

지역사회의 정의로운 전환을 위한 신안군 개발이익공유제도의 가능성 탐색:

신안군 개발이익공유제도 참여 주민의 '정의 인식' 심층 분석을 중심으로*

Exploring the Potential of Development Benefit-Sharing Schemes for a
Just Transition in Shinan County: An In-Depth Analysis of Residents'
Justice Perceptions in Participation

김홍철** · 반영운***

Hong-Cheol Kim · Yong-Un Ban

요약: 본 연구는 신안군 개발이익공유제도가 지역적 맥락에서 어떻게 작동하고, 어떻게 (부)정의를 형성하는지 이를 경험하는 지역 주민의 정의 인식을 통해 탐색하는데 목적이 있다. 이를 위해 개발이익공유제도가 추진되는 3개 읍·면 지역의 주민들을 대상으로 심층 인터뷰를 실시하고, 주민들의 정의 인식 양상을 개념화, 범주화 하였다. 분석 결과, 개발의 '영향'과 '혜택' 간 불일치에서 비롯된 분배적 불공정 인식이 확인되었으며, 분배적 불공정은 인정적 및 절차적 불공정을 내포하는 것으로 나타났다. 이러한 불공정은 신안군 개발이익공유제도의 제도적 특성에 기인하는 측면이 크다. 연구 결과는 공정성 확보가 전제되지 않은 상태에서 경제적 혜택을 강조하면 또 다른 부정의를 야기할 수 있으며, 개발이익공유제도가 재생에너지 개발과정의 부정적·불평등을 시정 할 기회가 되기 보다는 오히려 이를 정당화하는 도구가 될 수 있음을 시사한다. 또한, 개발이익공유제도가 지역의 정의로운 전환 촉진 수단으로서 기능하기 위해서는 지방정부의 정치적, 정책적 의도를 반영하는 개발이익공유 메커니즘이 작동되는 지역적 맥락과 (부)정의 생성 과정 및 구조를 체계적으로 분석할 필요가 있음을 보여준다. 신안군 개발이익공유제도는 혁신적이고 새로운 가능성을 보여주는 성공 사례로 평가되지만, 동시에 지역사회의 정의로운 전환을 보장하는지에 대한 성찰적 질문이 요구된다.
핵심주제어: 분배적 정의, 절차적 정의, 인정적 정의, 개발이익공유, 정의로운 전환

Abstract: This study aims to explore how the Shinan County Development Benefit Sharing System operates within its regional context and how (in)justice is formed, as perceived by the local residents experiencing it. To this end, in-depth interviews were conducted with residents from three towns and townships where the benefit-sharing system is implemented, and the patterns of residents' perceptions of justice were conceptualized and categorized. The analysis revealed perceptions of distributive injustice stemming from the discrepancy between the 'impacts' and 'benefits' of development, which encompass both recognition and procedural injustices. Such injustices are largely attributable to the institutional characteristics of the Shinan County Development Benefit Sharing System. The

* 본 연구는 교육부 및 한국연구재단의 4단계 두뇌한국21 사업(4단계 BK21 사업)으로 지원된 연구임.

** 주저자, 충북대학교 도시안전연구소 연구원

*** 교신저자, 충북대학교 도시공학과 교수

findings suggest that emphasizing economic benefits without ensuring fairness may generate further injustices, and the benefit-sharing system risks becoming a tool that legitimizes rather than rectifies injustice and inequality in the renewable energy development process. Furthermore, for the system to function as a means of promoting a just transition in the region, it is essential to systematically analyze the local context in which the benefit-sharing mechanism operates and the processes and structures through which (in)justice emerges, reflecting the political and policy intentions of local governments. While the Shinan County Development Benefit Sharing System is regarded as a successful case demonstrating innovative and novel possibilities, it simultaneously calls for reflective inquiry into whether it truly guarantees a just transition for the local community.

Key Words: Distributive Justice, Procedural Justice, Recognitional Justice, Development Benefit-Sharing, Just Transition

I. 서론

기후위기 대응을 위해 재생에너지 중심의 저탄소 전환은 필수적이다. 그러나 재생에너지 개발은 필연적으로 새로운 에너지 경관을 형성하며 (Bridge, Bouzarovski, Bradshaw and Eyre, 2013), 지역 정체성 변화 (Banerjee and Schuitema, 2023a; Sofia, 2017)와 함께 지역사회에 즉각적이고 실질적인 부담을 유발한다(Devine-Wright and Howes, 2010). 특히 재생에너지 시스템이 내포한 구조적·지리적 불평등 특성은(Bouzarovski and Simcock, 2017), 새로운 유형의 부정의와 취약성을 야기하거나(Sovacool, Martiskainen, Hook and Baker, 2019), 특정 공동체 및 사회경제적 집단에 부정적인 영향을 미칠 수 있다(Carley and Konisky, 2020). 따라서 저탄소 전환은 정의적 관점에서 고려되어야 한다(Bouzarovski and Simcock, 2017).

재생에너지 추진 과정에서의 정의(Justice)의 문제는 경제적 혜택의 배분 (Cass, Walker and Devine-Wright, 2010; Cowell, Bristow and Munday, 2011; Rudolph, Haggett and Aitken, 2014), 정보 제공 및 지역사회의 참여 (Devine-Wright, 2011b; Lennon, Dunphy and Sanvicente, 2019; Simcock, 2016; Sofia, 2017; Yenneti, Day and Golubchikov, 2016), 지역·주민의 고유 정체성 및 장소 가치의 인정(Devine-Wright and Howes, 2010; Rudolph

and Kirkegaard, 2019; Sofia, 2017; Vorkinn and Riese, 2001) 등 다차원적으로 나타난다. 궁극적으로 정의의 문제는 저탄소 전환의 혜택과 부담을 누가 받는지, 부정의와 불평등이 도달하는 장소가 어디인지에 주목한다(Garvey, Norman, Büchs and Barrett, 2022; Heffron and McCauley, 2018). 이런 맥락에서 재생에너지 개발이익공유는 재생에너지 개발 과정의 부정의와 불평등을 시정하는 과정이자(Rudolph, Haggett and Aitken, 2018), 지역사회의 정의로운 전환을 촉진하는 핵심 수단이다(Eisenberg, 2019).

개발이익공유가 부정의, 불평등을 시정하고 정의로운 전환을 견인하기 위해서는 분배, 절차, 인정적 측면의 공정성 확보가 필수적이다. 개발이익공유의 공정성은 개발의 ‘영향’과 ‘영향 받는 지역·주민’, 그리고 ‘혜택 받는 지역·주민’이 어떻게 규정되는지와 밀접하게 연관된다(Rudolph et al., 2014; Simcock, 2014, 2016). 이들 요소는 상호 연결되어 있어, 이를 정의하는 방식이 일치하지 않을 경우 분배적 측면은 물론 절차적, 인정적 측면의 불공정 문제를 초래할 수 있다(Rudolph et al., 2014; Simcock, 2014, 2016).

‘지역사회 혜택’으로도 불리는 재생에너지 개발이익공유는 오늘날 재생에너지 프로젝트의 일반적인 구성 요소이다(Cass et al., 2010). 이는 프로젝트 승인을 위한 전략적 요소, 지역사회 주민 지지를 확보하거나 반대 입장을 회유하기 위한 수단 등 이해관계자 관점에 따라 다양하게 인식 된다(Cass et al., 2010). 어떠한 의미로 이해되든, 개발이익공유가 대중의 재생에너지 수용성에 영향을 미친다는 점은 분명하다(Rudolph et al., 2014).

최근 신안군의 개발이익공유제도가 성공 사례로 알려지면서, 이를 벤치마킹하여 제도화하려는 지방정부가 늘고 있다(영암군, 2025; 태안군, 2024). 신안군 모델은 지방정부가 협동조합 조직, 금융구조 설계, 수익배분 등 전 과정을 주도하며, 주민의 재정투자 여부나 개발로 인한 ‘영향’을 받는지 여부와 무관하게 지역 전체 주민에게 이익을 배분한다는 특징이 있다. 이는 기존의 이익공유 방식과는 다른 새로운 정책 혁신 사례로 평가 받는다(신안군, 2021b).

그러나 이러한 제도적 성과와 경제적 혜택에도 불구하고, 실제 이익공유

제도를 경험하는 주민의 정의 인식은 불공정하다고 평가된다(Kim, Son and Ban, 2024). 이는 '햇빛연금'이 주는 경제적 혜택에 대한 주민 만족도가 높고, 주민 인식 또한 긍정적일 것이라는 통상적인 기대와는 상반되는 결과이다. 이러한 현상은 신안군 모델이 지역사회의 정의로운 전환을 촉진하기 보다 (Eisenberg, 2019; Rudolph et al., 2018), 오히려 불평등한 결과를 정당화하거나 재생에너지 수용성 확보 수단으로 전락할 수 있다는 우려를 갖게 한다 (Schwartz, 2009).

이러한 문제 의식에서 본 연구는 신안군 개발이익공유제도에 대한 주민의 정의 인식이 구체적으로 어떠한 지역적 맥락과 (부)정의 경험을 반영하는지 탐색하고자 한다. Kim et al.(2024)는 실증적 분석을 통해 주민의 정의 인식을 보여주지만, 그러한 인식이 어떠한 지역적 특성과 어떤 (부)정의 경험을 반영하고 있는지는 설명하지 않고 있다. 재생에너지 개발이익공유가 정의로운 전환 촉진 수단으로 기능하고 있는지 확인하기 위해서는 이익공유 프레임이 지역적 맥락에서 어떻게 작동되고, 어떻게 부(정의)를 형성하는지 분석될 필요가 있다.

이를 위한 본 연구의 질문은 다음과 같다. 첫째, 신안군 개발이익공유제도는 지역적 맥락에서 어떠한 (부)정의를 형성하는가? 둘째, 분배, 절차, 인정적 측면에서 주민의 정의 인식은 어떠한 지역적 특성과 어떠한 (부)정의 경험을 반영하는가?

이러한 연구 질문에 답하기 위한 본 연구의 목적은 주민들의 분배, 절차, 인정적 정의 인식이 어떤 개념으로 구체화 되어 나타나는지 규명하고, 이를 통해 신안군 개발이익공유제도가 지역사회에서 어떻게 (부)정의를 생성하는지 메커니즘을 탐색하는 것이다.

II. 이론적 고찰

1. 정의로운 전환

정의로운 전환에 대해 보편적으로 합의된 정의나 프레임워크는 없다(Henry, Bazilian and Markuson, 2020). 초기 정의로운 전환은 노동과 일자리 관점에서 전환에 따른 저항을 조정하는 역할로 등장하였지만 에너지, 환경, 기후 문제를 포괄하는 현재의 정의로운 전환은 탈탄소 및 저탄소 사회로 나아가는 정의로운 과정을 구체화 하는 개념으로 확장되었다(Heffron and McCauley, 2018). 즉, 정의로운 전환은 기술, 경제, 생태, 사회문화 등 다양한 영역간 상호작용을 통해 사회 전반의 변화를 촉진하고, 저탄소 전환을 형성하는 모든 사회시스템 변화 과정에서 형평성과 정의의 중요성을 강조하며, 지역상황에 맞는 방식으로 영향을 받는 행위자의 참여와 의사결정이 이루어질 수 있도록 하는 과정이다(Carley and Konisky, 2020). 이런 맥락에서 정의로운 전환은 저탄소 전환의 중요한 구성 요소로서(Newell and Mulvaney, 2013; Snell, 2018; Stevis and Felli, 2015, 2020), 지속가능성과 형평성, 그리고 정의 문제를 핵심적으로 다룬다(Heffron and McCauley, 2018; Henry et al., 2020; McCauley, Pettigrew, Todd and Milchram, 2023; Newell and Mulvaney, 2013; Snell, 2018; Stevis and Felli, 2015).

정의로운 전환은 부정의와 불평등을 교정하는 기회이다(Eisenberg, 2019). 저탄소 전환은 화석연료 체제의 부정의적 특성과 재생 에너지의 구조적, 지리적 불평등 특성에 기반하여 추진된다(Bouzarovski and Simcock, 2017; Eisenberg, 2019). 이 전환의 과정과 결과는 새로운 부정의와 취약성을 만들어내고, 특정 커뮤니티 및 사회경제적 그룹에 부정적 영향을 미칠 수 있다(Carley and Konisky, 2020; Sovacool et al., 2019). 따라서 정의로운 전환을 위한 의식적인 노력을 하지 않을 경우, 재생에너지로의 전환은 현재의 불평등 패턴을 영속시키거나 오히려 악화시킬 수 있다(Eisenberg, 2019). 그러므로 정의로운 전환은 기존 화석 연료 기반 경제의 불평등과 전환 과정의 부정의를 바로 잡을 기회이자 의무가 되어야 한다(Eisenberg, 2019).

정의로운 전환은 지역사회의 역할과 참여, 지역사회가 받는 영향을 중요하게 고려한다(Henry et al., 2020; Sovacool, Hook, Martiskainen and Baker, 2019). 화석연료 산업 폐쇄 및 석탄 발전의 중단은 지역과 주민에게 직접적 부담이 된다(Banerjee and Schuitema, 2023a). 저탄소 전환을 위한 풍력, 태양광 등 재생에너지 개발 또한 지역 정체성 변화 등 갈등의 원인이 되기도 한다(Sofia, 2017). 이렇듯 저탄소 전환의 과정과 결과는 새로운 패턴의 불균형 개발을 초래하고 지역의 경제 및 정체성에 영향을 미칠 수 있다(Bridge et al., 2013). 따라서 정의로운 전환은 변화의 영향을 받는 지역사회와 이해관계자를 중심으로 형평성과 정의의 문제로 다루어져야 한다(de Ruyter, Bentley, Hearne, Bailey and Nielsen, 2024).

정의로운 전환은 기후정의, 에너지정의, 환경정의를 통합하는 포괄적 프레임워크이다(Jasanoff, 2018; McCauley and Heffron, 2018). 그러나 정의 프레임은 저탄소 전환과정에서 포착하고자 하는 부정의·불평등 특성과 촉진하고자 하는 공정성, 형평성 문제에 따라 달라질 수 있다(Bridge et al., 2013; Garvey et al., 2022; Jenkins, 2018; Schlosberg and Collins, 2014; Walker, 2009). 예를 들어, 전환의 영향을 받는 지역과 장소의 부정의·불평등을 드러내기 위해서는 지리·공간적 관점의 공간정의 프레임이 더 적합할 수 있다(Garvey et al., 2022). 정의로운 전환의 일반적인 원칙으로는 분배적, 절차적, 회복적, 인정적 정의가 제시되며(Huttunen, Tykkyläinen, Kaljonen, Kortetmäki and Paloviita, 2024; McCauley and Heffron, 2018), 이와 같은 정의 규범은 상호의존적이다(Garvey et al., 2022). 즉, 절차적 정의를 위해서는 인정적 정의가 보장되어야 하고(Jenkins, McCauley, Heffron, Stephan and Rehner, 2016; McCauley, Heffron, Stephan and Jenkins, 2013; Pellegrini-Masini, Pirni and Maran, 2020), 인정적 정의는 공정한 절차에 의해 확보된다(Garvey et al., 2022; Walker, 2009). 분배적 정의와 회복적 정의는 절차적, 인정적 정의를 전제로 한다(Lane and Hicks, 2017; Schlosberg, 2004). 본 연구에서는 정의로운 전환의 영향을 받는 지역, 장소의 관점이 강조되는 공간정의 프레임을 기조로 분배적, 절차적, 인정적 정의를 적용하였다.

2. 재생에너지 개발이익공유

‘이익공유(benefit-sharing)’는 환경자원, 생물다양성, 유전자원 등 공동체적 자산의 이용·보전, 관련 기술과 지식의 이전 등에서 발생하는 모든 유형의 이익을 다양한 이해관계자와 공정하게 공유하는 것을 의미한다(Morgera, 2014; Parks and Morgera, 2015). 재생에너지 개발 이익을 공유하는 이익공유는 자연자원을 이용한 이익공유의 한 유형으로 볼 수 있으며(Morgera, 2014; Parks and Morgera, 2015), 이는 흔히 ‘지역사회 혜택(community benefits)’으로 표현되기도 한다(Cowell et al., 2011; Rudolph et al., 2018). 재생에너지 개발 이익은 발전사업자가 자발적으로 제공할 수도 있고, 정부나 지방정부가 규정을 통해 강제하기도 한다(Cowell et al., 2011; Rudolph et al., 2018). 재생에너지를 다루는 많은 문헌에서 재생에너지 개발에 의한 이익공유와 지역사회 혜택은 동일한 의미로 쓰이거나 비슷한 의미로 혼용된다(Cowell et al., 2011; IFC, 2019; Perez Brito, Georg, Ruiz Mier and Arsenova, 2019; Rudolph et al., 2018). 이에 본 연구에서도 이를 재생에너지 ‘개발이익공유’라고 표현하며, 문맥에 따라 ‘지역사회 혜택’도 혼용한다.

재생에너지 개발이익공유는 지역사회 참여 메커니즘이면서, 개발로 인해 직·간접적인 영향을 받는 지역 사회에 이익을 공정하게 분배하기 위한 체계적인 노력이다(Perez Brito et al., 2019). 일반적인 개발이익공유는 주민 수용성을 높이기 위한 유용한 수단으로 경제적 혜택이 강조되며, 여기에는 지속가능한 재생에너지 발전을 보장하려는 전략적 의도가 포함된다(Perez Brito et al., 2019). 그러나 재생에너지 시스템에 내재한 부정의와 불평등을 고려하는 관점에서 볼 때, 개발이익공유는 재생에너지 개발 과정의 부정의·불평등을 시정하는 기회이자 과정으로 이해되어야 한다(Rudolph et al., 2018). 이러한 관점에서 개발이익공유는 공정성 확보가 중요하며, 정의적 관점이 배제된 이익공유는 재생에너지 수용성 확보를 위한 수단이나 불평등한 결과를 정당화하는 수단이 될 수 있다(Schwartz, 2009).

Rudolph et al.(2014, 2018)에 의하면 재생에너지의 이점과 지역적으로 경

힘되는 영향 사이에는 오랫동안 지적되어 온 불일치의 문제가 있다. '혜택'을 제공하는 것은 이러한 '영향'이 있음을 인정하고 해결하는 방법이다. 다차원적 개념으로서 '지역사회(community)'의 정의는 '영향' 및 '혜택'이 이해되는 방식과 연결되어 있기 때문에, 지역사회를 부적절하게 정의하면 절차적 또는 인정적 부정의로 이어질 수 있다. 따라서 지역사회 혜택은 공정성 확보가 중요하며 누가 수혜자 커뮤니티를 정의하는지가 중요하다.

Cowell et al.(2011)은 지역사회 혜택을 단순히 수용성 확대 수단으로 바라보는 도구적 관점을 비판한다. '지역 사회'는 다양한 관계에 기반하여 형성되고, 장소, 위험, 권리의 복잡한 지리적 맥락과 같은 다차원적 특성을 갖고 있기 때문에 혜택을 받는 대상뿐만 아니라 의사결정과정에서 누가 참여하는지(절차적), 누가 고려되어야 하는지(인정적)와 같은 정의 차원이 중요하다. 지역사회 혜택은 공동체의 손실과 이익이라는 측면에서 인식된다. 이때 개발의 영향은 비공식적이지만 소유권이 있다고 느끼는 환경·경관과 같은 문제를 포함하며, 혜택은 이러한 영향을 받는 지역의 실질적 참여와 영향력을 통해 결정되어야 한다. 따라서 지역사회가 인식하는 공동체의 재산, 경관, 환경 등 유·무형의 가치 손실보다 혜택이 크다고 인정되지 않는다면, 주민들은 여전히 부정적, 거부적 태도를 보일 수 있다.

Cass et al.(2010)은 지역사회 혜택이 단순히 경제적 보상에 그치는 것이 아니라 정치·사회적 맥락에서 해석된다고 말한다. 예를 들어 지역사회 혜택은 누군가에게는 자연자원 이용에 대한 당연한 권리이지만, 누군가에게는 재생에너지 개발 승인을 위한 전략적 요소, 혹은 반대자나 의사결정자를 매수하는 뇌물로 인식될 수 있다.

Simcock(2014, 2016)에 따르면, 재생에너지 프로젝트에 '영향을 받는 사람들'은 의사결정 과정에 참여할 권리가 있기 때문에 '지역사회(community)'에 대한 정의(definition)는 곧 절차적 정의(justice)의 문제이다. 공정한 공간적 경계는 '영향을 받는 사람들' 원칙에 의해 설정되어야 한다. 그러나 영향을 소음이나 시각적인 것으로 합의를 하더라도 거리, 시간 빈도, 해로워지는 시점 등 실제 '영향을 받는 것'이 무엇을 의미하는지 느끼는 것은 주관적이기 때문

에 공간적 경계의 공정성은 다를 수 있다. 결국, 절차적 공정성에 대한 인식은 의사결정과정에 누가 참여하고, 어떤 정보(양과 질)가 제공되고, 어느 정도 영향력을 행사할 수 있는 지 등에 따라 다를 수 있다. 이는 공정성의 '다양한 차원', 공정성에 대한 지역사회의 '기대와 경험' 그리고 추진과정의 여러 결정 단계에 대한 참여 여부 등에 따라 다를 수 있다. 중요한 것은 공정성에 대한 지역사회의 인식이 개발 사업에 대한 정당성 여부를 판단하는 기준이 된다는 점이다.

선행연구를 종합하면, 지역사회 혜택은 재생에너지 수용성 확대 수단이나 지역사회의 권리 등 정치, 사회적 맥락에 따라 다양하게 이해될 수 있다. 그러나 재생에너지 시스템에 내재한 불평등 특성을 고려하면 지역사회 혜택은 재생에너지 프로젝트의 정의 또는 부정의의 차원이 어떻게 개념화되고 나타나는지 검토할 수 있는 기회이다. 따라서 공정성 확보가 중요하며 이러한 공정성은 '영향', '혜택', '지역사회' 세 가지 차원의 정의(definition)와 관련된다. 세 가지 차원은 이해되는 방식이 상호 연결되어 있기 때문에 각 차원의 정의가 부적절하거나 일치하지 않으면 분배 공정성뿐만 아니라(Rudolph, 2014), 인정적, 절차적 공정성에 대한 문제가 나타날 수 있다(Rudolph et al., 2014, 2018; Simcock, 2014).

개발이익공유의 공정성 확보를 위한 분배적 정의는 에너지 개발의 긍정적 부정적 영향을 해결하고 공정하고 공평한 결과를 보장하는 것으로 절차적, 인정적 정의를 반영한다(Rudolph et al., 2014, 2018; Simcock, 2014, 2016). 절차적 정의는 개발이익공유의 창출, 설계, 운영 및 관리를 위한 프로세스에 지역사회가 참여하는 것을 의미하며 투명한 의사결정 및 참여, 정보공개, 주민 의견 반영 등이 보장되어야 한다(Cass et al., 2010; Cowell et al., 2011; Rudolph et al., 2014, 2018; Simcock, 2014, 2016). 인정적 정의는 지역과 사람들의 고유 정체성에 대한 존중과 지역 경관, 장소 애착, 환경, 생활공간 변화에 대한 지역사회 인식이 강조된다(Cass et al., 2010; Cowell et al., 2011; Jenkins, McCauley, Heffron and Stephan, 2014; Rudolph et al., 2014, 2018; Simcock, 2014, 2016). 따라서 인정적 정의는 지역과 사람들의 고유 정체성과 환경에 대한 단순한 인정이 아니라 개발로 인한 유·무형의 영

향과 피해를 인정하는 것이다. 이러한 개발 영향과 피해는 경제적으로 인식 가능하고 환산가능 한 형식으로만 나타나지 않으며, 시간에 걸친 지리·공간의 문제로 나타난다(Walker, 2009).

3. 신안군 태양광 개발이익공유제도와 지역 특성

신안군은 1천여 개의 크고 작은 섬으로 이루어져 있으며, 신안 갯벌은 유네스코가 지정한 세계 자연유산 지역이다(신안군, 2021a; 해양수산부, 2021). 일부 도서 지역은 조선시대 이후 오랫동안 간척사업이 이루어져 논과 밭, 천일염전이 조성되기도 하였다(김경옥, 2023; 류제현·임현오, 2011). 특히 신안군은 소금 생산에 유리한 환경, 지리적 조건을 갖추고 있다. 2020년 기준, 전국 염전 전체 면적의 63.7%(2,594ha), 전체 염전업체(1003개소)의 83.4%(837개소)가 집중되어 있으며, 전국 천일염의 79.5%(14만톤)를 생산하는 국내 최대 염전지역이다(신안군청, 2023).

신안군 개발이익공유제도는 지역주민에 대한 경제적 혜택 제공뿐만 아니라 재생에너지 확대, 지방소멸과 인구 감소 대응 등 복합적인 정치·정책적 목적을 갖고 추진된 지방정부 주도의 이익공유제도이다. 여기서 지방정부 주도라는 특성은 단지 개발이익공유 실행의 주체를 의미하는 것이 아니라, 기존 개발이익공유 방식과는 다르게 협동조합 조직, 금융구조 설계, 수익배분 등 전 과정을 지방정부가 주도적으로 설계하고 실행했다는 의미를 포함한다(신안군, 2021b, 2021c, 2021d).

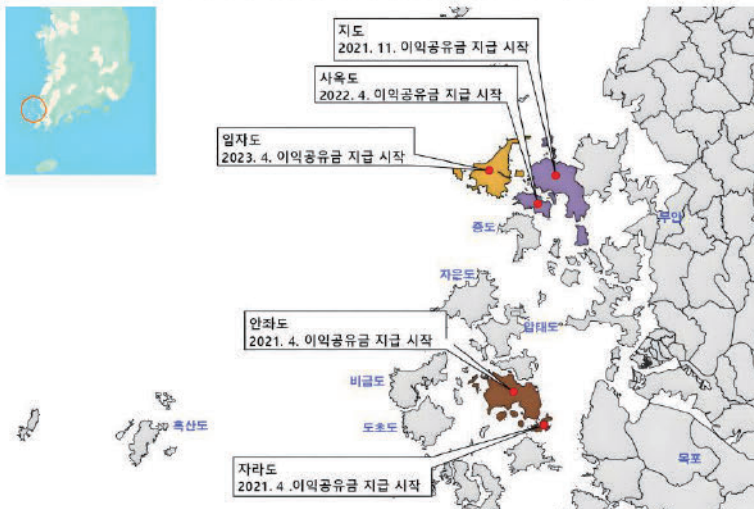
신안군의 태양광 개발이익공유제도는 지역 내에서 태양광 개발사업이 추진되는 경우 주민과 신안군이 개발사업에 지분 참여를 할 수 있고(신안군, 2018a), 발전 이익의 일부를 지역사회와 공유하도록 조례로 규정하고 있다(신안군, 2018b). 주민은 1만원을 내고 주민·군협동조합에 가입하면 누구나 이익공유금을 받을 수 있다. 단, 1만원을 내고 가입하는 주민에게는 일반적인 협동조합의 '조합원'이 아니라 '회원' 자격이 주어진다. 이들은 이익공유금 받는 혜택은 조합원과 동일하지만, 조합 운영과정의 의사결정 참여, 조합 운영에 대한 정보 공개 요구와 같은 일반적인 조합원의 권리는 부여되지 않

는다(신안군, 2021b, 2021c). 신안군은 지역 전체 주민에게 이익공유금을 지급하는 이러한 방식을 조례를 통해 전국 최초로 제도화 하였다(신안군, 2021b).

조례 제정 이후 개발이익공유에 기반한 태양광 확대가 추진되면서 신안군의 태양광 시설(설비용량)은 19년 20.96MW(42개소), 20년 39.69MW(93개소), 21년 270.87MW(124개소), 22년 134.86MW(44개소), 23년 214.85MW(38개소)로 매년 크게 증가하고 있다(재생에너지 클라우드플랫폼, 2024). 이러한 태양광 시설은 대부분 염전지역에 들어서고 있다. 주변에 장애물이 없어 일조량이 풍부하고 바람이 잘 통하는 염전의 환경이 태양광 부지로서 요구되는 조건과 잘 맞을 뿐만 아니라, 대규모 부지로 집적되어 있는 염전의 특성상 태양광 시설 또한 대규모로 설치할 수 있기 때문이다.

이익공유금은 가장 최근 이익공유금이 지급되기 시작한 비금면의 비금도를 포함하여(24. 12), 2025년 1월 현재, 안좌면(안좌, 자라), 지도읍(지도, 사옥도), 임자면(임자도) 등 6개 섬에서 지급되고 있다(신안군청, 2025). 본 연구는 <그림 1>과 같이 안좌면(안좌도·자라도), 지도읍(지도·사옥도), 임자면(임자도)의 3개 읍면의 5개 섬을 대상으로 하였다.

<그림 1> 신안군 개발이익공유 사업대상 지역



각 지역별로는 <표 1>에서 보이는 것처럼 섬 주민의 88%~91%가 주민·군협동조합에 참여하고 있으며(23년 7월 기준), 태양광 시설과 주거지의 거리에 따라 분기별(1인) 100,000원부터 최대 600,000원까지 지급받고 있다(사옥도 주민·군협동조합, 2023; 안좌도 주민·군협동조합, 2023; 임자도 주민·군협동조합, 2023; 자라도 주민·군협동조합, 2023; 지도 주민·군협동조합, 2023).

<표 1> 신안군 개발이익공유제 추진 지역의 주요 현황

내 용	안좌면		지도읍		임자면
	안좌도	자라도	지도	사옥도	임자도
주민참여 주체	안좌 신재생에너지 주민·군협동조합	자라 신재생에너지 주민·군협동조합	지도 신재생에너지 주민·군협동조합	사옥도 신재생에너지 주민· 군협동조합	임자도 신재생에너지 주민 군협동조합
협동조합 설립일	2020. 9. 10	2019. 9. 5	2020. 1. 6	2020. 1. 13	2021. 8. 10
조합원수/ 총주민수*	2,466명 / 2,803명	273명 / 308명	3,163명 / 3,522명	524명 / 595명	2,911명 / 3,208명
가입률(%)	88%	88.6%	89.8%	88.1%	90.7%
고령화율(%)**	40.6 %		40.7 %		34.7 %
시설 용량***	96MW, ESS 339MWh	24MW, ESS 75MWh	115MW	46MW	99MW
최초 이익공유금 지급 시기	2021. 4	2021. 4	2021. 11	2022. 4	2023. 4
1인당 공유이익 (분기별)	120,000 ~ 350,000	170,000 ~ 510,000	110,000 ~ 240,000	220,000 ~ 600,000	100,000 ~ 300,000
염전 면적(ha) / 업체수(개소)****	66.3 ha / 20개소		236.6 ha / 58개소		96.9 ha / 33개소
태양광 발전시설 부지	양식장 및 염해 농지 등	양식장, 염해 농지, 폐염전 등	(폐)염전 등	(폐)염전 등	염전 등

* 2023년7월(2분기) 기준, 안좌, 자라, 지도, 사옥도, 임자도주민·군협동조합자료참고(사옥도주민·군협동조합, 2023; 안좌도주민·군협동조합, 2023; 임자도주민·군협동조합, 2023; 자라도주민·군협동조합, 2023; 지도주민·군협동조합, 2023)

** 고령화율(65세 이상 인구수/지역 전체 인구수) × 100)은 읍·면·동별 인구통계 자료 기준(국가통계포털(KOSIS), 2023; 행정안전부, 2023)

*** 각 지역의 최초 이익공유금 지급 시점의 시설 용량

**** 염전 통계 자료는 안좌면(안좌도·자라도), 지도읍(지도·사옥도), 임자면(임자도) 등 읍·면별로 제공 되고 있음(신안군청, 2023).

III. 연구 방법

이론적 고찰과 신안군 개발이익공유제도의 특성에 기반하여 본 연구는 다음의 세 가지 가설을 수립하였다.

첫째, 지방정부가 주도 하고 지역 전체 주민에 대한 경제적 혜택이 강조되는 제도의 특성상, 태양광으로 인한 주민의 영향·피해가 무시되거나 경관 및 장소 정체성 문제가 간과되는 인정적 불공정이 발생할 것이다. 둘째 '영향 받는 지역·주민'과 '혜택 받는 지역·주민'의 불일치는 절차적 측면의 불공정을 야기할 것이다. 셋째, 이러한 '영향 받는 지역·주민'과 '혜택 받는 지역·주민'의 불일치에 기인하여 분배적 불공정 또한 존재할 것이다.

신안군 태양광 개발이익공유제도에 대한 주민의 정의 인식(분배, 절차, 인정적 측면)이 지역적 맥락에서 어떻게 나타나는지 확인하기 위해 주민 심층 인터뷰를 진행하였다. 재생에너지 개발 과정의 정의적 문제는 지역적 맥락을 반영하기 때문에, 부정의·불평등을 포착하기 위해서는 경험적, 실증적 방법인 심층 인터뷰가 유용하다(Banerjee and Schuitema, 2023a; Cowell et al., 2011; Devine-Wright, P. et al., 2010; Rudolph and Kirkegaard, 2019; Simcock, 2014).

주민 인터뷰는 2023. 7월부터 11월에 걸쳐 진행되었으며, 이익공유제가 시행되는 3개 읍·면 지역의 주민·군협동조합 임원, 마을의 전·현직 이장, 지역주민 및 마을 가게 주인 등 무작위로 진행하였다. 인터뷰 참여자에게는 본 연구의 목적과 활용에 대해 충분히 설명하고 동의를 구하였으며, 이익공유제 추진 과정에서 지역 갈등이 있었던 것을 고려하여 참여자 인적 사항 등 개인 정보는 철저히 보호됨을 설명하였다. 인터뷰 참여 주민 구성은 <표 2>와 같다.

〈표 2〉 주민 인터뷰 참여 현황

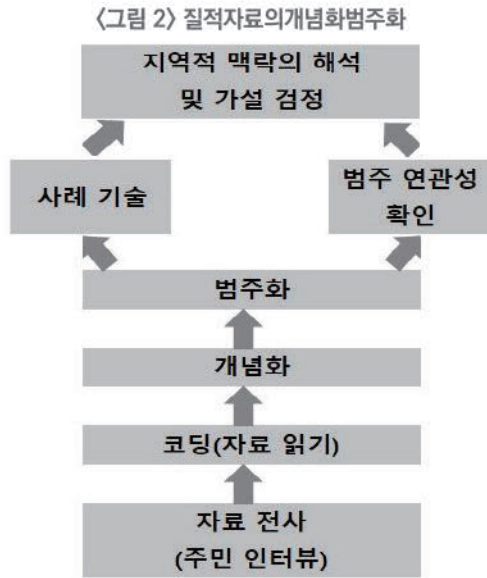
지역	안좌읍	18명(60.0%)
	임자면	6명(20.0%)
	지도읍	6명(20.0%)
성별	남	27명(90.0%)
	여	3명(10.0%)
나이	40대 이하	5명(16.7%)
	50대 이상~60대 이하	20명(66.7%)
	70대이상	5명(16.7%)
거주기간	20년 미만	10명(33.3%)
	20년이상~40년 미만	4명(13.3%)
	40년 이상	16명(53.3%)

심층 인터뷰는 ‘신안군 개발이익공유제도의 시행으로 이익공유금을 받는 것에 대한 생각(분배적)’, ‘태양광 개발, 조합 설립 및 운영, 조례 제·개정, 이익공유금 분배 등 이익공유 추진 과정의 정보제공, 주민 설명, 의견 수렴 여부(절차적)’, 이익공유를 위한 태양광 개발이 추진되면서 마을 경관 변화, 염전 감소 등 지역 변화에 대한 생각(인정적)’, 자연조건,新安군의 정책 지원, 이익공유에 대한 주민 기대 등新安군의 개발 여건(新安군의 태양광 개발환경), 그리고 경제적 혜택과 피해·부담을 경험하는 주민의 입장에서 개발이익 공유제도에 대한 전반적인 생각(만족도) 등 5개의 주제에 대하여 반구조화된 질문으로 인터뷰를 진행하였다. 인터뷰는 주민의 관심 및 경험적 특성에 따라 특정 주제를 중심으로 깊이 있게 진행되기도 하였다.

인터뷰는 비닐하우스, 창고 등 주민의 작업 공간, 마을회관, 주민의 집, 마을의 정자, 카페 등 주민과 만나는 장소에 따라 다양한 장소에서 진행되었다. 소요 시간은 보통 30분~90분 정도 진행되었으며, 기록은 녹음과 수기를 병행하였다. 최종 분석에 활용된 자료는 총 30명을 대상으로 한 인터뷰 내용이다.

인터뷰 자료는 웹 기반 오픈 소스 정성적 데이터 프로그램인 Taguette를 이용하여 분석하였다. 전사한 자료의 의미 단위를 구절 단위로 구분한 뒤 개념화 및 범주화 작업을 수행하였다. 연구 대상인 3개 읍·면 지역은 지리·환경 특성이 유사하고 모두 동일한 제도가 시행 중이므로 개념 및 범주는 동일

한 의미로 분류하였으며, 개별적인 경험과 인식은 개발이익공유와 연관된 내용을 중심으로 구조화 하였다. 정의 요인은 상호연결 되어 있고, 지역적 맥락을 반영하기 때문에 인터뷰에서 나타나는 주민의 경험과 인식을 개념화·범주화 할 때 특히 지역적 맥락을 고려하고자 하였다(그림 2).



IV. 분석 결과

1. 정의 인식의 개념과 범주

분석 결과, 신안군 개발이익공유제도를 경험하는 주민의 정의 인식은 아래 <표 3>과 같이 총 35개의 개념, 7개 범주로 분류되었다. 주요 정의 차원별 특성은 다음과 같다.

‘분배적 정의’는 경제적 혜택, 주소이전 주민의 이익공유, 피해 없는 보상, 소작인 및 임차인에 대한 분배 불공정의 4개 개념으로 나타난다. ‘절차적 정의’는 정보공개 및 설명(긍정), 정보공개 및 설명(부정), 조합설립 및 운영관

련, 주민의견 수렴 및 반영여부의 4개 개념으로 구성된다. '인정적 정의'는 경관훼손, 염전 및 토지감소, 장소 애착 및 장소정체성, 생태 환경문제의 4개의 개념으로 나타나고 있다. 이 외에도 '신안군의 태양광 개발환경', '개발이익 공유제도로 인한 지역사회의 변화', '개발이익공유제도에 대한 인식의 변화', '개발이익공유제도에 대한 기대와 우려'와 같은 인식의 범주에서는 개발이익공유제도가 추진되면서 나타난 지역사회의 다양한 긍정적, 부정적 변화양상과 향후 기대와 우려를 포함한다.

〈표 3〉 신안군 개발이익공유제도를 경험하는 주민의 정의 인식 개념과 범주

범주	개념	
분배적 정의	경제적 혜택 (젊은층과 노인층의 인식)	피해 없는 혜택
	주소 이전 주민의 이익공유	소작인과 임차인에 대한 분배 불공정
절차적 정의	정보공개 및 설명(긍정)	조합 설립 및 운영관련
	정보공개 및 설명(부정)	주민의견수렴 및 반영 여부
인정적 정의	경관 훼손	장소 애착 및 장소 정체성
	염전 및 토지 감소	생태, 환경문제
신안군의 태양광 개발 환경	지역사회의 고령화	신안군의 지원(제도, 민원처리 등)
	태양광 부지(염전)	태양광에 적합한 자연조건
	태양광 부지(토지)	재생에너지 중요성 공감
개발이익공유제도로 인한 지역사회 변화	(긍정적)소금가격 상승	(부정적)주민 민원 무시
	(긍정적)지역 인구증가	(부정적)주민간 갈등
	(긍정적)지역에 대한 자부심	(부정적)반대주민/반대의견 배제
	(긍정적)지역 경제 활성화	(부정적)주민피해(환경, 건강, 소음 등)
	(긍정적)환경개선	토지가격 상승
개발이익공유제도에 대한 인식 변화	개발이익공유제도에 대한 인식	행정에 대한 인식
	태양광 확대에 대한 긍정적/ 부정적 인식	
개발이익공유제도에 대한 기대와 우려	경제적 혜택의 확대	인구 소멸 가속화
	이익공유 방식의 변화	지역의 비전 수립

선행 연구 고찰에서 나타난 바와 같이 지역사회 혜택의 공정성은 개발의 '영향', '혜택', 그리고 '지역사회' 이 세 가지 차원에 대한 정의와 관련된다. '영향'과 '혜택'의 유형은 다양할 수 있으나, 결과로서의 분배 공정성은 영향 받는 대상과 혜택 받는 대상의 일치성의 문제이다. 그 일치성을 매개하는 것

은 다차원적인 개념으로서의 '지역사회'이다. 지역사회는 '영향'과 '혜택'의 대상을 정의하고, 구체화 하는 방식이다.

주민 인터뷰에서 나타나는 분배적·절차적·인정적 정의에 대한 인식은 이러한 세 가치 차원을 반영한다. '경관 훼손'이나 '장소 애착 및 장소 정체성'같은 인정적 측면의 공정성에 대한 인식으로 지역적 맥락에서 인식되는 개발의 '영향'에 해당한다. '피해 없는 혜택'이나, '주소 이전 주민에 대한 이익공유'는 영향과 혜택의 일치성측면의 분배적 공정성 인식이다. 절차적 정의는 궁극적으로 '혜택'의 공정성에 영향을 미치며, 영향에 대한 인정적 정의를 전제로 한다.

이러한 정의 인식은 해당 지역의 공간·지리적 특성과 지역적 맥락을 반영하는 지역의 다차원적 특성에 기반을 두고 있다. 따라서 본 연구는 개발의 영향과 혜택의 일치성에 근거하여 분배, 절차, 인정적 정의 인식을 분석하고, 이를 통해 신안군 개발이익공유의 공정성 가설을 검증하고자 한다. 그 외 개념화 및 범주화된 주민 인식은 신안군 개발이익공유를 둘러싼 맥락을 폭넓게 이해하기 위하여 정리하였다.

2. 가설 검증 결과

1) 가설 1: 지방정부 주도의 개발이익공유제도 특성에 기인하는 인정적 불공정

주민들은 지역에 대한 자부심과 애착, 그리고 장소 정체성에 대한 인식이 강하다(AJ-02; IJ-03; JD-01; AJ-01). 그럼에도 불구하고, 지역주민들은 지역사회가 태양광이나 풍력 등 재생에너지 중심으로 전환되는 것에 대해 어느 정도 공감대를 형성하고 있다(IJ-01; JD-03; JD-04; AJ-05). 심각한 고령화와 기존 농업 및 염전업을 지속할 수 없는 상황에서, 염전과 토지를 태양광 부지로 활용하여 경제적 혜택을 얻는 것이 불가피하다는 현실적 인식 또한 존재한다(AJ-04; AJ-12; AJ-08).

그러나 신안군의 염전이나 간척농지 등이 저렴한 부지와 지리·환경적 이점으로 인해 태양광 시설 입지에 적합하다는 점을 인정하면서도(JD-04:

JD-04; JD-02; AJ-06; AJ-09; AJ-10), 지역사회에 대한 장기적 비전 없이 경제적 이익만을 목적으로 태양광 시설이 들어서는 것에 대한 우려는 매우 크다(JD-04; IJ-02; AJ-05; AJ-20). 즉, 이익공유와 재생에너지 확대 자체를 찬성하는 주민도, 마을 경관이 급격히 바뀌고, 염전이나 농지가 무분별하게 태양광 부지로 바뀌는 것에 대해서는 부정적인 인식이 있다(AJ-01; AJ-02; AJ-05; AJ-18; IJ-03; JD-01). 실제 신안군 태양광 개발이 확대되면서 염전은 급격히 줄어들고 있는 실정이다(김대우, 2022.8.24; 김희운, 2018.8.23; 장수지, 2021.9.12).

“... 점점 농사 지을 데는 없어지고, 우리의 고향이라고요. 이걸 내 고향이라고요. 즈그들 고향이 아니에요 스마트팜은 서울 회사잖아요” (AJ-02)

“여기 임자 같은 경우 태양광이 들어오는 데는 거의가 염전이예요. 개인이 조금씩 하는 건 있는데, 태양광 들어온 데는 염전 몇 개 없어요. ... 앞으로 태양광 계획도 염전에 다 서 있고, 지금 태양광 계획은 다 염전 부지에 세워져 있어요.”(IJ-03)

“염전이 많이 없어졌으니까, 신안군이 한 70-80%, 80%가 염전이 차지하고 있는데 거의 한 50%가 태양광이 들어가 버렸으니.”(JD-01)

“염전이 좀 유지해야 돼요, 신안은. 왜 그러냐면 이런 것까지 없애버리면 신안은 고유 유산 자체가 없어져 버리는 거예요. 가급적이면 진짜 유지되어야 되요, 우리 문화유산이예요, 문화유산. 강원도에서 염전하고 싶다고 염전 할 수 있는 거 아니잖아요. 여기서만 할 수 있는 거란 말이에요. 일부 지역에서만.”(AJ-01)

태양광 시설은 들어서는 공사 과정 뿐만 아니라 공사 후 가동 되는 과정에 서 일상적인 소음이 발생 한다(장수지, 2021.9.12). 지역 주민들도 경관 훼손이나 소음과 같은 일상적이고 직접적인 피해가 심각하다고 말한다.

“옛날에 양식장 자리에다가 태양광 해놨잖아요, 우리 oo이가 어디 가면서, “언니 저기 저수지 생겼어?”이런 거 있죠, 멀리서 햇빛에 태양광 판넬이 물이 일렁이는 것처럼 보인 거야 애 눈에는...” (AJ-02)

“...경관에 대해서는 굉장히 안 좋죠. 나는 우리 동네만 봐도 다리를 통과해도 보이고, 도로를 지나가도 보이고, 어디 가든 조망이 안 되는 데가 없어요, 그것이 굉장히 불만이거든요.”(AJ-01)

“한 2년 동안 시설 할 동안 부락민들이 엄청 고통을 받았거든요. 그 쇠 가는 소리예다 공사 소음예다 어마어마하게, 들에서 일을 하고 있어도 진짜 말도 못하게 시끄러운 소음예다 그렇게, 이 자라도 같은 경우는 우리하고 한 200m 떨어졌잖아요. 태양광 전기 배터리실이” (AJ-18)

“거기 가보게 되면 그 변전기 소리가 엄청 크더라고요. 낮에는 좀 자체 소음이 있다 보니까 괜찮은데 밤 같은 경우는 소음도 무지하게 쎄대요.”(AJ-05)

“그 동네는 또 소음 문제도 해결 안 해줘. 지금 생긴 지가 몇 년이고 2차까지 공사가 끝났으면 주민이 불편하다는데 해줘야 맞죠, 이거는 뭐, 웅웅웅 소리 나고 귀신같은 소리 나면 살고 싶었어요, 그것도 하루 이틀이지...”(AJ-02)

“600평 가량의 규모예다 전기 저장고를, 그 어마 무시한 창고를 세 동이나 지어본 거예요, 동네 앞에다가. 우리가 불품이 너무 안 좋잖아요.”(AJ-18)

인정적 측면의 정의는 마을의 경관과 지역의 고유 정체성이 존중 받고, 개발로 인한 영향과 피해가 적절하게 인정되는지의 여부이다. 그러나 경제적 혜택을 기대하는 주민들은 태양광 개발에 따른 일부 지역·주민의 피해를 불가피하거나 감수해야 할 것으로 생각하는 경향을 보인다. 이러한 태도는 발전사업자와 신안군 행정의 태도에서도 나타난다.

“불편함도 크게 생각 안 해요. 태양광이 들어옴으로 해서 장점이 워낙 부각되다 보니까, 장점만 생각하는 거죠. 단점을 얘기하면 욕을 하는 사람도 있어요. ‘니가 단돈 10원이라도 주냐’ 그런 식으로…”(AJ-04)

‘발전 사업자를 위한 조례가 만들어지고, 발전 사업자를 위한 사업이 돼버렸다는 거죠, 쉽게 얘기해서. 그러니까 공사하면서도, 주민들이 얼마나 피해를 보느냐면요, 이의 제기하고 문제 제기를 해도 공사 업체에서 거들떠보지도 않습니다. 신경도 안 써버려요. 신경도, 허가가 다 돼 있는 상황이기 때문에 오히려 공사 방해죄로 고소 고발해버립니다.’ (AJ-10)

“… 이거 우리는 조례도 없고 아무 그게 없기 때문에 당신들이 어떻게 해봐야 할 수 없다.” 이런 식으로 행정에서 오히려 그쪽 편을 들어주는 거예요. 이게 우리가 여기 신안군 군민인지 태양광 사업자가 군민인 건지 모른다는 거죠.”(JD-07)

“… 왜냐하면 주민의 의견을 아예 안 들어주니까, 우리가 기댈 때는 신안군청밖에 없잖아요. 그렇죠 근데 신안군청이 아예 안 들어주니까, 공무원이 있으면 뭐 해요 공무원이 민원을 먹어 분다…”(AJ-02)

2) 가설 2: 개발의 '영향'과 '혜택'의 불일치로 인한 절차적 불공정

절차적 측면에서 개발이익공유 추진과정의 정보제공과 주민의견수렴이 적절했는지에 대해서는, 이익공유 추진과정에 실제 역할 참여를 했던 주민과 일반 주민간에 인식의 차이가 나타난다. 예를 들어, 이익공유 추진과정의 협동조합 설립, 주민 참여 조직 등의 과정에 참여를 했던 마을이장, 협동조합 관계자 등은 지역사회가 요구하는 정보제공과 설명, 적절한 주민 의견수렴이 이루어졌다고 생각한다(JD-04; JD-06; AJ-12; AJ-07). 반면, 일반 주민들은 이익공유 추진에 대한 설명이나 정보제공이 충분치 않았다고 말한다(AJ-06; AJ-10).

특히 개발의 영향을 받는 피해지역·주민의 의사결정 과정 참여와 역할에

초점을 맞추어 절차적 공정성을 살펴보면 문제는 더욱 두드러진다. 의사결정 과정에서 실질적으로 영향을 받는 소수 지역·주민의 의견보다는, 이익공유의 혜택을 받는 다수 주민의 의견과 이해가 더 강조되며, 이것이 개발 사업 추진에 더 큰 영향을 미치는 것으로 보인다.

“그래서 내가 이제 그 부락 사람들에게 그랬어, “반대해서 안 되는 것은 아니고 어차피 동의하면 다 된다…, 어차피 안 동네 사람 농사 아무도 안 짓는데 60%로 되면 그냥 통과되는데 안 하겠냐” 이렇게 현실적인 얘기를 해줬어요, 그렇잖아요, 여기서는 뭐 보이지도 않고 아무 피해가 없는데…”(AJ-03)

“태양광하고 관계도 없는 부락에서 지그들끼리 이사들을 선임해서 주민참여 해갔고 주민들 선동해서 한 거예요. 그래서 우리가 00도 여기 모여서 “그들 뭐하는 짓거리냐, 태양광 관계도 없는데 그들이 왜 이사하고 그들이 다하고 그러냐, 진짜 피해본 사람들은 우린데”, 진짜 피해본 사람들은 3개 부락이에요. … 그러니까 이익을 본다 하면 여기 염전하고 관계없는 부락 사람들이 다 이익보지”(JD-05)

“여기 이제 단체장들 있잖아요, 관광협회나 이런 사람들, 이장들, 민회의를 한대요 변전소 유치를 두고, 내가 한 소리 했어요, 그 그들이 뭘든 우리 생존권이 달린 문제를 그 그들이 왈가왈부 하냐고 내가 한 소리 했거든요. 만약에 들어선다면 직접적으로 우리 마을이 피해를 입게 생겼는데 우리 마을하고 얘기를 해야지 왜 자기들이 그걸 얘기 하나 이거죠.”(IJ-01)

신안군 개발이익공유제도에서 주민·군협동조합은 지역 주민에 대한 공유이익 분배를 주 목적으로 하며 소수 임원(이사) 중심으로 운영된다. 이러한 운영방식을 ‘군의 정책 의지를 반영하여 통제하기 용이하고 효율적으로 운영하기 위한 것’이라고 긍정적으로 이해하는 입장도 있지만(JD-03), 한편으로는 ‘조합 만드는데 주민들이 돈을 내거나 역할을 한 것이 없으니 그저 주는 대로 공짜로 받기만 하면 된다고 생각하는 것 같다’는 비판적 문제의식도 있

다(AJ-01; AJ-10; AJ-03). 이러한 운영방식은 신안군 개발이익공유제도의 독특한 주민참여 방식과 이익배분 구조의 특성을 반영하지만, 결과적으로는 개발의 영향을 받는 지역주민들을 의사결정 및 운영과정의 참여로부터 소외시키는 문제를 야기한다.

“... 군 주도하에 하다 보니까 조합원을 많이 안 두는 거예요, 많이 두면 서로 복잡하고 그러니까, 농협처럼 막 이사제 있고, 뭐도 있고, 그러면 복잡하니까, 준회원제로 하는 이유가 그거고 ...”(IJ-03)

태양광이 설치되면 가까이에 있는 사람 피해가 제일 많을 거 아닙니까, 그러면 예전 같은 경우에는 이제 주민 의견 수렴에 들어갔어요. 의견수렴 해가지고 동의를 받아가지고 했는데, 지금은 조합이 결성되면서 제가 알기로는 신안군에서 조례를 만들어가지고 조합이 참여하면 그냥 되는 거예요. 나는 내가 피해를 보는데, 나는 조합에 가입이 안 돼 있어. 쉽게 얘기해서 예를 들어서 이제 제 개인 의사는 없어져 버려요. 조합이 참여해 버리니까”(AJ-10)

“세부 내용을 조합원들한테 안 알리니까 모르죠, 운영자체는..., 맨날 공짜만 먹는 거지, 쉽게 얘기하면 받아 먹는거 아니요. ... 공짜는 좋긴 좋은데 그게 진짜로 우리한테 다 정당하게 주는 건지를 우리가 검사를 못하니까.” (AJ-03)

절차적 공정성 문제는 또한 태양광 시설관련 사업 추진과정에서도 나타난다. 주민들은 태양광 관련 시설 공사와 송전선로 공사 과정에서, 지역 민원이나 주민 반대를 우려하여 발전사업자와 신안군이 사업의 실체를 숨기고 공사를 추진하려 했던 절차적 불공정 경험을 말한다.

“처음에는 그거(ESS, 에너지저장시설) 짓는다고 말을 안 했거든요. 그런데 이렇게 집 사는데 하고 100m, 200m 거리 앞에다가 ... 그 어마무시한...우리 이 개인 집 한 세 채보다 더 굵은 건물을 세 동이나 지어 분 거예요 동네 앞에다가. ...”(AJ-18)

“여기에 도로가 넓어지니까 땅을 수용할 테니 동의를 좀 해달라 이렇게 해 가지고 주민들한테 동의서를 받은 거야. 그러니까 애네들은 도로확장공사가 아닌데 도로확장공사라고 하고 받았어요. …나중에 도로점용공시를 확인하게 된 거야 홈페이지에서, … 이거는 도로확장 공사가 아니고 송전선로 매설 공사다.”(AJ-01)

3) 가설 3: 개발의 ‘영향’ ‘혜택’의 불일치로 인한 분배적 불공정

신안군의 개발이익공유제도는 개발의 직접적인 영향을 받거나 피해를 받는 주민에 한정하지 않고, 지역 전체 주민에게 이익공유금을 지급한다. 그러나 이러한 포괄적인 이익공유 방식은 개발의 ‘영향’과 ‘혜택’이 일치하지 않는 경우 공정성 문제를 야기된다. 주민 인식에서 이러한 불공정은 특히 ‘주소 이전 주민에 대한 이익공유’와 ‘피해 없는 혜택’에서 두드러지게 나타난다. 주소이전 주민에 대한 이익공유란 실제 지역에 거주하지 않으면서 주소만 이전해도 이익공유금을 받을 수 있도록 한 것이다(신안군, 2021), 이에 대해 실제 지역사회에서도 이를 우려하는 모습이 나타난다(남도일보, 2025.11.12).

“지자체에서 봤을 때는 서류상으로라도 주민이 되면 군 예산하고도 연결이 돼요, 어쨌든 형식적으로라도 이렇게 인원수를 늘려 놔야지만이 정부에서 예산 가져 올 때 좀 더 유리하지”(AJ-05)

“섬에서 사는 사람들 자녀들은 거의 다 애들이 바깥에 살거든요. 이런 제도가 되니까 나가 있는 사람은 주소이전만 하면 돈 다 주니까, …지금 군수님이 오죽 알아서 잘 했을 것어요. 사람 안 살아도 돈 주는 데는 또 이유가 있을 것이고, 나는 긍정적으로 생각하지 부정적으로 생각한 적은 없어요.” (AJ-18)

“보시요이… 인구를 늘린다고 해서, 신안군 인구를 늘린다고 해갔고 지금 안좌로 오는 사람들이 미국에 있는 사람이여, 미국에 있어. 지금 저기 중국도 있어, 주소만 여기 놔두고… 그 사람들이 이익 배당을 받는 거예요”(AJ-11)

“주민들로서는 그 부분에 대해서 불만이 있지, 왜냐, 정해져 있는 금액 가지고, 진짜 주민하고 가짜 주민하고 태양광 연금을 똑같이 주는데 있어서는 …”(AJ-20)

“이게 원래 실질적으로 주소지만 여기 있어서 주면 안 맞죠. 내가 여기서 생활을 해서 받는 거여야 맞고. 주소지 따라서 주는 게 그게 무슨 이익공유제냐고요.”(AJ-02)

대다수 주민에게 이익공유금은 어떠한 피해나 대가 없이도 주어지는 ‘공돈’같은 것이다. 이러한 인식은 역설적으로, 자신은 직접적인 피해를 받고 있지 않았음에도 불구하고 개발로 인해 실질적인 피해를 입는 지역·주민은 별도로 존재한다는 사실을 이미 인지하고 있음을 시사한다.

“어찌됐건 뭐 3개월 마다 주는 돈이 적을 수도 있고 많을 수도 있지만, 공돈이라 생각하다 보니까, 제가 듣기로는 그래요, 어차피 공돈이라는 생각을 많이 갖고 계시죠. ... 솔직히 피해는 지금 00동에 거기에 그쪽 부분 사람들은 피해가 있을 거라고 생각을 해요.”(IJ-01)

“저 끝에 산 밑에 그게 태양광이고, 이제 직접적으로 우리 주민들 안테는 태양광 들어와서 주변 경관을 해친다거나 뭐 그런 부분은 없죠..., 이익공유금은 뭐 주니까 좋아하시지.”(JD-06)

“우리 마을은 없는 것 같아요, 피해보는 게 없으니까. 왜냐하면 사람들이 저 너머는 가지를 앓고, 농토의 안쪽에 있고, 뒤쪽은 그 네 사람 사는 마을에서만 보지 우리는 피해 없어요.”(AJ-03)

“이익을 본다 하면 여기 옆전하고 관계없는 부락 주민들이 다 이익 보지, 보상도 받고, 그 부락에다가 뭐 발전기급도 주고 뭐 그랬으니까, 말하자면 피해는 우리가 보는데.”(JD-05)

V. 토론

‘햇빛연금’으로 상징되는 신안군 개발이익공유제도는 ‘지역 주민이면 누구나 받는 경제적 혜택’으로 널리 알려져 있다. 이러한 분배적 측면의 성과는 신안군 제도가 주민 수용성 문제를 극복하고 재생에너지 확대를 이루어낸 핵심 요인이자, 지방 인구소멸의 대안으로 주목 받는 이유이기도 하다.

실제 주민들 또한 이익공유가 가져온 경제적 혜택의 긍정적 효과와 경험을 말한다. 제도 시행 초기에는 “1만원만 내고 조합에 가입하면 평생 이익공유금을 준다”는 것을 믿지 않았으나, 실제 수령 이후에는 지역 분위기와 제도에 대한 인식이 크게 달라졌다고 말한다(AJ-12; AJ-20; JD-03; JD-04). 주민들은 또한 제도 시행 이후 인구 감소세가 둔화되거나 인구증가 효과도 있고(AJ-12; JD-04; AJ-20), 지역에 대한 자부심이 생겼으며(JD-03; AJ-20), 이익공유금이 지급되고 나면 장날이 북적 북적 할 만큼 지역 경제가 활성화되는 것을 느낀다고 말한다(JD-04). 나아가 금전적 배분뿐만 아니라 전기료 감면처럼 지역에 살고 있는 주민에 대한 직접적인 추가 혜택도 필요하다고 말한다(AJ-03; JD-03).

그러나 이익공유가 가져온 지역사회의 긍정적 효과에도 불구하고 가설 검증 결과는 분배, 절차, 인정적 측면의 불공정 문제가 있음을 보여준다. 가장 두드러지는 것은 분배 방식에 대한 불공정 인식이다. 이는 지역에 살지 않는 ‘가짜 주민’이 받는 혜택(AJ-20; AJ-11)과 지역에 살고 있지만 아무런 피해 없이 받는 혜택(AJ-03; JD-06)에 대한 반감에서 나타난다. ‘직접적인 피해 없이 받는 혜택’의 경우 태양광 개발로 직접적인 영향을 받는 인접 주민(피해 집단)과 달리 그 외 지역 주민(수혜 집단)은 아무런 피해 없이 이익을 공유한다는 것에 대한 불공정 인식이다. 가짜 주민에 대한 불공정은 태양광으로 인한 불편을 전혀 겪지 않는 사람들이 주소 이전을 통해 혜택을 누리는 것에 대한 부당함이다. 여기에는 지역 주민들에게 돌아가야 할 몫을 지역에 살지 않는 사람들이 받아 간다는 인식이 있다(AJ-11). 여기에서 피해 집단은 태양광 시설로 영향 받는 직접 영향권내 지역 주민이지만, 수혜 집단은 직접적인 피해

가 없는 그 외 지역 전체 주민, 그리고 실제 지역에 거주하지 않으면서 혜택을 받는 주소 이전 주민이다.

이러한 분배 불공정은 태양광 개발로 인한 특정 지역·주민의 유·무형의 영향을 무시하거나 소홀히 하는 인정적 불공정, 그리고 개발 영향을 받는 소수 지역 주민의 의견보다 혜택 받는 다수 주민의 입장이 중요하게 고려되는 절차적 불공정을 내재한다(AJ-03; JD-05; IJ-01). 인정적 정의는 개발로 인한 영향·피해를 인식하고, 그 영향·피해를 받는 지역·주민을 인정하는 것이다. 이러한 영향·피해를 인정하지 않거나 피해 받는 지역·주민을 그 외 다른 지역과 구별하여 인정하지 않을 경우 불공정이 나타난다. 절차적 정의는 인정적 정의를 전제로 구현된다. 신안군 개발이익공유조례는 재생에너지 개발 및 운영과정에서 발생하는 주민 피해를 산정 및 보상한다고 명시하고 있지만(신안군, 2021), 이는 해당 지역·주민의 유·무형의 피해를 인정하고 의사결정과정의 참여를 보장하기 위한 공정성 확보 목적보다는 태양광 시설로부터 가까운 지역의 주민 불편과 민원 해소, ‘보상금’으로서 이익공유금의 성격을 규정하는 것으로 의미가 있다(신안군, 2021b). 실제 신안군은 태양광 시설과 주거지의 거리에 따라 차등 지급하지만, 지급되는 ‘보상금’의 수준이 태양광 인접지역의 유·무형 개발 영향에 상응하는 의미 있는 보상으로서 실질적, 차등적 효과가 있는 것은 아니다(Kim et al., 2024). 이는 인정적, 분배적 불공정 인식과 관련된다.

이러한 불공정은 신안군 개발이익공유제의 태생적 특성에 기인한다. 신안군 개발이익공유제도는 개발의 영향과 무관하게 지역 전체 주민에 대한 경제적 혜택 제공을 목적으로 하며, 이러한 제도적 특성은 지역 인구감소와 지방소멸에 대응하고, 재생에너지 수용성을 확대하려는 신안군의 정치적, 정책적 의도를 반영한다(신안군, 2018b; 신안군, 2021b). 개발의 영향을 넘어 혜택의 우선순위나 범위를 넓히는 것은 필연적으로 ‘영향’과 ‘혜택’의 불일치로 인한 공정성 문제를 제기한다(Rudolph et al., 2014). 여기에 협동조합 조직, 금융구조 설계, 수익 배분 등 전 과정을 지자체가 주도하고 결정하는 지방주도 방식은 사업추진의 효율성이 강조되면서 절차적, 인정적 측면을 무시하

는 모습으로 나타난다.

‘햇빛연금’으로 표현되는 경제적 혜택이 성공 요인으로 언급되지만, 주민의 인식 속에서는 태양광 개발로 인한 모든 문제가 오로지 돈 문제로 치환되는 것에 대한 불만도 나타난다(AJ-04; AJ10). 마을의 경관 변화, 염전에 인접한 태양광 시설이 바람길을 막아 소금 생산에 미치는 악영향, 환경·건강 문제, 향후 마을의 모습이 어떻게 바뀔지에 대한 우려 등은 돈을 받고 안 받고의 문제가 아니라 적절한 주민 소통이나 대책이 요구되는 문제이지만, 경제적 혜택이 강조되는 개발이익공유제 틀 속에서는 이러한 모든 문제가 이익공유금의 문제로만 얘기된다.

본 연구는 개발 영향 범위를 넘어선 지방정부의 의도적인 수혜지역 확대가 공정성 문제를 가져올 수 있고(Rudolph et al., 2014), 분배적 측면에 대한 강조는 장소의 중요성을 간과 하거나(Devine-Wright, 2011a) 공간에 대한 영향과 지역 생활과의 의미 있는 연결을 과소평가할 위험이 있다는 주장(Banerjee and Schuitema, 2023b)을 경험적, 실증적으로 뒷받침 한다.

그러나 본 연구는 지방정부의 의도적인 수혜지역의 확대가 단순히 영향과 혜택의 불일치로 인한 불공정만이 아니라, 그것이 혜택 받는 다수가 피해 받는 소수를 억압하거나 소외시키는 기제로서 작동할 수 있음을 보여준다. 이는 신안군 개발이익공유제도가 추진되면서 영향 받는 지역·주민의 의견보다 혜택 받는 다수 주민의 의견이 더 크게 영향을 미치고, 다수 주민의 이해가 강요된다는 주민의 경험에서 확인된다(AJ-03; JD-05; IJ-01). 즉, Rudolph et al.(2014)가 ‘불일치가 부정의를 낳는다’는 원론적 위험을 지적했다면, 본 연구는 그 불일치가 ‘혜택 받는 다수에 의한 부정의’라는 갈등 구조로 작동될 수 있음을 보여준다.

향후 신안군 개발이익공유제는 단순히 경제적 혜택의 크기를 늘리는 것을 넘어, 다음과 같은 측면의 공정성 개선이 필요하다.

첫째, 피해·영향 정도에 따른 ‘차등적 분배 체계’를 강화할 필요가 있다. 현재 신안군의 이익공유 방식은 거리별 차등 지급 규정을 두고 있으나, 실질적으로는 읍·면 전체 주민에게 이익을 공유하는 보편적 분배 성격이 강하다.

따라서 대상 구역을 '직접 피해구역'과 '일반 공유구역'으로 구분하여, 직접 피해구역은 소음, 조망권 침해, 송전탑 경과지 등 실질적 환경피해 강도를 고려하여 세분화·차등화하고, '일반 공유구역'은 보편적 이익공유 구역으로 운영하는 이원화된 전략이 필요하다.

둘째, 개발의 직접적 영향권에 놓인 소수 피해 주민을 위한 제도적 보호장치가 마련되어야 한다. 본 연구에서 드러난 문제 중 하나는 혜택 받는 다수에 의해 지역사회의 여론과 분위기가 주도되면서 소수의 피해가 가려질수 있다는 것이다. 이를 해소하기 위해 직접 영향권에 있는 주민들만 구성된 별도의 협의체 구성을 제도적으로 보장하고, 이들의 활동을 행정적으로 지원할 필요가 있다.

셋째, 주민·군협동조합의 기능을 재정립하고 실질적인 주민참여를 보장해야 한다. 현재의 주민·군협동조합은 주민 참여 조직으로서의 본연의 역할보다는 이익공유금을 배분하는 단순 전달자의 역할에 그치고 있다. 그러나 재생에너지 개발 과정에서 주민의 관심은 경제적 혜택뿐만 아니라 지역사회의 변화에 대한 다양한 기대와 우려를 동시에 가지고 있다. 따라서 협동조합은 주민의 관심을 모으고 우려를 해소하는 소통창구로서 기능해야 하며, 이를 위해 협동조합의 운영 및 의사결정 과정에 주민의 실질적 참여가 보장되어야 한다. 실질적 참여는 의사결정과정에 영향력을 미치는 것까지 보장되어야 하는 것을 의미하며, 이를 위해서는 필요한 정보가 적절하고 투명하게 공개되어야 한다.

넷째, 신안군 개발이익공유제는 지역사회의 지속가능성을 담보하는 장기적 비전과 연계되어야 한다. 주민들은 경제적 혜택의 확대를 긍정적으로 평가하면서도, 향후 지역사회에서 재생에너지 개발이 얼마나 더 확대되고 앞으로 어떻게 변해갈지에 대한 우려도 있다. 특히 도서(섬) 지역으로 구성된 지리·환경적 특성상 신안군은 개발 행위의 영향에 매우 민감할 수밖에 없다. 재생에너지 개발은 가속화되고 있으나, 정작 이를 뒷받침할 지역사회의 지속가능한 비전은 부재한 실정이다. 따라서 이익공유제의 확대는 반드시 지역사회 합의에 기반한 미래 비전 제시와 연계되어야 한다.

VI. 결론

본 연구의 목적은 신안군의 개발이익공유제도가 지역적 맥락에서 어떻게 작동하며, 어떻게 (부)정의를 형성하는지를, 이를 직접 경험한 주민의 인식을 통해 탐색하는 것이다.

연구 결과, 주민들은 신안군 개발이익공유제도의 경제적 혜택과 긍정적 효과를 인정하면서도, 정의적 관점에서는 분배적 불공정 문제를 제기한다. 이러한 불공정성은 개발의 '영향'과 '혜택'간 불일치에 기인하며, 여기에는 절차적·인정적 불공정이 복합적으로 작용하고 있다. 주목할 점은 이러한 영향과 혜택의 불일치가 지역 전체 주민에게 혜택을 제공하고자 하는 제도의 특성에서 비롯된다는 것이다. 이는 해당 제도가 재생에너지 확대, 지역 인구 감소 및 지방소멸 대응이라는 신안군의 정치적·정책적 의지를 반영하기 때문이다.

본 연구의 결과는 공정성 확보가 전제되지 않는 이익공유의 경제적 혜택 강조는 혜택 받는 다수에 의한 또 다른 부정의를 낳을 수 있으며, 이익공유가 전환과정의 부정의·불평등을 바로잡는 역할로 기능하기 보다는 재생에너지 수용성 확보 수단이나 부정의·불평등한 결과를 승인하는 수단이 될 수 있음을 보여준다(Schwartz, 2009).

신안군의 모델은 다른 지자체의 벤치마킹 대상이 되고 있으며, 관련 조례 제정 및 정책 도입을 통해 전국적으로 확산되고 있다. 본 연구는 지방정부 주도의 이익공유가 정의로운 전환을 촉진하는 유효한 수단이 되기 위해서는, 지방정부의 정책적 의도가 반영된 이익공유 메커니즘이 지역적 맥락에서 어떻게 작동되고 어떻게 (부)정의를 가져오는지 체계적으로 분석될 필요가 있음을 시사한다.

본 연구는 개발이익공유의 공정성을 개발의 '영향'과 '혜택'의 일치성에 근거하여 탐색하였다. 그러나 최근 자연자원 이용에 대한 지역사회의 권리로서 재생에너지 개발이익의 공유를 제도화하려는 지방정부가 늘고 있다(영암군, 2025; 태안군, 2024). 지역사회의 권리 측면에서 개발이익공유는 개발

의 영향을 받지 않는 분배, 절차, 인정적 정의가 요구될 수 있고, 피해보다는 혜택에 중심을 둔 형평성과 공정성 문제가 더 중요해질 수 있다(Morgera, 2014; Parks and Morgera, 2015). 이런 맥락에서 개발이익공유의 공정성과 정의 프레임은 기존의 정의 프레임과는 다를 수 있으며, 향후 지역사회 권리 중심의 개발이익공유에 적합한 정교한 공정성 및 정의 프레임에 대한 연구가 요구된다.

본 연구는 신안군 개발이익공유제도가 지자체의 정치적·정책적 함의를 반영하고 있음을 설명하였으나, 구체적으로 이러한 함의가 지역사회의 어떤 맥락 속에서 발현되고, 어떤 과정을 통해 이익공유 메커니즘에 체계화되고 있는지에 대한 심층 분석은 생략하였다. 이는 본 연구가 개발이익공유를 경험하는 주민의 정의 인식 분석에 주된 목적을 두었기 때문이며, 이는 본 연구의 한계이기도 하다.

마지막으로, 본 연구진은 이익공유 제도의 혁신, 지역경제 활성화, 인구소멸 위기 극복 가능성 등 신안군 개발이익공유제도가 가져온 정책·제도적 성과를 지지한다. 그럼에도 불구하고 전환의 과정은 모든 지역·집단에게 항상 균일하고, 긍정적인 결과만을 보장하지 않기에, 실제 제도의 작동이 지역사회의 정의로운 전환을 보장하는지에 대한 질문은 항상 필요하다고 생각한다. 이러한 논의가 신안군 제도의 보완은 물론 이를 벤치마킹하고 있는 타 지방정부의 정책 설계 및 실천에 발전적으로 기여할 수 있기를 기대한다.

■ 참고문헌 ■

- 김경옥, 2023, “19~20세기 간척으로 인한 섬의 토지이용 실태: 전증도·후증도 사례,” 『한국학연구』, 84, pp.5-37, DOI:10.17790/kors.2023.3.84.5.
- 김대우, 2022. 8. 24., “신안 염전 매해 10개씩 사라져...천일염 값은 3년새 10배 ↑,” 문화일보. <https://www.munhwa.com/news/view.html?no=2022082401031218361001>.
- 김희운, 2018. 8. 23., “[신안 염전의 진실]②사라지는 염전...”소금 한 가마, 담배 한 갑 값만 못해”, 아시아경제. <https://www.asiae.co.kr/article/2018082223070854919>.

- 남도일보, 2025. 11. 12., “[사설]기본소득 여파 인구 폭증 신안군, 실거주 여부 확인해야,” 남도일보. <https://www.namdonews.com/news/articleView.html?idxno=838963>.
- 류제현·임현오, 2011, “서남해 연해 도서지역의 촌락발달과 경지확대과정,” 『도서문화』, 38, pp.179-208.
- 사육도 주민·군 협동조합, 2023, “사육도 태양광 배당금 지급현황,” 사육도: 사육도 주민·군 협동조합.
- 신안군, 2021a. 신안갯벌, 유네스코 세계유산 등재로 세계인을 품다. 신안군: 신안군청. _____, 2021b. 『신재생에너지 개발이익 공유제 백서 I』. 신안군: 신안군청. _____, 2021c. 『신재생에너지 개발이익 공유제 백서 II』. 신안군: 신안군청. _____, 2021d. 『신재생에너지 개발이익 공유제 백서 III』. 신안군: 신안군청.
- 신안군 도시계획 조례, 2018a, 전라남도 신안군조례 제2053호.
- 신안군 신·재생에너지 개발이익 공유 등에 관한 조례, 2018b, 전라남도 신안군조례 제2061호.
- 신안군 신·재생에너지 개발이익 공유 등에 관한 조례, 2021, 전라남도 신안군조례 제2368호.
- 안좌도 주민·군협동조합, 2023, “마을별 회원 현황,” 안좌도: 안좌도 주민·군 협동조합.
- 영암군 신·재생에너지 주민참여 및 개발이익 공유에 관한 조례, 2025, 전라남도영암군 조례 제2923호.
- 임자도 주민·군협동조합, 2023, “임자도 주민·군 협동조합 소개(요약본),” 임자면: 임자도 주민·군 협동조합.
- 자라도 주민·군협동조합, 2023, “마을별 회원 현황,” 자라도: 주민·군 협동조합.
- 장수지, 2021. 9. 12., “주민이익공유제, ‘태양광 연금’의 또 다른 이름...돈 줄테니 암말 말아라?,” 한국농정.
- 지도 주민·군 협동조합, 2023, “지도읍 태양광 배당금 지급현황,” 지도읍: 지도 주민·군 협동조합.
- 태안군 신·재생에너지 개발이익 공유 등에 관한 조례, 2024, 충청남도태안군조례 제1822호.
- 해양수산부, 2021.8.12., “‘한국의 갯벌’ 체계적으로 관리해 나간다.,” 해양수산부. <https://www.mof.go.kr/doc/ko/selectDoc.do?docSeq=42655&menuSeq=971&bbsSeq=10>
- Banerjee, A, and G Schuitema, 2023a, “Spatial justice as a prerequisite for a just transition in rural areas? The case study from the Irish peatlands,” *Environment and Planning C: Politics and Space*, 41(6), pp.1096-1112, DOI:<https://doi.org/10.1177/23996544231173210>.
- _____, 2023b, “Spatial justice as a prerequisite for a just

- transition in rural areas? The case study from the Irish peatlands," *Environment and Planning C: Politics and Space*, 0(0), pp.23996544231173210, DOI:10.1177/23996544231173210.
- Bouzarovski, S, and N Simcock, 2017, "Spatializing energy justice," *Energy Policy*, 107, pp.640-648, DOI:https://doi.org/10.1016/j.enpol.2017.03.064.
- Bridge, G, S Bouzarovski, M Bradshaw, and N Eyre, 2013, "Geographies of energy transition: Space, place and the low-carbon economy," *Energy Policy*, 53, pp.331-340, DOI:https://doi.org/10.1016/j.enpol.2012.10.066.
- Carley, S, and D M Konisky, 2020, "The justice and equity implications of the clean energy transition," *Nature Energy*, 5(8), pp.569-577, DOI:https://doi.org/10.1038/s41560-020-0641-6.
- Cass, N, G Walker, and P Devine-Wright, 2010, "Good Neighbours, Public Relations and Bribes: The Politics and Perceptions of Community Benefit Provision in Renewable Energy Development in the UK," *Journal of Environmental Policy & Planning*, 12, pp.255-275, DOI:https://doi.org/10.1080/1523908X.2010.509558.
- Cowell, R, G Bristow, and M Munday, 2011, "Acceptance, acceptability and environmental justice: The role of community benefits in wind energy development," *Journal of Environmental Planning and Management*, 54, pp.539-557, DOI:https://doi.org/10.1080/09640568.2010.521047.
- de Ruyter, A, G Bentley, D Hearne, D Bailey, and B Nielsen, 2024, "A 'just transition' for workers in the automotive sector? Survey evidence from the West Midlands," *Contemporary Social Science*, 19, pp.199-222, DOI:https://doi.org/10.1080/21582041.2024.2353684.
- Devine-Wright, P, 2011a, "Place attachment and public acceptance of renewable energy: A tidal energy case study," *Journal of Environmental Psychology*, 31(4), pp.336-343, DOI:https://doi.org/10.1016/j.jenvp.2011.07.001.
- Devine-Wright, P, 2011b, "Public engagement with large-scale renewable energy technologies: breaking the cycle of NIMBYism," *WIREs Climate Change*, 2(1), pp.19-26, DOI:https://doi.org/10.1002/wcc.89.
- Devine-Wright, P, and Y Howes, 2010, "Disruption to place attachment and the protection of restorative environments: A wind energy case study," *Journal of Environmental Psychology*, 30(3), pp.271-280, DOI:https://doi.org/10.1016/j.jenvp.2010.01.008.
- Eisenberg, A M, 2019, "Just transitions," *Southern California Law Review*, 92, pp.273-330

- Garvey, A, J B Norman, M Büchs, and J Barrett, 2022, "A "spatially just" transition? A critical review of regional equity in decarbonisation pathways," *Energy Research & Social Science*, 88, pp.102630, DOI:<https://doi.org/10.1016/j.erss.2022.102630>.
- Heffron, R J, and D McCauley, 2018, "What is the 'Just Transition'?", *Geoforum*, 88, pp.74-77, DOI:<https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2017.11.016>.
- Henry, M S, M D Bazilian, and C Markuson, 2020, "Just transitions: Histories and futures in a post-COVID world," *Energy Research & Social Science*, 68, pp.101668, DOI:<https://doi.org/10.1016/j.erss.2020.101668>.
- Huttunen, S, R Tykkyläinen, M Kaljonen, T Kortetmäki, and A Paloviita, 2024, "Framing just transition: The case of sustainable food system transition in Finland," *Environmental Policy and Governance*, 34, DOI:10.1002/eet.2096.
- IFC, 2019, "Local Benefit Sharing in Large-Scale Wind and Solar Projects", Washington DC,.
- Jasanoff, S, 2018, "Just transitions: A humble approach to global energy futures," *Energy Research & Social Science*, 35, pp.11-14, DOI:<https://doi.org/10.1016/j.erss.2017.11.025>.
- Jenkins, K, 2018, "Setting energy justice apart from the crowd: Lessons from environmental and climate justice," *Energy Research & Social Science*, 39, pp.117-121, DOI:<https://doi.org/10.1016/j.erss.2017.11.015>.
- Jenkins, K, D A McCauley, R Heffron, H Stephan, and R Rehner, 2016, "Energy justice: A conceptual review," *Energy Research & Social Science*, 11, pp.174-182, DOI:<https://doi.org/10.1016/j.erss.2015.10.004>.
- Jenkins, K, D A McCauley, R Heffron, and H Stephan, 2014, "Energy Justice: A Whole Systems Approach," *Queen's Political Review*, 2(2), pp.74-87
- Kim, H-C, C-H Son, and Y-U Ban, 2024, "Comparison of regional and group differences in resident satisfaction and influencing factors of the benefit-sharing system for solar power development in Sinan County: Focusing on spatial justice," *Crisisonomy*, 20(5), pp.119-141, DOI:<https://doi.org/10.14251/crisisonomy.2024.20.5.119>.
- Lane, T, and J Hicks, 2017, *Community engagement and benefit sharing in renewable energy development: a guide for applicants to the Victorian renewable energy target auction.*(Department of Environment, Land, Water and Planning (Vic).
- Lennon, B, N Dunphy, and E Sanvicente, 2019, "Community acceptability and the

- energy transition: a citizens' perspective," *Energy, Sustainability and Society*, 9, DOI:<https://doi.org/10.1186/s13705-019-0218-z>.
- McCauley, D, and R Heffron, 2018, "Just transition: Integrating climate, energy and environmental justice," *Energy Policy*, 119, pp.1-7, DOI:<https://doi.org/10.1016/j.enpol.2018.04.014>.
- McCauley, D, R Heffron, H Stephan, and K Jenkins, 2013, "Advancing energy justice: the triumvirate of tenets," *International Energy Law Review*, 32(3), pp.107-110
- McCauley, D, K A Pettigrew, I Todd, and C Milchram, 2023, "Leaders and laggards in the pursuit of an EU just transition," *Ecological Economics*, 205, pp.107699, DOI:<https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2022.107699>.
- Morgera, E, 2014, "Conceptualizing Benefit-Sharing as the Pursuit of Equity in Addressing Global Environmental Challenges," *SSRN Electronic Journal*, DOI:<https://doi.org/10.2139/ssrn.2524003>.
- Newell, P, and D Mulvaney, 2013, "The Political Economy of the Just Transition," *The Geographical Journal*, 179, pp.132-140, DOI:<https://doi.org/10.1111/geoj.12008>.
- Parks, L, and E Morgera, 2015, "An Interdisciplinary Model for Mapping the Normative Diffusion of Fair and Equitable Benefit-Sharing," *SSRN Electronic Journal*, DOI:<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2637302>.
- Pellegrini-Masini, G, A Pirni, and S Maran, 2020, "Energy justice revisited: A critical review on the philosophical and political origins of equality," *Energy Research & Social Science*, 59, DOI:10.1016/j.erss.2019.101310.
- Perez Brito, C T, D Georg, F Ruiz Mier, and M V Arsenova, 2019, *Improving the Investment Climate for Renewable Energy Through Benefit Sharing, Risk Management, and Local Community Engagement: THE WORLD BANK & IFC*.
- Rudolph, D P, C Haggett, and M Aitken, 2014, "Community benefits from offshore renewables: good practice review," *Scotland's center of expertise connecting climate change research and policy*.
- _____, 2018, "Community benefits from offshore renewables: The relationship between different understandings of impact, community, and benefit," *Environment and Planning C: Politics and Space*, 36(1), pp.92-117, DOI:<https://doi.org/10.1177/2399654417699206>.
- Rudolph, D, and J K Kirkegaard, 2019, "Making space for wind farms: Practices of territorial stigmatisation in rural Denmark," *Antipode*, 51(2), pp.642-663,

DOI:<https://doi.org/10.1111/anti.12428>.

- Schlosberg, D, 2004, "Reconceiving Environmental Justice: Global Movements And Political Theories," *Environmental Politics*, 13(3), pp.517-540, DOI:10.1080/0964401042000229025.
- Schlosberg, D, and L B Collins, 2014, "From environmental to climate justice: climate change and the discourse of environmental justice," *Wiley Interdisciplinary Reviews-Climate Change*, 5(3), pp.359-374, DOI:<https://doi.org/10.1002/wcc.275>.
- Schwartz, P, 2009, "Corporate activities and environmental justice: perspectives on Sierra Leone's mining," *Environmental Law and Justice in Context*, Cambridge Univ. Press, Cambridge, pp.429-446, DOI:<https://doi.org/10.1017/CBO9780511576027.023>.
- Simcock, N, 2014, "Exploring how stakeholders in two community wind projects use a "those affected" principle to evaluate the fairness of each project's spatial boundary," *Local Environment*, 19(3), pp.241-258, DOI:<https://doi.org/10.1080/13549839.2013.788482>.
- _____, 2016, "Procedural justice and the implementation of community wind energy projects: A case study from South Yorkshire, UK," *Land Use Policy*, 59, pp.467-477, DOI:<https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2016.08.034>.
- Snell, D, 2018, "'Just transition'? Conceptual challenges meet stark reality in a "transitioning" coal region in Australia," *Globalizations*, 15(4), pp.550-564, DOI:<https://doi.org/10.1080/14747731.2018.1454679>.
- Sofia, A-C, 2017, "Contesting energy transitions: wind power and conflicts in the Isthmus of Tehuantepec," *Journal of Political Ecology*, 24(1), DOI:<https://doi.org/10.2458/v24i1.20979>.
- Sovacool, B K, A Hook, M Martiskainen, and L Baker, 2019, "The whole systems energy injustice of four European low-carbon transitions," *Global Environmental Change*, 58, pp.101958, DOI:<https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2019.101958>.
- Sovacool, B K, M Martiskainen, A Hook, and L Baker, 2019, "Decarbonization and its discontents: a critical energy justice perspective on four low-carbon transitions," *Climatic Change*, 155(4), pp.581-619, DOI:<https://doi.org/10.1007/s10584-019-02521-7>.
- Stevis, D, and R Felli, 2015, "Global labour unions and just transition to a green economy," *International Environmental Agreements-Politics Law and Economics*, 15(1), pp.29-43, DOI:10.1007/s10784-014-9266-1.

- _____, 2020, "Planetary just transition? How inclusive and how just?," *Earth System Governance*, 6, pp.100065, DOI:<https://doi.org/10.1016/j.esg.2020.100065>.
- Vorkinn, M, and H Riese, 2001, "Environmental concern in a local context - The significance of place attachment," *Environment and behavior*, 33(2), pp.249-263, DOI:<https://doi.org/10.1177/00139160121972972>.
- Walker, G, 2009, "Beyond Distribution and Proximity: Exploring the Multiple Spatialities of Environmental Justice," *Antipode*, 41(4), pp.614-636, DOI:<https://doi.org/10.1111/j.1467-8330.2009.00691.x>.
- Yenneti, K, R Day, and O Golubchikov, 2016, "Spatial justice and the land politics of renewables: Dispossessing vulnerable communities through solar energy mega-projects," *Geoforum*, 76, pp.90-99, DOI:<https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2016.09.004>.

웹사이트

- 국가통계포털(KOSIS), 2023, "전라남도 신안군 기본 통계(인구/읍면리별 세대 및 인구)," https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?sso=ok&returnurl=https%3A%2F%2Fkosis.kr%3A443%2FstatHtml%2FstatHtml.do%3Fconn_path%3DI2%26tblId%3DDT_75201_B001005%26orgId%3D752%26, [2025. 11. 27].
- 신안군청, 2023, "신안군 천일염 정보," https://www.shinan.go.kr/home/www/dept_info/economy/salt_info/salt_info_02/page.wscms, [2023.2.20].
- _____, 2025, "신안군, 햇빛연금 220억 원 돌파!," https://www.shinan.go.kr/home/www/openinfo/participation_07/participation_07_01/show/134013, [2025. 7. 24].
- 재생에너지 클라우드플랫폼, 2024, "2023년 신규 태양광 발전소 설비용량 현황(전남 기초)," https://recloud.energy.or.kr/present_pop/sub3_1_1.do?area_code=46&year=2023, [2024.4. 26].
- 행정안전부, 2023, "행정동별 연령별 인구현황(통계표)," <https://jumin.mois.go.kr/#>, [2025.11.27].

김홍철: 충북대학교 도시공학과에서 박사 학위를 취득하고 현재 도시안전연구소 연구원으로 있다. 환경단체인 (사)환경정의에서 활동을 했으며 환경·사회 불평등, 특히 도시 환경문제, 취약 계층의 환경 위험 노출, 도시 난개발, 토지 이용과정에서 나타나는 환경 불평등에 관심이 많다(ecojjustice@naver.com).

반영운: 미국 University of Pennsylvania 에서 도시 및 지역 계획학 박사 학위를 취득하고 현재 충북대학교 도시공학과 교수로 있다. 도시재생 및 농촌계획, 그린 인프라, 생태 산업단지, 환경정의 등을 주 연구 대상으로 하고 있으며 환경정의의 정책·제도화에 많은 노력을 기울이고 있다(byubyu@cbnu.ac.kr).

투 고 일: 2025년 09월 29일
심 사 일: 2025년 10월 14일
게재확정일: 2025년 12월 11일