



제433회국회(임시회)
제1차 농림축산식품해양수산위원회

공유수면 관리 및 매립에 관한 법률 일부개정법률안

검 토 보 고

〈 해상풍력 발전사업 설치운영 점용료등 귀속 변경 〉
■ 허종식의원 대표발의(의안번호 제2216102호)

2026. 3.

농림축산식품해양수산위원회

전문위원 김 성 완

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	3
1. 해상풍력 발전사업 설치·운영 점용료등 귀속 변경	3
[참고자료]	11

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 허종식의원 등 10인
2. 제 안 일 : 2026. 1. 16.
3. 회 부 일 : 2026. 1. 19.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 배타적 경제수역과 대통령령으로 정하는 공유수면은 해양수산부장관이 관리하도록 하고 해양수산부장관의 공유수면 점용·사용허가에 따라 징수하는 점용료·사용료(이하 “점용료등”이라 함)는 국가의 수입으로 하되, 배타적 경제수역에서의 골재 또는 광물 채취에 대하여 점용료등을 징수하는 경우에는 그 점용료등의 100분의 50에 해당하는 금액을 인근 지방자치단체의 수입으로 한다고 명시하고 있음.

한편 최근 해상풍력 발전사업의 대형화·원해화(遠海化)에 따라 배타적 경제수역에서의 신·재생에너지 설비 설치가 증가하고 있는데, 현행법은 배타적 경제수역에서 발생한 점용료등을 국가의 수입으로 규정함에 따라 해상풍력 발전사업으로 직접적인 피해를 받는 어민들에게 돌아가는 재정적인 혜택이 전무하여 해상풍력 발전사업에 대한 주민수용성 확보에 어려움이 있는 실정임.

이에 배타적 경제수역에서 해상풍력 발전사업을 위한 신·재생에너지 설비의 설치·운영을 위하여 점용료등을 징수하는 경우 그 점용료등의 100분의 50에 해당하는 금액을 인근 지방자치단체의 수입으로 하도록 함으로써 어민들의 권익을 보호함과 동시에 원활한 사업 추진을 도모하려는 것임(안 제13조제3항제3호 신설).

Ⅲ. 검토의견

1. 해상풍력 발전사업 설치·운영 점용료등 귀속 변경

가. 개정안의 요지

- 개정안은 배타적 경제수역 내에서 해상풍력 발전사업(「신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법」 제2조제2호나목의 풍력을 사용하는 설비의 설치·운영)을 위해 징수하는 공유수면 점용료 및 사용료의 100분의 50에 해당하는 금액을 가장 가까운 광역시·도·특별자치도의 수입으로 규정하려는 것임(안 제13조제3항제3호 신설).

[표] 개정안 조문대비표

현행	개정안
제13조(공유수면 점용료·사용료의 징수) ①·② (생략)	제13조(공유수면 점용료·사용료의 징수) ①·② (현행과 같음)
③ 제2항에도 불구하고 「배타적 경제수역 및 대륙붕에 관한 법률」 제2조에 따른 배타적 경제수역에서의 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위에 대하여 점용료·사용료를 징수하는 경우에는 그 점용료·사용료의 100분의 50에 해당하는 금액을 해당 허가구역에서 가장 가까운 광역시·도·특별자치도의 수입으로 한다.	③ ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- -----.

1. 2. (생략) <u><신설></u>	1. 2. (현행과 같음) 3. <u>신·재생에너지 설비(「신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법」 제2조제2호나목의 풍력을 사용하는 설비에 한정한다)의 설치·운영</u>
④ ~ ⑧ (생략)	④ ~ ⑧ (현행과 같음)

나. 검토의견

□ 현행법은 공유수면 점용·사용에 대한 대가로서 점용료·사용료를 징수하도록 규정하고 있는데, 그 부과 주체인 공유수면관리청¹⁾은 배타적 경제수역(Exclusive economic zone; 이하 “EEZ”) 및 대통령령으로 정하는 주요 공유수면의 경우에는 해양수산부 장관이, 연안 등 공유수면의 경우 지방자치단체장으로 구분됨.

1) 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」

제4조(공유수면의 관리) ① 공유수면을 관리하는 국가나 지방자치단체는 공유수면을 보전하고 지속적으로 이용할 수 있도록 환경친화적으로 관리하여야 한다.

② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 공유수면은 해양수산부 장관이 관리하고, 그 밖의 공유수면은 대통령령으로 정하는 바에 따라 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장(구청장은 자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)이 관리한다.

1. 「배타적 경제수역 및 대륙붕에 관한 법률」 제2조에 따른 배타적 경제수역
2. 그 밖에 대통령령으로 정하는 공유수면

「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률 시행령」

제2조(공유수면의 관리) ① 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」(이하 “법”이라 한다) 제4조 제2항 각 호 외의 부분에 따라 해양수산부 장관이 관리하는 공유수면 외의 공유수면은 다음 각 호의 구분에 따라 관리한다.

1. 「항만법」 제3조제2항제2호에 따른 지방관리무역항 및 같은 조 제3항제2호에 따른 지방관리연안항의 항만구역 안의 공유수면: 관할 특별시장·광역시장·특별자치도지사·도지사
2. 제1호에 따른 공유수면을 제외한 공유수면: 관할 특별자치시장·특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장(구청장은 자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)

② 법 제4조제2항제2호에서 “대통령령으로 정하는 공유수면”이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 공유수면을 말한다.

1. 「항만법」 제3조제2항제1호에 따른 국가관리무역항의 항만구역 안의 공유수면
2. 「항만법」 제3조제3항제1호에 따른 국가관리연안항의 항만구역 안의 공유수면

징수된 점용료·사용료는 원칙적으로 해당 공유수면관리청의 수입으로 귀속되는바, 해양수산부장관이 징수하는 점용료·사용료는 국가세외수입으로서 교통시설특별회계의 항만계정²⁾으로 귀속되며, 지방자치단체가 관리하는 부분에 대한 점용료·사용료는 지방세외수입으로 징수됨.

이에 대한 예외로서 EEZ 내에서 모래나 광물을 채취하는 경우에는 50%는 정부의 수산발전기금의 재원으로³⁾, 나머지 50%는 해당 허가구역에서 가장 가까운 광역시·도·특별자치도(이하 “시·도”)의 수입으로 인근 시·군·구에 교부되어 수산업 육성에 필요한 재원으로 활용되고 있음.

또한, 곧 시행되는 「해상풍력 보급 촉진 및 산업 육성에 관한 특별

2) 「교통시설특별회계법」

제7조(항만계정의 세입 및 세출) ① 항만계정의 세입은 다음 각 호와 같다.

4. 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」 제13조에 따른 해양수산부장관 소관의 점용료 및 사용료. 다만, 「배타적 경제수역 및 대륙붕에 관한 법률」 제2조에 따른 배타적 경제수역에서의 토석(土石)·모래·자갈의 채취 또는 「광업법」에 따른 광물 채취를 위한 점용료 및 사용료는 제외한다.

3) 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」

제13조(공유수면 점용료·사용료의 징수) ② 해양수산부장관의 점용·사용허가에 따라 징수하는 점용료·사용료는 국가의 수입으로 하고, 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장의 점용·사용허가에 따라 징수하는 점용료·사용료는 해당 지방자치단체의 수입으로 한다.

③ 제2항에도 불구하고 「배타적 경제수역 및 대륙붕에 관한 법률」 제2조에 따른 배타적 경제수역에서의 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위에 대하여 점용료·사용료를 징수하는 경우에는 그 점용료·사용료의 100분의 50에 해당하는 금액을 해당 허가구역에서 가장 가까운 광역시·도·특별자치도의 수입으로 한다.

1. 「골재채취법」 제2조제1항제1호에 따른 골재의 채취

2. 「광업법」 제3조제1호에 따른 광물의 채취

「수산업·어촌 발전 기본법」

제47조(기금의 조성) ① 기금은 다음 각 호의 재원으로 조성한다.

8. 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」 제13조제2항에 따른 해양수산부장관 소관의 점용료 및 사용료 중 「배타적 경제수역 및 대륙붕에 관한 법률」 제2조에 따른 배타적 경제수역에서의 토석·모래·자갈의 채취 또는 「광업법」에 따른 광물채취를 위한 점용료 및 사용료

법」(2026.3.26. 시행)⁴⁾에 따르면 EEZ 내에서 해상풍력 발전사업을 위한 점용료·사용료 역시 수산발전기금으로 귀속될 예정이다.

이러한 예외규정은 모래나 광물 채취, 해상풍력 발전사업 등이 수산 자원과 해양환경에 영향을 미칠 수 있다는 점을 감안하여 관련 수입을 수산자원 회복과 해양생태계 복원을 위해 사용하기 위한 취지로 이해됨.

< 공유수면 점용료·사용료 관리 및 수입 귀속 >

구분	관리 및 부과 주체	수입 귀속		
EEZ 등 주요 공유수면	해양수산부 장관	교통시설특별회계(항만계정)		
		EEZ	모래나 광물 채취	50% 수산발전기금
				50% 인근 시·도 -> 시·군·구 교부
			해상풍력발전	수산발전기금
연안 등 공유수면	지자체장	해당 지자체 지방세외수입		

□ 개정안은 EEZ 내에서 해상풍력 발전사업을 위해 징수하는 공유수면 점용료·사용료의 50%를 인근 지방자치단체의 수입으로 귀속시키려는 내용임.

최근 정부는 탄소중립 목표 달성을 위한 재생에너지 확대 보급의 방

4) 「해상풍력 보급 촉진 및 산업 육성에 관한 특별법」

제42조(공유수면 점용료·사용료 적용에 대한 특례) ② 해양수산부장관은 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」 제13조제2항에 따른 해양수산부장관 소관의 점용료·사용료 중 「배타적 경제수역 및 대륙붕에 관한 법률」 제2조에 따른 배타적 경제수역에서 해상풍력발전사업을 위한 점용료·사용료는 「교통시설특별회계법」 제7조제1항제4호에도 불구하고 「수산업·어촌 발전 기본법」 제46조의 수산발전기금의 재원으로 조성한다.

안으로 높은 잠재량, 대규모 단지 개발 가능성, 우수한 발전 효율 등의 이점을 가진 해상풍력에 주목하고 있는바⁵⁾, 특히 올해부터는 「해상풍력 보급 촉진 및 산업 육성에 관한 특별법」 시행 등으로 해상풍력에 단지가 더욱 확대 설치·운용될 것으로 예상됨.

그러나 해상풍력 발전사업 추진에 따라 인근 어민들은 조업 구역 상실 및 항로 제한으로 생계가 제약될 우려가 있고, 설치 및 운영 과정에서 발생하는 저주파 소음, 진동, 송전선로 전자파 등으로 인한 해양 생태계 교란 우려까지 제기되고 있는 실정임.⁶⁾

이에 개정안은 현재 전액 국가 수입으로 귀속되는 EEZ 내 점용료·사용료를 조업 구역 축소 등의 직접적 피해를 입는 인근 어민과 지방자치단체에 귀속시킬수 있도록 함으로써, 해상풍력 단지의 확장에 대한 지역사회의 수용성을 제고하고 해상풍력 등 재생에너지 보급 목표 달성에도 긍정적으로 기여할 수 있을 것으로 기대됨.

□ 다만, 개정안은 다음과 같은 사항을 고려할 필요가 있음.

□ 첫째, EEZ는 특정 지방자치단체의 관할이 아니고 인근 지방자치단체의 어민뿐만 아니라 타 시·도 등 전국의 어민을 대상으로 조업활동이 허용된 지역이므로 특정 지방자치단체에만 점용료·사용료의 일부를 교부하는 것은 형평성 측면에서 추가적인 검토가 필요한 측면이

5) 국회입법조사처, 이슈와 논점, 「해상풍력 현황 및 향후과제: 인·허가 지연 개선 및 주민 수용성 확보를 중심으로」, 2022.12.27.

6) 국회입법조사처, 이슈와 논점, 「풍력발전 관련 소음 및 사회적 갈등 예방을 위한 개선방안」, 2015.5.29.

있음.

참고로, 곧 시행 예정인 「해상풍력 보급 촉진 및 산업 육성에 관한 특별법」이 EEZ 내 점용료·사용료를 특정 지방자치단체가 아닌 중앙 정부의 수산발전기금으로 편입하도록 규정한 취지도 EEZ의 이러한 공공적 성격을 감안한 것으로 이해됨.⁷⁾

□ 둘째, 개정안은 현행법상 모래나 광물을 채취하는 경우 인근 지방자치단체에 EEZ 내 점용료·사용료 수입을 공유할 수 있도록 하는 ‘이익공유’ 모델을 해상풍력 발전사업의 경우까지 확대 적용하려는 것임.

그러나 모래·광물의 경우 채취 과정에서 해저 퇴적물 교란, 지형 변화 등으로 해양생태 및 어장환경 등을 훼손하여 연안 등에게까지 직접적인 물리적 영향을 미치는 것으로 보아 점용료·사용료 수입 귀속의 예외를 인정한 것이나⁸⁾,

해상풍력 설비는 골재 채취와 달리 연안으로부터 상당 거리 떨어진 원해(遠海)에서 이루어지는 경우가 많아, 그 영향이 연안 지방자치단체까지 직접적으로 미치는지에 대한 과학적 조사가 현재 진행되고 있다는 점에서⁹⁾, 그 결과를 토대로 해상풍력 발전사업에도 ‘이익공

7) 참고로, 「해상풍력 보급 촉진 및 산업 육성에 관한 특별법」 법안 심사 과정에서, 해양수산부는 해상풍력발전사업이 해양수산분야에 미치는 영향을 고려하여 수산업의 지속가능한 발전과 해양공간의 체계적 관리 등을 위한 재원으로 공유수면 점용·사용료를 활용하자는 의견을 제시한 바 있었음.(국회산업통상자원중소벤처기업위원회, 「해상풍력 계획입지 및 산업 활성화에 관한 특별법안, 해상풍력발전 보급촉진 특별법안 검토보고」, 2024.11.)

8) 박준모, 수산현안분석, 「바다모래 채취로 인한 수산업 피해 현황 및 대응 방안」, 수산경제연구원, 2016.; 국회국토해양위원회, 「공유수면관리법 일부개정법률안(여상규의원 대표발의)」, 2008.

유' 모델을 적용할지 여부를 검토할 필요가 있을 것으로 보임.

- 셋째, 개정안에 따르면 EEZ 내 점용료·사용료 수익은 '가장 가까운 시·도'의 수입으로 귀속되는데, 지방자치단체간 명확한 해상경계가 없는 상황¹⁰⁾에서 특정 시·도에만 이익을 귀속시키면 해상풍력 발전 설비 설치로 인해 영향을 받는 인접 시·도에 대한 형평성 문제가 발생할 우려가 있음.

종합컨대, 해상풍력 발전과 관련된 지역갈등을 해결하려는 개정안의 취지는 긍정적이나, 해상풍력 발전사업이 연안 생태계 및 수산업에 미치는 영향, 전국 어민 및 인접 지방자치단체간의 자원 배분 형평성 등을 종합적으로 감안한 논의가 필요할 것으로 봄.

- 해양수산부는 EEZ 내 해상풍력 설치·운영은 연안까지 영향을 미친다고 보기 어려우므로, 향후 「해상풍력 보급 촉진 및 산업 육성에 관한 특별법」에 따라 발전사업이 수산업, 해양환경·생태계 등에 미치는 영향을 분석하여, 영향 범위가 연안까지 미치는지 등 확인 후 인근 지방자치단체 귀속 여부를 결정하는 것이 바람직하다는 의견을

9) 시행예정인 「해상풍력 보급 촉진 및 산업 육성에 관한 특별법」은 해상풍력발전사업자가 대통령령으로 정하는 환경성평가를 실시하도록 규정하고 있음.

제26조(환경영향평가 및 해양이용영향평가에 관한 특례) ① 해상풍력발전사업자는 실시계획의 승인을 신청하는 경우 「환경영향평가법」 제22조 및 「해양이용영향평가법」 제13조에도 불구하고 대통령령으로 정하는 바에 따라 환경성평가를 실시하고 환경성평가서를 작성하여 기후에너지환경부장관에게 제출하여야 한다.

10) 헌법재판소는 “우리 법체계에서 공유수면의 행정구역 경계에 관한 명시적인 법령상 규정이 존재한 바 없으므로, 불문법상 존재한다면 따르고, 불문법도 존재하지 않으면 헌법재판소가 지리상의 자연적 조건, 관련 법령의 현황, 연혁적인 상황, 행정권한 행사 내용, 사무 처리의 실상, 주민의 사회·경제적 편익 등을 종합하여 형평의 원칙에 따라 합리적이고 공평하게 해상경계선을 확정할 수밖에 없다”고 판결한 바 있음(홍성군과 태안군 등 간의 권한쟁의[헌재 2015.7.30. 2010헌라2], 경상남도 등 과 전라남도 등 간의 권한쟁의[헌재 2021.2.25. 2015헌라7] 등).

제시함.

- 한편 개정안에 대해서는 「국회법」 제79조의2제1항에 따라 비용추계요구서가 제출되었으나, 국회예산정책처는 동 법안이 시행되더라도 재정이 수반되지 않거나 재정부담에 변화가 없는 것으로 보아 비용추계 미대상 사유서를 제출하였음.¹¹⁾

문 의 처
02)6788-5422

11) 비용추계 미대상 사유서는 재정에 영향을 미치지 않는 법안뿐만 아니라 재정지출이 순감소 또는 재정수입이 순증가하는 경우와 같이 재정부담을 발생시키지 않는 법안도 포함됨(국회예산정책처, 법안비용추계 이해와 실제, 2024, p. 29)

참고 1

공유수면 점·사용 허가 및 점·사용료 징수제도 개요

□ 권한 및 업무 주체

- EEZ와 항만구역(국가관리항)을 제외한 모든 영해에 대한 점·사용 허가와 점·사용료 부과 등 공유수면 관리 권한은 시장·군수·구청장, 특별자치도지사에게 있음(1961년 공유수면법 제정 당시부터 지방사무)

□ 점·사용료 수입

- 해수부(지방청) 징수 점·사용료 : 국가세외수입 (국가관리항만: 교특회계항만계정 / EEZ: 수발기금(골재·광물), 교특회계(기타))
 - * EEZ 내 골재·광물채취: 50% → 국가 수입, 수발기금으로 편입 / 50% → 인근 광역시·도·특별자치도 수입 → 3개 이내 시·군·구에 균등분배, 절반 이상은 수산자원조성사업에 사용 의무
- 지자체(영해 / 내륙 / 지방항만) 징수 점·사용료 : 지방세외수입

□ 최근 5년간 점·사용허가 현황

연도	공유수면관리청	허가건수(건)	허가면적(m ²)	점용료·사용료 부과액(천원)
2020	국가(지방청)	429	5,209,316	14,882,111
	지자체	8,742	25,126,193	40,163,978
	합계	9,171	30,335,509	55,046,089
2021	국가(지방청)	525	20,036,933	31,278,297
	지자체	10,340	44,005,820	19,367,924
	합계	10,865	64,042,753	50,646,221
2022	국가(지방청)	414	14,821,363	15,013,879
	지자체	9,423	91,263,089	73,994,085
	합계	9,837	106,084,452	89,007,964
2023	국가(지방청)	444	59,051,452	15,893,096
	지자체	10,168	58,704,128	23,142,863
	합계	10,612	117,755,580	39,035,959
2024	국가(지방청)	456	7,772,023	6,499,704
	지자체	11,104	15,868,017	23,907,469
	합계	11,560	23,640,040	30,407,173

참고 2

해상풍력 발전사업 공유수면 점용·사용허가 현황

	공유수면 관리청	피허가자	허가일	면적(m ²)	연간 점·사용료(원)
1	영광군	영광풍력발전(주)	2016.12.23.	153,954	49,141,190
2	영광군	(재)전남테크노파크	2019.03.21.	63,893	감면
3	영광군	낙월블루하트(주)	2021.03.31.	27,436,789	954,616,040
4	영광군	전남개발공사	2023.07.24.	18,340	5,187,100
5	신안군	(주)압해풍력발전	2019.09.02.	186,284	62,349,610
6	신안군	전남해상풍력(주)	2022.07.01.	19,968,159	110,461,560
7	신안군	천사어의풍력발전 (주)	2024.01.22.	4,899,535	124,786,290
8	신안군	신안어의풍력발전 (주)	2024.01.22	5,088,908	126,071,880
9	신안군	한화오션(주)	2025.03.26.	68,768,720	247,219,760
10	부안군	한국해상풍력 주식회사	2016.03.04.	8,625,107	8,477,150
11	고창군	한국해상풍력 주식회사	2016.03.04.	7,264,638	7,122,980
12	고창군	동춘풍력(주)	2022.11.22.	10,791,436	10,539,330
13	제주시	탐라해상풍력발전 (주)	2012.12.11.	81,062	70,257,920
14	제주시	제주한림해상풍력 (주)	2019.11.27.	326,213	78,455,020
15	제주시	금등마을풍력발전 (주)	2025.01.09	14,569	10,172,530
16	새만금 개발청	더지오디(주)	2016.12.12.	263,178	329,798,260

* 각 공유수면관리청으로부터 제출받은 자료를 바탕으로 작성 및 취합('25.6.30 기준)