

KEEI ISSUE PAPER

정책 이슈페이퍼 20-04

주요국 거버넌스 체계 분석을 통한 에너지 분야 지역분권 방향 연구

김창훈

KOREA
ENERGY
ECONOMICS
INSTITUTE

정책 이슈페이퍼 20-04

주요국 거버넌스 체계 분석을 통한 에너지 분야 지역분권 방향 연구

김창훈

목 차

- I. 배경 및 문제점 / 1
- II. 조사 및 분석 결과 / 3
- III. 정책 제언 / 16
- IV. 기대 효과 / 21
- 〈참고자료〉 / 23

I 배경 및 문제점

□ 국내외적으로 에너지 정책이나 기후변화 정책 수립 과정에서 지방자치단체 및 도시들이 보다 적극적으로 참여하는 사례가 증가

- 전 세계의 많은 도시들이 유럽연합이나 국가가 제시한 에너지 전환 로드맵보다 더 선도적으로 ‘100% 재생에너지 전환’ 등을 선언
- 기후변화와 에너지를 위한 시장협약(Covenant of Mayors for Climate and Energy), 에너지 도시들(Energy Cities) 등 지방자치단체가 주도하는 에너지 네트워크가 만들어짐.
- 국내에서도 지방자치단체 차원에서 탈석탄 등 에너지 전환을 위한 보다 적극적인 역할을 직접 추진하거나 중앙정부의 정책 변화를 요구하는 사례가 나타나고 있음.

□ 에너지 분야 지역분권의 논의는 최근의 지방분권에 대한 논의, 즉 중앙정부와 지역 간에 어떻게 역할을 재정립할 것인지에 대한 주제와 함께 구체화되고 있는 상황

- '18년 7월, 대통령 소속 자치분권위원회는 장기간 미이양된 국가사무를 지방으로 일괄 이양하기 위해 관계 법률을 일괄 개정하는 「지방이양일괄법」 제정안을 마련
 - 그 중에는 에너지와 관련하여 그 동안 위임되었던 3MW이하의 발전사업 허가 권한을 이양하는 내용도 포함

□ 국가 에너지 정책 수립에 있어서도 중요한 변화가 일어나고 있는 상황

- 2019년에 발표된 「제3차 에너지기본계획」에서는 분산형·참여형 에너지시스템 확대를 천명하였고 이를 위해 에너지 분야 사업예산 등을 포함한 중장기 지역 역할 확대 방안을 마련하겠다고 제시
- 이와 함께 지역에너지센터 설립이 명문화되고 에너지 수급에 지역사회 및 지방자치단체의 책임과 역할을 확대하는 방안을 추진하겠다고 제시

□ 에너지 분야에서의 중앙정부와 지역 간의 관계는 일반적인 큰 틀에서의 지역 분권 논의와 분리되어 생각할 수 없음

- 정부와 지자체의 권한 범위와 재정 집행방식이 법률적 틀로 제약되어 있고 「지방자치법」 등에 의해 지방 사무가 고정된 상황에서 에너지 분권만을 논의하는 것은 무의미
 - 일반적인 차원의 분권에 대한 논의도 구체화되지 않은 상황에서 에너지 분야 지역 분권을 논의한다면 결국 지엽적이고 기술적인 차원의 대안 제시 외에는 기대하기 어려울 것임.

□ 에너지전환에 성공적인 주요 선진국이 그들의 지방분권 수준에서 어떤 방식의 에너지 분야 지역분권을 이루어나가고 있는지를 법제적 차원, 재정적 차원에서 분석하여 정책 수립의 방향을 도출할 필요

- 현재 시점, 그리고 앞으로 변화될 우리나라 지방분권 수준에서 최적의 에너지 분야 지역분권의 방향이 무엇인지를 도출하기 위해 일종의 준거가 될 만한 다양한 사례를 깊이 있게 분석하는 것이 필요

II 조사 및 분석 결과

1. 국가별 조사 결과

□ 한국

- 법제적 관점에서 볼 때 지방자치단체의 권한 관련 내용이 취약
 - 우리나라의 에너지 분야 법령은 중앙정부가 설립한 에너지 공기업들의 활동을 뒷받침하기 위한 목적으로 만들어졌기 때문임.
 - 「전기사업법」과 「신재생법」 및 관련 시행령에서 지방자치단체의 권한으로 나타난 조항들을 보면, 지방자치단체에 대한 권한으로 부여된 것은 전기 공사 및 안전 관련 신고 접수, 검사 및 개선명령, 과태료 징수 등 기본적으로 행정 체계 말단에서 국가의 권한 행사에 필요한 일상적인 사무업무 위주로 구성됨.
 - 다만, 「전기사업법」 시행령을 통해 3MW 이하의 발전사업에 대한 허가 권한이 부여되어 그나마 소규모 사업에 대한 관할권을 행사할 수 있는 수준이며, 「신재생법」에서 공유재산에 대한 임대 허가과 계약을 할 수 있는 권한이 허용되어 제한적으로 사업 계획 단계에 관여할 수 있음.
 - 전반적으로 사업 계획이나 시행 초기 단계에서 지방자치단체가 주도적인 역할을 하기에는 미흡한 체계임.
- 재정적인 측면에서 보더라도 기본적으로 지방의 세입 비중이나 재정자유도가 낮은 수준
 - 지역 독자적인 정책 추진이 어렵고 재정부족액을 보전하기 위한 지원 방식이 경직적이며 지방자치단체의 재량 범위도 낮은 수준임.

- 지방의 에너지 및 자원개발 부문 사업 중 2019년 중앙정부 보조율은 약 52.0%로 나타남.
- 전체 국고보조사업의 국비 비중 66.9%(2019년 기준)와 비교할 때 약간 낮은 수준이라고 할 수 있음.
- 그러나 보조사업 규모가 자체사업의 약 2배가 된다는 사실은 지역의 에너지 사업들이 지역 자체적인 기획과 재원 확보 노력에 의한 것보다는 여전히 중앙정부가 기획하고 주도하는 중앙집권적인 방식에 의존하고 있음을 시사함.

〈표 1〉 우리나라 지자체의 에너지 및 자원개발 부문 예산 현황

(단위: 백만원)

회계별	일반회계		특별회계		합계
	540,141		175,134		715,275
세출 구조별	정책사업		행정운영	재무활동	합계
	보조사업	자체사업			
	471,639	232,883	-	10,753	715,275
재원별	국비	시도비	시군구비	기타	합계
	245,143	194,600	275,531	-	715,275
단체별	광역자치단체		기초자치단체		합계
	234,120		481,155		715,275

자료: 행정안전부(2019) 자료를 이용하여 저자 작성

□ 프랑스: 지역 수준에서의 지속가능성 도모

- 프랑스는 에너지 분야의 지역 분권을 행정적 차원의 지방자치 체계의 변화 보다는 계열분리(unbundling)로 대변되는 시장제도의 변화 속에서 구현

- 전력산업 개편 과정에서 배전 부문을 지방자치단체에 귀속 시켜 지방자치단체가 지역 배전 회사에 대한 관할권을 기본적으로 부여받았으며 공익 목적의 사업 참여를 할 수 있게 함.
- 예산 집행 측면에서는 에너지 분야 사무를 기본적으로 국가사무로 인식하는 특성이 강함.
- 소위 ‘이원화’된 행정체계에서 지역 사업을 실제로 수행하는 지역 공공기관에 중앙정부가 지원함으로써 지방자치단체에 직접 지원하는 것과 동일한 효과를 줌과 동시에 중앙정부가 목적으로 한 정책목표에 따라 예산이 집행되도록 함.
- 프랑스 사례에서 가장 특기할 만한 것은, 에너지법 차원에서 지역에너지 정책의 목적이 지역 단위에서의 에너지 수급 균형 달성에 있음을 천명
- 이를 통해 중앙-지역 간 거버넌스 구축의 대전제를 명확히 함.

〈표 2〉 에너지법의 “에너지 자급 지역” 관련 조항

구분	내용
L. 100-2조	(중략) 이러한 목표를 이항하기 위하여 국가, 지방자치단체와 이들 연합, 기업, 협회와 시민들은 건설적인(positive) 에너지의 국토를 개발하기 위한 노력을 함께 기울여야 한다. ‘양(+)의 에너지를 가진 영토(territoire à énergie positive)’ 라는 것은 에너지 필요량을 가능한 줄이고 국가의 에너지 시스템의 균형을 준수하며 에너지 소비와 생산을 지역 수준에서 균형 있게 맞추어나가는 국토를 의미한다. 건설적인 에너지를 만들어가는 국토는 에너지 효율을 높이고 온실가스 배출을 줄이며 화석에너지의 소비를 줄이고 공급에서 재생에너지의 사용을 지향한다.

자료: LegiFrance 홈페이지로부터 발췌·번역 및 저자 직접 정리

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000023983208> (최종검색일: 2019. 7. 20)

□ 독일: 연방제 하에서의 경합과 협력

- 독일은 연방제 전통 하에서 이어 내려져 온 지방자치의 전체적인 틀 속에서 에너지 분야 거버넌스가 하나의 부분으로서 조직화되고 집행
 - 연방정부-주정부 간의 ‘경합’과 협력에 의해 에너지 분야 세부 정책이 결정되고 있으며, 주정부 대표들의 집합체인 연방상원 등의 장치를 통해 지역의 요구사항이 중앙정부 차원에서 반영됨
 - 지방자치단체가 전력망 설치에 필요한 도로 인프라를 사업자에게 계약 형태로 제공할 수 있으며 사용료인 인가세(Konzessionsabgaben)를 징수하도록 함으로써 지방자치단체의 권한을 행사할 수 있도록 함.
- 연방정부와 주정부, 지방자치단체 간에 ‘공동세’ 개념이 적용되어 세수 차원에서부터 지역 자율성 확보 가능
 - 기본적으로 지방자치단체에게 귀속되는 세수 규모 결정과정이 중앙과 지역 간의 협의에 의해 이루어짐.

〈표 3〉 독일 게마인데의 조세수입 구조(2018년)

(단위: 백만 유로)

세목		액수	
		2018년	2017년
합계		111,374.2	105,237.1
지방자치단체세	영업세(순액)	46,794.5	44,304.2
	기타	15,913.0	15,622.7
공동세	근로소득세와 소득세, 원천징수	41,182.3	39,249.2
	부가가치세	7,484.3	6,061.1

자료: Statistisches Bundesamt(2019: 11)

- 에너지 분야의 재정적 측면에서도 중앙과 지역 간의 구체적인 협력이 이루어지는 경우를 확인할 수 있음.

□ 일본: 분권 확대 대신 점진적 시장 참여

- 일본은 에너지 분야에서 시장자유화가 먼저 급속히 진행되고 있기 때문에 행정적인 차원에서 진행되는 분권보다는 시장 참여를 통한 분권이 진행
 - 일본의 전반적인 법령체계를 볼 때 중앙정부가 바라보는 지방자치단체의 역할은 다소 종속적이고 수동적이며 정부 정책 추진에 있어서 주도하는 역할은 아닌 것으로 파악됨.
 - 특기할 만한 것은 신재생 설비가 계획된 해당 시정촌에서 관련 기본계획을 수립할 수 있도록 하고 사업자에 대한 인증 권한도 부여한 것임.

〈표 4〉 일본의 에너지 법령 중 시정촌 기본계획 내용

구분	내용
농산어촌 재생에너지 법 제5조	시정촌 기본 방침에 따라 당해 시정촌의 구역에서 농림 어업의 건전한 발전과 조화로운 신재생 에너지 전기 발전의 촉진에 의한 농산어촌의 활성화에 관한 기본 계획(이하 “기본 계획”이라)을 만들 수 있다. 4 기본 계획에서는 제 4 호의 사항 및 전항에 규정 한 사항 외에 해당 기본 계획을 작성하는 시정촌이 실시하는 농림 지역 소유권 이전 등 촉진 사업(신재생 에너지 발전 설비 또는 농림 어업 관련 시설의 원활한 정비 및 이들의 용도에 제공하는 토지의 주변 지역 농림 지역의 농림업의 효율적이고 종합적인 이용의 확보를 도모하기 위해 실시하는 농림 지역 등에 대한 소유권의 양도 또는 지상권 임차권 또는 사용 대차에 의한 권리의 설정 또는 이전 (제 16 조에서 “소유권 이전 등”이라 한다)을 촉진하는 사업을 말한다. 제 1 호 및 동조 제 1 항에서 같다)에 관한 다음에 사항을 정할 수 있다.

자료: e-Gov 홈페이지

https://elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0500/detail?lawId=425AC0000000081
(최종검색일: 2019. 9. 10)

- 에너지 분야 재정 집행 체계에서도 고도화된 지역 분권은 관찰되지 않음.
 - 특별회계 중심의 에너지 분야 재정집행이 지방자치 체계의 큰 틀 속에서 이전 방식대로 고정적이고 일상적으로 이루어지는 체계임.

□ 영국: 중앙집중과 시장자율의 공존

- 영국은 전반적으로 지역분권과 관련한 법제적 기반이 대단히 약한 것이 확인됨
 - 기본적으로는 지방정부의 자율성이 보장되는 체제이나, 에너지 분야에 있어서는 중앙정부에 대부분 ‘보류’하는 형식을 취하고 있어 사실상 지역분권이 취약한 상황
- 재정적인 측면에서도 국세와 지방세의 비중이 극단적인 중앙집권 형태를 취하고 있음
 - 중앙정부의 예산지원이 지방자치단체에 대한 직접 지원보다는 민간 부문을 대상으로 시장 중심으로 이루어지고 있음.

□ 미국(캘리포니아) : 기본권한 부여와 다양한 사업형태

- 미국 캘리포니아 주의 경우 지방자치단체가 에너지 분야에 대해 할 수 있는 기본적인 권한을 헌법에서부터 전방위적으로 부여하고 있기 때문에 지방자치단체의 자율성이 높다고 평가할 수 있음
 - 지방자치단체에 권한을 배분한다는 측면보다는 지방자치단체가 영위할 수 있는 사업 형태를 다양하게 제공해주는 식으로 관련 법령이 구성됨.
- 그러나 에너지 분야와 관련하여 주정부로부터 지방자치단체가 받을 수 있는 직접적인 재정 지원은 약하거나 불안정한 모습을 보임
 - 프로그램별 예산 집행 체계를 보면 에너지 사업과 관련하여 지방자치단체 보다는 주정부의 역할이 좀 더 강한 것으로 평가됨

2. 종합 비교·분석

□ 지방자치 상위 법령에서 에너지 관련 권한 지역 부여 여부

- 우리나라는 에너지 관련 법령 외에 지방자치법과 같은 상위 법령에서 지방자치 단체에 에너지를 특정하여 권한이 부여되어 있지 않음.
- 독일이나 미국의 경우에는 헌법 차원에서 지방자치 단체의 권한 범위 내에 에너지 분야가 명시되어 있음.
- 프랑스와 일본은 지방자치 관련 법령에서 ‘특정한’ 사안들에 대해 권한이 부여 되어 있음.
 - 일본은 지방자치 법령 본문에서 권한을 규정한 것이 아니라 각종 법령 중 지역에 이양(위임)된 내용들을 별표에서 정리한 수준임.

□ 에너지 정책과 관련하여 중앙-지방 협력체계

- 우리나라와 일본은 의견 청취 외에 특이한 사항이 발견되지 않았고 영국의 경우에도 공공청문과 이의제기 프로세스 등 다소 제한적인 규정만 존재
- 프랑스는 이원화된 지방행정체계와 계약 형태를 통해 ‘지역 차원’에서의 협력이 가능하며, 독일은 주정부 대표로 구성된 연방 상원을 통해 ‘중앙 차원’에서의 조정이 가능한 체계임.
- 미국은 주 위원회를 통한 협의가 가능한 것으로 파악됨.

〈표 5〉 국가별 에너지 관련 권한 부여 및 협력체계

국가	상위 비에너지 법령에서의 에너지 관련 지역 권한 부여	에너지 관련 중앙-지방 협력체계
한국	에너지 분야 법령 외에 상위법령에서 제시된 바 없음	지방자치단체 의견 청취 외에 특이 사항 없음
프랑스	지방자치단체 기본법에서 공공분배망 관련 권한 부여	이원화된 행정체계 및 계약 형태의 정책 추진으로 국가-지방 간 상시 협력
독일	기본법에서 경합적 입법사항에 포함	주정부 대표로 구성된 연방상원을 통해 중앙 차원에서 조정
일본	지방자치법 별표에 제1호 법정수탁 사무로 송유관과 농지 용도 관련 일부 사무 포함	지방자치단체에 대한 의견조회 외에 특이사항 없음
영국	각 지역 정부법에 중앙정부에 보류할 권한을 규정	전기법에서 공공청문 규정이 있으며, 송전선과 관련하여 이의 제기 프로 세스
미국 (캘리포니아)	주 헌법에서 지방자치단체의 에너지 관련 사업 영위 권한을 전면적으로 부여	송전망 등에 대해 주 위원회를 통한 협의절차 규정이 있음

자료: 저자 직접 작성

□ 전력분야 분권 현황

○ 발전/소매 부문

- 우리나라는 3MW 이하 발전사업 허가권이 지방자치단체에 위임되어 있음.
- 다른 국가들은 허가권 차원에서 더 나아가 지방자치단체가 직접적으로 발전
이나 소매 사업을 영위할 수 있도록 하고 있음.
- 독일의 경우에는 특정한 경우에 한하여 주정부가 입찰 권한도 보장됨.

○ 송전 부문

- 대부분의 국가에서 지방자치단체에 부여된 권한이 상대적으로 적음.

- 예외적으로 연방제인 독일의 경우에는 기본적으로 주정부가 송전망 허가권을 가지고 있으며 미국에서도 관련 독점권을 부여하고 있음.
- 일본에서는 원칙상으로 지방자치단체가 송배전 사업 신청을 할 수 있는 것으로 법령에서 명시적으로 규정됨.

○ 배전 부문

- 프랑스는 배전망 등 지역의 에너지 분배망의 소유권을 지방자치단체에 부여함.
- 독일은 직접적인 권한 부여는 아니지만 도로 인프라 사용과 관련하여 분배망 사업자와의 계약 권한을 통해 관할권을 행사하도록 하고 있음.

〈표 6〉 국가별 전력분야 역할분담 현황

국가	발전/소매	송전	배전
한국	3MW 이하 발전사업 허가권 위임	특이사항 없음	특이사항 없음
프랑스	준공공기업 형태로 발전 설비 사업 및 수력 합자 회사 지분참여 가능	특이사항 없음	공공배전망 소유권을 지방자치단체에 이전하 였고 관련된 양허계약 및 조직 권한도 부여
독일	게마인데의 에너지공급자 허가권 및 주정부에 의한 낙후지역 태양광 발전사업 입찰 가능	연방 관할 외에는 기본 적으로 주정부가 송전 망 허가권을 가짐	에너지 분배망 업체와의 도로 인프라 사용계약 권한 지방자치단체에 부여
일본	농산어촌 신재생 개발을 위해 시정촌에 관련 기본 계획 수립 및 사업자 인증 권한 부여, 소매사업 신청 가능	일반 송배전 사업 신청 가능	
영국	스코틀랜드 지역에서 지자체가 열 및 부생전기 사업 가능	특이사항 없음	특이사항 없음

국가	발전/소매	송전	배전
미국 (캘리포니아)	헌법으로 기본권한이 부여되어 있으며 지역선택중개사업자, 공공소유 유틸리티, 전력사업구역 등의 구성 가능	송배전 설비 관련 독점권 수여 권한	

자료: 저자 직접 작성

□ 기본적인 지방재정 자유도 비교

- 우리나라는 예산 편성 과정이 거의 모두 중앙정부 주도로 이루어지기 때문에 지방자치단체의 자유도가 낮은 수준임.
 - 이는 국세 중심의 조세체계를 가진 영국도 마찬가지임.
- 반면 프랑스는 세율조정 권한이 지방자치단체에 부여되어 있고 독일은 공동세 분배와 관련한 중앙 차원의 조정이 가능하며 일본은 법정외세 등의 장치를 통해 자율성이 어느 정도 보장되고 있음.
 - 미국도 주정부의 자율성이 큰 것으로 평가됨.

□ 에너지 분야 지방자치단체 직접 지원 현황 비교

- 우리나라나 일본은 주로 보조금 교부 방식임
- 프랑스는 국가 주도적인 성격이 있긴 하지만 지역 기반 공공기관을 통한 간접 지원 방식이 관찰됨.

〈표 7〉 국가별 지방재정 자유도와 에너지 분야 재정집행 방식

국가	기본적인 지방재정 자유도	에너지 분야 재정집행 방식
한국	정부 주도로 재정부족액 산정 및 보조금 예산 편성 이루어져 지역의 자유도 부족	주로 용도가 경직적으로 정해진 보조금 지원 방식
프랑스	지방세 일부 세목에 대해 주민투표에 의한 세율조정 권한이 부여되어 자율성 확보	주로 관련 지역 기반 공공기관을 통한 간접 지원의 방식이며 국가-지방 계약 방식도 사용
독일	세입에서 가장 큰 비중을 차지하는 공동세 배분에 중앙정부와 협력을 통한 자율성 보장	주로 주정부가 독자적으로 예산 집행하고 연방정부 직접 지원은 제한적이며 일부 지역 현안에 대해서는 연방정부와 주정부가 대등한 위치에서 공동 지출
일본	지역 조례로 지방세를 만드는 법정외세 등의 제도 마련	우리나라와 유사하게 정부 주도 보조금 교부
영국	국세 중심의 조세수입 구조로 인해 지역 자율성 제약	에너지효율이나 열과 관련하여 일부 지자체 직접 지원 경로가 확인되나 주로 민간 부문 대상 시장 중심의 재정 집행
미국	(연방-주) 주정부의 재정적 자율성이 높으며 연방과 주+지방이 대등한 세입규모를 보임 (지방자치단체) 주정부의 관련 규정에 종속됨	(캘리포니아) 지방자치단체 직접 지원이 안정적이지 못하며 각종 프로그램 시행에 있어 주정부의 역할이 좀 더 강함

자료: 저자 직접 작성

- 연방국가인 독일과 미국은 기본적으로 주정부 주도로 예산집행이 이루어지고 있는 반면, 영국은 민간 부문과 시장 중심의 재정 집행 경로가 확인됨.

3. 정책적 시사점

□ 에너지 분야에서의 지역의 의의에 대한 정립 필요

- 현재 상황에서 지방자치단체는 국가 정책의 단순 실행창구 역할 외에는 위상 정립이 어려움.
- 이와 같은 문제점을 극복하기 위해서는 프랑스와 같이 ‘지역 차원의 에너지 자급’과 같은 보다 본질적인 차원에서 지역의 역할이 설정되도록 해야 하며 그렇게 되어야 세부적 차원에서의 지역 분권 구현이 가능할 것임.

□ 중앙-지방 협력체계 구축을 통한 지역의 역량 강화

- 국가 조직과 지방자치단체 간의 협력체계를 구체적인 형태로 마련하고 상시 운영하도록 노력해야 할 필요가 있음.
 - 이런 점에서 프랑스의 ‘이원화’된 행정체계나 독일의 연방상원을 통한 협력 체계 등의 장점을 우리 현실에 맞게 응용할 필요가 있음.
- 지역의 역량이 대체로 미약한 우리 현실을 감안할 때 중앙정부가 지원해주고 사업 내용에 대해서는 중앙과 지역이 협의하여 가는 것이 바람직함.

□ 시장 중심 정책 체계에서의 지역분권 고민 필요

- 다른 국가에서도 에너지 사업의 특수성 때문에 국가의 권한을 전면적으로 지역으로 넘기는 것이 어렵다는 사실을 확인할 수 있음.
- 따라서 에너지 사업과 관련하여 지역 단위 분권을 실현하기 위해서는 재정 이양의 방식보다는 시장을 통한 투자가 활성화되도록 하는 것이 바람직함.
 - 이런 관점에서 프랑스가 전력 분야에서 배전 부문을 지역과 연계하는 방식으로 분권을 실현한 사례를 참고할 만함.

□ 지방자치 법령에 에너지 관련 권한 반영 필요성

- 에너지 관련 권한의 폭넓은 이행을 위해서는 에너지 분야 이외에도 지방자치와 관련된 보다 상위의 법령에서 에너지 관련 업무를 지방 자치단체의 사무로 포함시킬 필요가 있음.
- 점차적으로 에너지 분야가 관련 사업법 외에도 국토이용, 환경, 농어촌 등 다양한 분야의 법령과 관련성이 커지고 있기 때문에 더욱 중요함.

III 정책 제언

□ 국가-지방자치단체 간 중장기 협약 형태의 정책 추진

- 프랑스 ‘국가-지역 계획 계약(CPER)’과 같은 다년간의 행정 서비스 계약 방식의 도입을 고려해볼 수 있음.
- 이를 통해 지역으로서는 안정적인 재원을 통한 사업 추진이 가능하며 국가 차원에서도 장기적인 에너지 계획 수립이 가능
 - 이런 방식은 그동안 지방자치단체에서 지속적으로 요구해온 ‘포괄보조금’ 제도의 도입을, 기존 제도를 충분히 활용하면서 어느 정도 대체하는 효과도 있음.
 - 통상적으로 5년마다 수립하는 지역에너지계획과 연계하는 방법도 가능
- 이 과정에 우리나라의 에너지공단과 같은 기관들이 프랑스의 ADEME (L’Agence de l’environnement et de la maîtrise de l’énergie)와 같이 CPER의 계약 당사자이면서 자금 공급원의 역할을 할 수 있음.
 - 프랑스의 경우, 각 지역과 맺은 협약이 ADEME와 같은 공공기관의 예산편성 체계를 통해 장기 계획 하에서 집행¹⁾

□ 지역 차원에서의 지방자치단체-공공기관 간 협력체계 구축

- 지역과의 협력적 계약관계를 유지하기 위한 상시적인 협력체계 구축이 필요함.
 - 지역에너지센터 설립이 가시화되고 있고 각 지역 에너지위원회 활성화가 논의되고 있는 우리나라 현실에서 반드시 고려되어야 할 부분임

1) ADEME 운영과 관련된 법령에 따르면, 지방자치단체와 ADEME 간의 계약은 국가위원회 및 지역지원위원회의 의견을 따라 ADEME 장과 지방자치단체장이 공동 서명한다.
[https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?idSectionTA=LEGISCTA000006188526&cidTexte=LEGITEXT000006074220](https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?idSectionTA=LEGISCTA000006188526&cidTexte=LEGITEXT000006074220&dateTexte=20090605)
&dateTexte=20090605 (최종검색일: 2019. 8. 21)

- 예를 들어, 지역에너지센터나 지역 에너지위원회를 주축으로 하고 에너지공단 및 지방 환경청, 한전 지역본부 등 지역 기반 공공 기관이 참여하는 형태로 위원회를 구성하는 방안을 고려해볼 수 있음.

□ 배전망 단위에서의 지방자치단체 관할권 확대

- 프랑스나 독일의 사례를 참고하여 배전망과 같은 지역 단위 소규모 유통 네트워크에 대해 지역이 관할권을 강화하는 것을 고려해볼 수 있음.
 - 이는 현재 심각한 상황인 재생에너지 계통 연계 지연 사태의 해결에 도움을 줄 수 있음.
 - 또한, 전력시장의 경직성으로 인해, 배전망 단위에서 이루어질 수도 있는 지역 차원의 자율적인 사업의 기획과 추진이 어려운 현재의 상황을 해결할 수 있음.
- 최소한 배전망을 운영하는 공기업과의 협력체계를 구축한다거나 전봇대가 점유하는 토지에 대한 사용료를 현실화하는 방법을 통해 점진적으로 구현해나갈 수 있음.
- 또한 지역이 필요로 하는 배전망 단위의 각종 정보와 통계 자료를 지방자치단체에 의무적으로 제공하도록 하는 것도 필요

□ 지방자치단체 영향력 범위를 고려한 인허가 권한 부여

- 에너지사업의 인허가권을 지방자치단체 영향력 범위를 고려하여 부여할 필요가 있음.
 - 예를 들어, 사업행위의 영향력이 한정된 지역에 그치는 집단에너지 사업 허가권은 해당 지역의 지방자치단체에 이양하는 것이 필요
 - 배전망 단위에서의 관할권 강화도 이런 관점에서 이해할 수 있음.

- 용량 기준으로 발전설비 인허가 또는 위임 범위를 규정하는 관행은 면밀하게 검토하여 수정할 필요가 있음.
- 현재와 같은 위임 형태를 유지하되 그 범위 설정에 있어서 지나치게 큰 폭의 확대는 지양할 필요가 있음.
- 장기적으로는 지역에서 기술적으로 감당 가능한 범위 내에서 자율적으로 인허가를 결정하게 하는 것이 바람직함.
- 또한 일정 규모 이하의 설비에 대해서는 신고제나 등록제로 운영하여 규제를 완화하는 대신 독립 기구나 위원회의 감독을 받는 형태로 이행하는 것이 바람직함.

〈표 8〉 주요국 발전사업 허가 기준

구분	내용
프랑스	50MW 초과는 중앙정부 승인(Schwartz(ed.),2019: 93) 50MW 이하는 승인된 것으로 간주(에너지법 R.311-1 이하 조항)
독일	전기사업법엔 별도의 규정이 없으며, 환경관련법(Federal Immission Control Act)에 의한 허가권(permit) 필요(Schwartz(ed.),2019: 104)
일본	전기사업법 상으로 신고 의무가 있으며, 10MW 이상 중앙정부 신청서 제출 및 독립 기구(OCCTO) 등록(Schwartz(ed.),2019: 177)
영국	Ofgem에 의한 허가(license)제도로 운영(Schwartz(ed.),2019: 364)
미국	주별 또는 지방자치단체 별로 별도의 인허가 절차 및 관련 법률이 존재하는데, 허가는 크게 ①Environmental Permit and Review (환경적 허가 및 검토), ② Land Use Permit(땅/부지 사용 허가), ③Construction and Operation Permit(건설 및 운영 허가) 및 ④Utility Permit(송전선 연결 허가) 등으로 구분됨(이광민, 2016: 88)

자료: 법령 분석 결과 및 각각 표시된 참고자료로부터 저자 직접 작성

□ 지역 차원의 기본계획을 바탕으로 한 재생에너지 확대

- 기초자치단체가 기본계획을 세우고 사업자가 이에 따르도록 법적 권한을 부여할 필요
 - 이와 관련한 일본의 사례는 농촌 지역 태양광 추진 시 참고할 수 있음.
 - 최근 본격화되고 있는 기초 자치단체 단위의 지역에너지계획 수립에 시사점을 제공
 - 또한 정부가 추진하고 있는 계획입지 제도의 내실화를 위해서도 필요
- 지역자원의 이용계획과 관련 사업내용을 지역 주민 스스로 결정하도록 하는 차원에서 보다 면밀한 프로세스 정립이 필요
 - 기초적인 정보공유 체계를 마련하고 (1단계) 주민참여 지역에너지계획 수립을 통해 사업지를 선정하고 확정하는(2단계) 프로세스를 제안함.

(1) 1단계 : 정보공유 체계 마련

- 관련 DB를 활용하여 예상 후보지를 판별한 후 우선 순위지역에 대해 일괄적으로 전략환경영향평가를 실시하여 그 결과를 각 지방자치단체에 제공하는 순서로 이루어짐.
- 관련 평가 작업은 예경연, 환경연 등의 국책연구기관 주도로 실시하며, 향후 이를 상설기구로 확장하여 전국 단위의 상시적인 모니터링 기능 부여도 가능함.

(2) 2단계 : 주민참여 지역에너지계획 수립을 통한 사업지 선정

- 각 지방자치단체에서는 제공받은 기본 정보를 바탕으로 지역에너지계획 수립 시 주민 여론이 반영된 사업 후보지 우선순위를 선정하여 지역에너지계획에 반영

-
- 이런 과정을 통해 지역에서 선정된 사업 후보지를 계획입지 제도에 활용하거나 에너지기본계획에 반영할 수 있고, 전력수급기본계획에 반영하여 장기송전망 계획에 도움을 줄 수 있으며, 중앙정부와의 '목표 협약제'에 반영하여 장기 사업화시킬 수도 있음

□ 지방자치단체의 자율권 확대를 위한 법제도 개선

- 지방자치단체의 사무범위를 규정한 「지방자치법」 제9조에 에너지와 관련한 내용을 포함시킬 필요
 - 그리고 이 조항과 관련된 각종 법령들을 정비하여 지방자치단체가 보다 통합적으로 사업을 추진할 수 있는 환경을 조성해야 함.
- 아울러 프랑스와 독일의 사례를 참고하여 지방자치단체 소유의 재산의 이용에 대한 자율권을 확대할 필요가 있음.
 - 국유재산이나 공유재산에 대해 임대계약 및 사용료 조건 등과 관련한 재량권을 지방자치단체에 부여하여 지역 자율의 사업 추진이 가능하도록 할 필요가 있음.

IV 기대 효과

□ 우리 현실에서 에너지 분야 지역 분권을 논의할 수 있는 기초자료 제공

- 에너지 분야 지역 분권과 관련하여, 그동안 일부 국가의 제한된 사례를 가지고 국가 정책의 아젠다로 제안하는 사례가 빈번하였음.
- 본 연구는 에너지전환에 성공적인 주요 선진국의 기본적인 거버넌스 체계와 전반적인 재정집행체계를 감안하였을 때, 우리 현실에서 벤치마킹이 가능한 사례를 종합적으로 제공함.

□ 국가-지역 간 실질적인 정책 연계와 지역 역량강화를 도모할 수 있는 정책 방향의 제시

- 현재 논의되고 있는 에너지 분야 지역분권 논의의 흐름을 보면, 이양 가능한 인허가 범위의 확대 등 행정적 차원의 일차원적 논의에 국한되어 있는 상황인데, 이는 관련한 지역 역량이 부족한 현 시점에서는 오히려 에너지 전환을 가로막는 장치로 기능할 수도 있음
 - 일례로, 일선 기초지자체에서는 민원을 우려하여 개발행위허가권을 이용해 재생에너지 설비 설치를 막기도 하는데, 지자체 허가권을 더 폭넓게 부여할 경우 이와 같은 현상이 더 심화될 가능성도 있음.
 - 이와 같이 기존 법령 체계 안에서 권한 분배를 어떻게 할지에 대한 논의는 지양할 필요가 있음
- 장기적으로는 지역으로의 완전한 분권으로 가더라도, 중단기적으로는 국가-지역 간의 협력을 통해 지역의 역량을 점진적으로 배양하고 정책적 정합성도 확보하는 방향으로 진행되어야 함.

-
- 이런 관점에서 봤을 때, 중장기 협약 형태나 지역 차원의 협력체계 활성화 등의 정책 제안은 실질적인 효과를 줄 수 있을 것으로 기대

□ 유명무실한 지역 에너지 계획의 역할을 확대하여 국가 에너지 정책에도 기여할 수 있도록 함.

- 지역이 국가와 협약을 맺든지 역내 사업자들에 대해 인증 및 허가권 등을 행사할 수 있는 근거로서의 지역 에너지 계획의 역할을 강화하는 것을 정책 제안으로 제시하였음.
- 지역 차원에서 충분한 여론수렴과 지역 여건을 충분히 고려하여 도출된 지역의 에너지계획이 수립될 경우, 상기 역할을 충분히 할 수 있는 동시에 나아가 국가 에너지정책 수립 시 중요한 정책 반영 경로로서 기능할 수 있음.

□ 지자체 관할범위 및 지역민들의 생활권을 고려한 에너지 거버넌스 체계 구축에 기여

- 에너지 전환에서 지역의 역할을 중요하게 생각하는 국가들은 지자체의 권한범위와 지역민들의 생활권이 일치하는 방향으로 거버넌스 체계를 정립해나가고 있으며, 이는 일부 국가에서 배전망 관련 권한을 지역에 부여하는 등의 형태로 나타나고 있음.
- 중앙정부 차원에서 지방자치의 업무영역에 에너지 분야를 포함시키는 거시적인 차원의 논의도 필요하나, 기존 체계 내에서도 가능한 부분들에 대해 점진적으로 지역에 관할권을 부여하면서 사업 진행 과정 속에서 지역 여론 수렴이 자연스럽게 이루어지도록 할 수 있음.

〈 참고자료 〉

1. 참고문헌

이광민(2016), 전기사업 인허가 절차 간소화방안 연구, 법무법인 영진, p. 88.

행정안전부, 『2019년도 지방자치단체 통합재정 개요(하)』, 2019.

Schwartz, D. L.(ed.), 『The Energy Regulation and Markets Review』, 8th ed., Law Business Research Ltd, pp. 92-93, 104, 177, 364.

Statistisches Bundesamt(2019), Finanzen und Steuern Steuerhaushalt 2018, pp.10-11.

2. 웹사이트

일본 e-Gov 법령검색 홈페이지, <https://elaws.e-gov.go.jp/>(최종검색일: 2019. 9. 10)

프랑스 LegiFrance 홈페이지, <https://www.legifrance.gouv.fr/>(최종검색일: 2019. 7. 20)

정책 이슈페이퍼 20-04

주요국 거버넌스 체계 분석을 통한 에너지 분야 지역분권 방향 연구

2020년 3월 31일 인쇄

2020년 3월 31일 발행

저 자 김 창 훈

발행인 조 용 성

발행처 에너지경제연구원

44543 울산광역시 중구 405-11

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

등 록 제 369-2016-000001호(2016년 1월 22일)

인 쇄 (사)한국척수장애인협회 인쇄사업소 (031)424-9347
