
연안지역 이익공유 사례 및 쟁점 분석

황재희·최일선·이슬기·김예림·최석문·김지윤



한국해양수산개발원
KOREA MARITIME INSTITUTE

저자	황재희, 최일선, 이슬기, 김예림, 최석문, 김지윤			
내부연구진	연구책임자	황재희	한국해양수산개발원	경제전략연구본부 전문연구원
	공동연구원	최일선	한국해양수산개발원	경제전략연구본부 부연구위원
	공동연구원	이슬기	한국해양수산개발원	경제전략연구본부 전문연구원
	공동연구원	김예림	한국해양수산개발원	경제전략연구본부 연구원
	공동연구원	최석문	한국해양수산개발원	해양연구본부 전문연구원
	공동연구원	김지윤	한국해양수산개발원	해양연구본부 전문연구원

연구기간 2022. 4. ~ 2022. 10.

산·학·연·정 연구자문위원 김민수 한국해양수산개발원 경제전략연구본부장
구형수 국토연구원 국토환경·자원연구본부 부연구위원
정태균 전라남도 섬발전지원센터 섬전문위원

※ 순서는 산·학·연·정 순임

목차

01 | 분석 개요 _1

02 | 지역 이익공유 개념과 수단 _5

제1절 이익공유 개념 검토	5
1. 이론 및 지역 이슈	5
2. 연안·섬 지역 이익공유 개념	9
3. SNS 기반 이익공유 관련 인식 조사	13
제2절 이익공유 수단 분석	18
1. 제도적 수단	18
2. 비제도적 수단	35

03 | 연안·섬 이익공유 사례 _41

제1절 수산·어업 부문	41
1. 보령 장고도: 해삼 기본소득	41
2. 태안 만수동마을: 바지락 연금	45
제2절 에너지 부문	53
1. 제주 탐라해상풍력발전: 이익공유화 제도	53
2. 신안 안좌도: 햇빛연금	59
제3절 마을운영 부문	65
1. 신안 반월·박지도: 퍼플섬	65
2. 신안 임자도: 임자만났네 협동조합	70
제4절 지역연계 부문	74
1. 여촌지역 공익직불제	74
2. 고향사랑 기부제	79

04	주요 쟁점과 과제 _85	
	제1절 분석결과 요약	85
	제2절 쟁점 사항과 후속 과제	91

참고문헌 _101

표 목차

〈표 2-1〉 이익공유 연관어 워드클라우드 및 언급량 순위	14
〈표 2-2〉 연안·섬 지역 이익공유 연관어 워드클라우드 및 언급량	16
〈표 2-3〉 연안·섬 지역 이익공유 연관어 차트 및 언급량	17
〈표 2-4〉 농업·임업·수산직불제의 유형 비교	24
〈표 2-5〉 경기도 내 각 시·군 농민기본소득 지원 조례 주요 내용	28
〈표 2-6〉 해상풍력발전사업 이익공유 관련 조례 현황	32
〈표 3-1〉 장고도의 해삼 기본소득 요약	44
〈표 3-2〉 만수동마을 위치와 마을 양식장 현황	46
〈표 3-3〉 만수동 마을 위치와 주요 소득원	47
〈표 3-4〉 만수동 마을의 바지락 연금 요약	49
〈표 3-5〉 제주 탐라해상풍력발전 사업 개요	54
〈표 3-6〉 전남 신안 태양광발전소 사업 개요	60
〈표 3-7〉 퍼플섬 「가고 싶은 섬」 관련 법인 현황	67
〈표 3-8〉 퍼플섬 관광객 추이	69
〈표 3-9〉 수산자원보호 직불제 기본의무	77
〈표 3-10〉 고향사랑기부제 주요 내용	82
〈표 4-1〉 사례 분석 결과 요약	88

그림 목차

〈그림 1-1〉 섬의 지역적 가치에 대한 인식 조사 결과	2
〈그림 2-1〉 공유지의 비극으로서 연승어업 어선의 수산자원 남획 사례	10
〈그림 2-2〉 이익공유 관련 언급량 추이('21)	14
〈그림 2-3〉 전국 농어민수당 지급 현황	25
〈그림 2-4〉 농민기본소득 지급 금액	29
〈그림 2-5〉 농민기본소득위원회 3단계 검증 절차	31
〈그림 2-7〉 제주시 북동부의 마을 공동어장('19 기준)	36
〈그림 3-1〉 장고도 위치	42
〈그림 3-2〉 장고도 사례가 소개된 책	45
〈그림 3-3〉 장고도 전경	45
〈그림 3-4〉 제 13회 어촌마을 전진대회 대상	52
〈그림 3-5〉 자라도 태양광 발전사업 이익공유제 개념도	61
〈그림 3-6〉 퍼플섬 조성 현황	65
〈그림 3-7〉 퍼플섬 관광사업 내용	66
〈그림 3-8〉 신안군관광협의회 조직 구성	68
〈그림 3-9〉 해외 언론의 퍼플섬 소개	69
〈그림 3-10〉 임자도 위치	70
〈그림 3-11〉 임자만났네 협동조합의 주요 시설	71
〈그림 3-12〉 임자만났네 마을의 주요 관광사업	72
〈그림 3-13〉 임자만났네 마을의 살아보기 프로젝트 참가 현황	73
〈그림 3-14〉 수산업·어촌의 공익기능	74
〈그림 3-15〉 조건불리지역 직불제 지급기준	76
〈그림 3-16〉 경영이양 직불제 지급기준	77
〈그림 3-17〉 수산자원보호 직불제 지급기준	78
〈그림 3-18〉 고향사랑기부제 추진배경 및 원리	80
〈그림 3-19〉 고향사랑기부제 운영절차	82
〈그림 3-20〉 일본 고향세 기부 연도별 현황	83

〈그림 4-1〉 연안지역 이익공유의 개념 요약	86
〈그림 4-2〉 연안지역 이익공유 수단 요약	87
〈그림 4-3〉 독일 에너지 협동조합의 이익공유 참여(투자) 이유	97

01

분석 개요

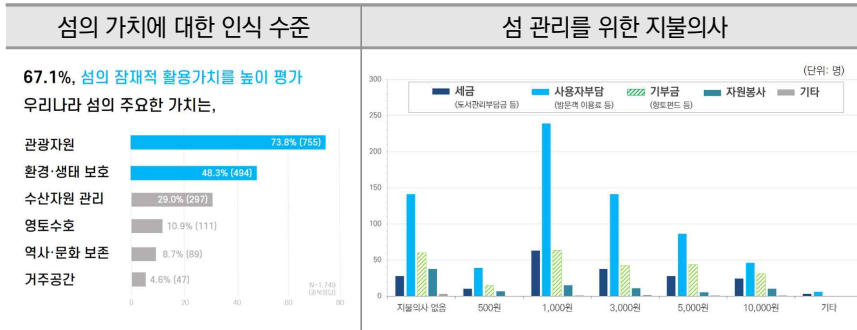
연안은 해양 이용의 거점이자 국민의 생활 공간으로서 지역사회 활성화의 다원적 가치를 보유하고 있다. 우리나라 인구의 28.3%(‘22), GRDP 총합의 33.7%(‘19)를 차지하는 연안은 경제, 문화, 환경, 과학, 안보 등 해양자원을 기반으로 한 다양한 공간적 가치를 지닌다.¹⁾ 한편 이러한 연안에서는 인구감소와 지역경제 쇠퇴, 특화산업의 경기 부진 등 지역사회 침체로 인한 다원적·공익적 가치의 보존 문제가 대두되고 있다.

최근 연안에서는 지역사회 활력 제고를 통한 연안·해양 공유자원 관리와 보존의 중요성이 강조된다. 공유자원 관리 중심의 연안 지역사회 활성화는 해양자원을 기반으로 한 지역의 다원적 가치 극대화에 긍정적으로 작용하기 때문이다.²⁾ 중장기적으로는 다원적 가치의 활용과 보전에 소요되는 사회경제적 비용 저감에도 기여한다. 우리나라는 이렇듯 연안이 지니는 지역적 가치를 높이 평가하고, 해당 가치의 관리 및 활용에 대한 국민적 공감대가 형성되어 있다. 가령 섬 지역의 경우, 국민의 67.1%가 섬의 잠재적 활용가치를 높게 평가하고 있으며 77.9%는 섬의 가치 활용·보전을 위한 지불의사를 지니는 것으로 나타났다(<그림 1-1> 참조).

1) 황재희 외(2022, 발간예정) pp.45-48.

2) 류정근 외(2019), pp.68-78.

〈그림 1-1〉 섬의 지역적 가치에 대한 인식 조사 결과



자료: 황재희 외(2019) pp.10-12.

또한 연안지역에서는 해역이용의 외부효과를 고려한 지역사회 인센티브를 고안할 필요가 있다. 연안 지역사회가 보유하고 있거나 지리적으로 인접한 해양자원의 이용은 사용자(사업자, 정부, 국민 등) 중심의 배타적인 성격을 지닌다. 그러나 이용에 따르는 부정적 외부효과는 지역 주민의 사회적 비용으로 충당하고 있다.

일례로 해양공간에 대한 준설 및 매립사업은 토지소유자 또는 지자체 등 소유·감독권을 지닌 주체에게 이용금액을 지불한다. 반면 사업으로 인한 경제·사회·환경 변화는 지역사회에 광범위하게 영향을 미친다. 특히, 수산자원의 이동이나 어업활동 여건의 변화, 물리적 위험, 자연경관의 변화, 환경변화에 따른 이슈 등 부정적인 외부효과가 지역사회에 전가된다. 해수욕장을 찾는 국민들의 관광 소비 행위도 관련 수익 활동에 참여하는 주민이 아닌 경우에는 교통체증·환경오염·물가상승 등 부정적인 외부효과를 경험하게 되는 경우가 많다.

이러한 맥락에서 연안 지역사회 유지에 대한 책무와 보상 관점을 적용한 이익 분배의 특성을 분석할 필요가 있다. 연안 사회의 공동화 위기와 사회경제적 가치를 동시에 고려한다면, 해역이용으로 인한 부정적 외부효

과를 보전·상쇄하기 위해 지역사회와 관련 이익을 나누는 방안을 모색하는 것이 요구된다.

본 보고서는 연안 이익공유의 수단과 유관 사례, 제도적 쟁점을 분석하고 있다. 이를 통해 연안 지역사회 활성화와 지역 주도의 지속가능한 해양 가치 관리 방안에 시사점을 제공하고자 한다. 보고서의 구성은 다음과 같다. 먼저, 2장에서는 이익공유와 연안·해양자원의 특성에 대한 이론 검토를 통해 연안·섬 지역 이익공유의 개념을 정립한다. 이어 연안·섬 및 관련 지역에서 이익공유를 실현하기 위해 추진 중인 다양한 제도 및 비제도적 수단을 조사한다. 3장은 각 지역에서 추진하거나 정부 정책과 연계한 지역 이익공유 사례를 분석한다. 사례 분석은 수산·어업, 신재생에너지, 어촌·섬 마을 운영, 지역연계 부문으로 나누어 진행한다. 마지막 4장에서는 제도와 사례 분석결과를 요약하고 연안·섬 이익공유의 주요 쟁점사항과 과제를 도출 및 제안한다.

02

지역 이익공유 개념과 수단

제1절 이익공유 개념 검토

1. 이론 및 지역 이슈

사회 전반에 이익공유라는 표현이 통용되고 있다. 전방위적으로 합의된 개념 정의는 부재하나, 분야에 따라 성과공유, 수익공유, 이익환수, 초과이익공유, 사회공헌 등의 용어로 이익공유의 방식을 논한다.³⁾ 특히, 경제성장률로 대변되는 성장의 한계가 가시화 되면서 이익공유와 같이 이익의 총량을 분배하는 방식에 대한 관심이 증가하고 있다. 이러한 접근은 자원 투입 등 이윤 창출의 직접적인 행위자가 이익을 차지하고, 간접적인 행위자는 유관 활동에서 파생되는 외부효과로 편익을 확보하는 자본 축적의 기본 원리와는 다른 관점이다.

이익공유는 사회경제적 활동에서 발생한 경제적·비경제적 성과를 나누어 분배적 정의를 실현하는 방식 중 하나이다. 이익공유의 주체는 사회경제 활동의 직접적인 행위자이며, 대상은 전체 사회 또는 특정 집단·계층·지역

3) 일각에서는 공유경제(Sharing Economy)라는 용어로 이익공유 방식을 설명하고 있으나, 공유경제는 산출물의 분배보다는 산출물에 대한 협업·공동 소비를 의미하기 때문에 본 연구에서 제외

등으로 구체화 된다. 이러한 이익공유의 기저에는 공유재(공유지; Commons)의 개념과 상호이익(Mutual Advantage)의 원칙이 전제되어 있다.⁴⁾ 공유재는 비배제성과 경합성을 지닌 재화로, 다수가 이용하면서 특정인의 이용을 배제하기 어렵고 특정인의 재화 사용이 타인의 재화 사용을 제한하는 속성을 지닌다. Hardin(1968)은 이러한 공유재의 한계를 목동의 과잉 방목이 결과적으로 공유지를 황폐화 시킨다는 ‘공유지의 비극’ 모형을 통해 설명하고 있다.⁵⁾ 이에 따라 공유재 활용에는 공동선(Common Good)의 원리가 적용되어야 하며, 상호이익에 기반한 공평성을 바탕으로 산출물에 대한 정당한 분배를 추구해야 한다는 논리가 등장하였다.

현대 사회에서 어떤 재화가 공유재인지에 대한 명확한 정의는 사회적·법제적 맥락에 따라 일부 상이하다.⁶⁾ 그럼에도 불구하고 공동체적 방식으로 공유자원을 활용할 때 지속가능한 자원관리와 분배의 정의 실현이 가능하다는 논증은 사례를 통해 검증되어 왔다. 가령 일본의 산림 공동 소유, 스위스 목초지 공동 사용, 스페인의 우에트라 관개 제도, 터키 연안어장 운변제, 미국 캘리포니아의 지하수대 등이 공동체적 공유재 관리 사례로 제시된 바 있다.⁷⁾

민간부문에서도 조직이론을 바탕으로 이익공유의 합리성과 성과분배의 갈등관리 방안을 설명하고 있다. 대기업과 협력업체의 기업활동에서 발생한 지적자산을 해당 집단의 공유재로 인식하고⁸⁾, 협력관계의 기업 간 신뢰 구축이 가능하다면 이익공유를 통한 분배적 정의에 기여할 수 있다는 것이

4) 오스트롬(2010); 장동진(1992)

5) Hardin(1986), "Tragedy of the Commons", Science, 162(3859) December.의 내용을 오스트롬(2010)에서 재인용

6) 공유재에 대한 학술적 정의에도 불구하고, 사회와 관점에 따라 공유재를 경합성을 지니는 고갈성 천연자원으로 한정하는 것이 적절한지에 대한 논쟁 존재(배득중, 2004; 곽노완, 2017)

7) 오스트롬(2010); 김경돈·류석진(2011)

8) Hess & Ostrom(2007)에서도 재화의 비차감성에 대한 논지를 바탕으로 지식자산(원)이 공유재가 될 수 있음을 강조

다. 이론적으로는 협력관계를 조직의 경쟁 역량 제고 관점에서 바라보는 조직학습이론, 정보의 비대칭성과 불확실성 해소를 통한 거래비용 절감을 도모하는 거래비용이론, 일회적 정보교환보다는 지속가능한 상호작용과 거래관계 형성의 필요성을 강조하는 관계적 교환이론 등으로 공동체 관점의 이익공유를 다룬다.⁹⁾ 또한 이익공유가 자원의 의존으로 인해 형성되는 기업 간 권력관계를 심화시키거나 법적·사회적 압력에 따라 불가피하게 제도와 되고 있다는 이론으로 이익공유의 특성을 분석하기도 한다.

국제사회는 나고야 의정서(Nagoya Protocol)를 중심으로 자연자원 활용에 대한 국가 간 이익공유(ABS: Access and Benefit Sharing)의 책무를 규정하고 있다. 특히, 생물다양성의 보존에 주목하고 종의 다양성이 지니는 가치를 재평가함으로써 유전자원 제공국과 이용국 간 공정한 이익공유 조건을 명문화 한다.¹⁰⁾ 앞서 다룬 분배 이론과는 상이한 배경으로 이익공유 개념을 다루고 있으나, 개념 구현을 위한 과정과 결과는 동일선상에서 분석 가능하다. 또한 나고야 의정서 발효 이후에는 유전자원을 넘어 해양·담수자원, 산림자원, 에너지자원 등 지역과 국가의 경계를 넘는 자연자원을 활용하는 사업의 이익공유 필요성이 본격적으로 논의되고 있다.

국제규범의 발효와 더불어 해외에서는 지역사회 단위의 다양한 이익공유 체계를 협의 중이다. 자연자원 이용의 편익을 해당 지역사회에 환원하거나 공유하는 지역사회 이익공유 매커니즘(CBSM: Community Benefit Sharing Mechanism)이 등장했으며¹¹⁾, 사회계약 등의 방식을 차용하여 지역 자연자원에 대한 소유권과 이용권을 분리하고 있다. 신재생에너지 분

9) 김경묵(2013); 공호성·편해수(2018)

10) Schroeder(2006); 홍원경 외(2019); 「The Nagoya Protocol on Access and Benefit-sharing(2022): Article 1」 참조

The objective of this Protocol is the fair and equitable sharing of the benefits arising from the utilization of genetic resources, ... (후략).

11) Bonham et al.(2014); Clientearth 홈페이지(검색일: 2022.10.18.); Tina River 홈페이지(검색일: 2022.10.18)

야에서는 개발사업으로 인한 지역사회의 사회·환경적 비용을 추정하여 개발수익으로 보전하는 이익공유 프로그램이 도입되었다.¹²⁾ 수산 업계에서도 지속가능한 수산경제를 위해 지역사회 이익공유(CBS: Community Benefit Share) 활성화에 주력한다.¹³⁾

지역 단위의 이익공유는 우리나라에서도 주요한 논제로 떠오르고 있다. 이익공유 논의에서 언론의 집중적인 관심을 받는 분야는 민간기업의 성과·협력이익에 치중되어 있는 것이 현실이다. 그러나 지역사회에서도 자원 관리와 활용의 지속가능성을 목적으로 공동사업 또는 민간사업을 통한 이익공유를 꾸준히 시도해 왔다. 일반적으로 분배의 정의를 실현하는 과정에는 국가가 개입하지만¹⁴⁾, 지역사회 이익공유 체계에서는 경제활동의 직접 행위자와 지역 간 제도·비제도적 협의를 통해 분배 방식을 규정한다. 나아가 지역사회가 이익창출 활동에 참여함으로써 이익공유의 주체와 대상이 일부 일치하기도 한다.

지역사회 이익공유의 유형은 경제적 성과를 분배하는 방식에 따라 다양하게 구성된다.¹⁵⁾ 세부 유형은 ① 마을기금(Community Fund) 조성 ② 공동 소유권 ③ 피해 보상 ④ 현금성 이득 제공 ⑤ 현물 편익(Benefit-in-kind) 제공 ⑥ 지역주민 고용 ⑦ 생산물 가격 인하 ⑧ 간접 편익 제공 등이다.¹⁶⁾ 이 중 마을기금 조성과 공동 소유권 또는 사용권·소유권 분리를 통한 주민참여는 공동체의 지속가능한 공유재 관리 유형으로 주목받고 있다.¹⁷⁾ 여타 현금·현물 보상이나 세금 환급, 생산물 구매가격 인하 등의 이익공유 방식은 분배과정이 다소 수월함에도 불구하고, 공동체의 참여도와 지속가능성이 낮다는 한계가 있다.

12) 「A Guide for Renewable Energy Developers」(호주 빅토리아 주정부, 2017)

13) Squires & Wiber(2018); Daniela Diz(2015)

14) 권정임·강남훈(2018)

15) 현재 논의되고 있는 이익공유 유형은 사회·환경 등 비경제적 측면보다는 경제적 측면에 치중

16) 이경민·윤순진(2018) 참고

17) Ernst & Young Australia(2014); Action Renewables(2015)

이러한 지역 이익공유 논의는 지역의 공유재산·자원을 활용하면서 특정 공간범위에 대한 사회경제적 파급효과가 큰 사업을 중심으로 활성화 되어 있다. 특히, 경제적 측면뿐만 아니라 지역주민의 주거여건과 환경요인 등 사회적 측면에 광범위한 외부효과를 산출하는 사례에 이익공유 방식을 논의·도입하는 경우가 많다.

일례로 최근에는 에너지 분야에서 지역사회의 이익공유 개념이 주로 언급된다. 특히, 민간사업자, 지역주민, 지방정부가 참여하는 신재생에너지의 이익공유 모델은 발전사업의 대표적인 주민 수용성 강화 방안으로 꼽힌다.¹⁸⁾ 도시계획 분야에서도 계획변경에 따라 개발사업자가 확보한 우발이익(planning gain)을 공공기여의 형태로 지역에 환원하는 이익공유 방식을 논의 중이다.¹⁹⁾ 기부채납과 개발이익 환수의 성격이 혼재된 공공기여는 지구단위계획구역 안팎으로 공간적 범위를 유연하게 조정할 수 있다는 점에서 취약지역의 생활기반시설 개선을 통해 분배의 정의를 실현할 수 있는 방안으로 거론된다.

2. 연안·섬 지역 이익공유 개념

연안지역의 대표적인 자연자원인 해양자원은 “생물자원, 비생물자원, 공간 등 인간생활에 필요한 해양의 모든 자원”을 총칭한다.²⁰⁾ 자연 상태의 해양 자원은 모두에게 개방되어 있으며, 규제 없이 사용 가능하다. 이렇듯 비배제성과 경합성을 지니는 해양자원은 특정 개인이나 집단의 소유물로 인정되지 않는다. 또한 자연조건을 따라 이동하는 자원 이동의 특성에 따라 광범위하게는 특정 국가에 귀속되지 않는 국제 공유재로 인식되기도 한다.²¹⁾

18) 정성삼·이승문(2018). 이익공유형 신재생에너지 사업은 주민수익모델로도 지칭

19) 구형수 외(2021)

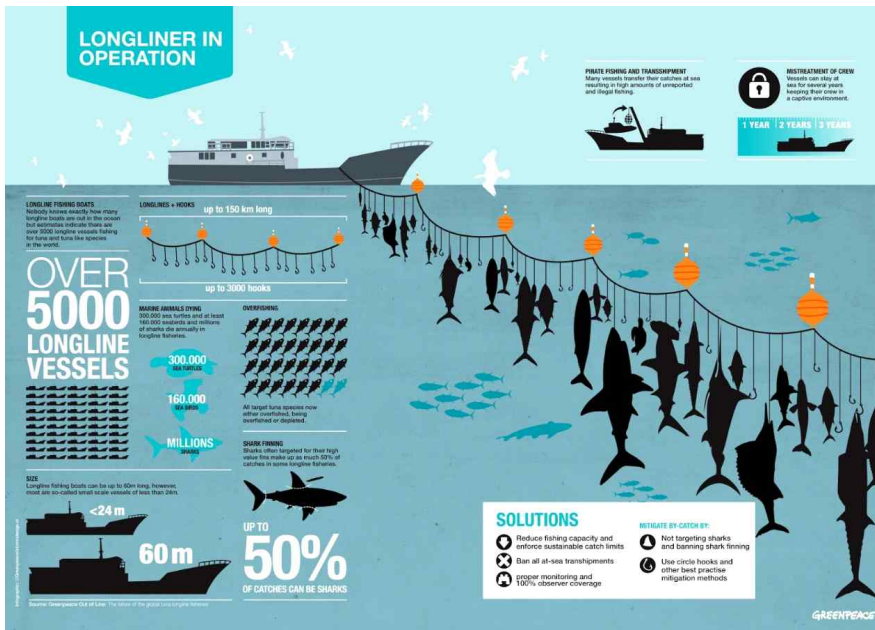
20) 한국민족문화대백과사전 홈페이지(검색일: 2022.10.18)

그러나 효과적인 자원 관리가 수반되지 않는다면 공유재로서 해양자원은 앞서 논의한 ‘공유지의 비극’에 직면할 개연성이 높다. ‘모두의 재산은 누구의 재산도 아니’기에 자원의 남용과 선점, 부정한 방식의 사유화 등으로 인해 고갈될 수 있기 때문이다. 더욱이 해양자원은 공간적 범위가 넓어 효율적인 관리가 어려우면서도 기술 발전에 따라 사용자의 접근성은 점차 향상되고 있다는 점에서 공유지의 비극이 우려되는 재화이다.

“바로 여기에 비극이 있다. ... 공유지는 누구나 자유롭게 사용한 다(고 믿고 있다). 그리고 각자 자신의 이익만 추구하여 모두가 파국을 향해 달린다.”

- Hardin(1968) p.1244를 오스트롬(2010)에서 재인용

〈그림 2-1〉 공유지의 비극으로서 연승어업 어선의 수산자원 남획 사례



자료: 그린피스(Green Peace)의 자료를 한겨레신문(2019.11.8)에서 재인용

21) Scroos(1988); Abhold et al.(2019)

이러한 해양자원 관리의 어려움은 외부효과(externality)로 인해 발생한다. 공유재적 성격을 지니는 해양자원을 소비하는 행위에서는 필연적으로 타인에게 영향을 미치는 외부효과가 나타난다. 유한한 자원으로써 해양자원의 소비는 경합성을 지니지만, 비용 문제와 자원 이동의 자연성으로 인해 배제의 원칙을 적용하기 어렵기 때문이다. 즉, 누구나 이용할 수 있지만 누군가 이용할 때 타인의 사용에 제약을 주는 방식이다. 이러한 해양자원의 속성으로 인해 어장(fishing ground), 미역밭(곽전; 藷田) 등 연안 인근의 수산자원 관리는 공유재의 딜레마를 설명하는 사례로 다수 언급되고 있다.²²⁾

특히, 해양자원의 활용은 공간적으로 연안해역·육역을 통해 연안 지역사회 전반에 직간접적인 영향을 미치며 외부효과를 발생시킨다. 또한 긍정적인 외부효과보다는 해역이용에서 파생되는 부정적인 외부효과가 주로 관찰된다. 사회문제로 확대되는 외부효과는 주로 공공재의 소비에서 나타나지만²³⁾, 자연자원의 가치와 지역자산의 범위가 재평가되면서 자원고갈로 인한 지역의 부정적 외부효과가 보다 주목받고 있다. 연안 지역사회에서는 해양자원의 거래 당사자가 아니더라도 지역자산의 변화로 인한 물리적·비물리적 비용이 발생하는 등 외부불경제(external diseconomy)를 경험할 수 있다. 자연자원의 변화, 자원규모의 감소, 환경관리의 필요성 등으로 인한 지역의 사회경제적 비용 증가와 정서적 불편감 및 소음·오염 등 비물리적 비용이 그 예이다.

연안·섬 지역 이익공유는 “해역이용에서 발생한 편익을 지역사회의 사회경제적 비용에 비례하여 분배”하는 것을 의미한다. 해역이용에 따르는 편익은 지역사회에 영향을 미치는 연안의 지역자산 또는 해양자원을 소비·거래하는 행위를 통해 발생한 수익을 뜻한다. 광범위하게는 연안·해양자원의 이용에서 발생하는 효용을 포함한다. 지역사회의 사회경제적 비용은 해역

22) Gordon(1954) p.124를 오스트롬(2010)에서 재인용; 전재경·이종길(1997)

23) 이정전(2011)

이용 등 지역자산 변화로 인해 지역이 경험하게 되는 부정적인 외부효과를 의미하며, 경제적·비경제적 비용으로 환산하여 추정할 수 있다. 거래 당사자와 지역사회 간 협의를 통해 해당 비용을 추산하기도 한다.

환언하면, 연안·섬 지역 이익공유는 연안·해양자원의 거래에서 발생하는 이익을 지역사회에 직간접적으로 분배 및 환원하는 과정이다. 이러한 분배를 통해 해양자원 활용이 연안 지역사회에 미치는 부정적 외부효과를 보전·상쇄하는 것으로 이해할 수 있다. 또한 본고에서는 이익공유의 매개를 경제적 인센티브 관점에서 제시하고 있으나, 사업 및 지역 특성에 따라 사회·문화 등 비경제적 방식을 활용하는 것도 가능하다.

우리 사회는 해양 이용·개발의 분배적 정의 실현을 위해 사회규범, 사유화, 규제를 중심으로 다양한 제도 및 비제도적 수단을 도입하고 있다. 제도적 수단으로는 정치·법적 개입 또는 사유재산권 설정 등을 활용하거나, 비제도적 수단으로는 사회자본 및 공동체 기반의 관리체계를 적용하는 방식이다. 가령 마을어장 내 수산자원은 「수산업법」과 마을 자치규약을 바탕으로 한 어촌계 운영을 통해 특정 어촌계의 사유재 개념으로 공동 관리된다. 또한 유엔해양법협약 및 국제법에서는 국가의 해양영토를 규정하여 해양자원의 활용·관리에 국경의 개념을 제안하기도 한다.

본 보고서에서는 이러한 연안·섬 이익공유의 수단과 사례를 조사하여 연안지역 이익공유 활성화를 위한 주요 참고자료를 제공하고자 한다. 더불어 현행 이익공유 사례에서 관찰되는 쟁점 분석을 통해 이익공유 개념의 확대와 제도 개발을 위한 시사점을 도출한다.

3. SNS 기반 이익공유 관련 인식 조사

1) 전반적 이슈

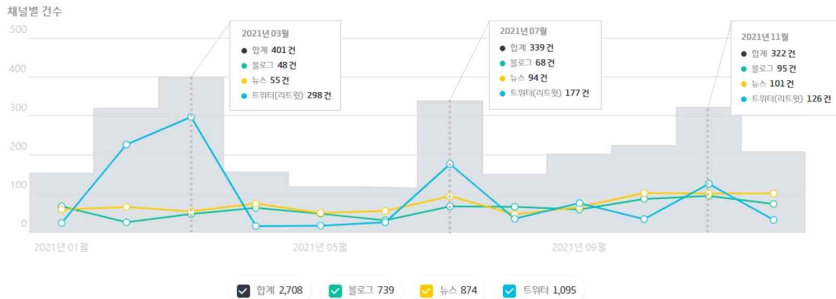
이익공유 키워드에 대한 전반적인 인식·관심 수준은 썬트렌드(Sometrend)²⁴⁾를 활용하여 2021년 1월 1일부터 2021년 12월 31일까지의 SNS 빅데이터를 기반으로 분석하였다. 수집 및 분석 건수는 블로그 739건, 뉴스 874건, 트위터 1,095건 등 총 2,708건이다. 분석단어는 ‘이익공유’, 동의어는 ‘마을연금’, ‘마을자치연금’, ‘마을연금제도’, ‘기본소득’, ‘사회자본’, ‘공동체경제’, ‘성과공유제’, ‘공유재’, ‘마을배당’, ‘주민연금’, ‘사회수당제’, 포함어는 ‘마을’, ‘공동체’, 제외어는 ‘기업’, ‘국민연금’, ‘기초연금’으로 설정하였다. 시각화는 썬트렌드에서 분석한 경제/사회 연관어 데이터를 텍스트툼(TEXTOM)²⁵⁾을 활용하여 워드클라우드를 작성하였다.

분석 결과, 이익공유 관련 총 언급량이 가장 많았던 시기는 2021년 3월 이었고, 7월, 11월 순으로 많았다. 언급량이 가장 많았던 채널은 트위터였다. 블로그에서는 경기도 농촌기본소득 시범대상지 선정과 관련된 포스팅과 청년기본소득 관련 포스팅이 많았다. 뉴스에서는 신안군 햇빛·바람 연금으로 청년 유입을 할 계획이라는 기사와 연천군 청산면이 경기도 농촌기본소득 시범대상지로 선정되었다는 기사가 많았다. 트위터에서는 익산시가 마을자치연금 2호에 착공한다는 글과 농촌에서의 쌀수매와 농민기본소득 관련 글이 많았다.

24) 썬트렌드 홈페이지 <https://some.co.kr/>(검색일: 2022.10.24.)

25) 텍스트툼 홈페이지 <https://www.textom.co.kr/>(검색일: 2022.10.24.)

〈그림 2-2〉 이익공유 관련 언급량 추이(‘21)



자료: 썸트렌드 활용 저자 재작성

이익공유 경제/사회 연관어 언급량 상위 10위는 소득, 정책, 국민, 사회, 경제, 대선, 후보, 경기, 정치, 복지 순이었다. 1위였던 ‘소득’ 관련 글 중 블로그에서는 연천군 청산면이 경기도 농촌기본소득 시범대상지로 최종 선정 되었다는 글, 대선 후보가 농촌기본소득으로 지역 민심을 공략하고 있다는 글, 충남형 기본소득제의 농어촌대상 정책실험 모델 설계 관련 글이 많았다. 뉴스에서는 대선후보의 핵심공약인 기본소득 실현을 위한 ‘경기도 기본

〈표 2-1〉 이익공유 연관어 워드클라우드 및 언급량 순위

이익공유 경제/사회 연관어 워드클라우드	순위	연관어	건수
소득	1	소득	822
정책	2	정책	569
국민	3	국민	545
사회	4	사회	483
경제	5	경제	456
대선	6	대선	427
후보	7	후보	414
경기	8	경기	342
정치	9	정치	298
복지	10	복지	297

자료: 썸트렌드와 텍스트툼 활용 후 저자 작성

사회위원회' 출범 관련 내용과 또 다른 공약인 농민수당(농촌기본소득) 관련 내용이 많았다. 전체적으로 정치 공약으로 지역에서의 이익공유 및 기본소득 관련 내용이 많이 다뤄지는 것을 알 수 있었다.

2) 연안·섬 관련 이슈

연안·섬과 관련성이 높은 이익공유 키워드 분석에는 위와 동일한 분석 기간·방법을 적용했다. 집 및 분석 건수는 블로그 561건, 뉴스 451건, 트위터(리트윗 제거) 173건 등 총 1,185건이다. 분석단어는 '이익공유', 동의어는 '마을연금', '마을자치연금', '마을연금제도', '기본소득', '사회자본', '공동체경제', '성과공유제', '공유재', '마을배당', '주민연금', '사회수당제', 포함어는 '연안', '연안지역', '섬', '섬마을', '마을', '공동체', 제외어는 '기업', '국민연금', '기초연금', '대선', '후보', '공약'으로 설정하였다.

연안·섬 지역 이익공유 장소 연관어를 살펴보면, 경기도, 농촌, 주택, 시장, 마을, 신안군, 임자도, 호남, 서울, 성당포구마을 순으로 언급량이 많았다. '경기도'는 경기도 농민 기본소득 지급 사업과 경기도 청년기본소득, 경기도 기본주택 사업 등 관련 내용이 많았다. 장소 연관어 6위인 '신안군'과 7위인 '임자도'는 전국 최초 태양광 이익 배당금 지급 관련 뉴스가 주를 이뤘다. 10위인 '성당포구마을'은 익산시 성당포구마을에서 전국 최초 마을자치연금을 운영한다는 내용이 많이 언급되었다. 전국 최초 태양광 이익 배당금과 전국 최초 마을자치연금 등 이슈가 되는 연안·섬 지역에 관한 내용이 많이 다루어졌다.

〈표 2-2〉 연안·섬 지역 이익공유 연관어 워드클라우드 및 언급량

연안·섬 지역 이익공유 장소 연관에 워드클라우드	순위	연관어	건수
사무실 충청남도 이천도자기마을 봉하마을 군포시 군산시 브랜드 타일 정읍시 고성군 상점 농여촌 포천시 파주시 서비스 아파트 전주시 발전소 백화점 신도시 열전서	1	경기도	171
다이어소 파주 화장품가게 김해시 습지 전통시장 해안 집 시해 남해안 호남권 자라도 상점 포천시 도시 서비스 성남시 안좌도 수원시 평화문 신도시 열전서	2	농촌	66
타일 정읍시 고성군 상점 농여촌 포천시 파주시 서비스 아파트 전주시 발전소 백화점 신도시 열전서	3	주택	53
다이어소 파주 화장품가게 김해시 습지 전통시장 해안 집 시해 남해안 호남권 자라도 상점 포천시 도시 서비스 성남시 안좌도 수원시 평화문 신도시 열전서	4	시장	49
다이어소 파주 화장품가게 김해시 습지 전통시장 해안 집 시해 남해안 호남권 자라도 상점 포천시 도시 서비스 성남시 안좌도 수원시 평화문 신도시 열전서	5	마을	43
다이어소 파주 화장품가게 김해시 습지 전통시장 해안 집 시해 남해안 호남권 자라도 상점 포천시 도시 서비스 성남시 안좌도 수원시 평화문 신도시 열전서	6	신안군	27
다이어소 파주 화장품가게 김해시 습지 전통시장 해안 집 시해 남해안 호남권 자라도 상점 포천시 도시 서비스 성남시 안좌도 수원시 평화문 신도시 열전서	7	임자도	20
다이어소 파주 화장품가게 김해시 습지 전통시장 해안 집 시해 남해안 호남권 자라도 상점 포천시 도시 서비스 성남시 안좌도 수원시 평화문 신도시 열전서	8	호남	20
다이어소 파주 화장품가게 김해시 습지 전통시장 해안 집 시해 남해안 호남권 자라도 상점 포천시 도시 서비스 성남시 안좌도 수원시 평화문 신도시 열전서	9	서울	20
다이어소 파주 화장품가게 김해시 습지 전통시장 해안 집 시해 남해안 호남권 자라도 상점 포천시 도시 서비스 성남시 안좌도 수원시 평화문 신도시 열전서	10	성당포구마을	20

자료: 썸트렌드와 텍스트툼 활용 후 저자 작성

연안·섬 지역 이익공유 경제/사회 연관을 살펴보면, 소득, 사회, 정책, 경제, 국민, 복지, 청년, 지역, 경기, 노동 순으로 언급량이 많았다. 1위인 ‘소득’ 관련 블로그로는 연천군 청산면이 경기도 농촌기본소득 시범대상지로 최종 선정된 내용, 안성시의 농민기본소득 지급 관련 내용, 충남도의회가 도내 농어촌기본소득 실증실험을 제안했다는 내용이 많았다. ‘소득’ 관련 뉴스로는 기본소득국민운동본부가 김해 봉하마을에서 1주년 기념대회를 열었다는 기사, 연천군 농민기본소득 신청 관련 기사 등이 많았다.

2위인 ‘사회’ 관련 블로그로는 경기도의 농촌기본소득 사회실험에 관한 내용, 기본소득과 공유 사회에 관한 논의 내용이 다루어졌다. 뉴스로는 농어촌 기본소득 활성화 방안 토론회 개최 관련 기사가 많았고, 트위터에서는 기본소득의 의미와 논의에 관한 내용이 많았다.

〈표 2-3〉 연안·섬 지역 이익공유 연관어 차트 및 언급량

연안·섬 지역 이익공유 경제/사회 연관어 차트	순위	연관어	건수
	1	소득	398
	2	사회	252
	3	정책	231
	4	경제	225
	5	국민	169
	6	복지	141
	7	청년	136
	8	지역	129
	9	경기	125
	10	노동	97

자료: 셉트렌드 활용 후 저자 작성

제2절 이익공유 수단 분석

1. 제도적 수단

1) 공익직불제

(1) 제도 현황

현행법상 공익기능 증진 직접지불제도(이하 ‘공익직불제’라 한다)는 농업·농촌, 임업·산림, 수산업·어촌의 공익적 기능을 증진하고 농업인·임업인·어업인 소득안정을 위하여 크게 3개의 법률로 구분하여 규정되고 있다.

첫째, 「농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률」(이하 ‘농업농촌공익직불법’이라 한다)은 기본형공익직접지불금, 선택형공익직접지불금, 심의위원회, 직접지불기금에 관한 내용을 중심으로 구성되어 있다. 즉, 동법은 농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도(이하 ‘농업직불제’라 한다)의 구성 및 적용대상, 기본형공익직접지불제도의 운영, 기본형공익직접지불금의 신청·등록 및 사후관리, 선택형공익직접지불제도의 운영, 농업직불제 운영 심의위원회, 농업·농촌 공익기능 증진 직접지불기금 등을 포함하고 있다.²⁶⁾

둘째, 「임업·산림 공익기능 증진을 위한 직접지불제도 운영에 관한 법률」(이하 ‘임업직불제법’이라 한다)은 임산물생산업 직접지불제도와 육림업 직접지불제도의 운영, 공익직접지불금 신청·등록에 관한 내용을 중심으로 구성되어 있다. 즉, 동법은 임업·산림 공익기능 증진 직접지불제도(이하 ‘임업직불제’라 한다)의 구성 및 적용대상, 임업직불제의 운영, 공익직접지불금의 신청·등록 및 사후관리 등을 포함하고 있다. 특히 임업직불제의

26) 국가법령정보센터, <https://www.law.go.kr/> (검색일 : 2022.10.21.)

운영 부분에서는 임산물생산업 직접지불제도와 육림업 직접지불제도로 구분하여 지급대상자, 준수사항 또는 의무 등을 규정하고 있다.²⁷⁾

셋째, 「수산업·어촌 공익기능 증진을 위한 직접지불제도 운영에 관한 법률」(이하 ‘수산직불제법’이라 한다)은 기본형공익직접지불금, 선택형공익직접지불금, 심의위원회, 직접지불기금에 관한 내용을 중심으로 구성되어 있다. 즉, 동법은 수산업·어촌 공익기능 증진 직접지불제도(이하 ‘수산직불제’라 한다)의 구성 및 적용대상, 수산직불제의 운영, 수산직불제의 사후관리 등을 포함하고 있다. 특히 수산직불제의 운영 부분에서는 조건불리지역 직접지불제도, 경영이양 직접지불제도, 수산자원보호 직접제도, 친환경수산물생산지원 직접지불제도 등을 규정하고 있다.²⁸⁾

(2) 주요 내용

가. 농업직불제

농업직불제는 크게 기본형공익직접지불제도(이하 ‘기본직불제’라 한다)와 선택형공익직접지불제도(이하 ‘선택직불제’라 한다)로 구분된다.²⁹⁾

우선 기본직불제는 기본직접지불금 지급대상 농지등에서 농업에 종사(휴경하는 경우를 포함한다)하는 농업인등으로서 일정한 요건을 갖춘 자에 대하여 기본직접지불금을 지급하도록 하고 있다.³⁰⁾ 즉, 동 제도는 ① 후계농업경영인, 전업농업인 등으로서 농림축산식품부령으로 정하는 요건에 해당하는 자³¹⁾, ② 2016년 1월 1일부터 2019년 12월 31일까지의 기간 중 중

27) 국가법령정보센터, <https://www.law.go.kr/> (검색일 : 2022.10.21.)

28) 국가법령정보센터, <https://www.law.go.kr/> (검색일 : 2022.10.21.)

29) 김규호, 「농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 도입의미와 과제」, 국회입법조사처, 2020, p. 3.

30) 기본직불제는 다시 소규모농가에 일정 금액을 지급하는 ‘소농직불제’와 농지면적을 기준으로 역진적 단가를 적용하는 ‘면적직불제’로 나누어진다(법 제10조 및 제11조).

31) 「후계농어업인 및 청년농어업인 육성·지원에 관한 법률」 제8조제1항에 따라 후계농업경영인으로 선정된 농업인, 「한국농어촌공사 및 농지관리기금법」 제2조제6호에 따른 전업농업인 또는 같은 법 제18조에

전의 「농업소득의 보전에 관한 법률」에 따른 농업소득보전직접지불금 또는 종전의 「농산물의 생산자를 위한 직접지불제도 시행규정」에 따른 조건불리 지역소득보조금을 1회 이상 정당하게 지급받은 자를 지급대상자로 정하고 있다(법 제9조제1항).

지급대상자는 등록신청을 통하여 등록하고, 의무사항을 준수하여야 한다. 즉, 기본직접지불금 등록자는 농지의 형상(形狀) 및 기능을 유지하고, 농약 및 화학비료를 일정기준에 따라 사용하는 한편, 농업·농촌의 공익기능 증진 관련 교육을 이수하는 등의 의무를 이행하여야 한다.

한편, 선택지불제에는 친환경농업직접지불제도, 친환경안전축산물직접지불제도, 경관보전직접지불제도, 논활용직접지불제도가 있다(법 제21조제2항 및 제3항, 영 제42조제1항). 즉, 농림축산식품부장관은 친환경농업을 실천하는 농업인, 친환경안전축산물을 생산하는 농업인, 경관작물을 재배·관리하는 농업인을 대상으로 친환경농업직접지불금, 친환경안전축산물직접지불금, 경관보전직접지불금을 지급해야하며, 논활용작물을 재배하는 등 논을 활용·관리하는 농업인을 대상으로 논활용직접지불금을 지급할 수 있다(영 제20조, 제27조, 제34조, 제42조제2항)

나. 임업직불제

임업직불제는 임산물생산업 직접지불제도와 육림업 직접지불제도로 나누어진다. 즉, 동 제도는 임산물생산업에 종사하는 임업인등에 대한 직접지불제도인 ‘임산물생산업 직접지불제도’와 육림업에 종사하는 임업인등에 대한 직접지불제도인 ‘육림업 직접지불제도’를 포함한다.

임업지불제의 직접지불금을 신청할 수 있는 자는 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」 제4조제1항제1호에 따라 농업경영 관련 정보 등을 등록

따른 전업농 육성 대상자로 선정된 농업인 등이 있다(시행규칙 제2조).

한 임업인등이며, 적용대상이 되는 토지는 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」 제4조제1항제1호에 따라 등록된 산지에 한정된다.

첫째, 임업생산업 직접지불제도는 산림청장이 임업·산림의 공익기능 증진과 임업인등의 소득안정을 위하여 임업인등에게 임산물생산업 직접지불금을 지급하도록 하고 있다(제6조제1항). 임산물생산업 직접지불금의 지급 대상이 될 수 있는 자는 임산물생산업 직접지불금 지급대상 산지에서 임산물생산업에 종사하는 임업인등으로서 일정한 요건³²⁾에 해당하여야 한다(법 제8조제1항).

특히 임산물생산업 직접지불금은 소규모임가를 대상으로 지급하는 ‘소규모임가직접지불금’과 그 밖의 임업인등에게 지급하는 ‘면적직접지불금’으로 구분하여 지급되고 있다(법 제6조제2항). 즉, 산림청장은 임가의 구성원 중 임산물생산업 직접지불금 지급대상자인 1인에게 소규모임가직접지불금을 지급하는 한편, 지급대상 산지에 대하여 일정 기준면적 구간별로 역진적인 단가를 적용한 면적직접지불금을 지급하고 있다(제9조제1항 및 제10조제1항).

둘째, 육림업 직접지불제도는 산림청장이 임업·산림의 공익기능 증진과 임업인등의 소득안정을 위하여 임업인등에게 육림업 직접지불금을 지급하도록 하고 있다(법 제12조). 육림업 직접지불금의 지급대상이 될 수 있는 자는 육림업 직접지불금 지급대상 산지를 소유(지급대상 산지 내 입목을 등기한 경우를 포함한다)하고 육림업에 종사하는 임업인등으로서 일정한

32) 예를 들어 여기서 말하는 임산물생산업 직접지불금 지급대상자로는 법 제17조제2항에 따른 등록신청 연도의 직전 1년 이상 계속하여 법 제7조에 따른 임산물생산업 직접지불금 지급대상 산지에서 연간 90일 이상 임산물생산업에 종사한 임업인등으로서 ① 임산물생산업에 이용되는 산지의 면적이 1천제곱미터 이상이고, 임산물생산업을 통해 수확한 임산물의 연간 판매금액이 120만원 이상인 임업인(「임업 및 산촌 진흥촉진에 관한 법률」에 따른 임업인을 말한다. 이하 같다), ② 임산물생산업에 이용되는 산지의 면적이 5만제곱미터 이상이고, 임산물생산업을 통해 수확한 임산물의 연간 판매금액이 4천5백만원 이상인 농업법인(「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」에 따른 농업법인을 말한다)인 자가 있다(시행규칙 제4조).

요건에 해당하는 자여야 한다(법 제14조제1항).

이러한 임산물생산업 직접지불금 지급대상자와 육림업 직접지불금의 지급대상자는 일정한 의무사항을 준수하여야 한다. 위 지급대상자들은 산지의 형상 및 기능을 유지하고, 지속가능한 산림자원관리를 위하여 특정사항을 준수하는 한편, 임업·산림의 공익기능 증진 관련 교육을 이수하고, 산림의 공익기능 강화를 위하여 일정 기준 이상으로 입목을 유지하는 등의 의무를 이행하여야 한다(법 제11조 및 제16조).

다. 수산직불제

수산직불제는 조건불리지역 직접지불제도, 경영이양 직접지불제도, 수산자원보호 직접지불제도, 친환경수산물 생산지원 직접지불제도로 분류되고 있다.³³⁾ 즉, 동 제도는 「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」 제40조에 따른 조건불리지역에 거주하는 주민에 대한 직접지불제도인 ‘조건불리지역 직접지불제도’, 같은법 제19조제1항의 어업의 경영을 이양하고 은퇴하는 고령어업인의 생활안정을 위한 경영이양 직접지불제도인 ‘경영이양 직접지불제도’, 「수산업법」, 「수산자원관리법」 등에 따라 수산자원 보호를 위하여 실시하는 직접지불제도인 수산자원보호 직접지불제도, 「수산업법」, 「친환경농어업 육성 및 유기식품 등의 관리·지원에 관한 법률」 등에 따라 친환경수산물 생산 기술 및 자재 보급 지원을 위하여 실시하는 직접지불제도인 ‘친환경수산물생산지원 직접지불제도’로 구성된다(법 제4조).

첫째, 조건불리지역 직접지불제도는 해양수산부장관이 어업인의 소득안정 등을 위하여 어업생산성 및 정주여건 등이 불리한 도서지역, 해상의 북방한계선 인접지역에서 어업을 영위하는 어업인에게 조건불리지역 직접지

33) 해양수산부, 「3월 1일부터 수산분야 공익직불제 시행- 2월 23일 「수산직불제법 시행령」개정안 국무회의 통과 -」, 보도자료, 2021.2.23., pp. 2~5 참조.

불금을 지급할 수 있도록 하고 있다. 조건불리지역 직접지불금은 조건불리 지역에 거주하는 어업인으로서 ① 어업 경영을 통한 수산물의 연간 판매액이 120만원 이상인 사람, ② 1년 중 60일 이상 어업에 종사하는 사람이 신청할 수 있다(법 제8조제1항).

둘째, 경영이양 직접지불제도는 해양수산부장관이 어촌공동체 유지와 활성화 등을 위하여 「수산업협동조합법」 제15조에 따른 어촌계의 계원(「내수면어업법」 제15조에 따른 내수면어업계의 계원을 포함한다) 자격을 이양하는 어업인 중 일정요건³⁴⁾을 모두 갖춘 자에게 경영이양 직접지불금을 지급할 수 있다(법 제14조).

셋째, 수산자원보호 직접지불제도는 해양수산부장관이 수산자원의 지속 가능한 이용을 위하여 휴어 등 강화된 자원보호 의무를 이행하는 어업인등과 「수산업법」 제8조·제41조 및 「내수면어업법」 제6조·제9조에 따라 면허 또는 허가를 받은 「상법」상 회사에 수산자원보호 직접지불금을 지급할 수 있다(법 제17조).

넷째, 친환경수산물생산지원 직접지불제도는 해양수산부장관은 친환경 어업의 조기 정착을 도모하고, 환경보전 등 수산업의 공익적 기능을 높이기 위하여 친환경어업을 수행하는 어업인등과 「양식산업발전법」 제10조·제43조에 따라 면허 또는 허가를 받은 「상법」상 회사에 친환경수산물생산지원 직접지불금을 지급할 수 있다(법 제18조제1항).

이러한 경영이양 직접지불금을 제외한 수산직불제에 따른 직접지불금을 지급받으려는 자는 일정한 의무사항을 준수하여야 한다. 위 지급대상자들

34) 1. 경영이양 직접지불금 지급대상자 선정 신청일(이하 "선정 신청일"이라 한다)을 포함하여 이전 10년 이상 계속하여 어촌계원 자격을 유지할 것 2. 선정 신청일 현재 만 65세 이상 만 75세 미만일 것 3. 제16조에 따른 경영이양 직접지불금 지급에 관한 약정 체결 전날까지 대통령령으로 정하는 바에 따라 어촌계의 계원 자격 이양을 완료할 것 4. 그 밖에 경영이양 직접지불제도의 효율적 시행을 위하여 대통령령으로 정하는 요건을 갖출 것

은 수산업·어촌의 공익기능 증진을 위하여 관련 교육을 이수하고, 「수산업법」 등 수산 관계 법령을 준수하는 등의 의무를 이행하여야 한다(법 제 19조).

〈표 2-4〉 농업·임업·수산직불제의 유형 비교

농업직불제			임업직불제	수산직불제	
기본형	농업	소규모농가	친환경수산 수산자원보호 경양이양 조건불리지역	임산물 생산업	소규모임가
		면적			면적
선택형	친환경농업			육림업	
	친환경안전축산				
	경관보전				
	논활용(이모작)				

자료 : 산림청, 「임업·산림 공익직접지불제의 이해」, 2021, p. 14 참조하여 저자 수정

2) 농어민수당

(1) 제도 현황

농민수당 관련 논의의 시작은 지난 2018년 6.13 지방선거로 거슬로 올라간다. 당시 일부 당과 개별 후보들이 농민수당을 공약으로 발표했고, 이후 지방자치단체를 중심으로 농민수당에 관한 논의가 확산되었다.³⁵⁾

국내에서 가장 최초로 농민수당을 도입한 곳은 전라남도 해남군이다. 해남군 농민수당 지급의 법적 근거가 된 「해남군 농업보전 등을 위한 농민수당 지원 조례」는 2018년 12월 28일자로 제정되었고, 해남군은 2019년 6월부터 농민수당 정책을 시행했다. 이후 2020년 3월 16일 「해남군 농어업보전 등을 위한 농어민수당 지급 조례」로 개정하여 지급대상을 어업인으로 확대하였다.³⁶⁾ 현재 농어민수당 제도는 전국으로 확산되어 운영되고 있는

35) 한국농어민신문(검색일: 2022.10.24.)

며, 각 지자체별 조례에 따라 지급방법, 지급금액 등이 다르다.

이와 관련하여 이하에서는 국내 최초로 농어민수당을 도입·시행한 「해남군 농어업보전 등을 위한 농어민수당 지급 조례」(이하 ‘해남군 조례’라 한다)의 조문 내용을 분석하도록 하겠다.

〈그림 2-3〉 전국 농어민수당 지급 현황



자료: 뉴스민(검색일: 2022.10.24.)

(2) 주요 내용

가. 지급대상 및 방법

해남군 조례는 농어업인의 소득안정을 도모하여 이들의 삶의 질을 향상시키고 농어업과 농어촌의 지속가능발전 및 공익적 기능 증진을 위해 필요

한 사항을 규정하고 있다(제1조).

이 조례에 따르면 농어민수당의 지급대상은 농어업경영정보를 등록한 농어업경영체 또는 실제 농어업에 종사하고 있는 농어업인으로써, 농어민 수당을 신청한 연도 직전에 1년 이상 해남군 내에 주소를 두고 거주해야 하되, 실제 거주를 같이 하는 한 세대이면서 세대를 분리하여 대상자가 여러 명인 경우에는 그 중 한명에게만 지급한다(제4조). 지급방법은 반기별로 30만원 상당의 해남사랑상품권으로 지급한다(제5조). 단, 농어민수당을 신청하기 전전(前前)연도의 농어업 외 종합소득금액이 3,700만원 이상인 사람, 신청 전(前)연도 직불금 등 각종 보조금 부정수급한 사실이 있는 자, 신청 전(前)연도 「농지법」, 「수산업법」, 「산지관리법」, 「가축전염병 예방법」을 위반해 처분을 받은 사람은 지급대상에서 제외된다(제14조).

나. 지급신청 및 결정

농어민수당을 받고자 하는 경우 매년 농어민수당 지급신청서에 의무이행서약서, 농어업경영체등록확인서를 첨부하여 해당 마을이장에게 제출해야 한다(제12조). 마을이장은 실제 거주를 같이 하는 한 세대이면서 세대를 분리해 여러 명으로 농어업경영체 등록된 사람이 신청한 것인지 여부와, 실경작 사실 등을 확인하고 신청서류 전부를 관할 읍·면장에게 제출해야 한다. 읍·면장은 접수받은 신청서를 검토하여 지급대상 후보를 결정한 다음 군수에게 신청서를 송부한다. 신청서를 전달 받은 군수는 이를 검토하고, 위원회의 심의를 거쳐 지급대상자가 결정되면 읍·면장에게 이를 통보한다(제13조제1항, 제2항 및 제3항).

다. 의무이행

농어민수당을 지급받는 농어업인은 다음의 기본의무를 준수해야 한다. 즉, ① 직불금 등 각종 보조금 부정수급 금지, ② 「농지법」, 「수산업법」,

「산지관리법」, 「기축전염병 예방법」 준수, ③ 농지·산지 훼손 및 산림 연접지 소각행위 금지, ④ 국민의 안전한 먹거리 제공을 위한 친환경농업 적극 실천, ⑤ 농산물 수급안정사업 적극 참여, ⑥ 토양유실 및 홍수의 방지를 위한 논·밭 둑 등 농지 형상 유지, ⑦ 영농폐기물 및 해양쓰레기 자발적 처리, ⑧ 철저한 가축방역과 적정 사육밀도 준수, ⑨ 수산자원의 보호와 어업 질서 확립, ⑩ 마을 정례교육과 마을공동체 활동 참여 등을 이행해야 한다.

3) 농민기본소득

(1) 제도 현황

우리나라 농촌 지역은 고령화와 이농현상으로 인한 인구감소로 어려움에 처해있다. 이를 고려하여 농민의 기본권·생존권을 보장하고 농업·농촌의 공익적 가치에 대한 보상의 성격으로, 기존의 농민수당처럼 ‘농가’에 지급하는 것이 아닌 ‘농민’ 개인에게 지급하는³⁷⁾ 새로운 기본소득 정책 도입에 대한 논의가 있어왔다.

이에 경기도는 국내 최초로 2020년 2월 24일 「경기도 농민기본소득 지원 조례안」을 입법예고했고, 더불어 농민기본소득전국운동본부가 출범하면서 농민기본소득 제도 추진에 대한 움직임이 본격화되었다.³⁸⁾

이 조례안은 2021년 4월 29일 경기도의회 제351차 본회의에서 의결되어 5월 20일자로 제정·시행되었고³⁹⁾, 현재 2022년 10월 기준으로 도내 18개의 시·군에서 개별 조례를 제정하여 제도를 운영하고 있다.⁴⁰⁾

37) 경기도 농민/농촌기본소득 통합지원시스템(검색일: 2022.10.23.)

38) 한국농어민신문(검색일: 2022.10.23.)

39) 자치안전신문(검색일: 2022.10.23.)

40) 국가법령정보센터(검색일: 2022.10.21.)

각 조례는 공통적으로 지급대상과 방법, 기본 또는 시행계획 수립, 지급 신청 절차, 농민기본소득위원회 운영 등에 관한 사항을 규정하고 있다.

〈표 2-5〉 경기도 내 각 시·군 농민기본소득 지원 조례 주요 내용

No.	구분	지급 대상	지급 방법	기본 계획	시행 계획	재정 지원	지급 신청	농민기본소득 위원회
1	경기도	○	지역화폐	○	-	○	○	○
2	가평군	○	지역화폐	-	-	-	○	○
3	광주시	○	지역화폐	-	-	-	○	○
4	김포시	○	지역화폐	-	-	-	○	○
5	동두천시	○	지역화폐	-	○	-	○	○
6	안성시	○	지역화폐	-	○	-	○	○
7	양주시	○	상품권	-	○	-	○	○
8	양평군	○	지역화폐	-	-	-	○	○
9	여주시	○	지역화폐	-	-	-	○	○
10	연천군	○	지역화폐	-	-	-	○	○
11	용인시	○	지역화폐	-	○	-	○	○
12	의왕시	○	지역화폐	-	-	-	○	○
13	의정부시	○	지역화폐	-	-	-	○	○
14	이천시	○	지역화폐	-	-	-	○	○
15	파주시	○	지역화폐	-	-	-	○	○
16	평택시	○	상품권	-	○	-	○	○
17	포천시	○	지역화폐	-	-	-	○	○
18	하남시	○	지역화폐	-	-	-	○	○
19	화성시	○	지역화폐	-	-	-	○	○

자료 : 국가법령정보센터(검색일 : 2022.10.21.)를 바탕으로 저자 재정리

이와 관련하여 이하에서는 「경기도 농민기본소득 지원 조례」(이하 ‘경기도 조례’라 한다)의 조문 내용을 분석하도록 하겠다.

(2) 주요 내용

가. 지급대상 및 방법

경기도 조례는 경기도에 거주하면서 농업을 주업으로 하고 농산물 생산에 종사하는 사람을 ‘농민’으로 정의하고 있다(제2조). 그 동안 기존 농민수당에서 소외되었던 여성농민도 범주에 포함된다는 점에 의미가 크다.⁴¹⁾

농민기본소득은 농민 개인에게 지급하는 것을 원칙으로 하며, 지급방식은 소상공인과 지역경제 활성화를 위해 매달 지역화폐로 지급한다(제5조제1항 및 제2항). 경기도는 참여 시·군에 주소를 두고 실제로 농업 활동에 종사하는 농민 개인에게 월 5만원씩(연간 60만원) 지역화폐로 농민기본수당을 지급하고 있다.⁴²⁾ 대부분의 시·군은 지역화폐로 기본소득을 지급하나 양주시와 평택시의 경우 해당 지역 상품권으로 지급한다.

〈그림 2-4〉 농민기본소득 지급 금액



자료: 경기도 농민/농촌기본소득 통합지원시스템(검색일: 2022.10.23.)

나. 기본계획 수립 및 재정지원

경기도지사는 농민기본소득지원에 관한 시책을 시행하기 위해 매년 기본계획을 수립해야 한다. 기본계획(이하 ‘기본계획’이라 한다)에는 ① 농민기

41) 경기도 농민/농촌기본소득 통합지원시스템(검색일: 2022.10.23.)

42) 경기도 농민/농촌기본소득 통합지원시스템(검색일: 2022.10.23.)

본소득 지원의 지급대상에 대한 사항, ② 재원조달에 관한 사항, ③ 시·군의 재원분담에 관한 사항, ④ 직전 연도의 농민기본소득 지원 평가(성 형평성 포함)에 관한 사항, ⑤ 다음 연도 농민기본소득 지원 계획, ⑥ 농민기본소득지원 시행을 위한 교육 및 홍보에 관한 사항 등을 포함시켜야 한다(제6조제1항 및 제2항).

재정지원 관련해서는 도시자가 농민기본소득을 시행하는 시·군에 예산 범위 내에서 필요한 경비를 지원할 수 있으며 지원이 필요한 시·군은 상기 기본계획의 내용이 포함된 시·군 농민기본소득지원에 관한 시행계획(이하 ‘시군계획’이라 한다)을 수립해 도지사에게 제출해야 한다. 도지사는 재정 지원 대상 시·군과 시군계획에 관해 협의를 하고, 이후 농민기본소득 지원 사업에 소요되는 금액을 예산에 반영하도록 노력해야 한다(제7조제1항 및 제2항 및 제4항). 현재 재원은 경기도와 시·군이 절반씩 부담하고 있다.⁴³⁾

다. 지급신청 절차

농민은 농민기본소득을 지원받기 위해서는 아래와 같은 자격 요건을 갖춰야 한다. 우선 만 19세 이상이어야 하며, 본 제도를 시행하는 시·군에 주소지를 둔 기간이 최근 3년 연속 또는 총 합산 10년이 되어야 한다. 또한 농지 소재지를 해당 시·군에 두고 1년 이상 농업생산에 종사한 농민이어야 한다.⁴⁴⁾

농민기본소득을 지원받으려는 농민은 본인이 직접 주민등록을 두고 있는 시·군의 농민기본소득 신청 방법과 절차에 따라 신청하여야 하며 시장 및 군수에게 경기도 농민기본소득지원 신청서를 제출해야 한다(제8조제1항 및 제3항). 신청서를 받은 시장 및 군수는 ① 주민등록등·초본(병역정보 포함), ② 농업경영체증명서, ③ 출입국에 관한 사실증명서, ④ 가족관계 증명서(해당자에 한정), ⑤ 국민기초생활수급자 증명서(해당자에 한정), ⑥ 외국

43) 자치안전신문(검색일: 2022.10.23.)

44) 경기도 농민/농촌기본소득 통합지원시스템(검색일: 2022.10.23.)

인등록사실 증명서(외국인에 한정), ⑦ 국내거소사실 증명서(외국인에 한정)를 확인해야 한다(제8조제2항).

라. 농민기본소득위원회

농민기본소득의 원활한 시행을 위해 시·군 농민기본소득위원회, 읍·면·동 농민기본소득위원회, 마을 농민기본소득위원회를 구성할 수 있다(제11조제1항). 농민기본소득을 지원받고자 하는 자의 신청서가 접수되면, 농민기본소득위원회에서 자격요건을 검증하는데, 우선 농민기본소득 마을위원회는 읍·면·동장이 통보한 농민기본소득 신청자의 실제 거주 여부, 농업 생산에 실제 종사 여부를 심의하여 농민기본소득 읍·면·동 위원회에 지급대상자를 추천한다. 읍·면·동 위원회는 농민기본소득 신청자에 대한 현장 확인을 하고 마을위원회로부터 추천받은 농민기본소득 지급대상자에 대해 농업에 종사하는지 여부를 심의하여 시·군위원회에 심의결과를 제출한다. 시·군위원회는 농민기본소득 시행계획을 심의하고, 지급대상자의 확정을 심의, 마을위원회 활동 평가 등을 담당하며, 읍·면·동 위원회로부터 제출받은 농민기본소득 지급대상자에 대해 심의한 후 시·군에 심의 결과를 제출한다.⁴⁵⁾

〈그림 2-5〉 농민기본소득위원회 3단계 검증 절차



자료: 경기도 농민/농촌기본소득 통합지원시스템(검색일: 2022.10.23.)

45) 법제처 국가법령정보센터(검색일: 2022.10.21.)

4) 해상풍력 발전사업의 이익공유 제도

(1) 제도 현황

최근 기후변화 문제에 대응하기 위하여 신재생에너지사업으로 해상풍력 발전사업이 활발하게 추진되면서 신안군, 여수시, 옹진군, 태안군 등 지방 자치단체에서 지역주민의 이익공유와 관련된 조례를 제정·시행하고 있다. 즉, 현행 조례로는 ① 전라남도 해상풍력산업 활성화 지원 조례, ② 신안군 신·재생에너지 개발이익 공유 등에 관한 조례, ③ 여수시 지속가능한 해상 풍력에너지 체계적 개발 등에 관한 조례, ④ 옹진군 해상풍력발전단지 개발에 관한 조례, ⑤ 태안군 해상풍력단지 체계적 개발 및 지원 등에 관한 조례 등이 있다.⁴⁶⁾

〈표 2-6〉 해상풍력발전사업 이익공유 관련 조례 현황

구분	주요 내용
전라남도 해상풍력산업 활성화 지원 조례	• 상생을 위한 연구개발, 입지발굴, 민관협의회의 설치와 기능, 협의회 구성 등, 주민참여, 주민 생활보호 등, 산업생태계 조성, 투자 유치, 지역기업 육성, 자료 조사, 업무협약
신안군 신·재생에너지 개발이익 공유 등에 관한 조례	• 지원 등, 통합관리시스템 운영 등, 종합관리계획의 수립, 신·재생에너지심의위원회 설치 등, 위원회의 구성, 발전단지 신청 대상, 주민참여 지분에 관한 사항 등
여수시 지속가능한 해상풍력에너지 체계적 개발 등에 관한 조례	• 종합계획의 수립, 공청회 개최, 민관협의회 설치 등, 협의회 구성, 해상풍력사업에 대한 갈등 조정, 지역 상생 노력, 시민참여, 협동조합 설립 및 운영 지원, 발전단지 내 어업활동, 환경보전
옹진군 해상풍력발전단지 개발에 관한 조례	• 종합계획의 수립, 공청회 개최, 민관협의회 설치 등, 협의회 구성, 해상풍력사업에 대한 갈등 조정, 지역기여 상생노력, 주민참여, 협동조합 설립 및 운영 지원, 발전단지 내 어업활동, 환경보전
태안군 해상풍력단지 체계적 개발 및 지원 등에 관한 조례	• 종합계획의 수립, 공청회 개최, 민관협의회 설치 등, 협의회 구성, 해상풍력사업에 대한 갈등 조정, 지역기여 상생노력, 주민참여, 협동조합 설립 및 운영 지원, 발전단지 내 어업활동, 환경보전

자료 : 국가법령정보센터, <https://www.law.go.kr/> (검색일 : 2022.10.21.)

46) 자료 : 국가법령정보센터, <https://www.law.go.kr/> (검색일 : 2022.10.21.)

특히 여수시, 용진군, 태안군의 조례는 대부분 조문 제목이 일치하는 것에서 알 수 있듯이 해상풍력발전사업의 이익 공유와 관련하여 매우 유사한 내용을 규정하고 있다. 이에 이하에서는 「태안군 해상풍력단지 체계적 개발 및 지원 등에 관한 조례」(이하 ‘태안군 조례’라 한다)의 조문 내용을 분석하도록 하겠다.

(2) 주요 내용

가. 공청회 개최 및 민관협의회 설치

태안군 조례는 공청회 개최와 민관협의회 설치를 통하여 지역주민이 해상풍력발전사업 개발 절차에 실질적으로 참여할 기회를 보장하도록 하고 있다.

즉, 군수는 해상풍력발전사업 허가 의견수렴 절차 시 공청회를 개최할 수 있고, 발전사업자로 하여금 ① 발전사업의 명칭, 위치 및 면적, ② 발전사업의 주요내용(발전설비용량, 사업개시예정일, 사업 운영 기간 및 운영계획, 발전사업자의 시공경험자료 등), ③ 그 밖에 발전사업허가 관련 주민요청 자료를 제출받아 공청회 참가자에게 제공할 수 있다(제6조제1항 및 제2항).

그리고 군수는 군의 종합관리계획의 수립에 관한 일정사항에 대해 자문에 응하기 위하여 태안군 해상풍력발전민관협의회(이하 ‘협의회’라 한다)를 설치하고 있다. 그 자문사항으로는 ① 해상풍력 발전단지 개발의 공정성과 전문성 확보, ② 관련 법령 및 이 조례에서 정한 범위에서 개발행위 허가, 공유수면 점·사용허가 등 인허가의 공정성 확보와 난개발 방지, ③ 공동접속망 구축, 송전선로 확보 등 해상풍력 발전단지 개발에 관한 사항, ④ 40MW를 초과하는 지자체 주도의 집적화단지 구성에 관한 사항 ⑤ 지역상생 및 주민 참여 방안에 관한 사항, ⑥ 해상풍력 개발과정에서 주민의견

수렴 절차 시 의견제시 등이 있다(제7조제1항).

나. 갈등 조정 및 지역기여 상생노력

태안군 조례는 군수의 갈등 조정 노력 의무, 발전사업자의 지역기여 상생노력 의무를 규정하여 해상풍력발전사업으로 인한 사업자와 지역주민과의 갈등을 사전에 최소화하도록 하고 있다.

우선 군수는 해상풍력사업과 관련한 갈등이 발생하는 경우 실태 파악 및 주민 의견 수렴 등을 통하여 원만하게 해결될 수 있도록 노력하여야 하고, 갈등 조정과 관련하여 필요한 경우 협의회에 자문을 의뢰할 수 있다(제15조제1항 및 제2항).

그리고 태안군 관할 구역 내에서 해상풍력사업을 하는 발전사업자는 사회적 기여를 위하여 ① 지역주민 우선 채용, ② 태안군 소재 기업으로부터 직접조달 가능한 자재 품목이 품질기준에 적합할 시 우선 매입, ③ 주민복지 지원 사업(복지 분야, 인재 양성 등), ④ 개발사업 시행 시 적정 시공능력을 보유한 지역기업과 컨소시엄 구성, ⑤ 지역의 우수업체 보호, ⑥ 그 밖에 지역경제 활성화 및 상생협력에 필요한 사항을 이행하기 위하여 노력하여야 한다(제16조).

다. 주민참여 지분 및 협동조합 설립 및 운영 지원

태안군 조례는 해상풍력 발전사업에 대한 주민참여를 강화하기 위하여 주민참여 지분, 협동조합의 설립 및 운영 지원에 관한 내용을 포함하고 있다.

군수는 40MW 이상 해상풍력 발전사업에 대해 구체적인 주민 참여(지분, 주식, 채권) 방안을 마련하고, 주민 참여에 따른 발생 수익참여 지분에 따른 수익, 신재생에너지 공급인증서(REC) 가중치 등이 지역 주민에게 고루 혜택이 돌아갈 수 있도록 노력하여야 한다(제18조제1항). 그 주민참여

형 발전사업의 주민참여 자격과 범위는 「신·재생에너지 공급의무화제도 및 연료 혼합의무화제도 관리·운영지침」에 따르도록 하고 있다(제18조제2항).

그리고 군수는 해상풍력 발전사업에 참여하는 군민의 이익 공유를 위해 「협동조합 기본법」에 따른 협동조합의 설립 및 운영을 지원할 수 있다(제19조).

라. 발전단지 내 어업활동 및 환경보전

태안군 조례는 해상풍력 발전단지 내에서 어업활동을 최대한 보장하고, 해상풍력발전사업으로 인한 환경훼손을 최소화하도록 규정하고 있다.

즉, 발전사업자는 연안 어선들이 발전단지 내에서 어업활동을 할 수 있도록 주 통항로를 개설하여 통항을 허용하고, 어족자원 서식 시설 및 보호 환경 조성에 노력하여야 한다(제20조제1항). 그리고 발전사업자는 연안 어선들이 발전단지 내에서 어업활동을 하는데 사고가 발생하거나 방해가 되지 않도록 안전조치에 힘써야 한다(제20조제2항).

한편, 군수는 발전사업 주변 경관과 자연환경의 보존을 위하여 군민의 의견을 수렴하고 사업자와 적극 협의해야 한다(제21조제1항). 그리고 군수는 해상풍력발전사업 시행에 따른 환경 훼손을 최소화하고 체계적으로 관리하기 위해 필요한 조치를 강구해야 한다(제21조제2항).

2. 비제도적 수단

최근 공유재에 대한 문제 해결방안으로 지역 기반의 공동체 경제에 대한 논의가 이루어지고 있다.⁴⁷⁾ 본 파트에서는 공유재의 한계에 대한 해결방안

47) 권상철(2015)

중 어촌계와 마을 공동어장, 협동조합형 공동체 경제 등 비제도적 접근방법들을 살펴보고자 한다.

1) 어촌계가 관리하는 마을 공동어장

마을 공동어장(마을어장)은 바다라는 공유재를 마을 단위로 이용·관리하는 공동체 경제 사례이다. 뒤에서 살펴볼 장고도에도 마을 공동어장을 오래전부터 활용하고 있었다. 특히 사면이 바다로 둘러싸인 섬인 제주도의 경우, 일부 항만과 사유지를 제외한 해안지역 대부분은 마을 공동어장으로 이용되고 있다.

〈그림 2-7〉 제주시 북동부의 마을 공동어장('19 기준)



자료: 해양공간정보 개방海 홈페이지(검색일: 2022.10.7.)

어업은 선사시대부터 시작된 오래된 산업이고, 20세기 말부터는 대형 선박을 이용한 산업적 어업으로 변화하면서 남획 위기를 맞았다.⁴⁸⁾ 이에 대응으로 시행된 어업규제 및 사유화된 할당은 큰 선박과 대기업에 어획량이 집중되어버리는 결과를 낳아버렸다. 정부 주도의 하향식 수산자원관리의 한계를 극복하기 위해 2000년대부터는 어업인들이 스스로 지속가능한 어업생산기반을 구축하는 자율관리어업으로의 변화를 시도하고 있다.⁴⁹⁾

48) 권상철(2015)

우리나라의 자율관리어업은 2001년 시범실시하여 2007년에는 전국적으로 확대되었다.⁵⁰⁾ 이로써 어촌공동체에 자율적인 어장·어획 관리를 위임하여 어촌계가 마을 공동어장 관리를 맡게 되었다.

마을 공동어장 관리는 어촌계가 담당하면서 자체적으로 어장·어획 관리를 하고 있다. 어촌계는 주민들의 주요 경제적 기반이자 공유자원인 마을 공동어장의 평등한 접근과 분배를 통해 사회자본을 축적하는 역할을 한다.⁵¹⁾ 마을어장을 생산 기반으로 하는 어촌계는 공동의 경제적 이익을 추구한다는 점에서 마을총회, 반, 개발위원회, 청년회, 부녀회, 노인회 등과 같은 다른 어촌마을자치조직들과 명확하게 구별된다. 어촌계는 마을 공동어장의 소유 및 관리 비용을 절약해 어촌계원들의 수익을 보장할 뿐만 아니라 배당금도 지급하면서 실질적인 경제혜택을 제공한다는 점이 다른 어촌마을자치조직과 다르다.

어촌계 가입조건은 일반적으로 독립된 호(戶)여야 하며, 마을에 일정 기간 이상 거주해야 하고, 마을 공동어장의 경제적 가치에 따라 상당 수준의 입회금을 요구하기도 한다.⁵²⁾ 이처럼 어촌계는 외부와의 경계가 뚜렷한 폐쇄성이 높은 조직으로, 어촌계의 수익은 철저하게 어촌계 구성원들에게만 공유하고 있다. 또한 어촌계 구성원들 간 의무이행과 상호감시라는 공동의 규제 장치를 마을 공동어장에 한 접근과 분배를 하고 있고, 위반 시 일정한 제재가 가해지기도 한다.

어촌계는 공동이익을 위해 공동경영방식을 취하며, 어촌계 수입의 대부분을 차지하는 마을 공동어장은 평등 노동, 평등 출장, 평등 분배의 원칙을 지키고 있다.⁵³⁾ 이 때문에 수입 일부는 마을 운영비로 사용하고, 나머지는

49) 권상철(2015); 김준(2011)

50) 권상철(2015)

51) 김도균(2010)

52) 김도균(2010)

53) 권상철(2015) 재인용

어촌계 사업 및 어촌계원의 조합 출자금 등으로 사용하며, 어촌계원과 비계원을 구별해 마을 회계와 어촌계 회계는 구분하여 관리한다. 이러한 마을 공동어장을 관리하는 어촌계의 공동이익 추구, 조직의 폐쇄성, 독립적인 회계 관리 등의 특성은 구성원들을 위한 새로운 이익공유 방식을 시도해볼 수 있는 기반이 되었다고 할 수 있다.

2) 협동조합형 공동체 경제

자본주의 경제의 한계를 해결하기 위해 협동, 연대, 공동체 이익을 추구하면서 다양한 사회·지역 문제를 해결하는 ‘사회적경제’의 맥락에서 협동조합형 공동체 경제가 또 하나의 대안으로 거론되고 있다. 최근 정부 부처별로 추진하고 있는 사회적기업, 마을기업, 협동조합 등은 각기 특성이 다른 각각의 조직으로 이해하기보다는, 모두 비슷한 목표를 추구하는 하나의 사회적경제 조직이라고 이해할 수 있겠다. 이러한 사회적경제 조직들은 자본의 가치보다 사람의 가치를, 경쟁보다 협동과 연대를, 개인보다는 공동체 이익을 우선시하는 것이 원칙으로 강조된다.⁵⁴⁾ 하지만 이러한 사회적경제 조직들은 정부 부처별 사업으로 인해 그 수는 증가하고 있지만, 정부 요구에 맞춰 진행되는 경우가 많고, 이윤보다는 결속에만 치중하는 경우가 많다는 한계가 지적되고 있다.⁵⁵⁾

한편 제주도 이시돌 목장의 경우에는 협동조합이라는 용어는 사용하고 있지 않지만, 비영리재단법인 이시돌농촌산업개발협회를 설립하여 지역발전을 주도하는 사회적경제 조직의 사례로 볼 수 있다.⁵⁶⁾ 제주 이시돌 목장은 1954년 4월 아일랜드 출신 맥그린치 신부가 제주도 한림성당의 초대 신부로 부임하면서부터 시작되었다. 당시의 제주도 경제 상황은 식량난이

54) 김경희(2013)

55) 권상철(2015) 재인용

56) 이효석(2016); 권상철(2015)

심각했고, 이를 해결하기 위해 1955년 전후로 요크셔 품종의 돼지와 선진 축산 방식을 도입했는데 이것이 제주 이시돌 목장을 설립한 계기가 되었다. 그를 중심으로 그 지역의 청년들은 4H 클럽을 만들어 양돈, 양계, 채소 재배법 등을 배우면서 경제적 자립 기반을 만들었고, 이러한 활동을 체계적이고 효과적으로 하기 위해 1962년 재단법인 이시돌농촌산업개발협회를 설립하였다.

당시 한국에서는 계가 은행을 대신하여 높은 이자를 감당해야 하면서도 제주에게 켄돈을 떼이는 경우도 많아 초기 지역발전에 있어 신용협동조합이 필수적이었다.⁵⁷⁾ 이에 재단법인 이시돌농촌산업개발협회는 1962년 전국에서 7번째로 신용협동조합을 설립, 전국 1위 조합으로 육성하였다. 1970년에는 비영리 병원인 이시돌 의원 개원(2007년부터는 호스피스 전문병원으로 운영)을 통해 복지사업을 시작하여 1981년에는 이시돌 양로원을 개원(현재는 요양원으로 변경) 등 지역복지 활동도 이어가고 있다.⁵⁸⁾

제주 이시돌 목장을 중심으로 한 재단법인 이시돌농촌산업개발협회는 지역발전을 위해 축산업과 낙농업 등 신산업을 도입하고, 토지·가축·사료·기술교육 지원 등을 통해 지역이 자립할 수 있는 기반을 제공하였다.⁵⁹⁾ 초기에는 재단법인이 직접 가축은행을 시작하여, 신용협동조합, 양돈협업농가 등을 조직해 운영했으나 나중에는 양돈, 축산, 낙농업 등을 지역의 협동조합에 이관하였다. 그리고 수익금으로는 어린이집, 유치원, 요양원, 경로당과 노인대학, 호스피스 전문병원 등 지역복지 사업에 투자하였다. 지역발전과 지역의 경제적 자립, 복지, 주민 기술교육 등 재단법인 이시돌농촌산업개발협회의 활동들은 성장과 분배를 동시에 달성한 협동조합형 공동체 경제의 성공 모델로 평가될 수 있다.

57) 권상철(2015)

58) 권상철(2015) 참고

59) 권상철(2015)

03

연안·섬 이익공유 사례

제1절 수산·어업 부문

1. 보령 장고도: 해삼 기본소득

1) 지역 현황⁶⁰⁾

섬의 지형이 장구처럼 생겨서 장고도라 불리는 이 섬은 청남도 보령시 오천면 장고도1길에 있으며, 약 200명의 주민이 거주하고 있다.⁶¹⁾ 장고도는 대천항으로부터 서북쪽으로 21km 떨어져 있고, 대부분 주민이 어업에 종사하고 있는 전형적인 어촌마을이다. 인근에 원산도, 삽시도, 고대도 등 다수의 섬이 가까이 있고, 섬 주변으로는 수심이 낮아 갯벌과 암초 등이 많아 전복, 해삼 양식, 멸치, 까나리, 실치, 김 양식 등 수산자원이 풍부하다. 그뿐만 아니라 기암괴석과 백사청송(白沙淸松)이 해안을 덮고 있는 등 자연환경 또한 좋아 태안 해안국립공원으로 지정되기도 하였다.

대부분 섬은 지리적 접근성이 떨어지며, 어촌계 진입장벽이 높고, 양식업에 종사하는 사람과 아닌 사람 간의 소득불평등 문제가 있다. 또한 저출

60) 남도일보(2022.2.13.) 참고

61) 남도일보(2022.2.13.); 보령시 문화관광 홈페이지(검색일: 2022.10.7.)

산·고령화, 생산가능인구유출, 기후 위기와 환경파괴로 인한 소득 감소 등 다양한 어려움을 겪고 있다. 최근 이러한 섬과 내륙지역 간의 불균형 문제를 해소하는 차원에서 기본소득에 대한 논의가 이루어지고 있다.⁶²⁾ 장고도는 사회·경제·환경 등 기존 체계의 한계를 보완하고, 섬 주민들의 삶의 질 향상 등 복지 차원에서 기본소득제를 스스로 추진하였다.

〈그림 3-1〉 장고도 위치



자료: 네이버 지도 활용 저자 작성

2) 주요 내용⁶³⁾

장고도는 1993년 공동체가 운영하는 공동어장의 해삼을 판매한 수익을 마을 구성원들에게 균등 배분하는 기본소득제(마을배당, 주민연금, 사회수당제)를 자체적으로 추진한 사례이다.⁶⁴⁾ 2019년에는 해삼과 전복 두 가지 품목의 배당금이 가구당 1,300만 원씩이었다.⁶⁵⁾ 2019년을 기준으로 해삼은 69.4톤, 전복은 1.5톤이 채취되어 약 16억 원의 매출액이 있었고, 해녀

62) 남도일보(2022.2.13.)

63) OhmyNews(2020.9.16.)

64) 남도일보(2022.2.13.)

65) OhmyNews(2020.9.16.)

작업비와 기타 운영비를 제외하고 가구당 1,300만 원씩 배당되었다.⁶⁶⁾

장고도의 기본소득제가 만들어진 배경에는 해산물 채취권의 저렴한 임대료에 대한 압박으로부터 시작되었다. 1983년 장고도의 해산물 채취권은 장고도 어촌계에서 연간 50만 원에 업자에게 임대하고 있었고, 임대료 50% 인하에 대한 압박을 받는 상황이었다. 당시의 청년 어촌계장은 장고도 주민들을 설득해서 해산물 채취권을 ‘어촌계 직영’으로 바꿨고, 1993년부터 해삼과 전복 등의 수익을 주민들에게 배당하기 시작했다.⁶⁷⁾ 해삼과 전복을 바다에 방사해서 키운 후 채취시기에는 해녀들을 고용해 채취작업을 맡기고, 주민들은 해산물 감시만 담당한다.⁶⁸⁾ 이렇게 주민들은 특별히 노동하지 않고도 기본소득이 보장된다.

1993년 가구당 1년 배당금은 85만 원에 불과했으나, 새만금 사업으로 전복은 멸종하고 해삼이 많아지면서 주력 해산물을 해삼으로 변경하였다. 그리고 자연산 해삼만 채취하던 방식에서 벗어나 해삼 종묘를 뿌리는 양식으로 전환하면서 해삼 양식 배당금이 해마다 증가하여 최근에는 연평균 가구당 배당금액이 1천만 원대를 유지하고 있다.

채취작업에 참여하는 섬 주민들에게는 다른 품목의 배당금도 더해지는 데, 그 품목 중 하나는 바지락이다. 바지락만의 배당금은 연평균 500~600만 원으로 바지락 채취작업에 참여한 주민들은 가구당 평균 2천만 원의 기본소득이 보장된다. 해삼과 달리 바지락 채취작업은 노동력이 필요하지만, 진입장벽이 없어 어촌계원이라면 누구나 채취작업에 참여할 수 있다. 바지락 공동 양식에서 발생하는 공동 근로소득은 가구당 많게는 평균 700만 원에 이르기도 한다.⁶⁹⁾

66) OhmyNews(2020.9.16.)

67) OhmyNews(2020.9.16.); 남도일보(2022.2.13.)

68) 서울신문(2021.7.15.)

69) 서울신문(2021.7.15.)

〈표 3-1〉 장고도의 해삼 기본소득 요약

구분	내용
재원	• 공동사업 소득(해삼양식, 전복 채취 판매금)
재정방식	• 부과방식
활용비율	• 생산수익의 약 100%(해녀 작업비, 기타 운영비 제외)
지급 대상	• 거주기간 20년 이상의 장고도 주민(전체 75가구 중 70가구)
연금 지급조건	• 거주요건 충족 시
지급액	• 1인당 연간 1,300만 원(바지락 채취작업 참여 시, 추가 근로소득 발생)
특이점	• 주민들은 노동력을 투입하지 않고도 기본소득을 보장받음
한계	• 바다라는 공유자원의 한계

자료: 저자 작성

주민들은 갯벌에서 자유롭게 바지락 채취를 하지만, 마을에서 종패를 뿌려 공동으로 관리하는 바지락 양식장은 정해진 날에만 채취할 수 있고, 가구당 한 사람씩 채취작업에 참여한다. 장고도는 철저하게 공동작업·공동분배 원칙을 고수하고 있다. 작업자들의 작업량이 다르더라도 평등하게 분배해 고령자들의 수익도 보장해주고 있다.

3) 성과 및 시사점

보령 장고도는 기본소득과 공유지의 상생을 잘 구현한 대안경제의 성공 사례로 꼽히면서 책에 소개되기도 했다.⁷⁰⁾ 공동어장의 주산물인 해삼의 모든 수익금을 마을 구성원들이 동등하게 나누는 기본소득제를 추진해 공유지는 부활하고, 안정적이고 평등한 소득을 이룬 사례로 언론에서도 주목받고 있다.⁷¹⁾

거주기간 20년 이상의 장고도 주민이라면 누구나 해삼양식과 전복 채취

70) 서울신문(2021.7.15.)

71) 남도일보(2022.2.13.)

수익을 평등하게 배당받으며, 그 금액은 1인당 연간 1,300만 원에 달한다. 여기서 주목할 점은 주민들은 노동하지 않고도 배당금을 받는다는 것이다. 해녀를 고용해 공동어장의 해산물 채취를 하기 때문이다. 해녀 작업비와 기타 운영비를 제외한 공동사업의 수익금 전부를 주민들이 공평하게 나눠 갖는다. 그리고 바지락 채취작업에 참여하게 되면 추가로 근로소득이 발생해 연간 약 2,000만 원의 기본소득을 보장받는다. 장고도의 해삼 기본소득 사례는 성공 사례로 언급되면서 인근 섬 지역에서도 도입하고 있다.

〈그림 3-2〉 장고도
사례가 소개된 책



〈그림 3-3〉 장고도 전경



자료: 서울신문(2021.7.15.); 보령시 문화관광 홈페이지(검색일: 2022.10.7.)

2. 태안 만수동마을: 바지락 연금⁷²⁾

1) 지역 현황

만수동마을은 국내 최초로 ‘어촌계 연금제도(마을자치연금, 마을연금, 기본소득, 사회수당제)’를 자발적으로 도입한 사례이다. 이 마을은 충청남도 태안군 고남면 고남7리에 있으며, 안면도 남쪽에 자리 잡고 있다. 이곳은

⁷²⁾ 황재희 외(2020) 참고

예전에는 섬이었지만 현재는 북쪽으로 육지와 연결되어 있다.⁷³⁾ 남쪽으로는 영목항과 인접해 있고, 안면읍과는 자동차로 약 20분 거리에 있으나, 대중교통 접근성은 좋지 않다.

삼면이 바다로 둘러싸여 있으며, 갯벌을 활용한 맨손어업 중심의 어촌마을이다. 만수동 어촌계는 마을양식장 25ha에서는 주로 바지락 양식을 하고 있고, 해삼 양식장 8ha를 운영하고 있으며, 10개 어촌계 공동 양식장 작업을 통해 추가 소득 창출을 하고 있다.⁷⁴⁾

〈표 3-2〉 만수동마을 위치와 마을 양식장 현황



자료: 네이버 지도 활용 저자 작성; 충남연구원(2017) p.20 재인용.

어민들의 고령화가 가속화되면서 외부 노동력에 의존하게 되었고, 어촌

73) 충남연구원(2017)

74) 충남연구원(2017)

계원의 소득 감소로 이어졌다. 또한 마을양식장은 어촌계 회원들의 마을 공동 자산이었지만, 청년과 고령층이 서로 경쟁하면서 바지락 채취를 하다 보니 크기에 상관없이 무분별하게 바지락을 채취하면서 어장이 황폐해졌고, 자원 고갈·품질 저하와 어촌계 회원들 간 갈등이 생기기도 했다.⁷⁵⁾

이에 따라 생산량 및 소득 감소 문제에 대한 주민들의 공감대 형성과 마을양식장을 어촌계 공동자산으로 인식시키면서 어장 관리의 필요성을 공유하기 시작했다. 어장 휴식년제 및 순환 운영 등을 통해 바지락 품질 향상을 도모하고, 여성 어업인과 귀어·귀촌인들의 참여를 확대하며, 청년 어업인들에게 공동작업·공동배분이라는 어촌계의 기본 가치를 이해할 수 있도록 설득하기도 하였다.

이를 기반으로 작업소득 배분 방식 변화를 통한 ‘바지락 연금(마을연금 제도)’을 구상하게 되었다. 마을양식장 조성에 이바지했지만, 지금은 생산성이 저하된 부모 세대 어촌계원들에게 연금을 지급하는 바지락 연금을 시범운영 후 본격적으로 도입하였다.

〈표 3-3〉 만수동 마을 위치와 주요 소득원

품목	어장 면적(ha)	생산량(톤)	생산액(만원)
바지락	20	173	74,390
굴	6	15	13,500
해삼	8	0.4	680
낙지	1	0.3	600
광어	바다일대	0.6	1,200

자료: 만수동어촌계(2019) p.3 참고 후 저자 재구성

75) 한국농어민신문(2020.12.30.)

2) 주요 내용

(1) 바지락 연금(마을연금)

2016년 6월부터 마을양식장이라는 마을의 공유자원(마을양식장)에서 어촌계가 공동 생산한 수입의 30%를 생산성이 낮은 고령층(80세 이상)과 취약계층에 균등 배분하는 '바지락 연금(마을연금)'을 운영하고 있다.⁷⁶⁾ 고령층과 취약계층을 바지락 채취 작업에서 제외하지만 환경 보전 및 과거 어장 형성에 대한 기여도를 인정해 어촌계 수입의 30%를 배분하는 마을연금 제도이다. 마을양식장 생산수익의 5%는 어촌계 운영비로, 70%는 작업자들에게 균등 배분, 30%는 바지락연금(마을연금)으로 지급하고 있다.⁷⁷⁾

마을양식장의 소득은 작업량에 따라 결정되는데, 바지락 연금 도입 전까지는 생산성이 낮은 고령층이나 취약계층의 작업량이 적더라도 당일 생산물에 대한 수입을 균등 배분받는 방식이어서 어촌계원들 간에 갈등이 발생해 왔었다. 이에 대한 해결책으로 2014년 어촌계 대의원회의에서 바지락 연금제도 도입을 논의하기 시작해 2년간의 설득과 논의 과정을 거쳐 2016년 6월부터 6개월간 시범사업으로 연금을 지급하기 시작했다. 설득과정에서 세대 간 갈등과 경제적 안정성에 관한 문제가 제기되며 다수의 반대의견이 있었으나, 시범운영을 통해 수익성을 판단한 후 지속 여부를 결정하기로 합의했다.⁷⁸⁾

시범사업을 진행하면서 당일 작업량, 수입금액, 연금 배분금액 등에 관한 내용을 어촌계원 전체에게 안내 문자를 보내면서 투명하게 공개했다. 또한 수협과 태안군의 협조로 크기가 큰 바지락을 일본으로 수출하는 새로운 판로를 개척하게 되어 수익구조가 변화하였다.⁷⁹⁾ 이 덕분에 바지락 연

76) 한국농어촌신문(2021.10.6.); 황재희 외(2020)

77) 전북연구원(2021)

78) 전북연구원(2021)

79) 전북연구원(2021)

금 시범운영 기간 6개월 동안 작업인력 1인당 186만 원의 수입이 증가하여 지금까지도 바지락 연금을 운용할 수 있게 되었다.⁸⁰⁾

은퇴한 고령층과 중증환자나 장애인 등 경제활동이 어려운 주민들에게 지급되는 바지락 연금은 바지락 생산량에 따라 적을 때는 한 해에 1인당 약 300만 원에서, 많을 때는 380만 원에 달한다.⁸¹⁾ 연금 지급 대상은 어촌계 대의원회의를 통해 선정된 80세 이상 고령자 또는 장기 입원환자나 장애 판정자 등 수익 활동이 어려운 어촌계원으로 2020년 기준, 어촌계원의 22%인 21명이 해당한다.⁸²⁾

바지락 연금제도의 안정적인 정착으로 청장년 어업인들은 더 적극적으로 생산활동에 매진할 수 있게 되었고, 고령 어업인들은 연금 수령을 통해 생활 여건이 개선되어 세대 간 갈등 또한 상당 부분 해소되었다. 현재는 바지락 수입만으로 마을연금 제도를 운영하고 있으며, 향후 다른 어종까지 확대해 연금 규모 및 지급 대상을 확대할 계획이다.

〈표 3-4〉 만수동 마을의 바지락 연금 요약

구분	내용
재원	<ul style="list-style-type: none"> • 공동사업 소득의 30%(바지락 공동양식·채취·판매) • 공유지(마을양식장)의 공동사업 생산성 활용
재정방식	• 부과방식
활용비율	• 생산수익의 30%
지급 대상	• 80세 이상의 고령자와 장애·질병 등 경제활동 불가자
어촌계 가입조건	• 마을 거주 1년 이상, 가입비 1만 원
연금 지급조건	• 지급 연령 및 거주요건 충족 시(질병·장애 발생 시)
지급액	• 1인당 월 약 25~30만 원(1인당 연간 약 300~380만 원)
한계	• 갯벌이라는 공유자원의 한계

자료: 전북연구원(2021) p.5 참고 후 저자 재구성

80) 황재희 외(2020)

81) 한국농어민신문(2020.12.30.)

82) 황재희 외(2020)

(2) 만수동 어촌계 운영방식의 변화

만수동 어촌계는 작업소득 배분 방식의 변화를 기반으로 4대 원칙을 세워 마을공동체를 운영하고 있다. 이 4대 원칙은 ①공동생산과 공동배분 ②고령층 소득 분배 ③어장 휴식제도 ④어촌계 소득 공유이다. 또한 만수동 어촌계는 남녀 각각 5인의 대의원을 선출하고, 어촌계장, 총무 등으로 구성된 12인의 대의원 제도를 운용하면서 여성 어업인의 참여를 도모하고 있다.⁸³⁾

어촌계원들은 바지락 연금제도의 지속적인 운영을 위해서는 신규 인력 유입을 통해 어촌계의 지속가능성 확보가 기반 되어야 한다는 사실에 공감해 귀어·귀촌인의 어촌계 진입장벽 완화를 위한 노력을 하고 있다.

어촌계 가입조건 중 거주기간을 기존 2년에서 1년으로 단축하고, 가입비도 기존 350만 원에서 1만 원으로 축소하여 폐쇄적이었던 어촌계 진입장벽을 낮췄다.⁸⁴⁾ 이 덕분에 귀촌·귀어인이 증가하면서 젊은 층이 새로 유입되는 마을이 되고 있다. 어촌계 가입조건 완화로 귀어인 6가구 18명으로 증가하는 성과가 있었다.⁸⁵⁾

더불어 마을의 상생을 위해 귀어·귀촌인 정착 프로그램 및 어촌계 멘토·멘티 제도 운영, 독거노인 김장나눔 행사 등을 추진하고 있다. 귀어·귀촌인 정착 프로그램으로는 ‘어촌특화 주민역량교육’, ‘주민견학’, ‘만수동 작은 학교’ 등이 있으며, 이를 통해 마을공동체와 더욱 가까워지는 계기를 마련하면서 학습 기회도 제공하고 있다. 또한 ‘마을 리더 귀어귀촌인 참여’ 및 ‘어촌계 멘토-멘티 제도’를 통해 귀어·귀촌인의 정착을 돕고 있다. 추가로 마을연금 제도 운용 사례를 인근 어촌계와 공유하면서 성과 확산 활동 또한 진행하고 있다.

83) 충남연구원(2017)

84) 황재희 외(2020)

85) 황재희 외(2020)

젊은 귀촌·귀어인이 증가하고, 합의를 통해 마을 어장의 자연 치유를 위한 휴식년제 도입과 공동으로 어장 관리를 하게 되면서 만수동 어촌계의 생산성은 점차 향상되고 있다.

3) 성과 및 시사점

2020년 기준, 어촌계원 총 96명 중 22%인 21명에게 연간 1인당 약 300만 원, 월평균 최고 30만 원을 마을연금으로 지급함으로써⁸⁶⁾ 어촌공동체의 상생 모델이자 성공 사례로 언론에서도 주목받고 있다. 성공적인 바지락 연금의 정착은 귀어·귀촌인의 증가로도 이어져, 만수동마을 전체 어촌계원 96명 중 22명이 최근 5년간('15~'19) 귀어·귀촌한 인구이다.

2018년 해양수산부 주최 '제13회 어촌마을 전진대회'에서 만수동마을이 '우수 어촌특화 역량강화마을 프로그램' 분야에서 대상을, 그리고 '바다가 꿈 프로젝트 부문'에서 우수상을 받았다. 그리고 해양수산부가 주관한 '2019년漁울림 마을 콘테스트'에서 만수동마을의 '바지락 연금(마을연금제도)'이 대상을 받은 성과가 있었다.⁸⁷⁾ 경기도가 주최한 '2020 대한민국 기본소득박람회'에서 국내에서 자생적으로 기본소득이 시행되는 곳으로 만수동마을이 선정되기도 했다.⁸⁸⁾

86) 황재희 외(2020)

87) 황재희 외(2020)

88) 한겨레(2020.9.9.)

〈그림 3-4〉 제 13회 어촌마을 전진대회 대상



자료: 현대해양(2019.1.2.)

이러한 만수동 어촌계 바지락 연금의 성과에도 불구하고 지속가능한 마을연금 제도 운용을 위한 다방면의 노력이 필요할 것이다. 현재의 바지락 연금제도 운영방식으로는 지금의 청장년층 계원이 연금수급연령이 되었을 때 지급을 보장하기 어렵다. 그뿐만 아니라 바지락 수익 감소, 연금수혜자 증가, 주민 갈등, 노동력 부족, 어장 황폐화 등은 현재 바지락 연금제도를 지속해서 운영하는데 위협 요소가 될 가능성이 크다.

따라서 마을 단위의 새로운 수익모델과 바지락 연금제도의 조정·확대 등으로 지속가능한 연금제도를 위한 여건을 마련해야 할 것이다. 안정적 수익보장과 고부가가치 신규사업 모델의 개발, 지속적인 신규 청년 귀어·귀촌인 유치 등을 통해 연금제도가 지속적으로 운영될 수 있도록 노력해야 한다. 또한 연금제도 운영을 통한 소득증대분 등을 활용해 새로운 마을사업 등에 투자하는 것도 하나의 대안이 될 수 있을 것이다.

제2절 에너지 부문

1. 제주 탐라해상풍력발전: 이익공유화 제도

1) 사업 현황

제주도의 에너지 계획은 1994년을 시작으로 2020년까지 총 6차례가 수립되었다. 최근 발표한 제6차 지역에너지계획의 비전은 “탄소 없는 섬 제주 2030 실현”으로 2030년까지 카본프리 아일랜드(Carbon Free Island)를 만들기 위해 전체 전력 사용량의 100%를 신재생에너지로 전환한다는 방침을 세웠다.⁸⁹⁾ 제주도는 목표달성을 위한 전력공급의 핵심수단으로 해상풍력을 2020년까지 1GW, 2030년까지 2GW를 확보하여, 제주도 전력 수요의 100%를 풍력으로 공급하겠다는 계획이다.⁹⁰⁾

국내 최초 상업 해상풍력 발전단지인 탐라해상풍력발전은 총 30MW 규모로 풍력기 10개로 구성된 시범단지이다. 연간 8만5000MWh를 생산하며 제주도 전체 전력의 약 3%, 신재생에너지 전력의 약 10%를 책임지고 있다.⁹¹⁾ 전례없는 규모인 만큼 민간사업자와 주민 간 반발이 극심했고, 2006년 허가받은 사업이 주민 수용성문제로 지연되어 9년 후인 2017년 9월에 준공, 본격적으로 상업용 발전을 시작하였다.

89) 제주특별자치도(2020), 제6차 지역에너지계획(2020-2025)

90) 육근형(2018), p.1.

91) 인천투데이(2020.9.28.), “바람도 원료다” 제주도 에너지자립 핵심 ‘풍력 공유화’(검색일: 2022.10.20.)

〈표 3-5〉 제주 탐라해상풍력발전 사업 개요

발전소명	탐라해상풍력발전			
발전사명	한국남동발전			
용량(MW)	30MW (3MW×10기)		발전량(GWh/년)	76.0GWh/년 (이용률 28.9%)
총사업비	1,650억원 (약 55억원/MW)			
사업추진 일정	발전사업허가	'06.08	개발행위허가	'12.12
	착공일	'15.04	준공일	'17.09
가동 후 현재('21.12.31.) 까지 연도별 발전량	'20년 : 74.47GWh '21년 : 72.67GWh		가동 후 현재 ('21.12.31) 까지 연 도별 수입	'20년 : 231억원 '21년 : 226억원
발전소 소재지	제주 한경면 두모~금등리			

자료: 산업통상자원부(2022), 주민참여형 재생에너지 우수사례집, p.42.

제주도의 해상풍력발전이 전국에서 가장 먼저 가동될 수 있었던 데에는 특별법 등 관련 법률 제정이 큰 역할을 하였다. 무엇보다 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제303조 제1항 「신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법」에 따른 신재생에너지 중 ‘풍력발전사업’에 관해 「전기사업법」에 따른 산업통상자원부장관의 일정한 권한⁹²⁾을 도지사에게 이양함으로써 사업을 빠르게 추진할 수 있었다. 이 때문에 일반적으로 전기사업법에 따른 풍력사업은 사업허가를 받아 사업을 본격적으로 시작하는 것과 달리, 제주도의 풍력발전사업은 도지사가 풍력발전지구를 지정할 수 있으며, 다만 도의회가 지구지정을 동의하여 승인하는 절차를 밟는다.⁹³⁾

이후 제주도의회는 「제주특별자치도 풍력발전사업 허가 및 지구 지정 등

92) 「전기사업법」 제7조(사업의 허가), 제9조(전기설비의 설치 및 사업의 개시 의무), 제10조(사업의양수 및 법인의 분할·합병 등), 제12조(사업허가의 취소 등), 제13조(청문), 제61조(전기사업용전기설비의 공사계획의 인가 또는 신고) 제1항부터 제4항까지, 제62조(자가용전기설비의 공사계획의 인가 또는 신고) 제1항, 제71조(기술기준에의 적합명령) 및 제108조(과태료) 제3항에 따른 권한이다

93) 육근형(2018), p.3.

에 관한 조례」를 제정하며, 풍력자원으로 얻은 수익을 공유하는 개발이익 공유화 제도를 명문화하였다. 풍력발전조례 제2조 제3호 ‘개발이익 공유화 계획’이란 “풍력발전사업자 또는 사업시행예정자가 공적자원인 바람을 이용한 개발이익을 사회에 환원하기 위하여 제주특별자치도지사에게 제출하는 계획을 말한다”고 정의하고 있으며, 동 조례 제3조 제2항은 “도지사는 풍력자원을 활용한 개발사업을 통해 얻는 이익을 도민들이 향유할 수 있도록 노력하여야 한다.”고 규정하고 있다.⁹⁴⁾ 그리고 「제주특별자치도 풍력자원 공유화 기금 조례」도 제정되었는데, 동 조례의 목적으로 제주특별자치도의 공공자원인 풍력자원에 따른 개발 이익을 지역 에너지 자립과 에너지 복지 사업 활성화 등에 기여하기 위하여 풍력자원 공유화 기금의 설치 및 운영에 관한 사항을 규정하였다.⁹⁵⁾ 동 조례에서는 제주도지사가 이 조례의 목적 달성에 필요한 재원을 확보하기 위하여 제주특별자치도 풍력자원 공유화기금을 설치하도록 하였고(제3조), 이 기금의 재원의 하나로 ‘개발이익 공유화계획에 따른 기부금’을 들고 있는(제5조)⁹⁶⁾ 것도 주목할만한 특징이다.

제주도 해상풍력 발전 정책과 법적 기반이 된 개념은 바로 ‘풍력자원 공유화’이다. 단순히 주민 수용성을 높이기 위해 개발이익을 환원하는 개념이 아니라, 경제학적으로 접근해 바람에 원료 값을 매겨야한다는 논리이다.⁹⁷⁾ 아래에서는 제주도의 풍력개발 이익공유화 제도의 추진 과정과 이익공유 방식 등에 대해 자세히 살펴보고자 한다.

94) 「제주특별자치도 풍력발전사업 허가 및 지구 지정 등에 관한 조례」

95) 「제주특별자치도 풍력자원 공유화 기금 조례」

96) 위 조례

97) 인천투데이, “바람도 원료다” 제주도 에너지자립 핵심 ‘풍력 공유화’(검색일: 2022. 10. 24.)

2) 주요 내용

제주도는 현재 국내 신재생에너지 정책, 특히 해상풍력발전 분야를 선도하고 있지만 그 배경에는 주민과 갈등도 많았다. 그만큼 다양한 이해관계자가 참여한 깊은 논의와 숙의를 거쳐 ‘에너지 민주주의’를 정립한 것은 시사하는 점이 크다. 민간사업자들이 풍력발전사업에 뛰어들기 시작하면서 주민들의 반발이 심해지자 제주도는 주민수용성을 높이는 방향으로 신재생에너지 사업 방향을 전환한다. 사례로 제주도는 기존 지자체에서 입지를 선정한 후 민간사업체를 모집하는 방식에서 풍력발전단지가 들어설 입지를 주민들로부터 신청받는 공모제로 전환하였다. 이러한 과정으로 2012년 탄생한 가시리 풍력발전단지는 국내 최초 국산화 성공뿐만 아니라 최초의 주민참여형 모델로 성공하며 이익공유제를 실현했다.⁹⁸⁾ 그 이후 주민수용성을 담보한 제주도의 신재생에너지 정책은 국내최초의 신재생에너지 분야의 공기업인 제주에너지공사 설립과 특별법 개정 및 관련 조례를 제정하는 등 풍력발전을 공공영역으로 포함시켰다.

풍력개발사업의 이익공유화 제도는 제주특별법 풍력자원의 공공적 관리 특례와 풍력발전사업 허가 및 지구 지정 등에 관한 조례에 근거한다. 이 제도는 풍력자원의 독점적 이용으로 발생한 초과이익을 사업자와 제도도민이 공유하기 위해 개발이익의 일정부분을 제주도에 환원하도록 의무화하는 것이다. 도가 발전사업 지구 지정을 마치면, 해당 사업자는 6개월 이내에 개발이익공유 계획을 제출해야 한다. 이를 토대로 개발이익 공유화 협약을 맺고 사업자는 일정 정도 기부금을 낸다.⁹⁹⁾ 기부금은 당기 순이익의 17.5 퍼센트(%) 수준인데, 제주도의 10개 풍력 지구 중 7개 지구사업자들이 약정을 체결해 기부금을 내고 있다.¹⁰⁰⁾ 하지만 사업자들의 기부금과 각종 공

98) 인천투데이(2020.9.28.), “바람도 원료다” 제주도 에너지자립 핵심 ‘풍력 공유화’(검색일: 2022.10.20.)

99) 한국에너지공단 에너지이슈브리핑 159호

100) 단비뉴스(2022.4.18.), ‘바람은 모두의 것’ 제주의 실험(검색일: 2022.10.20.)

공풍력 발전 이익의 세입 명목이 일반회계로 분류돼, 이를 다시 에너지 자립 분야에 투입하는 데 문제가 발생하자, 제주도는 2017년 풍력자원기금을 설치해 취약계층 지원과 각종 홍보·교육 사업을 진행하며 남은 수익은 미래세대를 위해 적립하고 있다.¹⁰¹⁾

실제 탐라해상풍력의 '17년 9월부터 '18년 9월까지 1년간 운영 실적은 발전량 8만6049MWh, 가동률 99%, 이용률 32.7%로 이는 당초 목표했던 전력 판매량 7만6013MWh, 가동률 95%, 이용률 28.92%를 상회하는 수치다.¹⁰²⁾ 매출액 역시 당초 목표였던 236억원보다 113% 높은 267억원을 기록하며 수익 중 일부를 약 200가구 지역 주민과 제주도와 공유했다.

제주도의 풍력자원 이익 공유화 개념은 독일, 덴마크 등 신재생에너지 선진국에서도 도입하지 못한 전 세계 최초의 사례로 주목받고 있다. 하지만 풍력개발 이익공유화 제도가 불합리한 위헌·위법 조례에 해당한다는 지적도 있다. 풍력개발 사업자에게 주민보상 외 이종으로 부담해야하는 불합리한 제도라는 의견도 있으며 공유화 기금의 운용도 문제라는 지적이다. 제주환경연합의 조사에 따르면 2020년까지 풍력발전사업의 기금 집행액 사용현황은 총 149억원 중 100억원을 소규모 태양광발전 지원 사업에 집중적으로 투자해 왔고, 이 중 단 9억원만이 에너지 소외계층과 취약계층 지원 사업으로 집행하였다.¹⁰³⁾ 또한 기금을 일반회계에 편입시켜 타당성 조사, 콘텐츠 제작사업, 기본계획 수립 용역 등의 사업을 기금으로 충당하는 사례도 있었다.

101) 인천투데이(2020.9.28.), "바람도 원료다" 제주도 에너지자립 핵심 '풍력 공유화'(검색일: 2022.10.20.)

102) 조선일보(2019.10.21.), 탐라해상풍력발전 매출 267억(검색일: 2022.10.20.)

103) 제주의 소리(2021.3.24.)(검색일: 2022.10.20.)

3) 성과 및 시사점

에너지 사업의 이익공유 체계에는 자금 소유 방식, 주민소유 방식, 공동 이익 배분 방식, 직접 투자 혹은 프로젝트 파이낸스 활용 방식, 장학금 지원 방식, 교육 프로그램 운영 방식, 에너지 가격인하 방식, 지역사회 이익 공유 협약 체결 방식 등이 있다.¹⁰⁴⁾ 제주 탐라해상풍력사업의 이익공유화 제도는 지역사회와 사업자가 이익공유 협약을 체결하여 개발이익을 지역의 에너지 자립과 복지 사업 활성화 목적에 맞게 사용하는 방식이다. 제주도의 풍력개발 이익공유화 제도가 주민 수용성 제고에 긍정적인 효과가 있다는 것은 다수의 논문과 기사 등을 통해 사실로 입증되었다. 발전소 건설 당시만 해도 이 지역 주민의 주 소득은 농업과 어업이 전부였지만 5년이 지난 현재 탐라발전소 주민이 직접 나서서 발전기 증설을 원할 정도로 해상풍력발전 사업이 지역경제를 살리는 계기가 되었다.

발전기금의 일부는 리조트와 체험마을 등 마을의 수익사업을 지원함으로써 새 소득원을 창출하고, 풍력단지 주변으로 관광객이 모여면서 주변 상권도 활력을 찾고 있다. 발전소 건설 및 운영과정에서 약 4만 3천명의 일자리를 창출하며 탐라해상풍력사업은 이익공유와 일자리 창출의 우수 사례로 높게 평가되고 있다.

하지만 탐라해상풍력사업의 이익공유화 제도가 발전하기 위해서는 개발 이익을 무조건 환원하기보다는 개발자에게 주민과의 협의를 통한 유연한 지원계획을 마련하도록 권장하고, 풍력개발 및 투자에 지역 주민이 주주로 참여하는 적극적인 주민 참여형 이익 공유 제도를 통해 발전사업의 이익을 공유할 수 있는 방향으로 주민 수용성을 확대시킬 필요도 있다.¹⁰⁵⁾

104) Allan et al.(2011), "The Importance of Revenue Sharing for the Local Economic Impacts of a Renewable Energy Project: A Social Accounting Matrix Approach." Regional Studies, Vol. 45 Issue 9.

105) 한국에너지공단 에너지이슈브리핑 159호

2. 신안 안좌도: 햇빛연금

1) 사업 현황

신안 태양광 발전단지는 발전 공기업인 한국남동발전, 국내 태양광 모듈 업체인 탑선이 참여한 사업으로 신안군 지도 및 사옥도 소재 총 4개 마을에 건설된 발전단지이다.¹⁰⁶⁾ 설비용량 및 단일 사업자 기준으로 국내 최대 규모의 태양광 발전사업으로 신안에 있는 폐염전 부지를 활용하였다. 과거 염전으로 활용된 사업부지이기 때문에 우수한 일사량을 바탕으로 연간 209.7GWh의 전력생산이 가능하며, 이를 통해 발전소가 운영되는 20년 동안 약 180만t의 온실가스(CO2)와 410t의 미세먼지(PM 2.5)를 감축할 수 있다.¹⁰⁷⁾

신안 태양광발전소 사업은 개발 인·허가 단계부터 지자체의 적극적인 협조로 주민수용성 확보 및 민원 발생을 최소화하고자 하였다. 이 과정에서 개발된 모델이 햇빛연금이다. 햇빛연금은 신안군이 전국 최초로 시행하고 있는 ‘신재생에너지 주민참여형 개발이익 공유제’이다. 서울시의 22배에 이르는 공간면적을 가지고 있는 신안군은 고령인구 비율이 높고 노동인구는 감소하여 새로운 소득 창출이 필요한 시기에 타 지역보다 월등한 햇빛과 바람을 이용해 주민참여형 개발이익 공유제를 발굴하였다.¹⁰⁸⁾ 이 제도는 그동안 대기업 중심의 신재생에너지 수익 구조에서 주민들과 이익을 공유하는 제도로 전환한 획기적인 제도이다.

106) 호남일보(2022.1.26.)(검색일: 2022.10.20.)

107) 산업통상자원부 보도자료(2022.1.25.)

108) 신안군 보도자료(2022.4.28.)

〈표 3-6〉 전남 신안 태양광발전소 사업 개요

발전소명	신안 태양광발전소			
발전사명	한국남동발전			
용량(MW)	150MW (3MW미만 70개발 전소)	발전량(GWh/년)	209.7GWh/년 (이용률 15.9%)	
총사업비	3,196억원 (약 21.3억원/MW)			
주민참여방식	채권	REC 가중치 추가분	+0.2	
주민참여 비율	총사업비의 4%	주민참여 금액	128억원 (국민주주 116억원)	
주민참여 인원(명)	3,145명('21.11월 기준)	주민평균참여 금액	407만원	
주민수익	연간 27억원 (주민투자금의 약21%)			
사업추진 일정	발전사업허가	'19.12월	개발행위 허가	'20.5월
	착공일	'20.5월	준공일	최종 '21.12월 (단계별 준공)
현재('21.12.31) 까지 연도별 발전량	'21년 56,705MWh	가동 후 현재('21.12.31) 까지 연도별 수입	'21년 93.9억원	
발전소 소재지	전남 신안군 지도읍 일원			

자료: 산업통상자원부(2022), 주민참여형 재생에너지 우수사례집, p.31.

2) 주요 내용

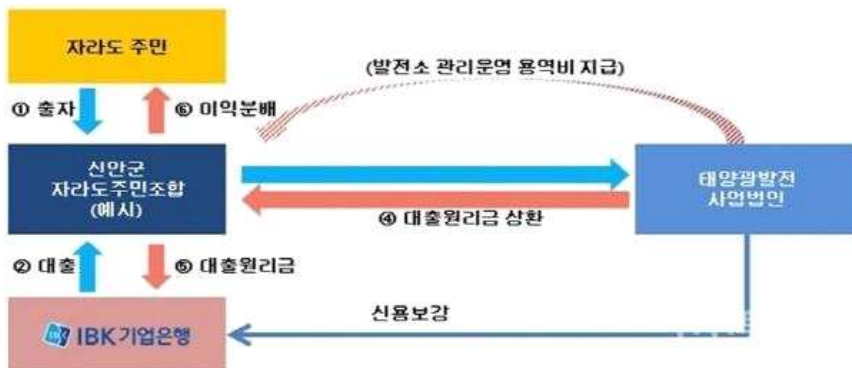
전라남도 신안군은 2018년 10월 국내 최초로 발전사업에 주민이 참여하고 이익을 공유하게 하는 「신안군 신·재생에너지 개발이익 공유 등에 관한 조례」를 만들었다. 이 정책은 그동안 에너지 개발이익에서 소외된 지역주민들에게 새로운 소득원을 공급하고 관련 갈등을 줄일 수 있다는 점에서 그린뉴딜 대표 사례로 꼽힌다.¹⁰⁹⁾

조례에 따르면, 에너지 개발사업 지분의 30% 범위로 지역주민 참여가

109) 인천투데이(2020.9.28.), “주민참여 이익공유제, 그린뉴딜 화두로 떠올라”(검색일: 2022.10.20.)

가능하다. 발전사업 신청시 주민 5인 이상이 참여하고, 참여한 주민들이 지분을 20% 이상 소유하는 경우 이익의 총 30%를 참여 주민들에게 제공하는 방식이다.¹¹⁰⁾ 주민과 신안군의 지분 참여는 발전소 설립 법인 등의 주식·채권·펀드 매입으로 한다. 또한 정부정책인 국민주주 프로젝트를 활용한 주민참여형 사업을 통해 신재생 금융지원(116억원)을 신청하여 사업의 경제성을 끌어올렸다.¹¹¹⁾

〈그림 3-5〉 자라도 태양광 발전사업 이익공유제 개념도



자료: 신안군 내부자료

사업초기에는 지역주민들의 주민참여형 사업의 이해도 부족으로 사업 추진에 난항을 겪었다. 그 당시 태양광 사업의 이익을 사업주가 대부분 가져간다는 불신이 주민들 사이에 팽배해 있었고 주민참여형 사업이 추진되더라도 실제 배당은 미미할거라는 인식이 강했다. 이에 한국남동발전은 정부정책을 활용해 주민들의 사업이익을 최대한 보장할 수 있는 모델을 설계하였으며 적극적인 주민 설득에 나섰다.

주민지원은 크게 발전소 주변지역에 관한 법률에 따른 지원과 주민참여

110) 인천투데이(2020.9.14.), 주민참여 보장 이익공유제, 그린뉴딜 화두로 떠올라(검색일: 2020.10.20.)

111) 산업통상자원부(2022), 주민참여형 재생에너지 우수사례집, p.32.

이익공유에 따른 지원으로 나뉘는데, 전자의 경우 약 23억원의 특별지원금이 지급되며, 지역별 발전소 용량에 따라 매년 약 2.3억원의 기본 지원금이 발생한다.¹¹²⁾ 후자의 경우, 개발이익 공유화기금이 당기순이익의 5.2%로 연간 1.3억 원 발생하며, 지역주민 피해보상금으로 연간 26억 원이 지원된다.¹¹³⁾

신안군은 이익공유제를 기반으로 신재생에너지 사업에 박차를 가했다. 다른 지역보다 사업 면적이 넓고 땅값이 저렴하며 일조량 효율이 월등한 입지 여건도 신재생에너지 사업 추진에 한몫했다.¹¹⁴⁾ 신안군은 지도읍에도 태양광 발전사업(202MW 규모)을 추진하고 있다. 발전사업자와 50MW 규모의 1단계 사업을 계약했고, 주민들의 채권 계약도 금융권과 체결했다.¹¹⁵⁾ 지도읍에 태양광발전소 건립이 완료되면 주민들의 투자수익은 연간 40억 원으로 추정된다. 이는 주민 3,754명에게 1인당 평균 108만 원이 지급되는 수준이다.¹¹⁶⁾

신안군 햇빛연금 수혜자는 안좌, 자라, 지도, 사옥도를 합쳐 총 7,250명이다.¹¹⁷⁾ 이는 신안군 인구의 18%에 해당, 지도 주민들은 '22년 1분기 햇빛연금으로 작년 11월부터 분기별 1인당 11~26만원을 받은 것으로 조사되며, 사옥도 주민은 1인당 22~60만원을 받게 된다.

또한, 군은 저출산에 따른 인구 소멸지역으로 출산장려를 위해 만 7세 미만의 영유아에게는 배당금 1배를 추가 지급할 수 있도록 지난 4월 '신안군 신재생에너지 개발이익 공유 등에 관한 조례'를 개정해 '22년 2분기부터 실제 혜택을 받을 수 있게 되었다.¹¹⁸⁾ 신안군은 '22년 안좌·임자, 23년

112) 산업통상자원부(2022), 주민참여형 재생에너지 우수사례집, p.32.

113) 위의 자료

114) 인천투데이(2020.9.14.), 주민참여 보장 이익공유제, 그린뉴딜 화두로 떠올라(검색일: 2020.10.20.)

115) 위의 기사

116) 위의 기사

117) 오션라이프(2022.5.3.), 신안군, 사옥도에 첫 '햇빛연금' 지급(검색일: 2022.10.20.)

증도·비금·신의에 추가로 태양광발전소 건립이 예정돼 있어 신안군민 44%인 16,670명이 햇빛연금을 받을 것으로 예상된다고 밝혔다.¹¹⁹⁾

3) 성과 및 시사점

2021년 11월, 사업시행 이후 처음으로 신안 지도읍에서 주민참여 이익 공유 배당금 지급이 이뤄졌다. 배당액은 지도읍 주민 약 3,500여 명을 대상으로 1인당 11~35만 원이 지급됐으며, 한 가구에서 최대 208만 원의 배당금을 수령하는 등 가시적인 성과가 나타났다. 이처럼 주민참여형 이익 공유 사업이 성공적으로 정착되면서 주민들의 사업 참여도 점차 확대되고 있다. 현재 지도읍 주민의 약 70%인 3,500여 명이 주민조합에 참여하고 있으며, 추가 참여가 지속적으로 증가하고 있다. 무엇보다 주민참여형 이익 공유 사업은 인구감소 위기를 겪고 있는 농어촌 지역에 인구증가 효과를 가져오고 있다. 실제로 2021년 지도읍 신규 전입자는 324명으로 뚜렷한 인구유입 효과가 확인되었다.¹²⁰⁾

정부의 ‘국민주주 프로젝트(신재생에너지 금융지원사업)’로 추진된 본 사업이 주민참여 사업 활성화를 실현한 대표 성과사례로 주목받는 이유는 다음과 같다.

먼저 신안 햇빛연금은 최대규모의 주민투자를 확보한 주민참여형 사업으로 주민참여 활성화 및 농어촌 공동체 소득원 증대에 직접적으로 기여하였다. 지금까지 추진된 주민참여형 사업 중 128억원이라는 최대 규모의 주민투자가 이루어진 사업으로서 발전소 인근 주민 2,875명이 참여하는 협동조합을 구성하여 채권방식으로 총 사업비의 4%(128억원)를 투자하는 성과

118) 뉴스로(2022.4.18.), 신안군 안좌·자라 ‘22년 1분기 햇빛연금 지급 완료(검색일: 2022.10.25.)

119) 위의 자료

120) 산업통상자원부(2022), 주민참여형 재생에너지 우수사례집, p.32.

를 거두었다. 특히 정부에서 주민참여사업 활성화를 위해 지원하는 주민참여자금을 통해 주민 투자금 총액의 90%(116억원)를 조달하는 등 주민참여 활성화를 위한 정부와 민간의 대표적 협업사례로 평가된다.

또한 신안태양광 사업은 발전사업허가를 획득하였으나 용량부족으로 사업추진에 애로를 겪던 신안 지도·사육도 내의 소규모 발전사업을 통합하여 규모의 경제를 확보하였으며, 이를 통해 민자변전소(220MW) 건설 및 14km 해저케이블 등 신규 송전선로를 구축하는 등 지역의 전력 계통 문제를 해소하였다는 점에서 높게 평가된다.

제3절 마을운영 부문

1. 신안 반월·박지도: 퍼플섬

1) 지역 개요

전남 신안군 안좌면에 위치한 반월도와 박지도는 연륙·연도교로 연결된 동일 생활권의 섬 지역이다. 신안군 남쪽 끝자락의 형제섬이라고도 불린다. 2020년 12월 기준 반월도에는 57가구(101명), 박지도에는 19가구(24명)이 거주하고 있는 등 인구도 적어 외부에 잘 알려지지 않았던 작은 섬이다.¹²¹⁾ 이러한 섬이 도라지꽃에서 착안한 보라색 컬러 마케팅을 바탕으로 2020년 8월 공식 개장 이후 38만 명 이상이 찾는 섬마을 관광의 성지 ‘퍼플섬(purple island)’으로 재탄생했다.

〈그림 3-6〉 퍼플섬 조성 현황



자료: 퍼플섬 홈페이지(검색일: 2022.10.27.); 저자 촬영(촬영일: 2022.3.24.)

121) 행정안전부, 유인도서 현황 자료(2020.12.31. 기준)

2) 주요 내용

퍼플섬은 ‘사계절 보라색 꽃피는 퍼플섬’을 컨셉으로 마을 단위 관광사업을 운영하고 있다. 퍼플섬의 기초 관광·생활기반 조성에는 전남도의 「가고 싶은 섬 가꾸기」 사업이 활용되었으며, 사업비로 2015~2019년간 총 40억 원(도비 20, 군비 20)을 투입했다.¹²²⁾ 주요 사업내용은 마을경관 사업, 생활여건 정비, 주민 역량 강화 등 관광사업 추진 기반 마련을 중심으로 추진되었다. 대부분의 관광수입은 섬 일주 관광객 입장료에서 나오고 있으며, 숙박·카페·식당·교통대여 서비스 등 부가적인 관광상품을 운영 중이다 (〈그림 3-7〉 참조).

〈그림 3-7〉 퍼플섬 관광사업 내용

• 입장권 판매 현황

- 2020년 203,094명(무료 193,522명, 유료 9,572명 / 입장료 22,419천원)
- 2021년 9월말 202,096명(무료 193,733명, 유료 8,363명 / 입장료 33,793천원)

자료: 퍼플섬 홈페이지(검색일: 2022.10.27.); 전남도청 내부자료

이러한 퍼플섬 구성과 운영에는 주민출자 조직인 반월영어조합법인과 천사의다리마을 기업협동조합이 적극적으로 참여한 바 있다. 「가고 싶은 섬 가꾸기」 사업 초기, 주민으로 구성된 조합원들은 투자 지분 및 법인 정관 등을 기준으로 관광수익을 자체 분배하는 등 자생적인 이익공유 체계를 형

122) 전남의 「가고 싶은 섬 가꾸기」 사업은 지역 공동화에 대응한 재생사업으로, 주민은 살고 싶고 관광객은 가고 싶은 생태 여행지로 가꾸는 주민주도형 사업
2015~2024년간 24개 섬(섬당 40~50억 원)을 대상으로 추진

성했다(〈표 3-7〉 참조). 그러나 정책사업 종료 후 사업비 확보의 문제, 사업규모 확대와 관광객 급증, 전문 경영역량 부족에 대응한 역량강화 사업 미진 등으로 인해 주민 중심의 법인 운영에 어려움을 겪게 되었다. 2019년부터 마을식당과 게스트하우스, 안내차량 운영 등 반월도 내 관광시설은 마을기업인 반월영어조합법인이 운영하고 있으며, 전반적인 퍼플섬 관광사업 추진과 박지도 시설 운영은 외부 기관이 운영을 전담하고 있다.

〈표 3-7〉 퍼플섬 「가고 싶은 섬」 관련 법인 현황

지역	법인명	법인 유형	조합원 수(비중)	설립일
반월도	반월영어조합법인	영어조합법인	28명 (35%)	'15. 12. 29.
박지도	천사의다리마을 기업협동조합	협동조합	22명 (88%)	'16. 2. 10.

주: 괄호는 조합원 중 실거주 가구 중 조합 참여 비중을 의미

자료: 전남도청 내부자료

정책사업으로 조성한 주요 시설은 현재 (사)신안군관광협의회를 중심으로 운영되고 있다. (사)신안군관광협의회는 지역관광활성화를 위해 「관광진흥법」 및 신안군 관광 진흥에 관한 조례에 의거하여 설립된 법인이다. 2022년에는 한국관광공사의 지역관광추진조직(DMO)에 선정되어 퍼플섬을 포함한 신안 섬 일대의 관광사업 체계화에 기여하고 있다.¹²³⁾ 해당 조직은 체험관광 상품개발, 문화관광 해설자양성, 관광안내소 운영, 관광홍보물 발간과 보급 등 관광사업 기획·운영·관리 전반을 담당한다. 퍼플섬의 관광사업 운영에는 2019년 11월부터 착수하였으며, 반월영어조합법인과 함께 마을관광 운영에 매진하여 연간 46.2%의 영업이익을 달성하고 있다.

123) 한국관광공사 홈페이지(검색일: 2022.10.27.)

〈그림 3-8〉 신안군관광협의회 조직 구성

청년 내일로 사업을 통해 점진적으로 신안군 14개 읍·면에 전문성을 가진 젊은 인력의 확대 배치
신안군 14개 읍·면에 지역적 특수성과 접근성을 고려하여 각 지역에 맞는 젊은 인력을 배치하여 관광 사업 발전과 고용창출 확대에 기여



자료: 신안군관광협의회 홈페이지(검색일: 2022.10.27.)

3) 성과 및 시사점

섬 마을 전체를 관광지로 조성한 퍼플섬은 2021년 유엔세계관광기구(UNWTO)의 ‘세계최우수 관광마을(Best Tourism Village)’로 선정되는 등 관광사업의 성과를 보이고 있다. 입장객 인원도 2018년 3만 2천 명에서 2021년 1~9월까지 20만 명 이상으로 증가했다(〈표 3-8〉 참조). 사업 추진 이전인 2015년 대비 2021년의 관광객 증가율은 약 500% 수준인 것으로 추정되고 있다.¹²⁴⁾ 더불어 한국 관광의 별 선정(한국관광공사, 2021), 한국 관광 100선(한국관광공사, 2021년), 홍콩 유명 여행잡지“U magazine” 소개(2020년), 독일 Prosieben 방송국 TV 프로그램 Galileo 촬영(2020년), CNN 포스팅 “사진작가들의 꿈의 섬” 선정(CNN, 2021년),

124) 머니투데이(2021.10.14.), “신안 퍼플섬 운영관리 ‘우수’ …수익성·안정성 서비스업 평균보다 월등 ↑”

폭스뉴스 및 로이터통신 방영(미국·영국, 2021년) 등 인기 관광지로서 국내 외 언론의 조명을 받고 있다.

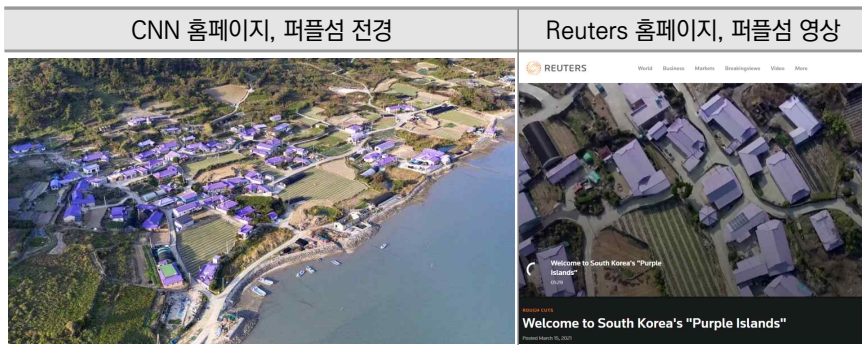
〈표 3-8〉 퍼플섬 관광객 추이

단위: 천 명

2018년	2019년	2020년	2021년 월별 관광객									
			계	1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월
32	285	203	202	11	26	23	27	32	24	18	25	17

자료: 전남도청 내부자료

〈그림 3-9〉 해외 언론의 퍼플섬 소개



자료: CNN 홈페이지 Travel 섹션(검색일: 2022.10.27.); Reuters 홈페이지(검색일: 2022.10.27.)

한편 초기 기획한 주민 중심의 마을공동 관광사업 운영이 어려워 외부 기관과의 협력운영 방식으로 전환했다는 점은 이익공유 측면의 한계로 남는다. 물론, (사)신안군관광협회의 협력 운영은 전반적인 마을관광 체계화와 수익 증대에 기여한 것으로 보인다. 그러나 주민 주도의 초기 마을사업 기획이 주민 중심의 사업 운영으로 이어지는 과정에서 역량강화와 갈등 관리 측면이 보완되었다면 내생적인 이익공유 체계 구축, 주민에게 배분되는 마을 수익 증대 등이 가능했을 것으로 예상된다.

2. 신안 임자도: 임자만났네 협동조합

1) 지역 개요

전남 신안군의 임자도에는 임자면 내 22개 마을이 입지하고, 2020년 12월 기준 1,648명(2,937명)이 거주하고 있다.¹²⁵⁾ 면적은 약 41km²로 여의도 면적의 14배에 달하는 큰 섬이다. 교육 측면에서도 초·중·고등학교가 모두 위치하고 있어 여타 섬 지역 대비 생활 인프라가 양호한 편에 속한다. 신안군 천사대교(2019년)와 임자대교(2021년) 개통으로 교통 여건도 개선되었다. 또한 12km 연장의 긴 모래사장으로 유명한 대광해수욕장, 매년 4월 개최되는 톨립축제, 갯벌·해변 체험활동 등 다양한 관광 여건을 보유하고 있다.

〈그림 3-10〉 임자도 위치



자료: 구글맵(검색일: 2022.10.27.); 서울신문(2016.5.12.)을 바탕으로 저자 수정

그러나 임자면의 인구는 신안군 집계 기준 2012년 3,659명(세대당 2.06명)에서 2022년 3,185명(세대당 1.75명)으로 줄어드는 등¹²⁶⁾ 연평균 -1.38%의 증감률을 보이고 있다. 이는 동기간 전국 평균인 0.13% 대비 높은 수치이다. 이에 신안군과 임자도 주민들은 인구 감소 및 수산업 환경

125) 행정안전부, 유인도서 현황 자료(2020.12.31. 기준)

126) 전라남도 신안군 내부자료(주민등록통계인구, 2012.4. 및 2022.7.)

변화에 대응하여 마을 공동사업 운영을 통한 새로운 소득원 창출과 지역단위 이익공유 방안을 모색하고 있다.

2) 주요 내용

임자만났네 협동조합은 2014년 마을사업 활성화를 위해 설립된 주민 중심의 사회적경제조직이다. 신안군에서는 최초로 사회적기업에 지정되었다. 2021년 기업정보에 따르면, 6명이 상근으로 근무하고 있으며 지역특산품 판매와 체험·교육 서비스를 중심으로 1억 2,193만 원의 매출을 기록했다.

본 협동조합이 활동하는 ‘임자만났네 마을’은 임자도의 진리·신명리·삼막리가 연합한 권역 마을이다. 상근비상근을 포함하여 마을 주민 19명이 함께 마을관광 사업과 지역사회 공헌활동 등을 진행하고 있다. 2018년 예비사회적기업으로 지정된 이후로는 휴양체험마을, 농어촌인성학교, 마을학교 등에 선정되며 마을관광 사업을 더욱 체계화 하고 있다.

〈그림 3-11〉 임자만났네 협동조합의 주요 시설

협동조합 로고	커뮤니케이션 센터 및 숙소
	

자료: 임자만났네 협동조합 홈페이지(검색일: 2022.10.27.); 네이버 블로그(검색일: 2022.10.27.)

주요 관광사업은 마을의 해양경관과 갯벌자원을 활용한 카약체험, 갯벌체험, 용난굴 탐방, 후리그물체험 등이다(〈그림 3-12〉 참조). 더불어 드론

과 스마트농업 등 ‘KT 기가아일랜드 1호’의 이점을 활용한 ICT 교육-체험 활동도 진행 중이다.

〈그림 3-12〉 임자만났네 마을의 주요 관광사업



카약체험

- 운영시간 : 여름
- 체험소개 : 임자도 진리마을을 가로지르는 갯고랑에서 타는 카약체험/ 체험비 개인 1인 15,000원, 단체(10인이상)1인 10,000원/ 문의전화 061-261-0153, 정장일 대표 010-4424-0010 카약 이란? 에스키모인이 일상에서 사용하는 것에서 유래한 무동력 소형 배. 배의 속도가 빠르고 중심이 낮아 높은 파도에도 잘 견디며 전복되더라도 노를 움직여 원상으로 쉽게 회복할 수 있습니다.. 근래에는 레저용으로 응용된 카약이 많이 이용되며 경기용으로도 널리 이용 됩니다.



갯벌체험

- 운영시간 : 여름
- 체험소개 : 진리마을 갯벌에서 즐기는 갯벌체험/ 체험비 개인 1인 15,000원, 단체(10인이상)1인 10,000원/진리마을 갯벌의 특징- SBS 주막쥐고 뱃고동 팀이 다녀간 진리마을 갯벌은 ‘농계’가 많이 살기로 유명하다. 또 갯벌이 건강해 단단하고 탄력이 있어 밭이 빠지지 않아 갯벌 슬라이딩, 갯벌썰매, 각종 스포츠를 즐길 수 있다.



용난굴 탐방

- 운영시간 : 연중
- 체험소개 : 어머니 해수욕장 용난굴 탐방



후리그물체험

- 운영시간 : 여름
- 체험소개 : 용난굴이 있는 어머니해수욕장에서 후리그물체험을!!

자료: 전라남도 농촌체험관광 홈페이지(검색일: 2022.10.27.)

또한 임자만났네 협동조합은 2021년에는 행정안전부의 지역자산화 지원사업에 선정되어 지역에서 살아가기, 농촌 유학, 청년 공유형 사무실 조성, 카페 운영, 천일염 가공시설 설치 등 지역소멸에 대응한 공동체 역량 강화 사업을 추진하고 있다.¹²⁷⁾ 이를 통해 마을관광을 넘어 귀어·귀촌인의 지역 정착을 지원하고, 지역특산품의 고부가가치화를 시도하고자 한다.

127) 행정안전부 보도자료(2021.4.30.) “행안부, 2021년 지역자산화지원사업 예비대상지 28곳 선정”

〈그림 3-13〉 임자만났네 마을의 살아보기 프로젝트 참가 현황



자료: 임자만났네 협동조합 홈페이지(검색일: 2022.10.27.)

3) 성과 및 시사점

임자도의 임자만났네 협동조합은 3개의 작은 마을이 연합하여 공동사업을 운영하고, 관련 수익을 창출분배하고 있는 주민 주도의 이익공유 사례이다. 해당 조합은 지역에 대한 이해와 관심 수준이 높은 토착민과 귀향인이 공동사업 추진을 전담하여 예비사회적기업 선정, 신안군 최초의 사회적기업 지정 등 조직 운영을 체계화 한다는 점에서 이익공유의 지속가능성을 확보하고 있다. 특히, 지자체와의 적극적인 협력으로 경영역량 강화와 대규모 정부지원 사업 유치 등에 성공하며 주민 중심의 사업 운영 기반을 공고히 하고 있다.

한편 이익공유 측면에서는 협동조합의 특성상 비조합원 주민들의 금전적 수익과 사회경제적 비용을 고려하기 어렵다는 일부 한계가 있다. 그러나 견고한 경영 기반 조성을 통해 향후 사업의 확장, 조합원 규모 확대 등 지역자산을 활용한 사업 활동의 이익공유 주체·범위를 협의해 나간다면 마을 공동사업 운영의 이익공유 방식을 대표하는 사례로 성장할 수 있을 것으로 보인다.

제4절 지역연계 부문

1. 어촌지역 공익직불제

1) 사업 개요

어촌지역 공익형 직불제는 「수산업·어촌 공익기능 증진을 위한 직접지불제도 운영에 관한 법률(약칭:수산직불제법)」에 근거하여 운영된다. 수산공익직불제는 ‘수산업 활동을 통해 생산되는 공익 기능을 증진하기 위해 어업인에게 일정한 의무를 부여하고 이를 이행한 어업인에게 보조금을 지급하는 제도’이다.¹²⁸⁾ 수산업·어촌의 공익기능은 해양영토 수호, 안전한 수산물 공급, 어촌사회 유지, 수산자원 보호 등이다.

〈그림 3-14〉 수산업·어촌의 공익기능



자료: 수산교육포털 홈페이지(검색일: 2022. 10. 24)

¹²⁸⁾ 수산교육포털 홈페이지(검색일: 2022. 10. 24)

2022년 10월 수산직불제법의 공익직접지불제도의 개정을 통해 ① 조건불리지역, ② 경영이양, ③ 수산자원보호, ④ 친환경 수산물생산지원, ⑤ 소규모어가, ⑥ 어선원 등의 유형으로 직불제를 실시하고 있다. 수산직불제법의 공익직접지불제도는 ①번 조건불리지역이 2012년 시범사업을 시작으로 지원 대상 및 금액을 확대하였고, ②~④번 유형은 2021년 도입되었으며, 이번 개정(2022년 10월)을 통하여 소규모어가와 어선원 직불제는 신설된 부분으로 2023년 4월 1일부터 시행을 목표로 한다.

2) 주요 내용

수산공익직불제 각각의 유형별 지급 대상, 지급 요건, 준수 의무 등에 대한 내용을 살펴보았다.¹²⁹⁾

(1) 조건불리지역 직불제

조건불리지역 직불제는 해양주권과 국가안보 수호에 기여하는 도서·접경지역 거주 어업인을 대상으로 한다. 어업생산성이 낮고 해양수산부장관이 조건불리지역으로 선정한 도서, 해상 접경지역 등 정주여건이 불리한 어촌지역에 거주하는 어업인의 소득안전을 위해 직불금을 지급하는 제도이다. 직불금은 현금 형태로 지급되며 어가 당 연간 80만원을 지급하고 있는데 이중 20%는 마을공동기금(16만원)으로 적립하여 지역 활성화에 이용한다.

129) 수산공익직불제의 내용은 수산교육포털의 내용을 참고하여 작성함

〈그림 3-15〉 조건불리지역 직불제 지급기준



자료: 수산교육포털 홈페이지(검색일: 2022. 10. 24)

2012년 시범사업이 시작된 시기부터 2019년까지는 육지에서 일정 이격 거리를 지닌 비연륙 도서 지역에 한정하여 직불금을 지급하였으나, 2020년부터는 일부 어촌지역까지 사업의 범위를 확대하고 있다.

(2) 경영이양 직불제

경영이양 직불제는 만65세이상 만75세미만이면서 직전 10년이상 어업에 종사한 어업인으로, 만55세 이하의 후계 어업인에게 어업경영을 이양하고 은퇴하는 고령 어업인을 대상으로 하는 직불제도이다.¹³⁰⁾ 고령 어업인의 소득보전과 청장년 후계 어업인의 어촌 유입을 유도하여 어촌공동체를 유지하고 활성화하는 것에 목적이 있다. 지급 금액은 경영이양 직불제 지급대상 직전 최근 3년간 어촌계 1인당 결산소득 평균의 60% 수준으로 연간 최소 120만원에서 최대 1,440만원이다. 지급기간은 연령에 따라 상이하며 최대 10년간 지급가능하다.

130) 정부는 경영이양직불금의 참여율을 높이기 위하여 2023년부터 2026년까지 만65세이상 만80세 미만으로 신청대상 기준을 한시적으로 완화(해양수산부 보도자료, 2022. 9.27)

〈그림 3-16〉 경영이양 직불제 지급기준



자료: 수산교육포털 홈페이지(검색일: 2022. 10. 24)

(3) 수산자원보호 직불제

지속가능한 어업으로 생산 방식을 전환하여 수산자원 보호 의무를 준수하는 연근어업인에게 직불금을 지급하는 제도이다. 근해어업과 연안어업을 영위하는 어업인에게 총허용어획량(TAC: Total Allowance Catch) 할당량 및 준수가 기본이 된다. 해당 직불제는 기본의무와 선택의무 2개 이상을 준수하였을 때 지급 요건이 충족되며, 이는 아래 표와 같다.

〈표 3-9〉 수산자원보호 직불제 기본의무

구분	근해어업	연안어업
기본의무	총허용어획량(TAC) 할당 및 준수	총허용어획량(TAC) 할당 및 준수 또는 자율어획량 제한 및 준수 중 택 1
선택의무 (2개 이상 준수)	<ul style="list-style-type: none"> 일시적·자율적 조업중단 해양쓰레기 수거 그 밖의 의무 어선 감척 	<ul style="list-style-type: none"> 일시적·자율적 조업중단 해양쓰레기 수거 그 밖의 의무

자료: 수산교육포털 홈페이지(검색일: 2022. 10. 24)

지급금액은 2톤 이하의 소규모 어선은 연150만원을 지급하고 2톤 초과 어선은 톤당 65~75만원 수준으로 톤수별 지급액이 상이하다.

〈그림 3-17〉 수산자원보호 직불제 지급기준



자료: 수산교육포털 홈페이지(검색일: 2022. 10. 24)

(4) 친환경수산물 직불제

친환경수산물 직불제는 친환경어업의 확산 및 해양환경 보전 등을 제고 하기 위하여 친환경어업 실천 어업인에게 직불금을 지급하는 제도이다. 친환경수산물 직불제의 유형은 위해요소중점관리기준(HACCP), 유기수산물, 무항생제 등의 수산물 인증을 받은 어업인을 대상으로 하는 ‘친환경수산물 인증 직불제’와 국립수산물품질관리원에 등록된 배합사료를 사용하는 어업인을 대상으로 하는 ‘친환경수산물 배합사료 직불제’로 구분된다. 인증 직불제는 1ha당 53만원에서 2억 7,300만원까지 지급하며, 배합사료 직불제는 어가당 최대 2억 3,000만원 한도에서 지급한다.

(5) 소규모어가 직불제¹³¹⁾

2022년 10월 법개정을 통하여 신설된 분야로 영세어업인에 대한 직불금 지원을 확대하고자 추진하였다. 소규모어가 직불제는 어가의 어업형태 또는 어가 전체 경영규모가 소규모어가 기준에 해당할 경우 직불금을 지급 받을 수 있다.

(6) 어선원 직불제¹³²⁾

어선원 직불제는 소규모어가 직불제와 함께 신설된 분야로 어선원의 소득안정을 위하여 직불금 지원을 확대하였다. 대한민국 국적의 어선 소유자와 1년 중 6개월 이상 고용관계를 유지한 어선원을 대상으로 한다.

2. 고향사랑 기부제

1) 사업 개요

고향사랑 기부제는 「고향사랑 기부금에 관한 법률」(약칭: 고향사랑기부금법)에 근거하여 운영된다. 고향사랑기부금법은 제21대 국회에서 발의하였고, 2021년 9월 28일 국회 본 회의를 통과하여 2021년 10월에 제정되었다. 2023년 1월 1일 시행을 목표로 한다. 동법에 의거하여 고향사랑 기부금은 ‘지방자치단체가 주민복지 증진 등의 용도로 사용하기 위한 재원을 마련하기 위하여 해당 지방자치단체의 주민이 아닌 사람으로부터 자발적으로 제공 받거나 모금을 통하여 취득하는 금전을 말한다.’

131) 「수산직불제법」을 참고하여 작성함

132) 「수산직불제법」을 참고하여 작성함

2021년 기준 전국 243개 광역 및 기초지자체 중 지방세로 공무원 인건비 충당이 불가능한 지역이 전체의 44%(107개)를 차지하며 전국 평균 재정자립도는 48.7%이나 경기도 과천시 70.7%인데 반해 경북 봉화군은 6.7%로 지역 간 격차가 매우 크다.¹³³⁾ 이에 따라 정부는 고향사랑 기부제를 마련하여 열악한 지방재정을 개선하고자 하였다. 고향사랑 기부제에 대한 논의는 2007년부터 시작되었으며, 2023년 시작임을 감안하면 고향사랑 기부제가 도입되기까지 상당히 오랜 시간이 소요된 것으로 보인다.

「고향사랑기부금법」은 인구감소와 인구유출로 야기되는 지방소멸 위기와 이에 따른 지방재정 악화를 완화할 제도적 수단으로 기대된다. 결과적으로 고향사랑 기부제는 개인의 기부를 통한 지방재정 확충과 지역특산품 등을 답례품으로 제공하여 지역경제 활성화를 촉진하고 이를 통하여 국가 균형 발전에 기여하는 것을 목표로 한다.

〈그림 3-18〉 고향사랑기부제 추진배경 및 원리



자료: 행정안전부 홈페이지(검색일: 2022. 10. 25)

2) 주요 내용

기부자(개인)는 기부희망지자체에 연간 상한액 500만원 내에서 기부금을 납부하고, 국가와 지자체는 이에 따른 세액을 공제한다. 10만원 이하의

¹³³⁾ 행정안전부(2021), 류영아(2022).p.1. 재인용

기부금은 전액 세액 공제하고, 10만원 초과분에 대해서는 16.5%의 세액 공제를 실시한다. 기부희망지자체는 「고향사랑기부금법」에 근거한 형태의 답례품을 제공할 수 있다. 답례품은 지역특산품, 지역사랑상품권 등을 제공할 수 있으며, 현금·귀금속·보석 등에 대해서는 금지 품목으로 정하고 있다. 답례품의 상한액은 기부액의 30% 이내에서 제공 가능하다.

**고향사랑 기부금에 관한 법률 [시행 2023. 1. 1.] [법률 제18489호, 2021. 10. 19., 제정]
제8조(고향사랑 기부금의 접수 및 상한액)**

- ① 고향사랑 기부금은 지방자치단체의 장이 지정한 금융기관에 납부하게 하거나, 제12조에 따른 정보시스템을 통한 전자결제 · 신용카드 · 전자자금이체 또는 지방자치단체의 청사, 그 밖의 공개된 장소에서 접수하여야 한다.
- ② 지방자치단체가 고향사랑 기부금을 접수한 경우에는 고향사랑 기부금을 기부한 사람(이하 “기부자”라 한다)에게 지방자치단체의 장의 명의로 영수증을 발급하여야 한다.
- ③ 개인별 고향사랑 기부금의 연간 상한액은 500만원으로 한다.
- ④ 제1항 및 제2항에서 규정한 사항 외에 고향사랑 기부금의 접수 방법 · 절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제9조(고향사랑 기부금의 접수 및 상한액)

- ② 제1항에 따라 제공하는 답례품은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 것으로 한다.
 1. 지역특산품 등 해당 지방자치단체의 관할구역에서 생산 · 제조된 물품
 2. 지방자치단체가 해당 지방자치단체의 관할구역에서만 통용될 수 있도록 발행한 상품권 등 유가증권
 3. 그 밖에 해당 지역의 경제 활성화 등에 기여할 수 있는 것으로서 조례로 정하는 것

고향사랑기부제 운영절차는 아래 그림과 같다. 지자체 모금홍보를 통하여 개인이 기부를 하고, 기부자는 답례품과 세액공제 혜택을 받으며 지자체 모금액은 「고향사랑기부금법」 제11조에 의거하여 고향사랑기금을 설치하고 활용할 수 있도록 한다.

〈표 3-10〉 고향사랑기부제 주요 내용

구분	내용	비고
기부주체	개인(법인불가)	-
기부대상	거주지역을 제외한 전국 모든 지자체	-
기부상한액	1인당 연간 500만원	지자체는 기부금의 30% 이내에서 답례품 제공가능
세액공제	10만원까지 전액 공제 10만원 초과분 16.5% 공제	100만원 기부시 24.8만원 공제 (10만원 + 초과분 90만원의 16.5%인 14.8만원)
위반행위 처벌	기부강요·모금방법 위반에 대하여 형사처벌	-

자료: 행정안전부 홈페이지(검색일: 2022. 10. 25)

〈그림 3-19〉 고향사랑기부제 운영절차

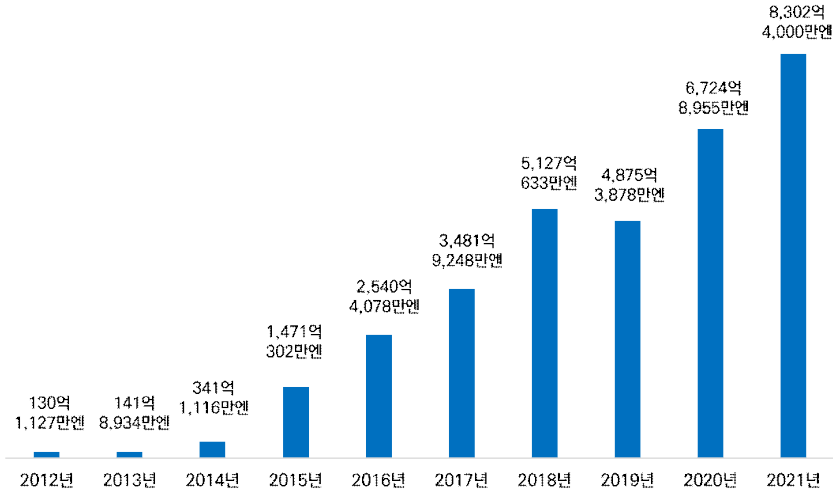


자료: 행정안전부 홈페이지(검색일: 2022. 10. 25)

2023년부터 도입되는 우리나라의 고향사랑기부제는 2008년부터 시작된 일본의 고향세 제도와 유사하다. 고향사랑기부제의 기대효과와 성과를 추측하기 위해 일본 고향세 제도를 간략히 살펴보았다. 인구유입 및 지역 소멸로 인한 지방재정 확충을 위하여 일본정부는 2008년 「지방세법」에 근거하여 고향세 제도를 도입하였다. 2008년 도입 첫해에는 기부 건수가 약 5만여 건에 불과했으나, 답례품 개선, 홍보 강화, 소득공제 확대, 절차 간소화 등을 통하여 고향세 기부액은 급증하고 있다.¹³⁴⁾ 일본 총무성이 발표한 2021년 고향세 기부금은 8,302억 4,000만엔(한화 약 8조 900억원)으로 추산되며, 이는 전년대비 27% 성장한 수치이다.¹³⁵⁾

134) 황재희 외(2020). p.39.

〈그림 3-20〉 일본 고향세 기부 연도별 현황



자료: 농민신문(2021.10.20.); 농민신문(2022.8.19.)(검색일: 2022. 10. 26)을 바탕으로 저자 작성

한편 일본 고향세 급증과 함께 문제점도 나타나고 있다. 고향세는 도쿄, 오사카 대도시와 홋카이도, 히로시마현과 같은 지방을 대표하는 지역의 납세액이 가장 많은 것으로 나타나 지역간 재정 격차의 해소라는 고향세 도입 취지에 반하는 결과가 나타나기도 하였다.¹³⁶⁾ 특히 홋카이도나 미야자기현 등 지역특산품이 명확한 곳의 고향세 납부가 높은 것으로 나타나 답례품이 고향세를 결정하는 중요한 요인으로 나타나고 있다.¹³⁷⁾

이러한 흐름과 함께 일본 고향세는 지자체간 고향세 유치 경쟁이 과열되면서 답례품의 가치 비중을 환원을 70% 이상에 달하는 고가의 답례품을 제공하거나 지역의 특산품이 아닌 상품권, 항공권, 가전제품 등을 제공하는 등의 폐해가 일어나기도 하였다.¹³⁸⁾ 이러한 문제점이 나타남에 따라 정부

135) 농민신문(2022.8.19.)(검색일: 2022. 10. 26)

136) 원종학(2017). p.16.

137) 위의 책. p.17.

138) 한국은행(2018). p.3

는 2017년 답례품의 환원율을 기부금의 30% 이하로 규제하고, 지역 특산품에 한해 답례품을 제공하는 것을 권고하고 있다.

04

주요 쟁점과 과제

제1절 분석결과 요약

연안 지역사회는 공유재적 속성을 지니는 해양자원의 보전·관리·이용 측면에서 다원적 가치를 지닌다. 또한 국토의 외곽지역에 위치하여 전 국토 공간의 효율적 활용이라는 공익적 기능을 수행한다. 이러한 사회경제적 가치와 더불어, 최근 연안과 섬 지역사회의 공동화 위기와 저성장으로 인한 분배 가치의 중요성 확대는 해역이용으로 인한 외부효과를 지역사회의 이익으로 보전·보상할 수 있는 정책적 기반 마련을 요구하고 있다. 이에 본고는 연안지역 이익공유의 선순환 구조 모색을 위해 관련 수단과 사례를 다각도로 검토했다.

연안과 섬 지역의 이익공유는 해양이용에서 발생한 직접 수익과 간접 효용을 지역사회의 비용과 부합하는 수준에서 분배하는 과정 및 결과를 의미한다. 비배제성과 경합성을 지니는 지역의 연안·해양자원 활용은 공간적으로 연안 지역사회에 외부효과를 발생시키는데, 부정적 외부효과로 인한 비용이 공익적 기능을 수행하는 연안 지역사회의 침체로 이어지지 않도록 관련 이익을 분배하는 것을 뜻한다. 공간자원 활용에 따르는 분배적 정의를 실현하는 개념과 합치된다. 본 보고서는 연안·섬 지역 이익공유를 <그림

4-1)과 같이 정의했다.

〈그림 4-1〉 연안지역 이익공유의 개념 요약



자료: 저자 작성

이러한 정의를 따르는 이익공유의 수단은 제도적·비제도적 수단으로 나누어 분석했다(〈그림 4-2〉 참조). 먼저, 연안과 섬 지역 또는 농산촌 지역에서 추진되고 있는 이익공유 방식은 직불제, 수당, 기본소득, 이익공유 체계 등으로 제도화 되어 있다. 직불제는 이익공유에 가장 일반적으로 적용되는 제도로, 지역사회가 수행하는 공익적 기능에 가치를 측정하여 직접지불금을 지원하는 공익직불제의 형태로 운영된다. 수당은 공익적 가치의 유지·보전을 위한 지역사회의 기능을 근로소득의 일부로 인정해야 한다는 논의에서 시작되었다. 지차체별로 일부 차이는 있으나 지역의 조례 제개정을 통해 농민 등 특정 경제활동을 영위하는 집단에 연간 일정 금액의 지역화

폐나 현금을 지급하고 있다.

기본소득은 경기도에서 농민집단을 대상으로 시범 추진하고 있는 이익공유 제도이다. 직불제나 수당이 가구 단위를 지원하는 것과 달리, 기본소득은 농민 개인에게 직접 기본권과 생존권 유지를 위해 지역화폐·지역상품권 형태의 현금성 지원금을 제공한다. 마지막으로 해상풍력 분야에서는 지자체 조례로 이익공유 체계를 규정하고, 발전 수익의 지역 환원과 주민 지분 확보 등을 제도적으로 보장하고 있다.

또한 비제도적 사회규범으로 연안·섬 이익공유를 추진하는 방식으로는 공동체 경제 기반의 사회자본이 주로 활용되고 있다. 마을 공동어장을 관리하는 어촌계나 사회적경제 조직 구성 등이 그 사례이다. 「수산업」이 규정하는 어촌계는 「수산업협동조합법」을 토대로 조직 관리와 계통 출하를 진행하고 있으나, 마을자치조직으로서 정관을 통해 이익 분배 방식을 소속 계원들이 직접 결정하는 생산자·주민조직으로 볼 수 있다. 나아가 사회적 기업, 마을기업, 협동조합 등 사회적경제 관점의 공동체 경제를 통한 이익 공유도 지역사회 구성원의 직접 참여를 통해 지역자산 활용의 분배적 정의를 구현하는 방식으로 주목받고 있다.

〈그림 4-2〉 연안지역 이익공유 수단 요약



자료: 저자 작성

다음으로 지역에서 이익공유 수단을 어떠한 방식으로 적용·활용하고 있는지를 조사했다. 연안지역 내 또는 연안·섬과 연계하여 추진하고 있는 이익공유 사례조사 결과는 수산·어업, 신재생에너지, 마을 운영, 지역 연계 부문으로 구성했다. 부문 및 사례별 요약내용은 <표 4-1>과 같다.

<표 4-1> 사례 분석 결과 요약

부문		내용	
수산 · 어업	특징	• 어촌계의 안정적인 소득원 발굴을 기반으로 주민 합의를 통한 수익 분배 방식 규정	
	세부 사례	장고도 해삼 기본소득	• 해삼·전복 채취를 임대사업에서 주민사업으로 전환 • 추가 노동 투입 없이도 일정소득 보장 ※ 가구당 연간 1,100만 원
		만수동 바지락 연금	• 은퇴 어촌계원에게 바지락 수익을 연금성으로 분배 ※ 가구당 연간 300~380만 원 • 은퇴 지원 및 귀어인유입 확대를 통해 지역사회 장·노년 집단 간 근로 갈등 조정
신재생 에너지	특징	• 에너지 발전사업의 주민 수용성 강화를 위한 주민 참여형 분배 체계 마련	
	세부 사례	제주 탐라해상 풍력발전	• 지역의 바람에 가격을 책정하는 관점으로 지역사회와 이익공유 협약 체결 • 초과 발전수익을 지역발전 기금으로 환원
		안좌도 햇빛연금	• 지자체의 적극적인 협조로 폐염전 부지를 활용한 주민 참여형 신재생에너지 개발이익 공유제 최초 구상 • 지역주민이 사업 지분의 30%까지 참여할 수 있도록 금융·제도 지원
마을 운영	특징	• 지역 내 법인·협동조합 설립으로 마을공동사업(관광 중심) 운영 및 수익 배분	
	세부 사례	신안 퍼플섬	• 지자체의 주력 정책사업을 활용하여 마을 공동사업 추진 및 신규 소득 기반 마련 • 영어조합법인과 협동조합을 통해 조합 참여 주민 간 수익 공동 배분
		신안 임자도	• 3개 마을 연합으로 '임자만났네 마을' 구성 및 공동사업 추진 • 사회적기업화 및 정책사업 선정 등 수익기반 지속확대 기반 마련

지역 연계	특징	• 국민·국토 편익의 관점에서 지역사회의 공익적 가치 수행을 세금으로 보전	
	세부 사례	수산공익 직불제	• 수산업·어촌이 국토에 미치는 공익적 기능을 추정하고, 직불제로 제도화 하여 국민 세금으로 보전
		고향사랑 기부제	• 지역사회 유지의 사회경제적 가치를 반영하여 지자체의 재정기반 확충(신규 재원)을 제도적으로 지원

자료: 저자 작성

첫째, 수산·어업 부문에서는 지역사회의 주요 사회자본인 어촌계 단위의 소득원 발굴로 주민 간 합의를 통한 수익 분배 방식을 정하고 있다. 보령 장고도의 해삼 기본소득은 외부 사업자 대상 임대방식의 해삼어업을 주민 자체 사업으로 전환하여 마을 단위의 안정적인 재원을 마련한 사례이다. 이익공유 방식으로는 장고도에 20년 이상 거주한 주민들을 대상으로 연간 일정금액 이상을 균등 분배하는 기본소득의 방식을 택하고 있다. 어촌계 가입, 지역 거주기간 등 일정 조건을 충족해야 한다는 점에서 보편성 기반의 기본소득으로서는 한계가 있으나, 주민들은 수산자원의 지속가능한 관리 측면에서 이러한 분배 요건에 동의하고 있다. 한편 태안 만수동 어촌계의 바지락 연금은 노약자의 어촌계 은퇴 개념을 적용하여 연금 형태로 바지락 판매 수익의 일부를 분배하고 있다. 이러한 연금 배당으로 취약계층의 과거 자원관리 기여도를 인정하면서 지역사회의 고령층과 장년층 간 갈등요소를 보완하고, 신규 인력 유입이 가능한 토대를 마련했다.

둘째, 해상풍력과 폐염전 태양광 발전 등 신재생에너지 부문에서는 지자체의 적극적인 지원을 바탕으로 발전사업의 주민 수용성 강화를 위한 주민 참여형 분배 체계를 마련한다. 제주 한경면의 탐라해상 풍력발전은 자연자원에 대한 지역의 관리 기여도를 인정하고, 이에 대한 사용권을 구매·이행하는 관점에서 지역 이익공유에 접근하고 있다. 신안 안좌도의 햇빛연금은 지역사회 활성화를 위한 전남도청과 신안군청 등 지자체의 적극적인 사업

추진을 기반으로, 유희부지인 폐염전 공간을 활용하여 주민 참여형 신재생 에너지 개발이의 공유제를 구상했다.

셋째, 마을운영 부문은 지역 내 조합·법인 설립을 통해 관광사업 중심의 마을공동사업을 운영하고 관련 참여율에 따라 수익을 분배하는 방식을 활용한다. 신안 반월도와 박지도 지역을 의미하는 퍼플섬은 전남도청의 주력 정책사업 중 하나인 「가고 싶은 섬 가꾸기」 사업을 활용하여 관광수익 중심의 소득기반을 마련했다. 이 과정에서 영어조합법인과 협동조합을 설립함으로써 조합에 참여한 주민집단이 지분에 따라 이익금을 배당 받을 수 있는 구조를 만들었다. 신안의 임자도는 3개 마을이 연합한 협동조합 구성으로 ‘임자만났네 마을’의 공동사업을 추진하여 수익 기반을 공고히 하고 있다. 또한 조직의 사회적기업화 및 주요 정책사업 선정 등을 통해 마을 단위 이익공유의 지속가능성을 확보하고 있다.

마지막으로 전국 단위에서 지역 간 연계를 통해 이익공유를 도모하는 사례에서는 전 국민·국토의 편익 관점에서 지역사회의 공익적 기능을 이해하고, 이를 세제 및 법제화 하여 국가재정을 통해 보전하고 있다. 수산공익직불제는 직접지불금을 지급하여 수산업과 어촌의 공익적 기여도에 대한 이익공유를 실현하는 대표적인 사례이다. 2023년 1월부터 시행 예정인 고향사랑 기부제는 도시 거주민들이 인구감소 지역에 일정 기부금을 지원하면, 정부의 세제혜택과 지역의 특산물 답례 등으로 지역의 재정기반 확충을 위한 선순환 구조를 지원하는 방식이다.

제2절 쟁점 사항과 후속 과제

본 보고서의 제도와 사례 분석을 통해 도출한 연안·섬 이익공유 추진의 주요 쟁점은 7개 쟁점 및 과제로 정리할 수 있다.

- ① 분배 결과의 정의를 넘어 절차적 정의 확보
- ② 이익공유의 참여 주체와 범위 합의
- ③ 공동체 역량 강화로 수익사업 및 이익공유 방식에 대한 이해 제고
- ④ 이익공유의 제도적 수단과 비제도적 규범 혼합
- ⑤ 경제적·비경제적 요소를 포괄하는 다양한 인센티브 방식 고안
- ⑥ 이익 일부를 지역의 공동사업 비용으로 적립·활용
- ⑦ 이익공유 과정에서 지방정부(지역계획)의 역할 정립

쟁점 및 과제 1. 분배 결과의 정의를 넘어 절차적 정의 확보

이익공유의 지속가능성을 위해서는 분배 결과의 정의를 구현하는 현행 방식을 제도화 함과 더불어, 분배 방식 결정 등 과정의 공정성과 투명성을 강화한 절차적 정의를 확보에 주안점을 둘 필요가 있다. 일례로 본 연구에서 분석한 현행법상 공익지불제는 분배적 정의 측면에서 현행 환경 관련 부담금을 통하여 환경의 편익 분배와 비용부담의 불공평성을 농업인, 임업인, 어업인에게 직불금을 지급함으로써 보완하는 것으로 볼 수 있다. 현행 환경 관련 부담금은 토양, 산림, 해양 등 환경의 공익적 가치를 단위 금액

및 계수 등을 통하여 반영하고 있으나, 아직까지 과학적 데이터에 기반한 산정체계를 갖추지 못하고 있다. 환경의 공익적 가치를 명확히 반영하지 못하고 있는 현 상황에서는 개발사업을 통하여 환경오염 또는 환경훼손이 발생하더라도 개발사업자가 사업을 통한 이익을 충분히 받고, 그 환경에 거주하여 생활하고 있는 자는 기존에 환경이 제공하는 혜택은 감소되는 불이익을 받을 수밖에 없는 구조인 것이다. 따라서 공익직불제는 이러한 불이익을 받는 농업인·임업인·어업인에게 직불금을 보상함으로써 환경의 편익 분배와 비용부담의 불공평성을 보완하여 농업·임업·수산자원을 지속가능하게 이용할 수 있는 수단이다.

한편 절차적 정의 관점에서 이익공유 방식에 대한 이해관계자의 논의와 협의 과정의 공정성·투명성에 대한 문제가 대두되고 있다. 이러한 이슈는 최근 급증하고 있는 해상풍력 발전사업에서 극명히 드러난다. 해상풍력 발전사업은 해양에서 발생하는 바람을 이용하여 전기에너지를 생산한다는 측면에서 우리의 삶에 큰 혜택을 주지만 그 사업으로 인하여 어민 등 해당 지역에 거주하는 지역주민의 생활에 적지 않은 영향을 주기 때문에 사회적 합의를 도출하는 것이 쉽지 않다. 그간 해상풍력발전사업은 정부주도로 개발과정 시작부터 완료까지 과정과 절차가 정당하고 객관적이며 합법적으로 수행되지 못하였다. 특히 사업 이후 나타나는 해양생태계서비스의 변화 등 객관적인 정보를 충분히 제공하지 않아 주민들이 균형 잡힌 태도를 가지기 어려워 지역주민들은 최종 입지 결과를 수용하지 못했다는 한계가 있다.¹³⁹⁾

이에 지방자치단체는 지방의회가 제정한 조례에 근거하여 주로 절차적 정의 관점에서 사업자와 지역주민 간의 갈등을 해소하고 사회적 수용성을 제고하고자 하고 있다. 우선 지방자치단체는 공청회를 개최하고 민관협의

139) 최석문, 「해양환경법상 환경정의 구현방안에 관한 연구」, 부경대학교 대학원, 박사학위논문, 2022, pp. 99~100.

회를 설치하여 지역주민이 해양풍력 발전사업과 관련된 정보에 접근하고 개발사업 절차에 참여할 기회를 보장하고자 하고 있다. 특히 해당 지방자치단체의 장은 40MW 이상 해상풍력 발전사업에 대해 지분, 주식, 채권과 같은 구체적인 주민 참여방안을 마련하면서 주민 참여에 따른 발생 수익참여 지분에 따른 수익이 지역 주민에게 고루 혜택이 돌아갈 수 있도록 노력할 의무를 부담하고 있다. 그리고 만약 해상풍력발전사업과 관련하여 갈등이 발생하는 경우 해당 지방자치단체의 장은 그 실태를 파악하고 지역주민의 의견을 수렴하도록 하면서 갈등이 조정될 수 있도록 하고 있다. 특히 갈등 조정과 관련하여 민관산학협의회에 자문을 의뢰할 수 있도록 하여 지역주민의 의견을 다시 반영하도록 함으로써 실질적인 사회적 합의를 도출할 수 있도록 제도적 보완 장치를 마련 중이다.

쟁점 및 과제 2. 이익공유의 참여 주체와 범위 합의

공동체 단위의 이익공유를 위해서는 이익공유에 참여하는 지역공동체의 범위를 명확히 규정할 필요가 있다. 본 보고서에서 살펴본 사례 중 수산·어업과 같이 기존의 어촌계 조직을 중심으로 이익공유를 시도하는 경우에는 지역공동체의 범위를 어촌계원으로 설정하고 있다. 물론, 마을주민이 모두 어촌계원은 아니기 때문에 마을의 공유자원을 어촌계의 공유자원과 동일시해도 되는지에 대한 논쟁은 남는다. 그럼에도 불구하고 장고도의 해삼 기본소득과 만수동의 바지락 연금은 어업 공유자원을 중심으로 이익공유 방식을 설계했다는 점에서 이익공유의 참여 주체와 범위를 명확히 하고 있는 것으로 볼 수 있다.

한편 풍력발전과 같이 새로 시도하는 신재생에너지 개발사업이나 마을 공동사업 사례에서는 사업 확대에 따라 이익공유의 협의 주체와 범위에 혼선이 발생하는 경우가 많다. 가령 신안 퍼플섬은 마을 공동사업으로서 효

과적인 관광사업 운영을 통해 관광객이 급증하였으며, 관광객 증가에 영향을 받는 주민들도 초기 사업착수 시기에 비해 늘었다. 그러나 협동조합을 설립하여 마을사업을 운영한 관계로 실질적인 관광수익은 조합원에게 배분된 반면, 관광객 증가에 영향을 받은 비조합원 주민들에게는 수익 없이 비용만이 남게 되었다. 또한 지역 관광객 및 수익 급증에 따라 조합원 내 수익·비용에 대한 갈등요소가 발생했다. 결과적으로 현재 퍼플섬의 관광사업은 주민으로 구성된 조합 조직이 아닌 (사)신안군관광협의회에 의해 운영되고 있다. 연안지역의 경관자원을 활용한 여타 마을공동사업도 이익공유의 참여 주체 및 범위와 관련된 유사한 어려움을 겪고 있다.

이러한 쟁점에 대응하여 잉글랜드의 지역공동체 신재생 에너지 발전 이익공유 지침을 참고해 볼 수 있다. 잉글랜드에서는 이익공유 지침의 6개 원칙 중 하나로 포괄성(inclusive)을 설정함으로써 이해당사자 식별의 중요성을 강조하고 있다.¹⁴⁰⁾ 사업 추진과 더불어 지역공동체의 자연보호, 문화·교육 등을 지원하는 106조 합의(section 106 agreements)로 알려진 ‘계획 의무(planning obligations)’ 조항 준수를 위해 광범위한 이해당사자가 이익패키지 구축 과정에 참여해야 한다는 것이다. 이러한 의무 이행을 위해서는 이익공유에 ‘누가 참여하는가’를 논의하고, 이해당사자를 식별하여 지역공동체의 범위를 정의하는 것은 각 지역에 적합한 이익공유 방식 결정에 필수적이다.

연안지역 이익공유의 정착과 지속가능한 추진을 위해서는 이렇듯 이익공유의 참여 주체와 범위를 ① 명확히 규정하고, ② 광범위하게 확대해 나가는 과정이 필요하다. 특히, 이익활동의 확대 등 사업 단계에 따라 이해당사자의 범위가 확장될 수 있다는 점을 이해하고, 다양한 이해당사자 집단과 합의해 나가는 것이 지속가능한 이익공유 구축에 주요한 요소라 할 수 있다.

140) 정성삼·이승문(2018) pp.41-45.

쟁점 및 과제 3. 공동체 역량 강화로 수익사업 및 이익공유 방식에 대한 이해 제고

이익공유에 참여하는 이해당사자 집단, 즉 지역공동체의 범위를 규정하였다면 공동체의 역량 강화를 통해 사업참여와 이익공유 방식에 대한 이해를 제고하는 것이 필요하다. 앞서 소개한 바와 같이, 연안·섬 이익공유의 유형과 방식, 수단 등은 사업 특성과 이해당사자 간 합의 내용, 법제적 기반에 따라 다양한 형태를 보인다. 특히, 현금성 이익공유 유형에는 복잡한 분배 방식이 포함되어 있어 이해당사자로서 지역공동체의 구성원들이 이해하기 어려운 측면이 있다. 수익 창출을 위한 사업 추진에도 전문적 컨설팅이 필요한 난해한 요소들이 혼재한다. 이렇듯 구성원별 이해도의 차이는 사업·분배 과정의 절차적 투명성 이슈로 이어져 이익공유의 지속가능성을 낮추는 원인으로 작용한다.

공동체 역량 강화를 통한 사업 참여 및 이해도 제고는 이익공유의 정착에 효과적으로 기여할 수 있다. 연안·섬 주민들은 주로 1차산업 중심의 생산 부문에 장기간 종사해 왔거나, 다양한 교육인프라가 집중된 도시지역 접근성이 낮아 제도화된 형태의 경영·경제 전문지식이 부족한 경우가 많다. 반면 공동체의 결속력과 사회자본 기반의 지역 운영 경험을 바탕으로 지역공동체 이익공유 추진의 여건이 마련되어 있다는 이점이 있다. 따라서 연안·섬 이익공유는 주민 이해도 제고를 위한 역량 강화 프로그램 운영을 통해 공동체 중심의 이익공유 체계를 생산 및 지속할 수 있도록 지원할 필요가 있다.

쟁점 및 과제 4. 이익공유의 제도적 수단과 비제도적 규범 혼합

최근 연안·섬 지역의 이익공유 논의가 신재생 에너지 측면에서 급증함에 따라 지방정부의 조례 또는 사업자-주민 간 발전사업 협약을 통한 제도화된 수단을 활용하는 사례가 늘고 있다. 특히, 제주도가 2012년부터 ‘풍력

발전사업 허가 및 지구지정 등에 관한 조례’를 통해 ‘풍력개발 이익공유화 제도’를 규정한 이후 유관 개발이익에 대한 갈등요소를 법제로 해결하려는 노력이 주를 이루고 있다.¹⁴¹⁾

그러나 이러한 제도적 수단·논리에만 주력하는 것은 지역공동체의 사회자본을 활용한 지속가능한 이익공유 체계 구축을 저해할 수 있다. 주민집단에서는 이익공유 제도가 개발사업의 주민 수용성 이슈에 문서적 당위성을 제공하기 위한 수단에 불과하거나, 경직된 제도 운영으로 인한 지역사회 갈등 요인으로 작용한다는 의견도 등장한다.¹⁴²⁾ 나아가 조례 제정 등 제도적 접근이 오히려 지역사회와의 충분한 협의 없이 사업자의 제도 분석만을 통한 사업 착수 및 난개발을 야기할 수 있다는 우려가 있다. 또한 사업자 측면에서도 이러한 제도 명시는 사업비용 부담을 가중시켜 지역개발사업의 민간참여 의지를 낮출 수도 있는 요인으로 지목된다. 일례로 산업부는 제주도의 풍력개발 이익공유화 제도를 사업자의 이중 부담을 야기하는 위헌·위법 조례로 해석하여 제주도에 제도 개선을 요구한 바 있다.¹⁴³⁾

연안과 섬은 오랜 기간 어촌계와 자율관리어업공동체 등 지역공동체 중심의 사회적경제 요소를 갖추어 왔다. 따라서 연안·섬 지역 이익공유는 이러한 지역 내 사회자본 기반을 활용하여, 제도와 비제도적 요소를 혼합한 다양한 이익공유 수단을 발굴·활용할 필요가 있다.

쟁점 및 과제 5. 경제적·비경제적 요소를 포괄하는 다양한 인센티브 방식 고안

해상풍력 등 신재생 에너지 발전사업은 주로 지분·채권·펀드 등 주민들

141) 김대인(2018) pp.102-104.

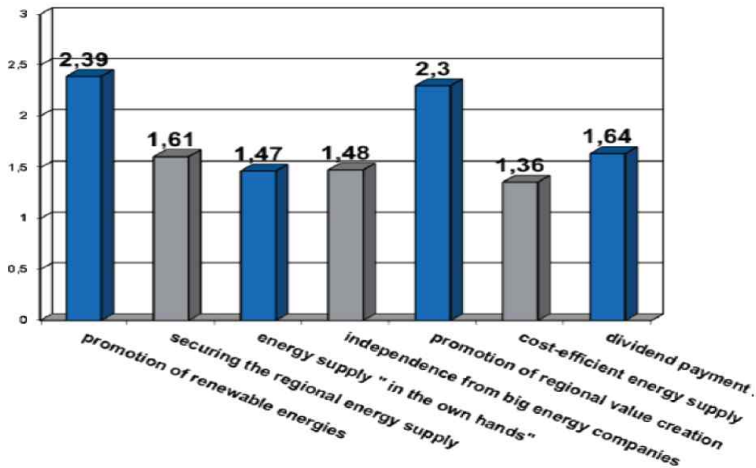
142) ZDnet Korea(2021.5.4.), “해상풍력 놓고 갈등 최고조… 이익공유형 사업만이 답 아냐”. 경향신문(2022.3.20.), “재생에너지 이익공유제, 이젠 정비할 때”.

143) 뉴제주일보(2017.2.16.), “정부-도 '풍력 공유화' 충돌...특별자치 특례 무력화되나”. 뉴제주일보(2017.2.19.), “제주 풍력 공유화' 정부개입 온당치 않다”.

의 투자를 기반으로 이익공유를 시도하고 있다. 투자 기반의 경제적 인센티브로서 이익공유 방식은 지역 주민의 수용성을 저해하는 환경·절차·경제적 요인 중 경제적 요인만을 고려하여 설계되었다는 한계가 있다. 또한 해당 방식은 직접 투자 여력이 적은 주민들에게는 이익공유의 실효성이 낮다.¹⁴⁴⁾ 에너지 사업뿐만 아니라, 수산·어업과 마을운영, 지역연계 부문의 이익공유 사례들에서도 경제적인 인센티브를 중심으로 해역이용의 외부효과를 보전하는 것을 볼 수 있다.

물론, 이익공유 유형으로서 현금 또는 현물성 분배는 지역공동체의 수요와 이익공유 실현의 즉각적인 효과를 고려한 결과로 보인다. 그러나 <그림 4-3>의 독일 에너지 협동조합의 이익공유 참여(투자) 이유에 대한 조사 결과를 보면, 경제적 요인(dividend payment)보다 사업 자체에서 발생하는 성과와 지역공동체의 가치 창출(regional value creation) 등 비경제적 요인을 더욱 중시하는 것으로 나타난다.

<그림 4-3> 독일 에너지 협동조합의 이익공유 참여(투자) 이유



자료: Wieg(2018)의 조사 결과를 정성삼·이승문(2018) p.104에서 재인용

144) 정성삼·이승문(2018) pp.103-104.

경제적 요인은 지역공동체 활성화의 주요한 필요조건에 해당하나, 절대적 요인은 아니다. 연안과 섬 지역공동체의 구성원들은 경제적 요인 외에도 삶의 질에 영향을 미치는 비경제적 요인과 지역사회의 정체성을 결정하는 가치적 요인에 중점을 둔다.¹⁴⁵⁾ 이러한 경향은 최근 들어 더욱 강화되고 있다. 이에 따라 연안·섬 이익공유는 지역사회의 새로운 가치 창출과 더불어, 지리적 이격성을 보완한 교육·문화·교통 등 지역사회 활성화 측면, 특히 연안 환경관리 측면 등 비경제적 요소를 인센티브로 활용하는 것이 필요하다.

쟁점 및 과제 6. 이익 일부를 지역의 공동사업 비용으로 적립·활용

해역이용을 통해 창출한 수익을 지역 공동사업을 위한 비용으로 활용한 것도 지역공동체와의 지속가능한 상생을 위한 주요 대안이다. 본 쟁점은 앞서 언급한 비경제적 인센티브 측면과도 연계할 수 있다. 이익 분배액의 일부를 지역 공동사업 추진에 활용하는 것은 조건불리지역 수산직불제의 사례를 참고해 볼 수 있다. 수산공익직불제 중 섬 지역 어업인을 대상으로 한 조건불리지역 수산직불제는 어업인에게 직접 지원하는 직불금의 비중을 70%, 마을공동사업 비용으로 적립하는 직불금의 비중을 30%로 설정하고 있다. 마을공동사업 비용의 활용 방안은 어촌계에 따라 다르다. 그러나 개인·가구에 지급되는 비용 외에도 공동기금의 형태로 마을사업을 위한 재정적 기반을 마련하는 것은 지역사회가 필요로 하는 공동사업 추진에 기여할 수 있다는 장점이 있다.

145) 박상우 외(2018) pp.168-172.

쟁점 및 과제 7. 이익공유 과정에서 지방정부(지역계획)의 역할 정립

연안·섬 이익공유 활성화를 위한 정책적 지원은 지역사회와 지역공동체의 문제 해결에 주목해야 한다. 물론, 본 보고서의 지역연계 부문 사례와 같이 지역사회가 부담하는 사회경제적 비용을 해역이용의 직간접적 수혜자인 전 국민이 보전하는 사례도 이익공유의 유형으로 볼 수 있다. 그러나 기본적으로 지역 이익공유는 지역의 이슈·문제에 지역공동체 중심의 해결방안을 적용하는 것을 의미한다. 따라서 정책적으로는 지방정부의 역할이 중요하다.

현행 이익공유 논의 과정에서도 지역소멸 위기에 직면한 일부 연안 지방정부가 조례 제정 및 협상 지원 등 적극적인 역할을 수행하고 있다. 특히, 전남 신안은 신재생 에너지, 마을 관광사업 운영 등 다양한 정책 개발·운영을 통해 지역공동체가 이익공유 방식을 협의하고 정리해 나가는 데 공헌하고 있다. 이렇듯 인구감소 등으로 지역의 이익공유 추진 동력이 상대적으로 취약한 연안과 섬 지역에서는 지방정부의 활발한 사업 지원, 지역계획 기반의 체계적인 사업 발굴·운영이 지역 단위 이익공유 활성화에 필수적이다.

참고문헌

국내 문헌

- 공호성·편해수(2018). 기업간 거래관계에서 성과공유의 선행요인과 결과: 거래비용 이론과 관계적 교환이론 관점. 유통경영학회지, 21(6), 87-97.
- 구형수·김상조·이형찬·김동근(2017). 도시계획 변경에 대한 이익공유제는 어떻게 실현 가능한가? 국토정책 Brief - 825호(2021.7.19.), 국토연구원.
- 권상철(2015). 대안 공동체 경제 논의와 제주지역 사례: 마을 공동어장과 이시돌 목장. 한국경제지리학회지, 18(4), 395-414.
- 권정임·강남훈(2018). 공유의 분배정의와 보편복지의 새로운 체제. 기본소득한국네트웍 월례 쟁점토론회.
- 김경돈·류석진(2011). 비배제성과 경합성의 순차적 해소를 통한 공유의 비극의 자치적 해결방안 모색: 제주도 동일리 해녀의 자치조직 사례를 중심으로. 한국정치연구, 20(3), 163-188.
- 김경묵(2013). 성과공유제도 운영 과정에서 발생하는 애로 요인 및극복 방법에 대한 연구. 중소기업연구, 35(4), 235-267.
- 김경희(2013). 사회적 경제를 통한 지역혁신의 가능성과 한계: 마을기업과 협동조합을 중심으로. 공공사회연구, 3(2), 126-150.
- 김규호(2020). 농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 도입의미와 과제, 국회입법조사처.
- 김대인(2018). 신·재생에너지 개발사업상 이익공유화제도의법적 성질 및 활성화방안. 환경법연구, 40(2), 101- 129.

-
- 김도균(2010). 어촌마을의 사회자본과 어촌계: 3 개의 어촌마을 비교연구. 농촌사회, 20(1), 195-232.
- 김준(2011). 마을어장의 위기와 가치의 재인식. 도서문화, 38, 245-272.
- 류영아(2022). 「고향사랑기부금에 관한 법률」 제정의 주요 내용 및 의의. 국회입법조사처.
- 류정곤·엄선희·박상우·고동훈·심성현·오서연(2019). 우리나라 수산업 어촌의 공익적 기능에 관한 연구. 한국해양수산개발원.
- 만수동어촌계(2019). 마을 나눔&상생프로젝트: 만수동연금제 갯벌과 마을을 살린다. 2019 어울림마을 콘테스트 발표자료.
- 박상우·류정곤·황재희·이상규(2018). 인구소멸 시대의 어촌사회 정책연구. 한국해양수산개발원
- 산림청(2021). 임업·산림 공익직접지불제의 이해.
- 오스트롬, 엘리너(2010). 공유의 비극을 넘어. 윤홍근·안도경 역. 랜덤하우스코리아.
- 원종학(2017). 일본의 고향납세제도와 시사점. 한국조세재정연구원.
- 이경민·윤순진. (2018). 재생가능에너지사업 이익공유체계 도입의 긍정적 효과와 문제 상황: 제주도 육상풍력발전 주변 마을 사례를 중심으로. 공간과 사회, 28(3), 227-270.
- 이정전(2011). 토지경제학. 박영사
- 이효석(2016). 공유가치창출(CVS)을 통한 가톨릭교회 선교: 성 이시돌 목장 사례. 윤리경영연구, 16, 1-25.
- 장동진(1992). 분배정의와 평등. 한국정치학회보, 25(2), 57-85.
- 전북연구원(2021). 지역을 살리는 농촌마을 자치연금 실천사례와 확대방안. 이슈브리핑. vol.254.
- 전재경 이종길, 어촌사회의 법률관계: 동해남부 서해남부 소유관습을 중심으로, 한국법제연구원, 1997.
- 정성삼·이승문(2018). 신재생에너지 수용성 개선을 위한 이익공유시스템 구축 연구, 에너지경제연구원.
- 최석문(2022). 해양환경법상 환경정의 구현방안에 관한 연구, 부경대학교 대학원, 박사학위논문.
-

- 최치훈(2014), 욕지도의 마을어장 이용에 관한 연구. 한국도서연구, 26(4), 127-146.
- 충남연구원(2017) 태안군 만수동 어촌특화마을발전 계획서.
- 홍원경·장희선·박호정(2019). 이익공유를 고려한 유전자원 이용 사업 투자 의사결정 분석. 자원환경경제연구, 28(1), 95-120.
- 황재희·김종덕·김태일·박상우·장정인·정지호·최지연·하태영·홍장원(2019). 「섬 가치 제고, 접근성 개선과 고유자원 관리가 관건: KMI 국민 섬 인식조사 결과」. KMI 동향분석 128호. 한국해양수산개발원.
- 황재희·박상우·윤영준(2020) 도서어촌 유토피아 조성 정책 추진방안, 112-119.
- 황재희·최일선·이슬기·김예림·최지연(2022, 발간예정). 연안지역발전지수(CoDI) 개발 연구. 한국해양수산개발원.
- 황재희·최지연·이영주(2020). 지역 해양수산 재정분권 대응방향. 한국해양수산개발원.

국외 문헌

- Abhold, K., Hoffmann, H., McGlade, K., Krüger, I., & Stelljes, N. (2019). Oceans as Global Commons. International Governance and the Role of Germany. Report to the Science Platform Sustainability 2030. Berlin: Ecologic Institute.
- Action Renewables. The Centre for Sustainable Energy and Ricardo AEA. 2015. Communities and Renewable Energy: a Study. UK Government.
- Bonham, S., Chrysostomidis, I., Crombie, M., Burt, D., van Greco, C., & Lee, A. (2014). Local community benefit sharing mechanisms for CCS projects. Energy Procedia, 63, 8177-8184.
- Diz, D. (2015) Introducing the Marine Benefits project: Benefit-sharing and small-scale fisheries / Daniela Diz / December 2, 2015 / <https://www.espa.ac.uk/news-blogs/blog/introducing-marine-benefits-project-benefit-sharing-and-small-scale-fisheries>
- Ernst & Young Australia. (2014). Strategic options for delivering ownership and benefit sharing models for wind farms in NSW. NSW Office of Environment and

Heritage.

Gordon, H. S. (1954). The economic theory of a common-property resource: the fishery. In *Classic papers in natural resource economics* (pp. 178-203). Palgrave Macmillan, London.

Hess, C., & Ostrom, E. (2007). Introduction: An overview of the knowledge commons.

Schroeder, D. (2006). Benefit sharing: it's time for a definition. *Journal of Medical Ethics*, 2007(33), 205-209.

Soroos, M. S. (1988). The International Commons: A Historical Perspective. *Environmental Review: ER*, 12(1), 1-22.

Squires, K., & Wiber, M. G. (2018). Distribution of fishery benefits and community well-being. *Ecology and Society*, 23(2).

The Nagoya Protocol on Access and Benefit-sharing(2022)

호주 빅토리아 주정부(2017), A Guide for Renewable Energy Developers.

인터넷 자료

Clientearth 홈페이지(검색일: 2022.10.17.) <https://www.clientearth.org/media/bk3lhzkj/benefit-sharing-memo.pdf>

OhmyNews(2020.9.16.) “가구당 1300만원 배당...섬마을 장고도의 기막힌 기본소득”. 강제윤. http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002676566&CMPT_CD=P0010&utm_source=naver&utm_medium=newsearch&utm_campaign=naver_news

Tina River 홈페이지(검색일: 2022.10.17.) <https://www.tina-hydro.com/community-benefit-sharing-project/>

ZDnet Korea(2021.5.4.), “해상풍력 놓고 갈등 최고조...이익공유형 사업만이 답 아냐”, <https://zdnet.co.kr/view/?no=20210504171040>

경기도 농민/농촌기반소득 통합지원시스템, <https://farmbincome.gg.go.kr>(검색일: 2022.10.23.)

- 경기도 농민/농촌기본소득 통합지원시스템, 「그림으로 보는 기본소득」, <https://farmincome.gg.go.kr/contents/boardBbs/image/view?boardMngId=2001&search.page=1&search.rows=9&contentsId=4002&committeId=0&readAuthValid=true&writeAuthValid=false&searchType=&searchStr=>(검색일: 2022.10.23.)
- 경향신문(2022.3.20.), “재생에너지 이익공유제, 이젠 정비할 때”, <https://www.khan.co.kr/national/national-general/article/202203201020001>
- 구글맵(검색일: 2022.10.27.) <https://www.google.co.kr/maps>
- 국가법령정보센터, <https://www.law.go.kr/> (검색일 : 2022.10.21.)
- 남도일보(2022.2.13.) “전남 희망 아이콘 ‘섬·바다’이야기=[50]기본소득 논의는 섬지역부터 시작해야”, 김우관기자. <http://www.namdonews.com/news/articleView.html?idxno=673166>
- 네이버 블로그(검색일: 2022.10.27.) <https://m.blog.naver.com/shipbest/222099196761>
- 네이버 지도 <https://map.naver.com/>(검색일: 2022.10.7.)
- 농민신문(2021.10.20.). ‘기부액 7조원 육박 성공 정착...농촌 지자체 회생 균형발전’ <https://www.nongmin.com/news/NEWS/POL/ETC/345970/view>(검색일: 2022. 10. 26)
- 농민신문(2022.8.19.) ‘일본 고향세 기부액 8조원 첫 돌파’ <https://www.nongmin.com/news/NEWS/POL/ETC/361359/view>(검색일: 2022. 10. 26)
- 뉴스민(2022.05.10.), 「전국 농어민수당 지급 현황」, <https://www.newsmin.co.kr/news/72053>(검색일: 2022.10.24.)
- 머니투데이(2021.10.14.), “신안 퍼플섬 운영관리 ‘우수’ ...수익성·안정성 서비스업 평균보다 월등 ↑”, <https://m.moneys.mt.co.kr/articleAmp.html?no=2021101415098014277>
- 보령시 문화관광 홈페이지(https://www.brcn.go.kr/prog/attraction/tour/sub01_01/view.do?attractionCode=17, 검색일: 2022.10.7.)
- 비씨엔뉴스24(2018.12.9.) “충남 만수동 마을, ‘우수 어촌특화 역량강화마을’ 대상 수상”. <http://www.bcnnews24.kr/news/article.html?no=1668>
- 서울신문(2016.5.12.) “[新국토기행] <70> ‘섬들의 고향’ 전남 신안군” <https://www.se>

oul.co.kr/news/newsView.php?id=20160512015001

서울신문(2021.7.15.) “누구의 것도 아닌 땅 ‘공유지’ 공동 부담·분배 없는 ‘황무지’”.
김기중 기자. https://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20210716022007&wlog_tag3=naver

신안군관광협의회 홈페이지(검색일: 2022.10.27.) http://www.shinantour.kr/bbs/content.php?co_id=Introduce

썬트렌드 홈페이지 <https://some.co.kr/>(검색일: 2022.10.24.)

임자만났네 협동조합 홈페이지(검색일: 2022.10.27.) <https://imjalove.imweb.me/>

자치안성신문(2021.5.4.), 「경기도의회, 농민기본소득 조례안 의결」, http://www.anseongnews.com/front/news/view.do?articleId=ARTICLE_00017166(검색일: 2022.10.23.)

전라남도 농촌체험관광 홈페이지(검색일: 2022.10.27.) <http://jnfarmtour.com/town/view?index=180>

텍스툼 홈페이지 <https://www.textom.co.kr/>(검색일: 2022.10.24.)

퍼플섬 홈페이지(검색일: 2022.10.27.) <http://www.xn--hq1bs1nia601i5qd.com/>

한겨레(2020.9.9.) “일 못하는 어르신도 행복한 어촌마을, 비결은 ‘마을연금’”. 홍용덕 기자. <https://www.hani.co.kr/arti/area/capital/961467.html>

한겨레신문(2019.11.8), “지금은 바다의 권리를 이야기할 시간” <https://www.hani.co.kr/arti/PRINT/916312.html>

한국관광공사 홈페이지(검색일: 2022.10.27.) <https://kto.visitkorea.or.kr/kor/notice/news/noti/board/view.kto?id=445533&isNotice=false&instanceId=124&rnum=7>

한국농어민신문(2019.09.20.), 「[농어민수당 법제화 시동] 지급액 ‘월 10만원 이상’… 국가·지자체에 ‘재원 마련 책무’ 부여」, <http://www.agrinet.co.kr/news/articleView.html?idxno=171891>(검색일: 2022.10.24.)

한국농어민신문(2020.12.30.) “위드 코로나 시대, 다시 마을이다<4> 태안 만수동마을 어촌계. 이병성 기자. <http://www.agrinet.co.kr/news/articleView.html?idxno=181868>

한국농어민신문(2022.01.14.), 「2022 대선 이슈분석: 농민-농촌기본소득 실현가능할까」, <http://www.agrinet.co.kr/news/articleView.html?idxno=306458>

(검색일: 2022.10.23.)

한국농어촌신문(2021.10.6.) “‘농어촌 마을자치연금’의 실험과 의미”, 황영모 전북연구원 연구위원. <http://www.agrinet.co.kr/news/articleView.html?idxno=304142>

한국민족문화대백과사전 홈페이지(검색일: 2022.10.18)

해남신문(2021.11.09.), 「해남군의회 가장 빛난 조례 ‘농민수당’」, <http://m.hnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=58520>(검색일: 2022.10.24.)

해양수산부 보도자료(2022. 9.27), ‘내년부터 소규모 어가와 어선원에게도 직불금 지급된다.’

행정안전부 홈페이지, <https://www.mois.go.kr/frt/sub/a06/b06/hometownLovedonation/screen.do>(검색일: 2022. 10. 25)

현대해양(2019.1.2.) "선진국 못지 않은 어촌 아름다움 발산", <http://www.hdhy.co.kr/news/articleView.html?idxno=8695>

기타 자료

고향사랑 기부금에 관한 법률 [시행 2023. 1. 1.] [법률 제18489호, 2021. 10. 19., 제정]
수산직불제법 [시행 2022. 1. 13.] [법률 제17893호, 2021. 1. 12., 타법개정]

전남도청 내부자료

전라남도 신안군 내부자료(주민등록통계인구, 2012.4. 및 2022.7.)

해양수산부 보도자료(2021.2.23.) "3월 1일부터 수산분야 공익직불제 시행- 2월 23일 「수산직불제법 시행령」 개정안 국무회의 통과 -"

행정안전부 보도자료(2021.4.30.) "지역에 필요한 공간을 주민이 소유하고 운영하는 반가운 변화가 시작된다: 행안부, 2021년 지역자산화지원사업 예비대상지 28곳 선정".

행정안전부, 유인도서 현황 자료(2020.12.31. 기준)

일반사업 2022-04-02

연안지역 이익공유 사례 및 쟁점 분석

인쇄 2022년 10월 29일

발행 2022년 10월 31일

발행인 김 종 덕

발행처 한국해양수산개발원

주소 49111 부산시 영도구 해양로 301번길 26(동삼동)

연락처 051-797-4800 (FAX 051-797-4810)

등록 1984년 8월 6일 제313-1984-1호

비매품