

사회문화법제분석 98-2

에너지 · 자원의 관리체계

-The Management System of Energy & Resources in Korea-

1998. 9

研究者：全在慶(首席研究員)

한국법제연구원

目 次

第1章 에너지·資源 市場의 法經濟學	5
第1節 自然資源市場의 經濟	5
1. 自然資源의 재산이익	5
2. 自由시장과 自然資源의 이용	8
第2節 自然資源市場의 法	13
1. 불문법과 自然資源	14
2. 自然資源에 대한 政府규제	17
3. 실정법적 과제	21
4. 규제의 대안	29
第3節 지속가능 에너지의 活性化	30
1. 사업체제와 과제	30
2. 시장기능의 보완	34
第2章 전기에너지의 관리	41
第1節 전력사업의 特성과 구조	41
1. 전력사업의 特성	41
2. 거대독점체제	42
第2節 독점금지 및 가격규제	44
1. 미국법제	44
2. 독일법제	49
第3節 전력사업의 개편방향	55
1. 경쟁체제의 도입	55
2. 접근단계	59

第3章 물자원의 관리	63
第1節 물자원의 보전과 이용	63
1. 공공재로서의 물	63
2. 물 관리의 방향	65
第2節 영국의 물관리 체계	67
1. 관리기구의 개편	67
2. 물 汚染의 規制	68
3. 水量에 관한 규제	69
4. 低水位江	70
5. 廢水의 防止	71
6. 물 事業의 規律	72
7. 물 引出政策	73
8. 引出許可	73
9. 물의 保全	82
第3節 상수원의 보호	86
1. 팔당호 문제	86
2. 보호대안	88
第4節 물사업의 개편방향	89
1. 수요관리와 수계별관리	89
2. 물 관리기구의 정비방향	92
參考文獻	95

第1章 에너지·資源 市場의 法經濟學

자연자원과 이로부터 얻어지는 에너지는 인류사회에 필수적이다. 경제적 분석은 정책형성의 도구이자 이러한 자원들의 배분과 할당을 규명하는 수단이다. 정책입안자들과 변호사·법관·행정관과 같은 의사결정자들 그리고 입법자들은 자연자원의 배분과 할당을 이해하면 자연자원의 이용과 에너지 생산에 관한 법률과 정책을 형성하는데 용이하다. 경제학은 인간의 기본적인 수요와 무한정한 욕망에 당면하여 희소자원의 배분을 연구한다. 보통의 경제학 교설은 잘 작동되는 경쟁시장(workably competitive market)을 가정한다. 시장에서 거래되는 품목들의 재산적 속성들도 종종 가정되어 있고 빈번하게 무시된다. 그러나 자연자원이 가지는 재산적 속성은 대단히 독특하기 때문에 '재산(property)'의 여러 가지 속성들을 무시할 경우 법률가와 정책결정자들은 자연자원경제학(natural resources economics)상¹⁾ 오류를 범할수 있다.²⁾

第1節 自然資源市場의 經濟

1. 자연자원의 재산이익

자연은 인간의 경제활동에 필요한 각종 재화와 서비스를 만들어내는 원료를 제공한다. 인간은 재화와 서비스를 소비하고 난 뒤 생기는 폐기물을 자연 속에 내다버림으로써 자연을 또 한번 이용한다. 누구든지 자연자원시장을 이해하기 전에 이 시장을 형성하는 재산이익의 본질을 이해하여야 한다. 에너지와 자연자원법과 관련하여서는 경제학적 분석의 소재로서 사유재(private goods), 공공재(public goods) 및 공유재(common goods)의 세 가지 재화가 다루어진다.

1) 사유재

전통적인 사유재(private goods)의 관념은 '완전하게' 정의될 수 있는 재산

1) 학자에 따라서는 자원이 채취되어 經濟界에 유입되는 과정에 있어서의 경제적 문제를 다루는 분야를 자원경제학으로, 그리고 經濟界로부터 각종 廢棄物이 環境界로 다시 유출되는 과정에 있어서의 경제적 문제를 다루는 분야를 환경경제학이라고 구별하기도 한다. 오호성 : 38

2) Laitos-Tomain : 2

권과 재산의무를 의미한다. 즉 재산의 소유자는 특정한 재산을 이용함에 있어 타인을 '배척할' 수 있고 재산은 다른 소유자에게 쉽게 이전할 수 있다. 그렇기 때문에 사유재는 완전성, 배타성 및 이전성으로 특징지어진다. 석탄과 목재 및 포장된 천연가스는 사유재의 이러한 속성들을 보유한다. 소유자는 소유권의 범위와 한계를 알고 이들 재화를 이용함에 있어 타인들을 배척할 수 있고 다른 사람의 이용을 위하여 재화를 이전할 수 있다. 실제 이러한 재화는 사적거래나 보다 큰 규모의 시장에서 가격설정이나 교환이 상대적으로 용이하다. 이러한 재화들은 물량과 재화에 부수하는 권리 및 의무들이 알려져 있기 때문에 상대적으로 교환거래가 용이하다. 모든 자연자원들이 이러한 속성들을 공유하지는 않는다. 예컨대, 천연가스는 포장화되는데 제약을 받는다. 포장되지 아니한 천연가스는 일반 재화로서의 모든 속성을 지닐 수 없다. 일정한 자연자원은 '완전하게' 소유되기에 부적당하거나 타인을 배척하기에 부적당하거나 쉽게 이전되기에 부적당하기 때문에 일부 자연자원에 대한 경제적 분석은 각각의 경우에 따라 사고와 논의를 달리하여야 한다.³⁾

2) 공공재

공기, 햇빛 및 바람은 1톤의 석탄이나 1정보의 목재를 소유하는 것과 같은 방식으로 소유할 수 없다. 소유권 때문에 특정한 재화에 대한 개인의 법적 권리와 의무들은 완전하게 정의될 수 없다. 이러한 재화들은 상이한 경제적 효과를 지닌다.⁴⁾ 첫째, 이러한 자원들에 대한 지배(통제)는 어려우며 많은 경우 불가능하다. 누구도 태양을 포획하거나 바람을 통제할 수 없다. 이러한 자원으로부터 에너지를 동력화할 수 있을 뿐이다. 공기와 햇빛 그리고 바람에 대한 "권리"는 완전하게 정의될 수 없다. 둘째, 지배나 통제가 어렵거나 불가능하기 때문에 이전도 마찬가지로이다. 누구도 타인에게 바람을 팔 수 없다. 단지 풍차에 의하여 얻어진 1킬로와트의 전기를 팔 수 있을 뿐이다. 셋째, 경제적 분석상 가장 난처하게도, 어떤 사람이라도 다른 사람이 이러한 자원을 이용하는 것을 배척할 수 없다. 나아가 소유권이 완전하게 정의되거나 용이하게 이전될 수 없기 때문에, 그리고 타인을 배척할 수 없기 때문에 공공재(public goods)에 의

3) Laitos-Tomain : 3

4) Laitos-Tomain : 4

하여 생산된 제품은 가격을 정확하게 매기기가 대단히 어렵다. 실제 공공재들은 종종 과소평가되며 경제이론에 부합하여 과소비된다.

과소평가와 과소비는 낭비(waste)와 외부비용(externalities)이라는 두 가지 상관효과를 지닌다.⁵⁾ 공유재는 자본비용을 제외한다면 아무런 비용도 들지 아니하기 때문에 낭비가 발생하고 따라서 그 “진정한” 가치(real value)에 비하여 부적절하게 소비될 소지가 있다. 바람과 햇빛은 무비용(zero costs)이지만 풍차와 태양광집적기(solar collector)를 건설하는 사용자들은 전망을 방해하거나 토지를 사용함으로써 사회적 비용(social cost)을 유발할 수 있다. 사회적 비용은 풍차나 태양광집적기로부터 얻어지는 에너지의 가격에 포함되지 아니한다. 사회적 비용은 저비용 자원 또는 무비용자원을 과소비한 결과이다. 사회적 비용은 제품의 가격에 포함되지 아니하고 외부에 남기 때문에 엄밀하게 말하여 ‘외부비용’(externalities)이라고 불리운다.

3) 공유재

여기에서 “公有財”(common goods)라 함은 종종 천이성이 있는 자원들에 관한 별도의 범주를 말한다. 석유, 천연가스 및 물과 같은 자연자원들은 어느 한 장소에 머물지 아니한다. 오히려 이것들은 지구물리학적 제약이라는 관점에서 이동한다. 공공재는 소유자가 당해 재화에 대한 지배력이나 통제력을 행사하기 이전에 “채집될”(captured) 필요가 있다. 아울러 천이성(migratory nature)이 있는 공유재는 완전한 재산권으로 정의하기 어렵기 때문에 이 자원들 역시 이전하거나 다른 사람들의 이용을 배척하기 어렵다.⁶⁾

채집의 필요성과 약한 배타성이라는 두 가지 속성은 낭비와 연결되고 “공유의 비극”(the tragedy of the commons)이라고 불리우는 현상을 초래한다.⁷⁾ 이러한 현상을 이해하기 위하여 지하의 석유층을 보자. 석유층은 지표에서 알 수 없다. 석유층이 지표에서 확정된 법적 경계에 따르지 아니함은 별로 놀랄만한 일이 아니다. 석유로부터 경제적 이득을 얻기 위하여서는 지표 소유자는 석유층을 굴착하여야 한다.

5) Laitos-Tomain : 4

6) Laitos-Tomain : 5

7) Laitos-Tomain : 5

굴착하기 위한 법적 (및 경제적) 유인은 '채집법칙'으로 알려져 있다.⁸⁾ 이 법칙에 따르면 누구든지 자원을 "채집"하는 사람은 이를 보유한다. 즉 대가는 지하에 석유를 보존하고 있는 절약가(frugal interest holder)에게 돌아가는 것이 아니라 이를 굴착하고 채집하는 사람들에게 돌아간다. 토지소유자는 이웃하는 토지소유자 또는 임차인이 채집법칙에 의하여 자원을 지표로 끌어올리기 전에 먼저 끌어올리도록 고무받는다. 이러한 공유의 자연자원이 시장수요에 부응하여 이용되기보다 과소비(낭비)되고 있다는 사실은 바로 "비극"이다. 자원의 과소비가 존재할 경우 당해 자원에 대한 자유시장은 불균형상태(disequilibrium)에 놓이게 되고 대개 흠을 바로잡기 위하여 정부규제가 필요하게 된다. 석유, 가스 및 물 보전 법률들은 채집법칙에 의하여 야기되는 낭비의 문제를 해결하기 위한 규제대책이다. 이러한 법률들은 생산을 줄이고 공급을 제어함으로써 낭비를 막으려고 한다.

2. 자유시장과 자연자원의 이용

1) 자유시장

규제주기의 첫단계를 이해하기 위하여서는 자유시장(free market)을 이해하는 것이 특히 중요하다. 규제주기의 첫단계는 정부규제의 기초를 이루기 때문이다. 자유시장 옹호론자들은 종종 시장의 미덕을 격찬한다. 이 미덕들은 자원의 효율적인 이용을 포함한다. 자원의 효율적 이용이란 보다 값비싼 자원들을 이용하기 전에 값싼 자원들이 이용됨을 의미한다. 이 미덕의 필연적 결과로서 소비자 만족(consumer satisfaction)은 극대화된다. 소비자들은 보다 값싼 재화들을 먼저 구매하기 때문이다. 또한 자유시장에서는 소비자들이 원하는 가격으로 재화를 구매함으로써 즉 어떠한 재화들이 어떠한 가격으로 시장에 나와야 할 것인가를 생산자들에게 "알린다"(signalling)는 점에서 자유시장은 정확한 "가격신호"(price signals)를 보낸다. 생산자들과 소비자들간의 이러한 교환은 기술혁신을 촉진시킨다. 생산자들은 이윤증대를 목적으로 가격을 낮추고 품질을 향상시키기 위하여 노력한다. 결국 시장교환의 매개체는 돈이며 돈은 혈통과 성별을 따지지 않는다. 시장에서의 의사결정은 투표함을 통하여서가 아니

8) Laitos-Tomain : 5

라 지갑(pocket book)을 통하여 이루어진다. 이렇게 하여 자유와 평등은 자유 시장의 인증각인(hallmark)이 된다. 이러한 미덕들 - 효율적 가격, 공정한 분배, 부의 창조, 기술혁신 및 자유와 평등 - 은 미시경제 이론에서 정의된 바와 같이 시장에서 비롯한다.9)

수요, 공급, 균형(equilibrium), 비용, 한계소득 및 수요의 가격탄력성(price elasticity)과 같은 시장운용 기구들은 시장의 미덕들을 달성하기 위하여 완전히 경쟁적인 시장을 상정한다. 물론 여기에서 운용국면은 "완전히 경쟁적"이다. 불펜, 비디오레코더 및 햄버거 시장들은 적어도 경쟁적으로 작동되는 시장들의 예이다. 이러한 시장들은 다수의 구매자들과 판매자들을 보유하며 선택의 다양성이 현저하다. 결과적으로 구매자들과 판매자들이 이들 시장에 드나들어 가격은 경쟁적으로 결정된다. 자연자원들은 특히 에너지의 생산에 이용되는 자연자원들은 '시장의 실패'(failures of the market)가 존재하기 때문에 종종 경쟁적으로 작동되는 상태에 도달하지 못한다. 석유 및 천연가스과 같은 자원들은 시장에 대한 적절한 공급을 방해하는 재산적 특성(특히 그들의 천연성)을 보유한다. 또 전기 및 천연가스의 수송과 같은 산업들은 기업들이 소비자들에 대한 시장지배력(market power)을 행사할 수 있는 방법으로 조직된다. 그리고 공기 및 물과 같은 자원들의 이용은 생산가격에 포함되지 아니하는 비용을 수반한다. 시장이 경쟁적이지 아닐 때 정부는 당해 시장이 경쟁으로 나아갈 수 있도록 개입할 수 있다.10)

2) 시장의 실패

모든 생산물과 요소시장에서 완전경쟁시장이 실현되면 자원이 최적배분되고 모든 생산자와 소비자는 최소비용으로 최대의 생산과 효용을 얻을 수 있게 되는 一般均衡에 도달한다. 이것은 효용극대화과 이윤극대화를 추구하는 개인과 기업에 의해서도 경쟁시장에서 가격기능을 매개로 할 경우 가장 효율적으로 자원을 이용할 수 있음을 의미한다. 그러나 완전경쟁시장이 실현될지라도 외부효과(external effects)가 없을 때에만 이와 같은 결론이 가능하다. 만일 경제가 완전경쟁상황에 이르지 못했을 경우나 완전경쟁상태에 이른다고 할지라도 외부

9) Laitos-Tomain : 9~10

10) Laitos-Tomain : 19

효과 또는 외부성(externalities)이 존재하면 가격기능은 자원의 최적배분을 가져올 수 없게 된다. 완전경쟁시장의 가격에 의한 자원배분은 효율극대화의 필요조건이지 충분조건은 아니라는 뜻이다. 경제효율극대화의 충분조건은 경쟁 시장가격이 그 사회의 진정한 사회적 비용을 나타내야지 만약 어느 한 부분의 가격이라도 이것이 그 사회의 진정한 기회비용과 상이하다면 그 경제의 시장기능은 자원배분의 효율을 극대화시킬 수 없다.¹¹⁾ 환언하면 완전경쟁시장이 이루어졌다고 할지라도 가격이 진정한 사회비용과 다르다면 그 경제의 시장기능은 실패하게 된다. 그렇다면 효율적 자원배분이 이루어지기 위해서는 완전경쟁시장이 달성되어도 또 갖추어야 할 조건이 있다. 그것은 넓은 의미에서의 외부효과가 없어야 한다는 것이다. 여기서 외부효과란 크게 세 가지로 분류되는데 첫째, 財産權 外部效果(ownership externality) 둘째, 公共財 外部效果(public goods externality) 셋째, 技術的 外部效果(technical externality 또는 費用減少産業)가 있다.¹²⁾ 이 가운데 어느 것 한 가지만 존재하여도 시장기능은 실패하게 된다.¹³⁾

정치경제(political economy)에는 시장의 실패를 인지하는 두 가지 효과가 있다.¹⁴⁾ 첫 번째 효과는 묘사적이다. 시장의 실패를 확인하는 첫 번째 일은 시장의 비효율성 또는 불공정성을 지적하는 것이다. 두 번째 효과는 규범적이다. 일단 시장의 실패가 확인되면 이 확인된 결점은 정부개입을 정당화시키는 계기가 되고 어떠한 종류의 규제수단이 적절할 것인가를 지시하는데 이바지한다.¹⁵⁾ 독점, 차입규제, 외부비용(externalities)¹⁶⁾, 정보비용, 과도한 경쟁, 희소자원 배분, 불공정협상, 표준화(rationalization), 보호주의(paternalism) 그리고 도덕적 위험¹⁷⁾ 등은 시장의 실패를 가늠하는 척도들이다.¹⁸⁾

11) 어떠한 경제에도 처음부터 독점, 과점 등 불완전경쟁요소가 존재할 때에는 파레토 최적에 달할 수 없음은 물론이다. 또 파레토 최적 존재하기 위해서는 생산함수와 효용함수의 모양이 볼록성(convexity)을 가정하지 않으면 안된다.

12) 학자에 따라서는 외부효과는 소유권 외부효과만 지칭하고 공공재와 기술적 외부효과는 외부효과와는 별도로 공공재 그리고 비용감소산업문제로 다루기도 한다.

13) 오호성 : 90~91

14) 시장의 실패 또는 불완전성의 지표에 관하여서는, Stephen Breyer 判事の 학구적 저작물 “규제와 개혁”(Regulation and Its Reform(1982)), 참조

15) Laitos-Tomain : 20

16) ‘외부비용’(externalities)이란 특정한 거래에서 행위자들이 부담하지 아니하는 비용을 말한다.

3) 비용편익분석

자원경제학의 과제는 자원의 효율적 이용을 유도하기 위해 환경오염을 적정 수준으로 줄이고 자원을 개발 또는 보전하는 투자프로젝트를 실시할 때 필요로 하는 투자평가기준은 무엇인가 대답하는 것이다. 투자프로젝트를 실시할 때 생기는 득과 실은 어떻게 평가하며, 어떤 프로젝트부터 투자우선순위를 둘 것인가, 어떤 규모로 할 것인가의 문제를 해결하지 않으면 안되는데, 이에 대한 분석기법은 편익·비용분석이다.¹⁹⁾

시장이 불균형상태에 놓이면 그리고 정부가 이 시장에 개입하는 정치적 선택에 직면하면, 정부의 정책결정자들은 비개입(non-intervention)을 포함하여 적절한 규제시책(regulatory strategy)을 선택하여야 한다. 적절한 규제 또는 비개입을 평가하기 위하여 정책결정자들은 종종 비용편익분석(cost-benefit analysis)에 의존한다. 비용편익분석은 다툼이 있는 공공 프로젝트들 중에서 어느 것이 사회적 편익을 최대화시키고 사회적 비용을 최소화시킬 것인가를 결정하는 데 이용되는 방법론이다.

비용편익분석은 다음과 같은 단순 도식화가 가능하다 : “사회적 편익이 사회적 비용보다 큰가?” 그러나 이러한 서술은 비용편익분석을 적용함에 있어서의 복잡성을 불분명하게 만들며 그 응용에 내재하는 숨겨진 추정을 덮어버릴 수 있다.²⁰⁾ 비용편익분석은 환경적 의사결정에 있어서 주요한 방법론이 되었다. 미국의 국가환경정책법(NEPA)은 이 방법을 명시적으로 허용하지는 아니하였지만 다른 제정법들 예컨대 홍수통제법(33 U.S.C.A.§701a)은 이를 허용한다.

17) 경고를 취할 만한 개인적 동기의 부족으로 인하여 손실의 규모 뿐만 아니라 손실의 개연성이 증대될 수 있는 상황을 '도덕적 위험'(moral hazard)으로 본다. 누군가 비용을 지출할 때 도덕적 위험을 '상황'으로서 인식하는 것도 도덕적 위험을 개념화하는 방법이다. 소요경비(expense accounts), 보험 및 의료급여는 소비자들로 하여금(소비자에 의하여 직접 지출되는) 비용이 내부화(internalized)되었다면 그들이 지출하려고 마음먹었을 액수보다 더 많이 지출하도록 독려하는 효과를 지닌다. 에너지와 자연자원 부문에서는, 천연가스와 전력 설비들에 관한 전통적 비용산정(historic cost rate-making)은 도덕적 위험의 전형이다. 사업자(utility)는 소비자들이 시설(plant)을 위하여 보다 많은 비용을 지출하게 될 것임을 알면서 더 많은 시설들을 건설할 가능성이 있기 때문이다. Laitos-Tomain : 24

18) Laitos-Tomain : 19

19) 오호성 : 40

20) Laitos-Tomain : 24

4) 비용편익분석의 법적 기능

법에서 비용편익분석의 적절한 역할이라는 문제는 1981년에 미국 연방대법원 [American Textile Manufactures Institute, Inc. v. Donovan]에서 제기되었다. 다수의견은 명시적인 입법목적을 능가하기 위하여 비용편익분석을 이용할 수 없다고 판시하였다. 대법원의 추론에 의하면, 직업안전및건강법은 이미 '근로자들의 건강'이라는 편익을 다른 모든 고려들에 우선시킴으로써 비용과 편익 사이의 기본관계를 규정하였다. 부수적인 비용편익분석은 불필요하거나 제정법과 모순될 수도 있다.²¹⁾ 아메리칸직물(American Textile) 판결에서는 의사결정이라는 것이 매우 복잡하기 때문에 수학적 방정식의 지시에 맡겨질 수 없다고 본다. 일부 행정개혁의 노력[Executive Order 12,291, 46 Fed.Reg. 13193-98 (Feb.19, 1981)]들은 비용편익분석 의존도를 증대시키려고 노력하였다.

계량적 방법들은 건설하고 적극적인 데이터를 제공함으로써 확실성에 대한 우리의 욕구에 부응한다. 계량적 방법들은 물음이 있을 경우 답을 제공한다. 그럼에도 이 방법들은 다른 한편 규범적 쟁점들을 과소평가한다.²²⁾ 경제적 분석 및 이와 짝을 이루는 공공 의사결정 방식으로서 비용편익분석은 유용한 도구들이다. 양자는 정책을 형성하고 정책결정을 내림에 있어 유익한 적극적이고 경험적인 데이터를 발굴하고 향상시킬 수 있다. 그럼에도 양자의 방법들은 왜곡의 가능성을 안고 있다. 어떠한 방법도 유일한 의사결정 방법이 될 수 없다. 공공정책 결정들은 보다 광범위한 사회적 쟁점들을 고려하여야 한다. 사회적 쟁점들은 계량화가 불가능하지는 않더라도 곤란한 다양성을 내포하고 있다.²³⁾

21) Laitos-Tomain : 27

22) 일반경제학 이론의 경우 미시경제학은 대체로 생산자와 소비자들의 부분적인 자원배분문제를 다루고 거시경제학은 반대로 전체 경제활동문제를 총체적인 면에서 분석한다. 경제학은 이론의 전개를 위해 많은 것을 전제조건으로 삼고 있다. 특히 소비자들의 취향과 선호는 주어진 것으로 가정하고 재화와 서비스의 소유권은 분명하며, 이 재화와 서비스의 가격은 市場機構나 정책에 의해 확실히 결정될 수 있고 선의의 개인적 노력이 합쳐지면 사회전체적으로도 좋은 결과를 가져온다는 가정위에 이론이 전개된다. 그러나 자원경제학은 현재의 기호와 선호가 사회적으로 바람직한 것인가, 시장가격들이 사회적인 가치를 제대로 반영하고 있는가와 같은 보다 현실적인 의문에 답하려고 하고 있다. 자원경제학은 특정자원의 소유를 어떤 방향으로 조정해야 좋을 것인가, 외부효과를 일으키는 개인의 경제행위를 어떤 방향으로 유도해야 할 것인가 하는 등의 문제에 답하려 하므로 자원경제학의 방법론적 특성은 規範性을 강하게 나타내지 않을 수 없다. 오호성 : 40

23) Laitos-Tomain : 28

5) 외부효과의 교정

외부효과는 사회적 비용과 편익이 사적 비용과 편익과 다른 데서 오는 것이므로 만약에 사회적 비용과 사적 비용을 일치시킬 수 있다면 파레토 최적조건을 충족시켜 자원의 효율적 배분을 이룩할 수 있을 것이다. 외부효과의 해결책을 모색하기 위하여 편의상 외부효과를 공공적 외부효과(public externalities)와 사적 외부효과(private externalities)로 나누어 대책을 생각하는 것이 편리하다.²⁴⁾

공공적 외부효과란 외부효과가 불특정 다수인에게 미치는 것을 지칭한다. 대기오염이나 강물의 수질오염은 비교적 광범위한 지역에 걸쳐 많은 사람에게 동시에 피해를 준다. 또 공공적 외부효과는 많은 수의 생산자, 소비자에 의해 동시에 발생되기도 하여 누가 얼마만큼 오염행위의 책임이 있는지 판별하기 어렵고 복합오염의 경우에는 더 더욱 그러하다.

사적 외부효과는 극히 한정된 숫자의 생산자 또는 소비자가 극히 제한적인 범위 안에서 오염행위를 일으키기 때문에 가해자와 피해자가 뚜렷이 드러나고, 그 밖의 사람은 아무런 영향이 없는 외부효과를 의미한다. 예를 들면 주택지에서 한 사람이 돼지를 사육하여 이웃에 피해를 주거나 아파트의 한 집에서 밤늦게 전축을 틀어 이웃의 安眠을 방해하는 것과 같은 행위이다.

第2節 自然資源市場의 法

자원경제학이 해결해야 할 주요과제는 자원에 관련된 소유권과 투자주체, 그리고 그에 관련된 사회경제제도에 관련된 문제이다. 즉 누가 자원을 이용할 수 있는 권리를 통제하는가, 어떤 제도가 자원의 보전을 조장하고 어떤 제도가 자원의 고갈을 촉진하는가, 현존하는 소유권과 기타 사회경제제도 아래서 자원문제는 만족할 만한 것인가, 만족스럽지 못하다면 어떤 방향으로 제도를 바꾸어야 하는가 하는 문제가 중요하다.²⁵⁾ 전통적인 후생경제학은 주어진 제도 아래 어떻게 하면 개인들의 복지가 증진되었는가 하는 문제에 주로 관심이 있는 반

24) 오호성 : 115~116

25) 오호성 : 39

면, 자원경제학은 어떤 방향으로 이 제도를 변화시키면 사회적 복지가 증진될 수 있는가하는 문제에 큰 관심을 기울인다. 시장기구는 자원이 개발과 사용을 결정하는 데 매우 중요한 역할을 하고 있으나 자원의 최적이용이라는 측면에서는 매우 무력할 뿐만 아니라 커다란 결점을 갖고 있다. 자원과 환경문제에서 가격기능을 대신할 만한 것은 무엇인가에 큰 관심이 있고 결국은 가격기능을 대신할 수 있는 것은 사회경제제도인 것이 밝혀져 제도의 역할과 제도를 변화시키는 의사결정시스템의 분석에 큰 비중을 두고 있다. 그러나 자원경제학의 이론과 방법은 모든 자원문제를 공통적으로 해결할 수 있을 만큼 완전하지 못하며 아직도 발전할 여지가 많다.²⁶⁾

1. 불문법과 자연자원

20세기 말까지 에너지 및 자연자원 법률의 많은 부분은 성문 법규화하였다. 그럼에도 불문법(common law)상의 불법행위법, 재산법 및 계약법은 여전히 중요한 역할을 수행한다. 이들 불문법 원리들은 자원시장에서 소유권을 확정하고 자연자원상의 법적 이익을 이전하거나 하나의 시장 참여자의 행위가 다른 참여자에게 영향을 미칠 때 발생하는 분쟁들을 조정하기를 염원하는 사람들에게 특히 유익하다.²⁷⁾ 불문법은 시장에 대한 기준선을 설정하며 이러한 준칙들이 없이는 어떠한 시장도 운용될 수 없다. 자연자원시장에서 불문법을 원용하는 행위자들은 사적 당사자들 즉 개인들, 법인들 및 공공 이익·재산의 소유자 단체들인 경우가 많다. 자연자원이 지방자치단체나 중앙정부에 의하여 소유된다면, 정부의 행정청은 사적 당사자를 수반하는 불문법상의 소송에서 원고나 피고가 될 수 있다.

1) 불문법에 대한 제약

(1) 제정법

제정법(및 그 하위법규)들은 불문법상 인정된 권리들을 폐지할 수 있다. 예컨대, Hull v. Sun Refining and Marketing Co.(1989) 사건에서 석유 및 가스

26) 오호성 : 42

27) Laitos-Tomain : 30

사용료(royalty)를 징수하는 원처분권자(owner-lessor)가 구획명령(division order)을 수행할 경우 제정법은 해당 리스(lease)에서 발생하는 불문법상의 보다 유리한 권리들이 명령에 의하여 축소된다고 할지라도 소유권자는 명령의 조항들에 기속된다고 규정한다. Cunningham v. Anchor Hocking Corp.(1990) 사건에서는 사용자측의 고도 위험활동을 이유로 엄격(무과실) 책임에 기초한 피용자측의 불문법상의 소송이 주정부의 근로자보상법에 의하여 제지되었다. 중앙정부의 제정법들도 불문법상의 불법행위 청구보다 우선할 수 있다.²⁸⁾

제정법들의 잠재적 우선효(the preemptive potential)를 약화시키기 위하여 지방정부의 헌법 규정들은 불문법상의 일정한 권리들과 구체책들을 보전할 수 있다. Carrow Co. v. Lusby(1989) 사건에서 미국 법원은 개방된 방목지에서 동물들에 의하여 야기된 손해배상 책임으로부터 가축 소유자를 보호하는 제정법이 불문법상의 소송권을 존속시키는 주 헌법에 반하지 아니한다고 판시하였다. 부주의한 가축의 방목을 원인으로 하는 불문법상의 소송은 헌법보다 먼저 존재한다고 볼 수 없기 때문이다.²⁹⁾

불문법상의 소송들도 해당 제정법이 불문법상의 구제를 회복하기 위한 대체 수단으로 규정할 경우 당해 제정법에 우선할 수 있다. State of New York v. Shore Realty Corp.(1985) 사건에서는 미국 지정폐기물법에 기한 소송에 부수하여 지정폐기물 처리장의 정화를 강제하기 위한 불문법상의 공해(public nuisance) 배상청구가 주 정부에 의하여 제기되었다. 불문법상의 배상청구는 때때로 당해 청구가 제정법에 저촉되지 아니하는 한 당해 제정법에 대한 예외로 작용할 수 있다.³⁰⁾

(2) 공중권

자연자원에 대한 비제정법적 공중권(public right)은 때때로 사적 소유권보다 고양된다. 불문법 자체에 연원을 두는 이러한 제약은 (1) 특정한 수로의 표면의 이용 (2) 특정한 수체(waterbody) 아래 위치한 토지의 소유권 및 (3) 사

28) 예컨대, Papas v. Upjohn Co.(1991) 판결, 참조("미국의 연방살충제·살균제 및 쥐약법은 불문법상의 불법행위법에 기초한 부적절한 상표를 이유로 한 주 정부의 손해배상 청구에 우선한다.") Laitos-Tomain : 30

29) Laitos-Tomain : 31

30) Cascade Energy and Metals Corp. v. Banks(1990) Laitos-Tomain : 31

유지를 가로지르는 물에 대한 접근을 포함하는 상급의 공중권에 사권이 종속될 것을 요구한다.³¹⁾

2) 불문법의 원용

제도개선요구는 또 새로운 기술의 채택과 기호의 변화, 경제구조의 변화같은 여건의 변화로 기존제도로서의 후생흐름의 크기를 증가시키는데 지장이 있을 때 일어난다. 경제제도는 자원의 이용과 분배에 영향을 미치는 각종기구와 조직, 법과 관습 그리고 이것들에 기초를 둔 의사결정시스템이므로 제도란 반드시 현대적인 조직과 기구 또는 성문법의 형태를 갖추어야 할 필요는 없다. 제도는 오랜 기간에 걸쳐 정부의 정책이나 사회의 필요성에 의해 만들어지나 개선의 필요가 있을 때는 협상과 합의에 의해서 손쉽게 고쳐질 수도 있는 것이다.³²⁾

불문법은 비규제적 판례법(judge-made law)의 원용을 통하여 다른 당사자들과 법률관계를 맺기를 원하는 당사자들에게 유용하다. 불문법의 가장 두드러진 장점은 그 분권성이다. 즉 불문법 체제 아래에서는 당사자들은 대체적으로 행정적 준칙들이 없는 가운데 행위에 착수하고 납득할만한 규범들을 채택하도록 허용된다. 불문법관계는 불법행위법에 의하여 사후적으로(after-the-fact) 규율되고 재산법 및 계약법에 의하여 사전적으로(before-the-fact) 규율된다.³³⁾

3) 계약법

당사자들이 에너지나 자연자원을 내용으로 하는 계약을 체결할 경우 대체적으로는 전통적인 계약법 원칙들이 적용된다. 불문법의 관점에서 볼 때, 당해 계약이 석유, 가스, 석탄, 광물, 목재, 물 또는 토지를 수반하여도 무관하다. 법률적으로 구속력이 있는 계약이 되기 위하여서는 約因(consideration)에 의하여 지지되고 공서양속에 반하지 아니하는 명료한 조건들의 청약과 승낙이 존재하여야 한다. 다른 계약들과 마찬가지로 당해 계약이 자연자원을 대상으로 할 경우, 매도인은 유효하고 시장성 있는 권원을 제공하기 위한 합리적인 시간

31) Laitos-Tomain : 31

32) 오호성 : 254

33) Laitos-Tomain : 35

을 가진다.³⁴⁾

일부 자연자원의 경우, 그 자원의 특성과 시장성으로 말미암아 당해 자원에 특수한 계약조건들이 결정되어야 하고 또 전문화된 계약을 필요로 한다. 예컨대, 천연가스 시장은 구매자가 일정량의 가스를 가져가야 하고 그렇지 않을 경우 위약금을 배상한다는 내용의 “인수 내지 배상” 계약(take or pay contract)을 체결한다.³⁵⁾ 석유 및 가스 시장은 “덕대계약”(farmout agreement)으로 불리는 계약을 채택한다. 이 계약은 구획지(acreage) 위에서 석유나 가스를 굴착하거나 시추하는 대가로 당해 토지에 이익을 할당한다. 대부분의 서구국가들에서는 물 권리들은 그 물이 흐르는 부동산을 고려하지 아니한 채 매매될 수 있다. 당해 토지의 매도계약은 종속하는 물 권리들을 전부 이전하는가의 여부를 특정하여야 한다³⁶⁾.

2. 자연자원에 대한 정부규제

정치철학상 정부의 정책결정자들은 정부규제보다 자유시장을 우선하는 자유방임(laissez-faire)을 전제로 출발한다. 그러나 자유방임은 현실적이라기보다 이상적이다. 시장이 실패할 경우 정부규제는 종종 규제가 실패할 때까지 흠을 바로잡기 위하여 이용된다. 자연자원과 환경의 이용에 관한 개인적인 이익의 극대화가 사회적 이익의 극대화가 아닌 경우가 압도적이기 때문에 자원문제는 자연히 공공성을 띠게 된다. 개인적인 비용과 사회적 비용의 불일치에서 기인하는 외부효과문제와 소비의 비배제성과 비독립성에 기인하는 공공재문제는 자연히 정부나 공공단체의 개입을 불가피하게 한다. 자원·환경문제의 해결을 위한 정부의 간섭과 투자는 자연히 사경제적 입장이 아닌 공경제적 입장에서의 접근을 필요로 한다. 이 때의 모든 의사결정에는 공공성이 그 기본이 되지 않으면 안된다.³⁷⁾ 정부규제의 과정은 6개 내외의 확인가능한 단계를³⁸⁾ 이루므로

34) Laitos-Tomain : 38

35) Falcon Petroleum Co. v. Panhandle Eastern Pipe Line Co.(1990)

36) Sun Vineyards, Inc. v. Luna County Wine Dev.Corp.(1988)

37) 오호성 : 41

38) 제1단계 : 자유시장(free market) → 제2단계 : 시장실패(market failure) → 제3단계 : 정부규제(government regulation) → 제4단계 : 규제실패(regulatory failure) → 제5단계 : 규제개혁(regulatory reform) → 제6단계 : 탈규제(deregulation) → 제1단계 : 자유시장

'주기'(life cycle)처럼 보일 수 있다.³⁹⁾

1) 정부개입의 필요성과 수단

외부효과의 규모가 크고 불특정 다수인이 관련되어 있는 공공재 외부효과의 해결은 일반적으로 정부의 간여가 필요하다. 정부가 공권력을 발휘하여 오염행위자에게 외부비용만큼 세금을 부과하거나 보조금을 주어 외부효과를 없앨 수도 있고, 환경오염의 경우에는 오염물질 배출허용기준을 만들어 이에 따르도록 강요할 수도 있다. 또 이런 대책들이 어려울 때는 정부가 직접 투자를 통해 공해방지 시설을 건설 운영하고 공공재를 생산할 수도 있다.

(1) 코스의 정리

사적 외부효과의 해결은 여러 가지 외부효과가 자원에 대한 재산권이 불분명한 데서 오는 것에 착안하여 공기나 수질원에 분명한 재산권을 부여하면 외부효과의 당사자들이 보다 많은利潤과 效用을 획득하기 위하여 시장에서 환경재산을 사고 팔고 또는 조정을 통하여 자발적으로 파레토 최적에 이를 수 있다. 이것은 재산권이 없는 자원에 재산권을 적절히 부여하면 당사자들이 협상 또는 기업합병을 통해 외부효용을 내재화(internalization of externality)함으로써 외부효과를 해결할 수 있다는 것으로 'Coase의 정리'라 한다.

(2) 외부효과의 해결방안

그러나 실제로 공기같은 자원은 재산권을 부여할 수 없을 뿐 아니라 많은 사람이 같은 자원을 이용할 경우 無賃乘車(free rider's problem)문제, 복합오염일 경우 책임자와 책임량을 찾기 어려운 등의 문제로 Coase의 해결책은 쓰기 어렵다. 그대신 지하수와 온천수 등의 자원문제에는 해결가능성이 크다. 외부효과의 해결방안은 다음과 같이 분류할 수 있다.⁴⁰⁾

1. 정부의 직접규제

a. 금지 b. 허용기준 c. zoning(用途指定)

2. 市場誘因을 이용한 간접규제

39) Laitos-Tomain : 6

40) 오호성 : 117

- a. 협상 b. 합병 c. 세금(부과금) d. 보조금

3. 정부의 직접생산

- a. 공해방지시설의 건설과 운영
- b. 공공재의 생산
- c. 재개발과 원상복구
- d. 연구와 교육

2) 규제의 목표

현대경제학의 큰 흐름은 시장과 가격분석을 통해 경제현상을 설명하고 정책 처방을 내리는 것이다. 방법론상으로는 계량화를 통한 최적화 모델을 이용하는 것이고 정책목표는 대체로 경제변수를 수단으로 하여 왜곡된 자원배분을 고쳐 효율성을 극대화하는 데 두고 있다고 말할 수 있다.⁴¹⁾ 환경규제는 환경기준 (environmental standard)들을 보호하기 위하여 취하여진 규제라 정의된다. 그러나 환경규제의 정확한 목표는 규제하는 입장에서 볼 때에도 종종 불명확한 경우가 있다. 연혁적 이유 때문에 규제 실체는 객관적인 표준에 근거한 체계보다는 흔히 오염자와 규제자 사이의 협상과정으로 나타난다. 규제목표에 관한 정확한 분석 없이는 각종 규제수단들의 효율을 평가할 수 없다. 따라서 규제의 정확한 목표에 관한 정의는 이상적인 환경규제를 설정하는 출발점이다. 환경규제의 목표를 수립하기 위한 기초로서 아주 많은 원칙 또는 접근방법들이 제안되고 사용되었다. 이러한 원칙 또는 접근방법들에는 다음과 같은 것들이 포함될 수 있다.⁴²⁾

- 합리적으로 실현가능한 최소한의 비용(ALARA)
- 실행가능한 최상의 환경적 선택(BPEO)
- 과도한 비용을 수반하지 아니하는 활용가능한 최고의 기술(BATNEEC)
- 환경질기준들(EQS)
- 오염종합통제(IPC)
- 예방의 원칙

41) 오호성 : 252

42) Nick Eyre, "Setting The Objectives for Environmental Regulation" : 38

- 오염자부담원칙
- 지속가능한 개발

위에 제시된 바와 같이, 환경규제의 목적을 설정하는데 필요한 원칙이나 접근방법은 경제여건이나 정치풍토에 따라 다르게 나타난다. 이러한 원칙이나 접근방법들은 때때로 서로 상충되기도 한다. 그럼에도 이러한 원칙이나 접근방법들 중에서 그간의 경험을 토대로 환경규제의 목적을 설정하는 데 있어 유용한 4가지의 접근방법을 정립하자면 다음과 같다.⁴³⁾ :

- 수용가능한 비용(Acceptable Cost)
- 적절한 안전 및 기준(Adequate Safety and Standards)
- 경제적 효율성(Economic Efficiency)
- 지속가능한 개발(Sustainable Development)

3) 가격규제

에너지는 일단 이용가능한 형태로 변환되면 소비자들에게 배분되어야 한다. 전력이나 천연가스는 독점적 성격을 띠고 있고 “공익적” 상품(goods in the public interest)으로 간주되기 때문에 정부의 규제를 받는다. 정부규제는 기본적으로 합리적인 가격으로 신뢰할 만한 서비스를 제공함을 목표로 한다. 공익사업(public utility)의 규제는 가격결정(ratemaking)을 주요내용으로 한다.⁴⁴⁾

4) 복합적 규제

George Yarrow는 간단명료한 책임의 할당이 존재하지 아닐 경우 빚어지는 규제의 복잡성을 강조한다. 그는 정부내 다단계의 책임 분배를 논하는 ‘수직적’ 복합규제와 정부내 동등한 기구들 상호간에 책임이 할당되는 ‘수평적’ 복합규제를 구별한다. Leigh Hancher는 유럽공동체 국가들과 공동체 기구들 사이의 업무 분배와 관련하여 수직적 복합규제를 논한다. Wolfgang Pfaffenberger는 독일의 연방과 주 및 지방정부 사이에서 그리고 공동체 차원에서 배분되는 정책 책임들과 관련하여 수직적 복합규제를 논한다. George Yarrow는 독일에서

43) Nick Eyre, “Setting The Objectives for Environmental Regulation” : 39~43

44) Laitos-Tomain : 495

의 규제 경험을 더 연구하면 유럽에서의 연방주의의 중요성을 증진시키는데 상당히 유익할 것이라고 제안한다.⁴⁵⁾

3. 실정법적 과제

사회제도는 인간 상호간의 관계를 규정하는 일종의 사회규칙 내지 사회통념을 의미한다.⁴⁶⁾ 즉, 제도란 인간상호간에 서로의 권리나 의무를 규정하는 공인된 관계라고 할 수 있다.⁴⁷⁾ Sumner는 제도란 어떤 개념(목적 또는 독트린)과 이의 실현을 위한 구조(수단 또는 프레임워크)의 두 부분으로 구성되어 있다고 보고 있다.⁴⁸⁾ 그에 따르면 사회제도는 어떤 목적을 실현 내지 수용시키기 위한 구조물이란 것이다. 사회제도는 그 사회에 존재하는 도덕과 윤리구조, 전통과 관습, 그리고 사회적 가치와 질서 등을 포함하고 있어서 사회제도는 우리가 잘 인식하지 못하는 사이에 우리의 어떤 행위를 조장하거나 또는 억제하고 통제하는 등 큰 영향력을 발휘하고 있다. Bromley는 경제제도를 개인과 기업 등 의사결정단위의 선택범위(choice sets)를 결정하는 모든 규약과 관습이라고 정의하고 있다.⁴⁹⁾ Ciriacy-Wantrup은 경제제도를 이해가 상반된 그룹간의 갈등을 조정하는 사회규칙을 마련하는 “사회적 의사결정 시스템”으로 파악하고 있다.⁵⁰⁾ 제도는 구체적 규정(institutional arrangements)을 통해 해당 개인과 단체의 활동과 의사결정영역을 결정해 주는데 이는 한 사회의 경제적조건을 형성한다고 본다. 제도는 특정시점에서 볼 때 주어진 것으로 경제활동의 제

45) Smith-Woodward : 302~313 “Electricity Industry Regulation and Environmental Issues”, 참조.

46) 오희성 : 250

47) Allan Schmid, “Analytical Institutional Economics: Challenging.” Problems in the Economics of Resources for a New Environment, American Journal of Agricultural Economics, Vol.54, No.5 (Dec., 1972), p.803.

48) William G. Sumner and Albert G. Keller, The Science of Society, Yale University Press, 1927.

49) Daniel W. Bromley, Economic Interests and Institutions, The Conceptual Foundation Public Policy, New York : Basil Blackwell, 1989, p.39.

50) S.V. Ciriacy-Wantrup, “Natural Resources in Economic Growth : The Role of Institutions and Policies,” American Journal of Agricultural Economics, Vol.51, No.5(1969), p.1318.

약조건으로 작용하나 장기적으로 볼 때 시간과 함께 변한다. 제도는 동태적 상황 아래서 의사결정단위의 선택범위의 크기를 조정하는 역할을 한다. 제도의 변화는 경제조건의 변화에 의해 유발된다. 경제조건의 변화는 새로운 기술의 도입과 소비자의 기호변화, 소득분배의 변경, 자원의 상대적 희소성 변화 등에 의해 유도되는데 경제조건의 변화는 새 여건에 알맞는 제도를 필요로 하게 된다.⁵¹⁾

1) 행정법적 과제

중앙과 지방의 차원에서 제정법들은 종종 자연자원에 대한 시원적 소유권(original ownership)을 정의하고 자연자원에 대한 공중의 규제와 관리 또는 민간에 대한 처분을 규정한다. 때때로 이 제정법들은 자기집행력을 가진다. 오히려 일반적 입법명령을 이행하는 사명을 새로운 또는 현존하는 행정청들에 위임하는 것이 보통이다. 결과적으로 에너지와 자연자원법의 대부분은 행정법규를 수반하며 행정절차에 관한 이해를 요구한다.

대부분의 자연자원 및 환경문제들은 뚜렷한 시장과 가격을 정의하기 어려운 관계상 시장을 통한 문제해결보다는 정부의 간여에 의해 해결하는 방법을 써오고 있다. 예를 들면 수자원은 분명한 시장이 없기 때문에 다목적 댐, 농업용 저수지의 개발 등은 시장을 통한 사기업적 수지타산에 의해 이루어지고 또한 정부의 의식결정과정이 어떤 제도 안에서 형성되느냐 하는 문제 등이 자원의 개발과 분배에 결정적인 영향을 끼친다고 볼 수 있다. 이처럼 자원정책은 어느 나라에서나 각급 정부레벨이나 국회 또는 공공성을 띤 위원회 등에 의하여 결정된다. 정책을 집행하는 기관은 상위기관 또는 법령으로부터 위임된 절차와 범위이내에서 정책목표달성을 위한 구체적인 의사결정을 내리는 것이 통례이다.⁵²⁾

에너지와 자연자원에 관한 제정법상의 정책을 수행하는 과제를 부여받은 중앙행정청들은 여러 가지이다. 미국의 경우에는 농업부(주로 산림청 the Forest Service), 내무부(대체적으로 토지관리국 the Bureau of Land Management(BLM), 광물관리청 the Minerals Management Service), 국립공원청

51) 예를 들면 최저임금수준과 소득세의 결정에 대한 제도적 규정은 단기적으로 개인과 기업의 제약조건으로 그 안에서 소비와 생산활동을 선택하지 않으면 안된다. 그러나 장기적으로 경제여건이 변하여 제도의 규정이 현실과 유리되어 소비자와 생산자가 계속 손해를 입게 되면 제도의 변경을 요구하게 된다.

52) 오호성 : 252

the National Park Service, 어류야생청 the Fish and Wildlife Service], 에너지부(DOE), 핵규제위원회(NRC), 연방에너지규제위원회(FERC) 및 환경청(EPA) 등이 자연자원과 관련된 중앙 행정청들이다. 에너지와 자연자원들은 국가경제의 상당 부분을 차지하기 때문에 중앙 정부의 다른 행정청들도 자원규제(resources regulation)와 관련을 맺을 수 있다. 이러한 행정청들의 범위는 증권거래위원회(the Securities and Exchange Commission)에서부터 군사기술단(the Army Corps of Engineers)에까지 이른다.

자원규제를 관장하는 중앙정부의 행정청들은 규칙과 규정들을 선포하고 면허와 허가 및 명령을 발하며 때때로 분쟁을 심판한다. 행정청들의 조치들은 행정청들에게 특정한 의무를 부과하는 이른바 '수권입법'(enabling legislation)으로 알려진 제정법들과 행정절차법의 언명에 제약되고 또 일치되어야 한다. 영국 전기공급청(OFFER)의 부청장 Peter Carter는 1990년대에 전기공급청이 주요 환경문제들을 다루기 위하여 시도하였던 방법들을 논하였다. 그는 환경문제에 관한 청장의 책임을 언급하였다. 이어 전기공급청이 에너지 효율과 기후변화에 특별한 관심을 기울여야 할 책무를 어떻게 이행하였는가를 약술하였다.⁵³⁾

(1) 부처할거주의

정부 부처간 할거주의는 단적으로, 막스 웨이즈의 지적처럼, 근대국가에 나타나는 「분리의 원칙」에 기인한다. 예컨대, 자연환경보전법과 자연공원법이 따로 놓고 환경부와 내무부의 시책방향이 서로 다르다. 또 산림법이 그 소임을 다하지 아니하고 책임의 일단을 국토이용관리법에 전가한다. 그럼에도 불구하고 외부에서는 법률 그리고 법집행기구의 갈등과 부조화에 너무 무관심하였다. 한국은 다른 나라보다 이러한 현상이 더 심하다. 미국의 경우, 자연공원은 물론 내무부(국립공원관리청) 소관이다. 그러나 자연공원 관리의 근거법은 자연환경보전법(원시지역법)이기 때문에 내무부가 반환경적인 행정을 펴는 것이 근원적으로 불가능하다. 일본국의 경우, 한국처럼 자연환경보전법과 자연공원법이 분리되어 있다. 그러나 환경청이 두 법의 주무부처이기 때문에 두 법이 따로 늘 수 없다. 한국은 이들 법제의 단점만 도입하였다. 환경부가 관장하는 자연환경보

53) Smith-Woodward : preface 16

전법과 종래 내무부가 관장하던 자연공원법은 서로 수단은 비슷한데 가는 방향이 다르다. 한쪽은 보전 위주이고 다른 한쪽은 개발 위주이다.

그러나 자연환경보전법에서 규정하고 있는 「자연환경보전지역」과 자연공원법에서 규정하고 있는 「국립공원」등의 목적이 서로 다를 수 없다. 이 양자의 범위는 서로 중첩되는 것이 오히려 정상이다. 그럼에도 불구하고 분리의 원칙 때문에 '지리산' 한 곳을 제외하고는 두 지역이 서로 중첩된 예가 없다. 또 근거법이 다르기 때문에 예컨대, 자연생태계보호지역으로 선포된 곳을 자연공원지역으로 선포하고 개발절차를 밟는다면 양쪽의 근거법과 주무부처가 상이하기 때문에 법의 충돌이 발생하고 기관간 권한쟁송이 초래될 가능성이 있다. 이러한 분리는 지속가능개발(sustainable development)을 원천적으로 불가능하게 한다. 한편 산림법은 자원에 관한 법일 뿐만 아니라 환경에 관한 법이기도 하다. 그러나 한국의 산림법은 과거 1970년대 고도성장시대의 산림개발법의 태도로 회귀하고 있다. 생태계를 보전하면서 개발이익을 향유할 수 있는 環境同化的 開發을 추진하기 위하여서는 관계법률들의 과감한 통폐합을 추진하는 한편 시대착오적인 법률관들을 수정하여야 한다.

(2) 당사자적격의 확대

제도의 개선은 지주, 소작인과 같은 직접적인 이해당사자에 의해 제기될 수 있으나 제3자에 의해 제기될 수도 있다. 특히 자연자원과 관련된 제도는 외부효과 때문에 비용과 편익이 귀착되지 않는 제3자 그룹에 의해 개선의 압력이 발생하는 경우가 많다. 이를테면 수질이나 공기같은 환경문제는 직접적인 당사자보다 제3자격인 사회그룹에 의해 강력한 제도개선의 압력을 받는 것이 오늘의 현실이다. 마찬가지로 산림보호, 철새의 보호, 기타 자연보호운동은 민간단체에 의해 주도되고 있다. 이들은 사회적인 설득이나 캠페인을 통하거나 또는 선거과정을 통한 공약같은 정치적 압력을 통해 제도개선을 요구한다.

선진국에서는 제3자격 각종 환경보호단체, 사회단체 등에 의해 대부분의 환경관련제도의 개선이 이루어지고 있으며 이들 환경단체의 정치적 영향력은 대단히 큰 실정이다. 그러므로 각종 공직에 출마하는 사람은 환경단체의 요구를 공약에 포함하는 경향이 크다.

3) 헌법적 과제

(1) 중앙과 지방

자연자원과 관련된 이익에 영향을 미치는 행정청이 절차적으로 정당하며 권한남용·자의지배·안정성침해와 무관함에도 당해 행정청의 조치를 법원에서 다투고자 하는 당사자는 헌법적 사유들에 의존하여야 한다. 헌법은 법원에 다툼을 제기하고자 하는 사람들에게도 사법적 배수진을 마련한다.⁵⁴⁾

에너지 및 자연자원과 관련된 의사결정들에 대하여서는 중앙정부와 지방자치단체라는 두 개의 주체로부터 권한쟁의가 제기될 수 있다. 중앙정부와 지방자치단체의 법률과 조례는 모두 환경보호를 지향한다. 양자는 광산활동, 산림관리, 물 사용 및 에너지원 개발에 동시에 영향을 미칠 수도 있다. 따라서 몇가지 헌법원리들은 중앙권력과 지방권력 사이의 관계를 규정한다.⁵⁵⁾

미국의 경우, 연방의회는 통상조항(Commerce Clause)에 근거하여 자연자원을 규율하고 통제할 수 있는 광범위한 권한을 보유한다.⁵⁶⁾ 또한 연방의회는 재산조항(Property Clause)에 기하여 공공토지에 대한 완전한 권능을 보유한다.⁵⁷⁾ 연방의회가 주법에 우선한다는 취지를 명시적으로 규정하지 아니하는 한, 동일한 자연자원에 대하여 연방법규와 주법규가 병존한다고 하여, 주법규가 반드시 무효로 되는 것은 아니다.⁵⁸⁾

자연자원 활동에 대한 연방과 주의 이중 규율(dual regulation)은 세 가지 조건이 존재하지 아니하는 한 허용된다 : 첫째, 주의 규제는 연방의회의 목적을 좌절시킬 수 없다. 둘째, 주의 법률은 연방의회가 연방법률의 배타적 적용을 예정한 분야의 행위를 규율할 수 없다. 셋째, 주법률은 연방법률에 직접적으로 저촉될 수 없다. 이들 조건들이 결여될 경우, 주정부들은 연방 차원에서 규율되는 영역을 동시에 규율할 수 있다.⁵⁹⁾ 연방토지에 대한 주의 규제조차도

54) Laitos-Tomain : 53

55) Laitos-Tomain : 54

56) Preseault v. ICC(1990)

57) Kleppe v. New Mexico(1976)

58) Schneidewind v. ANR Pipeline Co.(1988)

59) 연방법률은 살충제 사용에 관한 지방정부의 규제에 우선하지 아니한다 : Wisconsin Public Intervenor v. Mortier(1991). 연방법률은 핵폐기물저장에 관한 주의 규제에 우선하지 아니한다 :

언제나 금지되는 것은 아니다.⁶⁰⁾

연방법률이 존재하지 아니할 경우에는 “잠재적인” 통상조항(Commerce Clause)이 발효된다. 보호주의를 목적으로 외부주민들(out-of-state residents)을 차별하는 주 법규들은 유지되지 못한다. 연방대법원은 지역에서 생산된 수력전기의 수출을 금지시킨 주의 조치는 외부주민들의 비용으로 뉴햄프셔 시민들에게 혜택을 주기 때문에 위헌이라고 판시하였다.⁶¹⁾ 그러나 주는 주간(interstate) 통상에 미치는 영향이 지역(추정)이익을 능가하지 아니하는 한 그 자연자원을 보호할 수 있다. 주 법률들은, 당해 법률이 (1) 정당한 지역목적에 이바지하고 (2) 본질적으로 보호주의적 경향(protectionist)을 띠지 아니하는 한, 통상에 불리한 영향을 미칠 수도 있다.⁶²⁾ 지역자원과 관련된 명백한 차별이라 할지라도, 당해 자원이 주에 의하여 소유되거나⁶³⁾ 당해 차별이 연방법률상 명시적으로 인정되는 한⁶⁴⁾, 허용된다.

(2) 규제의 한계

몇몇 헌법규정들은 자연자원의 이익보유자들을 중앙정부나 지방자치단체의 규제로부터 보호하는 데 이바지한다. 공용수용 내지 보상에 관한 헌법원리는 공공의 이용을 목적으로 하더라도 정당한 보상이 없는 사유재산의 수용(taking)을 금지한다. 정부는 전체 공중이 인수하여야 할 공적 부담을 일부 개인들에게 강제하지 못한다.

규제관계에서, 공중에게 혜택을 주려는 토지이용제한은 자연자원상의 사유재산권을 침해할 수 있기 때문에 정당한 보상을 요건으로 하는 수용절차를 취하여야 한다. 비록 규제행정청이 경찰권에 따라 조치를 취할 경우에도 당해 행정청의 조치가 (1) 소유자에게 경제적으로 실행가능한(viable) 재산의 이용을 부

Pacific Gas & Electric Co. v. State Energy Resources Conservation & Development Com'n(1983).

60) 주의 환경규제들은 연방의 토지이용계획법규들에 의하여 무시되지 아니한다 : California Coastal Com'n v. Granite Rock Co.(1987)

61) New England Power Co. v. New Hampshire(1982). 같은 취지의 판례로서는, Hazardous Waste Treatment Council v. State of S.C.(1991).

62) Bill Kettlewell Excavating, Inc. v. Michigan DNR(1991).

63) Reeves, Inc. v. Stake(1980)(cement)

64) South-Central Timber Development, Inc. v. Wunnicke(1984)(timber)

인하거나 (2) 정부의 정당한 이익을 실질적으로 향상시키지 아니할 때에는 보상을 요하는 수용절차가 취해져야 한다.⁶⁵⁾

경제적으로 실행가능한 재산의 이용에 관한 심사는 당해 규제에 의하여 얻어진 가치와 당해 재산 그대로의 가치를 비교하여야 한다.⁶⁶⁾ 주의 광산규제가 남아 있는 석탄 자원 전체를 대상으로 하는 것이 아니라 채광업자들로부터 채광권상의 '재산'(support estate)을 박탈하는 데 불과하다면 수용이 없다.⁶⁷⁾ 경제적으로 실행가능한 이용의 여부를 심사받기 위하여서는 규제가 구체적으로 적용될 것을 요구한다. 이러한 적용이 없을 경우, 사건(청구)의 성숙이 없는 것으로 본다.⁶⁸⁾

건축허가 조건으로서 공중이 사유재산을 통과하여 해변에 접근하도록 요구하는 규제는 규제적 수용(regulatory taking)에 해당한다. 주사유재산의 물리적 침해를 초래하는 규제는 정부의 정당한 목적을 향상시키는 것이 아니라고 본다. 그러나 정부는 재산 소유자가 다른 사람들에게 해악을 야기하는 방식으로 재산을 이용하지 못하도록 방지할 명백한 권능을 보유하고 있다. 이는 상기와 같은 수용'심사'의 척도에 대한 예외에 해당한다. 따라서 정부가 "공해(public nuisance)에 가까운" 현저하게 인지되는 공공복지에 대한 위협을 제어하기 위하여 행동하는 경우에는 수용이 없다.⁶⁹⁾

이러한 2단계의 기본적인 분석 이외에도 규제적 수용이 발생하는 시점을 결정함에 있어서 고려되어야 할 가변적 요소들이 있다. 경제적 실행가능성(economic viability)과 관련된 쟁점의 하나는 정부조치 전후의 재산가치이다.⁷⁰⁾ 재산가치의 손실은 영구적일 것을 요하지 아니한다. 재산소유자에게 재산의 모든 이

65) Agins v. City of Tiburon(1980)

66) Laitos-Tomain : 56

67) Keystone Bituminous Coal Ass'n v. DeBenedictis(1987).

68) Rocky Mountain Materials & Asphalt, Inc. v. Board of County Com'rs(1991)

69) McNulty v. Town of Indialantic(1989).

70) 일반경제학에서의 자원의 배분문제는 시간개념이 없어도 되는 정태분석이 주류를 이룬다. 그러나 자연자원의 효율적 이용문제는 기본적으로 언제 쓸 것인가, 얼마만큼씩 쓸 것인가의 시간적 배분문제이다. 그러므로 자원경제학의 방법론은 동태적 분석을 불가피하게 한다. 자연자원문제는 異時點간의 시간적 최적이용문제를 다루고, 또 해결대안을 제시해야 하므로 어느정도의 수리화는 불가피하다. 동태적 자원의 최적이용문제는 수학을 잘 모르는 사람에게서 이해하기 어려운 난점이 있다. 환경문제는 자연자원문제보다 시간적 측면이 덜 중요하므로 정태분석만으로도 많은 과제를 해결할 수 있다. 오호성 : 41

용을 부정하는 일시적 수용(temporary taking)은 당해 수용이 지속되는 동안 보상을 요한다.⁷¹⁾ 재산의 경제적 실행가능성을 평가함에 있어서 비중을 두는 또 하나의 부분은 재산소유자의 분명하거나 합리적인 “예상투자수익”(investment-backed expectations)의 저하 정도이다. 취소된 핵발전소에 지출된 비용의 회복을 부인하는 제정법은 설비회사들의 재정상태(financial well-being)를 파괴하지 아니하기 때문에 수용이 아니다.⁷²⁾ 정부조치의 “특성”은 두 가지 심사에서 중요하다. 사유재산의 수용은 재산에 대한 정부의 간섭이 물리적 침해에 해당할 경우 더욱 쉽게 인정된다. 공공의 자연자원에 관하여서는 위헌적 수용이 잘 인정되지 아니한다. 연방토지상의 방목허가와 같이 연방법률에 의하여 창설된 몇몇 이익들은 보호받을 만한 재산권에 해당하지 아니하는 경향이 있다.⁷³⁾

5) 국제법적 과제

Leigh Hancher는 EC 규칙과 규정들이 에너지 부문들의 조직화에 미치는 영향에 관심을 기울인다. 그녀의 주장에 의하면 이 쟁점은 EC를 창설한 세 개의 조약들(EEC, ESSC 및 Euratom 조약)에 기하여 위원회에 부여된 권한들을 EC가 행사하지 아니함으로써 빚어지는 ‘신기로움’을 안고 있다. 이 조약들은 이론상 1950년대 이래 국가에너지 부문들에 대하여 적용되었다. ‘관대한 묵인’(benign neglect)은 에너지 부문의 민감한 정치적 및 경제적 구조에 기인한다고 볼 수 있다. Leigh Hancher는 일반적인 현상으로서 복합규제(multi-regulation)의 각 분야들을 논하고 다음에 전기시장에 대한 위원회의 입장을 상론한다.⁷⁴⁾

1988년 域內 에너지시장에 관한 위원회의 실무보고서(Working Paper on the Internal Energy Market)가 채택된 이후 유럽 공동체는 국가 에너지 부문 특히 가스와 전기 산업의 조직과 규제에 더욱 적극적으로 관여하였다. 위

71) First English Evangelical Lutheran Church of Glendale v. County of Los Angeles (1987)

72) Western Energy Co. v. United States Dept. of Interior(1991)

73) United States v. Fuller(1973)

74) Smith-Woodward : 247~278 “Problems of Multi-regulation”, 참조

위원회는 현재 역내 시장의 창설에 단계적으로 접근하고 있다. 첫 번째 단계는 고압 송전망, 고압 가스관 및 가격 투명성(price transparency)에 관한 일련의 지침들의 채택을 겨냥한다. 두 번째 단계는 시장 자유화(market liberalization)의 진전이다. 시장자유화는 역내 가스 및 전기 시장의 완성을 촉진시키기 위한 공동의 준칙에 관한 지침안을 마련하는 한편 에너지 부문 전반에 대하여 불필요한 국가 보조금들을 배제하기 위하여 위원회 측이 구체적으로 노력할 것을 내용으로 한다. 위원회 권한의 행사는 여러 가지 구체적인 복합규제 문제들을 야기시킨다. 복합규제는 부분적으로는 가스 및 전기 부문의 특성과 관련이 있지만 EC 규제절차 자체와도 관련이 있다.⁷⁵⁾

전문변호사 Philippe Sands는 에너지 규제와 환경에 영향을 미치는 법체계를 분석하였다. 그는 1994년 발효한 기후변화협약(CCC)에 초점을 맞추었다. 이 협약은 전체 국제사회가 합의에 실질적으로 참가한 최초의 국제환경조약이었다. 대기오염 가스들을 대기중으로 방출하도록 허용하는 국가들의 권리에 제약을 가함에 있어서는 단속기법들을 열거하는 방법을 구사하였다. Sands는 개선되어야 할 주요한 격차들이 여전히 존재한다고 주장한다. 이 격차들은 OECD/ECE/EC의 범주에 속하는 선진국들 이외의 국가들에 관한 규칙들 ; 1992년 기후변화협약의 이행 ; 현행 조약들의 집행 ; 이행을 돕는 새로운 국제적 구조와 기법들에 의하여 야기된 법적 쟁점들과 관련된 것들이다.⁷⁶⁾

4. 규제의 대안

Wolfgang Pfaffenberger는 높은 수준의 환경규제로 이름난 독일에서의 복합규제(multi-regulation)를 중심으로 사례연구를 수행하였다. 그는 연방체계에 서 구사된 각종 방법들과 성취된 결과들을 개관하였다. 그는 지난 20년간 발전된 환경정책에 대한 행정적 접근(administrative approach)이 한계에 도달하였다고 결론지었다. 그는 현행의 규제에 대한 대안으로서 시장방식(market approach)을 제안한다. 그는 세금이나 양의 제한을 통하여 환경인자들에 대한 희소가치(scarcity value)를 부여함으로써 시장방식을 달성할 수 있다는 견해를

75) Smith-Woodward : preface 16

76) Smith-Woodward : 279이하 "International Law and Energy Regulation", 참조

제시한다.⁷⁷⁾ Wolfgang Pfaffenberger가 제시한 증거들은 그의 주장을 뒷받침한다. 즉 일부의 결과들은 예컨대, 아황산가스(이산화 유황 sulphur dioxide)의 감소에서 볼 수 있는 바와 같이 인상적이지만 효율성 기록은 없다. 독일식 접근은 대부분의 분야에서 대두되는 수송문제를 처리할 수 없고 이산화탄소 및 다른 온실 가스들을 극복할 수 없다.⁷⁸⁾

第3節 지속가능 에너지의 活性化

1. 사업체계와 과제

1) 법제개관

지속가능에너지⁷⁹⁾ 사업은 주로 에너지이용합리화법과 대체에너지개발및이용·보급촉진법의 적용을 받는다. 에너지이용합리화법은 에너지를 '연료'·'열' 및 '전기'로 정의한 후 연료에 '대체에너지'를 포함시키고(법 제2조), 산업자원부장관이 수립하는 국가에너지기본계획(법 제4조)에 에너지의 안정적 확보 및 공급을 위한 대책과 에너지관련 기술의 개발 및 보급을 촉진하기 위한 대책을 포함시키도록 규정함으로써, 지속가능 에너지의 활성화 기반을 마련하였다. 산업자원부장관이 수립하는 에너지이용합리화기본계획(법 제15조)도 에너지절약형 경제구조로의 전환, 에너지이용합리화를 위한 기술개발 및 에너지의 '대체' 계획 등을 포함함으로써 지속가능 에너지 사업의 활성화를 상정하고 있다.

대체에너지개발촉진법(舊法)을 대체한 대체에너지개발및이용·보급촉진법(新法)은 기후변화에 관한 국제연합 기본협약이 발효되고, 태양에너지 등 일부 대체에너지가 그동안 기술개발 성과로 상업화됨에 따라, 환경친화적인 대체에너지의 이용·보급을 촉진하기 위하여 대체에너지 기본계획 및 대규모 에너지관련사업자에 대한 투자 권고 대상에 '대체에너지의 이용·보급에 관한 사항'을 포함시키는 한편, 대체에너지 이용·보급의 촉진을 위한 시범사업을 보다 적극

77) Smith-Woodward : preface 15

78) Smith-Woodward : 222~223

79) 지속가능에너지(sustainable energy)·재생가능에너지(renewable energy)는 실정법에서 사용하는 '대체'에너지와 같은 개념이다. 이 글에서는 세가지 용어를 혼용한다.

적으로 추진하여 대체에너지사업을 조속히 육성시키려는 목적을 지니고 있다. 신법은 다음 몇가지 점에서 구법을 수정하였다 :

(1) 종전에는 통상산업부장관이 수립하는 대체에너지 기본계획에 대체에너지 기술개발에 관한 사항만 포함하도록 되어 있었으나, 앞으로는 대체에너지 이용·보급에 관한 사항도 동 기본계획에 포함한다(법 제4조).

(2) 종전에는 에너지관련산업을 영위하는 자에게 대체에너지 기술개발사업에 한하여 투자를 권고하도록 하던 것을, 앞으로는 대체에너지 이용·보급사업에 대하여도 그 실시 및 투자를 권고하도록 하여 대체에너지사업을 육성한다(법 제11조제1항).

(3) 국가기관·지방자치단체·정부투자기관 등에 대하여 대체에너지의 이용을 권고하도록 하여 대체에너지 기초수요를 창출한다(법 제11조제2항 및 제3항).

(4) 대체에너지 이용·보급의 촉진을 위하여 시범보급사업·시범단지 조성사업 등 시범사업을 실시할 수 있도록 한다(법 제13조).

(5) 대체에너지사업 전담기관을 지정하여 대체에너지의 기술개발 및 이용·보급에 관한 실행계획의 이행에 관련된 사업을 담당하도록 한다(법 제16조).

2) 사업체계

현행법⁸⁰⁾은 재생가능에너지의 활성화를 위하여 정부로 하여금 '기본계획'(대체에너지의 기술개발 및 이용·보급을 촉진하기 위한 기본계획)(제4조)과 연차별 실행계획(제5조)을 수립·시행할 것을 명한다. 대체에너지의 기술개발 및 이용·보급에 관한 중요사항은 산업자원부에 설치된 대체에너지정책심의회에서 심의한다(제7조). 그러나 현행법상의 사업체계는 재생가능 에너지사업의 활성화를 위하여 기반조성 및 지원사업을 시행하는 차원에 머무른다. 즉 현행법 체계에 의하면 정부는 예산에 사업비를 조성한다(제8조). 이 사업비는 영업을 직접 목적으로 하지 아니하는 일반 공공기관들에 의하여(제10조) 주로 기초사업 내지 지원·협력 사업등에 사용된다(제9조). 산업자원부장관은 에너지관련산업을 영위하는 자에게 재생가능에너지사업의 실시·투자·출연을 권고할 수 있다

80) 종전의 대체에너지개발촉진법(1987·12·4)을 전문개정한 대체에너지개발및이용·보급촉진법(1997년12월13일 공포/1998년6월14일 발효)을 말한다.

(제11조). 산업자원부장관은 시범사업을 할 수 있다(제13조). 산업자원부장관은 전담기관을 지정하여 기술개발 및 이용·보급사업 실시자에 대한 지원·관리 업무를 담당하게 할 수 있다(제16조).

3) 문제점

(1) 시장의 미비

현행 대체에너지개발및이용·보급촉진법은 시장형성에 주목하지 않고 있다. 제품의 생산과 판매 즉 기업활동 그 자체에 관한 배려가 없다.⁸¹⁾ 중소기업 일반에 대하여 적용되는 중소기업진흥및제품구매촉진에관한법률·중소기업의사업영역보호및기업간협력증진에관한법률·중소기업창업지원법의 원용만으로는 부족하다. 재생가능 에너지와 관련된 현행 법체계와 제도는 재생가능 에너지 및 관련설비의 생산과 거래의 원활화를 유발할 기틀을 마련하지 못하고 있다. 에너지이용합리화법이 규정하고 있는 국가에너지기본계획(제4조)도 에너지 일반의 수급 안정에 중점을 두고 있을 뿐 재생가능 에너지 시장의 조성·운용에는 관심이 미치지 못하고 있다. 시장 없는 첨단기술과 설비는 자원의 낭비를 초래한다. 시장이 형성되고 거래가 이루어지지 않는 기 때문에 개발된 기술과 시범사업이 빛을 잃고 있다. 정부가 기초사업 또는 지원사업을 수행하면 민간기업들이 시장을 형성하고 수요를 창출할 것이라는 가상은 비현실적이다. 정부가 주변사업만을 수행하면서 새로운 시장의 형성과 수요의 창출을 기대할 수는 없다.

(2) 기업자의 결핍

현행 대체에너지개발및이용·보급촉진법이 상정하는 사업 추진체계에는 중심

81) 산업자원부장관이 사업비를 지출하는 항목은 다음과 같다(법 제9조) :

- 자원조사·기술수요조사 및 통계작성
- 연구·개발
- 기술평가 및 사후관리
- 기술정보의 수집·분석 및 제공
- 기술지도 및 교육·홍보
- 이용·보급 및 시범사업
- 국제협력
- 기타 대통령령이 정하는 사업

사업자가 없고 주변 사업자만 있다. 즉 현실시장에 참여하여 생산과 유통에 종사하고 수요를 창출하는 선도적 기업자가 없다.⁸²⁾ 그럼에도 현행 제도는 마치 선도적 기업자가 있는 것처럼 상상하여 그를 도와 주려는 주변 사업과 사업자들이 다수 존재한다. 영리를 목적으로 하는 기업자 선도적 사업자가 실제 재생 가능 에너지 시장은 주연은 없고 조연들만 있는 연극과 같다. 에너지이용합리화법(제5조)은 광역지방자치단체장(특별시장·광역시장 또는 도지사)에게 지역 에너지계획을 수립하여야 한다는 추상적인 책무를 부여하였으나 실제 시도지사가 구체적인 에너지사업자로 나서거나 에너지사업체를 창설할 구체적인 책임은 간과되고 있다.

4) 정부와 업계의 대응책

현재 대체에너지 기술개발을 위한 정부의 재원은 에너지자원특별회계, 과학기술부 출연자금, 한전자금 등으로 구성되는데 각 재원은 나름대로 고유의 특성을 가지고 기술개발을 유도하고 있다. 과학기술부 출연금은 선도기술개발사업에만 투자되며 1999년까지 한시적으로 계획되어 있고, 한전자금은 자체 기술개발계획에 따라 기술개발에 투자하며 전력의 생산 및 공급자로서 한전이 필요로 하는 기술에만 투자한다. 재생가능 에너지의 국내 시장의 창출을 위하여 정부 주관의 시범보급과 우선 구매제도의 도입 등이 요구되고 있다.

정부에서는 지난 1997년 12월 기존의 기술개발 위주의 대체에너지개발촉진법을 대체에너지의 이용·보급 측면을 보강한 대체에너지 개발 및 이용·보급 촉진법으로 개정하였다. 이러한 보급촉진 정책의 주요 추진 방향은 (1) 경쟁력 있는 “틈새시장(Niche Market)”을 발굴 및 보급의 촉진 (2) 이용보급자금 용

82) 산업자원부장관이 협약을 맺어 대체에너지 관련사업을 실시하게 할 수 있는 자는 다음과 같다(법 제10조) :

- 특정연구기관
- 기업부설연구소
- 산업기술연구조합
- 대학 또는 전문대학
- 국·공립연구기관
- 국가기관·지방자치단체·정부투자기관 및 공공기관
- 기타 산업자원부장관이 기술개발능력이 있다고 인정하는 자

자치권 확대 (3) 대체에너지 상용화 기반조성 (4) 대체에너지 시범보급사업 확대 추진 및 국민 홍보강화 등으로 요약할 수 있다. 이에 따라 정부는 지방자치단체 정부투자기관 등 공공부분에 태양에너지 등 대체에너지 이용·보급 권고제도를 실시한다는 방침을 밝혔고 태양광발전 등 신발전 전력을 한국전력이 의무 구매토록 하는 등 대체에너지 수요창출을 위한 기반구축에 더욱 힘을 예정이다.

2. 시장기능의 보완

재생가능 에너지를 활성화시키기 위하여서는 재생가능 에너지가 다른 에너지에 비하여 가격경쟁력이 있어야 한다. 환경을 오염시키는 다른 에너지에 대한 환경세(예컨대, 탄소稅)를 강화할 경우, 재생가능 에너지의 가격경쟁력이 높아질 것이다. 따라서 재생가능 에너지를 활성화시키기 위하여서는 에너지원에 대한 환경세제가 변수로 작용한다. 이어 재생가능 에너지와 관련된 기술개발을 촉진시킬 수 있는 제반여건이 조성되어야 한다. 기술개발의 촉진은 금융이나 담보제도의 측면에서의 검토가 필요하다. 일반 중소기업에 대한 지원제도를 그대로 원용할 수 있으나 보완·개선이 필요하다. 개발된 기술이나 설비가 시장성이 있는가의 여부도 문제된다. 시범사업만으로 재생가능 에너지 사업이 활성화되기는 어렵다. 기술과 설비가 경쟁시장에서 시장원리에 따라 유통되어야 한다. 기술이나 설비에 대한 수요를 창출하기 위하여서는 재생가능 에너지 기술·설비에 대하여서는 규제를 완화하고 다른 에너지 기술·설비에 대하여서는 규제를 강화시켜야 한다. 규제강화에는 재생가능 에너지의 활성화를 위하여서는 규제완화와 규제강화의 한계를 설정하여야 한다. 아울러 가능한 기술과 설비의 호환성 즉 표준화에 유념하고 소비자보호가 병행되어야 할 것이다.

1) 시장의 조성

(1) 재래 에너지수요의 규제

재생가능에너지는 종래의 화석연료나 원자력을 대체하는 에너지이다. 따라서 전통적인 에너지에 대한 환경규제를 완화시킨다면 대체효과가 저조할 것이다. 전통적인 에너지에 대한 규제와 강화는 대체효과를 낳을 뿐만 아니라 환경 자체의 보전에도 기여한다. 이러한 이유로 전통적인 에너지의 개발과 이용에 대한

환경규제는 - 일반적인 규제완화의 흐름과 관계 없이 - 강화되어야 한다. 전력이나 천연가스는 독점적 성격을 띠고 있고 “공익”상품(goods in the public interest)으로 간주되기 때문에 정부의 규제를 받아야 한다.⁸³⁾ 그러나 환경규제의 강화에는 상당한 저항이 따른다. 이러한 저항을 무마시키려면 환경규제와 목표를 분명히 설정하고 관련법제들에 규제강화의 목표와 방법이 구체화되어야 한다.

(2) 지속가능 에너지 수요의 유인

현행법제상 - 다소 막연하고 추상적이지만 - 사업비 사용항목(대체에너지개발및이용·보급촉진법 제9조)에 ‘대체에너지 시장의 조성’을 우선적으로 선언하여야 한다. 법과 제도로 시장을 직접 형성할 수는 없다. 그러나 제도적으로 유인책과 억제책을 마련하여 수요와 공급의 창출을 조성할 수는 있다. 예컨대, 도시계획법이나 건축법 등을 정비하여 화석 에너지 대신에 재생가능 에너지를 사용하는 건축물이나 구조물의 건설을 장려할 수도 있다. 토지형질변경의 순위를 달리할 수도 있다. 또한 국립(해상)공원등 자연공원내 또는 도시공원 안에 원자력 또는 화력 발전소의 건설을 허가하지 아니하거나 기존의 설비를 철거하는 등의 조치는 핵 또는 화석 에너지에 대한 규제를 강화함으로써 재생가능 에너지 시장을 조성하는 효과를 유발할 것이다. 한편 지역균형개발및지방중소기업육성에관한법률상 ‘지방중소기업’(제2조제6호)에 재생가능 에너지 사업자가 예시되고 ‘광역개발계획의 내용’(제6조)에 재생가능 에너지 사업이 포함되는 것이 바람직스럽다.

(3) 가격경쟁력의 확보

화석 에너지의 가격이 상승하여 재생가능 에너지와 가격경쟁이 가능할 때까지는 재생가능 에너지의 생산·유통 비용을 낮출 수 있는 방안이 강구되어야 할 것이다. 비용을 낮추기 위하여서는 재생가능 에너지의 생산·유통 관련설비

83) 미국 연방의회는 1978년에 국가에너지법의 일부로서 공익사업규제정책법(PURPA)(16 U.S.C.A. §2601)을 통과시켰다. 이 법은 두 가지 측면에서 전력사업에 영향을 미친다. 첫째, 이 법은 회전(wheeling), 상호접속(interconnection) 및 산업구조분류에 대한 연방에너지규제위원회의 관할을 확대시키기 위하여 연방동력법을 수정한다. 둘째, 이 법은 전기사업 가격결정에 대한 연방에너지규제위원회의 권한과 개입을 확장시킨다.

의 일부를 사회간접자본(SOC)의 일환으로 건설할 수도 있다. 예컨대, 소규모 재생가능에너지 생산자와 유통사업자들을 위하여 에너지 터미널(예컨대, 재생가능방식에 의하여 생산된 전기의 송전·배전을 위한 설비)들을 공익설비(public utility)로 건설·운영할 수도 있다. 생산자는 낮아진 비용만큼 재생가능 에너지의 가격을 인하할 수 있고 따라서 화석에너지와의 가격경쟁이 가능해 질 것이다. 사회간접자본시설에대한민간자본유치촉진법은 재생가능에너지사업에 대하여 별도의 주목을 하고 있지 아니하다. 제2종시설(촉진법 제2조제3호)에 '대체에너지' 시설을 예시함이 바람직스럽다.

(4) 공익기업자의 창설

재생가능에너지 사업은 현재로서는 밀지는 사업이다. 시장도 형성되지 아니하였는데 민영화 논리에 사로잡혀 민간사업자의 참여를 기다림은 재생가능 에너지 사업의 진실을 외면하는 처사이다. 경쟁시장이 형성될 때까지는 공익사업으로 재생가능 에너지 사업을 추진하여야 한다. 공익사업을 추진하기 위하여서는 재생가능 에너지사업에 전념할 수 있는 (지방)공기업이 출현하여야 한다. 대안으로서 가칭 신에너지공사를 설립하여야 한다. 아니면 기존의 에너지관리공단(에너지이용합리화법 제76조)등에 같은 기능을 부여하여야 한다. 지방공기업법의 적용범위(제2조)에 '재생가능 에너지 사업'이 명문으로 규정하는 방안도 검토될 수 있다.

(5) 유통구조의 독점해체

한국의 에너지 시장은 탈규제의 단계가 아니라 시장의 실패 - 독점의 단계이다. 재생가능 에너지 사업자가 생산한 에너지가 화석에너지 사업자의 유통망을 통하여 유통될 수밖에 없는 형편이라면 생산된 에너지의 원활한 유통과 가격경쟁이 사실상 불가능하다. 예컨대, 전기의 경우, 한국전력공사의 독점구조를 해체하여야 한다. 전기사업법(제15조)에 의하면 일반전기사업자(발전사업자)는 그가 발전한 전기를 일반전기사업자(실제 '한국전력공사'이다⁸⁴)에게 공급하는 경우 그리고 그 발전용전기설비 설치장소와 동일구내에 있는 겸업설비

84) 일반전기사업 허가기준(동일구역이 2 이상의 일반전기사업자의 공급구역으로 되지 아니하여야 한다)(전기사업법 제6조제5호), 참조.

또는 사원용 주택에 대하여 공급지점마다 산업자원부장관의 허가를 받아 전기를 공급하는 경우 이외에는 다른 사람에게 전기를 공급할 수 없다.

2) 거래의 원활화

(1) 금융·세제의 개선

정부는 대체에너지 생산을 촉진시키기 위하여 융자지원 규모를 계속 확대하고 있다. 신기술사업금융지원에관한법률이 규정하는 '신기술사업자'(법 제2조)는 재생가능 에너지 사업자에게 적합한 제도이다. 기술개발의 촉진과 관련하여 제시되고 있는 일반적 대안들은 다음과 같다 : 우선 대체에너지 개발에 참여하는 기업에 대한 금융지원제도의 개선이 요구된다. 여기에는 실무상 소액대출요건(예 : 150만원 대출시 2인 보증인 요구등)의 개선책도 포함되어 있다. 다음에 세제상의 보완과 가격제도의 개선이 요구된다. 즉 대체에너지 시설의 설치 및 사용자에 대한 조세감면이나 전력요금의 차등화⁸⁵⁾와 같은 혜택을 바란다.

(2) 담보제도의 보완

자금지원의 확대만으로 기술개발이 촉진되지는 아니한다. 근본적으로는 판로가 확보되어야 하지만 그 이전에 많은 수의 중소기업(벤처기업 venture capital)들이 재생가능 에너지 개발사업에 참여할 수 있도록 제도적 여건들이 마련되어야 한다. 현재 중소기업들의 창업을 지원하기 위하여 중소기업창업지원법·벤처기업육성에관한특별조치법들이 운용되고 있다. 이러한 법의 실효성을 뒷받침하기 위하여서는 - 자금지원과 관련하여 - 거래선·영업비밀(know-how) 및 기술 등을 하나로 묶어 금융담보로 제공할 수 있는 '신중담보' 제도의 창안이 필요하다.⁸⁶⁾ 기존의 담보제도를 활용할 경우에도 유연한 접근이 요구된다. 예컨대, 사회간접자본시설에대한민간자본유치촉진법에서 도입한 산업기반신용보증기금(제29조)을 운용함에 있어서 관리기관은⁸⁷⁾ 담보력이 미약한 중소기업에

85) 대체에너지 사용시에 전력요금에 상대적으로 낮은 누진율을 적용한다.

86) 중소기업 제도 개선책 일반에 대하여서는, 다음 보고서 : 전제경, '중소기업의 육성을 위한 법제개선'(한국법제연구원·1993년), 참조

87) '관리기관'이라 함은 한국산업은행·신용보증기금·기술신용보증기금을 말한다. 사회간접자본시설에대한민간자본유치촉진법 제29조제2항, 참조

대하여 우선적으로 신용보증을 하여야 하는 바, 이 때 재생가능 에너지 사업자에 대하여 부동산을 담보로 요구할 것이 아니라 부동산 이외의 요소(신기술·영업능력)등을 담보로 설정하는 방안이 도입될 수도 있다. 신용보증의 확대(88) 가장 바람직스럽다.

(3) 기술의 공공인수

관련업계의 현황은 기술자가 사업자이거나 그 반대인 경우가 대부분이다. 그러나 이 경우 양쪽 다 실패할 가능성이 크다. 정부 차원에서 추진하고 있는 기술개발사업의 효과가 상업화까지 도달하기에는 소요기간이 길어 보급계획에 차질이 발생하였고, 참여기업이 대부분 영세기업이어서 관련분야의 기술개발이나 기술수준을 향상시키는데 한계성이 있다. 기술자는 개발에 전념할 때 좋은 결과를 낼 수 있다. 물론 개발된 기술을 경영에 밝은 기업에 넘길 수 없는 바 아니지만 판로가 뚜렷하지 아니한 기술을 인수할 사기업은 많지 않다. 따라서 기술개발을 촉진하기 위하여서는 개발된 기술을 공공부문이 인수하여야 한다. 즉 정부나 지방자치단체 또는 공기업들이 신기술을 인수할 수 있다. 재생에너지의 수요와 판로가 일정 수준에 오를 때까지는 과도기적으로 지방공기업 형태로 에너지공사 또는 지방전력공사 등을 창설하여 인수와 경영을 맡기는 방식이 바람직스럽다.

(4) 의무화·강제

일부 전문가들은 재생가능 에너지의 수요확대를 위하여 종합병원, 공장, 기숙사, 청사, 우체국 등과 공공건물에 일정비율의 재생가능 에너지를 사용하게 하고 실내수영장, 경마장, 경륜장, 골프장 등의 소비성 또는 위락 시설에 대하여서도 일정 비율을 의무화시킬 것을 요구한다. 제도적 독점을 풀기 위하여 전기사업법의 개정이 필요하다. 시장창출과 수요확대를 위하여서는 도시계획법·건축법 등의 정비가 필요하다. 자연공원법·도시공원법을 개정하여 공원내 재래식 에너지시설의 설치를 금지시킬 수도 있다. 폐기물관리법을 개정하여 바이오가스화·퇴비화 등의 비율을 강제할 수도 있다.

88) 벤처기업육성에관한특별조치법(제5조)은 "신기술사업금융지원에관한법률에 의한 기술신용보증기금은 벤처기업에 대하여 우선적으로 신용보증을 하여야 한다"는 취지를 규정한다.

3) 소비자보호

(1) 과대광고의 규제

일부 태양열 업체의 경우 농촌지역을 중심으로 난방 겸용 가정용 태양열 온수기라는 제품을 판매하여 상당한 피해사례가 나타나고 있다. 그러나 가정용 태양열 온수기는 난방 목적이 아닌 온수사용을 목적으로 개발된 제품으로 난방 보조 효과가 거의 없다는 것은 이미 잘 알려져 있다. 그 예로서 과거 새마을 주택개량 사업의 일환으로 태양열 온수기의 약 10배에 달하는 집열판을 설치하여 태양열 난방 시스템 적용 가능성을 검토한 바 있으나, 근본적으로 국내 일사량 부족 및 사용기간의 제한 등과 같은 문제점이 대두되어 기술적 측면을 떠나 경제성이 없다는 결론을 내린 바 있다. 따라서 태양열 관련업체에서는 태양열 온수기를 이용한 태양열 난방과 같은 과장광고를 자제하여 유사한 선의의 피해사례가 발생치 않도록 하여야 할 것이다. 소비자보호법의 개정이 필요하다.

(2) 성능검사·표준화·규격화

전문가들은 제품의 신뢰도 확보를 위하여 성능검사가 강화되어야 한다고 제안한다. 현재 태양열온수기 경우 형식승인제도 폐지(1997·5)로 한전에서 보조열원인 심야전기 사용을 위한 성능검사만 실시된다. 선진국과 같이 성능등급제의 도입이 필요하다. 한편 제품의 성능과 품질을 확보하기 위하여서는 성능검사를 넘어 표준화·규격화가 이루어져야 한다. 이는 자원의 절약과 재활용의 촉진 그리고 기술개발을 위하여서도 필요하다.

第2章 전기에너지의 관리

자유시장 경제의 흐름에 따라 전력사업의 시장경제화가 회자되고 있다. 그러나 법률적 관점에서 볼 때 자유시장론을 주장하기 전에 먼저 해결하여야 할 몇 가지 선결과제들이 있다. 독점과 민영화 그리고 자본개방과 규제완화의 개념을 구분하고 시기와 여건에 따라 적절한 틀을 적용하여야 한다. 이하에서는 먼저 전력사업의 특성과 구조를 개관하고 거대·독점체제의 타당성을 살핀다.

第1節 전력사업의 특성과 구조

1. 전력사업의 특성

(1) 규모의 경제

전력사업은 발전, 송전 및 배전의 세 영역으로 구분된다. 전력은, 일단 발전되면, 69킬로볼트(kv)에서 765킬로볼트(kv)에 이르는 고압선을 통하여 송전된다. 송전선은 두 가지 기능을 수행한다. 하나는 발전소로부터 배전 센터로 전력을 수송하는 것이고 다른 하나는 그물망(grid)을 형성하는 것이다. 오늘날 대부분의 국가들은 전력 산업이 규모의 경제(economies of scale)를 달성할 수 있도록 하기 위하여 여러 발전소들을 여러 송전 시스템으로 연결하도록 허용하는 전력 그물망으로 덮여 있다.⁸⁹⁾

(2) 기술적 애로

전기가 저장될 수 없다는 사실은 전기 이용을 둘러싼 문제점들 중의 하나이다. 배터리들은 전기 저장을 위한 기술개발이라는 측면에서는 여전히 초보적이다. 즉 발전은 지속적이고 미묘한 균형 속에서 이루어진다. “기초부하”(base-load) 발전소들은 고객 수요를 충족시키기 위하여 연속적으로 운전된다. 이것들은 고도의 자본비용을 보유하지만 그 운전비용은 최하이다. 기초부하 발전소들은 대개 가 핵 발전소이거나 석탄 발전소이다. 석유 발전소와 같은 중간 부하 발전소들은 수요 절정기 때 가동된다. 수요가 최고도에 달할 때 “최대부하”(peak-load)

89) Laitos-Tomain : 510

발전소들이 가동된다.⁹⁰⁾

(3) 수요공급의 조절

지속적이고 확실한 수요를 위한 충분한 '기초부하 발전'을 확보하는 이외에 과도한 용량 즉 '잉여전력'을 남기지 아니하면서 수요 증가에 대비한 충분한 '최대부하 발전'을 확보하여 수요공급상의 균형을 유지하기란 어려운 문제이다. 경제성을 증진시키기 위하여, 전력설비들은 상호 접속하고 수요가 변함에 따라 잉여분을 이송한다. 이들 여러 설비들의 상호 접속은 '규모의 경제'를 증대시킴으로써 활용가능한 최대 수준의 효율을 유지하고자 하는 동력샘(power pools)을 형성한다.⁹¹⁾

2. 거대독점체제

전통적인 공익사업들은 대규모를 지향하고 자본집약을 추구하고 고급 기술에 의존한다. 오늘날 대부분의 국가들은 전력 산업이 '규모의 경제'(economies of scale)를 달성할 수 있도록 하기 위하여 여러 발전소들을 여러 송전 시스템으로 연결하도록 허용하는 전력 그물망으로 덮여 있다.

1) 국가독점

미국의 경우, 구조적인 측면에서 전력사업의 지배적 행위자(dominant actor)는 투자자 소유의(investor-owned) 설비이다. 약 3,100개의 설비중에서 400개 정도만이 민간 투자자들의 소유이지만 이들은 총발전량의 약 77%를 차지한다. 40개의 설비를 연방정부가 소유하고 주정부와 지방자치단체들이 2,000여개를 소유하고 있다. 나머지는 전력조합들(electric cooperative)의 소유이다. 투자자 소유의 설비들은 대부분 수직적으로 통합되어 있고 사업을 지배한다.⁹²⁾

(1) 국책사업론

중래, 한국의 경우, "전력사업은 국책사업이기 때문에 국가(중앙정부)가 독점

90) Laitos-Tomain : 510

91) Laitos-Tomain : 511

92) Laitos-Tomain : 510

하여야 한다”는 논리가 통용되었다. 공기업이나 건설사업자들은 도로·공항·항만·댐 등을 건설하면서 해당 사업이 ‘국책’ 사업임을 강조한다. 종래 한국전력공사의 관계자들도 발전소나 송전선로의 건설이 ‘국책’ 사업이라고 거듭 강조하였다. 이들 공기업 관계자들은 공용수용 제도를 빌미로 ‘국책’(國策) 운운하였다. 언론에서도 이를 수용함으로써 일반인들의 관념 속에는 ‘국책’이라는 말 - 면죄부처럼 - 넘을 수 없는 거대 장벽으로 새겨져 있다. 그러나 유감스럽게도 현행 법제는 계엄법을 제외하고는 ‘국책’이라는 개념을 모른다. 더욱이 정부라 할지라도 사경제(私經濟) 작용의 주체로 기능할 경우에는 공권력의 우월성을 강조할 수 없다. 같은 취지에서 전원개발특별법은 폐지되어야 한다.

* 참조법령 : 전원개발에 관한 특례법⁹³⁾

(1) 전원개발사업자 : 전원개발사업은 전기사업법 제5조의 규정에 의하여 허가를 받은 일반전기사업자 및 발전사업자(이하 “전원개발사업자”라 한다)가 시행한다(법 제3조).

(2) 전원개발사업 : 전원설비를 설치 또는 개량하는 사업을 말한다(법 제2조 제2호).

(3) 전원설비 : 발전 및 송변전을 위한 전기사업용 전기설비와 그 부대시설을 말한다(법 제2조제1호).

(4) 개발 행정절차상의 특례 : 전원개발사업자가 제5조(전원개발사업실시계획의 승인)의 규정에 의하여 승인 또는 변경승인을 얻은 때에는 도시계획법·국토이용관리법·산림법·원자력법 등 총19개 법률에 규정한 인가·허가 등을 받은 것으로 본다(법 제6조제1항).

(2) 공기업독점

전기사업의 국가독점은 시장경제 원리와 맞지 아니한다. 한국전력공사법을 개정하여 정부의 지분을 낮추었음은 전기사업의 민영화와 맥락을 같이 한다. 미국의 경우, 약 3,100개의 설비중에서 400개 정도만이 민간 투자자들의 소유이지만 이들은 총발전량의 약 77%를 차지한다. 40개의 설비를 연방정부가

93) 1978년 12월 5일 공포 / 1996년 12월 30일 최근개정

소유하고 주정부와 지방자치단체들이 2,000여개를 소유하고 있다. 나머지들은 전력조합들(electric cooperative)의 소유이다.

* 참조법령 : 한국전력공사법⁹⁴⁾

- (1) 한국전력공사는 법인으로 한다(법 제2조).
- (2) 공사의 자본금은 6조원으로 하되 정부가 100분의 51 이상을 출자한다(법 제4조).
- (3) 공사의 자본은 이를 주식으로 분할한다(법 제5조제1항).
- (4) 정부가 소유하는 주식의 주주권은 통상산업부장관이 재정경제원장관과 협의하여 이를 행사한다(법 제6조).

第2節 독점금지 및 가격규제

1. 미국법제

1) 규제권한의 배분

전력사업의 규제는 주 정부와 연방정부 사이에 분산된다. 주 공익사업위원회들은 공익사업 프랜차이즈를 설정하고 소매가격을 정한다. 연방정부는 연방에너지규제위원회(FERC)를 통하여 도매가격과 주 상호간(interstate) 가격을 정한다.⁹⁵⁾

2) 규제법제의 구조

전력사업에 관한 연방차원의 규제는 대부분 3개의 연방법규에 의하여 규율된다. 가장 중요한 입법은 1935년의 연방동력법(Federal Power Act)과 1978년의 공익사업규제정책법(PURPA)이다. 공익사업지주회사법(15 U.S.C.A. §§ 79 to 79z-6)은 증권거래위원회(SEC)에 의하여 집행되고 지주회사의 권한남용과 설비금융을 규율한다. 전력사업은 또한 연방독점금지법의 적용을 받는다.⁹⁶⁾

94) 1980년 12월 31일 공포 / 1989년 3월 25일 전문개정

95) Laitos-Tomain : 511

3) 에너지규제위원회

연방동력법(title II : 16 U.S.C.A. §824)은 가격결정과 허가 권능을 연방 에너지규제위원회에 부여한다. 연방의 가격규제는 전력 가격이 “공정하고 합리적이고” 비차별적이어야 하며 그렇지 아니할 경우 불법임을 원칙으로 한다(16 U.S.C.A. §824(d)(a)). 연방에너지규제위원회는 주간(interstate) 통상에서의 전기에너지의 수송과 도매에 대한 관할권을 보유한다(16 U.S.C.A. §824(a)). 또 연방에너지규제위원회는 연방동력법에 따라 그리고 임의적인 합의에 의하여 이루어지는 상호접속(interconnections)을 위한 조정자로서 기능한다(16 U.S.C.A. §824(a)(A)).

4) 공익사업규제정책법

미국 연방의회는 1978년에 국가에너지법의 일부로서 공익사업규제정책법(PURPA)(16 U.S.C.A. §2601)을 통과시켰다. 이 법은 두 가지 측면에서 전력사업에 영향을 미친다. 첫째, 이 법은 회전(wheeling), 상호접속(interconnection) 및 산업구조분류에 대한 연방에너지규제위원회의 관할을 확대시키기 위하여 연방동력법을 수정한다. 둘째, 이 법은 전기사업 가격결정에 대한 연방 에너지규제위원회의 권한과 개입을 확장시킨다.⁹⁷⁾

5) 연방동력법의 수정

공익사업규제정책법(title II)은 제한된 상황에서 연방에너지규제위원회가 공익설비들의 상호 접속을 요구하는 명령을 발할 수 있는 권한을 부여한다. 이 권한은 이러한 명령이 에너지와 자본의 보전을 장려할 뿐만 아니라 전력 시스템의 신뢰성과 효율성을 개량시킴으로써 공익에 이바지하도록 고안되어 있다(16 U.S.C.A. §824(i))는 이론을 배경으로 한다. 또 공익사업규제정책법은 연방에너지규제위원회로 하여금 전력의 “회전”(wheeling) 즉 다른 설비의 송전선로로 전기를 이송하는 것을 명령할 수 있도록 수권하기 위하여 연방동력법을

96) Laitos-Tomain : 511

97) Laitos-Tomain : 512

수정한다. '회전'은 보전과 효율의 증진에 이바지하여야 한다(16 U.S.C.A. §824(i)). 공익사업규제정책법(16 U.S.C.A. §824a-1)은 유사한 목적들을 증진시키기 위한 노력의 일환으로 특정한 설비들에 대하여서는 전력기업간 임의적 협력을 금지하거나 예방하는 주 법률의 적용을 배제시킬 수 있는 권능을 연방에너지규제위원회에 부여한다.⁹⁸⁾

6) 공익성의 확보

일시적인 절전과 정전들은 전력부족에 기인한다. 이러한 부족을 극복하기 위한 노력으로서 공익사업규제정책법(16 U.S.C.A. §824a-1(a))은 전력기업들로 하여금 '부족계획'을 제출하도록 요구한다. 공익사업규제정책법은 또 연방에너지규제위원회로 하여금 도매가격인상안에 관한 연구에 착수하고 공중에게 적절히 봉사하는데 필요한 '신뢰성의 수준'에 관한 연구에 착수하도록 요구한다(16 U.S.C.A. §824a-(b) ; 824a-2). 공익사업규제정책법 제2장(title II)의 이러한 규정들은 현행 발전과 배전망에서 에너지 소비를 줄여 전력사업상의 보전과 효율을 증진시킨다.⁹⁹⁾

7) 법적용의 2원화

공익사업규제정책법(PURPA)은 에너지 생산에 관한 대안들을 현저히 고양시켰다. 특히 이 법은 폐열발전(cogeneration) 또는 소규모발전(small power production)에 관한 제정법상의 요건들을 충족시키는 일정한 설비들에 의하여 생산된 전력의 매매를 위한 시장을 창설한다. 이러한 규정들을 충족시키는 기업들은 유자격설비들(qualifying facilities : QFs)로 통용된다(재래식 설비(conventional utility)들은 유자격설비들이 아닌 설비로부터 전기를 구입할 필요가 없다). 폐열발전과 소규모발전을 촉진시키기 위하여 공익사업규제정책법은 유자격설비들에 대하여 연방동력법, 공익사업지주회사법 그리고 일부 주 및 금융관계 규정들에 근거한 약간의 규정들의 적용을 배제한다.¹⁰⁰⁾

98) Laitos-Tomain : 512

99) Laitos-Tomain : 513

100) Laitos-Tomain : 513

8) 소규모발전과 열병합발전

공익사업규제정책법 제201조는 80메가와트(Mw) 이하의 용량을 보유한 발전설비들을 “소규모 발전” 설비로 정의한다. 이에 비하여 대규모 집중식 발전소 (large central station power plant)는 500메가와트 이상의 용량을 보유할 수 있다. 소규모발전 설비들은, 그 자격을 갖추기 위하여서는, 하나의 전력설비가 1/2 이상의 지분을 보유하여서는 아니된다. 소규모발전 설비에서 생산하는 총에너지의 3/4(75%) 이상은 폐기물, 생물자원(biomass), 지열(geothermal) 또는 재생가능한 자원들로부터 얻어져야 한다.¹⁰¹⁾

“열병합발전”(cogeneration)은 사용가능한 두 가지 형태의 에너지 - 통상적으로 전기와 열 - 를 연속적으로 얻기 위하여 석탄, 석유 또는 가스와 같은 단일 연료원을 사용하는 것을 말한다. 예컨대, 석유나 가스는 전기를 생산하는 전기터빈을 돌리는 보일러에서 제일 먼저 사용된다. 보일러는 증기의 형태로 과도한 열을 방출한다. 증기는 사용된 후에도 열을 제공한다. 이 증기는 전기를 일으키는데 사용될 수도 있다. 폐열에 의하여 발전된 전기는 현재 미국 전역의 60만메가와트 이상의 발전용량중 2만메가와트를 차지한다. 기업들은 에너지 비용을 줄이거나 지방설비들에 전력을 팔아 이윤을 남기기 위하여 열병합발전 설비들을 짓는다.¹⁰²⁾

9) 영세 사업자의 보호

공익사업규제정책법은 연방에너지규제위원회로 하여금 전력회사들에게 유사격 열병합발전자들과 소규모발전자들과 거래할 것을 요구하는 규칙들을 공포하도록 요구한다. 전력회사들은 또한 전기를 매매하기 위하여 유사격 설비들(QFs)과 상호접속할 의무를 진다. 이러한 요건들은 열병합발전과 소규모발전에서 얻는 전기를 위한 시장을 확보하고 열병합발전자와 소규모발전자들이 일반 전기회사들(electric utilities)과 경쟁할 수 있게끔 만든다.¹⁰³⁾

또한 공익사업규제정책법 제210(b)조는 연방에너지규제위원회로 하여금 폐

101) 16 U.S.C.A. § 796(17)

102) Laitos-Tomain : 514

103) Laitos-Tomain : 514

열발전자들 및 소규모발전자들과의 전기 거래요금이 (1) 전기설비 소비자들에게 정당하고 합리적이며 (2) 공익에 부합하고 (3) 열병합발전자들과 소규모발전자들에게 비차별적임을 보장하도록 요구한다. 나아가 연방에너지규제위원회는 어떠한 가격의 증가분이 대체적 전기 에너지(즉 유자격 설비(QF) 이외로부터 얻어지는 전기) 사업의 비용 증가분(incremental cost)을 넘지 아니하도록 보장하여야 한다.

이 조항(제210조)의 취지는 다음과 같다¹⁰⁴⁾ : 열병합발전과 소규모발전으로 생산된 전기를 대상으로 하는 시장이 존속하려면 당해 전기에 대한 구매가 존속하여야 하고, 당해 전기설비들에 대한 물리적 상호접속이 존속하여야 하며 열병합발전자들과 소규모발전자들이 그들의 전기를 일반 전기회사들을 통하여 구매자들에게 송전할 수 있는 권리가 존속하여야 한다.

10) 전력시장에 대한 정부의 개입

미국 연방대법원은 1982년에 '연방에너지규제위원회 對 미시시피' 사건(FERP v. Mississippi)에서 공익사업규제정책법 제210조를 합헌으로 판시하였다. 1983년의 '아메리칸 페이퍼' 판결(American Paper Institute, Inc. v. American Electric Power Service Corporation)에서 대법원은 연방에너지규제위원회 규칙을 지지하였다. 이 규칙은 일반 전기회사들이 당해 회사의 "기피비용"(full avoided cost)에 상당하는 가격으로 유자격 설비(QF)로부터 전기에너지를 구매하도록 요구한다.¹⁰⁵⁾

"기피비용"이라 함은 전기회사가 유자격 설비(QF) 이외의 곳에서 전기를 사거나 발전함으로써 손해를 입을지도 모르는 비용을 말한다. '아메리칸 페이퍼' 판결(1983)은 또 공익사업규제정책법에 근거한 매매를 효과적으로 성사시키기 위하여 전력회사들에게 열병합발전자들과 소규모발전자들과 물리적 상호접속을 취하도록 강제하는 (공익사업규제정책법에 기하여 공포된) 연방에너지규제위원회 규칙을 지지하였다.¹⁰⁶⁾

공익사업규제정책법은 연방동력법(16 U.S.C.A. §824 j and k)에 제211조

104) Laitos-Tomain : 514

105) Laitos-Tomain : 514

106) Laitos-Tomain : 515

와 제212조를 추가하였다. 이 조항들은 열병합발전자들 또는 소규모발전자들이 제3자설비(the third party utility)에 대하여 원매자(willing buyer)에 대한 송전서비스(회전 wheeling)를 제공하도록 요청하였는데 발전자가 거절당할 경우 연방에너지규제위원회가 한정된 상황하에서 제3자설비에게 전력을 회전할 것을 명할 수 있다는 취지를 규정한다.¹⁰⁷⁾ 한편 회전명령(wheeling order)은 어떠한 이해관계자에게 무보상의 경제적 손실이나 부당한 부담을 지워서는 아니된다. 또한 회전명령은 어떠한 전기회사가 그 고객들에게 적절한 서비스를 제공하는 능력을 손상시켜서도 아니된다. 같은 법(§ 211(c)(1))은 어떠한 회전명령이 현행 경쟁관계를 합리적으로 유지할 것이라는 연방에너지규제위원회의 결정이 없는 한 회전명령이 발하여 질 수 없다는 취지를 규정한다.

2. 독일법제

독일의 경우 전력사업은 가스 사업과 마찬가지로 에너지사업법(EnWG)과 독점금지법(GWB)의 적용을 받는 한편 연방전기요금법(BTOEIt)의 규제를 받는다. 그러나 독일 에너지사업법(1935년의 법)은 에너지사업의 목표를 '에너지의 값싸고 안정된 공급'이라는 경제적 이익에 한정시킴으로써 지난 수십년간 예컨대, 소규모 열병합방식에 의한 에너지 공급회사의 설립계획들이 대기업의 전력사업에 비하여 비경제적이라는 이유로 취소된 경우가 많았다.¹⁰⁸⁾ 한편 독일의 에너지 공급사업은 독점금지법(제103조)에 의하여 독점규제 대상에서 제외된다.¹⁰⁹⁾ 그러나 새로 개정될 독점금지법에서는 전력회사의 독점보장에 관한 규정(제 103)이 삭제되어 에너지산업에 본격적인 경쟁체제가 도입될 기반을 마련한다.¹¹⁰⁾

1) 에너지사업법과 독점금지법

1935년 이래 지금까지 지속되어 온 독일의 '에너지사업법'은 에너지절약과

107) Laitos-Tomain : 515

108) 임성진, 환경·에너지정책의 새로운 모색, 정책분석평가학회보 제7권제1호, 한국정책분석평가학회(1997.9), 121·122쪽

109) 임성진 : 122

110) 임성진 : 123

효율의 향상이라는 측면에서 많은 비판을 받아왔다. 특히 이 법의 전문에 명시된 에너지사업의 목표는 '에너지의 값싸고 안정된 공급'이라는 경제적 이익에 한정되어 있다. 따라서 규제심사시 환경보호나 LCP¹¹¹⁾ 도입 등을 통한 에너지절약은 경제성의 원칙이 보장되는 제한된 범위 내에서만 인정되어 왔다.

(1) 투자규제

이 법(제1조)에 의하여 규제당국은 전력사업에 대한 광범위한 규제권한을 갖고 있는데, 법 제4조는 규제당국에 에너지사업자의 잘못된 발전설비의 건설이나 증축을 금할 수 있도록 규정하고 있다(투자규제). 그러나 다수의 법해석에 의하면 이러한 규제는 단지 계획된 투자에 대한 수정이나 금지에 한정된 것이지, LCP 등의 환경에너지 수단의 도입을 계획하도록 명할 수 있는 권한은 없다. 더욱이 심사기준은 전문의 '에너지의 값싸고 안정된 공급'에 1차적으로 지배되고 있다. 실제로 지난 수십년간 소규모 열병합방식에 의한 에너지공급회사의 설립계획들이 대기업의 전력사업에 비해 비경제적이라는 이유로 취소된 경우가 많았다. 또한 규제당국의 결정과정에 시민의 참여가 보장되지 않아 환경보호나 LCP 등의 조치를 통한 에너지절약이 매우 소극적으로 고려되어져 왔다. 법 제5조에 의하여 신규전력사업개설은 반드시 규제당국의 사전허가를 거쳐야 한다. 그런데 여기에 허가기준이 명확하게 명시되어 있지 않기 때문에 실제 허가 시에는 일반적으로 법 전문의 '안정성'과 '경제성원칙'이 심사기준으로 적용된다. 즉 대규모 발전회사들에 의한 기존의 지역독점구조를 유지하는 것이 규제조항의 근본목표이다(Evers 1983). 이러한 규정은 환경친화적인 새로운 전력공급자나 LCP 개념에 기초한 에너지서비스 공급사업자의 시장진입을

111) 최소비용계획(Least-Cost Planning : LCP)은 기업의 경영계획에 있어서 에너지의 공급측면(supply side)과 소비측면(demand side)을 통합관리한다는 개념이다. LCP는 보통 통합자원계획(Integrated Resource Planning)이나 수요자관리(Demand Side Management)라는 용어로도 넓게 사용되고 있다(각 개념의 차이에 대해서는 Leem 1997 : 31f. 참조). 이에 따르면 에너지공급사업자는 생산설비의 신축이나 증축(에너지공급)에 필요한 비용과 에너지절약을 통한 생산용량의 대체비용 중 어느 쪽이 더 경제적인지(통합된 시장하에서) 체계적으로 비교평가하게 된다는 것이다. 따라서 만일 에너지절약을 위한 한계비용('Negawatt')보다 낮다면 기업 측으로는 에너지절약이 생산의 확충보다 경제적으로 유리하게 된다. 에너지공급사업의 우선적 목표는 이제 (공급과 소비측면을 함께 고려한) 기업전체비용의 최소화가 되는데, LCP에서는 그중 소비자측면의 에너지서비스 제공비용의 최소화(Demand Side Management)가 중심을 이루게 된다.

방해하고 있다.

(2) 자연독점의 보장

독일의 에너지공급사업은 독점금지법 제103조에 의해 독점규제 대상에서 제외된다. 우선 에너지사업자는 서로간의 협약에 의해 공급지역을 분할하여, 다른 전력회사의 공급지역에 전기나 가스를 공급하지 않는 대신 자신의 공급지역에 대하여 공급의 독점권을 갖는다.¹¹²⁾ 또한 공급사업자는 공급지역의 자치단체에게 특별세를 지불하는 대가로 그 지역에 대한 유일한 전력공급권을 부여받는다.¹¹³⁾ 이러한 '자연독점'의 보장은 상품화된 에너지의 과잉생산을 초래하고, 에너지공급사업의 경쟁을 통한 효율성 향상을 가로막기 때문에 '규제완화주의자'나 '신규제주의자' 모두로부터 많은 비판을 받아왔다.¹¹⁴⁾

(3) 독점의 폐단

전력사업의 이러한 독점보장은 같은 법(제103조제5항)의 규정에 따라 독점관리청의 규제를 받고 있다. 그런데 이러한 독점규제는 LCP 등의 환경친화적인 에너지정책의 도입과 관련하여 몇 가지 문제점을 지니고 있다.¹¹⁵⁾ 독일의 전기요금은 일반소비자는 주정부의 요금규제관청에, 산업특별소비자는 독점관리청에 의해 규제받는다. 그러나 산업소비자의 요금심사는, 일반전기요금이 다른 규제기관에 의해 이미 결정된 상태이기 때문에, 그 성격상 특별계약이 독점보장을 남용하고 있다고 판단될 때만 시행되는 사후적인 조치다. 즉 고발이나 의심되는 사항이 발견될 때 비로소 심사가 시작되는 것이다. 일부 주에서는 심지어 특별계약시의 요금이 일반수요자의 평균요금과 15% 이상의 차이가 날 때만 심사를 실시한다. 따라서 에너지절약의 차원에서 예방적이고 합리적인 요금규제는 이루어지기 힘든 상태이다.¹¹⁶⁾

112) Demarkationsverträge, 제103조제1항제1호

113) Konzessionsverträge, 제103조제1항제2호

114) Göner, 1975; Deregulierungskommission, 1976, Hennicke, et al., 1986

115) 임성진 : 122

116) 독점관리의 판단기준은 전력회사의 비용에 있는 것뿐만 아니라 사업자간의 경쟁조건의 조절에도 맞춰져 있다. LCP 프로그램의 도입에 필요한 요금의 인상은 이러한 규제기준의 원칙에 어긋난다. 왜냐하면, 심사기준에 상정된 완전경쟁상태에서는, LCP 프로그램을 도입한 회사는 이러한 요금상승으로 인해 이웃하고 있거나 프로그램을 도입하지 않은 전력회사에 비해 가격경쟁에서 불이익을 당하는

(4) 환경보호

앞에서 소개한 바와 같이 현 규제제도는 본질적으로 기존의 대규모 전력사업의 이익을 보호하는 데 그 초점이 맞춰져 있어, 환경보호에 관련된 새로운 시대적 요구를 수용하는데 오히려 장애요인으로 작용하고 있다. 그러나 최근의 독일 전력사업에 대한 심사기준의 융통성있는 정책적 확대적용 움직임은 LCP 도입과 관련하여 이러한 부정적 해석이 극복될 수 있음을 보여주고 있다. 근래 독일에서는 환경보호나 에너지절약의 목표가 규제기관의 심사기준에 포함되도록 법적인 해석을 폭넓게 적용하려는 움직임이 진행되고 있다(HUM 1994 ; Lerich 1994). 실제로 헤센주는 1986년 한 원자력발전소 건설의 허가심사에서, 비록 법적인 논쟁이 많았지만, 환경보호를 심사기준에 포함시켜 허가신청을 반려시킨 사례가 있고, 1991년 이래 LCP를 에너지사업법 제4조의 규제기준과 접목시키려는 구체적인 연구가 진행되고 있다.

(5) 경쟁체제의 도입

제정 62년만에 전면적인 개정을 목전에 두고 있는 새로운 에너지사업법의 전문에는 환경조항이 신설된다. 이는 LCP 등의 환경친화적인 정책적 수단의 도입에 가장 큰 걸림돌이 제거됨을 뜻한다. 또한 새로 개정될 독점금지법에는 전력회사의 독점보장에 관한 제103조의 규정이 삭제되어 에너지산업에 본격적인 경쟁이 도입될 기반이 마련되었다. 이러한 경쟁의 확대는 기업의 효율적 경영에 대한 노력을 자극하고 독립생산자나 에너지서비스 공급사업자의 출현을 자극할 것이다. 비록 두 법의 개정안이 LCP 도입을 직접적으로 유인하는 어떠한 규정도 담고 있지 않고, 법개정이 지나치게 규제완화 철학에 매몰되어 있지만 환경보호가 경제성과 통합되고 에너지산업에 경쟁이 확대됨은 LCP 논의와 관련하여 긍정적인 변화로 받아들여 질 수 있다.¹¹⁷⁾

2) 요금규제

독일의 전기요금은 두 개의 범주로 나뉘어져 시행되고 있다. 우선 첫째로 일

것으로 받아들여지기 때문이다.

117) 임성진 : 123

반요금은 '연방전기요금법'이 규정하고 있고 주정부의 요금규제관청이 규제를 담당하고 있다. 이에 반해 산업용 등의 특별요금은 계약자유의 원칙이 적용되며 독점규제기관에 의해 독점보장에 대한 남용이 감시되고 있다.

(1) 누진요금제

1990년부터 점진적으로 개정된 새로운 연방전기요금법에 따라 기존에 환경문제와 결부되어 비판되어 오던 기본요금제도가 폐지되고 선형(linear) 또는 누진적 성격을 띤 요금제도로 대체되었다. 이는 4조의 시간대별 요금도입의 규정과 함께 에너지절약 또는 부하이동을 유도할 수 있는 LCP 요금프로그램의 한 형태로 활용될 수 있다. 또한 제1조제1항에 에너지사용의 효율성 증대와 절약 그리고 자원보호를 요구하는 조항이 명시됨으로써 요금규제에 LCP 등의 환경에너지정책이 적극적으로 도입될 여지가 넓어졌다. 그러나 이 조항이 지닌 구체성의 결여로 요금허가구조에 오게 될 변화가 아직은 불투명한 상태이다. 에너지사업법에 아직 환경보호조항이 명시되어 있지 않는 한 요금심사에서 경제성이 우선적으로 고려되기 때문이다.¹¹⁸⁾

(2) 요금제의 문제점

독일에서 전기요금의 허가는 원칙적으로 합리적인 경영활동 하에서의 전체비용과 수익을 검사한 후 결정되는데, 현재의 요금허가구조는 LCP 도입과 관련하여 아직 많은 문제점들을 내포하고 있다.¹¹⁹⁾ 전기사업자에게는 경영에 필요한 자본투가에 대해 일반적으로 적절한 이자가 보장되기 때문에 LCP 프로그램 도입을 위해 기존의 투자를 줄일 동기가 주어지지 않는다. 더욱이 사업자는 판매량의 예측을 가능한 한 작게 세우고 실제 운영에 있어서는 전기판매를 최대한 늘리려 노력한다. 왜냐하면 실질적인 판매량은 다음 가격결정에 소급되어 계산되지 않기 때문이다. 마찬가지로 요금신청시 비용을 최대한 높이 산정한 후 요금이 허가된 후 실제에 있어서는 최대한의 비용절약을 시도한다. 왜냐하면 신청된 비용이 대부분 인정될 뿐만 아니라 일반적으로 경영결과가 규제당국에 의해 소급되어 재고려되지 않기 때문이다.

118) Knöchen, 1992

119) 임성진 : 123

전기요금의 결정은 일반적으로 대규모 전기사업자와 정부간의 정치적 협상에 의해 이루어진다. 더욱이 주정부와 사업자간의 인적 연루는 기업의 (전통적) 이익에 어긋나는 요금허가를 더욱 어렵게 만든다. 또한 일반전기요금과 특별요금간의 규제담당기관과 허가기준의 상이함은 사업체로 하여금 LCP 등의 에너지 절약 프로그램 도입을 효과적으로 유도하기 어렵다. 그리고 전기사업자의 투자결정은 사업체간의 협조를 통해 전국적 범위에서 행해지지만, 주정부 하의 인적 기술적 역량으로는 포괄적인 규제가 불가능하다. 이러한 조건하에서 전기사업자로 하여금 LCP 도입을 유도하기에는 많은 어려움이 따른다. 아울러 LCP 도입으로 인한 기업의 이윤감소를 메꾸어줄 규제장치도 아직 만들어지지 않고 있다. 따라서 LCP 도입을 원활하게 하기 위해서는 프로그램비용이 모두 비용으로 인정되어야 하고, 전기절약으로 인한 기업의 수익감소는 그 다음 해의 요금결정에 소급되어 계산되어야 한다.¹²⁰⁾

(3) 새로운 변화

비록 현 규제제도가 이처럼 LCP 도입에 아직 많은 문제점을 내포하고 있지만, 최근 독일 요금규제관청의 실제적 사례를 보면 LCP 도입과 관련하여 중요한 변화가 일어나고 있다. 예를 들어 많은 주에서 LCP 비용이 요금허가과정에서 인정되기 시작하고, 그에 대한 투자액에 평균 이상의 이자까지 붙여지는 경우도 있다(Müller / Hennicke, 1995). 1990년대 초까지도 LCP 도입에 부정적인 입장을 보여온 '독일전력연합회'(VDEW)조차 자신의 방대한 연구결과를 통해 독일에서의 LCP 도입은 이제 더 이상 '가능한가'의 문제가 아니라 '어떻게 도입할까'가 문제라고 말하고 있다(VDEW 1993). 실제로 독일에서는 근래 LCP에 관한 논의를 넘어서 이미 시행되고 있는 LCP 프로젝트의 수가 급격히 증대되고 있다. 1990년에 LCP를 시험적으로 도입한 독일의 전기사업자 수가 30여개였으나 1995년에는 75개로 늘어났고 실시중인 프로젝트도 현재 200개가 넘는다.¹²¹⁾

120) 임성진 : 124.

121) VDEW, 1994 ; Becker, 1995 ; Hoffmann/ Hildebrand, 1996

第3節 전력사업의 개편방향

1. 경쟁체제의 도입

1) 민영화

법률상 공기업인 한전을 민영화시킨다고 하여 바로 전력사업의 독점구조가 해체되지는 아니한다. 아울러 민영화된 전력회사의 자본을 분산시키더라도 단일 사업체 아래에서는 전력사업의 경쟁화가 이룩되지 아니한다. 독점의 해체는 경쟁체제로의 전환을 의미하는데 단일 전력사업체는 민영화되더라도 그 자체 독점기업이다. 전력사업 체제가 독점에서 경쟁체제로 바뀌기 위하여서는 사업체의 숫자 자체가 늘어나야 한다.

2) 영역분할

(1) 현행법제

전력사업은 발전, 송전 및 배전의 세 영역으로 구분된다. 일단 발전된 전력은 154kv에서 765kv에 이르는 고압선을 통하여 송전된다. 송전선은 발전소로부터 배전 센타로 전력을 수송하고 그물망(grid)을 형성한다. 현행 법제는 전기사업의 영역분할을 전제하고 있다.

* 참조법령 : 전기사업법122)

(1) 전기사업은 일반전기사업과 발전사업을 말한다(법 제2조제1호). 전기사업자는 일반전기사업자와 발전사업자를 말한다(법 제2조제2호). 다만 농어촌전화(電化)촉진법(1965년 12월 30일 공포 / 1990년 1월 13일 최근개정)(제2조제3호)상의 전기사업자는 “한국전력공사”를 말한다.

(2) 일반전기사업은 전기를 발전하거나 타인이 발전한 전기를 구입하여 일반의 수요에 응하여 전기를 공급하는 사업을 말한다(법 제2조제3호). 발전사업은 발전한 전기를 일반전기사업자에게 공급함을 주된 목적으로 하는 사업을 말한다

122) 1961년 12월 31일 공포 / 1990년 1월 13일 전문개정 / 1996년 12월 30일 최근개정

다(법 제2조제5호).

(3) 일반전기사업자는 법 제5조(사업의 허가)제1항의 규정에 의하여 일반전기사업의 허가를 받은 자를 말한다(법 제2조제4호). 발전사업자는 법 제5조(사업의 허가)제1항의 규정에 의하여 발전사업의 허가를 받은 자를 말한다(법 제2조제6호).

(4) 전기사업의 허가 : 일반전기사업 또는 발전사업을 하고자 하는 자는 공급구역 또는 공급지점별로 통상산업부장관의 허가를 받아야 한다. 허가받은 사항을 변경하고자 하는 경우에도 또한 같다(법 제5조제1항).

(5) 일반전기사업 허가기준 : 동일구역이 2 이상의 일반전기사업자의 공급구역으로 되지 아니하여야 한다(법 제6조제5호).

(6) 발전사업의 허가기준 : 일반전기사업자의 전원개발능력이 부족하거나 국민경제상 불가피하여야 한다(법 제6조제6호).

(7) 일반전기사업자외의 자(발전사업자)의 전기공급 : 발전사업자는 그가 발전한 전기를 일반전기사업자에게 공급하는 경우외에는 타에 공급할 수 없다. 다만 그 발전용전기설비 설치장소와 동일구내에 있는 겸업설비 또는 사원용 주택에 대하여 공급지점마다 통상산업부장관의 허가를 받아 전기를 공급하는 경우에는 그러하지 아니하다(법 제15조제1항).

(2) 영역분할의 한계

전기사업의 영역분할이 경쟁구조로 직결되지는 아니한다. 전력 사업체의 숫자를 늘려 독점구조를 해체한다고 하여 전력사업체의 숫자를 평면적으로 늘리는 것은 경쟁구조의 촉진과 무관하다. 예컨대, 현재의 한전을 그 사업을 중심으로 발전·송전·배전·영업 등의 영역으로 분할하여 수개의 사업체로 분할하더라도 - 에너지 사업의 효율은 달성될 수 있겠으나 - 분할된 사업체 상호간에 경쟁이 일어나지 아니한다. 경쟁은 발전·송전·배전·영업의 제영역 상호간에 이루어지는 것이 아니라 각 영역 내부에서 예컨대, '발전' 상호간에 또는 '송전'이나 '영업' 상호간에 이루어진다.

(3) 지역분할후 영역분할

전기사업의 영역을 발전·배전·송전·영업 등으로 분할하면 새로운 전력 관

리시스템을 짜야 된다. 새 시스템에 적용하는 것 자체로도 상당한 시간이 소요된다. 따라서 먼저 영역분할을 실시하면 지역분할은 더 멀어진다. 외부 또는 외국 자본이 참여하면 지역분할 구도는 더욱 더 요원해질 수도 있다.

3) 지역분할의 필요성

(1) 전력 시장의 동요

미국의 전력규제는, 천연가스 산업과 달리, 이중 시장(dual market)의 문제로 애로를 겪지 아니한다. 그 대신에 전력사업은 독자적인 시장문제를 안고 있다. 제2차 세계대전이 끝난 후 1960년대 중반까지 전기 수요는 매년 7%의 비율로 꾸준히 증가하였다. 1965년 이후 수요의 성장은 불안정하여 마이너스를 기록한 해도 있었다. 1990년대 이후 수요성장률은 매년 2% 내지 3% 사이에서 오락가락하였다.¹²³⁾

(2) 장거리 송전의 비경제성

전기사업에서 여전히 남아 있는 기술적 장애중의 하나는 송전이 완벽한 효율을 기할 수 없으며 전기는 아주 먼 거리로 수송될 수 없다는 사실이다. 예컨대, (저유황석탄이 풍부하고 전력이 남아도는) 미국의 서부 지역에서 (최종 소비자들이 가장 많은) 동부 지역으로 전기를 수송함은 비경제적이다.

4) 지역분할의 가능성

(1) 전력 지구의 분할

미국 연방에너지규제위원회(FERC)는 자발적 상호접속과 송전 협력을 증진시킬 것을 목적으로 연방동력법 제202(a)조에 기하여 전국을 지구(regional district)들로 분할할 권한을 부여받았다. 이러한 상호접속 시스템은 동력샘(power pool)들의 형성을 가능하게 하고 이는 송전과 전기 사용에서 '규모의 경제'를 달성하는데 이바지한다. 연방에너지규제위원회는 동력샘을 승인할 권한을 보유한다.¹²⁴⁾

123) Laitos-Tomain : 508

124) Central Iowa Power Co-op. v. FERC : 1979

(2) 샘만들기와 상호접속

일찍이 효율성을 증진시키기 위한 노력의 일환으로서 전기설비들은 상호접속을 통하여 연계되어야 한다는 지적이 있었다. 이러한 상호접속들은 동력샘을 형성한다. 이러한 동력샘들은 발전, 송전 및 배전 회사들이 특정한 시간에 일정한 가격으로 동력을 서로 사고 판다는 계약이다. 이러한 계약은 잉여용량을 가진 회원이 결핍을 겪고 있는 다른 회원들에게 잉여분을 이전할 수 있는 샘(pool)을 보유한다는 관념을 전제한다. 이러한 시스템에서는 이상적으로 폐기전력이 감소되고 보다 저렴한 전기가 생산되며 가장 효율적인 발전 단위가 항상 가동된다. 공익사업규제정책법(PURPA)은 실제 연방에너지규제위원회에 '상호접속'(interconnection)을 명령할 권능을 부여함으로써 이러한 이상을 고무한다.¹²⁵⁾

샘만들기(pooling)와 상호접속에 문제가 없는 것은 아니다. 샘만들기는 전통적으로 경쟁을 감소시킨다. 이러한 사태는 특히 소규모 설비(small utility)들과 대규모 설비들 사이의 항쟁에서 현실로 나타난다. 보다 대규모의 설비들은 보다 큰 '규모의 경제'를 달성할 수 있고 그들의 생산품과 서비스를 소규모 설비들보다 저렴하게 판매할 수 있다. 즉 보다 소규모의 설비들이 동력샘의 회원이 됨으로써 생산성 저해요인(disincentive)이 생겨난다. 그렇지만 총 3,100개의 전기설비들 중에서 3,000개 가까이가 소규모 설비들이라는 점을 감안한다면 소규모 설비들이 무시될 수 없다.¹²⁶⁾

5) 현행법제

현행법제상 전기사업의 지역분할은 가능하다. 에너지이용합리화법은 지방자치단체에 지역에너지 시책의 강구와 그 시행책임을 지운다. 같은 법(제5조제1항)의 지역에너지 계획은 전기사업의 지역분할을 전제한 것이라고 볼 수 있다.

125) Laitos-Tomain : 516

126) Laitos-Tomain : 516

* 참조법령 : 에너지이용합리화법(127)

- (1) 에너지 : 연료·열 및 전기를 말한다(법 제2조제1호).
- (2) 당초의 입법목적 : 에너지의 합리적인 이용을 도모하고 열사용 기자재의 효율제고와 안전관리에 관한 사항을 정함으로써 열사용기자재로 인한 피해를 방지하고 나아가 국민경제의 건전한 발전에 기여한다.
- (3) 입법목적의 변화 : 에너지 소비의 증가에 따른 지구환경보호문제의 대두와 국제에너지 수급상황의 가변성 등 여건변화에 대응하여 장기적이고 종합적인 국가에너지 기본계획을 확립하고 에너지기술의 개발과 보급을 촉진시키기 위한 각종 제도를 정비하며 에너지의 수급안정과 환경조화형 에너지 수급기반을 구축한다(1995년 전문개정 취지).
- (4) 정부의 책무 : 정부는 에너지의 수급안정과 합리적이고 효율적인 이용에 관한 기본적이고 종합적인 시책을 강구하고 이를 시행할 책무를 진다(법 제3조제1항). 지방자치단체는 관할지역의 특성을 참작하여 국가에너지정책의 효과적인 수행과 지역경제의 발전을 기하기 위한 지역에너지시책을 강구하고 이를 시행할 책무를 진다(법 제3조제2항).
- (5) 국가에너지기본계획(법 제4조)
- (6) 지역에너지계획 : 시·도지사는 관할지역의 지역적 특성을 참작하여 국가에너지기본계획(제4조)의 효과적 달성과 지역경제의 발전을 기하기 위한 지역에너지계획을 5년마다 수립하여 시행하여야 한다(법 제5조제1항).
- (7) 에너지이용합리화 실시계획 : 관계행정기관의 장과 시·도지사는 합리화 기본계획에 따라 에너지이용합리화에 관한 실시계획을 수립하고 이를 시행하여야 한다(법 제16조제1항).

2. 접근단계

1) 자본시장논리의 극복

에너지와 자원은 미래세대들로부터 수탁받은 재산이다. 에너지와 자원은 중

127) 1979년 12월 28일 공포 / 1995년 1월 5일 전문개정

양정부의 소유가 아니라 지역주민들에게 맡겨진 공공의 재산이다. 현재세대를 위한 자본의 논리로 에너지와 자원의 운명을 결정지을 수 없다. 전력수요가 7%씩 안정적이고 예측가능하게 성장하다가 불안정한 저성장으로 변하자 당면하게 된 주요문제는 전통적인 공익사업들이 대규모를 지향하고 자본집약을 추구하고 고급 기술에 의존한다는 점이다. 전력 생산자들은 대규모 자본을 투입하여 사업확장을 꾀하지만 이들은 실질화가 더디고 따라서 사업 자체에 자본을 과도하게 투하하여 현금의 흐름을 경색시킨다.¹²⁸⁾ 미국 연방의회는 1978년에 국가에너지법의 일부로서 공익사업규제정책법(PURPA)(16 U.S.C.A. §2601)을 통과시켰다. 이 법은 두 가지 측면에서 전력사업에 영향을 미친다. 첫째, 이 법은 회전(wheeling), 상호접속(interconnection) 및 산업구조분류에 대한 연방에너지규제위원회의 관할을 확대시키기 위하여 연방동력법을 수정한다. 둘째, 이 법은 전기사업 가격결정에 대한 연방에너지규제위원회의 권한과 개입을 확장시킨다.

2) 분할후 민자유치

한전이라는 거대 단일 공기업을 일순간에 민영화시킨다거나 사업영역을 분할함은 여러 가지 부작용이 예상된다. 먼저 단일 공기업 자체를 여러 개의 공기업으로 분할하는 방안을 검토하여야 한다. 이 경우 떠올릴 수 있는 대안이 지방공기업(예컨대, 경기전력공사·전남전력공사·제주전력공사 등)을 설립하는 것이다. 어느 지방의 에너지·자원의 미래를 그 지방의 결단에 맡김은 오히려 지방자치의 이념과 어울린다. 발전설비가 특정 지방에 편중되어 있기 때문에 지역분할이 곤란하다는 논리는 단기적이다. 발전용량이 부족한 지방은 다른 지방에서 전력을 사다 써야 하고 그러다 보면 송·배전이나 영업 등의 분야도 자유시장이 형성될 수 있을 것이다. 전력수요의 증가에 따라 발전 또는 대체 에너지 분야에 새로운 민간 사업체의 참여를 유도할 경우 점차 경쟁구조가 확립되어 갈 것이다.

128) Laitos-Tomain : 508

* 참조법령 : 공기업의 경영구조개선 및 민영화에 관한 법률(129)

적용대상 기업 (제2조)

- 한국담배인삼공사
- 한국전기통신공사
- 한국가스공사
- 한국중공업주식회사

* 참조법령 : 지방공기업법

적용범위(제2조)에 '전기사업' 부재 → 명문규정으로 예시 필요

3) 환경규제

전력사업을 민영화하고 독점구조를 해체한다고 하여 즉 시장경제 원리에 따라 재편한다고 하여 전력사업과 관련된 환경규제를 완화하여야 한다고 볼 수는 없다. 즉 전력시장의 진입장벽을 제거한다고 하여 곧 환경장벽까지 제거하여야 하는 것은 아니다. 에너지·자원 분야의 규제주기는 경제 일반 분야의 규제주기와 다르다. 전력사업을 민영화시키고 분권화시킬 경우에는 오히려 에너지·자원의 관리와 환경보전을 위하여 환경에 대한 중앙정부의 규제가 강화될 수도 있다.

129) 1997년 8월 28일 제정 법률 제5379호 / 1997년 10월 1일 시행

第3章 물자원의 관리

第1節 물자원의 보전과 이용

1. 공공재로서의 물

1) 물시장의 구조

수자원의 효율적 배분을 위한 이론적 모형을 물시장이 없는 현실에 그대로 적용할 수는 없다. 종래 물시장배분 이론은 한 사람이 물을 이용함으로써 생기는 비용이 다른 이용자의 비용함수나 생산함수에 아무런 영향을 미치지 않는다는 가정 아래서 전개되었다. 그러나 수자원의 개발과 이용에는 상호의존성과 이에 따른 외부효과가 뚜렷이 존재한다. 수자원의 개발과 이용에 따르는 외부효과는 수자원이 갖는 공유재산자원적 특성과 수자원은 반복사용과 동시사용이 가능하다는 물리적 특성에 기인한다.¹³⁰⁾

수자원의 개발과 배분은 물시장이 있어 가격기능에 의해 이루어지는 것이 아니라 각종 물제도에 의해 결정된다. 한국의 물제도는 농지개량조합, 수자원공사, 농업진흥공사, 그리고 물과 관련된 정부기관 및 각종 법령과 水利權 등 관행을 말한다. 물시장이 없는 수자원은 이를 운영하는 경영시스템이 마치 완전경쟁시장 아래서 하는 것처럼 움직이도록 제도적 방안을 마련함으로써 자원배분의 효율성을 높일 수 있다. 즉 수자원의 개발과 이용을 담당하는 각종 기관과 이용자가 마치 물시장이 존재하여 가격기능에 따라 움직이는 것과 같은 결과를 가져오도록 제도를 통해 의사결정을 유도하는 것이다. 제도는 일반 시장경제 안에서는 경제행위의 제약조건이 되지만 시장이 없는 수자원은 제도에 의해 배분이 조정된다. 제도는 변화하는 속도가 매우 느려 시장처럼 순간순간의 최적화배분을 할 수 없지만 바람직한 방향으로 의사결정이 내려지도록 제도를

130) 물의 사용은 문자 그대로 물을 소비해서 없애버리는 것이 아니라 사용한 후 거의 같은 양을 버린다는데 특색이 있다. 그러므로 한번 사용된 물은 원래의 흐름으로 되돌아가 하류에서 여러번 반복 사용될 수 있다. 관개용수같은 것이 좋은 예이다. 물의 동시사용이란 水泳과 보트놀이에 쓰이는 강물을 수운용과 내수면어업생산에 동시사용할 수 있는 것을 말한다. 뿐만아니라 물도 하나의 자원임에는 틀림없지만 쌀이라든지 노동력과 같은 상품이나 생산요소로서의 시장은 현실적으로 존재하지 않는다.
오호성 : 489

개선함으로써 자원배분의 효율성을 증대시킬 수 있다.131)

2) 광고의 남용

물은 생명의 기초이며 생활의 활력소이다. 그럼에도 우리는 물을 너무 가볍게 취급한다. 그 예가 맥주광고이다 : 「하이트」 맥주를 생산하는 국내의 맥주 회사는 그들의 맥주가 지하 150m 암반에서 뽑아낸 물로 만든다고 광고하였다. 환경에 대한 국민들의 관심이 고조되는 시류에 맞춰 「물」 좋은 맥주를 강조함으로써 이 회사의 맥주는 시장점유율 1위로 올라섰다. 그러나 꼼꼼히 생각하면, 지하 150미터 암반을 뚫어 퍼올린 지하수로 맥주를 만들고 또 그것을 대대적으로 광고하는 행동은 문제가 있다 : 『지하수는 공짜다. 마음대로 능력껏 쓰면 된다』는 인식을 은연중에 심어줌으로써 자연환경에 대한 외경을 해친다.

3) 자연유기체설

지구표피를 뚫어 물을 퍼올리는 것은 매미가 나무 줄기를 뚫고 수액을 빨아 먹는 것과 별로 다를 바 없다. 수액을 빠는 매미야 즐겁겠지만 나무는 괴롭다. 인간은 강물과 같은 지표수로 부족하여 지하수를 찾는다. 지표 가까이 얇게 묻혀 있는 지하수로는 성에 차지 않아 암반 깊숙한 곳에 저장되어 있는 물을 찾는다. 암반층의 지하수맥은 동물로 치면 혈관과 같은 것이다. 인간들은 지구를 죽어 있는 무생물로 생각하고 아무 꺼리낌 없이 이 혈관을 헤집고 지구의 체액을 빨아댄다. 우리들은 인체의 혈관을 뚫고 피를 빠는 모기에 대하여서는 치를 떨면서도 지구의 혈관(수맥)을 뚫고 물을 퍼내는 자신들에 대하여서는 무척 관대하다. 그러나 『지구는 살아있다』고 보는 자연유기체설(Whitehead:과학과 근대 세계)의 입장에서 보면 이러한 지하수 굴착은 생명침해 행위와 다를 바 없다.

4) 지구의 피

지하수를 머금고 있는 지하 암반의 대수층은 지표 바로 밑의 지하수맥과 다르다. 매일 매일 물이 보충되지 않는다. “물 나와라, 똑딱!”하면 금방 물이 고이는 ‘도깨비’ 주머니가 아니다. 한번 파 쓰면 - 그야말로 한방울씩 물이 모여

131) 오호성 : 490

- 수백년이 경과하여야 원상으로 회복된다. 지하 암반층의 물은 머지 않은 장래에 지표의 물이 다 오염되어 먹을 물조차 없을 때 후대의 인간들이 식수로 써야 할 지구 최후의 물이라고 하여도 과연방관리인이 아니다. 그런데도 우리는 지하수를 너무 가볍게 생각한다. 지하수를 경시하는 풍조는 토목·건축 공사현장에서도 잘 나타난다. 대형 공사장에서는 대부분 공사중에 분출되는 지하수를 방치한다(예컨대, 과천의 우정병원 신축현장에서는 지금도 직경 15cm 파이프를 밤낮 지하수를 평평 쏟아내고 있다). 애주가들은 술을 피에 비유하지만, 물이야말로 바로 지구의 피이다. 땅도 숨을 쉰다. 대수층이 고갈되고 지하공동이 생기면 땅은 물리적 평형과 운동의 연속성을 잃는다. 깨끗한 물을 퍼낸 자리에 지각변동이나 사고 등으로 더러운 물이 스며들면 지하수맥 전체가 오염된다. 해변가에서는 지하수압이 낮아질 경우 바닷물이 침투한다.

2. 물 관리의 방향

수자원의 관리는 물의 양과 질을 함께 보전할 것을 요구한다. 이 두 가지 측면들은 밀접하게 얽혀있다. 갈수기때 강물에 오염물질을 배출함은 홍수기때 배출보다 영향이 클 수밖에 없다. 그러나 반대로 비료성분과 살충제들은 평소에는 천천히 수로에 유입되지만 호우때에는 보다 많은 양이 강물로 씻겨 내려간다. 그럼에도 법적규제들은 대체적으로 별개로 다루어진다.¹³²⁾

1) 종합관리

물을 확보하기 위하여 댐과 둑(堰)을 건설하여 저수하는 것을 수자원개발이라고 하며 이를 위한 법제도는 일반적으로 물의 양적보전을 위한 법제도로 고찰되고 있다. 수량의 보전은 깨끗한 수질의 보전과 더불어 물환경 관리의 핵심이다. 이용가능한 수자원으로부터 환경가치와 사용가치의 양자를 포함하는 가능한 최대가치를 확보하는 것이 수자원 보전의 목표이다. 즉 신선한 물의 보전은 깨끗한 물환경의 지속적 발전을 실현시킬 수 있는 유일한 실행가능수단이라고 말할 수 있다. 물의 양적보전에 대한 종래의 법제도는 댐과 둑의 건설에 의한 물의 확보라는 수단에 치중하였다. 그러나 이것만으로는 갈수기에 적절히

132) Richard Burnett-Hall, Environmental Law(London Sweet & Maxwell : 1995), p.273

대처할 수 없으며 수질보전과 갈등을 일으킨다. 따라서 수량관리법제는 갈수대책과 수질대책을 포함하는 정책을 요한다. 133)

지하수의 예에서 알 수 있듯이 물은 더 이상 공짜가 아니며 결코 가볍게 취급할 성질의 것도 아니다. 땅 위에 있는 물 즉 지표수도 마찬가지이다. 강과 호수의 물 그리고 땅 위를 일시적으로 흐르는 빗물 등은 철저히하고도 종합적으로 관리되어야 한다. 「종합관리」는 물의 양을 확보하는 것만을 뜻하지 아니한다. 물은 기본적으로 아껴야 할 즉 사용을 절제하여야 할 재산이지만 그와 병행되어야 할 일은 물은 더럽히지 않는 것이다. 즉 깨끗한 수질을 확보하기 위한 노력이 필요하다.

경기도 안산 일대에 자리잡은 시화 담수호는 수질대책 없는 수량대책이 얼마나 위험한가를 잘 보여준다 : 근래(1995.7.12)의 조사에 따르면 시화 담수호는 '2'급수를 유지한다는 당초 계획과 달리 문자 그대로 '하수' 집하장이다. 처리용량이 턱 없이 부족한 안산 하수종말처리장에서 부득이하게 방류하는 폐수가 담수호 한가운데로 분출하고 있었다. 시커먼 호수 일대는 악취가 풍긴다. 이는 토지개발과 수량확보에 치중한 나머지 수질오염을 간과한 결과이다. 따라서 물 이용의 실태와 관리대책은 수질보전과 수량확보를 하나로 묶어 살펴야 한다.

2) 소비효율

많은 전문가들은 어떠한 물관리 프로젝트라도 물의 공급을 증대시키는 쪽으로 나아가기 보다 물소비효율을 증대시키는 쪽으로 나아가야 한다고 권고한다. 산업용수의 오염에 대한 종말식처리는 물의 재활용과 재사용으로 대체되어야 한다. 폐회로 시스템에서는 폐기물이 인근의 냇물이나 호수로 단순히 흘러 들어가는 대신에 화학적 폐수가 분리되고 상이한 화학적 화합물은 본래의 형태로 되돌아 간다. 재생된 화학물질들은 이러한 방식으로 새로운 제품을 생산하는데 사용될 수 있다.

여러가지 재활용 성공사례들이 보고되고 있지만 제조공장들에서의 물의 재활용은 아직까지 대규모 단위로 시도되지 아니하였다. 그러나 이러한 사태는 변

133) 전재경 1994 : 118

할 수 있다. 많은 산업오염규제공정들은 이미 설계때부터 물의 재활용을 고려한다. 그리고 폐수는 환경기준을 충족시키기 위하여 높은 수준으로 처리되어야 하기 때문에 「부분적으로 처리된 물을 공장 안에서 재활용하는 비용」이 「배출 물을 환경기준에 맞추는 비용」보다 더 낮을 것이다. 오염통제기준들이 더욱 엄격해짐에 따라 산업재활용 비용은 더 낮아지는 경향이 있고 보다 더 큰 채산성을 확보하게 될 것이다.

물의 재활용은 또한 국가의 물공급력을 확대시키는데 있어 중요한 역할을 수행한다. 미국 엘파소市는 당해 지역에 물을 공급하는 대수층에 처리된 폐수를 주입하는 실험을 하고 있다. 市공무원들은 만약 이 계획이 달성된다면 현재 사용되는 물 공급량의 15% 이상을 절약할 수 있을 것으로 믿고 있다. 물효율이 높은 설비도 매일 많은 양의 물을 절약한다.

第2節 영국의 물관리 체계

1. 관리기구의 개편

1989년 이전에 영국 물當局은 물오염 규제자로서의 지위와 주요 오염자인 下水企業者(sewerage undertaker)로서의 지위를 겸하였다. 1989년의 水法¹³⁴⁾은 밀렵자(poacher)와 사냥터지기(gamekeeper)의 역할을 분담시켰다. 공공유한회사들이 설립되어 물 및 하수 서비스의 제공자로서의 역할을 담당하였고, 새로운 공공기구인 水資源公社(National Rivers Authority : NRA)가 설립되어 江 뿐만 아니라 內水 및 沿岸海水(coastal waters)의 質을 유지·개선시킬 책임과 오염물질을 권한 없이 이러한 물에 배출하는 행위를 통제할 책임을 부여받았다.¹³⁵⁾ 수자원법(제2조)이 규정하고 있는 수자원공사의 기능은 다음

134) 현재는 1991년의 水資源法(Water Resources Act) 및 1991년의 水事業法(Water Industry Act)에 의하여 대체되었다.

135) 물사업이 민영화되기 이전에는 10개의 지역 물기구들이 시설 또는 서비스의 제공과 규제기능을 책임지고 있었는데 1989년의 水法에 의하여 물서비스가 민영화되면서 물사업을 위한 새로운 규제기구를 창설할 필요성이 생겼다. 水資源公社(NRA)는 1991년의 水資源法(제1조제5항)에 의하여 설립된 독립적인 민간법인체이다. 같은 조항에 의하면, 수자원공사는 공무원 또는 국왕의 대리인으로 간주되지 아니한다. 수자원공사의 전국조직은 종전의 지역물기구를 기초로 하고 있다. 현재 지역물기구들은 8개로 감소되었다. 각 지역은 1991년의 水資源法(제7조)에 기하여 설립된 지역江자문위원회(Regional Rivers Advisory Committee)를 보유하고 있다. John D Leeson, Environmental

과 같다¹³⁶⁾ :

자원관리 및 물引出허가(제2항)

물오염의 통제(제3항)

토지배수 및 홍수보호(제4항)

중전의 물당국들이 수행하였던 어업 및 항해 관계직무

보전 및 레크레이션이익의 증진(제16조)

공사의 권한행사가 물 및 하수기업자들에게 미치는 영향의 고려(제15조제1항)

1990년의 환경보호법의 제정에 이어 國立汚染監視廳(HMIP)은 같은 법에 의하여 도입된 汚染綜合統制(Integrated Pollution Control : IPC)시스템을 운영할 책임을 지게 되었다. 監視廳은 규정공정(prescribed processes)에서 비롯되는 물환경에 대한 특정배출을 승인할 책임을 지지만 수자원공사(NRA)는 어떠한 승인이 허용될 수 있는 것인지의 여부와 부과되어야 할 조건들을 결정하는데 있어서 중요한 역할을 수행한다. 오염자들의 '지척'(arm's length)에 있는 공공기구들에 의하여 규율되는 새로운 시스템은 물오염통제에 있어 보다 왕성한 법집행을 가능하게 할 것이다.

2. 물 汚染의 規制

영국의 汚染綜合統制(IPC)시스템에 있어서는 누구든지 汚染監視廳(HMIP)에 의한 승인을 따르고 승인조건을 준수하지 아니하는 한, 오염물질의 배출을 목적으로 한 規定工程(prescribed process)을 실행할 수 없다(1990년의 환경보호법 제2조 및 제6조). 사업장에서 배출물질이 승인을 받지 아니한 채 또는 승인에 부과된 조건을 위반하여 공공하수로 흘러들어 가는 경우 당해 사업장의 점유자는 형사책임(1991년의 水事業法 제118조제5항 및 제121조제5항)을 부담한다.

排出物質(effluent)은, 被規制水에 직접적으로 또는 공공하수시스템을 통하여 간접적으로, 물환경에 유입될 수 있다. 이러한 유입을 야기하는 사람이 형사책임을 피하려면 당해 유입에 관한 정당한 동의 또는 승인을 획득하여야 한

Law (Pitman Publishing : 1995), p.12

136) 전재경, "물 분쟁해소방안에 관한 소고"(환경법연구 제18권) : 332 이하

다. 필요한 동의 또는 승인의 내용은 ① 당해 유입이 피규제수 또는 공공하수를 지향하는지의 여부 ② 당해 배출물질의 유입을 야기하는 공정의 형태 ③ 당해 배출물에 포함된 물질의 종류에 따라 결정된다. 피규제수에의 배출과 관련하여서는 1991년의 水資源法 또는 1990년의 環境保護法에 동의 또는 승인을 받기 위한 절차들이 규정되어 있다. 공공하수시스템에로의 배출은 1991년의 물사업법에 의한 동의를 전제로 하며 필요한 경우 1990년의 환경보호법에 기한 승인도 받아야 한다.¹³⁷⁾

피규제수 및 공공하수시스템에로의 배출을 목적으로 하는 동의 또는 승인을 부여하는 방식은 유럽연합(EU)의 물환경에 유입되는 특정유해물질들에 의하여 야기되는 오염에 관한 지침(Directive 76/464/EEC), 물환경지침 별표1에 포함된 물질[이른바 '要注意名單'(black list)物質]들의 배출에 관한 EU한계치를 설정하는 물환경지침에 기한 '딸'지침('daughter' directives) 그리고 石棉(asbestos)指針(Directive 87/217/EEC) 등 특정물질의 규제를 목적으로 한 지침과 같은 유럽연합지침들에 의하여 설정된 수질기준들을 준수하기 위한 주요수단이다.

3. 水量에 관한 규제

잉글랜드와 웨일스에서의 수자원의 양에 관한 제정법상의 규제들은 대개 1991년의 수자원법 제2장에 규정되어 있다. 같은 법은 수자원공사(NRA)로 하여금 잉글랜드와 웨일스의 수자원을 보전·재분배 또는 증대하기 위하여 필요하거나 적당하다고 판단되는 조치와 수자원의 적절한 이용을 확보할 수 있는 조치를 취할 의무를 설정하였다(수자원법 제19조제1항).¹³⁸⁾ 아울러 제정법상 물기업자(water undertaker)들은 1991년의 물사업법(W.I.A.) 제37조에 의하여 각각의 관할구역 안에서 물 공급 시스템을 위하여 수자원을 개발하도록 요구받는다. 결과적으로 수자원공사와 물기업자들은 물의 충분한 이용가능성을 확보하여야 하고, 물을 적절히 인출하여 공중에게 지속적으로 공급하여야 한다는 점에서 서로 불가분의 관계를 맺는다. 적당한 수위의 유지는 보전을 위하여

137) International Encyclopaedia of Laws : Environmental Law vol.2, pp.66~67

138) 이하 다른 언급이 없는 한 '법'은 수자원법(W.R.A.)을 말한다.

그리고 농업이나 쾌적함을 위하여 필수적이다.물관리 당국들에 대하여 이러한 측면들에 관한 지침을 제공하기 위하여 1994년 6월에 농업부, 웨일스廳, 湧水機構협의회, 영국자연국(English Nature) 및 수자원공사에 의하여 “수위관리 계획”(Water Level Management Plans)이 발표되었다.

물부족을 거의 겪지 아니하는 스코트랜드에서는, 인출에 관한 규제들이 상당히 한정적이다. 규제들은 기본적으로 두 가지이다 : (1) 1980년의 (스코트랜드)물법에 기하여 발하여진 물명령들이 있다. 이는 공공용수의 공급을 위하여 물권리들의 강제적 취득 또는 합의취득을 규정한다. (2) 1991년의 (스코트랜드) 自然遺産法에 기한 모든 상업적 농업용 및 원예용 관개를 목적으로 한 지표수 및 지하수의 인출에 관한 규제들이 있다. 스코트랜드 국무장관은 이 규제들에 의하여 특정지역의 관개를 위한 인출을 승인할 수 있다. 그러나 국무장관의 인준을 전제로 스코트랜드 환경청이 필요한 경우 행사할 수 있는 보다 광범위한 규제를 위한 제안들이¹³⁹⁾ 발표되었다.

4. 低水位江

유감스럽게도 잉글랜드와 웨일스에 있는 상당 수의 강들의 낮은 수위는 과도한 물 인출에 의하여 야기되었다. 수자원공사는 수자원법 제21조에 기하여 특정 규제지점(designated control point)들에서의 최저허용수위(minimum acceptable flow)를 한정하는 수량을 결정할 권한을 보유한다. 이는 불리한 영향을 받는 강과 기타의 물을 개선시킬 것을 목적으로 수자원공사가 추진하는 구제프로그램들의 근간을 이룰 수 있다.¹⁴⁰⁾ 국무장관은 독자적인 재량에 따라 수자원공사에게 특정한 內水와 관련하여 이러한 안전을 제출하도록 지시할 수 있다(제22조). 최저허용수위는 공중의 건강을 보호하기 위하여 필요한 그리고 농

139) “Abstraction Controls : A System for Scotland”, Scottish Office Environment Department, April 1993.

140) 수자원공사는 잉글랜드와 웨일스에서 40개의 으뎀 저수위 강들을 확인하였다.(이중 일부 강들은 乾期에는 사라져버린다.) 이 문제들에 관한 상세는 “Low Flows and Water Resources” issued by the NRA in March 1993, 참조. 低水位를 야기시키는 주요원인은 과도한 물 인출이지만, 강바닥 고르기(lining river bed), 저수위 계절에 대수층의 물을 강에 퍼올리기 그리고 강하류에서 강상류에 걸치는 물의 재활용에 의하여 어느 정도 경감될 수 있다. 때때로 동일한 集水地域내에서 지하수 引出點을 더 아래로(downstream) 옮김으로써 충분한 경우도 있다.

업, 산업 및 물공급을 포함하는 현행의 적법한 물 이용요건을 (수량과 수질의 양자에 걸쳐서) 충족시키기 위하여 또 직접 또는 간접으로 영향을 받는 항행, 어업 및 토지배수의 요건들을 충족시키기 위하여 필요한 정도를 유지하여야 한다(제21조제5항). 예컨대, 저수지와 같이, 일정한 경우에는 물의 흐름 대신에 또는 가능하다면 흐름에 추가하여 수위나 수량을 결정하는 것이 더욱 적당하여 허용되는 수도 있다(제23조).

수자원공사가 이러한 결정을 내리는 것이 적절하다고 판단하는 경우, 공사는 국무장관에게 보고서 초안을 제출하여 같은 목적을 달성할 수 있다. 이 초안에는 별표 5에 규정된 절차에 따라 제21조에 규정된 관련 물기업자들, 배수기관들 및 다른 제정법상의 당국들에 대한 통지를 덧붙여야 한다. 이 절차에 따라 승인된 최저허용수위, 수준 또는, 경우에 따라, 수량은 일정한 물 인출허가를 심사할 경우에 고려되어야 한다(제40조제3항).

5. 廢水의 防止

수자원의 적절한 이용을 확보하고 물의 폐기와 비경제적 사용을 방지하여야 한다는 수자원공사의 의무는 불가피하게 부과금(charges)의 설정에 있어서 특히 가내 소비자들에게 부과되는 부과금의 근거를 확보하기 위한 물사용량 산정과 관련하여 물 기업자들과 물서비스국(Ofwat)의 권한을 침해한다. 이 헌법적 분쟁은 아직 법률적으로 해결되지 아니하였고 궁극적으로 정치적 해결을 필요로 한다. 수자원공사는 1992년 3월에 공표된 보고서(수자원개발전략 "Water Resources Development Strategy - A Discussion Document")와 1993년에 공표된 후속 보고서("NRA Water Resources Strategy")에서 수자원보전정책에 관한 입장을 표명하였다. 후속 보고서는 잉글랜드와 웨일스에서 가용 수자원과 물수요간에 전반적인 잉여가 존재하고 있음을 보여준다. 그러나 이러한 비교를 10개의 지역에 개별적으로 적용할 경우, 웨일스는 예상한 대로 매우 실질적인 잉여가 존재하고 테임스 지역은 결핍을 보이며 서던 지역과 앵글리안 지역들의 잉여는 매우 근소하다. 실제 환경에 손상을 가하지 아니하면서 가용 수자원을 100% 이용한다는 것은 가능하지 아니하기 때문에 후속보고서는 잉글랜드 남동부에서 채취되는 물의 양을 제한하거나 상당한 양의 물을 잉여지역

에서 당해 지역으로 송수하여야 한다는 불가피한 결론을 내렸다.¹⁴¹⁾

6. 물 事業의 規律

물 사업에 관한 구체적인 규제는 1989년의 水法에 의하여 창설되고 환경부장관에 의하여 임명되는 물서비스국의 책임자인 물서비스국장(The Director General of Water Services)에 의하여 수행된다. 1991년의 물사업법 제2조는 같은 법에 기한 권한과 의무를 수행함에 있어서 환경부장관과 물서비스국장이 두 가지의 주요원칙과 약간의 부수원칙들을 준수할 것을 요구한다. 두 가지의 주요원칙이란 물기업자들의 직무가 적절히 수행되고 물기업자들이 그들의 적절한 직무수행에 재원을 마련할 수 있도록 보장하는 것이다.

주요원칙들에 못지않은 중요성을 가진 부수원칙들은 제정법의 해석에 적용되는 일반적인 규칙들에 기초하고 있다. 구체적인 내용은 다음과 같다¹⁴²⁾: 1) 시골지역·사용료채정의 형평성·서비스제공의 조건·요보호토지의 처분 등과 관련하여 소비자의 이익들을 보호한다. 2) 직무수행상의 경제성과 효율성을 증진시킨다. 3) 효과적인 경쟁을 촉진시킨다. 4) 무능력자와 연금생활자들의 이익이 고려되도록 보장한다.

1991년의 물사업법(제3조제2항)은 환경부장관과 물서비스국장에게 다음의 책무들을 부여한다: 1) 제2조의 의무를 전제로 자연의 아름다움을 보전·증진시키고 특별한 이익이 있는 동물상, 식물상 및 지리학적 또는 지형학적 특성들의 보전을 촉진시키도록 지속적으로 권한을 행사한다. 2) 인류학적, 건축학적 또는 역사적이익을 가진 건물, 부지 및 대상물들의 보호와 보전가치를 고려한다. 3) 사업계획들이 전원지역의 아름다움이나 쾌적함에 미치는 또는 동물상, 식물상 건축물부지 또는 대상에 미치는 영향을 고려한다.

물 서비스국장은 물 및 하수기업자들의 활동을 심사하고 그들의 직무수행에 관한 정보를 수집할 의무가 있다(물사업법 제27조). 물서비스국장의 직무수행에 관하여 이의신청이 제기될 경우 물서비스국장이 이의신청을 직접 심리하거나 고객서비스위원회에 이를 회부할 수 있다(물사업법 제30조).

141) 수자원에 대한 수요관리(managing demand)에 관한 수자원공사의 최근 전략문서는 “물 : 자연의 값비싼 자원”(1994.3)(Water : Nature's Precious Resource)이다.

142) John D Leeson: 110

공정거래 및 경쟁과 관련된 책임들은 1973년의 공정거래법(The fair trading Act)에 의하여 공정거래국장(The Director General of Fair Trading)에게 부여되었다. 1991년의 물사업법(제31조)에 의하여 공정거래국장은 물서비스국장에게 물의 공급과 하수서비스의 제공과 관련하여 소비자들의 이익을 침해할 수 있는 행위와 관련하여 물사업법(제3장)의 직무를 수행할 것을 요청할 수 있다. 이러한 소비자들의 이익은 경제적이익에 국한하지 않고 건강과 안전 기타의 사항들을 포함할 수 있다. 또한 이러한 서비스들의 공급으로부터 비롯하는 독점 상황과 관련하여 두 국장들은 물사업법(제31조제2항)에 의하여 1973년의 공정거래법(제44조, 제45조, 제50조, 제52조, 제53조, 제86조 및 제88조)상의 직무를 수행할 권한이 있다. 특히 물서비스국장은 물사업법(제31조제2항제2호)에 기하여 독점 및 합병위원회(The Monopolies and Mergers Commission)에 사안을 회부할 수 있다.

7. 물 引出政策

지하수 인출의 규제와 관련된 수자원공사의 정책은 같은 공사의 전략문서(지하수의 보호에 관한 정책과 실제 "Policy and Practice for the Protection of Groundwater")에 다음과 같이 선언되어 있다 :

“수자원공사는 다음 사항의 확보를 목적으로 1991년의 수자원법의 적용범위 내에서만 지하수의 인출을 승인할 것이다 :

(a) 특정한 지하 수자원지역에서의 총인출은 장기적 연평균 재충전율을 초과할 수 없다 :

(b) 수자원공사의 입장에서는 어떠한 수로에 대한 그리고 지하수에 의존하는 다른 환경요소에 대한 용인할 수 없는 손상이 있어서는 아니된다 :

(c) 어떠한 인출도 염분성의 또는 오염된 물이 유입됨으로써 지하수질의 악화를 초래하여서는 아니된다.

8. 引出許可

지표 또는 지하 水源으로부터 取水할 수 있는 권리는 보통법(common law)상 인정되는 流水에 관한 권리에 의하여 제약된다. 따라서 공공서비스를 제공하는 기관들을 포함하여 어느 누구도 자연적인 물을 사용할 수 있는 무제약적

인 권리를 보유하지 못한다. 물의 사용권을 규율하는 입법은 1991년의 水資源法¹⁴³⁾(제2장제2절)에 규정되어 있다.

잉글랜드와 웨일스에서의 물 인출권은 인출허가요건을 채택한 1963년의 수자원법에 의한 포괄적인 제정법적 규제에 기하여 출현하였다. 관계규정들의 발효 직전 5년 이내에까지 물이 인출되었을 경우 인출자는 권리에 관하여 허가(a licence of right)를 받을 자격이 있었다.¹⁴⁴⁾ 물 인출을 허가하는 규정들은 1989년의 물법에 다시 규정되었다. 1989년법의 경과조치들은¹⁴⁵⁾ 1963년법의 관계규정들의 폐지에 기인한 공백을 메우기 위하여 1963년법에 기하여 부여된 허가들과 1989년법에 기한 권리허가들을 같이 규정하였다. 1963년법 제24조제2항 및 제3항에 따라 허가를 받지 아니하여도 되는 인출들을¹⁴⁶⁾ 허가제도 속에 편입시켰다[다만 1989년 9월 1일(讓渡日 transfer date : 1989년의 물법중 일단의 규정들이 발효한 일자) 직전 5년 이내 어느 시점에서 같은 권리에 기하여 실제 물이 인출되었을 것을 전제로 하였다]. 또 1989년법에 기한 허가의 신청은 이후에도 일정기간 허용되었다.¹⁴⁷⁾ 1993년 현재, 잉글랜드와 웨일스에서 발효중인 인출허가는 약 48,000건이었다.¹⁴⁸⁾

허가가 부여되고 그 조건들이 준수되는 경우를 제외하고는 일반적으로 어떠한 원천으로부터의 물 인출이 금지되고 다른 사람의 물 인출을 야기하거나 허가하는 것이 금지된다(제24조제1항). 마찬가지로 어떠한 지하층에 함유된 물과 관련하여 (1) 당해 층으로부터 물을 인출하기 위하여 관정을 설치하거나 천공하거나 기타의 활동을 개시하거나 다른 사람으로 하여금 같은 행위를 하도록 만들거나 허용하는 것 (2) 이러한 관정, 천공 또는 기타의 활동을 확대하는 것 또는 (3) 추가 인출을 위하여 어떠한 기계나 기구를 설치하거나 변경하는 것이 금지된다(제24조제2항). 또한 분리된 물이 아닌 내수의 일정 위치에서 어떠한 집수 시설을 건설·변경하는 행위가 금지된다. 허가 없이 이러한 금지를 위반

143) 이 법은 1989년의 물법에 의하여 개정된 1963년의 수자원법을 재구성한 것이다. 1989년의 물법은 개별적인 물기구들이 보유하는 허가기능을 수자원공사(NRA)로 이관시켰다.

144) Water Resources Act 1963, s.33(1)(b)

145) 예컨대, Sched.26, Part IV, so far as concerns water resources.

146) 이들은 대체적으로 W.R.A., s.27(3)-(5)에 기한 허가들에 상응한다 ; para 6.xx, items(j) and (k), 참조

147) 이 허가신청들은 Sched.26, para.30의 규정들에 근거하였다.

148) "NRA Water Resources Strategy", p.4.

하거나 허가를 받더라도 그 조건을 준수하지 아니하는 행위는 약식기소에 기한 유죄결정의 경우 5,000파운드 이하의 벌금에 해당하는 범죄이고 정식기소에 기한 유죄결정의 경우 무한벌금에 해당하는 범죄이다(제24조제5항 및 제25조제3항). 이러한 위반이나 불준수가 있었다고 하여 바로 민사소송상 訴權이 발생하지는 아니한다(제70조).

이와 같은 원칙에도 불구하고 이러한 금지와 허가요건들에 대하여서는 다음과 같은 예외들이 인정된다 :

(a) 1963년의 수자원법 또는 1989년의 물법 별표 26에 근거한 권리에 기초한 허가에 의한 인출(제48조·별표 7)

(b) 어떠한 토지배수 관리의 일환으로 행해지는 또는 같은 배수의 결과로 인한 인출(제29조제2항)¹⁴⁹⁾

(c) 어떠한 채광, 채석, 엔지니어링, 건축 기타의 활동에 대한 방해로 방지하기 위한 또는 이러한 활동들에 기인한 작업에 대한 침해로 방지하기 위한 인출(제29조제2항). 그러나 이러한 목적을 위하여 어떠한 관정, 천공 또는 기타의 활동이 수행되거나 확대될 경우에는 사전에 수자원공사에 같은 취지를 통지하여야 하며 수자원공사는 물을 보전하기 위하여 취할 수 있는 합리적 조치들을 요구하는 保全通知(conservation notice)를 발할 수 있다(제30조). 이 통지의 조건들에 대하여서는 국무장관을 상대로 이의를 제기할 수 있다(제31조).

(d) 자기 선박이나 다른 선박의 용수를 위한 기계 또는 기구에 의한 인출(제32조제1항)

(e) 소방(실습과 훈련을 포함한다)과 관련한 인출(제32조제2항)

(f) 어떠한 지하층의 물 부존 여부 또는 그 물의 수질이나 수량 여부를 알아보기 위한 인출 또는 어느 한 곳에서의 물인출이 다른 곳에서의 물인출이나 수위에 미치는 영향을 확인하기 위한 인출(제32조제3항 및 제4항)

(g) 1963년의 수자원법 제36조제2항에 정의된 “대체규정”(alternative statutory provision)에 기한 취수(제25조제5항)

(h) 항행, 항구 또는 보전 당국들이 직무수행의 일환으로 행하는 인출 및 취

149) “토지배수”는 연안보호, 객토(warping)와 관개 그밖에 살수식 관개를 포함한다(제29조제5항). 일정한 활동들은 살수식 관개(정의)명령(the Spray Irrigation(Order) 1992: S.I. 1992 No.1096)에 의하여 “살수식 관개”에서 제외된다.

수(제26조)

(i) 5입방미터 이하의 물의 인출(소량인출이라고 하더라도 다량의 물이 인출될 소지가 있는 지속적인 행위의 일부 또는 연속적인 행위를 구성할 경우에는 허용되지 아니한다)(제27조제1항 및 제2항).

(j) 인접하는 토지의 점유자에 의한 또는 그를 위한 20입방미터/24시간 이하의 丙水의 인출. 다만 이러한 인출은 당해 토지에서의 사용(다른 토지와의 공용을 불문한다)을, 당해 점유자의 가내 사용을 또는 살수식 관개 이외의 농업적 사용을 목적으로 하여야 한다(제27조제3항 및 제4항).

(k) 어떠한 개인에 의한 또는 그를 위한 가내용 물공급을 목적으로 한 지하층으로부터의 24시간당 20입방미터 이하의 인출(제27조제5항)

이해관계자들은 이러한 제약들을 전제로 용수권(right to the use of water)을 가진다.¹⁵⁰⁾ 상기의 (j)·(k)호에 근거한 정상적 소량인출을 위한(예컨대 제27조제3항 및 제5항에 기한) 예외들은 물 인출에 대한 “보호받는 권리”(protected right)를 낳는다(제26조제6항). 일정한 상황에서는 수자원공사는 같은 원천에 이웃한 다른 토지점유자들의 권리를 고려하여 내수에서의 물 인출과 관련하여 보호받는 권리를 관계 토지상에서만 행사하도록 제한할 수 있다(제28조제1항). 수자원공사는 이러한 목적을 실현하기 위하여 이해관계자에게 통지서를 송달하여 그가 28일 이내에 관할 군법원(County Court)에 불복을 제기할 수 있는 기회를 부여하여야 한다(제28조제2항 내지 제5항).

일정한 지역의 내수나 지하층과 관련하여 인출금지가 필요하지 아니하다고 판단될 경우 수자원공사 또는 항행, 항구 또는 보전 당국등 관계기관의 신청에 기하여 국무장관의 명령에 의하여 이러한 내수 또는 지하층에 관한 예외를 허용할 수 있다(제33조제1항 내지 제3항 및 별표 6). 제24조제1항 및 제2항에 규정된 인출 및 관련활동들에 관한 금지는 이러한 예외명령의 적용을 받는 원천에 대하여서는 적용되지 아니하며 같은 원천으로부터 인출할 수 있도록 승인하는 허가조치들은 이 명령의 발효와 함께 실효한다(제33조제6항).

1) 許可의 申請

신청은 물의 인출을 목적으로, 집수시설의 건설이나 변경을 목적으로 또는

150) John D Leeson : 117

이 두 가지와 관련된 복합허가를 목적으로 행해질 수 있다. 인출허가의 신청인은 반드시 관련 토지의 점유자이어야 한다. 아니면 적어도 당해 허가 발효할 시점까지 당해 토지에 대한 接近權을 보유하여야 한다. 인출이 내수로부터 이루어질 경우 관련토지는 당해 내수와 인접하는 토지를 지칭한다. 인출이 지하층으로부터 이루어질 경우 관련토지는 당해 층을 포함하거나 구성하는 토지를 지칭한다. 지하층으로부터 인출할 경우, 접근권에 의하여 신청할 수 있는 권리는 인출될 물의 수위가 전적으로 또는 주로 해당 층으로부터 유출되는 물에 의존하는 (따라서 지표수의 우회에 의하지 아니하는) 경우에 한하여 발생한다.

허가신청을 규율하는 절차들은 1965년의 수자원(허가)규정들¹⁵¹⁾에 담겨 있다. 이 규정들은 1963의 수자원법에 있는 새로운 허가규정들을 위하여 채택되었고 1991년의 수자원법에 기하여 제정된 것으로 간주되어 효력을 지속하고 있다. 신청서는 수자원공사에 제출하고 공표되어야 하며(제37조), 일정한 기관들에 통지서가 송부되어야 한다. 일반적으로 28일 동안의 이의신청 기간이 부여된다. 중요한 제출의견(representations)은 해당 신청을 심리함에 있어서 반드시 고려되어야 한다. 합리적인 신청요건들도 마찬가지로이다(제38조제3항). 수자원공사는 반드시 江의 흐름을 고려하여야 한다(제40조). 最低許容水位(minimum acceptable flow)가 통제기준으로 결정되었을 경우 수위가 기준치 이하로 내려가서는 아니된다. 수위가 이미 기준치 이하에 있을 경우 더 이상의 감소는 불가하다. 제21조 내지 제23조에 따라 최저허용수위가 결정되지 아니하였을 경우 수자원공사는 관련된 강 또는 기타의 내수를 목적으로 최저허용수위를 결정함에 있어서 고려되어야 할 것과 동일한 조건들을 감안하여야 한다(제40조제2항). 신청이 24시간당 20입방미터 이하의 인출을 내용으로 하는 (그리고 소량에 관한 예외들이 하나도 적용되지 아니하는) 경우, 수자원공사는 필요하다고 판단하는 경우 제정법상의 절차적 요건들을 면제할 수 있다(제37조제6항).

수자원공사는, 영향을 받는 사람의 동의가 있는 경우를 제외하고는, 물 인출권 보유자가 그 권원에 기하여 (허가에 근거하거나, 24시간당 내수 또는 지하

151) the Water Resources (Licences) Regulations 1965 : S.I. 1965 No.534, as amended by SIs 1965 No.2082 and 1989 No.336

층으로부터 20입방미터까지 인출할 수 있는 무허가 권리에 근거하거나) 최대 한계치까지 물을 인출하지 못하도록 가로막을 우려가 있는 한, 물의 인출을 승인할 수 없고 집수에 의하여 내수의 흐름을 저지하거나 방해할 수 없다(제39조). 나아가 신청이 지하층으로부터의 인출을 목적으로 할 경우, 수자원공사는 농업, 산업 및 물 공급 등을 포함하는 현존하는 적법한 용도에 관한 요건들을 고려하여야 한다(제39조제2항). 수자원공사는 파기되거나 취소되지 아니한 결정에 의하여 어떠한 법률절차에서 '부적법하다'고 판단된 경우를 제외하고는 어떠한 용도를 적법한 것으로 간주할 수 있다(제39조제2항 및 제5항). 그렇지만 이러한 현존하는 권리들을 손상시키지 아니할 의무를 위반하는 허가의 부여(또는 변경)는 무효로 되지 아니하며 또 제정법상의 의무 위반을 이유로 한 수자원공사 이외의 사람에 대한 訴因을 제공하지도 아니한다. 수자원공사에 대한 다툼은 손해배상이 유일한 구제방법이다(제60조제2항 및 제3항). 원고가 제출한 침해사실이 전적으로 또는 주로 예외적인 비의 부족 또는 사고 기타 수자원공사가 야기하지 아니한 그리고 수자원공사의 통제를 벗어난 예상하지 못한 행위나 사건에 기인함을 수자원공사가 입증하는 때에는 항변이 성립된다(제60조제5항).

국무장관은 개별적으로 또는 특정한 집단을 지정하여 허가신청서를 접수할 수 있다(이 절차에 관하여서는 제42조, 참조). 국무장관에 대하여서는 제43조 내지 제45조와 1965년의 수자원(허가)규정들중 규정 12에 기술된 절차에 따라 불복을 제기할 수 있다(제43조).

수자원공사는 적당하다고 판단되는 조건들을 허가에 부착할 수 있다. 강의 흐름을 보호하기 위하여 인출 허가에는 (인출대상이 아닌 또는 하류 쪽에서 인출이 행해지는) 인접하는 강들을 위하여 흐름을 규정하는 조건들을 포함시킬 수 있다. 특히 時間制限(time limit)을 부과할 수 있고 수자원공사는 인출의 결과가 불확실할 경우 이러한 조건들을 선호할 수 있다. 허가양식은 제46조 및 제47조 그리고 1965년의 허가규정들중 규정 10(6)의 광범위한 요건들을 전제로 대체적으로 수자원공사의 재량에 맡겨져 있다. 한편 제46조제2항은 특정한 기간중에 인출하도록 승인된 물의 양에 관한, 당해 양을 측정하는 방법에 관한 그리고 해당 기간중에 실제 인출된 물의 양을 결정지을 것을 목적으로 한 규정들을 포함하고 있다.

2) 許可의 取消 및 變更

인출허가는 보유자의 신청에 기하여 취소되거나 변경될 수 있다. 허가를 변경하기 위한 신청은 기본적으로 새로운 허가를 신청하는 것과 동일한 방식으로 처리된다. 다만 당해 변경이 인출될 물의 양을 감소시킬 것을 목적으로 할 경우에는 공표 및 제출의견들의 심리에 관한 규정들이 적용되지 아니한다(제51조제4항).

수자원공사는 직권으로 또는 국무장관의 지시에 따라 허가를 취소하거나 변경할 수 있다(제52조제1항 내지 제3항). 이러한 제안들은 모두 공표되어야 하고 허가보유자에게 당해 사실에 관한 통지가 송달되어야 한다. 당해 제안에 관하여서는 누구든지 의견(representations)을 제출할 수 있고 허가보유자는 이의신청서를 송달할 수 있다. 허가보유자가 아무런 이의를 제기하지 아니할 경우 수자원공사는 접수받은 의견들을 토대로 직접 결정을 내릴 수 있다. 그러나 보유자가 이의를 제기할 경우 사안은 국무장관에게 회부된다(제53조제3항 및 제4항). 국무장관은 적당하다고 판단되는 경우 지역청문(local inquiry)을 열거나 당해 사안에 관한 심리를 다른 방법으로 실시할 수 있다. 국무장관의 결정은 제54조제6항에 따라 종국적인 것으로 간주된다.

허가받은 인출에 의하여 어업권(fishing rights)이 영향을 받았고 인출허가가 부여된 지 1년 이상 경과하였을 경우 당해 어업권의 소유자는 제55조에 기하여 관계 인출허가의 취소 또는 변경을 신청할 자격이 있다.¹⁵²⁾ 그러나 제55조에 기한 신청은 문제된 물과 관련하여 最低許容水位가 결정되지 아니한 경우에 한하여 행해질 수 있다(제55조제2항). 따라서 최저수위가 결정된 경우에는 실제 흐름의 여하를 불문하고 어떠한 구제를 청구할 수 없다. 이러한 신청들은 국무장관에 의하여 결정된다. 국무장관은 지역청문 또는 심리를 열 수 있다. 국무장관은 물의 인출에 의하여 당해 신청인에게 발생한 손실이나 손해가 전적으로 또는 주로 예외적인 비의 부족 또는 사고 기타 수자원공사가 야기하지 아니한 그리고 수자원공사의 통제를 벗어난 예상하지 못한 행위나 사건에 기인하

152) 여기에서 말하는 “漁業權”은 토지상의 이익을 구성하는 또는 토지상의 이익에 포함되는 권리 또는 有價約因에 기하여 부여된 배타적 허가에 의하여 행사될 수 있는 권리이다(다른 사람과 공동으로 보유하는 권리를 포함한다)(제55조제5항).

였다고 확신하는 때에는 당해 신청을 취소하거나 변경하지 아니할 수 있다(제56조제4항). 국무장관이 허가변경을 결정하는 경우에도 변경은 당해 신청인인 물의 인출에 의하여 직접적으로 받은 손실 또는 손해와 대비하여 필요최소한(requisite)에 그쳐야 한다(제56조제5항). 신청에 관한 국무장관의 결정은 종국적이다(제56조제7항).

허가보유자는 상기 규정들에 기한 허가의 취소 또는 변경으로 인하여 무용지물이 된 시설물에 소요된 비용을 포함하여 직접적인 손실 또는 손해를 보상받을 수 있는 자격이 있다(제61조제1항). 그러나 허가보유자에 대한 취소 또는 변경의 통지가 송달되기 직전 7년 동안 해당 허가에 기하여 실제 어떠한 인출이 행해지지 아니한 때에는 보상금이 지급될 수 없다(제61조제4항). 즉 수자원공사는 '행사되지 아니한 묵은 허가'(old unused licence)를 실효시킬 권능이 있다.

보상에 관한 분쟁은 토지심판소(Land Tribunal)에 회부되어 1961년의 土地補償法에 따라 결정된다(제61조제5항 및 제6항)¹⁵³). 어업권의 소유자는, 그가 손실을 입었음을 입증하는 경우 그러나 인출허가가 여전히 취소되거나 변경되지 아니한 때에는, 6개월 이내에 수자원공사가 어업권을 양수하겠다는 통지서를 송달하지 아니하는 한 또는 수자원공사가 강제취득 조건으로 어업권을 양수하겠다고 제안하지 아니한 한, 보상을 받을 자격이 있다(제62조제4항).

살수식 관개만을 위한 또는 다른 목적을 겸한 물 인출의 허가는 예외적으로 비가 부족하거나 기타 인출될 물의 양을 감축할 만큼 긴박한 기간 중에 변경될 수 있다(제57조). 그러나 이러한 규정은 지하 층으로부터의 인출이 (불연속적인 물이 아닌 또는 제33조에 기한 허가가 적용되지 아니하는 물이 아닌) 내수의 흐름, 수위 또는 양에 영향을 미칠 가능성이 있을 경우에 한하여 적용된다. 이러한 경우 동일한 또는 "근접한" 지점에서의 인출을 목적으로 하는 허가가 2개 이상 존재하는 때에는 각 허가 보유자에게 일정한 비율에 따른 감축(proportionate reduction)이 요구될 수 있다(제57조제4항).

허가와 관련하여 납부하여야 할 수수료를 제58조제2항의 요건에 따른 납부 통지서가 송달된 후 28일 이내에 납부하지 아니한 허가보유자는 그의 허가를 취소당할 수 있다. 이러한 경우에는 또 살수식 관개를 목적으로 한 인출허가가

153) 특히 현재에도 적용되는 한도내에서 1961년의 법 제2조, 제4조 및 제5조를 참조.

일시적으로 변경된 경우에는 보상이 불필요하다.

3) 許可의 承繼

집수시설(impounding works) 운영 허가는 이를 받은 사람에게 국한된다. 그러나 인출허가는 제49조와 제50조 그리고 1969년의 수자원(허가승계)규정들¹⁵⁴⁾에 따라 양도될 수 있다. 승계조항들은 허가에 따라 인출된 물을 이용하여 혜택을 받는 토지(蒙利地) 즉 “관련토지”(the relevant land)를 참작하여 적용된다. 허가보유자의 사망을 포함하는 어떠한 행위나 사건이 발생하여 허가보유자가 관련토지 전부의 점유자의 지위를 중단하고 다른 사람이 이를 승계하는 경우에 승계자는 자동적으로 새로운 허가보유자가 된다. 그러나 승계자는 관련 행위 또는 사건후 또는 허가가 실효한 후 15개월 이내에 점유변경 사실을 수자원공사에 통지하여야 한다(제49조). 일정한 경우 허가 승계자가 없을 때에는 허가가 실효한다(제49조제5항).

종래 1인의 허가보유자에 의하여 점유되었던 토지의 일부가 (원허가보유자를 포함할 수도 있는) 2인 이상의 사람들에 의하여 구분 점유되었을 경우 새로운 점유자(들)은 단독허가보유를 신청할 수 있고(제50조), 1969년의 許可承繼規程들중 규정 5, 6 및 7에 따라 새로운 허가를 신청할 수도 있다. 새로운 허가의 신청은 원보유자가 당해 토지의 일부를 여전히 점유하고 있거나 그 승계자가 당해 토지의 다른 일부를 점유하고 있는 때에는 경우에 따라 새로운 허가를 신청하거나 원허가의 취소를 신청하거나 아니면 다른 승계자(들)에게 적절한 권리를 부여하는 내용의 허가변경을 신청하여야 한다(규정 5의 3). 그렇기 때문에 인출허가에 의하여 혜택을 받는 토지의 일부의 양도계약은 허가에 기한 권리에 관한 재조정을 보장하는 적절한 규정들을 담고 있어야 한다¹⁵⁵⁾. 당초 원허가가 토지의 특정부분의 이용을 목적으로 한 인출을 규정하였을 경우, 구분토지의 점유자는 종래 같은 토지가 혜택을 받았던 양의 물을 인출할 권리를 부여받을 수 있다.¹⁵⁶⁾ 인출되는 물의 蒙利地가 당해 허가에 명기되지 아니하였을 경우 수자원공사는 원허가보유자를 대신하여 당해 토지의 다른 부분들에 배당되었을

154) S.I. 1969 No.976.

155) 점유 승계자에게 부여된 새로운 허가에 포함되어야 할 규정들은 규정 7에 기술되어 있다.

156) Burnett-Hall : 283.

물의 양을 결정하고 이에 따라 새로운 허가를 부여한다(규정 7의 (2)(b), 참조).

4) 引出 및 集水許可 臺帳

수자원법 제189조는 1963년의 수자원법 제53조에 의하여 도입된 인출 및 집수허가 대장(registers)을 계속 유지하여야 한다는 요건을 설정하였다. 이 대장에 수록되어야 할 사항들은 1965년의 水資源(許可)規程들중 규정 17에 기술되어 있다. 대장에는 허가신청, 결정 그리고 부여된 허가의 취소와 변경 및 허가의 승계와 양도 등에 관한 상세가 담겨 있다. 또한 대장에는 기입사항의 추적이 가능하도록 대개 지도의 형태를 취하는 색인이 첨부되어 있다. 대장들은 합리적인 시간에 언제든지 공공의 열람이 가능하도록 관리되어야 한다.

9. 물의 保全

여러 제정법 규정들은 물의 폐기를 방지하거나 물의 사용을 제한함으로써 물을 보전할 것을 목표로 한다. 즉 어떠한 관정, 천공 또는 기타의 설비로 인하여 지하수를 폐기하도록 원인을 제공하거나 허용하는 행위 또는 인출자에게 부여된 합리적인 한도(requirement)를 초과하여 관정, 천공 또는 기타의 설비로부터 물을 인출하는 행위는 범죄이다.¹⁵⁷⁾ 물의 폐기와 관련된 이러한 원칙에 대하여서는 약간의 예외가 있다. 물 공급을 시험하기 위한 또는 각종 청소 및 정비를 위한 사용 또는 지하설비를 방해하거나 할 우려가 있는 물의 처리 등이 예외에 속한다.¹⁵⁸⁾ 이러한 범죄로 유죄결정이 내려질 경우 법원은 관련된 관정 또는 천공의 폐쇄를 요구하는 것을 포함하여 물의 폐기를 방지하는 데 필요하다고 판단되는 명령을 내릴 수 있다.¹⁵⁹⁾ 이러한 명령이 이행되지 아니하면 법정모독죄가 성립할 뿐만 아니라 수자원공사는 당해 명령의 代執行을 법원에 신청할 수 있는 자격을 부여받는다. 이 경우 대집행 비용은 유죄결정을 받은 사람이 부담한다.¹⁶⁰⁾

어떠한 구내의 물 설비가 고장났거나 보수를 요하는 경우 또는 물기업자에

157) W.I.A., s.71(1)

158) W.I.A., s.71(2),(3).

159) W.I.A., s.71(5).

160) W.I.A., s.71(6).

의하여 제공된 물이 당초부터 또는 사용의 결과로 폐기되거나 남용되거나 부당하게 소비되거나 또는 될 가능성이 있을 경우, 당해 구내의 소유자 또는 점유자는 만약 그가 과실 또는 고의에 의하여 이를 야기하였거나 허용하는 때에는, 제3자가 당해 설비를 유지할 책임을 부담하는 경우를 제외하고는, 범죄 구성요건을 충족시킨다.¹⁶¹⁾ 마찬가지로 어떠한 구내에 공급되는 물을 원래의 용도 이외로 사용하는 행위는, 불을 끄는 경우를 제외하고는, 범죄이다. 이러한 경우 관련된 물 기업자는 폐기되거나 남용되거나 부당하게 소비된 물에 관하여 합리적인 손해배상을 받을 권한이 있다. 국무장관은 물의 폐기나 부당한 소비의 방지 등을 위하여 물사업법(W.I.A.) 제74조에 기하여 물 설비에 관한 규정을 제정할 권한을 부여받았다. 아직 이 규정들이 제정되지는 아니하였다. 물 기업자들은 물의 폐기, 남용 또는 부당한 소비를 방지하기 위하여 자발적인 조치를 취할 수 있다. 이러한 조치들은 특히 비상시의 단수를 포함하고 관련 소비자에게 적절한 조치를 취할 것을 요구하는 통지서의 송달을 포함한다.¹⁶²⁾

1) 호스 使用禁止

모든 물기업자는 그가 배분할 물이 심각하게 부족하거나 부족할 우려가 있다고 판단되는 때에는 개인 정원에 물을 주거나 세차를 위하여 호스로 물을 끌어 사용하지 못하도록 금지하거나 제한할 수 있는 일반적인 권한이 있다¹⁶³⁾. 호스 사용금지는 당해 기업자의 관할 지역의 전체 또는 일부 구역에 적용될 수 있으며 기업자가 필요하다고 판단하는 기간 동안 지속될 수 있다. 이 금지의 침해는 범죄를 구성한다. 다만 물 기업자는 이 금지가 발효하기 이전에 역내에 배포되는 2개 이상의 지역신문에 호스 사용금지를 공지하여야 한다. 금지사실의 錯誤(ignorance)는 항변이 되지 아니한다.¹⁶⁴⁾

2) 渴水命令

예외적인 강수의 부족으로 인하여 어떠한 지역에 물의 공급이 심각하게 부족

161) W.I.A., s.73(1),(4).

162) W.I.A., s.75(1),(2). 물 기업자 자신들도 관로로부터의 누수로 인하여 그들의 물의 29%를 허비한다 : Financial Times, March 4, 1994.

163) Burnett-Hall : 285

164) W.I.A., s.76(2),(3)

하게 되거나 부족이 우려될 경우, 국무장관은 수자원공사의 또는 당해 지역에 물을 공급하는 물 기업자의 신청에 기하여 “渴水命令”(drought order)을 발할 수 있다(제73조). 이 규제권한들은 1976년의 가뭄법(Drought Act)에 채택된 권한들을 따랐고 물관리의 민영화를 고려하여 수정되었다.

갈수명령은 “통상갈수명령”과 “비상갈수명령”으로 구분된다. 비상갈수명령은 물의 사용에 관한 약간 광범위한 제한을 허용하고, 그 최장지속기간이 보다 짧으며 보상에 관한 규정들이 다르다. 통상갈수명령은 수자원공사에 의하여 신청되었는가 아니면 물 기업자에 의하여 신청되었는가의 여부에 따라 내용을 달리 할 수 있다.¹⁶⁵⁾

수자원공사의 신청에 의하여 발하여진 갈수명령은, 통상 또는 비상 여부와 관계 없이, 수자원공사에게 또는 수자원공사가 수권한 기관에게 특정한 원천으로부터 물을 채취하거나 특정한 장소로 물을 배출할 수 있는 권한을 부여한다. 이 갈수명령에 기하여 수자원공사는 특정한 원천으로부터의 취수를 금지하거나 제한하지 아니하면 특정인에 대한 물 공급이 심각하게 영향을 받을 우려가 있을 경우 당해 금지 또는 제한을 실행할 수 있는 권한을 부여받는다. 갈수명령은 취수, 배수 또는 물 공급과 관련하여 특정인에 대하여 수량, 수압, 수질 또는 기타 예컨대 여과와 같은 처리에 관하여 제한이나 의무를 정지시키거나 변경할 수 있다. 또 갈수명령은 특정한 배출승인에 수반하는 조건들을 정지, 변경 또는 철회시킬 수 있는 권한을 수자원공사에게 부여할 수 있다(제74조제1항).

물 기업자의 신청에 기하여 발하여진 통상갈수명령은 상기에 기술된 것과 같은 규정들을 포함할 수 있으며 나아가 갈수명령의 내용과 관련하여 일반적으로 물 기업자들에게 국무장관이 발할 수 있는 지시 중에 명시된 목적을 위하여 물의 사용을 금지하거나 제한할 권한을 물 기업자에게 부여할 수 있다. 또한 통상명령은 물 기업자가 활용할 수 있는 공급량에 심각하게 영향을 미칠지도 모를 특정 원천으로부터 수자원공사가 물을 채취하는 것을 금지하거나 제한할 수 있다(제74조제2항). 통상갈수명령은 6개월까지 효력을 지속할 수 있으며 국무장관에 의하여 최장 총 12개월까지 연장될 수 있다(제74조제3항·제4항).

비상갈수명령은 통상명령으로 족하였던 물공급의 결핍이 가중되어 당해 영향 지역내 사람들의 경제적 또는 사회적 복지를 침해할 가능성이 있을 경우에 발

165) Burnett-Hall : 285~286

하여질 수 있다(제73조제2항 b호). 수자원공사가 원용할 수 있는 권한도 마찬가지이다. 명령의 형태와 관계 없다. 그러나 물 기업자의 신청에 의하여 발하여진 명령은 당해 물 기업자에게 종래 국무장관의 지시에 규정된 목적에 반하지 아니하는 한도 내에서 물 기업자가 적당하다고 판단하는 목적을 위하여 물 사용을 금지하거나 제한할 수 있는 권한을 부여할 수 있다(제75조제2항). 또한 비상갈수명령은 물 기업자에게 저수탑(standpipe)이나 물 탱크에 의하여 물을 공급하고 해당 지역의 특정한 거리에 이를 설치할 수 있도록 수권할 수 있다. 비상명령은 최장 3개월까지 효력을 발할 수 있다. 국무장관은 총 5개월 이내의 범위에서 이 효력기간을 연장할 수 있다(제75조제3항 및 제4항).

비상명령에 기하여 부여된 권한들은 법 제75조제5항에 기하여 국무장관이 발한 지시들에 의하여 보장될 수 있다. 동조는 같은 권한을 부여받은 사람에게 당해 권한을 행사할 상황인가의 여부와 행사방법 등에 관하여 의무를 부과한다. 이러한 의무는 1991년의 물사업법 제18조에 의하여 국무장관에 의하여 집행될 수 있다¹⁶⁶⁾.

물 사용을 금지하거나 제한하는 명령은 일반 소비자들의 경우에도 일정 계층 또는 특정 소비자를 대상으로 발하여질 수 있다. 그러나 이러한 제한이 효력을 발하기 이전에 영향을 받는 사람들에게 관련통지를 공표하거나 경우에 따라 통지서를 송달하기 이전에 72시간의 준비시간(grace period)을 부여한다(제76조제1항).¹⁶⁷⁾ 갈수명령과 관련하여 하수기업자는 하수도 기타의 설비에 의한 하수배출에 관한 제한을 통하여 그에게 부과된 조건들을 이행하기 위하여 상업적 배출 승인 또는 계약을 변경할 권리가 있다(제77조제5항).

갈수명령을 발하는 절차는 수자원법 별표 8에 규정되어 있다. 별표 8은 특히 제안된 명령에 의하여 영향을 받는 공공기관들과 사람들에게 대한 통지서의 송달, 명령에 관하여 지역단위 실사나 청문을 통한 불복과 심리절차 그리고 발하여진 갈수명령의 공표 등을 규율한다. 국무장관은 이 불복이나 심리에 관하여 긴급한 조치가 필요할 경우 일부 요건을 면제할 수 있다. 갈수명령에 의하여 부과된 금지나 제한을 침해하는 행위 또는 명령에 부수된 조건이나 계약을 위반하는 행위는 약식 유죄결정의 경우 5,000파운드 이하의 벌금에 해당하는 범

166) 이 집행규정에 관한 상세는 Burnett-Hall : paras. 8-049 to 8-051, 참조

167) 渴水命書에 기한 권한들이 행사되는 방법 그리고 후속조치들에 관하여서는 법 제77조에서 다룬다.

죄이고 정식 유죄결정의 경우에는 무한 벌금에 해당하는 범죄이다(제80조).

갈수명령에 기하여 행하여진 해당 토지에 관한 진입, 점유 또는 사용에 의하여 야기된 손실에 관하여서는 당해 토지의 소유자와 점유자 그리고 기타의 이해관계자에게 보상이 가능하다(별표 9 para.1). 한편 비상갈수명령에 의하여 야기된 손실에 관하여서는 보상이 없다. 반면에 통상갈수명령에 의하여 야기된 손실에 관한 보상은 별표 9(para.2)에 규정된 범위내에서 가능하다(제79조제2항). 보상을 목적으로 한 청구는 당해 갈수명령이 실효한 후 6개월 이내에 제기되어야 한다.¹⁶⁸⁾ 또한 청구는 통상갈수명령이 시행중인 경우에도 가능하다. 이 때 토지심판소(Lands Tribunal)는 당해 청구인이 입을 수 있는 손실액을 낱자 단위로 사정할 수도 있다.¹⁶⁹⁾

第3節 상수원의 보호

1. 팔당호 문제

팔당호 내수면(상수원보호구역안)의 수질관리는 생각보다 잘 이루어지고 있다. 한강수질검사소(최성현 박사팀)의 생물학적 검사방법들은 수질악화에 당면하여 필요한 경보장치를 갖추고 있다. (팔당호 바닥에 퇴적된 오염물질은 일단 세인들의 관심 밖에 있다.) 일반인들이 팔당호에 대하여 지니고 있는 막연한 불안감은 팔당호 밖에서 유래한다. 상수원보호구역 '안'이 아닌 상수원보호구역 '밖'이 문제이다. 팔당호에 유입되는 남한강의 물이 걱정거리이고 광주·용인 쪽에서 유입되는 경안천(팔당호 전체 유입량의 약1.6%)의 물이 팔당호 오염의 핵을 이룬다.

이러한 상황에서 팔당호의 수질을 관리하는 행정청이나 물 기업자에 대하여 수질악화의 책임을 따짐은 선후가 잘못되었다. 그들 역시 피해의식에 사로잡혀 있고 변명하고 싶은 말이 많을 것이다. '하수구의 끝'에 위치한 거대한 못에 불과한 팔당호를 두고 우리는 다소 시간이 걸리더라도 오염'현상'에서 눈을 돌려 오염'원인'과 그 진원에 주목하여야 한다.

168) Sched.9, para.4(1).

169) Sched.9, para.4(2)-(5).

1) 통합관리의 부재

일부 언론사들은 「맑은 물 되찾기」·「셋강 살리기」 등과 같은 수질환경개선 캠페인을 의욕적으로 추진하였다. 그러나 강 주변의 청소만으로는 수질이 개선되지 않는다. 해당 수계로 유입되는 수질오염물질을 통제하고 토양오염의 방지를 병행하여야 한다. 즉 수질환경개선 프로그램은 오염배출원의 규제, 폐기물관리 프로그램, 토양오염방지 프로그램 등과 유기적 관련을 맺어야 한다. 프로그램들 상호간의 유기적 연관성이 확보되지 아니한다면, 물 환경은 개선되지 않는다. 어느 한 부분의 오염이 다른 분야로 전이되는 현상이 빚어진다. 팔당호의 오염은 상호 연관성을 확보하지 못한 법제도와 행정청의 분과주의의 소산이다.

팔당호 주변의 오염통제는 2중 3중으로 엄격하게 이뤄지는 듯하면서도 커다란 허점들을 안고 있다. 상수원보호구역 안에 오염통제로부터 자유로운 “양수리와 같은” 치외법권 지대가 자리한다. 상수원보호구역과 인접한 비보호구역들에는 유흥업소들이 보란 듯이 밀집해 있다. 남한강·북한강 양옆으로 펼쳐져 있는 도로(이는 거대한 ‘면’오염원이다)와 양안의 농지에서 흘러내리는 오수는 통제 불능이다. 앞으로 팔당호의 오염이 가속화된다면 그 주범은 ‘제도의 중복’이 빚어내는 흠결이다.

2) 계산되지 아니한 환경용량

環境保全長期綜合計劃에는 (1) 인구·산업·경제·토지 및 해양의 이용 등 환경변화 여건에 관한 사항 (2) 환경오염도 및 오염물질 배출량의 예측과 환경오염이 생태계에 미치는 영향 등 환경질의 변화전망 (3) 자연환경의 현황 및 전망 (4) 환경보전 목표의 설정과 이의 달성을 위한 단계별 대책 및 사업계획 (5) 사업의 시행에 소요되는 비용의 산정 및 재원조달방법 등이 포함되어야 한다(환경정책기본법 제13조).

팔당 수계는 이러한 환경계획의 기본원칙을 무시하였다. 팔당호의 수질이 - 아직은 안심할 수 있다고 치더라도 - 급속하게 악화되고 있음은 오염원의 과도한 집중에 있다. 남한강, 북한강과 경안천 그리고 팔당호의 자연정화능력(환경용량)을 벗어나는 분량의 오염원이 팔당 수계를 가득 채우고 있다. 거대한 도

로망, 넘치는 유흥업소, 비좁은 영농단지와 봄비는 위락인파를 지척에 두고도 팔당호 수질을 걱정함은 분명 '눈가리고 아웅'이다.

2. 보호대안

1) 오염원의 분산

反環境時代에 수립된 대규모 공단 내지 대단위 개발계획의 환상이 사라져야 한다. 환경오염과 개발계획이 따로 운용되어서는 아니된다. 그럼에도 건설 또는 개발 관계법령은 그 어느 곳에서도 환경계획을 고려하여 개발계획을 수립·조정하여야 한다는 의무를 부과하지 아니하였다. 아직은 환경법이 개발법에 대한 특례법으로 작용하지 못하고 개발에 대한 환경부서의 허가권능이 확립되지 아니하였기 때문에 건설 또는 개발 계획과 관련된 법령에 환경계획이 직접 반영되어야 한다.

작게는 도시계획법에서부터 크게는 국토건설종합계획법에 이르기까지 '오염원 분산'의 원칙이 선언되어야 한다. 오염물질의 완전 정화란 불가능하고 일정 지역내의 자연생태계 내지 환경의 오염물질 受容能力 내지 自淨能力은 한정되어 있다. 이는 곧 일정 지역내의 건설·개발 규모가 자연생태계에 의하여 제한됨을 의미한다. 따라서 환경정책기본법 내지 장기계획에는 개발·건설 당국이 지역별 수용능력을 고려하여야 한다는 義務條項을 규정하여야 할 것이다.

2) 총량규제의 강화

현행 환경영향평가법은 당해 지역내의 환경이 감당할 수 있는 영향의 크기를 전혀 고려하고 있지 아니하다. 수질환경보전법(제9조)이 규정하고 있는 總量規制는 본질적으로 당해 권역내의 자연생태계가 감당할 수 있는 오염물질의 최대 허용량과 관련을 맺어야 한다. 그렇지 아니할 경우, 총량을 설정할 기준이 없기 때문이다.

현재 팔당 수계에서조차 총량규제 제도가 지켜지지 아니하고 관할 행정청이 이를 강제하지 아니함은 규제기술이 미흡한 탓도 있지만, 일부 지역의 경우 오염원들이 분산되지 아니한 채 당해 지역의 감당능력을 넘어버린 탓도 있다. 개별 환경법규들은 오염원의 분산을 다른 법규로 미룰 것이 아니라 지역별·범주

별 감당능력을 조사·공표·규제할 수 있는 법적 근거를 확보하여야 한다.

第4節 물사업의 개편방향

1. 수요관리와 수계별관리

전세계적으로 수질오염과 기후변동으로 인한 가뭄으로 사용 가능한 물이 점점 부족해지고 있다. 한국의 경우, 1인당 연간 최대 물이용 가능량이 1,546톤으로 아시아 28개국중 최하이며 사막이 많은 이란(2,152톤)이나 아프가니스탄(3,975톤)보다 현저하게 적은 양을 보여주고 있다. 세계자원연구소(WRI)는 한국을 물 부족 국가로 분류한다.¹⁷⁰⁾ 물이 부족한 상태에서 용수의 수요는 계속 증가하고 있다. 좁은 국토, 강우량의 계절적 편중 등 물 자원 개발을 위한 자연조건은 한정되어 있어 공급량 확대를 위한 여건은 악화되고 있다. 댐건설 단가의 급등과 건설적지의 부족, 생활수준의 향상과 함께 댐 건설로 인한 환경 파괴에 대한 주민들의 반발이 거세지고 있어 물 자원의 지속적인 개발이 한계를 드러내고 있다. 개발된 물 자원의 이용조차 수질오염으로 인하여 점점 어려워지고 있다. 물 이용총량 301억톤중 34%(103억톤)를 차지하는 댐용수도 상류의 오염물질 유입으로 인한 부영양화 등으로 인하여 효율적인 이용이 갈수록 어려워지고 있다.¹⁷¹⁾

1) 통합적 관리와 개발

물 자원의 통합적 관리와 개발은 21세기에 전세계가 강구하여야 할 가장 핵심적인 과제로 선언되고 있다. 1992년 리우데자네아로에서 개최된 환경과 개발에 관한 유엔회의(UNCED)에서 채택한 '의제21'에서는 "담수자원의 질과 공급의 보호"를 21세기의 주요 실천과제로 규정하였다. 의제21의 제18장에서는 지속가능한 물 자원의 개발을 위하여, 물 자원의 통합적 개발과 관리, 물 자원 평가, 수량과 수질, 수생생태계의 보호, 음용수 공급과 하수처리, 물과 지속가능한 도시개발, 물과 지속가능한 식품생산과 농촌개발, 물 자원의 기후변화 영향 등을 계획과제로 설정하였다. 한국이 앞으로 추진하여야 할 주요 통합과제

170) 經實聯 환경개발센터, '물정책 이렇게 바꾸자'(1998.6) : 55~56

171) 經實聯(환경개발센터) : 6

로서는 토치이용개발계획과 물 자원계획의 통합, 양과 질의 통합, 상하류 사이의 통합, 물 자원 개발·이용·관리의 통합, 생활·공업·농업 용수의 통합관리, 물 자원의 관리와 개발을 위한 데이터베이스 및 모형의 통합 등을 꼽을 수 있다.¹⁷²⁾

2) 수요관리

한국에는 현재 약 800개의 댐이 있다. 해방 이후에 만들어진 약700개의 댐 중에서 500개는 제1차경제개발5개년계획이 시작되던 1962년부터 제6차 경제개발5개년계획이 끝나는 1991년 사이에 건설되었다.¹⁷³⁾ 연평균 17~18개의 댐이 건설된 셈이다. 1996년 현재 한국에는 9개의 다목적 댐, 5개의 하구둑, 10개의 발전전용댐, 15개의 생공용수전용댐, 4개의 농업용수댐, 1,000만톤 이상의 저수능력을 가진 22개의 농업용저수지가 있으며 이들로부터 공급될 수 있는 용수의 총량은 약 126억톤으로 추산된다.¹⁷⁴⁾ 한국의 물 이용량은 약290억톤으로 추산되는데 이 중의 약 36.5% 정도가 댐으로부터 공급되고 56.5%가 하천수로부터 공급되며 지하수로부터 공급되는 양은 7%에 약간 못미친다.¹⁷⁵⁾ 그럼에도 불구하고 문제는 물의 공급이 여전히 부족하다는 사실이다. 더우기 물의 공급을 늘리는데 소요되는 비용도 점점 비싸지고 있다. 이러한 동향은 종래 공급위주의 물 관리정책에 대한 근본적인 반성을 요구한다. 즉 물 관리는 '공급확대' 위주에서 '수요관리' 중심으로 전환되어야 한다.¹⁷⁶⁾

3) 물의 가격화

수요관리의 기본을 이루는 철학은 '지속가능발전' 이념이다. 이 이념에서는 인간의 활동이 자연환경의 수용능력(carrying capacity)의 범위 안에서 이루어질 것을 요구하는 한편 '시장의 원리'를 최대한 활용하는 환경정책의 실시를 요청한다. 물의 가격화(pricing)는 이러한 이념을 물 관리 분야에 응용한 것이

172) 경실련(김선희) : 133

173) 윤양수·김선희·최지용, '환경보전적 국토개발정책연구'(국토개발연구원·1993) : 126

174) 건설교통부(1996), '수자원 장기종합계획 : 1996-2011', 참조

175) 문현주, '상하수처리의 효율적 운영방안 연구(1)', 환경기술개발원(1995) : 4

176) 경실련(이정전) : 15·44

다. 물의 가격화는 물에 대한 사회적 적정가격을 설정하고 모든 물 이용자로 하여금 예외 없이 물의 가격을 지급하게 하는 방식이다.¹⁷⁷⁾ 현행 물 요금제도는 물 이용의 효율성을 저해하는 몇가지 문제점을 안고 있다.¹⁷⁸⁾ 첫째, 물 값이 너무 싸서 절수효과가 없다. 둘째, 생활용수와 공업용수에 대해서만 물 값이 부여되고 물 이용량의 절반이 넘는 농업용수에 대하여서는 물 값이 부여되지 아니한다.¹⁷⁹⁾ 생활용수와 공업용수에 적용되는 요금체계(용도별 차별요금이나 누진요금체계)가 너무 복잡하여 물 이용의 효율성을 담보하지 못한다.¹⁸⁰⁾ 적정한 물의 가격화는 물의 효율적 이용에 이바지한다. 물의 효율적 이용은 댐 개발과 같은 물 자원 개발에 들어갈 수량관리 예산의 부담을 크게 줄이는 결과를 초래한다. 즉 물의 가격화는 수량관리 예산의 효율화의 핵심을 이룬다.¹⁸¹⁾

4) 수계별관리

최근의 일반적 물 관리 추세는 수량중심의 관리에서 수량·수질 관리가 통합된 물관리체제로 전환되고 있다. 한편 수질보전 또는 지역개발에 따라 파생되는 비용부담을 둘러싸고 지역간 갈등이 첨증하고 있다. 이러한 현상은 일반적으로 수질오염의 광역성과 외부효과에 기인한다.¹⁸²⁾ 즉 하천의 수질오염이 국지적 현상을 벗어나 광역화함에 따라 광역수계별로 분쟁이 심화되고 있다.¹⁸³⁾ 따라서 물 문제를 둘러싼 갈등을 완화시키기 위하여서는 전통적인 행정구역 단위로 문제에 접근할 것이 아니라 수계별로 접근할 것이 요구된다. '지역개발-수질보전' 문제와 관련하여 지방자치단체들이 '수계유역협의체'(가칭)를 구성하여 상호 협의나 협약을 통하여 문제를 해결하여야 한다는 방안도 제시되고 있다. 이 협의 또는 협약에는 유역 구간별 수량의 확보, 수질기준 그리고 광역 수질정화에 수반되는 비용부담 등이 주요 관심사항으로 포함될 수 있다.¹⁸⁴⁾

177) 경실련(이정전) : 45

178) 경실련(이정전) : 45~48

179) 농업용수를 절약하여 공업용수나 생활용수로 팔아 수익을 올리는 방안이 강구될 수 있다.

180) 물의 거래비용, 예컨대, 징수비용을 줄이는 의미에서도 물 값의 단일화가 요청된다.

181) 경실련(이정전) : 49

182) 경실련(김운수) : 181

183) 물 자원에 관한 국내 지방자치단체간의 분쟁 및 외국의 분쟁현황은, 經實聯(김운수) : 192~193 (이만형 / 정희성외 자료), 참조

184) 경실련(김운수) : 188

2. 물 관리기구의 정비방향

물의 관리는 수질오염의 통제와 적정 수량의 확보를 포함한다. 그렇기 때문에 '물 관리 1원화'는 흔히 수질정책과 수량정책의 통합으로 이해되고 그 결과 수질보전과 수량확보를 환경부 아니면 건설교통부 등 어느 한 쪽의 행정청에서 일관성 있게 다루어야 한다는 논쟁들이 빚어지곤 하였다. 그러나 물 관리 1원화는 "수질과 수량을 단일한 행정청에서 관리하여야 한다"는 의미는 아니다. '물 관리 1원화'는 물 자원의 개발과 물 오염의 통제가 - 관할 행정청을 달리 하더라도 - 상호 유기적으로 이루어져야 함을 뜻한다. 대체적으로 수질이 보전되지 아니한 수량 확보는 의미가 없기 때문에 물 관리에서는 물 오염의 통제가 우선적으로 다루어진다. 요컨대, 물의 적정관리는 오염통제 기구의 정비와 물 시장의 경쟁화를 요체로 한다.

1) 오염통제 기구의 단일화와 허가의 집중

현재 물 오염의 통제는 지방환경관리청들이 전담한다. 그러나 지방환경관리청들은 중첩적인 수질오염 통제체계에도 불구하고¹⁸⁵⁾, 효율적인 오염통제 기능을 수행하지 못하고 있다. 스웨덴의 경우와 같이 단일한 오염통제 당국의 허가를 받은 후에 개발사업을 허용하도록 하였으면 이러한 사태가 없었을 것이다. 중첩적으로 보이는 통제법규들은 역설적으로 '최소' 조건만 갖추면 개발사업을 허용하는 기능을 수행하고 있기 때문이다. 따라서 물관리기구를 정비함에 있어서는 오염통제 당국을 단일화하고 여기에 사업허가 내지 사전심의 기능을 집중시키는 방안이 모색되어야 한다.

오염통제 당국의 단일화 과정에서 심층적으로 검토되어야 할 기구들은 지방 산림관리청과 국립공원관리공단, 환경관리공단 그리고 지방환경관리청들이다. 현재 이 기구들은 다 같이 하천유역에서 수질을 통제하는 기능을 수행하고 있으나 소속과 기능이 분화되어 있어 효율이 떨어지고 있다. 국립공원관리공단은

185) 하천유역의 오염을 막기 위하여, 수도법은 상수원보호구역을, 환경정책기본법은 특별대책지역을, 수질환경보전법은 배출시설허가제한지역을 그리고 골프장관리규정은 토지이용규제지침을 각각 규정하는 한편 국토이용관리법은 용도지역을 그리고 수도권정비계획법은 자연보전권역을 각각 규정하고 있다.

환경부 산하로 이관되었지만 지방환경관리청과 별도의 조직으로 움직이고 있고 환경관리공단은 기능에 비하여 명칭이 너무 포괄적이며 역시 별도의 조직으로 움직인다. 지방산림관리청은 농림부 하부조직으로 활동한다.

이 기구들은 외관상으로는 각각의 고유한 기능을 수행하기 때문에 별도의 조직으로 움직여야 한다는 주장들이 제기될 수 있지만¹⁸⁶⁾ 이 주장들에 동의할 수 없는 측면도 있다. 환경관리공단은 환경오염방지시설 내지 폐기물처리시설 등의 관리를 주된 기능으로 하기 때문에¹⁸⁷⁾ 지방환경관리청과 통합하거나 민영화가 가능하다. 국립공원지역은 해상국립공원을 제외하고는 대부분 상수원보호구역 내지 하천유역이기 때문에 국립공원관리공단의 공원관리기능은 지방환경관리청의 업무와 중첩된다.¹⁸⁸⁾ 지방산림관리청의 업무중 산림생태계 보전 기능은 지방환경관리청이나 국립공원관리공단의 기능과 중복된다.¹⁸⁹⁾

이 기구들의 사업기능을 제외한 오염통제 기능은 예컨대, 지방환경관리청으로 통합이 가능하다. 이 경우, 임업진흥·토지개발 또는 관광개발 등 일체의 사업계획들에 대하여 '물 오염의 통제'라는 측면에서 일관된 허가 내지 사전심의가 가능할 것이다. 농지개량조합·수자원공사등의 취수사업 역시 오염의 통제라는 측면에서 단일한 오염관리청의 통제를 받아야 한다.

2) 수계별 지방수자원공사의 설립

수자원공사는 수자원의 종합적 개발·관리와 생활용수등의 원활한 공급 및 수질의 개선을 설립목적으로 한다(수자원공사법 제1조). 수자원공사의 자본금 및 출자(법 제4조)의 내역은 다음과 같다. 자본금(5조원)은 국가·지방자치단

186) 국립공원관리의 공공적인 측면을 고려한다면, 차라리 '국립공원관리청'이라는 집행적인 행정기구를 창설하는 편이 바람직스럽다는 견해에 관하여서는, 이상돈, "국립공원 및 자연보호지구의 제도적 및 법적 구조" 우리나라 국립공원 및 자연보호구역 보전을 위한 국가전략개발 (한국생물다양성협의회·국립공원관리공단 : 1995·5), 124쪽 이하, 참조

187) 환경관리공단법 제16조(사업)제1항, 참조

188) 1998년 2월 28일의 자연공원법은 국립공원관리공단의 설립(제49조의2) 목적에 공원자원의 보존을 우선적으로 포함시키고 있지만, '공원자원의 보존'에 관한 구체적인 내용이 없다.

189) 지속가능한 산림관리라는 측면에서, 국립공원의 관리는 환경적인 변화를 최소화하여 산림생태계의 종합성을 유지하는 방향으로 추진되어야 한다는 견해에 관하여서는, 김종명, "국립공원과 산림경영" 우리나라 국립공원 및 자연보호구역 보전을 위한 국가전략개발 (한국생물다양성협의회·국립공원관리공단 : 1995·5), 387쪽 이하, 참조

체 또는 한국산업은행이 공동출자한다. 현물출자가 가능하고 국가지분이 100분의50 이상이다. 국가는 댐사용권 / 수도시설관리권 / 하수종말처리시설관리권을 현물로 출자할 수 있고 지방자치단체는 수도시설관리권을 현물로 출자할 수 있다. 수자원공사는 현재 물 자원에 관한 독점적 지위를 향유한다.¹⁹⁰⁾ 댐관리와 관련하여 한국전력공사와 협력관계에 있다. 이러한 거대 독점체계는 몇가지 부작용을 낳는다.

수자원공사는 그동안, 갯벌 매립에서 보는 바와 같이, 본래의 업무영역을 종종 벗어났다. 예컨대, 수자원공사는 “담수를 확보하고 관광단지를 조성한다”는 목표 아래 시화호 조성사업을 수행하였다. 그러나 호수 바닥과 수질 오염 문제로 논란을 빚은 시화호 매립사업은 매립토지의 개발사업이 커다란 비중을 차지하고 있다. 그럼에도 국가적 사업이라는 명목으로 그리고 수자원개발 이외에 목적에 비중을 두고 추진되었기 때문에 시화호 간척사업은 정상적으로 진척되지 못하였다.¹⁹¹⁾ 거대독점 체계에서는 자유경쟁 내지 시장경제의 원리가 작동되지 아니한다. 수자원공사는 물 사업자임에도 불구하고 독점적 지위에 안주하였기 때문에 - 공익사업자로서의 지위만을 강조한 나머지 - 기업으로서의 경쟁체질을 확보할 수 없었다. 생산비에 못미치는 물 값 정책이 그 예이다.

거대 독점 공기업의 폐단과 본업외 사업확대를 시정하고 지역갈등을 해소하기 위하여서는 물 기업의 완전한 민영화 이전 단계로서 수자원공사를 - 지방환경관리청 체제에 맞추어 - 수계별 지방공기업(예컨대, 한강수자원공사·낙동강수자원공사·금강수자원공사등)으로 전환시키는 방안이 검토되어야 한다. 이는 장차 물 사업자들을 민영화할 경우에도 도움이 될 것이다.

190) 수자원공사의 주요사업은 다음과 같다(법 제9조) : (1) 수자원개발시설을 건설·운영·관리한다. 여기에서 말하는 수자원개발시설에는 다목적댐 및 생활용수등의 공급을 위한 댐(수력발전시설을 포함)(농업용수만의 공급을 위한 댐을 제외), 하구둑 및 다목적용수로, 내륙주운(舟運) 및 운하시설, 기타 수자원의 종합개발과 그 이용을 위한 시설을 포함한다. (2) 수도시설을 개발·이용한다. 구체적으로는 수도시설 건설, 수도시설의 사용 및 유지·관리, 수도시설의 사용 및 유지·관리 등을 위한 시설의 정비를 포함한다. (3) 수질조사(다목적댐 및 생활용수댐내)를 실시한다. (4) 하수종말처리시설(광역상수원 수질영향지역 및 특정 신도시·공업도시의 하수종말처리시설)을 건설·운영·관리한다. (5) 산업단지 및 특수지역을 개발한다(공사의 개발구역내 개발에 국한한다). (6) 이주단지등을 조성하고 공유수면을 매립한다. 이 경우에는 수자원공사의 고유사업과 관련이 있어야 한다.

191) 시화호 매립사업으로 인한 송산(사강) 주민들의 애환과 갈등 그리고 형도 어민들의 좌절에 관하여서는, 화성수산업협동조합의 1997년 3월 10일자 국회청원서, 참조.

參考文獻

- 에너지대안포럼, 재생가능에너지심포지움 자료집(유네스코한국위원회·환경운동연합 : 1998·8)
- 전상호·황순진·최지용·권해수·이정임·김선희, 생명의 물·팔당호 이렇게 살리자(경실련 환경개발센터 : 1998·7)
- 이정전·김승·정용호·김선희·정병호·김운수, 물정책 이렇게 바꾸자(경실련 환경개발센터 : 1998·6)
- 한경구·박순영·주종택·홍성흡, 시화호 사람들은 어떻게 되었을까(솔출판사 : 1998·6)
- 한성숙外 정책팀, 재생에너지(Renewable Energy)참고자료(환경운동연합 : 1998·4)
- 임성진, “환경·에너지 정책의 새로운 모색, ”정책분석평가학회보 제7권제1호 (한국정책분석평가학회 : 1997·9)
- 전재경, 산림생태계 보전법제(한국법제연구원 : 1997)
- 전재경, “물 紛爭 해소방안에 관한 小考”, 環境法研究 제18권(한국환경법학회 : 1996년)
- 최영송, “우리나라의 물사정과 수자원정책 방향” 과학기술법연구 제2집(한남대학교 과학기술법연구소 : 1996·12)
- Helen Lawton Smith and Nick Woodward, Energy and Environment Regulation(MacMillan Press Ltd : 1996)
- Titenberg, Environmental & Natural Resource Economics(Harper : 1996)
- Ministry of the Environment, 『Environmentally Hazardous Activities and Liability for Environmental Damage』(Stockholm : 1996)
- Ministry of the Environment, 『Natural Resources』(Stockholm : 1996)
- Swedish Environmental Protection Agency, 『Progress so far : Mil 94-A review of action taken by the Swedish authorities to achieve nine environmental objectives』(Swedish Environmental Protection Agency : 1995·10)
- 한국생물다양성협회의회·국립공원관리공단, 우리나라국립공원 및 자연보호구역

보전을 위한 국가전략개발(1995)

- 畠山武道·木佐茂男·古城 誠, 環境行政判例の總合的研究(北海道大學圖書刊行會: 1995)
- Richard Burnett-Hall, Environmental Law(London: Sweet & Maxwell · 1995)
- John D Leeson, Environmental Law(Pitman Publishing: 1995)
- 杉野文俊, 『環境リスクと環境法』(東京: 有斐閣 · 1995)
- 전재경, 물 오염의 통제(한국법제연구원: 1994)
- 전재경, 중소기업의 육성을 위한 법제개선(한국법제연구원: 1993)
- 吳浩成, 『資源·環境經濟學(개정증보판)』(法文社: 1992)
- 한은미·전재경, 『環境法の 爭點과 動向』(法務部: 1992)
- Jan G. Laitos and Joseph P. Tomain, Energy and Natural Resources Law(West Publishing Co: 1992)

사회문화법제분석 98-2
에너지·자원의 관리체계

1998년 9월 5일 印刷

1998년 9월 10일 發行

發行人 徐承完

發行處 **한국법제연구원**

印刷處 東亞商社

서울특별시 종로구 신문로 2가 1-103

전화 : (722)2901~3, 0163~5

등록번호 : 1981. 8. 11 제1-a0190호

값 5,500 원

1. 本院의 承認없이 轉載 또는 譯載를 禁함. ©
2. 이 보고서의 내용은 본원의 공식적인 견해가 아님.

ISBN 89-8323-074-6 93360

