

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.