

풍력발전단지 건설 갈등과 바람자원의 공유화

김동주 (제주대)*

- 차 례 -

1. 서론 : 제주도의 바람

2. 풍력발전단지 건설 갈등

1) 도입

2) 갈등 발생과 전개

(1) 사업자

(2) 찬성집단

(3) 반대집단

(4) 중재집단

3) 갈등의 쟁점

(1) 환경문제

(2) 사회수용성

(3) 기술 및 경제적 문제

4) 소결

3. 제주도 바람자원 공유화의 내용과 반응

1) 환경단체가 주장한 공평화

(1) 문제제기

(2) 바람자원을 공유화하자

(3) 자연자원의 공유화의 이론적 접근

(4) 제주도 바람자원 공유화를 위한 전략

2) 공평화에 대한 이해당사자의 입장

3) 소결

4. 바람자원 공유화 담론의 진행과정

1) 기초적 주장

2) 공론화

3) 행정기관 연구용역 시행

(1) 법률 및 제도적 검토

(2) 사업 주체

(3) 전력계통 연계의 문제

(4) 주민친화적 풍력발전 육성방안

(5) 평가

4) 법제화

5. 결론 : 풍력발전, 어떻게 해야 하는가?

* 제주대학교 대학원 사회학과 박사과정(학번 : AD20080301), 연락처 : mzsini@gmail.com

1. 서론 : 제주도의 바람

제주는 바람의 땅이다. 여름철의 태풍 뿐 만 아니라, 겨울철에 상시적으로 부는 바람은 걸어 다니기 힘들 정도로 세차다. 이러한 바람은 제주인들의 삶과 매우 밀접한 관계에 있다. 바람으로 인해 언어(짧고 억센 사투리)와 건축(초가지붕 집줄 놓기), 농경(흙이 날리지 않도록 밟아줌), 그리고 무속(바람의 여신인 영등할망을 위한 영등굿) 등 제주문화 뿐만 아니라, 자연생태(바닷바람으로 인해 한라산 쪽으로만 자라는 나뭇가지)에 커다란 영향을 끼쳤다(송성대, 2001). 또한 바람을 막기 위해 감귤원에 삼나무로 심은 방풍림도 제주지역 경관의 독특한 모습이다.

이러한 바람은 제주지역 예술인들에게 훌륭한 자원이 되기도 한다. 백광익 화백의 「오름 위에 부는 바람」을 본 적이 있는가? 커다란 캔버스를 바탕으로 밑에는 조그만 오름이 있고 그 위에 넓게 펼쳐진 하늘 안에서 휘몰아치고, 뿔어져 나오는 바람의 요동을 보노라면, 눈에 안 보이는 제주의 바람을 추상적이지만, 오히려 그렇기 때문에 매우 사실처럼 표현하였다고 느껴진다. 강요배 화백의 「뒤편지는 파도」도 마찬가지다. 제주의 바람이 아니었다면 우리는 어디서 저렇게 뒤집어지는 파도를 볼 수 있을 것이며, 그것을 화폭으로 옮겨 담을 작가가 탄생할 수 있었을 것인가.

이처럼 제주의 바람은 제주인의 삶과 문화에서 떼려야 뗄 수 없는 존재다. 그리고 최근에는 제주도의 바람에 대해 새로운 인식과 접근이 생겨나고 있다. 바로 바람을 이용해 전력을 생산하는 풍력발전사업의 성장 때문이다. 그간의 바람이 제주민의 삶에 고난과 역경의 상징이었다면, 이제는 돈을 벌어들여 주는 황금알을 낳는 거위로 변한 것이다.

그러나 바람이 그저 순풍처럼 불지만은 않았다. 풍력발전단지 건설을 둘러싸고 사업자와 인근 토지주, 지역주민, 행정기관 사이에 갈등이 매우 심각하게 발생하였던 것이다. 그리고 이러한 갈등은 법적 분쟁으로 이어져 지금까지 계속되고 있다. 물론 이런 와중에도 또 다른 풍력발전단지는 준공을 앞두고 있는 상황이며, 제주지방정부에서는 바람자원에 대한 공공자원화를 추진하고 있기도 하다.

따라서 이 글은 각종 난맥으로 얽혀있는 제주도 풍력발전에 대해 그 도입과 확대 과정을 둘러본 후, 가장 큰 갈등사건이었던 난산풍력발전단지 건설사업과 그 반대투쟁에 대해 알아본다. 그리고 이러한 갈등을 통해 새롭게 제시된 개념인 ‘풍력자원 공영화’, 이른바 공풍화에 대한 논의 배경 및 진행과정, 그 내용에 대해 설명한 후 비판적으로 검토해 볼 것이다.

그 동안 풍력발전에 대한 논의는 거의 대부분 기계 및 전기공학에서만 다뤘기 때문에 사회과학적인 접근은 손가락으로 꼽을 정도다. 먼저 재생가능에너지 중 풍력발전을 둘러싼 갈등에 대한 연구로는 염미경(2006)과 에너지전환(2006a)¹⁾, 그리고 김동주(2007a)가 있다.

1) ‘에너지전환’(www.energyvision.org)은 재생가능에너지 보급을 주 활동으로 하는 환경단체로, 환경운동연합

염미경(2006)은 해상풍력실증연구단지가 조성되고 있는 제주도의 한 지역사회를 중심으로 사업주체의 대 지역전략과 개발예정지의 지역수용성을 마을의 엘리트 집단과 일반주민에 대한 심층면접과 설문조사를 통해 살펴보았다. 에너지전환(2006a)은 전 세계의 에너지 상황, 기후변화, 한국의 에너지 수급현황을 분석하고 그 속에서 풍력발전이 차지하는 다각적인 의미에 대한 논의에서 시작하여 덴마크, 독일, 스페인, 영국, 일본의 풍력발전 현황과 주민들의 인식에 대한 분석도 수행했다. 그리고 한국의 풍력발전에 대한 주민인식 조사와 건설예정지 주민들의 태도에 대한 조사를 수행하여 주민들의 풍력발전에 대한 수용성을 높이기 위한 방안을 다루었다. 김동주(2007)는 제주도 난산풍력발전단지를 둘러싼 갈등의 발생과 전개를 서술한 뒤, 쟁점을 도출하여 비교·분석하였고, 이를 토대로 제주도 에너지 전환의 과제를 제안하였다. 이들 연구는 풍력발전단지 건설을 둘러싼 '갈등'에 초점을 맞추어 갈등의 발생과 전개를 중심으로 다룬 후 결론에서는 정책적 차원의 '사회수용성' 방안을 제시하였다(김동주, 2008:2~3). 그리고 최근 권영한 외(2008)는 태양광과 풍력발전소를 건설할 경우 고려해야 할 환경적 측면의 가이드라인을 제안했는데, 사례연구내용에서 가장 큰 갈등이 벌어졌던 제주도를 제외해 내용이 충분치 못하고, 지역에너지자립을 위한 지역자연자원 이용이라는 시각으로 접근하지 못하는 한계를 드러내고 있다.

여기에 더해 김동주(2008)는 '제주도 풍력발전단지 건설'이라는 개발사업을 걸어로 드러난 갈등현상과 그의 해결을 위한 '사회수용성 제고 방안' 같은 제도적 접근보다 '개발주의'와 '생태주의'라는 대립적 틀에 기초하여 제주도 풍력발전단지 건설의 성격을 분석한 후, 사회의 생태적 전환을 위한 바람직한 에너지체제에 대해 고찰해보았다.

2. 풍력발전단지 건설 갈등

제주도 풍력발전의 도입 및 확산과정을 알아 본 후, 풍력발전단지 건설사업에서 발생한 갈등의 진행과정 및 쟁점에 대해 알아본다.²⁾

1) 도입과 확산

제주도는 1980년도부터 지역에 무한히 불어오는 바람을 영원히 고갈 되지 않을 깨끗한 에너지로 활용하기 위하여 많은 관심을 기울였다. 당시 제주도에서는 호주의 목장지역에서 사용되고 있는 2kW급 소형 풍력발전기 4기를 자체 예산으로 도입하여 도내 4개 자연부락에 설치한 후 주택 12가구에 공급하는 시험 연구사업을 시도한 바 있으며, 제주의 청정한 자연

부설 에너지대안센터가 독립되어 만들어졌다.

2) 2장(풍력발전단지 건설 갈등에 대한 부분)은 김동주(2007), 김동주(2008)를 많이 참고하였다.

에너지가 공급되는 이상형의 문화 복지마을을 건설하기 위한 사업계획의 일환으로 추진되었다.

그 후 제주도는 보다 과학적이고 실용성 있는 대체에너지 보급을 위한 정책 기반을 구축해 나가기 위하여 1981년도에 제주도를 풍력에너지 개발 시범도로 지정하여 줄 것을 중앙정부에 요청하였다. 그리고 당시 동력자원부가 이를 수용하여 제주도를『풍력에너지개발 시범도』로 지정함으로써 국가의 지원과 관심이 시작되었다.

또한 KIST가 주관하고 독일 기업이 참여하는 한독 태양풍력복합발전시스템에 관한 국가 연구 과제를 한림 월령지역에 유치하여, 지역 내 풍력발전에 관한 연구 기반시설을 갖추게 되었다. 1995년부터는 한국에너지기술연구원이 이곳에 연구시스템을 보강하여 신·재생에너지 연구단지를 본격 출범시켰다. 이는 지금까지 풍력발전에 대한 실증 시험과 아울러 우리나라 풍력발전기술에 대한 대안을 제시해 주었다.

제주도는 풍력발전에 관한 기술적, 제도적 기반을 조성해 온 경험과 지역적 배경을 토대로 중앙정부의 지원 하에 풍력발전실용화를 위한 시범단지 조성사업을 적극 추진하였다. 1997년도 지역에너지개발 사업의 일환으로 국비 18억 원 및 도비 3억 원을 투입하여 북제주군 행원지역에 덴마크에서 도입한 600kW급 풍력발전기 2기를 설치한 후 1998년 8월 국내 처음으로 상업운전에 성공하였다. 아울러 2003년 4월까지 총 사업비 203억 원을 투입하여 15기의 풍력발전기를 연차적으로 설치하여 국내 최대 규모인 약 10MW 용량의 풍력발전 시범단지 조성사업을 모두 완료하게 되었다. 제주도는 행원풍력발전단지에서 생산되는 전력을 안정적으로 한국전력에 공급·판매하기 위하여 자체자금으로 한전 변전소까지 24km에 이르는 22,900kW 풍력 전용선로를 구성하였다(제주도, 2006).

이후 국내 기업에서도 풍력발전단지 건설에 관심을 기울였고, (주)한국남부발전에서 제주도 서부지역인 한경면에 21MW(9기)급의 풍력발전단지를 건설하였다. 남부발전은 성산읍 수산리에도 성산풍력발전단지를 준공하였다. 가장 최근인 2009년 11월, 성산읍 삼달리에 한신에너지가 33MW(11기) 풍력발전단지를 준공하였다.

이런 대규모 풍력발전단지 이외에 소규모 풍력발전기 설치도 시도되었다. 2000년대 초반 한림읍 금악에 있는 들꽃농장(대표 : 오영덕)에서 경북 경주의 오로라에너지가 제작한 kW급 소형풍력발전기를 설치하였다가 돌풍에 의해 부서졌다. 그리고 2009년 9월 성산읍 난산리에 위치한 대안학교 들살이에서 1kW급 소형풍력발전기를 직접 제작해 설치하였다.

2) 갈등의 발생과 전개³⁾

제주특별자치도는 2020년까지 육상 200MW, 해상 300MW 등 총 500MW 규모의 풍력발전단지 건설을 목표로 하고 있다. 이처럼 거대한 목표를 두고 진행하고 있는 풍력발전단지

3) 이 장은 김동주(2008)의 석사학위논문 3장 3절 중 '난산풍력발전단지' 부분을 옮겨왔다.

건설이지만, 현재 이를 둘러싼 갈등의 발생으로 인해 거의 중단되어 있는 상황이다. 지난 2006년부터 시작된 '난산풍력발전단지' 반대운동과 그 뒤를 이은 '삼달풍력발전단지' 반대운동, 그리고 '삼무해상풍력발전기지' 반대는 아직도 계속되고 있으며, 주민과 사업자, 주민과 행정, 그리고 찬↔반 주민 집단 간 복합적으로 갈등이 빚어지고 있다. 본 절에서는 난산풍력발전단지 건설사업을 둘러싼 갈등에 대해 각 주체들의 대응방식을 중심으로 검토해본다.

'제주 난산리 풍력발전단지 건설공사'는 유니슨(주)이 총 300억 원의 사업비를 들여, 제주도 남제주군⁴⁾ 성산읍 난산리 2886번지 외 일원에 발전설비 총용량 14.7MW($2,100\text{kw} \times 7$ 기) 규모로 풍력발전기를 설치하는 공사이다. 사업계획에 따르면, 완공된 난산풍력발전단지는 연간 36,056MWh의 전기를 만들어 내며, 이는 약 7,500가구가 쓸 수 있는 양이다. 또한 이산화탄소 저감량도 연간 약 22,000톤에 달할 것으로 예상되며, 부지를 임대해 준 난산리에도 소득증대를 가져올 수 있는 공익적 성격의 사업(한성원, 2007)이라고 밝히고 있다.

(1) 사업자

사업자인 유니슨은 강원도 대관령과 경북 영덕에 풍력발전단지를 세워 운영 중에 있고, 제3차 전력수급기본계획(2006년 12월 결정) 발전사업자 의향조사에서 앞으로 제주도에 들어설 예정인 풍력발전단지 10곳 중 6곳, 용량으로는 45% (86.2MW)를 신청했다.

유니슨(주)은 난산리 마을회에 2차례 걸친 사업설명회를 한 후, 토지이용합의를 했다. 그 내용은 마을측은 사업자에게 20년간 공동목장 부지를 임대해주고, 그 대신 연간 6,700만원(임대료 5,500만원 + 마을발전기금 1,200만원) 및 마을 행사 등에 대한 다양한 찬조이다. 즉, 20년의 임대기간동안 14억 원 정도를 마을에 주기로 한 것이다.

또한 반대하는 영농조합 측에 대해서도 ① 원하는 조합원 부지에 추가건설, ② 공시지가로 토지 매입 등의 제안을 하였지만⁵⁾, 거절당하였다. 그 후 반대 측의 강력한 물리적 투쟁에 대해서 경비용역을 동원하여 공사를 진행하려고 시도하였고, '공사방해금지가처분 신청'이라는 법률소송을 진행하였다. 이 소송의 결과 반대 측은 대표의 구속과 벌금을 선고받았다. 이러한 분쟁에 대하여 지역 환경단체가 중재를 제안했으나 적극적인 자세를 취하지 않았다. 또한 천연기념물 수산동굴이 사업부지에서 발견되자, 비용 등의 문제로 해당부지 내 풍력발전기 2기의 건설을 철회하였다. 갈등이 길어지자 건설 장비를 철수하여 현재 공사가 중단된 상태다.

사업자는 한국 풍력기업 중에서 시공과 설비, 그리고 기술력 개발에 있어서 가장 앞서가는 기업으로 제주도에서 다른 기업에 비해 굉장히 의욕적으로 사업을 추진하고 있으며 반대 측의 활동에도 강력하게 대처하였다. 주민수용성 재고를 위해서는 금전적인 면을 중심으로

4) 2006년 7월 1일, 제주특별자치도의 출범으로 남제주군은 서귀포시와 통합하여, 행정시 서귀포시가 되었다.

5) 유니슨(주), 「청초영농법인 공사중단 요청에 대한 당사 입장」, 2006.04.

대처하였다. 또한 2007년 2월 토론회에서는 “(공사가 중단되어)전력생산 또한 지연됨으로 인해 연간 40억 원 이상의 제주도의 우수한 자원인 바람을 허비하고 있는 실정입니다(한성원, 2007)”라고 말했다. 이는 사업자가 에너지체제 전환보다도 수익을 우선시 한다는 것을 단적으로 표현한다.

(2) 찬성 집단

난산풍력발전단지 건설사업을 찬성하는 주민들은 사업부지인 난산리 마을목장을 소유하고 있는 난산리 마을주민들이다. 이들은 2차례의 사업설명회를 들은 후, 마을에 생기는 수익을 보장받고 사업에 협조하였다. 그러나 반대 측의 활동으로 인해 사업이 지연되자, 이들을 비난하였다.

반대 측이 2006년 6월 10일 집회를 열자, 난산리민들은 6월 12일 보도자료를 통해 “난산리 주민들은 풍력발전단지 시설유치를 적극 찬성한다”고 강조했다.⁶⁾ 그리고 9월 1일에는 공사현장과 제주도청 앞에서 풍력발전 건설을 촉구하는 집회를 열어 ‘불법행위 엄단 및 풍력발전공사 방해행위 중단촉구를 위한 결의대회’를 개최하고 합법적인 공사가 이뤄져야 한다고 주장했다. 이들은 “불법행위에 대한 엄정한 법집행 촉구한다!”, “공사방해행위 즉각 중지”, “풍력발전은 지역주민 숙원사업” 등의 피켓을 들고 집회에 참가했다.⁷⁾ 찬성 측의 행동은 풍력발전단지 건설을 둘러싼 이해관계의 대립에서 발생한 것이다.

(3) 반대 집단

난산풍력발전단지를 반대한 주요세력은 사업부지와 맞붙은 곳에서 농사를 짓고 있는 ‘청초발영농조합법인’과 ‘한국녹색회’이다.

청초발영농조합은 서귀포시 표선면 성읍2리에 소재한 300만평 규모의 ‘넓은 목장’에서 12년 전부터 주변 환경과 생태계 보호를 위해 친환경농업을 시작하였다. 면적대비 전국의 7.8%, 제주의 80%를 차지하는 유기농업을 하고 있으며, 45가지 작물과 소, 돼지, 양계 등 유기축산 인증을 획득한 전국 최대의 유기환경농업단지로 2008년부터 100억 규모의 광역단지 친환경농업 지구 조성을 예정하고 있다(정만석, 2007).

한국녹색회는 1981년 설립된 단체로 대학생 모임을 중심으로 생태계 보호활동 및 조사를 주요 설립목적으로 하고 있다. 난산풍력발전단지 반대운동은 연인원 2,000여명이 참여한 이 단체의 2006년도 주요사업이었으며, 지역조직의 성격을 갖고 있는 제주녹색회는 2007년 10월 21일 창립하였다.⁸⁾ 녹색회 회원들 중에서 청초발영농조합법인 조합원이 다수 중복되어

6) 서귀포남제주신문, 「난산리 주민은 풍력단지 “적극 찬성”」, 2006년 6월 12일자.

7) 제주의소리, 「난산리풍력발전 공사방해 행위를 중단하라」, 2006년 9월 1일자.
(<http://www.jejusori.net/news/articleView.html?idxno=21831>)

8) <http://www.greenclub.org/> - 한국녹색회 웹사이트

있다고 한다.

풍력발전단지 공사가 시작되고 나서야 이 사실을 알게 된 인근의 청초발영농조합법인(이하 청초발)에서는 소음피해, 경관영향, 지가하락, 사전 미동의 등을 이유로 공사 중단을 요구하였지만, 사업자는 거부하였다. 이에 반대대책위를 구성하여 공사현장을 실력으로 점거한 후, 건설행위를 중단시켰다.⁹⁾

이들은 수차례 집회도 개최하여 “주변 토지소유자들의 동의를 받지 않은 채 풍력발전단지를 무모하게 추진하자, 이해 관계자들은 <난산풍력발전단지 건설반대대책위원회>를 결성하여 사업중단과 입지 재선정을 요구하고 있다”고 밝힌 후, ① 주변 토지소유자 미동의, ② 한라산, 성산일출봉, 우도 등의 조망권(경관) 훼손, ③ 유기농 목축업 방해 등을 이유로 풍력발전단지 건설을 중단하고, 입지를 재선정하라고 주장했다. 또한 입지에 대한 대안으로 ‘경관 가치가 낮은 해상이나 야산으로!!’를 제시했다. 이들은 2006년 6월 10일에도 제주시청 앞에서 집회를 열고 “사업자가 주변 토지소유자들의 동의도 없이 풍력발전단지를 밀어붙이고 있다”며 “즉각적인 건설 중단과 입지를 재선정하라”고 요구했다.¹⁰⁾

반대 집단은 인터넷 포털사이트 네이버(<http://www.naver.com>)에 ‘난풍반사¹¹⁾ 카페’를 만들어 각종 정보를 교환하고, 인터넷을 통한 반대운동을 시작했다.

공사방해금지가처분의 판결로 청초발 대표가 구속되자 반대운동의 주도세력이 한국녹색회로 바뀌었다. 한국녹색회는 독자적인 대책위원회를 만들어 공사현장 인근에 사무실을 갖춰 상근자까지 파견하였다.

녹색회는 대규모 가두집회를 비롯해 1인 시위¹²⁾, 제주도내 홈페이지 풍력반대 글 게시¹³⁾, 국정감사 자료제공을 통한 문제제기, 풍력발전반대 국제회의 개최¹⁴⁾ 등 여러 가지 방법을 동원해 반대운동을 펼쳤다. 또한 풍력발전의 환경적 영향이외에도 경제성 등 비효율적인 면을 주장하였다.¹⁵⁾ 그리고 천연기념물 수산동굴의 붕괴문제를 거론하며 공사중단을 요구했으며,¹⁶⁾ 제주지역 언론에 ‘풍력이야기’라는 제목으로 풍력발전에 대한 반대광고를 지속적으로 했다.¹⁷⁾

9) 풍력발전단지 건설은 이미 완성된 발전기를 현장으로 갖고 와 조립하고, 송전선로에 연계하는 것이 전부이므로 공사기간이 짧다. (난산풍력단지 건설공사의 예정공기는 2월 1일부터 6월 30일까지 5개월임) 또한 이 즈음해서 유니스이 야간작업을 하는 것이 서둘러 공사진척율을 높이기 위한 것이라는 생각을 갖고 있었던 청초발 측에서는 긴급히 공사를 중단시켜야 했던 것이다.

10) 서귀포남제주신문, 「난산리 풍력단지 반대시위 제주시청서」, 2006년 6월 10일자.

11) ‘제주 난산풍력 반대하는 사람들의 모임’, (<http://cafe.naver.com/nanpoongbansa/>).

12) 평일 도청 정·후문(3명), 서귀포 2청사(1명), 휴일 18개소(구제주 8, 신제주 10) - 제주특별자치도 청정에너지과 주간업무자료, 2007.2.19-2.24.

13) 제주의소리, 「제주도청 홈페이지 풍력발전 반대글로 '도배'」, 2006년 11월 18일자.

14) 토론회의 마지막에서 이들은 “각국 정부와 국제기관들은 풍력발전에 대한 환상과 왜곡된 정보들을 교정하기 위해 저효율성과 환경파괴 실상에 대한 과학적 연구를 최대한 지원해야 한다”는 ‘서울 녹색선언 2006’을 채택했다.

15) 뉴시스, 「환경단체 “풍력발전단지 건설은 제주도 환경을 파괴시킨다”」, 2006년 9월 6일자.

16) 제주의소리, 「한국녹색회, 난산풍력발전단지 건설 중단 촉구 집회」, 2006년 9월 26일자.

2007년 1월 23일 청초발영농조합법인이 제기한 공사중지가처분신청이 기각되었다. 재판부는 “발전기 소음으로 인한 유기농 축산업의 피해와 저주파 및 그림자나 얼음조각 등으로 인한 피해, 자연환경 파괴로 인한 피해 주장은 객관적인 근거가 없다”며 수용하지 않았지만, (주)유니슨 측에 청초발영농조합 소유의 토지에 전신주와 송전선 등의 설치금지 처분을 내렸다.¹⁸⁾

반대 집단은 초기에 입지재선정을 주장하면서 반대운동을 벌였으나, 점차 풍력발전 자체에 대한 문제점을 제기하면서 더욱 강력하고 끈질긴 행동을 벌였다. 그러나 이들의 제기한 환경훼손이나 풍력발전의 문제와 같은 주장에 대해서는 많은 논란이 있다.

(4) 중재 집단

지역환경단체인 제주환경운동연합은 사업자와 반대측에 공청회·토론회 개최를 제안하였고, 중재문¹⁹⁾을 보냈다. 이 후 토론회 개최를 위해 반대 측과 사업자와 자주 연락을 취했지만, 양 측이 동시에 가능하지 않았기 때문에 개최하지 못했다.

그러던 중 계속 반대운동을 주도했다는 이유로 2006년 8월 23일, 정만석 청초발영농조합 대표가 구속되었다.²⁰⁾ 이에 제주환경운동연합은 긴급성명을 발표해 “제주특별자치도는 난산 풍력발전단지 사태해결에 적극적으로 나서라”고 요구했다.²¹⁾

이 후 한국녹색회의 풍력발전에 대한 반대운동이 강력하게 벌어지자, 도민들 사이에서 친환경 청정에너지로 알려진 풍력발전이 실제로는 자연환경을 파괴하고, 경제성도 없으며, 온실가스도 줄이지 못한다는 등 왜곡되어 알려지고 있었다. 이에 대해 2006년 11월 9일, 제주환경운동연합 등 제주도내에서 활동하는 3개의 주요 환경단체는 공동성명을 발표하고, 한국녹색회의 반대운동은 민주주의 사회에서 정당한 행위이지만, 그 근거에 문제가 있다는 점을 지적했다.²²⁾

지역에서 꾸준히 환경운동을 벌여온 단체들은 비공식 간담회를 열어 중재를 위해 노력하

17) 5개 신문 20회, 제주도청 내부자료.

18) 판결문.

19) 「난산풍력발전단지 건설공사 분쟁관련 제주환경운동연합의 입장」, 2006.5.25. 중재문은 “사업자인 (주)유니슨과 반대 측인 청초발영농조합법인과 반대대책위 등에게 분쟁의 원만한 해결을 위해 ‘공청회’개최를 제안하고, 유니슨은 인근 토지주와 청초발에게 동의를 구하지 않은 점과 용역업체 동원에 대해 반대 측에 공식사과하고 민형사상 고소/고발을 취한 후, 양측은 공청회에 참가할 수 있도록 적극 노력하는 것을 제안한다”를 주요 내용으로 하고 있다.

20) 사건을 담당했던 서귀포경찰서 지능1팀이 작성한 보도자료(난산풍력발전단지 공사현장 업무방해사건 구속영장발부)에 따르면, “행정청으로부터 정당한 법적 허가를 받아 그 절차에 따라 진행중인 국가지원 장려사업에 대하여 조직적으로 방해함에 따라 금전적 피해액 또한 상당할 뿐 단 아니라, 법원의 공사방해금지 가처분 인용결정을 무시한 채 반대대책위원장을 번갈아 교대하여 가면서 계속적으로 공사를 방해하고 있는 것은 국법 질서 및 재판의 존엄성을 경시하는 것으로 보여지고, 피의자는 업무방해의 주도적 역할을 하는 자임에도 그 행위와 무관하다고 범의 부인하는 등 증거인멸의 우려가 있으므로”라고 구속사유를 밝히고 있다.

21) 제주환경운동연합 긴급성명, 2006년 8월 23일.

22) 제주환경운동연합·제주참여환경연대·꽃자왈사람들, ‘한국녹색회 풍력발전반대운동에 대한 제주지역 환경단체의 공동성명’, 2006년 11월 9일.

였으나, 성사되지 못했다. 그리고 난산풍력발전단지 건설을 반대하며 등장한 이들의 활동에 적극적인 개입을 하지 않았다. 그러나 그들의 주장을 위해 풍력발전 자체에 대한 반대로까지 나간 것에 대해서 유일하게 문제를 지적하였다.

3) 풍력발전단지 갈등의 쟁점

난산풍력발전단지를 둘러싼 갈등의 쟁점을 환경문제, 사회수용성, 기술 및 경제적 문제로 구분하여 정리할 수 있다.²³⁾

(1) 환경문제

풍력발전단지 건설을 둘러싼 환경문제로 소음, 저주파, 그림자, 낙빙, 조류영향, 경관피해, 천연동굴 붕괴, 산림훼손 등을 꼽을 수 있다. 풍력발전기는 거대한 구조물이고, 3개의 날개가 바람을 가르면서 분당 12~30회 정도 회전할 때 소음이 나며, 특히 타워와 수직을 이룰 때 가장 크다. 또한 풍력발전단지가 조류의 이동경로에 위치할 때 새들이 풍력발전기 날개와 타워에 부딪혀 죽을 수 있다.

MW급의 풍력발전기는 높이가 지상에서 100미터 이상에 달하기 때문에 그로 인해 햇빛이 가려져 그림자가 생긴다. 그리고 그 높이로 인해 인근의 오름의 경관을 가려 피해를 줄 수 있다. 풍력발전기를 건설하면서 지반기초공사를 하는데, 제주도의 경우 천연동굴이 많이 붕괴 우려가 있다. 또한 산림지역에 풍력발전단지가 입지할 때, 풍력발전기 타워와 변전소 부지, 진입도로를 건설하면서 산림을 훼손할 수 있다.

낙빙은 겨울철 날개에 붙어있던 수증기가 얼어서 얼음이 되는데, 이때 날개가 돌기 시작하면 얼음이 인근의 토지로 떨어질 수 있는 것이다. 저주파도 풍력발전기가 가동할 때 발생한다고 한다.

(2) 사회수용성

풍력발전단지 부지 인근의 토지주들은 풍력단지 개발계획에 대해 공사가 시작되어서야 인지한다. 그렇기 때문에 풍력단지 건설로 인한 영향에 대해 제대로 공지받을 수 있는 기회도 보장받지 못했고, 또한 이미 절차가 완료되었기에 반대를 하는 것도 쉽지 않다. 풍력발전기로 인한 환경적 영향이외에, 지가가 하락될 수 있고, 자신의 토지에 펜션을 건축하는 등 독자적인 개발계획을 수립하는데도 영향을 줄 수 있다. 그렇기 때문에 토지를 임대해 주는 사람들 말고도 인근의 토지주 또는 주민들에게 풍력발전단지 건설로 인한 환경 및 사회적 영향을 충분히 공지하고, 그들로부터 동의를 얻거나, 보상을 해야 할 것이다.

23) 김동주(2007:112~114)의 내용을 요약정리하였다.

(3) 기술 및 경제적 문제

풍력발전은 전력계통운영을 위해 현재의 기술로는 전체 전력계통의 공급에서 20%이상을 차지할 수 없다. 따라서 그 이상을 건설하기 위해서는 Back-Up용 발전소가 필요하다. 즉, 풍력발전기가 전력을 생산해 공급하다가, 갑자기 바람이 멎으면, 그 즉시 풍력발전기가 공급 하던 만큼의 전력을 다른 발전기를 가동해 공급해야 한다. 그렇지 않으면 정전사태가 발생하기 때문이다. 그런데 문제는 백업발전소가 대부분 석탄이나 원자력 등 반환경적인 에너지라는 것이다. 제주도의 경우도 풍력발전을 확대하기 위해 육지에서 생산되는 원자력 전기를 보내주는 HVDC 송전선로를 추가로 건설해야 한다는 주장이 있는 것도 그 때문이다. 딸서 과잉/중복투자라며 경제적인 문제도 발생한다고 지적한다. 그리고 현재 상용화된 풍력발전기들이 전부 외국업체의 것이기 때문에 외화유출 문제도 지적되고, 또한 국내 풍력발전회사들도 외국의 펀드로부터 자금을 공급받기 때문에 이윤을 배당하면서도 국내의 자금이 유출된다는 문제가 지적된다.

4) 소결

기후변화 및 화석연료 고갈에 대응해 제주지역에 도입한 풍력발전이 최근 급성장하고 있으며, 그 과정에서 사회적 갈등이 발생하였다. 그리고 이러한 갈등을 둘러싼 각 주체들의 입장과 행위방식, 그리고 쟁점을 살펴보았다.

이를 종합적으로 정리해보면, 먼저 사업자는 풍력발전이라는 새로운 사업분야를 앞 다투어 시작해야 하는 상황에서 풍력단지 부지 주변의 주민 또는 토지주들과의 협의와 홍보가 부족했다. 사업자는 부지확보를 위해 해당 토지주들과 협의를 했을 뿐, 인접 토지주 또는 인근 주민들과 접촉은 거의 없었다. 그렇기에 풍력발전단지 건설을 통해 이익(임대료 등의 수익)을 보는 주민과 피해(소음, 그림자, 경관훼손 등)를 보는 주민들이 분리되었으며, 이러한 자신들의 이해관계에 따라 주민들은 찬↔반 입장이 극명하게 갈렸고, 실행행사까지 들어간 것이다. 이 과정에서 행정 측은 적절한 법령의 미비로 인해 적극적인 대응을 하지 못하였다.²⁴⁾ 환경단체들 또한 재생가능에너지의 확대의 당위성에는 동감하지만, 반대 측의 근거없는 주장과 사업자의 대화없는 강행방식에는 문제를 지적하는 것에 그쳤다.

또한 풍력발전단지를 둘러싼 갈등의 쟁점은 환경, 사회수용성, 기술 및 경제적 문제로 대별할 수 있었고, 서로 입장의 차이만을 확인하는 정도의 논쟁만 오고갔기 때문에 쟁점들에 대한 사실 확인과 명확한 합의 기준 설정이 필요하다.

그러는 동안 2006년 시작된 난산풍력발전단지 건설을 둘러싼 갈등은 현재도 지속되고 있다. 2009년 10월 초, 대법원은 “난산 풍력발전 사업을 승인한 도지사를 상대로 사업부지 주

24) 실제로 풍력발전은 기존의 화력이나 원자력 발전사업과는 그 성격이 다르지만, 그 특성을 반영한 법령은 없다. 그래서 제주특별자치도는 제주대학교에 위탁하여 ‘제주형 풍력발전사업 승인기준에 관한 연구’를 실시하였던 것이다.

변 토지주 16명이 제기한 '난산풍력발전 개발사업 시행승인 처분 무효소송'에서 원고가 승소한 원심을 파기하고 사건일체를 광주고등법원으로 환송, 재심리토록 했다"²⁵⁾. 물리적인 격렬한 갈등은 2007년 초에 그쳤지만, 법적 공방은 그이후로 3년째 지루하게 이어져가고 있다.

다른 풍력발전단지의 현황은 다음과 같다. 2009년 2월 제주도는 서귀포시 표선면 가시리 공동목장에 '국산화풍력발전단지'를 조성하겠다고 밝혔다. 이는 그동안 민원발생으로 인해 풍력발전단지 건설이 지연되자, 제주도가 주민들에게 인센티브를 제공하고 부지를 공모하는 '주민참여형 부지선정 공모방식'으로 절차를 바꾸었기 때문이다.²⁶⁾ 삼무해상풍력발전단지는 2009년 4월 6일 새로운 사업투자자로 한국수력원자력(주)를 맞아들여 양해각서를 체결했다. 난산리 인근의 삼달풍력발전단지는 2009년 11월 6일 준공식을 가졌지만, 도외에 거주하다 최근 이 사실을 알게 된 인근의 토지소유주들이 ① 사전 인근 토지주 미동의, ② 소음, ③ 그림자 등의 문제를 지적하며 피해보상소송을 준비 중에 있다.

3. 제주도 바람자원 공유화의 내용과 반응

앞서 살펴봤듯이, 제주도 풍력발전단지 건설을 둘러싸고 격렬한 사회적 갈등이 발생했다. 대부분의 풍력발전단지 건설사업은 지역주민의 참여가 미흡했고, 전반적인 제주지역의 에너지자립 전략이 부재한 상황에서 시행되고 있었다. 따라서 갈등도 해결하고, 개발이익도 지역으로 환원하면서, 재생가능에너지를 활성화 할 수 있는 방안을 모색하게 되었다. 그 결과 제주도에서 핵심적인 재생가능에너지자원인 '바람'에 대한 공유화를 주장하게 되었다. 이 장에서는 바람자원의 공유화에 대해 환경단체에서 제안한 내용²⁷⁾과 그에 따른 이해당사자의 반응을 기술한다.

1) 환경단체가 주장한 공풍화

바람자원의 공유화에 대한 내용은 구체적인 논의가 진행되면서 약간씩 변형되는 듯한 모습을 보였다. 그렇기 때문에 초기에 제안한 내용을 구체적으로 검토해야 본래의 취지에서 어느 정도 바뀌었는지를 확인할 수 있을 것이다.

25) <제민일보>, "난산풍력발전 무효소송, 고법서 재심리 ", 2009년 10월 5일

26) 표선면 가시리, 구좌읍 덕천리, 한림읍 상명리와 금악리 등 4개마을이 신청하였는데, 이중 가시리가 선택된 것은 인근 토지주들이 문제를 제기할 수 없을 정도로 마을 공동목장이 매우 넓고, 인근에 표선분기 송전선로 건설사업과 연계해 표선변전소가 신설되어 전력계통 연계가 편리하기 때문인 것으로 추정된다.

27) 김동주, "지역자립 에너지체제 구축과 제주도 바람자원의 공유화", 『제주도 자연에너지자원의 공익적 이용과 공적관리를 위한 토론회』 자료집, 제주환경운동연합-에너지시민연대 주최, 2008년 4월 23일.

(1) 문제제기

21세기는 초입에는 전 세계적인 에너지 문제가 등장했다. 우선 꼽아 볼 문제로 지난 산업 혁명이후로 인류가 지구 대기 중에 배출한 온실가스의 영향으로 지구의 기후가 변했다는 것이다. 그래서 이에 대응하기 위해 전 세계가 '기후변화협약'을 체결하여 온실가스 저감을 위해 노력하고 있다.

다음으로 인류가 사용하는 에너지의 절반은 석유에서 나오는데, 이것의 가격이 급작스럽게 상승했고, 또한 그마저도 얼마 있지 않으면 고갈 된다는 것이다. 이미 2008년에는 세계유가가 1배럴에 100달러가 넘는 적이 있어, 한국은 전국적인 에너지 소비 감축 캠페인을 펼쳐야만 했다. 그리고 전 지구적으로 부존하는 석유의 매장량 중 일일 생산량이 최고치를 넘는 때가 근접했다. 이를 Peak Oil, 석유생산량 정점 이라고 하는데, 이 시점이 지난 후의 석유 생산량은 예전보다 줄어드는데 비해 인류의 석유사용량은 지속적으로 늘어나고 있어 그 간극만큼 기름가격은 급상승 할 것이다.

마지막으로 그동안 정부와 자본이 주도한 에너지 문제에 대해 새롭게 대두된 시민사회가 저항하고 참여를 요구하고 있다. 1978년 우크라이나 체르노빌 핵발전소 사고, 1980년대 미국 드라마일섬 핵발전소 사고 이후로 시민들의 반핵운동은 활발해졌고, 이는 핵발전소 뿐 만 아니라 핵무기 반대운동에도 이어졌다. 또한 이들은 단순히 핵반대에만 그친 것이 아니라 핵이 아닌 새로운 에너지로의 전환, 즉 바람과 태양 등 자연에너지를 이용하는 삶으로 바뀌어야 한다고 주장했으며 이를 실천하고 있다.

이처럼 21세기 들어 전 지구적으로 기후변화와 에너지고갈, 그리고 시민사회의 저항과 참여확대로 인해 화석연료 소비를 줄이고, 온실가스를 배출하지 않는 재생가능에너지로 전환해야 하는 움직임이 일어나고 있다.

이러한 전 지구적인 에너지 문제들 속에서 제주지역도 나름대로의 문제가 발생했다. 첫째, 2006년 4월 1일, 제주도내 전역이 최장 2시간 34분이나 전기공급이 끊기는 대한민국 전력 사상 최초의 광역정전사태가 벌어진 것이다. 이는 도내 전력공급의 40%이상을 육지에서 해저 송전선로를 통해 끌어다 쓰는 과정에서 벌어진 사고였다.

둘째, 제주도 내 중산간 곳곳에 거미줄처럼 연결된 154kV 송전선로 건설을 둘러싸고 한국전력과 인근 지역주민, 환경단체의 갈등이 벌어졌다. 이미 90년대 말 오름을 휘어감아 도는 성산분기 송전선로 건설사업에 대한 반대운동에 이어, 2006년 조천분기 송전선로 건설사업에 대한 반대운동, 2008년 표선분기 송전선로 건설사업에 대한 반대운동이 벌어졌다. 송전선로 건설은 제주도의 중요한 자연자산인 경관을 훼손하며, 전력의 생산지와 소비지간의 불평등을 발생시키기 때문에 지역내의 에너지 공급 필요성을 대두시켰다.

셋째, 풍력발전단지 건설을 둘러싸고, 각종 갈등이 발생했다. 대부분의 풍력발전단지 건설 사업은 지역주민의 참여가 미흡했고, 전반적인 제주지역의 에너지자립 전략이 부재한 상황에

서 시행되고 있었다.

이러한 문제들은 결국 지역에 부존하고 있는 재생가능에너지로 지역의 에너지를 공급해야 한다는 에너지체제 전환을 요구하게 되었다. 그리고 그러한 과정에서 발생하는 갈등, 특히 풍력발전단지 건설 갈등을 접하면서 우리는 다음과 같은 질문을 던져봐야 한다.

바람은 누구의 것인가? 현재 바람을 통해 누가 이익을 얻으며, 그것은 어떻게 쓰이고 있는가? 역사와 문화, 그리고 생태를 통해 제주와 바람은 어떤 관계를 맺고 있는가? 지역자립 에너지체제 구축을 위해서 바람자원을 어떻게 활용해야 하는가?

(2) 바람자원을 공유화하자

위 문제제기를 검토해보자. 바람은 누구의 소유도 아니다. 그러나 현재 풍력발전 사업자들은 누구의 소유도 아닌 바람을 이용해 이익을 창출하고 있다. 하지만 제주도민들은 앞서 서론에서 밝혔듯이 탐라국 개벽 이래 지난 2,000여 년간 바람으로 인한 고난과 시련을 겪어왔다. 특히 나무마저도 바람으로 인해 하늘로 곧장 자라지 못하고 한 쪽으로만 가지를 뺄 수 밖에 없는 모습은 그간 제주도민들이 맞아온 바람에 대한 영향을 그대로 보여주는 것이다. 이처럼 제주도민들에게는 고난과 역경의 이미지였던 바람이 이제는 풍력발전사업자에게 수익창출을 위한 원료로 사용되고 있는 것이다. 따라서 제주의 바람을 전기라는 상품을 만드는데 쓰이는 새로운 자원으로 이용하여 수익을 얻으려면, 그동안 바람과 함께 살아온 제주도민의 역사문화와 생태적 형평성을 고려해야 한다. 즉, 사업자의 사적인 이익을 위해 지역내 사회적 갈등만 불러일으키면서, 지역의 공적인 자원을 무분별하게 쓰게 해서는 안 된다는 것이다.

이러한 형평성을 고려하여 지역의 바람자원에 대한 공익적 이용을 위해 공적 관리를 한다면 그동안 사업자의 이윤추구우선으로 인해 발생해왔던 풍력발전단지 건설갈등도 다소 완화될 수 있을 것이며, 바람이라는 지역의 무한한 자원²⁸⁾을 이용해 '지역자립 에너지체제'²⁹⁾도 만들 수 있을 것이다.

(3) 자연자원의 공유화의 이론적 접근

바람이라는 자연에너지자원에 대한 공유화를 세밀히 하기 위해서 자연자원과 공유화의 개념에 대해 검토해 봐야 한다.

먼저 자연자원에 대한 사전적 정의는 자연자원(또는 천연자원, natural resources)에 대한 사전적 정의는 '인간 생활 및 경제생산에 이용되는 천연적인 물적자료'를 의미한다(브리태니커 세계 대백과사전). 자연자원을 의미하는 'natural resources'는 'all the land, forests,

28) 특히 제주도의 바람은 무한한 가능성을 보여주고 있다. 제주대학교 김귀식(2006) 교수의 연구에 따르면, 2003년을 기준으로 제주도내 청정에너지 부존량은 사용량의 470배이고, 이용가능량은 약 2배인데, 이 중 풍력에너지가 전체의 83.7%를 차지하고 있다.

energy sources and minerals existing naturally in a place that can be used by people'라고 정의되며(Collins Cobuild Dictionary), 이는 자연적으로 존재하는 것들 중에서 인간에 의해 이용될 수 있는 것들을 의미한다. 자원경제학 및 환경경제학은 자연을 자원으로 바라보는 관점을 지닌 대표적 학문분야이다. 이 학문에서는 자연자원을 지구상에 부존되어 있는 것 중에서 인간이 유용하게 이용할 수 있는 환경요소나 생태시스템을 모두 포괄하는 개념으로 정의하고 있다(양세진 외, 2007). 환경사회학에서는 자연자원을 “인간이 생명과 생활을 유지하는데 필요하거나 또는 사용되는 재화(상품)와 용역(서비스)”, 또는 “자연이 인간에게 제공해 주는 ‘물질’과 ‘에너지’라고 규정한다(정대연, 2002).

이러한 자연자원들은 역사적으로 주어진 기술과 경제적 조건에 따라 달라진다. 예를 들어 예전에는 기술이 없어서 제대로 사용치 못한 태양광 및 풍력발전 등 자연에너지자원³⁰⁾들이 대표적이다.

다음으로 공유에 대해 살펴보자. 공유란 공유되는 자연물과 지리적 공간, 현상, 도구 뿐만 아니라 공유자원(물)의 소유와 이용 권리와 규칙, 상태까지도 포함한 포괄적인 개념이며(아키미치 토모야, 2007:12), 공유는 근대 이후 서구 시민사회에서의 민주주의와 평등주의가 뒷받침된 것이다(아키미치 토모야, 2007:35).

그리고 공유지와 공유자원은 인간과 환경의 상호작용을 통해서 만들어진 것이다. 그것이 사회 속에서 문화적인 관습으로서 생성, 정착해서 역사적인 변화 속에서 변용과 지속, 혹은

에너지원		부존량(TOE/year)	이용가능량(TOE/year)	비고
태양에너지	태양광	258,689,887	197,816	
	태양열		123,515	
풍력에너지		238,317,841	1,871,748	
바이오매스	축분	35,443	30,127	
	임산자원	1,242,384	643	
	농산자원	4,524	1,698	
	소계	1,282,351	32,468	
폐기물에너지		7,798.4	6,629	
소수력에너지		3,757	2,617	
합 계		498,301,634	2,234,793	
제주도전체에너지소비량		1,056,000 TOE/year		2003년
청정에너지이용대체가능율		211%		

* 출처 : 김귀식(2006:50)

29) 기존의 에너지체제는 에너지원의 외부의존, 에너지정책에 대한 비민주적 의사결정 및 그러한 사업을 인한 사회불평등 심화와 환경파괴라는 문제점을 갖고 있었다. 따라서 에너지원을 화석연료에서 지역에 부존하는 재생가능에너지로 전환하면서, 지역에서 사용하는 에너지의 생산·유통·소비를 지역내로 재구조화하면 '지역자립 에너지체제'를 구축할 수 있다. 특히 제주도는 섬이라는 고립성으로 인해 전 지구적 에너지위기에 대응하기 위해서는 풍부한 자연에너지자원을 이용하여 '지역자립 에너지체제' 구축을 해야 한다.

30) 자연에너지는 태양이나 바람 등 지구상에 넓게 존재하는 자연계의 에너지로 재생가능에너지라고도 불린다. 자연에너지는 화석에너지 이용에 따른 이산화탄소 배출이나 원자력의 방사성 폐기물 등의 문제가 적은 말 그대로 청정에너지다. 자연에너지자원의 종류에는 태양, 바람, 바이오매스, 소수력, 지열, 해양에너지 등이 포함된다.

소멸과정을 거쳐온 것이다(아키미치 토모야, 2007:215).

또한 공유재산자원(res nullius regimes, 無主物)은 석유, 가스 또는 물과 같이 천이성(migratory)이 있어 자연상태에서는 재산권의 설정이 곤란하여 포획, 채집을 요하는 자원이며, 공유재라고 한다. 또한 공기, 햇빛 또는 바람과 같이 소유가 곤란하고 거래 또한 어려운 재화(자유재)는 공공재라고 한다. 공유재산의 경우 소유권이 없거나 불분명하므로 무책임한 과다사용의 위험이 도사리게 되고, 이는 공유지의 비극을 낳는 원인이 된다. 그러므로 경제학에서는 자연자원과 환경의 원활한 이용과 보호를 위해서는 이러한 자원의 소유권을 명확히 구분해 이용에 따른 정당한 대가를 치르게 하는 시스템을 구성하는 것이 자연자원 관리에 있어 가장 핵심이 된다고 주장한다. (양세진 외, 2007)

위 내용을 종합해봤을 때, 역사적으로 제주도에서 바람은 자연현상이 하나였지만 자원은 아니었다. 그러나 화석연료 고갈 및 기후변화 대응이라는 사회경제적 조건의 변화는 관련 기술을 발달시켰고, 제주도에서도 그러한 기술을 도입하게 되었다. 그 이후 제주도의 바람은 '자연에너지자원'으로 전환하게 되었으나, 점차 풍력발전이 경제성을 확보하게 됨에 따라 이윤추구를 우선으로 하는 기업들이 사업에 적극 나서게 되고, 이를 둘러싼 지역사회의 갈등이 발생하기에 이른다. 따라서 바람자원을 이용하는 풍력발전단지 건설 갈등을 관리하게 위해서는 풍력발전의 원료인 바람자원에 대한 공익적이며 사회적 관리가 필요하다. 특히 그 이면에 존재하는 제주도민과 풍력발전사업자 사이의 역사문화생태적 불평등은 필수적으로 고려해야 한다. 그렇기 때문에 제주도에 부는 바람 중에서 에너지자원으로서 가치를 지닌 것을 제주도민의 자산으로 공유화해야 한다.

(4) 제주도 바람자원 공유화를 위한 전략

제주도 바람자원의 공유화에 대한 당위성과 정당성은 앞의 고찰을 통해 확보하였고, 이제 는 구체적인 방법에 대해 논의해야 한다. 따라서 공유화 제안의 배경을 토대로 다음과 같은 전략을 제안한다.

첫째, 공유화의 기본은 풍력자원의 조사 및 발전사업 인·허가에 대한 도민(도지사가 대행)의 독점적 권한이다. 독점조사권은 제주도지사가 조사하여 가능성을 인정한 지역의 풍력자원에 대해서만 발전사업 계획을 제출할 수 있도록 하는 것으로, 무분별한 설치를 공적으로 관리하는 것이다. 수 천 개의 풍력발전기가 제주도를 휘감는 것이라는 풍력발전 반대 측의 주장은 이러한 방법을 통해 해결할 수 있다.

또한 인·허가와 관련해서 이미 20MW이하의 신재생에너지 설치에 대해서는 특별자치도 2단계 제도개선(2007년)을 통해 권한을 이양 받았고, 향후 더 많은 용량의 설비에 대한 허가권도 갖고 와야 지역 에너지자립을 위한 자치적 권한을 갖춘 것이라 할 수 있다. 이는 바람의 소유권 유무와 상관없이 이용에 대한 인·허가 권한을 제주도가 보유하고 행사하는 것이다.

이러한 권한이 많아져야 지역자립적인 에너지수급계획을 세울 수 있기 때문이다.

둘째, 위 사항을 바탕으로 자가발전용³¹⁾과 전력판매용³²⁾으로 풍력발전사업의 목적을 차별하여, 제주도의 자연자원인 바람을 이용하여 수익을 올리는 전력판매용 사업에 대해서는 일정한 수준의 바람자원 이용료를 지불케 하여, 이를 ‘(가칭)제주도 에너지기금’으로 출연 한 후, 지역에너지자립을 위한 용도³³⁾로 써야 한다.

풍력발전을 진행하는 회사가 공기업이라면 수익금의 전부를 출연할 수 있고, 민간 기업일 지라도 수익금의 일부를 내도록 해야 한다. 이미 제주도의 지하수는 제주도민의 공공자원으로서 지하수 사용자는 사용량과 용도에 따라 ‘원수대금’을 납부한다³⁴⁾. 이러한 제도를 바람 자원에도 적용할 수 있다. 이익환원에 대해 참고할 사례로써, 베네수엘라 석유산업의 경우, ‘이익반분협정’³⁵⁾을 통해 수익의 절반을 사회경제발전기금³⁶⁾으로 출연하여, 문맹퇴치와 의료보호에 사용하여 주민의 삶의 질 향상에 이바지하고 있다. 또한 스페인의 한 풍력기업은 의무적으로 일종의 개발세금³⁷⁾을 부담해 부족한 지방재정에 도움을 줘 지역사회의 직간접적 이익창출을 도모한다.

2) 공풍화에 대한 이해당사자의 입장

위와 같은 공풍화 주장에 대해 현재 풍력발전을 운영하고 있는 기업, 제주지방정부, 풍력 전문가, 시민운동가, 법률 전문가 등은 다양한 의견을 내놓았다³⁸⁾. 물론 이들의 발언이 그가

31) 자가발전용은 대부분 전력계통과 독립된 소규모 풍력발전이 대부분일 것이다. 현재도 한경면 저지리 방림원에서 수직축 풍력발전기가 설치되어 있고, 성산읍 난산리 대안학교 들살이에서도 1kW급 수평축 풍력발전기가 설치되어 있다.

32) 전력판매용 풍력발전사업의 경우, 경제성 확보를 위해 대용량대규모의 계통연계형으로 해야 한다.

33) 예를 들어, 송전선로 지중화 추진 재원, 에너지빈곤 해소지원, 지방공기업의 에너지사업진출, 민관합작 에너지기업 출연금 등으로 쓸 수 있다.

34) 제주도의 지하수는 공공의 자원으로서 고갈과 오염을 방지하고 공익을 위해 공적으로 관리되어야 한다고 ‘제주도 특별법’에 명시되어 있다. 이 법률로 위임한 지하수관리기본조례에 따라, 지하수 사용자는 그 용도와 취수량을 도지사로부터 2년에서 5년 마다 ‘허가’를 받아야 하며, 사용량에 따라 ‘원수대금’을 납부한다. 주로 호텔, 골프장, 먹는샘물 생산업체들이 원수대금을 많이 내고, 농수축산업 등 1차산업용 지하수는 아직 원수대금을 내지 않도록 하고 있다. 그리고 이러한 원수대금과 삼다수 판매 이익금의 50%이상은 ‘지하수관리 특별회계’로 편입시켜 지하수 보전을 위한 재원으로 활용하고 있다.

35) 베네수엘라는 이미 1948년에 소위 이익 반분협정 - 모든 석유 이익에 대해 정부가 절반 몫을 가져야 한다는 내용 -을 석유회사와 체결한바 있다(이상동, 2007:300).

36) ‘사회경제발전기금’은 PDVSA(베네수엘라 국영석유기업)의 자체 결정을 통해 결정되었으며, 사회 공공성을 높이기 위한 수많은 프로젝트에 사용된다. PDVSA는 2005년에 수익의 50퍼센트를 상회하는 미화 69억 달러를 이 기금에 출자했다. 또한 로열티와 소득세에 해당하는 191억 달러를 이미 정부에 납부했기 때문에 국내 총 매출의 약 57퍼센트가 비석유 부문에 채투자 된 셈이다. 사회경제발전기금은 사회적 공공성을 높이기 위한 수 많은 프로젝트에 사용되었으며, PDVSA의 사장은 현재 ‘미션’이라는 이름의 대규모 프로젝트 총재이기도 하다. 미션의 대표적인 프로그램으로는 1) 무료진료프로그램 ‘동네속으로’, 2) 무료교육프로그램 ‘미션 리바스’, 3) 문맹퇴치 프로그램 ‘미션 로빈슨’, 4) 맹인 개안 수술 프로그램 ‘미션 달라그로’ 등이 있다(이상동, 2007:329~330).

37) 풍력발전회사가 지방정부에 직접내는 비용은 연매출의 1%, 송배전비용, 풍력회사 및 풍력종사자의 세금, 풍력발전 허가비용 등이며, 간접적으로 도로개선, 도서관 신축, 학교 및 스포츠시설 건립을 도와준다(에너지전환, 2006).

38) 2008년 4월 23일, 공풍화 토론회에 토론자로 참석한 자들의 발언내용을 기록한 제주환경운동연합 내부자료.

속한 영역 전체를 대변한다는 것은 무리지만, 그들의 기본입장을 파악할 수 있기에 요약해 정리한다.

‘발전사업자’는 현재 제주도내 2개의 발전공기업 중 한 곳에서 풍력발전단지 건설업무를 담당하는 사람이다. 그는 바람자원 사용료와 관련하여 “바람자원 사용료를 통한 지역에너지 기금 조성은 심도있는 검토가 필요하며, 별도 출연기금 또는 토지이용료를 중심으로 하는 게 좋다”고 말했다. 그리고 바람자원 공유화와 관련하여 “현지 지분 참여 또는 민관합작이 바람직하다. 풍력발전종합계획 수립도 필요하며, 특허제 보다는 민관합작이나 컨소시엄구성이 좋다. 주민참여형은 긍정적 검토 필요하다”고 답변했다. 또한 풍력발전 육성을 위해 “1) 부지 확보, 2) 인.허가 처리 신속, 3) 민원해결, 4) 한계용량(150MW) 해소, 5) 유지/보수위한 전문인력 양성, 6) 민간 참여가 필요하다”고 주장했다.

‘풍력전문가’는 지역 대학에서 20년 이상 풍력에 대해 연구한 교수이며, 행원풍력발전단지 건설사업에도 참여한 분이다. 그는 우선 “고도가 올라갈수록 풍력에너지 잠재력은 증가하고 있다”며 제주도 바람자원의 우수성에 대해 말했다. 그리고 풍력발전단지 건설갈등에 대해 “풍력사업자 등이 인허가 과정에서 서로 힘들어하고 있어서 가이드라인 제정이 필요하다”고 주장했다. 또한 풍력발전 활성화를 위해 “1) 양방향 송수전 해저케이블이나 2) 수소생산도 고려해야한다”고 주장했다.

‘법률전문가’는 아버지의 법정구속으로 인해 그의 풍력발전사업을 이어 받았으나, 원래는 모 지방법원 판사였다. 그래서 그는 사업자의 입장으로 나왔으나 법률전문가의 입장에서 바람자원 공유화에 대해 발언했다. 그는 일단 “공공화에 적극 찬성한다. 자연자원은 사회 전체의 공유가 되어야 하고, 제주 바람은 제주도민의 공유로 봐야한다”고 전제를 했다. 그러나 제도를 개선하거나 법률적으로 공공화를 하면 기존 사기업의 이익을 침해할 우려가 있다면서, 공공화를 법률로 강제하기 보다는 “자발적 협약이 가장 현실적인 방안”이라고 했다. 그는 “제주특별자치도 특별법 152조 ‘사회협약 조항을 통해 ‘도-학계-기업-단체-주민’ 간의 ‘공공화 사회협약’을 체결한다. 자율적 합의이므로 위법사항이 아니고, 도민들에게 설득력있는 명분이 될 것이다. 또한 이해관계자가 참여하는 추진협의회 구성이 필요하다”고 말했다.

‘제주지방정부 담당자’는 해당 부서 과장(4급)이다. 그는 “갈등관리, 풍력활성화, 기후변화 대응을 위해 풍력발전 공공화 사업을 발표했다”고 배경을 밝혔다. 그러나 “막대한 재원이 필요해 ‘도’가 주체가 되기 힘들어 민간발전사업자, 그리고 지역주민들과 같이 해야 한다”고 말했다. 특히 “제주도는 ‘섬’이라는 특수성으로 전력공급의 안정성이 가장 중요하지만 풍력은 계통불안정과 120MW라는 한계용량이 설정되어 있다”고 밝혔다. 그리고 “추경예산에 ‘풍력자원 공공화’ 용역비를 반영했고, 이를 통해 경제성 분석과 추진방식을 도출할 예정”이라고 향후 계획을 말했다.

‘에너지시민운동가’는 2명이 참가했으며 이들은 각각 전국 단위의 에너지시민운동 대표급

의 지위를 갖고 있다. 이들은 에너지민주주의와 주민참여, 지역으로 이익환원, 지역자립 에너지시나리오 수립, 대규모 풍력단지에 대한 반대, 공풍화에 대한 긍정적 기대를 밝혔다. 지정토론자 이외에 플로어 참가자들도 발언을 하였다. 기타 의견으로 풍력발전기의 국산화, 풍력발전예측기술개발필요, 주민갈등 해소, 경관문제 검토를 주장했다.

3) 소결

21세기 들어 전 지구적으로 기후변화와 에너지고갈, 그리고 시민사회의 저항과 참여확대로 인해 화석연료 소비를 줄이고, 온실가스를 배출하지 않는 재생가능에너지로 전환해야하는 움직임이 일어나고 있다. 그리고 제주도에서도 풍력발전이 도입되어 확산되고 있는데, 최근 들어 이를 둘러싸고 이윤추구를 우선으로 하는 기업들로 인해 사회적 갈등이 빈번하고 있다. 또한 제주의 바람을 전기라는 상품을 만드는 데 쓰이는 새로운 자원으로 이용하여 수익을 얻으려면, 그동안 바람과 함께 살아온 제주도민의 역사문화와 생태적 형평성을 고려해야한다. 따라서 바람자원을 이용하는 풍력발전단지 건설 갈등을 관리하고, 지역자립 에너지체제를 구축하기 위해서는 풍력발전의 원료인 바람자원에 대한 공익적이며 사회적 관리가 필요하다. 즉, '제주도 바람자원 공유화'(이른바 공풍화)는 제주도에 부는 바람 중에서 에너지자원으로서 가치를 지닌 것을 제주도민의 자산으로 공유화하는 것이다. 이는 1) 바람자원에 대한 독점적 조사권, 2) 자연에너지개발에 대한 자립적인 인·허가권, 3) 바람사용료 징수를 통한 지역에너지기금 조성 및 운용이라는 방법으로 가능할 것이다.

위와 같은 바람자원 공유화의 주장에 대해, 자신들이 벌어들이는 수익의 일정부분을 고정적으로 납부해야하는 발전사업자를 제외하고 다른 토론자들은 전부 찬성 입장이었고, 이들은 풍력발전의 활성화를 위한 각종 대안을 제시하였다. 풍력발전단지의 규모와 방식에 있어서는 에너지시민운동가들의 입장은 약간은 달랐다. 제주도 풍력발전의 미래에 대한 토론회에서는 다양한 이해관계자들이 참석하여, 자신들의 주장을 밝히는 자리가 되었다.

4. 바람자원의 공유화 담론의 진행과정

풍력발전단지 건설을 둘러싸고 매우 심각한 갈등이 발생하였고, 그 과정에서 제기된 환경, 사회, 경제 및 기술적 쟁점들은 후속사업에도 영향을 끼쳤다. 본 장에서는 이러한 갈등에 대한 해결을 위해 제기된 '공풍화' 논의의 배경과 과정에 대해 검토해 볼 것이다.

1) 기초적 주장

'제주도 바람자원 공유화'(이른바 공풍화)는 제주도에 부는 바람 중에서 에너지자원으로서

가치를 지닌 것을 제주도민의 자산으로 공유화하는 것이다. 공풍화에 대한 논의는 첫째, 환경단체 등의 활동을 통해 공론화 되었고, 둘째, 행정기관의 용역보고서를 통해 세심한 연구 검토 과정을 거쳤으며, 셋째, 제주도 에너지위원회와 도의회의 관련 조례 심의 및 제정을 통해 법제화 되는 단계로 진행되었다.

풍력발전에 대한 총체적인 접근을 통해 이를 토대로 지역발전을 견인해야 한다는 논의는 제주도내 풍력발전과 관련된 학계 및 행정 관계자들의 공통된 사항이었다. 이들은 풍력발전 단지 건설을 둘러싼 갈등을 해소하기 위해서는 잠정적으로 풍력발전 육성지구를 지정해서 지역주민들에 대한 설득을 통해 풍력발전사업의 원활한 추진을 바랐었다. 하지만 이 정도의 논의는 풍력자원에 대한 공유화라고 보기는 힘들고, 그저 아이디어 제안 수준에 그쳤었다.

이를 뛰어넘어 풍력발전을 지역개발사업의 하나로 보고, 이를 통해 벌어들이는 수익을 지역주민에게도 환원해야 한다는 주장이 등장했다.

“에너지 개발 사업을 통한 이익을 지역으로 환원시키고, 주민수용성을 높이기 위해서는 ‘지역친화적인 재생가능에너지 기업’이 필요하다. 스페인의 사례처럼 민·관 합작기업을 설치하거나, 또는 현재 먹는 샘물 ‘삼다수’를 생산하고 있는 지방공기업인 ‘제주도지방개발공사’에서 풍력발전으로 사업영역을 확장하는 방법도 있다. 삼다수의 이익금이 매년 제주도로 귀속되는 점에서, 공기업이 자연자원을 개발해 얻는 이익을 지역주민들에게 환원시켜주면 그동안의 관광개발과정에서 겪었던 소외감을 에너지 개발사업에서는 줄여 나갈 수 있다(김동주, 2007:120).”

이 주장은 지역개발사업과 그에 따른 개발이익의 지역환원이라는 차원에서 기존 제주도 지하수에 대한 공유화를 사례로 하여 풍력발전에 대입해본 것이다. 그 방법으로 민·관 합작기업 또는 공기업을 제시하였다. 이것을 바탕으로 하여 보다 공풍화에 가까운 논의는 제주특별자치도(2007)³⁹⁾가 맡긴 용역에서 나타났다.

2008년 7월 나온 이 연구에서는 사회수용성 제고 방안과 관련하여 ‘행정기관에서 추가 고려해 개선하거나 반영할 필요가 있는 사항’으로 몇 가지 제안을 했는데 그 중 다음과 같은 것이 포함되어 있다.

“제주도가 풍력자원을 공공재로 규정해 풍력사업자에게 개발부담금을 부과해야 한다. 풍력자원을 공공재로 규정할 경우 풍력자원조사 주체는 제주도이며 공공재인 풍력자원의 조사권과 이용권 양도는 도지사에게 있고, 풍력자원을 이용하려는 풍력사업자는 개발부담금을 부담하고 일정용량과 면적의 풍력자원 이용권을 도지사로부터 양도받아야 한다(제주특별자치도,

39) 연구참여진은 다음과 같다. 총괄책임자 : 허종철(기계공학); 공동연구원 : 김부찬, 하승수(이상 법학), 한석지(정치학), 엄미경(사회학), 허철구(환경공학), 윤석훈(지질학), 김세호(전기공학); 연구자문 : 김은일(에너지기술연구원), 김동주(환경운동연합); 연구보조원 : 강문중(제주대 박사과정).

2007:135).”

이 내용은 공풍화에 대한 기본 주장으로 이해할 수 있다. 즉, 제주도에 부는 바람을 공공재로 하여 자원에 대한 조사 주체 및 허가권을 도지사에게 있음을 분명히 하였고, 이용에 따른 요금을 부담해야 한다고 했기 때문이다. 특히 이 연구의 경우, 이러한 주장을 펼칠 수 있는 여건이 조성된 상황에서 발주되었기 때문에 가능했다.

2) 공풍화

2007년 7월 3일, ‘제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법’ 개정안이 국회 본회의를 통과하였는데, 제13장 제7절에 제221조의2(전기사업에 관한 특례)가 신설되었다. 이 신설조항은 발전설비용량 20,000kW 이하의 발전사업 중 태양에너지와 풍력의 발전사업에 관해 ‘전기사업법’의 관련 조항에 따른 산업자원부(현재는 지식경제부)장관의 권한을 제주특별자치도지사의 권한으로 이양하고, 그에 따른 내용을 관련 조례로 제정할 수 있도록 한 것이다. 이 조항으로 인해 제주지역에 한해서 제주도지사가 독자적인 풍력발전사업 허가를 할 수 있게 됨으로써 공풍화에 대한 법적 보장이 가능해졌다.

이후 이러한 조항을 적극 주장하고 나선 것은 환경단체였다. 제주환경운동연합은 위 연구보고서와 관련 특별법 조항을 중심으로 ‘공풍화’에 대해 지속적인 발언을 하였다.⁴⁰⁾ 그리고 2008년의 에너지 관련 사업으로 ‘공풍화 개념’ 도입을 제11차 정기총회에서 채택하였다(2008년 1월 26일).⁴¹⁾ 그리고 1월부터 관련 내용에 대한 사전 조사 및 전문가 면담, 토론회 준비 등의 일을 시행했다.

2008년 들어 제주특별자치도에서도 본격적인 공풍화 실천계획을 발표한다. 관련 용역을 전문기관에 맡기고, 500MW 규모로 하겠다는 계획이 2월 29일 <제민일보>⁴²⁾를 통해 간략히 보도되었는데, 이에 대해 제주환경운동연합은 3월 3일 환영성명을 발표했다. 제주환경운동연합은 성명에서 공풍화를 위한 구체적 방안으로 1) 독점조사권, 2) 에너지기금 설립, 3) 공유의 대상 확대를 제안했다.⁴³⁾

3월 27일, 제주도는 공식 보도자료를 통해 풍력자원 공공자원화 계획을 밝혔다. 주요 내용으로 1) 풍력발전개발 기본계획 수립, 2) 2020년 까지 500MW 개발 통해 전력수요 20% 대체, 3) 풍력발전의 공공자원화 방안 연구 용역을 들었고, 이를 통해 1) 주민민원 해소, 2)

40) 2007년 10월 12일 제주시 라마다프라자호텔에서 열린 풍력발전 전문가 초청 워크숍에 토론자 참가, 10월 22일 KBS라디오 출연, 11월 13일 MBC-TV 인터뷰, 11월 23일 KBS라디오 출연(제주환경운동연합 제11차 정기총회 자료집, 2008).

41) 이 사업의 목적은 도내 풍력자원의 공익적 이용이고, 그 내용으로 1) 풍력사업의 이익금 일부를 (가칭)‘제주도 에너지 기금’으로 적립하며, 2) 풍력/태양에너지 개발조례 제정시 포함시키도록 하는 것으로 하였다(제주환경운동연합 11차 정기총회 자료집, 2008:89).

42) <제민일보>, “제주도, 풍력 공공자원화”, 2009년 2월 29일.

43) 제주환경운동연합, “제주도 ‘풍력자원의 공유화’(=公風化)를 환영한다”, 2008년 3월 3일 성명.

자주재원확보, 3) 풍력효율상승 등을 기대하였다.⁴⁴⁾

4월 23일, 제주환경운동연합과 에너지시민연대가 주최한 공풍화 관련 토론회가 제주시 열린정보센터 6층 회의실에서 열렸다. 강문규 한라일보 논설실장이 ‘바람과 제주문화’, 김동주 제주환경운동연합 대안사회팀장이 ‘지역자립 에너지체제 구축과 제주도 바람자원의 공유화’, 하승수 제주대 법학부 교수가 ‘풍력자원 공유화를 위한 법적 고찰’에 대해 주제발표를 하였다.⁴⁵⁾ 이날 토론회는 참가자의 면면을 봤을 때, 행정기관 담당과장, 풍력사업자, 풍력 및 에너지전문가, 풍력반대운동가, 에너지시민운동가, 법률 전문가 등 풍력발전을 둘러싸고 다양한 이해당사자 및 관계자들이 참석하였다.⁴⁶⁾

3) 행정기관의 연구용역 시행

제주특별자치도는 2008년 3월 27일, 풍력자원 공영화 계획을 발표하면서 관련 연구용역을 수행하겠다고 밝혔다. 그리고 4월말 환경단체 토론회 이후 제주특별자치도는 관련 용역을 제주대학교에 맡겨 수행토록 했으며, 2008년 11월, 제주대학교 공과대학 청정에너지실증연구센터에서『제주지역 풍력발전사업 공영화 추진전략수립 용역 최종보고서』를 제출받았다.⁴⁷⁾ 특히, 환경단체 토론회에 나온 주요 전문가를 용역수행자로 포함시켰다. 다음은 이 용역보고서 내용을 요약정리하고, 앞서 제기한 바람자원공유화의 내용과 비교분석해볼 것이다.

(1) 법률 및 제도적 검토

풍력자원에 대한 공개념은 법률적으로 문제가 없으며, 이를 ‘국유화’의 뉘앙스가 풍기는 공유화라고 부르기 보다는 ‘풍력발전 공영화’로 칭하는게 좋다고 주장한다. 이를 위해 ‘제주도 특별법’에 공영화 조항⁴⁸⁾을 넣고 그에 따른 세부적인 사항은 도 조례로 위임해서 만들면 가능하다고 밝힌다. 이러한 풍력자원 공영화에 대한 법률적 검토는 이미 제주도 지하수가 공개념을 통해 ‘공수화’되었기에 이와 관련된 특별법 조항 및 지하수관리기본조례를 참조하여 만들면 된다.

44) 제주특별자치도, “신재생에너지의 도약위해 풍력발전 공공자원화 한다”, 2008년 3월 27일 보도자료.

45) 이날의 발표내용 중 김동주의 것은 앞 장에서 정리하였고, 하승수의 것은 제주도가 추진한 풍력발전 공공자원화 용역보고서에 포함되었다.

46) 오왕택 (주)한국남부발전 남제주화력발전소 풍력건설실장, 신용인 (주)삼무NCE 대표이사, 박재철 제주특별자치도 미래전략산업과장, 허종철 제주대 기계공학과 교수, 박승욱 시민발전 대표, 이기명 에너지시민연대 사무처장이 토론에 나섰다. 그리고 플로어에도 한성원 유니스 부장, 여태식 한신에너지 부장, 정종필 제주녹색회사무국장, 김동성 前 제주도청 신재생에너지 계장, 김영환 제주전력거래소 과장이 참석했다.

47) 참여연구진은 다음과 같다. 연구책임자 : 허종철; 연구참여자 : 김동성, 김진옥, 김세호, 고경남, 하승수, 김길훈, 오승은, 염미경; 연구보조원 : 오현석.

48) 풍력자원의 공개념 선언, 풍력자원관리종합계획수립, 풍력자원의 체계적 조사, 풍력발전사업 허가의 특례, 풍력발전지구 지정, 발전사업자에 대한 사후관리, 사업자의 의무 명시, 풍력자원관리특별회계 설치, 심의기구의 설치와 운영

(2) 사업주체

풍력발전 공영화를 위한 사업주체는 공공성과 기업성의 조화라는 측면에서만 본다면, 지방공사 또는 공단의 형태가 바람직하고, 민·관 합작기업 설립도 가능하다고 밝힌다. 그리고 기존의 발전공기업 및 사기업의 운영하는 풍력발전단지에 대해서는 기득권을 인정해 독자적으로 운영할 수 있도록 하거나, 민·관 합작기업 설립시 출자토록 하면 되고, 그 자격과 지분의 상한은 따로 정하면 된다고 한다. 풍력발전 공영화기업을 만들 경우, 제주도와 공영화 기업간의 사전 업무 조정을 통해 설립을 지원하면 된다고 한다.

(3) 전력계통 연계의 문제

2009년 현재 제주도의 전체 발전소 용량은 850MW 정도이고, 이중 평균 전력소비량은 400MW내외이며, 이중 150MW 정도가 HVDC 송전선로를 통해 육지로부터 전력을 공급받는다. 그러나 향후 풍력발전으로 생산된 전력량이 증가할 경우, 계통운영에 차질을 빚을 것으로 예측되어 2007년 한국전력공사에서는 풍력발전으로 생산된 전력의 제주전력계통병입 한계용량을 설정하였는데, HVDC 송전선로가 운영되는 상황에서는 120MW, 그렇지 않을 경우에는 최대 61MW 규모로 만 연계되도록 하였다. 따라서 제주도가 2008년 초 발표한 ‘풍력발전 공공자원화’ 계획에 따라 2020년 500MW규모의 풍력발전단지를 건설하더라도, 한국전력의 한계용량 설정으로 인해 나머지는 무용지물이 될 가능성이 많다.

그렇기 때문에 이 연구에서는 풍력발전의 한계용량을 설비용량이 아닌 운전용량을 바꿔야 하며, 2011년 준공예정인 2차 HVDC 송전선로를 통해 육지로 전력을 역송전할 수 있도록 해야 한다고 주장한다. 또한 풍력발전 수익을 지역으로 환원하기 위한 준조세 성격의 ‘부담금’ 신설하여 법률에 반영할 수 있도록 해야 한다고 요구한다. 특히 전력계통과 관련된 부분에서는 제주도의 풍력발전단지 입지를 동북, 서북, 서남 지역으로 설정했으며, 이는 풍황이 좋은 지역을 선정한 것이기에 향후 이 지역을 중심으로 풍력발전단지가 입지하면 좋을 것이라는 점을 반증해 준다.

(4) 주민친화적 풍력발전 육성방안

풍력발전 공공자원화는 제주의 자연자원을 공공자원을 규정해 공공성을 확보하고, 난립과 환경피해를 최소화하며, 인접 토지주와의 마찰을 해소하고 도민적 공감대를 확보한다는 선도적 전력이라고 주장한다. 주민친화적 풍력발전 육성을 위해 기존 풍력단지 입지 지역에 대해 조사하고, 풍력반대운동에 대해 검토 한 후, 일정정도 이격거리 유지, 인근 토지주와 주민들의 사전 동의 취득, 환경성 검토, 전문가 자문, 재생에너지 관련 교육 및 홍보, 인센티브 부여 등 주민수용성 제고방안을 제안한다.

(5) 평가

제주도는 이 용역보고서를 제출받아 12월 23일 열린 제주특별자치도 에너지위원회에서 보고하였다.⁴⁹⁾ 제주도가 시행한 연구용역은 풍력발전 공영화를 위한 구체적인 방법을 담고 있으며, 환경단체가 주장한 공영화 내용을 기초 토대로 삼고 있다. 특히 법률 및 제도적 검토를 통해 공영화가 실제 가능하다는 것을 확인하였다.

그러나 4개의 주요내용으로 나뉜 이 용역보고서는 가장 먼저 나온 내용인 법률적 검토에서 정리한 ‘공영화’에 대한 개념도 다음의 내용들에서는 제대로 사용되지 않아, 각각의 내용들이 유기적으로 연결되지 못하였다. 또한 2008년 12월 23일 제주특별자치도 에너지위원회에서 용역보고서를 보고할 당시에는 공영화에 대한 개념적 합의보다는 사업주체에 대한 논의 등 기술적 내용으로만 치우쳐져 있어, 갈등관리, 지역으로 이익환원, 환경문제에 대해서는 소홀했다. 더욱이 이렇게 예산을 들여 만든 보고서도 실제 정책 수립 및 결정과정에는 제대로 반영되지 않았다.⁵⁰⁾

4) 법제화

2009년 4월 17일, 제주특별자치도는 ‘풍력발전의 공공적 이용’에 대해 선언적으로 명시한 ‘제주특별자치도 태양에너지·풍력발전사업 허가 등에 관한 조례(안)’를 입법예고 하였고, 에너지위원들을 비롯해 도민들에게 알렸으며, 조례안에 대한 의견제출은 5월 1일까지 받았다. 이 조례안에 대한 의견은 제주환경운동연합과 제주시 연동에 사는 시민 유종인⁵¹⁾씨 만이 제출하였다.

5월 1일, 제주환경운동연합은 의견서를 통해 1) 조례안의 제출시기가 상당히 늦어진 점, 2) 전기사업 허가 심의위원회의 전·현직 공무원의 비중이 큰 점, 3) 전기사업 허가 심의위원회에 참여할 수 있는 전문가의 자격조건이 과한 점, 4) 전기사업 허가 심의위원들의 비윤리적 행위에 대한 금지사항이 없는 점을 문제 삼았으며, 1) 발전사업 승인기준에 대한 구체적 진술, 2) 풍력 및 태양에너지 등 자연에너지자원의 공유화를 위한 구체적 방법, 3) 자연에너지자원에 대한 도지사의 독점 조사권, 4) 발전사업부지 인근 거주자와 토지소유자 등에 대한 갈등해소방안 등을 반드시 포함해야 한다고 주장하며, 조례(안)을 원안 통과시키는 것은 매우 문제가 있다고 밝혔다.⁵²⁾

49) 이 보고서의 내용은 다음 장에서 요약보고할 예정이다. 제주특별자치도 에너지위원회는 2007년 10월 제주특별자치도 에너지기본조례에 따라 만들어진 위원회이다. 보통 연간 2차례 회의를 하며, 제주도 에너지정책에 대한 심의자문 등을 할 수 있다.

50) 제주환경운동연합은 ‘태양에너지 및 풍력발전 허가조례안’에 대한 의견서를 통해 관련 용역보고서 내용을 제대로 반영하지 않은 것에 대해 비판하였음.

51) 유종인씨는 기상청에서 오래 근무하였으며, 일기예보 관련업체인 ‘웨더라인’을 운영하며, 제주대학교에 겸임 교수로 출강하였다. 유종인씨가 낸 의견은 발전사업허가심의위원회에 기상학 전문가도 포함될 수 있도록 하는 것이며, 이 사항은 에너지위원회에서 조례안 심의시 별다른 문제없이 포함되었다.

52) 제주환경운동연합, “‘제주특별자치도 태양에너지·풍력발전사업 허가 등에 관한 조례(안)’에 대한 <제주환경운동연합>의 의견서”, 2009년 5월 1일.

5월 14일, 원래 7일 열릴 예정이었던 제주도 에너지위원회가 한 차례 연기되어 오후 4시 제주도청 4층 소회의실에서 개최되었다. 이날 회의에서는 '도시지역 에너지 수급안정 대책 수립연구' 용역에 대한 최종보고가 있었고, 그 후에 '태양 및 풍력발전 조례(안)'에 대한 심의가 있었다.

특히 풍력자원의 공공적 이용과 관련하여, 조례(안)에서는 "제13조(풍력자원의 공공적 이용) 도지사는 풍력자원의 공공적 이용 및 난개발 방지를 위한 시책을 추진하여야 한다"고 했는데, 이에 대해 제주환경운동연합은 의견서를 통해 이 조항이 풍력자원의 공익적 이용 및 공적관리라는 뜻의 '공공화'와는 의미가 다소 다르며, 이러한 내용이 제기된 사회적 배경을 포함하지 못하고 있다며, 이를 "도지사는 풍력자원에 대한 제주도민의 역사·문화·생태적 형평성 제고, 풍력발전을 둘러싼 갈등 관리 및 지역에너지 자립체제 구축, 그리고 이를 통한 지역사회발전을 위해 제주도에 분포하고 있는 풍력 및 태양에너지 등의 자연에너지자원에 대한 공익적 활용과 공적 관리를 위한 시책을 추진해야 한다"로 변경해야 한다고 주장했다. 그리고 이 내용을 향후 재생가능에너지 발전설비의 인·허가와 관련된 승인기준에 포함되어, 발전사업자로 하여금 공익적 목적을 우선하도록 유도해야 한다고 주장했다.

이러한 환경단체의 주장에 대해 제주특별자치도는 법제심사팀의 검토의견을 종합하여 "일부는 규제에 대한 사항이므로, 법률에 위임받아야 할 사항"이고, 따라서 "2009년 6월 특별법 4단계 제도개선 때 부담금 이용, 풍황조사권, 단지지정" 등을 반영할 계획이며, "규제에 대한 내용은 조례보다는 운영규칙으로 넣을 것"이라고 답변했다.

이날 에너지위원회에서는 이 뿐 만 아니라 인·허가 기준, 도 건축심의와의 갈등, 분과위원회 폐지, 사후 관리 등 여러 조항에 대해 심의했으며, 그 결과 법제심사팀이 수정시킨 조례안을 통과시키지 않고 보완 후 재검토하겠다는 결정을 내렸다.

이에 따라 6월 18일, 보완 조례안을 심의하는 에너지위원회가 다시 개최되었다. 에너지위원회의 2차 심의내용 중 '다른 위원회 심의사항의 의제'⁵³⁾, '풍력자원의 공공적 이용', '관련 산업 육성'에 대해 법제심사팀은 법적 근거가 없다는 이유로 삭제의견을 냈지만, 에너지위원회에서는 이 조항을 유지해야 한다고 주장했다. 그러나 민원에 대한 조항인 '이해관계인'의 범위에 대해서는 합의를 보지 못해 삭제되어 사회수용성 부분은 누락되었다. 이렇게 보완된 조례안은 에너지위원회에서 통과되어 도의회로 제출하게 되었다.

2009년 9월 16일, 제263회 제주특별자치도의회 임시회가 열리기 전 제주환경운동연합은 조례안에 대한 2차 의견서를 해당 상임위원회인 농·수·축·지식산업위원회(위원장 한영호) 안동우 의원에게 제출하였다.⁵⁴⁾ 왜냐하면 도의회에 제출된 조례안이 지난 6월 2차 에너지위원

53) 풍력발전기는 지상에서 100m 정도 들어서기 때문에 '제주국제자유도시계획'에 따라 건축위원회의 고도완화 심의를 받게 된다. 그러나 에너지위원들은 공공전력공급시설인 풍력발전기를 건축물이라고 보는 건축위원회의 결정을 매우 못마땅해 하기에, 건축위원회의 심의대상에서 풍력발전사업에 대해 삭제하라고 요구하는 것이다.

54) 제주환경운동연합, "'제주특별자치도 태양에너지·풍력발전사업 허가 등에 관한 조례(안)'에 대한 2차 의견", 2009년 9월 16일.

회에서 심의하여 통과시킨 조례안과 다른 점이 보였기 때문이다. 제주환경운동연합은 2차 의견서를 통해 1) 발전사업부지 인근 거주자와 토지소유자 등에 대한 갈등해소방안, 2) 발전사업 승인기준의 각 항목에 대한 구체적 진술, 3) 풍력 및 태양에너지 등 자연에너지자원의 공유화를 위한 정책동의 여부를 꼭 포함시켜야 한다고 주장한다.

9월 19일 <제주MBC>는 이 내용을 입수하여 환경영향, 주민수용성, 공유화개념이 누락되었다고 보도하였다.⁵⁵⁾ 이로 인해 다음날인 9월 20일 제주도 관련 공무원들을 하루 종일 바쁘게 돌아다니게 만들었다. 왜냐하면 그 다음날인 9월 21일 오후에 해당 상임위에서 심의가 있었기 때문이다. 도청 및 도의회 공무원들은 그 다음 날 오전까지 환경단체 관계자에게 연락하여 관련 내용을 해명하였고, 상임위원회 위원장을 설득시켜달라는 부탁을 받았다.

그러나 이 조례안은 기존 <에너지기본조례>와의 관계 문제 등 여러 가지 사항으로 도의회 상임위원회에서 보류 처리된 후 10월 8일에야 다시 심사하여, 수정 가결했다. 당초 조례안은 발전사업허가심의위원회를 구성하는 것으로 했지만, 농수축·지식산업위는 별도의 심의위원회 구성 대신 종전 '제주도 에너지위원회'를 통해 관련 업무를 수행하는 것으로 수정했다. 또한 기존 '제주도 에너지 기본조례'에 규정된 위원회 구성원 등의 조항에 대해 개정을 요구했다.⁵⁶⁾

이로서 제주도의회 차원에서 공풍화와 관련된 조례안은 본회의 통과만을 앞두고 있었고, 특별법 4단계 제도개선은 국회의 심사가 남게 되었다.

5. 결론 : 풍력발전, 어떻게 해야 하는가?

이 글은 제주도 풍력발전단지 건설을 둘러싼 갈등의 내용과 쟁점, 그리고 이를 해결하기 위해 제안된 바람자원 공유화의 내용과 각계의 반응 및 행정기관의 용역보고서 내용을 검토해보았다.

풍력발전은 21세기 들어 화석연료의 고갈과 기후변화에 대응하기 위한 필수적인 전략이다. 최근 2009년 10월에는 26개 기업과 금융회사 등이 15조 5천억 원을 투입해 전라남도 서남해안에서는 세계최대 규모의 5GW(5×109W)규모의 풍력발전단지 건설계획이 발표되는 등 점차 확대되고 있다.⁵⁷⁾ 제주도에서는 이미 2008년 초 '풍력발전 공공자원화' 계획을 발표하여 2020년까지 500MW 규모의 풍력발전을 건설하여, 도내 전력공급의 20%를 담당하고, 장기적으로는 화석연료를 사용하지 않는 Carbon-Free Island를 선언했다.

55) 제주MBC, "태양에너지, 풍력발전 조례안 관심", 2009년 9월 19일. 이 보도는 방송기자가 리포트 한 것이 아니라, 아나운서가 스트레이트로 보도한 것에 불과하였다.

56) <제민일보>, "제주특성 살린 신재생에너지 관련 조례 마련", 2009년 10월 9일.

57) <이투데이>, "전남 서남해안에 5GW급 풍력단지 조성", 2009년 10월 15일자.

(<http://www.e2news.com/news/articleView.html?idxno=31869>)

그러나 초기 단계에서 풍력발전단지를 둘러싼 갈등이 발생하였고, 아직도 지속되고 있지만, 이를 해결하기 위해 지방정부가 채택한 전략은 미봉책이 지나지 않는다. 그렇기 때문에 역사적인 배경과 지역적인 맥락에서 시민사회에 의해 제기되었고, 공론화 된 ‘바람자원의 공유화’는 심도 있게 검토되어야 한다. 물론 제주도는 이에 대한 연구용역을 맡겨 그 결과도 갖고 있지만, 그 내용을 총체적으로 실현하고 있지 않고, 또한 초기에 시민사회가 제안한 공평화의 내용을 제대로 살리는 방향으로 못하고 있다. 그래서 풍력발전단지를 둘러싸고 또 다른 갈등이 발생할 개연성은 엄연히 존재한다.

따라서 이 시점에서 다시금 바람자원 공유화의 배경과 내용을 제대로 검토하여 실현해야 한다. 이를 위해서는 다음과 같은 점을 명확히 해야 할 것 이다.

첫째, ‘제주도 특별법’ 제도개선에 공평화에 대한 내용을 반드시 반영해야 한다. 그 내용은 2008년 제주도가 실시한 ‘제주지역 풍력발전사업 공영화 수립 최종 용역보고서’의 법률 및 제도적 검토사항을 바탕으로 해야 한다. 특히 풍력발전 사업을 통한 이익의 지역환원 장치는 필히 포함되어야 한다.

둘째, ‘제주특별자치도 태양에너지 및 풍력발전사업 인·허가 조례’가 도의회에서 통과되었으나, 풍력발전육성종합계획, 사회적 수용성 제고방안, 환경문제 저감 방안 등이 구체적으로 포함되지 않았기 때문에, 이 내용을 반드시 부칙 또는 규칙에 포함시켜야 한다. 그리고 그 기준은 2007년 제주도가 실시한 ‘제주지역 특성에 적합한 풍력발전사업(개발사업) 승인기준 수립 연구’에서 제안한 구체적인 내용을 토대로 해야 한다.

셋째, 풍력을 핵심으로 하여 제주도에 부존하는 재생가능에너지자원을 활용한 ‘지역에너지 자립체제’ 구축방안을 시급히 마련해야 한다. ‘제주도 특별법’을 개정할 시, 에너지정책에 대한 자주적인 권한을 이양받아 이를 토대로 에너지기본법에 따른 ‘지역에너지계획’을 수립 할 때 활용하면 된다. 이렇게 하지 않을 경우, 향후 과잉 및 중복 투자로 인한 가용자원의 손실과 에너지위기에 대한 적절한 대응시기를 놓칠 수 있다.

넷째, 기후변화 대응 및 재생가능에너지로의 전환 필요성에 대한 교육 및 홍보를 활성화 해야 한다. 이미 행원풍력발전단지 인근에 국비를 투자해 ‘신재생에너지 종합홍보교육관’을 설치할 예정이므로, 이를 활용할 구체적인 실천 프로그램을 계획하여 도민들 뿐 아니라, 제주도를 찾는 수학여행단 및 일반관광객을 방문을 적극 유도해야 한다. 또한 찾아가는 교육홍보 프로그램도 확대하고 지속적으로 진행할 수 있도록 관련 기관 및 단체를 지원을 해야 한다.

참고문헌

- 권영한·김지영·이민주, 2008, 『환경성을 고려한 태양광, 풍력발전소 입지선정 가이드라인』, 한국환경정책평가연구원.
- 김귀식, 2006, 『제주지역 청정에너지 부존량 및 활용에 관한 연구』, 제주지역환경기술개발센터(2005년도 최종보고서).
- 김동주, 2007, "난산풍력발전단지를 둘러싼 갈등과 지역 에너지 전환의 과제", 『해외환경사례에서 배운다』, 제3회 시민환경학술대회 자료집, 시민환경연구소, 2007년 3월 30일~31일, 광주.(pp.101~121)
- 김동주, 2008, "제주도 풍력발전단지 건설에 나타난 녹색 개발주의", 제주대학교 대학원 사회학과 석사학위논문.
- 송성대, 2001, 『문화의 원류와 그 이해』, 각.
- 아키미치 토모야, 2007, 이선애 옮김, 『자연은 누구의 것인가 - 공유에 관한 역사·생태인류학적 연구』, 새로운 사람들.
- 양세진·이유진·이지현·이아선, 2007, "지역공동체 기반 자연자원관리 제도개선 방향연구", 『2006 대학환경상수상집』, 교보생명교육문화재단.
- 에너지전환, 2006, 「풍력발전단지 보급 확대를 위한 지역 수용성 제고방안 연구」, 산업자원부.
- 염미경, 2006, "풍력발전단지 건설과 지속가능한 지역발전의 가능성", 한국사회학회 2006 전국사회학대회 발표자료집, 한국사회학회, 서울.
- 이상동, 2007, 제5장 「석유, '악마의 배설물'에서 '축복의 씨앗'으로」, 『베네수엘라, 혁명의 역사를 다시 쓰다』, 시대의창.
- 정대연, 2002, 『환경사회학』, 아카넷.
- 제주도, 2006, "제주 행원풍력발전단지 현황".
- 제주특별자치도, 2007, 『제주지역 특성에 적합한 풍력발전사업(개발사업) 승인기준 수립연구』, 제주대학교 공과대학 청정에너지실증연구센터, 2007년 8월 27일.
- 제주특별자치도, 2008, 『제주지역 풍력발전사업 공영화 추진전략 수립 용역 최종보고서』, 제주대학교 공과대학 청정에너지실증연구센터, 2008년 11월.
- 제주특별자치도, 에너지위원회 회의자료, 2008년 12월 23일, 2009년 5월 14일, 2009년 6월 18일.
- 제주환경운동연합, 2008, "제주환경운동연합 제11차 정기총회" 자료집, 2008년 1월 26일.
- 제주환경운동연합·에너지시민연대, 2008, 『제주도민의 자산, "바람자원" 공유화를 위한 과제와 전략』, 제주도 자연에너지자원의 공익적 이용과 공적관리를 위한 토론회 자료집, 2008년 4월 23일(제주)