

공유수면매립지 소유권 분리 제도화를 위한 고찰

A Study on Improvement in Ownership of
the Public Waters Reclaimed Lands

2013. 12.

윤성순 · 박수진 · 신철오



한국해양수산개발원
KOREA MARITIME INSTITUTE

◆ 보고서 집필 내역

- 연구책임자

- 윤 성 순 : 제1장, 제2장 제4장 1절, 2절, 제5장

- 연구진

- 박 수 진 : 제3장 3절, 제4장 4절

- 신 철 오 : 제3장 2절, 제4장 3절

- 외부 집필진

- 전재경(한국법제연구원) : 제3장 1절, 부록

◆ 산·학·연·정 연구자문위원

- 이 문 속(한국해양과학기술원)

- 이 종 현(해양수산부)

* 연구자문위원은 산·학·연·정 순임

◆ 연구감리자

- 황 기 형(한국해양수산개발원 연구위원)

머 리 말

1962년 공유수면매립법이 제정된 이후 우리나라에서는 본격적으로 연안공간에 대한 토지의 조성과 적극적 개발을 통해 상대적으로 부족한 자연자원을 만회하기 위한 노력을 경주해 왔다. 그 결과 지난 세대들의 희생과 노력 속에서 경제성장을 위한 기틀을 마련할 수 있게 되었다. 매립사업을 통해서 현재와 같은 연안의 산업단지화 및 식량자원 확보를 위한 토지가 생겨날 수 있었으며, 그러한 과정에서 국민적인 적극적인 지원과 동의가 뒷받침 되었다. 그러나 공유수면을 둘러싸고 있는 연안공간의 자연환경에 대한 개발과 훼손이 늘어남에 따라 해양생태계, 수산자원, 그리고 그곳을 둘러싼 인간의 다양한 활동까지도 부정적 영향을 받고 있다. 이미 우리나라 연안의 육지부에서는 자연해안 보다도 인공해안이 과반을 넘어서고 있으며, 이러한 추세는 근래에 들어 더욱 가속화되는 상황이다.

연안공간에 대한 경제적 개발과 이용이 활발히 발생했던 것은 상대적으로 낮은 개발비용과 더불어 공유수면에 대한 공공성 개념의 정립이 미흡했던 탓도 있다. 그러나 개발 가능한 자연해안이 감소하면서 오히려 이제는 희소한 자연자원으로서 공유수면의 가치가 조명받기 시작하고 있다. 또한 공유수면이라는 공간은 국민 전체의 것으로서 후손을 위해 보존하고 적극적인 회복이 이루어져야 한다는 공감대도 형성되고 있다. 따라서 공유수면이라는 공간을 적절히 이용하되 그러한 결정과정에서 공유수면의 본질적인 가치를 반영하도록 제도적 틀을 합리적으로 마련하는 것이 필요한 시점이 되었다. 이러한 논의의 출발은 과연 공유수면이 누구의 것에 속하는가 하는 소유권의 문제에서 출발하는 것이 타당하다.

본 연구는 공유수면의 공공적 가치를 매립이라는 개발과정에서 확보하기 위해서는 우리사회에서 과연 어떠한 제도적 장치가 마련되어야 하는가

에 대한 고민의 과정에서 탄생하였다. 경제적 가치를 위한 공유수면의 개발과 공공재로서의 효과적인 관리, 그리고 해양환경의 체계적 보전은 본질적으로 상호 조화를 이루기 어려운 매우 까다로운 정책적 측면의 과제를 우리에게 던지고 있다. 본 연구는 공유수면이라는 소중한 공공재를 보전하면서 합리적으로 이용하기 위한 정책적 고민의 산물이며, 공유수면매립지의 이용권과 소유권을 합리적으로 분리하기 위한 다양한 정책제안을 담고 있다.

이러한 본 연구의 결과는 우리나라의 공유수면을 둘러싼 관리정책을 한 걸음 더 앞으로 나아가게 하는 중요한 제도마련의 초석이 될 것으로 기대한다. 특히 소유권의 분리문제를 역사적, 이론적, 실제적 측면에서 접근하여 앞으로의 대응방안까지 제시하고 있어 연구결과의 정책적 활용도 역시 매우 높을 것으로 예상된다.

마지막으로 아무도 시작하지 않았던 새로운 제도적인 문제에 대해서 연구의 책임을 맡아 노력해준 윤성순 부연구위원과 연구진으로 참여해준 박수진 박사, 신철오 박사의 노고에 깊은 감사를 표하며, 외부에서 자문위원으로 함께 수고해주신 전재경 박사, 이문숙 박사, 해양수산부 이종현 사무관계도 깊은 감사를 드린다.

2013년 12월

한국해양수산개발원
원 장 김 성 귀

차 례

Executive Summary	i
제1장 서론	1
1. 연구의 배경 및 필요성	1
2. 연구의 목적	3
3. 연구의 범위와 방법	4
1) 연구의 범위	4
2) 연구의 방법	6
3) 선행연구 검토	7
제2장 매립지 소유권 분리의 필요성 및 개념	10
1. 공유수면매립현황	10
1) 총괄	10
2) 매립주체별 매립현황	12
2. 소유권 분리의 필요성	14
1) 공유자산의 보존	14
2) 과도한 매립수요의 통제	17
3) 잉여이익의 사유화 제한	19
3. 소유권 분리의 개념	20
4. 소유권과 이용권의 관리	21
1) 소유권의 관리	21
2) 이용권의 관리	23

제3장 소유권 분리에 관한 주요 쟁점 ————— 25

- 1. 국외사례 분석 : 영국의 신탁 25
 - 1) 개요 25
 - 2) 공유지의 관리 28
 - 3) 매립지 소유권 분리의 적용 시사점 32
- 2. 이해관계 분석 34
 - 1) 매립관련 주체별 현안 34
 - 2) 이해관계자 갈등구조 35
- 3. 공유수면 매립지 소유권 관련 법률 연계성 43
 - 1) 공유수면관리매립법 44
 - 2) 기업도시 개발 특별법 49
 - 3) 새만금사업 추진 및 지원에 관한 특별법 53
 - 4) 인천국제공항복합도시 조성 특별법(안) 55

제4장 소유권 분리의 정책방향 ————— 57

- 1. 기본방향 57
- 2. 사안별 대응방안 60
 - 1) 권리의 침해 60
 - 2) 경제활동 제한 62
 - 3) 이용권 관리 66
 - 4) 법률 체계 구축 70
- 3. 사회적 합의 형성 방안 72
- 4. 제도화 방안 76
 - 1) 매립지 소유권 취득 제한 76
 - 2) 이용권에 대한 물권적 지위 부여 79
 - 3) 매립지 관리재원 84

제5장 결론 및 정책제언	87
1. 요약 및 결론	87
2. 정책제언	89
참고문헌	91
부 록	95

표 차례

표 1-1. 선행연구 검토	9
표 2-1. 공유수면매립지 조성 현황(1982~2011)	11
표 2-2. 적극적 기준의 매립주체별 매립현황	13
표 2-3. 소극적 기준의 매립주체별 매립현황	13
표 2-4. 공유수면매립기본계획 신청 및 반영 현황	18
표 3-1. 부동산 이해집단별 토지 가치	38
표 3-2. 부산 북항 갈등관계와 이해관계자 역할	41
표 3-3. 부산 북항 사업성 분석의 기본전제	42
표 3-4. 공유수면 매립지의 소유권 구분	48
표 3-5. 공유수면 준공관련 총사업비	51
표 4-1. 매립지 관리주체(안)별 장단점 비교	69
표 4-2. 매립지 소유권 구분 개정안	78
표 4-3. 공유수면관리매립법 상 소유권 취득 규정 개정안	79
표 4-4. 매립지 이용권 취득과 성질 관련 규정	82
표 4-5. 매립지 이용을 위한 이용계약 규정	83
표 4-6. 매립지 관리기관의 지정·운영	84
표 4-7. 매립지 임대료의 부과·징수	85

그림 차례

그림 1-1.	연구 흐름도	5
그림 2-1.	공유수면의 이용에 대한 설문조사결과	16
그림 2-2.	매립지의 소유권 부여에 대한 설문조사결과	17
그림 2-3.	공유수면매립지의 소유권 분리 개념	21
그림 2-4.	공유수면매립기본계획 신청 및 반영 현황	23
그림 3-1.	매립지 소유이용관련 참여자	35
그림 3-2.	부산 북항 재개발 대상 부지	40
그림 4-1.	매립지 소유권 분리 제도화를 위한 기본 방향	59
그림 4-2.	매립지 소유권 분리의 권리침해 문제와 대응	62
그림 4-3.	매립지 소유권 분리의 경제활동 제한 문제와 대응	65
그림 4-4.	수익형 민간투자사업(BTO)의 개념	67
그림 4-5.	매립지 소유권 분리의 이용권 관리 문제와 대응	70
그림 4-6.	매립지 소유권 분리의 법률체계 구축 문제와 대응	72
그림 4-7.	매립목적별 개략공사비 추정치	74

Executive Summary

A Study on Improvement in Ownership of the Public Waters Reclaimed Lands

1. Purpose

- The study supports smooth introduction of a new system which separates ownership of public water reclaimed land. It also develops effective management tool for preservation of public water value.
 - It presents responsive measures to various pending issues which can arise from separating ownership from public water reclaimed land.
 - It seeks measures to alleviate resistance from some stakeholders, while securing public support for the new system.
 - The study provides foundation where the new policy for public water reclamation takes root as legal institution.

2. Methodologies and Feature

1) Methodologies

- To analyze status of individual players in public water reclamation as well as materials which justifies ownership improvement
- To examine interests of stakeholders in reclaimed land ownership
- To gather opinions of expert in the field of using or managing reclaimed land

2) Feature

- This study tries to initiate new policy improvements which will transform the

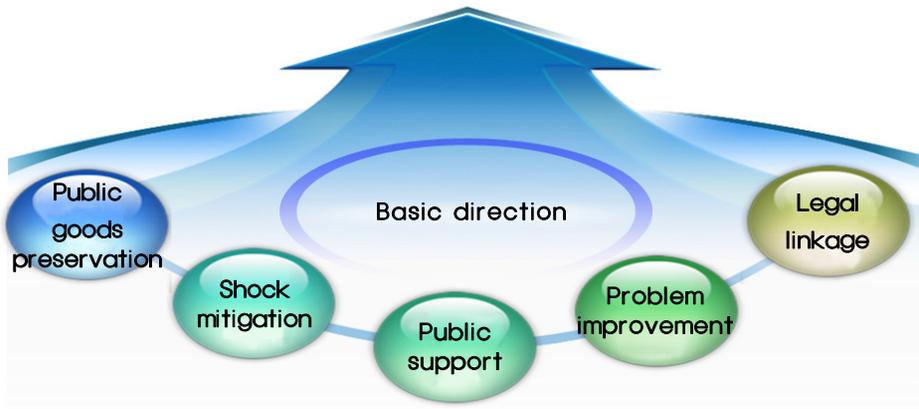
current ownership policies over public water reclaimed land.

3. Results

1) Summary

- Detailed preparation is necessary to change the current ownership acquisition procedure over public water reclaimed land, which is one of important social order. The basic direction is as follows;

Institutionalization of reclaimed land ownership separation



- Various issues will emerge over the ownership separation and the study presents corresponding measures to these issues.

Possible issues		Responsive measures
Infringement of right	Infringement of property right under the Constitution	To delete ownership acquisition procedure, not to redeem acquired asset
	New regulations	To change policies
Limited economic activities	Limited demand for coastal development	To grant usage right over land with development need
	Anxiety about stable usage	To guarantee priority to usage right extension
	Impossible execution of property right (land)	To recognize property right for usage right
Usage right management	Detailed operation measures	To revise the Reclamation Act and prepare standards
	Dedicated organization	To establish a new organization or use the established one
	Management and finance for reclaimed land	To utilize usage fees and review usage fee prepayment
Improvement of legal institutions	Increasing reclamation cases under the law	With exception of two regulations, provisions on reclaimed land acquisition don't exist.
	Opposition to the revision	To secure objective materials for economic benefit analyses
	Lack of social understanding	To prepare measures to form social consensus

- Before forging social consensus over reclaimed land ownership separation, discourse structure needs to be prepared to secure public nature of public waters. Moreover, stakeholders should be decided based on cooperative plans and they should induce agreements.
- For legal improvement for institutionalization of ownership separation, provisions about acquiring ownership right over reclaimed land should be deleted from the Public Water Management and Reclamation Act. Instead, new provisions need to be prepared for acquisition, registration and contract of usage right as well as reclaimed land usage fees and managing bodies.

2) Policy contribution

- The study supports stable introduction of new system which separates ownership from public water reclaimed land. It also builds the foundation to develop effective management tools for public value preservation of public waters.

3) Expected benefits

- To prepare public usage system for public waters
 - The study prepares foundation for fair public water usage by limiting privatization of development profits while preserving public asset value of public waters.
 - It helps to build new social order from public water usage for public purpose and public management of development profits.
- To fundamentally address reckless demand for public water reclamation
 - The study curbs excessive demand by limiting reclamation (as an investment) with restriction on surplus profits generated from public water reclamation.

제1장 서론

1. 연구의 배경 및 필요성

연안은 육지와 바다가 함께 공존하는 공간이며 육지에서의 개발행위가 바다로 확장되는 곳이기도 하다. 경제적·사회적 필요에 따른 개발들은 그 행위를 하기 위해 대부분 토지를 필요로 한다. 이용수요의 집중, 양호한 물류환경, 개발의 편의성, 가용 자원의 인접성, 수변 의존형 사업 특성 등의 여러 조건들 때문에 연안에서의 개발행위가 많아지면 해당 연안의 가용한 토지가 부족하게 된다. 이러한 문제를 해결하는 방법으로 우리는 공유수면을 매립하여 토지로 만들어 활용하였다.

우리나라는 삼면이 바다로 둘러 싸여 있어 국토면적에 비해 긴 해안선을 보유하고 많은 연안공간을 지니고 있다. 서해안과 남해안은 해안선의 굴곡도 심하고, 특히 서해안은 수심도 얕아서 매립을 하기에 좋은 조건을 갖추고 있다. 이 때문에 지금까지 우리의 연안 곳곳에서 매립사업이 진행되었고, 1982년 이후 약 810km²에 달하는 면적의 바다가 육지로 만들어졌다.

공유수면의 매립은 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」(이하, 공유수면관리매립법이라 약칭한다)에서 정하고 있는 절차에 따라 다양한 주체에 의해 다양한 목적으로 추진된다. 즉 매립을 할 수 있는 특정 주체를 정하고 있지 않기 때문에 모든 매립수요자에 의해 추진될 수 있으며,¹⁾ 각 수요자는 16가지의 구체적 용도와 기타의 용도로 분류되는 목적별²⁾로 매립지를 조성할 수 있다. 공유수면의 매립에 있어서 주체와 매립지의 용도에 대한 제한을 두지 않기 때문에 다양한 특성의 매립지가 조성되었다.

1) 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」 제23조1항.

2) 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」 시행령 별표 2.

공유수면의 매립은 환경문제 및 사회적 갈등을 불러오는 대표적인 연안개발행위이다. 수산양식을 비롯한 다양한 해역이용이 밀집되어 있는 우리의 바다에서 매립사업은 수산자원과 해양환경에 피해를 주는 행위이며 이에 따른 각 이해관계자들 간의 갈등이 종종 사회적 이슈가 되기도 하였다. 하지만 공유수면 매립을 통해서 부족한 가용토지를 생산해 내고 그것을 기반으로 경제활동을 영위함으로써 국가, 지역 및 기업의 경제적 이익을 창출하는 데 크게 기여한 것을 인정하지 않을 수 없다.

지금까지 공유수면매립은 국토의 확장과 경제개발 우선의 국가적 정책 기조에 따라 활발하게 진행되어 왔다. 현재 우리나라 국토 면적의 약 0.8%에 달하는 면적이 매립으로 조성된 토지이며, 상당히 빠른 속도로 매립이 진행되었다³⁾. 이렇게 많은 공유수면매립지가 매립주체의 소유가 되면서 우리나라 구성원들의 공동의 재산인 공유수면의 가치는 특정인의 사유화가 되었다. 그리고 매립지를 취득한 자는 매립지를 이용해서 또 다른 부가적인 이익을 얻을 수 있었다. 이러한 매립의 이익을 취하기 위해 과다하거나 부적절한 매립의 수요가 끊이지 않고 계속되어 왔다.

상실된 공유수면의 공유재 가치는 국가의 소유도, 현 세대인 우리만의 소유도 아닌 후세대와도 공유해야하는 자산이므로 소중하게 관리되어야 한다. 따라서 공유수면의 매립은 더욱 신중하게 이루어져야 하며, 공동의 이익을 위해서 허용되어야 한다. 이러한 측면에서 윤성순(2012)이 주장한 대로 공유수면매립지의 소유권을 민간매립주체가 취득하지 않도록 하고 국가가 관리하도록 하면서 매립지 수요주체에게 안정된 토지이용권을 보장해 주는 제도의 개선이 필요하다. 이는 기존의 공유수면매립 관리정책에 매우 큰 변화이며, 관련 이해당사자들에게도 큰 충격이 될 수도 있다. 따라

3) 윤성순 외, 『공유수면매립에서의 공유재 가치 보존 방안 연구』, 한국해양수산개발원, 2012. 12., p.15.

서 새로운 제도의 전환을 위해서는 예상되는 문제와 해결과제에 대한 보다 심층적인 검토가 필요하다.

공유수면매립지의 소유권 분리는 우리의 소중한 공유자산을 효과적으로 이용, 관리할 수 있는 방안이며 사회적 지지를 모을 수 있는 충분한 이슈가 될 수 있다고 판단된다. 그러므로 제도개선을 준비하기 위해 각 사회구성원들의 이해를 높이고 합의를 형성해 나가기 위한 면밀한 검토와 정책 도입의 적극적인 노력을 기울여야 한다.

2. 연구의 목적

본 연구는 공유수면의 공유재적 가치 보존을 위해 매립지의 소유권과 이용권을 분리하고자 하는 새로운 제도개선에 대해 예상되는 문제를 분석하고 원활한 추진을 위한 사전 검토를 하기 위해 수행되었다. 따라서 공유수면매립지의 소유권 분리를 제안한 선행 연구에 대한 후속 연구로서 좀 더 구체적인 사안에 대한 대응방안을 제시하고자 한다.

본 연구의 목적은 공유수면매립지 소유권 분리라는 새로운 제도의 안정된 도입을 지원하고 공유수면의 가치보존을 위한 효과적인 관리수단을 발전시키는 것이다. 이를 위한 구체적인 연구의 목표는 다음과 같다.

첫째, 공유수면매립지의 소유권 분리 제도화를 위해 검토되어야 하는 각종 현안에 대한 대응방안을 제시한다. 공유수면매립지의 소유권을 이용권과 분리하는 것은 각 이해당사자들의 기존 권리 침해와 같은 이해관계의 갈등, 경제적 환경변화, 매립지 관리기반 조성, 법률적 정비 등의 문제에 대한 대응방안의 검토가 필요하다. 따라서 부문별 구체적인 사안을 도출하고 각 사안별 대응방안을 제시하고자 한다.

둘째, 새로운 제도 개선에 대한 일부 이해당사자들의 거부감을 완화하

고 국민적 지지를 확보하기 위한 방안을 모색한다. 지금까지 관행적으로 이어져 오던 공유수면매립을 통한 일부 특정인의 공유가치 및 부가적 이익의 사유화 문제를 개선하고자 함에 따른 이해당사자의 반발에 대응하고 새로운 제도 개선의 추진동력이 될 수 있는 사회적 합의를 도출하는 방안을 제시하고자 한다.

셋째, 제도 개선의 법률적 기반을 제공하는 것이다. 공유수면매립의 절차와 관리를 위한 법률의 개선사항을 제시함으로써 새로운 정책전환을 법률적 체계로 정립하여 시행할 수 있도록 기반을 제공하고자 한다.

3. 연구의 범위와 방법

1) 연구의 범위

본 연구의 내용적 범위는 공유수면매립지의 공유재 가치의 보존을 위한 수단으로서 매립지의 소유권과 이용권을 분리하는 정책 시행을 위해 검토되어야 할 각종 문제에 대한 대안을 제시하는 것이다. 이를 위해 우선 공유수면매립지의 소유권 분리라는 새로운 정책의 필요성과 개념에 대해 선행 연구성과를 토대로 재정리하고자 한다. 그리고 매립지 소유권과 관련된 각 이해당사자들의 이해관계 분석을 기초로 갈등 최소화하고 새로운 제도 도입에 따른 사회적 충격을 완화하기 위한 방안들을 검토한다. 관련 주체들의 기존 권리침해 논란, 경제활동의 위축, 매립지의 국가 관리에 따른 행정자원 추가 필요 등의 예상 문제들을 도출하고 각 문제들의 대응방안들을 제시하고자 한다.

아울러 제안된 개선방안들의 시행을 위한 법·제도의 정비방안을 제시함으로써 연구의 성과가 실제 정책으로 실현될 수 있도록 방안을 제시하고자 한다.



| 그림 1-1 | 연구 흐름도

2) 연구의 방법

새로운 제도의 도입으로 인해 기득권을 지닌 이해관계자의 권리 침해 또는 불안심리 자극으로 개선방안에 대한 저항이 예상되는 만큼 선행 연구에서의 매립지 소유권 분리의 필요성을 토대로 예상 문제점들을 사전에 예측하고 각 사안별 대응 시나리오를 도출할 필요가 있다. 이를 위해서는 논리적 배경의 면밀한 검토와 각 이해당사자는 물론 관련 전문가들의 의견수렴이 매우 중요하다고 판단된다.

(1) 문헌 및 자료 분석

본 연구에서 다루고자 하는 공유수면매립지의 소유권과 관련한 현황을 분석하기 위해 정부에서 관리되고 있는 관련 통계자료를 분석하고, 본 연구의 배경이 될 수 있는 선행 연구에서의 매립지 소유권 개선의 당위성과 방향을 제시하고자 하는 관련 문헌 및 자료를 분석하였다. 이 밖에도 매립지의 효율적인 관리를 위한 방안제시에 유용한 각종 연구자료 및 시사자료들을 수집, 분석하였다.

(2) 이해관계의 분석

공유수면매립지는 소유권을 취득함으로써 개발자에게 경제적 이익을 안겨주었다. 이러한 기존의 이해관계 구조를 변경을 가져오는 매립지의 소유권 분리제도는 관련 이해관계자의 민감한 반응이 예상된다. 따라서 이해주체들 간의 관계분석을 통해 검토되어야 하는 문제들을 도출하고 원활한 합의점 형성을 위한 준비사항들을 점검하였다.

(3) 관계자 의견수렴

공유수면매립지의 소유권 분리는 찬반의 논리적 양극화가 분명한 이슈라 판단된다. 공유자산으로서의 공유수면의 공공적 목적에 제한된 이용을 주장하는 측과 경제적 이익 창출을 위해 공간자원의 적극적 이용을 주장하는 의견으로 양분된다. 이러한 상반된 의견의 의도와 내용을 충분히 파악하고 합리적인 개선방안을 도출하기 위해 매립지관련 관계자들의 의견수렴이 필요하다. 과거의 대표적 매립수요였던 농지개발부문과 아울러 최근의 공유수면매립 현황을 살펴볼 때, 가장 대표적인 공유수면매립지의 수요는 경제자유구역개발이라 판단되므로 이들 용지와 관련한 한국농촌경제연구원, 경제자유구역청, 한국법제연구원 등의 전문가 의견을 수렴하였다.

3) 선행연구 검토

공유수면매립과 관련한 연구는 크게 두 가지로 구분할 수 있는데, 공유수면매립지의 형성과 관리에 관한 연구와 경계, 재산권 등의 권리와 관련된 연구이다. 전자는 공유수면을 매립함으로써 발생하는 환경문제와 공유수면매립관련 정책의 개발과 관련한 연구들이며, 후자는 수면의 토지화에 따른 인접 지역 간의 행정구역 경계설정, 공유수면의 이용권리에 대한 연구들이다.

공유수면매립은 일부 매립수요자가 공유수면을 매립하여 토지화하는 절차를 말하는데, 국가에 의해 관리되고 관련 법률 또한 지금까지 큰 변화 없이 이어져 오고 있어 이에 대한 연구가 활발하지 못했고 연구사례도 많지 않다.

공유수면매립관련 선행연구 가운데 본 연구와 성격이 비슷한 연구사례를 살펴보면 다음과 같다.

윤성순(2008)의 연구는 공유수면매립을 관리하는 국가정책에 대해 전

략수립, 사전관리형 정책 전환, 타당성 평가모형 개발, 갈등관리수단 적용, 매립지 관리 강화 등의 부문별로 개선방안을 제시하였다. 특히, 이 연구에서는 공유수면매립지의 소유권과 이용권의 분리를 제안한 최초의 연구라는 측면에서 매우 큰 의미를 지닌다. 하지만 공유수면매립관련 정책 전반에 걸친 개선사항을 제시하면서 매립지의 소유권 분리에 대해서는 방향성만을 제시하는 데 그쳤다.

남정호(2010)의 연구는 공유수면을 공유재로 인식하고 공공의 이익을 위해서만 이용되어야 하기 때문에 특정인이 독점적으로 사유화하는 것을 방지해야 한다고 하였다. 하지만 사유화 방지에 대한 구체적인 방안이 제시되지 못하였고, 공유수면매립보다는 공유수면 점용·사용에 대한 검토가 중심이었다.

윤성순(2012)의 연구는 공유수면매립을 통해 상실되는 공유재 가치의 보존을 위한 방안을 연구주제로 하였는데, 매립지의 소유권과 분리를 위한 이론적 당위성을 정리하였고, 소유권 분리의 새로운 정책의 시행을 위한 방안들을 구체적으로 제시하였다. 하지만 이 연구는 새로운 정책의 전환과정에서 발생할 이해관계자의 반대, 타 법률과의 관계, 사회적 이해관계 등에 대해서는 검토하지 못하였다.

본 연구는 지금까지의 공유수면매립관련 대부분의 연구와 달리 공유수면의 공유재로서의 가치를 보존하고자 하는 정책전환의 준비를 위한 것이다. 즉 현재까지 시행된 공유수면매립관련 정책의 중대한 변화를 이끌어내기 위한 연구이며, 새로운 정책개선을 주도하기 위한 연구이다.

특히, 본 연구는 윤성순(2012)의 연구의 후속 연구로써 선행연구에서 제안한 정책전환의 방향을 실행하기 위해 필요한 구체적인 검토와 대응방안을 제시하는 것이다.

| 표 1-1 | 선행연구 검토

구분	선행연구와의 차별성		
	연구목적	연구방법	주요 연구내용
1	-과제명: 공유수면매립에서의 공유재산가치 보존 방안 연구 -연구자(년도): 윤성순 외(2012) -연구목적: 공유수면의 공유재산가치 보존을 위한 방안 마련	-매립지 조성 편익분석 -문헌조사 및 사례분석 -자문위원단 자문 및 설문조사	-공유수면 공개념의 이론 -유형별 매립지 조성 편익검토 -사례연구 -매립지 이익 공유화 또는 공공성 확보 방안
2	-과제명: 공유수면매립 사업의 관리정책 개선방안 연구 -연구자(년도): 윤성순 외(2008) -연구목적: 공유수면매립관련 관리 전략 및 부문별 정책개선 방안 제시	-관련 연구 및 발간 자료의 문헌조사 -공유수면매립 관련 당사자 대상으로 매립수요 분석 및 정책개선 수요 조사를 위한 설문조사	-공유수면매립 정책의 변화 -공유수면매립의 현황 및 전망 -매립 관리정책의 문제점 -관리정책의 개선방안
3	-과제명: 연안공공이익 침해 방지를 위한 공유수면 관리체제 개선방안 -연구자(년도): 남정호 외(2010) -연구목적: 공유수면의 독점적 사유화와 공공이익 침해방지를 위한 관리체제 개선	-문헌조사 -외국 사례분석 -설문조사	-공유수면의 특성 및 관리현황 -공공이익보호 외국 사례 -공공이익 침해 사례조사 및 원인 -공유수면 관리체제 개선 방안

제 2 장 매립지 소유권 분리의 필요성 및 개념

1. 공유수면매립현황

1) 총괄

우리나라 연안에서의 공유수면매립은 고려 고종 22년(1235년)에 몽고의 침입을 피하여 강화도로 천도한 후 해상방어를 목적으로 연안제방을 구축한 것이 시초라고 알려져 있다.⁴⁾ 이후에는 농경지 조성을 목적으로 간척사업이 이루어져 오다가 1962년에 공유수면매립법이 제정되면서 매립에 대한 정책적 관리가 본격적으로 시작되었다. 이 당시의 공유수면매립법은 법령에 명시된 것처럼 공유수면을 공공의 이익을 증진하고 국민경제의 발전에 기여하기 위해 효율적으로 개발 또는 이용하는 대상으로 설정하였기에 매립사업 추진에 매우 유연한 정책결정으로 작용하였다.

1986년의 공유수면매립법 개정을 통해 매립기본계획이 수립되게 되었고, 공유수면매립 수요를 계획적으로 관리하기 시작하였다. 현재 확인되고 있는 시간적으로 연속된 매립자료는 1982년 준공사업부터인데 이후 2011년까지 준공된 매립지의 면적이 809.9km²에 이르고 있다. 이는 현재 우리나라 국토면적의 약 0.8%에 해당하는 면적이다.⁵⁾ 그 동안 매립지 조성결과에 대한 정보가 일원화되어 관리되지 못한 것을 감안한다면 실제 공유수면매립지는 이보다 더 많을 것으로 추정된다.

조성된 매립지의 용도는 농·축산업용지가 가장 많이 차지하고 있으며, 중간재가공 공장용지 및 항만시설용지가 뒤를 잇고 있다.

4) 농어촌진흥공사, 『한국의 간척』, 1996.1, p.61.

5) 국토교통부 ‘지적통계연보’에 따르면 2012년 기준 국토면적은 100,188.1km²(이므로 이를 총 매립면적 약 810km²와 비교함).

| 표 2-1 | 공유수면매립지 조성 현황(1982~2011)

매립목적	지구	면허면적(천㎡)	준공매립지면적(천㎡)
항만시설용지	102	31,660	31,384
공항시설용지	2	19,960	19,960
조선시설용지	15	1,703	1,258
어항시설용지	44	2,327	1,930
에너지시설용지	16	10,319	11,804
물류단지·가공시설용지	6	264	225
농·축산업용지	24	785,235	634,838
중간재가공 공장용지	44	85,328	80,371
주택시설용지	24	14,137	13,996
문화산업시설용지	1	14	14
관광사업시설용지	13	1,507	1,292
교육시설용지	2	609	526
체육시설용지	1	189	113
공공시설용지	48	3,367	3,093
폐기물처리시설용지	5	1,554	1,627
기타시설용지	60	7,002	7,252
복합시설용지	9	233	220
합계	416	965,408	809,903

자료 : 윤성순 외, 『공유수면매립에서의 공유재 가치 보존 방안 연구』, 한국해양수산개발원, 2012. 12, p.16.

2) 매립주체별 매립현황

공유수면매립지의 공유재적 가치를 검토하기 위해서는 매립지 조성의 주체별 매립현황을 살펴볼 필요가 있다.

공유수면매립관련 법률 사항을 정하고 있는 공유수면관리매립법에서는 공유수면매립의 사업주체를 중앙행정기관, 지방자치단체, 공공기관, 민간인 등으로 그 범위나 자격의 제한을 하지 않고 있으므로 다양한 경제주체들의 매립이 이어져 왔다.

각 매립주체를 공유수면매립지의 공유재 가치 보존 여부를 기준으로 분류하기 위해서는 매립사업자로서의 공공기관의 성격을 결정해야 한다. 각종 공사 및 공단으로 대변되는 공공기관은 국가의 사무를 위임·위탁받아 국민에게 공공서비스를 제공하기 위해 매립을 하는 경우⁶⁾도 있지만 각 기관의 수익구조 개선을 위한 수익사업 또는 민간에게 소유권을 이전하는 매립⁷⁾도 시행하고 있기 때문이다.

공공기관을 정부기관으로 분류하는 적극적인 판단(적극적 기준)과 민간으로 분류하는 소극적 판단(소극적 기준)으로 구분해 보았다.

적극적 기준을 적용한 경우는 각종 공사 및 공단을 정부기관으로 분류하였으며, 대표적으로는 석유공사, 수자원공사, 토지공사, 국제공항공사, 컨테이너부두공단, 농어촌공사, 관광공사, 가스공사, 도로공사, 수력원자력, 전력공사, 환경공단, 발전(주) 등이 이에 속한다. 하지만 각 지방 개발공사 및 도시개발공사, 수협, 공항철도(주)는 제외하였다. 이와 같은 적극적 기준에 의한 정부 및 민간의 매립실적을 보면, 전체 매립지 면적의 약 27.4%가 민간주체의 매립지이며, 이에 해당하는 공유수면이 민간의 소유로 전환되었음을 알 수 있다.

6) 공항, 항만, 어항, 공공시설 등의 사회기반시설 마련을 위한 공유수면의 매립.

7) 주택시설, 관광사업시설, 산업시설 등을 위한 토지를 일반인에게 제공하기 위한 공유수면의 매립.

| 표 2-2 | 적극적 기준의 매립주체별 매립현황

구분	기본 계획	면허전	면허		준공		면허면적 불명*
	지구	지구	지구	면적(천㎡)	지구	면적(천㎡)	지구
계(A)	828	67	761	2,010,047	477	809,903	117
정부	624	48	576	1,745,382	353	587,943	94
민간(B)	204	19	185	264,665	124	221,960	23
민간비율(B/A)	24.6%	28.4%	24.3%	13.2%	26.0%	27.4%	19.7%

* : 면허는 취득하였지만 면적이 불분명한 지구이며, 면허지구에는 포함되었지만 면허면적에는 불포함됨.

자료 : 해양수산부 내부자료를 기초로 분석 후 작성

소극적 기준을 적용한 경우는 각종 공사 및 공단을 정부기관에 포함하지 않았으나 (재) 여수엑스포조직위, 경제자유구역청, 국립대학은 정부기관으로 포함하였다. 이 경우 정부기관 및 민간의 매립실적을 보면, 전체 매립지 면적의 약 78.0%가 민간주체의 매립지이며, 이에 해당하는 공유수면이 민간의 소유로 전환되었음을 알 수 있다. 한편, 지구 수 기준으로는 민간이 약 39.4%를 차지하므로, 적극적 기준 적용 시 정부 및 민간의 매립지구 수와 매립면적의 비율이 비슷함에 비해 소극적 기준 적용 시의 지구 수와 면적의 차가 큰 것은 공사 및 공단이 수행한 매립지의 단위 면적이 매우 넓은 대규모 사업을 많이 추진하였음을 알 수 있다.

| 표 2-3 | 소극적 기준의 매립주체별 매립현황

구분	기본 계획	면허전	면허		준공		면허면적 불명*
	지구	지구	지구	면적(천㎡)	지구	면적(천㎡)	지구
계(A)	828	67	761	2,010,047	477	809,903	117
정부	517	47	470	701,150	289	178,378	91
민간(B)	311	20	291	1,308,897	188	631,525	26
민간비율(B/A)	37.6%	29.9%	38.2%	65.1%	39.4%	78.0%	22.2%

* : 면허는 취득하였지만 면적이 불분명한 지구이며, 면허지구에는 포함되었지만 면허면적에는 불포함됨

자료 : 해양수산부 내부자료를 기초로 분석 후 작성

이처럼 공유수면매립을 통해 민간으로 소유권이 이전된 토지 즉, 매립 이전의 수면은 적게는 27.4%에서 많게는 72.8%에 이르는 매우 넓은 면적이다. 그러므로 매립지의 소유권 문제는 신중하게 다루어져야 할 것이다.

2. 소유권 분리의 필요성

1) 공유자산의 보존

앞에서 언급한 바와 같이 우리나라의 서해안과 남해안은 매립을 하기에 적합한 지형적 조건을 갖추고 있고, 경제개발에 필요한 임해지역의 토지공급 수단으로 해안에서 많은 매립사업이 시행되었다. 법률적 관리대상인 공유수면이라고 하는 바다의 일부가 토지로 바뀌면서 그만큼 해안의 바다면적은 줄어들었다. 이렇게 개발의 대상이 되었던 공유수면은 법률적 용어의 정의⁸⁾보다 사전적 정의에서 그 의미를 분명히 알 수 있는데, 사전적으로는 ‘국가나 지방자치단체의 소유로서 공공의 이익에 제공되는 바다, 강, 하천 따위의 수면’이라고 정의된다.⁹⁾

사전적 의미에 의하면 공유수면이 국가나 지방자치단체의 소유라고 하지만 법률적으로는 국가나 지방자치단체의 소유로 명시되지 않고 있다. 「국유재산법」, 「공유재산 및 물품관리법」, 「공유수면관리매립법」에서 공유수면에 대한 소유권을 명시한 규정이 없음에도 불구하고 국가는 공유수면의 이용을 인·허가하고, 특정 주체에게 매립을 통해 소유권을 부여하고 있다.

공유수면의 경제적 의미를 살펴보면, 재화의 분류 체계상 공유재에 속한다고 할 수 있다. 이는 공유수면이 비배제성과 경합성의 특성을 갖고 있

8) 공유수면 관리 및 매립에 관한 법률 제2조에서 공유수면이란 바다, 바닷가, 하천·호소·구거, 그 밖에 공공용으로 사용되는 수면 또는 수류로서 국유인 것으로 정의함.

9) 국립국어원, 표준국어대사전(http://stdweb2.korean.go.kr/search/List_dic.jsp)

기 때문인데, 모든 사회구성원이 함께 공평하게 이용할 수 있지만 이용하면 할수록 사라지는 유한한 자원에 속한다는 의미이다.

위와 같은 공유수면의 특성을 감안할 때, 매립의 대상이 되고 있는 공유수면은 ‘국가가 관리하는 사회구성원 공동의 유한한 자원’이라는 의미로 정리될 수 있다.

그런데, 공유수면매립은 수면을 토지화하고 특정 주체의 소유로 인정하는 행정적 과정이라고 할 수 있다. 매립이 되기 이전의 수면은 공유재로서의 상태를 유지하다가 매립이 되면서 특정 주체의 소유로 귀속된다. 공유수면의 대표적 이용행위에 속하는 어업권, 광업권, 골재채취권 등은 수면 및 해저의 이용 또는 개발의 권리를 인정하는 것이지만 수면 그 자체의 소유권을 인정하는 경우는 없다. 하지만 수면이 매립된 토지는 사회 공동의 재산에서 특정 주체의 소유로 완전히 전환되어 버린다. 전환된 양만큼 공동의 재산은 사라지는 것이다.

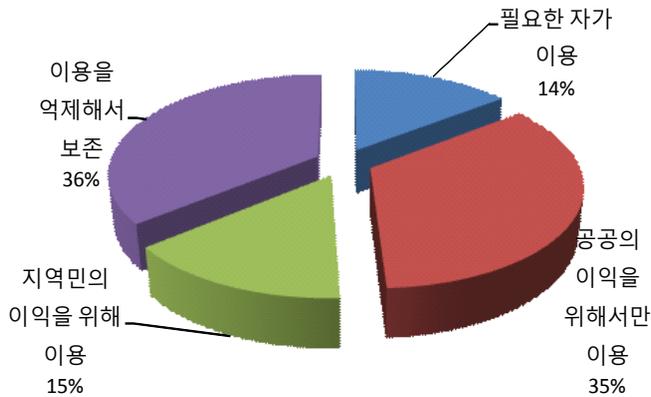
한편, 공유수면의 ‘소유’ 주체에 대해서는 국가도 지방자치단체도 아닌 공중(public)으로 판단되어야 한다.¹⁰⁾ 따라서 공유수면에 대해 국가의 관리의 책임과 권리를 가지고 있지만 처분할 권리를 가진다고는 볼 수 없다. 이러한 입장은 미국의 공공신탁법리(public trust doctrine)가 적용된 일리노이 Central Railroad v. Illinois 사건 판례에서 사례를 찾아 볼 수 있다. 미 연방 대법원은 주 정부는 물 및 그 밑의 땅과 같은 국민의 이익이 관련된 재산에 대해 형성된 신탁관계를 포기할 수 없으며 신탁재산의 사용과 관리를 개인에게 넘기는 것은 신탁관계를 포기하는 것이므로 신탁자산의 양도는 취소가능하고 어느 때나 회복 가능하다고 하였다.¹¹⁾

10) 윤성순 외, 『공유수면 매립에서의 공유재 가치 보존 방안 연구』, 한국해양수산개발원, 2012. 12, p.95.

11) 남정호 외, 『연안 공공이익 침해 방지를 위한 공유수면 관리체제 개선 방안』, 한국해양수산개발원, 2010. 12, p.66. 재인용.

그렇다면 사회 구성원 공중의 재산인 공유수면은 국가가 처분하여 사유화 할 수 없는 것이며, 이러한 절차를 허용하는 법체계는 수정되어야 한다는 결론에 도달하게 된다. 즉 공유수면은 공유재로서의 가치를 유지하여야 하며 더 이상의 공유수면매립지 사유화는 금지되어야 한다.

이러한 논리의 당위성을 일반 국민들을 대상으로 한 설문조사¹²⁾를 통해서 검증받을 수 있었는데, 윤성순(2012)에 의하면 공유수면의 이용에 대한 일반국민의 의견은 이용을 억제해서 보전해야 하고 공공의 이익을 위해서만 이용되어야 한다는 의견이 70%를 상회하였다. 또한 매립지의 소유권을 분리하는 것에 대한 의견도 매립면허취득자에게는 이용권만 부여해야 한다는 의견이 67%에 달하고 있다.¹³⁾

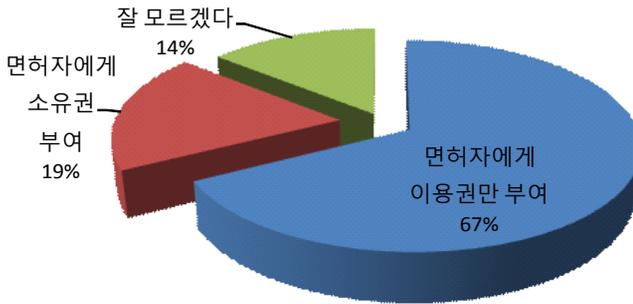


자료 : 윤성순 외, 「공유수면 매립에서의 공유재 가치 보전 방안 연구」, 한국해양수산개발원, 2012. 12, p89.

| 그림 2-1 | 공유수면의 이용에 대한 설문조사결과

12) 지역별 인구분포를 고려하여 총 1,000명을 임의추출하여 조사(윤성순(2012)).

13) 윤성순 외, 『공유수면 매립에서의 공유재 가치 보전 방안 연구』, 한국해양수산개발원, 2012. 12, pp.88-90.



자료 : 윤성순 외, 『공유수면 매립에서의 공유제 가치 보존 방안 연구』, 한국해양수산개발원, 2012. 12, p.90.

| 그림 2-2 | 매립지의 소유권 부여에 대한 설문조사결과

2) 과도한 매립수요의 통제

앞에서 언급한 바와 같이 우리나라의 연안에서 시행된 공유수면의 매립은 약 809.9km²에 달하고 있는데, 이는 연간 27km²씩 매립되었으며, 매일 76,960m²씩 매립된 된 것을 의미한다. 이처럼 많은 공유수면이 매립되었는데 실제 매립을 신청하거나 매립기본계획에 반영된 사업의 양은 이보다 훨씬 더 많다. 2001년에 고시된 제2차 매립기본계획의 수립 당시에는 355개 사업지구가 신청되었지만 52%에 해당하는 186개 지구만 반영되었고, 제3차 매립기본계획 수립 시에는 신청대비 약 30%의 사업지구만이 반영되었다. 이는 매립의 타당성이 낮은 사업의 수요가 많이 발생하였음을 알 수 있으며, 실제 매립기본계획에 반영되어 준공된 사업은 이보다 훨씬 낮은 수준이다. 매립사업의 신청대비 기본계획 반영 비율이 낮은 것은 공유수면매립을 억제하고자 하는 정부의 정책의도가 투영된 결과이지만 시대적 여건변화에 적응하지 못한 과도한 매립수요가 끊이지 않고 있음을 나타낸다.

매립수요의 신청은 신청서 작성에 필요한 각종 비용은 물론 기본계획

반영을 검토하는 과정에서 행정적 비용이 발생하는데, 타당성이 낮은 사업의 수요가 많을수록 성과없이 지출되는 사회적 비용이 증가하게 된다. 또한 공유수면매립을 순수한 생산활동이나 공공서비스 제공의 수단으로 활용하지 않고 부동산투자의 수단으로 활용하고자 하는 경우도 있었다.

이와 같은 공유수면매립의 과다한 수요를 효과적으로 관리하기 위해 매립기본계획 수립 시에 철저한 타당성 검토를 수행한다. 평가절차와 평가기법의 개선을 통해 보다 객관적이고 과학적인 근거를 이용하고 정책적·사회적 여건에 적합한 매립수요를 선별하기 위한 노력이 꾸준히 진행되었다. 하지만 신청된 매립사업에 대한 평가만으로는 효율적인 수요관리에 한계가 있다.

표 2-4 | 공유수면매립기본계획 신청 및 반영 현황

구분	제2차기본계획		제2차기본계획변경*		제3차기본계획	
	신청	반영	신청	반영	신청	반영
지구	355	186	152	44	172	52
면적(km ²)	390.3	38.2	90.1	6.5	94.9	1.7

* : 제2차 기본계획변경계획은 10년 주기 기본계획과 같이 계획기간이 10년이 아니라 5년의 계획기간이므로 다소 사업량이 적음.

자료 : 해양수산부, 『제2차 공유수면매립 기본계획 수립 연구』, 2001.5., p.154, 해양수산부, 「공유수면매립기본계획 타당성 검토 및 변경계획」, 2007.1., p.24, 국토해양부, 「제3차 공유수면매립 기본계획 수립 연구」, 2011.1., pp.21-29.

게다가 공유수면을 매립하고자 하는 수요자는 대상이 제한되어있지 않아 누구나 매립을 신청할 수 있어 매립수요의 생산 주체가 매우 다양하여 수요가 많이 발생할 수 있다. 즉, 공유수면관리매립법 제23조에 따라 중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장 또는 공유수면을 매립하려는 자를 매립신청이 가능한 자로 명시하고 있어 모든 주체가 매립을 신청할 수 있도록 하고 있기 때문이다.

이처럼 다양한 주체에 의해 지속적으로 제기되는 매립수요를 효율적으로 통제하기 위해서는 매립수요 발생 이후의 평가에 의한 수요관리가 아니라 매립수요의 발생 단계에서의 근원적·자발적 수요관리가 가능하도록 체계를 개선하여야 한다. 매립지의 소유권을 분리하고자 하는 것은 이러한 개선의 필요성에 대한 효과적인 해답이 될 것이다.

3) 잉여이익의 사유화 제한

모든 공유수면을 매립하고자 하는 자는 매립기본계획의 반영 신청절차에서 매립의 목적을 매립된 토지를 이용하여 공공서비스를 제공하거나 경제활동을 하기 위한 것이라고 한다. 즉, 형성된 매립지의 토지적 가치 획득에 목적이 있다고 하지 않는다. 그럼에도 불구하고 많은 경우의 공유수면 매립지는 매립 이후에 토지적 가치가 상승하고 매립사업자에게 매립사업비 이외의 잉여이익을 가져다준다.

실제 공유수면의 매립에 의해 발생하는 잉여이익의 사례를 분석해 본 결과, 인천시 송도지구 개발사업에서는 조성원가 대비 6.4배의 매각비용이 발생되었고, 거제시의 산업단지 조성사업에서는 평균 사업비의 약 4배에 이르는 지가의 상승이 있었음을 알 수 있었다.¹⁴⁾

한편, 공유수면매립 사업자가 투자한 사업비는 그에 해당하는 가치의 매립토지를 취득함으로써 사업자의 몫으로 되돌아가게 되어 있으므로¹⁵⁾ 사업자는 매립지의 가치가 하락하지 않는 한 매립을 통한 경제적 손실의 가능성은 없다고 할 수 있다.

이와 같은 조건에서 볼 때, 공유수면매립 사업자가 매립을 위해 투자

14) 윤성순 외, 『공유수면 매립에서의 공유재 가치 보존 방안 연구』, 한국해양수산개발원, 2012. 12, pp.54-67.

15) 공유수면 관리 및 매립에 관한 법률 제46조1항에 따라 해당 매립공사에 든 총사업비(조사비, 설계비, 준공사비, 보상비 등)에 상당하는 매립지는 매립면허취득자가 소유권을 취득함.

한 사업비는 매립지 취득으로 회수가 보장되며, 생성된 매립지는 해당 지역의 개발성향 증가에 따른 토지가치 증대로 이어져 추가적인 이익이 발생되어 사업자에게 주어진다.

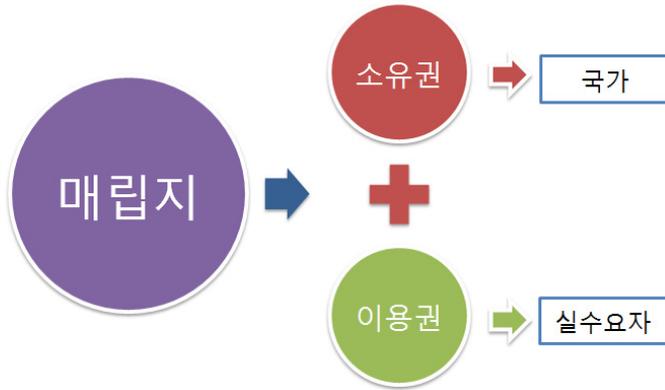
이처럼 공유수면매립의 과정에서 사유화된 잉여이익은 실제 공중의 재산인 공유수면이 상실된 결과에서 발생한 것이다. 따라서 잉여이익을 공중의 소유로 회수하여 공유재산의 가치를 보존하기 위한 조치가 필요하다.

3. 소유권 분리의 개념

현재의 공유수면매립관련 정책의 지향점은 공유수면관리매립법의 목적에서 나타난 바와 같이 ‘공유수면을 환경친화적인 매립을 통하여 매립지를 효율적으로 이용하게 함으로써 공공의 이익을 증진하고 국민 생활의 향상에 이바지하는 것’이라고 할 수 있다. 공공의 이익과 국민 생활의 향상을 위해서는 지속적인 매립이 발생할 것임을 알 수 있다.

한편, 공유수면을 매립하고자 신청하는 자는 매립지를 활용하여 생산성을 향상시키고 지역 및 국가적 경제발전에 이바지하기 위해 매립이 필요하다고 신청서에서 주장한다. 즉 매립지를 소유하는 것이 목적이 아니라 이용하기 위해 매립이 필요하다는 것이다. 하지만 매립지 취득 이후에 발생하는 잉여수익에 더 관심이 큰 경우가 많다.

따라서, 공유재로서의 공유수면의 가치를 훼손하지 않고 매립지를 통한 경제활동을 저해하지 않기 위해서 매립지의 소유권과 이용권을 분리하는 방안이 제안된 것이다. 현행 공유수면관리매립법은 매립지의 준공과 동시에 매립면허취득자가 매립지의 소유권을 취득하도록 함으로써 소유와 이용을 동시에 가능하도록 하고 있는데 이를 개선하여 분리하는 것이다. 즉 매립지의 이용수요자에게는 그들이 필요한 매립지 이용권을 부여하고 공유재인 공유수면은 국가가 소유하면서 관리하고자 하는 것이다.



| 그림 2-3 | 공유수면매립지의 소유권 분리 개념

4. 소유권과 이용권의 관리

공유수면매립지의 소유권과 이용권을 분리하게 된다면 각 권리의 취득 주체가 동일하지 않을 수 있으며, 국가가 가지는 매립지의 소유권과 매립지의 이용권을 가진 이용자의 권리를 관리하기 위한 보다 구체적인 관리방안이 필요하게 된다.

1) 소유권의 관리

공유수면매립지의 소유권을 이용권과 분리하여 민간이 소유권을 취득할 수 없도록 할 경우 민간이 매립한 매립지의 소유권은 기본적으로 국가가 보유하고 관리하여야 한다. 단 지방자치단체가 매립주체인 공용 또는 공공용 매립지에 한해서는 해당 지방자치단체의 소유로 할 수 있도록 한다. 공유수면매립을 통해 생성되는 4가지 유형¹⁶⁾의 매립지별로 소유권을

16) 공유수면 관리 및 매립에 관한 법률 제46조1항에 의한 구분.

살펴 보면, 공용 또는 공공용 매립지는 국가 또는 지방자치단체가, 바닷가에 해당하는 매립지와 잔여매립지는 지금과 같이 국가가 소유권을 가진다. 총사업비에 해당하는 매립지 역시도 현행의 매립면허취득자가 아닌 국가가 소유하도록 한다.

공유수면의 공유재 특성을 완전하게 유지하기 위해서는 국유도 사유도 아닌 무주(無主) 자산으로 관리하는 방안도 검토될 수 있다. 이는 자연공물이라 할 수 있는 공유수면은 국가나 지방자치단체라 할지라도 등기·등록하기 어렵다는 논란¹⁷⁾에서 비롯된다. 그럼에도 불구하고 우리나라의 토지 또는 재산의 관리체계 상 자연공물이 아닌 무주 자산은 없고 이용권 관리를 위한 근거가 될 수 있는 소유권을 지니기 위해서는 국유로 관리되는 것이 타당하다고 판단된다. 특히, 공유수면의 공유재 특성을 감안할 때 ‘공유재의 비극’을 극복하기 위해 공유재를 사적재산권체제로 관리되어야 한다는 주장¹⁸⁾을 고려할 때 사회구성체를 대표하는 국가가 소유하는 체제가 바람직하다.

국가 소유의 매립지 관리를 위해서는 기존의 조직을 이용하거나 새로운 조직을 신설하여 관리하는 방안들이 검토될 수 있다.

17) 윤성순 외, 『공유수면 매립에서의 공유재 가치 보존 방안 연구』, 한국해양수산개발원, 2012. 12, pp.92-97.

18) Robert J. Smith, "Resolving the Tragedy of the Commons by Creating Private Property Rights in Wildlife". CATO Journal. 1., 467, 1981.



자료 : 윤성순 외, 『공유수면 매립에서의 공유제 가치 보존 방안 연구』, 한국해양수산개발원, 2012. 12, p.105.

| 그림 2-4 | 공유수면매립기본계획 신청 및 반영 현황

2) 이용권의 관리

공유수면매립지에 대한 권리를 소유권과 이용권으로 분리함에 따라 매립지의 이용권이라는 새로운 권리가 생성된다. 기존의 공유수면관리매립법에서는 매립면허 취득자가 매립지 준공과 함께 매립지 소유권을 취득하며 이는 곧 소유권을 보유하고 있는 기간 동안의 이용권을 자동적으로 함께 부여받는 것이다. 앞에서 언급한 바와 같이 민간이 매립한 매립지 가운데 총사업비에 해당하는 매립지는 매립면허취득자의 수요로 매립한 것이므로 신청한 매립용지의 목적대로 이용할 수 있도록 권리를 인정해줘야 한다.

공유수면매립을 신청한 당초의 목적대로 용지를 안정적으로 이용할 수 있도록 매립지 이용권자에게 법률에 근거하는 권리를 부여해야 한다. 매립지 이용권자가 생산활동을 위한 매립지에 설치하는 각종 시설은 이용권자의 소유를 보장하고, 안정적 생산활동과 장기적 시설투자가 가능하도록 이용권자의 의사에 따라 이용기간의 연장을 보장할 필요가 있다.

한편, 매립지의 이용기간은 지금의 매립지 조성 총사업비와 매립지 이용가치를 평가하여 상계하는 방식으로 설정할 수 있다. 총사업비에 해당하는 이용기간이 종료하는 시점에서는 이용권자의 요청에 따라 이용기간을 연장하되 관리기관과 협의하여 이용기간을 설정하고 별도의 이용료를 지불하도록 한다.

이용권자의 의사에 따라 이용기간을 종결하고자 할 때는 매립지 상부의 시설 및 설비를 이용권자가 처분할 수 있도록 하고, 처분하지 않을 때는 매립지 관리기관이 임의 처분 또는 사용할 수 있도록 한다. 또한 매립지 관리기관은 이용권자가 매립지의 가치를 훼손하지 않고 올바르게 이용권을 행사하기 위한 제한사항과 지원에 관한 사항을 이용권자와 협의하여 정하고 이용권자가 이를 준수하도록 하여야 한다.¹⁹⁾

이 밖에 매립지의 이용권에 대한 상세한 관리방안들은 추가로 검토되고 별도의 법령정비 및 관리지침의 마련이 필요하다.

19) 윤성순 외, 『공유수면 매립에서의 공유재 가치 보존 방안 연구』, 한국해양수산개발원, 2012. 12, p.108.

제 3 장 소유권 분리에 관한 주요 쟁점

1. 국외사례 분석 : 영국의 신탁

1) 개요

(1) 공유지의 기원 및 개념

영국 공유지(common land)의 기원은 장원제도(manorial system)가 도입되었던 1066년 노르만정복(Norman Conquest)으로 거슬러 올라간다. 장원의 경작지에서 매년 수확이 끝난 뒤에 공한지(open field strips)와 목초지(hay meadows)들은 장원에 살면서 일하는 모든 사람들이 소유하는 동물들을 위한 공동의 방목(common grazing)용으로 제공되었다. 이것들은 ‘공동의 들판’(common fields)으로 알려졌다. 한편 영주나 그의 임차인들에 의하여 경작되지 아니하는 장원 내에는 대체적으로 생산력이 떨어지지만 가축들이 풀을 뜯기에는 알맞은 토지가 있었다. 이것이 ‘장원의 유희지’(waste of the manor)이었다. 또한 난로용 석탄, 토탄 또는 덩불(brushwood), 지붕용 띠(turf), 또는 신탁용 생선과 같은 자원들에 대한 공동의 권원(common entitlement)이 존재하였다.²⁰⁾

이러한 공동 권원들의 상당수는 그들의 존재를 장원내 가옥들과 (있다면) 차지에 의존하였고 그에 부착된 것들이어서 임차권(tenancy)의 점유(occupant)와 함께 이전하였다. 이러한 권리들은 토지에 ‘부착된’(attached) 것으로 묘사되었다. 권리들이 부착된 토지는 主物(dominant tenement)로 알려져 있다. 여기에서 향유되는 공동의 권리들은 때때로 從物(servient tenement)

20) Explanatory Notes to the Commons Act 2006 (c.26) which received Royal Assent on 19 July 2006, para.6

로 언급된다. 일부 권리들은 토지에 부착되지 아니하거나 그들이 부착된 토지로부터 분리될 수도 있어서 人役權(rights in gross)으로 알려져 있다. 이 인역권들은 대개 무형의 자산(incorporeal assets)으로서 자유롭게 매매될 수 있다.²¹⁾ 세월이 흐르면서 공유의 권리들은 점차 법률상의 개념으로 전환되었고 법률상 집행이 가능하게 되었다. 잉글랜드 초기 판례들 중에는 공유자(commoner)들과 그들의 권리에 관한 것들이 상당수 존재한다.²²⁾

공유지는 사전[Collins English Dictionary]에 따르면, “개방된 공공토지”(open public land)로 정의된다. 법적으로 공유지는 “모든 사람이 이용할 수 있도록 허용된 토지”로 정의된다. 역사적으로 볼 때, 공유지에 관한 법률은 잉글랜드에서 그리고 초기 북아메리카의 역사를 통하여 발달하였다. 이 지역들은 가축을 자유롭게 방목하는데 있어 공유지에 크게 의존하였다. 잉글랜드[Gadsen]의 오랜된 정의에 따르면, “공유지는 공유권(rights of common)이 행사될 수 있는 토지로 묘사될 수 있다. 공유권은 1명 또는 여러 명이 다른 사람의 토지의 일부를 차지하거나, 그 위에서 생산물을 채취하거나 야생을 수렵할 수 있는 법적 권리(legal right)이다.²³⁾ 공유지는 누군가에 의하여 소유되지만 다른 사람들이 특정한 방법으로 이를 이용할 수 있다. 공유지는 공중의 접근이 허용되는 토지이다. 따라서 공유지 위에서 ‘배회할 권리’(right to roam)는 누군가 산책, 구경, 탐조(bird watching), 소풍, 등산, 달리기와 같은 활동을 위하여 공유지를 이용할 수 있음을 의미한다. 하지만 그 누군가는 소유자의 허락 없이 공유지 위에서 야영을 하거나 불을 피우거나 바비큐를 굽거나 축제를 열거나 다른 이벤트를 개최할 수 없다.²⁴⁾ 공유지는 현재 영국[잉글랜드와 웨일즈]에는 약550,000ha의 등록된

21) Ibid., para.7

22) Ibid., para.8

23) <http://www.duhaime.org/LegalDictionary/C/CommonLand.aspx> (2013.12)

24) <http://www.gov.uk/common-land-village-greens> (2013.12)

공유지가 있다. 이 면적은 잉글랜드와 웨일즈 전체 토지의 4%에 해당한다. 이중에서 373,570ha의 등록공유지는²⁵⁾ 잉글랜드에 위치한다²⁶⁾. 2006년의 영국 「공유지법」(The Commons Act 2006)은 농업, 공중접근 및 생물다양성에 관한 지속가능한 혜택을 제공하기 위하여 이러한 공유지를 보호함을 목적으로 한다.²⁷⁾

(2) 법률적 정의

법률적으로는 상황이 보다 복잡하다. 공유지의 용어에 관한 단일한 정의 또는 ‘공동의’(common)나 공유권(common rights)에 관한 전범이 존재하지 아니한다. 1965년의 공유지등록법은 공유지에 관한 최초의 제정법적 정의를 채택하였다. 그러나 이것은 엄격하게 말하자면 어떠한 토지가 동법에 따라 등록될 수 있는 적격이 있는가 없는가를 결정할 목적에만 이바지한다. 동법에 따르면, 공유지란 “(이 법에서 정의하는 바) 언제든지 행사될 수 있는 것인가 또는 제한된 기간 동안만 행사될 수 있는 것인가와 관계 없이 공유의 권리에 종속하는 토지와 공유의 권리에 종속하지 아니하는 장원(manor)의 방치된 토지”를 말한다. ‘공동의’(common)라는 정의들도 1866년의 광역도시 공유지법(the Metropolitan Commons Act 1866) 제3조, 1876년의 공유지법(the Commons Act 1876) 제37조 및 1899년의 공유지법(the Commons Act 1899) 제15조와 같은 19세기의 각종 의회 제정법들에서 발견될 수 있으나 이것들은 특별한 목적을 위하여 작성된 것들이며 모든 정의들은 서로 다른 맥락에서 적용될 경우에 신중하게 취급되어야 한다.²⁸⁾

대안적 접근은 공유권의 의미를 숙고한다. Halsbury’의 The Laws of

25) 이 수치는 잉글랜드 전체 토지의 3%에 해당한다.

26) <https://www.gov.uk/owning-common-land> (2013.12)

27) <http://archive.defra.gov.uk/rural/protected/commonland/index.htm> (2013.12)

28) <http://archive.defra.gov.uk/rural/protected/commonland/about.htm> (23 October 2008)

England는 Cooke's Inclosure Acts (4th Edn)에 있는 “한명 또는 두 명 이상의 사람들이 다른 사람의 땅이 자연적으로 생산하는 것의 일부를 가지거나 이용하기 위하여 보유할 수 있는 권리”(A right, which one or more persons may have, to take or use some portion of that which another man's soil naturally produces)”라는 정의를 수록하였다. 그렇다면 공유지는 이러한 권리에 종속하는 토지로 정의될 수 있다. 그러나 이러한 접근은 많은 공유지들이 과거에 이러한 권리에 종속하였지만 이러한 권리들이 이미 상실된 오늘날에는 더 이상 만족스럽지 못하다.²⁹⁾

오늘날에는 1965년 법률에 따라 등록된 모든 토지를 공유지로 간주하는 (동어반복적) 정의가 가장 명료한 접근이 될 수 있다. 이러한 접근은 공유지 등록당국들에 의하여 등록부에서 공유지로 등록된 것만을 공유지로 간주한다. 그러나 이 정의는 다른 법률에서는 거의 채택되지 아니한다(1971년의 동물법에서 공유지를 가로지르는 공로상의 생물에 관한 책임은 예외이다). 더욱이 일부 공유지들은 1965년의 법률에 따라 등록이 면제되어 공유지로 등록되지 아니하였음에도 오늘날 공유지로서 광범위하게 인식되고 있다. 등록이 면제된 지역들은 다수의 도시 레크리에이션용 공유지들 뿐만 아니라 the New Forest 및 Epping Forest를 포함한다.³⁰⁾

2) 공유지의 관리

(1) 권리현황 및 소유관계

잉글랜드 전역의 공유지는 399,040ha에 달한다.³¹⁾ 373,570ha는 the New

29) Ibid.

30) Ibid.

31) 이 데이터는 the Forestry Commission and East Sussex County Council에 의하여 제공된 것이다.

Forest, Epping Forest, 또는 1965년의 공유지등록법에 따라 등록이 면제된 다른 공유지들을 포함하지 아니한다. 면제된 지역의 공유지들은 25,470ha 이상으로 집계된다. 이러한 공유지 이외에 1993년 현재 4,660ha의 등록된 마을 녹지(town or village greens) 4,370 필지가 등록되어 있다. 마을녹지들의 일부는 공유권에 종속한다.³²⁾ 웨일즈에는 175,000ha의 토지가 공유지로 등록되어 있다. 이는 웨일즈 전체 면적의 8.4%에 해당한다. 웨일즈에는 등록이 면제된 중요 공유지가 존재하지 아니한다. 등록된 공유지들의 57%에 상당하는 213,000ha의 토지들이 과학적 요충지(Site of Special Scientific Interest: SSSI)로 지정되어 있다. 등록된 공유지의 48%에 상당하는 176,500ha의 토지가 국립공원에 속한다. 등록된 공유지의 30%에 상당하는 115,000ha의 토지가 '우수자연미지역'(Areas of Outstanding Natural Beauty: AONB)에 속한다. 등록된 공유지의 절반에 해당하는 3,608 필지의 공유지들이 1ha 미만으로서 총 1,072ha를 형성하고 89필지의 등록된 공유지들은 1,000ha 이상의 규모로서 192,057 ha를 형성한다.³³⁾ 잉글랜드 공유지의 절반 이상은 Cumbria에 31%[116,500ha]가 그리고 North Yorkshire에 21%[76,900ha]가 각각 위치한다.

잉글랜드에 있는 7,039필지의 공유지들 중에서 35%만이 공유권을 등록하였다. 이들의 면적은 전체 공유지의 88%에 해당한다.³⁴⁾ 등록된 권리를 가진 공유지들 중에서 65%는 5 가지 미만의 권리를 가지고 있고 13.7%는 20 가지 내외의 권리들을 가지고 있다. 소방목권은 공유지들의 20%에 등록되어 있고 양방목권은 16%에 등록되어 있고 말과 조랑말은 13%에 등록되

32) Source : survey of greens c.1993

33) 공유지 데이터는 다음의 두 정보원에 의존: ①the DETR-sponsored biological survey of common land undertaken by J. Aitchison 및 the University of Aberystwyth over a twelve year period (1988-2000) ②the Countryside Agency and Countryside Council for Wales mapping of registered common land for the purposes of statutory rights of access under Part I of the Countryside and Rights of Way Act 2000

34) 잉글랜드의 공유지를 등록한 Database는 활용 가능하지만 쇠신되지 아니한 채 1982년 내지 1993년에 수집된 정보를 담고 있다.

어 있다. 채취권(right of estovers)은 10%에 등록되어 있고 다른 주요 범주의 권리들은 10% 미만의 공유지에 부착되어 있다. 24,157개 항목의 권리들이 등록부에 최종적으로 올라 있다.³⁵⁾

대부분의 공유지는 민간에 의하여 소유된다. (종종 장원의 영주인) 공유지의 소유자들은 대체적으로 다른 토지소유자들과 마찬가지로 권리를 누린다. 그러나 공유지는 다른 개인들이 그 땅에 대하여 보유하는 ‘공유의 권리’(rights of common)에 속박되기 때문에 공유지 법률들에 따라 시행되는 특별한 제정법적 규제를 받는다.³⁶⁾

공유지들의 소유관계는 매우 다양하다. 1,900 필지의 공유지들은 그 소유자를 모른다. 1,740 필지의 공유지들은 사적으로 소유되고 있다. 679 필지는 사적 소유자들이 해당 공유지들의 일부만을 소유한다. 1,230 필지는 교구와 군의회(council)들에 의하여 소유되고, 431 필지들은 자선단체와 국민신탁(trust) 등을 포함하는 다양한 단체들에 의하여 소유된다. 많은 공유지들은 복합적인 소유양태를 보인다.³⁷⁾

(2) 공유지법의 연혁과 시행

1876년의 공유지법은 잉글랜드와 웨일즈에 있는 36개의 공유지들을 규율하였다. 동법은 울타리치기위원회(Inclosure Commissioner)들에 적용되는 명령을 통하여 공유지들을 규율하거나 공유지들에 울타리를 칠 수 있도록 수권하였고 임시명령확인법(Provisional Order Confirmation Act)이라는 형식을 통하여 의회가 확인하는 조치를 취하였다. 당시의 명령들은 대체적으로 보전자위원회(board of conservators)에 공유지관리를 할당하는 조치들을 규

35) <http://archive.defra.gov.uk/rural/protected/commonland/about.htm> (23 October 2008)

36) Explanatory Notes to the Commons Act 2006 (c.26) which received Royal Assent on 19 July 2006, para.4

37) Ibid.

정하였다. 1899년의 공유지법은 활동과 레크리에이션을 위하여 공유지 사용이 긴급하고 당해 소유자와 공유자들이 관리에 대하여 직접적인 목소리를 내지 아니하거나 소유자가 불명인 경우에 지구의회(district council)들과 국립공원 당국들에게 공유지를 관리할 책임을 부여하는 간편한 절차를 규정하였다. 2006년의 공유지법의 시행은 잉글랜드에서 등록, 관리, 작업 및 마을녹지의 4개 항목으로 나뉘어 조직화되었다. 웨일즈의회는 웨일즈에서의 법 시행을 책임진다. 환경식품지역부(DEFRA) 공유지팀은 모든 이해관계자들에게 정기적인 이메일을 발송하고 최근의 진전상황을 반영하여 시행규정을 쇄신한다.³⁸⁾

환경식품지역부와 웨일즈 각료회의는 2006년의 법에 담긴 1965년의 공유지등록법에 따른 임시등록체계와 공유지위원회에 의하여 내려진 임시등록에 관한 결정을 폐지시키는 조항을 발효시키는 첫 번째 시행명령을 2010년에 제정하였다. 환경식품지역부는 잉글랜드 전역에서 2008년 10월 1일부터 발효하는 2006년의 공유지법 제46조 이외에 잉글랜드에서 7개의 시범적 등록당국지역들을 대상으로 동법 제1장을 발효시키는 4번째 시행명령을 발하였다. 환경식품지역부는 2010년 1월 20일부터 발효하는 2006년의 공유지법 제2장을 잉글랜드에 시행하기 위한 5번째 시행명령을 발하였다. 동법 제2장은 보칙 규정과 함께 공유지협의회(common council)의 설치, 법적 지위, 정관 및 기능을 규정한다. 환경식품지역부는 2010년 10월에 19번째 시행명령을 공표하여 종전의 공유지위원회를 폐지하고 새로운 마을녹지 등록에 관한 지침을 개선하는 한편 공유지들의 관리에 관한 그리고 특히 공유지법의 시행에 관한 사항들에 관하여 자문하는 전국공유지이해관계자단(National Common Land Stakeholder Group)을 설치하였다. 이 이해관계자단은 환경식품지역부를 돕고 야생서식지 우선순위의 관리처럼 국가적 이익 사

38) <http://archive.defra.gov.uk/rural/protected/commonland/implement.htm>

항에 관하여 이해관계자들 사이의 합의를 형성하고 달성하는데 이바지한다.³⁹⁾

2006년의 공유지법은 방목과 다른 농업활동들을 규제할 권한을 지닌 공유지협의회를 통하여 공유권자들과 토지소유자들이 함께 노력함으로써 공유지가 보다 지속가능하게 관리될 수 있도록 만들었다. 2006년의 법은 공유지와 마을녹지들을 더 잘 보호할 수 있게 만들었다. 동법은 종래 공유지에 대하여 일어났던 남용, 침해 및 무단개발에 대한 보호를 강화시켰다. 동법은 공유지의 보호가 해악에 비례하여야 하며 특정한 보호 업무들은 동의 없이도 수행될 수 있어야 함을 인정한다.⁴⁰⁾

2006년의 법(제1장)은 공유지등록당국으로 하여금 과도기 동안 등록부들에 영향을 미쳤던 과거의 변화들을 기록함으로써 그들의 등록부들을 증보할 것을 요구하고, 등록부에 영향을 미치는 새로운 변화들을 기록함으로써 등록부의 현행성을 유지할 것을 요구하였다. 공유지등록당국들은 등록부상의 오류들을 시정할 수 있는 새로운 권능을 부여받게 되었다. 동법은 마을녹지들에 관한 새롭고 분명한 기준들을 규정하였다. 동법은 공유권의 단절을 금지하고 공유권자들의 공유권의 매각이나 대차를 방지하며 또 공유권이 부착되어 있는 토지로부터 권리를 제거하는 행위를 제한한다.⁴¹⁾

3) 매립지 소유권 분리의 적용 시사점

공유지(common)와 공유권(rights of common)에 관한 영국(UK) 법제의 경험은 한국의 공유지와 공유수면의 법제 운영에 몇 가지 시사점을 제공한

39) Ibid.

40) <https://www.gov.uk/common-land-management-protection-and-registering-to-use> (2013.12)

41) Implementation update 23 - November 2012(PDF) Commencement orders ; Most provisions of the Commons Act 2006 (sections 1-8 and 10-53, and Schedules 2-6) are to be brought into force by order made by the Secretary of State in relation to England, or by the National Assembly for Wales in relation to Wales.

다. 첫째는 ‘공유’(common)의 의미이다. 영국의 공유지법들은 무엇이 공유지인가를 명확하게 정의하지 못하면서도 역사적 관습과 공중의 인식 속에 공유지라고 자리잡고 있는 것들을 실제 관리함으로써 공유재산의 존재를 공인하고 그 기능을 발휘하도록 제도화하였다. 영국에서 공유지(common land) 내지 공유재산(common)이라고 할 때에는 한국의 「공유재산 및 물품관리법」이 상정하는 경우처럼 지방자치단체가 소유하는 재산을 의미하지 아니한다. 영국에서의 공유재산은 민간이 소유하되 소유권이 불분명하거나 마을 또는 공중의 편익에 봉사하는 ‘승역지’(承役地)를 의미한다. 왕토사상이 지배하던 나라에서 전통적으로 토지는 王土[國有]이었거나 공유 또는 사유의 대상이었다. 지방자치단체 개념이 존재하지 아니하던 전근대 국가에서는 봉건 영주들이 소유하던 사유재산과 개인들이 소유하던 사유재산 그리고 공중이 관습적으로 이용하던 무주의 공유재산이 있었을 뿐이다. 한국의 지방자치단체들은 전근대 사회에서 공중이 소유하는 공유지 내지 공유재산을 법률의 힘으로 양수하면서 이를 행정재산과 구분짓지 아니하고 ‘공유재산’이라고 지칭한 것이 공유지와 공유재산을 둘러싼 혼동의 시작이었다. 근대 국가에서 왜곡된 공유지의 법리는 공유수면의 법리에도 영향을 미쳐 ‘공유인’ 공유수면을 국가나 지방자치단체가 그 재산으로 간주하여 임의로 재단하는 왜곡된 법률문화를 형성하게 만들었다. 영국은 공유수면(public water)에서도 공유지(common land)의 경우와 마찬가지로 정부가 공익을 위하여 법률관계를 재단하지만 그에 부착된 관습법상의 권리의무 관계를 홀대하지 아니하고 공공성을 확보하기 위하여 노력한다. 한국 법제가 공유수면을 매립하고 관리함에 있어 그 수면에 부착된 다수의 공유권을 배척하고 매립면허[特許]와 같은 절차를 통하여 소유권을 창설하고 이를 사인에게 양도함은 공유재산 고유의 법리와 맞지 아니한다. 공유수면에 내포되어 있는 ‘공유’의 개념과 범주를 성찰하여야 할 것이다. 공유재산에서는 어느 나라이건 간에 시원적인 권원(entitlement)이 중요하다. 공유재산의 주

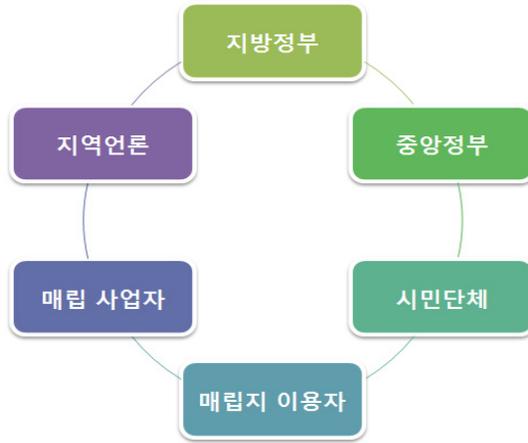
체는 그 소유 명의와 무관하게 공중이다. 공유재산에서는 공중의 권리가 특허라는 절차를 통하여 완전히 지워질 수 없다. 국가라 할지라도 공유재산을 사유화시킬 수 있는 시원적 권원을 가지지 아니한다. 영국이 오랜 기간 동안 시행착오에도 불구하고 공유지 관련 제정법률들의 입법과 집행을 통하여 관습법에서 비롯한 공중의 권리를 존중하고 있음은 한국의 공유재산 관련 법제의 집행에서도 참고할 수 있을 것이다.

2. 이해관계 분석

1) 매립관련 주체별 현안

사회체제 내에서 갈등구조는 관련 사안의 이해관계 구조에 따라서 매우 다양한 형태로 표출된다. 특히 매립사업과 같이 공유수면을 경제적으로 활용가치가 높은 토지로 변경시키는 경우에는 사후 활용과 관련해서 다양한 이해관계자들의 참여와 의견 표출이 가능하다.

대규모 매립사업의 경우 매립을 통해 지역의 경제적 활성화를 추구하는 지방자치단체와 개발을 통한 이윤추구를 목적으로 하는 매립사업자, 지역의 이해관계를 대변하는 지역언론, 지역균형발전과 공공성의 확보를 담당하는 중앙정부 및 다양한 시민단체까지 어우러져 의사결정과정에 있어서 매우 복잡하고 다층적인 구조를 형성한다.



| 그림 3-1 | 매립지 소유·이용관련 참여자

2) 이해관계자 갈등구조

현재까지 우리나라의 상황에서 매립지의 귀속과 관련된 문제는 지방자치단체의 경제문제를 중심으로 대두되어 왔으며, 소유권의 귀속 자체는 법률적 근거에 의해 매립사업자와 국가 간의 관계 속에서 처리되어 왔다. 특히 공유수면의 매립을 통해서 인공적 토지가 새롭게 생성된 경우 토지의 귀속문제나 소유자의 결정 그 자체보다는 관련 지방자치단체의 행정경제 문제와 맞물리면서 경계획정 또는 행정구역의 조정 문제로 널리 알려졌으며, 이에 대한 대안 마련을 위한 노력이 이어진바 있다.⁴²⁾ 매립지의 소유권 귀속과 관련된 문제는 매립주체에 따라 귀속여부와 소유권 지분 등이 법률에 따라 결정되도록 규정되어 있기 때문이다. 매립지 조성의 경우에는 법률상의 권리를 획득하여 필요한 매립지를 확보함으로써 경제적 이득을 얻는 주체가 생기게 되며, 이러한 과정에서 공공의 영역인 공유수면의 영역

42) 강재규, 「공유수면매립지의 귀속문제 : 한·일 지방자치법 비교연구」, 한국비교공법학회, 『공법학연구』, 제4권 제1호, 2002, p.134; 장학봉, 「공유수면매립지 귀속분쟁 해결을 위한 정책 방향」, 한국해양수산개발원, 『월간 해양수산』, 229, 2003, p.230.

은 감소할 수밖에 없는 구조가 필연적으로 발생한다. 따라서 공유수면의 매립에 있어서 주목해야 하는 부분은 매립지의 소유권 재편 과정에서 수익이 창출될 것으로 기대하는 참여자와의 이해관계 정립이라고 할 수 있다.

국유재산은 그 자체의 재산적 이용가치 및 비축 기능 외에도 다양한 공공재적인 기능을 수행하고 있으며, 연안의 매립지 주변은 재해방지나 완충공간과 같은 중요한 환경적 기능을 담당한다.⁴³⁾ 이러한 현상은 공유재라고 할 수 있는 공유수면에도 적용된다⁴⁴⁾. 따라서 적절한 이용방법의 설정을 통한 공유수면의 관리와 보전은 향후 기후변화에 따라 환경적 변화가 더욱 크게 발생 가능한 연안에 있어서 더욱 큰 의미를 갖는다. 그러나 매립지의 귀속과 관련한 이해관계자 간의 갈등구조는 앞서 언급한 바와 같이 지방자치단체의 행정경계 이외에 크게 드러나지 않았고 있었던 것은 소유권 배분 방식이 기존의 법적 절차를 통해서 조정되었기 때문이라고 할 수 있다. 현재까지 매립지의 이용과 소유권 배분 과정에서 사회적 논란이 발생하였던 것은 부산의 북항 재개발과 관련된 사례와 마산 신평매립지 이용에 관한 사례가 대표적이다. 사회체계 내에서 갈등구조는 관련 사안의 이해관계 구조에 따라서 매우 다양한 형태로 표출된다. 일반적으로 갈등이라는 것은 개인, 집단, 조직, 혹은 공동체 상호간에 희소한 자원의 배분을 둘러싸고 의견이 일치하지 않는 경우에 흔히 발생하게 된다.⁴⁵⁾

대규모 매립지를 활용한 도시개발과 같은 사업에서는 매립주체를 포함하여 다양한 이해관계자가 포함되고 있으며, 지역사회에 미치는 영향도 무시할 수 없으므로 사업의 내용과 목표, 추진 절차 등에 대한 갈등과 논란이 발생할 수 있어 공공의 갈등을 미연에 예방하기 위한 다양한 노력이 필요하

43) 기획재정부·한국법제연구원, 『국유재산관리체계 개선방안에 관한 연구』, 2009, p.40.

44) 육근형·최희정·정지호·장정인, 『연안완충공간의 보전 및 관리에 관한 연구 : 해안림과 해안사구를 중심으로』, 한국해양수산개발원, 2008. 12, p.16.

45) 정용덕, 「공공갈등과 정책조정 연구」, 『행정논총』, 제48권 제4호, 2010. 12, p.4.

다. 이흥권(2009)의 연구에서는 부산지역 북항 재개발 계획을 둘러싼 지역사회의 대립과 갈등의 양상에 주목하고 이해관계자 간의 갈등 양상과 사회적 합의형성 과정, 이해관계자의 역할, 그리고 문제를 해결하기 위한 방식으로 협력적 계획의 주요 요소와 작동원리에 대해 다루었다. 마산항 실폐매립지의 개발과 관련된 정책결정과정을 다루고 있는 이은진(2005)의 연구에서는 마산항 확장을 위한 매립지가 주거단지 개발을 위한 아파트 건설로 이어지는 과정에서 나타난 개발을 찬성하는 입장과 그렇지 않은 이해관계자들 간의 갈등과 논의 과정을 살펴보고 향후 개발을 위한 정책결정과정에서 발생할 수 있는 이해관계자들의 전략적 행동과 제도화 과정을 살펴본 바 있다. 이에 따라 본 장에서는 비교적 국내에서 드문 사례에 속하는 매립지의 귀속과 이용에 대한 두 가지 사례를 중심으로 향후 매립지의 소유와 이용에 관한 분쟁이 발생할 경우 생각할 수 있는 이해관계자 간의 갈등구조에 대해 서술하고자 한다. 이러한 과정을 거쳐 매립지의 소유권에 관한 사항이 현재의 제도적 내용과 달라지는 경우 어떠한 갈등상황이 발생할 수 있으며, 이러한 갈등을 미연에 방지하기 위한 정책적 시사점을 얻고자 한다.

(1) 마산 실폐매립지 이용 사례

마산항의 실폐매립지는 지난 1994년부터 시작된 제2부두 매립지 약 152,068㎡에 달하는 지역으로 당초 현대산업개발과 정부는 2003년 8월에 가포해안 신도시 개발계획 발표 후 중앙연안관리심의회의 심의를 거쳐 친환경매립을 조건으로 매립이 이루어졌다.⁴⁶⁾ 이러한 연혁으로 시작된 매립 사업은 착공 당시부터 공동주택 건립을 전제로 한 사업자 측에서는 이를 위한 일관된 노력을 통해 당시 해양수산부를 통해 매립허가, 준공업지 허용, 항만보호시설 해제라는 일련의 절차상 변경을 얻어낸 것으로 알려져

46) 최희정, 「마산만을 둘러싼 갈등 구조 분석」, 『월간 해양수산』, 제289호, 2008, p.47.

있다.⁴⁷⁾

일반적인 도시 개발을 둘러싼 이해관계, 특히 부동산을 중심으로 한 이해집단별 토지의 가치는 <표 3-1>과 같이 나타낼 수 있다. 이러한 구분 하에서 새롭게 조성되는 매립지의 경우에는 부동산의 개발소유자가 갖는 가치에 주목할 필요가 있다. 토지의 조성분양이 완료된 이후 자택소유자나 세입자 등의 입장과 달리 매립의 개발 주체의 경우에는 부동산에 대한 사용가치 보다는 교환가치가 더욱 큰 것을 알 수 있다. 마산 신포매립지의 사례에서도 알 수 있듯이 경제적 이윤추구를 위한 목적으로 활동하는 행위자의 존재는 매립지의 사용가치 보다는 교환가치에 더욱 주목하여 행동하는 특성을 보이게 된다. 이 경우 매립지의 개발이익이 기업에 귀속되는 방향으로 사업이 이루어질 뿐만 아니라 개발과 관련한 직간접적 비용 및 환경비용은 불특정 다수의 지역주민과 정부에 귀속될 가능성도 있다.

표 3-1 | 부동산 이해집단별 토지 가치

구분	부동산의 사용가치	부동산의 교환가치
개발소유자	낮음	높음
임대소유자	낮음	높음
자택소유자	높음	높음
세입자	높음	낮음

자료 : 이은진, 정책결정과정에서 본 개발 후건네트워크 : 마산 신포매립지 고층아파트 건립의 사례, 『환경사회학연구 ECO』 통권 8호, 2005, p.172.

(2) 부산 북항 재개발 사례

부산 북항은 항만 시설의 만성적 부족현상에 대한 대응방안으로 지난

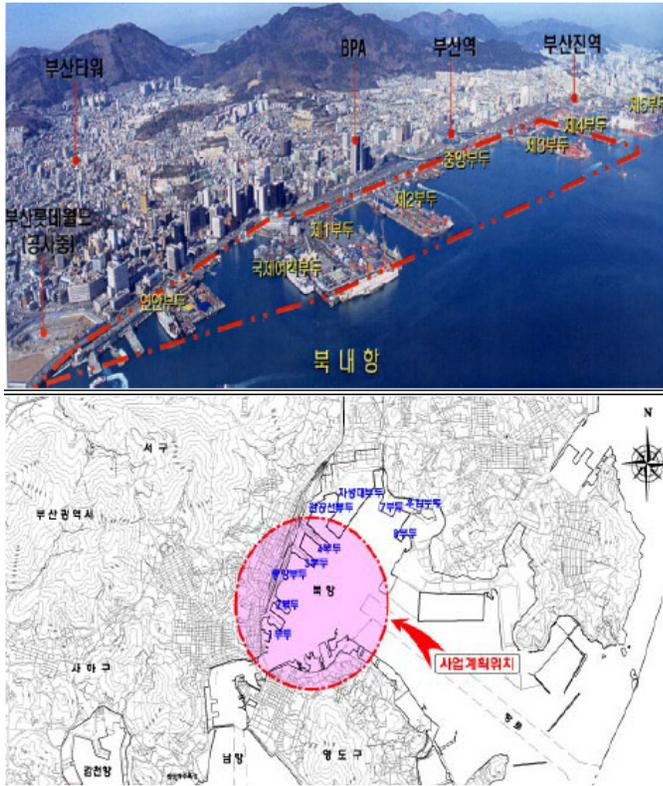
47) 이은진, 「정책결정과정에서 본 개발 후건네트워크 : 마산 신포매립지 고층아파트 건립의 사례」, 『환경사회학연구 ECO』 통권 8호, 2005, p.194.

2000년대 중반 부산 인근 가덕도에 신항만이 개장하면서부터 물동량의 감소와 관련 기업이 이전으로 계속되어 항만 기능에 대한 재검토가 필요하다는 의견이 지속적으로 제기되어 왔다.⁴⁸⁾ 북항은 부산시 발전의 초기 단계에서부터 중요한 경제적 역할을 수행하였으나, 현재의 북항권은 부산시내 교통체증의 주원인으로 지목되어왔으며, 도심과 해양의 상호 접근과 교류를 차단하여 장기적인 도시발전의 제약요인에 하나로 지적되어 왔다. 따라서 이러한 북항의 재개발은 도시를 재생시킬 수 있는 중요한 동력으로 인식되기에 이르렀다.⁴⁹⁾ 이러한 배경에서 부산항만공사를 통해 수립된 북항 재개발 방안은 첫째, 국제업무와 상업거점의 구축, 한반도 남단 교통거점의 구축, 종합적인 수변공간 조성 등을 포함하는 해양 신도심으로 설정하면서 둘째, 부산역 철도부지와 연계된 원도심 발전의 전기 마련 등을 추구하고 있다.⁵⁰⁾

48) 부산시에서는 현재 미래부산발전 10대 비전에 하나로 부산항(북항) 153만㎡에 대한 재개발을 추진하고 있으며, 여기에는 해양친수시설과 함께 상업·업무시설 등 복합기능을 유치함으로써 첨단 비즈니스, 해양문화관광, 시민휴식 기능을 두루 갖춘 국제적인 워터 프론트 공간의 조성을 목표로 하고 있다.

49) 이흥권·서순탁, 공공갈등 조정기제로서 「협력적 계획」의 적용 가능성에 관한 연구, 국토계획, 제45권 제5호, 2010, p.12; 이흥권, 「협력적 계획」의 관점에서 본 부산 북항 재개발 갈등 사례 연구, 서울시립대학교 도시행정학과 박사학위 논문, 2009, p.47.

50) 이흥권, 「협력적 계획」의 관점에서 본 부산 북항 재개발 갈등 사례 연구, 서울시립대학교 도시행정학과 박사학위 논문, 2009, p.49.



자료 : 한국개발연구원, 『부산북항 재개발사업 예비타당성조사 보고서』, 공공투자관리센터, 2007, p.2.

| 그림 3-2 | 부산 북항 재개발 대상 부지

북항을 둘러싼 재개발의 추진과정에 대해서 이흥권·서순탁(2010)의 연구에서는 북항 재개발 계획에 대한 정책형성과정을 분석하여 각 이해관계자의 참여와 합의형성에 미치는 영향을 분석하고 공공갈등의 조정 매체로서 협력적 계획의 적용 가능성을 분석한 바 있으며, 이를 통해 “제도적 맥락의 영향을 인식하고 이를 탈피하기 위한 상호작용의 강화, 이해관계자 구성의 타당성 강화를 통한 정책의 정당성 확보, 소통을 위한 다양한 상호작용의 장 활용, 사회적 학습을 통한 이해와 신뢰 형성 등이 필요함”을 언급하고 있다.

| 표 3-2 | 부산 북항 갈등관계와 이해관계자 역할

구분	갈등태동기	갈등확대기	갈등완화기
중앙정부	-재개발계획 승인권자 -항만재개발법 제정 계획 발표	-항만재개발법 제정 추진에 관해 타 기관 합의 유도	-전단 추진조직 설치 및 계획 주도 -항만재개발법 제정 추진에 기여
지방정부	-항만인근 원도심 계획 주체 -항만에 대한 지분 부재	-천도연계, 항만재개발법 제정 등 주장 -제도적 한계로 인해 재개발 계획에 대한 주도 갈등	-철도부지 연계개발을 위해 건교부와 공동조사 -항만재개발법 제정으로 계획내에서 위상 강화
항만공사	-재개발 수립 발주처 -기존 제도적 맥락으로 인해 일부 이해관계자 배제의 원인 제공	-마스터플랜 수립 발주처 -시민단체 등에 대한 공감대 형성 필요 인식	-마스터플랜 수정대안 용역 발주처 -타 이해관계자 활동강화로 주도권 약화
시민단체	-친수공간 중심 개발 주장	-타 시민단체 연계 주도 -시민단체 참여의 대표성 강화 -건교부 등의 참여 유도 -북항 재개발 시민위원회 등 다수의 새로운 시민단체 조직	-해수부, 부산시 등 행정당국과 협력 -수정대안 수립에 참여 -참여의 대표성 강화
지역언론	-시민단체의 친수공간화 주장 옹호	-적극적 보도를 통해 시민참여 필요성 주장 -이해관계자 참여와 대표성 강화에 기여	-보도횟수 급격히 증가 -시민참여, 시민단체의 주장 옹호 -부산시 입장 옹호

자료 : 이흥권·서순탁, 「공공갈등 조정기제로서 ‘협력적 계획’의 적용 가능성에 관한 연구」, 『국토계획』, 제45권 제5호, 2010, pp.15-21. 재구성

한편으로 이러한 부산 북항을 둘러싼 논쟁과 이해관계자의 적극적인 참여의 배경에는 재개발 추진과 매립지의 활용을 둘러싼 경제적 이해관계가 중요한 원동력으로 작용한다는 것을 부인하기는 어렵다. 구태이·유정석(2013)의 연구에서는 북항 재개발사업의 가치평가를 동적DCF 및 실물옵션모형을 통해 분석하였다. 이러한 분석은 보다 현실적인 기법을 통해 미래의 불확실성을 고려함으로써 지난 2007년도에 수행된 예비타당성조사의 결과를 보완하는 것으로 이해될 수 있다.

| 표 3-3 | 부산 북항 사업성 분석의 기본전제

구분	분석의 전제
기준년도 및 분석기간	2007년, 2007~2049년(43년간)
할인율	5.5%
공사비	2조 388억원
유지운영비	· 2012-2015년 : 1,852백만원/년 · 2016-2019년 : 10,515백만원/년 · 2020-2049년 : 17,693백만원/년
분양	· 분양시설 : 복합도심지구, 상업업무지구, IT·영상·전시, 해양문화지구 · 분양단가 : 5,466천원/m ² · 분양면적 : 347,648m ²
임대소득	여객터미널 대상, 2017-2049년 : 8,864백만원/년
재정지원	· 1안 : 정부재정지원 없음 · 2안 : 정부재정지원 3,591억원
분양률	· 1안 : 분양률 70% · 2안 : 분양률 100%
잔존가치	사업대상지내 공원, 도로 등 공공시설, 공시지가로 잔존가치 평가 (3,155억)

자료 : 구태이·유정석, 2013, 「동적DCF 및 실물옵션모형에 의한 부산항(북항) 재개발사업의 가치평가분석」, 『한국지역개발학회지』, 제25권 제2호, p.120.

2007년도 예비타당성조사와 구태이·유정석(2013)의 경제성 평가 모두 북항 재개발의 경우 경제적 타당성이 1 미만으로 평가되어 경제성 측면에서만 본다면 사업추진의 타당성이 부족한 것으로 평가된다. 그러나 2007년 예비타당성조사와 최근 연구를 비교할 때 사업의 가치가 어느 정도 상승할 여지가 있는 것으로 분석되고 있으며(구태이·유정석, 2013, p.127), 기존의 예비타당성조사에서도 경제성과는 별도로 재무성에 대한 분석결과에서는 편익/비용 비율이 1.29로 매우 높게 나타나 향후 민간사업자의 주도로 북항

이 개발될 충분한 유인을 제공한다.⁵¹⁾ 결국 매립지에 대한 소유권과 이용권을 분리해서 접근하는 경우 이용권만을 획득해서는 충분한 분양소득을 기대하기 어렵고 궁극적으로는 경제성과 재무성의 평가에 있어서 가장 중요한 분양소득 부분이 축소되는 결과를 가져오게 된다. 이러한 경우 충분한 재정투입 없이는 당초 계획한 대로 사업이 이루어지기 어려운 결과가 발생할 수 있고 따라서 공공성 훼손에 대한 논란은 계속될 가능성이 있다.

3. 공유수면 매립지 소유권 관련 법률 연계성

「공유수면관리매립법」은 공유수면 매립지에 관한 기본법적 성격을 갖고 있다. 즉, 법 제1조에서 “환경친화적으로 매립을 통하여 매립지를 효율적으로 이용하게 함으로써 공공의 이익을 증진하고 국민 생활의 향상에 이바지함을 목적으로 한다”라고 하여 매립정책의 기본원칙과 입법목적を 밝히고 있다.

또한 제22조에서 제61조까지의 규정을 통해 공유수면매립기본계획의 수립 및 변경, 매립면허, 권리자 범위, 매립지의 이관, 매립실시계획, 매립공사, 매립지의 사용, 준공검사, 매립지의 소유권 취득, 매립면허 취소, 원상회복 등에 관한 공유수면의 매립과 관련한 전반적인 절차에 대해 규정하고 있다. 공유수면관리매립법 매립기본계획, 매립면허, 매립실시계획절차는 「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법」, 「동·서·남해안 및 내륙권 발전 특별법」, 「산업입지 및 개발에 관한 법률」, 「신발전지역 육성을 위한 투자촉진 특별법」, 「기업도시 개발 특별법」, 「새만금사업 추진 및 지원에 관한 특별법」 등 다수의 이용개발법과 특별법에서 의제처리하고 있

51) 공공부지보다는 민간분양이 가능한 부지의 공급을 통해 향후 경제성의 개선이 가능한 상황임(한국개발연구원, 2007, p.40)

다.⁵²⁾ 그러나, 일부 법률을 제외하고는 준공검사 이후 매립지에 대한 소유권의 취득에 관한 절차는 공유수면관리매립법 제46조에 따르고 있다.

이하에서는 공유수면관리매립법, 「기업도시 개발 특별법」, 「새만금사업 추진 및 지원에 관한 특별법」, 「인천국제공항복합도시 조성 특별법(안)」 등 매립지의 소유권에 대해 별도의 규정을 포함하고 있는 주요 법률에 대해 비교분석해 보기로 하겠다.

1) 공유수면관리매립법

(1) 공유수면에 대한 사적 소유 제한

「공유수면관리매립법」은 공유재로서의 공유수면의 성질을 유지하기 위한 규정을 포함하고 있다. 대표적인 규정이 공유수면관리매립법 제8조에 따라 공유수면은 원칙적으로 점용 및 사용허가를 받은 자에 대해서 일정기간 동안만 점용하거나 사용할 수 있으며, 사적으로 소유할 수 없다.⁵³⁾ 즉, 공유수면에 대한 사적 소유권은 부정되며, 점용·이용권만 법적 권리로 인정받고 있다.

또한, 점용·사용권은 법률상 물권적 권리가 아니라 일정 기간만큼 점용 또는 이용할 수 있는 권리로서, 양도·양수 등을 통해 처분하거나 임차·임대의 대상이 될 수 없다. 즉, 공유수면에 대해서는 원칙적으로 점용·사용허가를 받은 사람이나 법인이 허가받은 해당 공유수면을 다른 사람이나 법인으로 하여금 다시 점용·사용할 수 있도록 하도급할 수 없다. 다만, 예

52) 공유수면매립기본계획, 매립면허, 매립실시계획 등을 의제하고 있는 현행 법률은 현재 약 79개 법률이다. 한국해양수산개발원, 『연안관리 실무자를 위한 바닷가 관리제도 해설』, 2013, pp.79-84 참고.

53) 그 밖에도 공유수면 관리청은 해양환경, 해양생태계, 자연경관 보호, 공유수면의 효과적인 관리·운영이라는 ‘공유수면의 공공성’을 확보하기 위하여 점용사용의 방법 및 관리 등에 관한 내용을 부관(附款)으로 붙일 수 있음. 공유수면관리매립법 제8조제7항.

외적으로 공유수면관리매립법 제8조제8항에 근거하여 국방 또는 자연재해의 예방 등 공익상 필요한 경우로 해양수산부장관의 승인을 받은 경우에는 가능하다. 이와 같이 점용·사용권이 설정된 공유수면에 대해서는 공익상 공유수면의 이용을 위하여서만 양도·양수, 임차·임대를 허용하고 있으며, 그런 경우에도 주무부처 인 해양수산부장관의 승인절차를 거치도록 하여 엄격히 관리하고 있다. 대법원 판례를 통해서도 공유수면에 대한 사적 소유권을 인정하지 않는다는 점을 확인할 수 있는 바, 공유수면은 공공용으로 사용되는 수류 또는 수면으로서 자연공물에 속함과 동시에 「국유재산법」 상으로는 행정재산 중 공공용재산에 해당되므로 사인이 소유할 수 없다.⁵⁴⁾

공유수면은 기본적으로 원상회복이 전제된다는 점에서 토지의 이용과는 구별되는 차이점이 있다. 즉, 공유수면에 공작물을 설치하거나 점용·사용하는 경우는 ‘공유수면 상태’를 유지하여야 하기 때문에, 공유수면 법령에 따라 원상회복에 대한 의무면제를 받지 않는 한 점용·사용 이후에는 원래상태로 회복시켜야 할 의무가 있다. 한편, 공유수면관리매립법상 점용·사용허가를 받아 설치한 공작물 등에 대해 피허가자는 등기조치와 같은 소유권 취득행위를 할 수 없다.⁵⁵⁾

(2) 공유수면 매립지의 사용

공유수면에서 법적성질이 토지로 전환된 매립지의 경우에는 수면에서의 공공성이 그대로 유지되지 않고 있다. 대법원 판례에 따르면, 공공용물에 해당하는 공유수면이 적법한 절차에 따라 매립된 이후 공중의 접근이 제한된다고 해서 이를 특별한 손실이라고 볼 수 없다고 판시하였다. 즉, 적법한 개발행위 등이 이루어진 결과로 인해 일정 범위 사람들의 일반사용

54) 대법원 1995.11.14.선고, 94다5092 판결.

55) 윤성순·박수진·신철오, 『공유수면 매립에서의 공유재 가치 보존 방안 연구』, 한국해양수산개발원, 2012, pp.22-23.

이 종전에 비하여 제한받게 되었다 하더라도 특별한 사정이 없는 한 그로 인한 불이익은 손실보상의 대상이 되는 특별한 손실에 해당한다고 할 수 없다고 판시하였다.⁵⁶⁾

그러나 주의할 점은 공유수면이 매립면허를 받고, 매립실시계획에 따라 실제로 매립이 이루어진 이후라도 법 제44조에 따라 준공검사를 받지 않으면 매립지에 건축물·시설물, 그 밖의 인공구조물을 설치하는 등 매립지를 사용할 수 없다는 것이다. 왜냐하면 법적성질은 ‘공유수면 상태’ 그대로이기 때문이다. 다만, 매립면허관청으로부터 매립목적 달성에 지장을 주지 아니하는 범위에서 ‘준공검사 전 사용허가’를 받은 경우에는 예외적으로 가능하다.

매립면허취득자는 매립공사를 완료한 이후에는 매립지의 위치와 지목⁵⁷⁾을 정하여 매립면허관청에 준공검사를 신청하여야 한다. 만약 개별 법률의 규정에 따라 매립실시계획의 승인을 의제하는 인가·허가·승인·해제·협의·신고 등을 받은 경우에는 해당 사업의 준공검사 또는 준공인가를 받은 것으로 본다. 이 경우 매립면허관청은 그 준공검사에 관하여 미리 관계 행정기관의 장과 협의하여야 하며, 준공검사 또는 준공인가를 의제받으려는 자는 준공검사를 신청할 때 해당 법률에서 정하는 관련 서류를 함께 제출하여야 한다.⁵⁸⁾ 매립면허로 인하여 발생한 권리와 의무를 이전하거나 상속할 수 있도록 허용하고 있으나, 그 권리·의무를 이전하거나 승계하는 경우 당해 권리와 의무를 분할하지 못하도록 하고 있다.⁵⁹⁾ 이는 매립면허로 인하여 발생한 권리와 의무를 소위 토지 지분 쪼개기와 같은 부작용을 방지하는 장치이며, 매립은 실수요자에게 한해 허용한다는 공유수면관리매

56) 대법원 2002. 2. 26. 선고 99다35300 판결

57) 「측량·수로조사 및 지적에 관한 법률」 제67조에 따른 지목을 말함.

58) 공유수면관리매립법 제45조제3항 및 제4항.

59) 공유수면관리매립법 제43조.

립법의 원칙을 확인할 수 있는 규정이다.

(3) 공유수면 매립지에 대한 소유권

점용·사용과 함께 공유수면에 대한 주요 이용형태인 “매립”은 준공이후 소유권이 부여되고 토지등록절차를 거친 후에는 더 이상 공유수면이 아니라는 점에서 공유수면관리매립법 상 보다 엄격하게 관리하고 있다. 즉, 공유수면에 대한 매립은 원칙적으로 공유수면매립기본계획에 반영된 사업에 대해서만 가능하다. 다만, 예외적으로 매립예정지의 매립주체가 국가 또는 지방자치단체인 때에는 그 매립목적이 공용 또는 공공용 시설을 설치하는 경우에 한하여 매립기본계획에 대한 변경이 가능하다. 2006년 6월 「공유수면매립법」에 대한 헌법재판소의 결정을 살펴보면, 헌법재판소는 공유수면 매립면허를 받은 자의 면허효력이 소멸에 따른 원상회복 의무를 면제한 경우에 국가 소유로 하도록 한 규정이 헌법에 부합한다고 판시하였다. 즉, 원상회복을 할 수 없거나 원상회복의 필요가 없다고 인정되는 경우에는 그 매립의 면허를 받은 자의 신청에 의하여 원상회복 의무를 면제할 수 있으며, 원상회복 의무를 면제하였을 경우에는 매립에 관한 공사의 시행구역내의 공유수면에 있는 시설과 기타의 물건을 국가의 소유로 할 수 있다.⁶⁰⁾

국가, 지방자치단체 또는 면허를 받은 자는 공유수면관리매립법 제45조의 규정에 따른 준공검사확인증을 받은 경우에 <표 3-4>에 나타난 구분대로 매립지의 소유권을 각각 취득한다.

이때 공유수면관리매립법 제47조에 근거해서 매립면허를 받은 자는 준공검사를 받은 날부터 1년 이내에 국가가 소유권을 취득한 잔여매립지의

60) 헌법재판소 2006.6.1. 98헌바34 판결(공유수면매립법 제26조 제2항 위헌소원), 윤성순 외, 『공유수면매립 사업의 관리정책 개선방안 연구』, 한국해양수산개발원, 2008. 12, p.23.

매수를 청구할 수 있으며, 국가는 공용 또는 공공용으로 사용하려는 경우를 제외하고는 청구를 거절하지 못한다. 또한 매수청구자가 「산업입지 및 개발에 관한 법률」에 따른 산업단지개발사업의 시행자일 때에는 「국유재산법」 제44조에도 불구하고 해당 잔여매립지의 매각 가격은 달리정할 수 있는바,⁶¹⁾ 「국유재산법 시행령」 제42조제1항에 따른 예정가격의 100분의 75에 상당하는 금액으로 한다.⁶²⁾ 한편, 법 제50조제1항에서는 제49조제1항에 따라 매립면허관청이 공유수면 매립목적의 변경을 승인한 날에 재평가된 매립지에 대한 소유권을 취득할 수 있다고 규정하고 있다.

| 표 3-4 | 공유수면 매립지의 소유권 구분

구분	대상 매립지
국가	<ul style="list-style-type: none"> ○매립된 바닷가에 상당하는 면적(매립된 바닷가중 매립공사의 시행으로 인하여 새로이 설치된 공용시설 또는 공공시설의 용지에 포함된 바닷가를 제외한다)을 집합구획한 매립지 ○국가·지방자치단체 또는 매립면허를 받은 자가 소유권을 취득한 매립지를 제외한 잔여매립지
국가 또는 지자체	<ul style="list-style-type: none"> ○공용 또는 공공의 용에 사용하기 위하여 필요한 매립지
매립면허권자	<ul style="list-style-type: none"> ○국가 또는 지방자치단체가 소유권을 취득한 매립지를 제외한 매립지 중 대통령령이 정하는 당해 매립공사에 소요된 총사업비(조사비·설계비·순공사비·보상비 기타 비용을 합산한 금액으로 한다)에 상당하는 매립지는 매립면허를 받은 자

(4) 불법 매립지의 소유권

공유수면이 매립되어 토지로 전환되었을 경우에 그 토지는 일정한 조건에서 종래 공유수면으로서의 특성이 고려된다. 예컨대, 공유수면의 일부

61) 공유수면관리매립법 제47조제1항 후단.

62) 공유수면관리매립법 시행령 제54조.

가 법률상 매립면허를 받지 아니하고 사실상 매립되었다 하더라도 국가가 공유수면으로서의 공용폐지를 하지 아니하는 이상 법률상으로는 여전히 공유수면으로서의 성질을 보유하고 있는 것이다.⁶³⁾ 따라서, 공유수면을 무단으로 매립하여 이루어진 토지라면 당연히 국유재산이 되고, 공유수면으로서의 성질을 그대로 유지하고 있기 때문에 국가가 용도폐지를 하지 아니하는 이상 행정재산이라고 보아야 한다.⁶⁴⁾ 공유수면 매립지의 소유권 취득 절차와 성질에 대해서는 공유수면관리매립법 제46조에서 제51조까지의 규정에서 세부적으로 정하고 있다.

2) 기업도시 개발 특별법

「기업도시 개발 특별법」은 2004년 12월에 민간기업이 산업·연구·관광·레저 분야 등에 걸쳐 계획적·주도적으로 자족적인 도시를 개발·운영하는 데 필요한 사항을 규정하여 국토의 계획적인 개발과 민간기업의 투자를 촉진하기 위하여 제정되었다. 「기업도시 개발 특별법」은 공유수면관리매립법 상 점용·사용허가, 점용·사용실시계획의 승인 또는 신고, 공유수면의 매립면허, 국가 등이 시행한 매립의 협의 또는 승인, 공유수면 매립실시계획의 승인·고시 등 일반적인 의제규정 이외에도 매립지 목적변경, 총사업비 산정방식 등에 대해 특례규정을 포함하고 있다.

(1) 공유수면매립지 목적변경 및 사용특례

「기업도시 개발 특별법」 제33조에서는 ‘공유수면관리매립법에 관한 특례’ 사항에 대해 별도로 규정하고 있다. 즉, 제33조제1항에 따르면, 개발사

63) 1967. 4. 25. 선고 67다131 판결, 1972. 8. 22. 선고 72다841 판결, 1995. 12. 5 선고 95누10327 판결

64) 대법원 1996. 5. 28. 선고 95다52383 판결

업의 시행을 위하여 개발계획에 공유수면관리매립법 제28조에 따라 매립면허를 받은 매립예정지, 매립지 또는 준공인가를 받은 매립지(공유수면관리매립법 제35조에 따라 국가 등이 시행하는 매립의 협의 또는 승인을 받은 경우를 포함한다)의 매립목적의 변경이 포함된 경우로서 그 매립목적의 변경이 같은 법 제49조제1항에 따라 매립 목적을 변경할 수 있는 경우에 해당될 때에는 같은 법 제48조 및 법률 제5911호 공유수면매립법 개정법률 부칙 제3조에도 불구하고 ‘실시계획이 승인된 때에 해당 매립지의 매립목적이 해양수산부 장관의 승인을 받아 개발계획의 토지용도로 변경된 것’으로 본다. 즉, 1999년 2월 전부개정된 「공유수면매립법」 부칙 제3조에서는 “중전의 규정에 따라 매립면허를 받은 자는 중전의 제21조의2의 규정을 적용한다”라고 하여 매립지 소유권 취득자와 승계인은 준공인가를 받은 날로부터 5년 이내에는 면허당시의 매립 목적을 변경하여 사용할 수 없도록 하였다. 그러나, 「기업도시 개발 특별법」은 2011년 5월 개정을 통해 기업도시 개발계획에 대한 국토교통부 장관의 승인을 받은 경우에는 매립지의 매립 목적이 변경되고, 그 효력은 1999년 2월 개정된 「공유수면매립법」 이전에 매립된 매립지에 대해서도 적용이 가능하도록 특례규정을 두었다. 그 밖에도 개발계획이 승인된 경우에는 매립공사의 준공인가 전에 시행자에게 매립에 관한 권리를 양도할 수 있으며, 시행자가 제5항에 따라 매립에 관한 권리를 양도받은 때에는 매립면허를 받은 것으로 본다.

(2) 공유수면 매립지 총사업비 산정 특례

2013년 6월에 개정된 「기업도시 개발 특별법」 제33조제7항에 따르면, 기업도시 개발사업 시행자는 총사업비와 공유수면 매립면허권 양수가액을 합한 금액의 범위에서 해당 매립지의 소유권을 취득한다. 이는 총사업비에 소요된 금액에 대해서만 매립면허취득자의 매립지 취득을 가능하게 하고

있는 공유수면매립법 제46조제3호에 따른 ‘공유수면 매립지 관리 기본원칙’과 충돌할 수 있다. 즉, ‘매립면허권 양수가액’이라는 확정되지 않는 금액을 매립지 소유의 근거로 하고 있는 것이다.

<표 3-5>는 공유수면관리매립법 시행령 제51조제4항에서 규정하고 있는 조사비, 설계비, 순공사비, 보상비, 부대비 등 총사업비 산정시 포함되는 내역과 기준에 대한 것이다. 공유수면관리매립법 상 양수가액에 대한 개념이나 산정기준이 없다는 점에서 강력한 개발특례 규정이라고 판단된다.

| 표 3-5 | 공유수면 준공관련 총사업비

구분	세부 내용
조사비	매립공사의 시행을 위한 측량비, 그 밖의 조사비로서 순공사비에 포함되지 아니한 비용을 말하며, 「엔지니어링산업 진흥법」 제31조에 따른 엔지니어링사업의 대가 기준에 따라 계산한다.
설계비	매립공사의 시행을 위한 설계에 든 비용을 말하며, 「엔지니어링산업 진흥법」 제31조에 따른 엔지니어링사업의 대가기준에 따라 계산한다.
순공사비	매립공사의 시행을 위한 재료비·노무비, 경비, 일반관리비 및 이윤의 합계액을 말하며, 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제9조에 따른 예정가격 결정기준과 정부표준품셈 및 단가(정부고시 가격이 있는 경우 그 가격을 말한다)에 따라 계산한다.
보상비	매립공사의 시행을 위하여 실제 든 보상비 및 손실방지시설의 설치비를 말한다.

【 표 3-5 】 공유수면 준공관련 총사업비 (계속)

구분	세부 내용
부대비 (附帶費)	<p>다음 각 목의 비용의 합계액을 말한다.</p> <p>가. 「엔지니어링산업 진흥법」 제31조에 따른 엔지니어링사업의 대가기준에 따른 시공감리비</p> <p>나. 「산업재해보상보험법」 제4조에 따른 보험료</p> <p>다. 천재지변으로 인한 피해액</p> <p>라. 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제64조를 준용하여 산정한 물가변동에 따른 공사비 상승액. 이 경우 공사비 상승액은 제48조제6항에 따라 고시된 해당 매립공사의 시행기간(매립공사의 착수일부터 준공검사신청일까지의 기간을 말한다. 이하 이 조에서 같다)을 기준으로 하되, 천재지변 또는 국가계획의 변경 등 매립면허관청이 매립면허취득자의 귀책사유가 없는 것으로 인정하는 준공연장기간 외의 기간은 산입하지 아니한다.</p> <p>마. 법령에 따른 제세공과금 및 부담금</p> <p>바. 환경영향평가비, 피해영향조사비, 제2항 및 제3항에 따른 매립지의 감정평가비 및 매립면허 부관의 이행에 드는 모든 비용</p>
공정별 건설이자	<p>제1호부터 제5호까지의 비용 합계액에 대하여 매립면허관청이 정하는 바에 따라 산정한 건설이자(이자율은 사업기간 중 「한국은행법」에 따른 한국은행이 발표하는 예금은행 정기예금 가중평균 수신금리를 적용한다). 이 경우 건설이자는 제48조제6항에 따라 고시된 해당 매립공사의 시행기간을 기준으로 하되, 천재지변 또는 국가계획의 변경 등 매립면허관청이 매립면허취득자의 귀책사유가 없는 것으로 인정하는 준공연장기간 외의 기간은 이를 산입하지 아니한다.</p>

자료 : 공유수면관리매립법 시행령 제51조제4항 내용을 기초로 작성

(3) 공유수면 매립지 소유권 특례

2013년 6월 개정을 통해 「기업도시 개발 특별법」 제33조제5항에 근거하여, 기업도시 개발계획이 승인된 경우에는 공유수면관리매립법 제35조제2항에도 불구하고 매립공사의 준공인가 전에 시행자에게 매립에 관한 권리를 양도할 수 있도록 하는 특례규정을 신설하였다. 또한, 공유수면 매립면허권 양도·양수가액은 기업도시 지정당시 현실이용현황으로 평가하여 산정하며, 이 경우 「공익사업을 위한 토지 등의 보상에 관한 법률」 제67조제2

항에 따라 지구지정 등 개발사업으로 인한 지가변동요인은 고려하지 않도록 하였다. 이 특례규정으로 기업도시 사업자가 매립면허권 양수시, 현행 총사업비에 매립 면허권 양수가액을 추가하여 매립지 소유권을 확대 취득하게 되는 결과를 낳게 되었다.⁶⁵⁾ 이는 공유수면관리매립법 제46조의 총사업비⁶⁶⁾ 조항의 효력을 무력화하는 동시에 국가나 지방자치단체에게 귀속되어야 할 토지가 줄어들는 결과를 가져오게 될 수 있다.

3) 새만금사업 추진 및 지원에 관한 특별법

이 법은 인천국제공항복합도시에 적용되는 다른 법률에 우선하여 적용하도록 규정되어 있다. 다만, 다른 법률에서 이 법의 규제 특례보다 완화된 규정이 있으면 그 법률에서 정하는 바에 따른다.⁶⁷⁾

(1) 공유수면 매립지 공급

「새만금사업 추진 및 지원에 관한 특별법」(이하, 새만금 특별법이라 한다)은 「새만금사업 촉진을 위한 특별법」을 폐지하고, 2012년 12월에 제정된 법률이다. 이 법의 가장 큰 개정사항은 국토교통부, 해양수산부, 농림축산식품부 등 관련 부처의 개발기능을 하나로 통합할 수 있는 개발전담지구인 ‘새만금개발청’을 신설하고, 새만금사업특별회계의 설치 근거를 마련하였다는 점이다.

공유수면 매립과 관련해서는 우선 법 제2조제2호아목을 통해 새만금사업의 한 종류로 공유수면매립사업을 포함하고 있다. 또한, 새만금사업으로

65) 현재 특례규정 적용 대상 기업도시는 영암·해남기업도시로 3개지구(삼호 920만㎡, 구성 2,096만㎡, 삼포 429만㎡)가 있음.

66) 공유수면 매립공사에 든 총사업비(조사비, 설계비, 순공사비, 보상비 등 대통령령으로 정하는 비용을 합산한 금액)에 상당하는 매립지를 매립면허 취득자가 소유함.

67) 「인천국제공항복합도시 조성 특별법안」 제3조.

조성된 토지 또는 원형지를 공급하려는 경우에는 개발청장의 승인을 받아야 한다. 개발청장은 개발사업의 효율적인 시행을 위하여 필요한 경우에는 개발사업 중 공유수면 매립사업의 시행자를 따로 지정할 수 있다.⁶⁸⁾ 사업 시행자는 원형지를 공급받아 개발하려는 ‘원형지개발자’와 공급계약을 체결한 후 원형지개발자로부터 세부계획을 제출받아 이를 실시계획의 내용에 반영하여야 한다.⁶⁹⁾ 그 밖에 새만금개발사업의 실시계획 승인을 받아 매립한 토지를 공급한다.

(2) 공유수면 매립지 소유권 특례

새만금 특별법은 매립지의 목적변경, 준공검사 전 권리양도, 매립면허 의제, 토지의 사업시행자 귀속 등에 대해 규정하고 있다.

구체적으로 살펴보면, 법 제11조에 따라 실시계획이 승인된 경우에는 공유수면관리매립법 제28조에 따라 매립면허를 받은 매립지, 매립예정지 또는 준공인가를 받은 매립지(공유수면관리매립법 제35조에 따라 협의 또는 승인을 받은 경우를 포함한다)의 매립목적은 같은 법 제48조 및 법률 제5911호 공유수면매립법개정법률 부칙 제3조에도 불구하고 관계법률 등에서 정하는 용도로 매립목적이 변경된 것으로 본다.⁷⁰⁾

또한, 새만금사업지역의 매립목적이 변경된 경우에는 공유수면관리매립법 제35조제2항에도 불구하고 매립공사의 준공검사를 받기 전에 사업시행자에게 매립에 관한 권리를 양도할 수 있으며, 사업시행자가 제2항에 따라 매립에 관한 권리를 양도받은 때에는 공유수면관리매립법 제28조에 따라 매립면허를 받은 것으로 본다. 또한, 공공시행자가 자기의 재원으로 실시계획 승인을 받아 토지를 조성한 경우에는 공유수면관리매립법 상 소유

68) 새만금 특별법 제8조제1항.

69) 새만금 특별법 제22조제2항.

70) 새만금 특별법 제14조제1항.

권 규정을 적용하지 않고, 토지를 사업시행자에게 귀속하도록 규정하고 있다.⁷¹⁾ 여기서 공공시행자는 법 제8조제2항에서 규정하고 있는 바, i) 공공기관, ii) 지방공기업, iii) 민간투자자이다. 결국 공용 또는 공공용 이외의 매립지는 사업시행자에게 귀속된다.

4) 인천국제공항복합도시 조성 특별법(안)

「인천국제공항 복합도시 조성 특별법(안)」은 2013년 6월에 박상은 의원이 대표 발의한 법률이다. 이 법은 인천공항이 위치한 영종도 및 그 주변지역을 글로벌 서비스 복합도시로 육성하여 국가성장 동력 창출과 국가경쟁력 강화에 이바지함을 목적으로 하고 있다. 일반적인 이용개발 특별법과 마찬가지로 공유수면 매립기본계획 및 실시계획, 매립면허에 대한 의제규정을 포함하고 있다.

(1) 공유수면 매립 사업시행자 지정 및 계획 변경

인천국제공항복합도시 개발청장은 i) 국가, 지방자치단체 및 「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법」 제27조의2제1항에 따른 행정기구, ii) 공공기관, iii) 지방공기업, iv) 민간투자자, v) i)에서 iv)에 해당하는 자가 공동출자하여 설립한 법인 중에서 공유수면매립사업의 시행자를 따로 지정할 수 있다.⁷²⁾ 또한 개발청장으로부터 개발계획을 승인(변경승인)받고자 하는 경우에는 개발계획의 개요, 토지이용계획 및 교통처리계획 등 계획 이외에 매립사업계획을 별도로 제출하도록 하고 있다.⁷³⁾

한편, 제10조에 따라 사업개발계획이 승인 또는 변경승인이 된 때에는

71) 새만금 특별법 제14조제4항.

72) 「인천국제공항 복합도시 조성 특별법(안)」 제8조제3항.

73) 「인천국제공항 복합도시 조성 특별법(안)」 제9조제1항.

매립기본계획이 변경된 효력을 갖는다.

(2) 공유수면 매립지 소유권 특례

「인천국제공항 복합도시 조성 특별법(안)」도 제14조제1항을 통해 법률 제5911호 공유수면매립법 개정법률 부칙 제3조의 적용을 받지 않도록 하여 관계 법률 등에서 정하는 용도로 매립목적은 변경할 수 있도록 하였다. 주목할 점은 제14조제2항을 통해 영종지구의 매립목적이 변경된 경우에는 「공유수면관리매립법」 제35조제2항에도 불구하고 매립공사의 준공검사를 받기 전에 사업시행자에게 매립에 관한 권리를 양도할 수 있도록 하였다. 더불어 사업시행자가 매립에 관한 권리를 양도받은 때에는 매립면허를 받은 것으로 보고 있다. 매립지 소유권의 경우에는 공공시행자가 자기의 재원으로 실시계획 승인을 받아 토지를 조성한 경우는 공유수면관리매립법 제46조제1항제2호부터 제4호까지의 소유권 취득규정을 적용하지 아니하고, 그 토지는 사업시행자에게 귀속되도록 하였다. 즉, 국가나 지방자치단체, 공공기관 이외에도 「지방공기업법」상 지방공기업법에 따른 지방공기업의 경우에도 매립지를 취득할 수 있다.⁷⁴⁾

74) 「인천국제공항 복합도시 조성 특별법(안)」 제14조제4항.

제 4 장 소유권 분리의 정책방향

1. 기본방향

공유수면매립지의 소유권을 이용권과 분리한다는 것은 오랜 기간 동안 이어져 온 우리나라의 공유수면매립의 역사에서 최초의 전환을 시도하는 것이다. 지금까지는 매립지가 필요한 주체는 매립의 신청과 적정한 법적 절차를 거쳐 매립지를 조성한 후 본인의 소유로 취득하고 본인 의사에 따라 영구히 이용하거나 자유롭게 양도할 수 있었다. 이와 같은 자유로운 매립지의 소유와 이용을 제한한다는 것은 이해당사자에게는 매우 큰 충격이 될 수 있다. 따라서 이러한 변화를 위해서는 매우 신중한 검토가 필요하다.

중대한 사회적 질서의 변화를 가져오는 새로운 정책의 도입을 위해서는 충분한 변화의 당위성을 토대로 나아갈 방향의 설정과 구체적 대안들의 마련이 체계적으로 진행되어야 한다.

이러한 필요에 의해 매립지의 소유권 분리라는 새로운 정책을 도입하기 위한 몇 가지 기본방향을 설정하면 다음과 같다.

첫째, 공유수면의 공유재로서의 가치를 보존해야한다는 원칙을 충실하게 준수하는 것이다. 선행 연구와 앞에서 언급된 바와 같이 공유수면의 공유재적 가치에 대한 새로운 인식을 기초로 공공의 재산을 적극적으로 보존할 수 있는 사회적 체계를 갖추어야 한다. 공유수면의 소유주체인 공중의 동의와 무관하게 매립을 통해 매립지를 사유화하고 사적 이익을 위한 수단으로 이용되는 것을 단절시키고 공공의 이익을 위해서만 이용되도록 해야 한다. 특히, 지금까지 이어져 온 오랜 관습적인 비정상 행정 즉, 법률적 절차에 의한 공유재의 사유화 과정을 개선하여 올바른 공유수면관리 기조를 정립해야 한다. 또한 과도한 매립을 억제하고 공정하고 합리적인 공유수면

이용체계를 구축해야 한다.

둘째, 사회질서의 변화에 따른 사회적 충격을 적절하게 조절하여 이해관계자의 수용성을 고려해야 한다. 획기적인 공유수면매립지의 이용체계 변화는 공유수면을 이용 및 개발하고 매립지를 소유하고자 하는 자들의 심한 거부감에 직면할 우려가 있다. 따라서 매립지와 관련한 각 이해관계자들의 충분한 의견수렴을 통해 매립지의 잠재적 이용자들의 불안을 해소할 수 있는 방안도 검토되어야 한다. 이러한 노력은 새로운 제도의 정착을 위해서도 꼭 필요한 과정이다.

셋째, 국민적 지지를 기반으로 제도정착의 추진동력을 확보하여야 한다. 일부 이해관계자들의 반발과 갈등을 극복하고 정책을 시행하기 위해서는 안정된 추진동력이 필요하며 이것이 국민적 지지가 될 것이다. 따라서 공유수면의 공유재 가치에 대한 국민 인식을 일깨우고 더 나아가 이를 적극적으로 보존해야하는 당면 과제를 지지하게 함으로써 사회적 합의를 형성해 나가야 한다.

넷째, 공유수면매립관련 문제에 대한 개선방안으로 작용되어야 한다. 연안에서의 대표적 개발행위로서의 공유수면매립은 많은 갈등의 원인이 되어왔다. 연안지형의 변화, 생물 서식처 훼손, 수산자원의 감소와 같은 환경적 악영향과 함께 사회경제적 비용 발생, 갈등구조의 형성과 심화와 같은 사회적 영향을 일으켰다.⁷⁵⁾ 따라서 공유수면매립관련 새로운 제도의 도입은 이러한 매립의 문제점을 개선해 나가는 효과가 있어야 한다. 무분별한 매립수요를 사전에 차단하여 문제발생의 가능성을 제어할 수 있도록 해야 하는데 매립지의 소유권 분리는 효과적인 대안이 될 수 있을 것이다.

다섯째, 매립관련 타 법률과 연계하여 공유수면의 이용체계를 안정적

75) 윤성순 외, 『공유수면매립 사업의 관리정책 개선방안 연구』, 한국해양수산개발원, 2008. 12, pp.43-52.

으로 개선해야 한다. 새롭게 제안되는 제도의 시행은 공유수면관리매립법만의 개정을 통해 이루어 질 수 없다. 동 법률이 공유수면매립을 관리하는 기본적 법률이기는 하지만 매립기본계획과 매립면허를 의제할 수 있는 다수의 법률⁷⁶⁾이 있기 때문에 이들 법률과 연계하여 법률 개정수요를 도출하여야 한다. 기본계획 및 면허뿐만 아니라 매립지 이용권의 재산적 권리 부여, 매립지의 국유재산 관리 등의 과제를 해결하기 위한 관련 법률과 연동된 개선이 필요하다. 공유수면관리매립법만의 개정은 제도 도입의 완전한 준비가 될 수 없다.



| 그림 4-1 | 매립지 소유권 분리 제도화를 위한 기본 방향

76) 매립기본계획을 의제하는 법률은 어촌어항법, 항만법, 신항만건설촉진법, 전원개발촉진법, 산업입지 및 개발에 관한 법률, 동서남해안발전 특별법 등 14개의 법률이 있으며, 매립면허를 의제하는 법률은 60여 개의 법률이 있음.

2. 사안별 대응방안

1) 권리의 침해

(1) 문제제기

공유수면매립지의 소유권을 분리하여 실수요자에게는 이용권을 부여하는 것은 기존의 매립지 이용체계 근본을 흔드는 정도의 매우 큰 변화이다. 그만큼 기존의 이용자에게는 자기 권리에 대한 침해의 우려 목소리가 클 것이다. 기존의 권리를 가졌거나 가질 수 있을 것으로 기대하는 이용자들이 제기할 수 있는 문제는 다음과 같다.

첫째, 헌법에서 부여하고 있는 재산권의 침해이다. 헌법 제23조는 모든 국민의 재산권은 보장하고 공공필요에 의한 재산권의 수용·사용 또는 제한 및 그에 대한 보상은 법률로써 하되 정당한 보상을 지급하여야 한다고 명시하고 있다. 또한 정당한 보상을 하더라도 국민의 권리로서의 재산권의 본질적 내용을 침해해서는 안된다고 규정하고 있다(제37조2항). 이는 사유재산을 허용하는 법률제도와 이 법률제도에 의해서 인정된 사유재산에 관한 사적인 이용, 수익, 처분권 등의 구체적인 권리를 함께 보장한다는 의미이다.⁷⁷⁾ 따라서 공유수면매립을 통해 취득한 면허취득자의 매립지에 대한 소유권 또한 재산권에 해당하며 이에 대한 보호는 헌법적 가치에 의해 보장되어야 한다는 것이다.

둘째, 기존의 매립지 소유권 취득자에게 소급 적용하는 것이다. 공유수면매립지에 대한 민간의 소유권 불인정은 기 등기·등록된 매립지의 소유자에게 적용할 때 소급적용함으로써 법률적 혼란과 함께 입법 과정에서의 갈등 발생의 우려가 있다.

77) 류하백, 「토지수용에 있어서 공익사업 강제규정의 위헌성」, 『토지공법연구』 제44집, 한국토지공법학회, 2009.5, p.5.

셋째, 새로운 규제의 신설로 사회적 저항에 직면할 것이다. 공유수면관리매립법에서 정하고 있는 바대로 공공의 이익 증진과 국민생활 향상을 위해 공유수면을 매립하고자 하는 활동을 제한하는 법률적 규제의 신설이다. 이는 국가 및 지역 경제의 활성화에 악영향을 미칠 수 있으며 변경되는 제도의 적용 대상인 매립수요자들에게 과도한 행정규제로 작용될 수 있다.

(2) 대응방안

매립지의 소유권을 분리함에 따른 기존 매립지 소유자 및 잠재적 이용자들의 권리와 관련된 우려에 대한 대응의 방향은 법률적 검토를 통해 헌법에서 정한 국민의 기본권을 보장하고 매립지 이용자의 권리를 침해하지 않는 범위 내에서 개선방안을 찾는 것이다.

첫째, 공유수면매립지의 민간 소유를 차단하는 것은 매립지의 소유권 취득절차를 정하고 있는 현행 공유수면관리매립법 제46조의 소유권 내용을 삭제함으로써 가능하다. 이는 재산권에 속하는 소유권의 취득 절차를 없애는 것이므로 기존의 일반 국민의 재산권을 침해하거나 매립지 소유자의 재산을 환수하는 것이 아니다.

하지만 중앙정부 및 지방자치단체가 아닌 각 공사 및 공단과 같은 정부기관에서의 매립지 소유권 취득을 인정할 경우 모든 매립지의 국유재산화라는 원칙이 훼손되어 민간부문과의 차별성 논란이 예상되므로 정부기관의 매립지 역시 국유재로 등록되는 것이 바람직하다.

둘째, 새로운 제도의 소급 적용 우려에 대해서는 기존의 매립지 소유자의 권리는 그대로 인정하고 새롭게 조성되는 매립지에 대해서 적용을 시작함으로써 해결될 수 있다. 헌법 제13조2항에서 ‘모든 국민은 소급입법에 의하여 참정권의 제한을 받거나 재산권을 박탈당하지 아니한다’고 규정하고 있으므로 이에 대한 소급 적용은 불가한 것이다. 따라서 소유권 분리를

위한 개정 법률의 시행 시점 이후에 매립지 소유권을 취득하고자 하는 경우부터 적용을 하는 것이다.

셋째, 매립지의 소유권 분리는 새로운 규제의 신설이 아니라 매립지 관련 정책의 변경이다. 즉 소유권 분리제도의 시행이 불러오는 추가적인 규제는 없다는 것이다. 공유수면매립지의 소유권 취득은 재산권의 형성 절차이며 이러한 절차의 삭제는 재산권 형성을 제한하는 규제라고 하기 보다는 공유수면매립관련 정책의 변경이며 규제의 발생이 아닌 것이다.



| 그림 4-2 | 매립지 소유권 분리의 권리침해 문제와 대응

2) 경제활동 제한

(1) 문제제기

공유수면의 매립은 연안에서의 경제활동이나 공공서비스를 제공하기 위한 부족한 토지 수요를 극복하기 위한 가장 대표적인 수단으로 이용되어 왔다. 특히 우리나라의 공유수면매립은 농지마련을 위한 간척지, 항만 및 어항, 임해산업단지 등의 연안입지성 개발이 대규모로 이루어져 왔다. 즉 경제개발 우선정책에서 매립은 양질의 산업기반 토지를 제공함으로써 국

가 및 지역의 경제 활성화에 크게 기여하였다. 하지만 공유수면매립지의 소유권과 이용권 분리 정책은 공유수면매립의 수요를 제한하게 되고 이를 생산기반으로 활용하는 산업활동의 위축을 가져올 우려가 있을 수 있다.

이와 같은 우려의 구체적인 사항은 다음과 같다.

첫째, 연안지역의 활성화를 위한 개발수요를 근원적으로 억제할 우려가 있다. 대부분의 지역개발사업은 기본적으로 일정한 공간을 대상으로 한다. 기존 개발지역을 재개발하거나 미개발지역을 신규로 개발하는 것이다. 비교적 규모가 큰 개발사업의 경우는 이 두 가지의 경우가 복합적으로 이루어지는 경우도 많이 있다. 연안에서의 개발수요가 많은 것은 연안입지적 특성이 요구되는 사업이 많아서이기도 하지만 매립을 통해 양질의 토지를 제공받을 수 있기 때문이기도 하다. 매립지의 소유권 분리는 이러한 개발 유인요소를 배제시켜 연안개발의 상대적 장점을 약화시킨다. 특히 미개발 지역에서의 매립에 의한 개발은 해당 사업지역뿐만 아니라 주변 지역의 연쇄적인 개발기회를 제공할 수 있는데도 불구하고 매립지 개발의 제한은 이러한 기회를 만들어내지 못한다.

둘째, 매립지의 안정적 이용 불확실성으로 인해 이용자들의 불안을 유발할 수 있다. 매립지를 소유할 수 없게 된다면 이용자들은 그들의 의지에 따라 영구적 토지이용환경을 보장받지 못하기 때문에 장기적 사업의 계획이나 지속적인 시설의 투자를 망설이게 될 것이다. 이런 불안정한 사업환경은 경제활동을 위축시키고 결국 국가경제의 손실로 귀결될 수도 있다.

셋째, 매립지 조성의 투자비용 이상의 기대수익이 상실되고 매립개발의 유인수단이 사라진다. 공유수면의 매립은 매립지 조성에 소요된 총사업비에 해당하는 매립지를 소유할 수 있기 때문에 투자비용의 회수가 보장되는 한편, 매립지의 지가 상승에 따라 추가적인 수익도 기대할 수 있었다. 하지만 소유권의 분리는 민간 매립면허취득자가 이러한 기대수익을 취득하는 것을 원천적으로 차단하여 매립을 동반한 사업개발의 유인요인을 저

감시킨다.

넷째, 매립지의 소유권을 취득할 수 없으면 토지의 재산권 행사가 불가능해진다. 일반적으로 민간부분의 개발사업은 초기투자비용의 절감이나 유동성 자금 확충을 위해 토지를 담보로 활용한다. 매립지의 소유권을 취득하지 못하면 이러한 담보권의 어려움이 발생하고, 양도 가능한 부동산의 취득이 불가능해지므로 신규사업 개발, 투자 확대 등의 활발한 경제활동을 제한하게 된다.

(2) 대응방안

첫째, 연안의 지역개발 수요 발생 장애문제를 극복하기 위해서는 공유수면의 매립을 필요로 하는 타당한 개발사업의 경우 매립지조성의 목적에 적합한 용도의 이용환경을 보장하는 것이다. 매립지의 용도는 현행 공유수면관리매립법 시행령 별표2에서 정하고 있는 매립목적별로 매립면허취득자가 신청한 대로 보장한다. 다만 임의 목적 변경 등의 부적절한 이용은 법률적으로 제한되어야 할 것이다. 그리고 개발만이 지역생활의 활성화를 유인하는 것이 아니며, 공유수면매립이 포함된 개발사업은 매립지의 소유가 필요한 것이 아니라 매립지의 토지적 기능 즉 이용권이 필요한 것임을 상기해야 한다. 또한 매립지 소유권 분리가 과도한 연안개발에 대한 자발적 제어기능을 할 수 있다는 것은 바람직한 효과이다.

둘째, 안정적 토지이용의 불확실성을 해소하기 위해서는 매립지 이용자에게 이용권의 연장을 보장한다. 매립지의 관리기관과 합의된 매립지 이용기준⁷⁸⁾을 준수한 경우에는 매립지의 이용기간이 종료되는 시점에 이용자의 의사에 따라 매립지 이용권을 연장할 수 있도록 보장함으로써 안정적

78) 매립지 이용기준은 공유수면 관리 및 매립에 관한 법률의 개정을 통해 근거를 마련하고, 공통된 세부 기준을 마련하거나 지역별 자율적인 기준을 마련하는 등의 방안들이 추가로 검토될 필요가 있음.

인 토지이용 여건을 제공한다.

셋째, 매립지 소유를 통한 잉여수익의 사유화는 원칙적으로 차단하는 것이 매립지 소유권을 분리하고자 하는 목적 가운데 하나이므로 별도의 대응을 검토할 필요가 없다.

넷째, 매립지 이용권을 재산권으로 인정하는 법률적 보완이 필요하다. 매립지 이용권의 자유로운 담보설정을 보장할 수 있도록 이용권리를 물권으로서의 법적 지위를 가질 수 있도록 하는 것이다. 권리를 물권으로 인정하는 유사한 예로 어업권을 들 수가 있는데 현재 우리는 어업권을 물권으로 보는 것이 통설이며, 판례 역시 어업권을 물권으로 보고 있으며 토지에 관한 규정을 준용한다고 판시하고 있다.⁷⁹⁾ 따라서 매립지 이용권 또한 물권의 일종으로써 토지에 관한 규정을 준용할 수 있도록 법적 조치가 요구된다.



| 그림 4-3 | 매립지 소유권 분리의 경제활동 제한 문제와 대응

79) 임종선, 「물권으로서의 어업권에 관한 연구」, 경희대학교 박사학위 논문, 2012. 2, p.40 재 인용 (대법원 1964. 5. 26, 선고 63다778 판결; 대법원 1969. 3. 31, 선고 69다173 판결; 대법원 1992. 9. 22, 선고 92다24769 판결; 대법원 1999. 5. 14, 선고 98다14030 판결)

3) 이용권 관리

(1) 문제제기

공유수면매립지의 이용권을 별도로 분리하게 되면 지금까지 존재하지 않은 새로운 권리가 생성되고 이를 관리하기 위한 각종 조치들이 마련되어야 한다. 특히 매립지 이용권이 물권적 성격을 지닌 재산권의 일종으로 취급되기 때문에 보다 면밀한 준비가 필요하다.

첫째, 이용료의 산정, 이용기간 설정 등을 위한 구체적인 기준이 필요하다. 매립지 조성을 위한 총사업비와 상계할 수 있는 매립지의 가치를 감정하고 매립지 이용자에게 부과할 이용료를 산정하는 방안이 마련되어야 한다. 또한 매립지 이용자가 해당 매립지를 무상으로 이용할 수 있는 기간과 유상으로 이용할 수 있는 기간을 설정하는 방안도 마련되어야 한다.

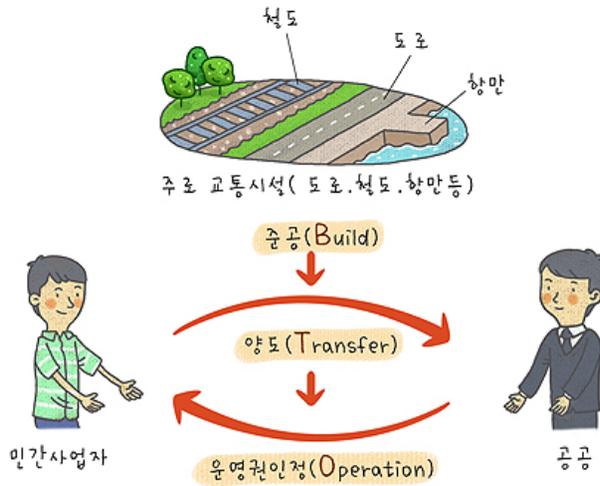
둘째, 국유화된 매립지를 관리하고 매립지 이용자의 이용권을 관리하기 위한 조직이 필요하다. 매립지를 매립면허취득자가 소유권 등기하게 되면 일반 토지와 동일한 물권으로 전환되므로 해당 토지의 소유자의 임의에 따라 이용, 처분되기 때문에 별도의 관리주체가 필요 없지만 매립지를 국유재산화하고 이용권을 관리하기 위해서는 이것을 관리하는 기능을 담당할 조직을 갖추어야 한다.

셋째, 매립지의 유지와 관리를 위한 재원마련 방안이 필요하다. 매립지를 관리하기 위한 별도의 조직 운용과 매립지의 유지 및 보수를 위해 소요되는 각종 비용을 조달할 수 있는 재원을 확보해야 한다.

(2) 대응방안

첫째, 공유수면관리매립법과 하위법령들의 개정을 통해 이용료의 산정과 이용기간 설정에 대한 근거규정을 마련하고 구체적인 기준을 만들어야

한다. 우선 매립지 조성을 위한 총사업비 산정은 현행 방식을 유지하면서 총사업비에 상응하는 매립지의 무상이용기간을 설정한다. 또한 무상이용기간이 종료한 이후에는 별도의 이용료를 매립지 관리기관에 지불하도록 한다. 이러한 방식은 「사회기반시설에 대한 민간투자법」에 의한 수익형 민간투자사업(BTO; Build-Transfer-Operate)⁸⁰과 유사한 형태이다.



자료 : 서울시 도시계획 용어사전(<http://urban.seoul.go.kr/4DUPIS/wordsearch/main.do>)

| 그림 4-4 | 수익형 민간투자사업(BTO)의 개념

매립지 이용료의 산정은 인접 유사한 용도의 토지와 비교한 매립지의 가치를 기준으로 결정하는 방식과 각 매립지별 환경 및 이용여건을 고려하여 매립지 관리기관과 이용자 간의 협약에 의해 결정하는 방식이 검토될 수 있다.⁸¹⁾ 전자의 경우는 매립지 용도별로 일정한 이용료 부과함으로써

80) 「사회기반시설에 대한 민간투자법」에 의한 민간투자사업 방식의 하나로서 사회기반시설의 준공(Build)과 동시에 해당시설의 소유권이 국가 또는 지방자치단체에 귀속(Transfer)되며 사업시해아에게 일정기간의 시설관리운영권(Operate)을 인정하는 방식(서울시 도시계획 용어사전, <http://urban.seoul.go.kr/4DUPIS/wordsearch/main.do>)

행정의 편의성을 높이고 갈등 유발 요인을 줄일 수 있다. 하지만 지역적 특성과 사업여건이 고려되지 않아 매립지 이용자의 이용부담이 클 수 있다. 후자의 경우는 상황에 적합한 이용료 부과가 가능하지만 이용료 산정의 공정성 시비로 갈등을 유발할 가능성 높다. 이러한 장단점을 고려할 때 두 방식의 혼합형이 적합할 것으로 판단된다. 즉 매립지 용도별 가치평가값에서 일정 범위 내에서 매립지 관리기관과 이용자의 협상에 의한 이용료를 합의하는 방식이다.

보장된 매립지 이용기간 이내에 이용자의 의사에 따라 해당 매립지의 이용권을 양도하고자 할 경우는 사적 거래를 통한 자유로운 권리의 이전이 가능하도록 한다. 이는 앞에서 언급한 바와 같이 이용권을 재산권으로 보장함으로써 가능해진다.

둘째, 국가가 직접 필요로 하는 매립지가 아는 경우 국유화된 매립지의 관리를 위한 조직은 세 가지 방안이 검토될 수 있다. 신설 조직을 구성하는 방안, 기존의 해양환경관리공단을 개편하여 '(가칭)해양관리공단'으로 전환하는 방안, 그리고 국유재산관리 업무를 수행하고 있는 한국자산관리공사를 활용하는 방안이다. 단기적인 관점에서는 한국자산관리공사에서 관리하는 방안이 유리하지만 장기적 관점에서는 조직을 신설하거나 해양관리공단을 이용하는 것이 유리할 것이다.⁸²⁾

81) 참고 가능한 사례로 간척농지의 임대료 산정방식이 있는데, 농어촌공사에서 조성한 간척농지의 임대료 산정은 농지의 거래지가를 기준으로 하지 않고 수익지가를 기준으로 함. 즉 농지조성 원가에 대한 임대료 산정이 아니라 농지에서 생산되는 수익을 기준으로 산정함으로써 농민의 부담을 완화함.

82) 윤성순 외, 『공유수면매립 사업의 관리정책 개선방안 연구』, 한국해양수산개발원, 2008. 12, pp.106-107.

| 표 4-1 | 매립지 관리주체(안)별 장단점 비교

관리주체	장 점	단 점
연안관리공단	- 전담조직으로서의 전문성 확보 - 공유수면점용·사용관리 병행 수행	- 조직 신설의 부담 - 근거법령 정비
해양관리공단	- 기존 조직의 활용 - 해양관련 관리업무의 통합 운영	- 해양환경에 제한된 업무영역 확장(법령 개정)
한국자산관리공사	- 토지 및 자산관리의 전문성 활용 - 추가적인 행정비용 절감	- 행정재산의 일반재산 관리방식 추가

자료 : 윤성순 외, 『공유수면 매립에서의 공유재 가치 보존 방안 연구』, 한국해양수산개발원, 2012. 12, p.107.

셋째, 국유재산이 된 매립지를 유지하고 관리하기 위한 재원은 매립지의 이용료를 활용한다. 매립지 조성비용은 해당 매립지의 면허취득자가 사업비를 투자함으로써 해결이 될 것이고, 매립지 조성 이후의 관리는 이용료를 징수하여 활용한다.⁸³⁾ 매립지의 이용료가 부과되지 않는 매립지의 무상이용기간 이내에 소요되는 비용은 정부재정에서 충당하거나 잔여매립지 또는 공공용매립지를 활용하는 방안이 검토될 수 있다. 또 다른 방법은 사전 이용권 협약을 통해 이용자로부터 유상 이용기간에 대한 이용료를 선납 받는 ‘이용료 선납제’를 시행하는 방안도 검토될 수 있다.

83) 유사한 사례로 「한국농어촌공사 및 농지관리기금법」에 의한 농지관리기금이 있는데, 간척 농지의 임대료를 농지관리기금으로 유입하고 해당 농지의 관리비용을 기금에서 지출함.



| 그림 4-5 | 매립지 소유권 분리의 이용권 관리 문제와 대응

4) 법률 체계 구축

(1) 문제제기

오랜 기간 동안 이어져 온 공유수면매립지의 소유권 취득체계는 관련 이해관계자의 인식을 고착화시킴과 함께 제도의 변화도 쉽게 허용하지 않을 것으로 예상된다. 해양환경관리의 주무부처인 해양수산부의 소관법률인 공유수면관리매립법의 개정만으로는 매립지 소유권 분리의 제도를 정착시키기에 역부족이다.

공유수면의 매립은 기본계획과 면허를 의제하는 타 법률로 인해 공유수면관리매립법만으로는 통제할 수 없다. 매립지 소유권의 분리가 매립지의 수요자에게 불리하다고 판단되면 해당 수요자는 공유수면관리매립법 절차가 아닌 다른 의제법률의 절차에 따라 매립을 추진할 우려가 있다.

또한 매립지 소유권 분리를 제도화하기 위한 공유수면관리매립법의 개정 역시도 부처협의 과정에서 관련 부처별 이해관계에 따라 반대에 부딪힐 경우 법률 개정이 어려울 수 있다.

공유수면매립지의 소유권 분리는 사회적·경제적으로 매우 민감한 이슈이므로 행정기관 간의 이해관계뿐만 아니라 사회구성원 간의 이해관계도 참여하게 대립될 수 있다.

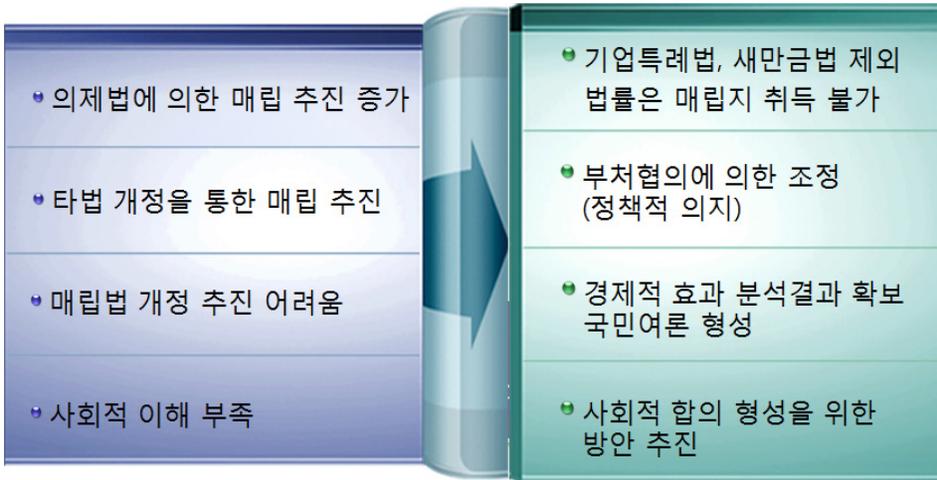
(2) 대응방안

공유수면매립으로 토지의 소유권을 취득할 수 있는 법률적 절차는 공유수면관리매립법과 기업도시개발특별법(제33조7항), 새만금사업 추진 및 지원에 관한 특별법(제26조2항)의 3개 법률이다. 공유수면매립을 위한 기본 계획과 면허가 의제되는 법률일지라도 조성된 토지의 소유권을 취득하기 위해서는 공유수면관리매립법에 의한 절차를 따라야 하므로 이들 법률 이외에 매립지의 소유권을 취득할 수 있는 방법은 없다. 따라서 공유수면관리매립법의 매립지 소유권 취득조항을 개선함으로써 매립지의 사유화를 실효적으로 차단할 수 있을 것으로 판단된다. 다만 기업도시개발특별법과 새만금사업 추진 및 지원에 관한 법률에 의한 매립지 소유권 취득 절차의 개선이 필요하다.

공유수면관리매립법의 개정으로 매립지 소유권 취득이 곤란해질 경우 각 개별법별로 별도의 매립지 소유권 취득절차를 신설하기 위한 법률개정이 추진될 수 있는데, 부처협의 과정에서 적극적인 방어가 필요하다. 매립지 소유권 분리 정책을 도입하고자 하는 해양수산부의 완고한 정책의지가 필요한 것이다.

공유수면매립과 관련한 각 이해관계자들 간의 심각한 갈등의 원인이 될 수 있는 새로운 정책의 안정된 추진을 위해서는 무엇보다도 모든 정책 개발의 근원이자 추진기반이라 할 수 있는 국민적 지지를 이끌어 낼 필요가 있다. 이러한 지지를 만들기 위해서는 사회 구성원들의 합의를 형성할 수 있는 단계적·전략적 시행방안 마련을 비롯한 철저한 준비가 필요하다.

선행 연구에서 공유수면매립지의 소유권 취득에 대해 다수의 일반 국민이 매립지 이용자에게 이용권만 부여하는데 찬성하고 있다는 것은 이미 사회적 합의형성의 가능성을 확인한 것이며, 이러한 국민적 인식을 잘 결집시키고 융화시킬 수 있는 노력이 필요하다.



| 그림 4-6 | 매립지 소유권 분리의 법률체계 구축 문제와 대응

3. 사회적 합의 형성 방안

21세기 첨단 정보화 시대에 참여와 창조적 접근이 사회적 화두로 등장하고 있으나 공공부문의 매립지 소유권 확보와 이용권의 재배분을 둘러싼 잠재적인 갈등은 제도가 도입되고 정착되기 전까지 이해관계자 사이에 내재된 문제로 이어질 가능성이 크다. 앞서 분석한 바와 같이 매립지의 소유권과 이용권을 분리하여 기본적인 소유권을 공공을 대표하는 국가가 획득하고 이용권만을 개발주체에게 부여하는 경우 기대이익의 감소로 인해 연안·지역개발에 있어서 새로운 갈등요인이 추가될 수 있다. 이러한 소유권

의 재분배 방식은 매립을 추진하는 개발사업자의 기대이익이나 개발이익의 감소 및 이에 따른 개발면적의 축소 가능성을 불리하고 사회적으로 다양한 이해관계자 간의 논란이 발생할 수 있다.

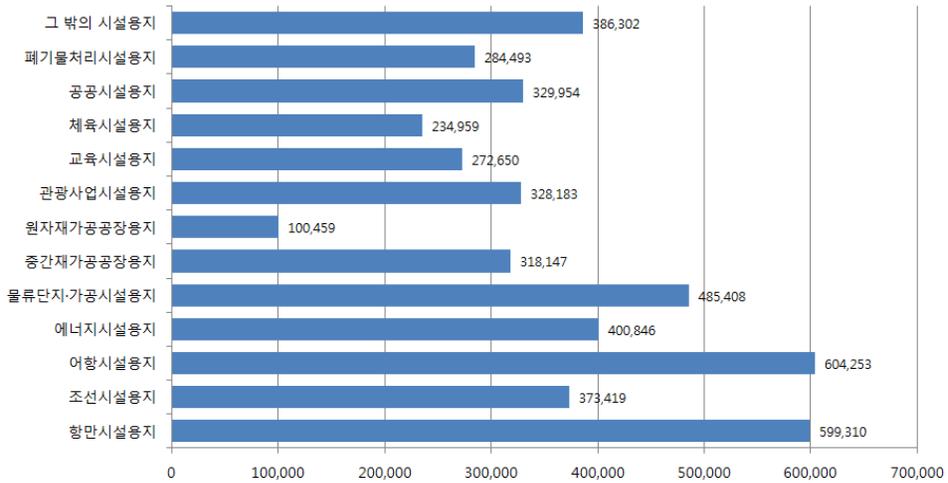
사익의 추구 과정에서 증가할 수밖에 없는 공유수면매립에 있어서 매립을 실시하는 경제주체에 대한 정당한 보상과 합리적 이윤추구 행위가 저지될 이유는 없으며, 소유권 분리에 따른 적절한 경제적 유인책의 마련에 대해 충분한 검토가 이루어져야 한다.

매립지의 소유권을 분리하는데 따르는 쟁점은 크게 두 가지 부분으로 생각해볼 수 있다. 하나는 소유권을 분리하여 이용권만을 부여하는 경우에도 토지의 집약적 이용을 위한 정당한 경제적 이윤동기가 발생할 수 있는가에 대한 실무적인 문제이다. 다른 하나는 실제로 소유권을 분리할 경우 이러한 제도의 정착을 위한 기술적인 문제이다. 여기서 전자는 경제적 이윤추구 내지는 이론적·개념적 문제라고 할 수 있으며, 후자의 경우는 실무적으로 제도를 집행하는 과정에서 발생하는 사회적 합의 형성에 관한 대응방안에 해당한다.

새로운 제도의 검토에 앞서 공유수면의 개발과 관련된 사회적 안정성이 훼손되는 가능성을 줄이고 이해관계자들의 기대를 합리적 수준에서 관리하여 갈등이 사회적으로 확산되지 않게 하기 위한 사회적 합의 형성 방안의 마련이 필요하다.

본 절에서는 제도의 도입에 따른 사회적 합의의 관점에서 필요한 사안을 검토하고 실무적 차원에서 조정이 이루어져야 하는 사안에 관한 쟁점을 중심으로 개선방향을 제시하고자 한다.

2010년 수립된 제3차 공유수면매립기본계획 내에서 신청지구를 대상으로 평균 매립 단가를 추정할 수 있는 144개 지구에 대해서 매립 목적별로 재구성한 개략공사비의 추정치는 <그림 4-7>과 같다.



자료 : 윤성순 외, 『공유수면 매립에서의 공유재 가치 보존 방안 연구』, 한국해양수산개발원, 2012. 12., p.50.

| 그림 4-7 | 매립목적별 개략공사비 추정치

매립에 소요되는 비용을 사전에 추정한 결과에 따르면 여항과 항만시설용지 매립에 대한 직접비용이 각각 m^2 당 604,253원과 599,310원으로 가장 높게 나타났고 물류단지·가공공장용지가 485,408원으로 그 다음으로 차지하는 것을 알 수 있다. 비록 매립목적 가운데 주택시설용지와 같은 경우는 그 당시 매립기본계획 수립 과정에서 신청지구에 포함되지 않은 관계로 사례에 들어있지 않으나 대략적으로 m^2 당 604,253원에서 최하 100,459원 수준에 위치할 것을 추정할 수 있다. 반면에 공익사업에서의 보상제도에 관한 김용창(2010)의 연구에서는 산업단지 개발 및 조성을 위한 토지보상액의 크기가 지난 2005년도 이후 급격하게 증가하여 국토개발 측면에서 자본과 토지소유의 모순관계 심화에 따른 산업 경쟁력 약화의 한 원인이 되고 있음을 지적하고 있다. 특히 지가보상의 증가율이 높아져 개발사업의 효율성과 국토공간의 경쟁력을 약화시키는 한 원인으로 지목되고 있다.⁸⁴⁾ 반면에 임대용 산업단지(임대전용산업단지와 국민임대산업단지)의 경우에는 정책적

으로 저렴한 수준의 임대료 수준을 보이고 있어⁸⁵⁾⁸⁶⁾, 개발에 따른 토지소유의 확보가 매립사업의 중요한 원인으로 작용할 수 있음을 반증하고 있다.

사회적 합의 형성 과정에서 중요한 것은 먼저 공유수면의 공공성을 확보할 수 있는 논의구조를 설정하는 것이 중요하다. 이러한 과정은 행정조직의 힘만으로는 이룰 수 없고 지역의 시민사회의 참여를 통한 논의구조 형성이 매우 중요하다. 도시계획에 관한 모든 주체들이 모여, 동등한 권한을 갖고, 계획의 내용에 대해 합의하는 것을 협력적 계획이라고 한다면,⁸⁷⁾ 이러한 협력적 계획을 통해 이해관계자들을 구성하고 합의를 이끌어내는 구조를 사전에 형성할 필요가 있다.

협력적 계획은 기존의 도시계획이나 공간계획 방식이 다양한 이해관계자와 참여주체의 의견을 수렴하는데 한계를 지남에 따라 등장한 개념이다. 즉 계획 과정이 현실적으로 다양한 세력들이 체계적으로 자신의 이해를 갖고 그 과정에 개입하는 현상인 것으로 받아들이고 상호 이해와 소통을 통한 공통의 합의 도출을 중요하게 생각하는 것이다.⁸⁸⁾ 이러한 경우 매립에

84) 김용창, 「공익사업에서 정당보상과 손실보상제도의 쟁점 및 개선에 관한 연구」, 공간과사회, 제33호, 2010, p.16.

85) 김용창, 「공익사업에서 정당보상과 손실보상제도의 쟁점 및 개선에 관한 연구」, 공간과사회, 제33호, 2010, p.19; 이인권, 『한국의 물가구조 및 국내외 가격차이 해소방안(총론)』, 한국경제연구원·KOTRA, 2008, p.107.

86) 「임대전용산업단지 관리·운영에 관한 지침」 제7조에 따르면 ① 초년도의 연간 임대료는 임대전용산업단지 공급사업의 지속적인 추진 및 공익성을 감안하여 조성원가의 3퍼센트로 결정되되, 분양가격이 조성원가보다 낮은 경우에는 분양가격의 3퍼센트로 한다. 다만, 2007년 12월 31일 이전 지정고시된 임대전용산업단지의 경우 연간 임대료를 조성원가의 1퍼센트로 한다. ② 사업시행자는 제1항에 따른 연간 임대료를 수도권·광역시외의 경우 0.2퍼센트내에서 증액할 수 있고, 군(郡)지역의 경우 0.2퍼센트내에서 감액할 수 있으며, 특정업종의 집단유치(클러스터화 등)가 필요한 경우에는 동일 단지내에서 타업종에 비해 추가로 0.2퍼센트내에서 증감할 수 있다. ③ 초년도 이후의 임대료는 당해 시·군·구 공업지역 지가변동률에 연동하여 조정한다.

87) 윤일성, 「부산항(북항)재개발, 토건사업인가, 시민을 위한 사업인가」, 한국사회학회, 한국사회학회 사회학대회 논문집, 2012, p626.

88) 이경환·홍성조·안건혁, 「협력적 계획 : 신도시 계획의 새로운 접근방식 - '사회지역 지속가능발전협의회' 사례를 통한 경험적 연구」, 『한국지역개발학회지』, 제19권 제3호, 2007, p.54.

대한 필요성이 제기되는 시점에서부터 개발과 관련된 모든 이해관계자와 정부부처에서 계획의 내용에 대해 논의를 시작하여, 계획과 관련된 권한을 분산시키는 것이 필요하다. 이러한 협력적 개발과정을 통해 매립에 관한 의사결정을 사전에 공개하고 신뢰와 협력을 바탕으로 한 사회적 자산을 구축하여 갈등의 발생 가능성을 사전에 최소화하기 위한 노력이 선행되어야 한다. 특히 매립지에 대한 소유권을 배제한 경우 지역 주민 등 이해관계자에 대해 매립지의 공익적 이용에 대한 동의와 경제적 활용가치에 대한 논의와 관련 정보의 공개가 선행될 필요가 있다.

4. 제도화 방안

1) 매립지 소유권 취득 제한

공유수면관리매립법 제46조은 일정요건을 갖추면 준공검사가 끝난 매립지에 대해 국가, 지방자치단체, 매립면허취득자가 매립지의 소유권을 취득할 수 있도록 규정하고 있다. 그러나 매립지의 공유재로서의 가치를 유지하기 위해서는 국가, 지방자치단체를 제외하고는 매립지의 소유권 취득을 제한하는 것이 필요하다. 소유권을 인정하지 않기 때문에 불용 국유지나 공유지의 경우에 매립면허취득자에게 우선적으로 양여 또는 매각하는 근거규정도 삭제하는 것이 바람직하다.

다만, 「산업입지 및 개발에 관한 법률」, 「동·서·남해안 및 내륙권 발전 특별법」, 「마리나항만의 조성 및 관리 등에 관한 법률」, 「어촌어항법」등에서는 매립기본계획, 매립실시계획, 매립면허에 대한 의제만 하는 것과 달리, 제2장에서 살펴본 「기업도시개발 특별법」, 새만금 특별법, 「인천국제공항 복합도시 조성 특별법(안)」에서는 공유수면 매립지의 소유권 취득에 관한 특례규정도 포함하고 있다. 이는 공유수면관리매립법에서 공공기관, 지

방공기업, 공기업과 컨소시엄 형태의 민간 참여, 순수 민간 기업 등의 매립지 소유권 취득을 제한하더라도 개정 효과를 완벽하게 가져오기 어렵다는 것을 반증하는 것이다. 다만, 「기업도시개발 특별법」, 새만금 특별법, 「인천국제공항 복합도시 조성 특별법(안)」의 경우 매립지의 재평가, 매립목적의 변경고시, 변경등기 및 재평가매립지의 소유권 취득 등에 관하여는 공유수면관리매립법 제49조제2항, 제4항부터 제6항까지 및 제50조를 따르도록 하고 있다. 따라서 제49조의 개정으로도 소유권 분리를 위한 입법효과를 어느 정도는 기대할 수 있다.

표 4-2 | 매립지 소유권 구분 개정안

현행	개정안
<p>제46조(매립지의 소유권 취득 등) ① 매립면허취득자가 제45조제2항에 따른 준공검사확인증을 받은 경우 국가, 지방자치단체 또는 매립면허취득자는 다음 각 호의 구분에 따라 매립지의 소유권을 취득한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> (생략) 매립된 바닷가에 상당하는 면적(매립된 바닷가 중 매립공사로 새로 설치된 공용시설 또는 공공시설 용지에 포함된 바닷가의 면적은 제외한다)의 매립지: 국가. <u>이 경우 국가가 소유권을 취득하는 매립지의 위치는 매립면허취득자가 정한 매립지가 아닌 곳으로 한다.</u> 제1호와 제2호에 따라 국가나 지방자치단체가 소유권을 취득한 매립지를 제외한 매립지 중 해당 매립공사에 든 총사업비(조사비, 설계비, 준공사비, 보상비 등 대통령령으로 정하는 비용을 합산한 금액으로 한다)에 상당하는 매립지: 매립면허취득자 제1호부터 제3호까지의 규정에 따라 국가, 지방자치단체 또는 매립면허취득자가 소유권을 취득한 매립지를 제외한 매립지(이하 “잔여매립지”라 한다): 국가 <p>② ~ ③ (생략)</p> <p>④ 매립면허관청은 국가, 지방자치단체 또는 매립면허취득자가 제1항에 따라 소유권을 취득한 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 관할 세무서·등기소 등 관계 행정기관에 매립지의 소유권 취득에 관한 사항을 알려야 한다.</p> <p><신설></p>	<p>제46조(매립지의 소유권 취득 등) ① 매립면허취득자가 제45조제2항에 따른 준공검사확인증을 받은 경우 국가 또는 지방자치단체는 다음 각 호의 구분에 따라 매립지의 소유권을 취득한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> (생략) 매립된 바닷가에 상당하는 면적(매립된 바닷가 중 매립공사로 새로 설치된 공용시설 또는 공공시설 용지에 포함된 바닷가의 면적은 제외한다)의 매립지: 국가. <삭제> <p>3. <삭제></p> <p>4. <삭제></p> <p>② ~ ③ (생략)</p> <p>④ 매립면허관청은 국가 또는 지방자치단체가 제1항에 따라 소유권을 취득한 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 관할 세무서·등기소 등 관계 행정기관에 매립지의 소유권 취득에 관한 사항을 알려야 한다.</p> <p>⑤ 제1항은 다른 법률에서 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」 제28조에 따른 공유수면의 매립면허, 같은 법 제35조제1항에 따른 협의 또는 승인 및 같은 법 제38조에 따른 공유수면매립실시계획의 승인·고시를 받은 것으로 보아 매립지의 소유권을 취득하는 경우에도 준용한다.</p>

한편, 매립지 소유권 취득 주체를 국가와 지방자치단체로 한정한다면, 잔여매립지 개념이 성립하지 않게 된다. 다만 「기업도시 개발 특별법」 제 33조제6항에서 기업도시 지정당시 현실이용현황으로 평가하여 총사업비를 산정하고 총사업비에 양수가액을 포함시키고 있기 때문에 공유수면관리매립법 상 총사업비 규정의 개정안은 「기업도시 개발 특별법」 제33조제6항과 연계하여 검토하여야 한다. 만약 「기업도시 개발 특별법」 제33조제6항이 함께 개정되지 않는다면, 모든 개발 특별법에 근거한 공유수면 매립지의 민간부문 취득가액은 당해 매립에 소요된 총사업비를 넘지 않도록 하는 규정을 신설하는 것이 필요하다.

| 표 4-3 | 공유수면관리매립법 상 소유권 취득 규정 개정안

현행	개정안
<p>제46조(매립지의 소유권 취득 등) <u>①~④ (생략)</u> <신설></p> <p><신설></p>	<p>제46조(매립지의 소유권 취득 등) <u>①~④ (현행과 같음)</u> ⑤ 제1항은 다른 법률에서 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」 제28조에 따른 공유수면의 매립면허, 같은 법 제 35조제1항에 따른 협의 또는 승인 및 같은 법 제38조에 따른 공유수면매립실 시계획의 승인·고시를 받은 것으로 보아 매립지의 소유권을 취득하는 경우에도 준용한다. ⑥ 다른 법률에서 제1항에 따른 매립지의 소유권 취득에 대해 달리 규정하여도 제1항이 우선한다.</p>

2) 이용권에 대한 물권적 지위 부여

공유수면 매립지에 대한 사적 취득을 제한한다면 기업의 활동을 위축시키거나 조선산업 등 부지가 필요한 경우에 문제가 발생할 수 있다. 이에 당초 민간부문에서의 수요는 ‘매립지 이용’을 위한 수요였으므로, 이용권을 안정적으로 행사할 수 있도록 하는 제도적 뒷받침이 필요하다.

입법례를 살펴보면 「수산업법」상 어업권은 어업면허를 받아 어업을 경영할 수 있는 권리이며, 법 제16조에 따라 물권으로서의 법적 성질이 부여되어 있다. 어업권은 어업권원부에 등록하고, 등록은 등기와 동일한 효력을 가진다. 또한, 어업권은 이전·분할·변경의 대상이 되며, 담보로 제공할 수 있다. 다만, 어촌계나 지구별 수협이 가지고 있는 어업권은 담보로 제공할 수 없다(수산업법 제21조).

한편 「농어촌정비법」 제14조에 따라 농업생산기반 정비사업 시행으로 조성된 재산 중 농업생산기반시설에 제공되지 아니하는 매립지·간척지·개간지·취토장(취토장: 쓸 흙을 파내는 곳) 등 토지와 그 밖의 물건 등(이하 "매립지등"이라 한다)은 대통령령으로 정하는 바에 따라 농업생산기반 정비사업 시행자가 ① 임대, ② 매각, ③ 직접사용, ④ 일시사용에 해당하는 방법으로 관리·처분할 수 있다. 만약 정비사업 시행자가 매립지등을 관리·처분하려면 사전에 농림축산식품부장관의 승인을 받아야 한다. 한편, 「농어촌정비법」은 농지의 소유권 뿐 만 아니라, 지상권·임차권 또는 사용차권에 대한 교환·분할·합병을 허용하고 있다.

「임대주택법」 제16조는 임대주택에 대해 ‘임대의무기간’이 지나지 않으면 매각할 수 없도록 하고 있다. 또한, 법 제16조의2에 근거하여 ‘토지임대부 임대주택의 토지의 임대차’가 가능하다. 대사업자가 토지소유자와 임대차계약을 체결한 경우 해당 토지임대부 임대주택의 소유권을 목적으로 그 토지 위에 제1항의 임대차계약에 따른 임대기간(「민법」 제280조에 따른 지상권의 존속기간보다 단축하지 못한다) 동안 지상권이 설정된 것으로 간주한다. 임대차계약을 체결하고자 하는 자는 국토교통부령으로 정하는 표준임대차계약서를 사용하여야 한다. 한편, 공기업등이 소유하거나 개발한 택지를 임차하여 토지임대부 임대주택을 건설하는 경우 토지임대료는 해당 택지의 조성원가 또는 감정가격 등을 기준으로 산정하되, 구체적인 토지임대료의 책정 및 변경 기준, 납부 절차 등에 관한 사항은 별도로 정하고

있다. 토지의 임대료는 월별 임대료를 원칙으로 하되, 토지소유자와 임대사업자가 합의한 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 임대료를 보증금 형태로 전환하여 납부할 수 있다. 또한 「간척지의 농업적 이용 및 관리에 관한 법률」 제24조 및 제25조의 임대차계약 관련 규정도 참고할 수 있다.

이를 매립지에 응용해 보면, 매립지에 대해 ‘매립지 이용기간’이라는 개념을 도입하여 매립지의 이용목적, 매립지의 이용주체에 따라 매립지 이용기간과 임대료를 설정할 수 있다. 즉, 공공기관, 지방공사 등이 공공목적으로 사업을 수행하는 경우에는 이용기간을 장기로 하고, 이용료의 감면규정도 포함하는 것이 필요하다.

매립지 이용권은 어업권과 마찬가지로 물권(物權)으로서의 지위를 부여하여 담보권 설정 등 기업활동을 하는데 있어서 제한을 최소화 하도록 한다. 다만, 이 법에서 정한 것 외에는 「민법」 중 토지에 관한 규정을 준용하도록 한다.

한편, 매립지 이용권과 이를 목적으로 하는 권리의 설정·보존·이전·변경·소멸 및 처분의 제한, 지분(持分) 등 매립지 이용에 관한 사항은 매립지 이용권원부에 등록한다. 이 등록은 등기를 갈음한다.

매립지 이용권을 담보로 제공할 때에 그 매립지에 설치한 건축물이나 공작물은 매립지 이용권에 딸려 매립지 이용권과 하나가 된 것으로 본다. 또한, 매립지 이용권은 등록된 권리자의 동의 없이 분할·변경 또는 포기할 수 없다. 더불어 이 법에 따른 명령·처분 또는 그 제한이나 조건에 따라 매립지 이용권자에게 생긴 권리·의무는 매립지 이용권과 같이 이전한다. 이는 매립지 이용권에 대한 법적 성질을 물권에 준해서 보장하고, 법적 의무의 이전·승계 등도 엄격하게 하여 이용권의 효력을 강화하는 조치이다.

| 표 4-4 | 매립지 이용권 취득과 성질 관련 규정

현행	개정안
<p><신설></p>	<p>제00조(매립지 이용권의 취득과 성질) ① 매립지 이용면허를 받은 자와 이용면허권을 이전받거나 분할받은 자는 매립지 이용권원부에 등록을 함으로써 매립지 이용권을 취득한다.</p> <p>② 매립지 이용권은 물권(物權)으로 하며, 이 법에서 정한 것 외에는 「민법」 중 토지에 관한 규정을 준용한다.</p> <p>③ 매립지 이용권과 이를 목적으로 하는 권리에 관하여는 「민법」 중 질권(質權)에 관한 규정을 적용하지 아니한다.</p> <p>제00조(매립지 이용권의 등록) ① 매립지 이용권과 이를 목적으로 하는 권리의 설정·보존·이전·변경·소멸 및 처분의 제한, 지분(持分) 등 매립지 이용에 관한 사항은 매립지 이용권원부에 등록한다.</p> <p>② 제1항에 따른 등록은 등기를 갈음한다.</p> <p>③ 등록에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.</p> <p>제00조(담보로 제공할 때의 공작물) 매립지 이용권을 담보로 제공할 때에 그 매립지에 설치한 공작물은 매립지 이용권에 딸려 매립지 이용권과 하나가 된 것으로 본다.</p> <p>제00조(등록한 권리자의 동의) 매립지 이용권은 등록된 권리자의 동의 없이 분할·변경 또는 포기할 수 없다.</p> <p>제00조(처분한 때의 권리·의무의 승계) 이 법에 따른 명령·처분 또는 그 제한이나 조건에 따라 매립지 이용권자에게 생긴 권리·의무는 매립지 이용권과 같이 이전한다.</p>

| 표 4-5 | 매립지 이용을 위한 이용계약 규정

현행	개정안
<p><신설></p>	<p>제00조(매립지 이용계약 등) ① 매립지, 건축물 또는 공작물을 이용하고자 하는 자는 매립사업 시행자 또는 관리기관과 매립지 이용에 관한 계약(이하 “매립지 이용계약”이라 한다)을 체결하여야 한다.</p> <p>② 매립지 이용계약 사항 중 계약기간, 이용면적, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p> <p>③ 매립지 이용계약 사항 중 해양수산부령으로 정하는 사항을 변경하려는 경우에는 변경계약을 체결하여야 한다.</p> <p>④ 매립사업 시행자 또는 관리기관은 제1항 및 제3항에 따라 매립지 이용계약 또는 변경계약을 체결하였을 때에는 해양수산부령이 정하는 바에 따라 해양수산부장관에게 보고하여야 한다.</p> <p>제00조(매립지 이용계약의 해지 등) ① 매립 사업시행자 또는 관리기관은 이용자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 매립지 이용계약을 해지할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 이용목적과 다르게 토지 또는 건축물을 사용한 경우 2. 매립지 이용계약을 위반한 경우 3. 제00조에 따른 변경계약을 체결하지 아니하고 해양수산부령으로 정하는 사항을 변경한 경우 4. 그 밖에 매립지 이용계약목적에 따른 사업추진이 사실상 불가능하다고 인정되는 경우 <p>② 제1항에 따라 매립지 이용계약이 해지된 자는 남은 업무의 처리 등 대통령령으로 정하는 업무를 제외하고는 그 사업을 즉시 중단하여야 한다.</p> <p>③ 사업시행자 또는 관리기관은 제1항에 따라 매립지 이용계약을 해지한 경우에는 그 내용을 해양수산부장관에게 보고하여야 한다.</p> <p>④ 사업시행자 또는 관리기관이 제1항에 따라 매립지 이용계약을 해지하려는 경우에는 미리 계약당사자의 의견을 들어야 한다.</p>

| 표 4-6 | 매립지 관리기관의 지정·운영

현행	개정안
<p><신설></p>	<p>제00조(관리권자 및 관리기관) ① 매립지의 관리권자는 해양수산부 장관이 되며, 관리권자는 매립지의 이용 및 관리를 효율적으로 하기 위하여 필요한 경우 대통령령이 정하는 관리기관을 지정하여 운영할 수 있다.</p> <p>② 관리기관은 매립지의 체계적 이용 및 관리를 위하여 다음 각 호의 업무를 수행한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 매립지의 임대 안내 및 상담 2. 매립지 이용계약의 체결 3. 이용자의 권리 보호 4. 공용시설의 관리 및 운영 5. 이용자에게 대한 정보제공 6. 해양수산부 장관으로부터 위탁받은 업무 7. 그 밖에 해양수산부령으로 정하는 업무 <p>③ 관리기관은 도로, 공용시설 등 국가 또는 지방자치단체가 유지·관리하여야 하는 시설이 아닌 해양수산부령으로 정하는 공동시설의 설치·유지 및 보수를 위하여 필요한 경우 해양수산부 장관의 승인을 받아 이용자로부터 대통령령으로 정하는 바에 따라 공동부담금을 받을 수 있다.</p>

3) 매립지 관리재원

공유수면 매립지에 대해 이용권을 부여한다면 상시적인 관리업무가 필요하며, 관리에 소요되는 재원이 필요하다. 1차적으로는 매립지 이용자가 납부하는 매립지 이용료를 재원으로 활용할 수 있으나, 장기적으로는 「간척지의 농업적 이용 및 관리에 관한 법률」에서 간척지 조성사업, 간척지 활용사업, 간척지 임대차계약 등에 활용하고 있는 「한국농어촌공사 및 농지관리기금법」상 ‘농지관리기금’과 같은 재원을 마련하는 것이 필요하다.

이를 위해서는 1차적으로 매립지의 이용료의 부과·징수에 관한 규정을 신설하고, 매립지 이용료를 매립지의 관리에 사용할 수 있도록 제도적 근거를 마련하는 것이 필요하다.

| 표 4-7 | 매립지 임대료의 부과·징수

현행	개정안
<p><신설></p>	<p>제00조(매립지 이용료의 징수) ① 매립지, 건축물 또는 공작물에 대해 매립지 이용계약을 체결한 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 이용료를 납부하여야 한다.</p> <p>다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 이용료를 감면할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 국가·지방자치단체, 그 밖에 대통령령으로 정하는 자가 공익목적의 비영리 사업을 위하여 매립지를 직접 이용하는 경우 2. 「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법」 제2조제1호에 따른 경제자유구역에서 개발사업시행자가 개발사업을 시행하기 위하여 이용하는 경우 3. 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제2조제5호에 따른 민간투자사업을 시행하기 위하여 이용하는 경우 4. 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제2조제9호에 따른 산업단지개발사업의 시행자가 이용하는 경우 <p>② 매립지 관리권자는 이용료를 대통령령으로 정하는 바에 따라 분할납부하게 할 수 있다. 이 경우 연간 임대료가 대통령령으로 정하는 금액 이상인 경우에는 매립지 이용계약(계약기간을 연장하는 변경계약을 포함한다)을 할 때에 이용자에게 대통령령으로 정하는 금액의 범위에서 보증금을 예치하게 하거나 이행보증의 조치를 하도록 하여야 한다.</p> <p>③ 제1항 및 제2항에 따른 이용료 및 보증금은 매립지, 건축물 또는 공작물을 관리하는데 사용할 수 있다.</p> <p>④ 매립지 관리권자는 이용료를 납부하지 아니하는 자에 대하여는 국세 또는 지방세 체납처분의 예에 따라 징수할 수 있다.</p>

이에 매립지 관리권자인 해양수산부장관은 매립지, 건축물 또는 공작물에 대해 매립지 이용계약을 체결한 자에게 대통령령으로 정하는 바에 따

라 이용료를 부과·징수할 수 있다. 또한, 연간 이용료가 대통령령으로 정하는 금액 이상인 경우에는 이용계약(계약기간을 연장하는 변경계약을 포함한다)을 할 때에 이용자에게 대통령령으로 정하는 금액의 범위에서 보증금을 예치하게 하거나 이행보증의 조치를 하도록 하여야 한다. 한편, 이용료 및 보증금은 매립지, 건축물 또는 공작물을 관리하는데 사용할 수 있도록 하여 관리재원을 확보할 수 있다.

또한, 정책적 고려를 통해 매립지 이용료를 감면할 수 있는 감면할 수 있도록 하여 제도 도입에 따른 부작용을 최소화하는 것이 바람직하다. 즉, i) 국가, 지자체, 공사 등이 공익목적의 비영리사업을 위하여 매립지를 직접 이용하는 경우, ii) 「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법」 제2조제1호에 따른 경제자유구역에서 개발사업시행자가 개발사업을 시행하기 위하여 이용하는 경우, iii) 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제2조제5호에 따른 민간투자사업을 시행하기 위하여 이용하는 경우, iv) 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제2조제9호에 따른 산업단지개발사업의 시행자가 이용하는 경우에는 감면규정을 두도록 한다.

제 5 장 결 론 및 정책제언

1. 요약 및 결론

우리나라 연안 거의 모든 곳에서 시행된 공유수면의 매립은 경제개발을 지원하는 유용한 수단으로 이용되었다. 이용 집중도가 상대적으로 높은 연안에서의 부족한 가용토지의 공급수단으로써 공유수면매립은 매우 효과적이었다. 그리고 임해입지성의 개발수요에 대해서도 공유수면매립은 해당사업의 성공을 위해 필요한 조건이었다.

하지만 공중의 공동 재산인 공유수면이 매립되면서 특정 주체의 소유로 전환되면서 국가나 지방자치단체가 아닌 민간의 사유재산으로 바뀌었으며, 이는 곧 우리 사회 구성원들 공중의 재산이 감소된 것을 의미한다.

그러므로 공유수면의 공유재적 가치를 보존하고 공유수면의 지속가능한 이용체제를 강화하기 위해서는 그 동안 당연히 되어 온 매립지의 소유권 취득체계를 개선할 필요가 있다. 즉, 민간부문의 공유수면매립지 소유권 취득을 제한하고 국가의 재산으로 관리하면서 매립지의 수요자에게는 안정된 토지이용권을 부여함으로써 공유수면매립 본래의 목적에 충실해질 수 있도록 하는 것이다.

이러한 제도의 개선은 오랜 관습으로 인해 고착화된 사회적 규범의 변화를 필요하고 이러한 변화의 과정에서는 많은 어려움이 예상되므로 전략적이고 체계적인 준비과정이 요구된다. 따라서 우선 공유수면매립과 관련된 법률들의 상호 연계성을 분석하고 상충의 조정 및 연동방안을 검토하였다. 이와 함께 매립지 소유권 분리에 따른 각종 갈등 및 이슈의 발생에 대비하여 각 분야별 대응방향을 검토하였다. 첫째는 매립지 소유와 관련한 권리의 침해문제인데 헌법에서 정하고 있는 재산권의 침해는 발생하지 않

으며, 신규로 조성하는 매립지를 대상으로 새로운 제도가 적용될 것이고 규제의 강화가 아닌 매립관련 정책의 변경이라는 점에 문제의 해결이 가능하다. 둘째는 경제활동의 제한 문제인데 이는 용도에 적합한 매립지를 조성하고 이용권을 필요한 기간 동안 보장하며 이용권을 물권으로 법적으로 인정하면 해결될 것이다. 셋째는 새롭게 생성되는 이용권의 관리문제인데 이는 공유수면관리매립법 개정을 통해 상세 기준을 마련하고 조직을 정비하며 이용료를 활용한 재원을 확보할 수 있도록 규정을 정비하면 될 것이다. 넷째는 관련 법률 간의 체계 구축인데 이는 국민적 지지를 모을 수 있는 방안을 마련하여 시행하고 경제적 효과 분석결과를 확보하는 등의 준비를 거쳐 관련 부처 간의 협의를 이끌어 가야할 것이다.

이러한 예상 문제별 대응을 충분히 검토함으로써 새로운 사회적 규범으로서의 제도 도입 과정을 원활하게 진행할 수 있을 것이다.

매립지의 소유권 분리를 위한 제도의 도입은 큰 사회적 반향을 불러일으킬 수 있다. 따라서 성공적인 정책의 시행을 위해서는 다음과 같은 노력들이 필요하다.

첫째, 갖추고자 하는 새로운 제도의 틀을 철저히 준비해야 한다. 공유수면매립과 관련된 법률과 조직의 정비 수요를 파악하고 합리적이고 적절한 수준의 개선이 필요하다.

둘째, 공유수면매립의 새로운 관리체계 전환을 위한 정부의 정책적 의지가 필요하다. 개발 우선시대를 거치면서 안정적 발전단계에 안착한 우리나라로서는 보다 장기적인 관점에서의 국가자원의 이용 및 관리체계가 필요하며, 공유재로서의 공유수면의 관리방식 전환은 그 중 하나가 될 것이다.

셋째, 정책의 개발 및 추진을 위한 동력으로서의 국민적 지지를 이끌어야 한다. 국가의 모든 정책은 국민의 의사가 반영되어야 하는 만큼 사회적 합의를 바탕으로 하는 국민적 지지는 새로운 제도도입의 필수요소이다.

넷째, 공유수면매립지를 필요로 하는 다양한 수요자들의 매립에 대한 인식을 변화시켜야 한다. 매립지는 투자의 대상이 아니라 정당한 경제활동을 위해 이용되는 대상이라는 것이라는 인식이 정착되어야 한다.



2. 정책제언

공유수면매립지의 소유권을 분리하여 수요자에게 이용권만을 부여하는 것은 우리나라의 공유수면매립이 법제화되어 관리된 이후 지속되어 오는 매립지의 소유와 이용을 하나의 권리로 인정하는 체제를 바꾸고자 하는 것이다. 기존의 오랜 관행으로 이어져 오고, 재산형성의 수단으로 이용되는 공유수면매립지의 소유체제를 변화시키는 것은 사회적으로 매우 민감한 사안이 아닐 수 없다. 하지만 새로운 제도 도입의 시도는 그 당위성이 충분하다고 판단되므로 각 이해당사자들의 합의 도출을 비롯한 준비과정과 추진하고자 하는 강한 의지의 문제이다.

본 연구에서 분석된 여러 문제와 개선방안을 토대로 정책발전을 위한 제언은 다음과 같다.

첫째, 국민적 지지기반을 강화하기 위한 전략적 추진방안의 마련과 시

행이 필요하다. 앞에서 언급한 바와 같이 매립지의 소유권 분리는 민감한 이해관계에 의한 갈등의 우려가 있고 제도 도입에 반발하는 집단이 생성될 것으로 예상되므로 공중의 재산 보존이라는 큰 틀에서의 사회적 합의를 기반으로 국민의 지지를 강화하기 위한 노력이 필요하다.

둘째, 제도개선 의 당위성을 뒷받침할 경제성 분석을 위한 추가연구가 필요하다. 공유수면매립지 소유권 분리의 효과를 정량화하여 이해관계자들의 설득할 수 있는 논리적 근거로서의 경제성 분석 결과를 확보할 필요가 있다. 현재의 체제와 개선된 체제에서의 공유수면의 가치에 대한 비교분석은 공유수면매립관련 정책의 방향설정에 매우 과학적이고 효과적인 근거를 제공할 것이다.

셋째, 새로운 제도의 시행을 위한 정부의 강한 정책의지가 필요하다. 이해관계자 간의 첨예한 갈등과 제도도입에 대한 저항이 예상되는 만큼 정책 수립 당국의 적극적이고 합리적인 대처가 요구된다. 특히, 법률적 체계를 개선하기 위한 공유수면관리매립법의 개정과 관련 법률의 개정에서 관계 부처와의 협의에서 공유수면매립지 소유권관련 제도개선의 취지를 견지하기 위한 정책 추진의 강한 의지가 요구된다.

참 고 문 헌

<국내 문헌>

- 강윤희, 「지방정부간 공유재 갈등의 원인과 해결방안 : 거래비용 이론을 통한 부산신항만 관할권 분쟁 사례분석을 중심으로」, 『한국행정학보』 제39권 제2호, 한국행정학회, 2005.
- 강재규, 「공유수면매립지의 귀속문제 : 한·일 지방자치법 비교연구」, 『공법학연구』, 제4권 제1호, 한국비교공법학회, 2002.
- 구태이·유정석, 「동적DCF 및 실물옵션모형에 의한 부산항(북항) 재개발사업의 가치평가분석」, 『한국지역개발학회지』, 제25권 제2호, 2013.
- 국토교통부, 『지적통계연보』, 2012.
- 국토해양부, 『제3차 공유수면매립 기본계획 수립 연구』, 2011.1.
- 기획재정부·한국법제연구원, 『국유재산관리체계 개선방안에 관한 연구』, 2009.
- 김기환, 「임대산업단지의 현황과 개선방안」, KIET 산업경제, 산업연구원, 2007. 11.
- 김용창, 「공익사업에서 정당보상과 손실보상제도의 쟁점 및 개선에 관한 연구」, 공간과사회, 제33호, 2010.
- 남정호 외, 『연안 공공이익 침해 방지를 위한 공유수면 관리체제 개선 방안』, 한국해양수산개발원, 2010.12.
- 농어촌진흥공사, 『한국의 간척』, 1996.1.
- 류하백, 「토지수용에 있어서 공익사업 강제외제규정의 위헌성」, 『토지공법연구』 제44집, 한국토지공법학회, 2009.5.
- 육근형·최희정·정치호·장정인, 『연안완충공간의 보전 및 관리에 관한 연구 : 해안림과 해안사구를 중심으로』, 한국해양수산개발원, 2008. 12.
- 윤성순 외, 『공유수면매립 사업의 관리정책 개선방안 연구』, 한국해양수산개발원, 2008.12.
- 윤성순 외, 『공유수면매립에서의 공유재 가치 보존 방안 연구』, 한국해양수산개발원, 2012.12.
- 윤일성, 부산항(북항)재개발, 토건사업인가, 시민을 위한 사업인가, 한국사회학회, 한국사회학회 사회학대회 논문집, 2012.
- 이경환·홍성조·안건혁, 「협력적 계획 : 신도시 계획의 새로운 접근방식 - ‘시화지

- 역 지속가능발전협의회' 사례를 통한 경험적 연구], 『한국지역개발학회지』, 제19권 제3호, 2007.
- 이은진, 「정책결정과정에서 본 개발 후견네트워크 : 마산 신포매립지 고층아파트 건립의 사례」, 『환경사회학연구 ECO』, 통권 8호, 2005.
- 이인권, 『한국의 물가구조 및 국내외 가격차이 해소방안(총론)』, 한국경제연구원 · KOTRA, 2008.
- 이흥권, 「협력적 계획의 관점에서 본 부산 북항 재개발 갈등 사례 연구」, 박사학위 논문, 서울시립대학교, 2009.
- 이흥권·서순탁, 「공공갈등 조정기제로서 협력적 계획」의 적용 가능성에 관한 연구」, 『국토계획』, 제45권 제5호, 2010.
- 임종선, 「물권으로서의 어업권에 관한 연구」, 박사학위 논문, 경희대학교, 2012. 2.
- 장학복, 「공유수면매립지 귀속분쟁 해결을 위한 정책 방향」, 한국해양수산개발원, 『월간 해양수산』, 제229호, 2003.
- 정용덕, 「공공갈등과 정책조정 연구」, 『행정논총』, 제48권 제4호, 2010. 12.
- 최희정, 「마산만을 둘러싼 갈등 구조 분석」, 『월간 해양수산』, 제289호, 2008.
- 한국개발연구원 공공투자관리센터, 『부산북항 재개발사업 예비타당성조사 보고서』, 2007.
- 한국해양수산개발원, 『연안관리 실무자를 위한 바닷가 관리제도 해설』, 2013.
- 해양수산부, 『공유수면매립기본계획 타당성 검토 및 변경계획』, 2007.1.
- 해양수산부, 『제2차 공유수면매립 기본계획 수립 연구』, 2001.5.

〈외국법령 목록〉

Explanatory Notes to the Commons Act 2006 (c.26) which received Royal Assent on 19 July 2006

Regulations 2010 and Explanatory Memorandum

West Bassetshire Model establishment order (single council)

The Commons (Severance of Rights) (England) Order 2006 (PDF) and Explanatory Memorandum

The Dartmoor Commons (Authorised Severance) Order 2008 and Explanatory Memorandum

A policy guidance(PDF)(July 2009) in relation to granting these statutory consents
The Commons Registration (England) (Amendment) Regulations 2009
Letter from Defra to the Planning Inspectorate regarding its decision of 27
September 2011 to de-register registered common land at Hackley
Common
Guidance to applicants in the pilot implementation areas (Version 1.4, October
2013)
Guidance to commons registration authorities and the Planning Inspectorate for
the pioneer implementation (Version 1.45, October 2013)
Association of Commons Registration Authorities for England and Wales
(ACRAEW) (13 November 2012)
Commons Registration (England) Regulations 2008
Capita Symonds, Final Report, Appendix 1 – Overview Map, Appendix 2 – Map
and Rights of Common Registers

〈온라인 자료〉

국립국어원, 표준국어대사전(http://stdweb2.korean.go.kr/search/List_dic.jsp)
서울시 도시계획 용어사전(<http://urban.seoul.go.kr/4DUPIS/wordsearch/main.do>)
국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr>)
<http://www.duhaime.org/LegalDictionary/C/CommonLand.aspx> (2013.12)
<http://www.gov.uk/common-land-village-greens> (2013.12)
<http://www.gov.uk/owning-common-land> (2013.12)
<https://www.gov.uk/owning-common-land> (2013.12)
[https://www.gov.uk/common-land-management-protection-and-registering-to-use\(2013.12\)](https://www.gov.uk/common-land-management-protection-and-registering-to-use(2013.12))
<http://archive.defra.gov.uk/rural/protected/commonland/index.htm> (2013.12)
<http://archive.defra.gov.uk/rural/protected/commonland/about.htm> (2008.10)
<http://archive.defra.gov.uk/rural/protected/commonland/councils.htm> (2013.12)
<http://archive.defra.gov.uk/rural/protected/commonland/implement.htm> (2013.12)
[https://www.gov.uk/common-land-management-protection-and-registering-to-use\(2013.12\)](https://www.gov.uk/common-land-management-protection-and-registering-to-use(2013.12))

https://www.bedford.gov.uk/environment_and_planning/common_land_and_village_greens/common_land_faqs.aspx#own

Implementation update 23 – November 2012 Commencement orders ; Most provisions of the Commons Act 2006

〈참고자료 목록〉

강윤희, “지방정부간 공유재 갈등의 원인과 해결방안 : 거래비용 이론을 통한 부산신항만 관할권 분쟁 사례분석을 중심으로”, 『한국행정학보』 제39권 제2호, 한국행정학회, 2005.

국유재산보전관리원, 『2014 국공유재산보전관리총람』, 2013. 9.

부 록. 영국의 공유지 관리현황

1. 공유지 관리

1) 개요

2006년의 공유지법은 방목과 다른 농업활동들을 규제할 권한을 지닌 공유지협의회를 통하여 공유권자들과 토지소유자들이 함께 노력함으로써 공유지가 보다 지속가능하게 관리될 수 있도록 만들었다. 2006년의 법은 공유지와 마을녹지들을 더 잘 보호할 수 있게 만들었다. 동법은 종래 공유지에 대하여 일어났던 남용, 침해 및 무단개발에 대한 보호를 강화시켰다. 동법은 공유지의 보호가 해악에 비례하여야 하며 특정한 보호 업무들은 동의 없이도 수행될 수 있어야 함을 인정한다.⁸⁹⁾

2006년의 법(제1장)은 공유지등록당국으로 하여금 과도기 동안 등록부들에 영향을 미쳤던 과거의 변화들을 기록함으로써 그들의 등록부들을 증보할 것을 요구하고, 등록부에 영향을 미치는 새로운 변화들을 기록함으로써 등록부의 현행성을 유지할 것을 요구하였다. 공유지등록당국들은 등록부상의 오류들을 시정할 수 있는 새로운 권능을 부여받게 되었다. 동법은 마을녹지들에 관한 새롭고 분명한 기준들을 규정하였다. 동법은 공유권의 단절을 금지하고 공유권자들의 공유권의 매각이나 대차를 방지하며 또 공유권이 부착되어 있는 토지로부터 권리를 제거하는 행위를 제한한다.⁹⁰⁾

89) <https://www.gov.uk/common-land-management-protection-and-registering-to-use> (2013.12)

90) Implementation update 23 - November 2012(PDF) Commencement orders ; Most provisions of the Commons Act 2006 (sections 1-8 and 10-53, and Schedules 2-6) are to be brought into force by order made by the Secretary of State in relation to England, or by the National Assembly for Wales in relation to Wales.

2) 공유지협의회

공유지협의회는 공유자와 토지소유자 그리고 공동의 이익을 가진 다른 사람들이 농업활동, 재배 및 공유권의 행사를 보다 잘 수행하기 위하여 함께 일할 수 있는 민주적 구조이다.⁹¹⁾ 2006년의 공유지법 제46조는 「영국자연청」(Natural England)으로 하여금 등록된 공유지나 일정한 녹지들에서 공유자나 토지소유자의 이익을 또는 공익을 침해하는 무단 농업활동 (unauthorised agricultural activities)을 중단시킬 수 있는 권한을 부여하였다.

3) 공유권의 분리

공유지법은 공유권의 분리(severance)를 금지한다. 공유지법은 공유자가 그들의 권리를 공유지로부터 분리하여 매각(selling)하거나, 임대(leasing)하거나 또는 대여(letting)하는 행위를 금지한다. 공유권의 일시적 대여는 허용된다. 잉글랜드에서는 2006년의 명령에⁹²⁾ 따라 최대 2년까지 공유권의 임대 또는 대여를 허용한다. 공유권을 단기 임대함에 있어 특별한 조치는 필요하지 아니하다. 단기임대는 기간이 2년 미만이면 족하고 반드시 문서작성을 필요로 한다. Devon주의 Dartmoor 고원에서는 분리에 관하여 특례가 인정된다.⁹³⁾

91) 이에 관하여서는 Commons councils (Standard Constitution) ; Regulations 2010 and Explanatory Memorandum (PDF, 56 pages) ; West Bassetshire Model establishment order (single council) (PDF, 9 pages) 등의 자료가 있다.

92) The Commons (Severance of Rights) (England) Order 2006 (PDF) and Explanatory Memorandum (PDF)

93) The Dartmoor Commons (Authorised Severance) Order 2008 and Explanatory Memorandum (PDF)

4) 환경배려

환경배려체계(Environmental Stewardship Scheme)는 공유지를 포함하여 자기 토지에 효과적인 환경관리를 시행하는 잉글랜드의 농업인들과 토지 관리인들에게 재정을 지원하는 농업환경체계(agri-environment scheme)를 말한다. 공유지에서 농업활동에 종사하는 사람들에 대하여서는 보다 높은 수준의 환경배려가 제공된다.⁹⁴⁾

5) 조례제정권

공유지들은 그 소유자들의 기대치가 낮기 때문에 또 공유지 보호에 어느 누구도 두드러진 이익(dominant interest)을 가지고 있지 아니하기 때문에 남용, 침해 및 무단개발들에 노출되어 있다.⁹⁵⁾ 2006년의 공유지법은 불법적 활동 및 침해로부터 공유지들을 보호하기 위한 새롭고 분명한 장치들을 도입하였다. 지방자치단체들은 각종 의회 제정법에 근거하여 공유지에서 형사범죄를 처벌할 수 있는 조례(bylaw)들을 제정할 권리를 부여받는다. 환경식품지역부(DEFRA)는 지방자치단체들의 조례제정을 돕기 위한 표준과 지침을 가지고 있다.

6) 공유지상의 작업에 대한 동의

계획관(Planning Inspectorate)은 공유지 및 마을녹지와 관련하여 제정법상의 동의의 신청을 결정할 수 있는 책무를 지닌다. 공유지 위에 어떠한 제한된 작업을 수행하려면 관계 행정기관의 동의를 얻어야 한다. 제약을 받는 활동들은 공유지에 울타리를 치거나 건물을 짓거나 도랑을 파서 공유지

94) [https://www.gov.uk/common-land-management-protection-and-registering-to-use\(2013.12\)](https://www.gov.uk/common-land-management-protection-and-registering-to-use(2013.12))

95) Ibid.

에 대한 접근을 가로막거나 방해하는 행위를 포함하고 포장용 아스팔트 응고제(tarmac)나 이와 유사한 물질들로 공유지 표면을 덮는 행위도 포함한다.⁹⁶⁾

7) 등록된 공유지의 등록철회 및 환지

등록된 공유지나 마을녹지의 소유자들은, 2006년의 공유지법 제16조에 따라, 당해 공유지를 등록에서 제외시켜 줄 것을 신청할 수 있다. 제외 대상 공유지가 200제곱미터 이상일 경우에는 이를 대신하는 ‘교체토지’(replacement land)를 등록신청에 포함시켜야 한다. 제외대상 공유지가 200제곱미터 미만일 경우에는 환지(exchange of registered land) 등록신청을 포함하지 아니할 수 있다.

8) 직권관리

1876년의 공유지법은 잉글랜드와 웨일즈에서 36개소의 공유지가 동법에 따라 규율되고 있음을 보여준다. 1876년의 공유지법은 공유지 또는 공유경작지에 대한 울타리치기를 규율하는 명령들을 확인하였다. 1899년의 공유지법은 공유권의 사용이나 레크리에이션이 긴요하거나, 해당 소유자와 공유자들이 공유지 관리에 직접적인 목소리를 내지 아니하거나, 또는 공유지의 소유자가 미상일 경우에 지방자치단체나 국립공원청에게 해당 공유지를 직권으로 관리할 수 있는 권능을 부여하는 절차를 규정하였다. 1899년의 공유지법에서는 약 200개의 직권관리방식들이 있었다.⁹⁷⁾

96) A policy guidance(PDF)(July 2009) in relation to granting these statutory consents

97) [https://www.gov.uk/common-land-management-protection-and-registering-to-use\(2013.12\)](https://www.gov.uk/common-land-management-protection-and-registering-to-use(2013.12))

9) 공유지의 등록

2006년의 공유지법(제1장)은 공유지등록 당국으로 하여금 1970년대 이래 공유지등록부에 영향을 미치면서도 종래 기록되지 아니하였던 활동(event)들을 고려하여 공유지등록부를 쇄신할 수 있는 권한을 부여하였다.⁹⁸⁾ 등록부들에 영향을 미치는 장래의 활동들은 당해 등록부에 필요한 수정을 신청한 후에 법적인 효력을 부여받을 수 있다. 공유지 등록 당국들은 1965년의 공유지등록법에 따라 시범지역들 밖에 위치한 공유지와 마을녹지들을 관리할 책임을 진다. 2010년의 공유지등록(개정 및 보칙무효화)규정은 1965년의 법에 기하여 제정된 규정[각종서식]들의 상당수를 무효화시켰다. 환경식품지역부(DEFRA)는 잉글랜드 전역에 걸쳐 2006년 법(제1장)이 발효될 수 있도록 생물다양성, 야생관리, 경관, 전원 및 레크리에이션을 소재로 정부관리(Red Tape Challenge)를 실시한 결과를 공표하였다.⁹⁹⁾ 이 관리는 종전의 정부계획들을 대체하였다. 그러나 이러한 관리는 자원의 부족과 우선순위 문제 등으로 인하여 현재 의회의 활동시한(2015년)까지는 소기의 성과를 거두기 어려울 것으로 보인다.¹⁰⁰⁾

98) 잉글랜드에서는 2008년 10월 1일부터 Devon, Kent (but not including unitary authorities in these first 2 counties), Cornwall, Hertfordshire, Herefordshire, Lancashire (but not Blackpool), and Blackburn with Darwen의 7개 공유지등록 당국들이 2006년법의 등록규정을 시범적으로 이행하였다.

99) The Commons Registration (England) (Amendment) Regulations 2009에 따른 시범사업 관련 문건으로서는 Letter from Defra to the Planning Inspectorate regarding its decision of 27 September 2011 to de-register registered common land at Hackley Common ; Guidance to applicants in the pilot implementation areas (Version 1.4, October 2013) ; Guidance to commons registration authorities and the Planning Inspectorate for the pioneer implementation (Version 1.45, October 2013)이 있다.

100) Association of Commons Registration Authorities for England and Wales (ACRAEW) (13 November 2012)

공유지등록부속규정

- Commons Registration (England) Regulations 2008
 - Factsheet 1 - Registration and the pilot implementation
 - Factsheet 2 - Wrongly Registered Land
 - Factsheet 3 - Corrections to the Registers under Section 19
 - Factsheet 4 - Registration of New Events
 - Factsheet 5 - Town and village greens

1965년의 공유지등록법에 따라 공유지 및 마을녹지들의 등록과 소유권에 관하여 1972년 이후 내려진 공유지감찰위원(Commons Commissioner)들의 결정들은 대부분 공유지등록당국협의회(the Association of Commons Registration Authorities)의 웹사이트에서 다운로드를 받을 수 있다. 환경식품지역부(DEFRA)는 1965년의 공유지등록법에 따라 편철된 공유지등록부들의 권리편에 기록된 권리들의 실체를 확인하기 위한 방법론을 결정짓기 위한 시범연구를 수행하도록 Capita Symonds에게 의뢰하였다. 최종보고서는 Bampton Common in Cumbria를 중심으로 수행한 연구의 주요결과들을 담고 있다.¹⁰¹⁾

2. 공유권 보호

공유지(common land)는 누군가에 의하여 때로는 다중에 의하여 소유되고 이른바 ‘공유권’(rights of common)이 부착되어 있는 토지이다. 이러한 공유권을 소유하고 있는 사람들을 ‘공유자’(commoner)라고 부른다. 공유지는

101) Capita Symonds, Final Report(PDF), Appendix 1 - Overview Map(PDF) 및 Appendix 2 - Map and Rights of Common Registers(PDF)

누구에 의하여 보유하고 있든지 간에 그 소유자들의 권리들은 제정법상의 통제를 받으며 소유자들은 공유자들의 이익을 존중하여야 한다. 공유자들은 상당수의 법률상 이익들을 수반하며 집합적 관리(collective management)에 관한 합의를 이끌어내기가 어렵다. 그렇기 때문에 영국정부는 공유자들이 보다 지속가능하게 이용될 수 있도록 종래 많은 입법장치들을 강구하였다.¹⁰²⁾

1) 공유권

공유자들이 누리는 공유권의 범주는 다음과 같다.¹⁰³⁾

- 양이나 소들을 방목할 권리: 목초권(right of herbage)
- 토탄(peat)이나 이토(turf)를 채취할 권리 : 토탄권(right of turbarry)
- 나무, 덩굴(gorse) 또는 닝쿨(furze): 채취권(right of estovers)
- 수로에서 물고기를 잡을 권리: 어업권(right of piscary)
- 돼지가 도토리·너도밤(beechmast)을 먹게 할 권리: 돼지방목권(right of pannage)

공유자는 명시적(active) 공유자와 묵시적(inactive) 공유자로 나뉜다. 명시적 공유자는 현재 그들의 권리를 행사하는 사람들이다. 묵시적 공유자는 현재 그들의 권리를 행사하지 아니하거나 자기들의 권리를 인식하지 못하는 사람들이다. 그렇지만 묵시적 권리자들의 법적 권리는 등록될 경우에 여전히 존재하며 언젠가 행사될 가능성이 있다. 공유권은 대개 인근의 (본원) 재산들에 부착되어 있고 당해 공유권의 점유자(occupiers)들은 이를 행사할 자격을 가진다. 그러나 이 공유권은 일반적으로 거래가 가능한 목적

102) <https://www.gov.uk/owning-common-land> (2013.12)

103) Ibid.

물이 아니다. 점유자들이 (본원) 재산을 떠날 경우에 거기에 부착된 공유권을 가져갈 수 없고 그 대신에 새로운 점유자들이 이를 행사할 수 있다. 일부 권리들은 (본원) 재산들에 부착되지 아니한다. 이러한 공유권을 인역권(人役權 rights in gross)이라고 부른다. 공유자들은 그들이 방목하고 있다고 주장하는 가축들의 숫자를 등록할 것이 요구된다. 공유지 소유자는 누가 공유권을 가지고 있는지 불확실한 경우에는 공유지등록부를 확인할 수 있다. 일반적으로 공유권은 이것이 부착된 토지로부터 분리하여 이를 매각할 수 없다. 하지만 이러한 분리불가 원칙에는 약간의 예외가 있다.¹⁰⁴⁾

공유지등록부 또는 마을녹지등록부는 3부분으로 편제되어 있다.

- ① 토지부(Land Section)
- ② 권리부(Rights Section)
- ③ 소유권부(Ownership Section)

소유권부는 공유지의 소유권자들에 관한 명세를 담고 있다. 그러나 이 등록부들이 기재된 사항들은 확정적인 것이 아니다. 해당 토지의 소유권에 변동이 생겨 토지등기부(Land Registry)에 통지할 때 공유지등록부의 등록사항들이 변경될 수 있다. 조사증서(Search certificates)는 당해 토지가 공유지나 마을녹지로서 등록되어 있는가, 공유권들이 존재하는가 그리고 공유권의 소유가 등록되어 있는가의 여부를 밝혀준다. 공유권이 소유권부에 등록되어 있지 아니하면, 지방당국이 소유한 공유지의 경우를 제외하고는, 지방당국이 공유권에 관한 주장을 도와주거나 지지하기 어렵다.

2) 상호이익의 고려

공유지의 관리는 토지소유자와 공유자 양측의 이익들을 고려하여야 한

104) Ibid.

다. 명시적 공유자들과 토지 소유자들 사이의 협조가 양호한 경우에는 당해 토지가 효과적으로 관리되고 토지 소유자와 공유자들의 양측에 자원으로 작용한다. 하지만 명시적 공유자들이 거의 존재하지 아니하고 토지 소유자가 토지를 이용하지 아니할 경우에는 공유지를 관리하기 어렵다. 예컨대, 토지에서의 방목이 중단된 경우에 이를 다시 개시하기가 때때로 어려우며, 공유지가 효율적으로 관리되지 아니할 경우에 공유자들은 그 이용을 원하지 않으며 공유지의 가치가 사라질 수 있다. 반면에, 예컨대 너무 많은 가축들이 공유지에서 풀을 뜯어, 과잉 이용되는 공유지는 심각한 손상을 입을 수도 있다.¹⁰⁵⁾

2006년의 공유지법의 목표는 공유지 관리라는 쟁점들을 언급하고자 하는 것이다. 역사적으로 많은 공유지들에는 관리와 관련된 쟁점들을 논하기 위하여 소집된 공유자위원회 또는 협의회들이 있었다. 그러나 이러한 조직들은 법적 지위나 강제력을 수반하지 아니하는 임의적 성격이었기 때문에 개별 공유자들은 예컨대, 그들의 방목 수준을 당해 장소의 일반적 편익에 부응하기를 거부하거나 협동관리체계(collaborative management schemes)에 참여하지 아니함으로써, 다수 이웃(neighbour)들의 염원을 거스를 수도 있었다.¹⁰⁶⁾

3) 공유지협의회

2006년의 법은 지역단위에서 다수결 원칙에 따라 공유지 문제를 관리하기 위하여 제정법에 따른 자발적 공유지협의회(self-regulating statutory commons council)를 설립할 수 있도록 허용하였다. 공유지협의회들은 공유

105) https://www.bedford.gov.uk/environment_and_planning/common_land_and_village_greens/common_land_faqs.aspx#own

106) Ibid.

자들 사이에 그리고 필요한 경우 토지소유자들 사이에 실질적 지지가 있을 때에 설립된다. 약간의 예외가 있는 공유권의 분리 제한은 공유권과 지역 공동체(local community) 사이의 연계를 유지시킨다. 제정법상 공유지협의회들은 공유지를 관리할 권한을 보유하고 토지소유자, 공유자 및 지역공동체와 같은 이해관계자들에게 공조할 기회를 부여한다. 공유지협의회는 공유지들이 농업경영을 위하여 존재하고 이해관계자들 사이에 합의에 도달하기 어려운 경우 사건들이 상대적으로 별로 많지 아니할 때에 적합할 것으로 예상된다.¹⁰⁷⁾

대체적으로 공유지협의회를 설립하자는 요청은 예컨대 공유자, 토지소유자 및 기타 공유지에 제정법상의 권리나 의무를 가지고 있는 사람들과 같이 그 공유지에 법적 이익을 가진 사람들에 의하여 이루어질 수 있다. 공유지협의회 설립요청은 공개청문(public inquiry)을 통하여 결정될 수 있다. 공유지법은 공유지들의 수요가 각기 다르기 때문에 공유지협의회가 표준정관(standard constitution)에 따라 설립되어야 한다고 공유지법이 규정하고 있지만 협의회 스스로의 설립결정에 따라 개별적으로 설립된다. 공유지협의회들은 단일 공유지를 관할하기 위하여 설립될 수 있다. 그러나 공유지협의회들은 Dartmoor Commons Council과 같이 여러 개의 공유지를 거느릴 경우에 보다 많은 자원을 관리하면서 효율을 높일 수 있다. 공유지협의회들은 공유지에서의 농업활동, 재배 및 공유권의 행사를 개선하기 위하여 이해당사자들이 협동하도록 허용한다.¹⁰⁸⁾

4) 표준정관

공유지협의회들은 관계 중앙행정기관의 장이 제정한 명령에 의하여 설

107) Ibid.

108) Ibid.

립될 수 있다. 각 설립명령은 그 적용을 받는 개별 협의회에 구체적으로 통용될 수 있는 상세 조항들을 규정할 수 있다. 설립명령은 협의회 기능과 규칙제정권과 같은 정보를 포함할 수 있다. 이러한 명령이 취할 수 있는 형식을 설명하기 위하여 두 개의 모범설립명령들이 제정되었다. 공유지협의회를 위한 (회원자격 및 임기 등에 관한) 행정조항들이 표준정관(standard constitution)으로 제정되었다. 모든 공유지협의회들은, 설립명령이 달리 구체적으로 규정하지 아니하는 한, 이 표준정관상의 조건들에 의하여 기속될 수 있다. 예컨대, 표준정관은 공유지의 소유자들과 공유자들이 협의회 회원이 될 수 있는 자격을 보유한다고 규정한다. 그러나 설립명령은 당해 공유지에 이익을 가지고 있는 다른 사람들이 회원이 될 수 있도록 수권할 수 있다.¹⁰⁹⁾

5) 공유지협의회들의 권한

공유지협의회들은 다수결에 의하여 해당 공유지에 법적 이익을 가진 모든 사람들에게 구속력을 지닌 규칙을 제정할 권한을 보유한다. 이러한 규칙제정 권한은 공유지협의회들이 공유지 관리상의 협상과 상호이행(Cross Compliance) 요건들이 모든 사람들에 의하여 준수되는 경우에 단일 목소리로 행동함으로써 공유지들이 재정확보계획에서 혜택을 받는데 도움을 줄 수 있다. 그밖에 공유지협의회들은 ①정보를 공유하고 이해당사자들의 협동을 촉진시키고 ②공유권들을 임대할 것인가를 그리고 임대한다면 얼마나 오랫동안 임대할 것인가를 결정하고 ③위반이 빚어졌을 때 조정기능을 맡고 ④자산목록들(registers of stock)의 현행성을 유지하고 ⑤지방급부청(Rural Payments Agency)과 협상하며 ⑥공유지에 관한 정책을 개선하기 위하여 교섭하는 등의 기능을 수행한다.

109) <http://archive.defra.gov.uk/rural/protected/commonland/councils.htm>

6) 공유지등록당국과 등록부의 쇄신

보통은 군의회(county council)가 맡는 공유지등록당국(Commons Registration Authorities: CRAs)들은 1965년의 공유지등록법에 의하여 설치되었다. 이들은 공유지와 마을녹지들의 등록부를 보관하고 공유지들에 관한 정보를 제공할 책임을 진다. 군의회, 광역자치구회 및 런던자치구의회들은 공유지등록당국(CRA)으로 활동하면서 등록부를 관리하고 조사를 실시하며, 공유지를 등록부에서 삭제하거나 새로운 마을녹지들을 등록하는 일과 같은 ‘개정’ 신청을 취급하는 역할을 수행한다. 공유지등록부들은 공중의 열람을 위하여 공개되고 예약할 가치는 있지만 대체적으로 약속을 요하지 아니한다. 등록비는 없지만 열람기록을 복사하는 비용을 부담할 수 있다. 2006년의 공유지법은 등록부의 정확성을 위하여 등록부를 쇄신하고 유지할 새로운 책임을 공유지등록당국에 부여하였다. 광범위한 시범사업이 끝나면 공유지등록당국들은 등록부를 쇄신하고 현행 등록부 상의 오류들을 시정할 권한을 보유할 것이다.¹¹⁰⁾

3. 공유권의 행사

1) 공유지에 대한 공중접근권

공중은 대개는 2000년의 「전원 및 접근권법」(the Countryside and Rights of Way Act: CRoW Act 2000)에 따라 거의 모든 등록된 공유지에서 보행할 수 있는 제정법상 권한을 보유한다. 이 제정법상 보행권(statutory rights to walk)은 공중접근권(public rights of way)과 다르며 전원 및 접근권(CRoW rights)(속칭 ‘배회할 권리’ right to roam)으로 알려져 있다. 일부 공유지들은

110) 공유지 등록 사무에 관한 개선 현황에 관하여서는 Defra의 website를 참조.

「전원 및 접근권법」보다 앞서며 우월한 접근권(access rights)을 보유한다. 이러한 곳에서는 말을 타거나 걸을 수 있는 권리가 존재한다. 공중은 등록된 공유지 위에서 통로에 제약을 받지 아니하고 걸을 수 있는 권원을 보유한다. 이러한 접근은 종종 예컨대, 문을 열어두지 아니하거나 불을 피우지 아니하는 등의 상식적 제약만을 받을 뿐이다. 공유지에 대한 접근권은 산책, 유람, 탐조, 소풍, 등반 및 달리기와 같은 활동들을 포함하는 것으로 간주된다. 「전원 및 접근권법」은 자전거타기, 낚시, 승마, 캠핑 또는 차량운전과 같은 참여권을 부여하지 아니한다. 환경배려체계(Environmental Stewardship Scheme: ES scheme)에 따라 합의한 점유자들은 현존하는 접근권을 유지하여야 하고 관련된 법률을 준수하여야 한다.

2) 전원 및 접근권법상 공유지에 대한 접근의 제한

토지 소유자가 공유지에 대한 접근을 제한하고자 계획할 경우에는 공중접근관리센터(the Open Access Contact Centre 전화 0845 100 3298)에 신고하여야 한다. 토지소유자들은 매년 최고 28일까지 아무런 신고 없이 공유지에 대한 접근을 제한하는 통지를 발할 권한이 있다. 다만, 은행휴일인 매년 6월부터 8월 사이의 토요일 4번, 매년 6월부터 9월 사이의 일요일 4번은 접근을 제한할 수 없다. 토지소유자는 토지관리, 화재예방 또는 공중안전을 위하여 추가로 접근권에 제약을 가할 수 있다.

공유지를 이용하는 사람은 누구나 토지나 생물자원에 대한 손해나 위험을 방지하기 위하여 통상의 주의를 기울여야 할 책임을 진다. 전원 및 접근권(CRoW)이 보장되는 토지에서 모든 개들은 3월1일부터 7월31일까지 2미터 이하의 짧고 고정된 가죽끈을 매달아야 하고 생물체 곁에 접근할 때에는 언제나 같은 끈을 매달아야 한다. 토지소유자는 양이 새끼를 낳을 것을 목적으로 하거나 뇌조 사냥터(grouse moors)를 가로 지르기 위한 작은 울

타리로부터 개를 쫓아낼 권한이 있다. 개가 생물체를 공격하거나 뒤쫓도록 허용하는 것은 범죄에 해당한다. 그러나 토지소유자들은 전원 및 접근권법(CRoW Act) 이전의 접근권을 가지는 일정 지역들에서 전원 및 접근권(CRoW) 제약을 가할 수 없다. 이전의 권리들은 전원 및 접근권법(CRoW Act) 제15조에 등록되었고 ‘제15조 토지’로 알려져 있다. ‘제15조 토지’는 지도상에 표시된 개활지, 등록된 공유지 또는 제15조에 따라 접근이 보장되는 토지와 전원 및 접근권(CRoW)들이 중첩될 때에 전원 및 접근권(CRoW)보다 우선한다.

3) 전원 및 접근권(CRoW)과 공중의 책임

토지소유자들은 일정한 경우에 공중에 대한 책임이 낮아지며 ①나무, 관목(shrub), 식물, 또는 천연이나 인공 여부와 관계 없이 강물, 시내, 독 또는 연못을 포함하는 경관의 자연적 특징 ②담장(wall), 고유한 용도가 아닌 울타리 문(fence gate) 또는 넘어 다니기 위한 층계나 회전식 나무문(stile) 위나 아래 또는 이를 통과하는 사람에 의하여 발생한 손해나 침해로 인하여 고소를 당하지 아니한다. 이러한 면책은 토지소유자가 공중에 대한 위해를 야기하기 위하여 설치하거나 공중에 대한 위협을 초래할 위험성을 허용하는 경우에는 적용되지 아니한다. 어떠한 동물이 누군가에게 손상을 입히거나 「전원 및 접근권법」이 적용되는 공유지(CRoW access land)에서 손해를 가할 경우, 토지소유자는 ①당해 동물이 침해나 손해를 야기시킬 가능성이 있는 상태에서 억류되어 있었고, ②야기된 침해나 손해가 심각한 것이고 ③당해 동물의 특징이, 특수한 시간이나 특수한 상황을 제외하고, 동종에서 볼 수 없는 비정상적인 것이며 ④토지소유자 또는 당해 동물을 보관하는 자가 당해 동물이 위해성을 드러내고 있음을 알았을 때에 책임을 부담할 수 있다. 토지소유자는 법적 책임이 우려될 경우에 법률자문을 구하여야

한다.¹¹¹⁾ 토지 소유자는 예컨대 소가 송아지를 낳는 동안 일어날 수 있는 어떠한 위험을 인식할 경우에 공중을 보호하기 위하여 자기 토지에 대한 공중의 접근을 제한할 것을 신청할 수 있다.

4) 상호이행

공유지는 토지소유자에 의하여 관리된다. 토지소유자와 공유권자는 비 공식적으로 그 공유지가 과잉 이용되지 아니하도록 함께 관리하여야 한다. 이해관계자들은 공식적으로는 공유지협의회(statutory commons council)를 만들어 표결에 의하여 의사결정을 내린다. 이 의사결정은 법적으로 구속력이 있다. 토지소유자가 EU의 농가단위직불제(Single Payment Scheme: SPS)에 따라 영국 정부에 직불금을 신청할 경우에는 해당 직불금을 청구하는 토지뿐만 아니라 모든 농토에 걸쳐 상호이행준칙(cross compliance rules)을 준수하여야 한다. 공유지에 대한 상호이행 책임은 다른 이해관계자들과 분담된다. 다른 이해관계자들이 당해 공유지를 적극적으로 사용하고 있을 경우에는 공유지협의회를 개최하는 것이 상호이행준칙을 준수하는데 도움이 된다.¹¹²⁾

훌륭한 농업적 및 환경적 조건(GAEC) 문서는 토지소유자가 자기 토지를 양호한 상태로 유지하고 영국의 전원에 중요한 서식지 및 경관을 유지하여야 한다는 제법적 요건을 부과한다. 이 요건은 공유지소유자가 관리하는 공유지에도 마찬가지로 적용된다. 공유지에서는 양호한 조건이 협동하는 (소유자 및 공유자와 같은) 모든 이해관계자들에게 의존한다는 점이 차이점이다. 일정한 경우 공유지에서는 토양보호심사서(Soil Protection Reviews)가 필요하지 아니할 수도 있다.¹¹³⁾

111) Open Spaces Society(on 0845 100 3298)는 공유지의 법률, 관리 및 보호에 관한 문제를 조력할 수 있음.

112) <http://www.gov.uk/common-land-village-greens> (2013.11)

113) Cross Compliance 및 Good Agricultural and Environmental Condition(GAEC)의 표준에 관

공유지소유자가 농가단위직불제(Single Payment Scheme: SPS)에 따라 농업 보조금을 청구할 경우에는 직불금 청구 대상 토지 뿐만이 아니라 모든 농지에 걸쳐 상호이행(Cross Compliance)¹¹⁴⁾ 규칙을 성실하게 준수하여야 한다.¹¹⁵⁾

5) 공유지에서의 작업

2006년의 공유지법(제38조)에 따라, 공유지의 소유자나 점유자가 허가 없이 공유지에서 ‘제한된 작업’(restricted works)을 수행하는 것은 범죄를 구성한다. ‘제한된 작업’이란 “울타리를 세우거나 참호를 파거나 건물 또는 독을 건설하는 행위 또는 새로운 콘크리트, 타르와 자갈 혼합물(tarmacadam) 또는 이와 유사한 물질을 까는 행위를 수반하는 재포장과 같이 공유지에 대한 접근이나 공유지를 가로지르는 것을 금지하거나 방해하는 작업”을 말한다. 공유지 소유자는 현존하는 콘크리트 길에 난 금을 보수하기 위하여 콘크리트를 사용하는 것과 같은 보수행위에 대하여서는 허가를 얻을 필요가 없다. 공유지에서 제한된 작업을 수행하고자 하는 소유자 또는 점유자는 계획관(Planning Inspectorate)에게 허가를 신청하여야 한다.¹¹⁶⁾

영국자연청(Natural England)은 환경을 개선하는 방식으로 토지를 관리 하는데 관하여 자금, 조언 및 정보를 제공하는 특정한 행정기관에 속하지

한 상세는 Defra website 및 RPA website에서 검색.

114) 잉글랜드에서는 Farm Advisory System이 교차이행(Cross Compliance)에 관하여 농업인들에게 조언한다. 추가 정보에 관하여서는 the Cross Compliance Helpline (on 0845 345 1302)으로 연락할 것. 교차이행의 요건들에 관하여서는 the Cross Compliance website를 참조.

115) The Rural Payments Agency (RPA)는 경작자를 위한 허가 및 체계 뿐만 아니라 the Single Payment Scheme(SPS)의 운영에 관하여서도 책임을 진다. SPS와 영농에 관한 조언은 RPA Helpline(on 0845 603 7777)을 이용.

116) 이에 관하여서는 Common Land Guidance Sheets on the Planning Inspectorate는 the Planning Inspectorate website에서 검색할 것. 공유지에서 작업 수행을 신청하기 전에 공유지 관리자에게 공유지 관리에 관한 동의를 어떻게 얻을 것인가를 조언하는 the Natural England website의 ‘A Common Purpose’를 참조하여 지도를 받아야 함.

아니한 독립된 공공기관이다.¹¹⁷⁾ 영국자연청은 자연환경을 보호하고 환경 배려(Environmental Stewardship) 및 고지대진입배려체계(Uplands Entry Level Stewardship Schemes)와 같은 각종 토지배려체계(land stewardship schemes)를 운영하기 위하여 규제조치들을 취한다. National Farmers' Union (NFU)는 잉글랜드와 웨일즈의 농업인과 경작자들을 대변하고 성공적이며 사회적으로 책임을 지는 농업 및 원예(horticulture)를 증진시킬 것을 목적으로 삼는 한편 지역공동체들의 장기적으로 적응할 수 있는 가능성을 모색한다.¹¹⁸⁾

공유지에서의 작업에 관한 정보 및 조언을 제공하는 웹사이트

공유지 분리에 관한 Defra의 the Agricultural Document Library website
 DEFRA의 Affairs' Statutory Commons Councils 정보는 the Agricultural Document Library website
 공유지의 관리에 관한 조언 및 수단은 the Natural England website
 Agricultural Document Library (ADLib) website의 Defra CRA factsheet
 ADLib website의 Defra CRA responsibilities factsheet
 Restricting access guidance는 the Defra website
 Open Access land maps and guidance는 the Natural England website
 Open Access restriction information은 the Natural England website
 Section 15 maps 및 보는 방법은 the Natural England website
 Restricted Works Application 양식은 the Planning Inspectorate website
 Common land guidance sheets는 the Planning Inspectorate website
 Cross compliance guidance는 the Cross Compliance website
 NFU 정보는 the NFU website
 Common Ground 정보는 the Open Spaces Society website

117) Natural England의 농업인들에 대한 지원과 재정원조는 the Natural England website를 참조할 것. 전화연락처는 Natural England Enquiry Service (on 0845 600 3078)

118) NFU Callfirst Helpline (on 0870 845 8458)

2006년의 공유지법은 공유지의 관리를 개선할 필요성이 있다는 지역의 염원이 있을 때에 한하여 공유지협의회가 설립될 수 있도록 수권하였다. 이 수권은 공유자들의 자발적 협회와 같은 현존 기구들에 아무런 영향을 미치지 아니한다. 공유지협의회가 공유지 하나만을 대상으로 또는 몇 개의 공유지들을 대상으로 설립될 경우에는 현행 공유자들의 협회를 승계하거나 같은 협회와 파트너십을 맺고 활동할 수 있다. 그 여부는 지역적 결정에 맡길 사항이다. 이미 효과적인 기구가 현지에 존재한다면 공유지협의회에 관한 지역적 필요나 염원이 없다고 보아야 할 것이다. 공유지협의회는 강제적이 아니다. 이 협의회들은 지역의 실질적인 지지가 있을 때에 한하여 설립될 수 있다. 정부는 설립에 관한 지역의 지지가 없을 경우에 공유지협의회를 강요하지 아니한다.¹¹⁹⁾

6) 마을녹지의 법률관계

마을녹지들은 지역사람들이 적법한 스포츠나 오락에 당해 토지가 있는 현지 관습법에 의하여 발달되었다. 스포츠나 오락은 조직화된 또는 특별한 경기, 소풍, 축제 및 이와 유사한 활동들을 포함할 수 있다. 2006년의 공유지법 제15조는 마을녹지의 법적 정의를 변경하고 마을녹지가 새로 등록될 수 있는 요건을 규정하였다. 요컨대, 누구든지 어떠한 토지가 지역주민들에 의하여 적어도 20년 동안 ‘당연한 권리로서’(as of right) (예컨대, 허가, 힘 또는 비밀과 같은 것이 필요 없이) 레크리에이션에 이용되었던 경우에는 마을녹지로 등록할 것을 신청할 수 있다. 동법 제15조는 2007년 4월 6일에 잉글랜드 전역에 발효하였고 마을녹지들의 등록을 규율하는 종래의 법률을 개정하였다. 바꾸어 말해, 동조는 마을사람들이 권리로서 누렸던 토지이용이 토

119) <http://archive.defra.gov.uk/rural/protected/commonland/councils.htm>

지소유자에 의하여 종료된 후 당해 토지를 마을녹지로 등록하겠다는 신청이 여전히 가능한 때에는 시혜기간을 인정하였다(구법에서는 권리로서의 사용이 종료된 후 즉시 신청이 이루어져야 했다). 동법 제15조는 이미 20년 동안 권리로서 사용이 있었을 경우에 토지소유자가 그의 토지의 이용을 허락하는 때에는 그 이용이 권리로서 계속될 수 있음을 보장하였다(그렇기 때문에 토지소유자가 토지이용을 다투기 위한 다른 조치를 취하지 아니하는 한 등록 신청에 시한이 없다). 권리로서 20년간 사용되었는가의 여부를 결정할 경우에 제정법상 시효가 중단되는 [예컨대, 구제역(foot-and-mouth disease) 발생기간] 동안은 제외될 수 있다. 동법 제15조는 토지소유자가 자발적으로 그의 토지를 마을녹지로 등록할 수 있도록 허용하였다.¹²⁰⁾

마을녹지 관련 규정 및 서식

Town and Village Green Registration Application form 44 (PDF)

Guidance Notes for the completion of an Application for the Registration of land as a Town or Village Green (PDF) (revised September 2010)

The Commons (Registration of Town or Village Greens) (Interim Arrangements) (England) Regulations 2007

The Commons (Registration of Town or Village Greens) (Interim Arrangements) (England) Regulations 2007 — Explanatory Memorandum (PDF)

The Commons Act 2006 (Commencement No. 2, Transitional Provisions and Savings) (England) Order 2007

Regulations referred to in the 2007 Regulations - an advisory note reproducing regulations referred to in the 2007 Regulations, but which are no longer in print (PDF)

Registration of new greens: 2009 survey

¹²⁰⁾ <http://archive.defra.gov.uk/rural/protected/commonland/tvg.htm> (14 October 2010)

7) 관련 판례

공유지와 마을녹지들에 관한 법률의 해석에 영향을 미치는 많은 법률 사건들은 공식법률판례집들을 통하여 접할 수 있다. 그러나 최근에는 일반적으로 도움이 되는 것으로 간주되는 여러 사건들이 공개적으로 활용 가능한 웹사이트를 통하여 접근할 수 있다. 사계에 널리 알려진 선도적 판례들을 소개한다.¹²¹⁾ 일부 판례들은 요지만 기재되어 있다. 다만 웹사이트 판례 정보들은 정확성을 보장하기 어렵다.¹²²⁾

주요 판례색인

Leeds Group plc v Leeds CC (High Court, 2010) - Yeadon Banks에서 마을녹지의 등록과 관련된 ‘지역성’(locality)과 ‘근린’(neighbourhood)

R (Oxfordshire & Buckinghamshire Mental Health NHS Foundation Trust and another) v Oxfordshire County Council (High Court, 2010) - Warneford Meadow에서 지역내 근린 주민들에 의하여 마을녹지라고 주장된 토지의 중요한 사용이 있었는가를 심리함에 있어 등록당국은 상린관계 바깥에 있는 사람들에게 의한 사용을 배척할 수 있다.

Hall v Moore and Harris (Court of Appeal, 2009) - 농장의 소유자가 차지권의 부여를 넘어 공유권을 약조하였는가의 여부 및 어떠한 공유자들의 협회가 명시적 수권 없이 모든 공유자들을 대리하여 공유권의 행사를 포기하는 계약을 체결할 수 있는가의 여부

R (on the application of Lewis) v Redcar and Cleveland Borough Council (Supreme Court, 2010) - 이용된 토지가 골프 코스인 경우에 2006년의 공유지법에 의하여 마을녹지로 등록할 수 있는가를 다룬 사건: 이용자들이 골프를 치는 사람들을 존중하였다고 하여 그 이용이 ‘권리로서’의 요건을 결여하였다고 볼 수는 없다.

121) <http://archive.defra.gov.uk/rural/protected/commonland/court.htm> (06 May 2010)

122) 이하에 소개하는 모든 링크들은 달리 언급이 없는 한 British and Irish Legal Information Institute website (www.bailii.org)와 연결됨.

주요 판례색인(계속)

Housden and Another v Conservators of Wimbledon and Putney Commons (Court of Appeal, 2008) - 공유지를 관통하는 접근로를 40년간 이용함으로써 시효에 의하여 취득한 권리(prescriptive right)는 당해 요역지(servient) 소유자가 당해 공유지를 처분할 제정법상 권한을 보유하지 아니한다고 하더라도 1832년의 시효법(Prescription Act) 제2조에 의하여 취득될 수 있었다.

R (on the application of Chaston and Chaston) v Devon County Council (High Court, 2007) - 공로 당국의 조사에서 접근권 분쟁에 관하여 비공식 청문이 열린 경우에 당국은 청문관의 권고를 거절하는 결정을 내림에 있어 당사자들과 협의한 후에 다른 결정을 내릴 의무가 있는가?

McLaren v Kubiak - 이 사건에서 법원은 토지의 법적 지위를 새로운 마을녹지로 판시하기를 거절하고 이를 당해 신청을 결정하는 등록당국에게 일임하였다.

Betterment Properties (Weymouth) Ltd. V Dorset County Council - 이 사건은 1997년에 제출된 마을녹지 등록신청에 관한 법적 정의를 다루고 1965년의 공유지등록법 제14조에 따른 등록을 다투는 증거들을 심리하였다.

Oxfordshire County Council v Oxford City Council and Robinson (House of Lords judgment, 2006, also know as Trap Grounds) - 1965년의 공유지등록법 제13조에 따른 마을녹지의 등록

R (on the application of Ashbrook) v Secretary of State for the Environment, Food & Rural Affairs (High Court, 2004) - 1925년의 재산법리법(the Law of Property Act 1925) 제194조에 따라 공유지 위에서의 작업을 목적으로 하는 동의의 신청 (공개청문이 필수적인가의 여부)

R on the application of Whitmey v Commons Commissioners (Court of Appeal, 2004) - 1965년의 공유지등록법 제13조에 따른 마을녹지의 등록 (신청을 결정함에 있어 등록당국과 공유지위원회들의 역할)

Bakewell Management Ltd v Brandwood and others (House of Lords, 2004) - 공유지를 가로지르는 차량에 의한 접근

R (on the application of Cheltenham Builders Ltd) v South Gloucestershire District Council (High Court, 2003) - 1965년의 공유지등록법 제13조에 따른 마을녹지의 등록

주요 판례색인(계속)

- R (on the application of Laing Homes Ltd) v Buckinghamshire County Council and the Secretary of State for the Environment, Food and Rural Affairs (High Court, 2003) - 1965년의 공유지등록법 제13조에 따른 마을녹지의 등록
- Besley v John (Court of Appeal, 2003) - 공유지 위에서의 보급 및 공유자들에 의한 차량의 접근
- R v City of Sunderland ex parte Beresford (House of Lords, 2003) - 1965년의 공유지등록법 제13조에 따른 마을녹지의 등록 ('권리로서의' 토지이용)
- Massey and Drew v Boulden (Court of Appeal, 2002) - 마을녹지를 가로지르는 차량에 의한 접근
- Bettison and others v Langton and others (House of Lords, 2001) - 공유지 방목권의 분리
- R v Oxfordshire County Council and others, ex parte Sunningwell Parish Council (House of Lords, 1999) - 1965년의 공유지등록법 제13조에 따른 마을녹지의 등록('권리로서의' 토지이용)
- R v Secretary of State for the Environment ex parte Billson (High Court, 1998) - 1925년의 재산법리법 제193조에 따른 접근권
- R v Norfolk County Council ex parte Perry (High Court, 1996) - 1965년의 공유지등록법 제13조에 따른 마을녹지의 등록철회

공유수면매립지 소유권 분리 제도화를 위한 고찰

2013年 12月 29日 印刷
2013年 12月 31日 發行

編輯兼 金 성 귀
發行人
發行處 韓國海洋水産開發院
서울특별시 마포구 매봉산로 45
전 화 02-2105-2700 FAX: 02-2105-2800
등 록 1984년 8월 6일 제313-1984-1호

組版 · 印刷 / 세븐스가든 02-2263-0066 정가 15,000원

판매 및 보급 : 정부간행물판매센터 Tel: 02-394-0337