

석탄발전 조기폐쇄와 손실보상의 법리에 관한 소고

– 석탄발전 감축정책에 따른 손실보상의 필요성에 대한
검토를 중심으로 –

A Study on the Early Closure of Coal Power Plants and the Legal Principles for the Compensation

– Review on the Need for Compensation in Relation to
the Coal Phaseout Policy –

박 지 혜*

Jeehye Park

목 차

- | | |
|-----------------------------|---------------------------|
| I. 서론 | IV. 한국의 석탄발전 규제와 손실보상 필요성 |
| II. 석탄발전소 관련 정책 현황 | V. 결론 |
| III. 탈석탄 관련 해외 입법사례 및 참고 판례 | |

<https://doi.org/10.35148/ilsire.2022..24.115>

투고일: 2022. 1. 16. / 심사완료일: 2022. 2. 9. / 게재확정일: 2022. 2. 15.

* 변호사, 사단법인 기후솔루션

Attorney at the Solutions for Our Climate

최근 미세먼지 등 대기오염 문제는 물론이고 온실가스 감축이라는 국가적 과제의 달성을 위해 석탄발전 감축을 위한 규제 도입이 논의되고 있다. 이 글에서는 이러한 석탄발전 감축 규제가 도입됨에 따라 앞으로 석탄발전 설비의 가동연한이 축소되거나 발전량이 감축되는 결과에 이르는 경우 그러한 조치가 재산권의 제한에 해당한다고 볼 수 있을 것인지, 만약 해당한다고 하면 재산권의 제한을 넘어 ‘침해’에 이르는 수준인지를 어떻게 판단할 것인지에 관하여 해외에서 이미 이루어진 유사 입법례와 주요 쟁점에 관한 독일 연방헌법재판소의 판례 등을 참고하여 고찰하여 보았다. 현재 논의되고 있는 석탄발전 감축 규제는 궁극적으로 특정 발전소의 가동연한을 단축시킴으로써 폐쇄에 이르게 하는 결과를 가져올지라도 ‘수용’이라고 보기는 어려울 것이다. 또한 현재 석탄발전 시설의 수명이나 발전량 그 자체가 법적으로 보장된 것이 아닌 만큼 석탄발전 시설의 가동연한이나 발전량의 감소 자체를 재산권의 침해로 주장하기는 어려울 것으로 생각된다. 다만, 석탄발전에 대한 규제 조치는 발전사업자의 계속적인 설비 이용 권한에 제한을 가할 수 있는 가능성이 높으므로, 그러한 한도 내에서 석탄발전 감축조치는 재산권의 사회적 기속성에 따른 제한으로 보아 ‘특별한 희생’이 존재하는 경우 손실보상이 필요할 수 있다. 입법자는 석탄발전 감축조치에 대한 입법에 있어 불가피한 경우 조정적 보상을 실시할 수 있도록 법적 근거를 마련하는 한편, 감축규제의 설계시부터 이러한 보상을 요하는 ‘특별한 희생’이 유발되지 않도록 석탄발전 설비에 적용되는 기술, 투자비 회수율 등에 따라 가동연한에 대한 규제를 달리하거나, 온실가스 배출원단위에 따라 효율적인 설비가 더 많이 가동될 수 있도록 발전량의 결정에 있어 시장유사적인 방식을 활용하는 등 규제 목적을 감안하여 차별 취급이 합리적인 형태로 이루어질 수 있도록 규제 설계에 만전을 기해야 할 것이다.

[주제어] 석탄발전 규제, 손실보상, 탈석탄, 환경규제, 재산권의 제한

I. 서론

온실가스 감축정책이 본격적으로 전개됨에 따라 전세계적으로 석탄 발전소를 둘러싼 논란이 거세다.¹⁾ 저마다 다른 이유가 있겠지만, 한국의 경우 국가 온실가스 감축목표를 설정한 후 실질적인 감축을 위한 첫 시도가 바로 석탄발전의 감축이었기 때문이 아닐까 한다. 한국은 일찍이 지난 2009년 국제사회에 2020년까지 배출전망치(BAU) 대비 30%까지 감축하겠다는 것을 주요 내용으로 하는 국가 온실가스 감축목표를 처음으로 선언하였고, 지난 2015년에는 파리협정을 계기로 2030년 감축목표까지 추가로 수립하였으나 목표한 바와 같은 온실가스 감축을 이뤄낸 바 없다.²⁾

현 정부 들어서는 그간의 온실가스 감축 실패를 인정하고, 지난 2018년 국내에서의 온실가스 감축을 강화한다는 취지에서 기존의 2030년 감축목표를 수정하면서 목표의 이행을 위해 석탄발전을 줄이고, 재생에너지를 대폭 확대할 것을 결정하였다. 2019년 대통령의 ‘2050년 탄소중립’ 선언 이후 탄소중립 목표의 이행 방안을 모색하는 과정에서 늦어도 2050년까지는 석탄발전을 모두 퇴출한다는 목표가 공식화되었다.³⁾ 그

1) 2015년 파리협정을 계기로 선진국과 개발도상국 모두가 온실가스 감축 행동에 나서기로 한 이후 가장 초점이 되었던 것이 바로 석탄발전 퇴출 정책이다. 지난 11월 영국 글래스고에서 막을 내린 제26차 유엔기후변화협약 당사국 총회에서 당사국들은 탄소저감장치가 없는 석탄발전을 단계적으로 감축(phase down)하고, 비효율적인 화석연료 보조금을 단계적으로 중단하기 위한 노력을 가속화한다는 것에 합의했다(Glasgow Climate Pact). 주요 선진국의 경우 2030년대까지 석탄발전을 단계적 감축하는 내용의 청정전원선언(Global Coal to Clean Transition Statement)에도 한국을 비롯한 45개 이상의 국가가 서명했다.

2) 2019년 이후 국가 온실가스 배출량이 감소세로 들어선 것으로 보고되고 있으나, 이는 적극적인 감축 정책 시행의 결과라기보다는 사상 유례없는 팬데믹으로 인한 경제활동의 위축에 따른 것으로 평가된다.

3) 2021년 10월 18일 공개된 2050 탄소중립 시나리오는 2050년의 석탄발전 비중을 ‘0’로 제시하였고, 이후 문재인 대통령은 2021년 11월 1일 제26차 기후변화협약 당사국총회

러나 구체적인 연도별·부문별 감축 계획은 아직 마련되지 못하였으며, 현재도 강릉, 삼척 등지에서 진행되고 있는 신규 석탄발전소의 건설 중단 논의는 답보 상태에 있다. 이는 석탄발전의 감축과 관련한 사업자의 손실보상 주장에 대해 이렇다 할 해법이 제시되고 있지 못하고 있는 현실과도 관련이 깊다. 이외에도 석탄발전총량제 등 현재 거론되고 있는 석탄발전 감축제도와 관련하여 손실보상이 필요한가? 얼마나 보상해야 하는가? 보상에 필요한 재원은 어디에서 마련할 것인가 하는 문제들이 제기되고 있지만 아직 본격적인 논의가 이루어지지 못하고 있는 것으로 보인다. 이 글에서는 이와 같은 석탄발전 감축 제도의 도입에 기여하고자 하는 목적에서 우선 가장 기본적인 문제라고 할 수 있는 손실보상 필요성의 문제에 관하여 기존의 손실보상 법리에 비추어 고찰해 보고자 한다.

II. 석탄발전소 관련 정책 현황

1. 석탄발전소의 운영과 관련한 법적 규율 현황

한국의 석탄발전소는 에너지원 다변화 차원에서 1970년대부터 본격적으로 활용되기 시작하였으며, 최근까지도 그 비중이 지속적으로 확대되어왔다. 1990년대 초 20% 수준이었던 석탄발전의 비중은 지난 2016년 기준으로 신·재생에너지를 제외한 전체 발전량 절반에 달할 정도로 꾸준히 상승해 왔다.⁴⁾ 최근 팬데믹으로 인한 전력수요 감소와 미세먼지

에서 기조연설을 통해 세계적인 석탄 감축 노력에 동참할 것이라며, “2050년까지 모든 석탄발전을 폐지할 것”이라고 선언했다(외교부, “문재인 대통령 정상외교: COP26 정상회의 기조연설”, <https://www.mofa.go.kr/www/brd/m_20053/view.do?seq=368324>, 검색일: 2022.2.13.)

4) 2016년 기준 석탄화력발전량은 중국(4,242TWh), 미국(1,354TWh), 인도(1,105TWh), 일본(349TWh), 독일(273TWh), 한국(235TWh), 남아프리카공화국(226TWh), 러시아(171TWh)와 호주(163TWh), 인도네시아(135TWh)의 순으로 나타나, 한국은 세계적인

계절관리제의 도입, 가스 가격 변동 등의 여파로 석탄발전의 비중은 감소세로 돌아섰으나, 석탄발전이 전력 공급에서 차지하는 비중은 여전히 가장 높은 상황이다.

이러한 한국의 석탄발전에 대한 높은 의존은 그간의 전력시장 규제에 의한 필연적인 결과로 생각된다. 현재 운영되고 있는 석탄발전 사업은 대부분 500MW 이상의 대규모 발전 사업이다. 이와 같은 대규모 발전 사업에 대해서는 국가 주도의 전력수급기본계획에 반영된 사업에 한하여 발전사업허가(전기사업법 제7조)를 발급하는 방식으로 사업에 대한 진입 규제가 존재해왔는데, 일단 발전사업허가를 받아 완공된 석탄발전소는 저렴한 연료비 때문에 가스발전소보다 경쟁 우위에 있었고, 75% 내외의 높은 이용율을 기록해왔다. 이는 연료비를 중심으로 각 발전기의 변동비를 산정하고, 변동기가 저렴한 순으로 급전지시를 내리는 전력도매시장의 운영규칙에 따르면 석탄발전소가 가동 순위에 있어서 상당히 유리한 위치를 점할 수밖에 없었기 때문이다.

이러한 석탄발전 사업에 대해서는 발전사업허가 시에 부여된 법적인 허가 기간이 존재하지 않는다. 산업통상자원부가 내부적으로 운영하는 ‘발전설비 수명관리 지침’에 따라 설계수명을 30년으로 상정하고 설계수명에 도달하기 5년 전까지 수명관리 계획을 수립하여 수명연장 여부와 관련 투자계획을 확정해왔을 뿐이다.⁵⁾ 이는 건설허가와 별도로 운영허가제도가 존재하고(원자력안전법 제10조, 제20조 참조), 최초 운영허가시 인정된 설계수명 기간이 존재하여 해당 기간이 도과할 경우 운영변경허가를 받아야 하는 원자력발전 사업과는 차이가 있는 점이다(원자력안전법 제103조 제1항 제2호 참조).⁶⁾

로도 석탄화력에 대한 의존이 큰 나라에 속한다(통계청, “e-국가지표체계: 석탄화력발전비용”, <<https://www.index.go.kr/unify/idx-info.do?idxCd=4292>>, 검색일: 2021.12.30.).

5) 한국남부발전, “사규 제·개정 예고”, <<https://www.kospo.co.kr/kospo/76/subview.do>>, 검색일: 2021.12.31. 등 참조

6) 원자력안전법 제103조(주민의 의견수렴) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자(이

2. 현행 석탄발전 감축정책의 주요 내용과 발전과정

2020년 12월 28일 확정된 제9차 전력수급기본계획에서 현재 정부는 석탄화력발전소에 대하여 더 이상 기준과 같이 설계수명 도래시 수명관리 계획에 따른 수명연장 절차를 진행하지 않기로 결정하였다. 이에 따라 석탄발전소들을 설계수명 30년이 도래한 시점에 폐지하고 가스발전소와 같은 대체 발전소를 건설하는 것을 주요 골자로 하는 석탄발전 감축 계획이 국가 행정계획에 최초로 반영되었다. 이러한 석탄발전 감축 정책의 도입에는 미세먼지 등 대기오염 이슈가 주요한 계기가 되었으며,

하 이 조에서 “신청자”라 한다는 제10조 제2항·제5항, 제20조 제2항 또는 제63조 제2항에 따른 방사선환경영향평가서를 작성할 때 제3항에 따른 방사선환경영향평가서 초안을 온라인 정보공개 및 관련 지방자치단체 제공을 통하여 공람하게 하여야 하며, 공청회 등을 개최하여 위원회가 정하는 범위의 주민의 의견을 수렴하고 이를 방사선환경영향평가서의 내용에 포함시켜야 한다. 이 경우 주민의견수렴 대상지역을 관할하는 지방자치단체의 장 또는 대통령령으로 정하는 범위의 주민의 요구가 있으면 공청회 등을 개최하여야 한다. <개정 2015.1.20., 2020.12.22.>

1. 제10조 제1항 또는 제3항에 따라 허가 또는 승인을 받으려는 자
2. 발전용원자로 및 관계시설의 설계수명기간이 만료된 후에 그 시설을 계속하여 운전하기 위하여 제20조 제1항 후단에 따른 변경허가를 받으려는 자
3. 제63조 제1항에 따라 방사성폐기물 처분시설 또는 사용후핵연료 저장시설의 건설·운영 허가를 받으려는 자
- ② 제28조 제1항에 따라 승인을 받으려는 자가 제28조 제2항에 규정한 해체계획서를 작성할 때 제3항에 따른 해체계획서 초안을 온라인 정보공개 및 관련 지방자치단체 제공을 통하여 공람하게 하여야 하며, 공청회 등을 개최하여 위원회가 정하는 범위의 주민의 의견을 수렴하고 이를 해체계획서의 내용에 포함시켜야 한다. 이 경우 주민의견수렴 대상지역을 관할하는 지방자치단체의 장 또는 대통령령으로 정하는 범위의 주민의 요구가 있으면 공청회 등을 개최하여야 한다. <신설 2015. 1. 20., 2020. 12. 22.>
- ③ 신청자 또는 제28조 제1항에 따라 승인을 받으려는 자는 제1항 또는 제2항에 따라 주민의 의견을 수렴하려면 총리령으로 정하는 바에 따라 미리 방사선환경영향평가서 초안 또는 해체계획서 초안을 작성하여야 한다. <개정 2013. 3. 23., 2015. 1. 20.>
- ④ 제1항, 제2항 및 제3항에 따른 주민의견수렴의 방법·절차와 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. <개정 2015. 1. 20.>
- ⑤ 신청자 또는 제28조 제1항에 따라 승인을 받으려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 제1항 및 제2항에 따른 주민의 의견수렴에 드는 비용을 부담하여야 한다. <개정 2015. 1. 20.>

최근에는 기후변화 문제가 촉진제 역할을 해왔다. 이하에서는 위와 같은 석탄발전 감축 계획이 나오기까지의 주요 경과를 이슈별로 살펴보기로 한다.

2.1 미세먼지 저감대책과 석탄발전 감축

석탄발전은 주연료인 석탄의 연소 과정에서 기후변화의 주요 원인 물질인 이산화탄소뿐만 아니라 먼지, 질소산화물, 황산화물 등 다양한 대기오염물질을 배출하기 때문에 초미세먼지 문제의 주요 원인으로 지적되어왔다. 이에 따라 2016년경부터 미세먼지 대책의 일환으로 이미 노후한 석탄발전소의 조기폐쇄가 추진되었으며, 2022년 현재까지 서천 1·2호기(2017년 7월), 영동 1호기(2017년 7월), 2호기(2019년 1월), 보령 1·2호기(2020년 12월), 삼천포 1·2호기(2021년 4월), 호남 1·2호기(2021년 12월) 등 10기의 노후 석탄발전소가 폐지되었다. 지금까지 폐쇄된 발전소들은 모두 가동연수가 30년을 훌쩍 넘은 노후 발전소들이다.

〈표 II-1〉 2017년 이후 폐쇄된 국내 석탄발전소

발전회사명	발전기명	호기	위치	용량	준공연도	폐쇄연도	가동연수
한국남동발전	삼천포	1	경상남도 고성군	560MW	1983년	2021년	38년
		2		560MW	1984년		37년
	영동	1	강원도 강릉시	125MW	1973년	2017년	44년
		2		200MW	1979년	2019년	40년
한국동서발전	호남	1	전라남도 여수시	250MW	1973년	2021년	48년
		2		250MW			
한국중부발전	서천	1	충청남도 서천군	200MW	1983년	2017년	34년
		2		200MW			
	보령	1	충청남도 보령시	500MW	1983년	2020년	37년
		2		500MW	1984년		36년

2019년부터는 국가기후환경회의의 주관으로 진행된 시민 공론화 결과 등을 바탕으로 미세먼지 문제의 해결을 위한 중장기 대책으로 ‘미세먼지 계절관리제’가 도입되면서 미세먼지 고농도 시기에 비상저감조치를 도입하여 석탄발전소 등의 가동을 중단할 수 있도록 하고, 가장 미세먼지 문제가 심각한 겨울철(12월-3월)에는 선제적으로 일부 석탄발전기의 가동을 중단하고 석탄발전소의 출력을 제한하는 조치를 도입하여 현재 시행 중이다.

2.2 온실가스 감축을 위한 추가적인 석탄발전 감축 논의

최근 거론되고 있는 석탄발전소의 조기폐쇄는 전환부문의 온실가스 감축 대책과 관련하여 촉발되었다. 국가 온실가스 감축에 있어 가장 핵심적인 역할을 담당해야 할 전환부문의 온실가스 감축에 있어 많은 국가에서 선택한 가장 비용효과적인 감축 수단은 석탄발전소의 감축이었다. 따라서 한국에서도 ‘2030 국가 온실가스 감축 로드맵’의 수정(2018년) 과정에서부터 ‘2050년 탄소중립 시나리오’ 수립(2021년)에 이르기까지 석탄발전소의 감축은 주요한 쟁점이 되어 왔다. 결국 2050 탄소중립 위원회는 지난 2021년 10월 18일 발표한 2050년 탄소중립 시나리오에서 2050년까지 석탄발전소의 비중을 ‘0’으로 할 것을 제시하였다. 같은 날 발표한 2030년 감축목표 상향안에서는 현행 제9차 전력수급기본계획보다 한 발 더 나간 석탄발전 감축이 필요하다는 점을 시사하였다.⁷⁾

7) 제9차 전력수급기본계획에서는 2030년 석탄발전의 비중을 29.9%로 제시하였으나(산업통상자원부, “제9차 전력수급기본계획(2020~2034)”, 2020.12.28., 41쪽, <https://www.motie.go.kr/motie/ne/presse/press2/bbs/bbsView.do?bbs_seq_n=163670&bbs_cd_n=81>, 검색일: 2022.1.22.), 2021.10.18. 발표된 “2030 국가 온실가스 감축목표(NDC) 상향안”에서는 석탄발전의 비중을 21.8%로 제시하였다(관계부처 합동, “2030 국가 온실가스 감축목표(NDC) 상향안”, 2021.10.18., <<http://www.2050cnc.go.kr/base/board/read?boardManagementNo=4&boardNo=100&searchCategory=&page=1&searchType=&searchWord=&menuLevel=2&menuNo=12>>, 검색일:

그러나, 이러한 석탄발전 감축목표를 뒷받침하기 위한 구체적인 감축 수단과 관련 제도의 윤곽은 전혀 드러나고 있지 않다. 제9차 전력수급기본계획에서 석탄발전총량제 등의 도입을 통하여 전환부문이 달성해야 할 온실가스 감축목표는 반드시 달성하겠다고 한 약속만 남아있을 뿐, 동 계획에서 언급한 ‘석탄발전총량제’ 등 석탄발전 감축을 위한 제도에 대해서는 이렇다 할 진전이 없는 상황이다. 석탄발전총량제가 거론되기 이전에는 전력도매시장의 운영에 있어 환경적 요소를 고려해야 한다는 취지에서 소위 ‘환경 급전(environmental dispatch)’ 제도 도입이 검토되어 왔다. 한국의 전력시장은 급전 순위를 정하는 데 있어 앞서 소개한 바와 같이 변동비 중심의 기준을 적용해왔고, 시간대별 공급가격을 계산함에 있어 연료비를 중심으로 한 ‘경제급전원칙’을 고수하여 왔다. 이러한 원칙이 온실가스 배출비용을 고려한 효율적인 전력시장 운영을 저해함은 물론이고, 상대적으로 온실가스나 미세먼지 배출이 적은 발전기들을 제치고 석탄발전이 항상 가동 순위에서 우위를 점하도록 함으로써 전력믹스의 온실가스 배출 원단위를 높이는 원인으로 지적됨에 따라, 전력도매시장에서 연료비 외에 오염물질 배출과 관련한 사회적 비용, 온실가스 배출비용 등 환경비용을 고려하여 급전 순위 결정이 이루어질 수 있도록 해야 한다는 주장이 대두된 것이다. 그에 따라 환경급전 시행의 법률적 근거를 마련하기 위한 시도는 2017년 3월 전기사업법 개정을 통해 “한국전력거래소는 전력시장 및 전력계통의 운영과 관련하여 경제성, 환경 및 국민 안전에 미치는 영향 등을 종합적으로 검토하여야 한다”라는 규정을 도입함으로써 일단락되었으나, 실제 전력시장에서 환경급전의 도입은 계속 지연되어왔다.

그간의 논의 경과를 감안한다면, 앞으로의 석탄발전 감축은 기존의 미세먼지 대책에서 추진해 온 것과 같이 정부와 사업간의 협의에 따라 선정된 특정 발전기의 가동 연한을 단축하는 형태로 이루어지기보다는

전력시장의 구조와 운영규칙을 변화시킴으로써⁸⁾ 석탄발전기들 간의 경쟁 혹은 가스발전기와 석탄발전기 간의 경쟁을 통하여 석탄발전량이 제한되고 그에 따른 석탄발전기의 수익성 악화 등을 감안하여 석탄발전기의 퇴출을 사업자가 자발적으로 결정하는 형태로 이루어질 가능성이 높은 것으로 생각된다.⁹⁾

Ⅲ. 탈석탄 관련 해외 입법사례 및 참고 판례

앞서 살펴본 바와 같이 한국은 석탄발전의 감축을 추진하고 있지만, 관련 법·제도의 윤곽이 아직 드러나지 않은 상황이다. 하지만 이미 많은 국가들이 온실가스 감축 목표 달성을 위하여 발전부문에서 석탄발전과 같은 화석연료의 퇴출을 위해 노력하고 있다. 영국, 미국 등은 석탄발전기에 대한 환경규제 등을 통하여 외부 비용을 내부화함으로써 자연스럽게 시장을 통한 퇴출을 추진하고 있지만, 독일, 네덜란드 등에서는 법·제도적으로 석탄발전의 종료 연도를 정하고 감축 메커니즘을 정하거나 보상과 관련한 협의를 개별적으로 진행할 수 있는 법적 근거를 마련하고 이에 근거하여 석탄발전의 완전한 퇴출을 추진하고 있다. 이러한 기존의 입법사례와 그 과정에서 이루어진 법적 논쟁은 한국의 석탄발

8) 산업통상자원부는 제9차 전력수급기본계획에서 ‘향후 연료비뿐만 아니라 환경비용 등의 비용을 포함하여 경쟁하는 가격입찰제를 선도시장부터 단계적으로 도입’할 것이라며, ‘온실가스 목표에 맞춰 연간 입찰량을 제한하고, 수급안정을 고려해 분기별/월별로 배분해 입찰하도록 하는 방식을 고려중’이라고 밝힌 바 있다(산업통상자원부, 앞의 자료, 63쪽).

9) 이와 별개로 현재 건설중인 신규 석탄발전소의 건설을 중단하고 조기에 보상함으로써 보다 큰 좌초자산의 발생을 막아야 한다는 취지에서 에너지전환 지원에 관한 법률안(양의원영의원 대표발의, 의안번호 214504호)이 발의되어 현재 국회 법안소위에 계류 중이다. 이번 논문에서는 석탄발전 감축과 관련한 가장 기초적인 쟁점인 손실보상 필요성에 관한 법적 논의에 집중하고, 신규 석탄발전소의 건설 중단과 보상과 같은 구체적인 사안과 관련한 논의는 차후의 과제로 삼기로 한다.

전 감축 제도의 설계에 있어서도 일정한 시사점을 줄 수 있을 것으로 생각된다. 이하에서는 한국의 석탄발전소 감축 제도와 관련한 논의에 참고가 될 수 있는 한도에서 해당 제도와 참고 판례를 소개하도록 한다.

1. 해외 탈석탄 입법례

1.1 독일

2020년 8월 시행된 독일의 석탄발전 감축과 금지에 관한 법(Gesetz zur Reduzierung und zur Beendigung der Kohleverstromung, KVBG)¹⁰⁾은 2038년까지 석탄발전의 단계적(3단계) 폐지, 자발적 감축과 의무적 감축, 신규 석탄발전소 금지, 근로자 보상 등의 내용을 담고 있다. 2022년 기준 각각 15GW에 이르는 유연탄 및 갈탄발전 설비를 2030년까지 각각 8GW, 9GW 수준으로 감축하고, 2038년에는 완전히 중단하는 것을 목표로 규정하였으며, 가능한 경우 2035년까지 그 시기를 앞당기기로 하고, 그러한 변경 가능성의 검토를 위하여 2026년, 2029년, 2032년 세 차례에 걸친 폐지 일정 검토를 의무화하였다. 2021년 12월 새롭게 구성된 독일 연립정부 출범과 함께 공개된 연정협약서에 2038년이라는 석탄발전 종료 시한을 2030년으로 앞당기기 위한 조치에 착수하기로 하는 내용이

10) KVBG는 석탄화력발전의 감축과 종료에 관한 사항을 담아 새롭게 제정한 법률로 탈석탄 정책의 시행을 위해 필요한 기존법률안의 개정과 관련한 내용을 담은 개정법률안들과 함께 패키지 형태로 통과되었다. KVBG와 함께 배출권거래제법(Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes), 소득세법(Einkommensteuergesetzes), 에너지산업법(Energiewirtschaftsgesetzes), 열병합발전법(Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz-Gebührenverordnung), 재생에너지원법(Erneuerbare-Energien-Gesetzes) 등 총 8개 유관법률안에 대한 개정법률안까지 포함하여 탈석탄법이라고 부르기도 한다(Gesetz zur Reduzierung und zur Beendigung der Kohleverstromung und zur Änderung weiterer Gesetze, Kohleausstiegsgesetz). 이 글에서는 석탄발전의 감축과 보상에 관한 주요한 사항을 담은 KVBG를 주요 분석 대상으로 하였다.

포함됨으로써 이러한 폐지 일정이 한층 더 앞당겨질 것이라는 전망이 나오고 있는 상황이다.¹¹⁾

석탄발전 감축과 금지에 관한 법의 구체적인 내용을 살펴보면, 현재 대부분을 수입 유연탄에 의존하고 있는 유연탄 발전소의 설비용량 감축은 발전사업자의 자발적 선택을 통해 추진하고, 2027년 이후부터는 법적으로 감축을 의무화하는 방식을 취하였다(제3장, 제4장 참조). 유연탄 발전사업자의 자발적 선택을 촉진하기 위해 폐지하려는 설비용량당 주어지는 보상금의 수준은 경매를 통해 결정하기로 하였다. 경매 차수마다

〈표 III-1〉 독일의 석탄발전 감축과 금지에 관한 법(KVBG) 주요 내용

구분	주요 내용
제1장 총칙	적용범위, 법안의 목적, 용어 정의
제2장 감축목표 수준, 경매물량과 법적인 감축 의무	유연탄 및 갈탄발전 설비규모를 각각 15GW(2022년), 8GW·9GW(2030년), 2038년에는 완전 중단 목표. 유연탄발전의 감축은 발전사의 자발적 감축을 통해 먼저 달성하고 2027년 이후부터는 감축을 의무화함.
제3장 석탄발전량 감축을 위한 경매	자발적 감축을 위해 경매체제를 활용함. 조기 폐지 유도를 위해 매년 보상액 상한은 감소: 16.5만유로/MW(2020년), 8.9만 유로/MW(2026년)
제4장 석탄발전의 법적 감축	2027년까지 자발적 감축에 참여하지 않은 발전소에 대해서는 연방네트워크공사(BNetzA)가 폐쇄 순서를 지정, 법률상 근거를 통해 퇴출
제5장 갈탄발전의 감축과 종료	독일 국내에 광산설비가 남아있는 갈탄의 경우, 각 발전소의 종료일과 발전사에 대한 보상수준을 법에 명시함(제44조).
제6장 석탄발전과 신규석탄발전소 건설의 금지	탈석탄법이 발효된 이후 신규 석탄발전소의 건설 및 가동 허가가 금지됨. 단, 2020년 1월 29일 이전에 가동 허가를 받은 경우는 예외적으로 가동 허가 가능함(제53조)
제7장 이행 경과 검토	2022, 2026, 2029, 2032년 폐지 일정 등 법률상 조치의 이행 경과에 대한 검토를 의무화함.
제8장 조정 및 보상	58세 이상의 석탄화력발전소 근로자가 발전소 폐지로 인해 실직하게 될 경우, 연금을 수령할 수 있을 때까지 최대 5년간 금전적 보상 실시(제57조)
제9장 재정 지원	온실가스 중립적인 발전과 열생산에 대한 재정적 지원방안
제10장 기타 조항	기존 허가, 관련 권한, 연방네트워크관리청의 임무, 요금과 비용, 과태료 등

11) 연합뉴스, “독일 솔츠호 야심찬 좌향좌·기후중립 지향 복지국가 청사진”, <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20211209099600082>>, 검색일: 2022.1.22.

적어낼 수 있는 보상금의 상한을 법률에 정해 두고, 낮은 금액을 써낸 사업자 순으로 폐쇄 순서를 정하는 방식이다. 가급적 조기폐쇄를 선택하도록 유도하기 위해 보상액 상한은 매년 감소하며, 2027년 이후에는 폐쇄에 대해 보상금을 받을 수 없도록 하였다(제2장).

탈석탄 경매라는 감축 제도의 설계는 앞서 개별사업자와의 협상을 통하여 잔여발전량을 보장하는 방식으로 정한 탈원전법의 이행과정에서 부딪혔던 법적 문제를 보완하기 위한 제도적 장치로 생각된다.¹²⁾ 해당 제도에 따르면 개별 유연탄 발전소에 대한 폐지 일정은 국가 주도로 결정되고 법률로 규정되는 것이 아니라, 석탄발전소 폐지 경매 절차에 따라 시장에서 결정된다. 이러한 제도적 설계가 특히 유연탄 발전사업자의 재산권을 침해한다는 주장에 따른 긴급헌법소원도 이루어졌으나 각하되었으며,¹³⁾ 2020년말부터 실시된 석탄발전소 폐지 경매는 계획대로 진행되고 있다.¹⁴⁾

12) 이와 관련한 법적 분쟁사례는 2항에서 참고 판례와 함께 소개하였다.

13) 법 시행을 앞두고 6기의 석탄발전소(총 4GW 규모)를 운영중이었던 스테악(Steag)은 갈탄사업자와의 타별 취급, 법률에 규정된 폐지보상금 상한이 지나치게 낮다는 등의 이유로 긴급헌법소원을 제기하였다(Steag, “STEAG files urgent application with the German Federal Constitutional Court(Press Release)”, 2020.7.30. <https://www.steag.com/en/tx_news_pi1%5Baction%5D=detail&tx_news_pi1%5Bcontroller%5D=News&tx_news_pi1%5Bnews%5D=662&Hash=95f2b731e40fae7ca742addbaefbaa3c>, 검색일: 2022.1.22. ; Steag, “STEAG disappointed at rejection of urgent application(Press Release)”, 2020.8.19. <<https://www.steag.com/en/press-release/19-08-2020-steag-disappointed-at-rejection-of-urgent-application>>, 검색일: 2022.1.22.). 스테악이 운영중인 발전소 중 2013년 운영을 시작한 790MW 규모의 Walsum-Duisburg Cogen Steam 발전소는 2027년 이후까지 운영이 이루어질 것으로 예상되는 발전소 중의 하나이다(S&P Global, “German power producer Steag to cut 1,000 jobs amid coal phaseout”, 2020.10.2. <<https://www.spglobal.com/marketintelligence/en/news-insights/latest-news-headlines/german-power-producer-steag-to-cut-1-000-jobs-amid-coal-phaseout-60580918>>, 검색일: 2022.1.22.).

14) Bundesnetzagentur, “Results of third coal phase-out tendering process”, 2021.7.14., <https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/EN/2021/20210714_Kohle.html>, 검색일: 2022.2.13.

다만, 독일 국내에서 생산되는 갈탄을 주연료로 사용하는 갈탄 발전소의 경우 독일 내에 여전히 운영중인 갈탄 광산과 해당 광산 주변 지역에 대한 경제적 영향을 고려하여 탈석탄법에서 개별 발전소에 대한 폐쇄 시점과 보상수준을 보다 예측가능한 형태로 제시할 필요가 있었던 것으로 생각된다. 갈탄발전 사업의 경우 각 발전소의 종료일과 발전사에 대한 보상금의 수준을 법에 명시하는 방식으로 석탄발전소에 대한 손실 보상을 법에 규정하였다(탈석탄법 제44조, 부속서 2).

1.2 네덜란드

입법을 통해 석탄발전의 감축을 추진한 또 다른 국가로는 네덜란드의 사례가 거론된다. 네덜란드 정부는 2015년 파리협정을 전후하여 그간의 미온적인 온실가스 감축 정책과 관련한 비판에 직면하였으며, 소위 우르헨다(Urgenda) 사건을 통해 국가 온실가스 감축목표의 상향을 명하는 법원의 판결까지 이루어진 상황이었다.¹⁵⁾ 따라서, 네덜란드 정부는 석탄발전 감축과 폐지를 추진하게 되었다.

이러한 상황에서 2019년 제정된 네덜란드의 석탄발전금지법(Wet verbod op kolen bij elektriciteitsproductie)에서는 2025년 이후 발전 효율이 44% 이하인 석탄발전소는 폐지되어야 하며, 2030년 1월 1일 전까지 모든 석탄발전소가 폐지되어야 한다고 정했다(제2조 및 제3조). 발전사업자

15) 우르헨다(Urgenda) 재단이 886명의 시민들을 대표하여 네덜란드 정부의 온실가스 감축목표 상향을 청구한 사안이다. 2015년 6월 24일 네덜란드 헤이그 지방법원은 기후변화가 야기할 심각한 영향을 고려할 때 국가는 청구인들의 권리를 보장하기 위해 온실가스 감축조치를 취할 주의의무가 있다고 인정하면서, 네덜란드 정부가 제시한 현행 감축목표 수준(2020년까지 17%)이 유엔기후변화협약 등 국제사회에서 요구하는 수준에 충족하지 않기 때문에 위와 같은 주의의무를 위반한 불법행위에 해당하며, 이를 해소하기 위해 국가 온실가스 감축목표를 2020년까지 최소 25% 이상 상향하여야 한다고 판결하였다. 위와 같은 1심 법원의 판단은 2019년 12월 20일 최종 대법원판결로 확정되었다.

에 대한 보상에 대해서는 “탈석탄 조치로 인해 다른 석탄발전소보다 큰 피해를 입었다는 것을 증명할 경우”, 사업자의 신청에 따라 보상이 가능하도록 규정(제4조)함으로써 발전소가 입은 손실에 대한 보상은 차별적 취급으로 인한 특별한 손해가 있는 경우에만 보상을 청구할 수 있도록 법적 근거를 마련하였다.

〈표 III-2〉 네덜란드의 석탄발전금지법 주요 내용

조항	주요 내용
1조 정의	용어의 정의
2조 석탄을 통한 전력생산의 금지	석탄을 사용한 전력의 생산을 금지함
3조 금지의 내용 3a조 예외 조치	2025년 이후 발전 효율이 44% 이하인 석탄화력발전소는 폐지되어야 하며, 2030년 1월 1일 전까지 모든 석탄화력 발전소가 폐지되어야 함
4조 보상의 기준	탈석탄 조치로 인해 다른 석탄발전소보다 큰 피해를 입었다는 것을 증명할 경우”, 사업자의 요청에 따라 보상 가능함
5조 규제 기관 및 역할	Dutch Emission Authority에서 이 법안의 준수 여부를 감독, 관련 정보를 공개하는 역할 등 수행
6조 위반시 조치	이 법을 위반하는 경우에는 행정상 강제 집행에 따라 책임을 부과할 수 있음
7조 시행	공표 후 다음날 시행
8조 법안 명칭 및 관할	관할부서 등 명시

이와 같은 네덜란드의 석탄발전금지법은 전기를 생산하는 데에는 석탄발전 외에 다양한 방식이 가능하다는 인식을 바탕으로 한 것으로 보인다. 실제로 네덜란드의 석탄발전 금지법은 석탄발전소의 폐쇄를 요구하는 것이 아니라, ‘석탄’을 연료로 한 전력생산을 금지하는 형태로 규정되었으며 이는 사업자가 선택할 경우 바이오매스 등 다른 연료로 전환하여 관련 설비를 계속 이용할 수 있는 가능성을 허용한 것으로 평가된다.¹⁶⁾

16) 법안 처리 과정에서 이루어진 국회 본회의에서의 논의 과정에서 주무부처인 경제 및 기후정책부 장관은 ‘폐쇄’(Closure)라는 용어를 사용하고 있지 않음을 강조하기도 하였다(Eerste Kamer, “Report of the meeting of 3 December 2019”, <https://www.eerstekamer.nl/verslagdeel/20191203/verbod_op_kolen_bij>, 검색일: 2022.1.15.).

그리고 이러한 전환에 따른 손실보상에 대해서는 보상수준을 법에 직접 명시하기보다는 사업자의 사정에 따라 특별한 경우에 보상 청구를 할 수 있도록 최소한의 법적 근거만을 마련해 두는 것으로 같음하였다.

1.3 소결

이상의 사례들은 온실가스 감축 등의 이유로 석탄발전의 감축과 종료를 추구하는 국가들이 상당히 존재하며, 이러한 석탄발전 감축 정책에 따른 새로운 규제는 공공복리를 위한 재산권의 제약으로 헌법상 정당성이 인정되고 있다는 점, 그 결과로 사업자에게 발생할 수 있는 경제적 손실에 대해서는 적절한 보상을 청구할 수 있는 법적 근거를 마련하고 있으나 이는 입법정책적 결단에 속한다는 점 등을 시사한다.

2. 참고 판례: 독일 탈원전법에 대한 분쟁과 독일 연방헌법재판소의 판결례

석탄발전 감축 정책 이전에 발전사업에 대한 정책적 결정이 이루어진 사례로 원자력발전 감축 정책의 사례가 존재한다. 특히 주목할 만한 사례는 독일의 탈원전 정책이다. 독일의 탈원전 정책은 석탄발전 감축 이전에 도입되었으며, 사업자들의 재산권 침해 주장으로 법적 분쟁의 대상이 되었으나 2016년 연방헌법재판소의 판결로 일단락되었다. 해당 판결은 탈원전 결정의 정당성을 확인하였고, 사업자들이 주장하는 재산권의 보호 범위에 관하여 주목할 만한 판단을 내렸으며 앞서 살펴본 탈석탄법의 설계에 영향을 미쳤다는 점에서 석탄발전 감축과 관련한 법적 논쟁에도 시사하는 바가 큰 것으로 생각된다.

2.1 탈원전 추진 경과

2001년 6월 11일 독일 정부와 원자력 발전사업자들은 ‘연방정부와 에너지공급 기업들 사이의 2000.6.14.자 협정’에 합의하였다. 여기에서 협정 당사자들은 당시 운영중이었던 원자력발전 설비의 이용에 한계를 부여하기로 하였는데, 이러한 합의는 원전의 운영 기한을 특정한 시점까지로 규정하는 것이 아니라, 개별 시설이 2000년 1월 1일부터 향후 최대한 생산할 수 있는 잔여발전량을 확정하는 방식으로 이루어졌다. 해당 잔여발전량은 2002년 4월 22일 제정된 ‘전기의 상업적 생산을 위한 핵에너지 이용의 단계적 종료를 위한 법률(Gesetz zur geordneten Beendigung der Kernenergienutzung zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität, 이하 탈원전법)’의 <별표 3>에 ‘2000년 1월 1일부터의 잔여발전량’을 발전소 별로 명시하는 방식으로 규정하였다(아래 표의 ‘잔여발전량’ 참조).

그러나, 2009년 연방의회 선거로 새롭게 출범한 기민·기사당(CDU/CSU), 자민당(FDP) 연립정부는 온실가스 감축을 위한 원자력발전의 역할에 주목하면서, 원자력발전의 단계적 종료 정책을 재고하게 되었고, 2010년 12월 8일 ‘원자력법 제11차 개정법률(Elftes Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes)’을 공포하였는데, 이를 통해 당시 운영중이던 원자력 발전소들에 추가발전량을 부여하였고(아래 표의 음영 부분에 제시된 ‘추가발전량’), 이로써 독일 내 원자력 발전소의 운영 기한을 평균적으로 약 12년 정도를 연장하게 될 것으로 예상되었다.

하지만 이러한 조치 후 불과 4개월여 지난 2011년 3월 11일 후쿠시마 원전사고가 발생하였으며 원자력발전의 안전성 문제에 관한 사회적 우려가 급격히 높아지게 되었다. 결국 독일 정부는 2011.7.31. 원자력법 제13차 개정법률을 공포하여, 첫째, 제11차 원자력법 개정에 의하여 추가적으로 보장된 발전량(추가발전량)을 삭제하기로 하였고, 둘째, 개별 원전에 대한 구체적 폐쇄기한을 확정하였다. 이러한 입법적 조치에 따

라, 일부 발전소의 경우에 기존에 부여받았던 잔여발전량조차 모두 소진할 수 없는 상황에 처하게 되었다. 이에 발전사업자들은 삭감된 잔여발전량과 추가발전량, 이를 위해 진행한 추가적인 투자 등에 대한 보상조치를 규정하지 않은 것이 발전사업자들의 재산권을 침해하므로 위헌이라는 취지로 헌법적 판단을 구하고 나섰다.

〈표 III-3〉 독일 원자력법 제 7 조 1a 에 따른 발전량 〈별표 3〉의 내용

발전시설 명칭	잔여발전량 (TWh)	상업적 가동시작일	추가발전량 (TWh)
Obrigheim	8.70	1969. 4. 1.	-
Stade	23.18	1972. 5. 19.	-
Biblis A	62.00	1975. 2. 26.	68.617
Neckarwestheim 1	57.35	1976. 12. 1.	51.000
Biblis B	81.46	1977. 1. 31.	70.663
Brunsbuttel	47.67	1977. 2. 9.	41.038
Isar 1	78.35	1979. 3. 12.	54.984
Unterweser	117.98	1979. 9. 6.	79.104
Philippsburg 1	87.14	1980. 3. 26.	55.826
Grafenrheinfeld	150.03	1982. 6. 17.	135.617
Krummel	158.22	1984. 3. 28.	124.161
Gundremmingen B	160.92	1984. 7. 19.	125.759
Philippsburg 2	198.61	1985. 4. 18.	146.956
Grohnde	200.90	1985. 2. 1.	150.442
Gundremmingen C	168.35	1985. 1. 18.	126.938
Brokdorf	217.88	1986. 12. 22.	146.347
Isar 2	231.21	1988. 4. 9.	144.704
Ernsland	230.07	1988. 6. 20.	142.328
Neckarwestheim 2	236.04	1989. 4. 15.	139.793
Summe	2,516.06		
Mulheim-Karlich*	107.25		
Gesamtsumme	2,623.31		1,804.278

*Mulheim-Karlich 발전소에 대하여 규정된 발전량은 타 발전소에 양도가능함

2.2 연방헌법재판소의 결정¹⁷⁾

독일 연방헌법재판소는 이 결정에서, 청구인들의 발전소 부지와 시설에 대한 소유권, 그에 대한 점유, 이 운영시설들의 사용 가능성은 헌법상 재산권의 보호를 받는다고 하였다. 그러나 원전시설의 건설과 운영에 관한 원자력법상의 인가나 운영인가, 잔여발전량, 추가발전량 그 자체는 기본법 제14조에 따라 보호되는 재산권이 아니라고 하였다. 다만, 이러한 시설에 대한 이용의 권한(Nutzungsbefugnis)은 재산권의 보호 범위에 속하기 때문에, 잔여발전량 및 추가발전량은 허가된 원자력 시설의 이용 및 이용가능성이라는 관점에서는 기본법 제14조에 의해 보장되는 재산권의 보호 영역에 포함된다고 판단하였다.¹⁸⁾

그리고 에너지공급기업들에 의하여 설립된 원전 그리고 이와 밀접한 관련이 있는 재산권적 지위에 대한 제한의 경우 다음의 두 가지 고려에 따라 입법자가 규율할 수 있는 재산권 형성의 여지를 넓게 인정하였다. 첫째, 이러한 재산권은 특별히 현저한 사회적 관련성이 있다. 국가가 1959년 원자력법을 통해 핵에너지의 평화로운 이용을 결단하였고, 수많은 장려조치를 통해 투자를 유인하여 만들어진 것이기 때문이다. 추가발전량은 입법자의 에너지, 기후, 경제 정책적 결정의 결과라는 점에서 재산권을 형성하는 입법자의 재량을 확대하는 요소가 된다. 둘째, 원자력발전은 극도의 피해위험과 아직까지 해명되지 않은 폐기물 최종처리 문제의 부담을 안고 있어 고도로 위험성이 있는 과학기술이라는 공공의 인식이 존재한다. 이로 인해 입법자는 원자력법의 형성에 있어서 특별히

17) BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 06. Dezember 2016, 1 BvR 2821/11, 1 BvR 1456/12, 1 BvR 321/12.

18) BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 06. Dezember 2016, 1 BvR 2821/11, 1 BvR 1456/12, 1 BvR 321/12, 판결주문 및 para 296; 김지희, “독일 탈원전법과 재산권의 보장: 2016년 12월 6일 선고 독일연방헌법재판소판결을 중심으로”, 법학논총 제35집 제4호, 한양대학교 법학연구소, 2018, 7쪽.

넓은 형성재량을 가진다.¹⁹⁾

또한, 이러한 광범위한 재량하에 이루어진 추가발전량의 박탈과 잔여발전량의 제한은 ‘수용(Enteignung)’이라고 볼 수 없다고 하였다. 수용은 특정 공공과제 이행을 위하여 구체적이고 주관적인 재산권을 전면적으로 혹은 부분적으로 박탈하는 것이다. 특히 이 판결에서 재판부는 수용은 재산권에 대한 고권적 제한과 동시에 공공재산의 관리자인 국가나 수용에 의하여 이익을 얻게 되는 다른 주체의 ‘재화취득(Güterbeschaffung)’이 필수적인 요건이라고 못박았다. 2002년과 2010년 입법에 따라 보장된 잔여발전량, 추가발전량과 같은 전력생산량은 시설에 대한 소유권과는 달리 독자적으로 박탈 가능한 재산권이 아니며, 수용에 필수적인 재화취득절차가 결여되어 있어 수용이라고 보기 어렵다고 판단하였다.²⁰⁾ 따라서 본 사안에서는 기본법 제14조 제2항에 따른 재산권의 제한이 문제될 뿐이다.

높은 리스크를 가진 원자력 발전소의 이용에 관련한 재산권은 명백한 사회적 관련성을 지니기 때문에 입법자에게 광범위한 형성 여지를 부여한다. 그러나 이러한 경우에도 입법자는 개인에게 과도한 부담이 되는 부분을 보상하여 위험성을 해소할 의무가 있다. 대상 판결의 경우 추가발전량을 삭제함으로써 무용하게 된 투자²¹⁾에 대한 보상규정을 두지 않은 것, 가동중단 조치에 따라 잔여발전량조차 보장받지 못한 사업자들에게 대한 보상규정을 두지 않은 것 등은 과도한 재산권의 침해를 유발하므로 위헌이라고 판단하였다. 이러한 판단에는 2002년 법률상 잔여발전

19) BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 06. Dezember 2016, 1 BvR 2821/11, 1 BvR 1456/12, 1 BvR 321/12, paras 219, 239, 297; 이진철, “원자력 발전소 설비 폐쇄의 헌법적 쟁점”, 환경법연구 제42권 제2호, 한국환경법학회, 2020, 143쪽.

20) BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 06. Dezember 2016, 1 BvR 2821/11, 1 BvR 1456/12, 1 BvR 321/12, paras 242-266.

21) 제11차 원자력법 개정에 포함된 가동기간 연장에 관한 합의가 이루어진 2010년 12월 8일 이후부터 2011년 3월 후쿠시마 사고 이후 독일 연방환경부(BMU)가 비상가동중지를 요청한 시점인 약 4개월간의 기간에 이루어진 투자를 의미한다.

량을 명시한 것이 그동안 무기한이었던 시설의 이용권한을 한시적인 권한으로 변경하면서 이루어진 보상적 조치에 해당한다는 점이 고려된 것으로 보인다.

2.3 시사점

대상 판결에 따르면 입법자는 원자력 발전사업자가 보유한 재산권의 내용과 제한을 규정함에 있어 광범위한 형성여지를 갖는다. 입법에 의해 잔여발전량과 추가발전량이 주어졌으나, 이는 입법자의 재량에 따라 부여된 것으로 그 자체가 처분가능한 재산권으로 헌법적 보호의 대상이 된다고 보기 어렵다. 또한 입법자가 후쿠시마 원전사고 이후 원자력발전의 이용에 따르는 위험에 대한 사회적 인식과 평가가 새롭게 이루어진 것을 고려하여 추가발전량을 취소하기로 결정한 것은 헌법상 합치되는 재산권의 제한에 해당한다. 다만 그러한 결정으로 인하여 기존에 부여된 바 있는 잔여발전량이 보장되지 못하는 경우 등 오직 이러한 제한이 특별히 과도하다고 판단되는 부분에 있어서만 수정이 요구될 뿐이다.

독일 정부는 대상 판결 이후 원자력법을 개정하여 일부 사업자의 보상청구권과 관련 행정절차를 새롭게 규정하였다.²²⁾ 위와 같은 선행 논의를 참고하여 이하에서는 위 II장에서 상술한바 있는 한국의 석탄발전 감축과 관련한 규제 조치에 있어 과연 손실보상이 필요한 것인가와 관련한 논의를 본격적으로 진행해보고자 한다.

22) 김지희, 앞의 논문, 17-20쪽.

IV. 한국의 석탄발전 규제와 손실보상 필요성

앞서 살펴본 바와 같이 한국에서 그간 석탄발전소의 ‘조기폐쇄’는 미세먼지 등의 환경문제를 이유로 석탄발전 감축 필요성이 대두됨에 따라 법적인 제한이 존재하지 않아 설계수명 이상으로 운영되어 오던 석탄발전기들에 정부와 사업자간의 협의를 통해 폐쇄시기를 정하는 형태로 이루어져 왔다. 과거 폐쇄된 발전기들과 마찬가지로 현재 운영중인 발전기와 관련하여서는 법적으로 보장된 수명이 존재하지 않는다. 현재 정부의 석탄발전 감축 방안은 매 2년마다 이루어지는 전력수급기본계획 작성과정에서 준공연도를 감안하여 30년의 설계수명이 도과한 석탄발전기들을 가스발전으로 전환하거나 폐지하는 형태로 폐지 계획을 작성하는 방식으로 이루어지고 있어 ‘조기폐쇄’라고 부르는 어렵다.

앞으로 국가 온실가스 감축목표 등의 이행과 관련하여 석탄발전의 추가적인 감축 필요성이 대두되는 상황임을 감안하면, 향후 도입될 석탄 발전에 대한 감축조치는 석탄발전의 총량을 제한함으로써 그 안에서 석탄발전기들끼리 경쟁하여 결과적으로 각 발전기들이 생산하는 발전량이 줄어드는 ‘발전량 감축’과 그로 인하여 특정 석탄발전기가 기존에 통용되던 설계수명보다 앞당겨 퇴출되는 ‘가동연한의 단축’의 결과로 나타날 가능성이 높다. 이하에서는 현재 논의되고 있는 석탄발전 감축 제도의 도입에 따라 석탄발전량이 감축되는 경우를 상정하고, 이러한 상황에서 손실보상이 필요한 것인지, “손실보상의 필요성”을 중심으로 검토해 보고자 한다.

1. 손실보상의 법리

1.1 손실보상의 의의

행정상 손실보상은 공공필요에 따라 적법하게 행사된 공권력으로 인하여 개인의 재산에 특별한 손해가 발생한 경우 이를 보상하는 제도를 말한다. 공공의 필요에 대해 불가피하게 특정 개인에게 손해가 발생할 경우, 그 손해를 공동체 구성원이 전체적으로 평등하게 부담할 수 있도록 하려는 목적을 담고 있다. 개인의 재산권은 원칙적으로 보장되는 것이나, 공공필요에 따라 이를 수용하거나 그 내용 또는 행사를 제한하여야 하는 경우가 있다. 이러한 경우 재산권의 제한 행위는 설령 그로 인하여 재산상 손실을 입는다고 하더라도 공공필요를 위한 것이라는 데 그 적법성의 근거가 있으므로 손해배상의 대상이 될 수는 없다. 하지만 이러한 경우에도 귀책사유 없이 개인의 재산권에 가하여진 손실을 해당 개인만의 부담으로 하는 것은 정의·공평의 견지에서 타당하지 않다. 보다 구체적으로는 재산권 보장 및 공적 부담 앞의 평등원칙에도 반하게 된다. 따라서 이러한 개인의 손실을 보상하고자 하는 것이 손실보상의 취지이다.²³⁾

대한민국 헌법 제23조 제3항은 “공공필요에 의한 재산권의 수용·사용 또는 제한 및 그에 대한 보상은 법률로써 하되, 정당한 보상을 지급하여야 한다”라고 천명하여 이러한 손실보상 문제의 해결을 위한 일응의 지침을 제시하고 있다. 강학상 손실보상의 요건으로는 i) 적법한 공용침해(수용), ii) 공용침해(수용)로 손실이 발생하였을 것, iii) 특별한 희생(손해)이 발생하였을 것 등이 제시되고 있으며, 관련 법률에 근거가 마련되어야 한다고 본다. 이때 보상의 내용은 ‘완전한 보상’을 의미하며, 일반적으로 재산권 보상, 간접손실 보상, 생활보상(이주대책 등 사회보장비

23) 김동희, 행정법 I 제20판, 박영사, 2014, 599-600쪽 참조.

차원의 금원) 등으로 구분한다.

이러한 완전한 보상의 대상이 되는 수용·사용 또는 제한에 해당되지 않더라도 보상이 필요한 경우도 존재한다. 헌법 제23조는 제1항에서 “모든 국민의 재산권은 보장된다. 그 내용과 한계는 법률로 정한다.”고 규정하고, 제2항에서는 “재산권의 행사는 공공복리에 적합하여야 한다.”고 규정하여 재산권의 한계를 법률로 정할 수 있도록 하고 있다. 이러한 재산권에 대한 입법적 제한의 형성 과정에서 예외적으로 재산권자의 수인가능성을 넘는 침해가 이루어질 경우에도 보상은 이루어져야 한다. 이를 헌법 제23조 제3항에 의한 재산권의 수용·사용 또는 제한에 따른 보상과 구분하기 위하여 흔히 ‘조정적 보상’이라 일컫는다.

1.2 재산권과 관련한 입법 형성의 자유와 한계

앞서 살펴보았듯이 헌법 제23조 제1항은 재산권이 법질서 내에서 보호되기 위해서는 입법자의 형성을 필요로 한다고 정하고 있다. 이와 관련하여 입법자는 헌법 제23조의 재산권 보장 규정은 물론이고 기본권의 보장을 위해 주어진 헌법적 지침을 준수해야 한다. 이에 대하여 헌법재판소는 “입법자는 재산권의 내용을 구체적으로 형성함에 있어서 헌법상의 재산권 보장(제23조 제1항 제1문)과 재산권의 제한을 요청하는 공익 등 재산권의 사회구속성(제23조 제2항)을 함께 고려하고 조정하여 양 법익이 조화와 균형을 이루도록 하여야 한다”면서, 이러한 형량에 있어, “사회적 지속성에 기한 제한 역시 다른 기본권에 대한 제한입법과 마찬가지로 비례의 원칙을 준수하여야 하고, 재산권의 본질적 내용인 사적 이용권과 원칙적인 처분권을 부인하여서는 아니된다”고 하여 여전히 다른 기본권과 마찬가지로 비례의 원칙 준수와 본질적 내용 침해금지를 요구하고 있다(헌법재판소 1998. 12. 24. 선고 89헌마214 결정; 헌법재판소 1999. 4. 29. 선고 94헌바37 결정 등).

이러한 재산권 제한 입법에 있어 입법자는 광범위한 입법 형성의 자유를 가지는데, 헌법재판소는 “재산권의 행사 대상이 되는 객체가 지닌 사회적인 연관성과 사회적 기능이 크면 클수록 입법자에 의한 광범위한 제한이 허용되고, 개별재산권이 갖는 자유보장적 기능이 강할수록, 즉 국민 개개인의 자유 실현의 물질적 바탕이 되는 정도가 강할수록 그러한 제한에 대해서는 엄격한 심사가 이루어져야 한다.”고 하여(헌법재판소 1998. 12. 24. 선고 89헌마214 결정, 헌법재판소 2006. 7. 27. 선고 2003헌바18 결정 등), 재산권이 갖는 사회경제적 의미에 따라 한계의 범위가 차별적으로 설정될 수 있다는 입장을 취하고 있다. 이는 입법자의 형성의 자유의 한계를 판단함에 있어 차별적 심사기준의 적용이 이루어질 수 있음을 의미한다.

그러나 실제로 사회적 구속성에 기한 재산권의 제약이 정당한가에 대하여 판단할 때에 헌법재판소는 “재산권의 사회적 구속성에 기한 제한 역시 다른 기본권에 대한 제한입법과 마찬가지로 비례원칙을 준수하여야 하고 재산권의 본질적 내용인 사적 이용권과 원칙적인 처분권을 부인하여서는 아니되며, 이는 사회적 구속성이 더욱 강한 토지 재산권에 관하여도 마찬가지이다”라고 하여(헌법재판소 2006. 7. 27. 선고 2003헌바18 결정 등), 차별적인 심사기준을 제시하기보다는 기본권 제한의 한계로 일반적으로 거론되는 비례원칙과 본질적 내용 침해금지라는 기준을 적용해 오고 있는 것으로 보인다.²⁴⁾

24) 이에 대해 헌법 제23조 제2항에 따라 이루어진 재산권의 제약은 제3항의 수용·사용 또는 제한에 이르지 않는 것으로, 이러한 제약은 입법자에 의하여 사회구성원의 경제 질서에서의 갈등과 대립을 조정하고 해결하는 과정에서 사회구속성의 한계를 넘는 특별한 희생의 부분으로 야기된 것이므로 헌법 제37조 제2항의 본질적 내용의 침해금지규정은 적용되지 않는다고 보아야 한다는 견해가 있다(표명환, “헌법상 재산권의 내용규정과 헌법재판소의 보장 법리에 관한 고찰”, 법학연구 제46권, 한국법학회, 2012, 42쪽).

1.3 재산권의 제약과 보상의무에 대한 판단 기준

위와 같은 판단기준은 재산권을 제약하는 입법과 보상의무의 존부에 대한 헌법재판소의 판단에 있어서도 동일하게 유지되고 있다. 그간 개인의 재산권에 대한 사회적 구속으로서 보상을 요하지 않는 제한과 그를 넘어서는 ‘특별한 희생’으로서 보상을 요하는 제한의 구분 기준에 관하여는 전통적으로 평등원칙을 형식적으로 해석하여 침해받는 자가 특정되어 있는가의 여부에 따라 보상 여부가 결정된다고 하는 형식적 기준설과 문제되는 재산권 제한의 성질·정도를 기준으로 하여 결정해야 한다는 실질적 기준설이 대립하는 가운데, 현실적으로는 불확정적인 재산권 침해의 내용을 구체화하여 판단하기 위해 형식적 기준과 실질적 기준을 모두 동원할 수밖에 없다는 입장의 절충설이 제기되어 왔다.²⁵⁾

그러나 헌법재판소는 재산권의 제약이 어떠한 경우 사회적 구속성에 기한 한계를 일탈하여 소위 조정적 보상이 필요한지에 대하여 비례원칙에 따라 판단한다는 입장을 고수하고 있다. ‘도시계획법 제21조의 위헌 여부에 관한 헌법소원’ 사건(헌법재판소 1998.12.24. 선고 89헌마214 결정)에서 헌법재판소는 “도시계획법 제21조에 의한 재산권의 제한은 개발제한구역으로 지정된 토지를 원칙적으로 지정 당시의 지목과 토지현황에 의한 이용방법에 따라 사용할 수 있는 한, 재산권에 내재하는 사회적 제약을 비례의 원칙에 합치하게 합헌적으로 구체화한 것이라고 할 것이나, 종래의 지목과 토지현황에 의한 이용방법에 따른 토지의 사용도 할 수 없거나 실질적으로 사용·수익을 전혀 할 수 없는 예외적인 경우에도 아무런 보상없이 이를 감수하도록 하고 있는 한, 비례의 원칙에 위반되어 당해 토지소유자의 재산권을 과도하게 침해하는 것으로서 헌법에 위반된다.”고 판시하였으며, 이러한 판단 기준은 ‘도시계획법 제6조 위헌소원’ 사건(헌법재판소 1999.10.21. 선고 97헌바26 결정) 등에서

25) 김동희, 앞의 책, 601-603쪽 참조.

도 유지되어 현재에 이르고 있다.

이러한 헌법재판소의 판단 기준은 미국 헌법상 공용수용의 법리에서 발달된 규제적 수용(regulatory taking)의 기준²⁶⁾을 원용한 것으로 보인다는 평가와 함께, 공용수용과 재산권의 제약을 구분하는 것에서 출발하는 분리 이론의 기본적인 입장과 조화되지 않는다는 비판이 존재한다. 그러나 이미 형성된 구체적인 재산권적 지위의 박탈이라는 공용침해의 요건을 충족하지 않는 재산권의 제약에 있어서도 정책적, 조정적 보상을 가능하게 하였다는 점에서 기본권 보장의 측면에서는 긍정적으로 평가할 수 있을 것이다.

2. 석탄발전 감축과 손실보상 필요성 검토

미세먼지 감축, 기후변화 대응 등의 이유로 논의되고 있는 석탄발전 감축 규제는 국가가 재화조달의 목적으로 이미 형성된 구체적인 재산권적 지위를 박탈하는 공용침해에 해당하는 것이 아니고, 재산권의 사회적 지속성에 따라 재산권에 따른 권리와 의무를 장래를 향하여 일반·추상적으로 형성하고 확장한다는 점에서 재산권의 내용과 한계를 정하는 규정이라고 생각되므로 이러한 규제의 설계에 있어 조정적 보상이 필요한지에 대한 검토는 반드시 이루어져야 할 필요가 있다. 실제로 석탄발전에 대한 감축 조치는 발전량 감축으로 인한 사업자의 손실을 유발한다는 점에서 보상조치가 필요하다는 주장이 꾸준히 제기되어 왔다. 이러한 재산권의 제한과 그에 따른 손실보상의 문제에 있어 쟁점은 첫째, 가장

26) 미연방대법원은 유용한 이용의 전체적 박탈은 소유권자의 입장에서 보면 물리적 박탈과 다를 바 없다고 판단해오고 있다 (김문현, “미국연방헌법상 공용수용과 경찰권에 의한 규제의 구별기준”, 미국헌법연구 제11호, 미국헌법학회, 2000, 324쪽; 이기한 “미국연방대법원의 규제적 수용과 손실보상의 판단기준에 대한 연구”, 미국헌법연구 제21권 제3호, 미국헌법학회, 2010, 352쪽 이하; 김승중, “미국 규제적 수용에 대한 판단기준”, 서울법학 제16호 제2호, 서울시립대학교 법학연구소, 2009, 125쪽 이하 등 참조).

기본적으로 현재 예정하고 있는 발전량 감축 규제로 인하여 헌법상 보호 대상이 되는 재산권의 제한이 발생하는가, 둘째, 그로 인하여 석탄발전 사업자에게 발생할 수 있는 손실이 재산권의 사회적 구속성의 한계를 넘는 특별한 희생에 해당하는가로 정리해 볼 수 있다.

2.1 재산권의 제한에 해당하는가?

석탄발전 감축 규제의 결과 축소가 예상되는 석탄발전 설비의 가동연한과 각 발전기가 연간 생산하는 발전량은 발전사업자에게는 사업수의 산출의 핵심적인 요인이 되는 중요한 요소라는 점에는 이론의 여지가 없다. 그러나 이러한 가동연한과 발전량 그 자체가 헌법상 재산권의 보호 범위에 속한다고 볼 수 있을까?

헌법재판소는 우리 헌법이 보장하고 있는 재산권은 “경제적 가치가 있는 모든 공법상·사법상의 권리”라고 하였고, 이때 “재산권 보장에 의하여 보호되는 재산권은 ‘사적유용성 및 그에 대한 원칙적 처분권을 내포하는 재산가치가 있는 구체적 권리’를 의미한다”고 판시해 왔다(헌재 2010. 4. 29. 2007헌바40 결정 등). 여기서 중요한 개념표지는 사적유용성과 처분권이다. 앞서 검토한 바와 같이 석탄발전기에는 물리적 설계수명은 존재할 수 있겠지만, 원자력발전기와 같이 운영허가 등의 과정을 거쳐 대상 설비의 운영기간을 협의하고 결정하는 법적 절차가 전혀 존재하지 않는다. 이는 석탄발전기의 가동연한이 법적으로 보장된 바가 없음을 의미한다. 현재 발전량이 결정되는 방식도 전력도매시장에서 변동비 기반의 입찰을 실시하고 입찰한 발전기들의 변동비를 비교하여 가장 싼 발전기부터 가동을 결정하는 시장 유사 방식이 활용되고 있어 매년 각 발전기가 생산할 수 있는 발전량이 사전에 결정되거나 보장되는 방식이 아니다. 남아있는 가동연한과 발전량을 사업자의 사정에 따라 다른 발전사에 이전할 수 있는 제도도 존재하지 않는다. 따라서 발전사업자에

게 원칙적으로 처분권한이 인정되지 않는 가동연한과 발전량 그 자체를 재산권의 보호 대상으로 보기는 어려울 것이다. 앞서 III. 2항에서 살펴본 바와 같이 독일의 경우 발전사업자에 부여된 잔여발전량과 추가발전량이 법에 규정되어 있었음에도 불구하고 독일 연방헌법재판소가 잔여발전량과 추가발전량 그 자체가 재산권이라고 볼 수 없다고 판단한 바 있는데, 상대적으로 가동연한과 발전량 자체에 대한 법적 보장이 전혀 존재하지 않는 한국의 현행 법제하에서 위와 같은 결론은 더욱 당연한 귀결로 생각된다.²⁷⁾

다만, 독일의 사례에서 보았듯이 발전사업허가 이후 사업자의 노력과 투자를 통해 건설한 발전소 시설의 계속적인 이용권한 그 자체가 재산권으로써 보호되어야 하는 것은 아닌지 검토가 필요하다. 발전소의 계속적인 이용권한은 발전사업자에게 사적 유용성을 가지며, 사업 양수도를 통하여 제3자에게 이전가능하다. 또한 헌법재판소는 개인이나 기업의 단순한 이윤추구의 기회나 유리한 법적 상황이 계속되리라는 기대나 희망은 재산권의 보호범위에 속하지 않고(헌법재판소 2004. 12. 16. 선고 2002헌마579 결정 등), 법개정으로 인한 기업활동의 사실적·법적 여건 변화에 따른 영업이익의 감소(헌법재판소 2005. 2. 3. 선고 2003헌마544 결정 등) 등은 헌법상 보장된 재산권이 아니라고 판시해왔으나, 조세 등 공적부담이 재산권보장의 대상을 포기하는 효과를 초래한다면 재산권 자체에 대한 강제와 다를 바 없으므로 각종 공용부담을 재산권의 제한으로 파악하고 있는 바(헌법재판소 2002. 8. 29. 선고 2000헌가5 결정 등) 이러한 기존의 결정례를 감안하면, 사업자가 발전사업허가 이후 상당한 투자와 노력을 통하여 형성한 재산이라고 할 수 있는 발전설비와 해당설비의 계속적인 이용권한에 대한 제한은 재산권의 제한으로 인정

27) 그간 헌법재판소 역시 단순한 법적 지위나 경제적 기회, 반사적 이익, 기대이익은 재산권에 속하지 않는다고 판시해 온 바 있다(헌법재판소 1996. 8. 29. 선고 95헌바36 결정).

될 여지가 있다고 생각된다. 석탄발전소는 전력거래소로부터 급전지시를 받으면서도 출력조정시 발전효율 하락의 폭이 크기 때문에 정격용량에 가깝게 운전해야 하는 비교적 경직성이 높은 전원에 해당한다. 따라서 석탄발전소가 생산가능한 발전량이 줄어드는 경우 그만큼 가동을 줄이는 것이 어렵기 때문에, 결국 발전소 전체의 가동을 수주 내지 수개월 정지시키야 할 것이라는 예상이 나오고 있다. 이러한 상황이 상당기간 계속되는 경우 물리적·재정적으로 해당 석탄발전 설비의 존속 자체가 위협하게 되어 가동연한의 단축으로 이어질 수 있다. 이렇게 석탄발전 설비의 계속적인 이용가능성에 영향을 미치는 한도에서 석탄발전 감축 조치는 발전사업자의 재산권을 제한할 가능성이 있는 것으로 생각된다.

2.2 특별한 희생에 해당하는가?

그렇다면 이러한 규제조치가 사회적 기속성에 따라 당연히 감수해야 하는 재산권 제한의 한계를 충족하는지, 그렇지 않고 보상을 요하는 ‘특별한 희생’을 발생시킨다고 볼 것인지 이러한 경우를 어떻게 평가할 것인가의 문제가 남는다. 앞서 살펴본 바와 같이 대한민국 헌법은 여타 기본권이 보호하는 대상인 생명, 신체, 자유 등과는 달리 재산권의 보호 대상인 재산은 시장 질서 등 사회적 기제를 통해 형성되도록 정하고 있는데 이는 그만큼 사회적 관련성이 강하다는 점이 고려된 것이란 설명이 지배적이다.²⁸⁾ 특히 석탄발전 감축규제의 도입이 국가 온실가스 배출, 미세먼지의 상당 부분을 차지하는 주요 오염원인 석탄발전의 건강 영향과 지구온난화에 대한 기여 때문에 그 논의가 시작되었다는 점을 감안하면 석탄발전량의 제한에 대한 규제는 공공의 위해에 대한 방어에

28) 김동진, “공용제한의 법리와 손실보상”, 공법학연구 제7권 제3호, 한국비교공법학회, 2005, 78-79쪽.

해당하므로 재산권의 사회적 기속성에 따른 제약에 속할 수밖에 없다. 따라서, 석탄발전 감축조치와 같은 재산권 제한이 헌법적 한계를 준수하였는지에 대한 판단에 있어 비례원칙을 엄격하게 적용하기는 어려울 것이다.

2019년 2월 15일 시행된 미세먼지 저감 및 관리에 관한 특별법에는 고농도 미세먼지 발생시 비상저감조치를 발령하여 사업장, 건설공사장의 가동률을 조정하고, 배출가스 5등급 차량의 운행을 제한하는 등의 조치를 정하고 있는데, 이러한 조치는 다배출자에 대한 합리적인 차별 취급이자 공중보건 문제의 해결을 위해 필요불가결한 규제로 받아들여지고 있어, 국가 전체 온실가스 배출량의 4분의1 가량을 차지하는 석탄발전 감축제도 역시 규제 목적의 정당성과 수단의 적합성은 충분히 인정된다. 다만, 석탄발전 감축조치가 합리적 차별취급의 범위를 넘어서 특정발전기의 감축량을 과도하게 제한하는 경우, 그 결과로 기존의 규제를 신뢰하고 진행하였던 투자비를 회수할 수 없고, 더 이상 설비를 본연의 목적으로 운영할 수 없을 정도에 이른 경우 등 실질적으로 수인할 수 없는 정도의 피해를 가져온 경우에는 “특별한 희생”이 발생할 수 있으며 이러한 경우 조정적 보상은 반드시 필요하므로 법적인 근거를 마련해둘 필요가 있다고 생각된다. 석탄발전설비는 발전기별로 적용된 기술에 따라 발전효율과 온실가스 배출량에 차이가 있고, 대기오염물질 저감시설에 대한 투자 여부에 따라 오염물질 배출량이 달라질 수밖에 없으며, 그간의 가동 실적에 따라 투자비 회수율 역시 상이할 수밖에 없다. 석탄발전 감축제도 설계시 규제도입 목적에 맞게 위와 같은 합리적 기준에 따라 발전기별 발전량이 결정될 수 있도록 하거나, 시장 유사 방식으로 발전기간의 경쟁을 통하여 개별 발전기가 생산할 수 있는 발전량이 결정되도록 한다면, 발전사업자가 수인할 수 없는 정도의 “특별한 희생”을 예방하고 보다 효율적으로 석탄발전 감축을 추진할 수 있을 것으로 생각된다.

V. 결론

석탄발전은 국가 온실가스 배출의 4분의1 이상을 점유해온 대규모 배출원이다. 미세먼지 등 대기오염물질 배출에 있어서도 석탄발전소들은 꾸준히 상위권을 점유해 왔다. 한국 정부는 일찍이 지난 2009년부터 국가 온실가스 감축목표를 수립하면서 지속적으로 온실가스 감축을 추진하겠다는 의지를 대내외에 공표하였다. 선진국에서는 태양광, 풍력 등 석탄발전을 대체할 수 있는 친환경 발전기술이 대안으로 부상한 지 오래다. 한국 정부 역시 일회적인 국가 온실가스 감축목표 선언에 그치지 않고 감축목표를 계속 강화하는 한편, 감축목표의 이행을 위하여 연도별 감축로드맵을 수립하고, 재생에너지로의 전환을 촉진하는 정책을 꾸준히 강화해 왔다.

이 글에서는 최근과 같은 석탄발전 감축규제 논의에 이르기까지의 과정을 간략히 분석하고, 미세먼지 등 대기오염 문제는 물론이고 온실가스 감축이라는 국가적 과제를 달성하기 위하여 석탄발전 감축을 위한 규제가 도입됨에 따라 앞으로 특정 발전기의 가동연한이 축소되거나 발전량이 감축되는 결과에 이르는 경우 그러한 조치가 재산권의 제한에 해당한다고 볼 수 있을 것인지, 만약 해당한다고 하면 재산권의 제한을 넘어 ‘침해’에 이르는 수준인지를 어떻게 판단할 것인지에 관하여 석탄발전 감축과 관련하여 해외에서 이미 이루어진 유사 입법례와 주요 쟁점에 관한 독일 연방헌법재판소의 판례 등을 참고하여 고찰하여 보았다.

현재 논의되고 있는 석탄발전 감축 규제는 궁극적으로 특정 발전소의 가동연한을 단축시킴으로써 폐쇄 조치에 이르게 하는 결과를 가져올지라도 ‘수용’과 같은 공용침해로 보기는 어려울 것이다. 또한, 현재 석탄발전 시설의 수명이나 발전량 그 자체가 법적으로 보장된 것이 아닌 만큼 석탄발전 시설의 가동연한이나 발전량 자체가 재산권의 보호 영역에 속한다고 보기는 어렵다고 생각된다. 다만, 석탄발전에 대한 규제

조치는 발전사업자의 계속적인 설비 이용권한에 제한을 가할 수 있는 가능성이 높으므로, 그러한 한도 내에서 석탄발전 감축조치는 재산권의 사회적 기속성에 따른 제한으로 보아 ‘특별한 희생’이 존재하는 경우 손실보상이 필요할 수 있다. 입법자는 석탄발전 감축조치에 대한 입법에 있어 불가피한 경우 조정적 보상을 실시할 수 있도록 법적 근거를 마련하는 한편, 감축규제의 설계시부터 이러한 보상을 요하는 ‘특별한 희생’에 대한 근거가 유발되지 않도록 석탄발전 설비에 적용되는 기술, 투자비 회수율 등에 따라 가동연한에 대한 규제를 달리하거나, 온실가스 배출원단위에 따라 효율적인 설비가 더 많이 가동될 수 있도록 발전량의 결정에 있어 시장유사적인 방식을 활용하는 등 규제목적에 감안하여 차별 취급이 합리적인 형태로 이루어질 수 있도록 규제 설계에 만전을 기해야 할 것이다. 이를 통하여 하루빨리 석탄발전 감축과 관련하여 적절한 감축과 보상제도가 구축됨으로써 석탄발전 감축정책이 본궤도에 오르게 되고, 온실가스 감축이라는 구체적인 결실로 이어질 수 있기를 희망한다.

참고문헌

1. 단행본

김동희, 행정법 I 제20판, 박영사, 2014.

2. 학술지

김동건, “공용제한의 법리와 손실보상”, 공법학연구 제7권 제3호, 한국 비교공법학회, 2006, 77-104쪽.

김문현, “미국연방헌법상 공용수용과 경찰권에 의한 규제의 구별기준”, 미국헌법연구 제11호, 미국헌법학회, 2000, 307-333쪽.

김승중, “미국 규제적 수용에 대한 판단기준”, 서울법학 제16권 제2호, 서울시립대학교 법학연구소, 2009, 135-170쪽.

김지희, “독일 탈원전법과 재산권의 보장: 2016년 12월 6일 선고 독일연방헌법재판소 판결을 중심으로”, 법학논총 제35집 제4호, 한양대학교 법학연구소, 2018, 1-26쪽.

이기한, “미국연방대법원의 규제적 수용과 손실보상의 판단기준에 대한 연구”, 미국헌법연구 제21권 제3호, 미국헌법학회, 2010, 351-394쪽.

이진철, “원자력 발전소 설비 폐쇄의 헌법적 쟁점”, 환경법연구 제42권 제2호, 한국환경법학회, 2020, 129-164쪽.

표명환, “헌법상 재산권의 내용규정과 헌법재판소의 보장 법리에 관한 고찰”, 법학연구 제46권, 한국법학회, 2012, 25-51쪽.

3. 신문기사

이율, “독일 솔츠호 야심찬 좌향좌...기후중립 지향 복지국가 청사진”, 연합뉴스, 2021.12.09., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20211209099600082>>, 검색일: 2022.1.22.

4. 웹사이트

관계부처 합동, “2030 국가 온실가스 감축목표(NDC) 상향안”, 2021.10.18.
 <<http://www.2050cnc.go.kr/base/board/read?boardManagementNo=4&boardNo=100&searchCategory=&page=1&searchType=&searchWord=&menuLevel=2&menuNo=12>>, 검색일: 2021.1.22.

산업통상자원부, “제9차 전력수급기본계획(2020~2034)”, 2020.12.28.
 <https://www.motie.go.kr/motie/ne/presse/press2/bbs/bbsView.do?bbs_seq_n=163670&bbs_cd_n=81>, 검색일: 2022.1.22.

외교부, “문재인 대통령 정상외교: COP26 정상회의 기조연설”,
 <https://www.mofa.go.kr/www/brd/m_20053/view.do?seq=368324>, 검색일: 2022.2.13.

Bundesnetzagentur, “Results of third coal phase-out tendering process”, 2021.7.14, <https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/EN/2021/20210714_Kohle.html>, 검색일: 2022.2.13.

S&P Global, “German power producer Steag to cut 1,000 jobs amid coal phaseout”, 2020.10.2.,
 <<https://www.spglobal.com/marketintelligence/en/news-insights/latest-news-headlines/german-power-producer-steag-to-cut-1-000-jobs-amid-coal-phaseout-60580918>>, 검색일: 2022.1.22.

Steag, “STEAG files urgent application with the German Federal Constitutional Court(Press Release)”, 2020.7.30.
 <https://www.steag.com/en/?tx_news_pi1%5Baction%5D=detail&tx_news_pi1%5Bcontroller%5D=News&tx_news_pi1%5Bnews%5D=662&cHash=95f2b731e40fae7ca742addbaefbaa3c>, 검색일: 2022.1.22.

_____, “STEAG disappointed at rejection of urgent application(Press Release)”, 2020.8.19. <<https://www.steag.com/en/press-release/19-08-2020-steag-disappointed-at-rejection-of-urgent-application>>, 검색일: 2022.1.22.

[Abstract]

A Study on the Early Closure of Coal Power Plants and the Legal Principles for the Compensation

– Review on the Need for Compensation in Relation to the Coal Phaseout Policy –

Jeehye Park*

Regulations to reduce coal power generation have been discussed very lively these days to achieve the national impertive of reducing greenhouse gases as well as air pollution such as fine dust. This article explored the compensation issues in relation to such regulation based on similar legislation and jurisprudence overseas in relation to coal power reduction. The issues are as to whether such measures can be considered as restrictions on property rights and whether or not it requires compensation to utility owners. Although the regulations currently being discussed would ultimately result in closing measures by shortening the lifetime of certain power facility, it would be difficult to regard them as ‘regulatory taking’. In addition, since the lifetime or power generation of certain coal power facility itself is not legally guaranteed as per current system, it would be difficult to say that the lifetime or power generation of the coal power facility itself can be protected as if it belongs to the protection of property rights. As regulatory measures could impose restrictions on the continuous use of facilities, it should be considered that compensation is required only when there is a “special sacrifice” in view of the social binding of property rights. Legislators should make every effort to improve rationality of

* Attorney at the Solutions for Our Climate

regulation in consideration of regulatory purposes, such as varying the lifetime of facilities depending on the technology applied to coal power generation facilities or using market-like methods. That would be the way to abide by the constitutional limitations of property rights as well as to secure social acceptance of such regulations.

[Key Words] Regulations on coal power generation, Just compensation, Coal phaseout, Environmental regulations, Restrictions on property rights