

에너지의 보편적 공급에 관한 환경법적 검토*

- 보편적 공급 개념의 변화와 환경법의 대응을 중심으로 -

구 지 선**

차 례

- I. 문제의 제기
- II. 에너지 공급관리의 원칙으로서 보편적 공급
- III. 에너지의 보편적 공급과 환경법의 관계
- IV. 보편적 공급 개념의 변화에 따른 법적 과제
- V. 결론

국문초록

최근 전력수급불안의 요인이 상존함에 따라 발전시설을 신규로 건설하거나 증설하고 있으며, 이는 다시 환경에 대한 부담으로 작용하고 있다. 이러한 상황에서 제6차 전력수급기본계획은 화력발전의 비율을 높이고 민간사업자의 발전부문 진출을 대거 허용하는 방향으로 확정·고시되었다. 전기의 공급과 관련해서는 공급의 안정성이나 경제성 외에 환경성의 요소도 고려해야 하지만, 이번 계획은 안정적인 공급이라는 요소에 보다 치중한 것으로 생각된다. 이 논문은 에너지 공급관리의 원칙으로서 보편적 공급의 개념에 대해 전기를 중심으로 살펴보고, 환경법적인 관점에서 접근하였다. 또한 에너지법영역과 환경법의 관계를 검토하여 보편적 공급의 개념이 환경법에서 어떻게 변화할 수 있는지에 대해 논의하고자 하였다. 우선 전기사업법

* 이 논문은 필자의 박사학위논문인 “에너지의 보편적 공급에 관한 공법적 연구-전기의 공급관리를 중심으로-”의 내용을 재구성하여 환경법적인 관점에서 검토하였으며, 2013년 한국환경법학회 신진학자 발표대회에서 지적해주신 사항을 수정·보완하여 작성하였음.

** 동국대학교 법과대학 강사

에서는 전기사용자가 언제 어디서나 적절한 요금으로 전기를 사용할 수 있도록 전기를 공급하는 것을 보편적 공급으로 정의하고, 전기사업자는 전기의 보편적 공급에 이바지할 의무가 있다고 규정하고 있다. 보편적 공급의 구체적인 내용은 별도로 명시되어 있지 않지만, 안정적인 공급, 적절한 요금에 의한 공급, 에너지 공급에서 배제되는 취약계층에 대한 에너지복지를 핵심적인 내용으로 한다.

하지만 보편적 공급은 전기사용자의 보호에 다소 치중한 개념으로서, 현재 그리고 전력산업구조개편 이후에도 국가에 의해 수행되어야 하는 최소한의 영역을 설정할 수 있다는 점에 의의가 있다. 그러나 전기를 안정적으로, 적정선의 요금으로 공급하는 것을 내용으로 하는 보편적 공급은 환경보전이라는 목적과 상충될 수밖에 없다. 그러므로 보편적 공급은 환경법과 교차되면서 변화하여야 한다. 환경친화적으로 에너지를 이용할 경우에는 공익을 실현할 수 있으며, 환경성 역시 보편적 공급을 실현하는 과정에서 고려되어야 한다. 먼저 전력생산에 이용되는 에너지원을 변화시키기 위해 신재생에너지의 보급을 촉진하는 방안이 모색되고 있지만, 발전시설의 신규건설과 증설에 있어서도 환경성이 반영되어야 한다. 이에 전력수급기본계획이 수립되기 전에 전략환경영향평가가 행해져야 하며, 온실가스의 배출을 최소화할 수 있는 기술을 적용하지 않을 경우에는 화력발전소를 신규건설하거나 증설하지 못하도록 금지하여야 한다. 두 번째로 전기요금은 원가는 물론 온실가스 배출과 같은 사회적 비용을 반영해야 하고, 신설·증설되는 발전소의 설치비용과 주변지역 주민들의 환경피해에 대한 책임까지 포함되어야 한다. 마지막으로 전력산업구조개편은 한전의 효율적인 운영이나 전기요금 인하와 같이 경제성에 치중하여 추진되어서는 안 되며, 환경법은 전력생산에 이용되는 에너지원의 유형과 전력생산과정에 보다 적극적으로 개입할 수 있는 틀이 되어야 할 것이다.

I. 문제의 제기

2011년 9월 15일 발생한 순환정전 이후에도 전력수급은 여전히 불안한 상태이며, 실내온도규제와 절약보상금 등의 미봉책으로 여름철과 겨울철 위기를 넘겼다. 후쿠시마 원전사고 이후 원전의 안전성 강화를 위해 가동률을 축소하고 예방정비를 강화하고 있으며, 노후원전에 고장이 발생하거나 불량부품을 사용한 정황이 드러나 가동이 중단되면서 수급불안의 요인이 가중되고 있다. 더욱이 1999년 이후 중단되었던 전력

산업구조개편(이하 “구조개편”)은 여전히 논의 중이고, 정부에서는 민간사업자에게 전기판매부문의 진입을 허용하는 방안을 다시 검토하고 있다. 이에 대해 한국전력공사(이하 “한전”)는 비효율적인 발전비용을 이유로 구조개편 논의에 수긍하면서도 전기요금 현실화, 전압별 요금제 시행, 기저 발전설비 확충 등이 선행된 후 중장기적인 과제로 경쟁을 도입해야 한다는 입장이다. 우리나라는 대부분의 연료를 수입에 의존하고 있기 때문에, 전기판매부문에 경쟁을 도입하게 되면 도매전력가격을 상승시키고 공급안정성을 저해할 수 있다는 것이다.

이러한 상황에서 전력예비율을 확보하기 위해서는 발전설비에 맞춰 수요를 줄이거나 발전시설을 신규건설 또는 증설해야 하지만, 후자의 방안은 환경에 대한 부담으로 작용하게 된다. 최근 제6차 전력수급기본계획은 화력발전의 비율을 높이고,¹⁾ 민간사업자의 발전부문 진입을 대거 허용하는 방향으로 확정·고시되었다. 또한 전력수급기본계획 공청회는 무산되었고, 화력발전소의 증설에 대해 환경부 및 지방자치단체가 협의 및 재검토를 요청했지만 수용되지 않는 등 절차적인 문제를 드러내기도 하였다. 에너지와 관련된 계획을 수립할 때에는 공급의 안정성이나 경제성 외에도 지속가능성과 환경성 등 다양한 요소를 고려해야 하지만, 전력소비증가와 원전의 가동중지 등 불확실한 요인이 많은 만큼 이번 계획은 안정적인 공급이라는 요소에 보다 치중한 것으로 생각된다. 이처럼 에너지를 공급하는 과정에서는 환경오염·환경훼손과 같이 환경법에 의해 규율되는 문제가 발생하게 된다.

이 논문에서는 에너지 공급관리의 원칙으로서 보편적 공급의 개념에 대해 전기를 중심으로 살펴보고, 환경법적인 관점에서 검토하고자 한다. 에너지법영역²⁾과 환경법의 관계는 어떠한가 과연 보편적 공급의 개념이 환경법에서 어떻게 변화할 수 있는지에 대해 살펴보고, 보편적 공급 개념의 변화에 따른 법적 과제를 논의하는 것을 주된 목적으로 한다.

- 1) 2027년 기준 총 신규설비 29,570MW 중 신규 화력설비의 규모는 15,300MW로 절반 이상을 차지하고 있다. 신재생에너지의 경우 2027년 기준으로 20% 수준까지 확대하기로 하였으며, 원자력발전의 경우 후쿠시마 원전사고 이후 국민 수용성을 감안하여 제2차 에너지기본계획 확정시까지 신규반영을 유보하기로 하였다. 지식경제부, 제6차 전력수급기본계획(2013-2027), 2013. 26~29면 참조.
- 2) 여기서 법률명인 에너지법과 법영역으로서 에너지법이 혼용될 수 있다. 이에 에너지법은 2011년 7월 25일 타법 개정되어 2011년 10월 26일부터 시행된 법률 제10911호를 지칭하고, 법영역의 경우에는 에너지법영역이라는 용어를 사용하고자 한다.

II. 에너지 공급관리의 원칙으로서 보편적 공급

1. 공법의 영역으로서 에너지의 공급관리

에너지법 제2조 제1호에 따르면 에너지는 연료·열 및 전기로서 이 중 연료는 석유·가스·석탄, 그 밖에 열을 발생하는 열원이다.³⁾ 에너지는 공공재이면서도 시장재라는 점에서 이중적인 성격을 가지고 있으며, 전기의 경우 전기사업자인 한전과 전기 사용자 간의 청약과 승낙으로 체결되는 계속적 공급계약을 통해 요금납부를 조건으로 공급된다.⁴⁾ 전기는 일반적인 에너지로서의 특징을 가지고 있지만, 다른 에너지(원)과는 차이가 있다. 무엇보다도 전기는 저장이 어려워 생산하는 즉시 소비되어야 하는 점, 수요가 존재할 때 공급이 가능해야 하는 점, 수송과 공급과정에서 손실이 발생하기 때문에 갑작스러운 수요증대에 대비하여 예비전력을 보유하고 있어야 한다는 점을 특징으로 한다. 또한 발전시설의 건설은 물론 소비지에 공급하기 위한 망을 구축하는데 막대한 초기투자비용이 소요되고, 시장에만 맡길 경우 전력생산과 공급이 원활하게 이루어지지 않거나 독점과 같은 시장실패가 나타날 수 있다.

전기공급은 그 고유한 특성 외에도 에너지 자체의 공공성, 즉 우리가 생존을 유지하고 일상생활을 영위하기 위해 필요로 하는 필수재로의 성격을 가지고 있다. 에너지 공급은 사법상 계약에 따라 요금납부를 조건으로 공급되지만, 단순히 사적자치의 원칙이 적용되는 관계가 아니며 국가의 개입이 정당화된다. 물론 에너지 공급은 에너지 원 또는 에너지의 유형에 따라 다양한 방식으로 행해지며, 전기의 경우 국가에 의해 독점적으로 공급되기도 사기업에 의해 공급되는 대신 규제가 행해지기도 한다. 미국

3) 에너지는 물체가 일을 할 수 있는 힘이고 에너지원은 에너지로 사용할 수 있는 자원으로써 열에너지·빛에너지·운동에너지를 얻을 수 있는 화석연료, 핵연료, 신재생에너지원을 의미한다. 이에 에너지 원과 에너지원의 정의가 혼용되고 있는 점은 입법적 개선이 필요하다. 류권홍, 에너지 안보와 에너지 법제의 현황, 환경법연구 제34권 제2호, 2012, 105-106면 참조; 이은기, 한국과 미국의 에너지 관련법제의 변화-기후변화에 대응한 최근 에너지입법을 중심으로-, 환경법연구 제34권 제2호, 2012, 120면 참조; 이준서, 녹색성장 구현을 위한 에너지 관련 법제의 정비방안 연구, 2010, 49-50면 참조.

4) 다만 수도법과 같이 이용대가를 징수하는 절차로서 행정상 강제징수를 규정하거나 제재수단으로서 행정벌을 규정하는 등 근거법규에 공공성이 있는 경우, 근거법규 전체를 합리적으로 해석한 결과 당해 법률관계가 공공성이나 공익성을 강하게 갖는다고 인정되는 경우에는 공법적 관계로 볼 수 있다. 류지태·박중수, 행정법신론, 박영사, 2011, 1072면 참조.

의 경우 정부의 강한 규제 하에서 민간독점이 이루어진 후자의 형태로 사업자에게 독점사업권을 부여하는 대신 일정한 투자액 회수를 보장하고, 요금을 규제함은 물론 보편적 서비스의 제공의무를 부과하고 있다. 반면에 우리나라는 공기업인 한전이 수직적으로 독점하는 전자의 형태를 띠고 있었으며, 구조개편 이후에도 공급의 측면에서는 마찬가지이다.

구조개편 전에는 한전이 발전·송전·배전·판매의 전 부문을 수직으로 독점하고 있었다. 지금은 발전부문이 분할되어 6개의 발전회사가 설립되어 있고, 한국전력거래소(이하 “전력거래소”)가 전력계통을 운영하면서 전력시장도 관리하고 있다. 원래 구조개편은 발전회사 간의 경쟁을 보장하되 송·배전은 한전이 담당하다가 배전을 분할하는 도매경쟁단계를 거쳐 일반전기사용자가 전기판매회사를 직접 선택하여 전기를 공급받을 수 있게 하는 소매경쟁단계까지 이어질 계획이었다. 현재는 배전부문의 분할이 중단된 상태로, 대다수의 일반전기사용자는 한전을 통해 전기를 공급받고 있다.

에너지원과 에너지를 규율하는 법규범 또는 이러한 법규범의 총체로서 에너지법영역은 에너지(원)의 확보, 제조·가공, 공급의 전 영역을 규율대상으로 하고 있다. 여기에는 행정청의 재량권 행사의 근거와 범위, 행정작용의 행사방법으로서 행정입법과 행정행위 등 행정법 일반이론이 적용되므로,⁵⁾ 에너지 공급에 대한 규율은 공법의 영역이다. 이에 에너지 공급에 있어서 공법적 규율은 사용자가 에너지를 원활하게 공급받을 수 있도록 하기 위해 원료가 되는 에너지원을 확보하고 사용 가능한 상태로 가공하여 소비지까지 전달하는 전 과정에서 직·간접적으로 행해진다. 에너지법영역은 크게 공급관리와 수요관리로 구분되는데, 공급관리가 공익이나 권리실현과 관련되어 있는 반면 수요관리에서는 에너지 효율개선과 절약처럼 의무를 부과하는 측면이 더 강하게 나타난다. 이 중 에너지 공급관리는 주로 진입규제와 요금규제 등의 규제로 행해지며, 여기에는 안전관리와 환경관리가 포함된다.

이와 같이 전기의 공급은 사법적인 형식으로 행해지고 있지만 목적과 기능은 공적이며, 규율하는 내용도 다양하고 복잡적이다. 특히 에너지법영역의 특징 중에서도 에너지시장의 영향을 많이 받는 점, 기술개발에 의존하는 점은 보편적 공급에도 영향을 미치며, 구조개편과 한전의 민영화 등 공법적 과제는 산적해 있다.

5) 허성욱, 기후변화시대의 에너지법, 경제규제와 법 제4권 제1호, 2011, 240면.

2. 보편적 공급의 개념

전기사업법 제6조 제1항은 전기사업자는 전기의 보편적 공급에 이바지할 의무가 있다고 규정하고 있다. 보편적 공급은 같은 법 제2조 제15호에서 정의하고 있는데, 전기 사용자가 언제 어디서나 적절한 요금으로 전기를 사용할 수 있도록 전기를 공급하는 것을 의미한다. 또한 같은 법 제6조 제2항에서는 전기기술의 발전 정도, 전기의 보급정도, 공공의 이익과 안전, 사회복지의 증진을 고려하여 보편적 공급의 구체적 내용을 정한다고 규정하고 있지만,⁶⁾ 시행령이나 시행규칙에 구체화되어 있지 않다. 또한 보편적 공급의 개념은 에너지법에도 나타나는데, 에너지법 제4조 제5항에서는 국가, 지방자치단체 및 에너지공급자는 빈곤층 등 모든 국민에게 에너지가 보편적으로 공급되도록 기여하여야 한다고 규정하고 있다.⁷⁾ 유사한 개념으로서 전기통신사업법에서는 보편적 의무, 수도법에서는 보편적 공급에 대해 정의하고 있으며 규정 면에서 보면 거의 유사하지만 에너지법영역의 특성이나 전기공급만의 고유한 특징이 별도로 고려되어야 한다. 더욱이 이 논문에서는 보편적 공급 개념의 변화에 따른 환경법적 과제를 논의의 대상으로 하므로, 보편적 공급이 어떻게 정의되는지가 우선적으로 검토되어야 한다.

보편적 공급 개념을 정의하기 위해서는 에너지법영역에서 공익이 무엇인지 판단할 필요가 있다. 먼저 공공성은 에너지 공급의 특징이고, 에너지의 공급주체, 사업의 허가요건 등에서 공익과 관련된 개념이 광범위하게 사용되고 있다. 또한 보편적 공급의 구체적 내용을 정함에 있어서 고려해야 하는 요소에는 공공의 이익이 포함되어 있다. 이처럼 공익개념은 에너지법영역 전반에서 다양하게 사용되는데, 공익이 무엇인지 판단할 수 있다면 에너지법영역이 실현하려는 목적을 좀 더 구체화시킬 수 있으며, 공익판단의 기준을 설정함으로써 재량의 영역을 명확하게 할 수 있다.

6) 전기기술이 발전될 경우 전기설비의 설치가 어렵거나 비용효율적이지 않은 지역에도 공급을 개시할 수 있으므로 장소적인 제약을 극복할 수 있다. 또한 전기는 필수적인 재화이므로 공공의 이익을 실현하기 위해서는 취약계층도 배제되지 않도록 공급되어야 한다.

7) 서울특별시 에너지조례 제4조 제3항에서도 시는 자치구와 에너지공급자의 협조로 에너지빈곤층 등 모든 시민에 대한 에너지의 보편적 공급에 기여하여야 하며, 이를 에너지 계획에 포함하여야 한다고 규정하고 있다. 그러나 에너지기본법의 제정 이전에 에너지조례 표준안이 마련된 까닭에 법률의 입법영역에 해당하는 일반규정까지도 조례에 규정하고 있는 형태를 보이고 있다고 한다. 최봉석, 에너지관리에 관한 기본법제의 현황과 과제, 석유 통권 제22권 제2호, 2006, 108면.

하지만 에너지법영역에서는 공익과 공익, 공익과 사익, 사익과 사익 등 다양한 이익이 충돌하고 있다. 이는 에너지법영역에서 공익개념을 구체화하는데 어려움으로 작용한다. 예를 들어 전기는 중단 없이 공급되어야 하지만, 요금미납은 공급거부의 정당한 이유이다. 전기사업법 시행규칙 제13조에서는 전기의 공급을 거부할 수 있는 사유로서 전기요금을 납기일까지 납부하지 아니한 전기사용자가 법 16조에 따른 공급약관에서 정하는 기간까지 해당 요금을 내지 아니하는 경우를 규정하고 있다. 또한 저렴한 요금으로 전기를 공급하면 일반전기사용자에게 이익이겠지만, 원가보다 낮은 수준으로 공급할 경우에는 한전의 적자나 전력소비증가의 원인이 된다. 또한 누구에게나 동일한 요금과 조건을 적용해야 하지만, 취약계층의 배려는 국가의 책무이기 때문에 별도요금이 적용되거나 요금감면이 행해지고 있다. 이처럼 서로 상반되는 이익들을 형량하여 접점을 찾는 것은 에너지법영역에서 중요한 문제이다. 다만 전기사업을 허가함에 있어서 공익의 실현을 요건으로 하고 있고 전기사업법 제4조에서 전기사업자는 전기사용자의 이익을 보호하기 위한 방안을 마련하여야 한다고 규정하고 있는 점을 본다면, 최우선적인 공익은 전기사용자의 보호이다.

동시에 전기사업법은 전기사용자의 이익보장 뿐만 아니라 전기사업의 경쟁촉진을 목적으로 하고 있으며, 한국전력공사법과 한국전력거래소법 등 관련 법률을 고려한다면 전력산업의 효율적인 운영 역시 공익에 해당된다. 하지만 전기의 공급이 생존배려의 영역이라는 점을 감안한다면 전기판매부문에 경쟁 도입이 허용되는지의 여부가 검토되어야 하며, 구조개편 이후 전기사업자 간, 전기사업자와 전기사용자 간에서 나타날 수 있는 이익의 충돌도 고려해야 한다. 특히 구조개편 이후에는 시장지배적 사업자가 나타나거나 불공정행위로 인해 다른 전기사업자나 전기사용자의 이익을 침해할 수 있기 때문에, 공정한 경쟁이 이루어질 수 있는 환경을 조성해야 하고 안정적인 공급과 요금의 적정수준을 보장해야 한다.

다시 말하면 전기사업법상 보편적 공급의 개념은 모든 사람, 언제 어디서나 공급을 받을 수 있을 것, 적정한 요금으로 제공받을 수 있을 것의 세 가지 요소로 구성된다. 보편적 공급의 개념을 정의함에 있어서는 전기사용자의 보호가 우선적으로 고려되어야 하며, 이 개념은 에너지 공급관리의 원칙으로 기능할 수 있다. 여기에는 대상, 시간, 장소, 요금과 공급조건이 동등해야 한다는 의미가 포함되어 있다. 특히 여기서 보

편성이란 대상의 문제로서 누구나 전기공급을 받을 수 있어야 함을 의미하므로, 보편적 공급의 개념은 에너지 공급과 관련된 이익 중에서도 전기사용자의 보호를 목적으로 하게 된다. 물론 생존배려개념이 변화하면서 국가가 수행해야 한다고 여겨지던 영역이 민간화 되고 있으며, 전기의 공급 역시 예외가 아니다. 구조개편으로 국가가 수행하던 전기의 공급을 민간이 수행하게 될 경우, 기후변화로 인해 에너지 공급의 구조가 변화해야 될 필요성이 있는 경우, 이는 보편적 공급 개념의 변화로 이어진다. 공법은 전기공급에 있어서 국가가 담당하던 임무가 무엇이고, 이를 민간이 대신 수행할 수 있는지 등의 물음에 답을 제시할 수 있어야 한다. 즉 전기를 공급해야 하는 국가의 임무는 사인이 필수재를 원활하게 공급하고 적절한 대가를 요구하는지를 규제하는 역할을 수행하는 것으로 변화하게 된다.

3. 보편적 공급의 인정근거

보편적 공급의 개념은 전기사업법 제2조 제15호 및 제6조와 에너지법 제4조 제5항에 규정되어 있고, 에너지복지의 경우 저탄소 녹색성장기본법 제39조와 제41조에 취지가 나타나 있다. 그러나 보다 근본적으로 에너지는 인간의 존엄을 유지하기 위해 필수적인 재화이므로 헌법 제10조를 보편적 공급의 근거로 보아야 한다. 우리 헌법은 인간존엄성을 최고의 목적으로 하는 가치질서이므로, 헌법 제10조는 모든 국가기관을 구속하는 최고의 객관적 헌법규범이다.⁸⁾ 국민의 생존배려를 위해 적극적인 활동을 할 것을 요청하는 사회국가원리와 사회적 기본권도 결국 인간존엄성을 실현하는 요소이다. 동시에 에너지 공급에 대한 국가의 개입은 헌법상 사회국가원리를 통해 정당화된다. 사회국가원리는 국민에 대한 생존배려와 사회적·경제적 약자에 대한 사회보장을 내용으로 하므로, 국가는 전기공급을 통해 생존배려의 과제를 수행해야 한다.

특히 사회적·경제적 약자에 대해서는 최소한의 인간다운 생활을 보장해야 하기 때문에, 취약계층에 대한 요금감면은 사회보장행정으로서 사회국가원리에 근거하는 국가의 임무이다. 그러나 현실적으로 인간다운 생활은 무제한으로 보장될 수 없으므로 최소한도를 설정해야 한다. 여기서 인간다운 생활의 최소한도는 인간이 생물학적

8) 한수용, 헌법학, 법문사, 2012, 513~514면.

· 생리학적 차원에서 생명을 보전하고 건강을 유지할 수 있는 정도의 생물학적 최저생존 수준, 인간이 정상적인 사회생활을 할 수 있는 정도의 인간적 최저생존수준, 인간이 자신의 인생을 자신의 가치관에 따라 자율적으로 설계하고 추구할 수 있는 정도의 이상적 생존수준으로 다양하게 나타난다.⁹⁾ 이 중 생물학적 최저생존수준을 기준으로 하더라도¹⁰⁾ 전기공급은 생존을 위해 유지되어야 하며 취약계층에게는 최저수준의 전기를 공급하는 방식으로 자유를 행사할 수 있는 실질적 조건을 형성하고 유지해야 한다. 물론 사회국가 원리에서 국민의 생활에 필수적인 재화나 서비스의 공급을 보장해야 하는 국가의 임무가 도출된다고 해서 국가가 모든 영역에 공기업을 설치하여 제공해야 한다는 의미는 아니며, 종래의 생존배려영역은 민영화되거나 자유화·규제완화 되는 등 변화를 겪게 되었다. 사회국가원리가 개방성의 특징을 가지고 있더라도 급부의 존재나 이행은 보장되어야 하며,¹¹⁾ 국가의 역할 역시 직접적인 제공에서 규제를 통한 보장으로 전환된다.

전기사업법에서 전기사업자에게 보편적 공급의무가 있음을 규정하고 있을 뿐 구체적인 내용은 정하고 있지 않은 점은 입법적 미비이다. 에너지법과 전기사업법에 책무 또는 의무로 규정되어 있더라도, 구체적 내용이 규정되지 않은 채로 책무에 구속력까지 없다면 보편적 공급이 실현되기 어렵다.

4. 보편적 공급의 내용

보편적 공급은 안정적인 공급, 적정한 공급, 에너지 공급에서 배제되는 취약계층에 대한 에너지복지를 내용으로 한다. 우선 전기사업의 허가는 전기사업을 수행하기 위한 기술능력이 있는지의 여부와 안정적인 공급이 가능한지의 여부를 기준으로 삼고 있다.¹²⁾ 또한 전기사업법 제14조에서 발전사업자 및 전기판매사업자는 정당한 사유

9) 권영성, 헌법학원론, 법문사, 2010, 658~659면.

10) 일반적으로 인간다운 생활의 최소한도는 인간이 정상적인 사회생활을 할 수 있는 정도로 보는 것이 적합하다. 권영성, 앞의 책, 659면.

11) 김상겸, 사회국가원리에 관한 고찰—독일 기본법상의 전개과정과 논의를 중심으로—, 헌법학연구 제7권 제1호, 2001, 138면 이하를 참조.

12) 전기사업의 허가기준은 ① 전기사업을 적정하게 수행하는 데 필요한 재무능력 및 기술능력이 있을 것, ② 전기사업이 계획대로 수행될 수 있을 것, ③ 배전사업 및 구역전기사업의 경우 둘 이상의 배전사업자의 사업구역 또는 구역전기사업자의 특정한 공급구역 중 그 전부 또는 일부가 중복되지 아니할 것.

없이 전기의 공급을 거부하여서는 아니 된다고 규정하고 있는 것은 전기사업자에게 공급개시의무와 공급유지의무가 있음을 의미한다. 전기사업자의 의무에는 전기사용자가 시설공사비 등을 부담할 수 없다고 하더라도 설비를 설치하고 전기를 공급해야 하는 의무인 공급개시의무, 기존에 제공하던 서비스를 중단하지 말고 계속적으로 공급해야 하는 공급유지의무와 함께 품질유지의무가 포함되어 있다. 전기사업법 시행규칙에서는 요금미납 등 전기의 공급을 거부할 수 있는 사유를 나열하고 있다. 그러나 전기공급약관 제9조 제2항에서는 전기공급설비의 상황에 따라 부득이한 경우에는 공급을 거부할 수 있다고 규정하고 있는데, 이는 전기설비의 설치가 비용효율적이지 않은 장소에 대한 거부사유가 될 수 있다. 원칙적으로 급부행정은 법률의 근거를 요하지 않지만 급부 받을 권리를 공권으로 보호할 필요가 있는 경우, 이용자의 이용강제 또는 제공자의 급부제공의무를 규정할 필요가 있는 경우, 급부와 함께 상대방에게 부담을 과하는 경우, 급부의 형식 또는 급부주체의 조직을 공법적으로 규율할 필요가 있는 경우에는 법률유보의 원칙이 적용된다.¹³⁾ 전기공급 역시 제공자인 전기사용자의 급부제공의무를 규정할 필요가 있으므로 법률유보의 원칙이 적용되는 것으로 보아야 하고, 전기의 공급중단사유에 관한 내용은 전기사업법 시행규칙이나 전기공급약관이 아니라 법률에 명시되어야 한다.

두 번째로 전기요금은 적절한 수준이어야 하며, 여기서 적정수준은 전기사용자가 부담없이 사용할 수 있을 정도로 저렴한 요금을 의미하지 않는다. 전기요금은 기본요금, 전력량요금, 연료비조정요금의 합계액으로서 전기공급에 소요된 총괄원가를 보상하는 수준에서 결정되어야 한다. 전기의 경우 1차 에너지가 2차 에너지로 전환되는 과정에서 손실이 발생하고 생산과 수송에 많은 비용이 소요되지만, 고정적인 설비비인 기본요금과 사용량에 따라 부과되는 전력량 요금의 비율이 적당하지 않기 때문에 원가반영이 제대로 이루어지지 못하고 있다. 또한 총괄원가주의에 따라 요금이 결정되기 때문에 모든 비용이 원가에 반영되고, 비효율적인 설비투자가 행해지고 있다.

④ 구역전기사업의 경우 특정한 공급구역의 전력수요의 50퍼센트 이상으로서 대통령령으로 정하는 공급능력을 갖추고, 그 사업으로 인하여 인근 지역의 전기사용자에 대한 다른 전기사업자의 전기공급에 차질이 없을 것, ⑤ 그 밖에 공익상 필요한 것으로서 대통령령으로 정하는 기준에 적합할 것이다. 전기사업법 제7조 제5항.

13) 김동희, 행정법Ⅱ, 박영사, 2012, 263면.

이러한 특징은 비합리적인 전기요금체제와 맞물려 한전의 적지는 물론 전력산업 전반의 문제로 나타나고 있다. 무엇보다도 전기요금은 공공요금으로서 인간다운 생활을 보장하고 공익을 실현하는데 중요한 요소이기 때문에, 경제성원칙은 부분적으로만 적용되어야 한다. 전기요금을 결정함에 있어서는 전기사용자의 부담능력을 고려해야 하고, 인상은 예견 가능한 수준이어야 하는 것이다. 전기사업법 제16조 제1항에서도 전기판매사업자는 전기요금과 그 밖의 공급요건에 관한 약관을 작성하여 산업통상자원부장관의 인가를 받아야 함을 규정하고 있고, 물가안정에 관한 법률 제4조에서는 공공요금을 정하거나 변경할 경우에는 미리 기획재정부장관과 협의해야 한다고 규정하고 있다. 그 밖에도 산업경쟁력 강화 등 다양한 정책적 요소가 고려된다. 하지만 전기요금도 수요와 공급에 따라 결정되어야 하기 때문에 과도한 개입이 있어서는 안 되며,¹⁴⁾ 경제성원칙에 따라 원가를 보상함은 물론 사회적 비용이 제대로 반영되어야 한다. 전기요금에는 공급비용과 수익 등 원가 외에도 온실가스 배출 등 환경과 관련된 사회적 비용이 포함되어야 한다.

그러나 안정적인 공급과 부담 가능한 수준의 요금이 보장되더라도, 취약계층은 경제적 빈곤을 이유로 공급에서 배제된다. 에너지는 생존을 유지하기 위해 필수적이므로 지출을 줄이기 어렵지만, 취약계층은 거주지의 에너지 효율이 낮아 상대적으로 난방비의 부담이 크고 가계소득 대비 에너지 사용비용이 높다. 또한 전기가 공급되지 않는 지역에 거주하거나, 요금부담 때문에 자의로 사용량을 줄이기도 한다. 물론 현행법상 기초생활수급자에게는 생계급여로서 광열비가 지급되지만, 최저생계비 중에서 차지하는 비율이 낮아 에너지 사용비용을 충당하기에 부족하다.¹⁵⁾ 한전에서 주택용전력에 대해 전류제한기를 설치하여 제한적으로 공급을 유지하거나 기초생활수급자, 차상위계층, 장애인, 국가유공자, 독립유공자, 다자녀 가구, 조손가구 등에게 요

14) 지식경제부장관에게 전기요금에 대해 국회에 보고할 의무를 부여하는 조항을 신설한 전기사업법 일부개정법률안이 발의되었지만, 헌법이 보장하고 있는 시장경제질서에 적합하지 않을 수 있으므로 개입이 최소한에 그쳐야 한다고 한다. 이종영, 에너지법제의 주요쟁점과 전망, 법제연구 제40호, 2011, 35~37면 참조.

15) 광열비란 국민의 건강을 유지하기 위해 필요한 최소한의 보건·환경유지, 취사활동, 체온유지와 일상적인 활동 및 노동력 재생산, 사회문화적인 생활을 하기 위해 필요한 최소한의 조명 및 전자제품의 사용비용이다. 2012년 표준가구 최저생계비 비목별 구성에 따르면, 광열수도비목은 110,389원으로 전체의 7.4%에 불과하다.

금을 감면하고 있지만, 별도의 법적 근거 없이 행해지고 있다.

그러므로 실질적으로는 광열비를 기준으로 하여 에너지비용의 지출이 소득의 일정 수준을 넘는 가구를 에너지 빈곤층으로 보고, 인간다운 생활을 영위할 수 있는 수준으로서 주거의 온도 유지, 필수적인 가전제품의 사용에 필요한 정도의 전기가 공급되어야 한다. 또한 전기사업법에 사회복지 등 공익상 필요한 경우에는 요금을 감면할 수 있다는 규정을 명시하고,¹⁶⁾ 에너지복지법의 제정을 통해 복지주체를 일원화할 필요가 있다.¹⁷⁾ 물론 국회에 에너지복지법(안)이 발의되어 있고 에너지복지법 정부제출안이 입법예고 되었지만, 정부제출안은 에너지 빈곤층을 기초생활수급자와 차상위계층에 한정하고 있으며 효율개선 등을 포괄하기보다는 화석연료를 사용할 수 있는 바우처를 지급하는 방식을 택했다는 점이 문제로 제기된다.¹⁸⁾ 더욱이 에너지 사용량이 높을 수밖에 없는 노인, 영아, 장애인, 생명유지장치를 사용하는 환자가 있는 가구는 별도의 고려가 필요하다. 이에 높은 에너지 욕구(highest home energy needs)가 있는 가구인지를 판단하는 미국과, 노인, 아동, 장애인, 장기 환자가 있는 가정을 취약가정으로 정의하는 영국의 경우를 참고할 수 있다. 보편적 공급은 안정적으로 공급하고, 적정선의 요금으로 공급하며, 그리고 공급에서 배제되는 취약계층에게 전기공급을 지원하는 것에 직접 개입함으로써 실현된다.

그러나 구조개편 이후 국가는 전기사용자가 보편적 공급을 받을 수 있도록 보장함은 물론 공정한 경쟁이 가능하도록 규제하는 역할을 수행하게 된다. 전기사업법에서도 전기사업자가 전력시장에서의 공정한 경쟁을 해치거나 전기사용자의 이익을 해칠 우려가 있는 행위를 금지행위로 규제하고 있다. 전기사업법상 전기공급이 거부될 수 있는 사유에

16) 요금감면의 대상자를 명시하는 전기사업법 일부개정법률안이 발의되었으나 임기만으로 폐기되었다. 대상자의 범위를 법률로 정하기보다는 시행령이나 시행규칙으로 정하는 방식이 더 적합할 것으로 생각된다.

17) 물론 에너지법에 에너지복지에 관한 규정을 포함시키거나, 에너지이용합리화법에 규정하는 방식도 가능하다. 미국의 경우 에너지절약 및 생산법(Energy Conservation and Production Act), 영국의 경우에는 가구나난방과 에너지절약법(Warm Home and Energy Conservation Act)을 근거로 에너지복지가 행해지고 있다.

18) 에너지바우처는 대상자가 에너지구매권을 수령하여 본인이 선택한 공급자에게 제시함으로써 에너지를 공급받고 공급자는 정부에게 구매권을 제시하여 사후적으로 비용을 수령하는 것으로서 현금지급과 요금감면의 단점을 보완할 수 있지만, 이용권으로 연탄이나 석유 등의 화석연료를 구매할 경우 환경친화적이지 않은 점이 문제로 지적된다.

해당하지 않음에도 불구하고 전기사용자에게 전기공급을 거부하거나, 전기요금이나 공급 조건에 있어서 차별적으로 대우하거나, 부당하게 요금을 인상하는 경우는 불공정한 행위이자 보편적 공급을 저해하는 행위이다. 또한 농어촌 등 미공급지역에 대해 공급을 지원하고 에너지 빈곤층에게 요금을 감면하는 등 최소수준의 보장은 국가가 직접 행하거나 보편적 공급을 행하는 전기판매사업자를 지정하는 방식으로 가능하다. 에너지 빈곤층에 대한 에너지복지는 별개로 보더라도 비효율적이지 않은 지역의 공급개시, 제한공급, 혹서기·혹한기의 공급중단유예 등 보편적 공급을 수행하기 위하여 보편적 공급사업자를 둘 수 있다. 이 경우 재원은 전력산업기반기금을 사용하거나 별도의 기금을 설치하여 전기사업자에게 조달의무를 부과하는 방식으로 마련할 수 있다. 이에 보편적 역무를 제공하는 전기통신사업자를 두고, 보편적 역무의 제공에 따른 손실에 대하여 전기통신사업자에게 매출액을 기준으로 분담시키는 전기통신사업은 참고가 될 수 있다.

이처럼 보편적 공급은 전기사용자의 이익을 보호하기 위한 최소한의 영역으로, 국가가 수행해야 하는 역할이 무엇인지 제시한다. 종래의 급부책임은 보장책임과 함께 민간에 의한 급부가 이루어지지 않은 경우에 대한 보충책임으로 변경된다.¹⁹⁾ 그러나 앞에서 언급한 바와 같이 안정적인 공급을 위해서는 화석연료 또는 원자력 중심의 에너지 구조를 변화시키기 어려우며, 저렴한 요금이 유지하기 위해서는 값싼 에너지원을 이용해야 한다. 따라서 전기사용자의 보호를 주된 목적으로 하는 보편적 공급 개념은 환경법과의 관계에서 변화가 불가피하다. 이에 대해서는 후술하고자 한다.

III. 에너지의 보편적 공급과 환경법의 관계

1. 독자적인 규범체계로서 에너지법영역

에너지법영역은 에너지원과 에너지를 규율하는 법규범 또는 이러한 법규범의 총체로서, 많은 법률과 규칙으로 이루어져 있다. 에너지 관련법들은 에너지(원)별, 주무관청

19) 박정훈, 행정법의 구조변화로써의 참여와 협력—독일에서의 이론적 논의를 중심으로—, 공법연구 제30집 제5호, 2002, 19면.

별, 관리체계별로 다양하지만, 각자 독립적인 위상과 입지를 점하고 있으며 복합적으로 작용하고 있다.²⁰⁾ 전기의 경우만 해도 전기사업법은 물론 저탄소 녹색성장기본법, 에너지법, 에너지이용합리화법, 신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법, 한국전력공사법, 한국전력거래소법이 관계 법률로서 기능하고 있으며, 조금만 더 범위를 확대하면 전원개발촉진법, 에너지 및 자원사업 특별회계법 등이 관련되어 있다. 앞에서 서술한 것처럼 에너지법영역은 공법과 사법의 측면을 동시에 가지고 있는 것이다.

에너지원의 확보부터 제조·가공, 수송, 공급의 전 과정에서 발생하는 환경오염, 그리고 기후변화에 대응하기 위한 대체에너지 개발이라는 두 가지 문제에서 공법으로서 에너지법영역과 환경법이 중첩된다. 이 때문에 에너지법영역과 환경법의 관계에 있어서는 에너지법영역을 별도의 규범체계로 보아야 한다는 견해와 환경법의 한 분야로 보아야 한다는 견해가 대립된다. 후자의 견해에서는 에너지의 생산 및 이용과정에서 발생하는 기후변화 등 환경오염·환경훼손은 환경법에서 규율하는 영역이라는 점에서 에너지법을 환경법의 한 분야로 본다. 반대로 환경법에서 에너지환경부문을 거의 다루지 않고 있으므로 에너지법에 포함되는 것으로 볼 수 있다는 견해도 있다.²¹⁾ 저탄소 녹색성장기본법과 에너지법을 중심으로 하여 에너지 관련 법률들의 규범적 효력이 인정되고 있고, 체계적으로 정립되어가고 있는 점을 본다면 에너지법영역은 독립된 규범체계로 보아야 할 것이다.²²⁾ 다만 환경친화적인 에너지 이용과 관련하여 규율되는 내용은 환경법에 포함된다.

하지만 에너지법영역은 개별 법률 중심이어서 일정한 원칙이나 방향이 없이 대상이 되는 에너지(원)만을 규율하고 있으며, 상호연계가 이루어지지 않고 있다. 이에 에너지정책에 대한 장기적이고 통합적인 비전의 제시, 에너지 관련법들과 에너지정책의 유기적 연관성 강화, 에너지정책의 환경친화성·사회적 수용성, 형평성 제고를 목적으로 구 에너지기본법이 제정되었다. 최근에는 화석연료의 사용을 줄이고 효율을 개선하며, 이산화탄소 등의 오염물질을 배출하지 않는 에너지로 대체하는 수급관리법이 더욱 중요해지게 되었다. 이후 저탄소 녹색성장기본법이 제정되면서 에너지기본법에 기본법적 지위를 부여하던 규정들이 대거 삭제되었고, 에너지정책과 환경정책을 포괄

20) 최봉석, 앞의 논문, 95면 참조.

21) 이종영, 앞의 논문, 9면.

22) 허성욱, 앞의 논문, 236면 참조.

하는 기본법으로 자리 잡게 되었다.²³⁾ 저탄소 녹색성장기본법에서는 에너지법영역과 환경법이 통합되는 것처럼 보였지만,²⁴⁾ 기후변화대응을 전면에 내세운 녹색성장추진법이었다는 점이 한계였다.

이와 같이 에너지법영역에는 법적 문제가 내포되어 있지만, 가변적이면서 동적인 성격을 가지고 있으며 정치·경제·사회의 영역이 혼재되어 있다. 더욱이 에너지법영역은 에너지와 관련된 문제가 발생하였을 경우 일시적인 해결을 위해 임시방편적으로 대응해 왔기 때문에, 에너지원별, 주무관청별, 관리체계별로 법령이 산발적이다. 또한 에너지법영역을 통합 관리할 수 있는 기본법이 마련되어 있지 않고, 저탄소 녹색성장기본법만으로는 기후변화와 에너지 환경변화에 적절히 대응할 수 없다. 에너지정책이 환경규제의 방식과 정도에 영향을 받는 만큼, 에너지법영역은 환경법과 함께 변화하고 협력하여야 한다.

2. 환경친화적인 에너지 이용을 통한 공익의 실현

에너지 공급의 전 과정에서 환경오염과 환경훼손이 필연적으로 발생한다는 점을 감안한다면, 에너지법영역과 환경법은 대척점에 있는 것처럼 보인다. 사실 에너지법영역은 공익산업에 대한 규제, 경쟁법 등을 바탕으로 하고 시장유인적 수단을 선호하는 반면 환경법은 에너지의 이용으로 인한 환경적 영향을 규제하기 때문에 별도로 발전할 수밖에 없었다.²⁵⁾ 하지만 오늘날에는 공법이나 사법 또는 행정사법과 같이 법영역에 절대적인 특징이 있다고 보기 어려우며, 현대행정법은 광범위하게 분화·발전되고 있다.²⁶⁾ 에너지법영역 역시 공급관리의 측면에서 보면 급부행정법의 영역에 해당

23) 기후변화대응과 에너지대응의 정책과 법제는 서로 성격이 판이하게 달라서 지속되거나 충돌하는 것은 아니므로, 저탄소 녹색성장기본법(안)이 기후변화대응과 에너지부분을 함께 규율하고 있는 것이 의미가 있다는 견해로는 함태성, 녹색성장과 에너지법제의 대응, 법제연구 제36호, 2009, 124면.

24) 저탄소 녹색성장기본법은 녹색성장의 패러다임 안에서 에너지를 포함시킴으로써 에너지정책의 원칙과 방향을 제시한 것으로 분석되며, 저탄소 녹색성장기본법 제2조, 제39조, 제41조, 제42조에서 나타난다고 한다. 방동희, 저탄소 녹색성장기본법의 '규제실패' 검토 및 발전적 시행에 관한 연구, 환경법연구 제32권 제1호, 2010, 326~327면.

25) 이재협, 기후변화의 도전과 미국의 에너지법정책, 서울대학교 환경·에너지법센터 제6차 환경에너지법포럼 자료집, 2011, 41~42면.

26) 홍준형, 행정법, 법문사, 2011, 1335면.

되지만, 환경행정법이나 경제행정법은 물론 상법, 국제경제법 등 다양한 법영역과 연관되어 있다. 더욱이 기후변화정책은 환경정책이면서 에너지정책이고 기후변화대응은 에너지문제와 불가분의 관계에 있는 등 에너지법영역과 환경법은 서로 결합하는 양상을 보인다.²⁷⁾

앞에서 전기공급과 관련된 공익으로서 전기사용자의 보호와 전력산업의 효율적인 운영을 제시하였다. 먼저 전력산업은 주요 대기오염원이며 전력을 생산하는 과정에서는 이산화탄소는 물론 황산화물, 질소산화물, 미세먼지 등의 대기오염물질이 배출된다.²⁸⁾ 전기사업자는 영업의 자유와 함께 경쟁의 자유를 향유하고 재산권 역시 보호되지만, 직업의 자유도 일정한 경우에 제한될 수 있으며 헌법 제119조 제2항에 따라 진입규제·요금규제는 물론 환경규제가 행해진다. 이 중 환경규제는 에너지 소비를 위해 야기되는 환경오염과 환경훼손 등을 개선하는 사후적 관리, 그리고 환경을 보호하고 쾌적한 환경의 상태를 유지·조성하는 사전적 관리를 포함한다. 발전시설은 대기오염물질배출시설로서 배출허용기준을 준수해야 하며, 발전시설을 설치하기 위해서는 사전적 환경관리수단으로서 환경영향평가를 거쳐 환경에 대한 영향을 최소화해야 한다. 환경영향평가법 제9조 제3호에 따라 에너지 개발사업은 환경영향평가의 대상이며, 구체적으로는 전원개발촉진법 제2조 제2호에 따른 전원개발사업과 전기사업법 제2조 제16호에 따른 전기설비 설치사업 등이다.

앞서 서술한 것처럼 공익이 무엇인지 판단할 수 있다면 에너지법영역의 목적을 구체화시킬 수 있음은 물론 재량의 영역을 명확하게 판단할 수 있다. 이는 전기사업의 허가에 있어 사업능력의 유무나 기술의 수준에서 더 나아가 환경친화적인 에너지의 이용이라는 목적 역시 고려해야 함을 의미한다. 그러나 안정적인 공급과 적정선의 요금에 의한 공급, 즉 보편적 공급이 환경보전의 목적과 상충될 수 있음은 앞에서 이미 언급하였다. 여기서 환경친화적인 에너지 이용은 에너지법영역을 관통하는 목적이자 보편적 공급을 실현하는 과정에서 고려되어야 하는 가치이다.

27) Davies, Power Forward: The Argument for a National RPS, *Conn. L. Rev.*, Vol. 42, 2010, p. 1345.

28) 국립환경과학원에서는 제6차 전력수급기본계획에 포함된 신규 석탄화력발전소 12기가 2027년까지 100% 가동될 경우, 해마다 황산화물 5만여 톤, 질소산화물 3만 6000여 톤, 미세먼지 5000여 톤을 배출할 것으로 예상하고 있다.

3. 보편적 공급 개념과 환경성의 조화

보편적 공급의 실현은 환경보전의 목적과 상충될 수 있다. 전기는 일상생활을 영위할 수 있을 정도로 공급되어야 하지만, 전력을 생산하는데 이용되는 에너지를 변화 시킴으로써 온실가스 등의 오염물질 배출을 최소화해야 한다. 또한 전기요금은 부담 가능해야 하지만, 그 수준을 정함에 있어서는 환경성의 요소를 고려해야 한다. 앞에서 논한 것처럼 환경친화적인 에너지 이용 역시 보편적 공급을 실현하는 과정에서 고려되어야 한다. 그러므로 공급의 안정성을 보장하고 부담 가능한 수준의 요금을 결정하는 과정에서 환경성을 고려할 수 있는지는 구체적으로 검토되어야 한다. 이 때 서로 상반되는 이익을 형량하여 접점을 찾아야 할 것이다.

IV. 보편적 공급 개념의 변화에 따른 법적 과제

1. 전력생산에 이용되는 에너지원의 변화

보편적 공급은 안정적인 공급, 적정선의 요금에 의한 공급, 에너지빈곤층에 대한 에너지복지를 내용으로 한다는 점은 앞서 서술하였다. 하지만 전기사용자의 보호를 주된 목적으로 하는 보편적 공급의 개념은 환경성을 고려하는 방향으로 변화하여야 한다. 먼저 에너지법영역은 환경친화적인 에너지 구조를 실현할 수 있도록 틀을 마련해야 하며, 에너지 공급은 안정적이되 환경친화적이어야 한다. 이는 오염물질의 배출이 적고 재생 가능하면서 분산형 전원을 바탕으로 하는 구조로의 변화해야 함을 의미한다. 전기사업법 제5조에서는 전기사업자는 전기설비를 설치하여 전기사업을 할 때에는 자연환경 및 생활환경을 적정하게 관리·보존하는데 필요한 조치를 마련하여야 한다고 규정하고 있지만, 추상적이면서 선언적인 조항에 불과하다. 사실상 신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법(이하 “신재생에너지법”)에서 신재생에너지의 공급의무화, 공공기관의 신재생에너지 이용의무화, 보급용자 및 세제지원 등을 할 수 있는 법적 근거를 둠으로써 신재생에너지의 보급을 확대하고 있다.

신재생에너지의 가격경쟁력을 강화하기 위해 전력거래가격과 고시된 기준가격 간의 차액을 지원하는 발전차액지원제를 시행하였지만 현재는 폐지되었다. 이에 신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법에서는 전기사업법상 발전사업자에게 발전량의 일정량 이상을 의무적으로 신재생에너지를 이용하여 공급하도록 하고, 공급의 무자가 의무공급량에 부족하게 신재생에너지를 이용하여 공급한 경우에는 과징금을 부과할 수 있도록 하고 있다. 발전차액지원제가 폐지되고 공급의무제로 대체되었지만, 발전차액지원제와 공급의무제는 상호배타적이지 않다.²⁹⁾ 그러므로 일정기간 동안 병행하여 운영하되 기술개발을 통해 시장성을 갖추게 되는 에너지원에 대해서는 공급의무제를 적용하는 방식이 적합하다. 발전차액지원제의 경우 적용되는 신규발전용량을 제한하고 주기적으로 가격을 조정해야 하며, 공급의무제는 적정 의무목표량을 설정할 수 있어야 한다. 특히 공급의무제의 경우 발전사업자 간 경쟁을 유도할 수 있다는 것이 장점이지만, 발전차액지원제와 달리 국가 대신 발전사업자가 재정적인 부담을 지기 때문에 원가에 반영됨으로써 전기사용자에게 요금으로 전가될 수 있다.

특징적인 점은 균형있는 이용·보급과 기술개발 촉진 등이 필요한 신재생에너지에 대해 실제 공급량에 가중치를 곱한 양을 공급량으로 하는 공급인증서를 발급할 수 있다는 점이다. 신재생에너지의 가중치는 환경, 기술개발 및 산업 활성화에 미치는 영향, 발전 원가, 부존 잠재량, 온실가스 배출저감에 미치는 효과를 고려하여 고시한다(신재생에너지법 시행령 제18조의9).³⁰⁾ 하지만 시장성이나 기술성과 달리 환경친화성에 대한 고려는 소극적으로 반영되고 있다. 신재생에너지 중에서도 단일 발전시설 대비 발전량이 높은 조력발전의 경우 조력방조제의 유무에 따라 가중치를 차등 부여하고 있기 때문에 신규 방조제를 건설하는 등 사업규모를 확장하는 방식으로 추진되고 있다. 환경성을 반영하기 위해서는 신재생에너지 중에서도 환경에 대한 부담이 큰 폐기물에너지를 이용한 발전과 대규모 조력발전 등의 가중치를 낮출 필요가 있다. 그

29) 이에 대해서는 현준원·최수정, 에너지 위기대응을 위한 신재생에너지 활용법제연구, 한국법제연구원, 2011, 249면 이하를 참조.

30) 신재생에너지 공급의무화제도 관리 및 운영지침 별표3에 따르면, 신재생에너지원별 가중치는 태양광 에너지가 0.7-1.5, IGCC, 부생가스가 0.25, 폐기물, 매립지가스가 0.5, 수력, 육상풍력, 바이오에너지, RDF 전소발전, 폐기물 가스화 발전, 조력(방조제)이 1.0, 목질계 바이오매스 전소발전, 해상풍력(연계거리 5km 이하) 1.5, 해상풍력(연계거리 5km 초과), 조력(방조제 無), 연료전지가 2.0이다.

러나 기술이 개발됨에 따라 환경부하가 감소되는지를 지속적으로 평가하여 가중치를 조정해야 한다.

배출권거래제, 이산화탄소 배출에 대한 탄소세 부과 등도 전력생산에 이용되는 에너지원을 변화시킬 수 있는 방안이다. 물론 조세는 납세자의 경제적 능력에 따라 부과해야 하므로, 환경오염을 근거로 세금을 부과하는 것은 헌법상의 문제를 야기할 수 있다. 탄소세의 도입을 위해서는 환경친화적인 세제개편이 병행되어야 하며, 환경세의 개념이나 법적 근거, 유도적인 조세의 허용 여부, 담세능력의 원칙, 기본권 침해여부 등의 법적 쟁점에 대한 검토가 필요하다. 하지만 배출권거래제가 시행될 경우 발전사업자는 공급 의무화와 함께 이중적인 부담을 지게 되므로 별도의 연계방안이 필요하다.³¹⁾

더욱이 안정적인 공급은 에너지원의 확보는 물론 전력소비증가에 대응하기 위한 설비 증설을 전제로 하지만, 발전시설의 신규건설과 증설에 있어서 환경성은 고려되지 않고 있다. 전력수급기본계획에는 전력수급의 기본방향과 장기전망, 전기설비 시설계획에 관한 사항 등이 포함되며, 발전시설의 건설은 전력수급기본계획에 확정·고시된 설비계획을 바탕으로 추진된다. 그러나 에너지 개발사업 중에서도 전원개발촉진법 제11조에 따른 전원개발사업 예정구역의 지정만이 전략환경영향평가의 대상으로 한정되어 있다. 전력수급기본계획이 환경에 영향을 미치는 계획이라는 점을 고려할 때, 환경적 측면에서 해당 계획의 적정성 및 입지의 타당성 등을 검토하는 전략환경영향평가가 행해져야 한다. 또한 계획의 수립 목적 역시 전력의 안정적인 공급이며, 계획을 수립하거나 변경하려는 경우 전력정책심의회 심의를 거쳐야 하지만, 산업통상자원부의 산하 기관이기 때문에 사실상 독립적이지 않다.

그러므로 전력수급기본계획 수립시에도 환경영향평가법에 따라 전략환경영향평가서를 작성하도록 하고, 환경부장관은 물론 관계 행정기관의 장과 협의를 의무화해야 한다. 또한 전력수급기본계획은 저탄소 녹색성장기본법상 온실가스 감축 국가목표에 부합해야 하며, 이는 전기사업법의 개정을 통해 가능하다. 이산화탄소 포집 및 저장 기술과 같이 온실가스의 배출을 최소화할 수 있는 기술을 적용하지 않을 경우 화력발전소의 신규 건설이나 증설을 금지하는 방안도 모색될 수 있다.

31) 이에 대해서는 정경화, 배출권거래제도와 신재생에너지 공급 의무화제도 연계방안 연구, 에너지경제연구원, 2010을 참조.

2. 전기요금의 적정성 판단에 있어서 환경성의 고려

전력이 생산되어 소비되기까지의 전 과정에서는 이산화탄소 등 각종 오염물질이 배출되며, 발전시설의 신규건설과 증설은 환경훼손을 야기하게 된다. 그러나 전기요금은 물가안정, 산업경쟁력 강화, 취약계층의 배려와 같이 보편적 공급을 실현하기 위해 원가 이하의 저렴한 요금으로 공급하고 있다. 물론 유통제품의 경우 개별소비세, 교육세, 지방주행세, 부가가치세 및 관세 등이 부과되고 있고 있지만, 전기의 경우 원가보다 낮은 수준의 요금으로 공급함으로써 사용자부담의 원칙이 제대로 적용되지 않고 있다. 우리나라의 전력시장은 경쟁요소가 제한적인 비용반영시장으로서, 가격이 아닌 용량을 입찰하고 발전비용을 기준으로 시장가격을 결정하고 있다. 이 때 생산원가가 높은 발전을 기준으로 정산가격을 책정하여 생산원가가 낮은 발전기에도 동일하게 적용하고 있다. 그러므로 전기사업법 시행령에 규정되어 있는 인가기준은 공급비용과 수익 외에도 환경과 관련된 사회적 비용이 포함되어야 한다.

전기요금에 환경성을 고려하기 위해서는 국제연료가격 변동에 따른 발전연료비 증감분을 전기요금에 반영하는 연료비연동제가 적용되어야 하며, 연료비 급등시에는 변동액이 기준연료비의 일정 범위를 초과하지 못하도록 상한을 두는 방식으로 전기사용자를 보호할 수 있다. 배출권의 가격과 탄소세 납부액도 전기요금에 반영되어야 하고, 배출권은 수요와 공급에 따라 가격이 달라지므로 갑자기 전력발전비용이 늘어나거나 전기요금이 인상될 수 있으며, 이를 방지하기 위해서는 최고가격과 최저가격을 설정하는 방식으로 보완될 수 있다. 탄소세 역시 대기오염물질의 유해성이나 사회적 비용이 과세표준에 반영되어야 하며, 전기의 사용량에 비례하도록 전기요금에 합산하여 부과되어야 한다. 특히 발전시설이 입지하는 지역은 다른 지역과 비교할 때 과도한 환경부담을 지고 있으며, 이미 입지한 지역에 증설되는 추세이다. 발전시설 설치지역의 주변지역 주민이 지게 되는 환경부담은 환경불평등이며, 전기를 사용하면서 환경상 이익을 향유하는 자에게도 공평하게 책임이 지워져야 한다.³²⁾

32) 이는 환경정의의 문제와 관련된다. 환경정의에 대해 자세한 내용은 이은기, 기후변화와 환경정의-지속 가능한 지구의 미래를 위한 선순환구조의 모색-, 환경법연구 제34권 제2호, 2012, 325면 이하; 한상운, 환경정의의 규범적 의미-환경, 정의, 법의 3면 관계를 바탕으로-, 환경법연구 제31권 제1호, 2009, 331면 이하를 참조.

그러므로 적정수준의 전기요금은 원가는 물론 온실가스 배출과 같은 사회적 비용을 제대로 반영하여야 하며, 전력소비증가로 인해 신설·증설되는 발전소의 설치비용과 주변지역 주민들의 환경피해에 대한 책임을 포함해야 한다. 물론 이미 전기사용자는 전기사업법 제48조에 근거한 전력산업기본기금(이하 “기금”)을 납부하고 있기 때문에 전력생산에 따른 사회적 비용을 부담하고 있는 것으로 여겨진다. 전력산업기본기금은 신재생에너지를 이용하여 전기를 생산하는 사업자에 대한 지원사업, 전력수요관리사업, 전원개발의 촉진사업, 도서·벽지의 주민 등에 대한 전력공급 지원사업 등에 사용된다. 전기사업법 제49조 제9호에 따라 발전소 주변지역 지원에 관한 법률에 따른 주변지역에 대한 지원사업은 물론 시행령 제34조 제2호에 따라 전기사업법 제6조에 따른 전기의 보편적 공급을 위한 사업에도 사용할 수 있다. 하지만 기금의 사용처가 불투명하고 비효율적으로 운영되는 점이 문제로 제기된다.³³⁾ 또한 농어촌 등의 공급지원사업이나 취약계층에 대한 요금감면과 같이 전기사용자의 보편적 공급을 위해 사용되기보다는 국내의 원전의 안정적인 건설·운영, 에너지융합원천기술 개발 등 전력산업의 기반조성을 위한 사업까지 다양한 분야에 사용되고 있다. 따라서 환경에 대한 전기사용자의 책임을 명확하게 하기 위해서는 별도의 부담금을 징수하거나, 다양한 분야에 산재되어 있는 전력산업기본기금의 사용범위를 축소하여야 한다.

그러므로 기후변화대응 등을 이유로 전력생산에 화석연료 대신 신재생에너지를 사용하게 되면 비용상의 문제는 필연적이다. 전기요금이 환경성이라는 요소를 반영할 경우 요금의 인상은 피할 수 없는 문제이며, 한전의 적자 등을 이유로 하여 전기요금이 계속 인상되고 있다.³⁴⁾ 만약 비합리적인 요금체계를 개선하기 위해 주택용 전기요금의 누진제를 축소하면, 1단계에 해당하는 가구의 부담이 늘어나고 에너지 빈곤층 역시 증가하게 되는 등 전기요금과 에너지복지의 문제, 그리고 수요관리 등 환경과 관련된 문제는 밀접하게 관련되어 있다.

33) 이에 석유사업기금, 석탄산업육성기금, 석탄산업안정기금, 에너지이용합리화기금, 해외광물개발기금, 가스안전관리기금 등 6개 기금을 통합하여 운영하는 에너지 및 자원사업특별회계와 전력산업기본기금을 통합하여 운영하는 방안이 모색되기도 한다. 최근 국회는 2013년 정부예산안을 수정·가결하면서 이와 같은 의견을 부대의견으로 제시한 바 있다.

34) 2011년 8월 이후 전기요금은 네 차례 인상되었다. 2012년 8월 6일 주택용 2.7%, 일반용·산업용 저압 3.9%, 일반용 고압 4.9%, 산업용 고압 6.0% 등 평균 4.9% 인상되었다. 2013년 1월 9일에는 주택용 2.0%, 산업용 4.4% 등 평균 4.0%를 인상하는 전기공급약관 변경안이 인가되었다.

3. 지속가능한 방식의 전력산업구조개편

구조개편은 전기판매부문에 민간사업자의 진출을 허용하는 것이다. 구조개편은 안정적인 공급과 전력산업의 효율적인 운영을 위해 기존의 공기업독점구조가 바람직한지, 아니면 민간에 의한 경쟁구조가 바람직한지 이분법적인 관점에서 논의되고 있다. 물론 기형적인 비용반영시장이 운영되고 있는 현재의 상태보다는 다시 공기업 독점체제로 돌아가거나 보다 실질적인 경쟁을 도입해야 한다는 점에는 이견이 없다. 순환정전 이후에는 전력거래소가 담당하던 전력계통운영 기능을 다시 한전으로 이관해야 한다는 논의가 있었으며, 이를 내용으로 하는 전기사업법 일부개정법률안이 발의되었으나 임기만으로 폐기되었다. 만약 민간에게 전기판매부문의 진입을 허용할 경우, 전기공급에 대한 국가의 임무는 직접적인 제공임무에서 규제임무로 전환된다.

하지만 구조개편은 한전의 효율적인 운영과 전기요금의 인하와 같이 경제성에 치중하여 추진되어 왔다. 경제성 중심의 구조개편으로는 지속가능성을 담보할 수 없으며, 전력시장이 가지고 있는 문제의 해결방안으로 보기도 어렵다. 먼저 전기를 공급하는 전기판매사업자는 단기적 이윤을 추구하게 되므로 장기적인 투자가 필요한 신재생에너지는 이용되지 못한다. 즉 전기판매부문에 경쟁이 도입될 경우 환경성에 대한 별도의 규제가 없다면 발전비용이 적은 석탄발전이나 원자력 발전을 통해 전력을 생산·공급하게 될 것이다. 두 번째로 전기요금의 인상을 통한 수요관리나 에너지 효율개선, 절약 등의 측면이 고려되지 않는다면, 여전히 구조개편은 중앙집중적인 공급 중심일 수밖에 없다. 세 번째로 구조개편으로 전기사업자가 많아지면 발전차액지원 등의 지원방식이 유지되기 어렵다.

그러므로 구조개편에 있어서는 경제성과 함께 환경성이 고려되어야 한다. 송·배전망의 병목화로 인해 전력가격이 상승하고 순환정전으로 인하여 피해비용이 발생하는 예를 보면, 전력산업의 경제적 효율이 저하될 경우 환경오염과 같이 사회적 비용이 증가하게 된다.³⁵⁾ 따라서 구조개편은 화석연료의 고갈과 기후변화라는 문제에 대비하여 신재생에너지의 이용을 확대하고, 에너지 효율이 높고 친환경적인 에너지원이

35) 최인호, 환경친화적 전력산업의 구축방안 연구-미국의 사례분석을 중심으로-, 환경법연구 제28권 제1호, 2006, 389면.

경쟁력을 가질 수 있도록 규제의 방식을 전환해야 한다. 즉 구조개편 이후 안정적인 공급, 전기요금의 적정선 유지 외에도 에너지 수요관리, 신재생에너지의 보급 확대, 에너지 빈곤층에 대한 에너지복지는 전력시장 밖의 영역에서 행해질 수밖에 없다.

구조개편에 있어서는 전력산업의 규제를 행할 기관의 역할 또한 중요하다. 현재 전기위원회는 전기사업의 공정한 경쟁환경 조성 및 전기사용자의 권익 보호에 관한 사항을 심의하고, 전력산업과 관련된 분쟁의 재정을 담당하고 있다. 전기위원회에 대해서는 산업통상자원부 산하에 설치되어 있어 독립적이지 않고, 규제기능을 수행하기에 전문성이 부족하며, 전력산업에 대한 정책기능과 규제기능이 구분되지 않는다는 점이 문제로 지적된다.³⁶⁾ 더욱이 전력산업의 규제와 관련해서는 산업통상자원부, 전기위원회, 전력거래소는 물론 녹색성장위원회, 에너지위원회가 관련되어 있으며, 공정거래위원회와도 권한이 충돌된다. 그러므로 구조개편 이후에는 독립적인 기관으로서 전력 감독원을 설치하거나, 독립된 정부부처인 에너지부가 전력산업에 대한 규제를 행하도록 하는 게 더 적합하다.³⁷⁾ 물론 에너지정책에 대한 심의를 담당하는 에너지위원회의 역할을 강화하거나 전기위원회의 위상을 제고하는 방안도 있다. 물론 공정거래위원회 등 관련 기관과 업무가 중첩되거나 충돌하지 않도록 구체적인 범위를 조정해야 한다. 입법적 방안으로서 전기사업법상 금지행위로 인해 과징금 등을 부과 받은 경우에는 동일한 행위에 대하여 동일한 사유로 독점규제 및 공정거래에 관한 법률에 따른 과징금 부과를 할 수 없도록 명문의 규정을 두어야 할 것이다.

하지만 구조개편 이후에도 전기의 공급과 관련된 환경규제는 환경부가 담당하게 된다. 지금과 같이 전력산업에 경쟁을 도입하고 시장실패를 교정하는 사후적 규제만으로는 환경성을 추구할 수 없다. 구조개편 이후 전기판매부문에 경쟁이 도입될 경우 인·허가를 통해 화력발전소를 설치하려는 전기사업자의 진입을 금지하고, 전력수급 기본계획에 대한 전략환경영향평가는 물론 전원개발에 대한 환경영향평가 등 사전적인 규제가 병행되어야 한다. 환경법은 전력생산에 이용되는 에너지원의 유형과 전력생산의 과정에 직접 개입할 수 있어야 할 것이다.

36) 설립 당시에도 규제기능의 전문성과 독립성을 확보하기 위해 독립적인 규제기관의 설립이 요구되었지만, 전력산업의 현실을 고려하고 정책기능과의 조화를 위해 산업자원부(산업통상자원부) 내에 별도의 위원회 형태로 설치되었다.

37) 이은기, 앞의 논문, 125면.

V. 결 론

보편적 공급이란 모든 사람이 언제 어디서나 공정한 절차에 따라 적정선의 요금과 좋은 품질로 전기를 사용할 수 있도록 공급하는 것을 의미한다. 이는 안정적인 공급, 적절한 공급, 에너지 빈곤층에 대한 에너지복지의 세 가지 내용을 포함하고 있다. 그러나 불완전한 전력시장구조, 비합리적인 전기요금체계, 전력소비증대와 지속적인 전기요금 인상과 같은 문제로 전력수급상황은 불안한 상태이고, 전력산업은 다시 수직적인 독점체제로 돌아가거나 소매부문에 경쟁을 도입해야 하는 양자택일의 기로에 서게 되었다. 이러한 상황에서 보편적 공급의 개념은 에너지법영역, 특히 전기의 공급에 있어서 추구되어야 하는 공익이자, 과연 국가의 역할이 무엇인지에 방향을 제시해 준다는 점에서 법적 의미가 있다.

그러나 기후변화로 인한 집중호우, 잦은 태풍과 같이 기상이변은 일상화되고 있으며, 에너지부문은 주된 온실가스 배출원이다. 이에 에너지법영역과 에너지정책은 화석연료의 고갈에 대한 대응과 함께 기후변화의 대응이라는 두 가지 문제를 동시에 해결하는 것을 과제로 삼고 있다. 보편적 공급의 개념은 에너지 공급관리의 원칙으로 기능하지만 전기사용자의 보호에 다소 치중한 개념으로서, 전력산업구조개편 이후에도 국가에 의해 수행되어야 하는 최소한의 영역을 설정할 수 있다는 점에 의의가 있다. 전기를 안정적으로, 적정선의 요금에 의해 공급하는 것은 환경보전의 목적과 상충될 수밖에 없다. 에너지법영역이 독자적인 규범체계로 이루어져 있다는 점은 차지 하더라도, 에너지법영역과 환경법은 에너지(원)의 확보부터 에너지 공급에 이르기까지의 전 과정에서 환경오염·환경훼손을 최소화할 수 있는 방안을 함께 모색해야 한다. 하지만 저탄소 녹색성장기본법이 제정되면서 에너지법의 위상이 낮아지고, 에너지부문과 관련해서는 기본원칙, 기본계획의 수립과 같이 추상적인 내용만을 규정하고 있다는 점에 한계가 있다. 그러므로 환경친화적인 에너지 이용은 에너지 공급과 관련된 공익이자 보편적 공급을 실현하는 과정에서 고려되어야 하는 요소이며, 보편적 공급의 개념은 환경법의 영역에서 변화해야 한다.

따라서 전기사용자의 보호를 주된 목적으로 하는 보편적 공급의 개념은 환경성을 고려하는 방향으로 변화하여야 한다. 먼저 에너지법영역은 환경친화적인 에너지 구조

를 실현할 수 있도록 틀을 마련해야 하며, 에너지 공급은 안정적이되 환경친화적이어야 한다. 전력생산에 이용되는 에너지원을 변화시키기 위해 발전시설의 신규건설과 증설에 있어서도 환경성을 고려해야 한다. 이에 전력수급기본계획의 수립 전에 전략 환경영향평가가 행해져야 하며, 온실가스의 배출을 최소화할 수 있는 기술을 적용하지 않을 경우에는 화력발전소를 신규건설하거나 증설하지 못하도록 금지하여야 한다. 두 번째로 전기요금은 원가는 물론 온실가스 배출과 같은 사회적 비용을 반영해야 하고, 신설·증설되는 발전소의 설치비용과 주변지역 주민들의 환경피해에 대한 책임까지 포함되어야 한다. 마지막으로 전력산업구조개편은 한전의 효율적인 운영이나 전기요금 인하와 같이 경제성에 치중하여 추진되어서는 안 되며, 환경법은 전력생산에 이용되는 에너지원의 유형과 전력생산과정에 직접 개입할 수 있어야 할 것이다.

논문투고일 : 2013. 4. 10. 심사일 : 2013. 4. 16. 게재확정일 : 2013. 4. 24.

참고문헌

- 권영성, 『헌법학원론』, 법문사, 2010.
- 김동희, 『행정법Ⅱ』, 박영사, 2012.
- 김상겸, “사회국가원리에 관한 고찰—독일 기본법상의 전개과정과 논의를 중심으로—”, 헌법학연구 제7권 제1호, 2001.
- 류권홍, “에너지 안보와 에너지 법제의 현황”, 환경법연구 제34권 제2호, 2012.
- 류지태·박종수, 『행정법신론』, 박영사, 2011.
- 박정훈, “행정법의 구조변화로써의 참여와 협력—독일에서의 이론적 논의를 중심으로—”, 공법연구 제30집 제5호, 2002.
- 방동희, “저탄소 녹색성장기본법의 ‘규제실패’ 검토 및 발전적 시행에 관한 연구”, 환경법연구 제32권 제1호, 2010.
- 이은기, “기후변화와 환경정의—지속가능한 지구의 미래를 위한 선순환구조의 모색—”, 환경법연구 제34권 제2호, 2012.
- _____, “한국과 미국의 에너지 관련법제의 변화—기후변화에 대응한 최근 에너지입법을 중심으로—”, 환경법연구 제34권 제2호, 2012.
- 이재협, “기후변화의 도전과 미국의 에너지법정책”, 『서울대학교 환경·에너지법센터 제6차 환경에너지법포럼 자료집』, 2011.
- 이종영, “에너지법제의 주요 쟁점과 전망”, 『법제연구』 제40호, 2011.
- 이준서, 『녹색성장 구현을 위한 에너지 관련 법제의 정비방안 연구』, 한국법제연구원, 2010.
- 정경화, 『배출권거래제도와 신재생에너지 공급 의무화제도 연계방안 연구』, 에너지경제연구원, 2010.
- 지식경제부, 『제6차 전력수급기본계획(2013-2027)』, 2013.
- 최봉식, “에너지관리에 관한 기본법제의 현황과 과제”, 『석유』 통권 제22권 제2호, 2006.
- 최인호, “환경친화적 전력산업의 구축방안 연구—미국의 사례분석을 중심으로—”, 『환경법연구』 제28권 제1호, 2006.

한상운, “환경정의의 규범적 의미-환경, 정의, 법의 3면 관계를 바탕으로-”, 환경법연구」 제31권 제1호, 한국환경법학회, 2009.

한수용, 『헌법학』, 법문사, 2012.

함태성, “녹색성장과 에너지법제의 대응”, 「법제연구」 제36호, 2009.

허성욱, “기후변화시대의 에너지법”, 「경제규제와 법」 제4권 제1호, 2011.

현준원·최수정, 『에너지 위기대응을 위한 신재생에너지 활용법제연구』, 한국법제연구원, 2011.

홍정선, 『행정법원론(하)』, 박영사, 2012.

홍준형, 『행정법』, 법문사, 2012.

Davies, Lincoln L., POWER FORWARD: THE ARGUMENT FOR A NATIONAL RPS, *Conn. L. Rev.*, Vol. 42, 2010.

Abstract]**A Study on the Universal Supply of Energy
in Environmental Law**

Ku, Ji Sun

(Part-time Lecturer, Dongguk University)

The paper reviews key aspect of the universal supply of energy. The universal supply, basic electric utility service which any user may use at reasonable fees anytime and anywhere, regulated Electric Utility Act. But these days collaborating with private companies or privatizing the part of considered as the responsibility of government, the power outage is no exception. The retail competition would entail risk to hamper realization of public interest to provide residential customers universal access to electric utility service. After electric power sector restructuring, business operators are obligated to supply universally. Government must ensure a stable supply of electricity, restrict market entry, and impose legal controls about electric charges.

However, the concept of universal supply is concentrating on protection of consumers rather than environmental effects. This concept is significant in the sense that it establish minimum range which government have to perform after electric restructuring. One of public interests related energy supply is using of energy more environmentally friendly.

Firstly, government is developing alternative energy sources. alternative energy must be help meet growing global demand for energy, and protect the environment. Specially, government should evaluate strategic environmental assessment before making basic plan for electricity supply and demand, and be prohibited not to apply carbon dioxide reduction technology like carbon capture and storage when build a thermoelectric power plant. Secondly, electric charges have to reflect social costs like greenhouse gas exhaustion, including environmental damages areas adjacent to power plants. Finally, electric restructuring is a need to be robust and consistent not to centered on cost

benefit and cost-effectiveness. And environmental law must actively intervene types of energy sources using produce electricity and production process.

주 제 어 에너지의 보편적 공급, 에너지법, 전력산업구조개편, 기후변화, 전기사업법, 신에너지 및
재생에너지 개발·이용·보급 촉진법

Key Words universal supply of energy, energy law, climate change, electric power sector
restructuring, Electric Utility Act, Act on the Promotion of the Development, Use and
Diffusion of New and Renewable Energy