

녹색성장과 에너지법제의 대응

함태성*

차 례

I. 서 설

II. 에너지 관련 법제의 현황 및 문제점

III. 녹색성장의 추구하고 에너지 정책 및 법제

1. 녹색성장의 등장배경과 개념
2. 녹색성장을 위한 『국가에너지기본계획』의 수립
3. ‘녹색성장기본법(안)’의 에너지 관련 주요 내용
4. 녹색성장기본법과 에너지기본법

IV. 녹색성장과 에너지법제의 대응전략

1. 녹색성장의 개념 정립 및 반영
2. 기후변화법제와 에너지법제의 통합 여부
3. 녹색성장기본법의 성격과 에너지 분야 법률과의 관계
4. 에너지 기본계획을 구체화하는 관련 계획의 정비
5. 신에너지 및 재생에너지의 이용 확대
6. 자원순환형 사회와 에너지회수
7. 에너지관련 법률의 녹색화

V. 결 론

참고문헌

* 강원대 법학전문대학원 교수

I. 서 설

기후변화는 이제 모든 사람들이 통상적으로 사용하는 일반적 용어가 되었고, 우리 일상생활과 밀접한 연관을 갖게 되었다. 그리고 기후변화에 어떻게 대응하느냐는 국민의 삶과 국가경쟁력에 직접적으로 영향을 미치는 요인이 되었고, 국제적으로도 기후변화에 대한 대응전략의 수립은 각 국가가 당면한 가장 중요한 의제가 되었다.

뿐만 아니라 기후변화에 따른 에너지 문제는 매우 현실적이면서 긴급한 국가적 현안이 되고 있고, 이러한 상황은 우리나라에 있어서도 에너지 분야의 정책과 법제도에 대하여 패러다임의 전환을 요구하고 있다.

우리나라는 세계 10위의 에너지 소비국이면서 에너지 소비의 83%를 화석연료에 의존하고 있다. 그 결과 기존의 에너지 정책과 법제 또한 화석연료중심의 체계로 되어 있으며, 공급자 및 산업계 중심의 에너지정책이 주를 이루어왔다. 이러한 현실은 기후변화시대의 도래와 함께 우리나라를 자칫 치열한 국제적 경쟁에서 도태시킬 위험을 내포하고 있고, 다른 선진국들과 경쟁하면서 지속적 성장을 이루어야 하는 우리나라의 입장에서는 매우 불리한 상황이 되고 있다.

이에 정부는 기후변화 및 에너지 문제 등에 적극적이고 신속하게 대응하면서 이를 통하여 선진국으로 진입하기 위한 국가적 전략으로 ‘녹색성장’을 제시하였고, 이를 법적인 측면에서 지원하고 조정·통합하기 위하여 ‘저탄소 녹색성장기본법’의 제정을 추진하였다. 정부측 자료에 의하면, 녹색성장기본법은 기후변화대응을 위해 저탄소 사회를 구현하려는 차원을 넘어 녹색성장을 통해 범국가적으로 새로운 경제·사회 패러다임 전환을 추진한다는 점에서 국내외 커다란 파급효과를 줄 것으로 예상하고 있다.¹⁾

오늘날 세계 여러 나라에서 ‘녹색(Green)’을 기초로 하여 국가의 정책과 법제를 정비하고 국가적 역량을 모아가고 있는 추세에 비추어 보건대, 현

1) 국무총리실, 저탄소 녹색성장기본법 정부안 확정 관련 보도자료(2009.2.25), 2면.

정부가 녹색성장을 새로운 국가발전 전략으로 삼아 관련 정책을 수립하고 추진하고자 하는 것은 적절하고 바람직하다고 보여 진다. 다만 ‘녹색성장’이 무엇을 의미하는지, 어떠한 방향으로 추진되어야 하는지, 녹색성장을 실현하기 위하여 어떠한 정책수단을 선택할 것인지 등에 대하여는 아직도 논란의 여지가 있고, 따라서 녹색성장을 추구하는 에너지 정책의 내용과 방향에 대하여도 논란이 있을 수 있다.

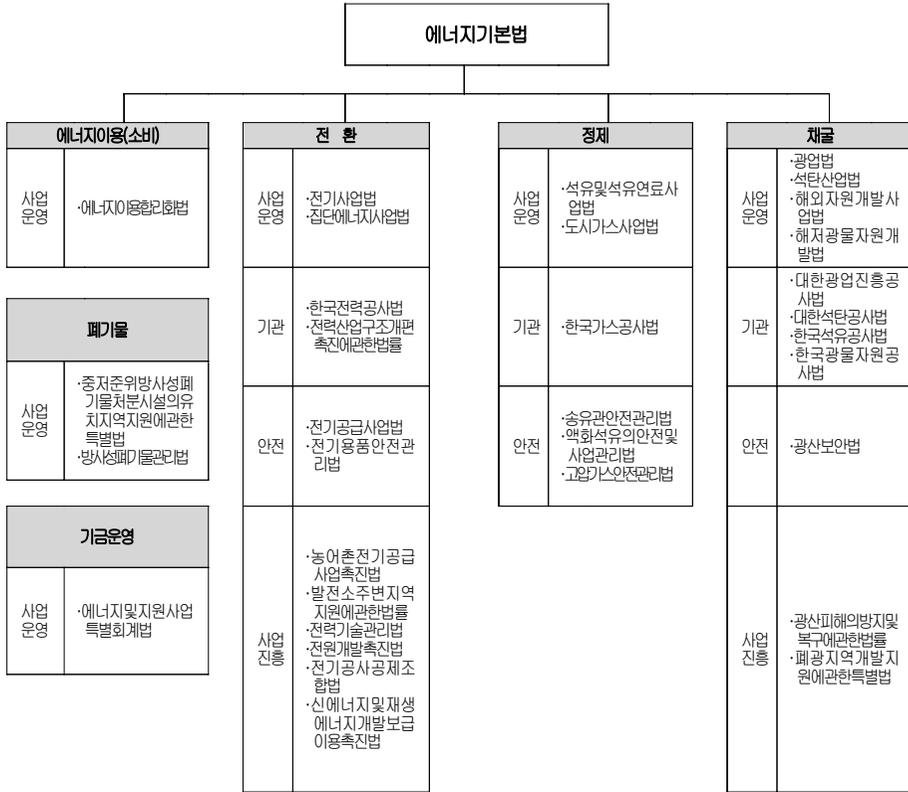
본고에서는 이와 관련된 쟁점들을 검토하고자 한다. 먼저 기존 에너지법제의 현황 및 문제점을 살펴보고, 녹색성장의 등장배경과 개념, 국가에너지기본계획, 녹색성장기본법(안)의 에너지관련 주요내용, 녹색성장기본법과 에너지기본법의 관계에 관하여 살펴본다. 그리고 녹색성장의 바람직한 모습은 무엇이고 이러한 녹색성장의 이념에 부합하는 에너지법제의 대응전략은 무엇인지에 대하여 검토하기로 한다.

II. 에너지 관련 법제의 현황 및 문제점

현재 에너지 관련 법제는『에너지기본법』을 중심으로 하여 수많은 개별 법률로 이루어져 있다. 일부 문헌은 에너지 관련 법제를 에너지관련 기본법제와 부문별 개별에너지 관리법제, 에너지이용관련 규제·유도 법제, 에너지 관련 교육·연구 지원법제 그리고 대체에너지개발 등 에너지 발전 관련 법제로 분류하면서, 현행 에너지관련 법령을 약 270여개로 파악하고 있다.²⁾ 한편, 에너지 관련 법제를 협의로 파악해 보면, 즉 에너지관련 업무와 법령의 주된 소관부처인 지식경제부 소관 법률을 중심으로 하여 살펴보면 다음과 같이 정리할 수 있다.

2) 최봉석, “에너지관리에 관한 기본법제의 현황과 과제”, 석유, 2006.12, 96면.

<에너지 관련 법률의 체계>3)



우리나라의 에너지 관련 법제는 그 동안 에너지 문제 발생시 근본적인 대책의 수립보다는 문제의 일시적 해결을 위하여 그때그때 임시방편적으로 대응해 온 경향이 있다. 이러한 문제점 때문에 2006년 3월 『에너지기본법』이 제정되기는 하였으나 에너지기본법이 제 역할을 제대로 하지 못하는 상황이어서 종래 에너지 관련 법제의 문제점은 여전히 남아있다.

우리나라 에너지 관련 법제의 문제점을 간단히 정리해 보면 다음과 같다. 첫째, 에너지 관련 법제는 에너지원별, 쟁점별, 사안별로 규정된 개별법 중심으로 입법이 이루어 지다보니 복잡하고 상호연계가 원활하지 못

3) 국회입법조사처, 현행 법률의 주요내용과 쟁점 3(경제·산업), 2008.3, 1289면 그림 수정.

하여 체계적인 법령정비 및 법령 상호간의 관계설정이 필요한 상황이다.⁴⁾ 현행 에너지 관련 법령들은 체계적 연계가 미흡한 상태에서 일정한 원칙과 방향없이 분야별로 각각의 자기 영역만을 규율하는 모습을 보이고 있다.

둘째, 현행 에너지 관련 법률들은 에너지원별, 주무관청별, 관리체계별 등 다양한 기준과 체계에 따라 복잡하면서도 다양하게 분산되어 있음으로 인하여 에너지 관련 정책 및 법령이 지식경제부, 교육과학기술부, 국토해양부, 환경부, 행정안전부 등 각각 다른 부서에 산재되어 있다.⁵⁾

셋째, 지구온난화가 심화되고 기후변화에 따른 국제적 환경이 급변하는 상황에서 기후변화 및 에너지 위기에 신속하고 능동적으로 대응하지 못하고 있다는 점이다. 현행 에너지법제는 기후변화시대에 있어서의 에너지 정책의 새로운 패러다임을 적절하게 반영하고 있지 못하고, 탄소배출권거래 등과 같은 새로운 수단들이 아직 체계적이고 실효성있게 입법화되지 못하고 있다.

이러한 문제점을 극복하는 방안으로 정부는 녹색성장을 제시하고 있다. 녹색성장기본법(안)은 『에너지기본법』에서 에너지정책의 기본원칙(제3조), 국가에너지기본계획의 수립(제6조) 등 에너지 관련 중요규정을 옮겨옴으로써, 에너지 정책과 법제의 원칙과 방향을 제시하는 역할을 하게 되었다.

III. 녹색성장의 추구와 에너지 정책 및 법제

1. 녹색성장의 등장배경과 개념

녹색성장(Green Growth)라는 용어는 2005년 UN ESCAP (Economic and Social Commission for Asia and Pacific)가 서울에서 주최한 제5차 환경과 개발에 관한 아태지역 장관회의(The Fifth Ministerial Conference on Environment and Development in Asia and Pacific)에서 먼저 사용되었다.⁶⁾ 이 회의에서

4) 정철, “한국 에너지산업 관련 주요 법규와 최근 동향”, 한중 에너지법정책의 최근동향과 과제 세미나 자료(2008.10), 1면.

5) 최봉석, 전계 논문, 93면.

6) UN ESCAP. Green Growth at a Glance: The way forward for Asia and the Pacific, 2006.

는 아태지역 저개발 국가들의 경제성장의 필요성과 환경보전의 필요성을 어떻게 조화시킬 것인가에 초점이 모아져 있었다.7)

우리 사회에서 ‘녹색성장’이라는 용어가 본격적으로 사용되기 시작한 것은 이명박 대통령이 2008년 8월 15일 경축사에서 ‘저탄소 녹색성장’을 국가의 신성장 동력의 기본틀로 삼을 것을 제시하면서 부터이다. 이후 정부의 각 부처에서는 녹색 성장을 위한 국가전략을 마련하고 분야별 정책을 수립하였고, 녹색 성장을 법적으로 뒷받침하기 위하여 ‘저탄소 녹색성장기본법’의 제정을 본격적으로 추진하여 2009년 2월말에 정부안이 확정되었다.8)

정부에서 제시한 ‘저탄소 녹색성장’은 기후변화문제, 에너지 위기 등을 기회로 활용하여 선진국으로 도약하기 위한 경제발전전략으로, 에너지 및 환경문제뿐만 아니라 일자리와 성장동력 확충, 기업경쟁력과 국토개조 및 생활혁명을 포괄하는 종합적 국가비전이라고 설명하고 있다.9)

7) 김은경, “이명박 정부 녹색성장의 허구성”, 한국미래발전연구원 홈페이지, 쟁점과 대안<4호> http://www.futurekorea.org/bbs/board.php?bo_table=report&wr_id=10

8) ‘저탄소 녹색성장기본법’의 입법추진 과정에서 입법절차상의 문제와 법안 내용상의 문제 등으로 인하여 여러 가지 반대의견과 문제제기가 있었다. 정부는 2009년 1월 15일에 녹색성장위원회 위원장 이름으로 ‘저탄소 녹색성장기본법(안)’을 통상적인 20일 이상이 아닌 14일간 입법예고 하였고, 같은 달 28일 공청회를 개최하였다. 이렇게 성급하게 입법절차가 진행된 것은 2월말까지 정부안을 국회에 제출한다는 정부측 일정 때문이었다(녹색성장위원회 설립준비팀, 저탄소 녹색성장기본법(안) 입법예고 보도자료, 2009.1.15, 7면). 그러나 입법절차상의 문제에 대한 비판이 제기되자, 정부는 2009년 2월 16일 국무총리 이름으로 다시 3일간의 기간으로 다시 입법예고를 하였다(국무총리실, 저탄소 녹색성장기본법(안) 입법예고 재공고, 2009.2.16). 이후 2월 25일 제8회 국무회의에서 저탄소 녹색기본법 정부안을 확정하였다(국무총리실, 저탄소 녹색성장기본법 정부안 확정 관련 보도자료, 2009.2.25). 한편, 정부가 입법예고한 동법(안)의 내용에 대하여 시민사회단체들은 ‘토목경제를 합리화하는 개발 악법’이라고 비판하고 있고, 산업계는 ‘기업경쟁력을 제한하는 법’이라고 반발하였다. 왜냐하면 입법예고된 법안에는 그 동안 시민사회단체에서 반대하여 왔던 원자력산업 육성, 4대강 정비사업, 물산업 육성·지원 등 ‘녹색’과 거리가 있는 규정이 포함되어 있었고, 산업계에서 민감하게 받아들이는 총량제한 배출권거래제의 도입근거규정이 포함되어 있었기 때문이었다. 이와 같은 입법예고안과 달리 이후 확정된 정부안에서는 산업계의 요구를 반영하여 총량제한 배출권거래제 관련 규정은 총량제한 배출권거래제도 이외의 다른 거래 방식도 고려할 수 있는 여지를 주었고, 그 도입시기도 국제협상 및 국제경쟁력을 고려하도록 하였다. 또한 시민사회단체에서 반대하였던 원자력 산업육성, 물관리 관련규정 등을 일부 수정하였다.

9) 지식경제부, 지식·혁신주도형 녹색성장을 위한 산업발전전략, 2008, 17면.

이와 같은 맥락에서 ‘저탄소 녹색성장기본법(안)’은 제2조 제2호에서 녹색성장의 정의규정을 두고 있다. 즉, 녹색성장이라 함은 에너지와 자원을 절약하고 효율적으로 사용하여 기후변화와 환경훼손을 줄이고 청정에너지와 녹색기술의 연구개발을 통하여 새로운 성장동력을 확보하며 새로운 일자리를 창출해 나가는 등 경제와 환경이 조화를 이루는 성장을 말한다고 규정하고 있다.

현재 우리나라에서 녹색성장이 국가의 최상위 발전전략으로 인정되고 있는 현실을 볼 때, 에너지 정책 및 법제의 패러다임도 녹색성장을 달성하기 위한 방향으로 전환될 필요성이 제기되고 있고, 에너지 분야에서 저탄소 녹색성장의 핵심적 내용을 담고 있는 것이 국가에너지기본계획이다.

2. 녹색성장을 위한 「국가에너지기본계획」의 수립

국가에너지기본계획은 국가의 에너지 정책의 근간으로서 저탄소 녹색성장의 토대를 마련하고 기후변화대응을 위한 미래 에너지 비전을 제시하며, 에너지관련 다른 계획들에 대하여 원칙과 방향을 제시하는 에너지 분야 최상위 계획이며 우리나라의 중장기 에너지 전략을 담고 있다.¹⁰⁾

국가에너지기본계획은 「에너지기본법」 제6조에 근거를 두고 있다.¹¹⁾ 동조 제1항은 정부로 하여금 에너지정책을 효율적이고 체계적으로 추진하기 위하여 20년을 계획기간으로 하는 국가에너지기본계획을 5년마다 수립·시행하도록 규정하고 있다. 그리고 국가에너지기본계획은 지역에너지계획, 비상시 에너지수급계획 및 에너지별 수급계획 등 에너지 관련 계획의 기본이 되고, 에너지 관련 계획은 기본계획과 조화를 이루어야 한다(동조 제4항).

2008년에 수립된 「제1차 국가에너지기본계획(2008~2030)」은 에너지 분야의 최상위 계획으로서 에너지이용합리화계획, 전력수급기본계획, 천연

10) 국가에너지위원회(위원장: 대통령)는 2008년 8월 제3차 회의를 개최하고 20년 단위 장기 에너지전략으로서 「제1차 국가에너지기본계획(2008~2030)」을 심의·확정하였다.

11) 에너지기본법 제6조는 녹색성장기본법이 시행되면 삭제되고 ‘에너지기본법’은 ‘에너지법’으로 제명이 바뀌게 된다. 에너지기본계획에 관한 조항은 녹색성장기본법(안) 제41조로 옮겨와 규정되어 있다.

가스장기수급계획, 신재생에너지 기본계획, 해외자원개발 기본계획 등 에너지관련 다른 계획들에 대해 원칙과 방향을 제시하는 역할을 하고 있다. 그리고 ‘저탄소 녹색성장’을 추진하기 위한 에너지 분야의 다양한 전략을 마련하고, 기후변화에 대응하기 위한 에너지정책의 대안들을 제시하고 있다. 또한, 그 동안의 안정적 공급 중심의 에너지 정책과는 달리 에너지수요 전망과 함께 강력한 절감 목표를 제시하였으며, 안보, 효율, 환경 등 국가에너지 정책목표를 효과적으로 달성하는데 필요한 전략을 담고 있다.

동 기본계획은 에너지정책의 기본방향과 에너지 비전 2030을 담고 있는데, 크게 기본방향과 5대 비전, 10대 이행과제 및 세부과제로 나뉜다.¹²⁾ 에너지정책의 기본방향은 ‘저탄소 녹색성장’을 구현하고 녹색기술과 청정 에너지로 신성장 동력 및 일자리를 창출하며, 지속적인 경제성장을 뒷받침하고 미래세대의 수요를 고려한 에너지안보(Energy Security), 에너지효율(Energy Efficiency) 및 친환경(Environmental Protection) 에너지 정책의 추진이다.

그리고 에너지부문 ‘녹색성장’의 5대 비전으로서, ① 에너지자립사회 구현, ② 에너지 저소비사회로 전환, ③ 탈석유사회로 전환, ④ 더불어 사는 에너지사회 구현, ⑤ 녹색기술과 그린에너지로 신성장 동력과 일자리 창출을 제시하고 있다. 또한 ‘녹색성장’ 구현을 위한 10대 이행과제 및 세부과제를 제시하고 있는바, 주요내용은 아래와 같다.

< ‘녹색성장’ 구현을 위한 10대 이행과제 및 세부과제 >¹³⁾

10 대 이행 과제	세부 과제
① 에너지 사용 효율의 개선	중장기 에너지절약시책 추진기반 정비
	산업, 수송, 가정·상업·공공부문 에너지이용효율향상 강화
	고효율기기 보급 확대 등 에너지사용기기 효율향상 추진
	자발적 에너지절약 문화 조성을 위한 홍보 및 교육 강화

12) 제1차 국가에너지기본계획(2008~2030), 44면 이하.

13) 제1차 국가에너지기본계획(2008~2030), 46면 표인용.

10 대 이행 과제	세부 과제
② 에너지 시장의 효율화 및 합리적 가격체계 구축	효율적 에너지 공급 시장 확립을 위한 방향 정립
	에너지 부문의 시장질서 확립
	전력산업의 경쟁여건 조성 및 전기요금체계의 합리적 개선
	가스산업 경쟁도입 기반 조성
	집단에너지 지역지정제도 개선 및 지역난방 요금제도 개선
③ 신재생에너지 개발·보급확대 및 성장동력화	신재생에너지 기술개발 가속화 및 신규에너지원 발굴·지원
	시장창출을 위한 핵심분야별 보급 프로그램 개발·지원
	신재생에너지 원별 기준가격의 합리적 조정
	수소경제로의 이행 기반 구축
④ 원전의 공급능력 및 국민이해기반 확충	안정적 에너지 공급을 위한 적정 원전건설·운영 추진
	사회적 비용 최소화를 위한 다각적 논의와 의견 수렴 추진
⑤ 해외자원개발 역량 확충	전략적 자원외교 강화
	자원개발 인프라 확충
	패키지형 자원개발모델 확대
	자원개발전략 다원화
⑥ 에너지의 안정적 공급	에너지 공급 인프라의 확충노력 지속 전개
	긴급시 대응능력 제고
	에너지 공급원 및 시설의 분산
	국산 에너지 공급의 확대
	수급안정을 위한 에너지 조세 및 가격구조의 개편 추진
⑦ 기후변화 대응 역량 강화	단계적 감축목표의 수립
	탄소시장의 개설, 저탄소경제 핵심기술 개발
⑧ 에너지기술혁신을 통한 차세대 에너지산업 육성	정부정책에 부합되는 기술개발사업 추진으로 효율성 제고
	기술개발시스템 고도화로 부가가치 산업화를 촉진
	기술개발 사전 기술기획기능 강화
	에너지·자원기술의 산업화 촉진 전략 수립
	공기업 등 산업계와의 기술혁신 협력체계 구축
	국제경쟁력 있는 수요 지향적 전문인력의 육성
	기술개발의 효율성 증대를 위한 인프라 강화

10 대 이행 과제	세부 과제
⑨ 에너지 산업 해외 진출	에너지산업의 해외시장 진출기반 조성
	지역별·국가별 산업여건에 적합한 진출전략 추진
	에너지산업의 해외진출 활성화를 위한 지원 강화
⑩ 에너지복지·에너지안전 사회구현	기초에너지 사용보장을 통한 에너지 기본권 실현
	상대적으로 저렴한 천연가스 보급 확대
	사회적 형평성을 고려한 에너지 가격체계 정비
	민간중심의 복지 네트워크 구축
	에너지효율개선 등을 통한 지속가능한 에너지사용 지원

한편, 국가에너지기본계획을 구체화하는 후속계획들이 체계적으로 마련 되어질 필요가 있는바, 현재 에너지이용합리화계획, 기후변화대응종합기본계획, 국가에너지자원기술개발기본계획, 신재생에너지기술개발및이용보급촉진기본계획, 전력수급기본계획, 장기천연가스수급계획, 석탄산업장기계획, 석유비축계획, 해외자원개발기본계획, 해저광물자원개발기본계획 등 다수의 후속계획이 수립되었거나 수립 중에 있다.¹⁴⁾

3. ‘녹색성장기본법(안)’의 에너지 관련 주요 내용

녹색성장기본법(안)의 대부분의 조항들은 에너지 분야와 직·간접적으로 관련을 가지고 있다.¹⁵⁾ 제2조 정의규정에서 저탄소, 녹색성장, 녹색기술, 녹색산업, 녹색제품, 녹색생활, 녹색경영 등의 정의를 내리고 있는데, 모두 에너지 정책과 관련이 있는 내용들이다. 한편, 『에너지기본법』과 2008년 8월 입법예고되었던 기후변화대책기본법(안)을 기초로 하여 온실

14) 지식경제부 보도자료, “『저탄소 녹색성장을 위한 국가에너지기본계획』 후속계획 수립을 통해 내년부터 본격 이행된다”, 2008.12.5., 1면 이하 참조.

15) 녹색성장기본법(안)은 모두 7장 65조로 이루어져 있다. 동법(안)은 녹색경제, 녹색산업, 녹색경영, 녹색기술, 녹색산업투자회사의 설립과 지원, 녹색일자리, 기후변화대응 및 에너지정책, 원자력산업육성, 녹색국토, 기후변화대응을 위한 물관리, 저탄소 교통체제구축, 녹색건축물, 친환경농림수산의 촉진, 생태관광의 촉진, 녹색생활, 교육·홍보, 지속가능발전 기본계획이 수립·시행 등 정부의 모든 정책분야를 포괄하고 있다.

가스, 온실가스의 배출, 지구온난화, 기후변화, 신·재생에너지, 에너지 자립도 등에 대한 정의를 내리고 있는데, 이들은 에너지 정책과 직접적으로 관련이 있는 규정들이다.

동법(안) 제9조는 저탄소 녹색성장 국가전략에 포함되어야 하는 사항으로 ‘기후변화대응 정책, 에너지 정책 및 지속가능발전 정책에 관한 사항’을 들고 있다(제3항 제3호). 그리고 녹색성장을 총괄하는 기구로서 대통령 직속으로 녹색성장위원회가 설립되어 있는데 동 위원회는 ‘기후변화대응 기본계획, 에너지기본계획 및 지속가능발전 기본계획에 관한 사항’을 심의한다(제15조 제3호).

동법(안)은 저탄소 녹색성장의 추진을 위하여 ‘에너지정책 등의 기본원칙(제39조)’, ‘에너지기본계획의 수립(제41조)’, ‘기후변화대응 및 에너지의 목표관리(제42조)’ 등에 관한 규정을 두고 있다.

정부는 저탄소 녹색성장을 추진하기 위하여 에너지정책 및 에너지와 관련된 계획을 다음 각 호의 원칙에 따라 수립·시행하여야 한다(제39조).

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, 원자력의 적정 비중 유지 등을 통하여 에너지를 안정적으로 공급함으로써 에너지에 관한 국가안보를 강화한다.

또한, 정부는 에너지정책의 기본원칙에 따라 20년을 계획기간으로 하는 에너지기본계획을 5년마다 수립·시행하여야 한다(제41조 제1항). 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(동조 제2항). 에너지기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다(동조 제3항).

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

한편, 정부는 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 목표에 대한 중장기 및 단계별 목표를 설정하고 그 달성을 위하여 필요한 조치를 강구하여야 한다(제42조 제1항).

동법(안) 제44조는 온실가스 배출량 및 에너지 사용량 등의 보고에 관한 규정을 두고 있다.

그리고 동법(안) 제49조는 ‘원자력 산업 육성’에 관한 규정을 두고 있는 바, 이것이 녹색성장을 실현하는 방안의 하나인지에 대하여는 논란이 되

고 있으나, 원자력 산업은 에너지 정책과 밀접한 관련이 있다. 동조는 정부로 하여금 석유의존도 완화, 에너지의 안정적 공급, 원자력발전 및 원자력발전폐기물의 입지 확보, 국민의 수용성 등을 고려하여 원자력발전 비율의 적정 목표를 설정하고, 원자력발전의 안전한 운영과 폐기물의 안전한 관리, 원자력산업 관련 기술개발, 수출 진흥 등 원자력 산업을 육성하는 시책을 수립·시행하도록 규정하고 있다.

한편, 동법(안)의 녹색국토의 관리(제52조), 저탄소 교통체계의 구축(제54조), 녹색건축물의 확대(제55조), 친환경 농림수산의 촉진 및 탄소흡수원 확충(제56조), 녹색성장을 위한 생산·소비문화의 확산(제58조) 등에 관한 규정도 에너지 정책과 직·간접적으로 관련이 있다.

4. 녹색성장기본법과 에너지기본법

녹색성장기본법은 저탄소 녹색성장에 관한 ‘기본법’으로서, 국가의 녹색성장 전략을 제시하는 규정들을 두고 있다. 일부 규정은 『에너지기본법』, 『지속가능발전 기본법』등에서 옮겨와 규정하고 있다.

『에너지기본법』에서는 에너지정책의 기본원칙(제3조), 국가에너지기본계획의 수립(제6조) 등 기본법적 성격을 부여하는 규정들을 녹색성장기본법(안)으로 옮겨왔다. 그리고 동법(안) 부칙에서는 ‘에너지기본법’을 ‘에너지법’으로 제명을 변경하고 있다.

그리고 『에너지기본법』 제9조에 의한 ‘국가에너지위원회’는 ‘에너지위원회’로 변경되고, 위원장은 종래 대통령에서 지식경제부 장관으로 변경된다. 또한 『에너지기본법』 제10조에 의한 국가에너지위원회의 기능 중에서 ‘국가에너지기본계획의 수립·변경 및 이행여부 등에 관한 사항’은 삭제되고, 대신 ‘에너지기본계획에 관한 사항’은 녹색성장기본법에 의한 녹색성장위원회의 기능으로 변경된다(녹색성장기본법(안) 제15조 제3호).

따라서 녹색성장기본법이 시행되면 『에너지기본법』은 에너지 분야의 ‘기본법’으로서의 역할을 상실하게 되고, 대신 녹색성장기본법이 녹색성장의 기본법 역할 뿐만 아니라 에너지 분야의 기본법 역할을 하게 된다. 즉, 녹색성장기본법은 우리나라의 에너지 정책 및 법제의 목표와 방향을

제시하고 해석의 지침이 되며 개별관련분야를 조정·통합하는 역할을 하게 된다.

IV. 녹색성장과 에너지법제의 대응전략

1. 녹색성장의 개념 정립 및 반영

녹색성장의 개념에 대하여는 아직 사회적으로 합의된 정의가 존재하는 것은 아니다. 또한 지속가능발전과 같이 오랜 시간을 두고 발전해온 개념도 아니다.

녹색성장기본법(안) 제2조 제2호는 “녹색성장이란 …… 경제와 환경이 조화를 이루는 성장을 말한다”라고 규정하고 있는바, 이 표현은 우리가 종래 사용해 오던 ‘지속가능발전’의 초창기 핵심적 표현에 해당하므로, 혹시 양자가 유사한 개념 내지는 밀접한 관계에 있는 것이 아닐까 하는 추측을 하게 된다.

그러나 동법(안) 제2조 제2호에서는 녹색성장의 개념을 정의하고 있고, 동조 제8호에서는 지속가능발전에 대한 정의 규정을 따로 두고 있다. 이는 동법(안)의 입법자가 녹색성장과 지속가능발전을 구별되는 개념으로 파악하고 있다는 사실을 알 수 있게 한다.

이러한 사실은 우리 정부측 자료들을 통해서도 알 수 있다. 정부의 ‘저탄소 녹색성장’은 에너지·환경위기를 기회로 활용하여 선진국으로 도약하기 위한 경제발전 전략이라고 설명하고 있는데,¹⁶⁾ 이러한 시각에서는 녹색성장이란 기본적으로 성장지향적인 것이고 환경은 성장을 위한 도구 역할을 한다는 사고가 근저에 깔려 있다. 동법(안) 제2조 제2호의 ‘녹색성장’ 정의 규정의 구체적인 내용을 보면, ‘에너지와 자원의 절약 및 효율적 사용’, ‘기후변화와 환경훼손 저감’, ‘청정에너지와 녹색기술의 연구개발’, ‘새로운 성장동력 확보’, ‘새로운 일자리 창출’ 등의 용어로 상징되고 표현되고 있다. 즉, 동법(안)에서 제시하고 있는 녹색성장은 ‘녹색’보다는 ‘성장’에 더 무게중심이 옮겨져 있다고 볼 수 있다. 녹색성장의 개념을

16) 지식경제부, 지식·혁신주도형 녹색성장을 위한 산업발전전략, 2008, 17면.

이와 같이 파악한다면, 이는 우리가 종래 사용해오던 지속가능발전의 개념과는 분명히 구분되는 개념이 된다.

한편, 동법(안)의 입법자는 지속가능발전을 녹색성장을 추진하는 전략의 하나로 인식하고 있다는 것을 미루어 짐작할 수 있다. 즉, 동법(안)은 녹색성장위원회를 대통령소속으로 두면서 지속가능발전위원회는 환경부소속으로 변경하여 기능을 축소하고 있고, 제9조 제2항에서는 ‘녹색성장 국가전략’에 포함되는 사항의 하나로서 지속가능발전 정책에 관한 사항을 들고 있다. 그리고 법안의 다른 개별 규정들을 살펴보면 실제로는 녹색성장을 강조하기 위한 수단으로 사용되고 있고, 지속가능발전보다 우위에 있는 성장방식으로서 녹색성장을 파악하고 있다.¹⁷⁾

그러나 녹색성장이 과연 지속가능발전과는 별개의 개념이고 지속가능발전보다 더 우위에 있는 것일까. 그리고 이와 같이 파악하는 것이 과연 바람직한 것일까. 정부 측 자료를 살펴보아도 양자가 서로 어떠한 관계에 있고, 왜 구분하여 사용하여야 하는지 등에 대하여는 자세한 설명이 없다.

앞에서 언급한 것처럼 녹색성장이라는 용어는 2005년 UN ESCAP가 서울에서 주최한 제5차 환경과 개발에 관한 아태지역 장관회의에서 먼저 사용되었는바, 이 회의에서는 녹색성장을 아태지역 저개발 국가들이 지속가능성을 추구하는 전략으로 파악하면서 이 지역 국가들의 지속가능발전을 위해서 어떠한 방향으로 나아가야 하는가를 중점적으로 논의하였다. 그리고 아태지역 저개발 국가들이 경제성장을 추구하는 경우에도 선진국과 같은 환경을 훼손하는 방식의 산업화가 아니라 경제성장 단계에서부터 환경과의 조화를 고려하여야 하며, 녹색성장은 이와 같은 이 지역의 독창적인 지속가능성을 추구하는 전략이라고 언급하고 있다.¹⁸⁾ 즉, 여기서의 녹색성장은 지속가능성을 추구하는 전략으로서 양자는 아주 밀접한 관계에 있다.

17) 이러한 의도는 2009.1.15, 2009.2.16. 입법예고안에서도 드러나고 있다. 녹색성장의 개념에 지속가능발전의 개념을 끼워맞추기 위해 『지속가능발전 기본법』상의 지속가능발전의 개념에서 ‘사회의 안정과 통합’이라는 부분을 삭제하고 보다 좁은 의미로 지속가능발전의 개념을 축소·변경하였던 것이다. 이에 대하여 많은 비판이 있게 되자 2009.2.25. 정부안에서는 지속가능발전의 정의조항을 수정하게 된 것이다.

18) UN ESCAP. Green Growth at a Glance: The way forward for Asia and the Pacific, 2006, p 9.

녹색성장기본법(안)에서는 녹색성장과 지속가능발전의 관계를 어떻게 파악하고, 녹색성장의 개념을 어떻게 정립하는 것이 바람직한 것일까. 녹색성장과 지속가능발전은 서로 충돌되거나 대립하는 개념이 아니며, 양자는 서로 조화를 이루는 관계로 존재하여야 한다.

녹색성장은 기후변화, 에너지 문제 등 현재 우리나라가 처해있는 특수한 상황을 녹색경제·녹색경영·녹색기술·녹색산업 등을 통하여 해결해 나가는 국가적인 실천적 대응전략이라고 한다면, 지속가능발전은 국제적 합의를 통하여 지속적으로 진화하고 있는 국가정책의 지도원리로서, 전지구적 차원에서 지향해 가야 하는 이념이라고 보아야 한다.

그리고 녹색성장을 지속가능발전의 우위에 두는 관계설정 또한 타당하지 않다. 왜냐하면 조화의 대상을 경제와 환경에 국한시키고 있는 녹색성장보다는 경제와 환경뿐만 아니라 사회적 형평성까지 고려하는 지속가능발전의 외연이 더 넓고 깊기 때문이다.¹⁹⁾

그러므로 녹색성장의 추구에는 지속가능발전의 이념이 반영되어야 한다. 즉, ‘지속가능성에 기초하여 경제의 성장, 사회의 안정과 통합 및 환경의 보전이 균형을 이루는 발전’이 녹색성장에도 반영되어야 한다. 따라서 녹색성장기본법(안)에는 환경배려에 관한 내용이 실질적으로 고려되어야 하고, 사회적 형평성에 관한 부분을 반영하여 그 외연을 확대시켜 나갈 필요가 있다. 즉, 동법(안)상의 녹색성장 개념은 현 규정상의 ‘경제와 환경의 조화로운 성장’ 뿐만 아니라 ‘사회적 형평’의 내용도 같이 담고 가는 것이 바람직하다.

19) 지속가능발전에 대한 논의는 초기에는 경제성장과 환경보전의 조화를 요청하는 형태로 진행되었지만, 오늘날에는 이 양자에다 형평성에 입각한 사회정책이라는 새로운 요소를 추가하여 3자의 통합화를 추구하는 모습을 보이고 있다. 보통 3E는 경제(Economy), 환경 또는 생태(Environment or Ecology), 형평성(Equity)을 의미하는데, 오늘날 국제적으로는 이와 같은 경제성장과 환경보전, 형평성의 3가지를 동시에 추구하는 것을 ‘지속가능발전’의 3대 축으로 간주하고 국가적 역량을 모으고 있다. 그러므로 지속가능발전의 개념을 경제성장과 환경보전의 조화라는 제한된 개념으로 이해하기 보다는 개발과 환경보전, 그리고 형평성에 입각한 사회정책의 조화와 달성이라는 적극적인 개념으로 받아들이는 것이 미래지향적이고 바람직하다고 본다(박근성·함태성, 환경법(제3판), 박영사, 2008, 60면). 우리나라도 이러한 국제적 흐름을 반영하여 2007년 『지속가능발전 기본법』을 제정하면서, 동법 제2조 제2호에 지속가능발전이라 함은 “지속가능성에 기초하여 경제의 성장, 사회의 안정과 통합 및 환경의 보전이 균형을 이루는 발전을 말한다”고 규정하고 있다.

이러한 점들을 고려하여 녹색성장의 개념을 다시 정의해 보면 다음과 같이 규정할 수 있을 것이다.

녹색성장기본법(안)	개선안
<p>제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.</p> <p>1. (생 략)</p> <p>2. “녹색성장”이란 에너지와 자원을 절약하고 효율적으로 사용하여 기후변화와 환경훼손을 줄이고 청정에너지와 녹색기술의 연구개발을 통하여 새로운 성장동력을 확보하며 새로운 일자리를 창출해 나가는 등 경제와 환경이 조화를 이루는 성장을 말한다.</p> <p>3. ~ 15. (생 략)</p>	<p>제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.</p> <p>1. (생 략)</p> <p>2. “녹색성장”이란 에너지와 자원의 절약 및 효율적 이용을 통하여 기후변화에 적절히 대응하고 청정에너지와 녹색기술의 연구개발을 통하여 새로운 성장동력을 확보하며 새로운 일자리의 창출 등을 통하여 성장의 혜택이 모든 국민에게 돌아갈 수 있게 함으로써 경제와 환경이 조화를 이루고 사회적 형평이 고려되는 성장을 말한다</p> <p>3. ~ 15. (생 략)</p>

녹색성장을 이와 같이 정의한다면 당연히 녹색성장을 실현하기 위한 에너지 정책과 법제도 사회적 형평성에 관한 내용을 반영하여야 할 것이다.

현재 국가에너지기본계획은 추상적이고 협소한 내용이지만 마지막 부분에서 사회적 형평성에 관한 내용을 담고 있다. 즉, 국가에너지기본계획에서는 2006년 7.8%인 에너지빈곤층을 2016년에는 0%로 해소하고 그 후 2030년까지 차상위계층의 에너지비용 절감을 위한 2단계 계획 추진한다는 목표를 세우고 있다.²⁰⁾ 이러한 계획상의 목표가 형식적이고 장식적인 내용이 되지 않도록 하기 위해서는 녹색성장기본법상의 녹색성장의 개념은 보다 더 확장되어야 할 것이다.

20) 제1차 국가에너지기본계획(2008-2030), 170면.

2. 기후변화법제와 에너지법제의 통합 여부

현재 국회에는 4건의 기후변화관련 법률제정안이 올라와있다. 기후변화대책기본법안(김성곤의원안), 기후변화대응 및 온실가스 감축지원에 대한 기본법안(배은희 의원안), 기후변화대책기본법안(이인기 의원안), 저탄소 녹색성장 기본법안(정부안)이 그것이다. 앞의 3개 법률안은 주로 기후변화대응에 초점을 맞춘 것이고, 마지막의 정부안은 기후변화대응과 에너지대응을 포괄하는 법률안이다.

한편에서는 에너지분야의 기본법인 에너지기본법이 실질적으로 작동되고 있는 상황이므로 법적안정성의 측면에서 에너지 대응부분을 녹색성장기본법으로 편성시키지 않는 것이 유리하다는 주장도 있다. 이는 현재의 에너지정책의 일관성이나 법적안정성이라는 측면에서는 타당한 주장이다.

그러나 우리나라는 에너지소비대국이면서 에너지소비의 83%를 화석연료에 의존하고 있고, 에너지 정책도 공급자 및 산업계 중심으로 되어있는 편향성을 지니고 있으며, 기후변화대응과 관련된 국제사회에서의 지위와 입장 또한 우리에게 유리한 상황이 아니다. 현재 우리가 처해있는 기후변화문제, 이에 따른 에너지 위기문제 등은 매우 심각한 상황이고 국가적으로도 매우 긴급한 현안이 되고 있다. 그렇기 때문에 기후변화 및 에너지분야의 정책과 법제의 근본적인 패러다임 전환이 요구되고 있는 것이다.

기후변화대응과 에너지대응은 하나의 틀 안에서 논의되는 것이 바람직하다고 본다. 오늘날의 기후변화문제와 이로 인한 에너지문제는 불가분의 관련성을 가지고 있고, 이러한 문제에 신속하게 대응하기 위해서도 관련 정책이 하나의 틀 안에서 수립·시행되는 것이 효율적이기 때문이다. 선진외국의 경우에도 기후변화문제의 대응과 관련하여 환경, 에너지 등의 통합적 대응을 통하여 위기를 극복하고자 하는 동향을 보이고 있다.

기후변화대응과 에너지대응의 정책과 법제는 서로 성격을 판이하게 달라서 저촉되거나 충돌하는 것은 아니므로, 녹색성장기본법(안)이 기후변화대응과 에너지부분을 함께 규율하고 있는 것은 나름대로 의미가 있다고 본다.²¹⁾

21) 다만, 녹색성장기본법(안)에 포함되어 있는 ‘지속가능발전’에 관한 부분은 이들과 성

3. 녹색성장기본법의 성격과 에너지 분야 법률과의 관계

정부의 입법예고관련 보도자료에 의하면, 녹색성장기본법의 성격을 저탄소 녹색성장에 관한 ‘기본법’으로 보면서, 다른 법률(에너지기본법, 지속가능발전기본법 등)에 우선하여 적용하고, 다른 법률을 제정 또는 개정하는 경우에는 이 법의 목적과 기본원칙에 맞도록 하여야 한다고 설명하고 있다.²²⁾

만일 녹색성장기본법이 녹색성장에 관한 기본법이기 때문에 다른 법률에 우선하여 적용한다는 의미로 파악하였다면 이는 적절한 해석이 아니다. 어떠한 법이 일정 분야의 ‘기본법’으로서의 지위를 부여받는 경우, 일반적으로 기본법은 다른 개별 법률보다 우월한 효력을 갖는 것은 아니다. 기본법은 각 분야의 개별 법률의 해석의 지침이 되고, 입법정책적 방향을 제시하며, 관련 개별분야를 조정·통합하는 역할과 기능을 하는데 그 의미가 있다.

따라서 녹색성장기본법이 녹색성장에 관한 기본법이라고 한다면, 동법(안) 제8조 제1항에서처럼 저탄소 녹색성장에 관하여 다른 법률에 ‘우선하여 적용한다’고 규정하는 것은 적절하지 않다.²³⁾ 동법(안) 제8조는 제2항 및 제3항만으로도 기본법으로서의 역할을 충분히 할 수 있으며, 따라서 제1항은 삭제하는 것이 바람직하다고 본다.²⁴⁾

격이 아주 다른 측면이 있기 때문에 함께 규율될 부분은 아니라고 본다.

22) 녹색성장위원회 설립준비팀, 저탄소 녹색성장기본법(안) 입법예고 보도자료(2009.1.15), 1면.

23) 다른 법률과의 관계에 있어서 ‘우선한다’는 규정은 일반적으로 관련 개별분야를 규율하는 ‘집행법’ 또는 ‘실시법’의 성격을 갖는 법률에서 규정된다. 왜냐하면, 이들 집행법 또는 실시법 간에는 법을 시행하는데 있어 서로 저촉될 가능성이 있으므로 다른 법률과의 충돌을 피하고 법률 상호 간의 조화를 도모하기 위하여 적용의 우선순위를 정할 필요가 있기 때문이다. 그러나 이러한 규정방식 또한 바람직한 것은 아니라고 본다. 왜냐하면 이러한 규정은 관련 법률간의 조화와 의사소통을 차단해버리기 때문이다.

24) 녹색성장기본법(안) 제8조 (다른 법률과의 관계)

- ① 저탄소 녹색성장에 관하여는 다른 법률에 우선하여 이 법을 적용한다.
- ② 저탄소 녹색성장과 관련되는 다른 법률을 제정하거나 개정하는 경우에는 이 법의 목적과 기본원칙에 맞도록 하여야 한다.
- ③ 국가와 지방자치단체가 다른 법령에 따라 수립하는 행정계획과 정책은 제3조에 따

녹색성장기본법을 녹색성장 추진의 ‘기본법’으로 이해한다면, 에너지 분야의 개별 법률들은 ‘집행법 또는 실시법’으로서의 역할을 하게 된다. 이와 같이 관계를 설정한다면, 녹색성장기본법은 녹색성장과 관련된 에너지 분야의 다른 법률을 제·개정하거나 녹색성장관련 에너지 분야의 행정계획과 정책 수립시 기본원칙과 방향을 제시하는 역할에 충실하여야 한다. 그리고 녹색성장기본법은 저탄소 녹색성장에 관한 에너지 관련 법률들이 서로 충돌하지 않도록 조정해주고 연결고리를 만들어주며 장래의 비전을 제시하는 역할을 하여야 할 것이다.

4. 에너지 기본계획을 구체화하는 관련 계획의 정비

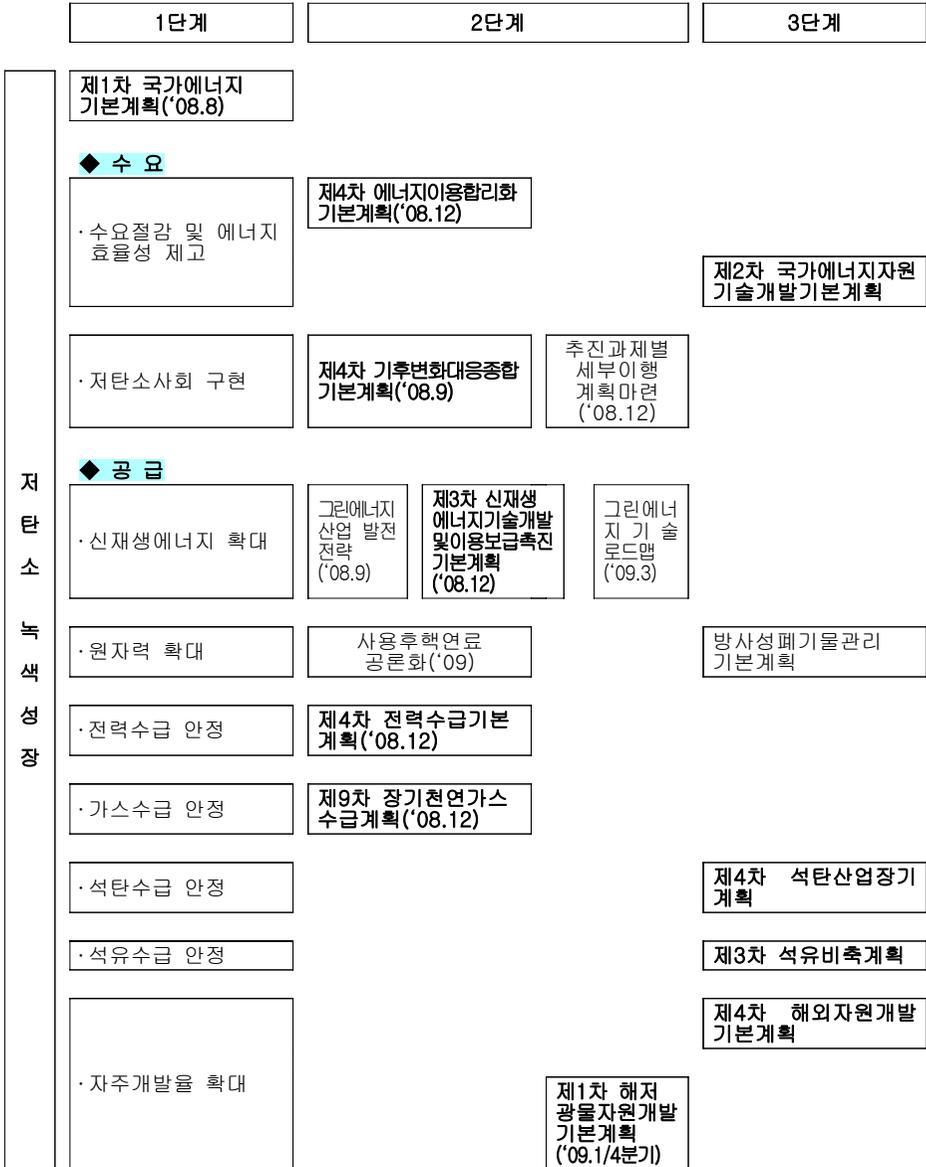
국가에너지기본계획은 우리나라의 중장기에너지 정책의 비전으로서, 에너지를 덜 쓰면서 견실한 성장을 구현하는 사회, 에너지를 쓰더라도 환경오염을 최소화하는 사회, 그린 에너지산업이 일자리와 성장동력을 창출하는 사회, 에너지 위기에도 강건한 에너지 자립 및 복지사회 구현을 제시하고 있다.²⁵⁾

녹색성장을 위한 핵심적 내용을 담고 있는 국가에너지기본계획의 효과적인 목표달성을 위해서는 이를 구체화하는 후속계획들이 체계적으로 마련되어질 필요가 있다. 이들 세부적인 후속계획에는 다음과 같은 계획들이 있다.

른 저탄소 녹색성장 추진의 기본원칙 및 제9조에 따른 저탄소 녹색성장 국가전략과 조화를 이루도록 하여야 한다.

25) 이러한 비전을 실현하기 위한 실행전략으로서 첫째, 에너지원단위를 현재 0.341에서 2030년 0.185 수준으로 46% 개선함으로써 ‘에너지 저소비사회’를 구현하고, 둘째, 화석연료 중심의 에너지 공급체계를 탈피하기 위하여 석유를 포함한 화석에너지 비중(1차에너지 기준)을 현재 83%에서 2030년 61%로 축소하는 한편, 신·재생에너지 비중은 현재 2.4%에서 2030년 11%로 현재대비 4.6배로 확대하며, 셋째, ‘녹색기술’ 등 에너지기술 수준을 현재 60%에서 2030년 세계 최고수준으로 끌어올려 에너지산업을 신성장동력으로 육성하고, 넷째, 석유·가스 자주개발율을 현재 4.2%에서 2030년에 40% 수준으로 확대하고, 현재 7.8% 수준인 에너지 빈곤층을 모두 해소하는 등 에너지 자립·복지 사회 구현 등을 제시하고 있다(제1차 국가에너지기본계획(2008~2030) 참조).

< 국가에너지기본계획의 후속계획 >²⁶⁾



26) 지식경제부 보도자료, “『저탄소 녹색성장을 위한 국가에너지기본계획』 후속계획 수립을 통해 내년부터 본격 이행된다”, 2008.12.5., 3면 그림 수정.

이중에서도 특히 「에너지이용합리화법」 제4조의 ‘에너지이용합리화계획’, 「신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급촉진법」 제5조의 ‘신·재생에너지 기술개발 및 이용·보급촉진 기본계획’, 전기사업법 제25조의 ‘전력수급기본계획’ 등이 중요한 의미를 지닌다. 왜냐하면, 이들 계획들은 저탄소 녹색성장을 실현하는데 토대가 되는 핵심적 내용을 주요 골자로 하고 있기 때문이다.²⁷⁾

한편, 녹색성장기본법(안) 제40조의 ‘기후변화대응 기본계획’도 국가에너지기본계획과 밀접한 관련을 가질 수밖에 없다. 동법(안)에서도 기후변화대응 기본계획은 에너지 기본계획과 마찬가지로 20년을 계획기간으로 하여 5년마다 수립·시행되는 것으로 규정하여 시기적으로 양자가 서로 조화를 이룰 수 있도록 하고 있다. 기후변화대응 기본계획의 수립시 중요하게 고려되는 사항²⁸⁾들은 에너지기본계획을 수립함에 있어서 반드시 중요하게 고려되어야 하고, 계획의 시행에 있어서도 양자는 서로 긴밀하게 연계되어야 할 필요가 있다.

5. 신에너지 및 재생에너지의 이용 확대

녹색성장기본법(안) 제39조 제3호는 ‘신·재생에너지의 개발·생산·이용 및 보급의 확대’를 에너지정책의 기본원칙의 하나로 들고 있다. 그리

27) 즉, ‘제4차 에너지이용합리화 기본계획(2008~2017)’은 2017년까지 에너지수요전망 및 감축계획 도출, 기본계획의 추진방향 및 목표 설정, 에너지소비 각 부문별 정책과제 발굴, 시책의 기대효과 및 소요예산 추정 등을 내용으로 하고 있다. 그리고 ‘제3차 신재생에너지 기술개발 및 이용·보급 촉진 기본계획(2009~2018)’은 제2차 신재생에너지 기본계획 성과분석, 3차 기본계획상 신재생에너지 보급 목표 및 기본전략, 원별잠재량, 원별 기술개발 로드맵, 신재생에너지 보급정책, 산업화·기술개발과 보급정책과의 연계강화 등을 내용으로 하고 있다. 또한, ‘제4차 전력수급기본계획(2009~2022)’은 전력수급의 안정을 위해 전기사업법에 따라 매 2년마다 수립, 전력수급의 기본방향에 관한 사항, 전력수급의 장기전망에 관한 사항, 전기설비 시설계획에 관한 사항, 전력수요의 관리에 관한 사항 등을 내용으로 하고 있다.

28) 기후변화대응 기본계획에는 국내외 기후변화 경향 및 미래 전망과 대기 중의 온실가스 농도변화, 온실가스 배출·흡수 현황 및 전망, 온실가스 배출 중장기 감축목표 설정 및 부문별·단계별 대책, 기후변화대응을 위한 국제협력에 관한 사항, 기후변화대응을 위한 국가와 지방자치단체의 협력에 관한 사항, 기후변화대응 연구개발에 관한 사항, 기후변화대응 인력양성에 관한 사항, 기후변화의 감시·예측·영향·취약성평가 및 재난방지 등 적응대책에 관한 사항, 기후변화대응을 위한 교육·홍보에 관한 사항, 그 밖에 기후변화대응 추진을 위하여 필요한 사항이 포함되어야 한다(동법안 제40조 제3항).

고 동법(안) 제41조 제3항 제4호에서는 에너지기본계획에 포함되는 사항으로 ‘신·재생에너지 등 환경친화적 에너지의 공급 및 사용을 위한 대책에 관한 사항’을 들고 있다. 이와 같은 기본원칙과 기본계획의 내용을 실현하기 위한 구체적인 법률이 『신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법』이다.²⁹⁾

저탄소 녹색성장을 추구하는 국가전략 하에서는 신·재생에너지가 차세대 성장동력으로서 중요한 의미를 지닐 수밖에 없다. 국가에너지기본계획에서는 신·재생에너지를 에너지안보를 확충하고 기후변화에 대응하는 지속가능한 에너지원으로 파악하면서 고용없는 성장의 문제를 해결할 수 있는 신성장 동력으로 새롭게 조명되고 있다. 동 기본계획에서는 2030년까지 신·재생에너지 보급률을 11%로 확대하는 계획을 세우고 있다. 즉, 2006년 1차에너지의 2.24%에 불과한 신·재생에너지를 2030년까지 11%까지 늘릴 계획을 담고 있다.³⁰⁾

이러한 정부의 정책의지가 반영된 결과 녹색성장과 관련된 2009년 예산안은 3조 7,916억원으로 책정되었다. 그런데 여기에는 기후변화대응과 직접적 관련없이 각 부처가 과거부터 추진해오던 사업들을 집계하여 편성된 예산이 존재하고, 예산집행에 있어서 신·재생에너지단지사업의 집행실적이 저조하게 나타나고 있다. 그리고 2009년 화석연료인 석탄산업 지원사업의 예산안은 6,752억원으로 책정되었는데, 이는 에너지 및 자원 개발 분야에서 14.8%의 비중을 차지하고 있다. 이는 신·재생에너지 이용확대 정책과는 거리가 있는 것이고, 이러한 자원배분은 저탄소 녹색성장이라는 국가비전에 부합하지 않는다.³¹⁾

29) 여기서 “신에너지 및 재생에너지”라 함은 기존의 화석연료를 변환시켜 이용하거나 햇빛·물·지열·강수·생물유기체 등을 포함하는 재생가능한 에너지를 변환시켜 이용하는 에너지로서, ① 태양에너지, ② 생물자원을 변환시켜 이용하는 바이오에너지로서 대통령령이 정하는 기준 및 범위에 해당하는 에너지, ③ 풍력, ④ 수력, ④ 연료전지, ⑤ 석탄을 액화·가스화한 에너지 및 중질잔사유를 가스화한 에너지로서 대통령령이 정하는 기준 및 범위에 해당하는 에너지, ⑥ 해양에너지, ⑦ 대통령령이 정하는 기준 및 범위에 해당하는 폐기물에너지, ⑧ 지열에너지, ⑨ 수소에너지, ⑩ 그 밖에 석유·석탄·원자력 또는 천연가스가 아닌 에너지로서 대통령령이 정하는 에너지의 어느 하나에 해당하는 것을 말한다(동법 제2조 제1호).

30) 제1차 국가에너지기본계획(2008-2030), 96면.

한편, 녹색성장을 위한 신·재생에너지 확대정책을 추진하는데 있어서 간과해서는 아니되는 것이 환경파괴의 문제이다. 신·재생에너지사업이 물량 및 규모 위주의 사업을 추진하는 과정에서 심각한 환경파괴를 수반하고 있는 사례가 나타나고 있다. 태양광발전사업이나 풍력발전사업을 위한 부지를 확보하기 위하여 대규모로 산을 깎고 산림을 훼손하는 등 환경적 부작용이 발생하고 있는데,³²⁾ 일부 사업주체는 이러한 현상을 신·재생에너지를 생산하는데 어쩔 수 없이 수반되는 것으로 여기고 있다. 그리고 조력발전소 건설과 관련하여서는 대규모 방조제를 건설하는 토목공사로 인하여 넓은 범위의 연안습지가 파괴되어 또 다른 환경문제를 야기할 수 있다.

이와 같이 신·재생에너지 이용확대와 관련하여 지속가능하지 않은 상황이 발생하는 것은 우리나라의 신·재생에너지 정책이 ‘녹색’보다는 ‘성장’에 여전히 무게중심을 두고 있기 때문이다. 그러므로 우리나라의 신·재생에너지 이용확대 정책은 앞에서 언급한 것처럼 진정한 의미의 녹색 성장에 입각하여 추진해 나갈 필요가 있다.

6. 자원순환형 사회와 에너지회수

오늘날 자원의 효율적인 이용 및 폐자원의 재활용 등을 통한 자원순환형 사회의 확립이 중요한 과제로 대두되고 있다. 자원순환형사회의 구축을 통하여 종래의 대량생산·대량소비·대량폐기형의 사회구조로부터 벗어나 생산에서부터 유통, 소비, 폐기에 이르기까지 물질의 효율적 이용이나 재활용을 촉진하고, 그렇게 함으로써 무분별한 자원의 소비가 억제되고 환경에 대한 부하를 줄이며 폐기물로부터 에너지를 회수하는 것이 오늘날 폐기물 정책의 큰 방향이 되고 있다.³³⁾ 녹색성장기본법(안) 제39조 제2호에서도 ‘자원순환형 경제·사회구조로 전환’을 에너지정책의 기본원칙의 내용 중 하나로 들고 있다.

31) 국회예산정책처, 2009년도 예산안 쟁점분석, 2008.11.19, 69면 이하.

32) 윤순진, “한국의 에너지체제와 지속가능성-지속불가능성의 지속에 대한 분석을 중심으로-”, 경제와 사회, 2008년 여름호(통권 제78호), 40면.

33) 박균성·함태성, 환경법(제3판), 박영사, 2008, 522면.

이러한 자원순환형 사회에서는 폐기물을 전체적인 물질순환의 구조 안에서 파악하여 가능한 한 시장경제의 물질순환과정 내부에 두는 방식을 취하면서, 재활용할 수 있는 것은 최대한 재활용을 하고 재활용이 불가능한 경우에는 최종적으로 처리를 하게 되는데, 이 과정에서 ‘에너지 회수’를 하게 된다.

독일의 경우 자원순환형 사회를 형성하는데 있어서의 기본원칙을 법률에서 정하고 있는데, 폐기물은 ① 우선 특히 양과 위해성(Schädlichkeit)의 저감을 통하여 발생이 억제되어야 하고(zu vermeiden), ② 다음으로 a. 물질적으로 재활용되거나(zu verwerten), b. 에너지회수를 위하여(zur Gewinnung von Energie) 이용되어야 한다(에너지 재활용).³⁴⁾ 일본의 경우에도 순환자원의 순환적 이용 및 처분의 기본원칙과 관련하여, ① 재사용할 수 있는 것은 재사용하고 ② 재생이용할 수 있는 것은 재생이용하며 ③ 열회수를 할 수 있는 것은 열회수해야 하며 ④ 이러한 순환적 이용을 하지 않는 것은 처분되지 않으면 안된다고 법률에서 규정하고 있다.³⁵⁾

우리나라의 경우에도 『자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률』 제2조의2는 ‘자원순환에 관한 기본원칙’을 규정하면서 동조 제2항 제2호에서 “재사용하거나 재생이용하기 곤란한 폐기물의 전부 또는 일부는 에너지를 회수하기 위한 목적으로 사용하여야 한다”고 규정하고 있다.

그리고 폐기물관리법 제2조 제7호에서 ‘재활용’이란 폐기물을 재사용·재생이용하거나 재사용·재생이용할 수 있는 상태로 만드는 활동 또는 환경부령으로 정하는 기준에 따라 폐기물로부터 『에너지기본법』 제2조 제1호에 따른 에너지를 회수하는 활동을 말한다고 규정하고 있다.

여기서 ‘에너지회수’란 재활용가능자원으로부터 『폐기물관리법』 제2조 제7호에 따른 기준(이하 “에너지회수기준”이라 한다)에 따라 에너지를 회수하거나 에너지를 회수할 수 있는 물질로 전환시키는 것을 말한다(자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률 제2조 제8호). 에너지회수기준은 폐기물관리법 시행규칙에 규정되어 있다.³⁶⁾

34) 순환관리 및 폐기물법(Kreislaufwirtschafts und Abfallgesetz) 제4조 제1항.

35) 순환형사회형성추진기본법 제7조.

36) 폐기물관리법 시행규칙 제3조 (에너지 회수기준) ① 『폐기물관리법』(이하 “법”이라

그런데 우리나라의 경우 폐기물정책과 관련하여 재활용 분야는 그동안 꾸준히 성과를 거두었다고 볼 수 있지만, 그 중 폐기물의 에너지화는 상대적으로 소극적이었다.

폐기물의 에너지화는 시급히 화석연료를 대체할 수 있는 신재생에너지를 확보하여야 하는 우리나라의 입장에서는 매우 중요한 사안이다. 국가에너지기본계획상의 ‘신·재생에너지 개발·보급 확대 및 성장동력화’ 관련 정책로드맵에서 생활폐기물 및 축산폐기물을 이용한 열병합 발전과 수송용 바이오가스 생산 등 폐기물의 에너지 자원화에 대한 지원을 강화하고 있는 것도 이 때문이다.³⁷⁾

자원순환형 사회의 추구 및 폐기물의 에너지화는 정부가 추진하는 녹색성장 전략의 방향과 일치한다. 따라서 폐기물의 에너지화를 유도하는 정책을 확대해 가야하고, 폐기물의 에너지화 관련 업무와 법령을 통합하여 정책 및 법집행의 실효성을 확보할 필요가 있다.

7. 에너지관련 법률의 녹색화

에너지 관련 법률들은 대부분 사업운영이나 사업진행에 관한 법률이다. 예컨대, 에너지이용합리화법, 전기사업법, 집단에너지사업법, 석유 및 석유연료사업법, 도시가스사업법, 전원개발촉진법, 신에너지 및 재생에너지 개발·보급·이용 촉진법, 전력기술관리법, 광업법, 석탄산업법, 해외자원개발사업법, 해저광물자원개발법 등이 그것이다.

이들 법률은 녹색성장기본법상의 녹색성장을 추진하는 에너지 분야의 개별입법들이다. 따라서 성장을 이루어 나가되 환경을 실질적으로 고려하

한다) 제2조제7호에 따른 에너지의 회수기준은 다음 각 호와 같다.

1. 다른 물질과 혼합하지 아니하고 해당 폐기물의 저위발열량이 킬로그램당 3천 킬로칼로리 이상일 것
 2. 에너지의 회수효율(회수에너지 총량을 투입에너지 총량으로 나눈 비율을 말한다)이 75퍼센트 이상일 것
 3. 회수열을 모두 열원으로 스스로 이용하거나 다른 사람에게 공급할 것
 4. 환경부장관이 정하여 고시하는 경우에는 폐기물의 30퍼센트 이상을 원료나 재료로 재활용하고 그 나머지 중에서 에너지의 회수에 이용할 것
- ② 제1항에 따른 에너지회수기준의 측정방법 등은 환경부장관이 정하여 고시한다.
- 37) 제1차 국가에너지기본계획(2008-2030), 99면.

고 나아가 사회적 형평성을 반영하여야 한다는 녹색성장의 의미가 이들 개별입법에 녹아들어야 하며, 이는 녹색성장기본법이 이들 법률의 입법자에게 부과하는 입법상 의무에 해당한다.

한편, 광산피해의 방지 및 복구에 관한 법률, 폐광지역 개발지원에 관한 특별법, 발전소 주변지역 지원에 관한 법률, 농어촌 전기공급사업 촉진법 등은 사회적 형평성과 관련하여 중요한 의미를 지니는 법률로서, 녹색성장시대에 국가가 더 많은 관심과 배려가 있어야 하는 법률이다.

V. 결 론

현재 정부가 추진하고 있는 녹색성장기본법 제정과 관련하여 아직도 의견이 분분하다. 시민사회단체에서는 성장논리로 무장한 전형적인 개발입법이라고 비판하고 있고, 산업계에서는 기업경쟁력을 제한하는 법이라고 주장하기도 한다.

그러나 분명한 것은 국가의 녹색성장전략은 국가경쟁력에 미치는 영향이 크고 우리 국민의 삶의 질에 지대한 영향을 미치기 때문에 녹색성장의 방향과 내용에 관하여 사회적 공감과 합의를 이끌어 내는 과정이 반드시 필요하다는 것이다. 그리고 이러한 합의를 녹색성장기본법 제정에 반영하여야 한다.

이러한 점들은 당연히 에너지 분야의 법률을 정비하는 과정에도 적용된다. 국민들이 종래처럼 단순한 에너지 소비자로 취급받는 것은 여기서 이야기하는 녹색성장의 취지에도 맞지 않는다고 본다. 다양한 이해관계자들이 논의의 장에 참여하는 것은 에너지 관련법제의 입법정당성과 민주성 확보라는 측면에서도 매우 중요하다.

정부에서 입법추진중인 녹색성장기본법(안)은 ‘망라적인 초대형 법률’의 형태로 제정될 예정이다. 이와 같이 모든 것을 망라하는 백화점식 나열형태를 취하는 경우에는 복수의 계획과 시책들 간에 정합성 확보가 어려울 수 있다. 그리고 다른 법률과의 관계에서 갈등을 유발하게 되고, 그 결과 유기적으로 연계되어야 할 법체계가 매우 비효율적으로 작동하게 되고

결국 다른 법률을 자의적으로 뜯어고치려들게 된다.

녹색성장기본법(안)은 지속가능발전 기본법에서 지속가능발전에 관한 정의규정이나 지속가능발전 기본계획 등에 관한 규정을 가져오면서 부칙에서 지속가능발전 기본법을 대폭 수정하고 있다. 그러나 이는 바람직한 것이 아니라고 본다. 이들 규정은 지속가능발전 기본법에 그대로 두고, 녹색성장기본법(안)은 지속가능발전 기본법과 조화를 이루면서 주로 기후변화 및 에너지 문제에 적극적으로 대응하는 전략을 담는 법률이 되어야 할 것이다.

한편, 녹색성장기본법상의 녹색성장을 추진하는 에너지 분야의 개별입법들, 예컨대, 에너지이용합리화법, 전기사업법, 집단에너지사업법, 석유 및 석유연료사업법, 도시가스사업법, 전원개발촉진법, 신에너지 및 재생에너지 개발·보급·이용 촉진법, 전력기술관리법, 광업법, 석탄산업법, 해외자원개발사업법, 해저광물자원개발법 등은 대부분 사업운영이나 사업진행에 관한 법률이다. 이들 개별 법률에는 성장을 이루어 나가되 환경을 실질적으로 고려하고 나아가 사회적 형평성을 반영하여야 한다는 진정한 의미의 녹색성장 개념이 반영되어야 할 것이다. 같은 맥락에서 광산피해의 방지 및 복구에 관한 법률, 폐광지역 개발지원에 관한 특별법, 발전소 주변지역 지원에 관한 법률, 농어촌 전기공급사업 촉진법 등은 사회적 형평성의 고려라는 측면에서 지속적인 관심과 배려가 있어야 할 것이다.

주제어 저탄소, 녹색성장, 저탄소 녹색성장기본법, 에너지법제, 기후변화

참 고 문 헌

- 제1차 국가에너지기본계획(2008~2030).
- 국무총리실, 저탄소 녹색성장기본법 정부안 확정 관련 보도자료, 2009. 2. 25.
- 국무총리실, 저탄소 녹색성장기본법(안) 입법예고 재공고 자료, 2009. 2. 16.
- 국회예산정책처, 2009년도 예산안 쟁점분석, 2008. 11. 19.
- 국회입법조사처, 현행 법률의 주요내용과 쟁점 3(경제·산업), 2008. 3.
- 기획재정부 외, 일자리 창출을 위한 『녹색뉴딜사업 추진방안』, 2009. 1.
- 김은경, “이명박 정부 녹색성장의 허구성”, 한국미래발전연구원 홈페이지, 쟁점과 대안<4호> .
- 김정순, 신재생에너지 관련법제 개선방안 연구, 한국법제연구원, 2008.
- 녹색성장위원회 설립준비팀, 『저탄소 녹색성장기본법(안) 입법예고 보도 자료』, 2009. 1. 15.
- 녹색성장위원회 설립준비팀, 『저탄소 녹색성장기본법』 입법예고관련 참고자료 [Q&A], 2009. 1. 14.
- 박균성·함태성, 환경법, 박영사, 2008.
- 윤순진, “저탄소 녹색성장 패러다임의 신재생에너지 정책, 무엇이 문제인가”, ‘녹색뉴딜사업’과 ‘녹색성장기본법’ 진단(한국환경회의 주관 토론회자료집), 2009. 2.
- _____, “한국의 에너지체제와 지속가능성-지속불가능성의 지속에 대한 분석을 중심으로-”, 경제와 사회, 2008년 여름호(통권 제78호),
- 정 철, “한국 에너지산업 관련 주요 법규와 최근 동향”, 한중 에너지 법정책의 최근동향과 과제 세미나 자료, 2008. 10.
- 지식경제부 보도자료, “『저탄소 녹색성장을 위한 국가에너지기본계획』

- 후속계획 수립을 통해 내년부터 본격 이행된다”, 2008. 12. 5.
- 지식경제부, 지식·혁신주도형 녹색성장을 위한 산업발전전략, 2008. 12.
- 최봉석, “에너지관리에 관한 기본법제의 현황과 과제”, 석유, 2006. 12.
- 홍준형, 환경법, 박영사, 2006.
- UN ESCAP. Green Growth at a Glance: The way forward for Asia and the Pacific, 2006.
- UNEP, Green Jobs: Towards decent work in a sustainable, low-carbon world, 2008.
- Van Jones, 함규진·유영희 역, 『그린칼라 이코노미(The Green Collar Economy)』, 페어퍼로드, 2009.

Green Growth and the Countermeasure of Energy Legislative System

Hahm, Tae - Seong*

This Paper aims to find a desirable image of ‘Green Growth’ and to review ‘Green Growth and the Countermeasure of Energy Legislative System’.

In August 2008, President Lee Myung-bak presented ‘Low Carbon Green Growth’ vision for the next 60 years. President Lee said that ‘Low Carbon Green Growth’ would provide a strong source of growth once the current global economic crisis improves. ‘MB government’ announced various plan for green growth since then.

The Presidential Committee on Green Growth outlined a plan to boost the country's green industry, green technology and energy-saving. A key feature of the plan is the legislation of a 『Framework Act on Low Carbon Green Growth』.

But this act has been problems which include a legislative system, administrative procedures problems, definition of “Low Carbon”, “Green Growth”, “Sustainable Development”, upbringing of nuclear energy industry, upbringing of four major rivers maintenance, etc.

First of all, we have to study on the Relationship between ‘Green Growth’ and ‘Sustainable Development’. In this act, Green Growth means ‘strategy of economic growth’ on Energy-saving and environmentally friendly measures. Green Growth has to understand as a new strategy for sustainable development, to include economic development, environmental protection, and social equity.

For the green growth plan to be successful, public participation and support are essential. Now, we should have a new understanding of the Low Carbon Green Growth. On the basis of this understanding, we should review the Countermeasure of Energy Legislative System.

Key Words Low Carbon, Green Growth, Framework Act on Low Carbon Green Growth, Energy Legislative System, Climatic Change

* Professor, Law School, Kangwon National University