



제422 회국회(임시회)
제 1 차 국 방 위 원 회

국방과학연구소법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈국방부장관의 예외적 공유수면 점용허가 근거 마련〉

■ 임종득의원 대표발의(의안번호 제2207344호)

2025. 2.

국 방 위 원 회

전문위원 류 승 우

목 차

I . 제안경위	1
----------------	---

II . 제안이유 및 주요내용	1
------------------------	---

III . 검토의견	3
------------------	---

※ 참고자료

1. 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」 제8조	10
2. 국방과학연구소 추진 「SD지역 연구시설 구축사업」	12

I. 제안경위

1. 발 의 자: 임종득의원 등 18인
2. 발의연월일: 2025. 1. 8.
3. 회부연월일: 2025. 1. 9.

II. 제안이유 및 주요내용

현행 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」에 따르면 국가나 지방자치단체를 제외한 자는 공유수면을 공용·공공용 또는 비영리사업의 목적으로 직접 점용·사용하려는 경우 공유수면 점용·사용허가를 받아야 함.

그리고 국토의 협소함으로 인하여 부득이하게 국방과학연구소가 개발하는 무기체계의 시험 중 상당수가 해상에서 이루어지고, 시험을 위하여 공유수면 점용·사용이 필요한 경우가 많음.

그런데 공유수면 점용·사용허가에 있어서 기존 공유수면관리청의 무기체계 개발에 관한 전문성·이해 부족으로 시험에 필요한 공유수면 점용·사용허가가 제때 이루어지지 아니하여 무기체계의 개발 일정에 차질이 발생하고 있음.

이에 국방과학연구소가 연구·시험을 위하여 공유수면을 점용·사용하려는 경우로서 국가안보를 위한 시급성 및 기밀성이 있는 때에는 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」 제8조에도 불구하고 국방부

장관이 공유수면의 점용 또는 사용 허가(변경허가를 포함한다)를 할 수 있도록 하고, 시급성과 기밀성의 기준은 국방부령으로 정하도록 하려는 것임.

또한 국방부장관은 공유수면의 점용 또는 사용 허가를 한 경우 이를 해양수산부장관, 관할 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장에게 통보하도록 하고자 함(안 제 21조의3).

Ⅲ. 검토의견

- 개정안은 국방과학연구소가 연구·시험을 위하여 공유수면을 점용·사용하려는 경우로서 국방부령으로 정하는 국가안보를 위한 시급성 및 기밀성이 있는 때에는 국방부장관이 공유수면의 점용 또는 사용 허가를 할 수 있도록 하려는 것임(안 제21조의3제1항 및 제3항). 이에 따라 국방부장관이 점용허가를 한 경우에는 해양수산부장관, 관할 지방자치단체장에게 통보하게 하려는 것임(안 제21조의3제2항).

[신·구조문대비표]

현 행	개 정 안
<신 설>	제21조의3(공유수면 점용·사용허가 등에 관한 특례) ① 연구소가 연구·시험을 위하여 공유수면을 점용·사용하려는 경우로서 국가안보를 위한 시급성 및 기밀성이 있는 때에는 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」 제8조에도 불구하고 국방부장관이 공유수면의 점용 또는 사용 허가(변경허가를 포함한다)를 할 수 있다. ② 국방부장관은 제1항에 따른 허가를 한 경우 이를 해양수산부장관, 관할 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장에게 통보하여야 한다. ③ 제1항의 시급성 및 기밀성의 기준은 국방부령으로 정한다.

□ 공유수면은 공공의 사용에 제공되는 수면으로서, 공유수면에 인공 구조물을 신축·개축하는 경우와 같이 공유수면을 독점적·배타적으로 이용하기 위해서는 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」에 따라 공유수면관리청으로부터 공유수면 점용·사용허가 등을 받아야 함.¹⁾

- 1) 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」 제8조(공유수면의 점용·사용허가)① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 공유수면관리청으로부터 공유수면의 점용 또는 사용(이하 “점용·사용”이라 한다)의 허가(이하 “점용·사용허가”라 한다)를 받아야 한다. 다만, 「수상에서의 수색·구조 등에 관한 법률」 제19조에 따른 조난된 선박등의 구난작업, 「재난 및 안전관리 기본법」 제37조에 따른 응급조치를 위하여 공유수면을 점용·사용하려는 경우 또는 제28조에 따라 매립면허를 받은 자가 매립면허를 받은 목적의 범위에서 해당 공유수면을 점용·사용하려는 경우에는 그러하지 아니하다.
 1. 공유수면에 부두, 방파제, 교량, 수문, 신·재생에너지 설비(「신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법」 제2조제3호에 따른 신·재생에너지 설비를 말한다. 이하 이 장에서 같다), 건축물(「건축법」 제2조제1항제2호에 따른 건축물로서 공유수면에 토지를 조성하지 아니하고 설치한 건축물을 말한다. 이하 이 장에서 같다), 그 밖의 인공구조물을 신축·개축·증축 또는 변경하거나 제거하는 행위
 2. 공유수면에 점한 토지를 공유수면 이하로 굴착(掘鑿)하는 행위
 3. 공유수면의 바닥을 준설(浚渫)하거나 굴착하는 행위 (이하 생략)
 4. 대통령령으로 정하는 포락지 또는 개인의 소유권이 인정되는 간석지를 토지로 조성하는 행위
 5. 공유수면으로부터 물을 끌어들이거나 공유수면으로 물을 내보내는 행위. 다만, 해양수산부령으로 정하는 행위는 제외한다.
 6. 공유수면에서 흙이나 모래 또는 돌을 채취하는 행위
 7. 공유수면에서 식물을 재배하거나 베어내는 행위
 8. 공유수면에 흙 또는 돌을 버리는 등 공유수면의 수심(水深)에 영향을 미치는 행위
 9. 점용·사용허가를 받아 설치된 시설물로서 국가나 지방자치단체가 소유하는 시설물을 점용·사용하는 행위
 10. 공유수면에서 「광업법」 제3조제1호에 따른 광물을 채취하는 행위
 11. 제1호부터 제10호까지에서 규정한 사항 외에 공유수면을 점용·사용하는 행위
- ② 공유수면관리청은 제1항제1호에 따른 건축물의 신축·개축 및 증축을 위한 허가를 할 때에는 대통령령으로 정하는 건축물에 대하여만 허가하여야 한다.
- ③ 공유수면관리청은 점용·사용허가를 하려는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 관계 행정기관의 장과 미리 협의하여야 한다.
- ④ 점용·사용허가를 받은 자가 그 허가사항 중 점용·사용 기간 및 목적 등 대통령령으로 정하는 사항을 변경하려는 경우에는 공유수면관리청의 변경허가를 받아야 한다.
- ⑤ 제4항에 따른 변경허가에 관하여는 제3항을 준용한다.
- ⑥ 공유수면관리청은 점용·사용허가 또는 제4항에 따른 변경허가를 하였을 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 내용을 고시하여야 한다.
- ⑦ 공유수면관리청은 점용·사용허가를 하는 경우 해양환경·생태계·수산자원 및 자연경관의 보호, 그 밖에 어업피해의 예방 또는 공유수면의 관리·운영을 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 어업인 등 이해관계자의 의견을 들어야 하며, 점용·사용의 방법 및 관리 등에 관한 부관(附款)을 붙일 수 있다.<개정 2022. 1. 4.>
- ⑧ 점용·사용허가를 받은 자는 그 허가받은 공유수면을 다른 사람이 점용·사용하게 하여서는 아니 된다. 다만, 국방 또는 자연재해 예방 등 공익을 위하여 필요한 경우로서 공유수면관리청의 승인을 받은 경우에는 그러하지 아니하다.

또한 공유수면관리청은 허가 시 관계 행정기관의 장과 미리 협의 절차를 거쳐야 하며, 공유수면관리청이 해양환경·생태계·수산자원 및 자연경관의 보호, 그 밖에 어업피해의 예방이나 공유수면의 관리·운영을 위해 필요하다고 인정하는 경우에는 어업인 등 이해관계자의 의견을 듣도록 규정하고 있음.

이는 공유수면의 점용·사용으로 인한 해양환경 훼손, 어업피해 등의 가능성을 고려해 사전에 이해관계자의 의견을 수렴함으로써 공유수면의 점용·사용허가에 따른 갈등이나 이해관계자의 예기치 못한 피해를 방지하려는 것임.

[「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」 제8조 주요 내용]

항	주요 내용
제1항	공유수면관리청의 공유수면 점용·사용 허가권
제2항	건축물 허가시 대통령령에 따른 제한
제3항	관계 행정기관의 장과 미리 협의
제7항	해양환경 등의 보호를 위한 이해관계자의 의견청취
제9항	다른 법률에 따른 허가시 공유수면관리청에 통보

⑨ 공유수면관리청이 아닌 행정기관의 장은 다른 법률에 따라 점용·사용허가 또는 제4항에 따른 변경허가를 받은 것으로 보는 행정처분을 하였을 때에는 즉시 그 사실을 공유수면관리청에 통보하여야 한다.

* 참고자료 1. 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」 제8조

같은 법 제4조에서는 공유수면관리청을 정하고 있는데, 배타적 경제수역, 국가관리무역항·국가관리연안항의 항만구역 안의 공유수면은 해양수산부장관이, 그 외 공유수면은 지방자치단체장이 관리청임.²⁾ 이와 같이 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」에 따른 공유수면 점용 등은 공유수면관리청의 허가 등이 있어야만 가능함.

□ 한편, 국방과학연구소가 개발하는 무기체계의 시험 중 상당수가 해상에서 이루어지고 있어 시험평가를 위하여 공유수면 점용·사용이 필요한 경우가 많음.

2) 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」 제4조(공유수면의 관리) ①공유수면을 관리하는 국가나 지방자치단체는 공유수면을 보전하고 지속적으로 이용할 수 있도록 환경친화적으로 관리하여야 한다.

② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 공유수면은 해양수산부장관이 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 해양수산부장관이 관리하는 공유수면 외의 공유수면은 다음 각 호의 구분에 따라 관리한다.

1. 「항만법」 제3조 제2항 제2호에 따른 지방관리무역항 및 같은 조 제3항 제2호에 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 제4조 제2항 제2호에서 “대통령령으로 정하는 공유수면”이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 공유수면을 말한다.

1. 「항만법」 제3조 제2항 제1호에 따른 국가관리무역항의 항만구역 안의 공유수면

2. 「항만법」 제3조 제3항 제1호에 따른 국가관리연안항의 항만구역 안의 공유수면

[안흥시험장 시험현황(2020년~2024년)]

구분	전체 시험수행 (건수)	해상시험(건수)			해상시험 비율(%)
		유도무기 시험(건수)	총포탄약 시험(건수)	소계	
24년	750	69	370	439	58.53
23년	718	61	326	387	53.90
22년	671	57	315	372	55.44
21년	653	33	347	380	58.19
20년	613	31	337	368	60.03

*시험내역: 무기체계의 개발 및 성능확인을 위한 유도무기 비행시험, 총포탄약 사격시험

참고로 국방과학연구소는 2023년부터 「SD 연구시설 구축사업」을 실시하고 있는데, 이 사업은 장거리 유도무기 시험시 안전강화를 고려하여 내륙으로부터 원거리에 위치한 충남 태안군 안흥항 서쪽 석도(무인도)에 신규 시험시설을 확충하려는 사업임.³⁾

이 사업은 주민동의 절차를 요구하지 않는 ‘공유수면 점용방식’으로 추진하고 있는데, 2024년 12월 공유수면 점용·사용 허가권자인 태안군수로부터 어업인단체 반대 의견서 제출, 조업 제한으로 수산업 피해 우려 등을 이유로 점용 협의 불가 통보를 받아 사업 일정에 차질이 발생하고 있음.

3) 2023년도에는 연구인프라보강사업에 SD 연구시설 착수 비용 14억 8,600만원이 신규 반영되었음. 사업기간은 2023년부터 2026년까지이며, 총사업비는 357억 6,400만원임.

* 참고자료 2. 국방과학연구소 추진 「SD지역 연구시설 구축사업」

- 현행 법령 체계에서도 공유수면 점용·사용 허가 시 관계 행정기관의 장과 협의 절차를 거치며, 국방부와 국방과학연구소에서 관련 협의 추진 시 적극적으로 의견을 개진하여 공유수면관리청의 점용·사용 허가를 받음으로써 개정안과 같은 목적을 달성할 수는 있음.

그러나 앞의 사례에서 보았듯이 공유수면 점용·사용허가에 있어서 공유수면관리청의 무기체계 개발에 관한 전문성·시급성에 대한 특별한 고려가 이루어지지 못하는 경우가 많아 무기체계 시험평가에 필요한 공유수면 점용·사용허가가 제때 이루어지지 못하여 무기체계의 개발 일정에 차질이 발생하고 있고,

더구나 개정안에서는 ‘국가안보를 위한 시급성 및 기밀성이 있는 때’에만 예외를 인정하면서 ‘시급성 및 기밀성의 기준’을 국방부령에 위임하여 엄격한 요건에서만 점용·사용 허가를 할 수 있도록 규정하고 있는 점을 고려하면,

국방부장관에게 공유수면 점용·사용 허가권을 예외적으로 부여함으로써 시험시설의 신속한 구축 및 안정적 활용에 기여하려는 개정안의 취지는 긍정적인 것으로 보임.

- 다만, 개정안 제21조의3제1항에서는 ‘「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」 제8조제1항의 공유수면 점용·사용 허가권자를 공유수면 관리청에서 국방부장관으로 예외를 인정하고 있는 점은 명백하지만,

같은 법 제8조제2항 ‘건축물 허가시 대통령령에 따른 제한’, 제3항 ‘관계 행정기관의 장과의 협의’, 제7항 ‘이해관계자의 의견청취’ 등의 절차를 밟아야 되는지는 명확하지 않음.

국방부장관의 예외적 점용·사용 허가에 따른 부작용 우려를 최소화하기 위해서는 점용·사용 허가를 하더라도 같은 법 제8조제2항부터 제9항까지의 절차는 생략할 수 없음을 명확히 하는 자구 수정이 필요할 것으로 보임.

□ 그리고 공유수면 관리는 그 공공성으로 인해 공유수면관리청에서 해양환경, 자연경관, 해상교통안전, 국가안보, 어업활동보호구역 등을 종합적으로 고려하여 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」에서 정한 절차에 따라 이루어진다는 점에서 법체계상 동법에 개정안의 취지와 유사한 예외규정을 마련하는 방안도 고려할 수 있음.

□ 국방부는 국가안보와 직결되는 국방과학연구소의 연구개발·시험의 신속·안정적 추진을 위해 개정안의 취지에는 동의하나, 국방부령에 위임하는 사항에 ‘허가 절차’를 추가하여, 절차적·정책적 정당성을 강화할 필요가 있다는 의견임.

반면, 해양수산부는 특정 사업 추진을 위해 점용·사용 허가 권한을 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」과 달리 규정하는 것은 공유수면 제도 취지에 맞지 않으며, 공유수면 관리권 침해 등의 문제도 발생하여 개정안에 부동의하는 입장임.

※ 참고자료

1. 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」 제8조

제8조(공유수면의 점용·사용허가)① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 공유수면관리청으로부터 공유수면의 점용 또는 사용(이하 “점용·사용”이라 한다)의 허가(이하 “점용·사용허가”라 한다)를 받아야 한다. 다만, 「수상에서의 수색·구조 등에 관한 법률」 제19조에 따른 조난된 선박등의 구난작업, 「재난 및 안전관리 기본법」 제37조에 따른 응급조치를 위하여 공유수면을 점용·사용하려는 경우 또는 제28조에 따라 매립면허를 받은 자가 매립면허를 받은 목적의 범위에서 해당 공유수면을 점용·사용하려는 경우에는 그러하지 아니하다.<개정 2013. 3. 23., 2016. 12. 27., 2017. 3. 21.>

1. 공유수면에 부두, 방파제, 교량, 수문, 신·재생에너지 설비(「신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법」 제2조제3호에 따른 신·재생에너지 설비를 말한다. 이하 이 장에서 같다), 건축물(「건축법」 제2조제1항제2호에 따른 건축물로서 공유수면에 토지를 조성하지 아니하고 설치한 건축물을 말한다. 이하 이 장에서 같다), 그 밖의 인공구조물을 신축·개축·증축 또는 변경하거나 제거하는 행위
2. 공유수면에 접한 토지를 공유수면 이하로 굴착(掘鑿)하는 행위
3. 공유수면의 바닥을 준설(浚渫)하거나 굴착하는 행위
4. 대통령령으로 정하는 포락지 또는 개인의 소유권이 인정되는 간석지를 토지로 조성하는 행위
5. 공유수면으로부터 물을 끌어들이거나 공유수면으로 물을 내보내는 행위. 다만, 해양수산부령으로 정하는 행위는 제외한다.
6. 공유수면에서 흙이나 모래 또는 돌을 채취하는 행위
7. 공유수면에서 식물을 재배하거나 베어내는 행위
8. 공유수면에 흙 또는 돌을 버리는 등 공유수면의 수심(水深)에 영향을 미치는 행위

9. 점용·사용허가를 받아 설치된 시설물로서 국가나 지방자치단체가 소유하는 시설물을 점용·사용하는 행위
10. 공유수면에서 「광업법」 제3조제1호에 따른 광물을 채취하는 행위
11. 제1호부터 제10호까지에서 규정한 사항 외에 공유수면을 점용·사용하는 행위
- ② 공유수면관리청은 제1항제1호에 따른 건축물의 신축·개축 및 증축을 위한 허가를 할 때에는 대통령령으로 정하는 건축물에 대하여만 허가하여야 한다.
- ③ 공유수면관리청은 점용·사용허가를 하려는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 관계 행정기관의 장과 미리 협의하여야 한다.
- ④ 점용·사용허가를 받은 자가 그 허가사항 중 점용·사용 기간 및 목적 등 대통령령으로 정하는 사항을 변경하려는 경우에는 공유수면관리청의 변경허가를 받아야 한다.
- ⑤ 제4항에 따른 변경허가에 관하여는 제3항을 준용한다.
- ⑥ 공유수면관리청은 점용·사용허가 또는 제4항에 따른 변경허가를 하였을 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 내용을 고시하여야 한다.
- ⑦ 공유수면관리청은 점용·사용허가를 하는 경우 해양환경·생태계·수산자원 및 자연경관의 보호, 그 밖에 어업피해의 예방 또는 공유수면의 관리·운영을 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 어업인 등 이해관계자의 의견을 들어야 하며, 점용·사용의 방법 및 관리 등에 관한 부관(附款)을 붙일 수 있다.<개정 2022. 1. 4.>
- ⑧ 점용·사용허가를 받은 자는 그 허가받은 공유수면을 다른 사람이 점용·사용하게 하여서는 아니 된다. 다만, 국방 또는 자연재해 예방 등 공익을 위하여 필요한 경우로서 공유수면관리청의 승인을 받은 경우에는 그러하지 아니하다.
- ⑨ 공유수면관리청이 아닌 행정기관의 장은 다른 법률에 따라 점용·사용허가 또는 제4항에 따른 변경허가를 받은 것으로 보는 행정처분을 하였을 때에는 즉시 그 사실을 공유수면관리청에 통보하여야 한다.<신설 2017. 3. 21.>

2. 국방과학연구소 추진 「SD지역 연구시설 구축사업」

① 사업 개요

- 충남 태안군 소재 석도에 '23년부터 '26년까지 358억원을 투자하여 **대형발사체 신규 비행시험 능력 확충을 위한 시험시설** 구축하는 사업
- 공유수면 점용 방식으로 지자체(태안군) 허가 필요

구 분	기 존	변 경
개념도		
항만건설 방식	공유수면 매립	공유수면 점용
관리 기관	해양수산부 승인	지자체(태안군) 허가
기간 / 예산	'23~'26 / 450억원	좌동 / 358억원

② 추진 경과

- '15. 12월 : 국과연 「SM지역 신규시험시설」 구축 사업 승인('16 ~ '22, 488억원)
* 해수부 공유수면 매립 기본계획 반영 진행 중 **주민동의 확보실패로 중단**('20. 12월)
- '22. 12월 : 국과연 「SD지역 연구시설」 구축 사업 승인('23 ~ '26, 358억원)
* 공유수면 점·사용 허가요건으로 국회단계에서 '23년도 예산 수시배정(14.68억원)을 받았으나 배정요건 미충족에 따라 '23, '24년도 관련 예산 불용
- '23. 9월 / 12월 : 「SD지역 연구시설」 관련 선행연구 / 실시설계
* 국과연 주관으로 외주용역업체에서 선행연구 / 실시설계 완료
- '24. 4월 : 공유수면 점·사용 허가 요청(국과연 → 태안군청)
- '24. 12월 : 공유수면 점용·사용 협의 불가* 통보(태안군청 → 국과연)
* 불가 사유 : 어업인 단체 반대 의견서 제출, 조업 제한으로 수산업 피해 우려
- '25. 1. 13. : 공유수면 점용·사용 협의 불가 이의신청서 제출 (국과연→태안군청)

*자료: 국방과학연구소