

해상풍력 인허가 시리즈 I

공유수면 점용·사용허가의 지연 현황과 개선 방안

1	서론	1
2	공유수면 점용 · 사용허가의 개요	3
3	공유수면 점용 · 사용허가의 지연	5
4	공유수면 점용 · 사용허가 제도의 문제점	8
	동의서 수령 과정의 구조적 문제	8
	의견 수렴 이해관계자 범위의 불명확성	10
	공유수면관리청의 전문성 미비	11
5	공유수면 점용 · 사용허가 제도의 개선 방안	12
6	결론	15
	부록: 공유수면 점용 · 사용허가의 법정 처리기간	17
	참고자료	18

1. 서론

국가 에너지 전환의 주요 동력으로 해상풍력이 주목받고 있다. 해상풍력 발전소가 단위면적당 발전량이 많고, 터빈의 대형화를 통해 화석연료를 대체하는 데 있어 높은 효율성을 보여주기 때문이다. 정부는 2030년 해상풍력 보급 목표를 14.3GW로 설정했다. 현재 상업운전 중인 해상풍력 발전사업의 용량이 도합 0.13GW에 그친다는 점을 고려하면, 현재 보급용량의 약 110배에 달하는 보급 목표다. 이러한 목표를 달성하기 위해서는 정책적, 제도적 여건을 신속히 마련해야 한다.

2020년부터 정부는 해상풍력 에너지 확대를 위한 주요 정책으로 정부 주도의 계획입지 방식 도입을 제시해 왔다.¹ 정부 차원에서 환경적, 사회적으로 적합한 해상풍력 발전시설 입지를 발굴하고 인허가 창구를 일원화하겠다는 계획이다. 그러나 이 제도의 법적 기반을 마련하고 시행령 등 구체적인 이행 방안을 도입하기까지 적잖은 시간이 소요될 것으로 예상되며, 사회적 합의 도출이 무엇보다 큰 난제다. 따라서 2030년 해상풍력 보급의 목표까지 남은 기간을 고려하면, 계획입지 제도 도입과 더불어 현 제도 하에서 진행 중인 해상풍력 발전사업의 개선 방향을 모색하는 일이 시급하다.

2024년 8월 기준으로 우리나라에는 94개의 해상풍력 발전사업이 사업 추진 초기의 주요 단계인 발전사업 허가를 취득한 상태이다.² 94개 사업의 총 발전용량은 29.9GW로 2030년 정부 목표의 2배를 웃도는 양이다. 그러나 지난 10년 동안 최종 인허가를 취득한 사업의³ 발전용량 합계는 그 가운데 2.7%에 불과한 0.8GW에 그쳤다. 이처럼 사업이 지연되는 주요 원인으로 불명확한 인허가 기준, 그리고 인허가권자를 둘러싼 구조적 문제가 지적된다.

특히, 해상풍력 발전단지 해상부 개발의 최종 인허가 절차인 공유수면 점용·사용허가(편의상 '공유수면 허가'라 부른다)가 중요한 쟁점으로 부각된다. 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」(이하 「공유수면법」)에 따르면, 사업자는 공유수면 허가를 신청할 때 해당 공유수면과 관련한 권리자의 사전 동의를 확보해야 한다. 더불어 공유수면 허가의 처리 절차에는 어업인 등 이해

1 해양수산부는 2020년 7월, 산업통상자원부 등 관계부처와 공동으로 마련한 '주민과 함께하고, 수산업과 상생하는 해상풍력 발전 방안'을 발표했다.

2 제주특별자치도를 제외한 권역에서 발전사업허가를 받은 사업을 정리한 김원이 국회의원 자료를 참고하였다. 총 96개 발전사업 중 상업운전 중인 2개 사업을 제외한 94개 사업으로 추산하였다.

3 해상풍력 발전소의 해상부 건설사업의 최종 허가인 공유수면 점용·사용허가를 받은 사업 기준이다.

관계자의 의견 수렴 과정도 포함된다.

현 제도에서는 제주도를 제외하면 해상풍력 발전사업이 진행되는 영해의 공유수면 관리 권한을 기초지방자치단체장이 갖고 있다.⁴ 이에 따라 공유수면관리청이 민원에 취약한 구조적 한계를 지니며, 지역별로 상이한 이해관계에서 비롯된 허가 절차의 편차가 생긴다. 또한, 공유수면 이해관계자의 범위와 입증 방식, 협의 방식에 관한 일관된 기준이 없어, 사업이 적시에 추진되기 어려운 상황이다 (국무조정실, 2022). 이러한 편차와 한계는 해상풍력 보급의 불확실성을 더욱 가중시키는 요인이다.

해상풍력 에너지의 성공적인 보급은 국가적 과제일 뿐만 아니라, 전 세계적인 기후대응과 에너지 전환을 위해서도 필수적인 일이다. 본 보고서는 기존 해상풍력 사업을 대상으로 공유수면 허가 절차의 지연 현황과 문제점을 분석하고, 기초지방자치단체장이 공유수면 관리 사무를 수행하는 구조에서 발생하는 문제를 법률적인 관점과 구체적 사례를 통해 살펴본다. 이를 바탕으로, 해상풍력 발전사업의 신속하고 효율적인 추진을 위한 개선 방안을 제시하고자 한다.

4 제주도의 경우, 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제303조에 따라 제주특별자치도 소재 풍력 발전 사업에 대한 인허가권은 제주특별자치도지사에게 있다.

2. 공유수면 점용·사용허가의 개요

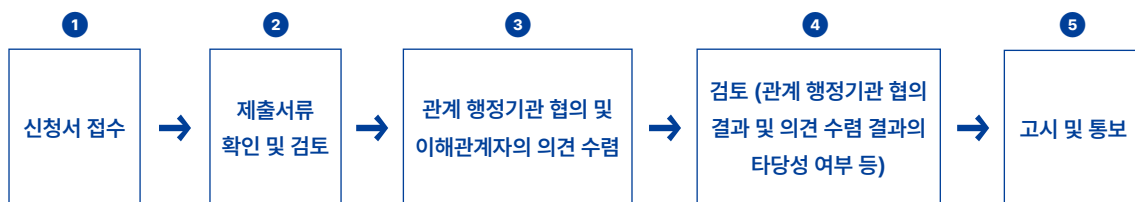
우리나라는 「공유수면법」을 통해 공유재인 공유수면을 보호하고 관리한다(윤성순 등, 2012). 공유수면을 특정 목적으로 점용하거나 사용하기 위해서는 허가가 필요하다. 해상풍력 발전사업자를 포함한 다양한 개발사업자는 해양공간을 점용·사용하기 전에 「공유수면법」 제8조에 규정된 공유수면 허가를 필수적으로 취득해야 한다.

해상풍력 발전사업의 경우, 터빈과 하부구조물, 발전단지가 공유수면을 점용한다. 이를 위해서는 「공유수면법」 제12조의 규정에 따라 해당 사업이 어업활동 등 수산업에 미치는 영향을 검토하고 권리자 동의서 제출 등의 절차를 밟아야 한다. 이러한 절차와 기준을 충족하면 해상풍력 발전사업자는 허가를 받아 최대 30년 간 공유수면을 점용·사용할 수 있으며, 해당 기간 공유수면 점용료·사용료를 납부해야 한다.

공유수면 허가 관리 업무는 공유수면관리청이 수행하며, 관할 구역에 따라 각각 공유수면관리청이 지정돼 있다. 공유수면관리청 역할은 배타적 경제수역(EEZ), 국가관리 무역항, 연안항 등은 해양수산부장관이, 영해 및 기타 공유수면은 지방자치단체장이 맡는다. 해양수산부장관 관할의 공유수면은 「공유수면법 시행령」 제73조에 따라 지방해양수산청장이 권한을 위임 받아 관리한다. 공유수면 허가는 「공유수면법」 제8조에 근거하여 해당 공유수면관리청이 승인한다.

공유수면 허가의 구체적인 처리 절차는 [그림 1]과 같다. 신청자가 허가 신청 서류를 접수하면, 공유수면관리청이 서류를 확인한 후 관계 행정기관장과의 협의 및 이해관계자의 의견 수렴 절차를 거쳐 타당성을 검토한다. 이후 허가를 승인한 경우 공유수면관리청은 해당 내용을 고시하고 관계 행정기관에 통보한다.

[그림 1] 공유수면 점용·사용허가의 처리 절차⁵



5 「공유수면법 시행규칙」 [별지 제4호 서식]의 그림을 재구성하였다.

개별 사업의 특성에 따라 차이가 존재하지만, 해상풍력 발전사업의 경우 공유수면 허가의 처리 절차 가운데 시간이 얼마나 걸릴지 가장 불확실한 단계는 관계 행정기관과의 협의 및 이해관계자의 의견 수렴 절차다. 허가를 신청한 사업이 해양 공간을 점용·사용하면서 다른 관계 부처의 관할 사항에 영향을 미칠 경우, 해당 행정기관과 협의를 거쳐야 한다. 예를 들어, 해당 사업이 군사 작전에 영향을 미칠 경우 「군사기지 및 군사시설 보호법」에 따라 국방부 장관과 협의하는 절차가 필요하다. 이해관계자의 의견 수렴 절차는 「공유수면법」 제8조 제7항에 따라 대통령령으로 정해진 기준에 의거해 진행된다. 이 두 절차에 소요되는 시간은 서류 준비 과정의 지연 정도와 의견 수렴 과정이 각 사업의 특성에 따라 서로 다르기 때문에 명확하게 규정하기 어렵다.

소요 기간을 특정하기 어려운 두 단계를 제외하고, 각 단계마다 법적으로 규정된 처리기간을 정리하면 총 98일이 소요된다.⁶ 그러나 실질적인 소요 기간은 각 단계마다 걸리는 시간이 실제로 얼마나 되는지에 따라 달라진다. 관계 행정기관장과의 협의, 이해관계자의 의견 수렴, 그리고 협의한 내용과 수렴된 의견을 검토하는 기간은 각각의 사업마다 차이가 크기 때문에, 총 소요 기간도 사업마다 큰 편차를 나타낸다.

6 각 처리 절차별 법정 처리기간과 근거 조항은 부록에 정리되어 있다.

3. 공유수면 점용·사용허가의 지연

해상풍력 발전사업자는 풍향 계측기 설치, 지반조사, 풍력 발전기 설치 등 사업의 각 단계에서 최소 세 번의 공유수면 점용·사용 허가를 취득해야 한다. 이 중 풍력발전기 설치 및 운영을 위한 최종 공유수면 허가는 해상풍력 개발 단계의 마지막 주요 인허가 절차로, 해당 해상 풍력 에너지를 보급할 수 있는 연도를 예측하는데 쓰이는 지표 중 하나다.

현재까지 우리나라 영해상의 해상풍력 발전사업 중 최종 공유수면 허가까지 취득한 사업은 총 12건이다.⁷ 이 가운데 제주특별자치도 관할의 2건,⁸ 시범적으로 시행한 ‘테스트베드’ 사업 1건, 해상풍력산업의 진흥 및 기술 검토 등을 목표로 하는 실증단지 구축과 관련한 2건을 제외하면⁹ 총 7건이다. 해당 7개 사업이 최종 공유수면 허가를 받는 과정에서 소요된 기간은 [표 1]과 같다.

[표 1] 최종 공유수면 점용·사용허가 절차의 각 단계별 소요 기간¹⁰

해상풍력 프로젝트	② 허가 신청 서류 확인 및 검토	③ 관계기관 협의 및 이해관계자의 의견 수렴 ¹¹	④ 검토 (관계 행정기관 협의 결과 및 의견 수렴 결과의 타당성 여부 등) ¹²	⑤ 고시 및 통보	총 소요 기간
A	7일	0일	52일	728일	787일
B	154일		12일	1,033일	1,199일
C	0일	0일	0일	88일	88일
D	12일	258일	3일	577일	850일
E	0일	31일	4일	1일	36일
F	105일	47일	55일	7일	214일
G	105일	47일	55일	7일	214일

참고: 각 단계의 소요 기간은 [그림 1]의 처리 순서에 따라 이전 절차가 마무리된 시점부터 해당 절차를 완료한 날짜까지의 기간이다.

7 2024년 9월 기준, 문대림 국회의원실 자료를 참고하였다.

8 제주 지역에서는 「제주특별자치도 풍력발전사업 허가 및 지구 지정 등에 관한 조례」 제20조에 따라 풍력발전지구가 지정된다. 개별법에 따른 풍력발전사업 추진 방식 및 절차와 다르므로 본 내용에서 제외했다.

9 실증단지 사업은 해상풍력산업의 진흥 및 기술 검토 등을 위해 추진되어 일반 사업과 그 목적이 다르므로 제외하였다.

10 문대림 국회의원실 자료를 바탕으로 재구성하였다.

11 2022년 ‘이해관계자의 의견 수렴’을 포함하도록 「공유수면법」이 개정되기 전에는 ‘관계기관 협의’만 이 절차에 포함됐다.

12 위와 같음.

각 단계별 소요 기간은 [표 1]에서 확인할 수 있듯이 사업별로 서로 다른 편차를 나타낸다. 발전용량이 50MW 미만인 사업은 해역이용영향평거나 환경영향평가를 받지 않아도 되지만,¹³ 이에 해당하는 사업(A)도 다른 사업과 비교해 전체 절차에 소요된 기간이 짧지 않았다. 또한 허가를 신청한 시기에 따라서는 이해관계자 의견 수렴 절차를 거쳐야 하는 경우도 있다.¹⁴ 하지만 이러한 사례(F, G)보다 해당 절차를 거치지 않은 사례(D)가 더 긴 기간을 소요하기도 했다.

또한 협의 및 의견 수렴 결과 검토를 끝낸 뒤 고시를 완료하기까지 소요된 기간도 편차가 컸다. 이 기간에 최대 1,033일이 소요되는 경우(사례 B)도 있었다. 법적, 절차적 고려 사항을 감안하면 사례 B에서는 관계 행정기관 협의에만 1,019일이 소요된 것이다.¹⁵ 사례 D에서는 관계 행정기관 협의에 563일이 소요됐다. 해당 사례들에서 이처럼 긴 기간이 소요된 경위를 확인할 수 있는 자료를 정부에 요청했으나, 관계 정부 부처도 구체적인 사유를 설명하지 못했다.

위 7개 사업에서 서류 제출부터 공유수면 허가를 받기까지 평균 484일이 소요되었다. 이는 법정 규정 외 평균 386일이 소요된 것으로 총 소요 기간은 법정 처리기간인 98일의 약 4.9배에 이르는 기간이다.

[그림 2] 최종 공유수면 점용·사용허가의 실질적 소요 기간



13 「환경영향평가법 시행령」 제31조에 따라 발전용량이 100MW 미만인 사업은 환경영향평가를 받지 않아도 된다. 50MW 이상 100MW 미만인 사업의 경우 「해양환경관리법 시행령」 제63조에 따라 해역이용영향평가 대상이 된다.

14 「공유수면법」은 2022년 12월 이해관계자의 의견을 수렴한 경우 그 결과를 허가 절차에 반영하도록 개정되었다. 2022년 12월 이전에 허가를 신청한 사업은 의견 수렴을 하더라도 그 결과를 반영할 통로가 없었다.

15 「공유수면법 시행규칙」 별지 제4호 서식에 따라, '고시 및 통보' 절차는 협의 및 의견 수렴 기간을 제외한 처리기간이 14일로 명시되어 있다. 즉, 사례 B에서 행정기관 협의에 소요된 기간은 1,033일-14일=1,019일이다.

이 484일은 공유수면관리청이 허가를 처리하는 데 소요된 기간만 나타낸 것이다. 사업자가 허가 신청 요건을 충족하기 위하여 준비하는 과정에는 별도의 시간이 소요된다. 게다가 해당 사업이 허가를 취득하고 공유수면을 독점적으로 점용·사용함에 따라 피해를 입는 인접 권리가 있는 경우, '권리자 동의서'를 받는 과정에서¹⁶ 이해관계 충돌로 인해 긴 시간이 소요되기도 한다. 또 권리자로 규정되지 않은 주체가 권리자로서 이익을 제기하거나 권리를 주장할 경우, 사업자와 공유수면관리청 간 혼선이 초래돼 추가적인 행정비용과 보상비용이 발생한다. 뿐만 아니라, 권리자들 사이에 각자가 주장하는 권리의 합리성을 둘러싼 갈등이 번지는 경우도 있다.

행정 절차에 걸리는 기간뿐 아니라 사전 준비 과정을 고려하면 공유수면 허가의 실질적인 소요시간은 더 늘어난다. 이는 해상풍력 발전사업의 개발 과정에서 불확실성을 증대시켜 결과적으로 신속한 에너지 전환을 저해하는 요인으로 작용한다. 다음 장에서는 공유수면 허가의 문제점을 심층적으로 분석한다.

16 「공유수면법 시행규칙」의 [별지 제4호 서식]에 명시된 '신청인 제출서류' 중 하나다.

4. 공유수면 점용 · 사용허가 제도의 문제점

1) 동의서 수령 과정의 구조적 문제

「공유수면법」 제12조 제2항에 따르면, 공유수면 허가를 신청할 때 인접 권리자의 권익에 피해를 미칠 가능성이 있는 경우, 사업자는 해당 권리자의 사전 동의를 필수적으로 받아야 한다. 이러한 동의는 이후 어업 피해 조사 및 보상 절차로 이어지므로, 권리자를 특정하는 것은 사업자와 권리자 모두에게 중요한

공유수면관리청의 법령상 권리자 외 동의서 수령 요구 사례

- 인접도서 주민 동의서
- 반대 주민 동의서
- 일부 반대 어업인 협의회 동의서

일이다. 「공유수면법 시행령」 제12조는 사전 동의를 받아야 하는 권리자를 [표 2]에서 보는 것처럼 ▲허가 또는 면허를 받은 자(제1호, 제5호) ▲인접한 토지, 인공구조물, 조선소의 소유자 및 점유자(제6호, 제7호) 등과 같이 비교적 구체적으로 명시하고 있다. 해상풍력 사업과 밀접한 어업인 권리자는 수면을 독점적이고 배타적으로 사용하는 어업인으로 한정된다. ▲특정 구역에 어구를 설치해 조업하는 정치망 어업 ▲마을어업을 포함하는 면허어업 및 양식어업(제4호) 등 구획을 정하여 공유수면을 점용, 사용하는 어업이 이에 해당한다.

[표 2] 「공유수면법」 제12조 및 동조 시행령

「공유수면법」 제12조(점용 · 사용허가 등의 기준)	「공유수면법 시행령」 제12조(권리자 등)
② 공유수면관리청은 제8조와 제10조에 따라 점용 · 사용허가를 하거나 점용 · 사용 협의 또는 승인을 할 때에 그 허가나 협의 또는 승인으로 피해가 예상되는 권리로서 대통령령으로 정하는 권리를 가진 자(이하 “공유수면 점용 · 사용 관련 권리자”라 한다)가 있으면 그 허가나 협의 또는 승인을 하여서는 아니 된다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다. 1. 공유수면 점용 · 사용 관련 권리자가 해당 공유수면의 점용 · 사용에 동의한 경우	① 법 제12조 제2항 각 호 외의 부분 본문에서 “대통령령으로 정하는 권리를 가진 자”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자를 말한다. 1. 법 제8조에 따른 점용 · 사용허가를 받은 자 2. 법 제28조에 따른 매립면허를 받은 자 3. 「수산업법」 제2조 제9호에 따른 입어자(入漁者) 4. 「수산업법」 제7조에 따른 어업면허를 받은 자 및 「양식산업발전법」 제10조에 따른 양식업(같은 조 제1항 제7호에 따른 내수면양식업은 제외한다) 면허를 받은 자 5. 「수산업법」 제40조 제3항에 따른 구획어업 및 「양식산업발전법」 제43조 제1항 제1호에 따른 육상해수양식업의 허가를 받은 자 5의2. 「수산종자산업육성법」 제21조에 따른 수산종자생산업의 허가를 받은 자 6. 인접한 토지 · 인공구조물의 소유자 또는 점유자 7. 조선소의 소유자 또는 점유자

그러나 실제 해상풍력 발전단지를 개발하는 과정에서는 법에서 명시한 범위를 벗어나는 주체의 동의서를 요구하는 사례가 발생하고 있다 (안상민, 2024). 2024년 9월 기준 해역이용영향평가 또는 환경영향평가를 완료한 18개 해상풍력 사업을 대상으로 한 설문조사 결과,¹⁷ 응답한 9곳의 사업자 모두가 법령에 규정된 권리자의 범위를 넘어서는 민원 제기자의 동의서도 받아오라는 요구를 공유수면관리청으로부터 받았다고 말했다. 법적 권리 유무와는 관계 없이 해상풍력 발전사업 추진에 반대하는 민원 제기자들의 동의서가 요구되는 관행이 계속되는 것이다. 이러한 동의서 요구는 인허가권자인 기초지방자치단체장이 주민의 민원에 대응할 수밖에 없는 구조적 특성과 관련이 깊다.

예를 들어, 전국 또는 도 단위에서 이동식으로 조업하는 어업인은 특정 공유수면을 배타적으로 점용·사용한다고 볼 수 없다. 따라서 자신의 조업 구역과 해상풍력 발전소 예정 구역이 중복되는 법적 권리자에 포함되지 않는다 (유충열, 2020). 그러나 이동식 어업의 넓은 조업 구역 특성상, 장기적으로 발전소가 위치한 해역에서 충돌할 가능성이 존재한다. 따라서 이들 어업인이 인허가 과정에서 공유수면관리청에 반복적으로 민원을 넣는 경우가 있다. 법적으로는 해당 어업인이 권리자에 포함되지 않음에도 불구하고, 이러한 민원은 공유수면관리청의 허가 처리에 영향을 미치게 된다.

이러한 상황은 어업인뿐만 아니라 해상풍력 발전소 예정 부지 인근의 도서 지역, 또는 육지에 거주하는 주민들 사이에서도 발생한다. 예컨대, 도서 지역 주민들은 해상풍력 발전소 건설로 인한 항로 변경이나 경관 훼손 등의 문제를 제기할 수 있다 (이종선, 2023). 설문조사 결과, 일부 지방자치단체는 민원을 제기하는 도서 주민이나 어업인들이 법적 권리자에 포함되지 않는다고 판단해 별도의 조치를 취하지 않았다. 반면, 다른 지방자치단체는 해당 민원인의 동의서도 요구하는 사례가 확인됐다.

이와 같이 법적 권리자와 실질적 반대 세력 간의 불일치로 인한 잡음은 사업 진행 현장 곳곳에서 불거진다. 이는 공유수면 인허가권자인 선출직 지방자치단체장이 지역 주민과 어업인의 민원에 직접적으로 영향을 받을 수밖에 없는 구조적 특성과 맞물려, 사업 신청자에게 자의적으로 동의서 제출을 요구하는 상황으로 이어진다. 결과적으로, 민원 해결의 어려움이 해상풍력 발전사업의 인허가 절차를 더욱 불확실하게 만드는 요인으로 작용하고 있다.

¹⁷ 이 보고서에서는 2024년 9월 기준 해역이용영향평가 또는 환경영향평가를 완료한 해상풍력 발전사업 18곳을 대상으로 설문조사를 진행하였다. 해역이용영향평가와 환경영향평가는 해상풍력 개발 허가 절차 중 비교적 후반부에 위치해 있어, 인허가 과정에서 발생하는 실질적 애로사항을 파악하는 데 적합한 기준으로 설정되었다.

2) 의견 수렴 이해관계자 범위의 불명확성

공유수면 허가 신청자가 권리자 동의서를 포함한 필수 제출 서류를 제출하면 [그림 1]의 단계에 따라 공유수면 허가의 처리 절차가 시작되며, 이 과정에서 '이해관계자의 의견 수렴' 단계를 거치게 된다. 「공유수면법」 제8조 제7항에 따르면, 공유수면관리청은 해양환경·생태계·수산자원 및 자연경관을 보호하기 위해서, 그리고 어업피해의 예방 또는 공유수면의 관리·운영을 위해 필요하다고 인정되는 경우에 어업인 등 이해관계자의 의견을 수렴해야 한다. 이러한 의견 수렴 대상자는 「공유수면 관리 및 매립에 관한 업무 처리 규정」 제14조의2에 다음과 같이 규정돼 있다.

가. 수산업협동조합중앙회

나. 지구별 수산업협동조합으로서 해당 공유수면관리청이 속하는 시·도의 관할 지역을 구역으로 하는 조합¹⁸

다. 그 밖에 공유수면관리청이 의견조사가 필요하다고 인정하는 어업 관련 기관·단체

그러나 '다'의 범위가 불명확하여 '이해관계자의 의견 수렴' 절차를 진행하는 과정에 혼선이 빚어진다. 우선 '어업 관련 기관 및 단체'의 소속원이 어업 종사자로 한정되는지, 아니면 수산물 유통업자, 어업 장비 공급업자 등까지 포함하는지에 대한 명확한 규정이 없다. 이로 인해 판단 주체에 따라 범위를 자의적으로 해석할 여지가 크다. 또한, 공유수면관리청의 판단에 따라 '의견조사가 필요하다'고 인정되는 이해관계자의 범위가 달라질 수 있다.

이러한 한계가 있음에도 공유수면관리청이 이해관계자의 범위를 명확히 전달할 의무가 있는지, 또는 특정 시점까지 해당 범위에 대한 판단을 전달 혹은 고지해야 하는지에 대한 규정은 없다. 실제로 설문조사에서 이해관계자의 의견 수렴 절차에 관해 응답한 사업자 7곳 중 6곳이 공유수면관리청이 이해관계자의 범주를 특정하지 않았다고 답변했다. 또한, 이해관계자의 범위를 설정하는 것을 협의 대상으로 인식하는 공유수면관리청도 있다는 사실을 확인했다. 즉, 해석에 따라 이해관계자의 범위가 다르게 규정되며, 관련한 절차도 주관하는 공유수면관리청에 따라 달라진다. 이와 같은 현재의 구조는 의견 수렴 과정의 초기 단계부터 불필요한 지연과 비효율을 초래하는 주요 원인으로 작용한다.

18 해양수산부장관이 관리하는 공유수면의 경우 지구별 수산업협동조합 외에 업종별 수산업협동조합도 포함한다.

3) 공유수면관리청의 전문성 미비

해상풍력 발전사업자는 어업, 해운업 등 우리나라 수역의 전통적인 점용자나 사용자와 구별되는 특성을 지닌다. 해상풍력 발전사업은 준비와 상업운전 기간을 합치면 최대 30년 간 공유수면을 점용한다. 이는 부두나 교량처럼 육지와 해상을 연결하기 위해 연안에 위치하여 공유수면을 장기간 점용·사용하는 건축물과는 다르다. 해상풍력 발전시설도 육지에 있는 계통과 연결되지만 이 시설은 연안뿐만 아니라 먼 해역의 풍력자원을 활용하는 것에 중점을 둔다. 또한 항만과 같이 국가가 대규모 공유수면을 점용·사용하는 공공사업과는 달리 대규모 해상풍력 사업은 민간이 주도하고 있다. 그럼에도 해당 사업의 성과가 국가적 정책에 밀접하게 연계되어 있다는 점에서 특수하다. 이처럼 공유수면을 점용·사용하는 사업을 허가 및 관리하는 주체는 해상풍력과 같은 다양한 활동이 지닌 특성을 고려해야 한다.

그러나 현재의 공유수면관리청은 공유수면을 다양하게 활용하는 활동을 전반적으로 관리하는 전문성을 확보하기 어렵다. 지방자치단체의 고유 사무는 행정관리, 주민의 복지증진, 농림·수산·상공업 진흥 등으로 대표된다. 그런데 허가 승인을 비롯한 공유수면 관리 사무는 해상풍력 발전시설의 기술 및 환경적 요소를 검토하는 것뿐 아니라, 앞서 언급한 권리자 및 이해관계자와의 협의 등 발전시설 개발 과정에서 발생하는 사회적 이슈까지 종합적으로 고려하는 능력을 필요로 한다. 또한 '공공의 이익을 증진하고 국민 생활의 향상에 이바지함을 목적으로' 하는¹⁹ 공유수면 관리는 국가 에너지 전환 로드맵에 부합하는지를 검토하며 수행되어야 한다. 이는 지방자치단체의 자치사무와 비교해 그 범위나 성격이 크게 다르다.

지방해양수산청도 해상풍력 발전시설의 특수성을 고려해 공유수면을 총체적으로 관리하는데 한계를 지닌다. 「해양수산부와 그 소속기관 직제 시행규칙」 제22조에 따르면 지방해양수산청의 업무는 해상교통, 항만, 해양수산환경 등에 집중되어 있다. 또한 공유수면에 해당하는 업무는 무역항의 항만구역 내 공유수면의 관리를 제외하면 '공유수면의 관리 및 매립에 관한 기술검토'²⁰와 '공유수면의 관리·매립에 관한 기술검토'²¹ 등 두 가지로 국한된다. 따라서 앞서 언급한 바와 같이 해상풍력 발전시설 건설 및 추진 과정에서 발생하는 사회적 갈등을 해소하거나 국가 단위의 계획을 충분히 반영하는 데 한계가 있다고 볼 수 있다.

19 「공유수면법」 제1조에 규정되어 있다.

20 「해양수산부와 그 소속기관 직제 시행규칙」 제22조 제9항 제5호.

21 「해양수산부와 그 소속기관 직제 시행규칙」 제22조 제12항 제10호.

5. 공유수면 점용 · 사용허가 제도의 개선 방안

효율적이고 체계적인 관리 제도는 공유수면의 지속가능한 활용을 위해 필수적이며, 이는 전국토의 안정적인 이용 및 계획과도 직결된다. 공유수면 관리 제도에는 수산업, 어업, 해운항만업 종사자 등 전통적인 점용자 · 사용자와 더불어 해상풍력 발전사업자와 같은 새로운 점용자 · 사용자에 대한 고려가 담겨 있어야 한다. 해상풍력 발전시설은 공유수면 점용물로서 해양수산부 소관인 해양공간 정책과 연관되는 동시에, 에너지 시설로서 산업통상자원부 소관인 에너지자원 정책과도 관련성을 갖고 있다. 이처럼 다양한 정부 정책이 서로 단절되지 않도록 하기 위해서는, 전문성을 갖춘 통합적이고 효율적인 공유수면 관리 체계를 장기적으로 구축해 나가야 한다.

단기적으로는, 2030년 해상풍력 목표치에 비춰 미진한 현재의 해상풍력 보급 상황을 고려하여, 현 제도 하에서 해상풍력의 보급 지연을 막을 수 있는 대책을 시급히 마련해야 한다. 「공유수면법」의 주무부처인 해양수산부는 ‘공유수면 점용 · 사용허가 업무 처리 규정’과 같은 고시를 통해 현 제도의 절차적 문제를 보완하는 개선안을 수립해야 한다. 명확하게 정리된 업무 처리 규정은 공유수면관리청 사무의 투명성을 높여 지역 간 비일관성을 줄이고, 허가 절차의 각 단계에서 불분명한 이유로 발생하는 지연을 최소화할 수 있다. 공유수면 허가 제도의 신뢰성과 예측 가능성을 높이기 위해 업무 처리 규정에 다음 세 가지 사항을 명시해야 한다.

첫째, 공유수면관리청의 재량적 사무 권한의 한계를 명시하여 제한한다. 특히, 공유수면관리청의 역할과 책임이 가장 불명확한 ‘검토’ 과정에서, 관계 행정기관 협의 결과 및 이해관계자의 의견 수렴 결과를 검토하는 일관성 있는 기준을 수립해야 한다. 우선 협의 결과와 의견 수렴 결과의 ‘타당성 여부’를 판단하는 요소가 무엇인지 명확히 할 필요가 있다. 그리고 해당 결과가 법령에 명시된 공유수면 관리의 목적에 부합하는지, 허가 건과 관련한 기타 정책에 부합하는지를 판단하는 기준을 세워야 한다. 또한 타당성 여부 등을 검토한 이후 ‘고시 및 통보’ 절차에서 추가적인 협의 및 의견 수렴을 진행하게 된다면, 공유수면관리청이 해당 과정에서 권역별 일관성, 공정성, 효율성을 확보할 수 있는 업무 방침을 마련해야 한다. 이를 통해 행정 절차의 투명성을 강화하고, 행정권의 개별화를 최소화하여 제도에 대한 신뢰를 확보할 수 있을 것이다. 또한, 절차별 처리 기준을 명확히 하면 소요 기간의 적절성을 객관적으로 평가할 수 있게 돼, 현 제도의 운영상 한계를 보완할 수 있을 것이다.

둘째, 「공유수면법」 및 하위 시행령에 공유수면 허가 처리 절차의 각 과정에서 소요되는 최대 기간을 설정한다. 앞서 언급한 절차별 처리 기준에 따라 각 단계별 소요 기간을 보다 현실적으로 추산하여 업무 처리 규정에 포함한다면, 행정 절차의 예측 가능성을 높여 체계적인 제도 실행이 가능해질 것이다. 만약 불필요한 지연이 발생한다면, 적합한 기준에 따라 해당 절차를 최소화하여 불필요한 행정적 병목 현상을 막아야 한다. 한편, 불가피한 사유로 명시된 기간을 초과하여 절차가 진행되는 경우에는, 그 사유를 기록하고 허가 신청인에게 알리는 방침도 마련해야 한다. 이러한 가이드라인을 마련함으로써 공유수면 관리의 유연성을 확보할 수 있다. 그리고 허가 과정의 불필요한 지연을 방지하는 업무 처리 규정을 통해 해상풍력 보급과 같은 국가적 정책 목표 실현을 뒷받침하고, 국가 경쟁력 강화에도 기여할 수 있을 것이다.

셋째, 「공유수면 관리 및 매립에 관한 업무 처리 규정」에 포함된 '공유수면관리청이 의견조사가 필요하다고 인정하는 어업 관련 기관·단체'의 범위를 규정한다.²² 특히, 정의가 불명확한 '어업 관련'의 범위를 구체화함으로써, 이해관계자를 설정하는 가이드라인 부재에서 야기되는 혼란을 일부 해소할 수 있을 것이다. '어업 관련 기관·단체'는 생산업, 유통업, 연구단체 등 광범위한 범주의 주체들이 포함될 수 있어, 단순히 어업과 관련성이 있다는 조건만 충족하여 이해관계자를 설정하는 것에는 한계가 있다. 따라서, 이들 기관·단체가 특정한 허가 건과 관련해 경제적, 환경적, 사회적 영향을 받는다는 것을 객관적으로 입증할 구체적인 조건을 명시할 필요가 있다. 이를 통해, 행정적 일관성과 제도적 명확성을 확보해야 한다. 동시에, 지역의 특수성을 고려할 필요가 있을 때에는 공유수면관리청의 재량권을 존중하는 이해관계자 의견 수렴 절차를 마련해야 한다.

지속가능한 해양 경제 확장에 주목하는 국가들은 통합적인 해양 관리(integrated ocean management)의 필요성을 강조한다 (Winther 등, 2020).²³ 우리나라 역시 통합적인 관리로 나아가는 과정에서, 공유수면 관리 제도를 개선하는 것은 해상풍력 보급 촉진을 위해 당면한 과제이다. 제도적 보완과 소요 기간 설정을 통해, 정부는 공유수면 관리 사무의 명확성, 투명

22 제14조의2 제4항.

23 영국은 2023년 기준 13.6GW의 해상풍력 에너지를 보급 중이고, 2030년까지 보급량을 50GW로 확대할 계획이다. 영국은 2009년 해양관리기구(Marine Management Organisation)를 설립해 해양생물 보존, 환경 보호, 재생에너지 생산 등에 관한 관리를 통합하고 있다 (Legislation.gov.uk., 2009). 미국은 권역별로 통합적인 해역 관리를 시행 중이다. 동북아지역 해양계획(Northeast Ocean Plan), 대서양 중부지역 해양실행계획(Mid-Atlantic Regional Ocean Action Plan) 등이 그것이다 (Northeast Regional Planning Body, 2018; Mid-Atlantic Regional Planning Body, 2016). 또, 국립 해양정책 실행계획(National Ocean Policy Implementation Plan)을 통해 연방정부 차원에서 해역을 통합적으로 관리한다 (National Ocean Council, 날짜 없음).

성, 예측 가능성을 높일 수 있다. 또한 지역별 특수성을 고려하며 제도의 미비점을 보완함으로써 다양한 이해관계자가 공존할 수 있는 기반을 마련해야 한다. 이와 같은 업무 처리 규정은 공유수면 관리의 효율성과 통합성을 증대시키는 동시에, 2030년 해상풍력 보급 목표를 달성하는 실질적인 해결책이 될 것이다.

6. 결론

헌법재판소는 2024년 8월 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법」에 대한 헌법 소원 사건의 결정을 내리면서, 온실가스 감축 목표가 불충분한 것을 두고 국가가 '국민의 기본권을 보호하기 위해 최소한의 보호조치를 취해야 한다'는 과소보호금지원칙을 위반했다고 지적했다 (차기영, 2024).²⁴ 국가는 국민의 기본권을 보호하기 위해 감축목표를 설정하는 것 뿐만 아니라 설정한 감축목표를 달성하기 위해 노력해야 한다. 이러한 관점에서 2030년 국가 목표로 설정된 해상풍력 보급량을 달성하기 위해서는 공유수면 허가와 같은 중요한 인허가 제도가 효율적으로 개선되어야 한다.

현 공유수면 관리 제도는 관리의 일관성을 저해하는 구조적 문제를 안고 있고, '이해관계자의 의견 수렴' 절차가 불명확해 권역별로 그 편차가 크게 나타난다. 또한 기초자치단체장과 지방해양수산청장은 공유수면상의 다양한 활동을 종합적으로 고려하여 관리할 여건과 전문성을 갖추고 있지 못하다. 이는 공유수면 허가 절차의 지연을 초래해 해상풍력 에너지 보급을 지연시키고, 국가 온실가스 감축목표(nationally determined contributions, NDC)나 탄소중립기본계획의 달성에 장애물로 작용한다.

효율적이고 체계적인 공유수면 관리를 위해서는 통합적이고 전문적인 관리체계가 필요하다. 단기적으로는, 공유수면 허가 업무 처리 규정과 같은 고시를 통해 현 제도의 미비점을 보완해야 한다. 공유수면 관리 사무를 체계적으로 정리하여 허가 절차의 공정성과 행정 일관성을 높이고, 절차의 투명성을 보장하여 권역별 형평성을 확보해야 한다.

현재 국회에서 계류 중인 '해상풍력 특별법안'이²⁵ 통과되면, 해당 법안에 따라 사업을 추진하는 신규 해상풍력 발전사업의 경우 「공유수면법」에 따른 공유수면 허가는 의제처리가 된다. 그러나 이러한 규정이 기존의 모든 사업에²⁶ 해당하는 것이 아니다. 2030년 해상풍력 에너지

24 헌법재판소는 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법」 제8조 제1항이 '2031년부터 2049년까지의 온실가스 감축 목표에 대해 어떤 형태로도 정량적 기준을 제시하지 않았다'며 헌법불합치 결정을 내렸다.

25 김소희 국회의원이 2024년 6월 대표발의한 '해상풍력 계획입지 및 산업육성에 관한 특별법안'과 이후 허종식 국회의원, 김원이 국회의원, 서왕진 국회의원, 강승규 국회의원, 조경태 국회의원, 김정호 국회의원, 정진욱 국회의원, 박성훈 국회의원이 각각 대표 발의한 해상풍력 관련 법안들을 '해상풍력 특별법안'으로 통칭하였다. 위 9개 법안은 해상풍력발전지구 지정 및 사업자 선정 이후 실시계획 승인 단계에서 「공유수면법」, 「환경영향평가법」 등 다른 법률에 따른 인허가를 의제처리한다.

26 발전사업허가를 취득하여 개발을 진행 중인 사업을 '기존의' 사업이라고 표현하였다.

지 보급 목표를 달성하기 위해서는 기존 제도의 개선이 필수적이다. 공유수면 허가 업무 처리 규정을 통해 행정 절차의 일관성과 투명성을 높이고, 국가적 해상풍력 보급 목표에 부합하는 관리 체계를 구축해야 한다. 이를 통해 에너지 전환을 신속히 실현하고, 국가 온실가스 감축 목표와 탄소중립 계획 달성에 기여할 수 있을 것이다.

공유수면 점용·사용허가의 법정 처리기간

	처리절차	법정 처리기간	근거 조항
❶	공유수면 점용·사용허가 신청		법 제8조 제1항
❷	제출서류 확인 및 검토		
❸	관계 행정기관의 장에 협의요청		법 제8조 제3항, 시행령 제7조
	관계 행정기관의 장의 협의의견 제출	협의 요청 받은 날부터 20일 이내	
	이해관계자의 의견 수렴		법 제8조 제7항
	1) 공고 및 열람 방법		시행령 제9조의2 제1항 제1호
	1-1) 관보 또는 공보와 공유수면관리청의 인터넷 홈페이지 등에 공고		시행령 제9조의2 제2항
	1-2) 공고 후 열람기간	공고 날부터 14일 이상	시행령 제9조의2 제2항
	1-3) 의견제출기간	20일 이내	처리 규정 제14조의2 제3항
	1-4) 의견에 대한 회신기간	30일 이내	시행령 제9조의2 제4항
	2) 의견조사 방법		시행령 제9조의2 제1항 제2호
	2-1) 의견조사 요청		처리 규정 제14조의2 제4항
	2-2) 의견제출기간	20일 이내	처리 규정 제14조의2 제5항
❹	협의 및 의견 수렴 결과의 타당성 검토		법 제12조
❺	공유수면 점용·사용허가 및 고시	협의 및 의견 수렴 기간 제외 처리기간 14일	법 제8조 제6항, 시행령 제9조, 시행규칙 제4조 제4항, 시행규칙 별지 제4호 서식
총 소요 기간		98일~	

참고: 근거 조항에서 「공유수면법」은 '법'으로, 「공유수면법 시행령」은 '시행령'으로, 「공유수면법 시행규칙」은 '시행규칙'으로, 해양수산부가 고시한 「공유수면 관리 및 매립에 관한 업무 처리 규정」은 '처리 규정'이라 표기하였다.

국무조정실.(2022) “신산업 투자 걸림돌 제거를 위해 기업애로 33건 규제개선” 2022.06.13 <https://www.opm.go.kr/opm/news/press-release.do?mode=download&articleNo=144169&attachNo=125009>

안상민.(2024, 5. 14.). 전기신문 해상풍력 보상금은 ‘부르는 게 값’...모호한 기준에 개발사 ‘한숨’. 전기신문. <https://www.electimes.com/news/articleView.html?idxno=336872>

유충열.(2020). 해상풍력발전의 어업인 수용성 제고를 위하여 제도개선 연구. 건국대학교 행정대학원 석사학위논문(미간행)

윤성순, 박수진, & 신철오.(2012). 공유수면 매립에서의 공유재 가치 보존 방안 연구. 한국해양수산개발원. <https://www.kmi.re.kr/web/download.do?rbsIdx=113&idx=36863&fid=1>

이종선.(2023, 3. 14.). 서해5도 주민1255명 ‘항로 침탈 해상풍력 중단’ 대통령실 탄원. 인천투데이. <https://www.incheontoday.com/news/articleView.html?idxno=227799>

차기영.(2024, 8. 29.). 현재, 탄소중립기본법 헌법불합치 결정...“2031년 이후 감축목표 설정해야”. 전기신문. <https://www.electimes.com/news/articleView.html?idxno=342356>

Legislation.gov.uk.(2009). Marine and Coastal Access Act 2009. <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2009/23/contents>

Mid-Atlantic Regional Planning Body.(2016). Mid-Atlantic Regional Ocean Action Plan. <https://www.boem.gov/sites/default/files/environmental-stewardship/Mid-Atlantic-Regional-Planning-Body/Mid-Atlantic-Regional-Ocean-Action-Plan.pdf>

National Ocean Council.(날짜없음). National Ocean Policy Implementation Plan. The White House President Barack Obama Archives. <https://obamawhitehouse.archives.gov/administration/eop/oceans/policy>

Northeast Regional Planning Body.(2018). Northeast Ocean Plan. https://neooceanplanning.org/wp-content/uploads/2018/01/Northeast-Ocean-Plan_Full.pdf

U.S. Department of the Interior.(2023). Biden-Harris Administration Releases Roadmap to Accelerate Offshore Wind Transmission and Improve Grid Resilience and Reliability. <https://www.doi.gov/pressreleases/biden-harris-administration-releases-roadmap-accelerate-offshore-wind-transmission-and>

Winther, J., Dai, M., Rist, T., Hoel, A. H., Li, Y., Trice, A., Morrissey, K., Juinio-Meñez, M. A., Fernandes, L., Unger, S., Scarano, F. R., Halpin, P. & Whitehouse, S.(2020). Integrated ocean management for a sustainable ocean economy. *Nature Ecology & Evolution* 4, 1451–1458. <https://doi.org/10.1038/s41559-020-1259-6>



해상풍력 인허가 시리즈 I

공유수면 점용 · 사용허가의 지연 현황과 개선 방안

발간일	2025년 2월 18일
저자	김은지(기후솔루션 재생에너지 인허가 연구원) 조은별(전 기후솔루션 재생에너지 인허가팀장)
도움 주신 분	김예니(기후솔루션 변호사) 양예빈(기후솔루션 재생에너지 인허가 연구원)
법률 검토	법무법인 엘프스
디자인	박정은, 조안나, 서연희
문의	re@fourclimate.org

본 보고서는 온실가스 감축과 에너지 전환을 위해 작성된 자료로서 정보 전달 및 교육적 성격으로만 활용될 수 있습니다. 기후솔루션은 독립적이고, 중립적인 비영리법인으로서 특정 기업체, 국가, 공공기관, 정당 및 이익단체, 개인 등을 대변하지 않으며, 투자 자문 또는 법률 자문 서비스를 제공하는 기관이 아닙니다. 따라서 본 보고서는 특정 기업체나 산업 분야를 홍보하거나, 이에 투자를 유도하는 것이 아님을 밝히며, 본 보고서의 그 어떠한 내용도 투자 유도, 기업 홍보, 경제적 활동 등 사적 이익 추구에 활용될 수 없습니다. 본 보고서의 모든 내용은 발간 시점 기준으로 작성되었고, 신뢰할만한 정보를 바탕으로 하여 검증 과정을 거쳤으나 정보의 정확성, 완결성, 적시성에 대해 보장하지 않습니다. 기후솔루션은 이 보고서를 사용함으로써 발생하는 직·간접적 피해에 대한 법적 책임을 지지 않습니다.