

KEEI ISSUE PAPER

정책 이슈페이퍼 21-08

농어촌지역 재생에너지 보급사업의
갈등요인 분석과 해결방안 연구

이상준·안동환·김현석·신승환·이원석



KOREA ENERGY ECONOMICS INSTITUTE



에너지경제연구원
Korea Energy Economics Institute

정책 이슈페이퍼 21-08

농어촌지역 재생에너지 보급사업의 갈등요인 분석과 해결방안 연구

이상준·안동환·김현석·신승환·이원석

1. 연구 배경 및 필요성

□ 연구의 필요성

- 코로나19 이후의 경제 회복에서 지속 가능성의 향상을 위한 사회·경제 시스템의 전환이 화두
 - 우리나라도 그린뉴딜을 통해 사회·경제의 지속 가능성 향상에 향후 5년간 과감한 투자를 추진
 - 재생에너지는 우리나라 에너지시스템의 지속 가능성 향상을 위한 핵심 요소
- 지속 가능한 에너지 시스템으로의 이행과정에서 재생에너지 보급 관련 농어촌 지역의 역할이 주목
 - 농어촌 경제 활성화와 농가소득원의 다각화를 위한 새로운 기회로서 농어촌 재생에너지 생산에 대한 농어촌 자체의 수요가 확대
- 농어촌지역에 재생에너지 설비의 보급이 확대되면서 다양한 형태의 갈등 요인이 발생
 - 산림훼손 등 환경문제에 대한 우려, 어업권 등 생존권 피해, 주거문화권 저해 등 재생에너지 보급과 관련된 다양한 갈등이 표출
- 재생에너지 보급과 관련된 다양한 갈등 요인을 살펴보고 원인을 파악하는 것이 중요
 - 농어촌지역은 통상 새로운 산업에 보수적인 특성을 가지고 있어 재생에너지 보급에 섬세하게 접근할 필요
 - 다양하게 분화된 갈등 요인을 정확하게 진단하는 것이 지역 재생에너지 보급 확대를 위해 우선적으로 필요

□ 연구의 목적

- 농어촌지역 재생에너지 보급 관련 심층 사례 조사를 통해 갈등 및 성공 사례 분석
 - 핵심 갈등 및 성공 사례를 통해 갈등의 양상 및 성공 요인 비교
- 농어촌 지역 재생에너지 보급 활성화를 위한 전략을 제시
 - 농어촌지역 재생에너지 보급 관련 갈등요인 분석 및 유형화
 - 갈등 해소를 통한 농어촌지역 재생에너지 보급 활성화 전략 마련

2. 연구내용 및 주요 분석 결과

□ 농촌 재생에너지 보급 갈등의 유형화

- 사례를 중심으로 조사한 결과에 따르면 농어촌 지역에서 발생하는 갈등의 요인은 다양하게 분포
 - 지역별로 갈등을 어느 정도 해소하고 사업의 추진이 원활히 이루어지는 지역도 있는데 이들의 갈등 해소 경험 또한 다양성을 가지고 있는 것으로 파악
 - 농어촌 지역 재생에너지 보급 활성화를 위해서는 지역의 특성을 고려하고 지역에서 예상되는 갈등의 유형에 따른 맞춤형 대응 방안이 필요한 것으로 나타나고 있다고 판단
- 농어촌 지역에서 재생에너지 보급 확산에 따라 발생하는 갈등은 대체로 7가지 유형으로 나눌 수 있을 것으로 판단됨
 - 충분한 의사소통 및 의견 수렴 기회 부족
 - 주민참여와 공정한 절차의 부족

- 모호한 규정과 분산된 규제의 혼란
 - 재생에너지에 대한 인식과 정확한 정보 제공 부족
 - 지역의 공동체적 갈등 대응 체계 및 역량 부족
 - 주민들의 발전사업 참여 방안 및 발전 수익의 지역사회 환원 방안 부족
 - 재생에너지가 포함된 지역의 장기 발전 비전과 계획의 부족
- 농촌태양광 사업에는 여러 이해당사자가 개입되어 있으나, 이러한 다양한 이해당사자 간 의사소통 채널과 의견 수렴 절차 부족으로 많은 갈등이 발생하는 것으로 파악
- 사업계획단계에서 이해당사자 간의 협의와 조정 과정의 부족이 사업을 추진할 때의 갈등 요인
- 주민참여 과정의 부재는 절차적인 공정성의 부족에 따른 갈등을 야기
- 이들 사례는 공통적으로 공정한 절차와 민주적 소통과 같은 주민참여의 개선이 필요함을 보여주고 있음
- 규제적인 측면에서는 주민의 동의를 요구하는 조항의 모호한 규정으로 인해 혼란이 발생하는 사례
- 마을과 사업장과의 거리, 주민 동의 충족 조건, 마을 분담금 금액 등과 같이 주민들의 동의가 필요한 조항에 대한 세부적인 가이드라인의 부재를 공통적으로 언급
 - 주민의 동의를 요구하는 내용이 법 조항에는 없고 지자체 조례에만 있기 때문에 발전사업자 입장에서 주민 동의를 구하는 절차가 의무사항이 아니며, 해당 조례 또한 주민 의견에 따라 수시로 바뀌기 때문에 사업 추진의 어려움을 호소

-
- 다수의 사례에서 주민들이 재생에너지의 환경 유해성 등 부정확하고 검증되지 않은 정보로 인해 부정적인 인식을 가지고 있는 것으로 나타나고 있음.
 - 특히, 초기 사업자들의 난개발과 임야 태양광 설치 시 산림 파괴로 인한 폭우 피해 등으로 인해 태양광에 대한 부정적 인식을 가지게 되는 경우가 많음.
 - 문제를 해결하기 위한 정확한 정보 제공처가 없기 때문에 부정적 인식이 고착화 되는 경향
 - 마을 주민들 간 의논해야 하는 안전이나 갈등이 생겼을 때 이를 대응하고 해결하는 체계와 운영역량이 부족하여 갈등이 발생
 - 농어촌 지역의 재생에너지 사업을 받아들이는 과정에서 마을 대표자(이장 등)의 역량에 따라 갈등의 양상이 다르게 나타나고 있음
 - 마을 단위로 사업을 운영해보지 못한 경우 장기적이고 지속적인 발전 계획에 따른 협상안이 아닌 단기적이고 일회성에 그치는 보상을 얻어내어 갈등이 발생하게 되는 경우가 많음.
 - 지역의 사례에 대한 조사를 통해 발전 수익이 지역사회에 환원되는 규모 및 주민 혜택에 따라 갈등을 감소할 수 있음이 확인
 - 철원군 사례는 대규모 사업 추진을 통해 대다수 주민이 체감할 수 있는 수익을 사업기간 동안 지속적으로 창출할 수 있게 하는 수익 구조를 만들어 주민 동의를 확보
 - 자금 조달에 어려움을 겪는 주민에게 높은 투자비용은 주민참여의 진입장벽으로 작용한다는 점이 확인
 - 대부분의 농촌 개발사업에서 주민들은 주민들의 참여가 가능하며 현재의 자연을 보존하는 조화로운 방식을 선호하면 급격한 변화를 꺼리는 것으로 드러남.

- 태양광사업은 자신이 속한 마을에 걸맞지 않으며 마을의 발전전략에 맞지 않는 장애물로 인식하는 경향이 있음
- 장기적이고 체계적인 발전 계획이 없이 진행된 태양광 개발 사업에 대해서는 주민들이 무분별한 개발로 인식하여 반발과 갈등이 발생

3. 갈등 해소를 통한 농어촌 재생에너지 활성화 방안

□ 지자체의 역할 강화를 통한 갈등 해소 전략

- 지자체 주도의 계획입지제도 정립을 통해 수용성을 사전에 확보할 수 있음.
 - 지자체 주도 계획입지제도는 통상 광역지자체 주도로 적합한 부지를 발굴하고 민간 사업자에게 공급하는 인허가 전반을 일괄 의제로 처리하는 방식
 - 중앙정부는 지자체의 부지발굴 및 민간 사업자의 지구개발 실시계획에 승인을 행사
 - 계획입지제도는 지자체 주도로 체계적으로 설치·운영할 수 있도록 지원하는 제도로써, 주민 수용성 및 환경성을 사전검토하며 사업자의 개발이익이 지자체·지역주민과 공유되도록 설계해야 할 필요
- 지역에너지센터 설치를 통한 농어촌 재생에너지 보급 채널 마련이 필요함
 - 효과적인 지역 에너지 정책 실현을 위한 중간지원조직으로서 준비된 지자체를 중심으로 지역에너지센터 설립을 추진할 필요
 - 지역에너지센터는 특히 재생에너지 보급 관련 역량이 충분하지 않는 농어촌 지역에서 더욱 중요성을 가질 수 있을 것으로 사료됨
 - 지역에너지센터의 설립·운영을 제도화하기 위한 최선의 방안은 법률에 제도적 근거를 두는 것으로 판단

-
- 지역에너지센터의 형태나 예산은 지역의 특성에 맞게 자율적으로 조정하되 중앙정부는 시범사업에서 시작하여 지역에너지센터가 확산될 수 있도록 지원 필요

□ 이익공유의 활성화를 통한 갈등 해소 전략

- 이익을 지역 주민들이 공유할 수 있도록 제도화함으로써 재생에너지와 지역 사회가 상생할 수 있는 체계 구축
 - 경제적 효과가 있음에도 불구하고 이익공유가 활성화되지 못하고 있는 상황은 실제 잠재적 수익에 대한 전망은 있으나 이익공유에 대한 명확한 제도적 뒷받침이 부족하기 때문
 - 이익공유 제도는 제도의 특성 상 일방적인 의무부과의 성격을 가지고 있기 때문에 법률상의 근거가 필요
 - 재생에너지 사업의 지속 가능성을 고려하고 지역의 수용성을 증대하는 조화를 도모하기 위해서는 정부가 이익공유에 대한 지침을 마련할 필요
- 지역의 특성과 주민의 수요에 맞는 다양한 이익공유 체계 마련을 통해 주민 참여를 촉진
 - 지역에 적합한 재생에너지 자원을 검토하고 지역의 특성을 고려한 재생에너지 보급 모델을 정립
 - 농어촌 지역의 이익공유 방안은 지역 특화 모형을 기반으로 재생에너지 사업에 모든 지역의 주민이 공평하게 참여할 수 있는 다양한 이익공유 방식을 구현하는 것을 목표로 할 필요

□ 투명한 절차와 주민의 역량 강화 동시 추진

- 재생에너지 사업의 절차를 주민에게 투명하게 공개하고 이해관계자 간 쌍방향 의사소통을 활성화하는 체계 마련
 - 지자체는 재생에너지 발전사업 추진의 절차를 투명하게 공개하고 이를 주민들이 이해할 수 있는 수준으로 공지할 필요
 - 재생에너지 사업 관계자들 간 정확하고 투명한 양방향 의사소통 체계의 구축이 병행되어야 함
 - 조례 등을 통해 신재생에너지 사업 추진 과정에서 사전 의사소통 절차 및 주민 참여 의무 조항을 추가하는 것이 대안
- 주민의 재생에너지 관련 역량 강화를 통해 주민의 인식을 개선하고 사업에 직접 참여를 확대
 - 재생에너지 사업에 대한 적극적인 주민 인식 개선을 추진
 - 재생에너지 이익공유가 확산될수록 주민들이 직접 태양광 사업자가 되어 투자도 책임도 직접 질 수 있도록 역량 강화가 필요

□ 지역별 장기 발전 계획 수립을 통한 사업 추진

- 지자체와 마을의 발전 계획 내에 재생에너지가 녹아들어서 상호 조화를 이루는 방향으로 추진 필요
 - 정부와 지자체의 신재생에너지 전환 계획에 따라 주민들이 참여하고, 주도하는 방식으로 신재생에너지 설비의 입지 계획이 포함된 지역 별 에너지 비전과 개발 계획이 수립되어 있어야 할 필요
 - 현행 계획은 주로 신재생에너지의 보급에만 초점이 맞춰져 있고, 이에 따른 지역의 조화로운 발전에 대한 요소는 부족

-
- 보다 체계적이고 장기적인 지역단위의 태양광을 포함한 신재생에너지 개발 계획을 수립하여 추진하는 것이 바람직