

# 제주해군기지 2013년 예산 부대조건 이행여부 검토보고서

2013. 3. 12

제주해군기지건설 저지를 위한 전국대책회의

집필책임: 평화와 통일을 여는 사람들

## □ 70일간 검증은 공사강행과 예산 집행을 위한 요식행위에 불과

- 국방부는 국회부대조건을 위배하고 불법 공사 강행
- 민항은 깍뎀기, 군항 위주의 설계와 운영
- 규명되지 않은 선회장과 항로 설계 기준의 적법·적합성 문제
- 최악의 조건을 배제한 시뮬레이션 검증
- 30°변경항로 유네스코 생물권 보전지역과 천연기념물 421호 침범
- 예인선 2척인가? 4척인가?
- 군항 기능도 문제
- 항만 관제권, 시설유지보수 비용 등에 대한 협정의 실효성 의문

## □ 국회 부대조건(2013. 1. 1)

"2011년 11월 7일 국회 예결위 제주해군기지소위원회의 권고사항인

1. 군항 중심으로 운영될 것이라는 우려를 불식시키도록 할 것
2. 15만톤급 크루즈 선박의 입항가능성에 대한 철저한 검증
3. 항만관제권, 항만시설 유지 보수비용 등에 관한 협정서 체결 등

위 3개 사항을 70일 이내의 기간 내에 조속히 이행해 그 결과를 보고한 후 예산

을 집행한다. 단 70일이 경과될 때까지 국회보고를 위한 의사일정이 잡히지 않으면 서면 보고로 대체한다.

그리고 제주해군기지, 크루즈 시설, 친수시설 등 '민군복합형 관광미항'으로 기능을 발휘 할 수 있도록 방위사업청과 국토부 예산을 적절히 구분해 편성토록 한다."

## □ 쟁점별 이행 여부 및 의견

### 1. 70일 검증 기간 공사 강행의 문제점

- 제주해군기지 예산에 대한 국회의 부대조건은 검증 결과를 보고 예산 집행여부를 판단하기로 한 것임.
- 기재부도 국회 결정을 반영하여 1/4분기 예산을 배정하면서 검증에 필요한 70일 기간에 사용될 공사비용을 제외한 나머지 20일 간의 공사비(162억 원)만 책정함.
- 그러나 국방부는 국회의 결정은 물론 기재부의 유권 해석마저 무시한 채 “외상공사는 관행”이라며 불법 공사를 강행하고 있음.
- 국방부의 주장은 검증 결과에 따라서는 시공사에 공사비를 지불하지 못할 수도 있으며 이 경우 국가와 국민이 지지 않아도 될 채무를 발생시킨다는 점에서 용납하기 어려운 것임.

### 2. 민항은 껌데기, 군항 위주의 설계와 운영

- 제주 민군복합항(제주해군기지)은 설계할 때부터 민항기능에 대해서는 고려하지 않았음. 즉 설계 과정에서 15만톤 크루즈선 2척이 동시에 접안할 수 있는 항만시설과 부대시설로 설계되지 않았다는 것임(제주 해군기지 사업 청문 주재관, 2012. 4. 18)
- 해군은 설계는 물론 항만의 운용 역시 군항 중심으로 운영하려는 의도 하에 크루즈 운항 수역도 군사시설 보호구역으로 지정함.



<군사시설보호구역, 제주의 소리, 2012. 4. 5>

- 국토해양부는 항만법 시행령을 개정(2012. 6)하여 제주 해군기지를 무역항으로 지정했으나 무역항이 제 기능을 하려면 최소한 크루즈 항만 구역을 군사시설 보호 구역에서 제외하고 항만관제권도 도지사가 행사하는 등 민항에 대해 군부대가 간섭, 통제할 여지를 원천 봉쇄적으로 배제해야 함.
- 그러나 제주 민군복합항은 무역항 지정과 관계없이 군사시설 보호구역으로 지정(2012. 6)되고, 크루즈선 입출항 허가권도 제주도지사가 아닌 관할 부대장이 행사하도록 되어 있고 크루즈 구역을 군사시설보호구역으로 중복 지정함으로써 무역항으로 지정한 취지를 무색하게 만들고 있음.
- 국방부, 국토부, 제주도 사이에 협상중인 '민군복합형 관광미항 공동사용협정서'에서도 크루즈 승무원과 승객이 군에 의한 통제 대상으로 정해져 있음. 관련 법과 협정서에 이렇게 규정되어 있는데 어떻게 군항 중심으로 운영되지 않는다는 보장을 할 수 있겠는가?
- 군항 중심으로 운영 될 것이라는 우려를 불식시키려면 최소한 무역항으로 지정된 구역만이라도 군사시설 보호구역에서 제외해야 마땅하다고 할 것임.

### 3. 15만톤 크루즈 선 운항 안전성 검증 안 돼

- 규명되지 않은 선회장과 항로 설계 기준의 적법·적합성 문제

- 해군은 제주 민군복합항 설계에서 <항만 및 어항설계 기준>의 선회장 설계 기준과 항로 법선 설계 기준을 위배하여 선회장을 1.5L(520m)로, 항로 교각을 77°로 설계함.
- 그러나 법적 기준에 미달하는 선회장과 항로로 인한 항만 안전성 문제를 검증하기 위해 구성된 ‘크루즈선박 입출항 기술 검증위원회’ 회의 운영과 최종 보고서 작성에 정부가 개입하여 관련 자료를 은폐, 조작했다는 의혹에 대한 진상이 규명되지 않았음.

- 최악의 조건을 배제한 시뮬레이션 검증

- 선박 조종 시뮬레이션 경우 시설 설계의 안전 기준을 충족하는지 여부를 우선적으로 점검하는 하는 것이 기본인데도 제주 민군복합항의 경우 3차에 걸친 시뮬레이션 검증은 모두 운행 가능성에 초점을 두고 진행됨. 즉 선회장과 항로 등이 법적 기준에 부합하는지에 대한 검증에 초점을 둔 것이 아니라 ‘냉장고에 코끼리 집어넣기’와 같은 방식으로 시뮬레이션이 실시된 것임.
- 이런 조건에서도 2차 시뮬레이션에서 15만톤 크루즈 선이 서측 돌제 부두에 부딪칠 가능성이 높고 입출항시 크루즈 선이 남방파제에 부딪칠 위험성이 있는 것으로 확인됨에 따라 서측 돌제부두는 가변식으로, 77°항로는 30°로 변경하기로 함.
- 설계 오류의 문제점은 서측 돌제부두를 아예 없앤 상황을 가정한 3차 시뮬레이션에서도 나타나 15만톤 크루즈 운항 시 항 입구부에서 압류 현상이 나타나거나 최악의 조건에서는 예인선 2척이 필요한 것으로 확인됨.
- 만약 풍속 값 27노트 이상을 적용하고(군함 입출항 시뮬레이션에서는 최소 30노트 적용) 항구 내부에 대형수송함(L: 199m)이나 KDX-3(L: 160m)이 계류한 조건을 상정하여 시뮬레이션을 실시할 경우 15만톤 크루즈 입출항 및 접이안에는 더욱 큰 제약이 따를 것임은 명확함.

## 연구원 종합 의견

시뮬레이션 시험 및 기술적 평가 등을 기초로 연구원은 다음과 같은 종합 의견을 제시한다.

- ① 금번, 시뮬레이션 시험은 최악의 외력 조건하에서 “돌제부두”가 없는 상황을 가정하여 시행하였으므로, 향후 대형 크루즈가 입항할 경우 최악의 외력 조건하에서는 돌제부두가 없다는 조건임
- ② 항만 입구부에서의 진입속도가 높고, 방파제와 선박간 이격거리가 짧은 경우가 있으므로, 최악의 외력 조건하에서는 항만에 입출항하는 조선자는 압류에 주의할 필요가 있음
- ③ 시뮬레이션 조건과 동일한 항로 환경 및 항로표지가 필요함
- ④ 항만 내부 야간 조명시설도 시뮬레이션 환경과 동일하게 설계 반영되어야 함
- ⑤ 대형 크루즈가 입항 접안할 때 예선 2척(3,500마력)이 요구됨

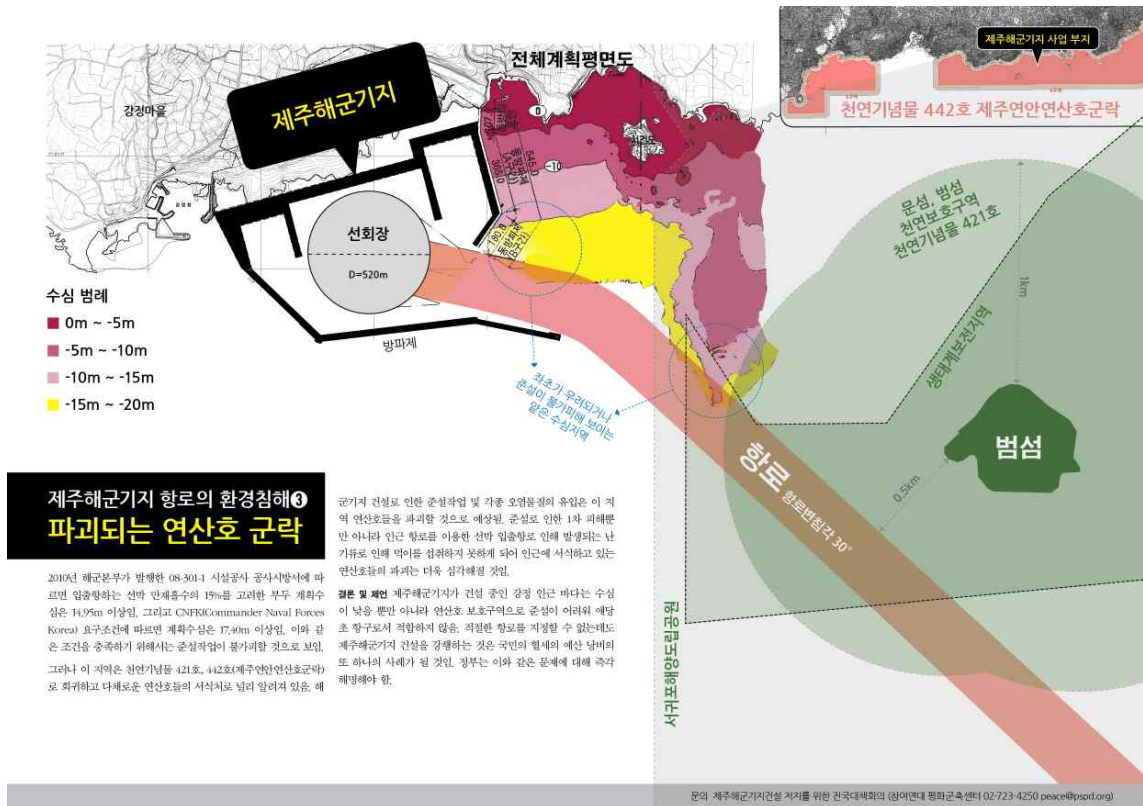
<『제주민군복합형 관광미항 크루즈 선박조종 시뮬레이션 시험보고서』, 2013. 1. 31>

### • 30° 변경항로, 유네스코 생물권 보전지역과 천연기념물 421호 침범

- 30°변경 항로는 저수심대와 각종 보호구역을 지나게 되는데 변경 항로가 제주해군기지의 항로로 기능할 수 있는지 여부에 대한 검토가 진행되지 않았다는 사실도 드러남.
- 변경 항로는 천연기념물 421호, 문섬·범섬 천연보호구역, 천연기념물 442호 제주연안 연산호 군락, 환경부 지정 생태계보전지역, 제주도 지정 서귀포 해양 도립공원, 유네스코 생물권 보전지역 등으로 가로질러 이에 따른 주변 환경 피해가 자명함.
- 한편 15만톤 크루즈 선박은 물론 대형 군함의 안전한 입출항을 위해서는 변경항로(저수심대)의 준설 및 암굴착은 필수 요건이나 변경항로가 환경에 미치는 영향에 대한 조사가 이뤄지지 않았음. 항로가 변경된 후에 실시된 2차, 3차 시뮬레이션은 이러한 환경적 피해가 전혀 고려되지 않은 상태에서 실시된 것임.
- 만약 변경 항로가 환경상, 법적 절차상의 문제로 제주해군기지의 항로로 기능할 수 없게 되면 변경항로를 전제로 한 해군의 15만톤 크루즈 입출항 안전성 주장

도 설자리를 잃게 됨.

- 따라서 국회는 변경된 항로를 바탕으로 한 독립적인 환경영향평가를 다시 실시할 것을 관련 당국에 요구해야 마땅할 것임.



<30° 변경항로, 유네스코 생물권 보전지역과 천연기념물 421호 침범>

### • 예인선 2척인가? 4척인가?

- 2차 시뮬레이션 검증 보고서는 15만톤 크루즈의 안전한 입출항을 위해서 고마력 3,500 HP 예인선 2척을 운용했다고 발표함.
- 그러나 이 같은 발표 자료와 달리 실제 선박조종 시뮬레이션 결과보고서에 수록된 동영상에는 예인선이 2척이 아니라 4척으로 진행됨.
- 정부가 이와 같은 사실을 숨기고 왜 예인선을 2척 사용했다고 발표했는지? 에 대한 의문은 풀리지 않고 있음.



### 선박조종시뮬레이션 종합 평가

- 출처 『선박조종 시뮬레이션 연구 용역(최종보고서)』 한국 해양대, 2012. 2.23

- ①선회장: 현행 1.5L 미만에서 충분하게 180° 선회가 가능함(시뮬레이션 결과 1.3L에서 선박 선회 확인됨)
- ②항 로: 항로 중심선의 교각을 30° 범위내로 조정한 결과, 풍속 27knots 조건에서도 방파제 진입항로에서의 통항 안전성 확보가 가능함이 확인됨
- ③접·이안 안전성
  - ▶남방파제: 풍속 27knots까지 부분적으로 안전 운항이 가능함(다만 풍속 24knots 초과일 경우 상시 고마력 3,500HP 예선 2척 운용 필요)
  - ▶서방파제: 당초 계획안에서 대형 크루즈가 자력으로 안전하게 운항할 수 있는 풍속 범위는 20knots 이하로 판단됨. 만일, 풍속 27knots 조건까지 대형 크루즈를 운용하고자 할 경우, 돌제부두 에 따른 심리적 압박감을 경감시킬 수 있도록 항만 구조물을 재배치하고 상시 고마력 예선(3,500HP) 2척 운용 필요
- ④자력 운항 범위: 크루즈 선박의 풍압면적에 따른 자력 조선의 한계풍속은 24knots로 확인



<『선박조정 시뮬레이션』 한국해양대학교, 2012. 2. 23 동영상 캡처 사진>

- 또 예인선을 사용할 경우 통상 입출항 경비의 40% 가량의 추가 경비가 발생

- 크루즈항을 군항과 공유하는 불편 외에도 추가경비 부담으로 인해 크루즈항으로서 제 구실을 할 지 의구심이 제기됨.

#### • 군항 기능도 문제

- 한편 서측 돌제부두가 없는 설계는 제주 민군복합항이 민항 기능을 제대로 수행할 수 없을 뿐만 아니라 군항기능도 제대로 수행할 수 없는 심각한 문제가 있음을 뜻함.
- 당초 해군은 강정항에 대형함정 8척이 동시 계류한 상태를 가정하여 함정 20척이 동시에 계류할 수 있는 기동전단 전개기지로서 해군기지를 운영한다고 밝힌바 있음. 그런데 15만톤 크루즈 선 운항 안전성을 위해 서측 돌제부두를 없애거나 사용하지 않을 경우, 계류부두에 대형군함은 5척 이상 접안하기 어려워 기동전단의 전개기지로서의 역할을 포기하는 결과를 가져오게 됨.

#### 4. 항만 관제권, 시설 유지보수비용 등에 대한 협정 실효성 의문

- 국방부, 국토부, 제주도간 '민군복합형관광미항 공동사용 협정서'(이하 '협정서') 체결은 국회 예결위 '제주해군기지(민군복합형 기항지)사업 조사소위원회'(2011. 11)의 권고사항이자 2013년 제주해군기지 예산 집행의 부대조건임.
- 3월 11일 국방부, 국토부, 제주도 3자는 협정체결에 합의.
- 언론에 공개된 협정서 개요에 따르면, 크루즈 선박에 대한 해상교통관제는 국토해양부 장관이 시행하고 국방부 장관은 군함의 위치정보를 국토해양부 장관에게 제공기로 했음. 또한 크루즈부두 항만시설과 부대시설의 유지·보수에 대해서는 제주도지사가 전담하고 국토해양부 장관은 그 비용을 지원기로 했음. 크루즈 접안시설은 크루즈선박이 우선 사용하는 것을 원칙으로 하며 군사작전 등 군함이 이용하고자 할 때에는 도지사와 미리 협의토록 했음. 한편, 국방부 장관은 서측 돌제부두를 가변식으로 설계를 변경해 시공하며 크루즈선박의 입출항과 관련해 도지사의 요구가 있으면 서측돌제부두를 조정하는 조치를 취하도록 했음.
- 하지만, 제주 민군복합항은 '협정서'(안)의 시설 및 구역의 이용대상(제5조), 입출항 절차(제8조), 시설 및 구역의 출입 통제(제16조), 군사기지 및 군사시설의 보호



(제18조) 등에서 볼 때 여전히 군의 필요에 의해 군이 통제, 관리하는 군항이라 할 수 있음.

- 크루즈 부두 이용 대상 크루즈 선 규모를 2만 톤 이상으로 제한하고, 군함이 민항 구역(크루즈 부두)을 이용할 수 있는 경우에 대한 구체적인 규정없이 “군사작전 등 특별한 사유 등”으로 매우 포괄적으로 정한 점(제5조 시설 및 구역의 이용 대상), 군사작전상 필요시, 국가 비상사태 발생시, 그 밖의 군사작전상 긴급한 필요시 국방부 장관이 크루즈선의 입출항을 제한할 수 있도록 한 점(제16조 시설 및 구역의 출입통제) 등에 비추어 제주도와 협의한다는 조항에도 불구하고 사실상 군사작전 시 크루즈 부두를 군이 사용할 수 있도록 한 점에 비추어 한미 군사훈련시 미 핵항모나 이지스 구축함의 입출항이 크루즈 선박의 입출항에 우선할 것이 우려됨.
- 또한 서측 돌제부두 설계 변경에 따라 대형함 부두의 선석 확보가 힘든 조건에서 크루즈 부두를 군함의 접이안 및 계류용으로 이용할 경우도 마찬가지임.

## □ 결론

- 이처럼 지난 70일 동안 국회에서 제시한 3가지 부대조건에 대한 검증은 사실상 전혀 이루어지지 않았음.
- 3차례에 걸친 검증에서도 입지타당성, 제주 민군복합항 설계 오류 의혹을 비롯한 내용적, 절차적 정당성 문제가 전혀 해결되지 않았고 정부가 나서 관련 사실을 은폐, 왜곡, 조작했다는 의혹마저 규명되지 않은 조건에서 강정 주민들의 저항은 지속될 수밖에 없으며 이에 대한 전국적, 국제적 연대도 지속될 것임.
- 이에 국회는 주민, 도민, 국민적 갈등의 골을 심화시킬 뿐인 제주해군기지 공사 중단을 위해 예산 집행의 거수기 노릇을 거부하고 국회 차원의 특별위원회를 구성하여 철저한 검증평가와 설계 변경에 착수해야 하며, 그 기간 동안 해군기지 공사예산 집행을 보류하도록 해야 할 것임.
- 아울러, 지난 70일 동안 예산을 집행하지 않도록 한 국회의 부대조건 결의에 불응하여 위법부당하게 기지건설 공사를 강행함으로써 주민과의 갈등을 심화시키고 국회의 예산권한을 훼손한 해군에 대해 응분의 책임추궁이 뒤따라야 할 것