

에너지사용 제한조치에 관한 행정법적 고찰 및 정책적 함의*

이진성**

차 례

- I. 서론
- II. 에너지사용 제한조치 제도 개관
- III. 해외 주요 국가 사례
- IV. 에너지사용 제한조치에 대한 행정법적 분석
- V. 에너지사용 제한조치에 대한 비판 및 대안적 에너지수요관리 제도
- VI. 결론

[국문초록]

에너지사용 제한조치는 에너지수급 안정의 필요성이 있는 경우 정부 방침에 따라 시행되는 에너지사용의 제한 또는 금지 조치로서, 대표적인 에너지수급 안정 정책 중 하나이다. 전력수급 불안 요소가 최고조에 이르렀던 2011년부터 옥외 야간조명 사용제한, 에너지다소비건물 냉난방온도 제한, 문열고 냉난방 영업 금지 등의 조치가 집중적으로 실시되었는데, 수급 상황이 비교적 호전된 최근에는 적용 범위가 완화되어 시행되고 있다.

일본 역시 이와 유사한 제도를 두고 있으며, 2011년 후쿠시마 원전 사고로 전력 공급 위기가 발생하였을 때 전력사용제한령을 발동하여 성과를 거둔 바 있다. 미국 뉴욕시도 2008년부터 문 열고 냉방기를 가동하는 행위를 금지하고 있다.

에너지사용 제한조치는 「에너지이용 합리화법」 및 위임 명령에 근거하여 정부 공고에 의하여 실시되는 행정처분으로서 미이행시 과태료 및 공급거부와 같은 실효

* 이 글은 한국환경법학회 제123회 국제학술대회(2015. 9. 12)에서 “에너지사용 제한조치에 관한 행정법적 고찰”이라는 주제로 발표하였던 내용을 수정·보완한 것으로, 이 논문을 쓸 수 있도록 지도해 주신 허성욱 교수님께 진심어린 감사의 말씀을 드립니다.

** 한국에너지공단 기획조정실 변호사, 서울대학교 법학대학원 전문박사과정 수료

성 확보 수단이 예정된 명령통제 방식의 규제 수단이므로, 필요최소한의 범위 내에서 공법적 원리에 맞게 이루어져야 한다.

더 나아가 실내온도 제한 등 일시적 절전규제에서 벗어나 정보통신기술 등 새로운 기술과 시장을 활용함으로써 민간 투자를 활성화하고 관련 산업을 육성하는 근본적이고 시스템적인 수요관리로 전환되고 있는 등 최근 에너지정책 동향 역시 중요하게 고려되어야 할 것이다.

I. 서론

우리나라의 전력수급 상황은 2011년 9월 순환단전 등 긴박한 조치가 잇따랐던 에너지수급 위기를 극복한 이래 최근 회복세를 보이고 있다. 평균 예비전력은 2008년부터 낮아지기 시작하여 2012년 최저점을 기록하였고, 2013년부터는 반등하여 호전되고 있는 추세이다.¹⁾ 정부는 올해 “하절기 전력수급 전망 및 대책”에서, 올 여름 전력수급은 대체로 안정적인 것으로 전망하면서 엘니뇨 등 만약의 사태에 대비하여 추가 예비력을 확보할 계획이라고 밝혔다.²⁾ 연일 전력수급 경보³⁾가 발령되어 동-하절기마다 전력거래소 비상대책상황실 상황관 앞에서 유관기관 관계자들이 경제대세를 유지하며 비상근무를 이어가던 2011년 경 상황과는 대조적이다.

그러나 에너지관련 국내 지표 및 국제 동향을 살펴보면 수급 불안정 요인이 근본적으로 해소되었다고 보기는 어렵다. 2012년 기준 우리나라의 에너지소비량은 263백만 toe⁴⁾로 세계 8위, 석유소비비는 9위, 전력소비량은 8위이며, 이는 세계 15위인 경제규모

1) 한국전력거래소 자료.

연도	2008	2009	2010	2011	2012	2013
예비전력(만kW)	573	527	444	404	398	419
공급예비율(%)	9.1	7.9	6.2	5.5	5.2	5.5

2) 산업통상자원부 2015. 7. 2. 자 보도자료, “올 여름, 700만kW 이상의 공급 예비력 확보를 통해 전력수급에 만전”.

3) 전력수급경보는 예비력에 따라 5단계(500만kW 미만 “준비”, 400만kW 미만 “관심”, 300만kW 미만 “주의”, 200만kW 미만 “경계”, 100만kW 미만 “심각”)로 나뉘며, 전력수급비상 단계별 행동요령이 정해져 있다. 상세 내용은 한국에너지공단 절전홈페이지(www.powersave.or.kr) 참조.

4) 석유환산(石油換算)톤(Ton of Oil Equivalent) : 각각 다른 종류의 에너지원들을 원유 1톤이 발열하는 칼로리를 기준으로 환산하여 표준화한 단위 (한국에너지공단 홈페이지 “에너지용어사

에 비해 높은 수준이다. 그럼에도 불구하고 공급에너지의 95.8%를 해외 수입에 의존하고 있고, 총 소비에너지의 35.2%를 차지하는 석유의 경우 중동 수입비중이 87.9%를 차지하고 있어 에너지안보에 취약한 구조를 띠고 있다.⁵⁾ 여름철마다 가정에서 에어컨이 돌아가고 거리에는 대형 승용차가 넘쳐나는 우리나라의 에너지 소비 실태에 대한 우려의 목소리도 있다.⁶⁾ 게다가 온실가스 규제 및 에너지 전환(energy transition)이라는 거부할 수 없는 국제적 추세 속에서도 세계 에너지 수요는 서서히 증가할 것이라는 전망이 우세하다.⁷⁾ 국제에너지기구(IEA; International Energy Agency)는 2035년까지 세계 에너지 수요가 1/3 증가할 것이라 보고 있다.⁸⁾

한정된 에너지를 합리적으로 이용하여 국가 차원의 에너지수급의 균형을 유지하면서 한정된 자원의 배분을 최적화함으로써 경제발전과 국민생활의 향상을 기하여야 하는 국가의 역할은 그 목적 달성을 위하여 국민의 권리를 적정 범위 내로 제한하는 기제들을 필연적으로 수반한다.⁹⁾ 따라서 에너지의 합리적인 이용을 위한 정책수단 중 하나인 에너지사용 제한조치는 그 제도를 운영함에 있어서 법률유보의 원칙, 비례의 원칙 등 공법적 원리들이 반드시 고려되어야 한다. 최근 수급 여건 개선으로 수년 전과 같이 강도 높은 에너지사용 제한의 필요성이 일시적으로 줄어들었다고 하더라도 지속가능한 제도 운영을 위해서는 법적인 관점에서 에너지사용 제한조치에 적용되는 원리들을 살펴볼 필요가 있다.

본 논문에서는 에너지사용 제한조치의 법적 근거, 주요 내용 및 연혁을 지금까지의 사례를 중심으로 개관하고, 해외 주요 국가의 입법례를 소개하기로 한다. 이를 바탕으로 에너지사용 제한조치에 적용되는 행정법적 원리들을 행정규제, 행정처분, 위임에 따른 행정입법, 행정절차, 실효성 확보 수단 측면에서 각각 살펴보고, 최근 에너지정책

전” 참조)

- 5) 에너지관리공단, 대한민국 에너지편람, 2015, 11면.
- 6) 전창훈, 한국사회는 에너지 문제를 넘을 수 있나, 부키, 2014, 15면.
- 7) 에릭 스피겔 외, 2030 미래 에너지보고서』, 이스퀘어, 2011, 54-60면; 이강후, 화석에너지의 종말, 코리아프린테크, 2013, 20면.
- 8) IEA, World Energy Outlook 2012, 2012.
- 9) 그 대표적인 에너지 정책 분야가 에너지 수요관리(demand-side management)인데, 에너지 수요관리 정책과 관련된 법제가 기본권 제한에 해당할 수 있으므로, 헌법 제37조제2항에 의거 “비례의 원칙”에 합치되어야 한다. 상세 내용은 김종천, 글로벌사회에서 에너지수요관리를 위한 법제도 개선 방안, 한국법제연구원, 2012, 37면 이하 참조.

동향이 주는 시사점을 고찰하기로 한다.

II. 에너지사용 제한조치 제도 개관

1. 의의

에너지사용 제한조치는 에너지수급의 안정을 위하여 문을 열고 냉난방을 하거나 불필요한 간판 및 실외조명을 켜 놓는 등 에너지를 낭비하는 행위를 규제하기 위한 목적으로, 전력수급 안정의 필요성이 있는 경우 정부 방침에 따라 시행되는 대표적인 에너지수급 안정 정책 중 하나이다.

에너지사용 제한조치는 「에너지이용 합리화법」 제7조 제2항 제9호에 근거를 두고 있는데, 국내외 에너지사정의 변동으로 에너지수급에 중대한 차질이 발생하거나 발생할 우려가 있다고 인정되는 경우 정부는 에너지수급의 안정을 기하기 위하여 필요한 범위에서 에너지사용자·에너지공급자 또는 에너지사용기자재의 소유자와 관리자에게 에너지사용의 제한 또는 금지에 사항에 관한 조정·명령, 그 밖에 필요한 조치를 할 수 있다.

「에너지이용 합리화법 시행령」 제14조는 상위법에서 정한 “에너지사용기자재의 사용제한 또는 금지 등”의 유형을 구체적으로 열거하고 있는데, ①에너지사용시설 및 에너지사용기자재에 사용할 에너지의 지정 및 사용 에너지의 전환, ②위생 접객업소 및 그 밖의 에너지사용시설에 대한 에너지사용의 제한, ③차량 등 에너지사용기자재의 사용제한, ④에너지사용의 시기 및 방법의 제한, ⑤특정 지역에 대한 에너지사용의 제한을 들고 있다.

2. 제한 또는 금지의 주요 내용

우리나라는 하절기와 동절기에 냉난방기 사용이 급증하는 등 여름과 겨울에 전력수요가 집중되는 현상을 보인다. 이러한 계절적 요인에도 불구하고 국제에너지(원유, 천연가스 등) 가격, 이상 기온이나 장마 등 기상적인 요인, 발전기 신규건설 등 매년

전력수급에 영향을 미치는 요인들은 다양하다. 이에 따라 해마다 하절기 및 동절기의 최대 전력수요, 최대 공급능력, 전력피크 시 예비력 전망치는 달라지는데, 전력 피크 시 예비력이 줄어들 것으로 전망되는 해에는 에너지사용 제한 또는 금지 조치의 적용 대상과 범위가 늘어나고 의무 부과와 강도가 높아진다. 반면 전력수급 상황이 호전될 것으로 전망되는 시기에는 에너지사용 제한 범위가 공공기관에 한정되고 상당 부분이 의무사항이 아닌 권장사항으로 시행되는 등 그 조치가 완화되는 경향을 보인다.

에너지사용 제한 또는 금지 조치는 정부(소관부처 산업통상자원부)가 에너지수급 위기가 예상되는 시기에 그 구체적인 제한 또는 금지의 내용을 공고함으로써 확정되는데, 위반 시 과태료 부과 대상인지 여부에 따라 의무사항과 권장사항으로 나뉜다. 현재까지 시행된 주요 사항은 <표 1>과 같다.

<표 1> 에너지사용 또는 금지 사항 주요 내용

시행시기	에너지사용 제한 또는 금지 사항 (권장사항은 제외)
2003년 (동절기)	① 가로수 및 건물 외부장식 전기조명 사용 금지 ② 주유소 및 대형마트 옥외 야간조명 및 간판 소등
2011년 (상반기)	① 공공기관 경관조명 소등 ② 공공기관 종사자 승용차 5부제 준수 ③ 옥외 야간조명 및 간판 소등(금융기관, 대규모 쇼핑시설, 골프장, 주유소, 단란주점, 아파트 등)
2011년 (동절기)	① 대규모 전기사용자 에너지사용 제한(전년대비 90%~110%) ② 전력 피크시간대 네온사인 사용제한 ③ 에너지다소비건물 난방온도 제한(민간 20℃, 공공 18℃)
2012년 (하절기)	① 문 열고 냉방 영업금지 ② 에너지다소비건물 난방온도 제한(26℃)
2012년 (동절기)	① 대규모 전기사용자 에너지사용 제한(전년대비 110%) ② 에너지다소비건물 난방온도 제한(민간 20℃, 공공 18℃) ③ 문 열고 난방 영업금지 ④ 전력 피크시간대 네온사인 사용제한 ⑤ 에너지다소비건물 난방기 순차운휴
2013년 (하절기)	① 대규모 전기사용자 에너지사용 제한(전년대비 110%) ② 에너지다소비건물 난방온도 제한(26℃) ③ 문 열고 냉방 영업금지

	④ 에너지다소비건물 냉방기 순차운휴 ⑤ 공공기관 전기사용 제한(전년 동월대비 15% 제한)
2013년 (동절기)	① 공공기관 건물 난방온도 제한(18℃) ② 문 열고 난방 영업금지 ③ 전력 피크시간대 공공기관 조명 사용제한
2014년 (하절기)	① 공공기관 건물 냉방온도 제한(28℃) ② 문 열고 냉방 영업금지
2014년 (동절기)	① 공공기관 건물 난방온도 제한(18℃) ② 문 열고 난방 영업금지 ③ 전력 피크시간대 공공기관 조명 사용제한
2015년 (하절기)	① 공공기관 건물 냉방온도 제한(28℃) ② 문 열고 냉방 영업금지

그 중 대표적인 제한(금지) 사항인 옥외 야간조명 사용제한, 에너지다소비건물 냉난방온도 제한, 문 열고 냉난방 영업 금지에 대하여 그 개략적인 내용을 소개하기로 한다.

(1) 옥외 야간조명 사용제한

옥외 야간조명 사용제한은 전력수급 상황이 악화되었던 2011년 하절기와 2012년 동절기에 집중적으로 실시되었다가 최근에는 공공기관 건물에 대하여만 전력피크시간대(17시부터 19시까지) 사용을 제한하는 것으로 완화되어 시행되고 있다.

옥외 야간조명에 대한 사용제한 조치가 정점을 이루었던 2011년 상반기의 경우, “옥외 야간조명”을 “「옥외광고물등 관리법」에 의한 옥외 광고물의 조명, 경관조명 및 기타 옥외에 설치된 조명시설로 야간에 사용되는 것”으로 폭넓게 정의하였고, 적용 대상 역시 대규모 기업 및 쇼핑시설, 금융기관, 골프장, 아파트, 오피스텔, 단란주점, 유흥주점, 주유소, LPG 충전소 등 에너지를 많이 소비하는 건물 또는 업종을 중점 관리하고자 하였다.¹⁰⁾

그 후 2011년 동절기와 2012년 동절기에는 옥외조명 중 네온사인¹¹⁾으로만 적용범

10) 「에너지사용의 제한에 관한 공고」(지식경제부 공고 제2011-117호) 제3조 이하.

11) 「옥외광고물 등 관리법」 시행령 제4조 제1항 제12호 가목에서 정하는 네온류(유리관 내부에 수은·네온·아르곤 등의 기체를 넣어 문자 또는 모양을 나타냄)를 사용하는 조명.

위를 축소하였고, 금지 시간대 역시 전력 피크시간대(17시~19시)로 한정하였다. 의료기관, 약국 등 공익을 위한 시설이나 종교시설, 전통시장 등은 내온사인 사용 제한 대상에서 제외¹²⁾하였다. 나아가 2013년 동절기와 2014년 동절기에는 공공기관이 소유한 홍보전광판 및 경관조명에 대하여만 오후 피크시간대(17시~19시) 사용을 금지하였고, 민간 사업장의 옥외 광고물 및 경관조명에 대하여는 의무사항이 아닌 권장사항으로 운영¹³⁾하였다.

(2) 에너지다소비건물 난방방온도 제한

에너지를 많이 사용하는 건물에 대한 난방방온도 제한은 2011년 동절기부터 시행되었다. 난방방을 가장 많이 하는 동절기와 하절기에 실내 온도를 일정수준으로 제한함으로써 난방기의 과다 사용을 억제하고자 한 것이다. 일반 가정에게까지 난방방기가 보급되어 건물 부문의 에너지사용이 늘어나던 시기여서 난방방온도의 제한은 국민들의 일상에 지대한 영향을 미쳤다.

적용대상은 연간 에너지사용량이 2,000toe 이상인 에너지다소비건물이다. 에너지를 많이 사용한다는 기준은 다양할 수 있으나, 「에너지이용 합리화법」에서 정한 에너지다소비사업자의 기준 역시 연간 에너지사용량이 2,000toe 이상인 자이다.¹⁴⁾ 이와 함께 사회적 약자에 대한 배려, 국가 안전보장 등 공공복리상의 특별한 요청이 있거나 온도제한 규정을 일률적으로 적용하기 어려운 공동주택, 공장, 의료기관, 사회복지시설, 유치원, 군사시설, 종교시설, 전통시장 등은 적용대상에서 제외되었다.

2011년 동절기부터 2013년 하절기까지 시행되었던 공고에 의하면, 난방보다는 난방에 대한 기준이 엄격하였음을 알 수 있다. 난방온도 제한의 경우 에너지다소비건물뿐만 아니라 한국전력공사와의 계약전력(일반용 및 교육용)이 100kW 이상인 전력다소비건물을 적용대상에 포함하였는데¹⁵⁾, 2012년 동절기의 난방온도 제한대상은

12) 「에너지사용의 제한에 관한 공고」(지식경제부 공고 제2011-599호) 제9조; 「에너지사용의 제한에 관한 공고」(지식경제부 공고 제2012-520호) 제19조.

13) 「에너지사용의 제한에 관한 공고」(지식경제부 공고 제2013-337호) 제10조, 제13조; 「에너지사용의 제한에 관한 공고」(지식경제부 공고 제2014-616호) 제10조, 제13조.

14) 에너지다소비사업자는 일정 주기마다 의무적으로 에너지진단을 받아야 하고, 분기별로 에너지사용량·제품생산량 등을 관할 지자체에 신고하여야 하는 등 일정한 법적 의무를 부담한다(에너지이용 합리화법 제31조, 제32조).

64,806개소(그 중 에너지다소비건물은 476개소)에 달하였다. 2013년 동절기부터는 적용대상을 대폭 축소하여 공공기관 건물에 한정하고 있다.

에너지다소비건물에 대한 냉난방온도 제한조치의 내용을 종합하여 보면, 민간보다는 공공 부문의 에너지절약을 강조한 정책적 결단에 의한 것으로 이해되는데, 공공부문이 에너지이용 합리화 시책을 선도적으로 이행하게 함으로써 국가 에너지소비를 줄이고 민간부문의 파급을 기대한 것으로 보인다. 이와 같은 맥락에서 「에너지이용 합리화법」은 국가·지방자치단체 등 공공주체에 대하여 에너지이용 효율화조치를 추진하여야 할 의무를 지우고 있는데¹⁶⁾, 그 구체적 실천 방안은 「에너지이용 합리화법」 제8조의 위임에 따라 2011년부터 「공공기관 에너지이용 합리화 추진에 관한 규정」(산업통상자원부 고시)이 제정되어 국가, 지방자치단체 등 공공기관을 대상으로 에너지의 효율적 이용과 온실가스의 배출 저감을 위한 조치가 시행되고 있다.¹⁷⁾

(3) 문 열고 냉난방 영업 금지

문을 열어놓은 상태에서 냉방 또는 난방을 하게 되면 실내온도가 외기온도의 영향을 받기 때문에 냉난방의 효율이 떨어지고 결과적으로 전력을 낭비하는 요인이 된다. 유동인구가 많은 지역의 상점들은 손님을 유치하기 위하여 전기요금에 더 나옴이라든가 문을 열고 냉난방을 하는 경우가 많다. 문을 열고 냉난방기를 틀어놓게 되면 손님 유치에 도움이 된다는 주장도 있으나 이는 논외로 하고, 이러한 행위가 국가적으로

15) 「에너지사용의 제한에 관한 공고」(지식경제부 공고 제2011-599호) 제10조 제1항 제1호; 「에너지사용의 제한에 관한 공고」(지식경제부 공고 제2012-520호) 제12조 제1항 제1호.

16) 제8조(국가·지방자치단체 등의 에너지이용 효율화조치 등) ① 다음 각 호의 자는 이 법의 목적에 따라 에너지를 효율적으로 이용하고 온실가스 배출을 줄이기 위하여 필요한 조치를 추진하여야 한다.

1. 국가

2. 지방자치단체

3. 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조제1항에 따른 공공기관

② 제1항에 따라 국가·지방자치단체 등이 추진하여야 하는 에너지의 효율적 이용과 온실가스의 배출 저감을 위하여 필요한 조치의 구체적인 내용은 대통령령으로 정한다.

17) 현행 「공공기관 에너지이용 합리화 추진에 관한 규정」(산업통상자원부 고시 제2015-158호)은 공공기관은 동절기 또는 하절기와 관계없이 난방설비 가동 시 평균 18℃ 이하, 냉방설비 가동 시 평균 28℃ 이상으로 실내온도를 유지하여야 한다고 규정하고 있다(제14조).

에너지 낭비의 요소 중 하나임은 자명한 사실이다. 이에 따라 전력수요가 급증하는 하절기 및 동절기의 전력 낭비를 줄이기 위한 목적으로 2012년 하절기부터 문 열고 냉난방을 하는 상점에 대한 규제가 실시되었다.

이른바 “개문(開門) 냉난방” 금지는 “「부가가치세법」에 따라 국세청에 등록하고 영업 활동을 하는 매장, 상점, 점포, 상가, 건물 등 사업장”, 즉, 대부분의 점포를 대상으로 실시되었다. 자동문을 개방한 상태로 전원을 차단하거나, 비닐문과 같이 외기를 차단할 수 없는 출입문을 설치하고 영업하는 행위도 과태료 부과 대상이다.

2013년도 하절기부터는 한자어를 우리말로 순화하는 목적에서 “개문 냉난방”을 “문 열고 냉난방”으로 이름을 바꾸어 시행되고 있다.

3. 주요 연혁

(1) 제정 법률(법률 제3181호, 1980년)

「에너지이용 합리화법」은 에너지의 수급을 안정시키고 에너지의 합리적이고 효율적인 이용을 증진하며 에너지소비로 인한 환경피해를 줄임으로써 국민경제의 건전한 발전 및 국민복지의 증진과 지구온난화의 최소화에 이바지함을 목적으로 제2차 석유 파동 이후인 1979년 12월 제정되었다.

제정 법률(법률 제3181호)에서는 현행 법률과는 달리 에너지수급 안정 조치의 긴급성에 따라 동력자원부장관(現 산업통상자원부장관)의 에너지사용 제한조치 발령 요건을 “부득이한 경우”와 “중대한 지장이 생기거나 생길 염려가 있는 경우” 두 가지로 나누어 정부의 행위와 위반 시 제재사항을 달리 규정하였다.

(2) 1차 전부개정법률(법률 제4426호, 1991년)

정부는 경제규모의 확대로 에너지소비가 급증하고 걸프사태와 같은 돌발적인 에너지위기가 발생할 가능성이 상존하는 현실에서, 실효성 있는 에너지절약 정책을 추진하여 효율적으로 에너지수급을 관리하기 위하여, 1991년 11월 에너지이용 합리화법 전부개정법률안을 발의(의안번호 131392)하였다.

개정 법률에서는 종래 두 개의 요건으로 나누어 규정되어 있었던 에너지수급 안정

조치를 하나로 통합하면서 에너지사용 제한조치의 대상을 “에너지사용시설 및 에너지사용기자재의 소유자 또는 관리인”으로 명확하게 하였고, 불이행시 과태료에 처하도록 하여 제도의 실효성을 확보하였다.¹⁸⁾

(3) 2차 전부개정법률(법률 제4891호, 1995년)

정부는 1990년대 중반 적극적인 에너지 절약정책의 추진을 통하여 에너지수급 안정을 도모하고자 하였다. 정부는 에너지소비의 증가에 따른 지구환경보호문제의 대두와 국제 에너지수급 상황의 가변성 등 여건변화에 대응하여 장기적이고 종합적인 국가에너지기본계획을 확립하고 에너지기술의 개발과 보급을 촉진시키기 위한 각종 제도를 정비하며 에너지의 수급안정과 환경조화형 에너지수급기반을 구축하고자, 1994년 10월 에너지이용 합리화법 일부개정법률안을 발의(의안번호 140836)하였다.

동 개정안의 가장 큰 특징은 제1차 및 제2차 석유과동과 같이 비상시의 수급안정을 위해 에너지사용자 및 공급자에게 비축의무를 부과하는 조항을 신설하였다는 데 있다. 1980년 제2차 석유과동을 겪으면서 마이너스 경제성장률(-3.7%)을 경험한 바 있고, 에너지수입의존도가 1993년 기준 94.8%에 이르는 등 국제에너지시장의 변동가능성에 상시 대비하고자 하는 정책적 공감대 속에서 개정안이 통과되었다. 이로써 에너지사용 제한조치를 포함하여 「에너지이용 합리화법」의 주요 정책 수단들이 현행 법률과 유사한 체계를 갖추게 되었으며, 조항의 제목도 기존 “에너지사용 등의 제한조치”에서 “수급안정을 위한 조치”로 변경되었다. 주요 개정사항은 <표 2>와 같다.

<표 2> 에너지사용 제한조치 관련 조항 주요 개정사항

구 분	요 건	내 용	제재사항
제정 (1980년)	에너지수급상 부득이하다고 인정할 때	에너지 및 에너지사용기자 재의 사용	없음
	에너지수급에 중대한 지장이 생기거나 생길 염려가 있다고 인정할 때		2년 이하 징역 또는 500만원 이하 벌금

18) 국회 동력자원위원회(現 산업통상자원위원회)는 위 개정안의 내용이 에너지위기를 극복하고 에너지이용을 합리화하기 위한 것으로서 바람직하다는 취지의 검토의견을 제시하였다.

제1차 전부개정 (1991년)	에너지수급의 불균형으로 인하여 국민경제·국민생활 또는 공공이익을 현저히 저해하거나 저해할 우려가 있다고 인정되는 경우	①위생접객업 기타 에너지사용시설의 에너지 사용의 제한 ②거량등 에너지사용기자재의 사용제한	300만원 이하 과태료
제2차 전부개정 (1995년)	국내외 에너지사정의 변동으로 에너지수급에 중대한 차질이 발생하거나 발생할 우려가 있다고 인정될 때	에너지사용의 제한 또는 금지	300만원 이하 과태료

Ⅲ. 해외 주요 국가 사례

1. 일본

일본 「전기사업법(電氣事業法)」은 전기의 수급 조정을 행하지 아니하면 전기 공급 부족이 국민경제 및 국민생활에 악영향을 미쳐, 공공의 이익을 저해할 우려가 있다고 인정될 때에는 그 사태를 극복하기 위해 사용전력량의 한도, 사용최대전력의 한도, 용도 혹은 사용을 정지해야 할 일시를 정하여, 일반전기사업자, 특정전기사업자 혹은 특정규모 전기사업자가 공급하는 전기의 사용을 제한 및 수전전력의 용량 제한을 정하여, 일반전기사업자, 특정전기사업자 혹은 특정규모 전기사업자로부터의 수전을 제한할 수 있도록 규정하고 있다(일본 전기사업법 제27조).¹⁹⁾

일본은 2011년 3월 11일 대지진으로 인하여 후쿠시마 원자력발전소 사고가 발생함에 따라 원자력에 대한 의존도가 높았던 에너지정책을 전면 수정할 수밖에 없는 상황에 놓였고, 원자로의 노심이 녹아내려 발전소 가동이 중단된 상태에서 전례 없는

19) 電氣事業法 第二十七條(電氣の使用制限等)經濟産業大臣は、電氣の需給の調整を行わなければ電氣の供給の不足が國民經濟及び國民生活に悪影響を及ぼし、公共の利益を阻害するおそれがあると認められるときは、その事態を克服するため必要な限度において、政令で定めるところにより、使用電力量の限度、使用最大電力の限度、用途若しくは使用を停止すべき日時を定めて、一般電氣事業者、特定電氣事業者若しくは特定規模電氣事業者の供給する電氣の使用を制限し、又は受電電力の容量の限度を定めて、一般電氣事業者、特定電氣事業者若しくは特定規模電氣事業者からの受電を制限することができる。

폭염이 찾아왔다.²⁰⁾ 전력수급에 중대한 차질이 발생하자 일본 정부는 하절기 전력난을 극복하기 위하여 위 전기사업법 제27조에 따라 2011년 7월 1일자로 전력사용제한령을 발동하였다.

전력사용제한령은 도쿄전력(東京電力) 및 도호쿠전력(東北電力) 관할 지역의 계약 전력 500kW 이상의 건물이나 공장 등 대량 전력수요자를 대상으로 최대사용전력을 전년도 사용량보다 15% 절감하도록 의무화하였고, 이와 동시에 계약전력 500kW 미만의 소규모 전력수요자나 가정·개인에 대하여는 조명·냉방·가전기기 절전, 영업시간 단축, 여름휴가 조정 등을 통한 근무시간 분산을 권장하는 내용을 담고 있었다.²¹⁾ 일본 자원에너지청 자료에 따르면 2개월간(2011년 7월 및 8월)의 전력소비량은 직전연도 같은 기간에 비해 도쿄전력 관할지역 21.9%, 도호쿠전력 관할지역 21.3% 감소한 것으로 나타나 성공적이었다고 평가된다.²²⁾ 일본 정부는 2011년 9월 9일 전력사용제한령을 조기 해제하였다.

우리나라의 「전기사업법」(법률 제5453호)에도 일본과 같이 전기의 공급부족으로 인하여 국민경제 및 국민생활에 지장을 주거나 공공이익을 저해할 우려가 있다고 인정되는 경우 전기사용자의 전기 사용 및 수전을 제한할 수 있는 근거를 두고 있었다.²³⁾ 그러나 규제 완화 차원에서 「전기사업법」이 1999년 2월 8일 법률 제5830호로 개정되면서 해당 조문이 삭제되었다.

2. 미국

20) 월전사고 이후 하절기 전력수요 전망치는 6,000만kW 였는데, 공급능력 5,380만kW에 비하여 620만kW 부족한 상황이었다. 2011년 동경지역 하절기 최고기온은 8월 18일 최고기온 36.1°C를 기록하였다.

21) 經濟産業省 電力需給対策本部, 夏期電力需給対策, 2011.

22) 김규관, 일본의 대지진 이후 에너지정책과 국내 정책제언, 에너지포커스, 2011년 겨울호, 2011, 138면.

23) 제22조(전기사용의 제한등) ① 통상산업부장관은 전기의 수급조정을 하지 아니하면 전기의 공급부족으로 인하여 국민경제 및 국민생활에 지장을 주거나 공공이익을 저해할 우려가 있다고 인정되는 경우에는 필요한 범위안에서 다음 각호의 사항을 정하여 전기사용자에게 전기의 사용 및 수전을 제한할 수 있다.

1. 사용전역량의 한도
2. 사용최대전력의 한도
3. 사용용도
4. 사용제한기간

미국에서 세 번째로 인구가 많은 뉴욕주는 2000년대부터 에너지를 절감하여 하절기 전력 수요를 합리적으로 관리하고, 장기적으로는 지구온난화 등 기후변화에 대응하고자 하는 정책 기초를 꾸준히 유지하여 왔다. 뉴욕 주정부는 2002년 에너지계획위원회(Energy Planning Board)의 심의를 거쳐 「뉴욕주 지역에너지계획(New York State Energy Plan)」을 발표하였는데, 에너지 수요 관리를 위한 중장기 목표를 설정하고 이를 달성하기 위한 에너지 산업의 경쟁 활성화 방안, 환경 및 경제발전을 균형적으로 고려한 에너지공급 포트폴리오 등을 담고 있다.²⁴⁾ 또한 2006년에 발표된 롱아일랜드 전력공사(Long Island Power Authority) 조사결과에 따르면, 그 당시 전력 부족 현상이 만연하였음에도 불구하고 이스트 햄프턴(East Hampton) 지역 소재 조사대상 상점 중 65%가 문을 열고 냉방을 하는 것으로 드러났다.²⁵⁾ 중앙냉방장치나 개별 에어컨을 가동한 채 문을 열어놓으면 문을 닫고 냉방할 때보다 전기 사용량이 20~25% 증가한다는 분석 결과도 나왔다.

2006년 4월에는 이른바 “문 열고 냉방” 행위가 전력 생산으로 인한 환경오염을 악화시키고 전력 수요가 많은 하절기에 피크 부담을 가중시킨다고 보아, 문 열고 에어컨을 가동하는 행위를 금지하고 이를 위반하는 상점에 대하여 과태료를 부과하는 내용의 뉴욕시 행정조례(New York City Administrative Code) 개정안이 뉴욕시 의회(The New York City Council)에 발의되었고, 의회의 심의를 거쳐 2008년 8월 14일 통과되었다.

현재까지 시행 중인 뉴욕시 행정조례²⁶⁾에 의하면, 누구든지 상업용 건물 또는 구조물의 개별 에어컨 또는 중앙냉방장치를 가동한 상태에서 외기(外氣)의 유입을 차단하는 문을 열어놓는 행위를 하여서는 아니 되며, 사람의 출입 또는 물건의 이동을 위한 일시적 개방, 응급 상황은 예외로 규정하고 있다. 또한 영업 면적 4,000평방미터 이하(물류공간 제외)의 소규모 상점, 체인점이 아닌 상점은 적용대상에서 제외된다. 이를

24) 세부 실천과제로서, ①1차 에너지 사용량을 2010년까지 1990년 대비 25% 절감, ②1차 에너지 사용량 중 신재생에너지의 비중을 2020년까지 현행 10%에서 15%까지 확대, ③온실가스 배출을 2010년까지 1990년 대비 5%, 2020년까지 1990년 대비 10% 각각 저감, ④분산형 전원 및 집단에너지 기술 보급 및 상용화 지원, ⑤바이오 연료 개발을 위한 연구 활성화 지원, ⑥전력수요지 인접 전원, 신재생에너지, 수료관리 자원을 활용한 전원(電源) 다양화 등을 포함하고 있다.

25) 2013. 7. 5. 자 뉴욕타임즈 기사 “90 Degrees+A.C.+Open Doors=Hamptons Energy Policy?”

26) N.Y. ADC. LAW § 20-910 : NY Code - Section 20-910: Air conditioning.

위반한 자에 대하여는 1회 위반 시 경고장이 발부되고, 2회 위반 시 200달러의 과태료(civil penalty), 3회 위반 시 400달러의 과태료가 부과된다. 과태료는 냉방 중 개방된 출입문 개수 당 부과되며, 위반 횟수에 따른 제재의 가중 기준은 직전 위반행위로부터 18개월이 경과되기 이전에 위반행위를 한 경우에 적용된다. 우리나라와는 달리 제재 대상이 문 열고 냉방 행위에 한정되고 있고, 정부 공고 발령과 같은 별도집행행위의 매개 없이 상시 적용된다는 점이 특징이다.

IV. 에너지사용 제한조치에 대한 행정법적 분석

1. 행정규제

규제는 현상을 바라보는 관점에 따라 다양한 접근이 있으나, 일반적으로는 사적 질서에 대한 정부의 정책수단이나 간섭으로 이해된다.²⁷⁾ 실정법상의 근거로는 「행정규제기본법」이 있는데, 국가나 지방자치단체가 특정한 행정 목적을 실현하기 위하여 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것으로 정의된다(행정규제기본법 제2조). 고용의무·신고의무·등록의무·보고의무·공급의무·출자금지 기타 영업 등과 관련하여 일정한 작위 또는 부작위의무를 부과하는 사항은 행정규제에 속한다(행정규제기본법 시행령 제2조 제3호).

에너지사용 제한조치는 국가가 에너지수급 안정이라는 공익상의 행정 목적을 실현하기 위하여 「에너지이용 합리화법」에 따라 에너지사용자 등에게 에너지사용에 관련된 일정한 금지 의무를 부과하는 것이다. 이를 위반하는 경우 300만원 이하의 과태료가 부과되며²⁸⁾, 위반자에 대하여는 에너지공급자로 하여금 에너지공급을 제한(예:

27) 김유환, 행정법과 규제정책, 법문사, 2012, 15면; 이민영, 게임산업의 규제에 관한 행정법적 고찰, 정보통신정책, 제18권 14호, 2006, 20면; 정부가 시장실패 상태의 해결을 위하여 기업 등의 의사결정에 영향을 미치는 다양한 규제수단을 동원한다는 경제학적 관점에서의 논의에 대하여는 허성욱, 경제규제행정법이론과 경제적 효율성, 서울대학교 법학, 제49권 제4호, 2008, 650면.

28) 제78조(과태료) ④ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 300만원 이하의 과태료를 부과한다.

1. 제7조제2항제9호에 따른 에너지사용의 제한 또는 금지에 관한 조정·명령, 그 밖에 필요한

전기 또는 가스 공급의 중단)하게 할 수 있도록 규정(에너지이용 합리화법 시행령 제14조)하고 있어 실효성 확보를 위한 제재수단이 마련되어 있다.²⁹⁾ 이러한 점을 종합하면, 에너지사용 제한조치는 대표적인 행정규제 수단이다.

실제로 에너지사용 제한조치의 근거 규정인 「에너지사용의 제한에 관한 공고」는 「행정규제기본법」 제6조 및 같은 법 시행령 제5조에 따라 규제개혁위원회에서 운영하는 “규제정보포털”에 등록³⁰⁾되어 있다.

정부가 규제를 정할 때에는 국민의 생명·인권·보건 및 환경 등의 보호와 식품·의약품의 안전을 위한 실효성이 있는 규제가 되도록 하여야 하면서도, 그 대상과 수단은 규제의 목적 실현에 필요한 최소한의 범위에서 가장 효과적인 방법으로 설정되어야 한다(행정규제기본법 제5조 제2항, 제3항). 또한 법령에 의한 규율의 밀도 측면에서 보더라도, 하위 단계에서 보다 탄력적인 입법에 의한 구체화의 여지를 열어놓거나 개별사례의 사정을 감안할 수 있는 여지를 남겨놓기 위해서는 규율을 개방적·불확정적인 것으로 할 필요가 있다.³¹⁾

유효적절한 규제 수단의 실현을 위하여 에너지사용 제한조치는 정부의 재량행사에 의하여 그 내용이 구체화되는 백지규정(공백규정)의 형식을, 『에너지사용의 제한에 관한 공고』는 매년 동하절기마다 시행되어 부칙에서 정한 기간이 경과되면 자동으로 효력을 상실하는 한시규정의 형식을 띠고 있다. 이는 에너지시장의 역동성으로 인하여 에너지법이 다른 법령역에 비해서 규제의 대상과 내용이 더 빠르게 변하는 특성³²⁾이 반영되어 있다고 볼 수 있다.

2. 처분성

행정소송법상 처분은 행정청이 행하는 구체적 사실에 관한 법집행으로서의 공권력

조치를 위반한 자

²⁹⁾ 제14조(에너지사용의 제한 또는 금지) ④ 산업통상자원부장관은 정당한 사유 없이 법 제7조제2항에 따른 에너지의 사용제한 또는 금지조치를 이행하지 아니하는 자에 대하여는 에너지공급자로부터 하여금 에너지공급을 제한하게 할 수 있다.

³⁰⁾ 규제정보포털 (<https://www.better.go.kr/fz.stats.AllRegulSIPL.laf>, 2015. 8. 28. 검색)

³¹⁾ 박영도, 입법학 입문, 한국법제연구원, 2008, 205면.

³²⁾ 허성욱, 기후변화시대의 에너지법정책, 박영사, 2013, 300면.

의 행사 또는 그 거부와 그 밖에 이에 준하는 행정작용을 말하며(행정소송법 제2조 제1항 제1호), 처분의 개념과 관련하여 대법원은 행정청의 어떤 행위가 항고소송의 대상이 될 수 있는지의 문제는 추상적·일반적으로 결정할 수 없고, 구체적인 경우 행정처분은 행정청이 공권력의 주체로서 행하는 구체적 사실에 관한 범집행으로서 국민의 권리의무에 직접적으로 영향을 미치는 행위라는 점을 염두에 두고, 관련 법령 내용과 취지, 행위 주체·내용·형식·절차, 행위와 상대방 등 이해관계인이 입는 불이익의 실질적 견련성, 그리고 법치행정의 원리와 당해 행위에 관련된 행정청 및 이해관계인의 태도 등을 참작하여 개별적으로 결정하여야 한다는 입장을 견지하고 있다.³³⁾

행정규칙이 항고소송의 대상이 되는 행정처분에 해당하는지 여부에 대하여 대법원은 고시가 일반적·추상적 성격을 가질 때에는 법규명령 또는 행정규칙에 해당하지만, 다른 집행행위의 매개 없이 그 자체로서 직접 국민의 구체적인 권리의무나 법률관계를 규율하는 성격을 가질 때에는 항고소송의 대상이 되는 행정처분에 해당한다고 보고 있다.³⁴⁾ 이른바 처분적 법률(개별사건적 법률)의 경우에는 형식적으로는 행정행위가 아니기 때문에 행정행위처럼 쟁송취소의 대상은 될 수 없고 규범통제의 방법을 취하여야 한다는 입장³⁵⁾도 있다.

매년 일정 기간을 정하여 정부 공고 형식으로 시행되는 에너지사용 제한조치는 행정규칙의 형식을 띠고 있으나, 별도의 집행행위 없이 공고 그 자체로서 에너지다소비건물 소유주, 사업자 등에게 일정 수준의 냉난방온도를 준수하거나 특정 시간대에 옥외조명을 사용하지 아니하여야 할 의무 등을 직접적으로 발생시키므로 항고소송의 대상이 되는 행정처분에 해당한다. 만약 에너지사용 제한 또는 금지사항 위반에 따른 과태료 부과처분에 대하여만 쟁송취소의 대상이 된다고 해석한다면, 에너지사용 제한 조치 시행과 동시에 영입의 자유 등을 제약받는 수범자들에게 지나치게 가혹할 것이다.

2011년 3월 옥외 야간조명 사용제한이 포함된 「에너지사용의 제한에 관한 공고」가 발령되자, 36개소 골프장 운영업체가 공동으로 실외 골프장코스 조명타워 점등을

33) 대법원 2011. 6. 10. 선고 2010두7321 판결.

34) 대법원 2006. 9. 22. 선고 2005두2506 판결; 대법원 2003. 10. 9.자 2003무23 결정.

35) 김종권, 이른바 처분적 시행규칙의 문제점에 관한 소고, 법률신문, 2006. 7. 27.

금지한 조치가 위법하다고 주장하면서 정부를 상대로 항고소송을 제기하였다.³⁶⁾ 이에 법원은 동 조치가 행정처분에 해당함을 전제로 하여, 에너지사용 제한조치 발령 당시 국제유가의 변동으로 에너지수급에 다소 차질이 발생하거나 발생할 우려가 있는 상황이었다고 볼 여지는 있으나, 에너지수급에 중대한 차질이 발생하거나 발생할 우려가 있는 상황이었다고 보기는 어려우며, 야간영업 제한으로 인한 매출감소 및 이로 인한 감축경영의 우려 등 원고들이 입게 될 불이익을 고려하면 동 조치가 재량권을 일탈남용한 것으로 판단하여 원고들의 청구를 인용한 바 있다.³⁷⁾

3. 법령보충적 행정규칙

에너지사용 제한 또는 금지의 구체적 대상은 「에너지이용 합리화법」 제7조, 같은 법 시행령 제13조 및 제14조의 위임에 따라 정부가 고시하여 정한다. 정부는 매년 하절기 및 동절기에 부칙으로써 적용기간을 정하여 「에너지사용의 제한에 관한 공고」를 제정·시행한다. 이 공고는 형식상으로 행정규칙이지만, 법령의 위임에 따라 에너지사용 제한 대상 행위를 구체적으로 정함으로써 해당 조항의 내용을 보충하는 이른바 “법령보충적 행정규칙”³⁸⁾으로서, 법령상의 수권법령규정과 결합하여 대외적으로 일반 국민을 기속하는 법규명령으로서의 성격을 지니고 있다고 할 것이다.

법령보충적 행정규칙은 제한 없이 일반화되는 경우 국회입법의 원칙 및 법치국가의 원칙에 반하므로 제한적으로 인정되어야 하는데, ①법규명령 형식이 아닌 행정규칙으로 제정되는 만큼 매우 전문적이고 기술적인 사항 또는 빈번하게 개정되어야 하는 구체적 사항 등에 국한되어야 하고, ②포괄위임금지의 원칙상 법령의 수권은 구체적·개별적으로 한정된 사항에 대하여 행하여져야 하며, ③법령의 위임 범위 내에서 제정

36) 원고들은 에너지사용 제한조치 취소의 소를 제기하면서 집행정지를 신청하였는데, 재판부는 “야간조명 금지 조치로 인해 야간 조명을 설치해 영업하는 골프장들의 매출액이 큰 폭으로 감소될 수밖에 없어 종업원들에 대한 휴직 및 해고 등 감축경영을 할 수밖에 없어 보이며, 골프장의 야간영업이 전력수급 자체에 큰 부담을 주지 않고 현재 국제유가가 대체로 안정돼 있어 권고적 조치나 가격인상 등을 통한 수급조절 대신 시설이용 자체를 하지 못하게 해 영업 자체가 제한되는 조치를 취할 필요가 있을지 의문이다”라고 판단하여 신청인의 신청을 인용하였다(서울행정법원 2011. 6. 24.자 2011아1591 결정).

37) 서울행정법원 2011. 12. 22. 선고 2011구합16971 판결(확정).

38) 대법원 2001. 12. 24. 선고 99두11141 판결.

되어야 한다.³⁹⁾

에너지사용의 제한 또는 금지조치의 유형은 법률의 수권에 따라 시행령에서 열거하고 있고, 그 내용은 시행령에서 정한 범위 내에서 정부가 공고하게 되어 있다. 국제유가 변동 등 다양한 요인에 의한 에너지수급 위기에 기민하게 대응하고자 하는 입법 취지를 고려하였을 때, 에너지사용을 적정 수준으로 제한하거나 금지하기 위한 전문적·기술적인 사항을 규정할 필요가 있다. 따라서 상황 변화에 따라 유연하게 운영할 수 있는 행정규칙(정부 공고)에 구체적인 사항을 위임하고 있는 입법 형식은 바람직하다. 법령에서 전문적·기술적 사항이나 경미한 사항으로서 업무의 성질상 위임이 불가피한 사항에 관하여 구체적으로 범위를 정하여 위임한 경우에는 고시 등으로 정할 수 있다(행정규제기본법 제4조 제2항).

4. 행정절차

앞에서 살펴보았듯이 처분성이 인정되는 에너지사용 제한조치 발령 시 「행정절차법」의 규정이 적용되는지 여부가 문제될 수 있다. 「행정절차법」은 행정절차에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우 해당 법률을 적용하도록 하고 있다.⁴⁰⁾ 「행정절차법」은 행정절차에 관한 일반법이지만, 다른 법률에 행정절차에 관한 특별규정이 있으면 특별법우선의 원칙이 적용되는 것이다.⁴¹⁾ 대법원은 「행정절차법」 제3조 제1항에 관하여, 다른 법률이 행정절차에 관한 특별한 규정을 적극적으로 두고 있는 경우나, 다른 법률이 명시적으로 행정절차법의 규정을 적용하지 아니한다고 소극적으로 규정하고 있는 경우에는 행정절차법의 적용을 배제하고 다른 법률의 규정을 적용한다고 해석한 바 있다.⁴²⁾

정부가 에너지사용의 제한조치를 할 때에는 조치를 하기 7일 이전에 제한 내용을 예고하여야 하며, 긴급히 제한할 필요가 있을 때에는 그 제한 전일까지 이를 공고할 수 있도록 하고 있다(에너지이용 합리화법 시행령 제14조 제3항). 규제의 수범자인

39) 박균성, 행정법 강의, 박영사, 2012, 188면.

40) 제3조(적용 범위) ① 처분, 신고, 행정상 입법예고, 행정예고 및 행정지도의 절차에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법에서 정하는 바에 따른다.

41) 법제처, 행정절차법 해설, 2013, 13면.

42) 대법원 2002. 2. 5. 선고 2001두7138 판결.

국민으로 하여금 행정예측을 가능하게 하고, 에너지사용 제한 또는 금지에 대비하기 위한 기간을 사전에 부여하기 위한 제도적 장치로서, 행정의 투명성과 능률화를 목적으로 하는 「행정절차법」의 취지가 반영되어 있다고 할 것이다. 따라서 「행정절차법」에서 정한 처분의 사전통지, 행정상 입법예고, 행정예고의 절차가 적용된다고 볼 수 없다.

5. 행정의 실효성 확보

(1) 과태료

에너지사용의 제한 또는 금지에 관한 조정·명령, 그 밖에 필요한 조치를 위반하는 경우 300만원 이하의 과태료가 부과된다(에너지이용 합리화법 제78조 제4항 제1호). 과태료의 액수는 최근 2년간 같은 위반행위로 과태료를 부과받은 횟수에 따라 1회 위반 시 50만원부터 4회 이상 위반 시 300만원까지 부과된다(에너지이용 합리화법 시행령 제53조 별표5). 다만, 차량의 사용제한에 관한 명령 위반 시의 과태료 금액은 위반행위의 횟수와 관계없이 10만원이며, 해당 사업자의 사업 규모, 위반 정도 및 위반횟수 등을 고려하여 과태료 금액의 1/3 범위에서 감경할 수 있다.

「에너지이용 합리화법」 위반 시 과태료의 부과권자는 소관 중앙행정기관의 장이나, 에너지사용의 제한 또는 금지에 관한 조정·명령을 위반하는 경우에는 제78조 제5항 및 같은 법 시행령 제50조에 의하여 지방자치단체장(특별시장·광역시장·도지사·특별자치도지사)에게 위임되어 있다⁴³⁾. 이는 에너지사용 제한조치가 지역의 에너지사용자, 더 나아가 지역 상권에 광범위한 영향을 미치는 점을 감안한 입법적 고려에 따른 것이다.

과태료 부과 권한의 위임이 입법 취지에 맞게 운영되기 위해서는 중앙정부 및 지방자치단체 간의 유기적인 협조가 필수적이다. 이에 따라 문 열고 냉난방 금지 등 에너지사용 제한조치 위반 사항을 점검하고자 하는 경우 해당 지방자치단체 공무원, 유관기관 임직원을 포함한 합동점검반이 구성되며, 실무상으로도 업무 협조가

⁴³⁾ 제50조(권한의 위임) 산업통상자원부장관은 법 제69조제1항에 따라 법 제78조제4항제1호와 제11호에 따른 과태료의 부과·징수에 관한 권한을 시·도지사에게 위임한다.

원활하게 이루어지고 있다. 이는 「행정절차법」상 행정응원⁴⁴⁾으로 볼 수 있다.

(2) 공급거부

공급거부는 행정법상의 의무를 위반하거나 불이행한 자에 대하여 행정상의 서비스 또는 재화의 공급을 거부하는 행위로서, 행정법상 의무위반자에게 사업이나 생활상의 어려움을 주어 간접적으로 의무이행의 확보를 도모하는 행정상의 제재이다.⁴⁵⁾ 공급거부는 침익적 행정행위 또는 권력적 사실행위에 해당하므로 법률상의 근거가 있어야 한다.⁴⁶⁾

정부는 정당한 사유 없이 에너지 사용제한 또는 금지조치를 이행하지 아니하는 자에 대하여 에너지공급자로 하여금 에너지공급을 제한(예: 전기 또는 가스 공급 중단)할 수 있도록 함으로써 간접적인 이행 강제수단을 두고 있다(에너지이용 합리화법 시행령 제14조). 이는 에너지사용 제한 또는 금지조치의 실효성을 높이고 국가 차원의 수급안정 조치에 협조하지 아니하는 위법한 행위에 대한 제재 측면에서 그 타당성이 인정된다고 할 것이다.

다만, 에너지공급을 제한하는 경우 국민의 생활에 지대한 불편을 초래하고 인간다운 살 권리를 제한하게 되므로, 법률유보의 원칙⁴⁷⁾에 따라 에너지공급 제한의 근거를 법률에서 직접 규정할 필요가 있다. 현행 규정을 입법적으로 보완하기 위하여 하위 규범(시행령)에서 정하고 있는 근거 조항을 법률에서 직접 규정하는 에너지이용 합리

44) 제8조(행정응원) ① 행정청은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 다른 행정청에 행정응원을 요청할 수 있다.

1. 법령등의 이유로 독자적인 직무 수행이 어려운 경우
2. 인원·장비의 부족 등 사실상의 이유로 독자적인 직무 수행이 어려운 경우
3. 다른 행정청에 소속되어 있는 전문기관의 협조가 필요한 경우
4. 다른 행정청이 관리하고 있는 문서·통계 등 행정자료가 직무 수행을 위하여 필요한 경우
5. 다른 행정청의 응원을 받아 처리하는 것이 보다 능률적이고 경제적인 경우

45) 한국행정연구원, 법과 규제의 실효성 확보 방안에 관한 연구, 2004, 31면 이하.

46) 김동희, 행정법 I, 박영사, 2015, 488면; 박균성, 행정법 강의, 박영사, 2012, 425면; 홍정선, 행정법특강, 박영사, 2009, 473면.

47) 헌법재판소는 법률유보원칙에 대하여 오늘날 법률유보원칙은 단순히 행정작용이 법률에 근거를 두기만 하면 충분한 것이 아니라, 국가공동체와 그 구성원에게 기본적으로고도 중요한 의미를 갖는 영역, 특히 국민의 기본권실현과 관련된 영역에 있어서는 국민의 대표자인 입법자가 그 본질적 사항에 대해서 스스로 결정하여야 한다는 요구까지 내포하고 있다고 보고 있다(헌법재판소 1999. 5. 27.자 98헌바70 결정).

화법 일부개정법률안(의안번호 1915543)이 발의되어 현재 국회 상임위(산업통상자원 위원회)에 계류되어 있다. 위 조항은 동법이 1995년 1월 5일자로 개정되기 전에는 법률(법률 제4752호)에 규정되어 있었던 바⁴⁸⁾, 이러한 연혁이 법률안 심사 과정에서 고려될 것으로 보인다.

현행 전기사업법(법률 제12816호)도 공급거부에 대한 근거 조항을 두고 있는데, 산업통상자원부장관이 일반용전기설비(예: 소형발전기) 점검 결과 기술기준에 적합하지 아니하면 지방자치단체장은 설비의 소유자 또는 점유자에게 개선명령을 할 수 있고, 개선명령을 이행하지 아니하는 경우 전기판매사업자에게 그 소유자 또는 점유자에 대한 전기의 공급을 정지하여 줄 것을 요청하여야 하며, 전기판매사업자는 특별한 사유가 없으면 이에 따라야 한다고 규정하고 있다.⁴⁹⁾

또한 에너지공급자가 정부의 명령에 응하지 아니하였을 경우에 대하여는 현행법상 아무런 규정이 없는데, 에너지공급자로 하여금 에너지공급의 제한에 대한 정부의 명령을 이행하도록 의무화하고, 정당한 사유 없이 이를 따르지 아니하였을 경우 해당 에너지공급자에 대한 벌칙 규정을 마련함으로써 에너지사용 제한조치에 대한 제재의 실효성을 강화할 필요가 있다.

V. 에너지사용 제한조치에 대한 비판 및 대안적 에너지수요관리 제도

1. 에너지사용 제한조치에 대한 비판

48) 제12조(에너지사용등의 제한조치) ④상공자원부장관은 제1항 및 제2항의 규정에 의한 조치를 정당한 이유없이 거부하거나 이행하지 아니하는 자에 대하여는 대통령령이 정하는 바에 의하여 에너지공급자로 하여금 에너지공급을 제한하게 할 수 있다.

49) 제66조(일반용전기설비의 점검) ⑥ 시장·군수 또는 구청장은 일반용전기설비의 소유자 또는 점유자가 개선명령(안전공사가 직접 개선명령을 한 경우를 포함한다)을 이행하지 아니하여 전기로 인한 재해가 발생할 우려가 크다고 인정되는 경우에는 산업통상자원부령으로 정하는 바에 따라 전기판매사업자에게 그 소유자 또는 점유자에 대한 전기의 공급을 정지하여 줄 것을 요청하고 그 개선명령을 이행하지 아니한 내용을 즉시 안전공사에 통보하여야 한다. 이 경우 전기공급의 정지요청을 받은 전기판매사업자는 특별한 사유가 없으면 이에 따라야 한다.

우리나라의 에너지사용 제한조치는 2013년 여름철 강제절전 등으로 최대전력 6,070MW를 저감⁵⁰⁾하는 등 에너지수급위기에에서 벗어나는 데 성공적인 역할을 수행하였다. 일본 역시 2011년 전력사용제한령을 통하여 상당량의 예비전력을 확보한 바 있다. 에너지수급 위기에 대한 비상대책으로서의 역할을 다한 것이다.

그러나 에너지사용 제한조치는 국민들에게 일률적으로 일정한 수인의무를 강제하는 등 특정 행위를 직접적으로 규율하는 명령·통제 방식(command and control)⁵¹⁾을 채택하고 있어 높은 통제비용 및 제재비용이 수반되기 때문에, 보충적인 수단으로 필요최소한의 범위 내에서 행하여져야 한다. 최근 발전소가 증설되어 전력 공급능력이 늘어나고, 국제유가가 안정세로 돌아섬에 따라 2014년부터는 전력예비력이 회복되고 있다. 그럼에도 에너지사용 제한조치는 전력피크를 낮추고 에너지 낭비요소를 줄이기 위하여 연례적으로 시행되고 있는바, 수급안정을 위한 비상조치의 성격을 지닌 에너지사용 제한조치의 근본 취지와 부합하지 아니하다고 할 것이다.

이런사태 발발로 인한 지정학적 불안요인이 고조되었던 2011년 당시에조차 사안의 중대성이 인정되지 아니하여 에너지사용 제한조치가 법원 판결에 의하여 취소된 바 있다. 에너지사용 제한조치 발령 시에는 에너지수급 추이, 국제유가 등 대내외 환경변화를 포함한 사안의 중대성(제한조치의 필요성)이 객관적인 방법으로 입증되어야 한다.

아울러 과태료 부과 등 법집행에 앞서 현행과 같이 적절한 계도 기간을 두는 등 국민들이 수급위기 극복에 대한 공감대를 가지고 참여할 수 있도록 사전에 충분히 예고되고 적극적인 홍보가 선행되어야 한다.

2. 규제 완화 및 대안적 에너지수요관리 제도

최근 에너지분야는 원자력 등 안전 분야를 제외하고 각종 규제는 합리적으로 완화하고 산업 육성을 위한 진흥 수단은 활성화하는 기조로 선회하고 있다. 일시적인

50) 산업통상자원부, 제7차 전력수급기본계획, 2015, 3면.

51) 이러한 명령·통제식 규제에 대하여 효율성과 공정성에 대한 문제가 제기되기도 하며, 관료체제가 산업시스템에 포획(capture)되어 그들의 이익을 대변하는 문제점에 대한 비난도 있다. 김유환, 앞의 책, 221면.

규제 조치보다는 보다 장기적인 관점에서 에너지 소비구조를 개선하자는 것이다.

또한 우리나라의 에너지정책은 공급 중심의 성격이 강했으나, 최근에는 수요가 공급을 추종하는 형태가 아닌 에너지수요를 객관적인 방법으로 예측하고 에너지소비 패턴의 변화를 통하여 수요를 관리하는 추세로 변화하고 있다. 발전소 건설, 송배전망 등 인프라의 구축, 지역주민 갈등 등 에너지공급에 소요되는 사회적 비용이 급증하여 빠른 속도로 증가하는 에너지수요를 충족시키는 데 어려움이 있으므로, 수요를 줄인 후 공급하는 방안이 보다 합리적이기 때문이다. 실내온도 제한 등 일시적 절전규제에서 벗어나 정보통신기술(ICT) 등 새로운 기술과 시장을 활용한 근본적이고 시스템적인 수요관리로 전환⁵²⁾되어야 한다는 것이 최근 국가 에너지정책의 핵심 기조이다.

이는 에너지 절약형 생산 방식과 저탄소 생활양식을 정착함으로써 에너지 위기가 발생하더라도 국민 모두가 소득에 관계없이 안정적으로 최소한의 에너지를 사용할 수 있도록 보장한다는 새로운 에너지 패러다임⁵³⁾의 등장과 밀접한 관련이 있다. 최근 그 중요성이 강조되고 있는 분산전원도 대규모의 고에너지 화석 연료 경제를 관리하기 위한 중앙 집중화한 인프라에서 벗어난 새로운 에너지 생산·소비 형태⁵⁴⁾ 중 하나이다.

따라서 에너지효율을 높이는 등 에너지를 적게 소비하는 사회로의 전환을 위한 유형적·무형적 인프라를 만들어 나감으로써 전력피크를 근본적으로 저감하고 에너지수급위기 대응 기반을 강화하여야 한다. 이를 위해서는 시장 기능을 활용하여 민간 투자를 활성화함으로써 국민의 자발적인 참여를 유도하고 해당 분야의 산업 육성을 통해 기업의 경쟁력을 높이는 정책이 우선되어야 한다.⁵⁵⁾ 최근 에너지저장장치(ESS; Energy Storage System), 요금제도의 현실화, 분산전원 활성화 등이 구체적인 수단으로 논의되고 있고⁵⁶⁾, 신기술을 활용하여 기후변화 대응, 에너지수요관리 등 에너지

52) 산업통상자원부, 제2차 에너지기본계획, 2014; 산업통상자원부, 제5차 에너지이용합리화 기본계획, 2014; 에너지관리공단, 에너지수요관리 관련 법·제도 선진화방안 수립, 2013, 154면.

53) 김남규·주영훈, 에너지 패러다임의 미래, 지식갤러리, 2011, 93면.

54) 제러미 리프킨, 수소 혁명 : 석유 시대의 종말과 세계 경제의 미래, 민음사, 2003, 292면.

55) 명령·통제식의 규제에 대한 대안으로서 조세, 보조금, 경쟁적 시장의 개설 등 시장기능과 경제적 유인(economic incentive)에 기반한 제도가 제시될 수 있다. 김유환, 앞의 책, 229면.

56) 김종천·이종영, 미래 에너지수요관리 정책 활성화를 위한 법제전략 연구, 한국법제연구원, 2014, 27면 이하.

분야의 현안을 해결하기 위한 새로운 형태의 비즈니스인 에너지신산업의 육성이 효과적인 온실가스 감축 수단으로 부상⁵⁷⁾함에 따라 수요자원의 거래, 태양광 대여사업, 전기자동차 충전서비스 사업 등 다양한 신사업 모델이 정부의 지원 아래 추진되고 있다.⁵⁸⁾

<표 3> 에너지신산업 주요 사업 모델

사업명	주요 내용
① 수요자원 거래시장	건물, 공장 등의 절전설비를 활용, 절약한 전기를 모아 감축지시 또는 입찰하여 전력시장 수익 창출
② ESS 통합서비스	금융, 보험, 에너지관리기술을 묶어 ESS·EMS 등을 구축하고 유지·보수서비스도 제공
③ 에너지 자립섬	발전단가가 높은 도서지역의 디젤발전기를 [신재생+ESS] 융합 마이크로 그리드로 대체
④ 전기자동차	충전 시설, 배터리 리스 등 전기자동차 이용 활성화를 위한 산업생태계 전반의 물적 인프라 구축
⑤ 발전소 온배수열 활용	화력발전소에서 버려지는 온배수열을 인근의 농업, 수산업 등에 활용
⑥ 태양광 대여	태양광 설비를 가정에 빌려주고, 줄어든 전기요금 등을 통해 수익 창출
⑦ 제로에너지빌딩	단열 성능을 극대화하고, 신재생에너지를 활용하여 에너지 사용을 최소화하는 건축물
⑧ 친환경에너지타운	주민 기피시설에 청정 기술을 적용하고, 에너지 공급을 통해 주민의 수익모델을 구현

57) 정부는 2015년 12월 도출 예정인 新기후변화체제(post-2020)를 앞두고 우리나라가 자체적으로 결정한 온실가스 감축목표(INDC; Intended Nationally Determined Contribution)를 BAU 대비 37%로 확정하고, 이를 유엔기후변화협약(UNFCCC) 사무국에 제출하였다. 다양한 감축수단 중 하나로 탄소배출은 줄이면서 새로운 일자리를 창출하는 에너지신산업을 집중 육성하는 방안을 들고 있으며, 이를 위하여 에너지신산업 육성 특별법(가칭) 제정을 추진하기로 하였다. 외교부 2015. 6. 29자 보도자료 “2030년 우리나라 온실가스 감축목표 BAU(851백만톤) 대비 37%으로 확정” 참조.

58) 에너지신산업 홈페이지(<http://www.energynewbiz.or.kr/main>, 2015. 10. 8. 검색).

VI. 결 론

에너지의 대부분을 수입에 의존하는 우리나라 에너지안보 현황을 감안하면, 국제 에너지가격 변동, 발전소 가동 상황, 이상 기온 등에 따라 수급 상황이 급변할 가능성이 상존하므로 에너지사용 제한조치는 비상상황에 대한 대응 수단으로서 그 의의는 충분이 인정된다고 할 것이다. 그러나 행정법적 제반 원리들을 충분히 고려하여 보충적인 수단으로 필요최소한의 범위 내에서 운영되어야 한다. 앞으로 에너지수급위기가 발생하였을 때 무리 없이 에너지사용 제한조치를 시행하기 위해서는 앞에서 살펴본 행정법의 제반 원칙에 비추어 입법적 보완이 필요한 부분은 제도 정비가 이루어져야 한다.

보다 근본적으로는 에너지를 효율적으로 사용함으로써 국민 경제의 체질을 개선하고 기후변화에 효과적으로 대응하는 범국가 차원의 전략이 필수적이다. 이는 지구온난화 방지를 위한 국제사회의 요청에 응답하는 과정인 동시에, 국내적으로는 산업 육성과 기술 개발을 통하여 새로운 성장 동력을 확보하는 등 경제와 환경이 조화를 이루는 성장을 의미한다. 이를 위해서는 일시적인 규제를 반복하기보다는 시장기능을 최대한 활성화하여야 하며, 민간의 파트너로서의 정부 역할이 강조되어야 하는 시점이다.

논문투고일 : 2015. 10. 15. 심사일 : 2015. 11. 5. 게재확정일 : 2015. 11. 30.

참고문헌

- 김규관, “일본의 대지진 이후 에너지정책과 국내 정책제언”, 「에너지포커스」, 2011년 겨울호, 2011.
- 김남규·주영훈, 『에너지 패러다임의 미래』, 지식갤러리, 2011.
- 김동희, 『행정법 I』, 박영사, 2015.
- 김유환, 『행정법과 규제정책』, 법문사, 2012.
- 김종천, 『글로벌사회에서 에너지수요관리를 위한 법제도 개선 방안』, 한국법제연구원, 2012.
- 김종천 · 이종영, 『미래 에너지수요관리 정책 활성화를 위한 법제전략 연구』, 한국법제연구원, 2014.
- 김중권, “이른바 처분적 시행규칙의 문제점에 관한 소고” (2006. 7. 27. 자 법률신문).
- 박균성, 『행정법 강의』, 박영사, 2012.
- 박영도, 『입법학 입문』, 한국법제연구원, 2008.
- 법제처, 『행정절차법 해설』, 2013.
- 산업통상자원부, 「제2차 에너지기본계획」, 2014.
- 산업통상자원부, 「제5차 에너지이용합리화 기본계획」, 2014.
- 산업통상자원부, 「제7차 전력수급기본계획」, 2015.
- 에너지관리공단, 『대한민국 에너지편람』, 2015.
- 에너지관리공단, “에너지수요관리 관련 법·제도 선진화방안 수립”, 2013.
- 에릭 스피겔 등, 『2030 미래 에너지보고서』, 이스퀘어, 2011.
- 이강후, 『화석에너지의 종말』, 코리아프린테크, 2013.
- 이민영, “게임산업의 규제에 관한 행정법적 고찰”, 「정보통신정책」, 제18권 14호, 2006.
- 전창훈, 『한국사회는 에너지 문제를 넘을 수 있나』, 부키, 2014.
- 제러미 리프킨, 『수소 혁명 : 석유 시대의 종말과 세계 경제의 미래』, 민음사, 2003.
- 한국행정연구원, 『법과 규제의 실효성 확보 방안에 관한 연구』, 2004.
- 허성욱, “경제규제행정법이론과 경제적 효율성”, 「서울대학교 법학」, 제49권 제4호, 2008.

허성욱, “기후변화시대의 에너지법”, 『기후변화시대의 에너지법정책』, 박영사, 2013.

홍정선, 『행정법특강』, 박영사, 2009.

IEA, *World Energy Outlook 2012*, 2012.

經濟産業省 電力需給対策本部, 『夏期電力需給対策』, 2011.

[Abstract]

A Study of Restriction on Energy Use in Perspective of
Administrative Law and its Policy Implication

Lee, Jin Seong

(Legal Counsel, Korea Energy Agency)

Restriction on energy use is one of the major policy programs intended to tackle energy crisis by putting restriction or ban on energy use with enforcement by the Government when urgently needed. In Korea, it peaked when energy crisis reached its climax around 2011, targeting nighttime outdoor lighting, temperature regulation of energy-intensive buildings, air-conditioning and heating with open door, etc. As the situation improved recently, the Government eased the restriction to the great extent.

Japan has established a legal basis for restriction on energy use. The Government of Japan proclaimed a power saving decree when Fukushima Daiichi nuclear disaster occurred in 2011, which turned out to be a successful measure against the energy crisis. The Government of New York City also prohibits air conditioning with open door.

Restriction on energy use, an enforcement under “Energy Use Rationalization Act” and its delegated decree by the Government, is a typical form of administrative measure. Therefore, as a command-and-control administrative regulation by means of civil penalty and refusal to supply energy, it shall be implemented in accordance with general principles of public law and to the minimum extent necessary.

Furthermore, energy policy is shifting from temporary power saving regulation such as temperature restriction to fundamental and systemic demand-side management using new technologies and market mechanism. This trend should be taken into consideration in that it contributes to boom of related industries and technology development by vitalizing private investment.

주 제 어: 에너지사용 제한, 에너지사용 금지, 에너지정책, 에너지수급 안정, 행정규제, 행정 처분, 위임명령, 행정절차, 과태료, 공급거부

Key Words: Restriction on Energy Use, Ban on Energy Use, Energy Policy, Stabilization of Energy Supply and Demand, Administrative Regulation, Administrative Measure, Delegated Decree, Administrative Procedure, Civil Penalty, Refusal to Supply Energy