

# 해상풍력 콜로키움 브리프

2023. No.1

영국의  
어민소통 방안

# 해상풍력 콜로키움 브리프 2023 No.1

## 해상풍력 개발 과정에서 어민과의 소통을 위한 고려사항: 영국 사례를 중심으로

기후솔루션과 한국환경연구원이 공동주최하는 해상풍력 콜로키움 제1회에서는 영국의 해상풍력 개발을 관리하는 크라운 에스테이트(The Crown Estate, TCE)를 초대하여 “어민과 함께 해상풍력 보급에 대해 논의하기 위한 소통 방법”이라는 주제를 논의했다. 크라운 에스테이트는 부동산을 포함한 영국 왕실의 국가 재산 운용 기관으로, 잉글랜드, 웨일즈, 북아일랜드 주변의 해저와 해안선 대부분을 관리하며 영국 해상 풍력의 인허가, 경쟁입찰을 관리한다.

이번 웨비나에서는 크라운 에스테이트의 어민 소통 프로그램을 포함해 해상풍력 인허가를 담당하는 션 로버츠(Sion Roberts)와 자문으로 활동하는 휴 덴 루옌 (Huub Den Rooijen) 전문가를 모시고 발제 및 대담형태로 진행하였다. 구체적으로는 영국의 어민 소통 프로그램, 시행착오 및 교훈을 짚어보고 사전에 국내 이해관계자 인터뷰를 통해 작성된 사전질의를 답했다.

이 브리프는 제1회 콜로키움 웨비나에서 나온 내용을 질의응답 형식으로 정리했다. 보상, 지원, 이익공유 방안은 그 자체로 논의할 지점들이 많아 이번 콜로키움에서는 자세히 다루지 않았고, 후속되는 콜로키움 시리즈 가운데 별도로 다룰 예정이다.

### 핵심 요약: 20년 경험으로 얻은 영국의 어민 소통방안 노하우

1. 영국의 어민 참여는 입지를 결정하는 계획 단계부터 진행된다. 반대와 갈등을 최소화하기 위해서는 초기 단계에서의 참여가 핵심이기 때문이다. 이때 양질의 데이터가 뒷받침되는 것이 중요하다.
2. 이해관계자 범위 설정은 객관적인 데이터를 기반으로 한다. 이해관계자로 참여하기 위해서는 어선 위치와 어획량 등과 같은 증거자료를 제출해야 한다.
3. 어업 활동 구역과 해상풍력 개발 입지가 겹치면서 발생한 갈등을 어업에 미치는 영향이 없다는 연구를 진행해 갈등을 해소한 사례가 있다. 하지만 이걸 드문 사례로 입지가 결정되기 전에 어업 영향 완화 조치를 취하는 게 더욱 바람직하다.
4. 계획심의회(Planning Inspectorate)과 같이 언제나 사업 정보를 확인하고 의견을 제출할 수 있는 창구 혹은 거버넌스가 있어야 한다.

기후솔루션과 한국환경연구원이 공동 주최하는 “해상풍력의 지속 가능한 보급을 위한 콜로키움”은 관련 이해관계자와 함께 국내 해상풍력의 올바른 보급과 확대 방안을 모색하는 자리로, 매월 다양한 주제로 개최된다. 콜로키움 브리프는 매회 콜로키움 내용을 정리해 발행되며 함께 발행되는 뉴스레터는 핵심 내용 위주로 요약한 편집본이다.

# 질문 1: 의견수렴을 위한 이해관계자 구분은 어떻게 하나요?

## 국내 현황

국내 해상풍력 이해관계자 범위는 불명확한 상황으로, 이는 국내 해상풍력 보급을 어렵게 하는 주요한 문제점 중 하나다. 사업자는 누구와 소통해야 하는지 혼란을 겪으며 사업자의 임의대로 의견수렴을 위한 이해관계자가 설정되곤 한다. 이는 사업자와 주민 간 갈등 뿐 아니라, 주민 또는 어민 간 갈등을 유발하는 원인으로도 작용한다.

개별법에 따라 해상풍력을 개발하는 경우 법률에 따른 어업보상 근거와 기준이 미흡한 점 또한 현장에서 혼란을 가중시킨다. 더욱이 어업피해보상 절차가 공사 착수 전 사업 후기 단계에서 진행됨에 따라 그 전까지는 직접 피해 대상과 간접 영향 대상의 구분이 불분명해 '누구와 소통해야 하는지'에 대한 명쾌한 답을 찾기 어려운 상황이다.

2023년 4월 산업통상자원부와 한국해양수산개발원이 발표한 「주민·어업인과 함께하는 해상풍력발전 안내서(가이드라인)」는 이해관계자 입증은 스스로 입증하는 것을 원칙으로 제시한다. 어업인의 경우, 법률에 따른 어선위치자료 등 객관적인 자료를 활용해 증빙이 가능하다. 그러나 이는 가이드라인에서 권고한 지역협의회를 구성할 경우 제시된 방안으로, 이외 공식적인 이해관계자 입증 통로가 국내에는 아직 없다.

## 영국 사례

영국은 실제 어업 활동을 증명하는 자료로 이해관계자를 구분하며, 이해관계자 범위 설정을 위한 특정 거리 규정은 없다. 계획심의회(Planning Inspectorate, 이하 PI)을 통해 누구나 이해관계자 등록이 가능하지만 스스로 이해관계를 입증할 수 있어야 한다. 어민의 경우, 어선위치추적시스템(Vessel Monitoring System), 선박위치정보(Automatic Identification System) 혹은 선박 네비게이션(Chart plotter) 데이터를 제출하여 주 어업지를 증빙할 수 있다.

PI는 국내에서 이해하는 원스톱샵(인허가 단일 창구)과 같은 기능을 하는 정부기관이다. 해상풍력 사업자는 개발허가(Development Consent Order, 이하 DCO)를 받기 위해 필요한 서류를 PI에 제출하고, PI는 제출된 서류와 이해관계자 의견을 취합해 관계 부처에 전달한다.

영국의 모든 어민들은 해양관리기구(Marine Management Organisation, 이하 MMO)에 어업 관련 데이터를 제출하게 되어 있다. MMO가 수집·관리하는 다양한 자료는 증거 기반을 원칙으로 이뤄지는 보상 관련 의사결정에 활용된다. 또한, 영국 해역에서 조업하는 외국 어민들도 이해관계자가 될 수 있다. 어업 데이터를 활용해 어민 국적을 판별하고, 외국 어민들의 대표와 소통을 한다.

## 질문 2: 어민들은 언제 사업 정보를 최초로 접하고 적극적인 참여가 가능하나요?

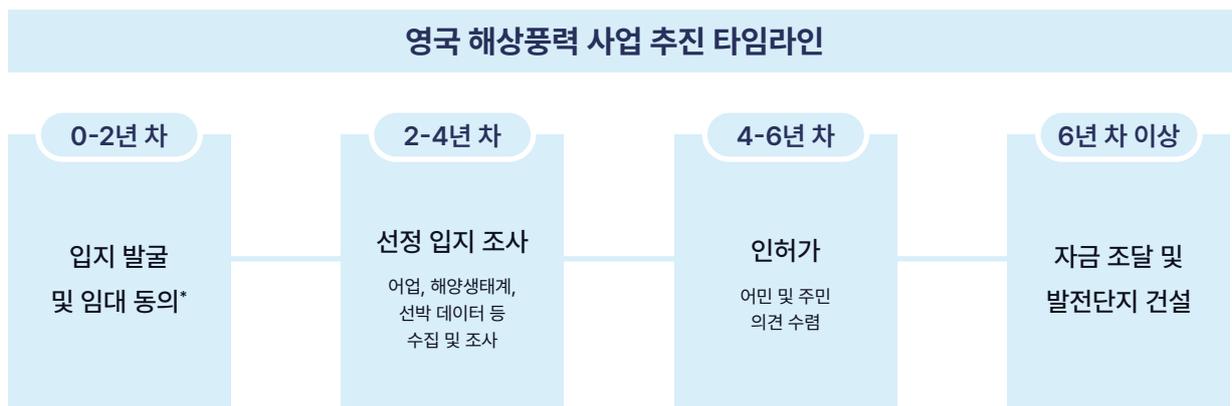
### 국내 현황

대부분의 어민과 주민들은 뒤늦게 해상풍력 사업을 인지한다. 일반적으로 해상풍력 입지가 결정된 이후 또는 발전사업 허가 취득 이후 해상풍력 사업 추진 소식을 접하게 된다. 대표적으로 풍향계측기 설치를 위한 공유수면점·사용허가, 발전사업허가, 환경영향평가 단계에서 법률에 따른 의견수렴 절차가 마련되어 있지만, 의견수렴이 시기적으로 늦거나 형식적으로 이뤄지는 경우가 많아서 절차의 공정성에 대한 비판과 어업 피해 우려 등이 존재한다.

이외 사업자는 인허가 취득을 목적으로 '동의서'를 받는 과정에서 개별적으로 어민 및 주민과 접촉한다. 국내에서 동의서는 법적 근거는 없지만 주민수용성을 판단하는 비공식적인 지표로, 인허가에 관여하는 지자체가 사업자에게 주민 동의서 100%를 요구하기도 하기 때문이다. 동의서를 받는 과정에서 임의적인 금전지원이 이뤄지기도 하며, '누구의 동의를 받아야 하는지(질문1과 관련)'가 불분명해 여러 갈등이 유발된다.

### 영국 사례

영국 해상풍력 사업 추진 일정은 다음과 같다.



제1회 해상풍력 콜로키움 크라운에스테이트 발제자료 재구성

\* 임대동의(Agreement for Lease, AfL)는 TCE가 부여하는 입지 조사를 위한 '예비 권리(preliminary right)'이다. TCE는 개발허가(DCO)를 발급하는 규제기관이 아니기 때문에, 실제 해상풍력 단지를 건설하기 위해서는 관계 부처로부터 DCO를 받아야 한다. 규제 당국에 의한 허가가 있을 때 TCE는 사업자와 임대 계약을 최종 확정된다. (출처: [TCE 홈페이지](#), [TCE 문서](#))

입지 조사 및 이해관계자 의견수렴이 이뤄진 뒤에 허가가 발급되는 점이 발전사업허가 이후 입지 관련 인허가와 환경영향평가법에 따른 이해관계자 의견수렴이 진행되는 국내와 다른 점이다.

여기서 주목할 점은 영국의 어민 참여 시점의 변화다. 지금까지 대부분의 어민들은 **입지 선정(0~2년차) 이후 조사 단계(2-4년차)에서 사업을 인지했다**. 조사 단계에서 파악된 어업 및 환경에 미치는 영향은 PI와 관계 부처 장관(Secretary of State)이 해상풍력 개발 허가(DCO) 여부를 결정하는데 활용된다.

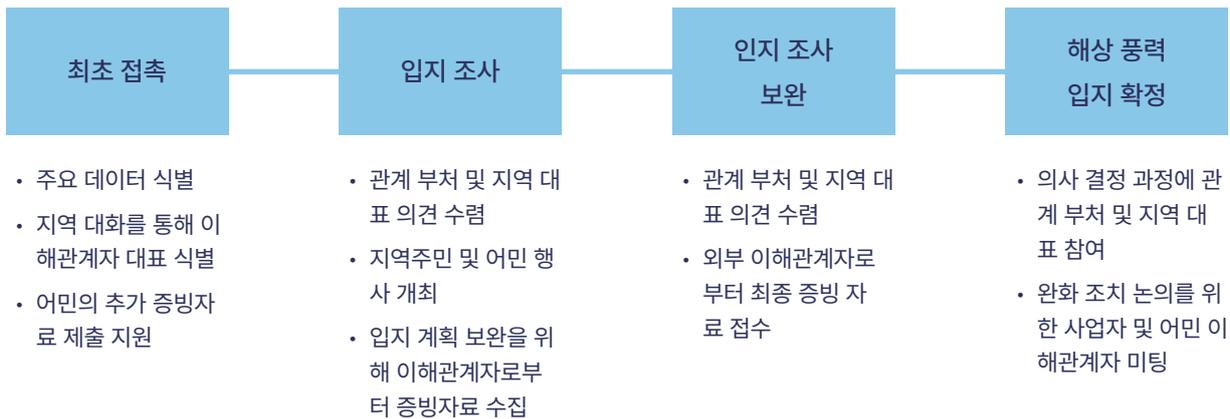
하지만 **현재 영국은 입지 선정 단계(0~2년차)부터 이해관계자 참여를 추진하고 있다**. 다년간의 경험을 통해 **입지 선정 단계부터 이해관계자가 참여할 때, 어업에 미치는 영향과 업계 간 반대 의견을 줄일 수 있다는 결론을 얻은 것이다**.

과거에는 영국도 한국과 마찬가지로 어민과 최초 접촉(First Contact)을 사업자가 해왔지만, 앞으로는 TCE가 주도하고자 한다. TCE는 입지를 발굴하는 과정부터 어민과 관련 대표들을 만나 의견수렴 절차를 진행하는데, 이때 어민들은 '어디에서 사업이 추진되는지', '단지 완공 이후 어업 활동 재개가 가능한지' 등에 가장 많은 관심을 보이곤 한다.

한편, 사업자가 어업 대표(Fisheries Industry Representatives)와 어민연결 담당자(Fisheries Liaison Officers)를 통해 어민과 직접 소통하는 루트를 가지는 것은 여전히 중요하다. 이때 어민 소통 담당자는 독립성을 유지하기 위해 퇴직 어민과 같이 어민의 입장을 이해할 수 있는 인물을 추천한다.

영국은 법적 보상금과 별개로 이루어지는 개별적인 금전지원을 상당히 경계한다. 자칫하면 어촌계 또는 이해관계자 간 분열을 가져올 수 있으며, 장기적으로는 전체 어민과의 원활한 소통을 저해하는 걸림돌로 보고 있다.

### 0-2년 차: 어민 참여 타임라인



제1회 해상풍력 콜로키움 크라운에스테이트 발제자료 재구성

## 질문 3: 어민들이 언제나 사업 정보를 확인하고 의견을 제출할 수 있는 창구가 있나요?

### 국내 현황

국내에서는 어민이 해상풍력 진행 상황과 관련 서류를 상시 확인하고 의견을 제출할 수 있는 통일된 공식 창구가 없다. 법률에 의해 정보 공개와 의견수렴 절차가 마련되어 있긴 하지만, 제한적이거나 형식적이라는 비판이 존재한다. 사업 정보는 전기사업법에 따라 발전사업허가 시 일간 신문, 홈페이지 등을 통해 발전사업 내용을 공지하는 경우, 환경영향평가법에 따라 공청회를 개최하는 경우 확인할 수 있으나, 사업 정보가 변경되었을 경우 이해관계자에게 개별 공지를 하거나 허가 전 의견수렴을 받는 절차는 미흡한 상황이다.

### 영국 사례

영국은 계획심의회(Planning Inspectorate, 이하 PI)에서 사업 정보 상시 확인 및 의견 제출이 가능하다. PI는 일종의 인허가 단일 창구 역할을 하는 곳으로, 해상풍력 개발허가 신청, 관련 서류 제출은 모두 PI에서 진행한다. 사업별 진행 단계, 제출된 관련 서류는 PI가 관리하는 [National Infrastructure Planning 웹사이트](#)에서 한눈에 볼 수 있다. PI는 사업자가 신청서를 제출한 이후 6개월 동안 이해관계자로 등록된 자로부터 의견과 증거자료를 받는다. 사업자는 한국의 동의서와 같은 'Statement of agreement'를 낼 수는 있으나, 최종 허가 여부는 관련 부처장관이 국가 에너지 목표와 이해관계자의 의견을 종합 평가해 결정한다.

## 질문 4: 어업과 해상풍력 업계는 어떻게 함께 공존 방안을 논의할 수 있을까요?

### 국내 현황

현재는 어민을 포함한 이해관계자와 사업자 간 의견수렴 및 조정을 책임지는 **명확한 주체 또는 관련 거버넌스가 없는 상황**이다. 지자체, 제3의 기관 등이 일명 '수용성 확보' 역할을 하거나, 지역(민관)협의회를 구성해 충분한 의견수렴이 가능하도록 하는 방안이 거론되고 있다. 이러한 내용은 「주민·어업인과 함께하는 해상풍력발전 안내서」에 포함되어 있지만 안내서에 법적 권한은 없기 때문에 제안에 그친다.

### 영국 사례

영국은 어업과 해상풍력 업계의 공존을 촉진하기 위해 어민과 해상풍력 연결 프로그램인 **Fisheries Liaison with Offshore Wind and Wet Renewable(이하 FLOWW)**와 증거 기반 해상풍력 보급 프로그램인 **Offshore Wind Evidence+ Change(이하 OWEC)** 을 만들었다.

2002년부터 시작된 FLOWW는 어민과 해상풍력 사업자 간의 협력과 공존을 도모하기 위해 만들어진 소통 그룹이다. 어업, 해상풍력 업계, 관련 부처, 연구기관 등으로 구성되었으며, 1년에 3~4번 만나 현안을 논의한다.

FLOWW에서는 모범 사례 가이드라인을 2014년과 2015년에 발행했고 현재 최신본 작업이 진행 중이다. 어민과 해상풍력 사업자가 함께 있는 그룹에서 합의를 거쳐 만든 가이드라인이라는 점에서 의미가 있다.

TCE는 FLOWW 프로그램 이후 2020년부터 [Offshore Wind Evidence+ Change\(OWEC\) 프로그램](#)을 진행하고 있다. 이 프로그램은 해상풍력 단지로 인한 누적 환경 영향과 다양한 이해관계자 및 지역사회에 미치는 영향을 보다 잘 이해하고 극복하는 것이 목표다.

어민과 사업자 간 상생 사례로는 **Westermost Rough 풍력단지**가 있다. Westermost Rough 단지는 입지 계획 구역이 계와 랍스터 어업 활동 구역과 겹치면서 어민 반대가 극심했던 지역이다. 어민과 사업자는 갈등을 해결하고자 '풍력단지 건설 이후 어획량 변화'를 연구했고, 완공 이후 어획량에는 큰 변화가 없음을 확인했다. 사업자가 연구 펀딩을 했지만, 어민의 필요에 의해 연구가 진행되어 결과에 대한 신뢰를 확보할 수 있었다.

그러나 TCE는 Westermost Rough 단지 사례가 모범적이나 드문 사례라고 말하며, 어업과 사업자 간 입지 갈등을 최소화하기 위해서는 다음을 강조했다; "입지 결정 과정에서부터 어민 참여를 통해 어업에 미치는 영향을 완화할 수 있는 조치가 취해져야 한다."

위 연장선으로, 해상풍력 계획 및 설계 기준 검토를 위해 [Virtual Windfarm Planning 연구](#)가 OWEC 프로그램의 펀딩을 받아 전국어업단체연맹(National Federation of Fishermen's Organisations) 주관으로 진행되었다. 어업과 해상풍력 업계가 공동으로 연구의 필요성을 제기해 진행된 점이 주목할 만하다.

## 번외: 영국에는 이익 공유 사례가 있나요?

### 국내 현황

국내에서는 이익공유가 수용성을 개선하기 위한 주요한 방안으로 제시된다. 이익공유 방식은 다양할 수 있으나, 국내 법은 주민들이 발전소에 투자해 투자 수익을 얻는 '주민참여제도'와 같은 투자참여만을 제시하고 있다.

### 영국 사례

영국은 한국과 같은 이익 공유 모델은 없으나 가장 가까운 형태로 Community Funds(일종의 기부금)가 있다. 펀드를 조성하고 집행할 때 가장 중요한 것은 '투명성과 민주성'이며, FLOWW는 지난 2015년 이에 대한 [가이드라인](#)을 발표한 바 있다.

## 참고 문헌

1. 1회차 해상풍력 콜로키움 발제자료 <https://fourclimate.org/sub/notice/%EC%A0%9C1%ED%9A%8C-%ED%95%B4%EC%83%81%ED%92%8D%EB%A0%A5-%EC%BD%9C%EB%A1%9C%ED%82%A4%EC%9B%80-%EC%98%81%EA%B5%AD%EC%9D%98-%EC%96%B4%EB%AF%-BC%EC%86%8C%ED%86%B5-%EB%B0%A9%EC%95%88>
2. The Fishing Liaison with Offshore Wind and Wet Renewables Group <https://www.thecrownstate.co.uk/en-gb/what-we-do/on-the-seabed/our-partnerships/the-fishing-liaison-with-offshore-wind-and-wet-renewables-group/>
3. Offshore Wind Evidence and Change Programme <https://www.thecrownstate.co.uk/en-gb/what-we-do/on-the-seabed/offshore-wind-evidence-and-change-programme/>
4. Planning Inspectorate role <https://infrastructure.planninginspectorate.gov.uk/application-process/planning-inspectorate-role/>
5. 임현지, 윤성권, 권필석, 문효동 & 김윤성. (2021). 해상풍력 발전사업의 원만한 이해관계자 협의를 위한 절차적 개선방향-어업손실보상 근거와 기준을 중심으로. 환경법과 정책, 27, 30-53.

발간일 2023년 7월  
저자 양예빈 연구원 (yebin.yang@fourclimate.org)  
이예진 연구원 (yejin.lee@fourclimate.org)

기후솔루션은 온실가스 감축 및 재생에너지 확대 방안을 연구하고,  
국내외 다양한 기관과 협력하여 기후위기 해결을 위해 보다 확대적인 캠페인을 실행합니다.

<https://fourclimate.org>