신재생에너지 지방보급사업 개선방향에 대한 논점

권 혁 수 에너지경제연구원 선임연구위원 (hskwon@keei.re.kr)

1. 논의의 필요성

전 세계적으로 신재생에너지는 온실가스 감축, 에너지안보 강화, 성장동력 확보라는 시대적 요구에 부응할 수 있는 에너지원이라는 강점으로 인해 각 국가별로 신재생에너지 보급을 확대하기 위한 다양한 지원정책을 수립하여 적극적으로 추진하고 있다.

신재생에너지 수출 산업화의 초석은 어떻게 보면 우선 국내 보급 확산에 있다고 보아도 무방할 만큼 중요하다. 보급을 늘려야만 산업화의 초기 시장으로 작용하여 국산 제품 테스트-베드로서 역할을 할 뿐만 아니라, 이를 통해 R&D의 필요 분야를 발굴하여 제품의 글로벌 경쟁력을 확보하는 근간이 되기 때문이다.

그러나 수년간의 기술개발과 대량생산체제 구축에도 불구하고 신재생에너지는 아직까지 석유, 석탄 등 기존의 화석연료와 비교하여 경제성 측면에서 우위를 확보하지 못하고 있다. 특히 우리나라는 저에너지가격 정책으로 더욱 더 경제성이 열위에 있어 정부의 지원이 과거 어느 때보다 크게 확대되고 있는 데도 불구하고 예상만큼 보급 확산이 되지 않는다.

우리나라 신재생에너지는 보급, 산업화, R&D 전 분야에 걸쳐 정부의 보조금지원, 융자지원, 의무구매 등 다양한 형태의 인센티브를 제공받고 있으면서 정부의 지원에 크게 의존하고 있다. 따라서, 본고에서는 보급 분야에 대한 다양한 프로그램으로 보조 및 지원을 아끼지 않는데, 보급이 제대로 되지 않는 원인이 무엇인지 또 개선할 수 있는 방안이 없는지 짚어보고 신재생에너지 보급사업의 공정성 확보에 대한 논의를 하고자 한다.

2. 신재생에너지 지방보급사업의 검토

신재생에너지의 중요성이 크게 부각되기 시작하면서 지난 수년간 신재생에너지 지원예산은 매년 큰 폭으로 증가하여 왔다. 신재생에너지 총 예산은 2003년 1,198억원에서 2010년 8,766억원으로 연평균 33%의 증가율을 보였다. 특히, 이 중 발전차액 지원액이 2003년 57억원에서 2010년 3,318억원으로 연평균 79%의 높은 증가율을 시현하였고, 그 결과 현재 신재생에너지 보급사업 예산에서 가장 높은 비중을 차지하게 되었다.

이 결과 지방보급사업 보조금은 2003년 248억원에서 2010년 700억원으로 연평균 17.6% 증가하는데

그쳐 총 예산 증가율의 절반 수준으로 떨어졌다. 신재생에너지 보급 초기만 해도 지방보급사업은 가장 중요한 보급수단으로 여겨졌으나 현재는 보급사업 중 우선순위가 가장 낮아진 것으로 판단된다.

지방보급사업 예산이 발전차액, 그린홈 100만호 보급사업 등 다른 신재생에너지 보급사업에 비해 증가폭이 적다는 것은, 신재생에너지에 대한 정부의 관심과 신재생에너지 보급 증가 속도와 비교하였을 때, 지방자치단체의 역할 분담 및 역량 개선이 효과적으로 이루어지지 못하고 있음을 의미하며, 중앙정부가 지방보급사업의 중요성을 크게 인식하고 있지 못함을 방증한다. 이는 지방보급사업 추진 시 나타나는 다양한 형태의 문제점을 통해 확인할 수 있다.

우선 지방자치단체들이 자체 예산에 대한 준비와 대책 없이 일단 사업을 신청하고 사업이 선정된 후 예산을 확보하지 못하여, 결과적으로 사업이 부실화되고 사후관리도 제대로 이루어지지 않게 되는 경우가 종종 발생하고 있다. 이는 지방자치단체에 대한 중앙정부의 신뢰 하락을 동반한다. 실제로 올해에도 작년 말 심사를 통해 선정된 지방보급사업의 일부가 아직 착수되지 못하여 지식경제부가 지방자치단체에 착수를 독려하기도 하였다. 지방자치단체가 신재생에너지 보급사업을 추진함에 있어 체계성과 계획성이 결여되어 있으며, 중앙정부가 신재생에너지 보급사업을 선정하는 과정에도 문제가 있다는 것이다.

또 다른 문제점은 사업추진 경험이 부족한 지방자치단체는 지방보급사업 국고보조금을 제대로 확보하지 못하는 반면 경험이 많은 지방자치단체는 이를 비교적 쉽게 확보하는 현상이 반복되고 있다는 점이다. 실제로 2010년까지 지방보급사업에 투입된 국고보조금 총 5,466억원 중 제주와 강원이 각각 12.6%와 12.4%를 확보한 반면, 인천과 대전은 1.5%에 그쳤으며 서울도 2.7%에 불과하였다. 실적과 노력에 따라 차별적으로 지원하는 것은 예산집행의 효율성이나 공정성 측면에서 바람직하다고 볼 수 있으나, 사업경험이 부족하거나 사업여건이 열위에 있는 지방자치단체들에 대한 역량제고의 기회를 제공하는 것이 선행되어야 할 것이고, 이를 바탕으로 합리적 수준에서 차별적 지원이 이루어지는 것이 보다 바람직할 것이다.

이러한 문제가 발생하게 되는 가장 큰 원인은 단위사업별 예산지원 방식에서 찾을 수 있다. 이러한 단위사업별 예산지원 방식 하에서는 지방자치단체가 신재생에너지 보급사업 추진의 유연성과 능동적 참여의식을 확보하고 역량을 제고하기가 어렵기 때문이다.

단위사업별 예산지원 방식으로 인해 각 지방자치단체는 매년 차년도 사업 선정에만 집중하게 되고, 결국 장기적 비전과 계획을 바탕으로 한 보급사업을 추진하지 못하게 된다. 또한 선정 가능성이 높은 사업들만 지속적으로 제안하게 되고, 지역특성을 반영한 특화사업을 능동적으로 발굴하는 사례는 점점 줄어들게 된다. 게다가 단위사업별 선정 및 예산지원 시스템의 특성 상 사업 추진의 불확실성이 높고, 지방자치단체의 예산안 준비시기와 지방보급사업 선정 · 심의 기간이 일치하지 않아 지방자치단체가 사전에 충분한 예산을 확보하기가 어렵다. 결국 사업 선정 이후 추경을 통해 관련 예산을 확보해야 하는 문제가 발생한다.

3. 신재생에너지 지방보급사업의 지방자치단체 역할 강화

앞서 밝힌 바와 같은 문제점을 해결하기 위해서는

신재생에너지 보급, 특히 지방보급사업을 지방자치단체가 주도할 수 있는 체계를 구축해야 한다. 우선 현재와 같은 단위사업별 예산지원이 아닌 통합예산지원을 통해 지방자치단체의 신재생에너지 보급사업 추진의 유연성과 계획적이고 일관성있는 사업 추진을 보장해야 한다.

통합예산지원이란 중앙정부가 각 지방자치단체에 매년 일정액의 지방보급사업 국고보조금을 지급하고 지방자치단체들은 여기에 자체 예산을 추가하여 신재생에너지 보급사업을 자발적으로 계획하고 추진토록 하는 것을 의미한다. 물론 예산 집행실적, 자체예산 확보 수준, 보급사업의 독창성 및 효율성, 사후관리 등을 종합적으로 평가하여 차년도 통합예산을 지방자치단체별로 차등 배분함으로써, 지방자치단체간 건전한 경쟁을 유도하고 예산집행의 효율성 및 공정성을 제고하는 시스템도 함께 구축되어야 할 것이다.

통합예산지원 제도는 신재생에너지 보급사업에 대한 지방자치단체의 역할과 책임을 증대시킴으로써 기존에 우위에 있던 지방자치단체는 물론 열위에 있던 지방자치단체의 신재생에너지 보급 역량을 크게 제고시킬 수 있을 것이다. 단기사업 집중, 예산확보를 위한 찔러보기식/따라하기식 사업제안 등의 문제점을 극복하고, 자발적이고 능동적으로 계획을 수립하고 사업을 발굴하여 추진함으로써 경험과 노하우를 축적해 나갈 수 있을 것이다.

또한 이렇게 제고된 역량을 기반으로 지방자치단체간 건전한 경쟁이 유도되고 이는 신재생에너지 보급 예산집행의 효율성 확보로 이어질 것이다. 모든 지방자치단체에 역량제고의 기회를 제공하는 한편, 건전한 경쟁을 유도함으로써 신재생에너지 보급사업의 공정성과 효율성을 극대화하는 것이다.

다음으로 우수사례 공유, 갈등요인 해소를 위한 권역별 신재생에너지 허브를 설치할 필요가 있다. 신재생에너지 허브는 권역별로 해당 지방자치단체들간 신재생에너지 보급사업 추진경과와 결과를 공유하고 우수사례와 실패사례를 함께 검토하는 학습의 장인 동시에 신재생에너지 보급사업 추진으로 인해 발생할 수 있는 각종 문제들을 논의하고 해결하는 논의의 장이다.

권역별 신재생에너지 허브를 통해 지역특성이 유사한 지방자치단체끼리 우수사례를 공유하고 확산하여 신재생에너지 보급사업의 경쟁력을 향상시킬 수 있을 것이다. 또한 성공적인 사업추진으로 신재생에너지에 대한 주민 수용성을 제고할 수 있을 것으로 기대되며, 결과적으로 신재생에너지 보급사업이 실질적인 지역성장으로 이어질 수 있을 것이다. 한편으로 신재생에너지 자원 및 폐기물 이용/처리 과정에서 발생할 수 있는 지역간 갈등이나 장애요인을 신재생에너지 허브를 통해 해결함으로써 신재생에너지 이용에 대한 지방자치단체간/지역주민간 형평성을 확보할 수 있을 것이다.

지방자치단체가 신재생에너지 보급의 주체가 되어 성공적인 사업 추진을 실현한 사례는 해외 선도국에서 쉽게 찾을 수 있다. 가장 좋은 사례는 독일의 윤데마을이다. 윤데마을은 인구 750명의 전형적인 농촌마을이었는데 2000년 마을인근의 괴팅엔대학 학자와 전문가들이 주민들에게 에너지자립마을 만들기를 제안하면서 사업이 시작되었다. 제안을 받은 이후 마을 주민들은 추진위원회를 구성하여 3년간 추진방법 등을 논의한 끝에 2005년 바이오가스 열병합발전소 가동을 시작하였다. 이 바이오가스 열병합발전소는 마을의 생산활동을 통해 배출되는 축산분뇨와 볏짚을

활용하여 전력과 열을 생산하는 데, 그 양이 마을에서 사용하는 전력과 열에너지를 초과한다. 중앙정부는 초기에 이 사업에 대한 지원에 난색을 표하였다. 하지만 마을주민들은 적극적인 홍보활동을 통해 중앙정부 지원금과 은행융자금을 확보하여 성공적으로 사업을 추진할 수 있었다. 이후 윤데마을은 정부가 공인한 "미래를 준비하는 마을"로 선정되었으며, 이 마을의 성공사례는 인근마을은 물론 전세계 각국으로 파급되고 있다.

4. 결론

과거 지방보급사업은 신재생에너지 보급을 선도해 왔으나 현재는 그 위상이 크게 추락되었다. 이는 지방자치단체의 관심 및 역량제고 미진과 단위사업별 예산지원이라는 지방보급사업의 시스템적 특성에 기인한 결과이다. 이 두가지의 상호작용으로 신재생에너지 보급사업에 있어 지방자치단체의 역할은 기대만큼 증가하지 못하였고 지방자치단체별 신재생에너지 보급사업에 대한 참여도도 큰 차이가 발생하게 되었다.

이러한 문제점을 극복하기 위해서는 우선 통합예산지원 제도를 도입하여 지방자치단체에 역량제고의 기회를 제공하고 건전한 경쟁을 유도하여 예산집행의 효율성과 공정성을 강화하여야 할 것이다. 다음으로 권역별 신재생에너지 허브 설치를 통해 지방자치단체간 우수사례를 공유하고 확산하는 한편, 지역간 갈등 및 장애요인을 해결함으로써 지역 동반성장을 유도하고 지역간 형평성을 확보해야 할 것이다.

이렇게 신재생에너지 지방보급사업에 대한 지방자치단체의 역할과 책임을 강화함으로써 기회의 균등과 건전한 경쟁, 그리고 동반성장의 선순환 구조가 확립될 수 있을 것이며, 이를 기반으로 신재생에너지 보급사업 합리성을 구축하여 산업화의 근간이 되도록 해야 할 것이다.

참고문헌

〈국내 문헌〉

에너지관리공단 신재생에너지센터, 「신 · 재생에너지 통계(2003~2011)」, 2011

지식경제부, 신재생에너지통계, 2010

에너지경제연구원, 「제4차 신재생에너지 기술개발 및 이용 · 보급 기본계획 수립을 위한 기초조사 연구」, 2010

〈외국 문헌〉

OECD/IEA, Renewables Information, 2010

OECD/IEA, World Energy Outlook, 2010

REN21, Renewables 2010 – Global Status Report, 2010