에 대해서 보다 구체 적인 방향을 제시해 줄 수 있을지는 의문이 남는다. 앞서 살펴본 바와 같이 「녹색성장 기본법」의 제정으로 기존 「에너지기본법」은 「에너지법」으로 형식상 기본법의 지위를 상실하였고, 종전 「에너지기본법」의 핵심이라고 할 수 있는 에너지 정책에 관한 기본원칙과 국가에너지기본계획이 「녹색성장 기본법」으로 편입되는가 하면, 국가에너지위원회 또한 에너지위원회로 격하되었기 때문이다.<sup>34)</sup>

따라서 현재 에너지 법제는 「녹색성장 기본법」을 기본법으로 하고 「에너지법」은 이에 대하여 일반법의 관계를 유지하고, 에너지관련 개별 법률들이 존재하여 에너지의 ‘공급-사용-재이용’을 포괄하는 체계

34) 종전 국가에너지위원회는 대통령을 위원장으로, 국무총리를 부위원장으로 하여 관계 중앙행정기관장 및 시민단체 추천인사로 구성된 위원 25인으로 이루어졌다(구 「에너지기본법」 제9조). 또한 위원회에는 분야별 전문위원회(에너지 정책전문위원회, 에너지기술기반전문위원회, 자원개발전문위원회, 갈등관리전문위원회)를 두도록 되어 있었다. 동 위원회는 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 심의하였는데(제10조), 국가에너지기본계획 또한 동 위원회의 최종 의결을 거쳐 확정되었다. 동법의 개정 이후 현행 에너지위원회는 산업통상자원부장관 소속으로 격하되었다.

적인 법률체계가 구축되어 있다. 향후 녹색성장 에너지 법제는 기후 변화에 대한 적극적이고 능동적인 대응, 에너지 수요관리의 강화, 그리고 에너지산업을 우리경제의 새로운 성장 동력으로 육성하기 위한 지원 등을 목표로 하여 법률적 기반을 재구축하여야 할 것이다. 이외에도 2008년 이후 에너지 법제의 급속한 변경에 따라 미비된 내용 등을 보완하여 에너지 법제에서 실체법적 내용을 보완하는 것이 요청된다.

산업통상자원부의 에너지 법제가 아닌 기타 일반 산업부문에서는 녹색성과 관련하여 에너지 법제와 같이 체계적인 법률체계가 구축되어 있는 것은 아니다. 산업부문의 기본법적 성격을 가지고 있는 「산업발전법」의 경우 제3장(지속가능한 산업발전의 기반 구축)에서 지속가능한 산업발전을 위한 조문을 규정하고 있으나, 전체적인 법률 조문을 살펴볼 때 「녹색성장 기본법」의 규율을 받는다고 보기에는 관련성이 그리 높지 않다.

이 법은 “안정적이고 효율적이며 환경친화적인 에너지수급구조를 실현하기 위한 에너지 정책 및 에너지 관련 계획의 수립·시행에 관한 기본적인 사항을 정함으로써 국민경제의 지속가능한 발전과 국민의 복리향상에 이바지함”을 목적하고 있다(제1조). 기본원칙과 국가에너지기본계획에 관한 사항이 「녹색성장 기본법」으로 편입되었음에도 이 조문의 문구는 수정되지 않았는데, 에너지 정책이나 계획에 관하여 이 법에서 정할 수 있는 범위가 다소 축소된 상황이므로 “에너지 정책 및 에너지 관련 계획의 수립·시행에 관한 기본적인 사항을 정함으로써”라는 문구는 보다 구체적인 방향으로 수정이 불가피해 보인다. 에너지기본계획과 관련된 「녹색성장 기본법」의 조문을 살펴보면 다음과 같다.

**제41조(에너지기본계획의 수립)** ① 정부는 에너지 정책의 기본원칙에 따라 20년을 계획기간으로 하는 에너지기본계획(이하 이 조에서 “에너지기본

계획”이라 한다)을 5년마다 수립·시행하여야 한다.

② 에너지기본계획을 수립하거나 변경하는 경우에는 「에너지법」 제9조에 따른 에너지위원회의 심의를 거친 다음 위원회와 국무회의의 심의를 거쳐야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 경미한 사항을 변경하는 경우에는 그러하지 아니하다.

③ 에너지기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 국내외 에너지 수요와 공급의 추이 및 전망에 관한 사항
2. 에너지의 안정적 확보, 도입·공급 및 관리를 위한 대책에 관한 사항
3. 에너지 수요 목표, 에너지원 구성, 에너지 절약 및 에너지 이용효율 향상에 관한 사항
4. 신·재생에너지 등 환경친화적 에너지의 공급 및 사용을 위한 대책에 관한 사항
5. 에너지 안전관리를 위한 대책에 관한 사항
6. 에너지 관련 기술개발 및 보급, 전문인력 양성, 국제협력, 부존 에너지자원 개발 및 이용, 에너지 복지 등에 관한 사항

이에 따르면 에너지기본계획의 수립과 변경, 이에 대한 심의는 모두 「에너지법」에 의한 에너지위원회를 통해 이루어진다. 그럼에도 불구하고 조문 자체는 「녹색성장 기본법」에 편입되어 있기 때문에, 기본계획의 수립과 심의가 각각 다른 법을 근거로 이루어지고 있다는 문제점이 있다. 이는 「녹색성장 기본법」이 상당히 광대한 내용을 규율하고 있는 법률이라는 점이 감안되어야 하겠지만, 그렇다고 해서 기본계획의 수립에 관한 사항이 꼭 이 법에 편입되어야 했는지는 의문의 여지가 남는다.

그렇다고 해서 종래의 「에너지기본법」이 갖고 있던 기본법의 지위와 내용을 모두 상실한 것이라고 쉽게 단정할 수도 없는데, 법의 대상이 되는 에너지 등에 관하여 개념정의 하고 있고(제2조), 국가 등의 책무에 대하여 규정하고 있으며(제4조), 지역에너지기본계획(제7조), 비상

시 에너지수급계획의 수립(제8조), 에너지위원회에 관한 사항(제9조, 제10조)들은 여전히 존재하기 때문이다.

## (2) 저탄소 녹색성장 기본법

산업혁명 이후 가속적으로 증가해온 석탄, 석유 등 화석연료의 이용은 최근 에너지 자원의 고갈에 대한 우려와 더불어 경제적·지정학적 조건들로 인해 석유 가격의 폭등을 초래했으며, 다른 한편 이러한 화석연료의 이용 급증에 따른 온실가스의 누적은 지구적 기후변화를 유발하면서 이에 대한 국제적 규제 강화를 필요로 하게 되었다. 이러한 에너지 위기와 이에 대한 대책은 단지 에너지 분야에만 국한되는 것이 아니라 앞으로 생산 및 생활양식 전반에 걸쳐 광범위한 영향을 미칠 것으로 추정되고 있다.

기후변화와 에너지 위기에 대처하기 위하여 지구적 차원에서의 대응이 논의되고 있는 것과 마찬가지로 국내 차원에서도 이러한 논의가 법적·제도적 차원으로 연결되고 있는데, 우리나라에서도 2008년 ‘저탄소 녹색성장’을 기치로 ‘제1차 국가에너지기본계획’(2008)이 수립되었고, 뒤이어 ‘그린에너지산업발전전략’(2008), ‘신성장동력비전 및 발전전략’(2009), ‘녹색성장국가전략 및 5개년 계획’(2009)이 발표되었고, 이러한 계획과 전략들을 추진할 녹색성장위원회가 구성 되었으며 (2008), 이를 제도적으로 뒷받침하기 위해 「녹색성장 기본법」이 2009년 말 국회를 통과했다.

이 법은 제1장 총칙에 이어, 저탄소 녹색성장 국가전략(제2장), 녹색성장위원회(제3장), 저탄소 녹색성장의 추진(제4장), 저탄소 사회의 구현(제5장), 녹색생활 및 지속가능발전의 실현(제6장)으로 구성되어 있다.

&lt;표 6&gt; 저탄소 녹색성장 기본법의 구성

제1장 총칙	제1조 목적 제2조 정의 제3조 저탄소 녹색성장 추진의 기본원칙 제4조 국가의 책무 제5조 지방자치단체의 책무 제6조 사업자의 책무 제7조 국민의 책무 제8조 다른 법률과의 관계
제2장 저탄소 녹색성장 국가전략	제9조 저탄소 녹색성장 국가전략 제10조 중앙행정기관의 추진계획 수립·시행 제11조 지방자치단체의 추진계획 수립·시행 제12조 추진상황 점검 및 평가 제13조 정책에 관한 의견제시
제3장 녹색성장위원회 등	제14조 녹색성장위원회의 구성 및 운영 제15조 위원회의 기능 제16조 회의 제17조 분과위원회 제18조 녹색성장기획단 제19조 공무원 등의 파견 요청 제20조 지방녹색성장위원회의 구성 및 운영 제21조 녹색성장책임관의 지정
제4장 저탄소 녹색성장의 추진	제22조 녹색경제·녹색산업 구현을 위한 기본원칙 제23조 녹색경제·녹색산업의 육성·지원 제24조 자원순환의 촉진 제25조 기업의 녹색경영 촉진

제 3 장 한국 에너지 법제의 발전과정에 대한 분석

	<p>제26조 녹색기술의 연구개발 및 사업화 등의 촉진</p> <p>제27조 정보통신기술의 보급·활용</p> <p>제28조 금융의 지원 및 활성화</p> <p>제29조 녹색산업투자회사의 설립과 지원</p> <p>제30조 조세 제도 운영</p> <p>제31조 녹색기술·녹색산업에 대한 지원·특례 등</p> <p>제32조 녹색기술·녹색산업의 표준화 및 인증 등</p> <p>제33조 중소기업의 지원 등</p> <p>제34조 녹색기술·녹색산업 집적지 및 단지 조성 등</p> <p>제35조 녹색기술·녹색산업에 대한 일자리 창출 등</p> <p>제36조 규제의 선진화</p> <p>제37조 국제규범 대응</p>
<p>제5장 저탄소 사회의 구현</p>	<p>제38조 기후변화대응의 기본원칙</p> <p>제39조 에너지 정책 등의 기본원칙</p> <p>제40조 기후변화대응 기본계획</p> <p>제41조 에너지기본계획의 수립</p> <p>제42조 기후변화대응 및 에너지의 목표 관리</p> <p>제43조 온실가스 감축의 조기행동 촉진</p> <p>제44조 온실가스 배출량 및 에너지 사용량 등의 보고</p> <p>제45조 온실가스 종합정보관리체계의 구축</p> <p>제46조 총량제한 배출권 거래제 등의 도입</p> <p>제47조 교통부문의 온실가스 관리</p> <p>제48조 기후변화 영향평가 및 적응대책의 추진</p>



<p>제6장 녹색생활 및 지속가능발전의 실현</p>	<p>제49조 녹색생활 및 지속가능발전의 기본원칙                  제50조 지속가능발전 기본계획의 수립·시행                  제51조 녹색국토의 관리                  제52조 기후변화대응을 위한 물 관리                  제53조 저탄소 교통체계의 구축                  제54조 녹색건축물의 확대                  제55조 친환경 농림수산의 촉진 및 탄소흡수원 확충                  제56조 생태관광의 촉진 등                  제57조 녹색성장을 위한 생산·소비 문화의 확산                  제58조 녹색생활 운동의 촉진                  제59조 녹색생활 실천의 교육·홍보</p>
<p>제7장 보칙</p>	<p>제60조 자료제출 등의 요구                  제61조 국제협력의 증진                  제62조 국회 보고                  제63조 국가보고서의 작성                  제64조 과태료</p>

1) 원칙과 기본계획

제2장의 핵심이라 할 수 있는 저탄소 녹색성장 국가전략(이하 “녹색성장국가전략”이라 한다)에는 ① 녹색경제 체제의 구현에 관한 사항, ② 녹색기술·녹색산업에 관한 사항, ③ 기후변화대응 정책, 에너지 정책 및 지속가능발전 정책에 관한 사항, ④ 녹색생활, 녹색국토, 저탄소 교통체계 등에 관한 사항, ⑤ 기후변화 등 저탄소 녹색성장과 관련된 국제협상 및 국제협력에 관한 사항, ⑥ 그 밖에 자원조달, 조세·금융, 인력양성, 교육·홍보 등 저탄소 녹색성장을 위하여 필요하다고 인

정되는 사항이 포함되어야 한다. 즉 녹색성장 국가전략은 경제, 산업, 에너지, 국토, 교통, 국제협력 등 사회 전반에 관한 사항을 포함하고 있다. 이러한 국가전략을 실행하기 위하여 「녹색성장 기본법」은 3개의 기본계획, 즉 기후변화대응기본계획·에너지기본계획·지속가능발전기본계획을 제시하고 있으나, 녹색성장국가전략과 이들 기본계획 사이에 어떠한 관계가 있는지는 법률의 내용만으로는 파악하기가 어렵다.

본래 총괄적인 원칙(principle)을 통하여 기본계획(plan)이 제시되고 이를 위한 구체적이고 세부적인 전략(strategy)이 수립되어야 할 것인데, 「녹색성장 기본법」의 열개는 녹색성장국가전략을 가장 큰 개념으로 설정하고, 이를 기반으로 한 각 원칙들(기후변화대응의 기본원칙, 에너지 정책 등의 기본원칙, 녹색생활 및 지속가능발전의 기본원칙)이 있고, 이를 반영한 각 기본계획들이 있는 것으로 보인다.

실질적인 저탄소 녹색성장을 위한 시책들은 기후변화대응의 기본원칙, 에너지 정책 등의 기본원칙, 녹색생활 및 지속가능발전의 기본원칙과 같은 3개 기본원칙을 수단으로 하게 되며, 이를 통하여 기후변화대응 기본계획, 에너지기본계획, 지속가능발전 기본계획을 수립·시행하게 된다. 이러한 기본계획을 통하여 녹색경제·녹색산업의 육성·지원(제23조), 자원순환의 촉진(제24조), 녹색기술의 연구개발 및 사업화 등의 촉진(제26조), 중소기업의 지원(제33조), 녹색기술·녹색산업에 대한 일자리 창출 등(제35조), 규제외 선진화(제36조), 온실가스 종합정보관리체계의 구축(제45조), 총량제한 배출권거래제 등의 도입(제46조), 기후변화대응을 위한 물 관리(제52조), 저탄소 교통체계의 구축(제53조), 녹색건축물의 확대(제54조), 친환경 농림수산의 촉진 및 탄소흡수원 확충(제55조), 생태관광의 촉진 등(제56조), 녹색성장을 위한 생산·소비 문화의 확산(제57조) 등을 도모하게 된다. 그러나 이들 시책들 사이의 상호 영역이 불분명하다. 예컨대 제5장(저탄소 사회의 구현)은 전반적인 시책을 기후변화에 대한 대응과 온실가스의 감축이라는 목표에

기초하고 있으나, 이 장에는 기후변화대응 기본계획과 에너지기본계획이 포함되어 있어, 에너지기본계획이 에너지 부문 전반에 관한 독립적인 계획으로서의 성격을 갖는 것인지와 이 기본계획을 통하여 어떠한 시책을 달성하려고 하는 것인지에 대한 내용이 구체적이지 못하다는 문제가 있다.

요컨대 「녹색성장 기본법」은 법 자체의 법리와 체계를 비롯하여 각각의 적용대상들을 규율하는 관계 법률들과 이 법과의 관계, 그리고 이 법이 규정하고 있는 3개의 기본계획들의 상호관계, 이 기본계획들과 다른 법률들에 규정된 수많은 행정계획들의 관계를 정교하게 형성하여야 하는 법률적·행정적 과제들을 안고 있다.

## 2) 에너지 계획체계의 고려

기후변화대응기본계획·에너지기본계획·지속가능발전기본계획은 저탄소 녹색성장의 구현을 위한 주요 계획들이며, 특히 지속가능한 발전이나 기후변화에 대한 대응이라는 과제에 있어서는 에너지관리가 핵심적인 사항이라 할 수 있다.<sup>35)</sup> 따라서 「녹색성장 기본법」의 에너지기본계획의 수립 및 이행체계는 지속가능한 발전과 기후변화 대응이라는 사항을 고려하여 구축되어야 한다. 에너지기본계획이 성공적으로 구현될 경우, 에너지부분 온실가스 배출이 1차 에너지 수요의 증가에도 불구하고 2007년 5억 2,400만 톤 CO<sub>2</sub> 에서 2030년 4억 7,200만 톤 CO<sub>2</sub> 로 약 5천만 톤 CO<sub>2</sub> 감소할 전망이다. 이러한 추세라면 우리나라가 통제 가능한 에너지공급 비중이 2007년 28%에서 2030년 65%로 증가할 것으로 예상된다.<sup>36)</sup>

35) 그러나 현행 「녹색성장 기본법」상의 에너지 관리 부문에 관한 사항은 과잉이며, 에너지계획체계를 이 법으로 편입시킴으로 인하여 「녹색성장 기본법」이 이행법의 기증을 수행하기 때문에 기본법으로서의 기능이 저하되는 한편, 녹색성장위원회가 에너지계획을 직접 관장하여야 할 뿐 아니라 종래의 에너지위원회는 지위가 격하되어 에너지의 통합관리가 오히려 어려워진다는 비판이 있다. 전재경, “지속가능발전과 녹색성장”, 『서강법학』 제11권 제2호(2009), 37면.

36) 이원우, “녹색성장을 위한 에너지 정책 방향”, 『국토』 통권 제327호(2009. 1), 43

「녹색성장 기본법」 제39조에서는 “에너지 정책 등의 기본원칙”이라는 제목 하에 저탄소 녹색성장을 추진하기 위하여 수립·시행하여야 할 에너지 정책 및 에너지와 관련된 계획을 제시하고 있는데, 그 내용은 다음과 같다.

**제39조(에너지 정책 등의 기본원칙)** 정부는 저탄소 녹색성장을 추진하기 위하여 에너지 정책 및 에너지와 관련된 계획을 다음 각 호의 원칙에 따라 수립·시행하여야 한다.

1. 석유·석탄 등 화석연료의 사용을 단계적으로 축소하고 에너지 자립도를 획기적으로 향상시킨다.
2. 에너지 가격의 합리화, 에너지의 절약, 에너지 이용효율 제고 등 에너지 수요관리를 강화하여 지구온난화를 예방하고 환경을 보전하며, 에너지 저소비·자원순환형 경제·사회구조로 전환한다.
3. 친환경에너지인 태양에너지, 폐기물·바이오에너지, 풍력, 지열, 조력, 연료전지, 수소에너지 등 신·재생에너지의 개발·생산·이용 및 보급을 확대하고 에너지 공급원을 다변화한다.
4. 에너지가격 및 에너지산업에 대한 시장경쟁 요소의 도입을 확대하고 공정거래 질서를 확립하며, 국제규범 및 외국의 법제도 등을 고려하여 에너지산업에 대한 규제를 합리적으로 도입·개선하여 새로운 시장을 창출한다.
5. 국민이 저탄소 녹색성장의 혜택을 고루 누릴 수 있도록 저소득층에 대한 에너지 이용 혜택을 확대하고 형평성을 제고하는 등 에너지와 관련한 복지를 확대한다.
6. 국외 에너지자원 확보, 에너지의 수입 다변화, 에너지 비축 등을 통하여 에너지를 안정적으로 공급함으로써 에너지에 관한 국가안보를 강화한다.

해당 조문은 (i) 화석연료의 사용 축소와 에너지 자립도의 향상, (ii) 에너지 수요관리 강화를 통한 지구온난화 예방, 환경보전, 에너지 저소비·자원순환형 경제·사회구조로 전환, (iii) 신·재생에너지의

---

면 참조.

개발·생산·이용 및 보급 확대를 통한 에너지 공급원의 다변, (iv) 에너지가격 및 에너지산업에 대한 시장경쟁 요소의 도입 확대, (v) 에너지 이용 혜택의 확대를 통한 형평성 제고와 에너지 관련 복지의 확대, (vi) 에너지에 관한 국가안보의 강화로 정리할 수 있다. 그런데 이러한 사항들을 기본원칙이라 명명할 수 있는지에 대해서는 다시 한번 검토해볼 필요가 있다.

「녹색성장 기본법」 제41조에서는 구 「에너지 기본법」에서 규정하고 있던 “국가에너지기본계획의 수립”에 관한 사항을 다루고 있다. 이에 따라서 정부는 에너지 정책의 기본원칙에 따라 20년을 계획기간으로 하는 에너지기본계획(이하 이 조에서 “에너지기본계획”이라 한다)을 5년마다 수립·시행하여야 하고(제1항), 에너지기본계획을 수립하거나 변경하는 경우에는 「에너지법」 제9조에 따른 에너지위원회의 심의를 거친 다음 위원회와 국무회의의 심의를 거쳐야 한다(제2항).

**제41조(에너지기본계획의 수립)** ① 정부는 에너지 정책의 기본원칙에 따라 20년을 계획기간으로 하는 에너지기본계획(이하 이 조에서 “에너지기본계획”이라 한다)을 5년마다 수립·시행하여야 한다.

② 에너지기본계획을 수립하거나 변경하는 경우에는 「에너지법」 제9조에 따른 에너지위원회의 심의를 거친 다음 위원회와 국무회의의 심의를 거쳐야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 경미한 사항을 변경하는 경우에는 그러하지 아니하다.

③ 에너지기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 국내외 에너지 수요와 공급의 추이 및 전망에 관한 사항
2. 에너지의 안정적 확보, 도입·공급 및 관리를 위한 대책에 관한 사항
3. 에너지 수요 목표, 에너지원 구성, 에너지 절약 및 에너지 이용효율 향상에 관한 사항
4. 신·재생에너지 등 환경친화적 에너지의 공급 및 사용을 위한 대책에 관한 사항
5. 에너지 안전관리를 위한 대책에 관한 사항

6. 에너지 관련 기술개발 및 보급, 전문인력 양성, 국제협력, 부존 에너지자원 개발 및 이용, 에너지 복지 등에 관한 사항

에너지기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. (i) 국내외 에너지 수요와 공급의 추이 및 전망에 관한 사항, (ii) 에너지의 안정적 확보, 도입·공급 및 관리를 위한 대책에 관한 사항, (iii) 에너지 수요 목표, 에너지원 구성, 에너지 절약 및 에너지 이용효율 향상에 관한 사항, (iv) 신·재생에너지 등 환경친화적 에너지의 공급 및 사용을 위한 대책에 관한 사항, (v) 에너지 안전관리를 위한 대책에 관한 사항, (vi) 에너지 관련 기술개발 및 보급, 전문인력 양성, 국제협력, 부존 에너지자원 개발 및 이용, 에너지 복지 등에 관한 사항.

3) 에너지 안보

에너지안보와 관련된 조항을 살펴보면, 정부는 에너지 정책의 기본 원칙에 따라 20년을 계획기간으로 하는 에너지기본계획을 5년마다 수립·시행하여야 한다고 명시되어 있다(제39조). 만약 변경이 필요한 경우에는 에너지위원회의 사전심의 후 국무회의 심의를 거쳐야 하며, 기본계획에는 다음과 같은 사항이 포함되어야 한다. 국내의 에너지 수요와 공급 추이 및 전망, 도입/공급 및 관리대책, 수요 목표, 에너지원 구성, 절약, 이용효율 향상에 대한 사항, 신재생에너지 등 환경친화적 에너지의 공급 및 사용을 위한 대책에 대한 사항, 안전관리 대책, 원자력 이용 및 진흥에 관한 사항, 에너지관련 기술개발 및 보급, 전문인력 양성, 국제협력, 부존에너지자원 개발 및 이용 등에 관한 사항을 포함하여야 한다.

이는 에너지 정책이 수요와 공급의 균형 속에서 계획되어야 함을 강조하는 동시에 이에 대한 정보가 축적되어야 에너지안보가 충족될 수 있음을 의미한다. 그러나 현실적으로 이상의 내용을 모두 반영하기에

는 상황이 빠르게 급변하고 있어 에너지기본계획을 5년마다 수립한다는 것은 무리가 있다. 따라서 에너지기본계획 수립과 관련하여 조정절차가 마련되어야 한다.<sup>37)</sup>

### (3) 온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률

기후변화 대응과 관련된 조항은 바로 「녹색성장 기본법」 제40조 기후변화대응 및 에너지 목표관리, 제41조 온실가스 배출량 및 에너지 사용량 등의 보고, 제42조 온실가스 종합정보 관리체계 구축이 있다. 이는 천연가스 공급설비에 대한 온실가스 관리가 사업장별로 철저히 운영되어야 하며, 이로 인한 비용증가는 불가피함을 의미한다. 따라서 사업장별로 온실가스 인벤토리 구축, 사후관리, 검인증 절차, 배출권거래를 위한 전략수립 등에 소요되는 전문인력 확보가 필수적이다. 즉 녹색성장은 탄소리스크 관리를 통하여 전사적인 저탄소 운영체계를 마련하여야 함을 의미한다.<sup>38)</sup>

「녹색성장 기본법」의 중요한 목적이라 할 수 있는 기후변화대응에 대하여 동법은 제42조에 “기후변화대응 및 에너지의 목표관리”라는 조명(條名)으로 정부로 하여금 국내 여건 및 각국의 동향 등을 고려하여 범지구적인 온실가스 감축에 적극 대응하고 저탄소 녹색성장을 효율적·체계적으로 추진하기 위하여 온실가스 감축 목표, 에너지 절약 목표 및 에너지 이용효율 목표, 에너지 자립 목표, 신·재생에너지 보급 목표사항에 대한 중장기 및 단계별 목표를 설정하고 그 달성을 위하여 필요한 조치를 강구하여야 함을 규정하고 있다.

아울러 실질적인 관리와 감독을 위하여 정부는 제1항에 따른 목표를 달성하기 위하여 관계 중앙행정기관, 지방자치단체 및 대통령령으

37) 김효선, “에너지안보차원에서 바라본 녹색성장기본법 : 천연가스 공급 측면”, *계간 가스산업*(2009. 3), 34면.

38) 김효선, (註 37), 34면.



로 정하는 공공기관 등에 대하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 해당 기관별로 에너지절약 및 온실가스 감축목표를 설정하도록 하고 그 이행사항을 지도·감독할 수 있다(제3항). 또한 정부는 상기 목표를 달성할 수 있도록 산업, 교통·수송, 가정·상업 등 부문별 목표를 설정하고 그 달성을 위하여 필요한 조치를 적극 마련하여야 한다(제4항).

「녹색성장 기본법」 제46조에서는 “정부는 시장기능을 활용하여 효율적으로 국가의 온실가스 감축목표를 달성하기 위하여 온실가스 배출권을 거래하는 제도를 운영할 수 있다”고 하여 배출권거래제의 근거를 제시하고 있다(제1항). 이에 따라 2013년 「온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률」이 제정되었고, 배출권거래제 기본계획의 수립(제4조-제7조), 할당대상업체의 지정 및 배출권의 할당(제8조-제18조), 배출권의 거래(제19조-제23조), 배출량의 보고·검증 및 인증(제24조-제26조), 배출권의 제출, 이월·차입, 상쇄 및 소멸(제27조-제34조) 등에 대하여 규정하고 있어서, 시장기능을 활용하여 온실가스 배출권을 거래하는 제도를 도입함으로써 국가의 온실가스 감축목표를 달성할 수 있도록 하였다.



## 제 4 장 한국의 에너지 정책과 법제의 시사점

### 제 1 절 주요 에너지원별 관리

그동안 한국의 에너지 법제는 근본적인 대책의 수립이 아닌 그때그때의 문제점들을 해결하기 위한 임시방편적인 대책 위주의 것이었다는 비판은 법의 체계와 내용을 비판함에 있어 가장 먼저 제시되는 주장이다. 이와 더불어 관련 법령이 에너지원별·주무관청별·관리체계별로 다양하게 분산되어 있다는 점,<sup>39)</sup> 급변하는 국제적 상황에 신속하고 능동적으로 대응하고 있지 못하다는 점<sup>40)</sup>들도 문제점으로 지적되고 있다.

지적한 바와 같이 한국은 에너지 정책에 관한 법제로부터 각 개별 에너지 법제로 체계적인 발전을 이루어 온 것이 아니다. 실제로 한국 에너지 법제는 초기에는 에너지원 또는 에너지 관련 사업별 중심의 입법이 주로 제정되었고, 관련 사업을 시행하기 위한 공공기관(공사)의 설립법이 뒤이어 갖추어진 것을 알 수 있다. 앞서 살펴본 바와 같이, 에너지원별 중심의 입법에 비해서 거시적이고 종합적인 차원의 에너지 정책을 지원하기 위한 입법은 상당히 뒤늦게 제정되어, 한국의 에너지 법제는 근본적인 에너지 정책의 수립이 아닌 당면한 문제점들을 해결하기 위한 대책 위주로 편성되어 왔다고도 할 수 있다.

반면, 거시적이고 종합적인 에너지 정책과 법제를 수립하기에는 다소 무리가 있었던 당시 한국의 상황을 고려해보면, 초기에는 에너지원별·주무관청별·관리체계별로 각 에너지 법제의 발전을 도모하고, 어느 정도 안정적인 경제적 상황이 마련된 후에 종합적인 에너지 정

39) 최봉석, “에너지관리에 관한 기본법제의 현황과 과제”, 석유, (2006. 12), 93면.

40) 함태성, “녹색성장과 에너지 법제의 대응”, 법제연구, 제36호(2009), 111면. 함태성 교수는 이러한 비판의 근거로는 탄소배출권거래 등과 같은 새로운 수단들이 아직 까지도 실효성 있게 입법화되지 못하고 있음을 들고 있다.

책을 수립하고 에너지 법제를 구비하려 했다는 것은 불가피한 발전 형태였는지도 모른다.

거칠게 분류하자면, 1950년대에는 석탄, 1960년대에는 전기, 1970년대에는 석유와 가스, 그리고 해외자원 개발, 1980년대에는 대체에너지, 1990년대에는 집단에너지와 에너지 기본정책이라는 흐름으로 발전해온 한국의 에너지 법제는 각 시대별로 정부가 추진해온 정책방향과 국책사업에 따라 그 시기에 맞게 그리고 지속적으로 변모해와 현재에 이르게 되었다. 현재의 관점에서 그동안 거시적·종합적 차원의 입법이 부족했다는 비판만을 하기에는 한국의 경제상황과 정치상황을 충분히 고려하지 않은 것인지도 모른다.

개발도상국에 있어서도 이러한 한국적 특징은 하나의 사례가 될 수 있을 것이다. 선진국의 에너지 정책이나 법제와의 차이를 충분히 고려하지 않은 채, 거시적·종합적인 사항만을 중요시 한다면, 오히려 그 국가에 해당하는 특수 상황이 미처 반영되지 않을 수도 있기 때문이다. 물론, 에너지 분야에 있어서는 국제적 동향과 향후의 예측을 수반하여 정책을 수립하고 입법을 추진해야 할 필요성이 다른 분야보다도 특히 강하겠지만, 한국과 같이 부존자원이 부족한 국가들에게는 어느 정도의 경제성장 단계에 들어서기 전이라고 한다면 국제적 대응에 상응하는 국가 차원의 정책방향을 미시적·구체적으로 접근해가는 것도 한 방법이다.

## 제 2 절 해외 에너지공급원의 확보

한국과 같이 급속한 경제성장을 한 국가는 경제성장에 따른 에너지 수요가 계속 증가됨에 따라 에너지안보에 대한 필요성도 커지기 마련이다. 향후 한국의 에너지 수요는 지속적으로 증가할 것이고, 추가적으로 소요되는 에너지 수요의 거의 전량을 해외로부터 수입으로 조달

하여야 한다. 따라서 한국은 자원보유국과의 적극적인 자원 협력을 통하여 필요로 하는 에너지 자원을 원활히 확보하고 장기적으로 안정적인 에너지 공급 기반을 마련하고 있다.

기존 한국의 에너지 자원 교역 상대국은 중동 및 동남아 등 특정 지역 또는 분야의 에너지 생산·공급국에 치중되어 왔다. 그러나 앞으로 자원 확보 경쟁이 점점 심화될 것으로 예상됨에 따라 한국 정부는 기존의 자원협력대상국에 추가하여 동북아시아, 중앙아시아, 아프리카, 중남미 등으로 자원협력 및 에너지 수입 대상국의 다변화를 도모하고 있다. 개발도상국들도 안정적인 에너지 수급을 위한 중장기적인 정책기조를 중심으로 에너지원별·지역별로 특화된 자원 협력을 추진하여야 할 것이다.

한국을 비롯한 아·태지역의 중요한 석유공급원이 되고 있는 중동 지역은 물론이고, 새로운 석유생산지역으로 부상하고 있는 카스피해 연안 국가와 동북아시아의 러시아와에 대해서도 석유생산의 상류부문(유전개발, 생산)으로의 진출을 확대하기 위한 해외자원개발 및 협력을 강화할 필요가 있다. 특히, 극동러시아지역에는 상당한 양의 석유와 천연가스가 매장되어 있고, 발전용으로 개발할 수 있는 수력자원도 풍부한 것으로 알려져 있다. 한국이 이 지역에 에너지 자원을 개발하여 파이프라인을 통하여 도입할 경우에는 에너지 안보역량을 획기적으로 개선할 수 있는 기회를 가지게 될 것이다. 향후, 크게 증가할 것으로 예상되는 천연가스의 공급원을 확보하기 위하여 이룩크츠크, 사할린 등 동시베리아 지역에 매장된 천연가스를 개발하여 파이프라인으로 도입하는 계획을 러시아, 중국과 협력하여 빠른 시일 내에 실현되도록 추진하여 장기적으로 안정적인 천연가스 수급체계를 구축할 수 있다.

한국은 해외자원 개발사업을 국가적인 고수익 산업으로 육성하고, 이 분야에 후발참여국인 한국의 초기 유치산업단계를 극복하기 위하여 최근 들어 해외자원개발에 적극적으로 참여하고 있다. 해외자원개

발 사업을 지원하기 위해서는 앞으로도 해외자원 개발 관련 정보의 체계적 수집을 위한 지역별 정보수집 체계와 데이터베이스 구축 등 과학적 정보관리체계를 확립하고, 이를 민간부문과 공동 활용하는 체제를 구축할 필요가 있다. 또한 해외직접 투자를 통해 원유도입 변동(분산)을 최소화시키며, 전략적 개발 진출지역의 선정, 탐사사업과 이미 개발된 유전 매입 등을 통한 상류부문 진출을 정부와 민간의 적절한 역할 분담을 통하여 활성화하는 방안이 요구된다. 다른 한편으로는 외국의 자원개발 전문회사와의 제휴를 확대하고 상·하류 수직통합 경영에 의한 기업 경쟁력 제고를 도모할 필요가 있다.

### 제 3 절 신·재생 에너지의 발굴

한국의 석유의존도는 OECD 주요국과 비교해 볼 때 상당부분 높게 유지되고 있다. 따라서 에너지 절약과 에너지원 사이의 조화를 통하여 석유의존도를 적정 수준 이하로 감축하도록 노력하고 있다. 이를 위해서는 석유의존도를 낮추기 위해서는 석유제품 가격체계의 자원배분 기능을 강화하고 수송 및 난방부문을 중심으로 연료대체를 적극적으로 추진해야 할 필요가 있다. 이를 위해 한국은 가정·상업부문에서는 석유를 중심으로 한 난방시스템으로부터 지역난방, 가스냉난방 등 에너지 효율적 시스템으로의 교체를 지속적으로 추진하고, 수송부문에서는 전기자동차, 압축천연가스(CNG), 연료전지 등 수송용 대체 연료의 연구개발 및 보급 활성화 시책을 강화하여 수송연료의 탈석유화를 가속화하고 있는 중이다.

## 제 5 장 결 론

급변하는 에너지 분야의 환경변화에 효과적으로 대응하려면 시장의 자율기능 확대와는 별개로 정부역할도 병행되어야 한다. 일정 부분의 에너지 수급문제는 시장에 맡긴다고 하더라도, 시장이 담당할 수 없는 에너지 안보라는 중요한 과제는 여전히 정부의 몫이며, 에너지 자원이나 기술기반이 취약한 국가의 여건에서 기술혁신도 정부가 선도할 수밖에 없다. 이러한 상황을 반영하여, 그동안 한국의 에너지 법제에 관한 흐름과 변화를 살펴보고 이에 대한 시사점을 살펴보았다. 주요 내용은 다음의 세 가지로 정리할 수 있을 것이다.

첫째, 그동안 에너지원별로 각각 발전시켜왔던 에너지 법제를 종합적인 차원에서 재편하려는 시도들이 있었다는 점이다. 물론 어느 정도의 경제성장 단계까지는 에너지원별 발전이 오히려 바람직할 수도 있다. 그러나 일정한 성장 단계 이후 국가 차원의 에너지 정책이나 에너지 법제를 재편하는 것은 장기적인 비전과 단기적인 대응을 위해서 반드시 필요한 일이다. 「에너지 기본법」의 제정, 「저탄소 녹색성장 기본법」의 제정은 모두 이러한 종합적 차원의 대응이었다고 할 수 있다.

둘째, 효율적이고 체계적인 에너지원별 확보 전략을 수립·추진하여 에너지 안보를 강화하고 있다는 것이다. 그 구체적인 정책 수단으로서 한국은 자원의 해외 자주개발을 지속 확대하고 동북아 에너지협력 및 자원보유국과의 전략적인 에너지협력을 강화하면서 동시에 그 동안 추진해왔던 석유비축, 가스저장시설 등 에너지공급기반의 확충에도 지속적으로 노력하고 있다.

셋째, 에너지 소비 절약 등 에너지 저소비형 경제사회를 지향하는 한편, 신·재생에너지 개발 및 보급 확대하고 있다는 것이다. 최근 기후변화에 대한 대응뿐만 아니라, 국내적으로도 에너지 공급과 환경문제에 대한 인식이 제고됨에 따라 에너지 사용량을 줄이는 에너지이용

합리화 노력이 공공분야를 중심으로 더욱 강화되고 있다.<sup>41)</sup> 아울러 태양광 설비 등 신재생에너지 공급량을 확대할 계획이다. 산업통상자원부는 내수시장 확대를 위해 2014~2015년 태양광 의무공급량을 300MW 추가, 태양광 보급목표를 당초 1.2GW에서 1.5GW로 늘렸다. 2016년 이후 의무공급량은 연말 수립되는 제2차 에너지기본계획과 연계해 추가 검토한다.

RPS로의 전환에 따른 부작용을 보완하기 위하여 태양광에너지 소규모 사업자에 대한 지원도 강화된다. 산업통상자원부는 태양광 판매사업자 선정 의뢰물량을 연간 100MW 이상에서 150MW 이상으로 확대하고 이 가운데 30%의 입찰 물량을 소규모 사업자(100kW 미만)에 배정하기로 했다. 현재 30kW 이하 발전소에만 적용되는 가중치 우대(1.2)는 100kW 이하 발전소로 확대된다. 또 산업부는 가정에 태양광 설비를 대어할 수 있는 전문업체를 선정해 올해 2000가구(총 6MW)에 자가용 신재생설비가 설치되도록 유도할 계획이다.

에너지산업의 내적 측면으로는 정부중심에서 시장중심으로, 생산자중심에서 소비자중심으로, 공급관리중심에서 수요관리중심으로 정책 방향의 기본 축이 전환되고 있다.<sup>42)</sup> 에너지산업 외적 측면으로는 동북아 지역의 에너지 수급 불균형에 의해 격렬한 자원 확보 경쟁이 전개되고 있으며, 이에 더하여 주요 국가들의 교토의정서 비준에 따라 기후변화협약을 필두로 환경을 보호하기 위한 국제사회의 노력이 점차 구체화되고 있다. 시민사회에서도 에너지문제가 더 이상 정부차원의 문제만이 아니라 민간과 정부가 함께 고민해야 할 과제라는 차원에서 정책 참여 의지도 높아지고 있다. 국가 경쟁력을 유지하기 위해서는 안정적인 에너지공급자원 확보와 함께 효율적이고 환경친화적인 에너지산업을 구축하는 것이 시급한 과제라는 인식이 공감대를 넓혀가고 있다.

41) 정부는 2013년부터 공공기관 실내온도를 지난해보다 2도 올려 28도를 유지하도록 방침을 내린 바 있다.

42) 문영석, “지속가능한 에너지 정책 방향”, 가스연맹, (2004년 겨울호) 참조.

## 참고 문헌

### 국내 단행본

- 국회산업자원위원회, 에너지기본법안 검토보고서, 2005.
- 김두얼, 경제법제 60년사, 해남, 2011.
- 에너지경제연구원, 에너지이코노미, 쉐오미디어, 2013.
- 이준서, 환경정책기본법의 체계 정비방안 연구, 한국법제연구원, 2009.
- \_\_\_\_\_, 녹색성장 구현을 위한 에너지 관련 법제의 정비방안 연구, 한국법제연구원, 2010.
- \_\_\_\_\_, “FIT와 RPS의 입법적 검토 - 일본 RPS법을 중심으로 -”, 한국법제연구원, 2010.
- \_\_\_\_\_, 법제도 정비를 위한 입법모델의 구축 - 경제발전과 중소기업 관련 법제의 변천 -, 한국법제연구원, 2011.
- \_\_\_\_\_, 한국의 경제성장과 입법발전의 분석 - 환경법제 -, 한국법제연구원, 2012.

### 국내 논문

- 김동원, “대체에너지개발촉진법 제정 배경 및 추진방향”, 『한국태양에너지학회 논문집』 제8권 제1호, (1988. 5).
- 김철환, “한국의 에너지소비와 경제성장 사이의 인과관계: 오차수정 모형”, 한국경제연구 1, 한국경제연구학회, (1998. 11).
- 김효선, “에너지안보차원에서 바라본 녹색성장기본법 : 천연가스 공급 측면”, 『계간 가스산업』, (2009. 3).



참고문헌

- 류지철, “한국의 에너지안보 : 정책과 대응방안”, 『국제평화』 제2권 1호, (2005. 6).
- 문영석, “지속가능한 에너지 정책 방향”, 『가스연맹』. (2004년 겨울호).
- 염명천, “한국의 에너지관련 법과 정책 - 석유 및 석유대체연료사업법을 중심으로 -”, 『서울법학』 제15권 제1호, (2007. 8).
- 유동현, “도전이 예상되는 에너지 안보”, 『에너지&기후변화』 Vol. 409, (2010. 6).
- 윤순진, “지속가능한 에너지체제로의 전환을 위한 에너지 정책 개선 방향”, 『한국 사회와 행정 연구』 제14권 제1호, (2003. 5).
- \_\_\_\_\_, “한국의 에너지체제와 지속 가능성 - 지속 불가능성의 지속에 대한 분석을 중심으로 -”, 『경제와 사회』 통권 제78호, (2008. 6).
- 이기훈 · 오완근, “에너지소비와 경제성장간의 인과관계 재분석: 디비지아 에너지 지수와 이산화탄소 배출량의 적용”, 제9차 한국경제학회 국제학술대회 발표논문, (2000. 7).
- 이원우, “녹색성장을 위한 에너지 정책 방향”, 『국토』 통권 제327호, (2009. 1).
- 전재경, “지속가능발전과 녹색성장”, 『서강법학』 제11권 제2호, 2009.
- 정 철, “한국의 에너지산업 관련 주요 법규 및 최근의 동향”, 『국제거래법연구』 제17집 제2호, (2008. 12).
- 조운제 · 박창귀 · 강종구, 한국의 경제성장과 사회지표의 변화, 금융경제연구, 한국은행경제연구원, (2012. 1).
- 최봉석, “에너지관리에 관한 기본법제의 현황과 과제”, 『석유』, (2006. 12).



최현경, “신·재생에너지 의무할당제도와 발전차액지원제도의 비교와 시사점”, KIET 산업경제, (2009. 1).

함태성, “녹색성장과 에너지 법제의 대응”, 『법제연구』 제36호, 2009.