

# 지역주민 공동체와 지속가능한 이익공유제는 가능한가?: 전남 신안군의 경험\*

우 양 호

## 국문요약

본 연구의 목적은 지역의 주민공동체에 대한 신재생에너지 사업의 이익공유제와 지속가능성에 대해 공유자원 이론을 적용하여 중점적으로 연구해 보는 것이다. 우리나라 상당수 지방자치단체는 공유지나 산림, 농지, 바다 등을 활용한 신재생에너지 개발과 시설 입지에 대해 정책적 고민이 적지 않았다. 과연 개발사업에서 지역주민과 지속가능한 이익공유와 제도화는 가능한가? 본 연구는 지방행정의 혁신사례로 평가받는 전라남도 신안군의 조례를 중심으로 제도적 장치의 성공 요인을 분석하고, 이에 대한 주민공동체의 참여와 협력과정을 살펴보았다. 기초자치단체로서는 전국 최초로 주민과의 지속가능한 이익공유제를 성공시킨 신안군은 전국의 많은 지역개발 사례에 정책적인 영감을 주고 있다. 그러한 성공의 이면에는 여러 요소들이 자리하고 있다. 신안군 사례의 시사점은 다음과 같다. 첫째, 지역사회의 숙의를 거쳐 조례로 대표되는 제도적 장치를 공고히 구축한 점이 돋보였다. 신안군의 이익공유제는 주민이 동의하고 체감하는 정교한 실용규칙을 전제하였다. 둘째, 지역 맞춤형 조례의 개정과 진화를 통하여 시의적인 사업을 추진하는 것이 가장 효과적이라는 점을 증명하였다. 셋째, 지역의 환경과 공동체의 특성에 대한 새로운 정책관점이 필요하고, 국가주도의 획일적 사업공모가 갖는 한계를 지적하였다. 넷째, 지속가능한 이익공유제 실현을 통해서 장기적으로 지역경제 활성화와 우리나라의 지역소멸에 대응하는 새로운 가능성도 열릴 수 있음을 밝혔다.

주제어: 주민공동체, 이익공유제, 신재생에너지, 공유자원, 제도적 장치, 실용규칙

## I. 서론

본 연구의 목적은 연안지역의 주민공동체를 대상으로 하여 신재생에너지 이익공유제의 성공과정과 원인을 공유자원 관리이론과 제도적 장치를 중심으로 살펴보는 것이다. 본 연구의 대상으로는 전라남도 신안군의 사례를 설정하였다. 과거 우리나라 지역사회에서는 태양광이나 풍력발전 등의 신재생에너지 시설 입지를 둘러싸고 많은 분쟁과 갈등이 일어났다. 주로 농촌이나 어촌, 산악이나 해안가 등의 공유지에 신재생에너지 개발이 많이 이루어졌다. 그런데 이해관계가 서로 다른 지방자치단체, 지역주민, 민간기업 사이에서 개발에 따른 피해 발생과 보상 문제는 언제나 민

\* 이 논문은 2018년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2018S1A6A3A01081098). 한국지방정부학회 2023년 춘계학술대회 발표문을 보완한 것임.

감한 쟁점으로 부각되었다. 지역마다 해결도 쉽지가 않아서, 사업이 정체되거나 취소된 사례도 적지 않았다.

이미 전문가와 학계에는 주민공동체와 상생하기 위한 새로운 방법으로 '이익공유제' 개념을 도입하였다. 신재생에너지 사업에서의 이익공유제란 신재생에너지 시설이 입지하여 발생하는 경제적·비경제적 외부효과를 상쇄하고, 편익을 지역사회 구성원과 나누어서 분배적 정의를 실현하는 방식이었다. 그런데 우리나라 지역의 현실에서 이런 이익공유제가 신재생에너지 입지 분야에서 성공적으로 실현된 사례는 극히 드물었다. 여러 가지 이유가 있겠지만, 가장 큰 것은 지역사회 주민공동체(Community)의 협조와 공유자원(Commons) 맞춤형 제도의 부재 때문이었다. 특히 신재생에너지 이익공유제의 개념적 전제에는 공유자원의 속성과 이용 상의 기본 원칙이 자리하고 있다. 자연자원인 바람, 햇빛, 산림, 바다, 갯벌 등을 주로 이용하는 신재생에너지 개발 사업은 분명 공유자원적 속성을 크게 갖고 있는 것이다.

이런 가운데 전라남도 신안군은 전국 최초로 신재생에너지 주민 이익공유제를 매우 성공적으로 실현한 사례로 평가되고 있다. 중앙정부와 언론 등은 신안군의 사례를 정책홍보물과 보도기사로 여러 차례 소개한 바 있다. 그런데 신안군의 주민 이익공유제 성공에 결정적인 역할을 한 것은 제도적 장치로서의 '조례'였다. 신안군은 2018년 전국 지방자치단체 중에서 최초로 '신안군 신·재생에너지 개발이익 공유 등에 관한 조례'를 자발적으로 만들었다. 이 조례는 공유자원의 개발로 발생하는 이익을 주민공동체의 공유된 이익으로 규정하고 있으며, 이에 대한 신안군의 조례는 확실한 제도적 장치로서 기능을 하고 있다(신안군, 2023).

신안군의 전국 최초 조례 제정은 당시 법 제도와 행정절차상으로는 하나의 '사건'으로 받아들여졌다. 신재생에너지 개발에 대한 주민 이익공유제가 상위의 소관 법률이나 중앙정부 지침 양쪽 모두에서 미비한 상태였기 때문이다. 당초 '신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법(이하 신재생에너지법)'은 물론, 소관부처인 산업통상자원부의 시행령과 시행규칙에는 주민의 개발 참여나 이익공유제를 명확히 적시하지 않았다. 상위 법률에 명시되지도 않았던 주민 이익공유제를 선도적으로 도입했던 신안군의 조례는 그만큼 과감하고 혁신적인 것이었다. 물론 근거 법령이 미비한 조례를 먼저 만들었다는 이유로 신안군은 감사원 정책감사를 받는 시련을 겪었다.<sup>1)</sup>

하지만 오히려 감사원의 감사 사건으로 인해 상황은 반전되었다. 주민과 함께 숙의하여 만든 신안군 조례 제정의 취지와 과정, 형식과 내용은 전반적으로 흠잡을 곳이 없었다는 사실이 명백히 드러났다. 이는 전국적으로 소문이 나게 되었으며, 신안군의 주민 이익공유제 모델은 더욱 화제가 되었다. 조례에 근거하여, 신안군은 2021년부터 신재생에너지 사업에 참여한 주민에게 첫 이익배당을 개시했다. 특히 신안군의 조례로 인해서 관련 상위 법률인 신재생에너지법은 2020년과 2022

1) 조례를 만든 신안군수와 군의회, 공무원, 주민대표는 민간사업자의 반발을 초래했고, 신안군은 2019년 감사원의 특별감사를 받았다. 당시 신재생에너지는 국가적 사업의 성격이 강했고, 민간 발전사업자의 이익과 권리를 지방자치단체가 일방적으로 침해했다는 민원도 제기되었다. 중앙정부 주무부처인 산업통상자원부와 감사원도 민간사업자와 비슷한 판단을 했다. 하지만 약 1년 2개월에 걸친 감사원의 집중적인 정책감사 결과, 신안군 조례의 제정과정과 내용, 적용 등에는 큰 무리가 없는 것으로 판명이 났다. 장기간 감사에도 불구하고 신안군에게 행정처분은 없었고, 권고 정도로 결론이 났다(신안군, 2022).

년에 각각 주민의 참여와 이익공유제를 명시화하여 답는 쪽으로 개정이 되었다. 그 이후 전국적으로 신안군의 이익공유제 모델은 타 지역에서 벤치마킹하려는 문기가 줄을 이었다. 따라서 이 사례는 기초자치단체가 만든 조례와 실험이 성공한 이후, 상위 법률이 거꾸로 영향을 받아 개정된 매우 희소한 케이스이기도 하다.<sup>2)</sup>

이런 이유에서 본 연구는 전라남도 신안군의 신재생에너지 이익공유제를 공유자원 관리이론을 적용하여 증점적으로 연구해 보고자 한다. 특히 지방행정 혁신의 사례로 평가받는 신안군의 조례를 중심으로 제도적 장치의 성공 요인을 분석하고, 이에 대한 주민공동체의 참여와 협력의 과정을 면밀히 살펴보려 한다. 또한 기초자치단체로서는 주민과의 지속가능한 이익공유제를 최초로 성공시킨 신안군의 지리적 특성과 환경적 요인도 무엇이 있었는가를 알아보려 한다. 본 연구의 결과는 향후 비슷한 처지에 놓여 있는 전국의 많은 지역개발 사례에 대해 정책적 영감과 시사점을 줄 것으로 생각된다.

## II. 이론적 고찰과 분석의 틀

### 1. 신재생에너지의 속성과 이익공유제

신재생에너지산업은 차세대 성장 동력으로 급격히 팽창하고 있는 미래형 산업이며, 우리나라 여러 지역에서 관심이 높다. 신재생에너지의 정의는 법률적으로 신재생에너지법 제2조에 의거할 수 있다. 신재생에너지는 ‘신에너지’와 ‘재생에너지’의 합성어이다. 신에너지는 기존의 화석연료를 변환하여 이용하는 것인데, 수소에너지와 연료전지가 대표적이다. 신에너지 개발은 주로 국가와 민간에서 주도하고 있다. 반면에 재생에너지는 자연의 햇빛과 물, 강수나 지열 등을 포함해서 재생이 가능한 에너지를 변환시키는 것이다. 통상적으로 신재생에너지 개발은 태양광발전과 풍력발전 위주로 이루어지는데, 이것은 정확히 재생에너지 분야에 집중된다고 할 수 있다(김대인, 2018; 박종문 외, 2021).

신재생에너지가 가진 기본적인 속성은 대부분 자연의 자원을 이용하는 것이다. 현실적으로 재생에너지 개발은 자연의 햇빛과 바람, 공간적으로는 인구가 밀집되지 않은 산림, 바다, 연안, 갯벌 등을 주로 이용한다. 그런 이유로 태양광발전과 풍력발전 시설을 짓는 신재생에너지 개발은 해당 지역사회 및 지역주민과 필연적으로 마주해야 한다. 또한 지역의 공유자원 혹은 공유재산을 신재

2) 과거 신재생에너지법에는 2019년까지 지역주민의 참여와 이익공유제를 다룬 부분이 전혀 없었다. 그러나 신안군의 조례가 사회적으로 이슈가 되자, 2020년과 2022년에 제26조(국유재산·공유재산의 임대 등)와 제27조의2(신·재생에너지 발전사업에 대한 주민 참여) 등에서 전면적인 조문 신설과 개정이 이루어졌다. 참고로 당초 신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법(약칭 신재생에너지법)은 2005년 노무현 정부에서 제정되었다. 하지만 이 법률의 모태는 1988년에 처음 제정된 대체에너지개발촉진법이다. 그리고 이 법률이 김대중 정부인 1998년 대체에너지 개발·이용·보급 촉진법으로 개정되었다가 현재의 신재생에너지법 이름으로 개정되었다.

생에너지 개발을 통해 활용하면, 특정 지역에 대한 사회경제적 파급효과가 발생하게 된다. 경제적 효과 외에도 주민의 주거와 생활, 기타 환경적 측면에서 불가피하게 외부효과(Externality)가 발생한다. 신재생에너지에 대한 이익공유제 논의는 바로 이 지점에서 출발한다(김정희, 2014; 이동호, 2020; 안승혁 외, 2021).

이익공유제는 지역개발에 있어서 민간사업자, 주민, 지방정부가 함께 참여하는 모델이다. 전통적인 이익공유제는 공공기여의 형태로 지역에 직접적으로 환원하는 방식이었는데, 대표적인 예로 기부채납과 초과 개발이익환수가 있었다. 하지만 신재생에너지의 이익공유제 모델은 그동안 주민들에 대한 전략적 접근, 주민 수용성 강화의 대책으로만 간주되어 왔다. 대표적인 예로서는 개발사업 지분에 대한 공동 소유권, 개발에 따른 피해의 현금성 보상, 마을발전 공동기금의 조성, 현물 편익이나 주민의 고용, 기타 간접적인 편익 제공 등이 있었다(김대인, 2018; 우양호, 2019; 이동호, 2020; 박종문 외, 2021).

그런 관계로 신재생에너지에 대한 지역 주민의 이익공유제는 최근 '지속가능성' 문제가 화두가 되고 있다. 주민의 수용성 제고를 위해서 이익공유제 모델로 접근을 하였으나, 일회성이나 단기적인 보상책으로는 한계에 직면하고 있다. 이익공유제라는 이름으로 추진된 개발업자와 지방정부의 일회적인 보상책은 장기적 효과가 크지 않은 것으로 보고되었다(김정희, 2014; 이동호, 2020; 안승혁 외, 2021). 특히 이익공유제의 도입 이후에도 주민과의 갈등이 재현되는 경우가 발생할 수 있으며, 실제 그런 사례들도 나타나고 있다. 이익의 지속가능성을 담보하기 위해서는 현실적으로 제도적 장치가 가장 중요하다. 이론적으로 제도적 장치는 공유자원 이용과 공동체의 지속가능성을 담보하는 것으로 증명되어 있기 때문이다(Sarker & Blomquist, 2019; 우양호, 2008; 김대인, 2018; 박종문 외, 2021; 황재희, 2022).

## 2. 공유자원의 제도적 장치와 변화

이론적으로 먼저 제도적 장치의 의미와 내용을 보다 구체적으로 논의할 필요가 있다. 공유자원 에 대한 이러한 이론을 정립한 오스트롬(Ostrom) 등에 의하면, 제도를 구성하는 내용은 크게 일곱 가지의 실용적 규칙으로 분류된다. 그것은 경계의 규칙(Boundary Rules), 직위의 규칙(Position Rules), 권위의 규칙(Authority Rules), 통합의 규칙(Aggregation Rules), 범위의 규칙(Boundary Rules), 보상의 규칙(Payoff Rules), 정보의 규칙(Information Rules)이다. 각각의 실용적 규칙이 가진 세부적인 내용은 다음과 같다(Ostrom, 1990; Ostrom, 1992; Sarker & Blomquist, 2019; Cumming, 2020; Herzberg, 2020).<sup>3)</sup>

첫째, 경계의 규칙(Boundary Rules)이란 공유자원의 이용 상황에서 행위자가 과연 누구와 누구 인가를 결정해주는 요소를 말한다. 이는 공유자원의 집단적 활용이 되거나 예정된 상황에서 공동

3) 공유자원 이용을 위한 제도는 어떤 행위상황에서 인간이 취하는 행동과 그 결과 사이에서 누진적으로 영향을 미치는 '실용적 규칙(Working Rule)의 집합'으로 정의된다. 공유자원의 이용은 이용자 행위의 상황이나 행동의 장을 거쳐 최종적인 결과에 이르기까지 일련의 흐름을 갖는다. 제도는 이런 과정의 시작과 끝에 걸쳐 영향을 미친다(Ostrom, 1998; Mansbridge, 2014).

체의 구성원이 될 수 있는 자격이나 멤버십(Membership)을 명시하는 것이다. 경계의 규칙은 만약 공유자원과 관련된 제도적인 기구나 조직이 있다면, 여기에 새로 들어오거나 나가야 하는 참여자를 조작적으로 정의하기도 한다. 경계의 규칙을 통해 공동체 및 집단의 참여자 신분과 자격을 명확하고 엄격하게 제한하는 경우, 자원의 이용에 대한 복잡성과 갈등을 방지할 수 있다. 그리고 공동체와 기타 이해관계자 사이의 권리와 책임도 단순화되고 문제의 본질이 선명해진다.

둘째, 직위의 규칙(Position Rules)은 공유자원의 이용 상황에서 집단 공동체 내부의 직위를 결정해주는 요소이다. 직위의 규칙은 공유자원과 관련된 제도적인 기구나 조직에서 의사결정을 하는 주요 직위의 정의 및 그 직위를 점하는 사람의 수를 정해준다. 나아가 이 규칙은 공동체나 협의체에서 어떤 직위에 어떤 사람들이 얼마나 자리하고 있는지, 그들의 임기는 언제까지인지를 말해준다. 예컨대 공동체나 협의체의 장이나 임원, 집행부의 직위 구성이나 임기가 상세하게 규정되는 식이다. 또한 직위의 규칙은 공동체나 집단에 대한 외부의 간섭이나 감독 관계에 대한 정보를 알려주는 역할도 한다.

셋째, 권위의 규칙(Authority Rules)은 공유자원의 이용 상황에서 의사결정을 하는 경우에 그러한 행위의 절차와 권능을 알려주는 요소이다. 앞서 설명한 직위의 규칙에 따라 할당된 권위의 수준과 기능을 정의한 것이 권위의 규칙이다. 공유자원과 관련된 제도적인 기구나 조직에서는 특정 직위 마다 갖는 권위의 역할과 성격이 다르다. 예컨대 집단 구성원에 대한 제재나 처벌의 상황이 있을 경우, 사후 절차에 따라 갖고 있는 공동체 장과 임원의 권능이 무엇인가를 말해준다. 이와 반대로 긍정적 상황에서도 집단적 의사결정과 관련하여 어떤 직위가 어떤 재량권이 어느 정도 있는지도 알려주는 것이 권위의 규칙이다.

넷째, 통합의 규칙(Aggregation Rules)은 공유자원의 이용 상황에서 공동체나 집단의 집합적 의사결정 과정, 선택의 수단 등이 무엇인가를 알려주는 요소이다. 쉽게 말해 의사결정의 방식이 다수결인지, 투표 방식인지, 거수 방식인지 등을 밝혀주는 것이 통합의 규칙이다. 공유자원과 관련된 제도적인 기구나 조직에서는 의사결정이 독립적, 자율적으로 이루어지는 것이 보통이다. 그런데 이 과정에서 최종적 결과에 대한 집단적 행동을 정하기 위한 확실한 방법이 있어야 한다. 예컨대 개별적 의사결정을 전부 취합하여 정하거나, 아니면 선출된 집행부에 대리 위임을 하는 방식 등이 여기에 해당된다. 또한 편익 대비 비용의 부담이나 권한 대비 의무의 이행을 어떤 방식으로 할 것인지도 통합의 규칙과 연관된다.

다섯째, 범위의 규칙(Boundary Rules)은 공유자원의 이용 상황에서 공동체나 집단의 행위로 인해 영향을 받는 자원의 영역이나 범주를 정해주는 요소이다. 즉 공동체나 집단 구성원의 행위와 그로 인한 영향의 범주를 규정하는 것이 범위의 규칙이다. 이 규칙이 중요한 이유는 특정 공유자원 에 대한 특정 공동체나 집단의 소유감, 책임의식을 증가시켜주기 때문이다. 예를 들면, 바다에서 어로행위나 양식을 하는 연안의 주민공동체는 각각 어업권이나 양식권을 갖는다. 갯벌이나 염전을 운영하는 공동체의 경우도 조업권과 생산물의 종류, 작업구역 등이 이 규칙에 의해 정의된다. 땅, 바다, 바람, 햇빛 등의 자연자원도 만약 어느 지역주민이 오래 공유해왔던 공동체적 재산이라 본다면, 명시적인 범위의 규칙은 필요하다.

여섯째, 정보의 규칙(Information Rules)은 공유자원의 이용 상황에서 공동체나 집단의 각종 의사결정에 참고할 수 있는 정보를 명시한 요소이다. 의사결정 과정에는 정보가 상당히 중요한 자원인데, 이것이 의결권이 있는 직위에 있는 사람에게 제공되는 수준을 뜻한다. 공유자원에 대한 내부적 상황과 외부의 상황, 정부의 규제나 지침도 여기에 포함된다. 정보의 규칙은 공동체 구성원에게 정보를 어느 정도 알려주어야 하는지를 말하며, 정보의 종류와 선별도 규정한다. 즉 모든 정보를 구성원에게 투명하게 공개하는 방식이 가장 좋지만, 불필요한 정보를 걸러주는 역할도 한다. 공동체의 개별적 혹은 집합적 선택에 따라 이 규칙은 유연한 성격을 갖는다.

마지막으로 보상의 규칙(Payoff Rules)은 공유자원의 이용 상황에서 공동체나 집단 구성원에게 생기는 이익 혹은 비용의 정도와 배분방식을 결정해주는 요소이다. 제도적 장치에 들어가는 보상의 규칙은 특정한 상황에서 특정한 행위로 나타나는 결과를 규정한다. 즉 보상의 규칙은 공유자원 이용의 결과로 생기는 개별적 유인관계를 결정한다. 이 규칙은 공동의 편익이 생기면 이것을 어떻게 처리하고 나눌 것인지, 반대로 공동의 비용이나 부담이 생기면 이것을 어떻게 합의하여 나눌 것인지를 각각 정하는 것이다. 그래서 공유자원에 대한 각종 개발이나 입지의 측면에서 보면, 편익과 비용 부담을 결정하는 내용이므로 가장 중요한 규칙으로 볼 수 있다.

지금까지 실용규칙의 집합체로서 제도적 장치의 내용을 살펴보았다. 그러면 공유자원을 이용함으로써 지속가능한 이익공유제 실현을 위해서 제도적 장치와 그 변화가 왜 중요한가를 봐야 한다. 본질적으로 그것은 본 연구에서 살펴보려고 하는 사례의 성격에 기인한다. 본 연구의 사례는 바람, 햇빛, 바다 등의 공유자원을 이용하는 신재생에너지 개발과 그에 따른 지역 공동체의 이익공유와 같은 문제이기 때문이다. 공유자원에서 생기는 이익에서 제도적 장치(Institutional Arrangements)가 무척 중요하다는 사실은 이미 학계의 정설이 되어 있다. 그런데 공유자원의 이용을 위한 이런 제도적 장치는 공동체의 집단적 선택의 결과로 만들어진다. 게다가 제도는 공동체, 즉 공유자원 이용자들에게 통제권과 책임을 동시에 안겨준다(Ostrom, 1992; Brando, 2019; 오스트롬, 2010; 김정희, 2014; 황재희, 2022).

그런 이유로 공유자원을 이용하고 이익을 얻는 상호작용의 과정에서 제도적 장치는 그들의 행동에 책임감을 지우고 일률적인 행위 예측이 가능하도록 만드는 기능을 갖고 있다. 당초에는 공유자원에 대한 제도적 장치의 유무, 내용상의 구성이 상당히 중요한 문제이다. 하지만 공유자원에 대한 행위와 결과의 인과구조에서 제도적 장치의 존재 여부, 내용의 부실함과 충실함은 성공과 실패를 엇갈리게 만든다. 그리고 이런 제도적 장치의 구축 이후에 수정이나 개정 등을 통한 변형과 진화는 공유자원의 성공적 이용에 있어서 매우 비중 있게 다루어진다. 시간의 흐름에 따라 자원의 상황은 계속 달라지고, 집합적 딜레마의 연속적인 발생은 불가피하기에 더욱 그러하다(Ostrom, 1990; Ostrom, 1998; Mansbridge, 2014; Cumming, 2020).

### 3. 주민공동체의 의미와 속성

공유자원의 이용과 유지에 있어서 가장 중요한 행위자는 ‘사람’이다. 공유자원의 남용과 비극을

일으키는 주체도 역시 '사람'이다. 이미 오스트롬(Ostrom)은 자원의 남용과 비극을 막기 위한 방편으로서 기존 정부의 개입과 시장의 원리 적용에는 각각 한계가 있다고 했다. 그리고 제3의 길로 공동체의 자율에 맡기는 '자치적 관리'를 제시했다. 공유자원 이론이 각종 개발사업의 장면에서 진가를 인정받는 대목은 바로 이 지점으로 보인다. 그 가운데서도 현지 지역사회의 주민공동체는 특정 공유자원의 상황과 직접적으로 이해관계가 걸린 '사람의 집단'이다. 이들의 속성은 곧 공유자원에 대한 이해관계자의 집단적 속성과 다르지 않다.

공유자원의 이해관계자로서 주민공동체의 기본적 의미로는 몇 가지 전제가 있다. 우선 공유자원에 대한 일정한 규범 및 공유된 신념이 있고, 이것이 그들의 집합적 행동을 초래시키는 공통의 선호로 연결되어 있어야 한다. 또한 지속적으로 안정된 구성원의 숫자를 갖고 있으며, 향후에도 이들이 서로간의 교섭을 계속할 것으로 기대할 수 있어야 한다. 물론 이런 관계는 외부에 의해서 인위적으로 매개되지 않는 내부의 자율적인 교호관계를 의미한다. 이러한 의미의 공동체는 현실적으로 특별히 중요한 몇 가지 속성을 갖는다(Sarker & Blomquist, 2019; Herzberg, 2020; 오스트롬, 2010; 우양호, 2014; 김상민, 2016; 황재희, 2022).

첫째, 공동체의 외형적 규모가 적절해야 한다. 규모라 함은 사람이 모인 외형적인 숫자이고 양적인 문제인데, 이는 구성원의 사회적 유대관계와도 깊은 연관이 있다. 공동체의 규모는 공유자원의 유형이나 크기와도 상관성이 있어서, 어느 정도가 좋다고 단언할 수 없다. 지역마다의 지리적 환경이나 사회적 조건도 상이하기 때문에, 적절한 공동체의 규모에 대해 정해진 바는 없다. 다만 공유자원 이론에서 알려진 바로는 원주민 공동체의 규모가 작을수록 자원의 관리와 자치적 해결에 유리하다는 점이 있다. 거대한 공동체 보다는 소수의 공동체가 서로간의 소통이나 유대감이 상대적으로 높은 이유도 있다.

둘째, 공동체의 동질성과 응집성이 높아야 한다. 이것은 공동체의 질적 문제이다. 동질성은 공동체 구성원의 삶의 양식과 수준, 각자의 신분과 사고방식의 비슷함을 말한다. 사회경제적으로 비슷한 처지의 사람이 모이면 공동체의 동질성의 높다고 볼 수 있다. 응집성은 공동체 구성원이 서로를 어느 정도 알고 친한지의 여부로 판가를 한다. 친밀감과 유대감이 높으면, 서로의 생각과 행동에 대한 예측가능성이 높아진다. 나아가 공동체 안에서 개인이 스스로 양심에 따라 규칙을 잘 지키고, 이것이 옆 사람의 행동에 긍정적인 영향을 주는 선순환 구조를 만든다. 공유자원의 남용과 비극을 막고 지속가능한 관리를 성공한 사례에서는 모두 동질성이 높고 응집력이 있는 공동체의 특징이 있었다.

셋째, 공동체의 지도자나 리더가 특별해야 한다. 지도나자 리더는 공식적 차원과 비공식적 차원 모두에서 존재할 수 있는데, 공동체를 특정한 방향으로 이끄는 실질적인 역할을 한다. 농촌마을의 이장이나 어촌마을의 계장을 떠올리면 될 듯하지만, 엄밀한 공동체의 리더는 공식적으로 임명된 사람으로만 한정된 것이 아니다. 리더의 신분적 정체성은 공동체 안에서 자율적으로 추대된 사람에 더 가깝다. 나이 많은 원로일수도 있고, 젊은 사람일수도 있으며, 선거로 뽑힌 사람도 된다. 그런데 이런 리더의 특성에는 여러 가지 조건이 있다. 일단 리더십과 추진력을 갖추고 있어야 하고, 기본적으로 공동체를 위해 자기의 시간과 열정을 소모하는 희생정신이 있어야 한다. 또한 리더는

공동체 안에서 확실한 신뢰를 받고 있으며, 업무에 적극성을 갖고 구성원의 화합과 협조를 이끌어 내는 사람이어야 한다.

#### 4. 지역의 물리적 환경과 특성

공유자원은 세계의 각 지역마다 그 존재의 유형과 내용을 달리 한다. 산림이나 목초지, 지하수와 관개수로, 연안바다와 어장, 심지어 인류가 쌓아 올린 유·무형의 지식이나 기술까지 공유자원의 종류는 다양하다. 문제는 자연환경이나 천연자원이 공유자원일 경우, 인간의 힘이나 제도가 통제할 수 없는 상황이 생긴다는 점이다. 즉 이것은 인간이 만든 제도와 행위에 선행하는 조건이 된다. 이론적으로는 이것을 공유자원을 둘러싼 '물리적 세계의 특성' 혹은 '지리·환경적 속성'이라 표현한다(Ostrom, 1990; 오스트롬, 2010).

인간이 만든 제도와 행위에 선행하는 조건으로서 물리적 세계의 특성은 자연의 상태와 현상을 의미한다. 자연은 인간이 통제하지 못하므로, 공유자원의 원초적 상태와 상황도 그러한 맥락이 된다. 원초적 자연환경에 기반을 두는 공유자원의 상태와 특성 차이로 인해 세계의 각 지역마다 현지 주민과 공동체는 각기 다른 물리적 상황을 마주하게 된다. 즉 인간과 공동체는 조금씩 차이가 나는 자원의 양과 종류를 접하고, 이를 이용하는 집합적 행동과 선택을 저마다 달리 하게 된다(Ostrom, 1992; Ostrom, 1998; Mansbridge, 2014; Brando, 2019)<sup>4)</sup>

원래의 자연 상태에 더해 공유자원의 증감은 자연적 재해나 재난, 인간이 일으킨 사고 등에도 영향을 받는다. 예를 들면 산림이나 목초지의 화재나 가뭄, 갯벌이나 어장에 대한 수온의 급변, 태풍이나 적조 현상 등을 들 수 있다. 같은 산림, 목초지, 갯벌, 어장임에도 자원의 생산량이 매년 단위로 달라지는 이유는 기본적으로 자연적 재해나 재난, 사고의 영향도 있음을 말해준다. 따라서 지역의 자연적 재해나 물리적 재난, 사회경제적인 위기 상황도 행위와 제도에 영향을 주는 변수로 상정될 수 있다(Ostrom, 1990; Sarker & Blomquist, 2019).

#### 5. 사례연구를 위한 틀

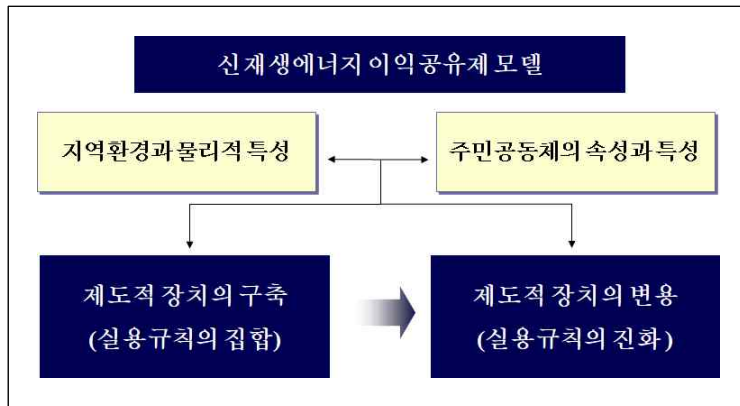
이론적 논증을 바탕으로 현실세계에서 사례연구를 위한 틀을 제안해 보려 한다. 이론적으로 공유자원 이용을 위한 제도적 장치는 지역의 물리적 환경과 특성, 주민공동체의 속성과 특성에 의해서 만들어진다. 그리고 제도적 장치가 만들어진 이후에는 다시 집합적 선택의 딜레마가 지속적으로 발생한다. 문제는 제도를 처음 만들기까지의 과정도 중요하지만 제도적 장치의 적용 이후도 그

4) 예를 들면 산림이나 목초지, 연안의 갯벌이나 바다의 어장은 각각 원래부터 깨끗하고 자원이 풍부한 경우가 있다. 이와 반대로 그렇지 못한 경우도 있다. 산림, 목초지, 갯벌, 어장은 넓게 보면 그 지역의 주민 모두가 공동으로 사용하는 경우가 대부분이다. 그런데 공유자원의 비배제성, 비경합성의 특성이 문제가 된다. 몇몇 주민이 산림, 목초지, 갯벌, 어장의 자원을 과도하게 남용하면 다른 주민은 충분한 이용이 어렵다. 공동으로 이용되는 자원은 소수에 의해 감소될 여지가 크므로, 이런 비배제성, 비경합성으로 인한 감축성은 공유자원의 물리적 특성을 단적으로 설명해 준다.



만큼 중요하다는 점이다. 이론에서 강조된 바, 정합적 선택의 영향을 받는 제도는 시의적인 수정과 적실성 높은 변용을 통해 진화를 계속해야 한다. 제도적 장치를 둘러싼 행위의 장, 상호작용의 과정은 다양한 흐름으로 전개될 가능성이 높기 때문이다. 따라서 공유자원 이론의 관점에서 제도는 제도적 장치의 구축, 제도적 장치의 변용과 진화로 각각 나뉘서 분석해 볼 필요가 생긴다.

〈그림 1〉 사례연구를 위한 이론적 틀



이러한 틀은 공유자원을 이용한 신재생에너지 개발 사례뿐만 아니라, 다른 지역의 각종 자원개발이나 공공사업에 있어서도 유용한 시사점을 줄 것으로 보인다. 크게 보면 본 연구의 틀은 제도적 장치의 설계와 구축과정, 제도적 장치의 유지와 운영에 있어서 중요한 증거기준을 제시할 것으로 보인다. 또한 제도, 공동체, 환경의 구조를 살펴봄으로써, 정책과 지역 현실간의 괴리를 줄여주는 모티브를 제공할 것으로 보인다. 제도적 장치의 내용에서 있어서는 각각의 국면에 적합한 문제 해결의 유인구조를 파악하는 데도 도움을 줄 것으로 생각된다. 이상의 이론적 논증과 변수들에 대한 논의는 〈그림 1〉과 같이 구조화시켜 표현하였다.

### Ⅲ. 전라남도 신안군의 주민 이익공유제 사례

#### 1. 사례의 개요와 경과

신안군은 2018년 당시 문재인 정부의 신재생에너지 확대정책에 편승하여, 태양광 및 풍력발전 단지 사업자를 전국적으로 공모하였다. 이와 동시에 신안군의 신재생에너지 개발이익 공유를 위한 정책적 시도도 같이 진행되었다. 특히 군수의 이익공유제 구상은 ‘신재생에너지 개발 이익 공유 등에 관한 조례’로 결실을 맺게 된다. 초창기에 나타난 이 조례의 골자는 간단했다. “태양광 및 풍력발전소 지분의 30% 또는 총사업비의 4% 이상”에 대하여 신안군 주민이 참여하고, “사업권과

순이익의 30% 상당을 주민이 보장받는 것이 내용이었다. 가장 중요한 것은 주민의 지분과 이익 배당을 숫자로 명시했다는 점이다. 일단 햇빛과 바람을 통해 얻은 경제적 이익이 민간업자에게만 돌아가는 것이 옳바르지 않다는 판단이었다.<sup>5)</sup>

신안군의 조례 제정은 당시 군의회와 주민의견이 수렴된 것이었지만, 각계의 반대가 심했다. 우선 상급 자치단체인 전라남도과 도의회에서는 관련 지침이 없다는 이유로 조례에 대한 불가 의견을 냈다. 신안군 주민 대표와 섬마을의 이장들도 조례의 내용을 잘 이해하지 못했으며, 실현이 가능한지에 대한 의문을 가졌다. 하지만 군수는 군의회와 주민부터 적극적으로 설득하여 조례를 통과시켰다. 전라남도과 도의회에는 군수가 직접 찾아가 설명하고, 조례의 타당성에 대해서도 설명하여 양해를 득하였다. 하지만 가장 큰 문제는 대기업으로 구성된 신재생에너지 민간사업자의 집단적 반발이었다.

신안군이 조례로 제시한 개발 허가조건으로 30% 이상의 주민 참여와 지분 규정은 곧바로 민간사업자의 큰 반발을 불러왔다. 타 지역의 신재생에너지 개발에 대한 기존 민간사업자의 관행은 초기 현금성 지원이나 마을발전기금 등의 명목으로 지원하는 것이었다. 이는 사업자의 일회성 부담의 성격이었고, 이후에는 민간사업자가 최소 20년 이상의 태양광이나 풍력발전 사업권을 보장받는 것이 관례였다. 민간사업자의 입장에서 보면, 신안군의 조례는 기존에 보지 못했던 것이었으며 사업성과 수익에 큰 차질을 빚게 하는 독소조항으로 가득했다. 이에 신재생에너지 민간사업자는 중앙정부와 감사원에 신안군에 대한 각종 민원을 넣기에 이르렀다. 일개 지방자치단체가 상위 법령을 무시하고 민간 기업을 과도하게 규제하였으며, 정부의 역점사업에 대한 방해를 했다는 명목이었다.

신안군에 대한 감사원의 감사는 2018년 10월부터 2019년 11월까지 약 1년 2개월 동안 집중적으로 진행되었다. 기초자치단체의 자치사무에 감사원이 직접 감사에 나선 것도 다소 이례적이었다. 모두의 시선이 집중된 가운데, 신안군은 감사를 받아들였다. 감사원은 ‘신재생에너지 개발 이익 공유 등에 관한 조례’의 제정 이유와 과정을 전반적으로 들여다보았다. 무려 1년이 넘는 감사를 받으면서 군수와 예하 공무원은 각종 소문과 루머에 시달리기도 했다. 민간사업자 집단은 신재생에너지 사업 공청회에서도 반발하였고, 일부 주민이나 지역 언론과 연합하여 군수를 비난하기도 했다. 하지만 신안군과 군수는 신재생에너지 개발의 이익공유제가 곧 주민을 위한 상생의 정책이라는 규범적 주장을 꺾지 않았다.

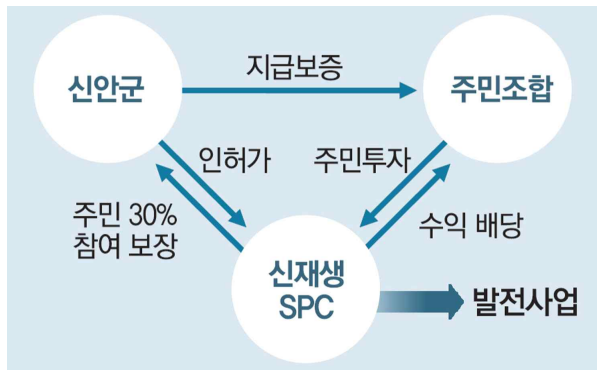
2019년 11월에 감사가 종결되었고, 주어진 결과는 ‘행정처분 없는 권고’였다. 신안군의 조례는 취지와 절차상에 무리가 없는 것으로 감사 결론이 났다. 그 이유에는 여러 가지가 있었다. 일단 추상적이긴 했지만 산업통상자원부의 기존 지침에는 신재생에너지 개발사업에 해당 지역주민을 참여시키도록 권고되어 있었다. 당시 문재인 정부의 미래성과공유제, 협력이익공유제 등의 국정기조와 신안군의 주민 이익공유제는 그 취지가 같았다는 점도 고려되었다. 신안군의 신재생에너지 개발이익 공유제 역시 대통령의 국정기조와 국가정책의 연장선상에서 볼 수 있었던 것이다. 물론 제반 행정절차와 주민동의 과정에도 큰 문제가 없었다.

5) 사례의 경과는 2018년부터 2023년 상반기까지이며, 현지조사와 관계자 인터뷰 등에 의한 것임.

결국 감사원의 권고사항 이행은 단체장의 자율적인 판단에 일임되어, 신안군이 굳이 처분을 따를 이유는 없게 되었다. 하지만 신안군은 훗날을 대비하여, 감사원 권고에 대한 취소처분 소송을 서울행정법원에 다시 냈다. 이 소송은 얼마 뒤 기각되었다. 그 이유는 감사원 권고 이행이 단체장의 자율이라는 판결이었고, 이는 신안군 입장의 재확인이 되었다. 행정법원의 해석과 판결문까지 받아낸 후에야, 신안군은 이 사안을 완전히 종결시켰다.

감사원 감사를 둘러싼 논란이 종결된 직후에 중앙정부와 정치권의 태도는 완전히 달라졌다. 신안군의 사례는 지방자치와 행정혁신의 우수사례로 다루어졌다. 언론을 통해 신안군의 조례는 전국적으로 소문이 나게 되었으며, 기초자치단체의 이익공유제 실험과 성공은 화제가 되었다. 특히 신안군의 조례로 인해서 관련 상위 법률인 신재생에너지법은 주민 참여와 이익공유제를 명시화하여 담는 쪽으로 전면 개정되었다. 상위 법령인 신재생에너지법에는 자치단체장에게 주민참여 절차를 위임한다는 근거도 새로 마련되었다.

〈그림 2〉 신안군 신재생에너지 주민 이익공유제의 구조



\* 자료: 신안군(2023) 및 비금주민태양광발전(2023) 재구성.

민간사업자도 감사원의 감사와 언론 보도 이후에 신안군에 대한 태도를 완전히 바꿨다. 민간사업자는 신안군의 조례를 그대로 받아 들여, 특수목적법인(SPC)을 만들고 주민이 참여한 신재생에너지공급인증서(REC)를 작성하였다. 민간사업자의 태도가 바뀐 가장 주된 이유는 사업진행의 수월성이었다. 민간사업자가 일단 신안군이 내민 이익공유제에 동의만 하면, 즉각적으로 주민의 추가적인 동의절차 없이 매우 빠르게 인·허가를 받을 수 있었다. 다른 지역에 비해 사업 초기의 시간과 재원이 대폭 절약되었기 때문에, 사업자는 신안군의 조례 그대로 수고를 하였다. 그러자 당초 신안군의 약속과 절차대로 지역 주민과 업체 간의 집단적 갈등이나 대립은 거의 발생하지 않았다.

신안군에서 민간사업자는 단기간에 매우 빠르게 시설공사와 발전행위를 연결할 수 있었다. 신규 사업은 2018년 이후 불과 2년 사이에 급속하게 진행되었고, 신안군 안좌도와 자라도에 각각 96MW급과 24MW급의 대규모 태양광발전소가 들어섰다. 여기에 지도와 사옥도에도 각각 100MW급과 70MW급의 태양광발전소가 들어섰다. 신안군은 2020년부터 4개의 섬에서 태양광 발전을 시작하였으며, 주민에 대한 이익금 분배는 2021년 상반기부터 본격적으로 이루어졌다. 2023년 이후에는 입자

도와 비금도에 90MW와 300MW급의 발전소가 건설 혹은 예정되어 있다. 이런 상황은 매년 단위로 진행 중이며, 2030년까지 풍력발전과 함께 신안군 전체로 계속 확대된다.<sup>6)</sup>

신안군은 2021년 상반기에 전국 최초로 섬 지역의 태양광발전 현금성 이익배당을 현지 주민에 지급하였다. 우선적으로 4개 섬에서 총 290MW급 규모의 태양광 발전을 진행하였으며, 연간 약 50억~60억 원 정도의 수익금을 현지 주민에게 나누어 지급하였다. 조례에 근거하여 분기당 이익배당금은 신안군 주민 1인당 50만원 한도, 1가구당 최대 400만원까지 받을 수 있다. 2021년 이후부터 신안군 4개의 섬 주민은 분기당 배당금을 계속 지급 받았다. 특히 신안군은 현금보다는 지역상품권으로 배당금을 지급하였다. 일명 '1004섬신안 상품권'은 주민이 신안군 관할구역 모든 상점과 관공서에서 현금처럼 사용할 수 있도록 했다. 이는 신안군의 지역경기 활성화와 자금의 지역 내 순순환구조를 형성하는 결정적 역할을 했다.

수년 동안 섬 주민들 사이에서 꼬박꼬박 나온 태양광발전의 배당금은 '햇빛연금'이란 이름으로 통한다. 태양광으로 성공한 이익배당이 섬 주민의 평생소득이 될 수 있다는 인식이 현실화되자, 신안군의 후속적인 풍력발전사업도 탄력을 받았다. 2022년 신안군에서는 전국 어업인 단체로는 최초로 해상풍력단지 조성 촉구 성명서가 나왔다. 이제 신안군의 어업인과 주민이 주도적으로 나서서, 바다와 갯벌에 대한 신재생에너지 개발을 요구하고 있는 상황이다. 상당수 어민은 해상풍력단지 연안의 어업권과 어선폐업에도 동의했다. 이것은 전적으로 신안군의 이익공유제 모델이 매우 성공적이라는 것을 알려주는 증거가 되었다.

신안군에서 일부 섬 주민은 이익공유제에 따른 배당금을 분기별로 꾸준히 받고 있다. 하지만 이것은 현재 진행형에 불과하며, 미래의 지속가능성도 남아 있다. 신안군은 태양광과 해상풍력이 결합된 세계 최대 발전단지를 조성하여, 우리나라 신재생에너지의 메카로 도약할 2030년 비전을 내놓았다. 신안군의 장기 정책계획에 따르면, 태양광과 풍력발전으로 이익공유제 혜택을 받는 신안군 주민은 앞으로 훨씬 늘어나게 된다. 신안군 5개 섬 외에도 2025년까지 비금도, 증도, 신의도 등에 각각 태양광발전소가 추가로 건립되고, 새로 결성된 주민공동체의 협동조합이 사업 지분과 배당에 참여하게 된다. 이런 방식은 신안군 전 지역에서 신재생에너지 사업이 종료될 때까지 지속된다.

신안군은 주민과의 협의를 통해 조례와 규약을 계속 혁신적으로 바꾸고 있다는 점도 고무적이다. 매력적인 정주여건을 위해 외부 전입자에게는 이익공유제의 파격적인 혜택을 주고 있다. 실제로 신안군은 만 7세 미만 영유아에 대한 햇빛연금을 가중치 2배로 주고, 만 18세 미만은 햇빛아동수당을 추가 지급하기로 결정하였다. 이는 신안군으로 귀농·귀촌인의 전입을 늘리는 효과를 충분히 예상케 한다. 나아가 지역소멸에 대한 효과적인 대응책도 될 것으로 보인다. 신재생에너지 이익공유제와 연금형식의 주민 배당을 통해 주민 스스로가 인지하는 햇빛연금과 바람연금의 효과는 적지 않기 때문이다. 전국적으로 소문이 나면, 다른 지역에서는 찾아보기 힘든 경제적 매력이 될

6) 장기적으로 2030년까지 신안군은 8.2GW급 고정식 해상풍력발전단지를 여러 섬 연안에 조성할 계획을 갖고 있으며, 지역 어민과 섬 주민의 동의를 진행한다. 부유식 해상풍력발전 10GW도 장기적으로 추가 계획 중이다. 그럴 경우 신안군 신재생에너지 개발 이익은 연간 3,000억 원 이상으로 추산되고 있다. 2030년에는 주민 1인당 연간 최고 600만 원 수준의 이익배당이 발생할 것으로 신안군은 예측한다. 이런 장기적 비전과 구상은 신안군과 주민공동체 대부분이 공유해 나가고 있다.

수도 있다.

적극적인 이익공유제 정책은 곧 효과적인 인구유입정책도 될 수 있음을 신안군은 보여주었다. 실제 신안군의 인구감소 추세는 2020년 이후에 멈췄고, 2022년 이후에는 인구가 소폭 증가하는 추세로 돌아섰다. 2023년에는 인구가 약 290여명에 불과한 안좌면 자라도의 분교가 폐교되지 않는 사건도 일어났다. 2021년부터 자라도에 전입한 인구가 실제 있었고, 분교에 취학하는 아동의 숫자가 늘었다. 수년 전에 폐교가 확정된 외딴 섬의 학교가 계속 유지된 것은 이익공유제의 인구유발 효과로 설명될 수 있다. 신안군의 이익공유제는 정책 구호나 상징적 수사가 아니라, 주민이 느끼고 체감하는 현실이었다. 불과 몇 년 동안 주민에게 돌아간 경제적 이익은 젊은 인구의 유입까지 이끌어 내고 있는 것으로 해석된다.

## 2. 지역 환경의 속성과 물리적 특성

공유자원 이론의 물리적 속성, 환경적 관점에서 보자면 신안군은 섬, 바다, 연안, 갯벌을 모두 가진 지역이다. 신안군은 과거 우수한 자연환경과 수산자원을 갖고 있었으나, 전통적인 산업으로는 지속가능성에 한계가 있었다. 공유자원 이론의 관점에서 보는 신안군의 물리·환경적 속성은 세월에 따라 부침이 컸으며, 재래식 산업은 갈수록 상태가 악화되었다는 결론이다. 그래서 자연이 준 공유자원을 전혀 다른 관점에서 새롭게 활용한 것이 성공의 비결이었다. 신안군의 섬과 바다는 과거의 전통적 산업과 미래의 신재생에너지 산업이 서로 공존하는 공간이 되었다. 여기에 대한 보다 구체적인 논의와 설명은 다음과 같다.

〈그림 3〉 신안군의 지리적 위치와 환경적 특성



\* 자료: 신안군(2023) 및 비금주민태양광발전(2023).

우선 전라남도 신안군은 행정구역상으로 우리나라 최서남단에 위치하고 있다. 신안군은 72개의 유인도와 953개의 무인도를 합쳐 모두 1,025개의 섬들로 이루어진 곳이며, 국내에서 섬을 가장 많이 보유한 기초자치단체라고 할 수 있다. 전국적으로 유명한 흑산도, 흥도, 가거도, 비금도, 우이도, 임자도, 만재도 등이 전부 신안군에 속한 섬들이다. 신안군과 인근 다도해는 국가 철새 보호지

역을 비롯한 유네스코 생물권보전지역이며, 수산업 외에는 관광산업을 주력으로 했다. 신안군의 면적은 13,308km<sup>2</sup> 정도이며, 이는 서울 면적의 약 22배에 달한다. 그런데 인구는 약 3만 8천명 수준이며, 최근에 전입 인구가 발생하는 추세에 있다.

신안군의 드넓은 청정바다와 갯벌은 예로부터 지역주민에게 풍부한 수산물을 제공하였으며, 근대 이후에는 국내 최대의 염전을 운영하여 천일염 생산으로 유명하였다. 신안군 갯벌은 378km<sup>2</sup>이며, 전국 갯벌면적의 약 15%와 전라남도 갯벌의 약 38%를 차지하고 있다. 특히 신안군에 갯벌과 염전이 발달했던 이유는 신안군 특유의 지리적 특성 때문이었다. 신안군 지역은 연중 내내 멈추지 않는 거센 바람과 강한 태양빛이 내리쬐는 일조량이 있었다. 그래서 신안군의 광대한 섬 지역과 갯벌은 태양광 및 해상풍력 등의 신재생에너지 발전지역을 조성하기에 최적지로 일찌감치 평가받았다.

신안군은 1960년대 이후부터 염전과 어업을 수단으로 하여, 인구나 지역경제가 오랫동안 유지되었다. 하지만 1990년대 지방자치가 실시된 이후부터 심각한 고민거리가 생기게 되었다. 그것은 1차 산업에 의존한 지역경제의 낙후성과 인구의 고령화 및 감소 문제였다. 신안군 인구는 약 5만 명 수준에서 2000년대 이후에는 계속적으로 감소하였으며, 급기야 지역인구 3만 명대가 위협을 받는 위기상황에 이르렀다. 인구밀도가 높지 않은 전라남도 권역에서도 신안군은 가장 대표적인 지역소멸 지역으로 거론되었다. 전국적으로 출산율은 높지 않았으므로, 전입인구는 전무한 가운데 다른 지역으로의 전출 인구도 늘었다. 섬 지역에는 고령인구가 상대적으로 더 많이 사는 관계로 신안군의 지역소멸에 대한 해법은 거의 없었다.

경제적으로도 지역의 사정은 점차 악화되었다. 신안군의 전통적인 지역 주력산업은 염전, 어업, 관광이었다. 염전의 경우에는 국민의 소금 섭취 감소로 인해 장기적으로 매출이 감소하였다. 매년 소금 가격의 하락을 피하기는 어려웠고, 지역 내에서 폐염전이 늘어났다. 연안어업 역시 어자원의 감소로 인해 매년마다 어려움이 있었으며, 어업을 포기하는 가구가 늘었다. 생계를 위해 해마다 전출 가는 젊은 인구도 고민거리였다. 그나마 관광산업은 신안군 지역경제의 작은 버팀목이 되었다. 하지만 여객선 위주의 섬 지역 관광은 경기의 부침이 있는데다, 부가가치가 높지 않았다. 앞치는데 덮친 격으로 코로나-19 감염병 확산 및 섬 관광객의 급감으로 인해 지역경제는 직격탄을 맞았다. 위기감이 덮친 신안군에게는 여러 모로 새로운 돌파구가 필요했다. 무언가 다른 것을 꼭 해야 한다는 자연환경과 사회경제적 여건은 어느 정도 조성되어 있었던 셈이다.

### 3. 공동체와 리더의 특성

이론적으로 공유자원의 성공적인 관리를 위한 공동체의 속성으로는 공동체의 지도자나 리더의 특성, 공동체의 외형적 규모, 공동체의 동질성과 응집성 등이 있었다. 이런 기준에 근거하여 신안군의 공동체에 대한 분석은 다음과 같이 나타났다.

우선 신안군 이익공유제 사례의 성공 이면에는 군수로 대표되는 공동체 리더의 특성이 가장 두드러진다. 신안군의 섬 지역과 갯벌에 태양광 및 해상풍력을 이용한 신재생에너지 개발의 첫 아이

디어를 도입한 것은 바로 군수의 결단이었다. 당시 재직한 군수는 총 4회에 걸쳐 민선 신안군수 직책을 수행했던 상태였다. 그는 과거 재임시절에 신안군이 가진 넓은 갯벌과 공유지, 그리고 연안 바다와 넓게 산재된 섬을 주목했다. 그는 섬과 갯벌의 저렴한 토지가격을 기반으로 높은 일조량과 바람의 효율성에 착안하였고, 태양열발전과 풍력 발전을 지역경제의 새로운 성장 동력으로 구상하였다. 신안군을 비추는 햇빛과 바다에서 불어오는 바람은 지역의 소중한 공유자원이라고 보았다. 군수를 중심으로 이런 정책적 가치와 방향성은 지역의 모든 공무원에게 우선 공유되었다.<sup>7)</sup>

이는 2016년 무렵까지의 일이며, 2017년부터 이르러 조례 제정을 위한 실천으로 변화하게 되었다. 이 과정에서 책임자인 군수는 2018년 말의 조례 제정까지 많은 노력을 쏟아 부었다. 당시 거세게 반발하는 민간사업자를 설득하였으며, 반대하는 지역주민을 수없이 만나서 대화하였다. 당시 주민과 사업자는 물론, 상급 자치단체인 전라남도조차 주민배당 이익공유제에 대한 이해와 식견이 거의 없었던 까닭이었다. 결과적으로 지역의 리더인 군수의 열정과 노력을 통해 신안군의 이익공유제는 전국 최초로 제도적인 결실을 맺게 되었다.

다른 한편으로 신안군은 전국에서 최초로 주민배당 이익공유제를 추진하면서 많은 어려움이 있었다. 일단 신안군 관내에 섬 지역이 많은 관계로 주민공동체가 소규모로 파편화되어 있었다. 섬 마을을 군수와 공무원이 일일이 방문하여, 주민을 설득하는 과정에는 노고가 따랐다. 하지만 이것은 주민 이익공유제의 실현에 결과적으로 유리하게 작용하였던 것으로 보인다. 신안군의 신재생에너지 사업에 참여하고 배당을 받기로 확정된 주민공동체는 최초 5개 정도의 섬이었다. 구체적으로 지도주민협동조합, 사옥도주민협동조합, 안좌도주민협동조합, 자라도주민협동조합, 비금도주민협동조합 등이 대상지였다.

〈표 1〉과 같이 이들 주민공동체는 비교적 소규모 공동체이며, 적게는 300명 수준에서 많게는 3,000여 명 수준이다. 그래서 섬 지역 구성원의 사회적 유대관계가 높고, 주민들이 서로 잘 아는 편이며 소통의 정도가 높았다. 이론적으로 주민공동체의 규모가 작을수록 공유자원의 관리와 자치적 해결 가능성이 높다는 점을 볼 때, 적절하게 나뉜 소규모의 섬 공동체는 긍정적인 요소로 볼 수 있다. 또한 서로 격리된 섬이라는 지리적 조건은 공동체의 동질성과 응집성을 크게 높였던 것으로 보인다. 같은 섬 안에서 주민은 거의 동일한 생업 방식을 갖고 있기도 하다. 처지가 비슷하고 유대감이 높으면, 서로의 생각과 행동에 대한 예측가능성도 높아진다. 이웃끼리 소문도 빠르고, 신뢰를 바탕으로 행동을 모방하는 경우도 잦아진다. 이것은 신재생에너지 사업에 대한 섬 주민의 동의와 참여가 빠르게 진행된 이유의 하나로 보인다.

7) 박○○ 군수는 1955년 전남 신안에서 출생하여, 제4대와 제5대 신안군수를 지냈다. 무소속으로 군수를 두 번이나 역임하고, 다시 무소속으로 제7대 군수에 당선된 지역의 토박이였다. 박 군수는 2022년 6월 지방선거에서 제8대 신안군 군수에 재차 당선되었고, 민선 군수로서 무려 네 번이나 신안군의 행정책임자 역할을 수행하였다. 신재생에너지 개발 이전에도 신안군 주민들의 군수에 대한 신망은 그만큼 높았다. 이런 점으로 보면, 단체장이라는 공식 직함을 갖고 있었지만 지역사회에서 높은 신임을 받은 군수의 리더십과 추진력이 이익공유제의 성공에 중요한 요소였다.

〈표 1〉 신안군 섬 지역의 신재생에너지 사업 참여 주민공동체

신안군 주민공동체	지도주민 협동조합	사옥도주민 협동조합	안좌도주민 협동조합	자라도주민 협동조합	임자도주민 협동조합	비금도주민 협동조합
설립시기	2020년 1월	2020년 1월	2020년 9월	2020년 9월	2021년 5월	2022년 4월
총 인구	약 3,500명	약 510명	약 2,700명	약 290명	약 3,200명	약 3,600명
조합원 수	약 3,200명	약 440명	약 2,300명	약 220명	약 2,800명	진행
조합가입률	87% 수준	93% 수준	83% 수준	75% 수준	88% 수준	진행
주민참여방식	채권형	채권형	채권형	채권형	채권형	채권+지분
최초배당시기	2021년 11월	2022년 4월	2021년 4월	2021년 4월	2023년 4월	진행
1인 분기배당금	11~24만원	22~60만원	12~35만원	17~51만원	10~40만원	진행
사업형태	태양광	태양광	태양광	태양광	태양광	태양광
발전용량	115MW	46MW	258MW	42MW	99MW	200MW
공유자원형태	폐염전	폐염전	농지/양식장	폐염전	농지/폐염전	폐염전

\* 상기는 2023년 상반기까지의 조사이며, 주민협동조합은 계속 진행형임.

공동체 주민 사이에서 의견을 모은 것에는 섬 마을 '이장'의 역할도 적지 않았다. 신안군의 이장 연합회는 행정의 일선에서 주민과 공무원 사이의 가교 역할을 맡고 있다. 조례를 만들기 위해 신안군과 군수는 주민 설득의 첫걸음으로 섬 마을의 이장을 주목하였다. 이익공유제의 인식을 같이 하기 위해 신안군은 이장연합회에 많은 공을 들인 것으로 보인다. 초창기 처음 주민협동조합을 구성하는 과정에서도 섬 지역의 이장은 많은 역할을 했다. 군수의 생각과 진심을 주민 각각에게 전하고 설득한 사람도 주로 이들이었다.<sup>8)</sup>

신안군 내에서 소규모 섬 지역 주민공동체의 신재생에너지 협동조합에 대한 조합원 가입률은 평균 85% 이상이며, 향후에도 계속적으로 증가하는 추세에 있는 것으로 파악된다. 2023년 상반기에는 신안군 전체 주민의 약 28%가 이익배당을 받았고, 이도 역시 계속 증가하는 상황으로 나타났다. 다만 신안군의 사례에서도 남겨진 숙제는 있어 보인다. 예컨대, 아직 섬 마다 협동조합에 참여하지 않았거나 이익공유제에 동의하지 않은 소수의 주민에 대한 배려와 설득의 문제이다. 그리고 발전소나 변전소가 마을주거지와 가까운 곳에서는 민원과 분쟁의 양급이나 가능성이 상존한다. 그런 맥락에서 신재생에너지 사업에 대한 지역주민 전체의 이해와 화합도 남아 있는 과제로 보인다. 신재생에너지 확대로 지역특산품인 천일염과 어업 등의 전통산업 축소 문제도 장기적으로 대비할 과제일 것이다.

8) 협동조합 가입비 1만원을 주민 개인이 부담하면, 분기별로 계속 배당금이 나온다는 신안군의 설명에 대해 섬 주민은 처음에 거의 신뢰하지 않았다. 부도와 사기의 가능성, 개발과정에서의 주민피해 우려로 지역의 초창기 민심은 신안군의 설명에 호응을 하지 않았다. 하지만 결국에는 이장협의회를 중심으로 섬 지역 주민은 지역토박이였던 군수에 대한 신뢰에 기반을 두고 정책 추진에 협조하였다. 실제로 태양광이 설치된 섬 주민에게 이익배당이 이루어지자, 리더 격인 군수와 이장에 대한 주민의 호응도와 신뢰는 과거보다 크게 높아졌다. 임자도 등의 섬에서 주거지 인근 태양광 공사과정에서의 일부 민원이나 분쟁도 있었지만, 결과적으로 다수의 섬 주민은 신안군의 정책에 무난히 협조하였다.



## IV. 공유자원에 대한 제도적 장치 구축과 변용

### 1. 제도적 장치의 구축과 내용

공유자원 이론에서 이해관계자의 행위과정과 그 결과에 대해 가장 중요한 영향을 미치는 요소는 제도이다. 제도적 장치(Institutional Arrangements)의 여부와 질적 수준은 공동체의 행위 및 이해관계와 밀접한 연관성을 갖는다. 앞선 이론적 논증과 같이, 제도는 분명 어떤 행위상황에서 인간이 취하는 행동과 그 결과 사이에서 누진적으로 영향을 계속 미치기 때문이다. 공유자원에 대한 제도적 장치에서 가장 중요한 것은 이론적으로 두 가지 쟁점이었다.

우선 하나는 실용적 규칙(Working Rule)의 집합으로서 제도의 성격과 내용이 꼼꼼하게 존재하고 있는가의 문제였다. 앞선 이론에서 제도를 구성하는 내용은 크게 일곱 가지의 실용적 규칙으로 분류할 수 있었다. 다른 하나는 제도적 장치가 행위의 장에서 적실성 높은 진화와 시의성 있는 변용이 이루어졌는가 이론적으로 상당히 중요하였다. 여기서는 이러한 두 가지 관점에서 신안군의 제도적 장치의 구축과 내용을 분석해 보았다.

신안군 사례의 제도적 장치는 '신·재생에너지 개발이익 공유 등에 관한 조례'이다. 결론부터 말하자면, 제도의 실용적 규칙 분석 결과 일곱 가지의 규칙이 빠짐없이 매우 상세하고 정확하게 규정되어 있었다. 여기서는 실용적 규칙의 집합으로서 조례의 세부 내용에 대해 경계의 규칙, 직위의 규칙, 권위의 규칙, 통합의 규칙, 범위의 규칙, 보상의 규칙, 정보의 규칙의 요소 기준을 적용하여 상세히 살펴보았다.<sup>9)</sup>

첫째, 경계의 규칙(Boundary Rules)은 공유자원의 이용 상황에서 행위자의 자격과 멤버십을 엄격하고 정확하게 결정해주는 요소였다. 경계의 규칙은 공유자원 이용에 대한 공동체 및 집단의 참여자 신분과 자격을 명료화하고, 이해관계자의 복잡성과 갈등상황을 방지한다는 점에서 중요했다. 신안군의 조례에서 이러한 경계의 규칙은 제15조 4항과 5항, 별표 등에 상세히 명시되어 있다. 조례에서 해당 조항의 내용을 분석하자면, 주민공동체로서 신재생에너지 주민협동조합의 참여 자격과 신분은 명확하고 구체적이다. 주민등록법에 따른 신안군의 기존 주민과 전입주민을 동등하게 정하되, 전입신고와 정주기간에 따라 참여 지분에서 차등을 두고 있었다. 또한 신재생에너지 사업의 태양광, 해상풍력, 조류 등의 유형을 구분하여 경계의 범위를 명확히 하였으며, 주민과 신안군의 공동 지분참여에도 가중치의 차등적 배분을 상세하게 규정하고 있었다. 조례가 개정된 과정과 시기로 보건대, 신안군이 만든 경계의 규칙은 고도화되기까지 상당히 많은 노력과 시일이 소요된 것으로 보인다.

〈예시 1: 경계의 규칙〉 제15조(발전단지 지정 고시) ④이 조례 최초 시행 이후 주민등록법 제14조에 따라 신안군에 출생등록된 주민은 등록된 날부터 해당지역의 기존 주민과 동일한 권리를 행사

9) 여기서는 제도적 장치에서 실용규칙의 집합에 대해 분석하되, 핵심적인 내용만 예시로 제시하였다. 지면의 제한으로 신안군 '신·재생에너지 개발이익 공유 등에 관한 조례' 전문을 실지 못하였다.

할 수 있다. 다만, 주민등록법제16조에 따라新安군으로 전입한 주민은 다음 각 호에 해당하는 날부터 해당지역 지분권리의 50퍼센트를 인정하고, 이후 매년 10퍼센트를 추가 인정하여 5년이 경과하면 지분권리의 100퍼센트를 행사할 수 있다.(개정 2021.03.18) 1.만30세 이하: 전입신고한 날(신설 2021.03.18) 2.만40세 이하: 전입신고한 날부터 1년이 경과한 날(신설 2021.03.18) 3.만50세 이하: 전입신고한 날부터 2년이 경과한 날(신설 2021.03.18) 4.만50세 초과: 전입신고한 날부터 3년이 경과한 날(신설 2021.03.18) ⑤ 발전소 법인 참여 주민이 사망신고 되었거나 전출한 경우에는 해당 주민의 발전소 법인의 참여 지분의 권리는 자동으로 소멸된다.

**<조례 별표> 주민과新安군의 공동 지분참여 가중치(태양광/해상풍력/조류 등)**

해당지역 범위①	태양광		해당지역 범위①	해상풍력, 조류 등	
	주민	新安군		주민	新安군
발전소반경 100m이내	4	지분 참여 권리	발전소반경 5km 이내 발전소 주변지역	2	지분 참여 권리
발전소반경 100m 초과~500m이내	3				
발전소반경 500m 초과~1,000m이내	2				
발전소반경 1,000m 초과 주변지역	1		발전소주변지역 외 신 안군전지역	1	
발전소주변지역 외新安군 전지역	0				

1.주민과新安군의 공동참여 지분은 발전소 설립법인 자기자본의 비율을 30퍼센트 이상으로 한다. 2.주민 1명당 지분기본액(x): 총 주민 지분액/(해당범위 주민 수×적용가중치×x) + (해당범위 주민수×적용가중치×x)+... 3.태양광발전소의 경우 기준표의 비율에도 불구하고 섬의 경계를 넘어가지 않는다. 4.해상풍력 및 조류 등 공유수면에 설치하는 발전소일 경우 어선어업에 종사하는 주민은 기준표의 적용비율에 가중치 1을 더한다. 5.각 항목 중 주민수 등에 따른 가중치가 불합리할 경우新安군 신·재생에너지심의위원회 의결을 거쳐 조정할 수 있다. 6.주민 1명당 지분에 따른 수익은 발전원(태양광, 해상풍력 등)별 최대 연간 600만원 이하로 한다.

둘째, 직위의 규칙(Position Rules)은 공유자원과 관련된 집단 공동체 내부의 직위를 결정해주는 요소였다. 이는 제도적 기구나 조직에서 의사결정을 하는 각 직위의 정의, 직위를 점하는 사람을 정해주는 요소였다. 어떤 공동체나 협의체의 장이나 임원, 집행부의 직위 구성이나 임기도 규정한다. 또한 직위의 규칙은 공동체나 집단에 대한 외부의 간섭이나 감독 관계에 대한 정보를 알려주는 역할도 한다.新安군의 조례에서 이러한 직위의 규칙은 제7조, 제8조, 제9조에 상세하게 명시되어 있다. 조례에서 해당 조항의 내용을 분석하자면,新安군의 신재생에너지 사업에 대한 주요 의사결정은 신재생에너지심의위원회가 맡고 있다. 위원회에서 직위의 규칙은 상당히 중요한 내용인데, 우선 위원회의 구성 인원과 임기가 명확하였다. 특히 제7조 3항에서는 위원들의 신분과 자격, 전문성 정도, 외부인사의 성격에 대한 각 호의 규정들이 상세히 열거되어 있었다.

**<예시 2: 직위의 규칙> 제7조(위원회의 구성)** ①위원회는 위원장 1명과 부위원장 1명을 포함하여 10명 이내의 위원으로 구성한다. ②위원회의 위원장은 부군수가 되고, 부위원장은 위원 중에서 선출한다.(개정 2021.03.18) ③위원회의 위원은 다음 각 호의 사람이 된다. (.....중략.....) **제8조(위원의 임기)** ①위촉위원의 임기는 2년으로 하고, 한 차례만 연임할 수 있다. ②위원의 사임 등으로 인하여 새로 위촉된 위원의 임기는 전임위원 임기의 남은 기간으로 한다. (.....중략.....) **제9조(위원의 제척·기피·회피)** ①위원회의 위원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 위원회의 심의·의결에서 제척(除斥)된다. (.....중략.....) ②당사자는 제1항에 따른 제척사유가 있거나 위원에게 공정한 심의·의결을 기대하기 어려운 경우에는 위원회에 기피 신청을 할 수 있고, 위원회는 의결로 기피 여부를 결정한다. 이 경우 기피 신청의대상인 위원은 그 의결에 참여

하지 못한다. ③위원이 제1항 각 호에 따른 제척 사유에 해당하는 경우에는 스스로 해당 안건의 심의·의결에서 회피(回避)하여야 한다.

셋째, 권위의 규칙(Authority Rules)은 공유자원의 이용 상황에서 의사결정을 하는 경우의 공식 절차와 권능을 알려준다. 공유자원과 관련된 제도적 기구에서는 특정 직위 마다 갖는 권위의 역할과 성격이 다른데, 어떤 직위가 어떤 재량과 책무가 있는지를 규정한다. 신안군의 조례에서 이러한 권위의 규칙은 제3조, 제4조, 제10조에 상세하게 명시되어 있다. 조례에서 해당 조항의 내용을 분석하자면, 의사결정의 절차에서 가장 중요한 행위자는 군수와 위원회의 위원장이다. 군수는 조례 제3조에서 신안군의 공공자원인 태양광과 풍력자원을 주민을 대리하여 관리하고, 주민에게 개발 이익을 공유시킬 책무가 있다. 군수의 재량으로는 주민조합에 대해 용자와 지방채를 발행할 수 있으며, 사업의 수월성을 위해 신안군의 모든 공유재산에 대한 임대권과 처분권을 갖는다. 군수와 다른 행위자인 위원장은 의사결정기구의 장으로서 위원회를 대표하고 각종 사업 의사결정을 원활하게 만들 책무가 있다.

**〈예시 3: 권위의 규칙〉 제3조(군수의 책무)** ①신안군수(이하 “군수”라 한다)는 신안군의 공공자원인 태양광과 풍력자원 등의 공공적 관리를 위하여 필요한 시책을 마련하도록 하여야 한다. ②군수는 신·재생에너지를 활용한 개발사업을 통하여 얻는 이익을 신안군민(이하 “군민”이라 한다)이 향유할 수 있도록 하여야 한다.(개정 2021.03.18) ③군수는 신·재생에너지 발전사업자가 개발이익 공유화 계획을 제출하여 제6조의 신안군 신·재생에너지심의위원회 심의결과 선정된 발전사업에 대해 개별 법령에 따른 인·허가를 받을 수 있도록 하여야 한다. **제4조(지원 등)** ①군수는 군민 또는 주민조합이 발전사업의 주민참여 법인 또는 사업자에게 지분을 참여할 경우 예산의 범위에서 지원 및 용자를 할 수 있다. ②제1항에 따른 지원 및 용자를 하기 위하여 지방채를 발행하거나 채무보증 등을 할 수 있다. ③군수는 주민으로 구성된 주민조합 운영 활성화를 위해 예산 범위에서 운영비를 지원할 수 있다. (신설 2019.12.23) ④군수는 주민조합이 신·재생에너지 보급사업을 위해 공유재산이 필요한 경우 신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법에 따라 공유재산을 수의계약으로 대부계약 체결 또는 사용허가를 하거나 처분할 수 있으며, 임대료를 100분의 50의 범위에서 경감할 수 있다.(신설 2019.12.23) **제10조(위원장의 직무)** ①위원장은 위원회를 대표하고, 위원회의 업무를 총괄한다. ②위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 부위원장이 그 직무를 대행하며, 위원장 및 부위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때는 위원장이 미리 지명한 위원이 직무를 대행한다.

넷째, 통합의 규칙(Aggregation Rules)은 공유자원의 이용 상황에서 집합적 의사결정 과정 및 선택의 수단 등이 무엇인가를 알려준다. 의사결정의 방식이 다수결인지, 투표 방식인지, 거수 방식인지, 개별적 의사결정의 취합인지, 집행부에 위임한 것인지 등이다. 신안군의 조례에서 이러한 통합의 규칙은 제11조에 상세하게 명시되어 있다. 조례에서 해당 조항의 내용을 분석하자면, 신재생에너지 사업의 핵심 의사결정기구인 위원회는 모든 안건을 과반수의 출석으로 개의하고, 과반의 찬성으로 의결한다. 위원회 구성에는 외부전문가와 시민단체도 포함된다. 또한 심의안건에 대해 원안의결, 조건부 의결, 보완 재심의 등으로 나누어 논란의 여지가 없도록 규정하고 있다. 이러한 통합의 규칙은 주민의 의사결정과 의견반영에 있어서도 신속성, 수용성, 파급성을 제고한 것으로 보인다.

**<예시 4: 통합의 규칙> 제11조(위원회의 운영)** ① 위원장은 위원회의 회의를 소집하고, 그 의장이 된다. ② 위원회는 재적위원 과반수의 출석으로 개의(開議)하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다. ③ 위원장은 심의안건에 대하여 원안의결, 조건부 의결, 보완 재심의 등으로 논란의 여지가 없도록 의결하여야 하고, 조건부 의결, 보완 재심의 사항에 대하여는 보완할 사항 및 보완기간을 구체적으로 명시한 후 의결하여야 한다. ④ 위원회의 사무를 처리하기 위하여 간사 1명을 두며, 간사는 신·재생에너지업무를 담당하는 공무원 중에서 군수가 지명한다. ⑤ 이 조례에서 정한 사항 외에 위원회 운영에 필요한 사항은 위원회 의결을 거쳐 위원장이 정한다.

다섯째, 범위의 규칙(Boundary Rules)은 공동체나 집단의 행위로 인해 영향을 받는 자원의 영역이나 범주를 정해준다. 신안군의 바다, 땅, 바람, 햇빛 등의 자연자원도 공유자원이라 본다면, 그 종류와 유형을 정한 범위의 규칙이 반드시 필요하다. 신안군의 조례에서 이러한 범위의 규칙은 제6조와 제14조에 상세하게 명시되어 있다. 조례에서 해당 조항의 내용을 분석하자면, 농가태양광 설치와 해상풍력 발전이 신재생에너지 사업의 주요 범위이다. 즉 주민은 기존의 공유자원 중에서 자신의 건물과 토지, 갯벌이나 염전을 태양광 발전으로 사용되는 것을 허용할 수 있다. 연안바다와 농지 등은 주민이 풍력발전의 장소로의 사용을 허용할 수 있다. 또한 범위의 규칙에 따라 기존의 농지에 대한 권리, 바다의 조업구역 및 어업권은 신재생에너지 사업을 위해 주민 자원의 의사로 포기하거나 양보할 수 있다.

**<예시 5: 범위의 규칙> 제6조(신·재생에너지심의위원회 설치 등)** ① 군수는 종합관리계획의 수립에 관한 다음 각 호의 사항을 심의하거나 자문에 응하기 위하여 신안군 신·재생에너지심의위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.(개정 2021.03.18) 1. 개발이익 공유화 계획의 세부기준 수립에 관한 사항 2. 관련 법령 및 이 조례에서 정한 범위에서 개발행위 허가 등에 관한 세부 적용기준 수립에 관한 사항 3. 해상풍력 발전단지 개발에 관한 사항 4. 개발 공유화 계획을 제출한 발전사업자의 발전단지 선정에 관한 사항 5. 농가태양광 설치 신청에 따른 발전단지 선정에 관한 사항 6. 그 밖에 군수가 필요하다고 인정하여 회의에 부치는 사항(.....중략....) **제14조(발전단지 신청 대상)** ① 발전단지 신청 대상이 되는 발전사업자의 자격 기준은 다음 각 호와 같다.(.....중략....) ② 제1항 각 호에도 불구하고 농가태양광을 신청하려는 자는 발전사업계획서와 농가태양광을 입증하는 서류를 제출하는 것으로 발전단지 신청을 대체한다.

여섯째, 정보의 규칙(Information Rules)은 공동체 구성원에게 정보를 어느 정도 알려주어야 하는지를 말하며, 정보의 종류와 선별을 규정한다. 공유자원 활용에 대한 의사결정에는 정보가 중요하기 때문에 모든 정보를 투명하게 공개하고 알리는 방식이 가장 좋다. 신안군의 조례에서 이러한 정보의 규칙은 제5조, 제12조, 제15조에 상세하게 명시되어 있다. 조례에서 해당 조항의 내용을 분석하자면, 주민공동체에 대한 정보공개는 크게 세 가지 유형으로 나뉜다. 사업 전에는 신안군 신재생에너지 종합관리계획 및 공고 의무와 주민이 참여하는 위원회의 자료제출 요구권이 존재함을 명시해 놓았다. 사업이 확정되면, 발전단지 지정 고시를 통해 주민에게 상세한 정보를 알리도록 규정하고 있다. 특히 종합관리계획에는 공공성을 명시해야 하고, 지정 고시에는 개발이익 공유화 계획을 명시토록 정하였다. 이는 주민이 가장 관심 있어 하는 정보이며, 개별적 의사결정에 효용성 높은 정보로 보인다.

**〈예시 6: 정보의 규칙〉 제5조(종합관리계획의 수립)** 군수는 신·재생에너지의 개발이익 공유 및 발전사업의 활성화를 위하여 다음 각 호의 사항이 포함된 신안군 신·재생에너지 종합관리계획(이하 “종합관리계획”이라 한다)을 5년마다 수립·시행하여야 한다. 1. 개발이익 공유화 계획의 세부기준에 관한 사항 2. 개발행위허가 및 공유수면 점용허가에 관한 기본 방향 3. 해상풍력 발전단지의 개발과 관리에 관한 사항 4. 그 밖에 신·재생에너지의 공공적 관리를 위하여 필요한 구체적인 사항. **제12조(자료제출 요구 등)** 위원회는 직무수행을 위하여 필요한 경우에는 관계 공무원 또는 이해관계인에게 자료의 제출 또는 출석이나 의견의 진술 등을 요구할 수 있다. **제15조(발전단지 지정 고시)** 군수는 위원회의 심의결과 발전단지로 선정된 지구를 발전단지로 지정하고, 다음 각 호의 사항을 고시하여야 한다. 1. 지구의 명칭 2. 위치 및 면적 3. 발전사업 개요(용량 및 규모, 예상발전량, 계통연계방법 등) 4. 개발이익 공유화 계획

마지막으로 보상의 규칙(Payoff Rules)은 편익과 비용 부담을 결정하는 내용이므로 가장 중요한 실용규칙으로 볼 수 있다. 이는 공유자원의 이용 상황에서 공동체 구성원에게 생기는 이익이나 비용의 배분을 결정한다. 특히 공동의 편익이 생기면, 이것을 어떻게 처리하고 나눌 것인지를 각각 정하는 것이다. 신안군의 조례에서 이러한 보상의 규칙은 제16조에 상세하게 명시되어 있다. 조례에서 해당 조항의 내용을 분석하자면, 가장 핵심적인 보상의 규칙은 주민 참여 지분을 명시한 조항이다. 주민 개개인은 신재생에너지 발전소 설립에 등의 주식, 채권, 펀드 등으로 참여하고, 그 지분율의 30% 이상 또는 총사업비의 4% 이상을 숫자로 명시하였다. 개인의 지분 권리가 소멸된 경우에는 현금으로 보상하되, 조합운영비 및 마을공익사업비 출연도 추가로 명시하였다. 주민의 수익금 배당은 현금이 아니라, 지역경제를 위해 ‘1004섬신안 상품권’으로 지급토록 규정했다. 이렇듯 공유자원 활용에 따르는 보상의 규칙은 상세하고 명확할수록 좋은 것이다. 촘촘하고 상세한 보상의 규칙은 주민의 이익공유제를 둘러싼 갈등 방지와 협력에 많은 도움이 되었던 것으로 보인다.

**〈예시 7: 보상의 규칙〉 제16조(주민참여 지분에 관한 사항 등)** ① 주민과 신안군의 참여 지분은 발전소 설립 법인 등의 주식, 채권, 펀드 등으로 하고, 발전소 법인 등의 지분율의 30퍼센트 이상 또는 총사업비의 4퍼센트 이상으로 한다.(개정 2020.12.31) ② 신안군은 주민과 공동으로 참여 지분에 참여하는 권리를 갖는다. ③ 발전소 설립 법인의 주주로 참여하려는 자는 제1항의 지분율의 기준에 따라 군수에게 신청하여야 한다.(개정 2021.03.18) ④ 제5항에 따라 권리가 소멸된 경우에는 참여 지분에 해당하는 금액을 현금으로 보상한다. ⑤ 이 조례에 따른 발전사업에 한해 발전사업 추진 중 주민요구로 발전사업자로부터 현금 등을 지급받은 주민에 대하여는 주민참여수익금을 지급할 때 현금 등으로 지급받은 금액을 차감하고 지급한다.(신설 2020.12.31., 개정 2021.03.18) ⑥ 주민참여수익금에서 일정비율을 조합운영비 및 마을공익사업비로 사용할 수 있다. 다만, 비율은 주민조합 정관에서 정한다.(신설 2021.03.18) ⑦ 지역경제활성화를 위해 주민참여수익금은 1004섬신안 상품권으로 지급한다.(신설 2021.03.18)

## 2. 제도적 장치의 변용과 진화

신안군의 조례는 최초 제정된 2018년 10월 이후부터 단기간에 크게 변화했다. 이익공유제 조례는 2022년 말까지 무려 12차례나 개정이 되었던 것으로 나타났으며, 해마다 계속해서 개정되어

왔다. 그 이유는 신재생에너지 사업의 이익공유에 대한 제도적 장치의 적실성과 시의성을 담보하기 위한 것으로 판단된다. 결론부터 말하자면, 신안군의 사례에서 제도의 변동과 진화과정을 분석한 결과 역시도 그 시의성과 적실성을 높이기 위한 노력이 크게 엿보였다. 불과 4년 정도의 운영 기간에 무려 12차례 이상 개정된 조례는 전국적으로도 비슷한 사례를 찾기가 어려울 것으로 보인다. 게다가 조례의 개정은 현재 진행형이고, 향후에도 계속 주민 이익공유제를 적시한 여러 조항들의 시의성과 적절성을 높일 것으로 보인다.

신안군 이익공유제 조례에 대해서 제정 이후부터 개정된 역사와 주요 내용은 <표 2>와 같이 분석되었다. 제도의 변동과 진화의 관점에서는 가장 최근에 개정된 조례(제2543호)의 양적, 질적 수준을 상당히 높게 평가할 수 있었다. 조례의 주요 변동과 진화 내용으로 보면, 최초 제정된 이후에 주민공동체에 대한 핵심적인 내용이 주를 이루고 있음을 알 수 있다. 특히 가장 중요한 개정 시기는 주민지분을 30%, 총사업비 4%로 주민의 이익공유제를 명시적으로 규정한 제3차 개정으로 보인다. 전입자와 주민 지분을 숫자로 차등 명시하여 이익공유제 모델을 세부적으로 다듬은 제4차 개정과 제5차 개정도 중요한 의미가 있다.

특히 조례의 이익공유제는 최근으로 올수록 참여 범위와 지분 조정보다는 이익배당의 확장과 다양화에 초점이 맞춰지고 있다. 즉 제9차, 제10차, 제12차의 조례 개정 내용으로 분석해 보면, 신안군은 이익배당의 범위를 기존 주역주민에서 신규 전입자와 재전입자, 연령과 세대별로 크게 넓혀 왔다. 신규 전입 주민과 재전입하는 주민, 청년세대, 심지어 아동에게까지 이익배당을 확장한 것은 중요하게 눈여겨보아야 할 대목이다. 이것은 신안군에서 신재생에너지 사업의 결과물로 주민에 대한 이익공유의 혜택이 일정 궤도에 올라갔음을 시사한다. 이와 동시에 신안군이 장기적 안목으로 이익공유제의 효과를 지역인구 증가와 지역소멸에 대한 대응책으로까지 적극 확장시키고 있음을 말해준다.

신안군의 '신·재생에너지 개발이익 공유 등에 관한 조례'는 제정 당시부터 신안군 주민이 직접 참여하여 많은 의견을 개진하였다는 점이 특징이다. 특히 조례의 초안 제작 과정에 주민 대표단의 역할을 적지 않았다. 신안군과 민간사업자 사이에서 주민은 신재생에너지 개발의 범위와 이익배분에 대한 협의를 진행하였다. 신안군 군수와 공무원은 이 과정에서 협상테이블을 마련하고, 중재자와 조정자로서의 역할에 충실하였던 것으로 파악된다. 이는 공유자원 활용에 대하여 중요한 제도적 장치의 성격을 갖는 조례의 제정 및 사후 개정된 내용이 충실할 수 있었던 주된 이유로 풀이된다. 또한 주민공동체와의 협의를 통해 조례의 변동과 진화가 향후에도 계속 이어질 개연성이 크다는 점도 긍정적으로 평가된다.

〈표 2〉 신안군 이익공유제 조례의 변동과 진화

연번	순서	조례번호	제·개정일자	조례의 주요 변동과 진화된 내용
1	제정	제2061호	2018.10.05	전국 최초의 주민 이익공유제 조례 제정과 공포
2	제1차개정	제2243호	2019.12.23	주민공동체에 대한 운영비 지원, 신안군 국유 및 공유재산 임대지원에 관한 조항 추가
3	제2차개정	제2324호	2020.12.15	신재생에너지 사업 관련 위원회 설치 등 추가

4	제3차개정	제2345호	2020.12.31	사업 주민지분율 30%, 총사업비 4% 조항 적시
5	제4차개정	제2368호	2021.03.18	신안군 신규전입자 3년 이하는 50% 배당 추가, 5년 이하는 100% 배당 추가, 이익배당은 현금에서 신안1004상품권으로 변경, 해상풍력사업의 주민 지분가중치 상향, 조합운영비와 공익사업비 추가
6	제5차개정	제2382호	2021.05.24	신안군 신규 전입자 만 30세 이하 지분 혜택 변전소 주변 주민의 배당가중치 조정
7	제6차개정	제2400호	2021.07.01	이익공유제 주민참여 전산통합관리시스템 구축
8	제7차개정	제2405호	2021.08.09	신재생에너지 관련 위원회와 전담 부서 등을 추가 및 변경
9	제8차개정	제2423호	2021.10.05	군수의 신재생에너지 사업 책무와 책임범위 확대
10	제9차개정	제2462호	2021.12.31	신안군 출생주민과 신규전입자의 배당금 동일화, 신규 전입자의 연령 및 배당금 기준 세분화
11	제10차개정	제2485호	2022.03.08	과거 신안군 전출자의 재전입 사례 및 배당 추가
12	제11차개정	제2503호	2022.04.04	변전소 주변, 만7세 이하 주민배당가중치의 재조정
13	제12차개정	제2543호	2022.10.19	2022년 이후부터 신규 사업 수익의 50%는 햇빛아동수당으로 추가 환원, 햇빛아동수당 관련 재단 운영사항 추가

\* 상기는 2018년부터 2023년 기준이며, 향후 조례의 개정 가능성은 남아 있음.

\*\* 자료: 신안군의회(<https://council.shinan.go.kr>) 및 국가법령정보센터(<https://www.law.go.kr>).

## V. 결론과 함의

우리나라에서 상당수 지방자치단체들은 공유지나 산림, 바다 등을 활용한 신재생에너지 시설 입지에 정책적 고민이 깊었다. 피해보상과 개발이익을 두고 지역 주민들과 거의 전쟁에 가까운 마찰과 갈등을 빚는 경우도 적지 않았다. 지역주민의 반대를 극복하기 위한 설득과 수용성 높이기에 중앙과 지방정부는 장기적으로 많은 노력을 쏟고 있다. 신재생에너지 개발 이외에 거의 모든 지역 개발이나 공공개발 사업에서도 사정은 비슷하다. 이런 상황에서 신안군의 주민 이익공유제 성공은 비슷한 처지의 다른 지방자치단체와 지역사회에게 많은 영감과 시사점을 줄 것으로 보인다. 또한 신안군의 신재생에너지 이익공유제 사례는 혁신적인 지방행정의 사례로서 여러 측면에서 긍정적 의미 부여를 할 수 있다. 사례연구의 시사점은 다음과 같이 정리했다.

첫째, 신재생에너지나 유사한 공공사업의 경우 지역주민과의 갈등이 발생할 소지가 크므로, 신안군 사례를 참고하여 지역사회의 숙의를 거쳐 제도적 장치를 공고히 구축해야 한다. 즉 정부와 지방자치단체는 관련 법률과 조례에서 주민참여와 이익공유제에 대한 내용을 더욱 구체화시킬 필요가 있다. 이 때, 상위 법률은 주민참여와 이익공유제 개념의 폭을 지금보다 더 넓혀서, 지방 조례가 충분히 운신할 수 있는 폭을 보장해야 한다. 또한 주민공동체에 대한 단순한 설득이나 사업 참여만 독려할 것이 아니라, 기존의 주민공동체와 교섭과 소통을 중요시해야 한다. 지속가능한 이익공유제는 주민이 동의하고 체감하는 정교한 공유자원의 실용규칙을 전제했다. 이런 규칙의 집합체인 제도적 장치의 설계, 그리고 각 실용규칙의 요소에 대한 점검과 공감대 구축은 사업 실행 이전에 상당히 중요함을 알 수 있었다.

둘째, 지역사회에서는 현실 반영형 혹은 지역 맞춤형 조례의 제정과 개정을 통하여 신재생에너지

지 사업을 추진하는 것이 가장 효과적이었다. 법률 같은 국가의 제도적 장치가 있어도 정착 지역 사회 현장에서 피해보상이나 이익공유에 대한 딜레마가 계속 중복적으로 나타날 개연성이 컸기 때문이다. 지방의 자율성과 주민자치의 근간이 되는 조례는 군청과 사업자는 물론이고, 주민 스스로에게 통제권과 책임성을 같이 부여했다. 신안군은 이런 맥락을 일찍 알았고, 적절하게 대응해온 사례였다. 특히 이익공유제에 참여하는 주민의 신분, 범위, 피해에 비례한 혜택과 보상이 무척 정확하고 상세하였다. 주민과 충실히 합의된 조례의 지속적 개정은 각종 공공사업의 편익과 비용에 대한 이익공유의 규칙을 더 시의성 높게 바꿀 수 있으며, 상황에 따른 유연한 대처가 가능하도록 만들었다.

셋째, 지역의 환경과 공동체의 특성에 대한 새로운 정책적 관점이 필요해 보인다. 공유자원인 햇빛, 바람, 산, 바다를 주로 이용하는 신재생에너지 사업에서 ‘관(官)’이 주도하는 기존의 획일적인 공모와 신청의 방식은 한계가 있다. 정부와 지방자치단체는 농촌과 어촌, 섬과 육지에 따라서 사회경제적 특성이 다를 수 고려해야 한다. 특히 시골이나 섬의 소규모 주민공동체는 상호호혜와 신뢰라는 도덕적 테두리로 묶여 있는 경우가 많다. 그래서 지역환경 및 지역경제의 특성을 지금보다 더 비중 있게 고려해야 하고, 자연자원을 이용한 신재생에너지 사업에 대한 주민의 공감대를 가장 먼저 살펴야 한다. 제도 운영의 주체는 그 지역의 자연자원을 오랫동안 공유해 온 주민공동체임을 항상 잊어서는 안 된다.

넷째, 주민 이익공유제 실현의 파급효과에 대한 정책적 재평가도 필요해 보인다. 이익공유제는 지역경제 활성화와 지역소멸 예방의 새로운 대안이 될 가능성도 있어 보이기 때문이다. 현실적으로 대규모 신재생에너지 사업 후보지는 대부분 인구가 많은 대도시는 아니다. 농촌과 어촌이 많은데, 이곳은 전반적으로 노령화와 인구감소의 문제를 안고 있다. 신안군의 사례에서 신재생에너지 사업의 이익공유제가 현실화되고, 주민의 손에 배당금이 돌아가면서 예상치 못한 상황이 나타났다. 단시일에 지역의 전입인구가 생겼고, 아이를 가진 젊은 인구의 유입이 늘었으며, 폐교가 확정된 학교가 되살아났다. 고향을 떠났다가 재전입하는 주민도 생기고 있다. 이것은 신안군의 지속가능한 이익공유제와 수혜자 확장을 통한 경제적 유인책 때문으로 밖에 해석되지 않는다. 따라서 신안군 이익공유제 모델은 인구감소와 지역소멸을 걱정하는 다른 지역에 문제해결의 실마리를 제공할 것으로 본다.

결론적으로 본 연구가 주목했던 신안군의 성공사례는 주민의 오랜 공유자원으로 사용되었던 바다와 갯벌에 대한 발상의 전환에서 출발했다. 자발적이고 적극적인 주민공동체와의 이익공유를 통해 지역사회의 활성화 효과도 이끌어 냈다. 신안군의 사례는 지역이미지 제고와 새로운 인구유입 효과를 창출하여, 지방소멸 문제에 대응하는 단초도 제공했다. 나아가 신안군의 이익공유제 모델은 신재생에너지 개발 분야에 국한되지도 않을 것으로 생각된다. 공유지나 각종 공유자원 활용을 통한 도시재개발, 마을재생의 영역에까지 폭넓게 적용될 여지가 충분히 있어 보인다. 주민공동체와 지속가능한 이익공유는 충분히 가능했다. 그런 의미에서 막대한 사회적 비용을 유발하는 지역갈등이나 주민분쟁을 줄이기 위해 새로운 지역맞춤형 이익공유제 모델에 대한 학문적 관심과 후속 연구도 필요할 것으로 생각된다.



## 참고문헌

- 김대인. (2018). 신·재생에너지 개발사업상 이익공유화제도의 법적 성질 및 활성화방안. 「환경법 연구」, 40(2): 101-129.
- 김상민. (2016). 주민자치와 협력적 마을만들기: 협력적 마을 거버넌스의 관점에서. 「한국지방자치학회보」, 28(1): 181-209.
- 김은성. (2018). 우리나라 풍력발전단지의 주민 수용성에 대한 감각적, 문화적, 제도적 요인. 「ECO」, 22(1): 209-241.
- 김정희. (2014). 주민참여조례를 통해서 본 주민참여와 거버넌스의 특징 연구. 지방정부연구, 18(1): 267-290.
- 박종문 외. (2021). 해상풍력 수용성에 대한 어민 인식 조사. 「환경정책」, 29(4): 83-109.
- 안승혁 외. (2021). 수상태양광 지원제도와 이익공유 방식 분석. 「신재생에너지」, 17(4): 9-27.
- 오스트롬. (2010). 「공유의 비극을 넘어」, 윤홍근·안도경 역, 랜덤하우스코리아: 1-488.
- 우양호. (2006). 지방정부간 생산적 협력관계 구축의 성공조건. 「한국지방자치학회보」 18(3): 77-101.
- 우양호. (2008). 공유자원 관리를 위한 제도적 장치의 성공과 실패요인: 부산 가덕도 어촌계의 사례 비교. 「행정논총」, 46(3): 173-205.
- 우양호. (2009). 항만이 해양도시의 경제성장에 미치는 효과. 「지방정부연구」, 13(3): 339-362.
- 우양호. (2013). 지역사회 다문화 정책의 문제점과 발전방향. 「지방정부연구」, 17(1): 393-418.
- 우양호. (2014). 섬(島) 지역 어촌사회의 구조적 특성과 해양문화적 정체성: 마을어장, 공동체, 제도의 관계를 중심으로. 「도서문화」, 44: 133-160.
- 우양호. (2019). 마을공동체의 진화와 젠트리피케이션의 극복. 「항도부산」, 17(1): 393-418.
- 이동호. (2020). 해안지역의 해상풍력발전에 대한 주민 수용성 연구. 「한국도서연구」, 32(4): 67-87.
- 조정현. (2017). 마을공동체 제의 관련 유·무형 공유자원의 활용방안. 「도서문화」, 49: 147-171.
- 황재희. (2022). 섬 지역사회 이익공유에 대한 고찰: 마을공동사업을 통한 공유재 활용 사례와 과제. 「한국도서연구」, 34(4): 57-76.
- 신안군. (2022). 「현지조사 및 이해관계자 주민 인터뷰 자료 7건」.
- 신안군. (2023). 「신안군 신·재생에너지 개발이익 공유 등에 관한 조례(전라남도 신안군조례 제 2543호, 2022. 10. 19., 일부개정)」.
- 국가법령정보센터. (2023). <https://www.law.go.kr>.
- 비금주민태양광발전. (2023). <http://bgsp.kr>.
- 신안군. (2023). <https://www.shinan.go.kr>.
- 신안군의회. (2023). <https://council.shinan.go.kr>.
- Brando, N.(2019). Governing as Commons or as Global Public Goods: Two Tales of Power. *International Journal of the Commons*, 13(1): 1-12.
- Cumming, G. S.(2020). Advancing Understanding of Natural Resource Governance: A Post-Ostrom Research Agenda. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 44: 26-34.

- Herzberg, R. Q.(2020). Elinor Ostrom's Governing the Commons. *The Independent Review*, 24(4): 627-636.
- Mansbridge, J.(2014). The Role of the State in Governing the Commons. *Environmental Science & Policy*, 36(1): 8-10.
- Ostrom, E.(1988). *Institutional Arrangements and the Commons Dilemma*. in V. Ostrom, D. Feeny and H. Picht.(eds). *Rethinking Institutional Analysis and Development: Some issues, Alternatives, and Choices*, San Francisco: ICS press: 103-109.
- Ostrom, E.(1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press: 1-280.
- Ostrom, E.(1992). Institutions and Common-Pool Resources: Editor's Introduction, *Journal of Theoretical Politics*, 4(3): 243-245.
- Ostrom, E.(1998). A Behavioral Approach to the Rational Choice Theory of Collective Action, Presidential Address, American Political Science Association, 1997. *American Political Science Review*, 92(1): 1-22.
- Sarker, A. and Blomquist, W.(2019). Addressing Misperceptions of Governing the Commons. *Journal of Institutional Economics*, 15(2): 281-301.

---

우양호(禹良昊): 부산대학교에서 행정학 박사학위를 취득(논문: 공공서비스 관리이론의 한국적 적실성에 관한 연구, 2009)하고, 현재 한국해양대학교 교양교육원 교수로 재직하고 있다. 한국지방정부학회 총무위원장 및 감사, 부산광역시 시사편찬위원, 대한지방자치학회 편집위원, 지방자치인재개발원 외래교수, 지방공기업 경영평가위원, 부산문화상 심사위원 등을 역임했다. 저술의 주요 관심분야는 도시 및 지방행정, 해양행정, 정책학, 공공관리, 지역개발 및 국제교류 등이며, 한국학술지인용색인(KCI)에 다수의 서적과 논문이 등재되어 있다(woo8425@kmou.ac.kr).

## Abstract

### Is It Possible to Realize a Sustainable Profit Sharing System with Local Community?: The Case of Sinan-gun, Jeollanam-do, Korea

Woo, Yang-Ho

The subject of this study was to examine the case of the profit-sharing system of new renewable energy projects for local communities in Korea. Many local governments in Korea are struggling due to opposition from local residents in constructing new renewable energy facilities using public land, forests, farmland, and the sea. This study examined the case of Sinan-gun, Jeollanam-do, which is evaluated as an innovation case of local administration. Among Korea's local governments, Sinan-gun was the first to succeed in a sustainable profit-sharing system with residents. Therefore, this case gave policy inspiration and implications to local administration and regional development cases in Korea. This study analyzed the success factors of institutional arrangements, focusing on the contents and changes of local ordinances in Sinan-gun. In addition, the process of participation and cooperation of the resident community in the new renewable energy project was examined in detail. The implications of the case of Sinan-gun were as follows. First, it was found that the institutional device was built in detail and clearly. The profit-sharing system model consisted of local ordinances and working rules agreed by residents. Second, the case suggested that continuous revision of local ordinances is most effective for the success of the project. Third, the case suggested the need for a new policy perspective on the environment of the region and the characteristics of the community. Fourth, the case of this study proposed revitalizing the local economy and preventing local extinction by introducing a sustainable profit-sharing system with the local community. In Korea, renewable energy facilities were mainly built in rural, coastal, and island areas, which have serious problems with the aging of local residents and population decline. In conclusion, this study believes that local governments can find solutions through the introduction of a profit-sharing system with residents.

**Key Words:** Local Community, Resident Community, Profit Sharing System, New Renewable Energy Project, Commons, Institutional Arrangements, Working Rules.