

KEEI ISSUE PAPER

이슈페이퍼



KOREA
ENERGY
ECONOMICS
INSTITUTE

정책 이슈페이퍼 17-03

지역에너지사업 실태분석을 통한 중앙-지방정부 간 에너지부문 협력증진 방안 연구

박기현, 김창훈



에너지경제연구원
Korea Energy Economics Institute



정책 이슈페이퍼 17-03

지역에너지사업 실태분석을 통한 중앙-지방정부 간 에너지부문 협력증진 방안 연구

박기현 · 김장훈

목 차

- I. 배경 및 문제점 / 1
- II. 조사 및 분석 결과 / 2
- III. 정책 제언 / 19
- IV. 기대 효과 / 25
- <참고자료> / 26



에너지경제연구원
Korea Energy Economics Institute

I. 배경 및 문제점

- 기존 중앙정부 주도의 하향식 에너지 정책의 한계점 노출에 따라 정부는 제2차 에너지기본계획에서 지역 분권형 에너지정책 추진의 큰 그림을 제시한 바가 있음
 - 기존 공급 중심의 에너지 정책이 수요자 중심의 분권적 체제로 변화되는 패러다임의 대전환이 일어나고 있으며, 6대 중점과제 중 하나인 분산형 발전시스템 구축 등으로 구현됨
- 현재의 지역에너지 정책의 추진체계를 보면 관련 사업의 중요성에도 불구하고 지역의 역량 부족, 사업추진에 대한 동기 결여, 타 지역사업과의 통합·연계성 미흡 등의 이유로 제 역할을 다하지 못하고 있음
 - 대부분의 지자체에서 물적·인적 인프라가 취약하고 거버넌스 체계가 미흡하여 사업 발굴 및 추진과 그에 대한 검증·평가 등 전반에 걸쳐 원활한 운영이 어려움
 - 지역에너지사업이 중앙정부 주도의 사업이어서 사업주체나 예산의 범위가 한정되어 있고 지역이 주도하는 사업들도 간단한 소규모 사업(LED조명등 교체, 소규모 태양광 설치 등)에 편중
- 본 연구는 이와 같은 난제들을 해결하기 위한 열쇠가 중앙정부와 지방정부 간 협력체계 정립에 있다고 보고 대안을 제시하기 위함
 - 현재 진행되고 있는 지역에너지사업들의 현황 및 실태를 분석하고 그로부터 중앙-지방 간 협력 증진을 위한 접점을 모색
 - 아울러 선진적인 지역에너지사업 추진체계를 가지고 있는 주요 선진국 사례로부터 시사점을 얻고 정책 대안을 제시하고자 함

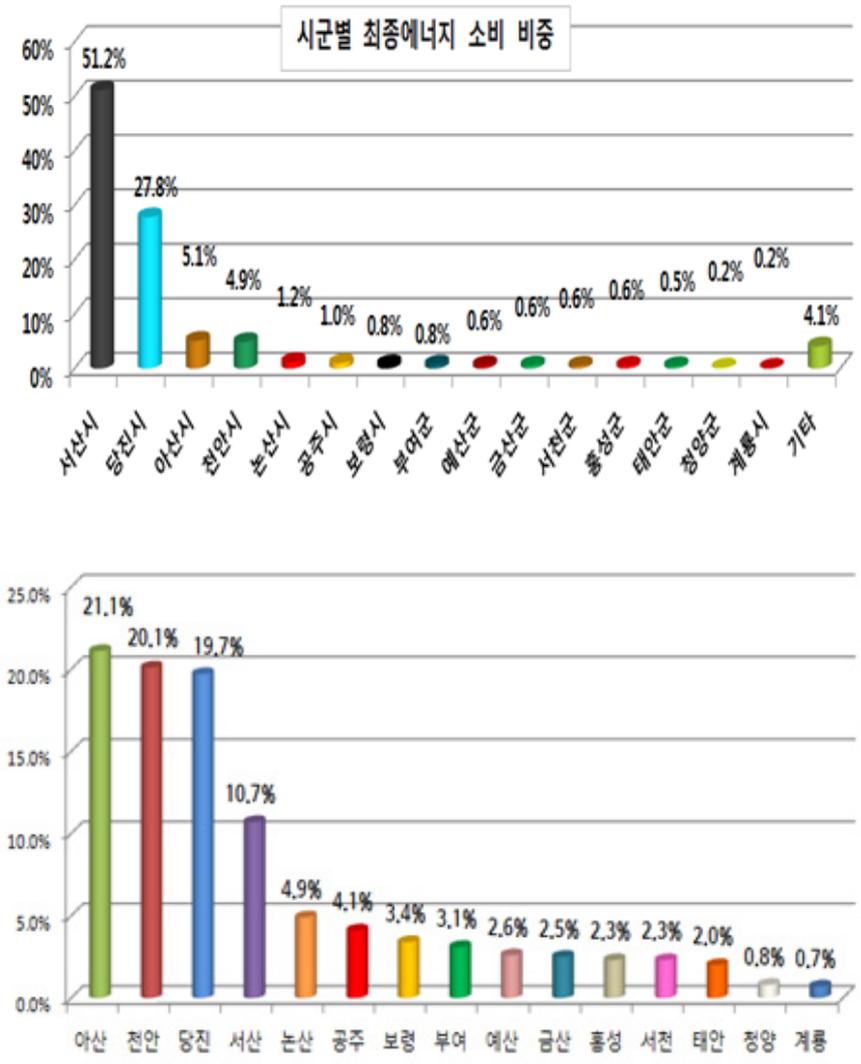
II. 조사 및 분석 결과

1. 지역에너지정책 추진체계

- 지역에너지계획은 국가 에너지 관련 최고 상위 계획인 에너지기본계획(저탄소녹색성장기본법 제41조에 근거)의 효율적 달성을 위한 하위 개념의 계획으로서 위계상으로 볼 때 세부 행동계획(action plan)의 성격을 가짐
- 그러나 에너지기본계획의 다른 하위 계획들, 즉 에너지이용합리화계획, 신재생기본계획, 에너지기술개발계획 등과 비교해볼 때 수립과 관리가 형식적으로 이루어지고 있는 실정
- 법정 계획으로서의 효력과 지역 자발성 및 특성 반영 여부 등의 관련 법규 미비로 지역에너지계획의 성격과 위상이 불명확함
 - 현재로서는 에너지법 규정에만 의거하고 있기 때문에 별다른 효력도 없이 국가정책에 종속적인 측면만 강한 상황이며 전체적인 체계도 획일적임
- 지역에너지계획 적용 범위의 불명확성으로 인해 지역 내에 에너지다소비업 종이나 시설이 있을 경우 이로 인한 정책 우선순위의 왜곡 가능성이 있음 ([그림1] 예시 참조)
 - 현실적으로 지자체는 산업부문에 대한 권한이 제한되어 있는 상황이기 때문에 이를 계획 사항에 포함시킬지에 대한 면밀한 검토가 필요
- 지역에너지계획은 정책수단과 정치적 의지가 뒷받침되지 않아 목표에 대한 실행력 부재로 중장기 비전을 담기에는 한계가 있는 실정
 - 지자체장 및 지역사회의 관심도 부족으로 인해 계획 수립 단계에서 이해관계자 의견수렴 등의 절차를 생략하거나 형식적으로 진행되는 경우가 많음

- 지역에너지계획에 포함하여야 하는 에너지 수요전망 방법론의 일원화와 구체화가 미흡하여 국가계획과의 연계성 확보가 어려움

[그림 1] 충청남도 지역 내 에너지다소비업종 제외하기 전(위)과 후(아래)의 시군구별 최종에너지 소비비중 비교



자료: 이민정, 김양중(2016), 충청남도 제5차 지역에너지계획(2017~2021)

□ 중앙정부 차원에서 '지역에너지사업'이라고 하면 통상적으로 지역에너지 절약사업과 신재생에너지 보급지원사업을 의미

○ 그러나 중앙정부 차원에서 지역 특성에 맞는 에너지 사업 추진을 위해 할 당되는 재원은 절대적으로 부족한 실정

- 에너지사업의 대부분은 중앙정부에서 사업내용이 기획되고 있으며, 지역지원 예산 중 지자체가 지역특성을 반영해 직접 시행하는 사업은 2014년 기준으로 전체 에너지 사업 중 1.3%에 불과
- 지역지원 사업을 제외하고는 지자체의 역할이 없기 때문에 지역에서 수행된 여타 에너지 사업에 대한 관심이 낮아 중장기적인 접근이 어렵고 지역의 특성과 다양한 수요를 종합적으로 반영하기 어려움

□ 지역에너지사업은 국비를 지원받는 만큼 지방비를 함께 부담해야 하는 '매칭 펀드' 방식으로 추진되는 경우가 많으므로 원활한 지역에너지사업 추진을 위해서는 지역의 재정적 여건도 뒷받침되어야 함

○ 그러나 광역지자체 간의 극심한 재정자립도 편차가 있는 상황임

- 서울특별시가 80.4%에 달하고 있지만 대부분은 50% 이하의 재정자립도를 보여주며 광역시와 도 간에도 재정자립도 차이가 있음
- 기초지자체로 가면 상황이 더 심각한데 평균적으로 30% 정도의 재정자립도를 보여주고 있으며 특히 군 단위 지자체는 평균 11.6%로서 극심한 재정 빈약 상황을 보여주고 있음
- 지역에너지계획의 자율적 수립이나 지역에너지사업의 지속적 운영을 달성하기 위해서는 관련 제도의 의무화 이전에 지역 여건에 따른 재정지원이 선행되어야 할 것으로 보임

<표 1> 2015년 광역지자체 및 기초지자체 평균 재정자립도 현황

(단위: %)

구분		최저	평균	최고
광역지자체	광역	14.5	45.1	80.4
	서울	-	80.4	-
	광역시(서울 제외)	39.0	47.6	57.5
	도	14.5	30.3	49.8
기초지자체	서울시 자치구	15.9	31.5	60.0
	구 (서울 포함)	9.9	25.8	60.0
	시	8.4	31.1	59.1
	군	4.5	11.6	45.1

자료: 조항문(2016), 제4차 서울시 지역에너지계획과 정책인프라

2. 지역에너지사업 추진현황

□ 조례는 지역 단위에서 지역에너지사업 추진의 근거가 되는 가장 중요한 법적 요소

- 중앙집권적인 에너지 정책이 각 지역별 지정학적 특성을 고려하지 않고 있다는 측면에서 지역별로 수립되는 조례의 중요성이 더 부각되고 있으며 이런 인식하에서 2002년부터 서울을 필두로 각 지자체는 에너지관련 기본 조례를 마련
- 그러나 에너지 조례 제정 현황을 전국적으로 살펴보면 아직 저변 확대에 어려움이 있는 것으로 보임
 - 광역지자체 차원에서는 모든 광역시와 도에서 에너지 조례를 제정하였으나 기초지자체 차원에서 조례 제정 비율은 2015년 기준으로 39.3% 수준에 머물고 있는 상황

<표 2> 기초지자체 에너지기본조례 제정 현황

구분	기초 지자체	조례제정 지자체	비율	구분	기초 지자체	조례제정 지자체	비율
합계	229	90	39.3	경기	31	25	80.6
서울	25	12	48.0	강원	18	6	33.3
부산	16	6	37.5	충북	11	6	54.5
대구	8	0	0.0	충남	16	8	50.0
인천	10	5	50	전북	14	4	28.6
광주	5	0	0.0	전남	22	7	31.8
대전	5	0	0.0	경북	23	4	17.4
울산	5	3	60.0	경남	18	4	22.2
세종	0	0	-	제주	2	0	-

자료: 하영진(2016), 경상북도 제4차 지역에너지 계획수립

- 대부분의 조례들이 필수적인 규정이 아닌 ‘할 수 있다’ 정도의 제시 또는 동일한 수준의 임의조항만을 담고 있음
 - 건물, 교통, 기후변화, 에너지, 환경, 산업 등 에너지 수요관리에 필요한 부서 간 유기적 협력체계가 미흡할 뿐만 아니라 중앙정부와 지자체 간의 지원체제를 담기에도 부족함
- 각 지역의 사업 추진 현황 분석 결과, 중앙정부 주도의 사업내용이 지역사업들에도 그대로 반영되고 있는 경우가 많음
 - 신재생에너지와 관련하여서는 태양광, 연료전지 등으로의 편중현상이 나타나고 있음
 - 수요관리 분야와 관련하여서도 마이크로그리드, 스마트그리드, LED, 전기차, ESS 등의 사업내용이 각 지역마다 반복되게 나타나고 있음
 - 각 지역마다 자기 지역에서 유망한 사업 포트폴리오를 전략적으로 선택한 결과라고 하기보다는 국가 주력 사업을 그대로 차용하여 사업내용으로 선정하였을 가능성이 큼

- 현실적 제약 하에서도 각 지자체는 지역 특색에 맞게 세부적인 사업내용을 특화시키려고 노력하고 있음
 - 인근 지역으로 이전한 에너지 공기업과의 협력체계 구축으로 사업내용의 특화 및 전문화를 이룬 경우도 있고, 자동차 및 화력발전 등 지역 내 주력 산업분야와 연계하여 지역에너지사업내용을 특화한 경우도 있으며, 또한 전기차 등과 같이 미래 주력사업으로 각광받는 분야를 선점하여 지역의 경쟁력을 높이려고 하는 지자체도 있음

□ 지역에너지사업의 특징적 경향

- 지역 독자 에너지공사 설립
 - 제주도는 2012년 제주에너지공사를 설립하였는데, 풍력산업을 신성장 동력 산업으로 육성하여 지역 경제를 활성화하며 제주지역 에너지 자립 및 'Carbon Free Island 제주 By 2030'을 달성하는 것을 목적으로 함
 - 서울에서는 서울에너지공사를 설립하였는데, 그동안 SH공사에 수탁 운영 해온 집단에너지사업을 주축으로 하여 자율적 책임성과 경영 마인드 제고를 위해 별도 공사 설립을 추진하였음
- 지역에너지사업 관련 민원 증가
 - 특히 충청남도과 전라남도의 경우 태양광 발전사업 허가신청의 증가로 인해 갈등민원이 지속적으로 증가하고 있음
 - 주요 유형들을 보면, 산지를 별목하고 태양광 시설을 설치하는 과정에서의 산림 훼손, 거주지역 및 경작지역에 근접 설치하여 민원 발생, 폐교 등을 활용하여 태양광 설비 설치를 하였으나 공급자가 개인수익사업에만 치중해 지역정서상 반감과 마찰 유발 등이 있음

- 이러한 문제점에 대응하기 위해서는 전기사업 허가 단계에서 지자체가 개입하는 것이 효과적이지만 현실적으로는 그렇지 못하며, 이에 일부 시군에서는 전기사업 허가가 나도 자연경관 보존 및 민원방지를 위해 개발행위를 불허하기도 하였으나 이는 현행법상 사업자의 사업허가절차와는 관련이 없는 사항이기 때문에 사업자의 행정심판 청구도 증가하고 있는 실정

<표 3> 충청남도 지역에너지사업 관련 민원 건수 현황

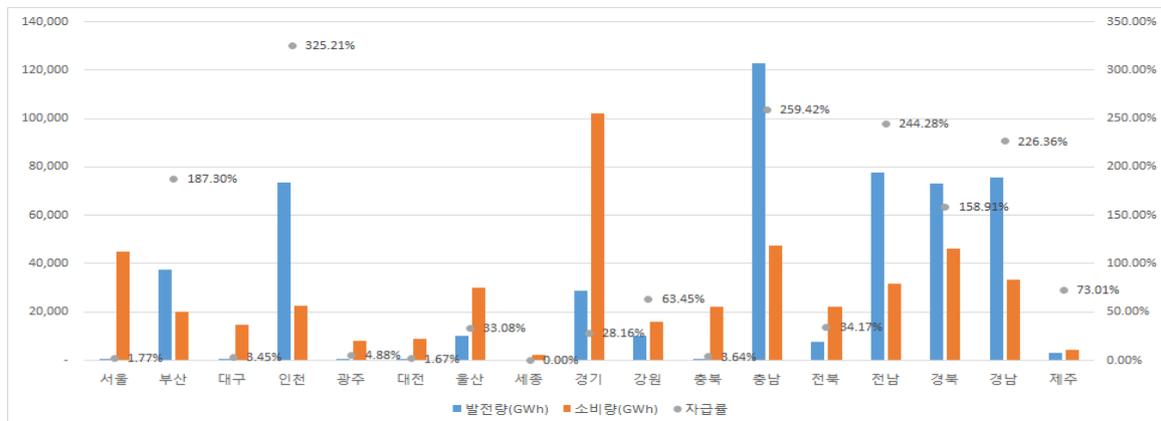
구분	계	2012	2013	2014	2015	2016 (5월기준)
진정민원(건)	52	0	5	15	19	13
미해결(건)	19	0	1	2	6	10

자료: 에너지경제연구원(2016), 지자체공무원 워크숍 자료집

○ 에너지자립도 격차에 대응하려는 움직임

- 우리나라의 전력요금은 전국이 단일 전력요금 체계로서 송전요금이 제대로 반영되지 않기 때문에 원격지에 대규모 발전소 건설을 유인하는 결과를 초래하였으며 발전소 입지지역과 전력 다소비 지역의 불일치로 지역 간 전력수급 불균형을 더욱더 심화시켰음

[그림 2] 지역별 전력 공급 자급률 현황



자료: 전력거래소 홈페이지 자료를 기반으로 직접 작성

- 이에 대응하여 일부 지자체에서는 에너지 자립률을 높이는 분산형 에너지 시스템 전환을 위해 송전손실, 환경피해 등 사회적 비용과 원가주의를 반영한 형태의 요금 개편이 필요함을 주장

○ 지역에너지사업의 민간 참여 결여

- 지역에너지사업 추진에 소요되는 에너지 관련 예산의 비중이 현저히 작은 실정이며, 그 중에서도 민간투자가 차지하는 비중이 거의 전무

<표 4> 3개 광역자치단체의 에너지예산 현황 예시

구 분		'13년	'14년	'15년	'16년
에너지예산 (억원)	계	637	442	861	500
	국고	246	237	604	225
	지방비	391	205	257	195
	민간투자	-	-	-	80
에너지 예산비율(%)		1.73	1.16	2.29	1.24

구 분		'13년	'14년	'15년	'16년
에너지 예산 (억원)	계	530	648	613	586
	국고	129	181	152	136
	지방비	401	467	461	450
	민간투자	-	-	-	-
에너지 예산비율(%)		0.69	0.84	0.73	0.63

구 분		'13년	'14년	'15년	'16년
에너지예산 (억원)	계	97.6	87.7	76.3	85.4
	국고	42.9	55.1	54.6	53.9
	지방비	54.6	32.6	21.6	31.5
	민간투자	-	-	-	-
에너지 예산비율(%)		0.15	0.13	0.10	0.11

자료: 해당 지자체 지역에너지계획

- 사업내역 상으로도 국가사업과 지역 자체사업, 민간기업이 주도하는 사업 간의 구분이 모호하여 실제로 지역의 에너지 분야 예산으로 투입되는 사업이 무엇인지 불분명
- 이러한 문제점으로 인해 지역 내에서 벌어지고 있는 모든 활동들을 지역에너지사업이라고 부를 수 있는지, 그리고 지역에너지와 관련한 지자체의 역할은 무엇인지에 대한 근본적인 의문이 제기되는 상황

□ 중앙-지방 간 협력과 관련하여 실제 정책 추진 단계에서 발생하는 문제점

- 태양광발전 등 신재생 설비 허가와 관련한 법적 장치가 미비
 - 전기사업허가는 재무조달능력, 기술능력, 사업수행 적정성(실행가능성과 경제성), 즉 자격요건 및 사업추진 가능성을 검토하여 사업 자격 및 권리를 부여해주는 절차
 - 그러나 현행법상 입지에 따른 주변 경관과 환경문제는 검토대상이 아니므로 지역주민 반대민원 등으로 허가 반려 또는 불허가를 할 경우 위법한 처분이 됨
 - 광역지자체는 전기사업허가 이후 시·군의 개발행위허가 시 입지에 대한 검토를 하게 되어 있으나 태양광발전 설비에 대한 명확한 법적 기준이 없음
- 대도시 지역에서는 임대료 산정과 관련한 법령 개선이 이루어지지 않아 사업추진의 어려움이 있음
 - 현행법(『공유재산 및 물품관리법』 등)에 따라 재산가액(공시지가) 임대료 산정을 하면 토지 용도나 위치에 따라 차이가 크기 때문에 대도시 지역에서는 사실상 태양광발전을 할 수 없는 상황이 발생함
 - 지가가 높을 경우 사업자의 수익성이 없어 사업 참여를 기피하게 되고 지가가 낮을 경우에는 지자체 실익이 없고 지방재정 손실 가능성이 야기

- 신재생 설비와 관련한 건축제한 완화가 필요
 - 일부 지자체시의 경우 국가하천부지 등에 태양광 발전시설 설치를 추진하고 있으나 하천 점용 허가의 세부기준으로 인해 사업추진에 어려움
- 국가사업 추진 중 계약단계에서의 법적 근거가 미비한 문제도 발생
 - 일부 지자체의 경우 스마트그리드 확산사업(LEMS분야) 추진하고 있으나, 유지관리 기관이 기초자치단체별로 분산되어 있어 개별적으로 수의계약을 해야 하는 상황인데 현행법상으로 수의계약이 불가능하여 절차상의 문제로 시행시기가 지연
- 정책 추진체계가 일원화되지 않고 전문성 미비로 지자체 에너지 업무 효율성의 저하 문제가 대두
 - 에너지 업무와 관련하여 지자체가 대응해야 할 기관이 산업통상자원부, 한국에너지공단, 에너지재단 등으로 분산되어 일선 부서의 업무부담이 가중
 - 또한 유사 사업의 난립(예: 탄소중립프로그램, 온실가스 목표관리제, 탄소은행제 등)으로 인한 업무부담도 상존하므로 정책 추진의 효율성 제고를 위해서는 관련 부서의 사업을 통합(간소화)하거나 일원화할 필요
 - 한편 1~2년 주기의 순환보직 관행으로 인해 지자체의 에너지부서 담당 공무원들의 전문성 제고에 한계가 있음은 지자체 정책 수행 역량에 대한 근본적인 문제를 야기
- 국가사업과 지역사업과의 구분이 모호
 - 여전히 지자체가 국가사업의 실행단위 역할에 지나지 않는 상황이며 지자체 추진사업은 인력양성 및 교육 프로그램밖에 없음
 - 국책사업에 선정되어야지만 사업이 진행되는 상황이며, 장기적인 토지이용 계획과 비전, 지역여론 수렴 등에 의해 추진되는 경우가 거의 없어 지역차원의 종합계획 형태로 발전하지 못하고 있는 실정

3. 중앙-지방 간 협력관계의 이해

□ 중앙-지방 간 협력에 대한 이론적 이해

- 정부 간 관계는 지정(designation), 관계(relationship), 권위(authority) 차이에 따라 크게 대등형(coordinate model), 포괄형(inclusive model), 중첩형(overlapping model)의 세 가지로 구분
 - 대등형(coordinate model)은 중앙정부와 지방정부 사이에 분명하고 확실한 경계가 있고 독자의 고유영역이 분명해 두 정부 사이의 관계가 독립적이고 자율적인 관계로서, 서로의 고유한 영역을 침범하지 않는 이상 중앙정부와 지방정부 사이에 갈등이 발생할 소지가 적음
 - 포괄형(inclusive model)은 중앙정부에 비해 지방정부의 기능과 역할이 줄어드는 것을 의미하며 따라서 국가의 권력도 중앙정부에 집중되어 있는 경우를 말하며, 이런 경우 중앙정부와 지방정부는 각각 그들의 권한과 기능영역을 넓히기 위하여 노력하므로 중앙정부와 지방정부 간에 갈등이 발생할 개연성이 매우 높지만 엄격한 중앙통제 하에 있으므로 지방정부의 갈등이 외부로 표출되기에는 한계가 있음
 - 중첩형(overlapping model)은 중앙정부와 지방정부 간에 영역이 중첩된 경우를 가리키는데, 각 정부가 사용할 수 있는 권력이나 영향력은 상당히 제한적이기 때문에 협상이나 타협 등의 정책 수단이 사용되며, 주요 특징으로는 제한된 권력, 상호의존성, 한정된 고유 영역, 협상, 경쟁과 협력의 동시성 등이 있음
 - 우리나라의 중앙-지방 간 관계는 지방자치제도의 도입 이전에는 포괄형이었다가 지방자치 실시 이후 중첩형으로 변화하고 있는 과정으로 볼 수 있는데, 이런 경우 과거의 강력한 중앙정부 주도의 통제 방식이 잔존하는 가

운데 지방정부의 발언권이 증대되어 서로 간의 충돌과 갈등 발생이 일어날 가능성이 상당히 큼

- 정부 간 협력관계에는 그 속에 '협력'과 '조정'의 개념이 동시에 포함
 - 정부 간 협력관계에서는 강력한 구속력이 부여되는 조정의 개념을 바탕으로 하되 협력의 개념을 흡수하여 조화롭게 운영하는 것이 필요
 - 기본적으로 정부 간 협력관계는 중앙정부와 지방정부 간의 수직적 통제관계가 아닌 중앙정부와 지방정부 간의 수평적이면서 상호의존적인 협력관계를 뜻하는 것이긴 하지만, 단지 자율적 협력만을 뜻하는 것이 아닌 공식적인 규칙에 의한 '조정적 협력'을 바탕으로 하는 관계를 의미
 - 정부 간 협력관계에서는 상호의존성과 함께 일종의 게임의 개념이 적용된다고 볼 수 있으며 이것들이 정부 간 협력관계의 구성요소를 이룸
- 중앙정부와 지방정부 간의 갈등은 여러 가지 원인이 복합적으로 작용되면서 나타나게 됨
 - 첫째, 중앙정부와 지방정부 간의 상호작용 자체가 각자의 활동의 전제조건이 될 수 있기 때문에 양자 간 상호작용의 빈도가 증가하게 되며 따라서 갈등이 발생할 가능성이 점점 더 높아지게 됨
 - 둘째, 지방자치제 실시에 따른 지방정부의 자율성 확대 및 주민발언권의 증대로 인해 민선단체장 및 의회 의원들은 자신들의 정치적 기반이 되는 주민들의 의견을 무시할 수 없게 되고, 그 결과 중앙-지방 간 협력과 조정보다는 서로 간의 입장 대치와 갈등 양상이 발생하기가 더 쉬움
 - 셋째, 지역 이기주의 심화 현상을 들 수 있는데, 자기 지역 내에 불이익이 되는 시설의 설치를 무조건 반대하는 님비(NIMBY: Not In My Back Yard)현상과 특정시설을 자기 지역에 유치하려는 핼비(PIMBY: Please In

My Back Yard)현상, 그리고 자기 임기 중에는 특정시설의 설치 및 입지를 반대하는 님투(NIMTOO: Not In My Term of Office)현상 등으로 구분

- 넷째, 중앙정부와 지방정부 간의 권한 및 기능의 범위가 불명확하여 갈등이 야기되고 있는데, 지방정부 입장에서는 권한은 없이 업무량만이 증가하게 되어 중앙정부와의 갈등 발생 원인이 될 수 있음

○ 중앙정부와 지방정부 간의 갈등을 해결하기 위한 방법으로는 크게 법적·제도적 접근, 합의 형성적 접근(consensus building approach), 문화적·행태적 접근 등으로 분류

- 첫째, 법적·제도적 접근은 법적 절차나 제도를 통하여 일차적으로 정보를 제공받고 의견을 수렴하여 갈등을 사전에 해소하려는 접근법이며, 행정절차를 수행하는 행정기관은 청문절차나 공청회 등의 방식을 통해 이해관계인의 이익을 정책이나 사업추진에 반영함으로써 예상되는 갈등의 발생을 줄일 수 있음

- 둘째, 합의 형성적 접근은 의사결정과정에서 이해당사자들의 폭넓은 참여와 심도 있는 논의과정을 통해 합의를 형성함으로써 갈등을 예방하는 것에 주안점을 두고 있는데, 정부와 시민이 동등한 자격으로 논의에 참가해 결정하는 참여적 의사결정방식을 선호

- 셋째, 문화적·행태적 접근은 갈등해결을 법규나 제도의 문제가 아니라 정부나 이해당사자의 의식과 행태의 문제로 접근하며 사회자본(social capital)과 시민문화(civic culture)에 이론적 토대를 두고 있음

□ 우리나라 중앙-지방 간 관계의 양상

○ 우리나라에서 1995년 이후 2009년까지 중앙-지방 간 또는 지방-지방 간의 정부에서 발생된 갈등 가운데 분쟁으로 전환된 실적을 보면 총 243건에 달하는 것으로 나타남

- 광역지자체보다는 기초지자체와 정부 간의 분쟁사례가 압도적으로 많은 것으로 나타나고 있음
- 당사자 간 협상으로 마무리된 경우의 비중이 그리 크지 않으며 일부는 제3자 개입이 필요하였고, 대부분 단기간에 해결되지 않아 분쟁이 장기화되는 양상을 보임
- 도로 및 교통시설, 지역개발, 비선호시설 입지 등과 관련하여 중앙정부의 독단적 결정에 기초지자체 단위의 지역사회가 반발하는 경우가 많았으며, 또한 수자원 및 일반행정과 관련하여 법적, 제도적 차원의 분쟁이 많음

<표 5> 분쟁발생 분야별 현황

합계	일반행정	교통·운송	비선호시설	물관리	지역개발	기타
243	54	30	65	35	44	15
100.0(%)	22.2	12.3	26.7	14.4	18.1	6.3

자료: 한국행정연구원(2010)

<표 6> 분쟁발생 주체별 현황

합계	광역-광역간	기초-기초간	광역-기초간	중앙-지방 등
243	87	87	10	59
100.0(%)	35.8	35.8	4.1	24.3

자료: 한국행정연구원(2010)

- 중앙과 지방 간 갈등이 쉽게 해소되지 않는 일반적인 원인 중 법적·제도적 측면을 살펴보면 다음과 같음
 - 과거에 중앙정부 주도의 효율적 정책 추진과 관리를 위해 수립되었던 법·제도들은 각 지역사회의 여론을 충분히 반영하여 상향식으로 수립되어 형성된 것이 아니기 때문에 갈등의 원인이 될 수 있음

- 더 큰 문제는, 중앙 주도의 법·제도 체계 마련 이후 지역사회의 피드백을 수시로 받고 개선을 이룰 수 있는 지방의 국정 참여 경로가 활성화되어야 하지만 여전히 이런 부분에서 제약 사항이 많음
 - 지자체가 법·제도적 사안과 관련하여 국정에 참여할 수 있는 방법에는 국회의 입법과정에 참여하는 방법(청원, 진정, 공청회, 청문회 등), 정부의 시·도 관계관의 법령검토회의 또는 의견조회 과정에 참여하는 방법, 전국 협의체를 통한 참여방법(전국 시도지사협의회 등), 행정부시장·부지사 회의 등을 통한 방법 등이 있음
 - 그러나 중앙정부와 지자체 간의 관계가 여전히 수직적 지배·종속관계에서 벗어나지 못하고 있어 지자체의 국정참여는 의사결정 통제력(decision control)을 결여한 채 형식적으로 이루어지고 있으며 대부분의 경우에 지자체에게 단지 발언권(voice)을 행사하는 기회를 제공하는 데 그치고 있음
 - 또한 지자체 참여의 대상 범위가 지자체와 직접적으로 관련된 극히 일부분의 현안들로만 한정되어 있어 장기적이고 거시적인 문제들 및 간접적으로 관련된 사안은 지자체 국정참여의 대상범위에서 제외
- 중앙과 지방 간 갈등이 쉽게 해소되지 않는 일반적인 원인 중 재정적 측면을 살펴보면 다음과 같음
- 우리나라는 국세·지방세 세원 분리 원칙에 입각하여 소득세, 부가가치세 등 주요 세원을 국세로 배분하고 지방세는 재산과세를 위주로 형성되어 세 수입의 80% 정도가 국세가 되고 20% 정도만 지방세로 배분
 - 그러나 지출의 관점에서는 지방의 비율이 상당히 높은 편이어서 2013년 예산 기준으로 정부 재정지출 총액의 42.6%를 중앙정부가 부담하고 있으며, 42.1% 정도는 지자체가 담당하고 15%를 교육자치단체가 담당

- 이와 같은 재원 배분의 결과 지방재정은 세입의 상당부분을 중앙정부 지원에 의존하게 되는 구조가 고착화

<표 7> 국세·지방세 세수입 비율

(단위:%)

구분	2009	2010	2011	2012	2013
국세	78.8	78.3	79.0	79.3	80.1
지방세	21.2	21.7	21.0	20.7	19.9

자료: 한국조세재정연구원(2013)

<표 8> 중앙정부와 지방정부의 재정사용액(최종지출 순계)

(단위:억원,%)

구분	2009	2010	2011	2012	2013
중앙정부	1,327,124	1,362,357	1,373,856	1,460,915	1,525,707
비중(%)	42.9	43.7	42.8	42.8	42.6
자치단체	1,339,061	1,335,584	1,364,800	1,440,069	1,509,228
	43.3	42.8	42.5	42.2	42.1
지방교육	427,326	421,205	473,857	509,792	549,625
	13.8	13.5	14.7	15.0	15.3

자료: 한국조세재정연구원(2013)

- 재정적 능력이 미약한 상황에서 지자체는 중앙정부로부터 국고보조금을 교부받아 사업이나 행정을 영위할 수밖에 없는데 실제로는 국고보조사업에 대한 지방비 부담이 결코 적지 않음
- 재정의 지방이양이 완전히 이루어지지 못하여 재정 갈등이 야기되기도 하는데, 예를 들어 지자체는 지방채 발행 시 중앙정부의 허가를 받아야 하며 또한 지역 사업 추진 시에도 중앙정부의 투자 및 용자심사를 받아야하는 등 지방정부로서는 중앙정부의 지방재정에 대한 간섭도가 더 크다고 느낄 가능성이 있음

- 한편, 이러한 괴리가 발생한 것은 지자체의 역량 및 효율적 운영능력에 대한 중앙정부의 신뢰가 크지 않기 때문이기도 함

□ 에너지 부문 중앙-지방 관계에 대한 이론적 고찰

- 공공재는 영향력 범위(scope of influence)에 따라 국가공공재(national or global public goods)와 지역공공재(local public goods)로 구분되는데 후자의 성격이 강할수록 지방정부의 책임과 비용부담의 비중이 증대될 수밖에 없을 것임
 - 비록 공공재는 아니지만 에너지의 경우에도 영향력 범위가 에너지소비나 설비권역 등의 물리적·경제적 포괄범위(예: 규모의 경제 또는 거래비용 등의 차이 등)에 따라 차등화될 수 있을 것임
 - 즉, 규모의 경제효과가 작은 경우이거나 지역이 넓어 거래비용이 기하급수적으로 증대되는 경우에는 지역성이 더욱 강조될 수 있고 그에 따라 지역의 역할이 더욱 중요함
 - 그러므로 단순히 지역적 분포 등을 기준으로 하여 정부 간 협력방안을 모색하는 것보다는 사업별 또는 에너지원별 특성에 따라 영향력 범위를 고려하여 권역을 설정하는 기준을 제시하고 그 기준 하에서 정부 간 역할 분담 및 협력방안에 대해 논하는 것이 더 효율적일 것임
- 지역공공재로서의 에너지에 대한 중앙정부와 지자체의 역할범위 설정 기준과 관련하여 Besley and Coate(2003)를 참조
 - 이 연구에서는 각 지역의 공공재 생산규모를 결정할 때 중앙집권형(centralized) 의사결정이 더 효율적인지 아니면 지역분권형(decentralized) 의사결정 방식이 더 효율적인지를 정량적으로 비교함

- 분석 결과에 따르면, 에너지의 생산과 소비와 관련한 의사결정을 중앙정부가 하는 것이 더 효율적인지 아니면 지자체에서 독자적으로 하는 것이 효율적인 것인지는 지역 내에서 생산된 에너지가 다른 지역에 미치는 파급효과 크기에 따라 결정됨
- 우리나라 에너지 부문을 거시적으로 보면 지역 간의 연계성과 파급효과가 상당히 강하기 때문에 Besley and Coate(2003)의 모형에 따르자면 아직까지는 지역분권형 의사결정이 효율적이지 못한 상황
- 따라서 지역 분권 및 중앙-지방 간 협력체계의 기반을 강화하기 위한 가장 기본적인 바탕은 분산형 전원 확대와 같이 지역의 에너지 공급능력 향상을 통해 지역의 에너지 자급률을 높이고 타 지역 의존도를 줄여나가는 것이며 이것이 현재 상황에서의 미시적인 역할범위 재설정보다 더 중요시해야 할 사항임

Ⅲ. 정책 제언

1. 지역에너지계획의 내실화

□ 지역에너지계획 수립의 기존 관행을 개선해야 할 필요

- 에너지법 제7조 2항에서 규정하는 지역에너지계획에 포함되어야 할 사항들은 에너지원에 따른 구분과 정책시행의 효과에 따른 구분이 혼재
- 예를 들어 신재생에너지 사용에 따른 효과가 온실가스 감축으로 나타날 수 있음에도 온실가스 배출감소는 에너지 사용의 합리화와만 연계

- 또한 '에너지 안정적 공급 대책'은 신재생에너지, 에너지 이용합리화, 집단 에너지, 미활용에너지원 및 전통적인 화석연료 등을 총망라하여 결론지을 수 있는 큰 범주의 개념임에도 불구하고 기존 지침서는 이를 전통적인 화석에너지(석유, 가스, 석탄) 및 전력 등에 대한 대책이라고 해석
- 지역이 처한 현실이 서로 다름에도 불구하고 그동안 에너지법에 규정된 체계를 일률적으로 적용하다보니 계획을 수립하는 입장에서 자유도가 현저히 떨어지는 문제점이 발생
- 이로 인해 각 지역에서는 정부 지침의 체계를 거의 무시하고 독자적인 체계를 따르는 경우가 많음
- 각 부문별 대책을 종합하여 해당 지역만의 구체적인 정책 비전이나 목표가 도출되어야 함에도 불구하고 단순히 중앙정부가 지역 현황을 취합하는 형식이 되고 있음
- 지역에너지계획 수립과 구체적인 사업내용 선정 시 지역사회의 여론 수렴 과정이 부족하여 지역사회와 동떨어진 계획이 될 가능성이 큼

□ 지역에너지계획의 내실화를 도모할 수 있는 발전방향

- 지역에너지계획 수립 지침의 지속적인 개선
 - 지역에너지계획 수립 표준화 지침이 지역별로 상이한 여건을 고려하도록 하고 에너지법 규정에 내포되어 있는 불합리한 점이 반영되도록 하여 지역에너지계획의 전체적인 체계에 대한 근본적인 재정비를 지속적으로 추진
- 기존의 평면적이고 행정편의적인 체계를 탈피하여 지역에너지계획에 비전과 정책목표 중심의 실행계획(Action Plan)의 기능을 부여할 필요
 - 지역에너지계획이 지역사회의 여론 수렴을 통해 독자적인 사업 발굴, 기획, 추진, 평가 등을 아우를 수 있는 종합적인 실행계획의 역할을 하도록 함

2. 지자체의 정책 참여 기회 확대

□ 지자체의 정책 참여 경로 확대의 필요성

- 에너지 분야에서의 중앙과 지방 간 협력을 증진하기 위한 지자체의 국정참여 개선방안 중 가장 우선적으로 고려할 수 있는 것은 기존제도를 최대한 활용하고 개선하는 것임
 - 기존의 행정부시장·부지사회의, 지역발전위원회, 법령심사위원회 등에 지역에너지 현안에 대해 건의하고 정책에 반영될 수 있도록 상설화되고 제도화된 장치가 마련될 필요
- 중앙정부에 대한 협상력을 높이기 위해서는 지자체 간 협의체 결성을 통한 공동 대응 노력이 필요
 - 현재 따로 운영되는 시·도지사협의회, 시·도의회의장협의회, 시장·군수·구청장협의회, 시·군·구 의장 협의회가 연대하거나 통합하는 방안도 강구할 필요가 있음
- 에너지소비 권역과 설비권역 등을 비롯한 영향력 범위(scope of influence)를 충분히 고려하여 개별 에너지원별 및 사업별로 중앙정부와 지자체의 역할 범위를 재설정하는 것이 필요

□ 관련 해외사례

- 영국의 지방정부연합(Local Government Association, LGA)은 1997년 노동당 정부의 출범과 동시에 광역자치단체 연합, 기초자치단체 연합 및 대도시 자치단체 연합 등이 합병하여 전국적 수준에서 정부와 교섭
- 프랑스의 경우에도 도의장협의회와 시장협의회가 활성화되어 지자체 이익을 대변하고 있음

- 일본은 지역과 관련된 정책을 기획단계에서부터 지방대표와 대화하는 ‘국가와 지방 간 협의의 장’을 추진한 바 있음

3. 자발적 사업추진체계 확립

□ 인센티브를 기반으로 하여 지자체의 자발적 사업 추진을 도모

- 기존의 중앙정부 하달형 일변도의 정책 추진 관행을 탈피하여 인센티브를 기반으로 하여 지자체의 자발적 사업 추진을 도모할 수 있는 제도의 도입이 바람직
- 영국의 지방행정서비스협약(LPSA:Local Public Services Agreement)을 예로 들 수 있음
 - 지방정부가 제공하고자 하는 공공서비스의 목표치를 제시하고 이를 이행할 경우 중앙정부가 재정적 보상을 약속함과 동시에 목표치 달성을 위해 적극적으로 지원
- 영국의 제도 중 추가로 참고할 만한 것은 영국의 지역사업 추진체계의 근간인 지역산업협의회(Local Enterprise Partnerships, LEP)와 지역성장기금(Regional Growth Fund, RGF) 제도
 - LEP는 지자체와 지역 기업들 간의 협의체이며 RGF는 민간주도의 사업 프로젝트를 심사하여 지원 대상을 결정
- 이와 같은 제도는 지역사업에서 중앙정부가 주도하는 방식을 탈피하고 권한을 지자체와 산업계에 주어 시장기능을 활성화하는 데에 의의가 있음
 - 정부는 민간투자자에 직접 관여하는 대신 시장실패 영역이나 공공 부문에 대한 투자를 집중할 수 있음

- 정책추진의 단위를 광역(region) 단위에서 로컬(local) 단위로 축소하여 도시권이나 기능적 경제권(functional economic area)이 반영되도록 함

□ 지역에너지 사업에 포괄보조금 개념 도입의 필요성

- 지역의 자발성과 독자성을 이끌어내기 위해 지역에너지 사업에 포괄보조금 개념 도입의 필요성
 - 지역 특성과 우선순위를 반영한 지역에너지 프로그램 발굴, 선택과 집중에 의한 공간 단위의 통합적 접근, 사후관리·재정 메커니즘 개발 등에 대한 광역지자체의 역할과 권한의 확대 등을 위함
- 이와 함께 중앙정부는 투자 대비 성과를 모니터링할 수 있는 핵심 지표에 의해 지자체 추진성과를 검증하여 지자체의 책임성과 사업의 효과성을 높일 수 있음
- 보조금을 시설 설치 용도로만 제한할 것이 아니라 지자체에서 에너지 효율 개선 및 신재생에너지 보급 사업 지원을 위한 기금이나 재정 메커니즘으로 활용할 수 있도록 확대할 필요

□ 지역에너지계획 수립 및 사업 추진에 대한 지원 및 인센티브 마련

- 중앙정부 차원에서 지역에너지계획 수립이나 사업 추진에 대한 구체적인 지원방안 및 인센티브 마련이 필요
- 미국의 경우 EPA 및 DOE를 중심으로 주정부 및 지방정부가 이용할 수 있는 가이드라인, 매뉴얼, 분석 툴 등을 웹사이트를 통해 제공
 - 독립 민간기구인 미국에너지효율경제위원회(ACEEE)는 매년 주별·도시별 에너지효율 평가를 실시하고 랭킹을 공표

- EU에서는 EU차원에서 직접 지자체 단위(town, city, region)를 대상으로 ‘Covenant of Mayors’ 운동을 전개
- 이와 별도로 EU에서는 독립 민간기구가 주체가 되어 회원국의 지역에너지 정책을 비교·평가하여 시상하는 European Energy Award을 시행

4. 타 계획과의 연계성 강화

□ 지역의 다른 계획들과의 유기적인 체계 강화

- 중앙-지방 간 협력체계 강화를 넘어 지역에너지계획의 실효성을 극대화하기 위해서는 지역의 다른 계획들과의 유기적인 체계가 강화되어야 함
- 우리나라는 각 지자체에 에너지이용합리화, 신재생에너지 보급, 기후변화 대책 등에 대한 계획 수립을 의무화하고 있는데 국가계획이나 토지이용계획들과의 연계성은 아직까지 낮은 수준에 머물러 있음

□ 프랑스의 사례

- 프랑스에서는 각 레지옹별로 지역 기후·대기·에너지 계획(Schéma Régional du Climat, de l’Air et de l’Energie, SRCAE)을 수립하여 여러 계획들 간의 연계성을 강화
 - SRCAE에는 지역현황 분석과 함께 에너지소비 관리, 온실가스 감축, 대기오염 저감, 기후변화 적응, 지역의 잠재적 신재생에너지 개발 등에 대한 지침을 포함
- SRCAE는 기존의 온실가스 배출량 산정 지침에 따른 지역 기후에너지 계획(Plans Climat-Energie Territoriaux, PCET)의 개념을 확장하는 것으로서 도시계획, 교통, 주거 등 지역계획의 제 분야를 총괄하여 확장

- 특히 SRCAE는 그 성립과정에 있어서 이루어지는 중앙정부와 지자체, 지자체 내의 각 기관 간의 협업체제를 통해 각 이해관계자 간의 협력체계가 자연스럽게 구축되고 기후변화 및 에너지 관련 정책 추진의 동력을 얻음

IV. 기대 효과

- 본 연구는 중앙정부와 지자체 간의 협력 관계에 대한 논의를 행정이나 재정 등의 관점에서부터 지역에너지사업으로 확장하였다는 데 의의가 있음
 - 에너지소비 및 설비권역 등과 관련된 지역성 등을 감안할 때 지방정부 차원에서의 접근도 절대적으로 필요
 - 따라서 중앙정부와의 협력관계에 대한 일반적이고 이론적인 논의를 에너지 분야로 확장하여 고찰할 필요가 있음
- 지역에너지사업의 구체적인 동향과 해외 사례를 통해 현 단계에서의 관련 정책 방향 수립에 기여
 - 지역에너지사업 추진 실태 조사를 통해 중앙-지방 협업 차원에서 가장 크게 문제가 되는 점이 어떤 부분인지를 파악
 - 국가가 주도하는 방식에서 탈피하고 지방과의 협업체계를 이룬 해외의 사례들로부터 정책적인 시사점을 도출

< 참고자료 >

1. 참고문헌

17개 광역지자체 지역에너지계획.

고재경(2014), 『에너지 분권화를 위한 지역에너지 정책의 과제』, 『에너지시민연대 토론회 자료집』.

김정인(2014), 『지역에너지계획의 문제와 개선방안』, 『에너지시민연대 토론회 자료집』.

김정해(2009), 『기후변화대응을 위한 정부대응체계 구축: 녹색거버넌스 구축을 중심으로』, 한국행정연구원 연구보고서.

김형진(2015), 『에너지부문 소통과 협력』, 『지자체 에너지담당 공무원 워크숍 자료집』.

박재곤(2012), 『영국 지역정책의 동향 분석과 시사점』, 『지역경제』, 2012년 6월, 22-40.

산업통상자원부(2015), 『지역에너지사업 관련 보고 자료』.

에너지경제연구원(2016), 『지자체 공무원 워크숍 자료집』.

이민정·김양중(2016), 『충청남도 제5차 지역에너지계획(2017~2021)』.

전력거래소 홈페이지, 지역별 발전량 및 소비량 통계.

조항문(2016), 『제4차 서울시 지역에너지계획과 정책인프라』.

하영진(2016), 『경상북도 제4차 지역에너지 계획수립』.

한국조세재정연구원(2013), 『국세·지방세 체계 개편방향 연구』.

한국지방행정연구원(2013), 『중앙-지방 간 협력체계 강화방안』.

한국행정연구원(2010), 『중앙정부와 지방자치단체간 재정협력강화방안-재정갈등 해소를 중심으로』.

한국행정연구원(2014), 『협력적 거버넌스의 한국적 구조화 방안 연구』.

한국행정학회(2012), 『국책사업 추진에 있어 중앙-지방간 원활한 협력체계 구축방안 연구』.

Besley, T. and S. Coate (2003), "Centralized versus decentralized provision of local public goods: a political economy approach," *Journal of Public Economics*, 87, 2611-2637.

EU Covenant of Mayors, <http://www.covenantofmayors.eu/>

MEEM, <http://www.developpement-durable.gouv.fr/>

Oates, W. (1972), *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace, New York.

SRCAE du Centre (2013), <http://www.centre.developpement-durable.gouv.fr/>

UK BEIS (Department for Business, Energy & Industrial Strategy),
<http://www.bis.gov.uk/>

Wright, D. (1982), *Understanding Intergovernmental Relations*, Brooks/ Cole Publishing Company.

정책 이슈페이퍼 17-03

지역에너지사업 실태분석을 통한 중앙-지방정부 간 에너지부문 협력증진 방안 연구

2017년 3월 31일 인쇄

2017년 3월 31일 발행

저 자 박 기 현, 김 창 훈

발행인 박 주 현

발행처 에너지경제연구원

44543 울산광역시 중가로 405-11

전화: (052)714-2114(대) 팩시밀리: (052)714-2028

등 록 1992년 12월 7일 제7호

인 쇄 (사)한국척수장애인협회 인쇄사업소 (031)424-9347
