



제 424회 국회 (임시회)
제2차 농림축산식품해양수산위원회

항만법 일부개정법률안 검 토 보 고

〈 준설토 투기장이 속한 시·도지사의
항만개발사업 공동 시행 근거 마련 등 〉

■ 허종식의원 대표발의(의안번호 제2208193호)

2025. 4.

농림축산식품해양수산위원회
전문위원 최 선 영

목 차

I . 제안경 위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	3
1. 준설토 투기장이 속한 시·도지사의 항만개발사업 공동 시행 근거 마련 등 ...	3

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 허종식의원 등 20인
2. 제 안 일 : 2025. 2. 17.
3. 회 부 일 : 2025. 2. 18.

II. 제안이유 및 주요내용

제안이유 및 주요내용

현행법은 항만시설의 신설·개축·보강·유지·보수 및 준설 등을 하는 사업을 항만개발사업으로 정의하고, 항만개발사업의 시행 주체를 국가항은 해양수산부장관, 지방항은 시·도지사로 규정하고 있음.

또한 현행법에 따르면 항만시설은 기본시설, 기능시설, 지원시설 등으로 구분되고, 하위법령에서는 항만개발사업에서 발생하는 준설토의 투기를 위한 시설(이하 “준설토 투기장”이라 함)은 기능시설에 해당됨을 명시하고 있음.

한편 준설토 투기장 설치는 해양생태계를 파괴하고 지역 주민과 어민의 경제활동에 지장을 주는 만큼 준설토 투기장 설치로 발생한 수익을 해당 지방자치단체에 환원할 필요가 있을 뿐만 아니라, 지방자치단체의 여건 및 특성에 맞도록 활용하기 위해서는 준설토 투기장을

지방자치단체가 소유·관리하여야 한다는 의견이 있음.

그런데 국가항에서 시행하는 준설토 투기장 설치사업은 그 시행 주체가 해양수산부장관이며, 준설토 투기장은 국유재산으로서 국가에 귀속되므로 지방자치단체가 소유권을 취득하기 어려운 실정임.

이에 준설토 투기장 설치를 위한 항만개발사업의 경우 해당 준설토 투기장이 속한 시·도의 시·도지사로 하여금 공동으로 사업을 시행할 수 있도록 함으로써, 해당 지방자치단체가 준설토 투기장에 대한 소유권을 확보할 수 있도록 하여 환경적·경제적 손실에 대한 보상 및 준설토 투기장의 효율적·체계적 개발을 도모하려는 것임(안 제9조 단서 신설 등).

Ⅲ. 검토의견

1. 준설토 투기장이 속한 시·도지사의 항만개발사업 공동 시행 근거 마련 등

가. 개정안의 요지

□ 개정안은 현행법 시행규칙에서 규정하고 있는 항만지원시설 중 하나인 ‘준설토의 투기를 위한 시설’을 법률로 상향하여 규정하고, 해양수산부장관이 시행하는 준설토 투기를 위한 시설을 설치하는 항만개발사업의 경우 해당 시설이 속하는 시·도지사와 공동으로 시행할 수 있는 근거를 마련하려는 것임(안 제9조 단서 신설 등).

현행	개정안
제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.	제2조(정의) ----- -----.
1. ~ 4. (생략)	1. ~ 4. (현행과 같음)
5. “항만시설”이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 시설을 말한다. 이 경우 다음 각 목의 시설이 항만구역 밖에 있는 경우에는 해양수산부장관이 지정·고시하는 시설로 한정한다.	5. ----- ----- -----. ----- -----.
가.·나. (생략)	가.·나. (현행과 같음)
다. 지원시설	다. -----
1) ~ 7) (생략)	1) ~ 7) (현행과 같음)
<신설>	8) 항만개발사업에서 발생하

현행	개정안
8) (생략) 라. ~ 바. (생략) 6. ~ 15. (생략) 제9조(항만개발사업의 시행자 등) ① 항만개발사업은 관리청이 시행한다. <단서 신설> ② ~ ⑩ (생략)	는 준설토(浚渫土)의 투기(投棄)를 위한 시설 9) (현행 8)과 같음) 라. ~ 바. (현행과 같음) 6. ~ 15. (현행과 같음) 제9조(항만개발사업의 시행자 등) ① ----- ----- . 다만, 해양수산부장관이 시행하는 항만개발사업으로서 제2조제5호다목8)에 따른 준설토의 투기를 위한 시설을 설치하는 항만개발사업의 경우 해당 시설이 속하는 시·도의 시·도지사 와 공동으로 시행할 수 있다. ② ~ ⑩ (현행과 같음)

나. 검토의견

- ☐ 현행법은 항만시설의 신설·개축·보강·유지·보수 및 준설토 등을 하는 사업을 항만개발사업으로 정의하고, 항만개발사업의 개발 및 관리 시행 주체를 국가관리무역항·연안항은 해양수산부장관, 지방관리무역항·연안항은 시·도지사로 규정하고 있음.¹⁾

1) 「항만법」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.
6. “관리청”이란 항만의 개발 및 관리에 관한 행정업무를 수행하는 다음 각 목의 구분에 따른 행정관청을 말한다.
가. 제3조제2항제1호 및 제3항제1호에 따른 국가관리무역항 및 국가관리연안항: 해양수산부장관
나. 제3조제2항제2호 및 제3항제2호에 따른 지방관리무역항 및 지방관리연안항: 특별시장·광역시장·도지사 또는 특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다)
7. “항만개발사업”이란 항만시설(항만구역 밖에 설치하려는 제5호 각목의 어느 하나에 해당하는 시설로서 장래에 해양수산부장관이 항만시설로 지정·고시할 예정인 시설을 포함한다)의 신설·개축·보강·유지·보수(補修) 및 준설토 등을 하는 사업을 말한다.

- 또한 현행법에 따르면 항만개발사업의 대상이 되는 항만시설은 기본시설, 기능시설, 지원시설 등으로 구분되고, 현행법 시행규칙에서는 항만개발사업에서 발생하는 준설토의 투기를 위한 시설(이하 “준설토 투기장”이라 함)은 지원시설에 해당됨을 명시하고 있음.²⁾
- 해양수산부에 따르면 준설토 투기장은 항만개발과 항로준설 등의 과정에서 발생하는 준설토 처리를 위해 공유수면에 인공적으로 만든 항만시설(지원시설)로서, 준설토 처리 역할이 끝나게 되면 준설토 투기장 상부는 항만배후단지와 항만시설용 부지로 활용되고, 항만재개발 사업을 통해 항만의 부가가치 향상과 지역일자리 창출 등 지역경제발전에 기여하고 있으며, 현재 해수부가 관리청인 준설토 투기장 현황은 다음과 같음.

2) 「항만법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

5. “항만시설”이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 시설을 말한다. 이 경우 다음 각 목의 시설이 항만구역 밖에 있는 경우에는 해양수산부장관이 지정·고시하는 시설로 한정한다.

다. 지원시설

- 8) 그 밖에 항만기능을 지원하기 위한 시설로서 해양수산부령으로 정하는 것

「항만법 시행규칙」

제2조(항만지원시설) 「항만법」(이하 “법”이라 한다) 제2조제5호다목8)에서 “해양수산부령으로 정하는 것”이란 다음 각 호의 시설을 말한다.

6. 항만개발사업에서 발생하는 준설토(浚渫土)의 투기(投棄)를 위한 시설

[준설토 투기장 현황]

('25. 2월 기준)

항만명	투기장명	사업비 (억원)	공사기간	투기 시작	투기 완료 (예정 포함)	사업내용	수토용량 (천㎡)	투기현황 (천㎡)
부산항 (진해신항)	준설토투기장	7,694	'22.3~'28.9	'27.3	'32 (미확정)	호안 6.2km 등	31,513	-
부산항 (신항)	송도 준설토 투기장	1,240	'12.6~'15.4	'15.4	'21.4	호안 2.6km 등	21,410	21,410
	신규 준설토 투기장(2구역)	797	'17.2~'20.6	'20.6	'27.6	호안 1.6km 등	15,206	7,654
	웅동준설토 투기장 2공구	2,459	'99.9~'04.4	'04.4	'09.6	호안 7.4km 등	17,058	17,058
	서컨 준설토 투기장	893	'09.12~'12.6	'12.7	'19.5	호안 2.9km 등	8,280	8,280
부산항 (북항)	신선대투기장	276	'06.05~'08.12	'08.12	'28.12 (예정)	호안 0.6km 등	1,680	1,600
인천항 (인천신항)	신규 투기장	3,000	'16.3~'22.12	'23.6	'30(예정)	호안 8.7km 등	45,410	5,132
인천항 (인천신항)	신항 준설토 투기장 (배후단지 1단계)	543	'10.5~'13.8	'13.9	'17.1	호안 2.8km 등	5,070	5,070
				'13.9	'19.4		9,230	9,230
인천항 (인천북항)	영종도 2단계 투기장	827	'13.8~'17.3	'17.8	'40(예정)	호안 13km 등	22,890	13,588
광양항	광양항 3단계 투기장	3,725	'02.11~'10.12	'11.1	'29.12	호안 23.5km 등	72,039	56,316
울산항 (울산신항)	액체부두(1단계) 배후부지	379	'21.1~'24.1	'24.5	'26.5	호안 0.4km 등	2,600	442
목포항 (목포신항)	준설토 투기장	359	'12.3~'15.12	'16.1	'27.12	호안 1.6km 등	4,290	3,754
군산항	금란도 투기장	774	'80.1~'08.12	'85.1	'27.12	호안 8.7km 등	21,289	21,003
	2투기장	5,477	'25.12~'29.6	'29.1	'41.12	호안 5.33km 등	38,450	-
새만금신항	1투기장	806	'15.6~'21.2	'22.6	'25.12	호안 2.8km 등	18,611	9,100
평택·당진항	1투기장	317	'03.11~'07.9	'08.2	'27년	호안 4.1km 등	19,345	10,930
	2투기장	323	'03.12~'13.3	'13.12	'35년	호안 3.6km 등	24,411	15,115
	3투기장	914	'03.12~'07.9	'08.2	'40년~	호안 7.3km 등	47,479	12,362
	서부두 투기장	113	'97.5~'98.12	'99.1	'08년	호안 2.2km 등	5,130	5,130
	내항 투기장 (배후부지 1단계)	203	'96.11~'97.7	'97.10	'05년	호안 3.6km 등	13,140	13,140
대산항	동측 준설토 투기장	210	'02.10~'06.11	'06.11	'21년	호안 1.2km 등	2,734	2,734
용기포항	용기포항 준설토투기장	40	'15.4~'17.5	'18.1.	'24.6.	호안 0.5km 등	245	245
	용기포항 신항 준설토투기장	45	'19.9~'23.10	'24.1.	'28.6.	호안 0.7km 등	655	434
연평도항	연평도항 준설토투기장	168	'09.3~'13.10	'14.1.	'20.5.	호안 0.8km 등	687	687

※해양수산부

□ 그런데, 최근 정부가 관리하는 국가관리무역항 등에서 항만개발 사업을 수행하면서 설치하는 준설토 투기장 설치로 인해 해양생태계가 파괴되어 지역주민과 어민의 경제생활에 영향이 미치고, 해당 준설토 투기장이 지역 여건과 무관하게 활용되는 경우가 발생하고 있으므로,

지방자치단체가 준설토 투기장의 소유권을 확보하거나 조성원가 이하로 매입할 수 있도록 해야 한다는 의견이 제기되고 있음.

□ 이에 개정안은 시행규칙에서 규정하고 있는 항만지원시설 중 하나인 ‘준설토의 투기를 위한 시설’을 법률로 상향하여 규정하고, 해양수산부장관이 시행하는 준설토 투기를 위한 시설을 설치하는 항만개발사업의 경우 해당 시설이 속하는 시·도지사와 공동으로 시행(예컨대, 인천항에 준설토 투기장 설치 시 해양수산부와 인천광역시가 공동으로 시행)할 수 있는 근거를 마련함으로써,

항만시설 중 지원시설에 준설토 투기장이 포함됨을 명확히 규정하여, 국가관리무역항·연안항의 관리청이 아닌 시·도가 국유재산인 준설토 투기장의 설치 시부터 비용 부담하여 개발하고, 소유·관리할 수 있도록 하여 지방자치단체가 준설토 투기장을 지자체 상황 및 특성에 맞게 활용할 수 있도록 하게 하려는 것임.

- 또한, 개정안과 같이 해양수산부장관이 시행하는 항만개발사업 중 준설토 투기장 시설 설치에 한정하여 지방자치단체가 공동으로 시

행할 수 있도록 근거를 마련한다면, 지자체가 준설토 투기장 설치로 인한 환경적·경제적 손실에 대한 보상 근거를 마련할 수 있다는 점에서 그 입법의의가 있다고 보여짐.

□ 다만, 개정안과 관련하여 국가·지방관리 항만의 관할체계 등의 관점 측면에서 다음과 같은 점을 고려할 필요가 있음.

첫째, 현행법 제15조에서 비관리청(관리청의 허가를 받은 자, 민간사업자)의 항만개발사업으로 조성·설치된 토지 및 항만시설의 예를 보면, 준공과 동시에 국가 또는 시·도로 귀속된다는 별도의 귀속(소유) 관계를 정하는 규정이 있다는 점³⁾을 고려할 때,

국가관리항만에서 국가가 준설토 투기장 설치 시 해당 시설이 속하는 시·도지사과 공동으로 개발할 수 있는 근거인 개정안만으로 투기 후 조성된 토지의 귀속을 정할 수 있다고 보기는 어렵다고 보여짐.

둘째, 법체계적 측면에서 국가가 준설토 투기장 설치하는 경우에는 해당 시설이 속하는 시·도지사가 공동으로 시행할 수 있는 개정안은 항만개발사업의 개발 및 관리 시행 주체를 국가관리무역

3) 「항만법」

제15조(항만시설의 귀속 등) ① 제9조제2항 본문에 따른 비관리청의 항만개발사업으로 조성되거나 설치된 토지 및 항만시설은 준공과 동시에 국가 또는 시·도에 귀속된다. 다만, 대통령령으로 정하는 토지 및 항만시설은 그러하지 아니하다.

「항만법 시행령」

제24조(국가 등에 귀속되지 않는 토지 및 항만시설) ① 법 제15조제1항 단서에 따라 국가 또는 시·도에 귀속되지 않는 토지는 다음 각 호의 요건을 모두 갖춘 토지로 한다.

1. 별표 4에 따른 국가 또는 시·도에 귀속되는 토지의 범위에 해당하지 않을 것
2. 해당 토지의 가액(價額)이 제25조에 따른 총사업비의 범위 이내일 것. 이 경우 총사업비는 해당 토지의 조성공사에 사용된 금액으로 산정한다.

항·연안항에 대해서는 해양수산부장관, 지방관리무역항·연안항에 대해서는 시·도지사로 규정하고 있는 「지방일괄이양법」, 현행법에 따라 이원화된 국가·지방관리 항만의 관할 체계와 부합되지 않는 점이 있고,

「공유수면법」과의 관계 측면에서도 국가의 시설로서 필요한 매립지는 국가에 귀속되도록 하고 있다는 점을 고려할 필요가 있음.

- 현행법은 국가관리무역항·연안항은 해양수산부장관, 지방관리무역항·연안항은 시·도지사가 항만의 개발 및 관리에 관한 행정업무를 수행하도록 자치분권 확대를 위해 주요 국가 사무를 지방자치단체로 이양하는 「지방일괄이양법」(2021년 1월 시행)⁴⁾의 제정 사항을 반영하기 위해서 이원화하여 규정하고 있음.
- 「항만법」 제98조 관련 인가·허가 등의 의제 조항에 따라 「공유수면법」 제35조(국가 등이 시행하는 매립), 같은 법 제46조제1항제1호 및 같은 법 시행령 제51조제1항에 따라 매립지의 소유권은 국가에 귀속되도록 함.⁵⁾

4) 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」에 따른 자치분권위원회가 지방자치단체에 이양하기로 심의·의결한 권한과 사무를 조속히 이양할 수 있도록 「물가안정에 관한 법률」 및 「항만법」 등 46개 법률을 일괄하여 개정된 법률로서 2021년 1월 1일 시행되었음.

5) 「항만법」

제98조(관련 인가·허가 등의 의제) ① 해양수산부장관 또는 시·도지사가 제10조제1항 본문에 따라 항만개발사업실시계획을 수립 또는 변경하여 공고한 경우, 같은 항 단서 및 같은 조 제2항에 따라 비관리청의 항만개발사업실시계획을 승인 또는 변경승인하여 공고한 경우 및 제51조제5항에 따라 항만배후단지개발사업실시계획의 승인 또는 변경승인을 고시한 경우에는 제3항에 따라 관계 행정기관의 장과 협의한 사항에 대하여 다음 각 호의 인가·허가·결정·면허·협의·동의·승인·신고 또는 해제 등(이하 “인가·허가등”이라 한다)을 받은 것으로 보며, 다음 각 호의 법률에 따른 인가·허가등을 고시하거나 공고한 것으로 본다.

「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」(「공유수면법」)

제35조(국가 등이 시행하는 매립) ⑥ 제1항에 따라 협의하거나 승인을 받은 자가 시행하는

□ 개정안과 관련하여 관계부처의 의견을 보면, 해양수산부는 준설토 투기장은 불특정 다수를 위한 공공재 성격의 비수익 기반시설로서, 국가가 국가관리항만에서 직접 조성하는 것이 불가피하고, 준설토 투기장은 조성 공사 완료 후, 준설 수요에 따라 장기간에 걸친 준설토(통상 항만구역 내 복수의 건설 현장 등에서 발생) 투기, 투기 완료로 조성된 토지에 항만운영에 필요한 시설 조성 검토, 항만기본계획 반영 등의 절차를 거치므로 투기장 조성 당시에 지자체의 토지 취득을 예정하기도 곤란⁶⁾한바, 준설토 투기장 설치 시부터 투기완료 후 토지취득 등을 통한 수익발생을 예측하여 공동 개발 실시근거를 마련하려는 개정안은 수용이 곤란하다는 의견임.

문 의 처

02)6788-5419

공유수면의 매립에 관하여는 제28조제1항부터 제5항까지, 제9항, 제29조부터 제33조까지, 제38조, 제39조, 제39조의2, 제40조부터 제42조까지, 제44조부터 제46조(같은 조 제1항제3호 및 제4호는 제외한다)까지, 제48조, 제49조제1항·제3항·제5항·제6항, 제51조부터 제54조(같은 조 제9항은 제외한다)까지 및 제56조부터 제58조까지의 규정을 준용한다.

제46조(매립지의 소유권 취득 등) ① 매립면허취득자가 제45조제2항에 따른 준공검사확인증을 받은 경우 국가, 지방자치단체 또는 매립면허취득자는 다음 각 호의 구분에 따라 매립지의 소유권을 취득한다.

1. 대통령령으로 정하는 공용 또는 공공용으로 사용하기 위하여 필요한 매립지: 국가 또는 지방자치단체 「공유수면법 시행령」

제51조(매립지의 소유권취득 및 총사업비) ① 법 제46조제1항제1호에서 “대통령령으로 정하는 공용 또는 공공용으로 사용하기 위하여 필요한 매립지”란 도로·호안(기슭·둑 침식 방지시설)·안벽(부두벽)·소형선 부두·방파제·배수시설·공원이나 그 밖에 법령에 따라 공용 또는 공공용으로 필요한 매립지를 말한다. 이 경우 국가의 시설로서 필요한 매립지는 국가에 귀속하고, 지방자치단체의 시설로서 필요한 매립지는 지방자치단체에 귀속한다.

6) * 투기장 조성계획 - 예비타당성 검토 - 조성 공사 - 준설토 투기 - 사후 활용 방안 검토 - 토지 등재

** 해양수산부에 따르면 준설토 투기장은 조성 목적에 따라 준설토 투기만이 가능하므로 공동으로 개발하더라도 지자체의 관리는 불필요할 것으로 판단된다는 의견임.