

일반 논문

에너지 전환 경로로서 공공 협력의 방향 탐색*

발전자회사의 재생에너지 사업을 중심으로

홍덕화 _충북대학교 사회학과 조교수

논문요약

이 연구는 공공 협력에 기초한 에너지 전환 경로를 탐색하는 것을 목표로 한다. 에너지 커먼즈는 독립적인 공동체 에너지로 한정할 수 없다. 또한 에너지 커먼즈와 에너지 공공 부문의 관계는 단선적이지 않다. 우리 모두의 것을 만들어가는 실천으로서 커먼즈 정치는 에너지 커먼즈가 공동체 에너지와 에너지 공공 부문의 경계를 해체하고 서로를 재구성하는 것으로 확장될 수 있음을 시사한다. 이와 같은 재개념화를 토대로 이 연구는 에너지 커먼즈의 시각에서 에너지 공기업의 재생에너지 사업을 비판적으로 평가하고 공동체 에너지와 에너지 공기업의 협력을 확대할 방안을 모색한다. 공적 투자 확대, 공동체 에너지 활성화, 에너지 공기업 민주화, 빗장 커먼즈로의 변형 억제, 민주적 조정을 통한 계통 연계 등 공공 협력을 통해 전환 경로를 재구성할 수 있는 길은 열려 있다.

■ **주요어:** 커먼즈, 공공 협력, 공동체 에너지, 에너지 전환, 전력산업 구조 개편

* 이 논문은 사회공공연구원에서 수행한 『공공적·민주적 에너지 전환과 에너지·전력산업의 통합 모델』 연구 중 필자가 작성한 “재생에너지 확대를 위한 에너지 공기업의 역할과 공공 협력의 가능성”을 토대로 작성했으며, 2017년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받았다(NRF-2017S1A3A2067220).

1. 서론

2050 탄소중립 선언과 한국판 뉴딜 정책의 후속 조치들이 속속 도입되고 있다. 그러나 단기간 내에 온실가스 배출을 실질적으로 줄이는 조치는 뒤로 한 채 허울 좋은 장기 전망만 제시하는 것이 아니냐는 비판의 목소리 역시 커지고 있다. 아울러 기후운동을 중심으로 기후 정의의 관점에서 탄소중립 실행 방안과 그린뉴딜 정책을 재설계해야 한다는 주장이 제기되고 있다. 문재인 정부가 표방한 탈핵 정책을 되돌리려는 시도에서 볼 수 있듯이, 에너지 전환에 대한 반발도 무시할 수 없는 상황이다.

에너지 전환을 둘러싼 갈등은 에너지 전환 자체에서 전환 속도, 나아가 전환 경로로 확대되고 있다. 지난 3월 국회를 통과한 재생에너지 발전사업자와 기업 간의 전력구매계약을 허용하는 전기사업법 개정안(통칭 기업 PPA법(Power Purchase Agreement))은 전환 경로가 에너지 전환의 핵심 쟁점으로 부상했음을 잘 보여준다(그린피스 2021/3/25; 에너지노동사회네트워크 2021/3/25). 기업 PPA를 옹호하는 이들은 기업이 한국전력(이하 한전)을 경유하지 않고 직접 전력거래를 하는 것이 재생에너지 확대를 위해 필요하다고 강조한다. 반면 반대 측은 녹색요금제나 제3자 PPA 등 RE100(Renewable Energy 100%)을 이행할 수 있는 다른 수단이 이미 도입된 상황에서 기업 PPA를 허용하는 것은 결국 전력판매시장의 민영화로 귀결될 것이라고 말한다. 기업이 사용하는 전력을 100% 재생에너지로 전환시키기 위해 전력산업의 구조를 어떻게 해야 하는지를 놓고, 사회운동 진영 내에서조차 입장이 크게 엇갈리고 있다. 여기에 한전의 재생에너지 사업 진출

을 허용하는 전기사업법 개정안까지 제출되면서 논쟁 구도가 한층 복잡해졌다(에너지경제 2021/1/1; 이투뉴스 2021/2/16). 대규모 해상풍력 등 재생에너지 시설을 빠르게 늘리려면 한전이 재생에너지 사업에 진출해야 한다는 주장과 한전이 발전사업에 뛰어들면 망 중립성이 훼손되고 시장 경쟁이 위축될 것이라는 주장이 맞서고 있다. 여기에 한전의 6개 발전자회사가 재생에너지 사업을 하고 있는 만큼 에너지 공기업 간 역할부터 조정해야 한다는 주장이 가세하고 있다. 다른 한편에서는 지방정부나 지역공동체가 에너지 전환에 적극적으로 나설 수 있도록 중앙정부가 지원하고 관련 법·제도를 정비해야 한다는 목소리가 커지고 있다. 이와 같은 요구를 일부 수용해서 정부는 지역에너지계획 수립과 지역에너지센터 설립을 지원하는 사업을 새롭게 추진하고 있다(에너지신문 2021/3/24).

전환 경로에 관한 논의에서 에너지 공기업의 역할은 가장 논쟁적인 사안 중 하나다. 그동안 한국의 에너지 공기업, 특히 한전과 발전자회사는 환경·시민단체와 지역주민으로부터 지탄의 대상이었다. 원전과 석탄화력발전, 장거리 고압송전탑의 건설·운영을 둘러싼 갈등이 끊이지 않는 상황에서 한전과 발전자회사는 사업을 강압적으로 추진하며 지역주민의 희생을 요구하는 일이 많았다. 환경적, 사회적 비용이 과소평가되었다는 비판이 제기되었지만 에너지 공기업은 전기를 값싸고 안정적으로 공급하는 데 주력했다. 에너지 전환을 표방하는 문재인 정부에서도 에너지 공기업은 국내외 석탄화력발전소 건설, 원전 수출 등 논란의 중심에 서 있다. 이로 인해 에너지 전환을 위해 에너지 공기업의 역할을 축소하고 시장과 민간 기업의 역할을 강화해야 한다는 목소리가 커졌다. 오랜 시간

에너지 공기업과 맞서온 환경운동의 역사적 경험은 새롭게 등장한 에너지 전환운동과 에너지 공기업의 관계를 대립적인 것으로 이해하게 만드는 토대가 되었다. 공공 부문을 민주화하라는 요구가 공기업 독점 구조의 해체, 나아가 시장화로 연결되면서 전환 전략으로서 지역화·공유화와 시장화 사이의 경계가 모호해지는 대신 에너지 공공성을 재구축하는 것과의 거리는 멀어졌다(홍덕화 2019).

이와 같은 논의 지형은 기후위기 대응과 에너지 전환을 위해 공공 부문의 역할을 강화해야 한다는 주장이 확산되고 있는 것을 고려할 때, 상당히 독특하다고 할 수 있다. 2000년대 들어 전 세계 곳곳에서 전력산업 사유화에 대한 저항이 느는 것과 함께 재공영화(remunicipalization), 에너지 민주주의(energy democracy)와 같은 사회운동과 대항 담론이 부상했다. 2010년대 중후반 그린뉴딜이 급진화되면서 공공 부문의 역할이 강조되었고, 코로나19를 계기로 공공 부문의 전략적 역할에 대한 기대가 더 커졌다. 이 과정에서 공공 부문과 시민사회의 새로운 결합을 모색하는 시도가 늘었다(키시모토 외 2020). 하지만 국내에서는 에너지 공공 부문의 역할을 재조명하는 논의가 거의 진전되지 못한 채 교착 상태에 빠진 전력산업 구조 개편 논쟁의 주위를 맴돌고 있다(송유나 2018; 홍덕화 2017). 최근 에너지 전환을 위한 전력산업 구조 개편 방안으로 한전으로의 재통합(김윤자 외 2020)이나 시장화와 지역사회혁신을 결합하는 방안(이상엽 외 2020)이 새롭게 제시되고 있지만, 구체적인 정책을 놓고 치열한 논쟁이 펼쳐지는 것에 비하면 관련 연구는 상당히 적은 편이다. 특히 에너지 공기업을 포함한 공공 부문과 지역에너지, 공동체 에너지(community energy)의 결합 가능성

을 탐색하는 연구는 거의 찾아볼 수 없다.

이 연구는 공공 협력에 기초한 전환 경로를 탐색하는 것을 목표로 한다. 이를 위해 2절에서는 공동체 에너지가 부상하고 에너지 공공 부문이 재조명받고 있는 배경을 살펴보고, 에너지 커먼즈의 시각에서 재해석한다. 특히 커먼즈를 물리적 자원이나 공동체의 문제로 한정하지 않고 공공 부문과의 관계 속에서 재해석한 연구들을 통해 에너지 공기업과 공동체 에너지의 상호 구성적 결합 가능성을 탐색할 것이다. 이처럼 에너지 커먼즈로 재해석한 공공 협력은 국가 스케일의 에너지 공공기관 간 협력, 나아가 지역에너지공사, 에너지협동조합 등 국가 스케일을 벗어난 공적·공동체적 조직과 국가 스케일의 에너지 공공기관 간의 다중 스케일적 협력을 포괄한다. 나아가 공공 협력은 에너지 공공 부문과 공동체 에너지가 협력하는 과정에서 에너지 민주주의를 강화하는 방향으로 스스로를 변형시킬 가능성을 내포하고 있다. 3절과 4절에서는 발전자회사의 재생에너지 사업을 비판적으로 검토하면서 공공 협력의 필요성과 가능성, 구체적인 방향을 살펴본다. 발전자회사의 재생에너지사업 전략이 공공 협력에 기초한 전환 경로를 구축해 가는 데 대단히 중요하지만 발전자회사의 중장기적 전환 경로는 아직 불분명하다. 공동체 에너지와 지방정부의 협력 방안에 대한 논의가 늘고 있지만 발전산업과 에너지 공공 부문의 중추를 이루고 있는 발전자회사와 공동체 에너지 간의 협력 방안은 거의 이야기되지 않고 있다. 이와 같은 상황을 고려해서 이 연구는 발전자회사의 재생에너지사업을 출발점 삼아 공공 협력의 가능성을 추적하고자 한다. 공공 협력의 단초들이 보여주는 바, 에너지 커먼즈는 전환 경로를 둘러싼

기존의 대립 구도를 해체하고 대안적인 전환 경로를 만들어가는 매개 역할을 할 수 있다.

2. 에너지 커먼즈와 공공 협력

1) 공동체 에너지의 부상

지역 분산형 에너지체계는 에너지 전환의 지향점으로 자주 제시된다. 그러나 지역 에너지로 접근할 경우, 에너지체계의 공간적 변화가 강조되고 소유와 통제, 이익 배분, 나아가 에너지 전환의 주체가 덜 부각되는 경향이 있다(이정필·한재각 2014). 이로 인해 에너지시설 소유·운영의 탈집중화, 의사 결정 과정에서의 참여 확대를 강조하는 대안적 개념이 제시되는데, 공동체 에너지가 대표적이다.¹⁾ 공동체 에너지가 주목받는 이유를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 시민들의 공동체 에너지 참여가 늘수록 재생에너지의 사회적 수용성이 높아지는 경향이 있다(Hicks and Ison 2018; Seyfang et al. 2014; 박진희 2013; 이정필·한재각 2014). 분산형 재생에너지 시설이 늘면서 재생에너지의

1) 에너지 협동조합을 공동체 에너지의 대표적인 조직 형태로 손꼽는 이들이 많지만 지역에 에너지공사, 에너지 사회적기업, 민간 조직과 지방정부·산하기관 간 에너지 협력사업 등으로 공동체 에너지의 범위를 확장하는 이들도 적지 않다(Seyfang et al. 2013; 2014; Walker and Devine-Wright 2008).

사회적 수용성이 간과할 수 없는 문제가 되고 있다. 특정 지역에 한정되
었던 에너지 시설 건설을 둘러싼 입지 갈등이 곳곳으로 확산되고 있기 때
문이다. 이와 같은 상황에서 주민 참여를 통해 재생에너지 시설을 둘러싼
갈등을 해소한 사례가 자주 목격되고 있다. 그 결과 재생에너지 입지 갈
등 문제를 푸는 방안으로 공동체 에너지에 대한 관심 또한 늘었다. 둘째,
공동체 에너지는 에너지 전환을 추진하면서 지역경제를 활성화하는 방
안으로 주목받고 있다(Hicks and Ison 2018; 박종문 외 2017; 이정필·한재각 2014).
즉 공동체 에너지는 지역 내 자원을 최대한 활용하고 부가가치의 지역 내
순환을 추구하는 만큼 에너지 전환 과정에서 지역 내 일자리를 늘리고 자
본의 외부 유출을 억제할 수 있다.

셋째, 공동체 에너지는 에너지 시민을 육성하는 계기가 될 수 있다
(Dawson 2020; Seyfang et al. 2014; 박종문 외 2017; 이정필·한재각 2014). 공동체 에
너지에 대한 관심은 사회적 수용성이나 지역경제 활성화와 같은 도구적
차원에 국한된 것이 아니다. 사회운동으로서의 공동체 에너지는 에너지
전환의 주체를 육성하는 것과 맞물려 진행된다. 달리 말하면, 공동체 에
너지는 다양한 체험과 교육의 기회를 제공함으로써 참가자들의 생태적
시민성을 증진시키는 데 기여할 수 있다. 넷째, 태양광이나 풍력은 특정
인이 독점적으로 소유하거나 이용하는 것을 정당화하기 어려운 속성을
가지고 있다. 누구에게나 선물처럼 주어진 자원인 만큼 태양광발전과 풍
력발전을 통해 얻는 이익을 특정인이 독점하는 것은 부당하다(권정임 2018;
김동주 2017). 제주도 공풍화 사례에서 확인할 수 있듯이, 공동의 자원에서
유래하는 이익을 공유해야 한다는 주장에 공감하는 이들이 늘고 있다. 다

첫째, 공동체 에너지는 전환 실험을 펼치고 대안적인 전환 경로를 탐색하는 공간이 될 수 있다. 한 예로 다층적 접근(Multi Level Perspective)에서 공동체 에너지는 시민사회가 주도하는 전략적 틈새(strategic niche)로 자주 언급된다(Creamer et al, 2019; Seyfang et al, 2014). 비슷한 맥락에서 공동체 에너지는 공동체적 연대와 사회적 가치에 기초한 전환 경로의 구체적 사례로 제시된다(Foxon 2013). 다양한 형태로 변주된 공동체 에너지는 전환 실험을 위한 전략적 틈새이자 시장 또는 국가 주도의 에너지 전환과 대비되는 전환 경로로서 주목받고 있다.

그러나 공동체 에너지에 대한 관심이 높아지는 만큼 지나친 낙관주의를 경계하는 목소리가 커지고 있다. 먼저 누구나 쉽게 공동체 에너지에 참여할 수 있는 것은 아니다(Catney et al, 2014; Creamer et al, 2018; Sweeney et al, 2020; 홍덕화 2019). 현실적으로 공동체 에너지에 대한 접근성이 동등하지 않은 만큼 공동체 에너지는 조직 구성의 측면에서 계층적 편향성을 가질 수 있다. 또한 에너지 시민성의 측면에서 공동체 에너지의 구성원이 과연 무엇이, 얼마나 다른지 따져볼 필요가 있다. 재생에너지 시설에 대한 소유·투자의 대중화가 생태적 시민의식의 증진과 직결되는 것은 아니기 때문이다(Angel 2016; TUED 2015). 시장주의가 확산하는 상황에서 에너지 프로슈머는 에너지 시민이 아닌 투자자 또는 소비자를 자신의 지배적 정체성으로 할 가능성이 높다. 공동체 에너지에 함축된 지역화의 한계 역시 무시할 수 없다(Angel 2016; Catney et al, 2014; TUED 2015). 예컨대, 에너지 기본권의 보장이나 지역 간 격차 조정을 중시할 경우, 지역 스케일 이상의 조정 기제가 불가피하다. 또한 공동체 에너지는 재생에너지 체계 구축 계획

및 운영, 관련 기술 개발을 위한 연구 역량 확충이나 투자 자금 조달에 있어 한계에 부딪칠 수 있다. 종합적으로 볼 때, 공동체 에너지에 투영된 여러 기대에 비하면 현실의 공동체 에너지가 일으킨 변화, 특히 중장기적인 변화는 아직 모호하다(Creamer et al. 2019).

2) 에너지 공공 부문의 재부상

공동체 에너지는 전력산업 자유화, 중앙정부의 권한 이양 등 신자유주의적 정책이 확산되는 상황에서 싹이 텄다(Burke and Stephens 2018; Creamer et al. 2018, 2019; 홍덕화 2019). 이로 인해 공동체 에너지가 활성화될 수 있는 제도적 조건에 대한 논의가 늘고 있으며, 시장화와 공동체 에너지의 양립 가능성에 대한 질문이 대두되고 있다.

먼저 전력산업의 자유화 이후 분산형 재생에너지 시설이 확산되었지만 자유화가 곧바로 소유와 운영의 탈집중화로 이어진 것은 아니다(Burke and Stephens 2018; Sweeney et al. 2020; 이상엽 외 2020). 시장주의자들의 주장 혹은 공유화론자들의 기대와 달리 전력산업 자유화 이후 여러 곳에서 재독점화가 일어났다. 또한 재생에너지 시설이 대형화되고 장거리 송배전망 및 대규모 에너지 저장시설이 구축되면서 대기업의 재생에너지체계에 대한 지배력이 강화되고 있다. 이로 인해 대기업의 전력산업 재독점화에 대항하여 공적 소유와 민주적 통제를 재확립하려는 움직임이 나타났다. 2000년대 중반부터 유럽을 중심으로 재공영화 운동이 확산된 것이 단적인 예다. 노동조합과 시민사회단체들은 에너지 가격 상승, 서비스 질 하

락, 에너지 빈곤 확대, 전력망 및 재생에너지에 대한 소극적 투자, 책임성과 투명성 약화 등을 비판하며 대안으로 전력산업의 재공영화를 요구했다(Becker 2017; Petitjean and Kishimoto 2017; 웨그먼 2019; 키시모토 외 2020).²⁾

아울러 시장으로부터 보호받았기 때문에 재생에너지와 공동체 에너지가 확산될 수 있었다는 주장이 힘을 얻고 있다(Dawson 2020; Sweeney and Treaty 2017; 웨그먼 2019). 재생에너지가 확산되는 데 발전차액지원제도와 같이 시장경쟁으로부터 재생에너지를 보호하는 정책이 결정적인 역할을 했다. 또한 재생에너지 경쟁입찰(competitive bidding)이 늘면서 공동체 에너지가 위축된 사실에서 유추할 수 있듯이, 공동체 에너지는 시장경쟁으로부터 보호받은 덕분에 활성화될 수 있었다(Sweeney et al. 2020). 다시 말해 시장 경쟁으로부터 보호받지 못하면 공동체 에너지는 시장 주도적 에너지 전환의 보조적 수단에 그칠 공산이 크다. 나아가 재생에너지 보조금이 축소된 이후 재생에너지 투자가 기대에 미치지 못하고 있다는 지적은 재생에너지 투자가 시장의 불안정성에 노출되어 있음을 보여준다(Sweeney et al. 2020). 신속한 탄소중립을 요구하는 목소리가 커지고 있는 만큼 민간 금융자본에 의존하는 상황이 바뀌지 않는다면 사회적으로 요구되는 투자와 실질적인 자본 투자 사이의 간극은 더 벌어질 가능성이 높다. 대규모 공적 투자와 국가의 전략적 개입이 재생에너지 사업의 불확실성을 줄

2) 공공서비스의 사유화, 외주화가 확산되면서 공적 활동을 위한 금융 중개 메커니즘이 발달하고 결과적으로 정부 재정지출 방식보다 자본 조달 비용이 증가했다(크라우치 2017). 따라서 공적 투자를 늘리는 것이 더 적은 비용으로 공공서비스를 제공하는 방안이 될 수 있고, 에너지 공급 역시 예외가 아니다.

이는 방안으로 대두되고 있는 이유도 여기에 있다.

공공 부문이 다시 주목받는 배경을 살펴볼 때, 새삼스럽지만, 짚고 넘어갈 것이 있다. 첫째, 공공 부문의 강화가 곧 국유화를 뜻하는 것은 아니다. 사회화의 초점은 대기업의 지배력을 해체하는 것으로 국유화, 국영기업 외에 지방 공기업, 노동자소유기업, 협동조합 등 다양한 방식으로 사회화를 추진할 수 있다(Cumbers 2012; 웨그먼 2019). 사회화의 스케일 역시 국가로 한정된 것이 아니어서 지방 정부나 개별 작업장까지 사회화를 위한 경합의 장소가 될 수 있다. 다만 상호 충돌하는 요소들의 조정, 지역 간 격차 축소, 보편적 권리 보장 등 현실적으로 제기되는 문제를 고려할 때, 국가 스케일을 배제한 전환 전략을 구성하는 것은 쉽지 않다. 둘째, 공공 부문의 재강화는 공적 소유를 넘어서는 민주적 통제를 추구한다(Cumbers 2015; Dawson 2020; 키시모토 외 2020). 한 예로, 유럽의 재공유화 운동의 목표는 사유화 이전으로 소유 체계를 되돌리는 것에 국한되지 않았다(Dawson 2020; Petitjean and Kishimoto 2017). 재공유화 요구는 공공서비스의 민주화와 분리되지 않으며 노동자와 시민들의 참여를 다양한 형태로 조직하는 시도를 동반했다. 재공영화가 시사하는 바, 에너지 전환운동은 공공 부문을 재창출하면서 민주적 통제를 위한 참여의 범위를 노동자에서 사회운동 단체, 지역사회로 확장하고 있다.

3) 커먼즈 정치와 공공 협력

물리적 속성에 초점을 맞춰 커먼즈를 사고하면 배제성과 경합성이 역

사적으로 재규정되는 것을 이해하기 어려울 뿐더러 사회변동의 측면에서 커먼즈의 생성과 변동이 갖는 함의를 온전히 파악할 수 없다(이승원 2019; 정영신 2016; 2020; 최현 2019). 즉 다양한 영역에서 협력적 생산과 공유적 이용이 확산되면서 사회운동 진영이 커먼즈를 저항의 언어로 소환하는 현상을 이해하기 위해서는 커먼즈를 다르게 해석할 필요가 있다. 이와 같은 맥락에서 공동 생산과 공동 이용, 그리고 이를 매개하는 협력적 사회관계를 중심으로 커먼즈를 이해하려는 시도가 늘고 있다(이승원 2019; 정영신 2019; 2020). 아울러 커먼즈의 핵심 요소가 자원의 속성에서 협력적 사회관계를 구성하는 실천으로 이동하면서 국가나 시장과 대비되는 커먼즈의 속성 혹은 커먼즈의 자율성이 쟁점으로 부상했다. 즉 커먼즈를 시장과 국가로부터 독립적인 영역, 나아가 이와 대립하는 자율적 영역으로 이해할 것인지, 아니면 커먼즈와 국가를 협력적인 관계로 바라볼 것인지를 놓고 다양한 입장이 제출되고 있다.

커먼즈에 대한 해석이 엇갈리면서 에너지 커먼즈를 사고하는 방식 역시 여러 갈래로 나뉘고 있다. 에너지 커먼즈를 에너지 자원의 물질적 속성으로 국한하지 않는다면, 에너지 커먼즈에 대한 구상은 크게 세 방향으로 뻗어갈 수 있다. 먼저 에너지 협동조합과 같이 공동체를 통해 에너지를 생산하고 이용하는 것을 에너지 커먼즈로 볼 수 있다(Becker et al. 2017; Dawson 2020). 소규모 태양광발전은 물론이거니와 마이크로그리드, 가상발전소 등 분산형 에너지 기술이 발전하면서 일반 시민들이 전력을 생산하고 전력망을 통해 공유하는 일이 늘고 있다. 더불어 공동체 에너지라는 명칭에서 드러나듯이, 이윤 극대화가 아닌 지속가능성과 사회정의를 지

향하는 공동 생산과 이용이 곳곳에 뿌리를 내리고 있다. 공동체 에너지에서 자율적 영역으로서 에너지 커먼즈 생성의 징후를 찾는 것은 그리 어렵지 않은데, 에너지 자립을 통해 시장이나 국가로부터 독립하겠다는 선언적 요구를 자주 접할 수 있기 때문이다. 다만 대규모 기반시설을 통해 망으로 연결된 이상 에너지 공동체의 경계를 구획하는 것은 쉽지 않다. 다시 말해 에너지 자립을 주창하지만 대부분의 공동체 에너지는 지역적, 국가적 스케일의 전력망과 연결되어 있다. 따라서 에너지 커먼즈를 소규모 공동체의 독립망으로 한정하지 않는 이상 에너지 커먼즈를 국가나 시장으로부터 분리된 영역으로 규정하는 것은 현실적으로 불가능하다.

이 지점에서 개별 커먼즈의 활동을 지원하고 개별 커먼즈가 해결하기 까다로운 금융적, 기술적 토대를 구축함으로써 커먼즈의 활성화를 돕는 국가가 등장한다(Bollier and Helfrich 2019; Milburn and Russell 2019; 바우웬스·코스타키스 2018).³⁾ 에너지 협동조합을 비롯한 상당수의 공동체 에너지는 인적, 재정적, 물질적 자원을 지속적으로 동원하는 데 어려움을 겪고 있다(Seyfang et al. 2013). 그러나 공동체 에너지의 자생력을 높이기 위해 수익성 강화를 요구할 경우, 상당수의 공동체 에너지는 좌초될 가능성이 높다. 이와 같은 연유로 운영비 지원, 공적 기금 조성, 거점 공간 구축, 공공 유희부지 제공 등 공공기관이 공동체 에너지를 지원하는 방안이 다양하게

3) 커먼즈를 억압하는 장치에서 커먼즈의 활성화를 지원하는 역할까지 커먼즈 논의에서 국가에 대한 시각 차이는 상당히 크다(Cumbers 2015; Papadimitropoulos 2017; 정영신 2020). 커먼즈와 국가의 관계를 해명하는 것은 이 글의 범위를 넘어서는 만큼 여기서는 에너지 커먼즈를 해석할 수 있는 다양한 길을 탐색하는 데 초점을 맞추려 한다.

제시될 뿐만 아니라 부분적으로 실행되고 있다(Seyfang et al, 2014; 최승국·최근희 2018). 이와 같은 상황은 에너지 커먼즈가 파트너 국가(partner state)의 지원 또는 공공 부문과 커먼즈의 협력(public-commons partnership)을 통해 현실화되고 있음을 시사한다. 이제 에너지 커먼즈는 국가와 분리된 공동체 에너지로 치환되지 않고 공공 부문의 지원 속에서 커먼즈의 영역을 확장해 가는 활동이 된다.

그러나 여기서 문제가 종결되는 것은 아니다. 협력 관계를 중시하더라도 커먼즈가 활성화되면 국가는 축소된다고 가정하는 경향이 있기 때문이다(Bollier and Helfrich 2019). 이 경우 국가, 공공 부문과 커먼즈의 관계는 지원과 수혜의 관계로 축소되고, 커먼즈가 국가와 공공 부문의 재구성에 미치는 효과를 논의하기 어려워진다. 그러나 현실의 사회운동에서 제기되는 문제는 커먼즈가 국가와 공공 부문에 미치는 효과를 같이 볼 것을 요구한다. 단적으로 재공영화를 추진하는 과정에서 공동체 에너지 운동은 때때로 공공 부문의 민주화 요구와 결합하는 모습을 보인다. 따라서 커먼즈와 국가의 관계를 쌍방향적인 것으로 사고할 수 있는 방안이 필요하다.

커먼즈와 국가, 공공 부문의 관계를 입체적으로 조명하는 데 커먼즈 정치가 유용한 출발점을 제공한다. 커먼즈 정치는 커먼즈가 우리의 것과 모두의 것 사이의 긴장을 내포하고 있음을 보여준다(장훈교 2019; 정영신 2020). 경계를 확정하는 것이 다소 어렵더라도 우리의 것으로서 커먼즈는 결국 특정한 공동체로 귀결된다. 그러나 커먼즈의 역사를 되짚어 보면, 우리의 것으로 환원되지 않는 모두의 것으로서 커먼즈의 모습을 곳곳에서 확인

할 수 있다. 라인보우(2012)가 강조하듯이, 커먼즈는 보통 사람들의 생계를 보장하는 관습적 제도이자 암묵적 권리로 작동했다. 현대적 맥락에서 보면, 모두의 것으로서 커먼즈는 물과 에너지를 비롯한 공공서비스에 대한 기본권 보장, 보편적 필요 충족과 연결된다(이병천 2018; 장훈교 2019). 우리 모두의 것으로서 커먼즈에 잠재된 긴장은 “public commons”라는 낯설지만 외면할 수 없는 결합이 커먼즈의 또 다른 형태로 등장하는 이유를 보여준다.

커먼즈 정치의 시각에서 보면, 현대사회에서 새롭게 생성되는 커먼즈는 우리의 것과 모두의 것 사이에서 진동하며 기존의 경계를 재구성하는 힘으로 작동한다. 먼저 우리의 것으로서 커먼즈는 인민의 자치를 지향하기 때문에 국가에 의한 보편적 서비스 공급, 기본권 보장을 교란한다(Dardot and Laval 2019; 장훈교 2019; 홍덕화 2019). 커먼즈론에서 시민은 국가가 제공하는 공공서비스의 단순한 소비자나 수혜자가 아니라 공동 생산과 공동 이용에 참여하는 주체이다. 공공성이라는 미명 아래 관료적으로 운영되는 공공부문은 함께 생산하고 이용하는 우리의 것이 될 수 없다. 따라서 우리의 것으로서 커먼즈가 활성화되면 커먼즈는 국가와 공공 부문을 변형시키는 힘으로 작동할 수 있다. 동시에 모두의 것으로서 커먼즈는 커먼즈가 폐쇄적이고 배타적인 형태로 변질되는 것을 억제한다. 페데리치와 카펜치스(2020)가 지적하듯이, 커먼즈는 외부에 무관심하거나 심지어 적대적인 빗장 커먼즈로 전락할 위험을 내포하고 있다. 이와 같은 위험은 모두의 것으로서 커먼즈가 권리의 경계를 확장하는 힘으로 작동하면서 상쇄된다.

커먼즈 정치는 공동체 에너지와 에너지 공기업이 상호 구성적 관계를 형성하는 에너지 커먼즈를 사고할 수 있는 길을 열어준다. 예컨대, 에너지 공기업은 공동체 에너지의 활성화를 지원하며 전환의 규모를 확대할 수 있다. 반면 사회운동으로서 공동체 에너지는 관료적인 공공기관에 비해 다채로운 전환 실험을 펼치며 에너지시민의 육성을 이끌 수 있다. 또한 전환 실험으로서 공동체 에너지가 확산되는 과정에서 형성되는 사회적 권력은 에너지 공기업을 개혁할 수 있는 추동력이 될 수 있다. 한편 민주적 공공 부문은 공동체 에너지의 긍정적 효과가 특정 구성원으로 한정되는 것을 견제하는 역할을 할 수 있다.

이처럼 공동체 에너지와 에너지 공공 부문을 생성적으로 결합시키는 공공 협력을 통해 새로운 전환 경로를 그려가는 것이 순전히 상상 속의 일은 아니다. 재공영화운동이나 에너지 전환운동에서 에너지 자치·분권과 공공 부문의 민주화, 에너지 사용에 대한 보편적 접근권 보장이 중첩되는 모습을 관찰하는 것은 그리 어렵지 않다(Dawson 2020; 키시모토 외 2020). 예컨대, 에너지 공기업이 기술관료에 의해 지배되는 것을 우려한 독일의 재공영화 운동은 전환 과정에서 시민들이 참여할 수 있는 통로를 넓히기 위해 에너지 협동조합을 결성했다. 또한 에너지 협동조합을 통해 에너지 공기업의 지분을 일부 확보하여 집합적으로 이사회에 참여하는 방안을 모색했다. 나아가 재공영화운동은 보편적 접근권을 보장하고자 에너지 시설의 소유·운영 주체를 에너지 협동조합으로 국한하지 않고 지방정부로 확장했다. 독일의 재공영화운동은 주로 지방정부 단위에서 재공영화를 모색했지만 재공영화의 범위를 국가 단위로 확대하면서 다층

화하지 못할 이유는 없다. 에너지 커먼즈의 스케일은 전환 실험의 과정에서 민주적으로 결정할 수 있는, 토론과 협상의 대상이자 산물이다.

3. 발전자회사의 재생에너지 사업 현황과 문제점

2020년 7월 기준 6개 발전자회사의 신재생에너지 설비 용량은 3.7GW 가량 된다(〈표 1〉 참고).⁴⁾ 이 중 풍력발전과 태양광발전의 설비 용량이 각각 720MW, 530MW 정도다. 바이오매스 전소·혼소 설비는 1.35GW 가량으로 풍력과 태양광 시설을 합친 것과 비슷하다. 2019년 기준 발전자회사의 전체 설비 규모가 83.6GW 안팎인 것을 고려하면, 신재생에너지가 차지하는 비중이 대단히 낮은 것을 알 수 있다. 설비 현황을 세부적으로 살펴보면, SPC(special purpose company, 특수목적법인)를 통한 대규모 설비가 늘고 있음을 알 수 있다. 발전 시설의 개수는 태양광발전, 발전자회사 자체 설비가 더 많지만, 설비 용량은 풍력발전, SPC 설비가 더 많다. 최근 들어 자체 설비 형태로 소규모 태양광발전을 늘리기보다는 SPC 사업을 통해 대규모 풍력발전과 대규모 태양광발전 시설을 확충한 결과라 할 수 있다. 다만 2020년 기준 신재생에너지 설비 현황으로 발전자회사의 재생

4) 발전자회사의 신재생에너지 설비 현황과 건설 현황, 투자 계획은 자료마다 조금씩 다르다. 집계 방식이 달라 정확하게 비교하기 어려운 것도 있다. 여기서는 류호정 의원실을 통해 발전자회사로부터 받은 내부 자료를 바탕으로 공공데이터포털과 공공기관 경영정보 공개시스템에 공개된 자료를 참고해서 정리했다.

〈표 1〉 발전자회사 신재생에너지 설비 현황

		남동		남부		동서		서부		중부		한수원		합계	
		개소	MW	개소	MW	개소	MW	개소	MW	개소	MW	개소	MW	개소	MW
태양광	자체	20	32.9	31	24.0	18	48.2	29	48.2	17	15.0	20	29.0	135	197.3
	SPC	5	92.5	3	19.9	3	30.0	7	5.4	3	135.1	3	51.8	24	334.7
풍력	자체	4	58.3	3	41.0	1	3.0	1	16.0	3	32.8	1	0.75	13	151.9
	SPC	2	37.5	5	156.2	7	184.6	1	7.5	3	125.3	1	60.0	18	571.1
소수력	자체	4	18.6	3	3.5	2	8.2	1	2.2	3	12.5	8	11.3	21	56.3
	SPC														
연료 전지	자체	6	42.2	3	58.7	5	16.1	5	61.5	3	28.5			22	207.0
	SPC	1	19.8			1	50.2					3	109.6	5	179.6
ESS	자체	7	31.8	1	2.0			6	25.8	5	131.5	1	2.0	20	193.1
	SPC	1	52.0											1	52.0
바이오	자체	1	125.0	5	410	6	230.0	3	235.0	4	350.0			19	1350.0
	SPC					1	38.9			1	9.8			2	48.7
IGCC	자체							1	346.3					1	346.3
합계	자체	42	308.8	46	539.2	32	305.5	46	735.0	35	570.3	30	43.1	231	2501.9
	SPC	9	201.8	8	176.1	12	303.7	8	12.9	7	270.2	7	221.4	50	1186.1

주1: 서부발전은 SPC 사업의 지분을 기준으로 용량을 산정함.

주2: 한수원 소수력은 공공데이터 포털 공개자료를 참고.

주3: ESS(Energy Storage System)는 에너지저장장치, IGCC(Integrated Gasification Combined Cycle)는 석탄가스화복합발전을 뜻함.

자료: 6개 발전자회사 내부 자료(2020년 7월 기준).

에너지 사업을 평가하는 것은 한계가 있다. 추진 중인 대규모 사업의 진행 여부에 따라 설비 현황이 크게 바뀌는 만큼 재생에너지 사업의 현재를 이해하려면 진행 중이거나 계획하고 있는 사업을 함께 봐야 한다.

〈표 2〉는 발전자회사의 신재생에너지 건설 현황 및 단기 건설 계획을 정리한 것이다. 집계 방식이 달라 계획 단계 사업 중 누락된 것이 있지만

전반적인 상황을 파악하는 데 큰 무리는 없다. 가장 눈에 띄는 점은 SPC 설립을 통한 대규모 풍력발전과 수상 태양광발전 사업이 늘고 있는 것이다. 남부발전이 추진하고 있는 삼척육백산풍력, 대정해상풍력, 화순금성산 풍력, 서부발전이 진행하고 있는 안면도수상태양광, 새만금육상태양광, 합천댐수상태양광이 대표적인 사례다. 소규모 태양광발전 사업이나 연료전지, 바이오매스 사업에서 자체 설비 투자가 이뤄지고 있지만 대규모 태양광발전과 풍력발전 사업은 대부분 발전자회사와 복수의 민간 기업이 참여하는 SPC를 통해 추진되고 있다. 이 중에는 남동발전의 신안태양광발전, 자은주민바람풍력, 동서발전의 태백가덕산풍력, 양양풍력과 같이 지역주민들이 참여하는 사업이 있으나 지배적인 사업 모델은 아니다. SPC 중심의 사업 모델이 자리를 잡으면서 발전자회사의 출자회사도 늘고 있다. 6개 발전자회사의 2020년 1/4분기 투자 및 출자현황을 보면, 발전자회사별로 적게는 7개에서 많게는 11개의 출자회사를 가지고 있다 (6개 발전자회사 내부 자료 참고). 발전자회사가 보유한 지분율은 출자회사에 따라 다른데, 발전자회사의 지분율은 대부분 15~40% 정도이다. 나머지 지분은 다양한 기업들이 가지고 있는데, 현대중공업, 두산중공업, 효성, 코오롱, SK D&D, 한화솔라파워 등 대기업이 다수 참여하고 있다.

전반적인 상황을 놓고 보면, 발전자회사의 재생에너지 사업은 자체 설비 구축에서 민간 금융자본에 의존하는 방식으로 변했다. 한국수력원자력(2019)을 예로 들면, 새만금 수상태양광 사업(300MW, 사업비 6,600억 원)은 자기자본 10%(한수원 4%, 새만금공사 2%, 현대글로벌 2%, 지역주민 2%), 프로젝트 파이낸싱 90%로 진행되고 있다. 청송풍력(20MW, 사업비 541억 원)의 경우,

〈표 2〉 발전자회사의 신재생에너지 건설 현황

		남동		남부		동서		서부		중부		한수원		합계	
		개소	MW	개소	MW	개소	MW	개소	MW	개소	MW	개소	MW	개소	MW
태양광	자체			4(1)	85.2	2	7.1	1	4.3	1	1.1	3	29.1	11(1)	126.8
	SPC	2(1)	243.0	1	150.0			7	480.7	1	25.0	2	330.0	13(1)	1228.7
풍력	자체							1	16.1					1	16.1
	SPC	3(1)	93.9	7(1)	407.7	2(2)	85.2	2	77.0	5	299.7	1	40.0	20(4)	1003.5
소수력	자체			1	2.0			1	5.0					2	7.0
	SPC														
연료 전지	자체	1	9.7	3	50.0	2	19.2	4	65.2					10	144.1
	SPC					2	9.1					1	40.0	3	49.1
ESS	자체			1	5.8									1	5.8
	SPC	2(1)	198.0											2(1)	198.0
바이오	자체	1	200.0											1	200.0
	SPC											2	320.0	2	320.0
합계	자체	2	209.7	9(1)	143.0	4	26.3	7	90.6	1	1.1	3	29.1	26(1)	499.8
	SPC	7(3)	534.9	8(1)	557.7	4(2)	94.3	9	557.7	6	324.7	6	730.0	40(6)	2799.3

주1: 서부발전은 SPC 사업의 지분을 기준으로 용량을 산정함.

주2: 한수원 소수력은 공공데이터 포털 공개자료를 참고.

주3: 괄호 안은 주민참여 사업 수.

자료: 6개 발전자회사 내부 자료(2020년 7월 기준).

자기자본 20%(대명 71%, 한수원 29%), 프로젝트 파이낸싱 80%로 추진되고 있다. 민간 금융자본에 의존하는 것은 주민 참여형으로 진행하는 사업도 예외가 아닌 듯하다. 서부발전이 안산도시공사, 안산시민햇빛협동조합과 추진하는 시화호수상태양광발전의 경우, 서부발전(49%), 안산시민햇빛협동조합(48%), 안산도시공사(3%)가 SPC를 설립해서 추진하는데, 실질적인 사업비는 프로젝트 파이낸싱을 통해 충당할 것으로 보인다(서부발전

〈표 3〉 발전자회사 및 한전의 신재생에너지 투자계획(~2030년) (단위: MW, 억 원)

		남동	남부	동서	서부	중부	한수원	한전
태양광	설비			1,802	2,467		5,425	2,900
	직접 투자비	24,347	10,553	115,021	7,942	12,192	41,180	3,800
	총사업비	68,507	47,008	26,436	54,224	66,386	93,538	
풍력	설비			3,444	2,090		1,725	2,900
	직접 투자비	16,348	28,781	25,986	11,659	16,153	31,079	20,100
	총사업비	175,227	126,559	137,105	202,656	84,355	82,645	
연료전지	설비			1,199	702		230	
	직접 투자비	11,479	22,080	21,991	12,366	4,310	499	
	총사업비	17,699	22,080	46,818	45,059	10,408	13,274	
바이오	설비			40			220	
	직접 투자비		3,300	1,726			272	
	총사업비		3,300	1,726			6,820	
기타 (소수력 등)	설비			429	854			
	직접 투자비		4,036	2,904	29,593	439		
	총사업비		26,026	15,600	37,738	1,760		
합계	설비			6,714	6,112		7,600	5,800
	직접 투자비	52,214	68,750	64,108	61,560	33,096	73,030	23,900
	총사업비	261,433	224,973	227,685	339,677	162,909	196,277	

주: 남동발전, 중부발전의 연료전지 사업비는 바이오 부문 사업비 포함.

자료: 6개 발전자회사 및 한전 내부 자료.

내부자료).

발전자회사의 중장기 투자 계획 역시 민간 금융자본에 의존하고 있다. 〈표 3〉은 발전자회사와 한전의 2030년까지 신재생에너지 투자 계획을 정리한 것이다. 석탄화력, LNG 복합화력, 원전, 송배전망 등 다른 부분의 투자 계획과 비교할 수 없어 정확하게 평가하기 어렵지만, 적어도 신재생 에너지 부문에서는 태양광발전과 풍력발전으로 투자의 중심이 이동한

것을 볼 수 있다. 발전자회사별로 편차가 있지만, 향후 10년 간 발전자회사마다 대략 6~7조 원을 직접 투자하여 6~7GW 가량 설비를 늘릴 것으로 예상된다. 전체 사업비 대비 직접 투자비의 비중은 발전자회사 별로 다르지만, 20~40% 수준을 크게 벗어나지 않는다. 표면적으로는 에너지 공기업이 재생에너지사업에 적극적으로 뛰어든 것처럼 보이지만 사실상 민간 금융자본이 주도하는 사업이 될 가능성이 높은 상황이다.

발전자회사의 재생에너지사업이 협력보다 경쟁을 토대로 하고 있는 점을 눈여겨볼 필요가 있다. 최근 한전의 재생에너지 사업 진출이 논란이 되고 있는데, 정작 에너지 전환을 위해 한전과 발전자회사 간의 관계를 어떻게 재편해야 하는지에 대한 논의는 거의 이뤄지지 않고 있다. 한전이 직접 재생에너지사업을 할 경우, 이미 재생에너지 사업을 추진하고 있는 발전자회사의 역할이 모호해진다. 따라서 전력산업의 전반적인 구조를 개편하지 않은 채 한전이 재생에너지 사업을 추진하는 것은 공기업 간 경쟁만 가열시킬 가능성이 높다. 이미 발전자회사들은 재생에너지사업을 놓고 경쟁하고 있는데, 발전자회사 간 태양광발전 사업 입찰 경쟁이 대표적인 사례이다(남동발전, 서부발전 내부 자료). 새만금, 고흥호, 대호호, 석문호, 해창만 등 대규모 수상 태양광발전이 가능한 지역이나 대규모 부지가 공급되는 지역에서 발전자회사 간 입찰 경쟁이 반복되고 있다. 동서발전이 제안하고 중부발전이 사업자로 선정된 석문호수상태양광발전과 같은 사례도 있다. 남동발전과 서부발전이 충남 태안 지역에서 공동 사업을 추진하기 위해 힘을 모으는 것과 같은 협력 사례는 쉽게 찾아볼 수 없다. 대규모 재생에너지시설이 입지할 수 있는 부지가 제한되어 있어 입찰 경쟁

을 통해 효율성을 향상시키기 어렵다는 지적은 사실상 묵살되고 있다(김종호 2020). 현재와 같은 상황이 이어질 경우, 재생에너지 사업 부지 확보와 자본 조달을 둘러싼 발전자회사 간 경쟁, 나아가 발전자회사와 한전의 경쟁은 불가피할 것으로 보인다. 더불어 에너지 공기업 간 정보 공유를 통해 사업의 효율성을 높이거나 연구 개발의 시너지 효과를 창출하는 것은 더 어려워질 것이다.

에너지 공기업과 공동체 에너지 사이의 협력은 미약한 상황이다. 정부가 공기업과 산하기관을 동원한 대규모 사업에 집중하면서 협동조합과 소규모 사업이 위축될 수 있다는 우려 섞인 비판까지 제기되고 있는 실정이다(이정필 2018; 한재각·이정필 2018). 잠재된 문제를 이해하는 데 2016-17년 학교 태양광발전 사업을 놓고 한전과 에너지 협동조합 사이에서 일어난 갈등을 복기하는 것이 도움이 된다(한국일보 2017/12/15). 당시 한전과 6개 발전자회사는 4,000억 원을 공동 출자하여 햇빛새싹발전소를 설립한 뒤, 200MW 규모의 학교 태양광발전 사업을 추진했다. 한전이 앞세운 논리는 규모의 경제에 기초한 가격 경쟁력과 기업 신뢰도였다. 이에 대해 서울햇빛발전협동조합연합회는 한전의 발전 사업 진출이 법을 위반한 것이라 반박하며 학교 태양광발전이 시민교육 공간의 역할을 한다는 점을 고려하지 않는다고 비판했다. 학교 태양광에서 표면화된 갈등의 불씨는 아직 살아 있다. 에너지 공기업과 지방정부, 지역에너지공사가 대규모 재생에너지 사업을 주도하고, 중소규모 재생에너지 사업은 에너지 협동조합 등 공동체 에너지 조직이 적극적으로 관여하는 방안이 제시되지만 종합적인 전략이 마련된 것은 아니다.

〈표 4〉 1MW 이하 재생에너지 계통접속 신청 현황(2016.10~2019.8)

구분	호남	영남	강원	충청	수도권	제주	합계
건수(천건)	35.7	13.2	4.3	11.5	5.0	1.1	70.9
	50%	19%	6%	16%	7%	2%	100%
용량(GW)	7.3	2.7	1.1	1.8	0.7	0.4	13.9
	53%	19%	8%	13%	5%	3%	100%

자료: 한국전력(2019).

재생에너지 사업을 원활하게 진행하려면 송변전설비 구축이 필수적이다. 그러나 효율적인 계통 연계를 위한 협력은 거의 존재하지 않는 것으로 보인다. 〈표 4〉는 정부가 1MW 미만 재생에너지 설비의 ‘무제한 접속’을 약속한 2016년 10월 이후 계통 연계 신청 현황을 정리한 표이다. 2016년 10월부터 2019년 8월까지 총 13.9GW, 7만 건 이상 계통 연계 신청이 접수되었다. 지역별 분포를 보면, 전남, 전북, 경북 지역에서 계통 포화로 접속이 지연되는 일이 집중적으로 일어나고 있다(한국전력 2019). 한전이 송배전 설비 보강·확충에 나서고 있지만, 재생에너지 시설이 빠르게 늘면서 계통 연계 문제가 쉽게 해결되지 않고 있다. 최근 제주에 이어 전남 신안에서 송전설비 부족으로 재생에너지 출력제어가 일어났는데, 다른 곳에서도 비슷한 문제가 대두될 가능성이 높다(이데일리 2021/3/29). 그러나 계통 연계 문제를 해결할 뚝족한 수를 찾지 못한 채 한전이 재생에너지 사업 진출을 추진하면서 망 중립성에 대한 논란만 가중되고 있다.

4. 공공 협력에 기초한 재생에너지 사업의 방향 탐색

전체 현황을 파악하기는 어렵지만, 발전자회사의 재생에너지 사업은 곳곳에서 반발에 부딪치고 있는 것으로 보인다.⁵⁾ 이로 인해 주민 참여형 사업, 특히 주민 지분 참여가 주민 반발을 해소하는 방안으로 도입되고 있다. 단적으로 동서발전이 추진하고 있는 태백가덕산풍력은 인근 주민이 약 10% 정도 지분 투자를 하는 방식으로 진행되고 있다(에너지데일리 2020/1/1). 정부가 주민 참여를 통한 이익 공유를 권장하는 만큼 앞으로 주민 지분 투자 사업은 늘 것으로 예상된다. 하지만 주민 지분 투자가 만병통치약은 아닐 뿐더러 주민 참여의 취지를 왜곡하고 있다는 지적까지 나오고 있다. 예를 들어, 주민 참여형 태양광발전 사업이 단순 현금지원 사업으로 변질된 사례가 있다. 한 언론보도에 따르면, 일부 주민 참여형 태양광발전 사업에서 사업자가 주민들에게 채권 형태로 투자금을 대출해주는 일이 일어나고 있다(전기신문 2020/5/18).

변화의 조짐이 없는 것은 아니다. 최근 들어 주민협동조합을 결성하여 발전자회사의 재생에너지 사업에 참여하는 사례가 늘고 있다. 많이 소개되는 곳 중 하나가 한수원이 태양광발전소를 짓고 있는 신안군 안좌면 휴암마을이다(세계일보 2019/11/8). 휴암마을의 경우, 주민들이 결성한 주민협동조합이 태양광발전소의 지분을 30% 보유하고 있다. 추진 과정을 되짚

5) 2015년부터 2019년 상반기까지 전국 신재생에너지 관련 민원은 1,483건에 이르렀고, 태양광발전 사업 관련 행정소송은 2014년 7건에서 2018년 102건으로 늘었다(세계일보 2019/11/3, 2019/11/5).

어보면, 입지 갈등으로 사업이 지지부진해지자 사업자 측에서 부지의 30%를 무상으로 주민협동조합에 내놨다. 주민협동조합은 태양광발전소를 담보로 179억 원을 대출받아 태양광발전소를 건설했다. 앞으로 주민협동조합은 태양광발전소에서 생산된 전기를 판매한 뒤 금융비용과 관리비용을 제외하고 남은 수익금을 나눌 계획이다. 주민협동조합의 활동이 어떻게 전개될지 지켜봐야겠지만, 단순 지분 투자보다는 진전된 사업 방식이라 할 수 있다.

발전자회사와 지방정부, 에너지협동조합이 협력하는 사업도 진행되고 있다. 2018년 9월 서부발전은 안산시와 안산도시공사, 안산시민햇빛발전협동조합과 102MW 규모의 시화호 수상태양광 사업을 추진하기 위한 협약을 맺었다(이투뉴스 2019/11/14). 발표에 따르면, 시화호 수상태양광 사업에 안산 시민 1만여 명이 참여할 예정이다. 한편 중부발전은 충남햇빛발전협동조합, 당진시와 함께 주민 1,300명이 조합원으로 참여하여 지분 50%를 보유하는 태양광발전 사업을 추진하고 있다(오마이뉴스 2020/2/21).

아직까지 이익 공유를 통해 입지 갈등을 완화하는 데 머물러 있는 곳이 많지만 이와 같은 사례들에서 공공 협력의 징후를 엿볼 수 있다. 문제는 공공 협력을 확대할 수 있는 방안을 찾는 것이다. 이와 관련해서 눈여겨볼 곳 중 하나가 최근 확산되고 있는 지역에너지센터다. 충남, 전주, 광명 등 지역에너지센터가 설립된 곳을 보면, 지역에너지센터가 공동체 에너지와 전환 실험을 활성화하는 거점 공간으로서의 역할을 모색하고 있음을 알 수 있다.⁶⁾ 다만 지역에너지 전환을 모색하더라도 실행 역량이 부족해서 어려움을 겪고 있는 지역이 많다는 것 또한 외면할 수 없는 현실이

다. 이처럼 지역에너지 전환과 공동체 에너지가 당면한 문제를 푸는 데 에너지 공기업과 공공기관이 보유한 기술적, 인적 역량과 자본을 활용할 수 있으며, 공공 협력이 그 길을 열어줄 수 있다.

물론 발전자회사를 비롯한 에너지 공공기관을 개혁하지 않고 공공 협력을 확대하는 것은 쉽지 않다. 에너지 전환의 가속화를 목표로 하지 않은 재생에너지 사업 확대는 변형된 공급 위주 정책이라는 비판에서 자유로울 수 없다. 따라서 재생에너지 시설을 늘리는 것을 넘어서 재생에너지로의 중심 이동을 전제로 한 중장기적인 에너지 공기업의 개편 계획이 수립되어야 한다. 에너지 공기업의 목표는 신속한 에너지 전환으로 재정립되어야 하며 그 시작은 시민사회가 참여할 수 있는 민주적 통제 구조를 확립하는 것이다. 이 과정에서 지역에너지 전환과 공동체 에너지는 공공 부문의 변화를 자극하는 촉매제가 될 수 있다.

공공 부문의 전략적 목표를 재조정하는 과정에서 우선적으로 풀어야 할 문제 중 하나는 재생에너지사업에 대한 공적 투자를 늘리는 것이다. 앞서 살펴본 대로, 한전과 발전자회사의 재생에너지 사업은 민간 금융자본에 의존하고 있다. 이는 한전과 발전자회사의 재생에너지 사업 모델이 민간 개발업자의 사업 모델과 별반 다르지 않다는 뜻이다. 또한 이와 같은 추세가 지속된다면, 전력산업에 대한 민간 금융자본의 지배력이 커질 수밖에 없다. 따라서 공공 협력에 기초한 전환 경로를 확립하려면 우선

6) 지역에너지센터와 관련된 최근 논의는 지역에너지 전환전국네트워크가 운영하는 지역에너지넷(<https://localenergy.or.kr/>)을 참고할 것.

에너지 공기업의 사업 모델을 조정할 필요가 있다. 방향을 달리하면, 에너지 공기업의 잠재력을 살릴 수 있다. 일차적으로 공적 투자에 기초한 재생에너지 사업은 민간 금융자본에 의존하는 것보다 장기적으로 안정적이고 저렴하게 재생에너지 시설을 확대하는 데 도움이 된다. 전력 판매를 통한 수입이 보장되는 만큼 부채비율 관리에 기계적으로 얽매이지 않는다면 에너지 공기업의 신용도를 활용해서 더 낮은 비용으로 투자 자금을 조달할 수 있다. 한 예로, 신안 해상풍력(1.5GW 규모)을 에너지 공기업이 직접 추진할 경우 SPC 대비 1.6조 원(금융비용 1.1조 원, 법인세 0.5조 원) 가량 절감할 수 있을 것으로 추정된다(박창률 2020). 사업 수익을 에너지 전환으로 채투자하는 데도 공적 투자에 기초한 공기업이 금융자본에 의존한 사기업보다 유리하다.

다음으로 공공 협력을 강화할 수 있는 전력산업 구조 개편 방안을 모색할 필요가 있다. 출발점은 한전의 재생에너지사업 진출이 아닌 발전자회사 간 경쟁을 협력으로 전환시키는 것이다. 아울러 에너지 공기업의 전략적 역할을 기후위기 대응과 신속한 에너지 전환으로 재조정해야 한다. 발전자회사를 아우르는 재생에너지 공기업을 설립하거나 통합적인 재생에너지 사업부를 만들어 협력·조정을 강화하는 방안 등 구체적인 선택지는 열려 있다. 또한 에너지 공기업 간 전략적 협력을 모색하는 과정에서 에너지 자치·분권의 요구를 결합시킬 수 있다. 예컨대, 중장기적으로 에너지 공기업의 기능을 일정 정도 다른 공적 영역으로 이전할 수 있다. 분산형 재생에너지 기술이 발전하고 에너지 자치·분권의 요구가 높아지고 있는 만큼 국가 단위의 독점적 구조를 유지하는 것은 기술적으로나 정치적

으로 점점 더 어려워질 것이기 때문이다. 다만 소규모 단위로의 분할을 절대시하는 것 또한 운영의 측면이나 실현가능성의 차원에서 현실성이 떨어진다. 바람직하고 실현가능한 미래를 예측하는 것은 쉽지 않다는 점에서 에너지 공기업의 지배적 위상을 유지하면서 지역에너지 전환을 지원할 수 있는 공공 협력의 구조를 만들어가는 것이 현실적 방안이 될 수 있다.

나아가 공공 협력의 활성화는 주민 참여의 의미를 되묻는 작용을 한다. 신속한 에너지 전환을 위해 재생에너지 사업의 안정성이 보장되어야 하나 재생에너지 사업이 투기의 장이 되는 것은 곤란하다. 투기화된 재생에너지 사업은 갈등을 확산시켜 오히려 에너지 전환의 장애물이 될 수 있다. 앞서 언급한 예로 돌아가면, 주민들이 주민협동조합이나 법인에 이름만 올려놓고 수익을 개별적으로 받아가는 방식은 바람직하지 않다. 개별 투자자로서 지분 참여하는 것 이상의 참여와 공유화를 모색해야 할 필요성은 점점 더 커지고 있다. 이와 같은 상황에서 공적인 것 또는 모두의 것으로서 커먼즈를 소환하는 것은 단순 이익 공유를 비판하는 출발점이 될 수 있다. 나아가 재생에너지의 공동자원적 성격을 고려해서 중층적인 이익 공유화를 추진할 수 있다. 제주 풍력자원 공유화기금이 보여주듯이, 개발 이익의 일부를 지역 공동 기금으로 조성해서 사용할 수 있다(김동주 2017). 이와 같은 방식을 적용하면 지분 투자를 하지 않아도 지역 차원에서 이익을 공유할 수 있다. 중층적인 공유화는 다양한 형태로 변주될 수 있는 바, 기금을 자본 조달에 어려움을 겪는 공동체 에너지 사업에 우선적으로 지원하는 정책을 펴는 것도 가능하다.

송배전망을 구축하는 입장에서 재생에너지 사업 계획(입지, 용량, 시기 등)의 불확실성은 골칫거리다. 재생에너지의 발전량 변동에 따라 유연하게 대응할 수 있는 전력망을 구축하는 것 또한 간단한 일이 아니다. 통상적으로 재생에너지 시설을 건설하는 데 필요한 시간보다 전력망을 구축하는 데 더 긴 시간이 소요되기 때문에 계통 연계는 지연되기 십상이다. 계획입지 제도가 실행되면 계통 연계의 불확실성이 줄겠지만, 계획입지 제도가 포괄할 수 있는 범위가 제한적일 수 있다. 소규모 개별 사업자의 경우, 사전 협의를 통해 전력망 구축 계획을 수립하는 것은 사실상 불가능하다. 이러한 상황에서 공공 협력과 민주적 계획의 확대는 사전 조율을 통해 계통 연계의 불확실성을 낮추는 데 기여할 수 있다. 예컨대 지역에너지계획을 수립하면서 지방정부와 에너지 공기업, 나아가 지역시민사회와 지역에너지기업 간의 협력을 통해 중장기적인 계통 구축 계획을 마련할 수 있다. 또한 공공 협력은 특정 지역으로 재생에너지 시설이 집중되는 것을 억제하는 데 도움이 될 수 있다. 국가와 지역을 아우르는 민주적 계획과 조정을 통해 환경 불의(environmental injustice)를 완화하고 에너지 자립을 강화하는 사회적 합의를 이끌어낼 수 있기 때문이다. 시장 경쟁이나 경제성 논리에 맡길 경우, 재생에너지 시설의 지역적 편중은 더 강화될 가능성이 높다.

5. 결론

먼 훗날의 이야기 같은 2050 탄소중립, 하지만 전환 경로를 둘러싼 경합은 이미 시작되었다. 20년 넘게 교착 상태에 빠져 있던 전력산업 구조 개편이 당면 과제로 재부상한 것이 단적인 예다. RE100을 명분으로 기업 PPA가 도입된 것에 확인할 수 있듯이, 에너지 전환은 전력산업의 시장화를 추동하며 새로운 이윤 창출의 기회를 제공하는 계기로 작동하고 있다. 다른 한편에서는 지역에너지 전환과 공동체 에너지의 이름 아래 다양한 형태의 전환 실험이 펼쳐지고 있다. 다만 공동체 에너지가 재생에너지사업의 보조적 수단으로 전락하지 않거나 소규모 실험 단계에서 벗어날 수 있는 방안은 아직 묘연하다. 시장의 불안정성에 기대어 신속한 에너지 전환을 이룰 수 있을지도 불투명하다. 그러나 또 다른 길인 에너지 공기업과 공공 부문의 역할을 재조정하여 공공 협력을 확대하는 방안은 거의 논의되지 않고 있다. 대규모 재생에너지 사업을 중심으로 에너지 공기업의 역할을 확대하는 방안이 검토되고 있으나 기존의 관료적 공급 위주 정책으로부터 벗어날 방안은 뚜렷하지 않다. 그렇게 공동체 에너지를 활성화하면서 에너지 공기업을 개혁하는 전환 경로는 미지의 길로 남아 있다.

에너지 커먼즈는 공동체 에너지와 에너지 공기업을 상호 구성적으로 재결합할 수 있는 방안을 제시한다. 특히 우리 모두의 것을 만들어가는 실천으로서 커먼즈 정치는 에너지 커먼즈가 특정 공동체로 위축되는 것과 공익의 이름 아래 관료화되는 것을 동시에 억제하는 힘으로 작동한다. 따라서 에너지 커먼즈는 독립적인 공동체 에너지 또는 공공 부문과 협력

하는 공동체 에너지로 치환되지 않는다. 에너지 커먼즈는 공동체 에너지와 에너지 공공 부문의 경계를 해체하고 서로를 재구성하는 힘으로 표출될 수 있다. 즉 에너지 커먼즈는 민주적 계획과 조정을 토대로 공동 생산과 공동 이용을 활성화하는 전환 경로를 만들어가는 담론이자 사회운동인 동시에 그것의 산물로서 모습을 드러낼 수 있다. 이와 같은 잠재성을 고려해야 전력산업의 사유화에 대항하며 시민 자치를 강화하고자 하는 에너지 전환운동의 전모를 파악하고 공공 협력에 기초한 전환 경로를 폭넓게 구상할 수 있다. 공공 협력을 탈시장주의적 전환을 추구하는 정치적 동맹을 구축하는 전략으로 소환할 수 있는 까닭도 여기에 있다.

이와 같은 맥락에서 에너지 커먼즈는 에너지 공기업의 재생에너지 사업을 비판적으로 평가하고 공동체 에너지와의 접점을 모색하는 입구가 될 수 있다. 공적 투자 확대, 에너지 공기업의 민주화, 공동체 에너지 활성화, 시민 투자자 모델의 에너지 시민 모델로의 전환, 빗장 커먼즈로의 변형 억제, 민주적 조정을 통한 계통 연계 등을 비판적으로 종합할 수 있는 길을 에너지 커먼즈를 통해 찾을 수 있다. 에너지 공기업의 현황과 사회운동의 여건을 고려할 때, 결코 쉬운 일은 아니다. 하지만 에너지 커먼즈와 공공 협력을 공상으로 치부할 수도 없다. 신자유주의화에 저항하며 생태위기의 해결책을 모색하는 과정에서 커먼즈는 이미 다양한 영역에서 소환되고 있다. 에너지 전환을 위한 공공 협력의 단초 역시 이미 현실의 운동과 사업, 정책으로 나타나고 있다. 따라서 에너지 커먼즈 연구를 통상적인 해석에 따라 특정 공동체로 가두기보다는 파편적인 징후로부터 잠재적 전환 경로의 싹을 찾는 방향으로 확장하는 게 더 생산적인 길

이라 할 수 있다. ~~444~~

참고문헌

- 권정임. 2018. “에너지 전환과 공유사회.” 『인문사회21』 9(5). 603-618.
- 김동주. 2017. 『바람은 우리 모두의 것이다: 제주도 풍력발전의 개발과 풍력자원 공유화운동사』.
제주대학교 탐라문화연구원.
- 김윤자 외. 2020. 『신성장동력으로서의 전력산업과 에너지전환시대의 구조개편』. 혁신더하기연구
구소.
- 김종호. 2020. “에너지전환과 지역경제.” 김윤자 외. 『신성장동력으로서의 전력산업과 에너지전
환시대의 구조개편』. 혁신더하기연구소.
- 라인보우, 피터. 2012. 『마그나카르타 선언: 모두를 위한 자유권들과 커먼즈』. 정남영 옮김. 갈무리.
- 바우웬스, 미셸·바실리스 코스타키스. 2018. 『네트워크 사회와 협력 경제를 위한 미래 시나리
오』. 윤자형·황규환 옮김. 갈무리.
- 박종문·이성재·윤순진. 2017. “공동체에너지 개념을 통해서 본 에너지협동조합의 설립과정과 역
할: 서울시 소재 에너지협동조합 운영사례를 중심으로.” 『사회과학연구』 28(4). 67-96.
- 박진희. 2013. “시민 참여와 재생가능에너지 정책의 새로운 철학: 독일 에너지 전환 정책 사례를
토대로.” 『환경철학』 16. 159-188.
- 박창률. 2020. “재생에너지 확대, 한전의 역할은 무엇인가.” 정의당 국회의원 류호정 주최 토론회
(2020/11/2).
- 송유나. 2018. “시장과의 타협이 아닌 에너지산업의 공적 재편을 선택해야.” 사회공공연구원. 이
슈페이퍼 2018-1호.
- 웨그먼, 베라. 2019. 『유럽 에너지 자유화의 실패와 공공적 대안』. 에너지노동사회네트워크·사회
공공연구원 옮김. 사회공공연구원.
- 이병천. 2018. “커먼즈론은 공동재산/권을 어떻게 보는가? 세가지 시선.” 『시민과세계』 33.
239-262.

- 이상엽 외. 2020. 『국가 지속가능발전을 위한 2050 저탄소사회 이행방안 연구』. 한국환경정책·평가연구원.
- 이승원. 2019. “도시 커먼즈와 민주주의: 도시 커먼즈 운동의 특징과 동학에 관한 이론적 재고찰.” 『공간과사회』 29(2), 134-174.
- 이정필. 2018. “지역에너지시스템 구축과 재생에너지 확대 방안.” 한국사회 에너지 민주주의 확대를 위한 쟁점과 과제 토론회(2018/3/16).
- 이정필·한재각. 2014. “영국 에너지전환에서의 공동체에너지와 에너지시티즌십의 함의.” 『ECO』 18(1), 73-112.
- 장훈교. 2019. 『일을 되찾자: 좋은 시간을 위한 공동자원체계의 시각』. 나뭇잎.
- 정영신. 2016. “엘리너 오스트롬의 자원관리론을 넘어서: 커먼즈에 대한 정치생태학적 접근을 위하여.” 『ECO』 20(1), 399-442.
- _____. 2019. “커먼즈론에 입각한 사회변동 연구를 위한 개념적 접근.” 최현 외 편저. 『공동자원의 영역들』. 진인진.
- _____. 2020. “한국의 커먼즈론의 쟁점과 커먼즈의 정치.” 『아시아연구』 23(4), 237-260.
- 최승국·최근희. 2018. “에너지전환을 위한 에너지협동조합 활성화 방안: 수도권 소재 시민참여형 태양광발전 협동조합을 중심으로.” 『도시행정학보』 31(3), 65-84.
- 최현. 2019. “공동자원론으로 본 제주개발사.” 최현 외 편저. 『공동자원의 영역들』. 진인진.
- 크라우치, 콜린. 2017. “민영화의 역설과 공공서비스의 외주.” 마이클 제이콥스·마리아나 마추카토 엮음. 정태인 옮김. 『자본주의를 다시 생각한다』. 칼폴라니사회경제연구소.
- 키시모토 외. 2020. 『공공이 미래다: 공공서비스의 민주적 소유를 향하여』. 이재훈·장영배 옮김. 사회공공연구원.
- 페데리치, 실비아·조지 카펜치스. 2020. “자본주의에 맞선 그리고 넘어선 커먼즈.” 『문화과학』 101, 권범철 옮김. 173-190.
- 한재각·이정필. 2018. “재생에너지 확대를 위한 이익 공유화 전략의 모색.” 재생에너지3020 평가와 RPS 제도 개선 방안 토론회(2018/8/13).
- 홍덕화. 2017. “에너지 전환 전략의 분화와 에너지 공공성의 재구성: 전력산업 구조개편을 중심으로.” 『ECO』 21(1), 147-187.
- _____. 2019. “에너지 민주주의의 쟁점과 에너지 커먼즈의 가능성.” 『ECO』 23(1), 75-105.

- Angel, J. 2016. "Towards Energy Democracy: Discussions and Outcomes for an International Workshop." Workshop Report, May 2016.
- Becker, S. 2017. "Our City, Our Grid: The Energy Remunicipalisation Trend in Germany." S. Kishimoto et al.(eds). *Reclaiming Public Services: How Cities and Citizens are Turning Back Privatisation*. The Transinternational Institution(TNI).
- Becker, S., C. Kunze, and M. Vancea. 2017. "Community Energy and Social Entrepreneurship: Addressing Purpose, Organisation and Embeddedness of Renewable Energy Projects." *Journal of Cleaner Production*, 147, 25-36.
- Bollier, D. and S. Helfrich. 2019. *Free, Fair and Alive: The Insurgent Power of the Commons*. New Society Publishers
- Burke, M. and J. Stephens. 2018. "Political Power and Renewable Energy Futures: A Critical Review." *Energy Research & Social Science*, 35, 78-93.
- Catney, P. et al., 2014. "Big Society, Little Justice? Community Renewable Energy and the Politics of Localism." *Local Environment*, 19(7), 715-730.
- Creamer, E. et al. 2018. "Community Energy: Entanglements of Community, State, and Private Sector." *Geography Compass*, 12(7). <https://doi.org/10.1111/gec3.12378>
- Creamer, E. et al. 2019. "Community Renewable Energy: What does it do? Walker and Devine-Wright(2008) Ten Years on." *Energy Research & Social Science*, 57. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2019.101223>
- Cumbers, A. 2012. *Reclaiming Public Ownership: Making Space for Economic Democracy*. Zed Books.
- _____. 2015. "Constructing a Global Commons in, against and beyond the State." *Space and Polity*, 19(1), 62-75
- Dardot, P. and C. Laval. 2019. *Commons on Revolution in the 21st Century*. translated by M. Maclellan. Bloomsbury.
- Dawson, A. 2020. *People's Power: Reclaiming the Energy Commons*. OR Books
- Foxon, T. 2013. "Transition Pathways for UK Low Carbon Electricity Future." *Energy Policy*, 52, 10-24.

- Hicks, J. and N. Ison, 2018. "An Exploration of the Boundaries of Community in Community Renewable Energy Projects: Navigating between Motivations and Context," *Energy Policy*, 113, 523-534.
- Milburn, K. and B. Russell, 2019. "Public-Common Partnership: Building New Circuits of Collective Ownership." Common Wealth, <https://www.common-wealth.co.uk/reports/public-common-partnerships-building-new-circuits-of-collective-ownership>
- Papadimitropoulos, V. 2017. "The Politics of the Commons: Reform or Revolt?" *tripleC*, 15(2), 563-581
- Petitjean, O. and S. Kishimoto, 2017. "Cities and Citizens are Writing the Future of Public Services." S. Kishimoto et al.(eds). *Reclaiming Public Services: How Cities and Citizens are Turning Back Privatisation*. The Transinternational Institution(TNI).
- Seyfang, G., J. Park, and A. Smith, 2013. "A Thousand Flowers Blooming? An Examination of Community Energy in the UK." *Energy Policy* 61: 977-989.
- Seyfang, G., S. Hielscher, T. Hargreaves, M. Martiskainen, and A. Smith, 2014. "A Grassroots Sustainable Energy Niche? Reflections on Community Energy in the UK." *Environmental Innovation and Societal Transitions* ,13, 21-44.
- Sweeney, S. and J. Treat, 2017. "Preparing a Public Pathway: Confronting the Investment Crisis in Renewable Energy." TUED Working Paper No.10.
- Sweeney, S. et al, 2020. "Transition in Trouble? The Rise and Fall of Community Energy in Europe." TUED Working Paper No.13.
- TUED, 2015. "Power to the People: Toward Democratic Control of Electricity Generation." Working Paper No. 4, Rosa Luxemburg Stiftung.
- Walker, G. and P. Devine-Wright, 2008. "Community Renewable Energy: What should it Mean?" *Energy Policy*, 36, 497-500.

그린피스, 2021/3/25. "그린피스, 전력구매계약(PPA) 도입 적극 환영."

세계일보, 2019/11/3. "특하면 소송, 갈등 부르는 태양광사업."

_____. 2019/11/5. "주민동의없이 마구잡이 증설 부메랑. 줄도산 공포."

- _____. 2019/11/8. “농사짓고 전기도 팔고, 주민, 사업참여하자 반대 사라져.”
 에너지경제. 2021/1/1. “정치 이슈 떠오른 전력시장, 대선 정국서 구조개편 꿈틀 주목.”
 에너지노동사회네트워크. 2021/3/25. “대기업 특혜-판매시장 민영화, 기업 PPA 법안 통과 규탄
 한다.”
 에너지신문. 2021/3/24. “지역 에너지 분권화 기초 다지기 시동걸다.”
 에너지데일리. 2020/1/1. “한국동서발전, 세상을 풍요롭게 하는 친환경 에너지 기업.”
 오마이뉴스. 2020/2/21. “충남햇빛발전협동조합, 당진시에 협업제안.”
 이데일리. 2021/3/29. “문지마 태양광 건설 후폭풍, 제주 이어 신안서도 발전 제한.”
 이투뉴스. 2019/11/14. “시화호 102MW 수상태양광발전소 2021년 착공.”
 _____. 2021/2/16. “시민단체들, 탄소중립 역행 한전사업 진출 철회 성명.”
 전기신문. 2020/5/18. “변질된 주민참여형 태양광, 인근 지역 살기만 하면 매월 돈 받는다?”
 한국수력원자력. 2019/12. “전력산업 연구용역 관련 브리핑 자료.”
 한국일보. 2017/12/15. “한전 학교태양광사업, 민간사업자 반발로 잠정 중단.”
 한국전력. 2019/9. “전력산업 연구 워크숍 발표 자료.”

Abstract

Public Commons as an Energy Transition Pathway

Exploring the Ways of Cooperation between Energy Public Enterprises and
Community Energy

Hong, Deok-hwa

Assistant Professor, Chungbuk National University

This study aims to explore the energy transition pathways based on the idea of public commons. Energy commons is not limited to autonomous community energy and does not constitute a single relationship with the public sector. According to commons politics, which simultaneously considers the two dimensions of the commons, “commons for us” as an autonomous association and “commons for all” as universal rights, energy commons could be extended by breaking and reconstituting the boundaries between community energy and the public energy sector. Based on this reconceptualization, this study critically evaluates the renewable energy business of public energy enterprises from the perspective of the energy commons and seeks ways to expand the cooperation between community energy and public energy companies. Public commons partnerships could open the window for new energy transition pathways that expand public investment, strengthen community energy, democratize public enterprises, and suppress transformation to gated commons, and connect renewable energy sources to the grid through democratic coordination, etc.

■ **Keywords:** Commons, Public Commons, Community Energy, Energy Transition, Electricity Restructuring

투고: 2021/04/01 심사: 2021/04/20 확정: 2021/05/04