

신·재생에너지의 대상에 관한 법적 문제*

- DME의 신에너지로 적합성 -

이 종 영*

차 례

- I. 들어가는 말
- II. 신재생에너지의 개발·이용·보급 촉진의 목적
- III. 법률상 신재생에너지의 대상
- IV. DME의 신에너지화를 위한 법령개선방안
- V. 맺는 말

【국문초록】

현행 「신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법」 제2조는 신에너지와 재생에너지를 10개로 한정하여 열거적 방식으로 규정하고, 여기에 포함되는 신에너지와 재생에너지에 대하여 기술개발, 이용 및 보급의 촉진을 위한 제도적 지원의 대상이 되도록 하고 있다. 법률에서 국가의 개발, 이용 및 보급촉진의 대상을 제한함으로써 인하여 법률에 규정되어 있지 아니한 에너지도 국가적으로 경제적 측면, 에너지안보적 측면 및 환경적인 측면에서 국가의 제도적 지원에 의하여 법률의 목적을 달성하는 데에 효과적이고 효율적일 수 있음에도 불구하고, 경쟁관계에 있는 에너지원에 의하여 불이익을 받게 된다.

디메틸에테르(DME : Dimethyl Ether)는 천연가스, 석탄, 바이오매스 등을 열분해 하여 제조한 화합물로서 독성이 없고 취급이 용이하며, 용도가 다양한 에너지이다. DME는 6기압, -25℃ 상태에서 액화되어 운송과 저장이 용이하며, LPG와 물

* 이 논문은 2009년도 중앙대학교 학술연구비 지원에 의한 것임.

** 중앙대학교 법학전문대학원 교수

성이 유사하고 대량 생산시 가격이 LPG보다 약 20%정도 저렴할 것으로 예상되어 LPG혼합 사용시 LPG 가격 경쟁력 향상에 도움이 될 것으로 기대되고 있다. 세탄가가 높아 디젤엔진의 디젤연료 대체 사용이 가능하며, 온실가스 감축효과 등 환경성이 기존 화석연료보다 우수하여 향후 기후변화협약 등 국제 환경규제 대비에 유리할 것으로 예상된다. 이에 반하여 신에너지에 석탄을 액화하거나 가스화한 에너지, 중질잔사유를 가스화한 에너지는 법률상 신에너지에 포함하고 있다.

신재생에너지법에서 가스화 복합화력(IGCC)에 의한 발전을 특별하게 신에너지로 규정하고 있는 또 다른 목적은 이 분야에 대한 기술을 개발하여 에너지분야에서 외국에 수출할 수 있는 에너지라고 고려한 측면도 있다. 그러나 현재 가스화 복합화력(IGCC)에 대한 기술력은 우리나라의 고유한 기술이 거의 없는 실정이다. 이에 반하여 DME의 생산기술은 우리나라가 자체적으로 확보하고 있는 기술이기 때문에 체계정당성의 원칙을 이에 적용할 때에도 법률에서 IGCC를 신에너지로 규정하였다면, DME도 당연히 신에너지로 규정하는 것이 적합하다고 할 수 있다. 이러한 측면에서 볼 때 DME는 석탄·중질잔사유를 액화 또는 가스화한 에너지보다 환경친화적이고, 에너지다원성을 확보하는 에너지이기 때문에 신재생에너지법에 법률을 개정할 때 이를 반영할 필요성이 있다. 이러한 경우에 비로소 신재생에너지법은 체계정당성에 합치하는 법률이 된다.

입법권자가 신재생에너지법 시행령에 의하여 법률 제2조제1항에서 구체적으로 열거하고 있는 신에너지 및 재생에너지 외에 석유·석탄·원자력 또는 천연가스가 아닌 에너지로서 법률에서 열거된 신에너지 및 재생에너지와 법률의 목적에 동등한 촉진가치를 가진 에너지를 추가적으로 대통령령으로 정하도록 위임하고 있다. 법률에서 열거하는 신에너지 및 재생에너지 중 재생에너지는 법률에 열거적으로 규정하는 것이 적합하고, 시행령에서 규정할 신·재생에너지로는 신에너지 중 비교적 새롭게 개발된 신에너지를 규정하는 것이 입법권자의 입법의도로 해석된다. 그러므로 신재생에너지법 시행령에서 DME를 신재생에너지로 규정하는 것이 신재생에너지법의 입법목적에 합치할 뿐만 아니라 체계정당성에 합치하는 입법방식이라고 할 수 있다.

I. 들어가는 말

최근 에너지와 자원의 확보를 둘러싼 국가 간의 경쟁이 치열하게 전개되고 있다. 에너지와 자원은 국가경제발전에 지대한 영향을 미치는 기반이다. 우리나라는 에너지와 자원의 상당부분을 외국에 의존하고 있어 에너지와 자원의 안정적인 수급은 중요한 국가적 과제에 속한다. 정부는 에너지문제를 국가적 과제로 선정하여 추진하고, 에너지정책의 사회적 수용성을 높일 수 있는 선진형 정책수립체제를 구축하려는 노력의 일환으로 2005년 「에너지기본법」을 제정하여, 국가에너지위원회를 구성하고, 통합형 에너지 연구개발시스템을 구축하여 에너지정책시스템을 정비하였다. 또한 2006년에는 선진형 에너지정책 시스템의 운영 내실화 및 이를 토대로 에너지·자원 사업의 가시적 성과를 도출하고, 2007년에는 에너지 정책에 대해 성숙된 민·관 파트너십을 통해 에너지안보 역량을 강화한다는 전략을 구상하였다.

2005년 2월 16일 선진국의 온실가스 감축에 관한 기후변화협약에 따른 교토의정서가 발효되어 온실가스 배출 억제에 대해 화석에너지에 대한 국제적인 환경규제가 강화되고 있다. 교토의정서 제2차 이행기간인 2013년부터 2017년의 온실가스 감축 의무부담 협상이 시작될 예정이다. 우리나라는 OECD국가인 동시에 온실가스배출이 높은 국가(세계 9위)로서 제2차 이행기간에 온실가스 의무감축국에 편입될 가능성이 있다. 우리나라의 산업구조는 철강, 시멘트, 중화학공업 중심의 산업구조로 인하여 에너지다소비 산업구조에 해당한다. 그 결과 국제협약에 따라 온실가스 감축의무를 부담하게 될 경우 산업활동에 상당한 영향을 줄 것으로 우려되고 있다. 온실가스배출의 감축에 관한 지구환경보호와 이를 국제규범화한 교토의정서의 발효는 한국의 산업계가 피할 수 없는 발전의 장애물이라고 할 수 있다. 이러한 현실을 산업경쟁력 강화의 기회로 활용하기 위하여 국가는 신에너지 및 재생에너지의 개발·이용 및 보급촉진을 위한 다양한 정책을 추진하고 있다. 정부는 2008년 말에 확정된 에너지기본계획에서 신재생에너지의 비중을 2005년 2.1%였던 것을 2030년까지 11%로 높인다는 계획을 수립하고 있으나 DME¹⁾는 여기에 포함되어 있지 않다.

1) 디메틸에테르(DME : Dimethyl Ether)는 천연가스, 석탄, 바이오매스 등을 열분해 하여 제조한 화합물이다.

2008년 8.15 경축사에서 대통령은 새로운 국가비전으로 ‘저탄소 녹색성장’을 제시하였다. 이에 따라 ‘저탄소 녹색성장’을 국정운영의 방향으로 설정한 정부는 중앙행정기관별로 ‘저탄소 녹색성장’을 위한 정책사례를 발표하였다. 대표적으로 국무총리실은 ‘기후변화대응 종합기본계획’을 후속 조치로 발표하였다. 대통령의 ‘저탄소 녹색성장’을 국가의 비전으로 제시한 이후 국가의 기후변화대책에 관한 입법정책은 대폭적인 전환을 하였다²⁾. 그 결과 “기후변화대책에 관한 법률(안)”을 기후변화에 대한 입법정책으로 채택하고자 한 정부는 기후변화대책에 환경산업을 신성장동력산업의 주력산업으로 추가하여 기후변화에 대한 소극적인 정책에서 해당 분야의 산업육성을 통해 적극적으로 기후변화와 선진국의 환경규제에 대응하고자 하는 방향으로 법정책을 수정하게 되었다. “저탄소 녹색성장 기본법(안)”의 법정책적 방향은 기존의 방어 위주 산업정책을 전환하여 이제는 녹색 또는 환경이 새로운 신성장동력의 중요한 위상을 부여하자는 데에 있다. 이에 대한 구체적인 대안으로 고려되고 있는 것이 에너지분야에서 재생에너지의 이용기술과 신에너지를 개발하는 것이다. 국가의 정책방향에 합치하는 신에너지는 온실가스를 절감할 수 있고, 에너지다원성을 확보할 수 있으며 산업화를 통하여 일자리의 창출효과가 새로운 에너지를 개발하여 보급할 수 있는 에너지이다.

국가경제의 지속가능한 발전을 위하여 에너지의 안정적인 공급은 중요한 국가의 과제에 속하고, 에너지의 안정적인 공급을 위하여 특정된 에너지에 집중하지 않고, 다양한 에너지를 효율적으로 사용하는 사회적 기반을 구축하는 것이 필요하다. 지금까지 한국은 발전을 위한 에너지로 원자력, 석탄, 석유, 천연가스 및 수력을 사용하여 왔고, 최근에 재생에너지원으로 풍력, 태양광, 지열, 소수력을 활용하고 있다. 그러나 국내의 대부분의 에너지는 지구온난화의 원인을 제공하는 화석에너지에 의존하고 있고, 신·재생에너지에 대한 의존비율은 극히 낮은 단계에 있다.

우리나라는 신에너지와 재생에너지의 이용을 위한 기술개발과 보급촉진을 위한 국가의 행위근거를 설정한 「신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법」(이하 “신재생에너지법”이라 한다)을 제정하여 운용하고 있다. 이 법률의 제정목적은 기

2) 이에 관하여 자세한 것은 이종영, “녹색성장과 산업법제의 대응”, 『법제연구』 통권 36호(2009/6), 139면 이하; 이종영, “저탄소 녹색성장 기본법의 제정에 따른 폐기물관련 법령의 대응방안”, 『환경법연구』, 제31권 제2호, 2009/8, 52면 이하.

존의 화석에너지나 원자력에너지보다 경제성이 낮거나 이용에 충분한 사회적 기반시설이 낮은 에너지의 보급을 촉진하여 에너지의 다원성을 확보하고, 환경보호에 기여하는 데에 목적을 두고 있다. 동법률의 목적조항에서는 “신에너지 및 재생에너지의 기술개발·이용·보급촉진과 신에너지 및 재생에너지산업의 활성화를 통하여 에너지원을 다양화하고, 에너지의 안정적인 공급, 에너지 구조의 환경친화적 전환 및 온실가스 배출의 저감을 추진함으로써 환경의 보전, 국가경제의 건전하고 지속적인 발전 및 국민복지의 증진에 이바지함을 목적으로 한다”고 천명하고 있다. 이 법률의 목적을 실현하기 위하여 도입하고 있는 제도적 수단으로는 신에너지 및 재생에너지 종류의 열거적 법정화, 발전차액제도, 공공기관의 신축건축물에 대한 신재생에너지설비의 설치의무, 신재생에너지설비 인증제도, 신재생에너지설비의 공용화 및 신재생에너지설치전문기업의 등록제도 등이 마련되어 있다.

현행 신재생에너지법은 대상이 되는 신에너지와 재생에너지를 열거적 방식으로 규정하고 있으나 DME에 대하여는 법률에서 명시하지 않고 있다. 신재생에너지법의 대상이 되는 신에너지와 재생에너지는 동법률의 입법목적에 따라 환경친화성, 에너지다원성, 산업적 발전가능성 등을 고려하여 구체화되어 있다. 신재생에너지법에 따른 신재생에너지의 대상은 입법자가 임의적으로 결정하여서는 안 된다. 민주적 절차에 따라 제정된 법률이라고 하여도 헌법재판소의 판례에 의하여 효력을 상실하는 예를 자주 볼 수 있다. 이 논문은 현행 신재생에너지의 대상을 법률에서 확정함에 있어 고려되어야 하는 법원칙의 측면에서 볼 때에 DME를 신재생에너지법에서 신에너지로 규정하여야 하는 당위성과 체계성에 관하여 검토하는 것을 목적으로 한다. 신재생에너지법의 헌법적 정당성은 동법률의 목적에 대한 정당성과 더불어 대상의 적합성에 대한 정당성 또한 중요한 사항으로서, 법률의 개별규정이 헌법적 정당성을 인정받을 때에 해당 법률의 집행은 연속성을 가지고 효율적인 집행이 가능하게 된다. 또한 신재생에너지의 대상에 대한 적합성을 검토한 후에 신재생에너지법의 대상인 신재생에너지를 개발·이용 및 보급을 촉진하는 제도의 문제점을 분석하고 개선방안을 제시하는 데에 목적을 둔다.

II. 신재생에너지의 개발·이용·보급 촉진의 목적

1. 에너지의 다원성 확보

(1) 에너지다원성의 필요성

신재생에너지법의 입법목적은 에너지다원성 확보, 환경보호로 집약될 수 있다. 동법률의 입법목적은 목적실현을 위한 수단과 관계에서 수단의 선택과도 밀접한 관련성을 가지고 있다.³⁾ 법률에서 신에너지 또는 재생에너지를 확정함에 있어 확정된 에너지원은 법률의 목적실현에 적합하여야 비로소 해당 에너지원을 법률에서 규정하는 정당성을 인정받을 수 있다. 동법률에 실현하고자 하는 목적으로 에너지다원성의 확보는 에너지자원에 대한 해외의존도가 약 97%에 달하는 우리나라로서 중요한 법적 가치를 가진다.⁴⁾

에너지자원은 “절대적인 공공재화”⁵⁾이고, 에너지의 공급은 인간존엄적인 생활보장을 위하여 포기할 수 없는 국가에 부여된 생존배려의무영역에 속한다.⁶⁾ 에너지자원의 다원화는 특히 우리나라에서는 국가의 에너지 안보차원에 속하는 사항이라고 할 수 있을 정도로 중요하다. 그러므로 국가는 다양한 에너지를 효율적으로 사용하는 사회적 기반을 구축하기 위한 노력을 할 의무를 지고 있다.⁷⁾ 에너지다원성은 한정되어 있는

3) 이종영, “신재생에너지의 이용보급을 위한 제도”, 『환경법연구』 제27권 제1호(2005/6), 198면.

4) 우리나라의 총에너지 소비는 1981년 45,718천TOE에서 2005년에는 약 5배 증가한 229,333천TOE를 기록하여 1981년 - 2005년 기간중 연평균 7.0%의 빠른 성장세를 나타나고 있고, 1980년대(1981년 - 1990년)에는 연평균 9.0%의 높은 경제성장을 달성함에 따라 이를 뒷받침하기 위하여 총에너지 소비 증가율도 연평균 8.2%의 높은 수준에 달하였고, 1990년 - 1997년 기간 중에도 중화학공업 중심의 높은 경제성장세(연평균 경제성장률 7.2%)가 이어지면서 총에너지소비는 연평균 9.9%의 높은 증가세를 기록하였다. 1998년 - 2005년에는 경제성장률이 연평균 5.8%로 나타나 외환위기 이전시기에 비해 성장세가 둔화되었고, 2000년 이후의 연평균 성장률은 4.5% 수준을 기록하여 경제성장률이 1980년 - 1990년대의 고 성장기에 비해 크게 둔화되었다. 1998년 - 2005년 총에너지소비 증가율은 연평균 4.7%를 기록하여 이전의 에너지소비 증가율에 비해 확연히 둔화된 증가세를 나타냈다. 이 기간 중에는 총에너지소비 원단위가 계속 개선 추세를 기록하면서 에너지소비증가율의 둔화 속도는 경제성장률의 둔화속도보다 더 빠르게 나타났다.

5) BVerfGW 30, 292, 323

6) Ch. Theobald, Rechtliche Steuerung von Wettbewerb und Umweltverträglichkeit in der Elektrizitätswirtschaft, AÖR 122(1997), 372 ff.(373f.).

기존의 화석에너지와 고갈이 얼마 남지 않은 국제 에너지자원의 급속한 부족과 가격상승으로 발생하는 국내의 경제적인 타격을 감소시키는 효과가 있다. 에너지다원화의 입법목적은 에너지가 절대적 공공재화로서 국가의 산업경쟁력과 직결되어 있어 에너지의 고갈 등으로 인한 에너지 위기시 기존 에너지원의 대체가 가능하도록 에너지원의 탄력성을 확보하기 위한 기반이 되기 때문이다. 에너지다원성의 확보는 에너지가 거의 모든 국민의 생활과 관련되고 있어 변화하는 외부적 요소로부터 경제산업의 기반이 흔들리지 않고 유지될 수 있도록 하는 경제안정화와 불가분의 관계가 있다.

(2) 신재생에너지의 개발·이용·보급 촉진의 정당성

신·재생에너지가 화석연료에 비해 경제성이 낮아 시장경쟁력의 약화로 시장자율성에 맡겨 두는 데에 한계가 있다. 신·재생에너지는 기술혁신이 경쟁력제고의 핵심요소인 반면 시장이 확대되어야만 기술도 빠르게 진보되는 특징이 있어 기술혁신을 통해 신·재생에너지의 비용을 저감하기 위해 초기에는 정부가 시장을 조성해 주어야 한다. 그러나 현실적으로 신·재생에너지에 대한 과다지원은 연료간 공정경쟁을 저해하고 비용을 높인다는 점에서 시장으로부터 저항을 받을 수 있으므로 신·재생에너지에 대한 지원은 국가의 에너지 안보차원과 환경문제 대응 차원에서 사회적 합의가 필요하다. 이러한 점에서 정부가 추진하고 있는 신·재생에너지의 기술개발과 이용·보급촉진은 에너지안보의 외부성을 감안할 때 정당성을 가진다.⁸⁾

이러한 정당성을 근거로 구체적인 국가의 역할을 수행하기 위해 제정된 법이 「신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법」이다. 이러한 의미에서 국가는 재생에너지뿐만 아니라 다양한 에너지원을 가능한 많이 확보할 필요성이 있다. 특히 에너지원을 외국에 절대적으로 의존하고 있는 국가일수록 신에너지와 재생에너지에 대한 다원성을 높일 필요성이 있다. 이렇게 볼 때에 현행 법률에서 열거된 신재생에너지 외에 열거되지 않은 미활용에너지, DME나 수소에너지와 같은 신에너지 분야에 대한 개발·이용·보급에 노력하여 에너지 안보와 지속가능한 개발을 할 수 있도록 법적·제도적 장치를 마련해야 한다.

7) C. Keyhanian, Rechtliche Instrumente zur Energieeinsparung – insbesondere in den Bereichen Industrie, Gebäude und Straßenverkehr, S.33 ff.

8) 류지철, “한국의 에너지 안보 :정책과 대응방안”, 『국제평화』 제2권 1호(2005. 6), 161-201면.

2. 신재생에너지의 환경보호적 가치

(1) 에너지와 환경

에너지사용과 환경의 관련성은 환경에 대한 영향으로 나타나는 최종자원의 사용과 지역적 또는 지구전체적 환경침해로 구별될 수 있다. 환경침해는 에너지원의 획득과 에너지원이 2차 에너지로 사용된 후에 발생하는 현상과 관련된다. 미래의 자원 사용과 자원매장에 관한 대부분의 예측은 정확하지 않다. 인간의 역사에서 에너지자원에 대하여 완전히 다른 예측을 가능하게 할 수 있는 기술발전의 상황은 무시하더라도 오늘날에도 설득력을 가지는 예측은 충분하지 않다.⁹⁾

환경침해는 에너지원의 획득과 결합되어 있다. 여기서 가장 중요한 요소는 공간이용과 생활영역의 손실, 원료사용과 대량저장, 지표의 변화(산지의 평지화), 수문학적-수문지질학적인 손상, 지하수의 수문학적 부담, 석유 및 천연가스의 천공에 의한 바다의 오염, 메탄·리돈 및 먼지에 의한 대기오염 및 원료획득으로 인한 공장의 가동중단과 토양오염 등이다. 화석에너지원의 이용은 화석에너지원의 부족함에서 발생하는 어려움보다는 오히려 화석에너지의 이용으로 발생하는 환경침해로 인하여 문제점이 더욱 크다. 특히 화석에너지의 사용으로 발생하는 이산화탄소의 배출로 인한 온실효과¹⁰⁾, 대기오염물질배출을 들 수 있다¹¹⁾. 에너지사용에서 발생하는 오염은 토양을 산성화하고, 지표수를 부영양화하고, 오존층을 파괴하여 부분적으로 인간과 환경에 대하여 독성을 증대하는 결과를 가져 온다. 또한 원자력에너지는 온배수로 인한 환경생태계 변화, 방사성누출 리스크, 방사성폐기물처분 등의 리스크가 발생한다. 물론 재생에너지원의 이용도 환경부담으로부터 완전히 자유롭지는 못하다. 풍력의 이용시에 자연부호의 이익, 바이오매스의 생산에서 비료의 투입이라는 환경문제가 발생한다. 그러나 신에너지와 재생에너지는 기존

9) 개념적으로 보존자원(Reserven)과 자원(Ressourcen)은 구별된다. 보존자원은 현재 또는 가까운 장래에 기대되는 조건에서 기술적·경제적으로 개발할 수 있는 현실적으로 명백히 동일함을 증명할 수 있는 매장물이다. 이에 반하여 자원은 보존자원 이상의 의미를 가진다.

10) J. Hoffmann, Herausforderung Klimaschutz, S.27 ff.; 이종영/백옥선, “독일 온실가스배출권거래법의 제정배경과 체계”, 『중앙법학』 제10집 제1호(2008/4), 396면; 이종영, “독일의 청정개발체제(CDM)에 관한 법률”, 『토지공법연구』, 제43집 제3호(2009/2), 296면 이하.

11) Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages, Nachhaltige Energieversorgung unter den Bedingungen der Globalisierung und der Liberalisierung, BT-Drs. 14/9400, S.96 ff.

의 화석에너지보다 상대적으로 환경오염을 적게 유발하고 있다. 이러한 측면에서 신재생 에너지의 육성을 위한 다양한 지원과 육성을 위한 제도적 수단은 정당화될 수 있다.

(2) 기후변화협약의 이행을 위한 수단으로서 가치

인간활동에 의한 지구온난화가 기후변화의 원인이라는 연구가 제기되기 시작하면서 지구온난화에 관한 과학적 근거가 필요하다는 인식아래 1988년에 유엔을 중심으로 과학자그룹(기후변화에 관한 정부간 패널, IPCC: Intergovernmental Panel on Climate Change)의 활동이 시작되었다. 인간활동에 의한 온실가스 배출이 지구온난화와 관련이 있다는 과학적 증거가 제시됨에 따라 유엔총회(United Nations General Assembly)에서는 1990년에 기후변화협약에 관한 정부간 협의체(Intergovernmental Negotiating Committee for a Framework Convention on Climate Change, INC)가 발족되었다. 지구전체의 온난화 억제 노력이 필요하다는 인식하에 동 협의체가 작성한 초안이 1992년 6월 브라질 리우데자네이로에서 개최된 유엔환경회의에서 기후변화에 관한 국제연합 기본협약(UNFCCC, United Nations Framework Convention on Climate Change)으로 채택되어 154개국이 서명함으로써 1994년 3월에 발효됨으로써 기후변화협약은 우리의 지대한 관심을 가지는 국제협약으로 등장하였다¹²⁾. 기후변화협약은 지구온난화 방지를 위한 각국의 일반의무사항과 특별의무사항을 규정하고, 일반의무사항은 선진국과 개도국에 공통적으로 적용되는 의무사항으로 개도국들이 이행해야 할 최소한의 조치이고, 특별의무는 기존의 24개 OECD 선진국과 11개 구소련 및 동구권 사회주의 국가(부속서 I 국가)에 적용되는 의무사항이다¹³⁾. 모든 회원국은 온실가스의 배출량통계 및 국가 이행사항을 당사국총회(COP, Conference of Parties)에 보고해야 하며 기후변화방지를 위한 정책을 수립하여 시행하고 이를 당사국총회에 보고해야 하는 의무를 지니고 있다. 기후변화협약은 당사국총회를 개최하여 기후변화정책을 위한 국제적인 협상의 장으로 활용하고 있다.

12) 이에 관하여 자세한 것은 이종영, “독일의 청정개발체계(CDM)에 관한 법률”, 『토지공법연구』, 제43집 제3호(2009/2), 299면 이하; 이종영/백옥선, “독일 온실가스배출권거래법의 제정배경과 체계”, 『중앙법학』, 제10집 제1호(2008/4), 399면 이하 참조.

13) 기후변화협약 제정 당시 부속서 I 국가는 35개국이었으나, 1997년 제3차 당사국총회의 결정에 따라 부속서 I 국가 명단이 개정되었다. 부속서 I에 새로 추가된 국가는 크로아티아, 리히텐슈타인, 모나코, 슬로베니아 등이며, 체코슬로바키아는 체코공화국과 슬로바키아로 분리되어 가입하였다. 따라서 부속서 I 국가는 현재 총 40개국에 이른다.

1997년 12월 일본의 교토에서 개최된 제3차 당사국총회(COP3)에서는 기후변화협약의 궁극적인 목적인 온실가스 농도의 안정화를 달성하기 위한 구체적인 이행방안을 규정한 교토의정서(Kyoto Protocol)가 타결되었다. 제2차 당사국총회(1996년 7월, 스위스 제네바)에서 미국과 유럽연합(EU)은 온실가스¹⁴⁾ 감축목표에 대해 법적 구속력을 부여하기로 합의했으며 이를 구체적으로 이행하기 위해 다음 해에 타결된 의정서가 바로 교토의정서이다. 교토의정서는 법적 구속력이 있는 국제협약으로서 제1차 온실가스 감축 의무이행기간(2008년부터 2012년까지)의 온실가스 감축의무를 우선적으로 규정한 협약이다. 교토의정서는 부속서 I 국가들의 구체적인 온실가스 감축 목표를 부여하고, 온실가스 감축을 비용 효과적으로 이행할 수 있는 시장원리에 입각한 감축수단인 국제배출권 거래제도, 청정개발제도, 공동이행제도 등의 교토메카니즘을 도입하였다. 벨라루스와 터키를 제외한 부속서 I 국가는 교토의정서에 의해서 온실가스 감축의무를 갖게 되는 부속서 B 국가로 분류되었고, 이들 국가는 제1차 의무이행기간(2008~2012년)에 온실가스 배출량을 1990년 대비 평균 5.2% 감축해야 하며 국가별로는 8% 감축에서 10% 증가까지 국가별 차별화된 감축목표가 설정되었다. 타결된 감축목표는 제1차 공약기간중 선진국 전체의 배출총량을 1990년 수준보다 최소 5% 감축하되 각국별로 -8%에서 +10%까지 차별화된 배출량을 규정하였다.

2007년 12월 3일부터 15일까지 인도네시아 발리에서 개최된 기후변화협약 당사국총회(COP 13)와 제13차 교토의정서 당사국 총회(CMP3)에서는 Post-2012 기후변화체계에 대한 향후 로드맵을 마련하였다. Post-2012 선진국의 추가 감축에 대한 향후 논의를 위하여 추가적인 특별작업반 회의를 통하여 2009년까지 이에 대한 협상을 마무리하기로 하였다¹⁵⁾. 낮은 수준(490 ppm)의 온실가스 농도를 유지하기 위하여는 2020년에 선진국(부속서 I 국가)의 감축량은 1990년 대비 25% - 40%에 달하여야 한다는 IPCC보고서 내용을 감축잠재량의 근거로 활용하였다.

14) 교토의정서에 의한 규제대상 이산화탄소(CO₂), 메탄가스(CH₄), 아산화질소(N₂O), 수소불화탄소(HFCs), 과불화탄소(PFCs), 육불화황(SF₆)이다.

15) T. Zimmer, CO₂-Emissionsrechtshandel in der EU -Ökonomische Grundlagen und EG-rechtliche Probleme, S.98 ff.; A. Schmidt, Klimaschutz in der Bauleitplanung nach dem BauGB 2004, NVwZ 2006, S.1354 ff.

III. 법률상 신재생에너지의 대상

1. 열거주의

현행 신재생에너지법 제2조는 신에너지와 재생에너지를 10개로 한정하여 열거적 방식으로 규정하고, 여기에 포함되는 신에너지와 재생에너지에 대하여 기술개발, 이용 및 보급의 촉진을 위한 제도적 지원의 대상이 되도록 하고 있다¹⁶⁾. 법률에서 국가의 개발, 이용 및 보급촉진의 대상을 제한함으로써 법률에 규정되어 있지 아니한 에너지도 국가적으로 경제적 측면, 에너지안보적 측면 및 환경적인 측면에서 국가의 제도적 지원에 의하여 법률의 목적을 달성하는 데에 효과적이고 효율적일 수 있음에도 불구하고, 경쟁관계에 있는 에너지원에 의하여 불이익을 받게 된다.

일반적으로 재생에너지는 화석 연료와 원자력을 대체할 수 있는 에너지자원으로 고갈되지 않는 에너지를 말한다.¹⁷⁾ 재생에너지의 종류는 비교적 국제적 공통성을 가지고 있고, 일반적으로 화석연료를 대신할 수 있는 태양 에너지, 지열 에너지, 조력, 풍력 등의 무공해 재생 가능한 에너지를 재생에너지로 취급하고 있다. 물론 재생에너지는 햇빛·물·지열·강수·생물유기체 등을 포함하는 재생가능한 에너지를 변환시켜 이용하는 에너지이고, 햇빛·물 등 자연상태 그 자체는 아니다. 국제적으로 공통성을 가지는 재생에너지는 비교적 폭넓게 형성되어 있으나 특정국가에 따라서 특별한 재생에너지도 있다. 예를 들면, 독일은 갱내의 열을 이용한 에너지를, 일본은 만년설의 냉열에너지를, 해양국가는 조력에너지를 법률상 재생에너지로 규정하고 있다. 국제적으로 공통성을 가지는 재생에너지는 태양광, 태양열, 지열, 풍력에너지, 수력에너지이다.

16) 「신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법」에서 열거하고 있는 신재생에너지의 항목은 11개이나 대통령령에서 특별하게 규정하고 있지 않아서 실질적으로 10항목이다.

17) 「신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법」 제2조는 “신에너지 및 재생에너지”를 분리하여 규정하고 있지 않으나 내용을 분석하면 실질적으로 구분되어 있다. 동법률은 “신에너지 및 재생에너지”를 “기존의 화석연료를 변환시켜 이용하거나 햇빛·물·지열·강수·생물유기체 등을 포함하는 재생가능한 에너지를 변환시켜 이용하는 에너지로서 다음 각목의 어느 하나에 해당하는 것을 말한다”라고 규정하고 있다. 여기서 신에너지는 “기존의 화석연료를 변환시켜 이용하는 에너지”라 법률상 열거를 위한 전제적 요건이다. 이에 반하여 “재생에너지”는 “햇빛·물·지열·강수·생물유기체 등을 포함하는 재생가능한 에너지를 변환시켜 이용하는 에너지”를 법률상 재생에너지가 되기 위한 전제적 요건이라고 할 수 있다.

이에 반하여 신에너지는 재생에너지와 다른 목적에서 개발·이용·보급에 관한 정책을 추진하고 있다. 또한 신에너지분야의 육성을 위하여 법률을 제정하여 신에너지를 육성하는 국가는 재생에너지분야와 비교할 때에 상대적으로 많지 않다. 신에너지는 기존의 화석연료를 변환시켜 이용한 에너지로 해당 국가의 사회적·경제적 상황에 의존성이 강한 것이 특징이다. 현행 신재생에너지법에 따른 신에너지는 석탄액화가스화 에너지, 중질잔사유 가스화에너지, 수소에너지이다.¹⁸⁾ 일본은 한국과 같이 에너지에 대한 대외의존도가 높은 국가이고, 석유파동으로 인하여 에너지수급을 국가의 중요한 아젠다로 설정하고 있어 석유대체에너지에 재생에너지와 신에너지를 포함하여 집중적으로 육성하고 있다.

현행 법률은 신재생에너지를 신에너지와 재생에너지에 관한 범주를 추상적으로 규정하고, 동시에 신재생에너지를 열거적으로 확정하고 있다. 외국의 입법례도 재생에너지의 종류를 열거적으로 정하고 있으나 각 국가의 정책적 방향에 따라 유형을 달리 하고 있다.¹⁹⁾ 신에너지와 재생에너지의 법률상 문제점은 열거방식이라기보다는 법령에서 열거된 신재생에너지와 신재생에너지로 법정화 되지 아니한 신재생에너지 간의 정합성에 관한 문제이다²⁰⁾.

과학기술의 발전과 에너지원의 발견에 따라 새로운 유형의 에너지가 지속적으로 등장하고 있고, 현재 기술개발이 완료되어 사업화단계에 돌입한 신에너지 등이 있다.²¹⁾ 예를 들면, DME, CTL 및 GTL 등과 같은 신에너지는 법령에서 열거된 신에너

18) 「신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법」 제2조제1호 마목은 “연료전지”를 신에너지에 포함하고 있으나 개념적으로 연료전지는 에너지라고 할 수 없고, 수소를 전기에너지로 변환하는 에너지 전달체이다.

19) 독일 재생에너지법이 적용되는 에너지원에 관하여 제2조제1항에 의하면 “이 법은 이 법에 의한 영토 내에서도 독일의 배타적 경제구역 내에서 주로 수력발전, 풍력에너지, 태양 복사에너지, 지열에너지, 매립가스, 폐기물처리 플랜트, 광산 또는 바이오매스로부터 생산된 전력을 공공의 전력 공급을 위한 전력망을 운영하는 전력회사(송전망 운영자)가 구입 및 보상금의 지급에 관한 사항을 다루도록 한다.”

20) Ch. Nill-Theobald/Ch. Theobald, Grundzüge des Energiewirtschaft, „ Aufl., S.448 ff.; Th. Müller, Das novellierte Erneuerbare-Energie-Gesetz, RdE 2004, 237 ff.; I. Bürger/F. Senger, Das neue Gesetz für den Vorrang Erneuerbarer Energien und seine verfassungs- und europarechtliche Problematik, UPR 2000, 215 ff.

21) 일본에서는 1997년 4월 「신에너지 이용등의 촉진에 관한 특별조치법」이 제정되었다. 이 법률은 신에너지는 경제적 측면에서 보급하기에 충분하지 않지만, 석유대체에너지로서 도입할 필요성을 강조

지보다 법률의 목적에 보다 근접하고 있음에도 불구하고 법령에서 인정하고 있지 않은 신에너지이기 때문에 법률에 따른 지원을 받지 못하는 문제가 발생하고 있다.

2. 법령상 신재생에너지 대상의 가변성

현행 신재생에너지법은 1987년 12월 대체에너지의 개발에 정책목표를 설정하여 제정된 “대체에너지개발촉진법”이라는 제명으로 우리나라의 법률로서 자리매김하였다. “대체에너지개발촉진법”은 1997년 12월에 “대체에너지개발및이용보급촉진법”으로 제명을 변경하여 기존에 대체에너지의 개발을 넘어서 이용과 보급촉진을 추가적으로 설정하는 방향으로 법정책이 변경되었다. 2004년 12월 신에너지 및 재생에너지의 보급목표를 원활하게 달성하고 신·재생에너지기술의 개발을 제도적으로 뒷받침하기 위하여 이 법의 제명을 현재의 「신에너지 및 재생에너지개발·이용·보급촉진법」으로 변경하고, 신·재생에너지기술의 사업화 지원 및 신·재생에너지설비 설치전문기업 등록제의 신설 등을 통하여 신·재생에너지에 대한 관리 및 지원을 강화하는 방향으로 설정하고 있다.

현행 법률의 제정당시 「대체에너지개발촉진법」 제2조는 대체에너지의 개념과 동 법률에 의하여 촉진의 대상인 에너지를 열거하였다. 이에 의하면 “대체에너지”는 석유·석탄·원자력·천연가스가 아닌 에너지로서 태양에너지, 바이오에너지, 풍력, 소수력, 연료전지, 석탄액화·가스화, 해양에너지, 폐기물에너지 및 기타 대통령령이 정하는 에너지로 규정되었다. 동법시행령은 법률에서 열거된 대체에너지 외에 추가적으로 석탄에 석탄외의 물질을 혼합한 유동상연료(다만, 석탄외의 물질중 석유가 포함되는 경우에는 그 석유의 함유량이 가연성물질 전중량의 100분의 70미만의 것에 한함), 지열, 수소에너지, 동력자원부장관이 대체에너지로서 그 기술개발이 필요하다고 인정하여 동법 제4조의 규정에 의한 대체에너지의 기술개발에 관한 기본계획에 포함된 에너지로 규정하였다.

하고 있고, 신에너지를 구체적으로 12 종류(태양광발전, 풍력발전, 태양열이용, 온도차 에너지이용, 천연가스 코제네레이션(cogeneration), 연료전지, 재생자원을 원료로 하는 연료, 배출된 재생자원이나 재생자원연료 등을 연소시켜 얻을 수 있는 열의 이용, 재생자원을 연료로 하는 발전에의 이용, 전기자동차, 천연가스자동차, 메탄올 자동차)를 동법 시행령에서 정하고 있다.

1997년 12월 “대체에너지개발및이용·보급촉진법”은 기존의 화석에너지원 중심사회를 순환에너지경제중심사회로 전환하기 위한 대체에너지 정책이 단순한 대체에너지개발로 설정한 목표를 달성할 수 없음을 인식하게 되었고, 대체에너지의 이용과 보급을 촉진하는 국가의 역할이 필요함을 인식하게 되었다. 법률상 대체에너지는 1987년 제정당시 “석탄액화·가스화”를 “석탄을 액화·가스화한 에너지”로 개정하였으나 이는 법률상 표현의 개정이었고, 실질적인 대상인 에너지에 대한 변경은 아니었다. 또한 법률의 개정에 따라 1988년 7월 16일 개정된 동법시행령에서 제정당시에 시행령 제2조제4호에서 규정한 “동력자원부장관이 대체에너지로서 그 기술개발이 필요하다고 인정하여 동법 제4조의 규정에 의한 기본계획에 포함된 에너지”를 삭제하였다. 현행 신재생에너지법의 제정당시 대통령령에서 “석탄에 석탄외의 물질을 혼합한 유동상연료”를 “석탄에 석탄외의 물질을 혼합한 유동상태의 연료”로 표현을 다르게 하여 규정하였을 뿐이고, 실질적인 법령상 대상인 에너지에 대한 변경은 없었다²²⁾.

2002년 3월에 동법률은 국제적으로 유가가 불안하고 「기후변화에 관한 국제연합기본협약」이 강화되어 이산화탄소를 유발하는 에너지에 대한 의존도를 개선할 필요성이 제기됨에 따라 대체에너지에 대한 중요성이 크게 부각되었다. 이에 대한 법정책으로 대체에너지개발 및 보급을 보다 확대하기 위하여 국가기관·지방자치단체 및 정부투자기관의 신축건물에 대하여 대체에너지이용을 의무화하고²³⁾, 대체에너지설비 인증제도를 도입하는 개정을 하게 되었다. 2002년 3월의 개정에 의하여 기존에 대통령령에서 규정되었던 지열에너지, 수소에너지를 법률에서 직접 규정하게 되었고, 시행령에서는 “석탄에 석탄외의 물질을 혼합한 유동상태의 연료”만을 규정하게 되었다. 또한 2002년 개정 법률은 “석탄을 액화·기체화한 에너지”가 “석탄을 액화·가스화한 에너지 및 중질잔사유를 가스화한 에너지”로 되면서 대상에너지가 확대되었다. 이로 인하여 화석연료인 석탄과 중질잔사유를 가스화한 에너지를 새로운 대체에너지에 포함하게 되었다.

22) 이에 관한 사항은 김진오/서천석/이종영, “신·재생에너지 보급촉진을 위한 특별법 제정연구 - 대체에너지 개발 및 이용·보급촉진법 개정을 포함한 법제도개선을 중심으로”, 산업자원부, 18면 이하.

23) 독일은 「열에너지분야에서 재생에너지의 촉진을 위한 법률(Das Gesetz zur Förderung Erneuerbarer Energien im Wärmebereich)」을 제정하여 개인의 건축물에 대하여도 일정한 비율의 재생에너지를 사용할 의무를 부여하였다(이에 관하여 자세한 것은 V. Oschmann, Neues Recht für Erneuerbare Energien, NJW 2009, 263 ff.)

2004년 12월 동법률의 개정으로 신에너지 및 재생에너지의 보급목표를 원활하게 달성하고 신·재생에너지기술의 개발을 제도적으로 뒷받침하기 위하여 이 법의 제명을 「대체에너지개발및이용·보급촉진법」에서 「신에너지 및 재생에너지 개발·보급·이용 촉진법」으로 변경하였다. 2004년 개정에서 기존의 대체에너지를 신에너지와 재생에너지로 분리할 수 있다는 것을 법률에서 예측할 수 있도록 하였다. 2004년 12월에 다시 법률의 개정으로 대체에너지, 신에너지 또는 재생에너지에 대한 개념적 정의를 하지 않았으나, 2004년 12월의 개정법률은 신에너지 및 재생에너지에 대한 일반적인 개념을 정립하고, 이에 따른 구체적 에너지를 법률에서 열거하는 방식을 채택하게 되었다. 이에 따라 “신에너지 및 재생에너지를 기존의 화석연료를 변환시켜 이용하거나 햇빛·물·지열·강수·생물유기체 등을 포함하는 재생가능한 에너지를 변환시켜 이용하는 에너지로서 다음 각목의 어느 하나에 해당하는 것을 말한다”고 정의하게 되었다. 2004년 12월의 개정에서 기존의 대상인 에너지 중 바이오에너지, 석탄을 액화·가스화한 에너지 및 중질잔사유를 가스화한 에너지, 폐기물에너지에 대하여는 법률에 의하여 개발·이용·보급촉진의 대상인 신에너지 또는 재생에너지가 되기 위하여 대통령령에서 일정한 제한을 두게 되었다. “석탄을 액화·가스화한 에너지 및 중질잔사유를 가스화한 에너지”도 “석탄을 액화·가스화한 에너지 및 중질잔사유를 가스화한 에너지로서 대통령이 정하는 기준 및 범위에 해당하는 에너지”로 개정함으로써 신에너지로서 석탄의 액화·가스화에너지와 중질잔사유의 가스화에너지에 대한 일정한 제한을 두게 되었다. 동법률의 개정에 따른 동법시행령의 개정에서 제정당시부터 대통령령에서 대체에너지 또는 신에너지로 규정되었던 “석탄에 석탄외의 물질을 혼합한 유동상태의 연료(석탄외의 물질이 석유를 함유하는 경우에는 그 함유량이 당해 물질의 가연성물질 전중량의 100분의 70 이상인 것을 제외한다)”가 삭제되었다.

3. 체계정당성과 신에너지의 확대필요성

(1) 법률의 체계정당성

법률의 체계정당성은 입법활동에서 법규범 상호간에 규범구조 또는 규범내용이 상

호 상치하거나 모순되어서는 아니 된다는 법원칙이다. 헌법재판소의 판례²⁴⁾에 의하면 “체계정당성의 원리는 동일 규범 내에서 또는 상이한 규범 간에 그 규범의 구조나 내용 또는 규범의 근거가 되는 원칙면에서 상호 배치되거나 모순되어서는 안 된다는 하나의 헌법적 요청이며, 국가공권력에 대한 통제와 이를 통한 국민의 자유와 권리의 보장을 이념으로 하는 법치주의원리로부터 도출되는데, 이러한 체계정당성 위반은 비례의 원칙이나 평등의 원칙 등 일정한 헌법의 규정이나 원칙을 위반하여야만 비로소 위헌이 되며, 체계정당성의 위반을 정당화할 합리적인 사유의 존재에 대하여는 입법재량이 인정된다.” 그러므로 체계정당성의 원칙은 입법권자가 입법을 하면서 헌법에서 부여받은 입법재량권을 제한하는 것으로 이해될 수 있다. 체계정당성은 국가공권력 중 입법권에 대한 통제를 통하여 국민의 자유와 권리의 보장을 목적으로 하는 법치주의원리에서 도출된다.²⁵⁾ 개별법률은 다른 법률과 완전하게 독립하여 존재하는 것이 아니라 다른 법령과 상호 유기적으로 결부하여 전체적인 법체계를 형성하기 때문에 개별 법률규정은 상호 간에 조화와 균형의 관계가 유지되어야 한다.

체계정당성원리가 헌법상 직접적인 규정에 의하여 요구되는 사항이 아닌 법치국가원리에서 도출되는 이론임에도 불구하고 하나의 원리로 자리매김을 할 수 있는 데에는 민주적 정당성에 의하여 입법형성권을 보장받고 있는 국회의 권한의 합리적인 행사에 대한 요구라고 할 수 있다. 헌법의 기본원리는 민주성에 의존할 수 없고, 합리성과 체계성이라는 목표를 달성하기 위한 대안적인 수단으로 민주주의원칙을 바라보는 데에 있다. 체계정당성에 대한 요구는 민주적 정당성에 근거하는 입법자의 자의적인 입법재량을 제한함으로써 입법활동의 성과물인 법률의 명확성, 예측가능성, 법률의 신뢰성 및 법적 안정성을 확보하는 데에 있다. 체계정당성에 의하여 한 국가의 법률이 상호간에 충돌하거나 모순되지 않은 통일된 법체계를 형성할 때 법률이 요구하는 행위방향에 대해 국민이 개별법률의 규정을 알지 못하더라도 충분히 예측할 수 있게 된다.

(2) 체계정당성의 내용

입법권자는 법률의 제정함에 있어 항상 입법사항에 관하여 자신의 결정이 국민의

24) 헌재 2004. 11. 25, 2002헌바66, 판례집 제16권 2집 하, 314 (상속세및증여세법 제41조의2 위헌소원).

25) 홍완식, “체계정당성의 원리에 관한 연구”, 『토지공법연구』, 제29집(2005/12), 461면 이하; F. J. Peine, Systemgerechtigkeit, S.25 ff.참조.

의사를 대변하고 있다는 점을 염두에 두어야 한다. 입법권자는 법률을 제정함에 있어 입법적 대안 중 가장 정당한 대안을 결정하여야 하고, 이 경우 비교되는 다른 대안의 적합성도 고려하여야 한다. 입법권자에게 부여되는 이와 같은 고려사항은 입법권자의 입법형성권과 이에 대응하는 체계정당성 적합성 의무를 동시에 고려하도록 하는 것이다. 이러한 측면에서 입법형성권을 자유재량이 아니라 기속재량이며 방임된 자유가 아니라 책임 있는 자유라고도 한다. 그러므로 체계정당성원리는 입법권자의 입법형성권에 대한 한계이고, 입법권자는 일관된 기준과 원칙에 따라서 입법권을 행사하여야 하고 합리적인 이유 없이 체계정당성의 원리에 반하는 법률을 제정하게 되면 “입법권자의 자기구속원리”를 위반한 것으로서 위헌가능성이 있게 된다. 입법권자가 법률을 제정할 때 선택한 가치기준을 법질서를 형성함에 있어 일관되게 유지하여야 한다. 입법권자가 특정된 사항에 관하여 입법을 하면서 선택한 하나의 가치기준을 같은 법률에서 일관되게 준수하여야 하고, 가능하면 다른 법률에서도 이를 유지하여야 한다.

(3) 신에너지의 대상으로 DME

디메틸에테르(DME : Dimethyl Ether)는 천연가스, 석탄, 바이오매스 등을 열분해하여 제조한 화합물로서 독성이 없고 취급이 용이하며, 용도가 다양한 에너지이다.²⁶⁾ DME는 6기압, -25°C 상태에서 액화되어 운송과 저장이 용이하며, LPG와 물성이 유사하고 대량 생산시 가격이 LPG보다 약 20%정도 저렴할 것으로 예상되어 LPG혼합 사용시 LPG 가격 경쟁력 향상에 도움이 될 것으로 기대되고 있다²⁷⁾. 세탄가가 높아 디젤엔진의 디젤연료 대체 사용이 가능하며, 온실가스 감축효과 등 환경성이 기존 화

26) 중국은 LPG에 DME를 약 20~30% 혼합, 가정용연료로 사용하고 있으며, '10년까지 총 1천만톤 생산 확대 계획을 수립하고 있다. 산동성은 DME차량, 오토바이, 가스레인지, 보일러 등 다양한 이용기 술개발을 추진하고 있다. 일본은 정부 지원하에 JFE, Mitsubishi그룹, Mitsui그룹 3개사가 수행 중이다. LPG인프라 및 각종기기에 대한 실증연구를 진행('01~'08)하고 있으며, '10년 상용화 목표로 3개 그룹에서 사업 타당성 조사 중이다. 유럽은 Volvo(스웨덴), BP, Haldor Topsøe(덴마크) 등에서 DME를 디젤 대체 연료로 활용하기 위한 연구개발 중이다. 미국은 Amoco사와 Navistar사가 주관 이 되어 디젤엔진용 DME연료개발하고 있다.

27) 이종영/김정순/부경진, 『DME의 신재생에너지 적용 적정성에 관한 연구』, 한국가스공사 연구개발원, 2007년, 58면 이하.

석연료보다 우수하여 향후 기후변화협약 등 국제 환경규제 대비에 유리할 것으로 예상된다.

DME는 천연가스에 이산화탄소를 넣고 개질 반응하여 생성된 합성가스로부터 이산화탄소를 부분적으로 분리한 후 합성한다. DME는 자연상태에 존재하는 에너지가 아니라 인공적으로 합성하는 에너지로서 기술의 발전에 따라서 수율도 지속적으로 발전하고 있다. DME는 산소함유 화합물이기 때문에 연기를 내지 않고 연소하며 유황분, 질소분 또는 시커먼 연기의 원인이 되는 벤젠 등의 방향족 분을 포함하지 않기 때문에 고급연료라고 할 수 있다. 분해성이 커서 대기 중에서 수십 시간 내에 쉽게 분해돼 지구온실효과나 오존층 파괴와 같은 것은 없다고 보며 또한 공기 중에 상응한 물질이 강우에 의해 지상에 내리게 되는 분량은 매우 적다. 가스터빈에서 연소시험을 한 결과 질소산화물 발생량은 천연가스보다 적고 디젤자동차에서 디젤과 비교하면 매연 분진 발생량이 0에 가까운 정도로 극히 적고 질소산화물 발생량도 디젤에 비해 적은 그린 에너지(Clean Energy)이다.

(4) 체계정당성에 따른 DME의 법률상 신에너지로 적합성

신재생에너지법은 “석탄을 액화·가스화한 에너지 및 중질잔사유를 가스화한 에너지로서 대통령령이 정하는 기준 및 범위에 해당하는 에너지”를 신에너지에 포함하고 있다. 중질잔사유는 원유를 정제하고 남은 최종잔재물로서 감압증류과정에서 나오는 감압잔사유·아스팔트와 열분해공정에서 나오는 코크·타르·피치 등이다. 법률상이 에너지는 현재 가스화 복합발전기술(IGCC: Integrated Gasification Combined Cycle)에 사용되고 있고, 이는 석탄, 중질잔사유 등의 저급원료를 고온·고압의 가스화기에서 수증기와 함께 한정된 산소로 불완전연소 및 가스화시켜 일산화탄소와 수소가 주성분인 합성가스를 만들어 정제공정을 거친 후 가스터빈 및 증기터빈 등을 구동하여 발전하는 신기술에 의하여 에너지로 사용되기 때문에 법률상 신에너지에 포함하고 있다.

석탄 또는 중질잔사유를 액화 또는 가스화한 기술은 고효율 발전을 함으로서 경제성을 높이고, SOx를 95%이상, NOx를 90% 이상 저감하는 환경친화에너지로 사용될 수 있도록 하고, 다양한 저급연료(석탄, 중질잔사유, 폐기물 등)를 고부가가치의 에너

지로 만드는 특징을 가지고 있다. 석탄은 전 세계적으로 고르게 분포되어 있으므로 에너지원 수급면에서 석유에 비해 상대적으로 안정적이기 때문에 석유과동에 대한 대안이 될 수 있었으며, 환경적 측면에서는 미분탄 연소방식에 의한 화력발전이 석탄 안에 함유된 S, N 성분을 SO_x 및 NO_x로 발생시켜 환경오염을 야기하는데 반해 불완전 연소반응에 근거한 석탄가스화에서는 석탄 내 S와 N성분이 H₂S와 NH₃ 형태로 발생되어 이들 가스의 정제가 SO_x 및 NO_x에 비해 대단히 용이하고 그 효율도 또한 높은 것이 특징이다²⁸⁾.

(5) 석탄·중질잔사유의 가스화와 DME의 체계정당성 검토

신에너지에 석탄을 액화하거나 가스화한 에너지, 중질잔사유를 가스화한 에너지는 법률상 신에너지에 포함하고 있다. 현행 법률이 추구하는 환경친화적인 에너지의 이용과 보급촉진이라는 목표 그리고 에너지다원성에 근거하는 에너지안보를 동시에 실현할 수 있는 새로운 에너지로 석탄·중질잔사유를 액화 또는 가스화한 에너지가 실현할 수 있다는 입법권자의 입법형성권에 근거하고 있다. 신재생에너지법의 입법목적에 부합하는 에너지에 석탄·중질잔사유를 액화 또는 가스화한 에너지가 된다는 점을 반영한 입법이라고 할 수 있다. 이러한 입법형성권의 행사는 헌법적으로 특별한 문제를 야기하는 것은 아니나 입법권자가 신에너지에 석탄·중질잔사유를 액화 또는 가스화한 에너지를 포함함으로써 신에너지가 될 수 있는 기준이 확립되었다고 할 수 있다. 과학기술의 발전에 따라서 새롭게 등장하는 다양한 에너지를 우리는 충분히 예측할 수 있다. 이러한 에너지가 「신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법」 상의 신에너지가 될 것인가의 여부는 입법권자가 설정한 기준적합성에 따른다는 것에 대한 국민에 대한 약속이라고 할 수 있다.

신재생에너지법에서 가스화 복합화력(IGCC)에 의한 발전을 특별하게 신에너지로 규정하고 있는 또 다른 목적은 이 분야에 대한 기술을 개발하여 에너지분야에서 외국에 수출할 수 있는 에너지라고 고려한 측면도 있다. 그러나 현재 가스화 복합화력

28) 가스화 복합발전(IGCC)은 고온 및 고압에서 석탄을 물과 공기 또는 산소와 반응시켜 합성가스(Syngas)로 전환시킨다. 탈황, 집진 등의 정제과정을 거친 합성가스는 연소되어 가스터빈을 통하여 전기를 생산한다. IGCC는 이러한 과정에서 남은 배기가스의 잔열을 재활용하여 증기를 발생시키고, 이 증기에 의하여 증기터빈을 돌려 다시 한 번 전기를 생산하는 장치이다.

(IGCC)에 대한 기술력은 우리나라의 고유한 기술이 거의 없는 실정이다. 이에 반하여 DME의 생산기술은 우리나라가 자체적으로 확보하고 있는 기술이기 때문에 체계 정당성의 원칙을 이에 적용할 때에도 법률에서 IGCC를 신에너지로 규정하였다면, DME도 당연히 신에너지로 규정하는 것이 적합하다고 할 수 있다.

이러한 측면에서 볼 때 DME는 석탄·중질잔사유를 액화 또는 가스화한 에너지보다 환경친화적이고, 에너지다원성을 확보하는 에너지이기 때문에 신재생에너지법에 법률을 개정할 때 이를 반영할 필요성이 있다²⁹⁾. 이러한 경우에 비로소 신재생에너지법은 체계정당성에 합치하는 법률이 된다.

IV. DME의 신에너지화를 위한 법령개선방안

1. 법령상 구현방안

(1) 법률개정에 의한 적합성의 실현방안

위에서 논증된 바와 같이 신에너지법과 재생에너지법을 분리하는 입법정책을 채택하지 않고, 현행 신재생에너지법에서 DME를 신에너지로 수용하기 위한 방안을 모색할 필요가 있다. DME를 현행 신재생에너지법에 따른 신에너지에 포함시키기 위하여 동법 제2조를 개정하는 방안을 강구할 수 있다. 동 법률 제2조는 신에너지 및 재생에너지에 대하여 용어정의를 하고 있음과 동시에 이 법률상 개발·이용 및 보급 촉진의 대상이 되는 신에너지와 재생에너지를 개별적으로 열거하고 있다. 그러므로 동법 제2조를 개정하여 DME의 신에너지 적정성을 실현하는 방법으로 제2조제1호 카목에 “디메틸에테르(DME)”를 추가적으로 규정할 수 있다.

(2) 시행령개정을 통한 적합성의 실현방안

현행 신재생에너지법 제2조는 신에너지 및 재생에너지에 관하여 용어정의를 “기존의 화석연료를 변환시켜 이용하거나 햇빛·물·지열·강수·생물유기체 등을 포함하

29) 문상철, “가스화 복합발전, 유망 청정석탄기술인가”, 『LG Business Insight』, 2008/08/20, 42면 이하.

는 재생가능한 에너지를 변환시켜 이용하는 에너지로서...”로 정의하고 있다. 용어의 정의에 대한 구체화로서 열거된 신에너지와 재생에너지를 법률상 개발·이용 및 보급의 대상이 되는 신에너지 및 재생에너지로 규정하고 있다. 동법 제2조제1항카목은 “그 밖에 석유·석탄·원자력 또는 천연가스가 아닌 에너지로서 대통령이 정하는 에너지”를 신에너지 및 재생에너지로 할 수 있도록 하고 있다. 입법권자가 대통령령에 의하여 동 법률 제2조제1항에서 구체적으로 열거하고 있는 신에너지 및 재생에너지 외에 석유·석탄·원자력 또는 천연가스가 아닌 에너지로서 법률에서 열거된 신에너지 및 재생에너지와 법률의 목적에 동등한 촉진가치를 가진 에너지를 추가적으로 대통령령으로 정하도록 위임하고 있다. 동 법률에서 열거하는 신에너지 및 재생에너지 중 재생에너지는 법률에 열거적으로 규정하는 것이 적합하고, 시행령에서 규정할 신·재생에너지로는 신에너지 중 비교적 새롭게 개발된 신에너지를 규정하는 것이 입법권자의 입법의도로 해석된다.

동법률 시행령은 법률에서 위임된 신에너지 또는 재생에너지를 추가적으로 규정하지 않는 입법부작위를 하고 있다. 동법 시행령에서 추가적으로 법률상 개발·이용·보급 촉진의 대상이 되는 에너지를 규정하지 않는 것은 위임입법제정의 부작용으로서 입법권자의 입법적 의도를 실행하지 않고 있는 것이라고 할 수 있다. 행정입법부작위는 법률에 의하여 대통령령이나 부령으로 제정·개정 또는 폐지할 법적 의무가 있음에도 합리적인 이유 없이 지체하여 시행령이나 시행규칙을 제정하지 않는 행정기관의 행위를 말한다. 법률에서 대통령령으로 신에너지 및 재생에너지를 추가적으로 첨부하도록 하는 법률목적은 신에너지 및 재생에너지 분야는 새로운 기술의 발전에 따라서 경제적인 효율성이 높은 에너지가 개발될 수 있고, 미활용에너지를 유용한 에너지로 활용할 수 있는 기술개발로 인하여 법률에서 규정하고 있는 재생에너지 및 신에너지보다 법률의 목적을 보다 효과적이고 효율적으로 실현할 수 있기 때문에 이를 대통령령으로 정하도록 하는 데에 있다. 법률에 위임된 사항을 집행하는 행정부의 수반으로 대통령은 시행령의 제정권자이다. 시행령제정권자는 법률상 위임된 사항을 위임목적에 적합하게 필요한 사항을 제정하여야 한다. 물론 현행 법률상 행정부의 시행령이나 시행규칙의 제정 의무를 명시적으로 규정하고 있는 법률조문은 없으나, 미국과 프랑스에서는 일정한 요건 하에 행정부에 행정입법제정의무를 부과하고 있다.³⁰⁾

현행 헌법은 삼권분립원칙과 법치행정원칙을 천명하고 있어 법률에서 명시적으로 시행령 또는 시행규칙을 제정하도록 규정하고 있는 경우에, 행정부의 시행령 및 시행규칙의 제정 의무는 헌법적인 의무라고 할 것이다. 헌법이 선언하고 있는 법치행정원리에 의하면 법률의 집행기관으로서 행정부는 법률이 효과적으로 집행되도록 할 의무가 있고, 그 집행을 거절할 수 있는 권한은 없다고 할 것이다. 그러므로 행정부에 부여된 법률집행권은 행정부의 권한인 동시에 법률의 실효성을 보장하기 위한 헌법적 의무이기도 하다³¹⁾. 현행 행정법령체계에 의하면 법률은 중요한 사항을 정하고, 국민의 권리·의무와 직접적으로 관련된 사항만을 규정하고 있고, 법률에서 대통령령과 부령으로 법률의 집행에 필요한 사항을 구체적으로 정하게 위임하거나 법률에서 대통령령과 부령에서 정할 수 있는 사항을 열거적으로 정하고, 열거된 사항에 적합한 사항을 대통령령으로 정하도록 한 것이 현행 법령체계이다. 「신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급촉진법」 제2조제1항에 따른 신에너지 및 재생에너지의 대상에 관한 규정도 가목부터 차목까지 구체적인 신에너지 및 재생에너지를 열거하고, 열거된 신에너지 및 재생에너지에 준하거나 법률의 제정할 당시에 입법권자가 고려하지 못한 신에너지 또는 재생에너지를 추가적으로 대통령령으로 정하도록 카목에서 위임하고 있다. 입법권자가 현행 신재생에너지법의 대상이 되는 신에너지와 재생에너지를 열거하지 않고, 시행령에서 일부를 위임한 것은 재생에너지는 입법과정에서 충분히 예측할 수 있으나 신에너지는 과학기술의 발전에 의존되는 요소가 있는 것이기에 때문에 법률에서 열거된 신재생에너지와 대등한 입법 목적을 실현할 수 있는 신에너지가 존재하는 경우 이를 포함하도록 하는 입법적 의도로 해석하여야 한다.

행정부는 법률에 반하지 않는 범위 안에서 추가적으로 대통령령으로 정할 신에너지 또는 재생에너지를 선택할 재량권은 가지고 있으나 재량권을 행사하지 않을 권한

30) 박근성, “법치행정의 원칙의 실효성보장을 위한 행정권의 의무”, 『행정법연구』 제2호, 1998/4, 170면 이하 참조.

31) 헌법재판소(2004. 2. 26. 2001헌마718 판례집 제16권 1집, 313)도 이에 관하여 “우리 헌법은 국가권력의 남용으로부터 국민의 자유와 권리를 보호하려는 법치국가의 실현을 기본이념으로 하고 있고, 자유민주주의 헌법의 원리에 따라 국가의 기능을 입법·행정·사법으로 분립하여 견제와 균형을 이루게 하는 권력분립제도를 채택하고 있어, 행정과 사법은 법률에 기속되므로, 국회가 특정한 사항에 대하여 행정부에 위임하였음에도 불구하고 행정부가 정당한 이유 없이 이를 이행하지 않는다면 권력분립의 원칙과 법치국가의 원칙에 위배되는 것이다”

은 없다. 헌법재판소의 판례³²⁾에 의하면 “삼권분립의 원칙, 법치행정의 원칙을 당연한 전제로 하고 있는 우리 헌법 하에서 행정권의 행정입법 등 법집행의무는 헌법적 의무라고 보아야 한다. 왜냐하면 행정입법이나 처분의 개입 없이도 법률이 집행될 수 있거나 법률의 시행여부나 시행시기까지 행정권에 위임된 경우는 별론으로 하고, 이 사건과 같이 치과전문의제도의 실시를 법률 및 대통령령이 규정하고 있고 그 실시를 위하여 시행규칙의 개정 등이 행해져야 함에도 불구하고 행정권이 법률의 시행에 필요한 행정입법을 하지 아니하는 경우에는 행정권에 의하여 입법권이 침해되는 결과가 되기 때문이다. 따라서 보건복지부장관에게는 헌법에서 유래하는 행정입법의 작위의무가 있다”고 판시하고 있다.

신재생에너지법 제2조제1항에서 신에너지 및 재생에너지를 열거하고 있으나 그 밖의 신에너지 및 재생에너지를 대상에 포함하지 않는 이유로서, 국가가 법률에 포함되는 신에너지 및 재생에너지에 대하여 개발·이용·보급을 촉진하기 위하여 지원을 하기 때문에 제한된 예산으로 인해 추가적으로 신에너지와 재생에너지를 포함시킬 경우 기존의 신에너지 및 재생에너지의 사업자의 압력에 직면한다는 이유가 정당화될 수 있는가에 관한 문제가 발생할 수 있다. 이에 관하여 헌법재판소의 판례³³⁾는 “상위법령을 시행하기 위하여 하위법령을 제정하거나 필요한 조치를 함에 있어서는 상당한 기간을 필요로 하며 합리적인 기간내의 지체를 위헌적인 부작위로 볼 수 없으나, 이 사건의 경우 현행 규정이 제정된 때(1976. 4. 15)로부터 이미 20년이상이 경과되었음에도 아직 치과전문의제도의 실시를 위한 구체적 조치를 취하고 있지 아니하고 있으므로 합리적 기간내의 지체라고 볼 수 없고, 법률의 시행에 반대하는 여론의 압력이나 이익단체의 반대와 같은 사유는 지체를 정당화하는 사유가 될 수 없다”고 판시하고 있다.

예산상의 부족 등도 시행령에 의하여 추가적으로 신에너지 및 재생에너지를 규정하지 않는 이유가 될 수 없다. 이에 관한 헌법재판소의 판례³⁴⁾에 의하면 “이 사건 입법부작위의 정당한 이유으로써 거론된 ‘타 병과 장교와의 형평성 문제’는 시행령 제정의 근거가 되는 법률의 개정을 추구할 사유는 될 수 있어도, 해당 법률에 따른 시행

32) 헌재 1998. 7. 16. 96헌마246 전원재판부, 판례집 제10권 2집, 283.

33) 헌재 1998. 7. 16. 96헌마246 전원재판부, 판례집 제10권 2집, 283.

34) 헌재 2004. 2. 26. 2001헌마718, 판례집 제16권 1집, 313.

령 제정을 거부하는 사유는 될 수 없다. 또한 ‘예산상의 제약이 있다는 논거도 예산의 심의·확정권을 국회가 지니고 있는 한 이 사건에서 입법부작위에 대한 정당한 사유라고 하기 어렵다’고 판시하고 있다.

법률에서 위임된 사항을 대통령령이나 부령으로 제정하지 않는 행정입법부작위가 곧바로 위헌이라고 할 수 없다. 이에 관하여 헌법재판소³⁵⁾는 헌법에 반하는 행정입법부작위로 인정되기 위하여는 시행령이나 시행규칙의 제정이 법률집행의 전제조건이 되어야 한다. 이에 의하면 “삼권분립의 원칙, 법치행정의 원칙을 당연한 전제로 하고 있는 우리 헌법 하에서 행정권의 행정입법 등 법집행의무는 헌법적 의무라고 보아야 할 것이다. 그런데 이는 행정입법의 제정이 법률의 집행에 필수불가결한 경우로서 행정입법을 제정하지 아니하는 것이 곧 행정권에 의한 입법권 침해의 결과를 초래하는 경우를 말하는 것이므로, 만일 하위 행정입법의 제정 없이 상위 법령의 규정만으로도 집행이 이루어질 수 있는 경우라면 하위 행정입법을 하여야 할 헌법적 작위의무는 인정되지 아니한다”고 판시하고 있다.

현행 신재생에너지법 제2조제1항카목에서 대통령령으로 정하도록 규정하고 있는 신에너지 및 재생에너지를 추가적으로 규정하지 않은 시행령제정부작위는 곧바로 위헌적이라고 할 수 없다. 왜냐하면 동 법률 제2조제1항에서 열거된 신에너지 및 재생에너지만으로도 법률의 집행은 가능하고, 대통령령으로 추가적인 신에너지 및 재생에너지를 규정하지 않아도 동 법률의 집행에는 문제가 발생하지 않기 때문이다. 그러므로 동 법률 시행령의 제정권자는 입법권자가 법률에서 열거된 신에너지 또는 재생에너지의 대상과 대등하거나 적합성이 높은 신에너지 또는 재생에너지가 등장하거나 이미 존재하고 있어 국내에서 사용가능한 단계에 이르는 경우, 법률을 개정하여 신에너지 또는 재생에너지에 추가하기 보다는 시행령에서 추가적으로 규정하도록 하는 입법권자의 의도는 존중되어야 한다. 이러한 측면을 고려할 때 DME를 법률상 인정되는 신에너지로 수용하기 위하여는 동법 시행령 제2조의2(그 밖의 대체에너지)에서 “법 제2조제1호 카목에서 그 밖에 대통령령이 정하는 에너지라 함은 디메틸에테르(DME)를 말한다”고 규정하는 것이 적합한 방안이다.

35) 헌재 2005. 12. 22. 2004헌마66.

2. 독립된 법률의 제정방안

DME가 신재생에너지법상 신에너지로 되기 위한 방안은 동법률의 개정, 동법시행령의 개정으로 실현될 수 있을 뿐만 아니라, “신에너지의 보급촉진법(가칭)”등과 같은 독립된 법률의 제정을 통해 실현할 수도 있다. 현행 「신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법」은 대상에 되는 신에너지와 재생에너지를 개괄적인 방식으로 규정하지 않고, 열거적 방식으로 규정하고 있다. 동법률에서 규정된 신에너지와 재생에너지는 명확하게 구별되는 개념임에도 불구하고 입법원칙에 적합하지 않게 하나로 통합하여 용어정의의 하고 있는 것은 법률의 발전을 위하여 우선적으로 개정하여야 하는 것이라고 할 수 있다. 동법률은 신에너지의 대상에 연료전지를 포함하고 있음으로 인하여 지속적으로 법률의 신뢰성에 관하여 문제가 제기되고 있다. 과학적이고 사회적인 합의에 일치할 수 없는 사항을 법률에서 반영함으로써 인하여 법률의 신뢰성이 훼손될 수 있고, 법률상의 원칙을 정립하는 데에 문제가 발생하고 있다. 이러한 문제는 근본적으로 하나의 법률에서 신에너지와 재생에너지를 구별함으로써 달성하고자 하는 목표와 이를 위한 개발·이용 및 보급에 관한 정책적 수단을 동일하게 다룰 수밖에 없게 하는 모순을 가지고 있다.

현행 한국의 법률은 일본의 법률과는 다르게 신에너지와 재생에너지의 개발·이용·보급 촉진에 관한 법정정책을 하나의 법률에서 실현하는 정책을 채택하고 있다. 신에너지를 법률에서 “기존의 화석연료를 변환시켜 이용하는 에너지”로 정의하는 경우에 국가에 의하여 개발·이용 및 보급촉진의 대상이 되는 신에너지가 되기 위하여 해당 에너지가 아주 풍부하여 경제적으로 쉽게 획득할 수 있거나 기존의 화석에너지보다 효율성이 아주 높거나 환경친화적인 에너지인 경우라야 할 것이다. 이러한 요건을 갖춘 신에너지의 개발·이용 및 보급 촉진에 관한 정책은 재생에너지의 개발·이용 및 보급 정책과 달라야 하는 것이 원칙이다. 재생에너지의 개발·이용·보급 촉진정책의 정당성은 환경보호, 온실가스감축이 주된 목적이고, 부가적으로 에너지의 다원성확보라고 할 수 있다. 이에 반하여 신에너지의 개발·이용 및 보급 촉진정책은 환경보호보다는 에너지다원성과 효율적인 에너지원의 확보에 두어야 한다.

일본의 경우 「재생에너지촉진법」 외에 「석유대체에너지의 개발 및 도입 촉진에

관한 법률」을 제정하여 다양한 신에너지의 개발과 도입을 촉진하고 있다. 일본에서 「재생에너지촉진법」과 병행하여 「석유대체에너지의 개발 및 도입 촉진에 관한 법률」을 제정하여 운영하는 배경은 한국과 같이 일본은 원유를 거의 대부분 외국에서 수입하고 있는 실정이기 때문이다. 국제원유가격의 인상은 일본의 경제에 지대한 영향을 미치는 요소이므로 국가의 발전의 기반적 요소로서 석유에 대한 의존을 가능한 축소하여야 하는 것은 일본에 주어진 숙명적 과제였다고 할 수 있고, 이러한 과제를 수행할 목적으로 제정된 법률이 「석유대체에너지의 개발 및 도입 촉진에 관한 법률」이다. 우리나라의 경우도 석유에 관하여는 일본과 거의 유사한 구조이고, 에너지문제에서 환경친화적인 에너지의 개발과 사용도 중요한 요소이나 경제·산업적인 측면에서 에너지수급은 더욱 중요한 요소이다. 석유를 대체할 수 있는 신에너지를 지속적으로 개발하고 보급하기 위한 정책이 필요하다.

DME도 석유를 대체할 수 있고, 부차적으로 환경친화적이 특성을 가진 에너지이기 때문에 국가에서 적극적으로 개발과 보급을 촉진할 필요성이 있다. 이를 위한 법정 정책 방안으로 현행 신재생에너지법을 “신에너지의 개발·이용·보급촉진법”과 “재생에너지의 개발·이용·보급 촉진법”으로 분리하여 에너지의 특성에 적합한 전략적 수단을 채택할 필요성이 있다.

V. 맺는 말

현행 신재생에너지법은 대상에 되는 신에너지와 재생에너지를 개괄적인 방식으로 규정하지 않고, 열거적 방식으로 규정하고 있다. 법률상 규정된 신에너지와 재생에너지는 명확하게 구별되는 개념임에도 불구하고 입법원칙에 적합하지 않게 하나로 통합하여 용어정의를 하고 있는 것은 법률의 발전을 위하여 우선적으로 개정하여야 하는 것이라고 할 수 있다. 신에너지의 대상에 연료전지를 포함하고 있음으로 인하여 지속적으로 법률의 신뢰성에 관하여 문제가 제기되고 있다. 과학적이고 사회적인 합의에 일치할 수 없는 사항을 법률에서 반영함으로써 인하여 법률의 신뢰성이 훼손될 수 있고, 법률상의 원칙을 정립하는 데에 문제가 발생하고 있다. 이러한 문제는 근본

적으로 하나의 법률에서 신에너지와 재생에너지를 규율함으로써 인하여 달성하고자 하는 목표와 이를 위한 개발·이용 및 보급에 관한 정책적 수단을 동일하게 다룰 수밖에 없게 하는 모순을 가지고 있다.

외국의 입법례를 보아도 신에너지의 활용에 관한 기술개발과 이용촉진에 관한 정책적 수단과 재생에너지의 이용에 관한 정책적 수단을 동일하게 다루지 않고, 각각의 법률로 분리하여 입법화하고 있다. 외국은 재생에너지의 경우에 대부분 다양한 혜택을 부여함으로써 재생에너지의 이용과 보급촉진을 위한 정책적 방안을 모색하고 있다. 신에너지의 개발과 이용에 관한 정책적 수단은 신에너지의 개별적 수단에 따라서 발전된 기술수준에 따라서 다른 정책적 수단을 사용하고 있다. 이러한 측면을 고려할 때 장기적으로 현행 「신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법」을 개정하여 신에너지와 재생에너지를 분리하여 입법하는 것을 고려할 필요성이 있다.

신에너지의 대상을 선택함에 있어 체계정당성에 근거하여 DME와 미활용에너지를 신에너지에 포함하게 할 필요성이 있다. 이는 법률에서 DME 및 미활용에너지 보다 환경친화적이지 않고, 에너지안보적인 가치가 낮은 석탄·중질잔사유를 액화 또는 가스화한 에너지를 신에너지로 포함하고 있는 입법권자의 결정기준에 따르면 DME와 미활용에너지는 당연하게 신에너지에 포함되어야 할 것이다. 신재생에너지법도 체계정당성에 적합하게 개정됨으로써 보다 환경친화적이고, 국가의 에너지다원성 확보에 기여할 수 있는 예측가능성을 확보하여야 한다. 이로써 인류가 오랜 희생을 치루면서 이룩한 법치국가의 원칙상 예측가능성은 국민의 자유신장과 권리보장에 기여하는 본래적 기능을 원활하게 수행할 수 있게 한다.

DME와 미활용에너지를 현행 신재생에너지법에 따른 신에너지에 포함시키기 위하여 동법 제2조를 개정하는 방안을 강구할 수 있다. 또한 현행 신재생에너지법 제2조는 신에너지 및 재생에너지에 관하여 용어정의를 “기존의 화석연료를 변환시켜 이용하거나 햇빛·물·지열·강수·생물유기체 등을 포함하는 재생가능한 에너지를 변환시켜 이용하는 에너지로서...”로 하고 있다. 용어의 정의에 대한 구체화로서 열거된 신에너지와 재생에너지를 법률상 개발·이용 및 보급의 대상이 되는 신에너지 및 재생에너지로 규정하고 있다. 동법 제2조제1항카목은 “그 밖에 석유·석탄·원자력 또는 천연가스가 아닌 에너지로서 대통령령이 정하는 에너지”를 신에너지 및 재생에너

지로 할 수 있도록 하고 있다. 입법권자가 대통령령에 의하여 법률 제2조제1항에서 구체적으로 열거하고 있는 신에너지 및 재생에너지 외에 석유·석탄·원자력 또는 천연가스가 아닌 에너지로서 법률에서 열거된 신에너지 및 재생에너지와 법률의 목적에 동등한 촉진가치를 가진 에너지를 추가적으로 대통령령으로 정하도록 위임하고 있다. 법률에서 열거하는 신에너지 및 재생에너지 중 재생에너지는 법률에 열거적으로 규정하는 것이 적합하고, 시행령에서 규정할 신·재생에너지로는 신에너지 중 비교적 새롭게 개발된 신에너지를 규정하는 것이 입법권자의 입법의도로 해석된다. 시행령에서 추가적으로 법률상 개발·이용·보급 촉진의 대상이 되는 에너지를 규정하지 않는 것은 위임입법제정의 부작위로서 입법권자의 입법적 의도를 실행하지 않고 있는 것이라고 할 수 있다.

논문투고일 : 2009. 11. 10 심사일 : 2009. 11. 16 게재확정일 : 2009. 11. 23

참고문헌

- 김수이, “2007 기후변화 협상동향과 향후 전망”, 『KEEI ISSUE PAPER』 vol. 1. No.17, 2007. 12. 24.
- 김진오/서천석/이종영 외 4인, 『신·재생에너지 보급촉진을 위한 특별법 제정 연구』, 2004. 7.
- 류지철, “한국의 에너지 안보 :정책과 대응방안”, 『국제평화』 제2권 제1호, 2005. 6.
- 문상철, “가스화 복합발전, 유망 청정석탄기술인가”, 『LG Business Insight』, 2008. 8. 20.
- 박균성, “법치행정의 원칙의 실효성보장을 위한 행정권의 의무”, 『행정법연구』 제2호, 1998. 4.
- 이종영, “녹색성장과 산업법제의 대응”, 『법제연구』 통권 36호, 2009. 6.
- _____, “독일의 재생에너지보급촉진법”, 『환경법연구』 제26권 제4호, 2004. 12.
- _____, “독일의 청정개발체계(CDM)에 관한 법률”, 『토지공법연구』 제43집 제3호, 2009. 2.
- _____, “신·재생에너지의 이용·보급을 위한 제도”, 『환경법연구』 제27권 제1호, 2005. 6.
- _____, “저탄소 녹색성장 기본법의 제정에 따른 폐기물관련 법령의 대응방안”, 『환경법연구』, 제31권 제2호, 2009. 8.
- 이종영/김정순/부경진, 『DME의 신재생에너지 적용 적정성에 관한 연구』, 한국가스공사 연구개발원, 2007.
- 이종영/백옥선, “독일 온실가스배출권거래법의 제정배경과 체계”, 『중앙법학』 제10집제1호, 2008. 4.
- 홍완식, “체계정당성의 원리에 관한 연구”, 『토지공법연구』 제29집, 2005. 12.
- Bönker, Ch., Windenergieanlagen auf hoher See – Rechtssicherheit für Umwelt

- und Investoren, NVwZ 2004, 537 ff.
- Breuer, R., Umsetzung von EG-Richtlinien im neuen Energiewirtschaftsrecht, NVwZ 2004, 520 ff.
- Bürger, I. /Senger, F., Das neue Gesetz für den Vorrang Erneuerbarer Energien und seine verfassungs- und europarechtliche Problematik, UPR 2000, 215 ff.
- Drillisch, J., Quotenregelung für regenerative Stromerzeugung, ZfE 1999, S.251 ff.(256).
- Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages, Nachhaltige Energieversorgung unter den Bedingungen der Globalisierung und der Liberalisierung, BT-Drs. 14/9400, S.96 ff.
- Gellermann, M., Das Stromeinspeisungsgesetz auf dem Prüfstand des Europäischen Gemeinschaftsrecht, DVBl. 2000, S.511f.
- Hoffmann, J., Herausforderung Klimaschutz – Entwicklung und rechtliche Behandlung unter besonderer Berücksichtigung des Emissionsrechtehandels, Nomos, 2007.
- Keyhanian, C., Rechtliche Instrumente zur Energieeinsparung – insbesondere in den Bereichen Industrie, Gebäude und Straßenverkehr, Nomos, 2008.
- Kühne, G., Rechtsfragen der Mehrvergütung im Erneuerbare-Energie-Gesetz, Solarbrief 4/2000, S.6 ff.
- Menges, R., Zur Ausgestaltung der zukünftigen energiepolitischen Handlungsspielräume des Staates – Förderung der erneuerbaren Energien durch Einspeise- oder Quotenregelung?, ZNER 1/1998, S.18 ff.
- Müller, Th., Das novellierte Erneuerbare-Energie-Gesetz, RdE 2004, 237 ff.
- Nil-Theobald, Ch. /Theobald, Ch., Grundzüge des Energiewirtschaft, „. Aufl., S.448 ff.
- Oschmann, V., Die Novelle des Erneuerbare-Energien-Gesetzes, NVwZ 2004, 910 ff.
- Oschmann, V., Neues Recht für Erneuerbare Energien, NJW 2009, 263 ff.

- Peine, F. J., Systemgerechtigkeit, S.25 ff.
- Scheer, EU-Einspeiserichtlinie und Einspeisegesetz für Energie versus Einführungsquoten, ZNER 2/1998, S.3 ff.
- Schmidt, A., Klimaschutz in der Bauleitplanung nach dem BauGB 2004, NVwZ 2006, S.1354 ff.
- Schneider, J. -P., Energieumweltrecht: Erneuerbare Energien, Kraft-Wärme-Kopplung, Energieeinsparung, in: ders. /Ch. Theobald, Handbuch zum Recht der Energiewirtschaft, S.1054 f.
- Staebe, E., Zur Novelle des Energiewirtschaftsgesetzes(EnWG), DVBl. 2004, 853 ff.
- Theobald, Ch., Rechtliche Steuerung von Wettbewerb und Umweltverträglichkeit in der Elektrizitätswirtschaft, AÖR 122(1997), 372 ff.
- UNFCCC(1992), "United Nations Framework Convention on Climate Change".
_____(1997), "The Kyoto Protocol to the Convention on Climate Change".
- Wustlich, G., Das erneuerbare-Energien-Wärmegesetz – Ziel, Inhalt und praktische Auswirkungen, NVwZ 2008, S.1041 ff.
- Zimmer, T., CO₂-Emissionsrechtehandel in der EU –Ökonomische Grundlagen und EG-rechtliche Probleme, S.98 ff.

[Zusammenfassung]

Zur rechtliche Fragen des Gegenstand von dem neuen und
erneuerbaren Energie

- Die Gerechtigkeit der neuen Energie als DME -

Yi, Jong-Yeong

Die kontinuierliche Steigerung des Energiekonsums blieb nicht ohne Auswirkungen auf das globale Klima. Nach Messungen des "Intergovernmental Panel on Climate Change(IPCC) steigen die atmosphärischen Konzentrationen der wichtigsten Treibhausgase Kohlendioxid, Methan, Lachgas und troposphärisches Ozon vor allem aufgrund der Verbrennung fossiler Energieträger, der Landwirtschaft und Veränderungen in der Landnutzung seit der vorindustriellen Zeit zunehmend an. Der Verbrauch fossiler, endlicher Energieträger bewirkt zwangsläufig eine Verringerung der Energievorräte. Hinsichtlich der Energievorräte wird zwischen Reserven und Ressourcen unterschieden. Bei Reserven handelt es sich um Energievorkommen, die genau identifiziert und jederzeit sowohl aus technischer als auch aus wirtschaftlicher Perspektive abgebaut werden können.

Das Gesetz zur Förderung Neue und Erneuerbare Energie wird der übergreifende Zweck des Gesetz vorstellt, nämlich im Interesse des Klima-, Natur- und Umweltschutzes eine nachhaltige Entwicklung der Energieversorgung zu ermöglichen und den Betrag Neuer und Erneuerbarer Energien an der Stromversorgung und Wärmeversorgung deutlich zu erhöhen. Die Auswirkung des Gesetzeszwecks, mittlerweile überliche Gesetzestechnik, macht die Bedeutung der Förderung regenerativer Energien als Steuerungsinstrument im Energierecht deutlich.

Das Ausschließlichkeitskriterium wurde § 2 vom 「Gesetz zur Förderung Neue und Erneuerbare Energie」 in die Regelung über die Vergütungspflichten, etwa Anschluss-, Abnahme- oder Übertragungspflichten, nunmehr anteilig auch für Strom aus Anlagen gelten, die nicht ausschließlich Neue und Erneuerbare

Energien einsetzen. Förderfähige neue und erneuerbare Energiequellen sind Wasserkraft, Windkraft, solare Strahlungsenergie, Geothermie, Hyrogas, IGCC, Energie aus Biomasse, einschließlich Biogas, Deponiegas und Klärgas, Grubengas oder biologisch abbaubare Anteile von Abfällen. Korrekterweise ist anzumerken, dass IGCC selbst zwar nicht zu den erneuerbaren Energiequellen zählt, jedoch I. S.d. 「Gesetz zur Förderung Neue und Erneuerbare Energie」 gefördert wird, weil es zur Stromerzeugung günstiger ist als die unverwertete Abgabe in die Atmosphäre.

주 제 어 신에너지, 재생에너지, DME, 체계정당성, 기후보호

Key Words Neue Energie, Erneuerbare Energie, Dimethyl Ether, Systemgerechtigkeit, Klimaschutz