

에너지안보 확립을 위한 에너지비축제도에 관한 국제적 동향과 법제 전략

김 종 천



글로벌 법제전략 연구 13-22-③-2

글로벌 법제와 정책연구 | 환경·에너지·안전

에너지안보 확립을 위한 에너지비축제도에 관한 국제적 동향과 법제 전략

김 종 천

에너지안보 확립을 위한 에너지비축제도에 관한 국제적 동향과 법제 전략

International Trend and Legislative
Strategy on Oil Stockholding System for
Energy Security

연구자 : 김종천(부연구위원)
Kim, Jong Cheon

2013. 6. 30.

요약문

I. 배경 및 목적

- 최근 유가 변동에 따른 휘발유 가격의 상승, 중동지역의 불안정한 정치적인 상황, 일본의 원자력발전소 사고와 더불어 유연탄 및 LNG 수요 증가 등으로 인하여 에너지 수급 시장이 불안정화 되면서 97% 에너지를 해외에서 의존하는 우리나라의 경우 더욱더 에너지 안보 확립을 위한 연구를 필요로 함
- 우리나라는 에너지 안보 확립을 위하여 석유비축이나 에너지 도입의 다변화, 자원부국과의 협력 강화 등 에너지 안보를 강화하는 다양한 정책들을 추진하여 왔지만 국제시장에서 에너지 구매자로 남아 있는 한 우리나라의 에너지 안보 역량은 한계를 가질 수 밖에 없음
- 따라서 우리나라는 부존자원이 없지만 우리나라 기업들이 해외광구에서 자원을 생산해 국제시장에 공급하고 있고, 가격 해징(hedging), 에너지 비축, 신재생에너지 개발·보급·촉진, 그리고 에너지효율향상 및 비상시 이용 제한 등을 통하여 에너지 안보를 실현하고 있음
- 본 연구는 에너지 안보 확립을 위한 에너지비축제도에 관한 국제적인 동향을 분석하고, 우리나라의 에너지 안보와

관련된 법제로 「에너지법」, 「석유 및 석유대체연료 사업법」, 「한국석유공사법」, 「석탄사업법」, 「도시가스사업법」, 에너지절약 및 환경과 관련된 법률로 「에너지이용합리화법」, 「저탄소 녹색성장 기본법」, 에너지 자원 개발 및 사업법과 관련하여 「광업법」, 「해외자원개발사업법」, 「해저광물자원개발법」등을 분석하고, 국제 에너지 프로그램(Agreement on an International Energy Program)협정의 주요내용을 통한 시사점을 도출하고 우리나라의 법제 전략 방안을 제시함

II. 주요 내용

- 에너지안보관련 현황을 알아보기 위하여는 에너지소비현황과 에너지수입현황을 분석함. 또한 우리나라의 자원개발현황과 관련하여 석유·가스 개발현황, 광물자원 현황에 관한 분석을 바탕으로 실제 에너지안보 현황을 분석함
- 에너지안보 확립을 위한 헌법적 원리로 사회국가의 원리를 통하여 출발점으로 삼았음. 우리나라의 헌법상 사회국가원리의 헌법적인 근거로 헌법전문, 사회적기본권, 경제조항에서 법적인 근거를 도출 할 수 있다고 보았음
- 이와 더불어 에너지안보 확립을 위한 국가의 과제가 미리 정하여져 있는 것이 아니라 사회현상과 경제발전에 따라 변화하고 국가공동체의 구체적인 사회적 상황을 항상 고려하여 결정을 하여야 함

- 에너지공급안정성(Energieversorgungssicherheit)은 에너지정치학에서 핵심적인 역할을 함. 현대 산업사회의 본질적인 특성속에서 경제적-사회적 관련된 인간의 삶은 지속적이고 안정적인 에너지공급 없이는 불가능 함
- 이에 에너지공급안정성은 공적인 생존배려(öffentlichen Daseinsvorsorge)영역에서 그 근거를 찾을 수 있고, 대부분의 유럽 국가들은 에너지공급안정성을 국가의 임무로 규정하고 있다는 점을 발견할 수 있음
- 따라서 사회국가의 과제로서 생존배려는 국민이 인간다운 생활 및 생존을 위하여 필요로 하는 기본적인 전제조건으로 확보하여야 할 국가의 과제이면서 의무임
- 에너지 안보 확립을 위한 에너지비축제도와 관련해서 “에너지안보와 관련된 법제”로 「에너지법」, 「석유 및 석유대체연료 사업법」 및 「한국석유공사사업법」, 「도시가스사업법」, 「석탄산업법」을, “에너지 절약 및 환경과 관련된 법제”로 「에너지이용합리화법」, 「저탄소녹색성장기본법」을, “에너지개발 및 사업과 관련된 법제”로 「광업법」, 「해외자원개발사업법」, 「해저광물자원개발법」을 분석하였음
- 에너지안보 확립을 위한 에너지비축제도와 관련하여 국제 에너지프로그램 협정(IEP)의 주요내용으로 각 회원국가들은 석유비축의무량을 평균 일일 석유량의 90일분이나 일일 평균소비량의 60일분량을 비축하여야 한다고 “석유비축의

무량(Emergency Reserve Commitment)”을, 비상비축의무량은 비축유, 연료전환능력, 예비석유생산분 등으로 충족될 수 있음. 각 회원국가에게 최종 소비속도를 줄일 수 있도록 잠재적인 석유 수요억제 프로그램을, 회원국가로 하여금 일반상황 및 비상상황일 때 대비하여 국제석유시장의 정보 시스템을, 참여국가들은 석유업의 중요한 부분들에 대해서 적절한 방법으로 협상을 하고, 정보를 교환 및 회원국가의 비축유 보유형태를 정하고 있음

- 에너지안보 확립을 위한 에너지비축제도는 국가의 산업발전을 도모함과 아울러 국민의 생활에 안락함을 제공하기 위하여 법제적인 전략이 필요함. 첫째, 에너지소비 자체를 절약을 통하여 감축시켜야 함. 둘째, 거시적인 관점에서 해외에 자원 및 석유개발을 하여야 함. 셋째 원유 선물시장에 개입해 헤지거래 전략을 통하여 수익을 창출하는 방안을 고려할 수 있음

Ⅲ. 기대효과

- 에너지 안보 확립은 국가의 산업경쟁력과 직결되는 문제임. 현행 에너지안보 관련 법제 분석 및 국제 에너지 프로그램(IEP)협정의 주요 내용에서 제시하고 있는 석유비축의무량 90일분을 전략비축을 도모할 수 있도록 법제 개선 방안을 강구하는데 기여함

- 최근 우리나라는 에너지 안보 관련하여 에너지원의 다변화, 에너지 사용의 효율 향상, 신재생에너지기술 개발 및 보급 촉진 등을 통하여 우리나라의 에너지 안보 수준이 어떤지에 대한 정보를 제공하는데 기여함

- 에너지 안보 확립을 위하여 에너지비축관련 법제 분석을 통하여 에너지법제에 대한 체계정당성 확보에 기여할 수 있음

▶ 주제어 : 에너지안보, 에너지비축, 에너지공급안정성, 석유비축의무량, 에너지절약 및 에너지효율향상

Abstract

I . Background and Objectives

- The overseas energy market has been unstabilized due to the rise of oil price caused by the recent fluctuation in the oil price, the unstable political situation in the Middle East, the nuclear plant accident in Japan, and the increase in the demand on soft coal and LNG. It is especially critical for Korea which relies on energy import for 97 percent of its energy source.

- Korea has implemented a range of policies to reinforce its energy security by oil stock, diversification of energy sources, and improvement of cooperation with countries that are rich in resources. However, Korea cannot enjoy energy security at full length as long as it remains to be a buyer at the international energy market.

- Despite the lack of natural resources, Korean companies produce resources at the overseas mines and supply them to the global market. The Korean government also tries to secure energy security through energy price hedge, oil stock, development, dissemination and promotion of new and renewable energy, increase in energy efficiency, and energy limit at emergency.

- The study analyzes the international trend on energy stock system for the establishment of energy security. It also analyzes Korean laws in relation to energy security which includes Energy Act, Petroleum and Petroleum Substitute Fuel Business Act, Korea National Oil Corporation Act, Coal Business Act, and Urban Gas Business Act, laws in relation to energy saving and the environment such as Energy Use Rationalization Act, Framework Act on Low Carbon Green Growth, and laws in relation to the development of energy resources and the related business such as Mining Industry Act, Overseas Resources Development Business Act, and Submarine Mineral Resources Development Act. The study also analyzes the Agreement on an International Energy Program and draw key implications to propose strategic direction for Korean energy-related laws.

II. Key Contents

- The study analyzes energy consumption and energy import status in order to check the current status of energy security based on the analysis on Korea's natural resources development including development of petroleum, gas and minerals.
- The starting point of this study is the principle of a socialist state as the constitutional principle. The preamble of the Constitution, the basic social rights and the economic clauses can provide the legal ground of a socialist state.

- Moreover, the tasks of a country to secure energy security are not defined but should be determined by considering that such tasks can be changed along with the social and economic development and taking the specific social status of a nation into account.
- Energieversorgungssicherheit plays a key role in energy politics. The economic and social life in the modern industrial era cannot be lasting without stable and consistent energy supply.
- Energieversorgungssicherheit is based on öffentlichen Daseinsvorsorge. Most European countries lay down energieversorgungssicherheit as the duty of a government.
- Thus, öffentlichen Daseinsvorsorge as a task of a socialist country is a responsibility and duty of a nation which should be a major prerequisite for a man to live like a human being.
- The study analyzed Korean laws related to energy stock system for establishing energy security. The analyzed laws regarding energy security are Energy Act, Petroleum and Petroleum Substitute Fuel Business Act, Korea National Oil Corporation Act, Coal Business Act, and Urban Gas Business Act. The laws that were analyzed in relation to energy saving and the environment are Energy Use Rationalization Act, Framework Act on Low Carbon Green Growth, and the analyzed laws related to the develop-

ment of energy resources and the related business are Mining Industry Act, Overseas Resources Development Business Act, and Submarine Mineral Resources Development Act.

- International Energy Program Agreement sets forth Emergency Reserve Commitment that requires all member countries to have oil stock equivalent to 90 days of average daily net oil import or to 60 days of average daily consumption. The committed emergency reserve can be substituted by reserved oil, fuel transfer and reserved oil production. The agreement also demands member countries to have a program of oil demand restraint to reduce the end-use, and an information system on the international oil market for ordinary occasions and emergency. Participating countries negotiate over key issues of the oil industry and exchange information as well as defines the type of oil stock of each member countries.

- Oil stockholding system for energy security requires legislative strategies in order to provide the nation with the economic development and stability. First, energy consumption should be restraint through energy saving. Second, resources and fuel development overseas should be promoted in the long run. Third, it may be considered to involve in an oil future market with a hedge strategy.

III. Expected outcome

- Energy security is a key issue closely related to the national industrial competitiveness. The study will contribute to analyzing laws in relation to energy security and modifying the laws in a way to ensure the strategic oil stock level equivalent to 90 days of the previous year's net import as required by the I.E.P. agreement.
- Korea currently strives to secure energy security by diversifying energy sources, improving the energy efficiency and developing and supplying technology of new and renewable energy. The study will contribute to providing information on the current status of Korea's energy security.
- The study will contribute to providing legitimacy of the legislative structure in relation to energy laws through the analysis on the laws relating to energy security and energy stock.

▶ Key Words : Energy Security, Energy Reserve, Energy Supply Stability, Emergency Reserve Commitment, Energy Saving, Improvement of Energy Efficiency

목 차

요 약 문	5
Abstract	11
제 1 장 서 론	21
제 1 절 연구의 목적 및 필요성	21
제 2 절 연구의 방법 및 범위	24
제 2 장 에너지안보 관련 에너지원별 현황 검토	27
제 1 절 에너지소비 관련 현황	27
제 2 절 에너지수입비용 현황	29
1. 원유·천연가스·유연탄의 수입액 및 수입비중	29
2. 에너지원별 원단위 추이상황	30
3. 에너지연료별 수입의 패턴 상황	31
제 3 절 우리나라의 자원개발 현황	31
1. 석유·가스 개발현황	31
2. 광물자원 개발현황	34
제 4 절 소 결	36
제 3 장 에너지안보 확립을 위한 에너지비축관련 헌법상 국가의무 이론	37
제 1 절 에너지안보 확립을 위한 국가 철학적 기원	37
1. 홉스의 국가론	38
2. 로크·루소의 국가론	40

제 2 절 에너지안보 확립을 위한 헌법적 원리	43
1. 헌법상 사회국가의 원리의 의미	43
2. 헌법상 법원칙으로서 사회국가원리	44
3. 憲法상 社會國家原理의 具體的인 法的 根據	45
4. 사회국가원리의 구체적인 과제로 생존배려(Daseinvorsorge)를 통한 에너지안보 확보	47
제 3 절 에너지안보 확립을 위한 에너지비축 관련 헌법적인 문제	50
1. 에너지안보와 관련된 헌법규정	50
2. 에너지안보 확립을 위한 에너지비축제도의 심사척도: 비례의 원칙	52
제 4 절 소 결	54
제 4 장 에너지안보 확립을 위한 에너지비축관련 법제 분석	57
제 1 절 에너지안보와 관련된 법제	57
1. 「에너지법」의 주요내용	57
2. 「석유 및 석유대체연료 사업법」의 주요내용	58
3. 「한국석유공사법」의 주요내용	65
4. 「도시가스사업법」의 주요내용	67
5. 「석탄산업법」의 주요내용	69
제 2 절 에너지절약 및 환경과 관련된 법제	71
1. 「저탄소녹색성장기본법」의 주요 내용	71
2. 「에너지이용합리화법」의 주요내용	72
제 3 절 에너지개발 및 사업과 관련된 법제	75
1. 「광업법」의 주요내용	75

2. 「해외자원개발사업법」의 주요내용	77
3. 「해저광물자원개발법」의 주요내용	87
제 4 절 소 결	88
제 5 장 에너지안보 확립을 위한 에너지 비축 관련 국제적인 동향 분석 및 법제전략	93
제 1 절 에너지안보 확립을 위한 에너지비축관련 개관	93
제 2 절 에너지안보 확립을 위한 에너지비축 관련 국제 에너지 프로그램 협정(Agreement on an International Energy Program)의 주요 내용	96
1. 에너지비축관련 국제 에너지프로그램의 전문	96
2. 석유비축의무량(Emergency Reserve Commitment)	97
3. 연료전환 및 예비석유생산분	99
4. 수요억제	99
5. 국제석유시장의 정보시스템	100
6. 석유회사와 협상 방식	102
7. 장기적인 에너지 협정	103
8. 생산국가와 소비국가와 관계	104
9. IEA 회원국가의 비축유 보유형태	105
제 3 절 국제 에너지프로그램 협정(IEP)의 주요내용을 통한 시사점	106
제 4 절 에너지안보 확립을 위한 에너지 비축 관련 우리나라의 법제 전략	107
참 고 문 헌	113

제1장 서론

제1절 연구의 목적 및 필요성

최근 유가 변동에 따른 휘발유 가격의 상승, 중동지역의 불안정한 정치적인 상황, 일본의 후쿠시마 원자력발전소 사고와 더불어 유연탄 및 LNG 수요 증가 등 에너지 수급 시장¹⁾이 불안정화 되면서 해외에서 97% 에너지원을 수입하고 있는 우리나라의 경우 더더욱 에너지 안보(Energy security)²⁾ 확립을 위한 방법으로 에너지비축을 필요로 한다. 왜냐하면 세계적으로 우리나라의 경우뿐만 아니라 경제적인 선진국들도 “석유”와 “천연가스” 등과 같은 석유제품에 대한 의존도가 높고, 중동과 러시아 등의 국가에 이러한 연료들이 매장되어 있어 국제적인 상황에 따라 에너지 수급에 대한 많은 어려움을 발생케 하기 때문이다.³⁾ 예컨대, 1973년 제1차 석유파동으로 인한 산유국들의 수출금

1) 에너지원별 수요에 있어서는 석유, 석탄, 천연가스 등 화석에너지원의 비중이 2010년 27.3%, 32.3%, 21.5%로부터 2035년 24.5%, 27%, 23.9%로 변화됨으로써 석탄, 석유의 수요감소와 천연가스의 수요증가가 뚜렷하게 나타나게 될 것이며, 기타 재생에너지 수요비중이 크게 증가할 것이며, 원자력에너지의 비중은 5.6%에서 6.6%로 완만하게 수요증가를 전망하고 있다.(IEA, World Energy Outlook 2012, 2012/9)

2) 에너지안보와 관련하여 일상적인 용어로 정의를 하면, 적절한 가격으로 충분한 물량을 공급받는 것을 의미한다. 하지만 에너지안보에 관한 용어는 여러 가지 차원에서 논의되어 질 수 있다. **첫째**, 물리적 안보인데, 자산과 인프라와 공급사슬과 무역루트를 안전하게 보호하고 필요할 때 신속하게 다른 에너지로 대체·교환할 수 있다는 것이다. **둘째**, 에너지에 대한 접근인데, 이는 물리적으로, 계약적으로, 상업적으로 에너지 공급량을 개발하고 확보하는 능력을 의미한다. **셋째**, 시스템으로서의 에너지 안보인데, 이는 꾸준한 공급의 흐름을 유지하는 것뿐만 아니라 혼란과 탈선과 비상사태에 대하여 하나의 협조체제로 대응하도록 고안된 국가정책과 국제기구로 구성된다. **넷째**로 장기적인 투자인데, 에너지 안보를 위하여는 투자와 개발을 적극 장려하는 정책과 기업 풍토가 선행되어야 한다는 점이다. 따라서 석유수입국에서의 에너지 안보는 “공급의 안정”을, 반대로 에너지 수출국들은 석유와 가스 수출에 대한 “수요의 안정”이 곧 “에너지안보”라고 하겠다.(대니얼 예긴/ 이경남(역), 『2030 에너지전쟁』(사피엔스21, 2013), 329면).

3) 대부분의 에너지자원을 수입에 의존하고 있는 우리나라는 에너지 안보문제가 국

지 또는 제한, 이라크의 쿠웨이트 침공으로 인한 걸프사태, 1999년 및 2003년 두 번의 이라크전쟁, 최근 중동의 민주화운동으로 인한 튀니지, 이집트, 리비아 등 국가로 부터 석유공급 불안 등으로 인하여 세계경제에 대한 사회적 파장을 불러 일으켰다.⁴⁾ 이와 더불어 국제에너지기구(International Energy Agency)의 세계에너지전망에 따르면, 2035년까지 전 세계 경제규모가 140%만큼 팽창하고 약 17억명의 인구가 증가함에 따라 에너지 수요는 지속적으로 증가할 것으로 전망하고 있다.⁵⁾

가의 준립과 문제가 되기 때문에 심각하게 고려되어야 한다. 예컨대 석유, 천연가스를 원료로 하는 도시가스의 보급률이 국민의 식생활을 함에 있어 상당히 높아 냉·난방 등이 필요한 동·하절기에 석유, 천연가스 등을 수입할 수 없는 상황이 발생하게 된다면 국가의 경제 및 국민의 생존에 심대한 타격을 가하게 된다는 점에서 에너지안보의 중요성을 아무리 강조해도 지나치지 않는다.(에릭스피겔·닐 맥아더·랍 노턴/ 최준(역), 「2030 미래 에너지보고서」(이스퀘어, 2011), 44면.).

4) 이러한 산유국들의 석유 제한조치, 이라크의 쿠웨이트 침공, 두 번의 이라크 전쟁, 중동의 민주화 운동으로 인한 이집트, 리비아 등 석유와 가스공급으로부터 충격을 완화하기 위하여 국제에너지기구(IEA)는 에너지소비국들에게 전략적으로 석유를 비축하도록 권고하고 있다. 이러한 석유비축은 민간부문과 공공부문에 담당하고 있는데, 미국은 공공부분이 7억7,200만 배럴을 비축하고 있다. 우리나라는 1979년 한국석유공사 설립이래로 국가 석유비축사업을 추진하여 2012년말 기준 총 146백만배럴의 규모의 비축시설에 공동비축사업물량을 포함한 132백만배럴의 비축유를 확보하고 있으며, 2013년까지 총 141백만배럴의 비축유를 확보할 계획이다. 에너지 비축과 관련된 역사적인 배경과 관련하여 김남규/주영준, 「에너지패러다임의 미래」(지식갤러리, 2011), 21면 이하 참조.

5) 세계적으로 에너지 기업인 BP(British Petroleum)사는 주요 화석연료의 가채연수를 석유가 54년, 천연가스가 63년, 석탄은 112년으로 추정하고 있다. 이처럼 중국과 인도의 경제가 발전을 하면 지금보다 훨씬 더 석유가 많이 사용될 것이므로 더 빨리 없어진다는 결론이 나올 수 있을 것이다. 하지만 새로운 유전의 발견과 과학기술의 발전에 따라서는 아직까지 석유매장량이 늘어날 여지가 있다고 보아야 할 것이다. 석유는 고갈되고 있는가에 관한 상세한 내용은 대니얼 예긴/ 이경남(역), 「2030 에너지전쟁」(사피엔스21, 2013), 283면 이하 참조; 김남규/주영준, 「에너지패러다임의 미래」(지식갤러리, 2011), 39면 이하 참조; 조윤수, 「에너지자원의 위기와 미래」(일진사, 2013), 76면 이하 참조; 사회정보리서치반/ 손주희(역), 「세상을 움직이는 에너지 - 석유이야기」(지식과 날개, 2009), 28면 참조.

그러나 에너지 안보 확립을 위하여 석유비축⁶⁾이나 에너지도입의 다변화, 자원부국과의 협력 강화 등 에너지안보를 강화하는 다양한 정책들을 추진하여 왔지만, 국제에너지시장에서 에너지 구매자로 남아 있는 한 우리나라의 에너지안보의 역량은 한계를 가질 수밖에 없을 것이다.

따라서 우리나라의 에너지안보 실현을 위한 방법 중에 해외자원개발, 가격해징(hedging), 에너지비축⁷⁾, 신재생에너지 개발·보급·촉진, 그리고 에너지절약 및 에너지효율향상⁸⁾과 비상시 이용 제한 등의 수단들이 있지만, 이 중에 하나의 수단이 에너지안보에 기여한다고 판단하기에는 한계가 있다고 할 것이다. 하지만, 에너지 빈국인 우리나라

6) 현재 우리나라의 한국석유공사는 경제적으로 석유비축 수준을 늘리기 위하여 과거 석유안보 위주의 정적인 비축개념에서 탈피하여 비축목적의 한계를 벗어나지 않는 한도내에서 비축자산을 운용함으로써 에너지안보, 즉 석유안보와 경제성을 동시에 고려하는 동적 비축개념으로 전환하고 석유비축사업의 경쟁력을 강화하고 있다.

[표 1] 2012년 말 국제에너지기구(IEA) 일순수입량 기준에 의한 비축일

미국	일본	프랑스	독일	한국
175일	165일	102일	142일	216일

7) 2012년 말 기준으로 우리나라는 9개의 비축기지를 운영중에 있으며, 총 146백만배럴 규모의 비축시설과 공동비축물량을 포함 132백만배럴의 비축유를 확보하고 있다. 예컨대, 1981년 개소한 구리지사는 지하공동, 저장용량: 3백만 배럴을, 1985년 울산지사는 지상탱크&지하공동, 저장용량 19.3백만 배럴을, 1985년 개소한 거제지사는 지상탱크&지하공동, 저장용량: 47.5백만 배럴, 1989년 개소한 평택지사는 지상탱크 & 지하공동공, 저장용량 6.2백만배럴을, 1998년 개소한 여수지사는 지상탱크&지하공동, 저장용량 : 49.7백만배럴을 같은 해 개소한 용인지사는 지상탱크로 저장용량 : 2.5백만배럴을, 1999년 개소한 지상탱크, 저장용량 : 2.1백만 배럴, 2000년 개소한 동해지사는 지상탱크, 저장용량 1.1백만배럴, 2005년 개소한 서산지사는 지상탱크로 원유 11백만 배럴과 제품 3.6백만 배럴을 비축기지를 확보하고 있음을 알 수 있다.

8) 2013년 4월 24일 정부는 에너지공급확대에서 에너지수요관리 강화를 위하여 에너지공급자효율향상의무화 제도, 전기, 가스, 열병합발전소의 분산, 교차보조금제도, 산업용, 농업용 전기료 요금 인상 등 많은 제도 등의 논의되었다. 즉 에너지 효율성이 중요한 이유는 에너지안보, 기후변화, 국가산업의 경제적인 영향에 미치기 때문이다. 에너지효율을 높이기 위한 정책으로 고효율기자재인증제도, 에너지소비효율등급표시제도, 대기전력저감프로그램제도, 건물에너지효율등급인증제도, 수송부문에는 자동차 평균 연비제도, 에너지효율향상기술개발 등의 제도가 있다. 이에 관한 자세한 내용은 김형국, 「녹색성장 바로알기」(나남출판사, 2011), 186면 이하 참조.

라의 경우에는 에너지 수급 시장이 불안정화 됨에 따라 가격변동 및 국가산업발전에 미치는 영향이 크기 때문에 에너지안보 확립을 위한 에너지비축제도에 관한 국제적인 동향을 파악하여, 우리나라의 에너지법제에 에너지비축제도와 관련된 수단들을 통하여 법제적인 전략 방안을 강구하여야 할 것으로 판단된다. 즉 에너지 안보 확립을 위한 수단들을 적절하게 혼합하여 법제 전략적인 포트폴리오를 구성하는 것이 가장 중요할 것으로 판단된다.

그러므로 에너지 안보 확립을 위한 에너지비축제도에 관한 국제적인 동향을 분석하고, 우리나라의 에너지 비축제도와 관련된 「저탄소 녹색성장 기본법」, 「에너지이용합리화법」, 국외에너지 자원 확보에 관하여 「해외자원개발사업법」, 석유비축과 관련하여 「석유 및 석유대체 연료 사업법」, 「한국석유공사법」, 석탄비축과 관련하여 「석탄사업법」 등을 분석하고 법제적인 전략 방안을 연구목적으로 삼는다.

제 2 절 연구의 방법 및 범위

본 연구에서는 에너지 안보 확립을 위한 에너지비축제도와 관련하여 에너지안보 관련 현황 검토, 에너지안보 확립을 위한 에너지비축 관련 법제 분석하고, 국제적으로 에너지안보 확립을 위한 에너지 비축과 관련 국제적인 동향인 국제 에너지프로그램 협정(Agreement on an International Energy Program)의 주요내용 분석을 통하여 시사점을 도출하고, 우리나라의 에너지 안보 확립을 위한 에너지 비축관련 법제의 전략적 대응 방안을 마련하기 위하여 국내·외 자료 분석을 통한 문헌적·비교법적인 연구방법론을 취한다.

연구의 범위는 제2장에서 에너지안보 관련 에너지원별 소비현황 및 수입비중, 우리나라의 석유·가스 개발현황을 검토한다. 제3장에서 에너지안보 확립을 위한 에너지비축관련 헌법상 국가의무이론, 헌법상

사회국가의 원리, 에너지안보와 관련된 헌법규정 및 심사척도를 분석한다. 제4장에서는 에너지안보 확립을 위한 에너지안보와 관련된 법제로, 「에너지법」, 「석유 및 석유대체연료 사업법」, 「한국석유공사법」, 「도시가스사업법」, 「석탄산업법」을 분석하고, 에너지절약 및 환경과 관련된 법제로 「저탄소녹색성장기본법」, 「에너지이용합리화법」을, 에너지개발 및 사업과 관련된 법제로 「광업법」, 「해외자원개발사업법」, 「해저광물자원개발법」상의 “에너지비축” 관련 법제도를 분석한다. 제5장에서는 에너지안보 확립을 위한 에너지비축 관련 국제 에너지프로그램 협정(Agreement on an International Energy Program)의 주요내용 분석을 통하여 시사점을 도출하고, 에너지안보 확립을 위한 에너지비축관련 법제적인 전략방안을 제시하고자 한다.

제 2 장 에너지안보 관련 에너지원별 현황 검토

제 1 절 에너지소비 관련 현황

제1차 에너지란 석탄·석유와 같이 자연에서 에너지를 포함하고 있는 물질을 말한다. 일상적으로 1차 에너지를 직접사용하기도 하지만 이를 태워 열, 전기로 전환하여 1차 에너지를 사용하기도 한다. 따라서 1차에너지는 직접 사용하는 에너지와 전환되는 에너지를 포함한다.⁹⁾

[표 1] 1차에너지 소비량

(단위: 천TOE)

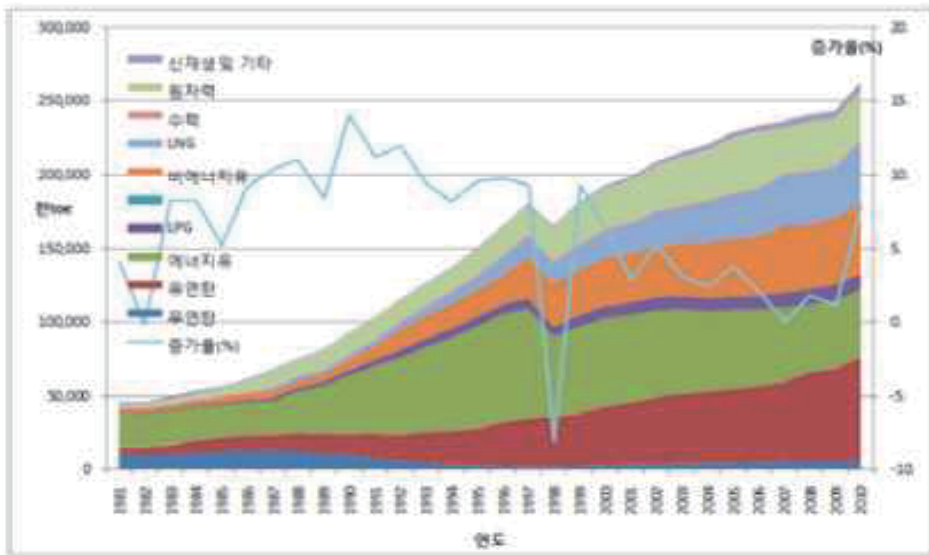
연도	1981	1982	1983	1984	1985
총에너지	45,718	45,625	49,420	53,535	56,296
연도	1986	1987	1988	1989	1990
총에너지	61,462	67,878	75,351	81,660	93,192
연도	1991	1992	1993	1994	1995
총에너지	103,619	116,010	126,879	137,235	150,437
연도	1996	1997	1998	1999	2000
총에너지	165,212	180,638	165,932	181,363	192,887
연도	2001	2002	2003	2004	2005
총에너지	198,409	208,636	215,067	220,238	228,622
연도	2006	2007	2008	2009	2010
총에너지	233,372	236,454	240,752	243,311	262,609

[표 1]에 의하면 우리나라의 1차 에너지 소비량을 살펴보면 1981년에 약 45,718 TOE 소비를 하였으나, 2010년에는 1981년 소비량보다 5.7배 증가한 262,609 TOE를 소비하였다. 즉 1981년부터 1990년까지는 연평균 8.23%의 소비증가율을, 1991년부터 2000년까지 연평균 7.14%의 소비를, 2001년부터 2010년까지 3.16%의 소비를 보이고 있다. 또한

9) 유재국, 「인구구조 변화에 따른 에너지수급 전망 및 시사점」(국회입법조사처, 2012/6), 4면 이하 참조.

2008년 금융위기 이후인 2010년에는 2009년 대비 7.9%의 소비증가율을 보이고 있음을 발견할 수 있다.

[그림 1] 1차에너지 소비량의 변화



[그림1] 제1차 에너지 연료별 소비량의 변화를 분석해보면, 가장 성장세가 두드러진 연료원이 “원자력”이다. 즉 원자력은 1981년에 72만 TOE를 소비하였는데, 2010년에는 3,194만 TOE를 소비하였다. 원자력 다음으로 성장세를 두드러지는 것은 유연탄이다. 유연탄은 1981년에 491만 TOE를 소비하였는데, 2010년에는 14배인 6,975만 TOE를 소비하였다. 원자력과 유연탄이 증가한 이유는 전기에너지로 사용되는 연료이기 때문에 사용량이 증가하고 있음을 발견할 수 있다.

[표 2] 1차에너지 연료원별 소비비중 (단위: %)

연도	무연탄	유연탄	에너지유	LPG	비에너지유	LNG	수력	원자력	신·재생 및 기타
1981	22.6	10.7	50.5	1.1	6.5	0.0	1.5	1.6	5.5
1991	7.9	15.8	44.2	4.2	9.2	3.4	1.2	13.6	0.6
2001	1.9	21.2	29.8	4.4	16.5	10.5	0.5	14.1	1.2
2008	2.5	25.0	19.0	4.4	18.2	14.8	0.5	13.5	2.2
2009	2.4	25.8	18.7	4.6	18.8	13.9	0.5	13.1	2.3
2010	2.3	26.6	17.7	4.2	17.9	16.4	0.5	12.2	2.3

[표 2]에서 제1차 에너지소비패턴의 변화를 보여주고 있는데, 1981년에는 무연탄이 22.6%, 석유가 50.5%를 차지했음을 발견할 수 있다. 그러나 1980년 이래로 펼쳐진 탈석유정책과 무연탄의 고갈로 인하여 소비비중이 2.3%에 불과하고 휘발유와 같은 에너지유의 소비량도 17.7%로 축소되었다. 이에 반해 1980년도에 사용하지 않았던 천연가스(LNG)의 소비는 2010년도에 전체소비량의 16.4%를 차지하고 있다. 또한 원자력은 1981년도에 소비량의 1.8%에 불과한 것이 2010년도에 12.2%를 차지할 정도로 성장을 많이 하였다.¹⁰⁾ 이와 더불어 유연탄도 1981년에 10%정도의 소비구성을 차지하였으나 2010년도에는 26.6%를 차지하여 중요한 에너지원으로 자리매김하게 되었음을 분석할 수 있다.

제 2 절 에너지수입비용 현황

1. 원유 · 천연가스 · 유연탄의 수입액 및 수입비중

[표 3] 원유 · 천연가스 · 유연탄의 수입액 및 수입비중

(단위: 백만\$, %)

연도	수입 금액	원유		석유제품		천연가스 (LNG)		유연탄 (코크스용 및 연료용)		기타 (무연탄 및 우라늄)		수입 비중	순수입비중 (석유제품수 출분제외)
		금액	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중		
2000년	160,481	25,216	15.72	6,001	3.74	3,882	2.42	2,033	1.27	294	0.18	23.23	17.40
2005년	261,238	42,606	16.31	8,796	3.37	8,646	3.31	4,803	1.84	715	0.27	25.15	19.27
2008년	435,275	85,855	19.53	20,831	4.79	19,806	4.55	11,156	2.56	1,720	0.40	32.08	23.59
2009년	323,085	50,757	15.70	14,822	4.59	13,875	4.29	8,997	2.78	1,393	0.43	27.79	20.81
2010년	425,212	68,662	16.15	20,864	4.91	17,006	4.00	11,425	2.69	1,630	0.38	28.22	21.19

자료 : 관세청 무역통계시스템의 연료별 통관품목분류표(H.S. Code)에 해당하는 값을 정리하였음
석유제품 수입액은 한국석유공사의 석유정보망 Petronet 자료를 사용하였음

10) 유재국, 「인구구조 변화에 따른 에너지수급 전망 및 시사점」(국회입법조사처, 2012/6), 4~5면 이하 참조

우리나라는 [표 3]에서와 같이 원유 등 에너지 원료의 구입을 위하여 전체 수입액의 27~28%를 차지하고 있다. 2008년 금융위기 당시에는 32% 이상의 수치를 보였으며, 석유제품에 관한 수출액을 빼더라도 순수입비용도 20% 이상을 차지하고 있음을 발견할 수 있다. 예컨대, 2010년 기준으로 원유수입액수가 16% 정도를 차지하고 있음을 발견할 수 있다.¹¹⁾

2. 에너지원별 원단위 추이상황

[표 4] 에너지원별 원단위 추이

(단위 : 천toe/십억원)

구분	2000년	2005년	2009년
1차에너지	0.267	0.264	0.258
석탄	0.059	0.063	0.073
석유	0.139	0.117	0.108
LNG	0.026	0.035	0.036
기타	0.043	0.048	0.041

국가의 에너지 사용을 어느 정도로 고도화 되어 있지를 간파하기 위하여는 [표 4]에서 정하고 있는 에너지원단위를 분석하여야 한다. [표 4]에서 규정하고 있는 바와 같이 2000년 이후 제1차 에너지 원단위가 지속적으로 개선되고 있으며, 2000년도에 0.267이었던 원단위가 2009년도에는 0.58로 일부 개선되었음을 발견할 수 있다.

이에 [표 4]의 에너지원별 원단위 추이상황을 분석하면, 석유의 원단위는 지속적으로 개선되고 있으나, 액화천연가스(LNG) 및 석탄의 원단위는 계속 증가하고 있음을 알 수 있다.

11) 유재국, “에너지 안보의 현황과 시사점” 『이슈와 논점』 제210호(국회입법조사처, 2011/3), 2면 이하 참조.

3. 에너지연료별 수입의 패턴 상황

[표 5] 에너지원별 수입현황

구분	원유		액화천연가스(LNG)		코킹용 석탄		연료용 석탄	
	2000년	2008년	2000년	2008년	2000년	2008년	2000년	2008년
일본	1,592	1,763	2,032	1,442	4,055	3,710	3,868	5,199
대한민국	1,359	1,752	2,703	2,021	3,653	4,372	3,051	2,688

자료 : IEA, Oil Information, 2002 및 2009

IEA, Natural Gas Information, 2002 및 2009

국가마다 에너지안보를 실현되었는지 여부에 대하여는 에너지공급 중단 등의 위험도를 평가하기 위하여는 에너지 연료별 수입선의 다변화되었는가에 따라 기준을 삼는다고 하겠다. [표5]에서 분석하고 있는 바와 같이 2005년도에 액화천연가스(LNG)와 연료용 석탄의 수입의 패턴의 정도는 2000년도에 비하여 개선되어가고 있음을 알 수 있다. 하지만, 원유와 코킹용 석탄은 수입다변화를 하지 못하고 수입 집중화가 되어가고 있다. 또한 액화천연가스(LNG)의 수입의 패턴은 일본에 비하여 다변화하고 있지 못하고 있지만, 연료용 석탄은 일본에 비하여 다변화하고 있음을 발견할 수 있다.

제 3 절 우리나라의 자원개발 현황

1. 석유·가스 개발현황

2012년 6월 우리나라는 전 세계 36개국에서 총 205개 석유탐사·개발 또는 생산 사업을 진행하고 있다 이중에서 76개 사업에 대해서는 단순 지분참여가 아니고 직접운영권을 확보하고 있다.¹²⁾

12) 김영학, 「에너지·자원정책의 재도약」(포스코경영연구소, 2012), 70면 이하 참조.

<표 6> 우리나라의 해외자원개발현황

구분	국내전체		
	진출국	사업	운영권 확보(%)
진행사업	36	205	76(37.1)
- 생산	20	77	22(28.6)
- 개발	13	30	11(36.7)
- 탐사	27	98	44(44.9)
종료사업	45	149	
총 진출사업	57	354	

우리나라는 신규사업의 진출의 경우 IMF 금융위기 이후 2004년까지 투자여력이 없어 거의 진출이 이루어지지 않았으며, 이후 고유가 영향으로 해외석유사업의 진출이 확대되었다. 2004년까지 연간 5건 내외로 신규사업에 진출한 반면에 2005년 후에는 연간 25~43건의 신규사업에 진출을 하였다. 특히 이전 투자가 탐사사업이 대부분을 차지하였으며, 최근에는 석유·가스 개발사업 및 생산광구의 참여가 확대되고 있다.¹³⁾

이러한 결과로 우리나라가 확보한 석유·가스의 자주개발물량은 450.4BOE/D(Barrels of oil equivalent per day, 일일석유환산배럴)로, 2012년 6월 현재 자주개발률은 석유가 7.7%, 가스 29.3%를 기록하고 있다. 전체적인 자주개발률은 2010년 10%를 넘어서서 2012년 6월 13.1%를 기록하고 있다. 하지만 우리나라의 석유·가스 자주개발률은 선진국에 비하여 낮은 수준이다. 특히 유럽국가들은 높은 자주개발률을 기록하고 있다. 예컨대, 프랑스는 97%, 이탈리아는 48%, 스페인은 62%, 일본은 22%를 유지하고 있다.

13) 김영학, 「에너지·자원정책의 재도약」(포스코경영연구소, 2012), 70면 이하 참조.

<표 7> 우리나라 석유·가스 자주개발 현황

구 분	2009		2010		2011		2012.6	
	석유	가스	석유	가스	석유	가스	석유	가스
확보매장량	1,835	238	1,630	248	1,687	421	1,482	400
국내수입량	835	25.8	872	32.6	927	32.6	938	36.9
연평균(천BOE/D)	2,288	70.7	2,390	89.3	2,539	100.6	2,571	101.1
자주개발물량	49.5	5.3	64.2	7.1	70.9	10.2	72.2	10.8
연평균(천BOE/D)	136	14.6	176	19.5	194	28.0	197.7	29.7
자주개발률(%)	5.9	20.7	7.4	21.8	7.7	27.8	7.7	29.3
	9		10.8		13.7		13.1	

따라서 제1차 국가에너지기본계획(2008년)과 제4차 해외자원개발기본계획(2010)에 따르면 정부는 석유·가스 자주개발률을 2019년 30%, 2030년 40%까지 높일 계획을 갖고 있다. 정부는 자주개발률을 높이기 위하여 자원개발 공기업의 역량을 강화하고 서비스 신규육성, 자원개발과 SOC 사업연계동반진출 활성화 지원, 투자재원 확대 등을 저극 추진할 예정이다.¹⁴⁾

<표 8> 우리나라 해외자원 개발 사업 공기업·민간기업 투자현황

구 분		2010	2011	2012.6	
해 외 사 업	공 기 업	한국석유공사	4,589,685	3,406,280	1,251,100
		한국가스공사	377,328	1,816,102	1,506,934
		한국전력공사	1,687	540	222
		계	4,968,700	5,222,922	2,758,256
	민간기업		1,485,277	4,002,388	951,036
	계		6,453,977	9,225,310	3,709,292

14) 김영학, 「에너지·자원정책의 재도약」(포스코경영연구소, 2012), 70면 이하 참조.

한편 석유·가스 개발을 위하여 투자한 금액은 2012년 6월까지 386억 달러에 달하는데, 주목할 점은 유사 이래 지금까지 총 투자액의 74%가 2008년 이후 5년간 이루어졌으며, 투자의 대부분이 2개의 공기업(한국석유공사, 한국가스공사)을 통하여 이루어졌다. 즉 우리나라 총 석유·가스 자원개발투자 386억 달러 중 285억 달러가 지난 5년간 투자되었으며 이 중 대부분이 “한국석유공사”와 “한국가스공사”를 통하여 이루어졌다. 민간기업들은 현재까지 총 78개 기업이 33개국의 172개 사업에 참여하고 있고 투자액은 156억 달러를 투자하여 우리나라 전체 투자의 약 40%를 차지하고 있다. 민간기업 중에는 누적기준으로 SK이노베이션이 72억 달러를 투자하여 전체 민간투자의 46%를 차지하고 있고 대우인터내셔널은 15억 달러, 삼성물산은 10억 달러, LG 상사는 8.5억 달러를 투자하고 있다.

2. 광물자원 개발현황

광물자원도 석유·가스와 마찬가지로 제조업 중심의 우리 경제가 발전하는데 필수적인 원자재인 반면 국내 부존자원 생산이 취약해 대부분 수입에 의존할 수밖에 없는 현실이므로 안정적인 공급기반 마련을 위한 해외공급원 개발이 반드시 필요하다고 하겠다.

석유·가스와 마찬가지로 광물자원도 자원부국들의 자원민족주의 강화로 치열한 확보 경쟁전이 벌어지고 있으며, 이에 따라 글로벌광업메이저들이 시장을 좌우하는 공급자 우위시장이 지속되고 있다.

우리나라는 철강, 자동차, 조선, 기계 등 대부분 주력산업의 구조적인 특성상 에너지뿐만 아니라 금속광물을 다소비하는 산업구조를 갖고 있어 광물자원의 수입의존도는 날이 갈수록 심화되고 있으며, 실제로 광물수입 증가율이 석유·가스 증가율보다는 높은 것이 우리의 현실이다. 더욱이 LED 디스플레이, 휴대전화, 2차전지, 풍력발전터빈 등에 중요하게 사용되는 희소금속의 필요성이 강조되고 있다.

우리나라는 수입의존도가 높고 수입규모가 큰 산업원료 광물자원을 6대 전략광물이라고 하여 유연탄, 우라늄, 철, 동, 아연, 니켈을 선정해 놓고 있다. 이들 전략광물은 일반적으로 해외수입 의존도가 90% 이상이며, 수입규모가 1억달러 이상인 광물을 지정하고 있는데, 세계 소비량 중 우리나라가 차지하는 비율이 2.1%~6.1%로 세계 4위~7위권을 차지하고 있다. 이들 전략광물의 국내생산은 수요의 0.1%에 불과하여 공급위기 상황시에 대처능력이 크게 미흡한 실정이다.¹⁵⁾

<표 9> 6대 전략광물 소비량

광종	유연탄	우라늄	철 광	동	아 연	니 켈
세계소비량	7,240	67,990	1,903	19.47	12.59	1.65
국내소비량	150	3,967	68	0.75	0.54	0.10
점유율(B/A) (세계순위)	2.1% (7위)	5.8% (6위)	3.6% (5위)	3.8% (5위)	4.3% (4위)	6.1% (4위)

즉 해외광물자원 직접투자사업은 1990년 민간기업의 자원개발을 지원하기 시작하였으며, 2008년 이후 급격하게 증가하였다. 이에 광물자원공사는 2012년 6월 기준 유연탄, 동 등 주요 전략광물과 희토류 등 새로운 전략광물을 중심으로 해외 17개국에서 38개 사업을 진행 중에 있다. 이러한 결과 2007년 18.5%에 머물렀던 광물자원 자주개발률이 29%로 10.5% 상승하였다. 하지만 일본의 자주개발률의 63.3%에는 미치지 못하는 실정에 있다.¹⁶⁾ 따라서 자주개발률 목표 달성을 위하여는 투자액수를 대폭 확대하여야 하겠지만, 이에 부합하는 관리능력이

15) 김영학, 「에너지·자원정책의 재도약」(포스코경영연구소, 2012), 70면 이하 참조.

16) <표10> 한·일 광물자원 자주개발률

구분	유연탄	우라늄	철	동	아연	니켈	계
2019년 목표	50%	30%	35%	38%	42%	40%	42%
2011년 실적	52.2%	6.6%	15.3%	10.2%	24.7%	30.5%	29%
일본(2011년) 실적	53.8%	54.8%	77.7%	63%	58.2%	44.9%	63.3%

부족하여 리스크가 노출되기 쉽고 기대 이하의 수익을 볼 수 있다는 점이다. 또한 투자재원 조달이 차입금 위주로 이루어져 부채비율이 크게 높아졌으며, 그 결과 이자비용이 증가하고 투자자본 회수에 장기간의 소요되는 등 사업성격상 현금흐름이 원활하지 못할 수 있다. 그 외에도 한국광물공사가 자원기업의 전문기관으로서 세계 메이저기업들과의 격차를 축소할 수 있도록 기술력과 자료, 인적역량을 강화하여야 할 것으로 판단된다.

제 4 절 소 결

에너지안보관련 현황을 알아보기 위하여는 에너지소비현황과 에너지수입현황을 분석하여야 한다. 또한 우리나라의 자원개발 현황과 관련하여 석유·가스 개발현황, 광물자원 현황에 관한 분석을 필요로 한다. 이를 바탕으로 우리나라의 에너지안보현황을 분석할 수 있다. 즉 제1차 에너지소비를 위한 다양한 연료가 이용되면서 에너지 이용의 쏠림현상이 개선되어가고 있음에도 불구하고 아직까지도 주력연료 중의 하나인 원유 수입의 다변화 정도는 2000년도에 비하면 점진적으로 나아지고 있다는 점을 발견할 수 있을 것이다.

그러나 현실적으로 정부가 에너지안보를 실현하기 위하여 에너지원별 다변화 정책을 추진할 때, 석유를 도입을 민간기업이 담당하므로 이에 대한 기업을 어느 정도로 통제할 수 있는가가 문제점으로 지적될 수 있을 것이다. 이와 더불어 산유국들의 에너지 공급 및 산유국의 전쟁 등으로 인하여 에너지 공급 중단사태와 같은 비상상황 발생이 발생할 수 있으므로 이를 국가산업의 발전에 최소화할 수 있는 대응책을 마련하여야 할 것이다.

따라서 에너지 안보 확립을 실현하기 위한 수단으로 “에너지비축”에 관한 체계적인 법제도 검토를 필요로 한다고 할 것이다.

제 3 장 에너지안보 확립을 위한 에너지비축관련 헌법상 국가의무 이론

제 1 절 에너지안보 확립을 위한 국가 철학적 기원

근대국가의 정당성은 바로 제3자로부터의 개인의 생명과 신체를 보호한다는 “안전”에 있다. 이를 담보하기 위해서는 사인 상호간의 폭력은 엄중히 금지되었으며, 필요한 경우에는 國家만이 物理的 強制力을 행사할 수 있었다. 특히 근대국가 이후에는 개인의 사적 분쟁은 司法府를 통하여 平和的으로 해결되어야 하며, 오로지 國家만이 국민의 신체에 대한 강제를 행사할 수 있다는 國家의 權力獨占의 原則이 확립되었다. 이는 근대국가이든, 현대 헌법국가이든, 공산주의국가이든, 자본주의국가이든 국가로 존립하기 위한 최소한의 정성당의 요건이자 국가의 존립근거라 할 수 있다. 근대국가 이전의 전통국가에서는 국가의 물리력 독점권이 전체 공동체 영역으로 관철되지 못하고, 종교적·신분적 특권계층이 이러한 권한을 부분적으로 국가와 함께 나누어 가졌다.

국가의 권력독점의 원칙에 상응하여 개인에 의한 폭력에 의한 자력구제는 금지된다. 이는 헌법이 성립하기 위한 전제조건이자 국가존립의 일차적인 근거이다. 그러나 개인 상호간의 분쟁은 국가 내에서 억압되는 것이 아니라 중립적인 기관인 司法府에 의하여 平和的으로 해결하여야 한다.¹⁷⁾ 그리고 개인의 폭력금지의무는 헌법상 국방의 의무

17) 그런데, 2007년 4월 환화그룹 김승현 회장은 차남인 김씨가 서울 청담동 G술집서 Y씨 등과 시비가 붙어 싸움을 하다 계단 아래로 굴러 눈 주위가 찢어졌다. 윤모씨에게 따귀를 맞기도 했다. 이에 김승현 회장은 “아들을 때린 사람들을 찾아와라”고 해서 김회장은 청계산서 직접 쇠파이프로 G가라오케 영업이사 조모씨를 주먹과 발로 때렸고, 1.5미터의 쇠파이프로 때렸다. 즉 김승현 회장은 직접 경찰서에

와 같은 기본의무와 차원을 달리하는 의무다. 暴力禁止義務를 전제로 하여서 헌법과 국가가 성립하였기 때문에 헌법은 이를 자명한 것으로 보고 명시하고 있지 않다. 그러나 기본의무는 이미 성립된 국가와 헌법이 존속하기 위하여 국민에게 부과되는 의무다. 기본의무의 내용은 구체적인 내용은 헌법이 아니라 헌법적 한계를 벗어나지 않는 범위에서 立法者에 의해 法律을 통해서 구체화된다.

따라서 에너지안보 확립을 위한 현대사회에서 국가의 역할로서 홉스, 로크의 국가론의 사상세계를 소급해 봄으로서, 장래에 전개될 수 있는 헌법적 세계관과 법률 형성 작업에도 응용할 수 있다. 국가론을 통해서 근대국가에서 현대국가에 까지 변천과정을 통하여 국가의 역할이 무엇이었고, 국가가 이를 어떻게 수행하여 왔는가를 통찰할 수 있다.

1. 홉스의 국가론

토마스 홉스의 국가이론의 배경은 영국의회와 영국와의 격렬한 대립에 있다. 이러한 배경에서 탄생한 홉스의 국가이론은 국가의 목적을 법적인 평화와 국내적인 질서유지에 두었다. 홉스는 종교전쟁과 시민전쟁 와중에서 분노를 지적하면서, 모든 선형적 자연법론은 현실의 질서를 바로잡을 수 없을 뿐만 아니라 기존의 실정들의 구속력을 상대화시킴으로써 오히려 더 파괴시켰다고 비판하였다. 홉스는 법은 인간의 생활설계의 유일한 가치로서, 이러한 가치는 단순히 이념적이고 비현실적 질서일 수는 없으며, 다만 현실을 형성하는 힘을 가질 때에만 그 가치적 성격을 갖는다고 믿었다. 홉스는 “가장 이상적인 질서”가 만인의 만인에 의한 투쟁을 극복할 힘을 가지지 못한다면 가치

신고를 해서 사건을 해결하여야 함에도 자신이 직접 가해자를 보복폭행한 사건이다. 이 사건은 국가의 권력독점권을 사인이 직접 행사한 것으로 국가의 사법질서를 훼손한 것이었다.

가 없으며, 반면에 적어도 극도로 불완전한 긴급질서라도 자연상태¹⁸⁾의 혼란을 극복하고 현실적인 질서를 복구한다면 이는 생존을 보장해주는 질서로서 법가치를 지닌다고 한다. 따라서 홉스가 말하고자하는 자연법에 대한 주된 사고는 현실을 형성하는 질서사고, 법적안정성 즉 법안에서 또한 法을 통한 安全이라는 사고를 말한다.¹⁹⁾

홉스는 인간은 동적이고 위험한 존재인 늑대인데 오직 타자에 대한 권력욕에 의해서만 지배된다고 한다. 인간을 너무 惡하게 보는게 아니냐는 반론에 대해 홉스는 반박한다. 왜 우리는 밤에 대문을 창문을 잠가놓고 자는가? 우리인간은 동료들, 이웃과 동거인들에 대한 대체 어떤 생각을 품고 있는가? 하면서 우리인간들은 서로 서로를 믿지 못하기 때문이라고 강변하고 있다. 고로 홉스가 이러한 사고를 기초로 하여 국가라는 것은 性惡說적인 관점에서 인간이 소유하고 있는 두가지 원동력, 즉 만인의 만인에 대한 투쟁으로 이끄는 권력욕 또는 이기욕으로부터 생기는 상호간의 공포의 결과라고 한다.²⁰⁾ 그래서 홉스는 구심적인 권력욕과 원심적인 상호공포에서 나오는 결과가 國家라고 해석한다.²¹⁾ 그리하여 國家라는 것은 인간 안에 있는 파괴적인 힘을 억제하기 위해 공포로부터 생겨난 강제조직인 것이며, 국가의 목

18) 홉스는 “자연상태”란 항상 “전쟁인 상태”인데, 그 상태에서 인간의 삶은 가련하고 고독하고 야만스럽고 불쾌하며 단명하다고 한다. 홉스의 리바이던 제13장에 나오듯이 “그들 모두를 감시할 수 있는 권력이 없는 곳에서 친구를 사귄 때, 인간은 즐거움이 아니라 슬픔을 느낀다고 한다.(케네스 미노그/ 이정철(역), 「정치란 무엇인가」(동문선현대신서, 1999/2), 86~97면).

19) Welzel, *Naturrecht und materiale Gerechtigkeit*, 4. Aufl., (Göttingen, 1990), S. 116.; 한스 벨첵/ 박은정(역), 「自然法과 實質的 正義」(삼영사, 2002/9), 170~172면.

20) 한화그룹 김승현 회장의 경우 피해자인 아들과 가해자인 술집종업원 사이의 분쟁을 해결할 수 있는 중립적인 국가기관을 무시하고 직접 폭력을 행사하여 전 국민들이 난리가 났다. 국가의 정당성은 바로 제3자로부터의 개인의 생명과 신체를 보호한다는 ‘안전’확보에 있다고 하겠다.(강태수, “보복폭행과 국가의 물리력 독점의 원칙” 「시민과 변호사」(서울변호사협회, 2007/6)).

21) 홉스는 性惡說의 견지에서 “사람은 사람에 대한 이리”, “萬人에 의한 萬人의 鬪爭”이라는 자연상태를 상정하고, 여기서 사람을 保護하고 平和를 유지하기 위한 강력한 수단으로 國家와 그 國家에 의한 法이라고 한다.(최종고, 「법철학」(박영사, 2002), 83~84면).

적은 만인에 의한 만인의 (생명과 신체에 대한 안전)보호에 있다고 한다.²²⁾ 이러한 상황이 평화보장의 계약을 체결할 동기를 부여해 준다. 이러한 평화계약에서 인간은 자연상태에서 주어진 인간의 모든 권리를 포기하고 그리고 자연상태에서 인간의 권리를 관리할 주권자에게 복종하게 된다.²³⁾ 이러한 평화계약의 체결로 인하여 주권자에게 자연상태의 권리를 위임한 인간은 국가에 복종할 의무를 지고, 그 결과 국가는 포괄적인 권리를 가진다. 따라서 국가라는 것은 각자가 그 자신들의 안전을 위해서 개인들 사이의 평화계약에 의해서 생겨난 것이라고 한다.²⁴⁾

결론적으로 홉스의 국가의무 이론은 국가의 권력독점과 국민 개개인의 복종의무 및 개인의 사적권력행사를 금지를 통한 國民의 安全確保를 추구하는 것이 國家의 形成으로 나타난다고 보아야 할 것이다. 즉 홉스의 국가론은 私的인 暴力으로부터 個人의 生命과 身體의 安全을 保護한다는 점에서 近代國家의 目的을 “安全”개념을 통해서 표현될 수 있다.

2. 로크·루소의 국가론

로크는 국가의 기원을 밝히기 위해서 무엇보다도 “자연상태”의 설명으로부터 시작된다. 로크는 국가는 자연상태로부터 “모든 개개인의 동의에 의해서” 성립된다고 한다. 그러나 로크가 말하는 자연상태는 홉스가 말하는 “만인에 의한 만인의 투쟁 상태”와는 달리 “자유롭고

22) 좌중훈, “토마스 홉스의 사상에서 본 절대적 국가권력과 국민의 자유” 『법철학연구』(한국법철학회, 1999), 81~108면; Welzel, *Naturrecht und materiale Gerechtigkeit*, 4. Aufl., (Göttingen, 1990), S. 117.; 한스 벨첼/ 박은정(역), 『자연법과 실질적 정의』(삼영사, 2002/9), 172~173면.

23) 캐머러는 홉스(Hobbes)의 국가의 강제력 독점은 국가와 사회의 구별이 징표가 되며, 이러한 구별이 유지되는 한 국가성립의 가장 근본이 되는 강제력 독점에 해당되는 영역은 私化될 수 없다는 결론에 도출된다.(J. A. Kämmerer, *Privatisierung : Typologie-Determinanten-Rechtspraxis-Folgen*, (Tübingen, 2001), S. 166.).

24) 볼프강 케스팅/ 전지선(역), 『홉스』(인간사랑, 2006), 173~184면.

평등한 상태”이며, “방종의 상태”가 아니다. 즉 로크가 말하는 자연상태는 性善說의 관점에서 개개인이 단지 인간의 영혼속에서 깃들어 있는 理性의 法則²⁵⁾을 의미하는 자연법의 범위내에서 자신의 행동을 규율하며, 스스로 적당하다고 생각하는 대로 그 소유물과 신체를 처리할 수 있는 완전한 자유의 상태이며 그곳에서는 누구나 똑같은 평등한 권리를 가지고 있는 상태를 말한다.²⁶⁾ 고로 모든 인간은 자연의 법칙에 따라 신의 피조물을 유지할 의무를 지고 어느 누구도 다른 사람의 생명, 건강, 자유 또는 소유물을 손상하지 않는 범위내에서의 자유와 평등으로 이해하고 있다. 즉 로크는 선천적으로 평등권을 가진 인간이 자연상태에서 평화롭게 생활 하다가 위임계약에 의해서 정치 권력을 탄생시키고 국가를 성립시킨다. 위임계약을 통하여 국가를 형성하고, 국민은 위임계약을 통하여 자신의 완전한 자유를 축소하여 일정한 권리를 국가에게 부여함과 동시에 자신의 권리보호라는 임무를 국가에게 맡긴다. 이때 국가는 국민에 의하여 위임된 권력의 수탁자 지위로 이동하게 된다. 그러나 자연상태에서 모든 사람은 생명, 자유 그리고 재산을 다른 사람의 침입이나 손상에 대하여 보호하는 힘은 국민 각자가 가지게 된다. 이러한 이유 때문에 국민의 자연상태에 있는 전체적인 법적 지위를 국가에게 넘겨줄 필요가 없다. 따라서 국가권력은 국민에 의해서 위임받은 권한내에서 행사되고, 그 권한의 한계내에서 국민은 복종의무를 진다.²⁷⁾ 즉 로크의 위임계약의 목적은

25) 이성은 신에 의해서 부여된 것이고, 이러한 이성에 입각한 법, 즉 자연법은 인류 상호간의 안전을 위하여 인간의 행동을 규정한 준칙이며, 따라서 인류에게는 영원한 법칙으로 되는 것이다.

26) R. Zippelius, *Allgemeine Staatslehre*, 8. Aufl., (München, 1982), S. 119.

27) 요컨대 홉스에게는 국가의 안전이 최고의 선이기 때문에, 개인은 국가에게 무조건 복종해야 하기 때문에 국가지상주의로 흘러가지만, Locke의 경우에는 국가가 개인이 포기할 수 없는 자유를 침해하는 경우에는 저항권을 행사할 수 있다고 보아 인권존중을 우선으로 하는 진일보한 사상이지만 유감스럽게도 유산계급층만을 옹호했다는 데에 아쉬움이 남는다.(허영, 『헌법이론과 헌법』(박영사, 2007), 174~175면; 이종영, “환경보전 기본의무의 헌법조화성과 환경보전실현성” 『법학논집』 제20

평화롭고 안전한 재산권 행사에 있다고 할 것이다.

루소는 홉스와 달리 국가 이전의 평화로운 자연상태에서 출발하는 루소의 사회계약론도 로크처럼 성선설을 전제로 할 뿐만 아니라 자유와 평등 사회정의를 중요시한다. 루소는 인간은 평화롭게 타인과 어울리려는 성향을 가지며, 선천적으로 선하기 때문에 스스로 옳은 판단에 의해서 올바른 생활을 할 수 있다고 한다. 그러나 수많은 개인에게 자연상태의 평등이 유지되기 어려움이 있다고 한다. 왜냐하면, 강자는 항상 자기의 의지를 관철하려고 시도하기 때문에, 인간은 사회계약에 의하여 새로운 공동체, 즉 국가를 필요로 하기 때문이다.²⁸⁾ 루소의 사회계약은 누가 누구를 복종시키는 것을 내용으로 하는 것이 아니고 또 누가 누구를 신임하여 위임하는 것을 내용으로 하는 것이 아니라 누구나 자유롭게 자기 자신의 명령에 따라 행동 할 수 있는 국가의 창조를 내용으로 한다. 결국 루소의 국가론은 인간의 자유와 평등, 사회정의를 회복 내지 실현이 국가존립 근거가 된다.²⁹⁾

따라서 루소의 사회계약론은 인간의 절대적인 평등을 전제로 해서만 이론적인 실효성을 나타낼 수 있다. 즉 평등한 계약 주체가 평등한 조건 아래에서 평등한 조건아래에서 총의(일반의사)를 형성하게 된다면, 이 경우의 총의는 결국 개개인의 의사와 동일성을 가지게 된다는 점이다. 즉 총의(일반의사)의 지배는 자기의사의 지배에 지나지 않게 된다. 루소의 국가는 독자적인 의사를 가질 수 없는 하나의 대리인에 지나지 않는다는 점이다. 또한 루소의 사회계약론에 의하면 절대적인 평등을 전제로 하기 때문에 이론적 전제조건을 무시한 총의(일반의사)만을 강조하는 경우에는 인간의 자유가 고사하는 홉스의 절대국가의 통치형태로 갈 소지가 있다.³⁰⁾

집(중앙대학교 법학연구소, 1995/12), 146~147면.).

28) Jean Jacques Rousseau/방곤(역), 『사회계약론』(신원문화사, 2007), 65면.

29) 아르노 가그/ 민혜숙(역), 『법, 정의, 국가』(동문선현대신서, 2003/6), 125~129면.

30) 허영, 『헌법이론과 헌법』(박영사, 2007), 177면.

제 2 절 에너지안보 확립을 위한 헌법적 원리

1. 헌법상 사회국가의 원리의 의미

사회국가(Sozialstaat)는 경제, 사회, 문화, 교육정책 등을 통하여 “정의로운 사회질서”를 형성하여야 할 의무를 국가에게 부과하는 것이다. 국가는 단지 국민의 자유와 권리를 존중하고 보호하는 것에 그쳐서는 안되고, 모든 국민이 법적 자유와 평등을 행사할 수 있는 실질적인 조건을 마련해 주는 것이다. 따라서 사회국가란 모든 국민이 자신의 법적 자유를 각자 자력으로 실제로 행사할 수 있는 상태를 만들어 주는 국가, 개인이 인격을 발현하는 가능성에 있어서 사회내에서 실질적인 기회균등을 위하여 노력하는 국가를 말한다.³¹⁾

사회국가란 정의로운 사회질서의 형성을 위하여 사회현상에 적극적으로 관여·간섭·분배·조정하는 국가이며, 국민 각자가 실제로 자유를 행사할 수 있는 그 실질적인 조건을 마련해 줄 의무가 있는 국가, 즉 “형식적인 자유와 평등의 보장”이 아니라 “실질적인 자유와 평등”을 실현하고자 하는 국가이다.³²⁾ 이에 따라 사회국가원리(Sozialstaatsprinzip)의 목적은 국민 개개인 모두가 정의로운 것으로 받아들이는 사회질서의 형성을 통하여 사회적 평화와 사회적 통합을 촉진하고 확보하며, 더 나아가 개인이 사회와 국가에 대한 소속감을 가지고 스스로 적극적인 사회와 국가의 형성에 참여할 수 있도록 하는 것이다.³³⁾

31) 한수웅, 「헌법학(제2판)」(법문사, 2012), 296면.

32) 한수웅, 「헌법학(제2판)」(법문사, 2012), 296면.

33) 일반적으로 에너지공급안정성(Energieversorgungssicherheit)은 사회국가원칙으로서 간주된다. 사회국가원칙은 일반적으로 생존배려 중에서 중요한 역할을 한다. 국가는 사회적으로 개인의 안전을 위하여 존재한다. 그리고 국가는 경제, 사회, 문화의 관점에서 시민들에게 생산과 시설에 대한 안정적인 일을 제공한다. 결국 국가는 사회적-경제적인 삶 속에서 비교적 경제적인 것을 창조함과 아울러 경제적인 융성의 확장 및 지속을 위하여 개입한다. 특히 사회적 안전은 생존배려를 통해서 확정된다. 생존배려는 사회국가도그마틱의 구성요소로 확정된다. 독일의 연방헌법재판소

따라서 오늘날의 사회국가는 에너지안보 확립, 즉 에너지공급의 안정성³⁴⁾, 소득의 재분배나 빈민에 대한 사회급부, 고용정책 등을 통하여 모든 국민이 재산권보장과 직업의 자유 등과 같은 기본권을 실제로 행사할 수 있는 자유행사의 “실질적인 조건”을 마련해 주는 것이 국가의 중요한 과제이다.

2. 헌법상 법원칙으로서 사회국가원리

사회국가원리는 단순한 정책적인 선언이나 헌법정책적인 방침이 아니라 모든 국가기관을 구속하는 헌법상의 기본원리이자 가치결정이다. 사회국가원리는 사회정의의 실현을 위하여 사회의 모든 영역에 적극적으로 관여해야 할 국가기관의 의무를 부과하고 있다. 사회국가원리란 국가의 목표조항이다. 즉 사회국가원리는 국가행위에 지속적인 방향과 지침을 제시하고 국가기관으로부터 그 내용의 실현을 요구한다. 그러므로 사회국가원리는 입법자에 의하여 지속적으로 실현되어야 할 과제이자, 법규범의 해석에 있어서 법적용기관에 의하여 고려되어야 하는 지속적인(해석지침)으로 작용한다.³⁵⁾

의 국선번호인 선임 판결에서 독일기본법 제20조제1항의 사회국가원칙의 일부원칙으로서 일반적인 생존배려를 권리로 보았다. 또한 전력 공급의 안정성은 생존배려의 영역에 속한다고 했다.(B. Schmidt-Bleibtreu/ F. Klein, Kommentar zum Grundgesetz, 9. Aufl., (Neuwied, 1999), Rn. 48; R. Zippelius/ T. Würtenberger, Deutsches Staatsrecht, 31. Aufl., (München, 2005), S. 118.; C. Kahle, Die Elektrizitätsversorgung zwischen Versorgungssicherheit und Umweltverträglichkeit, (Baden-Baden, 2009), S. 138.).

34) 에너지공급안정성(Energieversorgungssicherheit)은 에너지정치학에서 핵심적인 역할을 한다. 현대 산업사회의 본질적인 특성속에서 경제적·사회적 관련된 인간의 삶은 지속적이고 안정적인 에너지공급 없이는 불가능하다고 하겠다. 에너지공급안정성은 공적인 생존배려(öffentlichen Daseinsvorsorge)영역에서 그 근거를 찾을 수 있고, 대부분의 유럽 국가들은 에너지공급안정성을 국가의 임무로 규정하고 있다. 이에 관한 자세한 내용은 S. Fischer, Auf dem Weg Zur gemeinsamen Energiepolitik-Strategien, Instrumente und Politikgestaltung in der Europäischen Union, 1. Aufl., (Baden-Baden, 2011), S. 31.; J. F. Baur/ P. Salje/ M. Schmidt-Preuß, Regulierung in der Energiewirtschaft, (Carl Heymanns, 2011), S. 1(13).

사회국가의 원리를 일차적으로 입법자를 구속하는데, 입법권자가 입법을 통하여 사회국가원리를 실현하여야 할 의무를 진다. 입법을 통하여 사회국가원리를 일차적으로 구체화하는 것은 입법자의 의무이다. 입법자는 에너지관련법, 사회법 등 모든 법의 영역에서 사회국가원리를 실현하여야 한다.³⁶⁾ 이차적으로 사회국가의 원리는 행정부와 사법부도 구속한다. 행정부와 사법부는 법규범의 해석과 적용을 통하여 사회국가원리를 실현한다.

따라서 행정부와 사법부는 법규범을 해석·적용하고 재량권을 행사함에 있어서 社會國家原理를 解釋基準이자 行爲의 指針으로서 존중하고 고려하여야 한다.³⁷⁾

3. 憲法上 社會國家原理의 具體的인 法的 根據

우리나라 헌법에 사회국가원리를 규정하고 있지 않다고 하더라도, 에너지안보 확립이 필요한 현대사회에서는 민주주의에 내재하는 사회국가적 경향 때문에 필연적으로 사회국가로서의 국가 성격은 헌법규정의 존부와 관계없이 확인할 수 있다.

헌법전에 “사회국가원리(Sozialstaatprinzip)”를 수용하는 방법에는 두 가지가 있는데, 첫째, 독일기본법 제20조제1항에 “독일연방공화국은 민주적, 사회적 연방국가이다”라는 형식으로 사회국가원리를 하나의

35) 한수웅, 「헌법학(제2판)」(법문사, 2012), 297면.

36) 가령, 에너지안보와 관련된 법률은 에너지안보 확립을 위한 에너지비축제도 및 에너지수급조치명령 등의 제도와 사회보장제도, 근로자의 보호를 위한(최저임금제나 일정 근로조건을 규정하는 근로기준법), 모성의 보호, 청소년근로의 보호, 임차인의 보호, 대기업과의 거래에서 소비자보호, 소송당사자의 기회균등, 누진세율제도, 조세상의 혜택 등의 제도를 두고 있다.

37) 사회국가의 원리는 헌법의 해석 및 법률의 해석에 있어서 중요한 의미를 가지게 되는데, 특히 불확정개념의 경우에는 사회국가의 정신에 비추어서 해석되어야 한다. 또한 법률이 행정청에 재량을 부여하는 경우 행정청은 재량을 행사함에 있어서 최적화된 행정조치 수단을 선택하여 행사되어야 한다점에서 “사회국가의 원리(Sozialstaatprinzip)”를 고려하여야 한다는 점이다.

일반규정으로 정하고 헌법차원에 더 이상 구체화하지 않는 방법이다.³⁸⁾ 또 다른 유형은 우리나라 憲法典처럼 헌법규정에서 “사회국가원리”를 명시적으로 언급하지 않고, 구체화된 여러 가지 법문구의 표현을 통해서 사회국가원리를 “包攝”하는 방법이다.³⁹⁾

이에 따라 헌법전에 일반규정을 두는 경우, 구체적인 내용에 관하여 불확실성이 존재함으로 인하여 전적으로 헌법해석을 통하여 그 의미를 파악하여야 하지만, 다른 한편 그의 일반적·추상적으로 인하여 수시로 변화하는 사회적인 요청에 부응할 수 있다. 또한 사회적인 요청에 부응하기 위하여 모든 법적인 조치를 할 수 있는 개방성과 유연성이 라는 장점이 있다. 이에 반하여 사회국가원리의 구체화된 헌법적 표현으로서 사회적 기본권, 경제조항은 입법자에게 보다 구체적인 내용의 의무를 부과하고 있으나, 바로 이러한 구체성 때문에 헌법 개정을 통하여 끊임없는 사회현상의 변화에 적응하여야 한다는 단점이 있다.⁴⁰⁾

즉, 우리나라의 헌법상 사회국가원리의 구체적인 법적 근거로 헌법 전문, 사회적기본권, 경제조항을 통하여 법적 근거를 도출 할 수 있다. 헌법전문에는 “정치·경제·사회·문화의 모든 영역에서 각인의 기회를 균등히 하고”, “국민생활의 균등한 향상을 기하고”라는 문구를 통하여 국민들간의 전반적인 사회적인 조정을 통하여 실질적인 자유와 평등을 실현해야 국가의 의무를 강조하고 있다. 그리고 사회적인

38) 독일은 환경관련 헌법상 명확한 규정인 에너지공급의 안정적인 확보는 기본법에 전력공급의 안정적인 확보에 대하여 명확하게 포함되지 않는다고 정하고 있다. 반면에 독일의 바이에른 주 憲法 제152조제2항에는 국가에게 토지와 전력 공급의 안정적인 확보를 국가에게 의무화하고 있다.(C. Kahle, Die Elektrizitätsversorgung zwischen Versorgungssicherheit und Umweltverträglichkeit, (Baden-Baden, 2009), S. 136ff.).

39) 헌법재판소, 2002. 12. 18. 선고 2002헌마52 결정에서 “우리헌법은 사회국가원리를 명문으로 규정하고 있지는 않지만, 헌법의 전문, 사회적기본권의 보장(헌법 제31조 내지 제36조), 경제영역에서 적극적으로 계획하고 유도하고 재분배하여야 할 국가의 의무를 규정하는 경제에 관한 조항(헌법 제119조제2항) 등과 같이 사회국가원리의 구체화된 여러 표현을 통하여 사회국가원리를 수용하였다”라고 판시하였다.

40) 한수웅, 「헌법학(제2판)」(법문사, 2012), 297면.

기본권, 헌법 제34조상의 인간다운 생활을 할 권리, 교육의 권리, 환경권 등을 보장함으로써 사회국가원리를 수용하고 있고 동시에 사회국가원리의 내용을 구체화하고 있다. 즉 헌법상 사회적기본권을 통하여 “사회전반에 대한 국가의 책임”으로 표현하고 있다. 또한 헌법 제 119조 이하의 경제조항에 경제성장, 에너지경제 등 안정성, 에너지경제위의 극복, 상대적 완전고용, 국민생산의 공정한 분배, 경제세력의 경제적 남용의 방지 등을 국가의 경제정책목표로 설정하고, 이러한 목표를 달성하기 위하여 사적인 영향을 미칠 수 있는 국가의 조치를 정당화하고 있다는 점을 발견할 수 있다.

따라서 에너지안보 관련하여 에너지가 확보되지 않고는 국가산업경제에 미치는 영향이 크기 때문에 에너지안보 확립을 위한 국가의 과제는 소극적으로 현재의 상태를 보호하고 유지하고, 필요에 따라 경제에 간섭을 하는 것이 아니라 적극적으로 계획하고 유도하고 급부를 제공하는 재분배하는 국가행위를 포괄한다는 점에서 “국가의 국민경제 전반에 대한 국가의 책임”을 규정하고 있다는 점이다.

4. 사회국가원리의 구체적인 과제로 생존배려 (Daseinvorsorge)를 통한 에너지안보 확보

사회국가의 원리는 사회현상의 변화에 적응하고 대처하는 동적·미래지향적인 국가의 법원리이다. 에너지안보 확립을 위한 국가의 과제는 미리 정해져 있는 것이 아니라 사회현상의 발전에 따라 변화하고, 국가공동체의 구체적인 사회적 상황을 항상 고려하여 결정을 하여야 한다.⁴¹⁾ 이에 현대국가는 국민의 생존이 국가에 의한 급부의 제공에 의존하고 있는 영역에서, 모든 국민에게 생존에 필수적인 재화와 상품 등을 급부하여 제공하여야 한다. 즉 사회국가의 구체적인 과제는

41) M. Knauff, Der Gewährleistungsstaat: Reform der Daseinvorsorge, (Berlin, 2004), S. 44(48f.); M. Lippert, Energiewirtschaftsrecht, (Köln, 2002), S. 196.

석유, 가스, 전기, 수도, 교통, 통신 등의 제공을 통하여 생존배려(Daseinvorsorge)⁴²⁾의 과제로 이행하여야 하고, 더 나아가 오늘날 사회적·문화적 관점에서 당연히 되는 에너지(석유, 가스, 전기), 교육, 의료(병원), 양로원, 체육시설 등 급부를 제공하여야 한다는 것이다. 즉 사회국가의 생존배려란 국민이 인간다운 생활 및 생존을 위하여 필요로 하는 기본적인 전제조건으로 확보하여야 할 국가의 과제이면서 의무인 것이다.⁴³⁾ 이러한 사회국가의 과제 및 의무는 국민들이 인격발현을 위한 석유, 가스 전기에너지, 설비, 사회적인 설비제공 등을 제공하여야 하며, 이로써 개인의 사회적 생존조건을 마련하여야 한다는

42) 생존배려(Daseinvorsorge) 개념은 19세기 이후 개별 국민들은 석유, 전기, 수도, 가스, 통신, 교통 등의 의존도가 높아지고 있는데 반하여 급격한 경제, 사회, 환경 등의 변화로 인하여 직접적인 자급자족을 할 수 없다는 현실적인 배경하에서 포르스트호프(E. Fofsthoff)가 개념정의를 했다. 즉 석유, 전기, 수도, 가스, 통신 등의 에너지시설들은 자본과 기술적인 측면에서 개인이 사적으로 소유하며 이용하는 것이 사실상 불가능하며, 불가피하게 다수가 낸 재원, 즉 세금으로 설치를 하여야 하고 다수가 공동으로 사용을 하고 이용을 하여야 한다는 것이다. 따라서 國家는 이러한 인간다운 생활을 할 수 있도록 個人들이 私적으로 所有하고 使用할 수 없는 여러 가지 에너지시설들을 제공할 책임을 가진다는 것이다. E. Forsthoff, Die Verwaltung als Leistungstrager, S. 7.; G. Püttner, Das grundlegende Konzept der Daseinvorsorge, in : Hrbek/Nettesheim(Hrsg.), S. 32(35); 양천수, “생존배려 개념의 기원- 법철학의 시각에서 본 포르스트호프(E. Forsthoff)의 사회보장법체계-” 『영남법학』(영남대학교 법학연구소, 2008), 101면 참조.

43) W. Weiß는 국가의 과제이면서 의무의 출발점을 독일기본법 제1조제1항의 “**인간 존엄의 존중과 보호**”라는 가장 핵심적이고 본질적인 규정에서 도출하고 있다. 그는 다른 기본법 이외의 다른 근거에서 국가임무를 도출하는 것을 반대하면서 에너지안보 실현을 위한 국가의 안정적인 공급확보의무가 헌법에서 직접 도출된다고 한다. 왜냐하면 “**인간존엄의 존중과 보호**”를 理論的인 根據로 삼는 이유가 國家는 自己目的이 아니라 **인간존엄을 보호하기 위하여 존재하고, 인간의 존엄은 모든 기본권의 원천이고, 전체 헌법의 근거로서 기본권의 핵심적인 지위를 가지기 때문**이다. 따라서 **인간존엄에 대한 존중과 보호는 국가목적규범의 성질을 가지며 모든 국가행위의 중요한 價値基準**이 된다. 더 나아가 W. Weiß는 인간의 존엄성 보호가 基本權을 통하여 구체화되고, 원칙적으로 基本權만이 국가의 의무, 즉 國家任務規範이 되고, 모든 국가의 활동은 기본권적 자유와 평등, 안전, 환경 등을 보호함에 기여한다고 주장한다.(ders., Privatisierung und Staatsaufgaben : Privatisierungsentscheidungen im Lichte einer grundrechtlichen Staatsausgabenlehre unter dem Grundgesetz, 2002, S. 2ff.; H. Nordmann, Integrierte Energie- und Klimapolitik: Die Sicherstellung der Erdgasversorgung, S. 428ff.).

것이다. 즉 국가는 개인들이 사적으로 소유하거나 운영할 수 없는 생활에 필요한 석유, 전기, 가스, 수도 등의 시설 및 설비들을 직접운영하게 되었고, 이와 같은 국가의 활동이 생존배려인 것이다. 그 외에도 현대국가에서 환경, 보건, 의료, 국민의 질병, 사고, 노령, 실업, 재난 등의 리스크·위험으로부터 國民의 生命과 身體 등의 安全을 保護, 사회적·경제적 약자에 대한 지원 및 불평등을 해소⁴⁴⁾ 및 국가산업발전과 밀접한 관련이 있는 안정적인 에너지안보 확보를 위한 에너지비축 및 비축기지 건설 등은 국민들의 생존에 필요한 영역에 대한 임무 및 책무로서 여전히 국가가 그 임무를 담당하고, 이는 국가가 수행하는 공공임무 내지 공임무(Öffentliche Aufgaben)로서 국가임무(Staatliche Aufgaben)⁴⁵⁾라고 보아야 할 것이다. 이를 “國家의 生存配慮”이자 “國家의 社會的 安全確保 義務”라고 하겠다.

44) 에너지공급망과 에너지비축 관련 계획 및 수립을 오관하여 국가경제의 성장이 멈추는 경우, 사회국가적 정책을 실현하기 위하여 많은 재원을 마련할 수 없기 때문에 사회국가적 경제정책의 후퇴가 불가피하다고 보아야 한다. 만일 사회국가적 급부를 그대로 유지하는 경우에는 가진 자의 것을 일부 박탈하여 없는 자에게 이전해야 하기 때문에 “사회적 불안정을 초래하고 사회적 평화”를 저해할 수 있다. 이를 대비하기 위하여 우리나라 「헌법」 제119조제2항에 “...균형있는 국민경제의 성장 및 안정...”이라는 표현을 통하여 “사회국가실현을 위한 경제적 전제조건”이라는 목표를 명시적으로 규정하고 있다.

45) 국가임무(Staatliche Aufgaben)와 공임무(Öffentliche Aufgaben)를 일부에서는 동일하게 사용되기도 하지만, 국가와 사회 이원론을 기초로 국가임무와 공임무를 구분하고 있다. 구분하는 개념에 따르면 “국가임무”란 국가가 당시의 통용되는 헌법질서에 따라 허용된 방법으로 스스로 요구하는 임무인 반면, “공임무”는 그 이익이 공익을 위하는 것이기는 하나 국가에 의한 것과 동일한 방법으로 私人に 의하여도 수행될 수 있는 임무로 이해된다고 하겠다. 독일연방헌법재판소에서는 에너지공기업의 석유제품 조달과 관련하여 에너지공급의 안정이라고 하는 임무는 공임무라고 하고, 협의로는 국가임무에도 해당된다고 밝히고 있다. 한편 W. Weiß가 공임무에 대해서 공중(öffentlichkeit)이 결정적으로 관심을 가지는 임무 또는 공공복리(Gemeinwohl) 실현을 위한 공익(öffentlich Interesse)적인 활동으로 정의되기도 한다.(ders., Privatisierung und Staatsaufgaben : Privatisierungsentscheidungen im Lichte einer grundrechtlichen Staatsausgabenlehre unter dem Grundgesetz, 2002, S. 2ff.; H. Nordmann, Integrierte Energie- und Klimapolitik: Die Sicherstellung der Erdgasversorgung, S. 42.

제 3 절 에너지안보 확립을 위한 에너지비축 관련 헌법적인 문제

1. 에너지안보와 관련된 헌법규정

우리나라 현행 「헌법」은 에너지안보에 관한 명시적으로 규정하고 있지 않다. 「헌법」 제120조제1항은 “광물 기타 중요한 지하자원·수산자원·수력과 경제상 이용할 수 있는 자연력은 법률이 정하는 바에 의하여 일정한 기간 그 채취·개발 또는 이용을 특허할 수 있다”고 정하고 있다. 그리고 동조 제2항은 “국토와 자원은 국가의 보호를 받으며, 국가는 그 균형 있는 개발과 이용을 위하여 필요한 계획을 수립 한다”고 정하고 있다.⁴⁶⁾ 따라서 「헌법」 제120조제1항은 “광물 기타 지하자원으로서 에너지개발을 민간에게 특허⁴⁷⁾로 허용할 수 있도록 하는 헌법적인 근거로서 의미가 있다고 할 수 있다. 즉 「광업법」 및 「해저광물자원 개발법」은 「헌법」 제120조제1항에 근거하여 헌법적인 정당성을 확보하고 있다.

46) 현행 「헌법」 제120조제1항은 한정된 천연자원의 채취, 개발 또는 이용에 대하여 규제할 수 있음을 정하고 있다. 그리고 「헌법」 제120조제2항은 한정된 국토와 자원을 시장에 맡겨 둘 때 현재와 후세대를 위하여 합리적으로 관리되기 어렵다고 보아 국가로 하여금 보호하게 하고 이에 대한 전체적이고 장기적인 계획을 수립하게 한 것으로 보아야 할 것이다.

47) 한수용 교수는 「헌법」 제120조는 완결된 사회화를 전제로 자연자원을 원칙적으로 국가에게 유보하면서 입법자가 특허를 허용할 것인지의 여부와 그 범위만을 법률로써 정하도록 입법자에게 위임하고 있다. 여기서 특허란 자연자원에 대한 사회화를 전제로 이를 채취·개발·이용하고자 하는 자에게 이에 해당하는 권리를 설정케 하는 것을 의미한다. 이처럼 현행 「헌법」 제120조의 사회화규정은 헌법상의 경제질서에서 예외적인 성격을 가지고 있으며, 또한 국민의 자유권을 제한한다는 측면에서, “축소해석”을 하여야 한다. 이에 따라 헌법규정에서 언급된 사회화의 대상은 확정적으로 간주되어야 하고, 유추해석은 허용되지 않는다. 그러므로 “경제적으로 이용할 수 있는 자연력”에 “원자력”은 포함시킬 수 있으나, 산지와 같은 토지는 포함되지 않는다고 한다.(한수용, 「헌법학」(법문사, 2012), 328면 참조; 한태연, 「헌법학」(법문사, 1983), 1645면).

이에 「광업법」을 분석해 보면, 「광업법」은 광물자원을 합리적으로 개발함으로써 국가 산업이 발달할 수 있도록 하기 위하여 광업에 관한 기본제도를 규정하는 것을 목적으로 한다. 동법 제2조에 국가는 채굴(採掘)되지 아니한 광물에 대하여 채굴하고 취득할 권리를 부여할 권능을 갖는다고 정하고 있다. 그리고 동법 제3조제1호에는 “광물”이란 금광, 은광, 백금광, 동광, 연광(鉛鑛), 아연광, 창연광(蒼鉛鑛), 주석광(朱錫鑛), 안티몬광, 수은광, 철광, 크롬철광, 티탄철광, 유화철광(硫化鐵鑛), 망간광, 니켈광, 코발트광, 텅스텐광, 몰리브덴광, 비소광(砒素鑛), 인광(磷鑛), 붕소광(硼素鑛), 보크사이트, 마그네사이트, 석탄, 흑연, 금강석, 석유(천연피치 및 가연성 천연가스를 포함한다), 운모[견운모(絹雲母) 및 질석(蛭石)을 포함한다], 유황, 석고(石膏), 납석(蠟石), 활석(滑石), 홍주석[홍주석. 규선석(矽線石) 및 남정석(藍晶石)을 포함한다], 형석(螢石), 명반석(明礬石), 중정석(重晶石), 하석(霞石), 규조토(硅藻土), 장석(長石), 불석(沸石), 사문석(蛇紋石), 수정(水晶), 연옥(軟玉), 고령토[도석(陶石), 벤토나이트, 산성백토(酸性白土), 와목점토(蛙目粘土), 목절점토(木節粘土) 및 반토혈암(礬土頁岩)을 포함한다], 석회석[백운석(白雲石) 및 규회석(矽灰石)을 포함한다], 사금(砂金), 규석, 규사, 우라늄광, 리튬광, 카드뮴광, 토륨광, 베릴륨광, 탄탈륨광, 니오비움광, 지르코늄광, 마나듐광 및 희토류광[세륨, 란타넘, 이트륨을 함유하는 토석을 말한다] 중 어느 하나에 해당하는 물질을 말하며, 그 물질의 폐광(廢鑛) 또는 광재(광재: 제련하고 난 찌꺼기)로서 토지에 붙어 있는 것은 광물로 본다. 동법 제4조에 채굴되지 아니한 광물은 채굴권의 설정 없이는 채굴을 금지하고 있다. 동법 제9조제1항에 “석유에 관한 광업권은 정부만이 가질 수 있다”고 “석유에 관한 광업권에 대한 특례규정”을 두고 있음을 발견할 수 있다.

이와 더불어 「해저광물자원 개발법」은 대한민국의 영토인 한반도와 그 부속도서의 해안에 인접한 해역(海域)이나 대한민국이 행사할 수 있

는 모든 권리가 미치는 대륙붕에 부존(賦存)하는 해저광물을 합리적으로 개발함으로써 산업 발전에 이바지함을 목적으로 제정되었다. 따라서 「해저광물자원 개발법」 제2조제1호에 따른 “해저광물”이란 대한민국의 대륙붕에 부존하는 천연자원 중 석유 및 천연가스 등을 말한다.

또한 「에너지법」 제2조제1호에 에너지란 “연료·열 및 전기”를 말한다. 동법 제2조제2호에 “연료”란 석유·가스·석탄, 그 밖에 열을 발생하는 열원(熱源)을 말한다. 단, 제품의 원료로 사용되는 것은 제외하므로 에너지법상 에너지의 범위는 연료·열 및 전기로 제한된다.

따라서 「헌법」 제120조제1항에 따른 광물 기타 지하자원으로서 에너지개발을 민간에게 특허로 허용할 수 있도록 하는 헌법적 근거 규정을 구체화한 법률은 「해저광물자원 개발법」임을 발견할 수 있다.

2. 에너지안보 확립을 위한 에너지비축제도의 심사척도: 비례의 원칙

에너지안보 확립을 위한 에너지공급자에게 에너지비축 의무를 부과하는 제한은 직업행사의 제한을 의미하므로, 비례의 원칙에 위반되는 것인지 여부에 대한 심사를 필요로 한다. 즉 職業의 自由, 즉 영업의 자유를 제한하는 공권력행사의 위헌성 문제가 되는 경우에 과잉금지 원칙의 적용을 용이하게 하기 위하여 개발된 이론이 3단계이론이다.⁴⁸⁾ 무엇보다도 최소침해성과 법익균형성 심사단계에서 제한의 과잉여부를 판단하는 유용한 기준을 제시한다.

첫째, 에너지공급업자인 사업자의 영업의 자유 제한이 정당한 목적에 의한 것인지, 더 나아가 입법목적이 각 단계에서 공익에 대한 추상적인 요청(“합리적 공익”, “중대한 공익”, “월등하게 중대한 공익”)에 부합하는 지를 판단하여야 한다. 예를 들면 객관적인 허가요건의

48) 정중섭, 「헌법학원론」(2008, 박영사), 583면 이하 참조; 계희열, 「헌법학(중)」(2004, 박영사), 518면 이하 참조.

위헌여부와 관련하여 국가의 독점, 직업적 금지(예: 운락행위 금지 등), 동일업종에 있어서 사업자 수의 제한이나 수요의 심사 등이 있다.⁴⁹⁾ 이때, 객관적인 허가요건이 문제 되는 경우에 입법목적이 “월등하게 중대한 공익”에 해당되어야 한다. 둘째, 입법자가 채택한 수단이 입법 목적을 달성하기에 적합한가를 판단한다. 셋째, 최소침해원칙의 관점에서 우선 영업의 자유를 가장 적게 제한하는 방법으로 입법목적의 달성을 시도한다. 그 방법으로 목적달성이 어려운 경우에 다음 단계, 즉 영업의 자유를 보다 더 제한하는 방법을 사용한다. 넷째, 법익의 균형성 관점에 따라 기본권 제한효과가 클수록 기본권의 제한을 통하여 실현하려는 목적은 더욱 중대해야 한다. 따라서 영업의 자유 제한의 정도가 클수록 제한의 목적도 그에 비례하여 중대할 것이 요구된다.

예컨대, 「석유 및 석유대체연료 사업법」, 「도시가스사업법」, 「석탄산업법」, 「에너지이용합리화법」등 에너지공급자 및 민간사업자인 S-오일, GS 칼텍스, SK에너지, 현대오일뱅크 등에게 에너지공급의 안정성을 확보하기 위하여 에너지공급자 및 민간사업자에게 일정부분 비축의무를 부여하고 있다. 동 제도는 국가의 에너지안보를 민간공급업자에게 부담을 지움으로써 에너지 판매 감소를 초래하는 하기 때문에 에너지공급업자의 재산권을 제한하게 된다. 그러나 매년 중동지역의 전쟁 등으로 인한 국제유가 상승 등으로 여름, 겨울철 에너지사용량의 급격한 증가로 블랙아웃과 국가산업에 미치는 파급효과가 크기 때문에 현시점 하에서 에너지 수입 의존도가 97%인 우리나라에서는 에너지 안보가 다른 어느 나라보다 중요하다는 “공익적인 요청”이 존재한다고 보아야 할 것이다. 또한 에너지공급자 및 민간 사업자에게 에

49) 가령, 시내 택시의 수를 제한하는 것은 “지역 대중운송체계의 생존과 기능의 확보”라는 중대한 공익을 위하여 불가결한 경우에 한하여 정당화될 수 있다. 또한 국가가 일정한 경제활동영역을 스스로 독점하거나 또는 일정 인적 집단에 의한 독점을 규정하는 경우(예: 시각장애인에 의한 안마사 직업의 독점)도 허가사유에 해당된다는 점이다.

너지안보 실현을 위하여 비축의무를 부과하는 이유는 일반가정을 대상으로 일일이 관리하는 게 어렵고, 에너지소비에 대한 가장 많은 정보를 가지고 있는 에너지공급자 및 민간사업자이기 때문이다.

그러므로 國家(정부)가 에너지공급자인 한국석유공사와 한국가스공사 및 S-오일, GS 칼텍스, SK에너지, 현대오일뱅크 등 사업자에게 에너지비축의무를 부과하는 것은 국민과 산업발전을 위하여 “에너지공급의 안정성(Energieversorgungssicherheit)”이라고 하는 “국가 전체적인 에너지 안보”라는 공익적 가치(Wert das öffentliche Interesse)가 보다 더 크다고 할 수 있으므로, 이러한 에너지 비축의무를 부과하는 것은 “比例의 原則(Übermaßverbot≡principle of proportionality)”에 부합된다고 판단된다.

제 4 절 소 결

현대사회에서 에너지안보 확립을 위한 국가의 역할로서 홉스, 로크의 국가론의 사상세계를 소급해 봄으로서, 미래에 전개될 수 있는 헌법적 세계관과 법률 형성 작업에도 응용할 수 있을 것이다. 국가론을 통해서 근대국가에서 현대국가에 이르기까지 변천과정을 통하여 국가의 역할이 무엇이었고, 국가가 이를 어떻게 수행하여 왔는가를 통찰할 수 있다는 점이다.

그리고 에너지안보 확립을 위한 헌법적 원리로 사회국가의 원리를 통하여 출발점으로 삼았다. 즉 사회국가의 원리는 단순한 정치적인 선언이나 헌법정책적인 방침이 아니라 모든 국가기관을 구속하는 헌법상의 기본원리이자 가치를 결정하는 원리이다. 또한 우리나라의 헌법상 사회국가원리의 헌법적인 근거로 헌법전문, 사회적기본권, 경제조항에서 법적인 근거를 도출 할 수 있다고 보았다. 이와 더불어 에너지안보 확립을 위한 국가의 과제가 미리 정하여져 있는 것이 아니

라 사회현상과 경제발전에 따라 변화하고 국가공동체의 구체적인 사회적 상황을 항상 고려하여 결정을 하여야 한다는 점이다. 즉 현대사회국가의 구체적인 과제로 석유, 전기, 가스 수도, 교통, 통신 등의 제공을 통하여 생존배려(Daseinsvorsorge)의 과제로 이행되어야 한다는 것이다. 이에 에너지공급안정성(Energieversorgungssicherheit)은 에너지정치학에서 핵심적인 역할을 한다. 현대 산업사회의 본질적인 특성속에서 경제적-사회적 관련된 인간의 삶은 지속적이고 안정적인 에너지공급 없이는 불가능하다고 하겠다.

이에 에너지공급안정성은 공적인 생존배려(öffentlichen Daseinsvorsorge) 영역에서 그 근거를 찾을 수 있고, 대부분의 유럽 국가들은 에너지공급안정성을 국가의 임무로 규정하고 있다는 점을 발견할 수 있다. 따라서 사회국가의 과제로서 생존배려는 국민이 인간다운 생활 및 생존을 위하여 필요로 하는 기본적인 전제조건으로 확보하여야 할 국가의 과제이면서 의무라고 보아야 할 것이다. 즉 독일의 W. Weiß는 국가의 과제이면서 의무의 출발점을 독일기본법 제1조제1항의 “**인간 존엄의 존중과 보호**”라는 가장 중심적이고 본질적인 규정에서 도출하고 있다. 그는 다른 기본법 이외의 다른 근거에서 국가임무를 도출하는 것을 반대하면서 에너지안보 실현을 위한 국가의 안정적인 공급확보의무는 헌법에서 직접 도출된다고 한다. 왜냐하면 “**인간존엄의 존중과 보호**”를 理論的인 根據로 삼는 이유가 國家는 自己目的이 아니라 **인간존엄을 보호하기 위하여 존재하고, 인간의 존엄은 모든 기본권의 원천이고, 전체 헌법의 근거로서 기본권의 중심적인 지위를 가지기 때문이다.** 따라서 인간존엄에 대한 존중과 보호는 국가목적규범의 성질을 가지며 **모든 국가행위의 중요한 가치기준**이 된다고 논증을 했다.

마지막으로 에너지안보 확립을 위한 에너지비축과 관련하여 우리나라 현행 「헌법」에 에너지안보에 대하여 명시적인 규정을 두고 있지 않다. 즉 「헌법」 제120조제1항에 “광물 기타 지하자원으로서 에너지개발

을 민간에게 특허로 허용할 수 있도록 정하고 있다”는 점을 발견할 수 있다. 이에 「헌법」제120조제1항을 근거로 「광업법」과 「해저광물자원개발법」은 헌법적인 정당성을 확보하고 있다는 점을 발견할 수 있다. 또한 에너지안보 확립을 위하여 에너지공급자에게 에너지비축의무를 부과하는 것은 직업행사의 제한을 의미하므로 비례의 원칙에 위반되는 것인지 여부에 대한 심사를 필요로 한다는 점이다. 이와 관련해서 國家(정부)가 에너지공급자인 한국석유공사와 한국가스공사 및 S-오일, GS 칼텍스, SK에너지, 현대오일뱅크 등 사업자에게 에너지비축의무를 부과하는 것은 국민과 산업발전을 위하여 “에너지공급의 안정성(Energieversorgungssicherheit)”이라고 하는 “국가 전체적인 에너지안보”라는 공익적 가치(Wert das öffentliche Interesse)가 보다 더 크다고 할 수 있으므로, 이러한 에너지 비축의무를 부과하는 것은 “比例의原則”에 위반되지 않는다고 판단을 했다.

제 4 장 에너지안보 확립을 위한 에너지비축관련 법제 분석

제 1 절 에너지안보와 관련된 법제

1. 「에너지법」의 주요내용

(1) 목 적

「에너지법」은 안정적이고 효율적이며 환경친화적인 에너지 수급(需給) 구조를 실현하기 위한 에너지정책 및 에너지 관련 계획의 수립·시행에 관한 기본적인 사항을 정함으로써 국민경제의 지속가능한 발전과 국민의 복리(福利) 향상에 이바지하는 것을 목적으로 제정되었다.

(2) 에너지수급비상시 備蓄에너지의 활용방안

「에너지법」 제8조제1항에 “산업통장부장관은 에너지 수급에 중대한 차질이 발생할 경우에 대비하여 비상시 에너지수급계획을 수립하여야 한다”고 정하고 있다. 에너지비상계획은 동법 제9조에 설치된 에너지위원회의 심의를 거쳐 확정하도록 정하고 있다(동법 제8조제2항). 즉 에너지비상계획에는 (i) 국내외 에너지 수급의 추이와 전망에 관한 사항, (ii) 비상시 에너지 소비 절감을 위한 대책에 관한 사항, **(iii) 비상시 비축(備蓄)에너지의 활용 대책에 관한 사항**, (iv) 비상시 에너지의 할당·배급 등 수급조정 대책에 관한 사항, (v) 비상시 에너지 수급 안정을 위한 국제협력 대책에 관한 사항, (vi) 비상계획의 효율적 시행을 위한 행정계획에 관한 사항을 포함하도록 정하고 있다(동법 제8조제3항). 동법 제8조제4항에 산업통상자원부장관은 국내외 에너지 사정의 변동에 따른 에너지의 수급 차질에 대비하기 위하여 에

너지 사용을 제한하는 등 관계 법령에서 정하는 바에 따라 필요한 조치를 할 수 있다고 정하고 있음을 발견할 수 있다.

2. 「석유 및 석유대체연료 사업법」의 주요내용

(1) 목 적

「석유 및 석유대체연료 사업법」은 석유 수급과 가격 안정을 도모하고 석유제품과 석유대체연료의 적절한 품질을 확보함으로써 국민경제의 발전과 국민생활의 향상에 이바지함을 목적으로 제정되었다.

(2) 석유수급상황에 관한 예측 고려

산업통상자원부장관은 국가 전체의 안정적인 석유 수급을 위하여 대통령령⁵⁰⁾으로 정하는 바에 따라 매년 해당 연도 이후 5년간의 석유 수급 상황에 관한 예측을 하여야 한다. 이 경우 석유의 수요량, 석유의 생산량 및 수출입량, 석유정제시설의 처리능력, 그 밖에 석유 수급에 영향을 미치는 중요 사항을 고려하여야 한다고 규정하고 있다(동법 제3조).

(3) 석유수출입업의 등록 등

「석유 및 석유대체연료 사업법」 제9조에 석유수출입업(천연가스수출입업은 제외한다. 이하 이 조, 제11조의2 및 제12조에서 같다)을 하려는 자는 산업통상자원부령으로 정하는 바에 따라 산업통상자원부장관에게 등록하여야 한다고 규정하고 있다. 예외적으로 제5조제1항에

50) 「석유 및 석유대체연료 사업법 시행령」 제6조(석유 수급 상황에 관한 예측)에 “산업통상자원부장관은 법 제3조에 따라 매년 말까지 석유 수급 상황에 관한 예측을 하여야 한다. 이 경우 「도시가스사업법」 제18조제2항에 따른 가스공급계획이 수립되어 있는 경우에는 이를 석유 수급 상황에 관한 예측 중 가스의 수급 상황에 관한 예측으로 본다”고 규정하고 있다.

따른 석유정제업의 등록을 한 자가 석유수출입업을 하는 경우(해당 연도에 수입하는 석유가스의 양이 5만톤 이상으로서 대통령령으로 정하는 양 이상인 경우는 제외한다), 윤활유 등 대통령령으로 정하는 석유제품의 수출입업을 하는 경우, 석유수출만을 업으로 하는 경우, 자기가 사용할 목적으로 해당 연도에 수입하는 석유의 양이 10만 킬로리터 이하인 경우, 제4호에 해당하는 자가 수입한 석유제품의 일부를 수출하거나 부산물인 석유제품을 수출하는 경우, 「한국석유공사법」에 따른 한국석유공사가 제16조제2항에 따른 석유비축시책을 시행하기 위하여 석유를 수출입하는 경우에는 등록하지 않아도 된다고 정하고 있다.

(4) 석유비축·석유비축의무 등

「석유 및 석유대체연료 사업법」 제15조에 “산업통상자원부장관은 석유 수급과 석유가격의 안정을 위하여 석유비축목표를 설정하고 대통령령⁵¹⁾으로 정하는 바에 따라 그 비축목표를 달성하기 위한 석유비축계획을 수립하여야 한다”고 정하고 있다. 동조 제2항에는 “석유비축계획에는 석유비축목표에 관한 사항, 비축할 석유의 종류 및 비축 물량에 관한 사항, 석유비축시설에 관한 사항, 그 밖에 석유비축에 관한 중요 사항이 포함되도록 한다”고 정하고 있다.⁵²⁾ 즉 석유 수급 사정이

51) 「석유 및 석유대체연료 사업법시행령」 제18조제1항에 “산업통상자원부장관은 매 연도 개시 1개월 전까지 법 제15조제1항에 따른 석유비축계획을 수립하여야 하며, 석유비축계획 중 비축 주체, 비축 대상 유종(油種), 정부 부문 비축목표량 등 중요 사항을 고시(인터넷 게재를 포함한다. 이하 같다)하여야 한다”고 정하고 있고, 동조 제2항에 “산업통상자원부장관은 제1항에 따라 고시된 사항을 변경한 경우에는 지체 없이 그 변경 사항을 고시하여야 한다”고 정하고 있다.

52) 「2013년 석유비축계획 중 중요사항 고시(지식경제부 고시 제2013-31호)」에 석유비축주체로 정부부문은 한국석유공사, 민간부문은 석유정제업자, 대통령령이 정하는 석유수출입업자 및 석유판매업자로 하며, 비축대상 유종은 원유, 휘발유, 등유, 경유, 중유, 항공유, 프로판, 부탄을 정하고 있다. 그리고 2013년 정부부문 비축유 확보계획으로 비축유확보량을 26.3만 배럴(한국석유공사 도입분 제외)로 규정하고 있다.

나 그 밖의 경제 상황이 현저하게 변동되어 필요하다고 인정할 때에는 산업통상자원부장관으로 하여금 석유비축계획을 변경할 수 있다고 정하고 있다(동법 제15조제3항).

이어서 「석유 및 석유대체연료 사업법」 제16조제1항에 “산업통상자원부장관으로 하여금 제15조제1항에 따른 석유비축목표를 달성하기 위하여 필요한 시책을 마련함”과 아울러 “산업통상자원부장관은 석유비축시책을 공사로 하여금 시행할 수 있다”고 정하고 있다(동법 제16조제2항).⁵³⁾

따라서 「석유 및 석유대체연료 사업법」 제17조에 “석유비축의무”에 관한 규정을 입법화하고 있다. 즉 동법 제17조제1항에 “석유정제업자, 원유 및 대통령령⁵⁴⁾으로 정하는 석유제품을 수출입하는 석유수출입업자, 제10조제1항 단서에 따라 등록한 석유판매업자로서 대통령령⁵⁵⁾으로 정하는 자(석유비축의무자)⁵⁶⁾ 석유수급과 석유가격의 안정을 위

53) 「석유 및 석유대체연료 사업법」 제16조제2항의 내용을 문언적 해석을 해보면, 정부가 한국석유공사에만 석유비축시책을 할 수 있다고 해석이 가능하다. 그런데, 정부가 한국석유공사 이외에 민간에 정부비축사업을 대행시킬 가능성을 차단할 수 있게끔 법률에 규정할 필요가 있는가에 法律의 解釋問題가 발생한다. 왜냐하면 동법 제17조제1항에 정부가 “정부비축사업”이외에 “민간석유사업자”에게 석유비축의무를 부과하고 있다는 점 때문이다. 따라서 정부가 석유와 관련하여 정부비축사업 뿐만 아니라 민간에게 비축의무를 규정하고 있는 동법 제16조제2항과 동법 제17조제1항을 충돌의 문제가 아니라 정부의 석유비축시책에 민간사업자에게 비축의무를 부과한다는 것으로 법해석을 하는 것이 동법률의 입법취지에 부합하는 목적론적 해석하는 것이 타당하다고 판단된다.

54) 「석유 및 석유대체연료 사업법시행령」 제19조제1항에 법 제17조제1항제2호에서 “대통령령으로 정하는 석유제품을 수출입하는 석유수출입업자”란 프로판, 부탄 석유제품의 석유수출입자를 말한다”고 규정하고 있다. 다만 자기가 사용하기 위하여 석유를 수입하는 자 및 석유수입을 대행하는 자는 제외한다고 정하고 있다.

55) 「석유 및 석유대체연료 사업법시행령」 제19조제2항에 “법 제17조제1항제3호에서 대통령령으로 정하는 자란 부산물인 석유제품을 석유정제업자 또는 석유가스를 수입하는 자가 아닌 자에게 판매하는 부산물인 석유제품 생산판매업자를 말한다”고 정하고 있다.

56) 「석유비축의무자의 의무이행(지식경제부고시 제2012-67호)」제2조제1항에 “석유비축의무자란 법 제5조에 의한 석유정제업자, 법 제9조에 의한 석유수출입업자. 다만, 자기가 사용할 목적으로 석유를 수입하거나 수입을 대행하는 석유수출입업자는 제

하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 석유를 비축하여야 한다”고 정하고 있다.⁵⁷⁾⁵⁸⁾ 즉 동조 제2항에 “석유비축의무자는 시설기준 등 대통령령으로 정하는 요건을 모두 갖춘 자(이하 “석유비축대행업자”라 한다)⁵⁹⁾에게 제1항에 따른 석유비축의무를 대행하게 할 수 있다”고 정하고 있다.

이와 더불어 「석유 및 석유대체연료 사업법시행령」 제20조제1항에 “석유비축의무량”을 정하고 있는데, “법 제17조제1항에 따라 석유비축의무자가 비축하여야 하는 석유의 양은 연간 내수판매량의 일평균 판매량의 60일분의 범위에서 산업통상자원부장관이 정하여 고시하는 양(이하 “석유비축의무량”이라 한다)으로 한다.⁶⁰⁾ 이 경우 석유비축의무

의한다, 법 제2조제3호에 의한 부산물인 석유제품을 석유정제업자 또는 법 제2조제2호 나목의 석유가스를 수입하는 석유수출입업자가 아닌 자에게 판매하는 법 제10조제1항의 단서에 의한 부산물인 석유제품의 판매업자를 말한다”고 정하고 있다.

57) 「석유 및 석유대체연료 사업법시행령」 제21조에 석유비축의 이행방법과 관련하여 “석유비축의무자가 산업통상자원부장관이 정하는 기간 동안 평균재고량을 석유비축의무량 이상으로 유지하는 경우에는 법 제17조제1항에 따른 석유비축의무를 달성한 것으로 본다. 이 경우 석유비축의무의 이행방법 및 석유비축장소 등 구체적인 사항은 산업통상자원부장관이 정하여 고시한다”고 정하고 있다. 동법 시행규칙 제21조에 “산업통상자원부장관은 법 제17조제1항에 따른 석유비축의무자의 석유비축량이 석유비축의무량에 미달한 때에는 1개월 이내의 기한을 정하여 이를 시정할 것을 통보할 수 있다”고 정하고 있다.

58) 「석유비축의무자의 의무이행(지식경제부고시 제2012-67호)」 제2조제2항에 “석유비축의무자가 비축하여야 할 “석유”라 함은 원유, 휘발유, 등유, 경유, 중유, 항공유, 프로판 및 부탄을 말한다. 다만, 법 제17조제1항제2호 및 영 제19조제1항에 의한 석유수출입업자는 수입하는 석유를 말한다”고 정하고 있다.

59) 「석유 및 석유대체연료 사업법시행령」 제22조에 “법 제17조제2항에 따른 석유비축대행업의 시설기준으로 (i) 원유 또는 석유제품(석유가스는 제외한다. 이하 이호에서 같다)의 비축대행업: 원유 또는 석유제품 1만킬로리터 이상의 저장시설을 갖출 것, (ii) 석유가스의 비축대행업: 석유가스 3천톤 이상의 저장시설을 갖출 것으로 정하고 있다.

60) 「석유비축의무자의 의무이행(지식경제부고시 제2012-67호)」 제5조에 “영 제20조제1항에 따라 석유비축의무자가 비축하여야 하는 석유의 양으로서, (i) 제2조제1항제1호에 의한 석유정제업자는 운영재고량과 부과금면제비축량을 합한 연간 일평균 내수판매량의 40일분, (ii) 제2조제1항제2호에 의한 석유수출입업자는 운영재고량과 부과금면제비축량을 합한 연간 일평균내수판매량의 30일분, (iii) 제2조제1항제3호에 의한 석유가스를 수출입하는 석유수출입업자와 부산물인 석유제품의 판매업자

량 중 석유비축의무자가 정상적인 영업을 위하여 통상적으로 보유하고 있다고 인정되는 양(이하 “운영재고량”이라 한다)⁶¹⁾을 함께 고시하여야 한다”고 정하고 있다. 동법시행령 제20조제2항에 “제1항 전단에 따른 연간 내수판매량은 해당 월의 전전월부터 거꾸로 계산하여 12개월 동안의 내수판매량(산정기간이 12개월 미만인 경우에는 해당 기간 동안의 내수판매량으로 한다)으로 하되, 그 산출방법은⁶²⁾ 산업통상자원부령으로 정한다”고 정하고 있다.⁶³⁾ 그리고 동법 시행령 제20조제3항에 “산업통상자원부장관은 (i) 국제 석유시장 상황 및 환율의 급격한 변동 또는 외환 사정의 악화 등 국내외 경제 여건의 급격한 변동으로 인하여 석유비축의무자의 사업 여건이 크게 악화된 경우, (ii) 천재지

는 연간 일평균내수 판매량의 30일분(운영재고량을 말한다)에 해당하는 양을 말한다”고 정하고 있다.

61) 「석유비축의무자의 의무이행(지식경제부고시 제2012-67호)」 제3조에 “석유비축의무자가 정상적인 영업을 위하여 통상 보유하고 있다고 지식경제부장관이 인정하는 양으로서, (i) 제1항제1호에 의한 석유정제업자는 연간 일평균내수판매량의 28일분, (ii) 제1항제2호에 의한 석유수출입업자는 연간 일평균내수판매량의 18일분. 다만, 석유가스를 수출입하는 석유수출입업자는 연간내수판매량의 일평균판매량의 30일분, (iii) 제1항제3호에 의한 부산물인 석유제품의 판매업자는 연간 일평균내수판매량의 30일분에 해당하는 양을 말한다.

62) 「석유비축의무자의 의무이행(지식경제부고시 제2012-67호)」 제6조에 “석유비축의무량은 제2조제3항에 의한 연간내수판매량을 기준으로 하여[별표 1]과 같이 산정하되, 당해 월의 석유비축의무량은 당해 월을 포함한 이전 3월간의 석유비축의무량의 월평균으로 한다”고 정하고 있다.

[별표 1] 석유비축의무자의 석유비축의무량 산정방법

구분	석유비축의무량	운영재고량	부과금면제비축량
석유정제업자	연간내수판매량× 40일/365일	연간내수판매량×28 일/365일	연간내수판매량×12 일/365일
석유수출입업자	연간내수판매량×30 일/365일	연가내수판매량×18 일/365일	연간내수판매량×12 일/365
석유가스를 수출입하는 석유수출입업자	연간내수판매량×30 일/365일	연간내수판매량×30 일/365일	
부산물인 석유제품 판매업자	연간내수판매량×30 일/365일	연간내수판매량×30 일/365일	

63) 동법 시행규칙 제22조에 “영 제20조제2항에 따른 연간 내수판매량의 산출방법은 [별표3]과 같다”고 정하고 있다.

변, 화재 또는 그 밖의 재해로 인하여 석유비축의무자의 사업용 자산(임차자산을 포함한다)에 중대한 손실이 발생한 경우, (iii) 특정한 석유제품의 국내 수급 및 가격 안정에 지장이 생길 우려가 있는 경우, (iv) 석유가격의 급등 또는 석유비축량의 급증으로 석유비축의무자에게 과중한 자금 부담이 발생한 경우에는 제1항에 따른 “석유비축의무량”을 조정하여 고시할 수 있다”고 정하고 있다. 또한 동법 제20조제4항에 제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 비축석유의 사용방법과 그 밖에 필요한 사항은 산업통상자원부장관이 정하여 고시한다고 정하고 있다.⁶⁴⁾

(5) 석유수급의 안정을 위한 명령 등

「석유 및 석유대체연료 사업법」 제21조제1항에 “산업통상자원부장관은 국내외 석유 사정의 악화로 인하여 석유 수급에 중대한 차질이 생기거나 생길 우려가 있는 경우 또는 석유 유통질서의 문란으로 인하여 국민생활의 안정과 국민경제의 원활한 운용을 해치거나 해칠 우려가 있는 경우에는 석유 수급의 안정을 기하기 위하여 석유정제업자·석유수출입업자·석유판매업자·석유비축대행업자 또는 「송유관 안전관리법」에 따른 송유관설치자 및 송유관관리자(이하 “석유정제업자 등”이라 한다), 석유화학제품의 제조·판매업자, 산업통상자원부령으로 정하는 물량 이상의 석유제품 또는 석유화학제품을 소비하는 자(이하 이 조에서 “주요소비자”라 한다)에게 지역별·주요수급자별 석유의 배정, 석유정제시설의 정제능력·가동 및 조업, 석유정제업자의 석유제품 종류별 생산 비율, 석유의 비축량 및 석유저장시설의 사용, 석유의 도입방법·도입지역 등 수출입, 석유의 위탁 정제 및 위탁 가

64) 「석유비축의무자의 의무이행(지식경제부고시 제2012-67호)」제8조에 “영 제20조제3항에 따라 지식경제부장관이 석유비축의무량을 조정·고시하였을 때에는 제5조 내지 제7조의 규정에도 불구하고, 조정된 석유비축의무량 및 기간을 적용하여 석유비축의무 이행여부를 판단한다”고 정하고 있다.

공, 석유제품의 규격 및 정량(定量) 거래질서의 확립, 석유정제업자·석유수출입업자 또는 석유판매업자 상호 간의 석유의 등가(等價) 교환 또는 분배 사용, 석유 및 석유화학제품의 유통시설 및 그 사용, 석유 및 석유화학제품의 유통구조 및 유통경로, 석유 및 석유화학제품의 유통거래질서의 확립, 대통령령으로 정하는 석유제품과 석유화학제품의 주요소비자·판매자의 신고, 그 밖에 석유 수급의 안정을 위하여 대통령령으로 정하는 사항에 관한 명령을 할 수 있다”고 규정하고 있다.⁶⁵⁾ 그리고 산업통상자원부장관은 석유수급의 안정을 위한 명령을 한 사유가 없어졌다고 인정할 때에는 지체 없이 그 명령을 해제하여야 한다고 정하고 있다(동법 제21조제2항). 또한 산업통상자원부장관은 석유 수급에 중대한 차질이 발생하거나 발생할 우려가 있는 경우에는 환경부장관에게 「대기환경보전법」에 따른 석유제품에 관한 기준을 완화하여 줄 것을 요청할 수 있다. 이 경우 환경부장관은 특별한 이유가 없으면 이에 협조하여야 한다(동법 제21조제3항).

(6) 석유배급 등의 조치

「석유 및 석유대체연료 사업법」 제22조제1항에 “산업통상자원부장관은 전시·사변·천재지변이나 그 밖에 이에 준하는 사태의 발생 또는 국내외 석유 사정의 악화로 인하여 석유 수급에 중대한 차질이 생기거나 생길 우려가 있는 경우로서 제21조에 따른 명령만으로는 석유 수급의 안정을 확보할 수 없다고 인정될 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 (i) 석유의 배급, (ii) 석유 양도·양수의 제한 또는 금지, (iii) 석유 사용의 제한 또는 금지, (iv) 그 밖에 석유 수급의 안정을 위하여 대통령령으로 정하는 사항의 조치를 할 수 있다”고 정하고 있다. 즉 동 법률 제22조제1항제4호에 “그 밖에 석유 수급의 안정을 위

65) 동법률 제46조제5호에 “법 제21조제1항에 따른 명령을 위반한 자는 2년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처한다”고 정하고 있다.

하여 대통령령으로 정하는 사항”과 관련해서 법률상 위임을 하였음에도 불구하고 법적인 공백 상태하에 있음을 발견할 수 있다. 또한 동조 제1항제4호의 규정을 둔 배경은 정부가 필요한 사항을 국회의 의결 없이 정하여 신속하게 시행할 수 있는 근거규정을 마련하고 있다는 점을 발견할 수 있을 것이다.

(7) 석유판매가격의 최고액 등

「석유 및 석유대체연료 사업법」 제23조제1항에 “산업통상자원부장관은 석유의 수입·판매 가격이 현저하게 등락하거나 등락할 우려가 있는 경우에 국민생활의 안정과 국민경제의 원활한 운용을 위하여 필요하다고 인정될 때에는 석유제품의 국제가격 및 국내외 경제 사정을 고려하여 석유정제업자·석유수출입업자 또는 석유판매업자의 석유판매가격의 최고액 또는 최저액을 정할 수 있다”고 정하고 있다. 그리고 산업통상자원부장관은 석유판매가격의 최고액 또는 최저액을 정하였을 때에는 이를 고시하여야 한다(동법 제23조제2항). 정부는 석유판매가격의 현저하게 등락하거나 등락할 우려로 인하여 석유최고가가격의 최고액 또는 최저액 지정으로 인하여 석유정제업자·석유수출입업자 또는 석유판매업자가 입은 손실을 보전하기 위한 재정 지원을 할 수 있다고 정하고 있다(동법 제23조제3항).

3. 「한국석유공사법」의 주요내용

(1) 목 적

동법률은 한국석유공사(韓國石油公社)를 설립하여 석유자원의 개발, 석유의 비축, 석유유통구조의 개선에 관한 사업을 효율적으로 수행함으로써 석유수급의 안정을 도모함과 아울러 국민경제 발전에 이바지함을 목적으로 제정되었다.

(2) 한국석유공사의 사업 내용상 석유비축시설의 건설

「한국석유공사법」 제10조에 “공사는 제1조의 목적을 달성하기 위하여 석유자원의 탐사 및 개발, 원유와 석유제품의 수출입·비축·수송·대여 및 판매, 석유비축시설의 건설·관리·운영 및 대여, 석유의 유통구조개선, 에너지 및 자원 관련 사업을 하는 법인에 대한 투자·용자·채무보증 및 자재 대여, 제1호부터 제5호까지의 사업에 대한 기술지원·조사연구 및 정보제공, 제1호부터 제6호까지의 사업에 딸린 사업, 그 밖에 정부로부터 위탁받은 사업을 한다”고 정하고 있다. 동조제2항에 “공사는 국외에서 제1항 각 호의 사업을 수행할 수 있으며, 공사는 제1항제2호 및 제3호에 따른 사업 중 대통령령으로 정하는 사항을 행하려는 때에는 산업통상자원부장관의 승인을 받아야 한다”고 정하고 있다. 이에 「한국석유공사법 시행령」 제8조의2에 “법 제10조제3항에 따라 산업통상자원부장관의 승인을 받아야 할 사항은 비축할 원유 및 석유제품의 구입계획, 비축한 원유 및 석유제품의 대여기준과 판매기준, 석유비축시설의 신설·증설계획, 석유비축시설의 대여기준”을 정하고 있다.

또한 「한국석유공사법」 제16조에 “산업통상자원부장관은 공사의 경영목표를 달성하기 위하여 (i) 국내외 석유자원의 탐사·개발 및 생산, (ii) 비축유의 구입·운용, (iii) 석유비축시설의 건설 및 운영, (iv) 석유거래정보의 수집·가공 및 생산, (v) 석유의 유통구조개선, (vi) 산업통상자원부장관이 공사에 위탁한 사업과 관련되는 업무에 대하여 지도·감독”을 할 수 있도록 정하고 있다.⁶⁶⁾

66) 동 규정을 문언적 해석을 해보면, 산업통상자원부장관이 한국석유공사로 하여금 비축시책을 시행할 수 있다고 보아야 할 것인데, 예컨대 가스공사나 한국전력공사는 비축시책을 시행하게 할 수 있는 여지를 배제하는 의미인지가 불명명하다고 해석할 수 있을 것이다.

4. 「도시가스사업법」의 주요내용

(1) 목 적

「도시가스사업법」은 도시가스사업을 합리적으로 조정·육성하여 사용자의 이익을 보호하고 도시가스사업의 건전한 발전을 도모하며, 가스공급시설과 가스사용시설의 설치·유지 및 안전관리에 관한 사항을 규정함으로써 공공의 안전을 확보함을 목적으로 제정되었다.

(2) 가스의 공급 및 수급 계획

「도시가스사업법」제18조에 “가스의 공급계획”에 관하여 규정하고 있다. 즉 동조 제1항에 “일반도시가스사업자는 산업통상자원부령으로 정하는 바에 따라 다음 연도 이후 5년간의 가스공급계획을 작성하여 67) 매년 11월 말일까지 시·도지사에게 제출하여야 한다. 이 경우 가스도매사업자와 협의하여야 한다”고 정하고 있다. 그리고 가스도매사업자는 산업통상자원부령으로 정하는 바에 따라 다음 연도 이후 5년간의 가스공급계획을 작성하여 매년 12월 말일까지 산업통상자원부장관에게 제출하여야 한다(동법 제18조제2항). 또한 도시가스사업자가 제1항이나 제2항에 따른 가스공급계획을 변경한 경우에는 미리 산업통상자원부장관 또는 시·도지사에게 보고하도록 정하고 있다(동법 제18조제3항). 이에 따라 산업통상자원부장관 또는 시·도시사는 제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 가스공급계획이 사회적·경제적 사정의 변동으로 적절하지 못하게 되어 공공의 이익 증진에 지장을 가져

67) 「도시가스사업법 시행규칙」제28조에 “법 제18조에 따라 일반도시가스사업자와 가스도매사업자가 작성하여야 하는 가스공급계획에는 (i) 공급권역에 대한 연도별·행정구역별 가스공급계획서, (ii) 가스공급시설의 현황 및 확충 계획, (iii) 전년도에 제출한 가스공급계획과 다른 경우에는 그 사유서, (iv) 시설투자계획, (v) 그 밖에 가스공급에 필요한 사항”을 포함되어야 한다고 정하고 있다.

을 염려가 있다고 인정되면 도시가스사업자에게 적절한 기간을 정하여 그 가스공급계획을 변경하도록 명할 수 있다고 규정하고 있다.

「도시가스사업법」 제18조의2에 “가스의 수급계획”에 관하여 규정하고 있다.⁶⁸⁾ 동법 제18조의2제1항에 “시·도지사는 산업통상자원부령으로 정하는 바에 따라 다음 연도 이후 5년간의 가스수급계획을 작성하여 매년 12월 말일까지 산업통상자원부장관에게 제출하여야 한다”고 정하고 있다. 이에 「도시가스사업법 시행규칙」 제29조제2항에 “산업통상자원부장관이 법 제18조의2제2항에 따라 수립하는 5년간의 가스수급계획에는 전국을 대상으로 하는 도시가스의 수요·공급 계획(지역별 수급계획을 포함한다), 가스공급시설의 확충 및 시설투자 계획, 도시가스의 수입 및 비상대비 비축계획, 도시가스사업의 현황 및 육성 계획(재원확보 계획을 포함한다), 도시가스의 보급촉진을 위한 대책, 도시가스의 수요관리에 관한 사항이 포함되어야 한다”고 정하고 있다.

또한 산업통상자원부장관은 산업통상자원부령으로 정하는 바에 따라 매년 해당 연도를 포함한 5년간의 가스수급계획을 수립하고, 2년마다 해당 연도를 포함한 10년 이상의 기간에 걸친 장기 천연가스 수급계획을 수립하여 그 주요 내용을 공고하여야 한다고 정하고 있다.

68) 2013년 7월 1일 국회 본회의를 통과한 주요내용을 분석하면 “가스도매사업자”로 하여금 “천연가스의 수급과 가격의 안정을 위하여” 대통령령으로 정하는 바에 따라 천연가스를 비축하도록 하고, 해외에서 가스전을 직접 개발하여 수입하는 경우에는 천연가스 비축의무를 면제 또는 감경할 수 있도록 정하고 있다. 이에 국회의 본회의를 통과한 「도시가스사업법(안)」 제10조의10에 “천연가스 비축의무”로 동조 제1항에 “가스도매사업자는 도시가스의 수급 안정을 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 천연가스를 비축하여야 한다”, 동조 제2항에 “가스도매사업자는 도시가스의 수급상 필요한 경우에는 제1항에 따라 비축한 천연가스를 대통령령으로 정하는 바에 따라 사용할 수 있다”, 동조 제3항에 “제1항에도 불구하고 가스도매사업자가 해외에서 가스전을 직접 개발하여 수입하면서 대통령령으로 정하는 요건에 해당하는 경우에는 천연가스 비축의무를 면제 또는 감경할 수 있다”, 동조 제4항에 “제3항에 따른 천연가스 비축의무의 면제 또는 감경에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다”고 규정하고 있음을 발견할 수 있다. 또한 「도시가스사업법(안)」 제54조에 천연가스 비축의무를 위반한 가스도매사업자에 대하여 3천만원 이하의 과태료를 부과하도록 정하고 있다.

즉 천연가스 수급계획과 관련하여 「도시가스사업법 시행규칙」 제29조 제3항에서 정하고 있는데, “산업통상자원부장관은 법 제18조의2제2항에 따라 수립하는 장기 천연가스 수급계획에 (i) 천연가스의 수급에 관한 장기 전망, (ii) 천연가스의 공급설비계획, (iii) 천연가스의 투자계획이 포함되어야 한다고 정하고 있다.

이와 더불어서 「도시가스사업법」 제39조의4에 “자가소비용직수입자는 산업통상자원부령으로 정하는 바에 따라 매년 12월 말일까지 다음 연도 이후 5년간의 가스수급계획을 작성하여 산업통상자원부장관에게 제출하여야 한다”고 규정하고 있다. 즉 「도시가스사업법 시행규칙」 제62조의5에 “법 제39조의4에 따른 가스의 수급계획에는 (i) 연도별·사업장별 천연가스의 수급계획, (ii) 가스공급시설의 확충 및 시설투자 계획, (iii) 그 밖에 산업통상자원부장관이 필요하다고 인정하는 사항이 포함되어야 한다고 정하고 있다.

5. 「석탄산업법」의 주요내용

(1) 목 적

「석탄산업법」은 석탄자원의 합리적인 개발과 효율적인 이용을 위하여 석탄산업을 건전하게 육성·발전시키고 석탄 및 석탄가공제품의 수급(需給)의 안정과 원활한 유통을 도모하며⁶⁹⁾ 탄광지역의 진흥사업

69) 세계 석탄 매장량의 80%는 미국, 러시아, 중국, 호주, 인도, 남아프리카 공화국 6개국에서 존재하고 있다. 사실 세계 석유매장량에서 사우디아라비아가 차지하는 비율보다 세계 석탄매장량에서는 미국이 차지하는 비율이 높기 때문에 미국은 “석탄의 사우디아라비아”라고 불리워진다. 가령 미국, 중국, 인도는 자급자족형이고, 호주, 러시아, 남아프리카공화국은 석탄의 주요 수출국이다. 즉 남아프리카(76%), 중국(65%), 인도(52%)를 비롯한 여러 나라들은 총 에너지 수요량 중 상당 부분을 석탄에 의존하고 있다. 왜냐하면 석탄은 다른 에너지원에 비하여 상대적으로 매장량이 전 세계적으로 분포되어 있고 수요와 공급지역이 일치하기 때문에 정치적·군사적 불안정성의 영향을 크게 받지 않아 에너지공급을 안정적으로 할 수 있기 때문이다. 즉 각 국가들은 자국의 에너지안보를 실현하기 위한 중요한 에너지원이다.

을 원활히 추진함으로써 국민경제의 균형발전과 국민생활의 향상에 이바지하기 위하여 제정되었다.

(2) 석탄 등의 수급조정을 위한 조치 등을 통한 “석탄비축”

「석탄산업법」제24조제1항에 “산업통상자원부장관은 석탄 및 석탄가공제품의 수급에 중대한 지장을 초래할 우려가 있거나 석탄산업의 유지를 위하여 불가피하다고 인정할 때에는 석탄광업자, 석탄가공업자, 석탄을 발전용이나 그 밖의 용도의 원료로 사용하는 자, 그 밖에 석탄산업과 관련된 기관·단체로서 대통령령으로 정하는 자에 대하여 (i) 석탄의 생산량과 석탄가공제품의 종류 및 생산량에 관한 조정, (ii) 석탄 및 석탄가공제품의 비축과 저탄(貯炭)시설에 관한 조정, (iii) 석탄 및 석탄가공제품의 배급 또는 사용제한에 관한 조정, (iv) 석탄 및 석탄가공제품의 지역적 유통에 관한 조정, (v) 발전용 석탄의 사용량에 관한 조정, (vi) 석탄 및 석탄가공제품을 지원하기 위한 판매가격의 결정 및 고시와 관련하여 수급조치를 취할 수 있다. 또한 산업통상자원부장관은 석탄가공제품 소비자의 안전을 위하여 필요하다고 인정할 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 석탄가공업자 또는 석탄가공제품을 판매하는 자에 대하여 필요한 조치를 할 수 있다 (동법 제24조제2항). 이에 「석탄산업법 시행령」제18조제1항에 “석탄등의 수급조정을 위한 조치 등”과 관련하여 “법 제24조제1항의 규정에 의하여 산업통상자원부장관이 할 수 있는 조치는 다음 각호와 같다”고 규정하고 있다.

또한 대규모의 석탄 매장량을 보유한 국가들은 장기적인 차원에서 자원 가용성을 확보할 수 있을 뿐만 아니라 갑작스런 비상상황하에서도 에너지공급 중단을 겪지 않는다는 점에서 단기적인 차원에서도 에너지안보를 실현할 수 있다고 보아야 할 것이다.(에릭스피겔·닐 맥아더·랍 노턴/ 최준(역), 「2030 미래 에너지보고서」(이스퀘어, 2011), 124면 이하 참조)

- | | |
|--|--|
| <p>1. 석탄광업자에 대하여 할 수 있는 조치</p> <p><u>가. 광산별 석탄의 생산량에 관한 조정</u></p> <p><u>나. 탄질별 석탄의 생산량에 관한 조정</u></p> <p><u>다. 용도별 석탄의 생산량에 관한 조정</u></p> <p><u>라. 석탄의 지역적 정량유통에 관한 조정</u></p> <p>2. 연탄제조업자에 대하여 할 수 있는 조치</p> <p>가. 생산하는 연탄의 종류 및 연탄생산량의 조정</p> <p>나. 지역별 연탄판매량에 관한 조정</p> <p><u>다. 석탄 또는 연탄의 비축량과 저탄시설에 관한 조정</u></p> <p>라. 지역별 연탄공급구역에 관한 조정</p> | <p>3. 수입석탄을 원료(발전용 연료를 포함한다)로 사용하는 자에 대하여 할 수 있는 조치</p> <p>가. 수입석탄의 탄질별·용도별·지역별 사용에 관한 조정</p> <p><u>나. 수입석탄의 비축에 관한 조정</u></p> <p>4. 석탄 및 석탄가공제품의 사용자에게 대하여 할 수 있는 조치</p> <p>가. 석탄 및 석탄가공제품의 배급대상·배급시기 또는 배급량에 관한 조정</p> <p>5. 석탄산업과 관련되는 기관·단체에 대하여 할 수 있는 조치</p> <p>가. 석탄가공제품의 제조·판매를 위하여 필요한 권고</p> |
|--|--|

제 2 절 에너지절약 및 환경과 관련된 법제

1. 「저탄소녹색성장기본법」의 주요 내용

(1) 목 적

「저탄소녹색성장기본법」은 經濟와 環境의 조화로운 發展을 위하여 저탄소(低炭素) 녹색성장에 필요한 기반을 조성하고 녹색기술과 녹색산

업을 새로운 성장 동력으로 활용함으로써 국민경제의 발전을 도모하며 저탄소 사회 구현을 통하여 국민의 삶의 질을 높이고 국제사회에서 책임을 다하는 성숙한 선진 일류국가로 도약하는 데 이바지함을 목적으로 제정되었다. 즉 동법률은 온실가스감축 및 에너지 절약을 위하여 합리적인 규제방법을 모색하면서, 이와 함께 지원과 기술개발을 통한 성장을 도모하는 제도적인 시스템을 구축하는 것을 목적으로 삼고 있다.

(2) “에너지정책 등의 기본원칙”에 따른 에너지비축

이에 정부로 하여금 저탄소 녹색성장을 추진하기 위하여 에너지정책 및 관련계획과 관련하여 “국외에너지자원 확보”, “에너지의 수입 다변화”, “에너지 비축” 등을 통하여 에너지를 안정적으로 공급함으로써 에너지에 관한 국가안보를 강화한다는 원칙에 입각하여 수립·시행하여야 한다고 규정하고 있다(동법 제39조제6호). 따라서 「저탄소녹색성장기본법」에 따라 저탄소 녹색성장을 위하여 온실가스 감축 및 에너지절약 및 에너지효율향상을 도모함과 아울러 에너지를 안정적으로 공급하기 위하여 “국외에너지자원 확보”, “에너지의 수입다변화”, “에너지 비축” 등을 통하여 에너지안보를 강화하여야 한다는 “에너지정책 등의 기본원칙”을 천명하고 있음을 발견할 수 있다.

2. 「에너지이용합리화법」의 주요내용

(1) 목 적

「에너지이용합리화법」은 에너지의 수급(需給)을 안정시키고 에너지의 합리적이고 효율적인 이용을 증진하며 에너지소비로 인한 환경피해를 줄임으로써 국민경제의 건전한 발전 및 국민복지의 증진과 지구온난화의 최소화에 이바지함을 목적으로 제정되었다.⁷⁰⁾

70) 우리나라는 경제의 급격한 공업화에 따른 에너지수요 증가로 인하여 경제성장률

(2) 에너지수급안정을 위한 조치로 “에너지의 비축과 저장”

에너지사정에 따른 수급안정을 위한 조치로 “산업통상자원부장관은 에너지의 수급차질⁷¹⁾에 대비하기 위하여 대통령령으로 정하는 주요 에너지사용자와 에너지공급자에게 에너지저장시설을 보유하고 에너지를 저장하는 의무를 부과할 수 있다”고 정하고 있다(동법 제7조제1항). 즉 「에너지이용합리화법 시행규칙」 제12조에 에너지저장의무 부과대상자로 「전기사업법」 제2조제2호에 따른 전기사업자, 「도시가스사업

을 상회하고 있는 실정이었다. 그러나 우리나라는 부존에너지 자원은 극히 한정되어 그 수요의 대부분을 해외에 의존하고 있는 형편이었으며 이러한 에너지의 해외 의존도는 매년 증가하고 있어 기업의 국제경쟁력의 약화 등 수많은 문제를 야기하고 있는 형편이었다. 이와 같은 상황에서 에너지소비절약의 일환으로 열관리를 추진한다는 것은 국가적인 입장에서 에너지자원을 유효하게 이용하고 연료의 수입에 필요한 외화를 절약할 뿐만 아니라 기업에 있어서는 연료비의 절감·생산성의 향상·제품품질의 균일화 및 생산비용의 저하에 기여하고 또한 산업의 안전관리와 대기오염방지에도 크게 공헌한다는 것이다. 이러한 열관리사업을 효율적이고 강력하게 추진하기 위하여 정부에서 제안하여 이 법을 제정한 것이다. 따라서 이 법은 풍화, 자연발화, 누설 등에 의한 연료손실의 방지, 연료의 연소·가스화·건류의 합리화, 방사·전열 등에 의한 열손실의 방지, 폐열의 회수 등에 노력하여 연료와 이를 열원으로 하는 열의 유효한 이용을 도모하여 연료자원의 보존과 기업의 합리화에 기여함을 목적으로 제정되었다. 그리고 연료사용기기의 품질을 향상시킴으로서 그 성능불량으로 인한 열손실을 방지하도록 하고 있다(법 제1조). 이에 우리나라는 제1차 석유파동(1973년 10월 ~ 1974년)이후 에너지수요관리와 절약의 필요성이 강조되었고, 이를 추진하기 위하여 「열관리법」을 1974년 1월에 제정하게 되었다.(김종천, 「글로벌사회에서 에너지수요관리를 위한 법제도 개선 방안」, (한국법제연구원, 2012/11), 73면 이하 참조).

71) 「에너지이용 합리화법」 제7조상의 수급안전을 위한 조치 규정은 1995년 동법률의 전부개정에 의하여 도입되었다. 동법률의 개정이유에 의하면 “에너지소비의 증가에 따른 지구환경보호문제의 대두와 국제에너지 수급상황의 가변성 등 여건변화에 대응하여 장기적이고 종합적인 국가에너지기본계획을 확립하고 에너지기술의 개발과 보급을 촉진시키기 위한 각종 제도를 정비하며 에너지의 수급안정과 환경조화형 에너지수급 기반을 구축하려는 것”을 목적으로 하였다. 동조문은 “비상시 에너지수급계획”에 관한 조문과 같이 법률에 도입되었는데, 2006년 9월 「에너지기본법」의 제정으로 인하여 “비상시 에너지수급계획”이 「에너지기본법」으로 이전되었으나 “수급안전을 위한 조치”에 관한 조문은 이전과 같이 「에너지이용 합리화법」에 남아 있게 되었다.

법」 제2조제2호에 따른 도시가스사업자, 「석탄산업법」 제2조제5호에 따른 석탄가공업자, 「집단에너지사업법」 제2조제3호에 따른 집단에너지사업자, 연간 2만 석유환산톤(「에너지법 시행령」 제15조제1항에 따라 석유를 중심으로 환산한 단위를 말한다. 이하 “티오이”라 한다) 이상의 에너지를 사용하는 자로 정하고 있다.

또한 「에너지이용합리화법」 제7조제2항에 “산업통상자원부장관은 국내외 에너지사정의 변동으로 에너지수급에 중대한 차질이 발생하거나 발생할 우려가 있다고 인정되면 에너지수급의 안정을 기하기 위하여 필요한 범위에서 에너지사용자·에너지공급자 또는 에너지사용기자재의 소유자와 관리자에게 지역별·주요 수급자별 에너지 할당, 에너지 공급설비의 가동 및 조업, 에너지의 비축과 저장, 에너지의 도입·수출입 및 위탁가공, 에너지공급자 상호 간의 에너지의 교환 또는 분배 사용, 에너지의 유통시설과 그 사용 및 유통경로, 에너지의 배급, 에너지의 양도·양수의 제한 또는 금지, 에너지사용의 시기·방법 및 에너지사용기자재의 사용 제한 또는 금지 등 대통령령으로 정하는 사항, 그 밖에 에너지수급을 안정시키기 위하여 대통령령으로 정하는 사항의 사항에 관한 조정·명령, 그 밖에 필요한 조치를 할 수 있다”고 정하고 있다.

따라서 「에너지이용합리화법」 제2항제3호에 에너지수급 안정을 위하여 그 중에서도 “에너지의 비축과 저장”에 관한 조정·명령 등에 관한 조치를 할 수 있음을 발견할 수 있다.

제 3 절 에너지개발 및 사업과 관련된 법제

1. 「광업법」의 주요내용

(1) 목 적

동법률은 광물자원을 합리적으로 개발함으로써 국가 산업이 발달할 수 있도록 하기 위하여 광업에 관한 기본 제도를 규정함을 목적으로 제정되었다.⁷²⁾ 이에 광업이란 광물의 탐사(探査) 및 채굴과 이에 따르는 선광(先光)·제련 또는 그 밖의 사업을 말하고, 광업권은 탐사권과 채굴권을 말한다.(동법 제3조제2호 및 제3호) “탐사권”이란 등록을 한 일정한 토지의 구역(이하 “광구”라 한다)에서 등록을 한 광물과 이와 같은 광상(鑛床)에 묻혀 있는 다른 광물을 탐사하는 권리를 말한다. “채굴권”이란 광구에서 등록을 한 광물과 이와 같은 광상에 묻혀 있는 다른 광물을 채굴하고 취득하는 권리를 말한다. “조광권(租鑛權)”이란 설정행위에 의하여 타인의 광구에서 채굴권의 목적이 되어 있는 광물을 채굴하고 취득하는 권리를 말한다.(동법 제3조의2 및 제4호)

(2) 석유에 관한 광업권의 특례

석유에 관한 광업권은 정부만이 가질 수 있다(동법 제9조제1항). 이에 산업통상자원부장관은 석유를 채굴하고 취득하려면 대통령령으로 정하는 바에 따라 석유에 관한 광업권을 등록하여야 하고, 석유에 관한 광업권에 대하여는 제10조의2(제61조에서 준용하는 경우를 포함한다), 제11조, 제12조, 제15조, 제16조, 제17조(제61조에서 준용하는 경우를 포함한다), 제18조부터 제28조까지, 제30조(제61조에서 제30조제1항을 준용하는 경우를 포함한다), 제31조(제61조에서 준용하는 경우를 포

72) 동법 제2조에 “국가는 채굴(探掘)되지 아니한 광물에 대하여 채굴하고 취득할 권리를 부여할 권능을 갖는다”고 정하고 있다.

함한다), 제32조(제61조에서 준용하는 경우를 포함한다), 제35조부터 제37조까지, 제38조제1항제3호·제4호 및 같은 조 제3항, 제39조, 제40조, 제41조, 제42조(제61조에서 준용하는 경우를 포함한다), 제42조의2(제61조에서 준용하는 경우를 포함한다), 제43조(제61조에서 준용하는 경우를 포함한다), 제44조(제61조에서 준용하는 경우를 포함한다), 제45조(제61조에서 준용하는 경우를 포함한다), 제46조(제61조에서 준용하는 경우를 포함한다), 제48조, 제49조, 제51조부터 제53조까지, 제56조부터 제59조까지를 적용하지 아니한다(동법 제9조제2항 및 제3항). 또한 석유에 관한 광업권에 관하여는「해저광물자원 개발법」 제5조, 제7조부터 제21조까지, 제26조, 제31조부터 제32조의2까지 및 제34조를 準用한다. 이 경우 “해저조광권”은 “조광권”으로, “해저조광권자”는 “조광권자”로, “해저광물”은 “석유”로, “해저구역도”는 “구역도”로, “해저조광구”는 “조광구”로, “해저광물 채취계획서”는 “석유채취계획서”로, “해저광업원부”는 “광업원부”로, “해저광업활동”은 “광업활동”으로, “해저조광권포기서”는 “조광권포기서”로 본다(동법 제9조제4항).

(3) 광업권의 존속기간

탐사권의 존속기간은 7년을 넘을 수 없고, 채굴권의 존속기간은 20년을 넘을 수 없다고 정하고 있다(동법 제12조제1항 및 제2항). 이에 채굴권자는 채굴권의 존속기간이 끝나기 전에 대통령령으로 정하는 바에 따라 산업통상자원부장관의 허가를 받아 채굴권의 존속기간을 연장할 수 있다. 이 경우 연장할 때마다 그 연장기간은 20년을 넘을 수 없다고 정하고 있다(동법 제12조제3항).

(4) 광물 탐사 및 채굴에 관한 공익상 이유 등으로 인한 불허가

산업통상자원부장관은 광업권설정의 출원구역에서 광물을 탐사하거나 채굴하는 것이 공익을 해친다고 인정하거나 산업통상자원부장관이 정하여 고시하는 광물의 종류별 광체(鑛體)의 규모 및 품위(品

位) 등 기준에 미달하는 때에는 광업권의 설정을 허가하지 아니한다(동법 제24조제1항). 그리고 산업통상자원부장관은 제34조제7항에 따른 구역에서 광업을 할 경우 국가중요건설사업에 지장이 있다고 인정하면 광업권설정의 출원구역을 줄여서 허가하거나 광업권설정을 허가하지 아니할 수 있다(동법 제24조제2항). 또한 동법 제24조제1항에 따른 출원구역에서 광물을 탐사하거나 채굴하는 것이 공익을 해친다고 인정되는 기준은 산업통상자원부령으로 정한다고 정하고 있다(동법 제24조제3항).

(5) 조광권의 존속기간

동법 제49조제1항에 “조광권의 존속기간은 그 채굴권의 존속기간과 같다. 다만, 채굴권자와 조광권자가 되려는 자 사이의 협의에 따른 경우에는 그러하지 아니하다”고 정하고 있다. 이어서 동법 제49조제1항 단서의 경우에 채굴권자 또는 조광권자는 조광기간의 연장이 필요한 경우 조광권의 존속기간이 끝나기 전에 대통령령으로 정하는 바에 따라 산업통상자원부장관의 인가를 받아 그 기간을 연장할 수 있다(동법 제49조제2항).

2. 「해외자원개발사업법」의 주요내용

(1) 목 적

동법률은 1978년 12월 5일 법률 제3135호로 제정되었고, 그 후 2011년 7월 14일 법률 제10843호로 개정되기까지 16번 개정되었다. 즉 해외자원의 개발을 추진하여 장기적이고 안정적으로 자원을 확보함으로써 국민경제의 발전과 대외경제협력의 증진에 이바지함을 목적으로 제정되었다.

(2) 해외자원의 범위

「해외자원개발사업법」 제2조제3호에 “해외자원”이란 대통령령으로 정하는 국외의 광물을 말한다고 정하고 있다. 동법시행령 제2조제2항은 “법 제2조제3호에서 대통령령으로 정하는 광물, 농산물, 축산물 및 임산물(「신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법」제2조제1호 나목에 해당하는 바이오에너지의 원료를 획득하기 위한 작물을 포함한다)에 해당하는 국외(國外)의 자원이란 [별표 1]과 같다고 한다.

[별표 1]	
광물	금광·은광·동광·연광·아연광·창연광·주석광·안티몬광·수은광·철광·크롬광·티타늄광·망간광·니켈광·텅스텐광·인광·알루미늄광·흑연·석탄·석유·운모·석면·유황·형석·석회석(대리석을 포함한다)·규사·규석·우라늄광·지르코늄광·염·카리광·백금광·코발트광·몰리브덴광·마그네슘광·금강석·고령토·사금·사석·사철·활석·희토류광·천연석고·사문석·루비·사파이어·바륨광·규조토·리튬·인듐, 그 밖에 산업통상자원부장관이 정하는 광물
농산물 및 축산물	밀·옥수수·콩·면화, 그 밖에 농림수산식품부장관이 정하는 농산물 및 축산물
임산물	원목·제재목·합판·단판·우드칩·파티클보드·목재펠릿·섬유판·집성재·성형재·마루판·팜유나무·자트로파·석재, 그 밖에 산림청장이 정하는 임산물

(3) 해외자원개발의 방법-단독·합작·기술자금융자 등

「해외자원개발사업법」상 해외자원개발의 방법으로 ① 대한민국 국민이 단독으로 또는 외국인과 합작으로 해외자원을 개발하는 방법(해외 현지 법인을 통하여 개발하는 경우를 포함한다), ② 대한민국 국민이 해외자원을 개발하는 외국인에게 기술용역을 제공하여 개발하는 방법, ③ 대한

민국 국민이 해외자원을 개발하는 외국인에게 개발자금을 용자하여 개발된 자원의 전부 또는 일부를 수입하는 방법이 있다(법 제3조). 더 구체적으로 설명하며, 해외자원개발방법으로 “단독개발은 대한민국 국민이 조사 및 개발에 관한 권리를 취득하여 해외자원을 개발하는 방법”, “합작개발은 대한민국 국민이 외국인과 합작으로 조사 및 개발에 관한 권리를 취득하여 해외자원을 개발하는 방법”, “기술용역제공은 조사 및 개발에 관한 권리를 취득한 외국인에게 대한민국 국민이 조사 및 개발에 관한 기술용역을 제공하여 해외자원을 개발하는 방법”, “개발자금용자는 조사 및 개발에 관한 권리를 취득한 외국인에게 대한민국 국민이 개발자금을 용자하여 해외자원을 개발하는 방법으로서 자원의 장기적이고 안정적인 확보를 위한 개발자금용자의 필요성 및 개발자금용자에 상응하는 반대급부가 인정되는 것”으로 정하고 있다(동법 시행령 제3조제1항).

(4) 해외자원개발 기본계획 수립

정부는 해외자원의 합리적인 개발을 위하여 해외자원개발에 관한 장기적이고 종합적인 기본계획(해외자원개발 기본계획)을 수립·시행하여야 한다(동법 제4조제1항). 동법 시행령 제4조제1항에 “주무부장은 3년마다 법 제4조에 따른 해외자원개발 기본계획(기본계획)을 수립하여야 한다. 그리고 기본계획의 계획기간은 10년으로 한다고 정하고 있다(동법 시행령 제4조제2항).

(5) 해외자원개발 사업계획의 신고제도

대한민국 국민이 해외자원개발사업을 하려면 대통령령으로 정하는 바에 따라⁷³⁾ 산업통상자원부장관 해외자원개발 사업계획을 신고하여

73) 「해외자원개발사업법 시행령」 제5조제2항은 “법 제5조제1항 후단에서 대통령령으로 정하는 중요한 사항을 법 제3조에 따른 해외자원개발의 방법, 투자 규모 및 투자 비율, 해외자원개발사업에 관한 계약의 상대방을 말한다고 정하고 있다.

야 한다. 신고사항 중에 중요한 사항을 변경하려고 하는 경우에도 신고를 하여야 한다(「해외자원개발사업법」제5조제1항). 그리고 신고할 때에는 해외자원개발을 위한 조사사업과 개발 사업(부대사업을 포함)으로 구분하여 <표 2> 신고할 수 있다(동법 제5조제2항). 또한 산업통상자원부장관은 제1항에 따른 신고를 받은 경우 필요하다고 인정할 때에는 대통령령으로 정하는 관계 기관에 그 조사를 의뢰할 수 있다. 즉 동법 시행령 제5조제3항에 「한국석유공사법」에 따른 한국석유공사, 「한국광물자원공사법」에 따른 한국광물자원공사, 「과학기술분야 정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」에 따른 한국지질자원연구원, 「대한무역투자진흥공사법」에 따른 대한무역투자진흥공사, 「한국가스공사법」에 따른 한국가스공사, 「한국농어촌공사 및 농지관리기금법」에 따른 한국농어촌공사, 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」에 따른 녹색사업단, 그 밖에 주무부장관이 자원개발 전문기관으로 고시한 기관에 그 조사를 의뢰할 수 있다고 정하고 있다(동법 제5조제3항). 동법 제5조제4항에 “산업통상자원부장관은 제1항에 따라 신고를 받은 경우 필요하다고 인정할 때에는 해당 사업계획을 보완하도록 권고할 수 있다”고 정하고 있다.

이처럼 현행 해외자원개발법제의 신고제도가 사업착수를 위한 최소한의 요건 판단이며, 법령에 의한 산업통상자원부의 신고수리가 사업의 성공여부 및 유망성을 판단하는 것은 아니라고 하겠다. 즉 해외자원개발사업 신고제도는 국내기업이 해외에서 자원개발사업에 참여한다는 사실을 정부에 알려주는 행정절차에 해당된다고 하겠다. 최근에 시중에서 산업통상자원부의 해외자원개발사업의 신고수리행위가 마치 정부가 해당사업의 성공여부를 인정해서 신고수리가 이루어지는 것으로 오인하여 투자자들을 현혹하는 사례가 많으나 이는 해외자원개발사업의 신고제도를 잘 못 이해한 것으로 판단된다.⁷⁴⁾

74) 예컨대 일반음식점사업에 대한 신고가 수리되었다고 해서 신고수리 시설 자체만

따라서 「해외자원개발사업법」은 해외자원개발사업을 하고자 하는 자는 신고서 및 관련서류를 제출하여야 하고 필요한 경우에 산업통상자원부장관은 사업계획에 대한 보완권고 및 관계기관에 의한 조사를 실시토록 하고 있다. 이러한 행정절차를 입법화한 것은 신고자가 해당 자원개발사업을 수행하기 위하여 필요 최소한의 요건을 구비하였는가를 판단하는 절차이며, 성공가능성을 보장하는 것은 별개의 영역이라는 점이다. 그러므로 해외자원개발 사업에 투자자들은 해외자원개발의 실적, 기술능력, 자금조달 능력 등 해당사업의 경제적·기술적인 타당성에 대한 세심한 검토를 필요로 한다고 하겠다.⁷⁵⁾

<표 1> 조사사업과 개발사업

- 광물인 경우 -

구분	사업의 내용
조사사업	지질광상조사, 시굴(試掘), 물리탐사, 지화학탐사, 시추탐사, 굴진탐사, 그 밖에 광상(鑛床)에 묻혀 있는 광물 확인을 위한 탐사 및 개발사업의 타당성 평가를 위한 탐사

을 가지고 그 음식점에 투자하는 사람은 없을 것이다. 음식점의 위치나 대상고객, 음식점의 종류와 맛 그리고 서비스 등을 종합적으로 고려하여 투자를 결정하여야 한다는 점이다.

75) 2012년 국정감사 자료에 의하면, 이명박 정부는 2008년 이후 체결된 자원개발 MOU는 총 71건 중 본 계약으로 이어진 경우는 단 1건에 불과했고, 나머지는 폐기되거나 협의 중인 상태라고 한다. 또한 이명박 정부의 자원외교에 관한 문제점으로 지적되는 것이 정권실세(이상득 의원, 박영준 전 지식경제부 차관)들을 통하여 자원보유국과 협상을 했다는 점이다. 실제로 볼리비아 리튬개발사업이 이러한 경우인데, 이상득 전의원이 사라지게 되자 리튬 프로젝트 사업도 원점에서 맴돌게 되었다. 이에 볼리비아 정부도 “외국기업에 리튬 채굴권을 팔지 않겠다”는 입장을 선화하게 되자 리튬 배터리 사업은 쪼그라들게 되었다. 우리나라는 이명박 정부를 거치면서 에너지 자립도를 측정하는 지표인 “자주개발률”이 높아졌는데, 석유·가스의 경우 2008년 5.7%에서 2011년 13.7%로, 광물은 같은 기간 23.1%에서 29.0%로 각각 상승을 했다. 하지만 감사원에서 “이명박 정부가 형식적으로 “자주개발률”을 높이는 데만 치중한 나머지 비상시에 국내로 들어올 수 있는 에너지자원 물량을 확보하지 못했다”는 점을 지적을 했다.

제 4 장 에너지안보 확립을 위한 에너지비축관련 법제 분석

구분	사업의 내용
개발사업	채굴, 선광(選鑛), 제련, 가공(채굴, 선광, 제련 등과 연계된 가공의 경우만 해당한다), 그 밖의 부대사업으로서 상업적 생산을 위한 시설에 투자하는 “생산 전 개발사업” 및 시설투자가 완료되고 상업적 생산을 하는 “생산사업”으로 구분한다.

- 농산물 및 축산물을 개발하는 경우

구분	사업의 내용
조사사업	기상, 수문, 토양, 수리시설, 토목, 작물 생태, 그 밖에 농산물 및 축산물 생산을 위한 조사 및 개발사업의 타당성 조사
개발사업	농장의 개발, 영농, 가공(개발, 영농 등과 연계된 가공의 경우만 해당한다), 그 밖의 부대사업

- 임산물을 개발하는 경우

구분	사업의 내용
조사사업	임지(林地)의 항공 및 지상 조사, 목재 이용, 가공시설 예정지에 대한 임지 조사, 그 밖에 임산물 생산을 위한 조사 및 개발사업의 타당성 조사
개발사업	임산물의 생산 및 가공(생산과 연계된 가공의 경우만 해당한다), 조림(造林), 그 밖의 부대사업

(6) 해외자원개발사업의 조성을 위한 지원제도

정부는 해외자원개발사업의 조성을 위한 지원제도로 ① 비용보조, ② 융자 ③ 조세특례를 부여하는 방식을 취하고 있다. 이에 정부는 해외자원개발을 촉진하기 위하여 해외자원개발을 위한 조사에 드는 비용, 해외자원개발을 위한 기술개발 및 전문인력 양성에 드는 비용, 해외자원개발에 따르는 외국과의 국제협력 및 기술교류에 드는 비용,

그 밖에 해외자원개발을 촉진하기 위하여 필요한 비용으로서 대통령령으로 정하는 **비용을 보조**하는 규정을 두고 있다(동법 제10조).

그리고 동법 제11조에 정부는 해외자원개발사업의 원활한 추진을 위하여 해외자원개발사업자, 제13조에 따른 해외자원개발투자회사 및 해외자원개발투자전문회사 또는 제13조의8제1항에 따른 투자위험보증기관에 (i) 해외자원개발사업을 수행하는 데에 필요한 조사 및 개발 권리를 취득하기 위하여 필요한 자금, (ii) 해외자원개발사업에 필요한 시설의 설치 및 운영 자금, (iii) 해외자원개발사업을 수행하는 데에 필요한 토지의 임차 또는 매입 자금, (iv) 제13조의8제1항에 따른 투자위험보증사업의 수행에 필요한 자금, (v) 그 밖에 해외자원개발사업을 원활히 수행하는 데에 필요한 자금으로서 대통령령으로 정하는 자금을 **“융자”**할 수 있도록 정하고 있다.

또한 국가는 해외자원개발사업을 촉진하기 위하여 「조세특례제한법」이나 그 밖의 관계 법률에서 정하는 바에 따라 소득세·법인세 등을 감면할 수 있다(동법 제12조). 즉 「**조세특례제한법**」 제22조제1항에 “내국법인의 2015년 12월 31일 이전에 끝나는 각 사업연도의 소득에 「외국환거래법」에 따라 대통령령으로 정하는 해외자원개발사업(자원보유국의 외자도입 조건에 따른 자원의 가공업을 포함한다)에 투자함으로써 받은 배당소득이 포함되어 있는 경우에는 해당 자원보유국에서 그 배당소득에 대하여 조세를 면제받은 부분에 대해서만 법인세를 면제한다”고 **“해외자원개발사업과 관련된 배당소득에 대한 법인세 면제규정”**을 두고 있다.

(7) 해외자원개발사업을 위한 투자기구

「해외자원개발사업법」 제13조제1항에 “해외자원개발사업 등에 자산을 투자하여 그 수익을 주주에게 배분하는 것을 목적으로 해외자원개발투자회사를 설립할 수 있다”고 정하고 있는데 이는 집합투자기구를

말한다. 또한 해외자원개발사업 등에 자산을 투자하여 그 수익을 사원에게 배분하는 것을 목적으로 해외자원개발투자전문회사를 설립할 수 있다(동법 제13조제2항). 즉 해외자원개발투자회사는 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」에 따른 투자회사⁷⁶⁾로 보며, 해외자원개발투자전문회사는 같은 법에 따른 사모투자전문회사(PEF: Private equity fund)로 본다(동법 제13조제3항).⁷⁷⁾ 예컨대 우리나라의 해외자원개발투자회사의 대표적인 예로 한국투자신탁운영(주) 설정한 한국베트남15-1 유전해외자원개발투자회사(2006), 하나UBS자산운용(주)가 설정한 하나UBS암바토비니켈해외자원개발투자회사(2007) 등이 있다. 그리고 해외자원개발투자전문회사의 대표적인 예로는 한국산업은행, SK에너지(주), 맥쿼리산천리자산운용(주)가 설립한 트로이카해외자원개발사모투자전문회사(2009) 등이 있다.

그리고 해외자원개발사업을 위한 별도의 투자기구로 해외자원개발투자회사와 해외자원개발투자전문회사를 통칭하여 “해외자원개발투자회사등”이라고 하고, 여기서 투자하는 해외자원개발사업은 석유·석탄·우라늄광·동광·철광·아연광·알루미늄광·니켈광·몰리브덴광·희토류광·티타늄광 또는 리튬 광물자원의 개발사업으로 규정하

76) 「해외자원개발사업법」 제14조에 “해외자원개발투자회사는 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제230조제1항에 따른 환매금지형집합투자기구로 한다”고 정하고 있다.

77) 해외자원개발펀드가 부진한 이유는 국내자산운용인력의 전문성 부족, 국내투자자의 투자분석 능력 부족, 해외자원개발펀드를 통하여 다양한 해외자원개발사업기회를 모색하고 투자자들에게 적합한 투자상품을 만들어 내는데 한계로 작용하고 있다. 특히 해외자원개발펀드의 자산운용인력은 다양하고 선진적인 투자구조를 통해 해외자원개발사업에 투자하는 방안을 검토하고 있으나, 해외자원개발사업법이 정하고 있는 자산운용방법 등이 제한적으로 규정되어 있어 투자자들이 수요를 충족시키는 투자구조로 만들어 내는데 어려움을 겪는 경우가 많다. 이는 투자대상사업 및 투자자의 특성에 따라 펀드구조를 신축적으로 설계함으로써 다양한 투자자들로부터 자금을 조달할 수 있도록 하고자 했던 해외자원개발펀드법제 당초 취지와 부합하지 않는다고 한다. 이에 관한 상세한 설명은 이준기, “해외자원개발사업법 개선 방안 연구”, 234면 이하 참조.

고 있다(동법 제13조의2 및 동법 시행령 제12조). 또한 해외자원개발 투자회사는 자본금의 100분의 50[투자 대상 사업이 개발·생산 단계에 이르지 아니하는 탐사 중인 광구(“탐사광구”)인 경우에는 100분의 30] 이상에 해당하는 금액을 (i) 투자 대상 해외자원에 대한 제3조의 방법에 따른 투자, (ii) 해외자원개발사업의 투자 및 시행만을 목적으로 하는 법인인 해외자원개발 전담회사(이하 이 항에서 “전담회사”라 한다)에 대한 출자, (iii) 전담회사의 주식·지분·채권·수익권의 취득, (iv) 전담회사에 대한 대출채권의 취득, (v) 자본금의 100분의 10 이내에서 대통령령으로 정하는 비율의 범위에서 위험회피 외의 목적으로 투자 대상 자원을 기초로 한 장내파생상품 또는 장외파생상품에 대한 투자, (vi) 석유·가스·일반광물의 탐사·개발·생산·정제·운송·판매 등이 매출액의 100분의 50 이상을 차지하는 외국 자원개발 기업의 경영권 참여를 위한 주식 및 지분의 투자, (vii) 그 밖에 산업통상자원부장관이 금융위원회와 협의하여 해외자원개발사업을 위하여 필요한 것으로 승인한 투자에 사용하여야 한다(동법 제14조의2제1항).

동법 제13조의3에 “금융위원회는 대통령령으로 정하는 바에 따라 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제182조 또는 제268조에 따른 해외자원개발투자회사등의 등록에 관하여 미리 산업통상자원부장관과 협의하여야 한다”고 정하고 있다. 해외자원개발투자회사등의 존립기간은 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제182조 또는 제268조에 따라 해외자원개발투자회사 등으로 등록된 날부터 20년 이내에서 해외자원개발투자회사등의 정관으로 정하도록 정하고 있다(동법 제13조의4제1항).⁷⁸⁾ 동법 제13조의6제1항 및 제2항에 산업통상자원부장관 및 금융위원회는 해외자원개발투자회사등의 업무와 재산에 관한 자료의 제

78) 동법 제13조의4제1항 단서조항은 다만, 해외자원개발투자회사등은 해외자원개발사업의 계속 등으로 존립기간의 연장이 필요한 경우에는 금융위원회의 승인을 받아 원래의 존립기간 만료일부터 기산(起算)하여 20년 이내에서 존립기간을 연장할 수 있다고 정하고 있다.

출이나 보고를 요구할 수 있고, 산업통상자원부장관은 필요한 경우에 금융위원회에 해외자원개발투자회사와 관련된 업무와 재산에 관한 검사를 요청할 수 있도록 하는 “감독과 검사”규정을 두고 있다.

해외자원개발투자회사는 제11조제1항에 따른 용자를 받는 것 외에 자금차입·담보제공 및 채무보증도 가능하다(동법 제14조의3). 동법 제15조제1항에 “해외자원개발투자전문회사는 출자총액의 100분의 50 (투자 대상 사업이 탐사광구인 경우에는 출자총액의 100분의 30) 이상에 해당하는 금액을 제14조의2제1항 각 호에 사용하여야 한다”고 정하고 있다. 그리고 해외자원개발투자전문회사는 사원이 출자한 날부터 6개월 이상의 기간으로서 2년 기간 내에 출자총액의 100분의 50 (투자 대상 사업이 탐사광구인 경우에는 출자총액의 100분의 30)비율 이상의 금액을 제14조의2제1항 각 호에 사용하도록 정하고 있다(동법 제15조제1항 및 동법 시행령 제12조의11제1항).

(8) 정부의 투자위험보증사업

정부는 투자자를 보호하기 위하여 대통령령으로 정하는 기관(투자위험보증기관)으로 하여금 해외자원개발투자회사 등에 제14조의2제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업의 투자로 인하여 발생하는 일정한 손실의 보상을 약속하고 금전을 수수(授受)하는 사업(투자위험보증사업)을 하게 할 수 있다고 정하고 있다(동법 제13조의8제1항). 정부는 투자위험보증기관에 그 사업 수행에 필요한 경비의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다(동법 제13조의8제2항). 즉 해외자원개발투자회사는 투자자를 보호하기 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 투자위험보증기관과 일정한 손실의 보상을 약속하고 금전을 수수하는 계약을 체결하여야 한다(동법 제13조의8제3항). 동법 시행령 제12조의7제3항에 의하면, 법 제13조의8제3항에 따라 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제9조제19항에 따른 사모집합투자기구가 아닌 해외자원개발

투자회사는 법 제13조의8제1항에 따른 투자위험보증기관(투자위험보증기관)과 일정한 손실의 보상을 약속하고 금전을 수수(授受)하는 계약을 체결하여야 한다고 정하고 있다. 따라서 정부의 투자위험보증사업규정의 경우에도 해외자원개발 활성화를 위하여 무력보험공사를 통하여 투자위험보증사업을 지원하는 제도로 판단된다.

3. 「해저광물자원개발법」의 주요내용

(1) 목 적

동법률은 대한민국의 영토인 한반도와 그 부속도서의 해안에 인접한 해역(海域)이나 대한민국이 행사할 수 있는 모든 권리가 미치는 대륙붕에 부존(賦存)하는 해저광물을 합리적으로 개발함으로써 산업 발전에 이바지함을 목적으로 제정되었다. 해저광업권은 국가만 가질 수 있다(동법 제4조제1항).

(2) 탐사권 및 채취권의 존속기간

탐사권의 존속기간은 탐사권의 설정일부터 10년을 초과할 수 없다. 다만, 불가항력으로 인하여 해저광물의 탐사가 불가능하였을 때에는 산업통상자원부장관의 허가를 받아 그에 상당하는 기간만큼 연장할 수 있다(동법 제9조제1항). 그리고 산업통상자원부장관은 대통령령으로 정하는 기준에 따라 세 차례만 탐사권 존속기간의 연장을 허가할 수 있다. 이 경우 연장기간을 포함한 전체 존속기간은 제1항 본문에 따른 존속기간의 범위를 초과할 수 없다(동법 제9조제2항). 또한 동법 제10조제1항에 채취권의 존속기간은 채취권의 설정일부터 30년을 초과할 수 없다고 정하고 있다. 동법 제10조제1항에 따른 존속기간은 대통령령으로 정하는 바에 따라 산업통상자원부장관의 허가를 받아 5년씩 두 차례만 연장할 수 있다. 다만, 불가항력으로 인하여 해저광물

의 생산이 불가능하였을 때에는 산업통상자원부장관의 허가를 받아 그에 상당하는 기간만큼 연장할 수 있다고 정하고 있다(동법 제10조 제2항).

(3) 천연가스의 판매

채취권자가 제15조에 따른 허가를 받아 채취한 해저광물이 천연가스인 경우「도시가스사업법」에 따른 가스도매사업자 또는 도시가스사업자 외의 가스공급시설설치자(자기가 소비할 목적으로 천연가스를 수입하는 자만 해당한다)에게 이를 판매할 수 있다. 이 경우 「도시가스사업법」 제3조제1항의 적용을 받지 아니한다고 정하고 있다(동법 제31조).

제 4 절 소 결

에너지안보 확립을 위한 에너지비축관련 법제로 「저탄소녹색성장기본법」, 「에너지법」, 「에너지이용합리화법」, 해외자원개발과 관련된 「해외자원개발사업법」, 「석유 및 석유대체연료 사업법」 및 「한국석유공사사업법」, 「도시가스사업법」, 「석탄산업법」, 「광업법」, 「해저광물자원개발법」 등이 존재하고 있음을 발견할 수 있다. 이에 “에너지안보와 관련된 법제”로 「에너지법」, 「석유 및 석유대체연료 사업법」 및 「한국석유공사사업법」, 「도시가스사업법」, 「석탄산업법」을, “에너지 절약 및 환경과 관련된 법제”로 「에너지이용합리화법」, 「저탄소녹색성장기본법」을, “에너지개발 및 사업과 관련된 법제”로 「광업법」, 「해외자원개발사업법」, 「해저광물자원개발법」을 분석하였다. 따라서 에너지안보 관련 법제로 「에너지법」은 제8조제3항제3호에 에너지수급에 중대한 차질이 발생할 경우에 대비하여 에너지수급계획을 수립하도록 규정하고 있는데, 그 중에 “비상시 비축(備蓄)에너지의 활용대책에 관한 사항”

을 계획수립을 하도록 정하고 있다. 특히, 해외에서 97% 해외에서 의존하고 있는 우리나라는 경제발전과 분리할 수 없는 석유수급과 가격 안정을 도모하기 위하여 「석유 및 석유대체연료 사업법」 제15조에서 제17조에 “석유비축 및 석유비축의무”를 입법화하고 있음을 발견할 수 있다. 즉 석유비축의무량에 관련하여 동법 시행령 제20조제1항에 “연간 내수판매량의 일평균 판매량 60일분의 범위에서 산업통상자원부장관이 정하여 고시하는 양으로 한다”고 규정하고 있으며, 이를 산업통상자원부장관의 고시를 통하여 상세하게 정하고 있다. 또한 동법은 국가 전체의 안정적인 석유 수급을 위하여 매년 해당 연도 이후 5년간의 석유상황에 관한 예측을 고려하도록 규정하고 있다는 점을 발견할 수 있다. “석유비축 및 석유비축의무제도” 외에도 비상시 석유 수급조정을 위하여 “석유수급의 안정을 위한 명령등”, “석유배급 등의 조치”, “석유판매가격의 최고액 등의 제도”를 입법화하고 있다는 점을 발견할 수 있다. 또한 「한국석유공사사업법」을 통하여 석유자원의 개발 및 석유비축 등에 관한 효율적으로 수행함으로써 석유수급의 안정적인 도모함을 이바지하도록 하고 있음을 발견할 수 있다. 이에 한국석유공사는 원유와 석유제품의 수출입·비축·수송·대여 및 판매, 석유비축시설의 건설·관리, 운영 및 대여와 관련하여 위탁받은 사업을 추진하고 있다는 점을 알 수 있다. 「도시가스사업법」 제18조에 “일반도시가스사업자, 가스도매사업자는 다음연도 5년간의 가스공급계획을 작성하여 매년 11월 말일까지 시·도지사, 산업통상부장관에게 제출”하도록 정하고 있다. 가스수급계획과 관련하여 동법 제18조의2에 규정하고 있는데, 산업통상자원부장관은 매년 해당 연도를 포함한 5년간의 가스수급계획을 수립하고, 2년마다 해당 연도를 포함한 10년 이상의 기간에 걸친 장기 천연가스 수급계획을 수립하여 그 주요 내용을 공고토록 정하고 있다. 이와 더불어 자가소비용직수입자는 매년 12월말일까지 다음연도 이후 5년간의 가스수급계획을 작성하여 산업

통상자원부장관에게 제출하여야 한다고 정하고 있다. **석탄비축과 관련하여 「석탄산업법」**은 석탄 및 석탄가공제품의 수급의 안정과 원활한 유통을 도모하며 국민경제의 발전을 위하여 동법 제24조제1항제3호 “석탄 및 석탄가공제품의 비축”에 관한 규정을 두고 있음을 발견할 수 있다.

에너지절약 및 환경과 관련된 법제로 「저탄소녹색성장기본법」은 제39조 제6호에 에너지를 안정적으로 공급함으로써 에너지에 관한 국가안보를 강화한다는 원칙에 입각하여 “에너지 비축제도”를 두고 있음을 발견할 수 있다. 「에너지이용합리화법」도 에너지 수급(需給)을 안정시키고 에너지절약 및 효율적인 이용을 증진을 통하여 국민경제의 건전한 발전 및 지구온난화의 최소화에 이바지하는 법률이다. 즉 동법 제7조 제●항제6호에 **국내외 에너지사정의 변동과 에너지 수급에 중대한 차질이 발생하거나 발생할 우려가 있는 경우에 산업통상자원부장관은 에너지사용자·에너지공급자 또는 에너지사용기자재의 소유자와 관리자에게 “에너지의 비축과 저장”을 명령 및 조치를 할 수 있도록** 정하고 있다. 이러한 조치 및 명령을 정당한 이유 없이 이를 거부하거나 이행하지 아니한 자는 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금을 부과 받게 된다는 점을 발견할 수 있다.

또한 에너지개발 및 사업과 관련된 법제로 「광업법」은 광물자원을 합리적으로 개발함으로써 국가 산업이 발달할 수 있도록 하기 위하여 광물의 채굴권, 권리의무의 승계, 석유에 관한 광업권에 대한 특례, 광업권, 공익상 이유 등에 따른 불허가, 채굴계획의 인가, 조광권의 존속기간 등 광업에 관한 기본 제도와 관련하여 정하고 있음을 발견할 수 있다. 해외자원개발과 관련하여 「해외자원개발사업법」은 해외자원의 개발을 통하여 안정적인 자원을 확보함으로써 국민경제의 발전을 도모하기 위한 방법으로 국민 단독 또는 외국인과 합작으로 해외자원을 개발하는 방법, 외국인에게 기술용역을 제공하여 개발자금

을 용자하여 자원을 전부 또는 일부를 수입하는 방법을 통하여 자원 개발을 하고 있다. 이와 더불어 합리적인 해외자원개발을 위하여 “해외자원개발 기본계획 수립”, “해외자원개발 사업계획의 신고”, “해외자원개발사업의 조성을 위한 지원제도”, “해외자원개발사업을 위한 투자기구”, “정부의 투자위험보증사업”에 관한 규정을 입법화하고 있음을 발견할 수 있다. 「해저광물자원 개발법」은 대한민국의 영토인 한반도와 그 부속도서의 해안에 인접한 해역(海域)이나 대한민국이 행사할 수 있는 모든 권리가 미치는 대륙붕에 부존(賦存)하는 해저광물을 합리적으로 개발함으로써 산업 발전에 이바지하기 위하여 제정되었고, 탐사권 및 채취권의 존속기간, 천연가스 판매 등의 제도를 두고 있고 에너지비축과 관련하여 규정을 하고 있지 않음을 발견할 수 있다.

따라서 에너지 안보 확립을 위한 에너지비축제도와 관련하여 “에너지안보와 관련된 법제”로 「에너지법」, 「석유 및 석유대체연료 사업법」 및 「한국석유공사사업법」, 「도시가스사업법」, 「석탄산업법」을, “에너지 절약 및 환경과 관련된 법제”로 「에너지이용합리화법」, 「저탄소녹색성장기본법」을, “에너지개발 및 사업과 관련된 법제”로 「광업법」, 「해외자원개발사업법」, 「해저광물자원개발법」을 분석하였다. 이에 「저탄소 녹색성장기본법」과 「에너지법」 및 「에너지이용합리화법」은 “에너지 비축” 또는 “비상시 備蓄에너지 활용”이라는 문구를 삽입하고 있다. 하지만 해외자원개발과 관련된 「해외자원개발사업법」은 “에너지 비축”이라는 용어를 사용하고 있지 않지만, 에너지공급을 위한 단독, 합작, 용자 등을 통하여 에너지안보를 실현하고 있다고 보아야 할 것이다. 우리나라의 에너지안보를 구체적으로 실현하고 있는 법률은 「석유 및 석유대체연료 사업법」 및 「한국석유공사사업법」이다. 동법률을 통하여 석유자원의 개발 및 석유비축 등 석유수급의 안정적인 공급을 담당하고 있음을 발견할 수 있다. 또한 가스의 안정적인 공급확보와 관련하여 「도시가스사업법」에 “가스공급”과 “가스 수급계획”을 정하고

있으며, 석탄수급의 안정과 원활한 유통을 도모하기 위하여 「석탄산업법」을 통하여 에너지 안보확립을 위한 에너지비축제도를 통하여 에너지공급의 안정성을 확보하고 있음을 발견할 수 있다고 하겠다.

제 5 장 에너지안보 확립을 위한 에너지 비축 관련 국제적인 동향 분석 및 법제전략

제 1 절 에너지안보 확립을 위한 에너지비축관련 개관

유럽연합의 에너지안보정책은 유럽석탄철강공동체(ECSC) 조약(1951), 유럽원자력공동체(EURATOM)조약(1958) 등을 통하여 EU의 형성초기부터 석탄, 원자력 등 일부 에너지자원을 중심으로 부분적으로 시작되었다. 그러나 EU 차원에서의 에너지안보 확립을 위한 논의가 본격적으로 제기된 것은 1973년 오일쇼크⁷⁹⁾라고 할 수 있을 것이다. 그 당시 유럽 국가들의 상당수가 에너지 자급률이 50% 정도에도 못 미치는 수준으로 에너지공급안정성에 상당히 취약한 상태였다. 이어서 1974년 9월이 되어서야 에너지공급안정성을 위한 해외국가의 의존도를 완화를 주요내용을 하는 “새로운 에너지정책 전략을 향하여(Towards a New Energy Policy Strategy)”라는 에너지안보 정책이 등장하게 되었다. 그 후 몇 차례 수정을 거듭하면서 동 정책은 종합적인 에너지안보 정책의 모습을 갖추게 되었다.

유럽연합의 에너지안보 정책은 1997년 4월 집행위원회 보고서에서 처음 포괄적으로 제시되었고, 이후 2000년 11월 에너지공급안정성 확보를 위한 정책 녹색(Green Paper)에서 구체화하게 되었다.⁸⁰⁾ 동 녹색

79) 오일쇼크 직후 1973년 12월 코펜하겐 정상회의에서 유럽국가 차원의 공동 대응책 마련을 위한 논의가 있었으나, 공동 에너지안보 정책 수립을 위한 시도가 영국과 프랑스가 중동 산유국들과 독자적으로 협상을 추진하면서 실패로 끝나게 되었다.

80) http://ec.europa.eu/energy/green-paper-energy-supply/doc/green_paper_energy_supply_en.pdf
Green Paper: “Towards a European Strategy for Security of Energy Supply”, COM (2000) 769; 녹색(Green Paper)란 특정 정책분야에 대한 EU 집행위원회가 발간하는 정책수립용 토론문서(Discussion Paper)로 이해당사자에게 제공되어 토론과 자문용으로 활용되는 것을 말한다.

에서는 에너지안보정책의 전략과제로 “에너지공급의 안정성 확보”와 “역내 에너지시장의 통합”을 제시하였다. 구체적으로 동 녹색서는 에너지공급의 안정성 확보를 위하여 주요 에너지공급국과의 긴밀한 협력 방안 모색과 아울러 신재생에너지 등 대체에너지자원을 개발을 위한 연구개발 투자 확대 필요성을 제시하였다. 또한 소비자들의 에너지사용과 관련하여 에너지수요관리의 중요성을 강조하였다. 이와 더불어 지역내 에너지시장의 통합을 강조하면서 회원국 내 전기 및 가스시장의 개방을 위한 정책적인 대응방안을 제시하였다.⁸¹⁾

2007년 1월에 EU 에너지 정책(An Energy Policy Europe)은 (i) 지속 가능한 성장(Sustainability), (ii) 에너지공급의 안정성(Security of Supply), (iii) 경쟁력제고(Competitiveness)라는 목표로 장기적인 에너지공급의 전망을 기초로 하여 EU 경제의 지속적인 성장과 환경보전과 조화를 이룰수 있도록 에너지안보 정책을 제시하였다. 동 정책의 주요 내용으로 (i) 에너지시장의 통합, (ii) 에너지공급원의 다양화, (iii) 에너지효율성제고, (iv) 에너지기술 개발을 위한 R&D 투자 확대, (v) 러시아 등 에너지공급국간의 협력강화 등이다. 이와 더불어 EU 집행위원회에서는 지역내 에너지시장의 공급 및 수급현황과 회원국들과의 에너지안보 정책을 공동으로 조율하기 위하여 정기적인 모니터링제도 (Strategic Energy Review)를 도입하고자 제안하였다.⁸²⁾

따라서 최근 EU국가들도 에너지공급의 안정성 확보가 얼마나 중요한지를 보여준 사례가 러시아-우크라이나간의 가스 분쟁사건, 러시아-벨라루스간의 원유수송 파이프라인을 둘러싸고 갈등이 발생하게 되었다는 점에서 에너지안보의 중요성을 각인하게 되었다. 예컨대, EU국가들도 자국의 권역권 내에서 소비되는 석유의 공급을 대부분 해외에

81) http://ec.europa.eu/energy/green-paper-energy-supply/doc/green_paper_energy_supply_en.pdf

82) Commission of the European Communities(2007.1.10), “An Energy Policy for Europe” COM(2007) 1.;

서 의존하고 있다는 사실 자체가 아킬레스건으로 작용하고 있어 석유 공급국가들의 위협에 잘 대처해야 한다는 점이 에너지공급의 안정성 차원에서 중요한 이슈로 자리매김하게 되었다. EU 차원에서 “석유비축재고 확보를 위하여 집행위원회에서는 두 가지 사항을 고려하고 있다. 첫째, 각 회원국에 에너지비축재고를 관리할 전담조직을 설립하는 것이다. 현재는 회원국가들의 지역내에 석유비축시스템이 분산되어 있으며, 대부분의 회원국가들이 석유비축재고를 민간업체에 의존하고 있을 뿐만 아니라 운영재고와 혼합되어 있어 예측가능성과 신뢰성에 문제점이 있다고 하겠다.⁸³⁾ 둘째, 비축재고의 방출기준의 문제이다. 1974년 IEA 설립조약 및 EU 관련법규에서는 심각한 석유부족상황에 대한 마지막 대처 수단으로 석유비축재고를 방출하도록 하고 있다. 석유비축재고 방출은 1991년 1월 에너지 부족 위기시에 한차례 실시된 예가 있다. 그러나 공급혼란에 따른 석유 사재기 및 가격 폭등도 경제에 심각한 영향을 미치게 되므로 시장의 안정적인 회복을 위해서도 석유비축재고 방출을 허용할 필요성이 논의되고 있다. 이처럼 석유비축재고 사용에 관한 EU의 의사결정 절차 문제에 대한 회원국가들간의 이견은 석유소비국과 공급국간의 협의와 조정을 통하여 해결될 전망이다.⁸⁴⁾ 이에 2007년 EU의 집행위원회는 석유비축시스템이 전반적으로 성공적으로 운영되고 있으며, 석유비축과 관련한 회원국

83) EU 집행위원회는 독일의 EVB와 같이 에너지비축관련 전담조직의 창설과 운영을 권고하고 있다. 독일의 EVB는 1978년 석유비축법(Oil Stockholding Law)에 의하여 설립된 공기업이다. 동 법률은 원유 수입 및 정유업체는 EVB에 의무적으로 가입하도록 규정하고 있다.

84) 석유비축의 문제는 집행위원회와 회원국간의 이해관계가 상충하게 되는 민감한 부분이다. 회원국은 보충성의 원칙을 통하여 집행위원회의 간섭을 최소화하려는 입장을 유지하고 있는 반면에 집행위원회는 가능한 한 석유비축문제에 대한 집행위원회의 역할을 강화하고자 하였다. 실제로 2002년 9월과 2003년 10월에 집행위원회는 에너지비축과 관련, EU 집행위원회의 역할을 확대하려고 하는 지침을 이사회에 제출하였으나, 이사회에서는 에너지축의 문제는 각 회원국가들이 자율적으로 판단하여 대처하는 것이 효율적이라고 거부하였다.

가들의 보고의무를 강화하고 있고, 비축물량의 확대, 비축재고의 방출과 관련한 회원국가간의 협의와 조정절차 개선을 피력하였다. 이와 더불어서 가스의 안정적인 확보를 위하여 현행 석유비축시스템과 유사한 형태의 가스비축시스템을 도입하고자 하는 방안을 강구중에 있다⁸⁵⁾고 한다.

제 2 절 에너지안보 확립을 위한 에너지비축 관련 국제 에너지프로그램 협정 (Agreement on an International Energy Program)의 주요 내용

1. 에너지비축관련 국제 에너지프로그램의 전문

오스트리아 공화국, 벨기에, 캐나다, 덴마크, 영국, 독일 연방 공화국, 아일랜드, 이탈리아 공화국, 일본, 룩셈부르크 대공국, 네덜란드, 스페인, 스웨덴, 스위스 연방, 터키 공화국, 영국, 북아일랜드의 영국 및 미국의 정부들은 합리적이고 공평한 조건으로 안정적인 석유공급을 촉진하기를 희망한다.⁸⁶⁾ 석유 공급의 비상 자급자족을 개발하고,

85) EU 지침에 천연가스의 경우 “가스공급안정성규정”이 입법화과정에 있었는데, 기존의 “가스공급안정성지침”을 규정으로 강화하려고 하고 있다. 이 (안)에 의하면 각 회원국가는 매년 2년마다 “예방활동 계획”을 작성하여 가스공급 인프라의 안정성을 유지하도록 요구하고 있으며, 가스공급의 교란이 발생했을 때를 대비하여 “비상계획(Emergency Plan)”을 작성하도록 요구하고 있다. 또한 이러한 계획들은 집행위원회와의 협의를 통해 작성하여 하고 EU 수준의 공급교란이 발생했을 때 집행위원회와 각 회원국가가 공동으로 대처하도록 규정하고 있다. 이에 관한 내용은 주진홍/김균태/이현진, 「EU 신에너지정책의 수립과정과 정책내용의 검토」(KIEP, 2010), 64면 참조.

86) 미국의 전략석유비축(Strategic Petroleum Reserve)은 1973-1974년 석유금수 조치 이후에 세계최대규모로 정부에서 비상 석유비축 프로그램을 운영했다. 1975년 미국은 에너지정책보호법을 근거로 에너지부에서 주관을 하도록 했다. 이어서 2000년도에 미국은 에너지법(Energy Act) 전략석유비축 목표를 700백만 배럴, 즉 순수입의 약 60일 수준으로 정했다. 2008년 8월 15일 기준으로 미국은 전략석유비축의 규모로 707.2백만 배럴로 석유 순수입량의 58일분 수준이라고 한다.

제 2 절 에너지안보 확립을 위한 에너지비축 관련 국제 에너지프로그램 협정
(Agreement on an International Energy Program)의 주요 내용

수요를 억제하고, 국가들에게 공정한 기준으로 기름을 할당함으로써 석유공급비상사태를 충족하기 위한 일반적으로 효과적인 조치를 취하기로 한다. 소비국가와 생산국가간의 더 나은 이해를 제공하기 위해 대화 및 여러 종류의 협업으로 산유국과 개발도상국을 포함한 다른 석유소비국들과의 협력 관계를 촉진하고자 한다. 또한 개발도상 국가를 포함한 다른 석유 소비 국가의 이익을 유념하기로 한다. 포괄적인 국제 정보 시스템과 석유회사와의 협의에 대한 영구적인 프레임워크를 구축하여 석유산업에 관하여 더 적극적인 역할을 하고자 한다. 그리고 에너지 분야와 우라늄 농축에 관한 연구 및 개발, 대체 에너지 자원 개발 가속화, 에너지 절약에 장기협력노력을 착수하여 수입 석유에 대한 의존도를 줄이기로 결정한다. 이러한 목표들은 실질적 기관 내에서의 지속적인 협력 노력을 통해 도달 할 수 있다고 확신한다.⁸⁷⁾ 이 기관은 경제 협력 개발기구의 틀 내에서 생성할 것이라는 의도로 표현되며, 경제 협력 개발기구의 다른 회원국이 그들의 노력에 동참하고자 있다는 것을 인식하며, 에너지공급의 안정성을 위한 정부의 특별한 책임을 고려하여야 한다. 결론적으로 국제 에너지기구 (International Energy Agency)를 통해 국제 에너지 프로그램(Agreement on an International Energy Program)을 구축 할 필요가 있다.⁸⁸⁾

2. 석유비축의무량(Emergency Reserve Commitment)

동협정 제2조제1항에 참여국가는 석유공급에 관한 긴급 자급자족을 수립하여야 한다. 이를 위해 각 참여국가는 순수 석유수입량 없이 적어도 **60일 동안** 소비를 유지하기 위해 충분하게 비상석유를 비축해야

87) Agreement on an International Energy Program, As amended 25 September 2008, Recitals.

88) Agreement on an International Energy Program, As amended 25 September 2008, Recitals.

한다.⁸⁹⁾ 소비와 순수 석유 수입 모두 전년도의 일일 평균 수준으로 간주해야 한다.⁹⁰⁾ 이사회는 제7조에 명시된 대로 공급권리를 계산하기 위해 각 참여국가의 비상 비축유협정이 언제부터 90일로 늘려질지 1975년 7월 1일까지 결정하도록 한다.⁹¹⁾ 각 참여 국가는 긴급 석유비축량의 실제 수준을 90일로 높이고 그래서 결정 날짜에 의해 그렇게 하도록 노력하여야 한다.⁹²⁾ 동협정 제2조제3항에 “비상비축유협정” 이란 제1호에 있는 60일 동안의 석유 순수입량만큼의 비상 비축유와 제2호에 의해 정해질 날짜로부터 90일 동안의 석유 순수입량만큼의 비상 비축유를 말한다.⁹³⁾ 이에 각 회원국가들은 석유비축의무량을 평균 일일 석유량의 90일분이나 일일 평균소비량의 60일분량을 비축하여야 한다는 것이다.⁹⁴⁾

89) 1974년 11월 IEA 설립시에는 전년도 순수입량기준 60일분을 비축의무량으로 부과하였고, 1976년 11월 이사회 결정으로 1980년 1월 1일까지 전년도 순수입량기준 90일분 비축의무량 달성하도록 했다.

90) Agreement on an International Energy Program, As amended 25 September 2008, Art. 2(1).

91) 2012년 말 국제에너지기구(IEA)의 자료에 따르면 일순수입량 기준에 의한 석유 비축일수가 미국 175일, 일본 165일, 프랑스 102일, 독일 142일이라고 한다.

92) Agreement on an International Energy Program, As amended 25 September 2008, Art. 2(2).

93) Agreement on an International Energy Program, As amended 25 September 2008, Art. 2(3).

94) 미국은 Energy Policy and Conservation Act에 석유공급위기시 전략비축유제도의 설립, IEP협정에 따른 의무사항을 담고 있다. 즉 모든 전략비축유는 원유로만 구성하고 하루 최대 410만 배럴의 전략비축유를 방출할 수 있는 능력을 보유하고 있다. 그리고 미국은 전략비축유방출권한을 대통령에게 권한을 부여하고 있다. 또한 미국은 민간회사에 비상비축을 의무화하지 않고, 민간비축을 위한 어떠한 재정적인 지원을 하지 않고 있다. 하지만 미국의 에너지부는 Energy Policy and Conservation Act에 따라 수입업자, 정제업자 및 제품생산업자에게 전년도에 자신들이 수입, 정제, 생산한 량의 3%를 확보하고 저장 및 유지할 것을 요구할 수 있도록 재량권을 부여하고 있다.

3. 연료전환 및 예비석유생산분

그리고 동 협정 제3조에 비상비축의무량은 비축유, 연료전환능력, 예비석유생산분 등으로 충족될 수 있다고 한다.⁹⁵⁾ 이와 더불어 비상 대응 상설그룹은 지속적으로 비상 비축유협정을 충족하기 위해 각 참여 국가가 취한 조치의 효과를 검토 하여야 한다. 즉 비상대응 상설 그룹은 경영위원회에 보고하고 경영위원회는 적절한 제안들을 운영위원회에 내도록 한다. 운영위원회는 과반수에 의해 결정된 권고사항들을 참여국가에 적용한다.⁹⁶⁾

4. 수요억제

동 협정 제5조에 각 참여국가는 제4조에 따라 최종소비속도를 줄일 수 있도록 잠재적인 석유 수요억제 대책 프로그램을 항상 준비시켜야 한다.⁹⁷⁾ 비상대응 상설그룹은 지속적으로 각 참여국가의 수요억제 대책 프로그램⁹⁸⁾, 각 참여국가가 실제로 시행한 조치들에 대한 효과

95) Agreement on an International Energy Program, As amended 25 September 2008, Art. 3.

96) Agreement on an International Energy Program, As amended 25 September 2008, Art. 4.

97) Agreement on an International Energy Program, As amended 25 September 2008, Art. 5(1); 여기서 석유수요억제란 석유공급위기에 취해질 수 있는 단기적인 석유 소비절감조치를 의미한다. 일부 국가는 위기가 막 발생하기 시작하는 초기단계에서 석유수입억제조치를 실시하기보다는 90일분을 초과하는 비축유에 대해 방출을 실시하는 것을 더 선호한다. 실질적으로 각 회원국가가 수요억제조치를 실시할 것인지의 여부는 국내상황, 석유위기의 성격과 지속적인 기간 및 비축물량 수준 등에 달려있다고 보아야 할 것이다.

98) 영국정부는 석유비축 및 비상계획과 관련하여 시장메커니즘을 존중하며, 산업계 주도로 하는 협약을 권장하고 지지한다고 한다. 즉 영국정부는 석유공급위기상황이 발생하면 선제적으로 어떤 조치를 행하기에 앞서서 시장메커니즘에 의한 효과가 어느 정도로 영향을 받았는지에 대하여 감독하며 이러한 영향에 대하여 산업계와 상의를 한다. 이에 정부는 필요한 경우 적정한 양의 비축유를 시장에 방출할 것을 약속한다. 즉 영국정부는 일시적인 공급 차질에 대한 대응책으로 수요억제정책보다

를 검토하고 평가하여야 한다.⁹⁹⁾ 비상대응 상설그룹은 경영위원회에 보고하고 경영위원회는 적절한 제안들을 운영위원회에 내도록 한다. 운영위원회는 과반수에 의해 결정된 권고사항들을 참여국가에 적용한다.¹⁰⁰⁾

5. 국제석유시장의 정보시스템

참여 국가는 일반규정과 특별규정으로 나누어진 정보시스템을 수립하여야 한다. 즉 일반규정은 국제석유 시장의 상황과 석유회사들의 활동과 제1장과 제4장 사이에서 설명되고 있는 조치들을 효율적으로 운영을 보장하기 위한 특별규정이다.¹⁰¹⁾ 즉 국제석유시장의 정보시스템은 일반상황일 때와 비상상황일 때에 제공되는 정보의 기밀성을 보장하는 방식으로 영구적으로 운영되어야 한다. 사무국은 석유시장의 정보시스템을 운영하고 참여국가에게 정보를 제공하도록 하여야 한다.¹⁰²⁾

동협정 제27조제1항에 참여 국가들은 제29조에 설명된 데로 정밀한 정보를 사무국에 제공하여야 한다. 해당 관할권 내에서 석유회사에 관련된 정보를 제공하도록 한다. 즉 석유회사와 관련된 정보로 (a) 기업 구조, (b) 대차 대조표, 손익 계정 및 세금지급을 포함하는 재무 구조, (c) 자본 투자 실현, (d) 원유 주요 근원에 접근하기 위한 준비기간, (e) 생산의 현재가격 및 예상되는 그에 따른 변화, (f) 계열사 및

는 비축유방출을 통한 대응책을 선호한다. 하지만 석유공급차질이 장기적으로 지속될 우려가 있을 경우에는 수요억제정책은 중요한 역할을 하게 된다는 점이다.

99) Agreement on an International Energy Program, As amended 25 September 2008, Art. 5(2).

100) Agreement on an International Energy Program, As amended 25 September 2008, Art. 5(3).

101) Agreement on an International Energy Program, As amended 25 September 2008, Art. 25(1).

102) Agreement on an International Energy Program, As amended 25 September 2008, Art. 25(2)(3).

제 2 절 에너지안보 확립을 위한 에너지비축 관련 국제 에너지프로그램 협정
(Agreement on an International Energy Program)의 주요 내용

다른 고객들에게 분배될 원유공급 (기준 및 실현), (g) 주식, (h) 원유 및 석유제품의 비용, (i) 계열사 대체가격을 포함한 가격들, (j) 이사회 만장일치로 결정되는 기타 주제들이다.¹⁰³⁾ 각 참여 국가들은 관할지역에서 운영되는 석유회사들이 제27조제1항에서 규정하고 있는 의무를 다하기 위하여 필요한 정보를 참여국가에게 제공하는 것을 보장할 수 있도록 적절한 조치를 취하여야 한다.¹⁰⁴⁾ 또한 각 참여국가는 비독점적인 기준¹⁰⁵⁾ 또는 적절한 회사나 국가기준으로 경쟁에 관련된 모든 참여국가의 법적의무와 경쟁 및 갈등을 침해하지 않는 한도내에서만 정보를 제공하여야 한다. 이에 참여국가는 본 관할지역에서만 활동하는 석유회사의 정보를 법 또는 본국의 기관들을 통하여 얻을 수 없는 경우 일반규정을 통하여 본 관할지역에 활동하는 석유회사의 활동에 대한 어떠한 정보도 얻을 수 없다.¹⁰⁶⁾

동협정 제32조제1항에 석유시장 정보 시스템의 특별규정을 통해 참여국가는 사무국에 효율적인 비상조치 작업을 보장하기 위해 필요한 모든 정보를 사무국에 제공하여야 한다. 각 참여국가들은 본 관할지역에서 활동하는 석유회사들이 참여국가가 제33조에 명시된 의무들을 다하기 위해 필요한 정보들을 제공할 수 있도록 필요한 조치를 취해야 한다. 사무국은 제공된 정보들을 통하여 지속적으로 단체와 참여 국가 내에서의 석유공급과 소비를 측량해야 한다.¹⁰⁷⁾

103) Agreement on an International Energy Program, As amended 25 September 2008, Art. 27(1).

104) Agreement on an International Energy Program, As amended 25 September 2008, Art. 27(2).

105) Agreement on an International Energy Program, As amended 25 September 2008, Art. 28.; “비독점적인 기준”으로 제공된 정보란 “지도를 포함하여 특허, 상표, 과학 또는 제조 프로세스 나 개발, 개별 판매, 세금 환급, 고객 목록이나 지질 및 지구 물리학 정보를 포함하지 않거나 이들에 관련되지 않은 정보를 말한다”고 정하고 있다.

106) Agreement on an International Energy Program, As amended 25 September 2008, Art. 27(3)(4).

107) Agreement on an International Energy Program, As amended 25 September 2008,

이에 따라 특별규정을 통하여 참여국가들은 (a)석유 소비와 공급, (b)수요억제조치, (c)비상 비축유 레벨, (d)교통시설의 활용성과 가용성, (e)현재 국제 공급과 수요의 계획된 레벨, (f)이사회 만장일치로 정해진 다른 주제들과 관련된 정확한 데이터에 관한 정보를 사무국에 제공하여야 한다.¹⁰⁸⁾

6. 석유회사와 협상 방식

참여국가는 석유회사와의 협상을 위하여 영구적인 방식을 기관 내에 구축해야 한다. 참여국가들은 석유업의 중요한 부분들에 대해서 적절한 방법으로 협상을 하고, 정보를 요청하고, 협상내용을 다른 참여국가와 나눌 수 있다. 협상을 위한 틀은 석유시장 상설그룹의 원조에 의해 상설 될 수 있다. 석유시장 상설그룹은 동 협약의 임시적용의 첫날로부터 60일 이내에 석유회사들과 협상 후에 협상절차에 대한 보고서를 관리위원회에 제출하도록 한다. 관리위원회는 보고서 검토 후 제안서를 이사회에 제출하고 이사회는 관리위원회가 보고서를 받은 후 30일 이내 과반수 결정으로 절차를 정해야 한다.¹⁰⁹⁾

동협정 제39조에 석유시장 상설그룹은 정기적으로 석유회사에서 얻은 정보와 상담결과에 대해 평가해야 한다. 그리고 평가를 위하여 상설그룹은 국제 석유 현황과 석유업의 상태를 검토하고 평가 할 수 있다. 모든 결과를 관리위원회에 보고해야 한다. 이에 관리위원회는 보고서를 검토한 후 적절한 협동 활동에 대한 제안서를 이사회에 제출해야 한다. 이사회는 제안서를 검토하고 결정한다.¹¹⁰⁾ 따라서 석유시

Art. 32.

108) Agreement on an International Energy Program, As amended 25 September 2008, Art. 32.

109) Agreement on an International Energy Program, As amended 25 September 2008, Art. 37.

110) Agreement on an International Energy Program, As amended 25 September 2008, Art. 39.

장 상설그룹은 석유회사 협상 방식의 작용에 대한 보고서를 매년 제출해야 한다.¹¹¹⁾

7. 장기적인 에너지 협정

동협정 제41조에 참여 국가들은 최종 에너지 요건을 충족하기 위하여 수입 석유에 대한 의존을 장기적으로 감소해야 한다. 참여국가는 국내의 정책들을 고려하여 협력 프로그램을 만들고 채택해야 한다.¹¹²⁾

동협정 제42조에 장기협력 상설그룹은 협력활동을 검토하고 관리위원회에 보고해야 한다. 다음의 사항을 고려하도록 한다: (a) 다음의 협력프로그램을 포함한 에너지 절약: - 국내경험 교환 및 에너지절약 정보, - 절약을 통해 에너지 소비 성장을 줄이기 위한 방법들; (b) 다음의 협력프로그램을 포함한 국내석유, 천연가스, 핵에너지 등과 같은 대체 에너지 자원 개발: - 자원, 공급과수요, 가격과 세금 등에 대한 정보교환, - 대체에너지자원 개발로 수입 석유 수요 성장을 감소시키는 방법들, - 공동 조달 프로젝트를 포함한 구체적인 프로젝트, - 환경 보호에 대한 기준, 품질 목표 및 표준; (c) 다음 주제들에 대한 우선적 협력프로그램을 포함한 에너지 리서치와 개발: - 석탄 기술, - 태양에너지, - 방사성 폐기물 관리, - 제어 열핵 융합, - 물에서 수소 생산, - 원자력발전소 안전, - 폐열 사용, - 에너지 변환, - 에너지 절약을 위한 도시 및 산업 폐기물 활용, - 전체 에너지 시스템 분석 및 일반 연구; (d) 협력 프로그램을 포함한 우라늄 농축; -자연과 농축 우라늄 공급의 발전을 감시, - 천연 우라늄 자원과 보충 서비스의 개발을 촉진, - 농축 우라늄 공급의 확장과 관련하여 발생할 수 있는 국제 문제를 처리하기 위해 필요한 상담을 권장, - 농축 서비스 기획에 관련된 필

111) Agreement on an International Energy Program, As amended 25 September 2008, Art. 40.

112) Agreement on an International Energy Program, As amended 25 September 2008, Art. 41.

수 수집, 분석 및 데이터의 보급을 준비한다.¹¹³⁾ 이어서 협력활동을 검토하는데 있어 상설그룹은 다른 곳에서 진행되는 활동들도 고려해야 한다. 동협정 제42조제1항에 의해 개발된 프로그램은 공동으로 자금이 조달 될 수 있다. 이러한 공동 자금은 제64조제2항(금융협정)에 의해 발생한다.¹¹⁴⁾

따라서 관리위원회는 상설그룹의 보고서를 검토한 후 이사회에 적절한 제안서를 제출하여야 한다. 이사회는 큰 틀 내에서의 협력 가능성을 고려해야 한다.¹¹⁵⁾

8. 생산국가와 소비국가와 관계

동협정 제44조에 참여국가들은 개발도상국을 포함한 생산국가 및 소비국가들과의 협력관계를 유지하여야 한다. 그들은 산유국 그리고 소비국과의 협력을 위하여 에너지 분야의 개발을 지속적으로 검토할 것이다.¹¹⁶⁾ 즉 동협정 제44조에 정하고 있는 목표를 달성하기 위해 참여국가들은 다른 석유소비 국가들의 필요로 하는 것을 모두 검토한다. 특히 개발도상국가들의 필요로 하는 것을 모두 검토한다.¹¹⁷⁾ 그리고 참여국가들은 이 프로그램의 목적을 위해 산유국가들과의 관계에 대해 의견을 나누도록 한다. 또한 이를 위해 참여 국가들은 산유국가들과의 협력관계에 대해 서로에게 정보공유를 해야 한다.¹¹⁸⁾

113) Agreement on an International Energy Program, As amended 25 September 2008, Art. 42(1).

114) Agreement on an International Energy Program, As amended 25 September 2008, Art. 42(2)(3).

115) Agreement on an International Energy Program, As amended 25 September 2008, Art. 43.

116) Agreement on an International Energy Program, As amended 25 September 2008, Art. 44.

117) Agreement on an International Energy Program, As amended 25 September 2008, Art. 45.

118) Agreement on an International Energy Program, As amended 25 September 2008, Art. 46.

제 2 절 에너지안보 확립을 위한 에너지비축 관련 국제 에너지프로그램 협정
(Agreement on an International Energy Program)의 주요 내용

이에 참여 국가들은 동 프로그램의 목적을 위해 다음의 사항을 이행 하도록 한다: - 국제에너지상황 개발과 이 개발이 국제경제에 미치는 영향에 대한 지속적인 검토를 한다. 각 국가에게 안정적인 국제 석유거래와 합리적인 조건의 석유공급을 보장하기 위해 노력 한다; - 국제기구들이 하는 일에 있어서 가속 산업화와 주요 생산 지역의 사회 경제적 발전 및 국제거래나 투자에 대한 영향뿐만 아니라 협력이 가능한 다른 항목들을 고려한다; - 에너지 보존, 대체자원, 리서치 및 개발과 같은 상호관심에 대해서 산유국가와의 협력에 대한 전망을 검토 한다.¹¹⁹⁾

따라서 산유국가 및 소비국가와의 관련 상설그룹은 위에서 설명되어있는 문제들을 검토 후 관리위원회에 보고해야 한다. 이와 더불어 관리위원회는 이 문제들에 관한 적합한 협력 노력에 대해 제안서를 이사회에 제출하고 이사회는 제안된 방안을 결정하여야 한다.¹²⁰⁾

9. IEA 회원국가의 비축유 보유형태

IEA 회원국가의 비축유 보유형태로는 민간재고, 정부재고, 공공재고로 구성된다. 예컨대 민간재고는 상업재고 뿐만 아니라 IEP 재고보유 조건을 충족시키기 위한 회사 소유 의무재고량을 말하고, 정부재고는 비상용으로 보유하고 있는 정부소유 또는 통제재고를 말하며, 공공재고는 공적 또는 사적기구에 의해 비상시 목적으로 유지되는 재고로 운영재고와 구분되며 IEP 협약하의 법적조건을 충족시키기 위해 산업계가 공동으로 비용 분담 계약하에서 보통 보유하는 것을 말한다.¹²¹⁾

119) Agreement on an International Energy Program, As amended 25 September 2008, Art. 47.

120) Agreement on an International Energy Program, As amended 25 September 2008, Art. 48.

121) IEA 회원국가의 비축제도는 공공비축과 민간비축으로 분류된다. 공공비축은 정부비축과 기관비축으로 나뉘며, 민간비축 또는 기업이 일반적으로 보유하는 운영재고와 법률에 의거하여 반드시 비축해야하는 의무재고로 분류된다. 이에 정부비축은

특히 IEA 회원국가별 비축유 보유형태는 다음과 같다.

<IEA 회원국가의 비축유 보유형태>

구 분	국 가
정 부	체코, 슬로바키아, 뉴질랜드,
정부+민간의무	대한민국, 미국, 일본, 폴란드
기 관	독일, 헝가리, 아일랜드
기관+민간의무	벨기에, 덴마크, 핀란드, 프랑스, 네덜란드, 포르투갈, 스페인
민간의무	오스트리아, 그리스, 이탈리아, 룩셈부르크, 노르웨이, 스웨덴, 스위스, 터키, 영국
민간운영재고	호주, 캐나다

제 3 절 국제 에너지프로그램 협정(IEP)의 주요내용을 통한 시사점

에너지안보 확립을 위한 에너지비축제도와 관련하여 국제 에너지프로그램 협정(IEP)의 주요내용은 다음과 같다. 국제 에너지프로그램 협정 전문에 석유 공급의 비상 자급자족을 개발하고, 수요를 억제하고, 국가들에게 공정한 기준으로 기름을 할당함으로써 석유공급비상사태를 충족하기 위한 일반적으로 효과적인 조치를 취하기로 한다. 소비국가와 생산국가간의 더 나은 이해를 제공하기 위해 대화 및 여러 종류의 협업으로 산유국과 개발도상국을 포함한 다른 석유소비국들과의

정부 또는 국영기업이 정부 예산의 지원을 받고 비상용 비축유를 보유하는 형태를 말하며, 기관비축은 민간 기업이 비용을 부담하여 공동으로 설립한 기관이 민간의 비축 의무 일부 또는 전부를 담당하며 경우에 따라 정부가 일부 비용 보조 또는 기관 관리·감독을 말한다. 그리고 민간(의무)비축은 법률에 의거 민간에 부여된 의무비축유를, 민간 운영재고는 민간 기업이 상업적 목적으로만 보유하고 있는 재고량으로 모든 국가에 존재하므로 동 분류에서는 기타 비축제도(정부, 기관, 민간 의무)가 전무한 국가로 구분하는 것을 말한다.

협력 관계를 촉진한다고 정하고 있다. 동 협정 제2조에 각 회원국가들은 석유비축의무를 평균 일일 석유량의 90일분이나 일일 평균소비량의 60일분량을 비축하여야 한다고 “석유비축의무량(Emergency Reserve Commitment)”을 규정하고 있다. 그리고 동 협정 제3조에 비상비축의무량은 비축유, 연료전환능력, 예비석유생산분 등으로 충족될 수 있다고 한다. 동 협정 제5조에 각 회원국가에게 최종소비속도를 줄일 수 있도록 잠재적인 석유 수요억제 프로그램을 준비하여야 한다는 점을 정하고 있다. 동협정 제25조 및 제27조에 회원국가로 하여금 일반상황 및 비상상황일 때 대비하여 국제석유시장의 정보시스템을 영구적으로 운영하여야 한다고 정하고 있다. 동협정 제37조에 참여국가들은 석유업의 중요한 부분들에 대해서 적절한 방법으로 협상을 하고, 정보를 요청하고, 협상내용을 다른 참여국가와 나눌 수 있도록 정하고 있다. 동협정 제41조는 회원 국가들에게 수입 석유에 대한 의존도를 장기적으로 감소시켜야 한다는 점을 규정하고 있다. 동협정 제44조에 참여국가들은 개발도상국을 포함한 생산국가 및 소비국가들과의 협력 관계를 유지하여야 함을 지적하고 있다. 마지막으로 석유비축유 보유형태로 민간재고, 정부재고, 공공재고로 구성하고 있는데, 국제에너지 프로그램협정(IEA) 국가들마다 “민간에게 비축의무를 부여하는 국가”, “민간 및 정부에게 비축의무를 부여하는 국가”, “민간 및 공공에게 비축의무를 부여하는 국가”, “민간뿐만 아니라 공공 및 정부에게 비축의무”를 부여하는 국가가 있음을 발견할 수 있다.

제 4 절 에너지안보 확립을 위한 에너지 비축 관련 우리나라의 법제 전략

우리나라는 연간 석유소비는 1일 213만 배럴이며 2010년 기준으로 7억 7848만 배럴로 전량을 수입에 의존하고 있는데, 그 중 78%를 중

동지역에서 수입하고 있다. 이는 곧 중동지역의 종족, 종교분쟁, 정치적인 갈등, 테러집단 등으로 인한 원유수입에 심대한 영향을 미치게 한다. 이에 우리나라는 높은 석유의존도에 그 공급원이 중동에 치우쳐져 있어 중동국가체제의 불안정성이 우리나라의 근심으로 이어지고 있다. 1970년대 말과 1990년대에 2번에 걸친 세계의 석유 위기, 사우디아라비아의 원유금수조치, 이라크의 쿠웨이트 침공, 미국의 이라크 침공 등 세계 원유시장의 60%를 보유하고 있는 중동은 평탄하지 못했다.¹²²⁾ 이와 더불어 최근 중동의 재스민혁명으로 인한 중동국가에 커다란 혼란을 초래하여 석유공급이 위협을 받게 될 수도 있을 것이다. 즉 석유공급의 중단이 짧게는 1~2개월에서 길게는 6개월까지 지속될 수 있으니, 석유공급의 단절 없는 에너지안보 확립을 위한 석유비축제도를 다양화할 수 있는 방향으로 연구를 필요로 한다고 하겠다.

예를 들면 미국은 석유전략비축을 1975년도에 시작을 했으며, 7억 2700만배럴 저장시설에 7억 2660만배럴의 원유를 비축하고 있다. 즉 원유수입 기준은 60.5일분이고, 소비기준은 34.6일분의 세계에서 가장 많은 원유를 비축해 두고 있다. 또한 미국은 중동으로부터 1일 169만 배럴을 수입하는데 이를 기준으로 하면 중동원유의 대체기간이 429일이 된다. 따라서 중동국가의 OPEC이 금수 조치를 취하게 되더라도 정부비축만으로 1년 이상을 버틸 수 있다는 점이다. 이와 더불어 일본도 세계 제2의 석유전략비축 국가이다. 즉 석유과동 이전의 1971년부터 민간비축을 시작했고, 정부비축은 1979년도에 시작을 했다. 현재 일본은 정부의 3억 2400만 배럴과 민간의 2억 5900만 배럴을 비축하고 있는데, 총 합계가 5억 8300만 배럴이다. 즉 동 기준에 의하면 정부비축은 74일분이고, 민간은 59일분으로 총 133일 분에 해당한다고 하겠다.

122) 대니얼 예긴/ 이경남(역), 「2030 에너지전쟁」(사피엔스21, 2013), 187면 참조.

그런데 소위 IEA의 석유비축량 권고기준이 90일이다. 우리나라가 필요로 하는 석유의 비축 일수 계산은 어디까지나 1일 소비량을 기준으로 “석유비축량 ÷ 전년도 1일 소비량 = 비축일수”가 되어야 한다. 그러나 IEA는 “비축량 ÷ (전년도 1일 수입량 / 전년도 1일 납사소비량) = 비축일수”로 권고하고 있다. 이러한 IEA에서 수입량에서 압사 등 석유화학 원료를 제외한 연료만을 기준으로 하는 데에 문제가 있다고 할 것이다. 또한 만약 중동지역에서 원유공급이 전면 중단되는 상황이 발생하게 될 경우에 현재 시점에서 정부비축유로 얼마나 견딜 수 있는지를 보면, 미국은 429일, 일본은 94일, 우리나라는 50일 밖에 견딜 수 없다고 한다.

따라서 에너지안보 확립을 위한 에너지비축제도는 국가의 산업발전을 도모함과 아울러 국민의 생활에 안락함을 제공하기 위하여 법제적인 전략이 필요하다고 보아야 한다. 첫째, 우리나라 국민들은 에너지 절약을 통하여 소비를 감축하는 방안을 강구하여야 한다. 예컨대, 일본은 1970년대의 석유소비수준보다 20% 넘게 절약을 통하여 1일에 120만 배럴을 감소했다고 한다. 이에 우리나라도 10% 정도를 감소시켜 90일 비축일수로 1917만 배럴을 감소할 수 있을 것이다. 이에 우리나라 국민들은 우리나라의 에너지안보 현실을 인식하고 석유 등 에너지원별로 절약하는 방안을 습관화하여야 할 필요가 있을 것이다. 둘째, 거시적인 관점에서 해외에서 에너지자원 및 석유 및 가스전 등을 개발하여야 한다. 예컨대, 1980년대 석유개발을 최초로 시작했는데, 그 당시 2000만 배럴을 비축하려면 시설비, 원유값 등 18억불이 들었는데, 이 돈의 10%만을 주면 200~3000만 배럴을 찾는 것이 어렵지 않았다고 한다. 그런데, 최근 2012년 4월 13일 감사원에서 석유공사와 가스공사가 16조원이라는 거액을 투자하여 해외에서 석유·가스 개발사업을 투자를 했지만, 정작 해외에서 생산된 석유·가스가 국내로 유입된 실적이 없다고 지적을 하면서 관련 기관의 책임자에 징계

를 요구했다. 하지만 해외자원개발은 초기투자비가 많이 들고 당장은 손해가 날 수 있지만, 장기적이고 거시적인 관점에서 투자를 하여야 이익을 볼 수 있을 것이다. 이에 따라 국가는 우리나라 산업발전의 원동력이자 국민의 삶의 원천인 에너지안보 확립을 위하여 목전의 에너지확보의 이해득실만을 평가하지 말고, 거시적인 관점에서 에너지공급의 안정적인 확보를 위하여는 국가 산업발전의 백년대계라고 할 수 있는 거시적인 관점에서 에너지안보를 실현할 수 있는 법제도 및 시스템을 마련하여야 할 것으로 판단된다. 셋째 원유 선물시장에 개입해 헤지거래 전략을 통하여 수익을 창출하는 방안을 마련하는 것이다. 예컨대 한국석유공사는 1억 4,600만 배럴의 저유 시설과 8400여만 배럴의 실물을 보유하고 있다고 한다. 즉 소극적으로 시설용량을 빌려 주고 임대료를 받는 안전한 방법만을 채택할 수 있을 것이다. 그러나 예산이 없어 물량을 채우지 못하고 목표 수정을 할 것이 아니라 선물시장에서 헤지거래를 통하여 위험성을 줄이고 실제적인 시장을 파악하여 수익을 창출하는 공격적인 경영을 할 필요가 있을 것이다. 물론 초기에는 경험이 없고 위험부담이 크기 때문에 경험과 실력 있는 외국 전문가를 고용하여 소규모로 시작하여 배워나가야 할 것이다.

그러므로 에너지안보 확립을 실현하기 위한 국가의 의무는 국가의 산업발전을 도모함과 아울러 국민의 안락한 삶을 영위하기 위하여 에너지공급의 안전성을 확보하는 것이라고 보아야 할 것이다. 즉 국가는 에너지원의 다변화할 수 있는 정책 방향성 제고와 IEP에서 권고하고 있는 석유비축의무량(Emergency Reserve Commitment)을 90일분을 전략비축을 도모할 수 있도록 법제 전략적인 방안을 강구하여야 할 것으로 판단된다. 이에 따라 우리나라는 「석유 및 석유대체연료 사업법」 제17조에 “석유비축의무” 규정을 두고 있고, 동법 제17조제1항에 “석유정제업자, 원유 및 대통령령으로 정하는 석유제품을 수출입하는 석유수출입업자, 제10조제1항 단서에 따라 등록된 석유판매업자로서

대통령령으로 정하는 자(석유비축의무자)에게 석유수급과 석유가격의 안정을 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 석유를 비축”하여야 한다는 점을 발견할 수 있다. 구체적으로 「석유 및 석유대체연료 사업법시행령」 제20조제1항에 “석유비축의무량”을 정하고 있는데, “법 제17조제1항에 따라 석유비축의무자가 비축하여야 하는 석유의 양은 연간 내수판매량의 일평균 판매량의 60일분의 범위에서 산업통상자원부장관이 정하여 고시하는 양(이하 “석유비축의무량”이라 한다)으로 한다”는 것을 소위 IEP의 석유비축량 권고기준인 90일 이상 비축할 수 있도록 “석유비축의무량”을 강화하고 석유비축시설을 계속해서 증가시켜야 할 것으로 판단된다.¹²³⁾

123) 2013년 7월 1일 국회 본회의에서 통과된 「도시가스사업법」 제10조의10에는 “가스도매업자(가스공사)는 천연가스 수급과 가격의 안정을 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 천연가스를 비축하도록 하고, 해외에서 가스전을 직접 개발하여 수입하는 경우에는 천연가스 비축의무를 면제 및 감경할 수 있다”고 정하고 있다. 즉 국가가 석유, 가스 등 에너지원별로 비축의무제도를 입법화하고 있다는 점에서 에너지안보 확립을 위한 법제전략을 현실화하고 있음을 발견할 수 있다고 보아야 할 것이다.

참 고 문 헌

I. 국내문헌

1. 단행본

- 고재경·김희선, 「녹색도시를 꿈꾸는 저탄소 사회전략」(한울, 2011)
- 계희열, 「헌법학(중)」(2004, 박영사).
- 김남규·주영준, 「에너지 패러다임의 미래」(지식갤러리, 2011).
- 김남진/김연태, 「행정법 I」(박영사, 2012).
- 김성수, 「일반행정법」(홍문사, 2012).
- 김영학, 「에너지·자원정책의 재도약」(포스코경영연구소, 2012).
- 김형국, 「녹색성장 바로알기」(나남출판사, 2011).
- 박재홍, 「한국의 미래, 새로운 패러다임 저탄소 녹색성장 기본법」(이담, 2011).
- 박종용·김석완, 「에너지학개론」(동화기술, 2010).
- 심성희·이상열, 「탑-러너 제도의 친환경적 도입방안 연구」(에너지경제연구원, 2010).
- 이동현, 「에너지소사이어티」(동아시아, 2010).
- 이원우, 「경제규제법론」(홍문사, 2010).
- 이유진, 「기후변화이야기」(살림출판사, 2010).
- 이종영, 「소비자제품의 안전성 확보를 위한 제도적 방안」(한국법제연구원, 1998).
- 이필렬, 「에너지 전환의 현장을 찾아서」(공리출판사, 2005).

참고문헌

정종섭, 「헌법학원론」(2008, 박영사).

장하준/이종태·황해선, 「국가의 역할」(부키출판사, 2009).

한수웅, 「헌법학」(법문사, 2012).

한태연, 「헌법학」(법문사, 1983).

황경식, 「사회정의의 철학적 기초」(문학과지성사, 1987).

2. 번역본

테니얼 예긴/ 이경남, 「2030 에너지전쟁」(사피엔스21, 2013).

Wagner, H. J./정변선(역), 「에너지 위기, 어떻게 해결할 것인가」(길출판사, 2010).

바츨라프 스밀/윤순진, 「에너지란 무엇인가」(삼천리, 2011).

바칼라프 스밀/허은영·김태유·이수갑, 「새로운 지구를 위한 에너지 디자인」(창비, 2008).

에릭스피겔·닐 맥아더·랍 노턴/ 최준(역), 「2030 미래 에너지보고서」(이스퀘어, 2011).

에머리 로빈스·페터 헤니케/임성진, 「미래에너지」(생각의 나무, 2005).

재롬글렌·테드고든/박영숙, 「유엔미래보고서」(교보문고, 2011).

제레미리프킨/안진환, 「3차 산업혁명-수평적권력은 에너지, 경제 그리고 세계를 어떻게 바꾸는가」(민음사, 2012).

3. 국내논문

석광훈, “전력 수요관리 및 요금체계의 현황과 개선방안” 「이명박정부 기후변화정책 평가 및 차기정부 정책과제」(국회 기후변화정책 연구소, 2012/11), 190면.

- 이상희, “저탄소 녹색성장기본법의 제정과 심사경과” 『녹색성장법제 (I)』(법제처, 2010), 110면 이하 참조.
- 이원우, “경제규제와 공익” 『법학』 제47권제3호(서울대학교 법학연구소2006), 89~120면.
- 이종영, “독일 소비자제품안전법”, 『소비자문제연구』 제22호 (1999/6), 138면 이하.
- _____, 환경경영감사제도의 내용, 법제연구, 통권 제14호(1998), 185면 이하 참조.
- _____, “에너지법제의 주요쟁점과 전망” 『법제연구』 제40호(한국법제연구원, 2011/6), 208면 이하 참조.
- 유재국, “에너지 안보의 현황과 시사점” 『이슈와 논점』 제210호(국회입법조사처, 2011/3), 2면 이하 참조.
- 정경록, “녹색성장과 에너지산업법제의 대응” 『녹색성장법제(I)』(법제처, 2010), 244면 이하 참조.

II. 해외문헌

- Baur, T.F./ Salje, P./ Schmidt-Preuß, Regulierung in der Energiewirtschaft, (Carl Heymanns, 2011)
- Fischer, S., Auf dem Weg Zur gemeinsamen Energiepolitik-Strategien, Instrumente und Politikgestaltung in der Europäischen Union, 1. Aufl., (Baden-Baden, 2011).
- Gabriele, B./ Eifert, M./ Reimer, F., Energieeffizienzrecht-Perspektiven und Probleme, (Nomos, 2010).
- Jenkins, J./ Nordhaus, T./Shellenberger, M., ENERGY EMERGENCE -

REBOUND & BACKFIRE AS EMERGENT PHENOMENA,
BREAKTHROUGH INSTITUTE, FEBRUARY 2011).

Kahle, C., Die Elektrizitätsversorgung zwischen Versorgungssicherheit und Umweltverträglichkeit, (Baden-Baden, 2009).

Knauff, M., Der Gewährleistungsstaat: Reform der Daseinvorsorge, (Berlin, 2004).

Krings, G., Grund und Grenzen grundrechtlicher Schutzansprüche, (Berlin, 2003).

Lippert, M., Energiewirtschaftsrecht, (Köln, 2002).

Möstl, Die staatliche Garantie für die öffentliche Sicherheit und Ordnung -Sicherheitsgewährleistung im Verfassungsstaat, im Bundesstaat und in der Europäischen Union, (Tübingen, 2002).

ders., Probleme der Verfassungsprozessualen Geltendmachung gesetzgeberischer Schutzpflichten, (DÖV, 1998), S. 1029ff.(1030f.).

Nordmann, H., Integrierte Energie- und Klimapolitik: Die Sicherstellung der Erdgasversorgung, S. 428ff.

Olivia Nix, Energy Efficiency Resource Standards and Energy Savings Certificates: Connecting Policy and Markets for Energy Efficiency, (Johnson Controls, 2011/1), pp. 1~8.

Schmidt-Bleibtreu, B. / Klein, F., Kommentar zum Grundgesetz, 9. Aufl., (Neuwied, 1999).

Weiß, W., Privatisierung und Staatsaufgaben : Privatisierungsentscheidungen im Lichte einer grundrechtlichen Staatsaufgabenlehre unter dem Grundgesetz, 2002, S. 2ff.

Zippelius, R./Würtenberger, T., Deutsches Staatsrecht, 31. Aufl., (München, 2005).

Baur, J. F./Salje, P./Schmidt-Preuß, M., Regulierung in der Energiewirtschaft, (Carl Heymanns, 2011).

Ⅲ. 해외사이트

<http://www.iisd.ca/ymb/energy/wfes/wfes2012/html/ymbvol187num9e.html>

<http://economy.hankooki.com/lpage/industry/201208/e20120806143013120180.htm>

<http://www.aceee.org/topics/eers>

<http://www.aid-ee.org/documents/004EEC-UnitedKingdom.PDF>

<http://www.environment.detr.gov.uk/climatechange/eec2002/pdf/eec2002.pdf>