

마을이 주인이 되는 햇빛소득마을 과제 점검 토론회

2026. 7. 1. (수) 14:00-17:30

국회의원회관 제2간담회의실

주최



문금주 국회의원



대통령직속
농어업·농어촌특별위원회

주관



서울대학교 환경·에너지 법정책 센터
SNU Law Center for Energy & Environmental Law and Policy





CONTENTS

❖ 토론회 구성	1
❖ 인사말	
- 문금주 더불어민주당 국회의원	3
- 김 호 대통령 직속 농어업·농어촌특별위원회 위원장	5
- 이재협 서울대학교 환경·에너지법정책센터 센터장	7
- 차흥도 햇빛배당전국네트워크 상임대표	9
❖ 발 제	
1. 마을이 주인이 되는 햇빛소득마을 거버넌스 제안 지현영 서울대학교 환경·에너지법정책센터 변호사	11
2. 2026 햇빛소득마을 당면 과제와 향후 전략 제안 김동규 햇빛배당전국네트워크 사무처장	43
❖ 토 론	53
1. 송재일 명지대학교 법학과 교수	
2. 엄성복 완주 서봉마을주민협의회 사무장	
3. 전주영 여주 구양리 이장	
4. 권상동 마을만들기전국네트워크 운영위원장	
5. 송원규 농정전환실천네트워크 정책실장	
6. 김소형 농림축산식품부 농촌에너지정책과장	
7. 홍수경 기후에너지환경부 태양광산업과장	
8. 허정민 햇빛소득마을추진단 기반조성과장	



토론회 구성

발 제

마음이 주인이 되는 햇빛소득마을 거버넌스 제언

지현영 서울대학교 환경·에너지법정책센터 변호사

2026 햇빛소득마을 당면 과제와 향후 전략 제언

김동규 햇빛배당전국네트워크 사무처장

토 론

[좌 장] **김종걸** 한양대학교 국제대학원 지속가능경제학과 교수

송재일 명지대학교 법학과 교수

엄성복 완주 서봉마을주민협의회 사무장

전주영 여주 구양리 이장

권상동 마을만들기전국네트워크 운영위원장

송원규 농정전환실천네트워크 정책실장

김소형 농림축산식품부 농촌에너지정책과장

홍수경 기후에너지환경부 태양광산업과장

허정민 햇빛소득마을추진단 기반조성과장

인사말

문금주

더불어민주당 국회의원



반갑습니다. 더불어민주당 전국농어민위원장이자,
전남 고흥·보성·장흥·강진 국회의원 문금주입니다.

바쁘신 일정 중에도 우리 농어촌의 생존이 걸린 미래를 도모하기 위해 뜻을 모아주신 모든 분께 진심으로 감사드립니다.

아울러 오늘 토론회를 공동 주최·주관하며 현장의 절박한 목소리를 담아내기 위해 애써 주신 '대통령직속 농어업특별위원회', '서울대학교 환경·에너지정책센터', 그리고 '햇빛배 당전국네트워크' 관계자 여러분의 노고에 깊이 감사드립니다.

지금 우리 농어촌은 기후위기와 지방소멸이라는 거대한 생존의 위기 앞에 서 있습니다.

설상가상으로 그동안의 대규모 재생에너지 사업들은 주민의 삶을 풍요롭게 하기는커녕, 외지의 거대 자본만 배 불리는 수단으로 전락했습니다. 주민 동의 없이 밀어붙인 사업들은 농어촌 공동체에 깊은 갈등과 불신의 상처만을 남겨놓았습니다.

오늘 우리가 구체적인 실천 과제를 점검하고자 하는 '햇빛소득마을'은 이러한 과거의 역탈적인 재생에너지 구조를 전면 혁신하는 강력한 대안입니다. 햇빛이라는 공공의 자원을 활용해, 외부 자본이 아닌 '마을 주민이 직접 주도하여' 수익을 창출하는 구조이기 때문입니다.

이미 전국에서 무려 1,137개에 달하는 마을이 참여 의향을 밝히며 현장의 뜨거운 요구를 증명해 주셨습니다. 국민과 농어민이 준비가 되어 있다면, 이제는 정치가 응답하고 제도가 뒷받침되어야 합니다.

그러나 현실의 벽은 여전히 높습니다. 당장 전기를 만들고도 보낼 선로가 없는 계통 연계 부족 문제부터, 공공부지 활용 기준의 미비함, 주민들이 직접 참여하고 싶어도 상호금융기관의 상품 설계가 어려워 발생하는 자부담 조달의 문제, 그리고 갈등을 예방할 표준규약

의 부재까지, 첫걸음을 떤 현장의 발목을 잡는 당면 과제들이 산적해 있습니다.

정치와 제도의 역할은 현장의 걸림돌을 확실하게 치워주는 것입니다. 이번 토론회가 현장의 혼란을 종식할 수 있는 공공부지 활용 매뉴얼을 정비하고, 한전의 계통 확보를 위한 구체적인 가이드라인을 도출하는 실무적이고 실천적인 해결의 장이 되기를 바랍니다.

농어촌 재생에너지 시장이 대기업의 독점이 아닌, 주민과 마을 중심의 공정하고 정의로운 상생의 장으로 구축될 수 있도록 국회에서 적극적인 대책을 마련하겠습니다.

감사합니다.

2026년 7월 1일
더불어민주당 국회의원 문금주

인사말



김 호

대통령 직속 농어업·농어촌특별위원회 위원장

안녕하십니까.

대통령 직속 농어업·농어촌특별위원회 위원장 김호입니다.

농어촌의 소멸 위기를 극복하고 주민들의 삶의 질을 높이기 위한 핵심 여정으로서 ‘마을이 주인이 되는 햇빛소득마을’의 활성화 방향을 논의하고자 뜻깊은 자리를 마련해주신 문금주 의원님과 모든 관계자 여러분께 깊은 감사의 말씀을 드립니다. 아울러 오늘 발제를 해주실 지현영 변호사님과 김동규 처장님, 그리고 토론의 좌장을 맡아주실 한양대 김종걸 교수님께도 감사의 마음을 전합니다.

햇빛소득마을의 핵심은 단순히 농어촌재생에너지 설비와 용량을 늘리는 것에 그치지 않고, 농어민과 마을 공동체가 소외되지 않으며 사업의 명확한 주인으로 우뚝 서는 것에 있습니다. 이를 위해 마을 주민들이 스스로 주체가 되어 함께 협력하는 거버넌스를 공고히 구축하고, 햇빛소득마을의 중대한 의사결정과 사업 추진 과정에 주민의 목소리가 온전히 반영되는 진정한 주민 중심의 자치 모델을 실현해 나가야 합니다.

주민 중심의 주도적 사업 추진은 단순한 소득분배를 넘어 마을 단위의 혁신적인 변화를 이끄는 원동력이 됩니다. 주민들이 직접 마을의 자원을 조사하고 사업 방향을 설정하는 민주적 의사결정 체계야말로 사업의 공정성과 지속 가능성을 담보하며, 이 과정에서 축적된 주민들의 경험과 역량은 향후 농어촌의 자립을 이끌어갈 가장 소중한 자산이 될 것입니다.

마을 주민들이 직접 참여하는 의사결정 구조는 사업의 투명성을 높이고 마을 공동체의 결속력을 다지는 기반이 될 것입니다. 이를 통해 창출된 햇빛 소득이 단순히 개인의 이익을 넘어 마을 주민 중심의 두터운 복지 체계로 환원되는 선순환 생태계가 구축될 때, 우리 농촌은 지속 가능한 삶의 터전으로 거듭날 수 있습니다.

농어업·농어촌특별위원회는 오늘 말씀해주신 고견들을 바탕으로 향후 진행될 햇빛소득마을 추진 사업들이 주민 중심으로 원활하게 추진 되고 현장의 어려움을 실질적으로 개선될 수 있도록 정책적 지원에 더욱 힘쓸 것을 약속드립니다.

다시 한번 국회토론회에 참석해 주신 모든 분께 깊이 감사드리며, 마을 주민이 진정한 주인이 되어 대한민국의 에너지 전환에 주도적인 역할을 하기를 기대합니다. 오늘 함께 해주신 모든 분들의 가정에 건강과 행복이 가득하시기를 기원합니다.

감사합니다.

2026년 7월 1일

대통령 직속 농어업·농어촌특별위원회 위원장 김 호

인사말

이재협

서울대학교 환경·에너지법정책센터 센터장



안녕하십니까. 서울대학교 환경에너지법정책센터장 이재협입니다.

먼저 오늘 “마을이 주인이 되는 햇빛소득마을 과제 점검 국회토론회”를 마련해주신 문금주 의원님, 농어업·농어촌특별위원회 김호 위원장님, 햇빛배당전국네트워크 차흥도 상임대표님과 관계자 여러분께 깊이 감사드립니다. 자리를 함께해주신 주민 대표분들과 전문가 여러분께도 환영의 인사를 전합니다.

오늘 토론회의 핵심은 바로 “마을이 주인이 되는” 햇빛소득마을을 만드는 것입니다. 이 사업은 단순히 농어촌에 태양광 설비를 더 많이 설치하자는 양적 확대가 아닙니다. 기후위기 대응이라는 재생에너지 전환 과정에서, 지역 주민이 소외되지 않고 당당한 주체가 되도록 하자는 '제도적 실험'입니다. 즉, 핵심은 발전 용량이 아니라 '누가 소유하고, 누가 결정하며, 그 편익을 어떻게 나누고 책임질 것인가'에 있습니다.

그동안 우리의 재생에너지 확대 과정에는 적지 않은 갈등이 있었습니다. 외부 자본이 사업을 주도하고, 주민들은 소외된 채 피해를 감내해야 하는 방식은 지속가능하기 어렵습니다. 진정한 에너지 전환은 '기술의 전환'을 넘어 '관계의 전환'이어야 합니다. 중앙집중적인 에너지 체계를 지역의 참여와 민주적 의사결정에 기반한 체계로 바꾸어야 합니다.

햇빛은 마을 공동체의 공유자산입니다. 따라서 그로부터 발생하는 편익 역시 외부로 유출되는 것이 아니라 지역사회 안에서 순환되고 축적되어야 합니다. 이를 발전 수익이라는 가치로 전환하고, 수익을 마을 복지와 지역 순환경제로 다시 연결할 수 있다면, 햇빛소득마을은 단순한 소득 보전을 넘어 '공동체 자산화'의 새로운 모델이 될 것입니다.

하지만 구호만으로 주민 주도성이 보장되지는 않습니다. 서류상의 동의율을 넘어 주민들의 '숙의 과정'이 보장되어야 하며, 마을이 전문기업이나 행정기관과 대등하게 협상할 수 있도록 돕는 '현장밀착형 중간지원조직'이 반드시 마련되어야 합니다. 마을활동가, 에너지 코디네이터, 법률·회계·기술 전문가, 그리고 사회연대경제 조직이 유기적으로 협력하여 주민 교육부터 자치규약 정비, 협동조합 설립, 갈등 조정과 사후 관리까지 촘촘하게 지원하는 체계가 마련되어야 합니다. 그래야만 외형적인 주민 참여를 넘어 실질적인 주민자치로 나

아갈 수 있습니다.

이제 막 출발선에 선 햇빛소득마을에게 지금 가장 필요한 것은 빠른 확산보다 '신뢰할 수 있는 모델'을 정립하는 것입니다. 앞으로 5년, 10년 동안 이 사업이 건강하게 성장할 수 있도록 투명한 분배와 명확한 책임 구조를 만드는 제도의 뼈대를 세워야 합니다.

저희 서울대학교 환경에너지법정책센터 역시 햇빛소득마을이 한국형 에너지 민주주의의 모범 사례로 자리 잡을 수 있도록 정책 연구와 지원을 아끼지 않겠습니다. 오늘 이 논의가 농어촌이 에너지 전환의 수혜자가 아니라, 대한민국 에너지 전환의 미래를 함께 만들어가는 주체로 서는 소중한 출발점이 되기를 기대합니다.

감사합니다.

2026년 7월 1일

서울대학교 환경·에너지법정책센터 센터장 **이재협**

인사말

차흥도

햇빛배당전국네트워크 상임대표



‘마을이 주인이 되는 햇빛소득마을 과제 점검 국회토론회’ 개최를 진심으로 축하드립니다.

뜻깊은 자리를 마련해주신 문금주 의원님과 관계자 여러분, 그리고 전국 각지에서 자립과 상생의 공동체를 일구어 가시는 활동가와 주민 여러분께 깊은 감사의 인사를 올립니다.

지금 우리는 기후위기라는 거대한 시대적 전환점 앞에 서 있습니다. 화석연료 중심의 에너지를 재생에너지로 바꾸는 대전환은 더 이상 미룰 수 없는 과제입니다. 그러나 이 과정에서 중요한 것은 ‘누가 이 전환의 주인이 될 것인가’입니다.

거대 자본이 주도하는 신재생에너지 개발은 정작 지역 주민들을 소외시키고, 갈등을 유발하는 부작용을 낳기도 했습니다.

이러한 상황에서 ‘햇빛소득마을’은 기후위기와 지역소멸이라는 두 가지 난제를 동시에 해결할 수 있는 가장 혁신적이고 인간 중심적인 대안입니다.

햇빛은 누구에게나 공평하게 내리쬐는 자연의 선물입니다. 이 공공의 자원을 활용해 마을 주민들이 스스로 주인이 되어 에너지를 생산하고, 그 이익을 ‘햇빛배당’이라는 형태로 공정하게 나누는 구조야말로 우리가 꿈꾸는 대동(大同)의 세상이자 진정한 주민 자치의 실현입니다.

햇빛배당은 단순히 주민들의 주머니를 채워주는 소득 지원에 그치지 않습니다. 무너져가는 농어촌 공동체를 다시 일으켜 세우고, 주민들에게 ‘우리 마을에서 함께 살아갈 수 있다’는 존엄과 희망을 선물하는 강력한 연대의 끈입니다.

오늘의 토론회는 그동안의 실천을 되짚어보고, 제도적·법적 걸림돌을 고쳐나가기 위한 중대한 이정표가 될 것입니다.

햇빛배당 전국네트워크 역시 현장의 목소리를 모아, 전국의 모든 마을이 햇빛의 주인이

되고 모든 주민이 에너지 기본권을 누리는 그날까지 든든한 동반자로 함께 연대하겠습니다.

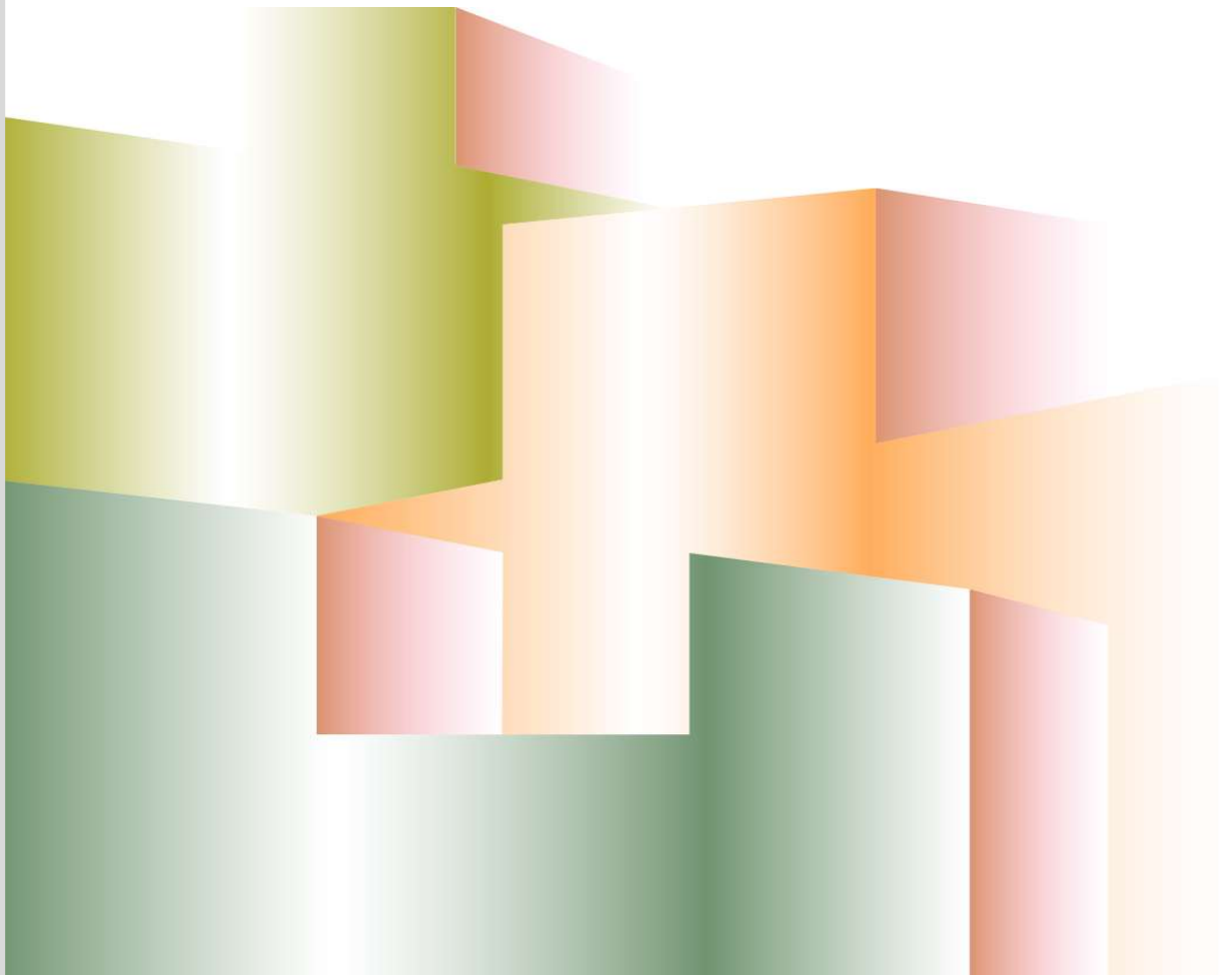
다시 한번 토론회 개최를 축하드리며, 함께 하신 모든 분의 건강과 햇빛소득마을의 성공을 기원합니다. 감사합니다.

2026년 7월 1일
햇빛배당전국네트워크 상임대표 차흥도

발제 1

마음이 주인이 되는 햇빛소득마을 거버넌스 제언

지현영 서울대학교 환경·에너지법정책센터 변호사



마을이 주인이 되는 햇빛소득마을 거버넌스 제언

지현영

서울대학교 환경에너지법정책센터

목차

I. 마을이 주인이 된다는 것은 무엇인가?

II. 햇빛소득마을 사업과 거버넌스

III. 에너지 민주주의에 부합하는 거버넌스 모델 모색

IV. 지속가능한 거버넌스 모델 모색

V. 기타 지역사회 재생에너지 사업의 편익과 제도적 보완방안



SECTION 01

마을이 주인이 된다는 것은 무엇인가?



1. 마을이 주인이 된다는 것은 무엇인가? 거버넌스의 정의

거버넌스란, 사업의 결과를 넘어 '과정'에 참여하여 실질적 통제권을 행사하는 의사결정 체계로, 마을이 주인이 된다는 것은 주민이 단순한 동의자·소비자가 아니라 에너지 사업의 소유·통제·의사결정의 주체가 되어, 그 권한과 편익이 지역에 귀속되도록 하는 구조이자 과정임.

의사결정 권한과 절차적 개방성

출처: Walker & Devine-Wright (2008). Energy Policy

- 공동체 에너지를 **‘과정(Process)’**과 **‘결과(Outcome)’**라는 두 축으로 정의하며, **과정적 측면이 곧 거버넌스**임
- 거버넌스는 프로젝트가 **누구에 의해 주도되고 통제되는가**(Who is involved and who has influence?)를 묻는 핵심 기준임
- 거버넌스가 고도화된 상태란, 지역 주민이 단순한 동의자나 소비자에 머물지 않고 프로젝트의 **실질적인 기획자이자 법적 소유자로서 의사결정 권한을 행사**하는 체계를 뜻함

민주적 통제와 가치 분배

출처: IRENA (2020), Community Energy

- 국제재생에너지기구(IRENA)는 거버넌스를 **“지역적 소유권(Local Ownership)과 민주적 통제(Democratic Control)”**로 명확히 정의함
- 자본 규모에 비례해 의사결정권을 갖는 주식회사 방식(1주 1표)을 탈피함
- 협동조합 모델처럼 자본 출자량과 무관하게 참여자 모두가 동등한 발언권을 갖는 **‘1인 1표(One member, one vote)’원칙** 등 민주적 거버넌스 메커니즘을 필수로 요구함

자율성과 실질적 통제권 확보

출처: EU 재생에너지지침 개정안 (EU RED II)

- **자율성(Autonomous)**: 외부 거대 자본이나 특정 민간 기업에 의해 의사결정이 좌우되지 않는 독립적인 거버넌스 구조 보장
- **실질적 통제(Effectively controlled)**: 발전소 인근(proximity) 지역에 거주하는 **주주나 조합원에 의해 실질적인 통제**가 이루어져야 함
- **목적성(Purpose)**: 재무적 이익 극대화가 아닌, 주주 및 지역사회에 **환경적·경제적·사회적 편익**을 제공하는 것을 최우선 목적으로 삼아야 함

1. 마을이 주인이 된다는 것은 무엇인가? 지역사회 재생에너지의 정의 : 5대 스펙트럼

Jarra Hicks와 Nicola Ison은 2018년 발표한 논문에서 '지역사회 지향성(Community Orientation)'¹ 강도를 측정하기 위한 5가지 의사결정 스펙트럼을 제시함. 스펙트럼의 왼쪽으로 갈수록 진정한 의미의 지역사회 지향성이 강한(Strong) 형태이며, 오른쪽으로 갈수록 외부 자본이나 상업적 논리에 가까운 약한(Weak) 형태임.



▶ 논문은 단순히 스펙트럼의 왼쪽에 속한다고 해서 정답은 아니며 다양한 형태가 존재할 수 있지만, **스펙트럼 모두에서 오른쪽에 치우쳐 있다면, 이는 지역사회라는 이름을 붙일 자격이 없는 단순 상업 프로젝트라고 단언함**. 진정으로 강한 CRE는 개별적인 경제적 이익 창출보다 공동체 소유, 권한 강화, 광범위한 재무적 혜택 등 규범적이고 사회적인 동기에 의해 더 크게 영향을 받음.

Source: Hicks & Ison (2018)

1. 마을이 주인이 된다는 것은 무엇인가? 에너지 민주주의와 분배적 정의

지역사회 재생에너지 사업이 갖는 정당성은 단순히 '친환경 에너지를 생산한다'는 기술적·환경적 측면을 넘어, 에너지 시스템의 권력 구조를 재편하는 '에너지 민주주의(Energy Democracy)'와 '에너지 정의(분배)의 실현 과정'이라는 점에서 강력한 설득력을 가짐.



Source: Kacper Szulecki (2018) "Conceptualizing energy democracy" 참조

I. 마을이 주인이 된다는 것은 무엇인가? 거버넌스 구조와 에너지 민주주의의 상관관계

지역사회 재생에너지 사업의 법인격을 어떻게 설계하고 부여할 것인가의 문제는 지역사회 에너지 사업이 단순한 '소규모 영리 발전 사업'에 머물지, 아니면 진정한 의미의 '에너지 민주주의'를 실현할지를 결정짓는 핵심적인 뼈대임.

☞ 법인격 구조가 에너지 민주주의를 실현하는 3가지 방식



의사결정 권력의 배분

(참여적 거버넌스 확립)

조합원 자격을 어떻게 정의하고 의결권을 어떻게 줄 것인지 확정합니다. 자본 크기와 무관한 **1인 1표(협동조합/CBS)**를 통해 정치적 평등을 보장할 것인지, **1주 1표(일반회사)**를 통해 자본 중심의 통제를 허용할 것인지 법인이격 결정합니다.



경제적 편익의 공정 분배

(분배적 정의 강제)

창출된 잉여금이 어디로 흘러갈지 법적으로 강제합니다. 순수 영리 배당을 허용할 것인지, 사익 독점을 막는 **배당 상한선**을 설정할 것인지, 혹은 잉여금을 **지역사회 편익 기금**으로 무조건 환원할 것인지를 법인 정관에 새겨 넣습니다.



공동체 자산의 영구 보존

(시민 소유권의 세대 간 계승)

법인 해산이나 매각 시 에너지가 사유화되는 것을 막습니다. 강력한 **법정 자산잠금(Asset Lock)** 조항을 채택하여, 현재의 다수파가 임의로 발전소를 매각해 수익을 나눠 갖는 것을 방지하고 지역사회의 영구적인 자산으로 묶어둡니다.

"어떤 법인 형태를 고르느냐가 곧 어떤 수준의 에너지 민주주의를 실현할지 결정하는 제도적 선택입니다."

① 제도적 형식의 한계와 실질적 완성을 위한 보완 과제

법적 제도의 한계 (형식의 맹점)

법인격은 훌륭한 뼈대일 뿐 그 자체가 민주주의의 완성을 보장 (충분조건)하지는 않습니다. 서류상 1인 1표를 갖더라도, 현실에서는 자본과 정보가 풍부한 소수 엘리트가 권력을 독점하거나 취약계층이 참여에서 배제되는 현상이 발생할 수 있습니다.

민주주의가 살아 움직이기 위한 실질적 요건

- 내부 역량: 이해관계 충돌을 조율하는 투명한 속의 절차와 지속적인 조합원 교육 운영
- 구조적 용합 (한국적 상황): 의사결정의 주체인 '마을회'와 금융-사업 주체인 '법인' 간의 상호 업무협약(위탁계약)을 체결하여 실질적인 견제와 균형 장치 마련
- 외부 정책 지원: 전력망 접속 보장, 공공 조달 무대 등 거시적인 국가 정책의 뒷받침 필수

I. 마을이 주인이 된다는 것은 무엇인가? '지역의 함정(Local Trap)' 비판과 에너지 민주주의 과제

지역의 함정'이란 소규모 풀뿌리 단위가 중앙집권적 시스템보다 본질적으로 더 도덕적이고 민주적일 것이라고 무비판적으로 가정하는 오류로, 진정한 에너지 전환을 위해서는 공동체에 대한 낭만적 환상을 버리고, 현실의 권력 역학과 구조적 한계를 직시하는 실증적이고 다층적인 접근이 필요함.

	쟁점 사안	낭만적 가정 및 문제 지점 (Local Trap)	현실적 극복 및 개선 방안 (연구 기반)
1	신화화된 공동체의 환상 ☞ Myth of Community	▲ 동질적-이타적 집단이라는 착각 공동체 구성원이 동일한 이해관계를 공유한다고 무비판적으로 가정함. 현실의 지역사회는 개인의 야망, 이익 충돌, 미시적 권력 투쟁이 얽힌 정치적 공간으로 무조건적인 선(善)이 아님.	✓ 이해관계 다양성 인정 및 갈등 조정 기구 주민 간 이해충돌을 당연한 전제로 삼고, 갈등을 공문화할 수 있는 투명한 속의 절차 마련. 소수 의견이 묻히지 않도록 객관적 중재 메커니즘 및 명확한 규약을 의무화하여 갈등 비용 최소화.
2	내부적 배제와 엘리트 포획 ☞ Elite Capture	▲ 참여의 편향성과 불평등 고착화 규모가 작아진다고 저질로 포용성이 담보되지 않음. 시간-자본-사회적 지위가 풍부한 기득권층(지역 유지)이 의사결정을 독점하며, 세입자나 저소득층은 오히려 배제되어 기존 불평등이 심화됨.	✓ 실질적 참여 장벽 제거 및 포용적 모델 자발적 봉사에 의존하지 않고 참여에 대한 적절한 보상 체계(시간/비용) 마련. 취약계층의 의사가 비례적으로 반영되도록 할당제, 무작위 추천제 등 포용적인 의사결정 구조 설계 필요.
3	지역 이기주의와 에너지 포퓰리즘 ☞ NIMBY & Populism	▲ 단기적 이익 추구와 환경 책임 전가 지역이 항상 친환경적이지 않음. 경관 훼손 등을 이유로 필수 인프라(재생에너지, 송전망)를 반대하거나(NIMBY), 기존 화석연료 비즈니스 유지를 옹호하는 배타적 포퓰리즘으로 변질될 위험 존재.	✓ 진정한 에너지 시민권 부여 및 광역적 연대 주민에게 단순 결정권을 넘어 '소유권'과 '책임감'이 동반된 에너지 시민권 부여. 지역의 이익(햇빛소득 등)이 광역적 환경 책임 완화와 정렬되도록 상위 거버넌스와의 목표 연계(Trans-local 연대) 제도화.
4	규모의 불일치와 시스템적 한계 ☞ Scale Mismatch	▲ 국지적 해결의 기술-경제적 환상 단일 지역의 자립만으로 국가 전체의 전력망 밸런싱이나 탄소 중립 목표를 달성할 수 있다는 착각. 고립된 풀뿌리 모델은 파편화(Fragmentation)되어 시스템 전체의 전환 효율성을 저하시킴.	✓ 다층적 거버넌스와 중간지원조직 활용 '마을 vs 국가'의 이분법을 탈피. 로컬의 자율성을 존중하되, 갈등을 중재하고 혁신을 돕는 전문 '중간지원조직(Intermediaries)'을 매개로 광역 전력망 시스템과 유기적으로 협력하는 다층적 거버넌스 구축.

Source: Szulecki, K., & Overland, I. (2020)

1. 마을이 주인이 된다는 것은 무엇인가? 주민주도 에너지전환 사업 사례 : 여주시 구양리

햇빛소득마을 사업의 모태가 된 선도 사례는 주민 자원으로 자본을 조달하고, 사업을 직접 기획·운영했으며, 수익을 마을의 공동 복지사업으로 공유함으로써 ① 자산 기반 공동체 사업의 경험, ② 농촌 공동체 연대 회복, ③ 안정적 초기자본 활동 통해 경제활동 확산에 기여함.

마을 현황 및 추진 배경

- 마을 규모: 약 70가구, 130여 명 거주 / 벼농사 기반 농촌
- 발전 용량 997.92kW(마을회관 지붕, 창고, 주차장 등 유휴부지 6개소를 활용), 2024년 4월 준공·상업운전
- 총 사업비 16.7억원: 자부담 2.3억원 + 저금리 대출 14.4억 (2022년 산자부 '햇빛두레 태양광 발전소' 지원사업 등)

사업 및 의사결정 구조 (마을회 + 협동조합)

- 2021년 임원 5명 참여 → '구양리햇빛두레발전협동조합' 설립, REC 가중치(사업비의 4% 출자) 위해 마을기금을 개인들이 출자하는 형태로 형식 갖 추어 50명이 조합원이나 조합원의 권리, 조합원 총회 등 실제로 행사하지 않음.
- 의사결정 권한과 법적 책임이 서로 다른 주체에 귀속 → 책임 정합성 약화 위험
- 구양리 성공의 상당부분 = 오랜 공동자산 운용 경험·주민 간 신뢰 형성·핵심 인물의 헌신

수익 활용

- 수익 월 약 1,000만 원은 마을 공용 차량 운영, 마을 식당, 공원화 사업 등 공동체 복지에 100% 활용
- 조합원/비조합원 구분 없이 마을 주민 전체가 발전수익의 혜택을 공유

1. 마을이 주인이 된다는 것은 무엇인가? 경기도 에너지자립마을·기회소득마을의 개요, 성과와 한계

1. 사업 개요

에너지자립마을(2015~)

- 도시가스 미공급·에너지 이용 취약 마을 대상
- 10가구 이상 마을 중심
- 주택 3kW + 소규모 상업용 10~99kW
- 목적: 세대 전기료 절감 + 마을 운영기금 조성



기회소득마을(2023~)

- 중·대규모 상업용 태양광 100~1,000kW
- 20년 이상 햇빛소득 배당 지향
- 주민 공동참여형 발전사업

2. 기회소득마을 지원유형과 사업 성격

구분	자립형	소득형	아파트형
지원유형	주택(3kW)+ 상업용(10~99kW)	상업용 (100~1,000kW)	옥상형·베란다형
사업목적	전기료 절감· 공동기금	햇빛소득 창출	공용·세대 전기료 절감
지원대상	에너지 취약 마을 (10세대 이상)	에너지 취약 마을 (10세대 이상)	공동주택
부지	주택·마을회관 등	개인·마을·공공 부지 (임야 제외)	아파트 옥상·베란다
지원비율	도 30 / 시군 40 / 자부담 30	도 30 / 시군 40 / 자부담 30	도 30 / 시군 30 / 자부담 40

3. 경기도 모델의 주요 성과와 한계

성과

- 2015~2025 누적 473개 RE100 마을, 약 44.6MW
- 전기료 절감 효과
- 월 5~6만원 수준
우수사례에서는 기본료 수준 전기요금 + 배당

한계

- 자립형은 소규모 지원으로, 개인소득, 마을복지 기금·공동체 자산화 효과는 미흡
- 평가에 있어, 설치 실적 중심으로 우수사례 평가 하고, 주민소득·복지·공동체 활성화에 대한 체계적 분석은 부족
- 주민 역량, 부지 확보, 사업구조에 따라 성과 편차가 큼

평가

- 경기도 모델은 햇빛소득마을의 유의미한 선행사례이지만, 소규모·분절적 지원을 넘어, 공동체 활성화와 공동체의 안정 수익 & 자산화로 이어지는 구조 설계가 향후 과제임.

자료: 경기도 경기 RE100 소득마을 지원유형 자료 재구성

1. 마을이 주인이 된다는 것은 무엇인가? 햇빛소득마을사업은 공동체 경제 모델

햇빛소득마을은 단순한 ‘재생에너지 발전소 확산’을 위한 프로젝트가 아니라, 공동체 에너지 생산이라는 자산 기반의 사업을 통해 주민자치와 공동체 경제활동을 활성화하는 ‘사회연대경제’의 마중물로 기획되었음. 이러한 이유로 (사회적) 협동조합이 사업의 주체임에도 마을 자치규약에 따른 총회 승인과 70% 이상 주민 동의를 요구하고, 그 수익을 마을에 환원하도록 함. 그러나 여기에는 구조적 리스크가 있음.

햇빛소득마을 사업 참여 요건

신청 주체	법인 주소를 해당 지역에 등록한 협동조합 또는 사회적협동조합
마을 범위	행정리
조합원 범위	1년 이상 거주 18세 이상 주민, 최소 10인 이상
주민 동의	마을 자치규약에 따른 총회 승인 + 70% 이상 주민 동의
사업 규모	300kW 이상 1,000kW 이하 (원칙)
자부담	설치비의 15% 이상
개인 출자 상한	전체 주민 출자금의 10% 이내
사업 집행	ReSCO (재생에너지 통합 서비스 기업)를 통해 추진 의무
수익 환원	마을 복지사업·주민 소득 환원 (지역화폐 원칙)

CORE RESEARCH FOCUS

마을회와 협동조합 간의 법적·거버넌스 충돌 쟁점



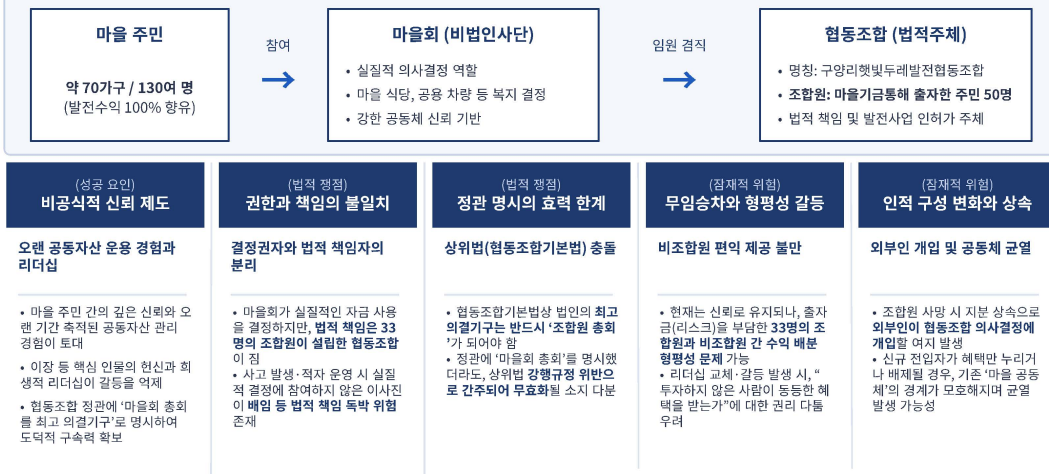
① 발생 가능한 구조적 리스크

- ▲ **협동조합 자치 권리 침해**: 법인인 협동조합의 의사결정을 마을회(총회)가 일방적으로 구속할 경우, 상위법인 협동조합기본법의 자율성 및 자치 원리와 충돌할 우려.
- ▲ **권한과 책임의 불일치**: 의사결정을 지배하는 마을회는 법적 책임을 지지 않고, **협동조합 임원진에 개입 배임 등의 법적 책임과 리스크가 집중**되는 현상 발생.
- ▲ **공동체 경제모델 실패 우려**: 출자한 일부 조합원(예: 10인)에제한 사업 수익과 혜택이 집중될 경우, 본래 기획 의도인 ‘전체 마을 단위 공동체 경제모델’ 형성에 실패하고 갈등 유발.

Q 햇빛소득마을이 공동체 경제모델로 성공적으로 정착하기 위해 어떤 거버넌스 구조가 법적으로 가능한지(Legal Feasibility) 검토함

1. 마을이 주인이 된다는 것은 무엇인가? 햇빛소득마을 사업 추진 배경: 경기 여주시 세종대왕면 구양리

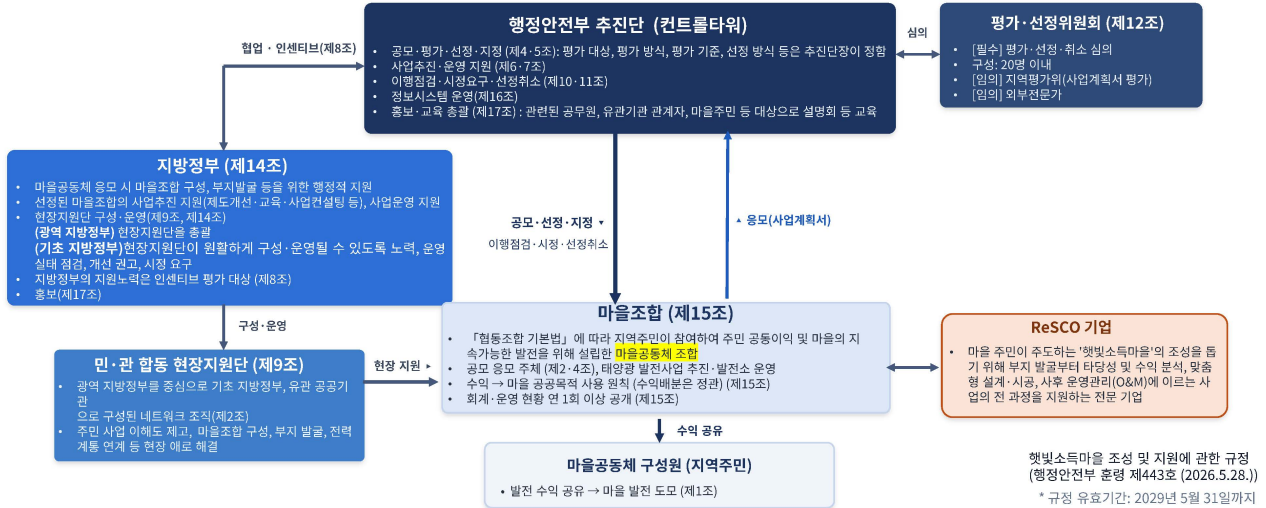
○ 구조 — 마을회 총회를 협동조합의 최고 의결기구로 정관에 명시하여, 수익(월 약 1,000만원)을 비조합원 포함 전 주민 복지에 활용



I. 마을이 주인이 된다는 것은 무엇인가? 햇빛소득마을 : 사업목적 및 거버넌스

햇빛소득마을이란 “지역주민으로 구성된 **마을공동체**가 「신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법」 제4조에 따라 태양광 발전사업을 추진하고 그 수익을 공유하는 마을로 행정안전부장관이 햇빛소득마을로 선포한 마을”

사업목적 : **마을공동체**가 태양광 발전설비를 설치·운영하여 **에너지 자립**을 달성하고, **창출한 발전수익을 구성원이 공유**(제1조)



SECTION 02

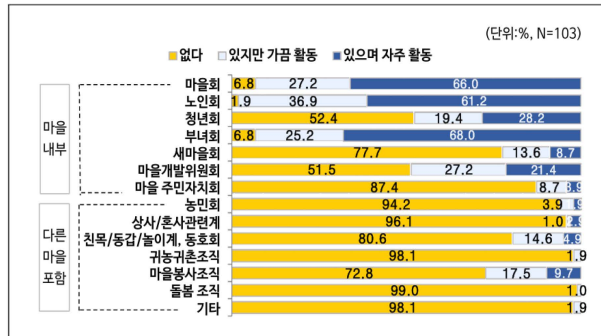
햇빛소득마을 사업과 거버넌스

II. 햇빛소득마을사업과 거버넌스

마을의 공동체 활동 현황: 어떤 조직이 있나?

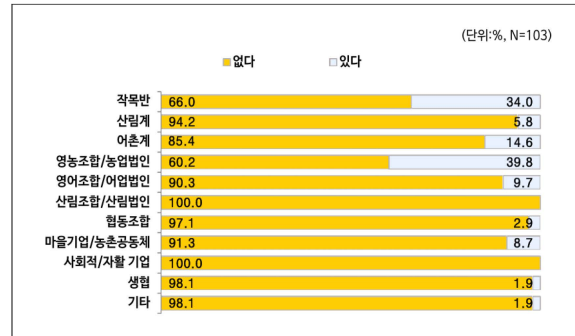
한국농촌경제연구원의 표본조사에 의하면, 행정리 내 사회조직으로 마을회가 있는 비율은 93.2%, 마을회가 자주 활동하는 비율은 66% 정도임. 행정리 주민들의 참여 조직 여부에 대해 살펴본 결과, ‘영농조합/농업법인’이 39.8%로 높게 나타남.

〈그림 2-36〉 마을 내 사회조직 여부



자료: 저자 작성.

〈그림 2-32〉 마을 내 경제조직 유무



자료: 저자 작성.

영농조합법인 44%, 농업회사법인 56% 수준

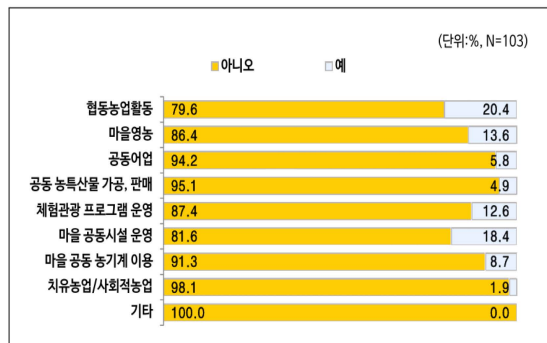
Source: 2025년 농산어촌 마을 패널 조사 결과

II. 햇빛소득마을사업과 거버넌스

마을의 공동체 활동 현황: 어떤 활동을 하나?

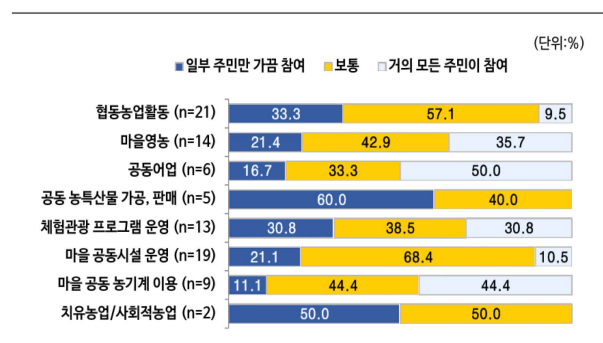
한국농촌경제연구원의 표본조사에 의하면, 마을내 공동경제활동 경험은 매우 낮은 편으로, ‘협동농업활동’이 20.4%, ‘마을 공동시설 운영’은 18.4%에 불과함. 마을 내 공동경제활동 중 ‘마을 공동시설 운영’ 활동의 주민 참여 정도는 ‘거의 모든 주민이 참여’라는 응답은 21.1%, 보통은 68.5%임.

〈그림 2-34〉 마을 내 공동경제활동 여부



자료: 저자 작성.

〈그림 2-35〉 마을 내 공동경제활동 참여 정도



자료: 저자 작성.

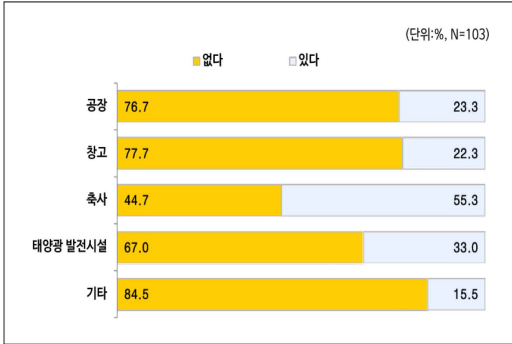
Source: 2025년 농산어촌 마을 패널 조사 결과

II. 햇빛소득마을사업과 거버넌스

마을의 공동체 활동 현황: 어떤 활동을 하나?

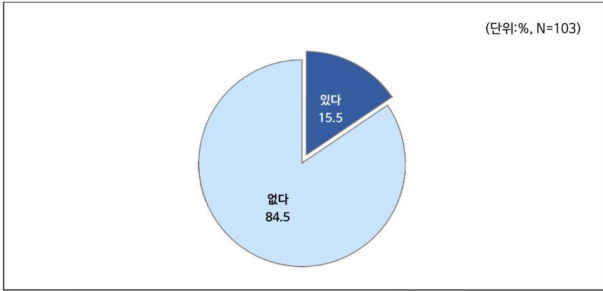
한국농촌경제연구원의 표본조사에 의하면, 행정리 내의 환경 저해 시설 중 태양광 발전시설이 있는 경우는 33%였으며, 주민 공동 설치 태양광발전시설을 보유한 행정리 비율은 15.5%임.

〈그림 2-44〉 마을 내 환경 저해시설 여부



자료: 저자 작성.

〈그림 2-48〉 소유별 태양광발전시설 여부



자료: 저자 작성.

Source: 2025년 농산어촌 마을 패널 조사 결과

II. 햇빛소득마을사업과 거버넌스

행정리로서의 마을과 마을회의 법적 성격

비법인사단으로서의 마을공동체는 협동조합과는 근본적으로 다른 법적 성격을 가짐(대법원 2013. 10. 24. 선고 2011다110685 판결).

행정리(行政里)의 법적 성격

- 지방자치법 제7조 제2항·제6항에 따른 행정리 — 시·읍·면의 행정구역에 불과, 독립 법인격 無
- 판례: 행정법상의 리는 행정구역일 뿐 법률상 독립한 인격 없음 (수원지법 2016가합5046)

마을회의 개념

- 행정리 ≠ 마을회 — 마을회는 주민들이 공동편익·복지를 위해 구성된 **비법인사단**, 행정구역인 동·리와 비법인사단인 동·리는 법적 성질이 다름
- 자연부락(마을회)이 비법인사단으로서 인정되려면, 요건: ① 자치규약 ② 대표자 ③ 다수결 ④ 단체 존속성 (부산지법 2014가합5138)
- ① 법인격이 없어 소송상 당사자능력과 등기능력 등 제한적 범위에서 권리·의무의 주체성이 인정되고, ② 구성원의 자격이 거주지를 기준으로 결정되며, ③ 마을 자치규약에 따라 운영되고, ④ 총유 방식으로 재산을 보유함.

마을회의 발전사업 주체로서의 한계

- 전기사업법 제7조 제5항: 재무능력·기술능력 입증 필요
- 비법인사단은 책임재산 범위 불명확, 총유물 처분에 사원총회 결의 필요(민법 § 276) → 금융조달·담보 제공 한계
- 이에 따라 협동조합 등 법인격 있는 실체를 별도 법적 사업주체로 활용하게 됨.

II. 햇빛소득마을사업과 거버넌스 협동조합의 정체성과 법적 성격

☞ 정체성·원칙

공동의 필요와 욕구를 충족하기 위해 **자발적으로 결성한, 민주운영의 사업체**

- **자발적·개방적 결사체**: 가입과 탈퇴는 자유롭고, 조합원 자격은 정관으로 정함
- **민주적 통제**: 출자액이 아니라 조합원 지위에 기초한 1인 1표 원칙
- **조합원 경제참여**: 조합원은 출자·이용·운영에 참여하고, 잉여는 이용실적과 공동목적에 따라 배분
- **자율과 독립**: 국가·지자체·외부 투자자가 아니라 조합원이 의사결정의 중심
- **지역사회 기여**: 조합원 편익을 기본으로 하되, 지역사회 지속가능성에 기여하는 조직

☞ 법인격과 운영

정관은 **조합원 자치와 민주적 운영의 핵심 규범**, **조합원 자격·내부 의사결정도 정관을 통해 구체화**

- **법인격**: 계약 체결·재산 보유·대외 법률관계 당사자 (§ 4)
- **조합원 자격 제한**: 설립 목적·특성에 부합하는 범위에서 정관 근거 (§ 21②)
- **정관 필수 기재사항**: 목적·명칭·사무소, 조합원 자격, 가입·탈퇴·제명, 출자, 권리·의무, 사업·회계, 기관·임원, 해산 등
- **1인 1표 원칙**: 출자액수와 관계없이 조합원은 각각 1개의 의결권·선거권 보유
- **정관·규약 자치**: 조합원 자격, 출자, 사업 이용, 기관 운영 등은 법의 한계 안에서 정관·규약으로 구체화

☞ 재산·회계·배당

조합 재산은 법인 재산이며, 잉여금은 출자수익보다 이용실적 중심으로 배분

- **출자와 책임**: 조합원은 1차 이상 출자하고, 책임은 납입출자액 한도에 그침
- **출자 집중 제한**: 1인 조합원의 출자액수는 총 출자액수의 30%를 초과할 수 없음
- **적립금 우선**: 잉여금 발생 시 법정적립금·임의적립금을 먼저 적립
- **잉여금 배당 제한**: 이용실적 배당은 전체 배당액의 50% 이상, 납입출자액 배당은 납입출자금의 10% 이하
- **탈퇴·해산 시 정산**: 탈퇴 조합원의 지분 환급, 해산 시 잔여재산 처리는 법과 정관에 따름
- **상속**: 사망 시 당연탈퇴, 조합원 지위·의결권은 상속되지 않음

☞ 일반 협동조합 vs 사회적협동조합

구분	일반 협동조합	사회적협동조합
법적 성격	영리·비영리 모두 가능	비영리 법인 (§ 2③)
설립 절차	시·도지사 신고 + 등기 (§ 15)	관계 중앙행정기관 인가 + 등기 (§ 85)
사업 목적	조합원 권익 향상·지역사회 공헌	취약계층 사회서비스·일자리 제공 등 공익
잉여금 배당	법정·임의적립금 적립 후 조합원 배당 가능 (§ 51)	조합원 배당 불가 — 임의적립금 적립 (§ 98②)
탈퇴 환급	순자산 × 출자비율 한도 (§ 26①, 대법원 2025다209673)	순자산 증가분 미반영, 납입 출자금 자체만 환급 (§ 89)

II. 햇빛소득마을사업과 거버넌스 마을공동체 의사결정과 협동조합기본법의 충돌

햇빛소득마을의 법적 사업주체는 협동조합·사회적협동조합이나, 신청 단계에서 마을 자치규약 총회 승인과 주민 70% 동의를 요구하고, 운영 단계에서 마을공동체의 의사를 반영하도록 설계함. 이러한 절차가 협동조합의 법정 의사결정 구조를 대체·구속할 때 협동조합기본법 위반 소지가 있음.

쟁점 사안	기본법·협동조합 원칙 위배 지점	개선 방안
1 1인 1표 원칙 및 총회 의결권 제약 ☞ 협동조합기본법 § 23①	⚠ 총회 법정 의결사항은 강행규정 조합원은 출자액수에 관계없이 각각 1개의 의결권과 선거권 : 정관·외부 절차로 임의 대체 불가 (인천지법 2023가단283349; 대법원 76다1301)	✓ 마을총회와 협동조합 총회의 법적 효과 분리 마을총회 = 수용성·공익성 확인 절차 / 협동조합 총회 = 법률상 사업주체의 최종 의사결정. 같은 일시 개최는 가능하나 의결결과·의사록·정족수는 분리
2 조합원 자격 제한과 정관 자치 ☞ 협동조합기본법 § 21②	⚠ 정관 자치의 침해와 위법 조합원 자격을 「마을 1년 이상 거주 주민」으로 제한 자체는 합리적, 그러나 자격 핵심 내용이 공모요건·행정지침·마을규약에 의해 사실상 결정되고 정관이 사후 반영에 그치면 정관 자치 의미 약화	✓ 마을규약 ≠ 협동조합 내부 규약 거주·참여 요건은 협동조합 정관에 명확히 반영, 마을규약·주민총회가 조합원 자격을 실질 결정하지 않도록 양자 관계 정리
3 비조합원 배당 + 이용실적 배당의 모호성 ☞ 협동조합기본법 § 51②·③	⚠ 배당 수형 주체는 '조합원'에 한정, 이용실적배당 개념 모호 비조합원 주민에 배당 지급은 법률 근거 없음. 이용실적 배당 ≥ 50% 원칙이나 에너지협동조합에서 '이용' 행위의 법령상 정의 부재	✓ 목적사업 지출 + 이용실적 기준 명시 / 무배당 모델 비조합원 지원은 정관상 목적사업·지역기여·에너지복지·공동시설 운영비로 설계. 이용실적 기준(부지·지분 제공, 운영 참여, 에너지 서비스 이용 등)을 정관·내규 명시. 곤란 시 무배당·내부적립 모델을 표준정관 선택지로 제시
4 사회적협동조합의 잉여금 배당 금지 ☞ 협동조합기본법 § 98②	⚠ 비영리법인 : 조합원 배당 자체가 금지 순실금 보전·법정적립금 적립 후 잉여금은 임의적립금 적립해야 하고, 조합원 배당 불가함. 발전수익을 조합원에게 현금·지역화폐로 배분 시 명칭·형식과 무관하게 잉여금 배당으로 간주	✓ 일반형과 별도의 사회적협동조합형 표준정관 발전수익을 에너지복지·마을돌봄·취약계층 지원·공동시설 운영·지역사회 서비스 등 목적사업 지출로 명확히 설계. 일반 협동조합형 표준정관과 별도로 사회적협동조합형 표준정관을 마련
5 비분할 적립금 제도 공백 ☞ 협동조합기본법 § 50·§ 97 (한계)	⚠ 공익적·지속가능 자산 형성 기반의 법적 취약성 ICA 제3원칙(조합원 경제적 참여)은 잉여금 일부의 '불할 불가능한 적립금' 영구 귀속 권고. 이탈리아·프랑스·스페인 등 법제화. 한국은 법정·임의적립금만 규정, 탈퇴·해산 시 공동체 자산으로 영구 귀속되는 규정 부재	✓ 협동조합기본법상 특례 또는 표준정관상 필수 규정으로 도입 발전수익 일부를 조합원 개인에게 귀속되지 않는 공동체 자산으로 적립 필요. 기본법 전면 법제화 vs 마을에너지협동조합 특례 vs 표준정관 필수 규정 중 입법정책 선택

II. 햇빛소득마을사업과 거버넌스 햇빛소득마을 표준정관과 협동조합기본법의 충돌

표준정관은 권고적 성격이나 공모사업의 인가·선정·지원 절차와 결합되면 개별 협동조합에 사실상 구속력을 발휘하는 바, 협동조합 자율성·정관자치와의 정합성 점검이 필요함.

표준정관 조항 쟁점	기본법·협동조합 원칙 위배 지점	개선 방안
01 발전사업 등 주요사항에 대해 마을총회 의견수렴을 받도록 하고, 주요자산 매각 등의 경우 마을총회의 사전 의견수렴 요구 표준정관 § 12, § 65②2	△ 협동조합기본법 § 23① (1인 1표), § 29 (총회 법정 의결사항) 마을총회 의견수렴이 협동조합 총회의 사전승인·거부권으로 운영되면 조합원 1인 1표 원칙과 총회 법정 권한이 침해됨. 조합원이 아닌 주민이 협동조합 내부 의사결정에 실질적으로 관여하게 됨	✓ 표준정관은 마을총회를 협동조합 총회의 상위기관으로 오해하게 만드는 문구 피해야 ✓ 같은 일시 개최는 가능하나 의결권자·의사록·정족수는 분리 ✓ 마을총회 = 수용성·공익성 확인, 협동조합 총회 = 최종 의사
02 발전소를 “조합의 자산 및 마을 공동자산”으로 표현 표준정관 § 65 (‘조합의 자산 및 마을 공동자산’)	△ 협동조합기본법 § 4 (법인격 — 재산은 법인에 귀속) 발전소를 ‘마을 공동자산’으로 표현 시 소유권 귀속이 모호해 자산 처분·담보 제공·탈퇴 환급·외부 채권자 권리 행사 시 분쟁 발생, 협동조합 법인 재산과 마을회 총유 재산이 혼재된 것처럼 해석될 위험	✓ ‘발전소는 협동조합의 자산’으로 명확히 표기 ✓ 공동체 목적성은 소유권 표현이 아닌 자산처분 제한·수익 사용 목적·비분할 적립금·자산잠금·해산 시 잔여재산 처리·신탁 구조 등으로 구현
03 발전소를 20년간 처분 금지하면서도 거주 요건 상실 시 당연 탈퇴 + 지분환급 의무 표준정관 § 18② (전출 당연탈퇴), § 20 (지분환급청구권), § 65 (20년 보유)	△ 협동조합기본법 § 26① (탈퇴 조합원 지분환급청구권) 환급 재원 마련 방안 부재. 전출·사망·상속·세대분리 시 조합원 지위와 지분환급 분쟁 가능성	✓ 표준정관에 환급재원·환급시기·산정 기준·재무상태 악화 시 지급 유예 또는 분할 지급 가능성을 명시 ✓ 매년 일정 비율의 환급채권 적립 의무, 비분할 적립금 제도와 결합 설계
04 조합은 적립금을 공제한 금액을 마을주민들에게 수익 배분을 위해 사용할 수 있다고 규정 표준정관 § 27의3③ (‘마을주민에 수익 배분’), § 72②	△ 협동조합기본법 § 51② (수령 주체=‘조합원’) ‘마을주민’에 비조합원 포함 시 비조합원 잉여금 배당(위법)으로 해석 여지가 있음	✓ 「수익 배분」 → 「정관상 목적사업 지출(에너지복지·취약계층·공동시설 운영)」로 수정
05 외부 인수·지배권 이전 제한의 대외적 효력 한계 표준정관 § 66 (‘위반 의결은 무효’)	△ 정관의 대외적 효력 한계 (선의의 제3자 보호) 정관상 처분제한은 조합 내부에서는 무효·취소 사유가 되나, 선의의 제3자에 대한 대외적 효력 확보 불가. 자산 사유화·외부 자본 지배권 이전을 정관 조항만으로는 차단할 수 없음	✓ 보조금 교부조건·정책금융 약정·담보 양도 제한 특약·발전사업권 양도 승인 절차·지자체 협약·신탁 구조·자산잠금(asset lock) 등 대외적 효력을 갖는 법적 근거를 병행 설계

II. 햇빛소득마을사업과 거버넌스 전북 완주군 고산면 서봉마을: 주민협의회 + 유한회사

마을 현황 및 추진 배경

- 규모: 55가구, 120명 (원주민 50% / 귀농·귀촌 50% 구성)의 농업 기반 농촌 마을, 귀농귀촌인 비율이 매우 높은 마을
- 하수종말처리장 증설 반대 과정에서 원주민과 이주민이 연대하여 신뢰 및 공동체성 확보, 환경 기초시설지원금 20억을 활용하여 투자로의 의미도 갖는 태양광 사업(975kW) 하기로 결정, **기금 운영 과정에서 갈등 방지하기 위해 주민협의회 설립**

추진 구조 (주민협의회 + 유한회사)

- 주민협의회 회원 조건: 주민등록 + 1년 이상 거주 + 1년 180일 이상 거주 요건 갖추고, 최종적으로 주민협의회 운영위원회에서 판단
- 신속한 진행을 위해 **유한회사 '서봉마을에너지' 설립**, 단, 세금 및 REC 가중치 문제로 향후 2호기는 **협동조합 전환 예정**
- 주민총회에서 의사결정, 주민협의회 규약에 운영위원이 협동조합, 유한회사의 이사 및 감사가 되도록 정함. 유한회사 및 협동조합 정관에는 의사결정 관련 규정이 없음.

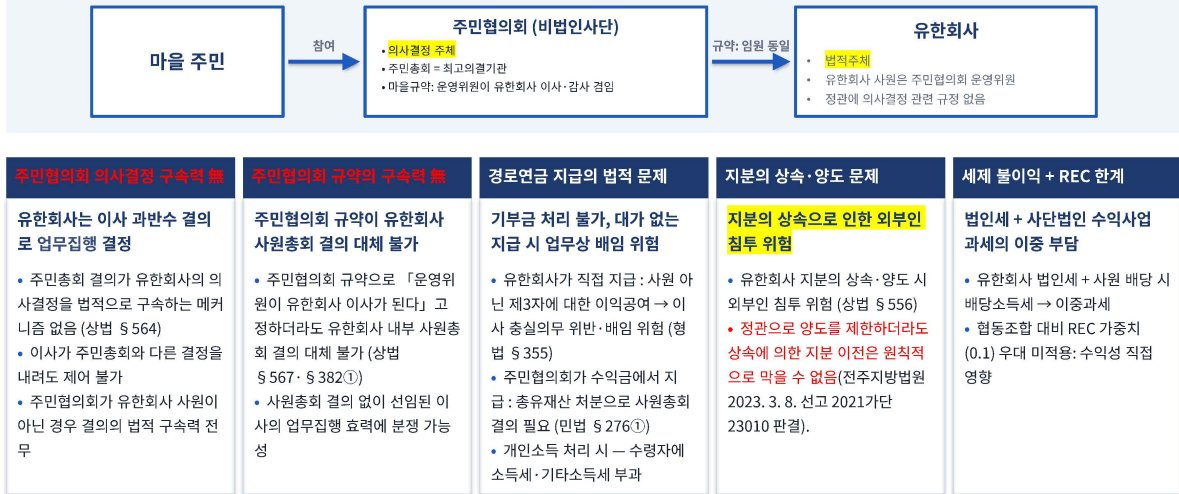
수익 활용

- 연간 1.6억원 순수익 창출 (수익의 50%는 마을복지관 기금 적립)
- 경로회관 매일 점심 지원 및 70세 이상 월 5~10만원 경로연금 지급

II. 햇빛소득마을사업과 거버넌스

전북 완주군 고산면 서봉마을: 주민협의회 + 유한회사

● 구조 — 서봉마을 주민협의회(비법인사단)가 유한회사 서봉마을에너지의 이사·감사 선임을 규약으로 정함: 발전사업은 유한회사가, 의사결정권은 주민협의회가 보유



II. 햇빛소득마을사업과 거버넌스

제주 서귀포시 화순리: 마을회(사단법인) + 태양광 주식회사

마을 현황 및 추진 배경

- 마을 규모: 1,500가구, 3,050명 거주
- 마을회가 수령한 도로 편입 보상금 중 17억 가량 활용해 **마을 발전소 2기(184kW) 건설**(2008년 준공)

사업 및 의사결정 구조 ((사)마을회 + 주식회사)

- 보조금을 받은 주체가 발전사업을 하면 발전차액지원금(FIT)을 받을 수 없는 제약을 피하기 위해 '**번내태양광발전주식회사**' 별도 설립
- (사)화순리마을회 설립하여 주식 지분의 99%를 소유, 나머지 1%는 마을회 임원이 소유**(주식회사 이사로 참여)
- 이장이 주식회사 대표이사 겸임, 의사결정은 (사)마을회의 개발위원회 또는 마을총회에서**

수익 활용

- FIT 지원받는 동안에는 연 1억 6,000만 원 정도의 수익, 현재는 연 **약 3,000만원**의 수익 발생
- 마을 청년회에 발전소 패널 청소 용역비 조로 연 800만원 지원, 마을행사지원비·조직운영비 등으로 쓰고 그 외는 적립

II. 햇빛소득마을사업과 거버넌스

제주 서귀포시 화순리: 마을회(사단법인) + 태양광 주식회사

◎ 구조 — 마을회를 사단법인으로 설립, 태양광 주식회사 지분의 80~90%를 사단법인이 보유 — 발전사업은 주식회사가, 지배권은 사단법인 마을회가



사단법인 비영리성 제약	구조의 역할	법인 운영 역량 문제	책임 소재 불명확	세제 이중 부담
사단법인: 수익사업은 가능하나 수익을 사원에게 직접 분배 불가 민법 § 32 비영리 요건. 배당금을 마을 공익사업(복지·시설)에는 쓸 수 있으나, 수익을 사원에게 직접 분배할 수는 없어, '주민 개인 소득 환원' 방식은 이에 충돌할 수 있음.	주식회사 법리: 공동체 목적 달성과 배치 - 공동체 목적을 달성하기 위해 그 목적에 가장 부합하지 않는 법인 형태(주식회사)를 결합 - 외부 투자·전문성이라는 장점이 작동하기 어려움 - 비영리·영리 원리 충돌	역량적 한계로 인해 사실상 작동 가능성 낮음 - 비영리 사단법인 설립 등에는 주무관청의 허가 필요, 운영에도 상당한 시간과 역량 요구 - 농촌 고령화·역량 한계 고려 시 3단(사원총회→주주총회→이사회) 구조는 사실상 작동 곤란	사단법인 총회 ↔ 주식회사 이사회의 이중 의결 구조 이사의 선관주의의무(상법) vs 마을회 결의에 대한 충실의무가 충돌 시 우선순위 불명	법인세 + 사단법인 수익사업 과세의 이중 부담 주식회사 법인세와 사단법인 수익사업 소득 과세 이중으로 부담하게 됨

II. 햇빛소득마을사업과 거버넌스

강원 인제군 남전1리 햇살마을: 여러 법인의 통합이사회 구조

마을 현황 및 추진 배경

- 마을 규모: 98가구 (실거주 60가구), 148명, 산림업 위주의 산간 오지 마을, 2004년 장묘센터 유치로 발전기금 50억(1년에 5억씩) 수령
- 초기 수령액 및 대출금(20억)을 활용하여 총 27억을 들여 2008년부터 전국 최초의 마을 단위 태양광발전사업 (300kW, 3기) 시행
- 마을 청년층들의 해외 선진지 방문 리더 교육 등을 계기로 태양광사업을 실시하게 됨(우수 에너지자립마을 지정).
- 새농어촌건설운동 등을 계기로 다시 화합을 하며, 반대했던 마을 주민 중 일부도 사업에 참여하게 됨. 모든 회의록 등을 밴드에 100% 공개

사업 및 의사결정 구조 (영농조합법인 → 주식회사)

- 보조금은 조합원 33인의 영농조합법인(남전1리주민협의회영농조합법인)으로 수령하여, 토지매매, 발전사업 외 체험마을 사업 등을 담당함.
- 2021. 8. 17. 농어업경영체법 제19조의4(농업법인 및 어업법인의 사업범위) 신설로, 발전사업은 '햇살주식회사'로 분리 운영
- 의사결정은 통합 이사회(영농조합법인, 주식회사, 협동조합(장례식장 운영))를 통합. 마을회가 관여하지 않음.

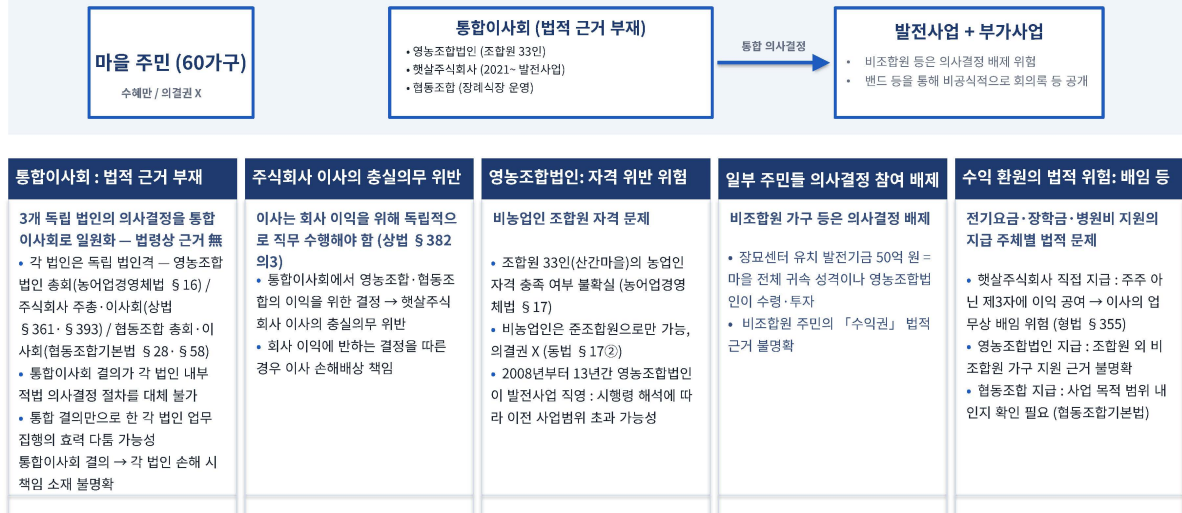
수익 활용

- 초기 수익은 3억 5천 정도 현재는 1/3로 줄었음.
- 마을 학생 장학금, 어르신 병원비 등 복지사업, 실거주 60가구 대상 전기요금 지원

II. 햇빛소득마을사업과 거버넌스

강원 인제군 남전1리 햇살마을 : 여러 법인의 통합이사회 구조

● 구조 — 각 마을 사업을 하는 영농조합법인·주식회사·협동조합의 3개 법인을 「통합이사회」로 운영, 마을회는 비관련



II. 햇빛소득마을사업과 거버넌스

경기 포천시 가산면 마치미마을 : 협동조합 조합원 총회에서 의사결정

☘ 마을 현황 및 추진 배경

- 규모: 96가구, 170명 거주 (씨족 마을 기반으로 단합력 우수)
- 경기도 에너지자립마을 사업, 기회소득사업 등 지원사업 등을 기회로 마을 태양광 사업을 확장하게 됨.

☘ 사업 및 의사결정 구조 (협동조합)

- 총 702.12kW(자가용 166.2kW, 상업용 535.92kW) 규모의 태양광 발전 시설 운영, 자가 태양광 혜택은 68가구가 받고 있음.
- 38가구(실질적 출자 x)가 참여하여 '마치미마을협동조합' 설립, 2015년 마을회관 지붕에 1호 마을발전소(40kW) 설치
- 마치미마을협동조합 2024년 2호 상업용 마을발전소(495kW) 설치(33가구, 550만원씩 자부담)
- 수익의 마을공동사업 지원에 대한 의사결정은 조합원총회에서 하고, 상시활동은 조합이사회에서 결정함. 기금 활용방안은 마을회에서 결정

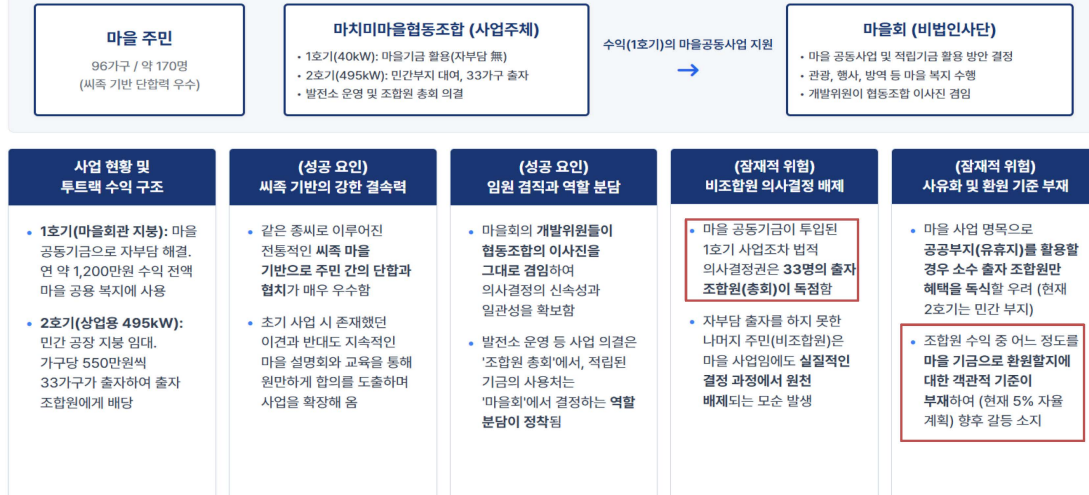
☘ 수익 활용 및 분배

- 1호 마을발전소 연 약 1,200만원 : 주민들 관광, 행사, 방역사업 등 복지 및 마을사업에 활용
- 2호 마을발전소 연 약 8,000만 원 수익: 조합원들에게 배당(1달 19만 7천원), 향후 전체 수익의 5%는 공공 목적의 마을 기금으로 적립 계획

II. 햇빛소득마을사업과 거버넌스

경기 포천시 가산면 마치미마을 : 협동조합 조합원 총회에서 의사결정

- 구조 — 출자를 기반으로 한 협동조합 조합원 총회에서 2호기(개인배당)뿐 아니라 1호기(공동복지)에 대해서도 의사결정, 적립 기금 활용 방안이나 마을 공동사업에 대해서는 마을회에서 결정 (법적책임과 의사결정의 이원화 탈피)



SECTION 03

지속가능한 거버넌스 모델 모색



III. 지속가능한 거버넌스 모델 모색

영국 : 지역사회이익조합(BenCom, CBS)

● 구조 — 지역사회 이익을 목적으로 하는 법인(CBS)이 비영리·철화가능한 '커뮤니티 주식(Community Shares)'을 발행하여 자금을 조달하고, 1인 1표의 통제와 자산잠금(Asset Lock)을 통해 이익을 영구 환원



● 2014년 Co-operative and Community Benefit Societies Act 통합 제정을 통해 CBS의 명확한 법적 지위 확립

CBS 및 커뮤니티 주식 핵심 구조

법적 근거	2014년 제정된 '협동조합 및 지역사회이익조합법(Co-operative and Community Benefit Societies Act 2014)'을 통해 영국 내 독립된 법적 지위를 확립함.
목적 제한	오직 '지역사회의 이익(Benefit of the Community)'을 위해서만 사업을 영위하며, 구성원의 사적 배당 극대화 불가.
1인 1표제 (Democratic Control)	투자한 자본의 크기가 권력을 결정하는 일반 주식회사(1주 1표) 시스템과 달리, 철저한 사람 중심의 평등하고 민주적인 의사결정 체계를 보장함.
커뮤니티 주식 (Community Shares)	타인에게 양도는 불가하되 이사회 승인 하에 투자 원금 회수(Withdrawable) 가 가능한 특수한 주식 제도로, 자본 차익을 노리는 투기 세력의 개입을 원천 차단함.
수익 환원	자본에 대한 이자(Share Interest)는 자본 유지에 필요한 '최소한의 수준' 으로 엄격히 제한하며, 초과 잉여금은 전액 지역에 재투자함.
자산잠금 (Asset Lock)	법적·정관상 강제 조항으로, 법인 해산이나 매각 시에도 잔여 자산의 사적 분배를 금지하고 유사 목적 단체로 이전시켜 공동체 자산을 영구 보존함.

2024년 영국 지역 에너지 법인 형태별 비율

법인 형태	조직 수	비율
✓ 지역사회이익조합(CBS)	213	34.7%
일반 유한회사(Limited Co.)	142	23.1%
지역사회이익회사(CIC)	66	10.7%
협동조합(Co-operative society)	62	10.1%
자선단체(Charity)	55	9.0%
비법인 단체(Unincorporated)	50	8.1%
기타(Other)	26	4.2%
Total (2024년 기준)	614	100%

● 영국 전체 지역 에너지 조직 중 CBS가 압도적 1위(약 35%)를 차지하며, 시민 자산화 및 이익 공유를 위한 가장 보편적이고 핵심적인 거버넌스 모델로 안착함.

III. 지속가능한 거버넌스 모델 모색

[참고] 영국의 주요 지역사회 에너지법인의 형태

비교 기준	지역사회이익조합 (CBS) 비중 1위 (34.7%)	공동체이익회사 (CIC) 비중 3위 (10.7%)	일반 유한회사 (Limited Co.) 비중 2위 (23.1%)	일반 협동조합 (Co-op) 비중 4위 (10.1%)
1. 적용 법률 및 관할 기구	조잡법 (2014년) 영국 금융감독청(FCA)이 조합 형태로 등록 및 직접 관할. (Companies House에도 등록되나 FCA가 주로 관리)	회사법 (2006년) CIC 감독관(Regulator) 및 기업등록관 관할. 매년 공동체이익보고서 제출 의무.	회사법 (2006년) 기업등록관(Companies House) 관할. 일반 상사회사로 가장 보편적이고 설립이 신속함.	조잡법 (2014년) 영국 금융감독청(FCA) 관할. (CBS와 법적 부리가 같음)
2. 자본 및 의사결정 (투자기준)	1인 1표 / 커뮤니티 주식 출자액 무관 평등 통제. 인출 가능 주식 발행. 법정 한도 개인당 최대 £100,000까지만 투자 가능 (특정 소수 의존 방지).	1주 1표 (자본 통제) 양도성 또는 상환성 주식 발행 가능. 지분율에 따른 의사결정으로 상업적 투자 유치 및 지분 매각 용이.	주식유한(CLS) / 보증유한(CLG) 상업적 목적은 주식유한(CLS/1주1표) 활용. 자본이 필요 없는 비영리 그룹은 소액 보증만 서는 보증유한(CLG/1인1표) 주로 활용.	1인 1표 / 출자금 출자액 무관 평등 통제. 인출 가능한 조합원 출자금 형태로 구성.
3. 이익 분배 및 배당 한도	조합원 사적 배당 금지 창출된 수익은 지역사회(공공)로 전액 재투자 및 환원. 자본 유지용 '최소한의 출자 이자'만 영업비용으로 지급 허용.	이익의 35% 배당 상한선 민간 투자 유치를 위해 배당 허용. 단, 수익의 최대 35%까지만 주주에게 배당 (Dividend Cap) 가능, 65%는 무조건 재투자.	무제한 영리 배당 (CLS 한정) CLS(주식유한): 영리 배당에 법적 제한 없음. CLG(보증유한): 주식이 없으므로 배당 불가, 이익은 전액 사업에 재투자 됨.	이익 실적 비례 배당 조합원의 상호 이익 도모. 조합원의 '이용 실적(거래량)'에 비례하여 발생한 이익을 배당함.
4. 자산 잠금 (Asset Lock)	법정 자산잠금 도입 가능 해산 시 잔여자산 사적 분배를 막는 법정 자산잠금 (Statutory Asset Lock) 채택 시 공공 보조금 (Grant) 수령에 절대적으로 유리.	법정 자산잠금 강력 의무화 가장 강력한 법정 자산 잠금 무조건 의무화. 청산 시 잔여재산은 주주 분배 불가, 반드시 타 자산동결 단체로 이전.	자율적 선택 법적 의무 없음. CLS는 잔여재산 주주 귀속. CLG는 정관에 따라 비영리 단체로의 이전 등 자율적 설계 가능.	법적 의무 없음 (자율) 법적 의무는 아니나, 보조금 수령을 위해 제한적인 자율 자산잠금(Limited Asset Lock)을 도입하는 추세.
5. 핵심 요약 (Summary)	다수의 주민이 평등 통제(1인 1표)하고 투자 한도를 통해 개인 지배력을 차단하여 100% 공익을 추구하는 모델	외부 자본 유치(1주 1표)가 용이하되, 배당 상한선(35%) 및 강력한 자산잠금으로 이익의 지역 환원을 강제하는 절충형 하이브리드	설립이 신속하며 목적에 따라 영리(주식유한) 또는 비영리(보증유한) 등 자율적이고 유연한 설계가 가능한 일반 구조	출자액 무관 평등 통제(1인 1표) 기반, 조합원의 '이용 실적(거래량)'에 비례하여 이익을 배당하는 상호 이익 도모 모델

★ 법정 자산잠금 도입 시 향후 어떠한 상황에서도 조합원들이 다수결로 변경하거나 취소할 수 없으며, 이 경우 '지정된 지역사회 이익회사(prescribed CBS)'가 됨: 사회적 투자 세제 혜택(SITR) 수령 자격 획득함.

● Source: The Community Shares Handbook, Plunkett Foundation Guide(2016) 및 관련 법령 종합 재구성

III. 지속가능한 거버넌스 모델 모색 프랑스 : 공익협동조합(SCIC)

프랑스의 다중이해관계자 협동조합(SCIC)은 단순히 주민들만 모이는 것을 넘어, **주민·지자체·지역기업이 하나의 법인에 공동으로 출자**하여 에너지를 생산하는 거버넌스로, 견제와 균형을 통한 권력 분산, 그리고 강력한 자산잠금을 통해 지역 에너지를 공동체 자산으로 영구화함.



III. 지속가능한 거버넌스 모델 모색 프랑스 : 상향식 표준화 네트워크 “센트랄 빌라주아즈”

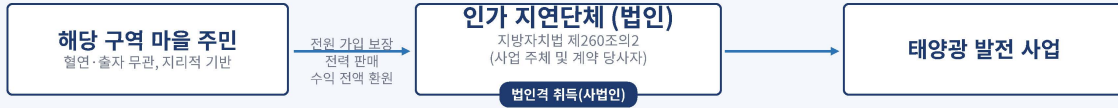
센트랄 빌라주아즈 (Centrales Villageoises)는 중앙정부의 하향식 정책이 아닌 지역 실험에서 출발해 전국으로 확산된 시민에너지 모델로, 개별 마을의 고립을 막는 '전국 지원 협회'와 실제 발전 사업을 수행하는 '지역 법인'의 2층(Two-Tier) 구조로 이루어짐.



III. 지속가능한 거버넌스 모델 모색

일본 : 마을회에 법인격을 부여하는 인가 지연단체

◆ 마을(자치회·정내회) 자체가 법인격을 취득하여 '일원화된 거버넌스'를 만드는 일본식 지역 모델



1. 인가 지연단체 제도의 도입과 진화

도입 배경 (1991년)

- 과거 자치회는 법인격이 없어, 마을회와 같은 공동재산을 대표자 개인 이름으로 등기해야 했음.

- 대표자가 사망하면 상속 분쟁·사유화 문제가 잦아, 단체 이름으로 부동산을 가질 수 있게 특별로 도입됨.

2021년 대폭 개정 (권한 확대)

- 기존의 부동산 등 재산 보유 필수 요건을 전면 폐지

- 이제 부동산이 없어도 '지역 공동활동' 자체로 인가받을 수 있어, 재생에너지 등 다양한 마을 사업의 법적 주체로 쓰기 쉬워짐.

- 2023년 4월 기준 일본 전국의 인가 지연단체는 56,078 개이고, 전체 지연단체 중 약 19.0%

2. 개방적·민주적 거버넌스

완벽한 개방성 (의무 가입권)

- 법 제260조의2 제2항에 따라, 해당 구역에 사는 사람은 누구나 가입할 수 있어야 함.

- 출자 여부·기여도와 무관하게, **정당한 이유 없는 가입 거부를 법으로 엄격히 금지**해 내부 배제를 원천 차단

총회 중의 의결과 자산잠금

- 최고 의결기관은 총회이며, 최고 개정으로 전자(온라인) 표결도 가능.

- 비영리 단체로서 조합원(주민)에게 **사적 배당이 금지**됨.

- 해산해도 남은 재산을 구성원이 나눌 수 없고, 규약에 따라 비슷한 공익 단체로 귀속 (**강력한 자산잠금**).

3. 성과와 한계

성공 사례 (100% 공동체 환원)

- 효고현 단바시 산노 자치회: 오랫동안 모은 마을 적립금으로 태양광 발전소를 지음(전국 최초)

- 전력 판매 수익 전액으로 전 세대의 자치회비를 완전히 무료화하는 성과를 냄.

▲ 한계 1. 전문성 부족, 수익성 문제

- 마을자치 조직으로, 발전사업, 전력판매, 금융조달, 유지관리, 세무처리까지 감당하기에는 전문성이 부족, 법인세 부과 등으로 수익성 부족 → 최근에는 자가소비 ↑

▲ 한계 2. 자본 조달의 원천적 한계

- 주식·출자증권 제도가 없어 외부 시민 자본·투자 유치가 불가능, 마을 적립금·보조금에 주로 의존하는 '니치마켓' 규모에 머무름.

III. 지속가능한 거버넌스 모델 모색

이이다시: 지역환경권 조례

이이다시는 고풍화·인구감소가 뚜렷한 농산촌 배후지의 지방 거점도시(인구 약 10만명)로, 인구 약 10만의 지방 중소도시인 이이다시는 재생에너지를 시민 공유자산으로 규정한 지역환경권 조례를 통해 지역단체의 재생에너지 사업을 지원함.

구성 요소	핵심 내용	근거 조문
목적·정의	태양광(전기·열)·풍력·소수력·바이오매스를 환경공생적으로 이용해 에너지 자립·온실가스 감축. 권리 주체는 '이이다 시민(개인)'.	제1·2조
권리 (지역환경권)	시민은 지역 자연자원을 재생에너지로 우선 이용하고 조화로운 환경에서 생존할 권리가 있음. 재생에너지를 '시민 공유자산'으로 규정	제3조
행사 요건	① 자연환경·타 시민 권리와 조화·차세대 계승 ② 공익 증진 기여 ③ '지역단체'의 의사결정을 통해서만 행사	제4조①②③
사업 주체 (지역단체)	⑤ 인가 지연단체(지방법 제260-2①) 또는 ⑥ 대표기관·다수결·존속성·규약을 갖춘 주민단체. 민간기업은 단독 불가, '협력'으로만 참여	제4조③·7·8조
신청·심사 기준	지역단체 사업 내용을 서면 신청 → 시장이 6대 기준(인적 조건·공익 실현/공공성·자기자금 비율·역할/책임·협력단체 공공성 등)으로 심사	제9조①②
전문가 심사회	전문가 15인 이내(필요 시 임시 20인 추가), 제3자 기구가 공공성·경쟁안정성 심사, 시장은 심사회 의견 존중 의무	제12·13·15조
인정·협정	적합 사업을 '협동 공공서비스(지역공공 재생에너지 활용사업)'로 결정, 실시자 역할·책임을 서면 확정, 운영 중 지속 지도·조언	제10조①②③
지원 내용	① 실시계획 조건: 사업계획서 작성, 기술 설계, 자금 구조, 사후 운영관리 등 지속성·안정성 있는 실시계획의 수립과 그 운영에 필요한 조건 ② 신용력 부여: 시장 인정한 협동 공공서비스라는 공적 인정을 통해 금융·투자 유치로 초기비용 조달환경 조성 ③ 보조금·자금 대부 ④ 사유재산 이용권원(사용권·임차권·지상권 등): 입지 확보 지원	제10조①
추진자금·무이자 대출	회전형 적립금(총액 4,000만엔)으로, 건설공사 발주 조차비 지원하는 무이자 대출(1실시자 1회·상한 1,000만엔, 거치 후 10년 균등상환)	제19~22조
투명성·위험분담	심사 결과(공익 실현·협력 공공성·실시계획 조건)는 투명하게 공개, 실시 불가·규정 위반·해산 시 대부 취소·반환 원칙	제18·23조
수익 환원	발전·전력판매 수익을 공공적으로 환원해야 함: 공공시설 유지관리·경관보전·환경교육 등 지역 과제 해결	제9조②②

성과: 인정사업 27건(2025.3 기준) · CO₂ 약 627.6t/년(2020 가동분)

이이다시는 공공이 세운 평생학습 시설(공민관)을, 주민이 직접 기획·운영하며 지역과제를 배우고 실천으로 풀어내는 장으로 만들어, 그 경험이 지역 리더를 길러내는 자치 인재 양성소로 기능하는 공민관 전통이 강한 시로, '지역단체의 의사결정으로 사업을 기획·합의·운영하는' 역량이 재생에너지 사업으로 확산됨.

III. 지속가능한 거버넌스 모델 모색

독일 : 조합(GbR) + 에너지협동조합(eG) 이중구조

● 마을 주민집단을 GbR(민법상 조합)로 두고, 에너지협동조합(eG)에 사업 운영을 위탁 : 의사결정과 법적 책임을 계약(Geschäftsbesorgungsvertrag, § 675 BGB)으로 분리

Y 독일 GbR은 2024 MoPeG로 법인격을 얻었으나 여전히 eG에 사업을 위탁 : ① 조합원 무한연대책임 회피(유한책임) ② DGRV 의무 감사·연합회 산하



1 외부: 지자체·토지소유자·DSO와는 eG가 직접 계약 — GbR(마을주민)은 관여 X

🏠 GbR (Gesellschaft bürgerlichen Rechts) — 의사결정 주체

법적 근거	독일 민법(BGB) § 705 : 2인 이상이 공동 목적을 위해 상호 의무를 지는 가장 기본적인 인적회사
설립 요건	서면 계약 불필요, 구두 합의만으로 성립
권리의무능력	2024 인적회사법 현대화법(MoPeG)에 GbR의 권리능력 성문화 : 등기능력, 재산 보유의 독립성, 계약·소송의 당사자
역할	총의(Beschluss)에 의한 의사결정 : 발전사업 추진 여부, 부지 사용, 수익 활용 등 핵심 사안 결정권

⚙️ eG (eingetragene Genossenschaft) — 법적 책임 주체

법적 근거	독일 협동조합법(GenG) : 등록협동조합은 연합회 의무 가입 + DGRV(독일협동조합연합회) 의무 감사
역할	발전사업 허가 취득, 계통접속 계약, REC 판매·회계 처리, 용자·보조금 계약 체결 등 대외적 법률관계의 당사자
외부와의 관계	지자체·토지소유자와 직접 임대차 계약, 보조금 교부 수령, 보험 가입 — 마을회(GbR)는 직접 관여하지 않음
수익 환원	발전 수익을 업무위탁계약에서 정한 비율로 GbR에 배분, 일부는 비분할 적립금으로 잠금

📄 Geschäftsbesorgungsvertrag(업무위탁계약)

§ 1 업무 범위 수입인 수행행위 열거	§ 2 지시권 중요사항 지시권	§ 3 보고 의무 정기 재무·운영 보고	§ 4 수익 배분 비분할 적립금 조항	§ 5 책임 한계 고의·중과실/경과실 구분	§ 6 해지 조건 지시 위반 시 즉시 해지
--------------------------	---------------------	--------------------------	-------------------------	----------------------------	----------------------------

III. 지속가능한 거버넌스 모델 모색

충남 청양 알프스마을 : 생활공동체와 경제공동체의 분리

알프스마을은 노후형 정부 시기 상향식 권역 단위 농촌지원사업에서 출발해, 주민이 직접 자본을 조달·운영하고 겨울 얼음축제를 핵심 사업으로 키워 마을 공동체가 운영하는 모델임.

💡 마을 현황

인구 증가: 37가구(103명) ⇒ 40가구(140여명) ; 3세대 청년들 귀촌, 영농조합법인 취직

마을 특징: 자연성(씨족)이 강한 마을, 40가구 1명씩 영농조합법인(조합원 40명)에 참여

경제적 성과: 연 약 30만 명 방문, 연 매출 25~30억 원, 상근 정규직 16명(+계약직 15명), 겨울 단기인력 150명 이상 창출

사업 경과

2008~2011 (2차 분쟁)

- 조합원 이사회가 책임지고 사퇴하기도 했으나, 심기일전하여 다음해 흑자를 내게 됨
- 얼음축제 성공 후 일부 주민들의 수익에 대한 요구, 무임승차로 갈등 발발
- 조합 대표에 대한 횡령 고소 등 갈등 고조

현재 (안정화, 사업 확장 계획)

- 2세대 청년들이 귀촌, 영농조합법인 취직
- 대한민국 마을만들기 최우수 벤치마킹 모델 선정
- 외국인 관광 프로그램, 지역 특산물 개발 등 전문 영역으로 확장 예정

2004~2006 첫째 사업 적자 (1차 분쟁)

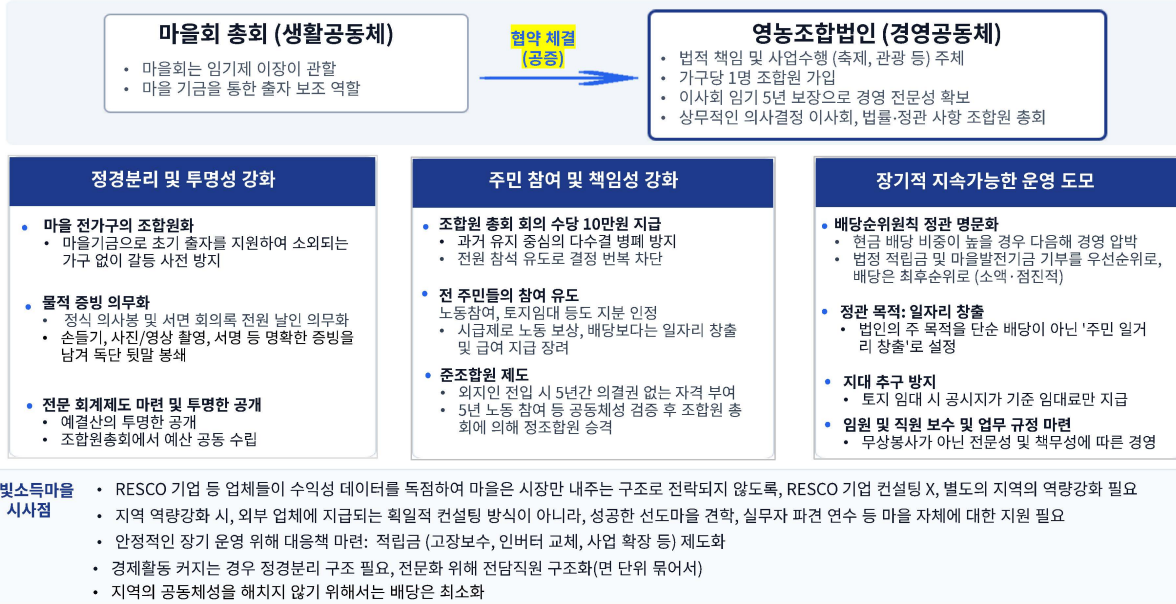
- 농촌마을 종합개발사업 국비(21억 원) 확보하여 도농교류센터 건설하고, 이를 운영하기 위해 영농조합법인 설립
- 마을 가구당 1명씩 조합원 참여를 유도하기 위해 마을기금으로 출자, 자본금 확보
- '얼음축제'사업 추진하기로 했으나, 마을의 20% 정도만 적극, 70%는 회의적, 10%는 반대
- 첫해 적자 발생으로 인해 마을이 3,000만원 이상의 빚을 지게 되며 갈등 고조

2012~2015 (위기 극복)

- 전 조합원 회의 참여 유도 위해 참여수당 지급, 회의규칙, 증빙 등 마련
- 투명한 회계 절차 및 예결산 공개, 예산 공동 수립
- 정관 정비 : 배당규칙(적립금, 마을발전기금 기부 우선, 배당 최소화) 노동참여의 지문화
- 노동 참여에 대한 철저한 보상 통해 참여 유도

III. 지속가능한 거버넌스 모델 모색

충남 청양 알프스마을 : 생활공동체와 경제공동체의 분리



SECTION 04



마을이 주인이 되는 햇빛소득마을 사업을 위한 개선 방안

IV. 개선 방안

제도 개선 단계별 로드맵

햇빛소득마을이 단순한 소규모 영리사업을 넘어 지속가능한 공동체 자산이자 진정한 에너지 민주주의 모델로 정착하기 위해 필요한 제도 개선방안을 단계별 로드맵으로 제안함.

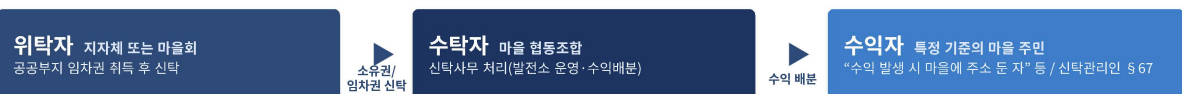


IV. 개선 방안

표준위임계약 : 신탁계약의 가능성

마을회(법인격 없는 사단)와 협동조합(법인) 간 이중 거버넌스 구조를 해소하기 위해 **양자 사이에 법률관계 설정이 필요**하며, 마을 자산의 장기 안정성과 사유화 방지를 위해서는 **신탁법상 신탁계약**이 민법상 위임계약보다 실질적으로 강한 담보력을 가짐.

① 신탁 구조 : 신탁재산 = 공공부지 임차권·사용대차권 (소유권 이전 불요, § 27)



② 구조의 장점과 한계

장점	한계/주의
① 신탁재산 독립성 (§ 22~24) 강제집행·담보권 실행 등을 위한 경매, 보전처분 또는 국세 등 체납처분 불가, 파산·상속·이혼분할에서 분리 → 개인 명의 위험 차단 ② 사유화 방지 (§ 36·§ 101) 위탁자 이익 직접항수 불가, 종로 시 귀속권리자에 이전 ③ 수탁자 책임 강화 (§ 32~37·§ 43) 일반 위임보다 강한 의무(충실의무·분별관리의무), 경우에 따라 무과실 책임 ④ 수입인 장부·서류 열람·복사 청구권 단일·비 ⑤ 자본시장법 인가 불필요 단일·비영업 신탁이라, 별도 신탁업자 불요	① 이해충돌·충실의무 (§ 33·§ 34) 협동조합이 사업주체이자 수탁자 → 이익 충돌 ② 수탁자 감독 공백 수익자(주민)가 신탁법리 미숙 → 실질 감독 곤란 ③ 분별관리 (§ 37) 신탁재산·고유재산 혼용 위험 ④ 농지 제약 자경농 아니면 농지 소유·임차권 설정 제한 ⑤ 공공부지 소유권 이전 불가 임차권 신탁으로 우회 필요 ⑥ 신탁 전문성 부족 공공 활용 사례 제한 → 전문가 참여 필수

③ 한계 보완 방안

이해충돌 처리절차 이해충돌 시 마을총회 승인·신탁관리인 개입을 신탁계약에 명시	감독권 명시 수익자인 마을 주민들이 감독하기 어려우므로, 마을총회 지시·동의·감독권을 계약에 명시 / 신탁관리인 선임 (§ 67) 규정	분별 관리 의무화 별도 신탁계약·신탁재산 전용 장부 작성	신탁원부 기재 주요 내용을 신탁원부에 기재하도록 하여 제3자 대항력 확보
---	---	---	--

IV. 개선 방안

햇빛소득마을 공모 배점표 개선 방안

현행 배점표는 무게중심이 ‘행정·산업 역량’에 쏠려 있으며, “주민주도성”은 형식적으로 평가하려는 구조를 갖고 있다는 한계가 있음. 형식적 동의를 넘어 공동체성·협동조합 거버넌스·지자체 지원역량의 실질 검증할 수 있도록 배점표를 보완할 필요가 있음.

평가	세부 평가지표	세부 내용 및 평가 기준 요약	배점
개량 평가 (15점)	주민 수용성	① 마을총회 의결서 제출 (필수: 10점) ② 주민동의비율 70% 초과분 자동 평가 (최대 5점)	15점
사업계획서 평가 (총 85점)	마을공동체 투명성	• 협동조합 의사결정 구조의 민주성 (5점) • 협동조합 운영의 투명성 확보 (5점) • 출자·적립·수익 활용 계획의 공정성·타당성 (5점)	15점
	사업의 준비 정도	발전사업 추진을 위한 부지 확보(8점) 및 재원 확보(7점) 적정성	15점
	사업계획 타당성	발전사업 건설·운영계획, 전력판매·수익확보 계획, 유지관리 계획	10점
	산업·경제 효과	국내 재생에너지 산업생태계 및 경제·공급망 기여도	15점
	사업관리 합리성	발전사업 관리계획, 수익활동·회계관리 계획, 수입 활용계획 합리성	10점
가점 (최대 8점)	지방정부 참여 정도	• 이격거리 규제 완화를 위한 지자체 노력 (5점) • 발전사업 인허가 사전 검토 등 행정적 노력 (6점) • 설명회·교육·컨설팅·전담조직 구성 등 기타 노력 (9점)	20점 최대 비중
	정책목표·부지·관리자	인구감소·관심지역 또는 송·변전설비 주변지역 (3점) + 지자체·공공기관 부지 제공 (3점) + 관리자 채용·활용 계획 (2점)	+8점
합계	최종 합계	가점 포함하되 100점 초과 불가	100점

자료: 행안부 햇빛소득마을 공모 배점표 및 해설자료 재구성

구분	개선 항목	개선 방향 (현행 → 개선)	효과
신설	공동체 형성·자립역량	(현행 없음) → 사회연대경제(SSE)·사회적협동조합 연계, 마을활동가·에너지 코디네이터 확보, 주민 조직화·교육 계획을 신규 평가	+10점 신설
재설계	주민 수용성	의결서 제출 형식요건 10점, 현실적으로 검증 어려운 주민 동의 요건 5점 → 협동조합 설립 경위, 속의 과정·의사결정 참여 등 실질 참여의 ‘질’ 평가로 전환	형식 ↓ 실질 ↑
확장	마을공동체 투명성 → 공동체 거버넌스	운영 투명성 중심 → 민주적 의사결정의 실효성·정보공개·갈등조정 기제까지 평가 범위 확장	질적 심화
재정의	지방정부 참여 정도(20점)	규제완화·인허가 등 ‘행정 편의’ 중심 → 중간지원조직 설치·코디네이터 배치 및 현장지원단에 마을활동 관련 부서 참여·주민역량 교육·ReSCO 기업 계약관계 검토 전문가 등 ‘공동체 지원 인프라’ 중심 재배분	20점 내 재배분
신설	지속가능성·자립 운영	(미평가) → 외부지원 종료 후 주민 자력 운영 역량, 수익의 공동체 재투자 계획 구체성 평가	+α 신설

IV. 개선 방안

광역 지방정부 민·관 현장지원단 개선 방안

현재의 추진단 및 현장지원단의 구조는 “태양광 발전소를 짓기 위한 지원단”이지, “마을이 주체가 되도록 지원하는 지원단”은 아님.



개선 방안

이하의 예시와 같은 마을공동체·사회연대경제·갈등조정·협동조합 운영을 전담할 중간지원조직 보완

- 마을공동체 지원센터: 마을총회 운영 컨설팅, 주민 설명회·속의 과정 설계 및 논의 과정 갈등 조정, 마을규약 정비, 공동체기금 사용계획 수립 등
- 사회적경제지원센터: 협동조합 정관·규약 검토, 총회 운영·의사록 작성, 교육경영공사·회계공개 교육, 협동조합 운영 리스크 점검 등
- 농촌활성화지원센터, 시군역량강화센터: 햇빛소득마을 예비사업 운영, 마을자원조사, 주민역량 진단, 마을리더·사무장 교육, 읍면 단위 통합 실행법인 가능성 검토 등

IV. 개선 방안

기초 지방정부 민·관 현장지원단 개선 방안

구 분	진안군 (전북) 전국 최초 · '26.2 출범	곡성군 (전남) 전남 최초 · '26.3.9 발대	완주군 (전북) 햇빛소득 기본사회 · '26.3.25
조직 구성	- 이경영 부군수(단장) 총괄 - 행정부서 + 외부 전문가 + 유관기관(한전·수자원공사·농어촌공사)	- 총 12명 범기관 협력체 - 군 5개과(도시경제·민원실·인구정책·군민협력·농정) - 유관: 한전·농어촌공사·NH농협	- 군정조정위 '기본사회' 분과(외부 전문가 위촉) (사)기본사회 업무협약('26.2)으로 제도 설계 지원
핵심 역할	- 인허가·금융·계통연계 '원스톱' 지원 - 국공유지 임대 협의 - 주민 역량강화교육 병행	- 전 과정 4단계 밀착 컨설팅 ①선정前: 조합·임대·임대 ②선정後: 금융 ③시행: 설계·시공 ④사후: 운영관리	①(마을형) 소유권=주민조합, 민간은 시공·운영 용역만 수취 ②(공공형) 공공시설 군 직접발전→군민 환원
목표·지표	50여 마을 참여의사 (마을당 300~1,000kW) - 월 최대 45만원 배당 · 3월 공모 대비	- 사전조사 30개 마을 우선 컨설팅 (3.18~24) 4월 쏠마을 확대 → 공모 선정 극대화	577개 마을로 확대(자금률 28→50%) - 수익을 복지·문화·체육 등 공공서비스에 재투자

한계 및 과제

공통 한계

- 인허가·금융·계통·시공 등 '시설 조성·공모 대응' 기능에 편중된 사업 실행형 지원체
- 정책 목적인 마을공동체 활성화·주민 자립역량 형성에 대해서는 조직 구성 및 역할, 목표 등에 있어 지원 미비

개선 방안

- 사회연대경제(SSE)·사회적협동조합 등 공동체 조직 연계·육성
- 마을활동가·에너지 코디네이터 등 중간지원조직·퍼실리테이터 상설 배치
- 주민 조직화·민주적 거버넌스·운영 자립역량 교육 → 시설(deployment) 중심에서 공동체·과정(process) 균형 모델로 전환

IV. 개선 방안

재생에너지종합서비스기업(ReSCO) 관련 개선 방안

ReSCO 기업이 단순한 '마을의 시공업자'가 아닌 '마을의 파트너'로 자리매김할 수 있도록, ① 정보 대칭 ② 공동 의사결정 ③ 역량 이전을 선정·강신 단계에서 제도화할 필요가 있음.

① ReSCO 역할·업무 범위: 기획부터 철거까지 전주기 책임



② ReSCO 배점표 (변경)

구분	2월 기준	3월 기준	배점차
기본 배점 (100 점)	1. 인력보유 24점 기술인력 현황(12) + 근무경력(12)	1. 전문인력 보유 20점 보유인력(10) + 근무경력(10)	-4
	2. 시공실적 30점 설치용량(20)+설치개소(10) · 1,000kW·50개소 ↑	2. 시공실적 20점 설치용량(10MW ↑, 15)+설치개소(100개소 ↑, 5) · 최근3년 하한없음	-10
	3. 기업신용도 20점 신용등급 차등·트랜지벌 4점 · CCC+ 이하 불가	3. 기업신용도 20점 신용등급 차등·트랜지벌 2점 · CCC+ 이하 불가	—
	4. 주민참여 15점 용량(1,000kW ↑, 5)+회수(10회 ↑, 10)	4. 주민참여 실적 10점 최근3년 · 용량(1,000kW ↑, 8)+회수(2회 ↑, 2)	-5
	5. 기업자격 11점 보급/RPS 참여(6)+하자보증 5년 ↑ (5)	5. 기업역량 15점 중소기업 육성(6)+공공 유희부지 개발(3)+3년 O&M(2)+태양광 R&D (2)+상시운영(2)	+4
가점 (최대 7 점)	정책 부합성 +7점 중소/제조기업·공공부지 개발·자력증 등	6. 운영관리계획 15점 하자보증기간(5)+시공단가 하락 정부정책 이행(10)	+15
합계	107점 · 80점 이상 시 등록 가능	105점 · 75점 이상 시 등록 가능	-2

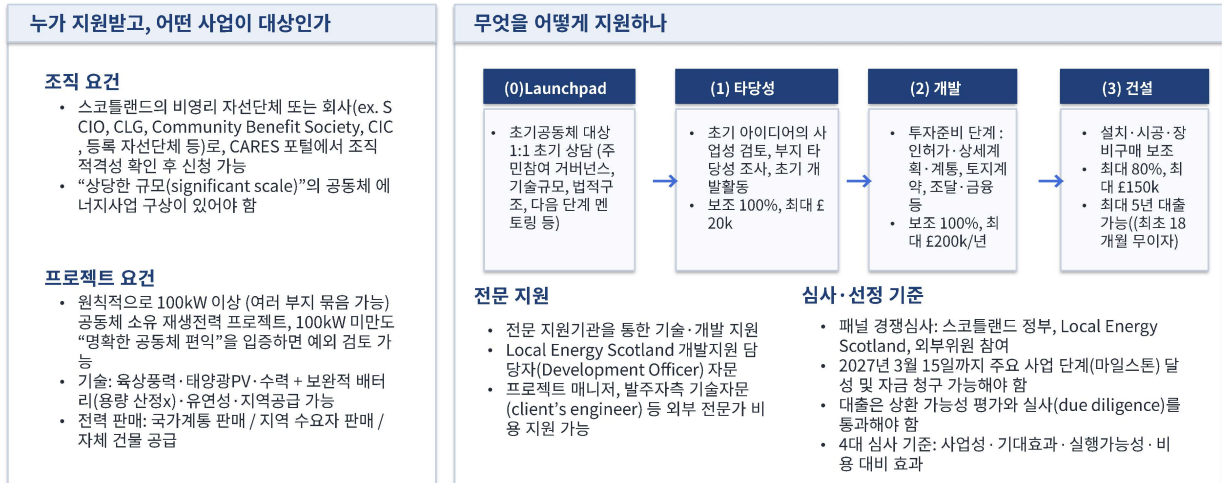
③ 개선 방안: ReSCO엔 '공개·설명·이전', 마을엔 '자문·교육·표준도구'

A. ReSCO 기업 평가 개선	정보 비대칭 교정
① 정보공개·설명 의무 평가 (표준계약·수익·O&M 근거 제공)	
② 독립 자문 연계 의무 (마을 측 중간지원조직)	
③ 컨소시엄 실질화 (가점→공동 의사결정·정보접근권)	
④ 역량강화·기술이전 계획	
⑤ 사후 역방향 피드백 (주민만족도·분쟁이력 반영)	
B. 마을공동체 지원 개선	공동체 활성화
① 전담 코디네이터 또는 법률 자문단 배치 (계약 검토·협상 지원)	
② 표준계약서·체크리스트 (공공 제공)	
③ 주민 교육·조직화 (사업 전 단계 의무 운영)	
④ 사회연대경제(SSE) 연계·육성 (거버넌스 자립)	
⑤ 선정 배점 연동 (공동체 형성·자립역량 신선했)	

IV. 개선 방안

[참고] 스코틀랜드 CARES의 공동체 소유 재생에너지사업 지원

스코틀랜드 정부의 공동체 재생에너지 지원제도인 CARES는 전담 운영기구인 Local Energy Scotland를 통해, 공동체가 재생에너지 발전 사업을 직접 개발·소유·운영할 수 있도록 초기 상담, 타당성조사, 인허가·계통·금융 준비, 건설비 보조 및 전문자문을 단계적으로 지원함.



SECTION 05



기타 지역사회 재생에너지 사업의 편익과 제도적 보완방안

V. 기타 지역사회 재생에너지 사업의 편익과 제도적 보완방안

지역사회 재생에너지 사업의 정당성 : 오스트롬의 공동자원 이론

햇빛소득마을은 단순한 재생에너지 보급사업을 넘어, **오스트롬의 자치 원칙과 연대성**을 구현하는 혁신적 거버넌스 모델로 거듭날 수 있음.

1. 햇빛·바람의 공동자원화 (Resource as Commons)

- ▶ 마을의 토지, 일조권, 전력망 접속 용량은 특정 개인이 독점할 수 없는 **천부적 공동자원(Commons)**임
- ▶ 외부 거대 자본이 마을의 자원을 독점하여 이익을 유출하는 외지 자본 주도 모델의 비극을 근본적으로 차단함
- ▶ 주민 전체의 자산으로 재정의하여 사적 자본도, 국가 독점도 아닌 '제3의 길'을 제시

2. 배타적 사유화 방지 및 보편적 배당 (Solidarity & Inclusion)

- ▶ '자본가들만의 배타적 사유화'를 방지함
- ▶ 토지나 투자금이 없는 세입자, 저소득층 등 **모든 주민을 권리자로 포용**하여 수익을 공평하게 배당
- ▶ 투자 지분에 따른 배당이 아닌, 마을 공동체의 일원이라는 자격만으로 혜택을 누리는 에너지 복지 및 연대

3. 주민 자치 (Self-Governance)의 실현

- ▶ **오스트롬 제3원칙(규칙 제정 참여) 충족**: 주민자치회 및 협동조합을 통해 수익금의 활용 방안과 운영 규칙을 주민이 스스로 결정함
- ▶ 발전 수익을 지역 화폐로 지급하거나 마을 복지 사업에 재투자하여, 부의 외부 유출을 막고 지역 경제 선순환 구조를 구축
- ▶ 자립적인 거버넌스 실험의 성공적 안착

4. 갈등 극복과 수용성 확보 (Conflict Resolution)

- ▶ **오스트롬 제6원칙(갈등 해결 메커니즘) 충족**: 소수만 이익을 보고 다수가 피해(소음, 경관 훼손 등)를 보는 구조를 타파
- ▶ '주민 배제 → 이익 독점 → 갈등 증폭'이라는 기존의 악순환을 회피하고, 이익 공유를 통해 재생에너지 시설에 대한 **주민 수용성(NIMBY 극복)**을 획기적으로 높임
- ▶ 미래 세대까지 이어지는 지속가능한 마을 공동체 자산 형성

[참고] 오스트롬의 공동자원 이론

엘리너 오스트롬(E. Ostrom)은 공동자원(Commons) 이론을 통해 하딘(Hardin)의 공유지의 비극을 극복함.

이론적 배경 — 하딘(Hardin)의 '공유지의 비극' (1968)

- 개인이 자신의 이익만을 극대화하려 할 때, 목초지나 어장 등 공동소유 자원은 필연적으로 남용되고 고갈된다는 이론
- 이분법적 한계: 자원 고갈을 막기 위해서는 '완전한 사유화(시장)' 또는 '강력한 국가 통제(정부)'만이 유일한 해법이라는 극단적 이분법을 제시함.

오스트롬(Ostrom)의 반박 — 시장도 국가도 아닌 '제3의 길' (1990)

- 자치의 실증: 전 세계 사례를 통해 시장도 국가도 아닌 제3의 길 — 공동체 자치(self-governance)에 의한 공동자원 관리 가능성을 실증함.
 - **공동자원(Commons)**은 단순한 '주인 없는 자원'이 아니라, 구성원의 규칙·신뢰·호혜성이 작동하는 **사회적 제도**임.
- 8가지 설계 원칙(Design Principles)을 제시하며, 이 원칙들이 충족될 때, 공동체는 외부 개입 없이도 공동자원을 지속가능하게 관리할 수 있음 주장함.

성공적인 공동자원 관리를 위한 8가지 설계 원칙 (Design Principles)

- 명확한 경계**: 자원을 이용할 권리를 가진 참여자와 자원의 물리적 범위를 명확하게 규정
- 현지 조건 부합**: 비용과 편익의 분배 규칙을 현지의 환경 및 사회적 특성에 맞게 비례적으로 설계
- 규칙 제정 참여**: 규칙의 영향을 받는 대다수의 구성원이 규칙 제정 및 수정 과정에 직접 참여할 권리 보장
- 효과적인 모니터링**: 자원의 상태와 이용자의 행동을 관찰하는 모니터링 체계가 구성원에게 직접 책임감을 가짐
- 단계적 제재**: 규칙 위반 시 위반의 경중과 맥락에 따라 점진적이고 합당한 수준의 제재 부과
- 갈등해결 절차**: 구성원 간 또는 관리자와의 갈등을 신속하고 저비용으로 해결할 수 있는 메커니즘 존재
- 자치권 인정**: 외부 정부나 권력이 공동체 스스로 규칙을 제정할 권리를 침해하지 않고 최소한의 자치권 인정
- 중층적 거버넌스**: 대규모 자원의 경우 다층적이고 중첩된 거버넌스 체계를 통해 유기적으로 조직 및 관리 (Nested)

V. 기타 지역사회 재생에너지 사업의 편익과 제도적 보완방안

EU 재생에너지공동체(REC)와 시민에너지공동체(CEC)

EU는 시민과 지자체가 전력 생산·소비·저장 등의 주체가 될 수 있도록 법적 지위를 부여하고, 대규모 사업자와 차별 없이 시장에 접근할 수 있도록 보장함. 다만 이러한 권리는 금융수익 극대화가 아니라 환경적·경제적·사회적 공동체 편익을 목적으로 할 때 정당화됨.

1. 법적 근거와 개념

구분	REC	CEC
법적 근거	재생에너지지침 (RED)	전력시장지침 (IEMD)
기본 성격	재생에너지 중심 공동체	전력시장 참여 공동체
핵심 차이	근접성(proximity) 중요	근접성 요건 없음
활동 범위	재생에너지 생산·소비·저장·판매·공유	발전·배전·공급·소비·집합화·저장·효율·EV충전 등

2. 어떤 요건을 요구하나

REC 요건	CEC 요건
• 법적 실체 • 개방적·자발적 참여 • 자율성 보장 • 프로젝트 인근 지역의 구성원이 실효적으로 통제 • 구성원: 자연인·중소기업·지방자치단체 • 주된 목적: 금융수익보다 환경·경제·사회적 공동체 편익	• 법적 실체 • 개방적·자발적 참여 • 자연인·지자체·소기업이 실효적으로 통제 • 주된 목적: 금융수익보다 공동체 편익 • 활동 범위가 더 넓고 전기시장 중심

3. 어떤 권리·혜택을 주나

EU가 직접 보장	• 공동체 설립·참여 권리 • 최종소비자 지위 유지 • 에너지 생산·소비·저장·판매·공유 권리 • 시장 접근권(직접 또는 집합화) • 차별금지, 비례성, 투명한 등록·면허·요금 원칙 • 공동체 참여 소비자 보호
실질적 혜택의 의미	• 단순 현금보조가 아니라 '참여권 + 시장접근권 + 전기공유권+차별금지권' 등을 지원 • 회원국은 REC, CEC를 지원하기 위한 금융, 정보, 역량강화, 저소득층 참여 지원체계를 마련해야 함 • CEC는 국가가 허용하면 배전망 운영·지역 전력서비스 플랫폼으로 확장 가능

4. 개별국가 법률 위임

EU는 최소 공통요건을 제시할 뿐, 실제 공동체성의 강도와 사업모델의 폭은 각 회원국의 전환입법에 의해 결정함.
• 법인형태(협동조합, 회사, 협회, 지자체 법인 등) • REC의 근접성 기준(거리, 행정구역, 배전망 범위) • 에너지 공유 방식(같은 건물/배전구역/공용망 허용 여부) • 등록·면허·계량·정산 규칙 • 네트워크 요금·비용분담 방식 • 지원정책(보조금, 입찰우대, 세제, 금융, 보증, 자문) • CEC의 배전망 소유·운영 허용 여부

V. 기타 지역사회 재생에너지 사업의 편익과 제도적 보완방안

EU REC와 오스트롬의 8대 원칙

오스트롬의 8대 원칙	EU REC 요건·권리와 연계	햇빛소득마을에의 시사점
1. 명확한 경계	• REC는 법적 실체여야 하며, 구성원은 자연인·중소기업·지자체 등으로 한 정됨. 또한 REC가 소유·개발하는 재생에너지 프로젝트의 인근에 위치한 회원·주주가 실효적으로 통제 해야 함.	• 마을 단위 사업도 “누가 주민인가”, “어느 범위의 마을인가”, “어떤 부지·설비·수익이 공동자원인가”를 명확히 해야 함.
2. 현지 조건에 부합하는 규칙	• REC는 지역 인근 구성원이 통제하고, 주된 목적도 REC가 활동하는 지역의 환경적·경제적·사회적 편익 제공에 있음.	• 수익배분·참여자격·부지선정·영농형 여부·전기요금 지원 방식은 마을의 인구구성, 토지관계, 계통 여건, 농업 여건에 맞게 설계되어야 함.
3. 규칙 제정 참여	• REC 참여는 개방적·자발적 이어야 하고, 공동체는 자율적 이어야 하며, 지역 구성원이 실효적으로 통제해야 함.	• 마을총회, 협동조합 총회, 운영위원회 등을 통해 주민이 정관·수익배분·운영규칙 제정과 수정에 직접 참여해야 함.
4. 효과적 모니터링	• EU REC 정의 자체에는 내부 모니터링 조항이 상세히 있지는 않지만, REC는 에너지시장 참여자·최종소비자·발전사업자로서 일반 규제와 의무를 부담하고, 회원의 권리와 의무를 유지해야 함.	• 발전량, 수익, 유지관리비, 배당, 마을기금 사용 내역을 주민이 확인할 수 있는 회계공개·감사·운영보고 체계가 필요함.
5. 단계적 제재	• EU REC 요건에는 내부 위반행위에 대한 단계적 제재가 직접 규정되어 있지는 않음. 이는 각국 법령과 REC 정관·내부규칙에 맡겨지는 영역임.	• 무단 의사결정, 이해충돌, 회계 미공개, 출자금 미납, 마을기금 부정사용 등에 대해 경고-시정명령-권한정지-제명 등 단계적 제재를 정관에 둘 필요가 있음.
6. 갈등해결 메커니즘	• EU REC 법제는 주민 내부 갈등해결 절차를 구체적으로 정하지는 않음.	• 주민 간 배당 갈등, 토지소유자와 비소유자 갈등, 출자자와 비출자자 갈등을 다룰 마을 내 조정위원회·중재절차·이의신청 절차가 필요함.
7. 자치권 인정	• EU는 최종소비자가 REC에 참여할 권리, REC가 재생에너지를 생산·소비·저장·판매·공유 하고 에너지시장에 접근할 권리를 인정함.	• 햇빛소득마을도 단순 보조사업이 아니라, 마을이 스스로 법인·규칙·수익사용 방식을 정할 수 있는 제도적 자치권을 보장해야 함.
8. 중층적 거버넌스	• REC는 지역 공동체가 통제하지만, 동시에 국가의 지원체계, 배전망사업자와의 협력, 시장접근, 지원제도 안에 편입됨.	• 마을 단독으로 모든 것을 감당하게 하지 말고, 마을-협동조합-지자체-한전/배전망-중앙정부-중간지원조직 이 역할을 나누는 구조가 필요함.

종합

햇빛소득마을은 단순한 '재생에너지 발전소 확산'을 위한 프로젝트가 아니라, 공동체 에너지 생산이라는 자산 기반의 사업을 통해 주민자치와 공동체 경제활동을 활성화하는 '사회연대경제'의 마중물로 기획되었음.

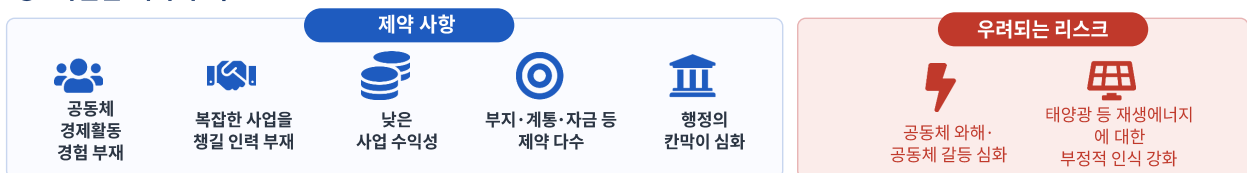


중점 과제

1. 소수가 이익을 편취할 수 있는 거버넌스 구조를 개선하고, 법적안정성 있는 마을공동체 사업 구조를 구축해야
2. 금융, 부지, 계통의 진입 허들 간소화
3. 논의과정을 마을공동체 자치의 학습 과정으로, 수익을 공동체 활동 활성화 마중물의 계기로

종합: 전략·목표의 전환

1 직면한 제약과 리스크



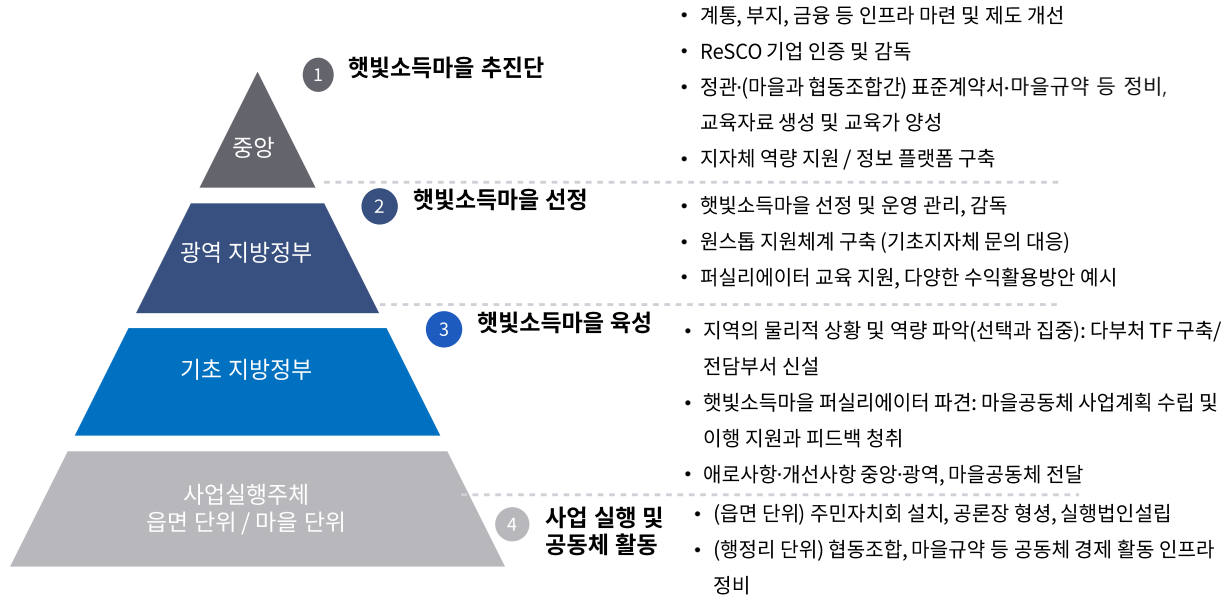
그럼에도 불구하고 성공하려면, 적어도 1차년도에는 '전략'과 '목표' 자체를 조정할 필요가 있음.

2 전략·목표의 전환

현행(AS-IS) → 전환(TO-BE)

① 지원 초점	발전사업(설비 보급) 지원 위주	▶	② 마을공동체 활성화 지원 보완
③ 추진 주체	마을 주도 신청 방식 (실질은 ReSCO 기업 주도)	▶	④ 지방자치단체의 주도적 양성 역할 부여
⑤ 재정 주체	중앙정부 집주 지원	▶	⑥ 다층적 거버넌스 구축을 통한 지원
⑦ 목표 방식	정량: 2026년 700개 마을 구축	▶	⑧ 정성: 지역별 공동체 활성화 우수 사례 발굴

종합 : 중앙집중이 아닌 다층적 거버넌스를 통한 지원



Key Takeaways: 햇빛소득마을의 정책 전환 방향

I. 대내적 거버넌스 주체성 확립

단기 과제 (현장 지원 및 구조 시정)

① 마을회-협동조합 간 권한·책임 불일치 해소: 표준신탁계약서 마련, 협동조합 정관 수정

마을회(의사결정)와 협동조합(법적 책임)의 괴리 해소 및 이익 편취 방지 위해, 협동조합 정관 수정, '신탁 구조'를 반영한 표준 신탁 계약서 등 배포

② 갈등 예방을 위한 현장지원단 역할 재설계

단순 발전사업 추진을 넘어 마을총회 운영, 투명한 회계 공개 지원, 갈등 조정, 수익사용계획 수립 등을 전담하는 '공동체 지원 중간지원조직'으로 현장지원단 기능 고도화

장기 과제 (법·제도적 구조 개혁)

① 협동조합기본법 개정

공공지원으로 형성된 발전 자산이 소수 엘리트나 외부 자본에 의해 배타적으로 처분·양도되지 않도록, 해산 및 매각 시 자산의 공공 귀속을 명시하는 자산잠금(Asset Lock) 명문화 등 협동조합기본법에 특례 규정

② 마을회 법인격 부여 고려, 에너지 공동체 맞춤형 '특수회사' 도입

마을회 자체에 법인격을 부여 (일본 '인가 지연단체', 독일 'GbR' 제도 참고)하거나, 일반협동조합이나 영리회사의 한계를 극복하기 위해, 영국(CBS)·프랑스(SCIC) 사례처럼 해당 상한선을 두고 이익의 지역 환원을 법적으로 강제하는 맞춤형 법인 제도 신설

II. 대외적 협상력 및 독립성 확보

단기 과제 (불공정 계약 차단 및 정보 공개)

① ReSCO 기업과의 정보 비대칭 해소

기업이 제시하는 과장된 수익률과 독소조항에 마을이 속지 않도록, 계약 체결 전 타당성을 검증해주는 '공공 독립 자문(법률·회계)' 지원, 햇빛소득마을 표준계약서 의무 사용을 공모 선정의 필수 조건으로 명시하는 등 ReSCO기업 평가요선 개선

② 공동체성 실질적 검증 항목 배점표 보완

형식적 동의를 넘어 공동체성 거버넌스·지자체 지원역량의 실질 검증할 수 있도록 배점표 보완

장기 과제 (지원 생태계 구축 및 자립)

① '준비도 기반 단계적 지원' 방안 고착

무작정 발전소부터 짓는 실적 위주 방식에서 벗어나, 마을이 주도적으로 초기 타당성 조사를 수행할 수 있도록 준비 자금(Seed Money)을 선지원하는 다층적 체계 마련

② 고립 방지 및 자립을 위한 '광역 연대 네트워크' 육성

거대 자본과 개별 마을이 고립된 채 협상하지 않도록, 선도 마을의 경험(표준 정관, 재무 도구 등)을 공유하고 협상력을 묶어내는 전국 및 광역 단위 연대 조직(프랑스 사례) 육성

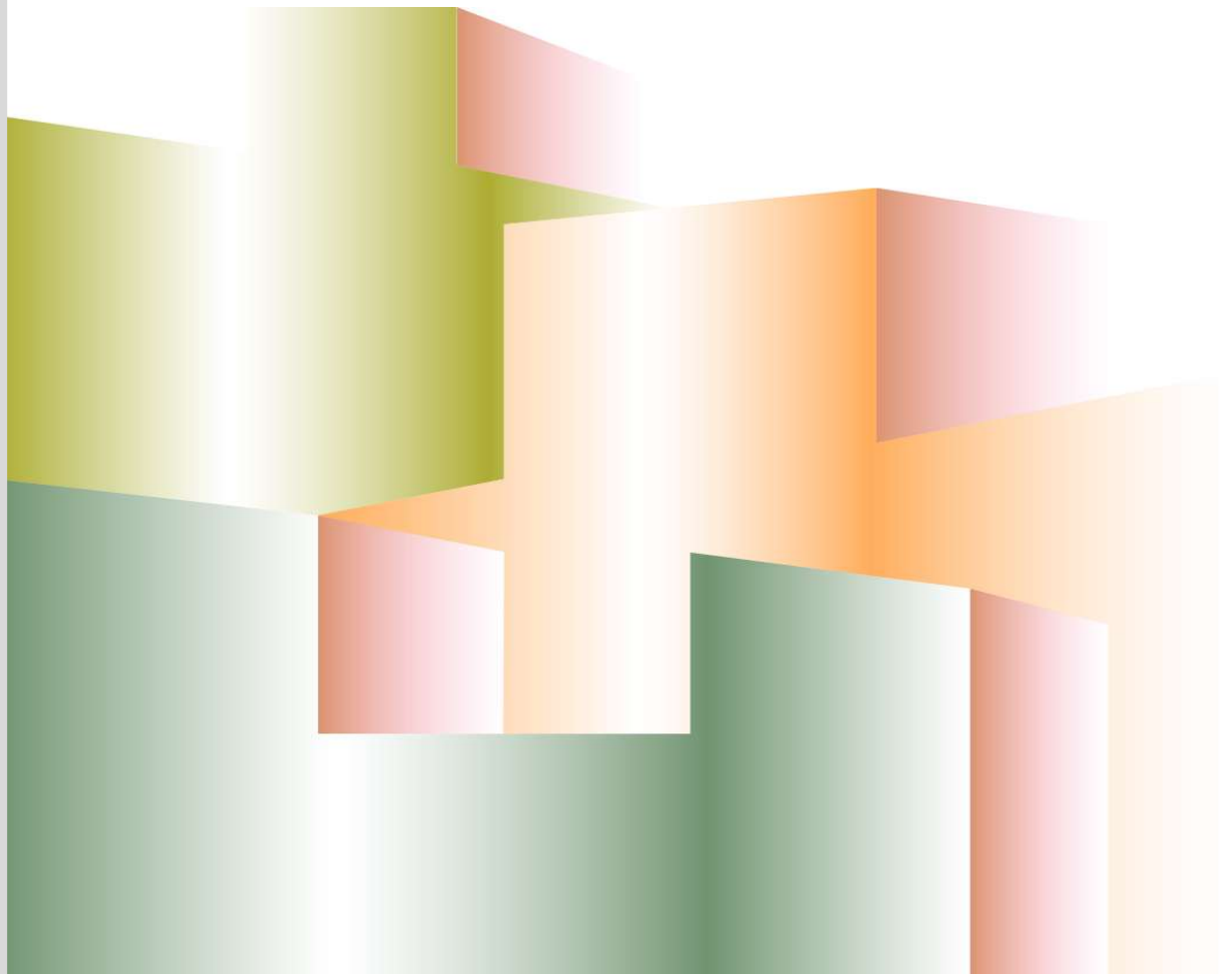
감사합니다.



발제 2

2026 햇빛소득마을 당면 과제와 향후 전략 제안

김동규 햇빛배당전국네트워크 사무처장



[발제문] 2026 햇빛소득마을 당면 과제와 향후 전략 제언

햇빛배당전국네트워크 사무처장 김동규

1. 왜 ‘햇빛소득마을’인가?

기후위기 대응을 위한 탄소중립은 이제 선택이 아닌 생존의 문제로 부상하고 있다. 하지만 기존 재생에너지 사업은 주민 동의 없는 외부 자본 중심의 대규모 단지 조성에 치중되었다. 지역 주민은 소외되고 갈등만 증폭되는 다양한 부작용을 초래하였고, 이러한 영향은 농어촌 지역 주민들의 불신으로 여전히 남아 있다.

‘햇빛소득마을’은 햇빛이라는 공유자원을 활용해 발생한 수익을 주민주도 햇빛발전소를 통해서 마을 공동의 수익을 창출하고 마을 공동체 복원에 기여하는 것이 목적으로 한다. 주민참여를 넘어 주민주도성을 강조하고 있다. 또한 햇빛소득마을의 경제적 사회적 효과를 통해 지역경제를 살리고 에너지 자립, 에너지 기본소득 모델로 성장하려는 비전과 목표를 가지고 있다. 이는 단순한 복지정책, 재생에너지 사업을 넘어 지방소멸을 막고 국가균형성장을 이루는 핵심 열쇠가 될 것이다.

현재 기대와 우려가 공존하며, 햇빛소득마을을 바라보는 지역의 민심은 뜨겁다. 그만큼 숙제도 많아지고 있다. 2026년 햇빛소득마을 사업 공고를 통해 큰 방향성과 기본계획을 제시한 만큼 앞으로의 시간은 꼼꼼한 세부 실행지침 마련과 햇빛소득마을을 발굴하고 성장시켜 나갈 사람과 네트워크의 힘을 키우는 일이 필요하다. 그러하기에 실력있고 신뢰할 수 있는 사회연대경제조직, 마을공동체조직, 중간지원조직 그리고 농민활동가, 지역활동가들의 역할이 중요한 시간이다.

2. 햇빛소득마을 성공을 위한 당면 과제

○ 현황 및 문제점

사업공고일 기준 전국 1,137개 마을이 햇빛소득마을 사업 참여 의향 밝혔다. 정책 수요는 충분하나, 실행 기준 및 지침 미비로 사업 초기에 어려움이 발생

하고 있다. 사업 첫해이기에 부족한 부분은 마을 현장과 잘 소통하고, 민관거버넌스를 통해 보완해나가야 할 것이다. 5월 31일 1차 접수에는 전국 129개 마을이 신청서를 접수했다. 2차 접수 7월 31일까지 1000개 이상의 마을공동체가 신청하여 현장의 다양한 사례를 발굴하고, 햇빛소득마을에 대한 기대를 보여주는 것이 필요하다. 더 나아가 2026년 햇빛소득마을 성공사례를 중심으로 향후 전국 38,000개 마을까지 확산되기를 기대한다.

○ 주요 문제점(4대 과제)

구분	문제
계통	공동체 우선접속제도가 빠르게 도입되어야 하며, 계통 기준 불명 확으로 현장 혼란 우려. ESS 설치 기준과 활용방안 마련.
부지	공공부지 활용 기준 미비로 마을과 지자체에서 활용 가능 여부 판단 어려움, 정보 공개 및 활용 프로세스 필요.
금융	정책금융 외 자부담 조달에 어려움. 주민펀드 조성 방안 지원, 지자체기금 활용 방안 등 단기간(26년) 적용 제약 등
마을	공동자산 운영을 위한 마을자치규약 및 역량 미정비, 협동조합 설립 지원, 햇빛소득마을 신청서 작업 지원 필요.

○ 주요 개선 방안

1. 공공부지 활용 방침 정비(범부처 조정 및 협조)

- 중앙부처·공공기관·지자체·교육청 보유 유휴부지를 햇빛소득마을에 활용할 수 있도록 원칙적 활용을 전제로 한 기준과 매뉴얼 마련 필요
- 현재 농어촌공사 비축농지·저수지를 제외하고는 공공부지 활용에 대한 구체적인 기준이 정리되지 않은 상황. 일선 담당 부처와 공무원 어려움 해소 필요.
- 추진방향 : 체계 및 대상 부지

구분	주요 부지 유형(예시)	역할
중앙부처·공공기관	접경지(국방부), 농지·저수지·수로(농식품부), 하천부지(환경부), 폐도로·폐철로·도로사면(국토부)	소관 부지 활용 기준 마련
지자체·교육청	지자체 공유지, 폐기물 매립지, 폐교 등	지역 단위 적용 기준 마련
행안부(추진단)	부처별 기준 취합·조정·정리 및 통합 안내체계 구축	

2. 햇빛소득마을 전용 계통 확인 및 입법과제

- 햇빛소득마을 계통확보 (우선접속권) 현황 파악 및 계통 확인 -> 국회 입법 추진 점검 (전기사업법, 분산에너지 특별법 등) -> 하반기 원구성 이후 신속한

본회의 통과 필요

- 한전 계통 햇빛소득마을 관련 현황 및 방안 마련 지시
- 계통 관련 매뉴얼 및 ESS 설치와 운영 방안 등 통합플랫폼 구축

3. 자부담 15% 마련 방안과 수익구조 설계 매뉴얼

- 신탁, 수탁, 새마을금고등 자부담 상품 설계 어려움, 상호금융기관 출자 30% 확정
- 주민펀드 방안 구체화 제시 및 지원 방안
- 지자체 활용기금 (에너지기금, 지방소멸기금) 26년도 적용방안 및 대출 관련 계획 수립
- 수익성에 대한 판단 기준 및 표준 수익구조 설계 필요
- ESS 마을 10% 자부담 해소, 지방정부 30% 부담, VPP 회사 운영계획안 마련

4. 마을 표준규약 제정 (행안부 직접 시행)

- 행정안전부 '(에너지 공동자산형) 마을자치규약' 마련하여 마을 갈등 예방 및 사업 지속성 확보
- 주민 자격, 의사결정 기준, 자산 관리 등 핵심 사항 중심 정비
- 공모사업 참여 요건과 연계하여 현장 적용 : 협동조합과 마을자치규약 표준정관을 추진단 차원에서 일원화해서 제시.
- 마을 공동체 강화를 위한 사전, 준비, 사후 전단계 지원 프로그램 필요

5. 기타 개선사항

- 교육 강화 방안 : 마을 주민, 담당 공무원, 공공기관 담당자, 사회연대경제 조직, 중간지원조직 활동가 교육 등
 - 마을 신청서 작성 지원방안 : 신청서 작성단계에서 컨설팅과 지원 필요.
- 7월 31일까지 2차 접수까지 사전신청서 컨설팅 홍보 및 실행 추진.
- 마을에 정보(부지와 계통, 금융, 법인)가 전달되는 체계와 이 정보를 종합해 마을이 신청서를 작성의 어려움이 발생되고 있음
 - 광역 시군 단위 추진지원단의 활동 범위, 기초 단위의 실태(마을의 정보 요청, 민원에 대한 대응 현황, 인력 부족 등)에 대한 점검 필요
 - 2026년 지방선거 당선된 자치단체장과 담당 공무원 활동지침 마련 및 지원
 - 지역과 마을에서 태양광업체 (일부 ReSCO기업 포함) 등 사전영업 행위, 허위정보 전달에 대한 관리감독 매뉴얼 필요.
 - ReSCO기업 적극적이고 발전적인 역할을 위한 계획 마련.

3. 발전적 비전과 계획 수립을 위한 과제

○ 사회연대경제 참여와 지역순환 경제 체계 모델 설계

햇빛소득이 외부로 유출되지 않고 지역 내에서 맴돌게 하는 것이 '지역순환 경제'의 핵심이다. 기존 대기업과 태양광업체 중심의 EPC(설계·조달·시공) 구조에서 탈피하고, (사회적)협동조합 포함한 다양한 사회연대경제 조직들이 적극적으로 햇빛소득마을 사업에 참여해야 한다. 지역의 사회적 기업이나 협동조합 등이 교육, 컨설팅 및 시공, 운영 관리(O&M), 지역순환경제 모델 설계 등의 역할을 준비하고 찾아가야 한다.

아직은 재생에너지 사업에 대한 이해와 경험, 실력이 부족할 수 있지만 2026년 시작되는 햇빛소득마을 사업 진행과정에서 다양한 역할과 협업을 통해서 경험과 사례를 발굴하고 중장기적 비전과 계획을 수립하는 것이 필요하다.

햇빛소득 마을수익금의 지역차원의 활용방안을 만들고, 개인 배당(배분)으로 지급되는 지역 화폐를 지역 경제 활성화로 유도하는 '지역 선순환 모델'을 표준화해야 한다. 더 나아가 햇빛소득마을과 연계한 지역순환경제 모델 성공 사례가 필요하다. 통합돌봄, 공동체 식당, 농촌형 사회서비스, 마을요양원 등 다양한 사업과 연결되어야 한다.

RE100 기업과의 매칭 등 지역에서 생산된 재생에너지를 해당 지역 산단 기업에 직접 판매(PPA)하는 체계를 구축하여 기업 유치 (산업 분산, 인구 분산)와 소득 증대의 시너지를 창출해야 한다. 에너지 지산지소를 지역 맞춤형으로 기획하고, 전국화해야 한다.

○ 주민주도성 강화와 마을 공동체 복원

햇빛소득마을은 주민이 단순한 '수혜자'를 넘어 '사업의 주인'이 되어야 지속 가능하다. 마을주민 교육과 토론, 지속적인 공론장 숙의를 통해 햇빛소득마을을 고도화 해야 한다. 고령화된 마을주민들의 환경을 고려하여, 강사 컨설턴트 활동가 역량이 안정적으로 결합할 수 있는 시스템 또한 필요하다. 또한 지역 청년들의 역할, 귀농귀촌 사업, 청년일자리 등과 연계할 수도 있다.

정책자금 대출 및 자부담 마련 방안이 명확하고 신속하게 제시되어야 한다. 주민주도 햇빛발전소라는 정체성을 분명히 하고 주민들이 출자금(자부담)을 마련할 수 있도록 상호금융기관의 역할 및 정부 지자체 차원의 저금리 정책 자금(에너지기금, 지역소멸 기금 활용) 지원을 대폭 확대해야 한다.

마을 에너지 자치규약 제정하여 사업 초기 단계부터 주민 설명회와 공청회를 의무화하고, 갈등 조정 위원회를 구성하여 투명한 의사결정 구조를 확립해야 한다.

마지막으로 햇빛소득마을 네트워크를 명실상부한 주민주도 에너지마을 협회로 조직화하여 사회적 경제적 정치적 영향력 키워나갈 수 있는 비전과 계획을 수립해야 한다.

○ 현장밀착형 ‘중간지원조직’ 구성 및 통합 특별법

정부 정책과 현장을 연결할 중간지원조직이 필수적이다.

광역시.시.군.읍.면 단위 '햇빛소득마을 센터(에너지 전환 센터)' 설립이 필요하다. 광역,지자체 산하에 교육 컨설팅 지원, 기술 지원, 법률 자문, 행정 절차 지원을 전담하는 지원 조직을 구성해야 한다. 중요한 것은 예산과 인력을 확보하는 것이다. 지자체 직영 또는 민간위탁도 지역 현실에 맞게 결정되어야 한다. 마을활동가, 지역청년들을 고용하여 전문 일자리를 창출하는 효과도 있을 수 있다.

통합 플랫폼 구축을 통해 사업 부지 발굴부터 수익 배분 정산까지 원스톱으로 관리할 수 있는 디지털 플랫폼을 구축하여 운영의 투명성을 높여야 한다.

필요하다면 '햇빛소득마을 조성 및 지원에 관한 (통합)특별법'을 제정하여 분산 에너지 활성화, 인허가 절차 간소화, 햇빛소득마을 정책자금과 자부담 안정화, 세제 혜택, 중간지원조직 구성 및 에너지 일자리 마련, 햇빛소득마을 네트워크 법정단체 추진 등을 포괄하는 법적 근거를 마련해야 한다.

○ 도시형 햇빛소득마을 모델이 필요하다.

도시 지역은 부지 확보가 어렵지만, 반대로 에너지 소비가 집중되어 있다. 이

번 햇빛소득마을 사업은 농어촌에 적합한 사업이다. 도시형 햇빛소득 모델은 '에너지 프로슈머(Prosumer)' 확산에 초점을 맞춰야 준비해야 한다.

공공·민간 공유지(아파트 옥상, 공용 주차장, 방음벽, 학교 건물, 도로 사면 등)을 활용한 공동체형 햇빛소득마을 사업을 설계하고, BIPV(건물 일체형 태양광) 도입을 의무화하거나 인센티브를 강화해야 한다.

수도권은 상대적으로 계통의 여유가 있지만, 중장기적으로 가상발전소(VPP) 연계 도시 내 산재한 소규모 태양광 자원을 하나로 묶어 전력 시장에 참여하는 VPP 모델을 도입하여 운영 효율을 높여야 한다. 이를 위해 마을단위와 주민에 대한 정의를 도시와 읍면단위 맞춤형으로 설계되어야 한다.

특히, 도시 재생과 에너지 전환의 결합은 노후 주택 정비 사업 시 에너지 자립률을 높이는 설계를 포함하고, 여기서 발생하는 수익을 관리비 절감이나 단지 내 커뮤니티 기금으로 환원하는 구조를 설계할 수 있다.

도시형 햇빛소득마을 1기 시민학교가 5월 7일부터 명지대 기후에너지 전환 아카데미와 햇빛배당전국네트가 함께 기획 운영하였고, 6월 27일에는 <모두의 에너지시민의회>를 통해 도시형 햇빛소득모델을 제안했다.

○ 농어촌 읍·면 단위, 소규모 마을공동체 단위 등 다양한 모델 필요

농어촌은 햇빛소득의 핵심 기지입니다. 농어촌의 현실은 다양하다. 현장에서는 현재 행정리 마을단위 뿐만 아니라 읍·면 단위의 햇빛소득마을 모델, 소규모 마을공동체 단위에 대한 요구가 있으므로 적극적이고 신속한 검토가 필요하다.

그리고, 계통 우선 접속권 부여는 필수적이다. 농어촌 지역의 고질적인 문제인 선로 부족 문제를 해결하기 위해, 주민 참여형 햇빛소득 사업에 대해 우선적인 계통 접속권을 부여하는 입법과 적극적인 계통 발굴이 필요하다.

인근 읍·면 주민들이 햇빛소득마을 펀드에 참여하게 하고, 수익의 일정 비율을 '마을 공동체 기금'으로 적립하여 교육, 복지, 일자리 창출에 재투자할 수 있다.

4. 햇빛소득마을은 국가균형발전과 기본사회의 새로운 패러다임이다.

햇빛소득마을은 단순히 전기를 생산하고 판매하는 마을이 아니다. 인구 감소로 소멸해가는 지역에 사람을 불러 모으고, 주민들이 스스로 마을 공동체의 미래를 설계하는 새로운 패러다임이다. 에너지 기본권과 먹거리 기본권을 통해 농어촌 사회, 더 넓게는 지역을 살리는 비전과 계획을 수립해야 한다.

대한민국은 기후 위기 극복과 지역 균형 발전, 기본사회 실현이라는 통합과제를 햇빛소득마을을 통해 풀어나가야 한다. 햇빛소득마을 성공을 위한 꼼꼼한 제도 개선과 지역주도 성장을 위한 사회연대경제와 중간지원조직의 역할이 무엇보다 중요하다.

이를 위해 다양한 마을주민 공동체 뿐만 아니라 지역의 다양한 사회연대경제 조직, 마을공동체지원센터, 농민단체, 환경단체, 협동조합, 전문가, 정당, 지방정부까지 함께 힘을 모으고, 각자의 역할을 할 수 있어야 한다. 그래야, 햇빛소득마을이 성공할 수 있다. 그래야 지역의 미래, 대한민국의 희망이 있다.

토론문

햇빛소득마을의 성공여부는 결국 마을

엄성복 완주 서봉마을주민협의회 사무장

마을이 먼저입니다-햇빛소득마을을 '자산기반 공동체사업'으로 세우기 위하여

권상동 마을만들기전국네트워크 운영위원장

주민주도형 햇빛소득마을의 제도화를 넘어 실행체계 구축으로

송원규 농정전환실천네트워크 정책실장

햇빛소득마을 사업 추진현황

허정민 햇빛소득마을추진단 기반조성과장

즐밈감딕읍 헬손할곤 많읍일 줄읻일 됴긴 율헬 갠섶헬얏 합 정

점출영 여주 구양리 이장

많읍일 줄읻일 됴늬 하뻘손들많읍 괘젤 정갓 톨롭휠룻 율함 톨롭뭉

삭젤읻 명지대학교 법학과 교수

햇빛소득마을의 성공여부는 결국 마을

토론자: 엄성복 완주 서봉마을주민협의회 사무장

1. 시작하며: 햇빛소득마을의 핵심은 외형이 아닌 '주민 참여'와 '거버넌스'

안녕하십니까. 전북 완주군 고산면 서봉마을주민협의회 사무장입니다.

오늘 국회토론회에서 농촌 마을의 현장 목소리를 대변할 수 있는 기회를 주셔서 감사드립니다. 저희 서봉마을은 원주민과 귀농·귀촌인이 반반씩 어우러진 55가구의 작은 마을입니다. 과거 하수종말처리장 증설 반대 투쟁을 거치며 단단한 주민 신뢰를 쌓았고, 환경기초시설지원금 20억 원을 재원으로 삼아 주민협의회를 설립하고 유한회사 형태의 태양광 발전소(975kW)를 운영하고 있습니다. 매년 발생하는 약 1억 6천만 원의 순수익 중 절반은 마을복지관 기금으로 적립하고, 70세 이상 어르신들께 매월 경로연금을 지급하며 경로당 점심 급식을 지원하는 등 실질적인 공동체 복지를 실현하고 있습니다.

현장에서 몸소 느낀 햇빛소득마을의 성패는 발전소의 용량이나 기술적 완성도가 아닌, '마을 주민들의 적극적이고 실질적인 참여'에 달려 있습니다. 그러나 오늘 지현영 변호사님과 김동규 사무처장님의 발표문을 보며 깊은 공감과 동시에 현장의 큰 숙제를 다시금 확인했습니다. 현재 행정안전부의 정책과 공모 배점은 여전히 발전 설비를 구축하는 '행정·산업 역량'에 치우쳐 있습니다. 정부 정책의 무게중심은 이제 '어떻게 하면 소외되는 주민 없이 마을공동체를 적극적으로 참여시키고 자립시킬 것인가'에 집중되어야 합니다.

이를 위해 현장 실무자이자 주민의 처지에서 다섯 가지 핵심 당면 과제를 제안하고자 합니다.

2. 성공적인 주민 참여와 자립을 위한 5대 정책 제안

첫째, 형식적 동의를 넘어선 '인식 제고 교육 및 현장 중심 컨설팅'이 선행되어야 합니다.

현재 햇빛소득마을 공모에 참여하려면 주민 70% 이상의 동의가 필요합니다. 하지만 농촌 현장에서의 70% 동의는 자칫 서류상의 '형식적 동의'나 '맹목적 다수결'로 흐르기 쉽습니다. 충분한 숙의 과정이 없으면, 발전소 건립 이후 반드시 무임승차 논란이나 이익 배분을 둘러싼 미시적 갈등이 폭발하게 됩니다.

진정한 참여를 유도하려면 **마을리더 교육, 주민 대상 에너지 시민 교육, 그리고 마을 맞춤형 컨설팅**이 필수적입니다. 외부 전문 업체가 일방적으로 작성해 주는 획일적인 수익성 분석 컨설팅은 정보 비대칭만 심화시킬 뿐입니다. 프랑스의 '에너지 파르타제(Énergie Partagée)' 모델처럼 주민들이 직접 자가진단을 하고 에너지를 공동체 자산으로 인식할 수 있도록 돕는 실질적인 교육 프로그램이 보급되어야 합니다.

둘째, 현장 리더들의 최대 걸림돌인 '실무 지원 체계 및 중간지원조직'이 절실합니다.

마을 리더들이 햇빛소득마을 사업을 추진할 때 가장 고통받는 지점은 바로 '생소하고 복잡한 실무'입니다. 주민 총회 준비부터 시작해 협동조합 설립, 발전사업 인허가, REC 및 세무 처리 등 고령화된 농촌 마을이 감당하기에는 서류 작업의 장벽이 너무나 높습니다. 저희 서봉마을도 신속한 진행을 위해 우선 유한회사 구조를 택했으나, 세제 불이익과 REC 가중치 한계 등으로 향후 협동조합 전환을 고민하고 있는 실정입니다.

발표자께서 제안하신 대로, 시·군 단위에 '마을공동체지원센터'나 '사회적경제지원센터' 같은 전문 중간지원조직을 매칭하여 총회 준비, 표준정관 작성, 회계 공시 등의 실무를 밀착 지원해야

합니다. 단순히 인허가 단계에만 머무르는 기초 지자체의 현장지원단을 넘어, 주민 조직화와 거버넌스 자립을 도울 '에너지 코디네이터' 배치가 시급합니다.

셋째, 부담을 낮추고 준비를 돕는 '예비마을 단계' 제도가 도입되어야 합니다.

아무런 준비도 되지 않은 상태에서 곧바로 본 사업에 신청해야 하는 현재의 구조는 일선 마을에 엄청난 행정적·재정적 부담입니다. 본격적인 공모 신청 전에 '예비마을 단계'를 신설할 것을 강력히 제안합니다.

주민 역량 진단, 리더 교육, 주민 70% 이상 동의 등 최소한의 기본 요건을 갖춘 마을을 '예비마을'로 우선 지정하고, 300만 원에서 500만 원 수준의 초기 준비 자금을 지원해야 합니다. 이 지원금을 통해 마을은 역지로 서류를 꾸미는 대신, 선진지 견학을 통해 주민들의 눈으로 성공 사례를 확인하고, 초기 협동조합 설립 비용 및 주민 숙의를 위한 총회 운영비로 사용하여 단단한 기초 거버넌스를 다질 수 있습니다.

넷째, 지속가능한 운영의 핵심인 '권역별 공동 실무자 배치 및 청년 실무자 육성'이 시급합니다.

햇빛소득마을로 최종 선정되어 본격적인 발전사업이 시작되면, 단순한 설비 관리를 넘어 협동조합을 체계적으로 운영할 상근 실무자가 반드시 필요합니다. 하지만 농촌 마을의 재정 여건상 초기부터 마을 단독으로 월 100만 원 안팎의 실무자 인건비를 감당할 수 있는 곳은 극히 드뭅니다.

따라서 사업 초기에는 3~4개 인접 마을의 행정·회계 실무를 묶어서 공동으로 책임져주는 '권역별 공동 실무자' 제도를 행정안전부와 지자체가 지원해야 합니다. 이와 동시에, 농촌의 고령화 문제를 해결하고 햇빛소득마을의 장기적인 지속가능성을 담보할 수 있도록, **지금부터 지역 내 청년들을 대상으로 한 햇빛소득마을 전문 실무자 육성 프로그램**을 가동해야 합니다. 현장의 복잡한 실무 장벽을 낮추는 가장 현실적이고도 효과적인 대안이 될 것입니다. 향후 햇빛소득마을 태양광이 3~4메가로 확대되면 마을전담 실무자가 대안이 될 것입니다.

다섯째, 마을공동체 복지를 가로막는 '협동조합-마을회 간 이중과세 및 세제 장벽'을 해소해야 합니다.

햇빛소득으로 얻은 협동조합의 수익을 마을 주민과 어르신들을 위해 사용하는 것은, 부모가 번 돈을 자녀의 육아비나 교육비로 쓰는 것과 다름없는 당연한 공동체 내의 순환입니다. 실제로 저희 서봉마을도 발전 수익을 마을 복지기금과 경로연금으로 환원하고 있습니다.

그러나 현행 법제도상으로는 태양광을 운영하는 '협동조합(법인)'과 수익을 배분받아 집행하는 '마을회'가 엄연히 다른 조직으로 취급되기 때문에, 이 과정에서 불필요한 세금이 과도하게 소요되고 있습니다. 이는 주민 복지 증진이라는 햇빛소득마을 본연의 취지를 크게 위축시키는 요소입니다. 정부와 국회는 법인격이 없는 마을회가 협동조합의 수익을 고유목적사업(마을 복지 및 상생)에 사용할 때 세제 혜택을 주거나 면세할 수 있도록 관련 법령과 세제를 반드시 개정해 주어야 합니다.

3. 맺음말: 정경분리와 제도적 보완을 통한 지속가능한 자산화

마지막으로 강조하고 싶은 점은, 햇빛소득이 지속가능하려면 청양 알프스마을의 사례처럼 **생활공동체(마을회)와 경제공동체(협동조합·법인)의 역할을 명확히 분리하는 '정경분리'의 원칙**이 제도화되어야 한다는 것입니다. 법적 권한과 책임을 명확히 분리하되 표준위임계약 등을 통해 상호 견제와 균형을 이루어야, 향후 리더십이 바뀌거나 세대교체가 일어나도 마을의 자산이 사유화되거나 균열이 생기는 것을 막을 수 있습니다.

정부가 단순히 발전소 '설치 실적' 중심의 평가를 과감히 탈피하고, 오늘 제안해 드린 **교육·실무**

지원·예비마을 제도, 그리고 실무자 육성과 세제 장벽 해소를 촘촘히 보완해 준다면, 햇빛소득마을은 지방소멸을 막고 농촌 공동체를 회복하는 가장 강력한 에너지 민주주의 모델이 될 것입니다. 현장의 실무자들도 주민들과 함께 주인의식을 갖고 적극적으로 발맞추겠습니다.

토론문

마을이 먼저입니다 - 햇빛소득마을을 '자산기반 공동체사업'으로 세우기 위하여 계통·소유·판로의 세 매듭을 푸는 부처 협업과 제도화 과제

1.

권상동

isanbada@gmail.com

사단법인 우리마을 이사장

「마을공동체 활성화 기본법」 시행령 검토 자문위원

마을만들기전국네트워크 · 전국풀뿌리자치행동네트워크 공동대표

2. 여는 말 - 오늘 이 자리에 거는 한 가지 기대

오늘 자리는 조금 특별합니다. 햇빛소득마을 추진단에 함께 계신 세 부처 - 기후에너지부·농림축산식품부·행정안전부 - 의 담당 과장님들이 한자리에 계시고, 이 사업의 원형을 직접 만든 여주 구양리 이장님, 그리고 입법을 책임지는 의원실과 환경법을 연구하는 센터가 함께 주최로 나섰습니다. 세 부처와 현장과 입법이 같은 테이블에 앉는 일은 흔치 않습니다.

좌장을 맡아 주신 김종걸 교수님, 그리고 협동조합법을 깊이 연구해 오신 송재일 교수님과 같은 테이블에 앉게 되어 든든합니다. 특히 오늘은 지현영 변호사님 발제에 사례로 등장한 완주 서봉마을의 엄성복 사무장님이 그 사례의 당사자로 직접 자리하셨고, 5월 토론회부터 함께해 오신 구양리 전주영 이장님과 송원규 정책실장님도 계십니다. 발제가 분석한 '법적 위험'을 실제로 통과해 온 분들이 같은 자리에 있다는 것 자체가, 오늘 논의가 탁상이 아니라 현장 위에 서 있다는 증거입니다.

오늘 두 분의 발제 - 지현영 변호사의 '마을이 주인이 되는 거버넌스'와 김동규 사무처장의 '당면 과제와 향후 전략' - 은 각각 '법이 왜 막혀 있는가'와 '지금 무엇을 할 것인가'를 정확히 짚었습니다. 저는 두 발제에 먼저 응답한 뒤(3장), 현장에서 본 진단(4.5장)을 거쳐 부처별 제안(6장 이하)으로 나아가겠습니다.

그래서 오늘 토론은 **누구의 잘못을 따지는 자리가 아니라, 각자가 가진 권한을 어디에 끼워 넣으면 사업이 풀리는지를 맞춰 보는 자리**여야 한다고 생각합니다. 저는 현장에서 본 것을 말씀드리되, 그 끝에는 반드시 '그래서 어느 부처가, 어느 조문으로, 무엇을 가져가면 되는가'를 함께 논겠습니다.

제 입장은 처음부터 한 줄입니다. 햇빛소득마을은 발전사업이 아니라 마을 자산사업입니다. 햇빛이 먼저가 아니라, 마을이 먼저입니다.

3. 1. 우리가 서 있는 자리 - 30년의 현장과 비교의 시야

먼저 신뢰의 근거를 짧게 말씀드립니다. 마을만들기전국네트워크는 30년 가까이 농촌·도시 마을 현장에서 **노동 중심 마을사업 → 마을연금 → 자산기반 마을연금**으로 이어진 진화를 직접 만들고 기록해 온 조직입니다. 햇빛소득마을은 하늘에서 떨어진 사업이 아니라 그 흐름의 가장 최근 단계입니다.

정읍 송죽마을의 고령연금, 포천 장독대마을의 실버사랑연금, 신안군 햇빛연금(2025년 120억 원 규모), 익산 성당포구의 전국 1호 마을자치연금, 그리고 오늘 함께하신 **여주 구양리** - 이 계보를 손으로 짚어 본 사람들이 지금 이 사업을 보고 있습니다.

동시에 우리는 한국 안에만 머물지 않았습니다. 독일 에너지협동조합(분산형 태양광 신규 설치의 약 60%), 덴마크 삼쇠섬, 이탈리아 농촌 REC, 벨기에 Ecopower, 스코틀랜드 공동체자산형성법(CWB Act 2026)까지 **성공만이 아니라 실패의 구조까지** 들여다봤습니다. 오늘 제 발언이 '현장 정서'에 그치지 않는다면, 그 이유는 이 비교의 시야 때문입니다.

4. 2. 구양리가 증명한 것 - 그리고 구양리가 우리에게 던지는 질문

이장님께서 직접 말씀하시겠지만, 먼저 그 성과에 경의를 표합니다. 구양리는 **67~70가구 마을이 6개 부지(창고 지붕·체육부지·풋살장 주차장·마을 확보 농지)에 약 998kW를 묶어 총사업비 16억 7천만 원을 정부 보조금 0원으로** 조달했습니다. 자부담 10%에 정책자금 융자 90%(5년 거치 10년 상환, 1.75%)였고, 20년 월평균 예상 순수익은 약 1천만 원입니다.

무엇보다 중요한 것은 분배 철학입니다. **마을총회 결의로 협동조합을 만들었기에, 찬성한 사람도 반대한 사람도, 조합에 가입한 사람도 안 한 사람도 똑같은 권리를 가집니다.** 수익을 급히 나누지 않고 무료 밥상·미니 행복버스·노인 일자리 같은 복지에 먼저 써서 공동체를 살리는 길을 택했습니다. '돈은 기업이 벌고 피해는 주민이 본다'는 공식을 깬 것입니다.

이 사례의 핵심을 한 줄로 줄이면 **'쪼개면 용돈, 모으니 복지'**입니다. 햇빛소득마을의 본질은 개인배당형 태양광이 아니라, **공동복지와 공동체 복원을 우선하는 마을 공동자산 모델**이라는 데 있습니다. 성공 기준은 '태양광을 얼마나 깔았는가'가 아니라 '마을이 얼마나 더 단단해졌는가'입니다.

한 줄로 줄이면 이렇습니다. '쪼개면 용돈, 모으니 복지.' 햇빛소득마을의 본질은 개인 배당형 태양광이 아니라, 공동복지와 공동체 복원을 앞세운 마을 공동자산 모델이라는 데 있습니다.

그러나, 바로 이 성공이 질문이 됩니다

이장님 스스로 여러 자리에서 **"구양리가 운 좋은 특별사례가 되지 않기를 바란다"**고 말씀해 오셨습니다. 저는 이 말씀을 오늘 토론의 출발점으로 삼고자 합니다. 구양리의 성공 조건을 냉정히 분석하면 이렇습니다.

- **종자돈** - 상수원관리지역 한강수계기금과 보상금이라는 마을 자산이 있었습니다.
- **핵심 인물** - 최재관(현 에너지공단 이사장)이라는 정책 역량과, 끝까지 버틴 이장·헌신한 여주시 공무원이 있었습니다.

- **담보 가능한 마을 자산** - 마을 시설이 대출 담보로 인정받지 못해, 결국 가장 넓은 설비는 '마을이 확보한 농지 2,700평' 위에 올렸습니다.

그런데 **종잣돈도, 최재관도, 담보 자산도 없는 '보통 마을'**이 전국의 다수입니다. 같은 여주 안에서도 어떤 마을은 업체 제안에 흔들리고, 어떤 마을은 이격거리 조례에 막혀 멈췄습니다. **구양리의 성공 조건 자체가 일반 마을에는 없는 조건**이라는 역설 - 이것을 제도가 메우지 못하면, 우리는 '구양리 하나'를 기념하고 '2,500개'를 잃게 됩니다.

그래서 오늘 토론의 진짜 질문은 이것입니다. '구양리를 어떻게 칭찬할 것인가'가 아니라, '구양리를 어떻게 복제 가능하게 만들 것인가'입니다.

5. 3. 두 발제에 대한 응답 - 지현영·김동규 발제를 받아

본격적인 제안에 앞서, 오늘의 두 발제에 정면으로 응답하겠습니다. 두 분의 문제의식에 깊이 동의하며, 그 위에서 한두 곳을 더 밀고자 합니다. 흥미롭게도 두 발제는 **서로 다른 시간 지평**에 서 있습니다. 지현영 발제가 '법이 왜 막혀 있는가(why)'를 묻는다면, 김동규 발제는 '지금 당장 무엇을 할 것인가(what now)'를 묻습니다. 토론자의 역할은 이 둘 사이의 간극을 메우는 것이라고 생각합니다.

가. 3-1. 지현영 발제 「마을이 주인이 되는 거버넌스」

정리하면

지현영 발제의 핵심은 **마을회(비법인사단, 대표성은 있으나 책임을 못 짐)와 협동조합(사업 주체이나 마을총회에 구속됨)의 법적 불일치**입니다. 이것이 다섯 가지 충돌 - 1인 1표 침해, 정관자치 형해화, 비조합원 배당의 위법성, 사회적협동조합 배당 금지, 비분할 적립금 공백 - 으로 구체화됩니다. 해법으로 3단계 로드맵(단기 표준정관·위임계약 → 중기 협동조합기본법 특례 → 장기 마을회 법인격 또는 제3의 법인격)을 제시합니다.

동의합니다

마을 법인격의 공백이 모든 문제의 뿌리라는 진단에 전적으로 동의합니다. 특히 5개 국내 사례(구양리·서봉·화순리·남전1리·마치미)를 법적 구조로 해부하고, 영국 CBS의 자산잠금·프랑스 SCIC의 다중이해관계자 모델을 끌어온 것은 정확합니다. EU RED II 제22조가 **재생에너지공동체를 독립 법적 주체로 인정**하고 규제 장벽 제거·금융 접근·지자체 역량 강화를 회원국 의무로 둔 것과도 같은 방향입니다.

그러나 한 가지를 더 밀겠습니다

결론의 무게중심이 **'제3의 맞춤 법인격 신설' 또는 별도 입법**으로 기우는 인상이 있습니다. 저는 **새 법을 만들기보다 이미 있는 법에서 해법을 찾자**는 입장입니다. 이유는 셋입니다. 첫째, 마을공동체활성화기본법안이 이미 발의돼 계류 중이라(박정현 의원 등 31인, 2025.2.27.), 새 법인격 신설은 입법 자원을 분산시킵니다. 둘째, 협동조합기본법 특례·표준정관으로 자산잠금과 비분할 적립금의 상당 부분을 담을 수 있습니다. 셋째, 발제 스스로 인정했듯 정관 조항만으로는 선의의 제3자에 대한 대외적 효력이 없으므로, 어차피 보조금 교부 조건·정책금융 약정 같은 **행정·재정 수단과의 결합**이 필요한데 이는 새 법인격 없이도 가능합니다.

다만 발제의 **자산잠금(asset lock)** 강조에는 한 가지 한국적 난점을 보태고 싶습니다. 협동조합기본법은 탈퇴 시 지분 환급을 보장합니다(제26조). 즉 환급청구권과 자산잠금이 정면 충돌합니다. 그래서 저는 **법인격보다 자산잠금이 먼저**라고 보되, 그 잠금을 정관이 아니라 신탁구조·보조금 교부조건·benefit lock으로 우회 설계하는 길을 함께 검토하자고 제안합니다. 삼쇠섬이 자산잠금 없이 95% 민간 매각으로 끝난 교훈이 바로 여기에 붙습니다. 반갑게도 발제 스스로 4장에서 신탁계약을 **단기 과제**로 제시했습니다. 그렇다면 우리는 같은 결론에 서 있는 셈입니다. 다만 발제는 신탁을 '장기 법인격 신설로 가는 길의 한 경유지'로 두는 데 비해, 저는 신탁·표준정관·교부조건을 결합을 **그 자체로 완결된 1차 해법**으로 보자는 것입니다. 새 법인격은 그래도 남는 공백을 메우는 '마지막 카드'이지 '첫 카드'가 아닙니다.

나. 3-2. 김동규 발제 「당면 과제와 향후 전략」

정리하면

1,137개 마을이 참여 의향을 밝힌 폭발적 수요에 비해 실행 지침이 미비하다는 진단에서 출발해, 4대 과제(계통·부지·금융·마을)와 5대 개선안(공공부지 범부처 조정, 계통 우선접속권 입법, 자부담 조달 설계, 행안부 표준계약, 교육·컨설팅)을 제시합니다. 나아가 통합특별법·도시형 모델(프로슈머·VPP·BIPV)·읍면 단위 모델·중간지원조직(햇빛소득마을 센터)으로 확장합니다.

동의합니다

현장 수요와 지침 미비의 간극, 약탈적 사전영업, 지역순환경제·RE100 직접 PPA, 도시형·읍면 모델의 필요성에 모두 동의합니다. 특히 **사회연대경제 조직이 교육·컨설팅·시공·운영관리·지역순환경제 설계에 참여해야** 한다는 지적은, 햇빛소득이 외부로 빠져나가지 않고 지역에 머무르게 하는 핵심입니다. 이는 제가 뒤에서 말씀드릴 '마을 외주화 방지'와 정확히 만납니다.

한 가지는 진전을 분명히 짚고 넘어가겠습니다. 금융 쪽은 5월 토론회 이후 실제로 움직였습니다. 청양 대흥리 이장이 제기한 '6년차 보릿고개'가 반영되어, 5년거치 10년상환과 1년거치 19년상환을 **선택할 수 있게** 하는 **개정이 진행 중**입니다. 다행한 진전입니다. 그래서 남은 매듭은 상환구조가 아니라 **자부담 15%와 최소 수익 보장**입니다. 진전된 것은 진전됐다고 분명히 짚고, 남은 곳에 힘을 모으는 것이 제 토론의 태도입니다.

그러나 세 가지를 짚겠습니다

첫째, 통합특별법 신설에는 신중해야 합니다. 지현영 발제의 '제3법인격'과 김동규 발제의 '통합특별법'이 만나면, 입법 트랙이 마을기본법·영농형법 시행령·분산에너지법까지 최소 4~5개로 갈라집니다. **분산되면 다 놓칩니다.** 통합특별법이 담으려는 내용(분산에너지·인허가·재정·중간지원조직)은 대부분 기존 법 개정과 시행령으로 처리할 수 있습니다.

둘째, 표준계약 일원화의 주체가 문제입니다. 행안부가 직접 마을자치규약과 협동조합 표준정관을 일원화하는 제안은, 지현영이 경고한 '정관자치 형해화'와 충돌합니다. 행안부 행정지침이 협동조합 의사결정을 구속하면 기본법(1인 1표·총회 법정권한) 위반 소지가 생깁니다. **마을총회(수용성 확인)와 협동조합총회(최종의결)의 분리 원칙**을 표준계약 설계 단계에서 못 박아야 합니다. 두 발제가 정면으로 만나는 지점이 바로 여기입니다. 추진단이 바로 이 딜레마 앞에 서 있다는 것을 압니다. 5월 토론회에서 류재형 과장님은 '표준계약을 배포하면 마을 자율성이 저해될까 고민 중'이라고 하셨습니다. 한편 청양 이장님은 정반대로 '정부가 표준모델을 제시해 달라'고 하셨습니다. **현장은 표준을 원하고, 추진단은 자율성 때문에 망설입니다. 이 딜레**

마의 답을 드리겠습니다. 표준으로 고정할 것은 '핵심 3가지'(주민 주도·전 주민 공유·자산잠금)뿐이고, 마을 주민 범위·수익 배분 방식·공동사업 우선순위는 마을 자율에 맡기면 됩니다. 표준 ↔ 자율은 양자택일이 아니라 '무엇을 표준화할지'의 문제입니다.

셋째, 계통 우선접속권은 선언만으로 실효가 없습니다. 호남·제주처럼 계통관리변전소로 묶인 곳에선 물리적 용량이 없어, 우선접속권을 입법해도 '누구에 대한 우선인가'가 빠지면 빈 권리가 됩니다. 그래서 저는 발전의 가장 강력한 부분인 **지역순환경제·직접 PPA를 계통 해법의 중심으로 끌어올리자**고 제안합니다. 송전망 증설을 기다리는 대신 배전망 단에서 지역 소비를 만들면, 우선접속권의 한계를 우회할 수 있습니다. 이 논의는 다음 장으로 이어집니다.

두 발제를 잇는 한 문장은 이렇습니다. 지현영의 '왜 막혔는가'와 김동규의 '지금 무엇을' 사이에서, 우리는 '새 법을 기다리지 않고 있는 법으로 지금 푸는 길'을 찾아야 합니다.

6. 4. 발전과 수익 사이에 선 다섯 개의 벽 - 현장 점검

햇빛소득마을은 '발전'과 '수익' 사이에 현행 전력 법제가 쳐 놓은 벽이 다섯 겹입니다. 정부는 ESS 지원과 계통 우선접속 법 개정을 약속했지만, 현장에서 점검하면 그것만으로는 풀리지 않습니다. 이 진단은 **비난의 목록이 아니라, 뒤에 나올 부처별 제안의 출발점**입니다.

가. 벽 ① 계통접속 자체가 막혀 있다

한전이 동해안·제주·호남 등 전국 200여 개 변전소를 '계통관리변전소'로 지정해 추가 접속을 제한합니다. 모든 변전소가 지정된 호남은 **2032년 이후에야 접속 전제 발전허가가 가능합니다**. 그런데 햇빛소득마을 대상 지인 농촌이 바로 이 지역과 겹칩니다. 강원 삼척에서는 한전이 직접 지어 준 발전소조차 계통에 못 붙는 사례가 보도됐습니다. 한전 발전소도 못 붙는데, 500개의 우선접속을 무슨 근거로 보장합니까.

나. 벽 ② ESS는 '소비처'가 아니라 '시간 이동'일 뿐이다

정부 대응은 '계통 포화 시 ESS 지원'입니다. 그러나 ESS에 담은 전기도 결국 누군가 써야 합니다. 농촌 마을의 자체 수요는 발전량에 비해 미미하고, 수요 적은 시간대에 타 지역으로 보내려 해도 그 시간엔 타 지역도 쓸 곳이 없습니다. **ESS는 공간의 문제(소비처 부재)를 시간의 문제로 미를 뿐, 풀지 못합니다**. 포럼에서 정부 측조차 이를 '우회 지원'이라 불렀습니다. 우회는 본질이 아닙니다.

다. 벽 ③ 지역 직접거래는 '분산특구'가 전제인데, 농촌형이 없다

분산에너지법 제43조상 지역 내 전력 직접거래는 분산에너지특화지역 지정이 전제입니다. 그런데 현행 특구는 산단·데이터센터 같은 대규모 '수요유치형' 중심이라, **농촌 마을이 들어갈 유형이 사실상 없습니다**.

라. 벽 ④ 70% 책임공급비율과 자가망 금지

특구에 들어가도 사업자는 고객 사용량의 70% 이상을 발전해야 합니다(책임공급비율). 간헐성이 큰 태양광·소규모 마을사업은 이 비율을 맞추기 어렵습니다. 게다가 **마을이 직접 배전설비를 깔아 옆 마을에 보내는 것은 금지**되고, 반드시 한전 송배전망을 거쳐야 합니다.

마. 벽 ⑤ ‘누가 사느냐’가 없다 - 핵심 중의 핵심

①~④를 다 푼다 해도 마지막이 남습니다. **마을이 생산한 전기를 살 안정적 수요처가 제도적으로 없습니다.** 결국 SMP 도매가에 묶이거나 PPA를 시도하지만, PPA 역시 한전망·망이용료·계통접속 문제로 회귀합니다.

자산기반 사업의 성패는 ‘발전’이 아니라 ‘판로’에 달려 있습니다. ESS·우선접속·특구를 다 풀어도 **살 사람이 없으면, 마을은 발전만 하고 수익은 도매가에 잠깁니다.**

7. 5. 더 깊은 구멍 - 마을회와 협동조합의 ‘이중 공백’

벽 다섯이 ‘전기를 어떻게 파느냐’의 문제라면, 그보다 깊은 곳에 ‘자산을 누가 갖느냐’의 문제가 있습니다. 한국 마을제도의 가장 깊은 구멍입니다.

- **마을회(비법인사단)** - 마을 전체를 대표하는 정당성과 자치규약은 있으나, **법인격이 없어** 등기·계약·발전사업 인허가의 권리주체가 못 됩니다. 자산이 이장 개인 명의로 묶이고, 명의인 사망 시 상속 분쟁에 노출됩니다.
- **마을협동조합(법인)** - 법인격과 계약·자산취득 능력은 있으나, **마을 전체를 대표하지 못합니다.** ‘마을 공동의 자산’이 사실상 가입한 일부 조합원의 사업이 되고, 미가입 주민은 수익·결정에서 배제됩니다.

이장님께서도 “**마을 규정이 명확하지 않은 것이 갈등의 근본 원인이고, 이는 행정이 보완할 사안**”이라고 정확히 짚으셨습니다. 이 ‘이중 공백’은 햇빛소득마을만의 문제가 아니라, 뒤따를 모든 자산기반 공동체사업 - 공동체토지신탁, 마을발전소, 자생기금 - 의 공통 과제입니다.

그리고 이것은 한국만의 문제가 아닙니다. 일본은 1991년 **인가지연단체(認可地縁団体)** 제도로 마을회에 법인격과 등기이전 특례를 줘서 같은 병을 풀었습니다. 인도의 **마을총회+집행체 2층 구조**, 스코틀랜드의 **단계적 법인화(임의단체 인정 → 자산 취득 시 법인화 + 자산잠금)**가 모두 같은 방향을 가리킵니다. ‘만들기 전에 인정하는’ 길입니다.

최근 저는 세계 각국의 ‘마을’과 ‘마을만들기’를 영어 번역어가 아니라 **각 나라의 자국어 원어로 추적하는 작업**을 해 왔습니다. 거기서 분명해진 사실이 하나 있습니다. 우리가 흔히 영어의 community·community building으로 뭉뚱그리는 개념이, **실제로는 나라마다 전혀 다른 제도와 권한을 가리킨다**는 것입니다. 영어권에서 community가 느슨한 결사·정서적 공동체에 머무는 것과 달리, 일본의 자치회·정내회(町内会), 독일·프랑스의 게마인데·코뮌(Gemeinde-commune), 인도의 그람 사바(Gram Sabha) 등 **우리 ‘마을회’에 해당하는 조직이 자산 보유·등기·계약·총회 의결 같은 법적 권한을 직접 행사하는 나라가 대단히 많습니다.** 한국의 마을회만 유독 ‘권리능력 없는 사단’에 묶여 자산의 주체가 되지 못하는 것은 보편이 아니라 예외에 가깝습니다.

솔직히 말씀드리면, **마을회에 일본 인가지연단체 같은 법인격을 부여하자는 제안은 마을기본법 시행령 논의 과정에서 이미 한 차례 올렸으나 채택되지 못했습니다.** 그러나 오늘은 행안부·농식품부·기후에너지부 세 부처가 한자리에 계십니다. 그래서 저는 이 자리에서 그 요청을 다시 정식으로 올립니다. **마을회의 법적 자격을 명문화해 주십시오.** 이것은 햇빛소득마을 한 사업을 위한 특례가 아니라, 자산기반 공동체사업 전체가 딛고 설 토대입니다. 지현영 발제가 ‘법인격의 공백’을 모든 문제의 뿌리로 지목한 바로 그 지점을, 새 법인격을 신설하기 전에 **이미 존재하는 마을회를 인정하는 것으로 먼저 메울 수 있습니다.**

삼쇠섬의 경고를 잊지 말아야 합니다. 세계 최초 재생에너지 100% 자립 섬이었지만, **2023년 주민 95%가 장기 운영 부담을 못 이겨 지분을 민간에 팔았습니다.** 수익 배분만 설계하고 '자산잠금(asset lock)'을 빠뜨리면, 공동체 소유는 결국 허구가 됩니다.

8. 6. 그래서, 누가 무엇을 가져가면 되는가 - 부처별·주체별 제안

이제 가장 중요한 부분입니다. 위 진단을 세 부처와 입법 주체가 각자의 권한으로 나눠 가질 수 있도록 정리하겠습니다. 모든 제안은 '누구의 일인지'를 분명히 했습니다. 이것이 칸막이를 넘는 유일한 방법이라고 믿습니다.

제안에 앞서, 오늘 한자리에 모인 주체별로 제가 **함께할 것·주장할 것·부탁할 것**을 한 표로 먼저 펼쳐 두겠습니다. 칸막이를 넘는 일은 결국 '무엇을 같이 하고, 무엇을 끝까지 관철하고, 무엇을 상대의 권한에 맡길지'를 구분하는 데서 시작합니다.

주체	함께할 것	주장할 것	부탁할 것
행정안전부	마을이 사업의 주체라는 정체성 공유 · 표준계약서 보급	마을기본법 시행령에 마을회 법인격 명문화 · '하나의 골격, 두 트랙'	약탈적 10년 위임을 막을 표준계약서 즉시 고시
기후에너지부	'한국형 에너지 민주주의' 입법이라는 명분 공유	판로(수요처 창설)·배전망 통제권을 계통 해법 중심으로	농촌형 분산특구 신설 · 70% 책임공급비율 완화 · 우선접속 명문화
농림축산식품부	30년 농촌지원의 현재형 → 농어촌기본소득으로 잇기	영농형(개인 농업인)과 햇빛소득마을(전 주민)의 보완 설계	부채지주·비축농지의 마을 우선권 · 부지·계통·농지 데이터 지도 공개
구양리 이장·현장	구양리를 '복제 가능한 보편 모델'로 함께 세우기	마을자치연금·햇빛 모델 활동가를 강사단 핵심으로	현장 경험을 전국 전수하는 공식 통로(강사단) 수락
의원실·연구센터	있는 법을 제대로 세우는 입법 우선순위 공유	새 법 신설보다 마을기본법·분산에너지법 우선 통과	CWB법 benefit lock·앵커조달을 한국 시행령 조문으로 옮기는 작업
추진단(3부처)	전국 단일표준 강요 대신 지역모델 실험 허용	안내-공모-심사-진행-관리-성과를 꿰는 모니터링 실증모델	올해 시범·내년 본사업 · 새 에너지 전담조직 신설 대신 지역의 기존 역량 활용

※ 위 표는 아래 각 절의 요지를 한눈에 본 것이며, 상세 근거와 조문은 절별 본문에서 설명합니다.

가. ① 행정안전부 - 가져갈 것: '마을기본법'과 표준계약서라는 주도권

햇빛소득마을의 정체성은 발전이 아니라 마을입니다. 그렇다면 이 사업의 '그릇'을 전 부처는 행안부입니다. 두 가지를 제안합니다.

- **표준계약서를 즉시 고시** - 위임 권한 상한선, 마을 수익 하한선, 마을의 일방 해지권, 자치규약 위반 시 자동 해지. 약탈적 '10년 권한 위임' 계약은 새 입법 없이 이 한 장으로 막을 수 있습니다.
- 「**마을공동체 활성화 기본법**」 시행령에 '**하나의 골격, 두 트랙**'을 담기 - 제4조에 ①3단 인정 트랙 ② 전원 개방성 요건 ③자산잠금을 공통으로 두고, 농촌 트랙(마을회 법인격 + 등기이전 특례 + 2층 구조)과 도시 트랙(생활권 자율획정 + 복수 그릇 선택 + 장기임대 단계화)을 나눠 규정합니다.

여기서 한 가지를 원리로 못 박고 싶습니다. **도시의 마을과 농촌의 마을은 같은 단어를 쓸 뿐, 사실상 다른 개념입니다.** 앞서 자국어 추적에서 확인한 것이 바로 이것입니다 - 거의 모든 나라가 농촌과 도시의 형성 과정과 오랜 문화가 달라, 둘을 처음부터 **다른 계열의 제도로** 다룹니다. 일본이 도시의 마치즈쿠리(まちづくり)와 농촌의 무라오코시(むらおこし)를 다른 계열로 두는 것이 대표적입니다. 농촌 마을은 혈연·지연으로 오래 묶인 '이미 있는' 공동체라 **승계·사유화 방지**가 핵심이고, 도시 마을은 유동하는 주민이 경계부터 새로 짜야 하니 **형성·획정**이 핵심입니다. 같은 공백이라도 무게가 정반대인 것입니다. 그래서 '두 트랙'은 시행령을 둘로 쪼개는 기술이 아니라, **도농을 하나의 정의로 누르지 않겠다**는 **원칙**의 표현입니다. 햇빛소득마을이 지금은 농촌 트랙에서 출발하지만, 도시형(아파트·학교·공영주차장)은 처음부터 다른 그릇으로 설계되어야 합니다.

이것이 행안부가 '부처 칸막이 중 하나'가 아니라 **칸막이를 묶는 매개 부처**로 올라서는 길입니다. 마을기본법이 '공모사업 근거법'에 머물면 사업마다 법의 벽에 부딪히지만, **자산·소유·연계를 받쳐 주는 진짜 기본법**이 되면 햇빛소득마을과 그 뒤를 이을 모든 공동체사업이 한 우산 아래 섭니다.

나. ② 기후에너지부 - 가져갈 것: 분산에너지법 개정의 '농촌형 명분'

정부가 거론한 개정은 대체로 ①(우선접속)과 ③(특구)에 가깝습니다. 그러나 현장이 막히는 곳은 ④와 ⑤입니다. 네 가지를 함께 가져가 주십시오.

- **계통 우선접속·유연접속** - 주민참여형 사업(햇빛소득마을 등)에 출력제어 조건부라도 접속 길을 먼저 여는 자격을 명문화합니다.
- **'공동체·농촌형 분산특구' 유형 신설** - 소규모·주민참여를 요건으로 한 특례를 만들고, 인구감소지역을 우선 지정합니다.
- **70% 책임공급비율 완화·예외** - 소규모 공동체사업·ESS 연계 시 비율을 완화하고, 마을 단위 합산·집합을 허용합니다.
- **수요처 창설(핵심)** - 공공기관·지자체의 마을 생산 전기 우선구매를 의무화하고, 학교·청사·공공시설을 앵커 수요처로 묶습니다.

이 개정의 명분은 분명합니다. **독일조차 계통이 최대 난관**이고, 스코틀랜드·이탈리아가 '농촌 우대·소규모 면제'를 법에 넣은 것은 곧 **기후에너지부가 '에너지 민주주의'를 한국형으로 입법화하는 성과**가 됩니다. 다만 분명히 합니다 - 이는 마을기본법 시행령이 직접 다룰 사항이 아니라, 분산에너지법·전기사업법의 몫입니다.

다. ③ 농림축산식품부 - 가져갈 것: '농촌지원 30년의 현재형'이라는 정통성

농식품부 절은 조금 더 자세히 말씀드리겠습니다. 솔직히, 영농형 태양광과 햇빛소득마을은 **같은 농지 위에 있지만 구조와 수혜자가 다릅니다.** 이 차이를 흐리면 두 사업이 같은 마을에서 충돌합니다.

먼저 짚을 것 - 두 사업의 수혜 단위가 다르다

영농형 태양광법(2026.5 통과)은 발전사업 주체를 **'해당 지역에 거주하며 실제 경작하는 농업인(자경·임차)'**으로 제한했습니다. 즉 1차 수혜자는 **개인 농업인**입니다. 주민참여협동조합(햇빛소득마을)은 허용 주체에 '포함'된 형태이고, 재생에너지지구 안에서는 농업법인도 들어옵니다. 반면 햇빛소득마을은 처음부터 **마을공동체가 주체**이고 수익을 조합원에 한정하지 않고 전 주민이 공유하는 사업입니다.

이 차이가 현장에서 만드는 위험은 분명합니다. 영농형의 '개인 농업인 트랙'이 기본값이 되면, **농지를 가진 사람은 수익을 얻고, 땅 없는 주민은 구경꾼이 됩니다.** 구양리가 '찬성한 사람도 반대한 사람도, 가입한 사람도 안 한 사람도 똑같은 권리'를 택한 이유가 바로 이 함정을 피하기 위해서였습니다. 두 사업은 보완 관계로 설계되어야지, 같은 농지를 두고 경쟁하게 두면 안 됩니다.

부재지주·상속농지 - 농식품부가 풀 수 있는 매듭

여기서 농식품부가 가져갈 가장 매력적인 의제가 나옵니다. **농촌 농지의 상당 부분은 이미 대도시 거주자가 소유하거나 2세에게 상속되어 '부재지주' 상태입니다.** 영농형이 '실경작 농업인 중심'으로 설계된 것은 옳지만, 정작 그 농지의 임대·처분권은 마을 밖 부재지주에게 있는 경우가 많습니다. 이 구조를 그대로 두면, 마을이 사업을 하려 해도 **핵심 부지의 결정권이 마을 밖에 있어 번번이 막힙니다.**

그래서 제안합니다. 영농형 시행령과 농지 제도에 **'마을공동체 우선' 장치를 넣어 주십시오.** 부재지주 농지가 영농형·햇빛소득마을 사업에 편입될 때 **마을협동조합에 임차·공동이용 우선권을 부여**하고, 비축농지·농어촌공사 보유 농지를 마을 단위로 장기 임대하는 길을 여는 것입니다. 이것은 단순한 에너지 정책이 아니라, **부재지주화로 비어 가는 농지를 다시 마을의 자산으로 되돌리는 농지정책**입니다. 농식품부가 아니면 누구도 못 합니다.

데이터 공개가 먼저다 - 많은 것이 여기서 풀린다

정부는 농어촌공사 보유 농지 약 1만 7천ha, 저수지 약 3,400개소, 폐교·도로사면 같은 유휴부지를 '활용 대상'으로 발표했습니다. 그러나 **어느 부지가, 어떤 계통 여건에서, 어떤 임대 조건으로 쓸 수 있는지는 아직 공개 데이터가 없습니다.** 마을은 '저수지 주변에 하겠다'는 말만 듣고, 실제로 어디가 가능한지는 알 수 없습니다.

제안은 단순합니다. **부지·계통·농지 데이터를 지도 기반으로 공개**해 주십시오. 농어촌공사 유휴부지, 계통 여유 정보(한전), 부재지주·비축농지 현황을 한 화면에서 볼 수 있게 하면, **약탈적 사업자가 정보 비대칭으로 마을을 파고드는 통로 자체가 닫힙니다.** 강사단도, 추진단도, 마을도 같은 지도를 보게 됩니다. **데이터 공개가 선행되면, 부지 갈등·계통 불확실성·업체 농단이 한꺼번에 줄어듭니다.**

그리고, 농식품부가 되찾을 '정통성'

마지막으로 가장 중요한 한 가지. 농식품부는 햇빛소득마을을 '에너지부 사업에 농지를 빌려주는 일'로 여겨선 안 됩니다. 이 사업은 **농업인 지원 → 농촌 다원적 기능 보강 → 농어촌체험마을 → 마을자치연금으로 이어진 30년 농촌지원사업의 가장 진보한 현재형**입니다.

한때 농촌으로 물려가던 사람들이 지금은 왜 관심을 잃었습니까. 귀농·귀촌은 느는데 갈등은 심해지고, 농촌에서 자기다운 삶은 점점 어려워지고, **무엇보다 일할 사람이 없습니다.** 이것은 햇빛소득마을을 **운영·관리할 사람도 함께 줄고 있다**는 뜻입니다. 구양리가 수익보다 복지를 먼저 택한 이유가 여기 있습니다. 사람이 남아야 사업도 남습니다.

그래서 햇빛소득마을은 지금 '발전사업'에서 '자산기반 마을공동체사업'으로 전이되는 단계에 있고, 그 끝은 **농어촌기본소득과 기본사회**입니다. 농식품부가 농어촌기본소득(7개 군 시범)과 햇빛소득마을을 한 통로로 잇는 **부처**라는 것 - 이것이 농식품부가 가져갈 가장 큰 정통성입니다.

라. ④ 구양리 이장님과 현장 - 가져갈 것: '선행 모델 강사단'이라는 자리

지금 마을은 강사단이 아니라 **에너지 회사 영업사원에게 사업 정보를 의존**하고 있습니다. 강사단 양성 시간이 절대적으로 부족했기 때문입니다. 이것은 강사 개인의 잘못이 아니라 설계의 문제입니다. 해법은 분명합니다.

- **마을자치연금-햇빛 모델을 실제로 만든 활동가를 강사단 핵심으로 우선 위촉** - 정읍 송죽, 포천 장독대, 익산 성당포구, 그리고 여주 구양리. 이론을 강의할 사람이 아니라, 마을 안에서 자산을 만들어 본 사람이 와야 합니다.

이장님께서는 이 자리가 '우리 마을 자랑'을 넘어, 구양리의 경험을 전국 보편 모델로 전수하는 공식 통로가 됩니다. 한석우 위원장이 말한 '전주영 이장님 같은 분이 없어도 사업이 되게 하는 인적 인프라'가 바로 이것입니다.

마. ⑤ 의원실과 환경법 연구센터 - 가져갈 것: 입법 의제의 우선순위

마을기본법안(박정현 의원 대표발의, 의안번호 2208551)은 이미 발의되어 행정안전위원회에 계류 중입니다. 없는 게 아니라 있는데 통과가 안 되는 상황입니다. 그래서 새 법 신설보다 '있는 법을 제대로 세우는' 우선순위를 제안합니다.

- (1) 마을기본법 - 마을 주민법인의 지위·자산 운용 규칙·자치규약 효력 (CWB법의 토지·에너지 소유 다변화에 해당)
- (2) 분산에너지법·전기사업법 - 계통 우선접속·농촌형 특구·책임공급비율 완화·우선구매 (벽 ①③④⑤)
- (3) 협동조합기본법 - 비분할 적립금·이용실적 정의의 유연화 (자산잠금의 법적 근거)
- (4) 영농형 태양광 특별법 시행령 - 마을 주체성·부재지주 농지의 마을 우선권·데이터 공개 (시행 전 반영)

연구센터에는 한 가지 구체적인 작업을 함께 제안합니다. 스코틀랜드 CWB법이 '에너지 자산의 공동체 소유'와 '공공조달 우선구매'를 **국가의 의무로** 명문화한 방식을, 한국 시행령의 **benefit lock(공동체 편익 잠금)**과 **앵커조달 연계** 근거로 옮기는 조문 설계입니다. 이는 '비교법 연구'가 곧바로 '입법 산출물'이 되는 작업입니다.

9. 7. 추진단에 거는 제안 - '지역마다 다른 모델'을 실험할 장치

이제 세 부처가 함께 묶인 햇빛소득마을 추진단 전체에 드리는 제안입니다. 가장 큰 위험은 **전국을 하나의 표준 모델로 누르는 것**입니다. 마을마다 자산도, 갈등도, 역량도 다른데 한 틀을 내려보내면, 가장 의지 있는 마을부터 떨어집니다. 그래서 **기본 원칙은 지키되 지역이 자기 모델을 설계할 수 있는 '실험 장치'**가 필요합니다.

가. ① 새로운 모델을 설계할 시범사업 트랙

이미 진행 중인 모델(마을협동조합 단독) 외에, 햇빛소득마을의 기본 원칙(주민 주도·전 주민 공유·자산잠금)을 준수하되 구조가 다른 모델을 **시범사업으로 열어 주십시오.**

- **지자체 직접개입형** - 자부담 15%의 전부 또는 일부를 지자체가 대신 투자하고 장기 회수하는 모델.

- **광역단위 별도 추진조직형** - 기초를 넘어 광역이 컨소시엄·집합 PPA를 묶어 규모의 경제를 만드는 모델.
- **별도 금융설계형** - 정책용자 외에 기금·사회적금융·주민채를 결합한 조달 모델. 도시형도 함께 실험합니다.

나. ② 안내-공모-심사-진행-관리-성과를 꺾는 '모니터링 실증모델'

지금 가장 비어 있는 것이 이것입니다. 사업의 **안내-공모-심사-사업 진행-중간관리-최종 성과까지 전 과정**을 현장에서 깊숙이 모니터링하고, 그 관찰을 곧바로 제도 개선 제안으로 환류하는 **모니터링 실증모델**을 지금 시점부터 가동해야 합니다. 공문 한 장으로 현장이 다 처리되지 않습니다. 무엇이 막히는지는 현장에 붙어 있어야만 보입니다.

올해는 시범사업, 내년은 본사업 확장. 이 순서를 지켜야 '500개·2,500개'가 숫자 채우기가 아니라 '실패하지 않는 모델'의 확산이 됩니다. 그래서 시급합니다 - 시범과 모니터링 설계는 **지금 바로** 시작해야 합니다.

다. ③ '새 중간지원조직'을 만들기 전에 - 이미 있는 지역의 힘을 여십시오

한 가지, 분명한 우려를 말씀드립니다. **에너지 전담 중간지원조직을 새로 만들자는 논의가 빠르게 번지고 있습니다.** 김동규 발제의 '햇빛소득마을 센터'도 그 흐름 위에 있습니다. 그러나 '에너지 전담' 조직을 따로 세우는 순간, **마을·공동체·사회연대경제·지역돌봄·지역문화·지역산업** 재설계가 모두 '에너지'라는 한 단어로 빨려 들어가 매몰됩니다. 햇빛소득마을의 본질이 '에너지가 아니라 마을'이라면, 그 지원조직도 에너지로 환원되어서는 안 됩니다. 에너지는 마을이 쥐여 여러 도구 중 하나일 뿐, 마을을 대체하는 목적이 아닙니다.

더 중요한 것은, **지역을 오랫동안 고민해 온 그룹이 이미 지역마다 다양한 형태로 존재한다는 사실**입니다. 마을공동체지원센터, 사회적경제지원센터, 농촌활성화지원센터, 중간지원조직과 협동조합, 그리고 수많은 풀뿌리 활동가들이 저마다의 방식으로 마을과 공동체, 지역과 에너지, 지역과 경제, 지역과 문화를 잇고 있습니다. **진안과 완주는 이미 구체적인 모델을 만들어 가고 있습니다.** 박정 의원님께서도 5월 토론회에서 '행안부 마을기업, 기후부 사회적기업, 재정부 협동조합, 그리고 10년 넘게 노하우가 쌓인 사회적기업지원센터를 활용하라, 새로 만들지 말고 폭을 넓혀라'고 짚으셨습니다. 같은 문제의식입니다. 이들 위에 '에너지 전담'이라는 새 층을 또 얹으면, 지역은 도와주는 창구가 늘어나는 것이 아니라 서로 말이 다른 칸막이가 하나 더 생길 뿐입니다.

그래서 제안은 단순합니다. **지역이 가진 힘을 믿고, 지역이 스스로 상상력을 발휘할 수 있도록 열어 주십시오. 중앙은 꼭 지켜야 할 핵심만 지켜 주십시오.** 중앙이 지킬 핵심은 앞서 말씀드린 세 가지 - 주민 주도·전주민 공유·자산잠금 - 으로 충분합니다. 그 핵심만 표준으로 고정하고, 나머지 '어떤 조직이 어떻게 묶어 낼 지'는 지역의 기존 역량에 맡기는 것이 옳습니다. 새 기구를 신설하기보다, **이미 지역에서 작동하는 조직들이 에너지까지 함께 다룰 수 있도록 연결·위탁·역량강화하는 방식**이 훨씬 빠르고 단단합니다. 이것이 7장의 '지역모델 실험'과 정확히 같은 정신이고, 제가 앞서 예고한 '마을 외주화 방지'가 마지막으로 닿는 곳입니다.

새 조직을 세우는 것이 지원이 아닙니다. 이미 있는 지역의 힘을 믿고 여는 것이 지원입니다. 중앙은 핵심만 지키고, 상상력은 지역에 맡겨 주십시오.

10. 8. 결국 사람을 세우는 일 - 집합교육과 역할 분담

모든 제도는 결국 사람이 굴립니다. 그런데 이 사업을 함께 끝 사람들이 **서로 만난 적이 없습니다**. 이장, 담당 공무원, 마을공동체·사회연대경제 지원그룹, 에너지 협동조합 - 이들이 따로 움직이면 한 마을 안에서 서로 다른 말을 합니다.

- **체계적 집합교육과 종합토론의 상시화** - 이장·담당 공무원·중간지원조직·에너지 협동조합을 **한자리에서 함께 배우게** 해야 합니다. 따로 받는 교육은 따로 노는 현장을 만듭니다. 같이 배운 사람들이 같이 일합니다.

그리고 중앙과 현장의 역할을 분명히 나눠야 합니다.

- **중앙**은 길을 열고, 속도를 계산하고, 현장의 어려움을 제도적으로 풀어 줍니다. 공문을 보내는 것이 일의 끝이 아니라 시작입니다.
- **현장**은 지금의 구체적 어려움을 적극적으로 풀어 볼 용기를 냅니다. 완벽한 지침을 기다리지 않고, 한두 개라도 제대로 된 모델을 만들어 봅니다.

중앙정부의 정책 **‘방향’**은 맞습니다. 그러나 현장의 **‘속도와 방식’**은 **다시 봐야 합니다**. 이 둘이 만나는 자리가 바로 집합교육이고 모니터링 실증모델입니다.

11. 9. 제가 끝내 묻고 싶은 것 - 속도가 아니라 설계

최근 석 달 새 ‘햇빛’ 명칭 협동조합이 123개 급증했습니다(전국 321개 중 38%가 2026년 등록). 전남에서만 400개 이상 마을이 참여 의사를 밝혔습니다. 수요는 폭발적입니다. 그러나 **급히 만든 조합이 사업 주체가 되면, 마을 주민 다수와 갈등을 빚는 것은 시간문제**입니다. 빨리 만든 마을은 빨리 무너집니다.

그래서 마지막으로, 오늘 테이블을 넘어서는 세 가지 질문을 함께 남깁니다. 예의를 갖추되, 방향만은 분명히 짚겠습니다.

가. ① 분산에너지의 진짜 과녁은 송전망이 아니라 배전망 통제권이다

분산에너지를 제대로 적용하면, 문제는 송전망에서 **배전망**으로 옮겨갑니다. ESS에 가둘 그 전기로 우리가 가장 먼저 전기차를 충전하고, 트랙터를 전기로 돌리고, 우리 아이들 학교에 우리 전기를 넣을 수 있어야 합니다. 핵심은 ‘지역에서 전기의 흐름을 통제할 권리’입니다. 이것이 김동규 발제의 우선접속권보다 한 단계 깊은 요구이고, 분산에너지법 개정의 진짜 과녁입니다. **마을은 전기를 ‘소비’하는 곳이 아니라 ‘생산·관리’하는 주체**가 될 수 있습니다.

나. ② 산업이 지역으로 못 온다면, 그 전제부터 다시 봐야 한다

조심스럽지만 분명히 말씀드립니다. 반도체 공장과 AI 데이터센터가 **수도권 입지만 고집하는 한, 송전망·ESS·계통 갈등·농촌의 희생은 반복**됩니다. 발전과 수요의 공간적 불일치가 누적된 결과가 동해안·호남의 출력제한입니다. 인터넷으로 지구 반대편과 즉시 연결되는 시대에 ‘지방엔 인재가 없어 산업을 못 옮긴다’는 발상은 다시 점검할 필요가 있습니다. 산업이 지역으로 오지 못한다면, 최소한 **발전·저장·소비가 지역 단위에서**

선순환하는 구조부터 만들어야 합니다. 지역에 필요도 없는 ESS를 짓는 데 쓰는 그 전기를, 왜 정작 그 지역은 못 쓰는지 - 이 질문을 분산에너지 논의의 한가운데 두어야 합니다.

다. ③ 왜 햇빛만 고민하는가 - 그리고 몇 개가 아니라 어떤 모델인가

‘햇빛소득마을’이라는 이름이 상상력을 좁히고 있지는 않은지 봅니다. 초소수력·소형풍력·조력·바이오, 송전이 막히면 수소 저장까지 - 지역마다 자원 조건이 다른데 모두를 태양광·ESS로만 설계하면 또 다른 획일화입니다. 마을이 자기 지역의 햇빛·바람·물·저장 방식과 사용 우선순위를 스스로 조합하는 것이 에너지 민주주의의 출발점입니다. 그리고 500개·1,000개라는 숫자보다, 실패하지 않는 몇 개의 지역모델 - 구양리 같은 공동복지형, 도시 아파트·학교·공영주차장 기반형, 농촌의 초소수력·소형풍력 결합형, 산단과 PPA로 잇는 지역 전력 자립형 - 을 제대로 만드는 것이 장기적으로 훨씬 강한 확산 전략입니다.

중간지원조직에서도, 시행령에서도, 입법에서도 핵심은 에너지가 아니라 마을입니다.

12. 맺음 - 오늘 이 테이블이 가진 가능성

오늘 세 부처와 현장과 입법이 한자리에 모인 것 자체가, 제가 현장에서 본 가장 큰 진전입니다. 부처 칸막이는 ‘누가 옳은가’로는 절대 안 풀립니다. 각자가 자기 권한으로 무엇을 가져갈지가 분명해질 때, 비로소 마을이라는 가장 낮고 가까운 자리에서 정책이 다시 만납니다.

행안부는 그릇(마을기본법·표준계약서)을, 기후에너지부는 길(분산에너지법 개정)을, 농식품부는 땅과 데이터(영농형 시행령·부채지주 농지의 마을 우선권·부지 공개)를, 현장은 사람(집합교육과 강사단)을, 입법은 우선순위를, 추진단은 지역모델을 실험할 시범·모니터링 장치를 가져가면 됩니다. 그 매듭들이 맞물릴 때 구양리는 ‘운 좋은 특별사례’가 아니라 ‘복제 가능한 보편 모델’이 됩니다.

복합 위기의 시대, 마을이 답입니다. 햇빛이 먼저가 아니라, 마을이 먼저입니다.

끝까지 들어 주셔서 감사합니다.

13. [부록] 한눈에 보는 용어 풀이 - 어려운 말, 쉽게 옮겨 보았습니다

오늘 토론회 오신분들중 본문에 나오는 전기·금융 용어들이 평소 쓰는 말과 멀어 어렵게 느껴질 수 있어, 가장 자주 나온 말들을 마을 현장의 비유로 풀어 두었습니다. 발표 중 막히는 용어가 있으면 이 표를 펴 두고 함께 보시면 됩니다.

용어	쉽게 풀어 쓴 뜻 (현장 비유)
자산잠금 (asset lock)	마을이 함께 만든 발전소·수익을 한 개인이나 외부 회사가 마음대로 팔거나 가져가지 못하도록 법적으로 잠가 두는 장치. 공간 열쇠를 한 사람이 아니라 마을 전체가 쥐고, 함부로 못 팔게 묶어 두는 것.
공동체 편익 잠금 (benefit lock)	발전 수익이 개인 호주머니가 아니라 반드시 마을 전체의 이익(복지·공동사업)으로만 쓰이도록 묶어 두는 규칙. ‘자산잠금’이 재산을 묶는다면, 이것은 그 재산에서 나오는 ‘이익’을 마을 몫으로 묶는 것.
앵커조달 / 앵커 수요처 (anchor)	마을이 만든 전기를 꾸준히 사 줄 ‘든든한 큰 손님’을 미리 정해 두는 것. 학교·관공서·공공기관처럼 오래 안 망하고 꾸준히 전기를 쓰는 곳을 마을 전기의 단골로 묶어, 20년 수익을 안정시킴. (‘앵커’=배를 고정하는 닻)
PPA	한전을 거치지 않고, 전기를 만든 마을과 전기를 쓸 회사가 직접 맺는 장기 전기 거래

(전력구매계약)	계약. 농산물을 도매시장 안 거치고 단골 식당에 직접 납품하는 직거래와 비슷.
RE100 (재생에너지 100%)	기업이 쓰는 전기를 100% 재생에너지로 채우겠다는 국제 약속. 이런 기업들이 마을의 햇빛 전기를 사 줄 '잠재 고객'이 됨.
ESS (에너지저장장치)	낮에 햇빛으로 만든 전기를 큰 배터리에 담아 두었다가 필요할 때 꺼내 쓰는 장치. 계통(전기 도로)이 막힌 곳에서 숨통을 틔우는 역할. 단, 10년 뒤 성능·교체비 부담이 남는 점은 따져봐야 함.
VPP (가상발전소)	여기저기 흩어진 작은 발전소(여러 마을 태양광 등)를 컴퓨터로 하나처럼 묶어 큰 발전소처럼 운영하는 방식. 날개 점포들을 하나의 협동조합 매장처럼 묶는 것.
BIPV (건물일체형태양광)	지붕에 패널을 '엮는' 것이 아니라, 건물 벽·창·외장재 자체를 태양광으로 만드는 방식. 도시 건물·아파트를 발전소로 쓸 수 있어 농촌 땅·계통 부담을 덜다.
프로슈머 (prosumer)	전기를 '쓰기만' 하던 소비자가 직접 '생산도' 하는 사람. 생산자(producer)+소비자(consumer). 마을 주민이 전기 소비자에서 생산·판매 주체로 바뀌는 것.
분산에너지 특구 / 분산특구	전기를 멀리서 끌어오지 않고 그 지역에서 만들어 그 지역에서 쓰도록 허용하는 특별구역. 농촌형 특구가 생기면 마을 전기를 마을·인근에서 바로 소비할 길이 열림.
책임공급비율	특구 안에서 전기를 파는 사업자가 '고객이 쓰는 양의 70% 이상은 내가 책임지고 공급하라'는 의무 비율. 해가 약한 날도 많은 소규모 마을 태양광엔 맞추기 버거워, 완화가 필요.
비분할 적립금	수익 일부를 개인에게 나눠 주지 않고, 조합원이 탈퇴·사망하거나 조합이 해산해도 빠져나가지 않는 '마을 공동 공간'으로 영구히 쌓아 두는 돈. 자산잠금을 돈으로 실현하는 방법.
신탁(信託)	마을 재산을 믿을 만한 관리자(수탁자)에게 맡겨, 정해진 목적(마을 이익)으로만 쓰이도록 법으로 보호받는 구조. 개인 빚·상속·이혼 등으로 마을 재산이 흔들리는 것을 막아 줌.
계통(系統) 우선접속	마을이 만든 전기를 전기 도로(전력망)에 '먼저' 연결해 주는 권리. 도로가 꽉 차 줄 서야 할 때, 공익성 큰 마을사업에 새치기가 아닌 '우선 차선'을 주는 것.
ReSCO(레스코) (재생에너지통합서 비스기업)	마을 태양광의 기획·설계·시공·운영을 대행하는 전문기업. 잘 쓰면 든든한 파트너지만, 정보·수익을 독점하면 '마을은 땅만 내주고 남는 게 없는' 구조가 될 위험이 있어 견제가 필요.

주민주도형 햇빛소득마을의 제도화를 넘어 실행체계 구축으로

농정전환실천네트워크 송원규

1. 주민주도형 햇빛소득마을, 이제는 제도화를 넘어 실행 단계로

오늘 두 분의 발제는 햇빛소득마을 정책이 지향해야 할 방향과 당면 과제를 매우 충실하게 제시해 주셨습니다.

먼저 지현영 변호사께서는 주민주도형 재생에너지의 법적·제도적 기반과 거버넌스 구축 방안을 중심으로, 마을이 실질적인 의사결정의 주체가 되는 제도 설계의 중요성을 제시해 주셨습니다. 특히 협동조합과 마을공동체의 법적 관계, 해외 에너지공동체 사례 등을 통해 햇빛소득마을이 단순한 발전사업이 아니라 에너지 민주주의와 지역공동체 회복을 위한 새로운 제도적 모델임을 잘 보여주셨습니다.

김동규 사무처장께서는 공공부지 활용, 계통, 금융, 주민역량 강화, 중간지원조직 등 사업 추진 과정에서 나타나는 현실적인 과제를 종합적으로 정리해 주셨습니다. 특히 햇빛소득마을이 공모 사업을 넘어 전국적인 정책으로 확산되기 위해서는 현장 중심의 실행지침과 지원체계가 마련되어야 한다는 점을 강조해 주셨습니다.

두 발표를 종합하면 하나의 중요한 결론에 이르게 됩니다. 햇빛소득마을은 이제 ‘왜 필요한가’를 설명하는 단계를 넘어 ‘어떻게 성공시킬 것인가’를 논의해야 하는 단계에 들어섰다는 점입니다.

이러한 변화는 최근 국회의 입법 과정에서도 확인됩니다. 지난 5월 국회 기후에너지환경노동위원회는 전기사업법과 분산에너지 활성화 특별법 개정안을 의결하여 주민참여형 재생에너지 사업에 대한 전력계통 우선접속의 법적 근거를 마련하였습니다. 특히 성장촉진지역 협동조합 사업과 주민참여 재생에너지 사업을 우선접속 대상으로 명시한 것은 주민주도형 재생에너지에 대한 국가 정책의 방향이 ‘발전설비의 확대’에서 ‘지역공동체 중심의 에너지전환’으로 전환되고 있음을 보여주는 중요한 변화라고 생각합니다.

그러나 제도적 기반이 마련되었다고 해서 정책이 곧바로 현장에서 작동하는 것은 아닙니다. 실제 현장에서는 계통 부족으로 인한 접속 지연, 출력제어 확대, ESS 구축, 자부담 조달, 전문 운영조직 부재 등 새로운 과제들이 빠르게 등장하고 있습니다. 특히 주민주도형 햇빛소득마을이 전국적으로 확산되기 위해서는 법률과 공모지침을 넘어 전력계통, 저장설비, 전력시장 참여체계가 함께 구축되어야 합니다.

이러한 점에서 이제 햇빛소득마을 정책의 중심 과제는 ‘거버넌스 구축’만이 아니라 이를 뒷받침하는 ‘실행체계 구축’으로 확장되어야 합니다. 앞으로는 우선접속 제도의 실효성을 어떻게 확보할 것인지, 배전망 ESS와 공동접속설비를 어떻게 구축할 것인지, 개별 마을을 넘어 시군·광역 단위의 공동 운영체계와 VPP 기반 전력시장 참여를 어떻게 실현할 것인지가 정책의 핵심 과제가 될 것입니다.

무엇보다 햇빛소득마을의 성패는 앞으로 발전소를 몇 개 더 설치하느냐에 달려 있지 않습니다. 주민주도형 재생에너지를 뒷받침할 전력망과 전력시장, 그리고 지역 단위 실행체계를 얼마나 체계적으로 구축하느냐에 달려 있습니다. 이제는 주민주도형 재생에너지가 지속가능하게 성장할 수 있는 에너지 시스템을 함께 설계해야 할 시점입니다.

이러한 관점에서 저는 오늘 △우선접속 제도의 실효성 확보 △배전망 ESS와 공동접속설비 구축 △시군·광역 단위 네트워크와 VPP 기반 시장참여 △햇빛소득마을의 지역 에너지 플랫폼화라는 네 가지 과제를 중심으로 말씀드리고자 합니다. 국가가 우선접속의 법적 기반 확정을 앞두고 있는 지금부터가 햇빛소득마을 정책의 진정한 출발점입니다. 이제는 입법의 성과를 현장의 성과로 연결하는 실행체계를 구축해야 합니다.

2. 첫 번째 과제 : 우선접속 제도의 실효성 확보와 계통 운영체계 구축

최근 국회 기후에너지환경노동위원회는 전기사업법과 분산에너지 활성화 특별법 개정을 통해 주민참여형 재생에너지 사업에 대한 우선접속의 법적 근거를 마련하였습니다. 이는 햇빛소득마을 정책의 추진 기반을 한 단계 발전시킨 매우 의미 있는 성과라고 생각합니다.

특히 이번 개정안은 단순히 재생에너지 전반에 우선권을 부여한 것이 아니라, 국가기간 전력망 주변지역¹⁾ 주민사업, 성장촉진지역²⁾ 협동조합 사업, 그리고 대통령령으로 정하는 주민참여 재생에너지 사업을 우선접속 대상으로 명시하였습니다. 이는 국가가 주민주도형 재생에너지 사업을 국가 에너지전환 정책의 중요한 축으로 인식하고 있음을 보여주는 상징적인 변화입니다.

무엇보다 ‘성장촉진지역 협동조합 사업’을 법률에 직접 규정한 점은 매우 중요한 의미를 갖습니다. 이는 단순히 재생에너지 설비를 확대하는 것이 아니라 농촌지역 주민이 협동조합을 통해 에너지 생산과 수익을 공유하는 사업모델을 정책적으로 지원하겠다는 방향을 분명히 한 것으로 이해할 수 있습니다. 햇빛소득마을이 지향하는 주민주도형 사업모델 역시 이러한 입법 취지와 긴밀하게 연결되어 있다고 생각합니다.

그러나 이제부터가 더욱 중요합니다. 국회는 우선접속의 원칙을 마련하였지만, 실제 현장에서 주민들이 체감하는 것은 법률 조문이 아니라 계통에 언제, 어떤 방식으로 접속할 수 있는가 하는 문제입니다.

현재 현장에서는 “우선접속”의 구체적인 운영방식에 대한 궁금증이 매우 큼니다. 기존 접속 대기 순번을 어떻게 조정할 것인지, 계통 여유용량이 부족한 지역에서는 어떤 기준으로 우선권을 적용할 것인지, 공동접속설비와는 어떻게 연계할 것인지 등에 대한 세부 운영기준은 앞으로 하위법령 개정을 통해 마련되어야 합니다.

특히 햇빛소득마을이 전국적으로 확산되기 위해서는 우선접속이 선언적인 제도에 머물러서는 안 됩니다. 실제 계통 확보로 이어질 수 있도록 한전의 계통 운영체계, 공동접속설비 구축, 지역별 계통정보 공개 등이 함께 추진되어야 합니다. 주민들은 ‘우선접속이 가능하다’는 설명보다 ‘언제 접속할 수 있는지’를 알고 싶어 합니다. 이러한 예측 가능성이 확보될 때 주민들의 투자와 참여도 확대될 수 있습니다.

또 하나 주목해야 할 점은 우선접속은 출발점이지 최종 목표가 아니라는 것입니다. 우선접속은 발전설비를 계통에 연결하는 제도이며, 출력제어 문제나 전력시장 참여까지 해결하는 제도는 아닙니다. 따라서 앞으로는 우선접속 제도를 기반으로 공동접속설비, 배전망 투자, ESS 구축 등 후속 정책이 유기적으로 연계되어야만 주민주도형 재생에너지 정책이 실질적인 성과를 낼 수 있습니다.

국회가 마련한 우선접속의 법적 기반이 현장에서 실질적인 성과로 이어질 수 있도록 이제는 시행령과 운영기준을 조속히 마련하고, 햇빛소득마을이 안정적으로 계통에 접속할 수 있는 실행

1) 「국가기간 전력망 확충 특별법」, 「송·변전설비 주변지역의 보상 및 지원에 관한 법률」 참고

2) 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제2조제9호 및 같은 법 시행령 제2조에 근거

체계를 구축해야 합니다. 이것이 주민주도형 햇빛소득마을 정책을 성공시키기 위한 첫 번째 과제라고 생각합니다.

3. 두 번째 과제 : 배전망 ESS와 공동접속설비 구축을 통한 계통 혁신

우선접속 제도가 실질적인 성과를 거두기 위해서는 이를 뒷받침하는 전력계통 인프라가 함께 구축되어야 합니다. 현재 햇빛소득마을이 직면한 가장 큰 현실적 과제는 계통 부족과 출력제어 확대이며, 이러한 문제를 해결하지 않고서는 우선접속 제도의 실효성도 확보하기 어렵습니다.

최근 정부는 기존의 '마을별 ESS 구축' 구상에서 '배전망 ESS 구축'으로 정책 방향을 전환하고 있습니다. 저는 이러한 방향 전환을 매우 긍정적으로 평가합니다. 개별 마을마다 ESS를 설치하는 방식은 투자비와 유지관리 비용이 크고 운영 전문성 확보에도 한계가 있습니다. 반면 배전망 단위의 ESS는 여러 마을이 공동으로 활용할 수 있어 계통 운영의 효율성을 높이고, 출력제어 완화와 재생에너지 수용성 확대에도 보다 효과적으로 대응할 수 있습니다.

그러나 정책 방향이 제시된 것만으로 충분하지는 않습니다. 이제는 배전망 ESS가 실제로 어떻게 구축되고 운영될 것인지에 대한 구체적인 실행계획이 필요합니다.

첫째, 배전망 ESS의 구축 주체와 운영 주체를 명확히 할 필요가 있습니다. 공공이 구축할 것인지, 민간 VPP 사업자가 운영할 것인지, 또는 공공과 민간이 어떤 역할을 분담할 것인지에 대한 정책 방향이 제시되어야 합니다.

둘째, ESS 운영을 통해 발생하는 편익과 수익이 지역사회와 어떻게 공유될 것인지에 대한 원칙도 마련되어야 합니다. 주민들은 단순히 계통 접속만을 원하는 것이 아니라, 주민주도형 에너지전환의 성과가 지역사회에 환원되기를 기대하고 있습니다. 따라서 배전망 ESS 역시 지역사회와의 이익공유 체계를 함께 설계할 필요가 있습니다.

셋째, 공동접속설비와 배전망 ESS를 하나의 통합된 계통 인프라로 구축해야 합니다. 최근 전기사업법 개정을 통해 공동접속설비의 법적 기반도 마련되었습니다. 앞으로는 공동접속설비를 통해 여러 햇빛소득마을이 하나의 계통에 효율적으로 연결되고, 배전망 ESS가 이를 안정적으로 운영하는 체계를 구축해야 합니다. 우선접속, 공동접속설비, 배전망 ESS는 각각 별개의 정책이 아니라 하나의 통합된 실행체계로 설계될 필요가 있습니다.

무엇보다 중요한 것은 ESS를 단순한 저장장치로만 인식해서는 안 된다는 점입니다. 앞으로 ESS는 주민주도형 재생에너지의 계통 안정성을 확보하고, 재생에너지 수용성을 높이며, 향후 전력시장 참여를 가능하게 하는 핵심 기반시설이 될 것입니다. 다시 말해 ESS는 태양광 발전을 보조하는 설비가 아니라 주민주도형 에너지전환을 가능하게 하는 새로운 전력 인프라라고 할 수 있습니다.

앞으로 정부는 배전망 ESS 구축 로드맵을 보다 구체적으로 제시할 필요가 있습니다. 어느 지역부터 구축할 것인지, 햇빛소득마을과 어떻게 연계할 것인지, 우선접속과 출력제어 문제를 어떻게 개선할 것인지에 대한 명확한 계획이 제시될 때 주민들의 신뢰도 함께 높아질 것입니다.

결국 우선접속이 주민주도형 재생에너지의 '출발점'이라면, 배전망 ESS와 공동접속설비는 이를 지속가능하게 만드는 '실행 기반'입니다. 이제는 발전설비를 지원하는 정책을 넘어 주민이 안심하고 참여할 수 있는 계통 인프라를 구축하는 것이 햇빛소득마을 정책의 두 번째 핵심 과제가 되어야 합니다.

4. 세 번째 과제 : 시군·광역 단위 네트워크와 VPP 기반 시장참여

햇빛소득마을 정책이 지속가능하게 발전하기 위해서는 이제 개별 마을 단위의 사업을 넘어 보다 넓은 지역 단위의 협력체계로 발전할 필요가 있습니다. 현재의 마을 단위 사업모델은 주민참여와 공동체 형성에는 효과적이지만, 계통 운영, 전문인력 확보, 유지관리, 전력시장 대응 등에서는 일정한 한계를 가질 수밖에 없습니다.

특히 앞으로 재생에너지 시장은 단순히 전기를 생산하는 시대를 넘어 생산과 저장, 거래를 통합적으로 운영하는 방향으로 빠르게 변화하고 있습니다. 이러한 변화 속에서 개별 마을이 각각 시장에 대응하기에는 기술적·경제적 한계가 존재합니다.

따라서 앞으로는 개별 마을을 기반으로 하되 시군 단위의 연합체와 광역 단위의 공동 운영체계를 구축하는 방향으로 정책이 발전해야 합니다. 여러 햇빛소득마을이 공동으로 계통을 관리하고, ESS를 활용하며, 운영 전문성을 공유할 수 있는 지역 단위 협력체계가 마련될 때 규모의 경제와 운영 효율성을 동시에 확보할 수 있습니다.

이러한 지역 단위 협력체계는 향후 VPP(가상발전소) 구축으로 자연스럽게 이어질 수 있습니다. VPP는 여러 분산형 발전설비와 ESS를 하나의 발전소처럼 통합하여 운영하는 시스템입니다. 햇빛소득마을 역시 개별 발전소로 머무르는 것이 아니라 시군과 광역 단위에서 여러 마을이 하나의 에너지 네트워크를 구성할 때 전력시장 참여의 새로운 가능성이 열릴 것입니다.

이는 단순히 전기를 판매하는 방식의 변화만을 의미하지 않습니다. VPP 기반 운영체계는 출력 제어 대응 능력을 높이고, 계통 운영의 안정성을 확보하며, 향후 직접 PPA와 같은 새로운 전력시장에도 참여할 수 있는 기반이 됩니다. 다시 말해 햇빛소득마을은 정부 지원사업의 대상에서 벗어나 스스로 시장에 참여하고 경쟁력을 갖추는 지역 에너지 주체로 성장할 수 있습니다.

이 과정에서 중요한 것은 마을 간 경쟁이 아니라 협력입니다. 개별 마을이 각각 ESS를 구축하고 전문인력을 확보하는 것은 현실적으로 쉽지 않습니다. 그러나 시군 단위의 공동 운영조직과 광역 단위의 통합 플랫폼이 구축된다면 계통 운영, 유지관리, 시장 참여를 보다 효율적으로 추진할 수 있습니다. 이는 주민 부담을 줄이면서도 정책의 지속가능성을 높이는 방향이 될 것입니다.

나아가 이러한 네트워크는 에너지 분야에만 머물지 않을 것입니다. 햇빛소득마을은 공동영농, 지역 먹거리, 주민복지, 지역순환경제와 연계될 때 비로소 농촌의 새로운 발전모델로 자리매김할 수 있습니다. 에너지 수익이 공동영농을 지원하고, 공동영농이 지역 일자리를 만들며, 지역경제와 주민복지가 함께 성장하는 선순환 구조를 만들어야 합니다. 이러한 통합적 접근이야말로 주민주도형 햇빛소득마을의 지속가능성을 높이는 핵심 전략이라고 생각합니다.

결국 앞으로의 목표는 햇빛소득마을을 개별 발전사업으로 확산하는 것이 아니라, 시군과 광역 단위의 에너지 네트워크를 구축하여 지역이 스스로 에너지를 생산하고 관리하며 시장에 참여하는 새로운 지역 에너지 플랫폼으로 발전시키는 것입니다. 이것이 주민주도형 에너지전환이 한 단계 더 도약하기 위한 세 번째 과제라고 생각합니다.

5. 주민주도형 햇빛소득마을의 실행체계 구축을 위한 다섯 가지 제안

앞서 말씀드린 내용을 종합하면, 앞으로 햇빛소득마을 정책은 개별 사업을 지원하는 단계에서 벗어나 주민주도형 에너지전환을 뒷받침하는 실행체계를 구축하는 방향으로 발전해야 합니다. 이를 위해 다음 다섯 가지 정책 과제를 제안드리고자 합니다.

첫째, 우선접속 제도의 실효성을 확보하기 위한 시행령과 운영기준을 조속히 마련해야 합니다.

국회는 전기사업법과 분산에너지 활성화 특별법 개정을 통해 주민참여형 재생에너지 사업에

대한 우선접속의 법적 근거를 마련하였습니다. 이제는 시행령과 운영기준을 통해 우선접속 대상과 절차, 계통 운영방식 등을 구체화하여 현장에서 실제로 체감할 수 있는 제도로 발전시켜야 합니다. 주민들은 ‘우선접속이 가능하다’는 선언보다 ‘언제, 어떤 절차로 접속할 수 있는가’를 알고 싶어 합니다.

둘째, 공동접속설비와 배전망 ESS를 국가 차원의 핵심 인프라로 구축해야 합니다.

출력제어가 확대되는 상황에서 우선접속만으로는 충분하지 않습니다. 공동접속설비와 배전망 ESS는 주민주도형 재생에너지의 계통 수용성을 높이는 핵심 기반시설입니다. 구축 일정과 운영 체계, 비용 부담, 지역사회 편익 공유 방안 등을 포함한 중장기 로드맵을 마련하여 햇빛소득마을 정책과 연계할 필요가 있습니다.

셋째, 시군과 광역 단위의 공동 운영체계를 구축하고 VPP 기반 시장참여를 준비해야 합니다.

햇빛소득마을의 미래는 개별 마을이 각각 운영되는 구조에 머물러서는 안 됩니다. 시군 단위의 연합체, 광역 단위 공동법인, 공동 ESS 운영체계를 구축하고, 이를 기반으로 VPP와 직접 PPA 등 새로운 전력시장에 참여할 수 있는 전략을 단계적으로 마련해야 합니다. 정부 지원사업의 대상에서 벗어나 시장의 주체로 성장할 수 있는 기반을 만들어야 합니다.

넷째, 공동영농과 지역순환경제를 연계한 통합 정책으로 발전시켜야 합니다.

햇빛소득마을은 에너지 정책만으로 완성되지 않습니다. (공동)영농, 영농형태양광, 지역 먹거리 체계, 주민복지, 지역경제 활성화와 연계될 때 비로소 농촌의 지속가능한 발전모델이 될 수 있습니다. 에너지 수익이 공동영농과 지역공동체를 지원하고, 다시 지역경제를 활성화하는 선순환 구조를 정책적으로 설계해야 합니다.

다섯째, 주민주도형 햇빛소득마을을 국가 에너지전환과 농촌정책을 연결하는 지역 에너지 플랫폼으로 육성해야 합니다.

앞으로 햇빛소득마을은 단순한 태양광 사업이 아니라 지역이 스스로 에너지를 생산하고 관리하며 시장에 참여하는 지역 에너지 플랫폼으로 발전해야 합니다. 이를 위해 중앙정부와 지방정부, 중간지원조직, 주민협동조합, 전력시장 전문기관이 함께 참여하는 협력체계를 구축하고, 정책과 제도를 지속적으로 개선해 나가야 합니다.

마지막으로 한 가지를 강조드리고 싶습니다.

햇빛소득마을의 성패는 앞으로 몇 개의 발전소를 더 설치하느냐에 달려 있지 않습니다. 주민이 스스로 에너지를 생산하고, 전력망에 안정적으로 연결되며, 시장에 참여하고, 그 수익을 다시 지역사회에 환원하는 지속가능한 시스템을 구축하느냐에 달려 있습니다.

국회는 이미 우선접속을 통해 제도적 출발점을 마련하였습니다. 이제는 정부와 지자체, 그리고 지역사회가 함께 입법의 성과를 현장의 성과로 연결하는 실행체계를 구축해야 할 때입니다. 그것이 주민이 진정한 주인이 되는 햇빛소득마을을 실현하는 길이며, 농촌의 새로운 에너지전환 모델을 만들어 가는 출발점이 될 것이라고 생각합니다.

햇빛소득마을 사업 추진현황

허정민 햇빛소득마을추진단 기반조성과장

1. 사업 기본방향

- 주민이 주도하고 지역이 함께 혜택을 공유하는 사업구조 구축
 - 기획·운영·수익 활용까지 마을 주민이 공동체 합의를 바탕으로 추진
- 비용 합리화와 지역 밀착지원을 통해 실행력 있는 사업기반 마련
 - 비용 절감, 안정적 수익 기반 확충을 통해 지속가능한 사업구조 정립
 - ‘민관합동 현장지원단*’을 운영하여 지역내 사업 조기안착 지원
 - * 광역+기초 지방정부, 지방환경청, 에너지공단, 한전, 농어촌공사, 수자원공사, 전기안전공사 등 + 사회연대경제조직 (기관별 담당자 지정 → 전주기 원스톱 현장지원 체계 구축)
- 유희부지를 활용한 분산형 태양광 보급을 통해 전국 확산기반 조성
 - 국가, 지역 차원에서 에너지 자립도를 높이고 탄소중립에도 기여
 - 준비된 지역부터 성공사례를 조기 창출하고, 단계적 확산체계* 구축
 - * 사업준비도를 고려해 연내 준공가능 마을 선정, 보완필요 마을은 컨설팅후 차기 사업과 연계

< 사업 개요 >

- ▲ **(사업주체)** 행정리 기반 마을 주민 10인 이상으로 구성된 협동조합 (일반·사회적)
 - * 사업신청 : 협동조합 또는 사회적 협동조합이 사업을 주관하고, 관할 기초 지방정부가 협력하여 신청, 필요시 사회연대경제조직 또는 중간지원조직 전문가도 협력을 통해 참여 가능
- ▲ **(사업운영)** 마을공동체가 정관 규정, 마을총회 등 주민 동의를 얻어서 의사결정
- ▲ **(수익활용)** 정관 및 주민들 의사에 따라 공동체 복지, 개인배분(지역화폐) 등 자율 활용
- ▲ **(시설용량)** 공공부지, 마을부지 중심으로 300kW ~ 1MW 규모의 태양광 설치
- ▲ **(현장지원)** 기초 지방정부도 컨소시엄에 참여, 민관합동 현장지원단 지원체계 구축
- ▲ **(산업기여)** 햇빛소득마을에는 모듈, 인버터 등 국내 생산 기자재 활용을 원칙화

2. 주요 지원방안

- **(사업신청 지원)** 민관합동 현장지원단, 사회연대경제조직 또는 중간지원조직, ReSCO 등을 통해 마을 여건에 맞는 준비 지원
- **(부지발굴 지원)** 시도별 햇빛소득마을 부지자원(저수지 등 6종*) 발굴정보 및 활용방법 제공 완료(5월, 시도·공공기관)
 - * 저수지, 비축농지, 폐교, 고속도로 폐도·비탈면, 폐철도
 - 저수지, 비축농지, 폐교, 고속도로(폐도, 비탈면) 등 태양광 설치가능한 부지 정보를 제공 및 활용 가능한 국공유지 지속 발굴 추진
- **(금융 지원)** 초기 설치 투자비 지원(85%)하고, 지방소멸대응기금, 지방정부 보조금, 수계기금 등 보조금 등 다양한 자원 활용 유도
 - 용자지원(85%) 관련 5년거치 10년분할 상환 외에 1년 거치 19년 분할 상환 도입
 - * 인구감소지역에서 태양광사업시 취득세 100%, 재산세도 5년간 100%, 향후 3년간 50% 면제
- **(계통연계 지원)** 신청 단계에서 개별 마을들에 대한 전력계통 연계가능여부를 검토하여 **접속 방안을 안내 중** (한전 각 지역본부)
 - 법 개정*을 통해 우선 접속을 지원, 법 개정 이전이라도 ESS 연계 계통접속 등 지원

* 전기사업법, 분산에너지특별법 개정 추진 중(국회상임위 통과, 5.19)

3. 1차 공모신청(~5.31) 접수결과 및 향후 계획

- ☐ '26년 1차(~5.31) 접수결과 11개 시·도(61개 시·군) 129건 공모 신청
- ☐ 햇빛소득마을 신청사업에 대해 공정하고 전문적 평가를 위해 **평가위원회 구성·운영 및 7월말 선정결과 발표**
- * 2차 공모신청은 7월말까지 접수, 9월말 선정결과 발표 예정

■ 주민 갈등을 해소하고 마을이 주인이 되기 위해 개선해야 할 점 ■

전주영 여주 구양리 이장

1) 마을회를 “비법인사단”이 아니라 공적인 단체로 명확히 규정

<지방자치법>

제3조(지방자치단체의 법인격과 관할) ① 지방자치단체는 법인으로 한다.

③ 제2조제1항제2호에 따른 시 중 인구 50만 이상의 시에는 자치구가 아닌 구를 둘 수 있고, 군에는 읍·면을 두며, 시와 구(자치구를 포함한다)에는 동을, 읍·면에는 리를 둔다. <개정 2026. 3. 5.>

<지방자치법 시행령>

제81조(이장 및 통장의 임명) ① 법 제7조제5항에 따른 행정동의 통에는 통장을 두고, 법 제7조제6항에 따른 읍·면의 행정리에는 이장을 둔다.

② 제1항에 따른 이장 및 통장은 주민의 신망이 두터운 사람 중에서 해당 지방자치단체의 규칙으로 정하는 바에 따라 읍장·면장·동장이 임명한다.

2) 마을회와 협동조합과의 관계 문제 정립

- ① 마을회의 사업인가? 협동조합 사업인가?
- ② 의사결정은 어디서하고 수익은 어떻게 사용해야 하나?
- ③ 마을회 산하의 실행조직으로 명확히 규정

3) 전국 마을의 정관을 “마을회 정관례”로 법적으로 표준화 · 일원화

- ① 마을회의 성격 규정
- ② 회원의 자격과 권리 규정
- ③ 마을회 산하 법인설립과 마을회와의 관계 규정
- ④ 임원의 자격 · 임기 · 선출 방식 규정
- ⑤ 의사결정에 관한 규정
- ⑥ 자산관리에 관한 규정
- ⑦ 기 타

토론문

“마을이 주인이 되는 햇빛소득마을 과제점검 토론회”를 위한 토론문

송재일(명지대학교 법학과)

먼저 햇살 아름다운 7월에 “마을이 주인이 되는 햇빛소득마을 과제점검 토론회”를 정성껏 마련해주신 여러분들과, 귀한 주제로 발표해주신 서울대학교환경에너지법정책센터의 지현영변호사님과 햇빛배당전국네트워크의 김동규 사무처장님의 노고에 감사드립니다.

지변호사님은 “마을이 주인이 되는 햇빛소득마을 거버넌스 제언”이란 주제로, 그리고 김동규 사무처장님은 “2026 햇빛소득마을 당면 과제와 향후 전략 제언”이란 주제로 우리나라 햇빛소득마을 사업과 관련된 쟁점을 구체적으로 비교 분석한 다음 창의적인 해결방법도 모색하고 있습니다.

발표를 통해 저도 많이 배웠으며, 두 분 발표자의 문제의식과 의견에 대부분 공감하는 바이며, 궁금한 점 몇 가지를 여쭙보는 것으로 토론에 갈음하고자 합니다.

1. 먼저 발표문은 마을이 주인이 되는 햇빛소득마을사업을 음미합니다. 그런데 이 사업은 단순한 ‘재생에너지 발전소 확산’을 위한 프로젝트가 아니라, 공동체 에너지 생산이라는 자산 기반의 사업을 통해 주민자치와 공동체 경제활동을 활성화하는 ‘사회연대경제’의 마중물로 기획되었고, 이러한 이유로 (사회적) 협동조합이 사업의 주체임에도 마을자치규약에 따른 총회 승인과 70% 이상 주민 동의를 요구하고, 그 수익을 마을에 환원하도록 하는 데에서 구조적 리스크가 있다고 지적합니다. 타당하다고 봅니다.

생각건대, 주인이 된다는 것은 스스로 소유권, 통제권, 수익권을 갖는다는 뜻입니다. 법적으로도 소유권은 사용권능, 수익권능, 처분권능을 단순히 합친 것이 아닌 모든 권능의 근거가 되는 완전한 권리로서 전면성과 포괄성을 가집니다.

미국 농무부(USDA)의 협동조합원칙에서도 협동조합의 사업 이용자인 조합원이 소유권, 통제권, 수익권을 향유한다고 하면서, (1) **이용자 소유원칙(user-owner principle)**: 출자 (2) **이용자 통제원칙(user-control principle)**: 민주적 의사결정-그 방식은 1인1표 또는 비례투표 중 선택 가능 (3) **이용자 수익원칙(user-benefits principle)**: 원가주의(무수익원칙-수익은 내부유보), 이용고배당, 출자상환 등 세 가지 원칙을 확고히 하였습니다.

문제는 햇빛소득마을사업의 정부 지침은 협동조합원칙과 맞지 않는다는 점에

물론 근본적인 해결방법은 구성원의 이질화를 극복하는 것 또는 구성원의 공동의 필요(Common needs)가 무엇인지 찾아 정관 등 내부규범에 반영하고 끊임 없이 사업 추진시 반영하는 것입니다.

3. 발표문에서 다양한 국내외 사례를 들고 있는데, 장단점이 있고 상황이 다르기에 일률적으로 무엇이 더 나은지 당장 채택할 수 있는지 판단하기에는 이르지만, 충분히 흥미할 만한 점들이 있다고 봅니다.

예를 들어 제주도 사례에서는 육지와 다른 마을의 특성이 있습니다. 제주도의 행정리는 상당히 규모화되어 있으며 체계적이며 사무실이나 직원 등 물적 인적 설비를 갖추고 있습니다. 따라서 햇빛소득마을사업도 각 마을마다 그 특성이나 역량이 다른 만큼 이를 고려하여 다르게 취급하는 것이 중요하다고 봅니다.

독일사례에서 마을은 조합계약으로 본다는 점도 흥미로운 것 같습니다. 우리나라의 총유 법리가 중세 게르만 관습법에서 나온 것을 일본 학자들이 소개했다는 점을 염두에 두면, 오늘날 독일민법은 총유를 받아들이지 않은 까닭이 있을 것 같습니다. 독일사례가 좀 더 직관적으로 이해가 더 잘 되고, 우리나라와 같은 복잡한 법적 문제를 양상하지 않아서 참고하면 좋을 것 같습니다.

한편 영국에서는 신탁의 법리가 널리 활용되고 있는 것 같고요. 우리나라에서 신탁은 아무나 할 수 있는 것이 아니며, 신탁사업을 할 수 있는 일정한 금융기관으로 한정되어 있습니다. 그리고 영미법에서 발원하고 잘 되고 있는 신탁의 법리는 신탁자가 수탁자에게 법적 소유권을 이전하고 수익자가 되는 제3자는 사실상 소유권을 갖는 구조인데, 우리는 신탁자가 스스로 수익자가 되는 구조도 용인하기에 순수한 신탁법리와는 거리가 조금 있습니다. 그래서 햇빛소득마을 사업처럼 공익을 위한 신탁에서 효과를 발휘하려면 신탁법을 개정할 필요성도 있어 보입니다.

궁금한 점은 이렇듯 독일과 영국 등 외국에서는 상대적으로 우리나라와 같은 마을과 협동조합간의 갈등이 덜한지 어떻게 해결해 왔는지 등입니다.

4. 다시 한번 귀한 발표를 해주신 지현영변호사님과 김동규 사무처장님께 깊이 감사드리며, 자유롭게 고견을 말씀해 주시기 바랍니다.

MEMO

[illegible]

[illegible]

MEMO

[illegible]

[illegible]