

주요국 거버넌스 체계 분석을 통한 에너지 분야 지역분권 방향 연구

| 김창훈 |



참여연구진

연구책임자 : 연 구 위 원 김창훈

외부참여자 : 한국지방세연구원 오경수

〈요 약〉

1. 연구의 목적

본 연구는 최근 논의가 활발히 이루어지고 있고 정책화도 가시화되고 있는 우리나라 에너지 분야 지역분권의 방향을 제시하기 위해 에너지 전환을 성공적으로 이행하고 있는 해외 주요국들의 거버넌스 체계를 분석하여 정책 참고자료 차원에서 활용토록 하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 에너지전환에 성공적인 모습을 보이고 있는 주요 선진국이 그들의 지방분권 수준에서 어떤 방식의 에너지 분야 지역분권을 이루어 나가고 있는지를 법제적 차원과 재정적 차원으로 나누어 보다 통합적인 시각을 제공하고자 하였다.

2. 연구의 주요 내용

2.1. 국가별 분석 결과

① 한국

우리나라의 에너지 분야 법령은 중앙정부가 설립한 에너지 공기업들의 활동을 뒷받침하기 위한 목적으로 만들어졌기 때문에 지방자치단체의 권한 관련 내용이 취약하다. 재정적인 측면에서 보더라도 기본적으로 지방의 세입 비중이나 재정자유도가 낮아 지역 독자적인 정책 추진이 어렵고 재정부족액을 보전하기 위한 지원 방식이 경직적이며 지방자치단체의 재량 범위도 낮은 수준이다. 이상을 종합해볼 때 우리나라는 에너지

분야에서 법제적으로나 재정 집행 측면에서나 지방자치단체의 자율성이 낮은 수준이다.

② 프랑스: 지역 수준에서의 지속가능성 도모

프랑스는 에너지 분야의 지역 분권을 행정적 차원의 지방자치 체계의 변화보다는 계열분리(unbundling)로 대변되는 시장제도의 변화 속에서 구현했다. 전력산업 개편 과정에서 배전 부문을 지방자치단체에 귀속시켜 지방자치단체가 지역 배전 회사에 대한 관할권을 기본적으로 부여받았으며 공익 목적의 사업 참여를 할 수 있게 하였다. 예산 집행 측면에서는 에너지 분야 사무를 기본적으로 국가사무로 인식하는 특성이 강하다. 소위 ‘이원화’된 행정체계에서 지역 사업을 실제로 수행하는 지역 공공기관에 중앙정부가 지원함으로써 지방자치단체에 직접 지원하는 것과 동일한 효과를 줌과 동시에 중앙정부가 목적으로 한 정책목표에 따라 예산이 집행되도록 하였다. 프랑스 사례에서 가장 특기할 만한 것은, 에너지법 차원에서 지역에너지 정책의 목적이 지역 단위에서의 에너지 공급 균형 달성에 있음을 천명함으로써 향후 중앙-지역 간 거버넌스 구축의 대전제를 명확히 하였다는 사실이다.

③ 독일: 연방제 하에서의 경합과 협력

독일은 연방제 전통 하에서 이어 내려져 온 지방자치의 전체적인 틀 속에서 에너지 분야 거버넌스가 하나의 부분으로서 조직화되고 집행되어 온 국가이다. 연방정부-주정부 간의 ‘경합’과 협력에 의해 에너지 분야 세부 정책이 결정되고 있다. 특히 주정부 대표들의 집합체인 연방상원 등의 장치를 통해 지역의 요구사항이 중앙정부 차원에서

상시적으로 반영되는데 지방자치단체에게 귀속되는 세수 규모 결정과정이기 그 예이다. 에너지 분야의 재정적 측면에서 중앙과 지역 간의 협력이 이루어지는 경우도 일부 확인하였다.

④ 일본: 분권 확대 대신 점진적 시장 참여

일본은 에너지 분야에서 시장자유화가 먼저 급속히 진행되고 있기 때문에 행정적인 차원에서 진행되는 분권보다는 시장 참여를 통한 분권이 이루어지는 경우이다. 일본의 전반적인 법령체계를 볼 때 중앙정부가 바라보는 지방자치단체의 역할은 다소 종속적이고 수동적이며 정부 정책 추진에 있어서 주도하는 역할은 아니다. 이는 재정 집행 체계에서도 드러나는데 기존 지방자치 체계의 큰 틀 속에서 이전 방식대로 고정적이고 일상적인 예산집행이 이루어지는 체계이다.

⑤ 영국: 중앙집중과 시장자율의 공존

영국은 전반적으로 지역분권과 관련한 법제적 기반이 대단히 약한 것이 확인되었다. 재정적인 측면에서도 국세와 지방세의 비중이 극단적인 중앙집권 형태를 취하고 있으며 중앙정부의 예산지원이 지방자치단체에 대한 직접 지원보다는 민간 부문을 대상으로 시장 중심으로 이루어지고 있다.

⑥ 미국 : 기본권한 부여와 다양한 사업형태

미국 캘리포니아 주의 경우 지방자치단체가 에너지 분야에 대해 할 수 있는 기본적인 권한을 헌법에서부터 전방위적으로 부여하고 있기 때문에 지방자치단체의 자율성이 높다고 평가할 수 있다. 또한 지방자치단체에

권한을 배분한다는 측면보다는 지방자치단체가 영위할 수 있는 사업 형태를 다양하게 제공해주는 식으로 관련 법령이 구성되어 있다. 그러나 에너지 분야와 관련하여 주정부로부터 지방자치단체가 받을 수 있는 직접적인 재정 지원은 약하거나 불안정한 모습을 보인다. 프로그램별 예산 집행 체계를 보면 에너지 사업과 관련하여 지방자치단체보다는 주정부의 역할이 좀 더 강한 것으로 평가된다.

2.2. 종합 비교

① 지방자치 상위 법령에서 에너지 관련 권한 지역 부여 여부

우리나라는 에너지 관련 법령 외에 지방자치법과 같은 상위 법령에서 지방자치단체에 에너지를 특정하여 권한이 부여되어 있지 않다. 그러나 프랑스와 일본은 지방자치 관련 법령에서 특정한 사안들에 대해 권한이 부여되어 있다. 특히 독일이나 미국의 경우에는 헌법 차원에서 지방자치 단체의 권한 범위 내에 에너지가 명시되어 있다.

② 에너지 정책과 관련하여 중앙-지방 협력체계

우리나라와 일본은 의견 청취 외에 특이한 사항이 발견되지 않았고 영국의 경우에도 공공청문과 이익제기 프로세스 등 다소 제한적인 규정만 존재하였다. 반면 프랑스는 이원화된 지방행정체계와 계약 형태를 통해 지역 차원에서의 협력이 가능하고 독일은 주정부 대표로 구성된 연방 상원을 통해 중앙 차원에서의 조정이 가능하며 미국은 주 위원회를 통한 협의회가 가능한 것으로 파악되었다.

〈표 1〉 국가별 에너지 관련 권한 부여 및 협력체계

국가	상위 비에너지 법령에서의 에너지 관련 지역 권한 부여	에너지 관련 중앙-지방 협력체계
한국	에너지 분야 법령 외에 상위법령에서 제시된 바 없음	지방자치단체 의견 청취 외에 특이사항 없음
프랑스	지방자치단체 기본법에서 공공 분배망 관련 권한 부여	이원화된 행정체계 및 계약 형태의 정책 추진으로 국가-지방 간 상시 협력
독일	기본법에서 경합적 입법사항에 포함	주정부 대표로 구성된 연방상원을 통해 중앙 차원에서 조정
일본	지방자치법 별표에 제1호 법정 수탁사무로 송유관과 농지 용도 관련 일부 사무 포함	지방자치단체에 대한 의견조회 외에 특이사항 없음
영국	각 지역 정부법에 중앙정부에 보류할 권한을 규정	전기법에서 공공청문 규정이 있으며, 송전선과 관련하여 이의 제기 프로세스
미국 (캘리포니아)	주 헌법에서 지방자치단체의 에너지 관련 사업 영위 권한을 전면적으로 부여	송전망 등에 대해 주 위원회를 통한 협의절차 규정이 있음

자료: 저자 직접 작성

③ 전력분야 분권 현황

발전/소매 부문에서 우리나라는 3MW 이하 발전사업 허가권이 지방자치단체에 위임되어 있다. 그러나 다른 국가들은 허가권 차원에서 더 나아가 지방자치단체가 직접적으로 발전이나 소매 사업을 영위할 수 있도록 하고 있으며 독일의 경우에는 특정한 경우에 한하여 주정부가

입찰 권한도 가지고 있다.

송전 부문에서는 대부분의 국가에서 지방자치단체에 부여된 권한이 상대적으로 적다. 그러나 예외적으로 연방제인 독일의 경우에는 기본적으로 주정부가 송전망 허가권을 가지고 있으며 미국에서도 관련 독점권을 부여하고 있다. 일본에서도 원칙상으로는 지방자치단체의 사업 신청이 가능하다.

배전 부문에서 프랑스는 배전망 등 지역의 에너지 분배망의 소유권을 지방자치단체에 부여하였다. 독일은 직접적인 권한 부여는 아니지만 도로 인프라 사용과 관련하여 분배망 사업자와의 계약 권한을 통해 관할권을 행사하도록 하고 있다.

〈표 2〉 국가별 전력분야 역할분담 현황

국가	발전/소매	송전	배전
한국	3MW 이하 발전사업 허가권 위임	특이사항 없음	특이사항 없음
프랑스	준공공기업 형태로 발전설비 사업 및 수력 합자회사 지분 참여 가능	특이사항 없음	공공배전망 소유권을 지방자치단체에 이전하였고 관련된 양허계약 및 조직 권한도 부여
독일	게마인테의 에너지 공급자 허가권 및 주정부에 의한 낙후 지역 태양광 발전사업 입찰 가능	연방 관할 외에는 기본적으로 주정부가 송전망 허가권을 가짐	에너지 분배망 업체와의 도로 인프라 사용계약 권한 지방자치단체에 부여
일본	농산어촌 신재생 개발을 위해 시정촌에 관련 기본계획 수립 및 사업자 인증 권한 부여, 소매사업 신청 가능	일반 송배전 사업 신청 가능	

국가	발전/소매	송전	배전
영국	스코틀랜드 지역에서 지자체가 열 및 부생전기 사업 가능	특이사항 없음	특이사항 없음
미국 (캘리포니아)	헌법으로 기본권한이 부여되어 있으며 지역선택중개사업자, 공공소유 유틸리티, 전력사업구역 등의 구성 가능	송배전 설비 관련 독점권 수여 권한	

자료: 저자 직접 작성

④ 기본적인 지방재정 자유도 비교

우리나라는 예산 편성 과정이 거의 모두 중앙정부 주도로 이루어지기 때문에 지방자치단체의 자유도가 낮은 수준이다. 이는 국세 중심의 조세체계를 가진 영국도 마찬가지이다. 반면 프랑스는 세율조정 권한이 지방자치단체에 부여되어 있고 독일은 공동세 분배와 관련한 중앙 차원의 조정이 가능하며 일본은 법정외세 등의 장치를 통해 자율성이 어느 정도 보장되고 있다. 미국도 주정부의 자율성이 큰 것으로 평가된다.

⑤ 에너지 분야 지방자치단체 직접 지원 현황 비교

우리나라나 일본은 주로 보조금 교부 방식인 반면, 프랑스는 국가 주도적인 성격이 있긴 하지만 지역 기반 공공기관을 통한 간접 지원 방식이 관찰되었다. 연방국가인 독일과 미국은 기본적으로 주정부 주도로 예산집행이 이루어지고 있음을 유추할 수 있었던 반면 영국은 민간 부문과 시장 중심의 재정 집행 경로가 확인되었다.

〈표 3〉 국가별 지방재정 자유도와 에너지 분야 재정집행 방식

국가	기본적인 지방재정 자유도	에너지 분야 재정집행 방식
한국	정부 주도로 재정부족액 산정 및 보조금 예산 편성 이루어져 지역의 자유도 부족	주로 용도가 경직적으로 정해진 보조금 지원 방식
프랑스	지방세 일부 세목에 대해 주민 투표에 의한 세율조정 권한이 부여되어 자율성 확보	주로 관련 지역 기반 공공기관을 통한 간접 지원의 방식이며 국가-지방 계약 방식도 사용
독일	세입에서 가장 큰 비중을 차지하는 공동세 배분에 중앙정부와 협력을 통한 자율성 보장	주로 주정부가 독자적으로 예산 집행하고 연방정부 직접 지원은 제한적이며 일부 지역 현안에 대해서는 연방정부와 주정부가 대등한 위치에서 공동 지출
일본	지역 조례로 지방세를 만드는 법정외세 등의 제도 마련	우리나라와 유사하게 정부 주도 보조금 교부
영국	국세 중심의 조세수입 구조로 인해 지역 자율성 제약	에너지효율이나 열과 관련하여 일부 지자체 직접 지원 경로가 확인되나 주로 민간 부문 대상 시장 중심의 재정 집행
미국	(연방-주) 주정부의 재정적 자율성이 높으며 연방과 주+지방이 대등한 세입규모를 보임 (지방자치단체) 주정부의 관련 규정에 종속됨	(캘리포니아) 지방자치단체 직접 지원이 안정적이지 못하며 각종 프로그램 시행에 있어 주정부의 역할이 좀 더 강함

자료: 저자 직접 작성

3. 시사점 및 정책 제언

3.1. 정책적 시사점

① 에너지 분야에서의 지역의 의의에 대한 정립 필요

현재 상황에서 지방자치단체는 국가 정책의 단순 실행창구 역할 외에는 위상 정립이 어려운 상황이다. 이와 같은 문제점을 극복하기 위해서는 프랑스와 같이 ‘지역 차원의 에너지 자급’과 같은 보다 본질적인 차원에서 지역의 역할이 설정되도록 해야 하며 그렇게 되어야 세부적 차원에서의 지역 분권 구현이 가능할 것이다.

② 중앙-지방 협력체계 구축을 통한 지역의 역량 강화

국가 조직과 지방자치단체 간의 협력체계를 구체적인 형태로 마련하고 상시 운영하도록 노력해야 할 필요가 있다. 이런 점에서 프랑스의 ‘이원화’된 행정체계나 독일의 연방상원을 통한 협력체계 등의 장점을 우리 현실에 맞게 응용할 필요가 있다. 지역의 역량이 대체로 미약한 우리 현실을 감안할 때 중앙정부가 지원해주고 사업 내용에 대해서는 중앙과 지역이 협의하여 가는 것이 가장 바람직한 형태이다.

③ 시장 중심 정책 체계에서의 지역분권 고민 필요

다른 국가에서도 에너지 사업의 특수성 때문에 국가의 권한을 전면적으로 지역으로 넘기는 것이 어렵다는 사실을 확인할 수 있다. 따라서 에너지 사업과 관련하여 지역 단위 분권을 실현하기 위해서는 재정 이양의 방식보다는 시장을 통한 투자가 활성화되도록 하는 것이 바람직하다. 이런 관점에서 프랑스가 전력 분야에서 배전 부문을 지역과 연계하는 방식으로 분권을 실현한 사례를 참고할 만하다.

④ 지방자치 법령에 에너지 관련 권한 반영 필요성

에너지 관련 권한의 폭넓은 이행을 위해서는 에너지 분야 이외에도 지방자치와 관련된 보다 상위의 법령에서 에너지 관련 업무를 지방자치단체의 사무로 포함시킬 필요가 있다. 이는 점차적으로 에너지 분야가 관련 사업법 외에도 국토이용, 환경, 농어촌 등 다양한 분야의 법령과 관련성이 커지고 있기 때문에 더욱 중요하다.

3.2. 정책 제언

① 국가-지방자치단체 간 중장기 협약 형태의 정책 추진

프랑스 ‘국가-지역 계획 계약(CPER)’과 같은 다년간의 행정 서비스 계약 방식의 도입을 고려해볼 수 있다. 이를 통해 지역으로서는 안정적인 재원을 통한 사업 추진이 가능하며 국가 차원에서도 장기적인 에너지 계획 수립이 가능하게 된다. 이런 방식은 그동안 지방자치단체에서 지속적으로 요구해온 ‘포괄보조금’ 제도의 도입을 기존 제도를 충분히 활용하면서 어느 정도 대체하는 효과도 있으며 통상적으로 5년마다 수립하는 지역에너지계획과 연계하는 방법도 고려할 수 있다.

② 지역 차원에서의 지방자치단체-공공기관 간 협력체계 구축

지역과의 협력적 계약관계를 유지하기 위한 상시적인 협력체계 구축이 필요하다. 지역에너지센터 설립이 가시화되고 있고 각 지역 에너지위원회 활성화가 논의되고 있는 우리나라 현실에서 반드시 고려되어야 할 부분이다. 예를 들어, 지역에너지센터나 지역 에너지위원회를 주축으로 하고 에너지공단 및 지방 환경청, 한전 지역본부 등 지역 기반 공공기관이 참여하는 형태로 위원회를 구성하는 방안을 고려해볼 수 있다.

③ 배전망 단위에서의 지방자치단체 관할권 확대

프랑스나 독일의 사례를 참고하여 배전망과 같은 지역 단위 소규모 유통 네트워크에 대해 지역이 관할권을 강화하는 것을 고려해볼 수 있다. 이는 심각한 상황인 재생에너지 계통 연계 지연 사태의 해결에 도움을 줄 수 있다. 또한 전력시장의 경직성으로 인해 배전망 단위에서 이루어질 수도 있는 지역 차원의 자율적인 사업의 기획과 추진이 어려운 상황을 해결할 수 있다. 당장 실현이 불가하더라도 최소한 배전망을 운영하는 공기업과의 협력체계를 구축한다거나 전봇대가 점유하는 토지에 대한 사용료를 현실화하는 방법을 통해 이를 점진적으로 구현해나갈 수는 있을 것이다. 또한 지역이 필요로 하는 배전망 단위의 각종 정보와 통계 자료를 지방자치단체에 의무적으로 제공하도록 하는 것도 필요하다.

④ 지방자치단체 영향력 범위를 고려한 인허가 권한 부여

에너지사업의 인허가권을 지방자치단체 영향력 범위를 고려하여 부여할 필요가 있다. 예를 들어, 사업행위의 영향력이 한정된 지역에 그치는 집단에너지 사업 허가권은 해당 지역의 지방자치단체에 이양하는 것이 필요하다. 앞서 제시한 배전망 단위에서의 관할권 강화도 이런 관점에서 이해할 수 있다.

이와 관련하여 용량 기준으로 발전설비 인허가 또는 위임 범위를 규정하는 관행은 면밀하게 검토하여 수정할 필요가 있다. 현재와 같은 위임 형태를 유지하되 그 범위 설정에 있어서 지나치게 큰 폭의 확대는 지양할 필요가 있다. 장기적으로는 지역에서 기술적으로 감당 가능한 범위 내에서 자율적으로 인허가를 결정하게 하는 것이 바람직하다. 또한 일정 규모 이하의 설비에 대해서는 신고제나 등록제로 운영하여 규제를

완화하는 대신 독립 기구나 위원회의 감독을 받는 형태로 이행하는 것이 바람직하다.

⑤ 지역 차원의 기본계획을 바탕으로 한 재생에너지 확대

기초자치단체가 기본계획을 세우고 사업자가 이에 따르도록 법적 권한을 부여하는 일본의 사례는 농촌 지역 태양광 추진 시 참고할 수 있으며 최근 본격화되고 있는 기초 자치단체 단위의 지역에너지계획 수립에 시사점을 제공한다. 또한 정부가 추진하고 있는 계획입지 제도의 내실화를 위해서도 필요하다. 지역자원의 이용계획과 관련 사업내용을 지역 주민 스스로 결정하도록 하는 차원에서 보다 면밀한 프로세스 정립이 필요한데, 이에 본 연구에서는 기초적인 정보공유 체계를 마련하고 (1단계) 주민참여 지역에너지계획 수립을 통해 사업지를 선정하고 확정하는(2단계) 프로세스를 제안하였다.

⑥ 지방자치단체의 자율권 확대를 위한 법제도 개선

지방자치단체의 사무범위를 규정한 「지방자치법」 제9조에 에너지와 관련한 내용을 포함시킬 필요가 있다. 그리고 이 조항과 관련된 각종 법령들을 정비하여 지방자치단체가 보다 통합적으로 사업을 추진할 수 있는 환경을 조성해야 한다. 아울러 프랑스와 독일의 사례를 참고하여 지방자치단체 소유의 재산의 이용에 대한 자율권을 확대할 필요가 있다. 국유재산이나 공유재산에 대해 임대계약 및 사용료 조건 등과 관련한 재량권을 지방자치단체에 부여하여 지역 자원의 사업 추진이 가능하도록 할 필요가 있다.

ABSTRACT

1. Purpose of research

This study analyzes the governance system of major countries that are successfully implementing the energy transition in order to present the policy direction of regional decentralization in Korea, which has been actively discussed and policy-making. To this end, the study aimed to provide a more integrated perspective, by combining both the legislative and financial dimensions, on how the developed countries, which are successful in energy transition, are achieving regional decentralization of energy sector at their decentralization level.

2. Main contents of the study

A. Country Analysis Results

① Korea

Since the energy legislation in Korea was created to support the activities of energy public corporations established by the central government, the authority of local governments are weak. In terms of finance, the proportion of local revenue is low, so the financial freedom is low. Therefore, it is difficult to implement local policies independently, the support method for

solving financial shortage is rigid, and the local government has low discretionary range. Taken together, Korea has a low level of autonomy of local governments in terms of legal and financial execution in the energy sector.

② France: Promoting sustainability at the local level

France embodied regional decentralization in the energy sector in the context of a market system transition represented by unbundling rather than a change in the administrative system of local autonomy. During the restructuring of the electric power industry, the distribution sector was assigned to local governments, so that local governments were basically given jurisdiction over local distribution companies and participated in projects for public interests. In terms of budget execution, the energy sector affairs are basically recognized as state affairs. In the so-called 'dualized' administrative system, the central government supports local public institutions that actually carry out local projects, giving them the same effect as direct support to local governments, while ensuring that budgets are executed according to targets set by the central government. Most notably in the French case, the energy legislation has clarified the basic concept of central-regional governance by proclaiming that the purpose of regional energy policy is to achieve a balance of energy supply and demand at the regional level.

③ Germany: Competition and cooperation under the federal system

Germany is a country where energy sector governance has been organized

and implemented as part of the overall framework of local autonomy that has been passed down under the federal tradition. The policy of the energy sector is determined by competition and cooperation between the federal and state governments. In particular, local opinions are always reflected at the central level, for example, by the process of determining the amount of tax attributable to local governments. Some cases of central and regional cooperation have been identified in the financial execution.

④ Japan: Progressive market participation instead of decentralization

Japan, where market liberalization is rapidly progressing in the energy sector, is a case of decentralization through market participation rather than gradual decentralization of the administrative system. In terms of Japan's overall legal system, the role of local governments as viewed by the central government is somewhat subordinate, passive, and not a leading player in the promotion of government policy. This is also reflected in the financial execution system, in which fixed and routine budgeting is carried out.

⑤ United Kingdom: Co-existence of centralization and market

In the United Kingdom, the legal basis for regional decentralization was found to be very weak overall. In terms of finance, the share of national and local taxes implicates a extremely centralized structure, and the central government's budget support is focused on the private sector rather than direct support to local governments.

⑥ United States: Basic rights and various business options

In the state of California, USA, the autonomy of local governments is high because the constitution secures the basic powers that local governments can have in energy field. In addition, the relevant legislation is organized in such a way that it provides a variety of types of business that can be run by local governments, rather than the allocation of authority to local governments. However, the direct financial support that municipalities can receive from the state in the energy sector is weak or unstable. The program's budget execution system suggests that the state's role in energy projects is stronger than that of local governments.

B. Comprehensive Comparison

① Energy-related authority in the high level local autonomy law

In Korea, energy is not specified as the affairs of local governments in higher laws such as 'local autonomy laws.' However, local governments of France and Japan are empowered on specific issues in local government legislation. Particularly in Germany or the United States, energy is specified at the constitutional level within the competence of local governments.

② Central-local cooperation system in relation to energy policy

In Korea and Japan, nothing unusual was found except for hearing opinions. In the UK, there were only a few restrictive options such as public hearings and appeals processes. On the other hand, in France it is possible to cooperate

at the regional level through a dual local administrative system and a form of commitment. In Germany, cooperation can be made through the Federal Senate composed of state representatives. In the United States, cooperation is possible mainly through state commissions.

③ Decentralization status in electric power sector

In the power generation / retail sector, Korea has entrusted with local governments permission for power generation projects below 3MW. Other countries, however, allow municipalities to directly operate in power generation or retail. In Germany, in certain cases, the state has the authority to operate a bidding system.

In the transmission sector, the authority granted to local governments is relatively small in most countries. However, in the case of Germany, which has a federal system, the state has the power grid permit by default, and the local government of United States can grant the franchise. In principle, local governments can apply for business in Japan.

In the power distribution sector, France has given local governments ownership of local energy distribution networks. Although a local authority is not directly empowered the same rights in Germany, it has jurisdiction over the use of road infrastructure through making contracts with distribution network operators.

④ Comparison of basic local fiscal freedom

In Korea, since the budgeting process is almost entirely led by the central

government, the degree of freedom of local governments is low. The same is true of the United Kingdom. On the other hand, France has the authority to adjust tax rates to local governments, Germany can make central government level adjustments, and Japan has some degree of autonomy. The US is also considered to have great autonomy.

⑤ Comparison of direct support status in energy sector

While the local governments of Korea and Japan are dependent mainly on subsidies, France has indirect support system through local-based public institutions. In the federal system countries, Germany and the United States, budgetary executions are basically driven by the state government. The UK was identified to have market-oriented fiscal channels to the private sector.

3. Implications and Policy Suggestions

A. Policy Implications

① Need to establish the significance of local governments in energy field

In the present situation, local governments are considered as a simple window of execution of national policy. In order to overcome this problem, the role of the region should be set at a more intrinsic level, like the concept of “local energy self-sufficiency” of France, so that regional decentralization can be realized at a detailed level.

② Strengthening regional capabilities by establishing a central-local cooperation system

It is necessary to make efforts to prepare and operate the cooperative system between the national organization and the local government in a specific form. In this regard, it is necessary to consider the merits of France's "dualized" administrative system or cooperation system through Germany's Federal Senate. Given the fact that the local capacities are generally weak, it is most desirable to provide support from the central government as well as discuss the contents of the project between the central and regional.

③ Need to worry about regional decentralization in market-oriented policy system

In most countries, it is difficult to transfer state power to the region because of the uniqueness of the energy business. Therefore, in order to realize regional decentralization in relation to energy business, it is desirable to enable investment through market rather than financial transfer. In this respect, it is worth noting that France has achieved decentralization in the power sector by linking the distribution sector with the region.

④ Necessity to reflect energy related authority in local autonomy laws

The wider implementation of energy-related mandates requires the inclusion of energy as local government affairs in higher legislation relating to local autonomy. This is even more important because the energy sector is increasingly related to various fields such as land use and environment.

B. Policy Suggestions

① Promotion of policies in the form of long-term agreements between national and local governments

It is needed to consider the introduction of multi-year administrative services contracts. Through this, it is possible to promote projects through stable resources at the regional level and establish long-term energy plans at the national level. This approach has the effect of substituting the introduction of the 'inclusive subsidies' system, which has been continuously demanded by local governments, by fully utilizing the existing legal system. It is also possible to connect the system with the regional energy plan which is usually established every five years.

② Establish cooperative system between local governments and public institutions at the local level

It is necessary to establish a regular cooperative system to maintain a cooperative contract relationship with the region. The 'regional energy center' or the regional energy committee can be a main player in the cooperation system with the participation of local public organizations such as the Korea Energy Agency, local environmental agency, and KEPCO regional headquarters.

③ Expansion of jurisdiction of local governments in distribution network unit

Considering the case of France or Germany, the regional jurisdiction can be considered for regional small-scale distribution networks. This can help to

resolve the severe status of grid linkage delay of renewable energy systems. In addition, it is possible to solve difficult problems due to the rigidity of the power market, in planning and promoting autonomous projects at the local level which may be performed at the distribution network unit. Even if this is not feasible immediately, it can be implemented gradually, at least by establishing a cooperative system with the public companies that operate the distribution network or by realizing the royalties on land occupied by the distribution facilities. It is also necessary to provide local governments with the information and statistical data required by the local governments on distribution network units.

④ Authorization for licensing considering the scope of influence of local governments

Licensing rights for energy projects need to be granted considering the scope of local government influence. For example, a heat energy project permit that is limited to an area would need to be transferred to the local government. The strengthening of jurisdiction in the above-mentioned distribution network unit can be understood in this respect.

In this regard, the practice of defining the scope of licensing or commissioning of generation equipment on a capacity basis should need to be carefully reviewed and revised. It is necessary to maintain the form of delegation as it is now, but not to expand too much in setting the scope. In the long run, it is desirable to allow for autonomous licensing decisions within the technically feasible range of the region. In addition, it is advisable to

operate a notification or registration system below a certain standard, easing regulations, and the supervision by an independent organization or committee.

⑤ Expansion of renewable energy based on the basic plan at the local level

Japan's case, where local autonomous bodies can establish basic plans and give legal authority to operators to promote photovoltaic in rural areas, provides implications for the establishment of regional energy plans by low level local authorities. Also it can be considered for implementing the 'planned siting system' now promoted by the government. It is necessary to establish a more in-depth process in order for local residents to decide on the use of local resources and related business contents. Therefore, in this study, a basic information sharing system (Step 1) and a process for selecting and confirming (step 2) are proposed.

⑥ Improvement of legal system to expand autonomy of local governments

Energy-related content needs to be included in Article 9 of the Local Autonomy Law, which defines the scope of local government work. In addition, various laws and regulations related to this provision should be revised to create an environment in which local governments can carry out projects in a more integrated manner. In addition, it is necessary to expand the autonomy of the use of property owned by municipalities, referring to the examples of France and Germany. It is necessary to grant local governments discretion with regard to lease contracts and royalties on state or public property to enable local autonomous projects.

제목 차례

제1장 서론	1
1. 연구 배경	1
2. 기존 연구사례	3
3. 주요 연구 내용	6
제2장 우리나라 에너지 법제 및 재정 현황	9
1. 법제적 측면	9
2. 재정적 측면	14
2.1. 중앙-지방 간 재원배분 일반 체계	14
2.2. 에너지 분야 재정 현황	24
3. 소결론	32
제3장 프랑스: 지역 수준의 지속가능성 도모	33
1. 지방자치 체계	33
2. 에너지 분야 법제	35
3. 재정 일반 현황	44
4. 에너지 분야 재정	45
5. 소결론	50

제4장 독일: 연방제 하에서의 경합과 협력 51

- 1. 지방자치 체계 51
- 2. 에너지 분야 법제 52
- 3. 재정 일반 현황 61
- 4. 에너지 분야 재정 65
- 5. 소결론 68

제5장 일본: 분권 확대 대신 점진적 시장 참여 71

- 1. 지방자치 체계 71
- 2. 에너지 분야 법제 72
- 3. 재정 일반 현황 76
- 4. 에너지 분야 재정 79
- 5. 소결론 81

제6장 영국: 중앙 집중과 시장 자율의 공존 83

- 1. 지방자치 체계 83
- 2. 에너지 분야 법제 85
- 3. 재정 일반 현황 90
- 4. 에너지 분야 재정 92
- 5. 소결론 95

제7장 미국: 기본 권한 부여와 다양한 사업형태	97
1. 지방자치 체계	97
2. 에너지 분야 법제	98
3. 재정 일반 현황	104
4. 에너지 분야 재정	107
5. 소결론	113
제8장 비교 분석 및 정책 제언	115
1. 종합 비교 분석	115
2. 정책적 시사점	120
3. 정책 제언	122
제9장 결론	131
참고문헌	135

표 차례

<표 1-1> 주요국의 중앙-지방 간 역할분담 유형 분류	8
<표 2-1> 에너지 분야 법령 현황	9
<표 2-2> 전기사업법 및 신재생법 상 지방자치단체 권한 관련 조항 ...	11
<표 2-3> 국세 수납액	15
<표 2-4> 지방세 세입예산 현황	16
<표 2-5> 국세 및 지방세 비중	17
<표 2-6> 2019년 지방자치단체 일반회계 세입 재원별 순계예산 ...	20
<표 2-7> 2019년 국고보조금 확정 현황	22
<표 2-8> 연도별 국고보조금 및 지방비부담 현황	23
<표 2-9> 산업통상자원부 총수입 규모	24
<표 2-10> 에너지 분야 지원사업 현황	25
<표 2-11> 2019년도 에너지 분야 정부 사업별 지원 현황	26
<표 2-12> 에너지 및 자원개발 부문 예산 규모	31
<표 3-1> 프랑스 지방자치단체 수	34
<표 3-2> 지방자치단체기본법 2224-31조	36
<표 3-3> 지방자치단체기본법 2224-32조 및 2224-33조	39
<표 3-4> 에너지법의 “에너지 자급 지역” 관련 조항	40
<표 3-5> 에너지법의 지역 배전사업 관련 조항	42
<표 3-6> 프랑스 에너지 분야 2019년 예산(프로그램 174)	46
<표 3-7> 프랑스 에너지 분야 2019년 예산(프로그램 345)	47

<표 3-8> 프랑스 에너지 분야 2019년 예산(프로그램 764)	48
<표 3-9> 프랑스 에너지 분야 2019년 예산(프로그램 793)	49
<표 4-1> 독일연방기본법 조항	53
<표 4-2> 에너지전환법 조항	54
<표 4-3> 송전망 관련 조항	55
<표 4-4> 배전망 관련 조항	58
<표 4-5> 독일의 조세체계	62
<표 4-6> 독일의 세수 발생과 귀속 현황(2018년)	63
<표 4-7> 독일 주정부의 조세수입 구조(2018년)	63
<표 4-8> 독일 게마인데의 조세수입 구조(2018년)	65
<표 4-9> 독일 에너지 분야 2019년 예산(양도 및 보조금)	66
<표 4-10> 독일 에너지 분야 2019년 예산(특별 금융지출)	68
<표 5-1> 일본의 에너지 법령 중 지방자치단체 관련 내용	74
<표 5-2> 일본의 조세체계	77
<표 5-3> 일본의 지방재정 세입 추이	78
<표 5-4> 일본 에너지 분야 세출 현황	79
<표 6-1> 잉글랜드 지방자치단체 구성	84
<표 6-2> 스코틀랜드, 웨일즈, 북아일랜드의 지방자치단체 구성	85
<표 6-3> 영국의 에너지 법령 중 지방자치단체 관련 내용	86
<표 6-4> 영국의 국세-지방세 비율 추이	91
<표 6-5> 영국 에너지 프로그램별 집행경로	93
<표 7-1> 미국의 지방자치단체 구조	98

<표 7-2> 미국 캘리포니아주의 에너지 법령 중 지방자치단체 권한 내용.....	99
<표 7-3> 미국 캘리포니아주 PRC 중 송전망 관련 내용	100
<표 7-4> 미국 캘리포니아주 PUC 중 사업형태 관련 내용	101
<표 7-5> 연방정부, 주정부 및 지방자치단체의 세입(추정치)	105
<표 7-6> 주정부 및 지방자치단체 세입(2016년 기준): 50개 주 전체 ..	106
<표 7-7> 연방 에너지부(EERE) 예산 현황	107
<표 7-8> 캘리포니아 2019~20 주정부 예산	108
<표 7-9> 캘리포니아 주 부서별 예산	109
<표 7-10> 미국 캘리포니아 주정부 에너지 분야 주요 프로그램 예산·	110
<표 8-1> 국가별 에너지 관련 권한 부여 및 협력체계	116
<표 8-2> 국가별 전력분야 역할분담 현황	117
<표 8-3> 국가별 지방재정 자유도와 에너지 분야 재정집행 방식	119
<표 8-4> ADEME의 CPER 2015~2020 예산계획	124
<표 8-5> 주요국 발전사업 허가 기준	128

그림 차례

[그림 2-1] 우리나라 재정의 분류	18
----------------------------	----

제1장 서론

1. 연구 배경

1990년대 이후 유럽이나 미국 등에서는 에너지 정책이나 기후변화 정책 수립 과정에서 지방자치단체 및 도시들이 보다 적극적으로 참여하는 사례가 나타났다. 예를 들어 전 세계의 많은 도시들이 유럽연합이나 국가가 제시한 에너지 전환 로드맵보다 더 선도적으로 ‘100% 재생에너지 전환’ 등을 선언하였고, 기후변화와 에너지를 위한 시장협약(Covenant of Mayors for Climate and Energy), 에너지 도시들(Energy Cities) 등 지방자치단체가 주도하는 에너지 네트워크가 만들어져 관련 정책을 교류하면서 지방자치단체 및 도시의 역할을 제시하고 있다.¹⁾ 지속가능발전목표(SDGs), 파리협정 등의 국제적인 협약에서도 지방자치단체 및 도시의 역할을 특별히 강조하고 있다.

국내에서도 지방자치단체 차원에서 탈석탄 등 에너지 전환을 위한 보다 적극적인 역할을 직접 추진하거나 중앙정부의 정책 변화를 요구하는 사례가 나타나고 있다. 2011년 일본 후쿠시마 원전 사고 이후 충청남도를 비롯하여 서울특별시, 경기도, 제주특별자치도 등의 광역자치단체와 안산시, 당진시, 전주시, 광명시, 노원구, 성북구 등의 기초자치단체에서는 자체 에너지계획이나 기후변화 계획을 통해 중앙정부와 구분되는 독자적인 에너지 정책과 사업을 추진하는 움직임을 보인 바 있다. 그런 가운데 2012년 ‘탈핵-에너지전환을 위한 도시선언문’, 2015

1) 제3차 에너지기본계획 워킹그룹 권고안(2018. 11)에도 언급되었다.

년 ‘신기후체제 시대를 준비하는 지역에너지 전환 공동선언문’, 2017년 ‘사회적경제 기반 지역에너지 전환을 위한 지방정부 선언문’, 2018년 지역에너지전환 매니페스토 협의회의 ‘2018년 6·13 지방선거 지역에너지전환 정책공약’ 등 에너지 정책을 주제로 한 지방자치단체끼리의 네트워크 조직이 출현하기 시작하였다.

이와 관련된 논의는 2017년부터 시작된 지방분권에 대한 논의, 즉 중앙정부와 지역 간에 어떻게 역할을 재정립할 것인지에 대한 주제와 함께 구체화되고 있는 상황이다. 정부가 '17년 7월에 발표한 ‘100대 국정과제’에서는 자치분권과 관련한 다양한 내용이 포함되어 있는데 에너지 분권과 관련하여서도 ‘국가기능 지방이양’이 논의되었다. '18년 7월, 대통령 소속 자치분권위원회는 과거 지방이양을 의결한 후 장기간 미이양된 국가사무를 지방으로 일괄 이양하기 위해 관계 법률을 일괄 개정하는 「지방이양일괄법」 제정안을 마련하였다고 발표하였는데, 그 중에는 에너지와 관련하여 그 동안 위임되었던 3MW이하의 발전사업 허가 권한을 이양하는 내용도 포함되어 있다. 또한 국세와 지방세 비율 조정 등과 같이 재정 분야와 관련된 논의도 지속적으로 이루어지고 있는 상황이다.

이와 같은 움직임에 에너지 정책에 있어서도 중요한 변화가 일어나고 있는 상황이다. 2019년에 발표된 「제3차 에너지기본계획」에서는 분산형·참여형 에너지시스템 확대를 천명하였고 이를 위해 에너지 분야 사업예산 등을 포함한 중장기 지역 역할 확대 방안을 마련하겠다고 제시하였다. 이와 함께 지역에너지센터 설립이 명문화되고 에너지수급에 지역사회 및 지방자치단체의 책임과 역할을 확대하는 방안을 추진하겠다고 제시하였다.

정부도 재생에너지 확대와 함께 불거지고 있는 지역 갈등과 민원 문제를 인지하고 이를 보완하기 위한 정책 마련에 고심하고 있는 상황이다. 계획입지 제도가 대표적인 것인데 에너지 계획 수립에 있어서 형식적이거나 지방자치단체의 주도권이 주어진 사례라고 볼 수 있다.

그런데 에너지 분야에서의 중앙정부와 지역 간의 관계는 일반적인 큰 틀에서의 지역 분권 논의와 분리되어 생각할 수 없다. 정부와 지자체의 권한 범위와 재정 집행방식이 법률적 틀로 제약되어 있고 「지방자치법」 등에 의해 지방 사무가 고정된 상황에서 에너지 분권만을 논의하는 것은 무의미한 것이다. 일반적인 차원의 분권에 대한 논의도 구체화되지 않은 상황에서 에너지 분야 지역 분권을 논의한다면 결국 지역적이고 기술적인 차원의 대안 제시 외에는 기대하기 어려울 것이다.

따라서 현재 시점, 그리고 앞으로 변화될 우리나라 지방분권 수준에서 최적의 에너지 분야 지역분권의 방향이 무엇인지를 도출하기 위해 일종의 준거가 될 만한 다양한 사례를 깊이 있게 분석하는 것이 필요하다. 특히 에너지전환에 성공적인 모습을 보이고 있는 주요 선진국이 그들의 지방분권 수준에서 어떤 방식의 에너지 분야 지역분권을 이루어나가고 있는지를 법제적 차원, 재정적 차원에서 분석한다면 보다 실질적인 정책적 시사점을 제공할 수 있을 것이다. 우리나라와 체계가 다른 국가들의 거버넌스 구조 사례를 비교·분석함으로써 국가별 특성을 기반으로 정책적 방향성을 도출할 수 있을 것이다.

2. 기존 연구사례

일반적인 차원에서 중앙정부와 지방자치단체의 관계를 다루거나 다른 여러 나라의 지방자치제도나 지방재정을 분석한 사례는 행정학이나

정치학 분야에서 상당히 많이 찾아볼 수 있다. 특히 최근 들어 지방 분권 논의가 본격화되면서 관련 연구는 더욱 늘어나는 양상이다. 그러나 에너지 분야와 관련한 지역분권 연구는 아직 사례가 많지 않다. 관련 연구를 구분한다면, 에너지 분야에서의 거버넌스의 이론적 측면을 다룬 연구와 국가별 사례 연구로 크게 나눌 수 있다.

거버넌스에 대한 이론적 연구 사례는 다음과 같다. 박기현·김창훈(2016)에서는 지역에너지사업 운영 현황 파악을 통해 중앙-지방 간 협력체계 관련 시사점 도출을 목적으로 한 연구이다. 지방자치단체 에너지 사업의 현황을 조사하고 지방자치단체 공무원 대상 워크숍 진행한 결과를 담아 국내의 지역에너지와 관련한 기본적 이해를 증진시키고자 하였다. 그리고 중앙-지역 간 협력 관계의 이행을 위한 조건이 무엇인지 살피기 위해 이론적인 분석을 시도하였다. 진상현(2018)은 지방분권화와 역행하는 방향의 ‘新중앙집권화’가 진행되는 모습과 ‘新지방분권화’의 움직임이 공존하는 현상을 확인하고 후자에 대응하여 중앙집중형 공급방식에서 탈피해 분산형 에너지로 수급 구조를 전환하기 위해 통상적으로 받아들여지고 있는 분산형 전력에 대한 개념을 토대로 분산형 열에너지의 정의 및 유형화를 시도하였다.

에너지 분야에 있어서는 거버넌스에 대한 이론적인 연구보다는 국가별 사례 연구가 더 많이 관찰되는데 그 사례는 다음과 같다. 임기추(2014)는 미국, 일본, 프랑스의 거버넌스의 변화 양상과 사례를 분석하여 시사점 도출을 목적으로 하였으며, 자료 조사를 통해 미국, 일본, 프랑스의 주요 에너지 정책과 관련 기구, 부문 간 협업 사례를 소개하였다. 주인석(2016)은 독일의 ‘에너지 전환’ 정책과 관련한 연방정부와 주정부 간의 협력과 갈등관계를 분석하였는데, 연방정부와 주정부 간

의 관계(inter-governmental relation)와 역할분담 체계를 살펴보고 독일 연방정부의 에너지정책의 방향과 목표 및 현재 상황을 고찰한 후 에너지정책의 실질적인 추진과정에서 나타난 연방정부와 주정부 간의 협력과 갈등을 분석하였다. 정연미(2017)는 독일의 ‘공동체 에너지’ 현황을 분석하였는데, 공동체 에너지의 확대가 에너지정책의 공공성 확보와 지역 경제 발전에 도움이 될 뿐만 아니라 에너지정책의 수용성 제고에도 기여점이 있음을 확인한 후 이를 지방분권화와 지역 에너지전환의 핵심 전략으로 제시할 것을 주장하고 있다. Energy Cities(2017)에서는 에너지 정책에 있어서 국가의 법제적 여건의 영향을 설명하기 위해 독일, 프랑스, 영국의 지역 이니셔티브를 조사함으로써 유럽의 지역 에너지 소유권 변화에 대한 분석을 시도하였다.

이론적 접근과 국가별 사례 소개가 융합된 연구도 있다. 그 중에서 한재각(2017)에서는 지역에너지의 전반적인 맥락을 제공하는 에너지전환의 다차원성을 논의하면서 지역에너지와 관련된 요소를 확인하고, 지역에너지 및 관련된 유사 개념(공동체 에너지와 분산형 전원)을 검토하였다. 그리고 유럽 국가에서 이루어지고 있는 지역에너지 활동을 역사적으로 개괄해보고 최근 들어 지역에너지가 강조되고 있는 이유에 대해서 분석한 후 영국의 공동체에너지와 독일의 에너지 재지역화의 사례에 대해서 자세히 논의하였다. 이로부터 우리나라 현실에 대한 문제 제기를 하였다.

그런데 이상의 연구들은 다음과 같은 한계점이 확인된다. 우선 거버넌스의 이론적 연구들은 추상적인 개념과 모델에 의존하는 경우가 많아 각 국가가 취하고 있는 다양한 거버넌스 체계 간의 차이점을 간과한 한계점이 있다. 그에 반해 국가별 사례 연구는 각 국가가 처한 현실

에서부터 출발하여 시사점을 얻으려 노력하고 있으나 일부의 현상이나 특정 분야에 초점을 맞추어 종합적인 시각을 얻기가 어렵다.

이에 본 연구에서는 주요국들에 대한 사례 조사를 기본으로 하되, 각 국가별로 에너지 정책 추진에 직접적 영향을 미치는 법제와 재정에 대해 체계적이고 종합적으로 살펴보고자 하였다. 에너지전환에 선도적인 주요 국가들이 기본적인 지방행정 체계의 틀 속에서 에너지 정책 추진체계를 어떻게 형성시켰는지를 살펴보고 그 중에서 우리 현실에 맞는 최적의 방안은 무엇인지에 대한 시사점을 얻고자 하였다. 여러 나라에 대한 사례 연구를 기본으로 하되, 기존 연구들처럼 일부분에 초점을 맞춘 것이 아니라 법제와 재정을 두루 살펴보아 최대한 통합적인 시각을 제공하고자 하였다는 점에서 차별성이 있다고 하겠다.

3. 주요 연구 내용

본 연구는 에너지전환을 성공적으로 이행하고 있는 해외 주요국들의 거버넌스 체계에 대한 심화 연구를 통해 우리나라 에너지 분야 지역분권의 방향을 제시하는 것을 목적으로 한다. 우리나라의 중앙-지방 간 에너지 분야 법제 체계와 재정구조를 주요국의 그것들과 비교하여 중앙정부와 지방자치단체 간의 실질적 협력체계에 대한 이해를 제고하고 에너지 분야 지역 분권 실현에서 선결되어야 할 요소들에 대한 시사점을 도출하는 것을 목적으로 한다.

2장에서는 우리나라의 에너지 분야 법제 현황과 재정집행 체계 및 현황에 대해 살펴보기로 한다. 3장부터 7장까지는 분석 대상 주요국에 대해서 분석한다. 각 장마다 취한 순서는 다음과 같다. 지방자치제도의 기본적인 틀을 살펴보아 지역의 재량 범위가 어느 정도인지 평가하고

에너지 분야에서 지역 분권이 어느 정도로 이루어졌는지 관련 법 조항 조사를 통해 알아본다. 다음은 조세체계를 중심으로 재정의 구조를 살펴보고 예산과 관련한 지역의 자율성의 정도를 평가하고 에너지와 관련하여 중앙에서 지방으로 직접 이루어지는 예산 지원 현황을 살펴보고 에너지 분야 재정 집행에서의 지방자치단체의 기여도는 어느 정도인지 가늠하고자 한다.

8장에서는 각국의 특징을 요약하여 정리하고 이를 우리나라와 비교한 후 정책적 시사점을 정리한다. 그리고 우리나라 현실을 감안하였을 때 에너지 분야 지역분권을 위해 실현할 수 있는 정책적인 아이디어를 제안한다. 마지막 9장의 결론 부분에서는 보고서의 내용을 요약하고 정리한다.

본 연구는 문헌연구를 통하여 수행되었으며 분석 대상 국가는 프랑스, 독일, 일본, 영국, 미국(캘리포니아 주)이다.²⁾ 이는 인구 규모나 경제 발전 정도를 감안하여 선정한 것이며 특히 미국을 제외한 4개 국가는 ‘제3차 에너지기본계획’에서도 에너지 전환에 선도적인 대표적인 사례로 제시된 바가 있다. 미국의 경우에는 국가 규모 및 에너지 전환의 선도적 역할 등을 감안하여 주로 캘리포니아 주의 거버넌스에 대해 분석하였다. 아울러 연구범위가 너무 넓어지는 것을 방지하기 위해 에너지전환에서 가장 많이 다루어지는 전력과 재생에너지 분야만을 집중적인 관찰대상으로 하였다.

본 연구의 분석 대상인 주요국들 중 우리나라와 유사한 형태의 행정 거버넌스 체계를 가진 나라는 프랑스와 일본 정도를 꼽을 수 있다. 우리나라는 단방제 국가이면서 중앙정부와 지방자치단체 간의 행정서비

2) 본 보고서에서의 분석 대상 국가의 순서는 편의상 알파벳 순서에 따른 것이다.

스의 경계가 불분명하게 중첩되어 있는 형태로 운영되고 있다. 실제 지방자치단체에서 자치적으로 처리하는 사무라고 하더라도 법령상으로는 중앙정부 소관이어서 ‘위임사무’로 분류되는 사항들이 많다. 독일은 연방제 국가이지만 연방정부와 주정부 간의 역할이 중첩되어 조정되는 경우가 많은 반면, 영국의 경우는 중앙집권 형태가 강하지만 중앙과 지역 간에 행정서비스 계약 형태로 영역이 구별되어 있다. 이러한 기본적인 이해의 바탕 위에서 다음 장부터는 국가별로 세부적인 차원에서 어떻게 차이가 나는지를 살피고자 한다.

〈표 1-1〉 주요국의 중앙-지방 간 역할분담 유형 분류

구분	융합형(integrated) 중앙-지방 간 행정서비스 중첩	분산형(separated) 중앙-지방 간 행정서비스 분리
단방제 국가	한국, 프랑스, 일본, 네덜란드	스웨덴, 영국
연방제 국가	독일, 스위스, 벨기에	미국

자료: 日本都市センター 홈페이지 자료 번역 및 정리,
<http://www.toshi.or.jp/app-def/wp/wp-content/uploads/2013/09/hikaku2.pdf> (최종검색일:
 2019. 3. 11)

제2장 우리나라 에너지 법제 및 재정 현황

1. 법제적 측면

지방자치단체의 사무범위를 규정한 「지방자치법」 제9조에는 에너지와 관련한 내용이 전혀 없다. 이는 그동안 에너지를 지역 차원의 사무가 아닌 국가사무로 인식해왔다는 사실을 나타낸다.

에너지 관련 법령을 살펴보면, 우리나라 에너지 정책을 주관하는 산업통상자원부 소관의 법률을 에너지원별로 정리하면 <표 2-1>과 같다. 각각의 에너지원별로 개별적인 법체계에 따른 관리·감독으로 운영되는 체계이며, 각 에너지원에 대하여 ‘사업법’이 중심이 되어 사업자 관리를 목적으로 하는 법률을 중심으로 편성되어 있는 체계이다. 다만, 「신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법(이하 신재생법)」은 사업·안전·지원 등의 모든 내용이 단일 법률에서 총괄되고 있는 체계이며, 원자력의 경우에는 「전기사업법」의 적용을 받고 있기 때문에 감독·관리, 지역지원 등의 법률만이 있다.

<표 2-1> 에너지 분야 법령 현황

구분	법령
총괄	· 에너지법 · 에너지 및 자원사업 특별회계법
전력/열	· 전기사업법 · 집단에너지사업법 · 전원개발촉진법

구분	법령
	<ul style="list-style-type: none"> · 농어촌 전기공급사업 촉진법 · 전기공사업법 · 전력기술관리법 · 한국전력공사법 · 지능형전력망의 구축 및 이용촉진에 관한 법률 · 발전소주변지역 지원에 관한 법률 · 송·변전설비 주변지역의 보상 및 지원에 관한 법률
자원	<ul style="list-style-type: none"> · 광업법 · 석탄산업법 · 석유 및 석유대체연료 사업법 · 한국석유공사법 · 대한석탄공사법 · 한국광물자원공사법 · 해외자원개발 사업법, · 해저광물자원 개발법 · 송유관 안전관리법, · 광산안전법 · 광산피해의 방지 및 복구에 관한 법률
원자력	<ul style="list-style-type: none"> · 원전비리 방지를 위한 원자력발전사업자등의 관리·감독에 관한 법률 · 방사성폐기물 관리법 · 중·저준위방사성폐기물 처분시설의 유치지역 지원에 관한 특별법
가 스	<ul style="list-style-type: none"> · 도시가스사업법 · 액화석유가스의 안전관리 및 사업법 · 고압가스 안전관리법 · 한국가스공사법
신재생	<ul style="list-style-type: none"> · 신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법
수요관리	<ul style="list-style-type: none"> · 에너지 이용 합리화법
지역산업	<ul style="list-style-type: none"> · 에너지산업융복합단지의 지정 및 육성에 관한 특별법

자료: 국가법령정보센터 홈페이지 DB를 검색하여 저자 작성, <http://www.law.go.kr/>
(최종검색일: 2019. 6. 15)

이들 중 본 연구의 중점 분야에 해당하는 「전기사업법」과 「신재생법」 및 관련 시행령에서 지방자치단체의 권한으로 나타난 조항들을 정리한 것은 <표 2-2>와 같다. 이를 보면 지방자치단체에 대한 권한으로 부여된 것은 전기 공사 및 안전 관련 신고 접수, 검사 및 개선명령, 과태료 징수 등 기본적으로 행정체계 말단에서 국가의 권한 행사에 필요한 일상적인 사무업무 위주로 구성되어 있다. 따라서 전반적으로 사업 계획이나 시행 초기 단계에서 지방자치단체가 주도적인 역할을 하기에는 미흡한 체계이다. 다만 「전기사업법」 시행령을 통해 3MW 이하의 발전사업에 대한 허가 권한이 부여되어 그나마 소규모 사업에 대한 관찰권을 행사할 수 있는 수준이다. 또한 「신재생법」에서 주로 공유재산에 대한 임대 허가와 계약을 할 수 있는 권한이 허용되어 제한적으로 사업 계획 단계에 관여할 수 있다.

<표 2-2> 전기사업법 및 신재생법 상 지방자치단체 권한 관련 조항

구분	조항	권한 내용
전기 사업법	제62조 제2항	(시·도지사) 제62조제1항에 따른 인가대상 공사 이외에 자가용전기설비의 설치·변경공사로서 시행규칙으로 정하는 공사에 대한 시작 전 신고 접수
	제63조	(시·도지사) 전기설비의 설치공사·변경공사에 대한 사용전 공동검사권
	제64조	(시·도지사) 사용전검사에 불합격한 경우 임시사용 공동허가권
	제65조	(시·도지사) 전기사업자·자가용전기설비의 소유자·점유자에 대한 전기설비의 정기공동검사권
	제66조 제5항	(시장·군수·구청장) 안전공사에 의한 일반용전기설비 점검결과 조치에 대하여 불이행한 경우 해당 소유자·점유자에게 수리·개조·이전에 관한 개선명령
	제66조	(시장·군수·구청장) 일반용전기시설의 소유자·점유자가 개선

구분	조항	권한 내용
	제6항	명령을 이행하지 않은 경우 전기공급의 정지 요청
	제71조	(시·도지사) 전기사업자·자가용전기설비·일반용전기설비의 소유자·점유자(전기통신선로설비 설치자 포함)에게 전기설비·전기통신선로설비의 수리·개조·이전·사용정지·사용제한 공동명령권
	제72조의 2 제1항	(시장·군수·구청장) 가공전선로의 지중이설이 필요한 경우 전기사업자에게 요청
	제73조의 5	(시·도지사) 전기안전관리업무의 위탁자·대행자에 의한 신고·등록 공동 접수
	제73조의 6 제2항	(시·도지사) 전기안전관리업무를 전문으로 하는 자 또는 전기안전관리대행사업자의 등록취소·업무의 전부 또는 일부 정지 공동 권한
	제73조의 8 제3항	(시·도지사) 전기안전관리업무의 위탁·대행자에 대하여 자료 제출·조사 권한
	제88조 제2항	(시장·군수·구청장) 전기사업자의 다른 자의 토지출입 관련 협의가 성립되지 않은 경우 토지출입 허가
	제96조의 2 제2항	(시·도지사) 전기안전관리자 선임·해임에 관하여 전력기술인 단체로 하여금 보고 명령
	제108조 제2항	(시·도지사, 시장·군수·구청장) 대통령령으로 정하는 바에 따라 과태료의 부과·징수
전기사업법 시행령	제62조 제1항	시·도지사에 대한 권한 위임 (법 제98조제1항, 시행령 제62조제1항) 발전시설 용량이 3천킬로와트 이하인 발전사업에 대한 다음의 권한 1. 법 제7조제1항에 따른 전기사업의 허가 2. 법 제9조에 따른 준비기간의 지정·연장 및 사업개시 신고의 접수 3. 법 제10조에 따른 전기사업의 양수, 전기사업자인 법인의 분할·합병의 인가 및 공고 등 4. 법 제12조에 따른 사업허가의 취소 및 사업의 정지, 사업구역의 감소, 과징금의 부과·징수 등 5. 법 제13조에 따른 청문

구분	조항	권한 내용
		설비용량이 1만킬로와트 미만인 발전설비, 전압이 20만볼트 미만인 송전·변전설비 또는 전압이 1만볼트 이상인 공동구 및 전력구의 배전선로에 대한 권한 1. 법 제61조제3항에 따른 공사계획의 신고 및 변경신고의 접수 2. 법 제71조에 따른 기술기준에의 적합명령 설비용량이 1만킬로와트 미만인 전기설비에 대한 법 제61조제4항에 따른 공사 신고의 접수 법 제62조제4항에 따른 자가용전기설비의 설치 또는 변경공사 신고의 접수(자유무역지역관리원장에게 권한이 위임된 경우 제외) 법 제108조제2항제1호에 따른 과태료의 부과·징수 중 제1호나목에 따라 시·도지사의 권한으로 위임된 사항과 관련된 과태료의 부과·징수
신재생법	제26조	(지방자치단체) 국유재산 또는 공유재산을 신재생에너지 사업자에게 대부계약 체결 또는 사용허가, 처분 공동 권한
신재생법 시행령	제30조 제2항	시·도지사 권한 위임 법 제27조제1항제3호에 따른 보급사업에 관한 권한

자료: 국가법령정보센터 홈페이지 자료 검색하여 저자 작성, <http://www.law.go.kr/>
(최종검색일: 2019. 6.15)

그 밖의 다른 법령들을 보면, 「에너지법」에서는 시행령에서 에너지이용권 관련 사무업무에 대한 위임, 「집단에너지사업법」에서는 사업자에 대한 자금지원, 「에너지이용합리화법」에서는 일부 신고·접수·등록·검사 사무와 관련한 권한과 함께 시행령에서의 과태료 부과·징수에 대한 위임, 「발전소주변지역 지원에 관한 법률」에서는 지역지원사업에 대한 장기계획 수립 및 우선시행 요청 권한 등만이 지방자치단체에 부여되어 있다. 전반적으로 에너지 관련 법령들에 있어서 지역이 주도적으로 권한을 행사할 수 있는 범위가 제한적이다.

2. 재정적 측면

2.1. 중앙-지방 간 자원배분 일반 체계

에너지 분야를 살피기 전에 우리나라의 전체적인 조세 세입 구조를 살펴보도록 한다. 국회예산정책처(2017: 3-4)에 따르면, 우리나라의 조세체계는 총 25개의 세목으로 구성되어 있다. 그 중에서 국세는 14개 세목(내국세 13개 세목과 관세)으로 구성되며, 내국세 13개 세목은 다시 5개의 직접세(소득세, 법인세, 상속세, 증여세, 종합부동산세)와 5개의 간접세(부가가치세, 개별소비세, 증권거래세, 인지세, 주세), 3개의 목적세(교통·에너지·환경세, 교육세, 농어촌특별세)로 나누어진다. 지방세는 총 11개 세목으로 9개의 보통세(취득세, 지방소득세, 재산세, 자동차세, 지방소비세, 담배소비세, 등록면허세, 주민세, 레저세)와 2개의 목적세(지역자원시설세, 지방교육세)로 구성된다. 국세는 각 세목을 별개의 법률에서 규정³⁾하고 있는 데 반해, 지방세는 「지방세법」, 「지방세기본법」, 「지방세특례제한법」, 「지방세징수법」 등에서 그 세목과 세율을 규정하고 있으며, 지방자치단체는 동 법에 근거하여 지방세를 부과·징수할 권한을 부여받는다(국회예산정책처, 2019a: 78).

<표 2-3>은 국세의 세목과 세목별 징수액을 보여주고 있다. 국회예산정책처(2019a: 77)에 의하면, 국세는 2018년 수납액 기준으로 소득세(84.5조원), 법인세(70.9조원), 부가가치세(70.0조원)가 주요 세목으로 나타난다. 3가지 세목의 세수 총액은 225.4조원으로, 이는 14개 세목 세수총액(293.6조원)의 76.7%에 해당된다.

3) 다만 예외적으로 상속세와 증여세의 경우, 서로 다른 세목이지만 1개의 세법(상속세 및 증여세법)으로 규정하고 있다.

〈표 2-3〉 국세 수납액

(단위: 조원)

회계	소관	세목	2017 수납	2018			2019 예산
				예산	추경	수납	
총국세			265.4	268.1	268.1	293.6	294.8
일반회계	기획재정부	소득세	75.1	72.9	72.9	84.5	80.4
		법인세	59.2	63.0	63.0	70.9	79.3
		상속·증여세	6.8	6.2	6.2	7.4	7.2
		부가가치세	67.1	67.3	67.3	70.0	68.8
		개별소비세	9.9	10.2	10.2	10.5	10.3
		증권거래세	4.5	4.0	4.0	6.2	4.5
		인지세	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9
		과년도수입	4.4	3.4	3.4	4.4	4.3
		관세	8.5	9.4	9.4	8.8	9.1
		교통·에너지·환경세	15.6	16.4	16.4	15.3	14.8
		교육세	5.0	5.2	5.2	5.1	4.9
		종합부동산세	1.7	1.8	1.8	1.9	2.8
국가균형발전특별회계	기획재정부	주세	3.0	3.5	3.5	3.3	3.4
농어촌구조개선특별회계	농림축산식품부	농어촌특별세	3.8	3.8	3.8	4.4	4.2

자료: 국회예산정책처(2019a: 77)

지방세 세입을 살펴보면, <표 2-4>에서 2019년 당초예산 기준으로 취득세(22.4조원)가 가장 큰 비중을 차지하고 있으며, 지방소득세, 재산세, 자동차세가 그 뒤를 잇는다. 국세가 소득과세와 소비과세 중심의 세입구조를 보여준다면, 지방세는 재산과세 중심의 세입구조를 갖고 있다.

〈표 2-4〉 지방세 세입예산 현황

(단위: 조원)

구분		2019 당초예산
도세	취득세	22.4
	등록면허세	1.7
	레저세	1.0
	지역자원시설세	1.6
	지방소비세	7.5
	지방교육세	6.5
시·군세	주민세	1.9
	지방소득세	15.8
	재산세	11.6
	자동차세	7.6
	담배소비세	3.3
과년도수입		0.8
합계		81.8

자료: 국회예산정책처(2019b: 28)

<표 2-5>는 최근 9년간 우리나라의 국세 대 지방세 비율을 보여주고 있다. 2018년 기준으로 세입 총액 대비 지방세의 비중이 22.3%로 나타나는데 이러한 추세가 큰 변화없이 지속되어 왔음을 알 수 있다.

한편, 국세 중심의 세입구조나 소득과세(재산과세) 중심의 국세(지방세) 세입구조는 우리나라에만 국한된 특징이 아니며, 또한 대부분의 OECD 회원국에서 중앙정부의 세입이 지방자치단체의 세입보다 높게 나타난다(김현아, 2017: 12-19). 동 보고서에 의하면, 단일형 국가들에서는 대체로 중앙정부의 세입비중이 높게 나타나고 연방형 국가들에서

는 중앙정부의 세입비중이 낮게 나타나는데, 한국의 경우는 그 중간에 가까운 형태이다. 따라서 세입 측면에서만 보면 우리나라는 극단적인 단일형 국가의 수준은 넘어서 어느 정도 재정분권이 이행되고 있는 상황이라고 볼 수 있다.

〈표 2-5〉 국세 및 지방세 비중

(단위: 조원, %)

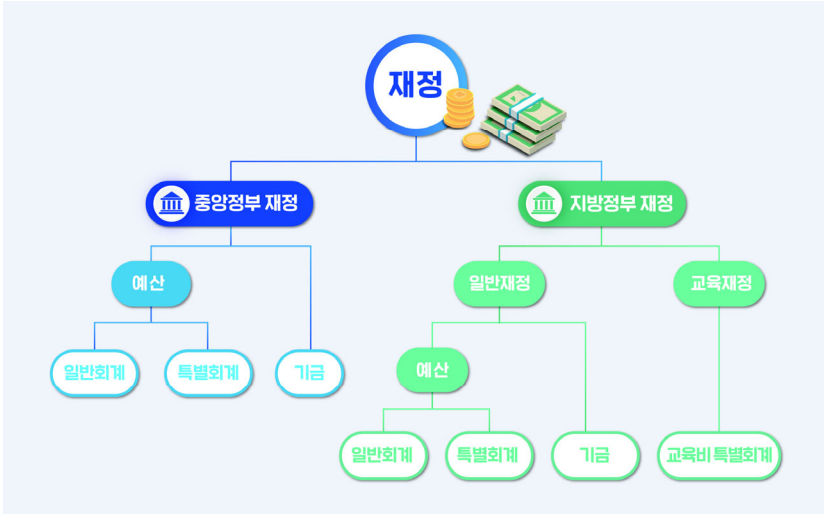
구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
국세	177.7	192.4	203	201.9	205.5	217.9	242.6	265.4	293.6
(국세 비중,%)	78.3	78.6	79	79	76.9	75.4	76.3	76.7	77.7
지방세	49.2	52.3	53.9	53.8	61.7	71	75.5	80.4	84.3
(지방세 비중,%)	21.7	21.4	21	21	23.1	24.6	23.7	23.3	22.3

자료: e-나라지표, http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1123 (최종 검색일: 2019. 10. 20)

다음으로 세출 측면에서의 재정집행 구조를 살펴보도록 한다. 중앙정부나 지방자치단체의 일반재정은 모두 ‘예산’으로서 일반회계와 특별회계를 두고 있고 이와 별개로 기금이 운영된다. 또한 지방자치단체에서는 일반재정과 독립적으로 교육재정을 운영한다. 이상의 구조를 나타낸 것이 [그림 2-1]이다.

행정안전부(2019a: 24)의 자료에 따르면 2019년 당초예산(일반회계 및 특별회계) 기준으로 중앙정부, 지방자치단체, 지방교육의 예산은 각각 361조 7,859억 원, 지방자치단체 231조 152억 원, 지방교육 70조 5,960억 원이다. 그러나 재정사용액 기준으로는 중앙정부 191조 3,463억 원, 지방자치단체 230조 6,449억 원, 지방교육 75조 4,402억 원이 된다. 세입기준으로는 중앙과 지방(지방교육 포함)의 비중이 54.5 : 45.5이지만, 세출기준으로는 중앙과 지방의 비중이 38.5 : 61.5로 역전된다.

[그림 2-1] 우리나라 재정의 분류



자료: 국회예산정책처(2019a: 26) 그림 재구성

중앙정부에 세원이 집중되어 있는 편중적 구조를 갖고 있기 때문에, 지방자치단체는 예산의 큰 비중을 중앙정부로부터의 이전재원에 의존하고 있음을 알 수 있다. 지방자치단체의 세출예산 중 큰 비중을 중앙정부에 의존하고 있다는 것은 지방자치단체가 스스로 정책이나 사업을 구상하고 추진하는 데에 동력이 부족하다는 것으로 해석할 수 있다. 재정자립도는 정책적 추진에 있어서 자율성 및 독립성과 직결되는 부분이다. 유태현(2017)은 이전재원 중심의 지방세입 체계는 지방재정의 타율성을 심화시키고 책임성이 결여되는 문제를 초래하여 결국 비효율적인 재정운용으로 이어지기 쉽다는 점을 언급하였으며, 따라서 지방자치단체 재정운용의 자율성, 책임성, 효과(성과)성을 높이기 위해서는 자체재원인 지방세 중심의 지방재정체계를 확보할 필요가 있다고 주장

하였다.

중앙정부에 세원이 집중되어 있는 구조를 개선하기 위해 지방재정조정제도를 통해서 중앙에서 지방으로 재원의 이전이 이루어진다. 그 중 지방자치단체의 일반재정으로 이전되는 재원은 지방교부세와 자치단체 국고보조금이며, 지방의 교육재정(교육비특별회계)으로 이전되는 재원은 지방교육재정교부금이다(국회예산정책처, 2019b: 20). 지방교부세는 지방자치단체 재원보장과 재정불균형 완화를 위해 일반자치단체에 교부하는 재원으로서 보통교부세, 특별교부세, 부동산교부세, 소방안전교부세 등 4가지로 구성된다(행정안전부, 2018b: 13-15). 지방교육재정교부금은 교육의 균형발전을 위해 교육자치단체에 교부하는 재원으로서 보통·특별교부금 등 2가지로 구성되며, 자치단체 국고보조금은 자치단체로 하여금 특정목적을 달성하도록 지원하는 재원으로서 지출용도가 정해져 있다(국회예산정책처, 2019b: 146).

에너지 분야와 직접 관련되는 보통교부세와 국고보조금에 대해서 살펴보도록 한다. 전술한 바와 같이 보통교부세는 중앙정부에서 교부하는 지방교부세의 일부이지만 규모 면에서 보통교부세는 지방교부세 대부분을 차지하고 있다. 행정안전부(2018b: 12)에 의하면 2018년 기준으로 보통교부세 총액은 지방교부세 총액의 92.4%이다. 그리고 <표 2-6>의 2019년 항목별 광역-기초 지방재정 수입 현황 자료를 살펴보면 보통교부세를 포함하는 지방교부세는 지방재정 수입의 22.1%를 차지하고 있다.

〈표 2-6〉 2019년 지방자치단체 일반회계 세입 재원별 순계예산

구분	금액 (조 원)	비중 (%)
지방세	81.8	42.0
세외수입	9.2	4.7
지방교부세	43.0	22.1
보조금	47.0	24.1
지방채	1.0	0.5
보전수입 및 내부거래	12.7	6.5
합계	194.9	100.0

주: 금액은 광역 및 기초 자치단체 일반회계 결산 순계입

자료: 행정안전부(2019a: 33)

지방자치단체 간 재정력 격차의 완화와 필요 재원의 보장을 위해 보통교부세 제도는 매년 지방자치단체 재정부족액을 기초로 지방재정을 조정한다. 재정부족액은 지방자치단체의 표준적인 재정수입과 표준적인 재정수요의 차이를 의미한다. 매년 보통교부세 재원이 지방자치단체 재정부족액보다 적은 관계로 지방자치단체 재정부족액의 일부만이 보전되고 있는 실정이다.⁴⁾

보통교부세는 지방자치단체가 자율적으로 사용할 수 있는 일반재원으로서 지출목적이 특정되어 있지 않기 때문에 지방자치단체의 고유재원으로 인식되고 있다. 그렇기 때문에 보통교부세는 단순히 중앙정부의 교부금이 아니라 본래 지방자치단체의 세수입을 중앙정부가 대신

4) 행정안전부(2018b: 105)에 의하면 2018년 기준으로 지방자치단체 총 재정부족액의 91.5%가 보전되었다.

징수하여 교부하는 지방자치단체 고유의 수입으로 보는 시각이 있다 (지방행정연수원/시·도공무원교육원, 2017: 32).

다음으로 국고보조금에 대해 살펴본다. 국고보조금은 「보조금 관리에 관한 법률」에 근거하여 국가위임사무 또는 시책사업에 대해 사용범위를 정하고 그 경비의 전부 또는 일부를 지방자치단체에 지원하는 제도이다. 「지방재정법」 제21조와 23조에 의하면 국고보조금은 지출목적 또는 보조대상 경비의 성질을 기준으로 (국고)부담금, 교부금, 보조금(협회의 국고보조금)으로 분류된다. 부담금은 지방자치단체가 수행하는 사업 중에서 그 성질상 국가의 책임정도에 따라 국가가 그 경비의 전부 또는 일부를 부담하는 경비이다.⁵⁾ 교부금은 국가사무를 자치단체에 위임하는 경우 국가가 그 소요 경비 전체를 지원하기 위해 자치단체에 넘겨주는 경비이다.⁶⁾ 보조금(협회의 국고보조금)은 지방자치단체에 대해 특정사업의 실시를 권장하거나 지방자치단체의 재정적 어려움을 지원하기 위해 교부하는 경비를 의미한다.⁷⁾

국고보조금은 소관 부처들의 중장기 사업계획 등을 고려하여 매년 정부 예산으로 편성한다. <표 2-7>을 보면, 2019년 확정금액을 기준으로 국고보조금은 58조 8,444억 원이며, 이 중 보건복지부 소관 금액이 36조 3,169억 원으로 61.7%의 가장 큰 비중을 점유하고, 그 다음으로 국토교통부, 환경부, 농림수산식품부 등의 순서를 나타내고 있다. 참고로 에너지 분야 소관부처인 산업통상자원부는 1.2%의 비중을 차지하는데 그치는 상황이다.

5) 「지방재정법」 제21조(부담금과 교부금) 제1항

6) 「지방재정법」 제21조(부담금과 교부금) 제2항

7) 「지방재정법」 제23조(보조금의 교부) 제1항

〈표 2-7〉 2019년 국고보조금 확정 현황

(단위: 억 원, %)

부처명	합계		일반회계	균특회계	기타특별회계	기금
합계	588,444	(100.0)	393,329	82,085	65,123	47,907
보건복지부	363,169	(61.7)	349,133	2,768	439	10,829
국토교통부	51,787	(8.8)	18,796	23,039	3,462	6,490
환경부	46,163	(7.8)	256	10,318	29,152	6,437
농림축산 식품부	43,619	(7.4)	72	14,152	23,019	6,376
산업통상 자원부	6,807	(1.2)	109	3,781	907	2,010

주: 2019년도 국가예산 확정 시 부처별 배분 내역임(교육청으로 교부되는 교육급여 포함).

자료: 행정안전부(2019a: 92)

지방자치단체에서 수행되는 국고보조사업은 지방비부담을 수반하고 있다. <표 2-8>을 보면, 2019년 당초예산 기준으로 지방자치단체 국고보조사업 예산은 총 80조 992억 원이고 이 중 국고보조금이 53조 5,994억 원으로 66.9%를 점유하며 지방비가 26조 4,998억 원으로 33.1%를 차지한다. 지방비부담 비율은 2015년 37.6%에서 꾸준히 감소하여 2019년 34.3%의 수준을 나타내고 있다. 이는 자치단체 재정여건과 복지수요를 고려하여 국고보조율에 차등을 두는 주요 복지사업 차등보조율 제도의 운용에 따른 결과로 보인다.

〈표 2-8〉 연도별 국고보조금 및 지방비부담 현황

(단위: 억 원, %)

구분	2015		2017		2019	
국고 보조사업 (A+B)	644,322	100.0	652,044	100.0	800,992	100.0
	(663,959)	(100.0)	(665,437)	(100.0)	(815,960)	(100.0)
국고보조금 (A)	414,078	64.3	434,869	66.7	535,994	66.9
	(414,078)	(62.4)	(434,869)	(65.4)	(535,994)	(65.7)
지방비부담 (B)	230,244	35.7	217,175	33.3	264,998	33.1
	(249,881)	(37.6)	(230,568)	(34.6)	(279,966)	(34.3)

주: 지방자치단체에서 당초예산으로 편성한 금액 기준이며, ()안은 세부사업 단위에서 국고보조사업을 판단하는 경우의 금액 기준이다.

자료: 행정안전부(2019a: 93)

국고보조사업 예산 편성 과정에서 지방자치단체는 중앙부처가 주도하는 국고보조사업에 대한 신청 및 가내시(假內示) 예산 기준 보조금 예산 편성 심의 등의 업무만 담당한다. 전체 국고보조사업 규모를 결정짓는 정부 예산안 편성은 일차적으로 중앙 개별부처 및 기재부에서 담당하며, 정부안 및 내역사업 예산조정은 기재부 및 국회에서 이루어지고 있다. 다만 일차적으로 중앙의 개별 부처에서 보조금 예산을 요구하고자 할 때 지방비부담을 수반하는 사항은 행정안전부장관과 협의하도록 되어 있다(지방비부담 수반경비에 대한 사전협의제도).⁸⁾ 또한

8) 「지방재정법」 제26조(지방자치단체의 부담을 수반하는 경비) 중앙관서의 장은 그 소관에 속하는 세입·세출 및 국고채무 부담행위의 요구안 중 지방자치단체의 부담을 수반하는 사항에 대하여는 「국가재정법」 제31조에 따른 서류 또는 같은 법 제51조제2항에 따른 명세서를 기획재정부장관에게 제출하기 전에 행정안전부장관과 협의하여야 한다.

지방재정부담에 관한 사항을 심의하기 위해 국무총리 소속으로 지방재정부담심의위원회를 구성 및 운영하고 있는데(「지방재정법」 제27조의 2), 이는 사전협의를 통해 적법하고 합리적인 범위 내에서 국가와 지방의 부담비율을 결정하기 위한 것이다(행정안전부, 2019a: 91).

2.2. 에너지 분야 재정 현황

중앙정부에서 에너지 분야 재정 지출의 주체는 산업통상자원부이다. 2019년 산업통상자원부 소관 회계·기금의 총수입은 6조 5,422억원으로 총수입은 에너지 및 자원사업 특별회계 2조 8,688억원, 전력산업기반기금 2조 4,361억원, 방사성폐기물관리기금 8,837억원 등으로 구성된다(국회예산정책처, 2019a: 466). 이 중 에너지 분야는 에너지복지·안전, 에너지전환, 에너지신산업으로 구분하여 2019년에 총 62개 사업으로 1조 8,504억원이 편성되었다(국회예산정책처, 2019a: 470).

〈표 2-9〉 산업통상자원부 총수입 규모

(단위: 억원)

구분	2017 결산	2018 본예산 추경(A)		2019 예산(B)
일반회계	1,725	1,955	1,955	1,600
국가균형발전특별회계	1,468	766	766	936
에너지및자원사업특별회계	28,681	30,634	30,634	28,868
전력산업기반기금	23,488	23,131	23,131	24,361
산업기술진흥및사업확충진기금	1,000	1,073	935	820
방사성폐기물관리기금	8,028	8,837	8,837	8,837
합계	64,420	66,396	66,258	65,422
(정부 총수입 대비 비중)	(1.50)	(1.49)	(1.49)	(1.37)

주: 총수입 기준 자료: 국회예산정책처(2019: 466)

〈표 2-10〉 에너지 분야 지원사업 현황

(단위: 억원)

분야 (개수) /주요사업		2018 예산	2019 예산
에너지복지·안전 (13개)		3,148	3,465
주요사업	에너지바우처	832	937
	저소득층에너지효율개선	639	698
	노후변압기교체지원	0	56
에너지전환 (11개)		9,605	11,363
주요사업	신재생에너지보급지원	1,900	2,670
	신재생에너지금융지원	1,760	2,570
	신재생에너지핵심기술개발	2,079	2,179
에너지신산업 (38개)		3,507	3,677
주요사업	에너지수요관리핵심기술개발	1,858	1,667
	청정화력핵심기술개발	239	253
	수소생산기지구축	0	150
합 계(62개)		16,260	18,504

자료: 국회예산정책처(2019: 470)

중앙정부의 세출의 지원형태와 지원 대상을 산업통상자원부(2019)를 바탕으로 분석한 결과는 다음과 같다. 2019년도에 산업부 에너지지원 실을 통해 집행되는 사업 중 지방자치단체와의 관련성이 높은 사업들만 선택하였는데 <표 2-11>을 보면 대부분 보조금 형태로 지원이 이루어지고 있다.

사업들을 공급망, 복지, 산업육성, 수요관리, 신재생 보급, 안전, 지역R&D, 지원 등 8개 카테고리 분류한 후 각 카테고리별 지원규모를 살펴본 결과는 다음과 같다. ‘공급망’관련으로는 군단위 LPG 배관망 지원사업에 지방자치단체 보조가 약 541억 원 규모로 이루어졌고, ‘복

지'와 관련하여 서민층 가스시설 개선에도 지방자치단체 보조가 약 196억 원이 책정되었다. '산업육성' 관련하여서는 사업별로 약 128억 원 정도가 지방자치단체에 직접 지원되었고, '수요관리'에도 약 409억 원이 지방자치단체 또는 관련 컨소시엄에 대한 보조로 책정되었다. '신재생 보급'관련으로는 지방자치단체에 약 260억 원이 보조되었고, 지원사업을 의미하는 '보상'과 관련하여서는 약 1,400억 원이 책정되었다. '안전'과 '지역 R&D'와 관련하여서는 중앙정부로부터 지방자치단체에 직접 교부되는 경우는 없었다. 지방자치단체에 지원되는 액수 총합은 약 2,934억 원 정도이다.

〈표 2-11〉 2019년도 에너지 분야 정부 사업별 지원 현황

분류	사업명	회계	출연	보조	융자	2019 예산 (백만원)	피보조·피출연 대상
공급망	도시가스공급 배관사업	에너지및 자원사업 특별회계			○	29,583	·한국에너지공단
	LPG 소형저장탱크 보급 사업	에너지및 자원사업 특별회계		○		3,093 8,250	·공모기관/한국LPG가스판매협회 ·지방자치단체 보조
	군단위 LPG 배관망 지원 사업	에너지및 자원사업 특별회계		○		54,128	·지방자치단체 보조
	노후변압기 교체지원	전력산업 기반기금		○		5,600	·한국전력공사
	농어촌 전기공급사업	전력산업 기반기금		○		113,799	·한국전력공사
복지	서민층 가스 시설 개선	에너지및 자원사업 특별회계		○		19,600 250	·지방자치단체 보조 ·한국가스안전공사
	에너지바우처	에너지및		○		93,702	·한국에너지공단

분류	사업명	회계	출연	보조	유자	2019 예산 (백만원)	피보조·피출연 대상
		자원사업 특별회계					
	저소득층 에너지효율 개선	에너지및 자원사업 특별회계		○		69,765	·한국에너지재단
산업 육성	수소산업 전주기 제품 안전성 지원 센터 구축	에너지및 자원사업 특별회계		○		2,900	·대전테크노파크
	고분자 연료 전지 신뢰성 평가센터구축	전력산업 기반기금		○		2,000	·지방자치단체보조
	전기차 충전서비스 산업육성	전력산업 기반기금		○		4,500 500	·충전서비스 제공사업자 ·지방자치단체보조
	전기차 산업기반구축	전력산업 기반기금		○		294	·전기차 충전인프라 관련 기업
	EV/ESS 사용후배터리 리사이클링 산업화추진	전력산업 기반기금		○		2,000	·지방자치단체보조
	에너지산업 융복합단지 기반구축	전력산업 기반기금		○		600	·지방자치단체경상 보조
	태양광재활용 센터 구축 기반 조성	전력산업 기반기금		○		3,225	·지방자치단체보조
	태양광 아이 디어시제품 사업화 지원 센터구축	전력산업 기반기금	○			4,500	·지방자치단체(충청 북도)
수요 관리	에너지절약 시설설치	에너지및 자원사업 특별회계			○	280,000	·한국에너지공단
	에너지진단	에너지및		○		973	·한국에너지공단

분류	사업명	회계	출연	보조	유자	2019 예산 (백만원)	피보조·피출연 대상
	보조	자원사업 특별회계					·국가뿌리산업진흥센터
	지역에너지 절약	에너지및 자원사업 특별회계		○		18,715	·지방자치단체 보조 및 민간·지방자치단체 컨소시엄
	에너지절약 전문기업육성	에너지및 자원사업 특별회계		○		6,241	·한국에너지공단
	온실가스감축 제도운영	에너지및 자원사업 특별회계		○		4,290	·한국에너지공단
	전력효율향상	전력산업 기반기금		○		22,328 22,195	·한국에너지공단 ·지방자치단체보조
	에너지신산업 기반구축	전력산업 기반기금		○		5,715	·한국에너지공단
신재생 보급	신재생에너지 발전차액지원	전력산업 기반기금		○		373,530	·산·재생에너지센터
	신재생에너지 보급지원	전력산업 기반기금	○	○		168,500 26,000 72,500	·설비설치자 (민간보조) ·지방자치단체보조 ·공공기관, 한국 에너지공단(출연)
	신재생에너지 금융지원	전력산업 기반기금			○	257,000	·기업
안전	가스안전관리 (유자)	에너지및 자원사업 특별회계			○	7,942	·한국에너지공단
	한국가스안전공사 지원	에너지및 자원사업 특별회계	○			66,288	·한국가스안전공사
	전기시설안전 관리	전력산업 기반기금		○		1128	·한국전기안전공사
	일반용전기 설비안전점검	전력산업 기반기금		○		98,326	·한국전기안전공사 ·한국전력공사
지역	정부·공기업	에너지및	○			3,600	·산·학·연 등

분류	사업명	회계	출연	보조	유자	2019 예산 (백만원)	피보조·피출연 대상
R&D	에너지R&D 협력사업 (R&D)	자원사업 특별회계					관계기관
	에너지기술 수용성제고및 사업화촉진 (R&D)	산업기술 진흥및 사업화촉진기금	○			1,828	·산·학·연·시민·사회·조직 등
	농어촌 대상 신재생에너지 융복합시스템 개발 및 실증 (R&D)	전력산업 기반기금	○			4,000	·기업, 대학, 연구소 등
	고효율바이오 가스생산기반 지역분산발전 시스템 구축	전력산업 기반기금	○			7,532	·기업, 대학, 연구소 등
	수상형태양광 종합평가센터 구축	전력산업 기반기금	○			2,000	·기업, 대학, 연구소 등
	수소융복합 단지실증 (R&D)	전력산업 기반기금	○			1,669	·기업, 대학, 연구소 등
보상	폐광대책비	에너지및 자원사업 특별회계		○		74,823	·한국광해관리공단
	발전소 주변지역 기본지원사업	전력산업 기반기금		○		43,346 82,516	·발전소 ·지방자치단체보조
	특별지원사업 (발전소 주변지역)	전력산업 기반기금		○		53,804	·지방자치단체보조
	기타지원사업 (발전소 주변지역)	전력산업 기반기금		○		3,659	·지방자치단체보조

자료: 산업통상자원부 2019년도 예산 사업설명자료로부터 저자 직접 작성

지방자치단체의 세출예산은 크게 15개 분야로 구분되며 분야별 세부사업으로 나뉜다. 에너지 및 자원개발에 대한 세부사업은 산업·중소기업 분야의 하위 부분으로 포함되며, 지방자치단체 전체 세출예산 중 산업·중소기업 분야는 4조 8,202억원으로 2.1%(2019년 순계 기준)를 차지하고 있다. 이 중에서 에너지 및 자원개발 부문에 투입한 2019년 예산은 7,153억원으로 일반회계가 5,401억원으로 75.5%, 특별회계가 1,751억원으로 24.4%이다(<표 2-12> 참고). 즉, 지방자치단체의 재정 지출 중 에너지 및 자원개발 부문에 투입되는 재원의 비중은 전체 0.3% 수준으로 지방자치단체가 에너지 및 자원에 관련한 사업이나 정책을 독립적으로 운용하는 체계로 보기는 어렵다.

한편, <표 2-12>에서 지방의 에너지 및 자원개발 부문 사업 중 보조사업은 4,716억 원 규모이다. 중앙정부가 지방자치단체에 보조한 국비 규모가 2,451억 원임을 고려할 때 중앙정부 보조율은 약 52.0%로 나타난다. 이는 앞서 언급하였던 전체 국고보조사업의 국비 비중 66.9%(2019년 기준)와 비교할 때 약간 낮은 수준이라고 할 수 있다. 그러나 보조사업 규모가 자체사업의 약 2배가 된다는 사실은 지역의 에너지 사업들이 지역 자체적인 기획과 자원 확보 노력에 의한 것보다는 여전히 중앙정부가 기획하고 주도하는 중앙집권적인 방식에 의존하고 있음을 시사한다.

〈표 2-12〉 에너지 및 자원개발 부문 예산 규모

(단위: 백만원)

회계별	일반회계		특별회계		합계
		540,141		175,134	
세출 구조별	정책사업		행정운영	재무활동	합계
	보조사업	자체사업			
	471,639	232,883	-	10,753	715,275
재원별	국비	시도비	시군구비	기타	합계
	245,143	194,600	275,531	-	715,275
단체별	광역자치단체		기초자치단체		합계
	234,120		481,155		715,275

자료: 행정안전부(2019b) 자료를 이용하여 저자 작성

3. 소결론

우리나라의 에너지 분야는 그동안 지방자치단체의 개입이 거의 배제된 상태에서 중앙정부가 설립한 공기업들이 공급을 전담하는 구조였다. 관련 법령은 이를 제도적으로 뒷받침하기 위한 목적으로 만들어졌다고 해도 과언이 아니다.

재정적인 측면에서 보면, 기본적으로 지방의 세입 비중이 낮아 재정 자유도가 낮아 지역 독자적인 정책 추진이 어려운 상황이다. 더 큰 문제는 재정부족액을 보전하기 위한 지원 방식이 경직적인 형태라는 것이다. 산업부의 에너지 분야 사업들이 대부분 보조금 형태로 이루어져 용도가 정해져 있어 지방자치단체의 재량 범위가 낮은 수준이다.

이상을 종합해볼 때 우리나라는 에너지 분야에서 법제적으로나 재정 집행 측면에서나 지방자치단체의 자율성이 낮은 수준이다. 에너지 분야뿐만 아니라 지방자치의 전체적인 측면에서 분권 논의가 활발히 이루어진다면 위의 문제점들도 자연스럽게 해결되기를 기대할 수 있겠지만 큰 틀에서의 분권이 이행되지 않을 경우 에너지 분야에서만이라도 중앙과 지역 간의 효율적인 정책 추진체계 구축 방법을 찾을 필요가 있다. 이를 위해 다음 장부터는 해외 주요국 사례를 살피고자 한다.

제3장 프랑스: 지역 수준에서의 지속가능성 도모

1. 지방자치 체계

나폴레옹 시대 이후 중앙집권 체제를 유지하던 프랑스는 1982년에 「지방분권법(la loi de la décentralisation)」이 제정된 이후에야 지방자치체도가 본격적으로 시작되어 다수의 행정권한이 중앙정부에서 지방자치단체로 이양되기 시작했다(전학선, 2016: 4). 이런 영향으로 인해 원칙적으로는 헌법 제34조에 따라 거버넌스 및 세입의 자치가 보장되지만 지방분권의 실제 범위는 헌법 조항과 일치하지 않는 것으로 평가되고 있으며, 전반적으로 봤을 때 국가 주도의 공공 서비스와 지방자치단체가 관할하는 지방 공공 서비스가 병행되는 체제이다(Energy Cities, 2017: 40-41).

프랑스의 지방자치단체는 광역 단위로서 레지옹(région), 중역 단위로서 데파르트망(département), 기초 단위로서 코뮌(commune)으로 나뉜다. 그 중 지방행정의 기본단위는 데파르트망이며 각 데파르트망마다 국가 사무의 지방시행에 대해 책임을 지는 프레팩튀르(Préfecture)를 두고 그 수장인 프레페(Préfet)를 국가가 파견한다(전학선, 2016: 5). 프레페는 부임지에서 국무총리와 각부장관을 대리하여 자치단체에 대한 조언, 심판, 중재의 역할을 하며 특히 국가와 자치단체 사이의 계약관계 수립 시 중재자로서도 참여한다(대한민국시도지사협의회, 2017: 14).

프레페는 국가 사무의 대리 역할을 맡을 뿐, 프랑스에서 지역의 단체장은 프레페가 아니라 그 지역의 주민이 선출한 의회(Conseil

départemental)의 의장(Président)이다(외교부, 2018: 51). 이와 유사하게 레지옹은 레지옹 의회(Conseil régional)의 의장이 단체장이 되며 꼬뮌에서는 시의회(Conseil municipal) 의장이 시장(Maire)이 된다.

이처럼 프랑스의 지방자치는 지역 주민에 의한 자치행정과 국가를 대표하여 파견된 국가기구에 의해 수행되는 지방행정으로 ‘이원화’되어 있다는 점이 가장 큰 특징이다. 이는 지방의회와 독립된 단체장을 지역민이 추가로 선출하는 우리나라와 다른 형태이며, 중앙정부의 지역 사무는 대리자를 통해 오로지 국가에 의해 수행된다. 이로 인해 여러 영역에 있어서 국가와 지방자치단체 간의 수평적 협력 구조가 형성되어 있는데 이는 에너지 분야에서도 예외가 아니다.

〈표 3-1〉 프랑스 지방자치단체 수

자치 계층	명칭	지방자치단체 수 (2019년 기준)	
		프랑스 본토	해외 영토
광역	레지옹(Region)	14	
		12	2
중역	데파르트망(Departement)	96	
		94	2
기초	꼬뮌(Commune)	34,970	
		34,841	129

자료: Direction generale des collectivites locales(2019: 19)

2. 에너지 분야 법제

여기서는 프랑스의 에너지 법제에서 나타난 지역의 권한을 정리하는 방식으로 에너지 분야 거버넌스를 살펴보도록 한다. 프랑스에서는 에너지 독점 시장 개선을 위한 일련의 EU 지침⁹⁾의 영향으로 오랜 기간 동안 지속되어 오던 기존의 국유화된 에너지 거버넌스 체계가 점진적인 자유화의 길로 들어서고 있다고 할 수 있다(Schwartz(ed.), 2019: 92).

지방자치단체의 에너지 관련 권한은 지방자치단체의 기본 임무를 규정하는 법률인 「지방자치단체기본법(Code général des collectivités territoriales)」에서부터 나타나 있다.¹⁰⁾ 동법 L. 2253-1조에서는 사기업의 자본에 지방자치단체가 참여한다는 원칙이 있다. 그러나 동법 L. 2224-31조에서는 지방자치단체를 공공 배전망에 대한 양허 계약의 수여 당국이자 관련 기능의 감독 및 조정자로 규정하고 있다. 지방자치단체 참여 배제 조항과 차이점이라고 한다면 관련 사업의 ‘공공성’ 여부라고 할 수 있다. 지방자치단체는 위와 같은 목적의 활동을 위해 별도의 기관(agency)을 둘 수 있고, 이 기관은 지방자치단체에 관련 정보를 제공해야 하는 의무가 있다.

한편 동 조항에서 지역 배전망에 대한 조직(organizing) 당국으로서의 지방자치단체에게 망 개발에 책임이 있으며, 특히 농촌전력망 개발

9) Directive 2003/54/EC 및 폐기된 Directive 96/92/EC의 전력 시장에 대한 일반 규칙과 Directive 2003/55/EC 및 폐기된 Directive 98/30/EC의 천연가스 시장에 대한 규칙

10) 현재 프랑스의 Code는 종전의 관련 법률(Loi), 법규명령(Décret), 훈령(Circulaire) 규정들을 각 Code의 체계와 내용에 따라 편-부-장-절의 해당사항을 정한 뒤에 그에 맞도록 종전의 개별법령 조항들을 의회가 만든 법률부분(Partie législative, 조문번호 앞에 L로 표시)과 정부가 만든 명령부분(Partie réglementaire, 조문번호 앞에 R로 표시)으로 새로이 편집한 것이다. 이러한 편찬방식은 새로운 개별 법률이 제정, 개정되더라도 Code 편집상 큰 어려움 없이 체계적으로 법제정비가 용이한 장점이 있다(전훈, 2017: 134).

을 위해 지원을 받을 수 있다고 명시하고 있다. 조직 당국의 범위도 제시되어 있는데, 조직 당국은 기본적으로 꼬뮌이나 데파르트망이며, 예외적인 경우에 한하여 국가가 대표자를 세울 수 있다고 규정하고 있다. 여기에서는 지역이 관장할 수 있는 ‘공공 배전망’의 범위도 제시되어 있는데 50kV 이내의 구조물이거나 2004년 시점에 프랑스전력공사(EDF; Électricité de France)¹¹⁾ 관할이 아니었던 고압망으로 구성된다.

〈표 3-2〉 지방자치단체기본법 2224-31조

구분	내용
지방자치단체에 공공 분배망에 대한 양도계약 허가권 부여	<p>I.- 1946년 4월 8일 발효된 전력과 가스 국유화에 관한 법 n° 46-628 제 23조를 침해하지 않는 범위 내에서 지방자치단체들 혹은 지방자치단체 협력 공공기관들은 1906년 6월 15일 발효된 에너지 배급에 관한 법 제 6조와 상기 명시된 1946년 4월 8일 발효된 n° 46-628 법 제 36조에 의거하여 전력과 가스의 공공 분배에 대한 양도 허가 기관의 역할을 수행하며 이에 따라 양도 계약을 협상, 체결하고 양도 허가 당국과 관련, 양도계약 지침서(요구사항서)를 통하여 정해진 공공 서비스의 올바른 임무 수행을 감독하는 역할을 한다. 상기 명시한 허가 당국은 전력과 가스 배급의 공동망 관리를 보장한다. 위와 같은 목적 하에 양도 허가 당국은 공급망을 관리할 감독관을 지명한다. 전력과 가스의 배급을 담당하는 각 기관은 상기 명시한 각각의 허가 당국의 임무 수행에 필요한 경제, 상업, 산업, 재정관련 정보의 사용을 가능하도록 하며 이는 에너지법 제 L. 111-73, L. 111-77, L. 111-81 et L. 111-82 조에 의하여 이행된다.(중략)</p>

11) 1946년 국유화 이후 프랑스 전력산업을 독점한 회사이나, EU 지침에 따른 수직분할(unbundling)으로 송전과 배전 등이 각각 자회사인 RTE, Enedis로 분할되었으나 여전히 지주회사의 과반 지분은 프랑스 정부가 보유하고 있다(전력거래소, 2017: 3-5)

구분	내용
분배망 조직 당국으로서의 의무	<p>배전과 가스 배급 공공망 조직 당국은 2000년 2월 10일 발효 법 제 15조와 22조에 명시된 비상시 전력공급, 혹은 2003년 1월 3일 발효 n° 2003-8 법 제 16조에 명시된 가스 공급과 관련하여 분쟁 해결을 위한 화해의 임무를 수행하며 위 임무는 상기 공급망과 공급자들의 서비스를 받는 정격 소비자들에 의하여 위임된다.</p>
관련 공사 발주 및 공사비용 지원 규정	<p>상기 명시된 1946년 4월 8일 발효 n° 46-628법 제 36조 제4항에 의거하여 상기 명시된 지방 자치단체와 기관은 전력과 가스 배급망의 개발 공사에 대한 발주처의 역할을 맡을 수 있다. 또한 상기 1946년 4월 8일 발효 n° 46-628 법 제 23조에 명시되었거나 본 조항의 III 에 명시된 바와 같이 배급기관을 구성하고 있으며 전력과 가스의 공공 배급을 담당하는 이들 지방자치단체와 협력 공공기관도 동일한 법의 적용 하에 놓인다.</p> <p>IV에서 언급된 배전 공공망 조직 당국은 에너지법 제 L. 322-6 조에 의거하여 공사비용의 일부를 재정지원 받을 수 있으며 이 때 위 공급망의 놓여준 시설에 관하여 기술한 제 6항을 적용하여 이 당국이 발주처가 된다.</p>
효율 및 재생 에너지 관련 지원 규정	<p>가스 혹은 저전압 전력 최종 소비자의 에너지 절약과 관련하여 조직 당국이 전력 혹은 가스의 공공 배급망을 시공하거나 이를 시공하게 할 가능성이 있는 액션의 경우, 현재 관할중인 공공배급망의 확장 혹은 강화를 피하거나 연기하는 것을 목표로 하거나 결과로 도출하여야 한다.</p> <p>동일한 조건 하에서 공공 배전망 조직 당국은 전력의 수요에 대응하고, 신재생 에너지를 이용한 전력 생산 작업을 이행하기 위한 지원을 받을 수 있으며, 이와 더불어 대륙 대도시 공급망에 상호 연결되지 않은 지구에서 근교 생산 시설의 시공을 위한 지원을 받을 수 있는데, 이는 본 법 제 L. 2224-33 조에 의거한 것이며 이 항목은 위의 여러 작업들이 (기존)망의 확장 또는 강화를 피할 수 있는 환경이어야만 적용된다.</p>

구분	내용
조직 당국의 범위 규정	<p>IV.- 배전 공공망은 최종 사용자와 중, 저전압 전력 생산자들에게 공급 서비스를 제공하는 것을 목적으로 한다.</p> <p>공공운영과 양도운영에 관계없이 공공 배급망 조직 당국은 꼬뮌 또는 꼬뮌이 임무를 이전하는 협력 공공기관이 맡게 되며, 혹은 데파르트망에서 전력과 가스의 공공서비스, 전력과 가스기업에 관한 2004년 8월 9일 발효 n° 2004-803법에 따라 해당 임무를 수행하고 있는 경우 데파르트망에서 담당 가능하다.(중략)</p>
공공 배전망의 범위	<p>상기 명시된 2000년 2월 10일 발효 n° 2000-108 법 제 12조와 24조에 의거, 또한 2004년 8월 9일 n° 2004-803 법 제 10조와 37조에 의거하여, 배전 조직당국 관할 내 존재하는 50 kV 이내의 전압 시설물과 내륙 대도시권에 현존하는 상위전압 시설물로 이루어진 공공 공급망이 구성되며, 이는 상기 명시된 2004년 8월 9일 n° 2004-803 법의 공표일로부터 유효함과 동시에 상기 시설물들은 동일 날짜를 기준으로 교통 공공망 운영자인 프랑스 전력공사에 의해 운영되지 않는다. 국사원령은 그 중에서도 변전소와 관련하여 공공망 시설물(구조물) 전체 혹은 일부의 소유에 대하여, 특히 시설물의 성격, 기능, 가동일 등에 대해 명시하고 있다.</p>

자료: LegiFrance 홈페이지로부터 발췌·번역 및 저자 직접 정리
<https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070633>
(최종검색일: 2019. 7. 20)

동법 L. 2224-32조에서는 신규 설비가 에너지 절약과 대기오염 감소에 기여할 경우, 지방자치단체가 신규 수력, 신재생, 열병합, 폐기물 재활용의 발전설비를 개발, 이용, 운영할 수 있다고 규정되어 있다. 또한 L. 2224-33조에서는 관할 권역에서 신규 망 증설을 회피할 수 있을 경우 지방자치단체가 근거리 전원의 개발, 이용을 할 수 있다고 제시되어 있다.

〈표 3-3〉 지방자치단체기본법 2224-32조 및 2224-33조

구분	내용
<p>L. 2224-32조</p> <p>지방자치단체의 에너지 시설 운영 및 판매 권한 규정</p>	<p>상기 명시한 2000년 2월 10일 n° 2000-108 법 제 7조에 규정된 허가사항에 의거하여 꼬뮌들과 꼬뮌 관할 내 멤버인 협력 공공 기관들은 상기 1946년 4월 8일 n° 46-628 법 제 8조의 12, 13번째 항에 명시된 가능항목 이외에도, 본 법률에 규정된 조건 하에서 모든 새로운 수전력 시설, 모든 기타 신재생에너지 사용 시설, 폐기물 관리를 통한 모든 에너지 가치화 시설 혹은 앞서 L. 2224-13 와 L. 2224-14 조에 명시한 내용과 유사한 시설, 혹은 상기 명시된 1946년 4월 8일 n° 46-628 법 제 8조 10번째 항 (6°)에 규정된 조건에 따라 열 네트워크의 증진을 꾀하는 시설을 통한 모든 병합시설 또는 에너지 회수 시설을 정비, 운영, 혹은 위탁정비, 위탁운영 할 수 있다. 한편 이들 새로운 시설은 모두 에너지 절약과 대기 오염 감소라는 결과를 달성하여야 한다. 이전 항의 조항들은 기존 생산 활동에 영향을 끼치지 않게 적용되며 이는 상기 명시된 2000년 2월 10일 n° 2000-108법의 공표 일로부터 유효하고 무엇보다 수력에너지 사용에 관한 1919년 10월 16일법 제 23조를 적용한다.</p> <p>본 조항에 명시된 시설은 상기 2000년 2월10일 n° 2000-108법의 범위에 적용되며, 꼬뮌과 협력 공공기관은 요청에 따라 본 조항에 명시된 조건에서 생산된 전기의 구매 의무에 대한 혜택을 받는다.</p>
<p>L. 2224-33조</p> <p>지방자치단체의 분산전원 운영 권한 규정</p>	<p>공공 배전과 관련하여 상기 2000년 2월 10일 n° 2000-108법 제 7조에 명시된 허가 항목에 의거하여 L. 2224-31 조 I에 해당하는 배전 양도 당국은 법령에 의하여 규정된 일정 수준 이하의 전압을 이용하는 모든 근교 전력 생산 시설물에 대한 정비, 직접 운영, 혹은 배전 위탁 양수인을 통한 운영을 이행할 수 있다. 한편, 이러한 이행은 상기 시설들이 원활한 경제, 품질, 안전, 전력 공급 안정성 상황에서 관할 내 배전 공공망을 확장 또는 강화할 필요가 없을 때 가능하다.</p>

자료: LegiFrance 홈페이지로부터 발췌·번역 및 저자 직접 정리
<https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070633>
 (최종검색일: 2019. 7. 20)

에너지와 관련한 종합적인 규정은 「프랑스 에너지법(Code de l'énergie)」에 대부분이 명시되어 있다. 동법 L. 100-2조에서는 ‘에너지 자급 지역(territoire à énergie positive; 직역하면 ‘양의 에너지를 가진 영토’)’라는 개념이 나오는데 이는 지역 레벨에서의 에너지 수급 균형을 달성한다는 의미이다. 이 개념이 에너지법 앞머리에 제시되어 있는데 프랑스의 지역 에너지 정책이 어떤 근본적인 방향성을 가지는지를 제시한다고 하겠다.

〈표 3-4〉 에너지법의 “에너지 자급 지역” 관련 조항

구분	내용
L. 100-2조	(중략) 이러한 목표를 이행하기 위하여 국가, 지방자치단체와 이들 연합, 기업, 협회와 시민들은 건설적인(positive) 에너지의 국토를 개발하기 위한 노력을 함께 기울여야 한다. ‘양(+)의 에너지를 가진 영토(territoire à énergie positive)’ 라는 것은 에너지 필요량을 가능한 줄이고 국가의 에너지 시스템의 균형을 준수하며 에너지 소비와 생산을 지역 수준에서 균형 있게 맞추어 나가는 국토를 의미한다. 건설적인 에너지를 만들어가는 국토는 에너지 효율을 높이고 온실가스 배출을 줄이며 화석에너지의 소비를 줄이고 공급에서 재생에너지의 사용을 지향한다.

자료: LegiFrance 홈페이지로부터 발췌·번역 및 저자 직접 정리
<https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000023983208>
 (최종검색일: 2019. 7. 20)

에너지법에서는 지방자치단체가 영위할 수 있는 권한, 특히 배전망과 관련한 내용이 다수 규정되어 있다. 우선 「에너지법 L. 322-4조에서 2005년부터 공공 배전망 설비는 원칙적으로 모두 지방자치단체 소유가 된다고 직접적으로 명시하고 있다. 그리고 L 322-1조에서는 분배

망을 양도할 경우 조직 당국인 지방자치단체의 승인을 받도록 하고 있어 지방자치단체의 소유권을 보다 명확히 하고 있다.

동법 L. 111-54조에서는 지역 배전 회사의 정의가 제시되어 있는데 국가나 지방자치단체가 과반 지분을 가지는 ‘혼합 경제 단체’(sociétés d'économie mixte)로 규정하고 있다. 배전망에 대한 관할권이 있는 지방자치단체가 주도가 되어 공공성을 가지면서 관련 활동을 할 수 있는 공공 목적의 기업을 운영할 수 있는 것이다. 이는 「환경그르넬법(LOI n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement)」 88조 및 2015년 「에너지전환법(Loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte)」 등에 의해 지방자치단체가 신재생에너지(RES) 프로젝트에 준공공 기업(sociétés d'économie mixte locales; SEML)의 형태로 지분 참여가 가능하게 된 것과 궤를 같이 하는 내용이다.

「에너지법」 L. 311-3조은 지방자치단체가 재판매 목적으로 전력생산을 하는 것도 허용하고 있고, 동법 L. 311-4조에서는 지역배전회사가 권역 내 공급을 위해 독자 생산시설 운영도 가능하게 하였다. 또한 에너지전환법에 의해 관할 유역에서의 수력발전 개발과 관련하여 정부와 공동으로 수력발전 합작회사(société d'économie mixte hydroélectrique; SEMH)의 지분을 소유할 수 있게 되었는데 이는 에너지법 L. 521-18조에 반영되었다. 한편, 공공성 확보 차원에서 지역 단위 공공 배전망에 대한 투자 결정은 ‘공공 배전 시스템 위원회’에서 결정되며 이에 대한 규정이 L. 111-56-1조에 제시되어 있다.

그런데 오랜 기간 동안의 수직 통합적 사업자 위주의 중앙 집중식 정책 영향으로 전체 배전망에서 지역배전회사들이 차지하는 비중은

‘16년도 기준으로 5% 정도에 불과하다(전력거래소, 2017: 4). 「지방자치단체기본법」 L. 2224-31조에서 관할 배전망 운영과 개발 업무를 일반 기업에 양허(concession)할 수 있기 때문에 기존 수직 통합적 시장에서 분리된 전국 규모의 배전사업자인 Enedis에 대부분의 지방자치단체가 관련 권한을 위임하는 실정이다. 그러나 일련의 법제적 변화로 인해 장기적으로 보면 이와 같은 시장구조에도 변화가 예상된다.

〈표 3-5〉 에너지법의 지역 배전사업 관련 조항

구분	내용
L. 322-1조 배급망 조직 당국의 양도 승인 권한	공공 배급망 조직 당국은 지방자치단체 일반법 제 L. 2224-31 조에 정의되어 있다. 제 L. 111-54 조에 명시한 공공기관에 배전망 관리 임무가 부여 되는 경우를 제외하면 공공 배전 공공망에 대한 양도는 위 조직 당국에 의하여 승인된다.
L 322-4조 배급망 소유권 지방자치단체 이전	제 L. 324-1 조에 명시된 조항에 의거하여 프랑스 전력(Electricité de Franc)의 소유인 것을 포함한 배급 공공망 설비는 2005년 1월 부로 이전 대상이며 지방자치단체의 소유이거나 혹은 지방자치단체 일반법 제 L. 2224-31 조 IV 에 지정된 지방자치단체 연합의 소유이다. 그러나 L. 111-57 조에 의거, 프랑스 전력에 강제된 법적 분리를 통하여 지위를 획득한 배급 공공망 관리자는 자신이 운영 중인 고압 혹은 초고압, 중압 변전소의 일부를 소유한다.
L. 111-54조 지역 배급사 정의	‘지역 배급 회사’는 국가 혹은 지방자치단체가 절반 이상의 자본을 소유한 합자회사, 사용자 협동조합과 가스 혹은 전력의 양수자인 농업 사회적기업, 그리고 1949년 4월 9일 기 존재하였고 상기 날짜 이후 꾸준히 독립성을 유지해 온 지방자치단체로 구성된 공기업을 의미한다. 상기 기관은 서비스 제공 지역의 배급망 운영권을 유지하기 위하여 그들의 법적 형태 혹은 조합의 성향을 막론하고 공공분야 혹은 협동조합 형태를 보존해야 한다.
L. 111-56-1조	공공 배전 시스템 위원회는 투자 정책을 검토하는 임무를 가지

구분	내용
공공 배전 시스템 위원회	고 있다. 위원회는 국가(중앙정부)의 대표, 지방자치단체 대표, 공공 배전 조직당국 대표와 본 조항 1° 에서 명시된 공공 배전망 관리기업 대표, 그리고 L. 111-52 조 2° 에서 언급한 네트워크 관리자 대표를 포함한다.
L. 311-3조 판매용 전력 생산 규정	전매용 전력 생산에 관련된 꼬뮈, 도, 지역, 꼬뮈간 협력 공공기관, 중앙정부의 조항은 지방자치단체 일반법 제 L. 2224-32 조와 제 L. 2224-33 조, 환경을 위한 국가 이니셔티브와 관련된 2010년 7월 12일법 n° 2010-788 제 88조에 기술되어 있다.
L.311-4조 전력생산 가능 규정	제 L. 311-5 조에 명시된 허가 사항을 조건으로 공급을 담당하는 지역 배급 업체들은 법인등록과 재정적 독립 상태를 갖춘 즉시 이들이 독점적으로 서비스를 제공하는 지역 고객들의 필요를 만족시키기 위하여 전력 생산 시설을 운용할 수 있다. 위탁 배전에 대한 배급망 관리자의 경우 지방자치단체 일반법 제 L. 2224-33 조에 명시된 제한사항과 조건을 준수하여 전력 생산 시설을 운용할 수 있다.
L. 521-18조 수력 합자회사 지분참여	III- 수자원 이용, 전력 공공 배급 혹은 재생 에너지 생산에 대한 균형관리에 관하여 법적으로 인정된 관할에 한하여, I 에서 언급된 양도방식을 적용하여 수력발전을 운영하는 지방자치단체 혹은 수자원 인근 지방자치단체 연합은, 해당 사안과 관련하여 국가의 승인이 있을 경우 수전력 합자회사의 주주가 될 수 있으며 이 때의 조건은 국사원령에 명시된 항목을 따른다. (중략)

자료: LegiFrance 홈페이지로부터 발췌·번역 및 저자 직접 정리
<https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000023983208>
(최종검색일: 2019. 7. 20)

이상에서 보듯이 프랑스는 기존 수직통합적 에너지 산업구조를 시장 자유화 맥락 속에서 변화시켜 가면서 지방자치단체의 역할을 확대해나가는 사례라고 볼 수 있다. 특히 기본적으로 배전망의 관할권을 지방자치단체에 부여함으로써 지역 주민에게 직접적으로 영향을 미치는 정책에 대해 영향력을 행사할 수 있는 기본적인 바탕이 마련되었다.

3. 재정 일반 현황

프랑스의 경우에도 우리나라와 마찬가지로 조세입법권은 국가에 있으며, 자치단체가 조례로 지방세를 신설할 수는 없다. 그렇지만 1980년에 제정된 「지방직접세조정법(La Loi du portant Aménagement de la Fiscalité Direct Locale)」에 의해 4가지 세목(주민세, 건축물이 있는 토지세, 건축물이 없는 토지세, 지역경제기금)¹²⁾에 대해서는 법정세율과 달리 일정한 범위 안에서 주민투표로 세율을 조정할 수 있는 권한이 자치단체에게 허용되었다(안창남, 2013: 99-101). 이런 이유로 프랑스는 우리나라보다 지방세에 관한 자치권한이 신장되었다고 평가되기도 한다(김현아, 2017: 83).

프랑스의 국세는 소득과 소비를 근간으로 하는 소득세, 법인세, 부가세, 관세 등을 포함하는 반면 지방세는 토지와 재산을 근간으로 하고 있으며, 중앙정부와 지방자치단체 간의 세원을 분리하여 운용한다(김현아, 2017: 90). 프랑스의 지방세는 직접세와 간접세로 나눌 수 있는데, 지방직접세에는 건축물이 있는 토지의 토지세(*taxe foncière sur les propriétés bâties*), 건축물이 없는 토지의 토지세(*taxe foncière sur les propriétés non bâties*), 주민세(*taxe d'habitation*) 등이 포함되며, 간접세는 광업, 운전면허, 전기, 오물수거 등에 대하여 과세하는 세목들이 포함된다(김현아, 2017: 93-96).

지방으로의 사무 이양에 따른 필요 경비 증가와 지방의 세율조정 권한 강화로 인한 자치단체 간의 세율 격차 문제 등에 대응하기 위해 대부분이 일반교부금의 형태로 지방자치단체에 대한 재원 이전이 이루어

12) 4가지 세목은 프랑스 지방세의 대부분을 차지하므로, 세율결정권은 프랑스 지방세 전반의 특징으로 볼 수 있다. 그래서 프랑스의 자치단체가 세율결정권을 50% 이상 확보하고 있다고 평가되기도 한다(안창남, 2013: 158).

지고 있으나 최근에는 그 규모를 제한하는 추세가 나타나고 있다(김현아, 2017: 99-102). 참고로, 2018년 기준으로 지방자치단체의 지방세 수입은 907억 유로였고, 2019년의 중앙정부로부터의 이전액은 1,118억 유로였다(Direction Générale des Collectivités Locales, 2019: 61, 70).

4. 에너지 분야 재정

프랑스의 지방자치단체에 대한 예산 집행 현황을 살펴보기 위해 프랑스의 「2019년 예산법」 초안(Projet de loi de finances pour 2019)¹³⁾을 참고하였다. 에너지 이슈와 관련한 주요 프로그램들에 대해서만 살펴본 결과는 다음과 같다.

<표 3-6>의 프로그램 ‘174-에너지, 기후 및 포스트 광산’에서는 지방자치단체에 직접 지원되는 항목을 찾을 수 없다. 대신 ‘다른 공동체 (autres collectivités)로의 이전’이 있는데 이는 관련 활동을 수행하는 공공 기관 또는 단체 등을 지칭한다. 이것이 지방자치단체와 연관성이 있을 수도 있지만 엄밀하게는 지방자치단체가 아니므로 지방자치단체 직접 지원이라고 볼 수 없다. 예를 들어, 첫 번째 항목의 ‘에너지 정책’에서의 ‘다른 공동체’는 지역 차원에서 에너지 및 에너지 정책의 이행을 담당하는 환경·계획·주거지역총괄국(Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement, DREAL)을 지칭하는 것이다. 또한 ‘기후변화와 대기오염방지’에서도 에너지 및 기후 사무국과 관련 공공 기관과 함께 지역 기반의 DREAL이 포함된다.

13) Forum de la performance 홈페이지,

<https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/documents-budgetaires/lois-projets-lois-documents-annexes-annee/exercice-2019/projet-loi-finances-2019#.XbHnNugzaUk>(최종검색일: 2019. 7. 30)

〈표 3-6〉 프랑스 에너지 분야 2019년 예산(프로그램 174)

(단위: 유로)

하위 프로그램	지출 경로	예산액	합계
01 - 에너지 정책	직원 비용 이외의 운영 비용	1,947,257	5,256,757
	공공 서비스 비용에 대한 보조금	2,832,000	
	다른 공동체로 이전	477,500	
04 - 광업 후 경제 및 사회 관리	직원 비용 이외의 운영 비용	14,300	360,137,300
	공공 서비스 비용에 대한 보조금	13,047,000	
	가정으로의 이전	324,276,000	
	민간 기업 이전	22,800,000	
05 - 기후 변화와 대기 오염 방지	직원 비용 이외의 운영 비용	9,590,000	33,885,000
	공공 서비스 비용에 대한 보조금	1,380,000	
	민간 기업 이전	300,000	
	다른 공동체로 이전	22,615,000	
06 - 지원	직원 비용 이외의 운영 비용	1,900,000	1,900,000
합계		401,179,057	401,179,057

자료: Forum de la performance 홈페이지로부터 발취·번역 및 저자 직접 정리
<https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/documents-budgetaires/lois-projets-lois-documents-annexes-annee/exercice-2019/projet-loi-finances-2019#.XbHnNugzaUk>
 (최종검색일: 2019. 7. 30)

이 프로그램의 하위 프로그램 중 ‘05-기후변화와 대기오염 방지’의 일부는 ‘국가-지역 계획 계약(Les contrats de plan État-Région, CPER)’ 따라 국가가 지방자치단체 기반의 관련 기관에 보조금을 지급하는 것이 포함되어 있다.¹⁴⁾ CPER은 국가 및 지역이 인프라 생성 또는 향후 네트워크 지원과 같은 중요한 프로젝트를 위해 다년간 프로그램을 계획하고 자금을 조달하는 방식이다. CPER의 개발을 통해 주정부와 지역 서비스 간의 광범위한 협의 과정이 이루어질 수 있으며, 또

14) CPER에 대한 정보는 다음 사이트를 참고한다.

<https://www.cget.gouv.fr/dossiers/contrats-de-plan-etat-region> (최종검색일: 2019. 9. 5)

<http://www.prefectures-regions.gouv.fr/normandie/Grands-dossiers/CPER-CPIER/Contrats-de-plan-Etat-Region-2015-2020/Contrats-de-plan-Etat-Region-2015-2020> (최종검색일: 2019. 9. 5)

한 계약에 서명하기 전에 수행된 전략적 환경 평가의 일부분에 대해서는 일반 국민 여론 수렴도 가능하다.

<표 3-7>의 ‘345-공공 서비스 에너지’ 프로그램의 경우에도 지방자치단체 직접 지원의 경우는 없고 민간 기업 이전이나 ‘다른 공동체’ 이전이 주를 이루고 있다. 네트워크 관련 지원 및 열병합 발전과 관련하여 민간 기업 지원이 대다수를 차지하며, 빈곤 가정에 대한 복지 지원도 상당한 비중을 차지한다. ‘에너지 옴부즈맨’의 ‘다른 공동체’는 National Energy Ombudsman라는 독립적인 공공기관에 지원되는 것으로서 에너지 회사를 상대로 한 법률 서비스를 제공하고 소비자에게 그들의 권리에 대해 알리는 역할을 한다.

〈표 3-7〉 프랑스 에너지 분야 2019년 예산(프로그램 345)

(단위: 유로)

하위 프로그램	지출 경로	예산액	합계
01 - 수도권 네트워크의 비 연결 영역과의 연대	민간 기업 이전	1,594,851,079	1,594,851,079
02 - 연료 빈곤에서 소비자 보호	직원 비용 이외의 운영 비용	14,381,597	794,167,607
	가정으로의 이전	742,259,200	
	민간 기업 이전	37,526,810	
03 - 열병합 발전 지원	민간 기업 이전	725,871,151	725,871,151
05 - 지원 비용	민간 기업 이전	62,500,000	62,613,832
	다른 공동체로 이전	113,832	
06 - 에너지 옴부즈맨	다른 공동체로 이전	5,000,000	5,000,000
합계		3,182,503,669	3,182,503,669

자료: Forum de la performance 홈페이지 자료로부터 저자 직접 작성
<https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/documents-budgetaires/lois-projets-lois-documents-annexes-annec/exercice-2019/projet-loi-finances-2019#.XbHnNugzaUk>
 (최종검색일: 2019. 7. 30)

<표 3-8>의 ‘764-에너지 전환 지원’ 프로그램의 경우에도 지방자치단체 관련한 내용은 없다. 재생에너지 구매 의무자에 대한 지원 등 민간 기업에 대한 지원이 주종을 이루고 있다. ‘연결기금’ 항목은 다른 국가와의 전력망 연결과 관련한 것으로서 Finistère와 남 아일랜드 사이의 Celtic 700MW DC 라인 프로젝트에 대한 연구와 사전 절차 비용 보조로서 여기에서의 ‘다른 공동체’도 관련 지역 공공 기관일 가능성이 크다.

〈표 3-8〉 프랑스 에너지 분야 2019년 예산(프로그램 764)

(단위: 유로)

하위 프로그램	지출 경로	예산액	합계
01 - 전기 재생 에너지 지원	민간 기업 이전	5,261,909,997	5,261,909,997
02 - 소비 전력 소거 지원	민간 기업 이전	45,000,000	45,000,000
03 - 바이오 메탄 주입 지원	민간 기업 이전	132,090,003	132,090,003
04 - 연결 기금	다른 공동체로 이전	1,400,000	1,400,000
합계		5,440,400,000	5,440,400,000

자료: Forum de la performance 홈페이지 자료로부터 저자 직접 작성
<https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/documents-budgetaires/lois-projets-lois-documents-annexes-annee/exercice-2019/projet-loi-finances-2019#.XbHnNugzaUk>
 (최종검색일: 2019. 7. 30)

<표 3-9>의 ‘793-농촌 전력화’ 프로그램의 경우에는 그 내용상 지방자치단체가 관련성이 클 것으로 보이나 예산 항목 상으로는 지방자치단체에 대한 직접 지원은 없다. 그러나 예산 자료를 살펴보면 95 개 이상의 데파르트망이 이 프로그램의 주요 재원이 되는 ‘농촌 전력화를 위한 지방 당국에 대한 재정 지원(Facé CAS)’의 자금을 받을 자격이 있다

고 설명한다. 프랑스에서 지역의 배전망을 계획(organizing)하고 계약을 지역 공공 배전 회사(local distribution company)에 양허(granting)하는 주체는 데파르트망 또는 꼬뮌임을 감안할 때 사실상 이는 지방자치단체에 지원되는 것이라 할 수 있다. 그러나 형식상으로는 직접 지원이 아닌 간접 지원의 특성을 지닌다.

〈표 3-9〉 프랑스 에너지 분야 2019년 예산(프로그램 793)

(단위: 유로)

하위 프로그램	지출 경로	예산액	합계
03 - 네트워크 강화	다른 공동체로 이전	164,200,000	164,200,000
04 - 네트워크 확장	다른 공동체로 이전	41,600,000	41,600,000
05 - 지중화	다른 공동체로 이전	42,500,000	42,500,000
06 - 나선 고정 (낮은 섹션 제외)	다른 공동체로 이전	48,700,000	48,700,000
07 - 낮은 섹션의 나선 보호	다른 공동체로 이전	52,500,000	52,500,000
08 - 운영	직원 비용 이외의 운영 비용	200,000	200,000
09 - 공공 시설 선언 (고전압)	다른 공동체로 이전	500,000	500,000
10 - 기후 대응	다른 공동체로 이전	5,000,000	5,000,000
합계		355,200,000	355,200,000

자료: Forum de la performance 홈페이지 자료로부터 저자 직접 작성
<https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/documents-budgetaires/lois-projets-lois-documents-annexes-annee/exercice-2019/projet-loi-finances-2019#.XbHnNugzaUk>
 (최종검색일: 2019. 7. 30)

5. 소결론

프랑스는 에너지 분야의 지역 분권을 행정적 차원의 지방자치 체계의 변화보다는 계열분리(unbundling)로 대변되는 시장제도의 변화 속에서 구현했다고 평가할 수 있다. 전력산업에서 발전, 송전, 배전 부문을 각각 분리시킬 때 배전 부문을 지방자치단체에 귀속시키는 방식으로 시장제도를 변화시켰다. 이를 통해 지방자치단체는 지역 배전 회사에 대한 관할권을 기본적으로 부여받았으며, 더 나아가 공익 목적의 사업 참여를 할 수 있는 환경도 조성하는 등 지자체가 직접 사업의 주체로서 진입할 수 있는 권한을 부여하였다.

그러나 예산 집행 측면에서는 에너지 분야 사무를 기본적으로 국가 사무로 인식하는 특성이 강하다. 이는 소위 ‘이원화’된 행정체계에서 잘 드러나는데, 재정 지원의 측면에서도 지역 사업을 실제로 수행하는 지역 공공기관에 중앙정부가 지원함으로써 지방자치단체에 직접 지원하는 것과 동일한 효과를 줌과 동시에 중앙정부가 목적으로 한 타겟별로 예산이 집행되는 효과도 거둘 수 있다. 이는 국가와 지역 간의 중장기 계약인 CPER을 통해서도 구현된다.

프랑스 사례에서 가장 특기할 만한 것은, 에너지법 차원에서 지역에 에너지 정책의 목적이 지역 단위에서의 에너지 수급 균형 달성에 있음을 천명함으로써 향후 중앙-지역 간 거버넌스 구축의 대전제를 명확히 하였다. 이와 같이 프랑스의 에너지 분야 거버넌스 변화는 지역 분권과 시장 자유화, 에너지 정책의 비전 제시 등이 적절히 조화된 형태라고 평가할 수 있다.

제4장 독일: 연방제 하에서의 경합과 협력

1. 지방자치 체계

독일은 의원내각제로 운영되고 있는 연방국가이다. 연방의회는 선거로 선출된 연방하원(Bundestag)과 주(Land)총리(또는 시장) 및 주장관들로 구성된 연방상원(Bundesrat)으로 구성된다. 연방하원의 주요 기능은 연방법의 제정 및 승인과 행정부 견제이며, 연방상원은 16개 연방주(Land)를 대표하여 연방의 입법과정에 참여한다.¹⁵⁾

연방정부와 주정부는 각각 연방헌법인 「기본법(Grundgesetz)」과 주헌법(Landesverfassungsgesetz)에 따라 구성되는데, 주정부는 「기본법」을 벗어나지 않는 범위 내에서 독자적인 주 헌법을 갖추고 있으며, 의회와 정부를 독자적으로 구성하여 운영한다(이동식, 2012: 8-10). 독일에서 연방과 주는 상호 동등한 관계를 맺고 있는데, 「기본법」에서는 지방의 모든 업무를 스스로 책임지도록 통제할 권리를 보장하고 있으며(「기본법」 제28조), 별도의 규정이 없는 한 주의 업무는 원칙적으로 주에게 권한이 부여된다(「기본법」 제31조 1항). 또한 독일 연방제는 연방과 주가 각각 입법권과 행정권을 우선적으로 갖는 형태로 국가 기능이 배분되어 있으며, 연방은 외교·통상·국방 등 국가 공통적인 사무, 주는 교육·사법·경찰 등을 담당하고 일부 사무들은 공동으로 분담한다

15) 독일의 주(Land)가 지방자치단체의 일종인가에 대해서는 쉽게 말하기 어렵다. 독일에서는 지방자치단체에 대해 흔히 주 아래에 편성된 행정체제를 지칭하는 의미로 사용되기 때문이다. 이렇게 볼 경우, 주는 지방자치단체로 보지 않을 수도 있지만, 연방정부의 특성상 독일의 주정부에게 귀속되는 세목을 지방세로 분류할 수밖에 없다는 점에서 주를 지방자치단체로 분류하는 것이 타당하다(이동식, 2012: 30).

(유태현, 2017: 28). 예를 들어, 대학까지의 모든 교육과정에 대한 예산 지원, 병원·도로 건설, 경제활동 지원, 사회보장제도 실시, 경찰과 사법 기능 등을 포함한 대부분의 행정기능이 원칙적으로 연방정부가 아니라 주정부에게 귀속된다(이동식, 2012, pp. 35-36). 이렇듯 독일에서 주정부의 역할은 매우 크기 때문에 독일의 지방자치단체는 법령 및 EU 지침의 약 80%에 해당하는 권한을 보유하는 것으로 평가되고 있다(Energy Cities, 2017: 39).

독일의 지방자치단체 중 핵심은 게마인데(Gemeinde)라고 할 수 있다. 지방자치단체(Gemeinde)는 「기본법」 제28조 제2항에 따라 자치권 및 일부 세목에 대한 과세권과 세율결정권을 보장받는데, 우리나라의 기초자치단체는 법령개정만으로 자치성이 부정될 수 있는데 반하여 게마인데는 연방헌법인 「기본법」에 의하여 자치권이 부여되기 때문에 주법 등 하위법령에 의해 자치성이 침해받지 않는다(송원근 외, 2018: 56).

2. 에너지 분야 법제

독일에서 에너지의 생산, 전송, 저장, 분배, 공급안정 등의 사무는 사실상 연방정부 권한인데, 연방은 「에너지산업법(EnWG)」 등을 통해 에너지와 관련한 권한을 갖고 에너지세 부과권을 행사하며, 연방망규제청(BNetzA) 및 「전력망촉진법(NABEG)」 등을 통해 전력망 건설 계획 권한도 가진다(주인석, 2016: 43). 그러나 「기본법」 70조~72조에 규정되어 있는 독일 연방정부와 주 사이의 배타적 및 경합적 입법 권한의 기본적인 틀에 따라 ‘에너지 산업’이 주정부의 권한이 될 수도 있다. 경합적 입법 권한이란 연방이 입법권을 행사하진 않으면 주가 입

법권을 가지는 것을 의미하며(「기본법」 제72조 1항), 동법 제74조에서 규정된 연방정부와 주정부 사이의 경합적 입법사항에 에너지 산업이 포함되어 있는 것이다. 또한, 게마인테의 에너지공급자들에 대한 허가권 등은 주의 권한이기 때문에 연방은 개입할 수 없다(주인석, 2016: 43).

〈표 4-1〉 독일연방기본법 조항

구분	내용
70조	(1) 기본법이 연방에 입법권을 수여하지 않는 한 주가 입법권을 가진다. (2) 연방과 주 사이의 권한의 범위는 배타적 및 경합적 입법에 관한 기본법의 규정에 따라 이루어진다.
71조	연방의 전속적 입법영역에 있어서는 주는 연방 법률에서 명시적으로 권한이 위임된 경우에, 그리고 그 범위 내에서 입법권한을 갖는다.
72조	(1) 경합적 입법영역에 있어서 주는 연방이 입법권을 행사하지 않는 경우, 그리고 입법권을 행사하지 않는 사항에 대해서 입법권을 갖는다.
74조	(1) 경합적 입법은 다음 분야를 대상으로 한다. (중략) 11. 폐점시간, 숙박시설, 오락장, 윤락, 박람회, 전시회, 시장에 관한 법률을 제외한 경제(광업, 공업, 에너지 산업, 수공업, 영업, 상업, 은행 및 증권거래소 제도 및 사법상의 보험제도)에 관한 법

자료: Gesetze im Internet 홈페이지

<http://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html> (최종검색일: 2019. 8. 11)

에너지 관련 법제를 살펴보면, 우선 「에너지전환법(Gesetz für den Ausbau erneuerbarer Energien; Erneuerbare-Energien-Gesetz; EEG 2017)」에서는 주거지로부터 이격된 이른바 ‘덜 선호되는(less favored)’ 부지를 태양

광 입지로 선택할 때에는 주정부가 승인할 때만 가능하다고 명시하고 있다. 또한 이에 대해 주정부의 명령으로 경매 낙찰이 이루어진다고 규정하고 있다. 기본적으로는 관련 입찰제도의 운영이 연방정부 중심으로 이루어지지만 개발이 필요한 특수 지역에 대해서는 관련 권한을 주정부에 부여하여 개발을 촉진하고자 하는 의도이다. 이 외에는 「에너지전환법」에서 지방자치단체 권한에 대해 특별히 제시하고 있는 사항은 없다.

〈표 4-2〉 에너지전환법 조항

구분	내용
제3절 태양광발전 시설 입찰	(1) 연방망규제청은 주(州)정부가 제2항에 따라 해당 부지의 입찰에 대한 법규명령을 발표하였으며 연방망규제청이 제29조에 따라 입찰일 이전에 법규명령의 공표를 알린 경우에 한하여 태양광발전시설 입찰과정에서 제37조 제1항 제3호 h 및 i에 따라 평지에 설치하는 야외 태양광발전시설에 대한 입찰을 고려할 수 있다.
제37c조 낙후지역에 대한 특별 발주규정; 주(州)의 법규명령제정 권한	(2) 주(州)정부는 법규명령을 통해 제37조 제1항 제3호 h 및 i에 따라 평지에 설치하는 야외 태양광발전시설에 대한 입찰이 해당 주(州) 지역에서 적용될 수 있음을 규정할 권한을 가진다. (3) 제2항에 따른 법규명령에만 근거하여 발주된 입찰은 연방망규제청에 의해 표시되어야 한다.

자료: Gesetze im Internet 홈페이지

http://www.gesetze-im-internet.de/ceg_2014/BJNR106610014.html

(최종검색일: 2019. 8. 11)

독일의 「전력가스산업법(Gesetz über die Elektrizitäts- und Gasversorgung; EnWG)」 제4조에서는 에너지공급망 허가권이 ‘주(州)법에 따른 관할 당국’에 있다고 규정하고 있다. 또한 43조에서는 송전 계획의 수립 과

정에서 관할 ‘주법에 따른 관할당국’ 승인이 필요하다고 규정한다. 이와 같이 기본적으로 송전망 허가권은 주정부에 속하는 것으로 규정하고 있다.

그러나, 연방정부의 통일된 기준이 적용되어야 하는 부분에 대해서는 「송전망촉진법(Netzausbaubeschleunigungsgesetz Übertragungsnetz; NABEG)」 등에서 연방정부의 강제력을 허용하고 있다. 동법 제5b조에서는 특정 유형의 송전망에 대해서는 주정부 회람을 받도록 하고 있지만 이의가 없을 경우 연방망규제청이 결정을 내릴 수 있도록 하고 있다. 다만 동법 제31조에서는 연방망규제청 관할이 아닌 것은 주 관할임을 명시하고 있다.

〈표 4-3〉 송전망 관련 조항

구분	내용
EnWG 제4조 망운영 허가	<p>(1) 에너지 공급망 운영을 시작하기 위해서는 주(州)법에 따른 관할당국의 허가가 필요하다. 주(州)법에 따른 관할당국은 완전한 신청서류를 수령한 후 6개월 이내에 허가 여부를 결정한다.</p> <p>(4) 주(州)법에 따른 관할당국은 제1항의 위반에 대해 망 운영을 금지하거나 기타 적절한 조치를 통해 제2항에서 규정된 거부사유에 해당하는 행위를 중단하도록 하는 일시적 의무를 망운영자에게 부여할 수 있다.</p>
EnWG 제43조 계획확정에 대한 요건	<p>(1) 다음 시설의 설치, 운영, 변경 시에는 주(州)법에 따른 관할당국에 의한 계획 확정이 필요하다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 철도용 송전선 이외에 정격전압이 110kV 이상인 고압공중선로, 2. 독일 재생에너지법 제3조 제49호에서 규정된 해상풍력발전시설의 계통망 연계를 위해 연안 해상에 해저케이블로서 설치되어야 하는 고압송전선 및 공중선로 또는 지하케이블로서 내륙 방향으로 다음 송전망 및 배전망의 기술적, 경제적으로 가장 유리한 연결지점까지 설치되어야 하는 고압송전선, 3. 제2호에 해당하지 않으면서 연안해상에 해저케이블로 설치되어

구분	내용
	<p>야 하는 국경을 넘는 직류 고압송전선 및 공중선로 또는 지하케이블로서 내륙 방향으로 다음 송전망 및 배전망의 기술적, 경제적으로 가장 유리한 지점까지 연결되는 국경을 넘는 직류 고압송전선,</p> <p>4. 연방수요계획법 제2조 제5항과 제6항에 따른 고압송전선,</p> <p>5. 직경이 300mm 이상인 가스공급선,</p> <p>6. 직경이 300mm 이상인 장거리 가스파이프망을 LNG 시설에 연결하는 연결 파이프라인.</p> <p>송전망확장가속법 제2조 제1항에 따른 선로는 영향을 받지 않는다.</p> <p>(2) 사업(Vorhaben) 담당자의 신청은 주(州)법에 따른 관할당국의 계획확정을 통해 승인될 수 있다.</p> <p>1. 에너지선로 운영에 필요한 시설 중 에너지선로의 계획확정 절차에 포함된 시설, 그 중에서도 특히 변환소, 위상천위기, 가스압축시설, 변전소, 계통망 연결점 등의 시설. 이러한 시설이 계획확정 결정으로 후속 포함되는 경우, 계획확정 결정이 유효한 경우에 한해 계획보안절차를 통해 이루어질 수 있다,</p> <p>2. 북해 및 발트해 연안 지역에서 정격전압이 110kV인 고압송전선용 지하케이블의 설치, 운영, 변경은 연안선을 따라 내륙방향으로 이어지는 20km 너비의 수송로(Korridor)에서 이루어져야 한다. 이 때 연안선이란 연방해운수리청 발간 해양국경지도 제2920호 “독일 북해 연안과 인접 수역(1:375.000, 1994, XII)”, 해양국경지도 제2921호 “독일 발트해 연안과 인접 수역(1:375.000, 1994, XII)”에서 제시된 연안선을 의미한다.*</p> <p>3. 발전소 또는 양수발전소에 전기공급망을 연결하기 위한, 정격전압이 110kV 이상인 지하케이블의 설치, 운영, 변경,</p> <p>4. 철도용 송전선 이외에 정격전압이 110kV 이하인 고압송전선용 기타 지하케이블의 설치, 운영, 변경,</p> <p>5. 정격전압이 110kV 미만인 고압공중선로 또는 철도용 송전선의 설치, 운영, 변경은 이러한 선로가 제1항 제1문 제1호, 제2호, 제3호에 따른 선로와 함께 하나의 다중선로(Mehrfachgestänge)가 되는 경우, 그리고 이러한 선로에 대한 계획확정절차에 포함되는 경우에 한해 가능하다. 제1항 제1문 제2호에서 제4호까지 또는 제2호에서 제4호까지에 따른 지하케이블의 건설조치와 시공간적으로 연관되도록 함께 설치되는 경우에 한해 정격전압이 110kV 미만인</p>

구분	내용
	<p>지하케이블에도 동일한 내용이 적용된다,</p> <p>6. 제1항 제1문 제2호부터 제4호까지 또는 제2호부터 제4호까지에 따른 지하케이블의 건설조치와 시공간적으로 연관되도록 함께 설치된 공배관(Leerrohre),</p> <p>7. 에너지 커플링 시설의 설치, 운영, 변경,</p> <p>8. 독일 연방광산법 제126조가 적용되지 않는 경우에 한해 정격 출력이 50Mw 이상인 대용량 저장시설의 설치, 운영, 변경.</p>
<p>NABEG 제5b조 연방전문계획(Bundesfachplanung) 내 여러 사업의 동시 진행</p>	<p>(1) 연방전문계획에서는 제2조 제1항에 따른 사업에 대해, 정격전압이 110kV 이상인 고압공중선로의 설치, 운영, 변경에 대해, 또는 철도용 송전선에 대한 가설 예정 수송로(Trassenkorridor)에 대해 이러한 선로들이 하나의 다중선로가 되는 경우 하나의 통일된 결정이 적용될 수 있다. 제2조 제1항에 따라 이러한 선로들이 지하케이블 사업의 설치조치와 시공간적으로 연관되도록 함께 설치되어야 하는 경우 지하 케이블에 대해 제1문이 적용될 수 있다.</p> <p>(2) 연방망규제청은 제1항에 따라 사업의 공간계획을 주관하는 주(州)의 각 당국에 신청사실을 통지하고, 연방망규제청이 공동 절차의 이행에 반대할 수 있다는 점을 고지한다.</p> <p>(3) 사업의 공간계획을 주관하는 관련 주(州) 당국이 제2항에 따른 정보 이후 3개월 이내에 공동 절차의 이행에 반대하지 않는 경우에 한해 연방망규제청은 통일된 결정을 내릴 수 있다.</p>
<p>NABEG 제31조 관할당국</p>	<p>(2) 주(州)법에 따른 관할당국은 본 법의 적용범위에 해당하며 제2조 제2항에 따른 법규명령에 의해 연방망규제청으로 이관되지 않은 모든 사업 및 제27조에 따른 업무에 대해 제3항의 규정에 따라 계획 확정절차 또는 계획승인절차를 이행할 의무를 가진다.</p>

자료: Gesetze im Internet 홈페이지

http://www.gesetze-im-internet.de/enwg_2005/BJNR197010005.html (최종검색일: 2019. 8. 11)

<http://www.gesetze-im-internet.de/nabeg/BJNR169010011.html> (최종검색일: 2019. 8. 11)

또한 「전력가스산업법」 제46조에서는 지방자치단체가 전력망 설치에 필요한 도로 인프라를 사업자에게 최대 20년 주기 계약 형태로 제공할 수 있으며, 사용료 조건이 맞지 않으면 사용 계약을 거부할 수 있

다고 규정하고 있다. 또한 동법 제46a조에서는 사업권 소유자가 지방자치단체에 정보제공을 할 의무를 규정하고 있으며, 제48조에는 도로 인프라 이용에 따른 사용료인 인가세(Konzessionsabgaben) 규정도 있다. 이와 같은 내용은 프랑스에서 배전망의 기본 관할권을 지방자치단체에 부여하고 있는 것과는 형식상으로는 다소 차이가 있지만 실질적으로는 유사한 효과를 줄 수 있다. 배전망 자체의 기본 소유권은 사업자에게 있지만 이들이 계속 그 사업을 독점하지 못하게 하고 지방자치단체와의 사용 계약 형태를 강제함으로써 지방자치단체의 권한을 행사할 수 있도록 하고 있는 것이다.

〈표 4-4〉 배전망 관련 조항

구분	내용
EnWG 46조 도로사용계약	<p>(1) 지방자치단체(Gemeinde)는 계약을 통해 지방자치단체 지역 내의 최종소비자에게 차별 없이 직접 공급할 수 있도록, 망조종 및 부속시설을 위한 장거리 능동선로(Fernwirkleitungen)를 포함한 선로의 설치 및 운영을 위해 공공 도로교통을 제공해야 한다. 에너지 공급 업체가 제48조 제2항에 따른 상한액에 상응하는 인가세의 지불을 거부하며 인가세 액수가 아직 합의되지 않은 경우에 지방자치단체가 계약 체결을 거부한다면 이는 제1문에 명시된 의무를 침해하지 않는다.</p> <p>(2) 지방자치단체 지역 내 일반 공급을 위한 에너지 공급망에 해당하는 선로의 설치 및 운영을 위한 공공 도로교통 사용에 대하여 에너지 공급 업체와 지방자치단체가 체결한 계약의 유효기간은 최대 20년이다. 계약이 만료된 이후에 연장되지 않는 경우, 계약 기간 동안의 수익적 소유자는 경제적으로 적절한 대가를 지급받고 지방자치단체 지역 내 일반 공급을 위한 망 운영에 필요한 배전시설을 새로운 에너지 공급 업체에 양도할 의무를 가진다. 새로운 에너지 공급 업체는 양도 대신에 배전시설의 소유권 설정을 요구할 수 있다. 경제적으로 적절한 대가는 이를 통해 얻을 수 있는 소득에 따라 측정된 에너지 공급망의 객관적</p>

구분	내용
	<p>수익가치에 의해 결정된다. 기타 다른 방식에 기반한 보상에 대한 합의 가능성은 영향을 받지 않는다.</p> <p>(3) 지방자치단체는 제2항에 따라 계약이 만료되기 최소 2년 전에 계약 만료사실과 제46조에 따라 지방자치단체에 의해 적절한 방식으로 공표될 데이터 및 공표 장소에 대한 내용을 독일 연방 관보에 고시해야 한다. 지방자치단체 지역에서 10만 명 이상의 고객이 직접적 또는 간접적으로 공급망에 연결되어 있는 경우에는 유럽연합 관보에 추가적으로 고시해야 한다. 지방자치단체가 제2항에 따라 계약 만료 이전에 계약을 연장하고자 하는 경우에는 기존 계약을 종료하고 제1문 및 제2문의 기준에 따라 조기 종료 및 계약 종료 사실을 공개적으로 고시하여야 한다.</p> <p>(4) 지방자치단체는 업체 선정 과정에서 제1조 제1항에 제시된 목표를 준수할 의무를 가진다. 망경제적 요건, 그 중에서도 특히 안정적인 공급과 효율을 유지하면서 지역적 공동체의 사안도 고려할 수 있다. 개별 선정기준에 대한 가중치를 부여하는 경우 지방자치단체는 망이 설치된 각 지역의 요구사항을 고려할 권리를 가진다. 지방자치단체는 공고에서 제3항 제1문 또는 제3문에 따라 지방자치단체가 지정한 기간인 최소 3개월 이내에 공공 도로 교통의 사용에 관심을 표한 모든 업체에게 선정기준 및 선정기준에 대한 가중치를 서면으로 통지해야 한다.</p> <p>(5) 지방자치단체는 입찰이 승인되지 않은 업체에 대해 입찰이 승인되지 않은 이유 및 예정된 최초 계약체결 시점을 서면으로 통지해야 한다. 지방자치단체는 제2항에 따라 계약 신규 체결 또는 계약 연장 시 이에 대한 주요 이유를 공개적으로 발표한다.</p> <p>(6) 제2항에서 제5항은 지방자치단체의 자체 운영에 대해 적용된다.</p> <p>(7) 경쟁제한방지법에 의해 카르텔당국(Kartellbehörde)의 업무 및 관할은 영향을 받지 않는다.</p>
EnWG 46a조 지방자치단체의 정보제공청구	<p>기존 수익권 소유자는 제46조 제3항에 따라 지방자치단체의 공고가 있기 최소 1년 전에 제46조 제2항 제1문에 따른 계약 체결의 신청과 관련하여 망을 평가하기 위해 필요한 망의 기술적 상황 및 경제적 상황에 대한 정보를 지방자치단체에 제공할 의무를 가진다. 망의 경제적 상황에 대한 정보에는 특히 다음의 항목이 포함된다.</p>

구분	내용
	<p>1. 독일 상법 제255조에 따라 배전시설 설치 시점에 각각 최초로 활성화된 취득원가 및 생산원가, 2. 배전시설이 활성화된 연도, 3. 각 경우에 적용되는 통상적 유효수명, 4. 각 규제당국의 관련 결정에 따른 각 산출적 잔존가치와 유효수명.</p> <p>연방망규제청은 독일 연방 카르텔청(Bundeskartellamt)과의 합의 하에 에너지 공급 업체에 대한 확정을 내려 데이터의 범위와 형식을 결정할 수 있다.</p>
<p>EnWG 48조 인가세(Konzessionsabgaben)</p>	<p>(1) 인가세란 에너지 공급 업체가 지방자치단체의 최종 소비자에게 에너지를 직접 공급하기 위한 선로의 설치 및 운영을 위한 공공 도로교통 사용을 위한 권리를 설정하기 위해 지불하는 사용료이다. 본 조항에서 규정하고 있는 최종 소비자에 대한 공급에는 전기나 가스 등의 에너지가 공공 도로교통을 통해 중간 유통업체에 공급되었으며, 중간 유통업체가 공공 도로교통을 활용하지 않고 전기나 가스를 최종 소비자에게 전달하는 경우도 포함된다.</p> <p>(2) 독일 연방정부는 연방 상원이 동의한 법규명령을 통해 인가세의 허용 및 산정을 규정할 수 있다. 이 과정에서 각각 전기 또는 가스에 대하여, 다양한 고객집단 및 다양한 사용목적에 대하여, 그리고 지방자치단체 인구수에 따라 차등화하여 킬로와트시(kWh)별 상한액을 센트 단위로 다양하게 설정할 수 있다.</p> <p>(3) 인가세는 계약상 합의된 금액으로 제46조 제1항에 따라 도로사용권을 부여받은 에너지 공급 업체가 지불한다.</p> <p>(4) 계약상 합의된 인가세의 지불 의무는 도로사용계약의 만료 이후에도 제46조 제2항에 따라 새로운 계약 파트너에게 배전시설을 양도할 때까지 지속된다. 지방자치단체가 제46조 제3항에서 제5항까지에 따른 절차를 수행하지 않은 경우 제1항은 적용되지 않는다.</p>

자료: Gesetze im Internet 홈페이지

http://www.gesetze-im-internet.de/enwg_2005/BJNR197010005.html

(최종검색일: 2019. 8. 11)

에너지와 관련한 주정부 차원의 권한은 꼭 법령을 통해서만이 아니

라 지역 계획(Landes-Raumordnungsprogramm, LROP)을 통해서도 나타난다. LROP는 주별 지역 계획 프로그램으로서, 일례로 그 지역에서 송전망이 필요한 구간까지 구체적으로 명시되기도 한다.¹⁶⁾ 한편, 수력 및 풍력과 관련하여서는 주정부가 공간질서법, 건축질서법, 주계획법 등의 행정관리규정(Verwaltungsvorschriften)을 통해 개입할 수 있는데, 예를 들어 설치거리규정(Abstandsvorschriften)이나 건설 허가규정 등이 여기에 해당한다(주인석, 2016: 43-44).

이상에서 살펴본 바와 같이 독일의 에너지 법제는 연방정부의 특성을 잘 나타낸다고 볼 수 있다. 그러나 다른 연방제 국가인 미국과 비교하면 송전망 등과 관련한 주정부 간의 협력이 각 주 간에 자율적으로 이루어진다고 보다는 주정부 연합의 성격을 가지는 연방정부 주도로 그 기능이 수행된다. 따라서 독일의 사례는 고도로 분권화된 체계에서의 지방자치단체 간의 협력 모델에 대한 시사점을 준다고 하겠다.

3. 재정 일반 현황

독일의 조세는 귀속주체에 따라서 공동세, 연방세, 주세, 지방자치단체세로 나뉜다. 아래 <표 4-5>에서는 독일의 조세체계를 세목별로 정리하였다. 이를 보면, 연방에 귀속되는 조세로는 소비를 기반으로 하는 조세가 주를 이룬다. 반면 재산세, 상속세, 자동차세 등은 주정부에 귀속되며, 영업세 및 부동산세는 기초자치단체에 귀속된다.

연방 및 각 주에 공동으로 귀속되는 조세는 독일 조세체계의 큰 특징이며 연방정부와 지방자치단체가 세수입을 공동으로 사용하는 세목

16) <https://www.ml.niedersachsen.de/download/114579/Lesefassung.pdf>(최종검색일: 2019. 9. 10)

이다. 소득세, 법인세, 부가가치세 등이 여기에 속하는데, 법인세는 연방과 주정부가 세수를 나누며, 소득세와 부가가치세는 연방, 주, 지방자치단체가 세수를 배분한다(송원근 외, 2018: 57).

〈표 4-5〉 독일의 조세체계

공동세	연방세 (Bund)	주세 (Land)	게마인데세 (Gemeinde)	EU 재정을 위한 세목
소득세 법인세 부가가치세	관세 일정분 주요 소비세 (보험세, 담배세, 커피세, 삼페인세 등)	재산세 상속세 및 증여세 부동산취득세 경마 및 복권세 소방세 맥주세	부동산세 영업세 건세 유흥장세 제2주택세	관세 부가가치세 일정분

자료: 송원근 외(2018: 59)

공동세의 세수 배분비율은 「기본법」 및 연방 법률을 통해 규정되는데 특히 부가가치세의 세수 배분비율과 소득세 세수 중 게마인데 몫은 연방상원(Bundesrat)의 동의가 필수적이다(「기본법」 제106조 제4항, 제5항). 독일의 연방상원은 주의 대표들로 구성되므로 주가 동의하지 않으면 연방하원이나 연방정부가 이를 일방적으로 변경할 수 없다(이동식, 2012, pp. 21-23).

<표 4-6>에서는 2018년 결산 기준 독일의 과세유형별 세수의 발생 구조와 그 귀속 현황을 정리하였다. 독일의 조세제도는 공동세가 차지하는 비중이 70% 이상을 차지하고 있으며, 주세와 게마인데세의 합은 연방세와 비슷한 규모이다.

〈표 4-6〉 독일의 세수 발생과 귀속 현황(2018년)

(단위: 백만 유로, %)

세수 발생			세수 귀속		
조세수입 총계	776,262.8	100.0	합계	776,379.2	100.0
공동세	566,941.5	73.0	연방정부	322,358.7	41.5
연방세	108,586.3	14.0	주정부	314,057.7	40.5
주세	23,912.5	3.1	게마인테	111,374.2	14.3
게마인테세	71,765.5	9.2	EU 분담금	28,588.7	3.7
관세	5057.1	0.7			

자료: Statistisches Bundesamt(2019: 10-11)

<표 4-7>은 2018년 기준 독일의 주정부 전체의 세입구조를 보여준다. 16개 주(Land)의 세입액을 세목별로 살펴보면 앞서 살펴본 세수 발생 구조에서 알 수 있듯이 공동세가 차지하는 비중이 크게 나타난다. 2018년 기준으로 주세가 차지하는 비중은 7.6%에 불과한데 반해 공동세는 약 81.6%이 비중을 보이고 있다.

〈표 4-7〉 독일 주정부의 조세수입 구조(2018년)

(단위: 백만 유로)

세목	금액	
	2018년	2017년
주정부 세수입	314,057.7	298,414.1
주세	23,912.5	22,205.0
공동세	소득세	114,174.7
	소득세와 법인세	28,300.7
	원천징수	3,033.1
	부가가치세	110,841.3

세목		금액	
		2018년	2017년
기 타	영업세	2,910.0	2,744.0
	추가된 영업세 몫	4,110.0	3,895.3
	공공교통수단 투자를 위한 보조금	8,497.9	8,347.6
	재원부족분보충을 위한 연방교부금	8,485.8	9,229.0
	자동차세 손실보전금	8,991.8	8,991.8
	재정안전보조금	800.0	800.0

자료: Statistisches Bundesamt(2019:11)

이러한 구조는 게마인테의 세입구조에서도 유사하게 나타난다. 게마인테의 수입은 세수입, 교부금, 수수료 등으로 구분될 수 있으며, 세수입은 다시 공동세인 소득세와 부가가치세의 게마인테 몫에 해당하는 세수와 영업세(Gewerbesteuer) 등과 같이 게마인테가 독자적으로 부과·징수하는 세목의 세수로 나누어질 수 있다. <표 4-8>은 2018년 게마인테의 조세수입 구조를 보여준다. 세목별로 살펴보면, 공동세 세수입은 486억 666만 유로로서, 게마인테 세수 총액의 43.7%를 차지한다. 2018년 주정부의 조세수입에서 공동세가 차지하는 비중(81.6%)과 비교하였을 때 게마인테의 조세수입에서 공동세가 차지하는 비중(43.7%)은 상대적으로 낮은 하지만, 그럼에도 게마인테의 조세 구조에서도 공동세가 매우 중요한 세목으로 작용하는 것을 알 수 있다.¹⁷⁾

17) 독일의 공동세는 결과적으로 우리나라 지방교부세와 유사한 기능을 수행한다고 볼 수 있다. 그러나 우리나라에서는 중앙정부의 세출 단계에서 그 규모가 결정되는 반면에 독일에서는 세입 단계에서부터 주정부 주도로 분배가 된다는 차이점이 있다.

〈표 4-8〉 독일 게마인데의 조세수입 구조(2018년)

(단위: 백만 유로)

세목		액수	
		2018년	2017년
합계		111,374.2	105,237.1
지방자치 단체세	영업세(순액)	46,794.5	44,304.2
	기타	15,913.0	15,622.7
공동세	근로소득세와 소득세, 원천징수	41,182.3	39,249.2
	부가가치세	7,484.3	6,061.1

자료: Statistisches Bundesamt(2019: 11)

4. 에너지 분야 재정

독일의 에너지 분야 재정집행 체계를 알기 위해 독일 연방정부의 2019년 예산(Bundeshaushalt)¹⁸⁾을 참고한다. 에너지 정책을 담당하는 경제에너지부(BMWi)의 예산은 섹션 09 (Einzelplan 09, Bundesministerium für Wirtschaft und Energie)에 나타나 있다. 이 중 국제 협력이나 원자력 관련 프로그램을 제외한 주요 프로그램의 예산 현황을 보면 다음과 같다.

우선 <표 4-9>에서는 ‘양도 및 보조금’의 대상이 되는 프로그램을 나타내었으며 여기에 해당하는 프로그램은 ‘에너지 연구’ 하나에 불과하다. 이 기금은 연구 기관 (예를 들어 Fraunhofer-Gesellschaft의 연구소, Helmholtz Association의 연구 센터, 대학 등), 상업 부문의 회사 (에너지 시스템, 유틸리티, 건설 산업의 제조업체 및 운영자 포함)와

18) <https://www.bundeshaushalt.de/#/2018/soll/ausgaben/einzelplan.html>(최종검색일: 2019. 8. 16)

함께 지방자치단체 및 공공 기관에도 수여될 수 있다. 일반적인 보조율은 50% 정도이다. 프로그램의 성격으로 봤을 때 지방자치단체 단독 수여보다는 컨소시엄 형태의 사업에 집행될 가능성이 크다.

〈표 4-9〉 독일 에너지 분야 2019년 예산(양도 및 보조금)

코드	프로그램	대상 2019 (1,000 €)	2018년 (1,000 €)	2017년 (1,000 €)
683 01 -165	에너지 연구	734,650	431,643	393,319
	에너지 사용 (건물 및 분기, 산업 및 상업, 운송 에너지 전환, 연료 전지)	205,350		
	에너지 공급 (풍력 에너지, 태양 광, 바이오 에너지, 지열, 수력 및 해양 에너지, 화력 발전소)	210,500		
	시스템 통합 (전력망, 축전, 섹터 커플 링 및 수소 기술)	108,700		
	에너지 전환 (기술 지향 시스템 분석, CO2 사이클 경제 기술, 에너지 전환 디지털화, 자원 효율, 에너지 전환의 사회 문제) 및 횡단면 활동에 대한 교차 시스템 연구 주제	35,100		
	에너지 전환의 실제 실험실	175,000		

자료: Bundesministerium der Finanzen, Bundeshaushalt 홈페이지
<https://www.bundeshaushalt.de/#/2018/soll/ausgaben/einzelplan.html>
 (최종검색일: 2019. 8. 16)

‘특별 금융지출’에 해당하는 프로그램들로서는 크게 두 가지 카테고리가 제시되었다. 첫째는 석탄 광업의 처리와 관련 지역에 대한 보조이고, 두 번째는 KfW를 통한 건물 에너지 성능 향상 프로그램이다. 후자는 금융기관을 통한 저금리 대출 방법을 이용하기 때문에 지방자치

단체와 관련한 시사점을 얻기는 어렵다. 그러나 첫 번째의 석탄 관련 재정 집행은 연방정부와 주정부 사이의 협력의 사례를 제공해준다.

<표 4-10>에 제시된 것들 중 첫 번째 프로그램은 Wismut GmbH와 관련한 것인데, 이 조직은 작센 주의 기존 광업 활동 지역에서의 시설의 재활 및 재건뿐만 아니라 질서있는 해체를 목표로 조직되었다. 연방 정부는 해체 및 개조 비용과 관련하여 Wismut GmbH에 면세 혜택을 주고 있다. 독일 연방 공화국과 작센 주는 이와 관련하여 행정 협정을 체결하여 2013 년에서 2022 년까지 총 6,900 만 유로를 제공하기로 하였다.

두 번째 프로그램은 광업 보조금의 종료와 관련한 것이다. 2007년 2월에 연방 정부와 노르트라인-베스트팔렌(North Rhine-Westphalia) 주 및 자를란트(Saarland) 주에서는 2018년 말까지 독일에서 보조금을 받은 석탄 채굴을 사회적으로 책임 있는 방식으로 끝내기로 동의했다. 2007년 2월 7일에 이들 간 체결된 계약은 2007년 8월 14일 “독일의 보조금을 받는 석탄 산업의 사회적으로 허용되는 해지”에 대한 기본 협정과 2011년 7월 11일에 개정된 2007년 12월 20일의 「석탄금융법」에 의해 승인되었다. 「석탄금융법」은 2009년부터 연방 정부의 경탄 보조금을 규제한다. 이를 근거로 2013년 10월 9일 2015년부터 2019년까지 석탄 광업 회사인 RAG AG에 보조금 결정이 내려졌다. 여기에는 연방정부와 주정부들이 함께 보조금 지급에 기여하여 왔다.

마지막으로 석탄 산업의 해체 또는 합리화 조치로 인해 광산에서 일 자리를 잃은 고령 근로자를 위한 적응 수당(APG) 지급과 관련하여 연방 정부는 지출의 3분의 2를 담당하고 노르트라인-베스트팔렌 주와 자를란트 주가 1/3를 담당한다.

〈표 4-10〉 독일 에너지 분야 2019년 예산(특별 금융지출)

코드	프로그램	대상 2019 (1,000 €)	2018년 (1,000 €)	2017년 (1,000 €)
682 11-632	Wismut GmbH에 기부-운영	110,200	115,000	115,900
683 11-631	발전 용 독일 경탄 판매, 철강 산업에 판매 및 용량 조정으로 인한 부담 보상 보조금	939,500	1,020,300	1,049,709
698 11-253	경탄 노동자를위한 조정 수당	95,800	102,500	100,145

자료: Bundesministerium der Finanzen, Bundeshaushaltes 홈페이지
<https://www.bundeshaushalt.de/#/2018/soll/ausgaben/einzelplan.html>
 (최종검색일: 2019. 8. 16)

이상의 사례는 지방자치단체인 독일 주정부들이 독자적인 에너지 정책을 바탕으로 연방정부와 협력하고 같이 기여를 한다는 사실을 보여주고 있다. 그리고 이상의 프로그램들 외에 연방정부 차원에서 직접 지방자치단체에 예산을 집행하는 항목이 거의 없다는 사실로부터 연방정부의 특징을 살펴볼 수 있으며 이와 같은 특성은 연방국가인 미국에서도 동일하게 드러난다.

5. 소결론

독일은 연방제 전통 하에서의 이어 내려져 온 지방자치의 전체적인 틀 속에서 에너지 분야 거버넌스가 하나의 부분으로서 조직화되고 집행되어 온 국가이다. 프랑스와 같이 에너지 분야에서의 독자적인 정책적 비전에 따라 관련 거버넌스 체계가 변화된 것이 아니라 기존의 행

정적인 거버넌스 체계 속에서 연방정부-주정부 간의 ‘경합’과 협력에 의해 에너지 분야 세부 정책이 결정되고 있다고 볼 수 있다. 이로 인해 비슷한 규모의 다른 국가에서는 찾아보기 힘들 정도의 분권이 가능하다.

한편, 주정부 대표들의 집합체인 연방상원 등의 장치를 통해 지역의 요구사항이 중앙정부 차원에서 상시적으로 반영되는데 지방자치단체에게 귀속되는 세수 규모 결정과정이 그 예이다. 에너지 분야에서도 중앙과 지역 간의 협력이 가능한데, 예를 들어 주정부가 재생에너지 입찰과 송전망 허가 등에 부분적으로나마 참여할 수 있다. 재정 측면에서도 폐광지역 지원 등의 지역 현안에 대해서 연방과 정부가 협력적 체계를 갖추고 있음도 확인하였다.

이러한 현상은 연방정부 자체가 주정부와 명확히 분리되는 것이 아니라 주정부의 연합체로서의 성격을 가지고 있기 때문이다. 에너지전환의 모범사례로서 독일의 사례가 많이 소개되고 있지만 지방자치의 체계가 다른 우리나라에 독일의 체계를 전면적으로 적용하기는 다소 무리가 있다.

제5장 일본: 분권 확대 대신 점진적 시장 참여

1. 지방자치 체계

일본의 지방자치 체계는 일본 헌법에 근거를 두고 있다. 헌법에 지방자치의 기본개념이 수립되어 있으며, 지방자치제도 법률상 제도로 인정되고 있다. 일본의 지방자치단체는 광역자치단체인 도도부현(都道府県)과 기초자치단체인 시정촌(市町村)의 2계층으로 구성되어 있다. 도도부현은 도쿄를 포함하여 47개가 있으며, 시정촌 중 시는 인구 5만 명 이상 및 기타 요건을 갖추어야 하고 정은 도도부현의 조례가 정하는 요건이 요구된다.¹⁹⁾ 도도부현, 시·정·촌 등 보통 지방자치단체 이외에 특정한 목적을 위해 설치된 특별구²⁰⁾, 지방자치단체조합, 재산구 등 3종류의 특별 지방공공단체가 있다. 한편, 우리나라와 유사하게 지방자치단체장과 의회 의원들을 선거에 의해 선출한다.

일본은 2000년 「지방분권일괄법」에 의해 국가와 지방자치단체 간 역할분담을 명확히 하고 권한 및 재원의 이양을 추진하며 기관 위임사무를 폐지하는 등 지방자치 체계의 전면적인 개혁을 시행하였다(행정자치부, 2005: 2). 그러나 이후에도 동법에 대한 지속적인 개정 절차를 통해 세부적인 사항들에 대한 권한 이양이나 규제 완화 등을 위한 검토와 논의가 지속적으로 이루어지고 있는 상황이다(이상윤, 2018: 35-39).

19) 도쿄도청 홈페이지 한국어 설명자료,

<http://www.metro.tokyo.jp/KOREAN/ABOUT/STRUCTURE/structure01.htm>,
최종검색일: 2019. 9. 5)

20) 도쿄 23구를 말한다. 도시 관련 규정이 적용되나, 인구가 과잉 집중하는 대도시의 행정 일체성과 통일성을 확보하기 위해 설치되었다(상기 도쿄도청 홈페이지 자료 인용)

일본의 지방자치단체인 도도부현과 시정촌 사이의 역할과 권한도 법률에 의해 포괄적으로 부여되어 있다. 지방자치법 등에 따르면 도도부현은 시정촌을 포괄하는 지방공공단체로서 광역에 미치는 사항, 시정촌에 관한 연락조정에 관한 사항 및 일반 시정촌이 처리하는 것이 적당하지 않다고 인정된 사항만을 담당하도록 되어 있으나 실제로는 업무 배분이 단계별로 완전히 분리되어 있지 않고 중첩되어 분담되어 있는 경우가 대부분이다(김종래 외, 2013: 65).

2. 에너지 분야 법제

지방자치법 개혁이 이루어졌지만 전술한 바와 같이 세부 법령의 지방분권에 대해서는 아직도 논의와 지방자치단체 의견 수렴이 계속되고 있는 상황인데 이는 에너지 분야에서도 마찬가지이다. 일례로 에너지 절약법에 대해서 2015년에 지방자치단체 의견 조회가 있었으나 지역 형평성 문제와 집행체제의 구축 미비 등의 이유로 불가 결론을 얻은 바 있다(經濟産業省, 2015). 이런 가운데 에너지 분야에서의 지방자치단체의 중요성은 일본은 역할 분담의 관점보다는 ‘지역창생(地方創生)’으로 일컬어지는 중앙정부 주도의 지역 재생 프로젝트와 전력·가스 소매시장 자유화 등 시장 차원에서 논의되고 있는 상황이며, 이러한 배경 하에서 각 지역이 자체적인 에너지회사를 설립하여 지분 참여 등을 하고 있는 상황이다(瀧口信一郎, 2015).

지방자치단체 권한과 관련한 법령들을 살펴보면, 「지방자치법」의 별표에서 국가사무 중 지방에 위임된 사무인 ‘제1호 법정수탁사무’의 목록이 나와 있다. 그 중 에너지 관련으로는 「송유관사업법(石油パイプ

ライン事業法)」 일부 업무와 「농림어업 건전한 발전과 조화로운 신재생 에너지 발전 촉진 법률(農林漁業の健全な発展と調和のとれた再生可能エネルギー電気の発電の促進に関する法律, 약칭 농산어촌 재생에너지법)」에서 농지에 대한 사업자 권리 취득 관련 업무 등이 위임되어 있다. 에너지와 관련한 전면적인 권한을 부여하였다기보다는 각 법령별로 세분화된 위임 사안들을 모아서 정리한 수준이다.

다음으로 신재생에너지와 관련하여서는 여전히 국가 법령상으로 운영되고 있다. 그러나 2017년 4월에 개정 「FIT법(電気事業者による再生可能エネルギー電気の調達に関する特別措置法)」에서는 신재생 에너지 보급과 관련한 지역 문제의 방지를 위해 지방자치단체에서 설정한 조례를 위반한 경우에 간접적이거나 사업 계획 승인의 취소로 이어질 수 있는 장치를 마련하였다(동법 19조 3항 2호와 관련하여 동법 시행규칙 제5조의2 제3항)(山下紀明, 2018).

다음으로 일본의 「전기사업법(電気事業法)」 시행규칙 제3조의5 제3항 제6호와 제4조 제4항 제11호에서 각각 지방자치단체도 소매 전기사업의 등록과 일반 송배전 사업 허가 신청이 가능하다.²¹⁾ 특이한 점은 제출해야 할 첨부서류로 지방자치단체 의회의 의결 사항이 담긴 회의록 사본을 요구한다는 점이다.

그 외의 법령에서는 위임이 가능하다는 정도의 조항만이 확인되는데, 위임 규정이 있는 법령으로는 「에너지이용합리화법(エネルギーの使用の合理化等に関する法律)」, 「해양 신재생 설비 정비에 따른 해역 이용 촉진법(海洋再生可能エネルギー発電設備の整備に係る海域の

21) 물론 우리나라 전기사업법에서도 법제적인 형식상으로는 결격 사유 외에 전기사업 자격에 제한을 두지 않는다. 그러나 전기위원회 등 관련 기구의 심사과정에서 적격성을 따지는 등 외부 장치에 의한 제한이 실제적으로 작용한다.

利用の促進に関する法律)」 등이 있다. 또한 「건축물 에너지 소비 성능향상에 관한 법률(建築物のエネルギー消費性能の向上に関する法律)」에서는 관청업무를 포함한 일부 업무 지방자치단체 위임 규정이 있으며 특정 지역(홋카이도)만을 위한 규정도 확인된다.

특기할 만한 것은 「농산어촌 재생에너지법」에서 신재생 설비가 계획된 해당 시정촌에서 관련 기본계획을 수립할 수 있도록 한 것이다. 동법 제5조에서 이에 대한 권한을 부여하고 있고, 제6조에서 관련 협의회 조직, 제7조에서는 사업자에 대한 인증 권한을 부여하고 있다. 시정촌에서 수립하는 기본 계획 내용 중 가장 핵심은 농림 지역 소유권 이전 등 촉진 사업에 관한 사항이다. 이런 사항을 지역 자체적으로 수립하게 함으로써 지역 내 협력을 긴밀하게 하는 것을 목적으로 한다.

〈표 5-1〉 일본의 에너지 법령 중 지방자치단체 관련 내용

구분	내용
FIT법 시행규칙 제5조의2 제3항	해당 인증 신청과 관련된 신재생 에너지 발전 사업을 원활하고 확실하게 실시하기 위해 필요한 관계 법령(조례를 포함한다)의 규정을 준수 할 것임.
전기사업법 제3조의5 제3항 제6호	신청자가 지방자치단체 인 경우에 있어서는, 해당 신청자 소매 전기 사업을 영위에 관하여 의결에 관한 의회의 회의록 사본
전기사업법 제4조 제4항 제 11호	신청자가 지방자치단체 인 경우에 있어서는, 해당 신청자가 일반 송배전 사업을 영위에 관하여 의결에 관한 의회의 회의록 사본
농산어촌 재생 에너지법 제5조	시정촌 기본 방침에 따라 당해 시정촌의 구역에서 농림 어업의 건전한 발전과 조화로운 신재생 에너지 전기 발전의 촉진에 의한 농산어촌의 활성화에 관한 기본 계획(이하 “기본 계획”이라)을 만들 수 있다. 4 기본 계획에서는 제 항 각 호의 사항 및 전항에 규정 한 사항 외에 해당 기본 계획을 작성하는 시정촌이 실시하는 농림 지역 소유권 이전 등 촉진 사업(신재생 에너지 발전 설비 또는 농림 어업 관련 시설의 원활한 정비 및 이들의 용도에

구분	내용
	<p>제공하는 토지의 주변 지역 농림 지역의 농림업의 효율적이고 종합적인 이용의 확보를 도모하기 위해 실시하는 농림 지역 등에 대한 소유권의 양도 또는 지상권 임차권 또는 사용 대차에 의한 권리의 설정 또는 이전 (제 16 조에서 “소유권 이전 등”이라 한다)을 촉진하는 사업을 말한다. 제 1 호 및 동조 제 1 항에서 같다)에 관한 다음에 사항을 정할 수 있다.</p>
<p>농산어촌 재생 에너지법 제6조</p>	<p>기본 계획을 만들려고 하는 시정촌은 기본 계획의 작성 및 실시에 관하여 필요한 사항을 협의하기 위한 협의회 (이하 조에서 “위원회”라 한다)를 조직 할 수 있다. 2 협의회는 다음 각 호의 자로써 구성한다. 한 기본 계획을 만들려고 하는 시읍면 두 당해 시정촌의 구역 안에서 재생 에너지 발전 설비의 정비를 하고자 하는 자 세 해당 시정촌의 관계 농림 어업자 및 조직하는 단체, 관계 주민 학계 기타 당해 시정촌이 필요하다고 인정하는 자</p>
<p>농산어촌 재생 에너지법 제7조</p>	<p>신재생 에너지 발전 설비의 정비를 하고자 하는 자는 농림 부령·환경 성령으로 정하는 바에 따라 당해 정비에 관한 계획 (이하 “시설 정비 계획”이라한다)을 만들고 기본 계획을 수립한 시정 (다음 “계획 작성 시정촌”이라한다)의 인증을 신청할 수 있다. 3 계획 작성 시정촌은 제 1 항의 규정에 의한 신청이 있는 경우에 그 신청에 따른 시설 정비 계획이 다음 각 호의 요건에 해당하는 것으로 하다고 인정하는 때에는 그 인증을 한다. 4 계획 작성 시정촌은 전항의 인가를 하려고 하는 경우에 그 신청에 따른 시설 정비 계획에 포함 된 신재생 에너지 발전 설비 등의 정비에 관한 행위가 다음 각 호의 행위 중 하나에 해당하는 때에는 당해 시설 정비 계획에 대해 미리 각각 해당 각 호에 정하는 자에 협의하여 당해 재생 에너지 발전 설비 등의 정비에 관한 행위가 제 1 호 및 제 3 호부터 제 9 호까지 행위의 어느 하나에 해당하는 것 인 경우에 있어서는, 그 동의를 얻어야한다.(이하 생략)</p>

자료: e-Gov 홈페이지

https://elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0500/detail?lawId=424M60000400046(최종검색일: 2019. 9. 10)

https://elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0500/detail?lawId=339AC0000000170(최종검색일: 2019. 9. 10)

https://elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0500/detail?lawId=425AC0000000081(최종검색일: 2019. 9. 10)

일본은 전력 및 가스 시장 자유화가 진행되는 상황임에도 지방자치단체 권한의 관점에서 봤을 때 에너지 법제가 우리나라와 가장 유사하다. 이는 우리나라와 마찬가지로 시장에 참여하는 사업자 중심에서 정책 운영이 되기 때문이다. 또한 관련 법령에서 나타나는 움직임도 본질적인 거버넌스 조정의 차원이 아닌 재생에너지 관련 민원의 해결을 통한 효율적 정책 추진에 좀 더 방점이 주어져 있어 분권과 관련하여 줄 수 있는 시사점은 상대적으로 적다고 하겠다.

그러나 시정촌 단위에서의 기본계획 수립 권한은 농촌 지역 태양광을 주요 정책과제로 추진하고 있는 우리나라에 일정한 정책 시사점을 줄 수 있다. 계획입지 도입 형태로 지방자치단체 역할을 강조하기 시작하고 있지만 아직 그것이 본격화되었다고 보긴 어렵다. 최근 본격화되고 있는 기초자치단체 단위의 지역에너지계획 수립과 관련하여 토지이용과 관련한 계획 수립부터 기초자치단체에 권한을 부여하는 일본의 사례에서 참고할 사항이 많다고 판단된다.

3. 재정 일반 현황

일본의 지방세에 관한 사무를 총괄하는 곳은 총무성의 자치세무국으로서 법령 입안, 과세권의 귀속 결정 등을 담당하는데, 실질적인 신고 또는 부과 및 징수에 관한 업무는 과세권을 갖는 각 지방자치단체가 담당한다(유태현, 2015: 83). 도부현 및 시정촌은 지방세법이 정하는 바에 따라 지방세를 부과하고 징수할 수 있는 권한을 갖는데, <표 5-2>와 같이 도부현(道府縣)세²²⁾ 12종, 시정촌세 10종으로 총 22종의

22) 도쿄도(東京都)와 특별구(區)의 지방세는 도부현과 시정촌과는 다르기 때문에 따로 취급하는 것이 일반적이다(유태현, 2015: 83)

지방세가 정해져 있다.

한편, 일본에서는 법률에서 조례로 지방세를 만들 수 있도록 규정하는 방식으로 지방자치단체도 법정 외 보통세, 법정 외 목적세 등의 ‘법정외세’를 만들 수 있다(송원근 외, 2018: 100). 한편 수리지익세와 공동시설세 등은 지방자치단체가 지방세법상 세목 중에서 선택하여 조례로 규정함으로써 과세할 수 있는 ‘임의세’이다(김태호, 2017: 17).²³⁾

〈표 5-2〉 일본의 조세체계

구분	국세	지방세	
		도부현세	시정촌세
소득에 대한 세금	소득세 법인세	도부현민세 사업세	시정촌민세
증여 및 상속에 대한 세금	증여세 상속세	-	-
재산에 대한 세금	자동차증량세	자동차세 광구세 고정자산세	고정자산세 특별토지보유세 도시계획세 경자동차세 사업소세 광산세 수리지익세
소비에 대한 세금	소비세 담배세 주세	지방소비세 도부현 담배세 골프장 이용세 수렵세	시정촌 담배세 입탕세
거래에 대한 세금	인지세 등록면허세	부동산 취득세 자동차 취득세 경유인취세	-

자료: 도쿄세리사회(2017: 6)

23) 수리지익세와 공동시설세 외에, 택지개발세, 국민건강보험세, 도시계획세 등의 임의세가 있다(김태호, 2017: 17).

<표 5-3>에서 일본의 지방재정 세입의 구성을 살펴보면 2016년 기준으로 지방세의 비중이 약 38%, 지방교부세가 약 17%, 국고지출금이 약 15% 수준이다. 세금 수입과 함께 지방교부세 및 국고지출금 등의 중앙정부 지원이 큰 비중을 차지한다. 이로 인해 중앙정부와 모든 지방자치단체와의 세원(稅源)의 배분은 3:2이지만 지출단계에서는 중앙정부와 지방자치단체의 비율은 2:3 정도가 된다(김종래 외, 2013: 65).

〈표 5-3〉 일본의 지방재정 세입 추이

(단위: 억엔)

	2012	2013	2014	2015	2016
지방세	344,608	353,743	367,855	390,986	393,924
개인 주민세	116,239	120,026	122,168	123,954	124,586
법인관계이세	53,143	56,715	64,244	66,772	70,253
지방양허세	22,715	25,588	29,369	26,792	23,402
지방법인특별양허세	22,715	25,588	29,369	26,792	23,402
지방특례교부금	1,275	1,255	1,192	1,189	1,233
지방교부세	182,898	175,955	174,314	173,906	172,390
특별교부세	10,473	10,237	10,131	10,053	10,530
진재부흥 특별교부세	7,645	5,071	5,144	5,889	4,877
국고지출금	154,593	164,470	154,619	152,212	156,291
지방채	123,379	122,849	115,185	106,880	103,873
기타	168,961	167,138	178,301	167,210	163,485
세입합계	998,429	1,010,998	1,020,835	1,019,175	1,014,598

자료: 송원근 외(2018: 102)

4. 에너지 분야 재정

일본의 에너지 분야 예산 집행 현황을 보기 위해 ‘2019년도 에너지 대책특별회계(平成31年度特別會計予算)’를 참고하였다.²⁴⁾ 이 특별회계는 크게 세 개의 계정으로 구성되어 있는데 그 중 지방자치단체와 관련된 내용이 포함된 계정은 ‘에너지 수급 계정’과 ‘전원개발 촉진 계정’이다(<표 5-4> 참고).

‘에너지 수급 계정’에서는 석유 및 가스 저장시설의 입지와 관련한 정비 비용 등에 대해 지방자치단체에 직접 교부가 되고 있다. 에너지 수급 고도화와 관련하여서는 특히 온난화 대책과 관련하여 지방자치단체 실행계획 수립에 대한 보조가 집행된 것으로 확인되었다.

‘전원개발 촉진계정’에서는 발전시설 주변의 지역 개발과 관련하여 지방자치단체 보조가 이루어지고 있으며, 원전 안전시설 관련 경비 지원이 지방자치단체에 직접 이루어지고 있다.

〈표 5-4〉 일본 에너지 분야 세출 현황

계정	구분	세부 구분	2019년 예산 (천엔)	설 명
에너지 수급 계정	01 연료 안정 공급 대책 비용	63 석유 · 천연 가스 · 석탄의 안정 공급 확보에 필요한 경비	212,843,229	3 석유 및 석유 가스 저장 시설의 입지 대책 등을 위해 동 저장 시설의 주변 지역에서 공공용 시설의 정비 등에 필요한 경비에 충당하기 위한 도시에 대한 교부금의 교부
	02 에너지 수급 구조	63 에너지 원의 다양 화 등에 필요한 경비	93,175,735	1 비 화석 에너지 등 도입 촉진 대책 등에 필요한 경비의 민간단체 등에 대한 일부 보조 등

24) <https://www.bb.mof.go.jp/server/2019/dlpdf/DL201912001.pdf> (최종검색일: 2019. 9. 5)

계정	구분	세부 구분	2019년 예산 (천엔)	설 명
	고도화 대책비	63 에너지 절약의 추진에 필요한 경비	87,476,919	1 에너지 사용 합리화 촉진 대책 등 에 필요한 경비의 민간단체 등에 대한 일부 보조 등
		63 온난화 대책에 필요한 경비	173,839,011	1 이산화탄소 배출 억제 대책 사업 등에 필요한 경비의 민간단체 등에 대한 일부 보조 등 (지방 공공 단체 실행 계획 수립 등 지원 시스템의 개발 등 포함)
전원 개발 촉진 계정	01 전원 입지 대책비	63 전원 입지 대책에 필요한 경비	170,149,308	1 발전 용 시설의 설치가 예정되어있 는 지역 등의 이해 증진 사업 등의 민간단체에 위탁 등 2 발전 용 시설이 설치되어있는 시정 촌 등의 산업 육성 등을 도모하기 위하여 필요한 경비의 도도부 현 등에 대한 일부 보조 등 4 발전 용 시설 주변 지역에서 공공 용 시설의 정비 등에 필요한 경비 에 충당하기 위해 지방 공공 단체 등에 대한 보조금의 교부
	10 원자력 안전 규제 대책비	63 원자력 안전 규제 대책에 필요한 경비	30,029,256	2 원자력 재해시 피난 원활화 모델 실증 사업 등에 필요한 경비의 도 부 등에 대한 보조 3 원자력 발전 시설 등이 설치되어있 는 지역 등의 방재 체제의 정비 등 에 필요한 경비에 충당하기 위한 도부 대한 교부금의 교부

자료: 일본 재무성, 2019년 예산 홈페이지 자료로부터 직접 작성

<https://www.bb.mof.go.jp/server/2019/dlpdf/DL201912001.pdf> (최종검색일: 2019. 9. 5)

5. 소결론

일본은 지방자치법 개혁 이후에도 여전히 지방이양이 점진적으로 진행 중인 상황이다. 그런 상황에서 시장자유화가 먼저 급속히 진행되고 있기 때문에 행정적인 차원에서의 진행되는 점진적인 분권보다는 시장 참여를 통한 분권이 더 두드러지게 나타나는 경우라고 볼 수 있다.

일본의 전반적인 법령체계를 볼 때 중앙정부가 바라보는 지방자치단체의 역할은 다소 종속적이고 수동적이며 정부 정책 추진에 있어서 주도하는 역할은 아니다. 이는 재정 집행체계에서도 드러나는데, 프랑스와 독일처럼 재정 계획이 정부 정책에 따라 고안되는 구체적인 프로그램별로 이루어진다고보다는 지방자치 체계의 큰 틀 속에서 이전 방식대로 고정적이고 일상적인 예산집행이 이루어지는 체계이다.

현재의 에너지 법령체계상으로 지방자치단체 권한 이양과 위임이 극히 제한적이라는 사실과 중앙정부로부터 지역에 교부되는 보조금 운영체계의 전반적인 형태가 우리나라와 가장 유사하다는 사실 때문에 단기적으로는 우리나라의 관련된 정책 수립에 좋은 참고사례가 될 수 있긴 하다. 그러나 시장자유화가 아직 본격화되지 않은 우리나라의 현실에서는 지역 분권과 관련하여 현재 시점에 적용할 만한 시사점은 적을 것으로 판단된다.

제6장 영국: 중앙집중과 시장자율의 공존

1. 지방자치 체계

영국은 잉글랜드(England), 스코틀랜드(Scotland), 웨일즈(Wales) 및 북아일랜드(Northern Ireland)의 4개 지역으로 구성되어 있다. 단일국가의 형태를 띠고 있지만, 내부적으로 네 개의 지역 단위에서 독자적인 정책이 실시되는 연방 국가의 성격을 갖고 있다.

지방행정 구조는 지역마다 다르다. 잉글랜드의 경우에는 두 개의 계층을 기본으로 하면서 지역에 따라 단일계층인 경우도 있다. <표 6-1>에서 잉글랜드의 지방 행정구조는 대도시형 그룹과 비대도시형 그룹으로 구별되는데 대도시형 그룹에서 런던을 제외한 5개의 대도시에는 단일계층의 지방자치단체가 존재하고, 다른 도시들의 경우에는 경찰업무를 제외한 모든 지방 행정 업무를 담당하는 자치단체가 지역에 따라 단일계층과 2계층으로 구성되어 있다(송원근 외, 2018, p.27). 반면에 <표 6-2>와 같이 스코틀랜드와 웨일즈, 북아일랜드는 단일 계층제로 통일되어 있다(송원근 외, 2018: 26).

1997년 노동당 정부는 각 지역에 정부 기능을 일부 이양하였고, 1998년 「스코틀랜드법」, 「웨일즈정부법」, 「북아일랜드법」을 통하여 독자적인 의회 또는 집행위원회를 설립하였다(외교부, 2013: 44).²⁵⁾ 영국 지방정부의 존재와 권한은 헌법에서 보장된 것이 아니고 각 지역 의회에서 제정한 법률에 의해 권한과 기능이 보장된다. 따라서 각 지역마다 이

25) 2000년에는 광역런던시(Greater London Authority: GLA)와 런던광역시 의회(London Assembly)를 설치하고 집행 권한의 일부를 이양하였다(김종래 외, 2013: 76).

전된 권한의 범위가 상이하며, 또한 꾸준히 변화하고 있다. 대체로 중앙정부는 주로 사회 혜택 및 연금, 국방, 국가보건서비스(National Health Service), 고등교육 부문을 담당하고 지방자치단체는 초·중등교육과 사회서비스 분야를 담당한다(방동희, 2017: 437).

〈표 6-1〉 잉글랜드의 지방자치단체 구성

구분	잉글랜드				
	런던		대도시권 (단층제)	비대도시권 <복층제> <단층제>	
광역 지방 자치 단체	광역런던자치단체 (Greater London Authority: GLA)				
(상위) 자치 단체	런던 버러 (Lodon borough Council) (33)	런던 시티 (City of London Corpor- ation)	광역 디스트릭트 (Metropolitan District Council) (36)	카운티 (Country Council) (27)	통합시 (Unitary Council) (55)
(하위) 자치 단체				디스트릭트 (District Council) (201)	
마을 단위			교구 (Parish)	교구 (Parish) (약 10,000)	

주: 괄호 안의 숫자는 2018년 기준 각 자치단체의 개수이다.
자료: 송원근 외(2018: 28)

〈표 6-2〉 스코틀랜드, 웨일즈, 북아일랜드의 지방자치단체 구성

구분	스코틀랜드	웨일즈	북아일랜드
지역 (자치) 정부	Scottish Government	Welsh Government	Northern Ireland Government
자치 단체	Council (32)	Unitary Authority (22)	District (11)
마을 단위	Community (1,227)	Community (735)	

주: 괄호 안의 숫자는 2018년 기준 각 자치단체의 개수이다.
 자료: 송원근 외(2018: 27)

그러나 일반적으로 영국의 지방자치단체들은 공공서비스 운영 관리 측면에서 거의 권한이 없다고 평가된다. 특히 1940년대 일련의 국유화와 1980년대부터 시작된 민영화 이후 지방 당국의 역할과 지방 공공 서비스 회사의 수는 점진적으로 감소하여 이는 더욱 심화되었다 (Energy Cities, 2017: 41).

2. 에너지 분야 법제

영국은 1990년에는 전체 에너지 부문이 민영화되었고 생산, 송전, 배전 및 공급 부문이 분할되었으며 지방 당국은 에너지 유통 네트워크에 대한 권한과 소유권을 상실하여 기본적으로 에너지 분야 서비스를 시장에 일임한 형태이다.

그리고 정부의 변화에 따라 최근의 에너지 전환 정책이 크게 부침을 겪었는데, 특히 2015년 말에 그린 딜(Green Deal)이라는 대형 에너지

효율 프로그램이 취소된 것이 대표적이고 신재생 에너지 지원 프로그램도 급격히 감소하였다. 그러나 최근 들어 많은 지역에서 자체 에너지 운영자 또는 공급 업체를 설립하고 있으며 특히 스코틀랜드에서 지역 에너지 프로젝트가 빠르게 발전하고 있다(Energy Cities, 2017).

여기서는 영국 전력시장을 규정하는 기본법인 「전기법(Electricity Act 1989 c.29)」을 중점적으로 보고자 한다. 지역과 직접적인 관련이 있는 내용으로는 동법 62조 2항에서 특정한 상황에서 중앙정부 소관 부처 장관이 필요성을 인정할 경우 지역에 대한 공공 청문(public inquiry) 실시가 가능하다는 규정이다. 한편 동법 제3부칙(Schedule) 15조에서는 스코틀랜드 지역에서 지방자치단체를 에너지 사업 면허 소지자로 보아 토지 및 권리 강제 매입 권한을 부여하고 있으며, 제8 부칙 2조에서는 지방자치단체가 ‘관련 계획 당국(relevant planning authority)’으로서 정책에 반대할 수 있는 규정을 두고 있다. 또한 동법 제13부칙에서는 특별히 스코틀랜드 지역과 관련하여 좀 더 전향적인 내용을 확인할 수 있는데, 동법 제13부칙 170A조 및 170B조에서 지방자치단체가 열 및 부생 전기를 생산하고 관련 설비를 설치 및 운영 가능하며 협약 형태로 열 사용과 판매가 가능하도록 규정하고 있다.

〈표 6-3〉 영국의 에너지 법령 중 지방자치단체 관련 내용

구분	내용
1989년 전기법(c.29) 62조 공개 조사	(2) 1972년 지방정부법 제250조 제(2)항부터 제(5)항까지 및 1973년 지방정부(스코틀랜드)법 제210조 제(2)항부터 제(8)항까지 조항(현지 조사 시 증거 제공 및 비용 지출 관련)은 부장관이 동조 제(1)항에 따라 시행하는 현지 조사에 적용되는 바, 이 장에 따라 시행되는 모든 조사에 적용된다.

구분	내용
1989년 전기법 (c.29) 제3부칙- 면허소지자의 토지 등 강제 취득 15조	(1) 아래 제(2)항에 따라 1947년 토지 취득(인가 절차)(스코틀랜드)법은 면허 소지자가 동법의 의미상 지방 당국이고, 이 법이 동법 시행일 직전에 시행 중인 것으로 보아 면허 소지자에 의한 스코틀랜드 토지 및 권리 강제 매입에 적용된다.
1989년 전기법 (c.29) 제8부칙- 제36조 및 제37조에 의한 내각장관 및 스코틀랜드 부장관의 동의 2조	(1) 이 법 제36조 및 제37조에 따라 내각장관의 동의를 얻기 위한 신청서가 접수된 경우 관련 계획당국은 신청서 접수에 대한 통지를 받아야 한다. (2) 관련 계획당국이 내각장관에게 신청서에 이의를 전달하고 이의를 철회하지 않은 경우, 내각장관은, (a) 공개 조사를 시작한다. 그리고, (b) 동의 여부를 정하기 전에 이의 내용 및 조사 시행자의 보고서를 검토한다.. (중략) (6) 본 부칙에서 “관련 계획당국”은, (a) 국립공원 당국이 지역 계획당국인 국립공원 내에 소재하지 않은 잉글랜드 토지와 관련하여 1990년 도시 및 국가 계획법 의미 내에서 지역 계획당국을 의미하며 단, 비수도권 카운티와 이 법 제37조에 따른 동의 신청과 관련하여 다음과 같은 카운티 계획당국만 포함된다. (i)..... (ii) 송전선 명목 전압이 132 킬로볼트 보다 낮지 않은 경우, (aa) 국립공원 당국이 지역 계획당국인 국립공원 내에 소재하는 잉글랜드 토지와 관련하여 국립공원 당국을 의미하고 (ab) 웨일즈와 관련하여 지역 계획당국을 의미한다. (b) 스코틀랜드와 관련해서 1973년 지방정부(스코틀랜드)법 제9편의 의미 내에서 총괄 계획당국 또는 지역 계획당국을 의미한다.
1989년 전기법 (c.29) 제13부칙- 스코틀랜드 지방 당국의 난방 및 전력 등 생산·공급	(1) 본조 제(2)항 및 제(3)항에 의하여 지방 당국은 다음을 할 수 있다. (a) 난방 또는 전력, 또는 양 쪽 모두를 생산 (b) 당국이 난방 또는 전기, 또는 양 쪽 모두 생산하기에 적합하다고 판단하는 발전소 및 다른 시설의 건립 및 운영 (c) 난방열 구매 및 획득

구분	내용
170A조	<p>(d) 본조에 의해서 생산 또는 획득한 난방열, 또는 생산한 전기의 사용, 판매 또는 처분</p> <p>(e) 전항에 불이익이 되지 않는 범위에서 지방 당국이 당국의 지역 내 또는 외부로 전항에서 기술한 난방열과 그 열을 가열해서 공기와 물로부터 생산한 증기를 공급하는 계약 체결 및 이행</p> <p>(2) 본조 제(1)항의 어떤 부분도 지방 당국을 1989년 전기법 제1장에서 기술한 요건에서 면제하는 것으로 해석되면 안 된다.</p> <p>(3) 다르게 규정될 수 있는 경우를 제외하고 지방 당국은 난방열에 관련 없이 생산된 전력을 판매할 권리를 가지지 않는다.</p> <p>(4) 지방 당국은 다음을 할 수 있다.</p> <p>(a) 본조에 의하여 당국이 생산하고 획득하는 난방열과 그 열을 가열해서 공기와 물로부터 생산된 증기를 전달하기 위한 관 및 관련 작업물을 건설, 매설 및 관리하고,</p> <p>(b) 전항에 따라 당국이 제공한 관에 연결되는 관 또는 관련 작업물을 제공 또는 관리함에 있어서 다른 사람에 의해 발생된 비용 부담에 기여한다.</p> <p>(중략)</p> <p>(6) 본조에 따라 회계연도에 난방열 생산 시설을 운영하는 지방 당국은 규정된 시설 및 그 시설에서 생산된 난방열에 관한 상세 사항을 해당 연도가 종료된 후 가능한 빠른 시일 내에 장관에게 제공하여야 한다.</p> <p>(7) 본조에서 관에 관련된 “관련 작업물”은 관에 관련된 다음 중 하나로, 즉, 모든 밸브, 필터, 스톱 록, 펌프, 계량기, 검사 챔버 및 맨홀 및 규정된 기타 작업물을 의미한다.</p> <p>(8) 본조의 어떤 것도 (제(3)항에 의한 제한요건은 제외하고) 본조와 별개로 지방 당국이 행사할 수 있는 권한을 침해하는 것으로 해석되지 않는다.</p> <p>(9) 본조 제(3)항에 의한 규제는 의회 중 하나의 의결로 폐지될 수 있다.</p>
1989년 전기법 (c.29) 제13부칙-스코틀랜드 지	<p>(1) 전조에 따라 난방열, 온기, 온수, 또는 증기를 공급하거나 공급을 제한하는 지방 당국은 다음 사항에 대하여 조례를 정할 수 있다.</p> <p>(a) 공급과 관련하여 당국이 이외의 자가 제공할 작업 및 사용</p>

구분	내용
방 당국의 난 방 및 전력 등 생산 및 공급 170B조	<p>할 기계 장치 관련</p> <p>(b) 공급물로 인한 폐기물 및 공급물 무단 사용, 공급과 관련하여 당국 또는 다른 사람이 사용하는 작업물 및 기계 장치에 대한 무단 방해 금지</p> <p>(c) 조례에 명시된 바와 같이 즉결심판으로 처벌받는 죄로 표준 등급의 3등급을 초과하지 않는 금액의 과태료가 부과되는 구체적인 조례 위반 사례</p> <p>(중략)</p> <p>(3) 규제는 본조 제(1)항 또는 동항에 의해 발효 중인 조례의 조항을 폐지하거나 수정할 수 있으며, 그러한 폐지 및 수정의 결과로 내각장관이 적절하다고 판단할 때에는 전항을 변경할 수 있다.</p> <p>(4) 본조 제(3)항에 따른 규제가 포함된 시행령은 의회 중 하나의 의결에 의해서 폐지될 수 있다.</p> <p>(5) 1974년 직장 보건 및 안전에 관한 법 제80조(동조 제(1)항에 따른 규정이 동법 제1편에 따라 제정한 조항의 결과로 규정 입법 당국이 편의상 적절하다고 판단하는 때에는 동항이 적용되는 조항을 폐지 또는 변경할 수 있다고 명시되어 있음)는 동조 제(1)항이 적용되는 조항에 본조 제(1)항과 본조 제(1)항에 의하여 발효 중인 조례가 포함된 것과 같은 효력을 가진다.</p> <p>(6) 전조 및 본조 조항에 따라 지출이 발생한 지방 관계당국의 계정은 해당 조항에 의하여 당국에 수여된 기능에 관련된 지출 및 수입을 관리하는 별개의 계정을 포함해야 한다.</p>

자료: [legislation.gov.uk](http://www.legislation.gov.uk) 홈페이지

<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1989/29/contents> (최종검색일: 2019. 9. 30)

이외에는 에너지 분야 법제에서 지방의 권한을 규정한 조항을 찾기가 힘들다. 이는 각 지역에서 에너지 분야 대부분의 업무를 중앙정부에 보류(reserved matters)한 것도 원인이 된다.²⁶⁾ 따라서 법제 검토 결

26) 예를 들어 Scotland Act 1998(C.46)과 Government of Wales Act 1998(c.38)에서는 중앙정부에 권한을 위임할 분야들을 제시하고 있는데 그 중에 전기, 석유, 가스, 석탄, 원자력, 에너지효율 등 제 분야가 보류되어 있다.

과 영국은 지역분권의 측면에서는 시사점을 얻기가 매우 어려운 국가로 확인되었다.

그러나 최근 들어 영국의 지역 사업은 정형화된 형태의 기존 지방자치단체 체계를 통하는 것 외에도 지방자치단체와 기업들의 연합체인 LEP(local enterprise partnerships) 형태로 추진되는 경우도 있다. 또한 사업 추진을 위해 지방자치단체가 별도의 회사를 설립하는 등 다변화된 형태를 가지고 있다. 따라서 법제적인 관점을 벗어나 시장을 중심으로 한 지역분권에 대해 시사점을 얻고자 한다면 유용할 것이다.

3. 재정 일반 현황

영국의 국세는 소득과세(개인소득세, 법인세, 자본이득세), 소비과세(부가가치세, 석유수입세), 자산과세(상속증여세, 기업레이트), 기타수입(사회보장기여금, 인지수입, 기후변화부담금, 운전면허 수수료)으로 분류되는데 반해, 지방세는 카운슬세(Council Tax) 단일 항목²⁷⁾으로 구성되어 있다(김의섭, 2013: 18). 이와 관련하여 <표 6-4>는 영국의 국세-지방세 비율 추이를 보여주고 있다. 국세-지방세 규모는 1990년을 전후로 추세가 달라지는데, 1990년까지는 대체로 지방세가 10% 전후의 비중을 차지하고 있었으나 그 이후에는 지방세 비중이 5% 안팎으로 감소하였다. 이는 원래 지방세입원이던 기업레이트(비주거레이트)를 1990년 4월 1일 이후부터 국세로 전환하는 등 조세제도의 변화

27) 영국의 지방세는 전통적으로 한 개의 세목으로 구성된 자산과세(property tax)의 성격을 갖춘 레이트(rates)세 제도로 운영되었으나, 이후 주민부담금제도(community charge)와 주거용 자산에 과세되었던 주거용 레이트세가 혼재된 형태의 카운슬세가 도입되었다(김의섭, 2013: 47-68). 그러나 잉글랜드, 웨일즈, 스코틀랜드에서는 카운슬세를 운영하고 있지만, 북아일랜드는 전통적인 레이트세 제도를 유지하고 있다(김의섭, 2013: 53).

가 있었기 때문이다(김의섭, 2013: 4). 이후에는 감소된 지방세 비중이 고착화되어 국세와 지방세가 95 대 5의 비율을 유지하고 있는 상황이다. 이상으로 볼 때 영국은 국세 중심의 조세수입 구조를 가지고 있으며 그 추세가 더욱 심화되어 왔다고 평가할 수 있다.

〈표 6-4〉 영국의 국세-지방세 비율 추이

(단위: 십억 파운드, %)

	1975	1980	1990	1995	2003	2011
국세	32.9 (88.9)	70.7 (89.2)	182.2 (92.8)	234.9 (96.2)	368.3 (95.2)	523.5 (95.3)
지방세	4.1 (11.1)	8.5 (10.8)	14.1 (7.2)	9.3 (3.8)	18.6 (4.8)	26 (4.7)
총조세 수입	37.0	79.3	196.3	244.2	386.9	549.5
	2012	2013	2014	2015	2016	2017
국세	530.5 (95.3)	555.1 (95.3)	575.7 (95.4)	601 (95.4)	642.3 (95.5)	660.6 (95.4)
지방세	26.3 (4.7)	27.5 (4.7)	27.9 (4.6)	29.0 (4.6)	30.4 (4.5)	32.2 (4.6)
총조세 수입	556.8	582.6	603.6	630	672.7	692.8

자료: 송원근 외(2018: 40)

지방세가 단일 항목으로 구성됨에 따라 지방자치단체의 재정지출을 충당하기에는 부족한 구조이므로 다양한 형태로 중앙정부로부터 재원을 이전받는다. 이 중 대표적인 것이 국세로 귀속시켰던 기업레이트(비주거레이트)의 전액을 지방자체단체로 이전하는 것이다. 참고로 2018-2019 회계연도 기준으로 잉글랜드 지역이 중앙정부로부터 받은 이전재원은 약 490억 파운드로서 전체 지방재정 수입의 49.4%를 차지

하였다(Ministry of Housing, Communities and Local Government, 2019: 11-12). 한편, 지나치게 중앙정부에 집중된 세원을 조정하기 위한 목적으로 지방자치단체의 세원 비중을 높이려는 움직임도 있는데, 2013년에는 국세로 귀속했던 ‘기업레이트’ 중 절반을 지방자치단체로 다시 귀속시키는 등의 제도적 개편 작업을 실시하기도 하였다(김현아, 2017: 44-46).²⁸⁾

4. 에너지 분야 재정

영국의 모든 부처와 지방정부의 재정 집행현황은 OSCAR(The Online System for Central Accounting and Reporting)라고 불리는 시스템에서 제공하고 있다. 여기서 제공되는 자료를 바탕으로 2018-19년 에너지 관련 프로그램의 재정 집행경로를 정리하면 <표 6-5>와 같다.²⁹⁾

지방자치단체에 직접 재정 지원이 이루어지는 경우는 극히 제한적이다. 지방자치단체에 경상보조 또는 자본보조가 이루어지는 프로그램은 석유 및 가스 프로그램, 에너지효율 프로그램 또는 용자, 그린딜 프로그램, 열 프로그램 등으로 한정되며 DB 데이터 상으로도 집행 건수가 소수에 지나지 않는다. 재생에너지 보급, 에너지 복지 등의 분야는 지방자치단체가 아니라 중앙정부가 직접 민간에 지원하거나 관련 재화 및 서비스를 구매하고 있다.

28) 상세한 사항은 Local Government Association(2016)를 참고한다.

29) OSCAR(The Online System for Central Accounting and Reporting)는 월별로 집행된 건별로 집행액수 데이터를 수집한다. 이 수치 데이터를 종합할 경우 발생할 수 있는 데이터 신뢰도 문제를 방지하기 위해 본 연구에서는 예산액 정보는 제공하지 않는다. 또한 각 프로그램의 구체적 설명은 생략하기로 한다.

〈표 6-5〉 영국 에너지 프로그램별 집행경로

프로그램	집행경로
X084A512- 석유 및 가스 (OIL AND GAS) DEL PROG ³⁰⁾	<ul style="list-style-type: none"> • 무형자산 자본증가 (CAPITAL ADDITIONS - INTANGIBLE ASSETS - GENERAL) • 지방정부 경상보조 (CURRENT GRANTS TO LOCAL GOVERNMENT) • 지불 (PAY) • 재화 및 서비스 구매 (PURCHASE OF GOODS AND SERVICES) • 재화 및 서비스 판매 (SALES OF GOODS AND SERVICES)
X084A514- 재생에너지 보급 (RENEWABLE ENERGY DEPLOYMENT) DEL PROG	<ul style="list-style-type: none"> • 민간부문 자본보조 - 가계 및 관련 공공기관 (CAPITAL GRANTS TO PRIVATE SECTOR - HOUSEHOLDS AND NPISH) • 지불 (PAY) • 재화 및 서비스 구매 (PURCHASE OF GOODS AND SERVICES) (R&D 포함)
X084A533- 재생열 인센티브 (RENEWABLE HEAT INCENTIVE) DEPT AME	<ul style="list-style-type: none"> • 중앙정부 경상보조 (CURRENT GRANTS TO CENTRAL GOVERNMENT) • 민간부문 보조 (SUBSIDIES TO PRIVATE SECTOR)
X084A538- 에너지 효율 융자 (ENERGY EFFICIENCY LOANS) DEL PROG	<ul style="list-style-type: none"> • 중앙정부 자본보조 (CAPITAL GRANTS TO CENTRAL GOVERNMENT) • 민간부문 자본보조 - 기업 (CAPITAL GRANTS TO PRIVATE SECTOR - COMPANIES) • 지방정부 융자 (LENDING TO LOCAL GOVERNMENT) • 재화 및 서비스 구매 (PURCHASE OF GOODS AND SERVICES) (R&D 포함)
X084A540- 에너지복지 (FUEL POVERTY) DEL PROG	<ul style="list-style-type: none"> • 재화 및 서비스 구매 (PURCHASE OF GOODS AND SERVICES)
X084A541- 그린딜	<ul style="list-style-type: none"> • 고정자산 증가 (CAPITAL ADDITIONS - FIXED ASSETS - GENERAL)

프로그램	집행경로
(GREEN DEAL) DEL PROG	<ul style="list-style-type: none"> • 무형자산 자본증가 (CAPITAL ADDITIONS - INTANGIBLE ASSETS - GENERAL) • 지방정부 경상보조 (CURRENT GRANTS TO LOCAL GOVERNMENT) • 지불 (PAY) • 재화 및 서비스 구매 (PURCHASE OF GOODS AND SERVICES)
X084A542- 열 정책 및 수송 (HEAT STRATEGY, POLICY & DELIVERY) DEL PROG	<ul style="list-style-type: none"> • 지방정부 자본보조 (CAPITAL GRANTS TO LOCAL GOVERNMENT) • 민간부문 자본보조 - 기업 (CAPITAL GRANTS TO PRIVATE SECTOR - COMPANIES) • 지방정부 경상보조 (CURRENT GRANTS TO LOCAL GOVERNMENT) • 민간부문 경상보조 - 가계 공공기관 (CURRENT GRANTS TO PRIVATE SECTOR - NPISH) • 민간부문 융자 - 기업 (LENDING TO PRIVATE SECTOR - COMPANIES) • 지불 (PAY) • 재화 및 서비스 구매 (PURCHASE OF GOODS AND SERVICES)
X084A544- 국가에너지효율 (NATIONAL ENERGY EFFICIENCY) DEL PROG	<ul style="list-style-type: none"> • 민간부문 자본보조 - 가계 및 관련 공공기관 (CAPITAL GRANTS TO PRIVATE SECTOR - HOUSEHOLDS AND NPISH) • 민간부문 자본보조 - 기업 (CAPITAL GRANTS TO PRIVATE SECTOR - COMPANIES) • 지방정부 경상보조 (CURRENT GRANTS TO LOCAL GOVERNMENT) • 재화 및 서비스 구매 (PURCHASE OF GOODS AND SERVICES) (R&D 포함)
X084A547- 그린딜 에너지효율 및 취약계층 지원 (SAVE ENERGY WITH THE GREEN DEAL AND SUPPORT VULNERABLE	<ul style="list-style-type: none"> • 지불 (PAY) • 재화 및 서비스 구매 (PURCHASE OF GOODS AND SERVICES)

프로그램	집행경로
CONSUMERS) DEL PROG	
X084A548- 스마트미터 (SMART METERS) DEL PROG	<ul style="list-style-type: none"> • 지불 - 비용 보전 (PAY - RECOVERY OF COSTS) • 재화 및 서비스 구매 (PURCHASE OF GOODS AND SERVICES)
X084A611- 에너지요금 절약 (KEEPING ENERGY BILLS LOW) DEL PROG	<ul style="list-style-type: none"> • 재화 및 서비스 구매 (PURCHASE OF GOODS AND SERVICES)

자료: HM Treasury의 OSCAR DB를 이용하여 저자 작성

<https://www.gov.uk/government/statistics/oscar-publishing-data-from-the-database-june-2019>(최종검색일: 2019. 10. 5)

5. 소결론

영국은 전반적으로 지역분권과 관련한 법제적 기반이 대단히 약한 것이 확인되었다. 외면적으로는 잉글랜드, 웨일즈, 스코틀랜드 등 각 지역의 자치권이 부여된 형태이지만 대부분의 경우 그 자치권을 활용하여 에너지 관련 업무를 중앙정부에 일임하여 왔기 때문에 에너지 분야에서는 오히려 분권이 되지 않은 경우라고 볼 수 있다. 따라서 본 연구가 지향하는 중앙과 지역 간의 분권의 관점에서는 강력하게 참고할 만한 사례는 아닌 것으로 판단된다.

30) ‘DEL’은 Departmental Expenditure Limits 의 약자로서 부처별로 편성된 예산을 지칭하며, 다른 프로그램명에서 확인되는 ‘AME’는 Annually Managed Expenditure의 약자로서 프로그램별로 편성된 예산을 의미한다. 자세한 사항은 다음 사이트를 참고한다. <https://www.gov.uk/government/publications/how-to-understand-public-sector-spending/how-to-understand-public-sector-spending>(최종검색일: 2019. 10. 10)

영국의 지방재정 현황과 에너지 프로그램 관련 집행경로를 종합해볼 때 영국에서는 지방자치단체에게 정책 수행의 주도적 역할을 부여하고 있지는 않은 것으로 판단할 수 있다. 재정적인 측면에서도 국세와 지방세의 비중이 극단적인 중앙집권 형태를 취하고 있으며, 중앙정부의 예산지원이 지방자치단체에 대한 직접 지원보다는 민간 부문을 대상으로 시장 중심으로 이루어지고 있다. 그러나 지방의 세원 확충을 위해 노력하고 스코틀랜드 지방을 중심으로 에너지 분야와 관련한 전향적인 움직임이 보이고 있는 등 앞으로는 변화의 가능성이 충분히 있다.

제7장 미국: 기본권한 부여와 다양한 사업형태

1. 지방자치 체계

미국은 연방국가로서 정부체계는 연방정부, 주정부, 지방자치단체 3계층으로 구분된다. 미국에서는 「연방헌법(Federal Constitution)」에서 지방자치단체에 대한 어떤 규정도 두고 있지 않다(박훈, 2015: 35). 대신 독립적인 각 주의 헌법(State Constitution)에서 지방자치단체가 규정되므로 그 형태나 운영방식이 각 주마다 다양하게 나타난다(박훈, 2015: 29). 미국의 연방정부와 주정부의 관계는 일반적인 중앙-지방의 관계가 아닌 독립적인 관계이며, 연방정부와 마찬가지로 주정부에서도 행정부, 입법부, 사법부로 구성되어 있고 주정부의 각 부처는 연방정부의 그것과 동등한 기능 및 업무 영역을 지니고 있다(박훈, 2015: 12). 따라서 미국의 경우에는 연방정부가 아닌 주정부를 중앙정부로 간주하고 주 안에 속해 있는 지역 행정조직들을 지방자치단체로서 간주하는 것이 적절하다.

<표 7-1>은 미국의 지방자치단체의 일반적인 구조를 나타낸 것이다. 일반적으로 카운티가 광역자치단체의 역할을 하며, 시티, 타운십 등 다양한 형태의 기초자치단체가 있으며, 그 외에 하나 또는 특정한 기능만을 수행하는 특별지방 행정구역으로서 교육구와 특별구가 있다(윤인숙, 2018: 43) 본 절에서 분석 대상으로 삼는 미국 캘리포니아 주는 주 「헌법」에서 크게 카운티와 시티로 구분하는 등 일반목적 지방자치단체와 관련한 규정을 두고 있으며, 주 「정부조직법(Government Code)」에

서는 카운티, 특별구, 지방정부기관(local agency) 등 특별목적 자치단체도 포함된 규정을 두고 있다(윤인숙, 2018: 54).

〈표 7-1〉 미국의 지방자치단체 구조

구분	지방자치단체 종류	
일반목적 자치단체 (general purpose government)	광역 단체 - 카운티(county)	
	기초 단체 (sub-county)	뮤니시펄리티(municipality) (시티, 보로우, 타운, 빌리지 등)
		타운 및 타운십 (town & township)
특별목적 자치단체 (special purpose government)	교육구(school district)	
	특별구(special district)	

자료: 윤인숙(2018: 43)의 표를 바탕으로 저자 편집

2. 에너지 분야 법제

에너지 분야에 있어서도 전술한 바와 마찬가지로 연방법에서는 지방자치단체에 대한 사항이 전혀 나타나지 않는다. 「에너지 정책법(Energy Policy Act)」 등 연방정부 차원의 에너지 관련 법령을 살펴보면 에너지 안보 측면에서의 에너지 자원 개발 및 이용과 관련한 포괄적 내용과 연방정부에 직접 속하는 기구들에서의 에너지 효율 등에 대한 사항만을 담고 있다.

미국이라는 국가의 규모 등을 고려하였을 때 미국 국가 전체보다는 개별 주 차원의 법제를 살펴보는 것이 우리에게 더 큰 시사점을 준다고 하겠다. 이에 미국 내에서도 에너지 전환에 선도적인 캘리포니아 주의 법제를 살펴본다.

우선 권한 설정 측면에서 보면, 캘리포니아 「헌법(Constitution)」 9절에서는 지방자치단체³¹⁾는 주민에게 빛, 물, 전력, 열, 운송 또는 통신 수단을 제공하기 위해 공공 사업을 설립, 구매, 운영할 수 있다고 규정하여 에너지와 관련한 기본 권한을 설정하고 있다. 이와 관련하여 캘리포니아 「공공유틸리티법(Public Utility Code; PUC)」의 2901조에서는 지방자치단체가 가진 에너지 관련 관할권을 위임하거나 유틸리티 위원회에 양도할 수 있다는 규정이 있다.

〈표 7-2〉 미국 캘리포니아주의 에너지 법령 중 지방자치단체 권한 내용

구분	내용
헌법 제9절	(a) 지방자치단체는 거주민에게 조명, 수도, 전기, 난방, 운송 및 통신 수단을 제공하는 공익사업을 설립, 구매 및 운영할 수 있으며 해당 경계 이외의 지역에서도 이러한 서비스를 제공할 수 있다. 단, 동일한 서비스를 제공하고 있는 다른 지방자치단체가 동의하지 않는 때에는 그러지 아니한다. (b) 개인 및 법인은 당해 시가 기본법에 의거하여 정할 수 있는 조건 및 규제에 따라 이러한 서비스를 제공하는 사업을 설립하고 운영할 수 있다.
PUC 2901조	지방자치단체는 하나 또는 복수 부문의 공공 사업자와 현재 및 미래의 고객, 소비자, 이용자 간의 관계를 감독하고 규제하기 위하여 부여된 통제 권한을 보유하거나 위원회에 양도할 수 있으며, 현재 공익사업 부문에 보유하고 있는 권한이 있다면 그 권한을 위원회에 양도할 수 있다.

자료: California Legislative Information 홈페이지,
<https://leginfo.legislature.ca.gov/faces/codesTOCSelected.xhtml?tocCode=CONS&title=California+Constitution+-+CONS> (최종검색일: 2019. 10. 15)
<http://leginfo.legislature.ca.gov/faces/codedisplayexpand.xhtml?tocCode=PUC> (최종검색일: 2019. 10. 15)

31) 이 조항에서 지방자치단체는 ‘municipal corporation’으로 표현되어 있는데, 남기윤(2004: 124)에 의하면 미국법에서는 19세기 초까지 지방공공단체인 공법인과 사법인을 모두 포함하는 개념으로 corporation을 사용하였으나 현재는 주로 주식회사를 의미하는 용어로 변화하였다. 그러나 영국에서는 corporation이라고 하는 경우 일반적으로 지방자치단체를 의미한다는 사실(남기윤, 2004: 124)과 해당 조항의 문맥을 고려할 때 municipal corporation은 지방자치단체로 해석하는 것이 적절하다.

다음으로 지방자치단체 권한의 구체적인 내용을 보면, 「공공자원법 (Public Resources Code; PRC)」의 25333조 및 이후 조항에서는 송전망 계획과 관련하여 지방자치단체에 대해 해야 할 협의, 공지, 의견 조회, 공청회, 결정 후 공지의 절차를 규정의 형태로 제시하고 있다. 아울러 25341조에서는 송전선 건설에 장애가 되는 요소에 대해 지방자치단체 의견조회 및 위원회 조치사항에 대한 이의제기 규정이 있다.

〈표 7-3〉 미국 캘리포니아주 PRC 중 송전망 관련 내용

구분	내용
PRC 25333조	(a) 위원회는 제25324조에 의거하여 전략계획을 수립하거나 이 장에 따라 지정 신청을 고려 할 때에 연방 기관, 카운티, 시 및 캘리포니아 원주민 부족과 협의하여 관할지역 내에 수송로구역에 적합한 지역을 파악한다. 위원회는 주의 장기적인 측면에서의 전송 필요성과 연방 기관, 카운티, 시 및 캘리포니아 원주민 부족의 토지 이용 계획을 실현 가능한 범위까지 조율하여 파악해야 한다.
PRC 25341조	(a) 지정된 수송로 구역 내에서 시 또는 카운티가 고압 전력 송전선 건설의 가능성을 위협할 수 있는 개발 계획에 대해서 정부법 제65943조에 따라 작성된 신청서를 접수 받는 경우 10일 이내에 해당 도시 또는 카운티는 제안된 개발 프로젝트를 위원회에 통보한다. 통지서에는 신청서 사본이 포함되며 제안된 개발 프로젝트에 관하여 위원회가 시 또는 카운티에 서면 의견을 제공하기 위한 기한을 통지일로부터 60일 이상으로 정한다. (b) 위원회가 제안된 개발 계획이 지정된 수송로 구역 내의 고압 전력 송전선 건설 가능성을 위협할 것으로 판단하는 경우, 위원회는 시 또는 카운티에 서면 의견을 제공해야 한다. 위원회는 그러한 위협요소를 해소하거나 감축할 수 있도록 제안된 개발 계획의 수정, 재설계 또는 완화 조치를 권고할 수 있다. (c) 위원회의 의견이 있는 경우 시 또는 카운티는 제안된 개발 계획을 실행하기 전에 위원회의 의견을 고려해야 한다. 위원회가 제안된 개발 계획에 반대하는 경우 시 또는 카운티는 위원회의 의견과 권고사항을 수용하지 않은 이유를 상세하게 기술한 서면 답변서를 제공해야 한다.

자료: California Legislative Information 홈페이지,
<http://leginfo.legislature.ca.gov/faces/codedisplayexpand.xhtml?tocCode=PRC>
 (최종검색일: 2019. 10. 15)

「공공유틸리티법(PUC)」에서는 지방자치단체가 영위할 수 있는 다양한 사업형태를 규정하는 방식으로 지방자치단체의 권한이 설정되어 있다. 동법 331.1조에서는 지역 선택 중개사업자(community choice aggregator, CCA)의 정의 규정이 있다. CCA는 지방자치단체 또는 그 그룹이 주체가 되어 주로 재생에너지로 생산된 전력을 지역 내 소비자에게 중개해주는 개념이다. 동법 385조에서는 ‘공공 소유 전력사업자(local publicly owned utilities)’에 대한 규정이 있는데 특기할만한 점은 이 지역 유틸리티에 대해 386조에서 에너지 복지와 관련한 책무를 부여하고 있다는 점이다. 동법 6202조에서는 지방자치단체가 송배전 설비의 설치, 사용의 독점권(franchise)을 개인이나 회사에 수여할 수 있는 권한이 규정되어 있다. 한편 동법 Division 6에서는 ‘지방자치단체 전력사업 구역’(municipal utility district)의 조직과 관련한 절차 규정이 제시되어 있다.

〈표 7-4〉 미국 캘리포니아주 PUC 중 사업형태 관련 내용

구분	내용
PUC 331.1조 지역 선택 중개사업자 (community choice aggregator)	이 장의 목적상 지역 선택 중개사업자는 2003년 1월 1일 현재 전력 서비스를 제공했던 지역 공공전력사업자의 관할권 내에 있지 않는 경우 다음 중 중 하나를 의미한다. (a) 지역사회 통합 전력 구매자 프로그램을 통해 주민, 기업 및 자치 시설의 부하를 결합하기로 운영관리이사회에서 선택한 모든 시, 카운티, 또는 시와 카운티 (b) 정부법 제1법, 제7편, 제5장(제6500조부터)에 따라 설립된 공동협력체의 구성을 통해 각 운영관리이사회가 프로그램의 부하를 결합하기로 선택한 모든 시, 카운티, 또는 시와 카운티
PUC 385조 공공 소유 전력사업자	(a) 각 지역 공공 소유 전력사업자는 캘리포니아 3대 전기 회사의 최저 지출 수준 이상의 지역 배전 서비스 수입을 기준으로 백분율로 계산한 우회 불가능한(nonbypassable) 사용료 기반의 요

구분	내용
(publicly owned utilities)	<p>금을 부과하고, 이는 1994년 12월 31일 종료된 연도의 각 전력 사업자의 총 매출액 요건과 제381조 및 제382조 제(c)항 (1), (2), (3)호에 따른 각 사업자의 연간 총 지출액으로 계산하며, 다음 중 하나 또는 모두에 속하는 공공전력사업자 및 기타 당사자의 투자에 조달된다.</p> <p>(1) 에너지 효율 및 에너지 절약 촉진을 위한 비용 효율적인 수요 측면 관리 서비스</p> <p>(2) 재생 에너지 자원과 기술을 촉진하는 기존 법규에 맞는 재생 에너지 자원 및 기술에 대한 신규 투자</p> <p>(3) 경쟁 및 규제 시장이 제대로 제공하지 못하는 과학이나 기술을 발전시키기 위한 공익적 연구, 개발 및 실증 프로그램</p> <p>(4) 에너지 효율성 서비스, 교육, 내후성 및 요금 할인 등을 포함한 저소득 전력 소비자를 위한 서비스 제공</p> <p>(이하 생략)</p>
PUC 386조 공공 소유 전력사업자의 에너지복지 의무	<p>(a) 각 지역 공공 소유 전력사업자는 다음을 보장해야 한다.</p> <p>(1) 전력 서비스 영역 내의 저소득 가정이 저렴한 전력을 사용할 수 있다.</p> <p>(2) 필요성을 반영하여 지원이 제공된다.</p> <p>(3) 저소득층 가정에 에너지 소비를 줄이는 무비용 및 저비용 에너지 효율 대책이 제공될 수 있다.</p> <p>(b) 지역 공공전력사업자는 고객의 요구를 반영하여 할인 수준을 높이거나 기존 요금 지원 프로그램에 대한 자격 수준 상향 조정을 고려해야 한다.</p> <p>(c) 지역 공공전력사업자는 저소득 가정 에너지 지원 프로그램을 제공하는 기존 공급자 및 동일한 서비스 지역 내의 다른 전기 및 가스 공급자와 협력하여 저소득 프로그램 등록 절차를 간소화해야 한다</p> <p>(d) 지역 공공전력사업자는 요금 지원 프로그램 참여를 위한 목표를 설정해야 한다.</p>
PUC 6202조 지방자치단체 독점권 부여 권한	<p>지방자치단체 입법기관은 이 장에서 정하는 조건에 따라 자치구 내의 공용 도로, 길, 골목, 및 공간의 지하에, 따라서 또는 위에 모든 용도를 위한 전력 송전 및 분배를 위한 전주, 전선, 관로 및 부속물을 사용하거나 건설하기 위하여, 모든 용도를 위한 가스 또는 산업 가스 송출 및 분배를 위한 관 및 부속물을 사용,</p>

구분	내용
	설치 및 사용하기 위하여, 모든 용도를 위한 석유 또는 석유 제품 송출 및 분배를 위해 관과 부속품을 사용, 설치 및 사용하기 위하여, 또는 모든 용도를 위한 물을 수송 및 분배하기 위해 관, 배수구, 용수로, 관로 및 부속물을 설치하고 사용하기 위한 사업 특권을 기존 사업특권 운영 여부에 관계없이 개인, 기업 및 법인에게 부여할 수 있다.
PUC Div. 6 지방자치단체 전력사업구역 (municipal utility district)	<p>11501. 본편은 “지방자치단체 전력사업 구역에 관한 법”으로 칭할 수 있다.</p> <p>11503. “지역구”는 제개정된 본법 및 1921년 특별법 제218장에 따라 형성된 지방 공공 사업구를 의미하고, “특수구”는 제개정된 이 법령 및 1921년 특별법 제218장에 따라 지정한 하수 처리 및 고체 폐기물 회수를 위한 특수한 지역을 의미한다. “이사회”는 지역구 이사회를 의미한다.</p> <p>11509. “전력구”는 100,000 명을 초과하는 고객에게 전력을 공급하는 본법에 따라 만들어진 지방자치단체 공익사업구를 의미한다.</p> <p>11531. 본편에 규정된 바에 따라 지방자치단체 전력사업 구역을 지정할 수 있으며 지정된 때에는 본 규정이 부여한 권한을 행사할 수 있다.</p> <p>11561. 비자치 지역과 함께 공공 기관, 또는 비자치지역의 존재 여부와 관계없이 두 개 이상의 공공 기관은 지방자치단체 전력 사업 구역으로서 조직 및 설립할 수 있다. 하나의 행정구에 포함된 다수의 공공 기관과 비자치지역은 같거나 다른 카운티에 속할 수 있으며 서로 인접할 필요는 없다. 하나의 행정구를 조성함에 있어서 공공 기관은 분할될 수 없다.</p> <p>11562. 행정구의 조성은 이 장에서 명시한 바와 같이 결의 또는 청원으로 요청할 수 있다.</p>

자료: California Legislative Information 홈페이지,
<http://leginfo.legislature.ca.gov/faces/codedisplayexpand.xhtml?tocCode=PUC>
(최종검색일: 2019. 10. 15)

미국, 특히 캘리포니아 주의 지방자치단체가 가진 권한은 형태와 구역을 자유롭게 선택하고 조직할 수 있는 특징이 있다. 그만큼 자유도

를 가지고 있지 못한 우리 현실에 적용할 시사점은 상당히 제한적이지만, 그럼에도 CCA와 같은 개념은 분산자원 중개시장이 태동하고 있는 우리 현실에서도 지방자치단체가 여기에 정형화된 형태로 개입할 수 있다는 점에서 시사점을 준다고 하겠다.

3. 재정 일반 현황

미국의 조세체계를 연방세와 주세, 지방세로 나누어 볼 수 있다. 연방세에서는 소득세 중 개인소득세와 법인세가 가장 큰 비중을 차지하는 반면, 주의 권한 안에서 주 법령에 따라 규정되는 주세와 지방세에서는 주정부는 소비세와 개인소득세의 비중이 높고 지방자치단체에서는 재산세의 비중이 높다(박훈, 2015: 25). 미국은 주정부가 갖는 재정적 자율권이 매우 높는데 「연방 헌법」에서 정해진 일부 제약을 제외하고는 세원과 세율을 자유롭게 결정할 수 있기 때문에 주별 및 지방자치단체별로 세목과 세율에 큰 차이가 나타난다.

<표 7-5>에서는 연방정부, 주정부, 지방자치단체의 세입 규모³²⁾를 비교하였는데, 2019년(추정치) 기준으로 50.6%, 30.3%, 19.2%이다. 연방정부 대비 주정부와 지방자치단체 세입의 합은 50.6: 49.2로 매우 비슷한 세입규모를 가지고 있다. 주정부와 지방자치단체의 세입을 비교하면 약 60:40의 규모로 나타난다. 즉, 미국의 세입구조는 중앙과 지방의 세입이 유사한 규모를 갖고 있다는 것을 알 수 있으며, 이러한 구조로 인해 자체수입을 통한 재정지출이 어느 정도 가능하다고 볼 수 있다. 이전재원인 정부간 보조금(intergovernmental grant) 중에서 연방정

32) 정부간 보조금 제외된 금액이며, 공기업수입(Utility revenue), 주류 수입(Liquor store revenue), 보험료 수입(Insurance trust revenue)은 포함된다.

부 보조금(federal aid)은 크게 포괄보조금(block grants), 특정보조금(categorical formula grants), 사업보조금(project grants)으로 나눌 수 있는데, 포괄보조금은 사용 용도를 지정하지 않고 지방자치단체가 자율적으로 사용할 수 있는 반면, 특정보조금은 연방정부의 보조금 중에서 가장 규모가 크지만 지방자치단체의 재량범위가 매우 제한적이며, 사업보조금은 사업 특성과 기간이 정해져 있어 재량범위가 가장 좁다(박훈, 2015, p.47).

<표 7-5> 연방정부, 주정부 및 지방자치단체의 세입(추정치)

(단위: 10억달러, %)

구분	2019		2020		2021	
	금액	비중	금액	비중	금액	비중
연방정부	3,462.2	50.6	3,644.8	51.2	3,876.9	51.9
주정부	2,070.6	30.3	2,163.7	30.4	2,255.9	30.2
지방자치단체	1,312.0	19.2	1,317.1	18.5	1,341.1	17.9
합계	6,844.8	100.0	7,125.6	100.0	7,473.9	100.0

자료: www.usgovernmentrevenue.com/total_revenue_2019USbn (최종검색일: 2019. 10. 20)

<표 7-6>에서 주정부와 지방자치단체의 세입을 좀 더 자세히 살펴 보면, 2016년 기준으로 주정부에서는 소비세가 전체 조세수입의 47.8%를 차지하며, 다음으로는 개인소득세(37.2%), 법인소득세(5.0%), 자동차면허세(2.8%), 재산세(1.7%) 등의 순서로 나타난다. 지방자치단체의 경우는 재산세가 전체 지방세 수입의 약 72.0%로 압도적인 비중을 차지하며, 다음으로는 소비세(17.4%), 개인소득세(4.8%), 법인소득세(1.2%) 등의 순서로 나타난다. 결론적으로 주정부의 세목 중에는 소

비과세가, 그리고 지방정부에서는 재산과세가 가장 큰 비중을 차지하고 있음을 알 수 있다.

〈표 7-6〉 주정부 및 지방자치단체 세입 (2016년 기준): 50개 주 전체

(단위: 천달러)

구분	주정부	지방자치단체
합계	2,136,454,470	1,805,682,720
1. 일반세입	1,909,321,839	1,639,389,737
1.1 정부간 보조금	637,167,820	593,490,699
1.1.1 연방정부 보조금	621,508,922	68,699,817
1.1.2 주정부 보조금	0	524,790,882
1.1.3 지방자치단체 지급금	15,658,898	0
1.2 자체세입	1,272,154,019	1,045,899,038
1.2.1 조세	922,855,839	676,658,061
1.2.1.1 재산세	15,945,411	487,316,738
1.2.1.2 소비세	441,124,499	117,746,949
1.2.1.3 개인소득세	343,620,739	32,676,759
1.2.1.4 법인소득세	46,201,841	8,057,481
1.2.1.5 자동차면허세	25,566,382	1,938,109
1.2.1.6 기타조세	50,396,967	28,922,025
1.2.2 세외수입	349,298,180	369,240,977
1.2.2.1 경상수입	208,904,262	289,244,596
1.2.2.2 기타 세외수입	140,393,918	79,996,381
2. 공기업 수입	13,823,602	150,303,841
3. 주류 수입	8,088,520	1,422,352
4. 보험료 수입	205,220,509	14,566,790

자료: U.S. Census Bureau 홈페이지 자료로부터 직접 작성

<https://www.census.gov/data/datasets/2016/econ/local/public-use-datasets.html>

(최종검색일: 2019.10.10)

4. 에너지 분야 재정

미국은 연방제 국가로서 연방이 직접적으로 지방에 재정 보조를 하는 사례는 거의 드물다. <표 7-7>을 보면 프로그램에 따라 관련 기관을 통해 집행되는 경우가 대부분이며 일부 주정부 프로그램에 지원이 되는 경우도 있다.

<표 7-7> 연방 에너지부(EERE) 예산 현황

(단위: 천 달러)

EERE 프로그램 종류	FY2018	FY2019	FY2020
Sustainable transportation (지속가능한 수송)			
Vehicle technologies	337,500	344,000	73,400
Bioenergy technologies	221,545	226,000	40,000
Hydrogen and fuel cell technologies	115,000	120,000	120,000
Renewable power (재생 에너지)			
Solarenergytechnologies	241,600	246,500	67,000
Wind energy technologies	92,000	92,000	23,700
Water power technologies	105,000	105,000	45,000
Geothermal technologies	80,906	84,000	28,000
Energy efficiency (에너지 효율)			
Advanced Manufacturing	305,000	320,000	80,500
Federal energy management program	27,000	30,000	8,400
Building Technologies	220,727	226,000	57,000
Weatherization and intergovernmental programs (기후대응 및 협력 사업)			
Weatherization assistance program	248,000	254,000	-
Training and technical assistance	3,000	3,000	-
State energy program grants	55,000	55,000	-
Corporate support programs (기업 지원 프로그램)			
Program direction	162,500	162,500	122,000
Strategic programs	15,000	14,000	-
Facilities and infrastructure (NREL O&M)	92,000	97,000	107,000
Adjustments (보정)			
Use of prior year balances (EE)	-	-	-353,000
합계	2,321,778	2,379,000	343,000

자료: 미국 에너지부 FY2019 Budget Justification 홈페이지 자료로부터 직접 작성
<https://www.energy.gov/cfo/downloads/fy-2019-budget-justification> (최종검색일: 2019.10.12)

이를 감안하여 본 연구에서는 에너지 분야에서 가장 선도적인 캘리포니아 주의 2019-20년 예산을 참고하여 지방자치단체에 대한 재정지원 구조를 파악하고자 한다. 캘리포니아 주 예산은 <표 7-8>과 같다.³³⁾ 이 중 Natural Resources 분야의 예산 세부내용이 <표 7-9>에 나타나 있다.³⁴⁾

<표 7-8> 캘리포니아 2019~20 주정부 예산

분야	주정부 기금 총합 (천 달러)
Business, Consumer Services, and Housing	4,124,992
Corrections and Rehabilitation	15,788,581
Environmental Protection	4,636,405
General Government	10,908,785
Government Operations	1,752,880
Health and Human Services	67,139,332
Higher Education	18,479,257
K thru 12 Education	60,137,016
Labor and Workforce Development	951,252
Legislative, Judicial, and Executive	8,219,236
Natural Resources	6,910,734
Transportation	15,729,491
합계	214,777,961

자료: State of California, California Budget 2019-20 홈페이지 자료로부터 직접 작성,
<http://www.ebudget.ca.gov/>(최종검색일: 2019. 10. 20)

33) 여기에서의 주정부 예산은 일반계정(general fund), 특별계정(special funds), 기타 채권계정(selected bond funds) 등을 포함하여 연방 정부 자금은 포함되지 않는다.

34) 여기서는 주정부 예산과 연방정부 자금, 비정부기구 자금(non-governmental cost funds), 환급금(reimbursements) 등이 모두 포함된 예산도 제시되어 있다.

〈표 7-9〉 캘리포니아 주 부서별 예산

코드	관련부서	주정부 기금 (천 달러)	기금 총합 (천 달러)
540	Natural Resources Agency, Secy	366,838	376,150
3100	Exposition Park	43,797	46,227
3110	Special Resources Programs	5,673	6,172
3125	Tahoe Conservancy	27,449	38,015
3210	Environmental Protection Program	-	-
3340	California Conservation Corps	167,665	169,275
3360	Energy Resource Conservation, Dvlmt Comm	382,628	399,595
3460	Colorado River Board of California	-	2,308
3480	Department of Conservation	136,541	150,686
3540	Department of Forestry, Fire Protection	2,066,124	2,852,626
3560	State Lands Commission	82,902	88,862
3600	Department of Fish and Wildlife	454,900	624,078
3640	Wildlife Conservation Board	161,109	196,231
3720	Coastal Commission	25,252	32,086
3760	State Coastal Conservancy	104,117	126,777
3780	Native American Heritage Commission	3,531	3,537
3790	Department of Parks, Recreation	876,800	1,187,598
3810	Santa Monica Mountains Conservancy	26,907	28,739
3820	SF Bay Conservation, Development Comm	8,105	10,509
3825	SanGabriel,LowerLARiver,MtnsConsvcy	27,488	27,488
3830	San Joaquin River Conservancy	718	718
3835	Baldwin Hills Conservancy	3,315	3,315
3840	Delta Protection Commission	1,520	1,960
3845	San Diego River Conservancy	2,555	3,555
3850	Coachella Valley Mountains Conservancy	3,471	3,567
3855	Sierra Nevada Conservancy	5,306	16,154
3860	Department of Water Resources	760,769	3,737,168
3875	Sacramento-San Joaquin Delta Conservancy	37,459	38,815
3882	General Obligation Bonds - Natural Res	1,108,158	1,108,158
3885	Delta Stewardship Council	19,637	26,843
합계		6,910,734	11,307,212

자료: State of California, California Budget 2019-20 홈페이지 자료로부터 직접 작성,
<http://www.ebudget.ca.gov/>(최종검색일: 2019. 10. 20)

이 중 코드 3360의 에너지 자원 보존 및 개발 위원회(Energy Resource Conservation and Development Commission)의 예산을 프로그램별로 나타낸 것이 <표 7-10>이다. 우선 ‘에너지 프로젝트 평가 및 지원’ 프로그램에는 지방자치단체에 대해 연방 자금으로부터의 지원금이 포함되어 있다. ‘연구 개발’ 예산에 지방자치단체의 지열 프로젝트나 전력 프로그램 관련하여 지원액이 책정되었다. 이전 연도에는 있었으나 2019-20년에는 ‘수송 기술 및 연료’나 ‘재생에너지’와 관련하여 지방자치단체에 대한 지원이 없다. ‘건물 및 기기’나 ‘수요 분석’ 프로그램에는 지방자치단체에 대한 지원은 없다.

최근 몇 년간의 재정 지원 추이를 보면 주정부의 지방자치단체에 대한 직접적 지원이 안정적이지 못함을 볼 수 있다. 그리고 지방자치단체에 대한 지원이 ‘연구 개발’ 부분에 치중되어 있음을 알 수 있다. 이는 지방에 대한 직접 지원이 약한 연방정부 국가의 특징과 함께 시장을 중심으로 운영되는 미국의 에너지 분야의 단면을 보여준다.

<표 7-10> 미국 캘리포니아 주정부 에너지 분야 주요 프로그램 예산

(단위: 천 달러)

종류	계정	2017-18	2018-19	2019-20
2385010 Building and Appliances (건물 및 기기)				
State Operations	State Energy Conservation Assistance Account	1,787	-314	-314
	Energy Resources Programs Account	9,516	9,400	8,057
	Federal Trust Fund	2,564	4,464	4,457
	Reimbursements	-	50	50
	Appliance Efficiency Enforcement Subaccount, Energy Resources Programs Account	1,402	1,553	2,604
	Cost of Implementation Account, Air Pollution Control Fund	725	9,456	9,684

종류	계정	2017-18	2018-19	2019-20
2385019 Energy Projects Evaluation and Assistance (에너지사업 평가 및 지원)				
State Operations	State Energy Conservation Assistance Account	592	715	715
	Energy Resources Programs Account	10,528	13,329	11,261
	Federal Trust Fund	-	1,150	1,000
Local Assistance	State Energy Conservation Assistance Account	-	38,524	-
	Federal Trust Fund	-	2,350	2,500
2385028 Demand Analysis (수요 분석)				
State Operations	Renewable Resource Trust Fund	105	-	-
	Energy Resources Programs Account	5,278	4,989	4,997
	Petroleum Violation Escrow Account	4,018	1,807	529
	Cost of Implementation Account, Air Pollution Control Fund	973	2,655	2,657
2390010 Transportation Technology and Fuels (수송기술 및 연료)				
State Operations	Motor Vehicle Account, State Transportation Fund	161	176	176
	Energy Resources Programs Account	981	7,018	5,368
	Federal Trust Fund	-	300	300
	Reimbursements	-	50	300
	Alternative and Renewable Fuel and Vehicle Technology Fund	115,942	226,075	110,358
	Greenhouse Gas Reduction Fund	-	12,500	-
	Cost of Implementation Account, Air Pollution Control Fund	-	2,085	1,489
	Clean and Renewable Energy Business Financing Revolving Loan Fund	-47	-	-
Local Assistance	General Fund	3,000	-	-
	Alternative and Renewable Fuel and Vehicle Technology Fund	-	75,000	-

종류	계정	2017-18	2018-19	2019-20
2390019 Research and Development (연구 개발)				
State Operations	General Fund	15,000	-	-
	Energy Resources Programs Account	2,984	9,156	7,994
	Local Government Geothermal Resources Revolving Subaccount, Geothermal Resources Development Account	348	376	376
	Federal Trust Fund	-	1,700	1,700
	Natural Gas Subaccount, Public Interest Research, Development, and Demonstration Fund	24,921	44,763	24,000
	Electric Program Investment Charge Fund	16,695	15,301	14,800
	Greenhouse Gas Reduction Fund	145	2,881	-
Local Assistance	Local Government Geothermal Resources Revolving Subaccount, Geothermal Resources Development Account	77	2,381	1,200
	Electric Program Investment Charge Fund	151,979	196,974	133,200
	Greenhouse Gas Reduction Fund	-	121,000	-
2390028 Renewable Energy (재생에너지)				
State Operations	Renewable Resource Trust Fund	24,937	2,765	1,050
	Public Utilities Commission Utilities Reimbursement Account	-	-	2,044
	Energy Resources Programs Account	531	1,102	856
	Reimbursements	-	-	1,281
	Greenhouse Gas Reduction Fund	47	261	-
	Cost of Implementation Account, Air Pollution Control Fund	794	4,613	5,064
Local Assistance	Greenhouse Gas Reduction Fund	-	9,700	-

자료: State of California, California Budget 2019-20 홈페이지 자료로부터 직접 작성
<http://www.ebudget.ca.gov/> (최종검색일: 2019. 10. 20)

5. 소결론

미국 캘리포니아 주의 경우 지방자치단체가 에너지 분야에 대해 할 수 있는 기본적인 권한을 헌법에서부터 전방위적으로 부여하고 있기 때문에 지방자치단체의 자율성이 높다고 평가할 수 있다. 또한 다른 국가와는 다르게 중앙정부와 지방자치단체가 권한을 배분한다는 측면 보다는 지방자치단체가 영위할 수 있는 사업형태를 다양하게 제공해주는 식으로 관련 법령이 구성되어 있다.

그런데, 이로 인해 영위할 수 있는 사업형태의 자유도는 높지만 에너지 분야와 관련하여 주정부로부터 지방자치단체가 받을 수 있는 직접적인 재정 지원은 약하거나 불안정한 모습을 보인다. 프로그램별 예산 집행 체계를 보면 에너지 사업과 관련하여 지방자치단체보다는 주정부의 역할이 좀 더 강한 것으로 평가된다. 이는 주정부 차원의 관련 위원회를 통해 시장을 운영하고 감독하는 체계를 감안하면 충분히 이해할 수 있다.

지방자치 역사가 짧고 특히 현재의 지방자치 형태가 자생적으로 발달하였다고 보기 어려운 우리나라 현실에 미국의 사례를 전면적으로 적용하기는 어려운 점이 많다. 그러나 지방자치단체의 자율성을 보장하기 위한 다양한 사업형태들로부터 개별적인 정책 아이디어를 줄 수 있다고 하겠다.

제8장 비교 분석 및 정책 제언

1. 종합 비교 분석

지금까지 우리나라와 주요국들을 대상으로 지방자치 및 지방재정의 기본적인 체계에 대한 이해와 함께 법령 조사와 예산자료 분석을 통하여 법제 및 재정 측면에서의 에너지 분야에서의 분권 현황을 살펴보았다. 본 절에서는 그동안 살펴본 내용을 종합적으로 비교할 수 있도록 정리하고자 한다.

먼저, 각 국가별로 지방자치와 관련된 상위 법령에서 에너지 관련 권한이 지역에 부여되어 있는지 여부를 살펴보았다. 우리나라의 경우는 에너지 관련 법령 외에 지방자치법과 같은 상위 법령에서 지방자치 단체에 에너지를 특정하여 권한이 부여되어 있지 않다. 그러나 프랑스와 일본은 지방자치 관련 법령에서 특정한 사안들에 대해 권한이 부여되어 있다. 특히 독일이나 미국의 경우에는 헌법 차원에서 지방자치단체의 권한 범위 내에 에너지가 명시되어 있다.

한편 에너지 정책과 관련하여 중앙-지방 협력체계를 살펴보면, 우리나라와 일본은 의견 청취 외에 특이한 사항이 발견되지 않았고 영국의 경우에도 공공청문과 이의제기 프로세스 등 다소 제한적인 규정만 존재하였다. 반면 프랑스는 이원화된 지방행정체계와 계약 형태를 통해 지역 차원에서의 협력이 가능하고, 독일은 주정부 대표로 구성된 연방 상원을 통해 중앙 차원에서의 조정이 가능하며 미국은 주 위원회를 통한 협의가 가능한 것으로 파악되었다.

〈표 8-1〉 국가별 에너지 관련 권한 부여 및 협력체계

국가	상위 비에너지 법령에서의 에너지 관련 지역 권한 부여	에너지 관련 중앙-지방 협력체계
한국	에너지 분야 법령 외에 상위법령에서 제시된 바 없음	지방자치단체 의견 청취 외에 특이사항 없음
프랑스	지방자치단체 기본법에서 공공 분배망 관련 권한 부여	이원화된 행정체계 및 계약 형태의 정책 추진으로 국가-지방간 상시 협력
독일	기본법에서 경합적 입법사항에 포함	주정부 대표로 구성된 연방상원을 통해 중앙 차원에서 조정
일본	지방자치법 별표에 제1호 법정수탁사무로 송유관과 농지 용도 관련 일부 사무 포함	지방자치단체에 대한 의견조회 외에 특이사항 없음
영국	각 지역 정부법에 중앙정부에 보류할 권한을 규정	전기법에서 공공청문 규정이 있으며, 송전선과 관련하여 이의 제기 프로세스
미국 (캘리포니아)	주 헌법에서 지방자치단체의 에너지 관련 사업 영위 권한을 전면적으로 부여	송전망 등에 대해 주 위원회를 통한 협의절차 규정이 있음

자료: 저자 직접 작성

다음으로 전력 분야에 한정하여 각 국의 분권 현황이 어떠한지를 살펴해보았는데 크게 발전/소매, 송전, 배전으로 나누어 살펴보았다. 발전/소매 부문에서 우리나라는 3MW 이하 발전사업 허가권이 지방자치단체에 위임되어 있다. 그러나 다른 국가들은 허가권 차원에서 더 나아가 지방자치단체가 직접적으로 발전이나 소매 사업을 영위할 수 있도록 하고 있으며 독일의 경우에는 특정한 경우에 한하여 주정부가 입찰 권한도 가지고 있다.

송전 부문에서는 대부분의 국가에서 지방자치단체에 부여된 권한이 상대적으로 적다. 그러나 예외적으로 연방제인 독일의 경우에는 기본

적으로 주정부가 송전망 허가권을 가지고 있으며 미국에서도 관련 독점권을 부여하고 있다. 일본에서도 원칙상으로는 지방자치단체의 사업 신청이 가능하다.

배전 부문에서는 프랑스와 독일의 경우가 특기할 만하다. 프랑스는 배전망 등 지역의 에너지 분배망의 소유권을 지방자치단체에 부여하였다. 독일은 직접적인 권한 부여는 아니지만 도로 인프라 사용과 관련하여 분배망 사업자와의 계약 권한을 통해 관할권을 행사하도록 하고 있다.

〈표 8-2〉 국가별 전력분야 역할분담 현황

국가	발전/소매	송전	배전
한국	3MW 이하 발전사업 허가권 위임	특이사항 없음	특이사항 없음
프랑스	준공공기업 형태로 발전설비 사업 및 수력 합자회사 지분 참여 가능	특이사항 없음	공공배전망 소유권을 지방자치단체에 이전하였고 관련된 양허계약 및 조직 권한도 부여
독일	게마인테의 에너지 공급자 허가권 및 주정부에 의한 낙후 지역 태양광 발전사업 입찰 가능	연방 관할 외에는 기본적으로 주정부가 송전망 허가권을 가짐	에너지 분배망 업체와의 도로 인프라 사용계약 권한 지방자치단체에 부여
일본	농산어촌 신재생 개발을 위해 시정촌에 관련 기본계획 수립 및 사업자 인증 권한 부여, 소매사업 신청 가능	일반 송배전 사업 신청 가능	
영국	스코틀랜드 지역에서 지자체가 열 및 부생전기 사업 가능	특이사항 없음	특이사항 없음

국가	발전/소매	송전	배전
미국 (캘리포니아)	헌법으로 기본권한이 부여되어 있으며 지역선택중개사업자, 공공소유 유틸리티, 전력사업구역 등의 구성 가능	송배전 설비 관련 독점권 수여 권한	

자료: 저자 직접 작성

마지막으로 에너지 분야에서의 자유로운 재정집행의 바탕이 될 기본적인 지방재정 자유도를 비교해보았다. 우리나라는 예산 편성 과정이 거의 모두 중앙정부 주도로 이루어지기 때문에 지방자치단체의 자유도가 낮은 수준이다. 이는 국세 중심의 조세체계를 가진 영국도 마찬가지이다. 반면 프랑스는 세율조정 권한이 지방자치단체에 부여되어 있고 독일은 공동세 분배와 관련한 중앙 차원의 조정이 가능하며 일본은 법정외세 등의 장치를 통해 자율성이 어느 정도 보장되고 있다. 미국도 주정부의 자율성이 큰 것으로 평가되고 있다.

다음으로 에너지 분야에 한정하여 중앙정부에 의한 지방자치단체 직접 지원의 현황을 비교하였다. 우리나라나 일본은 주로 보조금 교부 방식인 반면, 프랑스는 국가 주도적인 성격이 있긴 하지만 지역 기반 공공기관을 통한 간접 지원 방식이 관찰되었다. 연방국가인 독일과 미국은 기본적으로 주정부 주도로 예산집행이 이루어지고 있음을 유추할 수 있었던 반면 영국은 민간 부문과 시장 중심의 재정 집행 경로가 확인되었다.

〈표 8-3〉 국가별 지방재정 자유도와 에너지 분야 재정집행 방식

국가	기본적인 지방재정 자유도	에너지 분야 재정집행 방식
한국	정부 주도로 재정부족액 산정 및 보조금 예산 편성 이루어져 지역의 자유도 부족	주로 용도가 경직적으로 정해진 보조금 지원 방식
프랑스	지방세 일부 세목에 대해 주민 투표에 의한 세율조정 권한이 부여되어 자율성 확보	주로 관련 지역 기반 공공기관을 통한 간접 지원의 방식이며 국가-지방 계약 방식도 사용
독일	세입에서 가장 큰 비중을 차지하는 공동세 배분에 중앙정부와 협력을 통한 자율성 보장	주로 주정부가 독자적으로 예산 집행하고 연방정부 직접 지원은 제한적이며 일부 지역 현안에 대해서는 연방정부와 주정부가 대등한 위치에서 공동 지출
일본	지역 조례로 지방세를 만드는 법정외세 등의 제도 마련	우리나라와 유사하게 정부 주도 보조금 교부
영국	국세 중심의 조세수입 구조로 인해 지역 자율성 제약	에너지효율이나 열과 관련하여 일부 지자체 직접 지원 경로가 확인되나 주로 민간 부문 대상 시장 중심의 재정 집행
미국	(연방-주) 주정부의 재정적 자율성이 높으며 연방과 주+지방이 대등한 세입규모를 보임 (지방자치단체) 주정부의 관련 규정에 종속됨	(캘리포니아) 지방자치단체 직접 지원이 안정적이지 못하며 각종 프로그램 시행에 있어 주정부의 역할이 좀 더 강함

자료: 저자 직접 작성

2. 정책적 시사점

앞 절의 비교 결과로부터 우리나라에 줄 수 있는 시사점을 도출해본 결과는 다음과 같다.

① 에너지 분야에서의 지역의 의의에 대한 정립 필요

무엇보다 에너지와 관련한 지역의 본질적인 의의부터 논의할 필요가 있다. 우리나라 「에너지법」 제4조 2항에서는 ‘지방자치단체는 이 법의 목적, 국가의 에너지정책 및 시책과 지역적 특성을 고려한 지역에너지 시책을 수립·시행하여야 한다.’로 지방자치단체의 책무를 규정하고 있는데 이는 먼저 수립된 국가 정책을 참고하여 지역 현실에 맞도록 계획적으로 추진하라는 의미이다. 이에 따르면 지방자치단체는 국가 정책의 단순 실행창구 역할 외에는 위상 정립이 어려운 상황이다.

이와 같은 문제점을 극복하기 위해서는 프랑스와 같이 ‘지역 차원의 에너지 자급’과 같은 보다 본질적인 차원에서 지역의 역할이 설정되도록 해야 하며 그렇게 되어야 세부적 차원에서의 지역 분권 구현이 가능할 것이다.

② 중앙-지방 협력체계 구축을 통한 지역의 역량 강화

지역 분권의 핵심은 국가가 지방자치단체를 정책 파트너로 삼을 수 있는가에 달려있다. 따라서 우리 현실에서 법제적 장치만큼이나 중요한 것은 국가 조직과 지방자치단체 간의 협력체계를 구체적인 형태로 마련하고 상시 운영하도록 노력해야 할 필요성이다. 이런 점에서 프랑스의 ‘이원화’된 행정체계나 독일의 연방상원을 통한 협력체계 등의 장점을 우리 현실에 맞게 응용할 필요가 있다.

지방자치의 역사가 오래 되어 에너지 분야 뿐 아니라 전반적인 지역 사회의 역량이 높은 경우에는 중앙정부에 대한 의존도를 최소화시키는 형태로 지역 분권이 가능할 것이다. 그러나 지역의 역량이 대체로 미약한 우리 현실을 감안할 때 중앙정부가 지원해주고 사업 내용에 대해서는 중앙과 지역이 협의하여 가는 것이 가장 바람직한 형태이다.

③ 시장 중심 정책 체계에서의 지역분권 고민 필요

독일의 주정부를 지방자치단체로 간주하고 미국의 주정부는 중앙정부라고 취급할 경우, 에너지 관련 재정 집행을 지방자치단체 주도로 하는 사례는 사실상 독일밖에 없는 것으로 파악되었다. 이는 에너지 사업의 특수성 때문에 국가의 권한을 전면적으로 지역으로 넘기는 것이 어렵다는 사실의 반증이다. 이 점에 유의하여 우리나라의 에너지 분야의 재정분권 과정에서도 신중할 필요성이 있다.

향후 에너지 사업과 관련하여 지역 단위 분권을 실현하기 위해서는 재정 이양의 방식보다는 시장을 통한 투자가 활성화되도록 하는 것이 바람직하다. 에너지전환에 성공적인 각국은 예외 없이 독점 사업체의 계열분리 및 시장 자유화의 길로 가고 있다. 따라서 앞으로 도래할 시장 중심의 정책체계 하에서 지역 분권을 어떻게 구현해가야 하는지를 고민할 필요가 있다.

이런 관점에서 우리가 참고할만한 가장 적합한 모델은 프랑스라고 판단된다. 우리나라의 현 상황과 같이 프랑스도 행정적인 관점에서 전통적으로 강력한 중앙집권체제를 유지하였고 에너지 분야에서도 독점 사업체에 의해 운영되어 왔지만, EU의 시장 자유화 지침을 구현함에 있어서 전력 분야에서는 배전 부문을 지역과 연계하는 방식으로 분권을 실현하였다.

④ 지방자치 법령에 에너지 관련 권한 반영 필요성

에너지 관련 권한의 폭넓은 이행을 위해서는 에너지 분야 이외에도 지방자치와 관련된 보다 상위의 법령에서 에너지 관련 업무를 지방자치단체의 사무로 포함시킬 필요가 있다. 우리나라와 같이 단방제 국가 이면서 중앙집중적 성격이 강한 프랑스나 일본도 위와 같은 인식 하에서 지방자치와 관련된 기본법에 배전망이나 농지용도 등 특정 사항에 대한 권한을 담는 방식으로 분권을 실현하고 있다는 사실은 우리에게 시사점을 제공해준다.

이는 점차적으로 에너지 분야가 관련 사업법 외에도 국토이용, 환경, 농어촌 등 다양한 분야의 법령과 관련성이 커지고 있기 때문에 더욱 중요하다. 통합된 형태의 근거 법령이 부재함으로 인해 일선 지방자치단체에서 다양한 사업을 기획하는 과정에서 다른 분야 상위 법령과의 충돌 등 많은 애로를 호소하고 있는 상황이다. 여기에는 국토 이용과 관련한 규제, 환경 규제, 재산권 행사 등이 포함된다. 따라서 규제 완화 차원에서라도 에너지 분야의 지역분권을 촉진할 수 있는 법령 정비 작업이 필요하다.

3. 정책 제언

이상의 정책적 시사점을 바탕으로 한 구체적인 정책 방향을 다음과 같이 제시하고자 한다.

① 국가-지방자치단체 간 중장기 협약 형태의 정책 추진

프랑스 ‘국가-지역 계획 계약(CPER)’과 같은 다년간의 행정 서비스 계약 방식의 도입을 고려해볼 수 있다. 중앙정부와 지방자치단체가 비

용 효과적이고 지역에 꼭 필요한 사업 포트폴리오와 관련된 계획을 수립하고 이를 중장기 계약 형태로 추진하는 것이다. 이렇게 되면 지역 으로서는 안정적인 재원을 통한 사업 추진이 가능하며 국가 차원에서 도 장기적인 에너지 계획 수립이 가능하게 된다.

이런 방식은 그동안 지방자치단체에서 지속적으로 요구해온 ‘포괄보조금’ 제도의 도입을 어느 정도 대체하는 효과도 있다. 포괄보조금의 취지는 사업 간 칸막이를 없애 지역의 사업추진의 자유도를 높이는 것인데, 지방자치단체의 의사를 반영한 종합적인 사업계획에 대해 협약 및 계약의 형태로 추진하면 유사한 효과를 거둘 수 있다. 이는 제도 신설이 아니라 기존 제도를 충분히 활용하는 형태이기 때문에 별도의 법수정절차 작업을 거치지 않아도 되는 장점이 있다. 특히 이를 통상적으로 5년마다 수립하는 지역에너지계획과 연계하는 방법도 고려할 수 있다.³⁵⁾

이 과정에 우리나라의 에너지공단과 같은 기관들이 프랑스의 ADEME (L’Agence de l’environnement et de la maîtrise de l’énergie)와 같이 CPER의 계약 당사자이면서 자금 공급원의 역할을 할 수 있다. <표 8-4>는 프랑스 ADEME의 CPER 2015-2020 예산계획을 나타낸 것이다. 각 지역과 맺은 협약이 ADEME와 같은 공공기관의 예산편성 체계를 통해 장기 계획 하에서 집행된다.³⁶⁾

35) 프랑스의 경우, 우리나라 에너지기본계획에 해당하는 중장기에너지계획(Programmations pluriannuelles de l’énergie, PPE)의 계획기간은 CPER의 기간과 일치하지는 않는다. 전자의 경우 1기가 2016-2018년, 2기가 2019-2023년인 반면 CPER은 현재 2015-2020이 진행중이다. 주의해야 할 점은, 프랑스의 CPER은 에너지 분야 사업만 담고 있는 것은 아니다. 일드프랑스(Ile-de-France) 지역의 CPER을 보면, 생태 및 에너지전환과 함께 멀티모달 모빌리티, 고등교육 및 연구·혁신, 국토이용 등 다양한 지역사업도 같이 포함 되어 있어서 우리나라의 지역산업발전계획 등과 유사한 형태를 띠고 있다.

36) ADEME 운영과 관련된 법령에 따르면, 지방자치단체와 ADEME 간의 계약은 국가위원회 및 지역지원위원회의 의견을 따라 ADEME 장과 지방자치단체장이 공동 서명한다.

〈표 8-4〉 ADEME의 CPER 2015~2020 예산계획

(단위: 유로)

초기 설정 계약 금액	AE ³⁷⁾ , 2018년 12월 31일	2018년 12월 31일에 완료된 CP	2019년 AE 요청	2019년 CP 요청	2019년 이후에 대한 CP
742,285,000	456,424,000	176,803,000	123,714,000	109,228,000	325,350,000

자료: Forum de la performance 홈페이지 자료로부터 저자 직접 작성,
<https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/documents-budgetaires/lois-projets-lois-documents-annexes-annee/exercice-2019/projet-loi-finances-2019#.XbHnNugzaUk>
 (최종검색일: 2019. 7. 30)

② 지역 차원에서의 지방자치단체-공공기관 간 협력체계 구축

지역과의 협력적 계약관계를 유지하기 위한 상시적인 협력체계 구축이 필요하다. 여기에 시사점을 줄 수 있는 것이 프랑스의 지역지원위원회(regional aid commission)이다.³⁸⁾ 여기서는 지방자치단체장이 위원장을 맡으며 부재시 ADEME 지역본부장(regional director)이 대신한다. 위원들로는 지방자치단체 재무담당, 4명의 다른 기관 지역본부 담당자, 6명의 지방자치단체장이 임명한 위원들로 구성된다. 여기서는 지역 관련 ADEME 재정지원 프로젝트의 검토 후 위원회 의견을 ADEME 장 및 지방자치단체장에게 보고한다.

이는 지역에너지센터 설립이 가시화되고 있고 각 지역 에너지위원회

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?idSectionTA=LEGISCTA000006188526&cidTexte=LEGITEXT000006074220&dateTexte=20090605> (최종검색일: 2019. 8. 21)

37) AE는 Autorisations d'engagement의 약자로서 계약 전체에 해당하는 지불 약속을 의미하며, CP는 Crédits de paiement의 약자로서 다년간 계약의 경우 한 해의 지출을 의미한다.
<https://www.economie.gouv.fr/cedef/quelle-difference-entre-autorisation-dengagement-et-credit-paiement> (최종검색일: 2019. 8. 10)

38) 관련 내용은 Legifrance 홈페이지 자료를 번역하여 재구성한 것이다.
<https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?idSectionTA=LEGISCTA000006188526&cidTexte=LEGITEXT000006074220&dateTexte=20090605> (최종검색일: 2019. 8. 21)

활성화가 논의되고 있는 우리나라 현실에 상당히 적합성이 높은 모델이라고 하겠다. 즉 지역에너지센터나 지역 에너지위원회를 주축으로 하고 에너지공단 및 지방 환경청,³⁹⁾ 한전 지역본부 등 지역 기반 공공기관이 참여하는 형태로 위원회를 구성하는 방안을 고려해볼 수 있다. 이와 같은 상시적인 협력체계 하에서 지역의 장기적인 에너지 사업을 발굴하고 이를 지역에너지계획을 통해 중앙정부 정책에 반영할 수도 있을 것이다.

③ 배전망 단위에서의 지방자치단체 관할권 확대

프랑스나 독일의 사례를 참고하여 배전망과 같은 지역 단위 소규모 유통 네트워크에 대해 지역이 관할권을 강화하는 것을 고려해볼 수 있다. 도시국가의 역사적 배경 하에서 지역 독자적인 에너지 공급망을 구축해왔던 유럽국가와는 환경이 다르기 때문에 프랑스와 같이 소유권 자체를 지방자치단체에 넘기는 급진적인 방법은 현실적으로 어려울 수 있다. 그러나 최소한 배전망을 운영하는 공기업과의 협력체계를 구축한다거나 전봇대가 점유하는 토지에 대한 사용료를 현실화하는 방법을 통해 이를 점진적으로 구현해나갈 수는 있을 것이다.

우리나라 현실을 살펴보면, 전력시장의 경직성으로 인해 배전망 단위에서 이루어질 수도 있는 지역 차원의 자율적인 사업의 기획과 추진이 실질적으로 어려운 상황이다. 정부가 야심차게 추진했으나 지지부진한 프로슈머 사업부터 시작해서 현재 심각한 상황에 이른 것으로 보고되고 있는 재생에너지 계통 연결 지연 사태에 이르기까지 이 모든 문제점들이 본질적으로는 전국 단일망을 통해 전력시장을 경유하도록

39) 프랑스의 경우 ADEME는 에너지 뿐 아니라 환경 업무도 같이 수행하는 기관이다.

하는 현재의 전력시장 체계의 한계점에 기인한 것이다. 물리적인 접속만을 시장 참여로 간주하는 경직된 체계 하에서 물리적 접속 외의 방법을 찾지 못하면 지역 단위 사업이 다양한 경로로 이윤 추구를 할 수 있는 기회가 상실된다.

따라서 배전망에 대한 일정한 관할권을 지방자치단체에 부여하고 지방자치단체 관할 사업에 대해서는 어느 정도 전기사업법 상에서 예외로 인정을 하여 지역의 재생에너지 활성화에 숨통을 틔어줄 필요가 있다.⁴⁰⁾ 관할권 부여에 따라 지역이 필요로 하는 배전망 단위의 각종 정보와 통계자료를 지방자치단체에 의무적으로 제공하도록 하는 것도 필요하다. 한편, 전봇대 도로점용료를 현실화시켜서 확보되는 재원을 재생에너지 계통연계 투자에 사용하도록 하는 등의 방법도 고려해볼 필요가 있다.⁴¹⁾

④ 지방자치단체 영향력 범위를 고려한 인허가 권한 부여

에너지사업의 인허가권을 지방자치단체 영향력 범위를 고려하여 부여할 필요가 있다. 이는 프랑스와 같이 지방자치단체의 권한을 해당 지역 주민의 실질적 생활권과 일치시키고자 하는 차원에서 고려되어야 한다. 이런 관점에서 사업행위의 영향력이 한정된 지역에 그치는 집단 에너지 사업 허가권은 해당 지역의 지방자치단체에 이양하는 것이 필요하다. 또한 앞서 제시한 배전망 단위에서의 관할권 강화도 이런 관

40) 관련 사업을 할 수 있는 지방자치단체의 자격을 엄격히 제한하고 중앙정부와 관련 대기업과의 협력체계를 구축하도록 하면 전력 에너지의 안정적 공급체계를 크게 훼손시키지 않는 범위에서 지역 자체적인 사업 활성화가 가능할 것이다.

41) 전봇대 도로 점용료 현실화에 대한 논의는 간헐적으로 발생해왔다. 최근 기사로 이데일리(2018.10.24.), “국토부, 전봇대 도로점용료 최대 30배 인상 추진…업계 반발”을 참고한다. <https://www.edaily.co.kr/news/read?newsId=01190646619376200&mediaCodeNo=257>(최종검색일: 2019. 10. 25)

점에서 이해할 수 있다.

이와 관련하여 용량 기준으로 발전설비 인허가 또는 위임 범위를 규정하는 관행은 면밀하게 검토하여 수정할 필요가 있다. 최근에 우리나라에서 논의되고 있는 권한 이양의 논의를 보면 주로 발전설비 용량 기준이 되고 있다. 이는 현행 전기사업법 및 하위 시행령에서의 지방자치단체 위임범위 규정이 발전설비 용량으로 규정되어 있기 때문이며 이를 좀 더 확장하자는 것의 논의의 골자이다. 그러나 지방자치단체는 에너지시장을 감독하거나 운영하는 주체가 아니고 수급 조정 권한이 없기 때문에 우리나라와 같이 전국 단위의 전력시장을 운영하고 있는 상황에서는 제한된 범위라고 하더라도 원칙적으로 인허가권을 부여할 수 없다.

<표 8-5>의 주요국의 사례를 보면 전기사업법 상으로 일정 용량 이하의 설비에 대해서는 승인된 것으로 간주하거나(프랑스)되거나 신고제(일본)로 운영되고 있다. 독일의 경우에는 용량 기준이 아닌 환경 관련법에 의한 허가를 필요로 하며, 미국은 환경 및 토지이용 등을 중심으로 지방자치단체별로 다양한 인허가 기준을 운영한다. 오히려 발전 용량보다는 프랑스와 독일에서 살펴본 바와 같이 배전망에 대한 소유권이나 관할권을 지방자치단체에 부여하는 형태로 권한 이양을 실현하는 경우가 더 많다.

따라서 현재와 같은 위임 형태를 유지하고 그 범위 설정에 있어서도 지나치게 큰 폭의 확대는 지양할 필요가 있다. 장기적으로는 배전망 관할권 부여나 관련 공기업과의 협력을 통해 지역에서 기술적으로 감당 가능한 범위 내에서 자율적으로 결정하게 하는 것이 바람직하다. 또한 일정 규모 이하의 설비에 대해서는 신고제나 등록제로 운영하여

규제를 완화하는 대신 독립 기구나 위원회의 감독을 받는 형태로 이행하는 것이 바람직하다.

〈표 8-5〉 주요국 발전사업 허가 기준

구분	내용
프랑스	50MW 초과는 중앙정부 승인(Schwartz(ed.),2019: 93) 50MW 이하는 승인된 것으로 간주(에너지법 R.311-1 이하 조항)
독일	전기사업법엔 별도의 규정이 없으며, 환경관련법(Federal Immission Control Act)에 의한 허가권(permit) 필요(Schwartz(ed.),2019: 104)
일본	전기사업법 상으로 신고 의무가 있으며, 10MW 이상 중앙정부 신청서 제출 및 독립 기구(OCCTO) 등록(Schwartz(ed.),2019: 177)
영국	Ofgem에 의한 허가(license)제도로 운영(Schwartz(ed.),2019: 364)
미국	주별 또는 지방자치단체 별로 별도의 인허가 절차 및 관련 법률이 존재하는데, 허가는 크게 ①Environmental Permit and Review (환경적 허가 및 검토), ②Land Use Permit(땅/부지 사용 허가), ③Construction and Operation Permit(건설 및 운영 허가) 및 ④Utility Permit(송전선 연결 허가) 등으로 구분됨(이광민, 2016: 88)

자료: 법령 분석 결과 및 각각 표시된 참고자료로부터 저자 직접 작성

⑤ 지역 차원의 기본계획을 바탕으로 한 재생에너지 확대

농어촌 재생에너지 활성화를 위한 시정촌 단위의 기본계획을 세우고 사업자가 이에 따르도록 법적 권한을 부여하는 일본의 사례는 농촌 지역 태양광을 주요 정책과제로 추진하고 있는 우리나라에도 시사점을 줄 수 있다. 특히 기초자치단체에 계획 수립과 관련된 승인 권한을 부

여한다는 점에서 최근 본격화되고 있는 기초 자치단체 단위의 지역에너지계획 수립에 시사점을 제공한다.

이와 같은 개념은 정부가 추진하고 있는 계획입지 제도의 내실화를 위해서도 필요하다. 지역자원의 이용계획과 관련 사업내용을 지역 주민 스스로 결정하도록 하는 차원에서 보다 면밀한 프로세스 정립이 필요하다. 이에 본 연구에서는 다음과 같이 2단계 프로세스를 제안한다.

(1) 1단계 : 정보공유 체계 마련

지역의 자원과 환경 여건을 고려하여 사업 우선순위 지역을 미리 선정하게 할 목적으로 전략환경영향평가 및 경제성 평가를 수행하여 그 결과를 지방자치단체에 제공하는 체계를 마련한다. 관련 평가 작업은 예경연, 환경연 등의 국책연구기관 주도로 실시하는데, 관련 DB를 활용하여 예상 후보지를 판별한 후 우선 순위지역에 대해 일괄적으로 전략환경영향평가를 실시하여 그 결과를 각 지방자치단체에 제공하는 순서로 이루어진다. 향후 이를 상설기구로 확장하여 전국 단위의 상시적인 모니터링 기능 부여도 가능하다.

(2) 2단계 : 주민참여 지역에너지계획 수립을 통한 사업지 선정

각 지방자치단체에서는 위와 같은 절차로 제공받은 기본 정보를 바탕으로 지역에너지계획 수립단계에서 주민 공람, 여론 수렴 등을 거쳐 주민 여론이 반영된 사업 후보지 우선순위를 선정하여 5년 주기로 수립하도록 되어 있는 지역에너지계획에 반영하는 방식으로 중앙정부와 공유하도록 한다. 이렇게 하여 지역에서 선정된 사업 후보지를 계획입지 제도에 활용하거나 에너지기본계획에 반영할 수 있고 전력수급기본

계획에 반영하여 장기 송전망 계획에 도움을 줄 수 있으며, 중앙정부와의 ‘목표 협약제’에 반영하여 장기 사업화시킬 수도 있다. 장기 전원 계획 수립 시 그동안은 대형 사업자 사업의향만이 주로 반영되었으나 재생에너지는 주민과 지방자치단체의 의향이 중요하게 반영될 수밖에 없으므로 ‘사업자+주민여론’을 체계적으로 장기 계획에 반영할 수 있는 기본체계를 마련한다는 점에서 필요성이 충분히 있다고 판단된다.

⑥ 지방자치단체의 자율권 확대를 위한 법제도 개선

지방자치와 관련된 보다 상위의 법령에서 에너지 관련 업무를 지방자치단체의 사무로 포함시킬 필요가 있다. 이를 위해 지방자치단체의 사무범위를 규정한 「지방자치법」 제9조에 에너지와 관련한 내용을 포함시킬 필요가 있다. 그리고 이 조항과 관련된 각종 법령들을 정비하여 지방자치단체가 보다 통합적으로 사업을 추진할 수 있는 환경을 조성해야 한다. 「전기사업법」에 의한 전기사업허가권과 「국토의 이용 및 계획에 관한 법률」에 의한 개발행위허가권을 통합하는 것이 가장 쉬운 예시가 될 것이다.

아울러 프랑스와 독일의 사례를 참고하여 지방자치단체 소유의 재산의 이용에 대한 자율권을 확대할 필요가 있다. 독일은 주정부가 특정 부지에 대해 입찰 권한을 행사할 수 있으며 프랑스에서는 지방자치단체에 이양된 소유권을 바탕으로 계약양허 권한 등을 행사할 수 있다. 이를 참고하여 우리나라에서도 국유재산이나 공유재산에 대해 임대계약 및 사용료 조건 등과 관련한 재량권을 지방자치단체에 부여하여 지역 자율의 사업 추진이 가능하도록 할 필요가 있다.

제9장 결론

본 연구는 최근 논의가 활발히 이루어지고 있고 정책화도 가시화되고 있는 우리나라 에너지 분야 지역분권의 방향을 제시하기 위해 에너지 전환을 성공적으로 이행하고 있는 해외 주요국들의 거버넌스 체계를 분석하여 정책 참고자료 차원에서 활용토록 하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 에너지전환에 성공적인 모습을 보이고 있는 주요 선진국이 그들의 지방분권 수준에서 어떤 방식의 에너지 분야 지역분권을 이루어나가고 있는지를 법제적 차원과 재정적 차원으로 나누어 보다 통합적인 시각을 제공하고자 하였다.

이를 위해 우선 우리나라의 에너지 분야 법제 현황과 재정집행 체계 및 현황에 대해 살펴보았다. 우리나라 법령 체계에서는 전반적으로 사업 계획이나 시행 초기 단계에서 지방자치단체가 주도적인 역할을 하기에는 미흡한 체계이다. 재정적인 측면에서도 지방자치단체가 에너지 및 자원에 관련한 사업이나 정책을 독립적으로 운영하는 체계로 보기는 어려운 상황이다.

다음으로 주요국의 일반적인 지방자치 체계를 간단히 소개하고 에너지 관련 주요 법령에서 나타난 지역의 권한 설정이 어떻게 구현되었는지를 살펴보았다. 또한 중앙-지방자치단체 재정구조와 에너지 분야의 정책사업의 추진에 있어서 재원구성 및 집행체계를 살펴보았다. 프랑스는 기존 수직통합적 에너지 산업구조를 시장 자유화 맥락 속에서 변화시켜 가면서 지방자치단체의 역할을 확대해나가고 있으며, 지역 기반의 공공 기관이나 단체 등을 통한 간접적인 지방자치단체 지원이 이

루어지고 있었다. 독일의 에너지 법제는 기본적으로 연방제의 틀 속에서 주정부 중심의 거버넌스 체계를 가지되 연방정부와의 경합과 협력을 통해 관련 정책을 시행하는 체계를 가지고 있었다. 일본은 우리나라와 가장 유사하여 시사점이 부족하지만 시정촌 주도의 계획 수립 권한이 참고할 만 하였다. 영국은 지역분권과 관련하여 법제적 장치가 빈약하고 재정 측면에서도 높은 수준의 중앙집권적 체계를 보여주었다. 미국 캘리포니아주의 거버넌스 체계에서는 기본적인 권한을 부여하고 다양한 사업형태로 지방자치단체 참여가 허용되는 점이 참고할 만하였다.

이상의 내용을 바탕으로 국가 간 종합 비교를 한 후 얻은 정책적 시사점은 다음과 같다. 우선 에너지 정책에서의 지역의 의의를 구체화할 필요가 있다. 또한 중앙-지방 협력체계 구축을 통해 지역의 역량을 강화시키도록 노력해야 한다. 갈수록 심화되고 있는 시장 중심 정책 체계에서의 지역분권을 어떻게 이행할지에 대해서도 고민이 필요하며, 지방자치를 규정하는 상위 법령에 지방자치단체의 에너지 관련 권한을 설정하여 통합적인 정책 추진체계를 갖추도록 할 필요가 있다.

이러한 시사점을 구체적으로 구현하기 위한 정책 제언들은 다음과 같다. 우선 프랑스와 같이 국가-지방자치단체 간 중장기 협약 형태의 정책 추진하는 것을 검토해볼 필요가 있다. 또한 지역 차원에서의 지방자치단체-공공기관 간 협력체계 구축할 필요가 있다. 아울러 프랑스나 독일의 경우를 참고하여 배전망 단위에서의 지방자치단체 관할권 확대하여 지역 단위에서의 에너지 전환을 촉진시킬 필요가 있고, 이와 유사한 차원에서 집단에너지 등에 대해 지방자치단체 영향력 범위를 고려하여 인허가 권한을 부여할 필요가 있다. 또한 지역 차원의 기본계획을 바탕으로 하여 수용성을 고려한 재생에너지 확대 전략을 마련

할 필요가 있다. 마지막으로 지방자치단체의 자율권 확대를 위한 법제도 개선이 필요한데 구체적으로 지방자치 관련 상위 법령에 지방자치단체의 에너지 관련 권한을 명시할 필요가 있다.

본 연구는 다음과 같은 한계점이 있다. 우선 과업 내용이 과다해질 우려가 있어 각국의 거버넌스 체계가 변화되어 온 흐름과 그 이유를 알아보는 통시적 접근은 하지 못하고 현 시점에서의 횡단면적인 현황 분석 위주로 접근하였다. 둘째, 다양한 에너지원을 모두 포괄하지 못하고 에너지전환에서 가장 많이 다루어지는 전력과 재생에너지 정책만을 집중적인 관찰대상으로 하였다. 추후에 보다 광범위하고 통합적인 연구로 이와 같은 한계점이 극복되길 기대한다.

참고문헌

<국내 문헌>

- 국회예산정책처(2017), 2017 조세의 이해와 쟁점: 조세개요, pp. 3-4.
- 국회예산정책처(2019a), 2019 대한민국 재정, pp. 26, 77-78, 466, 470.
- 국회예산정책처(2019b), 2019 대한민국 지방재정, pp. 20, 28, 146.
- 김의섭(2013), 영국의 지방세 제도, 한국지방세연구원, pp. 4, 40, 47-68.
- 김종래·한인희·정원희(2013), 국외 지방자치제도 운영실태 비교분석: 지방자치부 신설을 중심으로, 경인행정학회, pp. 65, 76.
- 김태호(2017), 지방정부의 과세자주권 강화를 위한 헌법의 개정에 관한 논의, 한국지방세학회 제9회 지방세콜로키움(2017.3.15.), p. 17.
- 김현아(2017), 최근 주요국의 지방재정 개혁사례 연구, 한국조세재정연구원 보고서, pp. 12-19, 44-46, 83, 90, 93-96, 99-102.
- 남기윤(2004), 미국법에서 法人理論의 展開와 그 現 時代的 意義, 인권과 정의, Vol. 335, 2004년 7월, p. 124.
- 대한민국시도지사협의회(2017), 프랑스 지방자치제도, p. 14.
- 도쿄세리사회(2017), 외국인을 위한 알기 쉬운 일본의 세금과 세리사제도, p. 6.
http://www.tokyozeirishikai.or.jp/common/pdf/f_han.pdf(최종검색일: 2019. 10. 22)
- 박기현·김창훈(2016), 지역에너지사업 실태분석을 통한 중앙-지방정부 간 에너지부문 협력증진 방안 연구, 기본연구보고서, 에너지경제연구원.
- 박훈(2015), 미국의 지방세 제도, 한국지방세연구원, pp. 12, 29.

- 방동희(2017), 영미의 지방자치제도와 재정고권의 헌법적 보장: 헌법상 지방자치제의 보장체계(구조)와 재정고권보장 내용을 중심으로, 공법학연구, 18(4), pp. 431-459.
- 산업통상자원부(2019), 2019년 예산 사업설명자료.
- 송원근·이남형·이상호·최은주(2018), 주요국의 재정분권 추진 현황과 시사점, 국회예산정책처, pp. 40, 56-57, 59, 100, 102.
- 안창남(2013), 프랑스의 지방세 제도, 한국지방세연구원, pp. 99-101.
- 외교부(2013), 영국 개황, p. 44.
- 외교부(2018), 프랑스 개황, p. 51.
- 유태현(2015), 지방세정 환경 변화를 반영한 지방세무직 운용 개선방안, 한국지방세연구원, p. 83.
- 유태현(2017a), 독일 공동세제도의 운용사례와 우리나라 지방재정 시스템의 개편 연구, 2017년 한국지방재정학회 추계학술대회 발표논문집(2017.11.23.) pp. 21-49.
- 윤인숙(2018), 주요 외국의 지방자치제도 연구-미국, 한국법제연구원, p. 54.
- 이광민(2016), 전기사업 인허가 절차 간소화방안 연구, 법무법인 영진, p. 88.
- 이동식(2012), 독일의 지방세 제도, 한국지방세연구원, pp. 8-10, 21-23, 30, 35-36.
- 이상운(2018), 주요 외국의 지방자치제도 연구-일본, 한국법제연구원, pp. 35-39.
- 임기추(2014), 주요국의 에너지 거버넌스 변화 연구, 기본연구보고서, 에너지경제연구원.
- 전력거래소(2017), 2017년 해외 전력산업 동향: 프랑스, pp. 3-5.

- 전학선(2016), 프랑스 지방자치단체의 국정참여제도, 공법학연구, 17(3), p. 5.
- 전훈(2017), 프랑스 스포츠법제에 관한 소고, 법제논단, 2017년 3월호, 법제처, p. 134.
- 정연미(2017), 독일 공동체 에너지와 지방분권화의 과제, 한국지방자치학회보, 제29권 제4호(통권100호), 2017. 12, pp.125-149.
- 주인석(2016), 독일의 ‘에너지 전환(Energiewende)’ 정책과 연방-주정부간 협력과 갈등, 국제정치연구, 제19집 2호, pp.35-65.
- 지방행정연수원/시·도공무원교육원(2017), 2017 공통교재 지방재정조정 제도, p. 32.
- 진상현(2018), 지방분권화 시대 분산형 에너지의 역할 및 방향, 에너지 포커스 2018 겨울호, 에너지경제연구원.
- 한재각(2017), 유럽의 지역에너지 발전 과정과 시사점, 에너지포커스 2017 겨울호, 에너지경제연구원.
- 행정안전부(2018a), 2017년도 지방교부세 운영사항, p.1.
- 행정안전부(2018b), 2018년도 지방교부세 산정 해설, pp. 12, 13-15, 105.
- 행정안전부(2019a), 2019년도 지방자치단체 통합재정 개요(상), pp. 24, 33, 91.
- 행정안전부(2019b), 2019년도 지방자치단체 통합재정 개요(하).
- 행정자치부(2005), 일본의 지방분권 및 사무배분 추진 분석- 지방분권 일괄법을 중심으로, p. 2.

<외국 문헌>

- Direction Générale des Collectivités Locales(2019), *Les Collectivités Locales en Chiffres 2019*, pp. 19, 61, 70.

Energy Cities(2017), *Local Energy Ownership in Europe*. pp.39-41.

Local Government Association(2016), *Don't Be Left In The Dark*.

<https://www.local.gov.uk/sites/default/files/documents/dont-be-left-dark-what-lo-48e.pdf> (최종검색일: 2019. 10. 15)

Ministry of Housing, Communities and Local Government(2019), *Local Authority Revenue Expenditure and Financing: 2019-20 Budget, England*, pp. 11-12.

Schwartz, D. L.(ed.)(2019), *The Energy Regulation and Markets Review*, 8th ed., Law Business Research Ltd, pp. 92-93, 104, 177, 364.

Statistisches Bundesamt(2019), *Finanzen und Steuern Steuerhaushalt 2018*, pp.10-11.

瀧口信一郎(2015), 地方創生とエネルギー自由化で立ち上がる地域エネルギー事業—ドイツ・シュタットバルケからの示唆と地域経済への効果—, *J R Iレビュー* 2015 Vol.7, No.26, p. 98.

山下紀明(2018), 地域で太陽光発電を進めるために地域トラブル事例から学ぶ, *科学*, Oct. 2018 Vol.88 No.10, pp. 1016-1018.

経済産業省(2015), 省エネ法の権限に係る国と地方の在り方について (概要),

https://www.meti.go.jp/shingikai/enecho/shoene_shinene/sho_energy/pdf/016_02_05.pdf (최종검색일: 2019. 3. 11)

<웹사이트>

e-나라지표, http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1123
(최종검색일: 2019. 10. 20)

국가법령정보센터 홈페이지, <http://www.law.go.kr/>(최종검색일: 2019. 6. 15)

- 독일 Gesetze im Internet 홈페이지, <http://www.gesetze-im-internet.de/>
(최종검색일: 2019. 8. 11)
- 독일 undesministerium der Finanzen, Bundeshaushaltes 홈페이지,
<https://www.bundeshaushalt.de/#/2018/soll/ausgaben/einzelplan.html>(최종
검색일: 2019. 8. 16)
- 영국 legislation.gov.uk 홈페이지, <http://www.legislation.gov.uk/browse/uk>
(최종검색일: 2019. 9. 30)
- 영국 HM Treasury, OSCAR DB,
[https://www.gov.uk/government/statistics/oscar-publishing-data-from-the-d
atabase-june-2019](https://www.gov.uk/government/statistics/oscar-publishing-data-from-the-database-june-2019)(최종검색일: 2019. 10. 5)
- 일본 도쿄도청 홈페이지 한국어 설명자료,
[http://www.metro.tokyo.jp/KOREAN/ABOUT/STRUCTURE/structure01.h
tm](http://www.metro.tokyo.jp/KOREAN/ABOUT/STRUCTURE/structure01.htm)(최종검색일: 2019. 9. 5)
- 일본 재무성, 2019년 예산 홈페이지,
<https://www.bb.mof.go.jp/server/2019/dlpdf/DL201912001.pdf>(최종검색일:
2019. 9. 5)
- 일본 e-Gov 법령검색 홈페이지, <https://elaws.e-gov.go.jp/>(최종검색일: 2019.
9. 10)
- 일본 日本都市センター 홈페이지, [http://www.toshi.or.jp/app-def/wp/wp-content
/uploads/2013/09/hikaku2.pdf](http://www.toshi.or.jp/app-def/wp/wp-content/uploads/2013/09/hikaku2.pdf)(최종검색일: 2019. 3. 11)
- 미국 에너지부 FY2019 Budget Justification 홈페이지, [https://www.energy.gov/c
fo/downloads/fy-2019-budget-justification](https://www.energy.gov/cfo/downloads/fy-2019-budget-justification)(최종검색일: 2019. 10. 12)
- 미국 California Legislative Information 홈페이지, <https://leginfo.legislature.ca.gov/>
(최종검색일: 2019. 10. 15)

미국 State of California, California Budget 2019-20 홈페이지, <http://www.ebudget.ca.gov/>(최종검색일: 2019. 10. 20)

미국 U.S. Census Bureau 홈페이지, <https://www.census.gov/data/datasets/2016/econ/local/public-use-datasets.html>(최종검색일: 2019. 10. 10)

미국 U.S. Government Finances 홈페이지, http://www.usgovernmentrevenue.com/total_revenue_2019USbn(최종검색일: 2019. 10. 20)

프랑스 LegiFrance 홈페이지, <https://www.legifrance.gouv.fr/>(최종검색일: 2019. 7. 20)

프랑스 Forum de la performance 홈페이지,
<https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/documents-budgetaires/lois-projets-lois-documents-annexes-annee/exercice-2019/projet-loi-finances-2019#.XbHnNugzaUk>(최종검색일: 2019. 7. 30)

김 창 훈

現 에너지경제연구원 연구위원

<주요저서 및 논문>

『미래 기술·사회·경제 구조변화와 에너지 수요관리 전략 연구』, 에너지경제연구원, 2017

『지역에너지사업 실태분석을 통한 중앙·지방정부 간 에너지부문 협력 증진 방안 연구』, 에너지경제연구원, 2016

기본연구보고서 19-10

주요국 거버넌스 체계 분석을 통한 에너지 분야 지역분권 방향 연구

2019년 12월 30일 인쇄

2019년 12월 31일 발행

저 자 김 창 훈

발행인 조 용 성

발행처 에너지경제연구원

44543 울산광역시 중가로 405-11

전화: (052)714-2114(대) 팩시밀리: (052)-714-2028

등 록 제 369-2016-000001호(2016년 1월 22일)

인 쇄 디자인 범신

©에너지경제연구원 2019

ISBN 978-89-5504-737-0 93320

* 파본은 교환해 드립니다.

값 7,000원

본 연구에 포함된 정책 대안 등 주요 내용은 에너지경제연구원의 공식적인 의견이 아닌 연구진의 개인 견해를 밝히 드립니다.



에너지경제연구원

(44543) 울산광역시 중구 중가로 405-11(성안동, 에너지경제연구원)
전화 : 052)714-2114 | 팩스 : 052)714-2028 | www.keei.re.kr



값 7,000원
93320



9 788955 047370
ISBN 978-89-5504-737-0