



제 424회 국회 (임시회)
제2차 농림축산식품해양수산위원회

공유수면 관리 및 매립에 관한 법률 일부개정법률안

검 토 보 고

〈국방·군사에 관한 연구 및 시험 시설 사업에 대한
공유수면 점용·사용허가권자 변경〉

■ 서천호의원 대표발의, 의안번호 제2209158호

2025. 4.

농림축산식품해양수산위원회

전문위원 최선영

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	3
1. 국방·군사에 관한 연구 및 시험 시설 사업에 대한 공유수면 점용 · 사용허가권자 변경	3

I. 제안경위

2025년 3월 20일 서천호의원이 대표발의한 공유수면 관리 및 매립에 관한 법률 일부개정법률안은 2025년 3월 21일 우리 위원회에 회부되었음.

II. 제안이유 및 주요내용

현행 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」에 따르면 공유수면을 점용·사용하려는 경우 공유수면관리청에 공유수면 점용·사용허가를 받아야 함.

그리고 국토의 협소함으로 인하여 국가안보를 위해 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 「국방·군사시설 사업에 관한 법률」에 따른 국방·군사에 관한 연구 및 시험 시설사업을 위해 공유수면의 점용·사용허가를 받으려는 경우로서 국방부장관이 인정하는 국가안보를 위한 시급성 및 기밀성이 있는 때에는 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」 제8조

에도 불구하고 해양수산부장관이 공유수면의 점용 또는 사용 허가(변경허가를 포함한다)를 할 수 있도록 하고, 시급성과 기밀성의 기준은 국방부장관이 정하도록 하려는 것임(안 제8조의2).

Ⅲ. 검토의견

1. 국방·군사에 관한 연구 및 시험 시설 사업에 대한 공유수면 점용·사용허가권자 변경

가. 개정안의 요지

- 개정안은 국방부장관이 인정하는 국가안보상 시급성과 기밀성이 있는 경우 해양수산부장관에게 공유수면 점용·사용허가를 받도록 하고, 점용·사용허가를 받으려는 자는 허가 신청 시 국가안보를 위한 시급성과 기밀성에 관한 국방부장관의 의견서를 제출하도록 하며, 시급성과 기밀성의 기준 등은 국방부장관이 정하도록 규정하려는 것임 (안 제8조의2 신설).

[표] 개정안 조문대비표

현행	개정안
<신설>	제8조의2(국가안보 관련 공유수면 점용·사용허가) ① 제8조제1항에도 불구하고 「국방·군사시설사업에 관한 법률」에 따른 국방·군사에 관한 연구 및 시험 시설사업을 위하여 수면의 점용·사용허가를 받으려는 자는 국방부장관이 인정하는 국가안보를 위한 시급성과 기밀성이 있는 경우 해양수산부장관으로부터 공유

수면 점용·사용허가를 받아야 한다.

② 제1항에 따른 점용·사용허가를 받으려는 자는 점용·사용허가 신청을 하려는 때에 국가안보를 위한 시급성과 기밀성에 관한 국방부장관의 의견서를 해양수산부장관에게 제출하여야 한다.

③ 해양수산부장관은 제1항에 따른 점용·사용허가를 할 때에는 제2항에 따른 국방부장관의 의견서를 고려하여 대통령령에서 정하는 처리 기간 내에 허가 여부를 결정하여야 한다.

④ 제1항에 따른 점용·사용허가에 관하여는 제8조제4항·제6항·제8항, 제9조, 제10조제1항·제2항, 제11조, 제13조 및제17조부터 제21조까지를 준용한다. 이 경우 “공유수면관리청”은 “해양수산부장관”으로 본다.

⑤ 제1항에 따른 국방부장관이 인정하는 국가안보를 위한 시급성과 기밀성의 기준 및 제2항에 따른 국방부장관의 의견서에 관하여 필요한 사항 등은 국방부장관이 정한다.

나. 검토의견

- 현행법 제8조에 따르면 공유수면에 부두, 방파제 등을 신축·개축·증축 또는 변경하거나 제거하는 행위 등을 하려는 자는 공유수면관리청으로부터 점용·사용허가를 받아야 하는데, 같은 법 제4조에 따를 때 배타적 경제수역은 해양수산부장관이, 그 밖에 대통령령으로 정하는 공유수면은 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장이 공유수면관리청이 됨(첨부 1 참고).
- 그런데, 현재 국가안보를 위해 개발하는 무기체계의 시험 중 일부가 해상에서 이루어지고, 이를 위하여 공유수면 점용·사용이 필요한 경우가 많음에도 공유수면관리청(특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장)의 허가 절차 지연 또는 허가 불허 등으로 인하여 사업이 지연되고 있는 사례가 발생하고 있음.
- 예컨대 국방과학연구소가 2023년부터 구축하고 있는 「SD 연구시설 구축사업¹⁾」²⁾의 경우 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.

1) 이 사업은 장거리 유도무기 시험시 안전강화를 고려하여 내륙으로부터 원거리에 위치한 충남 태안군 안흥항 서쪽 석도(무인도)에 신규 시험시설을 확충하려는 사업임.

2) 2023년도에는 연구인프라보강사업에 SD 연구시설 착수 비용 14억 8,600만원이 신규 반영되었음. 사업기간은 2023년부터 2026년까지이며, 총사업비는 357억 6,400만원임.

□ 이에 개정안은 「국방·군사시설 사업에 관한 법률」에 따른 국방·군사에 관한 연구 및 시험 시설사업³⁾을 위하여 공유수면의 점용·사용허가를 받으려는 자는 ‘해양수산부장관’으로부터 공유수면 점용·사용허가를 받도록 예외적으로 허가 주체를 일원화하고 해양수산부장관은 대통령령으로 정하는 처리 기간 내에 허가 여부를 결정하도록 하려는 것임.

앞의 사례에서 본 바와 같이 무기체계 개발 사업의 전문성·시급성에 대한 특별한 고려가 이루어지지 못하는 경우가 있어 무기체계 시험평가에 필요한 공유수면 점용·사용허가가 제때 이루어지지 못하는 경우가 있으므로,

국가안보를 위하여 시급성과 기밀성이 인정되는 경우 점용·사용허가권자를 변경하고 그 절차를 보다 신속하게 추진하는 것은 시험시설의 신속한 구축 및 안정적 활용과 국가안보 강화 등의 공익성 측면에서 그 취지가 있을 것으로 보여짐.

3) 「국방·군사시설 사업에 관한 법률」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. "국방·군사시설"이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 시설을 말한다.

가. 군사작전, 전투준비, 교육·훈련, 병영생활 등에 필요한 시설

나. 국방·군사에 관한 연구 및 시험 시설

다. 군용 유류(油類) 및 폭발물의 저장·처리 시설

라. 진지(陣地) 구축시설

마. 군사 목적을 위한 장애물 또는 폭발물에 관한 시설

바. 대한민국에 주둔하는 외국군대의 부대시설(部隊施設)과 그 구성원·군무원·가족의 거주를 위한 주택시설 등 군사 목적을 위하여 필요한 시설

사. 그 밖에 군부대에 부속된 시설로서 군인의 주거·복지·체육 또는 휴양 등을 위하여 필요한 시설

2. "국방·군사시설사업"이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사업을 말한다.

가. 국방·군사시설의 설치·이전 및 변경에 관한 사업

나. 국방·군사시설 또는 가목의 사업으로 인하여 이주하게 되는 이주민의 이주대책사업

- 참고로 현재 국방·군사에 관한 연구 및 시험 시설사업 관련 공유수면 점용·사용허가 현황은 총 5건이며, 다음과 같음.

[표] 국방·군사 연구 및 시험 시설사업 관련 공유수면 점용·사용허가 현황

허가명	위치	목적	면적(m ²)	기간
석도 공유수면 점용·사용허가	충청남도 태안군 근흥면 가의도리 산25번지 동쪽 0.5km 해상	레이더 전파 통신시험을 위한 SEP바지선 정박	3,612	21.11.9. ~ 24.12.31.
흑도 공유수면 점용·사용허가	전라북도 군산시 옥도면 말도리 산 143 인근 해상	통신시험을 위한 SEP바지선 정박	3,612	24.4.1. ~ 24.7.31.
나치도 공유수면 점용·사용허가	충청남도 태안군 안면읍 승언리 산42	나치도 계측시설 운용을 위한 선착장 설치	2,928.2	24.3.15. ~ 25.8.31.
안흥시험장 해안옹벽 축조 공유수면 점용·사용허가	충청남도 태안군 근흥면 정죽리 1032, 1032-1	근흥면 정죽리 옹벽 설치 및 보강	1,610	24.12.10. ~ 54.12.8.
소허사도 공유수면 점용·사용허가	전라남도 신안군 임자면 재원리 산358번지	소허사도 계측시설 운용을 위한 선착장 설치*	116.22	25.4.00. ~ 35.4.00

- 개정안을 다른 법률과의 관계 측면에서 살펴보면 현행 「국방·군사 시설 사업에 관한 법률」 제7조⁴⁾에서는 인·허가의제 조항에 「공유

4) 「국방·군사시설 사업에 관한 법률」

제7조(인가·허가등의 의제) ① 국방부장관이 제6조제1항 각 호 외의 부분 본문 또는 같은 조 제2항 본문에 따른 실시계획의 승인 또는 변경승인을 할 때에 다음 각 호의 허가·인가·지정·승인·협의·신고·해제·결정·동의 및 계획의 수립·변경 등(이하 "인가·허가등"이라 한다)에 관하여 인가·허가등의 관계 행정기관의 장과 미리 협의한 사항에 대해서는 해당 인가·허가등을 받은 것으로 보며, 제6조제4항에 따라 실시계획이 고시된 경우에는 다음 각 호의 법률에 따른 인가·허가등이 고시되거나 공고된 것으로 본다. 다만, 제15호의 「자연공원법」 제23조에 따른 공원구역에서의 행위허가에 대해서는 제2조제1호가목부터 마목까지에서 규정한 국방·군사시설 사업에 한정한다.

1. 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」 제8조에 따른 공유수면 점용·사용의 허가, 같은 법 제17조에 따른 공유수면 점용·사용 실시계획의 승인 또는 신고, 같은 법 제28조에 따른 공유수면 매립면허 및 같은 법 제38조에 따른 공유수면매립실시계획의 승인

수면 관리 및 매립에 관한 법률」 제8조에 따른 공유수면 점용·사용의 허가를 포함하고 있음.

그런데 「행정기본법」 제24조제3항⁵⁾에 따라 의제 조항을 적용하는 경우에도 인·허가 행정청과의 협의가 필요한데, 공유수면관리청인 지방자치단체와의 협의가 어려운 경우가 실제 있으므로 개정안은 현행 의제 조항의 적용상 어려움을 해소하기 위한 것으로 이해됨.

- 헌법재판소는 헌법 제117조 제1항에 의해 지방자치단체에게 보장된 지방자치권은 절대적인 것이 아니고 법령에 의해 형성되는 것이므로, 입법자는 지방자치에 관한 사항을 형성하면서 지방자치단체의 지방자치권을 제한할 수 있다고 보고 있으며, 국방과 같이 국가의 존립에 필요한 사무는 국가사무에 해당하고 국가 사무인 군공항 이전사업이 경우 지방자치단체의 의사를 고려하지 않고 추진되더라도 자치 권한의 침해로 보기 어렵다고 판단한 바 있음.⁶⁾

다만, 지방자치단체의 구역은 주민·자치권과 함께 자치단체의 구성요소이며, 자치권이 미치는 관할 구역의 범위에는 육지는 물론 바다도 포함되므로, 공유수면에 대한 지방자치단체의 자치 권한이 존재한다고 할 수 있으므로⁷⁾ 지방자치권 침해에 대한 우려를 최소화하기 위하여 ① 해양수산부장관이 허가권을 행사할 수 있는 사업의 대상을 보다 특정할 수 있는 지 여부와 ②절차적인 측면에서 해당 지방자치단체의 의견을

5) 「행정기본법」

제24조(인허가의제의 기준) ③ 주된 인허가 행정청은 주된 인허가를 하기 전에 관련 인허가에 관하여 미리 관련 인허가 행정청과 협의하여야 한다.

6) 헌법재판소 판시(2007헌라2, 화성시와 국방부장관 간의 권한쟁의)

7) 2000헌라2 당진군과 평택시간의 권한쟁의222

수렴하고 해당 결정을 지방자치단체에 통보하는 절차적인 방안을 함께 마련하는 등의 보완이 가능한지 여부에 대해서 함께 논의할 필요가 있다고 보여짐.

- 개정안에서는 그 대상을 「국방·군사시설 사업에 관한 법률」에 따른 국방·군사에 관한 연구 및 시험 시설사업으로 국방부장관이 인정하는 시급성과 긴급성이 인정되는 사업으로 하고 있으나, 그 요건이 다소 광범위한 측면이 있음.
- 공유수면 관리는 그 공공성으로 인하여 해양환경 등을 종합적으로 고려하여 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」에서 정한 절차에 따라 이루어지고 있는데, 개정안과 같이 공유수면 허가의 기준을 배제하는 경우의 다른 허가기준을 무엇으로 할 것인지 여부와 이해관계자 의견 수렴 절차의 배제로 인한 문제점 등이 없는지 검토가 필요함.

[표] 개정안에 따른 허가 관련 절차 준용·미준용 조항

조 문	반영 여부	사 유
§ 8③ (관계 행정기관장 협의)	수정 준용	◦ 허가 신청 시 시급성 등을 인정하는 국방부장관 의견서 제출 필요
§ 8④, ⑥, ⑧ (허가 변경 시 관리청 허가 필요, 변경 허가 고시 등)	준용	◦ 허가 변경 관련 사항은 기존 체계대로 추진 필요
§ 8⑦ (이해관계자 의견 수렴)	미준용	◦ 「공유수면 업무처리규정」 제14조의2조(이해관계자 의견수렴)에 따르면, 「공유수면법 시행령」 제12조제2항에 해당하는 사업은 이해관계자 의견수렴 대상에서 제외 ◦ 「공유수면법 시행령」 제12조제2항제1호에, 대통령령으로 정하는 사업은 ‘국방에 필요한 시설을 하는 사업’ 임
§ 8⑨ (허가, 변경허가 사실을 해수부장관에게 통보)	미준용	◦ 해양수산부장관이 ‘공유수면관리청’ 이 되므로 별도 통보 필요 없음
§ 9 (변경 신고)	준용	◦ 기존 체계대로 추진 필요
§ 10①, ② (점용·사용 협의, 승인)	준용	◦ 기존 체계대로 추진 필요
§ 10③ (협의, 승인 시 § 8⑥ 등 준용)	미준용	◦ § 8⑦, ⑨ 미준용 사유와 동일
§ 11 (허가 기간)	준용	◦ 기존 체계대로 추진 필요
§ 12 (허가 기준)	미준용	◦ 시급성 등이 인정되는 경우, 국방부장관의견을 최우선적으로 고려하여 허가 여부를 검토하므로 해당 조문 미준용
§ 13 (점용·사용료 징수)	준용	◦ 점용·사용료 산정 기준은 현행 체계대로 추진 필요
§ 14~ § 15 (점용·사용료 조정, 변상금 징수)	미준용	◦ 「국방군사시설법」상 사업은 일반적으로 공익 목적 비영리사업으로 점용·사용료 전액 감면 대상이라 적용 불필요
§ 16 (권리 의무 이전)	미준용	◦ 시급성 등을 인정받은 사업에 한해 특별히 허가하는 점 등을 고려, 권리를 함부로 이전하지 못하도록 함
§ 17~ § 21 (실시계획 승인, 준공검사, 원상회복)	준용	◦ 기존 체계대로 추진 필요

□ 참고로, 개정안과 비슷한 취지로 「국방과학연구소법 일부 개정법률안」(의안번호: 2207344)이 발의되어 국방위원회에서 심사 중인데, 해당 개정안은 국방부령으로 정하는 국가안보를 위한 시급성 및 기밀성이 있는 때에는 공유수면의 점용·사용허가를 국방부장관이 하도록 하고 있음.

□ 개정안에 대하여 관계 지방자치단체와 해양수산부의 의견을 보면, 해당 규정이 적용될 수 있는 자치단체(태안군)에서는 공유수면 관리 권한이나 자치권 침해 등의 우려를 제기하고 있고, 해양수산부는 국가안보상 시급성과 기밀성이 인정되는 경우에 한하여 공유수면 점용·사용허가의 신속한 절차 마련을 위한 개정 취지에 공감한다는 의견임.

- 구체적으로 보면, 태안군에서는 국방에 관한 군사 연구시설은 수산업에 미치는 영향이 크고, 공유수면의 관리가 해양수산부장관으로 넘어가게 되면 피해가 발생한 경우 보상을 적절히 하기 어려우므로 신중한 검토가 필요하다는 의견임.

문 의 처
02)6788-5418

첨부 1**공유수면 점·사용 허가 제도 개요****□ 권한 및 업무 주체**

- EEZ와 항만구역을 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(국가무역항 : 교특회계 항만계정 / EEZ : 수발기금)

* EEZ에서 골재·광물채취에 대한 점·사용료는 50%는 수발기금으로 편입하고, 나머지 50%는 인근 지자체의 수입으로 편입시켜 수산자원 조성 용도로 사용

- 지자체(영해 / 내륙 / 지방항만) 징수 점·사용료 : 지방세외수입

□ 최근 5년간 점·사용허가 현황

연도	공유수면관리청	허가건수(건)	허가면적(m ²)	점용료·사용료 부과액(천원)
2019	국가(지방청)	440	15,817,497	10,182,314
	지자체	8,593	29,689,356	93,064,856
	합계	9,033	45,506,853	103,247,170
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