

기후변화 위기 대응 한국 주민참여형 재생에너지 개발사업의 이익공유 사례연구

최승호(충북연구원 수석연구위원)

I. 서론

1. 연구 배경 및 목적

기후변화 위기에 대응하기 위한 2015년 12월 파리 기후협정(COP21) 이후 각국은 온실가스 감축을 위한 재생에너지 발전 비중의 목표를 설정하고 이행계획을 수립한다. 한국 재생에너지 발전 비중은 2021년 기준, 풍력·태양광 발전 비중이 세계 평균 10.3%의 절반에도 못 미치는 4.7%였다(경향신문, 2022.3.30). 정부와 개발업체가 주도하는 재생에너지 발전사업은 주민 반발로 인해 전국에서 허가가 반려되거나 보류된 사업이 많았다. 재생에너지 발전소 주변 지역주민이 설치를 반대하는 이유는 일반적으로 소음, 저주파, 경관 훼손 등의 피해 우려와 근본적으로 사업이 지역주민들에게 도움이 되는 건 크게 없고, 수익은 외부 사업자가 챙겨가는 구조로 보고 있기 때문이다(정성삼, 2017: 3).

재생에너지 발전 비중이 높은 유럽에서 주민참여 비율이 높듯이 성공적인 재생에너지 보급·확대를 위해서는 주민 수용성 제고가 우선되어야 했다. 주민참여형 재생에너지 사업은 주민이 일정부분을 투자(지분참여, 채권·펀드 등)하여 발전수익을 공유하는 사업이다. 주민참여형 제도 도입('17.1) 이후 주민참여형으로 준공된 재생에너지 사업은 지속 확대 중이나 제도적 보완과 유인이 필요(한겨레, 2017.9.23)하였고 주민 동의와 이해는 여전히 과제로 남아 있다.

주민참여형 발전사업은 발전사와 지역주민 간 참여 비율, 투자금액 등 협약에 따라 추진된다. 설비용량, 총사업비, 추진과정, 주민참여 방식, 주민참여 비율, 주민 수익 등을 참고할 필요가 있다. 전 지구적 기후변화 위기에 대응하기 위한 지역 주민참여형 재생에너지 사업의 국내 사례로는 신안군 안좌도와 지도의 태양광 시설, 태백 가

덕산 풍력발전사업, 군산 새만금 2구역 태양광 발전소, 제주 가시리 풍력발전사업 등이 있다.

이러한 주민참여형 사업에서 이익공유는 지역주민이 재생에너지 개발 계획과 투자에 참여하여 금전적 이익을 다수의 공동체 구성원과 공유하는 방식을 말한다. 공유방식에는 사업자가 수익 일부를 공유하는 방식으로 재생에너지 개발을 통한 금전적 수익 일부를 배당, 임대료, 전기료 감면 등의 형태로 지역사회와 공유하는 간접적 이익 공유 형태도 있고, 주민이 협동조합을 결성하여 일정부분 투자 이익분을 공유하는 형태도 있다. 또한 재생에너지 발전설치 운영으로 인한 전자파, 소음, 경관, 경제적 피해 등의 주민 피해보상에 대해 일정 금액을 주민에게 보편적으로 지급하는 공유배당이 있다.

여기에서 공유재(공유지)는 어디에서나 발생할 수 있고, 좀처럼 가능할 것 같지 않은 상황에서도 활발히 생겨날 수 있다. 공동체가 어떤 자원을 공정한 접근성과 이용, 지속가능성에 신경 써서 공동으로 관리하는 것이 좋겠다고 결정하면 언제든 공유지는 만들어질 수 있다. 공유지를 만들어내는 어떤 표준화된 공식이나 청사진 같은 것은 없다(데이비드 볼리어 지음, 배수현 옮김, 2015: 34; 강은숙·김종석, 2016).

재생에너지 ‘햇빛, 바람’ 같은 천연자원은 누구도 특정 소유를 주장할 수 없는 공유재이다. 공유재(common goods)는 준공공재로 비배제성과 경합성을 가지고 있어서 사유화할 수는 없지만 많은 사람이 공유하며 이용하는 자원이다. 유형으로는 자연적 공유부와 인공적 공유부로 나누어 볼 수 있다. 자연적 공유부는 그 자체 토지, 천연자원, 생태환경 등이며, 인공적 공유부는 지식, 데이터 등 누구의 성과나 기여로 귀속시킬 수 없는 외부효과에 의한 수익을 말한다. 사유재산권이나 독점적 통제권을 갖지 않는 집단적 자원이다(배득중, 2004: 152; 권정임, 2022: 16; 최광은: 191; 카이스트 신문, 2018.11.28).

공유화(commoning)는 모든 사람의 이익을 위해 자원을 관리하는 사회적 관습에 참여하기로 공동체가 결정하는 것이다. 역사가 피터 라인보우의 “공유화 없이는 공유지는 없다.”라는 이 말은 공유지에서 자원을 관리하기 위해 사용하는 사회적 관행과 가치를 강조하는 말이다(데이비드 볼리어 지음, 배수현 옮김, 2015: 45).

그런데 이러한 공유지 실천의 확산에서 발생한 개발사업을 통해 창출된 이익은 ‘모

두가 공동으로 누려야 공유부(common wealth)이다. 이러한 공유부는 어떻게 분배할 것인가, 공유지를 이해하는 핵심 개념인 공유화가 공유지를 인식하고 (재)생산하는 일련의 실천이라고 한다면, 그 과정의 하나인 분배 역시 공유지 관점에서 다루어야 할 것이다. 기본소득론에서는 기본소득의 정당성이자 원천을 공유부 배당이라 설명해 왔지만, 현실 속에서 보편적이고 무조건적인 배당이 그대로 적용되고 있지는 않다. ‘공유재 분배 방식’은 그 자원의 특이성으로 인식, 실천, 합의가 다양한 형태로 나타나는데 이에 대한 조사와 논의가 미흡한 것이 현실이다.

공유자원의 합리적 이용과 보전, 공정 배분 관련 ‘가치, 관습, 규범, 문화 등의 거버넌스’가 공유재의 핵심(데이비드 볼리어 지음, 배수현 옮김, 2015: 167)이라고 하지만 개발로 인해 창출된 이익공유 방식은 공동체 내부의 역학뿐만 아니라 공유지의 경계를 넘어서는 사회적 관계, 예컨대 정부, 자본, 공동체 구성원의 역량과의 관계 속에서 그러한 인간들의 실천에 의해 규정된다고 볼 수 있다(서정희 외, 2023: 124, 127).

그리하여 국내에서 재생에너지개발 시에 개발 사업체와 주민 간 적정 이익 배분과 공유를 둘러싸고 갈등이 발생한다. 사례 조사를 통해 천연공유자원 개발 시 이익의 공정 배분 및 공유가 어떻게 나타나고 있는지를 살펴보고자 함이 연구의 목적이다.

이익공유 관련 선행연구로는 이론적으로 개럿 하딘(1968), 엘리너 오스트롬(1990), 데이비드 볼리어(2015), Ranalli(2021) 등을 참고할 수 있다. 공유부 이론의 발전과 사례들이 선행연구들에서 살펴볼 수 있지만, 국내 재생에너지 공유자원개발 사례와 관련해서 이익공유 연구와 논의는 부족하다. 주민참여형 재생에너지사업이 2017년 도입되어 현재 활성화되지 않은 면도 있지만, 기본소득 공유부 배당과의 관계성 속에서 의미 있는 논의와 논쟁은 선행연구들에서 찾아볼 수 있다(금민, 2017; 서정희 외, 2023; 권정임, 2022; 최광은, 2022 등). 이러한 기반 위에서 현실 속에 사례들이 재생에너지 개발에 이익공유라는 차원에서 다양하게 조사되어 이론적 발전을 뒷받침하여야 한다.

2. 연구의 내용 및 방법

연구의 내용은 먼저 한국 정부가 기후변화 위기에 대응하기 위해 2017년부터 도입한 주민참여형 재생에너지 개발사업의 내용과 과제를 기술하면서 주민 수용성 문제를 강조한다.

그다음 국내 재생에너지 개발 시 이익공유 사례로 신안군 자라와 지도의 태양광 시설, 태백 가덕산 풍력발전사업, 군산 새만금 2구역 태양광 발전소, 제주 가시리 풍력발전사업, 안산시 햇빛발전소 사업 등의 발전용량, 총사업비, 추진과정, 주민참여 방식, 주민참여 비율, 주민 수익 등을 조사한다. 다양한 주민참여형 재생에너지 개발 사례를 요약해 본 후 대표적으로 농촌과 도시로 대별될 수 있는 신안군의 신재생에너지 개발 이익공유제 조례에 의한 피해보상, 안산시의 시민햇빛발전협동조합의 투자참여를 통한 이익 배당 사례를 구체적으로 조사해 본다.

농촌형과 도시형의 두 사례를 조사해 보면서 이익공유 목적, 참여 방식과 대상, 이익 배분 방식, 그리고 지역 사회적경제와 어떻게 기여 및 영향을 미치고 있는지를 조사한다.

그리고 결론에서 이익공유가 권리로서 보상형식의 공유배당인지 투자개념인지를 집중적으로 논의해 본다. 그리고 이것이 기본소득 배당과는 어떻게 연계되는지를 분석한다.

연구 방법은 우선 문헌 연구로 정부 관련 부처 보도자료, 저술 및 학술논문, 연구기관 연구보고서, 언론보도 등을 조사한다. 통계 및 사례 분석으로 주민참여형 재생에너지 개발 관련 전남 신안군, 경기 안산시의 주민참여형 태양광 발전사업 관련 발전용량, 투자금, 수익 및 배분 구조 등을 분석한다.

II. 주민참여형 재생에너지 개발사업

한국 정부는 2017년 재생에너지 3020 이행계획과 2020년 7월 그린뉴딜 발표에 이어 동년 12월에 2050 탄소중립 추진전략을 확정하여 발표하였다. 2023년부터는 온실가스 감축인지예산제를 시행한다. 이는 정부의 예산이 투입되는 정책과 그 정책이 추진될 때 탄소 감축에 미치는 효과를 평가하여 정부의 예산편성과 집행에 반영하는

제도이다.

주민참여형 재생에너지 사업의 지원요건은 태양광(500KW 이상) 발전소와 풍력(3MW 이상) 발전소 주변 읍·면·동에 1년 이상 거주하는 주민 또는 주민으로 구성된 마을기업(5인 이상)이 주민참여형으로 지원할 수 있다. 참여 방식은 최소 5인 이상의 주민이 지분투자·채권펀드 방식으로 참여할 수 있으며, 자기자본 및 총사업비의 일정 비율 이상을 주민이 참여하면 REC 추가 가중치(+0.1, +0.2)를 부여한다. 지역주민의 사업 참여 시 필요한 높은 초기 소요자금 부담 완화를 위해 20년 거치 일시 상환으로 총투자비의 90%까지 용자지원이 가능하다.

정부는 2020년 3월 ‘신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법(이하 신·재생에너지법)’과 ‘전기사업법’ 개정법률안을 공포하여 신재생에너지 발전사업 허가를 신청할 때 지역주민의 의견수렴 절차를 반드시 준수하게 하고 신재생에너지 보급 확대를 위해 국·공유지 활용 기간 연장, 임대 요율 감면 등 지원책을 강화하였다.

<표 1> 국내 주민참여형 재생에너지 개발 현황(2020.6)

구분	지분형	채권형	펀드형	계
태양광	24	22	4	50
풍력	-	1	-	1
합계	24	23	4	51

* 출처: 한국에너지공단 신재생에너지센터 내부자료(2021)

이전에는 주민참여형 재생에너지 개발에 지분참여(직접투자)만 인정되었으나 2018년 채권과 펀드도 인정되면서 다양한 주민참여형 사례가 증가하고 있다. 최근에는 대규모 채권형 사례가 증가하는 중이다. 이러한 재생에너지 개발은 2018년 1건에서 2020년 6월 22건, 2021년 5월 기준 누적 51건을 기록하였다. 현재는 태양광 시설이 절대다수를 차지하고 있으나 삼면이 바다인 지리적인 조건으로 풍력 설치에 관한 관심도 증가하고 있다.

그러나 이러한 주민참여형 재생에너지 사업의 지속적 확대에도 불구하고 사업부지를 찾기가 어려운 제도적인 문제점이 존재한다. 마을 논밭이나 들녘에 태양광과 풍력

시설 설치로 주민들의 소음피해 민원에 설치 이격거리 조건을 강화해 설치기준을 까다롭게 한 지자체도 있다. 태양광·풍력 발전설비를 설치할 때 도로·주거·관광지 등으로부터 일정 거리 이격거리 규제를 두고 있어 많은 재생에너지 사업자들이 부지를 찾지 못하는 어려움을 겪고 있다. 이격거리 규제가 재생에너지 설비 설치부지 감소 등 재생에너지 보급둔화의 원인으로 작용한다.

태양광 발전설비 이격거리 규제는 지자체가 지역주민의 정주 여건 등을 고려해 설정한 태양광 발전시설과 이격 대상 간의 최소거리다. 개발행위허가 단계에서 작용하는 재생에너지 설비 이격거리 규제는 2014년 도입 이후 지속 증가하고 있다. 전국 228개 지자체 중 57%가 재생에너지 이격거리를 규제 중이다.

대부분의 해외 국가는 태양광 설비에 대한 이격거리 규제를 미적용하거나 최소한도로 규정하고 있다. 일례로 영국에서는 지자체가 재생에너지 발전시설을 Buffer Zone 이나 이격거리로 배제해서는 안되며, 이격거리 자체가 입지불허의 근거가 되지 못한다. 일본은 태양광 발전설비를 개발행위 허가 대상이 아님을 적시하고 있다. 미국은 일부 주에서 이격거리를 규제하고 있지만, 캘리포니아는 인접 건물과 약 45m, 차도 경계에서 약 7m 이격거리를 두어 규제하고 있다.

2022년 11월 기준 226개 기초지자체 중 129개 지자체가 주거지역, 도로 등으로부터 일정 거리 이내에 태양광 설비를 설치할 수 없는 이격거리 규제를 실시하고 있다. 이격거리 규제는 100m에서 1,000m로 지자체별로 다양하다. 태양광 규제 기초지자체 수는 2017년 12월 기준 87곳, 2019년 9월 118곳, 2022년 11월 129곳 등 매년 증가추세였다. 그동안 태양광업계 등은 이격거리 규제 증가가 재생에너지 보급에 주요 장애요인으로 작용하고 있다는 문제를 제기해왔다.

시·군 도시계획을 통해 재생에너지 관련한 지구 지정을 통해 체계적인 태양광 개발이 이뤄지도록 한다면 합리성이 부족한 이격거리 대안이 될 수 있을 것이다. 이격거리 규제 자체를 없애고 입지규제로 전환해야 한다는 주장도 있다(EPJ, 2022.08.18).

이에 산자부는 지자체별로 상이한 이격거리에 대해 일관된 기준 정립을 위해 연구용역을 실시하고, 이격거리 가이드라인을 마련했다. 올해 1월 지자체를 대상으로 태양광 시설에 대해 주거지역으로부터 최대 100m 이내에서 이격거리를 운영하고, 도로는 이격거리를 설정하지 않는 가이드라인을 발표한다. 지자체의 자율적 규제 완화를

요청하며 가이드라인 준수 지자체에는 주민참여사업 신재생에너지 공급인증서(REC) 가중치(0.02~0.04) 추가 부여, 신재생 보급지원사업 가점(최대 3점) 등의 인센티브를 제공하겠다고 밝혔다. 또한 사업규모·발전원 등에 따라 주민참여 적용 범위를 세분화하는 주민참여사업 제도 개선방안을 마련했다. 주민참여사업제도는 태양광·풍력 발전소 인근 주민·어업인이 일정 비율 이상 투자 시 신재생에너지 공급인증서 추가 가중치(0.1~0.2)를 부여하고 이로 인한 수익금을 주민 간 공유하는 제도다. 우선 발전원에 따른 경관과 소음 등 영향을 고려해 참여 범위 기준이 태양광·육상풍력 모두 1km였던 것을 태양광은 500m, 육상풍력은 1km로 구분했다. 대규모 발전사업(설비용량 100MW)에 대해서는 읍면동에서 시군구로 참여 범위를 확대하고, 송·변전설비 인근 주민에도 참여 자격을 신규로 부여했다. 산업부는 발전소 인근 주민·농어업인이 일정 비율(30%) 이상 참여하도록 하겠다고 했다(한겨레, 2023.1.4).

III. 국내 재생에너지 개발 시 이익공유 사례

국내 사례로는 신안군 자라와 지도의 태양광 시설, 태백 가덕산 풍력발전사업, 군산 새만금 2구역 태양광 발전소, 제주 가시리 풍력발전사업, 안산시 햇빛발전소 사업 등 여러 곳에서 주민참여형 재생에너지사업이 시작되고 있다(2022 주민참여형 재생에너지 우수사례집 참조).

재생에너지 이익공유 유형을 참여의 적극성에 따라 분류해 보면 소극적 이익공유로 지역주민이 사업에 참여하지는 않지만, 개발자가 지역주민에게 일정 이익을 공유하는 방식으로 지역사회 기금을 형성해주거나, 부지 임대를 통한 임대료 지급, 지역 필요 시설 등을 지어주는 현물 편익, 지역 고용/계약, 에너지 가격 인하 형태가 있다.

반면 적극적 이익공유로 지역주민을 사업 투자에 참여시켜 투자이익을 얻게 하는 주민참여 방식이 있다. 협동조합형, 지분참여형, 채권형, 펀드형, 직접사업형이 이에 속한다.

몇 곳의 구체적인 사례를 들어보면, 지분형으로 철원 두루미 태양광은 국내 최초 주민 지분투자 사업으로 시설 인근 지역 주민이 지분의 20%(15억 원)를 투자하였다. 300가구 이상이 각 1백~5백만 원을 투자하여 예상 수익률은 약 20%, 투자 수익금은

20년간 매월 입금된다.

부지 임대형으로 제주 가시리는 마을 공동목장 부지를 사업자에게 임대하여 45MW 풍력단지(23기)와 16MW 태양광 단지를 조성한다. 사업자는 마을 목장회에 임대료 지급 형식으로 이익공유 체계를 형성한다. 이에 따라 20년간 연 10억 1천만 원 수준의 이익공유가 발생한다. 마을회에서는 기금을 조성하여 전기요금보조, 케이블방송 시청료 지원(주민 현금지원), 장학금 지원, 명절 쌀 지원, 공동시설 정비, 노후건물 보완 등 마을 복지사업에 활용하고 있다.

채권형으로 신안 안좌면 자라 태양광발전은 '21년 초 폐염전 부지를 활용한 사례이다. 먼저 신안군과 협의하여 지역주민조합을 설립하고 2019.3월 '빛솔라에너지' 법인을 설립하여 발전사업허가를 취득한다. 2020.4월 주민설명회를 거쳐, 12월 상업운전을 시작하였고, 공사 관련 소음, 비포장도로 개선, 발전소 주변 조경 조성 등 민원에 주민설명회를 통해 공감대를 형성하고 잘못된 인식 개선, 그리고 적극적 주민 불편 해소를 위해 노력하였다. 해당 사업에 주민 207명이 참여하여, 총 22억 7,300만 원을 투자하였다. 2021년 1/4분기부터 채권 이자수익 및 지역주민 피해보상비 등 연간 약 3억 원의 주민참여 수익을 주민에게 배당하기 시작한다.

출자 투자형의 안산 시민햇빛발전소는 2013년 시민단체가 주도하여 지역 에너지 자립을 위해 협동조합을 만들어 지자체로부터 공공부지를 임대받아 2022년 12월 기준 41기의 햇빛발전소를 설치한다. 햇빛발전소는 출자 계좌 수에 따라 배당을 받고, 지역사회를 위한 공익사업도 하고 있다. 농어촌이 아니어도 도시형으로 공공건물이나 시설 옥상, 주차장 부지를 활용한 사례이다.

펀드형으로 태백 가덕산 육상풍력과 새만금 육상태양광을 대표적으로 들 수 있다. 태백 풍력은 43.2MW 육상풍력사업에 주민참여 펀드 17억 원을 모집한다. 태백 시민 256명이 1인당 평균 약 600만 원을 투자한다. 20년간 8.2% 수익을 분기마다 공유하고 있다. 새만금 육상태양광 3구역은 군산시민 참여 펀드 60억 원을 조달하여 최대 20년간 연 7% 수익을 공유하고 있다.

직접 사업형으로 제주 행원리, 월정리 주민 풍력사업은 제주 신재생에너지 특성화 마을 제도에 따라 풍력발전지구 주변 마을에 3MW 이하 마을 풍력발전기 1기를 설치한다. 마을회 지분 출자와 나머지 자금은 사업자/PF 대출을 통해 조달하였다. 전력

판매수익으로 연간 1억 원은 마을 기금으로 편성하여 마을 장학회 사업 및 동별로 일정 수익을 매년 분배하고 있다.

우선 대표적으로 농촌형 모델인 신안군과 도시형 모델 안산시 사례를 소개하면서 추진과정, 설비용량, 총사업비, 주민참여와 수익 배분 방식 등을 살펴보고자 한다. 두 곳을 구체적으로 조사해 보는 것은 지역적인 특성과 함께 이익공유 방식이 보상이나 투자자의 대립적인 구도를 형성하며 논의를 심화시킬 수 있기 때문이다.

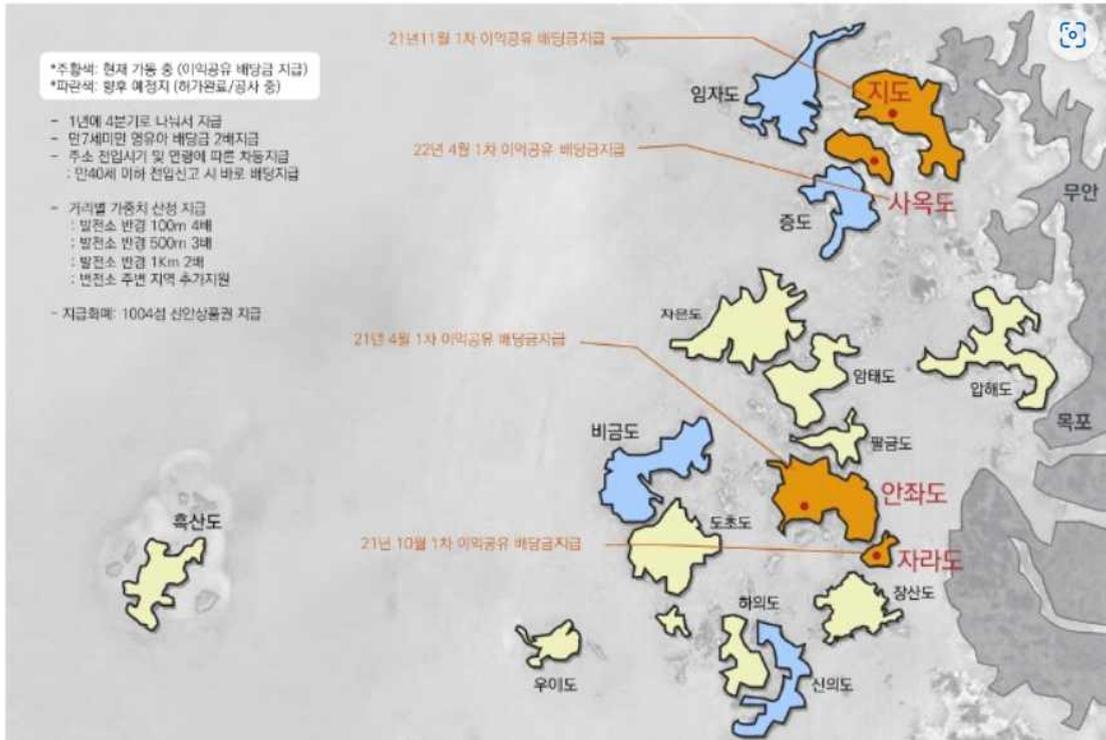
1. 신안군 이익공유제

신안군 신·재생에너지 개발이익 공유 등에 관한 조례 제1조(목적)는 신안군의 공공자원인 태양광과 풍력자원 등의 개발이익을 신안군민에게 공유하고 개발 및 운영과정에서 발생하는 주민의 피해를 산정 및 보상하여 신에너지 및 재생에너지에 대한 군민의 이해 증진을 도모하고 난개발 및 자연경관 훼손 방지를 위하여 개발이익 공유에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다(개정 2021.03.18.). 고 명시하고 있다.

초기에는 군민 불신·민원 빗발, 사업자도 불만이었으며, 주민 수용성이 부족해 주민들의 반대가 극심했다. 최초의 햇빛연금조례는 감사원 감사까지 받았다. 신안군은 저렴한 토지가격, 풍부한 일조량, 낮은 수심, 높은 풍황 등 신재생에너지 사업의 가장 적지로 알려지며 발전사업허가 신청이 많이 접수됐다. 그러나 태양광 발전사업에 대한 주민 수용성 확보가 없는 상태여서 주민민원이 빗발치는 상황이었다. 이에 발전사업자만이 이익을 독식하는 게 아니라 주민들도 발전수익을 공유하자는 취지로 지난 2018년 ‘신안군 신·재생에너지 개발이익 공유 등에 관한 조례’를 제정하여 태양광 발전사업에 대한 주민 수용성이 확보됐다. 가장 기본적인 조례 내용은 신재생에너지 발전사업 개발행위 허가에 앞서 사업자가 공청회 등을 통해 주민과 소통하는 자리를 갖도록 하였다. 다음으로 재생에너지 민관협의회 구성, 운영을 들 수 있다. 공공, 민간, 지역대표로 구성되는 민관협의회는 다양한 집단 간 소통과 협의의 창구가 된다(무등신문, 2023.4.4).

2018년 개발이익 공유에 관한 조례가 제정되고, 2020년 주민참여형 태양광 발전사업 운영에 따라 2021년 4월 발전수익에 대한 첫 배당금이 지역주민에게 지급되었지

만 신안군의 행정적 탁월함을 혹자는 띄심이라 불렀고 반대하는 이는 일방적 추진이라고 말한다. 우리의 목소리는 신재생 업계에 대한 과한 부담과 투자 현실성을 논하는 것에서 시작하여, 염전이라는 지역의 정체성이 사라지는 문제와 그에 기대어 살아가는 사람들의 일자리를 걱정하는 것 등 다양하다(기후변화행동연구소, 2023.03.22).



* 노란색은 배당이의 발생지역(임자도 포함)

- 임자도는 2022년 10월 상업운전을 시작해서 최근 2023년 4월 26일 주민 3,131명에게 분기별 1인당 10~40만 원 지급

* 파란색은 예정지역

자료: 기후변화행동연구소. 2023.03.22.

<그림 1> 신안군 주민참여 태양광발전 현황

<표 2> 개발이익공유 추진현황(4개 섬)

<p>안좌도 주민수: 2,954명 조합 회원수: 1,740명</p>	<p>- 스마트팜&솔라시티(용량/사업비/상업운전)96MW/2,830억원/2020년 12월 - 주민참여: 조합PF대출 113억원(사업비의 4%) - 예상주민수익 지급계획(예상수익 15.4억원/년간) - 2021년 1/4분기분 수익금 3.8억원, 지급(지급월/대상): '21.4월/ 회원 1,740명</p>
<p>자라도 주민수: 276명 조합 회원수: 170명</p>	<p>- 빛솔라에너지(용량/사업비/상업운전): 22MW/568억원/ 2020년 12월 - 주민참여: 조합PF대출 22억원(사업비의 4%) - 예상주민수익 지급계획(예상수익 3.7억원/년간) - 2021년 1/4분기분 수익금 0.92억원, 지급(지급월/대상): '21.4월/ 회원 170명</p>
<p>지도 주민수 3,702명 조합 회원수: 1,157명</p>	<p>- 남동&탑선(용량/사업비/상업운전 계획): 100MW/2,964억원/ 2021년 4월 - 주민참여: 조합PF대출 118억원(사업비의 4%) - 예상주민수익 지급계획(예상수익 18.7억원/년간) - 2021년 2/4분기분 수익금 4.6억원 지급, 지급월/대상: '21.7월/ 회원 1,157명</p>
<p>사옥도 주민수 502명 조합 회원수: 349명</p>	<p>- 남동&탑선(용량/사업비/상업운전 계획): 70MW/1,400억원/ 2021년 7월 - 주민참여: 조합PF대출 56억원(사업비의 4%) - 예상주민수익 지급계획(예상수익 13.1억원/년간) - 2021년 3/4분기분 수익금 3.2억원 지급, 지급월/대상: '21.10월/ 회원 349명</p>

- 신재생에너지 개발이익으로 2021년 4월부터 2개 섬 3,230명, 10월부터 4개 섬 7,434명 수혜

* 신안군, 2022: 7.

먼저 신안군 자라 태양광발전소는 초기에 신안군과 협의하여 지역주민조합을 설립하고 2019년 3월 ‘빛솔라에너지’ 법인을 설립하여 발전사업 허가를 취득한다. 2020년 4월 주민설명회를 거쳐 12월 상업운전을 시작한다. 공사 관련 소음 해소, 비포장도로 개선, 발전소 주변 조경 조성 등의 민원에 주민설명회를 통해 공감대를 형성하고 잘못된 인식 개선, 적극적 주민 불편 해소를 위해 노력하였다. 해당 사업에 주민 207명이 참여하였고 총 22억 7,300만 원을 투자하였다. 채권 이자수익 및 지역주민 피해보상비 등 연간 약 3억 원의 주민참여 수익이 발생하였다(2022 주민참여형 재생에너지 우수사례집: 28-30).

향후 추가 태양광발전소 설치 계획(그림 1)이 추진되면 총 1.8GW 태양광 발전시설이 조성된다. 신안군은 오는 2030년까지 8.2GW 규모의 해상풍력단지도 조성 중이므로 사업이 완료되면 연간 3,000억 원의 주민소득 창출이 예상돼 전 주민에게 1인당 연 최고 1,200만 원(태양광 600만 원, 풍력 600만 원)이 지급될 것으로 예상된다.

신안군은 조례 제16조에서 주민참여 지분에 관한 상세한 사항을 규정하고 있다. 주식·채권·펀드 등의 방식으로 발전사업 투자비의 일정 비율은 군과 지역주민의 투자금으로 충당하도록 의무화했다. 신안군 내에서 신재생에너지 발전사업을 하기 위해서는 발전소설립법인에 주민 자본의 30%, 총사업비의 4% 이상을 신안군민들이 참여해야 허가를 받을 수 있도록 명시했다. 이에 따른 이익의 30%가 주민들에게 공유된다. PF 대출로 조합(주민) 신용이나 담보 제공이 없으며, 발전사업법인이 대출 상환과 파산 시 이에 따른 책임을 진다. 주민들의 참여 지분도 사실상 회사에서 주식·채권·펀드 등으로 지원해 실제 투자하는 자본은 없으며 이익금 중 일부 비용으로 갚아가는 방식이다.

사업 시작 3년 만인 2021년 4월, 안좌면에서 첫 번째 햇빛연금을 지급하게 됐다. 신안군의 햇빛연금은 감사원 감사의 대상이 되기도 했다. 주민들과 이익을 공유해야 하는 기업들이 불만을 갖고, “군의 조례가 상위 법령의 위임근거 없이 민간기업을 규제했다.”라며 이의를 제기한 것이다. 하지만 2018년 10월 29일부터 2019년 12월 28일까지 1년 2개월간 집중정책감사를 받았지만, 감사원과의 타협으로 행정처분이 아닌 권고나 통보사항으로 결정되었다. 감사원이 내린 처분은 권고사항이어서, 이를 지자체장의 자율적인 판단에 따라 결정하면 되는 것이어서, 처분을 따를 필요가 없게 됐다. 햇빛연금을 지역사랑상품권으로 지급해 지난 3년간 코로나19 유행 기간에도 지역의 소상공인들이 다른 지역에 비해 어려움이 없이 극복하는 등 지역경제 활성화에 기여한 측면도 있다(무등일보, 2023.04.04).

안좌면 태양광은 애초 농지 사용을 위해 매립한 간척 농지로 30년간 불법 새우 양식장으로 사용돼 토양 염도가 증가하다 보니 농사가 불가, 회사가 공매를 통해 매입한 부지다. 염해 농지 최초로 대규모 발전소가 건설된 사례 지역이기도 하다. 지역주민 2,389명(안좌면 인구의 87%)이 회원으로 있는 안좌면 신재생에너지주민·군협동조합에서 총사업비의 4%인 113억 원을 채권 매입 방식으로 참여했다. 96MW 규모의 태

양광을 짓는데 2,830억 원이 투입됐으며 지난 2021년 4월 첫 배당이 시작돼 1인당 분기별 12만~36만 원의 개발이익 배당금을 받고 있다. 이와 같은 방식으로 192MW 규모의 태양광이 추가로 건립돼 시운전 중으로, 앞으로 28~84만 원이 지급될 것으로 예상된다(해남신문. 2023.5.2).

2021년 4월부터 분기별 1인당 주민 배당금은 안좌도 12~36만 원, 자라도 17~51만 원, 사옥도 22~60만 원이며, 동년 11월부터 지도 11~26만 원이 지급 중이며 안좌도는 올해 2023년 4월 26일부터 분기별 1인당 10~40만 원 지급하였다.

<표 3> 주민과 신안군의 공동 지분참여 가중치 산정표(태양광)

구분	해당 지역 범위	태양광		비고
		주민	신안군	
1	발전소 반경 100m 이내	4		
2	발전소 반경 100m 초과 ~ 500m 이내	3		
3	발전소 반경 500m 초과 ~ 1,000m 이내	2		
4	발전소 반경 1,000m 초과 발전소 주변지역	1		
5	발전소주변지역 외 신안군 전지역	0		

* 신재생에너지 개발이익 공유 조례 발표(제2조 제4호 및 5호 관련)

자료: 신안군

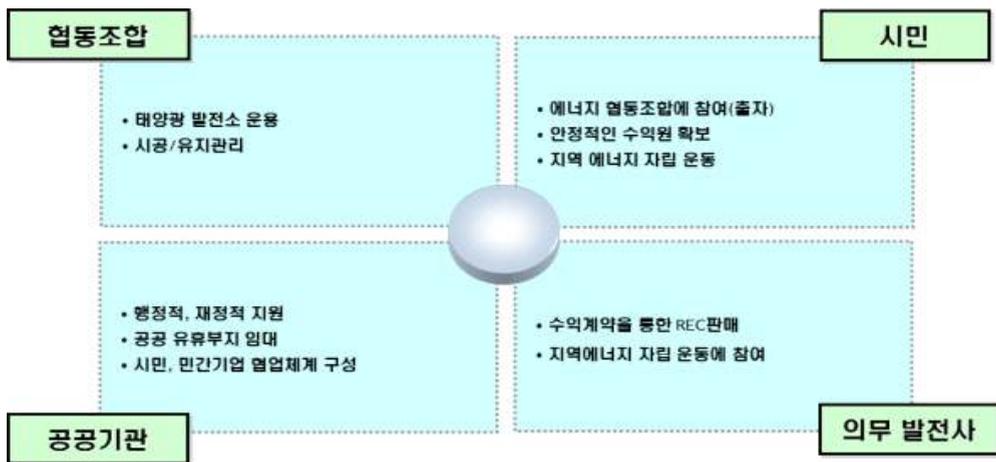
태양광 개발 이익금 공유방식은 면에 주소를 둔 주민 중 회원 가입비 1만 원으로 가입한 자로, 발전소 반경 100m 이내는 공동지분 가중치가 4, 100 초과 500m 이내는 3, 1,000m 이상은 1로 거리별 4단계로 나뉘며, 만 7세 미만 영유아는 가중치 1이 추가 지급된다(해남신문, 2023.05.02).

이익공유 대상 주민은 신안군에 주소를 두고 있는 자로, 조례 최초 시행 이후('18.10.05) 전입한 주민은 만 40세 이하의 전입 신고한 날 참여지분권리 100%, 만 50세 이하의 전입 신고한 날 참여지분권리 50%이며, 전입 신고일로부터 1년 경과 후 100%, 그리고 만 50세 초과는 전입 신고일로부터 1년 경과 후 참여지분권리 50%이며, 2년 경과 후 100%를 지급한다. 나이에 따른 참여지분 권리를 세분화한 것은 청년인구의 지역 유입을 촉진하고자 하는 데 있다.

조례 제16조의 2(2022.10.19.일 신설)에 따라 지급하는 햇빛아동수당은 신안군에 주민등록을 한 아동복지법상 아동에게 지급하는 발전소의 주민참여수익금이다. 신안군 관내 미취학아동, 초·중·고등학생 약 2,741명이 대상이다(신재생에너지 공유이익 수익금 수혜자는 이중 지급 제외). 대상자는 1인당 연 40만 원, 분기별 10만 원이 지급된다.

2. 안산 시민햇빛발전협동조합

시민에게서 출발해 시민에게 수익이 돌아가는 이익 공유형 모델은 주민수용성 문제를 해결하는 재생에너지 사업의 바람직한 방향으로 꼽힌다. 안산시민이 주축이 되어 협동조합을 만들었고 안산시로부터 적극적인 부지 제공과 행정 협력을 끌어내는 등 햇빛 발전의 협치(governance)를 실현한 대표적인 모델이다. 공유적 시장경제, 100% 협동경제를 실천하고자 하는 것이 목표이다.



안산시민햇빛발전협동조합의 설립 목적(제2조)은 “... 에너지 위기 시대를 맞이하여 저탄소 녹색사회로 세상을 바꾸기 위한 협동경제, 생명공생, 생태순환의 지역공동체를 중심으로, 자주적·자립적·자치적인 협동조합 활동을 통하여 구성원의 복리증진과 상부상조 및 국민경제의 균형 있는 발전에 기여하고 지역의 취약계층에게 일자리창출 및 사회서비스제공 등 지역사회에 기여함을 목적으로 한다.”라고 명시하고 있다.

시민햇빛발전소는 신재생에너지 확대를 통한 기후변화 대응과 에너지 전환 그리고 지역사회 공헌을 위해 시민(조합원)들로부터 출자를 받아 공공기관 및 교육시설 건물 등을 임대, 설치 및 운영하는 시민참여형 태양광발전소이다.

안산시민햇빛발전협동조합은 2013년 1월 재생에너지 인프라 조성을 통한 에너지 자립에 뜻을 모은 환경재단·안산YWCA·안산환경운동연합·안산의료복지사회적협동조합 등 8개 단체가 연합하여 설립한다.

2013년 5월 21일 안산시 호수동 중앙도서관 옥상에 제1호 발전소(30kWp)를 준공한 이후로 2022년 12월 기준으로 41호기까지 완공하여 4,354kWh 용량의 태양광발전설비를 운영하고 있다. 조합은 소규모 발전의 한계를 넘어 한국 최대·최다 태양광발전소를 세운 대표적인 시민참여형 에너지협동조합이다. 조합은 전기공사, 태양광 설치, 유지보수 사업으로 영역을 확대하고, 소형 태양광 설치 사업도 진행 중이다.

2023년 2월 기준 조합원은 1,496명이고 시민 출자금은 49억 원에 육박한다. 조합원이 출자한 돈으로 태양광발전소를 짓고, 발전수익금을 조합원에게 다시 배당하는 방식으로 운영된다. 공공부지를 임대해 설립한 발전소는 생산된 전기를 한국전력에 판매한다. 한전에 전력을 판매한 수익은 조합원에게 배당한다. 임대한 부지는 도서관·주차장·체육관은 물론 재활용선별센터·배수지·자전거도로 등 다양각색이다(한경 BUSINESS, 2023.03.30).

조합의 취지에 공감하면 누구나 참여할 수 있다. 현재 조합원의 95%가 안산시민이며, 5% 정도가 타지인이다.¹⁾ 출자 한도는 1인당 1계좌 10만 원에서 1,000계좌 1억 원까지다. 그동안 5%씩 수익을 배당하다가 2022년은 발전량이 증가해 6%로 배당률이 올랐다. 조합원과 출자금 모두 매년 10% 정도 늘고 있다. 정부는 주민참여형 햇빛발전소에서 생산하는 전기를 1.5배 가격에 구매한다. 이 때문에 출자자들은 평균적으로 전체 투자비에 약 8~15%의 수익을 내며, 비용을 제외해도 5% 이상의 수익이 난다. 시민펀드를 조성할 때 은행에서의 대출 폭도 커 매력 있는 사업이다.

보통 민간에서는 기존 건물을 활용하는 것을 선호한다. 대지나 임야보다 각종 인허가 절차가 유리해 비용 절감이 크기 때문이다. 또한 한국에너지공단에서 전기매입을

1) 사실 협동조합법에는 가입조건이 지역주민으로만 제한되어 있지 않다. 대한민국 국민이면 누구나 가입이 가능한 것이 원칙이다. 신안이나 군산 지역 등 지역민만으로 가입을 제한해 놓은 것은 예외라고 볼 수 있다.

할 때 가산점도 높다. 농촌에서 농지나 임야에 설치하는 태양광 시설이 오히려 환경을 파괴한다는 지적을 받는 상황에서 도시에서의 추가 발전소 건설을 위한 공공 부지 확보는 여전히 큰 과제이므로 주차장과 건물 옥상 등이 최적의 장소로 주목을 받고 있다.

2022년 12월 기준 운영 중인 41개 발전소는 모두 조합 사무실에서 실시간 모니터링을 한다. 발전소 건립 시 모니터링 시스템을 함께 갖춰 원격으로도 관리할 수 있다. 이상이 발생하면 시공팀이 직접 나가 점검한다. 발전소 운영이 전부 컴퓨터로 연결돼 있고, 전기공사업체로 등록되어 관급, 시급, 각종 전기공사를 진행하고 있다. 모니터링도 하고, 경기도에서 지원한 소규모 발전소까지 유지관리를 해주고 있다. 조합은 2021, 2022, 2023년도 3년 연속 한국에너지공단 참여기업으로 선정되어 주택, 공동주택, 건물지원 사업에 참여²⁾하여 태양광 발전설비를 설치하고 있다. 태양광발전소 수요 증가에 따른 모듈 관리 및 유지, 보수로 효율성을 제고하고 있다. 직원이 24명인데 특급을 비롯하여 전기공사기술자들이 많다.

2023년 안산시민햇빛발전협동조합의 예상 매출은 100억 원이다. 전기 판매수익 13억 원과 태양광 설치 수입 80억 원, 전기 공사 수입 등이 매출을 구성한다. 불확실한 가격제도와 금융 불안정의 문제가 있다. 현재 재생에너지 시장은 가격 변동성이 매우 크다. 정부 차원에서 가격을 정해 안정적으로 재생에너지를 사고팔 수 있게 하는 시장 환경을 조성해 줘야 한다. 또한 시민 발전소처럼 작은 규모의 프로젝트는 대출이 용이하지 않다, 은행들은 수익성이 확보되는 1,000억 원 이상의 PF 프로젝트만 투자하려고 하며, 예전에는 소형 태양광을 위한 보험도 없었다. 다행히 전국시민발전협동조합연합회가 신협중앙회와 협력해서 담보 없이도 70% 대출을 받을 수 있는 상품을 만들고, 소형 발전소를 위한 보험도 만들었다. 이 같은 상품이 활성화되어서 금융이 재생에너지 발전량 증가를 뒷받침해줘야 한다(IMPACT ON(임팩트온), 2022.11.17).

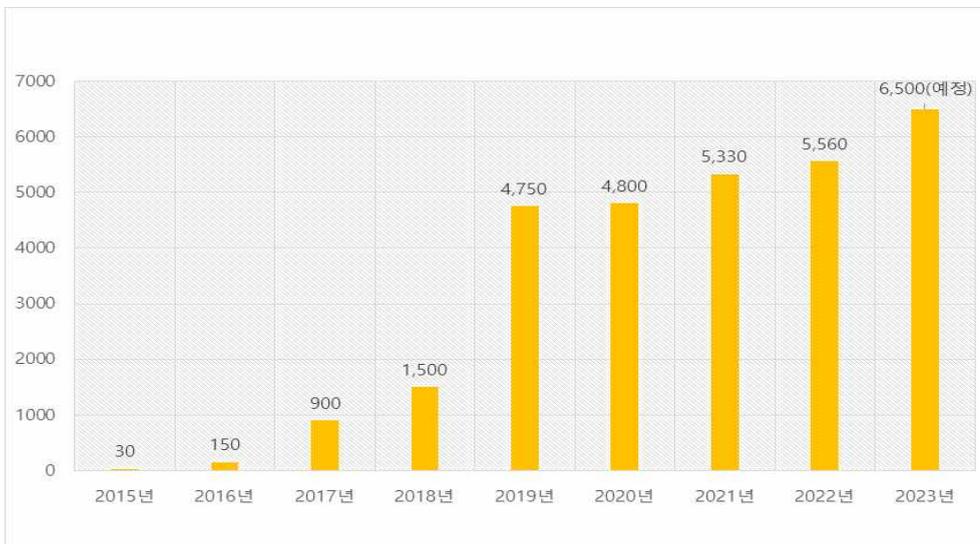
협동조합은 다수의 소유주를 가진 사회적경제 조직으로 먼저, 모든 조합원에게 5%의 배당을 나누어 재생에너지 발전을 통한 경제적 이익 실현을 확보하는 것을 강조한다. 그런데 출자자 간에도 재력에 따라 계좌 소유의 격차가 있게 마련이다. 이에 조례

2) 주택지원사업은 단독주택 지붕, 옥상, 차고, 마당 등 3KW 이하 태양광 발전설비를 설치하는 것이고, 공동주택 지원사업은 아파트, 빌라 등 공동주택 지붕 또는 옥상에 한 동당 30KW 태양광 발전설비를 설치하는 것이다. 그리고 건물지원사업은 교회, 사찰, 성당, 일반건물, 축산 시설, 공장 등 옥상이나 지붕에 200KW 이하 태양광 발전설비를 설치하는 것을 말한다.

제 7조에 이용고 배당금 조항을 두어 조합원이 조합원 활동, 즉 재생에너지 관련 교육, 기후정의비상행동이나 환경운동연합 행사, RE100 캠페인 등 기후변화 대응과 관련된 활동에 참여하면 포인트 배당을 받아 가도록 하고 있다. 이러한 활동은 또한 시민들의 기후변화위기와 재생에너지 관련 인식 제고에도 도움이 된다.

또한 협동조합은 사회적 가치를 실현하는 조직으로 상당의 공익사업을 한다. 사회적경제 조직들의 LED 등을 무상으로 교체하고, 에너지 빈곤층을 위해 지원하는 등 에너지와 기후변화 대응과 관련한 다양한 시민 활동을 전개한다. 이러한 사회공헌사업은 협동조합 수익금 일부를 에너지 취약계층이 에너지 자립을 할 수 있도록 사회에 환원하고자 하는 취지이다.

단위: 만원



<그림 2> 연간 사회공헌비 추이

출처: 안산 시민햇빛발전협동조합 내부자료

2023년 올해는 조합원 배당금이 2억 9천만 원이며, 공익사업 적립금으로 6,500만 원이 책정되어 있다. 매출과 배당액이 늘면서 공익사업 예산도 늘어나고 있어 지역사회에 기여하고 있음을 알 수 있다.

IV. 결론

국내 주민참여형 재생에너지 개발 시 조사한 이익공유 사례에서 주요한 쟁점들을 정리해 본다.

첫째, 재생에너지 개발로 인한 이익 배분이 보상적 차원인지 투자적 성격인지의 문제이다.

실질적 분배 방식은 주민참여 기여에 비례한 직접 투자지분, 지역 현물보상, 무조건적 공유부 주민 배당 등으로 나누어 볼 수 있다. 순수 투자의 관점으로만 본다면 참여 비중에 따른 배분은 정당하나 자원의 특성상 이 사업이 개발사업의 투자로만 볼 수는 없다. 발전사업체가 지역 현물보상으로 마을회관 건립이나 마을에 전력을 공급해 주는데, 이는 시설설치에 따른 환경 및 경관 훼손뿐만 아니라 발전소 주변 지역 경제에 미치는 부정적 영향에 대한 간접 피해보상의 의미를 띠고 있다. 또한 제주 가시리 풍력시설의 경우처럼 임대료 수익으로 마을회에서 기금을 조성하여 마을복지사업에 일정부분 지원하는 사례도 있다.

투자의 관점에서 이익공유가 보상방식으로 주민이나 조합 책임 없이 PF의 대출을 받아 투자하는 것이 정당하냐는 비판이 있다. 주민협동조합에 무담보 대출, 주민들은 협동조합에 이름만 올리면 개인 자금의 투자 없이 매월 출자 수익을 받는 구조라는 것이다. 이러한 방식은 보편적 사회규범인 투자의 자기 책임성을 만족하지 못하므로 재생에너지 발전소 개발에 주민 현금 보상이 당연시되어서는 안 된다는 반론이 존재한다.

신재생에너지법 제27조의 2에 따르면, 협동조합 기본법에 따라 설립된 협동조합은 일반적인 채권 투자 방식으로 주민참여가 가능하다. 협동조합 기본법에 따르면 잉여금의 10%를 법정적립금으로 적립하고, 이후 잉여금의 50% 이상은 이용 실적에 따라 이용고 배당하여야 한다. 그리고 출자배당은 10% 미만 수준이어야 한다. 이익공유와 보상을 구분하고, 이익공유는 재생에너지 개발에 따른 피해보상이 아닌, 인근 지역사회에 혜택과 가치를 공유하려는 취지여야 한다는 주장이다. 안산의 시민햇빛발전협동조합이 대표적으로 이러한 모형을 따르고 있다. 이익공유는 보상, 지원과 확실히 구분되는 메커니즘으로, 정부가 모든 부담을 질 필요는 없다는 것이다. 현재 이익공유금은

은 국민이 전기요금(REC 비용보전)으로 부담하는 형태라는 것이다.

이에 대해 무조건적 공유부 주민 배당은 개발업체가 어느 정도 사회적 책임, 사회 공헌의 차원에서 투자이익을 일정부분 지역사회에 나누어주는 것이 아니라 공유부 자원이 개발비용으로 모두에게 정당한 일정 몫이 있다는 데서 출발한다.

그러나 여기에 몇 가지 의문은 남는다. 보편적 배당으로 햇빛연금, 바람연금, 햇빛 아동수당 등에서 수혜 대상자 범위를 전 국민, 지역 신안주민, 시설 인근 주민으로 할 지 논리적으로 명확화하기에는 어려움이 따른다. 개발 설비단지가 사유지인지 공유지인지 구분하기 애매한 경우도 많다. 신안처럼 폐염전 부지라도 사유지라 할 수 있지만, 바다나 주변 산의 소유권은 특정할 수 없는 소유권(권정임, 2022: 21)이므로 보편적 배당 성격일 수도 있고 공유자산으로의 배당일 수도 있다. 바다는 누구의 소유를 특정할 수 없는 공유자원인데 풍력 시설 설비로 인한 소음, 저주파로 인해 어장이 피해를 본다면 어업권의 침해라고 볼 수 있다. 어디까지 피해보상이어야 하는지도 관건이다. 시설설치에 따른 환경 및 경관 훼손, 어업권 손실 등에 대한 보상의 성격도 있다. 개인 소유지가 아니어도 인근 주민들이 피해보상을 요구할 수 있다. 그러나 바다나 태백 같은 산지의 경우 공유지라고 볼 수 있지만, 해양풍력단지 설치로 인한 어업 생계권에 지장을 초래하는 피해나 태백 산지의 인근 주민의 소음이나 관광 피해 등은 명료히 증명할 수 있는 것도 아니다.

이익공유가 투자개념이라면 그 참여 범위를 어느 정도로 설정하여야 하는지도 문제이다. 채권과 펀드, 협동조합 출자라도 참여자 대상 범위는 시설설치 인근 주민 및 군 지역(신안 태양광발전소), 시민 전체(군산 새만금 2구역 태양광발전소), 전 국민(안산 시민햇빛발전소) 등 다양하다. 신안군의 재생에너지 주민 배당이 비교적 빠르게 진행될 수 있었던 것은 섬별로 명확한 경계가 있었고, 또한 노인 인구가 많은 농촌 군지역이므로 투자개념으로 접근할 수 없는 현실적인 난관이 있다. 그리고 참여 투자라도 모든 주민에게 참여기회가 주어지는 것이 아니라 행정적 경계에 의한 참여 제한을 둔다면 이 또한 전적인 투자에 의한 이익공유라고 볼 수 없다.

그 배당 범위도 규범적으로 정해진 것이 아니다. 신안처럼 어느 정도 경계가 분명한 지역이라면 해당 섬 전체 주민이 대상일 수 있지만 대도시의 경우는 동, 구, 시 주민 전체로 대상을 확대할 수 있는지 의문이다. 사례에서 보듯이 특정한 형태의 공유

수단도 전제하는 것이 아니다. 현실에서 투자 소득만이 아닌 다양한 형태로 지급되고 있는데 공유자원의 개발이익은 보편적 배당 방식으로 공유자를 위해 쓰일 수 있다는 점이다.³⁾ 단 지급 수단에 있어서도 기본소득 배당으로 현금을 주로 주장하는데 사례에서는 신안처럼 지역경제 활성화를 위해 지역화폐 등 현물배당도 가능하였다(사회편 의시설이 부족한 섬 지역은 직접 지급). 지자체 조례 제정을 통한 사회적 합의로 배당할 수 있으나 이 또한 주민의 합의와 이해가 따르지 않는다면 갈등의 소지는 다분하다.

둘째, 재생에너지 개발과 지역 사회적경제와의 연결점이 있는지의 문제이다.

농촌에 설치하는 태양광발전소가 염전과 농지를 잠식한다면 수익 창출이 목적이지만 농촌의 필요와 욕구에 부응한 개발인지, 재생에너지 생산과 지역의 사회적경제와는 연결점이 있는지 문제를 제기할 수 있다. 농촌지역이 재생에너지 생산 기지로 전락하여 환경을 훼손하고 이익 배당금에 대한 주민 갈등을 부추킨다면 문제이다. 그리고 일단 개발이 되더라도 지속가능성에는 의문이 있다. 태양광 같은 경우 발전수익이 20년 정도 보장되지만, 그 이후에 대해서는 명확한 규정이 없다.⁴⁾ 또한 지자체 단체장의 성향에 따라 사업이 변동될 가능성이 크기 때문에 공유부와 주민 배당의 지속성은 담보할 수 없다. 비록 발전소 주변 지역주민에게 일정 금액의 배당을 주거나 협동조합과 마을기업에 투자분의 배분을 한다고 해서 마을 발전에 어느 정도 기여했는지를 고려하여야 한다.

셋째, 결국 사회 관계론적 합의에 따른 배분이다.

모두의 공유자원으로 개발, 가공된 비용이익을 모두의 몫으로 누려야 한다는 논리에 동의할지라도 구체적으로 대상 범위와 배분 비율 및 방식은 다양할 수밖에 없다. 그 배분 방식은 현금배당으로 햇빛연금, 바람연금일 수 있고, 간접적으로 마을기금을 통한 복지사업에 지원하는 것도 있을 수 있다. 결국은 지자체의 자체 재량에 맡겨져

3) 가이 스탠딩(Guy Standing)은 “공유배당을 기본소득 도입의 유력한 하나의 방안으로 본 것이지만 기본소득 자체의 정당성과 그 원천을 공유배당의 논리로부터 곧바로 끌어낸 것은 아니다.”라는 점(최광은, 2022: 202)은 실제 나타나는 다양한 이익공유방식의 사례에서 증명되는 것이다.

4) 주요한 사례로 알래스카 영구기금 배당은 소득세가 1980년에 폐지되었기 때문에 석유 수입이 감소하고 주 정부 재정이 점점 더 궁핍해짐에 따라 알래스카 영구기금이 실제로 주의 운영비에 사용될 가능성이 더 커진다. 영구기금이 그러한 상황을 염두에 두고 관리되지 않았기 때문에 결과는 원금을 빼거나 배당금을 없애거나 혹은 둘 다가 될 것이다. 이처럼 공유자원 배당 자체 목적의 명확화, 관리·운영의 합리성이 담보되어야 지속적인 부의 공평한 재분배가 가능하다(Ranalli, 2021: 36-37).

야 한다. 신안군 신재생에너지 이익공유제는 2018년 신안군에서 조례를 제정하면서 가능하게 되었다. 공유자원의 활용과 이익공유 방식, 제도화는 군의회, 군수, 군민, 개발업체 그리고 정부 등 이해와 협의를 통해 공동체 참여 구성원들의 사회관계와 실천에서 결정된다. 이익공유의 실천에서 시민사회의 형성이 어려운 군 지역에서 군수의 역량과 리더십이 주요한 역할을 한 신안군의 사례가 있는 반면, 시민사회와 지자체의 협력에 의한 안산시 햇빛발전소 사례가 있다. 결국 지역 사회적 관계에 따라 이익공유 방식이 다르게 나타날 수 있다는 것이다.

넷째, 공유부, 기본소득, 지역 생태적 전환의 연결고리를 만들어야 한다.

실질적 자유와 기회의 평등에 의한 이익으로 생산수단의 사적 전유에 의한 소득격차, 불평등이 확대되므로 모두에게 그리고 미래세대에게도 동일한 기회와 평등을 보장하기 위해 공유부 이익의 일정부분을 기본소득보장의 재원으로 확보하여야 한다.

모두의 소득에서 다양한 역사적, 사회적 환경을 포함하여 인류의 축적된 지적 자산의 도움 등 외부적 요소들이 정확히 얼마만큼 기여했는가를 파악하는 것은 사실상 불가능하다. 토지, 자연환경 같은 공유부를 사용하여 창출된 수익의 적정 부분, 즉 그 독점적 사용에 대한 대가와 이익을 거두어 이를 주민에게 분배하는 것이 기회의 실질적 평등이다(권정임, 2022: 24-25). 이는 공동자원을 개간, 개발할 기회의 평등과 각자의 노동에 따른 성과 소득을 인정하는 것이고, 공유부의 생산과 재생산에 대한 모두의 직간접적 기여에 따른 권리도 인정하는 것이다.

마지막으로 재생에너지 개발이익 공유라는 것이 피해보상을 넘어선 자연 자원 가치의 공유의식 및 주민 책임성 강화, 민주적이고 투명한 관리방안 원칙, 에너지 전환과 자립, 생태적 사회적 사회로의 인식 개선, 지역 인구 유입, 기본소득, 일자리 창출 등의 가치와 어떻게 연계되는지, 무엇이 우선되어야 하는지도 계속 연구과제이기도 하다.

참고문헌

- 강은숙·김종석, 엘리너 오스트롬, 공유의 비극을 넘어, 커뮤니케이션북스, 2016.
- 권정임, 공유주의의 두 프로그램과 기본소득 - 공유부에 대한 공동소유권 및 사회와 노동에 대한 공동소유권 및 사회와 노동에 대한 전망을 중심으로 - 시대와 철학, 33(1), 2022.
- 금민, 공유자산 배당으로서의 기본소득, FUTURE HORIZON, 34, 과학기술정책연구원, 2017.11, pp. 18-21.
- 데이비드 볼리어 지음, 배수현 옮김, 공유인으로 사고하라, 갈무리, 2015.
- 배득종, 공유재 이론의 적용 대상 확대, 한국행정학보, 38(4), 2004, pp. 147-157.
- 서정희, 이지수, 안효상, 조광자, 한인정, 기본소득은 공유지를 어떻게 확장하는가? - 판동초등학교 어린이 기본소득을 중심으로, 한국사회복지학, 75(2), 2023.5, pp. 121~157.
- 신안군, 2022, 신안군 신재생에너지 이익 공유정책 길라잡이.
- 정성삼, 신재생에너지 주민수용성 제고 방안 연구, 수시 연구보고서 17-3, 에너지경제연구원, 2017.
- 2022 주민참여형 재생에너지 우수사례집, 산업통상자원부, 한국에너지공단 신재생에너지센터.
- 최광은, '공유부배당' 기본소득론에 대한 비판적 검토, 시대와 철학, 33(3), 2022.
- 기후변화행동연구소. '지역재생에너지연구단' 출범 - 신안 지역 사례 연구로 첫 걸음, 2023.03.22. <https://climateaction.re.kr/news01/1693333>
- 경향신문, [사설] 한국 재생에너지 발전 비중이 세계 평균의 절반도 안 된다니, 2022.3.30. <https://m.khan.co.kr/opinion/editorial/article/202203302039025#c2b>
- 무등일보, "안갯속 걷는 심정으로 헤쳐와...햇빛에 바람·물결연금까지 해나갈 것", 2023.04.04. <http://m.mdilbo.com/detail/97DMTS/692098>

- 한겨레, 지자체 ‘태양광시설 이격거리’ 통일한다...주거지역 100m 내로, 2023.1.4.
<https://www.hani.co.kr/arti/society/environment/1074342.html>
- —. 공유지의 비극을 해결하는 ‘제3의 길’, 2017.9.23.
https://www.hani.co.kr/arti/science/science_general/812213.html
- 환경BUSINESS, ‘시민이 만든 10년의 성공 기록’...한국의 에너지 전환 마을 르포 [ESG리뷰], 2023.03.30.
<https://magazine.hankyung.com/business/article/202303214435b>
- 해남신문, 태양광 발전사업 이익 주민과 나누는 현장 둘러봐, 2023.05.02.
<http://www.hnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=300334>
- 카이스트신문, 공공재와 공유재, 2018.11.28.
<http://times.kaist.ac.kr/news/articleView.html?idxno=4506>
- EPJ(Electric Power Journal), 2022.08.18.
<http://www.epj.co.kr/news/articleView.html?idxno=30973>
- IMPACT ON(임팩트온), [사회적경제 ESG⑧] 시민참여 태양광발전소, ‘안산시민 햇빛발전협동조합’, 2022.11.17,
<https://www.impacton.net/news/articleView.html?idxno=5352>
- Ranalli, Brent, Common Wealth Dividends: History and Theory. Palgrave macmillan, 2021.