

“ GREEN ENERGY

재생에너지 발전 시설 입지 갈등 해소를 위한 정책 토론회

일시 : 2016. 6. 22.(수) 15:00~17:30

장소 : 서해안기후환경연구소 대회의실



주최 : 충청남도지속가능발전협의회( 푸른충남21실천협의회)
Local Agenda21 for ChungNam

주관 :  충남연구원 / 후원 :  충청남도
ChungNam Institute

재생에너지 발전 시설 입지 갈등 해소를 위한 정책 토론회

주최 : 충청남도지속가능발전협의회( 푸른충남21 실천협의회)
Local Agenda21 for ChungNam

주관 :  충남연구원 / 후원 :  충청남도



목 차

I. 개요	5P
II. 신재생에너지 동향 및 주민참여형 신재생에너지 사업	7P
송승헌(녹색에너지연구원 박사)	
III. 태양광 발전에 전율하는 산 산 산	21P
허정균(뉴스서천 편집국장)	
IV. 태양에너지 시설입지에 관한 법적 대응	31P
전재경(자연환경국민식탁 법학박사)	



재생에너지 발전 시설 입지 갈등 해소를 위한 정책토론회

I. 추진배경

□ 배경(목적)

- 2015년 9월 Post-2020 국가 온실가스 감축목표를 담은 국가별 기여방안 (INDC1)이 제출되면서 온실가스 감축을 위한 기술과 정책 및 조치에 대한 논의가 활발해지고 있음
- 정부는 산업부문의 부담은 최소화하면서 상대적으로 수송, 건물부문과 함께 발전부문에서 온실가스를 더 감축하기 위한 세부 계획을 수립할 것으로 예상되며, 발전부문의 감축 옵션으로 상대적으로 사회적 지지가 높고 기술의 신뢰도가 확보된 재생에너지의 역할이 더욱 중요해질 것으로 전망됨
- 국내에서는 재생에너지 발전설비의 입지와 관련하여 환경당국의 인허가와 별개로 사업자와 주민 간에 갈등이 발생하는 사례가 적지 않게 발생하고 있으며, 주로 풍력발전과 관련한 입지 갈등이 다수이지만 태양광발전소 입지와 관련한 갈등이 최근 빈번히 발생중임
- 이에 재생에너지 발전시설 입지와 관련하여 재생에너지 시설 입지에 대한 절차적 정의, 주민 수용성 문제, 정주여건 등에 대한 장기적인 정책적 접근이 필요함

□ 내 용

- 신재생에너지 정책동향, 지역내 주민피해 현황 발표
- 충청남도 대응방안 마련을 위한 시설 입지에 따른 관련 계획 검토 및 대응방안 제안

II. 정책토론회

□ 개요

- 일 시 : 2016. 6. 22. (수), 15:00 ~ 17:30
- 장 소 : 서해안기후환경연구소 대회의실
- 참 석 : 약 50명(전문가, 시민사회단체, 지역주민 등)
- 주 최 : 충청남도지속가능발전협의회(푸른충남21실천협의회)
- 주 관 : 충남연구원
- 후 원 : 충청남도

□ 주요내용

- 재생에너지, 갈등, 법률 전문가 주제발표
- 경관 피해 방지 및 입지갈등 예방을 위한 토론
- 전체토론 및 의견 수렴

□ 진행순서

시 간		내 용	비 고
15:00~15:10	10'	• 개회사 및 인사말	
15:10~15:30	20'	• 주제발표 1 - 신재생에너지 정책동향과 지역주민 참여 방안	송 승 헌 박사 (녹색에너지연구원)
15:30~15:50	20'	• 주제발표 2 - 태양광 발전의 문제점 및 갈등사례	허 정 균 국장 (뉴스서천)
15:50~16:10	20'	• 주제발표 3 - 제도적 개선을 통한 입지갈등 예방 제안	전 재 경 박사 (자연환경국민신탁)
16:10~16:20	10'	• 휴식 및 자리배치	
16:20~17:10	50'	• 지정토론 - 좌 장 : 최진하(서해안기후환경연구소장) - 토론자 : 홍 재 표(충청남도의회 의원) 남 호 근(태안군 근흥면 피해지역 주민) 유 종 준(충남환경운동연합 사무처장) 박 병 언(주SNW 대표이사)	
17:10~17:30	20'	• 질의 응답	
17:30		• 폐 회	



재생에너지 발전 시설 입지 갈등
해소를 위한 정책 토론회

신재생에너지 동향 및 주민참여형 신재생에너지 사업

송 승 현 [녹색에너지연구원 박사]

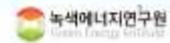


신재생에너지 동향 및 주민참여형 신재생에너지 사업



2016. 6.22.(수)

녹색에너지연구원



목 차

- 1 신기후체제 관련 국내외 동향
- 2 에너지 정책과 에너지신산업, E-프로슈머
- 3 주민참여형 신재생에너지 사업
- 4 친환경에너지타운 조성 사업

❖ 신기후체제(Post-2020) 관련 국내외 동향 - 1

● 제21차 기후변화협약 당사국 총회 개최(COP21)

- 2020년 만료 예정인 기존의 교토의정서 체제 대체
- 선진국은 절대량 방식을 유지, 개도국에게는 나라별 여건을 감안 경제 전환을 포괄하는 감축 목표를 점진적 채택
- 5년 단위로 국제사회 공동차원의 종합적인 이행점검 도입(2023년 첫 실시)



● 우리나라는 “보다 진전된” 온실가스 감축 목표 제시

- ' 30년 배출전망치 대비 37% 감축안을 UN 제출(국제시장 활용분 제외 25.7% 수준)
- 국제적 책임과 기후변화 대응 리더십을 고려, 국내 산업의 과감한 혁신 요구

3

❖ 신기후체제(Post-2020) 관련 국내외 동향 - 2

● 주요국의 과감한 에너지 정책 추진

- 신재생에너지, 에너지 효율화 등 ' 30년까지 총 12.3조 불 규모의 투자 발생(IEA)
- 신재생에너지 ⇒ 에너지신산업 ⇒ 에너지 플랫폼 사업으로 확장

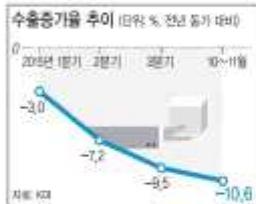
국 가	주요 내용	
	'30년 감축목표(NDC)	에너지 정책 방향
미국	2005년 대비 26 - 28% 감축 (목표년도 : 2025년)	<ul style="list-style-type: none"> • 신재생에너지 발전 비중 28% 달성 (30) • 당량 목표 대비 성장 30%(18%) • 연가파 100만대 보급 목표 발표 (-15)
중국	2005년 대비 60 - 65% 감축	<ul style="list-style-type: none"> • 태양광 100GW, 풍력 200GW 구축 (-20) • 15년 신규 태양광 발전 17.8GW 목표 • 연가파 800만대 보급 (-20) • 연가파 1,000억 원(17조원) 예산투입(11~20)
일본	2013년 대비 26% 감축	<ul style="list-style-type: none"> • 태양광 발전 용 88GW 구축 승인 • 15년까지 약 52GW 태양광 설비 구축 예정 • 스마트 미터 1,700만대 보급 (-17)
EU	1990년 대비 40% 감축	<ul style="list-style-type: none"> • 신재생에너지, 연가파 60억 유로 지원 • 연가파 470만대 보급 (조, 통, 유, -20)
오사	2005년 대비 26 - 28% 감축	<ul style="list-style-type: none"> • 신재생에너지 발전 비중 20% 달성 (30) • 해상풍력발전(2025) 8억불 투자(18~19)

4

❖ 신기후체제(Post-2020) 관련 국내외 동향 - 3

● 2030 에너지신산업 확산 전략 발표

- 글로벌 수요침체, 중국과의 경쟁격화 등 철강, 자동차 수출 중심의 성장세 둔화
- 성장한계 돌파를 위한 새로운 성장동력 발굴 필요



물량기준 0% 정체(세계 교역신장률 3.2%)

- 온실가스 감축을 위해 연료전환, 분산형발전, 에너지 효율화 등의 전환 추진
- 특히 신재생에너지, ICT 기술 등을 접목한 에너지신산업 투자 추진

 	<ul style="list-style-type: none"> • 올핸도 에너지사업의 주요목적 • 개우 에너지 플랫폼 사업 • 신원경 에너지 사업의 주요사업 • 신기후체제 유망 융합서비스 사업
------	---

5

❖ 2016년 에너지정책(한국에너지공단) - 1

● 신재생에너지 정책 및 제도

- RPS 사업의 태양광-비태양광 시장 통합

기존(2015년)	변경(2016년)
<ul style="list-style-type: none"> 태양광-비태양광 시장 분리 운영 태양광 별도 의무공급량 부과 태양광, 비태양광 별도 REC 가격형성 및 거래 이행비용보전(기준가격)방식: 태양광, 비태양광 각각 기준가격 상정 및 이행비용 보전 	<ul style="list-style-type: none"> 태양광-비태양광 시장 통합 운영 태양광 별도 의무공급량 폐지 단일 REC 가격 형성 및 거래 이행비용보전(기준가격) 방식: 공급인증서 도달경로별(외부조달, 자체건설, 선정계약)로 매년 기준가격 상정 및 이행비용 보전

- 신재생에너지 공급의무화제도(RPS)의 의무공급량 확대 : '15년 3.0% - '16년 3.5%
50만kW 이상의 설비 보유 발전사업자 대상
- 공공기관 신재생에너지설비 설치의무비율 확대 : '15년 15% -> '16년 18%
공공기관 신축, 증축, 개축, 연면적 1천제곱미터 이상의 건축물 대상
- 태양광 대여(Rental) 사업 활성화 : 5,000가구 -> 7,500가구
- 공공기관 신재생에너지설비 설치의무비율 확대 : '15년 15% -> '16년 18%

6

❖ 2016년 에너지정책(한국에너지공단) - 2

● 에너지 수요관리

- 산업부문 : 에너지진단, 에너지이용합리화 자금(LED 지원기준 및 설비 조정), FEMS
- 기기부문 : 최저소비효율제, 효율등급, 불박이 가전
- 건물부문 : 단열기준 강화(기존대비 약 25% 상향), 에너지이용합리화 자금(지침 개정)
- 수송부문 : 전기차 제도개선안, 연비제도(17년 이후 중대형차 연비제도 시행 준비)
- 공공부문 : 공급자 수요관리(외부 구매방식 추가로 효율시장 확대 검토)

● 에너지신산업

- 융합시스템 보급사업 : 소규모 산업단지 대상 에너지신산업 융합 시스템 보급
- 전기차 활성화 지원 : 제주 국제전기자동차 엑스포 지원 및 해외진출 지원
- 에너지신산업 기반구축 사업화 지원 : 에너지신산업 유망 중소기업 사업화 지원
- 에너지신산업 금융지원 : 친환경에너지자립섬, 전기차활성, 기업 사업화 지원

7

❖ 민간기반의 에너지 프로슈머 활성화

- 개인 또는 빌딩에서 직접 생산한 소규모 전력이나 잉여전력 판매 가능
- 마이크로그리드 내 자체전력 생산 및 소비시스템 구축 가능
- 신재생에너지 발전, 지능형 전력망 등의 활용극대화
- 제도적 기반마련을 위한 에너지신산업 특별법 제정 추진

[공기관 기능조정] 전력 가스 판매 독점 폐지, 민간 개방 추진

2016. 05. 14



한국에너지공단(위원장 김기호)은 14일 오전 서울 정부서울청사 국제회의장에서 열린 '2016년 에너지정책(한국에너지공단) 주요정책' 설명회에서 에너지신산업 분야를 소개하고 있다. (14-05-14 pphg@newsis.com)

원전 독점 전력 판매 개방, 석유통관전략 강화 등을 다룬 등
가스공 독점 LNG수입시장도 개방, 포스코 GS에너지 등 참여업체도

8

❖ 주민참여를 통한 지역 중심의 에너지 정책 추진

- **신기후체제와 지역에너지 자립의 필요성**
 - 2023년 국제사회 이행점검에 대비하여 지금까지 중앙정부 중심의 기후변화 대응 뿐만 아니라 지역의 역할분담 대두
 - 지역의 에너지 효율성을 도모하고 에너지자립을 목적으로 `12년 제주에너지공사 설립을 시작으로 `16년 5월 경기에너지센터가 개소되었으며, `17년 서울에너지공사 출범 예정
- **지역특성 극대화를 통한 지자체 중심의 에너지 거버넌스 확립**
 - 지역에서 육성 가능한 신재생에너지원, 에너지신산업 분야를 집중 발굴하여 정부정책과 연계한 지역산업 활성화 정책 수립
 - `15년 충청남도 에너지 조례 제정에 따른 에너지 위원회의 역할 강화
 - 지역에너지 계획 수립을 통한 정책발굴 뿐만 아니라 실행을 위한 구심점 필요
 - 충남 창조경제혁신센터를 중심으로 신재생에너지 및 에너지신산업 활성화 추진

9

❖ 주민참여형 신재생에너지 사업 추진

- **수익성과의 지역주민 공유 시스템 도입**
 - 기존 대형발전사업과는 차별화하여 마을단위로 주민이 참여, 수익을 창출하고 민원을 최소화하여 경쟁력 확보
 - 신재생에너지에 대한 인식개선과 주민참여의 극대화로 사업의 성공적인 수행과 주민복지 향상에 기여
 - 마을단위 협동조합을 설립하고 투자와 수익분배를 추진하며, 전문기관이 운영 및 유지보수를 수행

국내외 유사 사례

- 1) (국내) 햇빛발전협동조합을 통해 서울을 중심으로 전국 각지에서 운영중
- 10kW ~ 100kW 규모 햇빛발전소 건립으로 수익창출 및 일자리 창출
- 2) (예외) 독일 슈나우전력공장(EWS)은 주택단지 열병합발전소와 태양광으로 에너지를 생산. 판매, 12년 조합원수 1,830명 발전시설 1,950개 보유

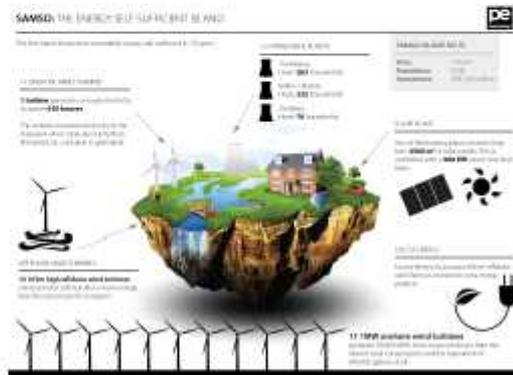
10

❖ 선진국의 주민참여형 신재생에너지 사례 - 1

● 덴마크 삼소(SAMSØ)섬

- 인구 4,400명으로 신재생에너지 섬으로 전환, 연간 50만명 이상의 관광객 방문
- 풍력, 태양광, 바이오매스 등의 신재생에너지로 전기의 경우 100% 에너지 자립화
- 상당 부분의 잉여 전력은 섬 외부로 판매
- 풍력발전의 대표국가인 덴마크의 경우 80% 이상이 지역주민(개인 또는 협동조합)에 의해 도입·운영

육상풍력 11기, 해상풍력 10기 건설
40% 잉여전력의 본토 판매
바이오매스로 전체 난방수요의 75% 감당



11

❖ 선진국의 주민참여형 신재생에너지 사례 - 2

● 독일 운데마을

- 니더작센 피팅겐 인근 마을로 750명의 주민이 거주
- 가축분뇨, 음식폐기물, 산림 부산물 등을 활용, 에너지자립마을 조성
- 전기 및 열을 생산·소비하고 잉여 에너지 판매로 수익창출, 부산물의 농업 활용
- 주민이 주도하는 바이오매스타운으로 전세계에서 가장 유명



● 일본 시민풍차발전 등

- 2001년 홋카이도 하마돈베츠현의 시민풍차 "하마카제짱"
 - 체르노빌 사고 이후 원전기동 반대 운동으로 시작하여 그린전기요금 도입과 그린펀드 조성
- 2003년 아오모리현 "시민완즈", 아키타현 "텐오마루"
- 2005년 홋카이도 "카제루짱", "카링푸" 건설
- 시민이 출자하여 시민풍차를 건설하고 NPO가 운영
- 대부분 2MW 이하로 1기당 약 20~40억원 정도 투자



12

❖ 국내 주민참여형 신재생에너지 사례

● 서울시 햇빛발전 협동조합

- 서울시 원전 하나 줄이기 정책의 일환으로 협동조합 설립
- 공공기관과 학교 대상 재생에너지 발전소 건립사업과 전기판매사업 추진
- “시민햇빛발전소”와 “우리집햇빛발전소”가 조성되어 운영

● 풀뿌리 시민단체 “에너지전환”

- 2개의 회원발전소(충북 괴산군 8.91kW, 충남 청양군 9kW) 운영
- 3개의 시민태양광발전소(3.06kW, 3.18kW, 3.84kW) 운영
 - 작은 규모이지만 시민의 자발적 출자로 운영중인 대표적인 주민참여형 사업

● 전남햇빛발전협동조합

- '15년 순천시의 에너지자립도시 선포와 함께 지역주민 햇빛발전소 건립 추진
- 단순 발전이 아닌 에너지절약교육과 함께하고 패시브하우스 마을 조성과의 연계
- 회원수 350명으로 전남도내에서 가장 큰 규모(소규모 + 100kW급 발전소 공동운영)

13

❖ 순천시 친환경에너지타운 조성 사업 - 1

1) 사업 개요

- > 위치: 전라남도 순천시 관내 추모공원, 공공시설 등 기피, 비선호시설 대상
- > 사업기간: 2016년 1월~2017년 12월 (24개월)
- > 총사업비: 210억원(용자: 170, 민간 20, 기타 20)
- > 주관기관: 순천시, (재) 녹색에너지연구원

2) 추진 배경

- 순천시는 2015년을 에너지 전환도시 원년으로 선언 후 신재생에너지 등 지역여건에 적합한 에너지 자립도시 조성 추진
- 순천만정원 중심 「주민주도형 친환경 에너지자립 생태도시」 전환
- 국가적 기후변화 대응에 발맞추어 주민인식제고 및 지역기반 에너지 자립도 향상 필요

14

❖ 순천시 친환경에너지타운 조성 사업 - 2

3) 주요내용

◆ 1단계 본 사업 : 주민참여형 태양광발전사업

구분	사업내용	소요예산 (억원)	지원 부처
신재생 에너지 발전사업	- 쓰레기처리시설 등 순천시 태양광발전설비 - 발전용량 : 9,300kW - 활용부지 : 자원순환센터, 화장장 등 기피시설 및 폐교부지, 주차장 등 유휴부지 - 예상수익 : 연간835백만원(순수익) - 전기생산량 : 9,300kW×3.7시간=34,410kW/일 - 당 사업을 통해 순천만국가정원을 중심으로 순천시를 에너지자립형 친환경에너지타운으로 전환	170억원	산업부 (동자)
		20억원	SPC (주민, 지역 기업)

- 기존 태양광 발전사업은 주민수창출과 공공기반 이익 환원을 위한 기반사업으로 추진(연차별 주민참여 확대 극대화)
- 소수력, 바이오에너지 등 신재생에너지 테마의 추가를 통해 테마관광으로 연계하고 지역주민의 자발적 참여를 고취

15

❖ 순천시 친환경에너지타운 조성 사업 - 3

◆ 2단계 부대사업 : 주민참여형 태양광발전사업

구분	사업내용	소요예산 (억원)	지원 부처
에너지 자립마을 및 친환경 에너지타운 홍보관	- 한국에너지공단 '17년도 융복합지원사업 연계 - 순천시 패시브하우스기반 에너지자립마을 조성 사업 발굴을 통한 친환경 에너지타운 연계 - 태양광, 태양열, 지열, 소수력을 활용한 패시브하우스 기반 에너지자립마을 조성 - 사업비 : 한국에너지공단 13억 지원 예정 - 친환경에너지타운 홍보관 건축(자립마을 내) - 친환경에너지타운 및 에너지자립마을 모니터링 설비 연계 및 체험학습 프로그램 운영 - 패시브하우스 13가구, 홍보관, 사무동 1동 - 사업비 : 순천시 5억, 민간 2억 출자 구축 - 순천만국가정원을 중심으로 친환경에너지타운과 융복합사업을 연계, 신재생에너지 테마관광 구축 - (테마관광코스)순천만국가정원→야홍마을→에너지자립마을→이사천소수력발전소→평온물관리센터→순천만자연생태공원 - 자전거, 도보, 전기자동차 일주코스 구축으로 순천시의 적극적인 홍보 추진	20	산업부

16

❖ 순천시 친환경에너지타운 조성 사업 - 4

4) 기대 효과

- ◆ **전남햇빛발전조합, 야흥마을주민 참여를 통한 수익형 사업 추진**
 - 주민참여형 신재생에너지 발전사업의 성공모델 확보
 - 지역의 기피 및 비선호시설, 유휴부지를 활용한 주민수익창출 연계
- ◆ **지역주민대상 투자비대비 15% 수익률 보장 및 지역환원**
 - 20년간 운영시 84억 순수익 발생으로 주민 소득창출 기여
 - 신재생에너지 설비 운영 및 유지보수 인력의 고용창출 등
- ◆ **순천만국가정원 중심 친환경에너지타운 테마관광코스 구축**
 - 연 540만명에 달하는 방문객을 대상으로 추가 방문객 유도 및 사업 홍보
 - 독일 프라이부르크 모델 순천만정원+신재생에너지+에너지자립마을 연계
- ◆ **지역에너지 자립 발판 마련으로 신재생에너지 보급 확대와 산업육성**
 - 인근 지역과 연계하는 추가 사업모델 확보로 지역기업 활성화

17

❖ 순천시 친환경에너지타운 조성 사업 - 5



18

❖ 녹색에너지연구원 소개 - 1

“ GEI
신재생에너지와 융복합에너지 산업 메카 ”



19

❖ 녹색에너지연구원 소개 - 실용화사업실

<p>삼남도 녹색에너지자립실 조성</p> <ul style="list-style-type: none"> • PV 120kW, WT 30kW, ESS 1.2MW • 국내 최초 신재생에너지 융복합 자립실 • 2014년 준공 	<p>상해도 신재생에너지 자립실 조성</p> <ul style="list-style-type: none"> • PV 110kW, WT 30kW, ESS 500kW • 녹색바람마을을 조성 신재생에너지와 실 풍경을 관광자원화 • 2015년 준공 	<p>거제도 탄소제로자립실 조성</p> <ul style="list-style-type: none"> • PV 110kW, WT 100kW, ESS 500kW • 안정적 신재생에너지 전력공급으로 주민생활 및 주거환경 개선 • 2017년 준공 예정
<p>전라남도 공공건물 태양광발전사업</p> <ul style="list-style-type: none"> • 전남도내 18MW 20개소 태양광발전사업의 운영 및 유지보수 • 신재생에너지 통합 관제센터 구축 연계 	<p>순천시 친환경에너지타운 조성사업</p> <ul style="list-style-type: none"> • 태양광 9.3MW 주민참여형 발전사업 • 순천한국가정원을 중심으로 발전사업 추진 및 신재생기반 친환경공원 연계 • 2017년 준공 예정 	<p>한국에너지공단 융복합지원사업</p> <ul style="list-style-type: none"> • 공공건물, 공동시설 등을 대상으로 2층 이상의 신재생에너지용 공급을 통한 에너지자립화 추진 • 동해스노스파크, 주민운영 공동현선, 소가구 도서지역 등
<p>에너지실비산업 기업지원사업</p> <ul style="list-style-type: none"> • 지역 여건과 특성을 반영 에너지실비산업을 지역주력산업으로 지역산업 경쟁력 강화 • 시제품제작, 마케팅지원, 제품고급화 등 	<p>지역산업 맞춤형 일자리창출사업</p> <ul style="list-style-type: none"> • 창조경제 지역전략산업 및 지역 대표산업연계 일자리창출사업 추진 • 일몰산업의 에너지산업으로 전환 	<p>전남형 에너지 강소기업 육성</p> <ul style="list-style-type: none"> • 빛가람 에너지밸리 및 지역전략산업, 지역주력산업 연계 지역맞춤형 기업 육성

20

❖ 녹색에너지연구원 소개 - 신재생에너지 홍보전시관



- 기존 홍보전시관을 탈피하여 지역주민 체험학습의 장으로 운영
- 기술장의 체험 확대 운영 및 관련 정부사업 추가 발굴
- 우리 道, 에너지산업 등 경제과학분야 도정홍보관 역할 수행
- 신재생에너지 랜드마크 역할 수행을 위한 태양광 스테이션, 전기자동차, 전기자전거 등 관련 체험시설 및 인프라 확충 추진
- 지역학교 기술교사/과학교사/퇴직교사 등의 자문인력 활용
- 교육 프로그램 개발, 운영 등의 자문 역할 수행

경청해 주셔서 감사합니다.



재생에너지 발전 시설 입지 갈등
해소를 위한 정책 토론회

태양광 발전에 전율하는 산 산 산

허 정 균 [뉴스서천 편집국장]



태양광 발전에 전을하는 산 산 산

허정균/뉴스서천 편집국장

이명박 정부가 들어서며 새만금 내부 개발을 10년 앞당겨 2020년에 완공하겠다고 했다. 새만금 내부개발이란 33km의 방조제 안쪽에 138km의 방수제를 쌓아 간척지로 만드는 일이다. 이를 위해 얼마나 많은 산이 헐려 바다로 들어가야 할지 측량하기도 어렵다. 해양생태계의 파괴에 이은 거대한 육상생태계 파괴가 예고되고 있다. 이에 인근 마을 주민들은 내 마을 뒷산이 헐리는 것을 막기 위해 지금도 노심초사하며 살고 있다.

이번에는 태양광 발전으로 산들이 전을하고 있다. 전국에 수 백여개의 태양광발전 사업자들이 오늘도 값싼 부지를 찾아 전국의 농촌 마을을 돌고 있다. 이들 사업자들은 곳곳에서 지자체나 마을 주민들과 갈등을 빚고 있다.

이는 이명박 정부는 2011년 발전차액지원제도를 전면 폐지하고 의무할당제(RPS:Renewable Portfolio Standard)를 도입하면서부터 일어나고 있는 현상이다. 의무할당제란 정부가 공기업인 발전소에 신재생에너지 생산 비율을 의무적으로 할당하는 제도를 말한다.

공급의무자 범위는 설비규모(신재생에너지설비 제외) 500MW 이상의 한국전력 6개 발전자회사를 비롯해 지역난방공사, 수자원공사, 포스코파워, SK-E&S, GS EPS, GS파워, MPC 울촌전력 등 13개 발전회사들이다. 이들 발전사들은 국가 총발전량의 98.7% 차지하고 있다.

이들은 할당된 신재생에너지 생산량을 다시 태양광발전 사업자들로부터 공급받아 의무적으로 할당된 생산량을 채우고 있다. 공급 가격은 입찰을 통해 결정한다.

이들 사업자들이 부지를 찾다보니 생산비도 못건지는 전답이 태양광 발전단지로 변하는 곳도 있다. 쌀보다 더 중요한 에너지원이 어디 있겠는가. 곳곳에서 산이 헐리며 흉측한 모습을 드러내는 곳도 있다. 최근 서천군에서 벌어진 사례들을 알아본다.

<기산면 화산리>



▲기산면 화산리 태양광 발전단지 조성사업

서천군 기산면 화산리 산1-3번지, 산 1-4번지, 산 1-5번지의 임야 총 9897㎡가 헐린 채 현재 방치돼 있다. 지난 해 5월 공사가 시작될 무렵 마을 주민들은 주택단지를 조성하는 것으로 알았다. 사업자가 그렇게 말했다는 것이다. 뒤늦게 2.2mW급의 태양광 발전단지가 들어선다는 사실을 안 마을 주민들은 대책위원회를 구성하고 결사반대에 나섰다. 주민들이 군청에 탄원서를 제출했다. 탄원서에서 주민들은 “마을의 한가운데 얼굴같은 산허리가 홀랑 벗겨져 보기에 민망하게 흉한 꼴이 되었다”며 “주민들은 하늘이 무너지는 놀람과 가슴 찢어지는 아픔 속에서 울분을 삭이고 있다”고 밝혔다. 이에 군수가 나서서 공사중단 명령을 내렸다.

이 공사는 지난 해 1월 군의 도시계획위원회의 심의를 통과하고 이어 산지 전용허가를 얻어 내년 말까지 태양광 발전시설을 설치한다는 계획이다. 이 땅의 소유주와 사업주는 서울 강남의 장 아무개씨로 밝혀졌다.

군 도시건축과는 도시계획위원회에 “토지형질변경에는 지장이 없다고 판단되나 주변 경관과의 조화 및 공작물의 차폐를 위하여 메쉬웬스 및 차폐녹지를 조건으로 허가함이 가하다”는 의견을 제시했고 이는 9명의 심의위원에게 서면으로 전달돼 심의가 이루어졌다. 현장 확인도 불충분한 가운데 이루어졌다. 한편 이 마을은 2004년 농촌진흥청으로부터 농촌전통테마마을로 지정됐으며 지금까지 수십억원의 정부 예산이 투입됐다. 또한 한국관광공사에서 선정한 ‘2004 농촌마을체험여행 시범추진 마을’에 선정됐으며 2014년 2월 자연생태 우수마을로 재 지정됐다.

<화양면 월산리>

지난 1월 초 화양면 월산리 주민들이 태양광 발전단지 반대에 나섰다. 이들 주민들은 태양광 발전단지가 들어선다는 사실을 별목이 끝날 때까지 몰랐다. 토목공사를 위해 포크레인이 진입하자 주민들은 몸으로 이를 막아서자 공사는 중단됐다.

뒤늦게 마을 주민들 60여명이 참여한 가운데 마을 회의를 열어 태양광 발전단지 반대 결의를 다졌다.

이 마을 주민 양 아무개씨는 “태양광 사업이 추진된다는 사실을 지난 8일 설명회 때에야 알았다”며 마을 “주민들도 모르게 사업을 추진할 수 있느냐”며 분통을 터트렸다.

태양광발전단지는 지난 해 5월 월산리 산 124-1~9번지에 9개업체의 명의로 산지전용허가를 신청하면서 추진되기 시작했다.

사업체는 군 도시건축과에 개발행위 허가를 얻기 위해 주민동의서를 첨부해 허가 신청서를 냈으며 지난해 12월 초 인허가를 받았다. 도시건축과에서는 “당시 업체가 마을 이장 동의를 받아와 인허가를 내주었다”고 말했다. 현재 이장은 태양광발전단지가 들어선다는 사실조차 몰랐다고 말하고 있다.

태양광발전단지가 들어서려는 곳 바로 아래에는 6가호가 살고 있다. 이들은 모두 찬성하자 사업은 재개됐다.

<마서면 죽산리>

2014년 4월 한 태양광발전 업체가 이 마을 폐염전 지대에 태양광발전단지 조성을 위해 군에 개발행위 허가 신청을 하면서 마을 주민 75명이 날인한 동의서를 마을 이장 임 아무개씨를 통해 받아갔다.

지난 3월 공사 시작을 하면서 태양광발전단지를 조성한다는 사실을 알게 된 주민들은 자신들의 허락없이 이장이 합의 도장을 찍은 사실을 알고 분통을 터트렸다. 주민 이 아무개씨는 “마을에는 반대하는 사람도 많은데 찬성한 것으로 둔갑해 태양광발전 단지 조성사업이 시작되고 있다”며 “주민들 주민등록번호까지 적어 서류를 작성한 것을 보면 이는 명백한 범죄 행위”라고 말했다.

그가 입수한 서류 복사본(사진)에는 이름, 주민등록번호, 주소 등이 같은 필체로 작성되어 있다. 이에 대해 마을 이장은 “업자가 기일이 촉박하고 동의

을 주민들은 대부분 출향한 땅 주인을 알려주어 업자들이 임야를 매입하도록 하는 데 협조했다. 나중에 알고보니 태양광 발전단지가 들어선다는 것이었다. 주민들은 분노를 터트리며 반대에 나섰다. 그러나 사업자는 법적으로 문제가 없다며 공사를 강행하려 했다. 주민들이 나서서 실행행사에 들어가 포클레인의 진입을 막았다. 경찰들이 출동했다.

결국 마을 사람들은 사업 부지 땅을 되사들이기로 했다. 사업부지에서 가까운 주민 8세대가 사업자들이 평당 4만원에 사들인 땅을 평당 7만원에 되사들이으로써 문제 해결이 됐다.

<문산면 구동리>



▲문산면 구동리 태양광발전단지 후보지

문산면 구동리에 대규모 태양광 발전단지가 들어선다는 사실이 알려지면서 마을 주민들이 ‘결사 반대’를 외치며 갈등이 고조되고 있다.

태양광 발전 단지가 들어설 예정인 곳은 문산면 구동리 산40(2만8685㎡), 산 40-2(936㎡), 산39(1만8149㎡) 등 총 4만7770㎡(약 1만 5000평)의 임야이다.

이 가운데 구동리 산40번지와 40-2번지 임야 1만4980㎡를 후보지로 하는 ‘구동리1호’(992kW)와 구동리 산40번지와 40-2번지 1만4651㎡를 후보지로 하는 ‘구동리2호’(992kW)는 충남도에서 이미 전기사업자 허가절차를 마쳤으

며, 구동리 산39번지 1만8149㎡를 후보지로 하는 ‘메가솔라8호’는 충남도에 전기사업자 허가를 신청 중이다. 도의 허가를 받은 두 곳은 아직 서천군의 산지전용 하가와 개발행위 허가를 받지 않은 상태이다.

이같은 사실이 알려지며 구동리 주민 56세대는 모두 연대 서명을 하고 결사 반대 의지를 다지고 있다. 이 마을 김재섭 이장은 “서천군에서도 가장 오지이자 길산천의 발원지인 이곳의 숲은 잘 보존돼야 하며 1만 5천여평의 임야가 훼손됐을 때 마을에 어떤 재앙이 닥칠지 알 수 없다”고 말했다.

이 마을 주민들은 “관에서는 법적으로 문제가 없어 허가해줄 수밖에 없다는 말만 한다”며 불만을 터트렸다.

태양광단지 후보지 바로 옆은 귀촌인 2세대가 정착을 위해 관정을 뚫고 호두나무 등 나무를 심어놓은 곳이다.

마을 주민들은 6월 1일 군청을 방문해 군수와 관련 부서 과장들과 면담했다. 군에서는 난감한 입장이다. 군 지역경제과 과장은 “산지관리법상 저촉사항을 찾지 못해 고민스럽다”고 말했다.

구동리 주민들은 “결사 반대로 마을을 지키겠다”는 의지를 표명하고 있다.

지난해 9월 기산면 화산리에서 태양광 발전으로 인한 갈등이 드러나자 서천군은 12월 ‘서천군 개발행위 허가 운영 규정’ 제정하고 시행에 들어갔다. ‘서천군 개발행위 허가 운영 규정’이 적용되는 법은 국토의 계획 및 이용에 관한 법률과 법 시행령, 시행규칙, ‘개발행위 운영지침’, ‘서천군 도시계획조례’ 등으로, 무분별한 개발에 따른 자연경관 훼손을 막고 체계적인 개발행위를 유도하기 위해 지역실정에 맞는 개발행위 허가에 대한 세부기준을 정한 것이다.

이에 따라 태양광발전시설을 비롯해 폐차장, 숙박시설 설치 허가 기준이 강화됐다. 태양광 발전의 경우 이 규정에 따르면 발전시설 허가의 경우도 도로법상 도로와 농어촌 도로정비법상 면도 이상 도로 등 주요 도로에서 205미터 내에 들어설 수 없다. 또 폐염전을 제외한 해안선에서 250미터, 10가구 이상 인가 밀집지역으로부터 직선거리로 400미터, 5가구 이상 10가구 미만 인가는 직선거리로 200미터, 주요 관광지나 공공시설 부지 경계로부터 직선거리 500미터 안에 들어설 수 없다. 이밖에도 농업생산기반이 정비돼 있어 우량농지로 보전할 필요가 있는 집단화된 농지의 중앙 부근에도 입지할 수 없다.

서천군에서 2014년 3월부터 2015년 8월까지 모두 180여건의 태양광 발전 허가신청이 들어왔다. 이 가운데 큰 마찰 없이 사업이 진행되고 있는 곳도 있고 심사가 진행 중인 곳도 있으며 군청 직원은 “태양광 때문에 다른 일을 못하겠다”고 하소연하고 있다.

미국의 네바다주 사막과 같은 환경이 아닌 이상 한국에서 태양광 발전은 건물 옥상이나 버려진 땅 등에서 소규모로 해야 한다. 이를 위해서는 발전차액 지원제도(FIT) 재도입을 포함한 획기적인 제도 개선이 절실하다.



재생에너지 발전 시설 입지 갈등
해소를 위한 정책 토론회

태양에너지 시설입지에 관한 법적 대응

전 재 경 [자연환경국민식탁 법학박사]



태양에너지 시설입지에 관한 법적 대응

전재경(법학박사·자연환경국민신탁)

1. 문제제기

유럽연합이사회(European Council)는 2007년에 새로운 EU 에너지 정책을 도입하여 재생에너지 사용을 급격하게 증가시키고 온실가스배출 수준을 줄이고자 했다. 이 정책은 2009년에 기후변화와 에너지 패키지(the Climate Change and Energy Package: 20-20-20 package)로 명명되었고 재생에너지 지침(Renewable Energy Directive, 2009/28/EC)¹⁾에 포함되었다. 2009지침은 EU 전체 에너지(전기, 난방, 운송) 요구량의 20%를 재생에너지원으로 채울 것을 목표로 설정하였다.²⁾

탄소 제로의 친환경 에너지로 알려진 태양광은 재생에너지원을 각광받는다. 전세계는 지금 태양광발전을 경쟁적으로 추진한다. 하지만 태양광 개발사업에 따른 여러 가지 문제점들이 발생한다. 태양광 발전소 설치로 생태계나 자연녹지를 파괴하거나 개발을 중단하고 방치하기 때문이다. 신재생에너지사업은 산림 개발 시 납부해야 하는 대체 산림조성비를 납부하지 않는다. 이러한 현상들은 환경과 환경의 충돌에 해당한다. 태양광 발전 부작용으로서 충남 태안과 공주 그리고 경북 예천의 사례를 들 수 있다.

충남 태안에서는 2015년에 1천2백여 킬로와트의 태양광 발전소가 설치되면서 3만 제곱미터의 소나무 숲이 사라졌다. 지역 주민(윤순자 마을부녀회장)의 증언에 따르면, "(예전엔) 진짜 좋았다. 지금은 뜨거워서 못 살겠다. (겨울엔) 춥고 바람이 위아래로 쳐들어오는데 그런 것 37년만에 처음 느낀다". 충남 공주에서는, 민간사업자가 태양광 발전소를 만든다며 야산의 밤나무 숲을 파헤친 뒤, 1년째 방치하였다. 행정청은 개발 자체에 법적인 하자가 없다는 입장을 취한다. 하지만 민원이 발생하면 조율이 힘들다. 발전사업 허가와 개발 허

1) DIRECTIVE 2009/28/EC of the EUROPEAN PARLIAMENT and of the COUNCIL of 23 April 2009 on the promotion of the use of energy from renewable sources and amending and subsequently repealing Directives 2001/77/EC and 2003/30/EC

2) 재생에너지지침(2009 Directive: 2009/28/EC)은 2009년 6월에 발효하였고, EU는 이 지침에서 회원국들에게 재생 에너지 사용에 관한 법적으로 구속력이 있는(legally-binding) 목표들을 설정하였다. 특히 2009년 지침은 여러 가지 사항들중에서 특히 EU의 전반적인 에너지(전력, 열 및 수송 연료) 소비의 20%를 2020년까지 재생 가능 에너지원(예: 풍력, 태양열, 대기열(aerothermal), 지열, 수열(hydrothermal), 해양에너지, 수력, 바이오매스, 매립지 가스, 하수처리가스(sewage treatment plant gas) 및 바이오가스 등)으로부터 얻을 것을 요구한다. 이 목표를 달성하기 위하여 각 회원국들은 그 목표를 상향 조정하였다. http://www.decc.gov.uk/en/content/cms/meeting_energy/renewable_ener/renewable_ener.aspx

가, 전력 판매가 각각 다른 기관에서 이뤄져 행정절차가 복잡하기 때문이다.³⁾

경북 예천 감천면에서는 태양광발전소 사업자가 2015년 9월 개발행위 허가를 받아 부지 조성 및 벌목작업을 진행하였다. 주민대책위원회는 “마을 인근에 대용량의 태양광 발전시설이 들어설 경우, 산림훼손과 눈부심 등으로 주민들의 일상생활에 피해가 우려된다...태양광발전소 건립 허가가 신청되자 예천군은 주민들과 상의 없이 허가를 내 준 것은 주민들을 무시하는 처사다...농바위까지 이어져 있는 이곳 소나무 숲은 마을 주민들에게는 일종의 성지와 같은 곳이다”고 말한다. 주민들은 벌목된 나무를 외부로 반출하지 못하도록 농기계 등을 이용해 공사장 입구를 막고, 반대 현수막도 곳곳에 설치해 현재 공사가 중단되었다.⁴⁾

사업자들의 입장도 난처하다. 신재생에너지 시설은 혐오시설이 아니며 정부가 권장하는 사업에 속하기 때문이다. 사업자들은 주민들과 대화를 통해 타협점을 찾아보겠다고 밝힌다. 해당 지자체 관계자들 "태양광발전소 설치하는 사업 규정상 주민동의를 필요 없고, 민가와 거리를 제재하는 조항도 없어 허가를 안 해 줄 수 없다"며 "주민들이 피해를 입지 않도록 사업자와 협의해 나가겠다"는 입장을 밝힌다.⁵⁾ 이러한 입장은 어떻게 보면 지역이기주의(NIMBY)라는 비판을 받을 수도 있다. 하지만, 백두대간 마루에 풍력발전소를 설치하는 것과 마찬가지로, 자연녹지를 훼손하면서 태양광발전소를 세우는 사업은 경관과 생태 그리고 건강 등의 여러 측면에서 갈등을 빚고 있다.

2. 지자체들의 개별대응

경남 고성군은 태양광 발전 난개발을 방지하기 위해 경남지역 최초로 「태양광 발전시설 허가기준」(2016.4.1.)을 마련하였다. 태양광발전시설은 신재생에너지 공급확대 정책 일환으로 정부는 물론 각 지자체가 장려하고 있는 사업이다.⁶⁾ 그러나 최근 수년 동안 태양광 발전시설이 농경지나, 주거 밀집지역 등 주민생활과 밀접한 장소에 무분별하게 설치돼 민원이 끊이지 않는다. 이는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에서 민원 발생의 주요 원인인 주거 밀

3) MBC 2016.6.6. “태양광 발전의 부작용”

4) 매일신문 2015.10.27 http://m.imaeil.com/view/m/?news_id=59810&yy=2015

5) *Ibid.*

6) 전기사업법에 따라 발전사업시설은 3000kW를 초과할 경우에 산업통상자원부장관이, 3000kW 이하의 사·도지사, 100kW 이하의 시장군수구청장이 각각 허가를 처리하고, 사업허가 후 전기설비공사 계획 신고 시 개별법에 따라 개발행위허가를 얻어야 한다.

집지역과의 이격거리 등이 구체적으로 규정되어 있지 않은 탓이다.

고성군의 「태양광 발전시설 개발행위 허가운영」 지침에 따르면, 태양광 발전시설은 주요도로로부터 직선거리 100m 이상, 주거 밀집 지역(10가구 이상)에서 직선거리 300m 이상 이격거리를 유지해야 하며 하나의 필지에 둘 이상을 나눠 허가하는 것도 금지된다. 또 발전시설 부지 경계에 이격거리를 두고 완충공간을 확보해야하며 발전시설 보호 및 경계를 위해 울타리를 설치해야 한다. 재산권이 침해되지 않도록 시행일 이전에 태양광 전기업 허가를 받았거나 접수 또는 진행 중인 것에 대하여서는 이 지침이 적용되지 아니한다.⁷⁾

전북 고창군은 “태양광 발전시설 설치가 저탄소 녹색성장 및 신재생에너지 공급 확대 정책의 일환으로 장려되고 있지만 개발행위허가에 대한 구체적인 기준이 없이 농경지나 주거밀집 지역 등 주민 생활과 밀접한 장소에 대규모로 무분별하게 설치되어 왔기 때문에 경관 저해와 공사로 인한 주민들과의 마찰과 농경지 잠식으로 인한 수확량 감소는 물론 강풍에 의한 안정성 문제가 대두된다”는 전제 아래 「고창군 개발행위허가 운영지침」을 행정예규로 발령해 개발행위허가 시 태양광발전시설에 대한 세부적인 허가 기준을 마련하였다. 이 허가기준은 ①주요도로에서 500m안에 입지하지 아니할 것 ②15호 이상의 자연취락지역으로부터 200m, 공유수면으로부터 1000m안에 입지하지 아니할 것 ③농업생산기반이 정비되어 집단화된 농지의 중앙 부근에 입지하지 아니할 것 등을 담고 있다.⁸⁾

3. 법적쟁점

1) 서

태양광 발전을 둘러싼 갈등해소라는 당면과제를 해결하기 위하여 해당 지방자치단체들은 지침과 같은 행정예규를 제정·운용한다. 예측가능성이라는 측면에서 태양광발전사업지침은 없는 것보다 낫다. 하지만 지방자치단체 단위로 개별 허가지침을 운용할 경우에 지자체에 따라 편차가 빚어진다. A 지자체에서는 적격한 태양광 개발사업이 B 지자체에서는 부적격한 것으로 판정받을 수 있다. 발전사업자들이 지자체마다 조례나 규칙이 아닌 행정예규[지침]까지 확인하기도 어렵다.

신재생에너지법과 국토계획이용법 및 자연환경보전법의 정합성이 결여되었

7) 아시아뉴스통신 2016.3.31. “태양광 발전시설 허가기준 시행”

8) NEWS1 2016.02.20. "난개발 태양광 발전시설 불허...고창군, 가이드 라인 적용"

고, 태양광발전과 생태·건강 보호가 갈등을 빚는 구도에서 사태의 해결을 지방자치단체 차원에 맡기는 것이 적절한 정책인가의 여부가 문제된다. 지자체마다 다른 허가기준은 “수범자로 하여금 기준의 적정성을 의심하게 만들어” 법적안정성을 침해한다. 나아가 허가거부처분을 받은 발전사업자가 거분처분을 대상으로 행정심판이나 소송을 제기할 경우에 지침[예규]이 거부처분을 뒷받침할 수 있는 규범력이 문제된다.

2) 사업자의 법

(1) 법률 상호간의 역할분담 미흡

태양열·태양광을 포함하는 ‘태양에너지’는 다른 신에너지 및 재생에너지와 함께 「신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법」(신재생에너지법)에 따라 규율된다. 현행 법제는 기본법이나 관련 법률들이 에너지 관리의 범위를 지나치게 추상적이고 광범위하게 설정하면서 신·재생에너지의 확충을 위한 구체적인 이행을 돕는 실행규정을 전담 법률인 신재생에너지법에 이관하거나 위임하지 아니함으로써 관련 법률 상호간의 역할분담이 미흡하다. 예컨대, 신·재생에너지 관련 생산(보급) 목표의 설정 및 경제주체별 실행책임의 부여는 「저탄소·녹색성장기본법」이나 「에너지법」에서 규율하기 어렵다. 관련 법률들의 특화도 미흡하다. 「에너지이용 합리화법」은 ‘합리화’나 ‘효율화’에 대한 개념 정의나 주체별 책임의 설정 없이 수급안정(제7조)을 도모하고 에너지소비효율(제17조)에 치중함으로써 내용이 명칭을 받쳐주지 못한다.

(2) 법정계획 상호간의 문제

신재생에너지법은 개발과 이용 및 보급을 촉진시킬 것을 목표로 기본계획(제5조)을 운용한다. 그러나 신·재생에너지 기본계획이 전체 에너지 계획과 유리되어 운용되고 있다. 「저탄소·녹색성장기본법」은 녹색성장위원회로 하여금 기후변화대응 기본계획, 에너지기본계획 및 지속가능발전 기본계획에 관한 사항(제15조제3호)을 심의하게 하더라도, 관계 중앙행정기관으로 하여금 에너지 기본계획에 관한 입안 및 협의를 수행하게 할 수 있다. 신·재생에너지기본계획은 전체 에너지기본계획의 테두리 안에서 운용되어야 할 것이다.

(3) 법집행의 일관성·투명성

에너지 기술개발은 「에너지법」(제12조)에서 그리고 신재생 에너지 기술개발은 신재생에너지법(제9조 내지 제11조)에서 규율된다. 기후변화에 대응하는

에너지 목표관리에서는 기존의 에너지와 신재생 에너지가 별도로 관리되기 어렵다. 기후변화 대응체계에서는 모든 에너지를 통합적으로 관리하면서 에너지 운영의 포트폴리오(portfolio)를 추구하고자 한다. 에너지 포트폴리오에서는 기존의 화석연료와 신·재생에너지 그리고 원자력을 언제 어떻게 얼마나 상호 대체할 것인가의 여부가 관건이다. 각각의 법령과 예산으로 기술개발을 지원하는 현행법제 체계에서는 효율적인 에너지/신·재생에너지 목표관리가 어렵다.

3) 감시자의 법

(1) 국토계획이용법의 체계

사업자의 법은 태양에너지 발전사업을 촉진시킬 뿐 발전사업의 입지에 관한 조율을 규정하지 아니한다. 이는 감사자의 법에 맡겨진다. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(국토계획이용법)은 “국토 이용 및 관리의 기본원칙”으로서 자연환경 및 경관의 보전과 훼손된 자연환경 및 경관의 개선 및 복원(제3조제2호), 교통·수자원·에너지 등 국민생활에 필요한 각종 기초 서비스 제공(제3조제3호) 그리고 주거 등 생활환경 개선을 통한 국민의 삶의 질 향상(제3조제4호)을 규정한다.

따라서 국토교통부장관은 국토의 보전과 관리를 위하여 발전사업 입지에 관한 규제와 조정을 수행할 책무를 진다. 하지만 국토계획이용법은 에너지 사업과 관련하여서는 「에너지이용 합리화법」 제8조에 따른 에너지사용계획의 협의(제92조제1항제17호) 및 「집단에너지사업법」 제4조에 따른 집단에너지의 공급 타당성에 관한 협의(제92조제1항제21호)에 대하여 의제 효과만을 부여한다.

국토계획이용법에 태양에너지발전소 입지를 조율할 수 있는 장치가 완전히 결여된 것은 아니다. 시·도지사, 시장 또는 군수는 도시·군기본계획 수립을 위한 기초조사(제20조)를 실시하면서 국토교통부장관이 정하는 바에 따라 실시하는 토지의 토양, 입지, 활용가능성 등 토지의 적성에 대한 평가(토지적성평가)와 재해 취약성에 관한 분석(재해취약성분석)을 포함하여야 한다(제20조제2항).

태양열발전소 입지를 기본계획 단위에서 고려하기 어렵다면, 도시·군관리계획을 통하여 고려할 수 있다. 도시·군관리계획은 계획의 상세 정도, 도시·군

관리계획으로 결정하여야 하는 기반시설의 종류 등에 대하여 도시 및 농·산·어촌 지역의 인구밀도, 토지 이용의 특성 및 주변 환경 등을 종합적으로 고려하여 차등을 두어 입안하여야 한다(제25조제3항).

(2) 자연환경보전법의 체계

자연환경보전법은 생태·경관보전지역을 집중적으로 규율하기 때문에 그밖의 지역에 위치한 생태계와 경관에 관한 규율과 조정이 미흡하다. 현행 규정상 태양에너지발전소와 관련이 있는 체계로서는 “공공용으로 이용되는” 자연의 훼손방지 규정을 들 수 있다. 지방자치단체의 장은 해수욕장 등 공공용으로 이용되고 있는 장소에 인접한 숲으로서 훼손되는 경우 공공용으로 이용되는 장소의 가치가 크게 감소되거나 상실되는 경우(제1호), 도로 또는 철도변에 있는 숲·거목(巨木) 등으로서 훼손되는 경우 경관적 가치가 크게 상실되는 경우(제2호), 그 밖에 제1호 또는 제2호에 준하는 경우로서 대통령령이 정하는 기준에 해당하는 경우(제3호)의 어느 하나에 해당하는 때에는 생태적·경관적 가치 등의 훼손을 방지하기 위하여 당해 지방자치단체의 조례가 정하는 바에 따라 입목의 벌채 또는 토지의 형질변경을 제한하거나 출입·취사·야영행위를 제한할 수 있다(제40조).

태양에너지 시설이 경관을 해칠 경우에는 자연환경보전법상 자연경관의 보전에 관한 일반조항을 원용할 수 있다. 관계중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장은 경관적가치가 높은 해안선 등 주요 경관요소가 훼손되거나 시계(視界)가 차단되지 아니하도록 노력하여야 한다(제27조제1항). 지방자치단체의 장은 조례가 정하는 바에 따라 각종 사업을 시행함에 있어서 자연경관을 보전할 수 있도록 필요한 조치를 하여야 한다(제27조제2항). 환경부장관은 자연경관을 보전하기 위하여 필요한 지침을 작성하여 관계행정기관의 장 및 지방자치단체의 장에게 통보할 수 있다(제27조제3항).

하지만 자연훼손의 방지 규정은 그 적용이 “공공용으로” 제한되고 구체적인 규율이 지자체의 조례에 위임된다. 태양에너지 발전사업이 “공공용으로” 간주될 수 있는 근거가 취약하고 조례에 따라 적용이 달라질 수 있다. 자연경관의 보전 규정은 생태계나 주민건강과 같은 상린관계 일반에 미치지 못하고 시계와 경관 중심으로 운용될 수 있으며 조치권자 또는 지방자치단체이다. 자연환경보전법 입안 당시 상정하지 못하였던 태양에너지나 풍력 등을 이용한 친환경 에너지 시설의 물리적 구조물이 환경과 생태를 저해하는 역설에 대처

하여야 할 것이다.

4. 결 어

1) 국토계획이용법령의 개정

친환경에너지 시설의 입지를 둘러싼 갈등과 난맥상을 예방하기 위하여서는 우선 현행 국토계획이용법상 토지적성평가(제20조제2항) 체계를 활용하여야 할 것이다. 하지만 이 평가가 지자체에 맡겨져 있기 때문에 국토교통부장관은 “국토교통부장관이 정하는 바에 따라 실시하는” 토지적성평가 기준 및 방법 등에 “친환경 에너지 시설과 관련된 내용”을 포함시켜 지자체들이 준수하도록 장려하여야 할 것이다. 나아가 대통령령이 정하는 바에 따라 국토교통부장관이 정하는 도시·군관리계획의 수립기준·작성방법 등(제25조제4항)에 “친환경 에너지 시설과 관련된 내용”이 구체적으로 담겨야 할 것이다.

2) 자연환경보전법령의 개정

친환경 에너지 시설의 입지를 둘러싼 갈등을 관리하기 위하여 자연환경보전법령은 두 가지 접근이 가능하다. 경관관리 및 자연훼손방지 경로가 그것이다. 환경부장관은 “자연경관을 보전하기 위하여 필요한 지침을 작성하여 관계 행정기관의 장 및 지방자치단체의 장에게 통보할 수 있다”(제27조제3항)는 규정을 원용하여 친환경 에너지 시설의 입지 및 설치에 관한 지침을 정하여 통보하여야 할 것이다. 통보의 방법으로 ‘고시’(告示)를 택하여야 할 것이다. 다음에 자연훼손의 방지를 원용하기 위한 시책의 일환으로서 자연환경보전법상 “그 밖에 제40조제1호 또는 제2호에 준하는 경우”(제40조제3호)를 완화시키는 유권해석을 시행령에 규정하고, 현재 “입목의 벌채 등을 제한할 수 있는 기준”을 규정한 시행령(제35조)을 완화시켜야 할 것이다. 나아가 지방자치단체가 “입목의 벌채 또는 토지의 형질변경을 제한하거나 출입·취사·야영행위를 제한할 수 있는”(법 제40조 본문) 조례의 기준과 범위 및 절차를 자연환경보전법시행규칙에 구체적으로 적시하여야 할 것이다.



재생에너지 발전 시설 입지 갈등
해소를 위한 정책 토론회

토 론





MEMO

A large, empty rectangular box with a thin black border, occupying most of the page, intended for writing a memo.





MEMO

A large, empty rectangular box with a thin black border, occupying most of the page, intended for writing a memo.





GREEN ENERGY



이 자료집은 충청남도 보조금으로 제작되었습니다.