



제 422회 국회 (임시회)  
제2차 농림축산식품해양수산위원회

# 수산업협동조합법 일부개정법률안 검 토 보 고

〈국유시설 무상사용허가 특례 규정〉

■ 문대림의원 대표발의(의안번호 제2207005호)

2025. 2.

농림축산식품해양수산위원회

전문위원 최 선 영

## 목 차

|                            |   |
|----------------------------|---|
| I . 제안경위 .....             | 1 |
| II . 제안이유 및 주요내용 .....     | 1 |
| III . 검토의견 .....           | 3 |
| 1. 국유시설 무상사용허가 특례 규정 ..... | 3 |
| [참고자료] .....               | 9 |

## I. 제안경위

1. 제 안 자 : 문대림의원 등 10인

2. 제 안 일 : 2024. 12. 27.

3. 회 부 일 : 2024. 12. 30.

## II. 제안이유 및 주요내용

제주도 등 해안 및 도서지역에서는 어촌계가 공익 목적 비영리사업을 하려는 경우 공유수면 점용·사용허가를 받아 창고와 작업실 등을 설치한 후 무상으로 해당 시설을 사용하여 왔음.

그런데 2000년대 초 정부에서 해당 시설물을 국유재산으로 한꺼번에 등록함에 따라 제주도 어촌계는 공유수면에 인접한 어촌계 공동 창고 및 해녀 탈의실 등에 대하여 대부료를 납부하게 되었으며, 이를 둘러싼 국가와 어촌계의 갈등이 지속되고 있는 실정임.

해녀는 국가무형유산으로서 그 중요성을 인정받은 만큼 국가적 지원이 필요하며, 「농업인등의 농외소득 활동 지원에 관한 법률」에서도 농업인 등의 농외소득 활동을 돕기 위하여 국유재산 또는 공유재산 등의 무상대부를 허용하고 있음을 고려할 경우 어촌계가 사용하는 공동 창고 등에 대하여 대부료를 면제할 필요가 있다는 의견이 있음.

이에 공익 목적의 비영리사업에 사용하거나 전통 어업 문화의 계승을

목적으로 어촌계가 사용하는 국유시설에 대하여 무상으로 사용을 허가할 수 있도록 함으로써 해녀 문화 계승에 이바지함과 동시에 어촌계 주민 복리후생 증진에 기여하려는 것임(안 제15조의2 신설).

### 참고사항

이 법률안은 문대림의원이 대표발의한 「국유재산특례제한법 일부 개정법률안」(의안번호 제2207006호)의 의결을 전제로 하는 것이므로 같은 법률안이 의결되지 아니하거나 수정의결되는 경우에는 이에 맞추어 조정되어야 할 것임.

### Ⅲ. 검토의견

#### 1. 국유시설 무상사용허가 특례 규정

##### 가. 개정안의 개요

- 개정안은 「국유재산법」에도 불구하고 대통령령으로 정하는 국유시설로서 어촌계가 공익 목적의 비영리사업에 사용하거나 전통어업문화의 계승을 목적으로 사용하는 국유시설에 대하여는 국가가 어촌계에 무상으로 사용을 허가할 수 있도록 하려는 것임(안 제15조의2 신설).

[ 표 ] 개정안 조문대비표

| 현행   | 개정안                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <신설> | <p>제15조의2(국유시설 사용허가에 관한 특례) ① 국가는 「국유재산법」에도 불구하고 대통령령으로 정하는 국유시설로서 어촌계가 공익 목적의 비영리사업에 사용하거나 전통어업문화의 계승을 목적으로 사용하는 국유시설에 대하여 어촌계에 무상으로 사용을 허가할 수 있다.</p> <p>② 제1항에 따라 사용허가를 하는 경우 그 기간은 「국유재산법」 제35조제1항에도 불구하고 10년 이내로 할 수 있으며, 갱신기간은 갱신할 때마다 10년을 초과할 수 없다.</p> <p>③ 그 밖에 무상 사용의 내용·조건 및 사용허가의 절차·방법 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p> |

## 나. 검토의견

□ 현행 「국유재산법」에 따르면 일반재산을 사용허가 하는 경우 대통령령으로 정하는 요율<sup>1)</sup>과 산출방법에 따라 대부료를 징수하도록 하고 있음<sup>2)</sup>.

따라서 어촌계 등이 공동어업 영위를 위하여 설치한 해녀탈의장, 작업장 등이 국유시설이거나 국유지 위에 건립되어 있는 경우에는 「국유재산법」에 따라 대부료를 납부하여야 하는데, 제주도 등 어촌계를 중심으로 국가의 사용료 부과로 인한 경제적 부담을 고려하여 이를 면제해야 한다는 의견이 제시된바 있음.

특히 제주도 등지의 어촌계에서 운영하는 해녀탈의장 등은 1990년대 공유수면 점용·사용허가를 받아 건립된 후 무상사용하다가 국유지 일제등록(2000.1월~2002.12월) 이후부터 사용료가 부과된 경우가 있어, 대부료 등 감면의 필요성이 지속적으로 제기되어 왔음.

- 제주도 지역 어촌계의 경우 장비보관시설, 해녀탈의장, 복합시설 (탈의+작업장) 등 국유재산을 사용하기 위해 2022년부터 2024년까지 1억 1,300만원(연 평균 3,700만원)의 대부료를 납부한 것으로 추산됨<sup>3)</sup>.

---

1) 수산시설 연간 사용요율: 해당 재산가액의 1천분의 10 이상

2) 「국유재산법」

**제47조(대부료, 계약의 해제 등)** ① 일반재산의 대부의 제한, 대부료, 대부료의 감면 및 대부계약의 해제나 해지 등에 관하여는 제30조제2항, 제31조제1항·제2항, 제32조, 제33조, 제34조제1항제2호·제3호, 같은 조 제2항·제3항, 제36조 및 제38조를 준용한다.

② ~ ③ (생략)

**제32조(사용료)** ① 행정재산을 사용허가한 때에는 대통령령으로 정하는 요율(料率)과 산출방법에 따라 매년 사용료를 징수한다. 다만, 연간 사용료가 대통령령으로 정하는 금액 이하인 경우에는 사용허가기간의 사용료를 일시에 통합 징수할 수 있다.

② ~ ④ (생략)

[ 제주도의 국유재산 사용료 납부내역(추정) ]

| 국유재산 종류           | 시설 수<br>(개소) | 국유재산 사용료(대부료) 납부액 (백만원) |      |      |      |      |
|-------------------|--------------|-------------------------|------|------|------|------|
|                   |              | 2022                    | 2023 | 2024 | 3년합계 | 연평균  |
| 합계                | 90           | 36                      | 36   | 41   | 113  | 37.6 |
| 장비보관시설            | 16           | 7                       | 7    | 10   | 24   | 8    |
| 해녀탈의장             | 69           | 24                      | 24   | 26   | 74   | 24.7 |
| 복합시설<br>(탈의장+작업장) | 5            | 5                       | 5    | 5    | 15   | 5    |

\* 자료 : 해양수산부

□ 다만, 현행 국유재산법 체계상 대부료의 감면 등 국유재산특례는 「국유재산특례제한법」의 별표에 열거된 법률에 따르지 아니하고는 새로 정할 수 없고, 해당 별표는 「국유재산특례제한법」 외 다른 법률로는 개정할 수 없도록 규정되어 있으므로<sup>4)</sup>, 현행 법체계상

3) 그 밖에 지역별 어촌계 현황 및 사용료 징수 등 통계자료는 [참고자료1] 참조

4) 「국유재산법」

**제34조(사용료의 감면)** ① 중앙관서의 장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 사용료를 면제할 수 있다.

1. 행정재산으로 할 목적으로 기부를 받은 재산에 대하여 기부자나 그 상속인, 그 밖의 포괄 승계인에게 사용허가하는 경우
- 1의2. 건물 등을 신축하여 기부채납을 하려는 자가 신축기간에 그 부지를 사용하는 경우
2. 행정재산을 직접 공용·공공용 또는 비영리 공익사업용으로 사용하려는 지방자치단체에 사용허가하는 경우
3. 행정재산을 직접 비영리 공익사업용으로 사용하려는 대통령령으로 정하는 공공단체에 사용허가하는 경우

② 사용허가를 받은 행정재산을 천재지변이나 「재난 및 안전관리 기본법」 제3조제1호의 재난으로 사용하지 못하게 되면 그 사용하지 못한 기간에 대한 사용료를 면제할 수 있다.

③ 중앙관서의 장은 행정재산의 형태·규모·내용연수 등을 고려하여 활용성이 낮거나 보수가 필요한 재산 등 대통령령으로 정하는 행정재산을 사용허가하는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 사용료를 감면할 수 있다.

「국유재산법 시행령」 제33조(공공단체의 범위) 법 제34조제1항제3호에서 “대통령령으로 정하는 공공단체”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 법인을 말한다.

1. 법령에 따라 정부가 자본금의 전액을 출자하는 법인
2. 법령에 따라 정부가 기본재산의 전액을 출연하는 법인

「국유재산특례제한법」

**제4조(국유재산특례의 제한)** ① 국유재산특례는 별표에 규정된 법률에 따르지 아니하고는 정할 수 없다.

② 이 법 별표는 이 법 외의 다른 법률로 개정할 수 없다.

국유재산 무상사용을 허가할 수 있는 명확한 법적 근거가 없는 어촌계에 대하여 대부료를 감면해주기 위해서는 개별법의 개정 외에 「국유재산특례제한법」의 별표를 개정할 필요가 있음.

이에 개정안은 대통령령으로 정하는 국유시설로서 어촌계가 공익 목적의 비영리사업에 사용하거나, 전통 어업 문화의 계승을 목적으로 사용하는 국유시설에 대해서는 어촌계에 무상 사용을 허가할 수 있도록 하는 내용의 국유재산 특례를 규정하려는 것으로<sup>5)</sup>,

대부료 감면을 통해 국유시설을 사용하는 어촌계의 경제적 부담을 경감시키는 한편, 해녀어업 등 전통 어업 문화의 계승·발전에 기여하려는 취지로 보임.

- 현재 「어촌·어항법」은 어항관리청이 대통령령으로 정하는 자에 대하여는 어항시설의 사용료·점용료를 감면할 수 있도록 하고 있으므로, 개정안은 어항구역 외 국유지에 설치된 시설을 대상으로 함.

□ 이와 관련하여 국유재산 법리와 관련된 다음의 검토가 필요한 것으로 보임.

현행 「국유재산법」 및 관계 법령에 따르면 국유재산은 유상사용이 원칙으로, 국유재산을 사용하는 다른 주체들과의 형평성 등을 고려할 때 특정 국유재산의 사용료 등을 감면하기 위해서는 공익상 필요성이나

---

③ (생 략)

5) 개정안의 의결을 전제로 「국유재산특례제한법 일부개정법률안」(의안번호 제2207006호)이 함께 발의되어 소관 상임위원회(기재위)에서 심사 중에 있음.

형평성, 효율성 등을 분석한 후 필요한 경우에 한하여 규정하여야 하고, 헌법상 평등의 원칙을 위반하여 특혜를 주지 않도록 하여야 하며 그 밖에 재정건전성에 미치는 영향 등을 고려하여야 함.<sup>6)</sup>

따라서 개정안의 경우에도 사용료 면제의 공익상 필요성, 효과성 및 형평성 등에 대한 일반적인 검토는 필요할 것으로 보임.

- 참고로, 제주도를 기준으로 어촌계가 납부하는 사용료는 연평균 3,700만원 안팎이고, 제주도에서 어업인 부담 완화를 위해 지방예산으로 연 3,000만원(2024년 기준)의 사용료를 지원하고 있음.

□ 관련 정부 부처의 의견으로 해양수산부와 기획재정부에서는 재정건전성 제고 및 국유시설의 효율적 활용을 위해 국유재산은 유상사용이 원칙이라는 의견이며, 사용료에 대해서는 필요시 재정지원 등으로 어업인의 부담을 완화하는 방법을 고려할 필요가 있다는 의견임.

- 참고로 과거 제21대 국회에서도 공익목적의 비영리사업을 위해 필요하다고 인정하는 경우 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」에 따른 공유수면에 인접한 국유재산을 어촌계에 무상으로 사용하게 할 수 있다는 내용의 수협법 개정안(송재호의원 대표발의, 제2109219호)이 발의되었는데, 해당 법안의 경우 공유수면에 인접할 것을 요하여 그 적용 범위를 한정하고 있음. 다만, 해당 개정안에 대해서도 기획재정부에서는 동일한 사유로 반대의견을 제시한 바 있음.

6) 국회사무처, 「법제기준과 실제(2024)」, pp.486~487

|              |
|--------------|
| 문 의 처        |
| 02)6788-5422 |

## 참고1

## 어촌계 및 국유시설 사용료 징수 등 관련 통계

| 구분                                                 | 세부내용                                       |                           |                         |                   |       |       |       |        |       |        |       |        |       |
|----------------------------------------------------|--------------------------------------------|---------------------------|-------------------------|-------------------|-------|-------|-------|--------|-------|--------|-------|--------|-------|
| 지역별<br>어촌계<br>및 어촌계원<br>현황                         |                                            |                           |                         |                   |       |       |       |        |       |        |       |        |       |
|                                                    | 구 분                                        | 합 계                       | 부산                      | 인천                | 울산    | 경기    | 강원    | 충남     | 전북    | 전남     | 경북    | 경남     | 제주    |
|                                                    | 어촌계<br>(개)                                 | 2,067                     | 51                      | 60                | 29    | 54    | 74    | 174    | 65    | 872    | 147   | 439    | 102   |
|                                                    | 계원수<br>(명)                                 | 108,127                   | 3,460                   | 6,365             | 1,807 | 3,903 | 3,276 | 13,387 | 6,311 | 40,594 | 4,615 | 16,825 | 7,584 |
| 국유재산법에<br>따른<br>수산시설 등<br>사용료<br>징수현황<br><br>(제주도) | < 제주도 국유재산 사용료 납부내역(추정) ><br>(단위 : 건, 백만원) |                           |                         |                   |       |       |       |        |       |        |       |        |       |
|                                                    | 국유재산 종류                                    | 시설 수<br>(개소)              | 국유재산 사용료(대부료) 납부액 (백만원) |                   |       |       |       |        |       |        |       |        |       |
|                                                    |                                            |                           | 2022                    | 2023              | 2024  | 3년합계  | 연평균   |        |       |        |       |        |       |
|                                                    | 합계                                         | 90                        | 36                      | 36                | 41    | 113   | 37.6  |        |       |        |       |        |       |
|                                                    | 장비보관시설                                     | 16                        | 7                       | 7                 | 10    | 24    | 8     |        |       |        |       |        |       |
|                                                    | 해녀탈의장                                      | 69                        | 24                      | 24                | 26    | 74    | 24.7  |        |       |        |       |        |       |
|                                                    | 복합시설<br>(탈의장+작업장)                          | 5                         | 5                       | 5                 | 5     | 15    | 5     |        |       |        |       |        |       |
| 예산지원<br>현황<br><br>(제주도<br>자체예산)                    | < 제주도 국유재산 사용료 예산지원 현황 >                   |                           |                         |                   |       |       |       |        |       |        |       |        |       |
|                                                    | 구 분                                        | 2022                      | 2023                    | 2024              | 2025  |       |       |        |       |        |       |        |       |
|                                                    | 예산액                                        | 65백만원                     | 25백만원                   | 30백만원             | 24백만원 |       |       |        |       |        |       |        |       |
|                                                    | 지원액                                        | 11.2백만원                   | 15.6백만원                 | 14.4백만원           | -     |       |       |        |       |        |       |        |       |
|                                                    | 지원내용                                       | 해녀탈의장 38,<br>창고2,<br>작업장1 | 해녀탈의장 38,<br>창고 5       | 해녀탈의장 33,<br>창고 8 | -     |       |       |        |       |        |       |        |       |