



## 헌법기관·대통령실은 에너지효율화제도 제외법권?

국회, 법원, 선관위 등 헌법기관이 3년간 전기 495 GWh, 온실가스 30만톤 동사무소도 공공기관 법정 의무 대상인데 ... 삼권분립·특권 이유로 빠져 장애인고용 등 이미 법정 의무 사례 많아 ... 입법·사법권 침해 주장은 어불성설 기후위기 시대 에너지절약 법정 의무 준수하도록 법률개정 필요

- 정부가 최근 고강도 에너지 절약 조치를 취하고 있는 가운데, 동사무소도 의무적으로 시행하고 있는 ‘공공기관 에너지이용 효율화제도’에 정작 국회, 법원, 헌법재판소, 선관위를 비롯한 헌법기관과 대통령실이 제외되어 있는 것으로 나타났다.

### ■ 헌법기관의 에너지 사용량과 온실가스 배출량이 공공기관 평균보다 훨씬 많아

- 국회 산업통상자원중소벤처기업위원회 소속 더불어민주당 양이원영 의원(비례대표)이 국회 등 헌법기관으로부터 제출받은 자료에 따르면, 최근 3년간 헌법기관의 전기사용량은 495 GWh, 온실가스 배출량은 30만CO<sub>2</sub>으로 결코 적지 않다.
- 지난해 전기사용량을 보면, 법원은 공공기관 평균사용량(54 GWh)의 2배 수준인 104 GWh를 사용하였고, 국회는 비슷한 수준인 50 GWh를 사용하였다. 서울시(15 GWh)와 비교하면 법원은 7배, 국회는 3배가 넘는다. 참고로, 전기사용량이 가장 적은 공공기관은 0.0002 GWh (=223 kWh)를 사용했다.
- 법원과 국회의 전기사용량은 전체 461개(전기사용량 실적기준) 공공기관 중 각각 19위, 31위로 매우 높다. 100명 중에 4위, 7위에 해당하는 수준이다. 단일기관으로서 대법원의 전기사용량은 21 GWh로서 공공기관 중에서 53위를 차지할 정도이다.
- 헌법기관은 공공기관(평균)에 비해 온실가스도 많이 배출하고 있다. 법원과 국회의 지난해 온실가스 배출량은 각각 71,052 CO<sub>2</sub>톤, 20,989 CO<sub>2</sub>톤으로 공공기관 평균의 15배,

4배 수준이다.

- 지난해 법원과 국회의 온실가스 배출량은 각각 71,052 CO<sub>2</sub>톤, 20,989 CO<sub>2</sub>톤으로 (평가 대상) 공공기관 평균(4,822 CO<sub>2</sub>톤)의 15배, 4배 수준에 달한다.

### ■ 헌법기관도 당연 대상이지만 산업부가 의도적으로 제외

- ‘공공기관 에너지이용 효율화제도’는 1996년 국무총리 지시에 따라 처음 시행되었고, 2007년 에너지이용 합리화법이 개정되면서 법적 근거를 마련하였다. 이에 따라 ①국가 기관 ②지방자치단체 ③공공기관(공공기관운영법) 등 대부분의 공공기관은 에너지의 효율적 이용 및 온실가스 배출 저감을 위한 조치를 의무적으로 시행해야 한다.
- 법정 의무대상 공공기관은 행정기관, 지방자치단체, 시·도 교육청, 공공기관(중앙·지방), 국공립 대학·병원, 심지어 초·중·고교를 포함해 25,000여개에 이른다.
- 이들 공공기관은 매월 에너지 사용량을 공개하고, 반기마다 자체 점검을 실시하고, 매년 에너지 사용량과 절감 실적, 에너지 효율장치, 친환경 자동차 등의 보급현황을 산업통상자원부에 보고하고 있다. 다만, 실적·계획 자료는 상급기관인 1,014곳이 취합해 산업부에 제출하고 있다. \* 동사무소 등 하위기관이 매월 에너지사용량을 에너지공단 시스템에 입력하면 상급기관이 이를 확정해 산업부에 제출하는 과정을 거친다.
- 그런데 국회(소속 5개 기관), 법원(222개), 헌법재판소, 선관위(267개), 헌법재판소 등 500개에 이르는 헌법기관은 의무대상에서 빠져있다.
- 더욱이 행정기관 중 하나인 대통령실도 대상에서 빠져 있는 것으로 확인되었다. 보안을 이유로 들고 있지만, 특권의식 때문인 것으로 보여진다. 산업부는 어떤 경위로 대통령실을 제외했는지 해명이 필요한 부분이다.
- 분명 법률에는 국가기관을 대상 범주로 정하고 있어 헌법기관과 대통령실은 당연히 적용 대상이지만, 2011년 지식경제부(현 산업통상자원부)가 세부시행 규정을 만들 때 헌법기관을 의도적으로 제외하였다. \* 「공공기관 에너지이용 합리화 추진 규정」

### ■ 관련 법안 발의됐으나, 삼권분립 위배된다는 비논리적 주장에 의해 입법 무산

- 2017년 20대 국회에서 헌법기관을 대상범주에 명시하는 내용의 법률 개정안(송옥주의 원, 2017.3.)이 발의되었으나 입법이 무산되었다.
- 당시 산업통상자원중소벤처기업위원회 법안소위(2017.9., 2018.2.)에서 심의되었으나, 상임위 수석전문위원, 국회의원, 산업부 모두 헌법기관에 대해 에너지이용 효율화 조치 의무를 부여하는 것이 삼권분립 원칙에 반한다고 판단했고, 결국 법안은 결국 폐기되었다.

- 이들 판단은 논리가 성립되지 않으며 특권의식의 발로라고 보여진다. 첫째, 국가기관에 헌법기관이 들어간다는 것은 극히 상식적이고 타법례에서도 일반적으로 적용되고 있다. 오히려 산업부 고시에서 헌법기관을 제외하고 또 헌법기관이 이를 이유로 법정의무를 준수하지 않는 것이 위법적이라고 할 수 있다.
- 실제로 △장애인의무고용(장애인고용법), △녹색·장애인물품 의무구매(녹색제품구매법 등), △법정의무교육(양성평등기본법 등), △정보공개교육(공공정보공개법, ‘공공기관’) 등 20개에 달하는 법률에서 헌법기관에 법정의무를 부여하고 있고, 헌법기관은 이를 준수하고 있다.
- 이중 공공기관정보공개법, 이해충돌방지법, 장애인고용법 등은 국회, 법원, 헌법재판소, 선거관리위원회 등을 국가기관 또는 공공기관이라고 명시하고 있다.
- 만약 헌법기관에 법정의무를 부여하는 것이 삼권분립에 어긋난다면 20개 법률이 모두 위헌이다. 따라서 헌법기관에 에너지이용 효율화 조치 의무를 부여하는 것이 삼권분립에 어긋난다는 주장은 성립되지 않는다.
- 에너지이용 효율화 조치는 입법부, 사법부로서가 아니라 건축물을 관리하는 국회사무처, 법원행정처 등 공공기관 또는 공공사업장에 의무를 부여하는 것이므로 입법권·사법권 또는 삼권분립 침해와는 아무 관련이 없다.
- 오히려 법원은 2019년 온실가스 배출량이 7만톤에 달하고 있어 탄소중립기본법(옛 녹색성장기본법)에 따른 온실가스 (일반)목표관리제 요건인 5만톤을 넘겼기 때문에 그때부터 목표관리제 대상으로 편입되었어야 한다.
- 기후위기 시대에 온실가스 감축을 위한 에너지 절약과 효율화 조치에 헌법기관이 솔선수범함에도 특권을 이유로 법률을 준수하지 않는 것은 큰 문제이다. 법정의무대상에 헌법기관을 명시하는 방향으로 법률 개정을 추진하겠다.
- ※ 국회사무처는 예전 녹색성장기본법(2010년 제정)에 따라 온실가스 배출량이 연간 15,000톤을 넘어서 2014년부터 온실가스(·에너지) 목표관리제 대상으로 편입되었다. 공공기관 여부와는 무관하게 의무를 부여하는 제도에 포함되어 있음.
- ※ 작년에 탄소중립기본법이 제정되면서 헌법기관은 정부로부터 감축목표를 설정받아 감축활동을 시행하는 일반 공공기관과 달리 자율적으로 목표를 설정해 시행하게 되었다. 이에 따라 국회를 제외한 헌법기관은 내년 시행을 앞두고 한국환경공단으로부터 세부방법을 지원받고 있음.
- ※ 공공기관 에너지이용 효율화조치(산업부)와 공공부문 온실가스 목표관리제(환경부)가 각각 시행되고 있다. 전자는 고효율기자재, 에너지 효율장치, 친환경 자동차 등 세부시행의 계획·실행을 관리하는데 반해, 후자는 결과로서 온실가스 감축량에 집중하고 있어, 관리방식과 시스템이 다르다.

## 제도 경과 및 관련 규정

### ■ 제도 경과

1979년	<b>에너지이용합리화법 제정</b> * 에너지 합리적 이용, 열사용기자재 효율 제고 등
1996년 제도도입	<b>국무총리 지시 「공공기관 에너지이용 합리화 추진지침」 (1996-12호)</b> ←산업부 답변 * ①국가 ②지방자치단체 * 국무총리 지시 제2010-03호 문건에서 확인
2007년 법률화	에너지이용 합리화법 개정 (2008.8. 시행, 제8조 에너지이용 효율화조치) “에너지 효율적 이용 및 온실가스 배출 저감을 위한 조치를 추진하여야 한다.” * ①국가 ②지방자치단체 ③공공기관(공운법)
2011년 고시 제정	지식경제부 고시 「공공기관 에너지이용합리화 추진 규정」 제정 (2011-154호) * 중앙행정기관, 지방자치단체, 공공기관(공운법), 지방공기업, 국공립대학, 초·중·고교
2013년 고시 개정	산업부 고시 「공공기관 에너지이용 합리화 추진 규정」 (2013-61호) + 시·도 교육청, 지방공공기관 추가
2020년 현행 고시	산업부 고시 「공공기관 에너지이용 합리화 추진 규정」 (2020-197호) * 대상 범주는 동일

### ■ 에너지이용 합리화법

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. 이 경우 해당 조치에 관하여 위원회의 심의를 거쳐야 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.

### ■ 공공기관 에너지이용 합리화 추진 규정 (산업부 고시)

**제20조(추진실적 자체평가)** ① 공공기관은 반기 1회 이상 자체적으로 기관별로 에너지이용 합리화 추진 실적을 작성하여 점검·분석·평가하여야 한다. ③ 에너지이용 합리화 추진실적 및 계획 제출대상 기관은 매월 말일까지 전월 에너지사용량 정보를 건축물 외부에 표시하거나 기관 홈페이지에 게시하여야 한다.

**제21조(추진실적 및 계획의 제출·보고)** ② 추진계획은 매년 1월 31일까지, 추진실적은 매년 3월31일까지 별표 4의 양식에 따라 산업통상자원부장관에게 제출하여야 한다.

**제22조(추진실적 점검 및 공표)** ① 산업통상자원부장관은 유관 기관과 합동으로 에너지이용 합리화 추진실적 및 이행 여부 등에 대한 점검을 연 2회 이상 실시하여야 한다.

**제23조(추진실적 평가 및 인센티브)** ① 산업통상자원부장관은 추진실적 평가결과와 실태점검 결과를 「정부업무평가 기본법」, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 등에 의거한 업무평가에 반영 될 수 있도록 한다.

## 헌법기관 등 관련 현황

### ■ ‘공공기관 에너지이용 효율화 조치’ 대상기관 (2021년말 기준)

구 분	구 분	자료제출 대상기관	건축물 (>단위조직)
중앙부처	중앙행정기관 (중앙 46개, 지방관서 158개)	204	2,767
지방자치단체	광역지방자치단체	17	161
	기초지방자치단체	226	1,770
공공기관	공공기관(중앙)	333	6,207
	지방공사/지방공단	154	1,202
교육기관	시·도 교육청	17	9,679
	국·공립대학	49	1,550
	국립 병원	14	85
<b>&lt; 합 계 &gt;</b>		<b>1,014</b>	<b>23,421</b>
교육기관	초·중·고교	23,949	
<b>&lt; 총 계 &gt;</b>		<b>24,963</b>	

- \* 1,014개는 실적·계획 제출대상 공공기관임
- \* 1,000㎡ 이상 건축물은 등재. 동사무소는 개별적으로 에너지공단 시스템에 등재
- \* 초·중·고교는 법정의무대상이지만 제출대상기관에서 제외 (행정력 부족을 고려한 듯)

### ■ 헌법기관 에너지사용량 및 온실가스 배출량 현황 (2021년말)

구 분	소속 조직	현원 (명)	건축물 연면적 (천㎡)	전기 사용량 (GWh)	에너지 사용량 (TJ)	온실가스 배출량 (tCO2e)
국 회	5개	5,687	364	50	442	20,989
법 원	222개	20,566	1,535	104	924	71,052
헌법재판소		308	27	2.2	20	1,364
선관위	267개	3,318	410	12	107	6,537
<b>&lt; 합계 &gt;</b>	<b>500여개</b>	<b>29,879</b>	<b>1,971</b>	<b>168</b>	<b>1,493</b>	<b>99,942</b>
(3년간)				<b>495</b>	<b>4,404</b>	<b>299,126</b>

- \* 자료 : 해당 헌법기관 및 한국환경공단

## 제도개선 법률개정안 심의

### ▶송옥주의원 ‘에너지이용 합리화법’ 대표발의 (2017.3.)

- 국회, 법원, 헌법재판소, 선거관리위원회 등 헌법기관이 ‘국가(기관)’라는 대상 범주에 포함되어 있지만 실제로 적용되지 않고 있으므로 적용대상을 명시

### ▶전문위원 검토보고

- 산업부가 행정부가 입법부·사법부를 점검·평가하는 것이 삼권분립을 침해할 우려가 있고 규범력을 행사하기 어렵다고 판단해 고시에서 헌법기관을 제외한 것임.

### ▶법안소위(2017.9., 2018.2.)

- 소위 위원 : 3권분립 원칙에 반하기 때문에 이런 법체계는 맞지 않음.
- 소위원장 : 헌법기관이 스스로 에너지이용 효율화를 위한 규칙 등을 정하는 것도 삼권분립 원칙에 반하므로 본회의에 부의하지 않고 폐기
- 산업부 차관 : (결론에) 동의

### ▶전체회의 (2018.2.)

- 헌법기관에 에너지이용 효율화조치 의무를 부여하는 것이 삼권분립 원칙에 반하므로 폐기 처리

## ■ 대상범주를 ‘국가기관’으로 규정한 법정의무제도 사례

성격	제도	법률	부처	법정 의무	헌법기관 대상 여부
의무 고용	장애인공무원 의무고용	장애인고용법 (제27조)	고용부	3.6%	헌법기관 적용·시행
의무 구매	중증장애인 생산품	중증장애인 생산품법 (제7조)	복지부	1.0%	헌법기관 적용·시행
	장애인표준 사업장생산품	장애인고용법 (제22조의3)	고용부	0.6%	헌법기관 적용·시행
	녹색제품	녹색제품구매법 (제6조)	환경부	없음	헌법기관 적용·시행
	사회적 기업제품	사회적기업법 (제12조)	고용부	없음	헌법기관 적용·시행
	사회적협동 조합제품	협동조합기본법 (제95조의2)	기재부	없음	헌법기관 적용·시행
	중소기업제품	중소기업판로지원법 (제4조)	중기부	50%	대통령령에서 국회 등 헌법기관 제외
의무 교육	여성기업제품	여성기업법 (제9조)	중기부	물품·용역 5%, 공사 3%	대통령령에서 국회 등 헌법기관 제외
	이해충돌방지법, 공공정보공개법 청탁금지법, 부패방지권익위법 장애인복지법, 가정폭력방지법 아동복지법, 긴급복지지원법 양성평등기본법, 성매매피해자보호법 성폭력방지법		해당 부처	의무교육	헌법기관 적용·시행

## ■ 주요 법률사례

### ▶정보공개법 (제2조 정의)

3. “공공기관”이란 다음 각 목의 기관을 말한다.

가. 국가기관

1) 국회, 법원, 헌법재판소, 중앙선거관리위원회

2) 중앙행정기관(대통령 소속 기관과 국무총리 소속 기관을 포함한다) 및 그 소속 기관

3) 「행정기관 소속 위원회의 설치·운영에 관한 법률」에 따른 위원회

나. 지방자치단체

다. 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제2조에 따른 공공기관

라. 「지방공기업법」에 따른 지방공사 및 지방공단

### ▶이해충돌방지법 (제2조 정의)

1. “공공기관”이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 기관·단체를 말한다.

가. 국회, 법원, 헌법재판소, 선거관리위원회, 감사원, 고위공직자범죄수사처, 국가인권위원회, 중앙행정기관(대통령 소속 기관과 국무총리 소속 기관을 포함한다)과 그 소속 기관

나. 「지방자치법」에 따른 지방자치단체의 집행기관 및 지방의회

다. 「지방교육자치에 관한 법률」에 따른 교육행정기관

라. 「공직자윤리법」 제3조의2에 따른 공직유관단체

마. 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관

바. 「초·중등교육법」, 「고등교육법」 또는 그 밖의 다른 법령에 따라 설치된 각급 국립·공립 학교

### ▶장애인고용법

제27조(국가와 지방자치단체의 장애인 고용 의무) ① 국가와 지방자치단체의 장은 장애인을 소속 공무원 정원에 대하여 다음 각 호의 구분에 해당하는 비율 이상 고용하여야 한다. ⑥ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관의 장은 소속 각급기관의 공무원 채용계획을 포함한 장애인 공무원 채용계획과 그 실시 상황을 대통령령으로 정하는 바에 따라 고용노동부장관에게 제출하여야 한다.

1. 국회사무총장, 법원행정처장, 헌법재판소사무처장, 중앙선거관리위원회사무총장, 중앙행정기관의 장 등 대통령령으로 정하는 국가기관의 장

2. 「지방자치법」에 따른 지방자치단체의 장

3. 「지방교육자치에 관한 법률」에 따른 교육감

### ▶중소기업판로지원법 (제2조 정의)

2. “공공기관”이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 기관 또는 법인을 말한다.

가. 국가기관      나. 지방자치단체

다. 특별법에 따라 설립된 법인 중 대통령령으로 정하는 자

라. 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제5조에 따른 공공기관 중 대통령령으로 정하는 자

마. 「지방공기업법」에 따른 지방공사 및 지방공단

바. 「지방의료원의 설립 및 운영에 관한 법률」에 따른 지방의료원