

신재생 에너지법 개혁과 시민참가-일본에서의 전개

오쿠보 노리코*

번역 : 한도울(강원대학교)

1. 에너지 법제의 개혁과 참가권의 부재
2. 신재생 에너지법제의 전개
3. 신재생 에너지조례와 시민참가
4. 글을 마치며

1. 에너지 법제의 개혁과 참가권의 부재

일본의 전력은 이전 약 40 %를 원자력에 의존하고 있었지만, 2011년 3월 11일 동일본 대지진과 도쿄전력 후쿠시마 제1원자력 발전소 (이하 「후쿠시마 원전」이라고 한다.)의 사고 후에 근본적인 재검토를 강요받았다. 더구나 1차 에너지의 96%를 석유, 석탄 등의 수입에 의존해온 일본은 온실가스를 감축하여 저탄소사회를 구축함과 동시에 에너지 자급률을 향상시키기 위해서도 국내 신재생 에너지의 확충이 요구되고 있다.

에너지정책과 같이 중요한 정책결정은 본래 다양한 시민참가 하에 수행되어야 하지만, 지금까지 일본에서는 에너지정책기본법이나 원자력관련법규 속에 시민참가에 관한 규정은 존재하지 않았다. 또한 후쿠시마 원전사고 이전에는 방사성 물질에 의한 오염에 관한 사항은 환경기본법의 범주에서 제외되어 있었고(구13조), 환경성이 소관인 온난화대책 관련 법규에서는 다양한 시민참가 장치가 형성되어 온 것과 대조적으로 원자력 발전소의 설치에 관해서는 시민참가절차가 마련되어 있지 않고, 지역 주민조차 환경영향평가법의 절차를 제외하고는 의견을 제시하는 법적 장치가 보장되어 있지 않았다.

* 오사카대학 교수.

후쿠시마 원전 사고 이후 전 민주당 정권은 국민적 논의 하에 에너지 정책을 근본적으로 재검토하는 방침을 내세워 에너지·환경회의에서 「혁신적 에너지·환경 전략」(2012년 9월 14일)을 결정하였다. 이러한 책정과정에서는 퍼블릭 코멘트나 의견청취에 덧붙여 토론형식 여론조사라는 전혀 새로운 시도도 채용되었다. 또한 이러한 의견들에 입각하여 원자력 발전에 의존하지 않는 사회를 구축 할 것, 신재생 에너지를 2030년까지 3,000억 kWh(2010년 대비 3배)이상 개발할 것 등이 이 전략에 포함 되어 「향후 에너지·환경 정책에 대해서」(2012년 9월 19일)가 각의결정되었다.

이처럼 후쿠시마 원전사고를 계기로 언뜻 시민참가가 강화된 것처럼 보이지만, 이 전략에 대해서도 에너지·환경회의에 대해서도 법령의 근거는 없고, 에너지 관련법규에 시민참가 규정이 없는 상황은 현재에 이르기까지 변화가 없다. 후쿠시마 원전 사고 이후 환경성의 외국(外局)으로서 독립된 원자력 규제위원회를 마련하는 등 큰 개혁이 이루어졌지만, 이 때에도 참가 방식은 도입되지 않았다.

이러한 상황 속에서 민주당에서 자민당으로 정권이 교체되었고 2013년 1월 아베총리는 전 정권의 에너지·환경전략을 제로베이스에서 재검토하여 에너지의 안정공급, 비용저감의 관점도 포함한 책임있는 에너지정책을 구축 할 것을 지시했다. 신재생 에너지 확충의 가치가 내려진 것은 아니지만, 유엔기후변화협약 제19차 당사국 총회(COP19)에서 일본은 2020년 감축 목표를 2005년 대비 3.8% 줄일 방침을 나타내는 등 온난화 대책이 크게 후퇴 한 느낌은 지울 수 없다. 국민적 논의에 의해 책정된 정책이 국민적 논의없이 다시 크게 전환하려고 하는 이 상황은 참가의 권리를 법적으로 보장하지 않고 사실상 참가조치를 활용 해왔던 일본의 참가제도의 한계를 부각시키는 것이다.

또한 지역 자원이라고 할 신재생 에너지의 활용 방안에 대해서도 지역적 합의 형성에 대한 구조는 정비되어 있지 않다. 신재생 에너지의 촉진은 탈 원전과 온난화 대책의 양립을 목표로 하는데 있어서 필수적이지만, 그 자체로 새로운 환경 문제를 일으킬 수 있다. 2011년 8월에 「전기 사업자에 의한 신재생 에너지 전기의 조달에 관한 특별 조치법」(이하 「FIT법」이라 한다.)이 성립되어 2012년 7월부터 고정가격매입제도(FIT:Feed-in Tariff)가 시작되는 등 법 정비가 진행되었지만 대규모 사업자에 의한 새로운 메가 솔라 계획이 몇 개 세워진 반면, 지역에 기인 한 분산 에너지 사업자는 아직 적어서 이익의 지역 환원에는 크게 이어지고 있지 않다. FIT의 선구자인 독일에서 지역마다 많은 에너지 협동조합이 설립되어 신재생 에너지 사업이 지역재생에 크게 공헌하고 있는 것과는 대조적인 상황이다. 또한

풍력 발전을 둘러싸고, 저주파, 경관, 버드 스트라이크 등의 환경 문제를 우려하는 목소리와 제한된 신재생 에너지 시설의 적합지를 둘러싼 토지 임대료의 상승 등이 생기고 있어 지역 주민의 참가와 합의하에 지역에 뿌리내린 자연에너지의 지속적인 이용규칙의 확립을 바라는 목소리도 거세지고 있다. 이에 따라 이하에서는 일본의 신재생 에너지 법제의 전개를 살펴보고 신재생 에너지 조례 등 시민 참가형 지역규칙의 확립을 향한 움직임에 대하여 논하고자 한다.

2. 신재생 에너지법제의 전개

(1) 저탄소사회 관련법의 체계

일본의 저탄소사회 관련법은 ① 「지구온난화대책의 추진에 관한 법률」(온난화대책추진법), ② 「에너지사용의 합리화에 관한 법률」(에너지절약법) 등의 에너지절약 관련 법률, ③ 신재생 에너지법으로 분류 할 수 있다. 또한 저탄소 사회의 구축에는 각종 도시법이나 교통법에 걸쳐 이루어지는 대처가 중요하기 때문에, 「유통 업무의 종합화 및 효율화 촉진에 관한 법률」(平成17法85) 「지역 공공 교통의 활성화 및 재생에 관한 법률」(平成19法59) 「도시의 저탄소화 촉진에 관한 법률」(平成24法84) 등이 제정되어있다.

첫째, 온난화대책추진법은 지구온난화 방지를 목적으로 하는 단일 법률로는 세계 최초이다. 주요 시책으로는 ①정부의 교토의정서 목표달성 계획의 책정(8조), ②내각의 지구온난화 대책 추진본부 설치(10 조), ③정부·지자체에 의한 온난화 대책에 관한 실행계획의 책정(20조의 2, 20조의 3), ④일정규모 이상의 사업자에 따른 온실가스 배출량 산정·보고·공표(21조의 2이하), ⑤전국·도도부현 지구온난화 방지활동 센터와 지역협의회의 설치(24조 이하) 등이 정해져있다.

둘째, 석유자원이 없는 일본은 다른 나라에 비해 원래 에너지절약 대책에 힘을 기울여왔다. 이미 1979년에는 석유파동을 계기로 에너지절약법이 제정되었으며, 자동차, 전기기기 등에 관한 선두주자 방식¹⁾의 채용, 일정규모 이상의 사업자에 대한 에너지절약 계획 수립의무화 등이 실시되고 있다.

1) 에너지효율이 가장 뛰어난 기기를 정부가 선두주자로 지정하여 일정기간 내에 그 이상의 에너지효율을 달성하도록 사업자에게 요구하는 구조로 되어있다.

셋째, 에너지 절약과 함께 중요한 것이 본고의 주제인 신재생 에너지의 이용촉진이다. 그러나 기존 신재생 에너지는 비용과 안정된 공급이라는 관점에서 문제가 많아서 일본에서는 좀처럼 보급 확대가 진행되지 않았다. 그래서 (2)에서는 신재생 에너지 법제의 전개에 대해 서술하고자 한다.

(2) 신재생 에너지 법제의 전개

일본의 신재생 에너지 촉진 시책은 보조 사업에서 시작했다. 1997년에는 주택용 태양광 발전의 보조제도가 마련되었고, 또한 「신에너지이용 등 촉진특별조치법」에 따라 사업자에게 이자보급 등의 우대제도가 창설되었다.

이에 대해 EU에서는 2001년 재생가능전력촉진지령이 채택되어 ①국가가 정한 가격에 의해 재생가능전력의 매입을 전력사업자에게 의무화하는 제도 (FIT 방식. 독일 등이 사용), ②국가 가 도입 목표를 정하여 전기소매업체에 재생 가능한 전력의 공급을 의무화하는 제도(RPS 방식. 영국 등이 채용) 등 일정한 규제적 수법이 채용되었다.

일본에서도 보조제도만으로는 좀처럼 신재생 에너지의 보급이 진행되지 않았기 때문에 교토 의정서의 비준(2002년)에 맞추어 어떠한 형태로든 의무를 지우는 제도도입이 정책과제가 되었다. 그 결과 먼저 도입된 것이 RPS 방식이었다. 즉 2002년에는 전기사업자에 대하여 일정 비율 이상의 신재생 에너지 등 전기의 이용을 의무화하는 「전기사업자에 의한 신재생 에너지 등의 이용에 관한 특별조치법」(平成14法62. RPS법)이 제정 되었다. 당시 FIT의 도입도 검토되었지만, RPS방식이 목표달성의 확실성, 시장원리에 의한 발전사업자 간의 경쟁촉진 등의 관점에서 우위에 있다고 판단되었다.²⁾ 일본의 RPS제도는 국가가 이용목표량을 정하지만, 매입 가격 결정에 관여하지 않으면서 사업자의 보조제도와 결합하는 것이었다. 그러나 목표량이 낮게 설정되었고 그 위에 주택용 태양광발전의 보조제도가 2005년 말에 중단되었기 때문에 도입량이 늘지 않아 일본이 국제적으로 주도해 온 태양광 발전 분야에서도 독일에 추월당했다.

그러한 상황 속에서 2008년 도야코 정상회담을 염두에 두고 2007년에 「21세기 환경입국전략」(2007년 6월 1일 각의결정)이 책정되어 자연공생사회, 순환형 사회와 견줄 수 있는 제3의 축으로서 「저탄소 사회」를 내 걸었다. 그 결과 2008년에는 태

2) エネルギー調査会新エネルギー部会 「新市場拡大措置検討小委員会報告書」(2001年12月)13頁以下.

양광 발전보조제도가 부활했다. 또한 2009년에는 「석유대체에너지의 개발 및 도입의 촉진에 관한 법률」(昭和55法71)이 「비 화석에너지의 개발 및 도입의 촉진에 관한 법률」(平成21法70)로 개정됨과 함께 「에너지 공급 사업자에 의한 비 화석에너지 지원의 이용 및 화석에너지 원료의 유효한 이용의 촉진에 관한 법률」(平成21法72. 에너지공급구조 고도화법)이 새롭게 제정 되었다. 이러한 법령들에 의해 에너지 사업자에 대하여 태양광 발전에 의한 전기를 적정가격으로 매입하는 것을 비롯해, 비 화석에너지 이용을 의무화하는 것이 가능해졌다. 특히 에너지공급구조 고도화법은 태양광발전 에 의해 생산된 전기 중 자가소비의 나머지를 전기사업자가 일정 가격으로 일정기간 매입하는 잉여전력매입제도(일종의 FIT제도)를 도입했지만, 그 매입대상은 주택용은 10kW미만, 비 주택용은 10kW이상 500kW 미만으로 제한되었다. 또한 바이오매스의 활용에 관해서도 바이오매스활용추진기본법(平成21法52)이나 「농림어업유기물자원의 바이오연료의 원재료로서의 이용의 촉진에 관한 법률」(平成20法45)이 제정되었다.

이상과 같이 각종 법제도가 정비되었지만 신재생 에너지의 극적인 확충에는 이르지 않았다. 확실히 RPS방식의 도입으로 2003년도에 약 41억kW에 머물던 신재생 에너지 전기는 2010년도에는 약89억kW로 2배 이상 증가하였다. 또한 잉여전력 매입제도의 도입으로 주택의 태양광발전 실적은 도입 전의 30만kW에서 2009년도에는 약 54만kW, 2010년도에는 약 86만kW로 증가하였다. 그러나 전체적으로 보면 2009년도에 신재생 에너지가 일차 에너지에서 차지하는 비중은 약5%, 발전 전력량에서 차지하는 비중은 9%(대규모 수력을 제외하면 불과 약1%)에 그치고 있다.

(3) 신재생 에너지(FIT법)의 성립

2009년 9월에 성립한 민주당정권은 온난화 대책을 정책의 주요 축으로 내세워 정권 출범 직후 모든 주요국에 의한 공평하고 실효성 있는 국제프레임의 구축을 전제로 2020년까지 온실 가스를 1990년 대비 25% 감축한다는 야심찬 목표를 국제적으로 표명했다.³⁾ 그리고 이러한 목표달성 수단으로서 국내배출량거래제도, 지구 온난화대책세와 함께 FIT의 도입을 내세웠다. 이에 따라 2009년 11월에 경제산업성 프로젝트팀이 설치되었고 매입대상, 조달가격 및 기간 등 FIT제도의 큰 틀이

3) 「国連気候変動首脳会合における鳩山総理大臣演説」(2009年 9月22日).

검토된 후, 종합자원에너지조사회에서 제도의 세부사항이 결정되었다. 또한 2010년 에너지기본계획(2010년 6월 18일 각의결정)에서는 신재생 에너지와 원자력발전을 합친 「제로·에미션 전원」의 구성비를 34%에서 2030년 70%로 하는 것을 내걸었다. 무엇보다 상기 3시책에 대해 산업계에서는 신중론도 뿌리 깊게 자리 잡고 있었고 이러한 시책을 담은 지구온난화대책기본법안은 2010년 제174회 국회에 제출되었지만 심사되지 않았고, 그 후 다시 국회에 제출되었지만 2012년 11월 16일 중의원 해산에 따라 폐기되었다.

그러한 상황 속에서 2011년 3월 11일 드디어 FIT법안이 각의결정되었다. 그러나 이날 동일본 대지진이 발생하여 법률의 성립은 상당히 늦어지게 되었다. 당시 간나오토 총리가 중전의 에너지 정책의 전면 재검토와 자연에너지에 모든 지원을 내건 반면, FIT에 의해 경제가 악영향을 받을 것을 우려하는 경제계 등은 신중한 자세를 바꾸지 않았다. 그 결과 FIT 법안은 민주당, 자민당, 공명당의 수정 협의에 의해 중의원에서 크게 수정되어 가결 된 후, 8월 26일 참의원 본회의에서 간신히 가결·성립되었다⁴⁾. 또한 동법은 중의원에서 16항목 참의원에서 17항목의 부대결의가 붙여졌다.⁵⁾

FIT법은 신재생 에너지원에 의한 전기의 전량을 국가가 정한 기간, 고정가격으로 매입하는 것을 전기사업자에게 의무지우는 것으로 독일법에 크게 영향을 받고 있다.⁶⁾

① 매입대상

FIT의 대상이 되는 것은 태양광, 풍력, 수력 (3만kW미만의 중소 수력), 지열, 바이오매스(종이펄프 등 기존용도에 영향을 주지 않고 실용화 된 것에 한한다.)을 사용하여 생산된 전기(신재생 에너지 전기)이다(2조 4항). 신재생 에너지 전기의 품질

-
- 4) 동법에 대해서는 예를 들어, 深津功二 『再生可能エネルギーの法と実務』(民事法研究会・2013年), 大塚直 『わが国における再生可能エネルギーの展開』, 高橋滋=大塚直編 『震災・原発事故と環境法』(民事法研究会・2013年)37頁以下参照, 添田隆秀 『再生可能エネルギーの固定価格制度を導入する再生エネルギー特措法の制定』時の法令(2012年) 4頁以下, 同 『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の概要』 NBL963号(2011年) 8頁以下, 小野寺容資 『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』自由と正義 62卷 6号(2012年)107頁以下参照.
 - 5) 동법의 입법과정에 대해서는 中野かおり=中西信介 『再生可能エネルギー全量買取制度の導入に向けた論議』立法と調査322号(2011年)38頁以下参照.
 - 6) 독일법과 일본법의 FIT법 비교로서는 大塚直 『再生可能エネルギーに関する二大アプローチと国内法』法律時報94卷10号(2012年)42頁以下参照.

을 담보하기 위하여 신재생 에너지 발전이 발전설비 및 발전방법의 측면에서 일정한 기준⁷⁾을 충족시키고 있는지에 대해서는 경제산업대신이 인정여부를 실시한다(6조).

② 조달가격 및 조달기간의 결정방법

다른 운용 상황에서 알 수 있듯이 FIT 성패의 열쇠를 쥐고 있는 것은 매입가격(조달가격) 및 매입기간(조달기간)이다. 이러한 내용은 매년 경제산업대신이 관계장관과 협의 등⁸⁾을 실시하여 조달가격 등 산정위원회의 의견을 존중하여(동5항) 결정하게 된다.

조달 가격은 신재생 에너지 발전설비를 이용하여 전기를 공급하는 경우에 일반적으로 필요하다고 인정되는 비용 등을 기초로 하여 신재생 에너지 전기공급량의 상황, 공급자가 받아야 할 이윤 등을 감안하여 신재생 에너지원의 종류, 이용형태, 규모 등에 따라 결정되며, 이때 부과금의 부담이 전기 사용자에게 대해 과중하지 않도록 배려해야 한다고 되어있다(3조). 또한 집중적인 신재생 에너지의 이용 확대를 도모하기 위하여 법 시행 후 3년간은 조달가격을 정함에 있어서 신재생 에너지 사업자의 이윤에 특히 배려를 하도록 하였다.

조달가격·기간결정에 대해서는 국회에서 중요한 수정이 가해졌다. 첫째, 정부원안에서는 발전 비용이 낮은 전원부터 먼저 도입을 추진하여, 발전원가를 낮추는 창의력을 촉진하기 위하여 태양광 발전이외의 전원에 대해 조달가격을 일률적으로 정하는 것이 상정되어 있었다.⁹⁾ 이에 대하여 한마디로 태양광이라고 해도 지붕용 및 지상용(대형·소규모)이 있고, 풍력이라고 해도 해상과 육상과는 크게 조건이 다르기 때문에 에너지원의 구분뿐만 아니라 설치형태 및 규모에 따라 조달가격·기간을 결정하게 되었다. 또한 조달가격·기간은 매년 결정하고, 독일 형의 체감형 고정가격매입제도(매년 일정비율로 인수비용을 저감하는 구조)는 채용되지 않았다. 즉 먼저 적용된 조달가격은 조달기간 동안 유지되지만 새로운 설비의 조달가격·기간은 매년 재검토되기 때문에 신규사업자가 계획 단계에서 조달가격·기간을 알

7) 발전을 신규로 개시하는 설비일 것, 발전설비의 기준은 안정적이며 효율적으로 발전될 수 있는 것이 예상될 것 등이다. 발전방법의 기준은 수력발전에 대해서는 양수식이 아닐 것, 바이오매스발전에 대해서는 기존용도의 이용을 현저하게 저해하는 것이 아닌 것이다.

8) 농림수산대신, 국토교통대신 또는 환경대신과 협의하여 소비자담당특명대신의 의견을 듣는 것이 필요하다.

9) 第177 回国会衆議院本会議録第32 号16 頁(2011年7月14日).

수 없다.

둘째, 정부원안에서는 경제산업대신이 종합자원에너지조사회회의 의견을 듣고 조달 가격·기간을 정하도록 되어 있었다. 종합자원에너지조사회회는 에너지정책을 검토하기 위해 자원에너지 청에 있는 경제산업대신의 자문기관이다. 그러나 이러한 방법은 경제산업대신이 전기요금의 추가금액 등을 자의적으로 결정할 가능성을 부정할 수 없다고 하여 조달가격결정의 근거에 대해서 국회에 보고하게 하는 의견¹⁰⁾ 및 조달가격에 대해서는 국회가 결정해야 한다는 비판이 있었다.¹¹⁾ 그 결과 결정 방법의 투명성과 공정성을 담보하기 위하여 자원에너지청에 중립적인 조달가격등산정위원회를 설치하여 그 의견을 듣도록 하였다. 조달가격등산정위원회는 위원장 1인 및 위원 4명 등 총 5명으로 구성되고, 위원은 전기사업, 경제 등에 관하여 전문적인 지식과 경험을 가진 자 중에서 국회의 동의를 얻어 경제산업대신에 의해 임명된다(32조·33조).

③ 매입의무

전기사업자는 경제산업대신에게 인정을 받은 시설(인증발전설비)에 대해 발전사업자(특정공급자)로부터 신재생 에너지 전기를 매입할 의무를 진다. 즉 전기사업자는 정당한 이유가 있는 경우를 제외하고 신재생 에너지 전기의 매입계약(특정계약)¹²⁾체결을 거부해서는 안 된다(4조). 여기서 정당한 이유는 전기사업자의 이익을 부당하게 해할 우려가 있는 경우, 그 밖에 경제산업성령에서 정하는 경우가 있으며, 구체적으로는 신청내용에 허위사항이 포함되어있는 경우, 전력수요가 아주 적은 일정시간의 출력억제에 특정 공급자가 동의하지 않는 경우 등으로 되어있다(동법 시행규칙 4조).

④ 접속의무

매입의무와 더불어 FIT의 핵심을 이루는 것이 전기사업자의 접속의무이다. 발전

10) 第177 回国会衆議院本会議録第32 号 7 頁(2011年 7 月14日).

11) 第177 回国会衆議院經濟産業委員會議録第16 号 6 頁以下(2011年 7 月29日).

12) 특정계약을 둘러싼 법적문제에 대해서는 예를 들어, 小林卓泰=岡谷茂樹=徳田安崇 「再生エネ法下における特定契約・接続契約の検討(上)(下)」, NBL981号(2012年)12頁以下, 同982号 75頁以下, 富岡孝幸 「再生可能エネルギー法下で大規模太陽光発電所の開発・運営を行う場合の法的留意点」, NBL980号(2012年)46頁以下, 小林卓泰=武川丈士 「再生可能エネルギー法の下での電力購入契約に関する留意点—プロジェクトファイナンス案件を念頭に」, NBL963号(2011年)14頁以下参照.

소를 건설했다 하더라도 전기사업자의 송·배전망 및 변전설비(전력계통)에 접속하지 못하면 전기공급이 불가능하기 때문이다. 이 점에 대해 독일은 신재생 에너지 전기를 우선적으로 송전선에 연결시키는 우선접속의 원칙이 있어서 특별한 이유 없이 연결하지 않은 경우, 발전사업자는 계통운영자에게 보상금을 요구할 수 있다.

일본에서는 독일과 같은 우선접속의 원칙이 도입되지 않았지만 전기사업자는 정당한 이유가 있는 경우를 제외하고 접속에 응할 의무가 있다(5조). 여기서 말하는 「정당한 이유」란 접속에 필요한 비용을 특정 공급자가 부담 하지 않을 때, 전기사업자에 의한 전기의 원활한 공급 확보에 지장이 생길 우려가 있을 때 등이다. 이 점에 대해서는 구체적으로 「지장이 생길 우려」가 어떤 경우에 해당 하는지(주파수 및 전압의 유지에 지장을 주는 경우 등) 등 접속의무분쟁이 발생할 것으로 상정되었다.¹³⁾ 따라서 정당한 이유 없이 접속을 하지 않을 경우에는 경제산업대신이 당해 전기사업자에 대하여 권고·명령을 할 수 있는(5조4항) 외에도 전기사업법 개정에 따라 중립적인 전력계통이용협의회(ESCJ)가 분쟁해결 등을 실시하게 된다(전기사업법 94조 참조).

⑤ 매입비용의 회수방법

매입에 필요한 비용에 충당하기 위하여 각 전기사업자는 전력사용자(소비자)에 대해 사용전력량에 비례한 부과금(할증료)의 지급을 청구 할 수 있다. 쟁점이 된 것은 전력의 대량 사용사업자에 대한 부과금의 경감 조치이다. 특히 전기로산업, 주조산업 등 전력 과소비 산업은 산업공동화와 국제경쟁력 저하의 방지를 이유로 강하게 경감조치를 요구했다. 이에 대해서는 특정사업자를 우대하는 것은 불공평하다든가, 전력낭비의 도덕적 해이를 발생 할 수도 있다고 하는 반론도 있었다. 그러나 독일에서도 국제 경쟁력의 유지라는 관점에서 전력 과소비 업종의 사업자에 대하여 88-98%의 경감조치가 강구되고 있으며, 일본에서도 일정한 경감조치를 취하기로 하였다(17조).

또한 각 지역의 신재생 에너지의 도입요건이 다른 가운데 지역 간 부담에 대한 공평성을 유지하기 위하여 지역 간의 단가가 같은 금액이 되도록 국가가 부과금의

13) 실제로 사실상의 접속거부는 수용가능용량을 초과했다는 등의 이유로 비교적 많이 발생하고 있는 것으로 알려져 있다. 이점에 대해서는 市村拓斗 「再エネ特措法上の接続拒否に関する実務 : 受入可能量の超過および接続費用の負担について」, NBL1009号(2013年)25頁以下, 同 「再エネ特措法上の特定契約の締結・接続に関する拒否事由の概要」, NBL982号(2012年)6頁以下参照.

단가를 결정함과 함께, 국가가 지정하는 비용부담조정기관(19조 이하)을 통해 조정을 실시하도록 하고 있다(8조 이하).

⑥ 검토 규정 등

동법의 검토 규정에서는 에너지기본계획이 변경 될 때마다 또는 적어도 3년마다 검토를 실시하여 2021년 3월 31일까지 근본적인 재검토를 실시하는 것 등으로 되어있다. 또한 지금까지의 RPS제도는 소요의 경과조치를 강구한 후 폐지되게 되었다.

(4) FIT법의 운용상황

FIT법은 2012년 7월 1일에 시행되었다. 그 후, 시설인증은 설비용량 기준으로 2013년 1월말까지 약 740만kW에 달해 같은 해 5월말 현재에는 약 2,237만kW가 되어, 이미 기존 도입량의 약 2,061만kW를 넘어 섰다. 93.5%를 태양광 발전이 차지하고 태양버블이라고도 불리는 상황이 발생하고 있고, 게다가 약 62%가 메가솔라(1,000 kW 이상)이다. 지금까지 에너지와 관련이 희박했던 IT업계, 가전업계 등이 신규 참가하여 「지붕대여모델」 등의 새로운 비즈니스 모델이 탄생하였다. 이처럼 FIT법은 신재생 에너지의 확충에 일정한 기능을 발휘하고 있지만, 동시에 다양한 과제도 부각되었다.¹⁴⁾

첫째, 조달가격의 결정에 있어서 초점이 된 것은 「통상 필요하다고 인정되는 비용」과 「적정한 이윤」의 범위이다.¹⁵⁾ 이 점에 대해서 조달가격 등 검토위원회는 업계단체·사업자로부터 청문을 실시한 후에 내부수익률(IRR)을 이용하는 것으로 되어 태양광, 풍력, 수력, 지열은 규모에 따라 또한 바이오매스에 대해서는 종류별로(메탄발효, 일반목재, 폐기물 등) 가격이 정해졌다. 이들 중 태양광 발전에 대해서는 국제적으로 봐도 가격이 높은 수준으로 설정되어 있었지만, 태양광패널 등의 가격하락이 보였기 때문에 2013년도부터 가격이 인하 되었다.¹⁶⁾ 그리고 제도상의

14) 예를 들어 市村拓斗 「再生可能エネルギー導入拡大のための施策について」 NBL992号(2013年)90頁以下参照.

15) 山内弘隆 「再生可能エネルギー全量買取制度の展望と最適調達価格の考え方」都市問題104卷7号(2013年)81頁以下参照.

16) 10kW이상은 42円/kWh에서 37.842円/kWh로, 10kW미만은 42円/kWh에서 38円/kWh로 되었다.

과제로 ①자연조건에 따라 가격설정, ②해마다 조달가격을 결정하는 방식의 재검토, ③비용감소에 따른 체감가격제의 채용 등을 들 수 있다.¹⁷⁾

둘째, 특정약관·접속계약에 관하여는 그 내용이 전력사업자에 유리한 것으로 되어있는 것이 문제가 되었다. 즉 전력사업자는 특정계약·접속계약에 관한 요강(이하 「재생에너지계약요강」)을 작성했지만, 자원에너지청에 신재생 에너지 사업자로부터 많은 의문이 제기되었다. 또한 계통접속에 대해서는 계통정보가 공개되지 않고, 처리 기간이 너무 길다고 하여 신재생 에너지 사업자의 불만의 목소리가 높아졌다.

이에 따라 자원에너지청은 2012년 9월 원활한 계약 체결을 목적으로 「특정계약·접속계약 모델 계약서」¹⁸⁾를 작성하고 또한 2013년 6월에는 「특정계약·계약의 모델계약서의 해설」¹⁹⁾도 발표했다. 또한 이에 따라 각 전력사업자 측에서도 재생에너지계약요강에 대한 해설서를 발표하는 등 계약적정화를 향한 자세를 취하기 시작했다.²⁰⁾

셋째, 법제도 이외의 문제로서 신재생 에너지의 잠재성의 높은 홋카이도나 동북 지역에서 전력망이 충분히 정비되어 있지 않다는 문제가 표면화되고 있다. 이 점에 대해서는 독일에서도 북부의 대규모 풍력에 의한 전력을 대량 소비지인 남부에 송전하기 위한 거대송전망의 정비가 문제되고 있다. 일본에서도 송전망의 정비를 도모하기 위하여 국가에 의한 보조 등이 이루어지고 있지만, 근본적인 해결과는 거리가 먼 상황이다.

3. 신재생 에너지조례와 시민참가

2에서 보았듯이 FIT법의 제정으로 신재생 에너지의 확충은 어느 정도 순조롭게

17) 예를 들어 大阪府市エネルギー戦略会議 『大阪府市エネルギー戦略の提言』(富山房インターナショナル・2013年)156頁以下参照.

18) http://www.enecho.meti.go.jp/saiene/kaitori/dl/2012denki_keiyaku.doc

19) <http://www.enecho.meti.go.jp/saiene/kaitori/dl/20130614model.pdf> 또한, 모델계약에 대해서는市村拓斗 「特定契約・接続契約モデル契約書の解説」, NBL1003号(2013年)14頁以下, 坂井豊=渡邊雅之 「再エネ特措法に基づく電力会社の契約要綱と経済産業省のモデル契約書の検討」, NBL988号(2012年)20頁以下も参照.

20) 坂井豊=渡邊雅之 「再エネ特措法に基づく契約要綱の適正化の動き」, NBL993号(2013年)4頁以下も参照.

진행되고 있는 것처럼 보인다. 그러나 지역성에 상관없이 전국 일률요금설정이 이루어졌기 때문에 일부 지역에 수요가 집중하고 메가솔라 계획에 따라 토지의 임대차 가격이 상승했다. 그리고 일부 대형 사업자만 이득을 보면서 지역이익환원이 이루어지지 않는 상황에 대해, 그 과정에 아무런 관여를 할 수 없는 지역의 지자체와 지역주민 사이에 불만의 목소리가 높아지게 되었다. 원자력 발전에 대해서는 그 입지를 촉진하기 위해 이른바 전원 3법²¹⁾에 따라 전기요금의 일부로서 징수되는 전원개발촉진세를 재원으로 발전시설의 입지인 곳에 대해 공공시설의 정비 및 지역진흥사업을 위한다는 명목으로 거액의 전원입지지역 대책교부금이 지급되어 왔다. 이에 반해 태양광이나 풍력발전에 대해서는 이런 메커니즘이 존재하지 않는다.

신재생 에너지는 태양, 바람, 물, 바이오매스 등 자연계에 존재하는 것을 이용하여 수익을 창출 한다는 점에서 농·어업과 마찬가지로 1차 산업이라고도 할 수 있기 때문에²²⁾ 지역의 자연자원 이용방법은 지역의 합의에 따라 수행되어야 한다는 의견도 뿌리 깊다. 또한 풍력발전 등을 놓고 저주파, 경관, 버드 스트라이크 등의 환경문제에 대한 우려로 설치를 둘러싼 분쟁도 발생하고 있다. 현재 실제로 소송 등이 발생한 예는 거의 없지만²³⁾ 적절한 피해 방지와 합의 형성을 위한 조치를 취하지 않는 한 향후 분쟁이 급속하게 증가 할 가능성도 있다.

이에 대해 국가에서도 예를 들어 2011년 환경영향평가법 및 동시행령의 개정에 즈음하여 일정규모 이상의 풍력발전을 환경평가 대상에 추가하고²⁴⁾ 합의 형성에 관한 사항을 포함한 매뉴얼²⁵⁾을 작성하는 등의 대책이 시작되었다. 게다가 지자체에서는 보다 적극적으로 지역주민의 참가와 합의하에 지역에 뿌리 내린 자연에너지의 지속적인 이용 규칙을 확립하기 위하여 신재생 에너지 조례를 제정하는 움직임이 나오고 있다. 이 조례는 실질적으로 지역에 뿌리내린 소규모사업자에 의한

21) 電源開發促進税法, 特別會計に関する法律(旧電源開發促進対策特別會計法) 및 発電用施設周辺地域整備法の 총칭이다. 일정규모 이상의 수력발전이나 지열발전시설도 그 대상이 되지만, 종래의 주 교부대상은 원자력발전 입지의 市町村(우리나라의 시읍면에 해당)이었다.

22) 예를 들어, 水上貴央=佐藤康之『再エネ推進を巡る法的問題：地域主導型の再エネ事業の実現に向けて』都市問題103卷6号(2012年)10頁.

23) 2009년 7월 21일, 静岡県東伊豆町の 주민 7인이 公害等調整委員会에 대해, 原因裁定을 구하는 申請이 있었지만, 다음해 취하되어졌다.(東伊豆町における風力発電施設からの低周波音健康被害原因裁定申請事件)(<http://www.soumu.go.jp/kouchou/activity/higashiizu.html>).

24) 환경영향평가법의 2011년 개정에 대해서는 大久保規子『環境影響評価法の2011年改正について』ジュリスト1430号(2011年)30頁以下参照.

25) 国土交通省港湾局=環境省地球環境局『港湾における風力発電について -港湾の管理運営との共生のためのマニュアル- ver.1』(2012年)参照.

분산 형 신재생 에너지의 확충과 사용을 둘러싼 분쟁의 예방·조정을 목표로 하는 것이다.

2012년 9월에 전국에서 처음으로 이러한 종류의 조례를 제정한 곳은 시가현 코낭시이며(코낭 도시지역자연에너지 기본조례), 동년 12월에 아이치현 신시로서(신시로서 에너지절약 및 신재생 에너지추진조례), 2013년 3월에 나가노현 이이다시(이이다시 신재생 에너지의 도입에 의한 지속 가능한 지역 만들기에 관한 조례)와 고치현 토사시미즈시(토사시미즈시 신재생 에너지 기본조례), 동년 6월에 효고현 스모토시(스모토시 지역 신재생 에너지활용 추진조례) 등이 조례화 하였다.

이 가운데 이이다시 이외의 조례는 상대적으로 그 내용이 비슷한 이념조례이며, 기본이념과 각 주체(행정, 시민, 사업자)의 역할에 대해 규정하고 있다. 기본이념으로는 ①지역에 뿌리를 둔 다양한 주체의 연계·협력을 통한 신재생 에너지의 적극적인 활용, ②신재생 에너지가 지역 고유의 자원임을 감안한 지역발전과의 조화적 이용, ③자연적, 경제적, 사회적인 지역성 고려, ④지역 내의 공정성과 타인에 미치는 영향에 대한 배려²⁶⁾ 등을 들고 있다.

이에 대해 이이다시의 조례는 지역 환경권의 보장을 전면에 내걸고 지역단체에 의한 신재생 에너지 사업을 시와의 협동사업(지역공공 신재생 에너지 활용사업)으로 자리 매김 시켜, 각종 지원조치를 규정하고 있는 점에서 매우 특징적이다. 이 조례에 따르면 첫째, 지역 환경권은 자연환경 및 지역주민의 삶과 조화를 이루는 방법에 의해 신재생 에너지 자원을 신재생 에너지로서 이용하여 해당 이용에 의한 조화로운 생활환경 하에 생존 할 권리이며(3조), 좋은 주거 환경과 생활에 불가결한 에너지의 확보를 함께 보장하려는 것이다. 둘째, 지역단체 또는 지역단체와 공공단체가 협력하여 수행하는 신재생 에너지 활용사업에 대해서는 시장에 대해 지원을 위한 제안을 할 수 있으며(9조), 시장은 일정한 요건을 충족시키는 사업을 시민협동사업으로서 자리 매김하여, 조연, 신용도부여, 보조금, 대출, 사유재산에 관한 이용권원의 부여라는 지원을 실시한다(10조). 또한 지역단체 등의 신청에 의하지 아니하고 시 자신이 사업 시행자를 공모 할 수도 있다(11조). 셋째, 전문가들로 구성된 제3자 기관으로서 「이이다시 신재생 에너지 도입지원 심사위원회」를 설치하여 사업의 심사·조연 등을 실시함과 동시에 그 내용을 공표하여 지역단체가 금융을 얻기 쉽게 한다(12조 내지 18조).

독일에서는 수많은 지역의 에너지 협동조합이 신재생 에너지 사업을 운영하고

26) 그리고 스모토시 조례는 사업자의 역할로서 지역주민 등과 필요한 조정을 행할 노력의무에 대해서 규정하고 있다.

있는 반면²⁷⁾ 일본에서는 시민발전소가 점차 증가하고 있지만, 지역에 기인한 시민 참가형 소규모사업자의 수는 아직 제한적이다. 그 배경에는 소규모발전예 따른 사업계속에 불확정 요소가 있고,²⁸⁾ 또한 일반 부동산 대출과 달리 중소기업들이 금융을 얻기 쉽지 않다는 사정 등이 있다.²⁹⁾ 독일과 같은 협동조합 방식은 하나의 옵션이긴 하지만 일본에서는 농업협동조합, 생활협동조합 등 종류별로 협동조합법이 제정되어 있고, 각각의 사업 활동이 제한되는 등의 차이가 있어, 그 활용은 쉽지 않다. 이러한 상황 속에서 지자체가 적극적으로 시민참가형 신재생 에너지 사업에 힘을 쏟을 필요성이 지적되고 있으며, 이이다시의 노력은 그 선구자로서 주목된다.³⁰⁾

4. 글을 마치며

이상 살펴본 바와 같이 일본에서는 에너지정책에 대해서도, 별도의 에너지사업에 대해서도 시민참가의 보장이 결여되어 있다. 후쿠시마 원전사고로 인하여 에너지정책에 대한 국민의 관심은 비약적으로 높아져, 탈 원전을 향한 활동이 전에 없는 확대를 보이는 동시에 신재생 에너지에 의한 에너지의 자급자족을 목표로 시민 참가형 신재생 에너지 사업을 모색하는 움직임이 각지에서 일어나고 있다. 그러나 법 제도적으로 보면 에너지 정책·사업에 대한 시민참가를 보장하고 이를 촉진하는 메커니즘은 담보되지 않아, 신재생 에너지 사업에 대해서도 채산성이 높은 분야는 대규모사업자가 참여하여 한적한 지역에 그 적지(適地)가 집중되어 있음에도 불구하고, 지역재생에 대한 공헌은 제한적인 것으로 머물고 있다.

이에 따라 지역 고유의 자원인 신재생 에너지에 대하여 조례에 의한 지역 규칙

27) 예를 들어, 寺西俊一=石田信隆=山下英俊編著 『ドイツに学ぶ地域からのエネルギー転換』(家の光協会・2013年)参照.

28) 예를 들어 건축물의 옥상에 솔라패널을 설치하는 경우, 그 일조이용을 장기적으로 확보하기 위하여 토지이용의 구조가 정비되어 있지 않다.

29) 신재생 에너지사업에 있어서는 고정가격으로 일정기간매입을 계속할 수 있다는 사업의 계속성이 담보적 가치라는데 머물고 있고 토지이용권이나 설비자체의 담보적 가치는 낮다는 것이 특징이다. 이 점에 대해서는 예를 들어 水上貴央 『地域主導型再生可能エネルギー事業の重要性とそれを巡る法的論点』 青山法務研究論集 6号(2013年) 1頁以下参照.

30) 이이다시의 정책에 대해서는 諸富徹 『地域再生とエネルギー政策—長野県飯田市の再生可能エネルギー政策が切り開く未来』 室田武他編 『コミュニティ・エネルギー』(農文協・2013年)263頁以下も参照.

을 확립하려는 시도가 시작되고 있지만, 시민참가형 사업의 새로운 추진을 위해서는 국가의 법률에 의한 대응이 필요한 부분도 적지 않다.

첫째, 실무상 특히 문제가 되고 있는 분산형 전력공급망의 강화이다. 일본에서는 1951년 전기사업 재편에 의해 ①민영, ②발·송전 일관경영, ③지역별 9분할, ④독점을 특징으로 하는 9전력체제(1988년 이후 오키나와전력이 더해져 10전력 체제)가 발족했다. 그 후, 1995년 이후의 전력자유화에 의해 독점은 무너지기 시작하고 있지만, 발·송전 일관경영은 견지되어 왔다. 그러나 이는 동시에 집중형 전원중심의 공급시스템의 유지로 연결되어, 분산형 전력공급망에 대한 대처가 늦어지게 되었고, 신재생 에너지 확충에 차질을 가져왔다. 이에 따라 후쿠시마 제1원전사고 후 발·송전 분리론이 빠르게 대두되었지만 전력사업자의 반발이 강하여, 그 실현은 좀처럼 진행되지 않았다.³¹⁾ 제도개혁이 시작된 것은 극히 최근의 일이며 2013년 11월 13일 전력시스템개혁을 3단계로 진행하는 개정 전기사업법이 통과·성립되었다. 구체적으로는 ①2015년에 전국 규모로 전력수급을 조정하는 「광역계통운영기관」을 설립, ②2016년 전력소매 참여를 전면 자유화하고 「지역독점」을 제거하여, ③2018~20년에 전력회사의 발전과 송전부문을 다른 회사로 하여 「송발전 분리」를 실현한다는 내용이다. 이것은 1951년 현재의 전력제도가 생긴 이래의 근본적 개혁이며, 거대 전력회사에 의한 지역독점체제에 새로운 바람을 불어넣어 전력사업의 신규참여와 전력회사간의 경쟁이 촉진될 것으로 예상된다.

둘째, 수력, 풍력 등 개별 에너지원에 대한 고유의 과제에 대해서도 개별법에 의한 대응이 필요하다. 예를 들어 작은 수력발전에 관해서는 종래 좀처럼 수리사용허가(물이용권)를 취득할 수 없는 것이 장애물이었다. 이와 관련하여 2013년 하천법 개정³²⁾에서는 이미 수리사용허가를 받은 하천의 우수 등을 이용한 중속 발전에 대해서 수리사용절차의 간소화·원활화를 도모하기 위한 하천 관리자에 의한 등록제가 창설되었으며 그 효과가 주목된다.

셋째, 지역에 뿌리 내린 신재생 에너지의 이용방법에 관해 합의형성을 위한 방법이 확립될 필요가 있다. 이 점에서 적지(適地)가 집중된 농촌, 산촌, 어촌의 농림어업과의 조화가 중요하다. 최근에는 농업협동조합이 태양광 발전설비를 설치하

31) 발·송전분리에 대해서는 예를 들어 山田光 『発送電分離は切り札か：電力システムの構造改革』(日本評論社・2012年), 脱原発・新しいエネルギー政策を実現する会編 『脱原発と自然エネルギー社会のための発送電分離』(合同出版・2012年), 高橋洋 『電力自由化：発送電分離から始まる日本の再生』(日本経済新聞出版社・2011年)参照。

32) 国土交通省水管理・国土保全局 『小水力発電設置のための手引き』(2013年).

여 낙농경영에 이용하고, 거기서 생산 된 원유를 「에코 우유」로 브랜드화를 도모한 사례(훗카이도·하마나카 농업협동조합), 마을이 풍력발전소를 설치하여 그 매전 이익을 영림자의 간벌재 반출 비용에 보탠 사례(고치현 유스하라 마을) 등을 볼 수 있다. 그리고 2013년 11월 15일에는 「농림 어업의 건전한 발전과 조화로운 신재생 에너지 전기의 발전촉진에 관한 법률」(농·산·어촌 신재생 에너지법)이 성립되어, 11월 22일 공포되었다(시행은 6개월 이내)³³⁾. 동법은 기본이념의 하나로 신재생 에너지 발전이 市町村, 사업자, 지역관계자의 긴밀한 협력 하에 지속가능한 발전을 도모하는 것을 취지로 이루어져야 한다는 것을 정하고 있다. 구체적인 시책의 축이 되는 것은 신재생 에너지 발전의 촉진에 의한 농·산·어촌의 활성화에 관해서 市町村이 책정하는 기본계획이며, 그 책정에 있어서, 마을, 사업자, 농림어업자·단체, 지역주민, 학식경험자 등으로 이루어지는 협의회를 활용하는 것이 예정되어 있다(6조).

이상과 같이 시민참가형 신재생 에너지의 촉진을 위하여 개별 대책이 강구되고 있지만, 에너지정책에 대한 시민참가의 보장에는 진전이 보이지 않는다. 현재 에너지기본법에 따라 국가의 중장기적인 에너지정책의 지침이 되는 「에너지기본계획」의 책정이 진행되고 있다. 이 초안에서 원전은 「에너지 공급의 안정성을 유지하는 기반이 되는 중요한 기본전원」이라고 명기되어 있었지만, 정부가 지난해 12월 6일부터 1개월간 임의로 행한 퍼블릭 코멘트에 대해 많은 비판적 의견을 포함하여 약 19,000건의 의견이 접수되었기 때문에, 정부는 2014년 1월 중 예정하고 있던 각의결정을 지연하기로 하였다. 원전의 이용정책은 신재생 에너지의 향후 발전을 좌우하는 것이며, 지역에 뿌리내린 신재생 에너지의 활용을 추진하기 위해서는 에너지정책 전반에 걸쳐 친환경과 시민참가의 구조가 확보 되어야 한다. 국제적으로 보면 환경에 심각한 영향을 미치는 이러한 중요한 정책은 전략적 환경평가(SEA)의 대상이 되고 시민참가 하에 결정이 이루어지는 경향이 있다. 일본에서도 이러한 관점에서 SEA를 도입하고 에너지기본법, 원자력기본법에 시민참가 규정을 마련하는 등 과감한 개혁을 할 필요가 있다고 생각된다.

33) 동법에 대해서는 石川武彦 「再生可能エネルギー発電を通じた農山漁村活性化策：農山漁村再生可能エネルギー法案」 立法と調査328号(2012年)65頁以下参照.