

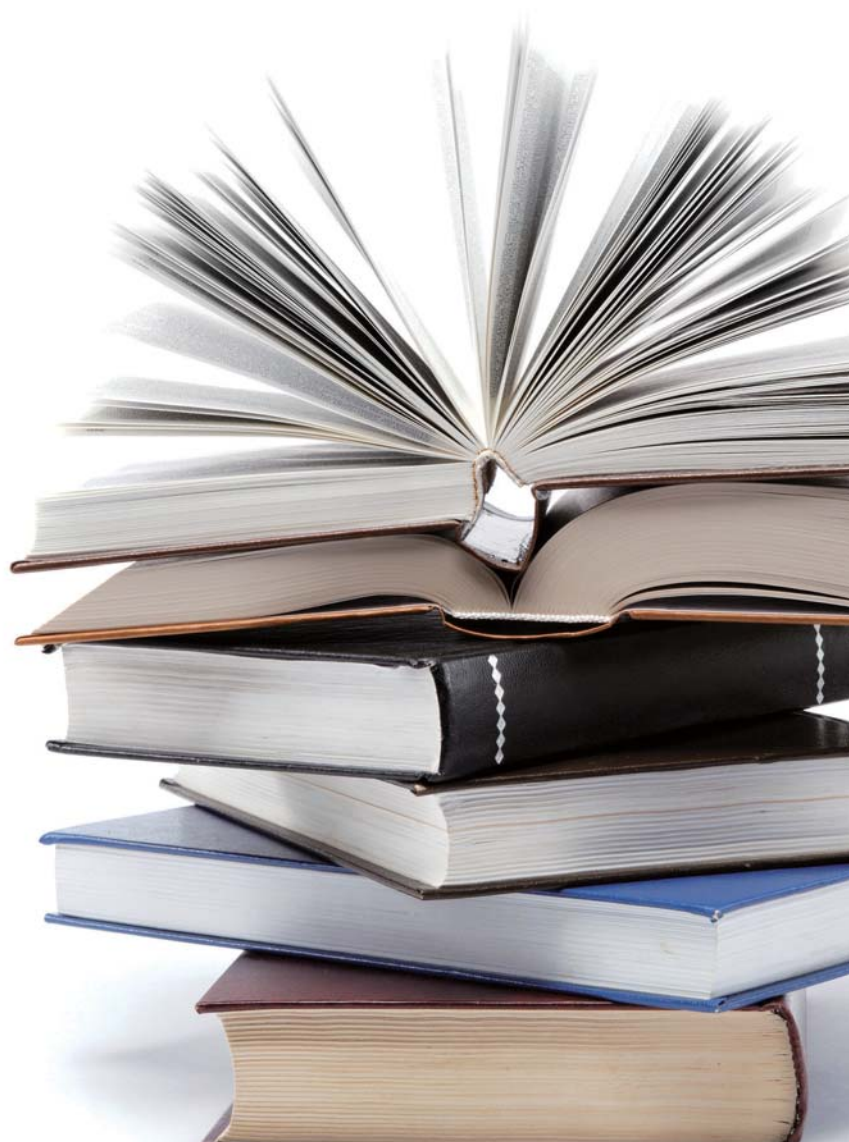


풍력발전단지 주변지역 지원의 합리화를 위한 법제분석

이유 봉



Korea
Legislation
Research
Institute



법제분석 Issue Paper 12-25-①

신청기관 : 에너지기술평가원(해상풍력추진단)

풍력발전단지 주변지역 지원의 합리화를 위한 법제분석

연구자: 이 유 봉
(법제분석지원실 초청연구원)

2012. 6. 30.

[법제분석 요약]

○ 검토할 주요 문제

1. 「발전소주변지역 지원에 관한 법률」에 따라 풍력발전단지 주변지역에 대한 지원가능여부
2. 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」에 따른 제주도의 자치권한범위
3. 제주도가 풍력발전사업 허가과정에서 발전사업자에게 지역발전 기금을 요구하는 것이 부당결부금지원칙에 반하는지 여부
4. 바람의 이용에 대한 경제적·법적 효과
5. 입법적 개선방안으로서의 부담금제도

(1) 관련 법령

법령	제·개정 일자
• 발전소주변지역 지원에 관한 법률	법률 제10499호(2011.3.30 개정)
• 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법	법률 제7849호(2006.2.21, 제정), 법률 제10701호(2011.5.23.개정)
• 제주특별자치도 풍력발전사업 허가 및 지구 지정 등에 관한 조례	제주특별자치도 조례 제 802호(2011.10.12제정)

(2) 법령상의 주요 논점 및 개선방안

1) 「발전소주변지역 지원에 관한 법률」에 따라 풍력발전단지 주변 지역에 대한 지원가능여부

○ 이 법에 따른 지원대상 주변지역

- 원칙: 발전기설치지점으로부터 반경 5km이내의 읍·면·동 지역

- 예외: 효율적 시행 또는 지역균형발전을 위해 주변지역이 속한 지방자치단체의 주변지역 외의 지역도 지원가능
- : 해상풍력발전의 경우, 먼 바다에 입지하는 경우가 있으므로 거리 규정에 대한 예외를 둘 필요가 있음
- : 실증시험장 주변지역의 경우도, 발전단지와 유사하나 지원대상에 포함되지 않으므로 지원대상에 포함할 필요가 있음(현재, 제주도가 2억수준의 주변지역 지원 중)

○ 지원의 재원

- 전력산업기반기금에서 부담
- 기반기금의 재원은, 주로, 전기사용자 부담금(전기요금의 3.7%를 부과, 기금수입전체의 75.25%에 해당)에서 나옴

○ 지원사업의 종류

- 지원사업: 기본지원사업(주변지역에, 건설·가동기간동안 매년 지원)과 특별지원사업(주변지역 및 해당지방자치단체, 일시불로 발전소 건설비 1.5% 내에서 지원)
- 지역민원이 다수 발생하는 원자력발전소의 경우, 주변지역 외의 지역에 대한 기본지원사업이 가능하도록 예외규정(풍력발전은 없음)
- 발전소주변지역지원의 경우, 전력산업기반기금 전체에서 10% 정도(2010년 기준 1,616억 원) 지출

2) 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」에 따른 제주도의 자치권한범위

- 제주도의 경우, 풍력을 공공자원으로 관리·개발하려는 지역적 정서가 강함(제주도특별법 제221조의 5 제1항, 조례 제3조)
- 2만 KW미만의 풍력발전사업에 대하여는 「전기사업법」상의 지식경제부장관의 권한을 제주도지사의 권한으로 이양

- 2만KW초과의 풍력의 발전사업 허가는 지식경제부장관과 협의하여야 함
- 3) **제주도가 풍력발전사업 허가과정에서 발전사업자에게 지역발전기금을 요구하는 것이 부당결부금지원칙에 반하는지 여부**
- 부당결부원칙은 행정처분에 있어 처분상대방에게 처분과 실질적 관련없는 의무를 부과해서는 안된다는 원칙임
 - 제주도가 도내 풍력발전사업 허가과정에서 발전사업자에게 풍력발전 당기순이익이 발생하는 경우 주주 배당금의 17.5%를 지역발전기금으로 요구하는 것이 부당결부금지원칙에 반하는 부관인가가 문제됨
 - 제주도는 공공자원인 바람을 이용한 수익의 외부유출과 환경피해에 대한 도민정서를 고려하여 운영수익 일부를 지역발전기금으로 출연요청한다는 입장
 - 법원은 부담의 원인적 관련성, 목적적 관련성유무, 부담의 과다 정도에 따라 이 원칙에 위배되는가 여부를 판단할 수 있다고 하고 있으므로, 판례의 경향으로 보아 위와 같은 제주도의 지역발전기금요구가 사용목적과 부과정도를 볼 때 상당한 정도의 부담을 넘는다는 지적이 있음
 - 발전시설유치에 대한 지역정서와 신·재생에너지산업의 활성화를 위한 정책목적을 감안하여 단기적으로는 비례원칙에 반하지 않는 정도로 상호 협의하는 것이 현실적
- 4) **바람의 이용에 대한 경제적·법적 효과와 ‘외부효과의 내부화’방안으로의 부담금제도**
- 바람은 사적 재산으로서의 성격과 공공재산(공공자원)으로서의 성격을 동시에 가짐

- 특히, 선진국에 있어서도 신·재생에너지산업의 육성하려는 중앙 정부와 발전단지가 입지하는 지역의 관할 지방정부간의 갈등 관계가 발생함
- 부담금제도는 이에 대한 갈등해결방안이 될 수 있으므로, 장기적으로 볼 때 풍력발전에 관하여 부담금제도의 개선이 요망됨
- 부담금제는 국가·지방자치단체 및 공공기관 등이 각종 공익 사업을 추진하고 특정한 정책달성을 목적으로 사회적 비용을 효율적으로 배분하는 기능을 수행하기 위해 운용되고 있음
- 부담금의 부과가 민간의 경제활동을 왜곡시키는 효과가 있지만, 시장실패를 보완하여 외부효과를 교정하는 피구세(Pigouvian tax)와 같은 기능을 수행(기획재정부)
- 따라서, 향후 장기적으로는 「발전소주변지역 지원에 관한 법률」상의 발전소주변지역지원의 재원인 전력산업기반기금 및 동 부담금 제도를 개선하여 발전소주변지역지원을 보다 현실에 맞게 합리적으로 개선함으로써 지역사회의 부담과 신·재생에너지산업의 발전의 조화를 꾀하는 입법적 개선이 요망됨

목 차

I. 분석의 배경	1
II. 풍력발전 관련현황	2
1. 국제 현황	2
2. 전국 현황	4
3. 제주도 현황	9
III. 풍력발전소 입지관련 지역갈등현황	10
1. 전국 현황	10
2. 제주도 현황	11
IV. 관련법령분석	14
1. 「발전소주변지역 지원에 관한 법률」에 의한 풍력발전 단지 주변지역에 대한 지원가능여부	14
2. 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」에 따른 제주도의 자치권한범위	18
3. 제주도가 풍력발전사업 허가과정에서 발전사업자에게 지역발전기금을 요구하는 것이 부당결부금지원칙에 해당하는지 여부	21
4. 바람의 이용에 대한 경제적·법적 효과	25
5. 입법적 개선방안으로서의 부담금제도	29

V. 분석결과 및 입법개선 필요사항 51

참 고 문 헌 54

표 목 차

[표 1] 2011년 풍력 국가별 설치 용량	2
[표 2] 세계 국가별 해상풍력 설치 용량 현황	3
[표 3] 지역별 풍력발전 잠재량 및 발전량	4
[표 4] 신·재생에너지원에 대한 요인별 평가 순위	6
[표 5] 풍력발전설비 현황	7
[표 6] 국내 풍력발전시설 중 국산 및 외산 점유비율 현황	8
[표 7] 지역별 풍력설비 현황	8
[표 8] 제주도 풍력발전설비 현황(2009년 기준)	9
[표 9] 풍력발전시설이 보호지역 내에 입지하는 경우	10
[표 10] 풍력발전사업의 매출액, 고용인원, 기업체 수 추이 비교 ..	11
[표 11] 향후 해상풍력실증단지 건설계획 추진 시 지원, 지역주민의 협조 여부	12
[표 12] 제주도의 사업과 행정업무 수행에 대한 평가	13
[표 13] 마을발전을 위해 필요한 정책사업에 대한 지지도	13
[표 14] 지원사업의 종류	16
[표 15] 기본지원사업의 내용	17
[표 16] 풍력 발전의 환경적·사회적 문제 저감 방안	27
[표 17] 해상풍력실증단지 건립의 환경적 효과	28
[표 18] 부담금의 종류	29
[표 19] 중앙정부 기금귀속 부담금	30
[표 20] 중앙정부 특별회계 귀속 부담금(2010)	32
[표 21] 광역자치단체 귀속 부담금(2010)	34

[표 22] 기초자치단체 귀속 부담금(2010)	35
[표 23] 공공기관 등 기타기관 귀속 부담금(2010)	36
[표 24] 전력산업기반기금 및 동 부담금의 제도적 변천	37
[표 25] 전력산업기반기금 부담금의 부과 근거 및 요율	38
[표 26] 전력산업기반기금부담금의 가산	39
[표 27] 전력산업기반기금 부담금의 감면	39
[표 28] 전력산업기반기금 부담금의 년도별 징수실적	40
[표 29] 전력산업기반기금 부담금의 법정 사용용도	40
[표 30] 전력산업기반기금의 운영현황(수입 및 지출)	41
[표 31] 전력산업기반기금의 지출사업별 지원현황	42
[표 32] 발전소주변지역지원을 위한 전력산업기반기금의 지출현황 ...	46
[표 33] 「발전소주변지역 지원에 관한 법률」의 주요 제·개정 사항 ...	47
[표 34] 일본의 발전소 주변지역 지원을 위한 교부금	49

그림 목 차

[그림 1] 전국풍력기상지도	7
[그림 2] 국내 풍력발전단지 설치 현황	8
[그림 3] 전력산업발전기금에 의한 지원체계	45

I. 분석의 배경

- 지구온난화에 대한 대응정책으로서 각국에서는 기존의 화석에너지 지원을 태양력, 풍력 등의 새로운 에너지원으로 대체하려는 방안이 적극적으로 도입되고 있음
- 특히, 풍력을 이용한 발전사업은 신·재생에너지 발전사업 가운데, 높은 경제성을 보유한 것으로 여겨지고 있으며, 국내를 비롯하여, 특히 해외 해상풍력시장이 급성장 중임
- 정부에서는 녹색성장정책을 추진하면서 신·재생에너지산업을 국가전략사업으로 육성하려는 가운데, 지방자치단체들도 지역산업의 육성방안으로서 신·재생에너지 산업을 육성하고자 하는 움직임이 나타남
- 그러나 원활한 풍력발전단지의 건설을 위하여는 풍력발전단지가 입지하는 지역의 자연조건이 풍력발전에 잘 맞아야 하며, 그러한 지역이라 할지라도 발전단지조성에 있어 주변지역주민들의 수용의지가 조려되어야 함
- 현행법상 발전소 주변지역은 ‘발전소주변지역 지원에 관한 법률’에 따라 지원금을 받고 있으나, 최근 제주 월정리 해상풍력단지건설에 있어 풍력발전단지 주변의 지역주민들의 지역발전기금 출자요청이 있는 등, 풍력발전단지 건설을 둘러싸고 정부와 지방자치단체간의 이해의 충돌이 발생
- 따라서 원활한 풍력발전의 추진을 위하여 풍력발전단지 건설에 있어 ‘발전소주변지역 지원에 관한 법률’에 따른 지역지원 가능 여부 및 지원내용에 대한 검토 및 입법상의 흠결 여부를 검토할 필요가 있음

- 또한, 실질적으로 주변영향에 있어 풍력발전소와 유사한 풍력발전 실증시험장 주변지역의 경우에도, ‘발전소주변지역 지원에 관한 법률’의 적용을 받지 않고 있으므로 이에 대한 법적 문제점에 대한 검토 역시 필요함

II. 풍력발전 관련 현황

1. 국제 현황

- 세계 풍력발전 이용 상위 국가로는, 2011년 기준으로 중국(62,733MW, 세계1위), 미국(46,919MW, 세계2위), 독일(29,060MW, 세계3위), 스페인, 인도, 프랑스, 이탈리아, 영국, 캐나다, 포르투갈, 덴마크, 스웨덴, 일본 네델란드, 순위며, 우리나라(407MW)는 25위권 밖의 순위에 있음¹⁾
- 해상풍력의 경우 세계 설치용량 순위는, 영국, 덴마크, 네델란드, 중국, 독일, 벨기에, 아일랜드, 노르웨이, 스웨덴 순임

[표 1] 2011년 풍력 국가별 설치 용량²⁾

국가(순위)	풍력(MW)		% SHARE
	신규(2011)	누적	
중국	18,000	62,733	26.3
미국	6,810	46,919	19.7
독일	2,086	29,060	12.2
스페인	1,050	21,674	9.1
인도	3,019	16,084	6.7
프랑스	830	6,800	2.9
이태리	950	6,747	2.8

1) GWEC, Global wind Statistics 2011(2012.2.7), http://www.gwec.net/fileadmin/images/News/Press/GWEC_-_Global_Wind_Statistics_2011.pdf.

2) Id.

국가(순위)	풍력(MW)		% SHARE
	신규(2011)	누적	
영국	1,293	6,540	2.7
캐나다	1,267	5,265	2.2
포르투갈	377	4,083	1.7
그 외 국가	5,168	32,446	13.6
전세계	41,236	238,351	100.0

[표 2] 세계 국가별 해상풍력 설치용량 현황³⁾

국가(순위)	2011 신규(MW)	누적(MW)
영국	752.4	2093.7
덴마크	3.6	857.28
중국	99.3	258.4
네덜란드	0	246.8
독일	108.3	200.3
벨기에	0	195.0
스웨덴	0	163.7
핀란드	0	26.3
아일랜드	0	25.2
일본	0	25.0

- 삼면이 바다인 우리나라는 해상풍력 관련해서 많은 기회와 잠재력을 보유한 것으로 평가되지만, 현실적으로 세계수준과는 거리가 있음
- 그러나 빠른 속도로 성장하고 있는 세계시장을 볼 때, 해상풍력 개발에 있어 조기에 효과적으로 접근한다면 국제시장에서의 경쟁력을 가질 수 있을 것이며 제2의 반도체 · 디스플레이 · 자동차 · 조선 산업과 같은 역할을 수행할 것으로 기대됨

3) Id.



2. 전국 현황

- 현재 풍력은 국내 신재생에너지이용발전 가운데, 바이오, 소수력, 매립가스, 태양광, 폐기물 다음의 위치로서 사실상 국내에서의 비중(0.5%)은 아직까지는 크지 않음
- 국내풍력발전은 2011년 10월 기준 401MW(210기)의 총 건설용량으로 총 발전설비의 0.5%를 차지하고 있으며, 연간 발전량은 349GWh로 전체 발전량의 0.2%를 차지하고 있음
- 그러나 풍력발전은 신재생에너지 가운데 태양광과 더불어 가장 잠재력이 큰 대체 에너지를 이용한 발전수단으로서 전 세계적으로 주목받고 있음

[표 3] 지역별 풍력발전 잠재량 및 발전량⁴⁾

(단위 : GWh)

구 분		육상풍력	해상풍력	계	육상풍력	해상풍력
전국	부존 잠재량	485,730	691,124	1,176,854	41.3%	58.7%
	가용 잠재량	97,170	243,153	340,323	28.6%	71.4%
	기술 잠재량	32,387	89,054	121,441	26.7%	73.3%
	공급 잠재량	11,982	51,915	63,897	18.8%	81.2%
	발전량(2009년)	685		685	100.0%	0.0%
경기 (+서울+ 인천)	부존 잠재량	45,756	66,181	111,937	40.9%	59.1%
	가용 잠재량	6,411	36,637	43,048	14.9%	85.1%
	기술 잠재량	3,445	10,719	14,164	24.3%	75.7%
	공급 잠재량	1,194	2,226	3,420	34.9%	65.1%
	발전량(2009년)	0		0	100.0%	0.0%

4) 지식경제·에너지관리공단, 「2010 신·재생에너지 백서」, 지식경제부(2010), pp.161-162 재구성, 신철오·육근형, 「해상풍력발전의 환경적·경제적 영향 분석」(수시연구), 한국해양수산개발연구원(2011.12), p.6,8에서 재인용. 여기서 부존 잠재량이라 함은 육상면적 대비 풍력발전기 설치밀도정도를, 가용 잠재량이라 함은 육상면적에서 보호지역 등 개발 부적합면적을 제외한 설치밀도정도를, 기술잠재량이라 함은, 전력계통 연계거리를, 공급 잠재량은 일정 설비이용률 이상인 경우 발전사업에 의한 경제성에 대하여 고려하여 산정함.

구 분		육상풍력	해상풍력	계	육상풍력	해상풍력
강원	부존 잠재량	81,048	28,842	109,890	73.8%	26.2%
	가용 잠재량	39,902	1,371	41,273	96.7%	3.3%
	기술 잠재량	10,838	763	11,601	93.4%	6.6%
	공급 잠재량	2,852	483	3,335	85.5%	14.5%
	발전량(2009년)	308		308	100.0%	0.0%
충남	부존 잠재량	39,505	54,714	94,219	41.9%	58.1%
	가용 잠재량	2,231	30,399	32,630	6.8%	93.2%
	기술 잠재량	1,382	11,479	12,861	10.7%	89.3%
	공급 잠재량	812	3,341	4,153	19.6%	80.4%
	발전량(2009년)	0		0	100.0%	0.0%
충북 (+대전)	부존 잠재량	33,412	0	33,412	100.0%	0.0%
	가용 잠재량	5,045	0	5,045	100.0%	0.0%
	기술 잠재량	1,423	0	1,423	100.0%	0.0%
	공급 잠재량	0	0	0	100.0%	0.0%
	발전량(2009년)	0		0	100.0%	0.0%
전북	부존 잠재량	35,863	42,069	77,932	46.0%	54.0%
	가용 잠재량	4,600	27,771	32,371	14.2%	85.8%
	기술 잠재량	1,439	9,137	10,576	13.6%	86.4%
	공급 잠재량	545	3,255	3,800	14.3%	85.7%
	발전량(2009년)	11		11	100.0%	0.0%
전남 (+광주)	부존 잠재량	62,723	315,897	378,620	16.6%	83.4%
	가용 잠재량	9,003	113,977	122,980	7.3%	92.7%
	기술 잠재량	4,258	43,710	47,968	8.9%	91.1%
	공급 잠재량	1,899	32,399	34,298	5.5%	94.5%
	발전량(2009년)	7		7	100.0%	0.0%
전남 (+광주)	부존 잠재량	62,723	315,897	378,620	16.6%	83.4%
	가용 잠재량	9,003	113,977	122,980	7.3%	92.7%
	기술 잠재량	4,258	43,710	47,968	8.9%	91.1%
	공급 잠재량	1,899	32,399	34,298	5.5%	94.5%
	발전량(2009년)	7		7	100.0%	0.0%
경북 (+대구)	부존 잠재량	110,907	39,053	149,960	74.0%	26.0%
	가용 잠재량	17,593	2,503	20,096	87.5%	12.5%
	기술 잠재량	3,729	1,020	4,749	78.5%	21.5%
	공급 잠재량	1,720	940	2,660	64.7%	35.3%
	발전량(2009년)	241		241	100.0%	0.0%
경남 (+부산+ 울산)	부존 잠재량	64,566	82,834	147,400	43.8%	56.2%
	가용 잠재량	8,795	27,755	36,550	24.1%	75.9%
	기술 잠재량	4,252	11,198	15,450	27.5%	72.5%
	공급 잠재량	2,250	8,243	10,493	21.4%	78.6%
	발전량(2009년)	2		2	100.0%	0.0%
제주	부존 잠재량	11,950	61,534	73,484	16.3%	83.7%



- 그리고 국내 신·재생에너지원 가운데 기술경쟁력, 사업경제성, 국제시장규모 등을 종합적으로 볼 때 태양력과 근소한 차이를 두고 보급 우선순위에서 수위를 차지하고 있으나, 다만, 사업성, 국제시장성이 높는데 반하여, 지역주민 수용성은 상대적으로 떨어짐(전문가 설문조사)⁵⁾

[표 4] 신·재생에너지원에 대한 요인별 평가 순위⁶⁾

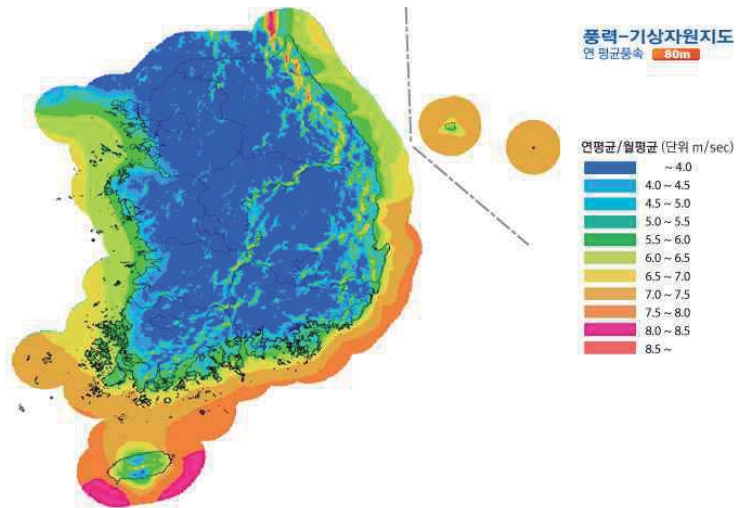
구분	태양열	풍력	바이오	태양광	폐기물	소수력	가중치
종합	4.921	4.904	4.656	4.525	4.463	4.368	
국내기술의 경쟁력	5.000	4.375	4.375	4.750	4.500	4.500	0.1271
사업의 경제성	4.500	4.500	4.125	2.500	5.000	4.750	0.1232
국제시장의 규모	5.250	6.125	5.375	5.750	4.625	4.000	0.0949
에너지공급사업의 지속가능성	5.000	5.250	4.875	4.250	4.875	4.375	0.0889
온실가스 및 오염물질 저감효과	5.750	5.625	4.375	5.000	3.250	5.625	0.0679
원천기술 국내확보 가능성	5.000	4.500	4.625	4.875	4.625	4.500	0.0609
국내시장의 규모	4.750	4.750	4.875	4.625	5.250	3.625	0.0541
에너지원 공급기술의 신뢰도	5.000	5.000	4.875	4.250	4.875	5.375	0.0518
R&D와의 연계성	4.750	5.500	4.750	5.625	4.250	4.000	0.0458
공급산업의 생산능력	4.875	4.750	4.375	4.500	4.625	4.000	0.0456
설치지역 주민 수용성 및 사용 편리성	5.375	3.125	4.250	5.625	2.250	3.625	0.0452
신·재생에너지 보급 목표 달성 기여도	4.125	5.250	5.500	2.250	5.750	4.375	0.0423
간접적 파급효과	5.000	5.750	5.000	5.875	3.750	3.750	0.0349
법/제도 영향 정도	5.000	5.375	5.000	6.000	4.125	3.875	0.0322
에너지 생산에 요구되는 부가적 자원 요구 정도	3.625	3.250	3.625	2.625	3.875	3.875	0.0314
에너지원 공급기술의 완결성	5.250	5.000	4.875	4.875	4.750	4.875	0.0297
에너지원 공급기술의 혁신성	4.750	4.875	4.875	6.000	3.625	3.125	0.0243

5) 신철오·육근형(2011.12), pp.19-20참조.

6) 지식경제부, 『제3차 신·재생에너지 기술개발 및 이용·보급 기본계획 수립방안 연구』, 지식경제부(2008), pp.241-249 재구성, 신철오·육근형(2011), pp.19-20에서 재인용.

- 2012-2016년 사이에 테스트베드를 포함하여 전국에서 13개 지역에 새로운 풍력사업개발이 계획되고 있는 등 성장세가 뚜렷함
- 전국풍력자원현황을 보면, 제주도 인근 연안이 매우 우수한 것으로 나타나며, 제주도에 설치된 풍력설비는 전국의 25.1%로 강원도에 이어 두 번째 높은 용량이며, 관할 면적 대비로는 가장 높은 비율임

[그림 1] 전국풍력기상지도⁷⁾



- 현재 국내 설치된 풍력발전기는 총 259기에 국산비율은 10.3%에 불과하며, 대부분 덴마크 등의 외국산이 차지하는 비율이 높음

[표 5] 풍력발전설비 현황⁸⁾

구 분	대수(기)	용량(MW)	발전량(MWh/년)	비 고
육상풍력	259	420	857,645	0.19%

* 2011년 총 발전량: 462,246GWh/년

* 2012년 추가 설치용량: 32.5MW(창죽(16MW), 용대리(1.5MW), 태백(15MW))

7) 기상자원지도데이터, <http://www.greenmap.go.kr/>

8) 지식경제부, 「국내 풍력산업 현황과 정부정책」 지식경제부 자료 (2012.6.15).

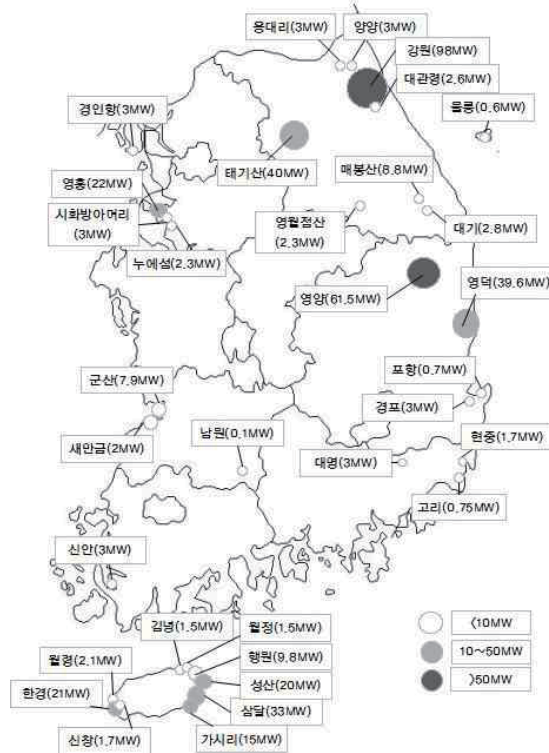
[표 6] 국내 풍력발전시설 중 국산 및 외산 점유비율 현황⁹⁾

구분	대수(기)	용량(MW)	점유율(%)	비고
국산	27	43.4	10.3	유니슨, 효성 등
해외	232	376.6	89.7	Vestas, NEG-Micon 등
합계	259	420		

[표 7] 지역별 풍력설비 현황¹⁰⁾

구분	대수(기)	용량(MW)	비율(%)
강원도	91	160.4	38.2
제주도	64	105.6	25.1
경상북도	69	105.4	25.1
기타	35	48.6	11.6
합계	259	420	100

[그림 2] 국내 풍력발전단지 설치 현황¹¹⁾



9) Id.
10) Id.
11) Id.

3. 제주도 현황

- 정부는 제주해상풍력 2GW정책을 추진 중이며, 제주도의 풍력 발전사업을 원활히 추진하기 위하여 제주에너지공사의 설립을 추진하고 있음
- 제주도에에는 주로 동부와 서부지역에 여러 곳의 풍력단지가 설립 되어 있으며, 2012-2020년 사이 대정지구와, 한경, 성산, 구좌 지구에 해상풍력의 설립이 추가로 계획되어 있음

[표 8] 제주도 풍력발전설비 현황 (2009년 기준)¹²⁾

구 분	사업자	발전소	설비용량(kW)	준공일	용량누계(비고)
운전 중	제주도청	행원풍력	9,795	2003.4	9,795
	남부발전	한경풍력1	6,000	2004.4	15,795
	제주도청	신창풍력(1)	1,700	2006.2	17,495
	한국에기연	월정풍력	1,500	2006.7	18,995
	남부발전	한경풍력2	15,000	2007.10	33,995
	남부발전	성산풍력(1)	12,000	2009.3	45,995
	소 계	6	45,995	-	-
건설 예정	남부발전	성산풍력(2)	8,000	2009.9	53,995
	한신에너지	삼달풍력	33,000	2009.10	86,995
	제주도청	가시리풍력	15,000	2010.2	101,995
		신창풍력(2)	1,500	2010.2	103,495
		김녕풍력	1,500	2010.2	104,995
	(주)NCE	제주해상풍력	30,000	2012.6	(주)삼무로 부터 승계
	제주풍력	제주난산	10,500	-	유보
합 계	9	145,495	-	-	

12) 강지윤·김세호·김영환·고영준, 제주대학교·전력거래소, 「2010~2011년 제주 풍력발전기 운전 한계용량 검토」, 2009년도 대한전기학회 하계학술대회 논문집 (2009.7.14), p.123.

Ⅲ. 풍력발전소 입지관련 지역갈등현황

1. 전국현황

- 우리나라에서 최초로 풍력발전단지가 들어선 곳은 제주 행원단지이며, 상업적 단지로서 설립된 것은 강원도와 유니슨의 합작으로 대관령에 세워진 강원풍력임
- 풍력발전을 위하여는 일정 강도 이상의 바람의 세기가 전제되어야 하므로, 주로 육상풍력발전시설이 입지하는 곳은 높은 산악지대인 경우가 많은 반면, 이들 지역은 자연환경보호지역, 산림보호지역, 천연보호지역 등 보호지역으로 설정된 경우가 많음

[표 9] 풍력발전시설이 보호지역 내에 입지하는 경우¹³⁾

풍력발전단지	시설규모	지역특성
강원풍력	2MW급 49기	백두대간 마룻금 훼손 논란
태백풍력발전단지	2MW급 9기	핵심구역, 완충구역, 고령지 채소밭
강릉풍력발전단지	2MW급 13기	생태자연도 1등급, 녹지자연도 7등급, 백두대간 핵심구역
오대산풍력발전단지	2MW급 35기	자연공원법상 공원자연환경지구
양구 대우산 풍력발전단지	2MW급 10기	문화재보호법상 천연보호지역

- 또한, 풍력발전 사업 추진시 지역주민들의 높은 보상금에 대한 요구나 풍수지리상의 이유 등으로 인한 반대에 부딪히는 경우가 많음
- 2008년, 울주와 밀양지역에서 경남신재생에너지공사가 재약산 일대 18만 7천 여m² 부지에 풍력발전기 22기에 시간당 50MW규모의 전기를

13) 최승국, '생태 가치와 재생에너지 가치 충돌의 올바른 해결방안(풍력발전을 중심으로),' 국가환경기술정보센터(www.konetic.or.kr)(2009.7.28), 사례 재구성.

생산하는 영남 알프스 풍력단지 조성사업을 시도하였으나 지역 주민들과 환경단체 등의 반대로 무산된 바 있음¹⁴⁾

- 따라서 이러한 풍력여건의 제약과 부지확보의 어려움으로 육상 풍력발전의 대안으로서 해상풍력이 더욱 주목받게 됨
- 한편, 풍력발전시설의 입지로 고용창출 등 지역산업에 미치는 경제적 영향도 적지 않으므로 제주 난산리 풍력발전사건에서 볼 수 있듯이 지역사회 내부에서도 이해의 충돌이 발생함

[표 10] 풍력발전사업의 매출액, 고용인원, 기업체 수 추이 비교¹⁵⁾

구 분		2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년
풍 력	매출액 (십억 원)	101	194.8	462.1	618.7	1357.3	1184.5	1167.8
	고용인원 (명)	301	472	900	1430	1929	2411	2654
	기업체 수 (개)	13	15	18	23	26	30	32
	업체당 매출액	7.8	13.0	25.7	26.9	52.2	39.5	36.5
	매출액당 고용인원	38.7	36.3	35.1	53.2	37.0	61.1	72.7
	업체당 인원 수	23.2	31.5	50.0	62.2	74.2	80.4	82.9

2. 제주도 현황

- 제주도는 풍력발전시설의 입지에 최적조건을 갖춘 것으로 평가되어 국내 최초로 해상풍력실증연구단지가 월정리에 입지하는 등 제주 각지 9곳에 풍력발전단지가 설립 또는 설립예정 중에 있음
- 그러나 난산리 풍력발전단지 조성사업과정에서의 주민분쟁으로 인해 지역사회의 수용성의 문제가 부각되기 시작

14) 부산일보, ‘밀양 영남알프스 풍력단지 재추진 또 갈등,’ (2012.2.14).

15) 지식경제부 보도자료 (2011.2.15), 신철오·육근형, (2011.12), p.21의 인용표 재구성



- 제주 서귀포시 성산읍 난산리 임야 일대에 민간 주식회사 (주)유니슨이 2.1MW급 7기, 총 14.7MW 규모의 풍력발전시설을 건설하였는데, 사업부지 인근에 토지를 소유하거나 경작하며 경제활동을 하고 있는 주민 총 16명이 2006년 사업시행 승인처분을 한 제주특별자치도지사를 대상으로 개발사업시행승인 취소소송을 제기하여 개발사업 시행승인의 취소판결이 내려지는 등 사업추진이 중단된 바 있음¹⁶⁾
- 난산 풍력발전시설 건설을 둘러싸고, 제주도와 부지소유자들, 영농조합, 지역주민, 풍력발전사업자, 시민단체들 간의 서로 다른 이해관계로 인한 갈등구도가 노출됨
- 그러나, 한 조사에 따르면, 제주 해상풍력실증단지 건설에 대한 지역주민의 의사는 대체로 긍정적으로 나타나고 있으며 제주자치도의 행정에 대한 신뢰도도 중간이상의 긍정적으로 평가하고 있는 경우가 많았음¹⁷⁾

[표 11] 향후 해상풍력실증단지 건설계획 추진 시 지원, 지역주민의 협조 여부¹⁸⁾

협력 정도	응답률 (%)
적극적으로 협력하겠다	33.64
최소한으로 협력하겠다	43.93
협력하고 싶지 않다	17.76
전혀 협력하지 않겠다	4.67

16) 대법원 2009두2825 판결(2009.9.24.선고); 「제주 난산풍력발전소 개발사업 시행승인 취소 공고」, 제주특별자치도 공고 제2011-897호, (2011.12.24)

17) 염미경, 「풍력발전단지 건설과 지역수용성」, 사회과학연구 제47집(2008), p.81.

18) Id., p.80.

[표 12] 제주도의 사업과 행정업무 수행에 대한 평가¹⁹⁾

	매우 찬성	찬성	보통	반대	매우 반대
주민여론을 잘 반영시키고 있다	2.99%	19.40%	50.75%	13.43%	8.96%
행정을 공개적으로 수행하고 있다	1.59%	19.05%	44.44%	22.22%	7.94%
행정에 대해 홍보가 잘 이루어지고 있다	1.54%	12.31%	50.77%	24.62%	6.15%
서민생활보호에 힘쓰고 있다	0	18.46%	43.08%	26.15%	7.69%
행정을 전반적으로 믿을 만하다	0	21.54%	49.23%	20.00%	4.62%

- 해상풍력실증단지 조성사업과 관련하여 주민들의 욕구에 관한 조사결과를 보면 해상풍력발전단지사업이 문화관광적 효과를 산출함으로써 지역사회에 혜택이 돌아오는 것을 바라고 있으며, 발전단지로 인한 지역사회의 피해에 대한 우려와 마을에 대한 경제지원 및 시설지원 등 복지지원에 대한 욕구를 가지고 있음²⁰⁾

[표 13] 마을발전을 위해 필요한 정책사업에 대한 지지도²¹⁾

개발산업분야		적극 찬성	찬성	보통	반대	적극 반대
산업· 경제기반 강화산업	해상풍력실증단지조성사업	27.22%	33.66%	22.77%	8.91%	6.93%
	마을특산물 전시판매장 조성사업	31.91%	42.55%	17.02%	7.45%	1.06%
마을기반 시설 및 생활환경 개선	도로확충사업	32.63%	35.79%	22.11%	9.47%	0
	주민복지시설 확충사업	41.94%	41.94%	13.98%	2.15%	0
	교육시설 확충사업	31.25%	36.46%	26.04%	6.25%	0
문화· 관광육성	바다주변 테마공간 (휴양, 숙박공간, 관광 시범마을 조성사업)	26.60%	45.74%	20.21%	6.38%	1.06%
	관광자원시설 조성사업	28.26%	45.65%	21.74%	4.35%	0
	청정에너지(그린) 마을 조성사업	26.88%	41.94%	24.73%	5.38%	1.08%

19) Id., p.81.

20) Id., pp.78-80.

21) Id., p.77.



- 최근의 제주 지역사회는 제주도의 공공자원인 풍력자원을 제주도 에너지공사 등의 설립을 통해 민간기업의 사유화와 도민들의 소외현상을 방지하여 갈등을 해결해 나가야 한다고 주장

IV. 관련법령분석

1. 「발전소주변지역 지원에 관한 법률」에 따라 풍력발전단지 주변지역에 대한 지원가능여부

(1) 풍력발전단지와 지원대상 주변지역

- 원칙적으로 위 법상 지원가능 대상 지역은 발전사업의 허가를 받은 발전사업자가 가동·건설 중이거나 건설할 예정인 발전소의 발전기가 설치되어 있거나 설치될 지점으로부터 반지름 5킬로미터 이내의 육지 및 섬지역이 속하는 읍·면·동의 지역(「발전소주변지역 지원에 관한 법률」 제2조)
- 신·재생에너지 발전소의 경우 시설용량 2천KW을 초과하여야 함 (「발전소주변지역 지원에 관한 법률」시행령 제2조 제2항)
- 현재, 제주 김녕 실증시험장의 경우, 이 법의 적용을 받지 않고 제주도 자체예산으로 연 2억 원 수준의 실증시험장 주변지역 지원 사업 중에 있음
- 제주 김녕 실증시험장의 경우 5MW이므로 시설용량은 요건을 만족하고 있으므로 발전사업 허가를 취득한 이후에는 위 법에 따라 주변지역 지원이 가능할 것임
- 실증시험장의 경우 주변지역에 미치는 영향에 있어 일반 풍력 발전소와 거의 유사함에도 불구하고 전기사업자가 아닌 경우 법률의 적용을 받기 어려우므로 입법적 개선의 필요가 있음

- 제주 한림풍력(150MW), 대정풍력(20MW), 서남해 해상풍력(2,500MW)의 경우에도 위 지원요건을 충족하나, 해상풍력의 경우 먼 바다에 입지하는 경우가 있으므로 지원 대상지역 거리요건에 대한 예외를 둘 필요가 있으므로, 시행령 개정에 의한 입법적 개선이 요망됨
- 위 법에 따른 지원은, 원칙적으로, 위 지원 대상 지역에 해당하는 주변지역이지만, 예외적으로, 지원사업의 효율적인 시행이나 지역의 균형 있는 발전 등을 위하여, 주변지역이 속한 지방자치단체의 주변지역 외의 지역에 대한 지원도 가능(「발전소주변지역 지원에 관한 법률」 제14조 제1항, 시행령 제19조)
 - 원자력발전소 주변지역 외의 지역에 기본지원사업을 시행하는 지역
 - 특별지원사업을 시행하는 지역 중 주변지역 외의 지역 [발전소의 건설로 주거를 이전한 이주자(移住者)의 집단이주지역을 포함]
 - 지원사업이나 발전소의 건설 및 운영에 직접적으로 관련이 있어 지식경제부장관이 지원사업의 시행이 특히 필요하다고 인정하는 지역
- 기본지원사업에 대하여는 원자력발전소의 경우, 주변지역 외 지역에 대한 지원을 가능케 하는 예외규정을 두고 있으나, 풍력발전의 경우에는 예외규정은 없음(「발전소주변지역 지원에 관한 법률」 시행령 제19조 제2항)
- 특별지원사업에 대하여는 주변지역 외에 그 특별자치도·시·군 및 자치구지역에 대하여 지원사업을 행할 수 있고(「발전소주변지역 지원에 관한 법률」 시행령 제28조 2호), 지식경제부장관이 지원사업의 시행이 특히 필요하다고 인정하는 경우에 주변지역 외 지역에 대한 지원이 가능하므로(「발전소주변지역 지원에 관한 법률」 시행령 제28조 3호), 풍력발전의 경우에도 주변지역 외의 지역에 대하여 이에 따라 지원이 가능함

(2) 지원의 재원

- 발전소 주변지역지원은 ‘전력산업기반기금’에서 부담(「발전소주변 지역 지원에 관한 법률」 제13조, 「전기사업법」 제48조)²²⁾
- ‘전력산업기반기금’의 재원(「전기사업법」 제50조, 「전기사업법」 시행령 제35조)
 - 전기사용자 부담금 및 가산금
 - 신·재생에너지 공급 불이행에 대한 과징금
 - 기금운용 수익금
 - 전력산업기반조성사업 중 전력산업관련 연구개발사업 주관 기관이 기획관리평가전담기관에 지불한 기술료
 - 기금의 부담으로 차입하는 자금
- 실증과정에서 발생하는 매전수익은 기술료에 해당하지 않으므로 전력산업기반기금의 재원으로 편입하려면 법률 또는 시행령 개정으로 별도의 근거마련이 필요함

(3) 지원사업의 종류

- 발주법상 지원사업에는 기본지원사업, 특별지원사업, 홍보사업, 홍보사업이 있음(「발전소주변지역 지원에 관한 법률」 제10조)

[표 14] 지원사업의 종류

지원사업의 종류	지원 내용
기본지원사업	주변지역의 개발과 주민의 복리를 증진하기 위하여 시행하는 지원사업
특별지원사업	발전소가 건설 중이거나 건설이 예정된 주변지역과 그 특별자치도·시·군 및 자치구(이하 “지방자치단체”라 한다) 지역에 대하여 시행하는 지원사업

22) 전략산업기반기금 및 전략산업기반기금부담금에 관한 자세한 사항에 대하여는 후술함.

지원사업의 종류	지원 내용
홍보사업	전력사업(電力事業)에 대한 국민의 이해를 증진하기 위한 사업
기타 사업	주변지역의 발전, 환경·안전관리와 전원 개발의 촉진을 위하여 필요한 사업

- 기본지원사업의 내용(「발전소주변지역 지원에 관한 법률」 시행령 제19조, 별표 1)

[표 15] 기본지원사업의 내용

사업 종류	세부 내용
소득증대 사업	농림수산업시설, 상공업시설 및 관광산업시설의 설치·운영 등 지역 발전 및 주민의 소득증대를 위하여 시행하는 사업
공공·사회 복지사업	의료시설(의료복지 포함), 도로시설, 항만시설, 상하수도시설, 환경·위생시설, 방사능방재시설, 운동·오락시설 및 전기·통신시설 등을 건립·운영하는 사업과 복지회관 건립 등 지역주민을 위한 사회복지 관련 시설 확충 및 지원 프로그램 운영사업
육영사업	교육 기자재 및 통학·숙식 지원, 학자금·장학금 지급 및 교육·문화 관련 시설 건립 등 지역주민에 대한 교육을 지원하는 사업
주민복지 지원사업	지역주민의 생활안정 및 주거환경 개선 등을 위하여 필요한 사업에 필요한 자금 등을 지원하는 사업
기업유치 지원사업	기업의 유치 및 설립·운영에 필요한 자금의 지원 등 지역의 수익과 고용창출을 촉진하기 위하여 시행하는 사업
전기요금 보조사업	「전기사업법」 제16조에 따른 공급약관에서 정한 주택용 전력 및 산업용 전력에 대한 전기요금의 일정액을 보조하는 사업
그 밖의 지원사업	발전소 주변지역 지원사업 목적에 맞는 주민 협조 제고에 필요한 사업

- 특별지원사업의 내용은 위와 같은 기본지원사업의 종류와 세부 내용을 고려하여 지방자치단체의 장이 정하며, 주변지역이 속하는 지방자치단체의 관할지역에 대하여 시행함(「발전소주변지역 지원에 관한 법률」 시행령 제22조)
- 기본지원사업 지원금은 발전기 건설·가동기간 매년 지원하며, 특별지원사업 지원금은 일시불로 발전소 건설비의 1천분의 15에

해당하는 금액 이내에서 지원(「발전소주변지역 지원에 관한 법률」 제27조 제2항 1.)

2. 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」에 따른 제주도의 자치권한범위

(1) 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법

- 2007.7.3: 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」국회통과
- 2011.5.23: 법률개정으로 ‘전기사업에 관한 특례’에 있어 2만킬로와트 미만의 풍력의 발전사업에 대하여는 「전기사업법」 상의 지식경제부장관의 권한을 제주도지사의 권한으로 하고, 이에 대하여 조례로 제정할 수 있도록 함(「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제221조의 2, 제1항)
 - 이양되는 지식경제부장관의 권한: 「전기사업법」 상 전기사업의 허가(제7조), 전기설비의 설치 및 사업의 개시 의무(제9조), 사업의 양수 및 법인의 분할·합병(제10조), 사업허가의 취소 등(제12조), 청문(제13조), 전기사업용전기설비의 공사계획의 인가 또는 신고(제61조제1항부터 제4항까지), 자가용전기설비의 공사계획의 인가 또는 신고(제62조제1항), 설비의 이설(제71조) 및 과태료의 부과 및 징수(제108조 제3항)
- 다만, 2만킬로와트를 초과하는 풍력의 발전사업을 허가하는 경우에는 지식경제부장관과 협의하여야 함(「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제221조의 2, 제1항)
- 2011.10.12; 「제주특별자치도 풍력발전사업 허가 및 지구 지정 등에 관한 조례(제정) 2011-10-12 조례 제 802호).

(2) 제주도특별법상의 자치권한과 풍력사업 허가조례

- 제주도지사는 제주자치도의 풍력자원을 공공의 자원으로 관리하여야 하며, 풍력자원의 적정관리와 조사, 풍력발전설비의 사후관리 및 풍력자원의 개발과 이용 등에 노력할 의무가 있음(「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제221조의5 제1,2항)
- 2만 킬로와트 미만의 풍력 발전사업에 대한 허가를 받으려면, 조례에 따라 다음과 같은 요건을 갖추어야 함(「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제221조의5 제3항)
 - 제주자치도가 「지방공기업법」에 따라 설립하고 도조례로 정하는 운영능력을 갖춘 지방공기업(같은 법 제77조의3에 따른 출자법인 및 출연법인을 포함한다)
 - 도조례로 정하는 기준 이상의 재정적·기술적 능력을 갖춘 자
 - 도조례로 정하는 발전설비용량 미만의 소규모 풍력 발전사업을 하려는 자
- ‘운영능력을 갖춘 지방공기업’이라 함은 다음과 같은 요건을 갖추는 의미(「제주특별자치도 풍력발전사업 허가 및 지구 지정 등에 관한 조례」 제17조 제1항)
 - 풍력발전사업을 적정하게 수행하는데 필요한 재무능력과 기술능력이 있을 것
 - 기술능력은 풍력발전설비의 건설 및 운영계획의 구체성과 풍력발전설비의 건설 및 운영 기술인력 확보계획의 구체성이 있을 것.
 - 풍력발전사업의 건설과 운영이 계획대로 수행될 수 있을 것
- 제주도지사는 지역주민이 발전사업자와 협력하여 별도 법인을 설립하여 발전사업을 추진할 수 있도록 적극 노력할 의무가 있으며, 풍력발전사업의 활성화를 위하여 별도 법인을 설립하여 발전사업을



추진할 수 있음(「제주특별자치도 풍력발전사업 허가 및 지구 지정 등에 관한 조례」 제17조 제5,6항)

- 제주도지사는 풍력자원의 체계적인 개발 및 풍력발전의 활성화를 위하여 필요한 경우 풍력발전지구를 지정·육성할 수 있으며, 풍력발전지구의 지정으로 인하여 불이익을 받는 주변지역을 신·에너지 및 재생에너지특성화 마을로 지정하여 행정적·재정적 지원을 할 수 있음(「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제221조의5 제6, 7항)
- 제주도지사는 풍력발전지구로 지정된 지역을 신·재생에너지 특성화마을로 지정하여 「발전소주변지역지원에 관한 법률」에 따라 행정적·재정적으로 지원할 수 있으며, 지정된 신·재생에너지 특성화마을에 대하여 매년 또는 중장기적으로 해당 마을에 소득 증대 및 주민복지지원사업 등에 사업계획을 수립하여 지원 할 수 있음(「제주특별자치도 풍력발전사업 허가 및 지구 지정 등에 관한 조례」 제24조 제1,2항)
- 풍력발전 개발사업 시행승인을 얻고자 하는 자는 「전기사업법」 제7조 제6항에서 규정한 지식경제부령으로 정하는 사항 외에 조례가 정하는 구체적 기준에 적합하여야 함 (「제주특별자치도 풍력발전사업 허가 및 지구 지정 등에 관한 조례」 제13조 제1항; 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제221조의 2, 제4항)
- 조례가 정하는 구체적 기준은 다음과 같음(「제주특별자치도 풍력발전사업 허가 및 지구 지정 등에 관한 조례」 제13조 제2항)
 - 풍력발전 사업의 부지는 제20조의 풍력발전지구 일 것
 - 풍력발전시스템 배치계획이 지역 환경과 경관 특성에 부합하고 지역공동체, 지역생태계와 조화로운 형태로 설계되어 있을 것
 - 전력계통 연계망이 특정지역에 편중되지 않고 전체적으로 균형적이고 안정적으로 구성될 것

- 태풍 등 강풍에 대비한 풍력발전시스템의 안전성이 확보되고 사후관리 계획이 적정할 것
- 풍력발전시스템의 설치부지 확보 및 사용계획이 구체적이고 합리적일 것

3. 제주도가 풍력발전사업 허가과정에서 발전사업자에게 지역발전기금을 요구하는 것이 부당결부금지원칙에 해당하는지 여부

(1) 기부채납의 법적 의미

- 수익적 행정처분에 있어서는 법령에 특별한 근거규정이 없다고 하더라도 그 부관으로서 부담을 붙일 수 있고, 그와 같은 부담은 행정청이 행정처분을 하면서 일방적으로 부가할 수도 있지만 부담을 부가하기 이전에 상대방과 협의하여 부담의 내용을 협약의 형식으로 미리 정한 다음 행정처분을 하면서 이를 부가할 수도 있음 (대법원, 2005다65500, 2009.2.12)
- 부관이란 행정청에 의하여 주된 행위에 부가된 종된 규율로서, 상대방에게 일정한 작위·부작위·급부·수인 등의 의무를 부과하는 부담도 그에 속함
- 행정청이 행정처분을 하면서 기부채납을 조건으로 하는 것은 일종의 부관이며, 일정한 급부의무를 부과한다는 점에서 ‘부담’에 해당

(2) 부담의 위법성판단기준으로서 부당결부금지원칙

- 부당결부금지의 원칙이란 행정주체가 행정작용을 함에 있어서 상대방에게 이와 실질적인 관련이 없는 의무를 부과하거나 그 이행을 강제하여서는 아니 된다는 원칙을 말함(대법원 2005다65500, 2009.2.12)



- 제주도가 도내 풍력발전사업 허가과정에서 발전사업자에게 풍력발전 당기순이익이 발생하는 경우 주주 배당금의 17.5%를 지역발전기금으로 요구하는 것이 부당결부금지원칙에 반하는 부관인가가 문제됨
- 제주도는 공공자원인 바람을 이용한 수익의 외부유출과 환경피해에 대한 도민정서를 고려하여 운영수익 일부를 지역발전기금으로 출연요청한다는 입장
- 그러나 수익의 사용목적이 풍력발전과 실질적 관련없이 지자체 주민 전체의 복리후생에 사용한다면 발전사업의 허가목적과 직접적 관련성이 결여된다는 점에서 부당결부금지원칙에 반하는 것으로 볼 여지가 있음
- 통상, 행정권의 행사와 이에 결부된 반대급부 사이의 실질적 관련성은 원인적 관련성과 목적적 관련성이 있는가 여부로 판단하며, 이 둘 중 하나가 결여된 경우, 실질적 관련성이 없는 부당한 결부가 있는 것으로 봄²³⁾
- 원인적 관련성이란 ‘수익적 내용의 행정행위를 발령하기 때문에 이와 관련하여 상대방에게 개별적인 부관을 부과하는 것이 가능하게 되는 관계가 될 뿐만 아니라, 수익적 행정행위를 발령하기 때문에 특정부관의 부과가 필요하게 되는 관계일 것’을 의미하며, 목적적 관련성이란 ‘행정권한의 수권목적의 범위 내에서 반대급부가 부과되는 것’을 의미함²⁴⁾
- 따라서 허가청인 제주도의 풍력발전사업 허가과 풍력발전사업자에게 지역발전기금을 요구하는 것이 원인적 및 목적적 관련성이 인정될 수 있는가 또는 비례원칙에 비추어 볼 때 부과되는 부담이 행정처분의 목적에 비추어 상당한 것인가의 법적 판단문제가 발생

23) 박균성, 「행정법 강의」, 박영사(2011), pp.425-427.

24) 류지태·박종수, 「행정법신론」, 박영사(2009), pp.46-47.

(3) 부당결부금지원칙의 위반을 인정한 사례

- 지방자치단체장이 사업자에게 주택사업계획승인을 하면서 그 주택사업과는 아무런 관련이 없는 토지를 기부채납하도록 하는 부관이 부당결부금지의 원칙에 위반하여 위법하지만 그 하자가 중대하고 명백하여 당연무효라고 볼 수는 없다고 한 사례 (대법원, 96다49650, 1997.3.11)

“지방자치단체장이 사업자에게 주택사업계획승인을 하면서 그 주택사업과는 아무런 관련이 없는 토지를 기부채납하도록 하는 부관을 주택사업계획승인에 붙인 경우, 그 부관은 부당결부금지의 원칙에 위반되어 위법하지만, 지방자치단체장이 승인한 사업자의 주택사업계획은 상당히 큰 규모의 사업임에 반하여, 사업자가 기부채납한 토지 가액은 그 100분의 1 상당의 금액에 불과한 데다가, 사업자가 그 동안 그 부관에 대하여 아무런 이의를 제기하지 아니하다가 지방자치단체장이 업무착오로 기부채납한 토지에 대하여 보상협조요청서를 보내자 그 때서야 비로소 부관의 하자를 들고 나온 사정에 비추어 볼 때 부관의 하자가 중대하고 명백하여 당연무효라고는 볼 수 없다고 한 사례”(대법원, 96다49650, 1997.3.11)

- 지방자치단체가 골프장사업계획승인과 관련하여 사업자로부터 기부금을 지급받기로 한 증여계약은 공무수행과 결부된 금전적 대가로서 그 조건이나 동기가 사회질서에 반하므로 민법 제103조에 의해 무효라고 본 사례(대법원, 2007다63966, 2009.12.10)

“공무원이 인·허가 등 수익적 행정처분을 하면서 상대방에게 그 처분과 관련하여 이른바 부관으로서 부담을 붙일 수 있다 하더라도, 그러한 부담은 법치주의와 사유재산 존중, 조세법률주의 등 헌법의 기본원리에 비추어 비례의 원칙이나 부당결부의 원칙에 위반되지 않아야만 적법한 것인바, 행정처분과 부관 사이에 실제적 관련성이 있다고 볼 수 없는 경우 공무원이 위와 같은 공법상의 제한을 회피할 목적으로 행정처분의 상대방과 사이에 사법상 계약을 체결하는 형식을 취하였다면 이는 법치행정의 원리에 반하는 것으로서 위법하다.”(대법원, 2007다63966, 2009.12.10)

○ 참고) 위 판결의 원심인 서울고법은 위법하지 않은 것으로 판단

“이 사건 증여계약의 법적 성격이 골프장업 사업계획승인이 확정적으로 취소되는 것을 묵시적 해제조건으로 하는 사법상의 증여계약임을 전제로, 이 사건 증여계약에 따른 기부금이 공익적 목적으로 조성·관리되는 점, 당시 피고의 대표이사도 골프장 개발에 따른 막대한 이익을 기대하고 이 사건 증여계약에 응하였던 점, 피고의 전체 사업 규모에 비추어 볼 때 이 사건 기부금액이 골프장사업 추진에 장애가 될 정도로 과다하다고 보기 어렵고, 피고의 현 경영진이 피고의 주식을 인수할 당시 위 기부금액을 반영하여 그 양수대금을 산정하였던 점 등에 비추어 보면, 이 사건 증여계약이 피고가 주장하는 바와 같이 반사회질서의 법률행위에 해당하여 무효라고 보기는 어렵다.”(서울고법 2007.8.16.선고 2006나53551 판결)

(4) 부당결부금지원칙의 위반을 부정한 사례

- 고속국도 관리청이 고속도로 부지와 접도구역에 송유관 매설을 허가하면서 상대방과 체결한 협약에 따라 송유관 시설을 이전하게 될 경우 그 비용을 상대방에게 부담하도록 한 사례

“협약에서, 고속국도의 유지관리 및 도로확장 등의 사유로 접도구역에 매설한 송유시설의 이설이 불가피할 경우 그 이설비용을 (피고)가 부담하도록 한 것은, (한국도로공사: 원고)가 접도구역의 송유관 매설에 대한 허가를 할 것을 전제로 한 것으로, (피고)는 송유관이설이라는 부대공사와 관련하여 공작물설치자로서 특별한 관계가 있다고 볼 수 있고, (피고)로서는 접도구역 부지 소유자와 사이에 별도로 이용계약을 체결하고 그 부지점용에 따른 사용료를 지급하게 되나, 관리청인 (원고)로부터 접도구역의 송유관 매설에 관한 허가를 얻게 됨으로써 접도구역이 아닌 사유지를 이용하여 매설하는 경우에 비하여는 공사절차 등의 면에서 이익을 얻는다고 할 수 있으며, (피고)의 사업이 공익성을 갖는다고 하더라도 비영리사업이라고 볼 수는 없고, (피고)로서는 처음부터 이러한 경제적 이해관계를 고려하여 이 사건 협약을 체결한 것이라고 할 것이므로, 이 사건 협약 중 접도구역에 매설된 송유관 이설비용을 (피고)가 부담하도록 한 부분이 부당결부금지원칙에 위반된 것이라고 할 수는 없다.”(대법원, 2005다65500, 2009.2.12.)

4. 바람의 이용에 대한 경제적·법적 효과

(1) 바람의 법적 성격

- 바람의 법적 성격에 대하여는 종래 논의가 거의 없었으나, 풍력 발전사업이 세계적으로 성장추세에 있으므로 선진국에 있어서도 이에 대한 논란이 발생²⁵⁾
- 바람은 사적 재산으로서의 성격과 공유재산(공공자원)으로서의 성격을 동시에 가짐²⁶⁾
 - ex) 일조권 역시 종래 재산권적 범주에 들어가지 않았으나, 점점 재산적 성격이 강화되고 태양력발전산업이 성장함에 따라 그러한 추세는 강화되고 있음
- 바람의 사적 재산으로서의 성격은 농작물 경작자에게 토지를 임대하는 토지소유자가 갖는 권리와 유사하며, 이는 풍력발전터빈을 설치하고 송전선을 설치하는 등의 행위를 할 수 있는 토지에 대한 임대계약에 기한 권리로서 바람권(wind-right)이라고 불리기도 함²⁷⁾
- 헌법은“광물 기타 중요한 지하자원·수산자원·수력과 경제상 이용할 수 있는 자연력은 법률이 정하는 바에 의하여 일정한 기간 그 채취개발 또는 이용을 특허할 수 있다”고 하고 있고(헌법 제120조), 풍력의 경우 이용할 수 있는 자연력에 해당
- 제주도특별법은 도지사로서 하여금 제주자치도의 풍력자원을 공공의 자원으로 관리하여야 함을 규정(「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제221조의 5, 제1항)

25) Erica Schroeder, “Turning Offshore Wind On”, California Law Review, Vol. 98 (2010), 1631-1668.

26) Yael Lifshitz-Goldberg, “Gone with the Wind? The Potential Tragedy of the Common Wind”, JOURNAL OF ENVIRONMENTAL LAW, Vol: 28:2 (2011) 101-136.

27) Id.



- 풍력자원의 공공자원으로서의 성격에 기반하여 제주도조례는 도지사로서 하여금 제주특별자치도 풍력자원의 공공적 관리를 위하여 필요한 시책을 마련하도록 노력하여야 할 것과, 풍력자원을 활용한 개발사업을 통해 얻는 이익을 도민들이 향유할 수 있도록 노력하여야 한다는 의무를 부과(「제주특별자치도 풍력발전사업 허가 및 지구지정 등에 관한 조례(제정)」 2011-10-12 조례 제802호 제3조)

(2) 바람의 이용과 경제적 외부효과

- 유럽의 풍력선진국들에서는 풍력발전시설의 건설 및 운영에 있어 주위환경에 미치는 영향에 대한 정밀한 검토가 이루어져 왔음²⁸⁾
- 풍력발전이 주위에 미치는 환경적 영향으로는, 소음, 진동, 자기장의 영향, 해양생태계에 미치는 영향, 경관 피해, 온도 상승 등이 지적되고 있음²⁹⁾
- 풍력발전시설의 경우 배타적 공간이용을 필요로 하므로, 농·어업, 관광업 등 기존의 토지나 연안이용자들과의 사이에서 다양한 이해관계 속에 놓여질 수 있음³⁰⁾
- 풍력발전이 주위의 이해관계자들에게 미치는 환경적 요인, 경제적 요인을 사전에 면밀히 조사하여 풍력발전의 대규모 개발 및 운영 단계에서 있을 수 있는 사회적 갈등비용에 대해 대비할 필요가 있음³¹⁾
- 풍력발전의 경우, 다른 화석에너지에 비하여 외부효과가 그리 큰 편은 아니지만, 부정적 환경 영향을 최소화할 수 있도록 입지와

28) 신철오·육근형(2011.12), p.75

29) Id.; ‘Wind farms shown to raise temperatures around them, long-term weather impact uncertain’, <http://www.theverge.com/2012/4/30/2987991/wind-farm-temperature-rise-weather-effects-researchn>.

30) 신철오·육근형(2011.12), p.75.

31) Id.

기종을 선정하고, 충분한 설명을 하고, 지역주민들을 사업에 참여시키고, 이익이 지역에 환원될 수 있도록 하는 방안을 모색할 필요가 있음이 지적됨³²⁾

[표 16] 풍력 발전의 환경적·사회적 문제 저감 방안³³⁾

항 목	내 용
부정적 환경영향 최소화방안 모색	<ul style="list-style-type: none"> • 환경 피해 최소화 기종과 입지 선정 • 자연적, 역사문화적, 경관적 가치가 큰 지역, 거주지와 완충거리 확보 등
풍력발전에 대한 긍정적 사회 인식마련	<ul style="list-style-type: none"> • 독일: 정부의 원자력 포기 정책이 환경단체 및 시민사회의 호의적 태도를 유도 • 덴마크: 풍력 이용의 문화적 전통 • 스페인: 지방정부와 기업의 지방산업 육성 • 일본: 새로운 투자 대상으로의 발상 전환
사업 설명회 및 공청회 개선	<ul style="list-style-type: none"> • 사업 정보, 환경 영향, 장·단점 등 상세한 설명 및 정보 공개 • 설명회/공청회를 사업 홍보와 자본 모집 수단으로 적극 활용 • 계획단계부터 운영기간 전반에 걸쳐 설명 및 홍보
이해당사자로서 주민참여 보장	<ul style="list-style-type: none"> • 독일: 풍력발전에 지역 주민의 출자 참여(주민 의견 소규모에서 대규모로 점진적 확장 및 주민 의견 수렴) • 덴마크: 지역 협동조합 및 합자회사(길드) 주도 • 스페인: 부가산업 유치 및 수익의 지역 환원 • 일본: 펀드 투자를 통한 수익 창출(시민펀드와 전력회사의 협력)
지역사회로의 이익 환원	
지역 특수성을 고려한 도입 차별화	

- 제주도의 경우, 해상풍력실증연구단지 건립으로 인한 환경적 영향에 대하여, 지역주민들은 긍정적 효과로는 전력생산효과 68.48%, 관광 및 휴양효과 47.25%, 대기오염 저감효과 53.57%, 부정적 효과로는, 바다생물에 미치는 피해효과 39.78%, 풍력발전기 주변의 소음, 먼지, 교통 불편 등의 효과 47.25%으로 조사됨

32) Id., pp.33-34

33) 이희선 외(2009), 「재생에너지의 환경성 평가 및 환경친화적 개발 I-태양광 및 풍력에너지를 중심으로-」, 한국환경정책·평가연구원, pp.156-170 요약; 신철오·육근형(2011.12), p.34에서 재인용.

[표 17] 해상풍력실증단지 건립의 환경적 효과³⁴⁾

	매우 클 것이다	클 것이다	그저 그럴 것이다	없을 것이다	전혀 없을 것이다
마을의 경제발전과 제주도의 전력 생산효과	18.48%	50.00%	23.91%	6.52%	1.09%
해상풍력기 설치가 제공하는 관광 및 휴양효과	8.79%	38.46%	38.46%	14.29%	0
해상풍력기 건설로 인해 새로 운 바다경관이 창출되는 효과	9.52%	22.62%	50.00%	13.10%	4.76%
마을의 생활여건 향상 및 인구감소 억제 효과	5.43%	13.04%	42.39%	31.52%	7.61%
전력발전이 화력발전을 대체해 대기오염을 저감시키는 효과	10.71%	42.86%	40.48%	5.95%	0
주변지역의 농작물에 미치는 피해 효과	4.55%	25.00%	34.09%	29.55%	6.82%
바다생물에 미치는 피해효과 (서식지 파괴 및 동식물상의 손실효과)	8.60%	31.18%	27.96%	24.73%	7.53%
본래적 자연경관의 훼손 및 지가 하락 효과	3.37%	31.46%	29.21%	28.09%	7.87%
바다의 수질 오염효과	6.59%	23.08%	34.07%	28.57%	7.69%
풍력기 주변의 소음, 먼지, 교통불편 등의 효과	12.09%	35.16%	20.88%	25.27%	6.59%
유적지 및 유물의 손실 및 가치 감소 효과	2.82%	8.45%	43.66%	40.85%	4.23%
바다의 수위 변화	3.53%	11.76%	37.65%	40.00%	7.06%
현장의 소음, 먼지, 교통 불편 등의 효과	12.09%	28.57%	25.27%	29.67%	4.40%

(3) 외부효과의 내부화방안으로서의 부담금제도

- 특히, 선진국에 있어서도 신·재생에너지산업의 육성하려는 중앙 정부와 발전단지가 입지하는 지역의 관할 지방정부간의 갈등 관계가 발생함
- 부담금제도는 이에 대한 갈등해결방안이 될 수 있음

34) 염미경(2008), p.79.

- 다만, 기존의 부담금제도의 운영실태를 볼 때 지역발전을 위해 사용하도록 되어 있는 부담금들의 경우도 일응 중앙정부에 귀속됨에 따라 여러 가지 문제가 발생한다는 지적이 있음³⁵⁾

5. 입법적 개선방안으로서의 부담금제도

(1) 현행법 하의 부담금제도

- 부담금제는 국가·지방자치단체 및 공공기관 등이 각종 공익사업을 추진하고 특정한 정책달성을 목적으로 사회적 비용을 효율적으로 배분하는 기능을 수행하기 위해 운용되고 있음³⁶⁾
- 법적 정의상으로는 “재화 또는 용역의 제공과 관계없이 특정 공익사업과 관련하여 법률이 정하는 바에 따라 부과하는 조세 외의 금전지급의무”임 (「부담금관리기본법」 제2조)
- 부담금은 특정 공익목적에 위해 사용되며, 그 공익사업과 부과대상 간에 밀접한 관련성이 있고, 부담금은 기금이나 특별회계, 특정 공공기관의 수입으로 계상되도록 되어 있음
- 부담금에는 이용자원인자 부담금, 수익자 부담금, 유도성 부담금이 있음

[표 18] 부담금의 종류

부담금의 종류	내 용	예
이용자원인자 부담금	각종 시설의 건설·유지 등을 위해 그 사용자·원인자에게 관련 비용을 징수	<ul style="list-style-type: none"> • 기반시설부담금 • 수도법상 원인자부담금 • 물이용부담금 • 환경개선부담금
수익자 부담금	공공사업·시설로 인해 특별한 이익을 받은 자에게 징수	<ul style="list-style-type: none"> • 개발부담금 • 농산물수입이익금

35) 김은정, 「부담금 제도 개선 방안」, 경기개발연구원(2009), p.9

36) Id.



부담금의 종류	내 용	예
유도성 부담금	일정한 정책목적을 달성하기 위한 금전적인 간접적 규제수단으로서의 징수	<ul style="list-style-type: none"> • 장애인고용부담금 • 배출부과금 • 과밀부담금

- 기획재정부는 부담금의 부과가 민간의 경제활동을 왜곡시키는 효과가 있지만, 시장실패를 보완하여 외부효과를 교정하는 피구세 (Pigouvian tax)와 같은 기능을 수행한다고 평가
- 현행법 하에서 운용되고 있는 부담금제도는 2008년 기준 101개가 존재하며 종래 개별 부담금별 소관 중앙부처 및 행정기관에 의해 관리되다 2002년 「부담금관리기본법」 제정 이후 기획재정부가 부담금의 신설심사 및 운용평가를 담당하고 있음
- 부담금을 소관 부처별로 보면 국토해양부 24개, 환경부 23개로서 두 부처의 부담금 수가 가장 큰 비중을 차지하고 있으며, 그 외에도 농림수산식품부 11개, 지식경제부 10개, 금융위원회 8개, 문화체육관광부 6개, 산림청 5개, 교육과학기술부 3개, 외교통상부, 보건복지가족부, 노동부 각각 2개, 기획재정부, 행정안전부, 소방방재청, 방송통신위원회, 중소기업청 각각 1개의 부담금을 운용하고 있음
- 중앙정부 기금귀속 부담금(2010년 기준)

[표 19] 중앙정부 기금귀속 부담금³⁷⁾

(단위 : 백만 원)

소 관	부담금명	'10년 징수실적	기 금 명	'10년 기금귀속액
금융 위원회	주택금융신용보증기금출연금	458,300	주택금융신용보증기금	458,300
	주택담보노후연금보증계정출연금	216		216
	농림수산업자신용보증기금 출연금	170,981	농림수산업자 신용보증기금	170,981

37) 기획재정부, 「2010년도 부담금운용 종합보고서」, 기획재정부(2011).

소 관	부담금명	'10년 징수실적	기 금 명	'10년 기금귀속액
	기술신용보증기금출연금	453,200	기술신용보증기금	453,200
	신용보증기금출연금	792,301	신용보증기금	792,301
	공적자금상환기금출연금	54,432	공적자금상환기금	54,432
	예금보험기금채권상환 특별기여금	987,112	예금보험기금채권 상환기금	987,112
	소 계	2,916,542	소 계	2,916,542
교육과학 기술부	원자력연구개발사업비용부담금	177,325	원자력연구개발기금	177,325
외교 통상부	국제교류기여금	45,150	국제교류기금	45,150
문화체육 관광부	출국납부금	170,470	관광진흥개발기금	170,470
	카지노사업자납부금	195,482		195,482
	회원제골프장 시설입장료에 대한 부가금	19,480	국민체육진흥기금	19,052
	영화상영관입장권부과금	34,752	영화발전기금	34,752
	소 계	420,184	소 계	419,756
농림수산 식품부	농지보전부담금	892,633	농지관리기금	892,633
	농산물수입이익금(농안법)	82,331	농산물가격안정기금	82,331
	농산물가격안정기금납입금	81		81
	양곡수입이익금(양곡관리법)	20,530	농산물가격안정기금	20,530
	대체초지조성비	931	축산발전기금	931
	축산물수입이익금	2,427		2,427
	농산물수입이익금(FTA법)	68	자유무역협정이행 지원기금	68
	수산물수입이익금	10,230	수산발전기금	10,230
소 계	1,009,231	소 계	1,009,231	
지식 경제부	특정물질제조업자·수입업자 로부터 징수하는 수입금	88	특정물질사용 합리화기금	88
	전력산업기반기금부담금	1,349,536	전력산업기반기금	1,349,536
	전기통신사업자연구개발부담금	108,718	정보통신진흥기금	108,718
	사용후핵연료관리부담금	296,526	방사성폐기물관리기금	296,526
	소 계	1,754,868	소 계	1,754,868
보건 복지부	국민건강증진부담금	1,584,828	국민건강증진기금	1,584,828



소 관	부담금명	'10년 징수실적	기 금 명	'10년 기금귀속액
환경부	물이용부담금(한강수계)	403,584	한강수계관리기금	403,584
	물이용부담금(금강수계)	89,748	금강수계관리기금	89,748
	물이용부담금(낙동강수계)	193,731	낙동강수계관리기금	193,731
	물이용부담금 (영산강·섬진강수계)	69,184	영산강·섬진강수계 관리기금	69,184
	소 계	756,247	소 계	756,247
노동부	임금채권보장기금 사업주부담금	208,736	임금채권보장기금	208,736
	장애인고용부담금	146,086	장애인고용촉진 및 직업재활기금	146,086
	소 계	354,822	소 계	354,822
국토 해양부	해양환경개선부담금	8,175	수산발전기금	8,175
	해양생태계보전협력금	6,606		6,606
	해양심층수이용부담금	70		70
	소 계	14,851	소 계	14,851
방송통신 위원회	방송발전기금징수금	168,073	방송발전기금	168,073
합 계		9,202,121		9,201,693

○ 중앙정부 특별회계 귀속 부담금(2010년 기준)

[표 20] 중앙정부 특별회계 귀속 부담금(2010)

(단위 : 백만 원)

소 관	부담금명	'10년 징수실적	특별회계명	'10년 특별 회계 귀속액
지식 경제부	안전관리부담금	118,365	에너지 및 자원사업특별회계	118,365
	석유 및 석유대체연료의 수입·판매부과금	1,944,789		1,944,789
	광해방지의무자 부담금	9,274		9,274
	소 계	2,072,428	소 계	2,072,428

소 관	부담금명	'10년 징수실적	특별회계명	'10년 특별 회계 귀속액
환경부	배출부과금(대기환경보전법)	7,795	환경개선특별회계	7,795
	수질개선부담금	14,310		14,310
	배출부과금 (수질및수생태계보전법)	4,054		4,054
	생태계보전협력금	101,928		101,928
	폐기물부담금	60,515		60,515
	재활용부과금	4,966		4,966
	환경개선부담금	648,258		648,258
	폐수종말처리시설부담금	25,149		210
	금강수계 총량초과부과금	2.6		2.6
	영산강수계 총량초과부과금	0.8		0.8
	재활용부과금(전기·전자제품)	591		591
소 계	867,569	소 계	842,630	
국토 해양부	개발제한구역 보전부담금	121,383	광역시·도·특별자치도 지역발전특별회계	121,383
	개발부담금	294,735		147,367.5
	과밀부담금	78,393		39,196.5
	광역시·도·특별자치도 광역교통시설부담금	103,672	교통시설특별회계	41,469
	원인자부담금(도로법)	236		236
	소음부담금	4,144		4,144
	소 계	602,536		소 계
산림청	대체산림자원조성비 및 분할납부이행보증금	114,475	농어촌구조개선 특별회계	114,475
	임산물 수입이익금	368		368
	소 계	114,843	소 계	114,843
합 계		3,657,376		3,383,697



○ 광역자치단체 귀속 부담금(2010년 기준)³⁸⁾

[표 21] 광역자치단체 귀속 부담금(2010)

(단위: 백만 원)

소 관	부담금명	'10년 징수실적	귀속회계명	'10년 광역자치단체 귀속액
교육과학 기술부	학교용지부담금	216,294	학교용지부담금특별회계	166,213
			일반회계	46,323
	소 계	216,294	소 계	212,536
행정 안전부	지방자치단체 공공시설수익자분담금	65,236	상수도특별회계	53,338
농림수산 식품부	수산자원조성금	1,104	일반회계	442
환경부	원인자부담금(수도법)	72,884	상수도특별회계	47,395
	원인자부담금(하수도법)	587,529	하수도사업특별회계	152,439
	소 계	660,413	소 계	199,834
국토 해양부	광역교통시설부담금	103,672	지방광역교통시설 특별회계	62,203
	혼잡통행료	15,284	서울특별시 도시교통사업 특별회계	15,284
	교통유발부담금	170,973	지방도시교통사업 특별회계	101,893
	과밀부담금	78,393	도시개발특별회계(서울시)	19,598.25
			재정비축진특별회계(서울시)	19,598.25
소 계	368,322	소 계	218,576.5	
합 계		1,311,369		684,726.5

38) Id.

○ 기초자치단체 귀속 부담금(2010년 기준)³⁹⁾

[표 22] 기초자치단체 귀속 부담금(2010)

(단위: 백만 원)

소관	부담금명	'10년 징수실적	귀속회계명	'10년 기초자치단 체 귀속액
교육과학 기술부	학교용지부담금	216,294	일반회계	3,758
행정 안전부	지방자치단체 공공시설수익자분담금	65,236	상수도특별회계	11,898
농림수산 식품부	쓰레기유발부담금	2	쓰레기유발부담금특별회계	1
	수산자원조성금	1,104	일반회계	662
	소 계	1,106	소 계	663
환경부	원인자부담금(수도법)	72,884	상수도특별회계	25,489
	원인자부담금(하수도법)	587,529	하수도사업특별회계	431,810
			일반회계	3,280
	폐수종말처리시설부담금	25,149	하수도사업특별회계(달성군)	205
소 계	685,562	소 계	460,784	
국토 해양부	개발부담금	294,735	일반회계	147,367.5
	교통유발부담금	170,973	지방도시교통사업특별회계	36,643
			주차장특별회계	902
			일반회계	31,535
	도시개발구역밖의 기반시설 및 추가설치비용부담금	9,656	일반회계	9,656
	지하수이용부담금	6,795	지하수관리특별회계	4,679
			일반회계	2,116
	기반시설설치비용 (국토계획법)	12	기반시설특별회계	12
소 계	482,171	소 계	232,910.5	
합 계		1,450,369		710,013.5

39) Id.



○ 공공기관 등 기타기관 귀속 부담금(2010년 기준)⁴⁰⁾

[표 23] 공공기관 등 기타기관 귀속 부담금(2010)

(단위 : 백만 원)

소 관	부 담 금 명	'10년 징수실적	귀속기관 등	'10년 공공기관 등 귀속액
금융위원회	한국화재보험협회출연금	9,895	한국화재보험협회	9,895
교육과학기술부	원자력관계사업자 등의 비용부담금	45,322	한국원자력안전기술원	45,322
외교통상부	국제빈곤퇴치기여금	17,418	한국국제협력단	17,418
문화체육 관광부	관광지등 지원시설 이용자분담금	1,715	관광단지(보문/중문/ 지리산온천관광지)	1,715
	관광지등 지원시설 원인자부담금	412	관광단지(보문/무창포)	412
	회원제골프장 시설입장료에 대한 부가금	19,480	개별회원제골프장운영자	428
	소 계	21,607	소 계	2,555
농림수산 식품부	쓰레기유발부담금	2	해당 도매시장	1
	소 계	2	소 계	1
지식경제부	전기사용자 일시부담금	4	사업시행자	4
	집단에너지공급시설 건설비용부담금	211,732	개별집단에너지사업자	211,732
	소 계	211,736	소 계	211,736
환경부	폐수종말처리시설부담금	25,149	한국환경공단	3,651
			환경시설관리공사	21,083
	소 계	25,149	소 계	24,734
국토해양부	존치부담금(택지개발촉진법)	913	한국토지주택공사	913
	운항관리자 부담금	5,331	한국해운조합	5,331
	손해배상보장사업분담금	36,740	대한손해보험협회	36,740
	방제분담금(해양환경관리법)	15,875	해양환경관리공단	15,875
	소 계	58,859	소 계	58,859
중소기업청	지역신용보증재단 및 신용보증재단중앙회출연금	108,469	지역신용보증재단	108,469
합 계		498,457		478,989

40) Id.

2) 전력산업기반기금

- 전력산업기반기금은 지식경제부 귀속 부담금 가운데, 가장 큰 비중을 차지하고 있으며 그 재원은 주로 전력 소비자인 전기사용자 부담금에서 나옴
- ‘전력산업기반기금’의 재원(「전기사업법」제50조, 「전기사업법」시행령 제35조)
 - 전기사용자 부담금 및 가산금
 - 신·재생에너지 공급 불이행에 대한 과징금
 - 기금운용 수익금
 - 전력산업기반조성사업 중 전력산업관련 연구개발사업 주관기관이 기획관리평가전담기관에 지불한 기술료
 - 기금의 부담으로 차입하는 자금
 - 신·재생에너지 공급인증서 거래수익금(「신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법」시행령 제18조의7 제5항)
- 전력산업기반기금은 2000년에 「전기사업법」에 근거를 두고 설치되었으며, 전력산업기반기금부담금은 전기요금의 일정비율을 부담금으로 부과하는 방식으로 부과·징수되었음

[표 24] 전력산업기반기금 및 동 부담금의 제도적 변천

구분	개정일	부담률	관련규정 내용
전기사업법 (제6283호)	2000. 12.23	전력산업의 기반조성 및 기금의 설치	제48조(기금의 설치) 정부는 전력산업의 지속적인 발전과 전력산업의 기반조성에 필요한 재원을 확보하기 위하여 전력산업기반기금(이하 “기금”이라 한다)을 설치한다.
전기사업법 시행령	2001. 2.24	전기요금의 65/1,000	제36조(부담금의 부과기준) 법 제51조 제1항의 규정에 의한



구 분	개정일	부담률	관련규정 내용
(제17137호)			부담금은 전기요금의 1천분의 65에 해당하는 금액으로 한다.
산업자원부 고시 (제2001-35호)	2001. 3.16	전기요금의 32.3/1,000 * 적용기간: 2001.6.1~2001.12.31 (전력산업기금 출범 : 2001.6월부터)	제1조(시행일) 이 고시는 공포일 부터 시행한다. 제2조(부과·징수시기) 이 고시에 의한 부담금은 2001년 3월 이후 전기사용량에 대한 4월 검침분부터 적용한다.
전기사업법 시행령 (제17454호)	2001. 12.31	전기요금의 45.91/1,000 * 적용기간: 2002.1.1~2005.12.26	제36조(부담금의 부과기준) 법 제 51조 제1항의 규정에 의한 부담 금은 전기요금의 1천분의 45.91에 해당하는 금액으로 한다.
전기사업법 시행령 (제19064호)	2005. 12.27	전기요금의 37/1,000 * 적용기간: 2005.12.27~현재	36조(부담금의 부과기준) 법 제51 조제1항의 규정에 의한 부담금 (이하 “부담금”이라 한다)은 전기 요금의 1천분의 37에 해당하는 금액으로 한다.

- 현행 전력산업기반기금 부담금 부과·징수업무의 주관기관은 지식
경제부 전력산업과이며, 부과·징수기관은 한국전력공사이고, 부과
대상은 전기사용행위, 납부의무자는 전기사용자이며, 부과요율은
다음 표와 같음⁴¹⁾

[표 25] 전력산업기반기금 부담금의 부과 근거 및 요율⁴²⁾

근거 법령	규정내용 요약
전기사업법 제51조	전력산업기반조성사업을 수행하기 위하여 전기사용자에 대하여 전기요금의 1천분의 65범위 안에서 부과 및 징수
전기사업법시행령 제36조	부담금은 1천분의 37에 해당하는 금액으로 함

41) Id.

42) Id.

- 전력산업기반기금이 부담금의 요율은 전기요금의 37/1,000이나, 일정한 경우 가산되거나 감면됨

[표 26] 전력산업기반기금부담금의 가산⁴³⁾

구분	내용	관련법령
가산금	<ul style="list-style-type: none"> • 연체기간 1월 이하 <ul style="list-style-type: none"> - 부담금의 1천분의 15를 연체 일수에 따라 일할계산 • 연체기간 1월 초과 2월 미만 <ul style="list-style-type: none"> - 처음 1월에 대한 가산금과 1월 초과부분에 대한 가산금(부담금의 1천분 10을 연체일수에 따라 일할계산)을 합산 • 연체기간 2월 이상 <ul style="list-style-type: none"> - 부담금의 1천분의 25에 해당하는 금액을 부과 	전기사업법 시행령 제37조

[표 27] 전력산업기반기금 부담금의 감면⁴⁴⁾

감면사유(또는 감면대상)	감면율(%)	관련법령
1) 자가발전설비(「신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법」에 따른 자가발전설비를 포함한다)에 의하여 생산된 전기	100%	전기사업법 제51조 제2항 제1호
2) 전력시장에 판매할 전기를 생산할 목적으로 사용되는 양수발전사업용 전기	100%	전기사업법 제51조 제2항 제2호
3) 구역전기사업자(이 법에 따라 구역전기사업자로 보는 집단에너지사업자를 포함한다)가 특정한 공급구역에서 공급하는 전기	100%	전기사업법 제51조 제2항 제3호
4) 통계법 제22조 제1항에 따라 통계청장이 작성·고시하는 한국표준산업분류상의 제조업을 영위하기 위하여 중소기업을 창업하는 자에 대하여 사업을 개시한 날부터 3년동안 부담금 면제	100%	중소기업창업지원법 제39조의 2

43) Id.

44) Id.



- 전력산업기반기금(2010년 기준 17,217억원)의 상당비율이 부담금(2010년 기준 13,469억원)의 징수액에서 나오고 있으며, 부담금의 다양한 사용용도 가운데 발전소주변지역에 대한 지원사업이 포함되며, 기금수입 전체의 10.7%(2010년 기준 1,616억원)가 지원사업에 지출됨

[표 28] 전력산업기반기금 부담금의 연도별 징수실적⁴⁵⁾

(단위: 백만 원)

	부 과		징 수		차 이		징수율
	건 수	금 액(a)	건 수	금 액(b)	건 수	금 액	(b/a)
합 계	115	10,514,553	115	10,173,833	-	340,720	96.8
2010	12	1,380,232	12	1,349,536	-	30,696	97.8
2009	12	1,275,154	12	1,191,735	-	83,419	93.5
2008	12	1,130,935	12	1,110,614	-	20,321	98.2
2007	12	1,068,731	12	1,044,086	-	24,645	97.7
2006	12	991,644	12	1,006,243	-	△14,599	101.5
2005 이전	55	4,667,857	55	4,471,619	-	196,238	95.8

- 부담금의 법정 사용용도

[표 29] 전력산업기반기금 부담금의 법정 사용용도⁴⁶⁾

관련 법령	사용용도
전기사업법 제49조	<ol style="list-style-type: none"> 1. 신·재생에너지를 이용하여 전기를 생산하는 사업자 지원 2. 전력수요관리사업지원 3. 전원개발의 촉진사업지원 4. 도서·벽지의 주민 등에 대한 전력공급지원 5. 전력산업관련 연구개발사업 지원

45) Id.

46) Id.

관련 법령	사용용도
	6. 전력관련 국내외 석탄산업, 액화천연가스산업 및 집단에너지 지원 사업 7. 전기안전의 조사·연구·홍보에 관한 지원사업 및 일반용전기설비의 점검사업 8. 발전소주변지역에 대한 지원사업 9. 기타 대통령령이 정하는 전력산업관련 중요사업 지원

○ 전력산업기반기금의 운영현황(수입 및 지출)

[표 30] 전력산업기반기금의 운영현황(수입 및 지출)⁴⁷⁾

(단위: 억원)

수 입			지 출		
항 목	'09실적	'10실적	항 목	'09실적	'10실적
합 계	17,217	17,934	합 계	17,217	17,934
• 부담금	11,917	13,496	• 사업	15,341	14,638
- 법정부담금	11,900	13,478	- 전기안전관리	861	923
- 가산금	17	18	- 신재생에너지개발	1,923	2,031
			- 신재생에너지보급	3,216	3,928
			- 전력산업원천기술개발	1,145	1,136
			- 전력기술인력양성	136	-
• 정부내부수입	1,015	91	- 전력기술기반구축	180	156
- 기금예탁이자수입	950	50	- 전력수출산업화지원	100	90
- 기금예탁이자수입	65	41	- 전력시장경쟁촉진 및 공정경쟁조성	21	8
			- 전력수요관리	1,171	1,432
			- 농어촌전기공급지원	1,170	1,273
• 기타	4,285	4,347	- 타에너지지원	2,030	60
- 이자수입 등	1,133	1,464	- 전력산업정책연구	20	21
- 융자원금 회수	1,179	1,081	- 국제핵융합실험로공동개발	234	894
- 정부예금회수	1,973	1,802	- 전력·신재생인력양성	-	230

47) Id.



수 입			지 출		
항 목	'09실적	'10실적	항 목	'09실적	'10실적
			- 발전소주변지역지원	1,544	1,616
			- 원자력발전기술개발사업	610	640
			- 신재생에너지보급용자	740	200
			- 전력수요관리용자	140	-
			- 전원개발 및 전력공급용자	100	-
			• 기금운영비	74	81
			• 정부내부지출	-	-
			• 여유자금운용	1,802	3,214

○ 전력산업기반기금 지출사업별 지원현황

[표 31] 전력산업기반기금의 지출사업별 지원현황⁴⁸⁾

사업명	사업내용	지원대상	실적 및 계획 (당년, 억원)		
			'09	'10	'11
합계			14,361	14,439	15,102
전기시설 안전관리	- 취약전기설비 안전 점검활동	한국전기안전공사	17	18	16
전기안전 관리홍보	- 전기안전 대국민홍보	한국전기안전공사	30	25	20
일반용 전기설비 안전점검	- 일반용전기설비 법정 안전점검	한국전기안전공사 한국전력공사	814	879	898
태양광발전 보급지원	- 주택 대상 태양광 설비보급지원	일반용 및 서민임대주택	590	600	500
신재생에너 지발전차액 지원	- 신재생에너지로 생산한 전력우선구매 및 차액 지원	신재생에너지 발전사업자	2,626	3,318	3,950
새만금풍력 클러스터	- 대형풍력 시범단지 조성	지자체	0	10	0
수출산업화	- 전력전기산업의 수출	공 모	100	90	110

48) Id.

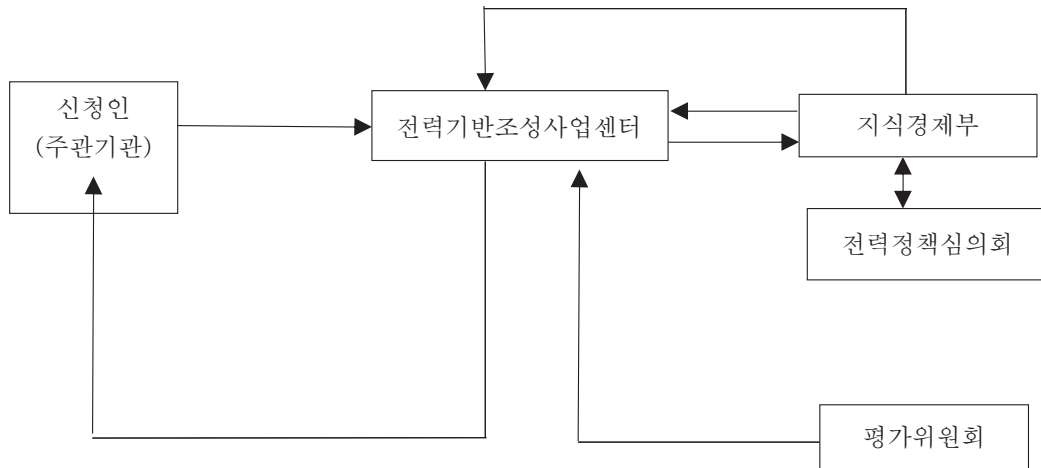
사업명	사업내용	지원대상	실적 및 계획 (당년, 억원)		
			'09	'10	'11
사업	지원을 통한 역량 강화 및 일자리 창출				
원전해외수출기반구축	- 한국형 원전 해외수출 촉진	공 모	0	0	34
기반조성 홍보	- 전력산업구조 및 요금 정책의 기반조성	공 모	9	8	7
전력부하 관리	- 최대전력수요 억제 및 전력부하 평준화	부하관리기기설치자 및 수요조정제도 참여자 등	606	855	687
전력효율 향상	- 고효율전기이용기기 보급촉진	효율향상기기설치자	540	545	491
수요관리 홍보	- 수요관리홍보	에너지관리공단	20	28	15
수요관리 평가	- 수요관리성과의 분석	공 모	5	5	4
도서자가발전시설운영 지원	- 도서자가발전시설 운영결손지원	지자체 및 전기사업자	1,155	1,260	1,154
농어촌전기 공급사업	- 도서벽지지역 전기 공급비용지원	전기수용자 3호이상 벽지 및 10호이상 도서지역	15	13	93
무연탄발전 지원	- 국내 무연탄으로 발전 하는 발전소의 손실 지원	발전사업자	430	60	256
열병합발전 지원	- 열공급우선에 따른 가동손실지원	열병합발전사업자	1,600	0	0
정책연구 사업	- 정부정책 현안사항 및 국정과제 등의 효과적 추진을 위한 조사·연구	공 모	20	21	20
발전소주변 지역기본 지원사업	- 전원개발촉진과 발전소의 원활한 운영도모	발전소주변지역 (발전기로부터 5km이내 읍,면,동)	973	1,017	1,048



사업명	사업내용	지원대상	실적 및 계획 (당년, 억원)		
			'09	'10	'11
특별지원 사업	- 발전소 건설 중 또는 건설예정 지역지원	발전소주변지역 및 지자체(시,군,구)	454	477	532
대국민홍보	- 원자력에 대한 대국민 홍보	원자력문화재단	93	95	94
기타지원	- 원전민간환경감시기구 설치 및 운영지원	민간환경 감시기구	24	27	25
전력산업융 합원천기술 개발	- 녹색전력 R&D 사업에 대한 지원	공 모	1,145	1,121	1,088
원자력융합 원천기술 개발	- 한국형 원자력 발전 기술 자립	공 모	610	622	941
신재생에너 지융합원천 기술개발	- 신재생에너지기술 경쟁력확보	공 모	1,705	1,938	1,833
한국형 300MW 급 IGCC실증 플랜트기술 개발	- 석탄가스화 복합발전 기술개발지원	두산중공업(주), 한국서부발전(주), 한전전력연구원	0	0	200

- 과거 전력산업기반기금은 한국전력 전력연구원내 전력기반조성 사업실에서 운영하였으나, 운영기관의 독립성과 공정성, 투명성 등에 문제가 제기되자 2005년 한전의 특수사업소 형태로 「전력기반조성사업센터」를 설립하여 지식경제부 장관(2005년, 산업자원부)이 관할하도록 되어 있는 전력산업기반기금 관리업무를 전력기반조성사업센터에 위탁하여 운영하고 있음⁴⁹⁾

49) 산업자원부 보도자료, ‘산업기반기금 운용을 위한 「전력기반조성사업센터」 설립’, (2005.7.15.)

[그림 3] 전력산업발전기금에 의한 지원체계⁵⁰⁾

(3) 전력산업기반기금에 의한 발전소주변지역지원

- 발전소 주변지역주민의 민원을 감소시키고 수용도를 증가하기 위하여, 1989년 「발전소 주변지역 지원에 관한 법률」을 제정하여 지역주민 지원에 대한 법적 근거를 마련하고, 2009년 당시까지 약 1조 7천억 원의 재정적 지출을 통해 다양한 지원사업을 수행해 오고 있으나 지역주민의 수용도는 여전히 낮은 것으로 지적됨⁵¹⁾
- 전력산업기반기금에 의한 주변지역지원금에 대한 법 개선이 필요하다고 지적됨⁵²⁾
- 발전소주변지역지원을 위한 전력산업기반기금의 지출

50) 전력기반조성사업센터 홈페이지 참조(<http://www.etep.re.kr>).

51) 오영석, 「지역공존형 발전소 건설을 위한 발전소주변지역지원제도 개선 연구」, 지식경제부 위탁과제(2009.5.31.), http://www.prism.go.kr/homepage/researchsearch/directory/retrieveDirectory.do?slide=DS000120090701131234&detail_id=1411000-200900141&dirLv=1&dirId=DS000120090701131234 (2012.6.6.방문).

52) 일렉타임즈, <http://garisangod.egloos.com/3125685>

[표 32] 발전소주변지역지원을 위한 전력산업기반기금의 지출 현황⁵³⁾

부 문	프로 그램	단위 사업	세부 사업	목 세목	2008년계획		2009년 계획안(B)	증 감 (C=B-A)	증감율 (C/A)
					당 초	수정(A)			
				원전사업 및 발전소주변지역지원	202705	202705	247500	44795	22.1
				발전소주변지역지원(기금)	151905	151905	186500	34595	22.8
				발전소주변지역 기본지원사업	96000	96000	101472	5472	5.7
				자치단체이전	96000	96000	101472	5472	5.7
				자치단체 경상보조	96000	96000	101472	5472	5.7
				특별지원사업	42300	42300	73364	31064	73.4
				자치단체이전	42300	42300	73364	31064	73.4
				자치단체 경상보조	42300	42300	73364	31064	73.4
				대국민홍보	10993	10993	9264	1,729	15.7
				출연금	10993	10993	9264	1,729	15.7
				출연금	10993	10993	9264	1,729	15.7
				기타지원	2612	2612	2400	212	8.1
				자치단체이전	2612	2612	2400	212	8.1
				자치단체 경상보조	2612	2612	2400	212	8.1

- 발전소주변지역주민과 해당 지역 국회의원들은 지원 대상지역의 확대, 전기요금 보조사업 확대, 사업자 지원사업 및 지역개발세 확대, 지역주민고용할당제 확대 등과 같은 지역의 요구를 「발전소 주변지역 지원에 관한 법률」에 포함시켜 줄 것을 지속적으로 요구하여 왔음⁵⁴⁾
- 「발전소주변지역 지원에 관한 법률」상의 발전소주변지역지원제도의 개선에 관한 최근의 연구결과를 보면, 외국의 경우 주변지역지원의 정책방향에 있어 양적 발전보다는 질적 발전을 더 중시하는 방향을

53) 지식경제부, 「지식경제부 사업별 각목명세서」, 지식경제부(2009), p.21-22.

54) 오영석(2009.5.31).

세우고, 지원금의 확대보다는 투명성 및 참여보장을 통해 주민들의 수용성을 높이는 정책을 취하고 있음⁵⁵⁾

- 예를 들면, 한 주민만족도 조사의 경우 민간환경감시기구의 활동에 대한 신뢰도가 높은 반면, 지방자치단체나 발전사업자 등은 신뢰도가 높지 않은 것으로 나타나는 등 지원사업들 가운데서도 주민만족도에 차이가 있으므로, 주민만족도 등을 고려하여 주민들이 실제로 납득하고 수용할 수 있는 방향으로 발전소주변지역지원의 내용을 개선하는 것이 필요함⁵⁶⁾
- 「발전소주변지역 지원에 관한 법률」은 1989년 처음 제정되어 발전소주변지역 지원의 법적 근거를 두게 된 이후 수차례의 개정에 걸쳐, 지원규모와 지원사업의 내용을 확대하여 왔으며, 2000년에는 발전소주변지역지원사업기금이 전력산업기반기금으로 통합되어 운영되었으며, 사업관리자도 한국전력공사에서 산업자원부로 변경됨
- 2005년 개정으로, 수력·원자력발전의 경우, 기본 지원 외에 추가 지원이 필요한 경우 발전사업자가 자기자금으로 지원할 수 있는 근거를 마련함

[표 33] 「발전소주변지역 지원에 관한 법률」의 주요 제·개정 사항⁵⁷⁾

개정대상	시 기	주요 변경사항
발전소주변지역 지원에 관한 법률 제정	1989.6.16	<ul style="list-style-type: none"> • 기금 규모: 전전년도 전기판매수입금의 0.3% 이내 • 사업 종류: 소득증대사업, 공공시설사업, 육영사업
제1차 시행령 개정	1992.10.19	<ul style="list-style-type: none"> • 기금규모 확대: 전기판매수입금의 0.3% 이내 → 0.5%이내 • 발전소 지원금: 원자력 및 석탄화력 0.5~2배 상향 조정(지원금 증액으로 주변지역 주민 민원 해소)

55) Id.

56) Id.

57) Id.



개정대상	시 기	주요 변경사항
제3차 법률 및 시행령 전면개정	법: 1995.1.5 령: 1995.7.6	<ul style="list-style-type: none"> • 기금규모 확대: 전기판매수입금의 0.5% 이내 → 0.8%이내 • 사업신설 확대: 특별지원, 전기요금 보조, 주민복지지원, 기업유치 지원, 주변지역 교사지원, 원자력문화재단 지원
제4차 법률 및 시행령 개정	법: 1997.1.13 령: 1997.6.11	<ul style="list-style-type: none"> • 기금규모 확대: 전기판매수입금의 0.8% 이내 → 1.12%이내 • 사업신설 확대: 방사성폐기물관리시설 주변지역 지원사업 • 기금 조기사용: 장기계획을 수립하는 경우 조기 사용 가능 • 특별지원금 확대: 기존부지에 추가 건설시 신규 부지와 동일하게 1.5% 지원
제6차 법률 및 시행령 개정	법: 2000.12.23 령: 2001.2.24	<ul style="list-style-type: none"> • 발전소주변지역지원사업기금 폐지후 전력산업기반 기금으로 재원 통합 • 사업관리자 변경: 한국전력공사 사장 → 산업자원부장관 • 원전 및 방폐물시설의 건설을 자율 유치시 지원금의 조기 사용 근거 마련 • 자율유치지역 및 다수호기 지역에 대한 특별지원금 가산지원(0.5%)
제8차 법률 및 시행령 개정	법: 2005.7.29 령: 2005.12.30	<ul style="list-style-type: none"> • 지원사업 통합 <ul style="list-style-type: none"> - 지원사업의 종류를 통합하여 세부사업별 시행 여부 및 지원규모 결정에 대한 사업시행자의 재량 확대 * 기본지원사업(공공시설, 소득증대, 육영사업), 전기요금보조사업, 주민복지지원사업, 기업유치 지원사업 → 기본지원사업 • 지원금 산정기준을 설비용량에서 발전량 중심으로 변경 <ul style="list-style-type: none"> - 건설기간에 집중 지원하던 종래의 지원금 산정 기준을 발전량 중심으로 변경함으로써 발전소 운영기간동안 안정적으로 지원사업을 시행 • 수력·원자력 발전사업자의 자기자금 지원근거 마련 <ul style="list-style-type: none"> - 추가지원이 필요한 발전소 주변지역에는 발전

개정대상	시 기	주요 변경사항
		사업자가 자기자금으로 주변지역 지원사업을 시행할 수 있는 근거규정
제10차 법률 및 시행령개정	법: 2008.2.29 령: 2008.2.29	<ul style="list-style-type: none"> 정부조직법 개정에 따른 명칭변경 등 반영
제11차 법률 및 시행령개정	법: 2011.3.30, 령: 2011.11.28	<ul style="list-style-type: none"> 조력발전소 주변지역 정의근거 마련 일정 규모 이상의 발전소에 대하여 주변지역지원 사업심의지역위원회 설치 의무화 기본지원사업의 종류를 대통령령으로 정함 지원사업에 대한 평가제도 도입

(4) 외국의 관련 법·제도

1) 일 본

- 일본에서는 1975년 6월, 「발전용시설주변지역정비법」, 「전원개발 촉진세법」, 「전원개발촉진대책특별회계법」(「전원3법」이라 칭함)의 제정 이후 이 법들을 근거로 다양한 교부금, 보조금 제도를 통해 발전소주변지역지원을 해 왔음⁵⁸⁾
- 전원3법상의 제도들을 통해 발전용 시설이 설치된 시·읍·면 및 주변 시·읍·면을 중심으로 도로, 학교, 용·배수로 등과 공공용 시설의 정비 등, 지역 주민의 복지향상과 지역발전에 대한 지원이 가능하게 되었고 이는 발전용 시설설치의 원활화에 이바지하였음

[표 34] 일본의 발전소 주변지역 지원을 위한 교부금⁵⁹⁾

교부금의 종류	내 용
전원입지 등 초기 대책 교부금	조사·홍보 등 사업, 수산 진흥 대책 사업 등
전원입지촉진대책교부금	공공용 시설의 정비, 운영 등
전원입지특별교부금	급부금의 교부, 기업도입·산업근대화, 복지대책

58) 오영석 외, 「발전소주변지역 지원사업비의 차등지원방안 연구」, 지식경제부 위탁 과제, 동국대학교 지역정책연구소(2010.10.12.), p.35.

59) Id., p.36.



교부금의 종류	내 용
원자력발전시설 등 입지지역 장기발전대책교부금	기업도입 · 산업근대화, 복지대책
수력발전시설 주변지역교부금	수력발전소 주변의 시설정비
전원지역 산업육성 지원보조금	지역활성화 이벤트, 인재육성 사업 등

- 2003년 10월, 「전원입지 지역대책 교부금」이 창설되었고, 기존 교부금제도들이 이에 통합됨과 동시에 다양한 지역활성화사업, 즉, 지방특색 산업지원사업, 지역자원이용 매력향상사업, 복지서비스 제공사업, 환경유지 · 보전 · 향상사업, 생활편리성 향상사업, 인재육성사업 등을 시행하게 되었음⁶⁰⁾
- 일본에서의 발전소주변지역 지원제도는 발전소 입지 지자체에 대해 중앙정부에서 지원금을 교부금의 형태로 제공되기 때문에, 해당 지역은 이러한 교부금을 바탕으로 나름의 계획에 입각한 예산사업으로서 각종 공공시설 정비사업을 추진할 수 있다는 점이 우리의 지역지원사업 추진체계와 다름⁶¹⁾
- 일본의 경우 발전소가 인구 저밀도지역에 위치하고 있어 지원금 자체가 해당 지자체의 주요 수입원이고 지원금의 사용 실적이 선거의 주요 이슈로 부각되는 경우가 많다고 함⁶²⁾

2) 프랑스

- 프랑스에서는 에너지정책결정시 민주적 절차가 점점 강조되고 있음에 따라 대국민 홍보 및 공청회 등 국민이 참여하는 절차를 거쳐 정책을 결정하고 있음⁶³⁾

60) Id., pp.35-36.

61) 오영석(2009.5.31.), http://www.prism.go.kr/homepage/researchsearch/directory/retrieveDirectory.do?slide=DS000120090701131234&detail_id=1411000-200900141&dirLv=1&dirId=DS000120090701131234(2012.6.6.방문), p.28.

62) 오영석 외(2010.10.12.), p.37.

63) 2003년 1월 프랑스 정부는 미래 에너지정책 결정을 위해 국민 토론회를 개최한

- 프랑스의 경우, 한국이나 일본과는 달리 법적 근거를 두고 체계적인 발전소 주변지역지원을 하고 있지는 않으며, 종래 시행되었던 고용 촉진, 공공기반시설 정비, 지방자치단체의 기업설립자금 지원, 전기요금지원 등의 지원사업을 축소 및 폐지하고, 세제상의 혜택을 통한 간접적인 방식에 의하는 정책으로 방향설정⁶⁴⁾
- 따라서 발전소 주변지역에 대한 정의나 지원사업의 내용 등에 대한 명확한 규정 없이, 지역지원 정부와 지역 간의 적극적인 커뮤니케이션을 통해 지원범위와 내용을 정하고 있으며, 당해 지역에 국한하지 않고 지역의 고충(고용창출, 경제발전)을 해결할 수 있도록 지원함으로써 발전소 시설에 대한 공감대를 강화함⁶⁵⁾

V. 분석결과 및 입법개선 필요사항

- 「발전소주변지역 지원에 관한 법률」에 따르면, 지원대상 발전소 주변지역은 원칙적으로 발전기설치지점으로부터 반경 5km이내의 읍·면·동 지역인데, 예외적으로 효율적 시행 또는 지역균형 발전을 위해 주변지역이 속한 지방자치단체의 주변지역 외의 지역도 지원가능
- 해상풍력발전의 경우, 먼 바다에 입지하는 경우가 있으므로 거리 규정에 대한 예외를 둘 필요가 있음
- 현재, 김녕 육상풍력발전실증단지의 경우 제주도가 2억수준의 주변 지역 지원 중에 있는데, 실증시험장 주변지역의 경우도 발전단지와

바 있으며, 이 국민 토론회를 통해, 프랑스 정부는 국민에게 에너지 문제와 이에 대한 대책을 설명하고, 향후 30년을 위한 에너지정책 결정과정에 국민의 참여를 요청 하였음. 오영석(2009.5.31.), p.39.

64) Id., pp.41-47.

65) Id.

유사하나 지원대상에 포함되지 않으므로 지원대상에 포함할 필요가 있음

- 발전소 주변지역주민지원의 재원은 전력산업기반기금에서 나오고, 전력산업기반기금의 재원은 주로, 전기사용자 부담금(전기요금의 3.7%를 부과, 기금수입전체의 75.25%에 해당)에서 나옴
- 지원사업에는 기본지원사업과 특별지원사업이 있는데, 지역민원이 다수 발생하는 원자력발전소의 경우, 주변지역 외의 지역에 대한 기본지원사업이 가능하도록 예외규정이 있으나 풍력발전의 경우는 없음
- 이와 같은 전력산업기반기금에 의한 주변지역주민지원과는 별도로 제주도는 공공자원인 바람을 이용한 수익의 외부유출과 환경피해에 대한 도민정서를 고려하여 운영수익 일부를 지역발전기금으로 출연요청한다는 입장이었음
- 즉, 제주도가 도내 풍력발전사업 허가과정에서 발전사업자에게 풍력발전 당기순이익이 발생하는 경우 주주 배당금의 17.5%를 지역발전기금으로 요구하는 것이 행정처분에 있어 처분상대방에게 처분과 실질적 관련없는 의무를 부과해서는 안된다는 부당결부금지원칙에 반하는 부관인가가 문제됨
- 법원은 부담의 원인적 관련성, 목적적 관련성유무, 부담의 과다 정도에 따라 이 원칙에 위배되는가 여부를 판단할 수 있다고 하고 있으므로, 판례의 경향으로 보아 위와 같은 제주도의 지역발전기금요구가 사용목적과 부과정도를 볼 때 상당한 정도의 부담을 넘는다는 지적이 있음
- 선진국에 있어서도 신·재생에너지산업을 육성하려는 중앙정부와 발전단지가 입지하는 지역의 관할 지방정부간의 갈등관계가 발생함

- 국가·지방자치단체 및 공공기관 등이 각종 공익사업을 추진하고 특정한 정책달성을 목적으로 사회적 비용을 효율적으로 배분하는 기능을 수행하기 위해 운용되고 있는 부담금제도는 이에 대한 갈등해결방안이 될 수 있으므로, 장기적으로 볼 때 풍력발전에 관하여 부담금제도의 개선이 요망됨
- 따라서, 향후 장기적으로는 「발전소주변지역 지원에 관한 법률」상의 발전소주변지역지원의 재원인 전력산업기반기금 및 동부담금 제도를 개선하여 발전소주변지역지원을 보다 현실에 맞게 합리적으로 개선함으로써 지역사회의 부담과 신·재생에너지산업 발전의 조화를 꾀하는 입법적 개선이 요망됨
- 또한, 최근 선진국의 경향을 볼 때, 단순한 금전지원보다는 신·재생에너지 사업의 타당성의 홍보와 민주주의적 절차보장을 통한 이해강화, 지역사회 투자기회 보장을 통해 지역사회의 동의를 이끌어내려는 정책을 강화하고 있으므로 부지선정과정에서 주변 지역의 환경영향에 대한 면밀한 조사와 지역주민의 상황에 대한 이해를 통해 상호합의를 이끌어낼 수 있도록 행정절차 및 참여 방식에 대한 입법적 개선이 요망됨

참 고 문 헌

- 강지윤·김세호·김영환·고영준(2009), 「2010~2011년 제주 풍력발전기 운전 한계용량 검토」, 2009년도 대한전기학회 하계학술대회 논문집, 제주대학교·전력거래소.
- 김은경(2009), 「부담금 제도 개선 방안」, 경기개발연구원.
- 기획재정부(2011), 「2010년도 부담금운용 종합보고서」, 기획재정부.
- 류지태·박종수(2009), 「행정법신론」, 박영사.
- 박균성(2011), 「행정법강의」, 박영사.
- 신철오·육근형(2011), 「해상풍력발전의 환경적·경제적 영향 분석」 (수시연구), 한국해양수산개발연구원.
- 염미경(2008), “풍력발전단지 건설과 지역수용성”, 「사회과학연구」 제47집, 강원대학교 사회과학연구소.
- 오영석(2009), 「지역공존형 발전소 건설을 위한 발전소주변지역지원 제도 개선 연구」, 지식경제부.
- 오영석 외(2010), 「발전소주변지역 지원사업비의 차등지원방안 연구」, 지식경제부 위탁과제, 동국대학교 지역정책연구소.
- 이희선 외(2009), 「재생에너지의 환경성 평가 및 환경친화적 개발 I - 태양광 및 풍력에너지를 중심으로-」, 한국환경정책·평가연구원.
- 조기연 외(2010), 「지역경제 활성화를 위한 녹색클러스터 추진전략 (III), 경남지역풍력클러스터 사례연구」, 과학기술정책연구원.
- 지식경제·에너지관리공단(2010), 「신·재생에너지 백서」, 지식경제부.
- 지식경제부(2008), 「제3차 신·재생에너지 기술개발 및 이용·보급 기본 계획 수립방안 연구」, 지식경제부.

- 지식경제부(2009), 「지식경제부 사업별 각목명세서」, 지식경제부.
- 지식경제부(2012.6.15), 「국내 풍력산업 현황과 정부정책」 지식경제부 자료.
- 최승국(2009.7.28), “생태 가치와 재생에너지 가치 충돌의 올바른 해결방안 (풍력발전을 중심으로)”, 국가환경기술정보센터(www.konetic.or.kr).
- 최승원 · 조성규(2007), “행정주체간의 협약: 국가와 지방자치단체간 협약의 허용성 및 한계”, 「지방자치법연구」 제7권 제2호 통권 제14호, 한국지방자치법학회.
- Erica Schroeder(2010), “Turning Offshore Wind On”, *California Law Review* Vol.98.
- Yael Lifshitz-Goldberg(2011), “Gone with the Wind? The Potential Tragedy of the Common Wind”, *JOURNAL OF ENVIRONMENTAL LAW*, Vol.28-2.
- 산업자원부 보도자료(2005.7.15), ‘산업기반기금 운용을 위한 「전력기반 조성사업센터」 설립’.
- 지식경제부(2010.11.3.), ‘서남해안에 대규모 해상풍력단지 건설 추진’ (보도자료).
- 부산일보(2012.2.14), ‘밀양 영남알프스 풍력단지 재추진 또 갈등’.
- 기상자원지도데이터, <http://www.greenmap.go.kr/>
- 일렉타임즈, <http://garisangod.egloos.com/3125685>
- 전력기반조성사업센터, <http://www.etep.re.kr>
- GWEC, Global wind Statistics 2011(2012.2.7)
- GWEC, “Global Wind 2011 Report,” (2012), REN21